

## 高齢避難困難者の避難問題とその地域的対応に関する研究\*

*Research on the Regional Assistance to the Advanced-age refugee*

片田敏孝\*\*・寒澤秀雄\*\*\*・山口宙子\*\*\*\*

*By Toshitaka KATADA, Hideo KANZAWA and Hiroko YAMAGUCHI*

### 1. 本研究の背景と目的

平成10年9月の高知水害<sup>1)</sup>、平成11年6月の西日本(広島)豪雨水害など、近年、各地で生じている自然災害の犠牲者の多くは、高齢者をはじめとする災害弱者で占められており、超高齢化社会の到来を間近に控え、その避難対策は緊急の課題となっている。とりわけ、身体的制約に加え、社会的にも孤立している人の場合、災害時の自力避難は困難になることが多く、そのような人(以降、避難困難者)の避難行動は、避難援助の有無に大きく委ねられることになる。

従来の地域コミュニティにおいて、災害時における避難困難者への避難援助は、身内や近隣住民がその任にあたってきた。しかし、近年の核家族化の進展は、身内からの避難援助の機会を確実に減少させるよう作用し、また、都市化の進展は、人間関係の希薄化によって、避難困難者の存在すら意識させなくなっている。このような背景の中で生じている地域コミュニティの避難援助機能の低下は、超高齢化社会の進展とあいまって、避難困難者からの犠牲者を増加させている。

そこで、著者らは、福島県郡山市に在住する要介護高齢者ならびに一般高齢者を対象として、平成10年8月末豪雨水害における避難行動の実態調査(以降、郡山調査)を行った<sup>2) 3)</sup>。これによると、介護サービスを受けている要介護高齢者の多くは、日常生活を送る上で身体的にも社会的にも多くの困難を有していることから、災害時の身内や地域コミュニティによる避難援助の有無は、要介護高齢者の人的被害の有無に直接影響することが明らかとなった。また、一般高齢者調査における独居・高齢者世帯に関する分析では、高齢者本人が援助ニーズを自覚しておらず援助が実現しな

かった人や、その必要性を自覚しつつも、人間関係の希薄化から近隣住民などに援助を要請できず、避難を諦めた高齢者が少なからず存在したことが確認された。しかしその一方で、郡山水害における高齢者の避難援助は身内のみならず近隣住民からも積極的に行われており、なかでも避難援助の要請を行った高齢者については、その全てで避難援助が行われるなど、地域コミュニティの重要性も明らかとなった。しかし、郡山水害で見られたような地域コミュニティによる避難援助活動は、避難困難者自らが援助要請を行う場合か、援助する側である地域住民が避難困難者の存在や置かれた状況を十分に把握している場合に行われるものであり、地域コミュニティの避難援助機能が低下しつつある今日においては、避難困難者への避難援助が行われにくい状況になりつつある。

このような問題意識のもと、本研究では、平成11年5月に群馬県桐生市の市街地の大半を占める28,365世帯(桐生市ハザードマップの浸水エリアに対応する地区)を対象とした大規模な調査を実施し、市内に居住する避難困難者の存在を把握した。また、避難困難者については、避難援助に対する希望の状況を、地域住民については避難困難者の避難援助に関する意識を調査し、援助される側と援助する側の避難援助に対する意識を明らかにした。本研究ではそれらの結果を紹介するとともに、避難困難者への避難援助が円滑に行われるための課題についても言及する。

### 2. 調査概要

本研究に直接関わる調査は、群馬県桐生市の一般世帯28,365世帯を対象として実施した。おもな質問項目は、避難困難者の存在状況、避難困難者の避難に関する基本属性、地域住民の避難困難者の存在把握状況、避難困難者の避難問題に対する地域住民の意識の現状などである。本調査の調査概要を表-1に示す。

\* キーワード：防災計画、避難困難者、地域コミュニティ、避難援助

\*\* 正会員 工博 群馬大学助教授 工学部建設工学科

(〒376-8515 群馬県桐生市天神町1-5-1 tel&fax:0277-30-1651)

\*\*\* 正会員 栃木県足利市役所

\*\*\*\* 学生員 群馬大学大学院工学研究科

表-1 調査概要

調査対象地域	群馬県桐生市 (桐生市洪水避難地域の浸水予想区域及び周辺)
調査期間	平成11年5月
調査方法	町内会経由の訪問配布・訪問回収 記名式
配布世帯	28,365世帯(票)
有効回答数	19,981票(70.4%)

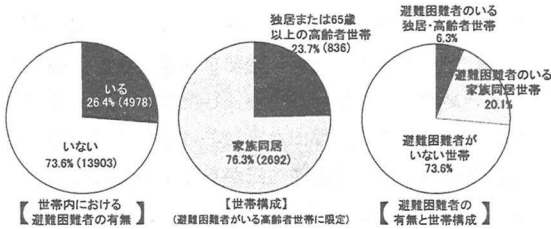


図-1 避難困難者の存在状況

### 3. 避難困難者の存在と現状の把握

#### (1) 避難困難者の存在状況

桐生市における避難困難者の存在状況、ならびにこれらの世帯の現状を図-1に示す。これによると、避難困難者が存在する世帯は回答者全体の4分の1以上であることがわかる。また、避難困難者の存在する世帯における世帯構成をみると、独居高齢者世帯または高齢者のみの世帯が23.7%占めている。これは全体の6.3%に相当し、桐生市内の16世帯に1世帯の割合で独居・高齢者世帯が存在することが明らかとなった。このような世帯の避難援助を行政に全てを委ねることは困難であり、地域ごとのコミュニティ単位での対応が不可欠であると考えられる。

#### (2) 避難困難者の避難に関する基本属性

ここでは避難困難者の身体的状況など日常生活の実態、身内や近隣住民からの援助の可能性を把握することで、洪水避難に際しての基本条件を把握する。図-2は避難困難者本人の身体状況や日常生活の状況をみたものである。これをみると、多くの避難困難者が身体に何らかの支障を抱えていることがわかる。また、独居・高齢者世帯に着目し、日常を気にかけてくれる身内がどこに住んでいるのかをみると、「自宅のすぐ近く」・「桐生市内」・「桐生市近隣」といったに身内からの早期避難援助が得やすい人は合わせて85%程度となっている。しかし、「その他」や「特にいない」と回答

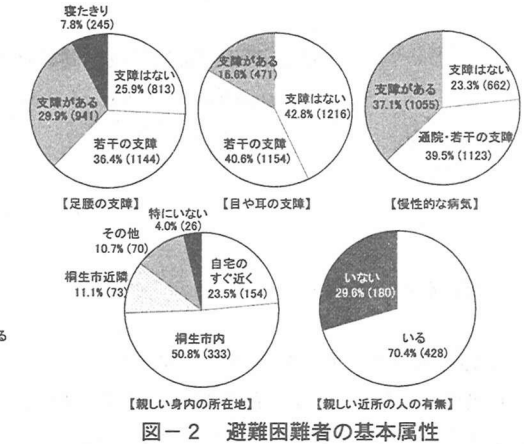


図-2 避難困難者の基本属性

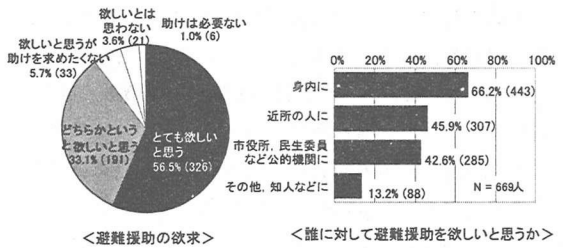


図-3 避難援助の希望の有無

した、災害時において身内からの援助が得にくい人も15%ほど確認できる。これらの人が緊急を要する事態に直面した場合、近隣住民からの援助が極めて重要になるが、日常の様子を気にかけてくれる近所の人の有無を見ると、近所との関わりを持たない人が29.6%存在していることがわかる。このような社会から孤立しやすい高齢者は、地域社会からの援助が実現しにくいと考えられ、高齢者自ら避難を要請しなければ、災害時において避難から取り残される危険性が高く、地域コミュニティによる避難困難者への積極的な避難援助体制の確立が望まれよう。

#### (3) 避難困難者の避難援助に対する意向

今日の地域社会における人間関係の希薄化は近隣住民からの避難困難者への避難援助活動を困難なものにしており、避難困難者自らが周囲に対し避難援助を要請しなければ、避難から取り残される可能性が高くなるものと思われる。そこで、以下では、このような避難困難者自らの避難援助に対する意向を把握する。

図-3において避難困難者が避難援助を希望するかどうかを見ると、援助を希望している人が約90%を占めている。しかし、自力避難が困難であるにもかかわらず、

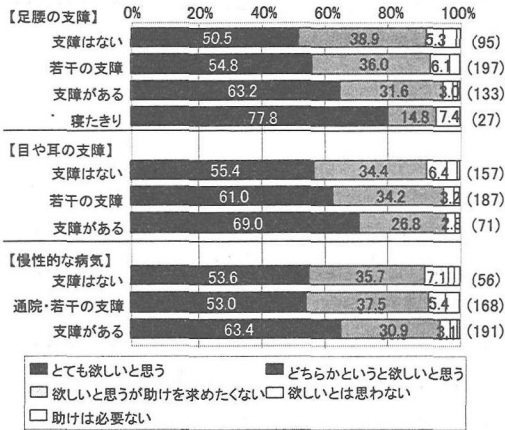


図-4 属性別にみた避難援助の希望

避難援助を希望しない人も10%ほど存在していることがわかる。また、誰に対して避難援助を希望するのかをみると、身内に対する希望が最も多く66%であったが、近所の人や公的機関に対しても40%以上の人が援助を希望しており、地域コミュニティによる避難困難者への避難援助の必要性が確認された。

次に属性別に避難援助の希望をみたものを図-4に示す。これをみると、身体的支障が重くなるにつれて避難援助を希望する割合が高くなっている。その一方で、寝たきりであるなど身体に重度の支障を抱えている人の中にも援助を希望しない人がいることがわかる。

郡山水害においては、身体的制約を抱え避難援助を希望しながらも実際に援助の要請を行わなかった人や、援助の希望すら持たなかった高齢者の存在が確認された。このように、高齢者の中には、援助が必要であってもそれを自覚しないケースや、遠慮といった高齢者特有の意識特性から、よほどの困難に直面しない限り援助を要請しないケースが多々見られ、援助ニーズが顕在化しにくい状況になっていると考えられる。このような問題は郡山市に限られたものではなく、緊急を要する事態に陥った場合、桐生市においても郡山市と同様の問題が起こりうるものと思われ、自ら避難援助を求めない避難困難者に対しては、行政や民生委員などの公的機関だけではなく、地域コミュニティなどの助ける側から避難援助の手を差し延べることが重要になるであろう。

#### 4. 避難困難者に対する地域住民の意識実態

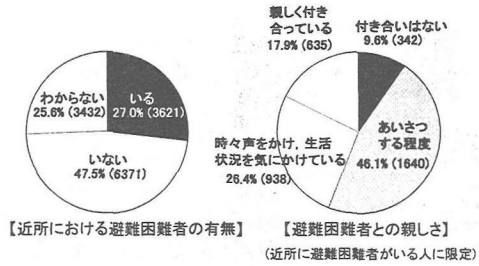


図-5 避難困難者の存在把握状況・親しさの程度

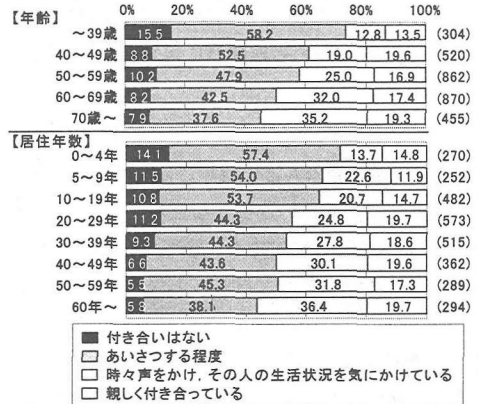


図-6 年齢階層別・居住年数別にみた 避難困難者との親しさの程度

#### (1) 地域住民による避難困難者の把握状況

前章において、避難困難者の中には、援助が必要と思われる状況であっても援助を希望しない人の存在が明らかとなり、避難援助が行き渡るには、近隣住民などからの避難困難者の存在把握をはじめとする積極的な援助活動の重要性が確認された。ここでは、援助する側である地域住民が近隣の避難困難者の存在を把握しているか否か、また、近所に避難困難者がいる場合において、その避難困難者との付き合いの程度をみていく。なお、以下は世帯内に避難困難者が存在しないと回答した人を対象として分析を行っている。

図-5は近所に避難困難者がいるのか否かその把握状況についてみたものである。これによると、自分の身のまわりに自力避難困難者がいると認識している人は27.0%に留まっている。また、「わからない」と回答した避難困難者に対して関心を示さない住民が25.6%と全体の4分の1以上を占めていることがわかる。このような住民は、仮に近所に避難困難者が存在していたとしてもその存在に気付かず、災害時においても避難困難者に対する援助行動を行えないことが予想され



【回答者年齢】	0%	20%	40%	60%	80%	100%
～39歳	22.4	53.1	24.4			(1649)
40～49歳	19.3	54.9	25.8			(1933)
50～59歳	20.2	49.5	30.3			(2988)
60～69歳	19.7	48.3	31.9			(2780)
70歳～	23.1	45.7	31.2			(1591)
【近所における避難困難者の有無】						
いる	17.5	50.8	31.8			(3470)
いない	22.8	47.4	29.8			(5938)
わからない	23.9	49.5	26.5			(3228)

【避難困難者の避難問題に関する地域住民の意識】

■ 市が責任を持って対応すべき  
 □ 市と町内会、地域住民が互いに協力することが重要  
 □ 町内会、地域住民が中心に積極的に対応すべき

図-7 避難困難者の避難問題に対する住民意識

る。

また、近所に避難困難者が存在していると認識している場合において、その人との親しさの程度をみると、「付き合いはない」・「あいさつする程度」という回答が約56%と半数以上を占めており、避難困難者の存在を把握している人についても、日常において親しく交際している人は17.9%に留まっていることがわかる。

次に、避難困難者との親しさの程度を年齢階層別や居住年数別にみたものを図-6に示す。これをみると、若年層ほど、または現在の居住地での居住年数が短い人ほど、付き合いはないと回答する割合が高くなる。以上のことから、地域内に多くの避難困難者が存在しているのにも関わらず、それを地域住民が十分に把握していないことが明らかとなった。そのため、災害時においては、地域コミュニティによる避難困難者への避難援助は十分に行われなことが危惧される。

(2) 避難困難者の避難問題に対する地域住民の対応

ここでは、避難困難者の避難問題に対して地域住民がどのような意識を持っているのかを把握する。

図-7は避難困難者の避難問題に関してどのように対応すべきかを地域住民に問うたものである。これをみると、市と町内会が協力して対応すべきという回答が48.7%と最も多くを占めており、「市と地域住民が互いに協力して対応すべき」が、「市が責任を持って対応すべき」とを上回っていることから、避難困難者の避難対策について住民側の積極的な自覚も伺える。一方、自宅近くに避難困難者がいないと認識している人や高齢者の存在を把握していない人は、避難困難者の対応を住民自らではなく行政に依存する傾向がある。

今後は、行政が地域住民に対して避難困難者の避難問題の重要性を認識させ、地域住民からの積極的な避

難援助の協力を働きかけることにより、避難困難者の存在把握や避難援助体制を確立する必要がある。

5. 高齢者の避難問題に対する今後の課題

本研究では、桐生市に居住する避難困難者の存在を把握し、避難困難者がおかれている状況や避難援助に対する意向、また、地域住民に対しては避難困難者の避難問題に関する意識について検討した。その結果、桐生市内には4世帯に1世帯の割合で自力避難が困難な人が存在しており、なかには独居世帯や高齢者のみの世帯も多く含まれていることが明らかとなった。また、避難困難者の中には、援助が必要であるにも関わらず援助を希望しない人も確認された。災害時においては、このような避難困難者に対し、行政のみならず地域住民の積極的な避難援助活動の実施が求められる。しかし、援助する側である地域住民の多くが、避難困難者の存在を把握していないため、避難困難者に対する避難援助活動は十分に行われな状況に陥ることが危惧される。

避難困難者による人的被害を最小に食い止めるためには、地域社会の人々が互いに助け合うという共通認識が必要である。例えば、東京都は、高齢者の日常生活やニーズを把握することを目的に、「支え合いネットワーク」といった住民参加型の高齢者支援対策を検討しており、避難困難者の避難援助は、このような日頃からの地域コミュニティによる人間関係の形成が必要不可欠であると考えられる。

参考文献

- 1) 高知県(1999)：「平成10年9月豪雨災害の記録」
- 2) 中国新聞社：中国地方豪雨災害情報、中国新聞社ホームページ、1999
- 3) 群馬大学片田研究室(1999)：「平成10年8月末集中豪雨災害における郡山市内の要介護高齢者の避難行動に関する調査報告書」
- 4) 群馬大学片田研究室(2000)：「平成10年8月末集中豪雨災害における高齢者の避難行動と避難援助に関する調査報告書」
- 5) 片田敏孝、寒澤秀雄、山口宙子(2000)：洪水時における独居・高齢者世帯への避難援助に関する研究、福祉のまちづくり研究会
- 6) (財)長寿社会開発センター(1998)：「介護支援専門員標準テキスト」
- 7) 室崎益輝(1988)：高齢化社会における地域防災計画、都市計画No.152
- 8) 東京都：「見守りのネットワークに関する検討委員会最終報告」、東京都ホームページ、1997