

政府関係機関文書における福祉避難所についての記載内容について
— 障害者関係を中心に —

北村弥生* 入部 寛*

Regarding governmental documents on disaster evacuation shelters for persons with special needs with a focus on persons with disabilities

Yayoi Kitamura*, Hiroshi Iribe*

Abstract

Focusing on persons with disabilities, governmental documents on welfare shelters published since 1985 were analysed to clarify provisions for effective establishment and operations. The following results were obtained: 1) for welfare shelters, two types of location have been suggested-special rooms in primary evacuation shelters and secondary evacuation shelters in regional centers; 2) the example of an agreement between a local government and a private welfare facility has failed to specify details in regard to management, responsibilities for costs, and personnel allocation ; and 3) equipment recommended for welfare shelters for persons with special needs has not yet been installed . These results suggest that it is necessary for local governments, neighborhood organizations , welfare facilities, persons with disabilities, and their groups to determine best practices for the management of welfare shelters.

キーワード：災害、協定、障害者

Key words: Disaster, contract, persons with disabilities

2014年5月30日 登録

2015年3月27日 採択

1. はじめに

本稿では、政府関係機関による文書における福祉避難所に関する記載を、特に障害者に対する支援を中心に調査した。なぜなら、福祉避難所の設置および運営状況は多様であり、好事例の報告が少ないこと^[1]、ま

た、福祉避難所を指定した地方公共団体は56.3%、地方公共団体あたりの平均指定施設数は11.5であり（厚生労働省、福祉避難所設置状況、平成24年9月末、<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou7.html>）、福祉避難所の体制作りは未だ十分とはい

* 国立障害者リハビリテーションセンター研究所
障害福祉研究部

* Department of Social Rehabilitation, Research Institute,
National Rehabilitation Center for Persons with Disabilities

えないためである。従って、政府関係機関が示した福祉避難所の設置と運営に関する原則を確認、調査し、提示することは、福祉避難所の協定に記載すべき内容、開設時期、場所と設備、支援人員、準備と運営資金についての課題を整理することになり、それらを参照してもらうことにより、福祉避難所の現状の改善と普及に役立つと考えるからである。

障害者に焦点をあてるのは、障害者は高齢者と比較して災害時の支援に関する実践と記載が少数にとどまり、注意を喚起する必要性が高いからである。例えば、新潟県中越沖地震（平成19年）では福祉避難所9施設中6施設の利用者内訳は、実避難者105名のうち障害者は9名（8.6%）であった^[2]。また、多くの市町村は、民生委員に高齢要援護者の調査を依頼し、市町村あるいは町内会は敬老会を催すが、民生委員も町内会役員も障害者に接する定常的な機会はなく、障害者の把握は遅れていることが報告されている^[3]。

福祉避難所の定義と設置・運営状況は多様であるが、厚生労働省による「福祉避難所設営・運営ガイドライン」（平成20年）（以下、「福祉避難所ガイドライン」）では、福祉避難所は「高齢者、障害者、妊産婦、病弱者等避難所の生活において何らかの特別な配慮を必要とするもので、介護保険施設や医療機関に入所・入院するに至らない程度の在宅の要援護者を対象とした避難所をいう」と説明された。さらに、福祉避難所は「地域における身近な福祉避難所」と「地域における

拠点的な福祉避難所」の2種類に分けられ、前者は、指定避難所（小・中学校、公民館等）等の中に、介護や医療相談等を受けることができる空間を確保したものが想定された。後者は、一般的に二次的避難所と位置付けられ、事前に市町村と施設の間で協定の締結が勧められた。公式な福祉避難所の設置は平成19年3月25日に発生した能登半島地震に始まるといわれており、老人保健施設内のデイケアスペースが4月4日から6月1日の間に13名に利用された^[4]。

2. 対象と方法

福祉避難所に関する記載が期待される政府関係機関の文書としては、内閣府の避難行動要支援者対策のホームページの資料、厚生労働省による福祉避難所設営・運営に関するガイドライン、避難所に指定されることが多い学校を所管する文部科学省による災害に関する検討会報告書、国土交通省による避難経路のバリアフリー化に関する調査研究報告書、「福祉避難所」をキーワードにしてGoogle検索で得られた政府関係機関による文書の記載を整理した。表1には、対象とした文書の表題、作成組織、作成年、インターネット上の掲載情報を示した。地方公共団体からも福祉避難所に関する多数の文書が刊行されているが、本稿では、重要と考えられる例を紹介するに留める。以下の文中では、
 ・・・・は中略を、ゴシック体は引用を意味する。

表1 調査対象とした文書名、作成組織、作成年

文 書 名	作 成 組 織	作 成 年
大規模災害における応急救助のあり方	厚生省 災害救助研究会	平成8年
大規模災害における応急救急の指針	各都道府県災害救助法主管部（局）長宛厚生省社会・援護局保護課長通知	平成9年
大規模災害における応急救急の指針	各都道府県災害救助法主管部（局）長宛厚生省社会・援護局保護課長通知	平成14年
大規模災害救助研究会報告書	厚生省 大規模災害救助研究会	平成12年
学校施設のバリアフリー化推進指針	文部科学省 大臣官房文教施設部	平成16年
集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会報告書	内閣府 集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会	平成17年
災害時要援護者の避難支援ガイドライン	内閣府 集中豪雨等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会	平成17年
災害時要援護者の避難支援ガイドライン改訂版	内閣府 災害時要援護者の避難対策に関する検討会	平成18年
避難所となる学校施設の防災機能に関する調査研究報告書	国立教育政策研究所	平成19年
福祉避難所設営・運営に関するガイドライン	厚生労働省	平成20年
東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について緊急提言	文部科学省 東日本大震災の被害を踏まえた学校施設に関する検討会	平成23年
災害時要援護者の避難対策に関する検討会報告書	内閣府 災害時要援護者の避難対策に関する検討会	平成25年
避難行動要支援者の避難行動支援に関する検討会報告書	内閣府 避難行動要支援者の避難行動支援に関する検討会	平成25年
避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会報告書	内閣府 避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会	平成25年
災害時・緊急時に対応した避難経路等のバリアフリー化と情報提供のあり方に関する調査研究報告書	国土交通省総合制作局安心生活政策課	平成25年

3. 結果

3.1. 福祉避難所構想の初出

福祉避難所構想の初出は、阪神・淡路大震災後に発足した厚生省（当時名称）「災害救助研究会」が平成8年5月にまとめた報告書「大規模災害における応急救助のあり方」であるといわれている。この研究会は、阪神・淡路大震災の経験と教訓を生かすために発足した。同報告書第三章の「4. 要援護者への支援」で挙げた問題点は以下の5点であった。(1)在宅及び避難所における要援護者の状況把握が遅れたこと、(2)要援護者に対して必要な情報が十分には伝わらなかったこと、(3)高齢者や障害者に配慮した避難所や応急仮設住宅が少なかったこと、(4)避難所における保健・医療・福祉サービスの提供が遅れたこと、(5)行政とボランティアとの連携が迅速に行われなかったこと。同報告書では、要援護者は「高齢者、障害者、病人、乳幼児、妊産婦などで、災害時に特別の配慮を要する者」と定義された。

これらへの対策の中で福祉避難所（仮称）の設置は福祉施設を第一に例示しつつも、量的充足のために、福祉センター、コミュニティセンター、公的宿泊施設を候補に挙げて柔軟に構想された。福祉避難所の機能としては、(1)生活スペースの確保、(2)救援物資の受け取り、(3)他の避難者との共同生活の困難解消、(4)孤立の解消、(5)介護者の配置、(6)在宅福祉サービスの提供があげられた。その対策として、平時からの「利用可能なスペースの把握と周知」と「備蓄の把握と災害救助補助金の利用による備蓄」が勧められた。

また、平成9年6月には、「大規模災害における応急救急の指針」が通知され、上記の内容が盛り込まれた。平成14年3月の改正版の同指針では、「災害が発生し必要と認められる場合には、直ちに福祉避難所を設置し、被災した要援護者を避難させること」と記載された。

阪神・淡路大震災から5年を契機に厚生省（当時名称）「大規模災害救助研究会」が平成12年4月にとりまとめた報告書では、平成12年度補正予算から補助対象とされた入所施設附設の防災拠点型地域交流スペースの整備等も図りながら福祉避難所のさらなる確保の必要性が記載された。

3.2. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン （平成17年版）

平成16年には、年間最多の10回台風が上陸し、水害、土砂災害、高潮災害をもたらした上に、10月には新潟県中越地震が起これ、高齢者等の要援護者の被災の多いことも指摘された。そこで、高齢者、障害者等

の災害時要援護者の犠牲を減らすために、内閣府は「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」を設置し、台風における課題について、(1)避難勧告等を適切なタイミングで適当な対象地域に発令できていないこと、(2)住民への迅速で確実な伝達が難しいこと、(3)避難勧告等が伝わっても住民が避難しないことを報告書にとりまとめた。また、国、都道府県、市町村等が避難対策を進めていくに当たっての方針をとりまとめ、平成17年3月に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（以下、「避難支援ガイドライン」）を作成した。「避難支援ガイドライン」では、(1)災害時要援護者支援班の設置を含む情報伝達体制の整備、(2)災害時要援護者情報の共有、(3)災害時要援護者避難支援計画の具体化が基本方針として示されると共に、国内の先進事例が紹介された。

3.3. 災害時要援護者の避難支援ガイドライン （平成18年度版）

平成18年3月に「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」が公表した「災害時要援護者の避難支援ガイドライン改訂版」（以下、避難支援ガイドライン改訂版）では、「避難所における支援」と「関係機関などの間の連携」の項目を追加し、改訂前のガイドラインに掲載された事例は「災害時要援護者の避難対策に関する先進的・積極的な取組事例」に移された。福祉避難所については「避難所における支援」に下記の様に記載された。

- (1) 市町村および市町村の災害時要援護者支援班および避難所の要援護者班の役割として、平常時から施設管理者等との連携の構築や、施設利用方法の確認、福祉避難所の設置・運営訓練を進めておくこと。
- (2) 災害救助法が適用された場合において、都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、おおむね10人の要援護者に1人の生活相談職員（要援護者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置、要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用器具等の消耗材材の費用について国庫負担を受けることができること。
- (3) 大規模災害時、避難所のスペース、支援物資等に限られた状況においては、避難者全員、または要援護者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視するのではなく、「一番困っている人」から柔軟に、

機敏に、そして臨機応変に対応すること。

3. 4. 文部科学省による文書

一次避難所の多くを占める小中学校の施設整備に関しては、文部科学省による「学校施設のバリアフリー化推進指針」（平成16年）、国立教育政策研究所による「避難所となる学校施設の防災機能に関する調査研究報告書」（平成19年）、「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設に関する検討会」による「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言（平成23年7月）がある。

「学校施設のバリアフリー化推進指針」では、バリアフリー化等の5つの視点の5番目に、「災害時の応急避難所になることを考慮」を示した。しかし、平成17年に発表された「学校施設のバリアフリー化等に関する事例集」では、好事例が詳細に写真と図面を併用して紹介されたものの、避難所として多く指定されている体育館への進入は校舎から平面移動が可能なが推奨されたに留まり、外部からの進入方法に関する記載はなかった。トイレについては複数の例示があり校舎各階にバリアフリートイレを設置することが勧められたが、体育館のトイレについての記載はなかった。

能登半島地震の経験をまとめた「避難所となる学校施設の防災機能に関する調査研究報告書」では、全国の公立学校への調査から屋内運動場の約32%にしか洋式トイレが設置されていないこと、要援護者を円滑に受け入れるにはスロープ、多機能トイレ、温度調節などの個別の対応が必要なこと、出入り口やトイレの近くのスペースを優先的に要援護者に分配することが記載された。

「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設に関する検討会」が取りまとめた「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言（平成23年7月7日）では、新たに、マンホールトイレは洋式で段差がなく有効であったこと、畳やじゅうたんの居室が有効であったことが記載された。しかし、障害者の多くは、段差があることや和式トイレが使用できないことなど、環境になじめないことが理由で、避難所に入らなかったために、避難所での経験の記載は良し悪しに関わらず少数に留まった。

3. 5. 福祉避難所設置・運営に関するガイドライン

平成20年6月には、厚生労働省が「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」をとりまとめ、地方公共団体が地域の実情に合わせて独自のガイドラインを作成するための基準を示した。同ガイドラインは、災害

発生後における福祉避難所の設置・運営および平常時における事前対策について、地方公共団体が独自のマニュアル作成に活用できるものとして作成された。しかし、地方公共団体による福祉避難所の設営・運営マニュアルの作成及び準備は進まなかった。主な8事項を引用する。

- (1) 地域における身近な福祉避難所については、小学校区に1箇所程度の割合で指定することを目標とすることが望ましい。
- (2) 一人当たりの面積については、目標値も実際の面積も地方公共団体により様々であるが、概ね2～4㎡/人が多い。
- (3) やむを得ない事情のため福祉避難所への避難のために必要な賃金職員を雇いあげるとは福祉避難所の経費ではなく、応急救助のための賃金職員等雇上費として整理すること。
- (4) 避難所に対象者が避難していないか調査すること。
- (5) 地域における身近な福祉避難所については、福祉避難所担当職員を派遣し、避難所の管理運営にあたらせる。また、指定避難所の避難所運営組織の中に要援護者班を設置している場合は、避難所の管理運営にあたるとともに、福祉避難所運営組織とも連携を図る。
- (6) 地域における拠点的な福祉避難所については、施設管理者に福祉避難所の管理運営等を委託することになるから、市町村は都道府県と連携し、地域における拠点的な福祉避難所と災害対策本部等との連絡調整、ボランティアの調整などを行う福祉避難所担当職員を配置するとともに、地域における拠点的な福祉避難所への専門的人材や一般ボランティアの配置を行う。
- (7) 自宅から福祉避難所への避難、指定避難所から福祉避難所への避難等については、原則として、要援護者及びその家族が、自主防災組織、民生委員、支援団体、地方自治体職員等による支援を得て避難することとする。都道府県、市区町村は、地域における身近な福祉避難所から地域における拠点的な福祉避難所への移送（福祉避難所間での移送）、あるいは福祉避難所から緊急に入所施設等へ移送することに関して、要援護者の状態に配慮した適切な移送手段を確保できるよう、福祉車両、救急車両、一般車両等の調達先リストを整備する。
- (8) 福祉避難所におけるホームヘルパーの派遣等、福祉各法による在宅福祉サービス等の提供は、福祉各法による実施を想定しており、災害救助法による救助としては予定していない。

ただし、新潟県中越沖地震の際には、福祉避難所の運営支援委託費は災害救助法の対象経費として認められた。

3. 6. 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書

平成23年の東日本大震災では、死者18,958名、行方不明者2,655名、負傷者6,219名（平成26年3月1日現在）の人的被害をもたらした^[5]。被災地全体で60歳以上の高齢者の死亡率は約65%であったこと^[6]、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約2倍であったことが報告された^[7]。内閣府は「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」を設置し、今後の災害対策に生かすため、「避難支援ガイドライン改定版」の見直しのための方向性等について検討することを目的として議論を行い、平成25年3月に報告書を取りまとめた。この報告書における福祉避難所の役割の記載は「避難支援ガイドライン改定版」及び「福祉避難所ガイドライン」と重複が多いが、新しく付け加えられた内容は次のとおりであった。

- (1) 福祉避難所については、健常の被災者を受け入れないよう徹底することが必要である（ただし、要援護者の家族については、避難状況等を勘案の上、必要に応じて福祉避難所に避難させて差し支えない）。
- (2) 都道府県の施設であっても指定対象から直ちに除外せず、市町村は都道府県と適切に連携することが求められる。
- (3) 福祉避難所や福祉避難室においても、女性の要援護者のプライバシーが守られるよう、仕切りの設置や部屋を男女で分けるなどの配慮を行うことが望ましい。
- (4) 被災生活が長期にわたると想定される場合、要援護者の希望に応じて被災地外の適切な施設等に避難させることについて検討しておくことも適切である。

3. 7. 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針

東日本大震災後に、内閣府は、新たに「避難行動要支援者の避難行動支援に関する検討会」と「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」の2つを設置した。前者は、平成25年1月に報告書を作成し、その内容は、平成25年の災害対策基本法の一部改正に反映された。すなわち、要援護者のうち、特に、避難に支援を必要とする者を「避難行動要支援者」と称し、新たに避難行動要支援者名簿の作成と名簿情報の避難支援等関係者等への事前提供の規定が設けられた。さ

らに、同検討会は「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」を平成25年8月にとりまとめた。

この取組指針に「福祉避難所」の項目はないが、避難行動要支援者名簿の作成と運用に当たっての留意事項が示された。また、避難場所から避難所までの移送が速やかにできるように、移送業者と事前の協定を結び全体計画に規定し、発災後は予め定められた避難行動要支援者の移送の責任者が移送の中心となることが勧められた。

3. 8. 避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会

東日本大震災後に内閣府に設置された災害時要援護者支援に関する二つ目の検討会である「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」では、平成25年3月に報告書を完成させ、8月に指針を発表した。ここでは、「福祉避難所とは、要配慮者のために特別の配慮がなされた避難所」とされた。災害対策基本法改正（平成25年6月）で、新たに、国及び地方公共団体は「要配慮者に対する防災上必要な措置に関する事項」の実施に努めることを規定したことも踏まえて、指定避難所における要配慮者への配慮に関する14項目と福祉避難所に関する14項目の具体的な対策が記載された。指定避難所における要援護者に関する新しい内容のうち主な3点を引用する。

- (1) 平常時から市町村の防災関連部局、福祉関係部局及び保健衛生関係部局が中心となり、関係部局などが協力して、「避難所運営準備会議(仮称)」を開催し、要介護高齢者、障害児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人など（以下「要配慮者」）や在宅者への支援も視野に入れて連携し、災害時の対応や役割分担などについて決めておくこと。
- (2) 在宅にて避難生活を送る者も支援の対象とし、地域の避難所を、情報収集や情報提供、食料・飲料水、物資、サービスの提供等に関する地域の支援拠点とすることが適切であること。
- (3) 要配慮者支援のための全体のコーディネートを行うために、要配慮者支援連絡会議を適宜開催し、関係機関などの支援活動の実施状況や人的・物的資源の状況、避難所などにおける要配慮者のニーズを把握し、共有することが適切であること。関係機関等は、支援活動の状況把握や調整を担当できる者を派遣し、外部からの人材を活用することが適切であること。福祉避難所に関する記載から5点を引用する。

- (1) 災害が発生し、必要と認められる場合には、直ちに福祉避難所を設置し、福祉避難所に避難することが必要な要配慮者を避難させること。
- (2) 福祉避難所において相談等に当たる職員は、避難者の生活状況等を把握し、介護保険法等により提供される介護を行う者(ホームヘルパー等)の派遣等、避難者が必要な福祉サービスや保健医療サービスを受けられるよう配慮すること。
- (3) 福祉避難所に相談などに当たる介助員等を配置し、日常生活上の支援を行うこと。また、要配慮者の特性に応じた福祉用具を備えておくことが望ましいこと。
- (4) 被災市町村の職員のみでは救助要員が不足する場合に、速やかに都道府県に対し、避難所を運営する職員の他、要配慮者の状態等を鑑み、介護を行う者(ホームヘルパー等)、手話通訳者、通訳介助者等の必要な職員の応援派遣を要請すること。
- (5) 平成12年度から実施されている入所施設の防災拠点型地域交流スペース整備事業および在宅障害者向けの避難スペース整備が社会福祉施設等施設費補助金の対象とされたことを活用すること。

3. 9. 災害時・緊急時に対応した避難経路等のバリアフリー化と情報提供のあり方に関する調査研究報告書

東日本大震災後、国土交通省総合制作局安心生活政策課では、「災害時・緊急時に対応した避難経路等のバリアフリー化と情報提供のあり方」に関する報告書を取りまとめた。ここでは、施設整備と情報提供に注目し、高齢者、障害者等の避難時における課題と対策について検討した。また、参考となる整備事例について、学識者及び高齢者、障害者等の当事者等の参画を得て、抽出・整理した。内閣府の検討会とは委員の重複も多く、内閣府は人的支援に、国交省は施設整備に比重を置くことで検討内容を分担した。この報告書の「高齢者、障害者等の配慮事項チェックリスト(案)」のうち5項目の最後の「避難する場所」に「長距離の歩行が困難で、遠方の避難する場所への到達が困難」「避難する場所に入ることが困難、また、入った後に移動が困難」「避難する場所が過ぎにくい」「トイレが使えないという切実な問題」「他の避難者が入手できている情報を入手できない、入手しにくい」「移動や情報の入手・利用に必要な電源等が確保できない」の6課題を挙げ、合計14の対策例が、甚大災害の被災経験のある地方自治体等における多くの写真で示された。一次避難所における福祉避難室に関連する対策で

は、体育館の段差解消、仮設トイレへの身体障害者用の増加、車椅子でも使用できるマンホールトイレの整備、体育館に誰でもトイレを整備、専用スペースの確保、間仕切りや壁やバルーンシェルター等による空間確保、要援護者用の個室確保、発電機の準備、ソーラー式照明の設置、公的機関に宿泊設備を設置し平時はホテルとして利用する例、体育館にシャワー付きの更衣室やキャットウォーク部分に赤外線ヒーターを設置する例、排水を断水時のトイレ用の水として使用できる車椅子スロープ付きプール等が示された。設備以外でも、中学生と地域住民による防災訓練、町民全員の戸別カルテの作成の取り組みが紹介された。ただし、過疎地域と積雪地域に関しては課題が残されたことも指摘された。

また、この報告書では、福祉避難室あるいは避難所までの経路のバリアフリー化に主眼が置かれており、短時間での避難が可能な避難所の設置、高所へ上ることへの配慮、道路の閉塞への対応、道路の幅員の確保等の好事例が写真により紹介された。

3. 10. 地方公共団体独自の取組

東日本大震災後に、福祉避難所設営・運営マニュアルを強化するだけでなく、独自の取り組みを行う地方公共団体は増えた。例えば、さいたま市では、福祉避難所とは別に、公民館を「災害時要援護者優先避難所」として割り当てた⁸⁾。

東京都では、東日本大震災の教訓を踏まえて、区市町村向けの「災害時要援護者への災害対策推進のための指針」及び「避難所管理運営の指針」を平成25年2月に改訂した。「災害時要援護者への災害対策推進のための指針」での改訂は「障害者団体、関係団体等と連携・協働した、地域における平常時からの支援体制づくり」など4項目であった。

「避難支援ガイドライン改訂版」の1年後、平成19年3月に改定された東京都の「避難所管理の指針」には、災害時要援護者に関する配慮と共に二次避難所に関する記載が1箇所あるに留まった。これに対し、25年3月の改訂のポイントは、「管理運営のための班組織の構成例、女性の運営参画」「避難所の開設が速やかにできるよう、平常時からの対策」などについて、4点が具体的に示された。

3. 11. 福祉避難所の協定例

「避難支援ガイドライン」では、豊田市と民間施設との間の福祉避難所設置および運営に関する協定が例示された。ここでは、集中豪雨等のように対象地域が狭

く、予報ができ、避難生活が長期化しない災害に関する避難が想定された。この協定書の11条のうち8条については「解釈基準」が明記された。例えば、「介護支援者の確保」については「看護師、介護員など災害発生直後においては、ボランティアの中からできる限り資格のある者を募り配置する」、「経費の負担」では「社会福祉施設の社会貢献活動の一環とする。ただし、必要な場合は要した経費、その他の事情などを勘案し甲乙協議する」、「受け入れ可能人員、介護支援者数、必要物資」では「受け入れ可能人員は定員を超えて受け入れることができる。施設で確保できる支援者数は各法人の現状のボランティア数からの推定値。必要物資などは受入人員から想定して必要となる物資などの数量」と記載された。

しかし、全国の地方公共団体が締結した協定は「解釈基準」がなく、地方公共団体の負担が多かった。例えば、「協定を結んだ施設等は、地方公共団体の問い合わせに応じて、可能であれば、場所を提供すること」「地方公共団体職員が福祉避難所を運営すること」「必要な物資の経費は地方公共団体が執行すること」と、豊田市の協定例とは異なっていた。また、その施設内のどの場所を利用するか、誰が介助するか、備蓄・物資供給はどのように行われるかに関する具体性に欠けた。移送については、「民間社会福祉施設等への移送は原則として市又は要援護者の家族等とし、それが困難な場合は施設に依頼すること」としていた。

「福祉避難所ガイドライン」には、平成19年能登半島地震と新潟県中越沖地震の経験を踏まえて、輪島市が高齢者関係施設を有する市内5法人6施設との間で結んだ協定が例示された。この協定では福祉避難所の設置だけでなく運営も対象としており、特に人的資源の調達について、市内法人相互の協力体制を盛り込んでいる点で具体的であった。

また、福祉避難所の協定は地方公共団体と施設の間だけでなく、町内会と民間高齢者施設の間で締結され、町内会に対して事前に介護研修を行う場合もあった^[3]。しかし、いずれの場合も高齢者施設との協定であり、障害者施設との協定は見当たらなかった。東日本大震災後には、福島県社会福祉協議会児童福祉施設部会は、県内8児童養護施設の相互応援協定が結ばれ、介護福祉施設や障害者施設等への展開も視野に入れられた^[9]。

4. 考察

4. 1. 福祉避難所開設・運営マニュアル及び協定の具体化

「避難支援ガイドライン」における先進的な市町村、

福祉施設あるいは町内会における福祉避難所設営協定では、福祉避難所の設置だけでなく運営（人員、経費）に関する解釈基準が付随した。しかし、この協定を参考にして多くの地方公共団体が実際に締結した協定は解釈基準を欠いたために、東日本大震災では実用性を発揮しなかったと考えられる。また、紹介された事例はいずれも高齢の避難者を想定して結ばれた高齢者施設との協定であり、障害者に対する福祉避難所協定の好事例は見当たらなかった。地域の資源は町内会ごとに異なり、都道府県が異なっても参考になる事例はあると考えられる。従って、具体的な好事例の記載は大学および研究機関と地域の防災組織が行い、国が事例を集積することが期待される。福祉避難所の設置主体である市町村は、その集積と「避難支援ガイドライン」、「避難支援ガイドライン改定版」、「福祉避難所ガイドライン」に示された協定事例および東日本大震災後にまとめられたガイドライン・報告書を参照して、地域で活用できる資源に対応した運営方法の整備を進めることが望まれる。

4. 2. 福祉避難所の開設時期

公的資料の記載からは、平時は障害者を受け入れているために環境が整っている障害者施設を二次的な福祉避難所として設置・運営する準備を整えると共に、一次避難所内に障害者が災害発生当初は生活できる物理的・人的環境を整備することが勧められてきたことが明らかになった。開設時期も平成14年の指針の改訂で、「災害が発生し必要と認められる場合には、直ちに福祉避難所を設置する」と記載されており、多くの地方公共団体の防災計画で「一次避難所の避難者の中で、一次避難所での生活に困難がある者に対して、二次的に福祉避難所に移動する。福祉避難所の開設は災害発生後3日目以降」としていることは原則と異なっていると考えられる。災害発生後、迅速に福祉避難所が機能するためには、類似の施設間での協定とともに、在宅障害者の避難先に関する計画が求められると考える。

4. 3. 福祉避難所の場所と設備

一次避難所あるいは福祉避難室の環境や設備に関しては、東日本大震災後の「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」の指針および「災害時・緊急時に対応した避難経路等のバリアフリー化と情報提供のあり方に関する調査研究報告書」で、必要条件や好事例が詳細に示された。しかし、福祉施設における災害に備えた設備備品および運営の好事例の紹介は

見当たらないため、今後の収集が必要である。

災害発生後、速やかに要援護者の避難場所を確保するには、さいたま市のように、要援護者が災害発生時に優先的に避難できる避難所を事前に指定し、二次的避難所である福祉避難所が設置されるまでの間の災害時要援護者の居所を明確にすることは有益な取組であると考えられる。一方、福祉事業所側からは、「地域貢献として自主的に福祉避難所としての機能を担うべき」という発信もあり、事業継続計画の策定が勧められている^[10]。

4. 4. 福祉避難所の支援人員

福祉避難所で必要とされる人員の役割には、介護、要援護者と支援者のコーディネート、運営、移送が挙げられた。ただし、人員確保の具体的な方法は見出されなかった。

介護については、平成8年の報告書には「介護者を配置すべき」と記載され、「避難支援ガイドライン」に例示された豊田市の協定では「支援者は施設の平時の有資格ボランティア」が想定された。「福祉避難所運営ガイドライン」では「福祉避難所におけるホームヘルパーの派遣等、福祉各法による在宅福祉サービス等の提供」が記載された。「避難所における良好な生活環境の確保に関する指針」では介護保険等により提供されるホームヘルパーなどの派遣が勧められ、「介護を行う者（ホームヘルパー）」「手話通訳者」「通訳介助者」「保健師・看護師」の配置が記されると共に、人員が不足する場合には市町村は県にホームヘルパーの派遣を要請することが勧められた。しかし、「ガイドヘルパー」やりハビリテーション専門職者は例示されなかった。東日本大震災では、一次避難所の福祉避難室を運営するために、介護協会に協力が求められた例が報告された^[11]。障害者総合支援法あるいは先行する障害者福祉法等における在宅福祉サービスの提供が実施されたかは確認する必要がある。

コーディネーターについては「避難支援ガイドライン改定版」で、専門的知識を有する生活相談職員の費用が国庫負担されることが明記された。しばしば、この記載は介護者数と誤解されるが、コーディネーターを意味すると考えられる。「福祉避難所ガイドライン」には「専門的人材」、「避難所における良好な生活環境の確保に関する指針」には「相談等にあたる介助員」の配置が記されたが、職種と派遣元は記載されなかった。東日本大震災では、地域の被災者を受け入れた特別養護老人ホームでは、施設職員がコーディネートを行い^[11]、宮城県南三陸町では、障害者組織であるJDF

宮城が町役場から障害者へのボランティアコーディネートを依頼され、全国の障害者関連組織から派遣されたJDF支援員の調整を行った^[3]。

コーディネーターの育成に関しては、平成19年から、厚生労働省の補助金により、救助・支援活動をサポートする災害支援ボランティアリーダー養成講座がビッグ・アイに委託され、毎年、社会福祉協議会職員、自治会役員など約400名が受講している^[12]。平成24年からは災害時視聴覚障害者支援リーダー養成講座も新設された。他にも、東日本大震災後に、全国社会福祉協議会を中心に災害時に広域に社会福祉協議会職員を派遣する検討を行い^[13]、東京都社会協議会は「災害時要配慮者支援センター」の構築を目指している^[14]。また、岩手県は災害派遣福祉チーム員登録研修を開始した^[15]。

運営者については、「福祉避難所ガイドライン」で地方公共団体職員が例示され、「避難所における良好な生活環境の確保に関する指針」で市町村は人員が不足する場合には県に運営者の派遣を要請することが勧められた。

移送については、「避難支援ガイドライン」では協定例において自宅から避難所までは地域で手配することを、「福祉避難所ガイドライン」では福祉避難所間の移送は地方公共団体が準備することを、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」では移送業者の活用が、順次、追加された。

しかし、福祉避難所の支援人員を配置する具体的な計画策定に至った例は見当たらない。過去の震災の経験を生かした人材育成と配置計画の好事例の蓄積を行い、多様な地域性にあわせた福祉避難所の準備を関係者で計画することが有用と考えられる。一次避難所における福祉避難室であれば、地方公共団体職員、施設管理者である学校教員、避難所運営組織（特に、要援護者班）、当該地区在住のボランティア、当事者と家族らが関係する。地域の拠点となる福祉避難所では、地域住民あるいは外部支援者の協力をどのように得るか、避難所を使用すると想定される要援護者と家族がどのように避難所運営組織に参加するかが課題となる。

4. 5. 福祉避難所の準備・運営資金

公的文書には、福祉避難所の準備資金に関する記載は少なく、福祉避難所の整備の制約になっている可能性が示唆された。入所施設に福祉避難所のためのスペース拡張補助金、在宅障害者向けの避難スペース整備が社会福祉施設等施設費補助金の対象とされたこと、中越地震では運営支援委託費が災害救助法の対象として認められたこと、災害救助法が発令された場合に支給

物資が国庫から支給されることは記載されていても、災害発生前の準備物資に対する資金の記載はなかったからである。過去の災害における利用料の取り扱いについても個人での申し込みと地方公共団体からの申し込みでは額に差があることも指摘されており^[16]、資金に関わる情報の集積も有用であると考えられる。

5. 文献

- 1) 陸前高田市. 東日本大震災検証報告書. 2014.
- 2) (一社) 新潟県老人福祉施設協議会. 福祉避難所の活動の記録. 中越地震震災記録集. 2009.
- 3) 北村弥生, 本多康生, 我澤賢之, 小佐々典泰, 海野耕太郎. 東日本大震災の被災地における災害時要援護者支援-宮城県南三陸町を中心とした調査結果-. 国リハ紀要. 34, 2014, p.19-27.
- 4) 東京都社会福祉協議会. 能登半島地震で日本初の福祉避難所を設置. 災害時要援護者支援活動事例集. 2014, p.20-33.
- 5) 消防庁災害対策本部. 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について(149報). 2014.
- 6) 内閣府. 平成23年度版防災白書. 2011.
- 7) NHK「福祉ネットワーク」取材班. 東日本大震災における障害者の死亡率. ノーマライゼーション. 31(364), 2011, p.61-63.
- 8) さいたま市. 避難場所運営マニュアル. 2014, p.9.
- 9) 福島県社会福祉協議会児童福祉施設部会. 県内8つの児童養護施設による相互応援協定. 東日本大震災 続 高齢者、障害者、子どもを支えた人たち. 東京都社会福祉協議会編. 2013, p.90.
- 10) (株) 浜銀総合研究所. 福祉事業所における事業継続計画(BCP)策定ガイドライン 災害に強い事業所づくり～社会福祉事業におけるBCP 方法と実践～. 2013.
- 11) (社福) 春圃園. 地域の避難者を全員受け入れる方針を打ち出す. 東日本大震災 続 高齢者、障害者、子どもを支えた人たち. 東京都社会福祉協議会編. 2013, p.24-32.
- 12) 内閣府. 平成20年版防災白書. 2008.
- 13) (株) 富士通総研. 平成24年度セーフティネット支援対策等事業補助金社会福祉推進事業 災害福祉広域支援ネットワーク構築に向けての調査研究事業報告書. 2013.
- 14) 東京都社会福祉協議会. 災害時要援護者支援センター構想. 東日本大震災 続 高齢者、障害者、子どもを支えた人たち. 東京都社会福祉協議会編. 2013, p.106-107.
- 15) 岩手県社会福祉協議会いわて障がい福祉復興支援センター障害者災害対応マニュアル策定委員会. 災害時障がい者支援の考え方について. 2013.
- 16) (社福) とおの松寿会. 日頃からの組織的連携を活かした広域支援を実施. 東日本大震災 続 高齢者、障害者、子どもを支えた人たち. 東京都社会福祉協議会編. 2013, p.10-16.