

都市の リスクマネジメント

第139回

福祉避難所の在り方を考える

跡見学園女子大学教授

鍵屋 一



福祉避難所の課題と運用

災害時に要配慮者を受け入れる福祉避難所については、市区町村から以下のような課題が指摘されている。

- ① 福祉避難所を公表すると、大勢の人が押しかけて収拾がつかなくなる。
 - ② 福祉避難所への直接避難を認めると、誰が来るのか、何人来るのかわからないので、混乱する。
 - ③ 福祉避難所は、災害発生前の避難情報発令段階で開設し、空振りになるとその費用は市区町村の負担になる。
 - ④ 福祉避難所は二次避難所ということで、ようやく福祉施設の協力を得て協定を締結できている。
- この結果、次のような運用がなされることが多かった。
- ① 福祉避難所は公表しない。
 - ② 福祉避難所への直接避難は認めない。
 - ③ 避難情報発令段階では福祉避難所は開設せず、災害発生後、数日してある程度落ち着

いてから開設する。

- ④ 一般の指定避難所にいる人の中から、保健師などが福祉避難所に行く人を判断する。

実際に、ある大都市の福祉避難所の説明では次のようにホームページに書かれている。

〔福祉避難所とは〕

● 高齢者、障害児・者、妊産婦、乳幼児などの要配慮者のうち、体育館などでの避難生活に支障がある方には、各地域防災拠点で要援護者向けのスペースを確保することになっていきます。

↓それでも、地域防災拠点での避難生活が難しいと判断された方を受け入れるための二次的な避難所が「福祉避難所」です。

〔福祉避難所への避難〕

● 地域防災拠点や自宅での生活を維持することが困難で、特別な配慮を必要とする方が対象です。

● 専門職（保健師）などが、本人の状況や要介護認定の有無などを確認し、福祉避難所へ

の避難の必要性を判断します。

● 福祉避難所が必要な機能や役割を果たすために、対象と判断されない方は避難することとはできません。

● 福祉避難所は、災害発生直後から必ず開設されるものではありません。

これらの運用は、行政にとっては都合が良いかもしれないが、一般の避難所には行けない要配慮者、例えば認知症高齢者、精神障がい者、自閉症などの障がい児およびその家族への配慮が欠けている。また、福祉避難所へ行くかどうかを行政が判断し、要配慮者が主体的に選択する余地がほぼない。例えば、次のような人はどうすれば良いだろうか。

● 子どもは自閉症で大勢の人がいる避難所には行けません。でも、市からは「福祉避難所への直接避難はできません。福祉避難所は災害が発生して数日後に開設する予定です」と言われています。市は、早めの避難を呼びかけていますが、私たちはどこに避

Risk Management

難したら良いでしょうか。

● 祖母は認知症です。いつも通っているデイサービスのある福祉施設に避難すれば安心なのですが、福祉避難所に指定されていません。避難所は学校の体育館ですが、絶対に無理です。それで、いつも避難していません。

熊本市の福祉避難所等の設置運営マニュアル改定

熊本市は、2016年4月の熊本地震後の関係団体の意見を踏まえ、本年8月、「福祉避難所等の設置運営マニュアル」を改定した。原則、福祉避難所への直接避難はできないとしたものの、特別支援学校の福祉子ども避難所には一部直接避難を認めている。また、Q&Aに示された運用に経験が生かされている。

Q7) 直接、施設に避難出来ないの？

A7) 原則、直接避難は出来ません。

指定避難所等に避難された方の中で、要配慮者とされる方の状態や受入施設の被害状況を踏まえ、施設と要配慮者とのマッチングを市対策部が行い案内します。ただし、各特別支援学校の在學生とその家族、未就学の障がい児とその家族（指定避難所等への避難が可能な方を除く）は、各特別支援学校に設置する福祉子ども避難所に直接避難することができます。

Q12) 直接避難の対象としていない要配慮者等や一般市民が福祉子ども避難所等として協定している施設に一時避難したときはどうなるの？

A12) 直接避難の対象としていない要配慮者等が、市の判断を受けずに避難された場合は一旦受け入れ、各区対策部保健福祉班の保健師等の巡回の際に、福祉避難所における受入の必要性について判断します。

また、障がい児等でない一般の方が一時的に福祉子ども避難所に避難された場合は、災害がおさまり安全が確認され次第、近隣の指定避難所等を案内します。

ここには、災害時に多くの要配慮者が避難する可能性と福祉避難所での受け入れ能力を踏まえて、原則を示しつつ、災害が発生してしまつた時の対応は柔軟に考え、現場の混乱を最小限に抑えようとする知恵が表れている。

内閣府ガイドライン改定

本年5月、内閣府の福祉避難所ガイドラインが改定され、従来、曖昧だった福祉避難所の開設時期が次のように明示された。

● 市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合（災害時）で、高齢者等避難が発令された場合などには、指定福祉避難所を開設する。

これは、市区町村は避難情報段階で早期に福祉避難所を開設し、しかも一般の避難所を経由することなく直接避難できることを示している。

なお、受け入れられる福祉避難所の負担に配慮し、事前に個別避難計画でマッチングした者を受け入れる例を示している。また、高齢者や障がい者に特化した福祉避難所とすることもできる。

一方で、必ずしも全ての要配慮者が福祉避難所に直接避難することを意味しているわけではない。ホテルや旅館、近隣の避難所の福祉避難スペース、親族・知人の家、場合によっては病院など、要配慮者が避難先を自ら決定する余地を広げるものだ。

市区町村が行政の都合ではなく、要配慮者の命と尊厳、そして主体性を守る観点から、ガイドラインを読み込み、福祉避難所の運用を適切に見直すことを切望している。

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士（情報学）。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ座長」など政府委員。内閣府地域活性化伝道師、（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など