 DRI

# 災害時の要援護者支援

人と防災未来センター  
主任研究員 石川 永子



 **人と防災未来センター**

## 宮城県・政府災害対策本部に対する現地支援

○災害直後から被災地に入り、被災地の状況(被害、避難所、自治体の対応)調査や、自治体の支援活動を実施している。

- ・宮城県対策本部
- ・宮城県庁内 政府現地対策本部

○将来の災害時に活かすため、これらの成果を「地方自治体の災害対応の要諦」にまとめ発行。



▲東日本大震災での現地支援活動 ▲「地方自治体の災害対応の要諦」の発行

## DR1 被害の甚大な小規模自治体に対する 復興計画策定支援(南三陸町)



## DR1 本日の話題

東日本大震災(南三陸町等)の事例を中心に

### 1) 災害時要援護者の避難

- ・施設入所者・利用者の避難
- ・要援護者を含む、地域居住者の避難

### 2) 災害時要援護者の避難生活

- ・地域生活の持続(内陸と海岸部の助け合いの実態/避難生活の工夫・運営)
- ・避難者ケア(医療・福祉・保健)の連携と課題
- ・施設入所者・利用者の避難生活
- ・避難所のなかで要援護者への配慮はどのようになされたか
- ・要援護者は避難所よりも在宅避難(縁者避難)が多いという実態
- ・福祉施設の活用のおされ方

今後の災害時要援護者支援のために



## 災害時要援護者の避難

- ・施設入所者・利用者の避難
- ・要援護者を含む、地域居住者の避難

5



## 町の中心部(震災前・後)



ハザードマップでは  
危険区域になっていな  
かった地域で大きな  
人的被害

DRI



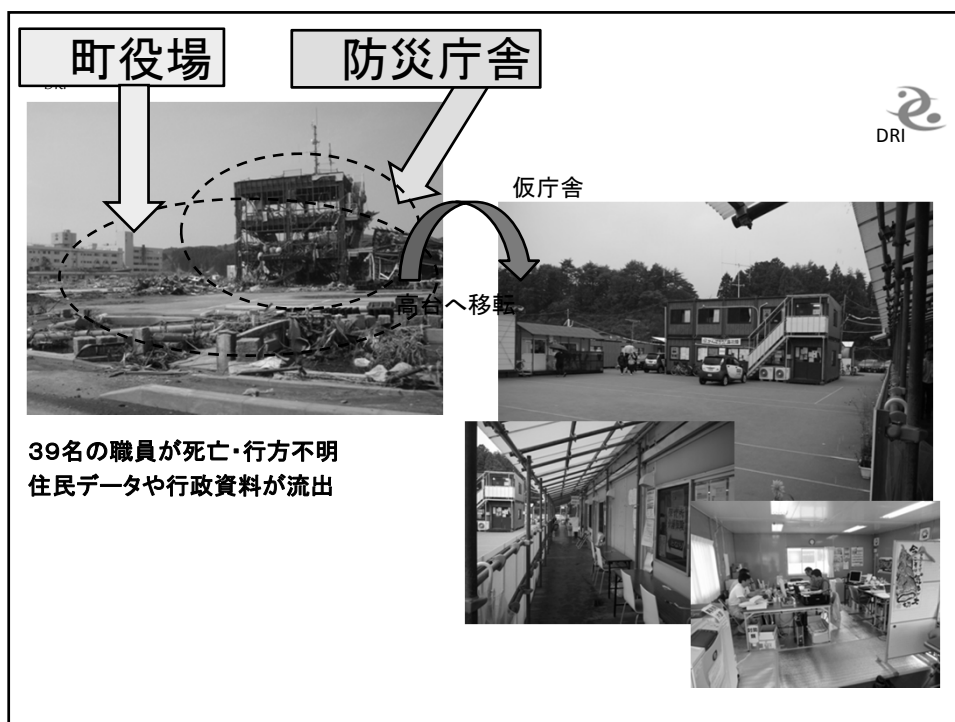
**■津波高さ 約20m**  
**■人的被害**

- 死者・行方不明者 計907名  
(死者558名、行方不明349名)
- 死者・行方不明者率 5.1%  
(平成23年2月末日人口に占める割合)

7

日 時	
3月11日 午後2時46分	地震発生 緊急地震速報受信、防災無線を手動に切り替える 震度6弱を記録、職員が肉声で津波の警戒を放送
午後2時46分	三陸町津波災害対策本部を防災対策庁舎に設置
午後2時49分	気象庁大津波警報発令 津波到達予測・津波の高さ 午後3時、6m 職員3号配備
午後3時14分	気象庁発表、宮城県津波到達確認、津波の高さを10m以上に修正
午後3時25分頃	大津波襲来、南三陸町沿岸域壊滅 波高は防災対策庁舎付近で15.5m 遡上高19.1m(歌津)
3月12日 午後1時00分	町長ベイサイドアリーナに津波災害対策本部を移設 第1回災害対策本部会議を開催
3月13日 午前7時30分	津波注意報に切り替え
午後5時58分	津波注意報解除
3月26日	ベイサイドアリーナ隣に仮設庁舎設置し、津波災害対策本部を移設





## 被害の概要

- 15mを超える津波により、海岸沿いの市街地、集落、漁業施設、農地、基盤施設等が壊滅的な被害を受けた。
- 町役場も津波におそわれ、施設や職員に甚大な被害が発生した。
- 幹線道路、鉄道が津波被害で寸断され、河口の橋梁が被災するなど、直後の交通手段が確保できなかった。
- 市街地や漁港など、仕事や日常生活の基盤となる施設が壊滅的な被害を受けた。
- 地震による地殻変動により、約70cmの地盤沈降が起こり、満潮時や台風時の浸水が発生している。

## 公共施設の被害

DRI

志津川、歌津の市街地(平地)の公共施設は、津波で甚大な被害を受けた。  
高台にあるスポーツ施設(平成の森、ハイサイドアリーナ)が災害対応で活用された。



## 災害直後の対応

DRI



(国視察対応 3月撮影)



(テニスコートに役場仮庁舎 3月下旬)



(建物内に役場・物資・避難所が)



(仮庁舎内災害対策本部)



## 津波避難

＜南三陸町資料より＞

**避難行動の傾向(集落のみ)** ※ 志津川の市街地を除く26集落について、避難行動の傾向を分析

- 最初の避難行動では済まず、2度以上の避難行動をとった人がいる集落は、65%に及ぶ
- 最初の避難場所が被災した避難場所がある集落が62%
- 初めの避難場所では、高台が42%を占め、民家、集会所が次ぐ
- 2回目の避難場所では、民家と集会所が各々21%を占め、高台、寺社が次ぐ
- 被災した指定避難場所に代えて、身近で高所の高台や民家が避難場所となった
- 津波が来るまでの主な情報源は、防災無線が最も多く、ラジオと人づてに次ぐ

**2度以上の避難のための移動があった**

地区・集落	割合
あった	65%
ない	35%

**初めの避難場所が被災した避難場所がある地区・集落**

地区・集落	割合
ある	62%
ない	38%

**初めの避難場所**

避難場所	割合
高台	42%
民家	19%
集会所	12%
その他	8%
寺社	6%

**2回目以降**

避難場所	割合
民家	21%
集会所	21%
高台	17%
寺社	14%
その他	8%

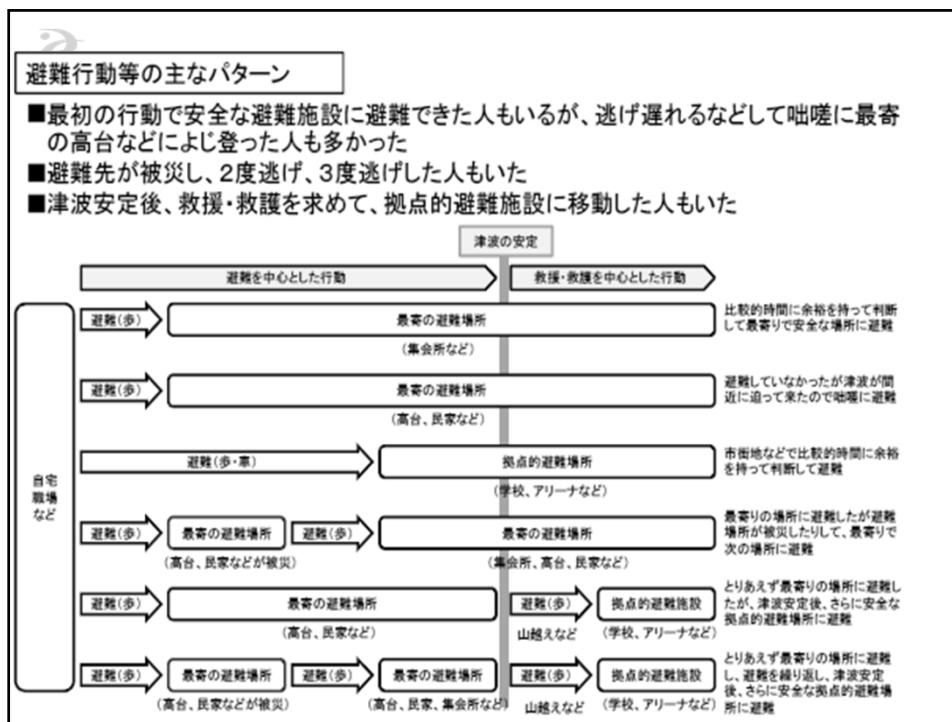
**津波避難ビル**

海岸沿いに立つ4階建の集合住宅。屋上が避難場所になっている。

強い揺れがあったとき、近くの公的施設では高齢者のサークルの合同発表会があった。高台まで行くのが難しい方もいたので、津波避難ビルであったこの集合住宅に逃げた。屋上にも津波で浸水したが、流されるほどではなかった。高齢者達は一晚、屋上に上がるベントハウスの狭い・ヤに肩を寄せ合って寒さに耐えて助かった。

**避難時に使った情報源**

情報源	割合
防災無線	25%
ラジオ	15%
人づて	10%



DRI

## 福祉施設の被害と避難

- 指定避難所となっていた、高齢者施設・デイケア施設・障害者作業所等→地域の高齢者等も避難してきていた→高い敷地だったが平屋建物は津波被害。多くの犠牲者。
- 高台の施設は、デイケア中であつたため、そのまま福祉避難所に。
- ハザードマップで浸水地域になっていない地域では、ニケ遅れた世帯が多く犠牲に。非常に死者率の高い地域も。
- 在宅の高齢者等の要援護者は、家屋被害のない家に縁者避難、被災地外避難が多い。
- 高台に避難し、一晚、屋外・納屋・知人宅等で過ごした人も多い(小学生等も)→寒さ対策



## 災害時要援護者の避難生活

- ・地域生活の持続(内陸と海岸部の助け合いの実態/避難生活の工夫・運営)
- ・避難者ケア(医療・福祉・保健)の連携と課題
- ・施設入所者・利用者の避難生活
- ・避難所のなかで要援護者への配慮はどのようになされたか
- ・要援護者は避難所よりも在宅避難(縁者避難)が多いという実態
- ・福祉施設の活用のされ方

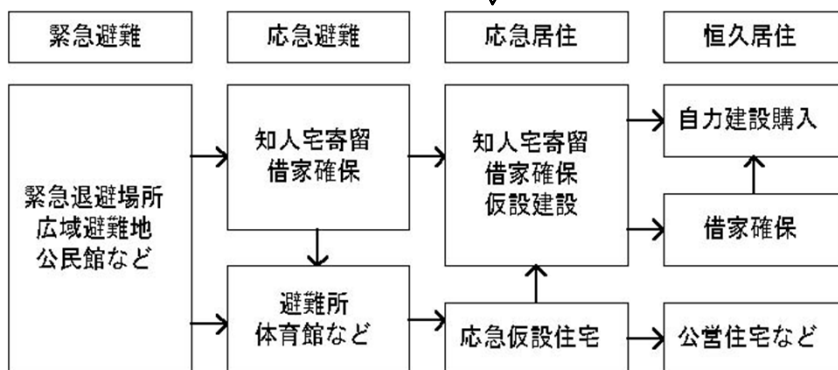
17



## 被災者

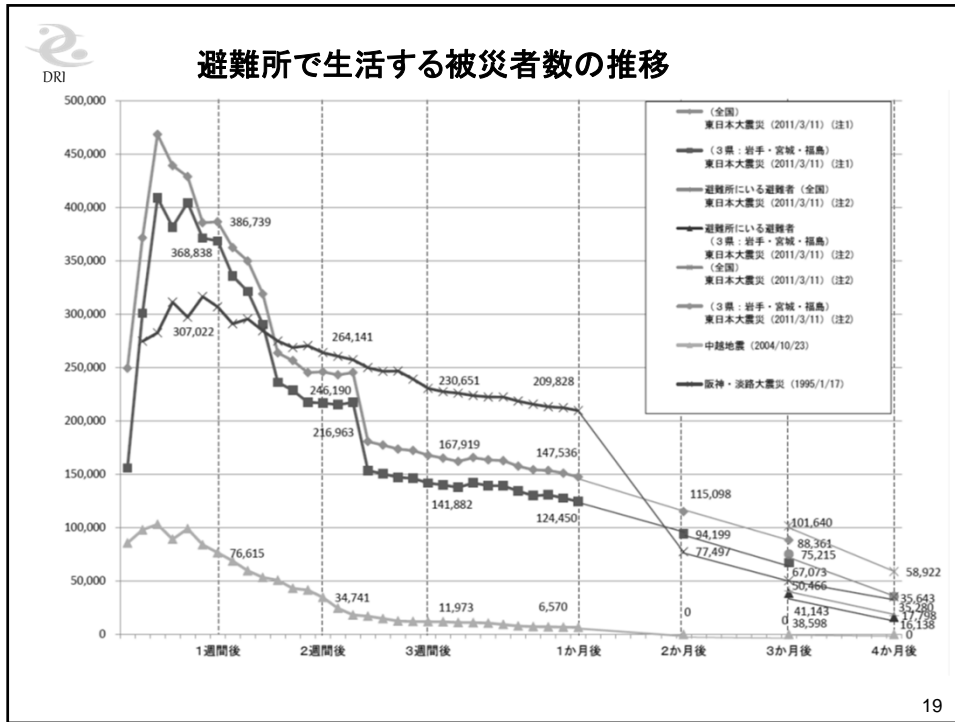
被害が大きい災害の場合、被災地内では対応しきれないので、被災地外に避難所が設置される。避難環境を向上させるために被災地内のホテルや旅館に避難所指定することもある

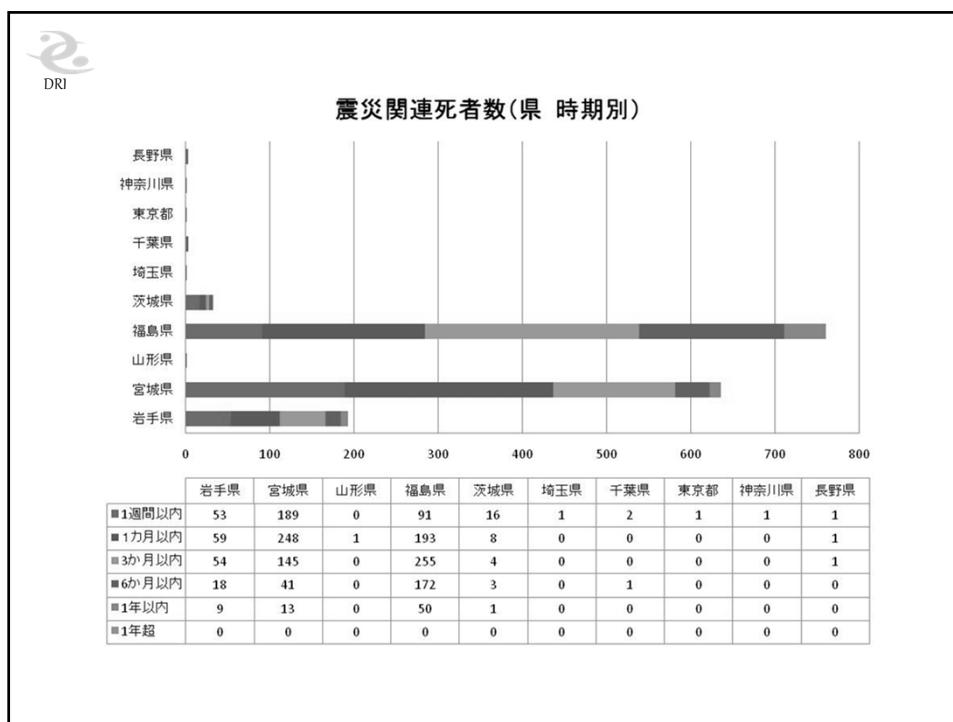
- ・ 一般に、「緊急避難」→「応急避難」→「応急居住」→「恒久居住」と変化する。



(出所:室崎・大西・成尾「大災害時の応急仮設住宅供給に関する研究」より)

18





DRI

## 想定していなかった規模の 津波災害への対応 (避難所指定されていない施設)

### 浸水で孤立した避難所(東部保健福祉事務所)

- 一般避難者と要援護者をわけて避難(最上階の会議室が要援護者用の部屋に)
- 要援護者の部屋にはマットレスを敷きつめて対応
- ジュラルミンケースに医療用器具一式
- 搬送対象者(透析患者・酸素)要援護者・一般避難者
- トリアージの視点



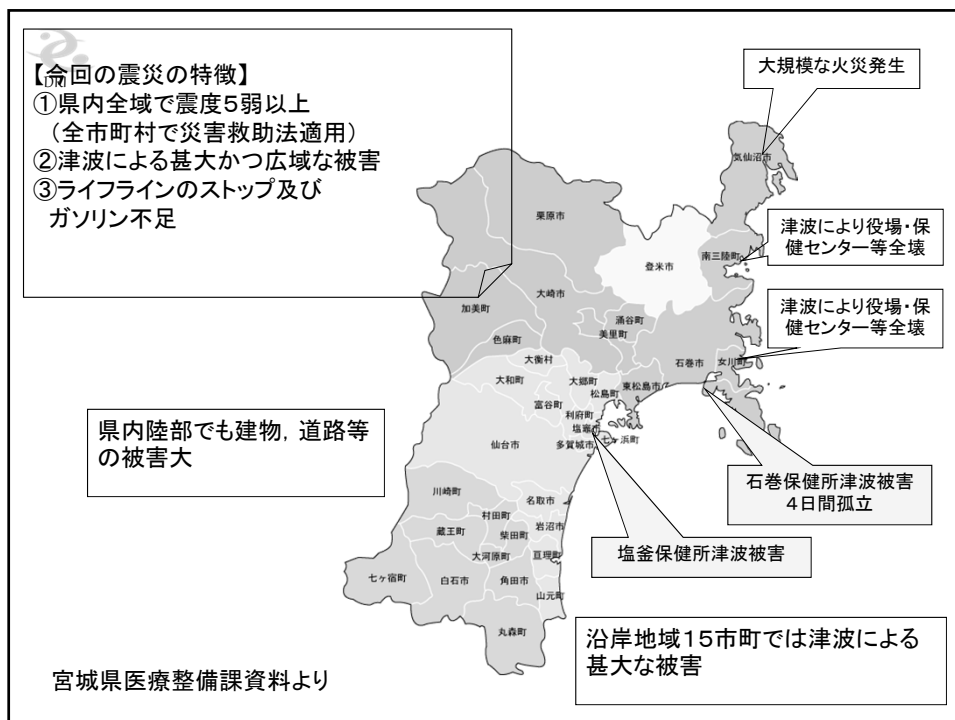



写真:  
平成23年度感染症危機管  
理研修会  
石巻保健所 所長 大久保  
久美子氏資料より



### 仙台市の福祉避難所

DRI



宮城野区障害者福祉センター 福祉避難所

市役所がきめ細かなマッチングを行い、ガソリンや物資が充足しはじめた3月下旬から福祉避難所の受入れが本格化した。



## 福祉施設同士の助け合い

### DRJ 特養おながわ



特別養護老人ホームおながわでは、近くに立地するグループホーム杉楽苑が被害を受けたことから、7名の入所者とグループホームスタッフ2,3名を震災2,3日後から約1週間受け入れた。施設1階にあるカーペット敷きの「おもちゃの美術館」を提供した。食事やおむつ等の提供を行った。



## 福祉避難所のしくみを初期から つくるのは難しかった

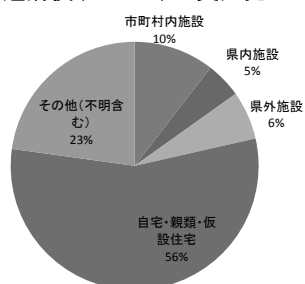
中小規模の災害では機能した福祉避難所のしくみを初期からつくるのは難しかった

- 宮城県「災害時要援護者支援ガイドライン」H18年10月
- 3/11～11/10までに、**県内24市町村**で146箇所、**実人数2252人**が入所
- **災害救助法関連**で、**あとづけ**で福祉避難所としてみなし介護師を派遣。一般避難所の福祉避難所指定の場合は高齢者の数で検討。
- 長期生活で**生活機能が落ちた被災者**は福祉避難所というよりも施設に入ってもらった。



## 福祉避難所の退所者受入れ先

退所後(2522人)の受入れ先



施設入所は約2割。過半数は自宅・親戚宅・仮設住宅へ。



福祉避難所  
(石巻市遊楽館)

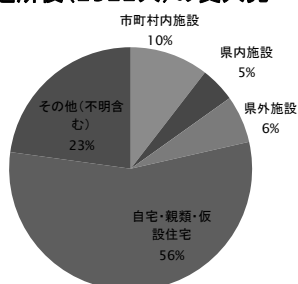
多目的施設 3/17~9/30 362名(実人数)

写真:  
Webより引用



## 福祉避難所の退所者受入れ先 (東日本大震災)

退所後(2522人)の受入れ先



施設入所は約2割。過半数は自宅・親戚宅・仮設住宅へ。



## 避難所(高砂中)3/21





郡中)

2~4階の教室を避難所として利用

地区ごとに20~30名で1教室を利用


教室の扉(外側)地には、その教室に避難している方の名前を貼りだしてある


教室の扉(外側)地には、その教室に避難している地区・マンション名が書いてある



市街地にある避難所の例(石巻市渡波小学校)

DRI

DR  避難所の様子(震災から1カ月後)



(Webより)

2014/1/22<sub>33</sub>

DR  避難所の様子(震災から5カ月後)



2014/1/22

34





DR 高齢者等のみ使用可の室内仮設トイレ



87

女性・子ども等への配慮



↓ 更衣室



↓ 子どもの遊び場(イベント)



(Webより)

38



D<sup>1</sup> 市街地と離半島部の避難所の違い・・・



39



D<sup>1</sup> 立地

- ・ 大きくは、戸倉、志津川、入谷、歌津の4地区に分かれる。
- ・ 太平洋に面した歌津、志津川、戸倉地区は、津波で甚大な被害を受けた。







■ 人的被害

- 死者・行方不明者 計907名  
（死者558名、行方不明349名）
- 死者・行方不明者率 5.1%  
（平成23年2月末日人口に占める割合）

41



## 志津川病院



42



DRI

## 防災庁舎



43

### 【支所での被災者対応】(行政組織の再構築)

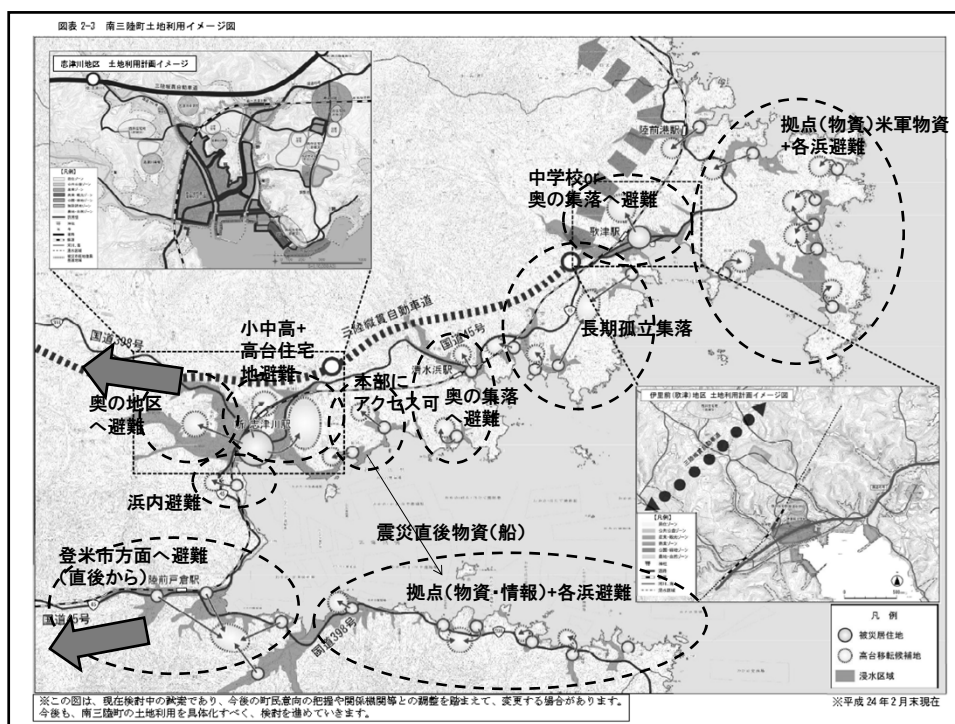
- <sup>D</sup> 合併して年数が浅い場合(多くの自治体共通の課題):  
支所管轄内出身のほうが対応がしやすいと判断  
食料等不足するなか、地元と調整できる職員を向かわせる  
→3日目に本部の当該職員と支所職員を交代。  
→支所から交代できた管理職が、組織の再構築に向けた指示。

### 【避難所の組織化】(自治体内部資源)

- 特に初めの1-2日間の食糧・医療の困難さ(地元医師)
- 「拠点避難所」と「自治避難所」に分け、物資や町からの情報伝達ネットワークの徹底
- 避難所担当者(住民)会議を開催(1カ月半後)
- 運営がうまくいった例) 避難所職員の個人的知人町民(壮年)にリーダーを依頼し、ブロックごとに班をつくり運営(市街地)。
- もともとの漁村コミュニティで男性・女性がそれぞれ組織化
- 運営が困難だった例) 避難所に職員が多くおり運営を職員に依存。

### 【被災住民ボランティア】(自治体内部資源)

- 被災直後、高台等居住住民: 食料・衣類等の提供・炊き出し
- 避難所運営(市街地部・漁村部)
- 様々な災害対応に従事(課題も): 精神的に厳しい仕事への対応・就職活動遅れる。有給がれぎ片づけ等との不公平感等...綺麗ごとではすまない様々な意見。<sup>44</sup>



DRI

## 孤立した各地区のサバイバル

- 1)翌日からの道路啓開、がれき撤去:  
集落住民(契約会等)、地区の建設業者等
- 2)当日夜に主要道路の確認(ベイサイドアリーナ周辺)
- 3)翌日から山道を超えて、線路の上を歩いて、人と食糧を探して歩いた。けもの道の有無が明暗を分けた
- 4)山火事対策で鍛えられた山地区の消防団・婦人達が、沿岸部の捜索とおにぎりづくり(2週間)。※合併前市町村ごと(志津川・歌津)
- 5)強かった漁村のサバイバル力(新興住宅地等は厳しかった)  
重要だったもの:発電機等、旧型家電、汲み取りトイレ、プロパンガス、冠婚葬祭での鍋釜、ガス炊飯器、精米機(粳はたくさんある・・・)、ガソリン・・・。簡易水道、山の水・湧水、井戸、漁業タンク



## 孤立した各地区のサバイバル

6)外部物資:ソーラーランタン(家が残った世帯)

7)高台の新興住宅地や山の集落での、沿岸部被災者受入れ、時間がたつにつれての課題。残った家での避難(どこも20人家族?)

8)米軍空母とヘリによる物資供給(自分達で空地にHと書いて、ヘリポートをつくりアピール)

9)震災直後から、孤立地域住民を受け入れた宿泊施設と福祉施設:むしろ町内二次避難(ホテル・旅館)前の方が貢献大。

10)時間の経過と課題(物資配布の難しさ、家がある人達と流された人達の間にある壁:まちづくりの話し合いは流された人のみの参加  
(役員も、出席したとしても何も言えない...)



## 1. 拠点(物資・情報)+各浜避難

### 特徴

- 基本的に漁業集落(半農半漁と観光業)
- 漁業に従事する世帯の割合が高い
- 契約講の存在・力(強さは異なるが。財産(権利・山林)・集落役員決定権・男女老人それぞれ組織あり)
- 被害:ほぼ家屋全滅or半分被害

### 避難

直後:道路啓開・搜索等を住民で。食糧・水・トイレ・燃料等を自分達で調達活用  
集落内で民家縁者避難

### 仮住まい

- 各地区仮設
- 大仮設団地でも集落ごと(歌津)
- 登米方面の仮設・みなし仮設へ(戸倉)

### 復興

- 各浜 集団移転+集落内個別移転(比較的余裕のある世帯:水道の問題等)

## 2. 市街地(教育施設+高台住宅縁者避難+内陸施設避難)

DRI

### 特徴

- 第三次産業従事者が多い
- 初期は居住者だけでなく勤務者も

### 避難

直後:教育施設か、高台住宅地へ避難。

その後:親戚宅等へ避難。高台住宅地は縁者避難者が多い

食糧・水・電気等、自活は困難な傾向。拠点避難所への山道を活用し物資を運搬  
広域集団避難(歌津)

### 仮住まい

市街地人口に比べ仮設住宅建設地が狭く、隣接市の大型仮設住宅居住者が多い(志津川)。みなし仮設居住(登米市) 志津川

### 復興

- 契約講の土地の活用と、利便性重視派でわかる(歌津)
- 志津川(中央・東)は地域ごとよりも利便性や早期建設へのこだわり、公営住宅希望者が多い

## 3. 奥の集落へ避難、その後広域避難等

DRI

### 特徴

- 小規模河川沿いの集落で遡上により壊滅的被害
- 水利活用し農業(第二種農家)。

### 避難

直後:想定外で避難が遅れた世帯が多い。奥の集落へどうにか避難

その後:長期にわたる避難は難しく、避難所を転々としたり、広域避難をする

### 仮すまい

隣接集落と共に建設仮設+町外みなし仮設等

### 復興

- 集落ごとに高台移転(世帯数も多いので)、しかし、漁村に比べ高台移転者に高齢世帯が多い。公営住宅希望者も比較的多い  
→ある集落長のひとこと「高台の団地が姨捨山にならないように・・・」
- 集落内集団移転者と集落外への移転者との接点は、農地復旧と共同化(どの程度のつながりがあるかは確認要)



## 4. 長期間孤立、その後広域避難等

### 特徴

- 基本的に漁業集落(半農半漁と観光業)
- 漁業に従事する世帯・会員の割合が高い
- 家屋の被害が大きい
- 契約講の存在

### 避難

直後: 高台の民家、旅館、高齢者施設へ避難。道路が寸断され、拠点避難所等へのアクセスが困難。10日程度孤立。地区内で炊き出し等。施設等の備蓄を活用したが厳しい状態

その後、集落内で民家縁者避難

### 復興

- 内陸部に契約講の山林があり、そこに移転団地を建設。金銭的に余裕がある世帯は集落内個別再建



## 住民による炊き出し



高台の住民が食料や衣料等を提供し、炊き出しを。



一次・二次(町内・町外)避難所  
DR ベイサイドアリーナ(体育施設)  
 ・小中学校 ・集落センター、寺院等  
 ・7/1から臨時雇用(避難所運営)



(大雄寺 8月撮影)



(ベイサイドアリーナ 4月撮影)



(登米市津山若者体育館 7月撮影)



(志津川高校 8月撮影)

DR 二次避難所(南三陸町(町外))

- ・体育館
- ・温泉旅館、保養所 等  
受入れ自治体が運営



(大崎市仙庄館 7月撮影)



(登米市津山若者体育館 7月撮影)

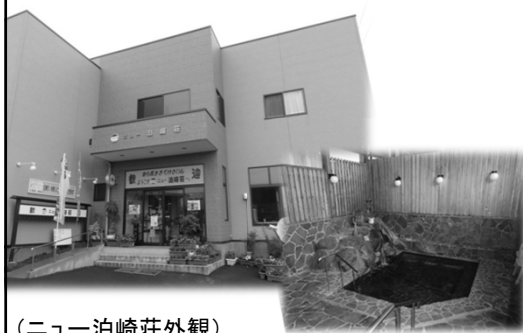


## 二次避難所(南三陸町(町内))

・民宿・旅館・ホテル  
災害救助法適用  
(1人1泊5000円の国補助内での運営)



(ホテル観洋食事会場)



(ニュー泊崎荘外観)



(ホテル観洋客室)



今後の課題  
災害時要援護者支援のために





## 災害時要援護者とは？

災害時要援護者とは、災害発生時に自分自身で適切な行動をとることが困難な方々をいいます。

例えば。。

高齢者、乳幼児、障害者、外国人など

・・・でも、怪我をしたり、地震でメガネをなくしたり。。  
誰でも要援護者になりうるのです。



## 災害時要援護者名簿

行政が把握しているもののほかに、地域の助け合いのために、地域の人たちで作成するもの

- 高齢者や障がい者に、登録するかどうか確認してリストをつくる場合
- 地域で希望者をとりまとめてリストをつくる場合

個人情報の取り扱いの問題

地域のひとに知られたくない……  
情報をだれが管理するか

作成するだけでなく、「お助け隊」とのマッチング  
要援護者避難支援マップ  
防災訓練（避難訓練・避難生活訓練） などを行うことが重要



## とりくみ紹介

### ○ 要援護者リスト、要援護者支援マップのとりくみ 明石市 鳥羽野々上地区

まちづくり協議会を結成 手上げ方式のリスト作成

地域でワークショップ開催

- ・まち点検
- ・地域全体のマップと班ごとのマップを作成

- ・班ごとに要援護者情報マップを作成（個人情報取扱注意）  
（ご近所なので情報が集まりやすい、過半数以上の住民が参加）  
…役員や民生委員等が管理する

- ・地域全体マップ 地域の人的・物的資源をマップに入れ込む

…集会所に貼ったり、各世帯に配布したりしている





DRI



DRI

## 地域の力で避難期を乗り越える

61



DRI

### 東日本大震災の高齢者の避難生活

- 1) 市役所が無事だった仙台市では、ガソリンや物資が充足しはじめた3月下旬から福祉避難所の受入れがはじまった。



- 2) 庁舎も含め市街地が壊滅的な被害を受けた南三陸町では、長引く避難生活で生活機能が落ちた高齢者などを福祉避難所で受け入れた(人数は少ない)。町外への避難も多かったが、地域に残りたい住民も多かった。





- 3) 福祉避難所など災害時に特別な配慮を必要とする人は、単に本人の健康状態だけでなく、普段の人間関係や住環境、通院環境などの要素が無くなって支援が必要になるケースも多い。
- 4) 漁村の避難所など、独特のコミュニティ内では、避難生活で弱ってしまわないような避難所運営がされているところもある。逆に、都市部のほうが心配。



### 本当に支援が必要な人・優先順位が高い人に支援・情報が行きわたるように

- 家は被害を受けたが、避難所まで行くことができなかった在宅高齢者や障がい者も多かった。
- ヘルパー派遣やデイケアサービスが止まってしまった場合どうするか。

#### 地域で支えるしくみづくり

- 高齢者や障がい者にやさしいまちは、みんなにやさしいまち  
→ユニバーサル防災
- 災害時だけでなく日常時からのつながり、交流、見守りが大切。

#### 当事者の防災対応力を引き出すためのとりくみ・・・

- 情報の提供の仕方などに配慮すれば、災害弱者にはならない
- 避難生活を地域で支えるために、日常からのしくみづくり





DRI



DRI

## 地域で事前に避難計画・ 復興計画をつくってみよう！

67



DRI

## 東日本大震災の被災者の悩み・ 課題

- 仮設住宅の入居を抽選でやったところが多く、地域のつながりが薄れた。津波で壊滅的な被害を受けた地域は自治会が解散・消防団も存在しないところも。行政連絡員、生活支援員などで対応しているところも。
- 仮設住宅に比べ、借り上げ住宅の被災者(特に被災地外)は、支援や情報が行きわたらない傾向。住民の方の不満も高まる。
- 自分の地域のハザードマップをみなおす機会。災害の種類ごとに安全な避難場所はどこか、行政と一緒に地域で確認する必要がある。
- 風水害や津波など、避難の時間がある災害について、要援護者の方へのサポートをどうするか。避難生活が長引いたときどうするか。地域で考える必要がある。

自治会向け復興まちづくり模擬訓練(東京)

DRI  
 ○ 避難した後、どうしよう？ ○ どんなまちに復興したい？








○ 美波町でも、津波避難後の生活や復興についての訓練を行いました

## まとめ1 -南海トラフ地震に備えて-

### Step1 地震・津波から身を守るために

- …さまざまな条件で訓練をする(昼・夜)(海から遠い地区でも油断しない)
- …災害時要援護者(高齢者等)は現実的・実行可能な避難計画をつくる  
→避難支援、津波避難ビル、垂直避難、場合によっては車避難
- …病院・福祉施設の避難・BCPを真剣に考える

### Step2 避難生活がどんなものになるのかイメージして準備する

- …逆に、他に被害が大きいところがあると、結果的に支援が後回しになる可能性も  
→情報発信の重要性 しばらく食糧や医療品等(要援護者)の分散備蓄が重要  
→停電(ATM×)・庁舎流出でお金がない！ →町長が自ら米を買いに行った町も
- …学校や病院、インフラ(特に電気と水道)、道路の復旧が遅れて生活に大影響
- …広域避難で、地域がばらばらになったり、町の情報が入りにくくなることも  
→避難所の環境が悪くても、地域を離れたがらない人も多い
- …仮設住宅用地が足りず、不便なところや町外に住む可能性も。町外借上げ住宅も  
→家も職場もすべてが流されて、避難所から出られない人も  
…役場も被害を受け行政サービスが継続できないことも

## まとめ2 -南海トラフ地震に備えて-

### Step3 大震災の復興ではどんなことが課題になるのか

- ・・・仕事があれば被災地に人は戻ってこない。復興の一番の課題は雇用  
→町外の仮設や借上げ住宅に住んでいる人の一部は戻ってこない...

- ・・・合併し被害大の市(町)は、中心部以外の復興がどうしても遅くなる傾向  
(離半島部などの復興まで手がまわりにくくなる)
- ・・・同じ地区の中でも被害を受けた家と免れた家がある。地区の復興の考え方
- ・・・たくさんの地区の復興をいっぺんに考えるので、地区の特性や歴史や知恵を活かしく、どこも同じようなものになる傾向→それでいいのか？

### Step4 事前に地域でできることは何か。

- ・・・高台に避難したあと、どうなるのか？復興まちづくり模擬訓練。  
→避難所や仮設住宅・町の復興を考えることで、地域の課題が見えてきて、防災対策を考えなおすきっかけにもなる。
- 被害想定に基づいて地域内の被害を仮定して、ワークショップを行うと、普段言いつらいことや、長期的な地域の計画についても話し合える。幅広い世代の参加も期待できる。