

「災害時要援護者対策」についての
アンケート調査

報告書

平成 30 年 2 月



三菱UFJリサーチ&コンサルティング

目次

1. 調査の概要	1
(1) 調査の目的	1
(2) 調査概要	1
2. 避難行動要支援者名簿の作成・活用状況	2
(1) 避難行動要支援者名簿の作成状況	2
(2) 名簿提供のための本人同意の確認状況	2
(3) 地域等への名簿の提供状況	3
(4) 日頃の見守りへの名簿の活用状況	3
(5) 個別避難支援計画の作成状況	4
(6) その他の名簿活用の取組状況	4
(7) 名簿の作成・活用状況のまとめ	5
3. 災害時における要配慮者支援の取組状況	6
(1) 避難所開設を担う自主防災組織等に対する要配慮者支援の研修の実施状況	6
(2) 要配慮者が参加した指定避難所の避難所開設訓練の実施状況	8
(3) マンパワーや物資調達のために、連携して取り組んでいる準備・工夫	12
4. 福祉避難所の開設に向けた準備状況	14
(1) 福祉避難所の指定状況	14
(2) 福祉避難所の開設ノウハウの習得状況、習得支援の取組状況	15
(3) 福祉避難所の開設訓練の実施状況	17
5. 福祉避難所の開設経験のある自治体が配慮・工夫・苦労した点等	20
6. 「災害時用援護者支援に関する意見交換会」について	22
(1) 意見交換会（参加無料）への参加意向	22
(2) 福祉避難所の開設や訓練の経験を他の自治体にお話しいただくこと	23
7. 自由意見	24
8. 調査のまとめ	27
(1) 避難行動要支援者名簿の作成・活用状況	27
(2) 災害時における要配慮者支援の取組状況	27
(3) 福祉避難所の開設に向けた準備状況	28
(4) これからの災害時要援護者対策について	28

1. 調査の概要

(1) 調査の目的

東日本大震災以降も、熊本地震、相次ぐ台風による被害、火山噴火、雪害等、様々な災害が発生しています。これらの教訓を踏まえ、「避難準備情報」の名称が「避難準備・高齢者等避難開始」に変更され、洪水や土砂災害のリスクが高い区域に存する要配慮者利用施設について、その管理者等による避難確保計画の作成及び避難訓練の実施が義務化されるなど、災害時要援護者対策の一層の充実が求められています。

弊社では、「災害時要配慮者対策に関わる全国自治体アンケート調査」及び「地域防災セミナー」を実施し、その成果をシンクタンクレポート「災害時要援護者対策の具体化に向けて～全国自治体アンケート調査の結果を踏まえて～」にとりまとめました。

これらの成果を踏まえ、弊社では、平成 29 年度に「災害時要援護者対策の具体化に向けた実証的研究」をテーマに自主研究に取り組み、同研究の一環として、全国自治体における災害時要援護者対策の取組状況や、対策の充実に向けての意見等を把握するためアンケート調査を実施しました。

災害時要援護者対策の充実に向けて、ご回答をいただきました多くの自治体の皆様に心からお礼申し上げます。

(2) 調査概要

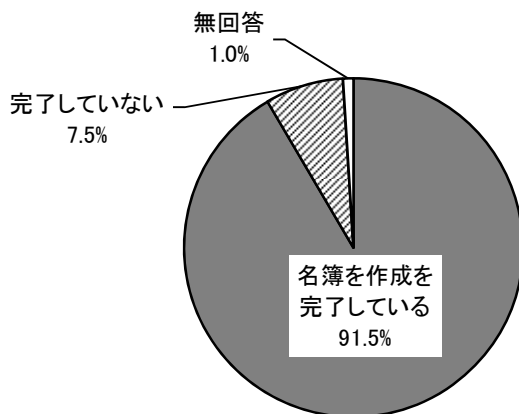
調査の名称	「災害時要援護者対策」についてのアンケート調査
調査対象	全国 1,741 自治体
調査項目	・避難行動要支援者名簿の作成・活用状況 ・災害時における要配慮者支援の取組状況（研修、訓練、協定等の状況） ・福祉避難所の開設に向けた準備状況 ・福祉避難所の開設経験のある自治体における経験（配慮・工夫・苦労等） ・「災害時要援護者支援に関する意見交換会」への参加意向
調査方法	郵送による調査票の配布、F A X 等による回収
調査期間	平成 29 年 3 月 1 日～ 3 月 20 日
回収状況	回収数 402 自治体 （回収率） 23.1%

2. 避難行動要支援者名簿の作成・活用状況

(1) 避難行動要支援者名簿の作成状況

避難行動要支援者名簿の作成を「完了している」は91.5%、「完了していない」は7.5%となっている。

図表－ 1 避難行動要支援者名簿の作成状況 (n=402)



[参考]

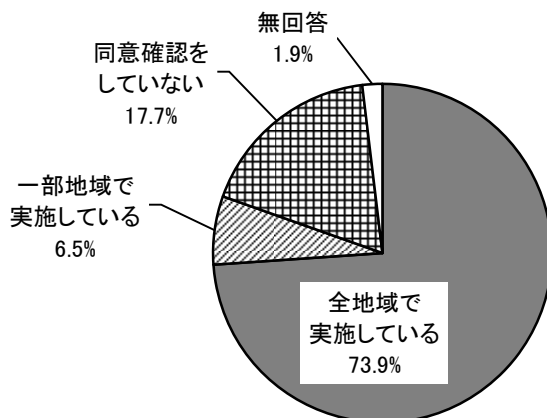
総務省による避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果では、平成29年6月1日現在の作成状況は93.8%となっている。

(2) 名簿提供のための本人同意の確認状況

避難行動要支援者名簿の作成を「完了している」自治体における、名簿提供のための本人同意の確認状況は「全地域で実施している」が73.9%、「一部地域で実施している」が6.5%となっている。

一方、「同意確認をしていない」は17.7%となっている。

図表－ 2 名簿提供のための本人同意の確認状況 (n=368)

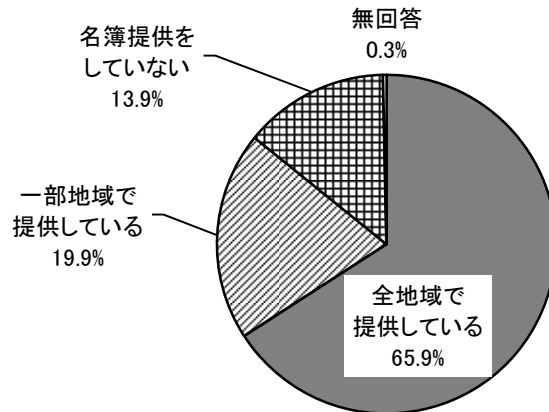


(3) 地域等への名簿の提供状況

名簿提供の本人同意を確認している自治体における、地域等への名簿簿の提供状況は、「全地域で提供している」が 65.9%、「一部地域で提供している」が 19.9%で、約 86%が地域等へ名簿を提供している。

一方、地域へ「名簿提供をしていない」は 13.9%となっている。

図表－ 3 地域等への名簿の提供状況 (n=296)

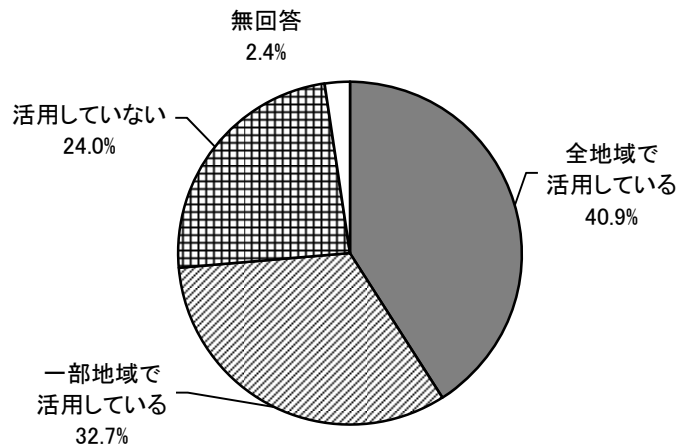


(4) 日頃の見守りへの名簿の活用状況

地域等への名簿提供をしている自治体における、日頃の見守りへの名簿の活用状況は、「全地域で活用している」が 40.9%、「一部地域で活用している」が 32.7%で約 74%が活用している。

一方、「活用していない」は 24.0%となっている。

図表－4 日頃の見守りへの名簿の活用状況 (n=254)

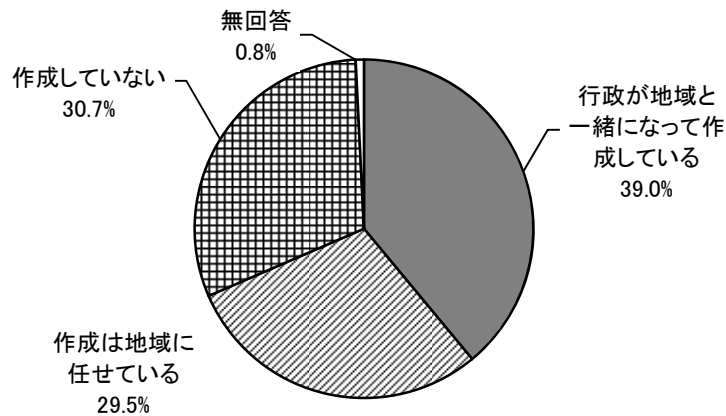


(5) 個別避難支援計画の作成状況

地域等への名簿提供をしている自治体における、個別避難支援計画の作成状況は、「行政が地域と一緒にになって作成している」が 39.0%、「作成は地域に任せている」が 29.5%で約 69%が作成している。

一方、「作成していない」は 30.7%となっている。

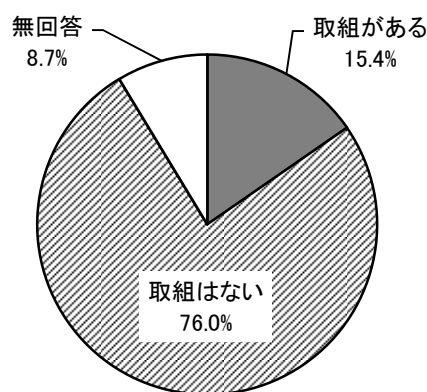
図表ー 5 個別避難支援計画の作成状況 (n=254)



(6) その他の名簿活用の取組状況

地域等への名簿提供をしている自治体における、その他の名簿活用の取組状況は、「取組がある」が 15.4%、「取組はない」が 76.0%となっている。

図表ー 6 その他の名簿活用の取組状況 (n=254)



[その他の名簿活用の取組]

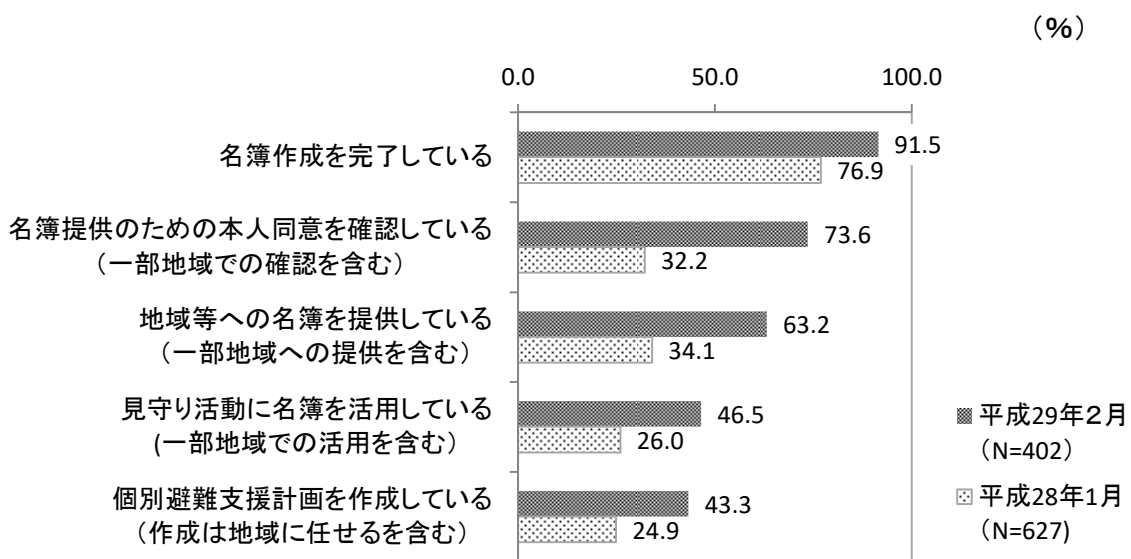
- **対象者についての情報共有**
 - ・警察、消防、消防団、民生委員、社会福祉協議会等との共有
 - ・名簿をもつ団体が集まり連絡会議を開催（一部地域）
 - ・マップの作成
- **支援体制づくり**
 - ・地域での支援体制づくりに活用
 - ・緊急連絡網の整備
- **訓練**
 - ・避難訓練での活用
 - ・安否確認訓練での活用
- **災害時の避難支援**
 - ・避難情報の発令時には、同意の有無に関わらず、必要最低限の情報を自主防災会長に提供
- **その他**
 - ・消防による防火防災診断での活用
 - ・消防の緊急通報指令システムとの連携
 - ・救急搬送での活用

(7) 名簿の作成・活用状況のまとめ

回答自治体の約 9 割が名簿作成を完了し、4 分の 3 が地域に名簿を提供している。見守り活動に活用している自治体は約 5 割、個別避難支援計画の作成に活用している自治体は約 4 割となっている。

当社が平成 28 年 1 月に調査した同様の調査結果に比べて、名簿の作成・活用が進展している状況がうかがわれる。(H28 調査は設問文が同じではないので、参考値として表示)

図表 7 名簿の作成・活用状況のまとめ

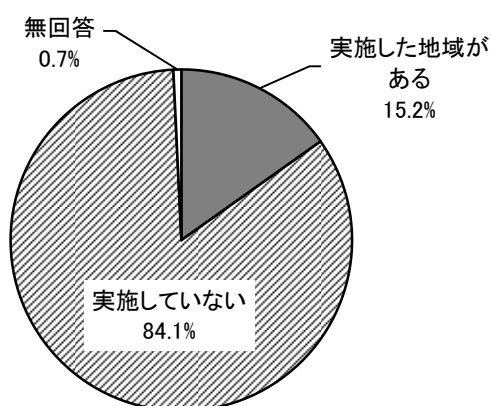


3. 災害時における要配慮者支援の取組状況

(1) 避難所開設を担う自主防災組織等に対する要配慮者支援の研修の実施状況

避難所開設を担う自主防災組織等に対する要配慮者支援の研修の実施状況については、「実施した地域がある」が 15.2%、「実施していない」が 84.1%となっている。

図表－8 要配慮者支援の研修の実施状況 (n=402)



[研修にあたって配慮・工夫したことや成果、課題]

◆ 研修にあたって配慮・工夫したこと

● 要配慮者支援についての講演会や研修を開催

- ・自主防災組織の代表者等を対象として、要配慮者支援をメインテーマとした防災講演会を実施した。
- ・自治会長、自治防災会長、民生児童委員、福祉関係者を対象に同じ内容で研修を実施した。
- ・避難所運営に関する一般的な説明会の中で、要配慮者に対する配慮をお願いした。
- ・福祉避難スペース（室）の対象者について、イメージをもってもらいやすいように、具体例を可能な限り挙げて説明した。
- ・住民防による要配慮者支援組織の結成及び活動促進に関する講演会を実施した。専門家による講演の他、実際に活動している支援組織による活動事例についても発表した。
- ・要配慮者の避難行動支援を担う自治会（自主防災会）・民生委員・児童委員・避難支援員を対象に本事業の趣旨、災害時の対応等に関する説明会を開催した。

● 過去の教訓や経験を説明

- ・過去の大規模災害での地域住民による救助活動の重要性について説明した。
- ・要配慮者とはどういう方なのか、近年に起こった実災害での問題点等を具体的に説明した。
- ・実際に避難所運営に携わった方を講師に招いて、地域のキーパーソンを対象に研修を実施した。

● 要配慮者による説明

- ・配慮を必要とする方が、自主防災組織等に対して実際に講話を行ったり、本人を交えてシミュレーションを行い、支援内容について配慮すべき点等を実感していただくようにしている。
- ・避難所開設訓練にあたって、要配慮者支援について要配慮者自らが講師となって訓練参加者に対応等について講話を実施した。

●実物を用いた説明

- ・制度の概要をまとめたマニュアルや実際に使用する書類等を用いて説明会を開催した。
- ・車いすや担架等、支援や移送に必要な資材を会場に持ち込み使い方を説明した。
- ・避難所の備蓄物資の種類と置き場所を確認した。
- ・防災訓練において防災士による車椅子取扱い訓練指導を実施した。

●地域特性に応じた資料を作成

- ・地域（地勢、風土、自然環境、避難所、人口構造等）の実情に応じた説明資料を作成した。

●避難所運営マニュアルを作成

- ・各避難所の地域住民、施設管理者、避難所担当職員が参加する避難所運営体制連絡会を開催し、要配慮者のためのスペースの優先確保や情報提供方法の検討を踏まえ「避難所マニュアル」を作成した。
- ・避難所開設運営マニュアルの作成を指定避難所ごとに進めており、その中で要配慮者への具体的な対応を検討し、マニュアルに明記している。

●訓練等を実施

- ・DIG（図上訓練）を実施した。（要配慮者への対応を含めている）
- ・HUG（避難所運営ゲーム）を実施した。
- ・安否確認訓練を実施した。
- ・福祉避難スペースの確保を含め、避難所運営全般について図上訓練を実施した。
- ・リヤカー、担架を使用した要配慮者の避難の仕方を訓練した。
- ・自主防災組織が実施した防災訓練において、予め、参加者のうちから災害時要援護者役を決めてもらい、避難所での専用スペースの設置や避難誘導等のシミュレーションを実施した。
- ・住民の中から要配慮者対応にあたる班を作り、福祉避難コーナーを設けて対応した。福祉避難コーナーからトイレまでの床にロープを貼り付け、視覚障害者がトイレに行きやすいよう工夫した。
- ・避難行動要支援者を車椅子やリヤカー等で避難所まで誘導する「避難誘導ワークショップ」という研修（訓練）を実施。避難誘導の過程で発災時の危険箇所や防災設備の確認などを合わせて行い、訓練後に意見交換を実施することで実効性のある支援体制の構築に役立っている。

●地域に出向いて説明

- ・自治会（自主防災会）からの求めに応じて各地域に出向いて研修を実施した。
- ・地域団体等で災害時要援護者の支援体制づくりに関する勉強会等を開催の場合に講師を派遣した。
- ・避難所ごとに市職員と合同で研修を実施した。

●地域が行うことを具体的に説明

- ・支援者の決め方、個別計画書の記入方法を説明した。
- ・地域での支援体制づくりの進め方についてまとめた資料を作成し、地域団体等へ配布したほか、各種研修会等で活用している。
- ・要援護者支援を目的とした地域主催の避難訓練について事例を紹介した。
- ・マップづくりについて研修した。
- ・市のモデル事業として取り組んだ地区の取組事例を報告書にまとめるとともに、自主防災組織や自治会等のリーダーを対象に報告会を開催し、地域主導による取組を促進している。
- ・名簿作成、同意確認、個別支援プラン作成に至る流れについてチャート図を用いて視覚化したことで、全体像をイメージしやすいものとした。

● **個人情報保護についての研修を実施**

- ・要配慮者対策事業及び名簿取り扱いにおける個人情報保護について研修を実施した。
- ・要支援者名簿の活用にあたり、自治会へ個人情報の取り扱いについての説明会を実施した。

● **定期的に研修や意見交換を実施**

- ・防災リーダー研修等を定期的実施している。
- ・年 1 回程度、名簿の配布の際に研修を実施している。
- ・日ごろから学校・地域・行政で防災会議を実施しており、その中で災害時要援護者の対応についても話し合いを行っている。

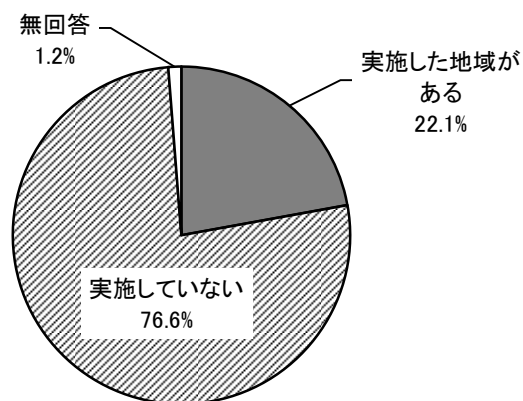
◆ **課題**

- ・当初、地域の方が要配慮者のイメージを持っておられなかった。
- ・要配慮者支援が義務でないことを説明しているがなかなか理解が進まない。
- ・平日昼間に発災した場合、要配慮者同士で助け合ってもらうことが必要となる。
- ・地域により取り組みに温度差がある。
- ・要配慮者を意識した情報伝達の訓練まで手が回らなかった。

(2) 要配慮者が参加した指定避難所の避難所開設訓練の実施状況

要配慮者が参加した指定避難所の避難所開設訓練の実施状況については、「実施した地域がある」が 22.1%、「実施していない」が 76.6%となっている。

図表 9 指定避難所開設訓練の実施状況 (n=402)



◆**体制**

●**地域や協定事業者等との連携**

- ・自治会等と連携し、総合防災訓練を実施しております。自治会においては、市の訓練シナリオに沿って、独自の訓練計画を作成し、訓練を行っており、要配慮者と避難所へ移動し避難所機能の確認や避難生活の体験する等の訓練を行った。
- ・地域で実施する訓練において、避難行動要支援者の避難搬送訓練や安否確認、情報伝達などを行うことで訓練補助金の上乗せを行っている。
- ・災害想定(地震)に基づき、事前講座にて組織について学んだ後、施設管理者の指示のもと、行動訓練を実施した。施設におけるマニュアル、本部の組織、役割などスタッフへの周知が必要。情報伝達内容のルール化など事前に決めておき、「組織」「役割」「目標」を確認する本部会議が必要であった。福祉関係者、地元企業の方が中心の中で訓練を実施したのは成果であった。
- ・避難支援等関係者と障がい者団体が連携。
- ・毎年開催している「市総合防災訓練」の中で、協定事業者による避難行動要支援者の搬送訓練や指定避難所の開設・運営訓練を通じて、避難所での要配慮者の受付や、誘導・案内などを行い、要配慮者への必要な支援や対応手順等の基礎知識の習得に努めている。
- ・地域内の福祉施設に参加していただくことで、実際の動き等や、市の要配慮者移送チーム員との連携を確認していただくことができ、より現実的な訓練となった。
- ・指定避難所を運営する地域団体等において、地域版の避難所運営マニュアルを策定し、これに基づく訓練（要援護者安否確認訓練）を実施している。

●**要配慮者の訓練への参加**

- ・要配慮者と支援者が一緒に参加することで、実際の避難ルートや避難所の確認を行い双方が課題を共有し、改善できるよう努めた。
- ・毎年、市主催の総合防災訓練において、避難所担当職員及び自主防災組織の代表者などを集めて、避難所開設・運営訓練を実施している。視覚障がい者の方にも参加していただき、女性や要配慮者の視点に配慮した運営を行う旨を説明し、訓練の効果的な実施を図っている。
- ・特別に要配慮者の参加を目的とした訓練は実施していないが、市指定避難所における防災訓練には参加されている。
- ・地域で毎年1回実施される防災訓練時に要配慮者も参加して避難訓練を行っている地域もある。
- ・地元が組織した「避難所開設初動隊」による収容避難所開設訓練へ、聴覚障害者協会の一部の会員の方が地元住民として参加した。事前の希望を初動隊も確認し、避難所内での配置確認や、案内表示方法等を実行し、開設マニュアルの修正と協会へのフィードバックを依頼できた。
- ・市防災訓練において、実際に要配慮者の避難支援等を行い、苦慮する点等が明確になった。
- ・椅子を用意するなど、体調面や安全面において配慮した。
- ・訓練を実施する地域の要配慮者施設に声をかけ、参加してもらった。
- ・より実際の避難所に近づけるため、乳幼児から高齢者、外国人など幅広く避難者として訓練に参加してもらった。
- ・要支援者の活動力を考慮する必要がある。盛夏や厳冬期の訓練開催では参加が困難。要支援者本人が他の訓練参加者に迷惑をかけたくないという思いから訓練の参加を拒むケースがある。
- ・名簿に掲載されている要援護者に参加を呼びかけた。(避難支援等関係者から)
- ・福祉避難所に指定されている福祉施設と合同の訓練を地域で行うなど要配慮者が参加した訓練も行われている。指定避難所での車いすの方が参加するなど要配慮者への対応の必要性や対応方法などを学んでいる。
- ・避難所防災訓練に参加した聴覚障害者に対して手話通訳者がサポートを行った。訓練に参加した視覚障害者に対して、倉庫見学の際に具体的なイメージが伝わるようにわかりやすく説明を行った。

●要配慮者役の設定

- ・要配慮者の体調面、個人情報の保護の観点から、訓練においては要配慮者に対して協力を依頼していない。訓練においては参加者の中から要配慮者役を仕立て、安否確認訓練等を実施している。
- ・社協と協力し、要配慮者キットを装着して参加する人と補助する人を地域の中から選出し訓練を行っている。どのような場所が避難する際に困るのかなどの意識づけが出来る。

◆指定避難所における福祉的スペースの開設

●福祉的スペースの開設

- ・体育館が主な避難所となることから、施設のバリアフリー化や多目的トイレの整備、施設内の個室の提供など。避難初動時に備えた対応が必要となる。併せて福祉避難所の開設と支援者の確保が喫緊の課題。
- ・もともと配備しているスロープ、車いすを使用した。傾斜のある場所では、車いすの介助をした。
- ・車いすを使用する方がいたため、スロープを設置した

◆訓練の内容

●指定避難所への避難支援

- ・リヤカー等の器具を用いて要配慮者を避難させる訓練を実施している。
- ・避難行動要支援者に対する避難支援訓練（支えあいマップを活用した訓練）
- ・避難訓練の際に消防団員が支援をする訓練を実施している。
- ・避難が難しい方に対して、地域の支援者が自動車を用いて避難支援を実施している。
- ・水害対応総合防災訓練の際に、自治会及び自主防災組織による避難行動要支援者宅への訪問。避難経路等の確認や民生委員による情報伝達要支援者への避難連絡を行い、迅速に避難所へ避難する訓練を実施している。
- ・地区防災訓練にて、各自治会より要配慮者の方に参加してもらい車イスでの避難体験をしていただいた。
- ・自主防災組織が要配慮者の避難の支援を行った。(車いす利用)
- ・車いすや担架を用いて、実際の避難経路を通り、避難した。
- ・一部の自主防災組織ではあるが、避難行動要支援者名簿を活用し、誰がどの様に誰をどこに避難させるかまでの訓練を行っている。この様な取り組みを多くの自主防災組織へ普及できるように、支援を行っていく。
- ・要配慮者をリヤカーや車椅子などで、自宅から避難所まで移送する訓練を行った。
- ・避難時の連絡体制を確認しつつ、支援者が実際に要支援者宅を訪問し避難所までの避難支援を行うことで、自主防災組織・支援者・要支援者それぞれが避難の流れを確認できている。

●図上訓練

- ・土砂災害に対し避難行動要支援者について、図上訓練により地域で討議を行った。要支援者の特性など例を挙げながら、より具体的な訓練となるよう配慮した。
- ・社会福祉協議会、自立防災組織、町厚生部とともに HUG を実施。要配慮者が避難してきた場合も想定し、その際の対応を自主防と共有できた。避難者の様態によって、指定避難所か福祉避難所に振り分けるが、迅速に対応しつつ、長期的な視線が必要となり苦労した。

●福祉スペースの運営

- ・聴覚障害者訓練、外国人避難者対応訓練（受付から居住スペースまでの誘導等）、要支援者の居住スペース確保や車イス避難者対応訓練。
- ・受付訓練や要配慮者用福祉機材の展示、福祉避難スペースの設置を行った。
- ・仮設トイレ等を体験してもらい感想を聞きとりした。
- ・外国人避難者への対応として、ポルトガル語や中国語、やさしい日本語等で書かれた張り紙や通訳の確保などを検討した。
- ・高齢者の徒歩避難訓練と部屋割り（和室の割り振り）。
- ・一般避難所における福祉避難スペースの設営訓練。

●スクリーニング

- ・要配慮者のスクリーニング。
- ・市域において震度 6 弱の地震が発生。地区集合場所に集合し、住民自治組織単位ごとに避難所へ避難。支援者は、要援護者宅に赴き安否確認から避難所への避難支援。避難所には、心のケア、生活相談のため保健師か看護師を派遣。また、移動判定員（保健師、看護師、ケアマネ）による民間福祉避難所への判定を行い、移動の準備を想定。

●福祉避難所への移送

- ・要配慮者を実際に車椅子とリヤカーで指定避難所へ運び、さらに、福祉避難所まで車両を使用して送迎し、福祉避難所開設までの流れを確認した。
- ・避難所から福祉避難所への移送訓練のみに留まっている。
- ・土砂災害防災訓練において、要配慮者の福祉避難所への搬送受入れ・訓練を実施した。
- ・要配慮者の福祉避難所までの搬送。

●福祉避難所の開設訓練

- ・障害者福祉の所管部署にて、福祉避難所の開設、要配慮者の宿泊訓練を実施した。

●その他

- ・就学児の参加と親子レクで関心を高める。
- ・盲導犬や車椅子を当事者自ら展示等を行い、普及啓発を図った。

◆課題

●全般

- ・避難所への福祉避難室の設置や要配慮者のスクリーニング及び福祉避難所への移送を実施した。今後は災害派遣福祉チーム等を活用したさらなる福祉ニーズの把握に努め、要配慮者の支援活動に配慮した訓練を実施したい。
- ・支援者による避難所への誘導、そして、避難所での受付までは行ったが、その後の長期の生活(トイレ等)支援までの研修を伝えておらず、今後の課題である。
- ・健常者と合同で訓練を行ったが、健常者も初めての訓練で、何をすればよいか分からず、要配慮者へ配慮した行動がとれなかった。
- ・訓練は晴天の日昼に実施したが、風水害時に同様の円滑な対応は難しいと感じました。
- ・各施設と地域住民と行政と自主防災組織が一体となって取り組んできた。要配慮者それぞれに適応した対応や道具等が必要。
- ・各個人ごとに状況が異なる中で、車椅子の方が上階へ避難する場合の制約など、その方のニーズにあった対応訓練になるように配慮、工夫している。また、実際の発災時は、避難所運営は地域の自立運営となるため、地域の方々の協力が不可欠であることから、地域と要配慮者の日頃からのつながりや、支援者が要配慮者への対応についてご理解いただくことが課題である。

●移送

- ・避難所への移送等のマンパワーが不足している。

●マッチング

- ・市防災訓練において市職員と市社会福祉協議会職員が協力し、避難所運営訓練を行ったが、支援側（職員）のアセスメントシートの記載方法や聞き取り内容などにバラつきが出るといった課題があった。

●スペースの確保

- ・要配慮者が必要とする場所等(部屋、いす、洋式トイレなど)の確保をどうするか課題。

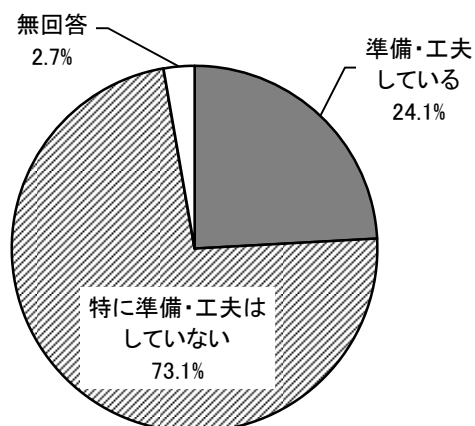
●情報伝達

- ・避難所での聴覚障害者への情報伝達をどのように行うかが課題。

(3) マンパワーや物資調達のために、連携して取り組んでいる準備・工夫

要配慮者支援のために必要となるマンパワーや物資調達のために、福祉施設や専門職の団体、地域の事業者（福祉サービス事業者、介護用品店等）と連携して取り組んでいる準備・工夫については、「準備・工夫している」が24.1%、「特に準備・工夫はしていない」が73.1%となっている。

図表－ 10 マンパワーや物資調達のために、連携して取り組んでいる準備・工夫（n=402）



[マンパワーや物資調達のため準備・工夫の取り組み]

◆安否確認

●安否確認体制の確保

- ・平常時から、安否確認及び避難支援を行うためのコーディネーターを関係機関及び団体から選出し、安否確認等の体制を構築している。
- ・町内の福祉サービス事業所で組織する「在宅福祉ネット」を連携し、災害発生時の要配慮者に係る安否確認や避難支援のための訓練を実施している。（町の災害対応訓練にあわせて実施）
- ・日頃の見守り活動を実施している民生委員との連携を求める。
- ・福祉サービス事業者との協定により在宅利用者の安否情報の提供を受ける。

◆移送

●移送体制の確保

- ・要配慮者移送サービス、提供事業所と災害時援助協定を締結している。
- ・要配慮者の移送に関する協定を業界団体等と締結している。
- ・地域の福祉サービス事業者と、災害時の要介護者等の搬送業務の協力に関する協定を締結し、自ら避難することが困難な被災者に関して、速やかに指定避難所等へ移送できる体制を構築している。

◆福祉避難所の開設・運営

●福祉事業所等と福祉避難所の協定を締結

- ・避難所での生活が困難な要援護者のため介護・障がい者施設等と協定を交わし、受入事業所を確保。
- ・社会福祉協議会と災害時における福祉避難所の運営に関する協定を結び、災害時の役割分担や運営の流れについての確認を行っている。
- ・市内の指定居宅介護支援事業所や介護保険施設等で構成される介護保険サービス事業者連絡協議会と要配慮者に対する施設提供や介護支援者の派遣に関し、「緊急時における施設等の提供協力に関する協定」を提供している。
- ・福祉事業者、宿泊施設と防災協定を締結している。

●福祉避難所に対する訪問サービスの提供

- ・介護保険サービス事業者連絡協議会と締結している「要介護高齢者の安否確認等に関する協定書」にて、福祉避難所における訪問サービス提供に協力する旨の内容を盛り込んでいる。
- ・市内指定訪問介護事業者と介護派遣協力に関する協定を締結している。

●受援

- ・県が人材派遣の協定を結んでいる。(災害時における災害時要配慮者への支援に関する協定)
- ・「災害福祉広域支援ネットワーク」との協定により、福祉専門職員を派遣してもらえる体制を整えている。

●要配慮者の受入環境の確保

- ・登録手話通訳者連絡会・手話サークルと連携し、避難所等における聴覚障がい者に情報提供等を行う。
- ・多言語コミュニケーションボードの設置、聴覚障がい者向けバンダナ、要配慮者用トイレ、囲いテント配備。
- ・一般的な避難所開設にあたり、要配慮者の避難スペース確保の必要性を自主防災組織等へ周知。

●福祉避難所（協定先施設）への支援

- ・福祉避難所としての機能をもつ福祉施設と協定を結び災害要介護用品備蓄倉庫を施設に設置した。
- ・協定を結んだ事業所には、食糧等の備蓄を行っている。
- ・福祉避難所として協定を結んだ福祉施設に IP 無線機やペーパー、シャツ等の物資を配備している。
- ・開設の際に必要な毛布・ダンボールベッド、発電機、採光機等の備品等、受け入れ体制を整えた。
- ・福祉避難所となる福祉施設の BCP の作成を支援している。

●地域との連携

- ・要配慮者利用施設と「災害時相互応援協力協定」を締結している自主防災会がある。
- ・要配慮者支援組織に支援に必要な資器材交付、隊員の普通救命講習受講を助成している。

●ボランティアとの連携

- ・社協等を核にしてボランティアをより多く集めて支援いただくことを期待している。
- ・社会福祉協議会と連携し、地域ボランティアの育成に努めている。

◆物資の確保

●協定の締結

- ・地域のスーパーや薬局と物資調達に係る協定を締結している。
- ・地域の介護用品店等と災害協定を結んで、災害に備えている。
- ・福祉用具の協会と協定を締結し、災害時に福祉用具の供給を受けることにしている。
- ・市内の段ボール事業者等と協定を締結している。

◆その他

●福祉事業者等との連携体制の確保

- ・福祉避難所の運営や災害時に支援を必要とする要援護者の支援を推進するため、福祉避難所協議会を設置している(年3回召集)。協議会は福祉避難所となる福祉施設職員、区長、民生委員、社会福祉協議会、地域住居、行政職員で構成されている。
- ・災害時協力協定の締結事業者との連絡会を年1回行い、事業者同士の交流を図る場を設けている。
- ・専門職の団体主催の会合に参加し、福祉避難所の必要性について学習したり、要配慮者支援について共に考えることで連携強化に努めた。
- ・市老人福祉施設協議会と災害時における老人福祉施設の応援、協力に関する基本協定を締結。
- ・障害者相談支援事業所の研修会で、説明と協力依頼を実施した。
- ・福祉施設・百貨店・医師会・薬剤師会等と協定を結び、災害時における連携体制をとれるようにしている。
- ・事業所連携促進のため、不定期に災害対応会合を開催している。

●医師会との連携

- ・要配慮者支援に特化せず、災害時の医療救護活動に関する協定等を医師会等と締結している。

●広域連携

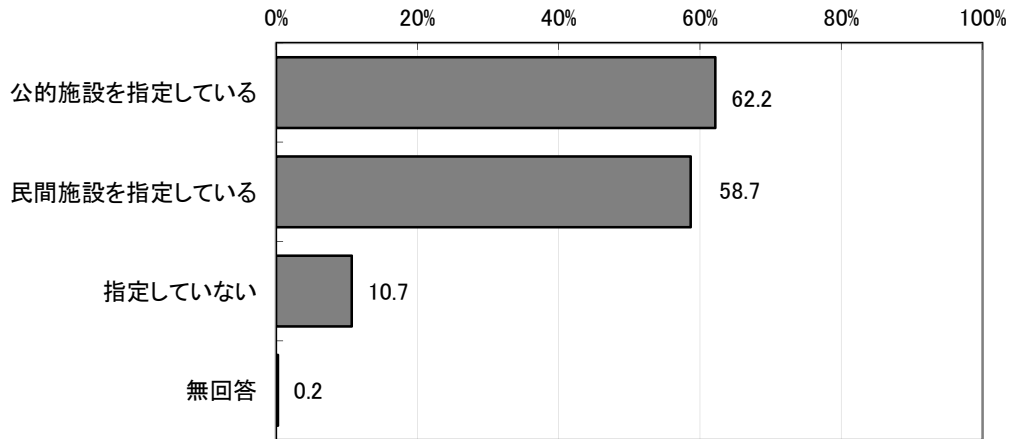
- ・県が主体となり、同意した県内市町村のみ福祉避難所における広域避難体制が開始される。

4. 福祉避難所の開設に向けた準備状況

(1) 福祉避難所の指定状況

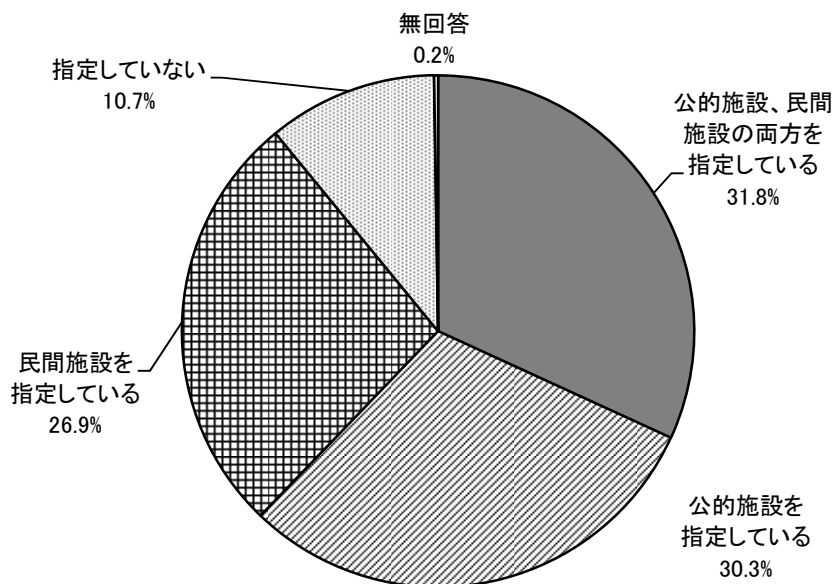
福祉避難所の指定状況については、「公的施設を指定している」が62.2%、「民間施設を指定している」が58.7%である。一方、「指定していない」は10.7%となっている。

図表－ 11 福祉避難所の指定状況（複数回答:n=402）



回答を詳しく見ると、「公的施設、民間施設の両方を指定している」が31.8%、「公的施設を指定している」が30.3%、「民間施設を指定している」が26.9%となっている。

図表－ 12 福祉避難所の指定状況（n=402）



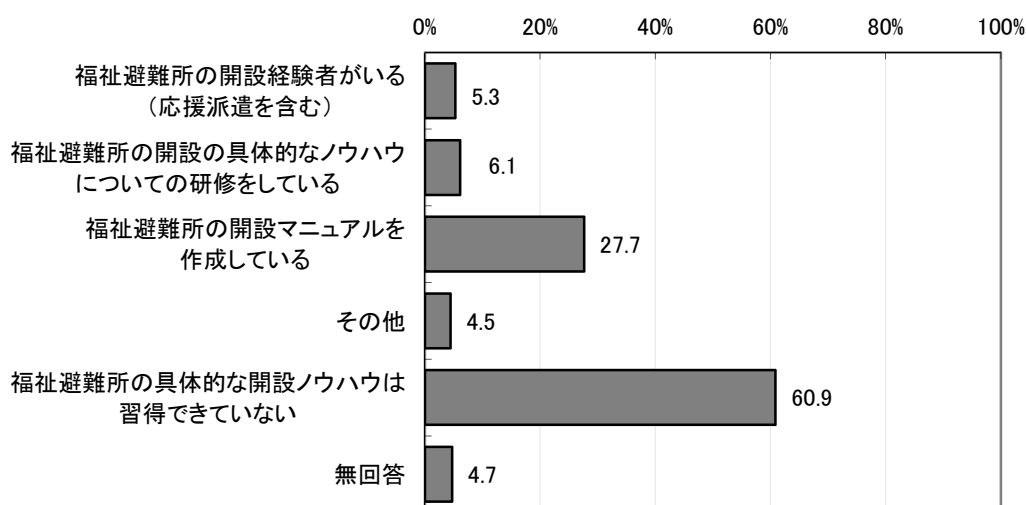
(2) 福祉避難所の開設ノウハウの習得状況、習得支援の取組状況

①福祉避難所の担当部署の自治体職員

福祉避難所の担当部署の自治体職員の、開設ノウハウの習得状況、習得支援の取組状況については、「福祉避難所の開設マニュアルを作成している」が27.7%、「福祉避難所の開設の具体的なノウハウについての研修をしている」が6.1%、「福祉避難所の開設経験者がいる（応援派遣を含む）」が5.3%、「その他」が4.5%となっている。

一方、「福祉避難所の具体的な開設ノウハウは習得できていない」が60.9%となっている。

図表－13 福祉避難所の担当部署の自治体職員（複数回答：n=358）



[その他の取り組み]

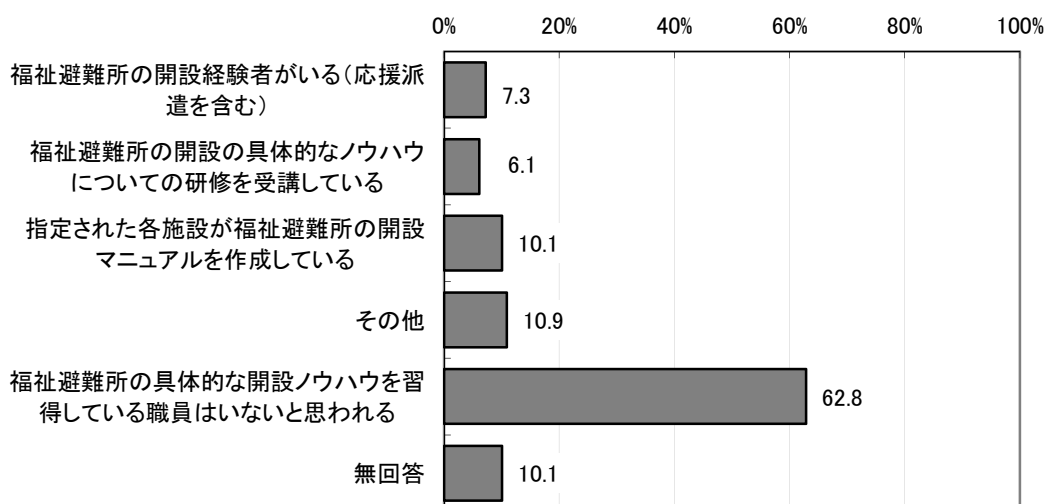
- **研修**
 - ・福祉避難所の開設運営研修を実施（HUG等）
- **開設マニュアルを配布**
 - ・県が作成した開設マニュアルを配布
 - ・避難所の開設マニュアルに福祉避難所の記載がある
 - ・福祉避難所の開設・運営等に資するよう「ガイドライン」を作成
- **開設訓練を実施**
 - ・開設訓練を実施
 - ・要配慮者の移送訓練を実施
- **その他**
 - ・他市事例の収集などノウハウを蓄積に努めている

②福祉避難所の指定を受けている福祉施設の職員

福祉避難所の指定を受けている福祉施設の職員の、開設ノウハウの習得状況、習得支援の取組状況については、「指定された各施設が福祉避難所の開設マニュアルを作成している」が10.1%、「福祉避難所の開設の具体的なノウハウについての研修をしている」が6.1%、「福祉避難所の開設経験者がいる（応援派遣を含む）」が7.3%、「その他」が10.9%となっている。

一方、「福祉避難所の具体的な開設ノウハウは習得している職員はいないと思われる」が62.8%となっている。

図表-14 福祉避難所の指定を受けている福祉施設の職員（複数回答:n=358）



[その他の取り組み]

●説明

- ・協定締結の際に開設について法人に説明

●開設マニュアルを配布

- ・県と県社協が協力して作成した開設マニュアルを配布
- ・市が作成した開設マニュアルを配布

●開設訓練を実施

- ・施設が独自に開設訓練を実施
- ・市が作成した開設マニュアルに基づき開設訓練を実施
- ・開設及び要配慮者の移送訓練を実施

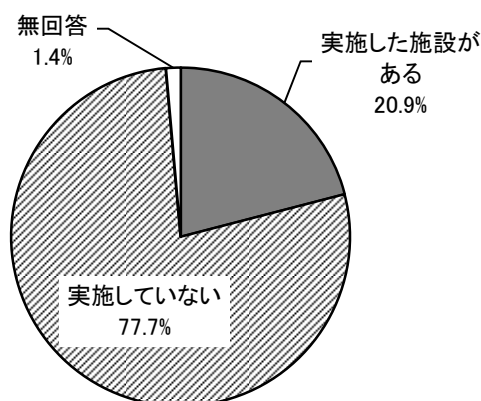
●その他

- ・福祉避難所開設訓練の際、指定を受けている福祉施設の職員が見学

(3) 福祉避難所の開設訓練の実施状況

福祉避難所の開設訓練の実施状況は「実施していない」が77.7%、「実施した施設がある」が20.9%となっている。

図表－ 15 福祉避難所の開設訓練の実施状況 (n=358)



[訓練にあたって配慮・工夫した点や成果、課題]

◆訓練の体制

- ・避難行動要支援者の方にもご参加いただき、自宅からの避難の流れから想定して実施している。
- ・施設職員のみではなく、地域住民に参加してもらった。
- ・各施設と地域住民と行政と自主防災組織が一体となって取り組んできた。

◆訓練の概要

- ・福祉避難所に指定している「特別支援学校」で実施訓練を行った。
- ・担当職員が主体となり、マニュアルに基づき訓練を実施した。
- ・公的施設の福祉避難所と協定による民間の福祉避難所の連携した避難所開設訓練を行った。

◆訓練の内容

●流れの確認

- ・土砂災害防災訓練において、要配慮者の福祉避難所への搬送受入れ・訓練を実施した。
- ・防災訓練時、職員が協定を締結している福祉避難所と電話連絡し、現在の受入可能人数や搬送手段の確認を行い、実際に要配慮者を福祉避難所まで搬送した。
- ・市災対本部と開設までの情報の流れを確認した。

●安否確認

- ・自治会を通じて避難行動要支援者を把握した。

●スクリーニング

- ・福祉避難所職員による要配慮者のスクリーニングを実施した。

●要支援者の移送

- ・総合防災訓練において、要配慮者役の人の移送訓練を実施した。
- ・一般避難所から福祉避難所への要配慮者の移送訓練。
- ・要支援者の移動の訓練も行った。車いすによる移動を支援する器具の利用体験を行った。
- ・実際の受入れを想定し、防災ヘリでの搬送などを行った。

●福祉避難所の設営

- ・実際の受入れを想定し、物資の運搬や間仕切りを設置した。
- ・災害発生時に配布することになっている段ボールベッドを実際に貸し出し、組み立て訓練を実施した。
- ・段ボールベッド、パーテーションを設置した。
- ・備蓄物資の保管場所を確認した。
- ・太陽光発電システムの福祉避難所利用の為の切り換え操作を訓練した。
- ・HUG 研修し、実状にあった避難所のレイアウトを作成した。

●体制の確認

- ・ボランティアでも対応できる内容を確認した。
- ・支援者も一緒に福祉避難所に行くこととし、支援者は災害ボランティアセンターから派遣していただいた。

●その他

- ・災害時の連絡手段を想定して、MCA 無線機による通信訓練を実施した。

◆成果

●福祉避難所のイメージの共有

- ・要配慮者から「事前に福祉避難所がどのようなところが見ることができると安心できる」と好評を得ている。行政職員からも「訓練を機に福祉避難所について理解を深めることができよかった」との意見がある。

●福祉避難所の開設・運営や避難者の受入手順の確認と課題の認識

- ・福祉避難所開設の基本的な手順を改めて確認できた。災害対策本部や 1 次避難所との情報共有の困難性や福祉避難所として不足している基本的な物資等が明らかとなった。
- ・受入について連携が確認できた。搬送する手段やルートを考える必要がある。
- ・災害時の動きやマニュアルの確認のための研修会を事前に行った上で訓練を実施した。学習した内容を体験から得たイメージと結びつけることができ、実際に災害が発生した時にスムーズに動くことができた。
- ・開設マニュアルの作成後、初の訓練となったことから、訓練の合間に説明を設けるなど開設までの動きが流れについて、理解を深めてもらうよう工夫した。
- ・受入れ時において必要な資機材の点検を行い、不足している物品を洗い出した。
- ・災害時用に備蓄していたものが実際使用してみると使えなかったり、数が不足していることに気付けた。

◆課題

●開設・運営訓練を実施したのは一部の施設にとどまる。

- ・実施したのは公的施設のみである。民間施設では物資調達の課題もあり、実施できていない。
- ・一部の施設しか開設訓練を実施していないことが課題である。

●今後の訓練の課題

- ・福祉避難所の設置以来及び要配慮者の移送・受け入れの手順のみを行っており、要配慮者の確認や移送する人数の確認等は行ってないため、これを含む全ての手順について訓練を行う必要がある。
- ・輸送に使用する道路の状況を考慮した訓練や実際の要配慮者の協力を得た訓練を行う必要がある。
- ・総合防災訓練の一環で行ったため、時間が限られた中での訓練となり、福祉避難所での受入時処置等の訓練も実施できればよかった。
- ・開設・運営のための訓練ながら開設訓練に留まる。

●マッチング、トリアージにあたっての課題

- ・災害時に問い合わせが殺到する可能性があり、職員が直接会わずとも避難者を判断できる基準が必要。また、状態や障害によりどの福祉避難所を優先して勧めるかの基準が必要。そのため、福祉避難所毎に対応できる人数や状態像の整理を検討することが考えられる。
- ・一次避難所受付で、福祉避難所該当者を切り分けることが必要であるが、学校の避難所受付時点で福祉避難所のトリアージを行うのか、数時間・数日たってから行うかについて検討が必要である。
- ・受け入れにあたって施設側が選択できるか等について今後検討が必要。
- ・発災時、指定の施設でどれだけの人数が受け入れできるかが課題。

●移送にあたっての課題

- ・移送を行う事業者に通行できる道路の情報を提供する必要がある。

●開設・運営にあたっての課題

- ・連絡手段が断たれた場合の連絡方法の確保が必要（FAX、電話、メール、SNS、自転車、徒歩など）。
- ・停電を想定し、あらかじめ帳票を印刷しておく必要がある。
- ・応急危険度判定について、誰が、いつ実施するのか。危険度判定を運営法人の職員が行っている場合、災害後の混乱状態で、市からの職員が同様の調査を再度する必要があるのかの検討が必要。
- ・福祉避難所にあらゆる状態の方が来ると対応が困難である。トリアージの基準作りや、連絡時のポイントを整理することで、誰が、いつ来るのか予め情報が提供されるとよい。
- ・福祉避難所に移送時、前の避難所での生活の様子についての情報共有が必要。避難者カードを両面にする等、服薬や対応を含めたより詳細な情報の申し送りが可能な様式の検討が求められる。
- ・福祉避難所で避難所カードや日報を誰が管理するのかを決めておくことが必要である。
- ・要配慮者、およびその家族等が同行することを前提とした検討が必要。
- ・必要とする備品や用品の確保について(何を備蓄すればよいか検討必要)
- ・要配慮者それぞれに適応した対応や道具等が必要。

●福祉避難所開設・運営マニュアルの整備

- ・福祉避難所の開設について社会福祉施設等と協定を結んでいるが、具体的なマニュアルがない。

●要支援者の情報の共有

- ・災害時に安否確認や支援を行うため、一定の実績があるボランティア団体や支援団体に対して、避難行動要支援者や介護保険の認定情報・サービス利用状況、障害の認定情報・サービス利用状況等の情報を提供できる枠組みを予め整備しておくことが必要ではないか。

●生活再建までを見通した長期的な支援

- ・福祉避難所への依頼～移送までの受け入れについては、市、福祉避難所と連携し、手順を整えているが、その後の長期の生活部分までは十分な取り組みができていない。
- ・避難所に来ないが支援が必要な方について、発災後 1 週間～半年程度、ボランティア等の協力を得て相談機関の情報提供等を行う仕組みの検討が必要である。

●継続的な取り組み

- ・年 1 回程度の継続実施が必要。

◆その他

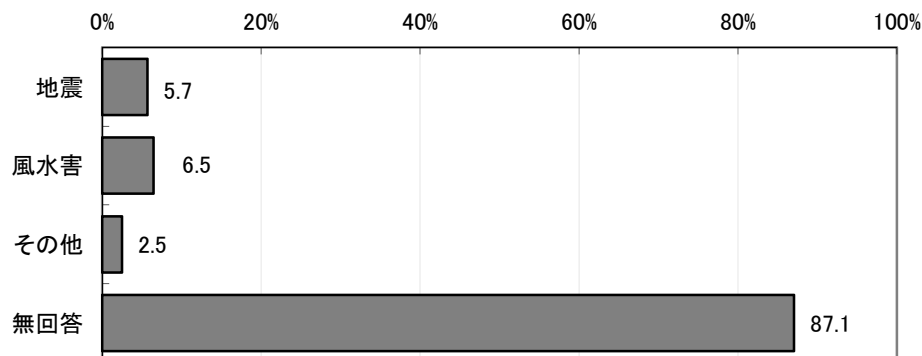
- ・障害をもつ子と家族のためのサバイバルキャンプ、特別支援学校 PTA 防災サバイバルキャンプにおいて、福祉避難所開設訓練を実施している。
- ・福祉避難所開設マニュアルと福祉事業所としての BCP との整合性を図ることを工夫した。
- ・写真撮影し、目で見て、分かるようにした。
- ・市内福祉施設の連絡協議会を設置し、定期的な情報交換を行い、行政及び施設間の連携を図るとともに災害時の要支援者の受け入れ協力に関する協定を締結している。

5. 福祉避難所の開設経験のある自治体が配慮・工夫・苦労した点等

福祉避難所を開設したい経験がある自治体は、風水害が 26 自治体（6.5%）、地震が 23 自治体（5.7%）、その他が 10 自治体（2.5%）であった。

その他としては「東日本大震災」「津浪」「原子力災害」「大規模火災」があげられた。

図表－ 16 開設した災害(複数回答:n=402)



[福祉避難所の開設にあたって配慮・工夫した点や成果、課題、その後の対策に反映したこと]

◆開設にあたって配慮・工夫した点

●開設

- ・施設の受入可能性を確認の上、福祉避難所とすることを決定した。(一方的に福祉避難所とはしない。)
- ・福祉用具レンタル協定を結んでいる事業所からベッド等搬入してもらい環境を整えた。

●トリアージ

- ・混乱を避けるため、一般避難所を保健師が巡回し、個別対応が必要な人に対して福祉避難所への移動について声かけを行った。
- ・高齢者と障がい者での受付窓口を別々とし、避難者の特性に応じた対応を図りつつ、福祉避難所への割振は一本化し対応した。
- ・介護度の高い方は、サービスを受けている施設に受け入れて頂くようにした。

●体制

- ・東日本大震災の避難所に派遣経験がある社会福祉協議会職員やボランティア団体スタッフが現地で学んだノウハウを生かしたことでスムーズに開設できた。
- ・自治体職員と民間事業所が連携して対応した。
- ・市職員が 24 時間体制で常駐し、見守りを行った。
- ・協力関係のある郡内外の福祉施設を利用（受入）した。

●その他

- ・仮設住宅入居支援も行いながら、自立に向けた支援を行った。

◆課題

●開設

- ・協定を締結していた福祉施設が被災したため、福祉避難所を開設できなかった。
- ・福祉避難所マニュアルや物品の準備、場所や運営のノウハウがなく、開設するまでに時間がかかった。
- ・通信網の寸断のため、連絡調整が困難だった。
- ・市の施設を福祉避難所として開設したが、テレビやラジオなどの情報取得機器が備えられていなかった。
- ・福祉避難所の開設周知が適切に出来なかった。
- ・より身近な場所に福祉避難所を確保すること。

● **安否確認**

- ・要介護者の避難及び避難しない人の安否確認。

● **トリアージ**

- ・障害の種別による場所の区別ができず、まだ風雨が収まらない時に帰宅してしまった。
- ・障害程度の違いによるすみわけ。
- ・一般避難所でのよいのか、福祉避難所へ移すべきかといったスクリーニングができなかった。
- ・実際に福祉避難所で受入ができる人員に限度があり対象者を選ぶことが難しかった。避難されてきた方は当然自身は受入されるものと考えており、制約がある点については認識されていなかった。

● **移送**

- ・施設からの移動

● **体制**

- ・地震などで受入が多くなったときのスタッフ等人員不足が課題である。
- ・東日本大震災の時に、県外避難者の受け入れのため開設したが、マンパワーの確保に苦労した。
- ・要介護者、身体障害者の受け入れを行ったが、ノウハウがなく1名預かってもらうのも苦労した。
- ・開設が夜間の場合、施設職員等人手が不足する。
- ・一般行政職員及び保健師による対応であり、介護等の専門家ではないため、対応に苦慮した。家族の付き添い、対応が必要である。
- ・利用者間のトラブルなどで対応が大変であった。
- ・専門職の配置については今後の課題である。

● **財源**

- ・協定を締結していない施設から福祉避難所の設置要望があり開設したが、福祉避難所の運営費用の算出が困難であった。
- ・福祉避難所開設のための予算や物品、人の確保に苦慮した。2ヵ月後に、災害救助法の福祉避難所として認められた。

◆ **その後の対策に反映したこと**

● **受け入れ先の確保**

- ・障害者の避難先の確保が課題となったため、障害者支援施設等との協定を拡充している。

● **マニュアルの作成**

- ・「開設場所の確保」「要配慮者用物資の確保」「マンパワーの確保」に苦労したため、以後「福祉避難所の事前指定」「マニュアルの作成」を行った。
- ・開設当時はマニュアルも存在しなかったため、関係各課で協議を重ね、福祉避難所協定施設用の開設・運営マニュアルを作成した。

● **マンパワーの確保**

- ・人員確保が課題となったため、市内指定訪問介護事業者と介護員派遣協力に関する協定を締結した。

● **備蓄の充実**

- ・災害時要配慮者に配慮した生活物資等の備蓄を行った。(女性→プライベートルーム、高齢者→段ボールベッド、慢性疾患患者→アレルギー対応食)

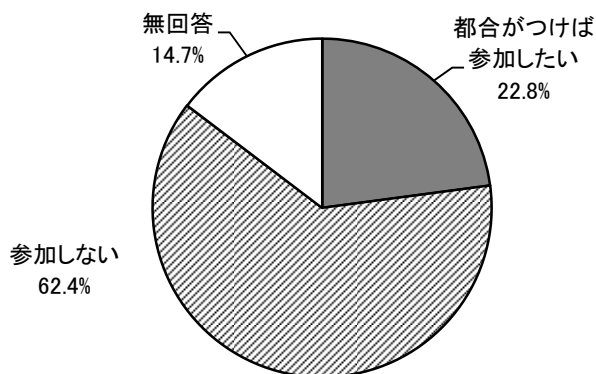
6. 「災害時用援護者支援に関する意見交換会」について

(1) 意見交換会（参加無料）への参加意向

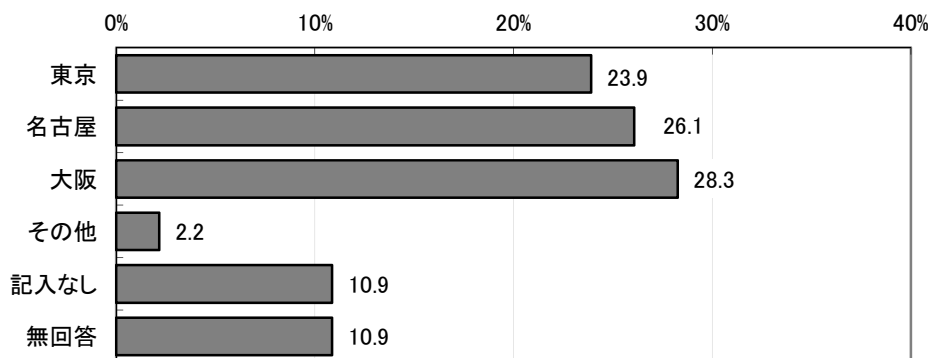
「災害時用援護者支援に関する意見交換会」（参加無料）への参加意向は、「都合がつけば参加したい」が22.8%（92自治体）、「参加しない」が62.4%となっている。

参加意向のある自治体が希望する開催場所は、「大阪」が28.3%、「名古屋」が26.1%、「東京」が23.9%となっている。その他としては「福岡」があげられた。

図表－ 17 「災害時要援護者支援に関する意見交換会」への参加意向（n=402）



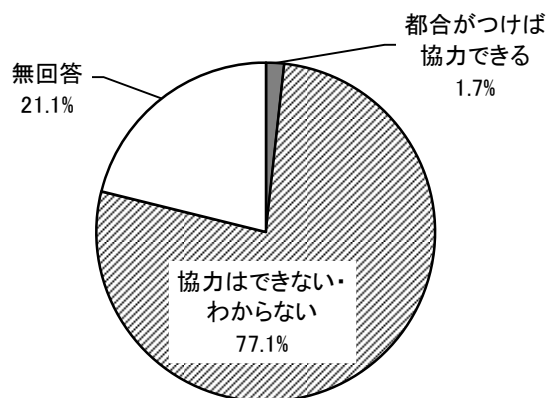
図表－ 18 希望する開催場所（n=92）



(2) 福祉避難所の開設や訓練の経験を他の自治体にお話しいただくこと

福祉避難所の開設や訓練の経験を他の自治体にお話しいただくことについては、「都合がつけば協力できる」が 1.7% (7 自治体)、「協力はできない・わからない」が 77.1%となっている。

図表－ 19 福祉避難所の開設や訓練の経験を他の自治体にお話しいただくことは可能か (n=402)



[お話しいただけるテーマ]

- ・福祉避難所や災害時要援護者対策 (一般市)
- ・福祉避難所開設マニュアルの作成 (一般市)
- ・福祉避難所の開設訓練 (一般市)

7. 自由意見

災害時要援護者対策に関わる課題など、様々にご回答いただきました。

◆災害時要援護者対策の推進

●推進担当

- ・避難行動要支援者名簿（高齢者、障害者）作成を防災担当 1 名で作成。合併により担当職員が不足している。
- ・財政難で常に人員不足であるため、町も人員をさげず、民生委員や自治会も多忙なため、どうしても人員確保が難しく個別支援計画がなかなか進まない。
- ・当市は名簿を作成しただけの段階であり、同意とりや個別計画の作成、訓練等のノウハウがありません。それらの進め方やその中で生じた課題やトラブル、それへの対処方法などが分かると助かります。
- ・要援護者名簿についても、作成した名簿をどのように使っていくかをより具体化したい。
- ・避難行動要支援者名簿の有効な活用方法について。
- ・個別計画作成に係るマンパワー不足。

●市内連携

- ・防災所管部署だけでは、要配慮者支援対策について限界があり、要配慮者の特性に精通している福祉の各所管部署にも担って欲しい。
- ・障害担当課でもあるため、「地域防災セミナー」活動報告は参考になった。また、連携の必要性も今後の課題であると感じた。
- ・災害は防災担当といったようなイメージが強く関係部局との連携がうまく取れていない。

●マニュアルの作成

- ・福祉避難所マニュアルの整備に着手するが、全く見当がつかない。特に次の点が難しい。①福祉避難所開設のタイミング、基準、②受入対象者、③福祉避難所への移動方法、④民間施設とのコーディネート。ぜひ今後も要配慮支援の研究を続けてほしい。
- ・冊子の中でご紹介をいただいていた「仙台市障害者福祉協会」が作成した「東日本大震災における取組の記録」は、マニュアル作成・見直しに非常に役立つものと感じました。
- ・福祉避難所のマニュアル作成について、先進自治体の事例を知りたい。
- ・福祉避難所の運営マニュアルの作成は完成しているが、実際それをどのように運用していけばよいか未定であるので具体化をしていかなければならない。
- ・避難所の開設、福祉避難所の開設については、生活福祉課と保健福祉総務課が主に担当しており、避難所運営マニュアルを作成している。

●啓発

- ・11月11日（介護の日）に防災や福祉避難所について、市民向けの講演会を実施した。

◆避難行動要支援者名簿の作成・活用

●名簿対象者の設定

- ・避難行動要支援者は、対象者が限られるものだが「要援護者」時代の支援のあり方をふまえないと、法定の定義より分母が多く手がまわらない。市の認定基準を厳しくしたいが、既に低い障害等で認定されている人の兼ね合いが難しい。

●名簿の作成

- ・現在、民生児童委員が把握しているデータを行政区長に提供し、地域における要配慮者、避難行動要支援者について、検討・整理をお願いしているところです。近くこの名簿を確定させる予定です。福祉避難所の指定に向け、町内事業者との協議も近くはじめる予定です。

●名簿の地域への提供（個人情報の管理）

- ・名簿の情報提供に向けて、どのような手順手法をとったか。提供先を拡げていくことで個人情報の漏えいが懸念されるため、他自治体はどのような対策をしているか。
- ・避難行動要支援者名簿活用と個人情報の管理。
- ・自主防災会へ提供する名簿の活用方法（発災前）について先進地の状況を知りたい。

●避難支援体制の確保

- ・要支援者と地域のマッチングについて、良い方法があれば参考にさせていただきたい。
- ・地域主体となり、地域で要支援者を発掘するためのアンケート調査、避難誘導の手助けを希望する方と支援できる方のマッチング個別計画書の作成、要介護者の避難誘導訓練を行った。課題としては、地域で働きかけを行っても、地域と関わりの薄い要支援者の把握が難しい。
- ・避難支援者の高齢化。
- ・各支援者同士の連携方法。
- ・地区での行事や取組みが多くある中、個別計画の作成がなかなか進んでいない。自治体としても作成方法について提示できていない。
- ・地域の気運の向上や理解促進が難しい。
- ・個別避難支援計画の作成を着手できずにいる。どのように着手すれば円滑に作成できるのかわからない。
- ・平時の支えあいなくして災害時の助け合いはない。当市では、自主防災会に避難所開設・運営を全面的にお願いしており、そういった活動を支援することに重点をおいている。まだまだ道半ばです・・・
- ・避難行動要支援者避難支援対策に係る地域の負担軽減が必要（重度の要介護者などへの支援の困難性など）。

●名簿の更新

- ・避難行動要支援者名簿を作った後の更新作業はどうしているのか。

◆安否確認

●安否確認の仕組み

- ・避難行動要支援者名簿情報を災害時にタブレットで活用できる仕組みの構築が課題である。

◆避難支援

●避難支援でのリスク対応

- ・今後、災害時要支援者対策を進めていく上で、行動マニュアルの作成が必要となってくる。その中で、避難支援中の事故に係る責任の所在についてどのように言及したらよいか悩んでいる。内閣府の取組指針で詳述してもらえたらよいと考えている。
- ・個別計画に明記する避難方法により、被災者があった場合の責任の所在を憂慮。

◆マッチング・移送

●マッチングの体制

- ・本市の福祉避難所の数は40箇所と県内最多ですが、避難所を運営する人員の調整に当たる人事部局や社会福祉協議会との連携、運営マニュアルの整備等が当面の課題であると感じています。
- ・現時点では福祉避難所を一時避難所として開設することとし、対象者をあらかじめ抽出し、避難先を指定している。

●移送

- ・避難者の移送についてどのように対応すべきか。

◆受け入れ施設の確保

●福祉避難所の確保

- ・福祉避難所については、民間との協定を検討中。
- ・今後、民間施設と災害時における協力の協定を結び、福祉避難所の指定を行う予定。
- ・地理的理由により避難所の指定が困難である。
- ・福祉避難所の利用の対象とするものに比べ、受け入れ人数が少ない。
- ・146か所の指定避難所については、必要に応じて高齢者や障害者など配慮が必要な方に対して専用のスペースを設ける「福祉避難所」を開設し、その運営に必要な物資を配置する。さらに、重度の介護が必要な方や重い障害のある方など、上記の福祉避難所での生活が困難な場合には、民間の社会福祉施設を活用する民間福祉避難所をご利用いただく。

●指定避難所での福祉スペースの確保

- ・一般の指定避難所における要配慮者対応スペースの充実化（福祉避難室の設置）について今後、進めていきたい。

●福祉避難所の公表

- ・福祉避難所の指定施設の公表と役割の周知徹底について。

◆福祉避難所の開設・運営

●マンパワーの確保

- ・福祉施設（福祉避難所）やそこで働く職員も被災をすることから、大規模災害発生時には、開設可能な施設や専門職の確保などが更に課題になるものと考えます。
- ・避難所及び福祉避難所開設のノウハウ、人員・人材が不足している。
- ・協定事業所に福祉避難所の開設を依頼する場合、保健師や介護等の応援スタッフを派遣する必要があるが、人材確保の目途が付いていない。
- ・災害時における人材の確保と食料・物資の調達・管理について。

●スペースや資機材の確保

- ・福祉避難所となる施設は、日常の利用者がいることからスペースの確保などの課題があると考えます。
- ・ベッド等の資機材の確保の問題。

◆その他

●レポート

- ・まさに悩ましい内容について具体的に記述されており、目からウロコでした。他自治体等の先進事例はとても参考になりありがとうございます。

●意見交換会

- ・近場で意見交換会等が開催されるものであれば参加したい。

8. 調査のまとめ

(1) 避難行動要支援者名簿の作成・活用状況

(調査結果)

- ・災害対策基本法の改正により、市町村に作成が義務付けられた「避難行動要支援者名簿」の作成は9割の自治体で完了している。
- ・当社が平成28年1月に実施した調査と比べて、同意確認、地域への名簿提供、見守りでの活用、個別避難支援計画の作成が広がっている状況がうかがわれる。

(当社の問題意識)

- ・地域が負担感なく続けられる仕組み・体制の確保が必要である。
- ・発災後に安否確認情報をすばやく集約し、緊急の医療・福祉を必要とする被災者をすばやく医療・福祉につなぐことができる仕組みが必要である。
- ・避難行動要支援者名簿の対象は、自力で避難ができない人である。自力で避難ができるが、発災後のライフライン停止等の状況で、継続的に医療・福祉を必要とする人が名簿に含まれていない可能性がある。
- ・避難行動要支援者名簿については、発災後に活用するだけでなく、平時から内容を分析し、地域に居住する要配慮者の特性を踏まえた必要な支援を事前想定しておくことが、災害時のより適切な支援につながると考える。
- ・当社では、このような問題意識のもと、平成29年度に自治体との共同研究により、名簿を活用した事前分析と発災後の安否確認体制の構築、安否確認結果の情報伝達の仕組みについて、地域の協力のもと実証的な研究を実施しました。

(2) 災害時における要配慮者支援の取組状況

(調査結果)

- ・①避難所開設を担う自主防災組織等に対する要配慮者支援の研修、②要配慮者が参加した指定避難所の避難所開設訓練、③マンパワーや物資調達のための事前の取り組み、についてはいずれも実施状況は2割前後となっている。この①～③の全てを実施している自治体は25自治体であり、①～③のいずれも実施していない自治体は248自治体であった(無回答を含む)。
- ・一方、研修や訓練等を実施している地域では具体的・実践的な取組が行われており、実践から多くを学び、対策の向上に活かしている状況がうかがわれる。協定等についてもきめ細かく取り組んでいる地域がみられる。

(当社の問題意識)

- ・避難行動要支援者の名簿作成・地域提供は進んでいるが、発災後に地域で支援を行う自主防災組織等が支援方法を学ぶ機会や訓練する機会が十分に確保されていない。障害者差別解消法も踏まえ、被災者の身近な避難所においても要配慮者に配慮した避難所運営が行われるように準備を進める必要がある。
- ・要配慮者支援のために必要となるマンパワーや物資等を確保するための事前の準備が十分に実施されていない。災害時にはライフラインや通信が停止し、交通・物流が停滞する。発災後に連絡・調整を行うことは容易ではなく、平時から顔の見える関係を築き、発災後の連携・協力の枠組みや費用負担について明らかにしておくことが必要である。災害救助法の事務についても習熟し、協定先に支払いを行うために必要となる証跡の整備についても周知しておく必要がある。

(3) 福祉避難所の開設に向けた準備状況

(調査結果)

- ・福祉避難所の指定については、約 9 割の自治体が指定を行っている。約 3 割の自治体は公的施設、民間施設の双方を福祉避難所に指定している。
- ・しかし、福祉避難所の担当部署の自治体職員、福祉避難所の指定を受けている福祉施設の職員について、指定している約 6 割の自治体において、「ノウハウを習得している職員はいない」としている。
- ・また、福祉避難所の開設訓練について実施した施設があるのは約 2 割にとどまっている。
- ・福祉避難所の開設経験のある自治体の回答をみると、「協定を締結していた施設で開設できなかったこと」「トリアージが円滑にできなかったこと」「受入のマンパワー不足」「費用の算出が困難」などが課題としてあげられ、その後の対策に反映したことから「受入先の確保」「マニュアルの作成」「マンパワーの確保」「備蓄の充実」などがあげられている。

(当社の問題意識)

- ・福祉避難所の指定については多くの自治体で進んでいるが、具体的な開設・運営ノウハウについて自治体、施設とも十分に確保されていない。訓練を実施している自治体は 2 割にとどまるが、訓練から多くを学び、対策の充実につなげている。福祉避難所の開設運営マニュアルや福祉避難所開設訓練の事例についてはインターネット等で様々な資料が公表されていることから、典型的なタイプの訓練を試しとして実施し、訓練から学んだことをマニュアルに落とし込み、地域特性に応じた内容に作り込んでいくような取り組み方法が考えられる。
- ・今回の調査では実施できていないが、福祉避難所とひとくくりで考えるのではなく、障がい者や妊婦、母子、外国人など様々な要配慮者の特性に応じた決め細かな受入先の確保が必要と考えられる。
- ・また、在宅介護を受けている高齢者が今後も増加すると見込まれる中、緊急入所や福祉避難所の枠組みだけでは、プロの介護を継続して受けることができる受入先を必要量確保することは難しいと思われる。福祉人材の応援派遣や受援の取組が進みつつあるが、要配慮者の受け入れ先の確保について、新たな枠組みを検討していくことが必要と考えられる。その際、受け入れ可能人数というキャパシティだけでなく、要配慮者が安心して過ごすことができる場の確保をめざすことが必要である。

(4) これからの災害時要援護者対策について

(調査結果)

- ・災害時要援護者名簿の作成、地域への提供は進んでいるが、発災後に要配慮者を受け入れることになる避難所や福祉避難所の開設・運営体制については十分な準備ができていない状況にある。訓練等を実施している地域においては、訓練を通じて多くを学び、対策の向上につなげている。

(当社の問題意識)

- ・避難行動要支援者名簿の作成、安否確認・避難誘導、指定避難所での要配慮者の受入れ、福祉避難所での受入れについては、全てが一連のプロセスとなっており、行政、民間、地域等様々な関係者の連携・協力が不可欠である。相互に面識をつくり、問題意識を共有し、訓練を通じてイメージや課題を共有していくことが必要である。
- ・さらに、福祉避難所等を経た後、仮設住宅、災害公営住宅と住まいを移していくとともに、生活再建を進めていくことが必要となる。長期的な視点に立って被災者の生活再建のケースマネジメントを行うことができるように体制を確保していくことが必要となる。

- また、災害時にはインフラや通信が停止することから、紙とえんぴつ、F A X等を活用した情報のやりとりの想定がみられるが、災害時におけるワイファイ環境の提供、蓄電池・太陽光パネルの普及等、災害時の電源確保など、発災後の最低限の業務環境については早期に回復することが期待できる。そのため、タブレット端末やアプリの活用などI C Tの活用により、発災後の業務負担の軽減、円滑な情報共有に取り組むことが考えられる。
- 当社では、このような問題意識のもと、平成 29 年度に自治体との共同研究により、行政（防災担当、福祉担当）、社会福祉協議会との検討の場を設置し、災害時要援護者対策の課題整理とありたい姿（対策の全体像）について研究しました。
- 平成 30 年度についても、上記の問題意識を踏まえ、災害時要援護者対策についての研究を進めていきます。

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
防災・リスクマネジメント研究室のご紹介

弊社では、東京・名古屋・大阪の3拠点において防災を研究している研究員で構成する「防災・リスクマネジメント研究室」を設置し、東名阪が有する様々な知見を融合し、中央省庁や地方自治体をクライアントとして、防災分野における調査・コンサルティングを実施しています。

東日本大震災においては宮城県気仙沼市の震災復興計画の策定を無償支援するとともに、その後も災害対応の検証等についての共同研究等を積み重ねてきています。

また、防災に関する自主研究や防災セミナーの開催等、社会に知見を発信し、わが国の防災・減災のさらなる発展をお手伝いしています。

■ お問い合わせ

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
政策研究事業本部 防災・リスクマネジメント研究室
(担当) 島崎、山田、栗山

〒530-8213 大阪市北区梅田2-5-25 ハービスOSAKA
TEL 06-7637-1460
FAX 06-7637-1479
e-mai shimazak@murc.jp