

I - B 412

東京都 23 区における災害弱者対策の現状について

東京大学大学院

学生員 秦 康範

東京大学生産技術研究所 正会員 目黒公郎

1. はじめに：平成7年1月17日に起こった兵庫県南部地震による死者は、関連死を含めて6,400人を越え、その40%以上が65歳以上の高齢者である。また一般の避難所での生活が困難な要介護の高齢者や障害者のために、二次避難所の必要性がクローズアップされるなど、兵庫県南部地震以降、災害時の高齢者、障害者への対策が重要な課題となっている。災害時において適切な防災行動をとることが困難な人々のことを一般に「災害弱者」と呼んでいるが、東京都地域防災計画¹⁾には「寝たきりの高齢者、身体障害者、知的発達障害者、乳幼児、傷病者などの災害弱者にとって適切な防災行動をとることは、必ずしも容易ではない」との記述があり、心身的な面を中心に認知が進んでいる。しかし災害時に適切な防災行動がとれないという意味で、日本語を解さない外国人やその土地に不案内な旅行者が含まれている場合もある。

本研究では行政がどのような災害弱者対策を行っているのかを明らかにするため、東京都23区を対象に各区の防災担当者に対してインタビュー調査を行ったので、その概要を報告する。

2. 調査結果

兵庫県南部地震前後における対策の進行：我が国の防災行政に強烈なインパクトを与えた兵庫県南部地震の前後で、災害弱者に対する認識がどう変化したかについて調べた。災害弱者数の把握については、地震前の平成6年では5/23区²⁾だったのが、地震の2年後の平成9年には14/23区と、兵庫県南部地震の前後で認識がかなり進んだことがわかる。しかし次節で述べるように災害弱者の定義や具体的な対策となると、状況はまだ十分とは言えない。

区によって異なる災害弱者の定義と対策の現状：上でも述べたように、災害弱者の数を把握している区の数が兵庫県南部地震の後で急激に増えた。しかし各区が作成した地域防災計画の中には、全ての区で災害弱者に対する項目があるにもかかわらず、災害弱者が定義されていない区が2区あり、それ以外の21区でも高齢者・障害者といった言葉で記述されていることが多い。また実際に対策を進める対象として人数を把握する場合、より具体的な弱者の定義が存在するが、その定義もまちまちである(表1)。防災担当部署がこれらの定義に基づいた災害弱者数を実際に把握している区は14区であり、更に具体的な対策を行っている区となればもっと少ない(表2)。

名簿作成の問題点：災害弱者の名簿作成を行っている区は、プライバシーの問題を解決するために、希望者のみ

表1 災害弱者の対策上での定義

定義の項目としている区の数		数を把握する際の定義の例(区の数)
高齢者	21	・寝たきり、一人暮らし、痴呆(7) ・上記+高齢者通所施設利用者(1) ・一人暮らし(2) ・寝たきり(2) ・寝たきり、要介護、75歳以上の一人暮らし(1)
身体障害者	21	・身体障害者手帳保持者(11) ・2級以上(1) ・3級以上(1)
知的発達障害者	15	・愛の手帳保持者(8) ・3度以上(1)
精神障害者	13	・精神障害者手帳保持者(6)
外国人	14	・外国人登録者(2)
乳幼児	14	なし
難病疾患	6	なし
その他：旅行者、児童、養育に欠ける児童		

表2 災害弱者数の把握と名簿作成・二次避難所の指定を行っている区の数

	弱者把握	名簿作成	二次避難所の指定
区計	14区	7区	10区

を対象とした名簿を作成(手上げ方式)している。名簿作成過程においても、全戸にアンケート用紙を配布する区がある一方で、一人暮らしの高齢者や在宅の障害者に絞ってダイレクトメールを行っている区もある。ただし、それぞれの部局が把握している情報を防災課が利用するのは法的に問題があるため、目的外使用許可申請を行い審査会で承認される必要がある。

地震直後には公的機関である警察・消防・自衛隊や行政職員が地域住民の救出に当たることはほとんど期待できない。阪神・淡路大震災を見てもわかるように、最も救助を行ったのは近隣住民である³⁾ことを考えると、地震発生直後においては、近隣住民に災害弱者の安否確認、救助、避難所への搬送などを期待する以外に有効な対策はないように思われる。災害発生直後に災害弱者名簿が有効活用できる環境をつくっておくことが重要と思われる。名簿登録者が少ない(概ね10%以下)、手を挙げる人は一人暮らしの高齢者が多い、障害者を持つ家族は手をあまり挙げない、などの課題を解決する一方で、名簿の更新作業、名簿が悪用されないかなど、越えなければならないハードルは多い。

健常者であっても災害弱者になりうる：傷病者を弱者として定義している区が6区あった。しかし東京都が行っている地震被害想定^{4),5)}の中で推定されている区別の負傷者(重傷、軽傷)数を考慮している区はほとんどなかった。災害下において適切に自らの身を守ったり、減災に努めることが困難な人が災害弱者であれば、災害発生時に負傷した人な

キーワード：災害弱者、地震防災、高齢者、障害者、外国人

〒106-8558 東京都港区六本木 7-22-1 東大生産技術研究所 Tel.03-3402-6231(Ext.)2662 Fax.03-3402-4165

どはまさに災害弱者と言える。防災対策においては、健康者を潜在的障害者(Temporary un-disable person)と位置づける考え方が重要と思われる。

外国人問題： 災害弱者として外国人を考える場合、日本語による十分なコミュニケーションがとれない外国人が対象となる。東京都の外国人登録者数は約25万人（平成8年末現在）であり、その内訳は図1の通りである。全国では約141万人（平成8年末現在）であり、その約2割が東京都に集中していることがわかる⁶⁾。また東京都には相当数の不法滞在の外国人がいると思われる。平成8年5月1日現在、全国に約28万人の不法滞在外国人がいると推計されている(図2)⁷⁾。不法滞在外国人の多くも充分に日本語を使えないと考えれば、彼らもまた災害弱者として考慮すべき人々ではないだろうか。地震に関する知識の欠如や災害時のコミュニケーション不足から、彼らが状況把握が適切にできずにパニックになったり、その様子を見た日本人がまたコミュニケーション不足から適切な対応がとれない状況は避けなければならない。

区別の特徴について： 災害に対する危険度は、地域特性に大きく依存している。東京都の地域危険度調査⁸⁾には、人的危険度として地震動に対する死傷危険度を、地域特性に加えて昼間人口、夜間人口別に年齢の重み付けを行って算出している。しかし弱者を考慮するような形までには至っていない。図3は区別の人口特性であるが、地域の危険度評価にこのような地域の人的特性を考慮することは、より適切な防災対策を行う上で重要であろう。

3. まとめ： 全体的に見ると行政による災害弱者対策は、図4に示すような理由から具体的には十分進んでいないのが現状である。しかし23区を個別に見れば、区によって対策にずいぶん差があることがわかった。加えて重要なことは、災害弱者の問題は基本的には災害時のみの問題ではなく、日本の都市が平常時に抱えるさまざまな都市問題に起因している点である。「高齢化」、「地域コミュニティの希薄化」、「弱者隠しの風潮」、「核家族化」に加えて「プライバシー」の問題が根底に存在している。行政的な問題に加えて、これらの社会的問題を象徴的に示しているのが災害弱者の問題であると理解するべきであろう。なお調査は国連大学の研究プロジェクト（自然災害に対する大都市の脆弱性に関する研究）の一環として行われたものである。

参考文献

- 1) 東京都地域防災計画 震災編（平成8年修正）〔本冊〕東京都防災会議 p.137
- 2) 平成6年度 区市町村防災事業の現況 東京都総務局 災害対策部 p.157
- 3) 地震時死傷問題に関する学際シンポジウム p.44
- 4) 平成3年 東京における地震被害の想定に関する調査研究 東京都防災会議
- 5) 平成9年 東京における直下地震の被害想定に関する調査報告書 東京都
- 6) 平成9年版 在留外国人統計（財）入管協会
- 7) 平成9年版 警察白書 p.228
- 8) 地震に関する地域危険度測定調査報告書 平成10年 東京都都市計画局 pp.187-267

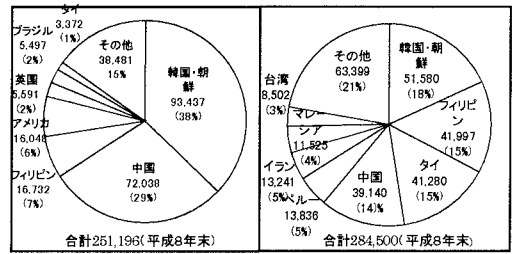


図1 東京都に登録されている外国人の内訳⁶⁾ 図2 国籍、地域別不法残留者数の内訳⁷⁾

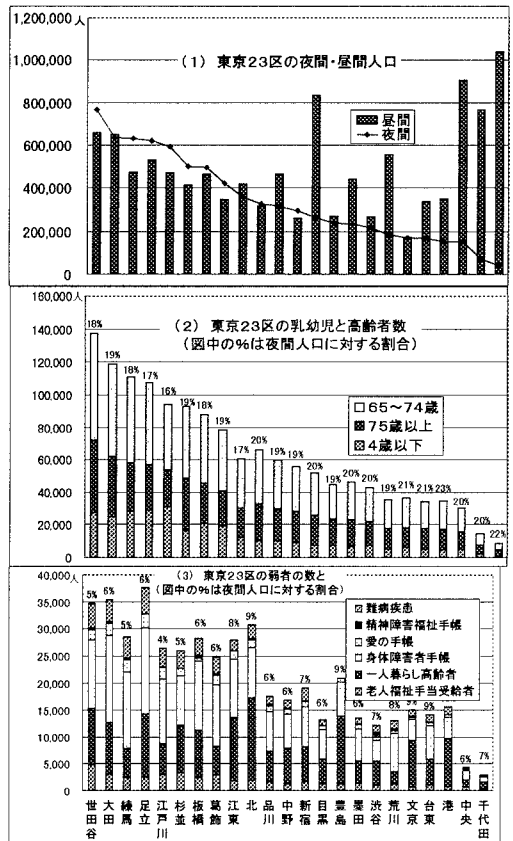


図3 東京23区の人口特性

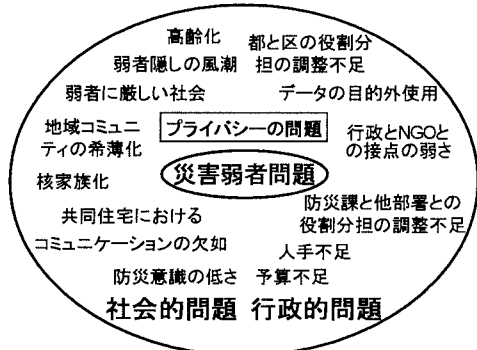


図4 災害弱者問題の背景にある社会的、行政的問題