

地区防災計画と地域コミュニティの活性化(2) 〜早期避難と避難行動要支援者個別支援計画〜

跡見学園女子大学教授

鍵屋 一



早期避難の自分ルール

これまで、国は大きな災害があるたびに被害を分析し、新たな知見、対策を加えたガイドラインを作成して、自治体や関係団体に示



宮古島伊良部南地区での地区防災計画ワークショップ(2019年9月3日筆者撮影)

してきた。しかし、東日本大震災、九州北部豪雨災害、西日本豪雨災害など、住民の早期避難が必要な災害において、十分な成果を上げていくかは、疑問の残るところである。

早期避難の成否は、結局は住民一人一人の決断にかかっている。その決断を正しく導くためには、行政からの避難勧告等の発令、マスメディア等による情報提供はもちろん重要であるが、自助として住民が正しく決断をするための教育、計画、訓練の場や機会が必要だ。

例えば、津波災害の場合は、次のようなものである。

①この地域には地震発生後、何分でもmの高さの津波が来る可能性があるか。
②地震の揺れから身を守るために何をすべきか。

- ・事前になすべきことは、住宅の耐震性確保や家具の転倒防止。
- ・動ける程度の揺れなら、丈夫な机の下等、安全な場所に移動する。
- ・古い家ならすぐに外へ出る。

・全く動けないほど強い揺れなら、落下物から身を守るダンゴムシのポーズを取る。

③家を出るまでに何分かかるか。着替え等に時間がかかる就寝時を基準に考える。「家の中は大きな揺れとともに停電して真っ暗」という前提条件で考える。

・避難時には、どのような服装、靴で逃げるか。

・暗闇の中で着替えるのに何分かかるか。

・避難時には何を持っていくか。

・必要なものを探して取り出し、リュックサック等に入れて背負うのに何分かかるか。

・家を出るまで何分かかるか。

④避難場所まで歩いて何分かかるか。③と同じく夜間停電時を基準にする。暗闇の中で避難するが、その最中に余震があったり、隣近所が気になったりするという前提条件で考える。

- ・安全な避難場所は分かるか。
- ・暗闇の中で避難場所に行くまでに何分かかるか。

Risk Management

これらを、一人一人で考えて確実な成果を上げるのは難しい。そこで、地区防災計画作成のワークショップを活用する。地域住民が学び、話し合いながら「早期避難の自ルール」を事前に作ることで、防災が「わが事化」する。

ここで大切なのは、数字で明確に示すことだ。「迅速に」「早期に」「可能な限り早く」という言葉で伝えても、受け取る住民はそれぞれ違ったイメージを持つ。例えば10分以内に10mの津波が来ることが想定されるなら、安全を考慮し、着替えや緊急物資の持ち出しも含めて、「5分以内に高さ10m以上の場所に移動しよう」という計画になる。それが確実にできるかどうかを検証するのが、避難訓練だ。できることを確認したら、それは自分の避難ルールになる。

時間がかかるなら着替えはともかく、何も持たないで避難してどうか。持ち物を持たなくとも、時間内に徒歩避難できない場合は、地域で話し合っ、そのような人だけは車避難を認めることも考えられる。

避難行動要支援者個別計画の課題

それでは、高齢者や障害者等、自分だけでは車避難も困難な避難行動要支援者はどうしたら良いだろうか。

2013年8月の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」(内閣府)での主な流れは、次のようになっていた。

・市町村が基準を設定し、避難行動要支援者名簿を作成する。

・市町村長は、平常時から名簿を提供することに同意を得られた避難行動要支援者について、消防機関や都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織等の避難支援等関係者に名簿情報を提供する。

・地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、市町村又はコーディネートター(民生委員等)が中心となつて、避難行動要支援者と打ち合わせ、具体的な避難方法等について個別計画を策定する。

・発災又は発災の恐れが生じた場合は、本人同意の有無に関わらず、名簿を避難支援者に提供する。

・名簿情報の提供に同意した者については、避難支援者が中心となつて事前に定められた個別計画等に基づき、避難行動を支援する。名簿情報の提供に同意していない者についても、可能な範囲で支援を行うよう協力を求めることができる。

(傍線部は筆者による)

最も難しいのは、避難行動要支援者の「個別計画」の作成である。果たして、市町村や民生委員が、それぞれに事情を抱えた避難行

動要支援者と地域住民との間に入って、具体的な個別計画を作成することができるだろうか。十分な人員とノウハウはあるだろうか。ある市の担当者から聞いた話では、7万人の避難行動要支援者がいて、この5年間、懸命に取り組んできたが、個別支援計画ができたのは千人を少し超えた程度であった。さらに、毎年の更新作業が必要になる。

コミュニティのつながりが強い地域であれば、避難行動要支援者一人一人に、避難支援者が寄り添って支援に当たることができる。しかし、コミュニティのつながりが弱くなると難しい。コミュニティだけに頼ったこの取り組みでは、うまくいかないことが明らかだと言えるのではないだろうか。

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長(兼務)、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士(情報学)。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、(社)福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』など