

はじめに

東日本大震災では、犠牲者の過半数を高齢者が占めるとともに、障害者の犠牲者の割合も、被災住民全体の2倍程度に上ったといわれている。

また、近年の自然災害においても多くの高齢者や障害者が犠牲となっている。災害における全体の死者のうち65歳以上の高齢者の割合は、令和元年台風19号で約65%、令和2年7月豪雨では約79%であった。さらに、障害者の避難が適切になされなかったといわれる事例もあった。

高齢者や障害者など特別な配慮が求められる者にとっては、直接の被害だけでなく、必ずしも生活環境が十分に整備されたとはいえない避難所で、長期に渡った避難生活を余儀なくされた結果として、健康を害し、復旧・復興に向けての生活再建フェーズへの移行に困難を生じているケースも見られる。

こうしたことを踏まえ、国において、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を目的に作成された「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」が、平成25年8月に策定された「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を受け改定・修正、さらに、令和3年5月の指定福祉避難所の受入対象者等の公示制度に係る災害対策基本法施行規則の改正を踏まえ、改正された。

県でも、国のガイドラインの改正などを受け、平成22年8月に災害発生後における福祉避難所の設置・運営にあたって活用でき、かつ、平常時においては、事前対策をはじめ、市町村が独自のマニュアル作成に活用できるものとして作成した「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を改定する。

本ガイドラインは、福祉避難所の設置・運営に関して標準的な項目を基本としていることから、各市町村において、ガイドラインを参考に独自のマニュアルを作成することを期待するものである。

1 福祉避難所の意義と対象

1.1 福祉避難所とは

福祉避難所については、災害対策基本法施行令に、災害対策基本法による避難所の指定基準の一つとして、以下のように規定されている。

「主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。」

災害対策基本法第49条の7により、市町村長は、指定避難所を指定したときは、「指定一般避難所」、「指定福祉避難所」として公示することになっている。

なお、広義の福祉避難所は、「指定福祉避難所」のほか、協定等により福祉避難所として確保しているものも含まれる。協定等による福祉避難所のうち「指定福祉避難所」の基準に適合するのは、「指定福祉避難所」として指定し、公示することが望ましい。

1.2 要配慮者とは

福祉避難所の対象者として想定されているのは、法律上「要配慮者」ということになる。要配慮者は、「災害時において、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」（災害対策基本法第8条第2項第15号）と定義されている。よって、福祉避難所の事前指定やその準備は、これらの人々を対象として備えておく必要がある。「その他特に配慮を要する者」として、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等が想定される。これらの人々は、一般的な避難所では生活に支障が想定されるため、福祉避難所を設置し、受け入れ、何らかの特別な配慮をする必要がある。

1.3 福祉避難所の利用の対象となる者

身体等の状況が特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等へ入所するには至らない程度の者であって、避難所での生活において、特別な配慮を要する者であること。具体的には、高齢者、障害者の他、妊産婦、乳幼児、医療的ケアを必要とする者、病弱者等一般の避難所（要配慮者スペースを含む）で、食事、排泄、移動が一人ではできないなどのため、避難所生活において何らかの特別な配慮を必要とする者、及びその家族まで含めて差し支えない。なお、特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等の入所対象者はそれぞれ緊急入所等を含め、当該施設で適切に対応されるべきであるため、原則として福祉避難所の対象者とはしていない。（災害救助事務取扱要領より）

上記を原則としつつも、地域や被災者の被災状況に応じて、さらに避難生活中の状態等の変化に留意し、必要に応じて適切に対処する必要がある。なお、災害時における要配慮者を含む被災者の避難生活場所については、在宅での避難生活、一般の避難所での生活、福祉避難所での生活、緊急的に入所（緊急入所）、車中避難等が考えられる。

2 ガイドラインの活用方法

本ガイドラインは、市町村の福祉避難所の設置・運営に関係する部署が活用することを想定している。

本ガイドラインは、災害発生前と災害発生後の両者において次のような機能を果たす。

災害発生前においては、福祉避難所の設置・運営に関して、市町村のとるべき対応についてのチェックリストとしての機能である。災害発生直後からの実施内容について整理し、そのための準備や取り組みをチェックするものであるとともに、市町村が独自のガイドラインやマニュアルを作成する際の参考になるよう努めた。

災害発生後においては、市町村が福祉避難所の設置・運営を行うための指針としての機能である。災害発生直後からの実施内容を整理することにより、市町村が全体像を把握して、迅速・的確な対応をとることができるよう努めた。

本ガイドラインは、多くの市町村で活用されるよう、現時点で考えられる標準的な項目について記載している。このため、各市町村においては、本ガイドラインを参考にしつつ、それぞれの地域の特性や実情、庁内体制、既存関係計画やマニュアル等を踏まえて、災害発生前から、必要となる対策について検討し、独自のマニュアルを作成しておくことが期待される。

マニュアルには、さらに具体的な実施内容、実施時期、組織体制、担当部署、役割分担を明記するとともに、関係協定や関係様式を入れ込んでおき、その1冊を見れば基本的な対応は可能になるようにしておくことが望ましい。

また、災害後における復興対策の進捗状況や評価を行うにあたっては、対応すべき項目ごとの実施時期を記載しておくことも有効と考える。

本ガイドラインは、指定福祉避難所を前提としたものであるが、協定等により確保した福祉避難所についても、本ガイドラインを参考に、加えて、一般の避難所での比較的支援の度合いが低い要配慮者への対応については、「一般の避難所の運営マニュアル（要配慮者対応編）作成の手引き（令和2年3月）」、要配慮者の特性に応じた対応については、「避難所における要配慮者支援ガイド（令和2年8月）」を参考にしていきたい。