

原田 賢治

人と防災未来センター 専任研究員

専門分野：津波防災，海岸工学

E-mail：haradak@dri.ne.jp

人と防災未来センターの原田です。よろしくお願いたします。

私に与えられた課題としましては、「要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」です。皆さんにお配りしてある資料としては、こちらに挙げてある内容を出させていだきました。

そこで、何を目的としてこの課題を考えたらいいのかということをもまず考えまして、私なりの考えた目的というのは、「津波からの避難をすることによって人的被害を減らす」ということがこの課題の目的であろうととらえました。そのためには何をしたらいいのかということを考えていきますと、津波が来たときに、その津波が来たところに被害を受けるような人がいなければ、人的被害はそこでは起こらないだろうということが言えると思います。ですから、そういった状況をつくるのが、ここでの一つの対策として考えられる方法だということになると思います。そういうことから、3つ挙げさせていただきました。

安全な避難場所、避難経路の確保です。つまり、津波が来ないようなところ、津波が来るような地域から逃げる先がどこか、安全に逃げられる場所を確保するということが一つ挙げられると思いました。

逃げる際のきっかけになる情報というものが必ずあると思います。地震の強い揺れで逃げるということもあるでしょうし、NHK等のニュース等で流れてくる速報を聞いて逃げるということもあるでしょうし、自治体からの避難勧告が出てから逃げるということもあるでしょう。ということで、そういったような情報を必ず逃げる人に伝えるという仕組みが、避難するためには必要ということ。情報を受け取った場合、「避難しなさい」「危険ですよ」という情報を受け取った人が、その情報に基づいて「避難しなければならぬ」とか「行動しなければならぬ」とかという判断をして、そして行動

を起こすための知識とか、そういった訓練というものも必要であります。

要援護者の支援の役割分担の明確化についてです。これは、要援護者というのは、回りの人の支援を受けないと、自らは避難ができない可能性があるという方ですから、そういった方に、だれが、どのように、いつ手助けを与えるのかということを決めておく必要があるのではないかと思います。

この3つが重要な点として私が考えた点です。

自治体の方ですと、津波対策をとるとき、どのような手順で行っていくかということについて、「地域防災計画における津波対策強化の手引き」といったものの中には、こういった流れでやりましょうということが書かれています。その中で、具体的な津波の対策としては、防災施設による津波の対策を強化していきましょうということ、それから、津波防災の観点からのまちづくりということで、まちづくりの中から津波の対策を考えていきましょうということと、それから、防災体制という、この3つが挙げられていまして、それぞれ津波からの避難については非常にかかわりの高いものであると言えます。

その3つの中身ですけれども、一つは、防潮堤とか水門といった防災施設によって、入ってくる津波を減らす。津波が来る地域を減らすことによって、避難できる場所を増やそうというふうに考えることができます。

2つには、津波防災の観点からのまちづくりということで、土地利用規制とか、高地移転といったものが挙げられています。

3つには、防災体制としては、地域の防災組織とか、避難地・避難路の確保といったことが挙げられています。

こういったことが津波対策の概要でして、今回挙げさせてもらった3つの点について少し説明させていただきたいと思います。

4.要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策

4-2 田村 圭子

「安全な避難場所、経路の確保」です。

まず、身の安全を守るための安全な一時避難場所が必要である。それは避難ビルであってもいいですし、それから、近くに高台をつくるというような対策をとっていきようなことになるかと思えます。それから、その安全な場所に行く道が危険であれば、そこで被害を受けることがあると思えますので、その避難路が安全であるということも一つ重要な要素かと思えます。

次に、安全な地域づくりについてですけれども、津波に強い土地利用の推進ということで、どうしても津波の危険が高いような地域につきまちは、公園のような形で、人が余り住まないような形にしてしまうとか、午前中の話にもあった、防潮林のようなもので住宅をなくすということも考えられると思えます。

これは静岡県の写真です。水門があったりとか、高台へ行くための階段があったり、まちの中に高台のあるような地域があったり、このような形で避難する場所を確保しようという事例になります。

こちらは、岩手県の田老町の事例です。堤防の海側には公園とか防潮林をつくって、人が住まないということを決めてやっているという事例ですけれども、実際は、最近は防潮堤の前にも人が住み始めているという現状もありますので、こういったことも行政の側から指導していくような取り決めができるのではないかと思います。

次に、 - 1「地震、津波情報、避難情報等の情報伝達の仕組み」についてです。

情報伝達体制をきちんと整えておくことで、逃げるきっかけを逃さないにすることが一つ重要なことです。ここに挙げている項目も重要ですが、それ以外にも逃げる際には、近所の人で声をかけ合って逃げる、そういったことでも情報を必ず伝えることで、逃げるためのきっかけを逃さないために重要であるということが挙げられると思えます。

次に、 - 2「情報を正しく理解・判断・行動するための知識と訓練」についてです。

ここに挙げているように、警報や勧告などの情報を受け取って避難をするためには、津波や地震についての知識が必要ですし、避難場所がどこかということも事前に知っておく必要があります。

そしてまた、身の回りの危険な箇所を事前に

歩いて知っておくとか、身の回りの危険性を知って、逃げる訓練をしておくことが一つ重要ではないかと言えます。

次は、「要援護者の支援への役割分担の明確化」についてです。

要援護者というのは、高齢者や障害者だけではなくて、外国人の方や旅行者、観光客等が挙げられると思えます。昨年末のスマトラ沖地震のときには、タイのプーケット島の周辺で亡くなられた方の半分は外国人の方でした。ですから、そのように、観光地を訪れて、津波が来て被害を受けるということも十分考えられますので、行政として要援護者方にどのように避難していただくかということも事前に考えておく必要があるだろうと思えます。

その際に、支援をだれが、どのようにするかということも事前に取り決めをしておくということと、それから、その地域で要援護者にどのようにケアしていくかという体制も事前に考えておくということが、ここでは重要な項目であると言えると思えます。

以上のようなことで、私のほうではこの3点を要援護者も含めた総合的な津波避難対策の提案として挙げさせていただきました。私のほうでは以上です。

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

- 専門の観点から戦略課題の解決のために押さえておくべきこと、あるいははずしてはならないことを3つ挙げるとしたら何か？

安全な避難場所，経路の確保
地震・津波情報，避難情報等の情報伝達の仕組み及び，情報を正しく理解・判断・行動するための知識と訓練
要援護者への支援の役割分担の明確化

人と防災未来センター 専任研究員 原田 賢治

資料 1

津波対策

- 津波防災施設
 - 防潮堤
 - 津波防波堤
 - 津波水門
 - 河川堤防
- 津波防災の観点からのまちづくり
 - 土地利用規制
 - 高地移転
 - 老朽建築物の改修・立替
- 防災体制
 - 防災組織
 - 予報
 - 避難地・避難路の確保
 - 防災教育・広報
 - 漁業の防災

資料 4

要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

- 津波からの避難をする事により、人的被害を減らす
- そのためには、
 - 「津波が来る所に被害対象者がいない」状態になれば良い
 - 1. 安全な避難場所，避難経路の確保
 - ✓ 津波来襲地域から避難する
 - 2. 地震・津波情報，避難情報等の情報伝達の仕組み及び，情報を正しく理解・判断・行動するための知識と訓練
 - ✓ 津波来襲地域から避難するきっかけを逃さない
 - 3. 要援護者への支援の役割分担の明確化
 - ✓ 要援護者の避難を助ける

資料 2

安全な避難場所，経路の確保

- 安全な避難場所，避難経路
 - 安全な一次避難所，避難ビル
 - 避難路の整備
 - 道路の幅員，避難路標示
 - 要援護者
- 安全な地域作り
 - 津波に強い土地利用の推進
 - 防潮施設，陸間，水門
 - 住宅の耐震化

資料 5

津波対策の強化

津波防災計画の策定手順

地域防災計画における津波対策強化の手引き³ 1997

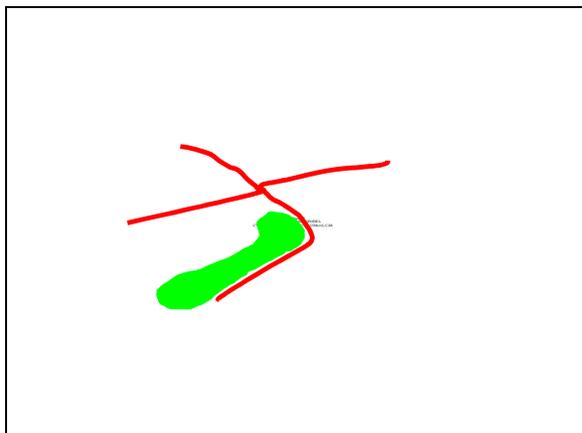
資料 3



資料 6

4.要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策

4-2 田村 圭子



資料 7

要援護者への支援の役割 分担の明確化

- 要援護者
 - 高齢者, 障害者
 - 外国人, 旅行者, 観光客
- 要援護者への支援体制
 - 高齢者, 障害者の把握
 - 要援護者と支援者の明確化
 - 地域での助け合い
 - 外国人, 観光客への指示

10

資料 10

-1 地震・津波情報, 避難 情報等の情報伝達の仕組み

- 情報伝達体制
 - 防災行政無線
 - 避難勧告の規準
 - テレビ, ラジオの速報
 - 戸別受信機, 屋外放送
- 地域の連絡, 声の掛け合い

8

資料 8

4. 要援護者の避難対策も含めた 総合的な津波避難対策の提案

安全な避難場所, 経路の確保

地震・津波情報, 避難情報等の情報伝達
の仕組み及び, 情報を正しく理解・判断・
行動するための知識と訓練

要援護者への支援の役割分担の明確化

11

資料 11

-2 情報を正しく理解・判断・ 行動するための知識と訓練

- 平時からの知識の啓蒙啓発
 - 地震, 津波についての知識
 - 地域の歴史と危険性の認識
 - 避難場所の確認, 避難マップ
- 訓練
 - 身の回りの危険カ所の確認
 - 避難路を歩いてみる

9

資料 9

田村 圭子

京都大学防災研究所 COE 研究員

専門分野：災害福祉，参画型防災戦略計画策定

E-mail：kay@dri.dpri.kyoto-u.ac.jp

防災基本計画では、災害時要援護者を「災害時に特別なニーズが発生する人々」と規定しています。日常生活の中で「特別なニーズが要る人」は比較的イメージしやすいのですが、災害になると、どのような人たちに一体どのような特別なニーズが発生するかについては、具体的にイメージをすることが難しいのではないのでしょうか。本日は個別事例でこのあたりを見ていただきたいと思います。

高齢者、障害者、外国人、子ども、妊婦などが災害時要援護者として、特別な対策が求められているのですが、私は、その中でも特に「高齢者」「障害者」をターゲットにしています。なぜなら、避難を考えた場合、自力での移動困難者が多いというのがその理由です。

昨年、「高齢者の被災」について、非常に世間の注目を集めるような災害が起こりました。それは、2004年7月13日に新潟で起こった豪雨水害です。新聞記事では、「惨事 高齢者襲う」と非常にセンセーショナルな題目で取り扱われました(資料2)。「私も年を取ったら、災害で死ぬのか」と思った方もたくさんいらっしゃったかと思います。確かに、死者15人中13人が高齢者、いわゆる65歳以上の方たちだったわけですが、その方たちは一体どんな方たちだったのか、どうして亡くならなければならなかったのかということをご自身の研究チームで調査しました。その結果、死者には4つのパターンがあることがわかりました。土砂災害による被災、水流による家屋倒壊、浸水深が増して以降に屋外で被災、居室自室内での被災、という4パターンです。～については、今回は特にお話しませんが、本日は特に4番目の「居室自室内での浸水深による被災」について、お話をしたいと思います。なぜなら、12人の死者のうち、「日常から何らかの助けが必要だった」高齢者の方たちの被害はこの4番目のパターンに集中していたからです。

それでは、パターン が起こった「三条市嵐

南(らんなん)信越本線西側」というところでは、どんな被害が起こったかということを見たいと思います。ここでは、1.5メートル以上の浸水深になりました。そして、破堤から1.5時間たってから急速に浸水しました。つまり、破堤からはしばらく時間がかかったけれども、「水かさが増してきた！」と思ってから1.5メートルに達するまであっという間だったと住民の人は言っています。「三条市嵐南信越本線西側」で亡くなった高齢者は4人です。一つ一つの例をお話していくと、お一人お一人にそれぞれ個別の事例があって非常に興味深いのですが、きょうは、女性76歳、日常から介護サービスを利用されていた独居老人Aさんのケースについてお話ししたいと思います。発災当日、雨がどんどん激しくなってきました。そこでAさんの担当ケアマネジャーは、自分の担当している人たちは大丈夫だろうかということで、皆さんに電話をしました。ご家族が近くにいればよしとしました。それから、自分自身でいろいろと判断できたり、動くことのできる人には、お友達のところに電話をかけて、一緒にいてもらってくださいというお話をしました。困みにこのケアマネジャーというのは、介護サービスを受ける際に、利用者の身体的状況や暮らしの様子を評価し、ケアプランを策定し、サービス提供事業者と利用者間のコーディネーターの役目をする人です。ケアマネジャーが電話をしたとき、Aさん宅では誰も電話には出ませんでした。ケアプランによると、ちょうどホームヘルパーが帰った後だということがわかりました。

そこで、ケアマネジャーは心配になり、地域の民生委員に電話をしました。ケアマネジャーは民生委員に対して「Aさんに気をつけてあげてください」と頼みました。民生委員は、「はい、わかりました」と答えました。しかし、災害という普段とは異なる状況下で、「いったい何に気をつけてあげればよいか」頼んだ方も、頼まれた方も十分に理解ができず、最終的に

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

4-3 山崎 栄一

「自宅内で死亡する」という不幸な結果を招くことになりました。では A さんに関して、地域は全然機能しなかったかということ、実は機能していました。発災当日、水がどんどん上がってくる。近所では、「あそこのおばあちゃんは一入暮らしだし、心配だなあ」ということで、近所の若い男性が A さんの様子を見に行きました。その際、A さんは1階で水につかっている状態でした。これではいけないと、A さんを自宅の1階から2階まで連れて行って、服を着がえさせてあげました。「危ないからここにいるんだよ。水が引くまでは絶対に下におりてはいけない」と言いました。A さんは、「わかった」とはっきり答えたので、この男性は、自分の家が心配なこともあり、自宅に戻りました。ところが、A さんは何らかの理由で再び1階に降り、次の日の朝、浸水した自宅1階の水中で発見されました。実は、この女性は、介護保険サービスの関係者の間では、介護サービスを使っても在宅でやっていくにはぎりぎりの状態だ、そろそろ施設入所に切りかえなければいけないという認識でした。しかし、地域の人たちにとっては、ケアマネジャーやヘルパーがやってくるとはいえ、一人暮らしを続けながら地域でうまくやっているの、そのような状態であるとの認識を十分には持っていませんでした。A さん自身に十分な判断力があると考え、一人で残し、悲劇が起きました。この事例から今後の要援護者の避難対策を考えると、一人一人に対して個人の様々な事情に照らした、個別な計画が必要であるという結論になります。地域の避難計画の策定もままならないのに、個別計画なんてとんでもないとの反論が聞こえてきそうですが、これについては効果的と思われる対策があります。

ケアマネジャーが「介護サービスを受ける際に、利用者の身体的状況や暮らしの様子を評価し、ケアプランを策定する人」であることはさきほど申し上げたところですが、「ケースプラン策定の際に、要援護者の想定災害に対する脆弱性の評価を行う」ことが可能であると考えます。このケースプランの前提となるアセスメントの際に「避難行動に対する身体状況の評価」「想定災害に対する居住環境、耐震性がどうか、水に強いだろうか」「避難行動を支援する社会資源の有無」の評価を行う機会は存在しています。ただ、現在はその仕組みもなく、また防災に関する知識をケアマネジャーは持ち合わせて

いません。この仕組みが実現すれば、要援護者の避難対策にとっては、効果的な防災対策になると考えます。まず、この個別的な計画の必要性ということに関して、もう一つ考えなければいけないことは、避難解消後の問題です。家が被害に遭ってしまったら、収容避難生活への移行はどうするのかということです。

今度は新潟県中越地震の例をみてください。こちらの新聞記事の見出しでは「避難生活の要介護者 1,000 人」となっています。つまり、何らかの介護が必要な人が避難所にあふれたということです。震災前には在宅で介護サービスを受けていた人の多くは、一般の人たちと同様、発災当日はテントや車の中、避難所に避難しました。ところが、要介護高齢者は一般避難所に避難し続けることは不可能ということで、介護保険施設のほうへ移っていく。それから、ちょっと目立ちませんが、病院の方へ移っていく人たちもいるということです。自宅へ再び戻ることができたのは、1カ月ぐらいたってからです。こういったニーズが、発災後ただちに発生するということをかんがみた避難計画を立てなければなりません。

また、保健・医療・福祉の連携を考える必要があります。高齢者にとっては、施設・病院は入所先として同様の選択肢であったことは先ほど申し上げた通りです。また、病院が福祉施設を併合しているというのは、よくある形態ですから、やはり「医療」と「福祉」というのは連携して避難計画を立てなければいけない。それプラスなぜ「保健」なのかということ、独居・高齢者のみ世帯を担当しているのは、保健師であり、これら3つの高齢者支援のステークホルダーが参画した避難計画というものを立てることが効果的であると考えます。実際に高齢者・障害者の避難訓練がどこまで可能かわかりませんが、支援関係者が一同に介しての、避難シミュレーションという形で行うのは可能でしょう。新潟県中越地震の場合でも、施設での火災訓練の有効性が言われておりました、利用者を避難させたり、ベッドの移動をしたということが非常に役立ったということです。ただ、避難を行って以降、そこからどのように長期化する避難生活を行うかのシミュレーションができていなかったと悔やまれている関係者が多くいらっしゃいました。

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策

1. ケースプラン策定の際に、要援護者の「想定災害に対する脆弱性の評価」を行う
2. 保健・福祉・医療分野による、地域の避難計画(津波避難、津波避難の解消、収容避難生活への移行)を策定する
3. 保健・福祉・医療分野参加による避難のシミュレーションを行う

京都大学防災研究所COE研究員 田村圭子

資料 1

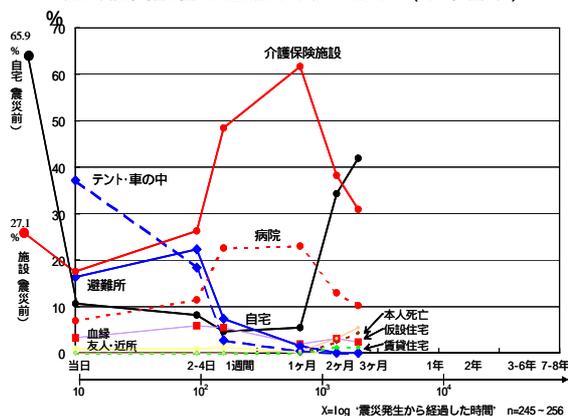


資料 4

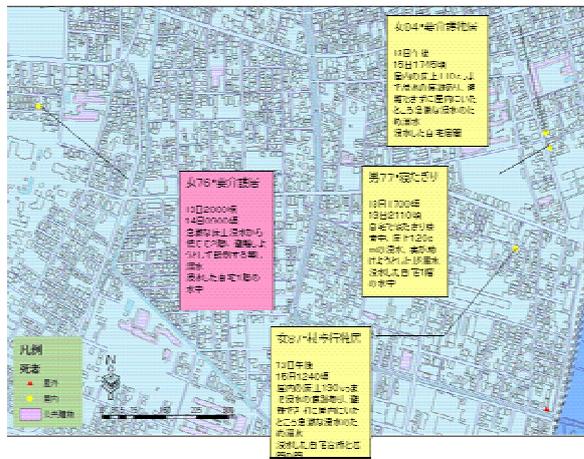


資料 2

要介護高齢者の避難先の移り変わり(小千谷市)

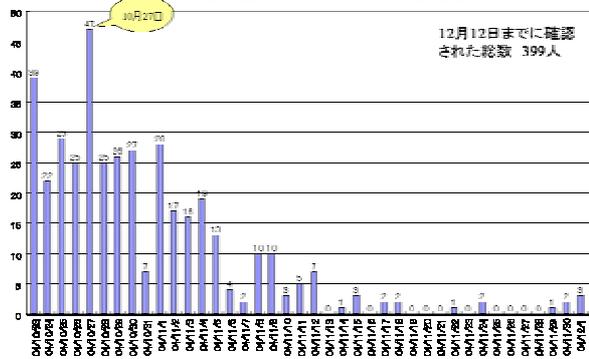


資料 5



資料 3

小千谷市における新潟県中越地震発生後の高齢者の入院・入所状況



小千谷市高齢福祉課提供資料(小千谷市)より京大防災研 田村圭子(COE研究員)が作成

資料 6

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

4-3 山崎 栄一

ディスカッション

(1) 要援護者の内、聴力障害者の場合、支援者と同時に、要援護者自身の準備も重要、どうするか？それと、そもそも事前準備におけるコミュニケーションが難しい。

応急対応期(発災後 2,3 日)のちを守るフェーズにおける障害者のニーズを考えると、情報の取得に困難はあるか、移動に困難はあるかの2点について考慮する必要があります。つまり、視覚障害者、聴覚障害者、身体障害者、知的障害者、精神障害者、内部障害者(心臓、腎臓、呼吸器、膀胱または直腸、小腸の機能障害により、日常生活が著しい制限を受ける)、少なくともこれら6つに分けて、災害対応を考える必要があります。おたずねのあった聴覚障害者については、情報の取得に関して特に配慮が必要となります。平時からの準備としては、テレビのキャプション放送に災害に関する情報を流すようにテレビ局と協力体制をむすぶ、ファックスを用いて災害に関する情報を流す、携帯メールによる災害情報の配信を行う、など普段から聴覚障害者が日常の情報取得の手段として用いているものに災害に関する情報を付与する仕組みを確立することが必要となります。

「事前準備におけるコミュニケーションが難しい」とのご指摘ですが、これに関しても応急対応期同様に、聴覚障害者が「普段からコミュニケーションを持つ人や場」を通じて、防災に関する知識が得られる機会を提供することが必要です。高齢者に関しては(発表の席で申し上げたとおり)、介護保険制度の仕組みを利用し、「介護保険制度におけるケースプラン策定の際に、要援護者の『想定災害に対する脆弱性の評価(発生が予想される災害に要援護者がどのような被害を受けるか)』を行う」ことを提唱していますが、今後、障害者の支援費制度が介護保険に統合される動きに注目しながら、障害者に対してもこの方法が有効であるかどうかの検討を行う必要があると考えています。ただ今の段階では「介護保険サービス提供者に十分な手話を使える人材が確保されていない」ことが聴覚障害者に関し大きな問題となっており、成り行きに注目しています。

(2) 障害者の避難について、調査事例があれば教えて欲しいです。

「障害者の避難」についての調査事例を見つけることはできませんでした。「障害者の避難」についての系統的な調査結果ではありませんが、新潟中越地震の事例から得た避難の実態について、視覚障害者、聴覚障害者、身体障害者、知的障害者、精神障害者、内部障害者の別に整理しました。視覚障害者、

聴覚障害者については、避難のきっかけは家族/近所の人などによる誘導が主であったようです。地域で暮らす身体障害者、知的障害者については、介護者と同居している場合が多く、介護者によって避難が行われました。精神障害者、内部障害者については、自力での避難が多かったようです。

避難生活の長期化に伴って様々な問題が発生しました。視覚障害者、聴覚障害者については、避難所で避難生活を送った人が多かったのですが、特に視覚障害者にとっては、日々変化が起こる避難所内の認知地図(人間の頭の中に作られる地図)の確立が難しく、生活には非常に苦労が多く、生傷の絶えない毎日でした。視覚障害者、聴覚障害者ともに、少しの助けがあればより苦労の少ない避難所生活も可能であったのですが、障害者の自立の気持ちを損なわない形での支援がうまく機能しなかったケースが多かったようです。

いったん避難所に避難した、身体障害者、知的障害者については、避難所での生活には困難が多く、保健・医療・福祉関係者の支援により、専門施設へ入所するケースが多くありました。精神障害者については、避難所での生活は難しく、危険を承知で自宅/車に留まった人も多かったようです。内部障害者については、病院へ助けを求め、早い段階で被災地外へ移動した人が多くいました。

以上は、障害者の「地震」についての事例ですが、水害の避難についても事例研究をすすめる必要があると考えています。

山崎 栄一

大分大学教育福祉科学部 講師

専門分野：憲法，災害法制，公共政策

E-mail：yeiichi@cc.oita-u.ac.jp

皆さん、初めまして、私は大分大学の山崎と申します。

初めに「法学者と防災」というふうに書いていますけれども、ここで言いたいことは、防災政策に関しましても法学者が首を突っ込む余地があるということを示してただけです、早速、「戦略課題解決の3つのポイント」についてお話ししていきたいと思います。

まず、ポイント 「機能不全を前提としたシステム設計」です。

私は、この課題を与えられまして、「津波対策推進マニュアル検討報告書」を一通り読んでみたのですが、そこでの第一印象に基づいて指摘させてもらうことなんですが、津波災害というのは、地震が起きた後の状態からその本格的な対応を始めなければいけないという特徴がある。いわば、平常時において準備している防災の仕組みが、このように機能不全とか機能障害を起こしていることを前提として考えなければいけないということになるわけです。したがって、地震災害後にどれだけの機能が残存しているのか、その残存している機能だけでどこまでの対処が可能なのかについての検討をしていかなければならない。そこでは、単に別の機関や組織の指示を待つのではなく、自律的な行動が要請されるということになるでしょう。

次のポイント 「それぞれの役割を明らかに」ですが、防災政策の領域になりますと、これはもう常識というか、当たり前のような形で、「公助」、「共助」、「自助」というキーワードに基づいて、役割分担のあり方が論じられるようになっていきます。そのキーワードは何を言っているかということ、もう公助だけでは防災政策は実現できないという現実をあらわしているのであります。こういう状況におきましては、これまでは防災政策は、国とか自治体による一

方的な施策の実施であったのに対して、これからは、その地域並びに個人を巻き込んだ協働的な活動に転換していかなければならないということになります。

今回のワークショップの題目にもある「要援護者」の問題ですけれども、これは、まさにそれが災害弱者に情報を伝達して、避難させるのかという役割分担がまさに重要となってきます。

それ以前に、その災害弱者の所在に関する情報のあり方に関しましては、プライバシーの問題がありまして、まさに法的な接点からの検討が必要とされます。そこでは、「個人情報の利用目的」、これはもう人命が関わっているわけですから、目的としてはすごく大義名分が成り立つわけです。しかし、要援護者に関する情報そのものはセンシティブな情報であるので、その情報がどこまで共有されるべきかという、「個人情報のセキュリティ」というのが問題になるんじゃないか。すなわち、どうやって個人情報のセキュリティを確保していったらいいかという、個人情報を保全するための手法、それが問題になると考えます。

以上の2つのポイントを踏まえまして、最後に法学者らしい指摘をさせていただきたいと思えます。それが、ポイント 「防災法制の変容」です。

まず、1番目ですけれども、防災政策の基本的な方向性を示しているものとしましては、「防災計画」というものがありますけれども、防災計画というのは、単なる行政計画ではなくて、防災の担い手すべてを巻き込んだ総合計画への転換を図らないといけません。そのような計画を作成するプロセスにおきまして、住民の参加が保障される仕組みが必要なんじゃないか。平成14年3月につくられたそういう検討報告書というのがあるんですが、そこでは、市町村が避難計画をつくるだけではなくて、地域ごとが津波避難計画というものを策定されるべきだと

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

4-4 及川 康

いうのを提唱しておりまして、住民自身による地域防災計画の策定というのは、防災政策を開かれたものにするんだという、そういう身近なものにする格好の機会になるであろうと思います。

2番目に、トップダウン的な命令指揮系統を構築するのも、確かにこれは緊急時には必要かもしれませんが、残存しているシステムの間で、自主的あるいは自律的な判断とか、あるいは解決をしていかななくてはいけない。ということは、「タテ」だけじゃなしに、「ヨコ」の連携関係も必要であると。これからの防災政策のあり方というのは、非常に多様な側面を持ってくるわけです、その多様な防災システムというのは、どういう法形式で構成されることになっていくのでしょうか。

3番目に、さきほどの多様な側面という言葉とつながりを持つのですが、これまでは、国とか自治体が下位機関あるいは住民に対して一方的に指示を下していた。ここでは「規制」と書いていますけれども、津波で言うとなると、「土地の利用規制」が挙げられると思います。しかし、これからは、そういった一方的にその指示を下すだけじゃなくて、防災政策の担い手が相互に対等な関係に立ちながら、対策を講じていくというスタイルも必要になってくる。ここで私が想定できるのは、「避難ビルの指定・利用」といっても、公共機関だけじゃなくて、民間の建物を利用するということになる、そういう場面においては、行政と民間の「相互的な防災協定」という形で法的な関係が構築されていくのではないかなと考えます。

一般に、政策を実現するためには、行政計画、行政手法といったいろんな法的手法というものを絡み合わせていかなければいけないわけですが、それじゃ、どういう場面において、どのような法的手法を採用するのかという課題は、私たち法律学者が検討しなければならない課題ということになります。

防災法制の変容を3つの視点からとらえてみたわけですが、防災政策がまったく別のものへと転換されることにはなりません。確かに、防災政策の新しい方向性を掲げてきたわけですが、従来の行政手法と新しいそういう行政手法をうまく使い分けることによって、より柔軟な防災システムの構築が可能になるのではないかと考えております。

このように指摘してまいりましたけれども、

ちょっと話が包括的すぎたきらいがあるかも知れませんが、その分、こういう視点は、他の自然災害においても適用が可能かと思えます。以上で発表を終わらせていただきます。

戦略課題解決のポイント

大分大学教育福祉科学部 山崎 栄一

法学者と防災
 法律による行政の原理 行政は法制度があって、初めて活動ができる
 防災法制の実効性・効率性・公平性等の確保は法律学者の検討課題
 「言うは易く行うは難し」 法に書いてあるような施策が本当にできるのか？

機能不全を前提としたシステム設計

それぞれの役割を明らかに

防災法制の変容

資料 1

防災法制の変容

従来の法形式からの脱却

- 「閉ざされた」防災政策から「開かれた」防災政策へ
 防災計画の策定プロセスにおける住民の参加保障
- 「タテの」命令関係から「ヨコの」連携関係へ
 集権的な命令関係から分権的な連携関係の構築
- 「一方的な」行政処分(規制・給付)から、「相互的な」
 行政契約(防災協定)へ
 国・自治体が下位機関や住民に対して一方的に指示を下すだけではなく、防災政策の担い手が相互に対等な関係に立ちながら、対策を講じていくというスタイル

資料 4

機能不全を前提としたシステム設計

自律的な行動の必要性

考えられる機能不全・機能障害の例

- 情報伝達系統の断絶
- 命令系統の断絶
- 防災施設の損壊
 役所・津波防災施設等
- 避難経路の遮断
- 公務員の不在・負傷
- 災害弱者の介護役が不在・負傷
 特に、昼間の時間帯は家族は出かけている

津波災害は特に、避難活動の迅速性が要請される災害

自律的な行動を可能にするような権限付与・行動指針の設定

資料 2

それぞれの役割を明らかに

協働的な政策実現

- 「公助 共助 自助」というキーワードの下で役割分担
 このキーワードは公助の限界を物語っている
- 「一方的な」施策の実施から「協働的な」活動への転換
 国・自治体のみならず、地域ならびに住民個人をも巻き込んだ政策実現
- 災害弱者の問題
 「だれが災害弱者に情報を伝達し、避難をさせるのか」
 災害弱者に関する情報の共有
 プライバシーの問題 個人情報のセキュリティー

資料 3

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

4-4 及川 康

ディスカッション

(1) 政策法務として、ケーススタディとして具体的な防災業務を示していただければより良かったと思います。

津波災害における政策法務として問題になりそうなものとして、あくまでも例示としてですが、二、三の論点をあげてみることにします。

避難勧告・指示等について

避難勧告・指示の前段階として、要援護者など特に避難行動に時間を要する人に対して早めのタイミングで避難行動を開始出来るように、「避難準備（要援護者避難）情報」を住民に出すべきだという意見があるようですが、準備情報は避難勧告・指示よりも蓋然性の低い段階で発せられるので、誰も準備することなく、避難情報がよけいに「オオカミ少年」と化してしまうのではないのでしょうか。避難準備に要する手間・暇のコストが高ければ高いほど、そうなってしまうでしょう。避難準備をしてもらうにせよ、出来るだけ簡素な準備で済むようにしないといけないと思います。

先日の及川先生の発表で、避難・避難指示を出しても逃げない人が多いことが明らかとなっています。市町村は確かに、避難・避難指示を出す権限を有していますが、それが無意味に帰してしまっているきらいがあります。私が、先日「言うは易く行うは難し」といったのはこのことです。このあたりの議論は、法学者だけではとうてい解決が出来ませんので、他学問の成果の取り入れが不可欠です。この点において、異なる学問分野間の共同研究が重要さを帯びてきます。

災害弱者台帳の作成

要援護者の状況や避難支援者等を記載した、いわゆる「災害弱者台帳」を作成・第三者に提供することで、避難態勢を整備しようとする動きがあります。しかし、災害弱者台帳に記載されることになる情報は、センシティブな情報であって、個人情報保護という観点から細心の注意が必要となります。

原則として、情報の取得にあたっては利用目的を明確化し、本人の同意の上で情報を収集す

るというプロセスを経なければなりません。また、取得した情報を、他の部局・警察・消防ならびに自主防災組織・民生委員等に提供する際にも、本人の同意が必要でしょう。行政機関内においては、防災部門と福祉部門との間の情報の共有形態が問題となると思われます。各市町村において取扱いの違いはあると思いますが、情報が共有できる法的根拠をしっかりとしておかないと、後の対応で混乱することになるでしょう。

また、この台帳を作成する最大のねらいであると思いますが、支援すべき人がどこにいるのか分からない、あるいは、支援すべき人は分かっているが支援してくれる人が誰もいないという、いわゆる「支援漏れ」がないように行政ならびに地域が連携を取らなければなりません。

避難先（特に民間の「避難ビル」）の指定

津波災害からの避難の際に、高台が近辺にない場合、その代替物として「避難ビル」が注目されています。あえて、「まちおこし」の一環ということもかねて避難ビルを新たに設けるのも一策ではありますが、現存の資源を有効活用するという視点からいえば、既存の民間ビル等を「避難ビル」として指定しておくことも有用です。その際には、行政とビルの所有者との間で、避難ビルの指定ならびに利用に関して「協定書」が結ばれることとなります。これは行政法の形式としては、おそらく「行政契約」という形態が取られることになるでしょう。その際に、どのような協議・交渉がなされるかについては、これからの実務に注目していきたいところです。

また、避難ビルの指定に際して、誰でも使用できる段階の設置、簡単な耐震補強が必要になるかも知れませんが、そのあたりの費用負担についても検討していかなければなりません。

その他にも、行政組織のあり方（災害時要援護者支援班の設立＝「ヨコの連携」）、地域単位での津波避難計画の作成プロセスのあり方（＝「開かれた防災政策」）といった論点も考えられますが、これらの点も含め、今後のワークショップにおいて、実務家や研究者の方々と検討を深めていきたいと思います。

(2) 要援護者に対する法整備についてのご意見をお聞かせ下さい（介護保険の柔軟運用等）。

要援護者に対しては、独自での避難等が困難であるため、その個々の事情に応じた配慮が要請されることから、法制度上においても何らかの措置を行うことが、法政策という観点からして望ましいことであるといえます。そのような要請は、個人の尊重（憲法第 13 条）や生存権（憲法第 25 条）から導き出されるものと考えます。では、具体的に介護保険制度や社会福祉制度にそういった配慮をどのように反映させていくかですが、今回は介護保険の運用のあり方に限定して意見を述べさせてもらうことにします。

込んではどうかということを検討する余地があると思われます。

介護保険のサービスに福祉用具の貸与・特定福祉用具の購入があるが、このサービスを拡張して、防災・避難に必要な器具を介護保険で貸与・購入できるようにする。

居宅介護住宅改修費というサービスがあるが、これを拡張して、耐震補強の改修・迅速な避難のための改修にも使えるようにする。

介護サービスの一環として、「災害弱者台帳」の記入代行や避難経路の設定・避難支援者の手配を行う。

ホームヘルパーや施設職員が行政や地域主催の避難訓練等へ参加した時に、それを介護サービスの一環として認定する。

このようなサービスを提供する判断材料を提供するために、ケアプランの作成の際に自然災害において配慮すべき点を明記する欄を設ける。

現行の介護保険制度において、津波災害に対する柔軟な運用のあり方としては、以上のような施策が考えられます。上記に掲げたものはあくまでも試案ではありますが、介護保険制度のみならず、他の社会福祉制度においても何らかの形で行われるようにすることが、望ましいでしょう。

ただ、こういった試案が通常の介護保険法や社会福祉法制といった、「平常時法」において組み込まれるかどうかといえば、私が社会福祉関係の先生から聞く限りにおいては、「現実化は非常に難しい」というのが実状でしょう。そうすると、たとえば、要援護者災害対策法といった、「災害時法」を設けた上で、そこに組み

及川 康

高松工業高等専門学校建設環境工学科 助手

専門分野：災害社会工学，避難行動，住民意識調査

E-mail：oikawa@takamatsu-nct.ac.jp

それでは、要介護者の避難対策も含めた対策の提案ということで、お話をさせていただきます。3つ挙げよとのことですので、3つ挙げさせていただきます。1番目は「津波という現象への正しい住民理解の促進」、2番目は「ハード的防災施設や行政情報への過剰な依存心の問題」、3番目は「自助、共助、公助の役割分担の明確化」です。結局、要援護者ということを考えて、3つ目の視点、先ほどからお話がありますが、「自助、共助、公助の役割分担の明確化」というところが一番キーワードとなってくるのではないかと思うわけです。いわゆる要援護者の避難というと、共助あるいは地域コミュニティが大事だという議論がよく取りざたされますが、やはり自助あるいは公助がなければ、共助も何もあったものではないということがあるかと思います。自分自身の身や、あるいは自分の家族が被害に遭って、どうしようもない状況において、他人を助けるという行動が果たしてあり得るだろうかとなると、なかなか難しい。やはり自分自身の身の安全、そして公的な援助は公的な援助ということで、そういったものがあつた上で、共助というものが初めてあり得るのではないかなというふうに考えられます。そういう意味で、やはりスムーズな共助を地域において実現するためには、まずは確固たる自助、そして公助が必要となると思います。

そういった自助のことを考えますと、上に挙げているような1番目の話とか2番目の話のところ大事な意味を持ってくるのではないかという考え方をしています。

その自助ということを考えますと、〔1〕津波という現象への正しい住民理解を促進することが、まず初めの話としてあるかと思えます。多くの場合、調査事例を見ていきますと、例えば、津波の例でいいますと、津波が押し寄せた場合、自分の地域ではどのような状況になるのか、こういったことを普段から自発的に考えることはそう多くはない、あるいは考えたく

ないというのが実際かと思えます。また、そういうことを進めるために、ハザードマップとか津波経験などというものがあるわけですが、ただ、こういったものは、場合によっては被害のイメージを固定化するというにもつながりかねません。過去の災害やハザードマップと全く同じ現象が起こるわけではないわけです。そういった意味で、現象の正しい理解をまず促進するということが大事であると思います。避難を行うのはあくまでも住民自身であるわけで。住民自身が避難しようと思わなければ、そういった行動は当然行われなわけです。あるいは、自らの危機意識が低ければ、共助どころか自助すら難しいということで、そういった部分が大事になってくると思います。

2番目のハード的防災施設や行政情報への過剰な依存心の問題ということについては、人間について、情報をインプットして、行動をアウトプットする一つのシステムとして考えますと、あくまでも行動は自発的意思に基づくものということで、情報の重要性もよく言われますが、情報が伝わったからといって必ずしも適切な行動が行われるわけではない。この情報処理がしっかりいかないと、この流れはうまくいかないんだということです。情報をしっかりと伝えること、そして、その情報をちゃんと理解して行動に移す、この2段階のプロセスがうまくいかないと、うまく行動が行われな。

その情報処理にはどういうものがキーワードとなってくるかといいますと、これは住民それぞれの「災害意識」です。ここにおいて問題となるのは、自らの安全までも行政に依存しようとする傾向が見受けられるということです。自らの判断に基づき避難行動を行うのではなく、その基準を行政から発せられる情報のみに依存したり、あるいは、堤防等の施設整備の効果を過信するあまりに、被害発生の適切なイメージが持てずに、結果として避難行動が遅れたりするというわけです。適切な避難行動を誘導する

ためには、適切な災害意識を誘導することが重要というわけですが、それには、その人が持っているさまざまな「災害知識」というものが大きく関連してくるだろうということです。先ほど少し話しましたが、災害経験ですが、これも災害知識獲得の一つのソースです。経験しろといっても、それはなかなか難しいものでありますので、そういった部分においては、「災害教育」、また、「社会教育」、「学校教育」、あるいは先人からの「伝承」というものが災害知識の獲得のためのソースになり得るわけです。適切な住民避難行動が達成されるためには、住民一人一人の意識を高めることが必須となるわけで、そのための災害知識を平常時からうまく提供していくことが重要であると考えられます。

〔3〕自助、共助、公助の役割分担の明確化

そういう中で、「高齢者」のことを考えると、どの辺がネックとなってくるのかというところを、昔のデータで申しわけないんですが、要介護高齢者を対象としたアンケート調査をしたことがありますので、それを若干紹介させていただきます。平成10年と若干古いのですが、これは水害時における避難行動を聞いています。調査は2つやっておりまして、一つは、要介護高齢者に対して聞き取り調査を行いまして、もう一つは、一般世帯で調査を行いました。これは、平成10年の夏の水害時に、どういった行動を行ったのかということ进行调查しました。

まず、要介護高齢者の日常の状況を示した結果ですが、非常に厳しい状況にあることがわかります。特に切迫した状況にあると思われる独居老人世帯において、介護ヘルパーからの介護にも限りがあり、また、日常気にかけてくれる近所の人についても、必ずしもいるわけではない、という状況です。

そういった状況の中で、要介護高齢者と一般世帯とを比べて、水害発生時における災害情報をちゃんと受け取っているかどうかの状況を見てみますと、要介護高齢者のほうが一般世帯に比べて、しっかりと情報を入手しています。情報を一生懸命入手しようと頑張っているわけです。

さらに、危機意識に関しましては、要介護高齢者のほうが、危機意識は高い状況にあることがわかります。一般世帯員のほうが、相対的には大したことなくらうという意識がある。

避難の必要性に関しては、要介護高齢者も一般世帯員も同じくらい避難しようと思っている。

ところが、実際に避難できたかというところ、要介護高齢者は避難できていない状況があるわけです。さらに、足腰の状態でも区分してみますと、状態が悪いほど避難ができていないという回答が多くなるということです。

それじゃ、どういう状況で避難ができたかといいますと、例えば、発令時に声をかけてくれた人がいたかどうか。いた場合においては避難率が高い。いなかった場合は避難ができなかったという回答が多くを占めているということで、やはりこういった部分が、要介護・要援護者の避難においては重要なところになってくるのではないかと。これは水害時の話ですけれども、こういった状況が調査の結果わかりました。

ということであるので、要援護者は、高齢者に限ってですけれども、意識は高い。情報が入ってくれば、やばいと思うんだけど、避難ができないということで、ここの問題、ここをどう助けるかということが大事になってくると思います。さらには、情報をちゃんとその人に伝えるということが大事になってくると思います。

そこで、共助の重要性ということですが、そういうことで、共助のためのルールやマニュアルづくりというのが必要になってくると思うのですが、そういうことはよく言われる話ですが、こういうルールを行政側の立場の人がびしっと決めて、上部伝達型で決めても、なかなかそういったルールはうまく動かない。やはり住民、行政、あるいは学校関係者とか、専門家が、同じ立場で同じテーブルに立って、その地域の問題をどう考えるのかというような話し合いの場を持つことが非常に大事なかなと思っています。いわゆるリスクコミュニケーションということでしょうけれども、実際に現場に入っていきますと、第1回目の話し合いの場では、なかなかうまくはいかないのが実状だとも思います。住民側としては、行政が何とかしてくれると思っているし、行政側は、住民から何を言われるのかおののいているという状況があったりするわけです。そういうのをまず払拭するところから地域での取り組みが始まっていくのではないかと。というふうに理解しています。お互いの間である程度の信頼感を形成するのが非常に重要で、そこから本来の議論がスタート可能となると思います。お互いに腹を割って話し合うことで、たとえば、ハード対策には限界があることとか、避難勧告は伝わってこない場合もあり得るとか。

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

4-4 及川 康

すると、住民側は、いままで漠然と「行政がなんとかしてくれる」という淡い期待を持っていたのを崩されてしまうために、そこで「じゃあどうしよう」ということで、そこで初めて住民発意で「あそこの婆ちゃんは さんが助けに行く」とか「ハザードマップは必要だ」とか「情報は待ってるだけではだめで積極的に集めに行かなくてはならん」とか、具体的な提案や意見が出始める。ポイントは、住民と行政とが、敵対関係ではなく対等な立場で話し合いができる機会をもつことだと思います。いわゆるリスクコミュニケーション。

そういう意味では、全国共通のルールづくりというのは難しいのかもしれませんが、そういう取り組みを介して、地域個別の事情、あるいは個人個人の事情になるかもしれませんが、要援護者の避難をサポートしていく必要があるのかなというふうに思います。スムーズな共助を可能とする自助や公助の環境を如何にして作っていくのが重要であると思います。以上で発表を終わります。

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

4-4 及川 康

要援護者の避難対策も含めた津波避難対策の提案

おさえておくべきこと、はずしてはならないこと3点

高松工業高等専門学校 建設環境工学科
及川 康

資料 1

要介護高齢者調査

ホームヘルパーを利用している要介護高齢者を対象
調査対象者全93世帯にて面接聞き取りによる調査を実施

【質問項目】

- 日常生活の状況や介護の実態
- 平成10年8月末水害時における避難行動の実態
- 今後の洪水発生時における避難意向、行政への要望

一般世帯調査

一般世帯2000世帯を対象

【質問項目】

- 平成10年8月末水害時における避難行動の実態

	要介護高齢者調査	一般世帯調査
調査対象地域	福島県郡山市 阿武隈川流域 (避難勧告・指示発令区域、一部区域外)	
調査期間	平成10年11月10～19日	平成10年9月11・22日
調査方法	訪問面接・聞き取り記入	郵便受け投函・郵送回収
調査票配布数	93	2,000
有効回収数	85 (回収率:91.4%)	747 (回収率:37.4%)

資料 4

要援護者の避難対策も含めた津波避難対策の提案

おさえておくべきこと、はずしてはならないこと3点
高松工業高等専門学校 建設環境工学科 及川康

[1]津波という現象への正しい住民理解の促進

- 津波が押し寄せた場合、自分の地域ではどのような状況となるのか、といったことを、多くの人は具体的に考えた事はない(考えたくない)。
- 津波経験やハザードマップ等を介して得られた津波の知識は、被害イメージを固定化してしまうことが危惧される。
- 避難を行うのはあくまでも住民自身である。住民個々が「避難しよう」と思わないのであれば、避難は行われ得ない(あたりまえですが)。

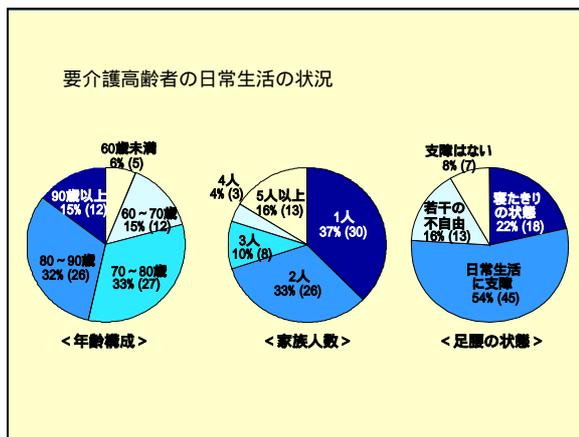
[2]ハード的防災施設や行政情報への過剰な依存心の問題

- 津波被害から身を守るのは、あくまでも自分自身であるということが基本。
- 「防災施設ができたのもう安全」「避難勧告を聞いていないので避難しない」など、自らの命を他へ委ねてしまう心理的傾向は極めて危険である。

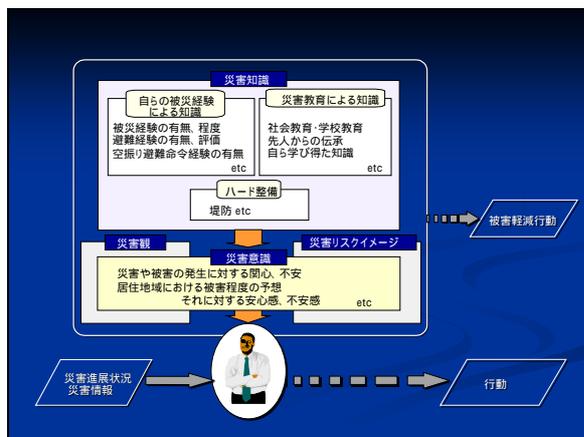
[3]自助、共助、公助の役割分担の明確化

- 高齢者や要援護者などの災害弱者は危機意識は高い。しかし、具体的な避難行動が困難という問題。そのような人がどこにいるのか、行政は完全には把握できない(プライバシー問題、行政内での部署の違い、高齢者は自らSOSを発しにくい)、地域コミュニティの希薄化。
- 本来、自助は自助であり、公助は公助である。速やかな「共助」が可能となるためには、まず、確固たる自助と公助が必要。
- その上でうまく機能する共助のためのルールやマニュアル作りが重要。住民・行政など様々な立場の人間が一線になってルール作りがなされることが理想。リスクコミュニケーション。

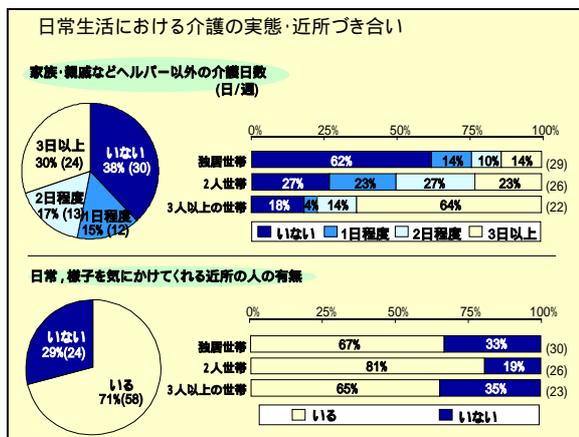
資料 2



資料 5



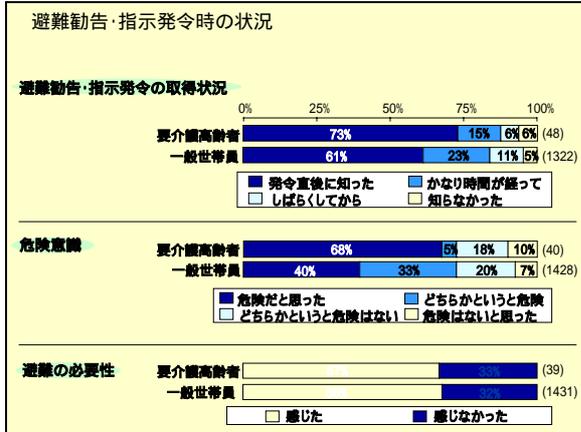
資料 3



資料 6

4. 要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案

4-4 及川 康



資料 7

要援護者の避難対策も含めた津波避難対策の提案

おさえておくべきこと、はずしてはならないこと3点
高松工業高等学校 建設環境工学科 及川康

[1] 津波という現象への正しい住民理解の促進

- 津波が押し寄せた場合、自分の地域ではどのような状況となるのか、といったことを、多くの人は具体的に考えた事はない(考えたくない)。
- 津波経験やハザードマップ等を介して得られた津波の知識は、被害イメージを固定化してしまうことが危惧される。
- 避難を行うのはあくまでも住民自身である。住民個々が「避難しよう」と思わないのであれば、避難は行われ得ない(あたりまえですが)。

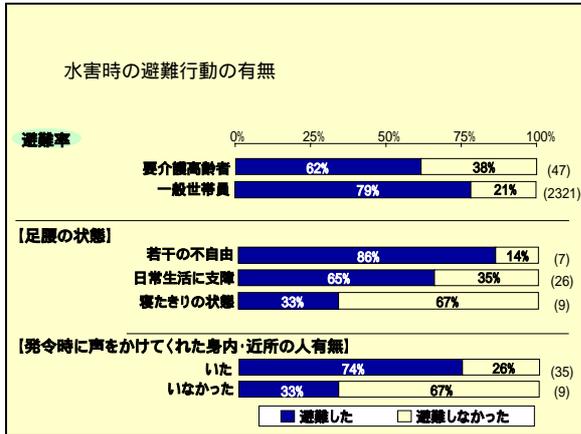
[2] ハード的防災施設や行政情報への過剰な依存心の問題

- 津波被害から身を守るのは、あくまでも自分自身であるということが基本。
- 「防災施設ができたので安全」「避難勧告を聞いていないので避難しない」など、自らの命を他へ委ねてしまう心理的傾向は極めて危険である。

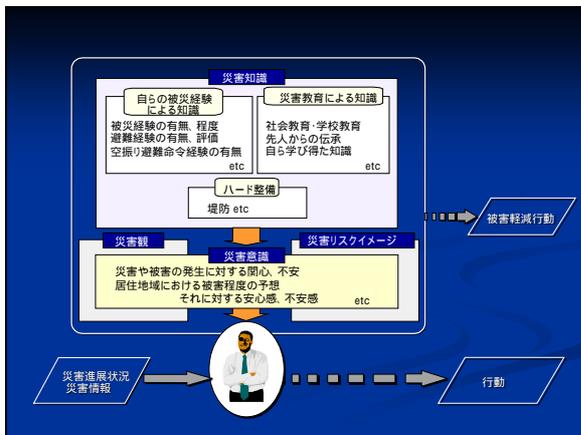
[3] 自助、共助、公助の役割分担の明確化

- 高齢者や要援護者などの災害弱者は危機意識は高い。しかし、具体的な避難行動が困難という問題。そのような人がどこにいるのか、行政は完全には把握できない(プライバシー問題、行政内での部署の違い、高齢者は自らSOSを発しにくい)、地域コミュニティの希薄化。
- 本来、自助は自助であり、公助は公助である。速やかな「共助」が可能となるためには、まず、確固たる自助と公助が必要。
- その上でうまく機能する共助のためのルールやマニュアル作りが重要。住民・行政など様々な立場の人間が一線になってルール作りがなされるのが理想。リスクコミュニケーション。

資料 10



資料 8



資料 9

ディスカッション

(1) 自助、公助、共助の役割分担は、どうすれば上手く決めることができるか、具体的な案がありであれば、お教え願いたい。

全国共通のルールというものはないのかなと思います。地域の実状を踏まえて個別に対応していくしかないように思います。

ただし、実際に住民と行政（そして学の立場から私のような人）とが集まって地域の防災について考える場に参加していつも思うことは、何についても（自主防災組織などについても）行政主導で作られたものは、そこに住民の自発性を期待しても難しいものがあるなということです。住民と行政が対等な立場で話し合える機会を持てるならば、そこで、例えば、ハード対策には限界があることとか。避難勧告は伝わってこない場合もあり得るとか、行政での出来ることと出来ないことについて腹を割って話し合うことにより、住民側は、いままで漠然と「行政がなんとかしてくれる」という淡い期待を持っていたのを崩されてしまうために、そこで初めて現実を突きつけられて、そのつぎに「じゃあどうしよう」と思い始め、そこで初めて住民発意で「あその婆ちゃんは　さんが助けに行く」とか「ハザードマップは必要だ」とか「情報は待ってるだけではだめで積極的に集めに行かなくてはならん」などの具体的な意見が出て、自助でできることとその限界、共助の可能性と限界、公助に期待する部分と限界、などが実質的に議論されることが期待されます。そのような経緯のなかで、それぞれの役割分担に関する共通認識が形成されていければよりよい状況が生まれてくるのではないかと思います。

ポイントは、住民と行政とが、敵対関係ではなく対等な立場で話し合いができる機会をもつことだと思います。いわゆるリスクコミュニケーション。

(2) 情報伝達から避難行動に結びつけることが大事。その際、その受ける情報をどう判断すればいいのか？の基準が難しい。その場合、近隣の支援が重要だと思うが。

どのような状況になったらどのような情報を

発表する、ということをおあらかじめ設定しておく、それを平常時から住民へ周知しておくことが一つの効果的な方策かとおもいます。そうすることによって、災害発生時における住民の情報処理に費やす負荷を少しでも軽減することが期待されます。また、ハザードマップの公表などの機会を捉えて、被害状況と災害情報との関連について周知していくような取組みも重要かと思えます。

要援護者への情報伝達や避難行動の支援に関しては、近隣住民による支援（共助）が重要になるとは思いますが、支援する側がその必要性を感じ、かつそれが可能である状況を整えるためには、上記のような取組や前問での返答のような取組みが重要になるとは思えます。