

大災害時の福祉避難所 能登半島地震の福祉避難所ワークショップから

跡見学園女子大学教授

鍵屋 一



2025年7月17日、18日の両日、石川県輪島市役所において、能登半島地震で福祉避難所を開設した11の福祉施設、職員12人にお集まりいただき、当時の対応を振り返るワークショップを実施した。300人の避難者のトイレ対応を1人で一晚中行った話など、筆舌に尽くしがたい経験を生の声で聞かせていただいた。

内閣府や自治体の福祉避難所マニュアルは、事前対策が中心であり、多様な事象が発生する災害対応については、抽象的な記述にとどまっている。また、施設に被害がないことを前提に福祉避難所を開設・運営することになっているが、私たちの調査では、能登半島地震で福祉避難所を開設した30施設で無被害のところはなかった。

それでも、避難する場所のない高齢者、障がい者などのために懸命に福祉避難所を開設して受け入れていたのである。断ったら、行き先がないのだから。

そこで、ワークショップで浮き彫りになった、大災害時の福祉避難所の課題と対策について考察する。

人財確保・役割分担・支援体制

大災害発生時、福祉避難所では開設直後から閉所まで、介護職はじめ多くのマンパワーが求められる。特に入所施設では、利用者への福祉支援を継続する必要がある。

しかし、能登半島地震では道路寸断や本人・家族の被災などで、当初は自宅にいた職員の多くは参集できなかった。このため、ほとんど全ての福祉避難所では職員不足に陥った。道路や通信の復旧に伴い、徐々に外部支援者が集まってきたが、その役割が事前に整理されていなかった。

その結果、場当たりの判断や運営を強いられ、業務の偏りや、業務継続が困難な状況が発生した。特に福祉避難所の運営が長期化してくると、職員の疲弊や離職が相次ぎ、施設運営が困難となるケースが報告されている。

福祉施設は地域になくてはならない存在であり、長期的に持続可能な運営をしなければならぬ。従って施設職員は、応急対策期だけでなく、応援職員がいなくなる復旧・復興期も含めて長期的に働く必要がある。当初で

疲れ切って、離職してからでは遅い。

そこで、災害時の人財確保が大きな課題だ。例えば以下のようなことが考えられる。

- ① 平時から地域の福祉人財、登録ボランティア、専門職ネットワークをリスト化し、連絡先や役割を明確化する
- ② DWAT（災害派遣福祉チーム）などの外部人財確保の仕組みを整え、被災後すぐに派遣依頼をする
- ③ 職員の心理的負担を軽減するためのメンタルケアとして、専門家による相談窓口や休養制度を導入する
- ④ 勤務ソフトや派遣ローテーションをあらかじめ策定し、長期化に備えた交代体制を組む

なお、単純に人が増えれば良いということではない。外部支援者が数日など短期間に入れ替わることの弊害を訴えた施設も多くあった。このため、外部支援者の受け入れをしなければならぬ施設もある。

物資管理・衛生対策

福祉避難所では、物資の備蓄、調達、分配ルールが明確でないことが多く、初動時に物資

Risk Management

が届かない、あるいは配分が不公平になる事例が見られた。また、トイレや衛生管理、感染症対策についても統一した運用方法がなく、災害初期だけでなく長期運営時にも衛生環境が悪化し、二次的健康被害のリスクが高まった。発災直後は自治体による物資の配送が厳しいため、備蓄品を活用するほかはない。自治体は、福祉避難所の指定、協定を行った福祉施設については、備蓄品を提供することに加え、施設と協力して定期的な棚卸しをするよう制度化する必要がある。

また、福祉避難所における物資管理方法を標準化し、関係機関で共有する必要がある。ポータブルトイレ、消毒用品、簡易手洗い場などを事前に確保し、避難所レイアウトに反映させておく。このような物資配布や衛生管理、感染症対策を含めたシミュレーション訓練を年1回以上行うことが有効だ。

資金繰り・経費精算・経済的支援

災害時の福祉避難所運営には、避難者の食事、衛生管理、人件費など多額の費用が発生する。現行制度では運営費の立て替えが避けられず、精算の遅延や補助金申請の事務負担が課題となっている。特に民間事業者や社会福祉法人が避難所を担う場合、社会保険料や固定費など平時の経済的負担に加え、追加費用が経営を圧迫する。

今後、必要書類や手続きを簡略化し、現場業務と並行しても対応可能な仕組みにする必要がある。あるいは、福祉避難所の経費関係事務を行政職員が行うことにより、施設の負

担を減らすことを考える必要がある。

行政・地域・関係機関との連携・情報共有体制

大災害時、行政と福祉避難所との間で情報が届かない「情報の空白時間」が発生しやすく、避難者への対応が後手に回ったケースがある。当初は、施設が福祉避難所を開設していることを行政が知らなかったこともあった。また、地域住民や関係機関との連携が弱く、現場で混乱や支援の遅れが生じることがあった。

私たちの調査では、福祉避難所を運営した期間、同じ法人からの職員派遣などの支援はあったが、地域の他法人、地域コミュニティとの連携はほとんどなかった。避難者対応の全てを福祉避難所が受けるのではなく、地域の社会資源を活用して、負担を軽減することが重要である。行政、他事業者、地域団体との連携体制を構築し、平時から訓練で確認することが重要である。

避難者・利用者・家族への個別対応・精神的ケア

福祉避難所には、例えば高齢者施設であっても、障がい者、認知症患者、慢性疾患を持つ人、妊産婦・乳幼児、ペット同伴者など、多様なニーズを抱える避難者が集まる。現状では、受け入れ基準や個別支援策が明確でなく、家族への説明や精神的ケアも後回しになりがちである。このため、避難者や家族が不安や不満を抱え、二次的な健康被害や心理的ダメージにつながる恐れがある。

そこで、できるだけ個別避難計画による事前のマッチングにより受け入れ準備を進めておく。可能ならば家族に障がい特性や疾病別の対応方法を整理してもらっておく。

避難所開設中は、臨床心理士や精神保健福祉士の巡回、傾聴ボランティアの活用など、継続的な心のケアを行う。

平時からの準備と制度設計を

大災害時の福祉避難所は、単なる避難の場ではなく、要配慮者が命と尊厳を守りながら生活を継続するための最後のとりでである。しかし、現状は人的資源の不足、物資管理の未整備、資金面の不安、連携・情報共有の脆弱さ、個別対応の未整備など、多くの課題を抱えている。

これらを解決するためには、平時からの準備と制度設計が不可欠である。特に、人財確保の仕組み化は喫緊の課題である。今後、県単位の常設型災害福祉支援センターなどにおいて、避難所特有の対応（寄り添い型、障がい特性理解、認知症対応、感染症予防など）について定期的に研修を行うと同時に、ある程度、長期間の派遣ができる環境を整える必要がある。

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ケーション学部教授。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、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザーボード座長など。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