第 5 章

河川洪水時における
避難困難者の避難問題

5-1　はじめに 5-1
5-2　桐生市における避難困難者の存在状況 5-3
5-3　避難困難者の避難に関する基本属性 5-5
　5-3-1　避難困難者の身体的状況と日常生活の状況 5-5
　5-3-2　独居・高齢者世帯の親戚・近所との付き合い 5-7
5-4　避難困難者の避難意向 5-9
　5-4-1　避難意向の有無 5-9
　5-4-2　避難援助の希望 5-12
　5-4-3　避難場所の意向 5-14
　5-4-4　避難手段の意向・徒歩での避難の可能性 5-15
5-5　地域住民による避難困難者の避難問題に関する意識実態 5-17
　5-5-1　地域住民による避難困難者の存在把握状況 5-17
　5-5-2　避難困難者の避難問題に対する地域住民の意識 5-19
5-6　まとめ 5-20

5-1　はじめに

5-1-1　近年の災害時における災害弱者の避難問題と社会的背景

平成 10 年 9 月の高知水害、平成 11 年 6 月の西日本(広島)豪雨災害、同年 9 月の熊本高潮災害など、近年、毎年のように各地で発生している豪雨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迎え、その対策は猶予の許されない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､災害時における自力での避難が困難になることが多く､このような人の避難行動は、周囲からの避難援助に委ねられることになる。

近年、災害の犠牲者の多くを高齢者が占める背景には、少子高齢化・核家族化の進展により高齢独居者や高齢者のみで居住する世帯が急増していることに加え、地域コミュニティが都市化するなか、住民間の人間関係が希薄化していることにより、社会的に孤立する高齢者が増えてきていることが大きく影響していると考えられる。

従来の地域コミュニティにおいて、災害時における高齢者など災害弱者に対しての避難援助は、世帯内もしくは身内や近隣住民の間で行われていた。しかし、近年においては、核家族化の進展によって身内からの援助の機会が確実に減少していることや、都市化の進展による人間関係の希薄化から、援助を必要とする避難困難者の存在を意識しないなど、身内や地域住民間の相互扶助が困難になりつつある。

このような背景の中で生じている地域社会での避難援助問題は、高齢社会の到来により一層深刻な状況になるものと予想される。

5-1-2　平成 10 年８月末郡山水害時における高齢者の避難実態とその問題点

群馬大学工学部建設工学科片田研究室では、平成 10 年 8 月末の豪雨災害時における高齢者の避難行動に関する実態と問題点を明らかにするため、福島県郡山市の一般世帯 2000 世帯を対象とした調査(以降、一般世帯調査)と、郡山市内の要介護高齢者を対象とした調査(以降､要介護高齢者調査)と､郡山市内の老人クラブに所属している高齢者を対象とした調査(以降、老人クラブ調査)をそれぞれ実施している。

この３つの調査において明らかになったことは、一般世帯調査では、高齢者のいる世帯の避難率はいない世帯の避難率に比べ低く、高齢者の存在が避難率を低くするよう作用していること(この詳細は｢平成 10 年 8 月末集中豪雨災害における郡山市民の対応行動に関する調査報告書：群馬大学片田研究室編、平成 11 年 1 月｣にまとめられている)、また、要介護高齢者調査では、介護ヘルパーを要請する高齢者は、日常の生活に困難を有するのみならず、社

会的にも孤立する傾向が強く、災害時に避難を要する事態に接してもその対応は極めて困難な状況に置かれることが具体的に示された(この詳細は「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：群馬大学片田研究室編、平成 11 年 1 月」にまとめられている)。さらに、老人クラブ調査からは、一人暮らしの世帯または 65 歳以上の高齢者のみの世帯（以降、「独居・高齢者世帯」）に対する避難援助に関して、客観的には援助が必要である身体的状況にある高齢者においても、その必要性に気付かない、希望しない、要請しない、といったように援助ニーズを顕在化させない傾向が強く、結果的に援助が行き渡らなかった高齢者も存在したことが確認された(この詳細は「平成 10 年 8 年末集中豪雨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：群馬大学片田研究室編、平成 12 年 3 月」にまとめられている)。

5-1-3　本調査における避難困難者の避難問題に関する検討の視点

群馬大学片田研究室では前述のように郡山水害を事例として、高齢者など災害弱者の避難に際しての様々な問題を明らかにした。このような事態は最近の豪雨災害からも明らかなように、ある特定の地域に限られた問題ではなく、全国どの地域も抱えている問題であると思われる。また、郡山水害時における独居・高齢者世帯に対する避難援助の実態から、災害弱者の避難問題の対応として地域住民の役割が重要であることが明らかとなった。しかし、郡山水害で見られたような地域社会による避難援助活動は、災害弱者自らが援助要請を行う場合や、援助する側である地域住民が災害弱者の存在やおかれた状況を把握している場合に行われるものであり、都市化に伴う人間関係の希薄化によって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、地域内での災害弱者に対する避難援助が行われにくい状況になりつつあると思われる。

そこで、本調査では、自力での避難が困難な人（以降「避難困難者」）の現状と避難困難者の避難問題に対する地域住民の意識を明らかにするため、避難困難者に関する質問項目を調査票の中に加えた。本章は、本調査の避難困難者に関する質問項目のみを分析したしたものであり、援助を受ける側である避難困難者については、避難や避難援助の希望に関する意識を、また援助を行う側である地域住民については、避難困難者の避難問題に関する意識を明らかにし、援助を受ける側と援助を行う側の避難援助に対する意識を把握することを目的としている。

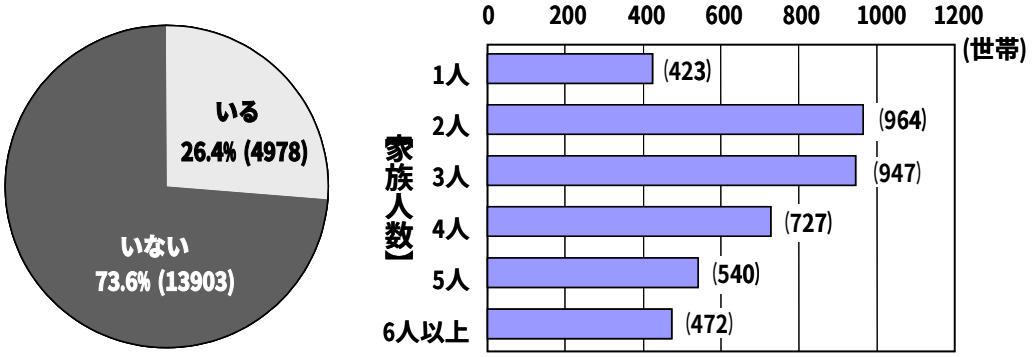
5-2　桐生市における避難困難者の存在状況

群馬県桐生市では、昭和 22 年のカスリン台風や翌年のアイオン台風時に、市内を流れる渡良瀬川や桐生川が破堤し大きな被害を受けている。今後、桐生市においてこのような洪水が発生した場合、近年各地で発生している洪水災害と同様、高齢者をはじめとする避難困難者が犠牲者となることが懸念される。

このような問題意識のもと、ここでは、桐生市における避難困難者の存在を確認していく。

point
- **避難困難者が存在する世帯は、本調査の回答世帯の全体の４分の１以上を占めている。**
- **そのうち独居・高齢者世帯は 24%であり、これらは避難の際に身内や近隣住民など周囲からの援助が必要となる。**

・図 5-1 は桐生市内における避難困難者の存在状況をみたものである。これによると、避難困難者の存在する世帯が本調査の回答世帯の 4 分の 1 以上(26.4%、4,978 世帯)占めていることがわかる。さらに、家族人数別に見ていくと、2～3 人家族において避難困難者が多く見られる。また、1 人暮らしの避難困難者が 423 世帯存在している。



(A)世帯内における避難困難者の有無　　(B)避難困難者存在世帯の家族人数

図 5-1　世帯内における避難困難者(災害弱者)の有無

・図 5-2 は避難困難者のいる世帯の世帯構成を示したものである。これをみると、避難困難者のいる世帯のうち独居・高齢者世帯が 23.7%を占めている。以上のことから、避難困難者のいる独居・高齢者世帯は、桐生市内の 16 世帯に 1 世帯の割合(6.3%)で避難困難者のいる高齢者世帯が存在することが明らかとなった。このような世帯に対しては、災害時の際に周囲からの避難援助が必要となるものと思われる。

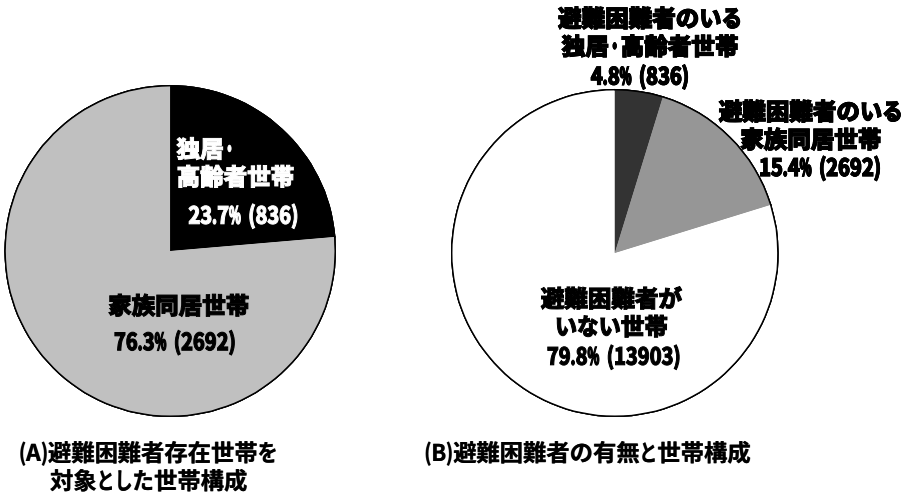


図 5-2　世帯内における避難困難者の有無と世帯構成

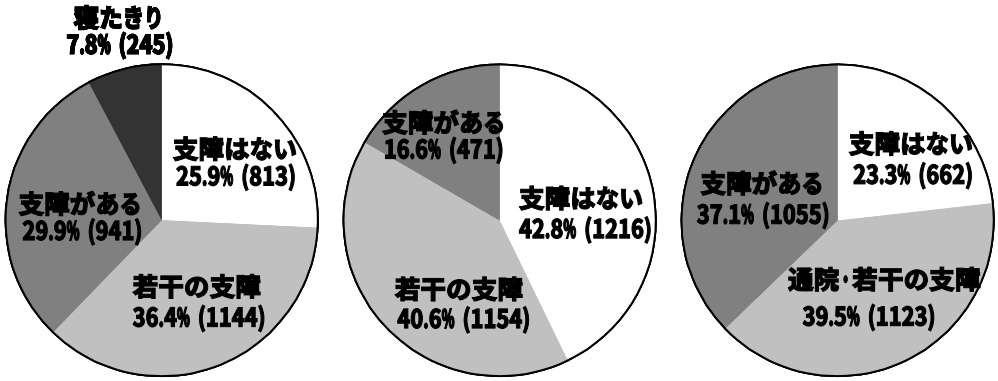
5-3　避難困難者の避難に関する基本属性

これまで見たように、桐生市内には多くの避難困難者存在世帯が存在していることが確認された。ここでは、避難困難者の身体的状況など日常生活の実態を把握するとともに、避難困難者のなかでも、社会的援助が得られにくいと考えられる高齢独居者や高齢者のみの世帯に着目し、このような高齢避難困難者の平時における身内や近隣住民とのつきあいの状況を把握する。なお、3 節から 4 節までは高齢避難困難者が存在する世帯を分析の対象とし、5 節においては避難困難者が存在しない世帯を対象として分析を行っている。

5-3-1　避難困難者の身体的状況と日常生活の状況

point　**・自力での避難が困難であると回答した人の中には足腰に重い支障を抱える人や寝たきりの人、目や耳に重い支障を抱える人、その他慢性的な病気を抱えている人など、日常生活を営む上でも困難を抱えている人が多く存在し、このような人が独居・高齢者世帯にも多く見られる。**

・図 5-3 は、避難困難者が存在する世帯に対して、避難困難者本人の足腰・目や耳の状態や、高血圧や糖尿病など慢性的な病気の有無といった避難に関わる避難困難者の身体的状況をみたものである。これをみると、足腰に重い支障を持つあるいは寝たきりの人(37.7%)、目や耳に重い支障を抱えている人(16.6%)、高血圧や糖尿病などの慢性的な病気で日常生活に支障がある人(37.1%)といった身体に支障を抱えた高齢者の存在が確認された。



(A)足腰の支障　(B)目や耳の支障　(C)慢性的な病気

図 5-3　避難困難者の身体的支障の有無

・図 5-4 は、世帯構成別に避難困難者の身体的状況を示したものである。これをみると、足腰に重い支障がある、寝たきりの人を合わせると 32.4%、目や耳に重い支障を持つ人が 17.1%、高血圧や糖尿病などの慢性的な病気で重い支障を抱えている人は、通院をし、日常生活に若干の支障がある人を含め 45.1%と、緊急を要する事態に世帯内での援助の取得が比較的難しいと思われる独居・高齢者世帯において、身体にさまざまな困難を抱えている高齢者が少なからず存在していることがわかる。このような独居・高齢者世帯では、災害時において親戚などの身内や近所からの援助が必要とされるものと思われる。

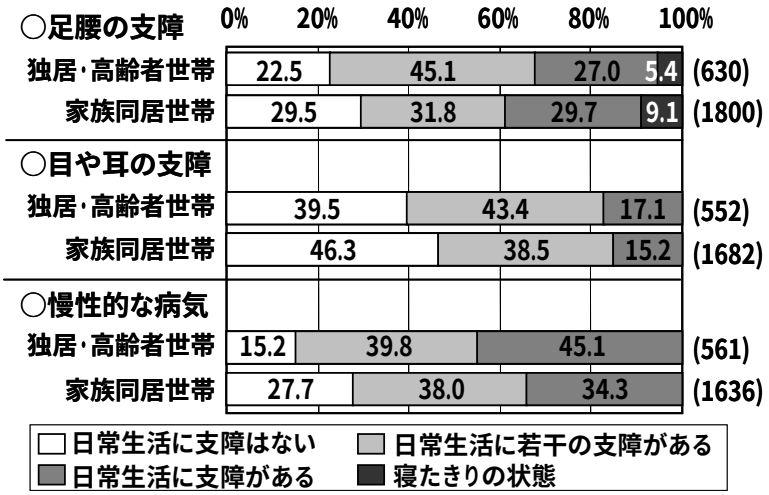


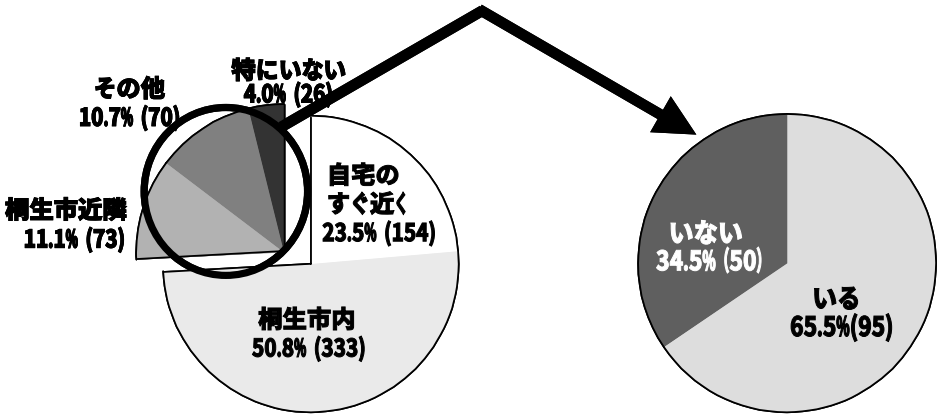
図 5-4　世帯構成別に見た避難困難者の身体的状況

5-3-2　独居・高齢者世帯の親戚・近所との付き合い

point	・自力での避難が困難である独居・高齢者世帯の中には、日常気にかけてくれるような身内が遠方に住んでいる人や、そのような身内のない人が 15%、また、日常近所との関わりのない人が 30%近くも存在しており、このような高齢者は災害時において避難から取り残されることが懸念される。 ・身体に重度の支障を抱えている人ほど、日常気にかけてくれる身内や近所の人がいないとする割合が高い。

・図 5-5(A)において、日常、高齢避難困難者の様子を気にかけてくれる身内の所在地を見ると、子供や兄弟・親戚などが「自宅のすぐ近く」、「桐生市内」、「桐生市近隣の市町村(太田市、足利市、笠懸町、大間々町)」に住んでいる、身内が災害時においてすぐにかけつけられるような距離に住んでいる人は全体の 85%程度となる。しかし、「その他」、「特にいない」とする高齢者も存在しており、緊急を要する事態におかれた場合は、隣近所の援助が極めて重要となるものと思われる。

・図 5-5(B)は、平時において自分の様子を気にかけてくれる身内の所在地が「桐生市近隣」、「その他」、「特にいない」と回答した高齢避難困難者が、日常時において近隣住民と親しく付き合っているのかを見ると、近隣住民と関わりを持たない人が 34.5%存在することが確認された。このように、身内からも近所からも援助が得られにくい高齢者は、避難から取り残される危険性があることが考えられる。



(A)親しい身内の所在地　　(B)親しい近所の人の有無
（親しい身内が近くにいない人対象）

図 5-5　日常様子を気にかけてくれる身内の所在地

・図 5-6 において、日常の様子を気にかけてくれるような近所の人の有無を高齢避難困難者全体で見ると、「いる」が 70.4%、「いない」が 29.6%となっており、対象者の中には日常生活において、近所との付き合いがあまりない高齢者が存在することが明らかとなった。
・図 5-7 において高齢者の身体的状況別に日常様子を気にかけてくれる人の存在をみると、身体的に重度の支障を抱えている人ほど桐生市内に身内がいないとする回答が多いこと、また、寝たきりの人や目や耳に重い支障を抱えている人において親しい近所の人がいない人が約 40%であることから、独居・高齢者世帯の中には、日常生活において困難な状況におかれている高齢者の存在が確認された。

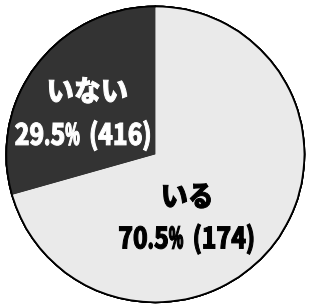
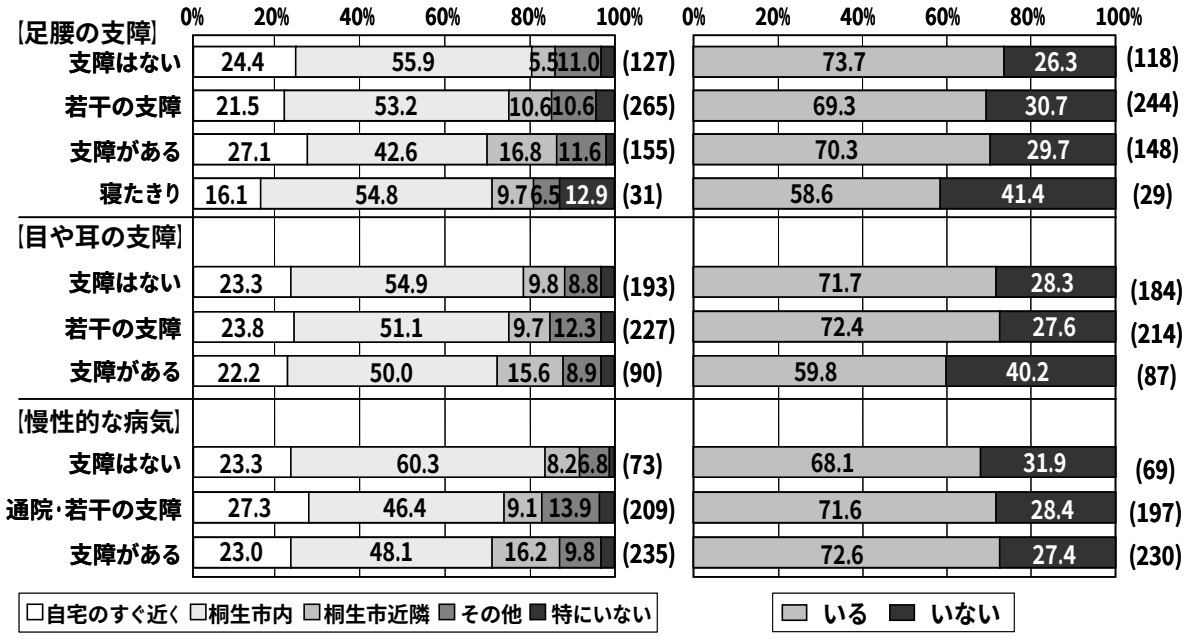


図 5-6　平時における近所の人とのつきあいの有無



(A)親しい身内の所在地　　**(B)親しい近所の人の有無**

図 5-7　身体状況別に見る日常の様子を気にかけてくれる人の存在

5-4　避難困難者の避難意向

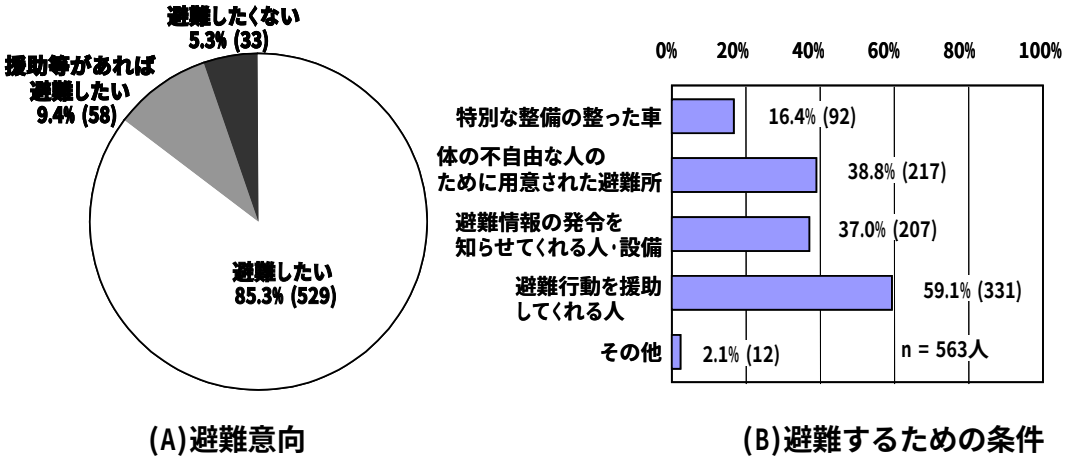
これまでに見たように、避難困難者がいる世帯の中には独居・高齢者世帯も多く存在しており、このような高齢者の日常生活は、身体的に困難な状況であるだけでなく、社会的にも孤立した状態にあり、事態は深刻であることが確認された。今後、大規模な洪水を想定するならば、このような避難困難者は避難から取り残される事態が生じるものと思われる。

そこでここでは、今後、災害が生じた場合に避難困難者が避難行動を行いたいと思うのか、さらにどのような条件が整えば避難したいのかといった、避難困難者の避難に関するさまざまな意向を把握していく。

5-4-1　避難意向の有無

point　・桐生市において避難しなければならないような洪水が発生した場合に、援助等があっても避難したくないといった避難を放棄する人が 5.3%存在する。

・図 5-8(A)において、今後、桐生市において避難しなければならないような洪水が発生した場合に避難したいか否かの意向をみると、85%の高齢者が「避難したい」と答えている。また、避難するための条件が整っていれば避難したいと思うと回答した人が 9%や、避難援助等があったとしても避難したくないといった避難行動そのものを放棄するような回答も 5%ほどそれぞれみられる。



(A)避難意向　　(B)避難するための条件

図 5-8　将来における大規模洪水時における避難意向、避難するための条件

・また図 5-8(B)に示した避難する際の必要条件においては、避難行動を援助してくれる人(59.1%)、体の不自由な人のために用意された避難所(38.8%)、避難情報の発令を知らせてくれる人・設備(37.0%)、車椅子の昇降機など特別な設備の整った車(16.4%)というように避難援助を求める声も多く見られる。

・図 5-9 は、回答者属性別に避難意向をみたものである。これによると、身体の支障の重さや日常様子を気にかけてくれる近所の人の有無による差はみられず、多くの避難困難者は災害時において避難したいという意向を持っていることがわかる。しかし、様子を気にかけてくれる身内がいない人において、避難したくないという回答が 16%と、他よりも多い値を示している。

図 5-9　避難困難者の属性別にみた避難意向

高齢者の声

・自宅の安全性が他より強い
・前述の記載の通り自宅をはなれる事はないと思います。運命共同体しか生きられない覚悟は持って生活してます。
・11 階建ての市営住宅であり、安全と思う（水害に関して）。
・水害に関しては今空所（11 階）が一番安全の様な気がする。
・年令的にも大勢の人々との避難行動には、無理と思いますので避難は望みません。
・私の住んでいる所はは一寸高い所ですので、水害はほとんどないと思いますので、下の梅田街道の方出水が早いですから、今の所で待っている方が無難だと思います。
・在宅酸素療法をして居りますので無理だと思います。
・先のことはわかりません。
・生活条件（電話、水、ガスなど）が三日以内に修復できれば、あえて他に移動したくない。
・行く所が無いから。これから 50 年も先の事だから思いません。
・場所が変わったため眠りにつけない。
・市営住宅 2 階なのでその必要はないと思います。
・災害にあっても、どうにか自宅で電話が出来る様であればしたくない。
・住んでいる家が水害に合うと思えない所にある。
・被害にあわないと思う。

～フリーアンサーより～

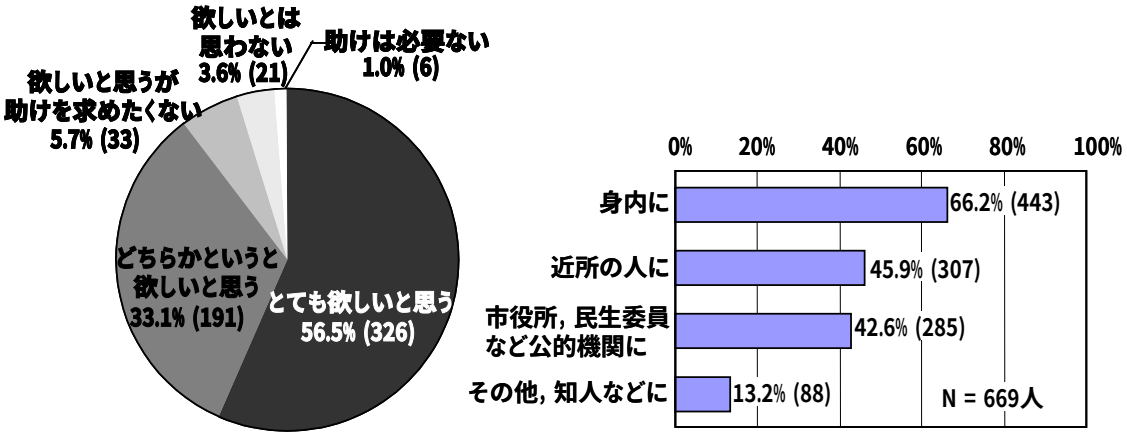
5-4-2　避難援助の希望

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。

point
- **避難の際に援助が必要と思われる身体的状況であっても、援助を希望しない高齢者が 10%存在している。**
- **高齢者に対する援助は身内への期待が大きいが、近所の人などの地域コミュニティも重要な役割を担う。**

・図 5-10(A)において、避難援助が欲しいか否かをみたものである。これをみると、「とても欲しいと思う」、「どちらかというと欲しいと思う」が 9 割を占める。しかし、自力避難が困難であるにもかかわらず、「欲しいと思うが助けを求めたくない」、「欲しいとは思わない」、「必要ない」という回答もみられる。

・また、誰に対して避難援助を欲しいと思うかについて図 5-10(B)に示す。これを見ると、「身内」が 66.2%と身内に対しての避難援助に対する期待が大きいことがわかるが、「近所の人」や「市役所・民政委員などの公的機関」に対しても 40%以上の人が援助を希望しており、身内だけでなく、近隣住民などの地域社会においても避難援助の役割を必要とされていることがわかる。



(A)避難援助の希望　　(B)誰に対して援助を希望するのか

図 5-10　避難援助の希望の有無

・図 5-11 は避難困難者の属性別に避難援助の希望を見たものである。これによると、身体的支障が重くなるにつれて「とても欲しいと思う」といった避難援助を希望する割合が高くなる。その一方、足腰に重い支障を抱えている人や寝たきりの人、目や耳に支障を抱えている人、慢性的病気を煩っている人の中には援助を「欲しいと思わない」「必要ない」と回答する人が５％前後存在しており、客観的には援助が必要である身体状況であるにもかかわらず、援助の希望すら持たない人が存在していることが確認された。

・また、日常の様子を気にかけてくれる身内や近所の人がいないと回答している高齢避難困難者は、援助を「欲しいが求めたくない」とする割合がそれぞれ 22.2%、9.6%と他よりも割合が高く、社会的に孤立しやすい環境におかれている高齢者は、援助を欲しいと希望するものの、要請する相手が身近にいないために援助を求めたくない、または援助を求められないといった状況におかれているのではないかと推測される。

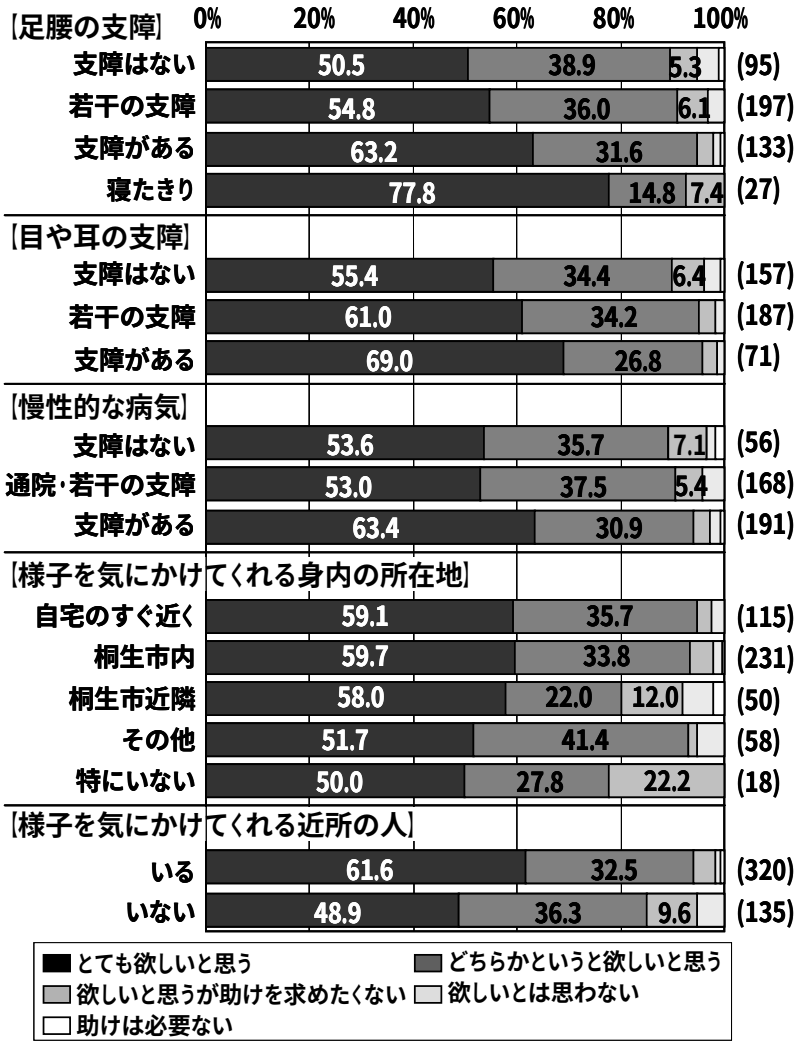


図 5-11　避難困難者の属性別に見た避難援助の希望

・図 5-12 は日常気にかけてくれる身内がどこに住んでいるのかにより身内への援助の希望するのか否か、また日常気にかけてくれる近所の人の有無によって、近所の人へ避難援助を希望するのか否かを見たものである。これをみると、気にかけてくれる身内が遠方に住んでいる人ほど身内に対する援助の希望は少なくなる傾向にある。
・また、日常近所の人とつき合いがない人は、近所とのつきあいがある人と比較すると、近所の人に対して援助を希望する値が約 20%下回っていることが確認できる。

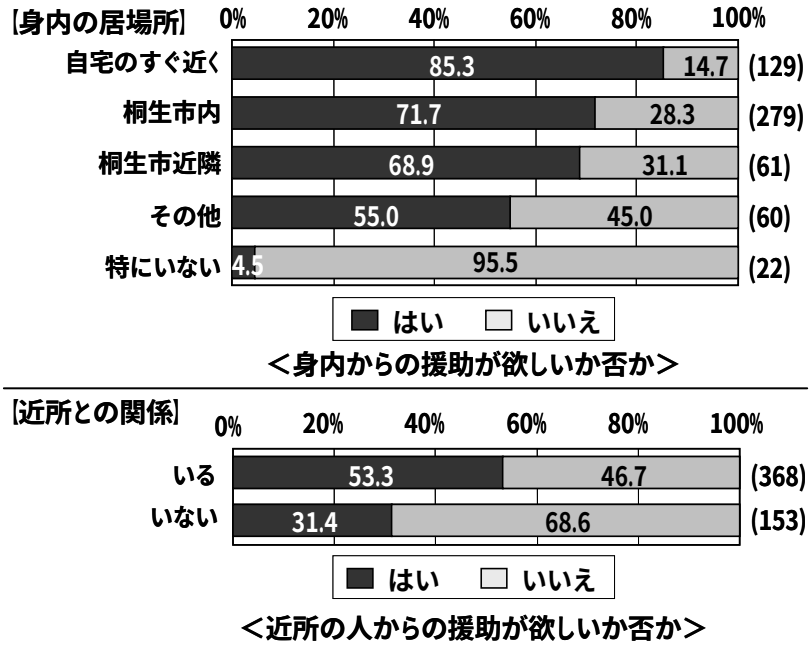


図 5-12　日常における身内・近所との関係と避難援助の希望の有無

5-4-3　避難場所の意向

ここでは、避難困難者が、避難場所や避難手段についてどのような意向を示しているのかを明らかにする

point
- **どの世帯においても、半数以上が指定避難所への避難を希望している。**
- **自力避難困難者のいる独居・高齢者世帯においては、身体的なつらさやプライバシーの問題から、身内や知人宅への避難を希望する人やホテル・健康ランドなど設備の整った施設への避難を希望する人が多く見られる。**

・図 5-13 は世帯構成別に避難場所の意向を見たものである。これによると、自力避難困難者のいる独居・高齢者世帯には、他の世帯と比較すると身内宅や知人宅を希望する人が若干多く、指定避難所を希望する人は少ない。これは、身体に支障を抱える高齢者にとって、学校の体育館や公民館のような避難所への避難が身体的にも耐え難く、プライバシーの問題もあるため身内宅や知人宅への避難を望む声が多くなったと考えられる。また、自力避難困難者のいる独居・高齢者のみ世帯には、避難するつもりはないという回答も多くみられることから、指定避難所以外への避難を念頭に置いた避難計画の検討が必要とされる。

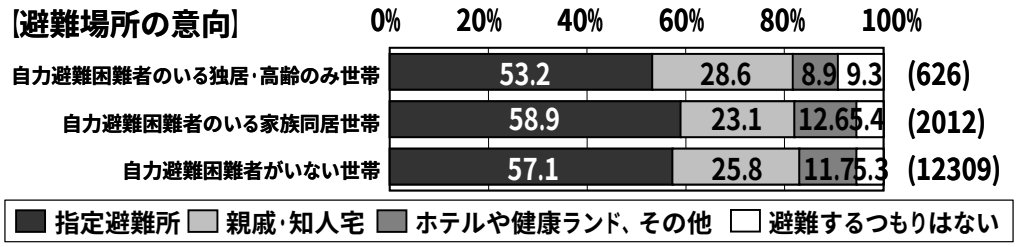


図 5-13　世帯構成別にみた避難場所の意向

5-4-4　避難手段の意向・徒歩での避難の可能性

point
- **自力避難困難者のいる独居・高齢のみ世帯で、徒歩による避難を希望する人が半数を占める。**
- **独居・高齢者のみ世帯おいては、徒歩による避難が困難な人が多く存在しているため、車による避難を念頭に置いた避難計画の検討が必要となる。**

・図 5-14 は世帯構成別に避難手段の意向や徒歩での避難意向をみたものである。これをみると、自力避難困難者のいる独居・高齢のみ世帯では、その半数以上が徒歩による避難を希望している。

・また、自力避難困難者のいる独居・高齢者世帯には、他と比べ自宅の車での避難を希望する割合が少なく、他家の車を望む人が多い。これらの独居・高齢者世帯では、車を運転できる人が少ないなどの理由から、身内や近所などの協力が必要不可欠であることを示している。

・図 5-15 において世帯構成別に徒歩での避難が可能な避難距離・避難時間を見ると、自力避難困難者のいる独居・高齢者世帯では、その約半数が徒歩での避難が可能な避難距離は0m以上 100m 未満と回答している。また、避難時間においても、徒歩での避難が可能な時間は 0 分であるとする人が 27.6%いることから、徒歩での避難は高齢避難困難者にとっては困難を極める状況であることが想定される。そのため、避難困難者の避難については、車の利用を念頭においた避難計画が必要であると考えられる。

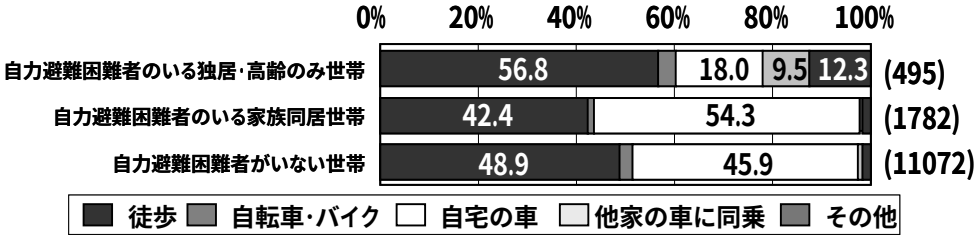


図 5-14 世帯構成別に見る避難手段の意向

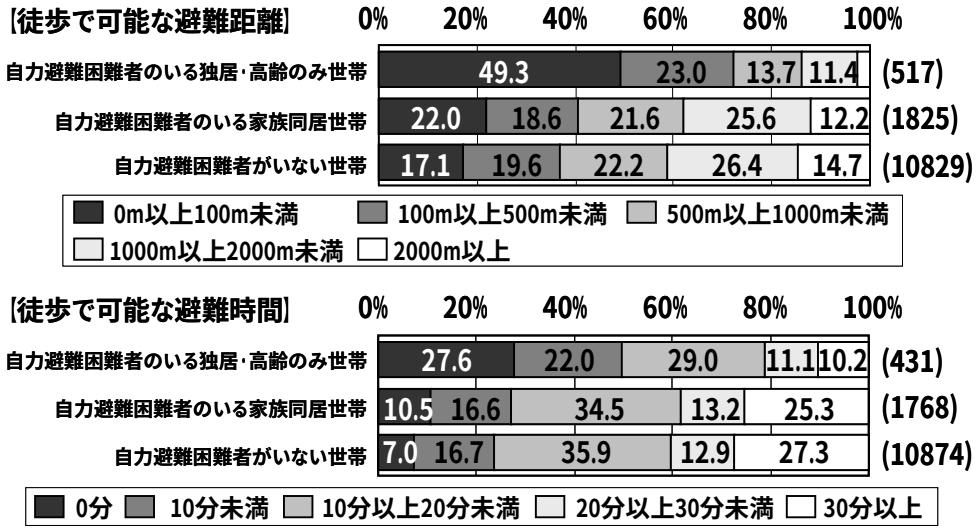


図 5-15 世帯構成別に見る徒歩での避難が可能な避難距離・避難時間

5-5　地域住民による避難困難者の避難問題に関する意識実態

5-5-1　地域住民による避難困難者の存在把握状況

ここまで見たように、独居・高齢者世帯の中には、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、世帯内に避難困難者が存在していないと回答した住民に着目し、援助を行う側である地域住民側が近所における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、その人との付き合いの程度を確認していく。

point　**・世帯内に自力避難困難者が存在しない世帯の４分の１が、近所における避難困難者の存在を把握していない。**

・図 5-16(A)は近所に避難困難者がいるか否か、その把握状況についてみたものである。これによると、近所に避難困難者がいると認識しているのは 27.0%と先ほどの図 5-1 における「避難困難者が自宅にいる」という回答(26.4%)と同じような値であった。しかし、「わからない」と回答した避難困難者の存在すら把握していない人が 25.6%と住民の 4 分の 1 以上を占めていることがわかる。

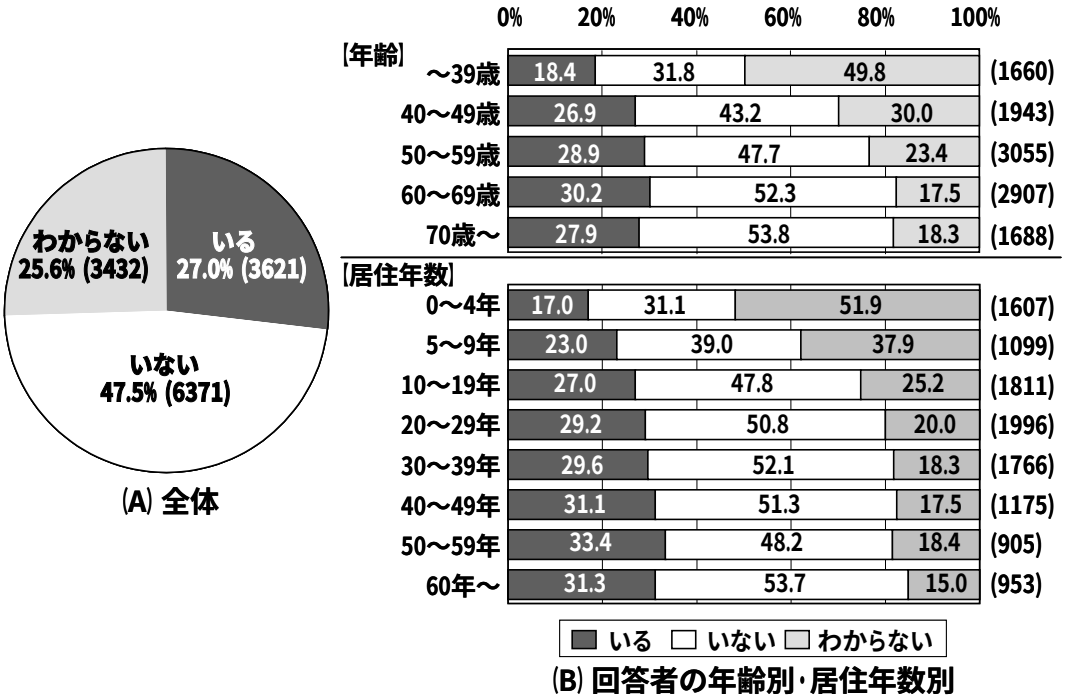


図 5-16　地域住民による避難困難者の存在把握状況

・続いて、図 5-16(B)において年齢階層別・居住年数別に近所における避難困難者の存在の把握状況見ると、30 代 40 代といった若い層や現在の場所における居住年数の短い人ほど「わからない」という回答が多く見られる。 超高齢化や地域コミュニティの都市化が進む中、このように避難困難者の存在すら把握されない状況も深刻化していくと思われる。

・図 5-17(A)は近所に避難困難者がいる場合において、地域住民が避難困難者とどのようにつきあっているのか、その親しさの程度を示したものである。これを見ると、「付き合いはない」、「あいさつする程度」という回答が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おいても、その人と親しく付き合っているという人は少数であることがわかる。

・図 5-17(B)は、年齢階層別または居住年数別に近所において、避難困難者がいる場合のその人との親しさの程度をみたものである。これによると、若い層や現在の場所における居住年数の短い人に避難困難者との付き合いはないという回答が多く見られる。

・平成 10 年 8 月末郡山水害では、避難困難者が近隣の住民に対して避難援助を要請するか否か、また、近隣住民による避難困難者への積極的な避難援助が実現されるか否かは、日常における親しさの程度が影響するという実態が報告されているが、これを踏まえるならば、桐生市においては、地域コミュニティ内での避難援助が避難困難者全てに行き渡るのは難しい状況にあると言えよう。

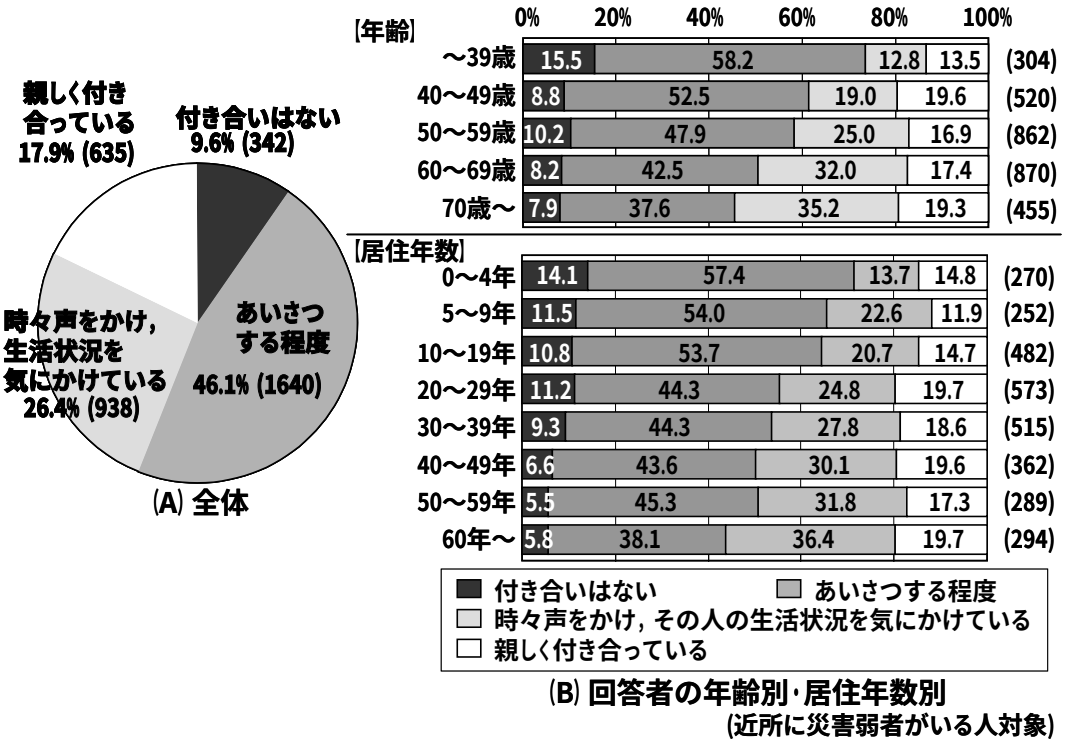


図 5-17　地域住民における避難困難者との親しさの程度

5-5-2　避難困難者の避難問題に対する地域住民の意識

避難困難者への避難援助は近隣住民の役割が重要であるが、地域住民が避難困難者の存在を把握していないため、地域コミュニティ内だけでは避難援助が行き渡らない状況にある。このことから、行政と住民が協力して避難困難者が存在する世帯を把握し、避難援助体制を確立していくことが理想といえよう。ここでは、地域住民の側が避難困難者の避難問題に対してどのような意識を持っているのかを確認していく。

point　**・避難困難者の避難問題に対して、桐生市民においては「行政と住民が協力して」という意見や「行政ではなく住民が中心となって対応するべき」というような比較的積極的な意見が多くみられる。**

・図 5-18(A)は避難困難者の避難問題に関してどのように対応するべきかを地域住民に問うたものである。これによると、市と町内会など地域住民が互いに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いることがわかる。また、地域住民が互いに協力してという意見が、市が責任を持って対応すべきという意見を上回っており、避難困難者の避難対策に対する住民側の積極的な意見が多くみられる。

・しかし、図 5-18(B)をみると、若い層や自宅近くに避難困難者がいないと認識している人、または自宅近くの避難困難者の存在を把握していない人の中には、避難困難者の対応を住民自らではなく行政に依存している傾向もみられる。

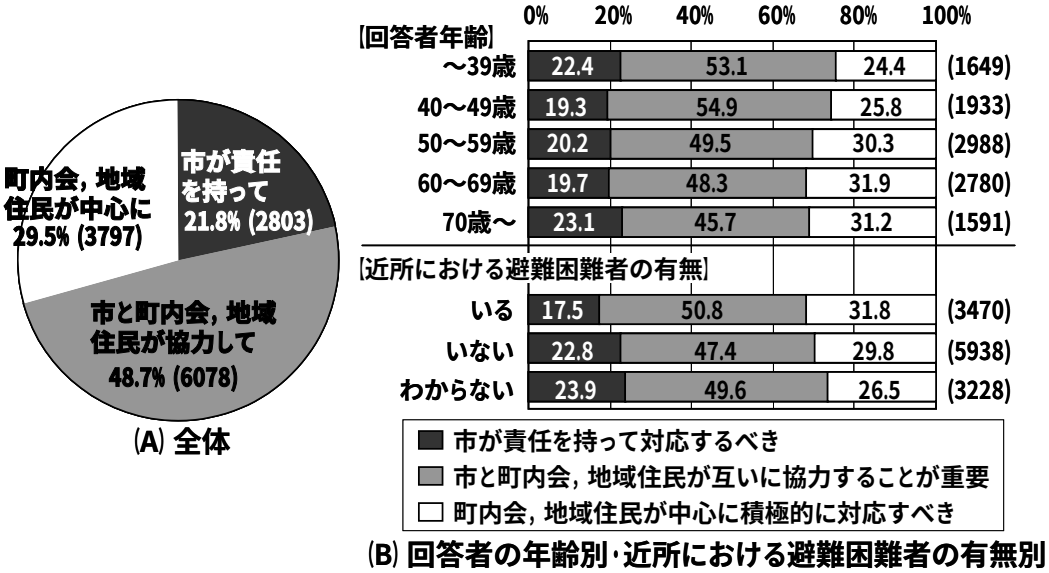


図 5-18　避難困難者の避難問題に対する地域住民の意識

5-6 まとめ

本章では、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、以下のような事項が明らかとなった。

・桐生市内の約 4 分の 1 の世帯に自力避難が困難な人(避難困難者)が存在する。
・避難困難者は、主に高齢者で占められており、その中には身体に何らかの支障を抱えている人など、日常生活を営む上でも多くの困難を抱えている人が多い。
・避難困難者のいる高齢独居世帯または高齢者世帯の中には、身内が桐生市内に住んでいない人や近所付き合いのない人も多くみられる。このような高齢者は、災害時においても周囲からの避難援助を得ることができずに、避難から取り残されることが懸念される。
・避難の際に、援助が必要と思われる身体状況であるにもかかわらず、「援助は欲しいが求めたくない」または「援助は欲しくない」といった援助を希望しない高齢者が存在している。これは、高齢者に多く見られる遠慮などの控えめな意識特性に依存した問題であり、避難時において高齢者側からの援助ニーズを顕在化することは難しい状況にある。そのため、避難困難者を避難援助するには助ける側から積極的に手を差し伸べることが必要となる。
・多くの避難困難者にとって、身体的な理由やプライバシーの問題から体育館や公民館などの市から指定される避難所への避難、また徒歩での避難は困難である。身内宅や車の利用を念頭に置いた避難計画、さらに、身体の不自由な人のための設備の整った施設や特別な輸送手段の整備も検討する必要がある。
・地域住民の約 4 分の 1 は、地域内に住む避難困難者の存在を把握していない。この傾向は、30 代、40 代といった若年層や居住年数が短い人に多く見られる。
・これらの避難困難者の避難対策に対して、「行政と住民が協力して」という意見や「行政ではなく住民が中心となって対応するべき」というような比較的積極的な意見が多くみられるものの、避難困難者の避難問題に対して無関心と思われる回答も見られる。

災害時において、行政が避難困難者の存在を把握し、責任を持って避難させることは困難な状況になるものと思われる。そのため、避難困難者の避難援助は地域住民の役割が極めて重要となり、高齢社会が進行していく中、その重要性はより一層増加するものと思われる。そのため、地域住民が平時において避難困難者と親交を持ち、地域における避難困難者の存在や、その人のおかれている状況を把握すること、さらに災害時においては自主防災組織など地域社会による積極的な援助活動を行うことにより、地域内全ての避難困難者に対して援助が行き渡るような環境を整えることが必要になるものと思われる。