

市町村における災害時要援護者 対策の必要性について

新潟大学 災害復興科学センター
准教授 田村 圭子

日本における 要援護者対策の取り組み

災害時要援護者

国の定める要援護者

- 高齢者
- 障害者
- 乳幼児
- 傷病者
- 妊産婦
- 難病
- 外国人





災害弱者(平成3年度版防災白書)

- 自分の身に危険が差し迫った時、それを察知する能力がない、または困難な者。
- 自分の身に危険が差し迫った時、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者。
- 危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者。
- 危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることができない、または困難な者。

災害時要援護者

- 高齡者 2,535万人 …… (対全人口) 20.0%
 - 前期(65～74才) 1,394万人
 - 後期(75才以上) 1,141万人
- 障害者 600万人 …………… 4.7%
 - 身体 351万人
 - 知的 45万人
 - 精神 204万人
- 傷病者 145万人(入院者) …………… 1.1%
- 乳幼児 833万人 …………… 6.6%
- 妊産婦 (111万人 H.16出生数)
- 外国人 79万人 …………… 0.6%

災害時要援護者

- 高齢者 2,535万人 20.0% **65才以上の占める割合**
 - 前期(65～74才) 1,394万人
 - 後期(75才以上) 1,141万人
- 障害者 600万人 4.7%
 - 身体 351万人  61.8%
 - 知的 45万人  2.8%
 - 精神 204万人  27.2%
- 傷病者 145万人(入院者) 1.1%  60.4%
- 乳幼児 833万人 6.6%
- 妊産婦 (111万人 H.16出生数)
- 外国人 79万人 0.6%

2004年に 起こった災害 高齢者の被災 が注目された

7.13新潟県豪雨水害

- 死者15人中
13人が高齢者

10.23新潟県中越地震

- 直接死17人中
6人が高齢者
- 関連死32人中
22人が高齢者

前期
高齢者

後期
高齢者

年齢	新潟豪雨水害		新潟県中越地震	
	直接死		直接死	関連死
5			3	生後2ヶ月
10			1,1,2,2	
15				
20				0
25				
30			4	2
35	7		9	
40	2		2	1,3,4
45				8
50			4	3
55			5	9
60	3		4	0
65				5,7,8,9
70	2,2,2			0,0,0,0,1,3,4
75	5,6,6,7,8,8		5,6,7,8,8	8,9
80	2,4		1	0,1,3,4,4
85	7			5,8,9
90				1

男性(黒字)、女性(赤字)、



2004年豪雨水害：(旧)中之島町と三条市

課題：避難支援



惨事 高齢者襲う



7・13水害の死者

三條市曲湖、無職堀内マツさん宅へ自宅から避難中、流される

三條市南新保六、無職原フミさん宅へ床上浸水で逃げ遅れ

三條市北河原、農業今井喜八郎さん宅へ土砂崩れで自宅が埋まる

三條市中之島町中、無職南波久恵さん宅へ土砂崩れで自宅が埋まる

三條市南新保六、無職佐藤石太郎さん宅へ床上浸水で逃げ遅れ



7・13水害

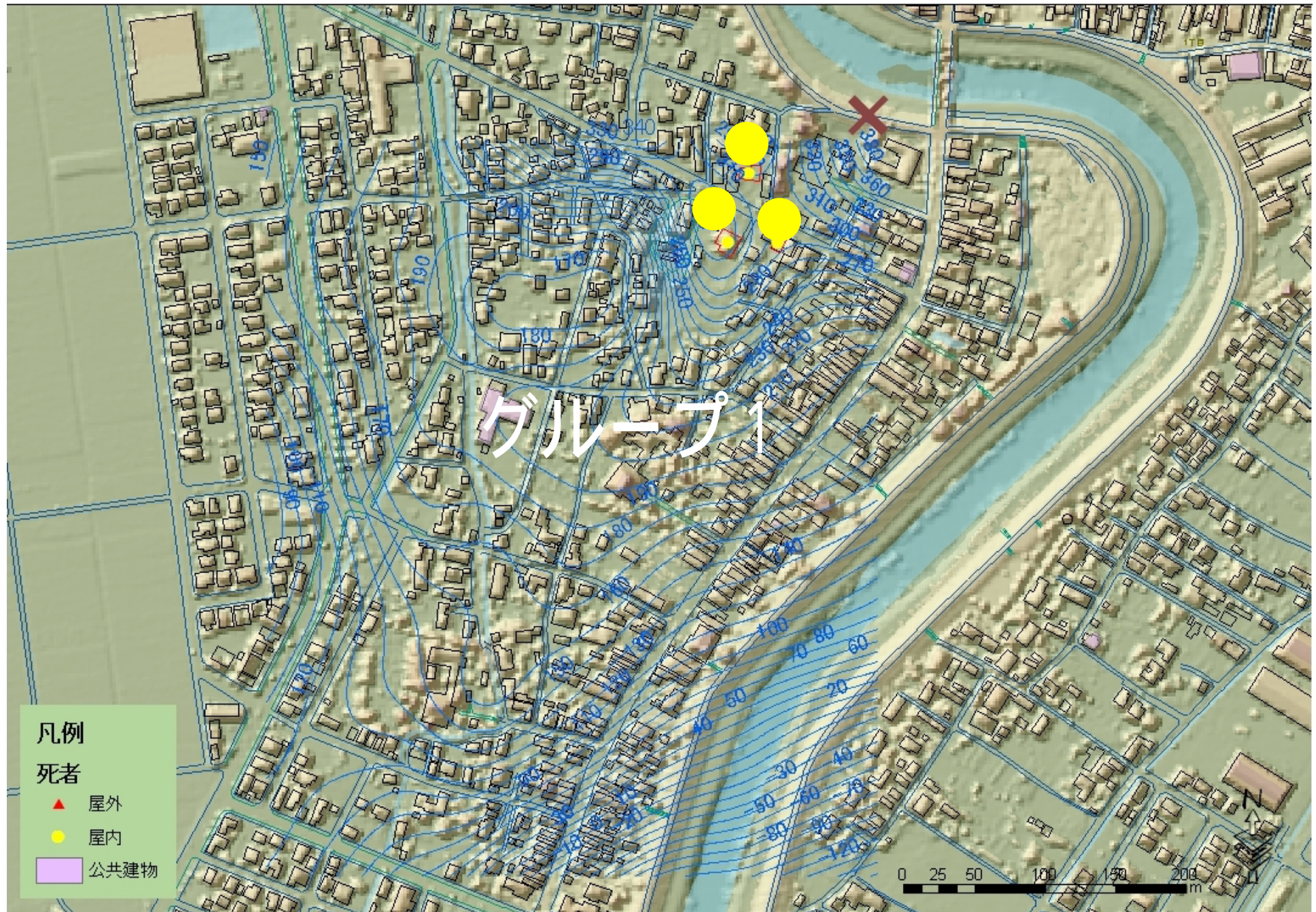
2階は遠く力

犠牲全員 濁流、土砂

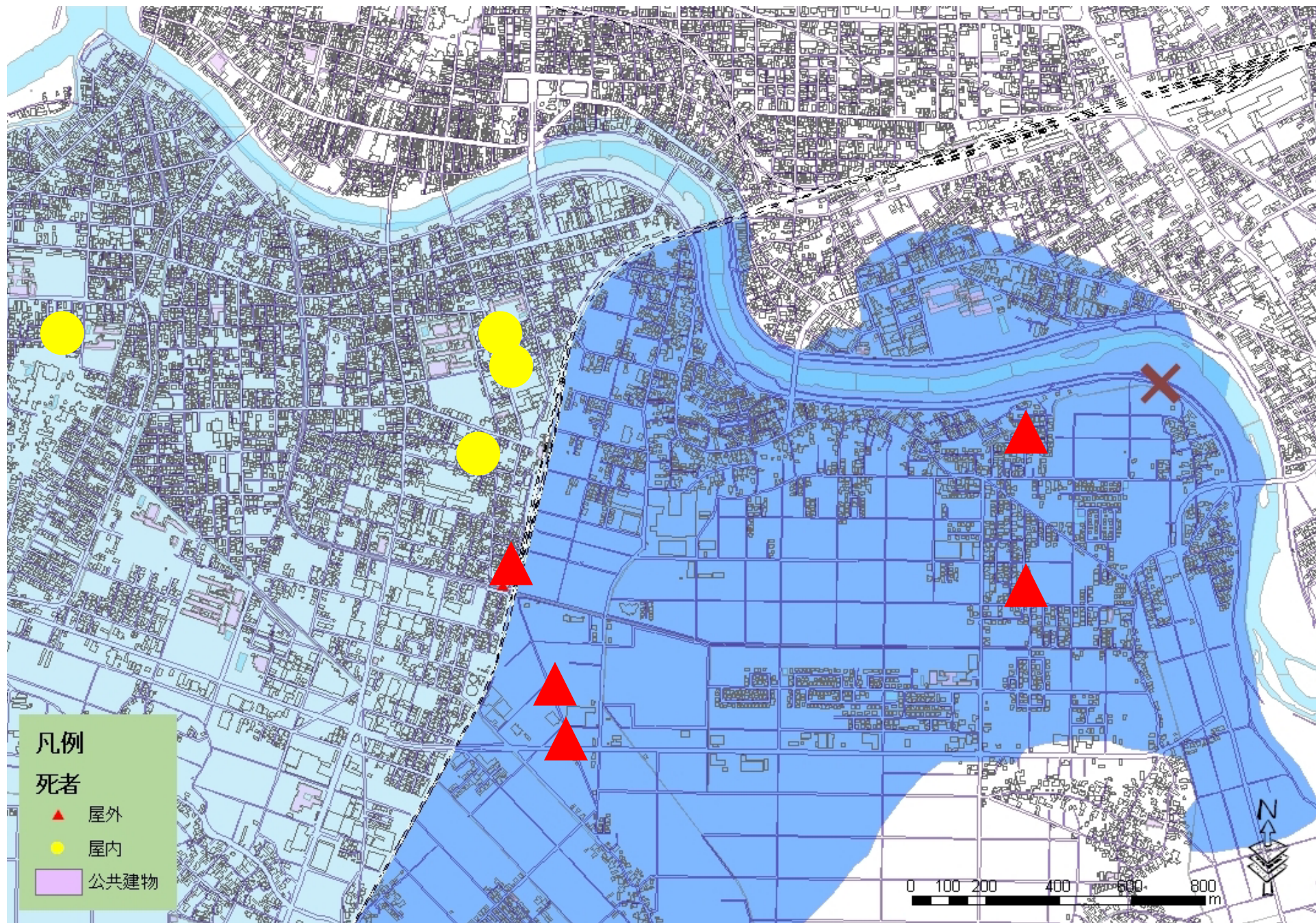
中、下越に被害をもたらした集中豪雨で、十四日までに六人の犠牲者が出た。いたきりや独り暮らしの人もいた。自宅や空き地、裏山で、濁流や土砂が容赦なく襲来必死で二階に上がろうとしたが、力尽きた人も。懸命な救助活動が続けた地元消防員みにただ立ち尽くした。

三條市で亡くなった三らして、一人は自宅近く、市諏訪新田が決壊して、同市の人、いずれも水死。三の空き地、一人は自宅の階段で見つかった。五十嵐川左岸堤防(同)をのみ込んでいった。りだった

中之島町



三条市



7.13 新潟県豪雨水害・死者の3パターン

パターン		パターン1	パターン2	パターン3	
地域		中之島町	三条市嵐南信越本線 東側	三条市嵐南信越本線 西側	
ハザード の状況	浸水	3m以上	1.5m程度	1.5m程度	
	強さ	家屋倒壊させるような氾 濫	流速は早いが、家屋を倒 壊させるような威力はな い	流速早い。破堤から1.5 時間ほどしてから、急速 に浸水する	
被災の状況		* 倒壊した屋内で死亡	* 屋外で被災 * 指定された避難所への 移動中が2名	* 自室で死亡 * 歩行に障害を持つ * 当時、そばに介助者が いなかった	
年齢	35	地域の脆弱 性の高い場 所に住宅が 存在する	37	浸水深が 増してから 屋外へ出る	高齢者特有 の問題： 介助者が側 にいない
	40		42		
	45				
	50				
	55				
	60	63			
	65				
70		72			前期高齢者 後期高齢者
75	75,76,78	78	76,78		
80					
85			85,88		

洪水災害の犠牲者を減らすための検討課題

- 今回の3つの場合それぞれで、減災の方法は異なる
- 木造家屋を倒壊させるような激しい洪水氾濫が予想される場合(2階以上に及ぶ浸水)
 - ハザードマップの整備による危険地域の同定
 - 危険地域における木造住宅を排除する土地利用への誘導
- 木造住宅を破壊しない程度の浸水(1階床上浸水)の場合には、屋内退避を避難手段として活用する
 - ミサイル攻撃事態における国民保護のための「屋内退避」とも連動
- 〈後期高齢者 + 歩行に障害を持つ + いざというとき介助できる人を身近に持たない方〉への対応策を地域で用意する
 - 介護保険制度との連携・地域の福祉資源との協働
 - 「いま、ここに降る雨、ふく風の異常さ」を早い段階で認識できる情報発信・伝達のしくみの構築:数値基準の整備
- これらの仮説の妥当性を早急に検討すべき

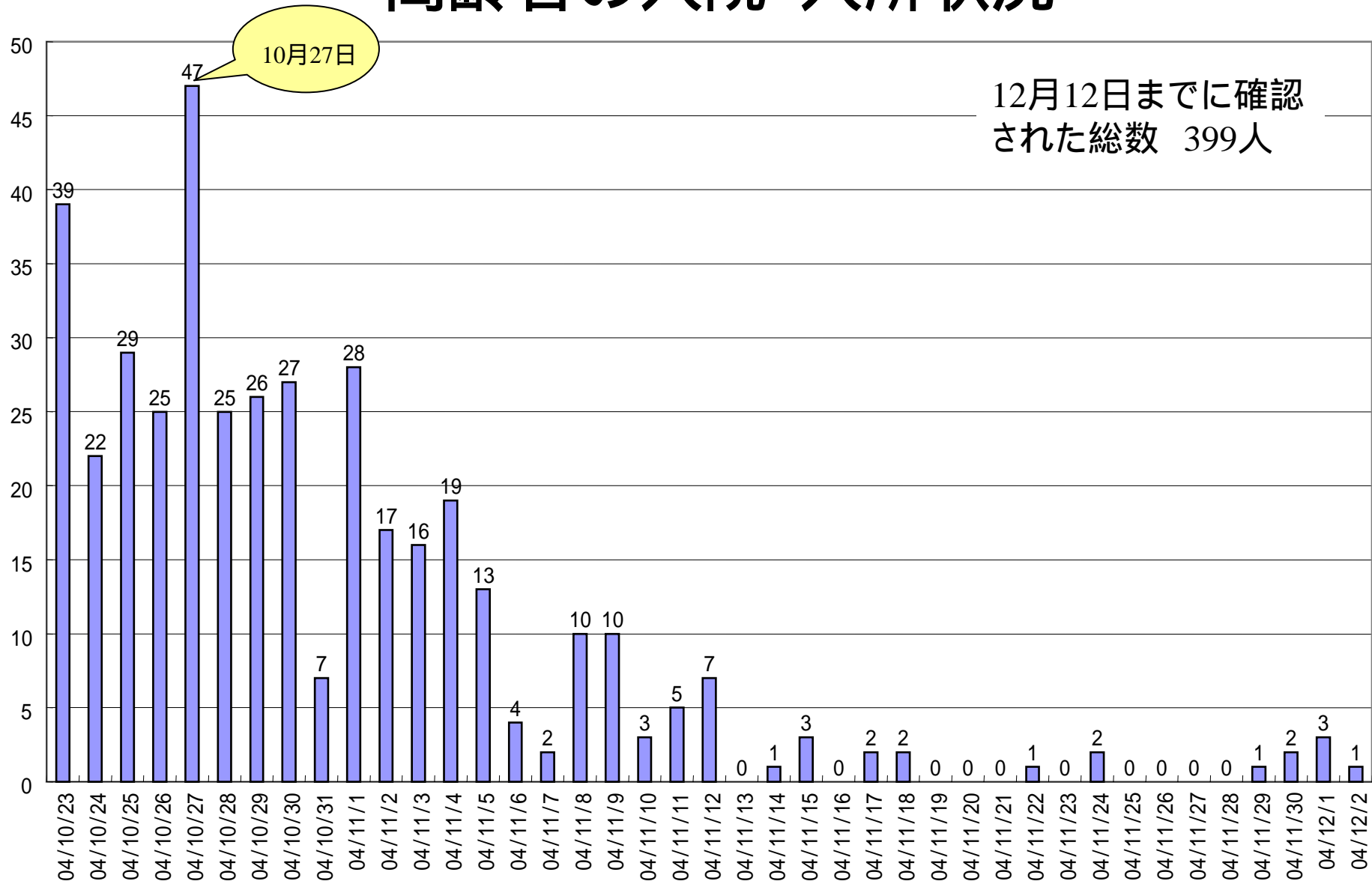
2006年中越地震：

課題：避難生活



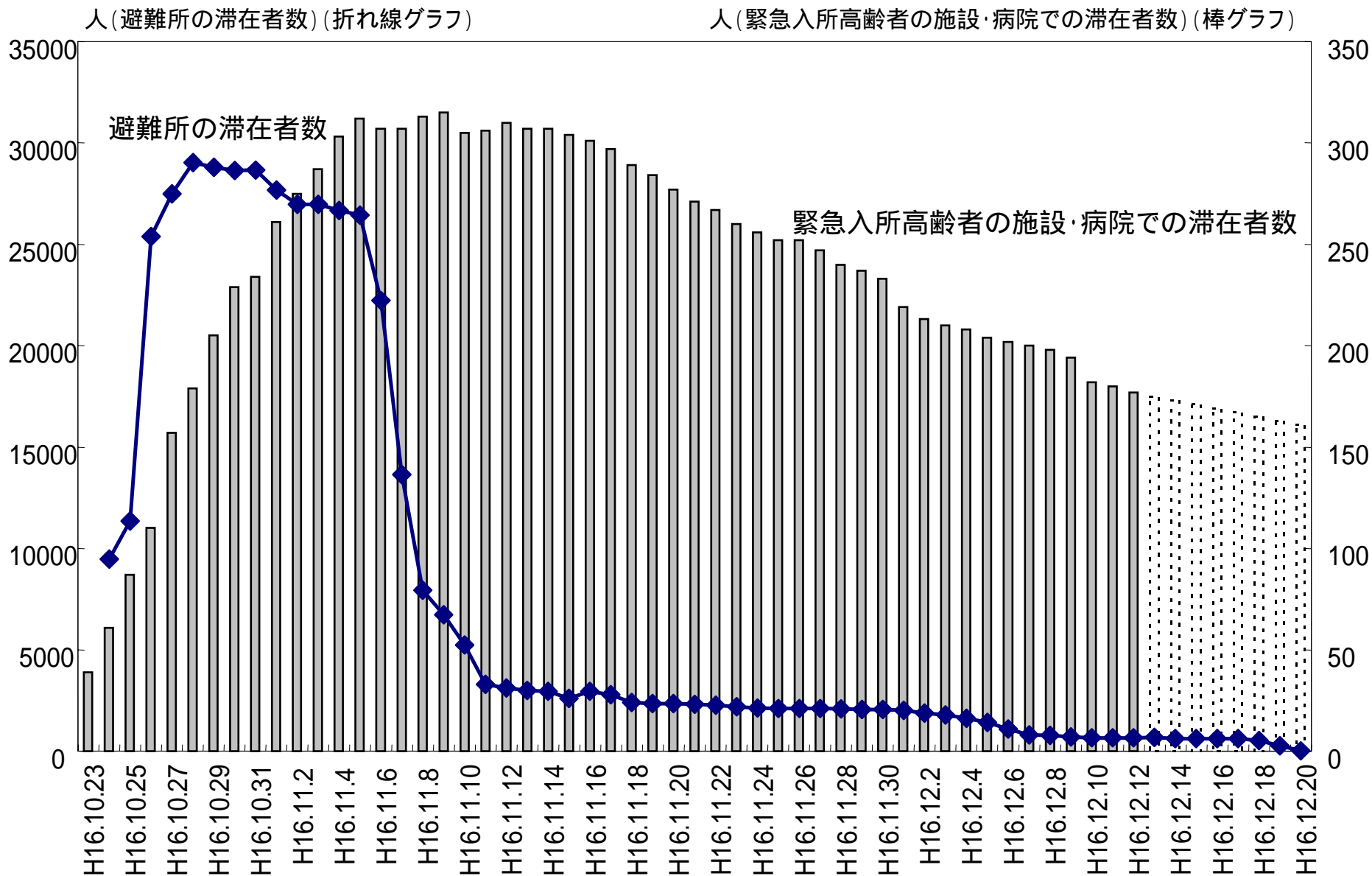


小千谷市における新潟県中越地震発生後の 高齢者の入院・入所状況



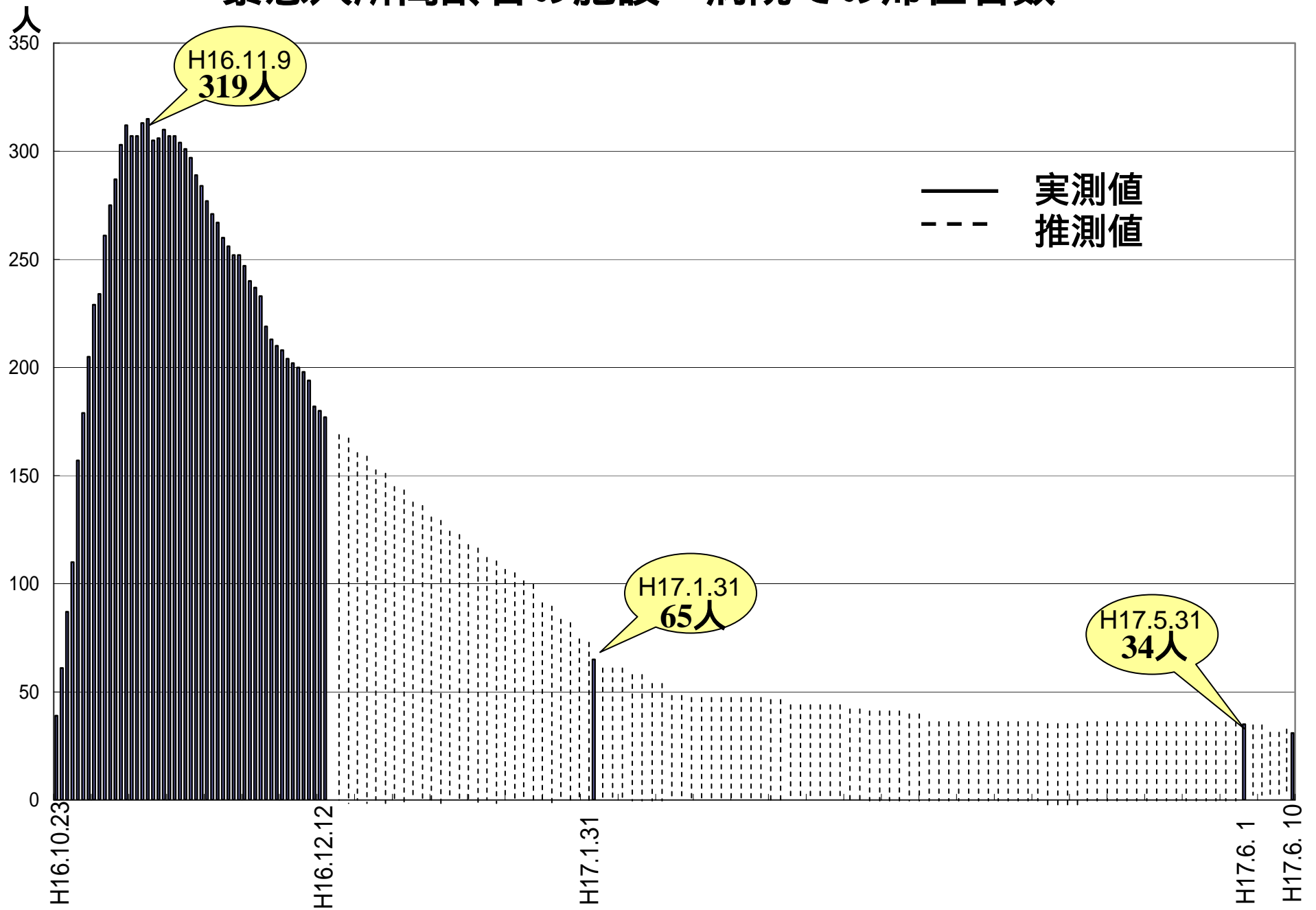
小千谷市高齢福祉課提供資料により京大防災研・田村圭子(COE研究員)が作成

「緊急入所高齢者の施設・病院での滞在者数（棒グラフ）」 「避難所の滞在者数（折れ線グラフ）」の比較



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

緊急入所高齢者の施設・病院での滞在者数



災害時要援護者対策の進め方について
—避難支援ガイドラインのポイントと受援的取組事例—

平成19年3月

災害時要援護者の避難支援における
福祉と防災との連携に関する検討会

構成1 市町村の取組におけるポイントとその対応方策

1.1 解決すべき要援護者対策のポイント 1.2 ポイントごとの対応方策

災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携

平常時からの福祉関係者との連携

避難準備情報等の発令の判断基準の設定

要援護者の範囲の決定

関係機関共有方式による要援護者情報の共有

住民等と連携した地域防災力の強化

福祉避難所の設置・活用による支援

2 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート

2.1 平常時における要援護者支援活動

2.2 避難行動時における要援護者支援活動

2.3 避難生活時における要援護者支援活動

3 取組事例

災害時要援護者対策の進め方について
—避難支援ガイドラインのポイントと受援的取組事例—

平成19年3月

災害時要援護者の避難支援における
福祉と防災との連携に関する検討会

構成1 市町村の取組におけるポイントとその対応方策

1.1 解決すべき要援護者対策のポイント 1.2 ポイントごとの対応方策

災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携

平常時からの福祉関係者との連携

避難準備情報等の発令の判断基準の設定

要援護者の範囲の決定

関係機関共有方式による要援護者情報の共有

住民等と連携した地域防災力の強化

福祉避難所の設置・活用による支援

2 時系列的な災害時要援護者支援活動のフローチャート

2.1 平常時における要援護者支援活動

2.2 避難行動時における要援護者支援活動

2.3 避難生活時における要援護者支援活動

3 取組事例

福祉避難所の設置

- 要援護者のために特別の配慮がなされた避難所のことである。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、ストーマ用装具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けられることとされている。



福祉避難所の活用事例は？

- 今まで被災市町村において、この制度の効果的な運用は実現できていない。その理由としては、場所の確保（福祉施設や旅館などの宿泊施設）の難しさ、介護を行う人的資源の確保の難しさがある。
- 「市町村は、災害時要援護者対策における福祉避難所の対応について、その必要性を十分に理解し、平素から既存の社会福祉施設等を把握し、当該施設の管理者と災害時における福祉避難所の設置等について協議を行って、同意を得た上で、協定の締結に繋げ、福祉避難所の指定を行うことにより、事前準備に努める」

災害時要援護者対策の進め方について
—避難支援ガイドラインのポイントと受援的取組事例—

平成19年3月

災害時要援護者の避難支援における
福祉と防災との連携に関する検討会

構成1 市町村の取組におけるポイントとその対応方策

1.1 解決すべき要援護者対策のポイント 1.2 ポイントごとの対応方策

災害時要援護者支援班の設置による部局間の連携

平常時からの福祉関係者との連携

避難準備情報等の発令の判断基準の設定

要援護者の範囲の決定

関係機関共有方式による要援護者情報の共有

住民等と連携した地域防災力の強化

福祉避難所の設置・活用による支援

2 時系列的な**災害時要援護者支援活動**のフローチャート

2.1 平常時における要援護者支援活動

2.2 避難行動時における要援護者支援活動

2.3 避難生活時における要援護者支援活動

3 取組事例

奈良県災害時要援護者支援プログラム 施策の柱

予防対策

1. 災害時要援護者の居住場所の安全を確保する

2. 関係機関において防災計画を策定する

災害対応の 資源

3. 災害時要援護者に配慮した情報伝達体制を確立する

4. 災害時要援護者支援体制を確立する

応急対策

5. 災害時要援護者への5つのサービスを行う

5.1 発災直後の安全を確保する

5.2 医療提供体制の円滑化を図る

5.3 施設機能の復旧・福祉サービス等の継続を図る

5.4 避難生活を支援する

5.5 支援が必要な観光客・外国人等に対応する

復旧・復興

6. 災害時要援護者にやさしい生活再建に取り組む

奈良県地震防災対策アクションプログラム 施策の柱

予防対策

1. 地震に強い県土を作る

2. 地域の防災力を向上させる

災害対応 の資源

3. 的確な情報処理を実施する

4. 人的資源を確保する

応急対策

5. 県民に対して5つのサービスを行う

5.1 いのちを守る

5.2 安全・安心を守る

5.3 生活基盤を安定させる

5.4 県民の生活を支援する

5.5 古都奈良のイメージを守る

復旧・復興

6. 復興を視野に入れる