

# 東日本大震災から見えてきた災害時 要援護者支援の課題

2011年11月10日

同志社大学社会学部教授  
(人と防災未来センター上級研究員)  
立木茂雄

## 本日の論点

1. 最近の災害時における要援護者支援の実態
2. ハザード(災害誘因)とぜい弱性(災害素因)を知る
3. 災害時要援護度の把握に基づく個人・家族・地域への対応戦略
4. 「公・共・私」協働による避難支援体制の整備
5. 東日本大震災における災害時要援護者対応

## 新潟県豪雨水害被災地調査 (2004年7月) から見えてきたもの

「高齢者が犠牲になる」は妥当な結論か？

「災害弱者」から「災害時要援護者」へ

林 春男・立木茂雄「7.13新潟水害による犠牲者はなぜ生まれたのか」『平成16年7月新潟・福島、福井豪雨災害に関する調査研究中間報告会』(新潟大学)2004年11月19日

12 out of 15 victims were over the age of 65

Stem	Leaf
35	37
40	42
45	
50	
55	
60	63
65	
70	72,72,72
75	75,76,76,78,78
80	82,82
85	85,88

Young Old  
前期高齢者

Old Old  
後期高齢者

## グループ1: 中ノ島町 3名



## グループ2: 三条市破堤点付近 5名

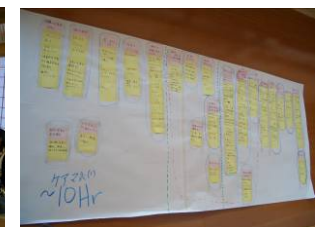
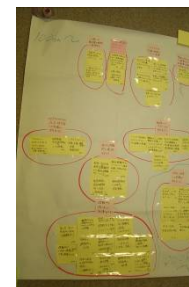


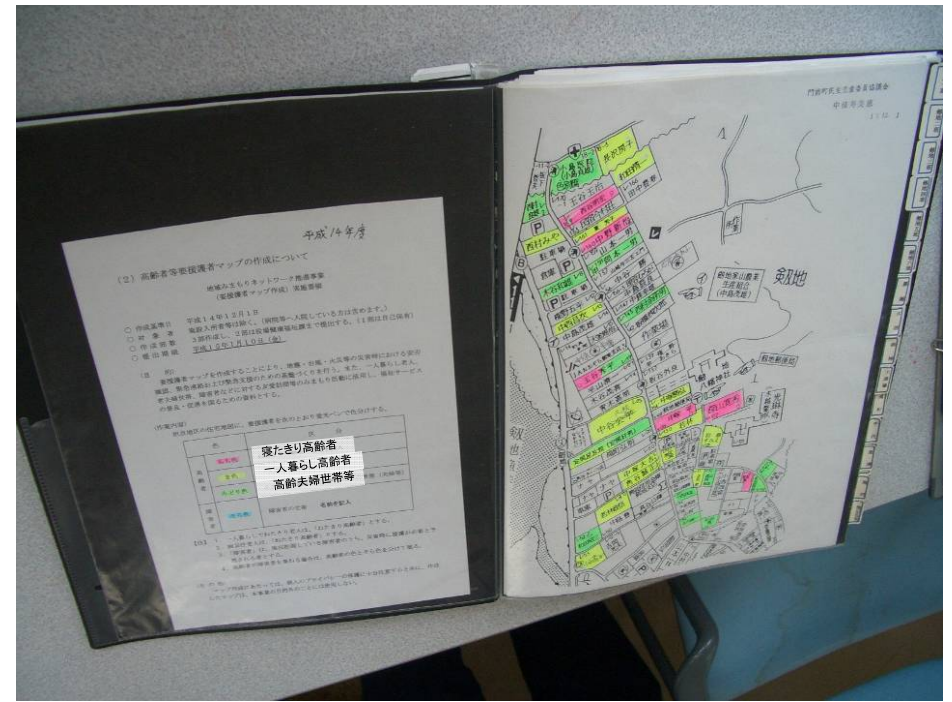
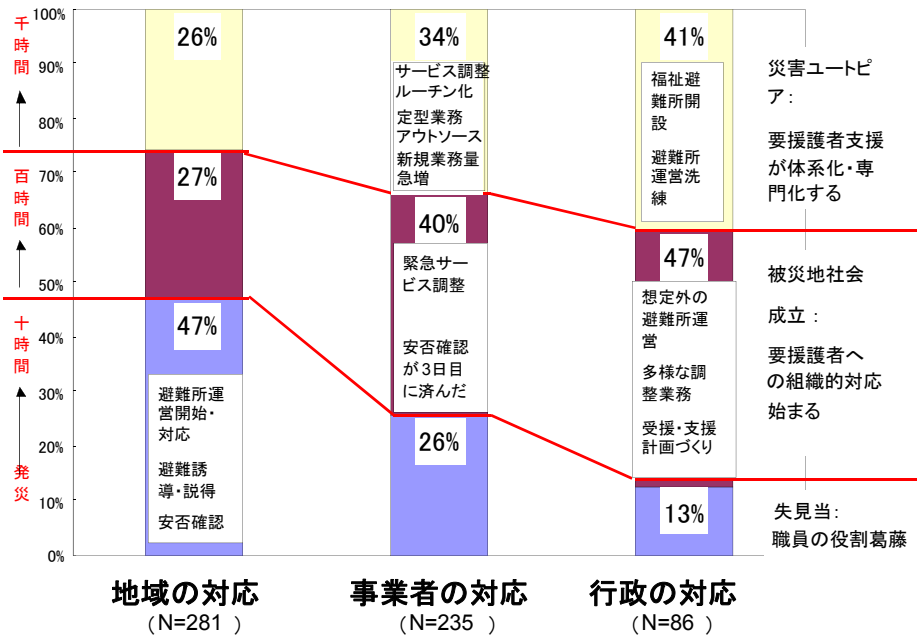
## グループ3: 三条市嵐南地区 4名



## 2007年3月能登半島地震における災害時要援護者への対応について

### 石川県輪島市門前地区の対応



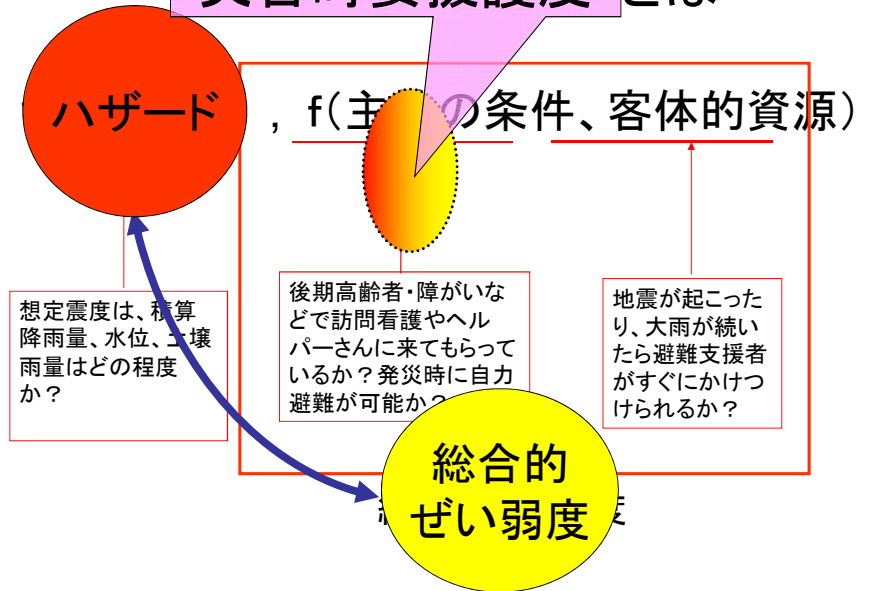


## 災害時要援護者の支援の基本

「地域のハザード(災害誘因)」  
 「当事者のぜい弱性(被災素因)」

の両方を知る必要がある

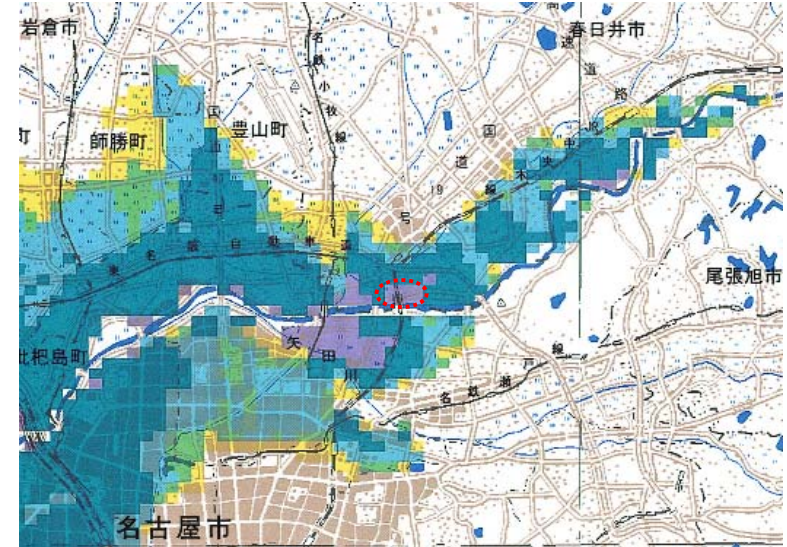
## 災害時要援護度とは



## 災害への備えの基本(その2)

ハザードマップに  
自宅(災害時要援護者宅)を載せて  
避難プランを策定する

ハザードマップ上に要援護者宅を載せる  
ことで危険度を判断することができる



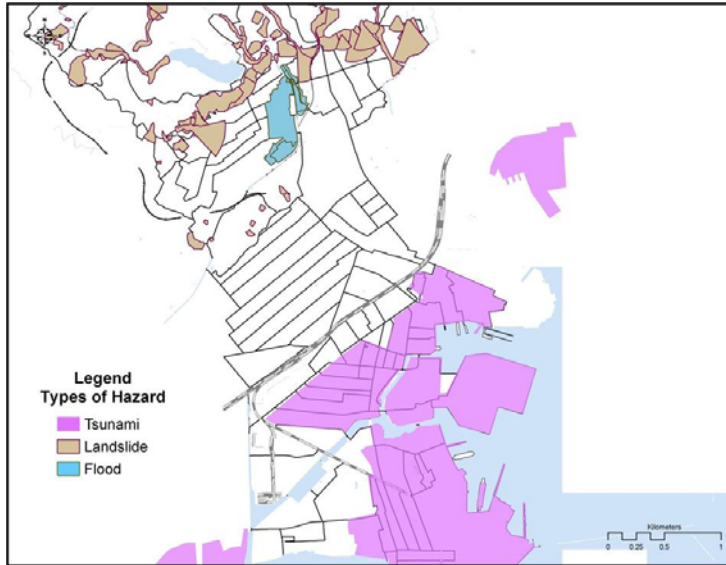
ハザードマップ上に要援護者宅を載せる  
ことで危険度を判断することができる



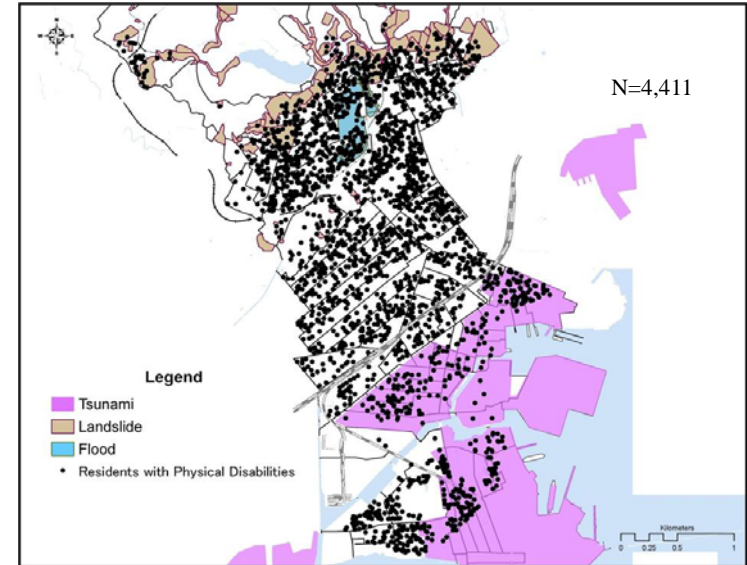
神戸市兵庫区の災害時要援護者GIS  
データベース化

2007年度~2008年度

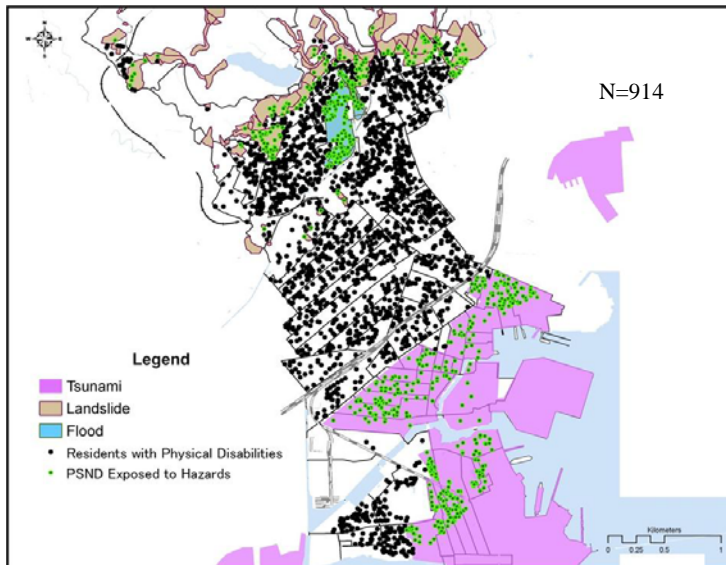
# 兵庫区におけるハザードの同定



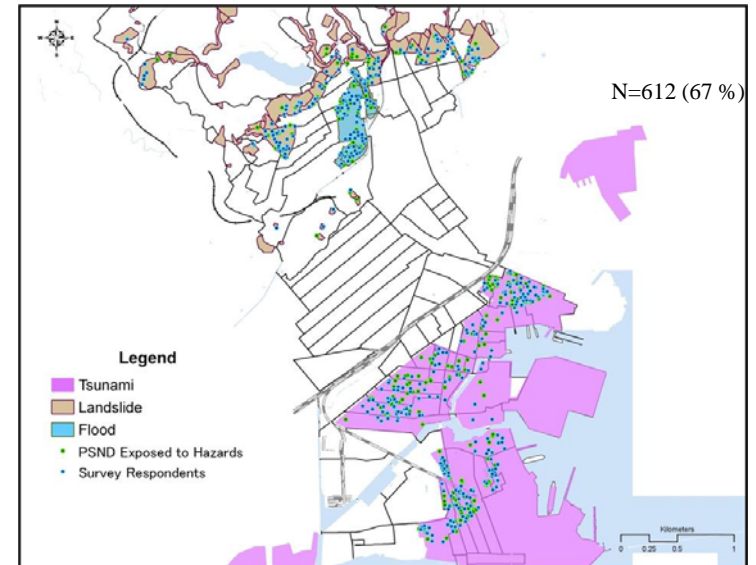
神戸市の福祉情報システムから4,411名の市民が母集団として抽出され、その住所を地図上の載せた



想定ハザード暴露圏内に914名の対象者が在住していることが明らかになった



914名の対象者を訪問し、612 (67%)名が面談による状況調査に回答した



# 要援護性を測定するために用いた項目

年齢  
性別  
就業状況

## 基本属性

障害の状況  
身体障害手帳の等級  
障害の種類  
療育手帳の判定  
要介護認定の有無  
福祉サービスの利用状況  
要介護度

## 機能減損の程度

移動(歩行)の状況  
介助に必要な人数  
移動の際に必要な道具  
階段の上り下りの状況  
生活に必要な医療器材・器具等  
トイレの状況(和式・洋式?)

## 移動の困難性

あいさつ・立ち話をする人  
趣味・スポーツを一緒にする人  
一緒に出かけたりする人  
おすそ分けする人  
家に遊びにいったことがある人  
  
ちょっとした助け合い  
お互いに友達になること  
(市民1万人アンケート結果)

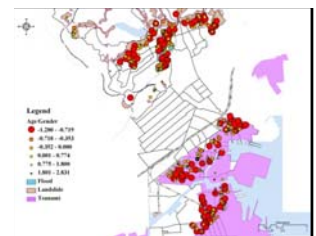
## ソーシャル・キャピタル量 (郵便番号別平均)

世帯人数  
世帯構成  
緊急時に頼りになる人の有無・誰か・居住地域  
緊急時の家族連絡先・居住先・住所  
障害者世帯・寝たきり・中間独居

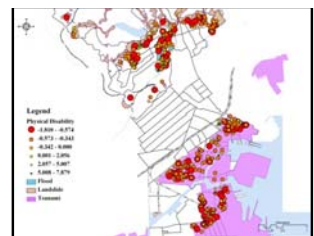
## 社会的孤立度

住宅の構造  
築年  
建物種別  
エレベータ設置

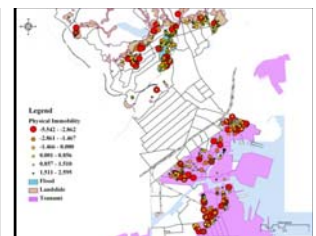
## 住宅老朽度等



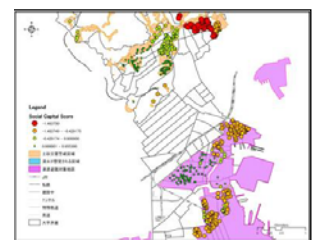
年齢・性別・就業状況



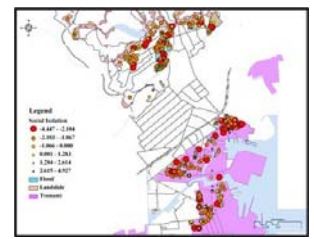
機能減損の程度



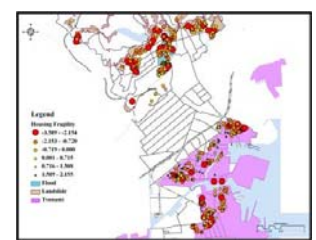
移動の困難性



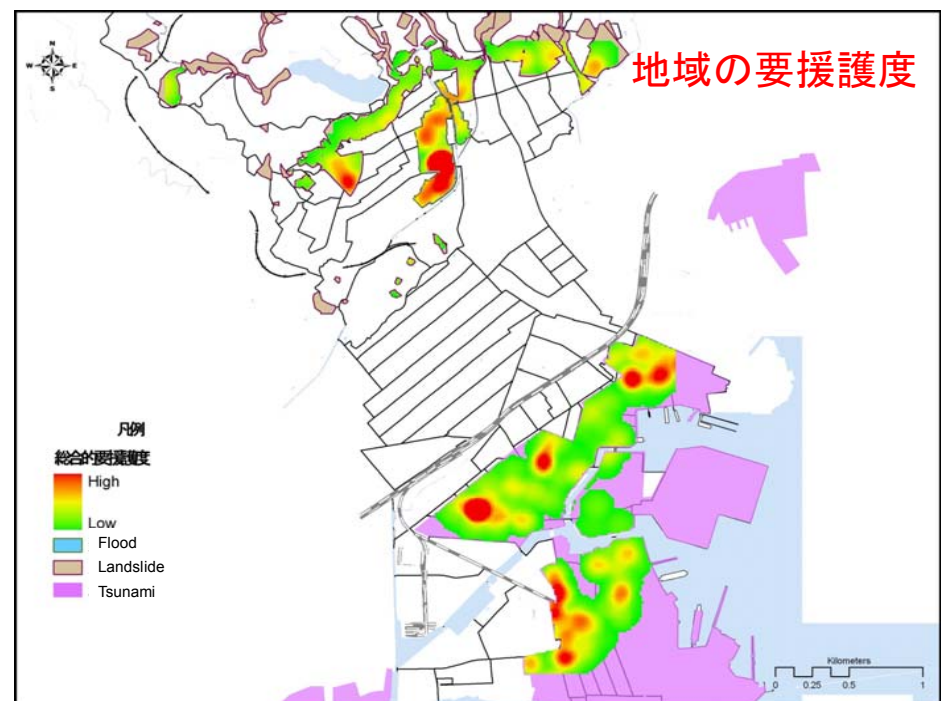
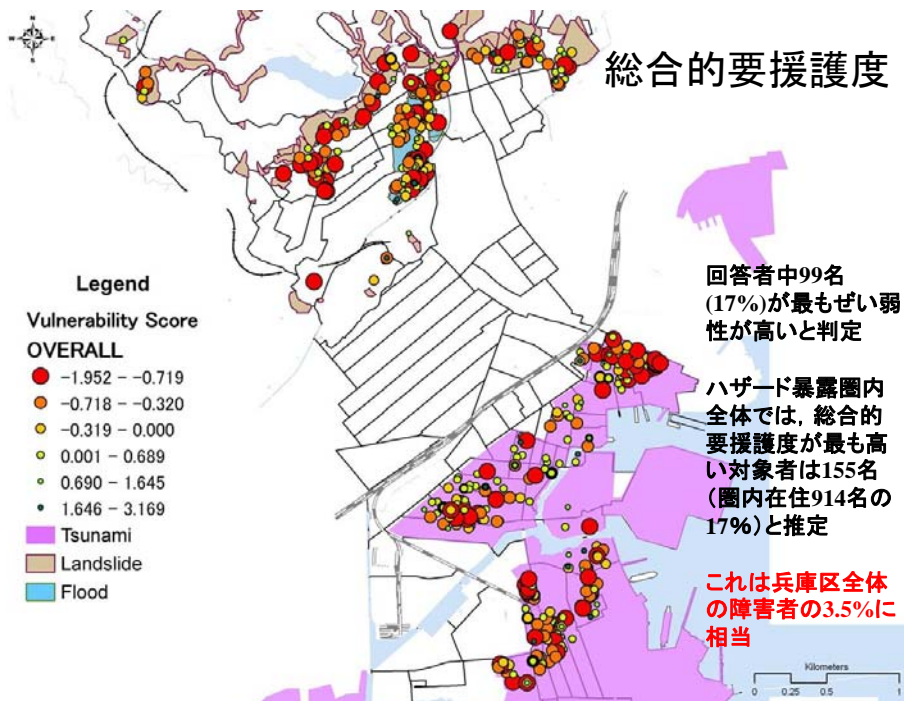
社会的孤立度



ソーシャル・キャピタル



住宅老朽度等



要援護濃淡地図は、地域の福祉力・防災力を引き出すための道具として活用できる

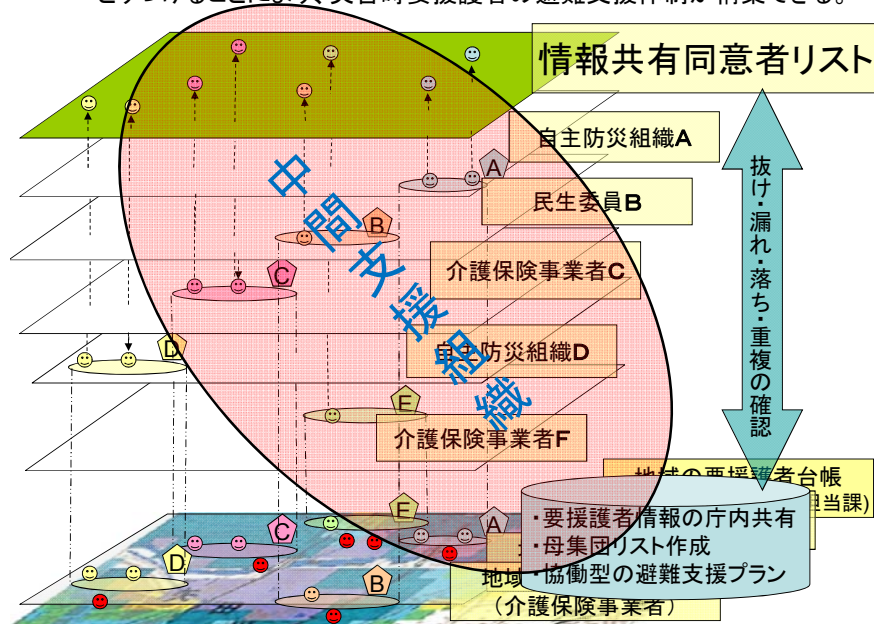


25

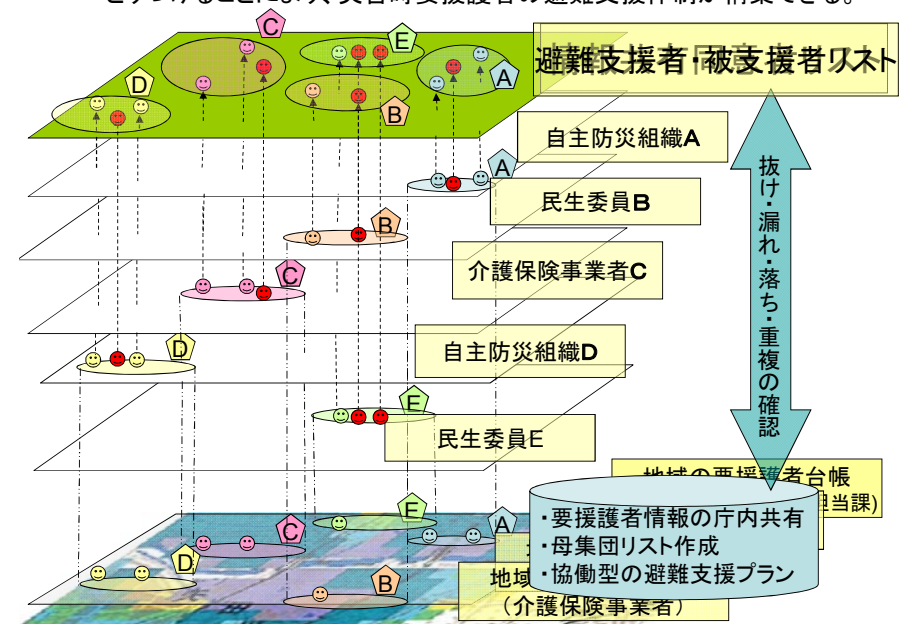
## 個別避難支援プランをどのようにして構築していくか？

「公共私」協働型アプローチ

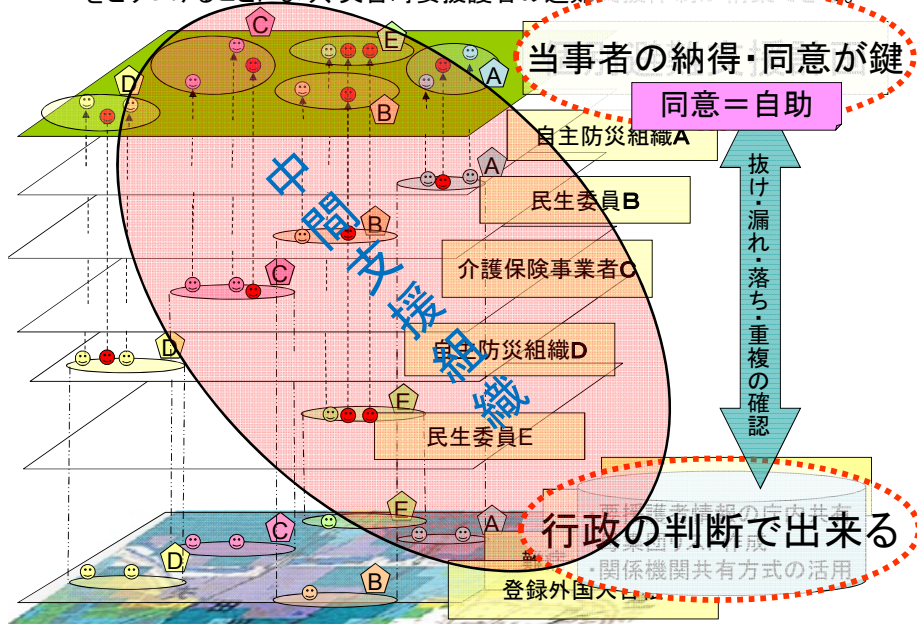
地域の多様な要援護者層を、各支援者団体ごとで把握し、**情報共有化の本人同意**をとりつけることにより、災害時要援護者の避難支援体制が構築できる。



地域の多様な要援護者層を、各支援者団体ごとで把握し、**情報共有化の本人同意**をとりつけることにより、災害時要援護者の避難支援体制が構築できる。



地域の多様な要援護者層を、各支援者団体ごとで把握し、**情報共有化の本人同意**をとりつけることにより、災害時要援護者の避難支援体制が構築できる。



## 個別避難支援プランづくりで大切なこと

- ・当事者の参画
- ・多様な関係者の連携(当事者・支援者・地域・行政)
- ・連携を促進する中間支援組織の形成
- ・論より証拠
- ・Disaster makes community(災害がコミュニティを作る)
- ・土手の花見の防災

## 東日本大震災を踏まえて

### 1. 現行のハザードマップの見直し

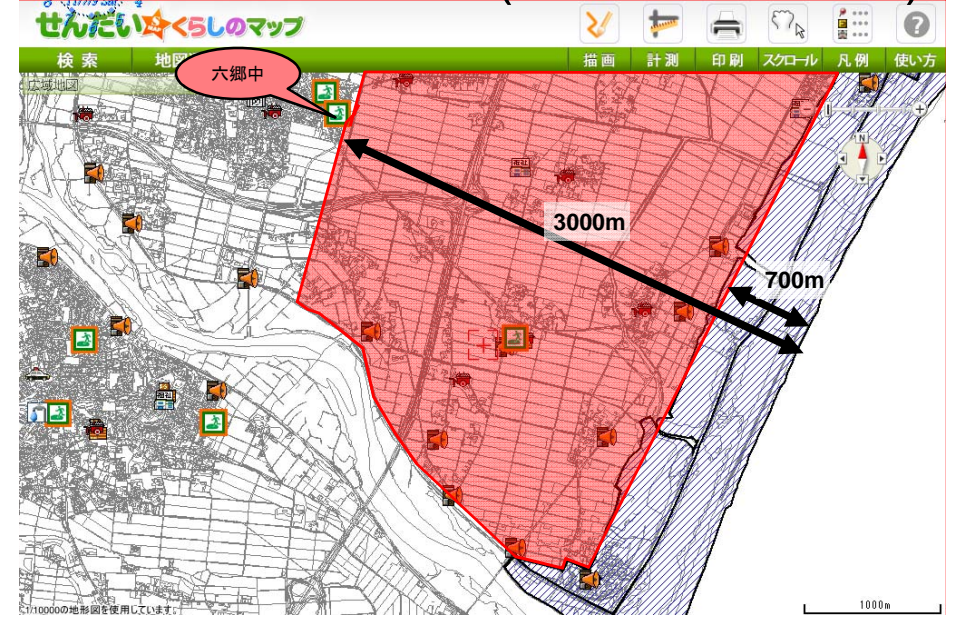
最大確率事態(Maximum Probable Event)想定  
から  
最悪事態(Maximum Possible Event)想定へ



## 仙台市が公開していた想定津波浸水域



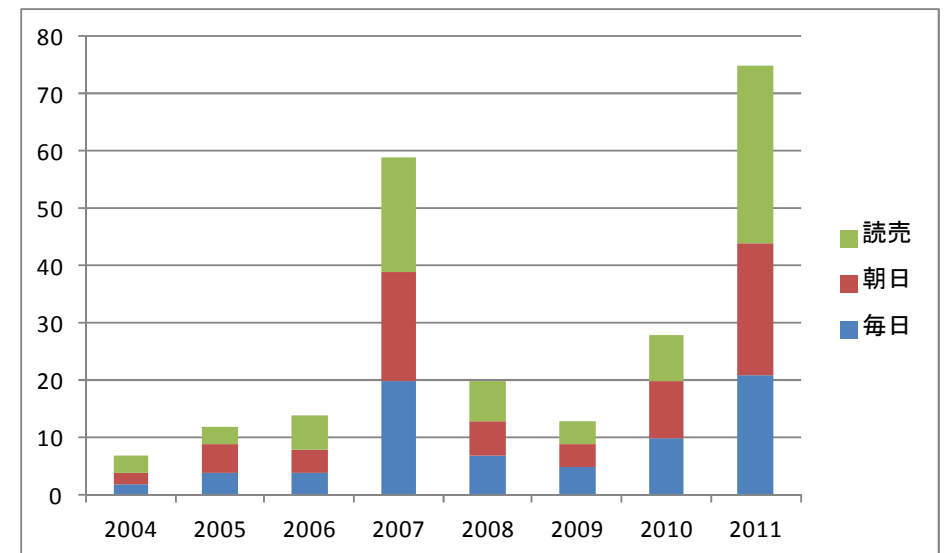
## 実際の津波浸水域(2011年3月11日)



## 2. 福祉避難所運営の事前準備の 必要性

Evacuation(移動支援)に加えて  
Sheltering(避難所生活支援)について  
も事前の十分な対策を講じておく必要  
がある

## 新聞3紙における「福祉避難所」の出現頻度



## 仙台市若林区六郷中学校体育館



April 6, 2011

## 仙台市若林区八軒中学校の教室



2階の教室に避難する宮城野区中野(蒲生)地区住民 (2011年4月6日)



1階の教室に避難する荒浜地区住民(2011年4月6日)

## 宮城野障害者福祉センターに開設された 福祉避難所



2011年4月5日

## 石巻市遊楽館に開設された大規模福祉避難所



<http://road.nippon-foundation.or.jp/2011/04/007-fcd1.html>

2011年4月24日

## 気仙沼市の福祉避難所



特別養護老人ホーム春園苑(2011年4月7日)



落合保育所

(<http://www.toshinkai.or.jp/image/C8EFBAD2C3CFC7C9B8AFCAF3B9F0.pdf>)

## 福祉避難所の開設・運用(1)

- 仙台市
  - 社会福祉法人を中心に事前に協定を結んでいた
  - 福祉避難所の具体的な運営については細かいマニュアルがあるわけではなかった。各法人が自分の施設が「福祉避難所になった」という意識が形成されていたことにより、要援護者の受け入れに対する理解や柔軟な対応が速やかに行われた。
  - 法人によってはHUG(避難所運営ゲーム)などの避難所運営シミュレーションを行っていた

## 福祉避難所の運営: 仙台市健康福祉局 総務課での聞き取り(2011年4月5日)

- 健康福祉局総務課担当者1名で要援護者の二次避難所移送の差配をした
- (a)介護度高→特養、b)軽度→高齢者・障害者 地域福祉センターのデイケア空間(福祉避難所)、c)徘徊等のある元気な高齢者→高齢者向けグループホーム、d)医療依存度の高い人→老健施設)
- 差配したのは170~180人。このうち整理できたのは150人ほど。斡旋したがつながらない人もいた。



- 当事者のぜい弱性(ニーズの差)は介護度の重さではなく、家族力と自助(自衛をどこまで考えていたか)とに規定されていた。

## 福祉避難所の開設・運用(2)

- 石巻市・気仙沼市
  - 石巻日赤病院がパンク状態→医療依存度の高い人の行き場所が緊急に必要となる
  - 津波で全壊した市立市民病院のスタッフが中心となり開設(石巻市遊楽館)
  - 「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を見ると要件(バリアフリー化等)を満たせるとはとも思えず正式な福祉避難指定はしていなかった(石巻市・気仙沼市)
  - 要援護者を収容した特別養護老人ホームでは費用の請求はどのようになるのか不明のまま対応を続けた(気仙沼市)

## 見えて来たこと

- 仙台市以外は事前の協定を結んでいなかった。それ以外の自治体では、場所の確保はなんとかあったが、運営する要員の確保に苦労した。
- 「バリアフリー化」などの要件が満たせないと考えて石巻市・気仙沼市では福祉避難所の指定が発災後3週間近く経ってからになった。
- 福祉避難所は「場所ではなく、人である」ことが実感された。
- 「災害救助法＋介護保険制度」のベストミックスを考える必要あり。
- 災害救助法上の特別基準の適用はどの自治体も考えていなかった。

3. 災害発生後の非常時でも、要援護者の個人情報秘匿され、安否確認のために活用されなかった

## 災害時要援護者名簿は災害時に活用されなかった

- 要援護者ガイドラインは名簿や地図の作成を推奨している。
- 発災後に要援護者名簿は外部提供されなかった。JDFなどの当事者団体が宮城県内の被災自治体に提供を求めたところ、「個人情報」として提供されなかった。
- しかしながら、それぞれの自治体の個人情報保護条例には、例外規定が設けられており、発災時は明らかに「生命、身体を保護する」緊急かつやむを得ない事態として、提供が条例上も可能であった。

## 障害者の安否

- 発災後、JDF (Japan Disability Forum) は1,386名の障害者の安否を独自に確認した(6月17日現在)。
- この数(1,386)は宮城県の被災市町で障害者手帳を交付された人の総数53,511名の2.6%にすぎない。
- 現時点でも、被災地の障害者についての現況は十分に確認されていない。