

第7章 災害時要援護者支援対策(福祉避難所関係)

【保健福祉総務課・東部保健福祉事務所】

第1節 福祉避難所設置・支援状況

保健福祉総務課

【主な取り組み・支援活動】 ～何があったか、どう対応したか～

本庁

【保健福祉総務課】

■保健福祉総務課では平成18年10月に「災害時要援護者支援ガイドライン」を策定し、市町村に対し平時からの災害時要援護者支援に対する取り組みや、一般避難所及び福祉避難所における要援護者支援の取り組み等の手法を示していた。

■震災発生後、市町村から要援護者支援のうち、特に福祉避難所の設置・運営について多くの問合せが寄せられた。問合せの内容としては、「施設との協定をどう締結すべきか」「どのような経費が国庫負担の対象として認められるのか」などが多かった。

■福祉避難所については、災害救助法が県内全市町村に適用されたことにより、国庫負担による財政支援を受けることが可能となったが、そもそも支援を受けられるという認識のない市町村も見受けられた。また、社会福祉施設及び福祉避難所における要援護者の受け入れに係る費用支弁等については、3月11日及び3月12日付けで厚生労働省から通知があり、各市町村に対し周知した。

■石巻市の遊楽館や桃生農業者トレーニングセンターは、福祉避難所として事前指定はされていなかったものの、発災直後に石巻赤十字病院等の医療現場や避難所からの要援護者の受入先として位置付けられ、県内外の医療やリハビリテーション関係者が連携して運営に当たり、要援護者のケアに大きな役割を果たした。

■東日本大震災により福祉避難所を設置した市町村は35市町村中24市町村であり、福祉避難所の設置総数は152か所、福祉避難所に避難された方の実人数は合計2,299人となった（一部で実人数不明）。

■福祉避難所の数の推移は、3月31日時点で134か所、その後7月1日で40か所、9月1日には12か所となり、11月10日ですべての福祉避難所が閉鎖された。

東日本大震災後の福祉避難所の設置状況

	震災前		震災後	
	H22.3.31 (事前締結数)	H23.3.31 現在	H23.7.1 現在	H23.9.1 現在
設置市町村数	14 / 35	24 / 35	10 / 35	6 / 35
①高齢者施設	117	105	35	12
②障害者施設	16	11	0	0
③その他社会福祉施設	11	1	0	0
④小中学校・高校等	0	9 (うち特支1)	0	0
⑤宿泊施設	32	1	0	0
⑥その他	1	7	5	0
合計	177	134	40	12

※11月10日で、すべての福祉避難所は閉鎖された。

◎関連マニュアル等（対応・活動の際に参考としたマニュアル・資料等）

- ・「災害時要援護者支援ガイドライン」（平成18年10月 保健福祉総務課）
- ・「災害救助法の手引き」（平成18年4月 保健福祉総務課）
- ・「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月 内閣府）
- ・「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」（平成20年6月 厚生労働省）

地方機関

【東部保健福祉事務所】

■リハビリテーション専門職員は、3月23日、リハビリテーション支援センターの協力を得て、石巻市内避難所の状況調査をした。同専門職や保健師は、避難所にいる避難者のうち、要援護者の状況把握や福祉避難所である遊楽館、桃生農業者トレーニングセンターの設置や運営に協力したほか、避難所にいる要援護者の両福祉避難所への集約等のための調整をする介護福祉に関する関係者会議に参加した。

【課題・懸案】 ～ここが大変だった、これを学んだ、今後の教訓～

本庁

【保健福祉総務課】

1. 福祉避難所の事前指定について

■震災発生前の県内市町村における福祉避難所の事前指定の割合（H22.3.31 現在、消防庁調査）は、全国平均よりも高い水準にあり（35市町村中14市町で指定）、事前指定をしていたことからスムーズに受入れを進められた事例もあったが、事前指定をしていても、福祉避難所となる施設自体の被災や、ライフラインの停止、物資の不足等により受入が困難になり、事前に想定していた受入れ人数を大きく下回った市町村も見受けられた。

■一方で福祉避難所を事前指定していなかった市町では、震災後に急きょ対応したため、受入施設の調整等に手間取り、福祉避難所の設置までかなりの時間を要したケースも見受けられた。また、福祉施設以外の施設（体育館等）に看護師やヘルパー等のスタッフを配置し、福祉避難所として運営するなどの事例もあったが、人材が不足する等の問題が生じた。

2. 福祉避難所の種別について

■福祉避難所となった施設の種別としては、高齢者施設が100か所を超えて全体の2/3以上を占めた。これに対し、障害者施設向けの福祉避難所が10か所程度と少数であったことや、妊婦や乳幼児に配慮した福祉避難所が十分でなかった等の課題があった。

地方機関

【東部保健福祉事務所】

■避難所対策としては、現状の避難所の環境改善と並行して、劣悪な一次避難所の環境から要援護者を離す、二次避難に重点がおかれた。学校の教室や各避難所に点在している要援護者をより環境の整った福祉避難所や施設に集約することで、介護や医療のマンパワー、物資の支援を効果的に提供することができた。石巻市では、福祉避難所を2カ所設置し、介護の度合いにより、機能分化を図った。介護度の高い者を対象とする1カ所目の遊楽館は3月下旬に開設されたが、要援護者の状況把握が遅れたこともあり、2カ所目の桃生農業者トレーニングセンターは4月下旬の開設となったが、両避難所が早期に開設できればよかったと思う。

■なお、福祉施設以外を使用した福祉避難所の設置は、これまでに事例がなく、今後発生が予想される首都圏等での地震での対応としても全国的に注目されている。

【対応状況・今後の対応】～こうしていく，教訓をこう生かす～**本庁****【保健福祉総務課】**

■ 今後は、より迅速かつ適切に要援護者を受け入れられるよう、平時から福祉避難所の事前指定を進めることはもちろん、指定した施設における物資等の備蓄や、災害時の人材の確保等について配慮することが重要である。

■ 県で作成した「災害時要援護者支援ガイドライン」について、東日本大震災を踏まえた内容に改訂を行い、市町村における取り組みを支援していく。

地方機関**【東部保健福祉事務所】**

■ 高齢者や障害者等の要援護者にとって、通常の避難所での生活は困難である。石巻市では、各避難所の生活環境の改善と並行して、要援護者を2か所の福祉避難所や介護施設に集約した。これにより、介護や医療のマンパワーおよび物資を効率的に提供することができた。しかし、2か所目の福祉避難所の設置が遅れるなどの課題もあった。また、復興住宅等、今後の生活の場についてもユニバーサル化の観点からのアプローチも必要となってくることから、関係部局の連携による支援が必要となってくると考えられる。