

はじめに

近年の災害では、高齢者・障害者等の災害時要援護者^{*1}の避難のあり方が大きな行政課題となっている。平成16年に発生した水害の死者・行方不明者227名のうち、約6割が65歳以上の高齢者であったことなどから、近年はこれら災害時要援護者の避難支援のあり方が各方面で検討されているが、その後も、平成21年7月の中国・九州北部豪雨災害において7名が死亡した特別養護老人ホーム「ライフケア高砂」、平成22年10月の鹿児島県奄美大島の豪雨災害において2名が死亡したグループホーム「わだつみ苑」の被災事例は、記憶に新しいところである。また、平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震においても、津波で大きな被害を受けた岩手・宮城・福島3県の沿岸37市町村の住民全体に占める死者・行方不明者の割合が1%弱であるのに対し、障害者では死者・行方不明者の割合が2倍以上の2.5%であったことが報告されているほか、年齢のわかった死者の半数以上が65歳以上の高齢者であったことなども報道されている。

災害時要援護者は、自身での防災情報取得や避難行動が困難であり、可能であれば、災害時要援護者は災害時に避難行動が必要ない居住環境にて生活できることが望ましい。しかし実際には、全国の災害時要援護者利用施設のうち、約27%の施設が浸水想定区域内に立地しているほか、施設以外に居住する災害時要援護者を含め、極めて多くの災害時要援護者が水害によって被災するリスクを抱えながら生活しているのが現状である。

災害時要援護者を水害から守るためには、災害時要援護者自身、または関係者が、避難の判断に必要な情報等を確実に入手でき、なおかつ災害時要援護者を安全な避難先へ誘導できる避難支援体制を確立する必要がある。

水害時の避難支援には、早期の避難支援体制への移行、迅速な避難行動の実施が必要であり、その避難行動の判断には、河川情報を活用する方法がある。しかし、河川水位の予測精度や防災情報の認知度が低いことや、活用側の情報リテラシーの問題等から、現段階で河川情報は十分活用されているとは言えない状況である。

災害時要援護者の居住形態は、災害時要援護者利用施設での居住とそれ以外の一般住宅での居住の2通りに区分される。前者の場合は、災害時要援護者利用施設の管理者が防災情報を取得し、集団で避難行動を行うことが考えられる。後者の場合は、災害時要援護者個人^{*2}、または関係者が防災情報を取得し、関係者が支援し避難行動

を行うことが考えられる。

本調査は、水害時の災害時要援護者の円滑な避難を支援する河川情報提供のあり方を検討するため、市町村と災害時要援護者利用施設管理者における防災対策や情報利用の実態をアンケート調査により分析・整理したものである。

※1 「災害時要援護者」

災害時要援護者とは、内閣府の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」によると、「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」である。一般的には高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等が該当する。従来は「災害弱者」とも呼ばれていた。また、日常的には健常者であった者が被災により負傷した場合や、健常者の外国人も日本語で災害情報が理解できない場合は、災害時要援護者に該当することとなる。

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」は、平成16年7月新潟・福島豪雨等で多くの高齢者が犠牲になったことから、内閣府「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者の避難支援に関する検討会」により平成17年3月にとりまとめられ、さらに、内閣府「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」により新潟県中越地震等における対応状況等も踏まえつつ検討が進められ、平成18年3月に改訂されたものである。

このガイドラインに基づき、市町村では、具体的な避難支援計画として、災害時要援護者支援に係る全体的な考え方と要援護者一人ひとりに対する個別計画（名簿・台帳）で構成される避難支援プランの策定が進められている。

また、平成17年の水防法改正により、災害対策基本法に基づく市町村地域防災計画には、浸水想定区域内の災害時要援護者利用施設の名称・所在地・洪水予報等伝達方法を定めることとなった。

なお、災害時要援護者の定義については、水防法等における法律上の定義はなく、水防法の災害時要援護者利用施設についても「主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に防災上の配慮を要する者が利用する施設」とされており、どのような施設を地域防災計画に位置付けるかについては、地域の実情に照らして市町村が判断することになっている。

※2 「災害時要援護者個人」

災害時要援護者施設には居住しておらず、一般住宅に居住している災害時要援護者について、本文中では「災害時要援護者個人」としている。