

災害時要配慮者等に関する文献調査

研究分担者 原岡 智子（活水女子大学看護学部 准教授）

研究要旨：

東日本大震災後、防災政策の際、特に配慮が必要となる者は災害時要配慮者（以下、要配慮者と記す）と定義された。本研究は、先行研究から、要配慮者に関する対象の範囲や平常時の対応体制、実際の対応状況、情報共有体制の現状について明らかにすることを目的とした。要配慮者の範囲は、高齢者や障害者等各自自治体が共通している対象者とその他各自自治体が認めている対象者も追加されており、自治体によって違いがあった。整備していた対応体制としては、食糧の備蓄等や福祉避難所の開設に対し平常時の対応が不十分であることが述べられていた。また、実際の災害時の対応状況については、福祉避難所に指定され開設した経過と特徴について述べられていた。情報共有体制の現状については、情報システムについて報告されていた。福祉避難所に関して、関係者が協働で具体的な防災計画を策定しそれに基づく訓練が必要である。

A. 背景と目的

平成 17 年防災白書で、国は、建物の耐震化等の予防・減災、防災訓練等の事前準備、災害直後の救急・救援等の災害応急対応、復旧・復興から構成される防災サイクルのあらゆる局面において関係機関が連携して行う「総合的な防災政策」の推進が重要であることを示している¹⁾。

その防災政策の際、特に配慮が必要となるのが「災害時要配慮者」（以下、要配慮者）である。要配慮者は、過去の災害、特に東日本大震災において高齢者や障害者などの被害者が多かったことから、2013 年 6 月の災害対策基本法の一部改正により「災害時要援護者」に代わり改められて定義された。要配慮者は高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者と定義されている（災害対策基本法改正法第 8 条 2 項 15 号）²⁾ が、具体的な対象者について国の明確な規定はないことから、各自自治体により異なると推測される。

そこで、本研究は、要配慮者に対する防災政策の実施のために、自治体が示す要配慮者の範囲と先行文献に防災サイクルにおける要配慮者への対応の現状を把握し、その課題することを目的とする。特に、防災サイクルにおける要配慮者への対応の現状については、防災サイクルの事前準備や救急応急対応を中心に災害発生直後の行政機能が十分に機能していない時期において、要配慮者に対して支援を行った行政機関や福祉避難所等が整備していた対応体制、実際の災害時の対応状況、情報共有体制の現状等について検討する。

B. 研究方法

要配慮者の対象者については、都と県、政令指定都市の Web 上において検索する。文献収集は、国立情報学研究所論文情報ナビゲータ（CiNii）と医学中央雑誌 Web 版、Google Scholar をデータベースとして、「要配慮者」×「災害」のキーワードを基本に、「行政」、「支援」、「体

制」、「避難」、「情報」を追加して検索した。そして、重複する文献を除き、今回の研究の目的に合致する文献を抽出し分析対象とした。なお、出版年は災害対策基本法の一部改正で要配慮者と改められた2016年以降の文献で、個人情報やプライバシーの保護を厳守した文献と限定した。

C. 研究結果と考察

1. 自治体における要配慮者の範囲

災害対策基本法の一部改正による要配慮者の定義をもとに、各自治体で要配慮の具体例、主な症状などを決めている。自治体の要配慮者に関する支援ガイドやマニュアル、計画などにおいて、共通している要配慮者の対象者は、高齢者、乳幼児、妊産婦、肢体不自由者、視覚障害者、聴覚障害者、知的障害者、精神障害者、内部障害者、外国人であった。さらに、高次脳機能障害者、妊産婦（概ね妊娠後期）のうち昼間単身者（親との同居世帯等は除く）、共働き又は一人親家庭等の若年児童などを対象者としている自治体もあった。³⁾⁴⁾⁵⁾⁶⁾⁷⁾⁸⁾（表1）

要配慮者は、防災政策において特に配慮を要するものとされていることから、地域にどのような人が何人くらい住んでいるのなど住民の特性を把握して要配慮者の範囲を決めていく必要があると考える。そのためには、自治体の中の危機管理や防災対策関係の部署だけでなく、保健や福祉、国保など住民の特性がわかる関係部署と共に検討することが必要で、居住地や人数等も含めた具体的な把握につながると考える

2. 整備していた対応体制

国は、災害時に備えて職員が迅速・的確な対応スキルを身につける手法として訓練の実施を推奨している。訓練の効果について、首藤らは、3時間半程度の「状

況付与型」の図上訓練を日本全国83市町村にて行い、災害発生直後の災害対策本部における職員の防災対応スキル向上を図る上で有効であったと述べている⁹⁾。

「状況付与型」の図上訓練の際、参加職員は被災地や被災者の状況をイメージしながら訓練を実施している可能性が極めて高いと思われ、防災対応スキル向上だけでなく、危機意識も高くなると考えられる。

食事・栄養に関する災害時要配慮者への支援体制について、上田らは東日本大震災から2年半後の全国の都道府県、保健所設置市および特別区、市町村の自治体に対して、調査を行った。その結果、緊急時の連絡先や受け入れ先の確保、特殊食品の備蓄など家庭における災害時の備えについて指導や助言を行っている自治体の割合は、高齢者と身体・知的・精神障害者は2割で、乳幼児、特定疾患患者、妊産婦は1割であったこと¹⁰⁾、特殊食品については、備蓄計画に盛り込んでいる自治体は33.7%であった¹¹⁾と報告している。また、上田らは特殊食品の需要状況を把握するシステムの作成と入手方法の検討をしている割合は、地域防災計画の策定に行政栄養士が関わっている自治体は、関わっていない自治体に比べて有意に高かった¹⁰⁾と述べている。

東日本大震災時、発災直後から食糧や飲料水をはじめとする物資が不足し、栄養の偏りが問題となったことなど過去の災害の教訓を生かして、自治体は住民に対する防災対策をおこなうことが必要と考える。さらに、行政栄養士だけでなく、保健・医療・福祉の専門家が地域防災計画策定に関わることで、栄養だけでなく、さまざまな点において実践的で効果的な計画が策定できると考える。

福祉避難所については、厚生労働省の調査によれば、全国で福祉避難所を指定

している自治体は、平成 26 年 10 月 1 日現在 45%であった¹²⁾。また、金井らは、2016 年の四国 4 県における福祉避難所の運営等に関する実態調査を実施した結果、施設設備や要配慮者要の備蓄が「できている」と回答した施設が 6 割以上あったが、運営機能や医療機関等との連携、要配慮者への支援方法が「できていない」と回答した施設が 8 割近くあったことを明らかにし、多くの福祉避難所が開設できない恐れがあることが判明された¹³⁾と福祉避難所の整備状況について指摘している。

よって、要配慮者に応じた避難生活のためには、平常時に福祉避難所の開設から運営、避難者の移動や対応などに関し、自治体と関係者が協働・連携し訓練をしておくことが重要であると考えられる。

3. 実際の災害時の対応状況

平成 24 年広島土砂災害、平成 27 年関東・東北豪雨、平成 28 年熊本地震の災害における災害発生後の対応状況がほとんどであった。

岡田らは、2014 年に発生した広島土砂災害で福祉的対応をとった福祉避難所等の開設状況について、行政が福祉避難所協定を結んでいる施設に福祉事務所を開設することを要請したケース、事前に協定を結んでいたが当初行政から開設の依頼がなく要配慮者を移送したケアマネジャーが行政に掛け合って福祉避難所が実現されたケース、事前に協定を結んでおらず行政に要配慮者の受入を申し出た施設が福祉避難所として追認されるケース、近隣の福祉施設や民間の事業所から任意受入の申し出がなされ自主的に避難者の避難生活場所を提供したケースがあった¹⁴⁾と報告している。

福祉避難所の状況として、福祉施設を利用した場合、公共施設を利用した場合

特別支援学校を利用した場合の状況が報告されている。福祉避難所を開設した福祉施設について上田らは、受入可能人数が決められていて空き部屋やベッドがほとんどなかった¹⁰⁾と述べている。避難者の入所を取り扱っていない公共施設の福祉避難所の開設と運営の状況の特徴について菅原らは、公共施設であったことから住民へ施設を開放したこと、施設収容スペースが確保でき発電機や断水中でもトイレが使えたこと、食料や風呂サービスなど近隣の資源を活用できていたこと、収容可能な要配慮者の限界を認識して過剰な受け入れを行わなかったことなど¹⁵⁾を報告している。特別支援学校における福祉避難所の状況について菅原らは、特別支援学校の特徴的な施設の造りや、障害に関する専門知識・技術を有した教職員体制があることから、要配慮者の避難生活の場として優位性がある¹⁶⁾と述べている。

避難所の避難者の受入時期と受入期間について、岡田らは、受入時期は、外見上の必要性から判断されがちであり、重度の要介護高齢者や身体障害者が優先され、受入期間は、対処後の行き先の確保や症状の重度化に関係が深い¹⁴⁾と述べている。

避難者が福祉避難所への移動について、多くの福祉避難所設置・運営マニュアルにおいて、要配慮者が一旦、一次避難所へ避難した後に、保健師によって必要と判断された場合にのみ福祉避難所へ移送される手順が示されている。岡田らは、実際広島土砂災害では、日頃からデイサービスや在宅介護を受けている高齢者は、施設からケアマネジャー主導により、自宅から直接福祉避難所へ移動した¹⁴⁾と報告している。

災害発災後の在宅高齢者についても、平成 27 年常総市鬼怒川水害対応に関す

る検証報告書において、災害時要援護者対策計画が作成されていなかったことや避難所開設・運営に保健福祉部の人的リソースが割かれたことなどにより、在宅高齢者支援等が手薄となった¹⁷⁾と報告されている。

自治体は、平常時から避難形態に関わらず要配慮者に対する具体的な支援計画を策定し訓練等を実施しておく必要がある。また、平常時の地域の特性と要配慮者の生活や心身の状況を基に、災害の規模や被災地の状況を想定し、避難発生後に福祉避難所となりえる施設等の開拓と確保について検討しておく必要があると考える。さらに福祉避難所として適切と判断した施設に対し、施設の関係者や保健医療福祉の関係者等とともに要配慮者の具体的な受け入れから運営、対応までを検討・協議し、福祉避難所の確保に努めることが重要であると考えます。

4. 情報共有体制の現状

難病の方の個人の情報について、西澤は、難病、特に在宅の神経難病を対象とした個別の災害時支援計画の策定について、個人情報保護への誤解、各自治体の情報共有の不備、当事者の問題意識などにより、計画策定が依然として進んでいない¹⁸⁾と述べている。

地域の情報について、楊らは、横浜市（政令市）全域を対象にマクロ的な視点から人口分布と災害ハザードの関係を整理し、要配慮者種類ごとの全体状況を把握したことから、昼間人口の推計なども行い詳細な曝露人口分布の把握が必要である¹⁹⁾と述べている。（図1）

災害時の情報に関して、2つのシステムが報告されている。

1つは、被災地の支援活動の一環としてのeコミュニティ・プラットフォーム（以下、e コミマップという）である。

これは、情報の利活用と発信を支援するための情報基盤として防災科学技術研究所がオープンソースで開発してきたWebベースの情報システムで、インターネット上での文書や画像等の情報発信が容易に可能なCMSである。e コミグループウェアと、地図作成やマッシュアップ、地図情報共有が可能なWebベースのGIS(地理情報システム)であるe コミマップで構成される²⁰⁾。実際、李らは、関東・東北豪雨で被害を受けた被災地において、e コミマップを利用し、府省庁や自治体、研究機関等の様々な被災地支援の関係機関から出される情報の統合・共有を通じて、同市の災害対応や被災者支援を行う複数の組織間の連携による被害の軽減を図った²¹⁾と報告している。（図2）

1つは、避難所情報共有システムCOCOAである。これは各避難所における避難者数のリアルタイム把握、効率的な避難者名簿の作成による要配慮者の容易な把握などにより、時系列的な状況変化に応じた効率的な避難所運営を支援するシステムである。沼田らは、石巻市総合防災訓練において各避難所と災害対策本部の情報共有を支援し、効率的な避難所運営を実施することを目的としてCOCOAを用いた検証を行い、時系列的な状況変化に応じた効率的な避難所運営が実施できることが確認された²²⁾と報告している。

（図3）

災害発生直後から、要配慮者に応じた迅速な支援を行うためには、情報収集・分析・提供・共有をタイムリーかつ適切におこなう必要がある。そのためには、平常時に、要配慮者に該当する者の状態別に、個人情報やプライバシーに配慮した名簿作成や具体的な支援計画を策定しておくことが大切である。さらに、情報を可視化できるe コミマップやCOCOAと

災害時に活用できるように、訓練や演習を行ってことが重要であると考える。

E. 結論

災害時要配慮者と定義されたのが2013年であったことから、災害時要配慮者に関する文献は災害時要援護者に関する文献より少なかった。自治体におけるよう配慮者の範囲については各自治体で統一されたものではなかった。また、要配慮者に対して行政機関や福祉避難所等が整備していた対応体制として、地域防災計画策定への専門職の関わりや状況付与型の訓練が有効であったことや、福祉避難所開設の運営機能等が不十分であったことが述べられていた。災害時の対応状況としては、福祉避難所のいろいろな開設の仕方や受入時期と受入期間、福祉避難所となった施設の特徴、人的リソースの問題について述べられていた。情報共有体制の現状については、情報システムについて報告されていた。

F. 研究発表

1. 論文発表
特になし
2. 学会発表
特になし

G. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得
特になし
2. 実用新案登録
特になし
3. その他
特になし

文献

- 1) 内閣府. 平成 17 年版防災白書, 2005
<http://www.bousai.go.jp/kaigep/hakusho/h17/bousai2005/html/honmon/hm140106.htm>
(accessed 2019. 3. 1)
- 2) 内閣府. 平成 26 年版防災白書, 2014
https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/h26hakusho/zenbun/h1_07_01_06.html
(accessed 2019. 3. 1)
- 3) 東京都. 東京都防災ホームページ
<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/bousai/000027/1000303.html>
(accessed 2019. 3. 1)
- 4) 愛知県. 市町村のための災害時要配慮者支援体制構築マニュアル
<https://www.pref.aichi.jp/chiikifukushii/manual.pdf>
(accessed 2019. 3. 1)
- 5) 岐阜県. 災害時要配慮者支援マニュアル
https://www.pref.gifu.lg.jp/kodomo/iryo/saigai-iryo/11221/yoengosya.data/H29_youhairiyosha-manuaru.pdf (accessed 2019. 3. 1)
- 6) 京都府. 災害時要配慮者支援指針
<https://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/shishin.html>
(accessed 2019. 3. 1)
- 7) 千葉市. 千葉市災害時要配慮者支援計画
https://www.city.chiba.jp/somu/kiki_kanri/youengo_keikaku.html
(accessed 2019. 3. 1)
- 8) 岡山市. 要配慮者支援ガイド
https://www.city.okayama.jp/soumu/bousai/bousai_00166.html
(accessed 2019. 3. 1)
- 9) 首藤由紀, 田中達也, 田中諒介, 吉田佳絵, 村上遼. 近年の防災・減災対策におけるトピックス. 安全工学, 54(5), 354-361, 2015.
- 10) 上田由理佳, 須藤紀子, 笠岡(坪山)宜代, 山田佳奈実, 山村浩二, 下浦佳之. 災害時の栄養・食生活支援に対する自治体の準備状況に関

- する全国調査～行政栄養士の関わり，炊き出し，災害時要配慮者支援について～．栄養学雑誌，74(4)，106-116，2016.
- 11) 山田佳奈実，須藤紀子，笠岡(坪山)宜代，山村浩二，山下雅世，山本眞由美，下浦佳之，小松龍史．災害時の栄養・食生活支援に対する自治体の準備状況等に関する全国調査～地域防災計画と備蓄について～，日本栄養士会雑誌，58(7)，517-526，2015.
- 12) 内閣府．福祉避難所の運営等に関する実態調査結果報告書
http://www.bousai.go.jp/taisa_kuhinanjo/pdf/fukushi_kekkahoukoku_150331.pdf (accessed 2019. 3. 1)
- 13) 金井純子，中野晋，野々村敦子，宇野広司．四国4県における福祉避難所の運営等に関する実態調査．土木学会論文集F6，72(2)，145-150，2016.
- 14) 岡田尚子，大西一喜．2014 広島土砂災害における福祉避難所等の受け入れ状況と課題．地域安全学会論文集，28, 53-60，2016.
- 15) 菅原直子，大重育美，高橋清美．福祉避難所開設と運営の実態災害時における福祉避難所運営の学びから．日本看護学会論文集，看護管理(1347-8184)48，91-94，2016.
- 16) 菅原麻衣子，水村洋子，鈴木孝明．特別支援学校における避難所運営と環境整備の課題～県立特別支援学校2校市立小学校1校を事例として～．福祉のまちづくり研究，19(1)，18-21，2017.
- 17) 平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書-わがこととして災害に備えるために
http://www.city.joso.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/6/kensyou_houkokusyo.pdf (accessed 2019. 3. 1)
- 18) 西澤正豊．神経難病と災害医療．神経治療，33，307-310，2016.
- 19) 楊梓，稲垣景子，吉田聡，佐土原聡．災害時要配慮者居住地域の災害危険性に基づく地域特性分析．地域安全学会論文集，27，145-154，2015.
- 20) 防災科学技術研究所，e コミュニティ・プラットフォーム
<http://ecom-plat.jp> (accessed 2019. 3. 1)
- 21) 李泰榮，増田和順，水井良暢，佐野浩彬，半田信之．災害時の要配慮者の支援に必要な情報の利活用-平成27年関東・東北豪雨における茨木県常総市の事例-．防災科学技術研究所主要災害調査．51，93-100，2018.
- 22) 沼田宗純，高津諭，山内康英，中井佳絵，目黒公郎，伊藤哲朗，平松進，伊妻伸之，赤津善正，伊藤勝治，二上洋介，大関将広，土井祐司，田中朝子．石巻市総合防災訓練における避難所情報共有システム COCOA の検証．生産研究，68(6)，471-480，2016.

資料

表1 自治体による要配慮者の対象者

自治体	表記されている要配慮者
東京都	①高齢者 ②肢体不自由者 ③乳幼児 ④妊産婦 ⑤傷病者 ⑥視覚障害の方 ⑦聴覚障害の方 ⑧知的障害の方 ⑨児童 ⑩外国人 ⑪精神障害の方 ⑫内部障害の方 ⑬在宅人工呼吸器使用者 東京都防災ホームページ http://www.bousai.metro.tokyo.jp/bousai/000027/1000303.html
愛知県	①一人暮らし高齢者 ②寝たきり高齢者 ③認知症高齢者 ④視覚障害者 ⑤聴覚平衡障害・音声・言語障害者 ⑥盲ろう者 ⑦肢体不自由者 ⑧内部障害者・難病患者等 ⑨知的障害者 ⑩発達障害者 ⑪精神障害者 ⑫高次脳機能障害者 ⑬妊産婦 ⑭乳幼児 ⑮外国人 市町村のための災害時要配慮者支援体制構築マニュアル https://www.pref.aichi.jp/chiikifukushii/manual.pdf
岐阜県	(定義) 情報の受信・理解・判断・行動などの各段階でハンディキャップを有する者 (具体的) ①高齢者 ②身体障がい者 ③知的障がい者 ④精神障がい者 ⑤常時得熱な医療等を必要とする在宅療養者(人工透析を受けている者、難病等の者(医療機器等装着している者)、低肺機能者(酸素吸入が必要な者)) ⑥外国人 ⑦乳幼児(0～5歳児) ⑧妊産婦(概ね妊娠後期)のうち昼間単身者(親との同居世帯等は除く) ⑨共働き又は一人親家庭等の若年児童 災害時要配慮者支援マニュアル https://www.pref.gifu.lg.jp/kodomo/iryo/saigai-iryo/11221/yoengosya.data/H29_youhairiyosha-manyuaru.pdf
京都府	(主な症状) ①自分の身を察知できない ②危険を察知できる権利を受け取ることができない ③身の危険を察知できても救助者に伝えられない ④危険を知らせる情報を受け取っても対応行動ができない ⑤避難所生活で福祉的な支援が必要 (具体例) ①支援が必要な高齢者(ひとり暮らし高齢者、高齢者のみ世帯、ねたきり高齢者、認知症高齢者等) ②視覚障害者 ③聴覚障害者 ④手や足に障害がある人 ⑤内部障害者 ⑥知的障害者 ⑦精神障害者 ⑧発達障害者 ⑨難病者・希少難病者 ⑩妊産婦・乳幼児 ⑪日本語の理解が十分でない外国人 ⑫支援が必要なけが人 災害時要配慮者支援指針 https://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/shishin.html
千葉市	①高齢者 ②聴覚平衡障害 ③聴覚・言語障害者 ④肢体不自由者 ⑤内部障害者 ⑥知的障害者 ⑦発達障害者 ⑧精神障害者 ⑨難病障害者 ⑩乳幼児 ⑪妊産婦 ⑫外国人等 ⑬災害時負傷者 ⑭災害孤児等 ⑮地理に不案内な旅行者等

	千葉市災害時要配慮者支援計画 https://www.city.chiba.jp/somu/kikikanri/youengo_keikaku.html
岡山市	①手足の不自由な人 ②目の不自由な人 ③耳の不自由な人 ④音声・言語障害の人 ⑤内臓機能に障害のある人 ⑥知的障害の人・発達障害（自閉症など）の人 ⑦精神障害の人 ⑧認知症の人 ⑨支援の必要な高齢者 ⑩乳幼児・産婦・妊婦 要配慮者支援ガイド https://www.city.okayama.jp/soumu/bousai/bousai_00166.html



図1 要配慮者の震度曝露人口の割合が高い地域防災拠点区



様々な地理空間情報を外部から呼び出し、重ね合わせて統合し、参加型で情報を追加したり、議論や意思決定を行うことができるWebマッピングシステム(Web-GIS)

図2 eコミュニティ・プラットフォーム

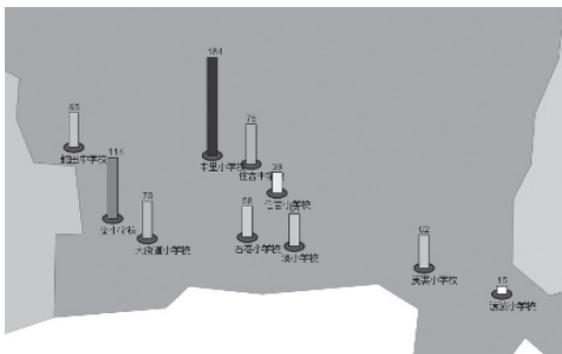
ID	避難所名	市町村	避難所名	避難者数	物資状況	負担状況	更新
09	石巻市	石巻地区	中里小学校	114	3級は確保されている	軽微な被害あり	更新
26	石巻市	石巻地区	釜山小学校	114	確保されている	軽微な被害あり	更新
28	石巻市	石巻地区	住吉中学校	60	3級+温かいお湯の確保が完了	軽微な被害あり	更新
29	石巻市	石巻地区	大旗道小学校	20	3級+温かいお湯の確保が完了	負傷者あり	更新
54	石巻市	石巻地区	蛸田中学校	65	1-2級は確保されている	軽微な被害あり	更新
62	石巻市	石巻地区	鹿島小学校	62	1-2級は確保されている	負傷者あり	更新
67	石巻市	石巻地区	釜山小学校	61	3級は確保されている	負傷者あり	更新
15	石巻市	石巻地区	石巻小学校	58	3級は確保されている	軽微な被害あり	更新
39	石巻市	石巻地区	住吉小学校	39	1-2級は確保されている	更新	更新
71	石巻市	石巻地区	渡波小学校	15	3級は確保されている	軽微な被害あり	更新

(a) COCOAの避難所一覧ページ

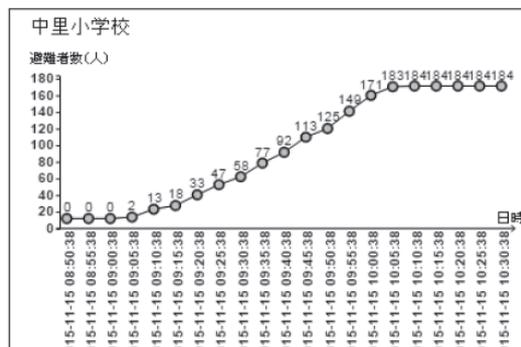
年齢別の避難者数(名)※上位の一部を表示
年齢別の避難者数の全表

避難所名	年齢層(才)												
	0	2	6	12	20	30	40	50	60	70	80	90	100
中里小学校	2	3	9	11	16	17	21	23	25	43	14		
釜山小学校	1	1	5	4	13	12	13	10	18	18	13	1	
住吉中学校			3	5	6	7	7	12	6	10	16	8	
大旗道小学校			6	3	6	8	8	6	4	11	14	4	
蛸田中学校	3	2	3	4	6	6	6	8	6	9	13	4	1
鹿島小学校	1	2	4	3	9	5	5	5	14	10	4		
釜山小学校			1	3	4	11	10	7	5	10	7	3	
石巻小学校	2	1	6	6	6	7	4	11	11	3	1		
住吉小学校	1	3	3	7	6	3	6	5	2	2	1		
渡波小学校					1	3	3		1	3	3	1	

(d) 避難所別の年齢別避難者数



(e) 避難所別の避難者数の分布図



(i) 避難所別の避難者数の時系列

図3 訓練時にCOCO表示された画面