

熊本地震と福祉避難所

主任研究員 濱田 健司

1. 要配慮者の避難生活

熊本地震が発生し、未だ有感地震を含め余震が続発している。6月には梅雨入りし、今も多くの人々が不安な日々を送り、避難生活を余儀なくされている。こうした中で、介護の必要な高齢者や障がい者などの「要配慮者」¹の避難生活をどのように支えていくかが大きな課題の一つとなっている。

実態として「要配慮者」には①入所施設である介護保険施設や障害者福祉事業所を被災後も継続して利用している者、②「福祉避難所」²において避難生活をしている者、③一般の避難所において避難生活をしている者、④他地域へ自主的に避難している者、⑤避難所指定されていないが自主的に受け入れている介護保険施設・大学等で支援を受ける者、そして⑥未だ倒壊の危険のある自宅に住み続ける者、⑦車中で過ごす者、などがある。

発災から1か月を経過しても、一般の避難

所での生活を余儀なくされたり、それさえも難しい場合は被災した自宅や車中で生活する「要配慮者」がまだまだおり、支援体制を整備した「福祉避難所」の開設や利用も思うようにすすんでいないという状況が新聞やTVなどで報告されている。

2. 福祉避難所の現状

福祉避難所は、1995年の阪神・淡路大震災で注目され、1996年に災害救助法が見直され位置づけられた。2005年には内閣府が『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』を取りまとめ、2006年の改定で福祉避難所の設置・活用の促進の項目を盛り込み、2007年の能登半島地震で最初の福祉避難所が石川県輪島市において設置された。

福祉避難所は市区町村が主に民間の介護保険施設・障害者福祉事業所等と協定を結び指定するものである。2008年には厚生労働省

1 内閣府『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』（2016年4月）では、要配慮者は、「災害時において、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（災害対策基本法第8条第2項第15号）と定義され、その他特に配慮を要する者として、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等が想定されるとしている。また「高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者とし、その家族まで含めて差し支えない。ただし、特別養護老人ホーム、老人短期入所施設等の入所者は、当該施設で適切に対応されるべきであるので、原則として福祉避難所の対象とはしないが、緊急かつ一時的に当該対象者が福祉避難所へ避難することを妨げるものではない」としている。内閣府HP（http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf）参照。

2 厚生労働省HP（<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou7.html>）では「福祉避難所とは、既存の建物を活用し、介護の必要な高齢者や障害者など一般の避難所では生活に支障を来す人に対して、ケアが行われるほか、要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すりや仮設スロープなどバリアフリー化が図られた避難所のこと」としている。

前掲書ガイドラインでは「災害対策基本法施行令に、災害対策基本法による避難所の指定基準の一つとして、以下のよう規定されている。「主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。」（災害対策基本法施行令第20条の6第5号）」としている。

表 1 全国の福祉避難所指定施設の状況

| 高齢者施設 | 障害者施設 | 児童福祉施設 | その他社会福祉施設 | 特別支援学校 | 小中学校、高校 | 公民館 | 公的宿泊施設 | その他 | 合計 |
|-------|-------|--------|-----------|--------|---------|------|--------|------|--------|
| 6,211 | 1,664 | 546 | 965 | 102 | 343 | 466 | 46 | 911 | 11,254 |
| 55.2% | 14.8% | 4.9% | 8.6% | 0.9% | 3.0% | 4.1% | 0.4% | 8.1% | 100% |

出典：厚生労働省HP「福祉避難所設置状況」

『福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン』が作成され、さらに東日本大震災の教訓を生かした内閣府『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』（2013年）が示され、これを受け内閣府は2016年4月にガイドラインの改訂・修正を行い、新たな『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』を作成したところである。

2012年9月末時点において、全国1,742市区町村のうち1か所以上の福祉避難所を指定している施設のある市区町村は981（56.3%）となっている。指定している市は515市（65.4%）、東京23区は全区（100%）、町は367町（49.1%）、村は76村（41.3%）である。

全国の指定施設か所数は11,254施設で、そのうち指定を受ける8割超が社会福祉関連の施設となっている（表1）。これは福祉避難所の要件や目標が設定されているためである。

福祉避難所の指定要件、指定目標は各地方公共団体が設定するもので、次ページ資料のような要件の例があげられている。

また、災害救助法が適用されれば福祉避難所を設置した場合、費用は国庫で負担される。その経費例として、①概ね10人の対象者に1人の相談などに当たる介助員等の配置、②「要配慮者」に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の設置、③紙おむつ、ストーマ用装具、その他日常生活上の支援に必要な消耗器材の購入などがあげられている。

熊本地震の主な被災地において震災前に福祉避難所として指定を受けていた施設数は熊本市176、益城町5、阿蘇市17、南阿蘇村20、西原村1となっている。この中で4月25日までに開設されたのは、熊本市37、南阿蘇村20、西原村1で、他は0施設であった（『読売新聞』夕刊4月26日付）。

熊本市は、当初176施設で約1,700人を受け入れる予定であったが、4月29日には54施設を開設したものの、受入れ人数は258人に留まっている（『河北新報』朝刊4月30日付）。施設の開設、そして受入れ（利用）が困難な状況が浮かび上がっている。

3. なぜ開設・利用が難しいのか

その主な要因として、福祉避難所を開設するための行政側および施設側の状況が厳しいということがあげられる。

行政も住民からの問い合わせや相談対応を行う行政の建物が被災したり、行政職員やその家族が被災することで十分な機能発揮が難しくなっているということがある。

開設する施設についても被災地であることから施設の職員およびその家族も被災していること、また場合によっては普段から通常業務の対応だけでも厳しい状況にあることによって、マンパワーが不足して受入れが難しいということがある。さらに施設そのものが被災していたり、避難指示・警戒区域等の地域であると、受入れができないということもある。

資料 福祉避難所の指定要件、指定目標の設定

- 市町村は、福祉避難所の対象となる者の数や現況等を踏まえ、福祉避難所の指定要件、指定目標を設定する。これらについては各地方公共団体が定めるものであるが、例えば、以下の要件が考えられる。
- 施設自体の安全性が確保されていること。
 - ・ 耐震性が確保されていること。[地震]
 - ・ 原則として、土砂災害特別警戒区域外であること。[土砂災害]
 - ・ 浸水履歴や浸水予測等を踏まえ、浸水した場合であっても、一定期間、要配慮者の避難生活のための空間を確保できること。[水害]
 - ・ 近隣に危険物を取り扱う施設等がないこと。
- 施設内における要配慮者の安全性が確保されていること。
 - ・ 原則として、バリアフリー化されていること。
 - ・ バリアフリー化されていない施設を指定する場合は、障害者用トイレやスロープ等設備の設置、物資・器材の備蓄を図ることを前提とすること。
- 要配慮者の避難スペースが確保されていること。
 - ・ 要配慮者の特性を踏まえ、避難生活に必要な空間を確保すること。
- 福祉避難所の対象となる要配慮者の状態に応じて適切に対応することができるよう、例えば、以下のように、福祉避難所の機能を段階的・重層的に設定することも考えられる。
- 福祉避難所（としての機能）
 - ・ 障害の程度等により、地域住民と同じ空間あるいは地域における福祉避難スペース（室）では避難生活が困難な要配慮者を、施設・設備、体制の整った施設に避難させることを想定。
 - ・ 老人福祉施設、障害者支援施設等の施設、保健センター等を想定。
- 地域における福祉避難スペース（室）（としての機能）
 - ・ 災害時にすぐに避難できる福祉避難スペース（室）として、一般の避難所（小・中学校、公民館等）等の中に、介護や医療相談等を受けることができる空間を確保することを想定。専門性の高いサービスは必要としないものの、一般の避難所等では、避難生活に困難が生じる要配慮者が避難。
- 福祉避難所の指定目標については、要配慮者や同居家族の生活圏やコミュニティとのつながりに配慮し、設定することとするが、少なくとも、地域における福祉避難スペース（室）については、小学校区に1箇所程度の割合で指定することを目標とすることが望ましい。

出典：内閣府『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』

また利用が難しい主な要因としてあげられるのが、利用者およびその家族への福祉避難所に関する周知がまだまだ十分ではないということがある。福祉避難所という言葉も知らない、福祉避難所がどこに開設されているのか、どのようにすれば利用できるのかなどが分からないといったことである。これは行政による普段からの周知、そして発災時の開設にかかる情報提供をまだまだ十分に行えていないためと考えられる。

4. 公平な支援も必要

「要配慮者」のように他者からの支援を受けなければ日常生活動作ができない者に対する行政および施設などによる支援は必要不可欠ではあるが、一方で一般の人々も避難をし、避難生活を支援してもらわなければならない状況にある。特に発災直後は、一般の人々と共に「要配慮者」も同じ様に一斉に避難しなければならないという事態も発生するであろう。

つまり、行政は困っている人々を公平に対応しなければならない立場もあるし、一時的

にはやむを得ず一般の人々と同じ対応になることもあり得る。そのため、現状の体制においては、「要配慮者」への十分な支援は難しいという側面がある。

5. 他地域や他施設との連携が必要

発災直後、行政職員は不眠不休であったり、十分な休みがとれない中で、被害対応や一般の避難所対応に追われる。同時に介護保険施設や障害福祉事業所等の施設職員も既存の利用者対応で精一杯となる。いずれも「要配慮者」への対応は難しいし、限界があるといえる。

そして東日本大震災のときもそうであったが、本震災も同様に、長期にわたる避難や復興への取組みが必要となる場合、被災地の行政だけのマンパワーでは十分な対応は困難な状況になると予想される。また被災した地域の福祉避難所についてもマンパワーが不足し、継続的に支援していくことは厳しいと考えられる。

したがって今後は、①発災直後からの「要配慮者」などの多様な人々への支援、②さらには継続的な支援を行うために、平時から他地域との連携による支援体制を構築していくことが重要となるのではないであろうか。

例えば、予め他地域の行政・指定施設と協定を結び、協定相手が被災した時は他地域の施設も福祉避難所を開設する。あるいは他地域の指定施設から職員等を派遣してもらえるようにするなどである。実際に、今回の地震においても北九州市では熊本市からの要請に応え、いくつかの施設が受け入れる体制を整えている。

さらに緊急時には、地域内において、必ずしも福祉避難所としての環境が整備されていないホテル・旅館などでも一時的に利用できるように予め協定を結ぶといったことなども

考えられる。特に見ず知らずの他人とコミュニケーションを図ることが難しい発達障害者などの対応に有効であろう。

6. 事前の人材確保、障害特性とのマッチング

また「要配慮者」やその家族が福祉避難所について知っており、どこで開設されているのかを認識していても、単に施設のマンパワーが不足しているだけでなく、障害特性と施設的环境が合わないため受入れ（利用）ができないという状況も発生している。

そこで、これからは行政を通じた一人ひとりの障害特性と受入れ側の施設環境を把握した上で、双方のマッチングを事前に行い、行政間そして施設間で協定を結ぶといったことが重要となるのではないであろうか。

7. 巨大災害に対する福祉対応のあり方

日本は、地震や火山噴火などに見舞われることが多い国である。熊本地震、東日本大震災、阪神・淡路大震災など、日本に住んでいる限りこれらは対岸の火事ではない。

我が国では、発災すればその被災した人々や家屋などに対して、民間の共済・保険、さらには税金によって被災していない人々が被災している人々を支える資金の流れ・システムを構築・整備してきた。しかし、まだまだ現場においてさまざまな状況にある多様な人々を支援するためのヒトや体制が十分に整備されているとはいえない状況にある。

したがって今後は、①福祉避難所の一層の整備・周知、②発災時の多様な人々への可能な限りの支援、③さらには継続的な支援ができるヒトおよび体制の整備が求められる。

そしてそのためには地域内だけでなく、他地域および他施設との事前の情報共有による連携、協定の締結が重要となるであろう。