

日本財団災害復興支援センター 益城町内の避難所および避難世帯の状況調査 分析結果

2016.5.16
日本財団

避難生活で被害を拡大しないために求められる取り組み ～要援護者への配慮を中心に～

2016.5.16 日本財団

○調査結果からみえる避難世帯の現状

- ・避難所(車中泊を含む)からの「退去予定がない」世帯が全体の83%
- ・仮設住宅等の「一時的な住居を希望する」世帯は全体の47.3%
- ・単身または2人世帯が全避難世帯の半数を占める
- ・単身世帯の40%が「移動手段なし」と回答
- ・食事について避難所利用者の20%が必要十分を満たしていないと回答
- ・就労者が世帯主の場合は「退去見通しあり」の回答が多い



○予測されること

- ・避難生活の長期化:「退去予定がない」世帯だけでも2,000人以上*が避難生活を継続
- ・要支援世帯の増加:避難世帯に占める単身・非就労・高齢世帯割合が増加する
- ・健康状態の悪化:栄養不足や動きのない生活で体力が落ち、感染症リスクも増大する

○求められる取り組み

- ・世帯毎の被災状況や健康状態、就労状況などに応じた個別相談と支援メニューの提示
- ・倒壊家屋の撤去や修繕、片付けボランティアのあっせん等による退去見通しの確立支援
- ・車中泊世帯へのエコミークラス症候群予防対策(血行増進サポーター・水等の配布)
- ・移動手段がない世帯への車の貸し出しや移動ボランティア等による支援
- ・タンパク質やビタミンなど栄養価の高い食事メニューや成人病等に配慮した食事の提供
- ・上記をふまえた「被災者支援拠点」の整備と運営(次項参照)

*避難者総数(約4,500人)に仮設住宅等の一時的な住居を希望する割合(47.3%)を乗じた結果(2,129人)からの推計。

自宅の敷地内でテント等で生活する人や「退去予定あり」でも自宅が全壊等で避難生活の継続が必要な人は含んでいない。

避難生活期を支え抜く「被災者支援拠点」の整備について

2016.5.16 日本財団

○アセスメント調査からみえる町内の避難所の現状

- ・運営面: 避難者数や状況把握が充分とは言えない、管理者(=行政職員)も疲弊
- ・情報: ルールが掲示されておらず必要な情報が伝わらない、古い情報が掲示されたまま
- ・食事: 栄養が偏っている、食事を取る専用のスペースがない、調理ができない
- ・居住: プライバシーが守られていない避難所も
- ・衛生面: トイレやごみの管理、土足の範囲の徹底、手洗いうがいの励行が充分とは言えない
- ・安心面: 人の出入りの管理、学校再開時の運動場等の事故防止、夜暗くなる場所への対応

ひとりひとりの被災者に配慮のある支援を行う「被災者支援拠点」の整備が有効

○日本財団として実施する取り組み

- ・基本的な考え方: **車中泊や自宅からのアクセスも視野に入れた「被災者支援拠点」の整備**
- ・対象とする被災者: 避難所生活者に加え、在宅被災者等による一時的な利用も想定
- ・整備する内容: 要援護者を中心に **多様なニーズに対応できるように施設・設備・備品を整備**
→ 追加で必要な備品等は日本財団が費用を負担、企業等の支援も仲介
- ・整備後の運営: 避難所閉鎖までコーディネータを配置し、住民による運営をサポート
- ・整備する場所: 広安小学校体育館、保健福祉センターの2カ所
→ 必要に応じて追加も検討

<災害時における避難者支援活動の要点整理①>

2016.5.16 日本財団

1. 避難生活期の施策のポイント

避難生活での被害の拡大を防ぎ、次のステージへの移行をサポートすること

・被害の拡大とは？

- ①健康面：健康状態の悪化・病状の悪化・要介護度の進行・関連死
- ②生活面：生活困窮度の進行・DVや虐待の増加・失業・自殺

・次のステージへの移行とは？

- ①元の自宅へ戻る・いまの世帯のままで転居する
- ②親族との同居等で世帯構成を変えて新たな自宅へ移行する
- ③仮設住宅等公的に支援された住宅へ移動する
- ④医療機関や福祉施設へ移動する

- 東日本大震災の関連死では「避難所での生活における精神的・肉体的疲労」が最多
- 新潟中越地震は死者の半数以上が関連死、「エコノミークラス症候群」が注目された
- 阪神・淡路大震災の神戸市の関連死のうち、25%が「肺炎」

<災害時における避難者支援活動の要点整理②>

2016.5.16 日本財団

2. 避難生活期の支援の考え方

- ・要援護者の割合が増えていく状況を理解する
あとから避難してくる高齢者などは、環境の悪い場所で生活せざるを得ない偏った食生活(炭水化物中心の食事)や不活発な生活で健康状態は日を追って悪化自力で新しい生活に移れる人から避難所を去るので、要援護者の比率が高まる
- ・避難所以外での被災者にも配慮する
障害や子ども、ペットなどの事情で避難所に入りづらい人が少なからず存在車中泊や自宅での不自由な生活を継続することで、状況悪化を引き起こす可能性避難所生活で被害の拡大が防げる世帯には、避難所の利用を促すべき
- ・「避難所生活の継続が必要な人」の全体量を把握する
避難所生活者のうち、「自宅に戻れる人」と「別の場所へ移す人」を把握
→ 「自宅に戻れる人」を増やすために有効な施策(後述)を実施する
→ 医療や福祉の面で避難所生活の継続が困難な人は、別の場所へ移動させる
車中泊と在宅被災者のうち、避難所での生活が有効な人の数と状況を把握
→ 「自宅に戻れる人」と「別の場所へ移す人」を把握し、有効な施策を実施
→ 避難所内に子どもや障害、ペット等、世帯の場居に応じたスペースを確保

<災害時における避難者支援活動の要点整理③>

2016.5.16 日本財団

3. 避難所生活をされている世帯の「次のステージへの移行」支援について

- ・「自宅に戻れる人」を増やすために有効な施策
自宅の片付けにボランティアのサポートをつなぐ(VCへの要請有無の確認)
余震や停電時に一時的に利用できる被災者支援拠点を整備・提供する
自宅の補修について、建築士や弁護士などの相談会を開催する
補修のメドを立て、補修期間中の公営住宅等の利用申請へつなげる

- ・「別の場所へ移動させる人」を的確に支えるために有効な施策
震災前の介護サービス等の利用状況の確認
避難生活での支援ニーズの変化の確認(症状、家族との関係など)
→ 避難所生活の継続が状況の悪化につながると判断される場合
家族と同居の場合、デイサービスやショートステイ事業者の再開状況を確認
単身の場合、受け入れ施設の手配

- ・「避難所生活の継続が必要な人」への支援
現在の生活状況の確認
被害を悪化させないための支援内容の検討(世帯別に作成)
適正なスペースの整備と移動

<災害時における避難者支援活動の要点整理④>

2016.5.16 日本財団

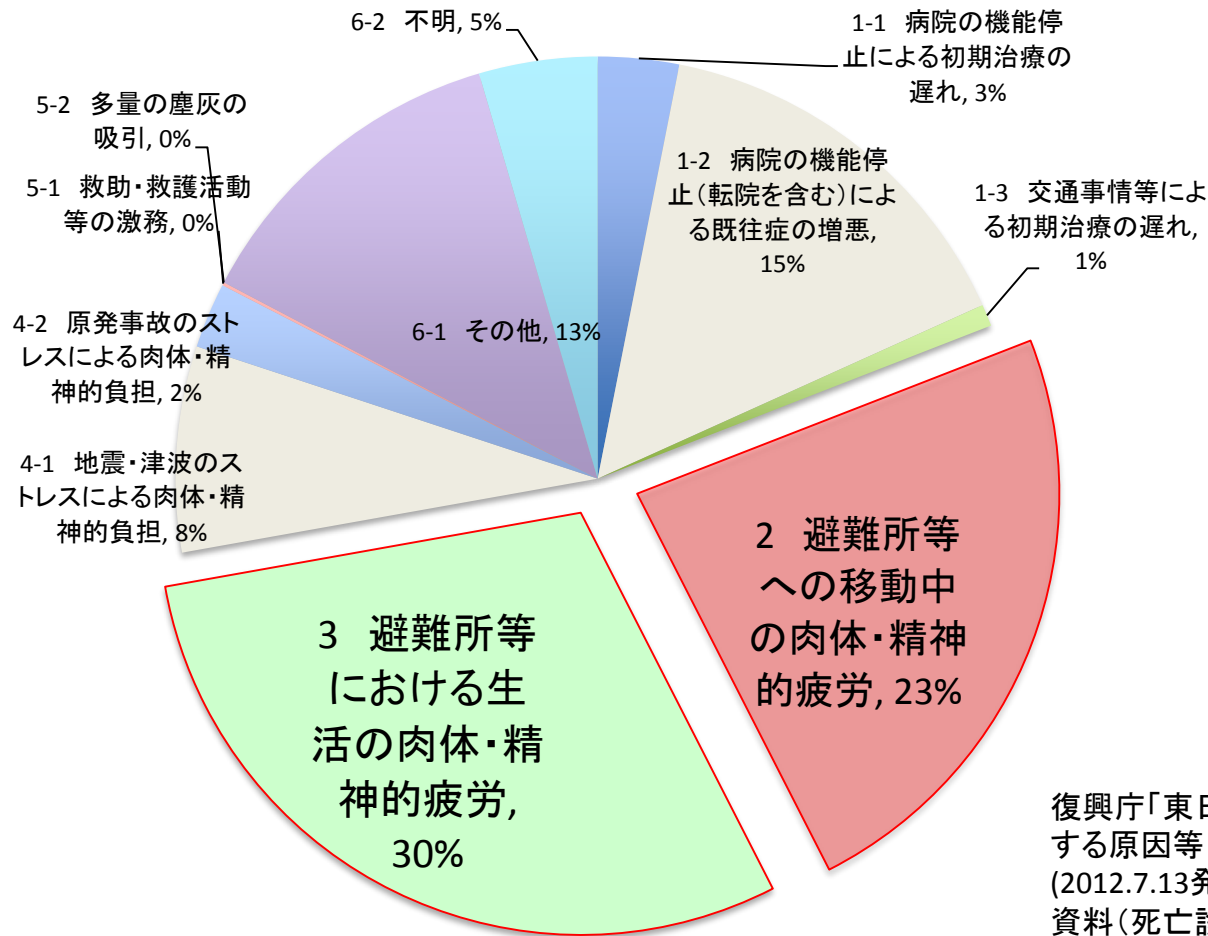
4. 車中泊や在宅の被災世帯の「次のステップへの移行」支援について

- ・「車中泊をしている世帯」を的確に支えるために有効な施策
 - 自宅の被害状況の確認
 - 避難所を利用しない背景の確認
 - 確認内容に応じて上記「避難所生活をされている世帯」と同じ支援を実施
- ・「在宅避難生活世帯」を的確に支えるために有効な施策
 - 自宅の被害状況の確認（危険・要注意の場合は移動を支援）
 - 避難所を利用しない背景の確認
 - 確認内容に応じて上記「避難所生活をされている世帯」と同じ支援を実施

在宅避難生活世帯が多い状況を鑑み、
5月14日から益城町内で訪問調査を開始。

<参考：過去の大規模災害の事例から①>

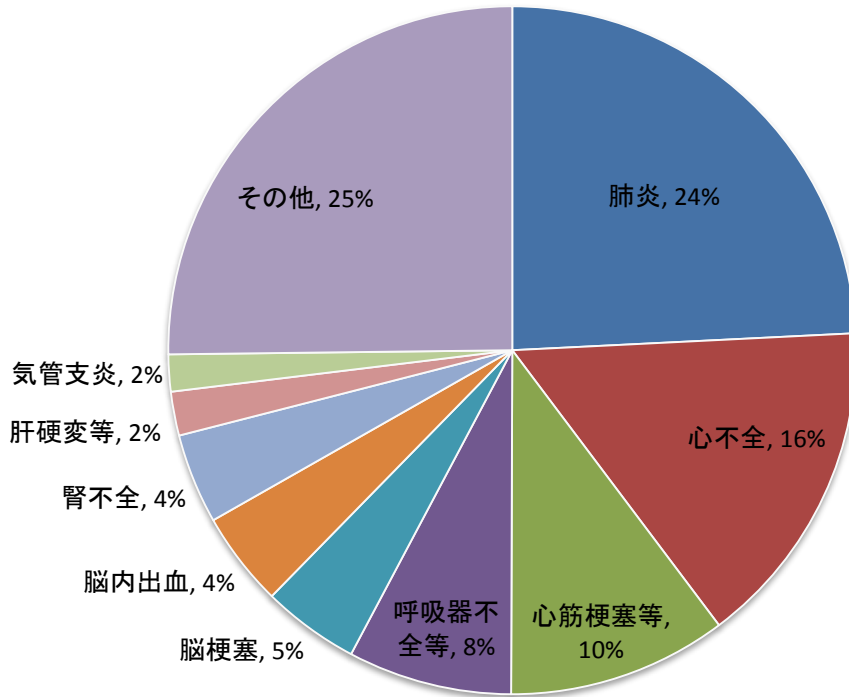
東日本大震災の関連死 半数以上が避難中または避難所での死者



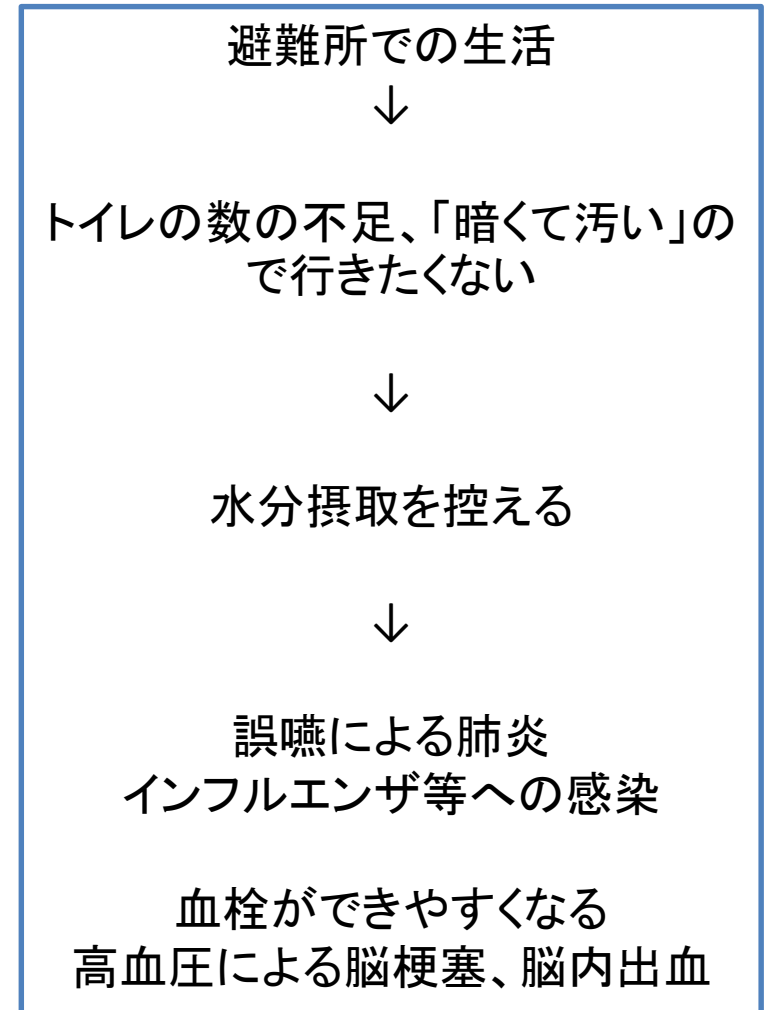
復興庁「東日本大震災における震災関連死に関する原因等(基礎的数値)について(未定稿)」(2012.7.13発表)を元に作成。市町村からの提供資料(死亡診断書、災害弔慰金支給審査委員会で活用された経緯書等)を基に、復興庁において情報を整理し、原因を複数選択。

<参考：過去の大規模災害の事例から②>

阪神・淡路大震災では、神戸市での関連死の24%が「肺炎」



神戸市保健福祉局健康部 渡辺雅子、田中義弘、神戸常盤大学短期大学部口腔保健科 足立了平『避難所の肺炎予防—神戸の経験を活かすために』より



<参考：過去の大規模災害の事例から③>

震災から1ヶ月半で避難所生活者の半数が60歳以上に

東日本大震災から1ヶ月半経過した多賀城市内の避難所(4カ所)で380人を対象に実施。

<見えてきた課題>

1) 高齢者が多く、不眠、運動不足、栄養摂取状態の悪化が見られる

- 回答者の51%が60歳以上
- 「十分な食事がとれている」の回答が60代では50%
- 心身の不調を訴える人が62%、高齢者は慢性疾患や持病の悪化が懸念される

2) 自宅は全壊ではない避難者もあり、避難者の背景は多様

- 「自宅の片付けが終わっていないから」 37%
- 「ライフラインが復旧していないから」 14%
- 以前は親類の家にはいたが、居づらくなって避難所に戻った人も

3) 仕事への意欲は「健康」「住まい」に関する不安が軽減されてから高まる

- 健康状態に不安のある人は、仕事への意欲が低い
- 自宅の修復や片付けができれば戻ると回答した人も、同様に低い
- 先の見通しが立たないと、新しい生活に一步を踏み出しにくい

4) 家族・地域コミュニティの重要性

- 困ったときの相談相手は「同居する家族・親戚」が半数
- 次いで「近所・地域の人(30%)」「別に暮らす家族・親戚(28%)」
- 「専門家(15%)」「支援団体(2%)」は「他の避難者(19%)」より低い

5) 心のケアやアレルギーなど専門対応が必要な避難者も

- 若い世代では「恐怖」「強い悲しみ」、高齢者では「強い怒り」を感じている人が多い
- 避難所を対処することで、孤立感が深まることへの不安も大きい
- 避難所退所後も保健師やカウンセラーなど専門家による支援が必要

<考えられる対応策>

① 避難所を「高齢者対応」に

避難所での食事内容や生活様式を、高齢者仕様に変更し、健康状態の悪化を防ぐことで避難の長期化を防止

② 住まい相談のワンストップ化

「仮設住宅」「自費での転居」「自宅の補修」「引っ越し費用」など、住まいに関する相談をワンストップ化し、最適な選択肢を示す

③ 仮設住宅入居前交流事業の実施

内覧会や入居者間の事前交流、自治会など地縁組織によるオリエンテーションを通じたコミュニティ形成を促す

④ 自宅避難者への専門家派遣

避難所退所後も心身の健康に関する相談が受けられることで、安心して自宅での生活をスタートできる

<調査の概要>

- ◆ 調査実施日 2011年4月28日(金)・29日(土)
- ◆ 調査名 「多賀城市避難者個人状況調査」
- ◆ 調査主体 多賀城市、つなプロ
- ◆ 調査実施 つなプロ
せんだい・みやぎNPOセンター

益城町内の避難所および避難世帯の状況調査 調査結果(データ)

1. 益城町内の避難所および避難者の状況調査の概要

(1) 調査の目的

避難生活を強いられている方々の状況を確認し、今後の避難生活の支援に関する提言を行うとともに、長期化する避難生活で被害拡大を防ぐための物資や運営等の環境改善を行うための基礎的な資料を得ること

(2) 調査実施主体 日本財団

(3) 調査日時 2016年5月5日～8日

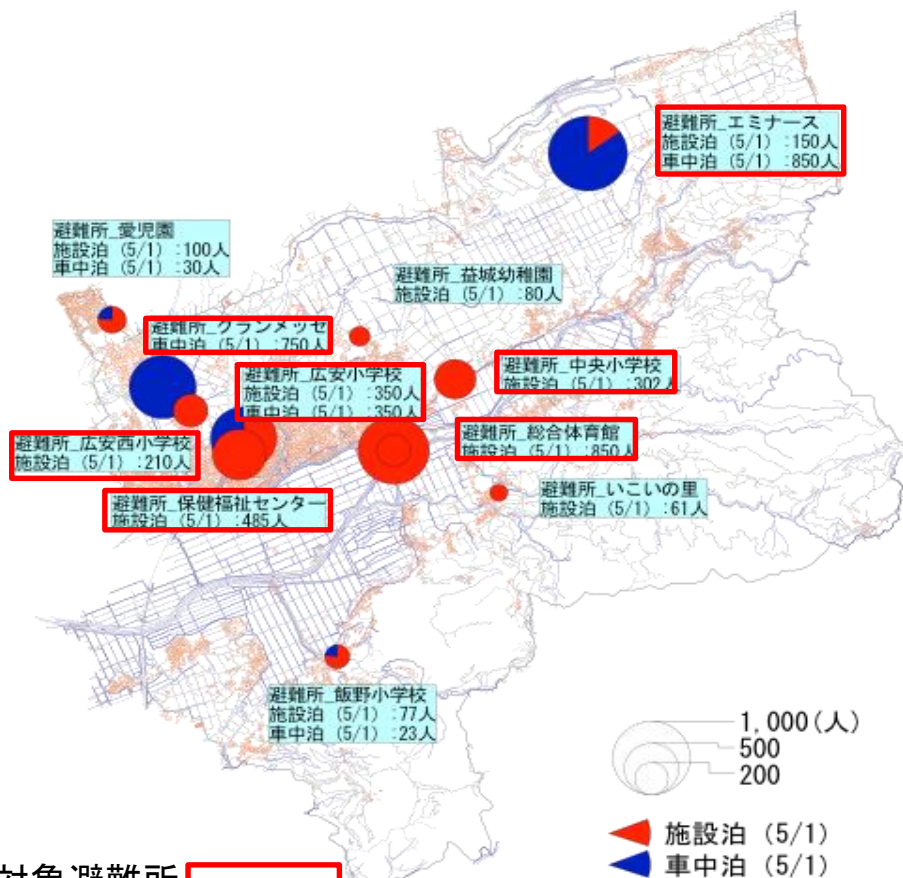
(4) 調査内容と対象

① 避難世帯の状況調査

避難所を利用する225世帯(647人)に家屋の被災状況や避難所での住環境、医療、食事、退去見通し等を聞き取り

② 避難所の環境アセスメント

避難者数の多い避難所7カ所(避難者総数約3,000人)を訪問し、施設・設備・備品の整備状況や、避難者支援の状況を調査

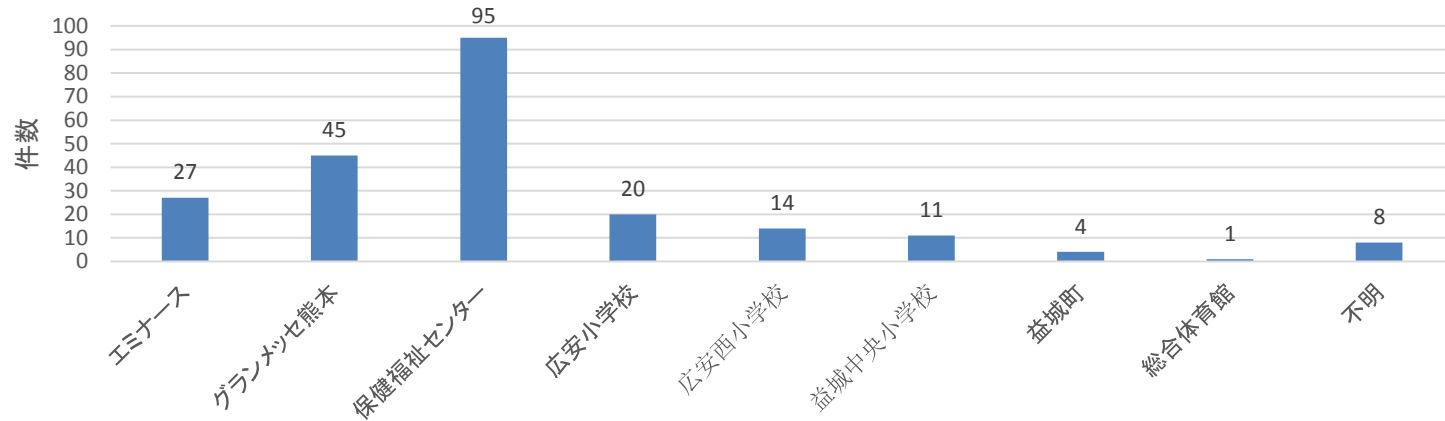


避難所を利用していない在宅避難生活世帯への調査は5/14から実施

調査対象避難所
(地図と5/1現在の避難者数は人と防災未来センターが作成)

2. 避難所別調査世帯数、世帯構成人数の状況

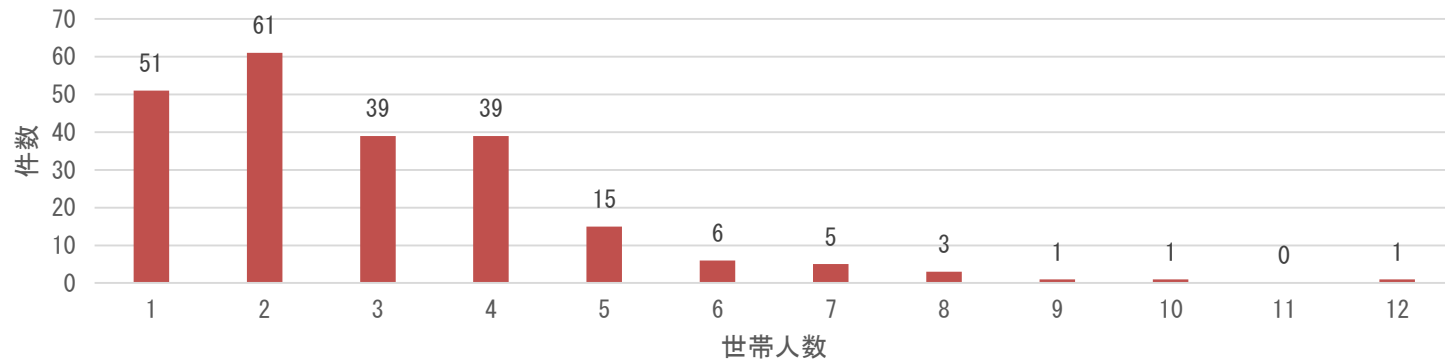
○調査対象避難所別調査世帯数



○世帯の構成人数

3件の不明を除く222件回答の中で、最も多いのが2人世帯で、全体の27%を占め、次いで1人世帯が23%となっており、**避難世帯の半数が2人以下で構成されている。**

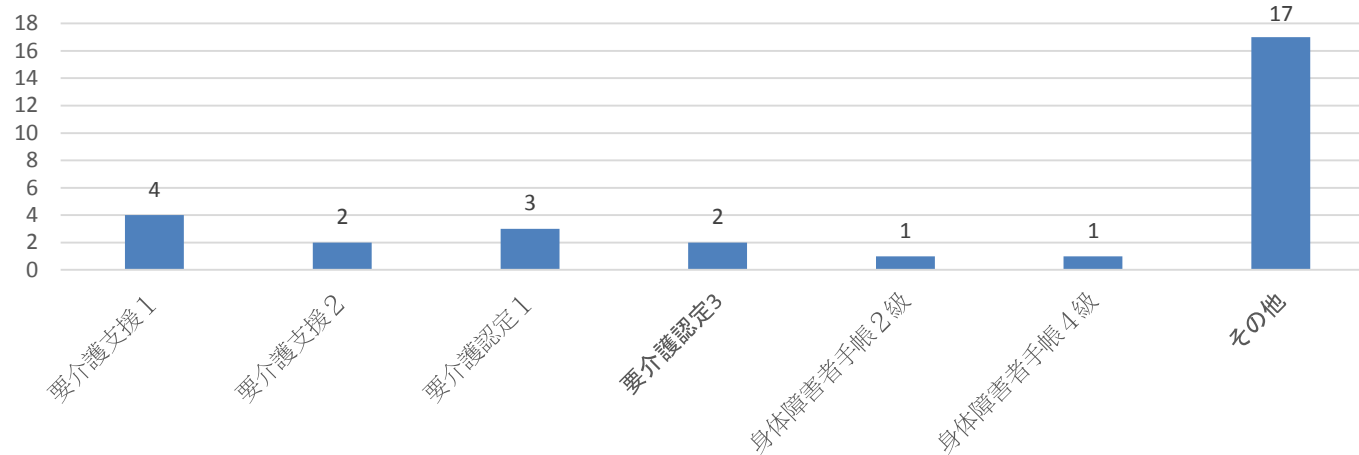
世帯人数別世帯件数 (N=222)



3. 要援護者および就労の状況

○要介護・障がい者・その他生活に支障がある人

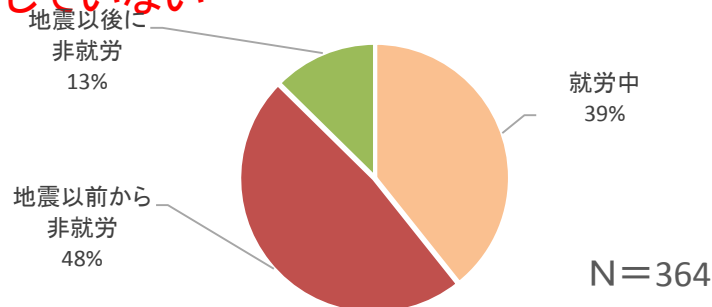
今回の調査で把握しているだけでも30人以上の要援護者を把握。その他の事項では主に「足腰が悪いためトイレに行けない」「食料配給に並べない」という状況が見られた。こういった方々に対しては、**丁寧な個別対応が必要**



○就労状況

震災発生後も就労している人は39%と少なく、以前から就労していない人が半数を占める。

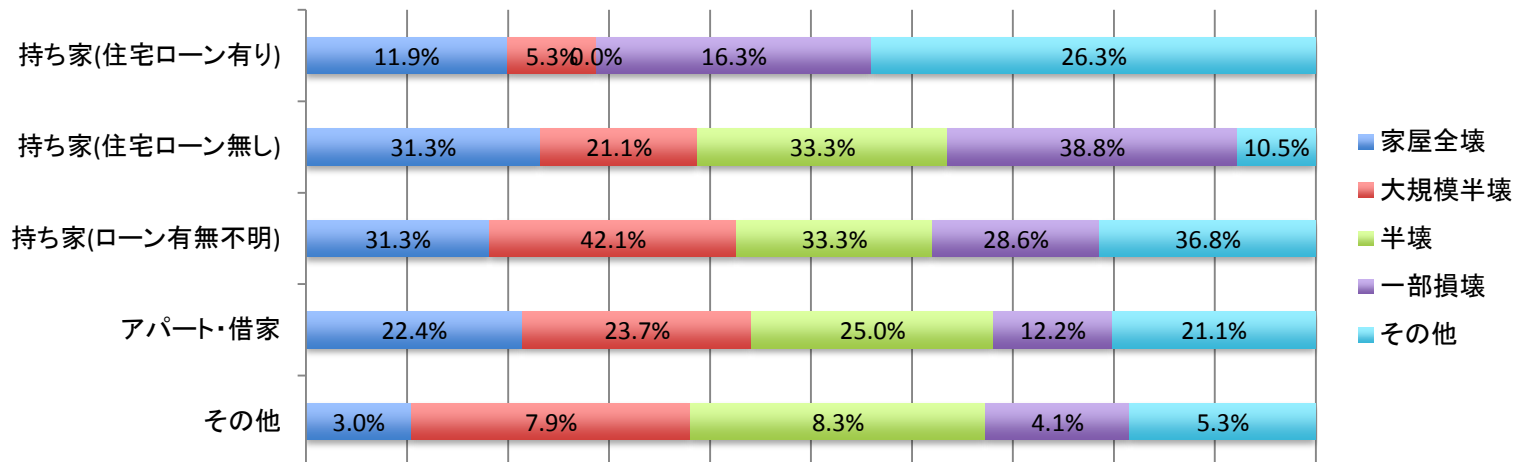
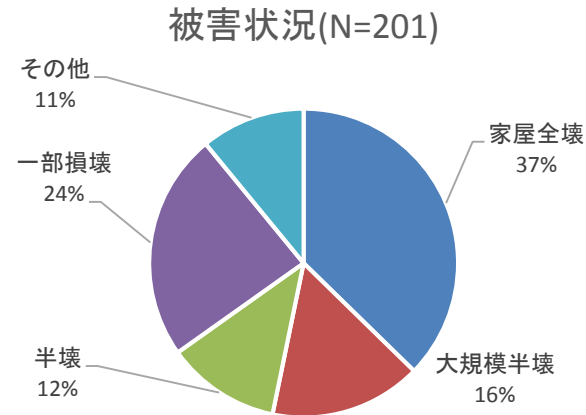
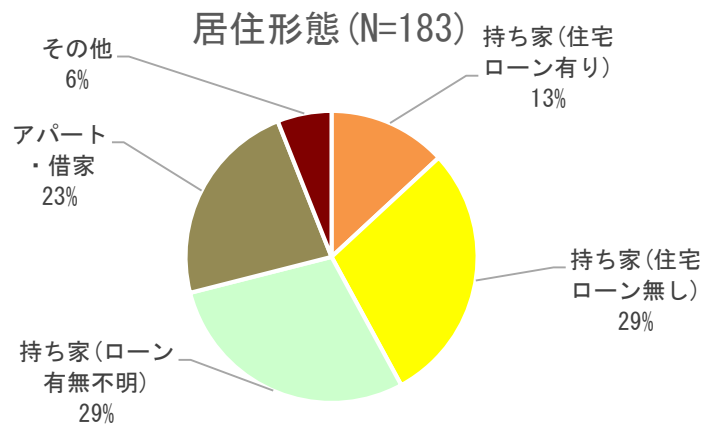
今回の震災により非就労となった人は全就労者中の24.3%にのぼり、**全体の61%は就労していない**



4. 居住形態および家屋被害の状況

○避難者の居住形態及び被害状況

持ち家が71%と家屋被害が大きかった阪神・淡路の神戸市での比率(約半数)より多い居住形態別の被害状況の差はあまりみられない

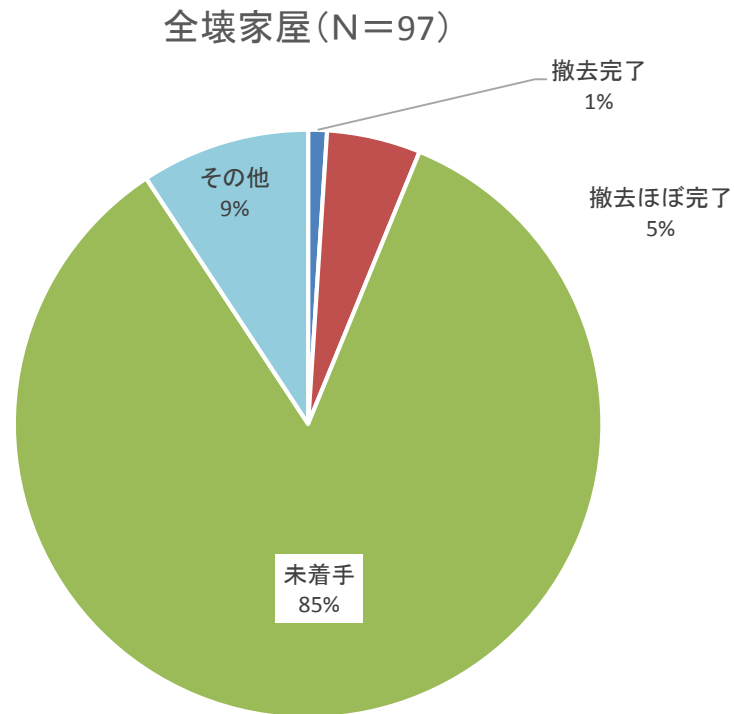


5. 家屋被害と現状について

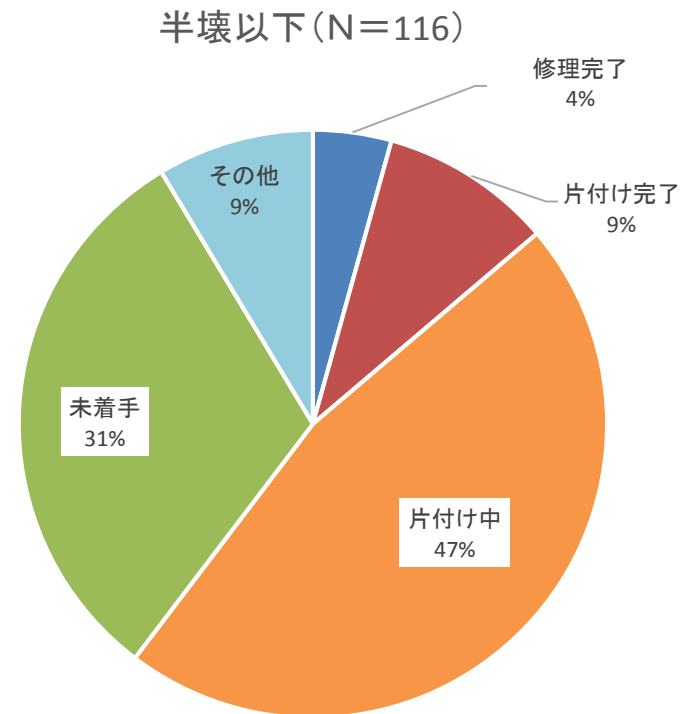
○損壊状況別の現在の状況

全壊の世帯 85%以上が未着手。撤去見込は6%にとどまる。

半壊以下の世帯 31%以上が未着手。修理・片付け完了が13%。片付け中が47%



■ 撤去完了 ■ 撤去ほぼ完了 ■ 未着手 ■ その他



■ 修理完了 ■ 片付け完了 ■ 片付け中 ■ 未着手 ■ その他

6. 就寝場所について

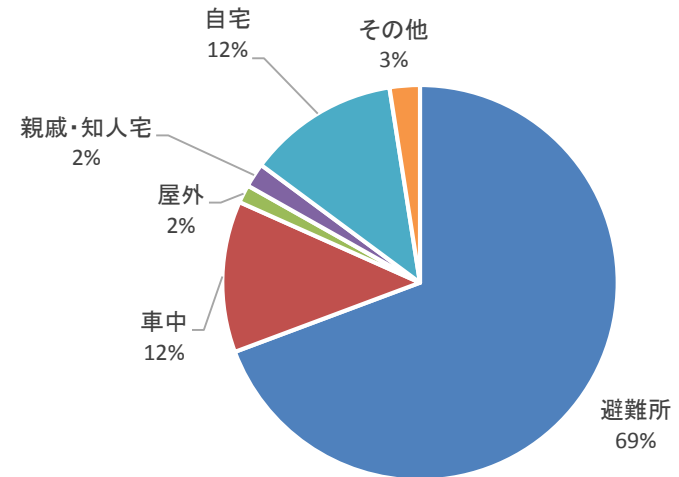
○避難者の就寝場所

避難所で就寝している避難世帯が69%、
エコミークラス症候群が懸念される車中泊の
避難者は12%

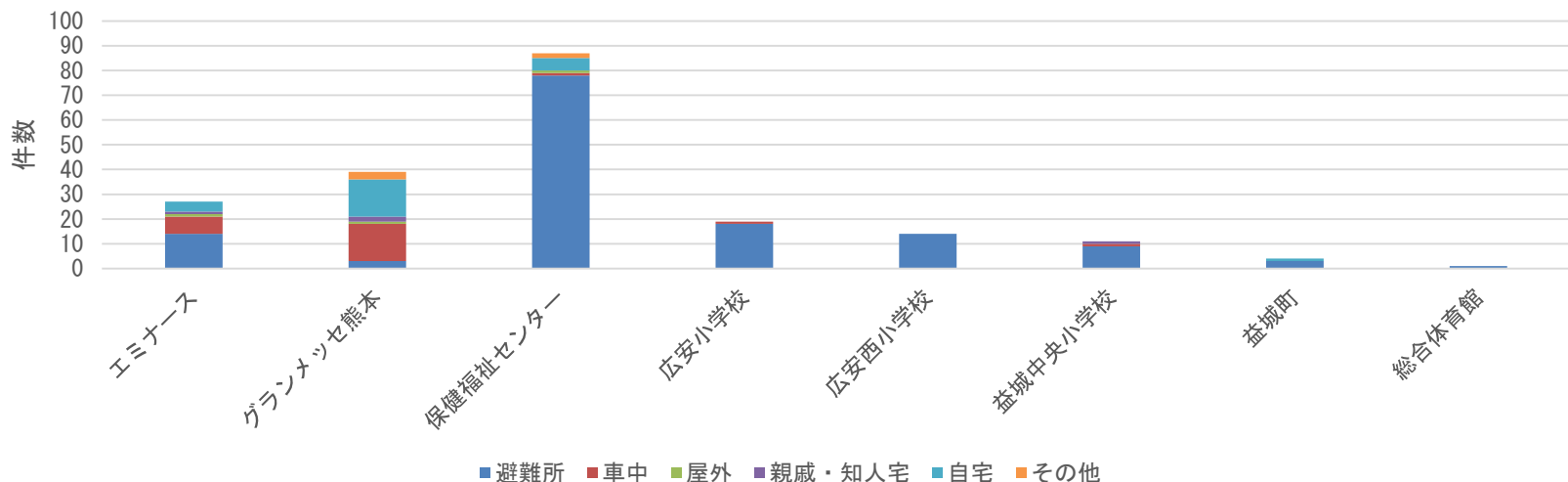
避難所のサービスを利用しているが、就寝場所
は自宅という世帯も12%あった。

車中泊をしている避難者が多いエミナス、グ
ランメッセ熊本については、エコミークラス症候
群予防の対策を行い、その他の避難所について
は、避難所環境の整備が急務である。

現在の就寝場所(N=202)



現在の寝所場所

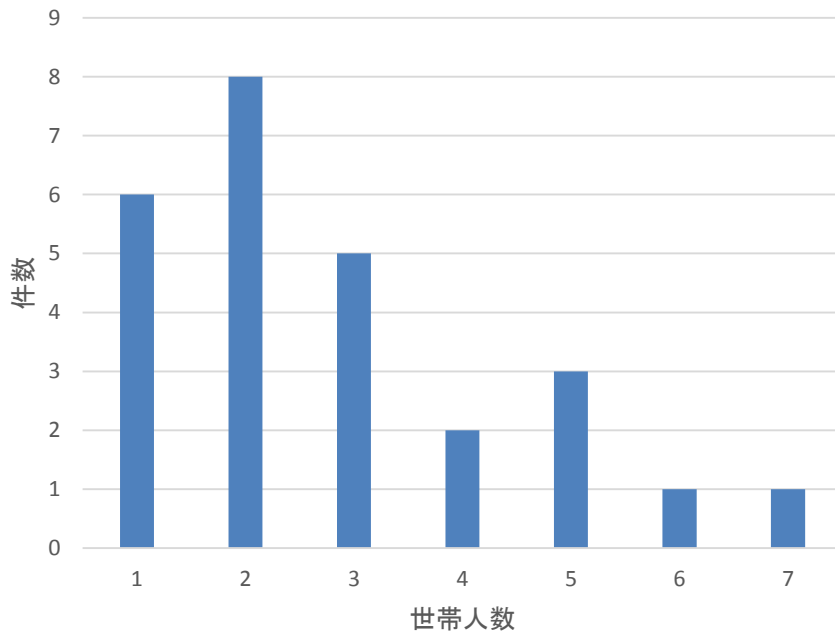


7. 車中泊世帯の家族構成と避難所泊家族構成の比較

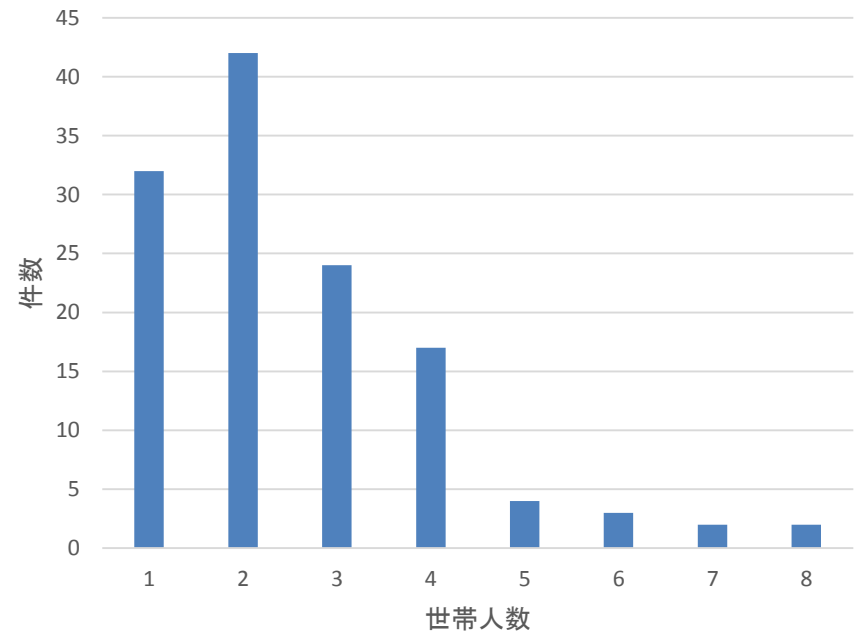
○車中泊世帯の家族構成と避難所泊家族構成の比較

世帯人数別で車中泊世帯件数と避難所世帯件数とを比較すると、車中泊の方が若干、世帯人数が多い傾向が見られる。

車中泊 世帯件数



避難所 世帯件数

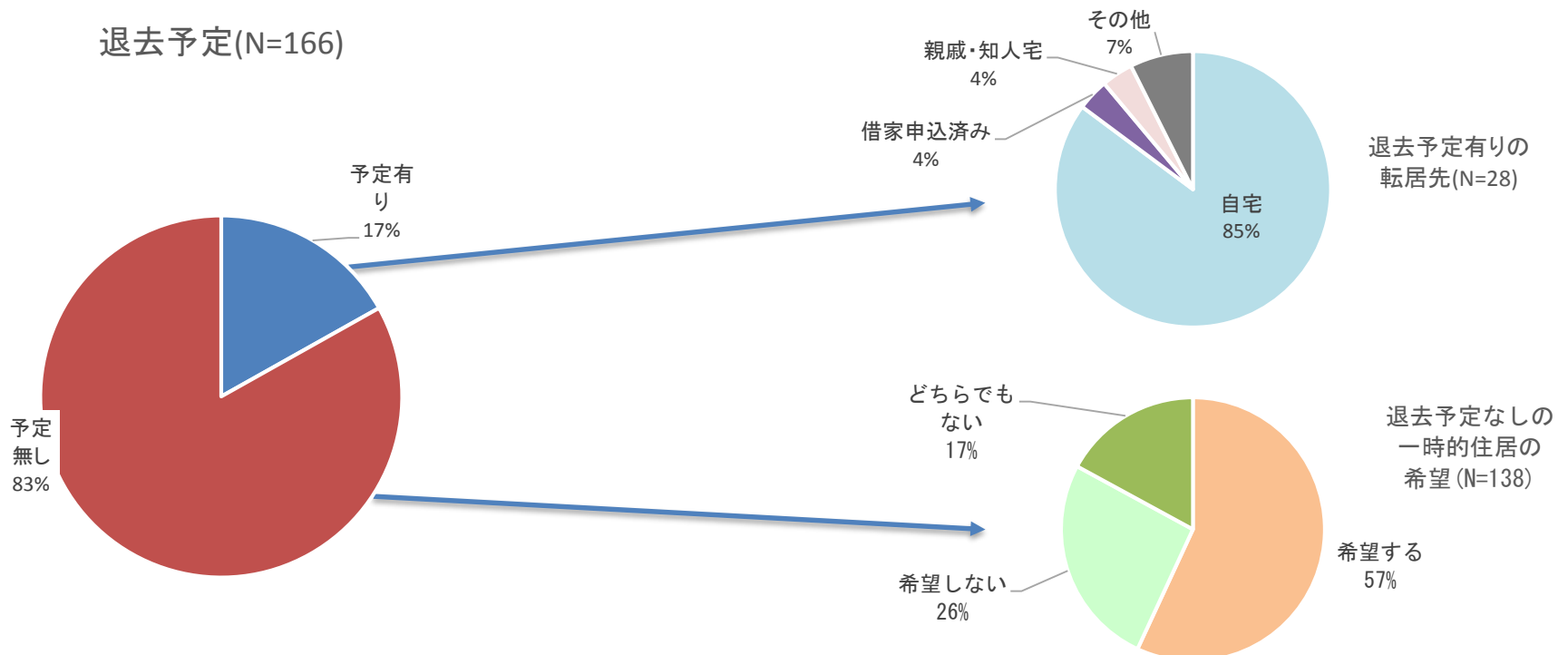


8. 避難所退去予定について

○避難所退去予定

避難世帯のうち17%は退去予定があると回答。そのうちの85%が自宅への退去であり、親族・知人宅への転居は非常に少ない。

退去予定がない避難世帯のうち、57%が一時的住居の提供を希望しており、仮設住宅等の提供が必要となってくる。希望しない主な理由は、「自宅が住める状態まで復旧できる見通しが立っているから」が最も多く、「余震が怖いから」が次に続く。

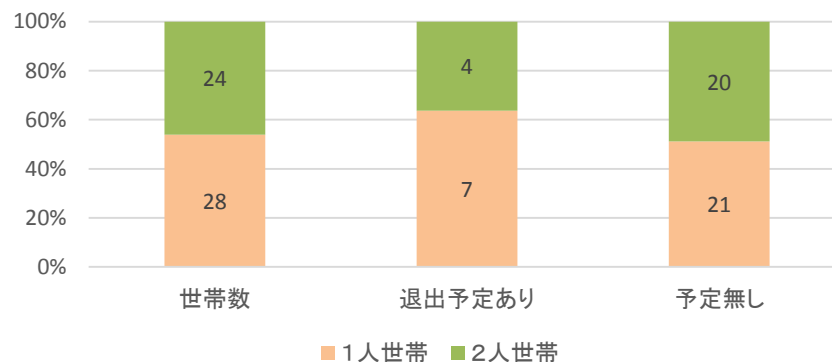


9. 高齢者のみ世帯の数と退去見通し割合の高齢者以外との比較

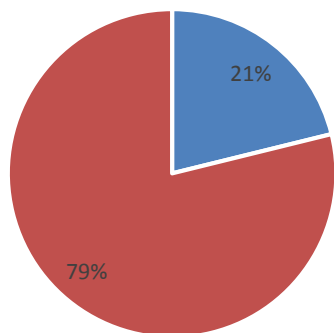
○高齢者のみ世帯の数と退去見通し割合の高齢者以外との比較

高齢者のみ世帯とそれ以外の世帯との比較(下部円グラフ)の中で、退出予定の項目については、高齢者のみ世帯の方が5ポイント多い状態であった。

独居高齢者世帯と2人高齢者世帯との比較

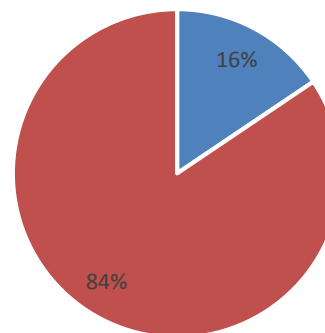


高齢者のみ世帯(N=52)



■ 退出予定あり ■ 予定無し

高齢者のみ以外世帯(N=122)



■ 退出予定あり ■ 予定無し

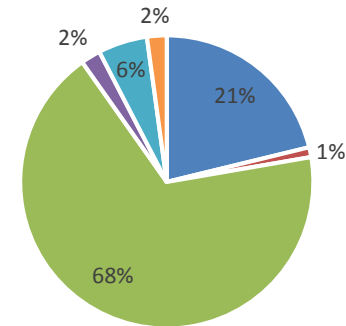
10. 移動手段について

○移動手段

全体では21%が移動手段がないと回答。
68%が自家用車を持っている状態。

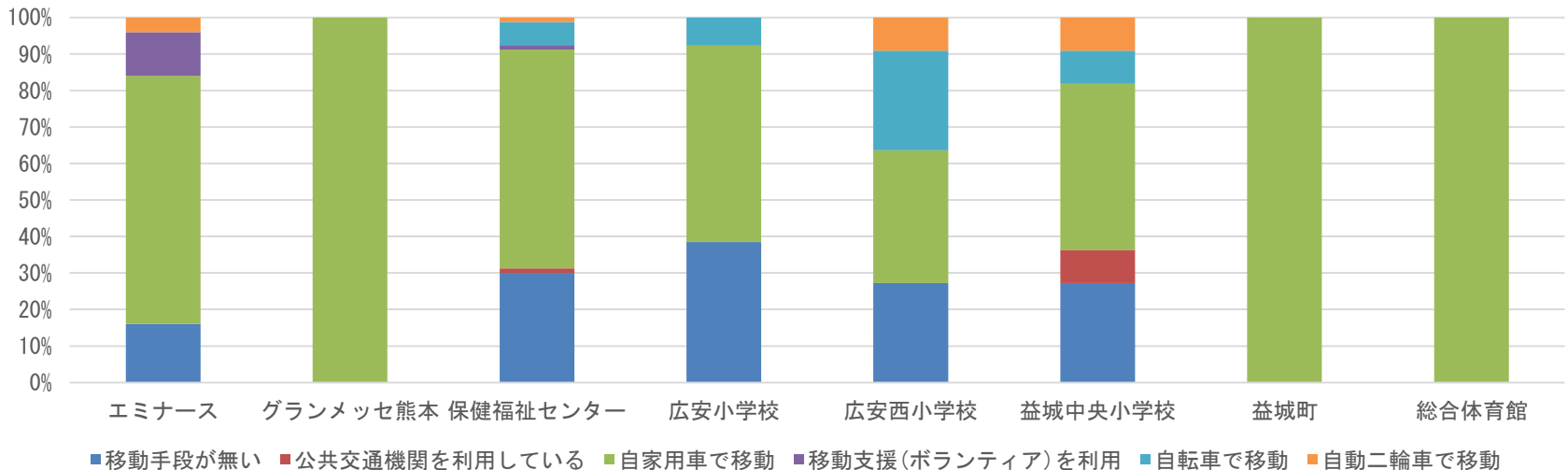
避難所別に見ると、保健センターと小学校に避難する世帯で移動手段がない人が多く、自家用車を持っている人が少ない状態にある。

移動手段 (N=184)



- 移動手段が無い
- 公共交通機関を利用している
- 自家用車で移動
- 移動支援(ボランティア)を利用
- 自転車で移動
- 自動二輪車で移動

移動手段 (避難所別)

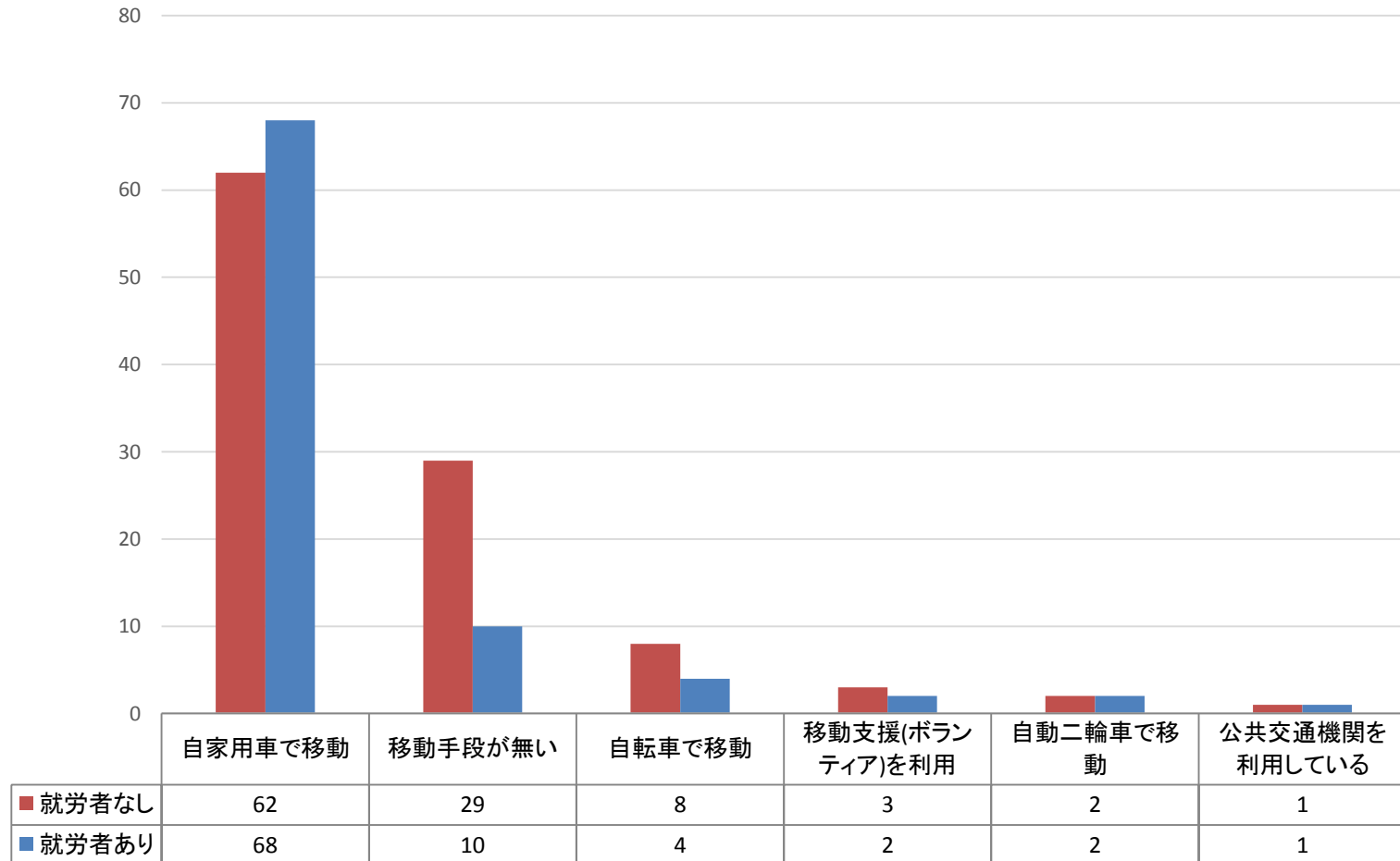


11. 就労状況と移動手段との関係

○就労している人と移動手段との関係

「就労者なし」の世帯はありの世帯と比べて、自家用車所有が少なく、移動手段を持っていない人が多い。移動手段が無い人にはボランティア等による移動のサポートが必要。

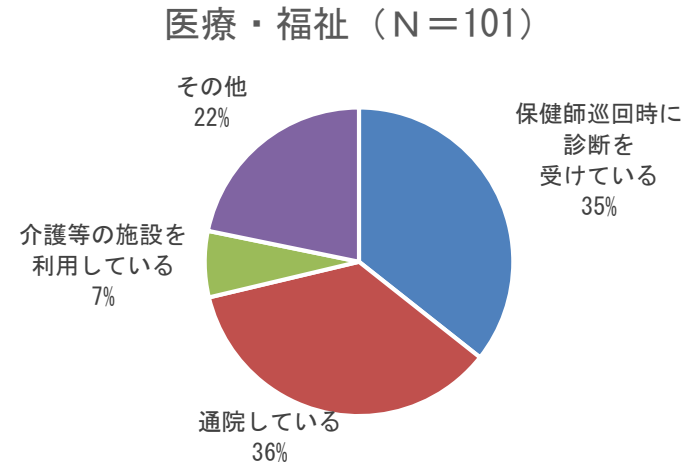
移動手段の状況と就労者の有無



12. 医療・福祉と食事について

○医療・福祉

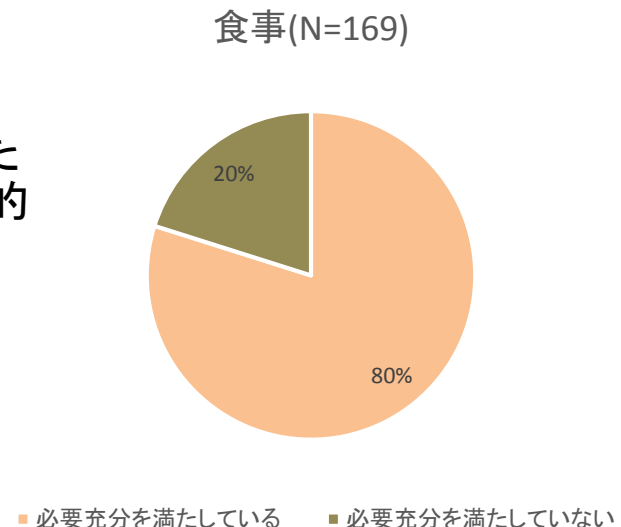
医療的措置が必要な避難者のうち35%は保健師巡回時に診断を受けており、36%は通院している。介護サービスの利用者は7%にとどまった。



○食事

80%が必要充分を満たしていると回答。満たしていないのは20%となった。

「満たしていない」と回答した人は、「野菜が食べたい」「糖尿病に配慮した食事が欲しい」「文化・民族的配慮が必要な食事提供が必要」と回答。



1 3. 保健福祉センターに避難する世帯の状況と改善案

○高齢者(65歳以上比率)

同センターで約200人の避難者を調査し、そのうちの約70人(35%)が65歳以上。

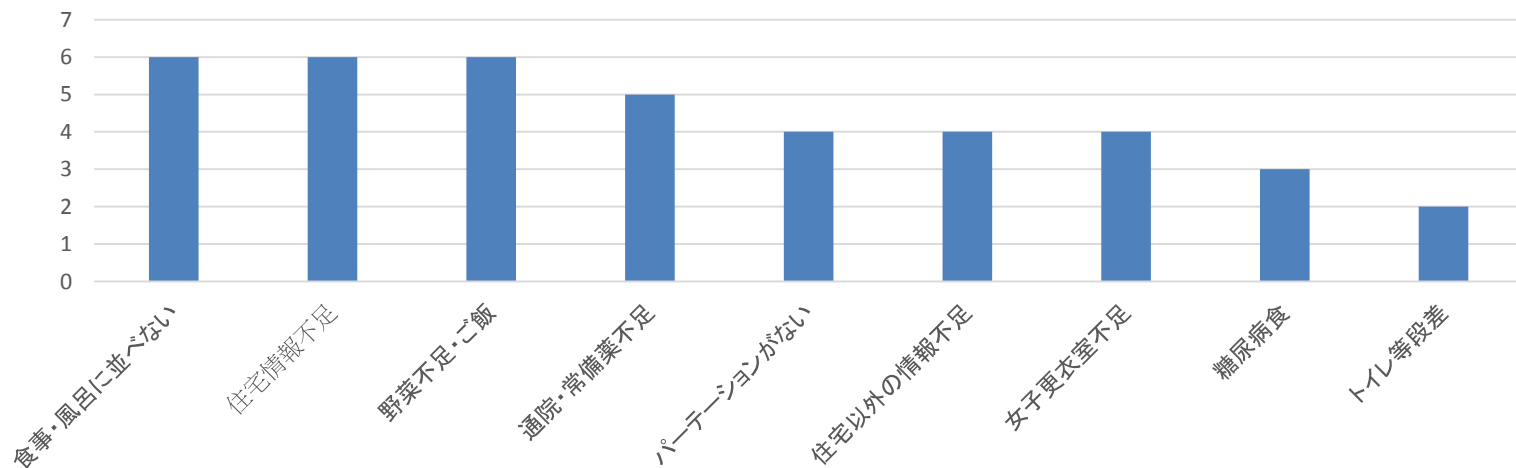
○高齢者に多いニーズ

腰痛等で「食事・風呂に並べない」「住宅情報の不足」「野菜不足等食事に関する不満」が件数が多くなっている。

○同センターの改善案

- ①食事や風呂の列に並べない場合には、直接届けたり整理券を配布したりする
- ②情報提供のあり方の工夫(掲示だけでなく配布する、直接相談を聞き取る等)
- ③段ボールベッド(パーテーション付)の導入(利用者からは非常に好評)
- ④女子更衣室の増設

65歳以上のニーズ



14. 広安小学校に避難する世帯の状況と改善案

○高齢者(65歳以上比率)

約50人の避難者を調査し、そのうちの14人(28%)が65歳以上の高齢者。

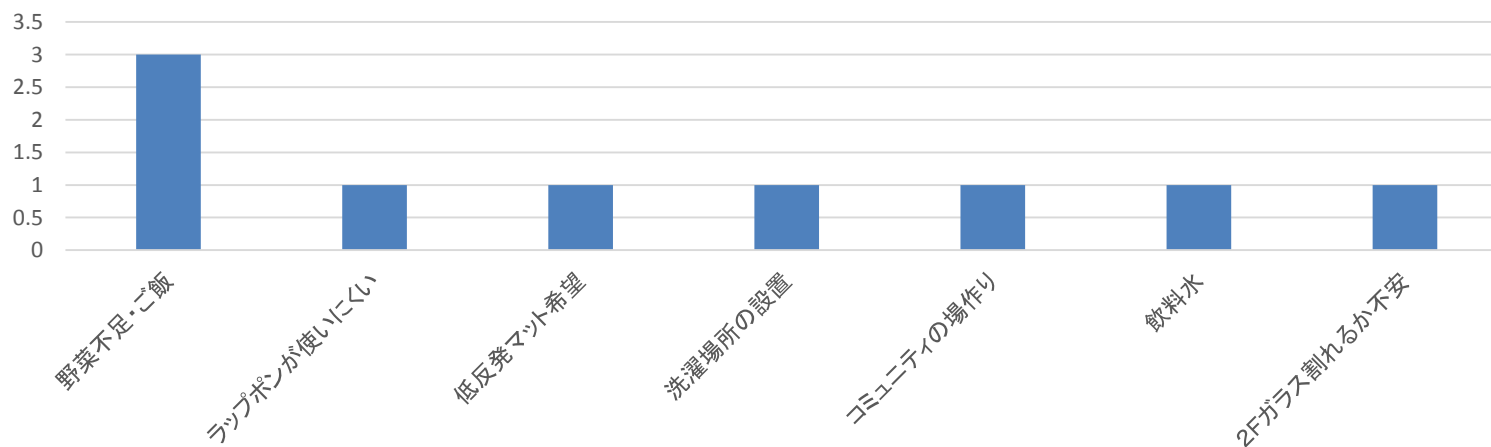
○同センターにて高齢者に多いニーズ

最も多かったのが、野菜不足であり、コンビニまで行って購入している高齢者もいる。また、飲料水についても無料で提供してほしいという声があった。避難所は暑く、脱水症状のリスクがある。

○同小学校の改善案

- ①2階のガラスが割れないような対策を行う（調査員も警鐘している）
- ②菓子パンなどでなく、野菜やご飯など高齢者も好むような食事メニューの提供
- ③飲料水の無償提供
- ④段ボールベッド(パーテーション付)の導入(利用者からは非常に好評)
- ⑤避難者同士のコミュニティ形成のサポート

65歳以上のニーズ



15. 避難所アセスメント結果 ①入り口付近と居住スペースの様子

○居住スペースが狭く、十分な間仕切りがない避難所が多くみられる

2016.5.8現在

評価項目			エミナース	グランメッセ 熊本	保健福祉セン ター	広安小	広安西小	中央小	総合体育館 (1F)
1	入口付近	受付担当者が配備されている	○	×	○	○	×	○	○
2	入口付近	外部者に向けて情報開示ができています	×	×	×	-	×	○	△
3	入口付近	入口から居住スペースまで十分な距離(5m)がある	○	○	×	○	○	○	○
4	居住スペース	世帯毎の間仕切りがある	×	-	×	○	○	×	×
5	居住スペース	間仕切りの高さは充分ある(座って見えない高さ)	×	-	×	×	○	×	×
6	居住スペース	一人あたりのスペースが畳2畳分以上ある	○	-	×	×	×	○	×
7	居住スペース	居住スペースは土足でない	×	-	○	○	○	○	○
8	居住スペース	通路の幅が80cm以上ある	○	-	○	○	○	×	○
9	居住スペース	居住スペースにゴミ箱がある	○	×	○	○	○	×	×
10	居住スペース	居住スペースと食事をする場所が分けられている	○	-	×	×	×	×	×

16. 避難所アセスメント結果 ②共用スペースの様子

○着替えや相談ができる個室、調理ができるスペースがない

2016.5.8現在

評価項目			エミナース	グランメッセ熊本	保健福祉センター	広安小	広安西小	中央小	総合体育館 (1F)
11	共用スペース	清潔な水が使える調理スペースがある	×	×	×	×	×	○	×
12	共用スペース	余暇を過ごすための交流スペースがある	○	○	○	×	△	×	○
13	共用スペース	医療スペースがある	○	○	○	○	○	○	○
14	共用スペース	母子スペースがある	×	○	×	○	×	×	△
15	共用スペース	児童・子供用スペースがある	×	○	×	○	○	○	△
16	共用スペース	男女別の更衣室がある	×	×	○	×	○	○	○
17	共用スペース	誰でも使える更衣室がある	×	×	○	×	×	×	△
18	共用スペース	必要に応じて個室として使用できるスペースがある	×	×	×	×	×	×	×
19	共用スペース	女性用個室・男性用個室がある	×	×	×	×	×	×	×
20	共用スペース	喫煙スペースが設置されている	○	○	○	○	○	×	○
21	共用スペース	ペットに配慮されたスペースがある	×	×	○	×	○	×	×
22	共用スペース	外部(支援)者との面談用スペースがある	×	-	×	×	×	○	×

17. 避難所アセスメント結果 ③トイレ・衛生環境、生活ルールの様子

○トイレの数、洗濯や風呂に改善の余地が見られる

2016.5.8現在

評価項目			エミナース	グランメッセ熊本	保健福祉センター	広安小	広安西小	中央小	総合体育館 (1F)
23	トイレ・衛生環境	バリアフリートイレが必要数ある	×	×	○	×	○	○	×
24	トイレ・衛生環境	ポータブルトイレが必要数ある	×	×	×	×	○	×	×
25	トイレ・衛生環境	手洗場所がトイレ付近にある	○	○	○	×	△	○	×
26	トイレ・衛生環境	石鹸または消毒液が設置されている	○	○	○	○	○	○	○
27	トイレ・衛生環境	うがい薬が設置されている	×	×	×	×	×	×	×
28	トイレ・衛生環境	風呂またはシャワーが使用可	○	×	○	×	×	×	○
29	トイレ・衛生環境	洗濯場所が確保されている	×	×	×	×	○	×	×
30	トイレ・衛生環境	物干し場所が確保されている	×	×	×	×	○	×	×
31	生活ルール	清掃ルールが決まっている	×	×	×	×	○	○	×
32	生活ルール	ゴミ分別ルールが決まっている	○	○	○	-	○	○	○
33	生活ルール	外部からのゴミ収集日が決まっている	○	○	○	-	○	○	○
34	生活ルール	要援護者への分配ルールがある	×	×	○	×	△	×	○

18. 避難所アセスメント結果 ④情報共有・告知等の様子

○ルールや情報の掲示、PCの設置による情報収集や共有の工夫が必要

2016.5.8現在

評価項目		エミナース	グランメッセ熊本	保健福祉センター	広安小	広安西小	中央小	総合体育館(1F)	
35	情報共有・告知等	分別・清掃ルールが分かりやすく掲示されている	○	△	△	×	○	○	×
36	情報共有・告知等	避難所内のルールが集約されて掲示されている	×	×	×	×	×	×	×
37	情報共有・告知等	情報の定期更新のルールがある	×	×	×	×	○	×	×
38	情報共有・告知等	トイレ等重要箇所にピクトグラム(絵記号)を用いた情報掲示がなされている	○	×	×	×	×	×	○
39	情報共有・告知等	必要に応じて多言語(または優しい日本語)の情報掲示がなされている	×	×	×	×	×	○	×
40	情報共有・告知等	各種相談窓口が配置されている	○	×	○	×	×	×	△
41	情報・通信	共用テレビ(字幕対応)がある	×	×	×	×	○	-	○
42	情報・通信	共用の電話・FAXがある	×	○	△	×	○	-	○
43	情報・通信	共用PC(送受信可)がある	×	×	×	×	×	-	×