

防災の世界解剖

88

災害時に弱者を守れない福祉政策 なぜ進まない福祉避難場所の開設

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

能登半島地震で教えられた 救済意識の欠陥

奥能登の住民にとっては、半年を過ぎても復旧の目途が立たない中で、豪雨災害で犠牲者が増えるという二重三重の苦難を強いられています。奥能登の地形的な問題もあることながら、観光資源としては知名度が高くても、人口が集中する都市も少なく、点在する集落の孤立という、高齢化の進む地方での災害救援活動の難しさが大きな課題となっています。間もなく地震発生から1年を迎えるにあたって、私が最も重要視している災害による要支援者の犠牲ゼロを目指す方策について、改めて振り返ってみたいと思います。今更ながらですが、平成7年の阪神・淡路大震災を契機に要援護者と表現が変

えられたものの、やはり災害でいちばん先に犠牲になる人たちは、社会からも政治的にも見捨てられている弱者ではないでしょうか。法律や制度で避難行動要支援者対策が推進されてはいますが、地方自治体における現実には玄関に表札が掛かっている人も誰も住んでいないようなもので、他人の支援が必要な要支援者の個別避難計画も、実効性よりもひとりでもできていけば良しとする定量的な数値の報告があれば良しとしているように思われます。高齢者や障がい児者、療養者等、家族だけでは災害時に守り切れない多くの人たちに手を貸そうとする多くの善良な市民の理解と協力を得るための公報も不足しているのも大きな問題ではないでしょうか。今回は、その中でも世間の認識が不足している福祉避難所に

ついでに現状を分析しての課題について知ってもらうために書きます。

過去の災害での

福祉避難所の問題

い事例が多くなっています。過去の災害で福祉避難所の開設を決めていた施設が直面した問題が次のように報告されています。

- ・施設や職員が被災したために開設できない
- ・一般の避難者が殺到し福祉避難所の機能を果たせない
- ・新型コロナウイルスなどの集団感染が相次ぎ、受入れを停止
- ・福祉避難所にたどり着くまでに時間がかかった
- ・被災した職員の離職により深刻な人手不足で運営できない

福祉避難所とは、災害時に駆けつける一般避難所の多くが、地域の小中学校や公民館なので、健康で元気な人でも不自由さを我慢しなければならない中で、病弱者や高齢者、障がい児者、妊産婦や乳幼児のように、避難所の生活では健康状態の悪化を招く可能性がある人を、より安全で安心できるように環境を整備した施設のことです。全国の市町村はその福祉避難所を開設しなければなりません。しかしながら、突如の地震や津波の発生によって、受入施設が被災することもあるので、計画通りに福祉避難所の機能が發揮できない

また、担当する市町村でも次のような問題が指摘されました。

- ・協定した施設の福祉避難所の開設数が、半数以下になるとは想定していなかった
- ・開設を要請するにあたって、福祉避

難所としての役割が果たせる施設なのかを見極める基準が分からなかった

- ・市町村をまたいだ広域避難も考えておく必要があった
- ・地震直後は人手不足で必要なケアが行き届かないため、福祉避難所を支えてもらえる、地域住民の協力体制を平時から備えておく必要があった

さらに、受入施設としては次のような課題が提示されています。

①施設が抱える問題と対策

- ・福祉避難所の開設のタイミングが分からなかった
 - ・施設の人員不足で、予定人数の受け入れが出来なかった
 - ・停電で、電動ベッドが動かず、個室から会議室に集めて見守るといった不便な事態となった
 - ・停電用の発電機は動いたが、必要な場所への延長コードが不足した
 - ・停電で館内放送が使えず、笛で合図と指示を出した
 - ・食事について、嚥下能力やアレルギー等を、腕等に色テープで表示した
 - ・給食ができないため、在庫のゼリー等で、時間を稼いだ
- ②市町村による対策例
- ・一般避難所の中に福祉避難スペース

スを確保して一時的に受入をした

- ・被災していない福祉事業所に介護専門員の応援派遣を要請した
- ・福祉専門職に、トリアージの人材派遣を要請した
- ・市民に一般避難所と福祉避難所の違いを広報した
- ・自主防災組織等に、福祉避難所の移送車両等の提供を要請した

市町村が個別避難計画に、直接避難できる福祉避難所を事前に決めておいた

- ・障がい者の家族から、通っている就労支援施設への避難希望が出たので、寝具を持ち込み、食事を作ることで、福祉避難所として認めた

福祉避難所の統廃合で、市の施設に集合福祉避難所を開設し、介護専門員が巡回で運営するにした

- ・和歌山県では「こどものための福祉避難所」制度で、大規模災害時に、障がい児童と家族が直接避難を可能にした

沖縄県では、民間事業者が、新設した就労支援施設を、「障がい児者の避難所」として提供された

- ③停電による医療への影響

令和5年8月に沖縄県を襲った台風

では、過去に例のない停電の長期化により、在宅療養者で酸素濃縮器を使っている人たちが、自宅での療養が継続できないため、病院に駆けつけるといふ事態が相次ぎました。いわゆる治療を要しないレスパイト入院ということで、数カ所の病院での医療活動に支障が出てしまいました。このことを受けて、沖縄県の医師会は、県内の在宅酸素療養者は推定2000人に及ぶことから、市町村として一般避難所に電源の整備の拡充と、事前の避難対策として、福祉避難所を整備してほしいとの要望が提出されました。これは沖縄に限らず、全国の豪雨災害等で長期化する停電対策に取り入れなければならぬ対策であり、都道府県では、電源ソリューションの開設が進んでいます。

積極的に進めたい 福祉避難所の協定

福祉避難所の開設は、所管する市町村と、受入が可能な施設との間に事前の協定を結ぶことになっていますが、平成26年に避難行動要支援者対策が始まった頃は、福祉施設がその対象となっていて、通常の入所者の介護等に

加えて、災害時に知らない要支援者に来ることへの抵抗感と、そのために必要な人的配置と設備・備品等の負担が懸念され、協定の締結が進みませんでした。その後法的に地方交付税や助成金等の充実や、施設の費用負担に関する制度も強化されてきましたが、問題は数多くあり、老人ホームでの障がい児者の受入は困難といった、受入対象者の選別や、受入れ期間が基本的な1週間を過ぎる場合の負担と補助等への不安もあり、なかなか進まないこともあって、内閣府が指定福祉避難所の制度を発表し、施設の設備等へも助成金を出すことになり、福祉避難所開設の理解を広めようとしています。ところで、福祉避難所の協定締結にあつて、施設として事前に決めておきたいことが次のようになります。

- ・施設の被災状況をチェックして報告する様式を作っておく
- ・受入れ対象者の種類や症状等の条件と人数を決めておく
- ・受入れ可能な部屋・設備・ベッド等の数量等を決めておく
- ・福祉避難所としての継続可能な日数を決めておく（延長する場合の相談の進め方も検討する）

・福祉避難所運営体制と職員のリ
・セッションを検討しておく
また、市町村として事前に検討し
ておきたいことは次のようになり
ます。

・一般避難所からの移送者のトリ
・アージ人材と送迎車両等を確保し
ておく

・介護専門員等専門職の応援派遣の
要請先を確保しておく
・不足物資の補給・調達、購入先や
寄贈先を決めておく

・避難者の感染症対策と、緊急入院
の対処方法を決めておく

・福祉避難所の統廃合による最終避
難場所を確保しておく

・閉鎖後の費用の請求、減免・猶予
等の手続きの事前確認をしておく

具体的な

福祉避難所の開設手順と課題

ここからは、災害を想定して、市
町村が協定する施設との間で、取
り決めておくべき福祉避難所の開設
手順と、想定される課題について解
説します。

否を問い合わせる基準を設定する

例えば、震度6弱以上の地震発生、
大津波警報の発表、大雨警報の発表、
市町村から避難指示の発令等や、政
府から災害救助法が適用される被害
の場合

2 施設が、被害状況と福祉避難所

開設の可否を報告する方法を決める

①開設が出来ない場合の判断例

・建物の被災で、利用者の安全確保
と避難を優先する
・職員の被災で出勤職員が少なく、
業務の継続が困難

②開設ができる場合の報告と開設の
準備

・受入人数が減少する場合は、その
旨も報告する

③開設できるかどうかを判断する
チェック項目例

・施設の被害と、施設の入所者・利
用者等の被害状況
・職員の被害状況と参集状況による
業務継続の可否
・物資・器材の備蓄状況と調達の可
否

・開設が可能な場合の、受入場所と
可能人数

備内 容

・要請された施設は、受入れ場所・人
数・ベッド数等と職員の体制を確認し
て、受入の可否を役所に回答する様式
を決めておく

・施設は、利用者に福祉避難所開設を
周知して理解を得る

・福祉避難所設置決定した施設は、備
品等と人的応援等を役所に要請する

・避難所でトリアージした避難者の受
入れを開始する

なお、個別避難計画で、直接の受入
れ対象者になっている人は、家族等と
共に到着します。また通所施設で、福
祉避難所を開設する場合は、通所利用
者が駆け付けることも考えられます。

さらに、市町村は、補充備品の調達や
福祉専門員等の派遣を協力事業所等に
協力要請する事が必要となります。家
族等による移送手段がない場合は、公
用車やバス協会、介護タクシー、幼保
園の送迎バス等の借入等の検討も必要
です。

4 福祉避難所の開設手続の確認

①施設は、避難者と面談して体調・
発熱・既往症・食物制限・服用薬品・
睡眠症状等を確認するための「受入
リスト」を作成しておく

②施設は、避難者の対応方針につい
て既存利用者を含めて共有しておく

③受入れスペースを確保する

・避難者と付添用の居住スペース(2
〜4㎡程度)を確保

・情報掲示板設置場所、食料・物資
保管場所などを確保

・同じ障がいのある方なるべく近
くに配置する

・災害時は、特別養護老人ホーム・
介護老人保健施設等の施設基準によ
る定員数は適用されません。

④既存利用者・地域住民等への広報
の仕方を決める

・福祉避難所であることを人口等表
に掲示する

・入所施設は、福祉避難所のことを
利用者等に理解を得る

・施設に周辺住民等が避難している
場合は、福祉避難所なので、避難所
へ移動してもらおうよう説明に努める

⑤連絡・情報伝達体制の確保

・避難者に対して、情報伝達用にホ
ワイトボード等を設置する

・聴覚障がいや視覚障がい者のため
に、館内放送・点字表示・手話・コ
ミュニケーションボード・筆記具等
を準備する

1 市町村が、協定施設に開設の可

3 福祉避難所開設施設の受入れ準

⑥必要な機能・設備の整備

元々施設内にあるものを利用することが基本です。

・受付（室内で聞き取りで受付できるようにする）

・避難者用居住スペース（空きベッド・個室の確保が理想、会議室・リハビリ室・デイサービス室・地域交流室等利用できる場所を確保する）

・食事スペース（可能なら、就寝とは別に設置が理想）

・生活相談などの窓口と相談コーナー

・情報提供掲示板（ホワイトボード施設所有の備品等）

・食料、物資の保管場所（雨や湿気注意、輸送路の確保）

・更衣室（男女別）

・トイレ（断水時に使えるトイレが必要）

・風呂（シャワーまたは清拭も実施）

・ごみの分別集積場所

・ゴミ搬出口

5 福祉避難所の運営

①運営管理者の役割

・役所との連絡調整、避難者受入れリスト・日報等を整備して、毎日午前10時まで前日の状況を報告する

・日報に、施設・設備の利用状況、給食、相談員配置、施設が直接調達した物資等の状況を記載し、閉鎖後の費用精算時の請求書に添付する

・福祉避難所の運営に、地域の自主防災組織の車両の提供・物資の搬送等の協力を得る

・ボランティアが必要な場合は、災害ボランティアセンターに派遣依頼

ただし、危険な活動にボランティアは派遣されません。また、ボランティア活動は、概ね午前10時から午後4時までで、土日に集中し、平日は減る傾向がありますので、地域内の協力者づくりが先決で、日常から交流を深めることが望まれます。

②施設管理者の役割

・施設内の危険箇所への立ち入り禁止表示と応急措置

・通常利用者用のスペースと設備等の確保

・福祉避難スペースの確保・共有スペースの管理

③食料・物資管理者の役割

・給食設備がある場合は、施設入所者のメニューの範囲で避難者への食事を提供してよい

・食事療法者、食物アレルギー、ハ

ールル食（イスラム教徒ムスリムの食事）等に注意する

入所者の食費は介護保険適用、避難者の食費は災害救助法の適用などで、食材やメニューを役所と相談しておくことと良い

・避難者の生活・介護用品等の調達、受入、管理、配布

④保健・衛生管理者の役割

・施設内の清掃、ゴミの分別などの衛生管理を行う

⑤避難者支援

・生活支援、心のケア等の相談、介護サービスの提案や、福祉用具等の手配、協力者やボランティア支援を要請

・居住スペース、食事や物資の配布などで配慮が必要な場合は、施設管理や給食、物資等の担当と調整する

・普段から介護サービス等を利用している要配慮者には、サービス事業所や担当ケアマネジャーなどと連携を図り、ショートステイや緊急入所

受入の判断等を役所と相談

・福祉避難所対応が難しい場合は、緊急入所、緊急ショートステイ、緊急入院などにより対応を役所から指示される

6 同種施設間連携への取り組み

①応援して欲しい内容

・人材（福祉専門職・事務員・運転手等）の派遣

・寝台車を含む移送用車両の提供

・物資や食料の合同調達や給食代行等

・人件費や物資調達の費用は公的に弁済されますが、場合によっては、地域内の代表施設を決めて、各施設の費用精算等の窓口を引き受け、施設の負担を減らすこともできる

②日常における連携推進

・施設職員交流会や勉強会の開催を計画する

・日常において相互情報交換できるネットワークを構築

・可能な範囲で相互応援協定を結ぶ

交流を深めることで、災害時に限らず、日常の協力関係も強くなるのではないでしょう。

このように、福祉避難所の開設・運営は、施設の負担が大きく、被災した場合はもちろん開設は緊急であることを含めて、市町村としては福祉施設への開設に拘らず、宿泊施設や公共施設に開設するという案も積極的に進めるべきと考えます。