

災害時要配慮者の避難方法について

◆中島章二(10番)

多くの災害に見舞われている日田市では、災害時の命を守る行動についていろいろな課題があり、対応策を取ってきていると思います。その中で、災害時要配慮者の方たちの避難方法についてです。

大分県と大分県社会福祉協議会が平成30年3月に出している福祉避難所開設・運営マニュアル(改訂版)によると、南海トラフを震源とする巨大地震については今後50年以内の発生確率が90%程度とされ、また大分県の地震津波想定調査(平成25年3月)によれば、死者数は約2万2,000人などの甚大な被害が想定されています。その対策について、急がれているものでございます。

平成23年に発生した東日本大震災では、犠牲者の半数以上が高齢者であり、また犠牲となった障がい者の割合も高かったことから、県では、こうした特別な配慮が必要な方々の避難先となる福祉避難所の重要性を改めて認識し、平成25年に福祉避難所開設・運営マニュアルを作成するなど福祉避難所の配置促進に取り組み、福祉避難所を増やしてきた経緯があります。

こうした中、平成28年に発生した熊本地震では、福祉避難所を実際に開設する際に、マンパワーや物資の確保、運営体制の整備、要配慮者への周知等、様々な課題があることが明らかになりました。大規模災害時において、速やかに避難所を開設し円滑な運営を行うためには、あらかじめ福祉避難所の運営に関する具体的な手順を定め、行政機関、施設管理者、被災者等の果たす役割とその連携の在り方を明確にしておく必要があります。

本マニュアルは、平時の取組なくして災害時の緊急対応を行うことは不可能という認識に立ち、福祉避難所に指定されている施設が事前準備に取り組むための手順を盛り込み改訂したものです。福祉避難所の設置・運営に携わる皆様には、高齢者以外にも様々な障がい特性を持った被災者の受入れ環境について、本マニュアルを参考に整備を進めていただき、配慮を要する全ての被災者の避難環境がよりよいものとなることを期待していますとあります。福祉避難所整備の必要性が書かれているところです。

日田市でも福祉避難所の整備をしてきているかと思いますが、整備における福祉避難所を開設する基準となる国や県の制度についてお聞かせください。

そして、日田市での現在の福祉避難所開設の流れと、どのような方が福祉避難所を利用できるのか、お聞かせください。

24年災、29年災などでの福祉避難所の開設数が少ないように感じているところですが、災害時要配慮者の命を守るために有効な福祉避難所について、これまでの災害時において出てきている課題や福祉避難所のさらなる活用方法について、お考えがあればお聞かせください。

平成28年4月に内閣府防災担当が出した、福祉避難所の確保・運営ガイドラインには、目の前の被災者を、その状況に応じ、災害発生後の限られた輸送手段や限定的な福祉避難所確保数の中で適切な避難所へ誘導するためにはある程度の専門性が必要となるが、災害発生直後はそのような専門性を持った人的支援を得ることが難しい場合があり、東日本大震災においても判断に迷うこ

とが多かったと言われている。最近の研究において、特別な知識がなくてもスクリーニングすることができる判断基準が示されており、これらを活用し、災害時の判断基準とするための取決めや訓練等の実現が期待されるとして、スクリーニングの例が挙げられています。

その中で、食事、排泄、移動が1人でできないなど、日常生活に全介助が必要な方たちは、福祉避難所への避難、搬送先が挙げられています。併せて、日常生活に一部介助が必要な方や見守りが必要な方などは体育館以外の教室等の個室にと挙げられています。このガイドラインによるスクリーニング例を見ると、全介助が必要な方は福祉避難所への避難が望ましいとなっています。この全介助が必要な方は、事前に確認ができるのではないのでしょうか。事前に確認することによる福祉避難所への直接避難が適切で望ましいと考えます。

一人一人の状況に応じた適切な福祉避難所等へのスムーズな避難誘導ができることが大変重要であり、そのためには平常時からの取組が大切であり、この取組が発災時のスムーズな避難行動につながると考えます。自分自身の命を守るための避難行動を避難者自身が認識することと、周囲が事前に把握しておくことが地域の防災力の向上につながると考えます。

そこで、避難者自身の避難場所や避難行動について事前に決めておくこと、そしてその避難行動を周りの方へ周知・共有することが必要と考えますが、どのようにお考えでしょうか。お聞かせいただきたいと思います。

◎福祉保健部長(松岡政則君) [登壇]

おはようございます。私からは、災害時要配慮者の避難方法についてお答えをいたします。

初めに、福祉避難所の開設基準となる国と県の制度内容でございますが、国の福祉避難所の確保・運営ガイドラインでは、市町村は災害が発生し、または発生のおそれがある場合で、一般の避難所に避難してきた者で福祉避難所の対象になる者がおり、福祉避難所の開設が必要と判断する場合は、福祉避難所の設置管理者に開設を要請するとあります。

また、県の福祉避難所開設・運営マニュアルでは、福祉避難所は災害時に必要に応じて開設される二次的な避難所であり、原則として、発災時に最初から避難所として利用することはできません。また、福祉避難所にあらかじめ指定している施設のうち、どの施設を福祉避難所として開設するかは、災害の規模、発生場所、要配慮者の避難状況に応じて市町村が指定しますとされており。

これらに基づき、市では福祉避難所開設・運営要領を策定しており、指定避難所に避難してきた方の中で高齢者や障がい者、妊産婦や乳幼児など、福祉避難所の対象となる方がいる場合、協定施設の被災状況等を確認し、利用できる施設へ開設要請を行います。また、それらの方については、避難生活を送る中で身体等の状況や医療面でのケアが必要であるものの、介護保険施設や医療機関などに入所・入院するまでには至らない程度であることとしております。

次に、頻発する災害に対応した福祉避難所の活用についてお答えをいたします。

頻発する災害に対して、過去の経験から出た課題と今後の活用策でございますが、平成24年豪雨災害後から、ケアマネジャーが要介護者や要支援者のケアプランを作成する際に、災害時の避難先等を盛り込んでいただいております。これにより、避難準備・高齢者避難情報が出た段階で、必要に応じてショートステイ等の対応を行うことにより、緊急対応が難しい要配慮者の避難ができ

ている状況でございます。

しかし、本年7月の豪雨災害時におきましては、日常利用している施設が新型コロナウイルス感染予防のため受入れができないとのことで施設への事前避難ができず、他施設では疾患の都合上、受入れが難しいというケースの相談がございました。一時的に自宅で様子を見ていただくことになりましたが、担当ケアマネジャーより別に受入れができる施設が見つかり、そちらへ避難をしたとの報告を受けております。

このような状況が7月豪雨の際にありましたことから、9月の台風10号接近の際には、指定避難所開設と同時に福祉避難所協定施設へ開設要請を行い、福祉避難所協定施設31のうち、12施設より受入れ可能の受諾がありました。その後、市民の方より疾患の都合上、指定避難所への避難が困難であるとの相談がございましたが、避難対象となる協定施設が通常利用している施設でもあったことから、自宅から直接福祉避難所への避難をしていただいたところでございます。

続きまして、福祉避難所と福祉避難スペースの運営及び開設についてでございますが、市の避難所運営マニュアルに基づき、避難生活が長期化すると予測される場合は、指定避難所等において避難生活を送ることが困難な方を対象に、協定を結んでいる施設に福祉避難所を開設することとなります。そして、市が要配慮者のトリアージを行う中で、医療面や介護面の対応が必要な場合には緊急入院・入所となり、何らかの配慮を行えば避難生活ができる場合には指定避難所で福祉避難スペースを確保することで避難所生活の継続となり、それ以外の方につきましては福祉避難所へ移動していただくということになります。

最後に、適切な避難所への誘導方法と事前把握についてお答えします。

まず、一人一人の状況に適した福祉避難所等へのスムーズな誘導方法でございますが、指定避難所への避難者のうち、福祉避難スペースでの避難が適当と認められる方についてはその指定避難所で部屋の確保を行い、また福祉避難所への避難が適当と認められる方については、協定施設の安全面や受入れ態勢が整ったところから必要性の高い人より順次移動していただきます。また、一人一人の避難行動の事前把握と周囲への共有方法でございますが、災害時要配慮者のうち、災害時要援護者台帳の登録者につきましては台帳に避難先や支援員の情報が登録されており、自治会や民生委員等と情報共有をしております。それを基に、自主防災組織において、発災時に災害時要配慮者の安否確認や避難誘導等に活用されることとなります。

なお、頻発する災害に対しまして、国のほうでも福祉避難所等への直接避難の可能性が検討されており、ガイドラインの改訂が行われるとも聞いているところでございます。その際の対応に向けて、今後、福祉避難所への避難方法については、関係機関や団体などと準備を進めてまいりたいというふうに考えておるところでございます。

災害時要配慮者の避難方法について再質問させていただきます。

まず、こちらの方、福祉避難所、先ほど国、県のマニュアル等から、一次避難所としてではなく二次避難所として開設するという、御答弁がありました。実際、他自治体等を見ましても、全部二次避難所として開設しているのか、一次避難所としての福祉避難所を開設できるのかできないのか、現状についてお答えください。

P.171

◎福祉保健部長（松岡政則君） まず、他自治体の状況でございますけれども、しっかりとたし調査を行ったわけではございませんが、基本的にはマニュアルに沿ったものでやっているということでございます。

ただ、中には、場合によっては直接その福祉避難所のほうに避難をしているという場合も、それぞれの自治体によってはあるかなというふうには思っております。

P.172

◆10番（中島章二君） こちら、先ほどスクリーニングの例ということで申し上げさせていただきました。日常生活に全介助が必要な方、いわゆる食事、排せつ、移動等が1人でできないような方、介護度でいいますと4とか5とかになってくるかと思いますが、こういった方がまず指定避難所に行くということは、かなりの負担がある、難しい状況が見られます。一旦指定避難所に行ったとしても、このスクリーニングによって福祉避難所ということになっております。行ってくださいということになると思います。

こちらのほうは、事前に判断、事前調査で十分分かるかと思っております。そういう分かっている方に対しては、福祉避難所の協定を結んでいるところとしっかり協議を行い、協力体制をつくる上で、一次的に避難、今回、台風のと きにかなり早い段階で福祉施設に依頼をお願いしたということありますけど、こういった状況がシステム化できれば、自分たちはすぐどこに逃げる、事前避難準備情報が出たときに、すぐに避難できるんだということ、安心感が非常にあるかと思えます。

また、要配慮者の方を取り巻く地域の方についても、このような状況になったら、要配慮者の方はこの施設に避難できる、また、病院等に入ることが事前にはっきりと分かっているならば、スムーズな防災活動になるかと思っております。

こちらについて、国のガイドラインがまた変わっていくかという状況、さっきおっしゃっていましたが、先ほども申し上げていますが、日田市は、非常に災害に見舞われております。こういった状況を踏まえて、対応策をいち早く練るべきではないかと思っております。

そういったところで、こちらのほう、福祉避難所の協定等を結んでいる施設の方とかについて、協議しながら、新しいといいましょうか、さらなる福祉避難所としての活用方法について、お考え、市としてお持ちであればお答えいただければと思います。

P.172

◎福祉保健部長（松岡政則君） 議員おっしゃるように、状況が少し変わってきているということはあるかと思えます。関係機関とのいろんな協議については、まずは現況をもって、今度災害が起きた

ときにどういう対応をするのかということについては協議をしてきておりますけれども、今おっしゃられるような、直接の福祉避難所に行くことについて、どうやって行くかというところは、これからではございますけれども、先ほど答弁、最後に申しあげましたけれども、これについては、今後協議していく必要があるというふうに思っております。

P.173

◆10番(中島章二君) 福祉避難所というものは、どういった施設でどういった方たちが利用できるのかということ、一般の方が分かりにくい、また、どの施設がなっているかというのを分かりにくい状況かと思っています。ホームページ等からは検索ができるような形になっておりますけど、こちらのほう、他自治体の状況を見ると、施設、建物自体に福祉避難所という看板のようなものを立てて、こういった状況のときに避難できますよということを示しているところがございます。こちらをやることで、こういった方たちが避難所として活用できる、安心して避難できる場所ですよということが、一般の方にも分かりやすく、避難を支援する方たちにも分かりやすいかと思っております。こちらについて、日田市として、福祉避難所の協定を結んでいる施設に看板等の設置等を依頼するお考えはないか、お答えください。

P.173

◎福祉保健部長(松岡政則君) まず、福祉避難所が一次避難所ではないのはなぜかというところで、まず理由として考えられるのが、その施設にはそれぞれもう利用者の方が既にいらっしゃいますので、そこにまた新たな避難をしてこられる方がいらっしゃると、その方たちへのいろんな支援等が疎かになったりとか、職員さんのほうについても手薄になったりだとか、そういうこともありますので、いきなりの避難ではなくて、先ほど申し上げたような、段階を踏みながらというところが一つ理由としてあろうかと思えます。

ただ、福祉避難所がどういうものなのかということ、まず市民の皆さんに知っていただくということは必要かと思えますので、その辺については、以前、平成30年の広報で、6月でやったことがございますけれども、そういったところをまず活用して、市民の方にそこで知っていただくと。看板を上げるということをやっていると、先ほど申し上げたような、実際に災害が起きたときに、ここに避難すればということで、一時的にどっと来られてということで混乱を招いてもいけませんので、そういった看板ではなくて、広報等を使った周知、そこから始めたいというふうに思っております。

P.173

◆10番(中島章二君) 発災時に混乱を起こさないようにするために、私としては、この施設については、福祉避難所でこのような方たちが利用できますよということを周知する上で看板等を設置し

ていくのも手じゃないかなと思って、今質問させていただいているとでございます。

この広報について、先ほどから、昨年の答弁でもあったんですけど、いろんな方が、福祉避難所に来て施設のほうで困る状況が生まれないようにということをおっしゃいますけど、事前にこの方はこの福祉避難所に行きますよということを把握しておくことで、混乱が逆に生まれないのではないかと思います。これについてはどうお考えですか。

P.174

◎福祉保健部長（松岡政則君） 福祉避難所が必要な方についても、いろいろ状況があると思います。その中で、全介助を要する方だとか、そういう方については、もう当初からそういった協定の中で、災害が起きたときにはそちらのほうに行かれる、そして、普段からそっちに行っているということがあろうと思います。

我々が心配をしておりましたのは、そこまではない方、そういった方については、通常のケアプランだとか、そういったものを立てる中で、もしものときにはこちらのほうにという計画を最初から入れているということでございます。

P.174

◆10番（中島章二君） こちらは、福祉避難所について、福祉避難所があるということで安心して避難行動に移るといふ方が出てくるのではないかと考えています。現状を見ると、指定避難所に行かないといけなから、もう避難はしませんというような方、そういうお声も聞いたことがございます。そちらになると、避難しないので、周りの方も避難しましょうということでお声かけにいて、避難が遅れてしまうという状況が発生しかねないと思います。

こういったこともならないようにするためには、福祉避難所を活用できるようにしていただきたいと考えているとでございます。

こちらの一次避難所としての福祉避難所開設を日田市として先進的に行っていこうというような、今後の考えはないでしょうか。

P.174

◎福祉保健部長（松岡政則君） 先進的というところはちょっと分かりませんが、現実問題として、そういうことを考えなければならない時期に来ているということは私も感じておるところでございます。

以上です。

P.174

◆10番(中島章二君) すみません。時間ないですけど、市長、最後お答えください。

市民の命を守るために、何としても、避難の在り方というのは大切だと思います。市長の考える避難の方法、最善な避難方法として、要配慮者の方に対して、どういった方向性で避難を促すのかお答えください。

P.175

◎市長(原田啓介君) 現在、ケアマネの皆さん方のお力添えをお借りして、その判断をして、また行動に移していただいたりということがございますので、その点から進めていこうと思います。