

福祉の総合専門誌

昭和25年2月10日第3種郵便物認可 令和2年9月1日発行（毎月1回1日発行） 第103巻第8号 ISSN 1341-6669

月刊福祉

Monthly Welfare

合併号

8・9

August
September
2020

■特集 福祉現場で安全・安心に働くこととは

座談会 綱川 晃弘、久田 則夫、内田 竹伸、辻中 浩司

論文・レポート 労働災害を防ぐ、ハラスメント対応
ストレス緩和、コミュニケーション活性化

災害から学ぶ 災害に備える

第4回 福祉避難所



全国各地で発生した災害に対して、これまで多くの福祉関係者が被災地の復旧・復興に向けた活動をすすめてきました。そこで得られた経験知と被災地の現状を、災害支援のフェーズに応じて毎号設定するテーマより伝えていきます。

石井 布紀子（いしい・ふきこ）
特定非営利活動法人さくらネット 代表理事

阪神・淡路大震災の際に被災し、被災地での要援護者支援などに関わり始める。その後、研修の講師や兵庫県・内閣府ほかさまざまな会議の委員・アドバイザーを経て、現在は地域福祉の視点に立つ防災・減災の取り組みを推進している。

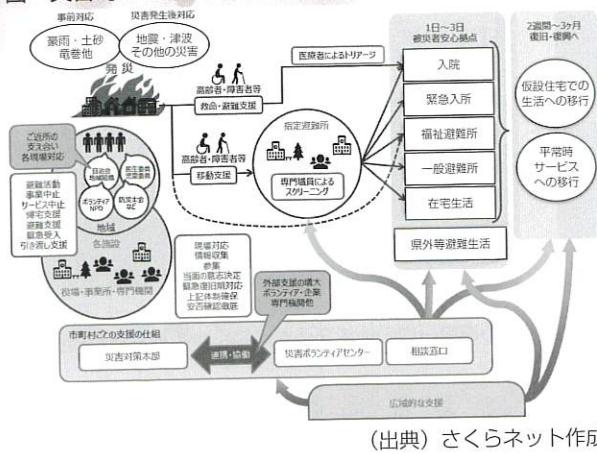
キーワード 福祉避難所

福祉避難所とは、高齢者や障害のある人（児童）など、災害時に配慮が必要な人のために、災害時に必要に応じて開設される2次的避難所のことである。災害発生後、被災自治体はあらかじめ協定を締結した福祉施設などと調整を行い、福祉避難所の開設を判断する。要請を受けた福祉施設や事業所は、必要な環境の整備および福祉専門職の配置、被災した要配慮者への支援などを行う。

1995（平成7）年に発生した阪神・淡路大震災の際、避難所生活において困難が生じた人々への対応が行き届かず、先進的な民間の取り組みをもとに議論が開始された。当時は介護保険制度の施行前であり、福祉サービスは今ほど整備はされておらず、災害弱者の避難生活課題は深刻であった。その後、2004（平成16）年に発生した新潟県中越地震において、要配慮者支援の必要性や避難所における配慮不足の課題が浮き彫りとなつた。そして、「災害時要援護者避難支援ガイドライン」等が施行され、2007（平成19）年の能登半島沖地震の被災地において初の福祉避難所が開設されるに至つた。

現在、全国各地で自治体と対象となる施設による事前設置協定化がすすんでいる。

図 災害時における要配慮者支援の概要



（出典）さくらネット作成

災害時要配慮者支援のしくみと福祉避難所

福祉避難所は、2011（平成23）年に発生した東日本大震災の被災地において、多数開設されました。その後、地震や台風・豪雨などの被災地にあっても、公的施設や福祉施設での開設・運営が試みられています。とはいっても、設置数の不足を指摘する報道が続いており、要配慮者の避難生活環境は整っていません。学校の体育館などに開設される避難所は、応急避難施設の位置づけであり、避難所での災害関連死の報告もみられます。現状では、福祉避難所に関する理解が不十分であり、必要な対策も行き届いていないと考えられます。

ここで、災害時要配慮者支援の現状を図式化しました。図のなかにある「緊急入所」とは、災害時に福祉各法に基づき提供される緊急シヨートサービスのような取り組みといえます。被災した要配慮者は被害実態に合わせて、①医療につながり「入院」する、②福祉サービスを拡充して支援を受ける（緊急入所）、③「福祉避難所」において支援を受ける、④「避難所」において被災住民と

支え合い避難生活のなかで支援を受ける、⑤「在宅生活」を続けて平時から受けるサービスを継続利用したりボランティアによる支援を受ける、といつたことが可能です。そして、災害救助法、災害対策基本法に基づく支援だけでなく、災害時には

福祉各法におけるサービスの拡充も検討できます。ただし、現状では被災地支援は縦割りになりがちであり、災害発生後の被災地の混乱も加わり、必要な人に必要な支援が届きづらくなっています。災害時要配慮者の関連死対策、困難への対応をすめるうえで、福祉避難所の確保は喫緊の課題であり、事前協定化がすすめられています。

被災地の声と今後の課題

次に、筆者が被災地支援を行うなかで得られた見分、福祉避難所現場の声を紹介します。

福祉避難所の開設を判断し依頼する市町村行 政関係者、現場を運営する事前協定先でもある福祉事業所関係者、被災した要配慮者本人や家族、地域住民、それぞれに福祉避難所についての理解や備えが不足していると感じます。これまで、「福祉避難所が必要だったのに、役場も施設も混亂し、開設に至らなかった」「避難所に人が集中し、福



松尾 弥生（まつお・やよい）
南阿蘇ケアサービス 副代表

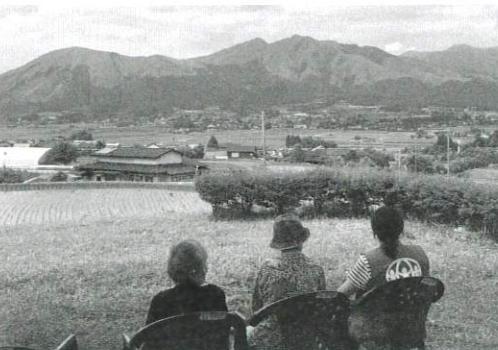
南阿蘇ケアサービスは、「共生型福祉」をめざし7つのサービス事業を展開。熊本県認知症介護指導者、社会福祉士、介護支援専門員、社会福祉学博士。

特に、18人の地域の要介護高齢者を受け入れた福祉避難所に関しては、事前に福祉避難所の指定は受けておらず、さまざまな混乱がみられました。具体的にあげるならば、受け入れ要件、受け入れ手順、記録内容、服薬管理、病院受診対応、福祉避難所から次の避難先の選定、在宅復帰に向けた生活調整、避難所内で事故があつた場合の責任の所在、費用支弁内容等です。そのつど、さまざまな連携機関と検討を行い対処してきました。認知症などの疾患がある方が一般避難所で生活する際には混乱がみられることがあるため、慣れ親しんだ職員や介護を受けやす

災害を振り返って――平成20年熊本地震における一社社連調査

熊本地震から4年が経過しました。今振り返ると、当事業所（小規模福祉施設）において福祉避難所を運営したことはもとより、全国から支援者を募り早期に地域の福祉施設を支える専門職ボランティア派遣の仕組みをつくったこと、被災者である職員が最小限の負担で勤務継続できるための労務管理を行つたこと、南阿蘇村内の他施設とのネットワーク化を図つたこと（現在も継続）など、多くの支援者の皆さんのおかげで、これらのことを行うことができたと考えます。

力し、福祉避難所での避難者の介護を行いました。緊急的な福祉避難所運営を一時的なものとし、早期に日常生活を送れるよう安心できる次の住まい、環境を提供・提案することが、被災者自身のQOL向上のためには必要です。18人の要介護高齢者を、この過酷な時期に支え続け命を支えることができたのも、事業所職員と専門職ボランティアのおかげです。これらの経験から、私は多くのことを学び、今に活かされています。災害時こそ、その地域の力を確認できます。震災前は、他施設とのネットワークは十分とはいえませんでしたが、地震を契機に、行政も交えた定期的な会議を行い、南阿蘇村の抱える課題を共有・検討し、今ではともに地域力の向上をめざすことができるようになっています。また、地震により村内に唯一あった障害者福祉事業所が閉鎖したことなく、南阿蘇の地域福祉力の向上をめざし課題解決に向け挑戦し続ける、得られたこの価値観は、まさに熊本地震の学びの成果だといえるでしょう。



福祉避難所に避難した認知症の方とボランティアの方。寄り添って過ごすことが安心につながった



「平成28年熊本地震」時に南阿蘇ケアサービスが運営する事業所内の地域交流室につくった福祉避難所

地域とともに歩む福祉避難所の可能性

地域の施設を有効に活用しています。

ここ数年、豪雨・土砂災害で福祉施設が壊滅的な被害を受けた様子などが報道されていますが、突然発生する地震災害とは異なり、早めの避難により生命を守ることができると考えられます。災害が発生する前の事前避難を想定し、避難所と福祉避難所の同時開設を見据えた先進的な訓練も行われています。福祉避難所の開設は、災害救助法の適用がひとつの中間要素ではありますが、先行して地域や事業所が自発的に動き始めています。

今年度は、「Withコロナ」における災害対策とあわせて、福祉避難所の確保について考える必要があります。さまざまなかつら者がともに学び話し合う機会、マップづくりや訓練など、地域の取り組みが広がるよう願っています。

祉避難所の確保を優先できなかつた。被災者もイメージがもてず、福祉避難所への移動をためらつた」「地域住民や支援を必要とする人の家族が福祉避難所について知らず、支援を断つてしまつた」「災害発生後、断水などの困難があるなかで開設した。日頃の利用者と異なる入所者の受け入れに戸惑い、適切な支援につながりにくい」「突然の開設で資材や物資が届かず困惑した」「職員も被災している。福祉避難所運営スタッフを配置でき

ここ数年、豪雨・土砂災害で福祉施設が壊滅的な被害を受けた様子などが報道されていますが、突然発生する地震災害とは異なり、早めの避難により生命を守ることができます。災害が発生する前の事前避難を想定し、避難所と福祉避難所の同時開設を見据えた先進的な訓練も行われています。福祉避難所の開設は、災害救助法の適用がひとつの中核要素ではあります。先行して地域や事業所が自発的に動き始めています。

今年度は、「Withコロナ」における災害対策とあわせて、福祉避難所の確保について考える必要があります。さまざまな関係者がともに学び話し合う機会、マップづくりや訓練など、地域の取り組みが広がるよう願っています。