

東日本大震災における障害児者にとっての福祉避難所の検証 —宮城県震災記録の分析—

Verification of the function of welfare evacuation centers for people with disabilities
in the Great East Japan Earthquake
—Analysis of Miyagi Prefecture earthquake record—

○中川 薫¹, 山本美智代²

Kaoru NAKAGAWA¹ and Michiyo YAMAMOTO²

¹ 首都大学東京大学院 人文科学研究科

Graduate School of Humanities, Tokyo Metropolitan University

² 首都大学東京大学院 人間健康科学研究科

Graduate School of Human Health Sciences, Tokyo Metropolitan University

The purpose of this study is to investigate the situation that disabled people were unable to use the welfare evacuation centers and to clarify how the facilities and the administration recognize problems of the welfare evacuation centers through analysis of the earthquake record which is stored in the Great East Japan Earthquake disaster collection in Miyagi Prefecture. As a result, it was found that the welfare evacuation centers for people with disabilities were the places that they didn't know the existence in the first place, the places they gave up to access, the places that they could not physically evacuate to, the places they could not be referred to because of absence in the primary evacuation centers, and the places that they were refused to enter into. And it was also shown that the facilities and the administration were aware of problems such as shortage of manpower, mismatch of facility characteristics and evacuees, difficulties in dealing with directly evacuated persons, lack of supplies, difficulties in closing time, difficulties in communication by blocking means.

Key words : persons with disabilities, welfare evacuation centers, the Great East Japan Earthquake

1. 問題の所在

東日本大震災における障害者の被災実態がいまだに明らかにされていない。

福祉避難所は、災害時、障害者を含む要援護者の防災拠点となることが想定されているが、東日本大震災では、障害者が福祉避難所を利用することは難しかったことが指摘されている。

本研究の目的は、東日本大震災震災文庫に保存される震災記録の分析を通して、障害者が福祉避難所を利用できなかった状況を調査すること、そして、福祉避難所の問題を運営側の施設、あるいは行政がどのように認識しているかについて、明らかにすることである。

これまで、東日本大震災における障害者の避難所、福祉避難所問題について、先行研究を全般的に概観してきた¹⁾が、本研究は、より被災地に密着した資料の分析から、障害者にとっての福祉避難所の問題を把握することを目的とした。

東日本大震災の被災3県のうち、今回本調査で取り上げるのは宮城県である。宮城県は、障害者死亡率が全体死亡率の1.92倍と、被災3県の中でもっとも高いことが報告されている²⁾。この背景について、立木²⁾は、身体障害者施設への入所率が高いと障害者死亡率が低くなることとの関連を指摘している。すなわち、立地が安全であれば、施設入所の方が在宅で暮らすより災害脆弱性が低くなることを示唆した。

それでは、在宅障害者はいかに避難したのか、あるい

はしなかったのか、彼らにとって福祉避難所はいかなる存在であったか、また運営する施設、行政側が認識する問題はどのようなものであったのかをみていく。

2. 研究方法

宮城県の震災文庫を訪問し、東日本大震災における障害者の福祉避難所利用に関わる資料を収集した。訪問した震災文庫は、東北大学、宮城県立図書館である。加えて、国立国会図書館震災アーカイブひなぎく、防災図書館においても資料を収集した。

収集した資料の中から、障害者と福祉避難所の関係を示すものをピックアップし、質的分析ソフト MAXQDA を用いて整理した。

3. 結果

(1) 宮城県における障害者の被災状況

宮城県における障害者の被災状況に関する記述を集め、整理すると、次のような被災状況が浮かび上がってくる。

① 一次避難所に障害者がいない

仙台市障害者福祉協会の記録によると「JDF みやぎ支援センターが一般避難所を訪問して実施した避難している障害者のニーズ調査では、仙台市の場合、沿岸部の障害者数が22789名であるのに対し、平成23年7月15日現在で44名の障害者しか確認できなかった。」³⁾

② 自宅にて被災

同協会の記録によると「当協会が震災直後から実施し

た会員等に対する安否確認では、一般避難所に避難している障害者は非常に少なかった。ほとんどの障害者は、在宅での生活を選択していた。」³⁾「今回の震災で、危険や不安、不便の中で、地域の指定避難所へ避難することさえできずに、自宅に留まるしか方法を持たない多くの在宅障害者がいることが浮き彫りとなった」³⁾。「障害のある人は壊れかけの自宅で余震にふるえじっと耐えて、救援を待っていた。」⁴⁾

これらの記述から、障害者の多くが自宅で被災していることがうかがわれる。

それでは、なぜ、障害者が福祉避難所に避難できなかったのでしょうか。

(2) 障害者にとっての福祉避難所一近づけなかった福祉避難所一

震災記録からは、障害者にとって、福祉避難所は近くことの難しい場所であったことが示された。その背景を整理すると次のようになる。

①そもそも福祉避難所を知らない

そもそも障害者に福祉避難所が存在するという情報が届いていなかった。また当事者だけでなく、行政担当者や福祉関係者も知らない場合があった³⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾ことには注意する必要がある。それほど、福祉避難所の情報が世間に周知されていなかったことを意味するからである。

②はじめから「避難所には行けない」と諦める

障害者の中には、集団生活が困難であるとして、はじめから指定避難所への避難を躊躇し、自宅で過ごしていたケースが多かった⁷⁾。

③避難できない

いざ、避難所に避難しようと思った場合にも、障害者が避難行動をとるには、周囲の助けが必要となる。その助けを得ることができずに、避難できないケースがあった。「重度障害者や介護等を要する単身生活者にとっては、一時または指定避難所まで避難すること自体が難しいというのが現状です。現行の福祉避難所でも、あくまで避難されてきた方を受け入れる施設となっており、避難困難者の支援を行う機能までは残念ながら備えておりません。」³⁾

加えて、人工呼吸器、吸引器、その他の医療機器を必要とする場合は、さらに当事者のみの避難が難しく、誰かの助けが必要である。その助けを得ることができず、避難できないケースもあった⁶⁾。

さらに、東日本大震災は平日の午後に地震が起き、家族が仕事に行って家にいない時間帯であったため、要援護者を避難させることできる人が制限された。

④環境の悪さから、一次避難所を出て行く

かろうじて一次避難所に避難してきた障害者が直面したのは、バリアだらけの環境であった。このことは多くの資料によって指摘されている。特に共通して語られた困難がトイレの問題⁹⁾であった。また、他の一般避難住民とのトラブルも報告されている³⁾。

このほか、内部障害や発達障害、精神障害など外見からは障害の有無が分からない避難者への配慮が行き届かず、自宅に戻らざるを得なかったケースもあった⁷⁾。

このように、一次避難所の劣悪の環境から、避難所から出て行き、被災した自宅に戻ったり、車中泊をしたり、親戚の家に身を寄せるケースも多かった。

⑤一次避難所に行かないが故に福祉避難所へつながらない

二次避難所としての福祉避難所は、巡回する保健師によって、一次避難所で過ごすには問題があると判断され

た場合に利用できる仕組みになっていたために、一次避難所にいられなかった障害者が、福祉避難所につながらないという事態が生じた⁷⁾。

⑥福祉避難所に受け入れ拒否される

指定された福祉避難所は高齢者施設が多く、障害者の施設が少なかったゆえに、障害者の受け入れが制限されることがあった。宮城県の福祉避難所となった施設の種別としては、高齢者施設が100か所を超えて全体の2/3以上を占めたのに対し、障害者施設は10か所程度と少数であった⁵⁾⁹⁾。仙台市においても、協定を締結していた施設の多くは特別養護老人ホーム、老人福祉センターなどの高齢者施設であり、実際に開設された26の福祉避難所のうち22が高齢者施設であった。このことから、高齢者の受入れについては一定の対応ができたと考えられる一方で、障害者の受入れは障害者福祉センターに限定されたため、受入人数に限りがあった。特に知的・精神障害者、医療依存度の高いケースの受入体制が不十分であった⁶⁾⁷⁾。このほかにも、福祉避難所で高齢者の入所が優先された記述が見受けられる。

その他、食料などの余裕が無く、ベットも寝室も無いため受け入れを断られるケースもあった³⁾。

(3) 「障害者にとっての福祉避難所」についての考察

震災記録からは、以上のように、障害者にとって福祉避難所がいかに近くことの難しい場所であったかがわかる。

特に問題とされることの多かったのは、福祉避難所の周知の問題である。福祉避難所の周知は、繰り返される問題で、直近では、最大震度7を観測した2018年9月6日の北海道胆振東部地震においても、札幌市が福祉避難所を開設しながら公表していなかったため、市民から問い合わせが相次いだことが報道された。札幌市は「安全が確認できない中、人が集まって混乱するのを避けるため」と説明している¹⁰⁾。当事者も、行政担当者も、福祉関係者も知らないという実態は、福祉避難所が機能を発揮するか否か以前の問題である。どの程度福祉避難所についてのアナウンスがされたか、されないとしたら何故か、アナウンスされないことでどのようなことが起きたか、福祉避難所の情報の有効な伝え方については、検証する必要がある。

また、二次避難所としての福祉避難所という仕組みについても、疑問が投げかけられた。そもそも一次避難所に避難すること自体が困難な要援護者に、一次避難所を経ないと福祉避難所に避難できないという仕組みに問題があるのではないだろうか。福祉避難所への直接避難について検討が必要であろう。

避難所や福祉避難所の環境問題に注目がいきがちであるが、要援護者にとっては、そこに行き着くまでの避難がまず第一の問題であり、どのように避難するのかという問題に最初の課題がある。近所や町内会などのごりごりの関わりが大切、と簡単に言い放つことはできない。どのようにして関わりをもつか。障害者がいかに地域の中で包摂されて生きていくかという問題である。

施設と避難者の特性のマッチングについても課題が残っている。東日本大震災においては高齢者の施設が多く、障害者施設が圧倒的に少なく、高齢者施設に障害者が受け入れられない事態が生じた。地域における要援護者の特性と、福祉避難所の特性のマッチングが必要となる。

(4) 運営する側の施設、行政が認識した福祉避難所の問題

①マンパワー不足

福祉避難所開設・運営マニュアルでは受け入れ対象者は、原則として常時介護を要しない在宅の高齢者、障害者等であったが、実際は介護度の高い人を避難者として受け入れた³⁾ことにより、施設職員の疲弊は深刻であった。施設の職員が避難者の特性に応じた専門的な介護技術を持っているとは限らないからである³⁾⁵⁾⁶⁾。また、外部からの支援者に専門的な技術や知識がない場合は、施設職員がそれを伝達する必要がある、職員は逆に疲弊を強めたこともあった¹¹⁾。

また、職員自身も自宅が被災しているにも関わらず、避難者のために出勤してきており、その葛藤は心身の負担を強めていった¹¹⁾。

通所施設ゆえの困難もあった。通所施設が福祉避難所となった場合、「24時間の勤務体制がない。そのため、夜勤にあたる職員には例外的なシフトを強いることとなったが、そもそも家庭状況等から夜勤ができない職員もあり、結果的に限られた職員で夜勤対応しなければならなかった。」⁵⁾

また、3月下旬になると、他の所属から応援に入っていた職員の担当業務が再開し、人員の確保がさらに困難になってくる避難所もあった。また、慣れない夜勤業務を含め、連日の24時間体制の避難所業務により、日毎に職員の疲弊も増していった⁵⁾。

このように、福祉避難所のマンパワー不足は深刻化していった。そのために支援者の派遣が行われたが、それについては以下の問題が挙げられていた。

全国から人材派遣の希望があったが、それをコーディネートするシステムがないことはかえって混乱をきたす場合があった¹¹⁾¹²⁾。例えば全国からボランティアの希望の電話がかかってきてかえって混乱したり、ボランティアの宿泊施設を探したり、安定したボランティア体制とならずに平日になるとボランティアがいなくなってしまうなどの事態が起きた。したがって、ボランティアや人材派遣のコーディネートを外団体団体が引き受けてくれた時には非常に助けられたと言う¹¹⁾。

人材派遣の財政負担についても混乱があった。厚生労働省が災害救助費を適用したことで、福祉避難所として指定された施設に対しては避難者10人につき1人の割合で全国から職員を派遣し、その宿泊費、交通費を救助費の対象にした。ところが、福祉避難所に指定されていない施設の場合は、厚生労働省に電話しても答えが出なかった。4月15日になって、福祉避難所の場合は10人に1人の割合で人件費と交通費、宿泊費に災害救助法を適用するが、それ以外の施設間の人材派遣協力については、交通費と宿泊費を災害救助費から出し、人件費は派遣を受けた施設が払うことになった。その後、宮城県の場合は、災害救助費の適用を上手くつかえるようになったが、その間、人材派遣の財源負担について混乱があった¹¹⁾。

また、地域特性として、外部からの援助を受け入れにくい土地柄であり、ボランティアの希望が入ることがかえって負担になる場合もあった。外部ボランティアが来ても現場の職員がどう対応しているのか戸惑ってしまう場合もあった¹¹⁾¹²⁾。

②福祉避難所に受け入れる要援護者の振り分け

福祉避難所の施設職員の専門性と避難者の特性をマッチングさせずに、受け入れ要請がくるため、避難者の特性と関係なく受け入れる事態が生じた。例えば、障害者福祉施設には、身体、知的、精神障害を専門とする職員が配置されているが、避難してきたのは、介護度の高い

高齢認知症の高齢者が最も多く、高齢介護を専門とするスタッフが決定的に不足している施設においては、その対応には大変苦慮した³⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾。あるいは、医療的ケアが必要な人については、本来、病院で受け入れられるべきであるが、入院を必要としない等、症状が軽度な方を福祉避難所で受け入れる時の対応をどのようにするかという問題も生じた⁵⁾。

したがって、行政から受け入れ要請を出す段階で、要援護者の状態により適した施設に振り分けを行うことができると、施設にとっても要援護者にとってもより良い受け入れ環境を整えられる⁵⁾。しかし、例えば行政から受け入れ要請時に提供された避難者の情報と、実際が一致していないことも多く施設側に戸惑いが生じるという事態も起きた⁵⁾。

また、そもそも福祉避難所に受け入れる要援護者の定義が曖昧で、併設施設が一般市民が利用できる施設であると、その人たちも福祉避難所に避難してきて、本来であれば福祉避難所で受け入れるようなケースでなくても受け入れる状態も生じた⁵⁾。

③直接避難の要望への対応の苦慮

福祉避難所は二次避難所の位置づけであり、一次避難所での避難生活が困難であると認められた時に、福祉避難所に入所、避難するという流れになっている。しかし、施設は、要援護者やその家族、また支援機関等から、福祉避難所は直接利用できないのか、また利用するためにはどのような手続き等が必要かという問い合わせを多く受け、これらへの対応に苦慮した³⁾⁶⁾⁷⁾。ただ、運用見直しは簡単ではなく、「一般の避難所のように避難者であふれかねない」と、自治体の「直接避難」に対する姿勢は慎重である⁶⁾。

福祉避難所への避難経路は、今後の重要検討課題である。

④物資の不足

開設から1週間ほどは、ほとんどの福祉避難所で常に物資が不足しており、特に食料については深刻な状況であった。入所施設ではない施設では、食材の備蓄がほとんどなく、また例えば仙台市からの支援物資についても初期はほとんど供給されなかったため、職員が交代で買い出しに並ぶところもあった⁵⁾。

指定避難所への食料等の物資配送については自衛隊の物資配送ルートが確立されたが、福祉避難所や障害者支援施設はそのルートに含まれておらず、そのため、健康福祉局が物流がおおむね回復する3月末まで、物資集配拠点から食料や水、衛生用品等の必要物資を調達し、障害者支援施設に配送した⁷⁾。

また町村と協定を結んだ施設のみが、物資の配給を受けることができるので、協定を結んでいない施設は支援体制が準備されていなかった⁶⁾。特に、入所施設は、一般の指定避難場所ではないが、自力で移動することが困難な利用者が多いなど緊急時に要支援度が高い施設であることに加え、地域の避難所化することもあるので重要である⁹⁾。

施設によっては、遠方の施設と協定を結んでおり、施設同士の連携で物資を調達したところもあった⁷⁾が、緊急通行車両の指定が受けられないために、高速道路を通行できなかったり、交通規制区域に入れないなどの事態が生じた。警察からは関係団体間での物資輸送や障害者のための物資の場合は指定出来ないとの説明があったという³⁾。

またガソリンの不足が深刻で、福祉車両を移動手段と

している場合は死活問題となるので、福祉車両の優先的配給を望む声が非常に多かった³⁾⁶⁾¹¹⁾。

⑤閉所時期が見えない

福祉避難所をいつ閉所するのか。例えば、仙台市では、4月に入っても、仙台市からは、いつまで避難所を継続するか（いつ閉所するのか）についての指示はなかった⁵⁾。福祉避難所の運営期間は施設側では決定できなかった。本来のサービスの休止に伴い、避難所の開設期間は、従来その施設で提供している福祉サービスが実施できないという問題が生じていた。現に生活介護事業など全てのサービスが実施できず、利用者は約50日間に亘り自宅待機を余儀なくされた³⁾。そのため、自立（機能）訓練利用者の健康面の問題が心配され、また家族の負担、職員の心身の負担も増していった³⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾。福祉避難所が長期化する場合は、通常のサービスと福祉避難所が同時進行できるような人的配置も含めて今後検討する必要性があげられていた³⁾。

また、福祉避難所の開設に伴い、本来の業務を停止していたために、施設の運営には経済的に大きな打撃を与えることになった³⁾⁵⁾。福祉避難所の運営経費として仙台市に請求できる経費は、従事した職員の人件費（社会保険料は除く）や避難者へ提供した食料、消耗品の購入費や燃料費等、福祉避難所を運営するための直接経費のみであり、その他の施設運営費は除外された。老人福祉センター及び障害者福祉センターについては、除外された経費を仙台市からの指定管理料から支出することを認められたが、介護保険収入を財源としているデイサービスセンターは、補てんする手段がなかった⁵⁾。

⑥連絡が取れない

通信手段（固定電話、携帯電話、FAX、テレビ、インターネット）が遮断され、県、地方機関、関係機関、施設、避難所、保護者の間の情報収集ができない事態に陥った。県は支援要望を把握できず、機能を発揮できなかった³⁾⁵⁾⁶⁾⁹⁾¹¹⁾¹²⁾¹³⁾。

また行政から通知が出されても、それが現場に伝わっていないなどの事態に陥った¹⁾¹²⁾¹³⁾。

非常用無線など、災害時の通信連絡手段の確保が喫緊の課題である。

(5)「運営する側の施設、行政が認識した福祉避難所の問題」についての考察

マンパワー不足や物資不足の問題、あるいは連絡が取れないこと等は、全般的な先行研究のレビュー¹⁾においても強調されており、被災県に共通して問題とされていたものと考えられる。福祉避難所に指定された施設の特性の偏り、それによる避難者の受け入れ制限については、他の被災県の状況との比較を行っていきたい。また(3)でも述べたが、福祉避難所への避難経路については、あくまで二次避難所とするのか、大きな課題である。

引用文献

- 1) 中川 薫・山本美智代(2017)「「障害者が避難所にいない—東日本大震災における避難所、福祉避難所の課題に関する既存の知見の体系化—」『地域安全学会梗概集』41., 57-58.
- 2) 立木茂雄(2013)「高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題」『消防科学と情報』111, 7-15.
- 3) 仙台市障害者福祉協会(2013)『ともに、前へ 仙台 東日本大震災の取り組み記録』

4) 水谷真(2011)「障害者は避難所に避難できない 見直しを迫られる避難所と災害時要援護者支援のあり方」『教育と文化』65, 91-101.

- 5) 仙台市社会福祉協議会(2012)『東日本大震災活動報告書』
- 6) 被災地障がい者センターみやぎ(2013)『ありがとう。そして、これから～被災地障がい者センターみやぎの活動～』
- 7) 仙台市(2013)『東日本大震災 仙台市震災記録誌～発災から1年間の活動記録～』
- 8) 藤野好美・細田重憲(編)(2016)『3.11 東日本大震災と「災害弱者」 避難とケアの経験を共有するために』生活書院.
- 9) 宮城県保健福祉部(2012)『東日本大震災～保健福祉部災害対応・支援活動の記録』
- 10) NHK ニュースおはよう日本 2018.9.19 放映
- 11) 宮城県知的障害者福祉協会(2012)『東日本大震災の記録 どう決断し どう行動したか～福祉現場・葛藤の果てに～』
- 12) 特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター(2012)『震災における要援護者支援のあり方に関する調査研究事業報告書』平成23年度厚生労働省老人保健事業推進費等補助金 老人保健健康増進等事業.
- 13) 厚生労働省(2012)『厚生労働省での東日本大震災に対する対応について(報告書)』

※本研究は科学研究費補助金(課題番号 18K0206700)を受けて実施した。