

【避難所の確保と質の向上に関する検討会】
…福祉避難所ワーキンググループ…

能登半島地震での福祉避難所 の設置・運営とその後の取組み

平成27年9月2日（水）

石川県輪島市
河崎 国幸

能登半島地震 (平成20年1月31日現在:県報告より)

発震 : 平成19年3月25日(日) 9時41分 ※長引く余震
最大震度 : 石川県 七尾市、輪島市、穴水町(震度6強)

津波 : 最大波20cm(本市の北東に隣接した珠洲市で観測)

死傷者 : (石川県)死者:1人 負傷者:338人
 : (輪島市)死者:1人 負傷者:115人(重傷者46人 軽傷者69人)

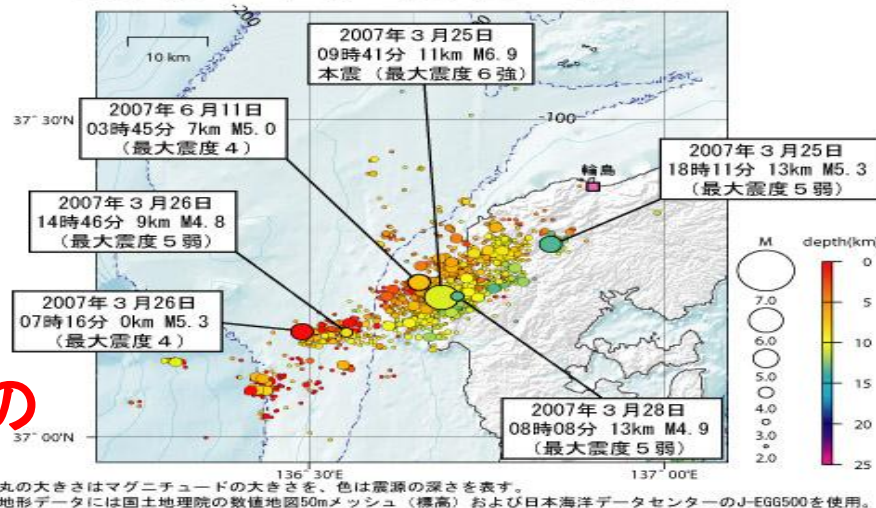
【輪島市の住居被害】

全壊住家 513
大規模半壊住家 115
半壊住家 971
一部損壊 9988

※ 輪島市の世帯数 約12,000世帯

★ **能登半島地震では市全体の
 「約15%」が被災！！！！**

2007年6月18日24時現在
 震央分布図(2007年3月25日以降、深さ25km以浅、M \geq 2.0)



■ 福祉避難所の設置準備から閉鎖まで

日付	経緯
2007. 3. 25	能登半島地震発生(9時41分)
3.28	内閣府から福祉避難所設置運営の依頼(口頭) ～ 当時の(県・市)防災計画に福祉避難所の位置付け「なし」
3.29	概要の作成(次ページ参照) 市内高齢者2施設へ設置の打診
3.30	運営のための契約書および各種様式等の考察と整備 (利用者選定方法含む)
4. 2	老人保健施設「百寿苑」と設置運営委託契約締結
4. 4	開設(事業開始) … 大きなトラブルなく順調な運営
6. 5	閉鎖(開所延べ日数:63日) ※一般避難所の閉鎖は仮設完成後の5月3日 【結論】… 救助法に準拠した「ごく標準的」な福祉避難所!

■ 利用延日数 320日・人

■ 最多利用日 4月17日の11名

■ **経費合計 1,440,806円**

(内訳) 人件費 529,000円

食費 419,420円

その他雑費等 492,386円

福祉避難所の概要（救助法をまとめたもの）

項目	概要（災害救助法に則って急いで作成）
対象者	要配慮者（社会福祉施設等に緊急入所する者を除く） ・・・ 一般高齢者でも、普通の避難所生活が困難な方でもOK
従業者	相談等にあたる <u>介助員（無資格可）</u> 等を配置
対象施設	特養や養護のデイルームのように、耐震・耐火・鉄筋（木造可）でバリアフリー化済かつ避難者が他人に遠慮せず生活できる空間が確保できる施設であること
経費	<p>① <u>避難所設置の経費</u> ・・・ TV、ラジオ、公衆電話、FAX、懐中電灯、仮設便所、仮設風呂、仮設洗濯場、簡易調理室、冷暖房機器、仮設スロープ、間仕切り設備、その他必要なものに係る費用全般</p> <p>② <u>維持・管理の経費</u> ・・・ 専用職員の雇い上げ費用、食費(上限1,010円/人)、日用品費などの運営管理費用全般（避難所閉鎖に係る精算等事務費は対象外）</p>
全て市負担 激甚災害の場合 は国1/2・ 県1/2負担	
設置期間	原則、一般避難所閉鎖まで （短いほど好ましいとされるが、実際は「 <u>一般避難所より長期間</u> 」になる）
注意事項	相談等にあたる従業者（介助員）は、利用者の状況を把握し、必要に応じてヘルパー派遣を始めとして福祉サービスや医療サービスが受けられるよう配慮すること。常時の介護が必要となった場合は、従業者（介助員）は特養等の施設入所や病院入院の手続きをとること。避難所利用者の名簿等（毎日）を作成すること。



わずかこれだけの規定しかない！
⇒ 「**マニュアル等の整備**」が必要不可欠！

◆ 福祉避難所利用者13人の「一次避難所」での状況等

性別	年齢	状況等総括： <u>服薬不安、トイレ不安、軽度認知症状</u> などが福祉避難所利用
男	84	高齢者世帯。全壊。背中痒み強い。 <u>夜間大きな声</u> 。難聴。コミュニケーション心配。
女	81	高齢者世帯。全壊。一日中ハイテンションで <u>大声で話す</u> 。 <u>軽度の認知症発症？</u>
女	79	独居。一部損壊。両ひざ痛による杖歩行。 <u>トイレ・入浴不安</u> 。 <u>不眠と不安</u> が強い。
女	84	息子と2人暮らし。 <u>服薬</u> ・洗濯等の援助要。 <u>軽度認知</u> 。福祉避難所で入浴希望。
女	83	独居。全壊。 <u>軽度認知</u> ・視覚障害・貧血あり。 <u>服薬管理必要</u> 。 <u>トイレ不安</u> (失禁)。
女	93	孫家族と同居(日中独居)。ぜんそくと <u>トイレ不安</u> (失禁可能性大)。
男	75	妻・息子と同居。一部損壊。腎機能低下あり。 <u>失禁</u> 。 <u>服薬管理必要</u> 。
男	83	妻・息子と同居。一部損壊。 <u>軽度認知あり</u> 。 <u>服薬管理必要</u> 。
男	79	高齢者世帯。がん及び呼吸疾患プラス移動が不安定。 <u>服薬管理特に必要</u> 。
男	92	高齢者世帯。下肢筋力低下のため座ったままの生活。避難所では <u>トイレへ行けない</u> 。
女	88	高齢者世帯。上記92歳男性の妻。
女	83	独居。半壊。歩行不安により <u>トイレ不安</u> 。
女	86	独居。一部損壊。 <u>軽度認知</u> ・心疾患あり。普段からシルバーカー使用(<u>トイレ不安</u>)。 <u>服薬管理も必要</u> 。

利用状況と退所先

【長期利用者がいることに注目！】

【短期利用】 3日以内

- ・(2日) 50代後半女性 自宅→仮設住宅
- ・(3日) 80代前半女性 自宅→仮設住宅

【中期利用】 2週間以内

- ・(10日) 70代後半男性 **特養ショート**
- ・(13日) 70代後半女性 自宅

【長期利用①】 30日以内

- ・(22日) 70代後半男性 仮設住宅
- ・(22日) 80代前半男性 自宅
- ・(24日) 90代前半男性 **病院入院**
- ・(27日) 80代前半女性 **養護老人ホーム**
- ・(28日) 90代前半女性 自宅
- ・(30日) 80代前半男性 仮設住宅
- ・(30日) 80代前半女性 仮設住宅

【長期利用②】 31日以上

- ・(47日) 80代後半女性 **養護老人ホーム**
入所
- ・(62日) 80代前半女性 自宅

★ 福祉避難所利用者の避難日数が長くなる理由

- 健常者・・・自宅一部損壊や半壊でもライフラインの復旧で自宅での生活が可能
- 福祉避難所利用者・・・自宅が完全復旧するか、養護老人ホームなどの次の住み家が見つかるまで福祉避難所を出ることができない

■ 要配慮者の避難先の整理

救助法上の考え方：要配慮者の「一部」が福祉避難所を利用

要配慮者	「1次」避難先	「2次」避難先
要介護認定者	一般避難所	(大多数) 介護保険施設 (施設定員超過OK通知) ⇒ 利用料減免は市町村独自で！ (救助法対象外) (少数) 福祉避難所
障がい者	一般避難所	(多数) 障害関連施設 (施設定員超過OK通知) ⇒ 利用料減免は市町村独自で！ (救助法対象外) (少数) 福祉避難所
妊産婦・乳幼児	一般避難所or福祉避難所	(多数) 福祉避難所
上記以外の者	一般避難所	(少数) 福祉避難所

◆ その後の取組み

○ 福祉避難所設置・運営に関するガイドライン作成に関わる

【ガイドライン36・37ページ】

・ 福祉避難所設置・運営に関するマニュアル等の作成

（内容抜粋）関係協定・関係書式等を入れ込んでおき、その1冊を見れば基本的な対応は可能となるようにしておくべきである。

・ 福祉避難所の指定・整備の推進

（内容抜粋）指定する施設との間で協定を締結しておく必要がある。（略）人材、物資・器材の確保が極めて困難になると予想されることから、あらかじめ対策を検討しておくことが重要である。

・ 福祉避難所の設置・運営にかかる訓練等の推進

（内容抜粋）図上訓練を実施しておくことが重要である。（略）訓練を通じて、実施体制やマニュアル等を検証し、その改善・充実に役立てる・・・

○ 福祉避難所設置・運営の経験とガイドライン作成に関わったことを「無駄」にしないために・・・

まず、「誰がやるか？」

- ① 福祉避難所の設置・運営の実体験
- ② 高齢者施設等との日頃からの繋がり
- ③ 防災対策業務の範囲の広範性
(隣町に原発もあるので)



高齢者福祉(対象者数が最大)の主管課である
「健康推進課」がやるしかない。

★「3本の柱」の取り組み状況

日付	取組み内容
2007.12～	<p>1. 福祉避難所設置・運営協定締結 【2014.9時点:20事業所】 (内訳)高齢者13事業所・障がい者3事業所 妊産婦乳幼児4事業所</p>
2012.3～	<p>2. 福祉避難所設置・運営マニュアル策定 【2014.4 第3回目のマニュアル見直し完了】 ※ 妊産婦・乳幼児用の福祉避難所を追加掲載</p>
2012.9～	<p>3. 福祉避難所設置・運営訓練実施 【2014.10 通算4回目の訓練実施】 ※「高齢者及び妊産婦・乳幼児」訓練実施</p>
2013.3～	<p>1. 福祉用具物資供給・貸与協定締結 【2014.9時点:3事業所】 ※ 市内介護保険福祉用具貸与・販売事業所 (家電製品等の一般物資優先供給協定は「防災対策課」が実施)</p>

※ 協定及びマニュアルは市HPで公開しています。

1. 協定締結「設置・運営協定」

(20事業者:定員200名)

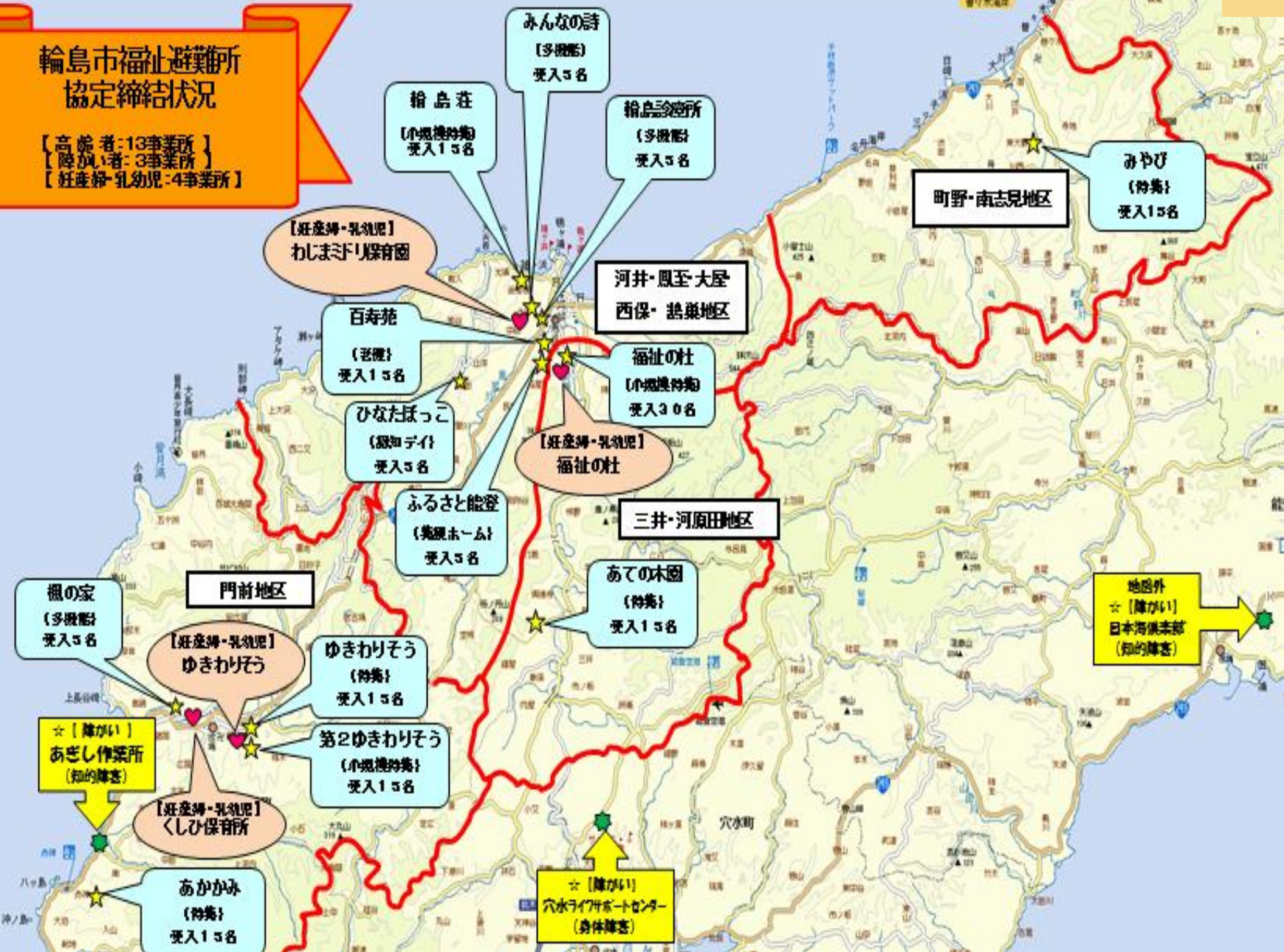
○ 特徴的なものとして…

- ▼ 管理運営の期間 ~ 特段の事情があるときは、**一般避難所閉鎖後の運営**もありうる。
- ▼ 相互協力の体制 ~ 福祉避難所設置運営協定締結**事業者間**における「**介助員相互派遣体制**」位置付け。
(**妊産婦乳幼児用は相互派遣体制採用せず**)
- ▼ 看護師常駐事業者 ~ 設置運営の経験より、避難者の状態急変に対応するため、**看護師常駐事業者のみ**と協定締結。
(**妊産婦乳幼児用は看護師常駐不要**)
- ▼ 対象者ごとの協定 ~ 高齢者・障がい者・妊産婦(乳幼児)の施設それぞれに協定締結

⇒ 「高齢者用・障がい者用」と「妊産婦(乳幼児)用」では**異なる協定**を締結

輪島市福祉避難所 協定締結状況

【高齢者:13事業所】
【障がい者:3事業所】
【妊産婦・乳幼児:4事業所】



【妊産婦・乳幼児】
わじまどり保育園

百寿苑
(老健)
受入15名

ひなたぼっこ
(認知デイ)
受入5名

ふるさと能登
(介護ホーム)
受入5名

根の家
(多機能)
受入5名

【妊産婦・乳幼児】
ゆきわりそう

☆ [障がい]
あざし作業所
(知的障害)

【妊産婦・乳幼児】
くしひ保育所

☆ [障がい]
穴水ライオンホールセンター
(身体障害)

地外
☆ [障がい]
日本海俱樂部
(知的障害)

2. マニュアル (★大切なのは「ルール」作り★)

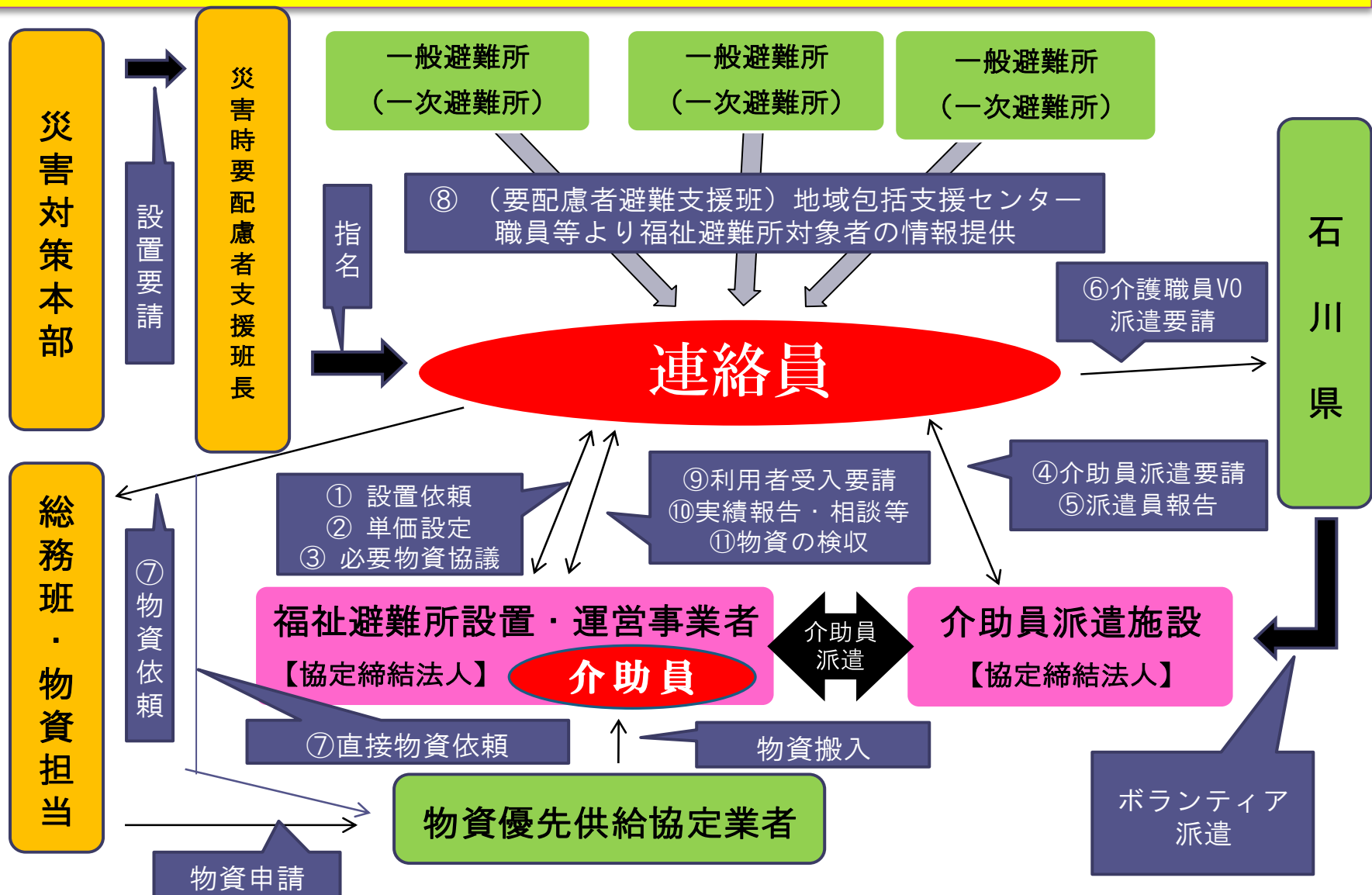
【H27.3福祉避難所の運営等に関する実態調査(内閣府)の自治体取組事例集に掲載】

- ① 簡潔な構成 第1章：基本的な考え方
第2章：平常時における取組み (「市と事業者」)
第3章：災害時における対応 (「市と事業者」)
様式集
- ② 「マニュアルをそのまま実行」⇒「福祉避難所設置運営OK」
(必要様式はすべて様式集に掲載)
- ③ 設置・運営訓練により、「マニュアル」を常に検証し、必要に応じ修正する。

マニュアル「様式集」

様式 1	【 実態把握票 】	避難支援班 → 連絡員・事業者
様式 2	【 生活機能詳細チェック表 】	避難支援班 → 連絡員・事業者
様式 3	【 健康相談票 】	避難支援班 → 連絡員・事業者
様式 4	【 経過記録表 】	避難支援班 → 連絡員・事業者
様式 5	【 利用届出書 】	避難者(家族・避難支援班) → 連絡員・事業者
様式 6	【 介助員・宿直者勤務表 】	事業者 → 連絡員
様式 7	【 食事提供表 】	事業者 → 連絡員
様式 8	【 その他直接支払表 】	事業者 → 連絡員
様式 9	【 請求書 】	事業者 → 連絡員
様式 10	【 介護職員Vo派遣要請申請書 】	連絡員 → 石川県
様式 11	【 災害支援ナース派遣要請申請書 】	連絡員 → 看護協会
様式 12	【 物資依頼書 】(一般共通物資用・福祉用具用)	連絡員 → 総務班・事業者
様式 13	【 調達物資の備品台帳 】	事業者 → 連絡員
様式 14	【 福祉避難所状況報告用紙 】	事業者 → 連絡員
協定第2条関係	【 設置場所、介助員人件費、食費届出 】	事業者 → 連絡員

【 高齢者・障害者用の福祉避難所「連絡員」業務】



3. 訓練実施

- ① 実施日等 …… 市の防災訓練に合わせて実施(年1回原則)
(H24.9「初回訓練」実施) (H25.10「第2回目訓練」実施)
(H25.11「第3回目訓練」実施) (H26.10「第4回目訓練」実施)
(H27.11「第5回目訓練」予定)
- ② 研修会等 …… 事前研修会の実施(訓練の約1週間前)
- 訓練参加予定者全員を対象
 - **研修会・リハーサル実施**(所要2~3時間)
- 【 研修用配布資料の内容 】
- ・訓練実施要項
 - ・福祉避難所の概要
 - ・マニュアル抜粋版
 - ・様式集
 - ・訓練概要
 - ・配置図
 - ・タイムスケジュール
- ③ パネルの掲示 …… 訓練実施日までの期間中、訓練実施事業所に**福祉避難所概要パネル**掲示(周知目的)

- ④ 訓練当日・・・(1) タイムスケジュールに沿って実施
(2) 2種類の訓練を同時に実施

【 A:要配慮者の避難訓練 】

- ・経路:自宅 → 一次避難所 → 福祉避難所
(2次避難所)
- ・避難者の引継ぎ(避難支援班→介助員)
- ・避難者の身体状況把握
- ・避難者の状態に応じた次の移動場所の検討

【 B:事務手続きの訓練 】

- ・連絡員:マニュアルの連絡員業務の流れに
則った動きの確認
- ・事業者:連絡員・介助員との間で行う事務
手続き(様式)及び電話等でのや
りとりの確認

実は・・・

このような訓練が
大切です！

○ 実施結果（マニュアルの修正）

① 1度目の修正（平成24年9月修正）

- 訓練参加協定締結事業者・・・福祉の杜・百寿苑・みんなの詩

【修正内容】(1) 福祉避難所での看護体制の強化

～石川県看護協会への協力要請体制の位置づけ～

② 2度目の修正（平成25年11月修正）

- 訓練参加協定締結事業者・・・ゆきわりそう・あての木園

【修正内容】(1) 妊産婦・乳幼児用の位置づけ

A)考え方の整理 B)連絡員用務のフローチャート作成

(2) 物資依頼書様式の種類分け

A)一般物資依頼書 B)福祉用具物資依頼書

③ 3度目の修正（平成26年4月修正）

【修正内容】(1) 妊産婦・乳幼児協定締結に伴う必要カ所修正

④ 4度目の修正（平成26年10月修正）

- 訓練参加協定締結事業者・・・デイひなたぼっこ・わじまミドリ保育園

【修正内容】(1) 緊急必要物資の直接購入方法の位置づけ

(2) 法人所有送迎車利用時の燃料代支給位置づけ

(3) 様式の区分け（高齢者・障がい者用と妊産婦・乳幼児用）

(4) 様式の追加（毎日の避難者数報告用紙）

■ 訓練の様子

自宅から一次避難所へ



一次避難所の状況

福祉避難所へ移動



福祉避難所設置運営及び災害時要配慮者の避難支援訓練

配置図等



福祉避難所の玄関

パネルで周知(事業所)



福祉避難所設置運営及び災害時要配慮者の避難支援訓練

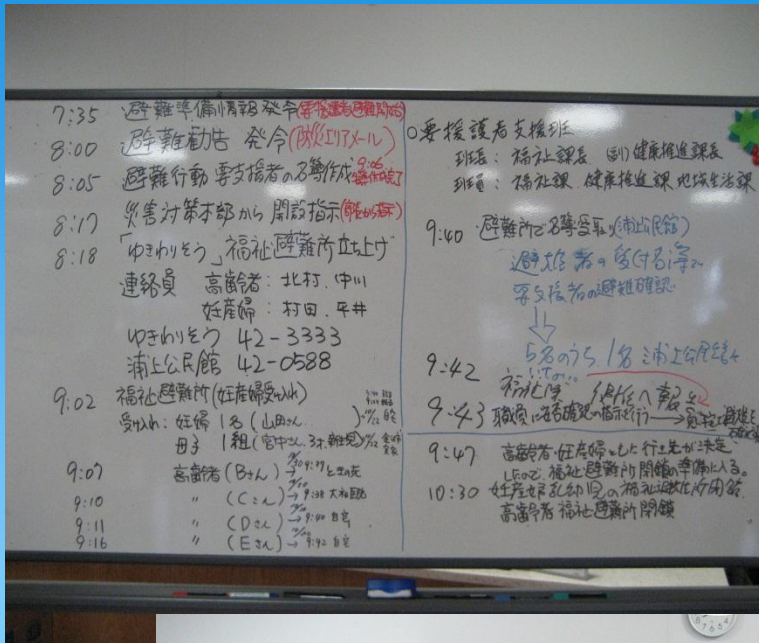
■ 高齢者の福祉避難所



介助員への引き継ぎ



福祉避難所設置運営及び災害時要配慮者の避難支援訓練



事業所職員の事務風景

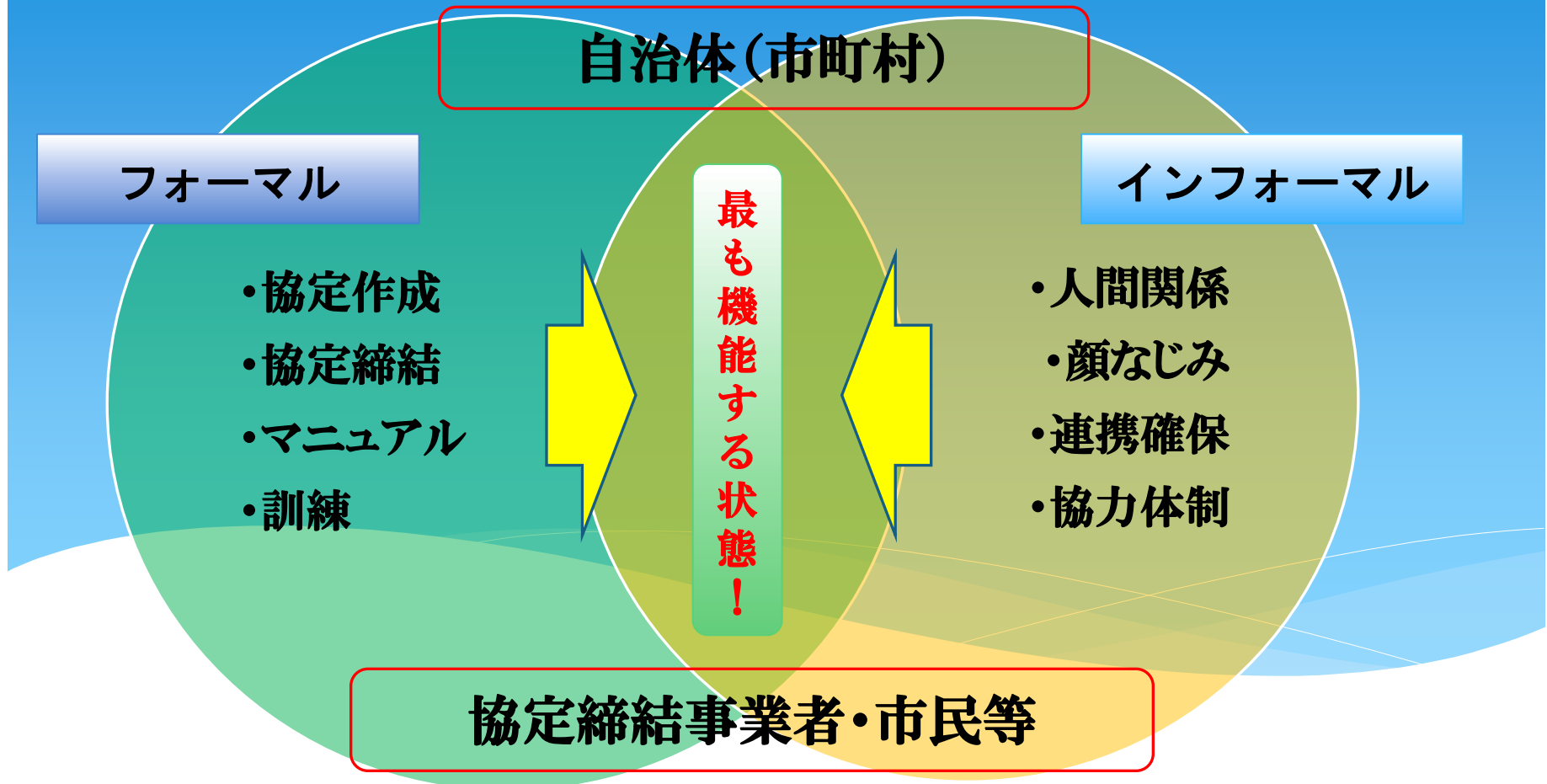
市役所職員の事務風景

◆ おわりに（実体験を通じて）

協定締結からマニュアル作成と訓練の実施に至るまで、実際に「やってみて」、気づかされること、改善していかなければならないこと、などの多さを痛感！
⇒ **「訓練の継続実施」**が大切！

また、平成27年3月の内閣府(防災担当)による福祉避難所の運営等に関する実態調査の結果報告書や、これまでの講演実施等による実体験からも、福祉避難所の取組みが進展していないことを痛感！

□ 福祉避難所（要配慮者施策）の円滑な設置・運営への「理想的」な姿



◆ **Point** : フォーマルな部分とインフォーマルな部分が「融合」して初めて、円滑な避難体制の構築が可能に！（フォーマルだけではダメ！）

※ 実は、能登半島地震の際も、インフォーマルが未構築であった事業所に福祉避難所設置・運営を断られた！