

東日本大震災における宮城県内の 災害時要援護者への対応とその課題

石川 永子

ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター

わが国の災害時要援護者に対する災害時の対応は、能登半島地震や新潟県中越沖地震等の被災地の実践を経て確立されていった。しかし、東日本大震災のような広域で巨大な災害時の対応においては、従来の中小規模の災害とは異なる。

本報告では、研究の中間報告として、調査結果から次の点を指摘する。①県福祉担当部局と市町村福祉担当部局間、県保健福祉事務所と市町村福祉担当部局の役割調整の再検討の必要性、②被災施設の入所者の受入れ、転院の体制の構築の必要性、③県保健事務所の被災を想定した業務継続のための代替施設や業務体制や応援体制の検討の必要性、④避難所としての対応・準備の必要性。また、長期的な視点から、⑤被災した施設の入所者の他施設への受入れ方や仮施設の建設に関して、地域の福祉の体制の持続性を視野にいれることが重要である、⑥避難・仮住まいの多様性を考慮した要援護者対応、受け入れの調整が必要。住宅分野など部局横断的な対応が必要である。

1. はじめに

1) 広域巨大災害時の災害時要援護者対応

東日本大震災は、広域巨大災害であると共に、連続的複合的災害でもあった。そのため、被災地内でも異なる地域性や被害程度の多様性、燃料不足の問題から立地条件等より対応が異なった。

また、長期にわたる避難生活による避難者の生活機能の低下や、物資・人的応援の遅延など、これまでにない課題が明らかになってきている。

わが国の災害時要援護者に対する災害時の対応は、能登半島地震や新潟県中越沖地震等の被災地の実践を経て確立されていった。しかし、東日本大震災のような広域で巨大な災害時の対応においては、従来の中小規模の災害とは異なる。避難者数に対して二次避難所（福祉避難所）の開設運営を行うだけの余裕も当初はなかった。加えて、県の借上仮設住宅制度を多くの世帯が利用するなど、多様な避難・仮住まいの形態に対応した要援護者対策が必要となった。

2) 応援限界と対応限界・受援限界

東日本大震災では、関西広域連合などのペアリング支援が行われたが、下記のような点での応援側と被災地側の調整を行う上で、下記のような点が課題となった。

- ・情報収集が困難（燃料不足・道路・情報手段）
- ・支援規模がみえない
- ・対応方針と財源（福祉避難所等）
- ・資源調達・配分（専門職派遣）

- ・広域調整 他分野間調整（例：福祉と住まい）
- ・新しい取り組みや緩和措置の実施時の混乱（対応件数が多すぎて機能しない 例：県借上仮設）

2. 宮城県において東日本大震災で明らかになった主な課題

1) 県保健福祉事務所の被災と避難者対応

東日本大震災では、想定していなかった規模の津波災害であったことによる県保健福祉事務所の庁舎の孤立や、津波災害独特の状況への対応（怪我よりも慢性疾患患者を中心とした対応）に追われた。

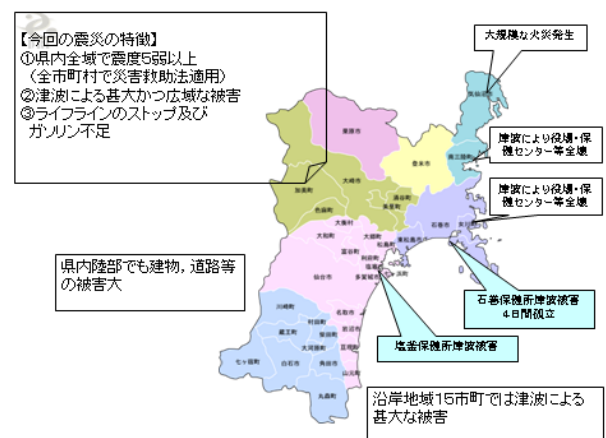


図1 宮城県保健福祉事務所の被災状況
(県提供資料)

加えて、津波により浸水した保健福祉事務所のなかには、事前に避難所指定されていなかったにもかかわらず、避難者が建物内に入ってきたため避難所としての機能を果たしたところもあった。その際、一般避難者と要援護者をわけて避難場所を用意し、最上階の会議室を利用した要援護者の部屋にはマットレスを敷きつめて対応するなど、少しでも良い環境になるよう工夫した。

2) 専門職の広域派遣調整

県は県内看護師の派遣調整や、震災当初の介護師の派遣調整などを行った。

3) 県の障害者支援および被災した病院や福祉施設からの転院調整

被災した施設の入所者の転院調整・搬送が厳しく、特に精神疾患患者の転院調整が難航した。搬送対象者（透析患者・酸素）要援護者への対応が課題となった。

4) 福祉避難所の設置と対応

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く、避難の多様性に合せた要援護者対応をするのが厳しかった。

3. 専門職の広域派遣調整の課題

震災直後の3月中は、県の避難所担当グループが現地の避難所情報が把握できず市町村の応援をしにくい状況。市町村保健師や派遣された専門職から情報を得ていた保健福祉部と情報を共有するようになって機能しはじめた。

県は市町村の介護保健課に対し、介護師の派遣調整を行い、各自治体内のどの避難所に派遣が必要か確認しながら調整した。介護師の派遣受入れは、県の独自の情報収集だけでは不足しがちとのことで、CLC や市民協会などの介護福祉関連の職能団体と県が連携して行った。介護支援ボランティアは、県が作成した様式で活動記録報告を作成し、県への報告。はじめは FAX、その後はまとめて郵送。4月に入ってから、介護師を国が仲介する仕組みの中の派遣は費用の負担はさかのぼって払われた。

4. 宮城県の障がい者支援の概要

県は、表2のように、心のケアチームの派遣や手話通訳の派遣等を行った。

表2 県が関連した主な障がい者支援

項目	内容
心のケアチームの派遣	障害福祉課+県精神保健福祉センターが派遣調整 3/17～10/31 33チームが避難所や在宅支援を実施
手話通訳派遣	4/11～5/13 県が市町村に照会し厚労省に要請。沿岸5市町
ストーマ用器具	関係団体と連携し、市町村あて送付 3/20、3/25
視覚障害者の安否確認	3/30～ 日本盲人福祉委員会を中心に全避難所を訪問し、確認、個人の要望をさく
視覚障害者ニーズ確認	4/28～ 県 被災市町 支援団体で視覚障害者ニーズ確認（身障1・2級） 6/17 災害対策本部の支援内容を知らせる文書を郵送 在宅障害者支援
人工透析者	人工透析者へ優先給油のための証明書発行 相談体制の強化（特に石巻 気仙沼）
精神障害者の転院調整	3病院 300名（岩沼市、石巻市、気仙沼市） 県内38医療機関 223名 県外10医療機関 49名 退院 28名

表3 福祉避難所の開設状況

	設置箇所	実人数	H22末時点 指定・協定	入居者	型
仙台市	40	288	○	高齢者施設、障害者施設に分散30名以下	分散型
石巻市	13	444		多目的交流施設に362名、桃生トレーニングセンター49名、高齢者施設	大人数施設+分散
塩竈市	4	53		高齢者施設、障害者施設に分散20名以下	
気仙沼市	20	304		高齢者施設、小中学校、体育館、旧保育所等に分散(50名以下)	分散型
白石市	7	30	○	高齢者施設に分散8名以下	
名取市	8	61	○	高齢者施設、障害者施設に分散16名以下	
角田市	1	3		保健福祉センター	
多賀城市	3	32		高齢者施設に分散14名以下	
岩沼市	4	25		高齢者施設、障害者施設、保健センターに分散30名以下	
登米市	3	79	○	高齢者施設に分散35名以下	
東松島市	5	260	○	高齢者施設1か所153名、その他高齢者施設、集会所に分散36名以下	大人数施設+分散
大崎市	11	126	○	高齢者施設、障害者施設、保健センターに分散39名以下	
七ヶ宿町	1	162	○	高齢者施設	集中
村田町	2	6	○	高齢者施設に分散4名以下	
柴田町	2	16		高齢者施設、特別支援学校に分散13名以下	
丸森町	4	61	○	高齢者施設、キャンプ場、旧宿舍・派出所に分散32名以下	
亘理町	10	61		高齢者施設に分散20名以下	
山元町	5				
七ヶ浜町	3	53		高齢者施設に分散25名以下	
大衡村	1	9	○	高齢者施設	
涌谷町	1	59	○	高齢者施設	
美里町	2	9	○	高齢者施設、健康福祉センター	
女川町	1	120		旧高齢者施設	集中
南三陸町	1	不明	○	高齢者施設	

5 福祉避難所

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。宮城県が平成 18 年 10 月に発表した「災害時要援護者支援ガイドライン」に基づいて、3/11～11/10 までに、県内 24 市町村で 146 箇所、実人数 2252 人が入所したことになっているが、災害救助法関連で、あとづけで福祉避難所として指定して、介護師を派遣費用などを国が負担したというところが多いのが事実である。一般避難所を福祉避難所に指定する場合は、高齢者の数で検討し申請した。また、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おうよう働きかけた傾向がある。

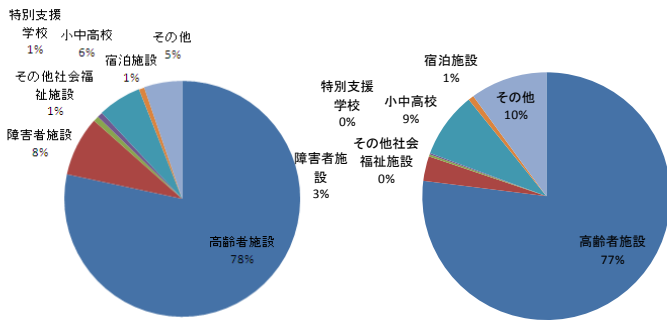


図2 2011年3月末の福祉避難所の箇所数（左：計134箇所）と入所者数（右：計1084名）

退所後(2522人)の受入先

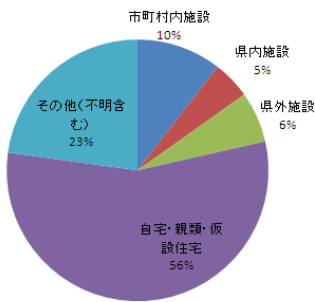


図3 福祉避難所の受入先

地域で福祉避難所の指定も異なる。仙台市等は、震災前に指定していた施設が大半であるが、一方で石巻・気仙沼等は、一般避難所等を含め、介護士派遣等のため後追いで指定している。福祉避難所の退所者の施設入所は約2割であり、過半数は自宅・親戚宅・仮設住宅に移った。

2) 事例紹介（福祉避難所指定されなかった事例も含む）

①南三陸町 歌津老人福祉センター デイケアセンター福祉避難所

通常 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のサービス中に、東日本大震災が発生した。福祉避難所として、ピーク時には 23 名受入、4/15 の段階では 7 名の高齢者とその家族 12 名が生活していた。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ベットを手配するなどの配慮をしていた。



写真1 福祉避難所になった部屋の様子（避難者・施設管理者の許可を得て撮影）



写真2 建物外観



写真3 物資置場

②南三陸町 歌津つつじ苑

歌津つつじ苑では、震災前に福祉避難所の指定を受けており、一時町の保健師が入って福祉避難所にする事も検討されたが、結果的には指定されなかった。災害直後には周辺道路が寸断され地域が孤立したため、震災時に施設内にいた約 100 名の他に、隣接する集落の住民が 300 名程度避難した。今後の災害に備えて、福祉避難所となる施設の指定だけでなく、災害時の福祉避難所の開設や運営の仕方についても事前に検討・訓練することが重要である。



写真4 建物外観



写真5 避難場所となった部屋

③特養おながわ

近くに立地するグループホーム杉楽苑が被害を受け、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」にて、食事やおむつ等の提供を行った。入所者は女川病院老人健康センターに移った。

今後の災害への備えとして、各施設が周辺の施設が被害を受けたときに助け合えるような体制（空間・スタッフ・連絡など）を整えておくことがあげられる。



写真6 建物外観



写真7 建物内部

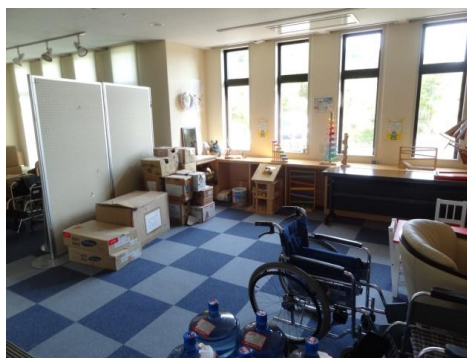


写真8 杉楽苑の入所者が利用した部屋

6. 高齢者施設の被害と地域の医療福祉体制再建の課題

被災した高齢者施設の仮設施設の建設については、当初、国は、設備基準などから、被災していない周辺部等の既存の建物を利用する方針であったため、被災地での再建の道筋が途絶えて、系列の施設に定員超過で受け入れを行った。その後、8月に方針転換して、仮設施設の建設を認めたが既に遅く、被災地内の入所人数の減少、専門職の雇用も確保が困難になっている。そのため、中長期的には、被災地の持続可能な介護体制がとれない（施設同士で入所者のとりあいのようなことが起きる）という問題が起きている。

7. 避難の多様性に合せた要援護者対応の難しさ

広域に分散する要援護避難者（二次避難、みなし仮設）への対応が困難となった。仮住まいや住宅修繕など、住宅政策と福祉・被災者支援の連携についても今後の課題である。

特に、東日本大震災では、建設仮設住宅よりも県借上仮設住宅住宅の利用者が多く、宮城県内の被災者は、沿岸部から内陸部の隣接市や沿岸部の都市部の賃貸住宅を借りるケースが多かった。これは、当初は県が指定した物件から選ぶ方法だったのを、5/1からは被災者が見つけてきた物件を申請して規定に適合すれば県の借上げ仮設住宅として認定する方法に変更したことも影響している

（図4）。そのため、被災地から県内や全国に分散した被災者への対応や行政サービスに関する情報提供などや被災者の現状把握などが困難であった。

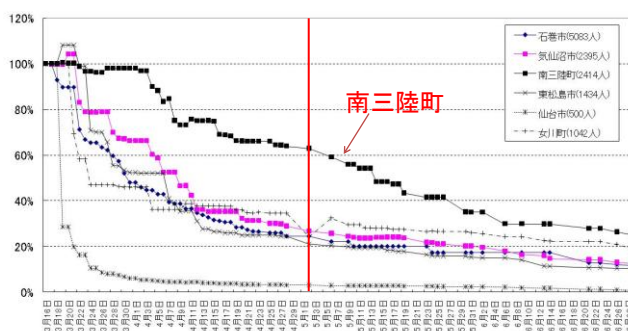


図4 県借上仮設住宅の運用変更日と避難者数の変化の関係

8. おわりに

わが国の災害時要援護者に対する災害時の対応は、能登半島地震や新潟県中越沖地震等の被災地の実践を経て確立されていった。しかし、東日本大震災のような広域で巨大な災害時の対応においては、従来の中小規模の災害とは異なる。

研究の中間報告として、調査結果から次の点を指摘する。

- ① 福祉担当部局と市町村福祉担当部局間、県保健福祉事務所と市町村福祉担当部局の役割調整の再検討の必要性
- ② 被災施設の入所者の受入れ、転院（特に障がい者など受入れに高い専門性が必要で限定される場合）の体制の構築の必要性
- ③ 県保健事務所の避難所としての対応・準備の必要性
- ④ 高齢者・障がい者施設の新規建設立地（特に県南部の施設の津波対応）に関する検討や、既存施設での訓練等の必要性和被災しても、数日は自律できるような備えの必要性。また、長期的な視点からみて
- ⑤ 被災した施設の入所者の他施設への受入れ方や仮設施設の建設に関して、地域の福祉の体制の持続性を視野にいれることが重要である
- ⑥ 避難・仮住まいの多様性を考慮した要援護者対応、受け入れの調整が必要。住宅分野など部局横断的な対応が必要である。