

平成26年度県立広島大学研究開発助成事業 三原市開発課題公募研究

# 災害時の避難生活における 要援護者支援

県立広島大学保健福祉学部看護学科

○宮本奈美子・日高陵好・山中道代・黒田寿美恵

## 研究の背景

- ▶ 南海トラフ地震での津波は三原市で3 Mを超えると予想
  - ▶ 地震による家屋の倒壊 + 海拔の低い地域の津波被害
  - ▶ **災害対策は喫緊の課題**
- ▶ 大規模災害時は**避難生活**がストレスフル
  - ▶ 避難者が要援護者になり得る可能性がある
  - ▶ 要援護者では特に心身の健康被害につながる
  - ▶ 個別的な配慮とニーズに合わせた**要援護者支援が必要**

高齢者・妊産婦・子供・外国人...

身体障がい者・視聴覚障がい者・知的障がい者・精神障がい者...

## 研究の目的

- ▶ 災害時**要援護者**支援のうち**避難所生活**に関する**情報の収集・分析**
- ▶ 避難所体験をもつ支援者へのインタビューを通じて、**避難所運営や避難所生活における要援護者支援の現状と課題**を明らかにし、**具体的な支援の在り方を提案**するための示唆を得る。

# 研究方法

## データ収集

- ① 文献検索などによる情報収集
- ② 避難所での支援経験をもつ対象者に対するインタビュー

東北（岩手県・宮城県）沿岸部の  
11市・町の職員・保健師 32名  
20代～50代：男性19名・女性13名

## データ分析

データの質的分析

避難所運営や避難所生活における  
要援護者支援の現状と課題

## ➡ 分析結果の考察 ➡ 具体的な対策の提言

### 三原市の課題

- \* 聴覚障害者・外国人等とのコミュニケーションを円滑にする補助ツール作成
- \* 避難所での居住スペース振り分けのためのマニュアル作成
- \* 要援護者を福祉避難所に移動するための評価基準作成

「災害時要援護者が避難所生活をする上での課題整理や支援方法の提案, 福祉避難所との連携方法の検討」

# 研究結果と提言

## 【一般避難所における運営の実際】

### ▶ 避難者の特性

- \* 地域の特性により避難者の属性が決まり、それに応じてニーズが異なる
- \* 避難所に入れず（入らず）車や知り合いの家で生活している人もいた
- \* 妊婦や乳幼児を抱えた人への配慮は難しく、来ないか来ても早期に退出することが多かった
- \* 指定避難所以外に避難した人も多かった

## ➡ 避難所の運営体制

- \* 避難所運営は、市の職員、学校の教員、町内会、子どもたちが協力した
- \* 住民が自分たちで避難所を運営するという意識をもつことが大切である
- \* 職員のケアも大切
- \* 平常時からの運営体制の整備
- \* 車中で生活している人にも声をかけた

## ➡ スペースの区分方法

- \* 開設当初は先着順に入っていくので、スペースを区分できる状況でない
- \* 要援護者や子ども連れなど、生活上の配慮に応じてスペースを区分した
- \* 高齢者や乳幼児のいる世帯は畳のある場所に配置した
- \* 家族や顔見知りでグループ（班）を作った
- \* 土足で入りこむので、衛生管理の視点が必要である
- \* 高齢者や歩行が難しい人へのトイレに対する配慮が必要であった



## ➡ スペースの区分方法 続き

- \* 女性に配慮したスペース区分が必要であった
- \* 用途別の部屋を区分し, 設置した(公民館)
- \* 喫煙所の設置
- \* 意図的に通路の確保をしないと通路がない状態となる
- \* ペット連れの人にはトラブルになりやすいので, 配慮が必要である
- \* 学校におけるスペースの解放は校長次第であった

## ➡ 物資・備品

- \* 発災直後が困った
- \* 急遽避難所になるような場所では、物資が何もなかった
- \* 住民による物資の助け合いがあった
- \* 避難所により物品や設備に差があった
- \* 各自が防災用の物品を確保しておくことが必要である
- \* 避難所での相当数の備蓄が必要である：水・食料・紙食器・毛布・大人用おむつ・トイレットペーパー

## ➡ 物資・備品 続き

- \* 女性・妊婦・乳幼児用の備蓄も必要である：おむつ・ミルク  
・ 哺乳瓶・離乳食・アレルギー対応食・生理用品
- \* 流動食など、特別な配慮が必要な人用の食事の備蓄が必要である
- \* 避難所では公平性を保つのは難しい
- \* 寒さ対策・発電機が必要である
- \* 通信手段が途絶えると大変であった
- \* アルコール差し入れによるトラブルが起きた

## ➡ 保健・医療体制

- \* 保健師・看護師による避難所や自宅の被災者の巡回・健康調査を行った
- \* 薬がなくて数日は飲まないまま過ごした
- \* 母子に対する助産師の対応が必要であった
- \* 感染症対策としての隔離室が必要であった
- \* 救護所ではプライバシーの確保が必要であった



## 保健・医療体制 続き

- \* 地域の医師による巡回
- \* 地域の看護師への協力依頼をした
- \* 受診のための通院補助
- \* 感染防止用品の備蓄が必要
- \* 高齢者の活動促進が必要である

# 研究結果と提言

【一般避難所における要援護者への対応】

介護が必要な高齢者

**足の不自由な要介護者の避難所生活に関する課題と対策**

- ・ 介護者の確保
- ・ 介護スペースの確保
- ・ 介護者の疲弊
- ・ 高齢者の体力温存
- ・ 共助グループを作るかどうか
- ・ 避難者の特性を見分けるのに必要な時間

- ▶ 高齢者は自らで日常生活動作を行えば機能低下を最小限にできる。**要介護の高齢者や足の悪い高齢者の活動を妨げない工夫が必要。**一般市民には対応判断が難しいため、**避難所を巡回する専門家によるアドバイスが得られる体制づくりが必要。**
- ▶ **簡易ベッドなどの配置場所や配置方法も考えておく**とよい。要介護者がベッドを使用する場合、十分なスペースが必要となる。学校など小さく区切られた空間がある避難所では、その活用も考える。
- ▶ 要介護者を特定の場所に集めることは要介護者把握に有効だが、避難生活が長期間にわたる場合は**介護者の疲弊に対する対応**も考える必要がある。東日本大震災では**地域の共助グループ**が力を発揮。三原市も近所づきあいがある地域では共助が期待できるので平時から**啓発活動**で住民の理解を得る。

- ▶ **共助グループを通じて避難者の情報を収集し、巡回している医療関係者の意見を聞きながら対応してもらう。共助グループを有効活用し集める情報は、介護度（分かれば）、ベッドや車いすが必要か、歩行状態、トイレ介助の必要性、認知症の有無、家族介護者の有無、持病、医療処置の必要性と内容、食事療法（嚥下食を含む）の必要性と内容、義歯の使用、内服薬の有無などである。**

## **トイレ介助が必要な人の避難所生活に関する課題と対策**

- ▶ **公共施設のトイレはバリアフリーだが断水すると使用できない。仮設トイレはバリアフリーではないため、利用できない。ポータブルトイレの確保が必要だが、置き場所や匂いへの配慮も必要。**
- ▶ **ベッドなら自力でトイレに行ける人に優先的にベッドを使用してもらい、トイレ介助にかかる労力を減少する。**



## 嚥下困難者の避難所生活に関する課題と対策

- 嚥下困難な人は、通常の食事を摂取できない。摂取したとしても誤嚥性肺炎のリスクが高まる。その他、腎臓病など**特別な食事が必要な人を把握**する必要がある。
- 支援物資の把握と分配方法と併せて考える必要がある。
- 義歯を必要とする人が義歯を持って避難しているかどうか。**義歯がない場合、食事への配慮が必要**となる。

健康面に問題のある人

## 持病のある人の避難所生活に関する課題と対策

- 食事療法が必要だったり、何らかの医療処置を必要としている人でも、**申告されないと把握できない**。例えば、ストマ保有者、食事療法や胃ろうからの経腸栄養をしているなど。
- 持病があり内服治療をしている人は、**最低2~3日分の持参薬を持って避難**することが有効。持参薬をたくさん持って避難した人の薬を医師に見てもらい、必要な人へ配分することもあったが、一包化されている場合は、薬の判別が難しいため配分は困難。結果として、各自が必要な薬を持参することが望ましい。また、自分が内服している**薬の控え**（お薬手帳のコピーなど）を**避難袋**に入れておく必要もある。

- ➡ 医療が必要な人に対しては、自己申告用紙のようなものを作成し、**支援の必要な状態を把握する手段**を考える必要がある。  
(個人情報への配慮は必要)

## 感染症を発症した人の避難所生活に関する課題と対策

- ➡ **避難所の換気**をどうするか。体育館など広い空間の場所は換気が十分行えない可能性がある。
- ➡ 医療関係者が避難所にいない場合や、医療関係者がいても十分対応できない可能性もある。**感染症が発生した場合の対応**を各避難所に周知する必要がある。

## 妊婦・乳幼児

### 妊婦の避難所生活に関する課題と対策

- ➡ 妊娠初期は本人からの申告がなければ把握できない。
- ➡ 避難所にいなければ把握ができない。避難所以外に避難している場合、近所の人情報によって把握できることがあったため、**住民からの情報提供を求める体制**を作る必要がある。

### 乳幼児の避難所生活に関する課題と対策

- ➡ 避難所にいなければ把握できない。避難所以外に避難している場合、近所の人情報によって把握できることがあったため、**住民からの情報提供を求める体制**を作る必要がある。
- ➡ 避難所にいる場合はスペースをどう確保するか。乳幼児を連れている家族を集めたり、**離れた場所や個室などのスペースの使用**を考える。子どもの泣き声などへの対応が必要。

## 精神障がい者

### 精神障がい者の避難所生活に関する課題と対策

- ➡ 避難所内での理解をどう得るか。
- ➡ 居住スペースなど避難所生活での配慮が必要。
- ➡ 調子を崩した場合は、医療福祉の専門職の介入が必要になる。

#### <要援護者についての移送の判断>

次のような状況にあれば、施設への早期の移送が望ましい。

- ・ 避難所での生活が困難な高齢者・介護度が高い高齢者
- ・ 障がい者（身体，知的，精神）・重症の精神障がい者は病院
- ・ 体調を崩した高齢者や精神障がい者・人工透析が必要な人
- ・ 特殊な食事が必要で、避難所では提供できない場合

## 要援護者の移送に関する課題と対策

- ▶ 一般市民に移送の判断は困難であるため、集めた情報から**医療専門職が最終判断**する。

### <一般避難所の要援護者支援のために考えるべき対応>

- ▶ 避難所生活を送る高齢者の能力を活用するため、**移動能力と排泄動作に注目した生活環境**を整える。
- ▶ 平常時から避難生活で協力するための**共助グループ**を作り、災害に備える。
- ▶ **妊婦・乳幼児が気兼ねなく生活できる環境**を整える。
- ▶ **要援護者が必要な支援を伝えられる仕組み**の構築に努める。

# 研究結果と提言

## 【福祉避難所の設置・運営（移送基準を含む）】

### ●福祉避難所の設置

- ✓ 調査した11の自治体のうち東日本大震災前に福祉避難所を事前指定していた自治体は3つであった。
- ✓ 東日本大震災では全ての自治体で福祉避難所、または相当施設を開設していた。

### ●移送決定の流れ：東日本大震災では3つのパターンがあった。

- ①避難所で保健師が個別にチェックして市の本部職員に連絡・決定
- ②避難所を巡回する医師、看護師、ケアマネジャーが市の本部職員に連絡・決定
- ③避難所にいる職員が市の本部職員に連絡して決定

## ● 移送判断の基準

東日本大震災では明確な基準を事前に作成してそれを遵守するという自治体はなかった。保健師が個別の健康カードのような医療チェック用紙を使用していた。

### ～判断の基準としていた内容～

- ✓ 医療処置等の必要な方は病院に搬送
- ✓ 避難所での生活が困難かどうか
  - ・ 避難所では暮らせない
  - ・ 食事、トイレ・移動に介助が必要
  - ・ 要介護者
  - ・ 認知症のある方
  - ・ 医療介助が必要な方
  - ・ 障害のある方



## ➡ 三原市への提言

- \* 要援護者（避難時要支援者・要配慮者）の名簿作成
- \* 避難支援プランの作成・救急カード
- \* 福祉避難所との協定・広域の福祉避難所（県内外）、福祉協会との協定
- \* 福祉避難所マニュアル内に移送決定の流れと移送判断基準  
事前に保健師との協議（健康チェックカード作成）が必要  
しかし、災害時は臨機応変・柔軟な対応が必要
- \* 地域住民への周知

## 震災から見た課題

大枠	タビクル	データ
① 福祉避難所の開設	必要な事前指定	被災して福祉避難所の必要性を痛感した。あとから指定したが準備しておく必要があった
	福祉避難所の指定施設	子どもの障害者は特別支援学校への受入がよい 知的障害者の方には養護学校に受け入れてもらえるようにしたい
	広域的な連携体制	震災後福祉避難所の協定を市内と近隣地域の施設と結んだ 大きな災害では指定した福祉避難所だけでは間に合わない 県外の福祉避難所と協定を結ぶ予定にしている。内道前と日本海側 広域的な視点での連携体制を整えておくことが必要
	マンパワーの確保	介護のマンパワー確保のために人的派遣の協定を結ぶ予定 福祉避難所では人的資源の不足があった。施設内だけの対応では大変だったのが今後の課題 職員の管轄と、ケアも大切。マンパワーが確保できれば職員にも任せられる
	福祉避難所への備蓄	協定を結んだ福祉避難所には3日分の備蓄倉庫を設置した 通信の途絶えが困るので防災無線も備えた
	意識づくり(周知)	これからは住民教育が大切 要援護者を防災訓練でメーンにしたりして、意識を作っていく 行政が全部提供しようというのは無理。予定外も起こるし
	急性期の要援護者支援	発災直後に福祉避難所へ移動するのは難しい。1~2日は一般避難所で要援護者への配慮が必要
	② 移送決定の流れ	
③ 移送の判断基準		震災前に介護認定を受けていたかでは不十分。避難所で介護認定状態によっていくので基準をあらかじめ作るのは困難 黨だけの人とか、いろいろケースバイケース。基準に頼りすぎて自分までできる人まで来てしまうことに 要支援の人は多少床の生活が大変でもやれると思うし、要介護1くらいまでは在宅で暮らせるレベルなので一般避難所で生活できるが、要介護2になると無理だと思う 要介護1、2の人でも最初の1~2週間は家族や知人の援助を受けて生活できるが、その後低下していくことが予想される

# 研究結果と提言

【視聴覚障害者・外国人などの要援護者とのコミュニケーション補助ツール，避難所でのコミュニケーションに関する情報】

## 避難所における視聴覚障がい者とのコミュニケーションの現状

- ➡ 筆談の工夫
- ➡ 障がいに応じた個別対応...聴覚障がい⇒掲示板，視覚障がい⇒情報伝達担当
- ➡ 震災前からのサポーター...家族やボランティア など
- ➡ 避難者同士の助け合い...共助グループ など
- ➡ 避難所生活での困難さ...ほとんどの障害者は在宅を選択

cf.避難所生活での困り事 ⇒ 電話や情報取得の困難さ・人間関係の難しさ

(陸前高田市での震災後の障害者への調査結果より)

## 避難所における外国人とのコミュニケーションの現状

- ▶ 雇用主や職場の人のサポート...水産物加工場の労働者 など
- ▶ 友人・知人などのサポート...住民なのでソーシャルサポートがある など
- ▶ 避難生活に困らないコミュニケーション力...陽気な国民性, 生活するには片言の英語で十分 など

## 要援護者とのコミュニケーションに関する課題と提言

- ▶ 一般避難所の生活は障害者にとってコミュニケーションの問題が無い訳でなく, 自ら訴えることが少なく避難所の中で目立たない。避難所では**支援者から障がい者のニーズを見出し対応する姿勢**が必要である。
- ▶ 三原市では, 調査地と同様に**労働者・住民としての外国人が多く, 災害時の支援には職場である工場などの雇用主との連携**が必要になる。

避難所に備えるコミュニケーションツールの言語選択にも在住外国人調査が必要

## 要援護者とのコミュニケーションに用いる補助ツールの現状

- ▶ 多言語表示カード・多言語音声CD...宮城県では、避難所で使用するカードと避難時に広報車や防災無線で使用するCDを作成し市町村に配布
- ▶ 災害時情報カード...仙台市では、災害時ライフカードを作成・配布
- ▶ SOSカード...陸前高田市では、災害後に意思表示のためのSOSカードを作成  
仙台市・山元町・多賀城市では、ヘルプカードを作成
- ▶ 絵カード...仙台市・山元町・多賀城市では、救急時に用いる絵カードはあった
- ▶ 障害者への注意を喚起する目印...仙台市・山元町・多賀城市では、ゼッケンのような**ヒプス**の作成を検討中



## 要援護者とのコミュニケーションに用いる補助ツールの現状

- ▶ コミュニケーション補助のためのボランティア...手話通訳者がいると良い  
仙台市・山元町・多賀城市では、災害時の**専門ボランティア体制づくり**を開始  
宮城県では、**災害時通訳ボランティア制度**を整備 市町村の求めに応じて派遣
- ▶ コミュニケーション補助のための工夫や制度
  - ・生活支援情報の提供
  - ・災害時通訳ボランティア制度
  - ・障がい者への避難時・避難生活における具体的配慮  
視覚障がい者・聴覚障がい者・外国人

## 要援護者とのコミュニケーション補助ツールに関する提言

- ▶ 支援者としては障害者の支援ニーズを予想して関わりるとともに、じっくり関わる時間が取れない**災害急性期**には、**困った時に自分から援助が求めやすいSOSカードの活用**も有効ではないか。SOSカードは、避難者への**聴き取りが十分できない時期**に避難者の**支援ニーズを見出す有効なツール**の一つである。
- ▶ コミュニケーション災害補助ツールの必要性が高くなる**災害急性期**に必要なコミュニケーション内容は、避難所生活と健康面に関わる情報である。**避難所で有用な外国人へのコミュニケーション補助ツールは、多国語表示シートなどの文字カード**と病気や外傷時に身体状況などを伝えられる**絵カード**である。
- ▶ コミュニケーションに配慮が必要な要援護者にゼッケンなどで目印をつけることは、十分な倫理的な配慮をした上で実用する必要がある。認知症高齢者に対する周囲の理解と協力を得るための一手段として使えるのではないか。

## 避難所でのコミュニケーションに関する補足情報

- ▶ 避難所運営に影響する地域性
- ▶ 要援護者への理解と協力を得るための情報提供
- ▶ 要援護者の支援ニーズを視覚化した居住マップ
- ▶ 避難者への情報伝達の工夫
- ▶ 災害急性期の情報収集手段

## 避難所のコミュニケーションに関する提言

- ▶ 避難所に集まる**避難者(地域性)**によって**避難者集団の心理的特性が形成**され、避難所の運営状況に大きな影響を及ぼす。スムーズな避難所運営のためには、避難所に集まる**住民の特性や地域性を考慮**し働きかけることが必要になる。



- ▶ 三原市，津波で市役所が流され避難所運営が住民たちに任された陸前高田市と同様に市役所が海際にある。市職員の支援活動が期待できない場合を想定し，**住民だけでも避難所運営ができるマニュアル作成**が求められる。
- ▶ 避難所では，避難者の効果的な情報共有・協力的な雰囲気醸成などに，**要援護者の居住場所と支援ニーズや町名・通り名などを明示した居住マップ**が有効である。
- ▶ **避難者が交流したり情報交換したりできる場**を確保することも，コミュニケーションニーズの充足と心の安定につながる。
- ▶ 大規模災害で通信が途絶し情報が入って来ないことを想定すると，**防災無線，衛星電話，非常用発電機などの台数や配置場所を増やすとともに，災害でダメージを受ける地域を想定して配置範囲を広くとる**必要がある。

## 今後の活用

- ▶ **三原市避難所運営マニュアル**（特に「避難所・福祉避難所の運営及び災害時要援護者の支援」の箇所）の**作成・配備**
- ▶ 災害時要援護者支援に関わる**コミュニケーション補助ツール**などの**配備**