

【ポスター発表】

災害時要援護者が利用する鉄道駅並びに避難経路・避難所の現状と課題

ー B市福祉・防災マップづくりプロジェクトの調査からー

○ 関西福祉科学大学 立花 直樹 (007093)

竹中 理香 (川崎医療福祉大学・003948)、米澤 美保子 (神戸親和女子大学・007409)

キーワード3つ: 福祉防災、災害時要援護者、避難

1. 研究目的

災害対策基本法に基づいて、国は「防災計画」、都道府県では「都道府県地域防災計画」、市町村では「市町村地域防災計画」を作成し、毎年計画に検討を加え、必要に応じて修正することが義務付けられている。うち「市町村地域防災計画」で定めるべき内容は、「市町村内における公共の団体や防災上重要な施設〔防災拠点(=情報収集・伝達拠点、備蓄拠点、応急救護拠点)並びに避難場所(一時避難場所・広域避難場所・収容避難場所・福祉避難所)〕の管理者の処理すべき業務の大綱」等の3点である。また、市町村内の「地区居住者等(一定の地区内の居住者及び当該地区に事業所を有する事業者)」が共同して行う防災訓練、防災活動に必要な物資及び資材の備蓄、災害時に地区居住者等の相互の支援や防災活動に関する「地区防災計画」を定めることができる¹⁾。

また、国は平成16年に発生した一連の風水害による犠牲者の半数以上が高齢者であったことから、高齢者等の災害時要援護者(一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等)の避難支援などについて検討を進め、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を取りまとめ、毎年改定を行っている²⁾。

近年「災害非難マップ」の策定などを行う地域も増え、自治会や小学校区等の単位で、「地区防災計画」を策定している所も存在する。しかし、これらの殆どが、地区協議会や委員会又は自治会の役員や有志の成人が主導で策定されたものであり、次代の地域を担う児童の視点や意見等が加味されていないケースが多い。また、「災害非難マップ」「地区防災計画」は、居住地域を中心に策定されているが、生活圏は自宅のみではなく普段日用品を購入したり医療機関・金融機関を利用したりする商業地域においても長時間過ごすケースが多い。しかし、全国的に策定されている「災害非難マップ」の殆どが、居住地域を基点とするものであり、商業施設や医療機関・金融機関が所在する鉄道駅周辺での災害を想定して策定された地図はビジネス街が林立する大都市中心駅周辺における災害時の避難行動や帰宅困難者の対応のためのものであり、都市部のベッドタウン駅周辺のものは殆どない。そのため、鉄道駅周辺で被災した場合、どこに避難すればよいのか不明のケースが多い。

本研究の対象であるA県B市では人口7万人強ながら鉄道駅が10駅存在しているが、バリアフリー化の未整備駅も多く、要援護の障害者や高齢者による死亡事故・転倒事故や立ち往生等のトラブルも発生している。そこで、B市並びにBライオンズクラブとD大学が地域連携事業の協定を結び、「福祉・防災マップづくりプロジェクト」を立ち上げ、順次、各駅並びに各駅周辺の避難所の現状と課題を明らかにするために調査を行うことにした。

2. 研究の視点および方法

- (1) 調査主体: 2013年11月6日～2014年2月9日まで計6日間の「B市福祉・防災マップづくり調査員養成研修」を受講した中学生～高齢者までの市民30名
- (2) 調査期間: 2014年1月18日～3月20日
- (3) 調査対象: A県B市のC駅並びにC駅周辺の避難所(7箇所)
- (4) 調査方法: 調査票を用いた面接手法並びに実地確認手法を用いた訪問調査

3. 倫理的配慮

調査、研究に当たっては、日本社会福祉学会の「研究倫理指針」に基づき配慮した

4. 研究結果

(1) 調査から分かった課題

1) C 駅の現状と課題

- ①バリアフリー化工事は完了しているが、エレベーターの場所がバラバラに設置されており、初めて利用する者にとっては導線が非常に分かりにくい。また、災害時に車いすや杖等を使用している要援護者がスムーズに避難することが難しい。
- ②C 駅や C 駅周辺には、避難所の地図や看板、案内標識等もないため、災害時にどこに避難すればいいのかわからない。
- ③停電等でエレベーターが作動しなくなった際、高架駅から地上へ降りる手段がない。

2) C 駅から各避難所への避難経路（最短経路）に関する現状と課題

- ①C 駅横の地下通路の傾斜が大きく、車椅子や歩行器等の利用者が、自力で地上に上ることが非常に難しい。
- ②避難所までの道程で、国道沿いながら歩道がない場所もある。避難者が殺到した場合、自動車との接触事故も想定される。
- ③高台の避難所への経路上に階段や自動車進入禁止柵が設置されている箇所があり、車椅子や歩行器等の利用者が、自力で避難所に辿り着くことが非常に難しい。

3) 避難所の現状と課題

- ①災害時に、避難所の敷地内にあるどの通用門を開けるのか定かでない（そこまで細かく規定されていない）ケースも多く、近隣住民がわざわざ遠回りして非難せざるを得ないケースもある。
- ②避難所の鍵の管理者が被災し身動きが取れない場合、避難所まで辿り着けず、避難所の鍵を空けることができない。そのため、避難所前で混乱が起こることが想定される。
- ③避難所の入り口自体が急な坂になっており、車椅子や歩行器等の利用者が、自力で地上に上ることが非常に難しい。
- ④一時避難所と収容避難所を兼ねている避難所があり、その住民を優先して滞在できるようにするか等、その優先基準が明確でない所が多い。
- ⑤福祉避難所は B 市内に 3 箇所しかなく、全ての災害時要援護者を受け入れることが不可能である。そのため、多くの災害時要援護者は収容避難所を利用することになるが、収容避難所はバリアフリー化されていない場合も多く、避難所内の移動のみならず、トイレ等の利用に問題が多い。

5. 考察

阪神淡路大震災や東日本大震災等の大規模災害の度に、多大な犠牲者が発生し、ようやく「災害対策基本法」が改正される等、国の対応は後手に回っている。また、災害対策基本法に基づき、市町村の美無地工が規定されているにも拘らず、罰則規定がないため市町村の災害時対応にも格差があり、B 市では避難所を形式上指定しているが、バリアフリーや収容数についてのインフラ整備が十分でない上に細かい対応まで規定されていない。災害時に本当に地域住民の安全が守られるのか大きな疑問がある。

災害時要援護者の避難支援は「自助や互助」が基本とされ、地域住民にソフトの部分の対応が求められているが³⁾、避難経路や避難所が安全かつ利便性が高くなければ、自助や互助は徒労に終わってしまう。地域住民にそれ相応の対応を求めるのであれば、国や地方自治体が「手本」となるよう、まずはしっかりとした災害時のインフラ整備や対応を行うべきである。質の高い福祉サービスを実践するには、「質の高いハード（法律・制度・建物・設備）と質の高いソフト（専門職・ネットワーク・サービス等）が必要である」⁴⁾といわれているが、災害時対応についても同様のことが言える。

6. 文献

- 1) 「災害対策基本法（法律第 223 号）」第 42 条、昭和 36 年 11 月 15 日
- 2) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成 18 年 3 月）」内閣府、p2、2006
- 3) 前掲「2」内閣府、p1、2006
- 4) 立花直樹・安田誠人編『保育の質を高める相談援助・相談支援』晃洋書房、p3、2013