

静岡県立大学短期大学部

研究紀要 20 - W 号 (2006 年度) - 3

福祉避難所における災害時要援護者の支援に関する考察

江原 勝幸

An Analysis of Helping Vulnerable People in Welfare Centers to Disasters

EBARA, Katsuyuki

I. はじめに

2004 年の台風や集中豪雨による洪水・山崩れなどで死亡した者のうち高齢者が占める割合が高い。7 月の新潟水害では、避難勧告の決定的な遅れのため、緊急避難できずに命を落とした 15 人のうち、その 80%が 70 代・80 代の高齢者であった。犠牲になったのは寝たきりなどの介護度が高い高齢者ではなく、自立・要支援・要介護度の低い高齢者である¹。三条市の場合、災害時要援護者に対する安全対策マニュアルを整備していたが、短時間に濁流が押し寄せる危険から適切に住民を避難させることができず、犠牲者 9 人（そのうち 70 歳以上高齢者 6 人）を出した²。10 月の台風 23 号は 18 府県で 92 人もの犠牲者を出したが、65 歳以上の高齢者が 57%を占めた³。10 月の新潟県中越地震でも犠牲者に高齢者と乳幼児が（全体 67 人の 67.2%）多く、避難生活ストレスなど地震が引き金となる「関連死」51 人の 76.5%が 65 歳以上の高齢者であり、41.2%が 75 歳以上であった⁴。阪神・淡路大震災以来、災害時に情報入手や行動・判断にハンディを負う災害時要援護者に対する緊急避難方法や生活支援対策が検証され、地域防災計画に規定されているにも関わらず、実践的・効果的な対応が困難であることを示しているといえよう。

近年の風水害被害を受け、内閣府は「災害時要援護者の避難支援対策に関する検討会」を設置し、2004 年度から 2 年間をかけて行政職員や学識経験者等で構成される委員会がこの緊急課題について検討した。情報伝達体制整備として市町村が「避難準備情報」発令することや要援護者に対する避難支援者を平時から準備する「避難支援プラン」を作成するなど、その結果が 2005 年 3 月『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』にまとめられた。ガイドラインは 2006 年 3 月に改訂され、新たに「福祉避難所設置・活用の促進」や「関係機

関等との連携」などが加えられている。国、都道府県、市町村などの関係機関等はこのガイドラインに沿った災害時要援護者の避難支援体制の整備に向けた取組を進めていくことになる。しかし、地域での孤立や支援拒否もあり、要援護者の把握は実際には進んでいない。地域住民同士の繋がりは薄れ、平時からの関係性が保つのが難しい。行政も財政問題もあり、具体的対応がなかなか進まない。このガイドラインで国は、個々の災害時要援護者に対する「避難支援援助計画」を市町村に求めている。しかし、該当する者全てについて定めている市区の割合は1.2%に過ぎず、一部は定めた(6.9%)とする市区を合わせても1割に満たない⁵。

2006年7月に全国で起きた風水害の犠牲者にも高齢者が目立つ。その死者・不明者28人のうち、7割が土砂災害であったという⁶。災害時要援護者に防災無線等の避難勧告が的確に届いていたのか、避難の判断には問題がなかったのか、避難所までの移動支援が適切に行われていたのかなど、高齢者や障害者などは災害時避難行動に地域住民や行政の配慮・支援が不可欠である。本稿は、福祉避難所に求められる機能や役割を考察したものである。緊急避難期及び避難生活期初期の段階における福祉避難所の災害時要援護者支援を考える上で必要な、自治体の避難場所の定義や認知度、要援護者に対する避難所生活の課題、福祉避難所が機能する条件を論じた。文献調査を進める中で、「福祉避難所」における生活支援を考える前に、防災計画等で当然のように使われている防災用語を整理する必要性を感じた。実際に災害時要援護者を支える地域住民は正しく「避難地」と「避難所」を区別して理解しているのだろうか。

II. 避難地と避難所

1. 地域防災計画における避難場所

災害時の避難場所である避難地整備や避難所設置は、災害対策基本法及び地震防災対策特別措置法を根拠に、住民の生活や財産を災害被害から守るため「都道府県地域防災計画」及び「市区町村地域防災計画」において各自治体で計画的に進められている。東海地震等の大規模被害が想定されている静岡市の場合、災害対策基本法第42条により静岡市防災会議が設置され、『静岡市地域防災計画：一般対策編』を定めている。さらに、大規模地震対策特別措置法第6条による地震防災強化計画及び東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法第6条による『静岡市地域防災計画：地震対策編』が策定されている。これら地域防災計画は、平時対策、施設緊急整備計画、応急対策、復旧・復興対策などに関する基本事項を定め、大規模災害を想定した総合的な行政・関係機関・事業所・市民に対する計画的対応策を大綱化している。さらに静岡県は『静岡県地震対策推進条例』を平成8年に制定し、県行政として東海地震等による被害を最小限に軽減するための措置を定めている。その第7条に避難所運営体制の整備等が規定され、市町が行う避難地及び避難所の確保や避難所運営体制の整備を支援することが明記されている⁷。

静岡県総合的地震対策大綱である『静岡県地域防災計画（一般対策編及び地震対策編）』

は避難所設置や避難生活支援などについて市町村の責務と県の支援を規定している。静岡県地域防災計画⁸では「避難所」に関して、原則として学校や公民館等既存建物の使用としているが、公園や広場の仮小屋・天幕等の設置、災害時要援護者に対する旅館やホテルの借り上げ等の多様な避難場所確保の努力を規定している。しかし、災害時要援護者の避難のため、社会福祉施設及び宿泊施設等を「福祉避難所」として確保する努力義務や長期避難生活による健康上の問題を考慮した宿泊施設等「二次的避難所」の努力義務を示しているに過ぎない。「避難地」に関しては「広域避難地」と「一次避難地」などの用語が整理されずに示されているだけである。避難地・避難所等の設置及び運営については静岡県東海地震対策『避難計画策定指針』や『避難生活計画書作成要領』などに示されている。

2. 静岡市の情報提供方法

一般市民が200ページを超える行政地域福祉計画を丁寧に見ることはまず考えられない。これらの関係資料は誰もが気軽に手に取れるような場所に置いてあるわけでもない。静岡市及び静岡県ホームページ上では公開されているが、これら計画はあくまでも行政サイドの基本方針を示すものであり、住民（特に災害時要援護者）に直接向けられたものではない。しかし、静岡市地域防災計画に「災害時における被災者の避難場所をあらかじめ選定し、住民に周知しておくものとする⁹」とあるように、災害時の避難場所の特徴や役割など住民にわかりやすい形で情報を提供する義務を行政は負っている。

静岡市を例に取れば、避難地や避難所について、市防災部作成『わが家の地震対策』が主なものになる。25ページほどのA4版カラー印刷冊子で、イラストなどを活用し、地震の基礎知識や防災対策などわかりやすくまとめられている実用的な冊子である。その最後10ページをマップと一覧表で静岡市の避難地・避難所が示されている。避難地や避難所の所在場所は、概略化されたマップにより大まかに確認できる。ただし、マップ上「避難地兼避難所」「避難地」「避難所」と色分けされて表示されているが、それらの説明は冊子のどこにも記載がない。さらに、一覧表に「名称」「所在地」「掲載頁」が示され、名称別あるいはお順に一括して記載されているだけで、どこにそれらの避難地や避難所が所在するか把握しづらいものとなっている。外国語表記に関しては「静岡市避難地マップ」の見出しと凡例の一部にだけ4ヶ国で表記されているに過ぎない。

その他の避難地・避難所の周知方法についてはどうであろうか。静岡市に新しく転入した住民に配布される『暮らしの便利帳』には市の防災対策について3ページにわたり記載されているが、避難地・避難所の場所は示されていない。広報誌『静岡気分』には、2006年8月15日号で「救護所」について、同年11月1日号で「地域防災訓練」について掲載されたが、住民が災害時に頼りにする指定避難地及び指定避難所については取り上げていない。静岡市は平成16年3月に「洪水ハザードマップ」を作成し、その全体図は町内会等を通じて全戸に配布した。しかし、そこには「避難場所」としてマップ化と一覧表化されているだけで、どこが居住地に指定されている避難地・避難所なのか明確に示されていない。

い。マップ上の避難場所の確認は航空写真を元に視覚化されてわかりやすいが、一覧表は設置箇所の多さから文字が読みづらい。洪水ハザードマップは市防災部ホームページ上で公開され、画像一覧ソフトの活用により地図を拡大・縮小が容易になり、確認しやすいものの、情報としては紙ベースのものをそのまま利用している。ネット上では町内名から最寄りの「拠点避難地」の検索が可能ではあるが、町内を便宜上区分けしているだけで、示される「学区一時避難地」と実際の指定避難地が合致しない地域も存在する。避難地に関しても様々な用語が使用され、わかりにくいものとなっている。避難場所の周知について最大の問題は、情報の入手や理解にハンディのある災害時要援護者に対する直接的配慮がなされていないことである。災害時要援護者には Web 上での情報入手は困難である者が多いはずであり、わかりやすい図や表示などで工夫した冊子版などが望まれる。これらの情報提供上の問題は、静岡市に限らず多くの市町村で当てはまることであろう。

3. 避難地区の定義

静岡県地域防災計画では、東海地震等の大規模災害による火災の広域的延焼、津波の浸水、山・崖崩れ等の危険が高く、その避難対策を推進する必要がある地域を「要避難地区」として市町長が指定するように規定し、それ以外の地区「任意避難地区」と区別している¹⁰。また、警戒宣言発令時の避難勧告・指示の対象地域として要避難地区に「避難対象地区」、避難対象地区の住民避難に「避難地」、延焼火災発生時避難に「広域避難地」「幹線避難路」「一次避難地」、突発性地震発生時の緊急避難に「避難ビル等の施設」を市町長が指定する義務を明確化している¹¹。しかし、これら避難地区に関する用語の整理もなく、防災上の行政用語として使用されているに過ぎない。特に、任意避難地区に対しては、避難を要する場合に「住民等は、災害が拡大し危険が予想されるときは、出火防止措置を取った後、自宅周辺の安全な場所等へ自主的に避難する¹²」と明記されているに過ぎない。

静岡市地域防災計画ではこれら避難地区はどう具体的に定義されているのであろうか。静岡市は、県東海地震対策「避難計画策定指針」により、危険地区における災害予防として避難地区を表1のように区別・指定している。静岡市防災部ホームページ上の防災用語辞典には要避難地及び任意避難地のわかりやすい説明がなされているものの、実際にどの地域が要避難地区であり、どの地域が任意避難地域であるのかは一切示されていない。市が発行する防災関係の冊子及び資料にも具体的な地区について記載されていない。これら行政用語は市民の防災活動や避難行動上知らなくても何も支障がないものなのであろうか。少なくとも自分の住む地域が避難対策を推進する地域かどうかの情報を適切に提供することは、家庭や地域での防災対策を構築する上で必要な措置と思われる。特に、災害時要援護者支援に対し、本人、家族、近隣住民等の身近な人が行政の想定する火災・津波・山崩れ・崖崩れの危険地域に居住しているかどうかをまず把握しておくべきである。

表1 避難地区の定義

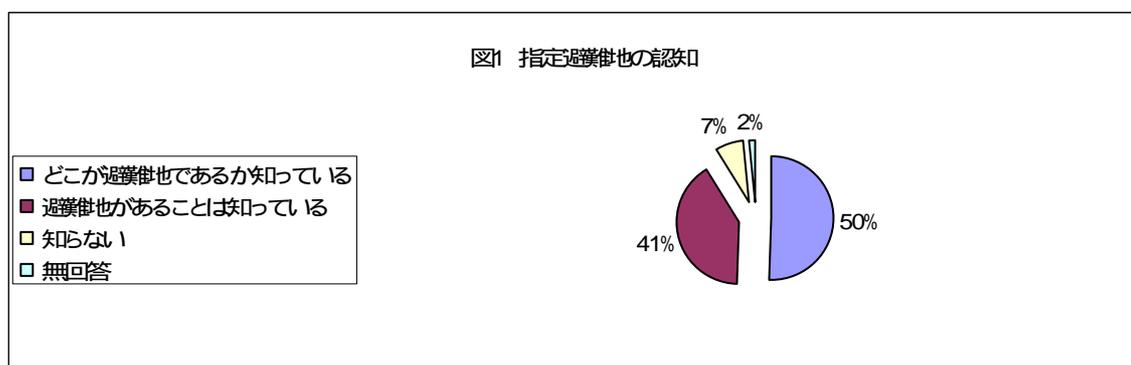
要避難地区	津波の浸水、山・崖崩れ及び延焼火災の発生の危険が予測され、避難対策を推進する必要がある地区 <ul style="list-style-type: none"> 避難地（一次避難地、広域避難地）、幹線避難路、津波避難ビルが指定される
任意避難地区	比較的安全で住民の任意の判断により対処することを原則とする地区 <ul style="list-style-type: none"> 避難地（一次避難地、広域避難地）が設置される
避難対象地区	警戒宣言発令時に非難の勧告、指示の対等とする地域として要避難地のうち、延焼火災の危険が予想される地域を除く津波の浸水及び山・崖崩れの発生の危険が予想される地域

静岡市『地域防災計画』p.33

4. 指定避難場所の周知度

避難地区の理解よりも、住民に密接で防災上必要な情報として居住地や勤務地等に近い指定避難地や指定避難所の所在地情報がある。大規模地震発災直後には行政機関が麻痺する中、近隣住民等の共助により災害時要援護者を救護し、必要であれば搬送などの手段で緊急避難させるためにも指定された避難場所の把握は欠かせない。しかし、一般的な住民が指定避難場所を十分理解しているのであろうか。

平成17年度の東海地震についての県民意識調査¹³によれば、指定避難地の認知度は図1に示すとおり、自分の居住する地域に指定されている避難地の場所が明確にわからない割合が約半数を占めている。指定された避難地の場所を把握している割合も51%と低くはないが、避難地場所の理解不足が40%を占めている。さらに、避難地について「知らない」という割合が7%であるが、具体的な避難地を把握していない住民が半数を占めるという結果は、行政の情報提供方法や住民の防災意識に何らかの問題があることを示しているのではないだろうか。



静岡県防災局防災情報室『平成17年度 東海地震についての県民意識調査』p.67.

避難地認知について性・年代別でみると、男女とも40歳代及び50歳代が「どこが避難地であるか知っている」割合が50%を超えるのに対し（女性40歳代59%、女性50歳代57%とこの年代では女性の関心が高い）、20歳代の男女ではその割合は42%である。男女60歳以上も共にその割合は5割に達していない。さらに、避難地の存在自体を「知らない」と答えた割合では、女性30歳代が15.9%と最も高く、ついで女性20歳代が13.3%と高い。居住年数別では、指定避難地認知が10年以上でも52%に過ぎず、「知らない」が1年未満及び1年以上10年未満が13%を占める。その他、この意識調査では防災訓練参加状況、防災準備度、自主防災組織加入意識から、災害に対する備えや活動意欲が高まらない住民の指定避難地認知の低さを示している。

5. 避難地と避難所の区別

静岡県の災害時避難場所設置基準に関する規定は表2の通りである。避難地が2種類に区分され、避難所も一般と要援護者に区別されている。

表2 要避難地区に係る施設

避難地	広域避難地	<p>地震発生後、市街地の火災等から避難者の生命を保護するため、生命の安全確保が可能な場所とし、防災資機材等の設置により援護、情報活動等の拠点として機能し得る場所とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市街地大火や津波、山崖崩による被害を受けない場所 ・ 危険物貯蔵所や高圧線近辺以外 ・ 非耐火建築物の建築面積合計が2%程度以下 ・ 避難距離が3km以内 ・ 空地面積が10,000㎡以上 ・ 避難者1人あたりの面積が2㎡以上（有効避難面積） ・ 有効避難面積は、周辺部の高さが30m以上の耐火建築物の場合は当該建築物から50m、これに該当する耐火建築物がない場合は300mまでの範囲を除いた面積
	一次避難地	<p>要避難地区において広域避難地に到達するまでの間の中間的な位置に設置し、避難に伴う不安や混乱を防ぎ、住民の避難誘導、情報伝達を行うとともに、防災倉庫、救護所等を設置し、地域における救護活動の中心となる場所とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 広域避難地に到達するまでの中間拠点 ・ 中継的機能を有する公共施設 ・ 町単位で、避難距離が1km以内 ・ 避難者1人あたりの面積が2㎡以上

避難所	災害により居住場所を確保できなくなった者を收容し、かつ、救護、応急対策等の活動を行うための拠点となる屋内施設をいう。
要援護者等避難所	避難所において日常生活を送ることが困難と認められる高齢者・障害者等、特別の配慮を要する者を收容する屋内施設をいう。

静岡市『静岡市地域防災計画（平成16年度修正）地震対策編』p.33-34.

静岡県防災局『東海地震対策「避難計画策定指針」』¹⁴

避難地とは、学校の校庭、公園、緑地、広場など、災害時に人の生命や身体を保護するために一時的・緊急的に避難する指定された場所をいう。警戒宣言の発令に伴い開設され、安全でオープンな場所が市町村で指定され、住民に示されている。静岡市の場合、近隣住民が緊急一時的に避難する「一時避難地」と市街地延焼の火災被害や沿岸部津波被害から身を守る「広域避難地」に分けられている。広域避難地には防災倉庫や仮医療救護所が設置され、災害時緊急避難期の救護・情報等の活動拠点となることが期待されている。避難地であることを示す避難地標識板が避難地 234 ヲ所に、避難地までの地図を示す避難地案内板市内 169 ヲ所に設置され、中部電力の電力供給用設備ボックスに避難地案内表板が設置されている¹⁵。地域防災の日（12月第1日曜日）には町内会ごとに自主防災組織が中心となり、指定避難地への避難誘導等の防災訓練が行われている。

一方、避難所は自宅の崩壊・損傷により生活の継続が困難な住民に提供される一時的・応急的な共同生活場所をいう。その開設は災害発生後であり、避難地とは異なり学校体育館・校舎や公民館等の建築基準上強固な建築物の屋内にあてがわれる。しかし、多くの小・中学校の校庭や運動場が避難地に指定され、それらの体育館や校舎が避難所として指定されているため、一般的に避難地や避難所を混同している住民も多いはずである。静岡県が2年毎に実施する東海地震に対する防災対策の意識調査の質問項目ですら避難地・避難所が混同されている。平成17年県民度意識調査の質問20に「あなたは避難地で避難生活を送る場合、どのようなことが心配ですか。次の1～11について、あてはまる項目に をつけてください。」¹⁶とあるが、避難地でテント等設置により避難生活を送る場合も実際には出るであろうが、原則的に避難生活を送るのは「避難所」である。

III. 避難所と福祉避難所

1. 避難所の定義

避難所は災害後に開設され、自宅の崩壊・欠損などで生活が継続できない住民を一時的に收容・保護する場所である。原則として市町職員が開設し、地域の複数の自主防災組織が中心となって運営・管理される。静岡県では、市町が指定する避難所の基準¹⁷は以下の通りである。

- ・ 津波、山、がけ崩れの危険予想地域を避ける。
- ・ 耐震耐火性の高い建築物を優先して設定。また、建築物が地震により使用不可能となる可能性も考慮し、隣接して空き地があることが望ましい。
- ・ 空き地に避難所を設ける場合、あらかじめテント等の備蓄・調達を検討する。
- ・ 物資の運搬、集積、炊事、宿泊等の利便性を考慮。
- ・ 被害の程度や被災者数を勘案。かつ、居住地への隣接性を考慮して適切な配置を確保。

阪神・淡路大震災では近くの小学校などに被災者が詰め掛け、鍵を壊して勝手に屋内に立ち入るなど混乱がみられた。そのため、避難生活は原則的に市町で指定を受けた建物の室内でなければならないとされている。

地震や台風などの災害後、学校の体育館などで人々が身を寄せ合って避難生活を送る様子が頻繁に映し出され、そのイメージはしやすいであろう。しかし、テレビメディアという特性からその一部分を示すだけであり、避難所生活は実際に体験してみないとその実態はつかみにくいのではないだろうか。防災教育の一環として、避難所生活を仮定した宿泊体験なども中・高校生に行われているが、避難後の生活維持や余震の不安などの心理的な面での生活実態は理解するのが非常に困難なはずである。

2. 緊急避難期の避難所生活

6,400 人もの死者を出した阪神・淡路大震災では、発災後の避難所生活の問題をクローズアップさせた。未明の大地震により、家屋の崩壊や火災などから逃れた住民は、行政機能が麻痺する中で自主的に安全と思われる場所に緊急避難した。震災前に指定されていた学校や公民館などの避難所以外、被災した住民の 2 割が近所の公園でテントなどを活用した応急的な屋外の避難生活を送り、5 日以上公園避難生活者も被災者の 1 割程度いた¹⁸。地震から 1 週間後に避難所生活者はピークを向かえ、避難者数 2345,443 人（神戸市）を地域防災計画上の指定避難所だけでは対応しきれず、東灘、灘、兵庫、長田区の公立学校の 90% 以上が避難所となった¹⁹。緊急避難期の避難所では、体育館や教室に入りきれず、毛布などの最低限必要となる物資も不足していた。一人ひとりに与えられたスペースも限られ、その境界線をめぐる避難住民同士のいさかいなどのトラブルも絶えず、自分の居場所確保に躍起になっていた²⁰。

被災当日～数日にかけての避難期初期はライフラインの寸断により、水や食糧の確保も難しい。生命維持の不安ややり場のない怒りなど避難者の人間関係は避難所運営上の大きな課題である。「避難所に来るのが遅れた」「夜中にトイレに行きやすい」などの理由で、高齢者の多くが屋外、風の吹きぬける廊下、階段の踊り場などの条件の悪いところに追いやられ、災害時要援護者への配慮をする余裕が避難住民になかった²¹。新潟県中越地震では、余震の不安や指定避難所の生活環境問題で校庭や広場などを活用し、自家用車内で避難生活を続けるものも少なくなかった。しかし、狭いスペースで同じ姿勢をとり続けているために、高齢者を中心にエコノミー症候群で亡くなることが大きくクローズアップされた。

3. 阪神・淡路大震災の教訓と福祉避難所

混乱と不安から始まった避難所も生活や運営で落ち着きを取り戻しはじめるのが、罹災から数日後になる。避難所生活のニーズも時間と共に変化していく。食事について言えば、まず水やお腹にたまるものといった生命維持上最低限必要なものが初期には求められるが、その量、1日3食、温かいもの、食事として満足のいく内容や質などのニーズに変化する。避難所生活1週間ではそのほとんどが食事に関するものであったが、1週間後は入浴、医療、住宅、学校再開、電力など日常の生活や生活再建に関わるものになった²²。

災害時要援護者の場合、情報入手や行動・判断に大きなハンディを背負いながらの避難所生活は非常に困難である。表3に阪神・淡路大震災時の避難所生活での問題点等を整理した。水や食糧などが配給されても、その情報提供が単なる音声によるアナウンスだけでは聴覚に障害のある方や日本語が不得意な外国人には伝わりにくい（又は伝わらない）。視覚に障害のある方は盲導犬の活用や配給場所などの明確化を適切に実施されなければ、慣れない避難所での行動にハンディを負う。高齢者、妊産婦、乳幼児、知的障害者、精神障害者など長蛇の列に並ぶこと自体が難しい。プライバシーが確保されない空間、暖房設備が電力・ガスの供給停止で使えない寒さ、トイレまでへの段差・階段など、災害時要援護者にとっては非常に劣悪な生活環境での共同生活を強いられることになる。避難所で災害時要援護者が生活すること自体や長期の避難所生活も想定されていなかった。「福祉避難所」は以上のような避難所生活上の問題点から、早急に解決すべき災害対策課題のひとつとして取り上げられていく。その9年後に起きた新潟県中越地震では、避難期に福祉施設等が災害時要援護者避難者を積極的・献身的に受け入れ、災害から5日後には「福祉仮設住宅」の設置協議が行われるなど評価すべき取組も見られた²³。しかし、災害時要援護者に対する避難期生活支援システムとしての「福祉避難所」は開設されなかった。

表3 障害別避難所内の問題等

視覚障害	避難所で盲導犬拒否。
聴覚障害	消灯後にローソクを使用する避難者があり、火災が発生しても聞こえないハンディのため、不安で眠れず。
	情報は音声アナウンスのため、食事配給など周りの人の様子から判断するしかない。手話や筆談ができる人がおらず、コミュニケーションが取れない。
	ほとんどの避難所責任者が障害者の有無を確認できない。
肢体不自由	トイレ、食事、移動の面が不都合で生活できる状況でなく、知人宅を転々としたため体調を崩す。
内部障害	ストマに関する知識のある人がおらず相談できず、頼んだことも理解されず。

知的障害	奇声を発するため、避難所生活を諦め半壊の自宅に戻る。寒さで母親が倒れ、2人とも老人ホームへ緊急入所。
	当日と翌日は車の中で過ごし、寒さと用便に困る。避難所で救援物資を求めたが、登録者のみと断られる。
	オムツが臭うと言われ、集団生活に馴染まず避難所を出る。
精神障害	あたり構わずタバコを捨てることで非難され、集団生活に馴染まず避難所を出る。
	慣れない集団生活で症状悪化。
	対人関係で気を使い、コミュニケーションが取れず、避難所の隅で毛布をかぶってうずくまっていた。
	服用薬により行動が鈍化するが、一見立派な体格のため、物資の配布等の作業を手伝わないと周囲から白い目でみられるのではないかとジレンマあり。
	日頃身近に接している人や家族と一緒にあれば何とか生活できた。
	興奮して暴れている時に空き部屋に移るなどの配慮で落ち着く。
	刃物を持った人や奇声を発する人等の通報があったが、医師や相談員が行くとまったく問題のないケースが多数あり。
	市民全体の理解がない中、避難所内での保健所職員の安否確認が困難。大量飲酒で大声を出して暴れるなどのトラブル多数あり。

全国社会福祉協議会『障害のある人への災害支援』p.15-16.

4. 福祉避難所設置の取り組み

阪神・淡路大震災の教訓から、厚生省社会・援護局保護課長が私的諮問懇談会「災害救助研究会」を立ち上げ、災害救助全般のあり方を検討し、1996年5月に報告書をまとめた。大規模災害の応急救急のあり方のひとつの手段として「福祉避難所（仮称）」の設置が行政施策としてはじめて言及された。災害救助研究会はその報告書『大規模災害における応急救助のあり方』の要援助者への支援「社会福祉施設における要援助者対策」²⁴で、まず災害時要援助者に対する教訓として、生活スペース確保、救援物資の受領、孤立、共同生活の困難さからの危険な自宅生活継続などの避難所生活の問題を指摘した。その上で、緊急避難先として避難所を利用した場合でも、すみやかに福祉サービスが受けられる施設への移動による臨時的に安定した生活の場確保の必要性及びできる限り社会福祉施設へ避難することを推奨した。地方公共団体が地域の社会福祉施設のうち「福祉避難所」を事前に指定すること及び災害時要援助者及び地域住民に周知することを指摘し、地域福祉計画における災害時要援助者の避難拠点化として福祉避難所の位置づけを明確化した。この場合、災害救助基金による備蓄物資の備蓄場所とする対応を遅行公共団体に求めた。想定外の大災害時に対応するため、福祉避難所に指定された社会福祉施設以外、福祉センター、コミュ

ニティセンター、公的宿泊施設等も同様に位置づけ、介護者の配置や在宅福祉サービスの提供を提唱した。

その後、行政等の調査研究などや有珠山噴火被害などの災害を踏まえ、阪神・淡路大震災後5年を契機に、厚生労働省社会・援護局は「大規模災害救助研究会」を1999年6月に設置した。その検討内容の結果が『大規模災害救助研究会報告書』として翌年4月にまとめられた²⁵。災害時要援護者対策として「避難所等のあり方：福祉避難所等」において、福祉避難所の指定が迅速に進んでいないことを指摘し、1999年度補正予算から補助対象となった入所施設「防災拠点型地域交流スペース整備」等を活用した福祉避難所の確保を市町村に提言した。また、避難所の運営・管理等で、データベース化した避難者の把握や避難所の自主的運営支援と共に、災害時要援護者に対する福祉サービスの提供等が取り上げられた。平常時からの行政機関と福祉サービス事業者・関係団体・住民などが災害時要援護者情報を共有化し、地域でのネットワーク構築を指摘した。この報告書の内容は総合的な災害時救助活動の指針というより、広域的支援体制による応急救助体制等のあり方、避難所等のあり方、応急仮設住宅等のあり方に的を絞ったものである。IT技術の活用や帰宅困難者対策など、福祉避難所以外の項目においても災害時要援護者に直接的に関係する防災対策が提言された。この国の報告書を受け、都道府県や市町村は地域防災計画等を具体化させた。

IV. 福祉避難所の生活支援

1. 災害時要援護者・家族の声

ここで新潟県中越地震を例に、災害時要援護者が避難生活期にどのような問題に直面したのかを各障害児・者団体や協議会代表者による「新潟県中越地震における実情と取組み」²⁶から取り上げ、避難所の課題及び福祉避難所の必要性について考察する。阪神・淡路大震災の教訓と共に、これら障害者や支援者の避難所での生活問題の指摘は福祉避難所設置の意義や役割を考える上で非常に重要である。

1) 視覚障害者

- 電話での安否確認は困難であり、会員全員の安否確認は1週間かかった。
- 避難所に避難しても生活が無理であり、あきらめて利用しない視覚障害者が多くいた。視覚障害者が避難所で適切に対応してもらえるか、自分自身がその環境で適切に行動できるか、広い体育館の真ん中に入ったらトイレにいけるか、食糧の配給を受け取れるかなど集団生活の不安のため。
- 最も問題なのは、避難所でまわりの避難者に迷惑をかけるのではないかと感じていたこと。障害者が避難する場所をあらかじめ設定しておく必要がある。
- 全部で41ヶ所の避難所があったが、視覚障害者福祉協会はどこにあるのかを把握していなかった。避難所には点字案内やバリアフリー対応の配慮が必要。

- 重度障害者の入所施設が避難所に指定されていたが、在宅生活をする視覚障害者には福祉会館等身近な活動拠点を一時的な避難所にすべきである。
- 行動に欠かせない白杖を持たずに避難した。
- 一時的に避難所に行っても、余震が続く中家や車の中で過ごした。
- 近隣住民の援助なしに自力で避難するのが困難。
- 食器棚などが倒れた家を整理するためにボランティアが必要。
- 一番助かったのは近隣住民の声かけや援助。日頃からのつながりが最も大切であり、災害時にガイドヘルパーを呼んで避難することは現実的でない。
- 電話で新聞・福祉情報を確認できる「電話ナビゲーション」システムの工夫が必要（音声明瞭化、操作上の形状など）。

松永秀夫（新潟県視覚障害者福祉協会）²⁷

2) 聴覚障害者

- 会員登録名簿などで聴覚障害者協会が把握できるのは全体に 5% ~ 10% に過ぎない。
- 停電のため夜間は盲ろうの重複障害者のような状態であった。
- 一番困ったのは情報が入らないこと。聞こえる家族と一緒に行動している聴覚障害者はよいが、そうでない者は生活が困難であり、一週間も入浴せずに過ごした。
- 手話で話をする相手がなく、ストレスがたまった。
- 掲示による情報提供は実施されたが、伝言板に情報を書いた紙がたくさん添付され、適切な情報入手が困難であった。
- 手話通訳の派遣制度に地域差がある。手話通訳者も被災し、その生活維持・再建で手がまわらない。
- CS 放送情報通信装置「アイドラゴン」の普及が課題。発災時は緊急避難として近くの避難所に避難するが、落ち着いたら手話通訳者やアイドラゴンが設置されているひとつの場所で必要な情報が得られる生活拠点が必要。

勝本卓（新潟県聴覚障害者地震復興支援本部）²⁸

3) 知的障害児・者

- 手をつなぐ育成会は県内知的障害者の 1/3 を把握しているに過ぎない。
- 母親がエコノミークラス症候群で亡くなった。
- 利用施設の避難訓練の効果が表れ、比較的整然と避難できた。入所施設では個室で生活している障害者も大きな部屋や体育館で過ごした。火災の避難訓練に比べ、地震の避難訓練は不十分。
- グループホームではバックアップシステムにより利用者は落ち着いて生活を継続することができた。

- 作業所は施設と比べ避難訓練が不十分。古い木造の建物が多く、危険度が高い。そのため、災害対応のマニュアル化や的確な避難訓練の実施が必要。
- 自閉症や重度知的障害者が一般の避難者と同じ避難所で過ごすのは困難。障害のある児童の避難先として養護学校が提供されていたのはよかった。
- 医療的ケアの必要性がある者への継続的医療の確保に問題。施設の損壊のために入所者全員が1時間離れた別の施設に移動したが、人工透析の施設入所者がそこから医療機関に通うのにタクシー代8,000円程度かかった。
- 在宅障害者には連絡網が整備されていない。
- 日頃ケアをしている老親が亡くなった後の障害者援助の問題が顕在化した。
- 知的障害者や家族からの生活面の相談内容は、自閉症児の避難場所の確保、障害児の仮設入浴困難、障害児を連れて行列での飲料水・食物・救護物資の受け取り困難、短期入所、利用施設の変更（身体的・精神的・経済的負担）、安否確認・情報収集の困難。その他、雇用面（雇用中止、内定延期、就労者・実習生の待機）と健康面（PTSD、治療継続の困難）があった。

片桐宣嗣（新潟県手をつなぐ育成会）²⁹

4) 精神障害者

- 施設では少ない職員で多くのことを対応しなければならず、ある職員は地震直後に駆けつけてから当直が続き、自分の家に戻ったのは1週間後だった。
- 避難所の食事がしばらくパンと牛乳だけで、受け取っても食べない精神障害者がいた。安否確認や健康確認だけでなく、アウトリーチによる継続した生活支援が必要。
- がけ崩れ被害のため住めなくなったグループホーム入居者が一時的避難をしたが、会議室に男女16人が過ごした。
- 生活支援センターのサテライトが機能した。使い慣れた場所、知っている所を利用するのが一番安心できるというのが利用者の声。
- 睡眠剤を飲んで寝てしまうと、後で何が起こったのかわからないことがある。
- 危険度に合った対処が困難。避難を呼びかけても行動できない。
- 親戚の家に避難しても、日頃から付き合いのない者との過ごし方が困難。お茶を飲むのも、トイレに行くにも遠慮し、ストレスがたまった。こういう精神障害者を早く把握し、ケアすることが求められるが、その情報入手や支援が課題。
- 外来通院者を病院に繋げることが大きな課題。
- 発災後3日間程度の初期活動が大切。初期対応やサポートにより、その後の状況に大きく影響する。

酒井昭平（新潟県精神障害者社会復帰施設協議会）³⁰

5) 自閉症児・者

- 自閉症協会では会員の安否確認を行ったが、非常に困難であった。会員名簿には自宅連絡先のみが記載され、電話不通や自宅に入れなかったため、連絡がしばらく取れなかった。携帯電話や勤務先連絡先の把握も必要。施設保護の情報により、施設に問い合わせたが、個人情報保護の観点から断られた。
- 県は緊急一時救護の対応をしたが、一時的にせよ親元から離し、会ったことのない施設職員に預ける不安から、実際に利用したのは1世帯にとどまった。
- 避難所に自閉症児・者専用の部屋が設けられていなかった。普段と違う場所や生活リズムでは非常に不安になり、大声を上げる、むやみに走り回るなど周りに迷惑をかける。大勢が広い場所で共同生活する場には一緒にいけない。音や声に敏感で、赤子の泣き声を聞いてパニックになり、暴れる者もいる。
- 最初から避難所は自閉症を持つ人のいる家族がいくところではないと諦めた。
- 自宅生活が困難なため避難所を見に行ったが、大変な混雑で諦めた。
- 受付で自閉症があるとはとても言えるような状況でなかった。
- 避難所で生活していないため、食事が配給されなかった。
- 通学し、慣れ親しんでいる養護学校が避難所にならなかった。
- 避難していることを理解できずに他の子どもたちと避難所で騒ぎ、怒られた。
- 余震のため避難者が怖がっている時に、自閉症児は楽しそうにしている様子があった。
- 周りの人に暴言を吐いた時など、障害の特性を説明するのに疲れた。
- トイレに連れて行く、排泄の失敗回数の増加、偏食やこだわりの増幅など、自閉症児の「赤ちゃんがえり」がみられた。
- 普段は入浴に関心がない自閉症児が「どうしてもお風呂に入りたい」とこだわった。入浴の時間が日中に設定されたため父親によるケアができなかった。
- 学校再開が遅れ、自閉症児は体をもてあまし、親は疲れきってどこへも連れて行けなかった。
- 学校再開後、学校の様子が変わり、登校を嫌がる・自分で歩いていけなくなった。
- 復興支援に来るヘリコプターやダンプカーなどの大きな音に不安になり、何もできなくなった。
- 家の崩壊により親戚が避難してきたが、自閉症についての理解不足のため不必要な言葉かけがあり、子どもが不安定になった。
- 同居している高齢者が精神的に不安定になり、孫をしっかりとつけるなどのため孫たちも不安定になった。

2. 避難所における課題と福祉避難所の必要性

1) 共同生活の課題

上記のシンポジウム報告書で示された当事者や家族の声は、災害時の避難所等での特別の配慮や肌理の細かい支援の必要性を示している。最も注目すべきは、障害などのために、災害時要援護者やその家族は避難所利用が非常に消極的な点である。自閉症児を抱える家族が障害特性に配慮した別部屋設置を避難所に要望している。これは避難者が一時的に殺到する緊急避難の非常時に、プライバシーもない空間に押し込まれる他の避難者からすれば理解を得られにくいことであろう。しかし、視覚障害者も指摘しているように、周りの避難者への配慮でもある。問題行動や自傷行為を起こすことがある障害や病気を持つ者が、硬い床の上で大人が横になれるスペースしかない避難所で共同生活を継続することは非常に困難である。そのような行動を起こす障害の理解も一般的に低い中で、自分も被災した動揺や生活不安が高まる避難者が寛容な態度で接する余裕はないはずである。実際に、共同生活を余儀なくされた自閉症児の家族が、子どもが避難者に暴言を吐いた後にその障害特性などを説明することに疲れたとある。災害時要援護者の多くが、厳しい生活環境で避難所での寝食を共にするには人間関係や行動に問題を負う。

認知症高齢者、排泄援助が必要な要介護高齢者やストマを使用する内部障害者、発達障害児・者、乳幼児なども避難所共同生活上での問題行動や必要な行為に問題を生じやすい。食糧や生活物資などの配給が整う時期になれば避難者も落ち着いてくるものと思われるが、災害時だからとはいえ、その間に障害児・者やその家族に我慢を強いることは大きな負担である。そのため、最初から避難所生活を諦めてしまう障害者・家族等も少なくない。エコノミー症候群で知的障害児の母親が亡くなっているが、気兼ねや不安等の利用問題から車内での避難生活が要因となったことも十分考えられる。緊急時に安心して身の安全を確保する責任は第一義的には住民に求められるが、行政や関係団体等もその義務を負う。福祉避難所の設置は障害等のある人だけの特別な配慮ではなく、誰にとっても必要な配慮であることを理解する必要がある。

2) 避難所における行動・行為の課題

障害などのハンディキャップにより行動面で避難所の共同生活が困難になる指摘があった。車椅子を利用する身体障害者や高齢者などもハード面でのバリアフリーが不可欠である。手すりやスロープなどが設置されていた方が生活しやすいであろうし、限られた空間での生活は健常者以上に苦痛や不便さを伴うはずである。避難所に設置されているトイレだけでは不足するため、仮設トイレや緊急処置の簡易トイレが設置される。しかし、仮設・応急トイレが全てバリアフリー化するとは考えにくい。一般の避難所では難しい施設・設備も、対象者を想定した福祉避難所であれば対応可能である。介護が必要な高齢者・障害者に対して、生活の継続性から考えれば、体育館などの共同生活自体に無理がある。非日常の環境で医療面でのニーズも当然高くなるはずであるが、必ずしも災害時要援護者が優

先的に医療ケアを受けられるとは限らない。阪神・淡路大震災では、心身の疲労、冷たい配給食、プライバシーのないストレスフルな避難所生活のため、避難後2、3週間で「避難所肺炎」により体調を崩すケースが目立った³²。避難所内に設置された救護所で、長時間の診療待ちも公平性や平等性を理由に高齢者や乳幼児などが優先的に診療を受ける配慮もなかった³³。福祉避難所には物理的バリアだけでなく、介護や医療面でのケアも考慮されたものが求められる。

3) 避難所における情報に関する課題

安否確認や必要な情報の入手・提供には多くの課題を抱える。視覚障害と聴覚障害ではその提供方法に大きな違いがあるが、情報に関して新潟県中越地震でも阪神・淡路大震災の教訓が十分生かされたとは言い難い。視覚障害児・者であれば、音声・点字による適切な情報提供が求められ、その情報に伴う行動面での配慮が欠かせない。慣れていない生活環境だけでなく、共同生活が求められる避難所では、行動上のハンディが生じてしまう。聴覚障害児・者であれば、音声に頼らないわかりやすい情報提供が求められる。伝言板などで情報を単に示すだけでなく、優先順位などを考慮した個別対応が必要である。外国人に対しては、母国語での必要情報の提供やわかりやすい日本語表記の工夫が課題である。帰宅困難者・旅行者他に対しては、安否情報の早期送受信が当面の課題となるが、電話・携帯電話に依存した情報システムでは被災地外との連絡が初期には困難になることも予想される。その他、認知症高齢者、知的障害者、乳幼児など、情報内容の理解に問題がある対象者に対し、なるべく理解しやすい方法で情報が提供されるべきである。しかし、障害等により理解や状況把握に問題があるとはいえ、個人差、体調、家族等の関係、ストレスや不安などでその時の理解度は異なることもあり、一方的に理解できないと決め付けることは避けなければならない。認知に問題があるとしても、ストレングスな視点で生活をサポートすることが求められる。一般の避難所では難しい対応であるが、介護職員等が配置される福祉避難所ではこの視点での支援が必要である。

4) 生活の継続性の課題

周囲への気遣いや気兼ねなどで避難所に避難しない災害時要援護者の実態把握や生活支援は非常に大きな課題である。各障害者団体等で把握している会員障害者は限られており、その者の安否確認もスムーズに進まない。必要なときに必要な支援が受けられないために命を落とすことや生存すら危うい場合もあるであろう。特に、医療面でのケアが必要な在宅で生活する患者や障害者のサポート体制の整備が問われる。周りの避難者に迷惑をかけることや共同生活への不安から避難所を利用しない災害時要援護者や家族が少なくない実態を踏まえ、障害や高齢であっても安心して避難し、生活が継続できる設備・人材の確保を進める必要がある。緊急避難としては最寄の指定避難所で過ごし、移動可能であれば即座に福祉避難所に避難場所を変えられる体制も構築しなければならない。行政は単に協定

などで福祉施設等を福祉避難所として確保するだけにとどまらず、避難生活が必要な災害時要援護者や家族が躊躇なく福祉避難所で生活できるシステムや情報提供を行うことが求められる。指定避難所の存在自体の認知が低い中、福祉避難所の機能や役割を認知させるための方法を検討すべきである。災害対策だけの問題ではなく、日常生活において孤立している災害時要支援者の把握やサポートが求められてくる。

3. 福祉避難所に関する規定

以上のように、災害時要援護者に対する福祉避難所設置の必要性は非常に高い。国は、阪神・淡路大震災の検証から「災害救助研究会」を立ち上げ、1996年5月に報告書をまとめた。その翌年6月に厚生省（最終改正2002年3月）は「大規模災害における応急救助の指針について」³⁴を都道府県に通知した。その中で、都道府県に対し、1）災害時要援護者への支援対策を円滑に実施できる要因体制の確保する市町村への指導、2）避難所のバリアフリー化及び相談窓口設置、3）福祉避難所の指定、4）福祉避難所の量的確保、5）福祉避難所への避難誘導、6）福祉避難所の管理・運営、7）福祉仮設住宅の設置など、災害時要援護者対策の国の指針を示した。その中で、要援護者（社会福祉施設等に緊急入所する者を除く）が相談等の必要な生活支援を受けられ、安心して生活ができる体制を整備した「福祉避難所」を指定することを規定した。原則として福祉避難所は、耐震・耐火の鉄筋構造物で、バリアフリーである老人福祉センター等とし、「防災拠点型地域交流スペース整備事業」を活用して入所福祉施設を積極的に福祉避難所として整備することを定めた。福祉避難所の量的確保のため、社会福祉施設や公的宿泊施設等に福祉避難所を設置することも規定している。介助職員等が配置される福祉避難所では、避難した高齢者や障害者などが福祉及び保健医療サービス受けられ、常時介護や治療が必要であれば施設入所や入院に繋げる機能を有する。また、福祉避難所はあくまでも臨時的・応急的対応であり、福祉仮設住宅等への入居、高齢者ケア付き住宅への入居、福祉施設への入所などの早期退所措置の実施を求めている。静岡市の場合、2007年2月現在で37ヶ所福祉施設と福祉避難所としての協定を取り結んでいる。

2001年7月の厚生労働省通知「災害救助法による救助の実施について」³⁵に福祉避難所の人員・費用に関する規定が設けられている。福祉避難所の対象者は、福祉施設に入所するに至らない心身等の程度の者で、避難所での生活において特別な配慮を要する者としている。その特別な配慮に必要な費用は、概ね要援護者10人に対して相談等に当たる介助員1人の配置費用、簡易便器等の器物費用、その他日常生活上の支援に必要な消耗器材費用とすることを示した。これらの通知を受けて、都道府県及び市町村地域福祉計画が規定されている。静岡県の場合、福祉避難所に「老人福祉センター」「市町保健センター」「社会福祉施設（特別養護老人ホーム等）」「盲・ろう・養護学校」などを想定している。さらに、福祉避難所の生活環境や職員配置ではないが、学校などの一般の避難所より介護などを受けやすい環境を持つ避難所として「2次の避難所」を規定している。2次の避難所とし

て協定を結んでいるのは、「ゴルフ場関係施設」「公営国民宿舎等」「青少年施設」などである。このように行政において規定されている福祉避難所であるが、その設置状況は各自治体で差が大きいと思われる。新潟県の市町村を対象にした雲南の調査（2006年10月）³⁶によれば、福祉避難所の設置準備ができていない市町村は13%にとどまり、福祉避難所の準備はないが1以上の避難所に「福祉避難室」の準備あり（23%）の割合も低く、福祉避難所・福祉避難室の設置準備なし（64%）が6割以上を占めた。

4. 福祉避難所が機能するための条件

予想以上の大規模災害時に、災害時要援護者やその家族が安心して避難できる物的・人的な配置や運営が果たして十分整備されているのであろうか。各自治体の地域防災計画において、箱物的整備は進められているが、緊急時に福祉作業所が機能するためには多くの課題が山積する。以下、1) 的確な情報入手・提供方法、2) 必要な物資・機材備蓄、3) 生活を支援するマンパワー整備の大きな課題について考察する。その他、福祉避難所までの移動や財政的な福祉避難所運営なども解決しなければならない問題である。

1) 福祉避難所の情報アクセス

新潟県中越地震直後の通信面では、中継光ケーブル切断や基地局停電等による不通と輻輳防止によるトラフィック規制により不通により、固定電話及び携帯電話が繋がりにくい状況であった³⁷。適切な状況把握のためにも、被災者の安否確認のためにも、情報アクセスは緊急時の対応で最も大切なもののひとつとなる。正確な情報をできる限り早期に入手することなく、適切な行動は期待できない。ライフライン破壊により電気の供給が止まり、道路・鉄道の分断により交通手段が確保できず機能する通信システムの構築が求められる。比較的整備が安易な無線ラジオや高度な衛星通信システムなどの活用が有効とされているが、各福祉避難所にそれらの機器が配備されるであろうか。配備されたとしても配置された職員や家族などが使いこなすことができなければ意味がない。

阪神・淡路大震災や新潟中越地震では、固定電話と携帯電話で県外から県内への通話は地震直後に平常時の約50倍となり通話量が最大75%制限されたが、その復旧は阪神・淡路大震災が1週間続いたのに対し、新潟県中越地震では1日で解消された³⁸。災害規模や地域性にもよるが通信手段の普及は早い。また、中越地震ではメールやインターネットは災害直後でも使用でき、安否確認のための「災害伝言サービス」も活用された。そのためにも福祉避難所にバックアップ電源の完備が求められる。さらに、視覚障害者、聴覚障害者、外国人などの対象者別に適切な情報通信装置等が設置されることが望ましいが、機器に頼らずに支えあえる関係を構築することで避難所生活に必要な情報入手・提供はカバーできる部分も大きい。そのためには、障害者等への声のかけ方、接し方、コミュニケーション方法など普段からの理解や関係づくりが欠かせない。

2) 生活を支える物的資源と価値意識

福祉避難所に備えておくべき設備・備品は災害時要援護者の特性から幅の広いものとなる。しかし、福祉避難所はあくまでも短期間の一時的避難場所の確保というシェルターとして捉え、多様な災害時要援護者の生活支援やニーズにあったものという2面性で考える必要がある。情報が的確に入手できれば、ある程度の不安や混乱は解消されるため、避難所避難生活期であれば飲料水・食糧をはじめとする「最低限」の備蓄品が量的に確保されているかが問われる。高齢者及び乳幼児用の紙オムツや女性用生理用品などは新潟県中越地震でも避難所に備えられていなかったが、災害時要援護者の特性からこれらの日用品は最低限の範囲となる。大地震後のパニック的な状態では、非常持ち出し品や常備薬などを持参するなど適切な行動を期待すべきではない。福祉仮設住宅が設置されるまでの数十日間をできるだけ快適に過ごせるよう、避難対象者の特徴・特性に基づいた生活用品が備蓄されている必要がある。

ハード面については、フローリングなどの固い床ではなく、気軽に横に慣れる畳やギャッジベッドなどが必要である。プライバシー空間の確保のためにも、空間を家族単位で仕切るパーティションなどの備品も必要である。知的障害、発達障害、精神障害、認知症などにより集団生活の雰囲気やリズムに馴染めない者に対し、少しでも落ち着けるような環境的配慮が福祉避難所でどこまで可能かを前もって検討すべきである。避難所への避難を最初から諦めていた災害時要援護者やその家族が少なくない中、それらの者や地域住民が最寄りの福祉避難所が持つ機能・設備・設置職員等を理解し、問題や課題となると思われる点について議論できる場を設けておくことが必要ではないだろうか。

災害時の対策は将来的な「点」として予備的・二次的に考えられてしまうことが多いが、平時からの継続的な取組が「面」となり、それらの積み重ねが「立体」となってはじめて機能する。福祉避難所はシェルター的な要素が強いとはいえ、避難時の「生活空間」である。しかも、その対象者は多様であり、その生活でハード・ソフト・情報面で配慮が必要な要素が幅広い。行政責任として一定の福祉避難所を整備すること自体が目標ではない。当事者や家族も自らの生活課題として責任を持つ必要があり、地域社会で災害時だけでなく日常から支える仕組みや関係づくりが問われてくる。災害避難時や避難初期では特に近隣住民の助け合いが最も重要であり、それが災害時に最大限に発揮されるために、普段の関わり合いやつながりを基盤とする「地域の福祉力」や「福祉文化」を構築・推進・開発していかなければならない。

3) 期待されるマンパワーの力と視点

そして、福祉避難所の生活を大きく左右するのが専門知識・技術をもったマンパワーである。しかし、多様な対象者の多様なニーズ全てを配置された職員が全て担当することは現実的ではない。まず、大規模災害時では職員自らが被災者・災害弱者になりうる可能性が大きい。広域大災害であれば被災地外からの支援や応援は遅れる。山間部などであれば

道路などの分断により孤立する。外部からの人や物の支援が届くまでの間、想定されている職員の罹災リスクを含め、福祉避難所の管理運営は地域の人的・物的資源を最大限生かすことが求められる。避難者のADLニーズに対しては、主に介護福祉士やホームヘルパー等介護職員が家族とともに主担当となるが、地域のボランティアや適切であれば他避難者・家族などを活用し、見守りや簡単なケアについては積極的に協力してもらう体制を作る必要がある。

保健・衛生・医療面のニーズに対しては、一般的な応急処置的なものを除き、地域の保健医療機関や専門職員が対応することになる。その緊急度が高いか、どの専門機関に結び付けるべきか、医師などの指示のもとどこまで保健医療ケアを行うか、災害の混乱時にどのように必要な機関等に搬送するかなど、適切な判断及び連携が求められる。特に、対象者の特性から、普段の生活リズムが崩れるために精神保健面や心理面での専門的な対応が必要になる場合が多い。この分野の専門職でない者の自己判断は非常に危険であるが、緊急時にはある程度の判断が下せるような保健医療面での基礎知識は必要であろう。しかし、基本となるのは専門機関・専門職との連携であり、家族がいる避難者であればその家族を中心に側面的にサポートすることが求められる。そして、災害時要援護者だけでなく、家族の身体的・精神的健康面でのケアも配慮する必要がある。

自宅生活の復帰や仮設生活への移行までの期間、水・食物の配給や調理、生活用品の配給や調達、福祉用具の手配・管理、行政や関連団体との連絡や連携など、避難者の多様なニーズに即した包括的な生活支援が求められる。その間に被災地域外部からのボランティアや専門職が入るようになり、次第に生活物資も届けられるようになると、適切に人と人を結び付け、必要な物を管理・保管するコーディネート機能がより求められる。限られた人材が限られた物資を使って多様なニーズや課題を持つ避難者の生活支援をより快適にするためには、核となる職員の的確なリーダーシップと職員・関係者間のチームワークが必要である。ひとつの顕著な問題だけに振り回されることなく、協働による多様な視点で個別的な対応と避難所全体の運営を展開していくには、福祉避難所に関わる全ての「人」の思い遣りの心と支え合う行為ではないだろうか。

V. おわりに

2006年11月及び2007年1月、千島列島沖を震源とする大規模地震により、北海道東部から本州東側の広域沿岸部に津波警報が出された。民放テレビも番組を中断して（又は番組は継続しつつ）常時津波情報を流し、沿岸部の住民に避難を呼びかけた。総務省防災庁の報告では、11月15日に津波警報が発表された地域の避難率は13.6%と低く、さらに1月13日では8.7%と極めて低率であった³⁹。被害を与えるほどの規模の津波ではなかったが、国の津波情報発表、自治体の避難指示・避難勧告情報発令及び避難体制整備、住民の避難行動や災害意識向上のあり方などに改めて課題を突きつけた結果となった。11月の場合、26市町村が避難勧告・避難指示を出したが、21市町村が災害時要援護者に対策を実施した

が、5市町村は未実施であった。対策の内容別(重複回答)では、要援護者への情報伝達(12市町村)、要援護者施設への情報伝達(1市町村)、要援護者の避難支援(12市町村)、避難所運営での配慮(3市町村)である⁴⁰。災害時要援護者の命を津波被害から守るために、行政の対策整備だけでなく、当事者・家族及び地域住民に津波や浸水の危険箇所をあらかじめ伝えておくことも重要である。そのために、国のガイドライン等により沿岸市町村に「津波ハザードマップ」の作成を強く求めている。しかし、今回の千島列島沖地震で津波警報が出た26市町村のうちハザードマップが整備され、住民に公開されているのは6市町に過ぎず、津波ハザードマップ作成は全国レベルでも35%にとどまっている⁴¹。

災害時要援護者に対する緊急避難期及び避難所生活期初期の国、地方自治体、地域などの支援について求められる福祉避難所の機能と役割を中心に本論で述べてきたが、現実の要援護者避難・支援体制の整備は非常に遅れていることが明らかになった。今回のように震源地が遠く、地震発生から時間的余裕がある場合には(1~2時間程度あった)津波規模が大きくても体制整備がしっかりできていれば災害時要援護者に犠牲者を出さずに済む。しかし、東海地震では津波第1波が5分以内に最大で内浦で9.3m、松崎で6.0m、御前崎で5.7mなど、非常に短時間で巨大な津波打ち寄せられることが予測されている⁴²。迅速な行動が取れる者でも的確な判断ができなければ容易に犠牲となりうるであろう。行動面・判断面でハンディを負う災害時要援護者は迅速な行動や的確な判断に期待できず、情報面でハンディを負う災害時要援護者は判断や行動の基準となる情報入手の時点で出遅れてしまう。要援護者を災害被害から守り、長期にわたる避難生活及び復旧・復興生活でも安心して安全に暮らせるように、災害時要援護者自身やその家族と共に、国、地方自治体、関係機関・施設・専門職、地域住民の連携・協働による支え合いの地域社会をみんなで創り上げていくことが求められている。

【 引用文献 】

- 1 高橋直子「なぜ、高齢者を救えなかったのか?」『ガバナンス』2004.10、p.25-26.
- 2 毎日新聞「防災マニュアル機能せず」2004.7.22.
- 3 塩崎賢明ほか編(2005)『大震災10年と災害列島』クリエイツかもがわ、p.284-285.
- 4 朝日新聞「生活再建なお険し」2006.10.22.
- 5 毎日新聞「計画策定1割満たず」2006.12.3.
- 6 毎日新聞「7割土砂の犠牲」2006.7.25.
- 7 静岡県『静岡県地震対策推進条例』p.2.
- 8 静岡県『静岡県地域防災計画』p.43.
- 9 静岡市『静岡市地域防災計画』p.24.
- 10 前掲8) p.155, 235.
- 11 前掲8) P.155.
- 12 前掲8) p.235.

-
- 13 静岡県防災局防災情報室『平成17年度 東海地震についての県民意識調査』p.67-69.
 - 14 静岡県地震防災センター (<http://www.e-quakes.pref.shizuoka.jp/hinan/05/0502.htm>, 2007.3.2.)
 - 15 静岡市防災部「防災用語事典」(<http://www.city.shizuoka.jp/deps/bosai/words/index.html>, 2007.3.5.)
 - 16 前掲 13) p.69.
 - 17 静岡県地震防災センター「あなたの避難地はどこ？」(<http://www.e-quakes.pref.shizuoka.jp/hinan/08/0801.htm>, 2007.3.2.)
 - 18 斉藤庸平(2006)「避難地としての公園緑地の活用 - 避難生活、初期避難、緊急避難の場」『ベース設計資料』No.128 土木編、p.47-48.
 - 19 1・17 神戸の教訓を伝える会編(1996)『阪神・淡路大震災 被災地“神戸”の記録』ぎょうせいp.92.
 - 20 前掲 19) .93.
 - 21 前掲 19) p.93.
 - 22 前掲 19) p.95
 - 23 小山剛(2006)「大規模災害時における福祉施設の役割と課題」『介護福祉』62、p.7-22.
 - 24 厚生省・災害救助研究会(1996)『大規模災害における応急救助のあり方』(<http://homepage3.nifty.com/n-kaz/iinkai/honbun.htm>, 2007.3.5.)
 - 25 厚生労働省(2000)『大規模災害救助研究会報告書』(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/0104/s0417-1.html>, 2007.3.5.)
 - 26 日本障害者リハビリテーション協会(2005)『障害者と災害時の情報保障 - 新潟中越地震の経験と今後の防災活動 - シンポジウム報告書』(<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/disaster/re200502/index.html>, 2007.3.2.)
 - 27 前掲 26) (<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/disaster/re200502/matunaga.html>, 2007.3.2.)
 - 28 前掲 26) (<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/disaster/re200502/katumoto.html>, 2007.3.2.)
 - 29 前掲 26) (<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/disaster/re200502/katagiri.html>, 2007.3.2.)
 - 30 前掲 26) (<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/disaster/re200502/sakai.html>, 2007.3.2.)
 - 31 前掲 26) (<http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/disaster/re200502/yamamoto.html>, 2007.3.2.)
 - 32 前掲 19) p.95.
 - 33 前掲 19) p.101.
 - 34 厚生労働省社会・援護局保護課長通知(1997.6.30)「大規模災害における応急救助の指針について」社援保第122号(改正2002.3.20、社援保発第0320001号)
 - 35 厚生省社会局長通知(1965.5.11)「災害救助法による救助の実施について」社施第99号(最終改正2001.7.25、社援発第1286号)
 - 36 雲南秀雄(2006)『情報バリアフリーの観点による新潟県内市町村の防災対策の現状と課題』地域ICI未来フェスタ2006 情報バリアフリーセミナー「ユビキタスネット社会に向けて災害弱者問題を考える」配布資料、2006.10.29。(新潟・朱鷺メッセ)
 - 37 IT media News「震災で電話が不通になる2つの理由」(<http://www.itmedia.co.jp/news/articles/0411/01/news093.html>, 2007.3.6.)
 - 38 前掲 37) (<http://www.itmedia.co.jp/news/articles/0411/01/news093.html>, 2007.3.6.)
 - 39 総務省消防庁国民保護・防災部(2007)『千島列島を震源とする地震による津波避難の状況と今後の対応について』p.2
 - 40 前掲 39) p.4.
 - 41 朝日新聞「津波ハザードマップ、整備は2割だけ」2007.2.18.
 - 42 静岡県『地震防災ガイドブック』p.7.