

表 2-3 対象者 A のインタビュー結果

インタビュー対象者 災害時の所属・役職	特別支援学校 教諭 (A)				
特別支援学校の 状況	2011年3月11日14:40頃、スクールバス4台が100人の児童生徒を乗せて送迎に出発した。 14:46の発災時には、自力通学の児童生徒35人程度(自力通学の児童生徒の方が、比較的障害が軽い子が多い) ^{ア)} と教職員100人が学校にいた。スクールバスは、発車後1Kmくらい走った地点にて地震が発生した。安全確認後、各停留所をまわり送り届けた。児童生徒15人程度が送り届けられず学校へ戻ることになった。 15時頃、学校にいた児童生徒35人程度と教職員100人は、学校の中庭に避難した。 16:20頃、津波の情報をラジオなどで聞き、学校の所在地が海に近いため、近隣の高校へ避難した。 17時頃、バスで送り届けられなかった児童生徒が高校に戻ってきて合流した。 3月12日午前11時頃、最後の子の引き渡しが完了した。 3月20日前後に、修了式のため、1日だけ登校日を設け、その後春休みに入った。 設備に不備があり、4月中旬に始業式を4~5日遅らせて1学期が開始した。				
	発災時	2011年3月11日 15:00~16:30 近隣の高校(避難所)に至るまで	3月11日16:30~ 3月12日11:00 近隣の高校(避難所)	3月13日~4月	2011年5月以降
支援を行った場所	特別支援学校	特別支援学校から2Km先の高校(避難所)へ避難した。	近隣の高校	特別支援学校	特別支援学校
支援の対象者 (特に要援護者)	35人程度の児童生徒(主に発達障害、知的障害をもつ児童生徒)が学校にいた。外に出たとき、多少泣いた子はいた。	35人の児童生徒が避難した。 <u>混乱はしなかった。^{イ)}</u> むしろ先生から離れない感じの子がいた。	・35人の児童生徒に加え、バスで保護者に引き渡せなかった15人程度の合計50名程度の児童生徒がいた。	特別支援学校の児童生徒	特別支援学校の児童生徒
支援内容	【支援内容】 5~8人の児童生徒に、 <u>教員が3~4名ずつ付き添っていた。^{ウ)}</u> 児童生徒、教職員全員が中庭に避難した。	【支援内容】 教職員の車に分乗して、近隣の高校へ避難した。 【うまくいったこと・良かったこと】 <u>慣れたクラス担任が付き添い、声掛けできていたので混乱はしなかった。^{エ)}</u> むしろ先生から離れない感じであった。 【教訓】 <u>信頼関係の築けている人がいないと混乱していたかもしれない。^{オ)}</u>	【支援内容】 避難していた高校の敷地内にて児童生徒の引き渡しを行い、3月12日午前11時に最後の子の引き渡しが完了した。 【教訓】 発作に合わせた服薬などをしていた生徒もいたので、避難が長引いていたら、薬に困っていたと思う。	【支援内容】 3月20日前後に修了式で1日登校し、その後春休みに入った。 設備に不備があり、4月11日くらいに4~5日ずらして新学期を始めた。	【教訓】 次の年は、通常3回程度の避難訓練を9回程度まで増やした。様々なパターンで訓練した。 <u>訓練を繰り返し、慣れることでサイレンでパニックを起こす子がいなくなった。^{カ)}</u> 【苦労したこと】 ・はじめは、警報が鳴ると、泣いて混乱する子もいた。家から怖くて出れないという子もいた。別のストレスも重なり、情緒が不安定になった子もいた。 ・訓練では、津波到着予想時刻と、どこまで海抜の高い地点まで避難できるかの兼ね合いの判断が難しい。
連携協力した 機関・人	消防が来て、津波警報を教えてくれた。	—	・高校の教職員から情報もらった。高校で、電話を借りた。高校での炊き出しにほっとさせられた。 ・事前の連携の体制などは整っていなかった。 ^{キ)}	—	—
一般避難所と 福祉避難所	自閉症の子が安心できる、落ち着ける環境や、そこで携わる理解のある人・専門的な人の対応が必要になる。 ^{ニ)} 車いすの子もいるので、多少の医療的体制、導尿、発作、服薬のためのケアの受けられる環境が必要だと思う。				
被災時マニュアル	近隣の高校への避難の際には、マニュアルでは別の学校に避難することになっていたが、道路状況や周りの環境を考えた上で臨機応変に対応した。 ^{ク)}				
その他	<u>地域と関係機関で情報を共有したり、話し合いができる防災の連携協議会のような地域のネットワークが必要だと思う。^{コ)}</u> 要援護者の名簿作成について、学齢児童については避難名簿に入っていないが入れた方が良い。 海が近いことが学校の売りであり、課外授業などで海を使っていたが、震災以来、海のイメージが怖いものへと変わってしまった。				

表 2-4 対象者 B のインタビュー結果

インタビュー対象者 災害時の所属・役職	市社会福祉協議会 職員 (B)			
市社会福祉協議会の 状況	2011年3月11日14:46、隣接の市民センターにて、県北地域のボランティア研究集會を開催していた。市社協と県社協などで、合計300人程度が参加していた。また、研修会の講師として招いた施設長の施設の生徒(知的障害児、身体障害児、精神障害児)が10人程度いた。ボランティアの高齢の人もいた。 揺れが収まった後、まずは外部から来ていた人には帰ってもらった。 15:30過ぎ、高台(社協が管理している施設)へ避難した。避難後に社協事務所には水が入ってきていた。 その後、避難所などをまわり、その施設の利用者の引き渡しを行った。最後の引き渡しが午後10:30くらいになった。 3月12日以降、社協が受け持っている利用者全員の安否確認を行った。12日か13日には優先度の高い利用者から在宅のサービスを再開した。 3月15日以降、本格的にボランティアセンターが動き出した。その後6月21日までボランティアセンターは置かれていたが、ピークは5月の連休までであった。			
	発災時	高台の社協管理施設 への避難時 (3月11日15:30過ぎ～ 3月11日中)	3月12日、13日	その後
支援を行った場所	近隣の市民センター	高台にある社協の管理施設へ 避難	高台にある社協の管理施設 社会福祉協議会事務所	社会福祉協議会事務所
支援の対象者 (特に要援護者)	ボランティア研究集會で、市社協と県社協などで、合計300人程度が参加していた。その中に、知的障害、身体障害、精神障害のある生徒10人程度がいた。ボランティアの高齢の人もいた。	社協の管理施設では、デイサービスに来ていた高齢者(認知症のある人を含む)と、障害児・者が帰れずにいた。地域の高齢者も避難してきた。	社協の在宅サービスの利用者	社協の在宅サービスの利用者、 その他住民(避難所やみなし仮設住宅など)
支援内容	【支援内容】 ・安全な外の駐車場に避難させた。特にパニックや、大騒ぎにはならず避難した。 ^{カ)} 落ち着いた後に帰ってもらった。 【うまくいったこと・良かったこと】 職員や親も来ていたので落ち着いていたのかもしれない。 ^{シ)}	【支援内容】 ・利用者の家族への引き渡しを行った。 ・職員がべったり張り付いていた。 ^{ス)} 【苦勞したこと】 最後の引き渡しが午後10時半くらいになった。 【うまくいったこと・良かったこと】 車の中などに避難していたが、余震の際などにも、飛び出していってしまうなどパニックにはならなかった。	【支援内容】 ・社協が受け持っている人全員の安否確認を行った。 ・優先度の高い利用者から在宅のサービスを再開した。 【苦勞したこと】 ・サービスを提供する側が被災した場合に、被災の小さい地域へのサービスを止められないので苦勞した。 ・ガソリンが手に入らなかった。 ・ニーズをなかなか聞き出せなかった。	【支援内容】 ボランティアセンターの運営を行った。6月21日までボランティアセンターを置いた(本格的な運営は5月の連休まで)。 【苦勞したこと】 ・ボランティア登録しないで、ボランティア活動をした人や、宗教的な問題で、ボランティアセンターの方に苦情がきた。 ・市民に、社協がどうしているのかを周知できていなかった。各避難所におけるボランティアセンターについての周知ができていなかった。 ・必要な時にボランティアがおりず、需要が少ないときに余るといように時期のミスマッチがあった。 【教訓】 ボランティアのマッチングのために各支部にミニボランティアセンターを作ると良いかもしれない。
連携協力した 機関・人	—	・在宅介護も委託でやっていたので、市役所の高齢福祉課、社会福祉課と連絡を密にとった。 ^{セ)} ・地域ケアシステム会議のメンバーと連絡をとり多少連携した。	・ボランティアセンターの窓口の市社会福祉課と連絡をとった。 ^{ソ)} 県社協、全社協を通じてボランティアを集めた。	—
一般避難所と 福祉避難所	・建物自体が老朽化して使えないということがないようにしなければならない。 ・民間との協力も必要になる。			
被災時マニュアル	当時マニュアルはなかった。災害の少ない町であったので安心していた部分もある。 ^{タ)} 当時マニュアルがあっても、その通りにはいかなかったと思う。			
その他	物資などがたくさん送られてきたが、本当に必要な人に届いたかについて疑問に思った。			

表 2-5 対象者 C のインタビュー結果

インタビュー対象者 災害時の所属・役職	介護老人保健施設 相談員(管理職) (C)			
介護老人保健施設 の状況	2011年3月11日当時、入居者100人程度(要介護1~5、平均要介護度で3.3程度)と、通所の40人程度(平均要介護度2.5程度)の合計140人程度の利用者が、3階建ての施設内にいた。 平時においては、2,3階に入居者が生活しており、1階は通所のデイルームとなっていた。 発災後、全員いったん外に避難してもらった。停電しておりエレベータは使えず、入居者は2、3階にいたので、全職員40~50人が人力で全員を1階におろして避難した。 水道、電気は止まっており、ガスのみ使用できた。電気は3月14日の夕方に復旧した。3階食堂の天井が一部崩れた。 3月11日から15日まで1階のデイルームで、利用者約140人と職員が避難生活をした。			
	発災時	1階デイルームでの避難生活 (2011年3月11日~3月15日)	電気が復旧し、2階、3階で元のよう に生活できるようになった時期 (3月15日~5月)	2011年6月以降
支援を行った場所	介護老人保健施設(3階建て)	介護老人保健施設内 1階デイルーム	入居者は2階、3階での生活に 戻った。	2階、3階の入居者と、1階の通所 利用者
支援の対象者 (特に要援護者)	・入居者100人、通所の40人の合計140人程度の利用者が施設内にいた。 ・その後3月15日まで、1階のデイルームにて140人程度をオーバーベッドの状態で見守った。 <u>パニックになるようなことはなく、落ち着いていた。</u> ^{チ)}	・合計140人程度の利用者を介護していた。 ・日常的には不穏になつたり、落ち着かず、徘徊する人が何名もいる状況ではあったが、非常事態を察知しているかのように徘徊する人も不穏になる人もなく、とても落ち着いて、空気を読んで過ごしているかのような様子であった。 ・夜間も落ち着いていた。食事がいつもより質素なことには不満を言う利用者もいなかった。 ^{ツ)}	・避難所に居られない人、 ^{テ)} 自宅が損壊した人の入所を可能な限り受け入れ、150人ぐらいで経過し、5月まではオーバーベッドの状態であった。	入居者、通所の利用者
支援内容	【苦勞したこと】 ・2階、3階の入居者全員100名程度を職員(40~50名)で1度外に出した。 ・夜の体制をどうするか、1晩をどう切り抜けるか、管理者で集まって相談して、どれぐらいの人数残してもらえばいいかなどを検討していた。 【うまくいったこと・良かったこと】 食材は備蓄が3日分あった。	【苦勞したこと】 ・オーバーベッドの状態であったのでスタッフも変則勤務で対応していた。スタッフの配置を普段より手厚くした。 ^{ト)} ・食事、おむつ、経管栄養の流動食、医薬品が不足することを心配した。 ・床からの起き上がり、床でのおむつ交換など通常と異なる介護に苦勞した。 ・電気がなく吸引器が使えなかった。足踏み式吸引器を使った。 【うまくいったこと・良かったこと】 周りにいるスタッフが多かったので利用者は落ち着いていたのかもしれない。 ^{ナ)}	【苦勞したこと】 オーバーベッドで、4人部屋に6台のベッドなどといった状態もあり、利用者もスタッフも大変だった。	【苦勞したこと】 ・直接的ではないが、震災の影響で早く亡くなる人もいた。 ・認知症がそれほど重度ではない人が、通常の生活状況に戻った後に余震に異常に反応することがあった。 【うまくいったこと・良かったこと】 震災の影響で、目に見えてBPSDが悪化するようなことはなかった。 【教訓】 自家発電機を付けた。
連携協力した 機関・人	・近くの高校に協力要請をして学校の先生なども数名駆けつけてくれ、利用者を外に避難させる協力を頂いた。	・(事前に決まっていたわけでは ないが) ^{ニ)} 3月11日の深夜2時か3時に、市役所の高齢福祉課長が各施設を回っていた。 ^{ス)} ・医薬品について市の災害対策本部に相談した。 ・ラーメン屋から食材、葬儀屋からろうそくなどを寄付してもらった。	・NPOなどが集めた支援物資が届いた。 ・基本的には他機関との連携・協力というより、施設内で乗り切った。 ^{ホ)}	—
一般避難所と 福祉避難所	介護が必要な人が一般の避難所で過ごすのは難しい。どうしても一般の避難所で過ごさなければならないということであれば、適切な介助、介護ができる人を配置しないと難しい。知識がない人が日常と違う状況で適切に介護をするのは難しい。状態観察が難しい。異常な状況なのかを適切にキャッチしないと、すぐに悪化してしまう。排せつや移動の部分でも身体的な介護が必要な方に対しては、知識や技術を持った人がやっていたらいいかと、けがをしたり、不衛生になる。			
被災時マニュアル	・被災時に参照したマニュアルは特になかった。 ・被災後の災害マニュアルの作成においては、今回の震災と同様の震災があった場合を想定して、そのときの自分たちのとった行動の反省を踏まえて作成した。必要物品や、屋外避難の判断、指示系統についてマニュアル化した。 ^{ヤ)}			
その他	津波警報について消防が回っていたがわかっていたがまさか来ないと思っていた。 ^{リ)}			

表 2-6 対象者 D のインタビュー結果

インタビュー対象者 災害時の所属・役職	市保健センター 管理職(現・市役所 管理職) (D)				
市保健センターの 状況	2011年3月11日14:46、3歳児健診の最中であった。子ども30人程度と、その親、職員が保健センターの駐車場に避難し、30分程度 駐車場で過ごした。 その後、落ち着いてから健診の人には帰ってもらった。残った人は、寒さのため、保健センターのロビーに入った。帰ると入れ替 わるように地域の住民が避難してきた。 1週間程度、保健センターは避難所になっていた。ライフラインは全て止まり、はじめに復旧したのが電気で3日後くらいであった。最 高で100人以上の人が避難していた。 4月7日頃から、震災の後片付けをしながら、保健センターでの健診など通常業務も再開し始めた。				
	発災時	発災数十分後～ 数時間後	保健センターが避難所 となった初期 (発災数時間後～ 発災後1週間程度)	保健センターの避難所と しての機能が終わる時期 (発災1週間後)	その後
支援を行った場所	市保健センター	市保健センター(避難所)	市保健センター(避難所)	市保健センター(避難所)	市保健センター
支援の対象者 (特に要援護者)	3歳児健診に来ていた子 ども。外に避難し、みん な1か所に集まって固 まっていた。	家族に介護されている寝 たきりの高齢者が避難し てきた。その後1週間程 度いた。	入れ替わり立ち代わり で、最高125名の住民が 避難所として生活してい た。	・保健センターの避難住 民 ・それ以外の避難所への 避難住民	・精神的な障害・疾患 をもつ人 ・避難住民、地域住民 避難住民
支援内容	【支援内容】 3歳児健診に来ていた子 どもを外に出した。	【支援内容】 寝たきりの高齢者に、奥 の方でベッドを貸した。	【支援内容】 全国からの支援物資 (水、おむつ、ミルクなど) を配った。 【苦労したこと】 ・水洗トイレが流れなく なった(断水と勾配の変 化で流れなくなった。) ・停電。食べ物がない。 【うまくいったこと・良かったこと】 避難してきた住民が、行政に従ってくれた。協力して生活していた。パニックにならなかった。	【支援内容】 保健師を各避難所へ定 期的に訪問させ、健康診 断を行った。	【支援内容】 保健師が訪問を行い、必 要な場合、病院受診を勧 めることとした。 【苦労したこと】 ・震災の後片付けで、保 健センターの事業はすべ て半年ほど遅れることにな った。 ・精神的な障害・疾患 をもつ人が増えた。プ ライバシーのない体育館の ような避難所での生活 や、一軒家からの災害避 難住宅への転居などが 原因と考えられる。
連携協力した 機関・人	—	市役所災害対策本部に て1日5～6回集まって報 告を行ったり、指示を受 けたりしていた。 ¹⁾ 報告 内容は、避難住民の数な どであった。	保健センターは乳幼児を 扱うので全国からミルク などが届いた。全国から の支援物資(水、おむ つ、ミルクなど)を配っ た。	・県保健所、市役所高齢 福祉課と協力し、引きこ もりの高齢者に対応し た。 ²⁾ ・医師会、歯科医師会も 避難所を回ってくれた。	—
一般避難所と 福祉避難所	保健センターでは今回は対応できたが、福祉避難所のようなものはあったほうがいいと思う。				
被災時マニュアル	マニュアルは役に立たないと思う。想定外の災害が起こると、マニュアル通りに動くことはできない。いつ終息するのかも分からないものだから、あとは風評被害で原発が爆発するとか、放射能が降り出すとか、普通でなくなるから、防災訓練も行うが、実際に起きたら、とにかく何をしたらいいか分からなくなる。だからパニックが起きると思う。 ³⁾				
その他	・災害時には、行政の中でも市町村の役割が特に重要になる。住民がまっさきに頼ったり、対応を最も早く行うのが一番末端の市町村になる。市の職員が疲れてしまったら何もできなくなる。 ⁴⁾ ・大規模な備蓄倉庫に3～4日分の水、食料、寝袋などを用意しておいた方がよい。 ・(消防の津波警報は)他の対応に夢中で分からなかった。(ラジオで聞いたが)こんなにすごいことになっているとは画像で見ないと分からなかった。 ⁵⁾				

表 2-7 対象者 E のインタビュー結果

インタビュー対象者 災害時の所属・役職	市保健センター 管理栄養士 (E)			
市保健センターの 状況	2011年3月11日14:46、3歳児健診の最中であつた。子ども30人程度と、その親、職員が保健センターの駐車場に避難し、30分程度駐車場で過ごした。 その後、落ち着いてから健診の人には帰ってもらった。残った人は、寒さのため、保健センターのロビーに入った。帰る人と入れ替わるように地域の住民が避難してきた。 1週間程度、保健センターは避難所になっていた。ライフラインは全て止まり、はじめに復旧したのが電気で3日後くらいであつた。最高で100人以上の人が避難していた。 4月7日頃から、震災の後片付けをしながら、保健センターでの健診など通常業務も再開し始めた。			
	発災時	発災後から3月11日中	保健センターが避難所となっていた時期 (3月12日～1週間程度)	避難所としての機能が 終わった後(発災翌週～)
支援を行った場所	保健センター	保健センター(避難所)	保健センター(避難所)	・保健センター ・その他の避難所
支援の対象者 (特に要援護者)	3歳児健診の子ども30人前後とその親	・要介護5の全介助の高齢者も家族付き添いで避難して来ていた。 ・出産後間もない子どもを連れて両親が避難して来ていた。	・要介護5の全介助の高齢者 ・出産後間もない子ども	避難住民、地域住民
支援内容	【支援内容】 裸の子どもを毛布でくるんで外に出た。駐車場へ避難した。	【支援内容】 自分が何をすべきか分からなかった。 【苦勞したこと】 ・水に困った。人が多いでトイレの水が必要であつた。川に水汲みに行った。 ・災害に対する意識が低かつた。 【うまくいったこと・良かったこと】 当初から、避難者名簿を作っていたので、家族が夜中に来てもすぐに照会できた。車の中にいる人も探さなくてもすぐに分かつた。	【苦勞したこと】 ・職員も帰ろうと思えば物理的には帰れたが、怖くて帰れなかつた。 ・避難住民には、できるだけ早く自宅に帰ってもらおうと思っていたが、怖くて家に帰れない人がおり、避難所が閉められなかつた。 ・情報があれば、もっと早くに避難所を回れたということが悔やまれる。	【支援内容】 ・4月から通常の健診業務を始めた。 ・放射能の問題で、母子にペットボトルの水を配布した。持ってきってもらう水は軟水だけをお願いした。 ・避難所を手分けして、他の団体の専門職と重ならないように、1日何か所か回つた。 【苦勞したこと】 薬がない、病院がやっていない、というケースは、センターでは対応できないので医療につなぐしかできなかった。
連携協力した 機関・人	近くに別の施設はあつたがそつちまで気がまわらない。	—	・基本的には保健センター内だけで対応した。連携はとれていなかった。 ^{マ)} ・出産される方の病院の紹介、透析患者の連絡調整を行った。	—
一般避難所と 福祉避難所	・犬を連れてくる人、一緒に生活をしてきた人、特に高齢者は離されてかわいそうであつた。 ・障害のある子の親もできれば気兼ねなくいられる場所が必要だと思う。親が精神的に負担を感じる。 ・すべてが同じ避難所になってしまうのは良くない。乳児、高齢者も別にしてあげた方がよい。いろいろな福祉避難所が欲しい。			
被災時マニュアル	マニュアルでは、本来救護所になるはずであつたのに、それができなかった。避難してきた人がおり、その対応はどうするのか考えると帰して救護所にすることもできず、よく言えば臨機応変、悪く言えば役割を果たせなかつたといえる。 ^{ミ)}			
その他	・市民からは、健康や体のことよりも、これから先の家や保障、制度の相談の方が多かつた。生活の不安の方が大きいようであつた。 ・生活習慣病などで対応が必要な人、腎臓の悪い人、糖尿病の人用の特別食(低たんぱく、高カロリーの腎臓病のための食事など)が必要だと思う。子どものアレルギーなどででもせつかくもらっても食べられないケースもある。個別の対応をどこまですべきかが難しい。			

表 2-8 対象者 F のインタビュー結果

インタビュー対象者 災害時の所属・役職	市保健センター 保健師 (F)				
市保健センターの 状況	2011年3月11日14:46、3歳児健診の最中であった。子ども30人程度と、その親、職員が保健センターの駐車場に避難し、30分程度駐車場で過ごした。 その後、落ち着いてから健診の人には帰ってもらった。残った人は、寒さのため、保健センターのロビーに入った。帰る人と入れ替わるように地域の住民が避難してきた。 1週間程度、保健センターは避難所になっていた。ライフラインは全て止まり、はじめに復旧したのが電気で3日後くらいであった。最高で100人以上の人が避難していた。 4月7日頃から、震災の後片付けをしながら、保健センターでの健診など通常業務も再開し始めた。				
	発災時	発災後から3月11日中	3月12日	保健センターが避難所となっていた時期 (3月13日～1週間程度)	保健センターの避難所としての機能が終わった後 (発災翌週～)
支援を行った場所	保健センター	保健センター(避難所)	保健センター(避難所)	保健センター(避難所) その他の避難所	・保健センター ・その他の避難所
支援の対象者 (特に要援護者)	3歳児健診中の子ども	・健診に来ていた子どもやその親が帰っていく中、地域住民が避難してきた。 ・高齢者、子ども連れの人が避難してきた。	高齢者、小さな子ども連れの人	高齢者、小さな子ども連れの人	避難住民、地域住民
支援内容	【支援内容】 避難のため、保健センターの駐車場に集まり、毛布などで子どもを温めた。	【支援内容】 避難所になってすぐは何をしていいのかわからなかった。 【苦労したこと】 ・ライフラインが止まった。 ・トイレの水を川まで職員がくみにいった。 ・授乳のために車まで行っている人が大変そうであった。 ・寒さが一番大変であった。 ・食事に困った。物もなかった。	【支援内容】 避難所の仕事をしながら、300～400人の乳児等の安否確認を電話で行った。	【支援内容】 ・6日目くらいに粉ミルク、おむつなど支援物資が保健センターに集められ、それを配ることになった。 ・9か所の避難所をまわった。 【苦労したこと】 病院の医師、看護師、外部からの応援の医師なども来ていたが、誰がどこを回ったかの情報共有ができていなかった。同じところを回ってしまうことがあった。	【支援内容】 ・4月7日から健診など通常業務も始まった。 ・健診に来た人に、こころのストレスのパンフを配った。 【苦労したこと】 ・放射能のことなどを健診の際に聞かれたことがあった。 ・不安や、子どもが母親から離れないという相談があった。 ・保護者の不安が、子どもに伝わっているケースもあった。 【良かったこと・教訓】 災害に対する意識、防災に力を入れるようになった。
連携協力した 機関・人	—	・市役所へ情報収集へ行った。 ⁴⁾ ・基本的には、各施設、組織でそれぞれ別々に対応していた。 ⁵⁾	市役所から、炊き出しの食事が届いた。 ⁶⁾	病院の医師、看護師、外部からの応援の医師なども来ていたが、誰がどこを回ったかの情報共有ができていなかった。同じところを回ってしまうことがあった。	—
一般避難所と 福祉避難所	たまたま保健センターには保健師がいたのでよかったが、普通の避難所にはいないので、専門家が必要だと思う。				
被災時マニュアル	マニュアルそのままでは対応できない。マニュアルでは保健センターを救護所にするという予定であったが、実際はほとんど避難した人がきたので避難所になった。救護所での保健師としての本来の業務ができなかった。				
その他	・避難所指定された施設が否かにかかわらず、避難してきた人が集まり避難所となっていた。 ・毛布が1人1枚は必要だと感じた。				

D.考察

1) 避難時に特別な配慮を要する要援護者（特に知的障害者、精神障害者、発達障害者）の災害時の様子と支援について

まず発災時（直後）の様子と支援については、表 2-3（イ）、表 2-4（サ）表 2-5（チ）からも分かるように、特別支援学校の児童生徒（主に発達障害、知的障害をもつ児童生徒）や、他の知的障害、精神障害をもつ生徒や、認知症をもつ高齢者が、今回の大地震によってパニックになったり、思いもよらない行動をとるという状況はみられなかった。災害時の要援護者に対する支援のガイドライン（例えば、兵庫県, 2013a; 宮城県, 2013）では、知的障害者、精神障害者、発達障害者が、災害時にパニックや思いもよらない行動を起こす可能性がある」と記されているが、このようなガイドラインの記述と今回の結果は一致しなかった。

岩田（2011）は、認知症が進行してくると、危機認知能力の低下が起こり、通常なら恐怖を感じるほどの災害時にも恐怖反応を示すことがなく、平然としており、自ら避難しようとせず、また恐怖体験としての記憶も形成されなくなるということを示している。この危機認知能力の低下は、発達性知的障害者や慢性期精神障害者の入所施設においても関係者より聞かれたとしている（岩田, 2012）。松村（2012）の中でも、認知症高齢者が、地震であることが判らず動こうとせず、「ウチに入る」と言い張り、理解してもらうのに 30 分はかかったという家族からのインタビュー結果が示されている。また、心身障害者の通所施設の福祉施設職員からは、身体や知的障害のある利用者の多くは地震がきてもあまり怖がらなかったということ聞き取っている。しかし、今回のインタビュー結果では危機感がなく平然としていたという報告もみられなかった。これは岩田（2011）が指摘し、今回報告された表 2-3（ア）などにもあるように、要援護者の認知機能の障害が比較的軽度であったことが 1 つの要因とも考えられる。しかし、これについては重症度や障害特性に加えて、記憶、判断、言語理解など認知機能のプロフィールの違いによっても、危機認知が異なる可能性が考えられる。つまり認知機能のプロフィールの違いにより、危機を認知して（し過ぎて）動けなくなってしまうのか、危機を認知できず逃げようとししないのか、パニックになってしまうのかなど、災害時の行動が異なってくるのであれば、支援者の対応方法も大きく異なるため、この点はさらに詳細な検討を要する重要な課題となる。

また、表 2-3（ウ）（エ）、表 2-4（シ）（ス）、表 2-5（ト）（ナ）にもあるように、今回の結果では、要援護者に対する理解のある支援者や、信頼関係のある支援者、教員や親などが付き添っていたケースがほとんどであった。このような支援者の存在がパニックを防いだという可能性も考えられる。表 2-3（オ）にあるように、逆に信頼関係の築けていない人しかいない場面においては、異なる結果になる可能性も考えられる。

今回の避難時における、支援者の対応については、表 2-3（ケ） 2-7（ミ）にあるように、状況に合わせた対応や臨機応変さがあったことが示されている。しかし、これは反面、表 2-5（ノ）や表 2-6（ホ）のように、津波警報を過少に評価していたことが冷静な対応を可能にしたとも考えられる。今後再び大津波警報などが発せられた際の避難時には、支援者の方が冷静ではいられなくなることが考えられる。このようなことから、表 2-3（カ）にもあるように、要援護者にとっても、支援者にとっても、繰り返しの訓練やさまざまなパターンでの訓

練は必要であろう。

次に避難所での様子と支援については、今回のインタビュー調査において、特別な配慮を要する要援護者（知的障害者、精神障害者、発達障害者）が、避難所のような環境で生活していたケースとしては、表 2-5 の介護老人保健施設があげられた。この介護老人保健施設においては、デイルームにおいて利用者 140 人程度と職員が、電気や水道が止まった状態で避難生活をしてきた。日常的には不穏になったり、落ち着かず、徘徊する人が何名もいる状況ではあったが、非常事態を察知しているかのように、徘徊する人も不穏になる人もなく、とても落ち着いており、空気を読んで過ごしているかのような様子であったと報告された。また、夜間も落ち着いており、行動障害が目に見えて悪化するようなこともなかったということである（表 2-5（ツ））。

しかし、これについても、前述の発災時の対応と同様に、この介護老人保健施設では今回の被災時に、スタッフの配置を普段よりも手厚くすることが可能であり、利用者の周りにスタッフが多く居られたことで利用者が落ち着いていられたのかもしれないと報告されている（表 2-5（ト）（ナ））。また、表 2-5（テ）にもあるように、一般の避難所においては、そこに居ることのできない人も確かに存在したため、このことから支援者の存在の重要性が示されているといえよう。

2) 連携・協力した人・機関

各支援者からは、連携協力に関してはそれほど多くの報告はされず、それぞれの施設・機関が基本的には独力で乗り切ったということであった（表 2-5（ネ）、表 2-7（マ）、表 2-8（メ））。また、一度連携協力がなされた場合であっても、ある程度の期間が経過した後にそのような連携が再びとられなくなってしまうということが伺えた。このような連携協力の課題に関しては、表 2-3（コ）にあるように、平時からや、災害後ある程度の期間をおいた後においても、地域におけるネットワーク作りが必要であるということがわかる。そのような連携がなされてはじめて、有事の際により自然な形で迅速な連携協力がなされると考えられる。

また、表 2-4（セ）（ソ）、表 2-5（ヌ）、表 2-6（ハ）（ヒ）、表 2-8（ム）（モ）にあるように、多くのインタビュー対象者から、各所属機関・施設と市役所の連絡や連携があったことが示された。それに加えて、松村（2012）や表 2-6（ヘ）では、避難所における市職員や、避難所となった学校の教職員の役割の大きさが示されており、公務員の存在の重要性が再確認された。一方で、表 2-3（キ）、表 2-5（ニ）にあるように、災害時に民間施設・期間が、役所のどの窓口と連携・連絡をとるか事前に決まっていたわけではないということであった。前述した平時における、地域のネットワーク作りの中には、官民の連絡系統の確立、確認をしておく必要もあると考えられる。Wang et al.（2013）でも、2008 年の台湾における台風災害の際、政策立案者やソーシャルワーカー、コミュニティのリーダーなどに対して、インタビュー調査を行い、このような公共部門と民間部門との間のパートナーシップビルディングが、コミュニティの復旧に重要であるということが示されている。

3) 福祉避難所について

インタビュー対象者ほぼ全員から福祉避難所の必要性が報告された。しかし、今回の対象地域においてもそうであったように、予定されていた施設が災害時に損壊し、福祉避難所を開けないという可能性も十分に考えられる。このような教訓を活かして、代替の計画を可能であれば複数用意しておくことが重要であろう。また、建物、ハードとしての福祉避難所の意義と同様、表 2-3 (エ) (ク)、表 2-4 (シ) (ス)、表 2-5 (ナ) という多くの報告のように、ソフトの面で障害に対する理解のある支援者や専門的な人材を、一人でも多く一般の避難所などにも速やかに配置できるような体制作りや、人材の育成、地域住民への啓発活動がさらに今後必要になると考えられる。想定外の事象が頻発する災害に対しては、このように、ハード面においても複数の対応策を置き、さらにそれがうまくいかない場合にも、その上にソフト面の対策を講じておくといった異なる次元での複数の備えが必要であろう。

4) 被災時マニュアルについて

被災時のマニュアルについては、参照したマニュアルはなかったという回答や、役に立たなかった、マニュアルそのままでは対応できなかったといった報告がほとんどであった。また、表 2-6 (フ) のように、情報が入らずいつ終息するか予想もできない状況や、いろいろな憶測も飛び交うような状況において、平時において作成されたマニュアルの通りに動くことは難しいとも考えられる。

このことについて、表 2-4 (タ) のような感想でも述べられたが、今回対象とした地域は比較的災害の少ない地域であった。そのため、東日本大震災規模の災害についてはマニュアルで考慮されておらず、想定を大きく上回る災害の結果、マニュアルに基づく対応が通用しなかったと考えられる。また、対象とする災害を大雨や地震としていたという機関もあり、津波という想定していない災害があったことも影響していると考えられた。

ゆえに今回のインタビュー結果から災害時のマニュアルが不要であると結論付けることはできない。今後は、東日本大震災を大きく上回る被害が予想される南海トラフ地震（日本経済新聞, 2013b）などに対して、表 2-5 (ヤ) にもあるように、まずは今回の東日本大震災と同じ規模の震災があることを想定し、今回の教訓を活かしたマニュアル作成が最低限の目標となり、加えて、今後予想される災害に対しての不足部分を、優先度の高い順にマニュアル化していくことが必要であると考えられる。

5) 今後の課題

特に精神障害者、発達障害者の避難所での様子やその支援については、今回のインタビュー調査では十分に聞き取ることができなかった。今後は、より大きな避難所において支援を行った支援者へのインタビューや、精神科の病院における災害時の状況、対応についてのインタビューが必要である。

また、今回の報告の時点では、在宅で生活する高齢者や障害児・者についての状況やその対応についても多くを聞きとることはできなかった。立木（2013）にもあるように、地域在住の高齢者や障害児・者を支える取り組みの必要性は高いため、今後の課題となる。

E. 結論

本研究では、避難時に特別な配慮を要する要援護者（特に知的障害者、精神障害者、発達障害者）の災害時の状況や、災害時における支援の内容を、支援者への個別のインタビュー調査により時系列で調査し、以下のような結論を得た。

発災直後の特別な配慮を要する要援護者の様子としては、パニックや思いもよらない行動は現れなかったということであった。これについては、要援護者への理解のある支援者や、信頼関係のある支援者の存在が大きかったと考えられた。また、要援護者の認知機能のプロフィールの違いが、災害時の行動に影響する可能性が考えられた。

震災後、避難所のような環境で生活を余儀なくされた介護老人保健施設において、認知症高齢者が昼夜を問わず落ち着いて、目立って行動障害が増えることもなく生活できていたことがわかった。これについても、十分な職員配置が可能であったためではないかということが報告され、信頼関係のある支援者や専門職の存在の重要性があげられた。

機関・施設間での連携協力は発災直後においては少なく、基本的にそれぞれの機関・施設が独力で乗り切ったという報告が多かった。また、今回の震災時の各機関におけるマニュアルや、福祉避難所についての課題が多く報告された。

研究 3 災害時要援護者の支援に関するガイドライン、マニュアルについての資料分析

野口 代（日本社会事業大学社会事業研究所）・藤岡孝志（日本社会事業大学社会事業研究所）

○研究要旨

本研究は、災害時要援護者の中でも、特に避難時に配慮を要すると考えられる知的障害者、精神障害者、発達障害者への支援に焦点を当て、既存の災害時要援護者に対する避難支援や避難所のガイドライン、マニュアルを整理することを目的とした。対象資料は、一定の基準で抽出した国、都道府県、政令指定都市、市町村が作成した要援護者支援に関するガイドライン、マニュアル、及び福祉避難所に関するガイドライン、マニュアルの合計 18 件とした。それぞれについて、「知的障害」、「精神障害」、「発達障害」、「認知症」、「自閉症」、「統合失調症」という用語について、記載箇所、及び記載内容を整理した。その結果、既存の災害時要援護者に対する避難支援や避難所のガイドライン、マニュアルの中に、「知的障害」、「精神障害」、「発達障害」、「認知症」、「自閉症」、「統合失調症」という用語が記載されている箇所は全体的に少なく、その対応や支援について記載されている箇所はさらに少ないことがわかった。また、記載内容についてもそれぞれのガイドライン、マニュアルによるばらつきが大きかった。障害種別の避難時の状況やその対応について、より詳細な検討が今後なされ、それを踏まえた上でのマニュアル作成が重要と考えられる。

A.研究目的

本研究は、災害時要援護者の中でも、特に避難時に配慮を要すると考えられる知的障害者、精神障害者、発達障害者への支援に焦点を当て、既存の災害時要援護者に対する避難支援や避難所のガイドライン、マニュアルを整理することで、今後の課題を明らかにすることを目的とした。

B.研究方法

1) 対象資料

本研究の対象資料としては、2013年12月現在インターネット上に公開されている要援護者支援に関するガイドライン、マニュアル、及び福祉避難所に関するガイドライン、マニュアルとした。それぞれについて、国によるガイドライン、マニュアルと、基本的には東日本大震災後に作成された都道府県のガイドライン、マニュアル、また東日本大震災後に作成された東北地方の政令指定都市、市町村のガイドライン、マニュアルを対象とした。具体的には、以下に記したガイドライン、マニュアルを抽出し、分析対象とした。

(1) 要援護者支援に関するガイドライン、マニュアル

国によるガイドラインとして、内閣府（防災担当）による「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（本文）」を分析対象とした。

また、都道府県のガイドライン、マニュアルとしては、東日本大震災後に作成された兵庫県の「災害時要援護者支援指針」、「災害時要援護者支援ガイドブック」、宮城県の「避難行動要支援者等に対する支援ガイドライン」、東京都福祉保健局の「災害時要援護者への災害対策推進のための指針（区市町村向け）」、「東京都における障害者団体調査の結果」、「災害時要援護者防災行動マニュアル作成のための指針（区市町村向け）」を分析対象とした。

政令指定都市のガイドライン、マニュアルとしては、東北地方の中で東日本大震災後に作成された仙台市の「災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）」、「災害時要援護者支援の進め方災害時要援護者支援資料集（第2号）」、「地域で備える災害時要援護者支援の手引き」を分析対象とした。市町村のガイドライン、マニュアルとしては、東北地方の中で東日本大震災後に作成された奥州市の「災害時要援護者避難支援計画」を分析対象とした。

分析対象とした要援護者支援に関するガイドライン、マニュアルの一覧を表3-1に示した。

表 3-1 分析対象とした要援護者支援に関するガイドライン、マニュアル

作成年	作成者	ガイドライン、マニュアルの名称
平成18年	内閣府(防災担当)	災害時要援護者の避難支援ガイドライン
平成25年	内閣府(防災担当)	避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(本文)
平成25年	兵庫県	災害時要援護者支援指針
平成25年	兵庫県	災害時要援護者支援ガイドブック
平成25年	宮城県	宮城県避難行動要支援者等に対する支援ガイドライン
平成25年	東京都福祉保健局	災害時要援護者への災害対策推進のための指針(区市町村向け)
平成25年	東京都福祉保健局	災害時要援護者防災行動マニュアル作成のための指針(区市町村向け)
平成24年	仙台市	災害時要援護者避難支援プラン(全体計画)
平成25年	仙台市	災害時要援護者支援の進め方 災害時要援護者支援資料集(第2号)
平成20年	仙台市	地域で備える災害時要援護者支援の手引き
平成24年	奥州市	災害時要援護者避難支援計画

(2) 福祉避難所に関するガイドライン、マニュアル

国のガイドラインとして、内閣府(防災担当)による「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」、厚生労働省の「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を分析対象とした。

また、上記の要援護者支援のガイドライン、マニュアルで対象とした都道府県、政令指定都市、市町村の中で、福祉避難所に関するガイドライン、マニュアルを別に作成している場合に、そのガイドライン、マニュアルを分析対象とした。具体的には、兵庫県の「避難所管理運営指針」、東京都福祉保健局の「避難所管理運営の指針(区市町村向け)」、仙台市の「避難所運営マニュアル(事前準備解説編)」、「避難所運営マニュアル-マニュアルシート集」、「避難所運営マニュアル(活動編)」を分析対象とした。

分析対象とした福祉避難所に関するガイドライン、マニュアルの一覧を表 3-2 に示した。

表 3-2 分析対象とした福祉避難所に関するガイドライン、マニュアル

作成年	作成者	ガイドライン、マニュアルの名称
平成25年	内閣府(防災担当)	避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針
平成20年	厚生労働省	福祉避難所設置・運営に関するガイドライン
平成25年	兵庫県	避難所管理運営指針
平成25年	東京都福祉保健局	避難所管理運営の指針(区市町村向け)
平成25年	仙台市	避難所運営マニュアル(事前準備解説編)
平成25年	仙台市	避難所運営マニュアル マニュアルシート集
平成25年	仙台市	避難所運営マニュアル(活動編)

2) 分析方法

対象としたガイドライン及びマニュアルにおいて、「知的障害」、「精神障害」、「発達障害」、「認知症」、「自閉症」、「統合失調症」という用語について、それぞれの記載箇所、及び記述内容を整理した。

C.研究結果

表 3-3 は、要援護者支援に関するガイドライン、マニュアルにおいて、「知的障害」、「精神障害」、「発達障害」、「認知症」、「自閉症」、「統合失調症」という用語について、それぞれの記載箇所、及び記述内容の整理を行った結果である。

また、表 3-4 は福祉避難所に関するガイドライン、マニュアルにおいて、「知的障害」、「精神障害」、「発達障害」、「認知症」、「自閉症」、「統合失調症」という用語について、それぞれの記載箇所、及び記述内容の整理を行った結果である。

なお表中の網掛け部分は、実際の災害時における要援護者への対応・配慮事項の記載があった箇所、つまり災害時要援護者に対する直接的な支援の内容が記載されていた箇所である。

表 3-3 要援護者支援に関するガイドライン、マニュアルの結果

作成者	作成年	ガイドライン、マニュアルの名称	知的障害	精神障害	発達障害	認知症	自閉症	統合失調症
内閣府 (防災担当)	2006	災害時要援護者の 避難支援ガイドライン	p2 はじめに 「災害時要援護者」とは	p17 課題5 関係機関等との 連携 5-1 災害時における福 祉サービスの継続 (BCP) (1) 福祉サービス提供者 等との連携	なし	なし	なし	なし
			p7 (1) 対象者の考え方 <対象者の考え方(範 囲)の例>	—	—	—	—	—
			p17 課題5 関係機関等との 連携 5-1 災害時における福 祉サービスの継続 (BCP) (1) 福祉サービス提供者 等との連携	—	—	—	—	—
内閣府 (防災担当)	2013	避難行動要支援者の 避難行動支援に 関する取組指針(本文)	p17 避難行動要支援者の範 囲	なし	なし	p21 避難支援等関係者への 事前の名簿情報の提供	なし	なし
兵庫県	2013	災害時要援護者 支援指針	p2 災害時要援護者とは (1) 支援の対象者	p2 災害時要援護者とは (1) 支援の対象者	p25 (5) 人材の育成	p2 災害時要援護者とは (2) 支援の対象者	なし	なし
			p10 1. 避難行動要支援者名 簿の整備 (1) 基本的な考え方 【内閣府「災害時要援 護者の避難支援ガイド ライン」における避難行 動要支援者の例示】	p10 1. 避難行動要支援者名 簿の整備 (1) 基本的な考え方 【内閣府「災害時要援 護者の避難支援ガイド ライン」における避難行 動要支援者の例示】	p46 (5) 避難所における介護 サービスの利用 【対象者別の配慮事項 (例)】	p33 (3) 社会福祉施設等の事 業継続体制の構築促進 【社会福祉施設等に求 められる対策(例)】	—	—
			p10 1. 避難行動要支援者名 簿の整備 (1) 基本的な考え方 【豊岡市の例】 避難行動要援護者	p11 1. 避難行動要支援者名 簿の整備 【豊岡市の例】 避難行動要援護者	—	p46 (5) 避難所における介護 サービスの利用 【対象者別の配慮事項 (例)】 高齢者	—	—
			p11 (2) 市町内部組織にお ける名簿作成 【市町が有する災害時 要援護者関係情報(例)】 担当部門 福祉担当	p11 (3) 市町内部組織にお ける名簿作成 【市町が有する災害時 要援護者関係情報(例)】 担当部門 福祉担当	—	—	—	—
			p16 2. 避難行動要支援者名 簿の共有 (2) 個人情報保護との関 係 【災害時に本人の同意 なしで外部に名簿を提 供した例】	p32 (3) 福祉避難所の指定 【県内における福祉 避難所の例】 ○十日市市	—	—	—	—
			p24 ③ 情報伝達体制 の整備 多言語による情報提 供体制	p37 【災害時要援護者 への情報提供の際の配 慮事項(例)】	—	—	—	—
			p32 福祉避難所の指定 【県内における福祉 避難所の例】 ○十日市市	p39 【救助・避難支援時の配 慮事項(例)】	—	—	—	—
			p37 (2) 情報提供の方法 【災害時要援護者への 情報提供の際の配慮事 項(例)】	p44 3. 専門家による支援 (4) こころのケアの実 施 【災害派遣精神医療 チーム(DPAT)】	—	—	—	—
			p39 【救助・避難支援時の配 慮事項(例)】	p46 (5) 避難所における介護 サービスの利用 【対象者別の配慮事項 (例)】	—	—	—	—
			p46 (5) 避難所における介護 サービスの利用 【対象者別の配慮事項 (例)】	—	—	—	—	—
兵庫県	2013	災害時要援護者 支援ガイドブック	なし	なし	なし	なし	なし	なし

表 3-3 要援護者支援に関するガイドライン、マニュアルの結果（続き）

作成者	作成年	ガイドライン、マニュアル の名称	知的障害	精神障害	発達障害	認知症	自閉症	統合失調症
宮城県	2013	宮城県避難行動 要支援者等に対する 支援ガイドライン	p6 具体的な避難行動要支援者	～はじめに～	p6 具体的な避難行動要支援者	p6 具体的な避難行動要支援者	p42 避難行動要支援者の避難誘導時の留意点	なし
			p10 (2) 避難行動要支援者 名簿の作成 【自ら避難することが困難な者についてのA市の例】	p6 具体的な避難行動要支援者	p42 避難行動要支援者の避難誘導時の留意点	p27 (2) 避難施設等の整備	—	—
			p6 具体的な避難行動要支援者	p10 (2) 避難行動要支援者 名簿の作成 ① 避難行動要支援者の 範囲	p47 第4章 避難所における 対策について 要配慮者への配慮	p39 1. 避難行動要支援者への 具体的配慮	—	—
			p41 (2) 避難行動要支援者の 避難誘導時の留意点	p41 (2) 避難行動要支援者の 避難誘導時の留意点	p51 災害(震災)関連死の防止	p40 (2) 避難行動要支援者の 避難誘導時の留意点	—	—
			p46 第4章 避難所における 対策について 2. 要配慮者への配慮	p47 第4章 避難所における 対策について 2. 要配慮者への配慮	—	p45 第4章 避難所における 対策について 2. 要配慮者への配慮	—	—
東京都 福祉保健局	2013	災害時要援護者への 災害対策推進のための 指針(区市町村向け)	p14 2. 災害時要援護者の所在の把握 周知方法(例)	p5 災害時要援護者の主な 特徴	なし	p3 2. 本書の対象者	なし	なし
			p21 アンケートの回答	p13 2. 災害時要援護者の所在の把握 行政内部で把握している 情報の種類	—	p4 災害時要援護者の主な 特徴	—	—
			p21 アンケートの回答	p20 情報伝達手段の整備 対象者別対応例	—	p20 情報伝達手段の整備 対象者別対応例	—	—
			p5 災害時要援護者の特徴	p37 救助・避難の際の留意 事項	—	p46 徘徊の症状のある認知 症の人については、行方 不明にならないように避難 所の周りの人にも声を かけてもらうよう依頼する	—	—
			p13 災害時要援護者の所在の把握 行政内部で把握している 情報の種類	p60 施設・在宅サービスの展開 対象者別対応例	—	—	—	—
			p19 情報伝達手段の整備 ソフト面の整備	—	—	—	—	—
			p20 情報伝達手段の整備 対象者別対応例	—	—	—	—	—
			p37 救助避難の際の注意事項	—	—	—	—	—
			p47 発災数日後からの対策 避難所・在宅生活支援 の実施 対象者別対応例	—	—	—	—	—
			p60 住宅の復興 施設・在宅サービスの展開 対象者別対応例	—	—	—	—	—

表 3-3 要援護者支援に関するガイドライン、マニュアルの結果（続き）

作成者	作成年	ガイドライン、マニュアル の名称	知的障害	精神障害	発達障害	認知症	自閉症	統合失調症
東京都 福祉保健局	2013	災害時要援護者 防災行動マニュアル 作成のための指針 (区市町村向け)	p18 災害についての話し合い	p22 災害についての話し合い	なし	p64 避難所で生活していく ために	なし	なし
			p22 災害についての話し合い	p31 非常持出用品と備蓄品 の用意	—	—	—	—
			p26 身のまわりの安全点検と 対策	p39 防災手帳・ヘルプカード 対策	—	—	—	—
			p31 非常持出用品と備蓄品 の用意	p67 避難所で生活していく ために	—	—	—	—
			p38 防災手帳・ヘルプカード	—	—	—	—	—
			p43 防災訓練への参加	—	—	—	—	—
			p56 外出しているとき	—	—	—	—	—
			p67 避難所で生活していく ために	—	—	—	—	—
仙台市	2012	災害時要援護者 避難支援プラン (全体計画)	p5 災害時要援護者の定義	p5 災害時要援護者の定義	p5 災害時要援護者の定義	p17 参考資料 災害時要援護者の特徴 およびニーズ(例)	なし	なし
			p17 参考資料 災害時要援護者の特徴 およびニーズ(例)	p17 参考資料 災害時要援護者の特徴 およびニーズ(例)	—	—	—	—
仙台市	2013	災害時要援護者支援の 進め方 災害時要援護者支援 資料集(第2号)	目次	目次	目次	なし	p17 障害の理解5	p19 障害の理解7
			p17 障害の理解5	p19 障害の理解7	p17 障害の理解	—	p18 障害の理解6	p19 障害の理解7
			p18 障害の理解6	—	p18 障害の理解6	—	p18 障害の理解6	—
仙台市	2008	地域で備える災害時 要援護者支援の手引き	なし	なし	なし	なし	なし	なし
奥州市	2012	災害時要援護者 避難支援計画	なし	なし	なし	なし	なし	なし

表 3-4 福祉避難所に関するガイドライン、マニュアルの結果

作成者	作成年	ガイドライン、マニュアルの名称	知的障害	精神障害	発達障害	認知症	自閉症	統合失調症
内閣府 (防災担当)	2013	避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針	p21 (3) 要配慮者等への情報提供	p21 (3) 要配慮者等への情報提供	p21 (3) 要配慮者等への情報提供	p21 (3) 要配慮者等への情報提供	なし	なし
			—	—	p17 避難所の運営主体運営責任者の役割	—	—	—
厚生労働省	2008	福祉避難所設置・運営に関するガイドライン	p6 1 福祉避難所の対象となる者の把握 福祉避難所の対象となる者の概数の把握	p6 1 福祉避難所の対象となる者の把握 福祉避難所の対象となる者の概数の把握	なし	なし	なし	なし
			p8 1.2 福祉避難所の対象となる者の現況等の把握	p8 1.2 福祉避難所の対象となる者の現況等の把握	—	—	—	—
			p24 7.2 福祉避難所の運営体制の事前整備 地域における身近な福祉避難所の運営体制の事前整備	—	—	—	—	—
兵庫県	2013	避難所管理運営指針	p49 (4) 要員や資機材の確保 《県及び市町の災害時要援護者への支援方針》	p47 2-6 災害時要援護者への対応 (3) 災害時要援護者の状況に応じた受け入れ	なし	p48 (4) 要員や資機材の確保 《県及び市町の災害時要援護者への支援方針》	なし	なし
			p51 《災害時要援護者の持ち出し品の例》	p48 (4) 要員や資機材の確保 《県及び市町の災害時要援護者への支援方針》	—	p51 《災害時要援護者の持ち出し品の例》	—	—
			p75 3 福祉避難所の受入対象者	p49 (4) 要員や資機材の確保 《県及び市町の災害時要援護者への支援方針》	—	—	—	—
			p76 事前対策の指針 4-1 福祉避難所への受入対象者の把握	p51 《災害時要援護者の持ち出し品の例》	—	—	—	—
			p81 4-8 人材の確保	p75 3 福祉避難所の受入対象者	—	—	—	—
			p82 4-11 福祉避難所の運営体制の事前整備	p76 4 事前対策の指針 4-1 福祉避難所への受入対象者の把握	—	—	—	—
			p84 5-3 福祉避難所の避難者名簿等の作成・管理	—	—	—	—	—
			p85 5-4 他の機関等と連携した福祉サービス等の提供	—	—	—	—	—

表 3-4 福祉避難所に関するガイドライン、マニュアルの結果（続き）

作成者	作成年	ガイドライン、マニュアルの名称	知的障害	精神障害	発達障害	認知症	自閉症	統合失調症	
東京都 福祉保健局	2013	避難所管理運営の 指針(区市町村向け)	p32 参考資料1 災害時要援 護者の避難行動などの 特徴と配慮したい主な項 目	目次	なし	目次	なし	なし	
			—	p62 健康管理 (4)精神障害者、認知 症の人、アルコール依存 症者等への対応	—	p6 用語の定義 7 災害時要援護者	—	—	
			—	p32 参考資料1 災害時要援 護者の避難行動などの 特徴と配慮したい主な項 目	—	p22 3 環境確保 (1)避難所の区域設定 イ 災害時要援護者へ の配慮	—	—	
			—	—	—	p62 健康管理 (4)精神障害者、認知 症の人、アルコール依存 症者等への対応	—	—	
			—	—	—	—	様式15 活動記録参考様式 健康 相談票 認知症等の有無	—	—
			—	—	—	—	p31 参考資料1 災害時要援護者の避難 行動などの特徴と配慮し たい主な項目	—	—
			—	—	—	—	—	—	—
仙台市	2013	避難所運営 マニュアル (事前準備解説編)	なし	なし	なし	なし	なし	なし	
仙台市	2013	避難所運営 マニュアル マニュアルシート集	なし	なし	なし	なし	なし	なし	
仙台市	2013	避難所運営 マニュアル(活動編)	なし	なし	なし	なし	なし	なし	

D.考察

1) ガイドライン、マニュアル中の記載数

「知的障害」、「精神障害」、「発達障害」、「認知症」、「自閉症」、「統合失調症」という用語の中で、最も多く記載されていたのは「知的障害」であり、次いで「精神障害」が多かった。また、「自閉症」「統合失調症」という用語は、ほとんどのガイドライン、マニュアルに記載がなかった。

1つのガイドラインやマニュアルに「知的障害」という用語が記載されている箇所は、最も多かった兵庫県の災害時要援護者支援指針（全50ページ）で10か所ほどであった。全体として、既存の災害時要援護者に対する避難支援や避難所のガイドライン、マニュアルの中に、「知的障害」、「精神障害」、「発達障害」、「認知症」、「自閉症」、「統合失調症」という用語の記載されている箇所は少なかった。この傾向については、研究1における文献のレビューにおける結果、対象とする要援護者を具体的に絞った研究が少なかったことと同様であることがうかがえた。また、全くこれらの用語の記載のないガイドラインやマニュアルもあり、記載数のばらつきもガイドラインやマニュアルごとに大きいことがわかった。そして、より個別的に「認知症」、「自閉症」、「統合失調症」について記載してある箇所は、「知的障害」、「精神障害」、「発達障害」という用語に比べるとさらに少ないことがわかった。

2) ガイドライン、マニュアル中の記載内容

ガイドラインやマニュアルの中での具体的な記載内容としては、災害時要援護者の定義やどのような人がこれにあてはまるかという説明、要援護者の名簿の作成や所在把握、避難時の対応・配慮事項、障害の特徴、災害への備え、支援の専門職についての内容が多かった。表中の網掛け部分が、実際の災害時における対応・配慮事項が記載されている箇所であるが、このような直接的な支援や配慮についての内容の記載がないガイドライン、マニュアルとなると、その数はさらに増えた。また、記載数と同様に、記載内容についてもそれぞれのガイドライン、マニュアルでばらつきが大きかった。

このことについては、研究2において災害時要援護者への支援を行った支援者への個別のインタビュー調査の結果、発災直後の特別な配慮を要する要援護者の様子として、パニックや思いもよらない行動が現れなかったということなど、既存のガイドラインやマニュアルと一致しない部分もあった。このようなことから、ガイドラインやマニュアルの作成時の記載が難しいということも考えられる。また研究2では、支援者や専門職の存在の大きさも示唆されており、このことも含めて、やはり、障害種別の避難時の状況やその対応については、より詳細な検討が今後なされる必要があると考えられる。

3) 今後の課題

本研究では、国や、東日本大震災以後に作成された都道府県、また東北地方の政令指定都市、市町村のガイドライン、マニュアルについて整理を行った。災害時における市町村の役