

令和4年度厚生労働行政推進調査事業費補助金研究事業(22IA2006)

「自治体における災害時の歯科保健活動推進のための活動指針作成に向けた研究」

災害時の歯科保健活動推進に向けた検討会

災害時の要配慮者の環境とその対策

令和5年1月21日(土)18:00頃~20:00前

NATULUCK市ヶ谷外堀通り店 大会議室

〒162-0843 東京都新宿区市谷田町2-19-1 NBC市谷田町ビル3F

東京医科歯科大学 救急災害医学分野 非常勤講師(客員教授)

千葉大学 大学院 医学研究院 法医学 特任研究員

岩手医科大学歯学部・長崎大学歯学部 非常勤講師

日本災害時公衆衛生歯科研究会 世話人

中久木 康一

nakakuki@biglobe.jp

災害時要配慮者の環境とその対策

- 災害時要配慮者とは
- 過去の災害と、要配慮者
- 要配慮者に関わる法律の現状と課題

災害時要援護者 **vulnerable** people

- 障害者・傷病者・高齢者・妊婦（健常者に比べて重い保護を必要とする）
- 乳幼児・子供（健康でも理解力・判断力が乏しい）
- 外国人（日本語が分からない）
- 旅行者（その場所の地理に疎い）



<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/77632.html>

災害で、逃げおくれる人たち

- 災害時要配慮者
 - 高齢者・障害者
 - 妊産婦・乳幼児
 - 外国人
- その他には？
 - 避難できない事情がある
 - 持病の管理／認知症
 - 寝たきりの家族がいる
 - ペットがいる



長野県防災
@BosaiNaganoPref

にほんごが にがてな がいこく
じんの みなさんに、たくさんの
がいこくごで はなしが できる
でんわを つくりました。
あめや かぜで こまったら、↓
のばんごうに でんわを してく
ださい。

080-4454-1899

15のことば を きくことがで
きます。
ともだちにも、おしえてあげてく
ださい

災害時要配慮者の環境とその対策

- 災害時要配慮者とは
- 過去の災害と、要配慮者
- 要配慮者に関わる法律の現状と課題

東日本大震災の障害者死亡率、全体の2.5倍 逃げ遅れた可能性

日本経済新聞 2012年7月30日 10:54

障害者支援団体「日本障害フォーラム宮城」が、宮城県のデータを基に障害者の犠牲者数を調査していない仙台市と亘理町を除く13自治体の数値をまとめた資料から、共同通信が集計

2012年3月時点で13自治体の住民 62万6926人

震災犠牲者数 8499人(死亡率 1.4%)

震災前の障害者手帳所持者 計2万9185人

(複数の手帳を持つ重複所有者含む)

重複を除く死亡届実数 1027人(のべ数1035人)(死亡率 3.5%)

※ 女川町15.6%(手帳所持者520人中81人)、南三陸町13.3%

手帳種類別: 身体障害者3.9%、精神障害者3.1%、知的障害者1.5%

福島県沿岸10自治体: 障害者手帳所持者の死亡 119人(死亡率 0.46%)

「自然災害はみなに平等に訪れるが、人的被害の結果は平等ではなかった」
(フォーラム宮城 株木孝尚事務局長)

高齢者の被害率には性差や地域差があった

- 70代では人口構成割合よりも約2倍から3倍、80代では約2.5倍から3.5倍の高齢者が亡くなっていた
- 高齢の男性の方が女性よりも、人口構成割合に比べてより多く亡くなっていた。
- 人口割合に比べて高齢者の死者割合は、宮城で最も高く、続いて福島、そして岩手の順となっていた。

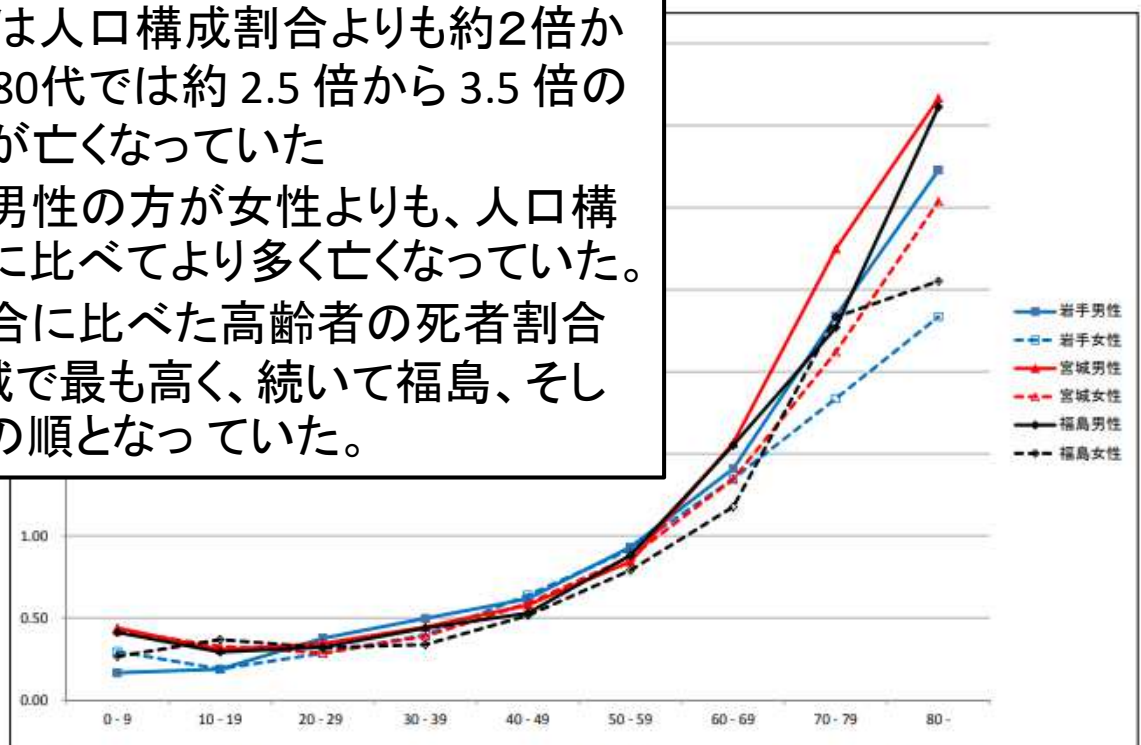


図2 県および性別の年齢別人口構成割合に対する死者構成割合の比（対年齢別人口構成割合）

立木 茂雄(同志社大学社会学部教授), 高齢者、障害者と東日本大震災: 災害時要援護者避難の実態と課題(資料編), 季刊消防科学と情報 (111), 7-15, 2013

障害者の死亡格差は宮城県で倍近くと大きく(1.92倍)、その一方で岩手(1.19倍)と福島(1.16倍)で小さい

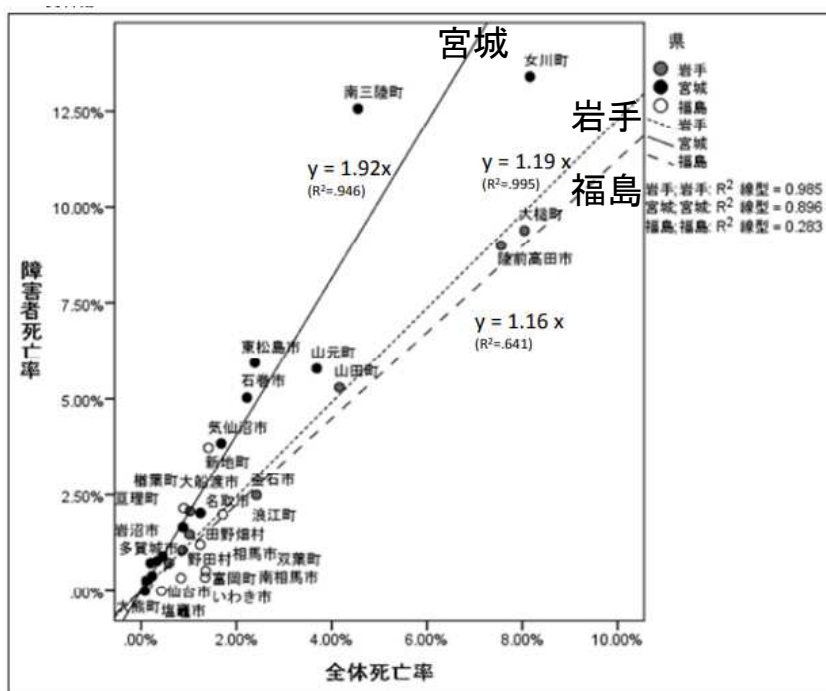


図3 障害者死亡率に対する全体死亡率の関係

| 県 | 福祉施設等入所者割合 (平成21年度, %) | | | |
|----|------------------------|-------------|-----------|-------------|
| | 障害者支援施設 | 身体障害者更生援護施設 | 知的障害者援護施設 | 精神障害者社会復帰施設 |
| 岩手 | 2.3 | 0.8 | 9.2 | 1.0 |
| 宮城 | 0.3 | 0.4 | 17.7 | 0.8 |
| 福島 | 0.9 | 0.4 | 10.4 | 1.0 |

立木 茂雄(同志社大学社会学部教授), 高齢者、障害者と東日本大震災: 災害時要援護者避難の実態と課題(資料編), 季刊消防科学と情報 (111), 7-15, 2013

障害種別の死亡率と全体死亡率

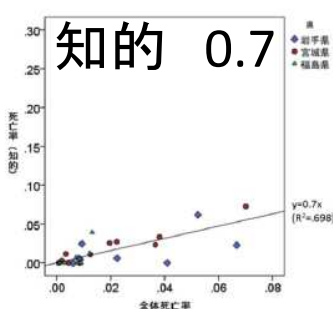


図3 知的障害者死亡率と全体死亡率

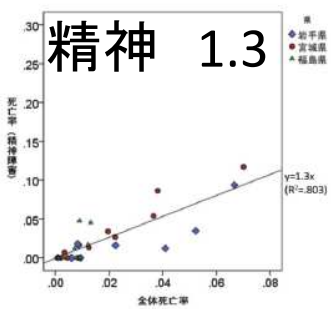


図4 精神障害者死亡率と全体死亡率

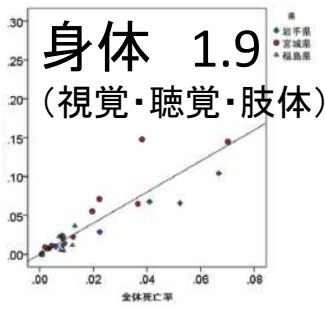


図5 身体障害者死亡率と全体死亡率

各種身体障害の死亡率は、知的障害者死亡率と精神障害者死亡率に比べると係数が高い

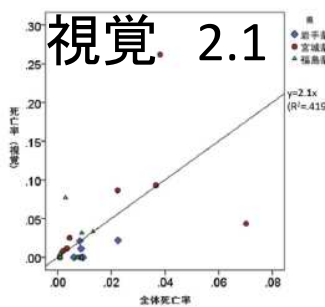


図6 視覚障害者死亡率と全体死亡率

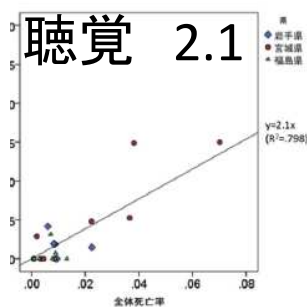


図7 聴覚障害者死亡率と全体死亡率

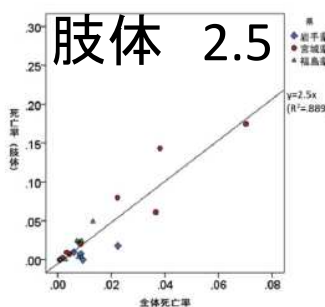


図8 肢体障害者死亡率と全体死亡率

東日本大震災における市町村別の死者集計データを用いた分析による障害者と高齢者の死者発生因に関する研究, 地域安全学会論文集, 18_241-250, 2012

“亡くなった障害者等”と “助かった障害者等”の相違点

- 避難行動要支援者は**自宅での垂直避難、近隣宅への避難すら難しい**ことが明らかになった。そして、**誰ひとり一人では避難する者はいなかった。**
- 誰もが助かる社会を実現するには、正しいリスクの認知(自助)と日常の近隣と関係性(共助)の必要性が改めて確認された。そして個別避難計画策定(公助)などは、自助や共助を促進する機会として取り組む必要がある。

亡くなった人の実態

- 真備町内で亡くなった**51人**の内、**45人**（約88%）が65歳以上であり、75歳以上が31人（約61%）を占めている。65歳以下の死亡者6名の内、2名（親子）は知的障害者・児であった10）。
- また亡くなっていた場所の多くは、家屋内43人（約84%）であり、**1名を除いて全員が1階部分で亡くなっている。**

避難行動要支援者の実態と課題 - 2018年西日本豪雨 倉敷市真備町の事例から - 日本福祉のまちづくり学会 福祉のまちづくり研究, 第23巻, P15-24, 2021年12月1日

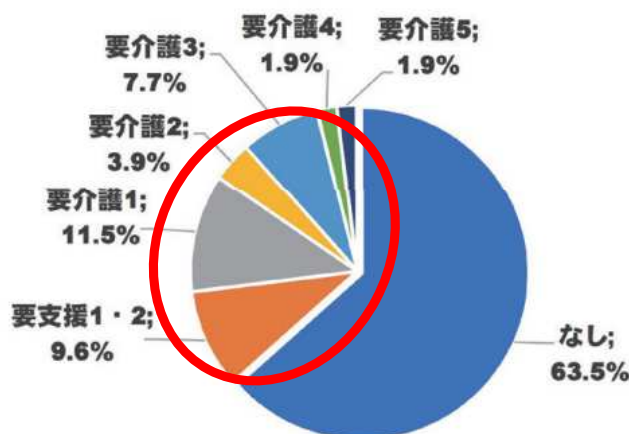
倉敷市の死者における 要介護度及び身体障害の程度

倉敷市の死者（災害関連死を除く）52人のうち、**要介護・要支援者が3分の1強（36.5%）**を占めた。「平成29年度 介護保険事業状況報告（年報）」（厚生労働省）によると、平成29年度末現在における要介護（要支援）認定者数は641万人で全人口（126,502千人、平成30年4月1日現在＝確定値）に占める割合は**5.1%**であり、これに比べ非常に高い数値となっている。

倉敷市の要介護度別死者数

| 要介護度 | 死者数(割合) |
|--------|-----------|
| なし | 33(63.5%) |
| 要支援1・2 | 5(9.6%) |
| 要介護1 | 6(11.5%) |
| 要介護2 | 2(3.9%) |
| 要介護3 | 4(7.7%) |
| 要介護4 | 1(1.9%) |
| 要介護5 | 1(1.9%) |
| 合計 | 52(100%) |

倉敷市の要介護度別死者数の内訳

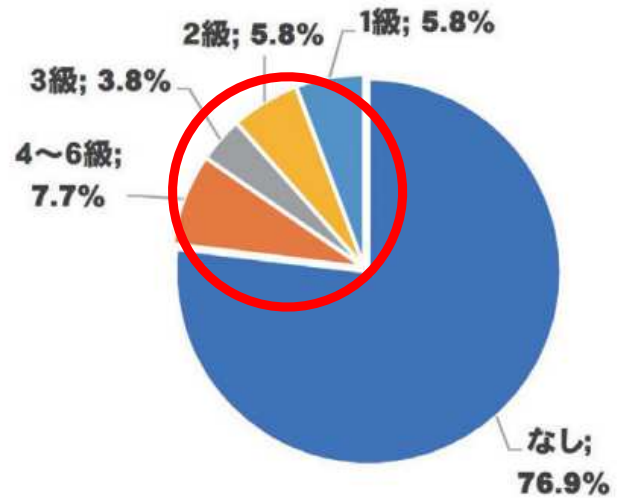


倉敷市の死者における 要介護度及び**身体障害**の程度

倉敷市の身体障害の程度別死者数

| 身体障害の程度 | 死者数(割合) |
|---------|-----------|
| なし | 40(76.9%) |
| 4～6級 | 4(7.7%) |
| 3級 | 2(3.8%) |
| 2級 | 3(5.8%) |
| 1級 | 3(5.8%) |
| 合計 | 52(100%) |

倉敷市の身体障害の程度別死者数の内訳

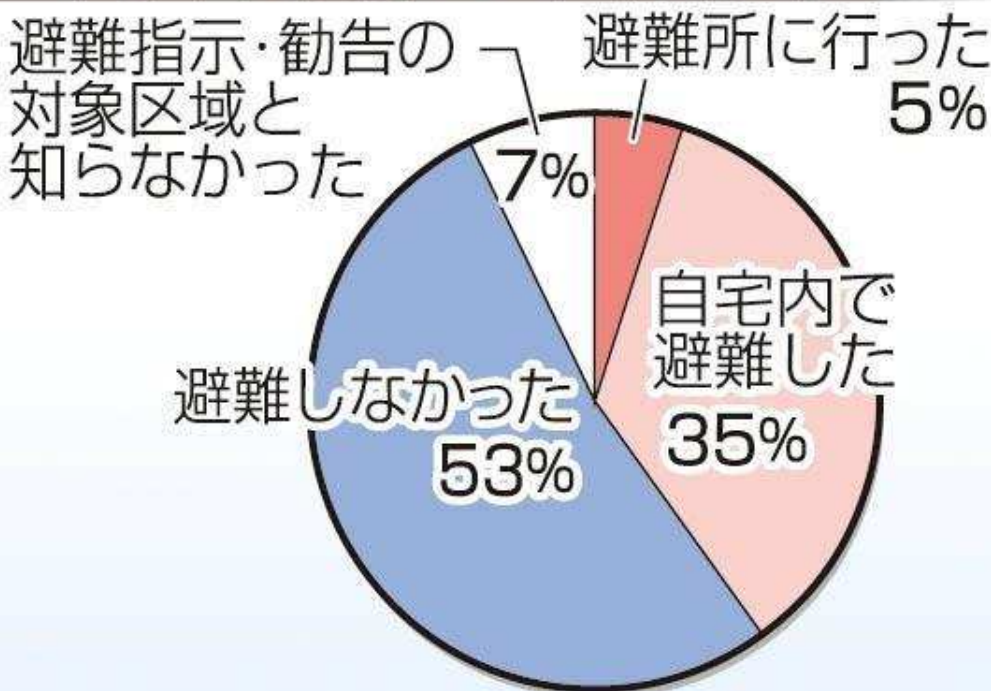


また、**身体障害者が約4分の1 (23.1%)**を占めた。「平成30年版 障害者白書」(内閣府)によると、身体障害者(身体障害児を含む)は436万人で全人口(126,529千人、平成30年7月1日現在 = 確定値)に占める割合は**3.4%**であり、この場合も、数値が非常に高くなっている。

第2章 被害概要 - 岡山県 P64

「自宅で避難」35% 豪雨の避難指示・勧告区域 で本紙調査 2018/7/20 神戸新聞NEXT

■ 西日本豪雨での避難行動



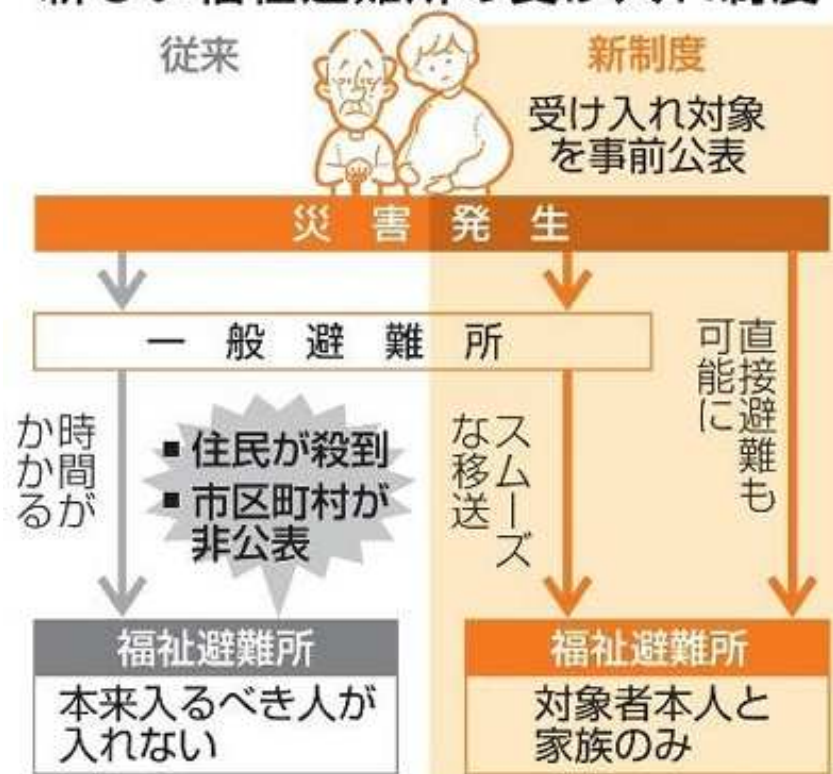
アンケートは12日午後から15日午後にかけて、ツイッターで実施。避難指示・勧告が発令された後の行動を選択式で尋ね、兵庫県内外の848人が回答した。

災害時要配慮者の環境とその対策

- 災害時要配慮者とは
- 過去の災害と、要配慮者
- 要配慮者に関する法律の現状と課題

内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定」(2021年5月)

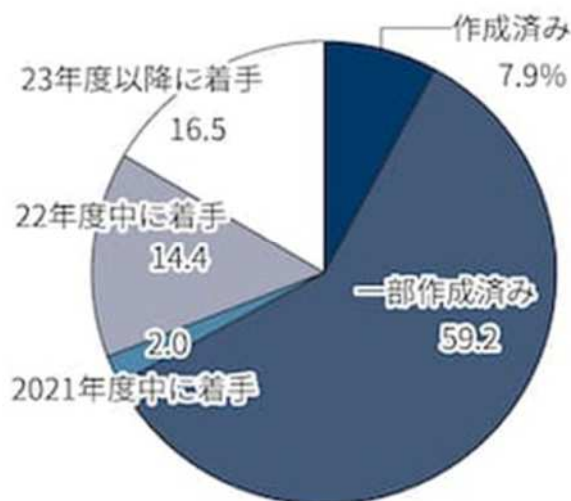
新しい福祉避難所の受け入れ制度



障害者らの避難計画づくり進まず 埼玉・千葉も1割未満

日本経済新聞 2022年8月3日

個別避難計画の作成済みは
全国で1割に満たない



(注)2022年1月時点。出所は総務省

愛知県(54市町村)

令和4年1月1日現在

避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係
る取組状況の調査結果, 令和4年6月28日

https://www.soumu.go.jp/main_content/000822486.pdf

| | 作製済み | 一部作成 | 未作成 | | |
|------|------|------|----------|----------|-----------|
| | | | 21年度中に着手 | 22年度中に着手 | 23年度以降に着手 |
| 市町村数 | 3 | 27 | 2 | 7 | 15 |
| % | 5.6 | 50.0 | 3.7 | 13.0 | 27.8 |

台風15号から3年 医療的ケア児らの “ダイレクト避難”は進むか

NHK千葉放送局 2022年09月07日



「ダイレクト避難」では、福祉避難所や市役所など、電源が確保できる避難先に直接避難します。多くの場合、医療的ケアは家族が行えるため、受け入れ側の負担は少なく、避難先の選択肢は増えるといえます。支援センターは、台風15号の経験も踏まえて市町村に説明を行い、1人1人にあわせた個別の計画の作成を促しています。

対策が進まない現状も……

千葉県は台風15号の翌年の2020年度から、習志野市と香取広域(香取市・神崎町・東庄町)、成田市をモデル地区として、対策を進めてきました。

しかし、これまでにダイレクト避難の計画ができたのは**9人**。計画の作成を目指しているのは子どもも大人も含めて県内に**少なくとも1300人**あまりいて、ごく一部にとどまっています。

自治体の複数の部署や避難先、当事者との細かい調整が必要なためです。

そうした中、国は去年5月にガイドラインを改定し、福祉避難所への直接の避難を「促進する」としています。さらに、あらかじめ避難所に受け入れる対象者を特定し、本人とその家族のみが避難する制度も作られ、今後は現場レベルで具体化させることが求められています。

災害時要配慮者（要援護者）

平成25年6月 災害対策基本法改正

災害時要配慮者

防災施策において特に配慮を要する方（要配慮者）

高齢者・有病者
身体・知的・精神障害者
乳幼児・妊産婦
外国人
旅行者
等

避難行動要支援者

災害発生時の避難等に特に支援を要する方
避難行動要支援者名簿の作成を義務付け

災害時要配慮者（要援護者）

平成25年6月 災害対策基本法改正

災害時要配慮者

防災施策において特に配慮を要する方（要配慮者）

高齢者・有病者
身体・知的・精神障害者
乳幼児・妊産婦
外国人
旅行者
等

避難行動要支援者

災害発生時の避難等に特に支援を要する方
避難行動要支援者名簿の作成を義務付け

令和3年5月 災害対策基本法改正

個別避難計画の作成努力義務

避難できれば、 あとは大丈夫か？

被害想定報道だけを見てはわからない

「首都圏直下地震」被害想定（東京都，2022年5月25日）

- 最大建物被害約19万4400棟、避難者約299万人、死者6148人
- この10年で、建築物の耐震・耐火が進み、被害は軽減

『地震直後には停電で人工呼吸器などが停止し死亡するおそれがあるほか、数日後からは車中泊によるエコノミークラス症候群などによる死亡が、そして、1か月以上あとには、慣れない環境での心や体の不調による自殺なども想定される』

直接死 < 災害関連死

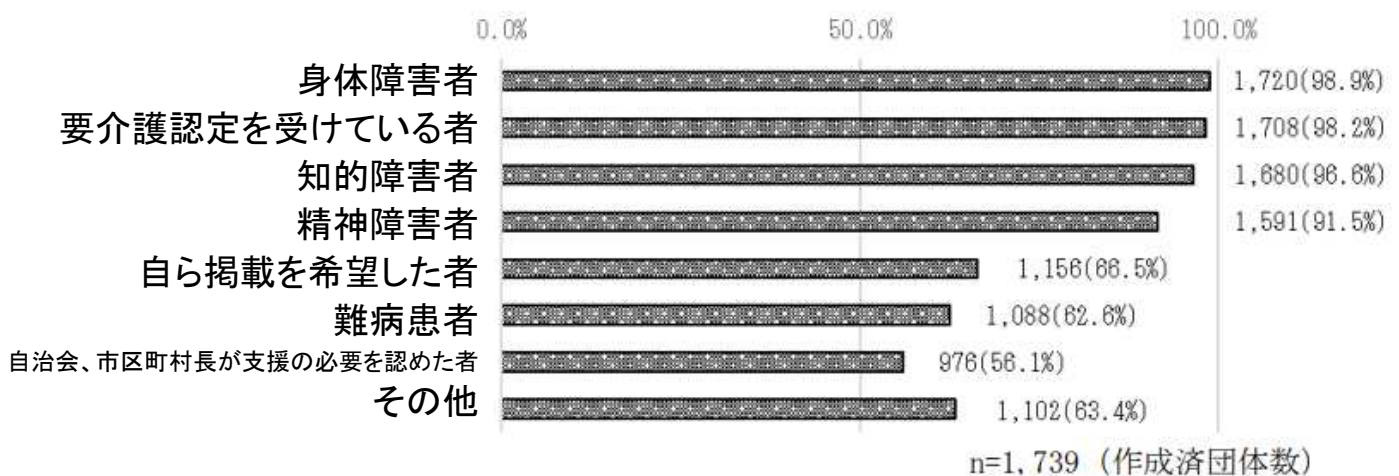
2004年 新潟県中越地震

直接死 16人 < 災害関連死 52人

2016年 平成28年熊本地震

直接死 50人 < 災害関連死 223人

地域防災計画に定める 避難行動要支援者名簿掲載者の範囲



避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査結果，令和4年6月28日
https://www.soumu.go.jp/main_content/000822486.pdf

避難行動要支援者 < 避難生活要支援者

災害時の歯科保健活動推進に向けた検討会

災害時の要配慮者に関わる 他団体と歯科支援との 連携の方向性 (検討)

令和5年1月21日(土)18:00頃~20:00前

NATULUCK市ヶ谷外堀通り店 大会議室

〒162-0843 東京都新宿区市谷田町2-19-1 NBC市谷田町ビル3F

災害時の要配慮者に関わる他団体と 歯科支援との連携の方向性

- 進行・記録は演習補助者
- 軽く自己紹介しながら、各地域におけるの特性などをひとつおとり
- 必要なら、ネットでそれぞれの自治体や組織の体制を検索したりして、より具体的な議論を(でもそんなに時間無いかも)
- 可能なら、今後、自分の地域や自分の組織はどうしていくのがいいのか、計画立案

災害時の歯科保健活動推進に向けた検討会

災害時の要配慮者の 防災小説 (作成)

令和5年1月21日(土)18:00頃~20:00前
NATULUCK市ヶ谷外堀通り店 大会議室
〒162-0843 東京都新宿区市谷田町2-19-1 NBC市谷田町ビル3F

「防災小説」

- 大木聖子^(おおき・さとこ) 准教授(慶應義塾大学) 考案
- 自分を主人公にした小説を通じ、災害をリアルに感じてもらうアイデア
- 具体的な被害想定を基に、何が起きるかを想像し、どう行動したらハッピーエンドにできるかを考える
- “自分ごと”として具体的にイメージする
- 執筆する上での唯一のルールは「希望を持てるような結末にすること」
- 「防災小説を書くと、自分でつづった言葉を現実にしようとする力が働くんです」

防災小説を書くポイント(大木准教授)

- 1 その日その時刻に何をやっているか
- 2 災害の発生時 どんな気持ちになるか
- 3 家族は何をやっているか
- 4 家族はどんな気持ちか
- 5 周りにはどんな様子になっているか
- 6 助かるためにはどうあるのがいいか

私が主人公「防災小説」, NHK 北海道2022年1月20日(木)午後9時43分 更新

全て具体的に

- どこに住んで、どう生活している、誰？
- どんな災害？が、いつどんな時に起きる？
- どう避難する？それとも避難しない？
- どういう生活になる？家族は？仕事などは？
- 自分の生活はどう困る？
- そこに、家族や他の人がどのように関わってくる？
- それがハッピーエンドになるようには、どうなればいいのか？

今日は「要配慮者」の「防災小説」

- 各Gで、具体的な、要配慮者を設定してください
 - 要介護、肢体、聴覚、発達、重複、などなど、なんでも構いませんが、モデルの方がいたほうがいいと思います
- 具体的に、その方の生活環境を設定してください
 - 場所(具体的な市町村も、ただし何かしらのハザードマップに掲載されている場所であること)、家、家族、仕事？学校？食事、友人、などなど
- その土地で想定されている災害に従って、具体的に発災してください
 - 日時、天候、気温なども、設定してください
- その後、その方が、どのように避難され、そして避難生活を送るのか、先ほど検討した、それぞれの地域ごとの支援体制も参考に、ストーリーを展開してください

グループ

主人公は、どんな要配慮者？

生活環境は？

場所(具体的な市町村も)

家:戸建て?集合住宅?まわりの環境?

部屋数や構図?

家族:

仕事・学校:

食事

交友関係:

ほか

そこで、どんな災害が起きた？

日時

天候

気温

被害状況

避難

どのように

どこに

課題

避難生活

環境(電気・水道・水・食料)

交通手段

その他

課題

その他