

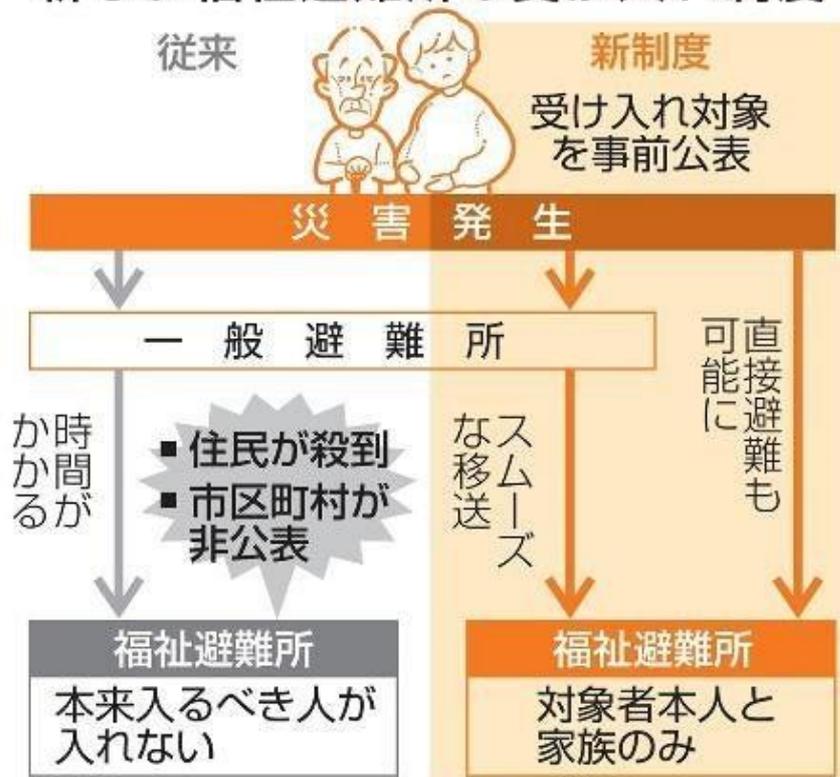
福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定（令和3年5月）と今後の課題

伊藤久雄（認定NPO法人まちぼっと理事）

さる5月23日、共同通信は「福祉避難所、対象を事前公表 災害時の混乱回避に新制度」と題する記事を配信した。これは、内閣府が「福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定」したことを受けての記事である。

最近では、熊本地震や令和元年台風第19号等、全国で福祉避難所開設をめぐる混乱が続いている。その混乱は下図（共同通信作成）のとおりである。

新しい福祉避難所の受け入れ制度



福祉避難所、対象を事前公表 災害時の混乱回避に新制度

2021年5月23日（共同通信）

大規模災害時に配慮が必要な人が過ごす「福祉避難所」に一般住民が殺到しないよう、高齢者や障害者、妊産婦といった受け入れ対象を市区町村が決め、事前に住民に知らせる制度を政府が新たに設けたことが23日、内閣府などへの取材で分かった。

対象をあらかじめ明らかにし、福祉避難所設置に伴う混乱や運営への支障を避けるのが狙い。内閣府は運営に関するガイドラインを改正し、市区町村に周知した。

福祉避難所は、設備の整った老人福祉施設、障害者支援施設などを市区町村が指定する。

施設側が運営に支障が出るとして指定を望まないケースもある。

本稿では、内閣府のガイドラインの改定を紹介するとともに、私の住む府中市を事例に今後の課題を考えるものである。

1. 福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定（令和3年5月）

(1) 災害対策基本法の一部改正

今年5月、災害対策基本法が一部改正され、公布。施行された（5月10日公布、5月20日施行）。この一部改正は、「災害時における円滑かつ迅速な避難の確保」を主な目的としており、次の3点を内容としている。

1) 避難勧告・避難指示の一本化等

<課題>

本来避難すべき避難勧告のタイミングで避難せず、逃げ遅れにより被災する者が多数発生。避難勧告と指示の違いも十分に理解されていない。

【住民アンケート】

- ・避難勧告で避難すると回答した者：26.4%
- ・避難指示で避難すると回答した者：40.0%

<対応>

避難勧告・指示を一本化し、従来の勧告の段階から避難指示を行うこととし、避難情報のあり方を包括的に見直し。

2) 個別避難計画（仮称）（※）の作成

※ 避難行動要支援者（高齢者、障害者等）ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画。

<課題>

避難行動要支援者名簿（平成25年に作成義務化）は、約99%の市町村において作成されるなど、普及が進んだものの、いまだ災害により、多くの高齢者が被害を受けており、避難の実効性の確保に課題。

近年の災害における犠牲者のうち高齢者（65歳以上）が占める割合

令和元年東日本台風：約65% 令和2年7月豪雨：約79%

<対応>

避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難を図る観点から、個別避難計画について、市町村に作成を努力義務化。

任意の取組として計画の作成が完了している市町村 約12%

任意の取組として一部の計画の作成が完了している市町村 約50%

3) 災害発生のおそれ段階での国の災害対策本部の設置／広域避難に係る居住者等の受入れに関する規定の措置等

災害発生のおそれ段階において、国の災害対策本部の設置を可能とするとともに、市町村長が居住者等を安全な他の市町村に避難（広域避難）させるに当たって、必要となる市町村間の協議を可能とするための規定等を措置。

(2) 「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」の改定・公表

福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定は、「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」からの提言（令和2年3月にとりまとめ）や、「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」からの提言（令和2年12月にとりまとめ）を踏まえて改定された災害対策基本法一部改正を受けて、市町村が事務を行う際の参考となるよう、これまでの「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」を改定・公表したものである。

改定されたガイドラインは3章に分けられる。

第1章 平時における取組み

- 1 指定福祉避難所の受入対象となる者の把握
 - 1.1 指定福祉避難所の受入対象となる者の概数の把握
 - 1.2 指定福祉避難所の受入対象となる者の現況等の把握
- 2 指定福祉避難所の指定及び公示、周知
 - 2.1 指定福祉避難所として利用可能な施設の把握
 - 2.2 指定福祉避難所の指定
- 3 指定福祉避難所の整備
 - 3.1 指定福祉避難所の施設整備
- 4 物資・器材、人材、移送手段の確保
 - 4.1 物資・器材の確保
 - 4.2 支援人材の確保
 - 4.3 移送手段の確保
- 5 社会福祉施設、医療機関等との連携
 - 5.1 指定福祉避難所の設置・運営にかかる連携強化
 - 5.2 緊急入所等への対応
- 6 指定福祉避難所の運営体制の事前整備
 - 6.1 災害時要配慮者支援班の事前設置等
 - 6.2 指定福祉避難所の運営体制の事前整備
- 7 指定福祉避難所の設置・運営マニュアルの作成、訓練の実施
 - 7.1 設置・運営マニュアルの作成、訓練等の実施

7.2 指定福祉避難所のルール等の普及啓発

第2章 災害時における取組み

1 指定福祉避難所の開設

1.1 指定福祉避難所の開設及び要配慮者の受入れ

2 指定福祉避難所の運営体制の整備

2.1 指定福祉避難所担当職員の派遣

2.2 指定福祉避難所の運営体制の整備、活動支援

3 指定福祉避難所における要配慮者への支援

3.1 指定福祉避難所の避難者名簿の作成・管理

3.2 指定福祉避難所における支援の提供

3.3 緊急入所等の実施

4 指定福祉避難所の解消

4.1 指定福祉避難所の統廃合、解消

第3章 協定等による福祉避難所等の活用

1 協定等による福祉避難所等の活用

1.1 協定等による福祉避難所の活用

1.2 一般の避難所内における要配慮者スペースの設置

2. 府中市の事例から

私が住む府中市では、令和元年台風第19号の際には多摩川から府中崖線までの平地に住む約87,000人に避難勧告が出て、8,280人が実際に避難したものの、府中市制施行以来初めて事態が大混乱した。市はこのことを教訓に、多摩川氾濫避難マップを新たに策定し、徒歩避難者の避難と要配慮者専用の避難所の区分、車両避難が可能な避難所や自主避難所（早期開設避難所）の指定など、さまざま改善に取り組んでいる。主な取り組みは以下のとおり。

◇ 徒歩避難者の避難所

浸水想定区域から近い場所にある避難所で、多くの避難者が集中して避難することが予想されるため、すぐに定員オーバーとなり再避難を余儀なくされる可能性が高いことから、徒歩による避難者のみを受け入れる避難所として指定した。

◇ 車両避難が可能な避難所

カーナビゲーションで目的地が確認できること、また、浸水想定区域から近い場所にある避難所への避難者の集中を避けることを目的として、浸水想定区域から距離がある市の北部にある避難所を車両避難が可能な避難所として設定した。また、車中泊避難も可能となる。

◇ 要配慮者専用の避難所

高齢者や障害者、妊産婦など配慮が必要な方が付き添いの方と一緒に利用できるよう設定した。※医療的ケアはない。

府中市の福祉避難所は、平成28年1月に府中市マニュアルの中で改定されたものである。多摩川氾濫避難マップは、多摩川が氾濫することを想定したものであり、大地震時にどう対応するかという課題がある。また避難所はまだ不足していることは市の当局も認識しており、今回の福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定の機会に、さらに全体的な見直しが必要になると思われる。

3. 今後の課題

(1) 大地震と洪水等、双方に備える

令和2年台風19号による災害の広域化、甚大化は避難所のあり方にも大きな影響を及ぼした。それは福祉避難所も例外ではない。福祉避難所の確保・運営ガイドラインの改定による「新しい福祉避難所制度」は先述のとおりだが、もう1つ重要な点がある。それは、洪水等の場合の浸水想定避難区域に指定した避難所は、当然のことながら避難所として機能しないということである。

たとえば府中市の例をあげる。府中市の人口は、2021年5月1日現在、260,726人である。令和2年台風19号時の人口が約26万人だったとして、この時府中市は市政65年の歴史で初めての避難勧告を発令した。避難勧告対象者は87,000人だったとされる。府中市が開設した避難所は37か所、この市が開設した避難所だけでも8,280人が避難している。

26万人に対する9万5000人はちょうど1/3にあたる。1/3の市民が住む地域に避難所を開設できないとなれば、浸水想定避難区域のない崖線（ハケ）上に開設する避難所は、不足すると甚だしいことになる。府中市は新たに多摩川氾濫避難マップを策定したが、たとえば世田谷区の洪水ハザードマップでは、浸水想定避難区域以外の区に避難するように指示されている。問題は、いついかなる場合でもハザードマップが機能するかである。

(2) 福祉避難所数の確保、充足

「新しい福祉避難所制度」の課題は、福祉避難所数の確保、充足である。「新しい福祉避難所制度」は、「指定福祉避難所の指定目標の設定」として次の3点をあげている。

- 市町村は、指定福祉避難所の受入対象者の数や現況等を踏まえ、指定福祉避難所の指定目標を設定する。
- 要配慮者のニーズや受入施設の事情にも配慮しつつ、高齢者や障害者等の要配慮者が必要な支援を受けることができるよう、指定福祉避難所を拡充する。
- 指定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。

目標は単なる目標であってはならない。一人ひとりの要配慮者のニーズを把握し、「要配慮者が必要な支援を受けることができるよう、指定福祉避難所を拡充する」ことが真に求められる。

指定福祉避難所の受入対象となる者の把握は重要である。「新しい福祉避難所制度」は「実施にあたってのポイント・留意点」をあげているが、要配慮者のニーズは1年ごとに変化する可能性がある。指定福祉避難所の受入対象は常に更新しておくことが求められる。

- 指定福祉避難所の受入対象は、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、原則として指定福祉避難所の受入対象とはしないが、緊急かつ一時的に当該対象者が指定福祉避難所へ避難することを妨げるものではない。
- 平時においては上記により概数を把握し、これを最大規模の受入対象数として捉え、その人数の避難を可能とすることを目標に、指定福祉避難所として利用可能な施設の把握及び指定福祉避難所の指定・整備を行うものとする

(3) 要配慮者利用施設に指定されている福祉施設

要配慮者利用施設に指定されている福祉施設は、「新しい福祉避難所制度」においても原則として指定福祉避難所の受入対象とはされていない。それは、特別養護老人ホームまたは老人短期入所施設等の入所対象者はそれぞれ緊急入所等を含め、当該施設で適切に対応されるべきであるという考え方だからである。ただし上記を原則としつつも、地域や被災者の被災状況に応じて、さらに避難生活中の状態等の変化に留意し、必要に応じて適切に対処する必要があるとされている。

私（伊藤）は、要配慮者利用施設に指定されている福祉施設も、福祉避難所の受入対象とすべきだと考える。それは実際に避難する場合、施設にもよるが、施設内の職員だけで対応することは困難な施設があると考えからである。

要配慮者利用施設は、水防法と土砂災害防止法によって、避難計画作成と避難訓練実施が義務化されている。ただし避難計画は自治体に報告義務があるが、避難訓練は報告義務がない。しかし避難訓練も報告を義務化し、自治体職員などによってどのような避難が可能かを検証すべきであり、検証の結果によって、たとえば施設周辺の市民の協力が必要な施設は福祉避難所の受入対象とし、このことの周知を検討すべきではないか。

(4) 支援人材の確保

「新しい福祉避難所制度」は、支援人材の確保について、専門的人材の確保とボランティア

アの受入方針の2点をあげている。

□ 市町村は、要配慮者の避難生活を支援するために必要となる専門的人材の確保に関して支援の要請先リストを整備するとともに、関係団体・事業所と協定を締結するなど、災害時において人的支援を得られるよう連携を図る。

□ 災害時における指定福祉避難所へのボランティアの受入方針について検討しておく。専門的人材の確保については、「実施にあたってのポイント・留意点」において、有資格者や専門家等（看護師、保健師、介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士、身体障害者相談員、知的障害者相談員等）をあげ、「自治体間の相互応援協定による職員派遣のほか、社会福祉協議会等の関係機関、社会福祉施設の職員やそのOB、障害者・高齢者等の支援団体、専門家・専門職能団体等と平時から協定を締結するなど連携を確保しておく。支援人員を確保することが困難な場合には、必要に応じて都道府県が調整し、災害派遣福祉チーム（※）等を含め、人員を広域的に確保する」ことなど、具体的な対策を提起している。

※災害派遣福祉チーム：社会福祉士や介護福祉士等の多職種から構成され、一般避難所において、食事やトイレ介助、避難生活中の困り事に関する相談支援等の福祉支援を実施

しかし、ボランティアの受入方針については言及していない。災害ボランティアは、一般避難所の運営においても課題が多いが、だからこそ福祉避難所のボランティアの受入方針について、指定福祉避難所は公示が義務化されたことでもあり、避難所周辺の自治体や市民団体などとの連携、協力などの課題を明記することが必要だったのではないかと考える。

<参考資料>

- 福祉避難所の確保・運営ガイドライン（令和3年5月改定）
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/r3_hinanjo_guideline.pdf
- 関連する検討会
令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ
<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/typhoonworking/index.html>
令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ
<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/koreisubtyphoonworking/index.html>
- 災害対策基本法の一部改正（5月10日公布、5月20日施行）概要
http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/pdf/210305_01.pdf
- 要配慮者利用施設の管理者等へ避難計画策定を義務付け
https://www.pref.chiba.lg.jp/iryuu/documents/7_2017_0619pan.pdf