因應高齡社會建置震災後特殊避難需求者避難收容處所可行性研究

**Feasibility study on establishing special refuge shelters for people in need after the earthquake in response to the elderly society**

主管單位:1內政部建築研究所

 蔡綽芳**1Cai,Chuo Fang** 董娟鳴**2Tung,ChuanMing** 潘國雄**3Pan,Guo Xiong**

劉昱彤**1Liu,Yu Tong** 李碩慈**4Lee,Shuo Tzu** 黃偲瑜**4Huang,Szu Yu**

2銘傳大學都市規劃與防災學系

3中央警察大學消防科學研究所

4禾大國際管理顧問股份有限公司

關鍵字：高齡者、震災、特殊需求者、福祉避難

摘 要

臺灣位於歐亞大陸板塊及菲律賓海洋板塊的交界帶，屬於環太平洋地震帶，地震發生的頻率高，且經常有強烈地震發生。有鑑於臺灣於2018年3月正式邁入「高齡社會」，在以往國內外震災經驗中，高齡者往往是嚴重的災害弱勢族群，但我國現行災害防救計畫中並未特別考慮高齡者的避難需求。為降低高齡族群在大規模震災時的風險，本研究擬參考日本近年推動福祉避難所的經驗，就機制的建立、收容對象的設定、專業人力的配置、空間的整備與改善、物資的儲備等面向來分析我國設置特殊避難收容處所的可行性。

一、前言

近年臺灣已步入高齡社會，從以往天然災害經驗可知，高齡族群往往是受災風險最高的族群(Tuohy, Stephens, & Johnston, 2014；趙子元、黃彙雯，2015)，亦為社經脆弱人口的主要族群。由過去的重大災害統計資料顯示高齡者是嚴重的災害弱勢族群，在大震災的後續避難、安置過程中，還會因健康惡化、邊緣化問題而發生「關聯死」、「孤獨死」的現象，高齡者因身心機能低落，災害罹難比例超過其他世代，生命安全再度受到威脅。如1999年臺灣921大地震，55~60歲以上者年紀愈大死亡率愈高(衛生福利部，2000)；2005年美國卡崔娜（Hurricane Katrina）風災，受災區紐奧爾良（New Orleans）雖然只有15%的居民為60歲以上的高齡者，但罹難者中有75%為高齡者(蔡綽芳、蔡淑瑩等，2018)；2011年東日本大地震災害關聯死的死者有9成為70歲以上的高齡者(日本復興廳，2012)；2016年日本熊本地震震災關聯死的死者則有8成為70歲以上的高齡者(日本熊本縣，2018)。以東日本大地震為例，有3成的震災關聯死死因為避難所環境、設備及資源不足所致(日本復興廳，2012)。

在臺灣以往的震災安置經驗中，並未特別考慮災民屬性。有鑑於高齡人口每年急速增加，為了降低高齡者震災關聯死的機率，落實高齡友善社會的目標，本研究參考日本近年推動的「福祉避難所」制度，檢討其在臺灣應用的可行性。

二、國內外文獻回顧

1995年日本發生阪神大地震，1996年於災害救助法修正新增「福祉避難所」制度，直至2008年擬定「福祉避難所設置及運營綱要」，地方自治團體據以實施。2016年內閣府訂定「福祉避難所之確保與營運指南」，作為福祉避難所的設置依據。由於日本將災害依發生時序，分為事前預防、災時緊急應變、災後復舊復興等3個階段，因此福祉避難所制度也分為平時準備及災時應對2個階段。

日本福祉避難所之定義是提供在一般避難所生活有困難的人的二次避難所。依據收容對象將避難空間分為指定避難所(一般避難所)、福祉避難所、緊急收容所(短期入所)、緊急住院(入院治療)等，其中收容對象包括高齡者、身心障礙者、孕產婦、嬰幼兒、病弱者，以居家照護者為主，不包括已在安養機構或醫院療養的人。

在平時階段階段，應針對發生災害時難以從住家自行撤離的特殊需求者掌握列管；而福祉避難所的空間類型，應以「無障礙」和「可以收容更多人」的設施為原則；於平時政府與社會福利機構及醫療機構應保持密切合作或締結協議，以確保專業人力及可安置人數與空間；因為地震的不可預期，災時應變階段，需先確保指定的福祉避難所的安全性，及人力、物資等的配合；如果指定的福祉避難所不足，可租用公共住宿設施、旅館、飯店等。依據日本的災害救助法，福祉避難所的開設期間為災害發生之日起7日內，若有必要市町村可與國家、都道府縣協議延長。

三、研究方法

透過基礎資料蒐集與分析、文獻回顧、期望能借鏡國外經驗，並思考臺灣本土條件，以瞭解建置臺灣特殊避難需求者避難收容處所面臨之課題。

四、初步研究成果摘述

本研究參考日本的福祉避難所制度，及我國地震災害防救推動現況，若臺灣要設置福祉避難收容機制，以可能面臨的課題如下：如欠缺縱向及橫向整合性的協調機制、既有人力無法負荷避難收容處所的開設、收容名冊的建置與個人健康狀態掌握不易、既有避難收容空間欠缺特殊避難需求的空間或設備等問題。

對策則為應從中央至地方階級，整合現有社福收容機制納入災害防救計畫中，並建立特殊避難需求者名冊，可減少大規模震災避難收容的不可預期性並優先處置；人力依照其專業項目分配適當工作，建置人力派遣資料庫或志工資料庫，為特殊避難所災時的備援人力使得能以妥善運作；利用既有空間進行整備改善，或增添可活動性之設施或設備，符合特殊避難需求者之需求；並定期進行不同情境模擬演練，以增加及時應變能力。

五、初步研究結論

為因應高齡社會下的防災需求，本研究建議參考日本福祉避難所制度，未雨綢繆檢討未來面臨大規模地震災害後建置特殊避難處所的可行性。建議以我國既有的防災機制為基礎，強化橫向與縱向的溝通協調；收容對象建議參考長照2.0服務對象，以在宅、失能者為主；人力配置可於平時由政府與相關醫療院所、護理機構、醫護或救災的公會或協會、志工團體等簽署合作協議，建置人力派遣資料庫或志工資料庫以利災時派遣；空間整備可以既有的學校、活動中心、體育館增設特殊避難空間的方式為主，進行設施改善與整備，另可搭配近年發展愈益成熟的社區型長照機構，如日照中心、小規模多機能設施，作為特殊避難所；物資儲備則可與倉儲業者及相關食品、用品、藥品業者簽署協議或開口合約的方式處理。期能建置震災後之特殊避難處所機制，以因應高齡社會的防災需求，落實高齡友善社會。

參考文獻

#### R. Tuohy, C. Stephens and D. Johnston,2014.Qualitative research can improve understandings about disaster preparedness for independent older adults in the community, Disaster Prevention and Management 23(3):296-308.

#### 日本復興廳，2012。東日本大震災における震災関連死に関する報告，日本：復興廳。

#### 日本京都市，2017。京都市福祉避難所運営ガイドライン，日本：京都市保健福祉局保健福祉部保健福祉總務課。

日本內閣府，2016。福祉避難所の確保・運営ガイドライン，日本：內閣府。

#### 日本熊本縣，2018。震災關聯死的概況，日本：熊本縣。

#### 日本熊本市，2018。福祉避難所等の設置運営マニュアル，日本：熊本市

#### 蔡淑瑩、蔡綽芳、陳政雄、李淑貞、陳靜怡、靳燕玲，2018。高齡友善空間與輔具應用，新北市：國立空中大學。

#### 衛生福利部，2000。九二一集集大地震南投縣臺中縣死亡情形調查報告，疫情報導，臺北市：衛生福利部。

趙子元、黃彙雯，2015。臺灣老人福利與照護機構分佈災害風險初探－以宜蘭縣為例。福祉科技與服務管理學刊，3（1），83-100。