障害者福祉施設と福祉避難所に関する実態調査　結果報告

障害者にとっての防災課題検討委員会　増澤高志

１．はじめに

「障害者にとっての防災課題検討委員会」は、この間、大阪府下全市町村を対象とした障害のある人に関わっての防災アンケート調査を実施してきた。そのアンケートにおいても福祉避難所に関わって聞いてはいるが、行政の側からだけではなく、当事者、そして施設の側の現状はどうなのかを明らかにしていく必要性が課題となり、施設の現状についてのパイロット調査（予備調査）を実施することとした。

この調査は、きょうされん大阪支部の協力を得て、２０１６年２月より３月までの期間に実施した。

まずはご多忙の中、この調査にご協力頂いた皆様には心よりお礼を申し上げたい。

このアンケートの調査用紙は、きょうされん大阪支部加盟の１４６施設に郵送により依頼し、郵送・メール・ＦＡＸにより３０カ所（回収率２１％）から回答を頂いた。

福祉避難所は、阪神淡路大震災時に障害のある人の避難生活が劣悪であったことや、その中で障害に配慮した避難所がつくられたこと等が契機となり、国からもガイドライン等が出され提起されている。

しかし、少なくとも東北、熊本の各地震時においての当初は、福祉避難所としての役割・機能は充分には果たせず、（福祉避難所だけの課題ではないが）障害のある人の避難生活は大変な状況におかれ、東北においては、社会参加の土台となるそれぞれの健康の状態、障害の状態に大きく影響することもあった（筆者確認）。

福祉避難所の問題は、当事者の方だけの問題ではなく、福祉避難所としての役割を果たすことを求められることが多い福祉施設にとっても大変な状況におかれることでもある。

福祉避難所の開設が求められる時は、ある程度以上に広域、大規模災害時であり、当然施設も、その職員も被災していることも考えられる。その状況の中で、日々目の前にいる利用者はもちろん、場合によってはその家族も被災していることが予想され、まずは、何よりもその対応・支援が求められる。そこに加えて、新たに福祉避難所としての役割を果たすとすれば、その大変さは言うまでもないであろう。

現在、福祉避難所として行政と協定を結んでいるところについては、「具体的に発災時にどうすれば良いのか」「施設そのものが被災したとき職員が被災したときはどうすれば良いのか」「福祉避難所開設の判断はいつ誰が行いどう伝えられるのか」「開設時には行政が必要な物資を様々な想定で間違いなく届けることとなっている協定が行政と結ばれているのか」「その術は間違いなくあるのか、もしその保障がないのなら、食料や水、障害の部分への支援に必要な用具も含めた様々な用品は、何をどれぐらいどのように備蓄すれば良いのか」「それらの更新や管理も含めた費用はどうすれば良いのか」「ライフラインが途絶えたときにどうするのか、特に、食料・飲料水・トイレはどうするのか」「障害のある人それぞれの支援を継続するための人や用具・環境はどうするのか」「予期せぬ大きな変化を理解しにくくパニック等を起こしてしまう人への対応はどうするのか」等々、課題は山積しているはずである。

そして、それは、福祉避難所としての協定を結んでいないところにおいても、発災時には目の前にいる障害のある人や、その家族のおかれた状況に対しての対応が求められる。また、地域との関係が強ければ強いほど、緊急時において施設への期待が大きくなるなどから、やむにやまれず、結果として福祉避難所的な役割を果たさなければならなくなるかもしれない事が想定され、施設の関係者にとっても大きな問題となると思われる。

これらに対し、まずは福祉避難所に関わっての現状を明らかにし、各々は今後どうするべきか、何をどこにどう求めていくかについての検討素材とするために、今回のアンケートをパイロット調査（予備調査）として実施した。

このアンケート回収後の２０１６年（平成

２８年）４月に、内閣府より「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」が出されている。

その「はじめに」には、以下の通り記載されている。

「取組指針及び本ガイドラインの活用を通じ、地方公共団体や関係機関の福祉避難所に対する理解が進み、確保・設置が推進され、災害時に配慮を要する被災者へのよりよい対応が実現することが期待される。また、平時の取り組みなくして災害時の緊急対応を行うことは不可能であるとの認識に立ち、福祉避難所についても、市町村を中心として、平時から取り組みを進めていただきたい。」

このガイドラインが出されたとほぼ同時に起こった熊本地震発生１０日後、４月２５日付け毎日新聞の見出しには、「熊本地震 福祉避難所機能せず　利用わずか１０４人」とあり、事前に熊本市が用意していたはずの１７００人分の福祉避難所がほとんど機能せず、実際の発災時に起こり得ることを想定した福祉避難所のあり方とはなっていないのではないかと思われる状況が明らかになった。その意味では、今回のガイドラインについても、しっかりと読み込む必要があると思われる。

また、当然ではあるが、上記ガイドラインの「はじめに」にあるように、何よりも平時の取り組みが求められる。

また、このガイドラインの、「2.2.2 福祉避難所の指定」には次のように書かれている。

「民間の社会福祉施設等の場合は、福祉避難所の指定に際して、市町村と当該施設管理者との間で十分調整をし、<u>福祉避難所の指定に関する協定を締結する</u>。」

福祉避難所の開設が必要となる事態は、当事者の方々が大変な状況におかれるであろう事は言うまでもないが、福祉避難所としての機能を果たさなければならない施設側も施設そのものや職員の被災があり得る中で、日常に関わっている利用者への対応に加えての事であるから、災害が起こる前の今、「十分調整」をして臨む必要があると思われる。このままでは、多くの所が東北や熊本で起こっていること以上の事態に陥る危険性がある。僭越ではあるが、是非身近に起こり得る自然現象とそれにより起こり得る災害を想定し、それに対しての備えを福祉避難所としての役割を果たすことも含め、できるところから行って頂きたいと願う。

以下、アンケートの結果と合わせて筆者の意見も述べさせて頂いている。

２．アンケート結果概要

（１）防災に関連すると思われることに関しての各施設の概要

調査票でははじめに、各施設のフェイスシート的な内容を聞いている。その中身は、ライフラインが途絶えたときや、福祉避難所として機能しなければならないときに、ハード面、ソフト面の基本として対応できるのか、一人あたり面積はどうか（福祉避難所開設時には具体的な支援の中味にも影響すると考える）。等の推測につながると思われる情報を聞いている。しかし、延床面積や敷地面積等、すぐには答えづらい項目もあり、回答のハードルを上げてしまったかと思われる。

職員数に関しては、問や注釈において、名簿上の実数、常勤換算の区別をしていなかったため、おそらく、各施設においてそれぞれの判断で記入しておられたと思われる。そのため、利用者の人数と職員数等から、発災時に取り得る体制の予測をすることなどについては、比較が難しいと思われる。今後改めて調査を行うときには注意をしたい。

施設利用者の障害種別については、中途障害の方、及び、聴覚障害の方が利用される作業所を除いた施設が知的障害の方のみ、もしくは、知的障害と合わせての、重複障害の方等を対象としている。

施設設備については、エレベータの有無、介護用リフトの有無、車椅子トイレの有無とその箇所数、ＡＥＤの有無、備蓄倉庫、発電機、ソーラー発電及びバッテリー、救急薬品、それぞれの有無を聞いている。合わせて、施設の内・外の段差の有無、そして、看護師の

配置の状況を聞いている。

・**車椅子トイレ**については、福祉避難所としての協定を結んでいる施設に関しては全てが、また他の施設もグループホームの２箇所を除いた全てで整備されていた。
・**備蓄倉庫**は、７カ所が整備済み、うち福祉避難所協定済み施設は、８カ所中４カ所が整備済みと回答した。
・**発電機**は７カ所、うち福祉避難所協定済み施設は５カ所で整備済みと回答した。
・**ソーラーパネル及び蓄電装置**は６カ所、うち福祉避難所協定済み施設は４カ所で整備されていた。
・ＡＥＤ設置は１４カ所、うち福祉避難所協定済み施設は６カ所。
・**救急薬品**は１９カ所、うち福祉避難所協定済み施設は６カ所。
・**看護師の配置**は常勤が９カ所、うち福祉避難所協定済み施設は４カ所。非常勤は１６カ所、うち福祉避難所協定済み施設は６カ所（２カ所は常勤・非常勤複数配置）
・**外から屋内までの段差**がないところは１７カ所、うち福祉避難所協定済み施設は７カ所。
・**屋内の基本的な動線の段差**がないところは１９カ所、うち福祉避難所協定済み施設は６カ所であった。

耐震化の前提なども含め、設問の内容だけでは十分ではないかもしれないが、ライフラインが止まったとしても、何らかの形で電気などを確保し、照明や、場合によっては命をつなぐために必要な機器の作動を確保するなど、最低限施設を運営し、目の前の人を守ることができる様、ハード面での備え等についてきいた。また、発災時には医療機関も大きく混乱が予想される状況の中で、身近に医療職がいる可能性があることは重要であろうと考え、その状況を尋ねた。

また、施設種別は、グループホーム等を除いて、生活施設、通所施設ともに生活介護にチェックが入り、併記して就労継続Ｂ、施設入所支援、グループホーム等があげられていた。施設種別についての特徴を読み取ることはできない。

（２）回答全施設の防災に関わっての状況

問１から問５までは、福祉避難所としての協定の状況の如何にかかわらず、各施設の避難訓練等の状況を聞いている。

①訓練の頻度

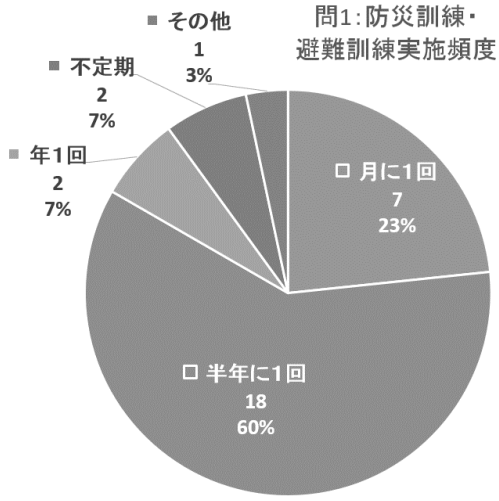
月１回が７施設、半年に一回が１８施設、年１回、不定期が各２施設、その他の１カ所は年３回であり、全ての施設が何らかの形で訓練を実施していた。福祉避難所としての協定が結ばれているところについては、半年に１回以上実施しておられた。ちなみに、訓練の回数に関しては法や施設の運営基準等に以下の記載がある。（下線は全て筆者）

消防法施行規則第三条１０　令別表第一（略）に掲げる防火対象物の防火管理者は、令第三条の二第二項 の消火訓練及び避難訓練を年二回以上実施しなければならない。

とあり、その中に記載のある「令」である、消防法施行令の別表には、以下の記載がある。

ロ次に掲げる防火対象物（略）（１）老人短期入所施設、（略）（２）救護施設（３）乳児院　（４）障害児入所施設（５）障害者支援施設（略）

基本的に上記は火災を対象とした訓練であるが、障害者支援施設は、年２回以上の実施が義務づけられていると読める。



また、「障害者支援施設の設備及び運営に関する基準（障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく障害者支援施設の設備及び運営に関する基準）」には、

障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律に基づく障害者支援施設の設備及び運営に関する基準「第二章　設備及び運営に関する基準」（構造設備）第四条（略）　３（略）三　避難口の増設、搬送を容易に行うために十分な幅員を有する避難路の確保等により、円滑な避難が可能な構造であり、かつ、避難訓練を頻繁に実施すること、配置人員を増員すること等により、火災の際の円滑な避難が可能なものであること。

とあり、回数は明記されていない。しかし、参考となるものの一つとして「児童福祉施設最低基準」には、

児童福祉施設最低基準　第六条　児童福祉施設においては、軽便消火器等の消火用具、非常口その他非常災害に必要な設備を設けるとともに、非常災害に対する具体的計画を立て、これに対する不断の注意と訓練をするように努めなければならない。２前項の訓練のうち、避難及び消火に対する訓練は、少なくとも毎月一回は、これを行わなければならない。

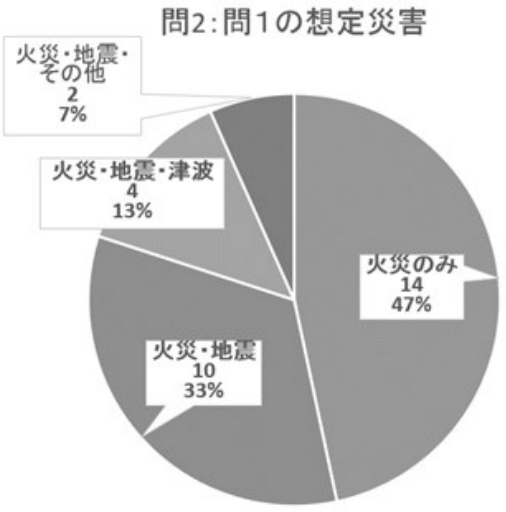
としている。

上記は全てが基本的に火災に対してのことであり、各施設は、設備の点検や年二回以上の火災に関わっての訓練の計画等を消防署に提出し、実行することとなっているが、他の災害に対しての対策のしばりは基本的にないと読める。

しかし、南海トラフ大地震の想定だけでなく、どこでどのような自然の猛威が襲ってくるのかわからない状況では、自らの周りで起こり得る自然現象と、そこで起こり得る災害を想定し、実際に起こったときにちゅうちょなく対応できるようにするためには、できるだけ頻回に行う必要があるのではないかと考える。

それは、回答頂いた施設の多くが対象としておられる知的障害の方、及びその内の一定割合は、自閉（症）スペクトラム障害を併せ持つ人にとっては、発災時とその後に起こるであろう周りの大きな変化や、いつもと大きく違う生活にはなかなか対応できず、場合によってはそのことが命に関わるかもしれない。そこに対しての支援は様々にあろうが、また、実際の発災時とは違うかもしれないが、その人にわかりやすい配慮をした上での繰り返しの訓練（練習）と、その振り返りやフォローが大きな力になると思われる。

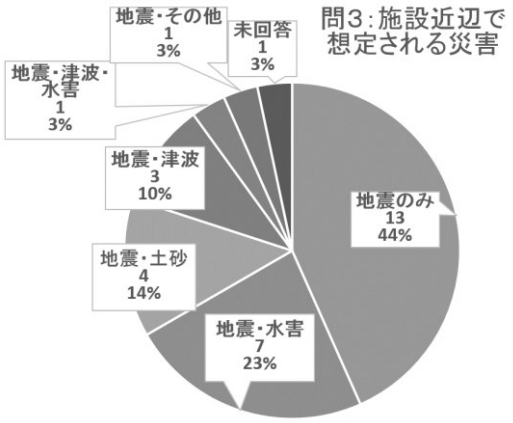
②訓練が想定する災害



全ての施設で実施している訓練の想定災害に火災を上げているが、その内、火災のみのとするところが１４カ所、４７％となっている。地震も含むところが１６施設、加えて津波を想定するところが、４カ所、その他には、火災、地震に加えて、土石流、土砂災害をそれぞれ１カ所が挙げていた。５３％の施設は火災と併せて地震を想定した訓練を実施している。

福祉避難所としての協定が済んでいるところについては、別の問いで福祉避難所としての訓練について聞いているが、協定済みのところに於いても、福祉避難所としての訓練以外の訓練については、火災のみとするところが、８カ所中５カ所あった。

③各施設の周辺で想定される災害を起こしうる自然現象



地震についてはこの問に回答があった施設２９カ所が想定をしている。しかし地震を想定した訓練を行っているところはその内の１６カ所５５％に限られる。津波についてみると、津波発生の想定をしている４カ所の内、訓練を行っているところは２カ所であった。他にも津波、水害、土砂災害等を想定している。その他は液状化であった。

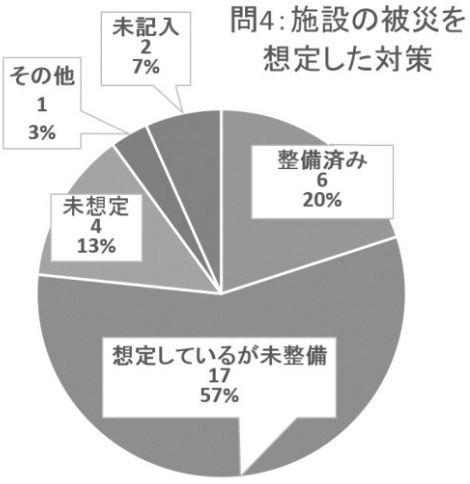
せっかく自らの周辺で起こりうる災害の想定を行っていながら、対策の重要な柱であろう訓練・練習を実施できていないところが多いのはどのような理由からなのか。今後、災害に対しての有効な対策を具体化する上でも、その分析は必要かもしれない。

④施設そのものが被災したときの対応を想定したマニュアル等の整備

整備済みの所は６カ所２０％となっている。１７カ所、５７％が想定はしているものの未整備。想定を行っていないところが４カ所、その他の１カ所は検討中であった。

災害時には施設そのものや、職員も被災する危険性がある。また、通常の通信手段が使えないこともある。更に、通常、施設の運営等の判断をする人や、機構・組織がその判断をすることができない状況に陥ることもあり得る。

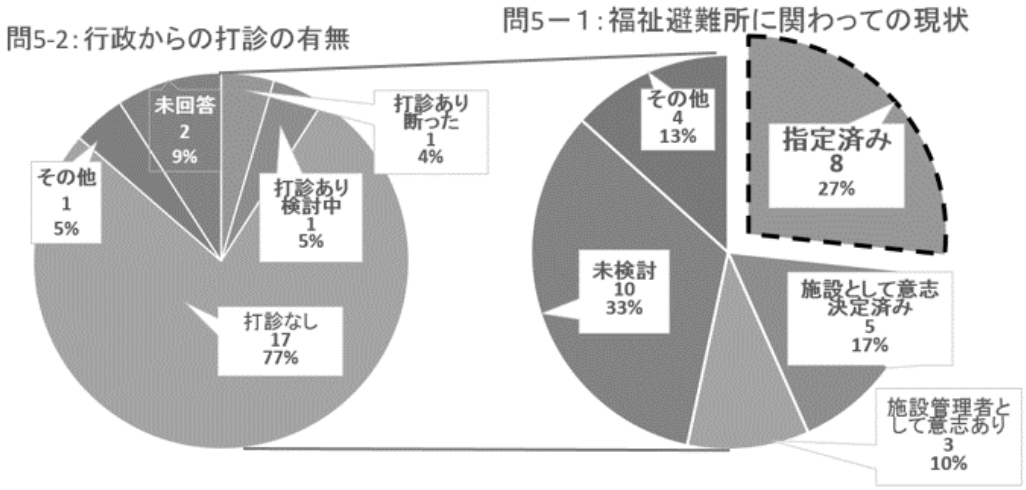
ＢＣＰ（事業継続計画：Business continuity planning）、もしくは、ＢＣＲＰ（事業継続と復旧計画：Business Continuity & Resiliency Planning）の視点も含め、事前に様々な想定を行った対策を立て、責任者がその責任を果たすことができない状況に至ったときにも遅滞なく事業が継続できるよう準備、対策が必要ではないか。



⑤福祉避難所

アンケート回収３０施設の内、８施設が既に福祉避難所としての協定を行政と結んでおられる。残りは、未契約ではあるものの、施設として発災時には福祉避難所としての機能を果たすとする意思決定を施設として行っているとするところが、５カ所、施設としての意思決定はしていないものの、施設管理者として発災時には福祉避難所としての役割を果たさなければならないと考えている等とするところが３カ所、未検討が１０カ所、その他が４カ所であった。

その他の内訳は、「土砂災害警戒区域内にあるため、福祉避難所としてふさわしくない」、「新たにつくる施設には福祉避難所としての機能を持っており、行政とも協定を結んでいる」、「グループホームなので（福祉避難所と



しての機能を果たすことが）可能か不明」、「(福祉避難所としての)機能が果たせないと考えている」であった。(() は筆者推測)

回答頂いた３０カ所の内、既に行政と協定を結んでいる施設が８カ所と言う数字についての評価については、回収数や行政地域の分散などから難しいと考える。

しかし、定員のことだけを見てみると、アンケート回収施設全体では５人から、９５人まで、平均３８．５人、中央値は４０人であり、その中で福祉避難所の協定を済ませているところについては、３０人から９５人、平均で５３人、ある程度規模の大きなところが対象となっているように思われる。

現時点で既に福祉避難所として協定を結んでいる所と合わせて、協定は結んでいないものの、施設として意志決定を行っている、もしくは、施設管理者の意志として発災時には福祉避難所としての役割を果たす必要があると考えておられるところが計１６カ所、５４％あることがわかった。

⑥福祉避難所未指定事業所に対する行政からの打診状況

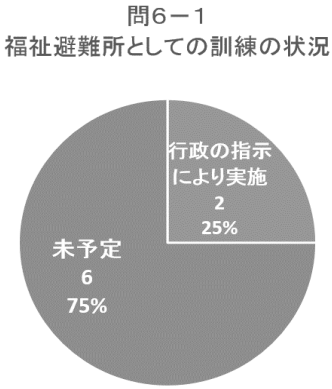
１施設は「打診はあったが断った」としているが、施設の現状から無理と判断されている。また、1 施設は「打診があり、検討中」としている。１７施設は「打診なし」としており、３０施設中、５６％には打診がないこととなる。その他の１カ所は、「打診があり、契約の意志を示したが、未契約。」としている。

（３）福祉避難所としてすでに協定を結んでいる福祉施設の状況

以下からは、既に福祉避難所として協定を行政と結んでいる８施設のみを対象としている。回答数が少なく、また各行政との関係も大きいと思われるため、統計的に発言することは難しいが、重要な点もいくつか見えてくるため以下ご覧頂きたい。

なお既協定済みの施設において、同一行政内で運営している施設は、２行政、各々２施設であった。その内の１行政は大阪市であるが行政区は異なる。

①福祉避難所としての訓練の状況



問６では福祉避難所としての訓練の状況を聞いた。

実施しているところは２カ所あり、それぞれ行政の指示により実施している。独自に実施しているところはなかった。また、予定なしとしたところが６カ所であった。

この中で、行政の指示により実施しているとした施設と同一行政内の別施設では、予定なしとしているが、仔細は不明である。

他の訓練も同様であり、申し上げるまでも無いが、訓練を実施するためには、想定やシミュレーションを行い、体制や方法について、関係する機関や人と調整の上で実施し、事後振り返り、課題を出し修正を行い、繰り返し、実際の災害時に備える必要があるのではないか

②福祉避難所としての訓練の実施頻度

実施しているのは２施設だけではあるが、その訓練の実施頻度は、年１回が１カ所、市の機関と合同で年２回実施しているとしたところが１カ所であった。

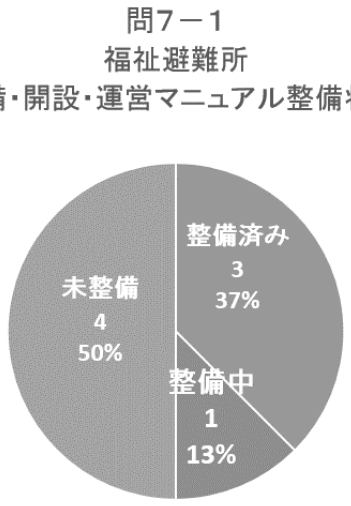
③福祉避難所の準備・開設・運営マニュアルの整備状況

整備済みが３カ所、整備中が１カ所、残り４カ所は未整備となっている。

準備・開設・運営マニュアルは、発災時に、福祉避難所開設が求められた時に、具体的にどうすれば良いのか、が書かれているはずのものである。開設時に間違いなく行政から責任を持って、開設、運営を担う人が派遣されるのであれば良いのかもしれないが、そうでなければ、施設の誰かが判断をし、開設、運営をしなければならない。しかも、通常の現場の責任者がその任に当たる事が出来ない状況もあり得る。その時には更に、「マニュアル」が必要となると思われる。もちろん、マニュアルが不要になる程の訓練・練習が日常的に行なっているのであれば良いが、そうでなければ、やはり何らかの「マニュアル」が必要なのではないか。

行政との協定内容にもよるが、早急に行政と調整しながら現実的な「マニュアル」の整備を進めていく事が求められるのではないか。

問７－２では、問７－１で整備済みとされた３カ所に、マニュアルの中身として、福祉避難所の準備・開設・運営、について、それぞれのマニュアルがあるのか。作成者は、行政か、施設かを聞いている。準備が記載されているところは２カ所、開設・運営はそれぞれ３カ所であった。作成者は、全て行政であった。



マニュアルの整備は、福祉避難所を具体的に開設・運営をしていくためのスタートラインとも言える。それに基づき、訓練・練習を行い、不備を修正しながら、実際に備える必要があるのではないか。福祉避難所協定済みの施設の半数は、まだマニュアルが整備されていない状況にあり、早急に改善される必要があると思われる。

④備蓄

８施設中７カ所に備蓄がある。その内の１カ所は、「行政との協定にて、食料・日用品・必要物資は、行政が調達に努める」としている。

問８－２では、その内容を聞いている。

- **食料**については、利用者数と職員数のほぼ合計人数分のところが３カ所。合計人数分よりかなり少ないところが３カ所。不明が２カ所。その日数は、一日分が３カ所、二日分が１カ所、三日分が２カ所であった。
- **飲料水**については、基本的に食料の備蓄と同様の人数分を備え、日数は同様、もしくは、１日分多いところ、１日分少ないところが各１カ所であった。
- **寝具**については、生活施設についてはほぼ人数分が用意され、通所施設は、数人分のところが多い。
- **衣料品**については、生活施設の１カ所のみであった。
- **非常用照明**については、３カ所にあった。
- **非常用の炊事用熱源**を確保しているところは３カ所であった。
- **非常用の暖房**については、生活施設の１カ所であった。
- **発電機および燃料**は、４カ所であった。
- **介護用品**は、３カ所で、内２カ所はオムツ、１カ所は、紙おむつ、パット、ティッシュ、タオル、救助おんぶひも、担架、搬送用椅子を挙げておられた。
- **薬品**は、３カ所であった。
- **災害時用トイレ**は、３カ所が用意していると回答され、別の１カ所は、停電時には浄化槽を発電機で動かすとのことであった。

上記のように、現在目の前にいる人については、数日はとりあえずの生活を維持することができるのかもしれないが、福祉避難所として稼働したときには充分とは言えない状況になると思われる。また、備蓄に関わって大阪府下では、現在、各市町村が１．５日、府が１．５日分の備蓄を用意しているはずであり、その後の３日目以降は国の支援が入る、との想定のようである。

しかし、限定的な災害であれば対応できるかもしれないし、被害の状況に依ることは言うまでも無いが、広域、大規模災害が実際に起こったときには、発災後３日で全ての地域、全ての避難所、全ての住民に具体的な支援が入るとは考えにくく、ましてや、全ての福祉避難所に支援が回ってくるのには相当の時間がかかるであろうと想像される。

更に施設として備蓄をするにも、場所も費用もかかる。

問８－３では、備蓄の費用は誰が負担をするかについて聞いている。

４カ所が自己負担とし、２カ所が一部を行政が負担するとしている。全て行政としたところはなかった。

問８－４では、問８－３で行政が一部負担としている２カ所に、備蓄品の更新費用を含んでいるかについて聞いている。

１カ所が含まずと回答、１カ所は未回答であった。

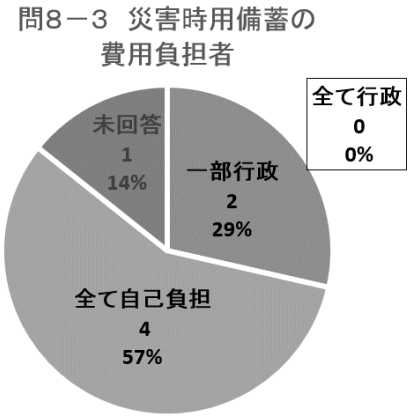
問８－５は、災害用備蓄の更新（消費期限管理等）について聞いている。

年に１回のところが、３カ所（内１カ所は担当者も配置）、担当者を配置して管理をしているところが３カ所であった。

施設においての備蓄の目的は様々にあろう。まずは発災時に、目の前にいる利用者、そして、職員・関係者の命を守るためであろうが、特に大規模、広域災害時にライフラインが止まり、通常の流通が途絶えたときに、利用者のそれまでの生活をできるだけ維持できる様にすることを柱に、利用者、支援者に不安、混乱なく、それぞれの健康を維持し、命を守る為に必要なものであろう。それに必要なものは、食料、水だけではなく、それぞれの障害の部分への支援に必要なものも含め様々にある。更に、福祉避難所として稼働する場合には、当然その対象者分の備蓄が必要となる。

それらが発災時に滞りなく使うことがで

きる様、消費期限や電池などの使用期限、機器・用具の動作確認等の管理が必要であり、その、更新費用、管理費用も必要である。



福祉避難所としての協定の中に、発災時には行政が備蓄を用意する、としていたとしても、発災後、その日に備蓄が間違いなく届くとは限らない。数日分はそれぞれが用意をしておく必要があるのではないかと思われる。

しかし、その全てを施設が現在の予算の中でまかなうことは極めて難しい。

各行政との協定の中で、備蓄の更新も含めた費用の負担についても協議し、明確化しておく必要があるのではないか。

また、今後の課題としてではあるが、最低限、福祉避難所として協定を結んだところについては、支援費等の中で項目を作り、加算し、それらの費用をまかなうことができる様にしておくことも検討しておくことも必要ではないか。

⑤発災時及び福祉避難所の準備・開設・運営体制

項目は以下の通りで、マルチアンサーとしている

ア　発災時及び福祉避難所開設時の体制を決めている
イ　発災時及び福祉避難所開設時の連絡網・方法を決めている
ウ　職員が被災したときの対応を決めている
エ　現時点で、福祉避難所開設時の外部からの人的支援を何らかの形で決めている
オ　福祉避難所開設時の職員や施設の運営費の財源を行政と契約している
カ　福祉避難所開設時の職員や施設の運営費の財源は独自に確保している
キ　季節や時間帯、曜日、災害別に体制を確保している
ク　未定
ケ　その他

５カ所がク未定とし、カの財源を独自に確保しているとするところが１カ所、ケのその他は１カ所で、「マニュアルと合わせて検討している」としており、それぞれ各１項目を選択していた。１カ所は、ア、イ、ウ、エ、オ、の計５つを選択していた。

福祉避難所として協定済みの８カ所の内、少なくとも５カ所は、発災時に具体的な対応・対策が直ぐにとることができない危険性がある。また、これらは本来問７－１のマニュアルの中身に入っているべきものであり、マニュアルの整備状況とも重なる。

この問の結果と直結する事ではないかもしれないが、行政から渡されるマニュアルだけではなく、より発災時に対応できる様、施設側からの提案と、行政とのする合わせも必要ではないか。

⑥設置・運営の責任の所在

８カ所中７カ所からの回答があったが、図のように、設置・運営の責任は行政にあるとしたところは、２カ所、設置・運営の責任は施設にあるとしたところが２カ所、設置の責任は行政にある、運営の責任は施設にある、としたところが各１カ所であった。

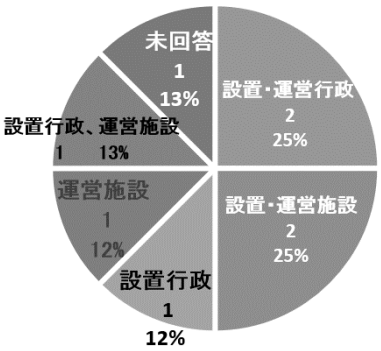
この設問に関しては、問い並びに選択肢の内容がわかりにくかった点があったと思われる。次回調査時には修正したいと考える。

しかしながら、基本的に福祉避難所は二次避難所であり、何らかの形で一次避難所の状況を受けて、二次避難所としての福祉避難所

の開設の必要性が判断された後に、開設されるものであるとするならば、基本的に開設の判断の責任は行政にあると思われる。只、実際の発災時には混乱している中で、目の前の状況からやむにやまれず開設を余儀なくされる事態に置かれることはありうると思われる。

そのようなときに於いても、責任の所在は明らかにしておくべきであろうし、行政の役割・責任を明確にしておく必要があるのではないか。

問10　福祉避難所の
設置･運営の責任の所在



（参考）

福祉避難所設置・運営に関するガイドライン（平成２０年６月）

１　福祉避難所の開設

1.1 福祉避難所の開設及び要援護者の受入

都道府県、市区町村（市区町村に当該救助事務を委任している場合。以下本章において同じ）は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合で、指定避難所に避難してきた者で福祉避難所の対象となる者がおり、福祉避難所の開設が必要と判断する場合は、地域における身近な福祉避難所を開設するとともに、地域における拠点的な福祉避難所の施設管理者に開設を要請する。

⑦他の施設との連携の状況

同一行政内の施設と何らかの形で連携している、とするところが、５カ所、未連携とするところが３カ所であった。また、「交流会を行っている」との記述もあった。

問１２では、行政等との連絡体制等を聞いているが、同じ立場であろう施設との連携は、発災前の準備や態勢、実際の発災時どう連携をしていくのかや、必要に応じて役割分担を確認しておく必要があるのではないかと考える。また、広域災害時には域外の施設との支援のやりとりは、実際の発災時に、施設、また、福祉避難所として稼働するにあたり、外からの人やものの支援が必要となったときに、ピンポイントで具体的な支援に繋がる可能性があるのではないかと思われる。但し、単独の施設だけでは難しい課題であり、施設や障害者団体等の組織、行政、特に国や府が動く必要があるのではないか。

問１２－１では、災害時においての関連各所との連絡体制を聞いている。

「行政との連絡体制・方法を確保している。」とするところが３カ所であったが、「特に連携はとれていない。」と、するところが４カ所、その他で、「指定以降具体的に進んでいない」とされたところが、１カ所あった。また、「医療機関・薬局との連絡体制・方法を確保している。」としたところは１カ所もなかった。

ちなみに、問１０において、設置・運営の責任は行政にあるとされた２カ所は、共に連絡方法が確保されていない。

実際の発災時において、連絡方法が確保されていないと、開設や運営に関わり、その判断が結果として施設任せになる危険性がある。また、食料や水等の必需品や、運営をしていく上で欠かせない情報が届かない、もしくは、非常に遅くなることで、運営に支障が出ることも予想される。様々な状況を踏まえて、複数の連絡手段、体制の確保が必要ではないか。

問１２－２では、問１２－１において、行政との連絡方法を確保しているとされて所に、具体的にその方法をマルチアンサーで聞いている。

回答カ所は３カ所、担当者の Fax 番号を確

認しているとしたところが１カ所、その他で、市の災害対策本部の電話・Fax の番号を確認しているとされたところが１カ所、もう１カ所は、担当者のホットライン、担当者の Fax 番号を知っており、先方がこちらの携帯電話やホットラインを知っている、先方がこちらの Fax 番号を知っている、とされた。

コミュニケーションは双方向であり、特に発災時には通常の連絡方法が使え無いこともあり、複数の手段の確保が欠かせないのではないか。

⑧ライフラインが止まったときの準備状況

停電時の対策を行っているとしたところが２カ所、断水時の対策を行っている、としたところが１カ所（ちなみにこちらは停電時の対策も行っておられる）であった。

特に準備は行っていないとしたところは６カ所であった。

これは、福祉避難所としての役割を果たさないときにももちろんであるが、福祉避難所としての役割を果たすことを考えると、ライフライン停止時の対策も必要なのではないか。

⑨トイレ対策

５カ所から回答があり、断水時（停電時）の対策を行っているとされたところが１カ所であり、この施設は本アンケートのはじめの部分にあるトイレについての問において、「停電時には発電を行い浄化槽を動かす」と答えて頂いたところであった。

また、現状以外のトイレを確保しているとされたところが１カ所、福祉避難所開設時のトイレの対応人数を考慮しているとしているところが２カ所、その他が１カ所で、浴槽に水が常にたまっておりその水を利用する、とのことであった。

災害発生後、避難生活を送る上でのトイレ対策は、極めて重要である。水や食料はある程度我慢もできるが、排泄は待ったなし。上水が止まったときには下水も流すことが基本的にできなくなる。設備に被害がなかったとしてもあっという間に通常の設備を使うことができなくなることもあり得る。

状況によっては、そこでの避難生活をあきらめざるを得ないと判断する大きな要因となる。阪神淡路、東北、それぞれトイレに関して大変な状況に陥ったが、それらの経験も踏まえ、平成２８年４月内閣府（防災担当）より「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」が出されており、過去に起こったことは確認できる。また、熊本においても同様の事が起こっている。

更に大阪府の都市部においての下水道の普及率は非常に高く、例えば大阪市、豊中市、堺市、等は９９．９％となっている。一方、災害時に使用される仮設トイレは、基本的には工事現場で使われるものを流用しており、その多くが和式でくみ取り、段差が高く、車椅子利用者をはじめ、肢体不自由の方の利用ははじめから難しいと言える。その仮設トイレが設置されたとしても、使える方が限定されることと、使えたとしても、くみ取りを必要時にしなければ使うことはできない。先の下水道普及率が高いと言うことは、バキュームカーが不要であり、都市部にはいないと言うことでもある。

この仮設トイレも直ぐに使うことができなくなることとなる。

更に、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」には、東日本大震災時に、その仮設トイレが避難所に届いたのが、三日以内としたところが３４％の自治体、最も時間がかかったところが６５日であったという調査の結果がでている。

おこがましいが、これらのことが、自分達にも起こり得ることを前提にして、少しでも混乱を避けるための対策をしておく必要があると思われる。

⑩開設時における知的障害・発達障害のある人に対応できる空間・設備の確保状況

回答は５カ所で、個室の確保がなされている、と回答したところが２カ所、パーテーション等により視覚刺激を遮断・軽減できる方法が確保されていると回答したころが１カ所、その他が２カ所であった。その他は、各々「８月の工事後は、パーテーション等により視覚刺激を遮断・軽減できる方法が確保されている」としたところと、「６畳２部屋で４名分確保している」との回答であった。

これまでの災害時の避難生活において、障害を主な原因として耐えられない状況におかれ、大変つらい思いをされた方はたくさんあったが、肢体不自由、視覚障害、聴覚障害、内部障害の方、それぞれに課題はあるが、合わせて、自閉（症）スペクトラム障害をはじめとした発達障害の方は、周りの理解不足も含め大変な思いをされ、避難所での生活をあきらめた方も多くいた。事前の取り組みが必要であることは言うまでもないが、いわゆる「合理的配慮」としての、支援・環境があることにより、混乱を少なくすることが可能ではないかと思われる。

⑪福祉避難所開設時において対応可能な障害

表記について次の中から選択をしてもらった。ア　知的障害、イ　発達障害、ウ　車椅子利用者、エ　杖歩行者、オ　医的行為の必要な人(吸引)、カ　医的行為の必要な人(人工呼吸器)、キ　医的行為の必要な人(その他)、ク　オストメイト、ケ　視覚障害（全盲）コ視覚障害（弱視）、サ　聴覚障害（手話）、シ聴覚障害（手話使用者以外)、ス　その他

これに対する回答は以下の通りであった。Ａ施設：アイウコ、Ｂ施設：アイウオキ、Ｃ施設：アイウ、Ｄ施設：ア、Ｅ施設：アイウエ、Ｆ施設：アウエクス、Ｇ施設：アイウエオカキクケコサシ、Ｈ施設：アケコ

その他には、「実際の避難時は、要援護者のみではなく家族も対象としているため介助者があれば、ほとんどの対象者の受け入れが可能」であるとされている。

発災時には様々なところから様々な障害のある人の受け入れを要請されたり、実際に来られたりすることがあり得る。ハード面ソフト面合わせ、必要に応じて行政との協定の中に明記しておく必要があるかもしれない。

⑫福祉避難所開設時を想定した医療機関との連携

病院・診療所・医師との連携・提携をしている。とされたところはなかった。

現在検討中とされたところは、１カ所、未検討とされたところが、７カ所であった。

発災時には医療機関も大きく混乱されると思われる。しかし、受け入れている目の前の人達の中には、医療が欠かせない人や発災後に医療が必要となる人もいる。行政と同様、こちらも、複数の連絡手段が必要ではないか。もしくは、その調整に行政が間に入る必要があるのではないか。

⑬上記以外で福祉避難所開設を想定した準備等特記すべき事項

各施設からの記入はなかった。

⑭福祉避難所開設にあたっての不安や検討事項

以下に記入していただいた文章をそのままを掲載させていただく。(●●は記載が不鮮明なため読めなかった箇所)

◎建物はバリアフリーですが、面積が狭く、備蓄用の倉庫も十分確保できていない状況。対応については、専門的な技量を持った職員がおりますが、施設利用者の安全確保と対応が落ち着いてからでないと（通所施設のため、可能な範囲家族の元へ帰宅して頂くことを優先して対応します。）地域の方の受け入れは困難と思われます。
◎福祉避難所として指定はされているが、開設●●●の研修が不十分であり、なかなかイメージがもてていない。また、備蓄等も充分ではない。不安はいっぱいある。
◎避難指定解除時対応

以下は、福祉避難所契約施設以外の回答である。

◎開設・運営マニュアル等の整備　　・市や医療機関との連携
◎小規模施設のため、多人数を受け入れられるか。個々の障害に応じたスペースを提供できるのか不安。職員が集まれるかどうかわからず、支援者の確保が困難だと思う。
◎食堂に避難してもらう際の利用者との住み分け。(２Ｆデイルームに避難してもらうと人数が少なくなるため)
◎来年度（2016 年度)、法人として「災害対策委員会」を設置する予定となっている。その中で福祉避難所開設について討議されるかどうかはまだ未定。実際に被災した事を想定する中で、当施設が福祉避難所的な役割を果たさなければならない事は推測されるので、それに向けて来年度以降、しっかり検討していきたいと考えている。
◎具体的にどのように進んでいるのかわからない。
◎具体が見えない
◎まだ何も言われていないが、地域の方にはあてにされている。
◎市からの情報が的確に入ってくるのか、また、開設にあたっての訓練も独自にしていかないといけないと感じます。
◎・大和川が近いため水害が心配される　・敷地、建物ともに狭く、収容人数が少ない
◎東大阪市では避難所になった小学校の教室を、障害特性に応じた避難場所にし、後に福祉避難所が必要に応じて開設されたら、そちらに移ることになりますが、地形的な事から、まず全員が無事に小学校にたどり着けるかが問題です。無理に移動するより、救援を待つ方が無難と考えています。本来三日分ですが、一日分の備蓄品は確保しました。一日で救援が来るよう、市の危機管理室に要請していますが、まず共助を強調され、必要に応じて救援要請に応えるとの回答でした。
◎備蓄量を何人分、何日分備えておくか？災害の発生時間により、開設の方法が大きく変わるため、マニュアル化が複雑になる。その整理に難しさがある。
◎職員が遠方居住のため、人員の確保や、現在、利用者が多く、そのほとんどが一人暮らしの方、その援助も必要のため、現在では開設については無理としている。
◎通所事業所であり、宿泊設備が充実していない。オール電化のため、停電時には機能しない。備蓄等の費用、管理ができるか。
◎七名の利用者が生活をしているので、受け入れは難しいように思います。
◎災害時には当施設の利用者・家族への支援で手一杯であることが予想されます。そのため、地域の方への開設は難しいと考えます。
◎ホームだが、受け入れを求められた時に、困難性を理解してもらう事。また、利用者の家族が避難してきた時のこと。
◎中途障害かつ身体障害の方が通われておられる作業所です。以前、避難所の設備について話し合ったことがあるので記入させて頂きます。　・横になるにはベッドとベッド柵が必要　・杖歩行の人でも、トイレまでの距離によっては車椅子が必要。
◎現在検討はしているが、明確なマニュアルや準備等はできていない状況です。法人として、災害対策の検討委員会を立ち上げ、福祉避難所についてもこれから議論していく予定です。
◎当事業所は狭いスペースの中で運営しており、災害に対応できるような備品が食料を備蓄する場所の確保が難しく、老朽化の進

むビルの1階という環境から安全面でも不安があるため、福祉避難所としての機能を持つのが難しいのではないかと感じています。

現在未協定の所も積極的に福祉避難所のことを検討していただいていることがわかる。しかし、「具体が見えない」「どう進んでいるのかわからない」という状況のところもあり、問５－２の福祉避難所に関わっての打診が多くの所には届いていない状況とも重なる。

また、自らの施設の現状や周りに起こり得る災害との関係や目の前の障害のある人の状況で悩んでおられるところもある。

何らかの形で福祉避難所だけではなく、災害時の事に関わっての交流会等を行うことも必要かもしれない。

（４）その他自由記述

福祉避難所や災害に関わって考えておられることがあればご記入をお願いした。

◎地域や行政との連携が必要。日常からの関わりを大切にしていきたい。災害が起こっても逃げられない●●●される。いかに利用者の安全を守るか課題である。

以下は、福祉避難所協定済み施設以外の回答。
◎災害時に必要充分な食料の備蓄をすることと、栄養管理の視点で、非常食の準備をする。
◎利用者は変化に弱く、避難場所を提供しても支援者の考えるように動けるかを考える。　例えば、食事一つにしても、こだわりがあり、食べたことがないものは、食べられないことがある。非常食を備蓄しているがその時に食べることができるのだろうか。
◎報酬が削られていき、マンパワーも足りない中、民間任せで災害対策をしていこうという政策は、公的責任の放棄だと思う。
◎現在、様々なことを職員会議で話し合っており、早急にマニュアルを作る予定
◎遠方から通所している利用者が多いので、災害時、家族と連絡することが遅れたり、困難であることが予想されるので不安。
◎重複聴覚障害者であり、災害時に適切な情報や救援を受けられるのか不安。まずは法人内や聴覚関係団体との連携を考えたい。
◎マニュアルがありつつも未整備な状態。いざ!!という時の意識を高めるためにも、マニュアル整備もだけど、年二回の訓練を大切にしていきます。どんな災害でも、想定内にできるよう、日々から障害の理解をスタッフはもちろん、地域へも広めたいと考えています。
◎現在、市の動きと合わせて法人内の災害時対応について、委員会にて検討中です。法人としては、拠点を決め情報収集をする部署をはじめ、安否確認、救護班等体制を検討し、少しずつ形になってきています。毎年体制が代わることで名簿作成の煩雑さはあります。
◎利用者に対して職員が少ないため、避難に応援が必要になる。近隣との関係づくりや、応援職員の来られる可能性など、どう利用者を救出できるのか。

それぞれが悩みを抱えておられる。具体的な課題をお持ちの所や、大変な中でも「どんな災害でも、想定内にできるよう・・・」していくと記載された施設もある。具体的な悩みを解決していく取り組みが求められるのではないか。

３．まとめにかえて

今回のアンケートは煩雑でもあり、手を煩わせ申し訳なく思う。その中でも多忙の中協力頂いた施設には重ねて心から感謝をしたい。

回収数は少なかったものの、見えてきたものもある。

もし、今日災害が起こったとしたら、答えていただいた全ての施設の状況から見てみると、数日分の備蓄を持ち、ライフラインが途絶えたとしても、発電機等で対応でき、施設の内外に基本的に段差がなく、看護師も何らかの形で配置されている所があるが、その一方、半分以上のところは、大きな災害時にはすぐには対応が難しい状況に陥る危険性が高い。

また、訓練も基本的には火災に対してであり、地震等周りで起こり得る災害を想定していながらも、それに対しての訓練を行っていないところが多くある。また、災害を想定したマニュアル等の整備は８割が未整備の状態である。

また、福祉避難所として行政と協定を結んでいるところは、３０カ所中８カ所、２７％であった。しかし、その協定済みの所も含め、施設としては何らかの形で福祉避難所としての役割を果たす必要があると認識しておられるところは１６カ所５４％であった。行政から打診がないと言うところも多く、今後、福祉避難所として協定を結ばれるところが増えていくものと思われる。

また、福祉避難所として協定を結んでいるところについては、福祉避難所としての訓練を実施している所が二カ所であり、福祉避難所に関わるマニュアルの整備がなされているところは３カ所、整備中の１カ所を加えて、半数が整備済み、残りの半数が未整備と言うことになる。備蓄についても差があるが、備蓄があるところについては、食料、水に関しては、１日分～３日分であった。他の備蓄については大きな差があった。その費用は、２カ所のみ一部行政であったが、他は全て自己負担であった。

福祉避難所としての体制や各所との連携についても一定準備している所と未整備の所との差があった。

問１９、２０の回答にもあるように、各施設は何らかの対応が必要であるとの認識は持ちながらも、各所の状況により、福祉避難所に対しては、様々に判断をしておられる。また、この間の状況から、それぞれに動き出しておられる所もある。

このアンケートの回収以降に熊本での地震や、大きな水害、以前はあまりなかった規模の台風がいくつも日本を襲っている。その状況から、更に危機感を募らせておられる方も多くいると思う。

東北大震災時の死亡率の差、その後の避難生活における関連死や健康状態、障害状態の悪化によるその後の社会参加への影響等、日々直接障害のある方との関わりを持っておられる方にとっては、大きな心配事でありながらも、なかなか課題とはしにくい現状があると思われる。

今回のアンケートの回収率約２０％と言う回答数に関しては、あくまでも個人的な感想ではあるが、まず何よりも調査票の煩雑さがあったと思われる。それと共に、現在の社会福祉施設が日々置かれている大変さの中で、具体的な課題としたくとも、なかなかそこまで至らない状況にあるのかと思われる。

日々の施設運営が大変な中、非日常の事を、課題にすることは大変であり、更に、災害に備えろと言われながらも、具体的に備蓄も含め、支援費の中には対応する項目は見当たらない。全て施設の「裁量」任せでは、人もお金も限られる中で、施設規模等によっては、具体的には進めようにも、進めようがない施設も出てくるのではないか。

また、市町村においても、様々な災害対策の中で、日常に活動・運営をしている施設と福祉避難所としての協定を結んだ場合、施設任せになってしまう危険性もある。更に、財政規模等の違いにより、具体的な中身の差ができてしまうこともあり得る。

南海トラフも含め、地震や台風、水害等、日本国中どこにでも大きな災害が起こる。と言える。そうであるのなら、そのことを前提にした平時の有り様を構築し直す必要があるのではないか。もちろんそれは、障害のある人に対しての、障害の部分への支援も含めてであり、施設の運営もしかり、である。

火災だけではなく、そこで起こり得る災害を想定した訓練、想定を踏まえた備蓄、耐震化も含めた設備等、支援費等にその項目を明記することにより、対策の具体化にも繋がる

であろうし、最低限、福祉避難所として協定を結んでいるところについては、具体的な制度的保障が必要ではないかと思われる。

福祉避難所は二次避難所の一つであり、基本的に一次避難所開設後に開設されるものである。具体的にどのようなプロセス・体制で各行政が判断し、福祉避難所を開設するのかは各行政により違いがあるかと思うが、混乱した状況の中で、福祉避難所開設・運営等の判断が遅滞なく行われるのか不安であり、そのことは、一人一人障害のある人、家族、関係者の不安ともなるのではないか。しかし、現状ではその不安にまで至っていないのかもしれない。

障害によっては、支援の有り様の一瞬が命に直接関わることもある。見通しが持てないこと、不安を具体的に解消できないことが、大きなパニックになり、自分を傷つけてしまったり、場合によっては他害につながる場合もあり得る。食事についても、こだわりがあったり、とろみや刻みが必要な人、お互いになれた介助が欠かせない人等もいる。トイレに関わっても、こだわりがあったり、環境によっては一人で利用することができる人も、環境が変わることで介助が必要になる人もいる（介助・介護を否定するものではない）。

場合によっては、人権に関わることも起こり得る。

そのような配慮は、「災害時だから、緊急時だから我慢するべき、わがままを言うな」ではなく、日本が批准をした国際条約としての障害者の権利に関する条約、その国内法の反映である、障害者差別解消法等に謳われる、合理的配慮としてとらえるものであり、我慢したり、あきらめたりする事では無いと思われる。まさに、日常にあるべき配慮の延長として、災害時にもあるべきものであり、そのことは、日常の障害の部分への支援の有り様が結果として問われる事ではないか。

また、いずれにしても大阪府下においては、全ての施設が実際に福祉避難所として稼働した経験は無く、行政も福祉避難所を開設した経験は無い。

起こった後での対応では、これまで多くの犠牲の上に知ることができたことを、結果として繰り返すこととなる。今できること、しなければならない事は何なのか。

求める根拠、具体的な中身については様々にある。

憲法であり、その下、障害者の権利に関する条約、インチョン戦略、障害者差別解消法、災害対策基本法、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」をはじめとしたこの間出されている関連するガイドラインや指針、等に学びながら、机上ではなく、しっかりと過去の経験からも学びながら、対策を能動的に考え、行政ともすりあわせをしていく必要があるのではないか。

行政に様々求めていくことは言うまでもなく重要ではあるが、この課題に限っては、待っているだけでは、実際の発災時には間に合わないこととなってしまう。

もちろん、それぞれの所がもう既に様々に取り組んでおられることではあろうが、それぞれのところにおいて、今できることを具体的に踏み出すことにより、その次の課題が見えてくるものと思われる。

このアンケートを通して、それぞれがそれぞれの立場で検討し、それぞれに取り組んでおられる様子が見えてくる。しかし、なかなか具体的にできていない状況もある。

障害者にとっての防災課題検討委員会は、阪神淡路大震災を間近で経験し、東北大震災においての障害のある人の被災状況が死亡率も含め大変であったことを受け、大阪でも起こり得る災害に対して何とか対策が必要であると、まずは現状を明らかにするべく動き出したものである。

しかし、机上の論議を重ねる余裕はないものと思われ、何とか具体的な対策に繋げ、一人一人が少しでも見通しを持つことができればとの思いがある。

このアンケートに関しては、貴重な事実が色々と見えては来たが、回収数と設問の関係もあり、改めての調査を実施できればと考える。

しかし、このアンケートの結果を踏まえ、以下、誠に僭越ではあるが、若干の提案をさせて頂きたい。未整理であり、完成したものでは無いことをお許し願いたいが、それぞれが補って頂ければと考える。

◎施設及びその周りで起こり得る災害の想定。
◎送迎時や施設外でよく行く場所で起こり得る災害の想定。
◎季節別、曜日別、時間帯別に上記想定を基に起こり得ることの想定。
◎ライフライン、通常の連絡方法を使うこと

ができない事も想定し、複数の緊急時の連絡体制。施設と職員、職員間、利用者とその家族、行政、医療機関、等。
◎耐震診断、耐震工事
◎救出、脱出のための用具の準備とその使い方の練習。
◎食料、飲料水、生活用水、障害支援に必要な用具、薬品、緊急時のトイレ、発電装置等、上記想定を基にした備蓄、備蓄場所の確保、その維持管理方法の整理。
◎想定を基に複数の指揮系統の確認とそれらを基にしたマニュアルづくり。
◎それらを基にしての行政との課題のすり合わせ。
◎その内容を基にした協定づくり。
◎その他

国において、福祉避難所の協定書のひな形はあるが、誠に「簡潔」なものであり、実際の発災時にどうなるのかは具体的には見えてこない。

上記マニュアルや協定書に関わって、大阪府下の施設と対応する各市町村に対して、こちらから提案をし、すりあわせができないものかと考える。

また、問８－５においても述べたが、今後の課題として、最低限、福祉避難所として協定を結んだところについては、支援費等の中で項目を作り、加算し、それらの費用をまかなうことができる様にしておくことも検討しておくことも必要ではないか。

また、問１９、問２０も含め、それぞれが抱える不安や課題は様々にある。それらを交流することで、整理され、個々に持ち帰っての具体化や、行政への要望としていく事ができるのではないか。場合によっては大阪府下各行政に共通した要望やマニュアル、協定書を作り、横の連携を取りながら進めていくことも必要ではないか。

これらを提案し、明日起こるかもしれない災害時において、何らかの形で見通しや、安心を少しでも持つことに繋がればと考える。

以上

２０１６年１０月１２日