

Evacuation Assistance for People with Special Needs in Time of Disasters during the 2009 Hyogo-Ken Sayo Flooding Disaster

「2009年兵庫県作用水害における要援護者避難支援に関する研究」

Kaazuyoshi OHNISHI^{1*} Katsushige TAKEBA^{1*}

^{1*} Graduate School of Engineering, Kobe University, Japan

Abstract

This study aims to clarify how commissioned welfare volunteers could play a role of evacuation assistance for people with special needs in case of flood disaster which occurred in Sayo-cho, Hyogo prefecture by Typhoon 9th in August, 2009. Both questionnaire research and interview was conducted to commissioned welfare volunteers. As a result we found that the delay of official evacuation council caused some confusion. As commissioned welfare volunteers had not got enough information on evacuation assistance from local government it was difficult to decide and initiate early evacuation against flood disaster. Development of collaboration with community manpower is inevitable for effective evacuation assistance on elderly and disabled people.

Keywords : *Commissioned community welfare volunteers, People with special needs, Typhoon 9th in August, 2009, Questionnaire and interview research*

1. Introduction

平成21年8月9日から10日にかけて日本を襲った台風9号は、兵庫県・岡山県を中心に全国で被害をもたらした。兵庫県佐用町では、町内を流れる佐用川・千種川が増水し、死者18名、行方不明者2名を出した^{1)~4)}。この中には、浸水が始まってから避難した住民が流されて死亡した例もあり、避難勧告の遅れが指摘されている。特に、避難勧告前の避難準備情報の発令が久崎地区のみであったことは、災害時要援護者対応にとって問題であった。

平成16年の一連の水害等で、避難勧告等（避難準備（要援護者避難）情報、避難勧告及び避難指示）を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないこと、住民への迅速確実な伝達が難しいこと、避難勧告等が伝わっても住民が避難しないことが課題としてあげられた。

そのため、避難に時間や支援を要する高齢者や障害者等に避難準備を早めに促すことが必要として、平成17年内閣府は、避難準備情報を制度上位置づけ、市町村に避難準備情報等の判断基準を事前に定めた上で災害時に発令することとした⁵⁾。避難準備情報の発令は、人的被害の危険性がより不確実な段階で、「空振り」となるおそれを承知しつつ、人命の安全確保を優先し、避難を促す情報を発令することを明確に位置づけている。それにより、平成17年に発生した新潟県での水害の際に、三条市や長岡市などにはじめて適用された。しかしその後の市町村の対応を見ていると、避難勧告等の情報は必ずしも段階的に発令されているとはいえない。

佐用町においても、避難勧告等の遅れにより民生委員・児童委員（本稿では「民生委員」と称す）独自で避難の呼びかけの判断を迫られるなど戸惑いが見られたことは、災害時要援護者対応にとって課題となった。

災害時要援護者に関する研究は、様々な分野で取り組まれており、要援護者の避難行動の研究^{6)~9)}、要援護者支援の研究^{10)~12)}など数多くなされている。例えば、文献11)では、2007年能登半島地震の事例に基づいて、地震の発災直後に行われた地域、行政、介護保険事業者による要援護者への対応について、災害時要援護者対応過程を時系列上に明らかにして、地域・介護保険事業者・行政組織ごとに整理し、各組織の災害対応状況の変化の過程の分析を行っている。

また、災害時要援護者対策の重要性は、防災行政の大きな関心事の一つとなっている。しかし、多くの場合個人情報保護の観点からその所在情報を地域全体で共有することについては、克服すべき障害やいくつかの懸念が存在するため、思うように進んでいない。

こうした現状を踏まえ、地域の在宅の高齢者等の状況をきめ細かく把握している民生委員が有する情報を災害時に活用することの有用性について、文献12)などでも指摘されている。しかし、実際に災害時に民生委員が避難支援にどのような役割を果たしたかについての実態論的研究は少なく、今後の研究の蓄積が待たれるところである。

そこで本研究では、日頃から要援護者を把握し、支援のキーマンとなる民生委員の視点から、災害時要援護者に対する民生委員等による避難支援活動の実態について把握することを目的に、要援護者の情報を把握している

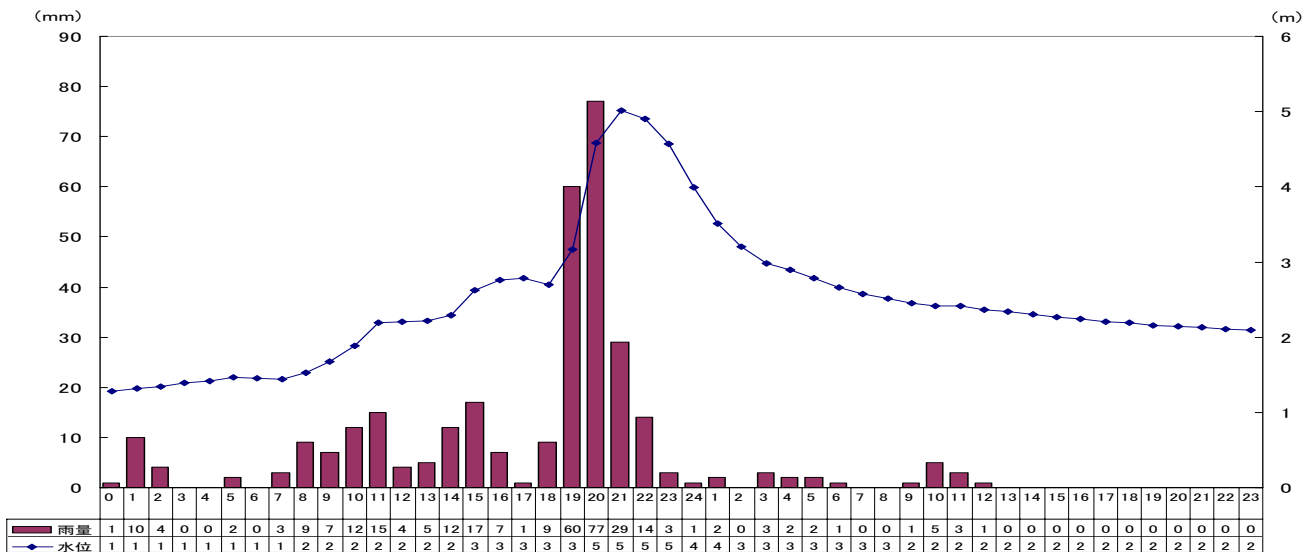


Fig 1 Change of water level and rainfall of Sayo river on the day

Table1 Rain fall in Sayo town (気象庁)

1 hour/ MAX	89.0 mm (9 日 till 21:17)
24hour	327.0mm(9 日 till 23:50)
Total (this event)	349.5mm

Table2 Damage of houses

Full damage	Big damage	Half damage	Food level	
			Over floor	Under floor
140	246	534	155	742

Table3 Human casualties

1	河川敷で水没した車両から 54 歳男性が遺体で発見
2	自宅で 86 歳女性が水死
3	自宅近くで 81 歳女性が水死
4	濁流に巻き込まれて 3 名が死亡 (40 歳女性, 16 歳女性, 4 歳女児)
5	佐用川付近で 72 歳男性が遺体で発見
6	幕山川付近で 2 名が遺体で発見 (40 歳男性, 7 歳男児)
7	佐用川沿いで 32 歳女性が遺体で発見, 円光寺西側付近で 49 歳男性が遺体で発見

8	横坂集落で 40 歳男性が遺体で発見
9	見土路橋で 54 歳男性が遺体で発見
10	山脇大橋東側で 47 歳女性が遺体で発見
11	仁位集落で 14 歳男性が遺体で発見
12	上月三叉路付近で身元不明の女性が遺体で発見
13	上月地区で 48 歳男性が遺体で発見
14	仁位集落で 15 歳女性が遺体で発見
15	他 2 名行方不明

(announced on 2009.Sep.11 AM11 : 30 from national government)

Table4 The House Damage of Commissioned welfare volunteers in community

	Over floor	Under floor	NA	Total
佐用地区	3	3	6	12
上月地区	5	5	5	15
南光地区	0	3	7	10
三日月地区	0	1	7	8
計	8	12	25	45

(調査協力者数のみ)

평성 21년 태풍 9호 사요우초 수해에 있어서의 요 원호자 대응

—민생위원 앙케이트·인터뷰 조사를 통해서—

Kaazuyoshi OHNISHI¹ · Katsushige TAKEBA²

Graduate School of Engineering, Kobe University, Japan

¹ 고베대학교 대학원 공학연구과 준교수·공학박사
Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Kobe University, Dr. Eng

² 고베대학교 대학원 공학연구과 박사후기과정
Graduate School of Engineering, Kobe University

1. 연구의 배경과 목적

평성 21년 8월 9일부터 10일에 걸쳐서 일본을 덮친 태풍 9호는, 효고현·오카야마현을 중심으로 전국에서 피해를 가져왔다. 효고현 사요우초에서는, 마을 안을 흐르는 사요천과 치쿠사천이 증수하여, 사망자 18명, 행방불명자 2명이 발생했다^{1)~4)}.

이중에서는 침수가 시작되고 나서 피난한 주민이 흘러가 사망한 예도 있어, 피난 권고의 지연이 지적되고 있다. 특히, 피난 권고전의 피난 준비 정보의 발령이 쿠자키 지구뿐인 것은, 재해 시 요 원호자 대응에 있어서 문제였다.

평성 16년의 일련의 수해 등으로, 피난 권고 등(피난준비(요 원호자 피난) 정보, 피난 권고 및 피난 지시)를 적절한 타이밍에 적당한 대상 지역에 발령 되어 있지 않은 것, 주민에게 신속 확실한 전달이 어려운 일, 피난 권고 등이 전해져도 주민이 피난하지 않는 것이 과제로서 줄 수 있었다.

그 때문에, 피난에 시간이나 지원을 필요로 하는 고령자나 장애인 등에 피난 준비를 빨리 재촉하는 것을 필요로 하고, 평성 17년 내각부는, 피난 준비 정보를 제도상 평가해 시읍면에 피난 준비 정보 등의 판단 기준을 사전에 정한 다음 재해 시에 발령하는 것으로 했다.⁵⁾ 피난준비 정보의 발령은, 인적 피해의 위험성이 보다 불확실한 단계에서, 「헛손질」이 될 우려를 알면서, 인명의 안전 확보를 우선으로, 피난을 재촉하는 정보를 발령하는 것을 명확하게 평가하고 있다. 그것에 의해, 평성 17년에 발생한 니가타현에서의 수해 시에, 산죠시나 나가오카시 등에서는 처음으로 적용되었다. 그러나 그 후의 시읍면의 대응을 보면, 피난 권고 등의 정보는 반드시 단계적으로 발령되고 있다고는 말할 수 없다.

사요우초에 있어서도, 피난 권고 등의 지연에 의해 민생위원·아동위원(본고에서는 「민생위원」이라고 함) 독자로 피난의 요청의 판단을 재촉 당하는 등 당황스러움을 볼 수 있던 것은, 재해 시 요 원호자 대응에 있어서 과제가 되었다.

재해 시 요 원호자에 관한 연구는, 여러가지 분야에서 임해지고 있어 요 원호자의 피난 행동의 연구^{6)~9)}, 요 원호자 지원의 연구^{10)~12)}등 많이 되고 있다. 예를 들면, 문헌 11)에서는 2007년 노토반도(현재 이시카와현) 지진의 사례에 근거하고, 지진의 발재직후에 행해진 지역 행정, 개호보험 사업자에 의한 요 원호자에게의 대응에 대해서, 재해 시 요 원호자 대응에 있어서, 재해 시 요 원호자 대응 과정을 시계열상에 분명히 하고, 지역·개호보험 사업자 행정 조직마다 정리해, 각 조직의 재해 대응 상황의 변화의 과정의 분석을 실시하고 있다.

또 재해 시 요 원호자 대책의 중요성은 방재 행정의 큰 관심사의 하나가 되고 있다. 그러나, 많은 경우 개인 정보 보호의 관점으로부터 그 소재 정보를 지역 전체로 공유하는 것에 대하여는, 극복해야 할 장애나 몇 개의 염려가 존재하기 때문에, 생각하는 것처럼 진행되지 않았다. 이러한 현상을 근거로 하여 지역의 재택의 고령자 등의 상황을 치밀하게 파악하고 있는 민생위원이 가지는 정보를 재해 시에 활용하는 것의 유용성에 대해서, 문헌 등에서도 지적되고 있다. 그러나, 실제로 재해 시에 민생위원이 피난 지원에 어떠한 역할을 완수했는지에 대한 실태론적 연구는 적고, 향후의 연구의 축적이 기다려지는 중에 있다.

거기서 본 연구에서는, 평소부터 요 원호자를 파악하고, 지원의 키맨이 되는 민생위원의 시점으로부터, 재해 시 요 원호자에 대한 민생위원 등에 의한 피난 지원 활동의 실태에 대해 파악하는 것을 목적으로, 요 원호자의 정보를 파악하고 있는 민생위원·아동위원 협의회에 협력을 요구 조사를 실시했다. 앙케이트 및 인터뷰 조사를 통해서, 민생위원에 의한 요 원호자의 대응과 향후의 과제를 파악하는 것으로 했다. 또 당초는 극심 지구에 있어서의 주민에 대한 실태 조사도 예정하고 있었으나 사요우초 당국에서 이미 검증을 위한 주민 조사를 준비 중이며, 재해 주민의 복구 활동 등에 지장이 생긴다는 이유로 연구기관에 의한 개별 조사에 대한 모든 협력을 거부하고 있어 실시를 보류하라는 취지의 강한 요청이 있었기 때문에 실시 하지 않았다.