

## 東日本大震災における災害時要援護者への対応について —仙台市の対応を中心として—

Regarding the response to People in Need of Help under Disaster Conditions,  
in the Tohoku earthquake and tsunami.  
-Focusing on the response in Sendai City-

○石川 永子<sup>1</sup>, 松本亜沙香<sup>2</sup>, 河村咲弥<sup>2</sup>, 立木茂雄<sup>2</sup>  
Eiko ISHIKAWA<sup>1</sup>, Aska MATSUMOTO<sup>2</sup>,  
Sakuya KAWAMURA<sup>2</sup>, Shigeo TATSUKI<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

Hyogo Earthquake Memorial 21st Century Research Institute, Disaster Reduction and Human Renovation Institution

<sup>2</sup> 同志社大学 社会学研究科

Doshisha University Graduate School of Social Studies

Our country, Japan has progressed with the preparation of living environments for earthquake survivors during time of disaster at Nigata Chuetsu earthquake. However since the Tohoku earthquake and tsunami was one of the most disasters in history, apart from the problem with environment of evacuation for people in need of help under disaster conditions, difficulties in providing housing support for earthquake survivors have become apparent. Sendai city, its administrative function continued training to support these people at the disaster even before the disaster, they managed to allocate people into housing facilities depending of evacuees' physical condition or situations. On the other hand in small municipalities that suffered horrific damage, a part of aged survivors had to use a public welfare evacuation center due to a loss of life function caused by living at uncomfortable evacuation centers for long periods.

**Keywords** : Welfare evacuation sites, People in Need of Help under Disaster Conditions, The Tohoku earthquake and tsunami

### 1. はじめに

#### (1) 研究の背景と目的

わが国では、新潟県中越地震における福祉避難所の設置など、災害時要援護者の避難生活環境の整備をすすめてきた。

しかし、ピーク時の避難者が 40 万人を超す未曾有の巨大災害である東日本大震災の対応では、避難者の受入れや食糧等の物資の確保が困難を極め、また、災害時要援護者の避難環境の問題だけでなく、在宅の要援護者の支援の難しさなどが浮き彫りになった。

そのようななかで、庁舎が津波の被害を受けず行政機能が継続し、かつ、もともと災害時要援護者支援に熱心に取り組んでいた仙台市では、想定を超える災害に対しても、早い段階で安否確認や福祉避難所の設置を行い、市が避難者の体調や状況に応じて、受入れ施設へのマッチングを行うことができた。

一方、沿岸部の比較的小規模な市町村で、平地にある居住地の大部分が壊滅的な被害を受け、行政機能も低下したところでは、環境が悪くほとんど同じ場所に座りっぱなしの生活が続くなかで、もともと一般の避難所で生活していた高齢者等が、生活機能が低下してベッドでの生活が不可欠となり福祉避難所を利用する方も多かった。自治体外への二次避難における対応も課題となった。

本稿は、早い段階で要援護者対応が機能した仙台市と、居住地の大部分が壊滅的な被害を受け行政機能が低下した南三陸町を例にして、東日本大震災における災害時要

援護者の避難環境の実態とその対応について報告するものである。

#### (2) 研究方法

研究の方法は、行政機関・避難所・福祉避難所の運営担当者や障がい者当事者団体職員等への聞き取り調査と、福祉避難所等の状況調査による情報を整理し、考察する。

表-1 調査の概要

日時	種別	訪問先
3011.3.21	一般避難所	高砂中,高砂市民センター(仙台市)
	福祉避難所	高砂老人福祉センター(仙台市)
3011.3.22	一般避難所	七郷小学校,六郷小学校(仙台市)
	福祉避難所	若林障害者福祉センター(仙台市)
3011.4.5	行政機関	仙台市役所健康福祉局総務課,宮城県庁長寿社会政策課(仙台市)
	福祉避難所	宮城野障害者福祉センター(再訪)(仙台市)
3011.4.15	福祉避難所	歌津老人福祉センター(南三陸町)
	一般避難所	泊浜生活センター(南三陸町)

### 2. 仙台市における災害時要援護者への対応

仙台市は災害時要援護者の避難支援計画を 2011 年 3 月に公表するために準備をすすめていた。そのため、福祉避難所に指定された各施設は、ライフラインが途絶した中でも、「どうにかして福祉避難所として受け入れなくてはならない」という自覚を持って市と連携する傾向があった。しかし、電気・ガスが途絶、ガソリン不足、集中ボイラーの被害などで、給湯や暖房ができず、特に、

特別養護老人ホームなど宿泊型の施設では、通常の高齢者のフォローで精一杯の状況の施設もあった。

市は、市民からの（4/5の時点で約170名）電話相談に、対して、対象者の健康状態や生活機能、家族等の状態など、聞き取り票を作成し、それらに基づいて、介護の軽い順に、①老人福祉センター・障がい者福祉センター、②特別養護老人ホーム、③老人保健施設（医療行為が必要な人）に分けて対象者と受け入れ先をマッチングし、④認知症の高齢者にはグループホームへの定員超過受入れで対応した。災害直後の混乱期にこのようなきめ細やかな対応がとられたことは、今後の福祉避難所を考える上で参考になる事例であると考えられる。また、注目すべき点としては、災害時に福祉避難所への受入れが必要になる人というのは、単に「介護度が高い」ということよりも、日常生活で家族や周囲の環境によってどうにか在宅生活が出来ていた人が、環境の変化によって、急に助けが必要となって浮かび上がってくるという事実である。このことは、今後の災害に向けての備えの方針として、要援護者対策本人の状態だけでなく、社会的環境を評価し、災害時の脆弱性を予測しておくことの重要性を示唆している。

また、今回の災害では、在宅の要援護者、特に障害者の実態が見えなくなっていることが課題である。多くの福祉避難所で生活するのは高齢者であり、障がい者は、仙台市内では宮城野区障害者福祉センター以外では、非常に少ない。在宅被災者の訪問調査でも、なかなかその実態は把握できず、県内ではJDF 宮城などの団体が、保健師と組んで訪問するなどの活動を続けている。



宮城野区障害者福祉センター 福祉避難所

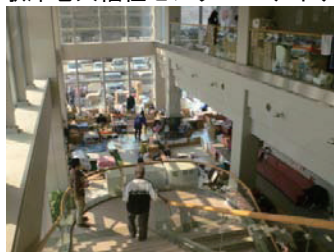
### 3. 南三陸町における災害時要援護者への対応

宮城県の沿岸部の人口約1.3万人の南三陸町では、町の想定より広い低地部の市街地が津波により壊滅的な被害を受けた。町内の高台部にある総合体育施設ベイサイドアリーナ、同平成の森の宿泊施設および隣接する歌津老人福祉センターと小中学校、地域の生活センター等が避難所・福祉避難所となった。避難所として開設できる施設に限られる上に多くの避難者を受け入れざるをえず、ベイサイドアリーナなど外部者が自由に立ち入れる場所も避難空間となっており、被災者の疲労の色が濃い。津波の被害で診療できない地元の病院やHuMA等の医療支援組織との連携が充実していたが、福祉との連携が課題であり、生活機能の低下が問題となっていた。そのような高齢避難者を地域のケアマネージャーが探し出し福祉避難所が受け入れる取り組みがなされていた（歌津老人福祉センター）。通常は、130名程度の高齢者を対象としたデイケアサービスを提供する施設であり、そのサービス中に地震が発生した。ピーク時には23名の高齢者を受入れ、4/15現在では7名の高齢者とその家族12名が生活している（うち2名が地震時にデイサービス中だった）。ここから町外二次避難をした高齢者には、ケアマネージャーが避難先のベットの手配などを担当した。

町は、避難環境の向上のために、町外への二次避難をすすめたが、なかなかすすまないのが現実である<sup>(1)</sup>。町を離れたくないという被災者の心情もあるが、一部には、漁業コミュニティの独特なつながり（契約講など）があり、個々に町外二次避難を希望すると「その後の復興に向けての仲間に入れないのではないか」といった思惑もあるようだ。しかし、そのような漁村の避難所のなかには、昼間は全ての布団をしまい、役割分担を明確にし動くようにして、結果的に生活機能を低下させないようにしている避難所もあった（泊浜生活センター）。



歌津老人福祉センター デイケアセンター福祉避難所



ベイサイドアリーナ避難所

### 4. おわりに

今回の調査から下記のことが明らかになった。

- 1) 行政機能が維持され、災害時要援護者避難支援の対策が準備されていた仙台市では、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。
- 2) 庁舎も含め市街地が壊滅的な被害を受けた小規模自治体である南三陸町では、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るといった配慮がされている。
- 3) 災害時に福祉避難所受入れなど、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、周囲の人間関係や住環境、通院環境などの外部的要素に左右される。
- 4) 漁村の避難所など、独特のコミュニティ内では、生活機能の維持に貢献するような避難所運営がされているところもあり、今後の災害時要援護者の避難生活支援の整備のなかでは、地域性を考慮した対策を考える必要がある。

#### 謝辞

現地調査にご協力いただいた、行政機関や避難所、関連施設職員の皆様に感謝する。本調査は、被災者にご迷惑にならぬよう、直接の聞き取りなどは行っていないが、状況把握のために見学させていただいた。この場にてお礼を述べるとともに、一日も早く復興に向けての道筋が開けることを願っている。

#### 補注

(1) 避難者 6,797 人（町外避難所 41 箇所 6,234 人、町外避難所 5 箇所 563 人）、集団避難者 1,377 人（2011.4.26 現在）

#### 参考文献

- 1) 内閣府 災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」,2006