

H24地域協働研究（地域提案型・後期）

RD-02「東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究」

課題提案者：岩手県保健福祉部地域福祉課、研究代表者：細田重憲（社会福祉学部 非常勤講師）
研究メンバー：岡村鋭次（H24年度岩手県地域福祉課長）、齋藤昭彦（H25年度同課長）、中村公一、松崎えり子、宮寺修也（同課）

<要 旨>

本調査研究では、東日本大震災後に被災地を中心に県内で設置された「福祉避難所」について、開設市町村及び福祉避難所となった福祉施設等への調査によってその実態を記録し、残すとともに、今後に向けた課題等を析出しようとした。その結果、今次大震災において開設された福祉避難所は12市町村、65カ所、平均開設期間は約2ヶ月であったが、ほとんどは事前の準備が全くなかった等の開設実態と、物資の備蓄や通信・連絡手段の確保、介護や医療に関わる人的支援など、福祉避難所を開設するに当たって予め検討し準備・確保しておくべき課題が明らかになった。

1 研究の概要（背景・目的等）

福祉避難所は、2004年の中越地震において初めて開設された。その後、国がガイドラインを策定するなど必要性は認識されてきていたが、全国的に開設・運営の経験が殆どないところで大震災に見舞われ、備えがないまま必要に迫られ開設された。その実態等を明らかにしておくことは、今後の災害時要援護者支援にとって意義が大きいと考えていたが、関係機関等は復興業務に追われ、発災後1年半を経過した調査開始時点においても、開設箇所数や開設期間、救助人員等の基礎的数値も確定されていなかった。資料が散逸しないうちにそれらをまとめておこうとしたことが本調査研究の背景と主たる目的である。

2 研究の内容（方法・経過等）

(1)調査期間

平成24年9月から25年6月

(2)調査方法

福祉避難所となった福祉施設等及び開設市町村へのアンケート調査（別個の調査票による）及び一部の福祉施設等からの聞き取り調査により行った。

開設箇所数などの数値については、市町村と福祉施設等からの回答及びこれまでの県の調査結果を照合し、補足的な聞き取り等を行って確定した（平常時と異なり補助金関係書類等での確認はできなかった）。

(3)その他

調査においては自由記述項目を多く入れ、報告書に記載することにより、実情や意見を提示しようとした。

3 これまで得られた研究の成果

3-1 福祉避難所の開設状況等

(1)福祉避難所の事前指定状況

東日本大震災以前、本県において福祉避難所の指定を行っていた市町村は4、指定避難所数は18であった。沿岸部の被災地域では大槌町だけである。

盛岡市7、紫波町2、住田町4、大槌町5

(2)震災時の福祉避難所指定

震災発生後、住居（入所中の施設等を含む）の倒壊などによって高齢者等多くの要援護者が発生したが、行政は直ちには機能できないでいた。福祉避難所はこのような状況の中で目の前にいる被災者を受け入れる形で開設されていた。その数は、今回の調査及び以前岩手県が行った調査等から総合的に判断して、開設市町村数12、開設福祉避難所数65である。開設数で見ると沿岸部47、内陸部18であった。

福祉避難所となった施設の本来の業務は、福祉サービス事業所等福祉施設（入所型・通所型）が55、宿泊施設等10である。宿泊施設等のうち8カ所は内陸部にあったこと、沿岸部では通所型の福祉サービス事業所が多く福祉避難所となったことが特徴的である。

(3)開設の始期と終期

開設の始期は「3月11日～15日」までが44カ所、3月末まででは57カ所である。遡っての指定もあった。

終期は「3月中」が最も多いが「7月以降」がそれに続く。住居の喪失等により次の生活の場を定めることが容易ではなかったということであろう。

(4)開設期間

65カ所の開設延べ日数は3,620日、1カ所当り55.7日となるが、30日までが最も多い。一方121日以上が10カ所ある。国のガイドラインでは10日前後が想定されていた（発災後、国は2ヶ月までの延長を認めている）。

(5)福祉避難所が救助した要援護者の数と属性

①65福祉避難所の救助延べ人員は26,681人であった。

②属性ごとの延べ人員（内訳が不明な4カ所を除く61カ所延べ20,875人についての内訳）は、高齢者10,934人、障害児・者2,667人、幼児・妊娠婦659人、高齢者の家族等804人、その他5,811人（一般避難者が含まれる）

事後の聞き取りで、内訳不明の避難所の中に乳幼児と家族が含まれていることが分かっている。

③救援した実人員（回答があった50福祉避難所分）は、30人までが38カ所（76%）である。一方93人以上が4カ所（8%）ある。

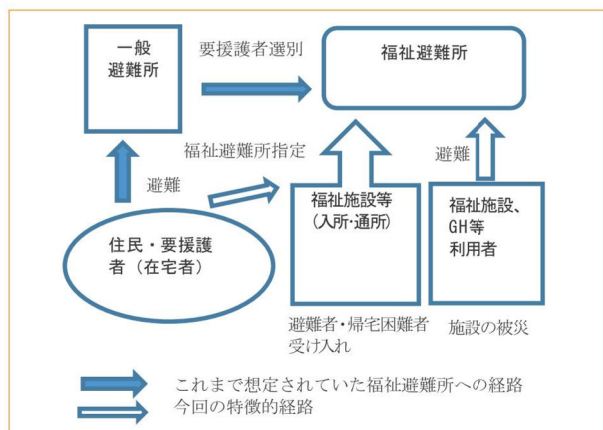
(6)福祉避難所での救助対象となった原因と経路

在宅者では、①居住環境の喪失、②介助者喪失、③住居での生活困難（ライフラインの途絶等）によるほか④一般避難所における体調不良等がある。

介護保険等福祉サービス利用者では、①被災による居住施設（グループホーム含む）の倒壊等、②福祉サービス事業所（日中型）の利用不能、帰宅困難等の原因があった。

福祉避難所への経路は図に示すが、一般避難所において特別な配慮が必要な避難者を選別し福祉避難所に避難させるといふ、これまで想定されていた経路を辿った者は少なかったと考えられる。

図 福祉避難所への経路



3-2 福祉避難所の運営上の課題等

(1)物資の備蓄とその方法

福祉施設の食料等の備蓄は数日分であり、避難者を受け入れることにより1、2日で底をついた。医薬品、排泄用品、介護用品等日々使用する物品もほぼ同様であった。これらと水（生活用水含む）、燃料（調理、暖房用、ガソリン含む）、衣類寝具等の備蓄及び発電機、暖房器具（反射式ストーブ）を常備する必要がある。

備蓄方法について、福祉避難所単独では困難が多いから、地域内施設等による分担等の仕組みづくり、納入業者との優先供給の協定化などが必要とされており、行政の主導が求められている。

(2)救助対象者への対応課題等

避難者に関する個人情報がないか乏しいこと、混乱状況の中では聞き取りも難しく、対応に苦慮したことが、救助対象者の属性を超えて共通している。

認知症高齢者では帰宅願望昂進等の不適応行動が、精神障害者では、症状把握、服薬管理、通院等医療の確保が、難病患者では、在宅酸素の患者への対応方法や器具の確保が、乳幼児については、ミルクや離乳食、紙おむつなどの調達、玩具の用意などがそれぞれ課題とされている。特に高齢者は居住環境が心身の状態に影響しやすいため、その整備も課題とされている。

(3)人的支援の必要

通常業務に加えての避難者対応であり、通所型施設では夜間対応が必要となることから、生活支援・介護職員

だけでなく調理等職員の支援が不可欠である。

また医師、精神科医師、看護師、保健師、理学療法士など健康管理に関わる職種の必要性が共通している。

(4)建物の設備等の問題

避難者専用室の確保、避難が長期化する場合には、プライバシー確保のため間仕切り等が必要と考えられている。

4 今後の検討課題(これからの開設に向けた検討事項)

(1)平常時に行っておくべきこと

①災害時要援護者の把握

災害対策基本法に基づく把握と本人同意を踏まえた関係者間の共有を具体化しなければならない。

②福祉避難所の指定

要援護者の把握を踏まえ進める。地域における資源の状況と高齢等要援護者の属性を共に考慮し、地域、市町村域、広域を区分した指定とする必要がある。

③備蓄や人的支援の仕組みづくり（既述）

④重度障害者、難病患者等への個別的対応等

支援の必要が大きい重度障害者、難病患者等については、医療の確保を含め支援内容を個別に検討し、関係機関において共有しておくべきである。

(2)福祉施設（特に入所型）を福祉避難所とする場合の留意点（福祉避難所として、地域で最も有力な社会資源であるという前提で）

①外部からの人的支援の仕組み

福祉避難所は通常業務に付加される業務であり人的支援は不可欠である。医師等及び福祉専門職について県レベルでの支援体制の確立と調理その他の要員についての地域の中での確保方策の検討が必要である。

②避難者の上限設定

今回の調査からみても福祉施設の対応力は限られる。個々に受入対象と数的上限を定め、それによる備蓄や人的支援を組み立てておくべきである。

③本来利用者の健康管理

福祉避難所化により本来利用者の居住環境が変わり、心身状態に影響する。外部支援も含め健康管理が重要。

④市町村との絡体制の確保

衛星電話等専用の連絡体制の確保が必要である。併せて連絡・調整要員の常駐を考慮してはどうか。

5 その他

提示した課題のいくつかは25年8月の災害対策基本法等改正に伴い、取り組みの指針として示された。「備え」はより具体的に地域における現実の課題となっている。

終わりに、調査研究を共にした岩手県保健福祉部（被災地支援で県外から派遣された方々もいた）、協力いただいた市町村、福祉施設等の皆様に感謝申し上げる。被災直後、家と家族を案じつつ、眼前の被災者のため不眠不休で働き続けた方々によって、岩手の福祉避難所は支えられた。敬意とともに最後に記しておきたい。