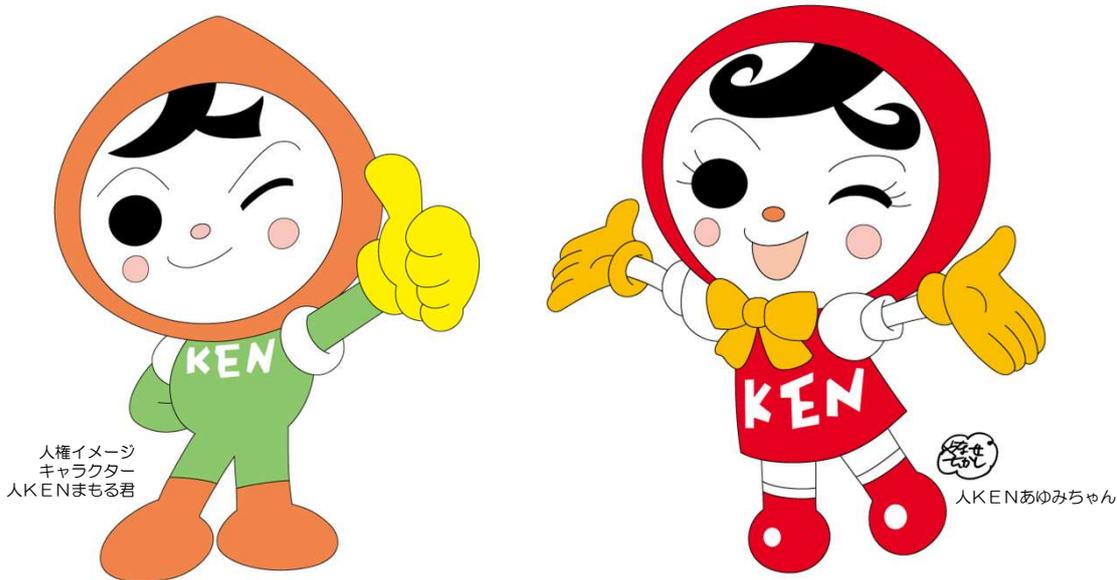


令和2年度 法務省委託事業

# 震災と人権に関するシンポジウム

## ～避難所で必要とされる人権への配慮～



日 時： 令和3年1月31日（日） 午後1時30分から午後3時30分まで

形 式： オンライン配信

主 催： 法務省／全国人権擁護委員連合会／盛岡地方法務局／岩手県人権擁護委員連合会／  
仙台法務局／宮城県人権擁護委員連合会／福島地方法務局／福島県人権擁護委員連合会／  
神戸地方法務局／兵庫県人権擁護委員連合会／公益財団法人人権教育啓発推進センター

後 援： 中小企業庁／復興庁／内閣府政策統括官（防災担当）／岩手県／岩手県教育委員会／  
盛岡市／盛岡市教育委員会／岩手県市長会／岩手県町村会／宮城県／宮城県教育委員会／  
仙台市／仙台市教育委員会／宮城県市長会／宮城県町村会／福島県／福島県教育委員会／  
福島市／福島市教育委員会／福島県市長会／福島県町村会／兵庫県／兵庫県教育委員会／  
神戸市／神戸市教育委員会／兵庫県市長会／兵庫県町村会／  
公益財団法人兵庫県人権啓発協会／読売新聞社／朝日新聞社／毎日新聞社／  
日本経済新聞社／中日新聞社／岩手日報社／河北新報社／福島民報社／神戸新聞社  
（順不同）

## 目次

タイムスケジュール	2
基調報告者のプロフィール・レジюме	
○ 田村 太郎さん（一般財団法人ダイバーシティ研究所代表理事）	3
*レジюме	4
○ 田脇 正一さん（仙台市危機管理室参事兼防災計画課長）	14
*レジюме	15
○ 榛沢 和彦さん（新潟大学医歯学系先進血管病・塞栓症治療・ 予防講座特任教授）	33
*レジюме	34
○ 吉水 岳彦さん（浄土宗光照院住職、ひとさじの会事務局長）	55
*レジюме	56
コーディネータープロフィール	
藪本 雅子さん（フリーアナウンサー、記者）	74
パネリストのプロフィール	
はるな 愛さん（タレント、歌手、俳優、映画監督、実業家）	75
YouTubeでの人権啓発関連映像の配信について	76
人権ライブラリーの御案内	77

### 本 シ ン ポ ジ ウ ム の 目 的

阪神・淡路大震災から26年が過ぎ、東日本大震災から間もなく10年を迎えようとしています。

災害時における被災者支援や避難所の在り方について、新型コロナウイルス感染症の感染を防止しつつ、どのように人権に配慮すればよいのか、これまでの教訓を踏まえながら、皆さんで考えることを目的に「震災と人権に関するシンポジウム」を開催します。

# タイムスケジュール

13:30~13:35 ● 開会~主催者挨拶 (5分)

13:35~14:25 ● 基調報告 (50分)

「人権的観点から被災者支援・避難所運営を考える」

- 田村 太郎さん (一般財団法人ダイバーシティ研究所代表理事)
- 田脇 正一さん (仙台市危機管理室参事兼防災計画課長)
- 榛沢 和彦さん (新潟大学医歯学系先進血管病・塞栓症治療・  
予防講座特任教授)
- 吉水 岳彦さん (浄土宗光照院住職、ひとさじの会事務局長)

※ コーディネーター

藪本雅子 (フリーアナウンサー、記者)

14:25~14:35 — 休憩 10分 — (質問とりまとめ)

14:35~15:25 ● パネルディスカッション (50分)

参加者からの質問・投稿を取り上げながら、コーディネーター主導  
よる自由討議

- 上記報告者及びコーディネーター
- はるな 愛さん (タレント、歌手、俳優、映画監督、実業家)

15:30 ● 閉会

# 基調報告者のプロフィール・レジюме

## 基調報告者／パネリスト



田村 太郎 (たむら・たろう)

一般社団法人ダイバーシティ研究所代表理事

### 【略歴】

- 平成 7年 2月 外国人地震情報センター 事務局長
- 平成 7年10月 多文化共生センター 事務局長
- 平成11年 4月 多文化共生センター 代表
- 平成12年 8月 特定非営利活動法人多文化共生センター 理事長
- 平成15年10月 人と組織と地球のための国際研究所 研究主幹
- 平成17年 4月 財団法人自治体国際化協会 参事を兼務
- 平成19年 1月 ダイバーシティ研究所 代表
- 平成22年 4月 一般財団法人ダイバーシティ研究所 代表理事（現在に至る）
- 平成23年 3月 内閣官房 企画官を兼務（震災ボランティア連携室担当）
- 平成24年 2月 復興庁 上席政策調査官を兼務（ボランティア・公益的民間連携班担当）
- 平成26年 4月 復興庁 復興推進参与を兼務（現在に至る）

### 【その他】

- 大阪大学客員准教授（平成31年～）
- 関西大学非常勤講師（平成31年～）
- 明治大学大学院兼任講師（平成27年～）

# 避難所で必要とされる人権配慮 ～外国人が直面する課題を中心に～

2021.1.31

一般財団法人ダイバーシティ研究所  
代表理事 田村太郎

1

## 自己紹介: 田村太郎



- 阪神・淡路大震災で被災した外国人へ情報提供を行う「**外国人地震情報センター**」を設立
- 95年10月「**多文化共生センター**」へ発展改称
  - 全国5カ所で外国人支援活動を展開、06年に全国5カ所のセンターに独立。
  - 現在は大阪の代表理事を務める
- NPOリーダーや学識者、市民によるネットワーク「**神戸復興塾**」の事務局長や兵庫県「被災者復興支援会議」委員として、阪神・淡路の復興に関わる
  - 「神戸復興塾」の事業部門を「神戸まちづくり研究所」として法人化(2000年)
- 総務省「地域における多文化共生の推進に関する研究会」構成員(05、06年度)
  - 「**多文化共生推進プラン**」の策定に参画
- 2007年4月「**ダイバーシティ研究所**」を設立
  - 人の多様性を地域や組織の力にすることをめざして、CSR研究や自治体・NPOによるダイバーシティ推進をサポート。2009年に一般財団法人化
- 2011年3月内閣官房「震災ボランティア連携室」企画官に就任
  - 2012年2月復興庁の発足とともに「ボランティア・公益的民間連携班」担当の上席政策調査官
  - 2014年4月より **復興庁 復興推進参与**
- 総務省「地域における多文化共生の推進に関する研究会」構成員(05年～)
- 世田谷区「多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例」審議会委員(18年～)
- 大阪府「南海トラフ地震対応強化策検討委員会」委員(18年)
- 甲南女子大学、関西学院大学、大阪市立大学大学院非常勤講師等を経て、現在は大阪大学客員准教授、明治大学大学院兼任講師、関西大学非常勤講師

2

## 一般財団法人ダイバーシティ研究所

私たちは、ダイバーシティを「構成員のひとりひとりが『よりよい明日』をめざして活躍できる地域と組織のありよう」と定義し、「人の多様性に配慮した組織や地域社会づくり」を支援する非営利民間団体です。

### ■ダイバーシティ研究所がめざすもの■

1. 自治体施策やソーシャルビジネスにより  
「誰もが暮らしやすい地域」をつくる
2. 企業における採用・就業・登用での工夫により  
「誰もが働きやすい職場」をつくる
3. 調査・研究による政策やビジョン形成を通して  
「誰もが活躍できる社会」をつくる

Diversity =  
Energy for  
Community and  
Organization



スピードとボリュームが優先される災害や復興のプロセスでは、多様性への配慮が後回しになりがちです。そこで私たちは、「ダイバーシティ」の視点から、災害時対応の研究と実践も重ねています

### 大規模災害時の私たちの活動

- ① 避難所を巡回し多様なニーズをNPOにつないで支える活動  
*災害時、子どもや女性、障害者などは、より厳しい状況に*
- ② 被災地で活躍するNPOやソーシャルビジネスへの支援  
*特定のニーズに集中して解決策を提示する担い手が不可欠*
- ③ 企業による被災者支援や復興支援活動のコーディネート  
*「住宅→商業→文化」の順で進む公的支援の逆を行うことを企業に提案*
- ④ 多様な住民の参画、子育て世代や小規模な商業を支援  
*仮設住宅でのコミュニティ形成や復興まちづくりの調査・研究、政策提言*

3

## 1. 避難所で必要とされる人権配慮とは？

### さまざまな避難者がさまざまな施設で避難生活を送る

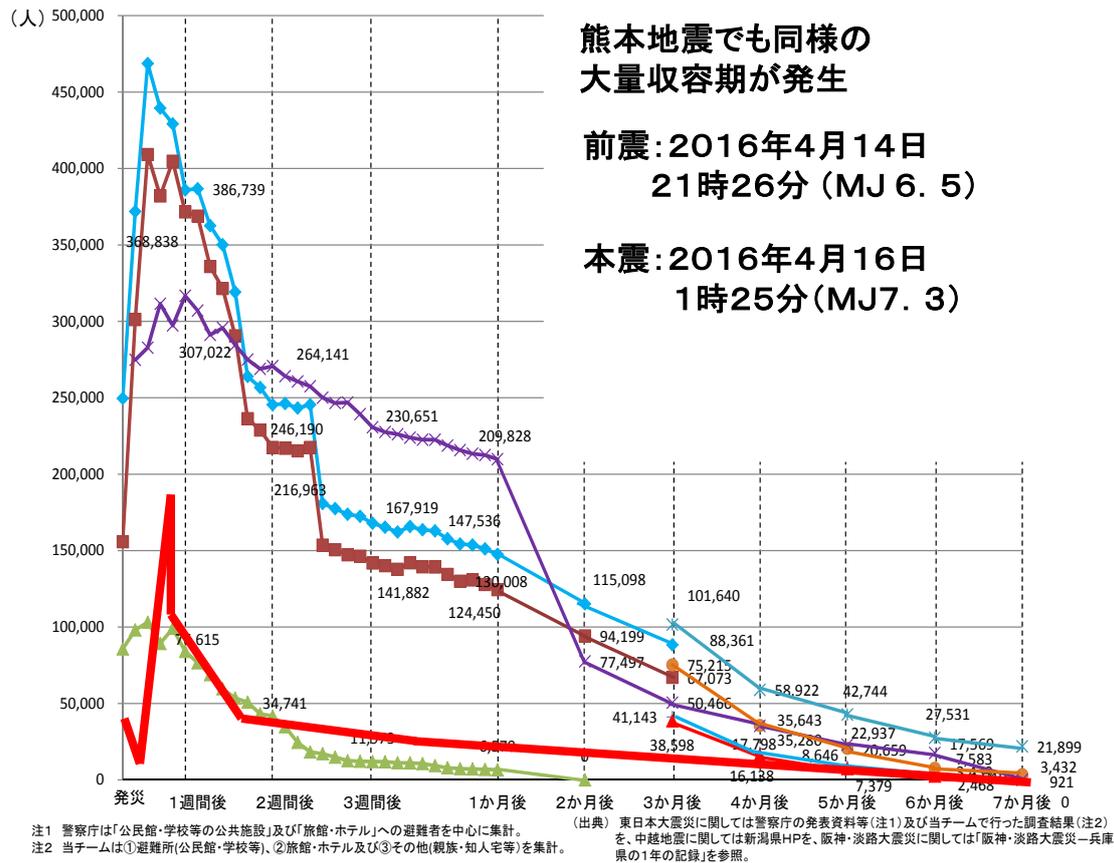
- 地域防災計画で定められている「指定避難所」ではない場所にも避難する
- 施設が行政の直営か民間の運営かは避難者には理解できない
- 災害発生時間帯によっては、住民以外の帰宅困難者も多数避難する
- 子どもや障害者がいる世帯は避難所には行かずに自宅で過ごすことも多い

### 避難所とは？

- ・災害などで避難が必要なときに市町村が開設する施設  
災害の種類で避難所が異なる(洪水・土砂・地震・津波)  
地域防災計画であらかじめ指定されている場所を「指定避難所」という  
避難所(収容避難場所)となる施設は学校や公民館などの公共施設が多い
- ・避難所の機能は「物資」「サービス」「情報」「生活の場」の提供  
物 資:水、食糧、生活用品、衣類、衛生用品、毛布  
サービ ー:安否確認、健康管理、託児、通信(電話・wifi)、電源  
情 報:行政からの情報、民間からの情報(企業、NPO、ボランティア)  
生活の場:生活スペースのほか、トイレ、洗濯、調理、学習スペースなどが  
設けられることもある

4

【避難所生活者の推移】東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較について



1. 避難所で必要とされる人権配慮とは？

困難を極める避難所での生活

- 直後の大量避難で、備蓄はたちまち底をつく
  - 大規模災害時は交通網もマヒするため、行政の防災備蓄倉庫から物資が届けられるまで時間がかかる
  - 着の身着のまま避難してくる人が多く、非常持ち出しを持参する住民も多いため、毛布や食糧の備蓄はまったく足りない
- ライフライン停止が長期に及ぶ場合は、1ヶ月～半年程度避難が続く
  - 避難所となれば24時間施設を開けなければならない、行政から担当者が派遣されたとしても、施設側も職員の常駐が必要となる
  - 熊本地震では「一時避難所」で2ヶ月過ごした事例も
  - 自力で安全な地域へ移動できる人から避難所を離れるため、自力で避難できない「ケアが必要な人」が残り、閉鎖までに時間がかかる

普段にも増して多様性が後回しにされがちな災害時対応で立場が弱い人ほど避難生活で困難に直面する

## 1. 避難所で必要とされる人権配慮とは？

### 「災害関連死」の累計は約5,000人

- 災害関連死とは：災害そのものではなく、避難生活以降に災害に関連した死
  - 自然災害に遭って亡くなった人の遺族に政府から支払われる弔慰金の対象として、阪神・淡路大震災以後、認められるようになった

発生年	災害名	関連死	死者・行方不明者合計	死者・行方不明者に占める関連死の割合
1995	阪神・淡路大震災	921	6,437	14.31%
2004	新潟県中越地震	52	68	76.47%
2007	新潟県中越沖地震	4	15	26.67%
2009	中国・九州北部豪雨	5	35	14.29%
2011	東日本大震災	3,701	22,132	16.72%
2011	紀伊半島豪雨	6	98	6.12%
2014	広島土砂災害	3	77	3.90%
2015	関東・東北豪雨	12	20	60.00%
2016	熊本地震	218	273	79.85%
2016	台風10号	4	32	12.50%
2017	九州北部豪雨	1	44	2.27%
2018	大阪北部地震	2	6	33.33%
2018	西日本豪雨	28	258	10.85%
2018	北海道胆振東部地震	1	42	2.38%
	合計	4,958	29,537	16.79%

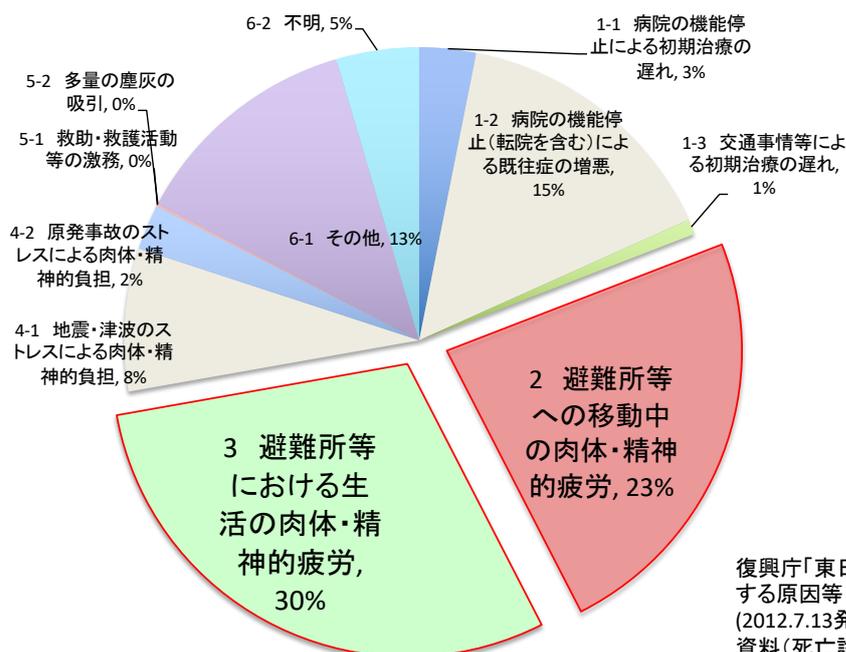
避難生活で死者を出さないことが、災害対応における主要な課題に

7

## 1. 避難所で必要とされる人権配慮とは？

### 東日本大震災の関連死は3,000人以上

当初1年間では半数以上が「移動中」または「避難所生活」での死者



復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する原因等(基礎的数値)について(未定稿)」(2012.7.13発表)を元に作成。市町村からの提供資料(死亡診断書、災害弔慰金支給審査委員会で活用された経緯書等)を基に、復興庁において情報を整理し、原因を複数選択。

8

## 1. 避難所で必要とされる人権配慮とは？

### <参考> 避難所でなぜ人は死ぬのか？

- 1 冷たい床の上に薄い毛布1枚を敷く。
- 2 避難所の出入口付近にいたため足元のホコリにより不衛生な環境だった。
- 3 寒いため布団の中に入ることが多くなった。体も動かなくなり、食事も水分も取らなくなってきた。
- 4 濡れた衣服のまま15日まで過ごした。
- 5 避難先の自治体の賃貸住宅に入居。夏は避難元よりかなり暑く感じられ、体力も落ち、食欲もなくなって、腎臓が機能していないことが分かった。
- 6 配給はされたが、普段から柔らかいものを飲食していたので、飲食できる量が少なかった。
- 7 顆粒状の薬しか飲めないのに粒状の薬を処方されていた。
- 8 断水でトイレを心配し、水分を控えた。
- 9 避難所で、狭いスペースに詰め込まれ、精神、体力的に疲労困憊の状態。
- 10 地震により、ケアセンターの2階病室ベッドより、1階フロアに集められ過ごしていた。
- 11 足が悪くて1階を希望したのに入居したのは4階で不自由を訴えていた。
- 12 旅館に二次避難後、定期的な運動をしなくなり、テレビを見ているだけのストレスだらけの生活になった。
- 13 知らない場所、人の中での生活。
- 14 家族とは別の避難生活で心細くなった。
- 15 環境が変わり、心身ともに著しいストレス。
- 16 集団生活など生活環境が精神的負担となり、不眠行動、せん妄の症状が出始め、精神薬を投与するが改善無し。
- 17 在宅介護をしていたが、ヘルパーも訪問看護師もこれなくなった。
- 18 病院は閉鎖の為自宅で療養を続ける。

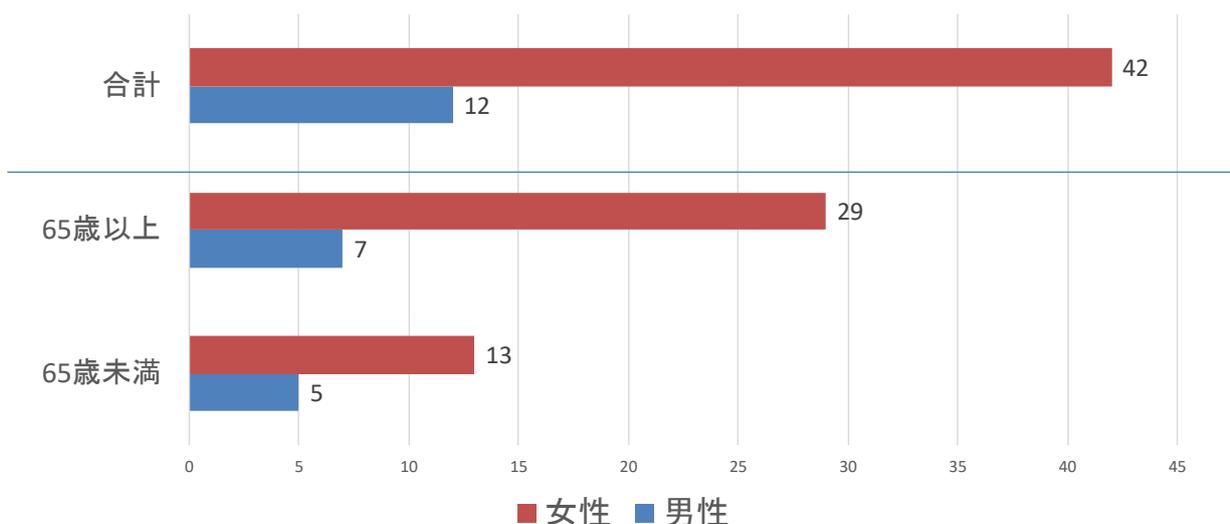
2012年7月12日復興庁『東日本大震災における震災関連死に関する原因等(基礎的数値)』について(未定稿)より

9

## 1. 災害が発生すると何が起きるのか

### 避難生活でエコノミークラス症候群を発症するのは8割が女性

入院を必要とした「エコノミークラス症候群」患者数(熊本地震)



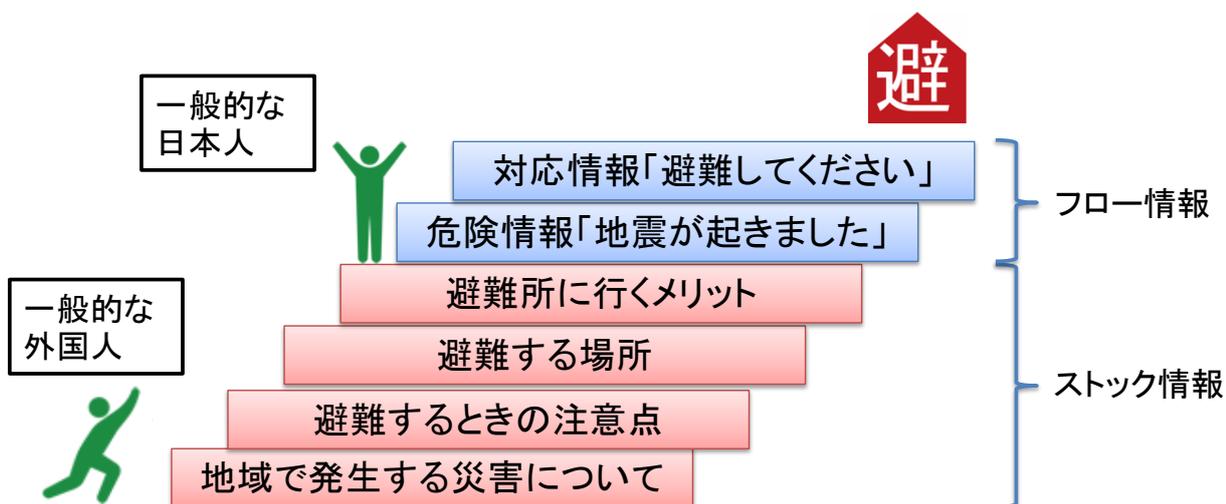
熊本県『入院を必要とした「エコノミークラス症候群」患者数』(2017年3月24)より田村作成

10

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### 「ストック情報」と「フロー情報」のちがいに着目！

- 人が行動を起こすときの「2つの情報」
  - ①これまでの教育・訓練などで蓄積された情報（＝ストック情報）
  - ②新しく発生したことや行動して欲しいことについての情報（＝フロー情報）



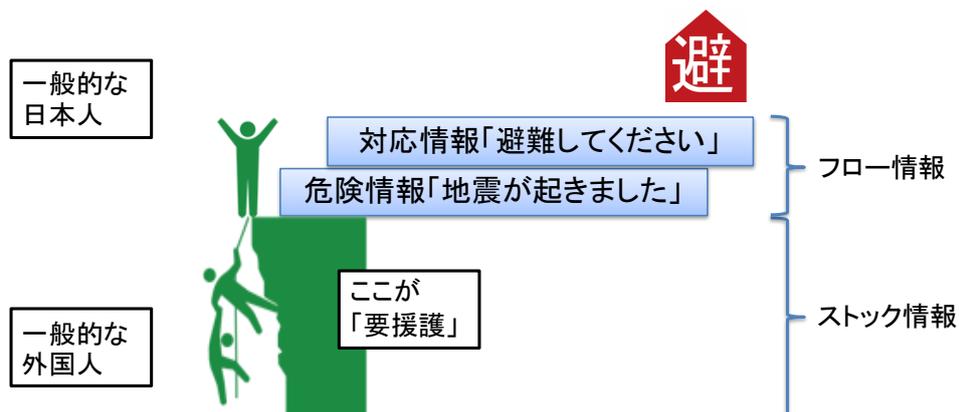
11

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### 災害時に外国人からよく聞かれる悩み①

#### 外国人側の「ストック情報」の不足による困りごと

- 災害そのもののリスクがわからない
- どのように避難すればいいかわからない
- 避難所の場所や受けられるサービスがわからない
- 避難所でどのような行動をとればいいかわからない



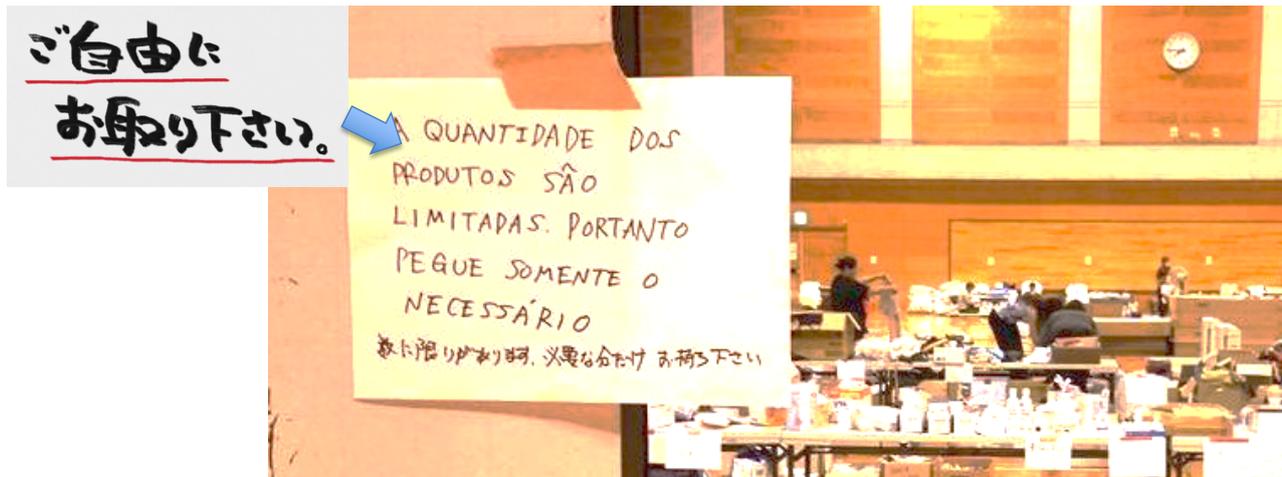
12

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### 災害時に外国人からよく聞かれる悩み②

#### 「フロー情報」がわかりにくい

- 災害時にしか出てこない日本語による混乱（例：不通、救援、給水...）
- 直訳しても意味が伝わらない  
（例：余震に気をつけましょう、ご自由にお取りください）



13

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### 災害時に外国人からよく聞かれる悩み③

#### 日本人の「理解不足」による困りごと

- 外国人の存在を知らないことによる排除や差別
- 外国人の行動に対する誤解や偏見

「自分の言語で話ができる」  
「周囲の日本人とつないでくれる」  
という安心感を提供することが重要！



14

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### 多言語化の「3つの効果」について



#### 1) 翻訳効果

情報を翻訳して伝える

#### 2) 承認効果

自分の言語があることによる安心感  
＝ 社会から存在を承認されている

#### 3) アナウンス効果

「日本語以外の言語を話す人」が存在している  
ことを地域や組織全体で認識する

災害時に想定されることをあらかじめ翻訳しておき、災害が起きたらすぐ貼り出す

- 外国人へ「情報」と「安心感」を届ける
- 日本人にも外国人の存在を認識してもらう

多言語化は手段であり、目的は「全体的な安心感をつくること」

15

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### コロナ禍における災害対応と外国人が直面する課題

#### 避難所での「三密」を避けるための3つの「新しい避難様式」

##### ① 在宅避難

- ・ 自宅が安全な場合は避難所に行かない
- ・ 在宅避難を前提とした備蓄を各家庭で行う

##### ② 屋外避難

- ・ 駐車場など避難所の周辺での車中泊やテント泊も活用する
- ・ 車中泊やテント泊を想定した備蓄を各家庭＋地域で行う

##### ③ 疎開避難

- ・ 被災しない親戚や知人宅、ホテルなどへ避難する
- ・ あらかじめ避難先や移動方法を定めておく

避難所利用者を  
少なくすることで  
三密を回避する  
↓  
「避難所へ行く」  
災害文化からの  
転換が必要！

#### 三密を回避した「新しい避難様式」で必要な配慮

- ・ 「在宅避難」「屋外避難」「疎開避難」が難しい外国人
  - 「避難所に行く」ことを推奨してきたこれまでの災害対応からの転換が必要だが、避難所の三密回避で推奨される避難行動は外国人にとって難しい
- ・ 感染対策における異文化対応や「ストック情報」のちがいの対応も必要
  - 宗教上の理由でアルコールでの手指消毒ができない人も
  - マスク着用や手洗い・うがいの習慣、ハンカチの使い方のちがい、ハグの文化...

16

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### 多様性に配慮のある避難所運営の事例(熊本地震)

- 言葉や文化への配慮が必要な外国人対応の避難施設を熊本市が設置
  - 市の指定管理施設である「熊本市国際交流会館」を、前震発生後すぐに「外国人対応避難施設」として開設し避難者を受け入れ
  - 最大で147名が利用し、指定管理事業者の職員が常駐して約2週間運営
  - 全国から寄贈された物資や外国人コミュニティによる炊き出しなどで、外国人のニーズにあった食事や生活をサポート



日ごろからの地域とのつながりが災害時に命をつないだ

17

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### アプリやツールを最大限活用して確実な情報提供に努めよう

- 多様なアプリやツールを日ごろから活用する
  - AIやITの進化は著しく、機械翻訳も使えるレベルになってきたが、普段から使っていない道具は災害時にも使えない
  - 外国人が直接アクセスして利用するだけでなく、周囲の日本人が使用することを想定したツールの開発も期待したい
- 情報を届けて終わりにせず、双方向性の高いコミュニケーションを心がける
  - 言語のわかるスタッフやボランティアに期待されていることは、情報を伝えることよりも話を聞いて不安を和らげること
  - 周囲の日本人にも外国人の存在を伝え、ともに支え合う関係の構築を促す

#### <災害時に使えるツールの紹介>

多言語音声翻訳アプリ「ボイストラ」 <http://voicetra.nict.go.jp>

18言語でニュースを配信する「NHKワールド」 <https://www3.nhk.or.jp/nhkworld/>

自治体国際化協会「災害時多言語情報」 <http://dis.clair.or.jp>

気象用語を翻訳した「多言語辞書データ」 <http://www.data.jma.go.jp/developer/multilingual.html>

18

## 2. 外国人が災害時に直面する課題

### 災害時における外国人対応のポイント

- 目的は、「安心」を届けること
  - 避難所や周辺にいる外国人の避難状況(人数や国籍など)を確認する
  - 外国人避難者や避難所運営者に話を聞く
  - 必要な情報を入手・翻訳し、次の巡回で持参する
- 情報提供先は「外国人が集まる場所」
  - 避難所の場所や受けられるサービスがわからない外国人は避難が遅れ、指定避難所ではない場所に避難するが多い
  - 指定避難所だけでなく、**外国人が集まる場所**へ情報を提供する
  - 宗教施設や外国人学校、食材店・料理店など、**コミュニティの核になる施設**を日頃から確認しておく
- 双方向でのコミュニケーションを心がける
  - 「情報提供」は「安心」してもらうための手段にすぎない
  - 避難している人の不安を取り除くには、まず話を聞くことが大切

避難生活での「不安」の背景を知り、誰もが「安心」できる避難所運営を！

19

**避難する人・受け入れる人両方が安心でき、  
誰も取り残されない避難所運営をめざそう！**

tamura@diversityjapan.jp

**ご清聴ありがとうございました。**

## 基調報告者／パネリスト



田脇 正一（たわき・しょういち）

仙台市危機管理室参事兼防災計画課長

### 【略歴】

平成 4年 仙台市役所入庁  
平成 16年 仙台市消防局防災安全部防災安全課 ～平成23年4月  
平成 25年 仙台市総務局危機管理室主幹 ～平成26年3月  
平成 26年 仙台市危機管理室危機管理課長 ～平成30年3月  
令和 2年 仙台市危機管理室参事兼防災計画課長（現職）

平成23年東日本大震災を始め災害対策本部を経験（平成17年宮城県沖を震源とする地震、平成20年岩手宮城内陸地震、平成22年チリ沿岸中部の地震による津波、平成23年東日本大震災、平成27年関東・東北豪雨、令和元年東日本台風 その他豪雨・津波等）。

平成28年熊本地震をはじめ現地支援（平成17年福岡県西方沖地震、平成19年新潟県中越沖地震、平成28年熊本地震）や仙台市からの遠隔支援（平成16年新潟・福島豪雨災害、平成16年新潟県中越地震、平成19年能登半島地震、平成20年岩手県沿岸北部を震源とする地震、平成28年台風第10号、令和元年東日本台風）を経験。

平成30年 被災市町村の首長の災害対応を補佐する総務省「災害マネジメント総括支援員」に登録（現在）

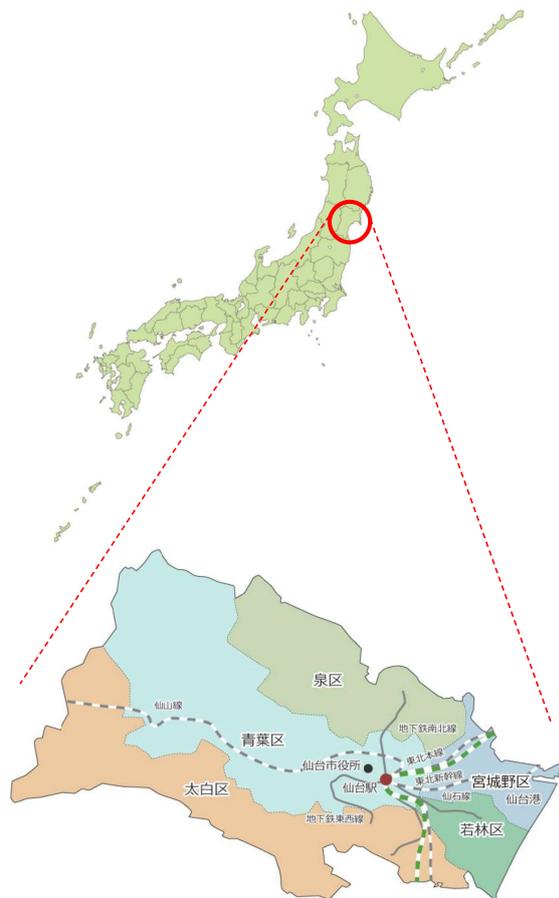
# 東日本大震災における 避難所運営の課題と対応

仙台市危機管理室防災計画課

令和3年1月

## 東日本大震災における 仙台市の被害

# 仙台市ってどんなところ？



## ①仙台市のプロフィール

人口109万人を有する東北地方最大の都市。  
1601年伊達政宗公によって雄藩の城下町として開かれ、「東北地方における経済、行政の中核都市」として発展。

## ②人口等(令和3年1月1日現在)

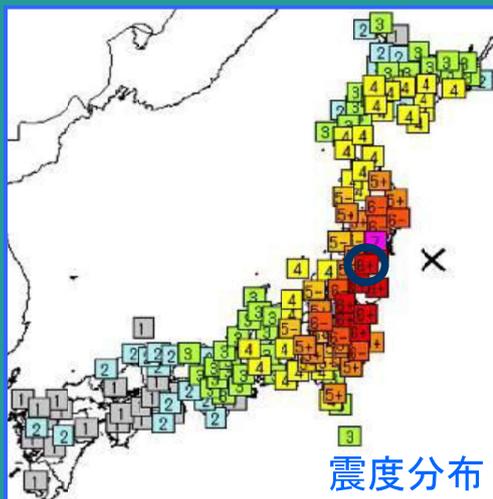
人口 1,092,478人 527,613 世帯

## ③地勢

- ・面積約786.3km<sup>2</sup>(東西約50km南北約30km)
- ・西側は、標高1,000m級の山地  
(主に山林)
- ・中央部は、広い丘陵地、その間に七北田川、広瀬川、名取川が東流  
(主に市街地、住宅地)
- ・東部は、低地  
(主に農耕地(一部仙台港区))

2

# 東日本大震災 地震概要(気象庁)

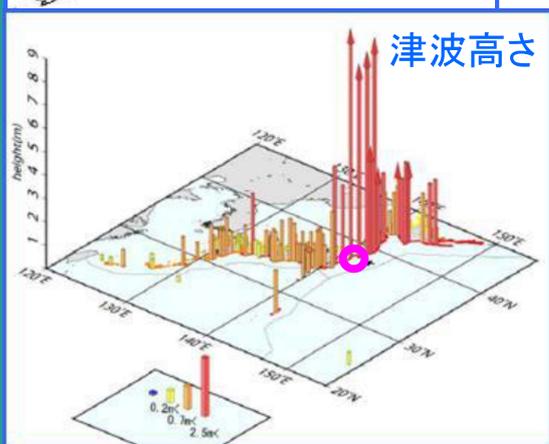


震度分布

- 発生日時 平成23年3月11日 14:46頃
- 震央地名 三陸沖(北緯38.1度、東経142.9度)
- 規模 マグニチュード9.0
- 市内震度 震度6強 宮城野区  
" 6弱 青葉区、若林区、泉区  
" 5強 太白区

## ○津波

3月11日14:49  
太平洋沿岸に大津波警報発令  
津波の高さ 仙台港 7.1m  
(3月13日17:58 津波注意報 解除)

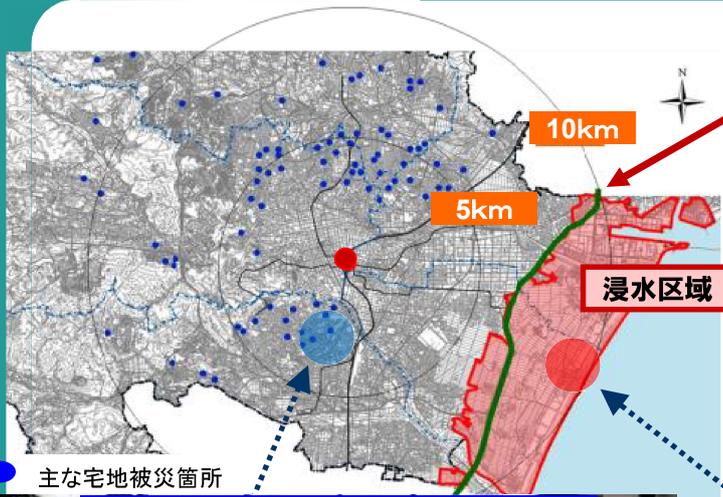


津波高さ

- ※本地域での最大余震(4月7日23時32分頃)  
マグニチュード7.1 宮城県沖  
震度6強 宮城野区  
震度6弱 青葉区・若林区  
震度5強 泉区 震度5弱 太白区

3

# 津波浸水区域及び主な被災宅地箇所



**宅地被害：5,728宅地**

**浸水面積：4,523ha**

## 人的被害・物的被害

### 人的被害 (平成29年3月1日現在)

	仙台市内	
	うち仙台市民	
死者	904名	809名
行方不明者	27名	
負傷者	2,275名	

※仙台市民で亡くなられた方 1,002名  
(仙台市外で死亡が確認された仙台市民 193名)

### 被害額の概要 (令和2年3月1日現在)

市有施設関係	約 2,625億円
その他公共施設	約 1,452億円
住宅・宅地	約 6,086億円
商工業関係	約 2,147億円
農林水産業関係	約 735億円

被害推計額 約1兆3,045億円

### 建物被害 (平成25年9月22日現在)

	仙台市内
全壊	30,034棟
大規模半壊	27,016棟
半壊	82,593棟
一部損壊	116,046棟



救助・検索活動(宮城県野区岡田地区)

※本市独自の集計のため、警察発表の数値と異なる場合があります。

# ライフラインの復旧状況と避難者数

## ライフラインの復旧状況

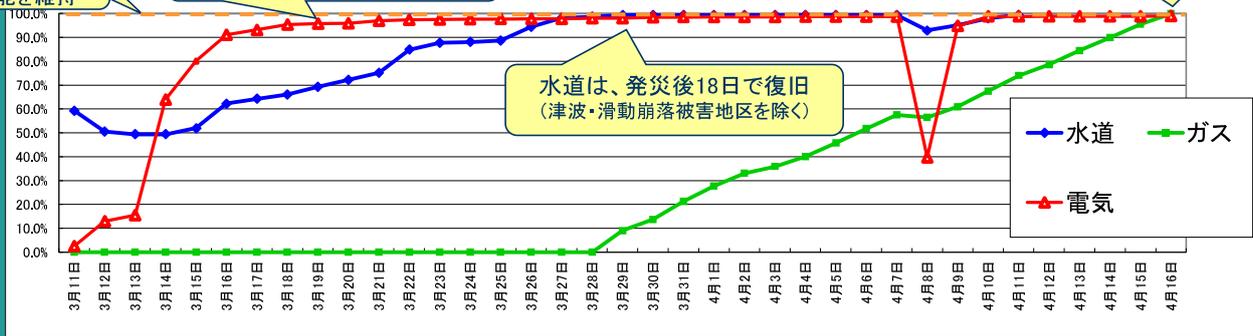
ガスは、発災後36日で復旧  
(津波・滑動崩落被害地区を除く)

下水道は流下機能を維持

3/18: 市内のほぼ全域で電力復旧

ライフラインの復旧状況

水道は、発災後18日で復旧  
(津波・滑動崩落被害地区を除く)



※電力復旧状況は宮城県全域における復旧状況

## 避難者数

人口の約1/10  
(105,947人)が  
避難所へ

避難者数の推移

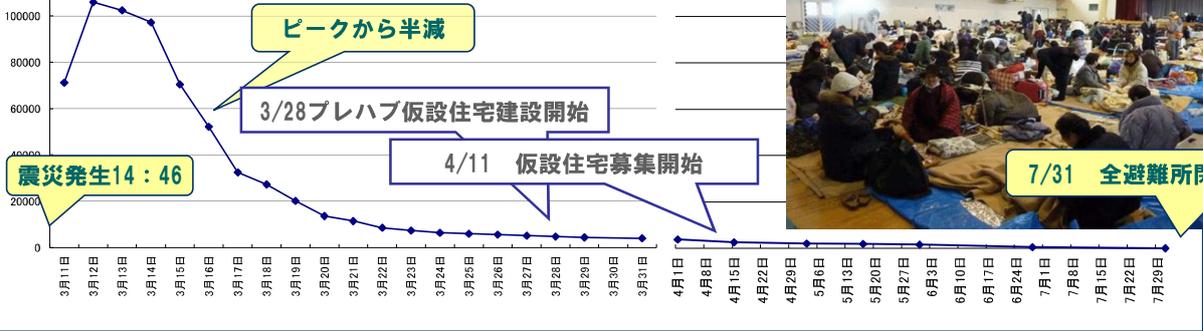
震災発生14:46

ピークから半減

3/28プレハブ仮設住宅建設開始

4/11 仮設住宅募集開始

7/31 全避難所閉鎖



6

# 東日本大震災における 避難所運営の課題と対応

7

# 東日本大震災で生じた課題の例

## 1 想定を超える津波の発生

- ・堤防や防災林など、一定の備えはあったが、平野部まで浸水するような大津波は事前に想定していなかった

## 2 ライフラインの途絶と家庭での備蓄物資の不足

- ・電気、ガスなどのライフラインが途絶し、自宅での生活が困難となった
- ・備蓄が不十分だったことで、スーパーなどで長蛇の列が生じた

## 3 多数の帰宅困難者の発生

- ・出張や旅行中に被災し、帰宅できない方が避難所に殺到し、地域住民が避難できなくなった

## 4 防災教育の更なる充実

- ・想定を超える災害を経験し、従来の範疇や視野を超えた、新たな視点や考え方による防災教育が求められた

## 5 大勢の避難者の発生による避難所運営の混乱

## 6 住民ネットワークの機能不全

8

# 避難所運営の課題と対応①

## 震災時の避難所運営の課題

- ・指定避難所ですべての避難者を収容できなかった。
- ・職員や地域の役割分担が不明確だった。
- ・職員向けマニュアルしかなく、運営で関係する各主体に共有できなかった。



- ① 地域における避難所等とその役割を整理  
指定避難所・補助避難所・地区避難施設
- ② 避難所運営の形を整理  
地域団体・避難者、仙台市、施設が協働して運営を行う方式に変更
- ③ 避難所運営に関する事前協議  
定期的に地域団体、仙台市、施設による協議を実施
- ④ 新たな避難所運営マニュアルの活用、地域版マニュアル作成  
事前協議に基づき、各地域で地域版マニュアルを作成し、共有

9

## 避難所運営の課題と対応②

### 要配慮者に関する課題

- ・災害時に支援が必要な方の事前の把握が不十分だった。
- ・地域の支援者も被災したことで、安否確認が困難となった。
- ・福祉避難所への受け入れ基準が不明確でマッチングがうまくいかなかった。



#### ① 「災害時要援護者避難支援プラン」を策定

要援護者の「自助」及び地域の「共助」を基本とし、要援護者への情報伝達や避難支援体制の整備など、災害時要援護者に配慮した防災体制の整備を進める。

#### ② 福祉避難所の充実

- ・協定締結施設52箇所(H23.3) ⇒ 131箇所(R2.3)
- ・マニュアルを改訂し、受け入れ基準を明確化
- ・介護員の派遣協力に関する協定を58事業所と締結(R1.6現在)

10

## 避難所運営の課題と対応③

### 性別等に関する課題

- ・仕切りがなくプライバシー空間が確保されていなかった。
- ・女性に必要な衛生用品などの物資が不足した。
- ・男女別の仮設トイレが確保されていないことや、トイレまでの道が暗いことにより安全面での不安があった。



#### ① 女性の地域防災リーダーの育成

避難所運営に女性の視点を反映させるため、女性を積極的に推薦いただくよう地域に要望。令和元年度末で209名(全体の23.4%)養成。

#### ② 備蓄物資の充実

着替えや授乳に使えるテント式プライベートルームやLED投光器を新たに指定避難所等に備蓄したほか、衛生用品等の数量を増やした。

#### ③ 仙台市防災会議における女性委員の増員

震災前4.9% ⇒ 令和元年度末22.0%



11

## 第5章 発災直後の生活復旧

### 第2節 避難所

#### 10. 移動巡回相談

##### ①実施の趣旨

地域防災計画では、災害後のそれぞれの段階における市民意識や市民ニーズを的確に把握し市民生活の不安解消を図るため避難所における移動巡回相談を実施すると定められていることから、市民局は災害にかかる広聴相談活動の一環として、各区と連携し4月末までの間に3回、各避難所で被災者への個別相談を実施した。

##### ②実施状況

この個別相談は、宮城野区と若林区の各避難所において職員が避難者と面談を行い避難者の個別の状況に即した各種支援制度の説明や案内を行いながら避難者のニーズについて聞き出すことをねらいとして、4月11日から4月29日までの間、9班延べ306名の相談員が27カ所の避難所巡回を実施し、15日間で1,064世帯の相談対応を行った。

なお、面談を行った避難者は宮城野区が239世帯(世帯員593人)、若林区が351世帯(世帯員981人)となっており、巡回相談を開始した4月11日時点の全避難者数(宮城野区:1,020人、若林区:1,559人)の約6割の方が面談を受けたことになる。

##### ③相談内容

相談内容は、経済・生活支援に関するもの(58.9%)と、住宅の確保・再建に関するもの(41.1%)に大別され、経済・生活支援に関する相談では、生活再建支援制度(29.6%)や市民税や固定資産税等の減免(7.9%)、災害弔慰金や見舞金に関するもの(7.6%)、国民健康保険・国民年金に関するもの(7.3%)の順に相談が多く、この

ほか、高齢者支援や生活保護に関する相談、義援金、就職に関する相談があった。また、住宅の確保・再建に関する相談では、応急仮設住宅に関するものが50.8%と最も多く、次いで、がれきの処理・家屋の解体(17.2%)、民間住宅等への移転(12.4%)、り災証明に関するもの(10.9%)の順となった。

#### 11. 避難者の生活環境改善

##### (1) 生活環境の改善の必要性

避難生活が長期化すると、避難者にとって我慢を強いられることや不便なことが多くなり、こうした状況を改善したいと思い避難者からはさまざまな物資や設備への要求が生じてくる。

また、このような要求は、避難所における生活環境の改善を求めていることも多く、それらの改善を図ることは避難者の健康管理上や衛生管理上、有益なことも多い。

##### (2) 改善内容の検討

避難所が長期化し生活環境の改善について検討する頃には、各避難所の避難者の数も少なくなってきたことや指定避難所等で実施できる改善にも制約があったことから、環境改善の実施は避難所を集約する4月以降に集約先の避難所で行うこととし、避難者からの要望が多かった仮設シャワーや洗濯機等の設置、パーテーションや畳の設置等から行うこととした。

##### (3) 改善の実施

避難者が個別で使用する物資については本市で購入することとし、避難所での使用期間や設置や撤去にかかる費用等を考慮し高額になる物資、設備についてはレンタルで調達することとして提供先との調整を行ったほか、県や企業等から無償で提供を受けることができたものも多かった。

実際に調達した設備と物資は、仮設シャワー、洗濯機・乾燥機、冷蔵庫、電子レンジ、電気ポット、掃除機、ドライヤー、テ

レビ、インターネットに接続できるパソコン、照明、パーテーション、畳、物置、衣装ケース等、多岐に渡り、避難者の生活環境の改善を図ることができた。

#### (4) 総括

避難生活の長期化に伴い、生活環境の悪化や慣れない環境での生活からのストレスなどにより、環境の改善や衛生面での対策が必要になった。あらかじめ、それぞれの分野での対策を想定しておく必要がある。

時間の経過とともに支援物資の要望内容が変化したことから、物資の調達計画や他都市への支援物資の要請方法、品目などをあらかじめ計画しておくが必要になる。

## 12. 避難所運営における様々な主体に対する配慮

### (1) 計画における位置付け

#### ①女性

地域防災計画では女性に対する配慮は想定されておらず、避難所運営マニュアルでも女性のための支援策として、授乳室の設置と助産師等の巡回を依頼することのみで、他に女性への配慮に関する想定はなかった。

#### ②高齢者

地域防災計画では災害時要援護者への対応計画が定められており、避難所では災害時要援護者の健康状態等に応じて、避難場所の確保やトイレをはじめとした避難所の生活環境のバリアフリー化や食料、物資の優先的な給付、ボランティアによる協力等、配慮をしながら援護するよう示されており、高齢者についても避難や避難生活が困難な場合は災害時要援護者として対応することとされていた。

また避難所運営マニュアルでも、災害時要援護者対策として、日当たりがよい場所やトイレに近い場所の確保、手すり・スロープ等の設置などの対応をとることとされていた。

#### ③障害者

地域防災計画では、障害の程度や体力、症状等により、避難所での生活が困難な場合、災害時要援護者として速やかに適切な施設への緊急入所等必要な措置を講ずるよう示されていた。また、避難所運営マニュアルでも、専門施設への入所の必要がある場合、災害時要援護者として、福祉施設等へ緊急的に一次入所ができるようにすることや、避難所での共同生活が困難な場合には市民センター等へ移動できるよう区災害対策本部へ依頼することとされていた。

#### ④外国人

地域防災計画においては、言語や文化の理解が十分でないことから外国人が不利益をこうむることのないよう、外国語での情報提供を行うこととされていた。

### (2) 避難所における課題

#### ①女性にとっての課題

地域によって状況は異なるが、避難所では、間仕切りがなくプライバシーが保てないといった悩みや、男女別の着替えスペースや洗濯物干し場が確保されていない、替えの下着や生理用品の要望を言いにくいなどのことが起きていた。また、仮設トイレが男女別になっていない、設置場所が離れていて夜間照明がない、和式便器がほとんどといったことは女性だけではなく、子どもや高齢者にとっても決して使いやすい状況ではなかった。

また、下着や尿取りパッド・生理用品等の衛生用品は、避難所の運営委員等に女性がいない場合などは、特に女性から言い出しにくい状況もあったことから、避難所によっては保健師等の職員がニーズを把握し、トイレ用のテントを授乳や着替えに使用してもらうよう配置したり、生理用品や女性用下着等については、女性が手にしやすいよう配布するなどの配慮をしたところもあ

った。

## ②高齢者にとっての課題

避難所での生活は自由に活動することが制限されたり、それまで行っていた家事や趣味の活動ができなかったりするなど生活環境が変化するため、生活が不活発になりやすかった。特に高齢者にとっては狭いスペースで運動をしない生活を続けることで生活不活発病になる恐れや、長期化する避難生活から起きる体調不良、身体の機能低下など健康上の課題があった。避難所での生活が困難な方には福祉避難所への手配など区が窓口となり対応した。

## ③障害者にとっての課題

障害のある方の中には、避難所へ避難したものの、集団生活に馴染めなかったり、周囲の避難者からの理解が得られない、体育館のトイレがバリアフリー化されていないなど設備が不便であるといった理由から避難所での生活が難しく、自宅での避難生活を余儀なくされるなど、必要な援助を受けることができない方がいた。また、はじめから集団生活は無理であると判断し、避難所に行かなかった方もいた。

## ④外国人にとっての課題

外国人の中には、言葉や文化の違い、災害経験の少なさから、情報を入手しにくかったり、避難所での生活に困難を覚える人もいた。

## ⑤乳幼児のいる避難者にとっての課題

乳幼児を抱えた多くの母親も避難所に行ったものの、子どもの泣き声が迷惑になるなど周囲に対する気兼ねから、早々に避難所を離れた方が多かった。実家や親戚を頼った方も多いが、避難所から自宅に戻った方の中には、発災当初は必要な援助を受けることができず不安を抱えながら過ごした方もいた。区によっては、おむつや粉ミルク

が無くなった在宅の方に対し、店舗での購入が可能となるまでの間、区役所の窓口で配布を行った。また、民生委員・児童委員の協力を得て、担当地域内の乳幼児のいる家庭に訪問をしてもらい、必要な方への配布を行った。

## (3) 総括

高齢者・障害者は地域防災計画においても災害時要援護者として配慮されるように定められていたが、想定を超える避難者が各避難所に押し寄せたこと、障害者については理解が不足していたことなどから、十分な配慮はされていなかった。今回の震災を踏まえ、市民に対し障害者の特性など災害時要援護者に関する理解の促進を図るとともに、具体的な配慮内容について周知徹底を図っていく必要がある。

一方、女性については、地域防災計画の中に女性に関する観点がなかった。避難所の運営委員には地域団体の代表者が中心となるため女性がいない場合も多く、女性が要望を言いにくい、女性の意見が通りにくい状況もあった。今後、避難所で女性が感じた不便な点や配慮が必要となった事例を検証するなど、女性の視点を新しい地域防災計画などに反映していく必要があるとともに、併せて、避難所運営委員への女性の参画を積極的に推進することや女性の視点からの防災訓練を実施することが必要である。

(中略)

## 16. その他の避難者支援

### (1) 1.5 次避難事業（東日本大震災被災者避難環境改善支援事業）

#### ①事業目的

この事業は、4月27日に国の通知により災害救助法の補助対象が拡大されたことを受け、県が全体のスキームを作成、運用した事業であり、被災者の衛生状態の改善、

心身の健康の保持と、旅行自粛ムードに苦しむ宿泊施設や観光関連事業者の経営支援や雇用の維持を目的とした事業である。

本市内では、秋保温泉の7軒の宿泊施設、作並温泉の7軒の宿泊施設および旅行会社等の協力を得て行われ、宿泊先の施設は災害救助法上の避難所扱いとされ、参加者には宿泊代や食費の負担はなしとされた。また、2次避難の場合には相部屋での実施となっており利用をためらう被災者がいるなど課題があったことから、1.5次避難では受入施設に対し、世帯単位の部屋割りでの受入れを要請した。

## ②支援対象者および利用回数

宿泊施設以外の避難所で生活をしている被災者を対象として、利用に際し、り災証明書は不要とし、この事業の利用は1回までとした。

## ③事業実施の日程

事業の実施日程については受入施設との調整により2泊3日とし、「温泉旅館への短期避難プラン」の募集チラシを被災者に示して参加募集を行った。宿泊は6月29日から8月3日にかけて9回の出発日で実施され、51組135名が利用した。

## ④宿泊費

標準の宿泊費は全額が災害救助法の補助対象となり1泊3食につき5,000円であるが、短期的な宿泊となることに伴い、通常の2次避難と比べてホテル、旅館側に掛かり増し経費が発生することや宿泊調整の手間が増すことを考慮し、事業主体となる市町村の判断で1泊あたり2,000円を限度に増額することが可能となったため、県と市が1泊あたり2分の1(1,000円)ずつを負担することとし、1泊あたりの宿泊費を7,000円とした。また、移動に伴う経費も全額、災害救助法の補助対象となった。なお、介護などやむを得ない事情により当該

事業の対象者以外の同行者が宿泊する場合についての同行者分は全額自己負担とした。

## (2) 避難者被災地訪問

津波により甚大な被害を受けた避難者から、居住していた地域の様子を見に行きたいとの要望があったことから宮城野区と若林区の避難所に避難している津波被災者の方を対象に被災地訪問を実施した。4月2日、4月3日、4月16日、4月17日の4日間で自衛隊の協力により自衛隊の車両に分乗して避難者の被災地訪問を実施した。

訪問地域は津波による被害が甚大だった宮城野区の中野小学校区、岡田小学校区、若林区の荒浜小学校区、六郷小学校区、東六郷小学校区とした。

## 第3節 福祉避難所

### 1. 福祉避難所

#### (1) 福祉避難所の位置付け

福祉避難所とは、指定避難所での避難生活が困難な災害時要援護者(災害時に避難行動などで第三者の支援を必要とし、避難所生活においても特別の配慮を要する高齢者や障害者およびこれらに準ずる者)のために開設する二次的避難所である。

本市は市内194カ所の市立小・中・高等学校を指定避難所としているが、災害発生時に自宅での生活が困難になり指定避難所へ避難したものの、多くの避難者と一緒に過ごすことによる心身の負担が大きいといった理由や、施設の段差等により移動が困難であるなど、要援護者にとっては指定避難所での生活が困難となる場合がある。そのため本市では、避難所での生活において特別な配慮を必要とする要援護者を二次的に受け入れる避難所として社会福祉施設を福祉避難所に指定している。

なお、福祉避難所は、災害時に必要に応じて開設される二次的な避難所であり、最初から避難所として利用することはできないこととしている。

## （２）これまでの国や他自治体の動き

平成 7 年 1 月に発生した阪神・淡路大震災の際には、まだ福祉避難所という概念がなく、高齢者や障害者等の要援護者は避難所での不自由な生活やライフラインが途絶した中、自宅等での生活を余儀なくされた。こうした要援護者などが避難生活の長期化に伴い体調を崩すなどして亡くなるという震災関連死が相次いだことを受け、国は平成 8 年の災害救助法の見直しの中で初めて福祉避難所の設置・活用についての方針を打ち出した。これにより、都道府県または委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、生活相談等を行う介護員等の配置、要援護者に配慮したトイレ、手すり、スロープ等の設置、その他消耗機材などの費用について災害救助法により国庫負担を受けることができることとされた。

一方、平成 16 年 7 月に新潟県や福井県を襲った台風や豪雨により多くの高齢者が自宅で犠牲となったことから、平成 17 年、内閣府は「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成 17 年作成・18 年改訂）」を示した。このガイドラインにより、災害時において特別の配慮が必要な要援護者の避難支援体制の整備に向けた取組みを進めるよう自治体に求めている。

わが国初となる福祉避難所の設置は、平成 19 年 3 月の能登地震の際であったが、この時の福祉避難所は老人保健施設内のデイケアスペースを利用したものであり、設置はこの 1 カ所のみであった。その後、同年 7 月の新潟県中越沖地震では 9 カ所の福祉避難所が設置されたが、この時は小学校の教室や音楽室、高校のセミナーハウス等、さまざまな施設が利用された。

平成 20 年 6 月、国は「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を策定したが、このガイドラインは、福祉避難所の設置・運営に関して自治体が事前に検討しておくべきポイントの提示と、各自自治体が福祉避

難所の設置・運営のマニュアルを作成する際の参考資料として、また、災害発生後に取るべき対応の指針として活用されることを目的に作成された。

## 2. 本市における取組み

### （１）福祉避難所の指定

健康福祉局では地域防災計画に基づき、健康福祉局および各区保健福祉センターが取り組む在宅の高齢者や障害者等の災害時要援護者に対する支援策の具体的内容を示すため、平成 20 年 3 月に「災害時要援護者（高齢者・障害者等）支援に関する計画」を策定し、指定避難所での避難生活が困難な要援護者を対象とした二次的避難所として、福祉避難所を指定することにした。これにあわせて、最初の対象施設として社会福祉センター、障害者福祉センター、老人福祉センターの 14 の指定管理施設と養護老人ホーム 1 施設の計 15 施設を福祉避難所として指定するとともに、これらと「福祉避難所の設置および管理運営に係る協力に関する協定」を締結した。この協定は、福祉避難所となる指定施設の運営法人と締結するもので、福祉避難所として開設するにあたり必要な事項を定めるものである。具体的には、要援護者を受け入れるための体制整備や要援護者の移送方法、避難生活を支援するための物資調達、相談等を行う介護支援者の確保など本市と施設側のそれぞれの役割のほか、避難所運営に係る費用負担に関する規定を盛り込んでいる。

指定施設についてはその後、対象を特別養護老人ホームにも広げ、平成 22 年 4 月までに市内の 52 施設を福祉避難所として指定し、協定を締結した。

### （２）福祉避難所運営の体制整備

福祉避難所を円滑に運営するため、本市では平成 20 年 6 月に作成した福祉避難所指定施設向けの「福祉避難所開設・運営マニュアル」において、災害発生から福祉避

難所の開設、要援護者受入れの流れや物資の調達、費用負担のあり方など具体的な項目を定めた。

このマニュアルには、まず福祉避難所開設決定までの施設側の対応として、

- ア 施設被害状況の報告
- イ 市災害対策本部、健康福祉局との開設までの連絡調整

開設の準備として施設が行うものとして、

- ア 人員体制の確保
- イ 避難者受入れおよび避難所の管理に必要なスペースの確保
- ウ 開設にあたり必要な設備・備品等の供与可能なものの準備
- エ 施設利用者・一時避難者への福祉避難所開設の周知

などについて定めており、次に要援護者を受け入れた後の対応として、

- ア 要援護者受入リストの作成
- イ 避難者への対応
- ウ 要援護者受入状況等の報告

について定めている。

また、各施設で避難場所としての使用が想定されるスペースやその面積、受入可能人数の算定、利用可能な設備や備品、職員の人員配置計画などについての「福祉避難所設置計画書」の作成を施設側に求めている。

### （３）福祉避難所の設置・運営訓練等の実施

各施設では福祉避難所開設・運営マニュアル等を参考として、福祉避難所として開設された場合を想定した要援護者の受入訓練や情報伝達訓練、移送訓練等を行うとともに、施設によっては備蓄品の検討等も独自に行っていた。

## 3. 東日本大震災における運用状況

### （１）指定施設への開設要請

健康福祉局は発災直後より各区からの要援護者の受入要請に備え、協定を締結していた施設に対し、電話による施設の被害状

況や要援護者の受入れの可否についての確認に加え、福祉避難所としての開設の要請を行おうとした。しかしながら、輻輳により電話の不通状態が断続的に続いていたため確認作業は困難を極め、施設によっては健康福祉局の職員が直接施設を訪問して確認を行った。また、マニュアルでは、開設の要請は「福祉避難所の開設に係る協力要請書」の書面によることとしていたが、急を要する状況であったことから、口頭での開設要請となった。

### （２）指定施設 52 カ所の開設状況

発災当日に本市からの要請を受けて開設された福祉避難所は、特別養護老人ホームの 1 カ所であった。このほか老人福祉センター 1 カ所、特別養護老人ホーム 2 カ所、その他協定を締結していなかった介護保険施設 1 カ所（事後に協定を締結）の計 4 施設が、独自の判断で要援護者の受入れを開始した。健康福祉局では発災翌日以降も指定施設への連絡を続け、開設の要請を行ったが、今回の震災で実際に開設したのは、協定を締結していた指定施設 52 カ所のうち 26 施設だった。

開設が指定施設の半数にとどまった理由としては、施設自体が被災したり、ガソリン不足や J R 線の不通等により職員が通勤できないなど人員体制が確保できなかったケース、入所者への対応を優先せざるを得なかったケースなどがあった。また、地震の発生した時刻は、特別養護老人ホームであれば併設のデイサービスやショートステイの利用者が在所していた時間帯であり、施設では利用者保護のため数日間、施設にそのまま泊ませたケースもあった。そのために受入れのスペースが確保できずに開設できなかった施設もあった。

また、こうした施設個々の状況のほかに、対象者のいる指定避難所等からの距離等を考慮し、そもそも本市から開設を要請していない施設もあった。

### **(3) 協定締結施設以外（新たな協定施設）への開設要請**

受入要請のあった要援護者の中には特別な配慮が必要な認知症や医療依存度の高いケースなどがあり、このような要援護者への対応は、既存の指定施設では難しく、受入先が決まらない要援護者も発生してきた。そこで、本市では緊急的な対応として、これまで協定を結んでいなかった認知症高齢者グループホームや介護老人保健施設等に対し福祉避難所としての開設を要請し、5種14カ所の施設と新たに協定を締結した。

### **(4) 要援護者の受入れ**

#### **①要援護者の把握**

各区保健福祉センターの保健師等は市内に開設された指定避難所を巡回するなど、そこでの避難生活の継続が困難と見られる高齢者や障害者などの要援護者を把握し、福祉避難所への移送が必要と判断した場合は、区災害対策本部へ連絡することになっていた。

福祉避難所への移送の必要性を判断するにあたっては、被災により急激に体調や状況が悪化する「介護認定未認定者」等もいたことから、単に要介護度や障害等級ではなく、避難者のその時の体調や体の機能などから判断した。

#### **②福祉避難所への移送の流れ**

事前のマニュアルでは、施設への福祉避難所の開設要請と受入可能人数の確認は健康福祉局が行い、実際の福祉避難所への受入要請や移送にあたっての施設との連絡調整は区災害対策本部が行うという役割分担だった。今回は発災直後から、施設の被害状況の把握や福祉避難所の開設要請、受入れの可否の確認等を健康福祉局が一貫して行っていたことや、各区の厳しい災害対応の状況などを考慮し、各区から受入要請のあった要援護者情報をもとに、避難者の受

入調整についても健康福祉局が一元的に行うことにした。

仮にマニュアルどおりに各区が直接福祉避難所に受入要請を行った場合には、依頼が重複し集中するなど、施設側の混乱も予想された。

#### **③指定避難所等での課題**

避難所に派遣された職員の中には、福祉避難所についての認識がほとんどない者もいたなど、本来、福祉避難所への移送が必要な要援護者を巡回の保健師が把握できなかったケースもあった。

発災後3日目頃からは福祉避難所への避難に関する相談が直接区災害対策本部に入るようになり、相談者は家族やケアマネジャー、地域のかかりつけ医や、被災し建物の安全が確認できない施設など多岐にわたった。

#### **④健康福祉局における受入先の調整状況**

数日が経過し施設への受入要請が集中し始めると、健康福祉局、区災害対策本部、施設側との情報のやり取りの不十分さなどから、施設側に事前に要援護者の正確な情報が伝わらず、その結果、要援護者と施設のマッチングがうまくいかないケースが発生した。そこで、健康福祉局では施設側に伝える区災害対策本部から聞き取る際の確認票を急きょ作成し、これに基づき対応することにした。

確認票には、対象となる要援護者の氏名、性別、年齢、身体状況（車椅子・杖歩行・寝たきり等）、障害等級または要介護度、医療的ケアの有無（胃ろう・人工呼吸器・じょくそう等）、付き添いの有無、可能な移送の方法、現在の居場所（指定避難所名等）などを記載した。

この確認票を作成したことにより一定の整理ができるようになったが、施設が対応できる障害の種別や程度が異なることや施設の受入余力の問題などもあり、要援護者

の優先度と受入れの順番を一致させることは困難だった。

#### （５）要援護者の特徴と推移

本市が施設に受入れを要請した要援護者延べ 288 名のうち、8 割強が高齢者（障害のある方を含む）で、そのほとんどは要介護以上であったが、指定避難所や自宅で急激に容態が悪化した要支援および介護認定を受けていない高齢者もいた。

一方、障害者の利用者数は全体の 1 割強で、障害者の避難者が少なかった理由としては、そもそも指定避難所に避難しなかったために避難所を巡回する保健師に把握されず、福祉避難所に繋がらなかったことが挙げられる。一度は指定避難所に避難したものの周囲の避難者の理解が得られずに自宅に戻ったケースや、集団生活が困難であるとしてはじめから指定避難所への避難を躊躇し、自宅で過ごしていたケースが多かった。

本市では、介護認定を受けているか否かにかかわらず、指定避難所での生活が困難と判断した要援護者については、介護保険施設等の福祉避難所で受け入れた。

福祉避難所の避難者数が最大となったのは、発災後 2 週間を経過した 3 月 24 日と 25 日で 168 名だった。これは、指定施設の受入体制の整備、調整に時間が掛かったことや、発災後一度は避難をためらったものの再度希望し、日数が経ってから避難する要援護者がいたことなどによるものである。

#### （６）福祉避難所の運営状況

指定管理施設の福祉避難所では、これまで対応したことの無い要援護者を受け入れることにもなるため、受入れにあたっては職員や専門職（看護師、作業療法士）が面談を行い、服薬状況や禁忌事項、医療情報、緊急連絡先等、留意事項の確認を行い、併せて福祉避難所に関する注意事項の説明を行った。また、認知症などの場合、本人が

服薬を理解できず、家族が管理している場合などもあったことから、家族からの聞き取りも行った。

服用している薬や持病についての情報を把握することは、健康に不安のある避難者に対応する際には極めて重要であることから、個々にどのような自立活動が可能なのか、介護が必要なのかを一覧表にまとめるなど、全職員が情報を共有できる工夫をして対応した避難所もあった。

また、通所施設である指定管理施設の場合は、夜勤の経験がない職員が多かったが、当初から対応が長期化することを想定し、24 時間体制のシフト表や職員間の引継様式を作成するなどして対応した。

#### （７）物資・機材、人材、移送手段の確保

##### ①物資・機材の確保

福祉避難所となった介護保険施設では、福祉避難所としての備蓄を行っていた施設は少なかったが、入所者の食事のために食材を保管していた施設もあったことから、そのような施設では数日間は避難者の分も含め、何とかしのぐことができた。一方で老人福祉センター等その他の指定施設では備蓄を全く行っていなかったため、福祉避難所開設と同時に健康福祉局より、必要最小限の食料や飲料水、毛布、投光器・発電機等を搬送した。

その後、3、4 日程度で食料等の救援物資が供給され始めたことから、健康福祉局の職員は本市の物資集配拠点まで出向いて物資を直接調達し、いったんシルバーセンター（青葉区花京院）や障害者更生相談所（青葉区東照宮）に集積した後、そこを拠点として各施設への定期搬送を行った。発災当初は必要最小限の食料や飲料水、毛布等を搬送したが、発災後 1 週間程度は大人用紙おむつなどの衛生用品が極端に不足していた。施設の備品についても車椅子、訓練用マット、畳、血圧計、体温計、紙おむつ、使い捨て手袋、常備薬、消毒液、加湿

器等、普段使用しているものであるが必要量を確保するのに苦慮した。

3月16日から自衛隊による各指定避難所への物資の搬送が始まったが、福祉避難所はこの搬送ルートの対象には入っていなかったため、健康福祉局の職員による物資の搬送は、横浜市職員や宮城県トラック協会の応援を得ながら4月20日まで続けた。

施設が必要としている物資の把握は、搬送を行った時に聞き取りを行い、なるべく希望に応じるように調達した。品目によっては搬送までにタイムラグが生じることもあったが、おおむね施設側の希望に沿うことができた。

#### 【搬送した物資】

##### <食料>

カップ麺、飲料水、アルファ米、缶詰、レトルト食品、パン、うどん、ハム、ソーセージ、菓子、米、バランス栄養食、味噌、冷凍焼き芋など

##### <食料以外>

大人用紙おむつ、ストーブ、カセットコンロ、カセットガスボンベ、尿取りパッド、お尻拭き、毛布、ポリタンク、灯油、マスク、トイレットペーパー、タオル、アルミホイル、ラップ、洗剤、使い捨て手袋、使い捨て食器、割り箸、ウェットタオル、消毒用アルコールなど

## ②人員の確保

協定では、介護支援者等の確保と配置は本市が努めるものとしていたが、泉障害者福祉センターの24時間体制を確保するために、健康福祉局職員が3週間程度応援にあたったケースや、訪問介護事業者に依頼し宮城野障害者福祉センターに夜間1名の支援員の配置はしたものの、実際にはほとんど対応できなかった。

応援職員を受け入れる施設側との調整にも難航し、例えば、老人福祉センターの介護職員の不足に対処するため、訪問介護事業所にホームヘルパーの派遣依頼を行った

が、結局施設側との調整がつかず、派遣には至らなかった。また、介護保険施設の福祉避難所についても、国から介護支援者を派遣するとの連絡があり要請はしたものの、なかなか具体化しなかったため、介護支援者の派遣要請は取り下げることとなった。

一方、開設した施設の多くは、個別につながりのある施設から応援を受けたり、同一法人内の他の施設の職員を再配置するなど臨機応変に対応した。

## ③移送手段の確保

福祉避難所までの移送については区災害対策本部が中心となって対応したが、本部の車両が手配できない場合もあったため、避難者の家族の車両やタクシー等で移送したケースもあった。また、寝たきりの要援護者には、担当ケアマネジャーや受入施設側の協力も得ながら、ストレッチャーを備えた車両を手配したり、施設の車両に指定避難所まで迎えに来てもらうなどの対応をとった。

また、東京の移送ボランティアが発災直後から福祉避難所への移送や指定避難所に避難している要援護者の送迎などの活動を行った。

## (8) 福祉避難所の集約と閉鎖

福祉避難所の開設期間は、災害救助法の災害救助基準により一般の指定避難所と同様、災害発生日から7日以内となっている。

今回の震災では、その被害の大きさから、5月6日付けの厚生労働省通知により開設期間が「当分の間」に延長され、福祉避難所も当初の見込みよりも大幅に延長された。

## ①退所後の意向調査

避難者が約70名まで減少してきた4月末に、避難者本人やその家族から退所後の意向について調査した。確認できたのは全避難者のうち約7割で、介護保険施設への正式入所および応急仮設住宅（借上げ民間

賃貸住宅含む)への入居がともに3割強、自宅への帰宅が3割弱という希望内容であった。

## ②帰宅支援

避難者の多くは震災前にひとり暮らしや高齢者世帯であったため、健康福祉局では、帰宅したくても散乱した家財を片付けることができない避難者に対し災害ボランティア等の情報提供を行い、帰宅を支援した。

## ③福祉避難所の集約・閉鎖

本来、障害者福祉センター、老人福祉センター併設のデイサービスセンターは在宅の障害者や高齢者に居宅サービスを提供している施設であるため、福祉避難所としての運営が長期化するに伴って、3月末から一般の利用者から早期の事業再開の希望が寄せられるようになってきた。また、自宅の生活環境を整えての帰宅や他の施設への移転により、福祉避難所の入所者が徐々に減少してきたことから、障害者福祉センターは4月初旬に宮城野障害者福祉センター1カ所に集約し、閉鎖した施設から順次サービスを再開、4月末には全ての福祉避難所を閉鎖した。一方、老人福祉センターは、5月上旬に高砂老人福祉センター1カ所に避難所を集約し、併設しているデイサービスの業務を順次再開、最後の1カ所も6月末に閉鎖した。

介護保険施設については、各施設の受入可能人数にも限りがあり、集約を行うことで施設の負担が増えることになるため集約は行わず、避難者のいなくなった施設から順次閉鎖した。

家族の状況も落ち着き、また福祉仮設住宅への入居という退所後の新たな住まいの選択肢も広がってきたことなどから、健康福祉局は6月上旬に改めて退所後の意向の再調査を実施するなど、指定施設や避難者の担当ケアマネジャー、区保健福祉センターと連携し、避難者の新たな生活の場への

円滑な移行に努めた。その後、10月6日までに最後の避難者が福祉避難所を退所したことから、全ての福祉避難所を閉鎖した。

## ④プレハブ福祉仮設住宅の検討

プレハブ仮設住宅の建設が進む中で仮設住宅における高齢者等の安心した日常生活を支えるため、建設地域内に総合相談やデイサービスなどを提供する高齢者等のサポート拠点の整備を検討した。これらは平成16年に発生した新潟県中越地震の際にも設置されている。福祉仮設住宅はその機能の一つであり、1ユニット9部屋×2ユニットを一つの単位として一般の仮設住宅での生活が困難な高齢者等が共同生活を送るプレハブ仮設住宅である。運営は介護保険施設を運営する社会福祉法人が行うのが一般的である。

4月末の段階では、福祉避難所に避難している避難者数や集約避難所の避難者で福祉仮設住宅への入居が適当と思われる虚弱高齢者の人数等から、おおむね60名分の2ユニット×3棟の建設を検討していたが、その後の避難者の減少や福祉仮設住宅への入居が適当と判断される避難者数を改めて精査した結果、入居見込みが数名程度ということになったため、6月中旬、本市では福祉仮設住宅を建設しないことにした。

なお、太白区あすと長町に建設され8月初旬から供用を開始した2ユニットのグループホーム型のプレハブ仮設住宅は、津波により被災した認知症高齢者グループホームの代替施設であり、福祉避難所に避難していた要援護者の移転先として検討した福祉仮設住宅とは性格が異なるものである。

## (9) 運営経費

災害救助事務取扱要領では「福祉避難所」における特別な配慮のために必要となる費用とは、おおむね10人の対象者に1人の相談等にあたる介助員等を配置するための費用、高齢者、障害者等に配慮した簡易便器

等の器物の費用およびその他日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材の費用としていた。

3月25日には厚生労働省からの事務連絡で、福祉避難所については、一般避難所の基準額（1人1日あたり300円）に、特別な配慮のために必要な通常の実費を加算することができることができるとされ、次の費用が想定された。

ア おおむね10人の対象者に1人の相談等にあたる介助員等を配置するための費用

イ 高齢者や障害者等に配慮したポータブルトイレ等の費用

ウ 日常生活上の支援を行うために必要な消耗機材の費用

エ 食品の供与に係る経費等

国の想定する福祉避難所への避難対象者は、「身体等の状況が特別養護老人ホームまたは老人短期入所施設等へ入所するに至らない程度の者であって、避難所での生活において特別な配慮を要する者として、具体的には、高齢者、障害者のほか、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者やその家族」としている。つまり、要介護認定を受けている高齢者は特別養護老人ホームやショートステイへの緊急入所等で対応すべきという考え方であり、このため、災害救助法に基づく福祉避難所運営の対象経費は、当該地域の実額加算を一部認めてはいるものの、ショートステイ等の介護保険施設の運営に要する入所者1人あたりの費用を大幅に下回ると想定している。これによると、本市が開設した福祉避難所ではなく、指定避難所における学校の教室を活用した「福祉避難室」のイメージに近い。

指定避難所においては、避難者に食費や居住費等の費用負担を求めるとはならないため、本市では福祉避難所においても避難者には費用負担を求めず、福祉避難所の設置

および運営管理にかかる所要の経費を市が負担することとし、本市では福祉避難所からの報告により負担金として支出している。

### ①指定管理施設

運営経費が発生した障害者福祉センター4カ所、老人福祉センター3カ所の福祉避難所については、人件費や食費、消耗品費等の実費を本市が負担した。

各センターには、指定管理施設職員および併設施設等からの応援職員が福祉避難所に従事しており、月給者については月額支給額を日割り計算した額、日給月給者については出勤日数による額とし、超勤手当、深夜勤務手当は実支給額とした。

### ②介護保険施設

介護保険施設である特別養護老人ホームと介護老人保健施設等においては、介護認定を受けている避難者は緊急入所または緊急ショートステイとして扱い、介護保険の枠組みの中で、その費用の9割は介護報酬として請求することにした。また、家屋が半壊以上の場合、利用者負担1割と食費、居住費について減免されることから、利用料はすべて介護報酬等により支払われることになる。

ただし、次の場合には利用者負担が発生するため本市が負担した。

ア イを除く介護保険施設において、食費、居住費が基準費用額超過となる場合は、その超過分

イ グループホーム、小規模多機能型居宅介護施設は全壊でも食費、居住費の減免がないためその費用

ウ 半壊未満の場合は利用料の1割と食費、居住費

エ 利用限度額超過となる場合は、超過分の利用料（10割）

オ 介護認定未認定者、障害者は、介護度を応急判定したうえで介護度に応じた利用料（10割）

カ 付き添い家族が避難した場合は、一般の避難所の基準額である1日1,310円上限

今回の震災では、ほとんどの避難者が被災により減免対象となり、適用された経費は介護報酬等で支払われた。要介護度が軽いためサービスの利用限度額を超えた場合は、本市の負担とした。

なお、これら本市が負担した運営経費については、災害救助法に基づく応急救助費として請求し、その全額が認められた。

#### 4. 総括

本市では平成22年度当初までに52の施設を福祉避難所に指定し協定を締結、所要のマニュアル等を整備するなど、震災以前にある程度の備えをしていたが、災害の大きさと初めての開設ということもあり、福祉避難所の運営にあたっては多くの課題があった。

本市が協定を締結していた施設の多くは特別養護老人ホーム、老人福祉センターなどの高齢者施設であり、実際に開設された26の福祉避難所のうち22が高齢者施設であったことから、高齢者の受入れについて一定の対応はできたものと考えられるが、一方で、障害者の受入れは障害者福祉センターに限定されたため、受入人数に限りがあった。特に知的・精神障害者等の受入体制が不十分であったため、今後は障害の特性に応じて多様な施設と福祉避難所の協定を締結するなど、対象施設を増やすことなどにより、災害時における必要施設数の確保を図る必要がある。

また、福祉避難所への避難は、指定避難所からの移送を前提としているが、震災時、市民からは施設への直接避難の希望も多く、施設ではこれらの市民への対応に苦慮していた。一方で、内部障害や発達障害、精神障害など外見からは障害の有無が分からない避難者への指定避難所での配慮が行き届かず、その結果、自宅に戻らざるを得な

った要援護者や、そもそも寝たきりなどの重度の障害があるために移動が困難な在宅の要援護者は福祉避難所につながらないなど、現在の避難までの流れには課題があったことから、今後は、本来、福祉避難所に避難すべき要援護者が自宅から直接避難できるような仕組みづくりを検討する必要がある。

なお、検討の際には、発達障害や精神障害のある人、認知症高齢者等は、避難している人達が障害や疾病について理解することで、指定避難所等での生活が可能な場合があることや、指定避難所等において少人数の居室等を用意できる場合には、家族や地域の人達との生活を継続できるなど、福祉避難所では得られない利点もあることから、避難所運営との関係も考慮する必要がある。

協定では、福祉避難所への介護支援者等の確保と配置は本市の役割としていたが、被害が広範囲に及んだこともあり、他県などからの人員を確保して対応するなどには現実的には難しかった。今後は、災害時の介護支援者の人員確保に向け、福祉避難所となる施設独自のネットワークを生かすとともに、広域的な協力体制も検討する必要がある。

また、福祉避難所開設時における食料等の必要な物資の確保策について、その備蓄を含めて検討する必要がある。

福祉避難所の避難者は、震災前には居宅サービスを利用しながら、生活していたひとり暮らし高齢者や高齢世帯の要援護者が多く、施設への入所も含め、退所後の住まいをなかなか決められないという状況から、避難生活が長期化することとなった。福祉避難所である施設の相談員や担当ケアマネジャーに退所後の処遇について任せてしまった面もあったという反省点を踏まえ、今後は早期から避難者個々の状況を把握し、区保健福祉センターと連携した相談対応を強化する必要がある。

## 基調報告者／パネリスト



榛沢 和彦 (はんざわ・かずひこ)

新潟大学

医歯学系先進血管病・塞栓症治療・予防講座特任教授

### 【略歴】

平成 元年 5月 新潟大学医学部外科入局  
平成 3年 4月 新潟大学医学部第二外科入局  
平成10年 4月 新潟大学医学部第二外科助手  
平成11年 4月 新潟大学医学部附属病院集中治療部助手  
平成14年 4月 東日本循環器病院心臓血管センター心臓血管外科医長  
平成16年 9月 新潟大学教育研究院医歯学系助手  
平成18年 4月 聖マリアンナ医科大学内科非常勤講師  
平成19年 4月 獨協医科大学内科非常勤講師  
平成25年 2月 新潟大学大学院呼吸循環外科講師  
平成29年 4月 東北大学加齢医学研究所共同研究員  
平成30年 6月 新潟大学医歯学系先進血管病・塞栓症治療・予防講座特任教授

日本脳神経超音波学会理事、日本栓子の検出と治療研究会理事、神奈川神経・血管超音波研究会幹事、日本心臓血管内視鏡学会評議員、厚生労働省班研究難治疾患研究：肺・静脈血栓塞栓症班、日本循環器学会救急・災害対策委員、日本静脈学会災害対策委員、日本栓子検出と治療学会災害対策委員長、避難所・避難生活学会理事、エコノミークラス症候群予防検診支援会会長

専門は心臓血管外科。新潟県中越地震（平成16年）から災害後のエコノミークラス症候群予防活動を行ない、平成24年からイタリアの災害対応を調査比較し日本の災害対応改善を提唱している。特に避難所のトイレ(T)、食事(K)、簡易ベッド(B)のTKB整備の重要性を啓発している。

# 根付いていない災害後の 市民社会保護の概念

新潟大学医歯学総合研究科先進血管病・塞栓症治療・予防講座特任教授  
エコノミークラス症候群予防検診支援会会長  
避難所・避難生活学会理事  
榛沢和彦

## 避難所・避難生活学会からの提言

阪神淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災などを経験してもなお熊本地震では災害関連死が多く、車中泊によるエコノミークラス症候群も多数発生していた。災害による直接死を免れながら、避難所などで多くの命が失われ、被災者にとって避難生活が第二の、あるいは最大の災害となっていた。減災、すなわち災害関連死をなくすために、以下に提言する。



### 【提言】

- (1) 安全な避難所環境を立ち上げるためには、現行の被災自治体からの要請に基づく支援ではなく、国は主体的な判断で、T・K・B（トイレ、キッチン、ベッド）の迅速な供給を行う
- (2) 上記の避難所運営を円滑に実施するために、専門技能を有した「**職能支援者**」を平時から登録し、有事に被災地へ派遣できる体制を国は整える
- (3) 自治体は災害救助法や災害関連法規に精通した**専門職**を置く

### 【提言】

安全な避難所環境を立ち上げるための国の初動態勢の構築

### 【目標】

安全な避難所環境を提供するために質・量・迅速さが担保されること

これまでの被災地状況、

- ①被災地自治体からの要請をもとに支援が行なわれたため、支援が実施されるまで、被災者は危険な避難所環境に数日間置かれていた。
- ②災害直後に業務集中で混乱した被災地自治体は、迅速な災害対応と適切な避難所運営を担うことは困難であった。
- ③災害救助法や災害関連法規に精通した専門職を自治体は常置していないため、被災者救護が有効に行なわれなかった。

## 市民社会保護理念

- 民主主義の根幹理念であって、権利を委託された国はいかなる時（災害時）でも市民（国民）が社会生活を安全（健康を含む）に営めるようにしなければならないという基本理念。
- 迅速な被災者救援・支援は被災地域の産業・経済を復活させることができ、地域そして国の活力を早く取り戻すことができる。
- さらに復旧・復興のための早道であり、費用も少なくできる。
- したがって被災者の迅速な救援・支援は被災者個人のためだけでなく、国民全体のためになる。

## フィナーレエミリア避難所(2012.7)



避難所内観

## 避難所テント内の簡易ベッド



## フィナーレエミリア避難所(2012.7)



コンテナ製トイレ外観

## フィナーレエミリア避難所(2012.7)



コンテナ製トイレ内部

## フィナーレエミリア避難所(2012.7)



ユニバーサル  
トイレ (車イス用)

## フィナーレエミリア避難所(2012.7)



テント製大食堂



## イタリアの避難所での食事



## イタリアの避難所での食事



## なぜイタリアではできるのか？

- 国の災害専門省庁（市民保護庁）が指揮して被災地支援を行っている。さらに各州に州の市民保護局があり備蓄倉庫と実働部隊を持っている。
- 大量の物資が国内に分散備蓄されている。
- 災害職能ボランティアの派遣システムがある。

## なぜイタリアではできるのか？

- 国の災害専門省庁（市民保護庁）が指揮して被災地支援を行っている。さらに各州に州の市民保護局があり備蓄倉庫と実働部隊を持っている。
- 大量の物資が国内に分散備蓄されている。
- 災害職能ボランティアの派遣システムがある。

イタリア市民保護省本庁舎地下一階  
24時間体制で監視している部屋（赤十字、軍、警察、消防等）



アブロッツォ州の市民保護局



# イタリアの備蓄倉庫

巨大な備蓄倉庫、アヴェツアーノ



空調装置のコンテナ(1000人用)



# アブロッツォ州の災害職能支援者





## The volunteer associations



### 5回避難所・避難生活学会、 第6回新潟県中越大地震シンポジウム合同 開催プログラム資料集

一人を守り抜く避難所・避難生活を～次なる災害に備え災害関連死・関連疾患ゼロをめざして



### シチリア市民保護局長の言葉

「被災者を一刻も早く元の生活に戻す、元のコミュニティーに戻す、これらが復旧・復興の最も早道であり、そうすることで結果的に経費を少なくし、そして地域さらに国の力になる」

## 提言：「避難所でTKBを標準に」

簡易ベッド、温かい食事、快適で十分な数のトイレを  
避難所の標準にすべきであり、

そのためには、

トイレ(T)（コンテナトイレなど）、キッチン(K)（キッチンカーなど）、ベッド(B)（段ボールベッドなど）の  
TKBを平時から準備し、可能な限り備蓄すべきである。

**HBC** 北海道放送

## TKBを48時間以内に(TKB48)

**83歳女性エコノミークラス症候群か 厚真町避難所で体調不良訴え病院搬送 北海道胆振東部地震**

9/19(水) 16:39配信

北海道放送（株）

今月9日に厚真町の避難所で体調不良を訴え病院へ運ばれた女性が、エコノミークラス症候群の疑いであることがわかりました。

消防によりますと、9日、厚真中央小学校に設けられた避難所で、83歳の女性が体調不良を訴え病院に運ばれました。

その後の診断で、女性はエコノミークラス症候群の疑いがあることがわかりました。

女性は6日から避難していて、現在は苫小牧市内の病院に入院しています。

命に別条はないということです。

北海道放送（株）

**3日以内に簡易ベッドを準備する必要がある**  
**= 欧米基準**

•

令和2年7月豪雨災害の熊本県人吉市の避難所の様子



市町村格差を無くす

同じ時期の避難所



西日本豪雨の避難所で毎日4ヶ月間  
昼食だったパン



避難所の昼食（福島県の避難所）  
2019.11.24



# 災害考

2018年7月の西日本豪雨で岡山県倉敷市真備町は生活圏のほぼ全域が浸水した。多くの住民が長期間、身を寄せた町内の避難所では、一部を除いて「菓子パン」ばかりが配られ続けた。避難生活を改善する上で、専門家が重視するものが、イシ、睡眠と並んで食事だ。避難所の「食」をどう改善するかという課題が浮かぶ。

## 避難所の「食」改善を



避難所で長期間配られ続けた菓子パン（岡山県倉敷市真備町）

同豪雨が流れ込み直街までの4カ月後、避難所の地の大部分が水没した。食事に3種類の菓子パン（岡町の春陽軒さん（78）と3種類の）におにぎりが提供は7月6日から市立南田小学校に避難。10月3日も同じ避難所として残る。

### 栄養バランスに偏

日本経済新聞

## 西日本豪雨災害 愛媛県西予市(2018.8.19)



# 愛媛県西予市の避難所食事対応

学校給食同様にご飯で運営



容器は、使い捨てを使用



ごはんは、給食センターでパック



避難所喫食スペース



災害ボランティア  
さんが配膳



## なぜ？出来た避難所対応 その2

### 避難所での食事提供で 可能な範囲で学校給食施設を活用

- ・防災計画に施設利用の記載あり  
→直営施設 市・教育委員会の判断で可能
- ・被災後2日目から学校で炊飯  
→自校式が残っていた。
- ・田舎には大量調理施設がない。  
→加工所、給食施設の利用



- ・建設中の東センターを含め、約4000食を賄える。
- ・市・学校栄養士による献立作成
- ・調理師による調理、一斉配送
- ・夏休み中だったことが幸い  
→夏休み後は弁当

栄養  
バランス

利用した  
せいよ西給食センター



衛生管理

一括  
調達・調理

完成間近だった  
せいよ東給食センターが被災



厚真町の避難所での食事（自衛隊提供）  
—厚真町は自衛隊と 協定締結していた—



日本製の仮設トイレ内部（オシュレットジャパン）



北海道胆振東部地震避難所



## 西予市の仮設住宅(2019.7.30)



## 西予市仮設住宅内部



日本にも人材、物資、方法はあるはず

「市民保護理念哲学の無い災害支援はうまくいかない」

元イタリア市民保護局員の言葉

## 避難所で聞く言葉

- 避難所を良くすると居着いてしまう
- 食事を良くすると居着いてしまう
- (段ボールベッドなど) 何もこちらから勧めなくて良い

内閣府ホームページより

## 首都直下地震

### 食料

発災後1週間  
合計で最大

3,400万食<sup>不足</sup>

このような状況下での避難所生活は大変過酷なもの  
となります。

内閣府ホームページより

## 首都直下地震

### 食料

発災後1週間  
合計で最大

3,400万食<sup>不足</sup>

体育館や公民館等の硬い床での寝起き

内閣府ホームページより

## 首都直下地震

### 飲料水

発災後1週間  
合計で最大

1,700万ℓ※不足

※1人1日あたり3ℓとして計算

水・食料の不足による、空腹状態

内閣府ホームページより

## 首都直下地震

対策が述べられていない

新型コロナウイルスと同じ

対応が難しくなる  
入院患者数は最大

1万3千人

心身ともに非常に厳しい生活が続くことになりま  
す。

内閣府ホームページより

## 首都直下地震

**国に市民社会保護の概念が無い**

被災都県で  
対応が難しくなる  
入院患者数は最大  
**1万3千人**

心身ともに非常に厳しい生活が続くことになりま  
す。

## 災害では国が先に支援開始すべき

- 公助、共助、自助の順であるべき
- 国や自治体があらかじめ準備・備蓄し、発災したら迅速に支援開始
- 国や自治体の支援が間に合わなければ、町内会などの共助で支援
- 町内会で間に合わなければ個人の準備で対応
  
- イタリアで48時間以内は地元ボランティア団体などが小規模支援し、その間に州や国が大規模支援の準備を行う体制になっている。

## 基調報告者／パネリスト



吉水 岳彦（よしみず・がくげん）

浄土宗光照院住職、ひとさじの会事務局長

### 【略歴】

平成21年4月に若手僧侶有志と「社会慈業委員会 ひとさじの会」を発足。

ホームレス状態にある人や身寄りのない人の葬送支縁、浅草山谷・上野地域における炊き出し夜回り、東日本大震災被災地支縁に取り組む。

一方、平成28年より病院のスピリチュアルケアワーカーとしても活動する。

現在、浄土宗光照院住職、臨床仏教研究所研究員、大正大学非常勤講師、淑徳大学兼任講師、上智大学グリーンケア人材養成講座非常勤講師、東京慈恵医科大学病院非常勤講師。

※ひとさじの会で使用する「支縁」という言葉は、「既存のご縁を支え」、「新たにご縁を結び」、いつの日かわたしたちも「互いに支い合えるご縁」となることを意味する造語です。

## 災害避難所における「いのちの選別」の問題

### 1、2019年10月12日に発生した台東区避難所問題の経緯

- ・2019年10月12日、都内に大型の台風19号が接近。ホームレス状態の人を含む生活困窮者支援を行っている（一社）あじいるメンバーは、上野周辺のホームレス状態の人々に避難所へゆくように声をかけて歩く。強い雨が続く中、ホームレス状態の男性が台東区の自主避難所を利用しようとしたところ、台東区災害対策本部は、「避難所は区民の方の施設」であり、「住所がない」から利用できないと追い返してしまった。（一方で、旅行者や区外住民は受け入れていた）
- SNSでこの事態が拡散。世界に日本の一公的機関の人権意識の低さを示すことに……。
- 台東区長が台東区議会決算特別委員会総括質問の席上で謝罪。
- 台東区の判断への批判がSNS上に多く投稿されたが、台東区を擁護する意見や「税金を払っていないんだから当たり前だ」「臭い人が来るのは嫌」等のコメントもSNS上に投稿された。

### 2、問題点の整理

- ・避難所の利用をめぐる「いのちの選別」が行われたこと  
避難を求めてきた「ホームレス（住所不定者）」を台東区の避難所は拒否。「ホームレスは避難所を利用できないと、対策本部で決定済みである」と、あじいるメンバーに伝えた。
- 台東区の災害対策本部が、**災害という緊急時に、“守る価値のあるいのち”かどうかを、居住地域や生活形態等で判断し、結果的にホームレス状態の人は大型台風の猛威のなかに放り出された。**
- ・現在地救助の原則の違反  
「住民はもとより、旅行者、訪問客、土地の通過者等を含め、その現在地を所管する都道府県知事（又は市町村長）が救助を行う」に反する行為
- ・災害対策基本法の理念に違反 「国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」に反する行為
- 2019年12月20日の台東区との話し合い  
「今回の事態は、人権侵害であり法律違反だった」と認め、今後の継続的話し合いを約束  
しかし、新型コロナウイルス感染拡大の影響もあり、話し合いは一時中断。
- ・災害後にホームレス状態の方々に避難所のあり方について聞き取りをした結果、一般区民と同じ避難所には行きたくないとの意見が多く寄せられた。
- 日頃から差別的な眼差しを向けられていることへの不快感や怖さが、緊急時にも影響している。

### 3、あらゆる人を平等に受け入れる避難所や避難場所を形作ってゆくにあたって

- ・台東区との話し合いで改善されたこと
  - ①情報弱者であるホームレス状態の人に災害前に危険や避難場所をチラシで通知すること②すべての避難所で受け入れることをチラシに明示すること③気兼ねなく居られるホームレス状態の人の避難場所が2カ所設けたこと（生活保護相談可、手荷物持ち込み可、飲食物の配布不可）
- ・プライバシーが尊重され、いのちを守る上で最低限の必要を用意するためにも、スフィア基準を満たした避難場所や避難所設置の推進（安心できる居住空間や、水・食料・衛生の確保と準備）
- ・災害時における平等な支援とは、行政から一律に提供されるものの平等を意味することで良いのだろうか。避難者に情報や生存状況に著しい格差がある場合、“いのちを守る”という結果の平等を考えて、柔軟に必要なを充足するための支援を講じるべきではなかろうか。

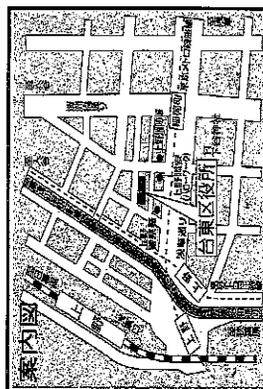
## 台東区役所から重要なお知らせ(案)

台風 号が近づいており、大雨・強風が予想されています。  
台風通過中の身体の安全を保つため、下記の場所に

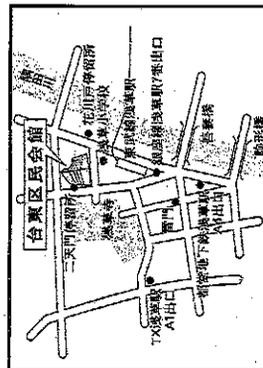
月 日 時頃避難場所を開設する予定です。

この避難場所は、台風通過する際の一時的に滞在場所で、原則として食事等の提供は行いません。

※以下の避難場所では、生活に困っている方を対象に医療や宿泊場所、今後の生活についての相談も行います。ご利用ください



台東区役所庁舎  
台東区 東上野 4-5-6



台東区民会館  
台東区 花川戸 2-6-5

※ 台風の進路等によっては開設が中止となることがあります。  
避難場所の開設確認は、下記の電話番号でできます。

台東区役所危機・災害対策課 03-5246-1092

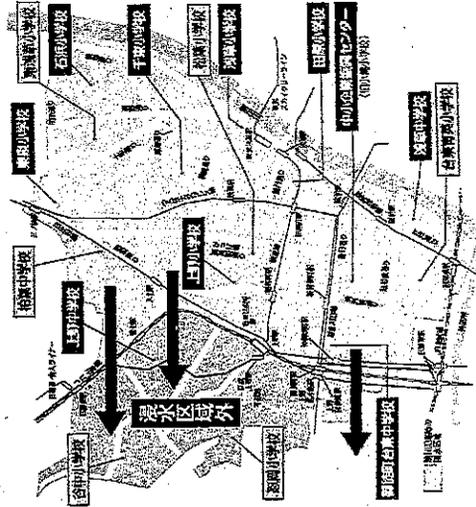
雨や風が強くなったあとは、避難場所までの移動が困難となりま  
すので、利用を希望する方は、早めに避難場所においてください。

## 避難場所利用の注意事項

- ① 台風通過後、風雨がさがさった場合には避難場所を閉鎖します。
- ② 避難場所開設の目的は、避難される方の身体の安全を確保です。  
食事・飲み物の提供は原則として行いません。
- ③ 表面2か所の避難場所では、宿泊等の生活相談を行います。
- ④ 避難場所滞在中、荷物は、お預かりできません。ただしポストンバッグ程度であれば、避難スペース内に持ち込み自己管理してください。

表面の場所以外にも下記の避難場所が開設されます。自主避難場所は表面の2か所と同時に開設され、緊急避難場所はそのあとに開設されます(開設されない場合もあります)

荒川氾濫以外の場合は、下記のお近くの避難場所へ。  
水害時は地震の場合と異なり、町会ごとの指定はありません。



**自主避難場所**  
(事前申請による避難場所)  
自主避難場所は、避難情報が発表されていらい段階で、自主的な避難を希望する方、開設するものは、感染症のリスクを伴いますので、できる限り自宅に留めてください。  
※水害から避難時の食料を確保する避難場所ではありません。水で食料は各自で持参してください。

**緊急避難場所**  
避難情報の発表や洪水警報の状態により、命を守るために、一時的に避難する義務として開設します。

フードバンク + 隅田川医療相談会が一つになりました。

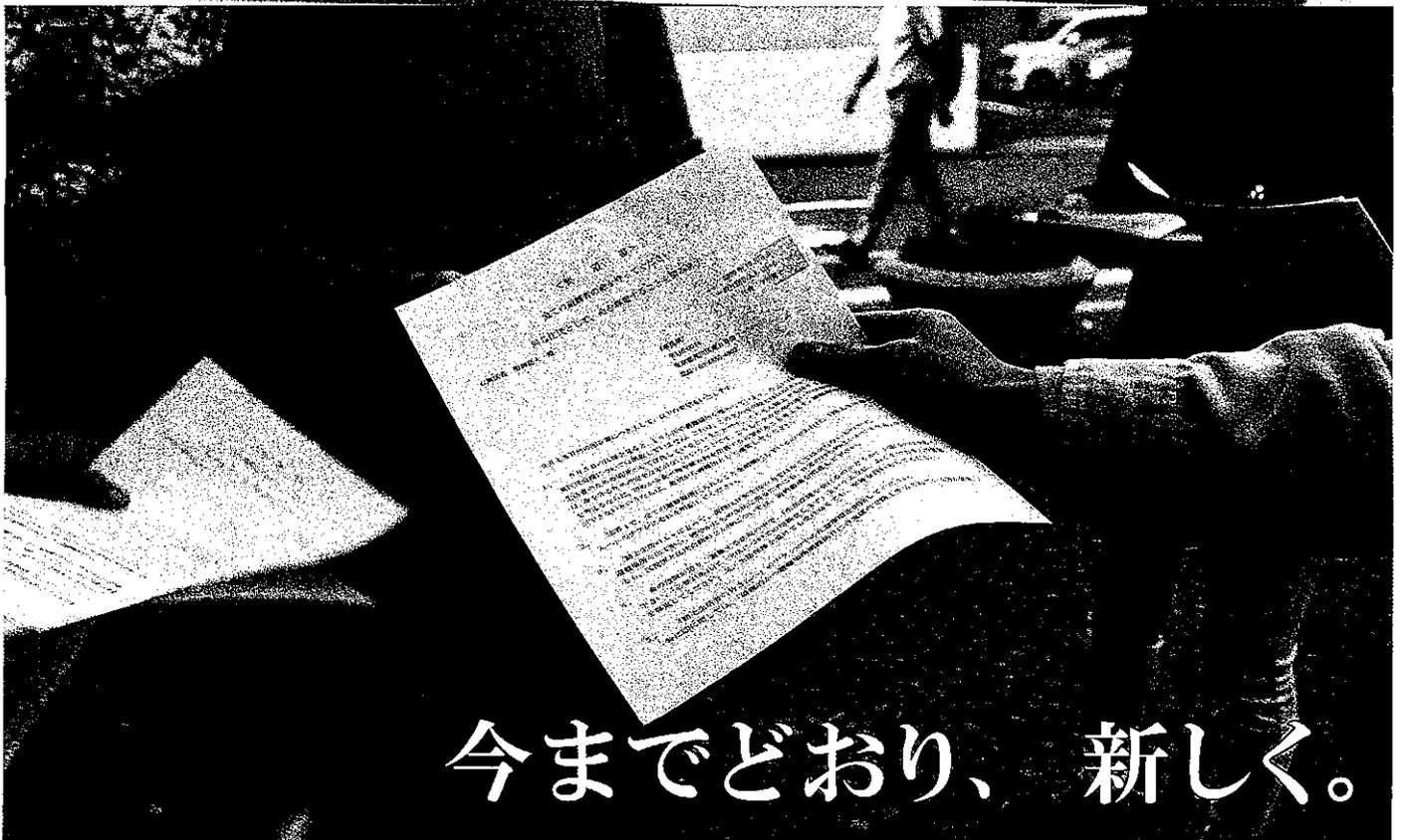
小さな声を集める・伝える



# つぶやき

December 2020 Vol.4 [NEWS]

一般社団法人 あじいる



今までどおり、新しく。

### コロナ禍のなか、隅田川のほとりで

「つぶやき」を手にとってくださったみなさま、11月に入って、新型コロナウイルス感染症の患者数が増えていく状況の中、さまざまな形で、懸命に現実に向き合われていることでしょう。今年の春以来、コロナ感染予防の観点から、隅田川医療相談会への参加を躊躇され、参加できない方もたくさんおられます。きっと、ご自分よりも回りの大切な人たちのことを考えてのことと思われまます。職場からボランティア活動や集会への参加を禁止されている場合もあります。

私自身、小さな診療所の所長として、スタッフとともに試行錯誤しながら診療体制を整えている日々を送っており、毎月相談会の日を迎えるたびに、わくわく楽しい中にもどこか緊張している自分を発見します。

けれど、どんなに厳しい外出禁止令が出ていても、食料の調達、医療機関などの受診、相談業務は許可されていたのだから、隅田川医療相談会も続けなければ、という思いを皆で共有し、この半年、知恵を出し合い、工夫をしながらやってきました（「相談会をやめる」は、ナイよね！という、みんなの声が耳に残っています）。

幸い無事に、コロナ禍のなかで、毎月相談会を続けることができています。共同炊事は個別のパックのお弁当に変わり（炊き込みご飯：おいしいです）、鍼灸、理髪診療も感染予防対策をしっかりとって行っています。お薬は、従来のように対面で聞き取らせてもらうのではなく、あらかじめお薬リスト用紙を配り選んでもらう方式にし、番号カードをつくり、数人ごとに並んでもらう方式にしました。

これからも、もっと安全に、もっと安心してもらえるように、フィードバックを行いながら、隅田川のほとりですこしでもほっとしてもらえる相談会をめざします。

### 届かない声を届けて1年…すこし前へ

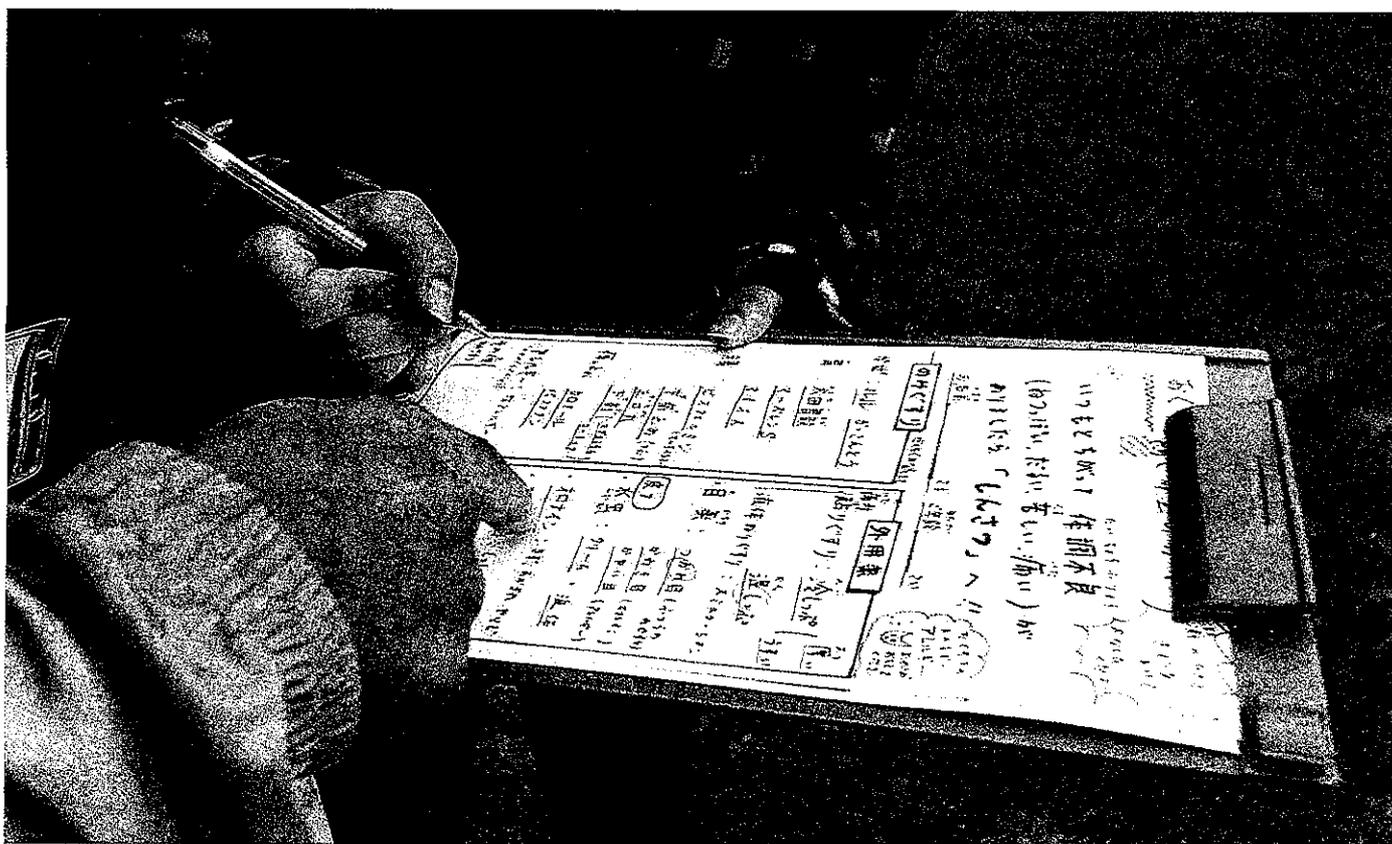
昨年10月12日、台風19号が東京を直撃した時、ホームレス状態の人々の受け入れを台東区の避難場所が拒否しました。私たち「あじいる」は、未曾有の災害のまえに立ちすくむ全ての人々の間に「命の選別」があったというその現実遭遇し、それを世に問いました。

SNSには、人々が思っていて言わなかった、ひどい差別意識にまみれた汚言があふれました。しかし、「人権を無視するのか」「命は平等」「自分にも何か出来ないか」という声もたくさんあって、路上生活状態にある人々の事を心配するひとがたくさんいることを知り、たいそう励まされました。

私たちは、台東区に対し、路上生活状態の人々にたいする災害避難対策の改善を求めて協議を続けてきました。区からの回答は、区内に避難場所を二か所用意するというもので、一歩前進でしたが、その内容には、当事者のみんなにとって受け入れがたい項目を含んでいました。そこで、さらに見直しを要望したところ、一部が受け入れられ、修正が加わり、より、利用しやすい避難場所に近付いたと思います。みんなで、区に提出する要望書を練ったり、区の提示案の検討を繰り返し行ったこと、メンバーが区役所に足を運んでくれたこと、いろいろなことが思い出され、「あきらめないで声を上げてきて、よかった。」と、しみじみ思いました。

差別や偏見の中で「どうせ、小さな声は届かないのだから」とあきらめていたら、実現しなかったことです。

台風も、コロナも、私たち人間を試しています。みんなで助け合おうという心を育てるために現世にあらわれたのならば、人間がまた一段階、進化出来るチャンスなのかもしれません。



1年間に渡る台東区との交渉は、当初怒りと悲しみの中で出発したように思います。避難所は誰でも入れるものと思い込んでいた私たちは、まさかホームレスだからと言って拒否されるとは思いもよりませんでした。だからこそ、避難所の地図を配り、「危なくなったら、ここに行って」と呼びかけたのです。それがまさか拒否されるなんて！あまりのことに、即座にSNSでの発信をしました。たくさんの怒りの声、台東区に対する非難の声に励まされながらも、徐々に「税金を払っていないんだから当たり前」「臭い人が来るのはいや」と言った声も目立つようになっていったのです。

今年3月からの新型コロナウイルスの猛威は、この社会を根底から揺るがすものとなりました。今、第3派と言われ医療崩壊の危機が叫ばれる中で、当たり前の日常が奪われ、非正規で働く人々は仕事がなくなり、生活ができなくなる事態に陥り、特に日本で働く外国人労働者は、何の制度的保障もなく、放り出される事態になっています。こうしたどうにもならない不安感は社会全体に蔓延しているのです。誰もが不安を抱えストレスを感じる中で、より弱い環への攻撃が強まっているように感じます。11月に入り、台東区上野周辺の路上においてあった野宿している人の荷物が放火されるという事件、又渋谷ではバス停に座っていた野宿の女性が殺されるという悲しい事件が起きました。

菅政権は「自助、共助、公助」ということを掲げ、「自己責任論」を貫く姿勢を鮮明にしています。ホームレスは自己責任、価値のない人間とばかりに、何をしてもいいんだというこの感覚は、危機の時代にはより露骨になっていくことは歴史も証明しています。そして、今回の台東区の避難所問題も又、同じ質を持つものだと思うのです。

私たちは、今回の問題が人権侵害の問題だと繰り返してきました。そしてこのホームレスへの人権侵害は、ホームレスの問題でとどまらず、あらゆる社会的弱者と言われている人々への人権侵害を生み出していくと思います。この1年間、台東区とのやり取りで、私たちもずいぶん考えてきましたが、台東区も又、この問題をどう処理していくのかと頭を悩ませたことでしょう。台東区の行政の方々には、ぜひこのことの本質と真摯に向き合ってほしいと思います。最後に、この問題に関心を寄せ力を貸していただいた多くの皆さんに感謝したいと思います。

# 台東区避難所問題についての報告と私たちの見解

一般社団法人あじいる

代表理事 今川篤子

昨年（2019年）10月12日台風19号を巡って、台東区が避難所から野宿者を排除した問題について、この1年間、社会的な発信と台東区との交渉を続けてきました。10月22日最終的な回答を受けて、私たちの見解を述べていきたいと思えます。

## <この間の経緯>

2019年10月12日台風19号の接近の中で、私たちが上野周辺をパトロールし、避難所を案内する中、台東区が野宿者を避難所に入れることを拒否するという事態が起きました。私たちは「命の選別は許さない」として、すぐこの事態をSNSで拡散。これが社会的に大きな反響を呼び、国会でも取り上げられ、台東区長が謝罪する事態となりました。こうした中、この問題の本質は何なのか、今後どうしていく必要があるのか等、10月21日台東区へ要望書を提出し話し合いを求めました。12月20日話し合いの場で、台東区は「今回の事態は、人権侵害であり法律違反だった」ことを認め、今後話し合いの場を持っていくことを約束しました。ところが、春からの新型コロナウイルスの猛威、緊急事態宣言と続く中で、話し合いは一次中断に追い込まれざるを得ませんでした。

2020年7月、災害対策課として新体制になり、災害時における路上生活者の対策を示してきました。しかしそこででてきた「路上生活者のみなさんへ」のチラシは、2か所の路上生活者専用の避難場所を作ること、食料飲み物は提供しない、荷物は持ち込ませない、台東区で路上生活をしている人に限定、生活保護（施設収容）への誘導等々、到底納得できるものではありません。私たちは、上野周辺で野宿している仲間聞き取りをし、10月6日台東区へ要望書を提出に行きました。10月22日、それを受けての台東区の回答がきました。（詳しくは、ホームページ参照）

## <この1年間の成果>

私たちがこの1年間、不慣れながらも台東区との交渉を続けてきたことの成果は、一定程度あったと思えます。

① 台風等、災害の起きる前にチラシを配る。

これは、路上の仲間は情報弱者であり、危機を知らせることの意味は大きく、私たちも繰り返し主張してきたことです。

② 全ての避難場所での受け入れを明示する。

当初、チラシの中には2か所以外の避難場所は明示されておらず、地域の避難場所へは行ってはいけないともとれる内容でした。これでは昨年と本質的な所では変わりません。避難場所はどこへ行ってもいいし、受け入れることを明示したことは大きいと思います。

③ 2か所の避難場所を作ったこと。

仲間の聞き取りをした時に、地域の避難場所は行きづらいという声は多くありました。安心して気兼ねなく入れる場所が必要だと強く感じていたので、台東区役所と台東区民会館の2つの避難場所を設けたことは大きいと思います。

これ以外にも、手荷物は持ち込めるようになる、対象者を限定しない、生活保護については、本人の意思を尊重する等、こちらの要求について、飲めるところは飲んだということでしょう。

<私たちの見解>

今回の私たちの要望でどうしても受け入れられなかったのは、飲み物、食料の提供の部分です。他の避難場所との公平性の意味で、2か所を特別に扱えないとのこと。しかし、そもそも住む家がない人と一般区民（住む家がある）を同じ土俵で考えることが果たして公平だと言えるのでしょうか？生存状況の違いや情報格差がある中で、すべて一律に対処するというのが果たして平等と言えるのでしょうか？どこからも文句が出ないように考えた結果が、NPOから寄付されたものについてはその都度対応するという答えなのでしょう。

今回の問題の本質は、災害時においてどんな人でも自らの命を守る権利があり、そこにおいては、命の選別は許されないということです。行政は、これこそを区民に向けて発信していかなければならないし、全ての人の命を守る体制を整える義務があると考えます。その意味において、台東区が世間からの多くの批判の中で、対応を迫られ以前よりはずいぶんましな対応になったとはいえ、まだまだ本質的なところでは変わっていないと言わざるを得ません。

こうした行政を変えていくのは、そこに暮らす人々の力だと思います。私たちは、これからも、地域の中から差別や排除を許さない取り組みを進めつつ、台東区の今後を注目していきたいと思っています。

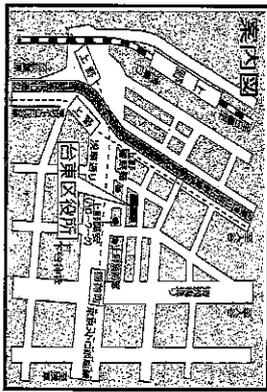
## 台東区役所から重要なお知らせ(案)

台風 号が近づいており、大雨・強風が予想されています。  
台風通過中の身体の安全を確保するため、下記の場所に

月 日 時頃避難場所を開設する予定です。

この避難場所は、台風通過する際の一時的に滞在場所で、原則として食卓等の提供は行いません。

※以下の避難場所では、生活に困っている方を対象に医療や宿泊場所、今後の生活についての相談も行います。ご利用ください



**台東区役所庁舎**  
台東区 東上野 4-5-6



**台東区民会館**  
台東区 花川 2-6-5

※ 台風の進路等によっては開設が中止となる場合があります。

避難場所の開設確認は、下記の電話番号で行えます。

台東区役所危機・災害対策課 03-5246-1092

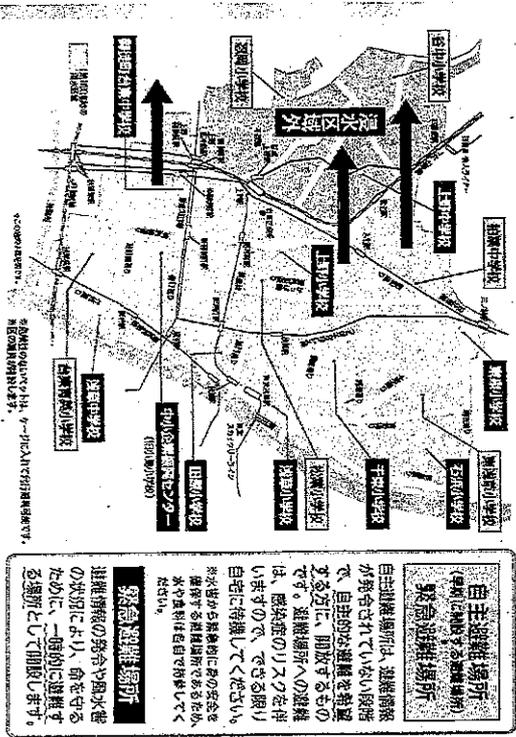
雨や風が強くなったあとは、避難場所までの移動が困難となりますので、利用を希望する方は、早めに避難場所においでください。

### 避難場所利用の注意事項

- ① 台風通過後、風雨が止んだ場合には避難場所を閉鎖します。
- ② 避難場所開設の目的は、避難される方の身体の安全を確保です。食事・飲み物の提供は原則として行いません。
- ③ 表面2か所の避難場所では、宿泊等の生活相談を行います。
- ④ 避難場所滞在中、荷物は、お預かりできません。ただしボストンバッグ程度であれば、避難スペース内に持ち込み自己管理してください。

表面の場所以外にも下記の避難場所が開設されます。自主避難場所は表面の2か所と同時に開設され、緊急避難場所はそのあとに開設されます(開設されない場合もあります)

荒川沿道以外の場合は、下記のお近くの避難場所へ。  
水害時は地震の場合と異なり、即会ごとの指定はありません。



台東区が提出した台風時に野宿者へ配布するチラシです。十分とは言えませんが、私たちの意見も反映したものです。

## 100世帯にお米5キロを届ける ～お米で緊急支援プロジェクト～

荒川 朋世

前回の「つぶやき」でご報告しましたが、コロナ禍の中で「お米で緊急支援プロジェクト」を行ってきました。普段、登録団体へのお米や食料品を配布している私たちですが、目の前で生活に困っている方たちがどっと溢れだす中で、自分たちにできることは？と考えたとき、お米はある、作業する人はいる、お金も少しはある…。個人の世帯に直接お米を送ろう！と思いつきました。「シングルマザー」「外国籍」「高齢者」等の肩書は関係なく、自分が生活に困っていると思ったら申し込めるようにしました。困っている方は本当にたくさんいますが、私たちのキャパシティを考えると100世帯に限定し、各世帯にお米5キロを送付しました。そしてお米を送った方たちへ「無理せずに必要があれば行政や民間団体を頼ってください」と呼びかけ、支援情報も一緒に送りました。

第4弾まで行い、特に多かったのはシングルマザーの方たちです。アルバイトが無くなってしまった学生やアルバイトと年金で何とか生活している高齢者からも申し込みが来ました。お米を送ると、感謝の気持ちとともに悲痛な叫び声も届きました。「ひとり親で子ども2人と生活している中で無職になってしまい、これからの生活に不安を抱えていました」「3月から職場が閉鎖されたシングルマザーで、食べ盛りの子どもの5人おり、お金も減る一方で先の見通しも立たず、どん底の毎日だったため、とても嬉しかったです」「現在所得がなく、不安を持っておりましたが、大量の食べ物をいただけて、心が落ち着きました」等、他にも多くの声が届き、それが私たちをやる気にさせてくれました。

そして、直接申し込むお米プロジェクトと同時に、移住連からの依頼により、外国籍の世帯へお米を送付する作業も行いました。毎月約1.5トンのお米を配送する作業は本当に大変でしたが、月に一度行っている作業日に参加している仲間たちが中心になり作業を担ってくれました。本当に感謝します。仲間たちは路上生活を経験し、現在は生活保護を利用している方がほとんどです。生活が安定したので、今度は自分たちが何かできれば、という思いで参加してくれています。シングルマザーの方が多く申し込んでいることを知

ると、お米以外にもお菓子やマスクも必要だと言ひ、届いた物資をできるだけ詰めて送付しました。

「お米で緊急支援プロジェクト」は終了します。しかし、世界的にもコロナウィルスの流行はまだまだ収まりそうにありません。日本は経済を再開しようと進めていますが、今まで通りに戻るわけがなく、雇用が安定しない非正規労働者を中心に生活困窮が拡大しています。この状況が長期化する中で私たちに何が出来るのか。行政に必要な支援を求めると同時に民間団体のつながりの中で、人々が支えあえるような仕組みを考えていきます。多くの方から送られてきたお米やお金を大切に、必要な方への支援を続けていきます。みなさま今後ともご協力よろしくお願ひいたします。

100世帯へ5kgのお米を届けます。

Food Bank Emergency Rice Project

お米で緊急支援  
プロジェクト

第4弾!

お米5kgほどが入っていますが、箱により内容が違ってきます。  
発送まで全ての作業を仲間たちとボランティアで行っています。

お米は少量だけど、少しでも心に安心感が生まれたら嬉しいです。

一般社団法人 あじいる (フードバンク事業)

終了しました



## <フォロー活動日記> Tさん

### ～無料低額宿泊所から日常生活支援住居施設へ～

小西 智恵

9月に生活相談に来てくれたTさん。80歳近い体で路上生活を強いられている。「施設には入りたくないから、生保は受けたくない」と言う。Tさんの言う「施設」とは、無料低額宿泊所（無低）のことだ。住所不定の人が生活保護を申請すると、「貧困ビジネス」と呼ばれる無低に入れさせられることが多い。Tさんは、何度か無低を逃げ出してきた。本当はアパートに住みたいという。私たちが、アパートに移れるまで一緒に頑張りましょうと話すと、Tさんは生保申請する決心をした。

翌日一緒に某区に申請に行った。そこでTさんがすぐに入れる無低の話になった時、そこは仲間の間では評判が良かったので、私は安心してしまった。ところが、無低の職員が来て面談が始まると、大問題が起こった。施設の説明が異常に細かく、気が付けばその職員は1時間以上説明をしていた。ようやく終わりかと思うと、Tさんの経歴についての質問が始まった。Tさんが、過去に精神科に入院していたことや、過去に自分の部屋に他人が侵入したという話（おそらく妄想）をすると、職員の表情が変わり、早い口調でTさんを質問攻めし始めた。そして、勝手にTさんが統合失調症かもしれないと言い、説教するかのようにTさんが間違っていると言い出したのだ。Tさんは、怒るというより悲しい表情で、「もういいよ。どうせ信じないでしょ、僕を。もう話したくない。施設にも入らないよ」と言った。その声は、弱々しく疲れ切った感じだった。

すでに面談室に入って2時間も経っていた。私は、職員に面談をやめるように求め、福祉事務所の係長に面談の問題点を説明すると、施設の職員が横から大きな声でまくし立てた。そのあと、施設の職員は我に返り、謝罪して帰って行った。係長は、「彼の施設も『日常生活支援住居施設（日住）』になるから面談があったのでしょうか」と言った。

Tさんは、この面談のせいで福祉事務所を怖がってしまい、連絡も途絶えた。私自身も、その施設が日住になるということは知らなかった。以下に、私なりに問題点をまとめた。

<Q そもそも、無低が貧困ビジネスと呼ばれるのはなぜか？>

無低は、社会福祉法に定められた福祉事業で、生活困窮者のための無料・低額な宿泊所を指す。しかし、3畳ほどの部屋と共用の風呂・トイレに対して、生活保護で支給される家賃基準の上限額（東京23区は現在5万3千700円）を取られ、福祉の視点に基づかない悪質なサービスに多額の食費や手数料を請求するような場合は貧困ビジネスと呼ばれる。

<Q 日常生活支援住居施設（日住）とは？>

居宅での生活が困難だが、救護施設や社会福祉施設の入所対象にはならないと「判断された」生活保護利用者が、「必要な」支援を受けながら生活を送る場として、2020年10月から開始された新しい仕組みだ。良い案に聞こえるが、本来ならば福祉事務所が担うような生活支援業務を無低に委託し、福祉事務所から委託事務費が支払われるという内容だ。この生活支援業務には、入所者の経歴などを聞き取ることや、金銭管理支援まで含まれる（Tさんが面談を受けた理由はこれだろう）。

<Q “良心的な事業”と“悪質な事業”を見極めることができるのか？>

私たちの活動する地域には、良心的な無低も存在し、全ての無低が悪質なわけではない。実際に、厚労省も日住を「良心的な事業者を評価するため」と説明している。でも、どうやって良心的と見極めるのか？厚労省の省令によると、無低が都道府県知事に申請して認定されれば日住になる。その認定にあたっては、施設が「適切」な人員配置・設備・運営を行っていることが必要とされているが、実際に生活支援を行う職員でも、社会福祉に関する資格が必須になっていない。今回Tさんの面談を行った施設も、「地域生活支援員」という職員の求人を出していたが、その業務内容が入所者への生活訓練指導や定期面談であるにもかかわらず、社会福祉の資格は求められていなかった。

<Q 日住は必要なのか？>

もともと、生活保護法では、生活扶助は、被保護者の居宅において行うものとされていて、本人に施設入所や養護を強制してはいけないとされている。それでも、住所不定になると、生保申請当日にアパートに入居することはほぼ不可能に近いし、介護サービスなどにつながってからでなければ居宅生活が送れない方達も多い。そういった人たちが、すぐに住める場所が必要なのは間違いない。

でも、根本的な問題点は、そもそも福祉事務所が生活保護申請者の意思を無視して、「アパート生活は難しい」とか「まずは施設で生活実態を確認してから」と理由をつけて、無低に送り込んでしまう傾向があり、それが一層強固になってしまうことだ。ある意味で、福祉事務所のケースワーカーも1人で約100人を担当させられているのが実態なので、施設を利用しなければ業務をこなせないし、日住はその傾向を支えるための仕組みにもなり得る。

でも、それよりも、すぐに入れる公営住宅を増やしたり、福祉事務所の人員を増やすなどして、行政が責任を持って公共サービスを強化することが重要だと思う。Tさんを路上で死なせようとしているのは、施設職員による個人的な過ちによるものではなく、暴力を振るうための力を与えてしまった国のシステムそのものなのだから。

## あじいる予定表 2021年1月～7月

- ◆作業日:毎月第1土曜日。米など援助物資やニュースレターの発送・配送を行います。
  - ◆医療相談会:第3日曜日。その日を挟んで土曜に夜回り、月曜はフォロー活動を行います。
  - ◆資源回収:毎週木曜日
- 皆様のご参加をお待ちしております。ただし、事前連絡をお忘れなく。

## 隅田川医療相談会 活動報告 2020年4月～9月

2020年4月～ 2020年9月	4月		5月		6月		7月		8月		9月		合計
夜まわり(浅草)	32		39		23		36		33		36		199
夜まわり(上野)	85		84		76		77		86		95		503
(上野駅/上野公園)	20	65	31	53	26	50					31	64	
医療相談(合計)	1		4		3		3		3		4		18
内訳 20代			1	1									2
(男/女) 30代													0
40代													0
50代			1								1		2
60代			1		2		1		2		1		7
70代	1						1		1		1		4
80代							1				1		2
記録なし					1								1
内訳合計	1		3	1	3		3		3		4		18
薬の相談	58		64		60		67		41		44		334
鍼灸	6		13		6		7		4		6		42
散髪	中止		21		18		25		20		10		94
生活相談	0		5		2		3		3		1		14
アパート相談													0
法律相談													0
炊事	110		170		130		130		110		140		790
フォロー活動	0		0		1		2		1		0		4
紹介状	橋場:1		橋場:1 不明:1		不明:1		不明:1		橋場:1 不明:1		浅草寺病 院:1		

# お米の配送状況 (2020年4月~9月)

お米の配送状況	(2020年4月~2020年9月)						単位:Kg
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	
登録団体名(受け渡し先)							
愛のスープ会	100			100		100	300
あじいる(医療相談会)	25	25	25	25	25	25	150
足立インターナショナルアカデミー			20				20
足立野宿者支援の会さくら					10		10
アディアベバ・エチオピア協会			100	75	80	75	330
エープラス			20				20
えん	5						5
大田幸陽会	15	15	15	15	15	15	90
カトリック東京国際センター	100	150	150	150	120	130	800
かわさきキャンパラス'アクションポート		30	40	40	40	40	190
北関東医療相談会	140	200	200			200	740
子どもの居場所イン町屋				10			10
サークルドア	70	75	100	90	80	100	515
こども食堂サザンクロス				20			20
女性ネットSaya-Saya		40	40		60	300	440
タヴェルナ~小さな食堂~			5		5	10	20
ちがさきHL支援の会	30	30	30	40	30	20	180
七草の会				30			30
難民支援協会	30	30	30		40	30	160
のじれん	400	200			310		910
ハーftime			5		5	5	15
東日暮里子ども食堂		20	20				40
びよんどネット	10		10				20
フロイデ					5		5
ホームとらむ		10	10		10	10	40
ホームトリノス				20			20
ぼたらか	20	30	30	20		20	120
ほっこりアイランド					20		20
BONDプロジェクト		5	5			10	20
末日聖徒イエスキリスト教会					30	30	60
みのわマック		100	160	100	100	100	560
みやまえの家					20		20
友愛会	180	80	160	100	80	120	720
緊急アクション支援米		575	285	300	300		1,460
お米プロジェクト支援米		745		570		520	1,835
合計	1,125	2,360	1,460	1,705	1,385	1,860	9,895



# お米のカンパ受取状況 (2020年4月~9月)

4月	5月	6月	7月	8月	9月	合計
593kg	2377kg	1661kg	2122kg	1344kg	1446kg	9543kg

野宿経験のある仲間たちの人生の聞き書き。まるごと1冊・1人の特集します。



“あしあとプロジェクト” **新刊**  
**「あじいる Vol.6」** 発行しました!

戦後闇市として始まった青森のりんご市場で奮闘した日々のこと。バイトを掛け持ちで家族を支えた兄貴は、母の死をきっかけに生きる気力を失った…。義理堅くまっすぐなバルさんの奮闘記。相談会での出会いと軌跡。

**特集：人生無頼派、バルの巻**

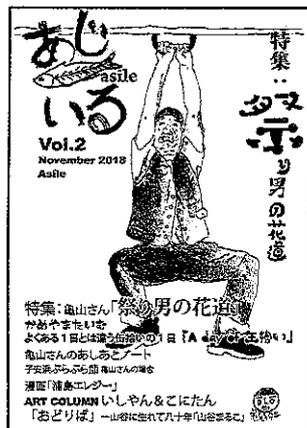
あしあとコラム  
 アパート入居までの陰しい道のり—無料低額宿泊所の高い壁  
 浅草ぶらぶら節—バルさんの場合  
 バルさんのスケッチ帖  
 ART COLUMN いしやん&こにたん  
 おどりば「みんなの医療犬(券)」

200円

□バックナンバー



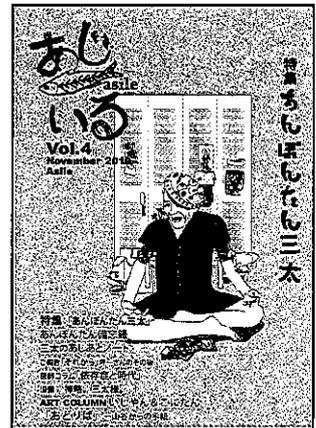
**創刊号** 無料  
 特集：坪一さん  
**「足尾銅山と山谷」**  
 巻頭写真「ドヤ」/医師コラム「じん肺」について/お部屋訪問  
 ロゴ誕生のヒミツとおさかな



**Vol.2** 200円  
 特集 亀山さん  
**「祭り男の花道」**  
 よくある1日とは違う缶拾いの1日/子安浜ぶらぶら節/漫画・浦島エレジー/山谷まるこ



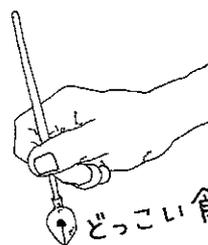
**Vol.3** 200円  
 特集 原沢さん  
**「ヒミツの新聞青年」**  
 佐倉ぶらぶら節/コラム「ラジオの瞳」/漫画・ローソクもらい/パンツはいてる鬼のはなし



**Vol.4** 200円  
 特集 あんぼんたん三太  
 報告・坪一さんのその後  
 あんぼんたん備忘録(俳句)  
 医師コラム「依存症と時代」  
 漫画/いしやんコラム誕生秘話



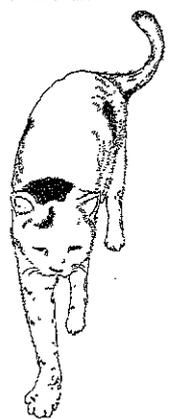
**Vol.5** 200円  
 特集 風来坊 石やん  
 医師コラム「主治医(?)からひと言」/川越ぶらぶら節/すまいる人生すごろく/おどりば「冷たくひえてる 夏と石」



どっこい食堂で販売しています!

□問い合わせ

〒116-0014 東京都荒川区東日暮里1丁目36-10「あうん」気付  
 あしあとプロジェクト  
 電話：070-5542-9831  
 メール：sumida\_iryu@yahoo.co.jp

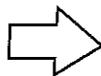


# カンパのお願い

一般社団法人あじいるの活動にご理解・ご支援いただきありがとうございます。引き続きカンパ・ボランティアをしてくださる方を募集しています。

## ● お米

- 平成28年度以降のもの
- 玄米・白米ともに大丈夫です
- 外国のお米（長粒米）はご遠慮ください
- 大口（100kg以上）の場合は事前にご連絡ください



お送りいただく際のお願い

お送りいただく際の送料は  
ご負担いただいております。  
ご了承ください。

## ● 食品

- 賞味期限が2ヶ月以上残っているもの
- 日持ちするもの  
（レトルト食品・缶詰・調味料・乾麺・非常用食品など）



## ✕ 受け取ることができません！

- ✕ 賞味期限が2ヶ月残っていないもの
- ✕ 開封後の食品
- ✕ 生鮮食品
- ✕ 商品説明が外国語のみのもの

## ● 必要物資

寝袋、毛布、カイロ、新品の日用品（靴下・男性用下着・タオル・カミソリ・歯ブラシ・石けん）、テレフォンカード（携帯電話を持たない方の連絡用）、未使用切手、湿布薬、小型ラジオ

## ● 賛助会費

一口：3000円（年間）現金カンパも随時受付中

お米や食品を備蓄する低温冷蔵庫の維持費、食品や物資運搬用の車両費・燃料費、医薬品や備品に必要な経費、共同炊事の経費、医療機関や福祉事務所への交通費、出版物の印刷費、事務所の維持費などに使わせていただきます

### 【振込先】

- 銀行振込  
ゆうちょ銀行 ○一九店  
□座名義：一般社団法人あじいる  
当座預金：0673914

### ▪ 郵便振替

- 座番号 00110-0-673914  
□座名義 一般社団法人あじいる

## ● ボランティア

生活や健康状態の相談会、夜間パトロール、登録団体への食料の配送作業、イベントへの出店など、たくさんの人の手が必要です。社会人だけでなく、学生など、どなたでも参加いただけます。初めて参加される場合には、事前にご連絡ください。

### 【送付・問合わせ先】

〒116-0014 東京都荒川区東日暮里1-36-10 あうん気付 一般社団法人あじいる

TEL：03-5850-4863

FAX：03-5850-4864

Email: aji\_liru@yahoo.co.jp

## コーディネーター



藪本 雅子 (やぶもと・まさこ)

フリーアナウンサー、記者

### 【略歴】

日本テレビアナウンサーとしてバラエティ番組に多数出演、アナウンサー3人組『DORA』結成で注目される。ニュース「きょうの出来事」サブキャスターを経て、平成10年、報道局記者へ転向。ハンセン病国賠訴訟に合わせて、NNNドキュメントを制作。

結婚を機に退社し、2児の母となる。

平成22年上智大学大学院で修士号を取得。研究テーマは「ハンセン病とメディア」。

平成24年より、人権教育啓発推進センター発行の情報誌「アイユ」にて人権問題記事を連載中。

現在は、性暴力被害当事者であることを明らかにした上で、当事者を中心とした団体一般社団法人 Spring で性犯罪の刑法改正に向けた活動を行っている。

著書にハンセン病をテーマにした『女子アナ失格』（新潮社／平成17年）などがある。

令和元年度人権擁護功労賞 法務大臣表彰（ユニバーサル社会賞）受賞

## パネリスト



### はるな 愛 (はるな・あい)

タレント、歌手、俳優、映画監督、実業家

#### 【略歴】

- 平成 7年 「えみちゃんねる」にて芸能界デビュー
- 平成20年 「ミスインターナショナルクィーン」にて世界一に
- 平成22年 「24時間テレビ」チャリティーマラソンで完走
- 平成23年 東日本大震災にて、いち早く募金活動を始めたり、現地へ物資を運んだりボランティア活動に力を入れる。  
その後も定期的に被災地に赴き、現地の方々との交流を深めている。
- 平成30年 西日本豪雨や近年発生している大型台風による災害の際も、いち早く物資を現地に運んだりボランティアに励む。  
また、子ども食堂にも力を入れていたが、コロナ禍で開催できない状況の中、昨年12月には自身の発案でNPO法人や企業の協力の下、ひとり親家庭を支援するため、東京都世田谷区に1万食のレトルト食品を寄贈するサンタアクションを起こした。

[ YouTubeでの人権啓発関連映像の配信について ]

動画共有サイトYouTube（ユーチューブ）の「**人権チャンネル**」と「**法務省チャンネル**」では、人権について理解をいただくための映像を公開しています。

**人権チャンネル**

**検索**

<https://www.youtube.com/jinkenchannel>

【STOP！コロナ差別】



STOP！コロナ差別メッセージ  
ピコ太郎さん（シンガーソングライター）



STOP！コロナ差別メッセージ  
白本彩奈さん（女優）

**法務省チャンネル**

**検索**

<https://www.youtube.com/MOJchannel>



【法務大臣メッセージ】新型コロナウイルス感染症に関連した差別や虐待に対する法務大臣ビデオメッセージ



STOP！コロナ差別～差別や偏見を思いやりやエールに！～

[ 「STOP！コロナ差別」座談会の内容公開について ]

「コロナ差別」が生まれるメカニズムを多様な観点から考察するとともに、社会や人々がどう立ち向かうべきか、座談会を行いました。広く内容を公開しています。

# 新型コロナウイルス感染症と人権に関する座談会

## STOP! コロナ差別

～差別や偏見を 思いやりやエールに!～

(コーディネーター)  
坂元 茂樹  
公益財団法人人権教育啓発推進センター理事長

(パネリスト)  
森光 玲雄さん  
臨床心理士

(パネリスト)  
磯野 真穂さん  
文化人類学者・医療人類学者

(パネリスト)  
増田 ユリヤさん  
ジャーナリスト

**特別採録**

- 「採録記事」と「発言録」で議論内容を「読む!」
- 感染を経験した住吉美紀さんのラジオ番組トークを「聞く!」
- 無料貸し出しの収録DVDで座談会を「見る!」

アクセスはこちらでも

法務省・全国人権擁護委員連合会

<http://www.jinken-library.jp/corona2020/>

[ 人権ライブラリーの御案内 ]



人権ライブラリーでは、およそ15,000冊の国内外の人権関連図書を始め、映像資料（DVD、VHS）、紙芝居、展示用パネル、全国の地方公共団体が発行する啓発資料などを所蔵し、閲覧・貸出しを行っています。

これらの啓発資料は、郵送等による貸出しを行っており、遠方の方も御利用いただけます。

人権ライブラリー

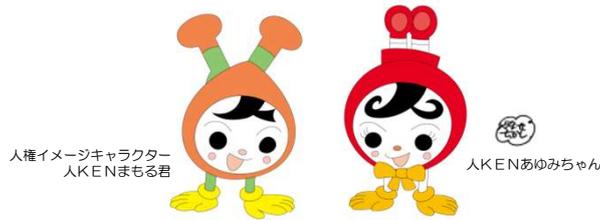
検索

<http://www.jinken-library.jp>



東京都港区芝大門2-10-12 KDX芝大門ビル4F  
TEL 03-5777-1919 / FAX 03-5777-1954  
Eメール library@jinken.or.jp

※ 公益財団法人人権教育啓発推進センター・併設



人権イメージキャラクター人KENまもる君と人KENあゆみちゃんは、漫画家やなせたかしさんのデザインにより誕生しました。2人とも、前髪が「人」の文字、胸に「KEN」のロゴで、「人権」を表しています。人権が尊重される社会の実現に向けて、全国各地の人権啓発活動で活躍しています。

## 人権を侵害されたら・・・

法務局・地方法務局、その支局に気軽に御相談ください

みんなの人権110番 (  0570-003-110 )

女性の人権ホットライン (  0570-070-810 )

子どもの人権110番 (  0120-007-110 )

外国語人権相談ダイヤル (  0570-090-911 )

令和2年度法務省委託  
震災と人権に関するシンポジウム  
～避難所で必要とされる人権への配慮～

公益財団法人人権教育啓発推進センター  
「震災と人権に関するシンポジウム」事務局

〒105-0012 東京都港区芝大門2-10-12 KDX芝大門ビル4F  
TEL 03-5777-1802 (代表) / FAX 03-5777-1803  
ウェブサイト <http://www.jinken.or.jp>  @Jinken\_Center

YouTube 「人権チャンネル」 <https://www.youtube.com/jinkenchannel>  
YouTube 「法務省チャンネル」 <https://www.youtube.com/MOJchannel>

人権ライブラリー <http://www.jinken-library.jp>  
※ 人権教育啓発推進センター併設

法務省人権擁護局 <http://www.moj.go.jp/JINKEN/>



法務省人権擁護局で検索！