

## 福祉避難所ワーキンググループ（第2回） 議事録

日 時：平成27年10月16日（金）13:30～15:30

場 所：PM0芝公園ビル2階大会議室（日本赤十字社血液事業本部）

出席者：矢守座長 天野、石井、石川、及川、河崎、三瓶、川合、寺尾、永瀬、各委員

有識者：小原特任教授

内閣府（防災）：加藤統括官、中村参事官

事務局（日赤）：西島部長

### 議事録：

○西島部長 それでは、定刻となりましたので、福祉避難所ワーキンググループを開催いたします。

本日は、お忙しい中、またお足元の悪い中、当ワーキンググループに御出席いただきましてまことにありがとうございます。

初めに本日の御出席状況でございますが、伊藤委員、宇田川委員、浦野委員、田村委員、佃委員、中村委員におかれましては、所用のため欠席、川合委員につきましては、遅れて参加するという連絡がありましたことを報告いたします。

また、今回初めて御出席の石井委員をご紹介します。東京医療保健大学准教授、石井委員でございます。

○石井委員 石井でございます。よろしくお願いします。

○西島部長 それから、社会福祉法人日本盲人会連合副会長の及川委員でございます。

○及川委員 及川です。よろしくお願いします。

○西島部長 続きまして、内閣府参事官（被災者行政担当）、中村参事官が異動により着任いたしましたので、御紹介いたします。

○中村参事官 10月1日付けで着任いたしました中村でございます。よろしくお願いいたします。

○西島部長 配布資料のご確認をお願いいたします。恐縮でございますが、次第をご覧くださいと思います。本日の議題と、下の欄に配付資料でございます。資料No. 1から2－1、2－2、2－3、3、4、5でございます。

後ほどで結構でございますので、お気づきの点、過不足などございましたら、事務局までお知らせください。

それでは、矢守座長、これからの議事進行につきまして、よろしくお願いいたします。

○矢守座長 改めまして、本日もお忙しい中お集まりいただきありがとうございます。初めての方もいらっしゃいますので、改めましてですが、私、座長を仰せつかっております京大防災研の矢守と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

お時間も限られておりますので、早速ですけれども、議事に入りたいと思います。事務局より御案内のありました議事次第をもう一度御確認ください。本日のメニューを再確認しておきたいと思います。主に3つございます。

第1に、第1回ワーキンググループで出されました御意見を踏まえまして、新取組指針にこういったことをきっちり盛り込むべきだろうという事項を確認するという作業を、第1の議題として行いたいと思っております。

それから、2番目は、石川委員、小原先生のお二人に、この検討事項に関して、私たち委員全員がしっかり受けとめておくべきだろうと思われる関連の事項についてプレゼンテーションいただきたいと思っています。これが2番目の議題です。

それから、第3の議題といたしまして、次第にございますとおり、この問題は多岐にわたってはありますが、特に検討すべき課題を整理いたしまして、今後その検討を実施していくということについて、3番目の議題として取り上げたいと思っております。

本日の議論の特に3番目の検討課題の整理、それから、検討の実施ということについて、中心に皆様からの御意見を伺いたいと思っております。短い時間、3時半まででございますが、御協力をよろしくお願いいたします。

では、早速、議題の1、第1回ワーキンググループで出されたご意見と新取組指針（案）に盛り込むべき事項の確認ということで、まずは事務局からご説明をいただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

○西島部長 それでは、議題1の内容であります、第1回ワーキンググループで出された意見と新取組指針（案）に盛り込むべき事項の確認でございます。

まず、本日のワーキンググループの流れから説明させていただきます。資料No. 2－1、第2回ワーキンググループの進め方をご覧ください。

先月開催いたしました第1回ワーキンググループ以降、事務局におきまして、その場で検討いただきました御意見や御指摘を踏まえまして、新たに策定いたします新取組指針の素案づくり及び検討課題の整理作業を進めているところでございます。

本日は、この資料の左側に掲げておりますとおり、議題1といたしまして、第1回ワーキング

グループでの意見と、新たな取組指針（案）に盛り込むべき内容の確認をお願いしたいと思います。

議題2といたしまして、議題3の検討課題の実施にあたりまして、参考となる情報を提供するという目的で、委員及び有識者の先生からプレゼンテーションをお願いし、その後で資料に従いまして御議論いただく予定であります。

続きまして、資料No. 2-2、第1回ワーキンググループで出された意見の確認をご覧ください。

まず1ページ目ですが、第1回ワーキンググループと、その後個別に事務局にお寄せいただきました意見等を、以下の5つの枠組みで整理いたしました。

1番目としまして、東日本大震災の教訓を生かすということ。2番目としまして、福祉避難所の対象範囲・位置づけに関すること。3番目としまして、災害の規模や種類に応じた検討。4番目としまして、福祉避難所の質の向上に関する課題。最後、5番目、マニュアルの整理・訓練等の定着化に関する課題。

これら5つの枠組みにつきまして、既存の資料等を参考とし、新たな取組指針（案）へ反映する作業を行っておりますが、後日、各委員の皆様それぞれ確認いただけるよう、お送りする予定でございますので、よろしくお願いいたします。

続きまして、2ページ目でございます。この5つの枠組みに沿って主な御指摘や御意見の内容と、新たな取組指針（案）への反映状況について、概要を説明させていただきます。

1番目の東日本大震災の教訓を生かすという点では、福祉避難所では対象者が抱える多様なニーズに対応する必要があるということ。要配慮者のニーズの把握、その中でも情報共有が重要であるということ。そもそも福祉避難所の概念、存在の周知が絶対的に必要であるということ。

これらの意見・指摘に対しまして、新たな取組指針（案）への反映としましては、平時から支援、サポートの班を設置し、要配慮者に対する防災対策の中心となる、そうした役割を担えるような記述とすべきである。関係する行政の部局間との情報共有の必要性について記述する必要がある。災害時には被災者ニーズに応じて専門職による支援を実施し、また、平時においてはそのための連携を強化する旨の記述とすること。こういうことを念頭に置きたいと考えております。

2番目の福祉避難所の対象範囲・位置づけに関することでは、福祉避難所の対象者の把握ができていないということが問題である。対象者の介護ニーズの前倒しを防ぐこと。避難所はあくまで一時的な場所として位置づけるべきである。

これに対しまして、新たな取組指針への反映は、福祉避難所の対象者の判断基準の設定、こう

したことを関係者間で共有することが重要であるということがあります。さらに、福祉避難所における支援の際には、対象者の自立を損なわないような支援となるよう留意すべきである。開設期間は原則として1週間、7日以内として、早期に退所を促すような記述を維持することが重要であると考えております。

3番目でございますが、災害の規模・種類に応じた検討では、これらにより対応が異なるのではないかという指摘がございます。

これに対しましては、被災者生活の長期化の場合、区域内での対応が難しい場合を想定いたしまして、区域外の市区町村あるいは関係団体等との協力関係が必要であるという記載が必要であるという認識でございます。

続きまして、3ページでございます。4番目の問題でございますが、福祉避難所の質の向上に関する課題では、要配慮者の移送・避難に関して、地域の方々の協力あるいは車両等の確保が必要であるといった問題、特に福祉避難所でケアを行う専門職が必要ではないかという意見でございます。

これらに対しまして、福祉避難所への移送につきましては、事前の周知あるいは教育・訓練等の項目を追加して記載するべきだということ。あるいは、福祉避難所からの移送につきましても、その手段の検討、平時からの取組を明示することが重要であるという認識でございます。また、団体・事業者同士の連携強化を促進するような記述とすべきという認識がございます。

5番目の枠組みでございますが、マニュアルの整理・訓練等の定着化に関する課題といたしまして、そもそもマニュアルの作成自体ができていない自治体が多く存在するという事実がございます。マニュアルに基づく訓練の実施や、その結果に基づく継続的な改訂が必要であるということ。推進主体である自治体におきましては、そもそも担当者が決まっていない場合があるということでございます。

これらに対しまして、福祉避難所の設置・運営の訓練、研修等の実施にあたりましては、例えば輪島市のような取組事例を基に詳細に記述する必要があるのではないかということ。平常時には要配慮者に対する支援のサポートチーム、班を設置いたしまして、防災対策の中心となる役割を担うような記述とすべきということ。また、災害時には災害対策本部内にそうしたサポートの班が設置されるよう明示する必要があるという認識でございます。

以上についてそれぞれ確認いただきたいと思います。

なお、4ページにおきましては、福祉避難所の定義につきまして、法令上の確認ということで参考として記載させていただいております。ただ、現実的には明確に切り分けできない側面もあ

ろうかと思われますので、議論といたしましては、例えば一般避難所の要配慮者に配慮したスペース、あるいは、定員超過も考慮した福祉施設での受け入れなど、若干幅広に行うことも想定しないといけないのではという認識があります。

また、5ページでございますが、福祉避難所の対象者といたしまして、新たな取組指針の案では、平成20年に策定いたしました「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」の記述を踏襲いたしますが、平成25年に策定いたしました「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」での方針を踏まえまして、在宅避難をする要配慮者も追加したいと考えております。具体的な記述の案といたしましては、5ページにお示ししているとおりでございます。

続きまして、資料No. 2－3でございます。2－3では、新しい取組指針の素案でございますが、第1回のワーキンググループでお寄せいただきました御意見・御指摘を踏まえまして、事務局におきましてこのような方向性で作業を進めていきたいという概要について説明いたします。

まず1ページ目の新取組指針（案）の策定についてでございますが、先ほど申し上げましたとおり、平成20年に策定しました「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」と、平成25年策定の「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」、これらを統合いたしまして、新たな取組指針を策定することとしてこれまで作業を進めてまいりましたが、先ほどご説明したとおり、本ワーキンググループでの御指摘・御意見を4つの枠組みで整理いたしまして、反映作業を進めてまいりたいと考えております。

ただし、今回十分に議論できず整理しきれない様々な課題・問題点が多々あるかと思っておりますので、これは取組指針とは別に作成いたします、当ワーキンググループの報告書という形にしたいと考えております。

2ページ目です。新しい取組指針の作成の記述方針をこちらに示しております。まず、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」と、先ほど申し上げました「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」をベースに、必要な加筆・修正を加えるということ。ワーキンググループでの意見・指摘を踏まえまして、その他既存の資料の内容を参考に加筆・修正を加えるということ。他の資料等で記載されていない事項や、新たに検討している記述でさらに加筆・修正が望ましいという事項につきましては、ワーキンググループで論点として提示をし、御意見をいただいた上で記載したいと考えております。

それから、自治体の職員の皆様、現場の方々が活用しやすいということに留意した構成内容、記載の仕方を考慮するということ。具体的には、具体例や関係規定を資料として盛り込むなど、実践可能な指針となるよう留意する必要があるということでございます。さらに、チェックリス

ト等を盛り込むことで、各自治体の対応状況に応じた活用ができる内容といたします。

それから、記述内容の精査を行うということでございます。

実施内容と実施にあたってのポイントや留意点の２段階で内容を整理することとしております。実施内容とは、簡潔な記述を心がけ、補足や具体例は実施にあたってのポイント・留意点に沿って記述するというところでございます。規定等の参考資料は附属資料として整理するというのを念頭に置いております。

災害時に必要となる支援のうち、平常時において事前の準備が必要な事項についても精査し、追記をしていきたいと思っております。

それから、福祉避難所の対象者につきまして、「対象者」あるいは「要配慮者」という表現にすること。自治体の現状を踏まえた記述とすること。自治体の準備や対応の状況にそれぞれ差がございますので、基礎的な部分、いわゆる最低限取り組むべきことの記載に加えて、取組が充実している自治体、先進的な自治体にあっても有用となるよう、さらに充実した対応を行うという論点で提示をさせていただきたいと思っております。

３ページは自治体の現状を踏まえた記述の案ということでございますが、こちらの資料の左側、福祉避難所の設置・運営に関する取組を今後着実に実施する必要がある自治体向け、いわばベーシックコースとして基礎的な部分や最低限取り組むべきことを記載する必要があるのではないかという認識でございます。こうした自治体向けには先進事例を基に取組の方向性について指摘するのが有用ではないかという認識でございます。

右側は、福祉避難所の設置・運営に関しての取組を既に実施している自治体向け、いわばアドバンスコースとしてさらに充実した対応を行うための論点を提示すべきではないかという認識がございます。現在の策定作業ではこうした書き分けをするという作業はまだしておりませんが、本日のご議論を踏まえまして今後整理をしていきたいと考えております。

続きまして、４ページ、５ページの新取組指針の目次構成（案）について、概要を説明させていただきます。現段階での目次構成の案でございます。災害のフェーズに応じまして、「平常時」、「災害時」に分けて記述をし、要配慮者の特性の対応につきましては、「スペシャルニーズ」への対応として、福祉避難所の設置・運営立ち上げのノウハウとは別に、項目立てをして整理をする予定でございます。

４ページにおきましては、「第１章 目的、対象範囲等」として４項目、「第２章 平常時における取組」として５項目、続きまして、５ページでございますが、第３章といたしまして、「災害時における取組」として６項目を掲げております。各委員の皆様におかれましては確認を

お願いしたいと思っております。

最後に、6 ページ、7 ページでございます。新しい取組指針の案に附属資料としてつけるメニューの案でございます。

6 ページにおきましては、掲載事例案を平常時における取組事例と災害時における取組事例に分けて掲載することとしております。

7 ページにおきましては、参考資料あるいは参考にした様々な掲載ツールを示しております。これらは今後各委員の皆様から情報提供を賜り、協力をお願いしたいと考えております。

以上、このように事務局の作業といたしまして新たな取組指針の反映を随時行ってまいりたいと思っておりますので、何とぞ御理解の上御協力のほどお願い申し上げまして、議題1の説明を終わらせていただきます。

○矢守座長 ありがとうございます。

川合委員も到着されました、ありがとうございます。

では、ただいまの説明について御意見等ございましたら、よろしく願いいたします。

特にございませんか。前回の皆様から出していただいた御意見を基に幾つかの論点について整理をいただけたと思っています。特に、この後の2番目の議題でプレゼンテーションいただく内容とも絡んで、災害の規模に応じた対応が必要ではないかという論点や、輪島市の例がたくさん出ています通り、もう相当程度整備を進められた自治体が今後アドバンストコースとして取り組んでいただくようなことと、まだまだ最初の一步のあたりで十分キャッチアップできていない自治体がベーシックコースとして取り組んでいただくことを書き分けるような方針であるといった論点です。

それから、そもそも福祉避難所の定義についてです。図が出ていたと思いますけれども、少し幅広に考えていく必要があるというくだりでおっしゃったこと、それから、福祉避難所の対象になる方がそもそもどういった方々なのかについての整理もこれからしていくべきだという論点、このあたりもこの後のプレゼンに大きく関わることだと感じました。

私の方で、整理ないし感想めいたことを申し上げたのですが、委員の皆さん、いかがですか。大丈夫でしょうか。ありがとうございます。

では、3番の議題、あるいは、2番の議題のプレゼンテーションに対する皆様からの御意見に時間をたくさん準備しておりますので、今の点については振り返ってでも結構ですので、後ほど御意見あればお願いしたいと思います。

では、事務局、説明ありがとうございました。

議題1はこのあたりで区切りをつけさせていただいて、議題2に移ってまいります。議題2は、まず委員でもあります横浜市立大学の石川先生、それから、2番目に日本赤十字看護大学の小原先生にプレゼンをお願いしております。

では、ご準備が整いましたら、早速ですが、石川先生のお話をまずはお聞きしたいと思います。○石川委員 横浜市立大学の石川と申します。本日はよろしくお願いいたします。

私がお話したいのは幾つかあるんですが、1つは、私、神戸に5年おりまして、神戸で障害のある方の福祉避難所を当事者の方々と一緒に考えるといったことをしていたのと、東日本大震災の発生後、半年ほど南三陸町の役所におりまして、その時は復興計画の策定に携わっていたのですが、その後、避難所に関わる方々へのヒアリング等をずっと進めてまいりましたので、そういったものを含めて報告させていただきたいと思います。どちらかというと私の意見というものもありますが、それ以上に、検討事項になっています事項に沿って少し整理したり掘り下げるきっかけになったらいいなと思って進めたいと思います。よろしくお願いいたします。

お話しする内容の一部は、前々職になりますが、人と防災未来センターで同僚と一緒に、厚生労働省の平成25年度老人保健事業推進費等補助金老人保健健康増進等事業により、主に宮城県南三陸町の避難所、医療・福祉施設等へのヒアリング等を行った報告書にもう少し詳しく書いてありますので、もしよろしければご覧になっていただけたらと思います。調査成果を基につくった避難所運営ガイドブックも人と防災未来センターのホームページに掲載しておりますので、よろしければご覧いただけたらと思います。

[http://www.dri.ne.jp/research/research\\_results](http://www.dri.ne.jp/research/research_results)

お話したい内容は、この後検討する事項に合わせて前回の意見を整理したものになっております。これは次のところで議論する2つの検討事項にあると思います。

1つ目は、福祉避難所の設置で、この検討会の事務局から提示されている課題意識として、「なぜ福祉避難所の設置実績が少ないか」「どういうふうにニーズに合わせた福祉避難所の設置ができるか」「円滑に立ち上げるためにはどうしたらいいのか」という話。

2つ目の論点としては、災害の規模や特徴によってどのような福祉避難所ができるのか。巨大災害発生直後での最低限必要なもの、小中規模の災害やその他、最低基準より上乗せしてやっていけるものはどんなものなのかという整理。あるいは、そもそも福祉避難所の位置づけについて。前回のワーキングでの議論のまとめで、かなり整理されていましたが、そういった課題に求められる支援は何かといったところの論点をこれから議論されると思いますので、それに対して少し情報提供できればと思っております。

1つ目の議論に関連しますが、私は横浜市立大学の教員なので、ひとつの例として、横浜市の担当の方に、現状をお聞きしてきました。ここにいらっしゃる自治体の委員の職員の方々は、被災経験があり、福祉避難所を開設した先進事例に関わられたご担当者やよくご存じの方ばかりですが、全国の標準的な自治体（福祉避難所を開設したことがない、あるいはごく小規模の開設のみ）のひとつであるともいえる、横浜市の担当者と議論して、事務局で課題としてあげている「福祉避難所の開設事例が少ない」といった課題に対して、どんな理由や問題があるのかを探ってきました。先進事例から学ぶことも大切ですが、普及を考える場合は、こういったことも役に立つと考えます。

1つ目は、実績が少ないとか円滑に立ち上がらないという話ですけれども、福祉避難所開設の主管課がどこなのかという、よくある問題があります。危機管理部局がやれるのか、福祉部局がやるのかという話です。横浜市の場合、どちらかというと福祉部局がメインでやっています。このように、どこが窓口か、実質的な担当者かがわかりにくい。担当者は、福祉避難所開設マニュアルとか、災害救助法でカバーされる経費に関する書式などの書き方、実質的な運用の範囲、国の担当者とのやりとりなどを普段からしているとは限らない。実際はやっていらっしゃるのかもしれないのですが、担当への国の研修のようなものを自分たちは受けたことがないという話を聞きました。実際にマニュアルとか解説の流れとか書式とか、そういうものの研修があったらぜひ行きたい、と。そうすれば顔もつながるし、円滑に進められるのではないかと、第一歩ではないかと。

あとは、分厚いマニュアルではなくて、簡単なチェックリストとか、福祉避難所開設のための物資・人材の標準的なパッケージみたいなものがあるとわかりやすいし、安心して開設できる、加えて、その地域の現状や発生する災害の特徴によってオプションのパッケージもつくれたらと。また、土砂災害が多いような自治体だと、頻発災害で事前避難～避難段階で避難所を開設しましたが、こういったリードタイムのある水害等の頻発災害では国の福祉避難所の開設費用負担の対象にならない可能性が高いので、福祉避難所の開設を躊躇するという声も聞きます。正直、被害程度による指定は後からで、災害救助法の適用が決まるからです。こういった時にも開設ができるのであれば、事例の数という意味では増えますが、それは制度の問題との整合性が必要だと思います。

2つ目の課題についてですが、先ほど事務局案の中に「福祉避難所は1週間ぐらいを目安に閉鎖」とありました。東日本大震災の時は実質的に7日後に福祉避難所がどれだけ開かれたのか。報告ベースでは開かれたことになっていますけれども、いろいろ調べましたところ、結局は救助

法の適用を受けるために「福祉避難所として開かれていました」ということに後追いでして、遡って指定している。巨大災害時の激甚自治体では、このような状況になる可能性が非常に高く、7日で開いて閉めるということ自体、現状と乖離しているというのが個人的な認識です。

また、災害規模によって福祉避難所の環境やサービスの内容が違いうだろうという話に関連しますが、「福祉避難所が指定されている自治体であれば、それで全て解決する」と思ってしまっただけでは困る。福祉避難所指定がしてあっても、対応する人材やマニュアルの整備、訓練などが行われているところは少ない。避難行動に関しても、災害時要援護者避難計画も、避難支援者が民生委員でその民生委員が書類上は大勢の支援を全て行うことになっていたりする。実現可能性の低いマッチングになっている自治体もある。現行の災害時要援護者の個別避難プランを、大規模災害時に実行できるかについては、限界や課題を認識して、実効性の高いものに切り替えていく、あるいは本当に必要な人を優先するなどの取組みが必要になる。

事務局資料のうち「福祉避難所のイメージが明確ではない」と課題についてですが、災害発生時、福祉避難所利用者と、福祉施設への定員超過の緊急入所者をどういうふうに決めるか、境界はどこなのか、制度をどう使い分ければいいのかなど、自治体の担当者であり詳しくない方だとよくわからないし、どうしたらいいかという話はよく聞きます。

あと、先程の頻発災害時に福祉避難所を開設するかどうかの判断に関連することで、当該自治体の担当者の話では、水害で仮に福祉避難所を開設するのであれば、空間の確保・運営だけでなく移動支援の問題とセットにして考える必要があり、通常の「一次避難所から二次避難所への移動」だけではなくて、避難準備情報が出たかなり早い段階での自宅から福祉避難所への移動をどうするかという問題が現場にはある。そういった時に、その移動に関しても支援対象になるのか。おそらく、ならないと思いますけれども、移動も含めると、介護保険の緊急入所、ショートステイ、福祉避難所開設など、数人のケースの場合はどの方法をとるのが自治体の担当者的にはいいのか、事務的に煩雑で難しいという話もあります。現行では国の支援の対象外となりますが、例えば、頻発災害の時にも、福祉避難所を開設できるのであれば、年に1回以上開設する自治体も多いでしょうし、巨大災害の時に福祉避難所を円滑に開設するための予行練習みたいな形としてとらえることもできるのではないかと思います。

東日本大震災の時は多様な避難所が開設されて、（一般避難所と位置付けられている避難所や、福祉避難所指定されていない施設でも）福祉避難所的な機能を果たした事例も多くありました。例えば、津波で流出した近隣のグループホームの入所者・職員を丸ごと引き受けて、一定期間空間を提供したり、最低限の物資等を提供し、その避難してきた職員が避難してきた入所者の世話

を継続したという特別養護施設もありました。また、一般的に、福祉避難所には一般避難者は受け入れないと思うのですが、津波で孤立した地域の福祉施設には、大勢の一般避難者が押しかけ、追い出すことは難しかった事例も複数あります。そういった場合2つのパターンがあって、1つは、施設内の入所者と一般避難者の生活動線を分けて共生する。2つ目は、入所者が全員、内陸の系列施設に移り、一般避難者が使用を継続した例です、今、福祉避難所の議論にはこういう話は出てこないですが、想定していないこのような例も相当数実際はあるということを知っていただきたい。また、宮城・岩手の津波被災自治体で、自治体外に広域避難をした避難所では高齢者が多く、実質的にこのような広域避難所が福祉避難所的な役割を果たした例も多い。実際に起こった、実質的に福祉避難所に近い形で機能したこのような事例を拾い上げ、このような事例から学ぶべきこともあり、現行の制度や仕組みづくりにも取り入れていくべきではないかと考えます。

以降は、福祉避難所に関する課題解決のための、新たな解決策の提案を幾つか挙げたいと思います。

1つは、福祉避難所開設のためのチェックリストとか標準開設パッケージ（物資・設備・人材）です。今、「災害医療の標準化」の議論がありますが、その流れも含めて。こういったものがあれば、災害後に避難所や福祉避難所の担当者となった職員等で、あまり災害救助法に詳しくない方でも対応しやすく、迅速な開設に結び付く可能性はあると思います。基本的な福祉避難所指定してある施設には食料の備蓄はあると思いますが、それ以外の標準的なケアに必要ないろいろな物資・設備については、自治体、あるいはバックアップの県や周辺自治体に保管してあった開設パッケージを、災害後に依頼されなくても自動的に持って行くように取り決めや訓練をしておく。こういった工夫が、福祉避難所開設マニュアルを整備・更新するのと同時に必要だと感じます。こういった一式を運ぶところまで、仕組みとして作りこんでおくことが大切です。加えて、実際に輸送する車を電気自動車にして、蓄電した電気を一時的に施設での最低限の活動に使うなども含めて考えることも検討したらよいと思います。

新たな取組のもう一つですが、事務取扱マニュアルを実質ベースで議論・作成することが大切かと思います。特に、救助法適用にならない頻発災害でも実施的には福祉避難所的な需要は発生します。福祉避難所開設だけではなくその周辺の制度、例えば、介護保険の定員超過による施設受け入れ、ショートステイ等も含めて、チャート式にするなど。担当者が悩まなくすむように、あるいは支援を扱う部署へすぐ相談できるように、チャートに連絡先を入れておくなど。

次に福祉避難所の受け入れ対象者像に関する議論ですが、どんな人を対象にして、スペシャルニーズにどういうふうに対応するのかという話の中で、普通の福祉避難所と、あとは、幾つかで

すけれども、例えば自治体の中に1つ2つ、少し特化したサービスをするような福祉避難所をつくるというのも事前に言うておく。例えば自閉症の方とか知的障害のあるお子さんがいらっしゃる方とか。もちろん、一つひとつの福祉避難所にあつたらいいのかもしれませんが、なかなかそうならない場合に少し遠くてもそういったところに安心して行けるような、特化したものも必要かなと思ったりします。もちろん、普通の避難所の福祉スペースや福祉避難所でも受け入れるが、特化した避難所では、より安心して滞在できるような情報や人材を配置するなどです。

東日本大震災の仙台市の事例ですが、多様な福祉避難所に対象者をどう割り振るかについての良い事例があります。福祉避難所の中にも機能にかなり濃淡があります。例えば、老健、特養、通所施設、認知症高齢者グループホームなど。多様な福祉避難所に、福祉避難所入所希望/看護師等のスクリーニングで該当した被災者を、迅速円滑にマッチングをしていく方法をしています。今回は細かいことは申し上げませんが、こういった事例を参考にするのも、事務的にもマッチングの方法としても非常に効率的にやっていたりしました。

最後に、平時の取り組みについて申し上げたいと思います。福祉避難所のマニュアルづくりや開設訓練には、実際に支援される側の方々にも参加してもらうことが大切です、実際に訓練や議論に参加し、福祉避難所の使い方をきちんと議論したほうがいいと思っています。対象者も不安や不満が少なくなり、逆に、福祉避難所の受け入れ人数の限界や、本当に必要な人がだれかを議論できますし、一般避難所でも情報の補償や具体的にどのような特別なニーズへの対応が必要かを知り、当事者同士の議論の中で受け入れの限界と融通というところの話ができる。そこに地域住民や福祉関係者も加わってそういったことを考える。単なる開設訓練だけではなく、このような事前の議論や助け合いのつながりづくりがとても重要だと思います。

これはちょっと手前味噌で申し訳ないのですが、先週、横浜市立大学と横浜市内のNP0で、子どもたちが避難所を開設するといった一連の訓練をやっています。参加した小中学生は、何度か災害直後から復興までの勉強やワークショップに参加したあと、子どもたちだけで避難所の運営チームをつくり、被災者は全部大人で受入れ訓練をしました。これは、子どもたちの能力向上、柔軟なアイデア提案がでただけにとどまらず、参加した大人が子ども以上に刺激を受けたという結果となりました。地域の大人の普通の福祉避難所の運営訓練だけではなくて、このようなちらかというと支援される側に回りそうな子どもや障害者を含めた、考える形の訓練というものもどんどん企画していくのも効果的だと思います。

災害の規模等を踏まえた支援基準ですが、事務局案は、ふたつの基準軸を「災害の規模の巨大性」「広域性」にしていますが、「巨大性」と「開設期間」にすることを提案します。今のところ

ろ、福祉避難所を7日間で閉めるという話になっているのであり得ないかもしれませんが、開設期間によって中身が変わってくるのではないかという話があります。

というのは、直後に受け入れた人と、在宅のローラー作戦で、福祉避難所に来た方と、その後、生活不活発病で大分経ってから福祉避難所に来た方では、全然容態も違ったりするので、ケアの方法も違ったりすると思うのです。あるいは、水害の時と巨大災害の時、地震の時でも全然違いますので、巨大性だけではなくて、時系列での関係性というのも少し見ていく必要があるかなと思ったりします。巨大災害の場合ですと、今、老健とか特養だけがどちらかというとメインで入っていますけれども、非常に難しいとは思いますが、どうしてもキャパとして必要であれば民間老人ホームといったところも検討をする必要があるのかなと思ったりもいたします。

最後に、福祉避難所は、二次避難所という位置づけになっていますけれども、一次避難所の福祉スペースは、基本的には来た方はすぐにこちら側に行ってもらおうという形でつくるので、この辺の位置づけに関しても、このワーキングに関連して議論が必要だと思いますし、時系列で、福祉避難所の支援ニーズも変わります。ありがとうございました。

○矢守座長 短い時間でありがとうございました。

他の委員の方からもコメントやらご質問がたくさんある内容だろうと思いました。しかし、段取りとしまして、この後、小原先生のお話をいただいてから、質疑の時間を設けておりますので、しばらくお待ちいただきたいと思います。

それでは、続きまして、小原先生にお話を伺いたいと思います。ご準備をお願いしますでしょうか。その間、先生のご紹介をさせていただきます。

日本赤十字看護大学の国際災害看護学領域の特任教授を現在務めていらっしゃいます。今回、小原先生にお話ををお願いするに至りました経緯は、第1回のワーキングで、福祉避難所の対象者、どんな方々が対象になるのかということについて、しっかり議論する必要があるだろうという問題提起を浦野委員からいただいて、その時に小原先生の御研究も御紹介いただきました。そんなことで、本日お招きしてお話を伺うということになりました。

それでは、準備も整ったようですので、よろしくお願いいたします。

○小原特任教授 御紹介ありがとうございました。小原です。

「要援護者」という言葉を使っていますが、今は「要配慮者」というふうに変わりました。研究に取り組んでいた時にはまだ「要援護者」という言葉でしたので、この言葉を使っております。この研究に取り組んで5年になるのですが、ここまでやってこれたというプロセスの中で、判断基準をメインにお話したいと思います。

まず、私どもは研究のための研究として始めたわけではなくて、10年以上、武蔵野で武蔵野地域防災活動ネットワークというのを立ち上げていまして、その活動の中で要援護者対策というのが結構メインになっているのです。そちらをやっていく中で、武蔵野市とも連動し、福祉避難所が立ち上がる前に、一般避難所に要援護者の方々を受け入れざるを得ない状況の中で、その方たちに震災関連死が起きないようにするにはどうしたらいいのかというところに着目いたしまして、これを始めました。構成メンバーは、官民学、武蔵野市と本学の教員の有志、そして、住民による自主防災組織の方々です。

背景といたしましては、災害時のトリアージに関しましては、身体的な方はもう確立されていまして、皆さんご存じのことだと思いますけれども、要援護者に対しては、その必要性は認識されていますけれども、まだまだそこら辺が未解決だということがあると思います。関連する取組に関しましては、内閣府のガイドラインとか、サンダーバードというNPOも言葉としては用いているのがわかりました。その他に、治療・栄養介入の優先順位で、在宅チームの医療栄養管理研究会がそのような取組をしていることが調べる中で出てきました。

ただ、包括的な取組としましては、どちらにしても知識基盤が不十分だということで、要援護者トリアージの目的とか、局面にはどんなことがあるのか、あと、区分と判断基準と、それをどういう方法で実際に運用していくのかというところが背景であります。

目的は、要援護者の安全・安心、安定を担保する安否確認、搬送、避難所等におけるケアを実施するための要援護者トリアージと、その客観的な判断基準の開発に向けた知識基盤の構築というところであります。

これは研究の流れです。2010年に科学研究費助成事業に申し込みました。その時はまだ東日本大震災前だったのです。ただ、こういった要援護者の方を受け入れる際の判断基準は必要だということは地域防災活動の中で認識していましたので、申し込みましたら、採択はされたのですが、東日本大震災が発生いたしましたので、これはまず現状から知らなくてはいけないのではないかとということで、東日本大震災で実際に要援護者を対象にした看護師とか介護の方にインタビューをいたしました。

どういう状況の中で判断して行動したのかというインタビューの中から、ある程度の現状の把握と課題の整理を私どもでしまして、その調査結果から判断項目と情報を生み出しました。その中からプロトタイプとして試験的なもので判断基準をつくりました。これが本当に使えるものかどうかということに関しては、インタビューした方々に「こういうふうにつくったけれども、皆さんこれは適用できるでしょうか」と聞いたりしました。

あとは、これを使っていただくターゲットは誰かということ、住民だと私どもは捉えました。というのは、避難所を開設した時に、すぐに医療者は来られない、専門者は来られない時に、誰がふるい分けをするのかということ、住民のリーダー格だろうということで、住民たちが利用できるようなシミュレーション方法とか、それから、評価基準もあまり難しくないようにしなくてはならないというところをさわって、今の案ができました。アクションリサーチ的なところで、この判断基準の妥当性のある程度見出してきました。倫理的な配慮に関しては本学の倫理審査委員会の承認を得ております。

インタビューを行った場所は岩手県、宮城県の障害者施設、それから、病院、訪問看護ステーション、それから避難所を幾つか、そういうところに所属している方々にターゲットに30名。細かくて申し訳ないのですが、東日本大震災の時に急性期に対応した看護師さんと介護の方々にインタビューをいたしました。

これが要援護者対応に必要とされる判断項目と情報を見出しました。外の円は環境要因として整理されました。それは被災状況であり、避難所の資機材の保管状況とか、人材の確保がどの程度かということ、ライフラインの機能状況、天候と時間、道路状況、搬送手段の有無、それから、病院・介護施設の受け入れ状況というところが、一つの環境要因として、一つの制約因子で挙がりました。真ん中に個人の基本情報及び健康状態、この4つのあたりが判断基準の核になるのではないかということを見出しました。

その基になったのは、例えばインタビューの中で患者のどういう対象者に対応したのかということ、看護士等に聞きましたところ、医療器具を使っている方々も結構対応しているのです。要援護者の中にはたくさんの疾患を持っている方も多い、がんとか脳梗塞の後遺症とか、統合性失調とか、認知症、透析、知的障害、このような疾患を持っている。このような方々が要援護者として避難所に来た時に、この人は要援護者なんだとわかる場合と、聞かなければ要援護者として振り分けられないという方々もいることがわかったのです。そういったところも判断基準に入れなくてはならないと思いました。

状態といたしましては、日常生活動作とか精神状態、知的障害、知的なレベルのところ、皆さんご存じのようにいろいろな状態の方がたくさんいらっしゃるのです。あと、薬を持っているか、持っていないか。飲んでいる薬も、てんかんとか血圧の薬、インシュリンとか睡眠導入剤、ステロイドというようところが挙がっております。

こういったものを整理しますと、目的とか局面の多様性が考えられるのです。病院の搬送である場合もありますし、後方搬送、福祉避難所への搬送、部屋の確保・割振り、特別な配慮とか見

守り、あと、配給・配分、安否確認などです。要援護者トリアージをする上でのいろいろな場面、局面があるということが見出されました。

要援護者も、先ほど申し上げましたように、たくさんの種類の方がいらっしゃる。そして、アセスメントの情報の多様性というところは、一見してわかること、外見ではわからない方もいらっしゃるということでありました。実際に要援護者のトリアージに対応する方々は医師であり、看護師、自治体、自主防災の方、住民ということが割り出されました。

もう一つの局面は、傷病者トリアージの整合性も大変重要なところだということが割り出されました。一応トリアージのプロトタイプをつくって、トリアージ区分、判断基準の例、判断基準の実例、搬送先の例としてここに挙げました。最初のステップはこのようなものを出して、実際にセミナーで住民とか看護師たちにやっていただいたのです。そうすると、この解釈はなかなか難しいということがわかりまして、もう少しシンプルにしないといけないということで、どんどんこれを改良いたしました。

トリアージ区分は4段階で、判断基準は、1番目は出血を伴うけがをしている、具合が悪いという人は病院に行くというレベルの方です。待機場所として保健室とか感染症部屋が避難所の中では対応いたします。

2番目は、寝たきりとか車椅子の方、それから、身内のつき添いがなく他者の介護が必要という方、これは福祉避難室、別名、武蔵野市ではおもいやりルームというのを使っております。

3番目は、車椅子、生活動作が不自由ですけれども、身内のつき添いがあったり、その動作の不自由のレベルがもう少し緩和されている人とか、精神的な疾患とか、3歳以下の乳幼児、こういう方たちも小部屋として、3に区分いたしました。

4番目は、高齢者であっても元気な方たちは一般の大部屋、体育館などでも十分に暮らせるだろうという判断基準で、4に区分いたしました。

これを用いて机上シミュレーションを何回か行いました。その想定は、場所は避難所です。目的は、避難所生活ができない、介護や見守りが必要な人をいかにして振り分けをしていくのかというところであります。これをやっていただいた方は、先ほど申し上げましたように、前にインタビューした方々で、気仙沼で行いました。あとは、自主防災組織の住民たちに3回ぐらいやっております。

手順といたしましては、つくった区分や判断基準を教示いたしまして、要援護者の事例を書いたものを提示いたしまして、それをもってどういうふうに見るか、そして、聞くかというところでディスカッションをして、その判断基準を持っていくというような方向で示しております。

シミュレーション方法は、ホワイトボードとかマグネットタイプで表した避難所を使って、そこで振り分けをして、この事例は1、2、3、4どこの部屋に行ったらいいのかということで今はやっております。シミュレーション参加者数は、ここに挙げましたように4回やっております、その他に1回は、こちらはマグネットに書いたボードシミュレーションだったのですが、あと2回ぐらいは実働のシミュレーション、傷病者の要援護者を実際に立てまして、ロールプレー的にやっていただいて、それを振り分けていくということで、実動もやっております。

このアクションリサーチ的なものを通して判断基準や事例について検証するということをしていたのですが、外見からの判断とか、見た目でわからない事例の判断に、住民たちには差が出ておりました。最初に見た目で判断するトリアージを一次トリアージとすると、次の時間差の中で、1日目とかになった時に専門職、いわゆる介護とか看護職の方が来た時に二次トリアージの必要性というのが導き出されました。あと、シミュレーションの事例については、個人ワークやグループワークで検証しましたが、事例を用いた判断区分は参加者で大きな誤差はありませんでした。

こういうふうなことをやりながら、私たちが例えば区分2、3に該当するのではないかと考えていたことを、実際に被災地で体験した方々は区分3とか区分4に回答が集中していました。これは自分たちの経験が生きているのではないかとということで判断した区分であることが確認できました。

今後の減災対策とか関連死を予防していくことを考えますと、要援護者がより生活しやすい避難所の環境を整備することが看護上必要と考えました。ですから、福祉避難所を立ち上げるのはなかなか大変なことですが、早期に避難所内で隔離できる福祉避難室、おもいやりルームとか小部屋の設置というのが大変重要ではないかということです。武蔵野はこういったことに早く着手して、私どもが判断基準でもって裏づけしていったということが成果物としてあります。

これを実際にやっていただくのは住民たちですので、住民たちへの教育とか、シミュレーションキットの開発、それから、これを一般住民にわかっていただくことの広報活動は今後もっとやっていかなくはいけないことだと思っております。

あと、大変重要なのは行政との連携というところであります。武蔵野市とは地域防災活動セミナーでずっと懇意にしておりますので、この関連性もありまして、24年度の武蔵野市の地域防災計画の一環で、要援護者の避難所における部屋割り基準に、私どもが作り出した判断基準が採択されました。名称は「介護トリアージ」という言葉が用いられております。

あと、避難所におけるケアの優先度とか、福祉避難所への移動の優先度を決定する際には、専門職の目、判断が必要ではないかということで、今現在、14年から17年3月まで、また文部科学

省に申請、採択されまして、今、専門職が行う二次トリアージの判断基準というものに取り組んでおります。シミュレーションの方法とか、キットの開発にも着手しております。

成果物に関しましては、二次トリアージの開発につなげたということ、実際の運用につきましては、行政との連携がとれたということ、シミュレーションの成果に関しましては、DVDを作成いたしました。本日5枚持ってきましたので、御希望の方にはお分けしたいと思います。この中に、シミュレーションを実際にやっていくための事例とか判断基準が具体的に上がっております。

このイラストで言いますと、一次トリアージというのは、避難所に入っていく時に、こちらを一般避難の住民と要援護者をまずは大きく振り分けをする。そして、要援護者の方々をターゲットに4つの区分に分けていくという方法で、シミュレーションを展開しております。もう一つ、二次トリアージは、その後の時間軸の流れの中で、実際の場面によって、1日目の夕方から専門職が来られるのか、次の日になるのかというところで、二次トリアージの実際の運用はまだまだこれからではないかなと思っております。

以上で発表を終わらせていただきます。ご静聴ありがとうございました。

○矢守座長 小原先生、ありがとうございました。

では、今お2人から頂戴した発表、情報提供について、少しお時間を設けておりますので、委員の皆様から自由に御意見、御議論をお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

どうぞ。

○河崎委員 石川県輪島市の河崎と言います。

まず、石川委員に一つ質問させていただきたいのですが、細かい数字ですけれども、いただきました資料の9ページの下から3行目に「特定の人」ということで、「障害種別等に特化したサービスに必要な準備をした福祉避難所」と。とりわけ輪島市におきましては、乳幼児、妊産婦もしくは高齢者、その部分の福祉避難所への移送というのは非常にやりやすい部分があるのですが、障害の部分については実際のところ様々な障害の形態があって家から出られない方が多い。そしてまた、その方がお子さんとか、20代、30代までいくかな、そういった方々である場合、親と同伴していなければ生活ができないという方が多いと感じています。

そういったところから、輪島市においては障害者の方々への福祉避難所の取組が遅れている部分があるのですが、仙台市等の事例を通してそのような方々にどう対応した事例があったか、もしくは、ご存じであれば御紹介していただければ非常に助かると思います。

○石川委員 御質問、どうもありがとうございます。この部分は実際に事例もあると思うのです

けれども、私が把握しているのは、神戸市兵庫区の阪神淡路大震災の時に被災した経験のある障害のある方を中心にした、様々な種別の各障害者の当事者団体の方々の联合会みたいなものがございまして、そこが現在でも月に1回、「防災を考える会」を開いております、そこでの議論では、福祉避難所はこれぐらいのスペースで、これぐらいのことができるけれども、こんなことしかできないよというようなことを議論して、限界のある中でどういうふうにしていったらいいのかということ、当事者の中でかなり議論しました。

その中で、当然、普通の避難所でも配慮が必要だと考えますし、福祉避難所全体でも情報補償のための工夫が必要ですが、例えば聴覚障害のある方であればすべての避難所に手話とかいろいろなことをするのは難しいけれども、どうにか歩いて行けるぐらいの距離のところに幾つかそういうのに特化したところがあって、そこに行けば必ずそういったサービスを受けられる可能性が高いということを事前に伝えてあれば、そういったところに行くほうが非常にありがたいという話があって、そこはもう少し話を膨らませていこうという話がありました。

あとは、知的障害のある方の親なども、どこの避難所に行ってもなかなか受け入れてもらえない。これも、一般避難所やすべての福祉避難所で対応が必要だけれども、特に知的障害の方々が安心して暮らせるための準備や専門家がいるところがあるのであれば、そこに行きたいといったような話があって、そういうことも福祉避難所の中で幾つかオプションとして専門化するようなところを事前につくって取組を進めていきたいといったことがあって、今それに向けて具体的なところを掘り下げているという話でございます。

○河崎委員 ありがとうございます。いわゆる高齢者の方々であれば、災害が起こった時に、ここが福祉避難所ですよということで、その現場において次の行き先を指示されれば行ける状態にある方が多いと思います。ですから、そういった方々に対しては、福祉避難所はここですよという情報が事前に行っていなくても大丈夫のような気はします。

ただ、障害を持たれているような方、特に心の病を患っておられる方については、今、石川委員のおっしゃったように、輪島市でもそういった方々の福祉避難所はここですよということを、毎年もしくは毎月、その親、本人に定期的に紹介する。いわゆる福祉避難所というのは二次避難所なので、輪島市としては現在のところ大々的にはアピールしておりません。ただ、そういった方については、場に慣れておくことが必要だということを勉強させていただきましたので、輪島市においては、少し特殊なやり方ではあるかもしれませんが、そのような方々に対する周知を個別に図っていききたいというふうに勉強させていただきました。ありがとうございます。

○矢守座長 ありがとうございます。

もう一つ、小原先生のほうですかね。どうぞ。

○河崎委員 引き続き、小原先生に一つ質問させていただきたいのです、武蔵野市で、行政の方々といろいろとやりとりをされていると思いますけれども、高齢者、障害の方も含めてですけれども、そこには防災担当部局以外に福祉部局、厚生部局の方々というのは、どの程度までかわりを持っていらっしゃるのかお伺いしたいと思います。

○小原特任教授 実際の組織体制のことはわからないのですが、今の福祉部長が防災安全部部长であった時期がありまして、その人が今福祉部長をやっていますので、そういう意味では上のほうがコミットできる人たちです。そこら辺が武蔵野市の強さかなと思っています。

○河崎委員 ありがとうございます。

○矢守座長 他にございますか。

○小原特任教授 すみません、ちょっと追加発言なのですがすけれども、指定避難所は武蔵野市で20か所あります。災害が発生したら1つの避難所に7人が駆け込むような体制、いわゆるBCPみたいな取組をしています。他のところもそういうふうに行われているところがあるかもしれませんが、140名が災害対応する地元生活圏を構えているというところは強いのかなと思います。

○矢守座長 なるほど。7人というのは職員がということですね。

○小原特任教授 はい、避難所対応できる職員です。

○矢守座長 なるほど。20か所に比較的近いところにお住まいの方。

○小原特任教授 大体その周りということです。

○矢守座長 なるほど、わかりました。ありがとうございます。

他に御質問等、他にございませんか。

お2人のプレゼンとも被災地のリアルな姿というか、実際に起こったことを踏まえてどのように対応していくのが大事だということを改めて教えていただいた気がします。石川委員の事務取扱のお話や、小原先生の住民の方がトリアージにかかわることを既にこんな形でなさっているということも、私にとって、非常に驚きだったのですがすけれども、実態としてはそういうことが求められるという前提で運営がなされているわけですね。

○小原特任教授 はい。

○矢守座長 ありがとうございます。

特にご覧ませぬようでしたら、議題3に移らせていただこうと思います。

お2人の方々、情報提供、ありがとうございます。

次の議題3のところと非常に密接にかかわる点ばかりプレゼンテーションいただきましたので、他の委員におかれましてもそちらのほうで合わせて御質問やらコメントをいただいても結構かと思います。本当にありがとうございました。

では、議題2をここで線引きさせていただきまして、議題3へ移ってまいりたいと思います。議題3の中に2つ小項目が上がっております。それぞれについて、まず事務局から説明をよろしくをお願いします。

○西島部長 それでは、議題3の内容について説明申し上げます。

議題3の内容は2点でございます。すなわち、1点目、福祉避難所の設置・運営のためのマニュアルづくり、体制構築、訓練の実施等でございます。2番目といたしまして、災害の規模等を踏まえた支援の内容とその実施体制の検討という点でございます。その他、残りの時間で新しい取組指針の記載内容等々につきまして、検討を進めさせていただきたいと思っております。

資料No. 5の検討課題の整理と検討の実施をご覧ください。

1ページ目ですが、先ほど申し上げたとおり、マニュアルづくり、体制構築、訓練の実施、災害の規模等を踏まえた支援内容ということですが、これらにつきまして、どのような形で新たに策定しようとしております新取組指針に盛り込むべきかという点について意見を賜りたいと思います。

1の課題認識は、そもそもなぜ福祉避難所の設置の実績が少ないのかということ、福祉避難所の対象者のニーズに応じた設置を確実にする仕組みをどのように構築すればよいのかという認識でございます。実際に災害が発生した時にどのようにすれば着実にかつ円滑に立ち上げをすることができるということであります。

2番目の課題認識は、災害規模、性質に応じて福祉避難所で実施できる支援内容の期待値、あるいは、目標も変化するのではないかとということです。そもそも福祉避難所に求められる支援というのは何かということでございます。

その他に、新しい取組指針の案の作成に向けまして、検討すべき事項はないのかということについても議論を賜りたいと思っております。

2ページをご覧ください。1番目の福祉避難所の設置・運営のためのマニュアルづくりですが、福祉避難所の設置実績が少ない理由として、推進主体であります自治体に関する課題、福祉避難所の対象者の選定ができていないという課題があると考えられております。そこで、確実に福祉避難所を立ち上げるための取組として、次の3点を新たな取組指針に盛り込みたいと考えておりますが、いかがかということでございます。

実施主体であります自治体の主体性に関する課題といたしまして、（a）行政の担当者を決定しておくことが大事である。（b）災害時に施設の側からの立ち上げができる環境を整備しておくことが大事である。それから、福祉避難所の対象者の選定ができていないという課題に関しましては、（c）福祉避難所の対象者が確実に選定できる環境を整える必要があるということでございます。

（a）の行政の担当者を決定しておくということにつきましては、平時から役割を決定し、災害時には直ちに設置されて、担当者が決められておりますので、直ちに災害対策本部等に組み入れる仕組みが重要ではないかと思っております。

（b）の災害時に施設の側から立ち上げができる環境を整えることに関しましては、まず施設の指定をする、マニュアルの作成をする、事業者間をまたいだ訓練を実施するという。そして、訓練の総括をし、評価をして、反省の下にさらにマニュアルを改訂していく。こういうPDCAのサイクルを円滑に進めていくことが重要ではないかという認識でございます。

（c）の福祉避難所の対象者が確実に選定できる環境を整えるということにつきましては、対象者の選定基準、関係者間での情報共有、対象者を見極めるチームを構成すること、あるいは、一般避難所に避難した方から福祉避難所での避難が必要な方の抽出という①の問題、あらかじめ策定した対象者のリストを基に安否確認を実施するという②の問題。この①と②を合わせたことにより対象者の漏れを防ぐということを考えております。

3 ページ目ですが、2 番目の災害の規模を踏まえた支援内容とその実施体制の検討ということにつきましては、3 ページでは災害の規模や範囲に応じた災害の分類を示しております。縦軸が災害の規模、上に行けばいくほど災害の規模は大きいということでございます。横軸が被災地域の範囲の広さ、大きさ、右に行けばいくほど広範囲であるということでございます。こうした災害のパターンに応じて支援内容が変わるのではないかという認識がございました。

4 ページでございますが、災害のパターンに応じた支援実施内容の違いについての検討につきましては、それぞれの内容について変化をつけた記載の仕方が必要なのではないかという認識でございます。4 ページは、例えば第3章を想定しております災害時における取組の項目に対しまして検討した場合のイメージです。縦に災害時における取組を列挙いたしまして、それぞれに共通して実施すべきことと、右側にございますように、災害の規模等においてそれぞれの留意点を列挙しているというイメージです。体系的な整備にはさらなる調査整理が必要であると認識しておりますので、今回新たに策定いたします取組指針ではトピック的に言及するというふうに考えております。

5 ページの参考資料は、災害の規模が非常に大きい場合、真ん中辺に比較的大きい場合、実現が求められているレベルのイメージが、それぞれ違いがあると認識しておりますので、支援内容も、右側に記載したとおりそれぞれ書き分けるということでございます。

6 ページでございます。最後になりましたが、横軸の被災地域が広いという問題につきまして、複数県にまたがる場合、ある程度特定圏内に災害が中規模と言いますか、地域が中程度の場合、あるいは、被災地域が局地的で狭い場合と、それぞれの対応の事例が微妙に異なると認識しておりますので、こうした整理・分類でよろしいかご確認いただきたいということでございます。

また、これらに限らず関連する事項につきまして、委員の皆様方がお気づきの点がございましたら、ご発言をお願いしたいと思っております。

議題の3の説明は以上でございます。

○矢守座長 ご説明、ありがとうございます。

それでは、今から、議題3番の、大きく分けると、3の(1)と3の(2)とございますが、今のご説明に御意見あれば、(1)、(2)にかかわらずお出しいただきたいと思います。

石井委員、よろしくお願いします。

○石井委員 御説明、プレゼンテーション、ありがとうございます。

中越地震と能登半島地震でガイドラインが平成20年に出されて、そのガイドラインが東日本では全く使えなかったという現状があって、石巻で立ち上げた福祉避難所は発災から40日目で何とかこぎ着けて立ち上げて、そこから運用していったという実態があったということで、先ほど石川委員からも発表がありましたけれども、災害の種類、規模という分類ももちろん必要なのですが、時間経過といったものの影響もしっかりとこのマニュアルの中に盛り込んでいかれたほうがいいのかなということを感じます。もう一つは、高齢者の行動の抑止が災害時にどうしてもかかってしまうので、事前の健康レベルではなくて、避難所で低下していく健康レベルにどう対応していくのかという問題も石巻で実感いたしましたので、そういったところへの配慮。もちろん障害を持たれた方とか妊産婦といった方たちのためのものでもあるのですが、我が国が抱えている超高齢社会での震災対応という課題も踏まえて、高齢者の要介護申請をいかに増やさないかというような目標設定も必要ではないかなと感じておりましたので、意見を申し述べさせていただきました。

○矢守座長 ありがとうございます。大変明快なご意見でしたので、整理の必要もないと思いますが、一言で言うと、今の整理に少し足りないのではないかなと思うファクターとして、時間ということがもう少し正面に出てくるべきではないかという御指摘だったと思います。ここからは

少し私の個人的な感想も入るかも知れませんが、先ほどの7日云々のところは、石川委員の御発言とも関連づけると、特に災害が巨大な場合、現実と計画とが齟齬を来している部分だと思うので、ここは再検討が必要かなと思いました。

同じところに「自立に向けて」というような文言がありました。それ自体は私もそのとおりだと思うのですけれども、今の石井委員の御発言にもあったように、時間が経過すればよくなっていく方向のことも当然たくさんあると思うのですけれども、避難所においてはそうでない逆の方向の現実もあるんだよという御指摘をいただいたような気がします。よって、そういうことも踏まえて、時間軸に沿った変化をもう少し意識したような記述内容にしたほうがいいのではないかなという御意見であったかと受けとめました。

ありがとうございます。

他にいかがですか。天野委員、お願いします。

○天野委員 何点かあるのですが。平時の取組として情報の共有とその体制づくりが重要だというのは、前回も、それから今回の検討事項の方針の中にも出ているところですが、一つ、先ほどの小原先生もトリアージの部分でも、例えば区分決定をしていくための判断基準ということで、4段階にトリアージの区分が分かれていますけれども、2番とか3番については平時から恐らくその地域の中でわかっていること、わかっている方々。例えば寝たきりの方、あるいは、車椅子の方、あるいは、乳幼児を抱えている世帯がどのくらいあるのかというのは、平時の段階でつかめているわけなので。

そういう方々の名簿を事前にどれだけきちんと地域の中で共有して、行政だけではなくて、皆様方ご承知のとおり災害対策基本法の中で一定のルールの下に情報の共有を図ることが言われているわけですから、そういうところでの名簿づくりはどこまできちんとやっていくのかということ、上位自治体がチェックしていかなければいけないのではないのか。例えば都道府県あたりがチェックしていくと。県下の市町村の中でどこまで名簿づくり等が進んでいるのか。あるいは、当事者団体がございますね、手をつなぐ親の会とか、例えば腎友会とか、それぞれの障害種別ごとに各種の団体があって、そういう方々と平時の段階からどこまでつながっているのかということ。つまり、要配慮者を持つ世帯に対して広報とか周知を図っていく際に、それは当事者団体とつながっているということが非常に重要になるだろうと思っていますところ。

それは全住民の方の情報の共有と体制というところの一部なわけですが、加えて体制の部分で、日常的な訓練も必要だというのはそのとおりだと思います。それから、訓練をする前にマニュアルの整備をすることも必要だというのもそのとおりだろうと思います。ただ、あまり想

像したくありませんが、例えば直下型の地震があつて、今この瞬間その揺れがとまった直後に、そのマニュアルはどこにありますかと、キャビネットにありますと、キャビネットは今どうなっていますかと。あるいは、そういうこともあるかと思って電子データにしてサーバにしまってありますと。サーバにつながるのですか。

備えとしてマニュアルをきちんと用意しておくというのは非常に大事なことですけれども、実際にその場で使うことができなかったというのが、東日本大震災の時にも特に初動時にそういうことがあったので。マニュアルといっても、例えば福祉避難所の開設の時のチェックリストのようなもの、非常に簡略化して、ここだけ押さえておけばいいというものと、あるいは、非常に詳細なものに2つ分けていくと。その上で、もちろん訓練も必要なのですが、この検討事項の中にもあった担当者を決めておくということが本当に大事なだろうと思っています。

加えて、担当者を決めるだけではなくて、体系的な研修を都道府県レベルで徹底させる必要があるのではないかということです。というのも、これは事務局の西島部長も非常にお詳しいと思いますけれども、常総市での災害の状況ですね。あの時に市の担当課がどんな状況に陥ったのか、音頭を取らなきゃならない課長自身が既に現場に出ていて、音頭を取る人が誰もいなくなっているという状況があった。あるいは、東日本大震災の時に、先ほど石川委員も言葉を濁しておられましたが、実質的には福島県においては福祉避難所の設置はゼロであります。

そういう状況がなぜ生じたのかということを考えた時に、担当者を決める。これは毎年のことだと思います。担当者を報告していただいて、担当者は悉皆研修ですよ、体系的で総合的な研修をしっかり受けて、事務手続についても都道府県レベルで毎年やっていくと、その都道府県レベルがきちんとやられているのかというのを国がチェックするという仕組みが一つ必要なのではないかと思います。

それから、これは最後のお話になりますけれども、福祉避難所、あるいは一般避難所も含めてそうだと思うのですが、設置支援チームをつくる必要があるのではないかと思います。石川委員のお話の中にもそれに類するようなお話があったと思いますが、私もこれについてはずっと思っていて。常総市の時も本学でこういったことを我々大学自身もやっていかなきゃいけないのではないかと。例えば常総市の災害があった時に、ボランティアのさばきについては社会福祉協議会が先駆的にそういう経験もあることから、ボランティアセンターが設置されて全国から受け入れてというのはできるのです。ところが、避難所については、常総市の中でも、誤解を恐れずに言えば極めてお粗末な状況であった。食料の配給にしても、あるいは、避難所の中での要配慮者の取扱いについても極めて厳しい状況にあったと言わざるを得ない。

そんな中で、東日本大震災前から災害協定がありますけれども、その災害協定の中で、各県に避難所を設置する支援チームを各都道府県に置くことで、これは大学であってもいいし、行政であってもいいし、災害協定を結んだ地域に何かあったら直ちに出勤して、行政に行っとうこううこういうふうにしましょうと、福祉避難所はこの地域の中で何箇所設置しましょうと、そのためにはこういう手続をしましょうという、ある意味緊急出勤チームのような仕組みを全国的に各都道府県レベルで、災害協定を結んだ同士でつくっていく、構築していくことが必要なのではないかと思っています。

以上です。

○矢守座長　たくさんの論点をいただきまして、ありがとうございました。

1つは平時の取組ということで情報共有の名簿づくりのくだりですね。特にそれについては、その必要性だけではなくて、チェック機能も一步踏み込んだご提案としていただきました。

それから、2つ目については、マニュアルあるいは担当者といったような、3の議題の前半にあたる場所ですね。たくさんの論点をいただいたと思いますが、研修の必要性ということを通じて御指摘いただきました。この点についても、今の論点整理には必ずしも明確には打ち出されていないかなと思いますので、本日の会議で出てきた重要論点の一つと認識しています。

それから、担当者を決めるというところについては、先ほど小原先生からは、それぞれの避難所の近傍にすぐに駆けつけられるような行政の担当者を配置しているというような事例をいただきました。そして、これは福祉避難所には限りませんが、避難所をきちんとオペレーションさせるためには、ヘッドクォーターの機能も非常に重要になるという趣旨の御発言をいただいたと認識しています。そういったところが手薄になるようなことがあるのであれば、「設置支援チーム」とか「緊急出勤チーム」というワードで形容いただきましたが、それを都道府県レベルあるいは国のレベルで支援するような仕組みも必要ではないかと。

そうということで、福祉避難所について、これまでどちらかというと単体の機能とか、求められる条件ということに議論を集中してきました。それに対して、第1回ワーキングでもネットワークとか全体のマネジメントも重要ではないかという意見をいただいていた。そのあたりについての御指摘をいただけたように思っております。

それでは、他に御意見、コメントございませんでしょうか。寺尾委員、お願いします。

○寺尾委員　避難所というのは、災害救助法の中では緊急避難ということですから、一次避難で命を守るために設置するということでございますので、私は1週間というのは非常に長すぎると、まず3日が限界だろうと。特に福祉避難所には病弱者や障害をお持ちの方々が避難してくるわけ

ですから、災害関連死につながる可能性もあります。特に今後増えてくるであろう認知症の方々とか、統合失調症の方々が、個別の部屋を設けたとしても長時間いられるということは困難であると思います。そこで小原先生がおっしゃったようなトリアージが必ず必要になる。

トリアージには、受け入れ側の体制を事前に情報共有しておく必要がある。

つまり福祉避難所が社会福祉施設や医療機関を中心に設置されることが望ましいということです。そうすることによって事前に協力連携関係を他県等の関連の施設と構築しておくことが可能となるのですね。

そして、指揮命令系統をきちっとできる体制にあればいいんですが、東日本大震災のように行政機関が壊滅した場合においては避難所の判断でやらなければいけないので、その時に各福祉避難所で関係施設と直接連絡調整できる体制を確保しておく必要があります。

それによってなるべく短期間で福祉避難所の役割を完了することが大切であると考えます。

それから、障害者等に対する情報支援が重要であります。

福祉避難所には情報支援機器を事前に準備しておくことが望ましいと考えます。

さらに、マニュアルの作成とともに、発災直後からその後の実施すべき事柄のチェックリストをきちっと、フェーズに合わせてつくっていく必要があるのではないかと思います。

以上です。

○矢守座長 ありがとうございます。

永瀬委員の手が挙がっていますので、続けてお願いすることにします。

○永瀬委員 最初に、対象者の定義と言いますか、資料No. 2-2の4ページ目にイメージ図があるのですが、ここに福祉避難所とありまして、その下のところに要支援から要介護1・2程度と。対象になるのはもっと上のほうにちょっと幅広いというようなイメージが書いてあるのですが、5ページ目の新取組指針（案）における記述案の5行目ぐらいからでしょうかね、「要介護認定を受けている者又は被災後介護認定を受けた者云々は、ここではなくて、違うところに」というふうな記載がありますが、その辺の矛盾があるような気がしますので、表現としてかなり幅広く捉えなくてはならないというようなイメージの記述にしたほうがいいのかという感じがいたします。

それから、対象者の名簿づくりという話があったのですが、これまでここ十数年の間で災害の多い状況になっていますので、各自治体が要支援者の方々に対する名簿をつくらなくてはならないというのはかなり理解しているところかなと。私、新潟県なのですが、そういう認識でおります。

ただ、つくり切れていないというのが実態ではないかという感じがします。つくり切れていないというのは、個人情報の保護とか、本人が希望しないというようなところで、かなりの要介護状態の方、あるいは、何か障害のある方も、そのリストの中に入ってきていない方もいると。そういう状況で、本人ないし家族の了解の下でということでは、その範疇でとりあえず動かざるを得ないという状況もあるのかなという感じがいたします。

もう一つは、福祉避難所の設置実績がなぜ少ないのかという問いかけがあるかと思うのですが、福祉避難所の数というのは、今のガイドラインの中に小学校区単位にという話が載っていると思うのですが、新しいガイドラインにもそういうような記載が引き継がれるのであれば、本当にそれだけの数が必要なのか、あるいは、それが設置できるのかというところが、市町村はかなり悩ましいのではないかなという感じがします。

それは、福祉避難所の数もさることながら、性格として公民館とか体育館をあてれば事が済むという話では多分ないのだろうなと。先ほどから話がありましたように、福祉施設等が中心になって受け入れの対応をするのがいいのではないかなと思うのですが、そうなった場合の施設側の混乱時におけるマンパワー、平時でも今、福祉施設は人が非常に足りないという状況がありますので、ましてや災害時の大混乱の時に、果たして協定を結んでいても対応できるのかどうかということも、かなり疑問なところもあります。そういう面で、協定とか指定が今進んでいないという状況が、市町村が怠っているから進んでいないという面があるかどうかわかりませんが、実態的に考えた場合に本当にできるのか、数はどれぐらいが適当なのかということを検討した場合に、なかなか進んでいないというような実態があるのではないかなという感じがいたします。

関連ですけれども、どなたか委員の方も発言されていたかと思うのですけれども、立ち上げなり受け入れの時の、あるいは、運営の時の施設側のマンパワーは相当の量が必要だということがありますので、自前のマンパワーではとてもできないだろうと。そうしますと、外から、災害のない地域から、あるいは、県レベルを越えた支援チーム的なものが継続的に。今、よく保健師がやっていますが、これは厚生労働省が仲をとってやっているのですが、この前茨城県でも「すぐに派遣してください」という話がよくくるのですね。広域的な場合は県をまたいで、あるいは、県内でもそういう体制を組んでおくということが大事だと思うのです。新潟県でそういう取組もやっているのですけれども、実際には各団体の都合がありましてなかなか進んでいないというような感じです。

最後にもう一つ、7日以降をどうするのかという問題なのですが、7日以降その方々に最も適当な行き場が確保されない限り、その避難所にとどまらざるを得ないのではないかなと私は思

っています。どうして7日なのかというところがよくわからないのです。

以上でございます。

○寺尾委員 ご説明が少し足りなかったと思います。受け入れる側との申し合わせをしておく必要があります。

実際に東日本大震災の時に、障害者団体も個別に支援をしておりますし、各種別の福祉団体も職員を送り込んだり、利用者も受け入れたりとということをやっております。これをもう少し体系的にしていく必要があるだろうと思います。事前にそれぞれの福祉団体に自ら計画を立てさせるということが大切です。

それから、3日というのは、3日経つとある程度の移送の目安が立つことにより、受け入れ側が迎えに行くことができます。被災者側の施設からは送り出せない状況ですから、そういう約束もしておくことが大切です。

東日本大震災におきましては、行政職員も各都道府県から送り込まれましたし、施設職員も今でもまだ福島に派遣しているという実態もあります。同種の施設間で日頃から連携をとって対応できる取り組みが必要だろうと思います。

福祉避難所の利用者は障害者や病弱者ですので可能な限り短期間で終了させることが災害関連死を防止するうえで大切であると考えます。

以上です。

○矢守座長 ありがとうございました。

○小原特任教授 もう一つの論点は、災害が発生した時に、名簿に則って要援護者として確定されている方もいるし、それを良しとしない方もいる中で、安否確認は住民同士でやるということが制度的にあると、皆さんオーケーしてくれるのですが、それが搬送になった時に福祉避難所はすぐに立ち上がらないので、こういった人員をオルグして、一般避難所に連れて行くかということ、ここら辺はどちらでの話し合いはどうなっているのでしょうか。

○寺尾委員 事例としてうまくできているというのは、第1回の時にも少しお話したのですが、三重県の伊賀市は要支援者マップをつくっており、障害がある人、あるいは、寝たきりの高齢者の方々等に対して、災害が発生するどの時点で支援に行くのか、誰が行くのかということを事前に決めてあります。

そこまでできる自治体はなかなか少ないと思いますけれども、自治体と福祉関係団体等が一体となってマップを作成できると、地縁があるところはある程度支援体制ができるのだろうと思います。都市部はなかなか難しいと思いますけれども、伊賀市のような事例はあります。

以上です。

○矢守座長 ありがとうございます。

他にいかがでしょうか。

○石井委員 単に地震の被害と水の害というのは根本的に違うので、3日という概念だと、水が引くまでに3日はかかるとか、関東の巨大水害だと2週間は水が引かないとか、いろいろな想定がある中で、福祉避難所の概念もそうなのですけども、日にちというところを尺度にしてしまうというのは危険なのかなと。状況で判断されていくべきものではないかということの一つの提案と、もう一つは、二次避難ということを今いろいろなところで出ていましたけれども、東日本大震災の時にこの二次避難が本当に進まなかった。誰も納得しないし、誰も動きたくない。それはいろいろな理由があったと思います。

1つは消極的希死念慮、もうどうでもいいんですよ。わざわざきれいな場所に行きたいわけでもないし、そんな心的エネルギーもうないという状況の人たちをどうやって動かすのかということ。あとは、家が被災してとか、例えば、今この村・町を出ていったら、二度とここには戻ってこれないという脅しをかけられているような人もいましたし。いろいろな心理反応とか社会状況の中で、この二次避難というのは非常に難しい課題です。

ですから、絵に描いた餅のようにはいかないので、それをどうするのか。事前対策なのか、事前にそういったことを周知して、本人たちにも了解しておいてもらうのかとか、そういったところまで考えておく必要があるかなと思ったので、意見を述べさせていただきました。

○矢守座長 ありがとうございます。 河崎委員。

○河崎委員 本日の検討課題につきまして、新取組指針に盛り込むべき内容についていろいろ整理をしてきましたので、紹介させていただきたいと思います。

その前に、今、「要援護者」という言葉がたくさん出てきていますけれども、各自治体においては福祉避難所に避難する方は要援護者という位置づけがあります。ただ、各自治体は平成21年度末までに災害時要援護者避難支援計画をつくりなさいと、その計画の中に要援護者の範囲を決めなさいと、この範囲は自治体によってすべて異なります。その範囲を決めて、その方々の名簿の登録をどうするのか、そこまで規定しなさいと。最終的には要援護者として登録をしていた方の避難支援計画までつくりなさいという、災害時要援護者避難支援計画というものを持っています。

その「要援護者」という言葉が今全国的にはびこっておりまして、それが福祉避難所に避難することになるであろうという位置づけがあります。そうした時に、今ここでも議論になっており

ますけれども、福祉避難所のマニュアルをつくるにあたっては、災害時要援護者避難支援計画、輪島市におきましては、「災害時要配慮者」という言葉に改めていますけれども、そこでの整合性をしっかりとらなければならない。となると、災害時要配慮者避難支援計画の担当部局と福祉避難所のマニュアルを管轄する部局は一致しなければならないということを、まず大前提として提案させていただきたいと思います。

次に、福祉避難所設置・運営のためのマニュアルづくり、体制構築、訓練の実施等ということについてです。石川委員の発表にもありましたけれども、各自治体の職員、これは都道府県の職員もそうなのですが、福祉避難所の定義を理解していない方がまだ余りに多すぎると思っています。そういったところから、今回の資料にもありますように、その定義というものについて、しっかりと前面に持ってくるような取組指針にさせていただきたいと思っています。

それから、問題となっているのは、その定義を理解せずに協定を結んでいる自治体も結構あるということ。これはどういうことかと言いますと、平成20年につくったガイドラインに協定の案が載っているので、それを見て協定をつくりましたが、ガイドラインは読んでいませんという自治体が結構あるのかなと。そういった曖昧さが福祉避難所の設置・運営を実際に行うことができないということにつながっているかと思います。

ただ、その点について申し上げますと、ただいま地方分権等で、私も自治体職員ではありませんけれども、社会福祉法人の設置認可から社会福祉法人の指導監査、それから、地域密着型の事業者の指導監査、そういったことすべて私の係でやっています。そういったことを含めると、各自治体の担当者というのは、その言葉を理解するのが先か、それとも参考となるものを見て、ものをとりあえずしつらえておくのが先か、いわゆるアプローチの仕方というものは、こうなってしまった以上、両面からしっかりと位置づけておくことが必要ではないか。

ということはどういうことかという、今回の新取組指針の後ろのほうにもありますけれども、各自治体のマニュアル等についても、別掲ツール案として掲載しておくことがベターなのではないか。いわゆるヒヨコが先かタマゴが先かという議論にはなりますけれども、その両面からアプローチできるようなものにしつらえておくことが非常に大事なのではないかなということをまず考えさせていただきました。

それから、期間の問題があります。今の通知の中では7日以内に閉鎖というのがありますけれども、果たして災害救助法の適用となったような災害について、7日間で避難所を閉じたところがあるのでしょうか。合わせて、仮設住宅については災害発生後1か月以内につくることになっています。仮設住宅ができた時点で避難所をなくしなさいというのが通常のルールです。となっ

てくると、私としては7日というのはできる限り曖昧にしていきたいという希望的観測を持っています。

また、ワーキンググループの資料のNo. 2－3の5ページあたりに、福祉避難所の高齢者とか障害者、また、妊産婦や乳幼児という方々、その状態に応じた方々の福祉避難所はすぐに立ち上げるべきものなのか、そうでないのかということも明記するような形にすれば、よりわかりやすいのではないかと考えております。

それから、いろいろあるのですけれども、例えば今回ご提示いただいておりますワーキンググループの資料No. 2－3の4ページあたりに、まだ中身の文章は決まっていますが、福祉避難所設置・運営をした経験を通じて、キーワードとなるような言葉は必ず盛り込まなければならないのではないかと。いわゆるキーワードといたしましては、福祉避難所の設置・運営に欠かせない方、これについては生活相談員、「介助員」と呼んでいますけれども、そこと、それをコーディネートしていくような自治体職員、そういったことをキーワードとしてしっかりと、この新取組指針の案の中に盛り込んでいきたいという思いもあります。

それからまた、ワーキンググループの資料2－3の5ページの第3章の2というところで、福祉避難所の開設と要援護者の受け入れ以降、各項目に応じて、ここの段階においてはこういった書類があれば便利ですよというような、書類のタイトル的なものを入れるような形にすれば、より具体性を帯びるのではないかとという考えもいたしております。

あとは、訓練について着眼させていただきますと、ワーキンググループの資料2－3の4ページあたりですけれども、訓練というのは要配慮者の避難支援訓練、これはどちらかというと災害時要配慮者避難支援計画に基づく訓練、その訓練の延長で福祉避難所が開設されるものであるということが考えられますので、その2つの訓練、「要配慮者の避難支援訓練と福祉避難所の設置・運営訓練というのはセットで行うことが好ましい」という表現を入れると、訓練によりつながりやすいのではないかとということも考えさせていただいております。

また、災害の規模に応じてという話があるのですけれども、福祉避難所の設置・運営マニュアルと災害時要援護者避難支援計画、これはすべて自治体でつくきなさいと。ただ、災害の程度に応じては自治体で対応できないものがありますので、対応すべき自治体、行政関係者は、都道府県も計画をつくるような流れにしていいただければ、大きな災害に対して各自治体も少し安心できるのではないかとことを思っています。

それから、最後になりますけれども、現在の取組指針は非常にページが薄いです。今回のこれだけの内容を入れていくと結構なボリュームになると思いますけれども、その前提として皆さん

お金の問題を結構気にされるかと思います。輪島市においても、能登半島地震以降小さな土砂災害とかありますけれども、それは当然救助法の対象になりませんので、すべて輪島市の独自財源で福祉避難所的なもの、また、特別養護老人ホーム等への緊急入所のような形も全部独自財源で賄ってきています。現在の取組指針の中にも救助法が適用になる基準、いわゆる補助金が出る基準を明記すればいいのではないかと。

この救助法の適用になる基準には住家の滅失基準というのがあります。僭越ながら人口の非常に少ない輪島市においては3万人未満ということで、50世帯の住家の滅失があれば救助法の適用になります。そうすると、補助の対象になりますということも、その大前提としてお金がどうなるかということについても新取組指針に記載してはいかがでしょうか。当然、救助法にはその基準は出ていますが、その救助法まで追っていく各自治体の職員は非常に少ないと思います。そうなってくると、新取組指針だけ見れば福祉避難所の概要やその設置・運営まで行うことができますよという流れに持っていくのであれば、こういった掲載も必要ではないかという御提案をさせていただきたいと思います。

少し長くなりましたが、検討課題について終わらせていただきたいと思います。

○矢守座長 ありがとうございました。

今、非常に具体的な御提案をしていただいたので、それについては重複を避けます。事務局のほうで受けとめていただいていると思いますので。それから、その前の一連の議論についても、私のほうでサマリーをする必要もないと思いますし、大体当初予定しておりました時間になりましたので、もう一声、これだけはコメントとして残したいという御発言を求めまして、それが終わりましたら、一旦事務局のほうにお返しして、今の一連のご意見に今後どのような方法で臨んでいくかということを一言いただいて、この議題3を終えたいと思います。

何かございますか。

○石井委員 今、河崎委員のお話を聞いていてちょっと思い出したのですけれども、避難所から仮設住宅という流れがある中で、7日でこの方たちがどこに行くのかというところで、介護度が高ければ行き先はそれでも何とか見つかる。けれども、要支援1から要介護1の人たちは結果的に行くところはない。一般の避難所に行くわけにもいかないし、施設に入ることもできない。ということで、結局は7日では現実的ではないのだろうということ。

あともう一点、石巻ですごくよかったことは、福祉避難所があったおかげで、そこを介護事業所に委託をし、仮設住宅に入った時に孤立死、孤独死の予防対策として、ここでの人間関係がしっかり構築されていて、継続的に関わっていったという好事例などもありましたので、仮設に移

行するまでの期間というスパンも少し見据えていただけたらいいのではないかと思います。

○矢守座長 ありがとうございます。

今の御指摘も含めて幾つかの数字が出ていました。委員からの御指摘にもありましたように、物理的な時間の推移と社会的な状況の推移、この両方をきちんとにらみながら指針をつくっていかないといけないと感じました。

今回から御参加の及川委員、前は大体みんな一言ずつお話していただいたんですけども、何か特にございますか。もしよろしければぜひコメントをお願いしたいと思います。

○及川委員 ありがとうございます。

私は岩手県なのですが、東日本大震災の時に1か月現地に入れなくて、すぐ行政機関に行って、私たち視覚障害者の状況を把握したいと話したのですが、緊急事態なのでほとんど把握していないというのが現実です。今、各委員の方々からお聞きしていて、こう言うは大変恐縮ですが、幾らマニュアルをつくっても機能しないのが現実です。ですから、マニュアルは、災害準備マニュアルと実働マニュアル、いわゆる災害に対応する実働マニュアルの大別化をしていただきたい。その中に各委員からお話あったようなことを盛り込んでいきたい。それは国、県、市町村の行政サービスの文書の中にきちんと落とし込んでほしいと思うのです。そうしないと機能しません。

私たちも県庁にすぐ行きました。私たちの団体で県内の視覚障害者の名簿は押さえています。ですから、その方たちは私たちでやりますけれども、その他の人たち、仲間の安否確認はどうしてもできませんでした。それを行政で責任持ってやってくれますかと言いますと、それは現実的にパニック状態でできません。ですから、先ほどお話しいただいたような、個人情報保護条例をきちんと見直し・改正していただく作業を各自治体でやっていただきたいのです。そして、協定を結ぶ、行政や民間団体がどうしても立ち行かないところは関係団体が支援していく、支える、そういうシステムづくりをしない限り、幾ら立派なマニュアルをつくっても機能しないというのが私の実感です。これが1つ。

それから、もう一つは、福祉避難所に要援護者名簿を持っても様々な事情で、手挙げ方式で届け出をしていたり、していなかったりしてなかなか把握しにくい、あるいは、なかなか名簿作成が進まないというのではなくて、福祉避難所にどんな障害の方が、どんな方が来るのか、その避難所設置の原点の名簿を持っていたほしいのです。そうすると、そこに来なかった人の安否確認や、どういう方がここにまだ避難していないというチェックができます。その名簿を行政が持っても機能しないと思っているのです。ですから、町内会とか地域の消防団、が持っているとか、警察が持っているとか、そういう横の連携、地域のコミュニティの連携を図らない限

り、防災や避難の実働には結びつかないなと思って各委員さん方のお話を拝聴していました。

以上です。

○矢守座長　ありがとうございます。

大変重要な、あるいは、本質的な御指摘をいただきました。準備マニュアル、それから、実働マニュアルについては、そういう形ではこれまで議論しておりませんでした。けれども、天野委員の御発言にも、マニュアルの２段階と言いますか、緊急時に役に立つマニュアルの整備が必要だということもございました。

それから、これまでの議論の中で、事務局の説明の中に「アドバンストとベーシック」という言葉で表現されていたことですね、事前の準備を促進させるために一つの理想を掲げて、こういう状態まで持っていこうと、これがベストだよということを進めていくためのマニュアルと、もう少し現実を踏まえて、まだゼロのところをせめて１や２にきちんと引き上げることができるようにするための記述、それから、被災地のリアルな状況の中で役に立つ情報をしっかり整備していくこと。この２つを分けないとこの種のことはなかなか現実に関に立つものにならない。そこまでの共有認識は皆様にあらうかと思いますので、今、及川委員からいただいた御指摘もそういう認識にきちんと組み込んでいければと個人的にも感じました。ありがとうございます。

では、事務局にお戻ししますので、議論に対する受けとめがもしありましたら、一言、二言でも、それから、今後のスケジュールと事務的な御連絡をよろしく願いいたします。

○西島部長　本日の御意見、御指摘を踏まえまして、事務局で整理をいたしまして、各委員に個別に御連絡申し上げるとともに、本日御欠席の委員の方々にも御紹介をさせていただきたいと思っております。今回はある意味で本質的な内容の部分も含まれていたかと認識しておりますので、単に新しい取組指針を作業として策定するということではなくて、少し丁寧に方向性と、何回も繰り返し申し上げるとおり、各自治体で設置が進んでいないという実態がございますので、確実に進めるような、一歩になるような取組指針にしていきたいと、事務局としても決意を新たにしたいところでございます。

それでは、少し整理をさせていただいてまた個別にご案内するということと、第３回につきましては、少しお時間を頂戴いたしまして、11月の下旬、今のところ27日を予定しておりますので、別途正式に御案内申し上げたいと思っております。

○矢守座長　それでは、お忙しいところお集まりいただきまして、本当にありがとうございました。第２回のワーキング、これで終了したいと思います。ありがとうございました。