

# 「福祉避難所」ワーキンググループでの検討状況について

平成28年2月 1日(月)



日本赤十字社  
Japanese Red Cross Society

## 福祉避難所ワーキンググループの開催状況

- 福祉避難所WGIは以下の日程、議題でこれまでに3回開催した。

### 第1回

- 開催日時：平成27年9月2日(水) 15:00～17:00
- 議題：
  - ワーキンググループについて
    - ワーキンググループの位置付け、検討課題の確認
    - 今後のスケジュール
  - 新取組指針の検討の進め方
  - 関係者ヒアリング・委員プレゼンテーション
  - 課題意識の共有

### 第2回

- 開催日時：平成27年10月16日(金) 13:30～15:30
- 議題：
  - 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
  - 検討事項に係る委員・有識者からのプレゼンテーション
    - 「災害規模に合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」
    - 「要援護者トリアージの開発プロセス」
  - 検討課題の整理と検討の実施
    - 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
    - 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

### 第3回

- 開催日時：平成27年11月27日(金) 13:30～15:30
- 議題：
  - 第2回の振り返り
  - 福祉避難所設置・運営に係る要点の検討
  - ワーキンググループの進捗・検討内容の確認

## 第1回WGでの主な指摘・意見〔再掲〕

- 第1回WGでの主な指摘・意見の内容は以下のとおり。

項目	内容	項目	内容
(1)東日本大震災等過去の災害の教訓	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	(4)福祉避難所の質の向上に関する検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>要配慮者の移送・避難に関して、地域の協力を得る必要がある</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>要配慮者のニーズの把握、情報共有が重要である</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>要配慮者の移送・避難に必要な車両等の確保が必要である</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所の概念、存在の周知が必要である</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所でケアを行う専門職が必要である</li> </ul>
(2)福祉避難所の対象範囲・位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所の対象者の把握が出来ていない</li> </ul>	(5)マニュアルの整理、訓練等の定着化に関する課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>マニュアルの作成が出来ていない自治体が存在する</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象者の介護ニーズの前倒しを防ぐ</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>マニュアルに基づく、訓練の実施や継続的改訂が必要である</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所はあくまで一時的な場所として位置づけるべき</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>推進主体である自治体の担当者が決まっていない場合がある</li> </ul>
(3)災害の規模・種類に応じた検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害の規模や種類によっても対応が異なるのではないか</li> </ul>		

## 第2回WGでの主な指摘・意見〔再掲〕

- 第2回WGでの主な指摘・意見の内容は以下のとおり。

項目	内容	項目	内容
(1)開設期間および時間軸を踏まえた検討	<ul style="list-style-type: none"> <li>時間経過の影響を盛り込んだ検討が必要である</li> </ul>	(3)要配慮者に関する地域での情報共有	<ul style="list-style-type: none"> <li>属性に応じたリスト化を行って地域で共有する事を検討すべきである</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所の開設期間の目安とした日数が短くないか</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>地域で対象者のトリアージとケアマネジメントを行う人材の確保が求められる</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所の開設期間は一律に定めず、状況を踏まえた対応をすべきである</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>地域で要配慮者に対応する事が出来る環境作りが必要である</li> </ul>
(2)福祉避難所運営のための外部からの支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>要配慮者のケアに関しては、当事者団体、専門職の団体とのつながりが重要である</li> </ul>	(4)福祉避難所設置・運営の定着化に関する具体的取組	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難支援計画と福祉避難所の設置・運営計画の担当部局を一致させる必要がある</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>外部からの支援をコーディネートする避難所運営のリーダーが必要である</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所設置・運営に関するガイドライン(案)には、キーワードとなる言葉を明記する必要がある</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所を施設内に開設する場合、施設でケアするためのマンパワーが必要である</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所設置・運営に関するガイドライン(案)には、自治体が活用できる様式集を整備すべきである</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体の準備・対応状況に差がある。レベルに応じて実施内容を分けて記述する(「基礎編」、「応用編」)</li> </ul>

## 第3回WGでの主な指摘・意見①

- 第3回WGでの主な指摘・意見の内容は以下のとおり。

項目	内容	項目	内容
(1) 支援者が共通の認識を持って対応できる仕組みづくり	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者の状態を把握する指標が必要である</li> </ul>	(3) 福祉避難所の運営について	<ul style="list-style-type: none"> <li>現場をコーディネートして統率する役割が欠かせない</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報共有を効率的、効果的に実践するために、様式を統一して記載してはどうか</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>現地の人材を組織化、システム化するために外部からの支援が必要となる</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>共有すべき情報や、ルール、決定された事項等を明確にすることが必要である</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>被災前、災害時、災害後の時期と、連続した要配慮者対策が求められる</li> </ul>
(2) 被災地の要配慮者が抱える支援ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地の復旧が長期化するほど、要配慮者の状態が悪化する事態が発生する</li> <li>状態の悪化の予防が求められる</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>在庫管理や物流構築などの面で、民間の力を活用した対応が有効ではないか</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>元々要配慮者が抱えていた社会との接点の少なさや障害特性等の脆弱性を考慮した支援が必要である</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>行政の職員も被災者となりうる。防災担当が少人数の自治体も少なくない</li> <li>行政に対する人材派遣やシステム化も検討するべきである</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者の活動レベルの維持のため、被災者の日常生活を支援することが期待される</li> <li>デイケアサービスの利用や、ボランティアの活用等が考えられる</li> <li>輪島市で行われたように、発展的対応として、避難者に対してデイケアサービス等を提供する場合には、元々のサービス利用者の理解を得る必要がある</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者支援のために、ボランティアやNPOの活用が有用な場合がある</li> <li>福祉避難所の運営に当たっては、ボランティアやNPO等、支援団体の選定・管理が必要となる</li> </ul>

## 第3回WGでの主な指摘・意見②

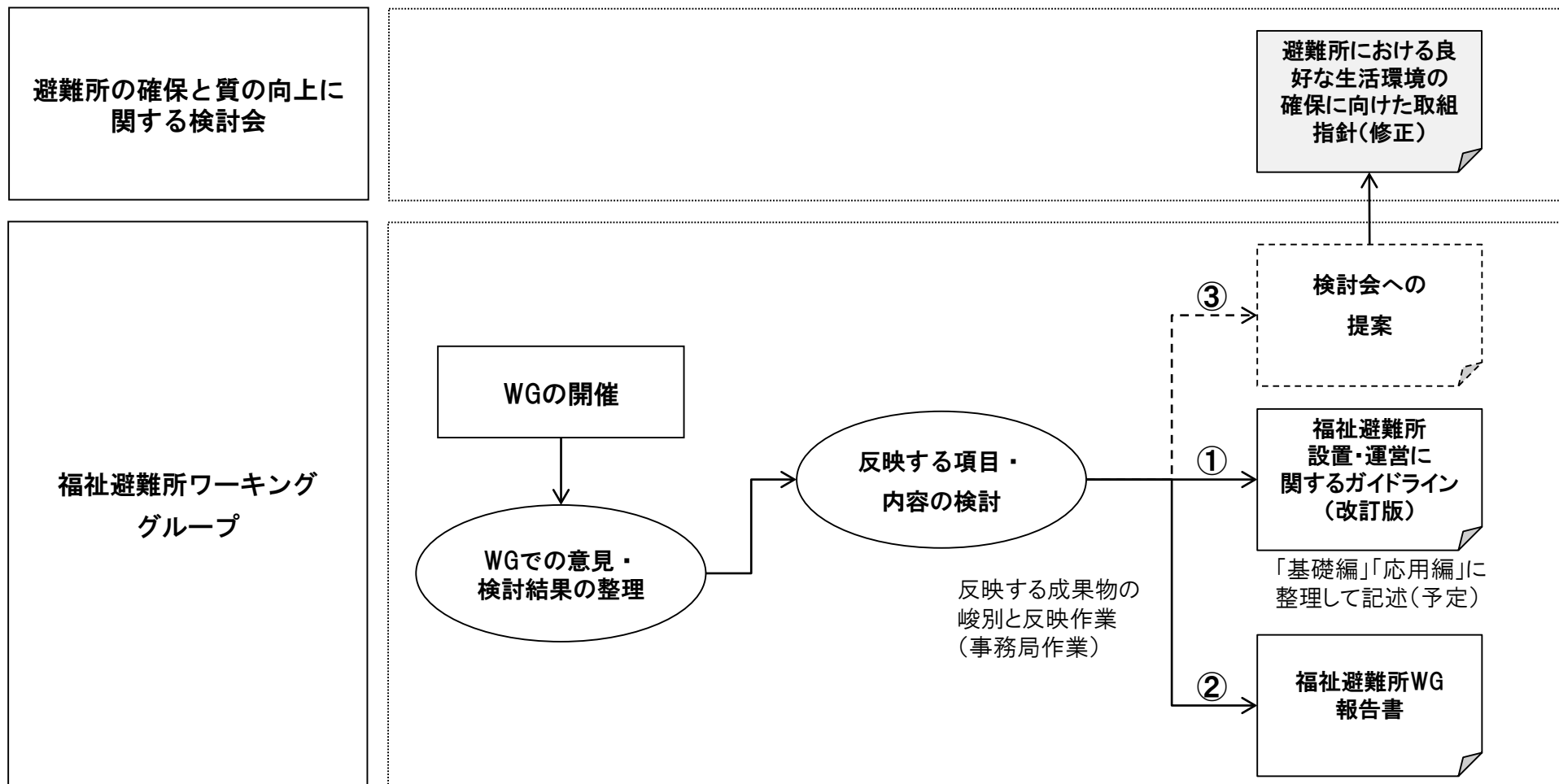
- 第3回WGでの主な指摘・意見の内容は以下のとおり。

項目	内容	項目	内容
(4)福祉避難所の設置	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般の避難所に要配慮者向けのスペースを作って、対応するのが良いのではないか</li> </ul>	(6)取組指針等定着化に関する示唆	<ul style="list-style-type: none"> <li>取組指針、ガイドライン等が定着化するために必要なことを検討すべきである</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>一般の避難所で要配慮者を受け入れるためには、受入手順の整理も検討すべきである</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>複数の自治体で、既存のガイドライン等を参考とした独自の設置・運営マニュアルが制定されている</li> <li>自治体にとっては他の自治体の取組が、参考になるのではないか</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>平常時の協定では十分ではない可能性も考慮して、次善の対応策を検討する事をガイドラインに記載すべきである</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>必要な設備の拡充に、自治体の補助金を充当するケースもある</li> <li>都道府県レベルの取組として、施設整備等への助成を行って、体制の整備を促進する事も検討すべき</li> </ul>
(5)福祉避難所への段階的避難	<ul style="list-style-type: none"> <li>段階的に避難をする現在の方式(一般の避難所へ移動してから、改めて福祉避難所へ避難)は、時間もかかるし被災者の負担も大きい</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>自治体職員向けの研修や情報提供(防災担当者の研修や、事例の紹介等)を検討すべきである</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時に、まず福祉避難所に避難するためには、施設側に福祉避難所の早期開設が、求められる</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所の認知には障害特性や地域特性によって偏りが見られる</li> <li>要配慮者に対する福祉避難所の認知度向上のための取組も合わせて検討すべきである</li> <li>要配慮者の抱える支障毎に、情報の展開の仕方を検討する必要がある</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定施設側からすると、BCP(入所者の安全の確保、施設の安全確認等)を実施している最中に、避難してきた要配慮者を受け入れるのは、現実的には難しい</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難所固有の取組と、一般の避難所の運営と共通する取組とは、区別して記述すべきである</li> </ul>

## 当ワーキンググループでの検討結果の成果物への反映イメージ（案）〔再掲〕

・ 福祉避難所WGで検討した結果の成果物への反映は以下を想定している。

- ① 速やかに反映させるべき事項は、改訂版ガイドラインに盛り込むこと
- ② より詳細な調査や検討を行うことが必要と考えられる事項は、福祉避難所WGの報告書に記載として取りまとめること
- ③ 一般の避難所において要配慮者への対応について考慮すべき事項は、避難所の確保と質の向上に関する検討会へ提案として取りまとめること



# 改訂するガイドライン等に反映すべき項目と内容（案） (1/4)

## 第1回WGでの指摘・意見

- (1) 東日本大震災等過去の災害の教訓
- (2) 福祉避難所の対象範囲・位置づけ
- (3) 災害の規模・種類に応じた検討
- (4) 福祉避難所の質の向上に関する検討
- (5) マニュアルの整理、訓練等の定着化に関する課題

## 第2回WGでの指摘・意見

- (1) 開設期間および時間軸を踏まえた検討
- (2) 福祉避難所運営のための外部からの支援
- (3) 要配慮者に関する地域での情報共有
- (4) 福祉避難所設置・運営の定着化に関する具体的取組

## 第3回WGでの指摘・意見

- (1) 支援者が共通の認識を持って対応できる仕組みづくり
- (2) 被災地の要配慮者が抱える支援ニーズ
- (3) 福祉避難所の運営
- (4) 福祉避難所の設置
- (5) 福祉避難所への段階的避難
- (6) 取組指針等定着化に関する示唆

## 避難所の組織体制と応援体制の整備

- 災害時要配慮者支援計画と整合を図るため、自治体では同一部署での対応が望ましい
- マニュアルを作成するだけでなく、マニュアルに基づく訓練が必要である
- 訓練結果に基づいて、マニュアルの見直しと改訂を行う事が求められる
- マニュアルに加えて、事務手続きに関する書類や、避難所で被災者の状態を把握するためのシート等の雛形を整備して備える事が望ましい

## 福祉避難所の整備

- 福祉避難所は予め指定して、施設側の受け入れを準備することが望ましい
- 都市部では人口に対して利用可能な社会福祉施設が限られることから、企業との連携等、福祉避難所として利用可能な場所の確保に努めること
- 指定施設では十分でない可能性も考慮して、対策を検討することが望ましい
- 福祉避難所だけでなく、一般の避難所での要配慮者対応をあわせて検討することが求められる

## 要配慮者に対する支援体制

- 当事者団体と連携して、要配慮者支援計画等を作成することが望ましい
- 災害の規模(被害の範囲、復旧までに見込まれる期間等)に応じて、より安定し、充実した環境下での避難を実現するために、域外への避難を検討する



## 改訂するガイドライン等に反映すべき項目と内容（案） (2/4)

### 第1回WGでの指摘・意見

- (1)東日本大震災等過去の災害の教訓
- (2)福祉避難所の対象範囲・位置づけ
- (3)災害の規模・種類に応じた検討
- (4)福祉避難所の質の向上に関する検討
- (5)マニュアルの整理、訓練等の定着化に関する課題

### 第2回WGでの指摘・意見

- (1)開設期間および時間軸を踏まえた検討
- (2)福祉避難所運営のための外部からの支援
- (3)要配慮者に関する地域での情報共有
- (4)福祉避難所設置・運営の定着化に関する具体的取組

### 第3回WGでの指摘・意見

- (1)支援者が共通の認識を持って対応できる仕組みづくり
- (2)被災地の要配慮者が抱える支援ニーズ
- (3)福祉避難所の運営
- (4)福祉避難所の設置
- (5)福祉避難所への段階的避難
- (6)取組指針等定着化に関する示唆

### 指針等定着化のため、国等に期待される取組

- 取り組み指針、ガイドライン等が定着化するための具体策が必要である
- 自治体職員向けの研修や情報提供が望まれる。情報提供として、平常時の自治体の取組事例や、実際の福祉避難所設置・運営に関する取組の共有等が期待される
- 要配慮者に対する、福祉避難所の認知向上のための取組も求められる。その際には、要配慮者の抱える支障別に、情報の展開を工夫する必要がある

# 改訂するガイドライン等に反映すべき項目と内容（案） (3/4)

## 第1回WGでの指摘・意見

- (1) 東日本大震災等過去の災害の教訓
- (2) 福祉避難所の対象範囲・位置づけ
- (3) 災害の規模・種類に応じた検討
- (4) 福祉避難所の質の向上に関する検討
- (5) マニュアルの整理、訓練等の定着化に関する課題

## 第2回WGでの指摘・意見

- (1) 開設期間および時間軸を踏まえた検討
- (2) 福祉避難所運営のための外部からの支援
- (3) 要配慮者に関する地域での情報共有
- (4) 福祉避難所設置・運営の定着化に関する具体的取組

## 第3回WGでの指摘・意見

- (1) 支援者が共通の認識を持って対応できる仕組みづくり
- (2) 被災地の要配慮者が抱える支援ニーズ
- (3) 福祉避難所の運営
- (4) 福祉避難所の設置
- (5) 福祉避難所への段階的避難
- (6) 取組指針等定着化に関する示唆

## 要配慮者の把握

- 自治体、地域での要配慮者の把握と、避難行動支援、安否確認が必要である
- 福祉避難所の対象者の判断基準の設定と、関係者間での共有が必要である

## 福祉避難所の設置・解消

- 災害が大規模・長期化する場合、一般避難所で状態を悪くした避難者の受け皿としても、福祉避難所が機能することを踏まえた支援が必要である
- 長期間福祉避難所が開設される実態を踏まえて、支援を検討する必要がある
- 過去の災害の経験から、推奨される期間内の避難所の解消は難しいことも踏まえて、福祉避難所の開設期間延長を検討することが望まれる

## 福祉避難所への段階的避難について

- 一般の避難所から福祉避難所へと段階的に避難することを前提とした現在の避難は、被災者の負担が大きいため、再考が期待される。特に、事前に福祉避難所への避難が見込まれる障害者等は柔軟な避難行動が難しい場合もあり、予め避難先を指定する事が望ましい
- 福祉避難所に指定された施設にとっては、災害時のBCP対応(入所者の安全確保、施設の安全確認等)と避難者受入が同時に発生して、負担が高まることに留意する必要がある
- 被災地外から、福祉避難所設置施設に対して支援することも検討の余地がある

# 改訂するガイドライン等に反映すべき項目と内容（案） (4/4)

## 第1回WGでの指摘・意見

- (1) 東日本大震災等過去の災害の教訓
- (2) 福祉避難所の対象範囲・位置づけ
- (3) 災害の規模・種類に応じた検討
- (4) 福祉避難所の質の向上に関する検討
- (5) マニュアルの整理、訓練等の定着化に関する課題

## 第2回WGでの指摘・意見

- (1) 開設期間および時間軸を踏まえた検討
- (2) 福祉避難所運営のための外部からの支援
- (3) 要配慮者に関する地域での情報共有
- (4) 福祉避難所設置・運営の定着化に関する具体的取組

## 第3回WGでの指摘・意見

- (1) 支援者が共通の認識を持って対応できる仕組みづくり
- (2) 被災地の要配慮者が抱える支援ニーズ
- (3) 福祉避難所の運営
- (4) 福祉避難所の設置
- (5) 福祉避難所への段階的避難
- (6) 取組指針等定着化に関する示唆

## 要配慮者対応における留意点

- 被災地の復旧が長期化するほど、要配慮者の状態が悪化する事態が発生しやすい。状態の悪化を防ぐ取組が求められる
- 被災者の活動レベルの維持のため、被災者の日常生活を支援することが期待される
- 福祉避難所の運営者には、福祉避難所に避難した要配慮者とその家族への支援について、もともとの施設の利用者やその家族等から理解を得られるよう、コミュニケーションを取ることが期待される
- 時間経過を考慮した支援が必要になる
- 支援が、対象者の自立を損なわないように、留意が必要である
- 要配慮者がもつ、社会的接点の少なさ等を理由とした脆弱性がトラブルにつながる場合があり、その点に留意した対応が求められる

## 福祉避難所の運営・管理

- 福祉避難所が設置される施設(主に社会福祉施設)との連携が重要である
- 福祉避難所に対して外部から専門職を中心とした支援を検討する必要がある
- 行政担当者には、福祉避難所に対する支援をコーディネートする事が望まれる
- 支援者間で情報や、ルール、決定事項等を明確にすることが必要
- 被災前、災害時、災害後の時期と、連続した要配慮者対策が求められる
- 企業やボランティア、NPO団体が有する、運営ノウハウやマンパワー等、民間の力も活用した運営が期待される