

## 既往災害における災害時要援護者の避難支援の状況

### 1 台風23号における災害時要援護者の避難支援の状況

#### 現地調査

- ・対象地域：兵庫県豊岡市
- ・日 時：平成17年9月17日（土）～18日（日）
- ・行程等：9月17日（土）特別養護老人ホームこうのとり荘及び養護老人ホームコスモス荘（市立）現地ヒアリング調査、被災現場（円山川右岸立野堤防破堤地）視察  
9月18日（日）関係機関等ヒアリング調査（自治会、民生委員児童委員協議会、高年クラブ連合会、身体障害者福祉協会、手をつなぐ育成会、豊岡市）

#### アンケート調査

- ・対象団体：兵庫県内の台風23号の被災市町村及び被災地域で活動している団体等
- ・調査方法：電子メール・FAXでアンケート表を配付・回収。（現在回収作業中）  
上記の他、豊岡市が実施した高齢者・障害者アンケート調査結果（豊岡市内で被災した高齢者・障害者）の結果を参考資料として活用。

---

### 災害時要援護者に対する情報伝達について

---

#### 問題点・課題となった事項

関係機関等による情報伝達が十分に実施できなかった

- ・福祉事務所の入所施設は10月20日午後6時頃に地階の電気室が浸水し、電力供給がストップした。担当職員は防災行政無線を所持して地場産業振興センター、総合体育館へと移動した。関係機関との連絡に努めたが、電話も輻輳するなどの状況下では、災害時要援護者等への対応が困難であった。【豊岡市】
- ・民生委員を通じて要援護者への注意喚起を促したが、対象者、伝達内容等が民生委員の自主的判断に任せられており、系統だったものにはならなかった。【豊岡市】
- ・市では1600人が障害者手帳を持っており、協会には362人が加入。協会として避難勧告の前には特に何もしていないし、役員も自宅に戻っていた。役員や事務局の者は会員名簿を自宅に持ち帰っていない。個人的に連絡をとった人もいるし、何人かの役員にも連絡した。【豊岡市身体障害者福祉協会】
- ・基本的に各家庭で対応していた。育成会でも会員に電話をかけたが、つながらなかった家庭があった。避難所にいたスタッフからこの人は避難所にいる、という情報はあったし、スタッフがどこにいるという連絡はとれたが、会員の状況把握が難しかった。【豊岡市手をつなぐ育成会】

要援護者に関する情報の把握・共有化による関係機関間の連携が必要

- ・在宅要援護者の所在や状態の情報は民生委員は持っているが、民生委員同士の情報共有ができていたとは言い難い部分もあった。【民生委員児童委員協議会会長】
- ・福祉課等でしか要援護者の把握をしていないため、避難勧告時等で逃げ遅れや連絡が行き届かないことを想定。昨年の災害を教訓に災害対策本部設置時には、庁内で要援護者の把握と情報の共有が必要である。【小野市】

わかりやすい内容の情報を伝達することが求められている

- ・「破堤」や「避難指示と避難勧告の違い」などはわかりにくい。【豊岡市身体障害者福祉協会】など
- ・防災行政無線は雑音が入り、聞きづらかったし、緊迫感がなかった。「円山川の水位が上がっている」との漠然としたものではなく、具体的に水位、地名、場所等を誰でも分かる日常の言葉で知らせてほしい。【豊岡市高齢者・障害者アンケート】など
- ・聴覚障害者の方は、健常者が思っているより言葉の問題がある。書けばわかるだろうと思っていたが、あまりいろいろと書いてしまうといけないようだ。手話は非常にシンプルであり、手話のわかる人が書いたものなら文章でも伝わりやすいと思う。【豊岡市】
- ・FAXより携帯メールの方が役立ったと聞いている。携帯メールはどちらかという若い人だと思う。高齢者は近所から情報を得たようだ。【豊岡市手をつなぐ育成会】

良かった点・今後活用可能性のある事項

自治体からの早めの情報伝達や防災行政無線からの情報が功を奏した

- ・17時頃の時点では、風雨は激しかったものの浸水はさほどひどくなかったが、市から「1階の人たちを2階に避難させてほしい」と連絡があったので、落ち着いて避難できた。【こうのとりの荘】など
- ・停電しても防災行政無線により情報が得られるなど、心強かった。状況が分かり落ち着いて行動ができた。【豊岡市高齢者・障害者アンケート】など
- ・地域との連携については、火災など緊急の場合に施設周辺6箇所（区長、消防、コスモス荘など）に知らせる通報装置を使用することになる。【こうのとりの荘】など

地域における災害時要援護者の把握・声かけが役立った

- ・民生委員、福祉委員、区の役員、水防団、消防団、自警団等からなる西花園地区防災ネットが午後6時頃からだいぶ水に浸かりながら要援護者を個別訪問して安否確認した。50～60人は来てくれて、午後10時くらいまでに実施した。その際、防災ネットのマニュアルや、組ごとに作成している世帯台帳が役に立った。【西花園地区長】
- ・一部の地域では、自主防災組織が要援護者を把握し、普段から声を掛け合っていたため、事前に自主防災組織役員が自主避難を呼びかけた。【小野市】など

### 反省点・問題点

#### 要援護者の避難誘導・移送手段の確保が困難

- ・台風23号の時は極めて緊急だったので受け入れたものの、移送手段の確保がほとんどできなかった。【コスモス荘】
- ・緊急入所によって一時期に入居者数が増えるので、移送関係（福祉車両、マンパワー）の面で援助してほしい。【こうのとりの荘】
- ・避難しようと考えたが、ボートの助けもなく、かえって危険を感じ2階に避難。【豊岡市高齢者・障害者アンケート】など
- ・本人（障害を持っている人）が状況を判断するというのは難しく、家族の人が状況を判断しないと無理である。また、避難誘導も本人だけでは無理で、家族が支援しないといけない。【豊岡市手をつなぐ育成会】など

#### 避難支援に必要な情報の問い合わせ先が明らかになっていない

- ・市内のどこで土砂災害が発生しているのか、どの道路が通行可能なのかは地元のいろいろな方に連絡をとって情報収集しないと把握できない状況であった。【豊岡市】
- ・救援に行くにも、どのルートが通れるのかわからない状況で、なかなか要援護者の家に行けなかった。【コスモス荘】
- ・我が子は毎日午後7時頃に点滴が必要である。停電したら命にかかわるため、車で避難した。どこに避難すればいいのかが分からず、土手の近辺などをさまよったあげく、最終的に実家に何とか逃げた。【豊岡市手をつなぐ育成会】
- ・障害者のサポートセンターや窓口のようなものがあれば良いと思う。ボランティアセンターに電話してもなかなかつながらなかった。【豊岡市手をつなぐ育成会】
- ・一人暮らしのろうあ者とか中途失聴者・難聴者には緊急時における情報連絡システムを確立し、いつでも、どこにでも情報が伝わるように行政と当事者団体、支援団体等で事前に協議し備えることがよいと思う。【兵庫県難聴者福祉協会】など

### 良かった点・今後活用可能性のある事項

#### 福祉施設の協力

- ・20日の夜、福祉事務所にケアマネから連絡があり、車椅子の方の避難要請を受け、避難所に移送した（職員4名で対応）。移送手段は、こうのとりの荘の車両や社会福祉協議会に委託している福祉車両、特別養護老人ホーム（民間）に依頼した。【豊岡市】

#### 早めの情報伝達や訓練によって適切に避難を実施

- ・20日午後5時頃に市から連絡があったため、停電とならない段階で入居者を2階に避難させることができた（エレベーターを使ってベッドのまま）。施設側の危機感よりも早く市の方から連絡をいただき、適切な対応ができた。【こうのとりの荘】

- ・国と県の合同訓練（1階の人を2階に移動させる訓練）に参加していた。また、月に1度の避難誘導訓練も実施していた。【このとり荘】

世帯台帳の整備や近隣の共助等によって速やかに避難させることができた

- ・一軒一軒避難勧告対象世帯に避難誘導したため、一人の死傷者を出さずに安全に避難できた。【小野市】
- ・「私は障害があるのでいざというときには助けてください」と近所の方に言っていた障害者もいた。台風23号では大きなワゴン車で搬送したようである。頼りになるのはご近所だと思う。【豊岡市身体障害者福祉協会】
- ・台風23号の時に道路が冠水し危険であったことから、「道路冠水状況マップ」を作成した。また、一人暮らし高齢者がどこにいるかというマップもつくった。これは関係者だけが持っている。【西花園地区長】

---

## 災害時要援護者の避難生活の状況と緊急入所について

---

### 反省点・問題点

通常の避難所では災害時要援護者には困難を伴う

- ・長期の避難生活が必要な場合には要援護者が気がねなく、設備の整った安全な生活を送れる場所が必要である。【小野市】
- ・古い施設や学校の体育館の場合、身障者用トイレがなく、中には洋式トイレではないところもある。【豊岡市身体障害者福祉協会】
- ・避難するのに時間がなかった（暗くなる時だったので焦燥感もあった）、寒いのに毛布が少なかったし、食料が届くのが遅かった。【豊岡市手をつなぐ育成会】 など
- ・近所の人が障害を持っている子がいることを知っているならまだ良いが、それでも避難所に行けばストレスが高くなる。また、スタッフの確保は何とかなると思うが、スペースの問題があると思った。迷惑をかけてもいいスペースがあればいいと思う。【豊岡市手をつなぐ育成会】 など
- ・当団体のような組織がすばやく現地に入り、関係機関とのコーディネートを行う必要があるのではと思う。【兵庫県知的障害者施設協会】

災害時要援護者の受入体制の整備が求められている

- ・14施設（特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、老人保健施設）で66人、緊急入所を依頼した。要援護者の搬送体制、避難所への受入体制が確立していなかった。【豊岡市】
- ・要援護者全員が避難した場合に、要援護者を受け入れる避難所がどれだけあったのか疑問である。いつ、誰が、どこに避難するかということを地区役員が考えておく必要がある。【民生委員児童委員協議会会長】

- ・他の方が支援してくださるのは良いことだと思うが、金銭的な裏付けがないので、頼みにくいというのはあると思う。【豊岡市手をつなぐ育成会】
- ・障害の種類や程度によっては、地域の理解は得られにくいというのはある。要援護者の情報を整理しても、普通の人への支援に加えて特別な援助が必要であり、近所では無理だと思う。被災地域外の人が被災地域の中に入って支援できるようなネットワークは大切である。【豊岡市手をつなぐ育成会】など

避難先での情報提供も災害時要援護者の特性に配慮することが求められている

- ・放送するなら、わかりやすい内容にする必要がある。【豊岡市手をつなぐ育成会】
- ・避難所の情報提供についても、FAXの張り出しはあったが、放送をしてほしかった。【豊岡市身体障害者福祉協会】など

緊急受入について

- ・食事介助や排泄介助が必要とされたため、職員の負担は増した。【コスモス荘】
- ・従来の入居者からも不満の声があった。むやみには受け入れられないというのが現状である。【コスモス荘】
- ・受け入れればやはりケアをする必要があり、マンパワーの面でも保障できない。何人なら最大緊急受入できるかという数字を出すことは難しい。(いくら能力のある人が来たとしても職員のようにには動けないが) ケアする人も連れてきてほしい【このとり荘】
- ・あらかじめ誰が来るということを決める際には、新しい人が来ると入居者が情緒不安定になることや、本人だけならまだしも家族と一緒に来ると、入居者の精神状態が不安定になる場合もあるし職員も混乱するので来ない方がよいことなども配慮するべき。【コスモス荘】
- ・通常であれば診断書で感染症の有無などを確認するが、緊急時ということもあり、診断書がなくても口頭で確認して受け入れた。【このとり荘】
- ・要介護認定を受けている人も相当おり、その中で重度の方も相当いる。もともと特養等の空きが少ない中で、どこで線を引くか(どこまで受け入れるか)というのが難しい。【豊岡市】

良かった点・今後活用可能性のある事項

福祉施設の積極的な対応

- ・ケアマネ、民生委員、在宅介護支援センターが要援護者の安否確認を実施し、施設に入れた方がよい人の情報を集め、福祉事務所が施設に緊急入所を打診した。【豊岡市】
- ・事前にどれぐらいの人が緊急に避難してくるのかがわかっていたら、ある程度は対応できると思う。ただ、ケアマネージャー等の通報を受けてむやみに受け入れてしまうとある種の不平等感が出てしまうため、全体的な状況を把握している市の方から要請をしてほしい。【このとり荘】

## 2 新潟県中越地震における災害時要援護者の避難支援の状況

### ヒアリング調査

- ・対象地域：新潟県長岡市、小千谷市、十日町市、川口町
- ・日時：平成17年8月22日（月）～9月13日（火）
- ・行程等：新潟県庁等の各関係機関に要援護者種別ごとのヒアリング対象者を紹介又は選定して頂き、避難率の高い小千谷市、川口町をはじめ、長岡市、十日町市在住の要援護者及び介護団体側（保護者、福祉施設・団体等）の合計65名からヒアリング調査を実施。

---

### 災害時要援護者に対する情報伝達・避難誘導について

---

#### 問題点・課題となった事項

わかりやすい内容の情報を伝達することが求められている

- ・行政からの広報紙で、内容が難しく理解できないときがあり、ろうあ者協会の会長が役所に行って内容の説明を受け、その結果を協会員に伝えることで、協会員にも内容を理解して貰うことができた。広報紙に掲載するときにはもう少しわかりやすく書いてほしい。【聴覚障害者】

#### 要援護者の避難誘導・移送手段の確保が困難

- ・足が不自由で、かつ、避難所まで遠かったので車で避難しようとしたところ、徒歩で避難をするようにとの指示を受けた。徒歩避難は難しいため、近くの駐車場に避難した。【肢体不自由者】

#### 良かった点・今後活用可能性のある事項

世帯台帳の整備や近隣の共助等によって速やかに避難させることができた

- ・地震後に道路が被害をうけたため、車いすの使用ができなかった。地域のおんぶして避難場所まで運んでくれた。【肢体不自由者】
- ・寝たきりの高齢者や一人暮らしの高齢者の所在を近所の人たちが把握していたため、近所に住んでいる消防団員が救出に向かった。【高齢者】

---

### 災害時要援護者の避難生活の状況と緊急入所について

---

#### 反省点・問題点

通常の避難所では災害時要援護者には困難を伴う

- ・仮設トイレが和式であったため、足が不自由でしゃがめず、使用できなかった。体の不自由な人が無理に利用したときに、手すりがついていなかったこともあり、体のバランスを崩し、トイレの外まで倒れてしまったことがある。【肢体不自由者】

- ・断水状態であったため、トイレはポータブルトイレを利用した。排泄物は地面に穴を掘り処理したが、入所者全員の排泄物処理には時間と労力に限界があった。【福祉施設A】
- ・足が不自由であるため、起きあがる時につかまる所が無ければ、起きあがることができなかった。そのため、避難所では一人で寝起きができなくて困った。【肢体不自由者】
- ・自衛隊の設営した風呂は避難所から遠かったため、高齢者や足の不自由な人は移動が困難で入浴することができなかった。【肢体不自由者】
- ・在宅介護支援の方は、安否確認だけではなく、身の回りのこともしていただけると助かる。【高齢者】

#### 災害時要援護者の受入・支援体制の整備が求められている

- ・避難場所（福祉施設も含む）では、高齢者や障害者の意見や要望を受け入れる窓口がなかった。【高齢者】
- ・避難場所が別の施設等となった場合、自分の所在地を関係機関に連絡するシステムを整備して欲しい【視覚障害者】
- ・障害を持っていると、集団生活では他人に気を使うから、福祉施設等の専門の施設や避難所の中でも特別なスペースを確保して欲しい。【視覚障害者・肢体不自由者・知的障害者・オストメイト】
- ・家内が薬を常用していたが、車中避難している3日間は、薬を持ち出すことができなかったため、薬の飲めない状態が続いた。【高齢者】

#### 多様な態様を踏まえつつ要援護者に配慮した情報提供が必要

- ・基本的な手話をしてほしい。手話ができないときでも、簡単な身振り手振りを付けて欲しい。【聴覚障害者】
- ・以前に「見えるラジオ」を配られたことがあったが、中越地域は「見えるラジオ」に対応していない地域だったため、役に立たなかった。【聴覚障害者】
- ・発災当初は、通院している病院の透析関連の連絡が入らなく、とても不安だった。また、透析患者から人伝えでの情報であり、行政等からの直接的な連絡でなく、不安であった。【腎臓病患者】
- ・行政と病院間での人工透析に関するネットワーク整備し、発災時に早急に透析に関する情報と病院までの交通情報の伝達、病院に対し水、電気の提供を優先的に行って欲しい。【腎臓病患者】

#### 要援護者に関する情報の把握・共有が不十分で、安否確認に時間を要した

- ・要介護者の安否確認ができるまで1ヶ月程度かかった。民生委員や関係機関との連携が必要であったが、具体的な連携モデルがなかった。【在宅介護支援機関A】
- ・指定されている避難所外にも、自然発生的な避難所（車中、車庫、近所の広場等）があり、同所への訪問は住所等が曖昧であり、困難を要した。【在宅介護支援機関C】

- ・要介護者の住所や家の連絡先、避難所の所在地がわかっているにもかかわらず、実際に自宅や避難所に居ない方が多く、携帯電話番号や普段から付き合いのある近所の人との連絡先等を確認していたら、迅速な安否確認をすることができたと思う。【在宅介護支援機関C、E】
- ・要介護者の安否確認については、自主防災組織等に名簿を配り、代行してもらえれば、迅速な確認が可能になるのではないか。【在宅介護支援機関C】

#### 福祉施設側では対応に苦慮

- ・施設機能の停止と、入所者の健康状態の悪化（栄養バランスの欠けた食事、夜間の寒さ、慣れない環境からくるストレス等が原因）により、入所者を別の福祉施設に入所させることとした。【福祉施設A】
- ・移送を依頼した福祉施設の中には、避難者を一気に受け入れる野戦型の対応をした所があり、そこでは空き部屋の床に布団を敷いただけの雑魚寝状態で寝かせていた。その後、3食の食事や入浴サービスの提供にも支障が出てきたため、別の福祉施設に再移送することとなった（うち数名は病院に入院した）。【福祉施設A】
- ・当該施設が被災した（施設機能の停止）ため、別の福祉施設へ入所者を移送する許可を保護者に了解を得た。保護者がどこに避難されているかわからないケースがあり、連絡がとりづらかった。【福祉施設A】
- ・行政側やディサービス利用者からの受入れ要請があり、関係施設とともに受入れを行ったが、多数の要請があったために全員を受け入れることができなく、トラブルも発生した。【福祉団体A】

#### 良かった点・今後活用可能性のある事項

##### 要介護者に配慮した情報提供

- ・避難所には、日頃から（障害者であることを認識している）顔見知りが多く、避難生活に必要な情報を教えてもらった。【視覚障害者・聴覚障害者】 反対意見あり
- ・避難所に手話ボランティアが来てくれて、多くの情報を教えてくれたので良かった。また、アイ・ドラゴン（字幕デコーダ）を地震後に福祉施設等に設置してくれたので、情報が入手できて助かった。【聴覚障害者】
- ・行政が毎日広報紙を配ってくれたおかげで、情報の聞き漏らしがあったときや、聞いた内容を忘れた時でも、家族がその紙を見て話してくれれば思い出すこともできたので、とても助かった。【視覚障害者】
- ・透析患者の仲間から、透析可能な病院を教えてもらった。発災2日後、通院先の病院から、自宅に透析関連の情報の提供を受けた。【腎臓病患者】
- ・通院先の病院は、その他の病院や、メーカーなどのネットワークを通じて、透析患者の受入れ先、受入れ人数、受入れ時間の調整を図っていた。【腎臓病患者】
- ・要介護者に対しては、安否確認を行ったときに災害時の医療・福祉サービスの窓口を紹介した。【在宅介護支援機関B、E】

#### 避難所での支援・創意工夫

- ・避難所では多くの人々が雑魚寝状態であり、トイレに行くときに人を踏みつけそうになった。後に、床に断熱ボードを敷いて寝床の整理をしたため、居住スペースと通路との境界がわかるようになり、以前にケースワーカーから「歩幅の間隔」や「方位の決め方」を指導してもらっていたので、一人でトイレに行くことが可能になった。【視覚障害者】
- ・トイレが避難場所から遠かったため、看護師がダンボール等で囲いを作り、そこにポータブルトイレを置いて、高齢者用のトイレを作ってくれた。【高齢者】

#### 福祉施設の協力・創意工夫

- ・緊急入所者の受入れをするにあたり、通常1部屋4人の所を6人で利用することで場所を確保し、ベッドについてはレンタルベットなどの利用により、広場や廊下への雑魚寝状態を避けるように受入れ人数管理を行った（緊急時であってもサービスの低下を招かないよう配慮した）。【福祉施設C】
- ・在宅介護支援センター内のスタッフが分担して訪問をしていたため、いつもの担当とは違うスタッフが訪問した時でも継続して状態の把握ができるよう、最初の安否確認を行った後は、訪問するたびに所在地や症状等の記録をとるようにした。【在宅介護支援機関C】
- ・当該施設での福祉サービス低下を招かないように、緊急入所した方は自宅のライフラインが復旧できた時点で自宅に戻した。【福祉施設B】
- ・被災地外のボランティアを受け入れる際には、被災地の負担を減らすため、自身の寝床は確保するように促した。介護ボランティアが日替わり対応とならないように、一定期間での対応をお願いした。【福祉施設B】
- ・災害時に緊急支援が受けられるような、広域的ネットワークの整備が急がれる。【福祉施設A】