

広域水害における要配慮者支援組織 の連携に関する研究

構成

- 1 問題の背景
- 2 医療・福祉の支援が必要な要配慮者対応に関する調査
- 3 外国人対応に関する組織への調査
- 4 総括



黄 欣悦¹ ・ 重松貴子¹ ・ 田中 淳²

1 東京大学大学院学際情報学府 / 2 東京大学大学院情報学環

1987年の白書に「災害弱者」（要配慮者）

1978	宮城県沖地震	ブロック塀の倒壊により、高齢者や幼児・児童が犠牲
1983	日本海中部地震	多くの観光客・釣り客等が津波で被災
1985	地附山地滑り災害	福祉施設で26名死亡。白書に災害弱者
1993	北海道南西沖地震	聴覚障害者が警報を、聞き逃し被災
1995	阪神・淡路大震災	障害者の死亡率は数倍、かつ厳しい避難生活
1998	平成10年8月末豪雨災害	福島県の福祉施設で、土砂災害により死者5名
2004	新潟・福島豪雨／福井豪雨	両水害合わせて死者20名中17名が高齢者
2004	新潟県中越地震	関連誌の73%が高齢者
2009	防府市土砂災害	特別養護老人ホームで入所者ら14名が犠牲
2011	東日本大震災	障害者の死亡率は2倍
2016	台風10号豪雨災害	接死21名中18名が60歳以上（施設入所者9名）。

命を守る「避難」と生活を立て直す「復旧」

	在宅	施設
避難	情報入手の弱さ 対応能力の限界	上階避難の難しさ 夜間避難の難しさ
	 コミュニティの支援	
復旧	在宅避難者の把握 医療と福祉の連携	需要の急増 応援職員の確保
	 組織連携	

2

災害時の外国人支援

➤平成7年阪神・淡路大震災

FM放送による多言語化の動き

➤平成27年関東・東北豪雨

同郷コミュニティと地元NPOとの連携

➤平成30年大阪北部地震

災害時多言語支援センター(24時間の電話対応)

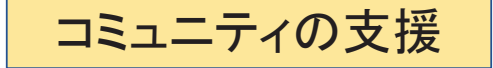
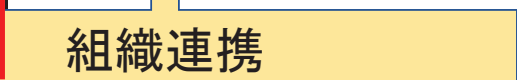
➤平成30年北海道胆振東部地震

6か所に旅行者向け避難所を開設、災害多言語支援センター

➤コロナ禍

3

ネットワークと

	長期滞在	短期滞在
同郷	就業・就学 特定のNWと規範	観光 言語の壁・NWの弱さ
		
地元	永住 複数のNW	

4

本研究の問題関心

- 平成30年7月豪雨:被害の広域性と多様な主体間の連携
 - 市町村、消防、自衛隊、NGOなど多様な組織による広域支援
 - 真備町の1135名が総社市の避難所40箇所に避難(総社市)
 - 広域避難と要配慮者問題は洪水氾濫対策の論点として浮上
- 既往研究:大規模地震における自治体間の相互応援が中心。
 - NPO/NGOを含め網羅的に災害対応組織の支援連携方法を検討したものは限られる。
- 目的:岡山県における要配慮者支援に関わる組織を対象に、
 - ・連携や情報共有の実態や課題を明らかにし、
 - ・広域支援のあり方について検討する。

5

2 医療・福祉の支援が必要な要配慮者対応に関する調査

➤要配慮者支援：医療・福祉関連組織の支援における役割が検討

(田原・北川・高山 2012、藤野・三上・岩淵ほか 2014)。

+他組織と連携し、外部の支援を効率的に受けるか

➤被災13府県：高齢者／障がい者福祉施設が242施設の被害。

計695名の要配慮者が他の社会福祉施設や病院、自宅等へ避難

(全国社会福祉協議会 2018)。

➤岡山県：他の施設や病院、自宅に避難した要配慮者数が332名

全被災地域の約半数にのぼる (全国社会福祉協議会 2018)。

支援組織間の調整がいかに行われたかという視点から、平成30年7月豪雨の要配慮者支援組織の連携状況に着目

6

調査方法

➤倉敷市と総社市内の災害対応組織に対して、

災害時の連携状況についてのインタビュー調査を実施。

➤インタビュー項目

①活動内容

②平時からの取り組み

③連携状況

連携していた組織、きっかけ

調整内容、連携時の課題

④要配慮者への支援において工夫

した点や課題

表1. 調査状況

インタビュー実施日	対象	人数
2019/5/23	倉敷市役所 男女共同参画課(平成30年7月豪雨当時：避難所担当)	1
	NPO法人 九州キリスト災害支援センター	1
2019/8/22	特定非営利活動法人 難民を助ける会	1
2019/8/29	倉敷市社会福祉協議会	2
2019/9/17	総社市役所 危機管理課	1
2019/10/13	岡山NPOセンター	4
2019/10/18	倉敷市保健所	3

7

多様な外部団体による支援

- 過去の災害で経験のある支援団体からの支援
 - 倉敷市社会福祉協議会、災害対応経験が豊富な支援組織の助言により、災害ボランティアセンターの運営を委託。
 - 倉敷市社会福祉協議会：
「被災地域を回る業務や後方支援に集中できた」
- 組織と組織をつなぐキーパーソンの存在
 - 支援に携わる団体を決定する際には、平時から地域で活動している、あるいは発災直後に地域へ入ったNPO法人や中間支援組織の紹介により、避難所の支援にあたる組織を決定していた。
 - 全国から集まった支援組織については、発災後初めて知ったという。

8

支援組織間の連携

- 避難所単位での組織間調整の実施
 - 倉敷市役所では、避難所ごとに市職員がリーダーとして中心的な役割を果たし、他市町村の応援職員、NPO法人等の支援組織、施設管理者である学校が参加する会議を開催。
- 過去の被災地で経験のある支援団体からの支援
 - 「おかやまネットワーク会議」：各避難所で活動した組織が避難所の状況を共有し、会議の場でパワーポイント上に打ち込み、情報が蓄積された。
 - 避難所支援に全体状況を把握し、支援が不足している避難所を把握し、支援先とマッチングする場となった。
 - 倉敷市役所：「ネットワーク会議から出る情報がありがたかった」、
 - 倉敷市社会福祉協議会：「日頃繋がれない方々とつながった」。

9

支援組織間の連携における課題

▶ 支援組織間の情報把握・情報の優先順位づけが困難

- 多くの支援組織が活動し業務に追われる中で、支援組織の情報を把握が困難だった。
- 情報不足に加えて、倉敷市社協では、情報が上がりすぎていたために、整理し優先順位をつけることも難しかった。

▶ 広域避難における情報共有：市町村間の情報共有が困難

- 発災時より倉敷市からの避難者を受け入れていた総社市では、長期にわたり、他市の避難者を受け入れることが初めての経験であり混乱状態にあった。
- 倉敷市と情報共有の内容・方法、避難所の費用をどちらが負担するか、職員はどの程度派遣すべきかなど、事前に取り決めておきたかったと振り返っている。

10

医療・福祉分野の支援組織における連携

▶ 避難所での情報共有会議の実施

- 要配慮者支援を主に行っていた避難所では、毎朝、避難所内で情報共有会議が開催された。
- 看護師、巡回保健師、県保健師、市役所職員、リハビリテーションに関する専門職団体等が参加。
- 避難者の健康状態と退所後の生活の見通しについて共有。対応が必要な場合対応可能な団体へ引き継ぎが行われていた。
- 当時避難所運営に携わっていたNPO法人九州キリスト災害支援センターは、熊本地震時に支援団体同士の情報共有できず支援に繋がらなかった経験から会議を実施を判断した。
- 一方、外部の医療や福祉に関する専門職団体が入れ替わり立ち代わり避難所を訪問し、避難者の健康状態について質問したことが避難者のストレスとなっていた。

11

医療・福祉分野の支援組織における連携

▶連絡会議の立ち上げ

- 医療に関する支援組織間の情報共有の機会として、倉敷市保健所で倉敷保健復興連絡会議（第一回：7月9日）が行われた。
- 災害対応経験のある他県の日赤からの助言から立ち上げ
- 会議には、備中保健所、市内外の医療の専門職ボランティアや専門職団体が参加。過去の災害において、経験のある団体が参集した。
- 会議では、日頃から交流のあったと医師会とは、特に連携がスムーズに取れたという。
- 一方、事前の計画では、医療に関する本部機能は県に設置されるとされていた。しかし、今回市保健所が運営する倉敷保健復興連絡会議が本部機能を持ったために、県と市の指揮命令系統が不明確となったことが課題となった。

12

考察

▶被災地域内外をつなぐキーパーソンの存在

- 平時から県内外の多様な専門性を有する支援団体や行政と交流していた岡山NPOセンターは、県内外の組織をマッチングする役割を担った。

▶災害対応経験のある支援団体による経験の共有

- ネットワーク会議・避難所の情報共有会議の仕組み作り
- 災害ボランティアセンターの運営
- 医療の支援団体による連携会議の実施

▶広域避難を想定した平時の連携が必要

- 広域避難が想定される場合、避難する側と避難の受け入れ側の市町村間で、災害時情報共有を行うにあたりとるべき対応の検討が必要。

13

3 外国人対応に関する組織への調査

➤岡山県は外国人が集住している県ではない。

=> 岡山県在住外国人：28,158人（2019年1月1日現在）

倉敷市 " 6,120人

（人口比率は1.27%。全国平均2.09%）

➤技能実習資格の増加と国籍の変化はトレンド

➤技能実習者=30.7% > 全国平均10.8%

（岡山県, 2019） （法務省, 2019）。

➤国籍：オールドカマンや日系ブラジル人⇒東南アジア

とりわけベトナム人が増加。総社市：中国人を抜き最多。

14

問題関心

①ハブになるキーパーソンや団体に注目

- 管理団体、受け入れ企業、国際交流団体が社会との結節に重要な役割を果たしている（宋 2015）。

②：消防防災と多文化共生との連携に注目

- 災害時における外国人対応には消防の立場、多文化共生政策の立場と観光客としての外国人を扱う立場の3つの流れ（中村、2017）。
- 外国人は高齢者・障がい者と並んで避難時に配慮が必要な対象と認識
- 地域で共生していく住民として外国人を捉え、外国人は支援の対象のみならず、翻訳や避難所運営など支援側になる。
- 部門間の協働は重要と指摘。

15

調査概要

➤調査方法：インタビュー

表2. インタビュー対象

➤インタビュー項目

- ①活動内容
- ②キーパーソン
- ③消防防災と多文化共生
との連携
- ④平時からの取り組み

実施日	組織名	人数(名)
2019/7/12	総社市 人権・まちづくり課	3
2019/9/17	総社市 危機管理課	1
2019/9/20	岡山県 国際交流協会	3

加えて、表1の機関

平成30年7月豪雨災害での外国人の状況と対応

➤総社市：多言語コールセンターの立ち上げ

- ・多言語コールセンターを立ちあげ。
- ・隣接市の外国人が、多文化共生推進員に個人的に支援要請
罹災証明の取得などに同行。応援要請なし

➤岡山県国際交流協会の対応：情報収集と多言語化

- 多言語支援センターは未開設
- 被災市町村に連絡を取るが、「避難所に外国人がいない」
- 高梁市：断水を韓国語へ翻訳依頼＋観光客に宿を紹介
- 県の国際課と総社市人権まちづくり課、倉敷市国際課の3者が外国人支援を話し合い、目次を多言語化。

平常時の組織連携

➤ 総社市：外国人防災リーダー養成研修開催

平成25年度～、2019年10月現在 20名登録

自助・共助の担い手として、行政とも連携できる人材の養成

- ・多文化共生：外国人防災リーダー登録後も年4回ミーティング
- ・消防防災：講師として連携。

➤ 岡山県国際交流協会：行政組織の連携

- ・県主催の「地域国際化推進連絡協議会」(年1回)に参加

- ・「岡山県地域国際化推進団体連絡協議会」を年2回開催

岡山市、倉敷市、総社市の多文化共生部署が参加。

- ・消防防災部署との連携はなかった。防災のテーマはあり。

18

ハブとなるキーパーソン、団体とのつながり

➤ 総社市人権・まちづくり課外国人職員

- エスニックコミュニティの中心人物であり、東日本大震災後に外国人支援を市に発案
- 市がその発案に応じ、外国人防災リーダーへ。さらに職員へ
- 訓練などを通して危機管理課と連携

➤ 岡山県国際交流協会

- 平常時、外国人団体などの運営に関与

岡山市外国人市民会議、岡山フィリピンサークルなど

- 岡山大学留学生担当との連携。

留学生が地元の小学生との交流会を実施。

- 今回の豪雨災害後、組織連携を強化

19

考察

- ▶ 多文化共生部署以外の組織には、外国人の被災者の把握は困難
- ▶ エスニックコミュニティのリーダーなどは避難所にいない外国人の細かい情報を持っているため、つながりをつくる必要がある。
- ▶ 総社市はキーパーソンとのつながりがあったため外国人のニーズを把握、対応できた。
- ▶ その過程で、多文化共生と消防防災の連携が必要
=> 多くの防災分野に共通の課題

20

総括：組織連携の必要性

- ▶ 必要性① 外部組織の災害対応の経験の活用
 - 蓄積・経験のある支援組織の助言が被災地で活用
情報共有の仕組み作り／熊本の国際交流支援財団の助言による目次のみ翻訳
- ▶ 必要性② 被災地内の専門組織のノウハウやネットワークが有効
 - 平常時には、医療や福祉、多文化共生、エスニックコミュニティなど組織との接触が多い。
 - このような組織を通じてニーズ汲み取るが適切な支援に

21

参考文献

- 1) 岡山地方気象台, 2018, 「平成30年7月3日から8日かけての台風第7号と梅雨前線による大雨について(岡山県の気象速報)」
<https://www.jmanet.go.jp/okayama/topix/20180710.pdf> (取得日 2020年1月20日)
- 2) 岡山県「平成30年7月豪雨」災害検証委員会, 2019, 平成30年7月豪雨検証報告書 https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/601705_5031910_misc.pdf
(取得日 2020年1月20日)
- 3) 岡山県, 2019, 「岡山県における在留外国人の状況(平成30(2018)年末現在)」.
- 4) 片岡博美, 2009, 「外国籍住民に対する防災・災害情報の提供に関する一考察」, 生駒経済論叢 7(1), pp. 547-568.
- 5) 菅野道生, 2012, 「社会福祉学は災害にどう向き合うのか」『社会福祉学』日本社会福祉学会編, 53(1), pp. 140-143.
- 6) 倉敷市役所, 2019 「平成30年7月豪雨対応検証報告書」<https://www.city.kurashiki.okayama.jp/secure/122902/r10607kennsyousasikae.pdf> (取得日 2020年1月20日)
- 7) 国土交通省, 2018 「平成30年7月豪雨における被害概要」
https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/shaseishin/kasenbunkakai/shouinikai/daikibokouiki-gouu/1/pdf/daikibokouiki-gouu_01_s2.pdf (取得日 2020年1月20日)
- 8) 阪本真由美・矢守克也, 2012, 「広域災害における自治体間の応援調整に関する研究-東日本大震災の経験より-」『地域安全学会論文集』No18, pp. 391-400.
- 9) 産経新聞, 2018. 8. 3, 「【西日本豪雨】日本語メール理解できず警告音は「なんだか怖い音」・・・外国人実習生一時土砂に」
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ033253080R20C18A70C0000/> (取得日 2020年1月20日)
- 10) 全国社会福祉協議会, 2018, 「全社協Action Report 平成30年7月豪雨災害第14報」, https://www.shakyo.or.jp/news/2018/actionreport_h30flood_no14_180730.pdf (取得日 2020年1月20日)
- 11) 宋弘揚, 2017, 「中国人技能実習生とホスト社会との接点—石川県白山市と加賀市を事例に—」『地理科学72(1)』, pp. 19-33.
- 12) 総社市役所, 2019 「平成30年7月豪雨災害対応記録誌」
http://www.city.soja.okayama.jp/kikikanri/kurashi/bousai/h30gouusaigai_kiroku/h30gouusaigai_kiroku_top.html (取得日 2020年1月20日)
- 13) 田原美香・北川慶子・高山忠雄, 2012, 「社会福祉施設の避難所機能に関する研究: 介護保険施設・障害者自立支援施設に対する全国調査から」『社会福祉学』53(1), pp. 6-28.
- 14) 永松伸吾・越山健治, 2016, 「自治体の災害時応援職員は現場でどのように調整されたか」『地域安全学会論文集』29, pp. 125-134.
- 15) 中村功, 2017, 「外国籍住民に対する防災・災害情報の提供に関する一考察—外国籍住民を交えた「自助」「共助」「公助」の枠組みを探る」, 『消防防災の科学(130)』, pp. 12-17.
- 16) 西尾祐吾・大塚保信・古川隆司, 2010, 『災害福祉とは何か: 生活支援体制の構築に向けて』ミネルヴァ書房.
- 17) 日本経済新聞, 2018. 7. 21, 「西日本豪雨 被災外国人向けに生活情報—災害時の支援体制が課題」<https://www.sankei.com/west/news/180803/wst1808030023-n1.html> (取得日 2020年1月20日)
- 18) 藤野好美・三上邦彦・岩淵由美・鈴木聖子・細田重憲, 2014, 「東日本大震災における社会福祉施設が果たした役割について」『厚生指標』61(8), pp. 28-34.
- 19) 澎湃国际, 2018. 7. 14 「日本暴雨引发泥石流逾200人死亡, 中国留学生“死里逃生”」https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2263193 (取得日 2020年1月20日)
- 20) 法務省, 2019, 「平成30年末現在における在留外国人数について」