

防災の世界解剖

93

2025年問題の年を迎えて

今年、ついに2025年問題という後期高齢者が人口の20%を超える時代に入りました。高齢化が進み、認知症を含む要介護認定者や障がい者手帳の所持者が増えることで、大



大規模災害に備えて福祉避難のあり方を考えたい

先行きが見えない

市町村の福祉防災の取り組み

災害関連死ゼロのために急がれる福祉避難所の開設

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

規模な災害で犠牲になる要支援者が増えるばかりです。今年一部改正された災害対策基本法に、災害救助の種類に「福祉サービスの提供」が追加されるなど、福祉の視点からの防災に取組むことが、いかに重要かを示しています。南海トラフ巨大地震はもちろんのこと、激甚化する豪雨災害の多発など、国内のどこで起こっても不思議ではない大規模災害に備えて、福祉分野の備えのひとつとして、今回は福祉避難所の現状を分析し、令和に求められる福祉避難のあり方を考えたいと思います。

福祉避難所の共通課題

内閣府が調査発表した全国の市区町村（1741）における福祉避難所の協定数は、2万6116施設で、前年比760施設増ですが、1

市区町村当たり15施設ということなので、少ないとは言えませんが、東

日本大震災でも能登半島地震でも、施設自体の被災を含めて、その過半数以上が福祉避難所を開設できなかったのが現実です。過去における福祉避難所開設に関する市区町村が抱える課題を上げると次のようになります。

◎量的課題

・福祉避難所の候補施設で、建物の構造や設備の耐震性、浸水の危険がない等、安全を確認できる施設が少ない

・施設の規模・設備・人材等によって、避難者を受入れる余裕のない施設が多い

・要介護認定者が増加していることで、避難行動要支援者が急増し、受入れできる施設数が不足している

◎機能的課題

・避難行動要支援者に、福祉避難所の存在が認識されていない

・一般市民への福祉避難所の意味と効果が周知されていない

・福祉避難所の開設基準（キッカケ）が定まっていない

・入所・通所・訪問等の施設の業態に応じた受入条件が整備されていない

・福祉避難所の運営に関する公的弁済と、施設の費用負担が確立していない

・一般避難所で、福祉避難所・緊急入院・緊急入所のトリアージできる人材が不足している

・相談員等福祉人材の調達方法や、応援体制が定まっていない

・福祉避難所の開設訓練や、開設に関する研修等への取り組みが不足し

ている

このように全国に共通した課題に
対して、過去の災害では被災地の市
区町村が執っていた対策の一部は次
のようになります。

- ・福祉施設以外に宿泊施設や公共施
設等に開設できる施設を拡大する
- ・デイサービスや作業所も、福祉避
難所に指定する
- ・協定締結前に、費用弁済を含む開
設要件を取り決める
- ・指定避難所に福祉避難スペースの
設置を進める
- ・指定避難所等でトリアージできる
福祉専門職の人材を育成する
- ・災害時に施設としての受入可否の
判断基準を決める
- ・市区町村が調達できる資器材・物
資等リストを整備する
- ・福祉避難所開設マニュアルの作成
と、研修会や開設訓練を実施する
- ・個別避難計画に、直接入れる福祉
避難所を明記する
- ・市民に福祉避難所に行かないこと
の広報を強化する
- ・日常で、シヨートステイを利用し
ている要配慮者に、災害時も利用で
きるよう勧める

ところで、災害の規模によって異

なりませんが、そもそも災害によって
施設が被災した場合は、福祉避難所
の開設が出来ないのは当然なこと
で、国では従来の福祉施設が福祉避
難所を開設するに当たって、指定福
祉避難所という基準を設けて、施設
の耐震化・浸水防止策・バリアフリー
化等を進める施設に必要な資金とし
て、地方交付税を利用した助成制度
を作っていますが、福祉施設の現状
を考えると、企業化した大規模施設
でない限り、小規模施設や家族経営
の施設では負担が大きすぎるのが実
態ではないでしょうか。

市区町村による

福祉避難所の事前準備

今後の災害時の要支援者の救済策
として、市区町村における事前準備
が的確なのかどうか問われます。
その事前準備の例を挙げると次のよ
うになります

- ①福祉避難所の開設基準（キツカ
ケ）を決めておくこと。例えば、避
難指示発令・警報等の発表・避難所
での問題発生等に対しての取り決め

です。

- ②福祉避難所が開設できない場合の
代案として、代替福祉避難所施設の
確保と移送手段を決める。一般避難
所の福祉避難スペース滞在延長を考
慮した環境を整備する。福祉避難ス
ペースへの介助等の専門職の派遣等
を検討する等が必要です
- ③避難所におけるトリアージ人材の
育成・研修を実施する
- ④圏内の福祉施設に、福祉専門職の
応援派遣の可否を確認する
- ⑤自主防災会等に、移送車両等の応
援を要請する

また、要支援者とその家族に対し



沖縄県の台風では、停電が長びいた

て守って欲しいルールの徹底も必要
となります。特に治療を必要としな
いレスパイト入院を避けることが重
要で、令和5年に起きた沖縄県の台
風では、停電が長びき在宅療養者の
酸素濃縮器が動かず、病院に駆け込
むレスパイト入院者が多く発生し、
病院の医療活動に支障が出ました。

そのため医師会は、県に福祉避難所
と電源ステーションの増設を要望す
るという事態となりました。

施設に求める

福祉避難所の事前準備

市区町村における課題と対策だけ
でなく、受入れる施設側としても
事前の準備が大切であり、過去の災
害の反省から次のような事前の備え
が必要なが分かります。

- ①市区町村から要請される福祉避難
所の開設基準を確認しておく
- ②福祉避難所の開設の可否を決める
基準として、建物・設備の被災の
チェック票や、職員の状況確認票等
を作成して、市区町村に報告する手
順を作っておく
- ③通常の施設利用者に、福祉避難所

を開設することの理解を得ておく
④避難者の受入れ場所・人数・設備を決めておく

⑤相談員等専門職の応援派遣を要請する同業者と連携を図る

⑥近隣の一般避難者が来ないように告知をする

⑦物資の補給と調達方法について、市区町村からの供給内容の確認と、施設として購入する場合の方法を決めておく

⑧感染症対策と、緊急入院等の対処方法を決めておく

⑨福祉避難所の統廃合で最終避難場所に移送する場合、移送方法・介助内容・経費等の引継ぎを検討しておく

⑩通所施設は、利用者の避難希望の受入を検討しておく

ところで、老人ホーム等の入所施設がバリアフリー化されていて、福祉専門職が所在するなどから、福祉避難所の開設に適していると考えがちですが、立退き避難しなければならぬ要支援者が安心して過ごせるには、様々な施設の業種業態に応じた対応を検討すべきで、社会福祉施設（入所施設）の場合は、宿泊可能で、

人材・設備・資器材あり、バリアフリー整備済みですが、デイサービスセン

ター（通所施設）の場合は、通常の利用者にとっては、一般避難所よりも安心できる場所となります。また

ショートステイ利用者には、災害時にもそのまま行ける場所として安心感があります。宿泊施設（ホテル、旅館

など）の場合は、宿泊設備が完備しているのので、福祉専門職を派遣すれば可能となり、市区町村としては管理しやすいと言えます。さらに、小

中学校、公民館等の場合は、元々一般避難所になるので、福祉避難所開設を説明し易い利点があります。特別支援学校も候補となりますが、在

校生やその家族が避難するには、安心できる場所と言えます。



バリアフリー化等を進める施設に必要な助成制度はあるが…

福祉避難所の目的を再確認

市区町村が福祉避難所開設になぜ

苦労しているのかを考えると、災害時の避難について対応するのは防災・危機管理部署ですが、一般避難

所の開設に当たっても、災害発生の際のタイムラグによっては、職員が間に

合わないだけでなく、自主防災組織に委ねる状況にもなっていない市区

町村が多くあります。そのため、一般避難所に福祉避難スペースを設置

することの理解の不足から、その受入れ設備や備蓄も整っていない場合

も多く、福祉避難所の目的や効果についても、根本的に避難行動要支援

者対策の理解が不足していることから、地域で認知されていないという

問題があります。そもそも福祉避難所がなぜ必要なのか、誰が利用できるのかについての理解が得られていません。一般避難所では、安全で安心しての生活が出来ない高齢者や障

れることを想定して施設を建設してはいないことで、平時に運営してい

る最中に、突然新たな避難者が送り込まれるという事態に備えて協定を

結ぶというのは、正直なところ無茶な話ではないでしょうか。東日本大

震災を契機に豪雨災害でも死者の70%以上が高齢者であったというこ

とから、災害対策基本法が改正され、避難行動要支援者対策が制定さ

れたが、いずれも自主防災組織や福祉事業者への指針を出すことと義務化

を推し進めているだけではいでしょうか。例えば、福祉避難所の開設に当たっても、開設の要件として、

対象施設では、建物の耐震化・浸水防止装置設置・廊下室内のバリアフ

リー化・障がい者用トイレの設置・受入空間の確保等のハード対策の整備に努めることや、入所者の安全確

保・介助員や生活相談員の確保・受入人数と日数の確認・停電・断水対策と備蓄計画を作成すること等を要求していますが、介護保険の適用で運営している施設にとっては、補助金や助成金をもらっても対応するには厳しいのが現実です。そのような

中で、福祉避難所の協定締結の要件と現実の問題のギャップはまだまだ埋まりません。例えば、入所施設・通所施設という業態別や、高齢者・身体障がい者、在宅療養者等の特性に応じた受入れ施設の仕分けが出来ていません。市区町村の庁内での福祉部署と防災部署が連携できていないと、この問題を共有して解決する対策に気付くことは無いと思います。また、高齢者施設では、児童・幼児の対応には慣れていないので、受入れは無理と言えます。通所施設では、就寝環境と給食設備がないので、食事対応が困難であり、介助する同行者がいないと施設の負担が増えることとなります。もうひとつの大きな問題として在宅療養者・難病者の避難について、例えば在宅で、栄養チューブの挿入・気管切開の吸引・人工呼吸器使用・透析・内服治療等の難病患者や要介護認定者が、災害発生で現状のままでの生活が無理となつて避難しなければならぬ場合、自宅の上階に上る垂直避難か、一般避難所や知人宅等への立退き避難かに備えた対策を作成しておくことが必須であり、個別避難計画に記

載することが勧められますが、そのためには避難に合わせてケアプランの見直しも必要となります。具体的には、上階への避難の場合は、電源確保と看護が継続できるようにしておくこと、福祉避難所に移送の場合は、施設で通常の看護が継続できるかを確認すること、避難所に一時的に収容される場合は、訪問看護が継続できる電源等設備が確保できるかを決めておく必要があります。さらに、地域でして欲しい支援についても検討することが必要であり、介護タクシーの利用だけでなく、自主防災組織等で、患者の搬送車両の提供等も話し合っておく必要があります。

施設自体の整備と連携の勧め

改めて、福祉避難所の開設条件となる施設の備えについての確認をしておきたいと思えます。福祉避難所に整備すべき設備として、停電・ガス休止・断水等に備えた設備と補充・調達についてまとめると次のようになります。

・発電機・充電器の準備、ただし延長コードを確保しておくこと、発

電機用燃料の補充も必要です。

・通信の確保については、固定電話が輻輳や通信不能になる可能性が高いことから、携帯電話の使用が中心となります。そのためには、SNSを含む多重ツールの確保をしておくことが必要です。

・通信の確保には、電話の機器だけでなく、災害用公開用Wi-Fi (0000Wi-Fi) の利用と1711伝言ダイヤル等の利用も必要です。

・情報発信・掲示板等の設置（周辺への告知含む）

・物資の荷捌き集積場所の確保

・トイレの確保（簡易トイレ備蓄、洋式便座に処理袋と凝固剤使用）

・個人情報保護できる名簿管理

・飲料水・食料等の確保と調達

・健康管理・消毒・熱中症予防・感染予防策

・ゴミの分別収集

少なくとも以上の備えは必要となります。

施設間連携への取り組み

福祉施設としては、福祉避難所の開設だけに限らず、災害に備えた施設間の協力連携を進める必要があります。

ます。資器材や人財の貸し借りを含む応援協定等の締結を勧めます。

①広域応援に期待したい内容

・人材（福祉専門職・事務員・運転手等）の応援派遣

・寝台車を含む移送用車両の提供

・物資や食料の調達や給食代行等

・福祉避難所の人件費・物資・消耗品等の公的弁済について、地域内の代表施設を決めて、各施設の費用精算等を一本化することで、各施設の負担を減らす

②日常の連携推進

・施設職員交流会や勉強会の開催を計画する

・日常に情報交換できるネットワークを構築する

・可能な範囲で相互応援協定を結び、このように、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ことを期待できます。福祉避難所は、災害時に開設することが目的ですが、市区町村が開設を要請するから取り組むだけでなく、自然災害ではないが、事故や大停電等により、施設の運営に支障がでた場合に、同業の施設間で協力し合える体制を整えることも考えておくべきではないでしょうか。