

離島における危機管理 －高齢者のための方策－

浅 野 一 弘

【目次】

1. はじめに－問題の所在－
2. 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の概要
3. 「危機」に対する認識
 - (1) 5つの離島の概要
 - (2) 「危機」に対する認識
4. 地域防災計画にみる高齢者
5. 高齢者への対応
6. 結び

1. はじめに－問題の所在－

2006年3月28日、内閣府がもうけた「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」は、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の改訂版をだした*¹。ちなみに、同ガイドラインは、つぎの3点を前提として、作成された*²。

- ①防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達体制が十分に整備されていないこと
- ②個人情報への意識の高まりに伴い要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、発災時の活用が困難なこと
- ③要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支

援計画・体制が具体化していないこと

そして、同ガイドラインは、①情報伝達体制の整備、②災害時要援護者情報の共有、③災害時要援護者の避難支援計画の具体化、④避難所における支援、⑤関係機関等との連携、といった5つの課題を提示している*³。

これを受けて、総務省消防庁では、「平成18年3月には災害時要援護者の避難支援ガイドラインが改訂されたことを踏まえ、地域防災計画を見直し、所要の修正を行うこと」を各地方自治体に要請したのであった*⁴。総務省消防庁からの要請を受けて、各地方自治体では、災害時要援護者の避難支援に留意した防災対策の見直しに着手することとなった。

そこで、本稿においては、北海道が有する5つの離島（北方領土をのぞく）－礼文島、利尻島、天売島、焼尻島、奥尻島－を対象として、2006年度に実施したヒアリング調査をもとに、地方自治体の危機管理体制がどのように構築されているかについて、高齢者という視点から検討をおこなう。今回、離島をとりあげるのは、日本は、「本土5島（北海道、本州、四国、九州、沖縄本島）を除く6847が離島であり、住民登録のある離島は314島」も存在するからであり*⁵、しかも、概して、これらの「離島地域は、本土に比べて高齢化が進行している」からでもある*⁶。

なお、論述の順序としては、まずはじめに、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の概要を紹介する。つぎに、これら5つの離島の特色を簡単に紹介したうえで、離島に存する自治体の防災担当者が、どのような事象を「危機」ととらえているのかについて考察する。さらに、それら離島にある地方自治体の地域防災計画を検証し、そのなかで、高齢者への支援がどのように位置づけられているかを分析する。そして、対象とした自治体において、高齢者に対して、講じられた具体策を検討する。最後に、離島における危機管理について、簡単な私見を述べてみたい。

2. 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の概要

もともと、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」は、2005年3月に策定されていた。しかし、「当初のガイドラインは災害時の情報伝達や避難所への避難支援が中心であった」ため、2006年3月28日付で、あらたに改訂されたガイドラインでは、「避難所における支援、関係機関等との連携の2項目を追加するとともに、関係機関共有方式の積極的活用を盛り込むなど内容の充実」がはかられたのであった*7。

ところで、ここでいう災害時要援護者とは、どのような人々をさすのであろうか。改訂版のガイドラインには、つぎのように明記されている*8。

いわゆる「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。

要援護者は新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である。

この「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」では、こうした災害時要援護者に対する避難支援の基本を「自助・地域（近隣）の共助」としたうえで、「要援護者に関する情報（住居、情報伝達体制、必要な支援内容等）を平常時から収集し、電子データ、ファイル等で管理・共有するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画（以下「避難支援プラン」と称する。）を策定しておくことが必要である」と断じてい

る*⁹。

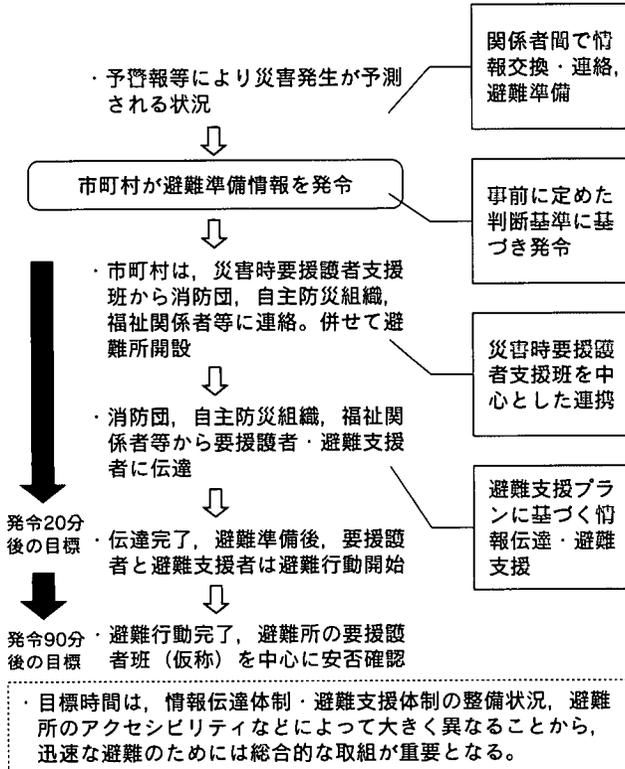
そして、前出の5つの課題-①情報伝達体制の整備、②災害時要援護者情報の共有、③災害時要援護者の避難支援計画の具体化、④避難所における支援、⑤関係機関等との連携-それぞれについて、検討がなされている。まずはじめに、第1番目の「情報伝達体制の整備」からみていこう。このなかの「災害時要援護者支援班の設置」という項目では、「市町村は、福祉関係部局を中心とした横断的な組織として『災害時要援護者支援班』を設け、要援護者の避難支援業務を的確に実施すること」がうたわれている。「災害時要援護者支援班」の位置づけとしては、「平常時は、防災関係部局や福祉関係部局で横断的なPT（プロジェクト・チーム）を設置」し、「災害時は、災害対策本部中、福祉関係部門内に設置」というもので、平常時の業務としては、「要援護者情報の共有化、避難支援プランの策定、要援護者参加型の防災訓練の計画・実施、広報等」が、他方の災害時の業務としては、「避難準備情報等の伝達業務、避難誘導、安否確認・避難状況の把握、避難所の要援護者班（仮称・後述）等との連携・情報共有等」が想定されている。なお、「避難支援体制の整備に関する取組を進めていくに当たっては、社会福祉協議会、自主防災組織等の関係者等の参加を得ながら進めること」が、念頭におかれているようだ。くわえて、「福祉関係者との連携に関し、市町村は、各種協議会等を通じ、平常時から要援護者と接している社会福祉協議会、民生委員、ケアマネジャー、介護職員等の福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者と災害時要援護者支援班との連携を深めること」につとめる一方、「福祉関係者は、ケアプランの策定時を含め、平常時の福祉サービス活動や避難支援プランの策定作業を通じて、要援護者や避難支援者への情報伝達方法についてきめ細かく把握すること」と「市町村の災害時要援護者支援班との連携を深めること」が明記されている。もちろん、「市町村は、福祉関係者に対する防災研修を定期的実施するとともに、国は、福祉関係者が必要な防災研修や訓練を受講する仕組みについて検討

すること』はいうまでもない*10。

つづく「避難準備情報等の発令・伝達」の項目では、「避難準備情報の発令」と「多様な手段の活用による通信の確保」について、ふれられている。前者では、「市町村は、『避難勧告等の判断・伝達マニュアル』に基づき、風水害時等における避難準備情報等の判断基準（具体的な考え方）を事前に定めた上、災害時に発令すること」が、そして、後者においては、「要援護者を支援するための専用の通信手段の構築やインターネット（電子メール、携帯メール等）、災害用伝言ダイヤル【171】、災害用伝言板サービス（携帯電話を使用した安否確認サービス）、衛星携帯電話、災害時優先電話、公衆電話、簡易無線機等の様々な手段を活用すること」に言及したうえで、聴覚障害者の場合、「インターネット（電子メール、携帯メール等）、テレビ放送（地上デジタル放送も含む。）、いわゆる【見えるラジオ】」の活用を想定するなど、「市町村、福祉関係者等は、要援護者の特性を踏まえつつ、要援護者の日常生活を支援する機器等の防災情報伝達への活用を進めること」が論じられている*11。

2番目の課題である「災害時要援護者情報の共有」に関しては、市町村を中心に講じられている3つのとりくみについての説明がなされている。第1が、関係機関共有方式とよばれるもので、「要援護者本人から同意を得ずに、平常時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局、自主防災組織、民生委員などの関係機関等の中で共有する方式」のことをいう。この場合、「行政機関個人情報保護法」（「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」）の第8条2項との関連で、「本人以外の者に保有個人情報を提供することが明らかに本人の利益になると認められるとき」や「実施機関が所掌事務の遂行に必要な範囲内で記録情報を内部で利用し、かつ、当該記録情報を利用することについて相当な理由があるとき」といったように、「地方公共団体の個人情報保護条例において保有個人情報の目的外利用・第三者提供が可能とされている規定を活用して」いるわけだ。第2が、手上げ方式で、これは、「要

図 1 集中豪雨時等における対応イメージ
避難準備情報発令の場合



出所：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」（2006年3月），4頁（http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf〔2010年3月10日〕）。

援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する」やり方である。この方式には、「支援を要することを自覚していない者や障害等を有することを他人に知られたくない者も多く、十分に情報収集できていない」というデメリットが存在する。第3は、「防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的

に働きかけ、必要な情報を収集する方式」＝同意方式である。このやり方は、「要援護者一人ひとりと直接接することから、必要な支援内容等をきめ細かく把握できる」というメリットがある。いずれの方式をとるにせよ、「平常時からの要援護者情報の収集・共有が不可欠である」ことはいうまでもない*12。

では、「要援護者情報の収集・共有へ向けた取組の進め方」は、どのようにすればよいのであろうか。まず、「対象者の考え方」に関して、同ガイドラインでは、介護保険の要介護度や障害程度などを参考に、「対象者の範囲についての考え方を明確にし、避難行動要支援者や被災リスクの高い者を重点的・優先的に進めること」が求められている。さらに、興味深いのは、「関係機関共有方式の積極的活用」について、「市町村では、関係機関共有方式を活用し、保有個人情報の目的外利用・第三者提供のために個人情報保護審議会の審議等を経ることについて消極的などころも多くみられるが、国の行政機関に適用される『行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律』では、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるときに、保有個人情報の目的外利用・提供ができる場合があること」を明示したうえで、「積極的に取り組むこと」がうたわれている点である。もっとも、「その際、避難支援に直接携わる民生委員、自主防災組織等の第三者への要援護者情報の提供については、情報提供の際、条例や契約、誓約書の提出等を活用して、要援護者情報を受ける側の守秘義務を確保する」必要があろう*13。

また、同ガイドラインでは、「関係機関共有方式や同意方式を積極的に活用しつつ、市町村を中心に要援護者情報の収集・共有を図っていくことが重要である」として、「まず、関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めること」を奨励している*14。

つぎに、「災害時要援護者の避難支援計画の具体化」という、3番目の課題についてみてみよう。まず、「避難支援プラン策定の進

め方」であるが、名簿や台帳といった個別計画を「共有した要援護者情報を基に作成すること」がうたわれている。そして、「その際、要援護者本人も参加し、避難支援者、避難所、避難方法について確認しておくこと」が付記されている。さらに、「個別計画は、要援護者本人とともに、避難支援者、要援護者本人が同意した者（消防団員・警察等の救援機関、自主防災組織等）に配布すること」を忘れてはならない*15。

また、「市町村は、自助、地域（近隣）の共助の順で避難支援者を定め、地域防災力を高めること」が求められていることにくわえ、避難行動要支援者に関して、「関係機関（消防団員、警察の救援機関を含む。）、自主防災組織、近隣組織、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者、患者搬送事業者（福祉タクシー等）、地元企業等の様々な機関等と連携を図り、避難支援者の特定を進めること」が記されている*16。

もっとも、個別計画が完成したからといって、それで終わりではなく、「社会福祉協議会、民生委員、福祉サービス提供者、障害者団体等の福祉関係者は、災害時要援護者支援班と連携しつつ、登録情報の更新、避難訓練への参加、要援護者等の理解促進を進めること」が必要となる。そのためにも、「平常時、市町村等は、避難支援体制の整備に向けた取組に活用するとともに、ハザードマップ、避難場所等を地図情報（GISを含む。）と組合せ、現状と課題を視覚的に把握することが効果的なことにも留意すること」につとめ、「災害時に限られた人員を効果的に投入し、戦略的な避難支援を実施できるように整理しておくこと」が緊要である*17。

つづく、「避難支援プランの策定を通じた地域防災力の強化」という項目では、「市町村や消防団、自主防災組織等は、防災だけでなく、声かけ・見守り活動や犯罪抑止活動等、地域における各種活動を通じて人と人とのつながりを深めるとともに、要援護者が自ら地域にとけ込んでいくことができる環境づくりに努めること」と「市町村や消防団、自主防災組織は、病院、福祉サービス提供施設、近

離島における危機管理（浅野）

図2 避難支援プラン・個別計画記載例

(表)

平成 年 月 日

〇〇市長殿 情報共有についての同意

私は、災害時要援護者登録制度の趣旨に賛同し、同制度に登録することを希望します。また、私が届け出た下記個人情報をも市が自主防災組織、民生委員、社会福祉協議会、在宅介護支援センター、消防団、口腔団に提出することを承諾します。

自治区名		民生委員		TEL FAX	
災害時要援護者（高齢要介護者・一人暮らし高齢者・障害者・その他（ ））					
住所		TEL FAX		インターネット（Eメール、携帯メール等）も含めた情報伝達手段	
氏名	(男・女)	生年月日			
緊急時の家族等の連絡先					
氏名		続柄()	住所		
氏名		続柄()	住所	TEL	
家族構成・同居状況等			居住建築物の構造	木造二階建て、昭和〇年竣工。	
妻と二人の老夫婦世帯。長男・次女はいずれも結婚して県外に居住…。			普段いる部屋	木造、鉄骨造、耐火造、竣工時期等	
			寝室の位口		
特記事項 要介護度4で一人では歩行が困難。人口透析を受けている。聴覚障害もあり、手話通訳が必要					
緊急通報システム（あり・なし）			肢体不自由の状況、認知症の有無、必要な支援内容等。特段の必要がなければ、プライバシーに配慮し、病名等を記入する必要はない。		
避難支援者					
氏名		続柄()	住所		
氏名		続柄()	住所		

(裏)

避難勧告等の伝達者・問合せ先
〇〇×さん（自治会副会長）。なお、〇〇介護センターからも伝達予定。
※ 聴覚障害のため、FAX・直接的な伝達が必要

その他
担当している介護保険受給者名、連絡先等

避難所

避難所（公民館）

避難支援者宅

避難支援者宅

深雨時等はマンホールに注意

冠水に注意

避難所の要援護者班：〇〇さん、△△さん、□□さん
福祉避難室：1階和室

出所：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」（2006年3月）、10頁（http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf〔2010年3月10日〕）。

隣ビルの高所等の一時的な避難場所への活用も促進し、要援護者の避難行動時間の短縮及び避難支援者への負担軽減を進めること」がもられている。とりわけ、危機管理において、つねに問題視される「縦割り行政」の弊害という観点から、市町村に対して、「部局・職種を問わない職員配置等を進めることにより、要援護者の避難支援に強い組織づくりに取り組むこと」や「防災訓練等を通じ、自主防災組織等の区域と消防、警察等の管轄区域等の差異を踏まえつつ、情報伝達、避難支援等についての連携を高めること」が求められている点は、注目にあたいる。くわえて、「自主防災組織や民生委員等は、任期終了等の際にきめ細かい引継を行い、避難支援プランや避難支援体制の継続に努めること」といった点にまで配慮がなされている。さらに、「特に市町村は、地域住民全体に対し、繰り返し説明する機会を設ける」として、災害時要援護者の問題を福祉・防災関係者に限定せず、地域全体で共有しようとしているのも、同ガイドラインの特色の1つである*¹⁸。

つぎに、4番目の課題である「避難所における支援」に目を転じよう。これは、「これまで避難所において、要援護者は必要な支援に関する相談等がしにくく、一方、避難所の責任者や市町村も、避難所における要援護者のニーズの把握や支援の実施が不十分となる傾向にあった」との反省にもとづいて、改訂版であらたに追加された課題の1つである。このなかの「避難所における要援護者用窓口の設置」という項目のなかでは、「市町村の災害時要援護者支援班等が中心となり、自主防災組織や福祉関係者、そして避難支援者の協力を得つつ、各避難所に要援護者班（仮称）を設けること」が明記されている。そして、災害時要援護者の要望にこたえるため、「災害時に、要援護者班は、各避難所内に要援護者用の窓口を設置し、要援護者からの相談対応、確実な情報伝達と支援物資の提供等を実施する」役割をはたすのだ。とりわけ、「その際、女性や乳幼児のニーズを把握するため、窓口には女性も配置すること」が重要である。とはいえ、「大規模災害時、避難所のスペース、支援物資等が限ら

れた状況」であることから、「避難者全員、または要援護者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視するのではなく、災害医療におけるトリアージのような発想を参考にしつつ、介助者の有無や障害の種類・程度等に応じて優先順位をつけて対応すること」についても言及がなされている。また、「その際、高齢者、障害者等の枠組みにとらわれず、『一番困っている人』から柔軟に、機敏に、そして臨機応変に対応すること」とのただし書きも付されている。もちろん、災害時要援護者に対してだけではなく、「避難所における要援護者支援に関する地域住民の理解を深めておくこと」が求められるのはいうまでもない*19。

こうした避難所のなかでも、「要援護者のために特別の配慮がなされた避難所のこと」を福祉避難所とよぶが、この「福祉避難所の設置・活用の促進」について、「市町村は、避難支援プランの作成を通じて、福祉避難所への避難が必要な者の大まかな状況を把握する」など、「平常時から施設管理者等との連携の構築や、施設利用方法の確認、福祉避難所の設置・運営訓練等を進めておくこと」が、求められている*20。

さて、「市町村の福祉関係部局及び防災関係部局は、福祉サービス提供者との連絡を密に取り、積極的に支援していくこと」を明示した、「関係機関等との連携」とする5番目の課題も、改訂版であらたにもられたものである。そのなかの「災害時における福祉サービスの継続（BCP）」という項目で、「市町村は、福祉サービスの災害時における運用方針等に関し、都道府県、国と緊密に連絡をとるとともに、地域防災計画等において災害時における福祉サービスの継続の重要性を明確に位置付け、福祉サービスの継続に必要な体制を確立すること」がうたわれている。その文脈において、「被災市町村は、発災後も可能な限り速やかに介護認定審査会を開催するなど、新規認定や要介護度の変更等をはじめ介護保険制度関係業務の継続を図ること」や「福祉サービス提供者もデイサービスの早期再開等を図ること」が必要となってくるのだ。しかし、万一、「福

社サービスの継続のために必要な人員や施設の確保が困難となる」場合、「市町村は、他の地方公共団体等からの広域的な応援派遣・受入も活用しつつ、発災後も福祉関係部局や福祉サービス提供施設に必要な人員を確保し、関係者と緊密な連携を図ること」が重要となるのはいうまでもない*21。

さらに、「保健師、看護師等の広域的な応援」とする項目では、「要援護者避難支援連絡会議」（仮称）といった組織をつくり、「避難所に応援派遣された保健師、看護師等を積極的に活用するとともに、これらの者が効率的かつ効果的な活動が実施できるように、十分な調整を実施すること」が求められている。なお、その際に、「直接的な支援活動をする者の後方支援（自らの衣食住、支援活動に必要な資機材等の確保等）を担当する者を確保すること」「基本的に1週間以上の活動期間とすること」「応援派遣された者に過度な負担がかからないようなローテーション勤務を実施すること」「応援派遣された者は活動記録をつけ、スムーズな交替等を実施すること」に留意しなければならないと付記されている*22。

そして、「要援護者避難支援連絡会議（仮称）等を通じた緊密な連携の構築」の項目においては、あらためて、「積極的に情報共有を図り、効率的かつ効果的な支援活動を各関係機関等が実施する」ために、同連絡会議がはたす役割の重要性が確認されている*23。

本章においては、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の概要をみてきたが、同ガイドラインを活用するにあたっては、つぎのような点に留意する必要がある*24。

本ガイドラインに沿った取組は、災害の態様に応じて支援の内容は異なり得るものの、基本的な枠組みはあらゆる災害に対して活用できるものであると考える。そのため、想定される災害等、各地域の実情に合わせて進めていくことが効果的である。加えて、国、都道府県、市町村をはじめ関係機関等は、要援護

な産業は、漁業と観光業である。2005年の国勢調査によると、礼文町の漁業への15歳以上就業者数の割合は、36.7%となっており、5年まえの当該調査よりも、0.9ポイント、アップしている。同町は、「すぐれた景観と貴重な高山植物による観光の町『花の浮島礼文』としても発展を遂げてきました」といわれるように^{*25}、「観光を水産に次ぐ地域経済活性化につながる産業と位置づけ、施設等の整備を進めている」^{*26}。そのため、町内には、ホテル・旅館・ペンションが15軒、ユースホステルが1軒、民宿が27軒あり、宿泊総定員は、2,074人におよぶ^{*27}。

なお、2005年10月1日現在、礼文町の人口は、3,410人で、この数字は、前回の国勢調査よりも、11.6% (446人) 減少している。ちなみに、「人口については、昭和30年頃ピークとして年々減少しており、これは、にしん漁の衰退の時期とも一致して」いるようだ^{*28}。また、2006年3月31日現在で、高齢化率は30.4% (道内で55位)、後期高齢化率は16.2% (同36位) となっている^{*29}。町内の1,467世帯のうち、65歳以上の高齢単身者世帯数は159 (10.8%)、65歳以上の親族のいる世帯数が694 (47.3%)、高齢夫婦世帯 (夫65歳以上妻60歳以上の1組の一般世帯) 数は253 (17.2%) となっている (2005年国勢調査)。そして、一般病院数は0、一般診療所数は3、歯科診療所数は2、医師の数は2、歯科医師の数は2、薬剤師の数は1となっている。また、老人ホームの数は、1箇所しかない (2004年時点)。

つぎに、稚内港から53キロの距離をへだてた利尻島をみてみよう。面積182.15平方キロの利尻島には、利尻町と利尻富士町の2町が存在する。利尻島の西南部に位置する利尻町は、76.49平方キロの面積を有している。稚内港からは、フェリーで、1時間40分の距離にある。同町のホームページによれば、「古くから、国内でも有数の魚田と豊富な資源に恵まれ、海とともに生きてきた『漁業の町』」であると同時に、「豊かな自然と最北への旅を求めて毎年多くの方々が訪れる『観光の町』」でもあるようだ^{*30}。そのため、同町には、定員170人の町営のホテルにくわえ、一般旅館、民宿などが9軒あり、合

計で650人の収容定員をはこっている*³¹。

なお、2005年の国勢調査によれば、人口は2,951人で、5年まえの同調査よりも、人口が466人（13.6%）減少している。基幹産業の漁業への就業割合は、34.5%であるが、これは5年まえの数字より、5.5ポイントもダウンしてしまっている。また、利尻町の高齢化率は、2006年3月31日現在、34.8%で、道内でうえから11番目にたかい数字となっている。さらに、後期高齢化率は19.7%で、これは道内で4位である*³²。

ちなみに、利尻町内には、1,323の一般世帯が存するが、そのうち、65歳以上の高齢単身世帯数は165（12.5%）、65歳以上の親族のいる世帯数が637（48.1%）、高齢夫婦世帯数は252（19.0%）となっている（2005年国勢調査）。そして、一般病院の数は1、一般診療所の数は1、歯科診療所の数は2、医師数は4、歯科医師数は2、薬剤師数は4となっている。また、老人ホームの数は、1箇所だけである（2004年時点）。

つぎに、もうひとつの自治体である利尻富士町に目を転じよう。「北西10kmを隔てて礼文島と対している」同町は*³³、3,239人の人口を有している（2005年国勢調査）。2000年国勢調査のときの数値が3,536人であったことから、5年間で、人口は、8.4%減少したことになる。なお、同町の一般世帯数は、1,426世帯であるが、65歳以上の高齢単身世帯数は183（12.8%）、65歳以上の親族のいる世帯数が691（48.5%）、高齢夫婦世帯数は270（18.9%）となっている（2005年国勢調査）。また、同町の高齢化率は34.7%（道内で13位）、後期高齢化率は19.5%（同6位）となっている*³⁴。ちなみに、同町の一般病院数は0、一般診療所数は4、歯科診療所数は2、医師の数は2、歯科医師の数は2、薬剤師の数は3となっている。そして、老人ホームの数は、1箇所しかない（2004年時点）。

同町の場合、「基幹産業は漁業であり、漁港・港湾・陸上施設など漁業の生産基盤の整備を推進するとともに、ウニ・昆布などの漁場底質改良、人工種苗、地先型増殖場造成、自然石投入事業、ヒラ

メ稚魚放流事業を行ないウニや活魚の価格安定高値を図り漁業に新たな活路を見出す意欲で活発な浜づくりに期待し取り組んで」いるようである^{*35}。その結果、同町での漁業への就業割合は、31.9%となっている(2005年国勢調査)。くわえて、「漁業と並ぶ産業である観光についても、豊かな自然と海の幸を求めて50万人を超える観光客が訪れるようになり」^{*36}、1,615人分の宿泊定員を要している^{*37}。

つづいて、羽幌町のなかにある天売島と焼尻島について言及しよう。同町のホームページによると、これらの2つの島は、「世界でも珍しい人と海鳥が共生する島『天売島』と、緑と原生花の島『焼尻島』」として紹介されている^{*38}。ちなみに、羽幌港から、天売島までは、高速船で60分、フェリーで1時間30分、他方の焼尻島へは、高速船で35分、フェリーで1時間かかるようだ。

さて、これら2つの離島をかかえる羽幌町全体の高齢化率は31.1% (道内で48位)、後期高齢化率は15.4% (同47位)となっている^{*39}。2005年9月末時点での羽幌町の人口は、9,004人で、うち422人が天売島に、353人が焼尻島に居住していた^{*40}。2006年3月31日の時点において、5.50平方キロの天売島の高齢化率は40.6%、後期高齢化率は21.6%となっていた^{*41}。一方の焼尻島(面積:5.21平方キロ)の高齢化率は51.3%で、後期高齢化率は30.6%となっている^{*42}。ここで、焼尻島の数字を北海道内のほかの市町村の高齢化率と比較してみると、高齢化率トップの夕張市の40.2%よりも11.1ポイントもたかく、後期高齢化率トップの神恵内村(20.7%)よりも9.9ポイントもたかくなっていることがわかる^{*43}。したがって、焼尻島は、きわめて多くの高齢者をかかえているというわけだ。

最後に、奥尻島をとりあげる。周知のように、奥尻島は、1993年7月12日の北海道南西沖地震の際に発生した津波により、大きな被害を受けた。このとき、死者172人、行方不明者26人、重軽傷者143人をだし、被害総額は、実におよそ664億円にもたったとされる^{*44}。

同町は、「北海道の南西端に位置し、檜山郡江差町から北西61km」の「日本海に浮かぶ離島」となっている。「周囲84km、東西11km、

南北27kmで長い台形状をしており、道内では利尻島に次ぐ面積を誇る」。また、同町は、「地理的に日本海に囲まれているため、その立地条件から第1次産業が主として古くから栄えてきたが、近年のイカ漁等の回遊魚の不振により、これらに変わるウニ・アワビなどの根付資源の育成が図られ、これらに関連する地場産業の振興が期待されている」そうだ^{*45}。とはいえ、2005年国勢調査をみると、奥尻町での漁業への就業割合は、10.6%と、ほかの離島よりもひくい数字となっている。同町でもっとも多くの人々が就業している産業は、建設業で、18.4%である。そして、公務の17.9%とつづく。

さて、「中央西部海拔584kmの神威山を中心として周囲に集落があり、主として東海岸に点在して」いる同町の人口は^{*46}、2005年10月1日現在で、3,643人であった。これを5年まえの数字とくらべると、7.1%（278人）の減少ということになる。また、同町には、1,542の一般世帯があり、65歳以上の高齢単身世帯の数は180（11.7%）、65歳以上の親族のいる世帯数が666（43.2%）、高齢夫婦世帯数は229（14.9%）となっている（2005年国勢調査）。そして、一般病院の数は1、一般診療所の数は3、歯科診療所の数は1、医師数は3、歯科医師数は2、薬剤師数は1となっている。また、老人ホームの数は、1箇所だけである（2004年時点）。また、2006年3月末時点での同町の高齢化率は27.6%（道内で92位）で、後期高齢化率は13.2%（同93位）であった^{*47}。

(2) 「危機」に対する認識

近年、「危機」ということばに対するイメージが多様化しているといわれる。たとえば、地方自治体を対象としたアンケート調査において、過去、実際に直面した「危機」の具体的内容について質問したところ、その回答は多岐にわたったという。具体的には、「大規模地震、大規模風水害、豪雨災害、土石流、地滑り、津波、異常渇水、タンカー重油流出事故、航空機墜落事故、トンネル崩落事故、劇毒物混入事件、O-157集団感染事件、集団赤痢、電話回線故障、

市民情報システムダウン, 海底ケーブル切断, 長時間停電, 知事襲撃事件, 政治団体による妨害活動, 贈収賄事件, 食料費不適正執行問題, 税収不足」であった*48。

このように, 地方自治体は, 「さまざまな危機に高い確率で直面している」と同時に, 「危機内容の多様化に伴い, さまざまな状況を幅広く危機として認知する態度が広がりはじめている」といえよう*49。

それでは, 本稿で言及する各町の防災担当者は, 離島における「危機」として, いかなるものを想定しているのだろうか。

担当者は, 「町民が危険におかされるとき」(利尻富士町役場)*50, 「災害にかかわらず, 事故でも住民に危害をもたらすものすべて」(奥尻町役場)*51, 「生命, 財産にかかわるものすべて」(羽幌町役場・天売支所)*52を危機ととらえているようだ。これらの発言は, 住民の命をあずかる行政機関の防災担当者として, 当然のものといえよう。

さらに, これらの発言を具体化すると, 危機とは, 「災害, 地震による津波, テロ, 紛争など」(礼文町役場)*53, 「地震, 津波といった災害, 登山事故」(利尻町役場)*54, 「災害。とりわけ, 台風, 地震」(羽幌町役場)*55ということになる。

ここで, 興味深い回答を紹介しよう。礼文町役場の担当者からは, 「漁業関連の問題にはとりわけ注意をはらっている」との回答を得た*56。これは, 先述したように, 漁業への就業割合が36.7%にたっている同町では, 当然のことといえる。

また, 利尻町役場では, もっとも留意している問題のひとつとして, 「急患の輸送」があげられた。ちなみに, 利尻町の場合, 過去の救急患者の搬送業務の実績数(航空機をつかったもの)は, 1998年度: 6件, 1999年度: 13件, 2000年度: 11件, 2001年度: 11件, 2002年度: 6件, 2003年度: 10件, 2004年度: 8件, 2005年度: 7件となっている。数値自体は, けっして大きいものではないが, 島内に大きな病院をもたない離島にとって, 「子どもからお年寄りまでまんべんなく」対象となる救急患者の搬送は, 依然として, 重大な問題

である*⁵⁷。

礼尻町のみならず、救急患者の搬送は、いずれの島においてもみられるものであり、礼文町では年に4～5回、奥尻町では年に十数回、搬送がおこなわれているという*⁵⁸。したがって、各役場では、救急患者の搬送に関するマニュアルをつくっている。たとえば、羽幌町では、「天売島・焼尻島 救急患者搬送 マニュアル」（2003年12月26日策定）にもとづいて、救急患者の搬送をおこなっている。同マニュアルによれば、救急患者が発生し、ヘリコプターによる搬送が必要と判断した場合、まずはじめに、道立羽幌病院、旭川日赤病院、札幌医大病院のうちから、「診療所が搬送先として適当であると思われる病院」を選定したのち、「電話をして連絡・承認を得る」そうだ*⁵⁹。

そして、診療所では、「搬送先が決定したら、『救急患者の緊急搬送情報伝達票』を防災航空室へFAXし、電話にて内容を伝達する。その後、正式要請をするため、役場支所へ伝達票を渡す」ことが義務づけられている。同票を受理した「役場支所は、記載内容に“不明な点や漏れなどが無いか”を確認し、不明な点などがある場合は再度、診療所に問い合わせる」のだ。そして、同票の記載事項が確定した時点で、防災航空室に電話をかけ、ヘリコプター出動の正式要請をおこなうと同時に、同票を送信することになっている。このとき、万一、「ヘリが飛べない場合に備え、留萌海上保安部の巡視船を要請する」ことも想定されている*⁶⁰。

ところで、調査対象の自治体の各担当者に対して、とりわけ、高齢者との関連で、「危機」といったとき、どのような事態をイメージするかをたずねたところ、かえてきた回答は、「振り込め詐欺」「訪問販売」「高齢者の孤独死」などであった。これは、「年金生活をしている一人暮らしの高齢者が多い」という現状を反映しているといえよう*⁶¹。その意味において、「島の半分以上がお年寄りであり、生活していくうえで、すべてが危機ととなりあっている」という羽幌町役場・焼尻支所得たコメントには、考えさせられる点

が多い。したがって、同支所では、「役場本来の業務はもちろん、精神面でも相談にのったりする」ことをころがけているという^{*62}。

4. 地域防災計画にみる高齢者

災害対策基本法・第42条によれば、「市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。以下この条において同じ。）は、防災基本計画に基づき、当該市町村の地域に係る市町村地域防災計画を作成し、及び毎年市町村地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない」とされている。

さらに、同条には、「当該市町村を包括する都道府県の都道府県地域防災計画に抵触するものであつてはならない」とのただし書きが付されており、北海道内の市町村地域防災計画は、『北海道地域防災計画』をもとに、作成されることとなっている。

それでは、離島にある各町の地域防災計画のなかで、高齢者に関して、どのような記述がなされているかを概観しよう。

まずはじめに、『礼文町地域防災計画』に注目する。1996年3月29日に発行された同計画は、7つの章と資料からなり、総頁数は904頁となっている（加除式）。「第5章 災害応急対策計画」の「第4節 避難救出計画」のなかには、避難誘導に関する避難の順位として、「避難させる場合には、老人、幼児、疾病者及び婦人を優先的に避難させる」と記されているものの^{*63}、その具体的な方法については、明記されていない。

図4 『礼文町地域防災計画』（1996年）の目次

第1章	総則
第2章	防災組織
第3章	災害情報通信計画
第4章	災害予防計画

第5章 災害応急対策計画
第6章 特殊災害対策計画
第7章 災害復旧計画
資料

これとまったくおなじ文言となっているのが、『利尻町地域防災計画』であり、「避難させる場合には、老人、幼児、傷病者及び婦人を優先的に避難させる」となっている^{*64}。この文言が掲載されているのは、「第5章 災害応急対策計画」の「第4節 避難救出計画」であり、掲載箇所も礼文町のものとおなじ場所である。ちなみに、利尻町の地域防災計画は、1992年5月30日に発行されたもので、総頁数1,356頁の加除式である。構成は全7章と資料編からなる。

図5 『利尻町地域防災計画』（1992年）の目次

第1章 総則
第2章 防災組織
第3章 災害情報通信計画
第4章 災害予防計画
第5章 災害応急対策計画
第6章 特殊災害対策計画
第7章 災害復旧計画
資料編

これら2町の防災計画と類似した文言は、『利尻富士町地域防災計画』においても登場する。利尻富士町の地域防災計画は、1998年4月に全面改定されたものの、上記2町と同様の文言がおなじ場所にもりこまれている^{*65}。ただ、同計画は、ほかの2町の地域防災計画と若干異なる点も有している。それは、地域防災計画の構成に関してである。利尻富士町の地域防災計画は、全7章の「利尻富士町地域防災計画」と全5章の「地震・津波等防災計画」の2つからな

っている。とりわけ、後者の「地震・津波等防災計画」については、1993年の北海道南西沖地震による津波による被害を目のあたりにした結果、もりこまれたようだ*66。

その「地震・津波等防災計画」の「第3章 災害応急対策計画」の第5節に、「避難対策計画」があり、そこに、「避難誘導は町職員、消防職団員、警察官、その他指示権者の命を受けた職員があたるが、避難立退きの誘導にあたっては、老人、病人及び婦女子等を優先的に行うこととし、避難誘導者は円滑な立退きについて適宜指導する」とある*67。若干文言が異なるものの、基本的には、「利尻富士町地域防災計画」の「第5章 災害応急対策計画」のなかの「第4節 避難救出計画」とおなじ内容となっている。なお、利尻富士町の場合、地域防災計画は、195頁のファイル式を採用している。

図6 『利尻富士町地域防災計画』（1998年）の目次

～利尻富士町地域防災計画目次～

- 第1章 総則
- 第2章 防災組織
- 第3章 災害情報通信計画
- 第4章 災害予防計画
- 第5章 災害応急対策計画
- 第6章 特殊災害対策計画
- 第7章 災害復旧計画

～地震・津波等防災計画目次～

- 第1章 総則
- 第2章 災害予防計画
- 第3章 災害応急対策計画
- 第4章 災害復旧計画
- 第5章 大震・津波想定計画

さきに、北海道内の市町村地域防災計画を策定する折りには、北海道の地域防災計画をもとにすると述べた。うえでみた3町がモデルとしたのは、阪神・淡路大震災後、全面的に改訂された『北海道地域防災計画』ではなく、震災以前に発行された『北海道地域防災計画』であったという点に留意する必要がある。

図7 『北海道地域防災計画』の沿革

1964年 4月	北海道地域防災計画作成
1965年度修正	融雪災害予防計画，林野火災予防計画 海難予防及び救助計画，地震災害対策計画作成
1967年度修正	危険物等保安計画編作成，防災演習計画作成
1968年度修正	港湾等防災対策計画編作成
1972年度修正	資料編作成
1972年度修正	石油コンビナート地区防災計画編作成
1979年度修正	火山噴火災害対策計画編作成
1981年度修正	一部修正
1983年度修正	一部修正
1986年度修正	原子力防災計画編作成
1988年度修正	一部修正
1990年度修正	地震防災計画作成
1991年度修正	一部修正
1997年度修正	事故災害対策計画作成
2001年度修正	一部修正
2004年度修正	一部修正
2006年度修正	一部修正

というのは、阪神・淡路大震災発生後の1995年7月18日に国の防災基本計画が、およそ24年ぶりに全面修正されたのを受けて、『北海道地域防災計画』も全面改定されたからだ。これは、「都道府県防災会議は、防災基本計画に基づき、当該都道府県の地域に係る都

図8 『北海道地域防災計画』（本編）（1988年）の目次

第1章	総則
第2章	北海道の概況
第3章	防災組織
第4章	予防計画
第5章	災害応急対策計画
第6章	特殊災害対策計画
第7章	災害復旧計画
第8章	防災訓練計画
第9章	防災思想普及計画
参考資料	

図9 『北海道地域防災計画』（本編）（1998年）の目次

第1章	総則
第2章	北海道の概況
第3章	防災組織
第4章	予防計画
第5章	災害応急対策計画
第6章	震災対策計画
第7章	火山災害対策計画
第8章	事故災害対策計画
第9章	災害復旧計画
第10章	防災訓練計画
第11章	防災思想普及・啓発計画
参考資料	

道府県地域防災計画を作成し、及び毎年都道府県地域防災計画に検討を加え、必要があると認めるときは、これを修正しなければならない」と定めた災害対策基本法・第40条の規定によるものであった。その後も、北海道の地域防災計画は、2001年、2004年、2006年と一

部修正されている。

なお、2006年の『北海道地域防災計画』では、「市町村等の避難計画」の策定にあたって、「市町村等は、住民、特に高齢者、障害者等の災害時要援護者が、災害時において安全かつ迅速な避難を行うことができるよう、予め避難計画を作成する」ことを求めている*68。

前出の3自治体と異なり、できるかぎり最新の「道の計画にあわせた」ものが、2005年5月13日に開催された羽幌町防災会議の場において、承認・決定された『羽幌町地域防災計画』である。同計画は、8章と資料から構成されており、771頁におよぶ。ちなみに、羽幌町役場のホームページによると、「羽幌町地域防災計画は、昭和45年に策定され、平成2年に一部修正されておりましたが、平成5年の北海道南西沖地震、平成7年の阪神・淡路大震災等、度重なる災害が発生している状況や、様々な特殊災害等に対応するための修正が必要となり、平成12年より避難場所の変更や、地震・津波対策及び流出油対策など、北海道地域防災計画と整合性を図ることを修正の基本方針とし、作業に取りかかりました」と、地域防災計画修正の経緯について、ふれている*69。

図10 『羽幌町地域防災計画』（2005年）の目次

第1章	総則
第2章	防災組織
第3章	災害情報通信計画
第4章	災害予防計画
第5章	災害応急対策計画
第6章	特殊災害対策計画
第7章	災害復旧計画
第8章	地震防災計画
資料	

担当者によれば、羽幌町の地域防災計画の改定のポイントは、ホームページにもあるように、「避難場所を現実にあわせた」点と「対策本部の設置基準があいまいだった」のを明確化した点にあった*70。前者に関しては、1990年3月に一部改正された地域防災計画で避難場所に指定されていた学校が、閉校された現状をふまえたものである。また、後者の対策本部の設置基準については、これまで、以下のア～ウのように、きわめて抽象的であった基準に、エ・オといった具体的な数値や文言がもりこまれたのである*71。

- ア 大規模な災害が発生する恐れがあり、その対策を要するとき。
- イ 災害が発生し、その規模及び範囲から判断し、特に対策を要するとき。
- ウ 気象、地象及び水象についての情報又は警報を受け非常配備の必要があるとき。
- エ 町内に震度5弱以上の地震が発生したとき。
- オ 北海道日本海沿岸北部に「津波」の津波警報が発表されたとき。

それでは、あたらしくなった『羽幌町地域防災計画』では、高齢者に関してどのような記述がなされているのであろうか。同計画「第5章 災害応急対策計画」の第4節に目をやると、「災害時要援護者への緊急支援計画」という項目がもられている。そこでは、「災害時には、高齢者や乳幼児、障害者等の『災害時要援護者』が迅速・的確な避難等の行動が取りにくく、被害を受ける場合が多いことから、安全を確保するため地域住民の支援が必要である。このため、災害弱者に対し緊急連絡体制、避難誘導等必要な支援を適切に行う」ことが明記されている*72。

図11 『羽幌町地域防災計画』（2005年）のなかの
「災害時要援護者への緊急支援計画」の目次

1	要援護者対策
2	社会福祉施設・災害時要援護者関連施設等に係る対策
	（1）入所者・利用者の安全確保
	（2）支援活動
3	高齢者及び障害者に係る対策
4	児童に係る対策
	（1）要保護児童の把握等
	（2）児童の保護等のための情報伝達
5	観光客及び外国人に係る対策
	（1）観光客の安全確保
	（2）外国人への情報提供

そして、「要援護者を発見した場合には、当該要援護者の同意を得て、必要に応じ」とられる措置として、「ア 地域住民等と協力して避難所へ移送すること」「イ 社会福祉施設等への緊急入所を行うこと」「ウ 居宅における生活が可能な場合にあっては、在宅福祉ニーズの把握を行うこと」があげられている。さらに、「要援護者に対するホームヘルパー、手話通訳者の派遣、補装具の提供等の福祉サービスの提供を遅くとも発災1週間をめどに組織的・継続的に開始できるようにするため、発災後2～3日目から、全ての避難所を対象として要援護者の把握調査を開始する」ことにも注意がはらわれている^{*73}。

これらは、「災害発生時には、平常時から福祉サービスの提供を受けているものに加え、災害を契機に新たに要援護者となる者が発生することから、これら要援護者に対し、時間の経過に沿って、各段階におけるニーズに合わせ、的確なサービスの提供等を行っていくことが重要である」との認識をふまえて実施される、要援護者対策の一端である^{*74}。

また、社会福祉施設・災害時要援護者関連施設等の管理者に対し
ては、以下の 3 点が義務づけられている^{*75}。

- (1) 各社会福祉施設・災害時要援護者関連施設等の管理者は、あらかじめ定めた避難誘導方法に従い、速やかに入所者・利用者の安全を確保する。
- (2) 各社会福祉施設・災害時要援護者関連施設等の管理者は、日常生活用品及びマンパワーの不足数について、保健福祉部、市町村に対し、他の施設からの応援のあっせんを要請する。
- (3) 各社会福祉施設・災害時要援護者関連施設等の管理者は、それぞれの施設で保有している資機材を相互に活用することにより、被災地の支援を行う。

さらに、ここでは、「高齢者及び障害者に係る対策」として、とくに、つぎの 4 点についてふれられている^{*76}。

- (1) 被災した高齢者及び障害者の迅速な把握を行う。
- (2) 掲示板、広報紙、パソコン、ファクシミリ等を活用し、また、報道機関の協力のもとに、新聞、ラジオ、文字放送、手話つきテレビ放送等を利用することにより、被災した高齢者及び障害者に対して、生活必需品や利用可能な施設及びサービスに関する情報等の提供を行う。
- (3) 避難所等において、被災した高齢者及び障害者の生活に必要な車いす、障害者用携帯便器、おむつ等の物資やガイドヘルパー、手話通訳者等のニーズを把握する相談体制を設けるとともに、それらの物資の調達及び人材の派遣を迅速に行う。
- (4) 避難所や在宅の高齢者及び障害者に対しニーズ調査を行い、ホームヘルパーの派遣や施設への緊急入所等必要な措置

を講ずる。

ところで、羽幌町の場合、あたらしい『羽幌町地域防災計画』の全頁をホームページ上で公開して、住民の防災意識向上につとめているのが注目にあたいる*7。

このように、『羽幌町地域防災計画』は、きわめて詳細に高齢者に対する対策をもちこんでいる。これは、過去のさまざまな災害で得られた教訓をもとに、あたらしい地域防災計画が、作成された成果といえよう。

つぎに、実際に、1993年7月12日の北海道南西沖地震の折りに発生した津波によって、大被害を受けた奥尻町の地域防災計画について検証する。1996年2月1日に発行された『奥尻町地域防災計画』は、「総則」「基本計画」「地震対策計画」「その他の災害対策計画」の4編から構成されており、最後に参考資料が付されている。総頁数は273頁で、冊子体となっている。

図12 『奥尻町地域防災計画』（1996年）の目次

第1編 総則
第1章 総則
第2編 基本計画
第1章 災害予防計画
第2章 災害応急対策計画
第3章 災害復旧計画
第3編 地震対策計画
第1章 総則
第2章 地震災害予防計画
第3章 地震災害応急対策計画
第4章 津波対策計画
第4編 その他の災害対策計画
第1章 風水害等対策計画

- 第 2 章 水防計画
- 第 3 章 急傾斜地防災対策計画
- 第 4 章 雪害対策計画
- 第 5 章 融雪災害対策計画
- 第 6 章 林野災害予消防計画
- 第 7 章 海難予防及び救助計画

参考資料

まず、「第 2 編 基本計画」のなかの「第 1 章 災害予防計画」に、「第 12 節 災害弱者予防対策計画」がもうけられているのが、目をひく。そこでは、老人が「災害時において、最も助けを必要とする」災害弱者であるとの認識のもと、災害予防対策がたてられている^{*78}。

そして、大きく 3 つの対策 - 社会福祉施設対策、在宅者対策、病院入院患者等対策 - について記されている。1 つ目の社会福祉施設対策は、4 項目からなっている。まず第 1 が、「防災設備等の整備」である。そこには、「社会福祉施設の利用者は、寝たきり老人や心身障害者（児）等いわゆる『災害弱者』であることから、施設そのものの災害に対する安全性を高めることが最も重要である」としたうえで、「電気、水道等の供給停止に備えて施設入所者が最低限度の生活維持に必要な食糧、飲料水、暖房熱源、医薬品類等の備蓄を行うとともに、施設機能の応急復旧等に必要な非常用自家発電機、冬期の非常用採暖器具・燃料等の防災資機材の整備を行う」とある^{*79}。

第 2 番目が、「組織体制の整備」である。「社会福祉施設の管理者は、災害発生の予防や災害が発生した場合における迅速かつ的確な対応を行うため、あらかじめ防災組織を整え、施設職員の任務分担、動員計画、緊急連絡体制等を明確にしておく」ことが求められており、「特に、夜間における通報連絡や入所者の避難誘導體制は、職員が手薄であることや、照明の確保が困難であること等、悪条件が重なることから、これらの点を十分配慮した組織体制を確保する」とある。また、「施設の管理者は町との連携のもとに、施設相互間並びに他

の施設、近隣住民及びボランティア組織との日常の連携が密になるようつとめ、入所者の実態等に応じた協力が得られるよう体制づくりを行う」ことももられている*⁸⁰。

第3番目は、「緊急連絡体制の整備」である。社会福祉施設の管理者に対して、「災害発生に備え、消防機関等への早期通報が可能な非常通報装置を設置する等、緊急時における情報伝達の手段、方法を確立するとともに、施設相互の連携協力関係の強化に資するため、町の指導のもとに緊急連絡体制を整える」ことを求めている*⁸¹。

最後の「防災教育・防災訓練の充実」では、「社会福祉施設の管理者は、施設の職員や入所者が、災害等に関する基礎的な知識や災害時にとるべき行動等について、理解や関心を高めるため、定期的に防災教育を実施する」ことが明記されている。また、「施設職員や入所者が、災害等の切迫した危機的状況下でも適切な行動がとれるよう各々の施設の構造や入所者の判断能力、行動能力等の実態に応じた防災訓練を定期的に実施する」としたうえで、「特に、自力避難が困難な者等が入所している施設にあっては、職員が手薄になる夜間における防災訓練も定期的に行うようつとめる。この場合、職員の非常参集体制をあわせて整備する」こととなっている*⁸²。

つぎに、「緊急通報システム等の整備」と「防災知識の普及・啓発」からなる、「在宅者対策」をみてみよう。前者においては、「町は、一人暮らし老人及び単身の障害者等の安全を確保するため、緊急通報システム等の整備につとめるとともに、在宅者の安全性を高める」とあり、後者では、「町は、災害弱者及びその家族に対し、パンフレット等を配布するとともに、地域の防災訓練等への積極的参加を呼びかけ、災害に対する基礎的知識等の理解を高めるようつとめる」と記されている*⁸³。

現に、奥尻町では、震度4以上の揺れを察知した場合に、高台への避難を呼びかける放送が屋外拡声器から、そして、各世帯に設置された個別受信機からも自動的に流れるシステムを構築している。これは、「正確な情報を役場から発信してあげる」との認識のもと

づくものである*⁸⁴。また、カラーで、28頁からなる、「奥尻町 防災ハンドブック」を作成して、対象世帯に配布している*⁸⁵。

図13 「奥尻町 防災ハンドブック」の目次

はじめに
天災は覚えていてもやってくる
【地震】
地震の被害は常に予測を上回る
慌てず騒がず秩序ある行動があなたを救う
【津波】
津波は容赦なくすべてを飲みこむ
奥尻周辺は典型的な地震→津波の危険地帯
【火災】
地震国日本。家屋の多くは紙と木でできている
火災の原因のほとんどが人災である
【風水害】
日本列島は台風のメインストリート
わが家の風水害対策は万全か
全町の地区別避難所
全町の地区別避難所位置図
[防災メモ] - 避難行動の備え
シミュレーションはしすぎるといけない
[防災メモ] - 日常の備え
非常用持出品は厳選、軽量、コンパクトに
わが家の防災ノート

そして、「病院入院患者等対策」としては、「病院・診療所等施設管理者は、入院中の寝たきり老人及び新生児、乳幼児、重症患者等自力で避難することができない患者等について、看護婦詰所に隣接した病室やできる限り低層階等の避難救出が容易な病室に収容す

るなど、特別な配慮をするようつとめなければならない」ことが定められている^{*86}。

それでは、具体的な避難・救出計画については、どのように記されているのであろうか。「第2章 災害応急対策計画」のなかの「第7節 避難救出計画」をみてみよう。そこでは、避難に際しての避難順序が記されており、「老人、幼児、疾病者心身障害者及び婦女子等の災害弱者を優先させるものとする」とある。この記述は、さきに紹介したいいわゆる利礼3町（礼文町、利尻町、利尻富士町）のものとはほぼ同一である。だが、奥尻町の地域防災計画がそれらと異なるのは、そのあとに、「自力で非難できないもの、病院の入院患者、社会福祉施設収容者子供等災害弱者及び避難の途中で危険がある場合等の避難については、車輛その他適宜な方法により移送を行うものとする」と、「移送の方法」が付されている点である^{*87}。

さらに、奥尻町の場合、ここに、「医療機関、社会福祉施設等の利用は、傷病者、高齢者、心身障害者（児）等いわゆる『災害弱者』であることから、当該施設の管理者は、施設そのものの災害に対する安全性を高めるとともに、災害時にそなえて避難計画を作成し、災害時における避難・救出の万全を期するものとする」として、「この場合において、避難・救出対象者の能力、施設の地理的条件等を考慮し、避難の場所、経路、移送手段と所要時間、及び誘導法並びにその指示、伝達の方法、人員配置、緊急収集体制等を十分に検討しておく必要がある」と記し、前出の「災害弱者予防対策計画」とおなじ内容をくりかえし強調しているのが注目される^{*88}。

さて、かつて、奥尻町役場が作成した、『北海道南西沖地震 奥尻町記録書』には、「北海道南西沖地震の唐突さ、規模、被害の大きさは日常のシミュレーションをはるかに上回る思いがけない展開を次々にもたらし、あらかじめ想定されていた奥尻町の防災体制をズグズグに寸断する破壊力を見せつけずにはおかなかった」とある^{*89}。これは、実際の被災者によることばでもあり、われわれとしても、考えさせられる部分が大きい。

したがって、きわめて精緻化された地域防災計画を策定したとしても、現実の危機に直面した際に、地方自治体の職員がそれを十分活用できるかどうかは、はなはだうたがわしいということにもなる。

ここで、興味深い調査結果を紹介する。それは、地震災害時に災害対策本部を設置した経験を有する市町村を対象におこなわれた、「災害応急対策システムに関する調査」であり、同調査によると、117市町村のうちの53市町村(45.3%)が、地震時に地域防災計画をもちいなかったと回答しているのだ^{*90}。

この原因として、地域防災計画を活用しなかった市町村は、「平常時の業務要領で十分間にあった」(50.9%)、「発災時に役立つようには作られていなかった」(20.8%)、「見ているいとまがなかった」(13.2%)、「計画にはうたわれていない(想定していない)事態であった」(11.3%)などをあげている^{*91}。

現に、今回調査対象とした5町でも、「計画をみれないというような災害に直面したことがない」と前置きしたうえで、地域防災計画は、「対策本部を設置するにあたっての資料としてもちいる」だけでしかないといった回答、「ケース・バイ・ケースで対処しているので、開かない」といった回答がなされた^{*92}。

そのため、都道府県や政令指定都市レベルでは、地域防災計画のエッセンスをもりこんだ、手帳サイズの職員マニュアルを作成しているところもある^{*93}。だが、財政状態の厳しい地方自治体においては、「単純明快にしたものをつくるべきだと考えているが、なかなかできない」のが現実のようである^{*94}。そこで、利尻富士町役場では、地域防災計画を「職員一人ひとりがもっているの、自分の関係するところに印をつける」などの工夫をこらし、マニュアルの要素ももたせているようだ^{*95}。

たしかに、「めざすべき姿がすべて」網羅されている地域防災計画は、「要点をまとめていないので、わかりづらい」側面がないわけではない^{*96}。とはいえ、地域防災計画には、過去の経験にもとづく膨大なデータが蓄積されており、それらは危機管理において、必

要不可欠なものである。そこで、奥尻町の場合、「災害の不幸は不幸としてしっかり受け止めつつ、今度、同じような災害が起こったらどうするかを、常に想定しておかなければならない」として、「奥尻という特殊条件を想定した」地域防災計画を策定したのだ。それゆえ、「北海道南西沖地震という骨身にしみた経験がある」奥尻町の「マニュアル（＝地域防災計画）の内容は、おのずと他の地方のものとは、明確に違ってくる」（カッコ内、引用者補足）わけだ。『北海道南西沖地震 奥尻町記録書』によれば、これこそが、「多大な犠牲を払った我々に求められる、ひとつの義務」ということになる^{*97}。

これまでは、幸いにして、災害による大きな被害を受けてこなかった礼文島、利尻島、天売島、焼尻島の危機管理を考えると、おなじ離島である奥尻島の経験は、かならずや有益な教訓となるにちがいない。だが、残念ながら、北海道内の離島同士においては、奥尻町での教訓に関する情報共有は十分なされていないのが現実である。奥尻町の防災担当者も、「後世に、教訓として伝えていく責任がある」と述べており^{*98}、今後、これら離島の防災担当者のあいだで、さらなるコミュニケーションの深化がみられることを期待したい。

ここで、このような指摘をする理由は、ほかにもある。それは、地域防災計画を策定する場合、膨大な時間と労力が必要であるからだ。そのため、「道から指示があったが、防災計画の見直しに着手してこなかった」地方自治体もあるようだ^{*99}。幸いにして、「復興を語る最大のポイントは、義援金」であったとされる奥尻町では、全国から190億円もの義援金が集まったこともあり、「株式会社 シー・アイ・エス計画研究所」というコンサルタント会社が策定の実務をになったという^{*100}。しかしながら、奥尻町のように、コンサルタント会社へ地域防災計画の策定を委託できる町はまれで、今回、ヒアリング調査をおこなったほかの4町では、防災担当の職員が自前でその作業をおこなっていた。地域防災計画の策定にあたっては、「一言一句、精査しながら変えないとダメ」であり、「簡単には改正で

きるものではない」*¹⁰¹。そのうえ、町レベルでは、防災担当職員は2人程度しかおらず、しかも、それらの職員はそのほかの業務も兼務しているのが実情だ。そのため、地域防災計画の改定に、十分な時間をさくことができず、改定作業をすすめていっても、「総論でしかつけれない」という事態も生じてしまっている*¹⁰²。

くわえて、地域防災計画の改定を「自前でやっているあいだに、あたらしい災害が発生してきて、なかなか作業がすすまなかった」との羽幌町役場の防災担当者のコメントもある。そのため、同町では、地域防災計画の修正に着手(2000年9月)してから、計画の承認(2005年5月)を得るまでに、4年8カ月もの歳月を要し、そのあいだに、担当者も4人変わったという*¹⁰³。

こうした現状をふまえて、各地方自治体は、住民との協働によって、地域防災計画の策定をすすめていくという方法も模索すべきであろう。現に、地域防災計画を所管する防災会議のメンバーにボランティアの代表をくわえた札幌市の例もある*¹⁰⁴。地方分権改革の流れもあり、現在、声高に住民参加が各地で叫ばれているが、危機管理の分野においても、この発想は、大いにとりいれていくべきものではなからうか。

5. 高齢者への対応

それでは、今後、高齢者に対して、どのような具体的対策を講じていけばよいのであろうか。かつて、米国でおこなったヒアリング調査では、異口同音に、訓練の必要性が指摘された*¹⁰⁵。

今回の離島における調査においても、すべての担当者が、防災訓練の重要性を説いていた。つまり、防災訓練によって、危機に対する高齢者の意識変革をもたらそうとしているのだ。それゆえ、いずれの自治体においても、時期や形態は異なるものの、1年に1回は、防災訓練を実施している。たとえば、「漁の切れ間の10月中旬に、1つの自治会を対象にやる」というところや「消防も入れて、台風

に対する準備を整える」「津波を想定した訓練を9月1日におこなう」など、地域の特性にあった防災訓練がおこなわれているようだ*106。

防災訓練に関しては、『北海道地域防災計画』のなかでも、「道、市町村及び防災関係機関等は防災の日や防災週間等を考慮しながら、水防協力団体、自主防災組機、非常通信協議会、ボランティア及び災害時要援護者を含めた地域住民等と連携した訓練を実施するものとする」ときめられている*107。

だが、残念ながら、今回調査対象とした5町の地域防災計画の防災訓練の節では、高齢者という文言はみられなかった。現に、ヒアリングにおいても、「弱者というかたちでのガイドラインはできておらず、実際、まだ動いていない」との発言もあった。この点も、今後、改善が求められよう。ちなみに、奥尻町では、地域防災計画の次回改定のポイントとして、「災害弱者が中心」と述べていたことから、防災訓練の節にも、高齢者に関する文言がもりこまれる可能性がたかい*108。

ところで、本稿の冒頭でもふれたように、内閣府が設置した「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」は、2006年3月28日に、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」をだしている。ここで、あらためて、同ガイドラインの骨子についてみてみたい。

もともと、同ガイドラインは、2005年3月に策定されたものであった。だが、「当初のガイドラインは災害時の情報伝達や避難所への避難支援が中心であった」ため、今回、あらたに改訂されたガイドラインでは、「避難所における支援、関係機関等の間の連携の2項目を追加するとともに、関係機関共有方式の積極的活用を盛り込むなど内容の充実」がはかられたのであった*109。

先述したように、あたらしいガイドラインの前提は、以下の3点であった。すなわち、①防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達体制が十分に整備されていないこと、②個人情報への意識の高まりに伴い要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、発災時の活用が困難

なこと、③要援護者の避難支援者が定められていないなど、避難行動支援計画・体制が具体化していないこと、である*110。

それでは、このガイドラインを受けて、5つの離島における災害時要援護者の避難対策は、どのように進展しつつあるのでしょうか。

まず、高齢者の居住場所を役場において的確に把握しているかどうかに関してである。今回のヒアリング調査で得た回答では、「弱者優先の対応をとるのは当然」であり、「自治会、保健師、社会福祉協議会が、一人暮らしの人がどこに住んでいるかをフォローしている」というもの、「地区ごとの保健師は把握している」し、それについては「地区長、民生委員に対してもお願いしている」といったものがめだった。これらの考え方には、「防災に関して、行政でやれる部分は少ないよ。その分、地域でやってくださいね」という発想が色こく反映されている。このように記すと、行政が無責任であるかのような印象をあたえるかもしれないが、けっしてそうではない。役場の側でも、「町内の地図や名簿を管理している」ものの、実際の危機時には、「自治会単位で動く」ため、こうした方策をとっているというわけだ*111。

しかも、行政がこうしたスタンスをとる背景には、「小さいコミュニティだから、みんな親戚みたいなもの」であって、「地区の人は隣近所、わかっている」からとの前提がある。したがって、情報は「役場にもあるけれども、最新の現状は自治会の方が把握している」との判断、「名簿自体はシステム上、福祉の方ではできる状態になっている」ものの、「住民に参加を呼びかけているときに、民生委員などにたのむ体制があった方がよい」との認識がでてくる。つまり、これらの地域においては、住民同士の顔のみえるコミュニティがいまなお存在しており、そこでは“共助”の意識が根づいているというわけだ。もちろん、担当者も述べているように、そうした状況においても、「最終的には行政」が責任をもつべきであり、「自治会長も行政の判断をあおいでいる」ことに留意しなければならない*112。

では、ここで、羽幌町の取り組みについて紹介しよう。同町では、

「危機時に、優先して要援護者を避難させる」ことを目的に、「羽幌町地域見守りネットワーク会議」をもうけ、2006年5月に第1回目の会合をもっている。ちなみに、同会議は、民生委員、方面委員、老人クラブ連合会の代表、社会福祉協議会の代表、身体障害者の代表、ボランティアの代表、役場の代表（天売支所長・焼尻支所長をふくむ）など、合計34名のメンバーから構成されている*113。

羽幌町地域見守りネットワーク会議の第1回会合では、今後、要援護者の居住場所の把握とどのような援護が必要であるのかをひろい出す作業をすることが確認されたという*114。これは、同町の地域防災計画に明記された「災害弱者の実態把握」を具体化するものであった。というのは、『羽幌町地域防災計画』には、「町は、災害弱者についてあらかじめ社会福祉施設及び災害弱者関連施設の管理者並びにホームヘルパー及び方面委員等の協力を得て、施設及び各町内会毎に、その実態を把握し、災害に支援を必要とする災害弱者のリストを作成して災害時の救助活動等に活用する。なお、掌握した名簿等を避難等防災対策に利用する場合でもプライバシーには十分留意するものとする」と記されているからだ*115。

したがって、焼尻島では、高齢者支援センターが中心となって、「デイサービスを利用している」家、「訪問ヘルパーがいている」家、「緊急通報システムを設置している」家や「70歳以上の独居老人を図面におとしている」という*116。

だが、実際に、「民生委員の方が行っても、話をしてくれない場合もある」ようだ。こうした事態をまねいた最大のネックは、個人情報保護法の存在であろう。そのため、「当初、介護認定されていなくても、その後、介護認定を受けるようになった人」「若くても、障害をもった人」などの実態を正確に把握しづらいつのことであった*117。とはいえ、地域防災計画で記されているように、「町は、災害弱者が災害発生時に迅速・的確な行動がとれるよう、地域の災害弱者の実態に合わせ、家族は勿論、地域ぐるみの協力のもとに災害弱者ごとの誘導担当者を配置するなど、きめ細かな緊急連絡体制の

確立を図る」よう、つとめていかなければならないことはいうまでもない^{*118}。

もちろん、居住場所を的確に把握できたとしても、奥尻町のように、「地区によっては高齢者ばかりの世帯」といったケースもあるようで、今後、こうした課題の解決策が模索される必要があろう。

つづいて、防災関係部局と福祉関係部局との連携という点について考えてみたい。羽幌町のような組織だった動きがある一方で、今回、「あえて検討会を開かなければならないというレベルではない」との回答も得られた。これは、「防災を担当した係の人が、福祉課にいたりもしているので、内容を把握してくれる」との判断からである^{*119}。こうした発想がでてくるのも、今回ヒアリングをおこなった地方自治体の職員数が、すべて200名未満であるという点とも大きく関係している。そのため、職員間の意思疎通が、日常からきわめてスムーズにおこなわれているというわけだ。

その意味において、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が想定しているケースは、もう少し職員数の多い地方自治体ということになろう。では、実際、そうした規模の大きな地方自治体において、防災関係部局と福祉関係部局間の横断的な組織は、どれくらい設置されているのであろうか。毎日新聞社が、全国の802市区を対象に実施した調査によれば、そうした組織を設置していると回答したのは、わずか119団体（16.2%）でしかなかった^{*120}。ちなみに、北海道内の35市でみると、設置済みとこたえたのは、釧路市、北見市、苫小牧市、富良野市、登別市、石狩市の6市のみであった^{*121}。

また、総務省消防庁が、2006年7月に北海道内の全市町村を対象におこなった調査では、「設置している」とした自治体が8団体、「年度内に設置予定」が5団体、「今後2年以内に設置を検討」が73団体、「設置予定なし」が94団体となっていた^{*122}。

6. 結び

本稿において、5つの離島を対象とした考察をおこなった契機は、「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」が、2006年3月28日にだした「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の中身がどの程度実践されているかを検証する点にあった。

これまでの分析をつうじて、現実には、一部の役場をのぞいて、今回考察の対象とした自治体では、同ガイドラインがうちだしているような防災関係部局と福祉関係部局とのあいだでの災害時要援護者に関する情報の共有はあまり進展していないことがわかった。

だが、これはあくまでも、国が全国一律に定めたガイドラインを実現できていないだけであって、ヒアリング調査の対象とした離島は、人口規模も小さく、国のガイドラインが想定している自治体の規模とこれら離島の実情とが、合致していないこともまた、明らかとなった。しかも、離島においては、“共助”にもとづく地域のコミュニティ活動が活発であり、最新の高齢者の居住情報も町内会レベルで的確に把握されていたのだ。

とはいえ、今回の地域防災計画の分析において、改定作業の速度や改定内容が不十分であったり、高齢者の存在を意識した防災訓練が想定されていなかったりなどの課題が浮き彫りとなってきたことも事実である。ここで留意せねばならないのは、これらの背景として、小規模な役場において、危機管理にさける職員の人数と予算が不足しているという現実である。したがって、今後、これらの地域においては、コミュニティと行政とのあらたな関係の構築が模索されていくことを期待してやまない。

注

- * 1 なお、もとの「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」は、「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」によって、2005年3月28日に公表されている
(<http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/youengosya/h16/index.html> [2010年3月10日] および
http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/youengosya/h16/pdf/no7/03_shiryou1.pdf [2010年3月10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」(2006年3月), 1頁
(http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf [2010年3月10日])。
- * 3 同上, 1-20頁。
- * 4 『平成18年版 消防白書』(ぎょうせい, 2006年), 252頁。
- * 5 <http://www.nijinet.or.jp/qa/index.html> (2010年3月10日)。
- * 6 北海道「北海道離島振興計画(平成15年度~平成24年度)」(2003年4月)(<http://www.mlit.go.jp/crd/chirit/pdf/keikaku/hokkaidou.pdf> [2010年3月10日])。
- * 7 内閣府「『災害時の要援護者避難支援対策及び情報伝達に関する推進会議』議事概要について」(2006年6月30日)
(http://www.bousai.go.jp/oshirase/h18/060630_2gijigaiyou.pdf [2010年3月10日])。なお、2005年3月策定版では、「情報伝達体制の整備」「災害時要援護者情報の共有」「災害時要援護者の避難支援計画の具体化」の3つの課題が提示され、それぞれの課題への対策として、「避難準備情報の発令、災害時要援護者支援班の設置 等」「同意・手上げ・共有情報方式による要援護者情報の収集・共有 等」「要援護者一人ひとりの避難支援プランの策定 等」がもられていた(「災害時要援護者の避難支援ガイドラインの概要」[内閣府の資料])
(<http://www.bousai.go.jp/chubou/17/setsumei-siryoll.pdf#search='災害時要援護者の避難支援ガイドラインの概要'> [2010年3月10日])。
- * 8 災害時要援護者の避難対策に関する検討会、前掲「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(2006年3月), 2頁。
- * 9 同上, 1頁。
- * 10 同上, 3-4頁。
- * 11 同上, 4-5頁。
- * 12 同上, 6頁。
- * 13 同上, 7頁。なお、ここで、「同意を得ることが困難な要援護者については、例えば、災害時における保有情報の目的外利用・第三者提供を一切拒否していることや、特定の者・団体に対する情報提供を拒否していることについての登録制度を設けておくことも検討すること」と付言されているのは、注目にあたいする(同上, 7-8頁)。

離島における危機管理（浅野）

- *14 同上，9頁。
- *15 同上，10頁。
- *16 同上，10-11頁。
- *17 同上，11-12頁。
- *18 同上，12-13頁。
- *19 同上，14-15頁。
- *20 同上，15-16頁。なお，「災害救助法が適用された場合において，都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合，おおむね10人の要援護者に1人の生活相談職員（要援護者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置，要援護者に配慮したポータブルトイレ，手すり，仮設スロープ，情報伝達機器等の器物，日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ，ストーマ用器具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができることとされている」（同上，16頁）。
- *21 同上，17-18頁。
- *22 同上，18頁。
- *23 同上，19頁。
- *24 同上，1頁。
- *25 財団法人 北海道市町村振興協会編『北海道212インフォメーション（保存版）』（財団法人 北海道市町村振興協会，2004年），276頁。
- *26 地方公共団体研究会編『地方公共団体総覧』（ぎょうせい，加除式），529頁。なお，同総覧の礼文町に関する記述内容は，2004年10月1日現在である。
- *27 同上。
- *28 同上，527頁。
- *29 「北海道の高齢者人口の状況」（北海道庁の資料）。
- *30 http://town.rishiri.jp/modules/picol/index.php?content_id=90（2010年3月10日）。
- *31 地方公共団体研究会編，前掲書『地方公共団体総覧』，532頁。なお，同総覧の利尻町に関する記述内容は，2004年8月1日現在のものである。
- *32 前掲「北海道の高齢者人口の状況」。
- *33 地方公共団体研究会編，前掲書『地方公共団体総覧』，533頁。なお，同総覧の利尻富士町に関する記述内容は，2001年4月1日現在のものである。
- *34 前掲「北海道の高齢者人口の状況」。
- *35 地方公共団体研究会編，前掲書『地方公共団体総覧』，535頁。
- *36 同上。
- *37 <http://www.town.rishirifuji.hokkaido.jp/guide/hotel.html>（2010年3月10日）。
- *38 http://www.town.haboro.hokkaido.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC02000&Cc=7D32C5E6A5&DM=&Tp=&IM=（2010年3月10日）。
- *39 前掲「北海道の高齢者人口の状況」。

- * 40 なお、国勢調査の数字では、離島の人口がわからないので、ここでは、2005年の国勢調査実施日にちかい羽幌町独自の集計をもちいている (<http://www.town.haboro.hokkaido.jp/Contents/7D246913BBB/data17.html> [2010年3月10日]) 。
- * 41 前掲「北海道の高齢者人口の状況」。
- * 42 同上。
- * 43 同上。
- * 44 奥尻町編『北海道南西沖地震 奥尻町記録書』（北海道奥尻町役場、1996年）、230頁。
- * 45 地方公共団体研究会編、前掲書『地方公共団体総覧』、296頁および298頁。なお、同総覧の奥尻町に関する記述内容は、2004年9月1日現在のものである。
- * 46 北海道市町村振興協会編、前掲書『北海道212インフォメーション（保存版）』、84頁。
- * 47 前掲「北海道の高齢者人口の状況」。
- * 48 谷藤悦史「現代行政の危機認知と組織対応－行政の危機管理に関するアンケートを媒介に－」中邨章編『行政の危機管理システム』（中央法規、2000年）、94－96頁。
- * 49 同上、96頁。
- * 50 関係者へのインタビュー（2006年8月31日）。
- * 51 関係者へのインタビュー（2006年9月14日）。
- * 52 関係者への電話によるインタビュー（2007年1月31日）。
- * 53 関係者へのインタビュー（2006年8月30日）。
- * 54 関係者へのインタビュー（2006年8月31日）。
- * 55 関係者への電話によるインタビュー（2007年1月18日）。
- * 56 関係者へのインタビュー（2006年8月30日）。
- * 57 関係者へのインタビュー（2006年8月31日）。
- * 58 関係者へのインタビュー（2006年8月30日）および関係者へのインタビュー（2006年9月14日）。
- * 59 「天売島・焼尻島 救急患者搬送 マニュアル」（2003年12月26日策定）。
- * 60 同上。
- * 61 関係者へのインタビュー（2006年8月30日）、関係者へのインタビュー（2006年9月14日）および関係者への電話によるインタビュー（2007年1月18日）。
- * 62 関係者への電話によるインタビュー（2007年1月30日）。
- * 63 礼文町防災会議『礼文町地域防災計画』（1996年）、525頁。
- * 64 利尻町防災会議『利尻町地域防災計画』（1992年）、730頁。
- * 65 利尻富士町防災会議『利尻富士町地域防災計画』（1998年）、81頁。
- * 66 関係者へのインタビュー（2006年8月31日）。
- * 67 利尻富士町防災会議、前掲『利尻富士町地域防災計画』（1998年）、168頁。
- * 68 北海道防災会議『北海道地域防災計画』（2006年）、70頁。

離島における危機管理（浅野）

- * 69 http://www.town.haboro.hokkaido.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC02000&Tp=&Cc=7D5392DC23&DM=tjuf&IM = (2010年3月10日)。
- * 70 関係者への電話によるインタビュー (2007年1月18日)。
- * 71 羽幌町防災会議『羽幌町地域防災計画』(1990年), 131頁および羽幌町防災会議『羽幌町地域防災計画』(2005年), 131頁。
- * 72 羽幌町防災会議, 前掲『羽幌町地域防災計画』(2005年), 425頁。
- * 73 同上。
- * 74 同上。
- * 75 同上, 426頁。
- * 76 同上, 426-427頁。
- * 77 http://www.town.haboro.hokkaido.jp/cgi-bin/odb-get.exe?WIT_template=AC02000&Tp=&Cc=7D5392DC23&DM=tjuf&IM = (2010年3月10日)。
- * 78 奥尻町防災会議『奥尻町地域防災計画』(1996年), 47頁。
- * 79 同上。
- * 80 同上。
- * 81 同上。
- * 82 同上。
- * 83 同上, 48頁。
- * 84 関係者へのインタビュー (2006年9月14日)。
- * 85 奥尻町企画振興課「奥尻町 防災ハンドブック」(1995年3月)。
- * 86 奥尻町防災会議, 前掲『奥尻町地域防災計画』(1996年), 48頁。
- * 87 同上, 104頁。
- * 88 同上。
- * 89 奥尻町編, 前掲書『北海道南西沖地震 奥尻町記録書』, 146頁。
- * 90 日野宗門「地域防災計画の現状とその問題点」京都大学防災研究所編『地域防災計画の実務』(鹿島出版会, 1997年), 11-12頁および36頁。
- * 91 同上, 14頁。
- * 92 関係者へのインタビュー (2006年8月30日) および関係者へのインタビュー (2006年8月31日)。
- * 93 浅野一弘「地域防災計画の実態と問題点」中邨編, 前掲書『行政の危機管理システム』, 80-83頁。
- * 94 関係者への電話によるインタビュー (2007年1月18日)。
- * 95 関係者へのインタビュー (2006年8月31日)。
- * 96 関係者への電話によるインタビュー (2007年1月18日)。
- * 97 奥尻町編, 前掲書『北海道南西沖地震 奥尻町記録書』, 164-165頁。
- * 98 関係者へのインタビュー (2006年9月14日)。
- * 99 関係者へのインタビュー (2006年8月31日)。

- *100 関係者へのインタビュー (2006年9月14日)。
- *101 同上。
- *102 関係者へのインタビュー (2006年8月31日)。
- *103 関係者への電話によるインタビュー (2007年1月18日)。
- *104 浅野, 前掲論文「地域防災計画の実態と問題点」中邨編, 前掲書『行政の危機管理システム』, 75頁および77頁。
- *105 浅野一弘「米国における危機管理の現状と課題－ヒアリング調査を中心に－」【季刊行政管理研究】No.114 (2006年6月)を参照のこと。
- *106 関係者へのインタビュー (2006年8月30日) および関係者へのインタビュー (2006年8月31日)。
- *107 北海道防災会議, 前掲『北海道地域防災計画』 (2006年), 250頁。
- *108 関係者へのインタビュー (2006年9月14日)。
- *109 内閣府, 前掲「『災害時の要援護者避難支援対策及び情報伝達に関する推進会議』議事概要について」。
- *110 災害時要援護者の避難対策に関する検討会, 前掲「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」, 1頁。
- *111 関係者へのインタビュー (2006年8月30日), 関係者へのインタビュー (2006年8月31日) および関係者へのインタビュー (2006年9月14日)。
- *112 関係者へのインタビュー (2006年8月31日) および関係者へのインタビュー (2006年9月14日)。
- *113 関係者への電話によるインタビュー (2007年1月18日)。
- *114 同上。
- *115 羽幌町防災会議, 前掲『羽幌町地域防災計画』 (2005年), 391頁。
- *116 関係者への電話によるインタビュー (2007年1月30日)。
- *117 関係者への電話によるインタビュー (2007年1月18日)。
- *118 羽幌町防災会議, 前掲『羽幌町地域防災計画』 (2005年), 391頁。
- *119 関係者へのインタビュー (2006年8月30日) および関係者へのインタビュー (2006年8月31日)。
- *120 『毎日新聞』2006年12月3日, 1面および3面。
- *121 <http://www.mainichi-msn.co.jp/shakai/jiken/etc/saigai/01.html> (2007年1月14日)。
- *122 「市町村における災害時要援護者の避難支援計画策定状況等」(北海道総務部危機対策局防災消防課資料)。

※ なお, 本稿は, 「2006年度北海道高齢者問題研究協会調査研究事業」の成果の一部であることを付言しておく。