

災害規模にあわせた実現可能な 災害時要支援者避難・福祉避難所に向けて (第1回発表内容を第2回の検討課題別に整理したもの)

横浜市立大学 国際総合科学部 まちづくりコース

准教授 石川永子

「巨大災害時後の高齢者等の避難環境の実態把握及び事前対策の検討」 人と防災未来センター

http://www.dri.ne.jp/research/research_results

(村田・石川・紅谷・斉藤・高田・渡邊)

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

巨大災害時後の高齢者等の避難環境の実態把握
及び事前対策の検討

公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構

平成26(2014)年3月



検討課題

(1)福祉避難所設置・運営のためのマニュアル作り、体制構築、訓練の実施等

<課題意識>

- なぜ福祉避難所の設置実績が少ないか
- 要援護者のニーズに応じて福祉避難所が設置される仕組みをどのように構築すればよいか
- どうすれば、実際に災害が起きた際に、着実かつ円滑に立ち上がるのか

(2)災害の規模等を踏まえた支援内容とその実施体制の検討

<課題意識>

- 災害の規模、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、目標が変わるのではないか
- そもそも、福祉避難所に求められる支援は何か

現状の課題

(1) 福祉避難所設置・運営のためのマニュアル作り、体制構築、訓練の実施等

<課題意識 1-1>

福祉避難所の設置実績が少ない

→自治体担当者：「国の費用負担・開設基準」「一般避難所開設準備と何が違うのか」「事務手続き・書式」よくわからない

災害発生時に着実・円滑に立ち上がらない

<課題意識 1-2>

東日本大震災：多くは後追い型の指定

→要援護者ニーズに応じた福祉避難所設置の仕組みが不明確

「どこまで福祉避難所費用として国がみてるか」

「他の方法との境界線はどこか」「開設手順」担当者の不安



- ①福祉避難所担当者：危機管理or福祉部局
- ②開設マニュアル・書式・担当研修：実際の担当者向け？
- ③簡易な開設チェックリスト・標準開設パッケージが無い
- ④頻発災害（水害・土砂災害）は対象？→救助法適用前段階
- ⑤一般避難所福祉スペース/指定外避難所（地区センター等）費用の適用？

対象者マッチング調整のノウハウ

当事者・地域・行政・施設の支援イメージが異なる



- ①被災地状況・時系列で、支援対象者・ニーズが変容する
- ②在宅避難者(含：一次避難所に行けない) 訪問&受入
- ③特別なニーズに対する対応体制

現状の課題

(2) 災害の規模等を踏まえた支援内容とその実施体制の検討

<課題意識 2-1>

災害の規模・種別、性質に応じて
福祉避難所の支援内容が変わる
→状況分類と支援内容の明確化必要

<課題意識 2-2>

「福祉避難所の支援イメージ」が不明確
自治体担当者がイメージしにくい
→定員超過緊急入所等との使い分けの境界
→「移動」支援 →救助法適用

個別避難プラン 大規模災害時の実現可能性の疑問



- ①一部で福祉避難所に対する過度な期待・認識と現実のキャパ
- ①民生委員等ひとりに多くの要支援者とマッチング例散見
- ②在宅避難者(含：一次避難所に行けない) 訪問&受入
- ③巨大災害時：最優先で支援が必要な対象 支援の限界共有
- ④津波等で孤立した福祉施設の避難所としての現状との乖離

「他の方法との境界線はどこか」関係者の共通認識不足



- ①「二次避難所としての」福祉避難所の位置づけ
- ②時系列で変わる支援対象者特性（障害者ニーズ・施設被災）
- ③頻発災害（水害・土砂災害）を含めた移動支援は対象？
(避難準備情報発令時の避難所福祉SP設置・危険地居住者移動)
(福祉避難所未開設自治体等：介護保険定員超過/ショートステイとの使い分け（現場の状況判断）)

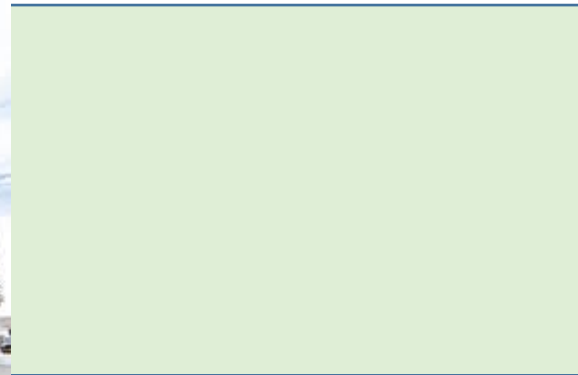
1) 被災した周辺施設(入所者7名・職員2-3名)
1週間 受け入れ例

グループホーム杉楽苑(流出)
→特養おながわ(空き室/食事・おむつ等提供)



2) 津波で周辺道路寸断孤立 入所施設(老健)無事
一般避難者受入+入所者ケア継続例

南三陸町 歌津つつじ苑:被災直後に周辺集落住民が避難
→空間・動線分け利用 一般避難者は自主運営



3) 津波で周辺道路寸断孤立 入所施設(ハイム・メアーズ)無事
一般避難者受入→入所者を内陸の同法人施設へ移送

南三陸町:被災直後に周辺集落住民が避難



※その他:作業所被災:一般避難所の1室(1週間) 旅館等が福祉避難所的な機能(南三陸等)
広域避難所が実質的な福祉避難所として機能(南三陸町→鳴子温泉保養施設)

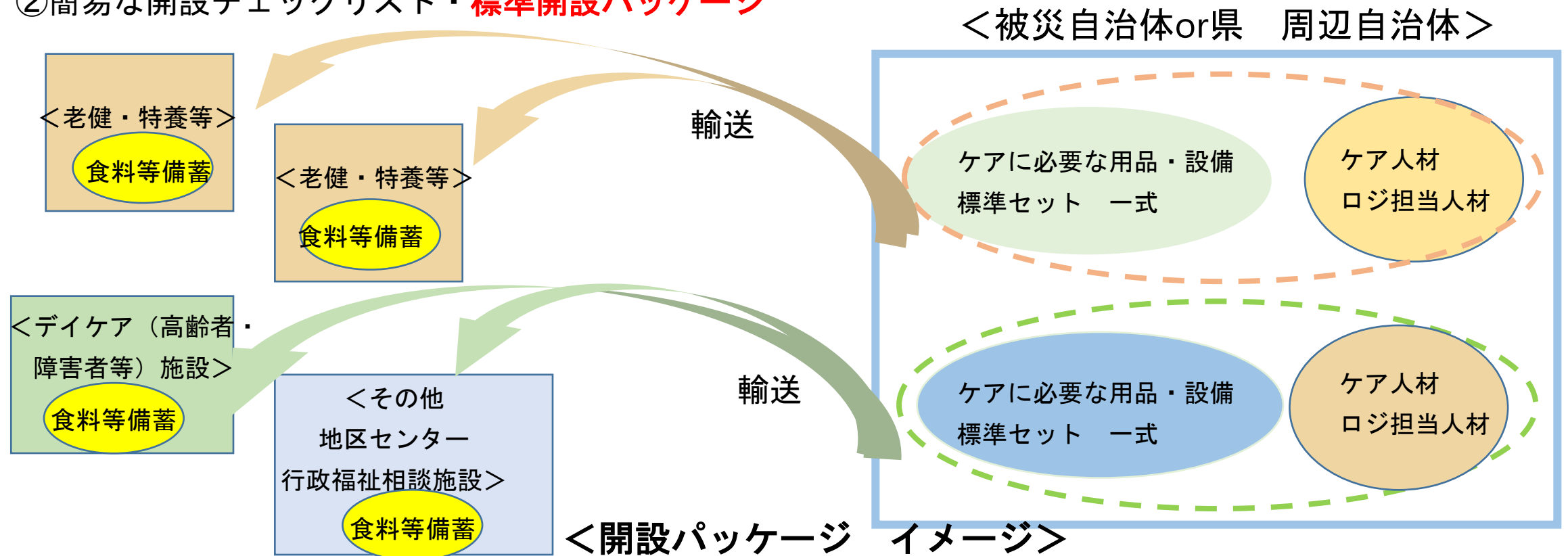
新たな取組の方向性として

(1) 福祉避難所設置・運営のためのマニュアル作り、体制構築、訓練の実施等

<課題意識 1-1>

「国の費用負担の範囲・適用災害」「開設手順」担当者の不安解消のために

- ① 開設マニュアル・書式・担当研修：実際の担当者向け？
- ② 簡易な開設チェックリスト・**標準開設パッケージ**



福祉避難所パッケージ

ロジスティックスを含んだ、人材・必要機材等のパッケージ化

現在、施設指定・協定だけしてマネジメントは考えていない自治体が多い

福祉避難所 標準パッケージ 指定していない施設でも福祉避難所化しやすい

- ・介護職等の専門人材+ロジや調整専門人材(研修済)

- +物資や要支援者を近距離移送する車（蓄電自動車で一時的電力供給も）

- 横浜市+自動車会社で検討段階

- +介護関連等の設備・器具

- +食料・消耗品

- +オプションで専門人材等

新たな取組の方向性として

(1)福祉避難所設置・運営のためのマニュアル作り、体制構築、訓練の実施等

<課題意識 1－1>

「国の費用負担の範囲・適用災害」「開設手順」担当者の不安解消のために

- ③頻発災害（水害・土砂災害）は対象？→救助法適用前段階
- ④一般避難所福祉スペース/指定外避難所（地区センター等）費用の適用？

<横浜市担当者へのヒアリングより>

小規模災害 特に土砂災害 二次避難所というより、一時避難所の福祉コーナーor特養等に少人数を実質的には通常受入れ？

避難準備情報の時点で、積極的に避難させたいなら福祉避難所（一般避難所の福祉スペース）必要？
その場合の、土砂災害危険の可能性のある地区の居住者の移動・搬送は？行政と地域の役割分担

福祉避難所開設ではなく、ショートステイ等で対応？（利用者負担費用が発生）
救助法の対象にならないと自治体負担 頻発災害（年に数回程度）では不安で開設を躊躇する
一方で、大規模災害時の福祉避難所開設のための練習としての意味合いで開くこともあり得る

新たな取組の方向性として

(1)福祉避難所設置・運営のためのマニュアル作り、体制構築、訓練の実施等

<課題意識 1－2>

対象者マッチング調整 関係者間の支援イメージ共有

①被災地状況・時系列で、支援対象者・ニーズが変容する

②在宅避難者(含：一次避難所に行けない) 訪問&受入

⇒ マッチング調整 適材適所 優先順位 (事例：仙台市)

③特別なニーズに対する対応体制

⇒一部福祉避難所の専門化・事前周知 (地域のルール化に市民・当事者の参画必要)

全ての福祉避難所にも準備すべき設備・人・空間・移動手段と、

特定の人・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

例) 聴覚障害者が必要な 視覚情報 手話などが充実した避難所等

福祉避難所受入の限界の共有・優先して受け入れる対象者イメージの共有

東日本大震災 事例： 仙台市における災害時要援護者への対応

市民からの（4/5の時点で約170名）電話相談→係員5名程度が担当

聞き取り票を作成（対象者の健康状態や生活機能、家族等の状態等）



専門知識のある行政職員が聞き取り票をもとに、介護度の低い順に
受け入れ先をマッチング

- ①老人福祉センター・障がい者福祉センター
- ②特別養護老人ホーム
- ③老人保健施設（医療行為が必要な人）
- ④認知症の高齢者にはグループホームへの定員超過受入れ

仙台市の福祉避難所・災害時要援護者支援マッチング



宮城野区障害者福祉センター 福祉避難所

市役所がきめ細かなマッチングを行い、ガソリンや物資が充足しはじめた3月下旬から福祉避難所の受入れが本格化した。

福祉避難所への理解・開設促進のために 障害者や子どもが参加する、地域向け運営訓練の実施を

- 現状「支援される側」にも、（福祉）避難所運営への一部参画の必要性が必要
・ 障害者・子どもの参画・アクションプラン作成 / 訓練等活性化・意欲

- 福祉避難所は、障がいの程度だけでなく、社会との関係(孤立度)を優先

情報の保障があれば、一般避難所でも生活可能な障がい者も多い。



例) 聴覚障がい者
「若干遠くても、手話通訳や情報伝達機器があるところに集まりたい」

視覚障がい者で家族がいる人
「福祉避難所でひとりよりも、家族と一緒に一般避難所にいたい」

→それぞれの福祉避難所に特徴を持たせ、事前周知。

避難所運営 子ども奮闘

要望聞き取り誘導

横近

連れ
から
横近
ちが

横濱市大と
NPO法人 **災害時対応へ訓練**

要望聞き取り誘導

同大の石川永子准教授
(都市防災論)の研究室と
NPO法人「ミニシティ・
プラス」(都筑区、三輪律
江理事長)の共催。子ども
には大人と力を合わせ、自
助・共助の役割を果たす力
があるとして企画した。子
どもたちはこれまでに、津
波被災地見学や4回のワ
ークショップで防災対策な
どを学習。今回の訓練は夜
を通して翌日まで行われ
た。

訓練で子どもたちは、案
内・保健、情報、物資管理
・食事の3班に分かれ役割
を確認。体育館に受付、更
衣室、ケアが必要な人のス
ペース、物資置き場などと
エリアを設定し、被災者の
受け入れを始めた。



障害者に文字盤で意思を伝えてもらう避難所運営
訓練の子どもたち
＝横浜市金沢区の横浜市大金沢キャンパス

被災者は、認知症で寝たきりの高齢者、幼児が泣きやまない家族連れ、腕にけ
 どのイベントも設定され、対応に追われた。
 案内・保健班の市立南山

子どもたちに災害時の対応力を高めてもらおうと、子どもたちがスタップとなった避難所運営訓練が11日、横浜市金沢区の横濱市立大学金沢キャンパス総合体育館で開かれた。小学3年から高校2年の子どもたち20人が、役割分担し、障害者や家族連れら被災者役の参加者25人を受け入れた。

（熊谷 和夫）

がをしている人ら、さまざま
まな想定で登場。子どもた
ちは被災者の訴えを聞き取
ると、高齢者には畳の部屋
に段ボールでベッドを作る
など必要な対応をし各エリ

どのイベントも設定され、対応に追われた。

案内・保健班の市立南山

横須賀 川崎 横浜



地域

お客様相談室
☎045(227)0090
報道部
☎045(227)0140
川崎総局
☎044(222)4455
横須賀支社
☎046(822)2020

田小学校5年の北川百佳さん(10)＝都筑区＝は「避難者に声を掛けて回り、ニーズに対応することができた。ただ、避難所は人手が

AKB48・永尾さん
防犯意識向上を

一日港北署長

県の「安全・安心まちづくり旬間」(20日まで)の初日となる11日、横浜市港北区のトレッサ横浜で出陣式が行われた。同市出身でAKB48メンバーの水尾まりやさん(21)「写真中央」が一日港北署長を務め、防

このような訓練をしてほしい」と喜んでいた。

芸術の秋に箱根の美術館などを巡ってもらおうと、特典付きのスタンプラリーが行われている。小田急箱根ホールディングス(HD)と箱根エリアの美術館など6館が

協力したイベントで「同HDDは作品鑑賞を含め、観光を楽しみ町の魅力を知る機会にしてほしい」と呼び掛けている。11月30日まで。

同H.Dと6館は、これまでも「箱根フリーパス」などを購入した高校・大学生らを対象に入館料

を割り引くキャンペーンを連携して実施している。今回は大涌谷周辺の火山活動発化が箱根の観光

業などに影響する中、町の活性化につなげたいと企画された。

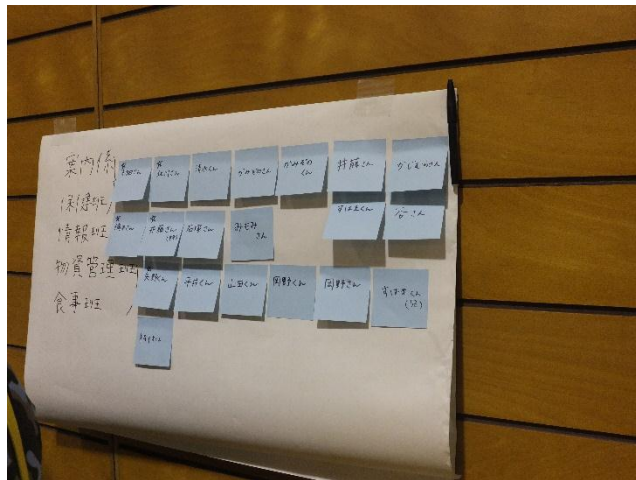
原)、箱根ラリック美術館(同)、
星の王子さまミュージアム(同)、
ポーラ美術館(同)、箱根彫刻の

箱根でスタンプラリー
美術館巡り楽しんで

森美術館（箱根）が参
中心に配布
を回り、入
押す。

スタンプ
着1万人に
ドセットが
集めると理
「箱根スイ
15秋」で
リジナルス
当該館で注
問い合わ

5(32)



新たな取組の方向性として

(2) 災害の規模等を踏まえた支援内容とその実施体制の検討

<課題意識 2－1>

災害の規模に応じて、最優先で支援が必要な対象 支援の限界共有
巨大災害時の実質的に福祉避難所機能をもつ避難所・施設への適応拡大
(民間老人ホーム・高齢者専用賃貸住宅等の指定の可能性も)



新たな取組の方向性として

(2) 災害の規模等を踏まえた支援内容とその実施体制の検討

<課題意識 2－2>

福祉避難所に求められる支援

福祉避難所とその他の支援の重複部分・違いはどこか 関係者の共通認識

①「二次避難所としての」福祉避難所の位置づけ

②時系列で変わる支援対象者特性（障害者ニーズ・施設被災）

発災直後：

在宅避難者訪問によるピックアップ後：

時間経過後：避難所生活による運動機能の低下⇒一次避難所から福祉避難所へ

現状の課題と改善に向けて（まとめ）

① 個別避難計画 大規模災害時の実現可能性への疑問

- ・ひとりの支援者が多くの要支援者とマッチングされている例（民生委員等）
- 実現可能性の検証 在宅避難or（福祉）避難所？ 支援イメージの共有

② 最優先の支援内容/対象者が、不明確

- ・総花的に理想を掲げるのではなく、「本当に必要な人に必須の支援に集中」
- 当事者/地域の参加によるルールづくり訓練 ・ 地区防災計画（大槌安渡地区）

③ 津波被災施設の利用者・スタッフのための一時的な空間の必要性

- ・被災グループホーム・障害児施設等を一時一括受入れ→対応・家族迎え円滑

現状の課題と改善に向けて（まとめ）

- ④ 福祉避難所指定建物・利用計画と、東日本大震災時の状況の乖離
 - ・ 多様な施設等の福祉避難所利用（実態ベース）
 - ・ 孤立地区では特養等が一般避難所化（利用者と同居/利用者が内陸へ移動）
 - ・ 民間老人ホーム・高齢者専用賃貸住宅等の指定の可能性
 - ・ 大規模災害時は広域避難所が福祉避難所として機能・・情報共有・解消時課題
- ⑤ 頻発災害の福祉避難所開設・要支援者の避難支援に関するメニューの検討の必要性
 - ・ 水害等の要支援者の避難（移動）支援・福祉避難所開設への法適用
- ⑥ 現状「支援される側」にも、（福祉）避難所運営へ的一部参画の必要性が必要
 - ・ 障害者・子どもの参画・アクションプラン作成 / 訓練等活性化・意欲