

## 東日本大震災

## 京都府の災害時要配慮者支援対策について

平成28年2月17日  
京都府健康福祉部  
介護・地域福祉課

- 平成23年3月11日14時46分頃に三陸沖を震源とするマグニチュード9.0(最大震度7)
- 死者19,225人、行方不明者2,614人、負傷者6,219人(平成27年3月1日消防庁発表)
- 建物被害は全半壊合わせて40万戸、一部損壊を含めると117万戸以上の住宅が被害

## 要配慮者支援の課題

東日本大震災時、障害者の死亡率が健常者と比較して2.5倍

要配慮者の6割が避難所に行かず(設備、人材不足の課題により)

中・長期的な福祉的な支援の不足

京都府では避難所支援に着目

そこで、京都府では



避難所約1,500箇所をユニバーサルデザイン化するため

「あったか京都推進会議」とは

京都府が実施するユニバーサルデザイン推進事業について、学識経験者、関係分野の専門家等からなる委員から幅広く意見を聴き、府の施策に反映させるもの。

## 委員

- 入江 美津子 (社)京都府建築士会
- 岡本 民夫 同志社大学名誉教授 (座長)
- 小谷 節子 (社)京都ボランティア協会相談役
- 関根 千佳 (株)ユーディット会長兼シニアフェロー
- 谷口 明広 愛知淑徳大学教授
- 奈良 馨雄 (社)京都デザイン協会理事長
- 宮本 隆司 (福)京都府社会福祉協議会常務理事

## 京都府の避難所について

- 一般避難所 約1,500箇所
- 福祉避難所 455箇所(全26市町村)

- 要配慮者約12万4千人に対して現在の福祉避難所ではすべて受け入れることは不可能
- 入所施設が多く、十分に対応できない場合も
- 混乱時、要配慮者だけでなく一般の人でも来所する可能性がある(断ることが困難)

- あったか京都推進会議での検討を中心に視覚障害者協会など各当事者団体から直接話を聞く
- 東日本大震災等の事例や情報だけでなく、一般の人にもわかりやすく、誰でもちょっとした気遣いや工夫で、できることを盛り込む

平成25年3月

「福祉避難コーナー設置ガイドライン」策定  
※平成26年3月に「概要版」作成



ガイドラインの作成に至る背景

府におけるユニバーサルデザインに係る具体的な事業をあったか京都推進会議で検討

## 第一弾

近畿で初めて車いすマーク駐車場の適正利用を促すパーキングパーミット制度を導入(平成23年9月～)



# 避難所のユニバーサルデザイン化

## 京都府地域防災計画

「市町村は、避難所のユニバーサルデザイン化や要配慮者の避難スペース及び介助に必要な人員の確保、等要配慮者の避難生活の支援に努める」と規定

➡ 避難所のユニバーサルデザイン化をどのように進めるのか

## ガイドラインのポイント① 避難所の環境整備

- 避難所の障壁(バリア)をなくす
- 避難所のレイアウトを工夫する
- 要配慮者のニーズに対応したコーナー(静養室やベッドコーナー等)を設置する



急なスロープには手すりを取り付け、滑り止め取り付け



数センチの段差が残る場合は、注意を促すシール(色覚障害のひとにもわかりやすい明暗のはっきりしたものを)を貼る



様々な要配慮者が利用できる仮設トイレを設置

## 第二弾

避難所のユニバーサルデザイン化を支援するための取組に着手(H24年4月～)



「福祉避難コーナー設置ガイドライン」を作成

## 避難所の環境整備

### ○ 障壁(バリア)をなくす



スロープ板を使って段差を解消



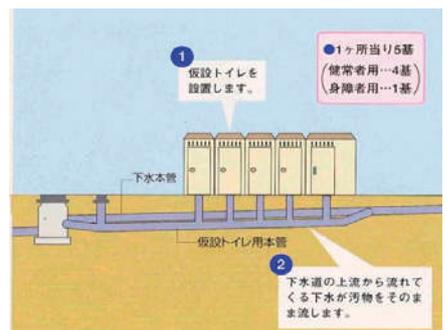
穴などをふさぎ、杖や車いすの前輪がはまるのを防ぐ

### ○ トイレを工夫する

和式から洋式へ ⇒ 多くの人が利用可能



車いすでトイレを利用できるか段差や幅を確認



マンホールを通じて直接下水につながる仮設トイレを設置

## レイアウトのポイント

○ だれもが通れるように通路の確保



○ 通路は視覚的にわかりやすくし、通路幅は車いすが通れる横幅110センチ程度が望ましい



○ 要配慮者の居場所を工夫する

・車いす利用者 ⇒ 通路にすぐにでやすい通路側に

・視覚障害 ⇒ 自分の位置が把握しやすい壁際に

・認知症・自閉症 ⇒ 静かで落ち着ける場所に

・聴覚障害 ⇒ 掲示板の近くなど視覚情報が入手しやすい場所に

○ 福祉避難コーナーを設置

要配慮者のニーズに対応するコーナー  
(間仕切り資材が大活躍!!)

- ・ 要配慮者相談窓口
- ・ 静養室(短期、長期)
- ・ 授乳室や更衣室
- ・ ベッドコーナー
- ・ 育児室
- ・ 補助犬コーナー

### 福祉避難コーナー



静養室

落ち着ける  
スペース



ベッドコーナー

歩行困難者など  
幅広く対応

### 福祉避難コーナー



授乳室

プライバシーに  
配慮



育児室

居住スペースより  
離れて設置

### 府内のコーナー設置運営訓練の様子



要配慮者のニーズに対応した  
避難所を整備できたとしても

その施設を本当の意味で  
ユニバーサルデザイン化させるには

「マンパワー」  
が必要です

## ガイドラインのポイント② 人材の確保と養成

### 福祉避難サポーター

- 地域住民を対象に要配慮者支援に理解のある人材を養成(市町村が実施)

### 活動内容

- 災害時要配慮者の存在を気かけ、必要な配慮について発信する。
- 避難時や避難所等で要配慮者に寄り添い、必要に応じお手伝いする。
- 要配慮者を含む地域づくりの推進に参加・協力する。(避難所内の要配慮者班のメンバーなどになってもらうなど)

## 福祉避難サポートリーダー養成

### リーダーの役割

- 災害時に要配慮者を適切に支援し、サポーターを取りまとめ、平時に「要配慮者を含む地域づくり」をリードする者

### 対象者

- 市町村職員・社協職員・教職員
- 社会福祉施設職員 等(社協・ケアマネージャーなど)

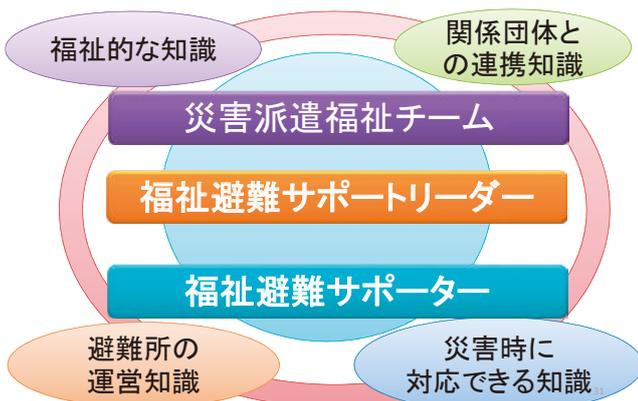
### 養成目標

- 28年度までに1,000人養成  
※28年2月現在までに625人養成(府内6箇所で開催)

## 福祉避難サポートリーダーの役割 － 災害時 －

- 1 ユニバーサルデザインの視点から避難所開設を支援する。
- 2 避難所で活動する災害ボランティアに対して福祉的な見地からアドバイスし、連携する。
- 3 要配慮者班と連携し、避難所において要配慮者の相談、支援を実施する。

## 京都府で養成する人材



## 京都府で養成する人材



## 研修内容(1日研修)

### 1 概論(講師:行政職員・学識経験者)

- 災害時要配慮者支援対策
- 要配慮者支援へのプロセスと概要

### 2 各論(講師:東日本大震災時支援経験者2名)

- 障害者その他への支援(福祉避難所)
- 高齢者その他への支援(一般避難所)

### 3 演習(講師:学識経験者)

- 地域における要配慮者支援について考える

## 福祉避難サポートリーダーの役割 － 平常時 －

- 4
  - 地域でサポーターやサポートリーダーの養成に参画し、地域の養成の取組の中核となる。
  - 地域で防災の取組に参画し、「要配慮者」を防災の枠組みに含めるように取組む。

## 京都府災害派遣福祉チームの編成

### 趣旨

- 災害時の避難所において、要配慮者に適切に支援する福祉専門職からなるチームを創設し、避難所等における二次被害を防ぐ

### 主な役割(リーダーと連携)

- 要配慮者の状態・ニーズ把握、相談支援
- 関係機関へのコーディネート(トリアージと移送)
- サポーターやボランティアへの専門的指導
- 避難所(福祉避難所)の運営支援



## 講義～演習



## 紙上シミュレーション・設営



## 検証



## 福祉避難所開設運営訓練

### 日時・場所

- 平成28年1月29日 13:00～17:00
- 社会福祉法人不動園 天ヶ瀬寮

### 参加者・講師

- 参加者： 65名
- ※京都府宇治市内の福祉避難所指定施設職員  
関係福祉施設職員、宇治市、京都府 等  
(要配慮者役15名(身体障害))
- 協力： NPO法人  
災害福祉広域支援ネットワークサンダーバード

## 訓練の趣旨

- (1) 福祉避難所の開設に関する課題を抽出を目的
- (2) 自発的に要配慮者への対応を考えてもらうことを主眼にして、詳細な訓練シナリオを作成せず
- (3) 災害福祉広域支援を主とするNPO法人サンダーバードの協力を得て、福祉避難所として指定されている、福祉施設の全面協力のもと実施

## 訓練内容等

### ○【想定】

1月27日に、太平洋を震源とするM8.5の地震が発生。京都府南部は震度6で、4万人以上が避難している。発災2日後、宇治市が不動園に対し、福祉避難所の開設及び身体障害者15名の受け入れ要請を行うことを決めた。

### ○開設訓練

- ① 宇治市からの福祉避難所開設依頼
- ② 福祉避難所の設営
- ③ 避難者受入運営訓練
- ④ 情報収集、物資要請、避難者への対応等

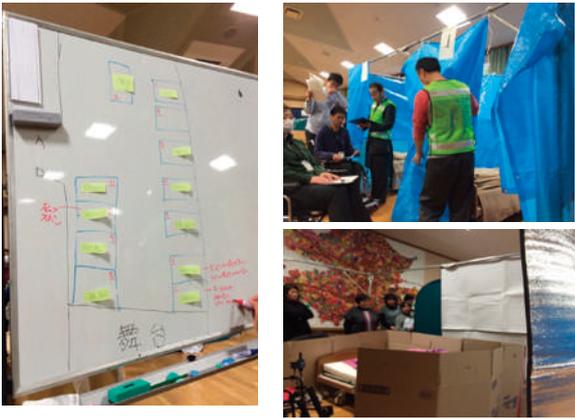
## 設営～受付



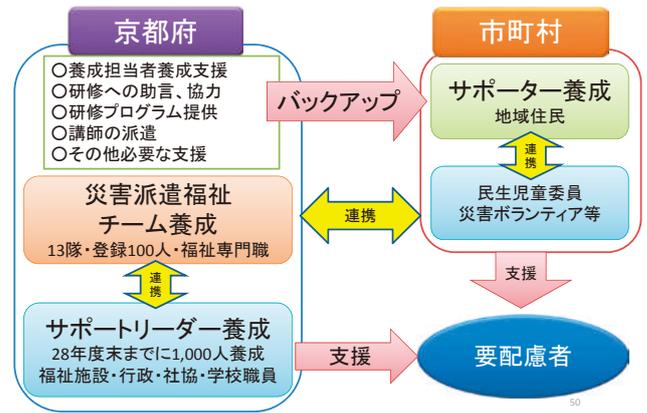
## アセスメント



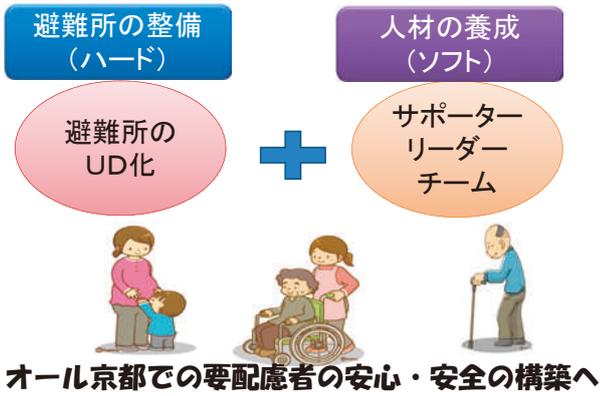
## 避難者への対応



## 京都府人材養成イメージ



## 要配慮者を支援する体制を整備



【第3回 個別性に配慮した福祉避難所のあり方に関する研究会】

# 輪島市における福祉避難所 運営体制の事前整備について

平成28年2月17日（水）

石川県輪島市  
河崎 国幸

■ 能登半島地震：福祉避難所となった施設紹介（百寿苑）と実績等について




【通常業務】  
 ■ 介護老人保健施設  
 ■ 短期入所療養介護  
 ■ 通所リハビリテーション  
 ■ 訪問介護  
 ■ 居宅介護支援  
 入院治療を要するほどではないがリハビリを中心とした看護、介護を必要とするお年寄りに福祉、医療、保険サービスを一体的に提供するタイプの施設  
 【従業員】 約100名  
 通所リハ室の間(30畳)を福祉避難所に！

【利用実績】  
 ■ 利用実人数 13名  
 ■ 利用開始 平成19年4月4日  
 ■ 閉鎖 平成19年6月5日  
 (一般避難所は5月3日閉鎖)  
 ■ 利用実日数 63日(最長利用62日)  
 ■ 利用延日数 320日  
 ■ 最多利用日 4月17日の11名  
 ■ 経費合計 1,440,806円  
 (内訳) 人件費 529,000円  
 食費 419,420円  
 その他雑費等 492,386円

(福祉避難所を理解するうえでとても「大切」なこと！)

★ Point : 「① 避難対象者はどんな方？」

1. 災害救助法による救助の実施について(S40.5.11) (抜粋)  
 …「福祉避難所」の対象者は、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至らない程度の者であって、避難所(一般)での生活において特別な配慮を要する者。  
 ○ 能登半島地震時の避難者…服薬管理が疎かになる方、トイレまでの移動が大変な方、軽い認知症状のある方

2. 災害において被災した要介護高齢者等への対応について(H27.9.10) (抜粋)  
 …介護保険施設(特別養護老人ホーム等)、短期入所生活介護(略)等については、**災害等による定員超過利用が認められているところ。**  
 (略) 利用定員を超過した場合でも、特例的に減算を行わない…。  
 (略) 介護保険法に基づき、**市町村の判断により利用者負担を減免**できます。

(福祉避難所を理解するうえでとても「大切」なこと！)

★ Point : 「③ 最重要・コーディネート役(連絡員)」

1. このことについては、災害救助法による明確な位置づけはないが…  
 ① 本来は、災害救助事務は、都道府県が行うべき【災害救助法で位置づけ】  
 ② 災害救助法第30条では、「救助を迅速に行うため必要があるときは…その権限に属する救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うことができる。」という規定。  
 ③ 現実には各自治体の地域防災計画で、避難所等の設置・運営の手順を規定。

2. こうやって設置した「一般の避難所」や「福祉避難所」をうまく運営するには…  
 ① 「一般避難所」の場合…多くの自治体で「規定あり」職員等を張り付けたり、責任者にしたりと、ある程度の「コーディネート権限」をその者に付与。  
 ② 「福祉避難所」の場合…ほとんどの自治体で「規定なし」一般避難所のように、「コーディネート権限」を誰かに付与するような規定を作成しておくことが不可欠。  
**【本市は、福祉避難所設置・運営マニュアルで、市職員が担うことを明記！】**  
 (例) 高齢者は介護保険担当職員、妊産婦・乳幼児は母子保健担当職員

## 第1部

「能登半島地震」から学んだこと。

★ 能登半島地震時において、災害救助法関係法令・通知における記載内容を、そのまま実行に移した「福祉避難所の設置・運営」の**経験を踏まえて**、おさえておくべき「**Point**」を整理する。

■ 福祉避難所の設置準備から閉鎖までの取組経過

日付	経緯
H19.3.25	能登半島地震発生(9時41分)
3.26	国災対本部設置(市役所)…厚生労働被害関係取りまとめ役を任せられる。
3.28	内閣府から福祉避難所設置運営の依頼(口頭) ~当時の(県・市)防災計画に福祉避難所の位置付けなし
3.29	福祉避難所の <b>概要の作成</b> 市内高齢者2施設へ福祉避難所設置の打診
3.30	「 <b>備え無しは大変!</b> 」 <b>《設置・運営のための「独自・統一ルール作り」》</b> 委託契約書および各種様式の整備と関係者への周知 ① 避難者選定(状況把握)様式 ② 利用届出様式、 ③ 人件費・食費基準単価設定様式 ④ 介助員等勤務表 ⑤ 食事提供管理様式 ⑥ 各種請求様式など
4.2	医療法人社団輪生会と福祉避難所設置運営 <b>委託契約</b> 締結
4.4	福祉避難所開設(事業開始)
4.20頃	選挙投票事務中に過労によりダウン「病院」直行(2日後復帰)
6.5	福祉避難所閉鎖(開所延べ日数:63日) ※一般避難所の閉鎖は5月3日

(福祉避難所を理解するうえでとても「大切」なこと！)

★ Point : 「② 介助員(生活相談員)とは?」

3. 災害救助法による救助の実施について(S40.5.11) (抜粋)  
 ■ 福祉避難所における特別な配慮のために必要となる費用とは、概ね**10人の対象者に1人**の相談等に当たる**介助員等を配置**するための費用…。  
 ■ …相談等に当たる職員は、避難者生活状況等を把握し、…避難者が必要な福祉サービスや医療サービスを受けられるよう配慮すること。  
 ○ 能登半島地震時の対応…**避難者を無料でデイケアサービス提供**  
 ■ 常時の介護や治療が必要となった者については、速やかに特別養護老人ホーム等への入所や病院等への入院手続きをとること。(等々)  
 ○ 能登半島地震時の状況…**病院入院1名、特養ショート1名、養護ホーム2名**

○ 福祉避難所と介護保険施設との人員基準の比較(参考事例)

	福祉避難所	特別養護老人ホーム
対象者	特養に入所するまでに至らない方	要介護認定者(原則要介護3以上)
人員基準	10人(利用者)対1人(介助員)	【多床室】3人(利用者) 対1人(介護職員) 【個室】2.5人(利用者)対1人(介護職員)

ここまでのまとめ

★ 福祉避難所でのポイント事項を整理してみると…

- 福祉避難所は、**要配慮者全員**が避難するところではない！  
 ⇒ 災害時の**要配慮者避難支援計画**と連携が必要  
 (※ 要配慮者避難支援計画：対象候補者の把握と名簿等の管理等)
- 福祉避難所で避難者のお世話をする「**介助員(生活相談員)**」の役割は重大！
- 福祉避難所へ避難するための**ルール作り(使用書式含む)**とその**コーディネート機能**を位置付けることが重要！
- 福祉避難所の設置・運営については、ひとつの「**事業を経営**」するようなもの！

★ 福祉避難所に関するお金まつわる「裏ポイント！」

- 福祉避難所は、要配慮者全員が避難するところではない。
  - ⇒ 要介護の認定を受けた多くの方は、どこへ行く？
  - ⇒ 特養等で定員超過で受入OK！（減算なし）
  - ⇒ 特養等は、通常の利用料金を徴収！ ← 「不公平でないか？」
  - ⇒ ① 輪島市では、介護保険条例に「市町村特別給付」を位置付け
    - (1) 在宅サービス（支給限度額内）と施設サービスの介護費は利用者負担「ゼロ」
    - (2) 在宅サービス（支給限度額超過）の介護費は利用者負担「ゼロ」
    - (3) 食費・居住費（ショートや施設入所）は利用者負担「通常の2分の1」
  - ② 災害発生時に「〇〇災害における利用料減免実施要綱」をその都度制定（内容）軽減の内容については、介護保険条例第●条を適用する」など軽減が簡単にできるような工夫が必要。
- 福祉避難所（一般避難所も同じ）での物品等調達ルール
  - ⇒ レンタルが原則
  - ⇒ 購入した場合：換価処分（競売）して得た額を除いた額が災害救助費として国・県から支払い！
- 社会福祉法人が「協定書」に基づき設置運営したときの会計処理
  - ⇒ 通常は「公益事業（非営利）」に計上すべき。（受託事業に準ずる為）
  - ⇒ 最終的には税務署等へ問い合わせることが適切！

## 第2部

### 輪島市における福祉避難所設置・運営への取組み

【第1部のPointを具体的なものに！】  
（実際に動ける福祉避難所を目指して！）

※ 災害発生時に「最初から始める」のはタイヘン！

◆ 本題に入る前に・・・

① 災害の規模について整理する。

超広域災害	東日本大震災	複数の都道府県	少 ↓ 多
広域災害	阪神淡路大震災	ひとつの都道府県が中心	
局地災害	能登半島地震など	ひとつの市町村が中心	
限定的局地災害	広島市土砂災害 群馬栃木水害	市町村の特定の地区が中心	

Point：どのレベルまで対応できる対策を講じるのか！

② 災害救助法の適用基準（国2分の1・県2分の1の負担）を整理する。  
【例】住家の滅失基準：これ未満のとき「当該自治体が費用全額負担」

市町村人口	滅失数
～ 5,000人未満	30世帯
～ 15,000人未満	40世帯
～ 30,000人未満	50世帯
～ 50,000人未満	60世帯
～ 100,000人未満	80世帯
～ 300,000人未満	100世帯
300,000人以上	150世帯

- ◆ 1世帯カウント
  - ◇ 全壊（50%以上）等
- ◆ 1/2世帯カウント
  - ◇ 半壊（20%～49%）等
- ◆ 1/3世帯カウント
  - ◇ 床上浸水等で一時的に居住できない等

【能登半島地震では？】  
全壊約500＋半壊約1,100  
⇒ 住家滅失約1,050棟！

### 福祉避難所の概要

## さあ、「誰がするか？」

- 福祉避難所の設置・運営の実体験
- 災害時要配慮者避難支援計画を主管
- 高齢者施設等との日頃からの繋がり
- 防災対策業務の範囲の広範性  
(隣町に原発もあるので)

↓

高齢者福祉(対象者数が最大)の主管課である「健康推進課」ですべき！

### 福祉避難所の概要

## 気合を入れる「その前に」・・・

市役所職員 → 人事異動あり！ 短期決戦！

○ ポイントを絞って「効率的」に！

↓ 広範囲な取組み不可

○ 自分の取組実績を「ルーブル化」！

Do it myself! → とりあえず「独力作成」 「連携」概念 危険！

↓ ここまで「やり切る」覚悟

【さいごくらい「他力本願」でいいんじゃない！】  
訓練を通じて、必要箇所は修正してもらえればOK！

### 福祉避難所の概要

そこで・・・(異動等に関われなくなってしまう前に)  
「やっておきたくなったこと！」 3本の柱

- 協定の締結  
【種類】 ① 福祉避難所の設置と運営  
② 福祉用具の優先供給
- マニュアルの策定  
【特徴】 災害時に実用できる「簡単」なもの
- 訓練の実施  
【特徴】 みんなが主体的に行えるようなもの

### 福祉避難所の概要

## ★「3本の柱」の取り組み状況

日付	取組み内容
【H19年度】 2007.12～	<b>福祉避難所設置・運営協定締結</b> 【2015.11時点：20事業所】 (内訳) 高齢者13事業所・障がい者3事業所 妊産婦乳幼児4事業所
【H23年度】 2012.3～	<b>福祉避難所設置・運営マニュアル策定</b> 【2015.11 第5回目のマニュアル見直し完了】 ※ 妊産婦・乳幼児用の福祉避難所をより具体的に、動きやすく！
【H24年度】 2012.9～	<b>福祉避難所設置・運営訓練実施</b> 【2015.11 通算5回目の訓練実施】 ※ 「高齢者及び妊産婦・乳幼児」訓練実施
【H24年度】 2013.3～	<b>福祉用具物資供給・貸与協定締結</b> 【2015.11時点：3事業所】 ※ 市内介護保険福祉用具貸与・販売事業所 (家電製品等の一般物資優先供給協定は「防災対策課」が実施)

協定及びマニュアルは市HPで公開：【手順】HP<くらしのガイド>防災・救急⇒福祉避難所

### 福祉避難所の概要

## 1. 協定の締結

### 「① 設置・運営協定」(20事業者・定員200名分)

- 特徴的な事項
  - ① 介助員相互派遣協力体制
  - ② 看護師常駐事業者と締結
  - ③ 対象者(高齢者・障害者・妊産婦と乳幼児)ごとの協定  
※ ①と②は妊産婦と乳幼児福祉避難所には適用せず

### 「② 福祉用具優先供給」(介護保険福祉用具取扱3事業者)

供給(購入)物資	貸与物資
日用品・設置物品等 紙おむつ、紙ハンズ、尿とりパッド等 腰掛便座、パーテーション 特殊尿器、入浴補助具等	設置物品等 車いす、特殊寝台、寝具一式 床ずれ防止用具、歩行器、歩行補助つえ 等



福祉避難所の概要

行政が**責任**をもって！

## 2. マニュアルの策定

【2012.3~】(基本は**単純**であること！)

- 協定締結だけでは、実際の設置・運営は不可能！
- 現場では、ヒト・モノ・カネの連動 ⇒ 整理が必要！
- みなさんの「タタキ台」になればいい！

○ **あり方(方針)**

- 災害規模の想定・・・**能登半島地震**(市全体の15%が被災)の**「2倍」**を想定
- ① 簡潔な構成【★Pointとして掲げた**「介助員」と「連絡員」**に注目！】
  - 第1章：基本的な考え方
  - 第2章：**平常時における取組み** (市と事業者)
  - 第3章：**災害時における対応** (市と事業者)
- ② **「マニュアルをそのまま実行」⇒「福祉避難所設置運営OK」**  
(必要様式はすべて様式集に掲載)
- ③ **設置・運営訓練により、「マニュアル」を常に検証し、必要に応じ修正。**

### 「第1章：基本的な考え方」

- 趣旨や位置付け、指定条件や量の確保など、原則論を記載。
- 能登半島地震の際の福祉避難所設置・運営の経験を生かす。
- 災害救助法・輪島市地域防災計画・福祉避難所設置運営に関するガイドライン等の根拠法等に準拠すべき。
- 輪島市地域防災計画の福祉避難所の位置付け**「2次避難所」**！

### 「第2章：平常時における取組み」

#### ■ 市における取組み

- 福祉避難所の対象となる者の把握**
  - 災害時要配慮者のデータを福祉避難所の「対象候補者」とし、災害時等における、一般避難所等へ当該データの提供が行える状態を確保。
  - ⇒ 毎年4月1日現在の紙ベース名簿作成(17地区別)
- 福祉避難所の指定**
  - 高齢者・障がい者・妊産婦乳幼児用それぞれの福祉避難所が必要。
  - 福祉避難所指定のための要件として、
    - ① 「避難者の状態急変に対応すべく**看護師が常駐**する事業者との協定締結」(妊産婦乳幼児用は別途)

- ② 「介助員の役割に着目し、地元を熟知した専門職を配置すべき」
- ③ 高齢者用又は障がい者用の介助員は、「協定締結法人間における介助員派遣相互協力的体制の確保」を協定書で位置付け。
- ④ 妊産婦・乳幼児用の介助員は「地域の母子保健推進員、主任児童委員又は福祉避難所の保育士の確保」を位置付け。

○ **福祉避難所避難者想定数(定員確保目標数)の明記**

- ◇ 能登半島地震での住家被災率(半壊以上)約15%  
被災高齢者数(半壊以上)約10.5%  
【高齢者12,000人のうち1,265人が半壊以上】
- ⇒ **マニュアルでは「その2倍の約21%」を想定**
- ◇ 基本数値：要支援者(370名)と2次予防者(400名)の合計770名
- ◇ **目標数値：770名×21%=160名(達成済)**
- ※ 妊産婦・乳幼児用の定員確保目標数は旧輪島で5名・旧門前で5名の合計10名。

- 3 物資・器材、移送手段の確保(考え方:市地域防災計画準拠)**
  - 防災訓練等を通じ、「必要物資の洗い出し」と本市が締結している優先物資供給協定による「供給可能物資一覧」との照合。
  - 「福祉関連用具」に関する優先物資供給協定締結。
  - **H25.3.21に市内福祉用具販売・貸与事業者と協定締結!**  
(貸与と購入の両面での協定)【締結物資の内容は15頁参照】

(前頁の続き)○「大型家電」優先物資供給(貸与)協定の締結。(未締結)  
※ 家電製品を含む優先物資供給協定は締結済(購入専用)

○ **福祉避難所への移送は、原則、避難者家族負担**を明記。  
(災害発生時、公用車は物資運搬や罹災調査でフル活用されているため使用不可)

### 4 周知

GIS災害マップ

マップは、市内全介護サービス事業者に配布済

※協定締結済みの福祉避難所はいずれかの介護サービス事業所に属している

- 4 周知**
  - 災害危険区域については、「可視化」しておくことが必要のため、GISマップに危険区域を当てはめたものを事前配布。(次頁参照)
  - 本マニュアルを協定締結事業者へ配布。
- 5 福祉避難所設置・運営体制の事前準備**
  - 輪島市地域防災計画との整合性確保及び2次避難所の位置付け(災害時要配慮者避難支援班の分掌事項に規定)

**災害時(パニック時)は誰かが「旗振り役」が不可欠!**

・「**連絡員**」の位置づけ(新しい考え方)  
連絡員とは・・・福祉避難所の成否を左右する存在であり、設置・運営における**コーディネーター的役割**を担う。  
⇒ 高齢者福祉避難所:「介護保険担当市職員」  
障害者福祉避難所:「障害福祉担当市職員」  
妊産婦・乳幼児福祉避難所:「母子保健担当市職員」

・関係職員及び協定締結事業者向けの制度理解の研修会を開催するとともに、福祉避難所設置・運営訓練を計画・実施し、**マニュアルの検証**を実施。

### ■ 事業者における取組み・・・難しいことは「させない」

※ 避難所は行政機関が責任をもって「設置」⇒ 災害救助法等に規定あり

- 1 職員の理解促進及び場所の特定**
  - 介助員の相互派遣(除:妊産婦乳幼児)及び協定内容の理解促進。
  - 協定締結事業者ごと → 福祉避難所開設場所の特定
- 2 訓練の実施**
  - 市の防災訓練に合わせて実施
  - 介護保険法等に基づいて行う訓練に合わせて実施
  - 研修会の実施(訓練実施前には必ず)

### 「第3章:災害時における対応」

#### ■ 市の対応・・・フローチャート26頁

**Point: 「連絡員」制度実行!**

- 1 福祉避難所の開設**
  - ① 「本部長」命令 ⇒ 「班長」が「連絡員」指名
  - ② 「班長」⇒ 災害の様態、二次被害の危険性を考慮しつつ、GISマップを活用し、「開設福祉避難所」及び「設置予定期間」決定 ⇒ この旨を「総務班」に報告⇒ このことを「連絡員」に指示
  - ③ 「連絡員」⇒ 「福祉避難所」開設要請

- 2 「連絡員」の業務:最重要ポイント**
  - (1) 避難者を受入れるまでの間に行うべき業務 ⇒ **【体制整備業務】**
    - ① 福祉避難所設置・運営事業者(以降、「事業者」)に**必要様式**(様式6~9)の配布【人件費・食費等の**単価決定!**】
    - ② **介助員の確保**・・・事業者内で「目録」介助員の確保を要請  
事業者内で「宿直」介助員の確保を要請  
→ 不可能時、他の協定締結事業者に要請  
※ 必要に応じて、看護協会に直接「災害支援ナース」派遣依頼
    - ★「妊産婦・乳幼児」用の連絡員は、母子保健推進員等の専門的家を直接「一本釣り」する!
    - ③ **介護職員ボランティアの要請**(対県)  
・・・設置運営のために、職員を介助員に充てたことにより、介護職員が不足した場合。
    - ④ **必要物資の確保**・・・事業者と協議し、必要物資リストアップ(物資協定参照)
      - 一般物資・・・「総務班」に依頼(様式12-①)
      - 福祉物資・・・「直接」業者依頼(様式12-②)
      - 物資の検収及び管理
    - ⑤ **避難者の選定等**・・・要配慮者リストを一般避難所等へ緊急配布
      - 「避難支援班」が福祉避難所利用が適切と認められた方の情報入手(様式1~4)
      - 「避難支援班」と協議し、避難先の決定及び利用開始日等を調整
      - 「福祉避難所利用届」の受理 ⇒ 事業者へ情報提供

- (2) 避難者を受入れてから行うべき業務 ⇒ 【円滑運営補助業務】
- ① 介助員からの相談受付（避難者の次の移動場所や処遇等について）  
※ 特に「妊産婦・乳幼児」については、介助員任せにするのではなく、「連絡員が主体的に行動」することが求められる！
  - ② 事業者からの各種実績・請求の取りまとめ（及び支払い）
  - ③ 追加必要物資の検討
  - ④ 「班長」とともに、統廃合及び閉所に向けた検討
  - ⑤ 閉所後の残務整理

■ (災害時) 事業者の対応

1 福祉避難所の開設

- ① 「連絡員」の要請に基づき「必要スペース」を確保  
⇒ 「連絡員」へ報告
- ② 「介助員」確保の検討 ⇒ 「連絡員」へ確保状況の報告
- ③ 通常の介護サービス利用者等との調整
- ④ 「協定書の別記様式」記載の**人件費・食費等の単価の設定**  
⇒ 「連絡員」へ報告
- ⑤ 調達が必要な物資を「連絡員」と検討
- ⑥ **至急、必要な物資**は「連絡員」と相談し「直接購入」  
※ 請求書を連絡員に渡すこと！（立替は行わないこと）

2 準備と避難者受入れ

- ① 介助員・宿直者の勤務表管理(様式6)
- ② 調達物資の備品台帳管理(様式13)
- ③ 避難者の個別ファイル管理(様式4)に追記
- ④ (特に必要がある場合) 送迎車の準備

3 避難者の支援

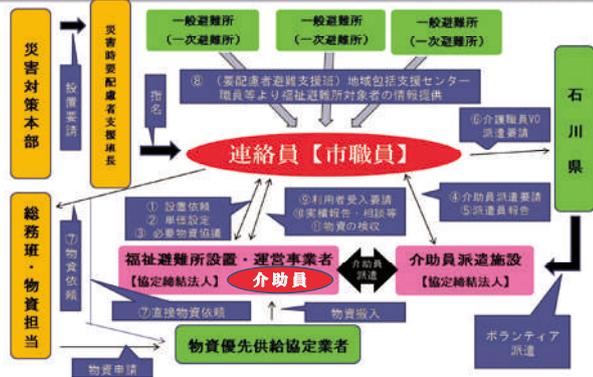
- ① 相談受付・福祉サービス利用に対する支援  
(特に必要がある場合) 通所介護などの介護サービスを事業者の判断で受給させることも可能
- ② 利用者減に伴う、福祉避難所スペースの再検討

4 請求等

- ① 毎日の状況報告の実施(様式14)
- ② 必要経費の請求(毎月20日マ) (様式6~8の写しとともに)
- ③ 資料の返還  
⇒ 統廃合・閉所に伴い、福祉避難所設置・運営に関して作成したすべての資料(原本)等を市へ返還

～【Fig1】みなさんの自治体での体制をあてはめると～

【高齢者・障害者用の福祉避難所「連絡員」業務】



福祉避難所で使用する「様式集」(マニュアル掲載)

番号	名称	目的	使用者(受け渡し)
様式1	実態把握票	①対象者選定	避難支援班→連絡員・介助員
様式2	生活機能詳細チェック表	①対象者選定	避難支援班→連絡員・介助員
様式3	健康相談票	①対象者選定	避難支援班→連絡員・介助員
様式4	経過記録表	①対象者選定	避難支援班→連絡員・介助員
様式5	利用届出書	②対象者報告	避難者(避難支援班)→連絡員(事業者)
様式6	介助員・宿直者勤務表	③運営管理	事業者→連絡員
様式7	食事提供表	③運営管理	事業者→連絡員
様式8	その他直接支払表	③運営管理	事業者→連絡員
様式9	請求書	③運営管理	事業者→連絡員
様式10	介護(看護)職員派遣要請申請書	④運営補助	連絡員→石川県
様式11	災害支援ナース派遣要請申請書	④運営補助	連絡員→看護協会
様式12	物資(一般・福祉用具)依頼書	④運営補助	連絡員→総務班・事業者
様式13	調達物資の備品台帳	③運営管理	事業者→連絡員
様式14	福祉避難所状況報告用紙	③運営管理	事業者→連絡員
協定2条	介助員人件費・食費・設置場所届出	⑤基本届出	事業者→連絡員

～【Fig1】みなさんの自治体では、どのあたりまで「様式」整備されていますか？～

3. 訓練の実施 【H27.11時点:これまでに5回実施】

1. 理想

参加者みんなが、手・足・頭を使えるような(面白い)訓練にしたい！

2. 理解と周知

福祉避難所を多くの方に知ってもらい、災害時にすぐに立ち上げできるようにしたい。

3. マニュアルの検証

反省会を実施し、みんなで「役に立つ」マニュアルに進化させたい。

数多くの事業所と協定締結 ⇒ みんなで共通理解促進！

3. 訓練の実施 【2012.9～:これまでに5回実施】

【ねらい】

① 理解促進と周知

…協定を締結していても、理解している者は、実際に福祉避難所の設置・運営経験のある市職員や事業者職員に限定される。設置・運営訓練を実施することにより、福祉避難所への理解及び周知の促進を図り、災害発生時における対応が迅速に行えるようになる。  
第1段階周知 … 市職員、協定締結事業所職員や民生委員、防災士  
第2段階周知 … 一般市民

② マニュアル検証【マニュアルの事前整備が不可欠！】

…訓練は、全てマニュアルに規定された方法及び様式を用い、訓練直後に「何が不便であったか？どこを修正すべきか？」という意見を聴取しながら検証を実施し、即効性のあるマニュアルに進化させる。

訓練の様子



高齢者の福祉避難所



■ (H26) 高齢者の福祉避難所



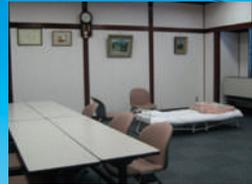
事業所職員の事務風景



次の行き場所検討中



(H25) 妊産婦・乳幼児の福祉避難所



移動先の検討



介助員への引き継ぎ



(H26) 妊産婦・乳幼児の福祉避難所



介助員への引き継ぎ



移動先の検討

事業所職員の事務風景



事業所職員の事務風景

市役所職員の事務風景



配置図等



福祉避難所の玄関



パネルで周知(事業所)



【実施方法】

- ① 訓練日等 ... 市の防災総合訓練に合わせて実施(年1回以上)
- ② 事前準備 ... 訓練未経験の協定締結事業者に協力依頼  
訓練概要及びタイムスケジュールの作成と提出  
地域包括支援センターと連携し、実際の要配慮者へ訓練参加(協力)要請  
市防災総合訓練主管課(防災対策課)と打ち合わせ
- ③ 説明会等 ... 事前説明会の実施(訓練の約1週間前に約2時間)  
【配布資料】  
◇ マニュアル(含:全様式)  
◇ 福祉避難所の概要  
◇ タイムスケジュール  
※【Point】 マニュアルを配布し、これをベースに説明を行うことで、福祉避難所の理解・普及と、その保管につながる!
- ④ パネルの掲示 ... 訓練実施日までの期間中、訓練実施事業所に福祉避難所概要パネル掲示(別添写真参照)

【実施方法】

- ⑤ 訓練当日の動き A. タイムスケジュールに沿って実施  
B. 以下の2種類の訓練を同時に実施
- 【① 要配慮者の避難訓練】
  - ・ 自宅(避難準備情報発令) → 一次避難所 → 福祉避難所
  - ・ (一次避難所で) 避難者の状態の把握と記録
  - ・ (福祉避難所で) 避難者の引継ぎ(避難支援班一介助員)
  - ・ (福祉避難所で) 避難者の身体状況把握
  - ・ (福祉避難所で) 避難者の状態に応じた次の移動場所の検討
- 【② 事務手続きの訓練】
  - ・ 連絡員 → マニュアルの連絡員業務の流れに沿った動き確認
  - ・ 事業者 → 連絡員・介助員との間で行う事務手続き(様式)及び電話等でのやりとりの確認
- 【③ 訓練終了「直後」、反省会の実施】
  - ・ これをしっかり行うかどうか、災害発生時の円滑な福祉避難所の立ち上げに少なからず影響を及ぼすことに繋がる!

実は...  
このような訓練と反省会が大切です!

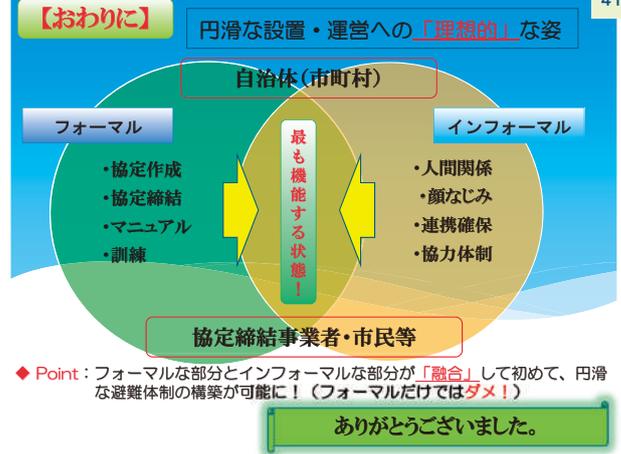
【実施結果】 ⇒ マニュアルの修正へ!

- ① 1度目の修正(平成24年9月修正) ○訓練...福祉の社・百寿苑・みんなの詩  
【修正内容】(1) 福祉避難所での看護体制の強化  
~ 石川県看護協会への協力要請体制の位置づけ~
- ② 2度目の修正(平成25年11月修正) ○訓練...ゆきわりそう・あての木園  
【修正内容】(1) 妊産婦・乳幼児用の位置づけ(フローチャート等)  
(2) 物資依頼書様式の種類分け(一般と福祉用具)
- ③ 3度目の修正(平成26年4月修正)  
【修正内容】(1) 妊産婦・乳幼児協定締結に伴う必要箇所修正
- ④ 4度目の修正(平成26年10月修正) ○訓練...ひなたぼっこ・わじまみどり保育園  
【修正内容】(1) 緊急必要物資の直接購入時の燃料代支給位置づけ  
(2) 法人所有送迎車利用時の燃料代支給位置づけ  
(3) 様式の区分け(高齢者・障がい者用と妊産婦・乳幼児用)  
(4) 様式の追加(毎日の避難者数報告用紙)
- ⑤ 5度目の修正(平成27年11月修正) ○訓練...楓の家・くしひ保育園  
【修正内容】(1) 妊産婦・乳幼児用フローチャート変更(保育士Vo要請対応)  
(2) 様式は、FAXを原則とし、連絡員指導のもとでの作成を位置づけ  
(3) 地域の主任児童委員を妊産婦・乳幼児用福祉避難所に登用  
(4) 妊産婦・乳幼児用の福祉避難所の介助員は「当該保育士」  
対応可能な位置づけ  
(5) 食費・直営課食・一般物資・福祉用具の備品等の書式一部修正

## 4. 会計処理 【福祉避難所の経費の支払い方法】

【H28.1時点：マニュアル未掲載（今後、掲載に向けて要検討）】

- ① 福祉避難所設置・運営協定や物資優先供給協定との関係
  - …協定締結であっても、それは単に「受託先がその業務を優先的に行う。」ということに約束しただけ。したがって、協定書に明記された人件費や食費については、行政における会計処理に即した方法で支払わなければならない。
- ② 支払：「防災対策主管課の災害救助費」から
- ③ 実際の支払方法
  - 設置・運営協定における介助員人件費（宿直含む）（協定締結事業所直接雇用）と食費（直接支払を行ってしまった消耗品等の場合は領収書添付必要）等
    - ⇒ (1)「委託契約」締結
    - (2)「委託料」で支払い。
      - ※ 介助員をボランティアの方が務めたときや、一般避難所併設の福祉避難所スペース活用時、市町村直接雇用（臨時職員）したときは、委託契約不要。
  - 物資優先供給協定におけるレンタル物資
    - ⇒ (1)「使用貸借契約（リース契約）」締結
    - (2)「使用料及び賃借料」で支払い。
  - その他の請求書付の物品購入等（優先供給協定の購入物資やガソリン等）
    - ⇒ (1)「消耗品費や備品購入費」などで支払い。（委託契約締結不要）





人と防災未来センター

#### 第4回個別性に配慮した福祉避難所の在り方研究会

日時：平成29年1月12日

○司会 では、早速お話を頂戴したいと思います。本日の予定ですがまず、宝塚市役所から健康福祉部安心ネットワーク推進室介護保険課の浅井課長と、それから同じく宝塚市にあります特別養護老人ホームのあいわ苑のほうから長尾様と阪本様にお越しいただいてお話を伺います。

それではまず、浅井様からお願いいたします。



○浅井氏 皆さん、こんにちは。宝塚市役所から参りました介護保険課課長をやっています浅井です。よろしくお願いたします。

簡単に自己紹介をしますと、介護保険課に来ましたのが28年の4月からで、福祉の経験もあまりないですし、もともと入庁、市役所に入ったのが平成元年で今28年目になりますが、ほとんど財政課ということで管理部門、予算の関係をやっていました。福祉は、その前3年ほどやっていましたが大分前の話で、介護保険が始まる前の話になります。今日は福祉避難所の関係、介護保険課が担当しているのですがそんなに専門的な話と

いうのはあまりないと思っていただいて、これまで宝塚市で取り組んできた内容と、介護保険とは直接関係ないのですが、すごくこの話は今、活発になっている状況で、その関係の施設の方だとか地域の方との話ということで今取り組みが結構活発な状況であるので、その取り組みの説明をさせていただこうと思います。

宝塚の福祉避難所のこれまでの取り組みは平成24年の1月から協定を結んできていまして、今、福祉避難所の施設は17施設ですが、市の直営の施設とかがありますので協定を結んでいるのは14施設になっています。基本的には、このひな形（別紙参照）の形でやっています、この中で改めて見てみますと、第1条のところで本市の区域において大規模な地震、風水害、その他の災害となっています。こここのところでポイントは、「本市の」と書いてあります。熊本の地震や22年前の阪神・淡路大震災のようなものは想定外の大規模災害になっています。想定は災害救助法が適用されるような地震というのを想定しています。例えば他市のほうで被災があって広域的な連携とかいうのが必要になるときは、「本市の」という表現はちょっと若干問題があるなというのは感じています。

参考資料の中でも第5条の4ですが移送の関係について、これも後ろのほうで課題に上げますが移送の問題というのがある、協定の中ではまず家族とか介護者、介護者が要配慮者、援護者の方を福祉避難所まで移送するとなっていますが、それができなければ市がやる、最後は乙ということで事業者、施設になります。

しかし、これも本当にできるのかと、庁内的にも議論というか、市のほうでもそんなにマンパワーあるわけでもないので移送の問題も課題かなと思っています。

こういった形で、協定は結んでいまして、その後に協定を結ぶに当たってのマニュアルが要るでしょうということで、福祉避難所の設置運営マニュアルを作りまして、最初24年1月に作りましたが、やはり細かいことができていなかったということで26年3月に福祉避難所等設置運営マニュアルを改訂しました。これも作ったのが26年3月になりますから、その当時の多分、国とかのガイドラインを基にしたと思いますが、また今28年4月に内閣府のほうからガイドラインが出ており、修正すべき点もあるのかなとは思っています。

資料のほうのマニュアルで要援護者となっていますが、今は国のほうは要配慮者となっています。対象はあまり変わらないのかなとは思っていますが、その辺のところの名称も変わっていますし、対象となる方の把握の方法というのは国のほうのガイドラインに載っていますが、市のマニュアルでは対象者の把握というのはできてない状況です。そういった形でマニュアルについて一応定めていますが、随時見直しは要るかなと感じています。

要援護者リストの把握はどうしているのかということで、市のほうでは要援護者は災害時要援護者リストというのを作っています。ただ、これは今要介護度が3以上の方と障害者1、2級の方、こちらの方を要援護者としてリストにして

おり、その人が個別の避難計画を作るということで市は取り組んでいます、実際に福祉避難所の対象者というのがそんなに重度の方を対象にしていけないということもありまして、その辺のずれがあるかなと思っています。要介護1、2の方ぐらいが今福祉避難所の対象というふうに考えていまして、3以上の方は緊急入所とか緊急ショートステイという形になると思うので、実際に行けない人はどうというふうに把握するのかということも議論になっています。

取り組みの中に書いています福祉避難地域連携会議の開催とか連絡会議の開催、25年からやっているのと27年から、これは後ほど説明します。

こちらは、宝塚市における災害時の避難関連資料の体系です。一番上に地域防災計画があり、先ほど説明しました避難者支援指針とか行動マニュアルがあってそういう個別支援計画の作成とかそういうものをやっていくのですが最後の一番下のところで福祉避難所等の設置運営マニュアルがあります。これが市のほうで作ったものの位置づけでして、全体の災害の関係の体系からしたら最後の最後というか本当の個別というか本当に限定したところのマニュアルという形になっています。このマニュアルは市のほうで作っていますが、後ほど宝塚あいわ苑さんのほうで説明がありますけれども、個別のまた施設ごとのマニュアルというのはこの市のマニュアルとか、あと施設に依頼しています施設ごとの共通的なマニュアルを作ってくださいよと言っていますので、そういったところを受けてあ

いわ苑さんはマニュアルを作っているという形の位置づけになります。

次が施設、地域、市の関わりということになりますが、特別養護老人ホーム宝塚あい苑さんと協定を結びました。結んだのは平成25年ですが、そのときにもう少し詳細なマニュアルが必要ではないかという話があり、それについて作成していこうという形になり、今回のマニュアルができました。そのマニュアルを作成するに当たりまして、福祉避難所地域連携会議というものでやっています。これが地域との関わりというか、施設と地域と市とが一緒になって話をしています。その構成員としましては宝塚あい苑さんと、第5地区になっていますけれども第5地区というのは宝塚市には7つの日常生活圏域というのがあり、その中の1つです。そこの地区の民生児童委員の会長、それと市は福祉部門と防災部門そういった方がメンバーになって、アドバイザーとして佛教大学の後藤先生にアドバイスをいただきながらマニュアルを作り、3年半ぐらい取り組んできました。行政側と施設と地域がこういった形で一緒にやっているというのはなかなかないと思います。あとやはり地域のほうとか施設の方のほうからそういう疑問や課題、そういったものがどんどん投げかけられていくこともあって、市側のほうがどちらかというと後から付いていくみたいな感じでしたので、課題解決に向かって地域は動いている、施設もそれに協力しているという状況であったので動いたと思います。この辺のところ、行政側にしたらやはり縦割りで考えるとこ

ろがあり、回答が遅いこともありました。全てがこの会議でうまくいったかという、それは違うのかなというような捉え方もいろいろあると思います。行政側は地域の課題解決について、やはり取り組まないといけないというのは感じるところで、そういうところの体制づくりとかそういうものはしないといけないというのは感じました。個人的な4月からの感想で、いろんな協働のあり方というのはそれぞれ地域によってありますし、行政にとっても行政内部で意見はあると思いますけどそういったことを感じています。

こういった取り組みというのが宝塚市全域でできていることではないです。5地区というところだけができています。このあい苑さんも5地区にある特養でして、地区ごとに特養があるかといったら、そういうわけでもないの、たまたまそういった地域の力と施設側の協力できていると。やはり地域によって特性がありますので、その辺のところはその地域、地域に応じたやり方が出てくるので、話し合いをするなどして地域の方がやりやすいやり方でやるのが大切かなと思っています。

地域との関わりというのはそういった形でやっています、次に福祉避難所連絡会議、これまた地域ではなくて協定施設というのがあるのですが、14施設あります。福祉避難所は17ですけど、そこで情報共有とか意見交換を目的としていまして、平成27年から始まっています。年2回から3回、27年に3回やって28年は1回、この間12月にやりま

した。そういった形で、今、ここのところでやっているのは情報共有とか意見交換ですが、協定施設編というマニュアルがあり、会議の中で、これを投げかけまして、それとあいわ苑さんが作っているマニュアルを参考に、これで施設ごとにマニュアルを作ってくださいと投げかけています。これが平成28年度、29年3月までにそれぞれ作成する取り組みを今やっているところで、この会議の中ではそのマニュアルづくりの他に、福祉避難所対象者の共通認識ということでトリアージのスクリーニングを共有したりしています。どうしても高齢者福祉施設が多いので、この中でも障害者対応というのは少し問題というか、個々の障害の特性に応じた形の福祉避難所対応を求められているのは課題になっています。身体の障害の方であればいいですが、精神とか知的の障害の方の対応というのはまた別で考える必要があるのかなという事は考えているところです。福祉避難所の中にも障害者施設もありますが通所施設になっていますので、泊まりの施設ではありません。ただ、通所施設でもスタッフはなれていますから、そういった対応になれたところで受けるのが一番いいのかなとは思っていますけれども、なかなかそういうふうにはまだ増えていない状況になっています。

次が福祉避難所の主な課題です。課題はたくさんありますが、今特に言われているのが熊本の地震の時に機能しなかったというのが課題になっています。福祉避難所は二次避難所であり、一般の方は対象外だということが周知できていな

かったり、市が決めたトリアージした人だけが行けるといいうところが徹底できていなかったりしたことが課題になっています。そういったところは事業者もよく分かっていないところもあって、福祉避難所に行けば全て解決するようなことを思っている、福祉関係の事業所があったようで、そうではなくてあまり介護はいらない、ある程度自立というか、見守り程度の人を対象であるといったことの事業者への周知も大事でした。

協定施設のマニュアルですが、こちらは今この間の連絡会の中でお願いをされていて、それぞれのところで取り組みをやっています。やはりこれはマニュアルがないと災害時に行動ができない、さっきのイメージができないというのも同じようにそういったことの訓練も必要ですし、そういうふうな引き継ぎにも使えるということでマニュアルというのは大切なことかなと思っています。

次の障害者対応については、先ほどもちょっと説明をしました個別性の配慮の問題で課題かなというふうに考えていまして、ここは障害者の関係の施設をふやしていくことを考えています。

要援護者の輸送、輸送についても先ほども少し触れましたが、やはりこの辺のところは市ではなかなかマンパワーがない中でということになりますと、事業者と協定などを結んでやっていくのが一番いいのかなと思っています。そういう輸送を担っていただける事業者に協力を求めていくのも方向として考えられるのかなと思っています。

あと収容人数の限界というところも、こ

れも人数的なところで今、宝塚市は福祉避難所で191人になっていまして、プラスアルファありますが、やはりトリアージして優先順位を決定しなければならない。地震だけではなく、水害や他の災害もありますからそういったときの規模によってやはりどのような形でスクリーニングするかということは課題です。その辺のところの対象者を判別するような考え方もしないといけないですし、規模が大きくなりますと、やはり福祉避難所では対応できなかったとしたら指定避難所に福祉スペースを設けるといのも一つ考えないといけないという話をしています。

収容人数の限界の中では広域連携の必要性というのを書いていますが、やはり広域的な連携ができてないと受け皿としては全然足りないと思うので、そういったところで広域的に連携をとるような形で協定を結ぶというのも必要かなと考えています。

対象者区分ですが、今宝塚市のほうでイメージしているのは緊急ショート、ショートステイ、ここが要介護3以上です。今の特養入所に至らない人が福祉避難所の対応になるので、要介護1、2ぐらいかなというふうに考えていまして、特養の中でも緊急ショート、緊急入所、それと福祉避難所としての対応という形に考えています。

最後になりますが、地域と事業者と行政の連携が大事だと考えていまして、この協定というのはやはり地域と事業者、地域と行政、事業者と行政、広域的な行政と行政、いろいろな形がありまして、

行政と行政の災害時の協定を宝塚市は結んでいますし、事業者と行政との連携というか協定は結んでいます。そういったことをやりながら、広げていかないと実際に確保というのは難しくなってきますし、施設においても施設と事業者、事業者同士そういったことの協定も結ぶ動きはありますのでそういったものも必要かなと思います。

あと地域の防災訓練の行政と事業者の参加、こちらも宝塚市のほうでは訓練をするときに、この間12月に中山台という所があり、広域訓練というのを実施しまして、特別養護老人ホーム、これはまた違う特別養護老人ホームですが、ここに地区災害対策本部を設置しまして訓練をしました。また5地区、今回あいわ苑さんが5地区では1月22日に長尾地区の地域の合同防災訓練をやりますが、そのときに合わせて福祉避難所の開設訓練とか、地域は地域のほうで避難所の開設訓練こういったものをやる予定になっています。

その次の定期的な情報交換の会議というのは、先ほど宝塚市でもやっているような地域との連携会議、これは5地区だけになりますけども、あと福祉避難所の連絡会議、こういったものも必要かなと。こういったことで顔の見える関係が構築されていくと思います。会議もしなかったら何を考えているかわからないとなるところが、会議をすることによって一定進んでいくのかなというふうには思っています。

次に書いています地域包括ケアシステムの進化とか地域共生社会の実現という

ところですが、これは介護保険の関係で今地域包括ケアシステムと言われていまして、全ての人たち、高齢者の方が年をとられても地域で住んでいけるよう目指す包括システムです。それが進化するような形で今は国のほうが1億総活躍社会の中の取り組みとしてやろうとしていまして、その中で地域共生社会、我がごと丸ごとで取り組んでいこうという動きもあります。宝塚市はその中でこのエイジフレンドリーシティという取り組みをやっており、これが地域包括ケアシステムの取り組みとよく似ています。お互いさまがあふれるまちということでサービスを提供する側と受ける側、これが画一的に決まるのではなく、お互いに助け合っていくましようという取り組みをやろうとしています。

最後ですが広域的連携というのと同じように、これまで説明しましたように大規模災害に備えての他の市の福祉施設との連携、これは、今は具体的にできていませんが、例えば、同一社会福祉法人、大きな社会福祉法人であれば兵庫県だけではなくても大阪などにもありますから、そういったところの福祉法人内での例えば受け入れという連携ができたらいのかなと個人的に思ったりしています。

こういった形で宝塚市では取り組みをしています。市がお願いしたからではなく、宝塚あいわ苑さんが詳細なマニュアルを作られたのは、やはり必要性があると感じられたからでございます。地域の住民の皆さんの力というのも関係しています。こういったところで、災害対応の中では福祉避難所というのは一つのパー

ツというか小さいことの一つになりますが、この5地区の中ではそういう取り組みというのはすごく進んでいる。行政が全てをすることはできないですから、やはり地域と一緒に考えて行動して協働していくとそういったことが大切かなと思います。

どうもありがとうございました。以上でございます。

○司会 ありがとうございます。

続きまして、社会福祉法人愛和会の特別養護老人ホーム宝塚あいわ苑の長尾様と阪本様から、福祉避難所の開設運営マニュアル作成の取り組みについてお話をいただきたいと思います。

○長尾氏 皆さん、こんにちは。宝塚あいわ苑の施設長の長尾と申します。

私のほうからは、福祉避難所の開設運営マニュアルのポイントとなった部分と、地域とのつながり、また法人の支援などを重点的にお話させていただきたいと思っています。よろしくお願ひいたします。

まず、法人のほうの説明をさせていただきたいと思います。社会福祉法人愛和会は社会医療法人愛仁会を母体法人として、平成11年11月に創立いたしました。愛仁会グループ初の社会福祉法人と



して宝塚で事業を開始しまして、愛仁会グループのほうは1959年（昭和34年）に中小企業の多い大阪市西淀川区で診療所を開設したところから始まっています。現在は千船病院や高槻病院、明石医療センターといった急性期病院を中心としながらも複数の老人保健施設や在宅サービスを大阪府と兵庫県で展開している社会医療法人です。

愛和会は愛仁会のトータルヘルスケアの実現のための一役を担う役割と期待されて創立されました。

社会福祉法人愛和会は兵庫県宝塚市にあって、先ほど浅井課長からも説明あったように宝塚市は日常生活圏域ごとに7地区に分かれておりまして、愛和会は第5地区に属しております。

宝塚市の人口は約23万4,000人で、高齢化率は26.3%です。第5地区はといいますと、人口は約4万3,000人で高齢化率は18.3%と非常に低い高齢化率になっています。理由ですが、昔から造園業で栄えた地域ですが、阪神・淡路大震災で壊滅的な被害を受けたということで家業を廃業される方が多く、その後に新しく住宅が開発され、子育て世帯が多く暮らし始めたことが高齢者率を低くしている理由です。

愛和会の現在の職員数は約230名です。県内で初めて特養と保育園と児童館を複合させた施設です。

特別養護老人ホームのところに地域サポート型特養と載せていますが、これは御存じの方も多いと思います。県の認定を受けて高齢者の在宅生活を支援するため、生活援助員（LSA）を配置して、

地域住民を対象に24時間体制で見守りサービスを行うものです。宝塚あいわ苑では、定期訪問と緊急通報システム、配食サービスを実施しております。ほかにも保育園と児童館が併設されているということで、特養とかデイサービス、グループホームなどに利用者等の交流と保育園児や児童館に訪れた幼児との交流が盛んということが愛和会の特徴でもありますし、強みでもあると考えております。

ここから本題に入らせていただきたいと思いますが、福祉避難所の開設運営マニュアルのポイントとなった3つを説明させていただきます。以下の3点になりますが、協定を結んだということと佛教大学の後藤先生と出会ったということによって3つ目の地域防災に向けた愛和会の取り組みというのが加速していったように感じております。

まず1点目ですが、先ほど浅井課長のほうからも説明がありましたように宝塚あいわ苑では平成25年3月に協定を宝塚市と締結いたしました。17の施設が福祉避難所として協定を取り交わしていますが、協定を取り交わした受け入れ側の施設の立場となると、先ほど浅井課長が示していただいた協定書やマニュアルで通常の入所の利用者を介護しつつ、福祉避難所を開設するということは現実問題として無理かと思っておりましたし、それに対して若干の不安を感じておりました。

2点目ですが、佛教大学の後藤先生との出会いになります。宝塚あいわ苑では平成25年3月に協定を結びましたが、それよりも1カ月ほど前に宝塚市には宝

塚市の介護保険事業所協会というのがあります。そこでの全体研修会で「災害時における事業者の役割」というふうに題して後藤先生が講演されていまして。1カ月前なので協定を結ぶことが決まっておりましたし、東北の地震からまだ2年しかたっていないということで興味深くその話を聞かせていただくことができました。そのお話を聞いている中で、これはマニュアルをつくらないと受け入れ態勢を整えることは無理だなと感じました。

それから私の場合は、ほかにももう一つ理由があり、地域との関係というところで、先ほど説明がありました第5地区の地域ですが自治会連合会とまちづくり協議会、それから民生児童委員協議会の3つの団体が連携を持って積極的に災害が起こったときの取り組みというのを平成19年からされておられました。避難所運営マニュアルも24年3月には地域の方々が作っておられました。このマニュアルを地域の方が作っておられるということを私のほうでは知っていたのですが、このマニュアルに関してあいわ苑が何か関わっていたかという、そういう関わりは一切持っていませんでした。

このマニュアル以外にも、第5地区を「長尾地区」とまちづくり協議会の方々は表現されていますが、避難所運営委員会行動マニュアルですとか災害時民生児童委員行動マニュアル、それと圏域内に3つの小学校がありますが、これは長尾南小学校編の避難所施設利用計画ですとか、これに関しては他の丸橋小学校ですとか長尾小学校がありますが3パターン

を作っており、指定避難所の避難所開設訓練手順書、19年からそういった取り組みを始められて24年に最初の避難所マニュアルを作られた後もどんどん行動マニュアルづくりに励んでおられました。そういった取り組みを私が知っていたということで、第5地区にある特別養護老人ホーム宝塚あいわ苑としては連動しないわけにはいきませんでした。ここで一緒に手を組んでやっていかないとそこで社会福祉法人としての役割を果たせないといえますか、福祉法人の在り方検討会というものも今示されておりますし、平成24年からは地域包括ケアシステムという言葉も出ておりましたし、そういったものに対応していこうと思ったらこういう取り組みを積極的にやっていかないといけないなと思い、誰に頼まれたわけでもありませんがマニュアルを作ろうと思ったのがきっかけになっています。

地域の諸団体の方々が指導を受けておられた後藤先生を紹介していただいて、福祉避難所の開設運営マニュアルの作成を職員と一緒に手がけ始めたのが平成25年の7月になります。

この協定書の締結と後藤先生の出会いが愛和会の地域防災の取り組みに対するきっかけとなって、さまざまな活動へと発展していったようにも思います。

この後、説明させていただく地域連携会議、それから地域で行われている防災訓練への参加で私どもが作っている福祉避難所マニュアルの訓練、そういったものを通して法人としての地域の防災力だけではなく福祉力の向上の貢献のために、地道にお互いが顔の見える関係を作って

いける関係に自然になっていったように思っております。

地域連携会議は愛和会のマニュアル作成に関して2カ月に1回、後藤先生をはじめ地域の諸団体の方々、それから宝塚市の介護保険課、高齢福祉課、地域福祉課、総合防災課などの方々に集まっていたり、盛り込む内容の検討とか宝塚市との連絡調整、それからあいわ苑を利用されている利用者とか職員の安否確認と福祉避難所の開設訓練の打ち合わせなど、盛りだくさんの協議事項を話し合う場となっております。

#### 4-3-1. 地域連携会議の開催



地域連携会議の様子（2016年11月15日）

実際の災害発生時に、スムーズに行政や地域と災害支援活動ができるよう、宝塚市と地域団体、徳教大学の後藤先生、愛和会による「地域連携会議」を開催。具体的な訓練のシミュレーションや、災害発生時のそれぞれの行動について意見を話し合い、日常から「不測の事態」に備える仕組みを検討している。

今年是要援護者リストに基づく地域住民の安否確認について、民生委員、それから私どもで委託を受けております地域包括支援センターから行政間で要援護者リストをどのように活用して実施していくかの議論が具体的に行われているところです。

第5地区における防災の取り組み参加ということですが、毎年この時期12月、1月ですが圏域内の3つの小学校で防災訓練が実施されております。この写真は先月、地元の長尾南小学校で防災訓練に参加してきたものです。圏域内の小学校の訓練に参加させていただくことで、地

域住民の方や次世代の防災の担い手となる子供たちとの交流が図れるということと、いざというときのための顔の見える関係というものに繋がっていると思っております。社会福祉法人愛和会と背中に表示したオレンジのジャケットを着て参加をしているのですが、最近は毎年、防災訓練で小学校に訪問させていただくのでオレンジのジャケットは自分たちの圏域内にある福祉の施設のおじさん、おばさんたちだということはかなり小学生にも浸透してきているように感じております。

#### 4-3-2. 第5地区における防災の取り組み参加



長尾南小学校での防災訓練の様子（2016年12月13日）

圏域内の小学校における避難訓練に参加。土のうの作り方や段ボールヘッド・仕切り板や炊き出しなどの訓練に、小学生や地域住民と共に参加し、交流を深める良い機会となる。

これが今年度4月から参加させていたいただいた主な地域活動への参加状況になります。見ていただいたらわかりますように、防災訓練だけに参加しているわけではなくて地域主催のイベントですとか行事とかにも積極的に参加をしています。複合施設、先ほどもご説明させていただいたように愛和会は児童部門と高齢部門両方の複合施設になりますので、そういったメリットをフルに生かさせていただいて、他職種の連携の場とか看護師、介護福祉士による出前講座、児童館の利用者と地域の小中学生の交流など、この7月から数えて60回を超える活動を実施

しております。

### 4-3-3. 法人の地域活動への参加状況

近隣小学校の防災訓練や避難訓練だけでなく、地域団体主催のイベントや行事にも積極的に参加をし、交流を深める良い機会をつくっている。

- 「民生児童委員定例会」へ継続的に出席し、情報共有を行い、地域包括支援センターと連携して地域ケア会議を開催。
- 定例で開催している「地域つながる会議」内でも情報共有が有効、地域課題の抽出や分析を実施。
- 多職種連携や協働を目標にした試みとして、第6地区合同で、「医師・歯科医師を食ひ専門職の交流会とケース検討会」を行った。
- 訪問看護ステーションによる、「インフルエンザの理解」、「タリク体操」などの「ミニ講座をサロにて実施」した。
- デイサービスでは、地域の対外へ出向きサイズやレクを取り入れたミニ講座を開催した。また、「自治会の防災訓練に参加し、新しい移動にみよの説明や実施」を行った。
- 「赤いちゃん学校へ行こう」のプログラムで、近隣の中学・高校へ児童館利用者の親子が出向き、中高生と交流を行った。

平成28年度も、延べ60回以上の地域活動に参加。こうした活動が「もしも」のときに生きてくるとを自覚し行動。



親子防災教室  
親子防災教室  
地域つながる懇話会

参加する職員は日々の業務もありますし、特養の職員もいれば居宅のケアマネジャーからデイサービスの職員など、本当にいろいろな部署から出てきて地域活動に参加をしますが、社会福祉法人の法人職員としてもこういう地域活動に参加することの大切さを理解してもらって、活動を継続することでその重要性を説明して理解してもらおうような取り組みを普段からさせていただいております。

こういった取り組みに関して、法人も支援は行ってきました。活動を進めていく上で必要な備品がやはり出てくるわけです、あれが欲しい、これが足りない、こういったものが訓練のときに必要だということで、そういった備品を買い、設備投資したのが3年間で100万円を超えております。こういったものは助成金が出るものではなくて、施設で整備していくものなのですが、そういったことは地域に目を向けなければ購入することは恐らくなかったと思います。これらの備品というのは大切な愛和会の財産でもあります、地域でもこういった防災活動を積極的に行われておりますので地域の方とも共有させていただいて活用もして

もらっております。炊き出し釜の「まかないくん」というのがありますが、これは「愛和の集い」という地域向けのイベントを愛和会では年2回実施させていただいており、このときには毎回使用しておりますし、定期的な行事とかイベントで使うことで操作方法も身につけて忘れないというメリットもあると思っております。

### 4-3-4. 法人の支援



まかないくん  
安んぶボード  
ボータブルガス発電機  
トランシーバー、保存食

体調の悪い方  
お出でください  
こちらから  
お返しください

炊き出し用機器の「まかないくん」や、安んぶボードなど災害時の必需品となる備品の整備にも取り組み、3年間で約100万円の設備投資を行った。こうした備品は地域とも共有し、地域の資産として活用している。

いろいろな大災害時が起こった場合の備えという形で取り組んできていたのですが、具体的に支援という形になったのが去年4月に発生した熊本地震への専門職の派遣でした。3年間の月日をかけて作成してきたマニュアルですが、25年の6月ぐらいからあいわ苑の中では福祉避難所ワーキング委員会というのを立ち上げまして、三十数名の職員が手挙げでそのマニュアルづくりに取り組む協力をしてくれました。後からマニュアルの説明をさせていただく阪本が中心になってそれを作ってきてくれたのですが、そのマニュアルは大体25年の6月から作り始めて、まちづくり協議会の防災防犯部会の会合とかにも参加させていただいて、大体1年ぐらいで大枠はでき上がっていました。あとは1年かけてその中身を充

実、訓練を何回かすること、それから研修訓練を数カ月に1回、新入職員を対象に行ってくることででき上がってきていて、熊本地震の前にはもうこれで完成だというところまででき上がっていました。ところが熊本地震が起こったということで、その支援をお願いしていた後藤先生がみなみ阿蘇ボランティアネットワーク、災害救援ボランティアネットワークというNPOの立ち上げをされまして、こういう専門職の派遣というのをマッチングシステムよりも前に行われていました。そこからの応援要請が入ったために、そのマニュアルづくりを完成させるのが少し遅れたことになるのですが、それでも現地に直接支援に繋がったというところでは本当に困っている人たちへの支援に繋がることができました。

後藤先生からの第一報で、南阿蘇村にある社会福祉法人順和会さんという法人でしたが、そこは福祉避難所ではなくて特養、グループホーム、それから地域密着型の特養に対しての直接支援になったのですが、発災からちょうど2週間後の4月28日の午後10時に派遣依頼要請がかかって、それからわずか43時間後の30日の午後5時には現地での支援が開始されると、驚くほど迅速な意思決定がされたのも法人の理解があったからこそだと思っております。

現地での活動は4月30日から6月1日までで一旦終了しましたが、その後、梅雨に入りまして、また土砂災害が起こって、せつかく1カ月半かけて復興に対して動いていたのに、また支援が必要な状態になられたということで再度7月1

日から14日まで、合計15名の職員が支援活動に赴き、後から報告させていただく阪本も第1班として現地支援に参加しました。

この現地支援で得た気づきや学びがマニュアルを見直すきっかけとなりまして、さらに追加修正が加えられ、今皆さんのお手元にあるマニュアルが最終で一応の完成に至ったというところであります。

また、あってはならないのですが今後大災害が発生した場合にこのような看護、介護職の支援依頼がある可能性を想定しまして、法人のほうでは公務出張規程の改定も行いました。先ほども言いましたように、マッチングシステムでの派遣依頼ではなかったのですが、後藤先生からは災害救助法の適用はないと言われました。兵庫県から熊本まで行く交通費、その間の職員にかかる経費全て法人持ちですと言われていました。それでもよければ支援に来ていただきたいという依頼があったのに対して、愛和会は応じて行った訳ですが、それに伴って今後もそういう依頼があった場合に愛和会は「行く」という結論を出しまして、公務出張規程の見直しを行いました。この規程の適用には法人が依頼された分、それから本人の申し出によるものということにしまして、現地での休日とか活動期間は不明瞭であることから活動中の土日に関しては休日扱いとするかわりに出張手当は派遣期間日数分を支給することとして、現地に向かう職員が安心して活動に専念できる体制をつくりました。公務出張扱いにすることで単なるボランティアとして行くのではなくて専門職として支援に行くとい

う派遣職員への意識づけもなされたと感じております。

まとめですが、職員の努力というものと法人の支援、それから地域との連携、この3点を上げさせていただきました。

職員の努力については、さきにも申し上げましたとおり、日常の業務に加えて法人活動に取り組んでいることを忘れてはいけないと法人のほうでは思っております。こうした地域活動が社会福祉法人の求められている役割の一つでもありますし、日々のコミュニケーションから伝えていく必要があると思っております。

職員が頑張ってくれていることに対しては法人の理解と支援が必要になります。その一つになりますけれども、先ほど説明させていただいたような備品購入などは活動へのモチベーションの維持とか向上に繋げていけるだろう、必要なものだと感じております。

それから最後は地域との連携になります。やはり顔の見える関係というのは全ての土台になるのかなと思っております。地域を知ろうと思ったら、やはり地域に出ていかないとそれを知ることができないと考えておりますし、社会福祉法人が取り組むべき課題は地域にあるということ認識して活動を継続していくことが今後も大切だと思っております。

こうした活動や熊本支援での貴重な経験は福祉避難所の開設運営マニュアルに生かしていくこと、それからより多くの法人や施設の方々が災害に対して備えていく取り組みを始められるのであるならば、それに対して先にマニュアルを作らせていただいた愛和会としても協力を惜

しまないということが愛和会にとっての地域包括ケアの確立にも繋がっていくのではないかと感じておりますし、私たちの役割だとも感じております。

以上で私の報告は終わりたいと思えます。ご清聴どうもありがとうございます。

○司会 長尾様、ありがとうございます。

続きまして、阪本様のほうから詳しくマニュアルの中身について御紹介をいただこうかと思えます。よろしく願います。

○阪本氏 皆さん、こんにちは。社会福祉法人愛和会特別養護老人ホーム宝塚あいわ苑の阪本です。よろしく願います。

私は特養に現在勤務をしております、入職今9年目になります。私はマニュアル策定についてのポイントと具体的などころを報告できたらと思えますのでよろしく願います。

では、福祉避難所設置運営マニュアル策定についてということで、あいわ苑はこの活動を佛教大学の後藤先生、先ほど長尾のほうから説明がありましたとおり、御教示いただきながら進めてきました。

災害支援における取り組みとして、



行動指針を含めたマニュアル作成は職員の協力なくしては成り立たないと思っています。その中でも必要となってくるのが人と時間と労力になります。

なぜ必要かという理由ですが、幾つか上げられますが、大きく分けて施設の災害対策本部はこの後ご説明いたしますが、細かな動きやルール作りや、地域や行政、ボランティア受け入れといった外部との情報共有、連携など、決定事項は多岐にわたります。

あいわ苑では全体を把握する、この分は私になるのですが、それと各班、この後ご説明するところの中心人物が各班で1人ずつ配置するという事で活動を進めてきました。

このマニュアルはまず作るときにどの時間帯を想定して作っていけばいいのかということがまず議論がありまして、日中でしたら職員がたくさんいるのでそのような心配はないのですが、私どもの法人は夜間帯、特養24時間稼働しているところ通常は4人で対応しているのですが、そのときに地震が起こったら、どうするのかというところで夜間想定のマニュアルを作成しています。

次、フェーズにより5つの章立てをしております。発災から福祉避難所開設中長期の受け入れから撤収までの期間をわかりやすくするために分類のほうをしております。

これは職員の中長期のケアで、精神的にも疲弊してくるといところで離職に繋がるとかということもありますので、ゴールラインも見えるようにいところでこのフレーズのほうを設けて、職員の

### 本運営マニュアルの骨子 [P.7]

○主に休日・夜間における大規模災害を想定  
○フェーズ(時間経過)により、5つの章立て

I	暫定期	災害発生直後から6時間経った混乱状態の中で法人災害対策本部が立ち上がるまでの期間
II	初動期	発災6時間～3日目までで法人災害対策本部を立ち上げ、安定した体制を整える期間
III	展開期	福祉避難所開設 おおよそ災害発生3日後～約2週間程度までの期間(日常性を確立する期間)
IV	安定期	おおよそ災害発生3週間目以降の時期(被災者の多様なニーズへの対応が求められる期間)
V	撤収期	周辺のライフラインが回復し、被災者にとって本来の生活が再開可能となる時期

モチベーションというのをある程度保つという意味合いを持っています。

具体的には、一番上の暫定期です。これは災害発生直後から6時間経った混乱状態の中のことを指しています。入所利用者の所在確認や安全確保を優先するというところがこの暫定期に当たります。ほかには、居室の環境整備であったりとか施設のほうで備蓄食料を置いているのですが、その確保であったりとかいところもあわせて行ういところ、主に入居者の方の命を最優先に守るいところになっています。

2番目の初動期です。ここは発災6時間から3日目まで。3日というのは福祉避難所開設する日になるのですが、そこまでの期間を初動期というふうにしています。これは開設に向けての準備であったりとか、あとは行政との連絡調整であったりとかいところ、あとは後の施設の事業所の利用されている方の安否確認を行ったりいところもこの中でしていくようになっております。

3番目の展開期です。これが福祉避難所をいよいよ開設するいところで、一応めどが2週間程度となっておりまして、日常生活を確立する時期になってい

ます。

4番目が安定期です。これは開設してある程度避難されてきた方の日常生活が確立されて安定してきたというところで、廃用症候群や、精神的なフォローというところを柔軟にしていこうということです。この間に退所されていく方も、ご自宅に戻られたりとかほかの施設に行かれたりするという方もおられますので、そちらの支援というのもこの安定期のほうで入ってきております。

5番目が撤収期です。これは福祉避難所を閉鎖していく、退所支援を同時に行っていくところなんです。あとはうちのその施設の事業所の再開に向けてここで行っていくようになっております。

1番目から5番目まで今ご説明させていただきましたが、体制を整えるということも含めてですが、この1番と2番の暫定期、初動期というところに一番リスクがあり、迅速な対応というのは求められるかなと思っています。

次、このスライドが発災から日数カウントってなっているのですが、例えば今日の23時30分に地震が起きました。30分経ったら1日経つのかという話になりまして、それは違うかというところでルール決めにさせていただきました。うちの場合は17時に発災した場合はその当日を1日というふうにカウントして、18時以降に発災があった場合は翌日の0時から1日にカウントするというようにしております。

これはなぜこういう設定にしたかというと、先ほども説明しましたが、行政との連絡調整とあと福祉避難所を開設する

**発災からの日数カウント** [P.8]

○17時に発災の場合 → 当日を1日とカウント



○18時に発災の場合 → 翌日から1日とカウント



に当たって環境設定など、いろいろなどころの調整が必要になりますので、一応このような形で日数のほうを分担しております。これも行政の方と一緒に検討して決めております。

ここからがマニュアルの詳細について説明いたします。

1 暫定期、入所者の命を守れというふうにあります。先ほど説明したとおり、一応各時期にキャッチコピーをつけて優先項目を意識づけするようにしております。

ポイントですが、発災が夜間の場合は夜勤リーダー、日中は本部長が指揮命令をとるということにしております。

先ほども言ったように夜間帯の想定で作っておりますので、夜勤職員4名が中心となって動くということになります。

2番目です、初動対応バックを作成・設置というところで、このマニュアルが完成しているのですが、そのマニュアルが、どこにあるのかという話からになります。初動対応バックというのがあり、これが職員の出勤したときの通用口、玄関みたいなどころがあり、そこをあけたらすぐバックがあり、マニュアルとあとそれに関わる様式集がたくさんあります。

この後、説明をしますが総務班、食物班とか設備とかいろいろな班があり、これに全て入って見れば順を追って対応できるというふうになっています。

次に、施設に参集してくる職員は到着順によって役割が振られることになっています。これは夜間帯に地震が起こった場合、ルールとして震度6以上になると役職、一般職に関わらず全員施設のほうに向かうことになっています。1番に参集した職員は、この先ほど説明した初動バックを持って参集、到着順のリストみたいなのがあり、それに記入していくという形になっています。

階層	役割	到着順	氏名	家族の安否	参集手段	備考
1	1階利用者対応					
2	2階利用者対応					
3	3階利用者対応					
4	3階利用者対応					
5	総務班					
6	設備班					
7	1階利用者対応					
8	2階利用者対応					
9	3階利用者対応					
10	3階利用者対応					
11	1階利用者対応					
12	2階利用者対応					
13	3階利用者対応					
14	3階利用者対応					
15	生活支援センター					
16	乳児専用トイレ					
17	高齢者専用トイレ					
18	生活支援センター					
19	生活支援センター					
20	職員専用トイレ					
21	職員専用トイレ					
22	職員専用トイレ					
23	被災者専用トイレ					
24	被災者専用トイレ					
25	被災者専用トイレ					

1番は3階利用者対応、2番が4階、3番が3階利用者対応と到着順に役割が決まっています。その横にその職員が到着した時間と部署、名前と、家族の安否、参集手段、どのように来たのかということを書くようにしています。

なぜ書くようにしたかという職員も被災者になりますので、家族の安否状況や、そういうのも含めて対策本部のほうで把握して、その後の勤務調整を考えるためのシートにしています。

ここでのポイントは、下のほうで見えにくいですが23番目から25番目に来

た職員、これが一時避難者対応となり、1番から22番までが施設内の利用者とか環境整備における対応になるのですが、24、25に関しては一般住民の方です。福祉避難所施設に避難されてきた場合の対応というところで3人対応にしているのですが、基本的には福祉避難所に一般の方は入ってこられませんので、小学校とかの避難所に案内するという対応をここでさせてもらっています。

これは東北とか熊本でもあったようですが、收拾がつかなくてどんどん人が入ってくるというのがあり、ここはすごいキーポイントだと思っています。

次が4番目、参集する職員は防災マップに知り得た被害状況を記入していくというところで、これは後に総務班が情報収集係なので、その地域に出てインフラとか、あと商店が開いている、開いていないというのを調べていくのですが、参集してきた職員が苑に到着するまでにその情報がある程度把握して、二度手間にならないように情報を蓄積させていくことを目的にシートに書いていくというところを行っています。

5番目、とりあえず利用者の命優先なので1カ所に集めて適宜対応をとっていくというところなんです。熊本へ実際行かせてもらい、1カ所に集めても認知症状がひどい等、そういう方に対応する人間と見守りがそう要らないという方を1カ所に集めてというのは実際難しいかなと感じており、2フロアで分けたりしていかないといけないかと思っています。

あと、地域住民の方との結びつきも強くなっているのです、夜間帯ですぐに参集

職員が来られない場合は、地域住民の方にも支援、避難誘導や対応をお願いすることにもなるかと思えます。

これが先ほどから説明している参集職員の役割についてです。食料品であったり、環境整備であったりを職員が担っていくことになっています。

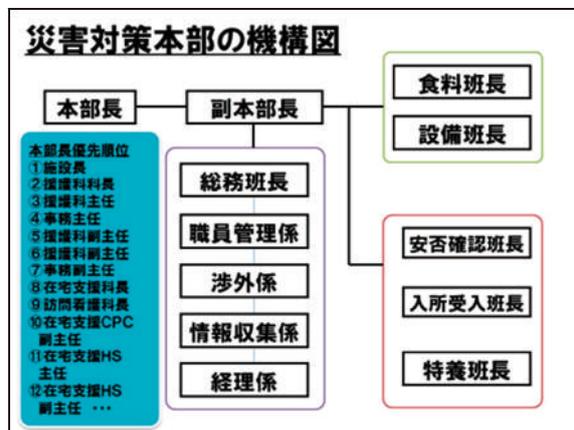
参集職員の役割 P. 13	
到着	業務
1~4	(入所者対応) 3階、4階の利用者への対応
5~6	(設備確認・交通状況確認) 警備員とともに館内のライフライン確認、施設周辺の交通不可箇所の確認
7~14	(入所者対応)入所者の安全確保・避難誘導
15~18	(居住環境整備)居室、廊下、テイルーム等の安全確認及び環境整備
19~22	(食料確保)備蓄物資の確認、水分の確保
23~25	(一時避難者対応)地域住民が避難してきた場合、適切な指定避難所、病院等への誘導説明

※暫時的に到着順の職員が役割を果たすが、入所者対応等は専門職員が到着した段階で役割を入れ替える

うちは複合施設なので保育園も併設しています。1番から4番に保育園の職員が来て高齢者の方を介助する、そのうちに30番とか31番で本来の高齢部門の職員が来た場合はここで柔軟に配置転換をすとなっています。

次が初動期です、これは先ほど言ったとおり、6時間から2日目を想定しています。キャッチコピーは「迅速に体制を整える」としています。ここでのポイントは、災害対策本部の立ち上げと本部長を決定していきます。参集状況にもよりますが、長尾の家は施設からかなり遠いので、なかなか来られないのですが、僕は結構都市部のほうに住んでいるのですぐ来ることができます。優先順位を15番までつけていて、長尾が来られなくても近い者が行って本部長の役割をするところになっています。これがその図です。青枠で囲ってあるところが優先

順位になりここには12までしか書いていませんが、実際15番目まであります。右側の大枠の図はこの後ご説明させてもらう各班の図になります。



各班の役割です、総務班、食料班、設備班、安否確認班、これは事業所の利用者の安否確認になります。あと入所受け入れ班、特養班ということで6つの班があり、総務班だけ4つに分かれています。職員管理は、福祉避難所開設前とその後のシフト調整やボランティア対応を担っていきます。渉外係は行政や業者との連絡調整になります。あとはマスコミ対応もここに入ってきます。情報収集は先ほども言ったとおり、インフラ情報とかを施設内にどんどん発信していくという役割です、経理はその名のとおりです。

次に利用者職員の安否確認を開始というところで、先ほどは利用者の安否確認のお話をしましたが、職員の安否確認をネットで確認するようにしています。スマホのLINEのような仕組みになっており、発信したら職員全員に一斉送信され、職員はそれを見て開封したら既読のようなものがつき安否確認がとれるようになっています。

利用者の安否確認は、これも別冊で先

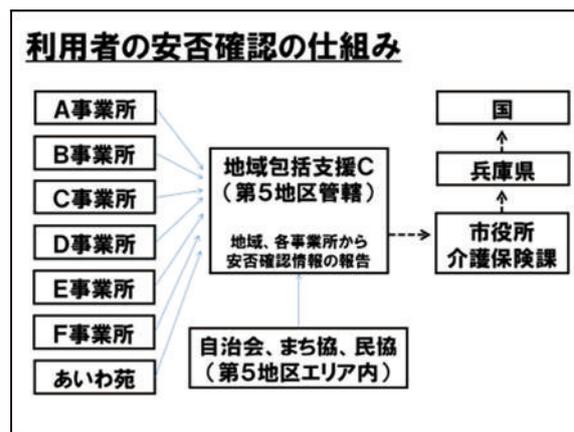
ほどのバックの中に入っているのですが確認をとっていきます。まず電話です、電話で出なければ訪問して安否確認を行っていきます。利用者の中でもご家族と住まわれている方とか夫婦で住まわれている方はいいですが、独居高齢者や自力で避難できない方に関しては優先的に安否確認を行うようなシステムになっています。訪問に関しては、施設で所有しているバイク、車があれば車、自転車等を活用して確認を行っていきます。

補足で4月から9月は、日がある程度長いので朝の9時から夕方の5時半まで確認作業を行う。10月は少し早目に4時に切り上げるようにしています。これもインフラ状況が暗くて見えない、そこで職員が事故を起こしたり、けがをしたりしないように、このような基準を設けています。

このスライドが、当施設が所在する第5地区の安否確認の仕組みになっています。あいわ苑で集約した情報をほかの施設、事業所、さらには自治会、まち協、民生委員の方のとられた安否確認情報をうちの併設している地域包括支援センターで集約し、これをまとめたものを宝塚市、行政のほうと連携をとっていくシステムになっています。

3日目まで職員の安否がとれない、電話も出ない、ネットでも反応がないという場合は自宅のほうに捜索に行く。いなかった場合は警察のほうに捜索願を出すという対応もルール化しています。

3番目に、福祉避難所緊急入所の立ち上げ準備開始というところで、開設の事前準備が、かなりたくさんあります。一



番ネックになるのがライフラインの確認であったり、インフラの把握をしたり、緊急シフト、職員の労務管理というところになるかと思っています。

東北の施設で直接お話をお伺いしたのですが、2日、3日は施設に缶詰状態になったと。かなり精神的にもやられてしまってどんどん施設のほうを離れていかれたということを知っていますので、熊本も同様で、あそこは少し特殊だったかと思いますが、交通状況が寸断されてしまい、どんどん離職されたというところも含めて、このシフトの管理が一番ネックになってくるかなと思っています。

あと食事です。備蓄で施設である程度用意はしていますが、職員分の食料も必要ですので場合によっては1日1食しか提供できない場合もあるというところが問題かと思っています。救援物資に関しても早ければ3日目ぐらいから来るかもしれないしそれ以降かもしれないというところがありますのでここも一つ課題です。

一番問題なのが経口摂取できない方です。お口から食事がとれない方に関しては栄養補助食材、ラコールとかエンシュアとかというジュースみたいな甘いのが

あるのですが、それをいかに確保していくかということも含めて課題になっています。あとは専門ボランティアの受け入れをどうしていくかということです。宿泊先をどうするのかとか、食料をどうするのかなど課題の一つに上げられています。

4番目が行政、業者との連絡調整です。これもルール化しており、うちに関わる設備会社は発災後すぐに点検するように連絡をとるという取り決めになっております。

次5番です、職員間の情報共有のために掲示板を設置するようにしています。先ほど言った情報収集係がいろいろな情報を集約してくるのですが、各階にその情報が行き渡るようにリアルタイムで更新していくことになっています。

3番目の展開期、ここがいよいよ福祉避難所を開設するというところです。このマニュアルのポイントですが、先ほど言った専門ボランティアの受け入れというところで、うちの職員だけで対応するのでしたらこんな細かいマニュアルは必要ないのですが、専門職の方の支援がどうしても必要になってくるとお思いますので、誰が見てもわかるようにしています。

日課表になりますが、各班でまた違うのですが0時から何をしていくかということが書かれています。0時におむつ交換、担当班が特養班、その横に項目、そしてその後のマニュアルに何を必要なものなのかということを中心に細かく書かれていますので、専門ボランティアが来られてもある程度はすんなり入っていけるのかなと思っています。

あとは、通所サービス、うちデイサービスとあと保育所、児童館があるのですが、できるだけ早期に事業を再開したいと思っています。地域住民の方も同じく被災者になりますので、できるだけ早く日常生活に戻すような支援が重要かなと思っています。ただ、うちの施設は余り大きくないのでスペース的に厳しいところがあります。だから避難されて来た方、一応56名のキャパがあるのですが行政とかあと居宅のケアマネさんとか、それ以上の受け入れのお願いと、既存の事業所の再開がバッティングしてしまうと、うちの施設の場合は厳しいものがあると思っています。

次は福祉避難所の入所受け入れ手順になります。市役所から開設要請が発災から1日目か多分2日目になるかなと思うのですが開設要請が入って、こちらのほうで検討して受理するという形になっています。そこで受け入れ人数の確認をして、ここで福祉避難所と緊急入所の受け入れ、あと定員超過の人数の調整も含めてここで確認をとります。受け入れが決まり次第、搬送方法の確認が2日目までの作業になります。受付設置が3日目になり、トリアージされた方がぞくぞくと入ってこられるという形です。全身状態の確認や、お部屋に案内して個人ファイルをここでつくって退所支援計画、プランに基づいてケアをしていくというふうになっています。

このプランに関しても、既存の入所のプランにするとかなり細かくなってしまうので、できるだけ簡素化されたプランが必要になってきます。これは今からの

課題でもあるかなと思っています。

ここからは日常生活上の管理についてご説明させていただきます。衛生管理と食品の管理です。先ほど言った特別食の準備です。あと入浴も、寝具の管理に関しても物が無いとどうしようもないので、救援物資に頼らざるを得ないのが現状です。

そして健康管理です。ここでは感染防止です、特に今の時期でしたらインフルエンザ等の問題がありますので、手洗いの対応です。あと、そういう症状のある方に関しては個室に隔離や、エリアを区分する必要性があります。

健康管理としてはできるだけ自立を促すということが必要ですので、展開期受け入れてから安定期です、ある程度馴染んできたところで役割を持ってもらって、例えばお皿洗いであったりとか御飯と一緒に作ったりとかしていただきます。これも東北の方が言われていたのですが、何もしなくなってしまうので、どんどんレベルが落ちてしまうということがあったみたいなので、ここにも配慮していくようにしております。

そして、安定期です。キャッチコピーは「心身機能低下に留意せよ」ということで、レベルダウンしないようにと念頭に置いてあります。このころは退所に向けて自宅であったり仮設住宅、仮設は難しいかもしれませんが、特養、うちであったり他所さんに出たりとか施設の入所を生活相談員が中心になって行っているところになっています。

マニュアルですが、簡単に説明しましたので、ご期待に沿えているかどうか

かりませんが、生かすようにするためには定期的な訓練が必要で、何もしなければただの紙切れになってしまうのでそこは継続してやっていきたいと思っています。

先ほど長尾から説明、浅井課長からもありましたが年に1回訓練を、地域の方と合同でやっています。

このスライドが実際の合同訓練のときの写真ですが、夜間を想定して真っ暗な状態でやっています。停電を想定してやっているのですが、来た職員がいろいろな部署があるのでその人の名前もわからない、夜勤職員の名前もわからないということもありますので、一応このようにアンブルボードというものを使って夜でも発光するようなボードですが、この職員に声をかけてくださいという訓練です。



これはうちの施設の1階部分の地域交流スペースになるのですが、こちらに15名の方の福祉避難所の避難者を受け入れるようになっていきます。段ボールベッドを組んで、葉っぱの色のついたパーテーションを配置する。マニュアルを見てああでもないな、こうでもないなと言いながら最初はやっていたので、かなり時間もかかっていました今はもう何も言わ

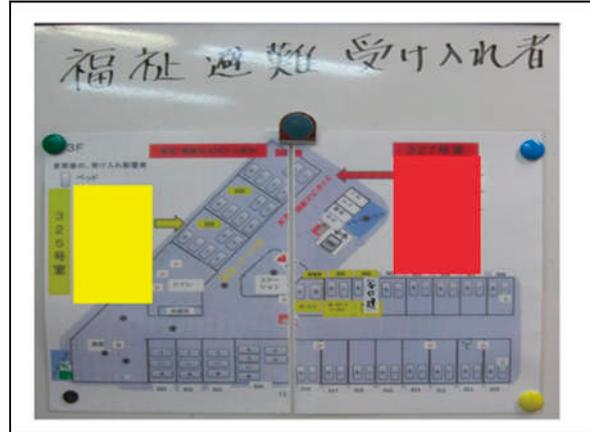


ないでもできるようになりました。

こちらが福祉避難所3日目の開設から受け入れるところです。このオレンジジャンパーを着ているのが職員で入所受け入れ班になります。その横におられるのが、車椅子に乗っておられる方と押している方、地域住民の方です。民生委員の方と住民の方です。こういうのも地域の防災訓練に参加したりして、関係性がすごくいいので協力関係が保たれているのかなと思います。



こちらの表が、実際に受け入れる方が来て初めてわかるということがありますのでこのようなマップを各階に掲示して、どのお部屋にどなたがおられるかということがわかるようになっていきます。各階で隔離のスペースも設けています。実際の訓練では咳込んで、この人風邪ではな



いかといった人がおり、その人をこっちでいち早くキャッチして、隔離の部屋に行きましょうとかリアリティーを持たせるためにやっています。

これが実際に訓練で入られた地域住民の方です。ここは4人部屋になるのですが、今ベッド2つ並んでいます。個室の場合、開設後は2人部屋になったり、2人部屋のところが4人部屋になったり、4人部屋のところは6人部屋というふうに居住空間を少し持たせるようにしています。



これが先ほどの1階部分です。15名の受け入れのところです。この写真では段ボールですが、実際はここにマットレスを敷いて、布団も敷くところです。

あと、この合同訓練のほかに班別で総務班、設備班、食物班と先ほど説明させ



でもらった班ごとの訓練も実施しています。これは班にもよるのですが月1回、長くても3カ月に一回は訓練の実施しております。

炊き出し釜の設置や使用訓練であったり、先ほどの段ボールベッドの組み立ての訓練であったりを行っています。これをやることによって、職員もかなり意識づけがされまして以前よりは早目に、迅速に動けるようになってきています。

まとめですが、職員の有志でこのワーキングチームは結成されました。最初は見本もなく宝塚市からもらった本からある程度は理解できたのですが、自分たちの施設用にと組み立てていくのはかなり大変でした。熊本県の行政のマニュアルを見たりしながら参考にやっていたのですが、冒頭でも説明したとおり、職員の協力がなくてできないと思います。あとはいろいろな部署が、垣根を超えて活動できたのでかなり仲よくなったと思います。災害の備えというのは体制化することができたので、地域の防災関係者、携わっている方とお互いに密に関係がとれるようになりました。それが一番良かったかなと思うのと、ここまで大変な思いをしてマニュアルを作成したのです

が、第5地区と言われるところ以外でも波及できるように尽力していきたいと思っています。

では、これで終わります。御清聴ありがとうございました。

○司会 ありがとうございました。

前半、浅井様から宝塚市の取組みを御紹介していただきまして、後半はあいわ苑のほうから具体的にどういう風にマニュアル策定に取り組んできたかというお話でした。やはり当事者、ある意味若手の方がやらないといけないと思っても理解がないとなかなか物事進まない部分もあるかと思えますし、予算の措置などの部分でトップが、臨場していただけるような部分が非常に重要だったのかなと、お話を聞いて思った次第でございます。皆様のほうから何か質問、確認したいこと、コメント等何かございますでしょうか？

○質問者 宝塚市の報告の中で、地域連携会議、施設とかありましたがそこに地域住民が入るということで進められているとお聞きしましたが、例えば川西市の場合、避難訓練要支援者の安否確認等を住民がやっていただくということを各地域にさせていただいてまして、福祉避難所の運営まで住民に課するのは負担過重かなという気がするのですが、その辺はいかがでしょうか。

○浅井氏 福祉避難所の運営について、福祉避難所ではなくて通常の指定避難所の運営は各地区でやってくださいと宝塚市は言っています。しかし、福祉避難所は施設になりますから、それは違います。

○司会 他にいかがでしょうか。

○質問者 課題に上げられているようにこのトリアージの問題です。対象者区分として福祉避難所、予備避難所、指定避難所というように行く方々が分けられてはいるのですが、実際に災害が起こった場合、多くの方々が近くの避難所に行くということが起こります。または公民館などにも近い方は行かれるでしょうが、その場合、スクリーニングをしてあなたはこちらですよ、あなたはこちらですよというふうに行政の方が実際にそういったトリアージをされるのでしょうか。または、こちらの施設さんのほうでも受け入れは3日目からということをおっしゃっていたと思うのですが、実際に何か起こった場合、地域の方々はそういった福祉避難所の存在を知っていればあなたはあっちに行ったほうがいいよということで1日目、もしくは発災直後からそういった方々がどんどん来ると言うことが起こり得ると思うのですが、そういったときの対応というのはどのようになっているのか、もし決まっていればお教えいただければと思います。

○司会 浅井さん、お願いします。

○浅井氏 福祉避難所の対象者区分というのは、病気とかそういう医療的ケアが必要な、医療機関に行かないといけない人、この方は病院、医療機関です。要介護度が3以上の方というのはトリアージでできるかどうかということなのですが、基本的に市の専門職、保健師などがやっていくという形では考えています。しかし、実際言われるとおり、本当にできるかというのは非常に心配なと

こでもありますし、その福祉避難所ということが、あいわ苑さんが避難所だから押し寄せるというところに関しては、そこはやはり周知をしていかないと機能していかないということもあるので、福祉避難所というのは二次避難所ですよと周知をしていくという形になっています。

実際地域の方が、5地区に関しては「それ行ったらだめよ」というのが地域内で周知されていて、福祉避難所だからそこに通常の人には行ってはいけないということはすごく理解されているのですが、それ以外のところでも福祉避難所はありますから、そういうところに押し寄せるとするのは確かに心配なところはあります。連携会議の中で話があったのは、例えば、デイサービスをやっているときにそこで地震起きました、家潰れましたという状況になったら帰せないじゃないかという話もありました。実際そういうときは、やはりその場その場で対応しないといけないのかなと思っています。これはまだ市は示していないので判断難しいかなというのは思っています。こういう家が潰れていたらその場合は帰せないからしばらくは福祉避難所1日目から開けるという対応も必要かなといった話がありました。ただそれはかつちりしたものが今できているわけではなくて、そういったことも検討していかないといけないというのはあいわ苑さんや5地区の中の連携会議の中では出ていまして、非常に今後の課題になっています。

○司会 あいわ苑のほうからコメントありますか。

○長尾氏 先ほど浅井課長がおっしゃっ

たように、5地区の中では先ほどの私のスライドの中にもあったように親子防災教室や年に1回地区での防災訓練というのは行われています。その中で避難するのは指定避難所であって、福祉避難所には行ってはいけないということは民生委員さんが中心になって、普段の見守り訪問のときから発信してくださっているので、そういった中で私たちが一番心配しているのは、やはり宝塚では元々使っておられる利用者さんが駆け込んでくるのではないかとこのころを心配しております。

先ほど阪本のほうからも報告があったように、参集職員の後半の部分の3名がその対応をしていくということになっているのですが、指定避難所のほうにこちらのほうから移送しないといけないかもしれない、また一時的に休んでいただいてそういったそれなりのうちの空きスペースでとどまらせていただく、もしくは市の行政のほうにかけ合せてトリアージなくしての福祉避難所での受け入れであったりとかというのはまさに今連携会議で、議論しているところです。実際に起こった場合にどのように受け入れていくか、また理解を示していただいて一時休息していただいた後に指定避難所のほうに移動していただくかということを経験の方々と協力し合ってやっていきたいなと考えております。

○司会 ありがとうございます。

○質問者 機材、物資の準備ですけど、段ボールベッドとか簡易トイレとか福祉用具、それから物資ですが、これは備蓄されておられるのでしょうか、それとも

業者と協定を結んでおられてその災害時に持ってきていただくという協定を結んでおられるのでしょうか。

○長尾氏 ありがとうございます。宝塚市のほうから協定を結んでいる施設ということで、段ボールベッドに関してはいただいております。それと毛布のほうもいただいております。それから、今回も地域の防災訓練に連動した福祉避難所の開設訓練ということを1月22日に実施するのですが、それで地域住民の方対象に炊き出し訓練も行うということで御飯のアルファ化米200食分の申請を出していただくことにもなっておりますし、また地域が、先ほどからお伝えしているように本当に防災活動を活発に19年からされておられるということでもいろいろなところから助成金を頂いていろいろな物資、備蓄物資を持っておられます。ピブスも各小学校に本当にたくさん持っておられ、それをお借りしたりしながら賄っています。

○司会 ありがとうございます。今のお話、訓練をする上でいろいろと既存のものを活用している部分もありながら、市のほうに予算を請求するというかお願いをしてアルファ化米をもらうというお話でしたが、多くの自治体で思いがあってもやりたいと思っても予算がないところも結構あるかなと思います。予算的なところで、宝塚市でそういうのは何か特別に持っているのでしょうか。もしかしたら室長さんのほうでフォローしていただければと思うのですが。

○中谷氏 宝塚市の福祉部安心ネットワーク推進室の中谷といいます。

私も正確には予算は把握していないのですが、福祉部でこういったところを業務として携わっているのですが、総合防災課というところがありまして、そこは日常的に備蓄をしている。その備蓄については、先ほどの訓練の際にはアルファ化米みたいなところですが、食料品とかを備蓄すれば当然期限が毎回来ますので、その期限分はもう定例的にお出しをしているというところで、そこは特別に買っているというよりも正規の備蓄でその順繰りの中で期限切れのものを皆さんに提供しているというところで恐らく回しているという感じです。

ただ、先ほども段ボールベッドであったり毛布であったりというところも一応用意はしているのですが、ただそれが絶対数として足りているかというところは足りてはいないというふうに思っています。ただかさ張るものですからたくさん買えばいいというものではなく、その辺は少しずつ何か玉突きをしながらやっているのかなという状況です。

○司会 ありがとうございます。アルファ化米についてはいわゆる流通備蓄と言えますね。自宅でもお味噌とかそういうものをストックしておいて備蓄して使っていくと、順繰りに使っていくと、それが行政の中で同じように食料の備蓄をしておいて定期的に期限が切れそうになったら訓練用にどんどん出して使って活用するというところなんです。

○長尾氏 先ほど阪本のほうからも備蓄、食料品に関してはそこ課題だと言いましたが、宝塚あいわ苑の場合はすぐ裏にスーパーがあります。そこと提携を結ばせ

ていただいて、様式集の中で最低これだけの、例えば卵150個、牛肉のスライス7キロ分、無洗米を30キロ、これを優先的に購入させてほしいということで内諾いただいています。普段からこういったところで調達は行っております。

それと、今言われませんでしたでしたが、その協定を結んでいる会議の中で、福祉施設なので福祉避難所を開設しなくても入所者の方がおられると。やはり3日目ぐらいまでは自分の施設で何とかしてくださいということを言われました。その3日間に関しては何も届かない可能性も十分あるわけですから、福祉施設としてそこに関しては自分たちの努力を普段からしておかないといけないなと感じました。

○司会 ありがとうございます。基本的な行政との連携の中で備蓄を提供してもらおうという仕組みのほかに、施設としてのBCPとしての備えということも重要だということですね。

段ボールベッドの話がちょっと出ましたが、いざというときの避難所で段ボールベッドを使うということは、大分と言っていいかわからないですけど登場する機会がふえてきたかなと思います。普段の訓練の中でも段ボールベッドを使うという機会も増えてきているかなと思いますが、今日はメーカーの方が来られているので一言、どうでしょうか。訓練で段ボールベッドを使っていくというようなところで予算的なところなど。

○水谷氏 ジェイパックスの水谷と申します。

段ボールのベッド、東日本のときに考案してその仕組みを行政とともに防災協

定という形でやっています。

たまたまですが、宝塚市と協定を結んだときに、市長の主導で500台を指定避難所に、そして一部の福祉避難所に配るということで、たまたま私自身が全部の避難所を回りました。そうしたら、トラックが入れない避難所とかありました。そういうことで宝塚市さんは積極的にやられています。

ただ、先ほどローリングストックですが、ベッドに関してはやはり場所を取りますので全ての人を対象として備蓄するのは難しいと思います。

企業と防災協定を結ぶことで、具体的に72時間以内に必要数を届けるという仕組みができ上がっていますので、それをまず活用していただくということが一つある。

それと備蓄、段ボールベッドは結構丈夫です。ですから10年ぐらいは軽くもちますので、実際に私が確認した中では東日本でも4年以上仮設住宅で使ってもらったりしています、強度があります。例えば避難訓練で使っていただく、特に子供たち、小学生や中学生とかの避難訓練でさわっていただく、つくっていただく、触れていただくということが大切です。災害なんてすぐに起こるものではないかもしれない。5年後、10年後、いつ来るかわからないけれど、その間に手にとった子供たちが大きく育ち、周知されると、着実に広がっていくということがありますので、とにかくベッドに関しては雑魚寝をさせないという避難所運営をお願いしたいと思います。そういうふうに回していく、余りお金をかけないで

周知していくということができないのではないかと考えています。

○司会 本日はお忙しい中、お越しいただきましてありがとうございます。これで第4回の個別性に配慮しました福祉避難所に関する研究会を終了したいと思います。

どうもありがとうございました。



# 福祉避難所に係る宝塚市での取組について

宝塚市役所 健康福祉部 安心ネットワーク推進室  
介護保険課 浅井 伸治

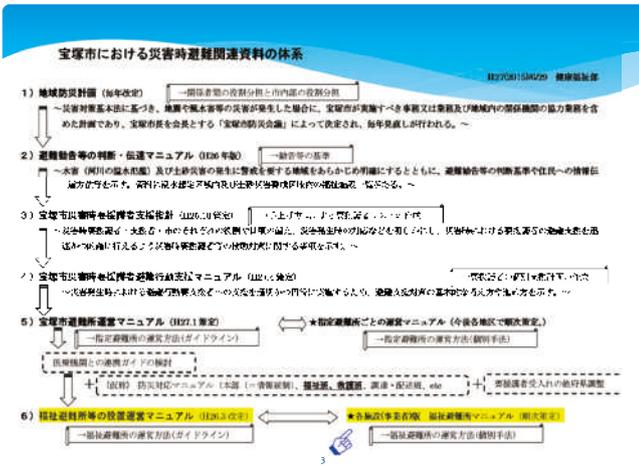
2017年1月12日

1

## これまでの取組について

- ＊平成24年1月～
  - 社会福祉法人と福祉避難所に関する協定書(参考資料1)を締結、現在、福祉避難所は17施設
- ＊平成24年1月 福祉避難所等の設置運営マニュアル作成
- ＊平成26年3月 マニュアル改定(参考資料2)
- ＊平成25年～ 福祉避難所地域連携会議の開催
- ＊平成27年～ 福祉避難所連絡会議の開催

2



3

## 施設、地域、市のかかわりについて

- ＊特別養護老人ホーム宝塚あいわ苑と協定締結を契機に施設、地域、市とが連携し、詳細な「開設・運営マニュアル」の作成に取り組む
- ＊マニュアル作成にあたり「福祉避難所地域連携会議」を開催
  - 構成員:宝塚あいわ苑、第5地区民生委員長、市アドバイザー:佛光大学 後藤先生
- ＊地域の防災訓練に併せて福祉避難所開設訓練を実施

4

## 福祉避難所連絡会議について

- ＊福祉避難所の円滑な開設・運営に向けて課題の整理とその対応について情報交換や協議を行い連携を図るために設置(平成27年)
  - 構成員:協定施設、市
- ＊主な取組項目
  - 各協定施設ごとのマニュアルを施設の実情に応じて整備(参考資料3)
  - 福祉避難所対象者の共通認識

5

## 福祉避難所の主な課題について

- ＊福祉避難所についての住民及び事業者周知
  - 2次避難所であり一般避難者は対象者外
- ＊各協定施設ごとのマニュアルの整備
- ＊障がい者対応について
- ＊要援護者の移送について
- ＊収容人数の限界
  - トリアージ(スクリーニング)について
  - 広域連携の必要性

6

## 福祉避難所等の対象者区分

避難所等の区分		対象者
入院加療	医療機関	身体状況の悪化により、医療処置や治療が必要な要援護者
緊急入所 ショートステイ	特別養護老人ホーム等	介護保険法に基づく入所介護や療養等が必要な要援護者
	福祉避難所	指定避難所や予備避難所での避難生活が困難であり、何らかの特別な配慮が必要で24時間の支援体制が必要な要援護者
避難所	総合福祉センター 老人福祉センター 養護学校	指定避難所や予備避難所での避難生活が困難であり、何らかの特別な配慮が必要な要援護者
	予備避難所	公民館 共同利用施設等
指定避難所	小・中学校等	一般市民

要介護3以上

要介護1,2

7

## まとめ

- ＊地域と事業者と行政の連携が必要
  - 要援護者の移送、食料、物資の確保など
  - 地域の防災訓練への行政と事業者の参加
  - 定期的な情報交換会議の開催
  - 地域包括ケアシステムの深化、「地域共生社会」の実現
    - エイジフレンドリーシティの取組「お互いさまがあふれまち」
- ＊広域的連携が必要
  - 大規模災害に備えて他市町の福祉施設との連携
  - 同一社会福祉法人内での相互連携など

8

参考資料 1

宝塚市福祉避難所の指定、開設及び管理運営に関する協定書

宝塚市（以下「甲」という。）と社会福祉法人 ○○○（以下「乙」という。）は、福祉避難所の指定、開設及び管理運営に関し、次のとおり協定を締結するものとする。

（趣旨）

**第 1 条** この協定は、本市の区域において大規模な地震、風水害その他の災害（以下「災害」という。）が発生した場合に乙が所有し、又は管理する施設を甲が福祉避難所として指定し、開設することに関し必要な事項を定めるものとする。

（福祉避難所）

**第 2 条** この協定において、福祉避難所とは、原則として、災害時に身体等の状況により通常の避難所における避難生活が困難である者（災害時に居所からの避難を必要とする者であって、避難生活に特別の配慮を要する高齢者、障がい者及びこれらに準ずる者をいう。以下「要援護者」という。）の支援のために開設する避難所をいう。

**2** 福祉避難所の業務内容は、福祉避難所の開設、維持管理及び避難した要援護者に対する日常生活上の支援（相談支援等を含む。）とする。

（福祉避難所の指定）

**第 3 条** 甲は、乙の所有又は管理に係る次の施設を福祉避難所として指定し、乙はこれを承諾する。

- (1) 所在地 宝塚市○○○○○○  
名称 特別養護老人ホーム ○○○○○○

（福祉避難所の開設の要請）

**第 4 条** 甲は、前条の施設において福祉避難所を開設する必要があるときは、乙に対し、これを要請することができる。この場合において、乙は、できる限りこれを受け入れるよう努めるものとする。

（福祉避難所の開設等）

**第 5 条** 乙は、第 3 条の施設において福祉避難所を開設することが可能と判断

参考資料 1

したときは、前条に規定する甲の要請を承諾し、速やかに要援護者の受入体制を整えるものとする。

- 2** 甲は、前項の乙の承諾に基づき、第 3 条の施設において福祉避難所を開設する。
- 3** 甲と乙は、福祉避難所へ避難させる要援護者に関する連絡及び避難後の要援護者の状況報告、必要な処遇の協議等を行うものとする。ただし、緊急を要する場合は、この限りでない。
- 4** 福祉避難所への要援護者の移送については、原則として、当該要援護者を介助する者又は甲が行い、乙は、可能な範囲でこれに協力するものとする。
- 5** 乙は、要援護者を介助する者を当該要援護者が避難する福祉避難所に避難させることができる。

（開設期間等）

**第 6 条** 福祉避難所の開設期間は、災害発生の日から起算して 7 日以内とする。ただし、必要に応じ、甲と乙が協議の上、これを延長することができる。

- 2** 乙は、前項の開設期間中、福祉避難所の施設管理のため、当直者を可能な範囲で配置するものとする。
- 3** 乙が前項の当直者を配置できない場合、甲は、適切である者を選定し、その職に当たらせることができる。

（必要な物資の調達等）

**第 7 条** 甲は、避難した要援護者に係る必要な物資の調達に努めるものとする。

- 2** 甲は、要援護者の生活支援、相談支援等が実施できるよう、介護支援者等の確保及び配置に努めるものとする。
- 3** 乙は、第 1 項に定める物資の調達及び前項に定める介護支援者等の確保について、甲と連携の上、可能な範囲でこれに協力するものとする。

（費用の負担）

**第 8 条** 甲は、乙に対し、災害救助法（昭和 22 年法律第 108 号）その他関連法令等の定めるところにより、福祉避難所の開設及び管理運営に係る所要の実費を負担するものとする。

（有効期間）

**第 9 条** この協定の有効期間は、協定を締結した日から平成 26 年（2014 年）3 月 31 日までとする。ただし、有効期間の満了日の 1 か月前までに、甲又は乙のいずれからも書面等による協定終了の意思表示がないときは、協定期間

参考資料 1

は更に 1 年更新されるものとし、その後もまた同様とする。

（協議）

**第 10 条** この協定に定めるもののほか、この協定に関し必要な事項は、甲と乙が協議して定める。

この協定の締結を証するため、協定書 2 通を作成し、甲と乙が記名押印の上、各自 1 通を保有する。

平成 25 年（2013 年）3 月 日

甲 兵庫県宝塚市東洋町 1 番 1 号

宝塚市

宝塚市長 中川 智子

乙 兵庫県宝塚市

社会福祉法人

理事長

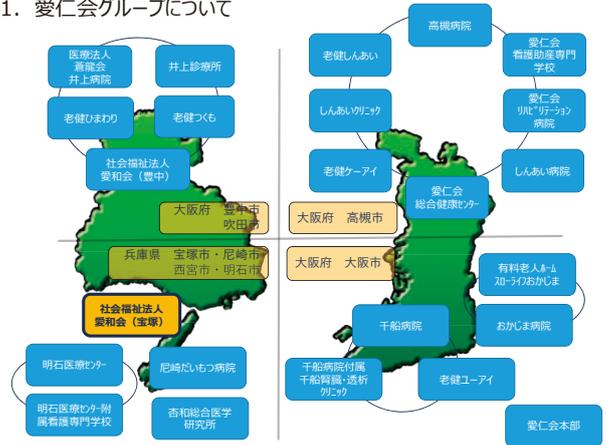
## 社会福祉法人愛和会

### 福祉避難所開設・運営マニュアル作成の取り組みについて



社会福祉法人愛和会  
特別養護老人ホーム宝塚あいの苑  
施設長 長尾 雅子

## 1. 愛仁会グループについて



## 2. 社会福祉法人愛和会の立地状況



宝塚市の人口は約23万4000人、高齢化率は26.3%。  
第5地区の人口は約4万3000人、高齢化率は18.3%。

## 3. 社会福祉法人愛和会の介護・福祉事業

平成12年10月開設	平成28年1月開設
<b>高齢部門</b> 特別養護老人ホーム (入所60名、ショート10名) 地域サポート型特養 (平成26年1月事業開始) 通所介護 (定員45名) 訪問介護 訪問看護 居宅介護支援 地域包括支援センター <b>児童部門</b> 保育園 (定員120名) 児童館	<b>地域密着型サービス事業</b> 認知症対応共同生活介護 (グループホーム) (2ユニット18名) 小規模多機能型居宅介護 (定員29名) 認知症対応型通所介護 (定員12名)

(法人の設立) 平成11年10月(職員数) 230人(正職員・非常勤)  
(法人の特徴) 兵庫県下で初めての高齢・児童の複合施設

## 4. 福祉避難所開設・運営マニュアル作りのポイント

### 4-1. 宝塚市との設置運営に関する協定書締結

### 4-2. 佛教大学 後藤至功先生との出会い

### 4-3. 地域防災に向けた愛和会の取り組み

## 4-1. 宝塚市との設置運営に関する協定書締結



平成25年3月27日に福祉避難所の設置運営に関する協定書を宝塚市と締結。現在、宝塚市では、17の施設が福祉避難所として協定を取り交わしている。

## 4-2. 佛教大学 後藤至功先生との出会い



宝塚市介護保険事業者協会の研修会において、「災害時における事業所の役割」と題して講演されたことがきっかけとなる。

(佛教大学HPより)

### 愛和会が抱いた『危機感』

- ①第5地区の災害時における取り組みから愛和会は大幅に出遅れている
- ②圏域内に所在する社会福祉法人として、何の関わりも持っていない

### 地域に向けた『行動』へ

- ①地域で取り組んでいる活動に参加し、地域の諸団体と連携をもっていくこと
- ②愛和会が実施している介護保険等のサービス以外でも、社会福祉法人としての責務を遂行し社会貢献していく必要がある



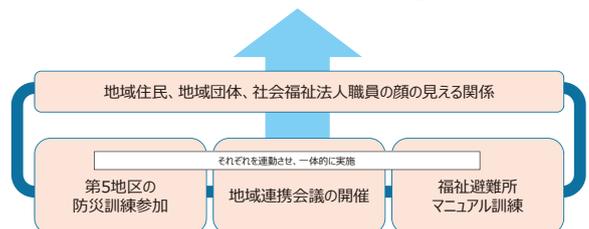
(熊本での撮影)

## 4-3. 地域防災にむけた愛和会の取り組み

福祉避難所の協定締結、後藤先生との出会いによって、法人内における地域防災にむけた取り組みも活発化

地域での防災訓練にも積極的に参加し、顔の見える関係に構築が加速していった。

### 『地域の防災力・福祉力の向上』への貢献



### 4-3-1. 地域連携会議の開催



地域連携会議の様子（2016年11月15日）

実際の災害発生時に、スムーズに行政や地域と災害支援活動ができるよう、**宝珠市と地域団体、佛教大学の後藤先生、愛和会**による「地域連携会議」を開催。具体的な訓練のシミュレーションや、災害発生時のそれぞれの行動について意見を出しあい、日常から「不測の事態」に備える仕組みを検討している。

### 4-3-2. 第5地区における防災の取り組み参加



長尾南小学校での防災訓練の様子（2016年12月13日）

圏域内の小学校における避難訓練に参加。土のうの作り方や段ボールベッド、仕切り板や炊き出しなどの訓練に、小学生や地域住民と共に参加し、交流を深める良い機会となる。

### 4-3-3. 法人の地域活動への参加状況

近隣小学校の防災訓練や避難訓練だけでなく、地域団体主催のイベントや行事にも積極的に参加をし、交流を深める良い機会をつくらせている。

- 「**民生児童委員定例会**」へ継続的に出席し、情報共有を行い、地域包括支援センターと連携して地域ケア会議を開催。
- 定例で開催している「**地域つながる会議**」内でも情報共有あり、地域課題の抽出や分析を実施。
- 多職種連携や協働を目標にした試みとして、第5、第6地区合同で、「**医師・歯科医師を含む専門職の交流会とケース検討会**」を行った。
- 訪問看護ステーションによる、「インフルエンザの理解」、「タオル体操」などの「**ミニ講座をサロンで実施**」した。
- デイサービスでは、地域のサロンへ出向きクイズやレクを取り入れたミニ講座を開催した。また、「**自治会の防災訓練に参加し、車いす移動についての説明や実施**」を行った。
- 「**赤ちゃん学校へ行こう**」のプログラムで、近隣の中学・高校へ児童館利用者の子どもが向かい、中高生と交流を行った。



地域つながる懇談会

平成28年度も、延べ60回以上の地域活動に参加。こうした活動が「もしも」のときに生きてくることを自覚し行動。

### 4-3-4. 法人の支援



炊き出し用機器の「まかないくん」や、アンブルボードなど災害時の必需品となる備品の整備にも取り組み、3年間で約100万円の設備投資を行った。こうした備品は地域とも共有し、地域の資産として活用している。

## 5. 熊本地震での災害派遣へ

- ・4月28日（木）午後10時ごろ  
後藤先生より専門職の現地支援要請
  - ・4月29日（金）未明  
法人本部との調整（本部長・統括部長）  
職員との調整
  - ・4月29日（金）午前11時  
派遣承認
  - ・4月30日（土）午前0時  
第1班出発
  - ・4月30日（土）午後5時  
現地での支援（夜勤）開始
- 要請からわずか2日で現地入りし、支援を開始  
ボランティア保険にも加入し、現地で登録



熊本への現地支援の実績	
・第1班	4月30日～5月10日 3名
・第2班	5月10日～5月21日 3名
・第3班	5月21日～6月01日 3名
・第4班	7月1日～7月7日 3名
・第5班	7月8日～7月14日 3名

**法人の迅速な意思決定が支援を後押し**

## 5. 熊本地震での災害派遣へ②

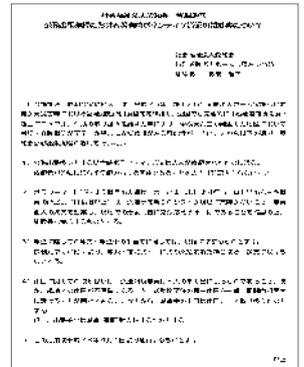
- ・公務出張として災害派遣ができるよう、第1班派遣から2週間後の運営会議にて、公務出張規程を改訂。

公務出張扱いとする災害ボランティア派遣について、

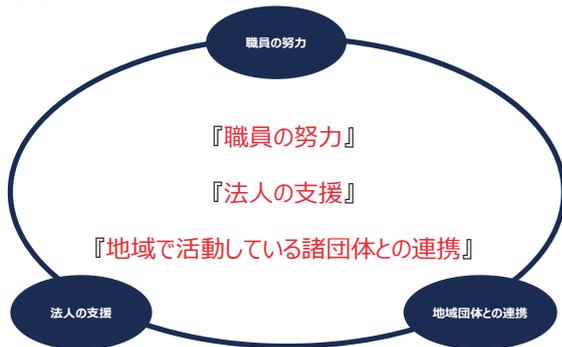
- ①公務出張扱いとする場合
  - ②派遣期間中の旅費・手当に関する取扱い
  - ③休日に関する取扱い
- を定め、「**法人が依頼されたもの**」、「**本人からの申し出によるもの**」、「**派遣中の土日は休日として取り扱う**」こととした。



派遣を行った社会福祉法人順和会（熊本県南阿蘇村）



## 6. まとめ



三位一体となって活動することが重要

ご清聴ありがとうございました。

## マニュアル作成において必要な事



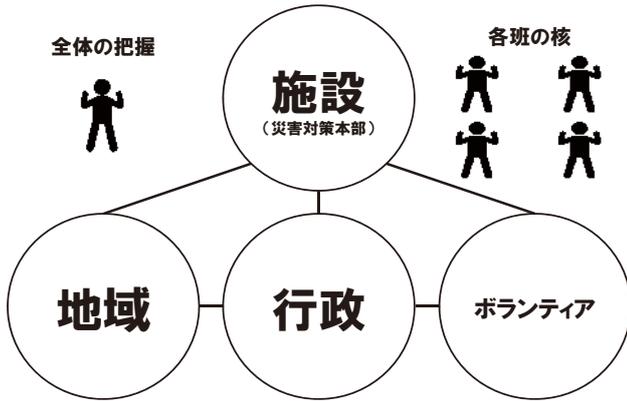
**職員の協力**

## 福祉避難所設置・運営 マニュアル策定について

報告者 長尾 雅子・阪本 大地  
(特別養護老人ホーム宝塚あいわ苑  
施設長・特養介護主任/兵庫県宝塚市)

平成29年1月12日

## マニュアル作成において必要な事



## 本運営マニュアルの骨子 P. 7

- 主に休日・夜間における大規模災害を想定
- フェーズ(時間経過)により、5つの章立て

I	暫定期	災害発生直後から6時間経った混乱状態の中で法人災害対策本部が立ち上がるまでの期間
II	初動期	発災6時間～3日目までで法人災害対策本部を立ち上げ、安定した体制を整える期間
III	展開期	福祉避難所開設 おおよそ災害発生3日後～約2週間程度までの期間(日常性を確立する期間)
IV	安定期	おおよそ災害発生3週間目以降の時期(被災者の多様なニーズへの対応が求められる期間)
V	撤収期	周辺のライフラインが回復し、被災者にとって本来の生活が再開可能となる時期

## 発災からの日数カウント P. 8

- 17時に発災の場合 → 当日を1日とカウント



- 18時に発災の場合 → 翌日から1日とカウント



## 福祉避難所開設・運営マニュアル

社会福祉法人 愛和会  
特別養護老人ホーム 宝塚あいわ苑

2016/11/11

1 最初に参集した職員は警備員室へ

本マニュアル p.14

初動対応バッグは警備員室で管理する事とし、参集職員は様式A-1 参集職員記録用紙に必要事項を記入し各役割に従事する。掲示は職員下駄箱上の壁面とする。

初動対応バッグ内  
マニュアル 様式集あり



## I 暫定期 (入所者の命を守れ!) P. 8~22

- 時期: 発災～6時間を想定
- ポイント
  - ①発災が夜間の場合は夜勤リーダー、日中は本部長が指揮命令をとる (P9~10)
  - ②初動対応バッグを作成・設置 (表紙)
  - ③参集職員は到着順によって、役割がふられる (初めに到着した職員が記録用紙・物品を準備)
  - ④参集する際、職員は「防災マップ」に知り得た被害状況を記入していく (P17)
  - ⑤入所者をひとまず1か所に集め、適宜、対応を開始する

参集(1)番目の職員から記入。 ※ 原則7.5時間勤務で1時間の休憩を必ずとる。

担当者	役割	到着時間	部署	氏名	家族の安否	参集手段
例)		23:30	ヘルプデスクアシスタント	愛和 花子	家族を自衛隊、船客自衛隊	自転車
1	4F 利用者対応					
2	4F 利用者対応					
3	4F 利用者対応					
4	4F 利用者対応					
5	設備復旧					
6	設備復旧					
7	4F 利用者対応					
8	4F 利用者対応					
9	4F 利用者対応					
10	4F 利用者対応					
11	4F 利用者対応					
12	4F 利用者対応					
13	4F 利用者対応					
14	4F 利用者対応					
15	生活環境の整備					
16	生活環境の整備					
17	生活環境の整備					
18	生活環境の整備					
19	給食資料の準備					
20	給食資料の準備					
21	給食資料の準備					
22	給食資料の準備					
23	一時避難者対応					
24	一時避難者対応					
25	一時避難者対応					

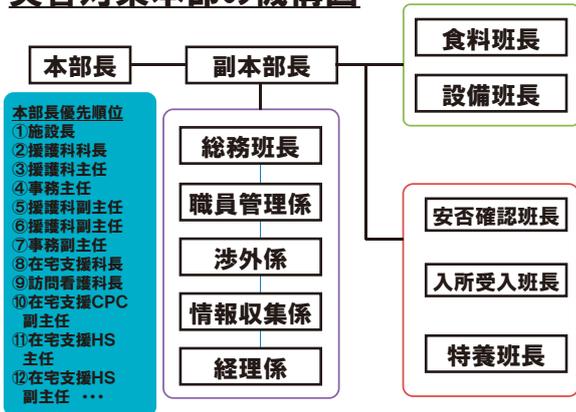
## 参集職員の役割

P. 13

到着	業務
1~4	(入所者対応) 3階、4階の利用者への対応
5~6	(設備確認・交通状況確認) 警備員とともに館内のライフライン確認、施設周辺の交通不可箇所の確認
7~14	(入所者対応)入所者の安全確保・避難誘導
15~18	(居住環境整備)居室、廊下、テイルーム等の安全確認及び環境整備
19~22	(食料確保)備蓄物資の確認、水分の確保
23~25	(一時避難者対応)地域住民が避難してきた場合、適切な指定避難所、病院等への誘導説明

※暫時的に到着順の職員が役割を果たすが、入所者対応等は専門職員が到着した段階で役割を入れ替える

## 災害対策本部の機構図



## II 初動期 (迅速に体制を整えろ！)

P. 23~71

○時期:6時間~2日を想定

○ポイント

- ①災害対策本部の立ち上げと本部長(指揮命令者)を15位まで想定。優先順位の高い者が指揮命令をとる)
- ②利用者・職員の安否確認を開始 (職員の安否確認はインターネットによる確認)
- ③福祉避難所、緊急入所の立ち上げ準備開始
- ④行政、業者との連絡調整を試みる
- ⑤職員間の情報共有を促すための「掲示板」を設置(4箇所。同様の情報を掲示)

## 災害対策本部の役割

班	係	業務
総務	職員管理	職員緊急勤務管理、参集職員の把握 ボランティア対応、家族の安否確認
	渉外	行政、業者、その他機関との連絡調整
	情報収集	災害対策に関わる情報収集、記録
	経理	必要経費、領収書管理
食料		食料・飲料水の確保、調理・食事提供
設備		居住スペース、生活物資等に関わる管理
安否確認	本部連携	安否確認の集約、本部との調整
	出勤者	利用者の安否確認の実施・訪問
入所受入		福祉避難所、緊急入所等の調整
特養		特養・福祉避難所入所者等の生活支援

## II 初動期 (迅速に体制を整えろ！)

P. 23~71

○時期:6時間~2日を想定

○ポイント

- ①災害対策本部の立ち上げと本部長(指揮命令者)を15位まで想定。優先順位の高い者が指揮命令をとる)
- ②利用者・職員の安否確認を開始 (職員の安否確認はインターネットによる確認)
- ③福祉避難所、緊急入所の立ち上げ準備開始
- ④行政、業者との連絡調整を試みる
- ⑤職員間の情報共有を促すための「掲示板」を設置(4箇所。同様の情報を掲示)

## 利用者の安否確認

○「安否確認マニュアル」を作成

○電話もしくは訪問にて安否確認を行う

○災害発生時、利用者の中でも独居高齢者や避難所まで避難できない方等を優先的に安否確認を行い、被災状況の確認と救助の要請を行い、利用者が1日でも早く安心して生活できるように努める

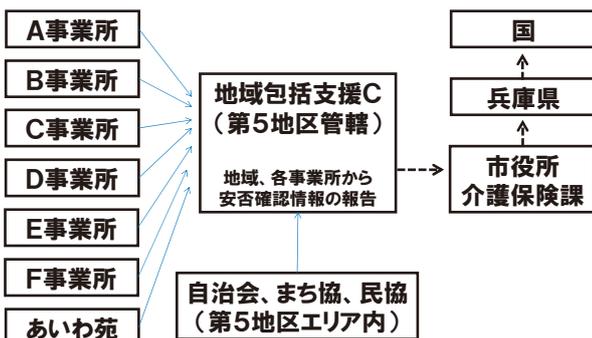
○訪問に関しては、事前に把握しているバイク、自転車等を活用する

○安否確認活動基準 (職員の安全保全のため)

4月~9月:9時~17時30分

10月~3月:9時~16時

## 利用者の安否確認の仕組み



## 職員の安否確認

○「よい子ネット」(インターネットによる安否確認)を活用した安否確認を実施。全職員はメールの配信を確認後、メールの開封確認を必ず行う

○安否確認を担当する者が既読者の確認を行う

○確認後、未読の職員が施設内に出動していないか、電話連絡が可能であれば電話連絡、出勤職員の中で安否確認が確認できていないかを調べる

○上記の段階で確認が取れない場合、3日目まで一旦保留とし、3日目以降に確認が取れない職員を対象に自宅まで捜索に行く

## II 初動期 (迅速に体制を整えろ!) P. 23~71

○時期:6時間~2日を想定

○ポイント

- ①災害対策本部の立ち上げと本部長(指揮命令者)を15位まで想定。優先順位の高い者が指揮命令をとる)
- ②利用者・職員の安否確認を開始  
(職員の安否確認はインターネットによる確認)
- ③福祉避難所、緊急入所の立ち上げ準備開始
- ④行政、業者との連絡調整を試みる
- ⑤職員間の情報共有を促すための「掲示板」を設置(4箇所。同様の情報を掲示)

## II 初動期 (迅速に体制を整えろ!) P. 23~71

○時期:6時間~2日を想定

○ポイント

- ①災害対策本部の立ち上げと本部長(指揮命令者)を15位まで想定。優先順位の高い者が指揮命令をとる)
- ②利用者・職員の安否確認を開始  
(職員の安否確認はインターネットによる確認)
- ③福祉避難所、緊急入所の立ち上げ準備開始
- ④行政、業者との連絡調整を試みる
- ⑤職員間の情報共有を促すための「掲示板」を設置(4箇所。同様の情報を掲示)

## 福祉避難所入所者受入れ手順

作業	内容
□市役所⇒開設要請	災害対策本部検討⇒受理
□受入人数の確認	この際、行政と福祉避難所受入れ/緊急入所/定員超過の人数調整要
□受入者の状況確認	状況確認、搬送方法の確認等
□受付設置・開始	受付・看板を設置、アセスメントの実施
□全身状態の確認	確認後、フロア職員への引継ぎ
□居住場所での対応	バイタルチェック、施設の説明
□書類の整理・報告	避難者人数確認、総務班への報告
□個人ファイル作成	記録化、退所支援計画の作成(この時点で無理であれば展開期より開始)

## 食事管理

○食品の衛生管理

持ち込みの食品や、配布した食品は早めに食べるよう呼びかけ、残ったものは回収し廃棄する。

○特別食の準備

一般食が難しい利用者については、特養班がラコールを手配し提供する。

## 福祉避難所の開設準備

作業	内容
□ライフラインの確認	水道、電気、ガス等の再点検
□交通状況の把握	周辺の道路状況の確認(搬送確認)
□備品確認	備品の確認
□緊急シフトの作成	各班リーダー・3日目を降のシフト作成
□情報収集	宝塚市からの情報を収集、掲示
□開設の協力要請	各機関への当面の運営協力を依頼
□室内の安全確保	破損物の撤去、清掃
□食料・材料の把握	食事の準備、流動食等の確認
□機材・物資の準備	段ボールベット設置、簡易トイレ等準備
□居住スペースの確保	収容人員の確認、レイアウト変更
□専門V受入れ準備	外部支援者の受入れ体制の整備

## III 展開期 (福祉避難所を開設せよ!) P. 72~89

○時期:3日~14日を想定

○ポイント

- ①行政から依頼を受け、福祉避難所を開設する
- ②外部支援者の受入れ準備および開始(厚労省のマッチングシステムを想定)
- ③衛生管理・食事管理・健康管理の徹底  
(特に心身機能の低下防止、自立支援を意識)
- ④職員の安否確認の完了および職員の労務管理の徹底(通勤、勤務シフト、休暇、残業管理等)
- ⑤通所サービスの再開(デイサービス、保育所、児童館等)

## 衛生管理

○入浴及び清拭

○寝具の管理

○居住空間の衛生管理

○トイレの衛生管理



## 健康管理

○感染防止

手洗いの声掛け、介助 マスクの着用  
定期的な換気

○生活不活病の予防

出来る人は身の回りのことは自分でしてもらう。  
職員の手伝いなど、役割を持ってもらう。  
簡単なレクや作業などを毎日の日課に取り入れる

○こころの健康保持

不安や、心配の訴えを傾聴する。

## IV安定期 (心身機能低下に留意せよ!) P. 90~107

○時期:15日~を想定

○ポイント

- ①日課については、できる限り、通常に戻す
- ②入所者の退所支援計画を策定(可能ならば展開期~策定)
- ③避難者に役割を担ってもらい、自立を促す
- ④運営に係る経費等の出納チェック、精算作業(レシート・領収書の回収)
- ⑤入所者の入退所調整の開始(自宅、仮設住宅、特養入所等への調整業務)

※この後、撤収期 (P. 108~124) に続く...



## 本マニュアルを活きたものにするために

○訓練の実施

- ①年に1回、地域の防災訓練と連動した福祉避難所開設訓練の実施

→発災時、参集職員の利用者対応や環境調整  
3日目からの受入れ訓練等...



## 本マニュアルを活きたものにするために

### ○班別訓練の実施

- ②月に1回(3ヶ月に1回)各班ごとの訓練の実施  
食事に関わる設備操作や段ボールベッドの組み立て。受入に際してのレイアウト変更訓練の実施  
利用者の安否確認訓練

## まとめ

### ※この3年半を振り返って…

- 施設職員の信頼関係構築
- 地域関係者との関係強化
- 自地区の防災力向上

人と防災未来センター

## 第5回個別性に配慮した福祉避難所の在り方研究会

日時：平成29年2月10日

○司会 定刻になりましたので、第5回個別性に配慮しました福祉避難所に関する研究会を始めさせていただきたいと思っております。

まず、開会に当たりまして、研究部の部長の芳永のほうから一言御挨拶申し上げます。

○芳永研究部長 皆さん、こんにちは。いつもお世話になります。今、御紹介いただきました人と防災未来センター研究部長の芳永でございます。本日はお忙しいところ、どうもありがとうございます。

前回のこの研究会では、兵庫県内で福祉避難所が何カ所あるとか、そういった話を御紹介させていただきました。それで、実は私ごとで恐縮ですが、私、兵庫県の職員ですが、災害対応とか防災の職について、かれこれ15年ほど経ちます。それで、この15年の間に、やはり皆さんと同じで、災害対応とか防災、そういった動きというものがなぜなかなか進まないのかなと、常に自問自答しております。これは別にこういった災害対応のこのみならず、普段の生活の中とか、仕事、そういった中でどう改善していったらいいかと、考えのその流れの中ですが、個人的にいろいろそういったことを考えたときに、こういった災害対応、防災活動がなかなか進まないのは、少し言い過ぎかもしれませんが、経済活動の原理原則になかなかそういったベースに乗り

にくい部分というのが一つの大きなところかなと、なじまないと言いますか、そういったところが大きいと思います。

これは行政の仕事というのは大体そういった利益追求とか、その辺から外れた部分で進んでいますので、大きな課題、行政的な問題というのは、当然そうなるわけなのですが、さりとて環境問題ですとか、あと健康福祉、そういったものを考えたときに、やはりかなり進んでいる例えば環境問題を考えますと、昔は野放し状態だったものが、最近ではエコカー減税の導入ですとか、あと普通の経済活動を照らし合わせたときに、例えば普段の生活の中で詰めかえ用のボトルとかシャンプーとかあります。そういった財布に優しい、そういったものがどんどん進んでいるのかなと思います。

それをそういった経済活動になかなか乗りにくいという部分について、果たして災害対策の状況はどうかと考えたときには、なかなか人々の意識と言いますか、最近では気象変動による極端現象が増えていたり、内陸型地震であったりとか、そういった意味で人々のリスクに対する認識というのは高まっておりますし、また高齢者、少子高齢化、そういった社会の中で、社会的にどうしたらいいだろうかと、そういったことで福祉避難所をはじめとする、高齢者とか災害時要配慮者、そういった対応をどうしたらいいかという皆さんの認識、課題認識というのはスタートしたところではないかと思っております。

ただ、残念ながら、そういった課題の認知は進んでいるのだけれど、まだまだそういう社会的な課題解決のプロセスの

中ではスタートしたところにすぎないという状況であると思います。

例えば、阪神・淡路大震災のときを考えると、当時は収容者、避難された方を収容するのに精一杯であったという状況でしたが、昨今では要支援者のリストというのはほとんどの自治体で策定している状況にあって、今年度中には大体99%全国の自治体で策定しているという状況になると言われています。

それで、今から我々は次のステップに進んでいかないといけないわけですが、行政が単にリストを持っているだけではなかなか災害対応というのは進まない。これは当然のことです。普段からの平素の訓練、そういったものを進めるには、そういったリストを自主防災組織ですとか、社会福祉協議会とか、また皆さん、社会福祉施設とか、そういった方々と共有して訓練を進めるとか、そういった次のステージに進んでいるのかなと思います。

例えば、ここ地元の兵庫県でも1月16日に記者発表が行われまして、新たな条例をつくる、あった条例を改正するのですが、県内の市町村、市と町ですが、そういったところに要配慮者のリストを共有する条例をつくるように進める、そういった県の条例をつくるというか、改正する。全国初ですが、そういった動きもあります。

ただ、そういったことをしているだけではなかなか進まないということで、やはり社会的な、社会、我々全員と新たな動き、そういったものに変えていかなければならないということで考えているわ

けですが、今回、この研究会でお話ししています福祉避難所です。この福祉避難所をどうするかということは、福祉避難所は体に優しい施設となるわけで、この研究会で議論されている運営のノウハウですとか、新たなハード面の整備、そういったものはこういった福祉施設のみならず、一般の避難者、避難所の改善にも必ずや繋がって、応急時を中心とした被災者の生活改善にも大きく貢献すると我々は考えております。そういった意味では、人と防災未来センターの研究部でもこの研究会の活動に非常に注目しているところでもあります。

それで、本日は具体的な話について我々、学んでいきたいということで、昨年4月、熊本地震が発生したわけですがけれども、そこの被災地からお二人、先生をお招きして、新たな最近の動向ですとか、御苦労された点、そういったことについて情報共有とか図っていきたいと思いますので、よろしく願いいたします。

○司会 ありがとうございます。

申し遅れました。本日、司会進行を務めさせていただきます研究部の高田と申します。よろしく願いいたします。

本日は益城町から丸山様と、それから特別養護老人ホームひろやす荘から永田様にお越しいただきまして、昨年の4月に発生しました熊本地震での御苦労や、御体験をお聞きしたいと思います。

本日はお話の後に意見交換をする時間をとっていききたいと思います。

お手元に意見交換に関する準備シートをお配りしているかと思っておりますけれども、これを前半の御講演の中で、こういうと

ころをもうちょっと聞きたいとか、自分のところはこうだとか、何でもいいです、いろいろとコメントとか、質問とか、そういうものを書いていただければなと思います。そうしましたら、時間も限りがございますので、早速お話を伺いたいと思います。

まずは、益城町から丸山様に。よろしくお願ひいたします。

○丸山氏 皆様こんにちは。熊本県益城町から今回お呼びいただきました福祉課の丸山と申します。本日は、拙いながらですが、昨年の4月に起こりました熊本地震における私が経験しました福祉避難所の運営や、その他諸々について御説明させていただければと思いますので、よろしくお願ひいたします。



それでは、本日の説明は、私の体験、経験が中心となりますので、抜け落ちている部分も多々あるかと思ひます。詳細な検証というのは、今現状、町のほうで進めているところになりまして、またそれが終わり次第、益城町のホームページ等で御紹介できるのではないかと思ひます。

今回の熊本地震、4月の14日に起こりましたが、4月の14日前震、4月の

16日本震、このころは福祉避難所に全くかかわっておらず、町にある保健福祉センター「はびねす」というところで、一般の避難所の避難者対応をずっと行っておりました。発災から約半月後ぐらいの5月のゴールデンウィークが始まる前ぐらい、5月3日ぐらいから避難所対策チームという特命チームに配属されまして、一般避難所の方が閉じる10月31日までそちらのほうに在籍しておりました。

最初は避難所対応をしていたのですが、そのような中であっても通常業務をしないといけませんでしたので、壊れた本庁に仕事に戻ったら、他課の係長に突然肩をつかまれて、「今からここでおまえ、避難所対策チームをやれ」と急に言われました。一回は「いや、そういうのはちゃんと上司を通してください」ということで抵抗したのですが、「いや、そういう事態じゃないから」ということで、「しょうがないな、そういう事態なら、そこで仕事をしなくちゃいけないのかな」ということで、避難所対策チームで仕事をするようになりました。10月末に益城町の指定避難所の閉鎖をさせていただいて、12月7日ごろに福祉避難所を閉鎖することができました。それ以後、益城町の災害救助法の精算業務や、取りまとめ業務をさせていただいております。

本日は、福祉避難所ということですので、避難所対策に肩をつかまれた5月3日以降のお話が多くになるかと思ひますが、よろしくお願ひいたします。

それでは、本当にお礼にはなりますが、熊本地震では、本当に多くの、全国各地

から被災直後から御支援、御協力、関西からは関西広域連合という大きな団体や、こちらの人と防災未来センターから、御協力いただきまして、心からお礼を申し上げます。被災した者として、また現場のほうに携わったことができたというところで、皆様はその体験を少しでもお伝えできればと思ひまして、本日お呼びいただいたところになります。

まず、熊本県益城町の被害状況について御説明をしたいと思ひます。次に、私自身も5月3日になるまで指定避難所と福祉避難所の違いを、また福祉避難所という言葉自体、知らなかった状況にありますので、そこの復習も兼ねて、簡単に避難所の違いや避難者の推移等をまとめておりますので、御説明したいと思ひます。最後に、福祉避難所の取り組みについて、三つの時期、立ち上げ、運営、そして閉鎖時期についてお話できればと思ひます。

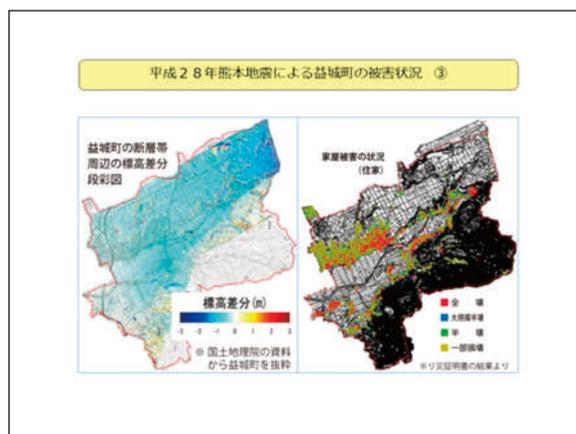
はじめに、益城町の概要ですが、熊本県のほぼ中心のところにありまして、熊本で一番大きい熊本市のすぐ隣に所在しております。去年までは少しずつ人口も増えてきておりました。人口は3万4,000人程度、世帯数は1万3,000世帯です。主な公共施設というのが少なく、小学校5校、中学校2校、体育館と保健福祉センターと交流情報センターです。交流情報センターというのは図書館になります。あとは公民館等がありません。

熊本地震による益城町の被害状況ですが、前震は4月14日、木曜日9時半ぐらいに起こっております。1回目は益城

町だけが少し被害があったかなというような状況であったのですが、この時点においても益城町の避難所は多くできまして、避難所の外まで人が溢れるぐらいでした。大体28時間後ぐらいの16日の朝、未明に2回目の震度7、本震のほうが起こっております。これ以後、多くの避難者が、駐車場まで溢れるぐらいの方が来られました。

余震が多く震度1以上は4,000回以上、震度4以上も相当数来ております。

こちらの図が益城町の震災後の被害状況になります。左の図が、地震によって益城町の地盤が沈下しております。少ないところで30センチ、大きいところだと1メートル近くの地盤沈下が起こっております。6月ぐらいに台風による水害が起きまして、地震等災害が起こった後は、引き続き異常気象が続けて起こることもあるので、避難所をつくる場所とい



う点から考えても難しいと感じました。

右の図は家屋の被害状況となっております。益城町の中心部というのは、全壊の赤色が集まっている中心のところですが、緑と赤が多いところですが、そこに益城町役場があります、その周辺地帯というのは被害が大きくて、最近だと大分、

公費解体も進んできまして、役場の屋上から見るといろんなところが更地になってきている状況です。

こちらが益城町の被害状況になります。人的被害、もちろんお亡くなりになられた方いらっしゃいますが、亡くなられた方の人数が過去の災害に比べて少なく済んだというのは、地域の消防団や区長さん、いろいろな方が御協力していただいたおかげだと思っております。



ただ、家屋の被害はとても大きく、約5,000棟、6,000棟、益城町の家屋というのが大体1万棟ぐらいになりますので、ほぼ半数以上の家屋が半壊以上となり、皆さん応急修理や、仮設住宅、みなし仮設に移られたり、まだ修理をされている方は多くおられます。それ以外にも塀が崩れたり、壁にひびが入ったり、そういう状況になっております。

避難者の状況としまして、延べ避難者数、約37万人。最大避難者が4月17日朝、これは多分最初に人数を調べることができたころなのかなと思います。1万6,000人。益城町の人口の約半数の方が避難所に来られました。

次に、こちらが写真になっております。震災前は益城町のメインストリートとい

いますか、自動車が一番通るところです。震災直後というのが、家屋が倒れていたり、地面の隆起であったり、地割れであったりというのが起こりまして、歩きや、パンクを覚悟しながらの車の運転というのでなければなかなか通れないような状況になっておりました。下の3枚が益城町でも特に被害が大きかった役場周辺になります。



これは山間部や、役場の近くのところになります。道路等が地割れ、倒壊家屋になっておりました、多くの方は歩きで避難されておられました。車で出られた方は、道がまだ通れるようなところから車を出されていました。また前震のときには車を動かせるぐらいの道路ではあったので、そのころに車で避難された方というのは、車で避難所に来られていたか



と思います。本震になると車も動かさないような状況でしたので、皆様、歩きや自転車で避難されていました。

ここまで熊本地震における益城町の被害状況のほうを御説明させていただきました。

ここから一般避難所と福祉避難所等について御説明していきたいかと思ひます。

この表は、福祉避難所や、一般避難所、緊急入所、そして病院という四つの避難場所について簡単にまとめたものになります。多くの方が避難された一般避難所、こちらが小・中学校になります。特に、熊本、夏が暑かったので、一般避難所にエアコンを後から入れました。ただ、エアコンを入れた上で、熱中症の方等も多く出ております。つまり暑い地域における避難所というのは、冷房機能がない場合を考えると、高齢者を簡単に受け入れられないのではないかと本当に思いました。震災において、すぐに冷房が入ればいいのですが、入らない場合は、そういうところまで含めて暑くなる前に考えておかねばならないと思ひます。

2番目に福祉避難所ですが、福祉避難所、益城町だとホテルも福祉避難所として今回利用させていただきました。また、特別養護老人ホームや、多くの福祉施設を福祉避難所として利用しました。

次に、ここからは災害救助法から外れてしまいますが、緊急入所という形で特別養護老人ホーム、老人福祉施設等に多くの介護度の高い方が入られました。

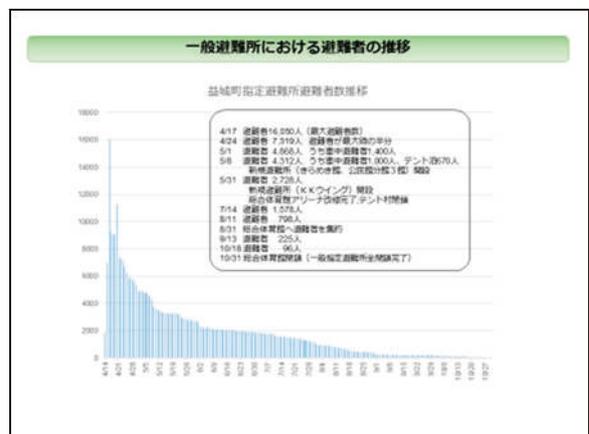
最後は入院です。入院に関しましては、多くは災害救助に来られました医療者の

方が判断されたことが多かったです。入院の判断を町でするといのは難しかったので、応援に来られた医療関係者の方には本当に感謝するばかりでした。

形態	想定利用施設	対象者	人員配置	面積基準	求償
入院加療	医療機関	身体状況等の悪化により、入院加療（医療処置や治療）を要する要保護者	基準による人員配置	基準面積を確保	応急的な処置のみ 災害救助法
緊急入所 (ショートステイ)	特別養護老人ホーム等	介護保険法に基づく入所介護や療養等が必要な要保護者	基準により生活相談員等を配置*	基準面積を確保*	介護保険法
福祉避難所	ホテル、旅館宿泊施設	専門性の高いサービスを必要とし、下記では避難生活が困難な要保護者 一般避難所では生活に支障を来たす要保護者	概ね10人に1人の生活相談員等を配置 (同上)家族による支援も可	2㎡～ 4㎡/人	災害救助法
一般避難場所	小・中学校体育館等	一般市民	町職員等	基準なし	災害救助法

\*:人員配置や面積基準は災害の種類・広さ、国の規格により定められる場合あり  
熊本県 福祉避難所等の対象区分表を参考に作成

こちらが一般避難所における避難者の推移です。前震の4月14日、その後に本震の4月16日、その次の日の朝、4月17日に数えたら1万6,000人の避難者がおられました。その数値の推移を見ますと、1カ月経つごとに大体半数になっていきました。5月中旬には7,000人程度。2週間で大体半数が減っていくようなイメージです。そういう形でどんどん人数は減っていくのですが、大体6月に入ってきてますと避難者の数が著しく減らなくなります。このころになると、仮設住宅とか、応急修理、みなし仮設住宅、こういうところに入らない限



りは、なかなか避難所から出たくても出られない方が多く残られます。

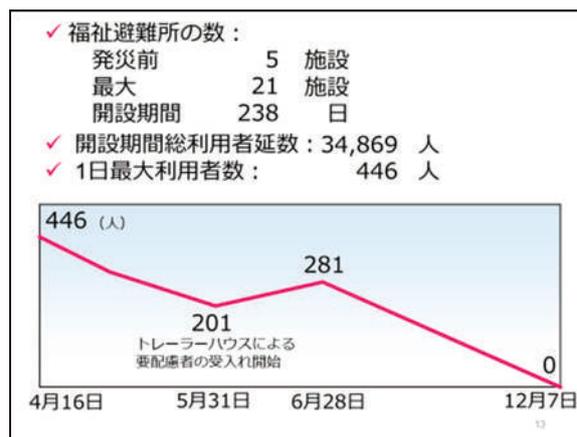
益城は余震も多くて、余震が怖いから避難所におられるという方もおりましたが、避難所におられても、本人の体もきついというところで、出て行ける方というのは早々に出ていけました。

そのような形で少しずつ人数が減っていきまして、みなし仮設、仮設住宅が建ち上がってきたところで目をみはるように人数が減っていきました。発災から6カ月半後、10月末をもって益城町の最後の避難所である総合体育館は閉鎖をすることができました。指定避難所の最終的な延べ避難者数というのが、先ほども出ました38万人程度となっております。

次に、福祉避難所における避難者数等の推移になります。震災前の避難所の協定は益城町に5施設ございました。ただ、5施設のうち、被災によって避難者の受け入れ自体ができないところもございましたし、一般の避難者の方が多く入り過ぎて、要配慮者の方をなかなか受け入れることができなかつたところもあります。こちら福祉保健センター「はびねす」という町の施設ですけれども、こちらは全く福祉避難所としては機能しませんでした。

ただ、そういう中にあっても多くの福祉施設の方が要配慮者の方等を引き受けていただきまして、現在、精算を行っている段階ですが、このときから16施設増えて、全ての福祉避難所の数としては21施設の福祉避難所ができました。

避難者の延べ人数としまして大体3万5,000人程度、およそ一般避難所の



延べ避難者数の約1割ぐらいに当たる方が福祉避難所におられました。

このグラフで、5月末ぐらいから少し福祉避難所における避難者数が増えておりますが、益城町でトレーラーハウスによる要配慮者の受け入れを行いましたので、こちらが大体6月頭、5月末から避難者受け入れをできるようになりましたので、そこから6月末まで避難者数が増えています。

7月になってくると一般避難所と同様に、仮設住宅や、みなし仮設に入居できる方が、どんどんそちらのほうに移動されていきました。こちらについては、発災から8カ月後の12月7日をもって、益城町の福祉避難所を全て閉鎖することができました。

一般的に、普通の指定避難所に比べて福祉避難所、どうしても要配慮者の方が入られますので、開所期間が長くなる傾向にはございますが、多くの避難所、福祉施設の方の努力によって、これだけ早く避難所が閉められたことは本当にありがたかったです。町が全ての避難所を回ることができない中、福祉施設の方に多く御協力いただいたという結果だと思っております。

それでは、次に、福祉避難所への町としての取り組みについて御説明していきたいと思います。内容としましては、立ち上げ時期、およそ立ち上げ時期というのが大体4月末から5月いっぱいだと思います。2番目に運営時期。こちらが大体6月、7月ぐらいです。最後の3番が8月以降かなと思っております。

それでは、まずは立ち上げ時期の取り組みについて見ていきたいと思います。立ち上げ時期の取り組みですが、まず町として取り組んだこと4点挙げさせていただきます。もちろんこれ以外にも多くのことを取り組ませていただきましたが、時間の関係上、4点にまとめさせていただきます。

まず1点目。もともと指定避難所、また福祉施設、福祉避難所になっていた5施設というのが、先ほど申したとおり、被災したり、施設の一部が指定避難所になったりしましたので、要配慮者の方を受け入れる施設が足りなくなりました。この点が町としては早い段階で分かっておりましたので、できるだけ早く新たな福祉避難所を開設・運営をする必要があるというところで、状況確認、益城町の周辺の福祉施設であったり、介護ができる場所であったり、施設をいろいろ回らせていただいたり、お電話させていただいて、受け入れ状況、受け入れができるかどうかというところを5月頭ぐらいにさせていただいております。

二つ目に、福祉避難所につきまして、いろいろな福祉施設の方に、福祉避難所をお願いすると言うことはできるのですが、その費用はどうなるのかというこ

とで、これは多くの施設の方から御質問いただきました。もちろん皆様、費用は置いといて、受け入れはできるということでおっしゃっていただけますが、今後も同じような被災があった場合等を考えると、施設に負担をかけることはできませんので、その点を県や国と協議を行わせていただきました。

福祉避難所の費用というのが、人件費は要配慮者10人に対して1人、その1人というのは24時間で1人なのかとか、例えば8時間の1人なのか、いろいろなそういったことがありまして、元々福祉避難所としての協定を結んでいればある程度その協定に基づいてできるのですが、益城町も多くの福祉避難所でお願いしたところになります。そういうところはまだ詰まっていなかったもので、県のほうに御相談させていただきました。

ただ、県の方でもまとまっておられなかったもので、県の指示が出るまで待ってくださいというお返事が多かったです。そんな中で、現状を町としてもお伝えしながら、ただできる限り負担はかけませんと、福祉避難所の方にはお願いをしておりました。

ただ、費用関係の面や、人員について負担が出るのではないかという不安の中で、福祉施設の方には御協力いただきましたので、この点は本当に感謝しております。

3点目につきましては、この時期の益城町の最大の課題というのが、全ての避難所が予想の収容人数を、町の想定を大きく上回っておりました。人口密度が非常に高いような状況です。益城町の総

合体育館は、人が重なり合って寝ているような状況です。少し歩くと人の足に当たってしまう、避難経路もないような、そういう状況でした。

そのような1カ所に多くの方が滞在するという状況だと、やはり衛生面で、清潔な生活環境を維持するというのが非常に難しかったです。そういう中で、感染症の発生や蔓延といった、健康上の被害が出なかったのは、やはり多くの支援の方が来ていただきまして、消毒薬であったり、手拭きであったり、水の給水であったり、そういうところに努めていただいたおかげで何とか起こらなかったのかなと。本当に起こってもおかしくないような状況だったとっております。

また、感染症以外にも、スペースがないことから、生活不活性化のような事例も挙げられております。

ただ支援の方も多くこの時期にいただいておりますので、そういう皆様が、個別にいろいろな被災者に回られており、情報は各団体にありますが、その情報自体が全然まとまっていない状況にありました。そういう状況で何度も何度も避難者の方に質問をしてしまうような状況は好ましくないというところで、関係者による調整会議、こちらは要配慮者の把握のための関係団体調整会議を開かせていただきまして、各避難所にいる要配慮者の方や、在宅にいる要配慮者の方、また福祉避難所におられる要配慮者の方というのを調べていきました。こちらの会議をしたことで情報の共有及び二重の質問というのが、それ以後は減ったのかなとは思っております、避難所の状況、情報

を集めさせていただいて、どのような対策ができるかをその場で話して合っていました。

四つ目ですが、これは益城町内にある福祉避難所については、一般避難者の方が多く来られました。こちらは通常であれば福祉避難所なので、2次避難というところで要配慮者の方だけ入っていただくのが本来の姿ではあるのですが、一般の方も多く入られましたので、なかなか福祉避難所としての機能に特化できなかったと思います。

このような形になったので、福祉避難所に入られている一般の方につきましては5月中旬ぐらいで一般避難所のほうにお戻りいただいたり、移動のほうをお願いしたりしました。

こういう形で移動をお願いした場合、住民の説明など、そういうのが大変になるのかなと思っていたのですが、福祉避難所につきましては施設の御厚意で、いろんな御協力を多分住民の方も受けられたかと思うので、そういう経緯で、この施設には本当にお世話になりましたということで、快く皆様受けていただいて、一般の避難所であったり、自宅であったり、そういうところにお戻りいただけました。施設の方の努力といいますが、献身的なところというのは、本当に並々ならぬものがあったのではないかとっております。

次に、立ち上げ時期の課題になります。まず、この時期の反省点ですが、福祉避難所及び福祉施設等の全体的な把握というのができませんでした。かつ、全体像が少しわかってきたとしてもそれは本部

だけであって、各施設や、各福祉施設との情報共有ができておりませんでした。

2点目としまして、2点目は福祉避難所の対象になる方だけではなくて、先ほど言ったとおり近隣の一般の方も多く避難してきましたので、福祉避難所の機能に特化できなかつたところにあります。これはやはり町としても事前の周知ができていなかったり、住民も、町職員もよくわかっていなかったためなのかなと思っております。

3点目は町職員でも福祉避難所について把握していなかったように、やはり町の住民の中でも特に要配慮者の方も福祉避難所についてよく知らなかったのので、近隣の避難所に行かれたという方も多くいらっしゃいました。また、一般の避難所にいられないので在宅にいらっしゃったり、壊れた家の隣の小屋にいらっしゃったりしました。

4点目の反省点としまして、町として指定した福祉避難所は5つだけでしたが、この5施設以外の施設に多くの避難者の方が行かれております。施設からや避難者から町に連絡があるまで、情報を町として把握しておりませんでした。

そのような状況で、益城町だけではなく、熊本市内や、県内の幾つもの施設から御連絡があり、遠くは長崎まで避難されていた方等もおられます。長崎の福祉施設から益城町の住民の人がここに来ていたということをお教えいただいて、初めてそういう状況を知り得ることもありました。

この益城町の避難所対策チームというのは元々、発災後にでき上がった特命チ

ームになりまして、私たちのチームが福祉避難所だけではなくて、全ての避難所、指定避難所や、指定外の公民館におられる方とか、そういうところまで対応しておりましたので、全ての対応がうまく進んだというわけではございません。町職員も元々6名以下で行っておりまして、6月ぐらいからは徐々に通常業務に移行しておりましたので、6月以降ぐらいには4名、または3名と減っていき、10月末のときに大体2名ぐらいで行ってました。

それでは、次の運用時期についてです。運用時期の取り組みについてですが、一つ目は施設の環境改善及び避難者の退所支援のための看護師やソーシャルワーカー、社会福祉士などを配置したことになります。これはさきほど震災の際にそのような方たちが大変活躍されたということで、人と防災未来センターとか、ほかの外部団体の方からアドバイスをいただき、町のほうで雇わせていただいた。福祉施設、特別養護老人ホームとか、老人福祉センターという施設が福祉避難所を担っていただく場合というのは、そういう施設は、次の退所をして、行く先、自宅に戻られたり、介護度が上がって特別養護老人ホームに入られたりとか、そういうところまで見ていただけますが、益城町はトレーラーハウスやホテルにも福祉避難所がございましたので、こういうところにつきましては全くの素人しかいませんでしたので、こういう方がその時期に雇えたというのは、非常に助かりました。

特に、6月ころは、益城町としても1

6名ぐらいの雇用をしたいということで、ハローワークであったり、ホームページをお願いをしましたが、実際に来ていただいた方は6名でした。臨時職員で来ていただいた方、そのうちの4名ぐらいは大体75歳ぐらいの高齢者の方でした。そういう方に避難所の運営などを一緒に手伝っていただいたりするのは難しいです。そういう点で、やはりこれはどこの福祉避難所とか、指定避難所でも一緒ですが、人材の獲得ということは通常の給与体系をもってすると難しいと感じました。

2点目にこの時期に行う取り組みとして、各福祉避難所の状況確認を行っております。発災当初から福祉避難所の数も増えて、6月過ぎたころぐらいになると、入所されている方や避難されている方の数は把握できておりましたが、それぞれの福祉避難所がどのように機能しているかが私たちはなかなか把握できておりませんでした。そのために、6月上旬ぐらいから外部団体の方と一緒に、各施設のハード面とソフト面での状況確認を行いました。

例えば、日中、夜間でどれぐらいのスタッフがサポートしているのかや、施設のバリアフリーの状況、震災のため、施設自体も段差が少しできてしまっているところも多くありました。また、食事や、その他の介護の提供がどういう形でされているかというのを一つ一つ積み上げて、一覧表という形でまとめました。

しかし、各施設が被災している中で、不自由の多い中、多くのその場でできる工夫というのを施設でしていただい

りました。町としても物資もない中、工夫をしていただいておりますので、どうか皆様に状況や情報の共有ができないかというところで設定させていただいたのが、3点目の福祉避難所の運営調整会議やメーリングリストの作成というところになります。

こちらが6月20日です。初めて福祉避難所を運営していただいている施設の方々にお集まりいただいて、一緒に会議のテーブルを囲みました。こちらの会議、9月末まで2週間に1回の会議です。それ以後、大体1カ月に1回の会議を開かせていただきまして、現在までに9回程度、実施をしております。そういう場で、顔を合わせて施設の方から情報をお伺いすることで、町としての取り組みの進捗状況、これは町の施策状況であったり、一般避難所の状況であったり、そういう情報を一緒に共有できたり、また逆に施設からの多くのアドバイス、仮設住宅の件であったり、要配慮者の件であったり、個別のケースであったり、そういうところのアドバイスをいただきました。

外部団体の方から教えていただくまでなかなかそういう会議を開くというところまで気が回っていませんでした。実際することによって、各施設がどういう状況で、実際の声はこういうもので、どういう要望があるかというのが本当によくわかりました。こういう災害時においても必要ですが、今後もせっかくできた会議なので続けていきたいと思っております。

5番目は調整会議を開くことができ、町の余剰物資、多くの支援物資が来てお

りましたので、オムツであったり、消毒液であったり、そういうのを各施設の方にお配りでき、全国からいただいた志でしたので、無駄にすることなく使えたのかなと思っております。

6番目は、施設の方も被災している中で、人的な負担状況というのは大変だということをお伺いできましたが、ただこれ自体を町でどうにかするということではできませんでした。そういうお話を聞いて、県のほうに相談させていただき、どうにかしてくれというところでお願いして、老人福祉協議会であったり、兵庫県の共同支援ネットワークであったり、そういうところと各施設がつながり、支援のほうに来ていただきました。

移りまして、次の運用時期の課題になります。先ほどから申しておりますけれども、やはり生活相談員、人の雇用がなかなかできず、町として多くの方をお雇いして、各施設のほうに回っていただいたり、配置したりというのができれば一番よかったのですが、なかなかこういうところまではいけなかったと思っております。ただ、県のほうを通じて多くの支援をしていただきましたので、何とか出来たのかなと思っております。

そして、事前に契約、協定を結ばせていただいた施設というのが5施設で、そのうち2施設が使えず、最終的に21施設になっておりますので、大体18施設、これが事後、発災後に協定を結んだところになります。

こちらが後から避難者がいるということがわかり、協定を結んでいった形になります。本来であれば分かった時点です

ぐに協定を結び、契約を締結していくとよかったのですが、町の中の問題もあり、この協定の締結というのが進まなかったこともあります。先の震災であれば大体1カ月以内ぐらいで書面上の契約まで行かれることが多いということをお伺いしていましたが、益城町は2カ月、3カ月以上かかってしまい、この点につきましては、きちんとした紙の協定や、契約を結べなかったところで施設には御負担をかけてしまったと思っております。

この福祉避難所というのは、本来、益城町でいうと福祉課というところが担当とはなるのですが、益城町は福祉課職員数がそんなに多いところではございませんでしたので、どこが担当するのかということで問題になりました。実際に発災後は避難所対策チームで行っていましたが、6月1日からは福祉課の業務に移りました。ただ、福祉課に業務が移っても、私が福祉課の配置になりましたので、やっている人間は変わらないという状況になり、負担だけが少し増えたという気もしましたが、何とかその前から福祉避難所を担当していたので、ころころ担当者が変わるよりはよかったのかなと思っております。

特に、普通の避難所も含めてですが、避難者の担当がころころ変わってしまうというのは、益城町は最終的にそういう形になってしまったのですけれども、現場の人との信頼関係ができない。例えば、課で担当すると順繰りに別の人が毎日来る。毎回別の人に対応するという形になってしまうと、どうしても通常時とか平時であれば引き継ぎも問題なくできて

何とかなるのかなと思います。災害時、みんな忙しいので引き継ぎもなかなかできないような状況で、施設や避難者の方から、「あれをしといてよ」と言われてもその引き継ぎがなかなかできてなくて、次また同じことを言われて。その人も次にしなくてということで、どんどん課題が取り残されていってしまうような状況になったところもございます。

次に、町として各施設を細やかに巡回して、ケースワークというのがなかなかできませんでした。避難所対策チームとして21施設余りを頻繁に回って、困りごとなど細やかに御相談等を受けることができればよかったです。人数的な問題もありまして、そこまではできなかったところになります。

ただ、各施設や避難している住民の方から、会議の際にそういう状況をお伺いすることができて、非常によかったと思います。そういう会議もなければそういうお声をまとめて聞いたりすることもできなかったのかなと。そうするとどんどん福祉避難所の要配慮者である方たちからの御意見とか、対処であったりケースワークであったり、そういうのがより遅くなっていたのかなとは思っております。

また調整会議で多くの施設の方から、通常の仮設住宅での要配慮者の受け入れは困難であるとの意見をいただいていたのですが、その中で、仮設住宅の建設主管課と協議をさせていただいて、できればグループホーム型とか、そういう仮設住宅ができないかという協議をしましたが、実現までには至りませんでした。ただ、次で出しておりますが、そういう形

で声を上げたことによって、福祉仮設住宅という形は個別にはなりますが、要配慮者の方の仮設住宅を建設できましたので、この点はやはり要配慮者向けの仮設住宅が何らかの形で必要だとちゃんと声を上げていたからこそ、そういう仮設住宅はできたのかなと思っております。

それでは、次に閉鎖の時期に移りたいと思います。閉鎖時期は、6月から7、8月ぐらいですが、トレーラーハウスの設置をしております。トレーラーハウスは独立した居住空間でありますので、よりプライバシーが求められるような方の生活環境を提供することができます。ただ、どのような方でも御提供できるわけではなく、段差とか階段、少し高目の階段がありますので、体は元気だけれどもプライバシーが必要な方、精神疾患をお持ちの方とか、そういう方に対して非常に有効ではないかと思っております。

ただ、どうしてもこのトレーラーハウスは設置の費用が高くなります。後に載せていますが、トレーラーハウス、およそ30台で約9,000万のお金がかかっております。ただ、より早くそういうのを多く置くことができるのであれば、要配慮者の問題というのは相当数そこで解決することもできるのではないかと思いますので、その費用の解決をしていくのではないかと思います。

そして、連絡会を継続することができましたので、福祉避難所に入所の方たちに仮設住宅の設置ができたタイミングとかで順次、優先世帯としてある程度誘導することができました。ただ、全て福祉避難所からすぐに移れるというわけでは

ありませんでしたが、できる限り優先世帯として入っていただいたところにはなりません。

また、会議の中で各施設の方たちが、どれぐらいの時期に閉鎖であったり、終息であったり、閉所の見通しというのが全体として共有できたのがよかったと思っております。やはり閉鎖できた団体がまだ閉鎖がされてない入所者がおられる団体に、こういう形で退所を促したりするんだよとか、こういう問題があるから、そういうときは福祉課であったりケースワーカーに繋ぐんだよという、そういう繋がりをしっかりと持っていただきましたので、その点、非常によかったのかなと思っております。

次に、終息・閉鎖時期の課題になっております。まず一つ目ですが、仮設住宅について、本来であれば要配慮者向けの環境設備、これは一般の仮設住宅についてですが、本当であれば仮設住宅の設置前に多くの仮設住宅についてはユニバーサルデザインなど、より高齢者に使いやすいような形で設置できればというところで、仮設住宅の主管課とは協議を重ねてはいたのですが、全ての仮設住宅をそのような形ですることは困難でした。初期改修であったり、スロープをつけたりというのはある程度できるのですが、どうしてもそれは何らかの介護度がある方対象となってしまう、多くの方が使えるユニバーサルデザインという形では御準備ができませんでした。2点目が、こちらは今現在も行ってありますが、災害救助法に伴う費用の精算がすぐにできていないところになります。現在でも約半分

ぐらいの費用しかまだ精算はできておりません。もう今年度も終わりますので、できるだけ早くこちらについては進めていきたいと考えております。

3点目ですが、避難所対策チームを各部署から集められていたところにはなりますが、健康づくりの部署や、福祉課の部署、高齢者の部署、子供関係の部署、DV関係の部署、そのようなところから全て集まっておけば、より福祉避難所についても、また指定避難所の中にいる要配慮者の方についてもうまく対応できたのかなと思っておりますが、そこまでの連携がうまくできていなかったところになります。

今、熊本県では地域支え合いセンターというのを進めておりますが、この点においても同様になりますので、同じようなことを繰り返さないように、少しずつ各担当者の連絡会議をつくって、引き続きこれに向けて、地域支え合いセンターを中心として進めていければと思っております。

ここからは、あくまで私が考えている今後の検討課題と対策等です。今回の福祉避難所の運営で感じたことは、まず1点目としまして、福祉避難所による一般避難者の受け入れです。これがやはり被害が大きいところではどこでも見られました。福祉避難所というのは2次避難所ではあるけれども、1次避難の際に要配慮者のみの受け入れというのが本当に困難になります。施設の外とかに要配慮者だけが並ぶわけではなくて、近隣の一般の余震を怖がっている方も多く並ばれますので、この点、どうにかならないかな

と思って考えておりましたが、なかなか完全に区別するというのはできないのかなと思ひまして、避難者を受け入れる当初からもう福祉避難所であることをまず強調して、ある一定期間を過ぎたら退所を一般の方については促したり、指定避難所に移動したり、家に帰ってもらうというところで、御了解を得ることの必要なのかなとは、これは事前の準備も含めて思ひました。

2点目に、福祉施設への人的支援についてです。施設職員の方も益城町内で、被災しております。その中で避難所運営業務とともに、本来業務である通常の利用者の方への対応に追われておりました。両方をしておりますと現場の施設職員の負担というのは本当に大きいので、そういう負担を減らすためにも、支援をする場合、今後、例えば町がする場合であっても、やはり3日ごととか、細かい期間ではなくて、長目の期間、1週間ごとぐらいの期間をもって、各福祉施設であったり、人的な応援であったりというのを提供していくのが一番いいのかなとは思ひます。

3点目に県や市町村及び福祉施設等の情報を共有及び物資等の配布のシステム等が必要かと思ひました。行政と施設というのは通常は情報の共有、特に個人情報の共有等は非常に難しかった。そのため、平時から、そういう情報共有を災害時にはできるような形でシステムを作っておくことで、より利便性の高い、かつそういう情報というのは国であったり、県であったりというのも必要とされますので、そういうところが見ることができ

るようなシステムの導入が望まれるのではないかと思ひます。

4点目に、緊急入所と福祉避難所というところで書かせていただいております。各福祉施設では、福祉避難所を併設、開所すると同時に、緊急入所、オーバーベッド（定数超過入所）も多く受け入れていただいております。ただ、このような形になると、施設の方もやはり両面で大きい負担を抱えてしまいますので、施設の負担が大き過ぎるため、できればどちらか一方に絞って、こちらの施設は福祉避難所、こちらの施設はオーバーベッド、そういう形でできると一番いいのかなとは思ひました。オーバーベッドについては、例えば福祉避難所が終わった後であれば受け入れるとか、そういう形をとれば少しは施設の負担も減ってくるのかなと感じました。

そして、簡単にですが、トレーラーハウスについてご説明させていただきます。トレーラーハウスの福祉避難所、こちらはまず益城町は大体25台入居者が、避難者がおられる居住用スペースとして使っております。プラス5台、各指定避難所のほうに感染者の隔離室として配置をしました。その中でやはり感じたことは、メリットとして、感染症とか、そういう罹患リスクのほうに非常に軽減される。また、緊急時の隔離スペースとして非常に有効利用ができるということを感じました。

2番目に、住環境の改善による避難者の負担軽減、これは非常に有効だと感じております。発災後からなかなか寝られないという方が、トレーラーハウスの段

ボールベッドでちょっと横になったら、夜9時ぐらいから朝8時ぐらいまでぐっすり初めて寝ることができたというお声を聞くことができ、やはりプライベート的な空間をしっかりと保てることできる、かつ余震で倒壊する心配がない、壊れる心配がないというので多分負担の軽減になったのかなと思っております。

3番目として、入居世帯は世帯ごとにする生活リズムを整えることができるので、少しずつ平時に戻すことができるのかなと思います。

4点目は、トレーラーハウスを置く場所さえあれば、多くの要配慮者を受け入れることができるようになります。

次に、デメリットです。3点挙げさせていただきます。

他の福祉施設と比べて設置への全体コストが非常に高い。一般の福祉施設の費用がおよそ3,000万から4,000万円、全ての施設において、1施設のあたりそれぐらいになるので、それと比べると相当コストが高いということが感じられます。

2番目に、新規施設となるので、やはり施設管理のための職員配置が必要となります。これが災害時において人を雇ったり、新たな人員を配置したりするというのが難しくなります。

3点目、福祉避難所としてどうしても段差がないなど、バリアフリー施設であれば、より多くの高齢者や、介護の方を受け入れることができたと感じております。

拙い講演ではありますが、私が福祉避難所を運営する中で感じる事ができた

ところをお話しさせていただきました。御清聴ありがとうございます。

○司会 丸山さん、ありがとうございました。

続きまして、特別養護老人ホームひろやす荘の施設長の永田様からお話をいただきます。よろしくお願いいたします。

○永田氏 皆様こんにちは。熊本県益城町にあります特別養護老人ホームひろやす荘の永田でございます。本日はよろしくお願いいたします。



まず、今回の4月の地震におきまして、全国から本当にたくさんの御支援をいただきました。今日ここにおいでの方々からもいろんな形で御支援していただきましたこと、改めてお礼申し上げます。ありがとうございます。

あれから10カ月が経とうとしております。長い長い、夜が明けるのかなと思うような長い長い1日を繰り返しながら、振りかえるとあっという間の10カ月でございました。ちょうど半年目を迎えました10月16日、日曜日、ひろやす荘では復興イベントとしてキャンドルナイトを行いました。益城町にあります小学

校の全校生徒2,300名の子供たちに、紙コップに願いを書いてもらい、その一つ一つに明かりをともしました。神楽やマンドリンコンサートなど、職員、御家族、利用者、地域の方々、そして福祉避難所、避難所に避難されていたたくさんの方が集まって、皆さんと心温まるひとときを持つことができました。

本当に大変でつらい思いをした私たちですが、ボランティアや支援者、あと避難されていた方たち、たくさんの出会いがございました。そのたくさんの人たちと支え合いながら、たくさんの優しさにあふれた日々であったようにも感じます。

ただ、避難所について改めて考えますと、ああすればよかった、こうすればよかった、あれは違ったのではないかと思うこと、反省点ばかりです。特に、福祉避難所については、考えれば考えるほどその正解がわからないというのが正直なところです。

これからお話しさせていただきますことも極めて主観的で、何かお役に立つことがあるのかと不安ではありますが、私たちが体験したことを伝え、みんなで考えていただき、何らかの形にして次に生かしていただければうれしく思います。それが大切だと思って、なれませんが、一生懸命お話をさせていただきます。お願いします。

これは益城町の地図です。ここが先ほどお話があった役場で、前震、本震、ここが、私たちがおります特別養護老人ホームひろやす荘、同じ法人の老健施設ケアポート益城、これも同じ法人のグループホーム津森倶楽部になります。これが

協力病院の東熊本病院です。結果から申



しますと、ケアポート益城と東熊本病院は倒壊しまして、閉鎖となります。

これは上空から見た地図になります。ここがひろやす荘です。皆さん、御利用者様の居室は全面平家になっております。一部共有部分が2階建てで、職員食堂と会議室、更衣室が2階。あとこちらがデイサービスとか通所部門。こちらが駐車場になって、ここが老健施設のケアポート益城。ここが実は高台で擁壁になっておりまして、この擁壁が崩れるということで、施設の59名の利用者、21日、金曜日の雨の日でしたが、緊急で避難をいたしまして、ひろやす荘の多床室、40床に59名入れることとなります。

これが地震発生時、14日の施設の中にいた利用者の数ですが、職員数はちょ

**地震発生時の状況**

▶各施設の利用者数・職員数（地震発生時）

施設名	入居者数	職員数
特別養護老人ホーム ひろやす荘	入居者	介護職員 14名
	ショートステイ	看護職員 1名
	合計	当番職員 1名
介護老人保健施設 ケアポート益城	入居者 59名	介護職員 2名 看護職員 1名
グループホーム 津森倶楽部	入居者 18名	介護職員 2名

うど夜勤体制になっておりますので少ない人数です。

これが地震直後の施設の中の写真になります。これが事務所です。テーブルの上のパソコンなどは全部落ちて、この後ろに大きな金庫がございます。200キロでしょうか、300キロでしょうか。その金庫が1メートルほど移動しておりました。

これがユニット台の共有部分、居室のキッチンの中で、食器棚が倒れております。

これはちょっと見えにくいけど、下のほうの破片がわかりますでしょうか。これは御利用者様のユニット内の食卓のところ、上にペンダント式の照明器具があったのですが、それが天井に揺れて当たって砕けて下に落ちたということです。

これは多床室、4人部屋のお部屋の居室の中です。意外と御利用者様のお部屋は思ったほどひどくありませんでした。皆さんおけがなく御無事だったことが本当に救いでもございました。

今回、このように資料を集めるに当たって写真が本当に少ないなど、当時の一番混乱しているときの写真が少ないです。私たちは楽しいときとかきれいなものを着たときにカメラを向けるように、普通、報道カメラマンとかではない限りそういうことに慣れていないため、すごく後で考えたら、私は常にスマホを持ち歩いて、いろんな県とか厚労省とか、いろんなこと連絡をとりながら走り回っていて、シャッターはいつでも押せたのに、なぜ写真を残していないのだろうと、今になって後悔しています。なかなか悲惨など

ころを写す習慣はないですが、今デジタルでとりますと、場所とか日付が出てきますので、時系列で検証するときに写真があったら役に立っただろうなというのが反省点です。

避難者の受け入れ状況の簡単に御説明します。14日の前震、9時26分、震度7です。10時半ぐらいから避難者の受け入れを始めました。先ほど役場の方がお話しされたように、本当に一般の方がお話しされたように、いろんな方が来られました。私が福祉避難所というものについて、考えて考えて、分からなくなりますという理由の一つは、一般の方たちは実際、災害時は車が使えませんでした。道路が寸断しています。皆さんに言われたのは、ひろやす荘さんに入れてもらって本当に救われましたと、皆さんおっしゃいました。その中には「指定避難所もちゃんと分かっています。でも母を連れてそこまで歩いて夜行くことができません」というお話もいただきました。

私たちは近隣の公園に負傷者の方、あと車椅子の方、高齢の方が公園でうずくまっていますという情報も得ましたので、デイサービスの送迎車、リフト車を出しまして、その方たちのお迎えも行きました。14日の日は本当に突然来まして、9時半でいろいろまだ起きている方たちも多かったので、たくさんの負傷者の方がいらっしました。玄関ホールにソファを出して、毛布を出して、負傷者の方の処置を夜勤の看護師と出てきた看護師で行い、応急処置を行いました。

15日の朝からは、毛布とかなくて、着の身着のまま、とるものもとりあえず



ねこちゃんといえども家族の一員なので、当然のように犬を避難所に入れてこられる方もいらっしゃいますし、あと「たばこはどこで吸うのか」とか、「テレビはどこにあるのか」とか、あと居室の中のユニット内にずかずかと入って行って、お年寄りの毛布を引っ張り出してくる方もいらっしゃいました。

その中で、やはりインフルエンザにかかったお子さんが実際いらっしゃいました。私たちは日ごろとても感染症には気を使っておりますので、すぐに皆さんがいらっしゃる場所には入れてはいけないという判断で、どうしようということ、面談室がここに4部屋ありますので、面談室を感染症の隔離室ということで、畳とお布団を入れまして、お子さんとお母さんにそちらに入ってくださいました。負傷者の処置は玄関ホールで最初にしました。

そして、先ほどお話ししたように、勝手に毛布をとりに入ったりとか、あとライフライン全部ストップしておりましたので、トイレを皆さん使われますが好き勝手に使われたりしていました。全部のトイレというトイレが避難者の方たちがどんどん使って後始末されないの、全部詰まりました。それで、私たちがゴム手袋をはめて、全部処理をして、実際避難者の方たちのスペースを赤で限らせていただいて、17日の夜に私のほうから、「せっかく命があって、御縁があって、ここに集まりましたので、皆さん協力していきましょう」というお話を、夜集めてさせていただきました。すると、ありがたいことに、協力者の方たちもたくさ

ん出てきて、班ができて、役割分担ができて、そのうち自治会ができて、毎晩反省会が行われたりするように、本当に協力的に過ごしていただきました。

そして、このデイセンターの認知症型のところには、グループホームの方たち、認知症、皆さん認知症でとても不安で落ちつきがなくなられて、ライフラインがストップしておりましたので、こちらに来てもらいました。

そして、15日の朝から自衛隊の給水車が届きました。この給水車は私たち施設の者とほかに、近隣の方もお使いしていただくので、わかりやすいように玄関に設置していただきました。

ほんとにありがたいことに、救援物資がどんどん届きます。最初は玄関ホールでただ受け取っていたのですが、仕分けが必要だということで、デイサービスセンターのほうを救援物資倉庫として随時置くようにいたしました。

炊き出しテント、炊き出しにたくさん来てくださいます。炊き出しテントは火を使いますので、施設内の中では無理です。こちらのほうに雨の日もできるようにテントを張りまして、炊き出しテントとしてそこを使わせていただきました。

そして、これは御家族等御利用者の許可を得まして、県とも連絡をとりながら、なるべく効率がいいようにということで、個室の部屋を全部2人部屋に集めました。これはいろいろ実は事情がありまして、こちらの従来型の4人部屋の40名も全部ユニットに来てもらい、先ほどお話しした倒壊した老健施設ケアポート益城の59名を、緊急避難でひろやす荘に受け

入れました。この方たちは結果的には3カ月かかって、トータル31施設の他の施設にお願いし、皆さんそれぞれ環境のいい場所に移っていただいております。でも、少し離れたとこだったりもするので、皆さん帰ってきたいなというお言葉もいただいています。

そして、先ほどもお話がありました、緊急ショート、本当に一生懸命おうちで看られていた方たちが、家が全壊しておばあちゃんを連れては避難所に行けないとかいう方たちがいっぱいいらっしゃいまして、頑張っ、頑張っ、御協力を得て10ベッド、オーバーベッドを入れることができました、10名の緊急受け入れをいたしました。

そして、実は私たちの職員、益城町、熊本市もそうですけども、ほとんど職員が被災しておりました。それで実際、かなりの職員が全壊や半壊で家に住めない。避難所からの通勤、車の中からの通勤ということで、おばあちゃん、おじいちゃんを置いてこられない。あと学校も保育園も閉鎖になっておりましたので、避難所に子供を置いて出勤できない。いろいろなことありまして、実際、お部屋をあけて、職員とその家族も一緒に避難してきてください。私たち、一番大事なのが人員です。人を確保するということができなければ、利用者はもとより、避難所の運営ももちろんできませんので、とにかく皆さんで来てちょうだいといって、職員とその家族が72名です。

そして、トータル、ひろやす荘の利用者が154名、老健のケアポート益城からが59名、グループホーム津森倶楽部

からが18名、避難者の方が約200名、超過の受け入れが10名、職員とその家族が72名、大体513名が施設の中におりました。どのお部屋のどの扉をあけても誰かが住んでいるというような空間でありました。

この膨れ上がった施設を支えたのは、ボランティアのおかげです。実際、本当に早かったです。有志の福祉団体、くまモン福祉支援チーム、全国10の法人からなる有志団体、公的支援が入るまで介護職員のサポート、職員への休みを確保。この方たち、17日から入っていただきました。お顔も知らない人たちですが、大体公的支援が入るまで、全社協さんとか老施協さんのマッチング作業が始まったのが2週間後です。それを東北のときも御経験をされていて、「永田さん、それまでマッチング作業が行われるまでが大変だよ。僕たち入るから」といって、この方たちはテントと寝袋とカセットコンロ、水、全部持って来られました。

その次、熊本地震摂食サポートbyチームふるふる。この方たちも東北のときに高齢者の方の口腔ケアが行き届かなかったために、震災後に誤嚥性肺炎を起こして亡くられる方が非常に多かったという教訓から、いち早く入られたそうです。この方たちは私たちの施設の利用者さんをはじめ、ここからひろやす荘から各避難所の高齢者のケアで、アプローチでサポートしに入られています。

そして、下が全国訪問ボランティアの会キャンナスさん。この方たちは私どもの福祉避難所のサポートと、あとうちのほうからやはり益城町内外の各避

難所のサポートに入られて、今もそうです、仮設のほうに今も入られて残っています。



この下の写真がそのときの様子ですが、ここが先ほどお話しした2階の共有部分の食堂とか会議室に入ってもらいました。ここの2階の共有部分プラス2階のベランダにテントを二張り張られて、入れかわりで皆さん泊まっていただきました。

本当にこの人たちに私たちは助けられて、御助言もいただいて、力をもらって、「本当にありがとうございました」とお礼を言いましたら、向こうから、「こちらこそほんとに助かりました」というお言葉をいただきました。なぜと思ったら、実は皆さんおっしゃったのが、「拠点を探すのが大変なのです」と言われました。自分たちが寝泊まりをして活動するのに、なかなか行政に言っても、「じゃあここに入ってください」と言われないので、「ひろやす荘さんが拠点として寝泊まりする場所を提供してくれたので、私たちの活動する場所ができました、ありがとうございました」と皆さんに言っていただいて、本当にとっても意外なお返事でした。

そのほか、ほかの施設さんに聞いた話ですが、私もこの、くまモン福祉チームはいろいろな施設の団体なのですが、知らない、顔を見たことないんですね。キャンナスさん、初めて知りました。私が今回地震に遭って被災してサンダーバードさんともお話をさせていただきました。キャンナスさんとかサンダーバードさんとか、こういう活躍をされている人がたくさんいるというのを初めて知りました。

福祉避難所、避難所になり得る協定書を結んだ施設に、こういう団体の実績報告書と一緒に名簿一覧が配れていると、非常に受け入れる側も行く側も、もっと早い段階で動けるのではないかなというのを私は今回強く感じました。ぜひ皆さんすばらしい活躍を、阪神から、東北から、熊本地震から経験されている方たちばかりです。次、どこかで起きたときに、キャンナスさんはこういう団体だ、サンダーバードさんは、こういう団体だと、一小さな田舎の町の避難所の職員がわかるような一覧表をぜひつくっていただきたいなと思っております。それがあるともっと早い段階でマッチングができたのではないかなと私は思います。

これが避難所の状況です。これはまだ皆さん、つぶれた家から毛布を引っ張り出して、着の身着のまま逃げてこられたときの状況です。

こちらが段ボールベッド、4月20日に入ったときの写真です。本当に大阪のJボックスさん、いち早く、段ボールベッドを100台入れていただきました。実は先ほどお話しした老健のケアポート益城の59名の方も、2階、3階が居室

なので、皆さん若い職員が抱えておろしましたけれども、ベッドはおろすことができませんでした。この状況、ベッドをそろえることができませんでしたので、その59名の方のベッドも避難所の方と一緒にこの段ボールベッドで寝ていただいて、ほんとにそれまで野戦病院みたいになって寝られていた利用者が、段ボールベッドの上で本当に寝息をたてて寝られたときは、とてもほっとしました。



実は私も3カ月弱ほど施設の中で寝泊まりをしております、途中で空いたベッド、段ボールベッドに寝かせていただくことができましたので、それからとても心地よく寝ることがおかげでできました。ありがたかったです。

8月12日金曜日、4カ月間、121日にわたって運営してきた避難所は閉鎖になります。笑いと涙の閉所式で、とても感動的でした。

熊本地震を経験して、私たちが学んだことが大きく三つございます。一つ目にSNSの活用。二つ目に災害時のネットワーク体制の構築。三つ目に福祉避難所運営のシミュレーション。

SNSの活用ですが、災害時等の非常

連絡網、職員の安否確認に有効です。私たちもちろん非常連絡網ございました。電話での非常連絡網です。その前にメールとかLINEとかの連絡網の話も出ないことはなかったのですが、プライベート、LINEまでは、ということで、なかなか進みませんでした。実際、14日、夜10時から職員の安否確認を始めまして、15日の朝5時までかかりました、安否確認が。みんな本当につながっていることの大切さを、身をもって経験しましたので、今、実際みんなLINEで非常連絡網ができておまして、ユニットごとだったり、部署だったり、管理者だったりということで、もう何度かこの非常連絡網、LINEでの連絡網のシミュレーション訓練をいたしましたら、これが便利です。誰が見たか、見ないか、すごくわかって、最近ほかにも、インフルエンザが施設で出ました。行動制限が入りますとか、そういうものもすぐLINEを使って周知徹底ができますので、便利に使わせていただいています。

それと、施設からの公式な情報発信のツールとして有効ということです。皆さんも御存じだと思いますけども、今回、熊本では動物園からライオンが逃げ出しました、逃げ出してはないないのですが、SNS上で逃げ出した。かなり混乱して、私たちも、「ライオン逃げたってよ」、「いやいやゾウらしいよ」とか、何か、「ええゾウなの」とか、みんな話が飛び交りましたが、SNSというのは受ける情報としてはかなりの確実性、信憑性が薄れていって、受ける側はいろんな面で配慮しなきゃいけないという、用心しな

きやいけないというのがあります。実際ひろやす荘でも、60名ほど閉じ込められましたと、NHKで流れました。NHKですし、信憑性高いです。それを訂正するのもかなり困りました。これを取り消してくださいとテレビ局に何度もお願いをしましたが、一度流した情報を取り下げるのはかなり大変でした。どんどんどんどん誤報だけが先走って、そのときに若い職員が、駐車場とかにいるいろいろな人たちに、「済みません、拡散してください、あれは誤報です」ということを拡散して回ったということもありません。実際、ひろやす荘のフェイスブックから公式な発表として、「今支援物資、何が必要です」とか、「避難所を開設しました。福祉避難所の役目を担っていますので、要配慮者の方、どうぞ来てください。うちにはこういうおトイレがあります。こういうふうなことができます」ということを、私たちが積極的に発信するツールとしては有効ではなかったのかなというふうに思っております。

そして、2番目の災害時のネットワーク体制の構築についてです。

福祉避難所の周知、これはかなり低かったと思います。実際、私は4月20日、段ボールベッドが来るかぐらいのときに、実は対策本部にみずから出向いて行って、福祉避難所の要請を出してくださいというお願いにいきます。ここ（人と防災未来センター）の宇田川さんがすぐ来られて、「永田さん、今すぐにひろやす荘でしてください」と言われました。で、勢い込んで帰りましたら、その後、二転三転して、なかなかうまいぐあいに開設で

きなかったというのがあります。福祉避難所の周知ができていればということをしごく私の中では思いました。

私たち、福祉避難所の協定を結んでいる施設の責任としても、もっと啓発活動をするべきだったなという反省点があります。いろいろな形でということで、実際、うちのほうでは、来年度の地域のいろいろな懇談会のときに、福祉避難所の説明をいろいろな地区長、民生委員たちにしていくという活動を実際取り入れております。

地域の住民、代表者、区長や民生委員、児童委員、いろんな方たち、あと公的な病院、福祉施設、役場の方たちとの合同訓練の必要性を強く感じています。

実際、被災しましていろいろな方たちとの出会いがある中で、いろいろな形でとても楽しいゲームをつくられている方たちともお会いしました。避難所のシミュレーションのゲームをいろいろな形で作られています。そのゲームも実際もったりして、私もよくできているなというふうに思ったのですが、そういうのを地域の方たちとやっていく必要があると思います。

これは、できれば私たち施設が年に何回法定で消防訓練をなさйтеということを決められていて、実際そういう義務がありますが、こういう災害時の避難所の合同訓練も義務化していただきたいと思うぐらい、早く取り組む、できるところとできないことがあるのではなくて、全部市町村がやるべきだと思っています。

そして、もう一つが、地域の事業所間と情報共有、支援の必要性。これは本当

に私たち、自分たちのことしか見えていませんでしたので、少し落ちついてから近隣のいろんな事業所の方たちとお話すると、小さな事業所は全く支援物資が届かない。食事が届かない。お食事をとりに避難所に行っても、来た人の人数しかもらえませんでしたとか、いろんな話を聞きました。私たちがもっと同じ仲間同士、手を取り合って助け合うべきだったなというのは、後からわかったことで、そのためにも日ごろからの連携が必要だなと思っております。

福祉避難所運営のシミュレーション。先ほど見取り図を用いてシミュレーションを見ていただいたと思いますが、これは私たちがその場その場で考えて、別にシミュレーションをしていたわけではありません。ただ、今になると、日ごろからシミュレーションをしておくべきだったと感じています。どこに何を置いて、支援物資はどこに置いて、給水車はどこに配置して、そういうことを災害が起こる前に行っていればかなり違ったかなと思います。それと同時に誰が避難所担当になるか。物資受け入れの担当になるか。ボランティア担当になるかということ、日ごろから決めておくとかかなり違ったのではないかなというふうに思います。これははじめにお話しした、半年目に行いました復興イベント、キャンドルナイトの様子です。この日、避難所に避難されていた方たちがたくさん集まってくれました。生まれたばかりの赤ちゃん、避難所におなかを抱えて来ていたお母さんの子供さんです。それと、避難所のアイドルだったナナちゃん。ひとり暮らし

のおばあちゃんたちと仲よくなって、おばあちゃんたちに褒められながらお手伝いが上手になりました。それと、観葉植物のお世話をしてくれた方。有料老人ホームに移られました。それから、足の不自由な男性の方。ストマーをつけた方。それと血圧の高かったお母さん。小学校の校長先生。工業高校の先生。幼稚園の先生。本当に大変なことも多かったのですが、みんなと助け合って生活しました。

福祉避難所といっても、すぐプロフェッショナルの人たちが送り込まれるわけではございません。ほんの少しよそよりハード面で恵まれていたかなという程度です。ライフラインが止まって、トイレの水を流すのにも給水車からたくさんの水を運び込まなければなりません。そのときに運んでくれたのは、健常者の学校の先生だったり、若者だったり、学生さんです。名簿作成もいち早く行いましたが、学生さんたちにお願いしました。パソコンから引っ張り出すわけにもいきません。パソコンもプリンターも使えないのですから、手書きで名簿を作りました。そのときも手伝ってくれたのは学生さんです。3カ月近く寝泊まりしていると本当にいろいろな人と仲よくなって、校長先生とか、学校の先生が、「今日はおいしいコーヒーが入ったから、永田さん、夜息抜きに飲みにおいで」と声をかけてくれます。本当に私自身もその方たちに支えられて避難所が運営できたなというふうに実感しています。

福祉避難所って何だろうと、今でも答えが見つからないでいます。ただ、今後避難所になり得る施設、建物、学校や施

設やちょっと頑丈な建物が、全てバリアフリーであってほしいなと思います。

本当に私が狭いところから主観的に見た今日のお話ですが、ここにおいでの皆様のお力添えで、何らかの形に、力にさせていただければうれしく思います。ありがとうございます。

○司会 ありがとうございます。

では、会場の皆様から頂きました質問カードを整理しながら意見交換を進めていきたいと思います。

まず、発災してから福祉避難所を開設するまでのところですか。多くの方からいただいた質問で、発災して一般の避難者の方も来られたという中で、避難されてきた方たちをまずどこに入っていたかという、振り分けはどのようにされましたか？

○永田氏（当施設が）福祉避難所であるという認識もありましたが、とにかく想像を絶する震度7、想像を絶する災害で、家が、道が本当にすごい状態だったので、一般の方ですね、元気ですね、という振り分けはまずできませんでしたし、時間帯が夜でした。10時半ぐらいから最初の14日は受け入れが始まりまして、次の日も1時26分、夜中です。熊本といえども、4月14日、まだまだ寒くて、私は上にユニクロのダウンを着てずっと動いていましたが、みんなダウンを着ていました。4月14日。その中で全部ライフラインがとまった中、あっちに行ってください、こっちに行ってくださいというのは言えませんでした。

福祉避難所って何ぞや？と私がさっきから言っていますが、御家族で逃げてこ

られた中、皆さんお元気です。皆さん要介護度を持っている方も、障害者手帳を持っている方もいらっしゃいませんが、85歳のお母さんはどっちなんだと。そういう判断は別に要介護者ではないですが、85歳で血圧が高くて興奮して、もう怖さで血圧が上がっていて、指定避難所に逃げてくださいますとは言えません。実はその方の御家族からお手紙をもらって、「指定避難所は知っておりました。ただ、車がない、道が寸断されている。そんな中、母を連れてそこまで逃げることはできませんでした。本当に助かりました」という長い長いお手紙をもらいました。最初の時点の振り分けは、正直まず不可能だなというふうに感じています。後で落ちついてからきちっと振り分けることが必要なのかな。ただ、振り分けてしまった後のコミュニティって何だろうと、そこに根源に戻るのですが、本当にいろいろな人がいて初めてコミュニティが成り立つのだなと思います。

実は、福祉避難所になって要支援の方が集まるのですが、ライフラインがストップしていたら、水を運ぶとか、すごい労力が要ります。それには一般の避難所の方たちがかかり協力してくれましたので、いまだに完全に分けてしまっているのかな。それに思ったほど人が来ません。福祉避難所に指定された後も、プロフェッショナルの人が来るかなと思ったら、誰も来ません。ボランティアばかりで。後で人件費を請求してくださいということで、職員が両方当たっていたので、そこに本当にいろんなプロフェッショナルの人がどう来るかでこれは変わってくる

のかなと。

そして、福祉避難所って何だろうとまた考えたときに、うちは高齢者施設なので高齢者がメインですが、発達障害の子供さんは、妊婦さんは、もちろん妊婦さん、二組ほど受け入れていましたが、この方に異常があったときどうするんだとかというときに、専門性のある人が、精神科、児童、高齢者、いろいろな方がその福祉避難所にいるわけではないので、振り分けはどうだろうというふうに、いまだに迷っています。そして、実際、福祉避難所にそういう専門家がいっぱい来たわけではないという事実を踏まえて言うと、非常に難しいなと思っています。

○司会 ありがとうございます。

今の話の続きですが、避難所内でのエリア分けですね。一般居室は元々の施設利用者のための空間であって、避難してきた人は多目的エリアに避難していただく、これが法律的な建てつけと思うのですが、今回は柔軟に対応されていた部分もあると思います。こういったエリア分けというのは、いつ、どういうふうに決められましたでしょうか。

○永田氏 これは必要に迫られて順次決めていきました。理事長と施設長の私が3カ月弱ずっと施設に寝泊まりしておりましたので、うちの場合はその決定権が割と早くできたというのが柔軟に対応できたのかなというふうに思っています。とにかく常に毎日、何らかの形で決断していくことばかりでした。発達障害の方とかはいらっしゃいませんでした。妊婦さんはいらっしゃいました。認知症の方も、実際うちにいらっしゃった方は軽度

の方だったので、職員が対応して、あと百何歳のおばあちゃまの食事の介助とかは、うちの職員が介助しながらという形でしたが、妊婦さんたちは寝ているときに人の足が当たったりしないように、ステージ側の割と人通りの少ないほうに移ってもらったりとか、そういう配慮はありましたけども、あと先ほど見取り図で言い忘れましたが、理美容室があったり近くにしたので、そこにパーテーションを置いて、女性の目線から着がえるところだったり、授乳をする場所というのも設けさせてもらいました。そういうのもその場その場で決定していったという。その場その場で決定しないで済むように、先ほどの見取り図みたいなのを、もし施設さんとかそういう方たちがいたらぜひ前もって、ここには感染症の方を入れよう、妊婦さんをここにとされたほうがいいと思います。

私たち高齢者胃ろうは慣れていますが、実際に胃ろうの方で、12歳ぐらいの女の子の問い合わせがあった時は、みんな「どうしよう、どうしよう、お年寄りと変わらないんだろうか」と、すごく不安で心配しました。しかし、その方は医療関係の機関に実際行かれたので、うちのほうには来られませんでした。

ただ、本当にいろいろな方がいるので、福祉避難所と一概に一くりにしても、本当は受ける側からすれば考えることが多過ぎて大変でした。その場その場で、実際、認知症のかなり要介護度のある方は、ショートステイとして、居室での対応に切りかえさせていただいた方がいらっしゃいます。

○司会 そういった方たちを受け入れる上で、ある程度追加の物資が必要になるかなと思いますが、必要な物資にはどのようなものがありましたか？

○永田氏 熊本地震は割と交通網が、道路事情は悪かったのですが、寸断されたわけではありませんでした。物資に関しては、東北のときのような、プッシュ方式がすごく生かされていて、実際、私どもは特別養護老人ホームの老施協のほうからの支援物資もかなりありました。いろいろなところから何か足りないものはありませんかということで、実は大人用のオムツがないと言ったら、何日後かには死ぬほど来ますし、お水がと言ったら、お水は後からお水で家が沈むのではないかというくらいにきます。

本当にありがたいことに、支援物資に関して、多分役場なんかはその後の余剰分をどうするかということを考えているでしょうが、本当にありがたいことに一般の方が自分の車で積めるだけ積んで来た方など、いろいろなところから来ましたので、これが足りなかったとかということは余りなかったように思います。実際足りないときにはどこかに発信すれば持ってきてくださるというありがたい状況でした。

○司会 ひろやす荘は指定避難所になっていませんでした。指定避難所になっていれば、物資は届く仕組みになっていましたが、この点、町はどう考えていますか。

○丸山氏 そうですね。まず町の本部的には、指定避難所の取り扱いというのが、まず職員が配置しているかどうかという

点で設定をしていました。職員がいないところについては福祉避難所や、指定外避難所というところで把握はしているけれども、手が回らないという状況です。指定避難所の場合はiPadを、経産省からiPadのほうを送られてきておりましたので、そのシステムを使った物流になっておりました。

ただ、福祉避難所についてはそのシステムが入っておりませんでしたので、そこは当初から（iPadのシステムが）入っていればいいなと思います。ただ、その採用には何らかの協定や、個人情報の話などしておかねばならないのかなというところではあります。

○司会 益城町役場の職員自体で大体150人ぐらいですか。

○丸山氏 そうですね、保育園とか幼稚園まで含めれば200人ぐらいです。

○司会 いわゆる役場に詰めている職員の方が150人ぐらい。そういった方を総動員していろいろな避難所の対応に当たった中で、なかなかひろやす荘まで手が回らなかったというのが現状だったことですね。当初、食料とかも届かなくて、しんどくはなかったですか。

○永田氏 ひろやす荘は益城の中で施設自体が古くて大きいです。多分ひろやす荘は自分たちで大丈夫だろうと思われたかなと思います。というのも、一番にボランティアさんたちが入ってくれた施設だと思っています。16日にお電話をいただいて、17日、佐賀空港、福岡空港からレンタカーで入っていただいたというのがありますので、拠点を置いたというのもいち早くできたので、ひろやす荘もボ

ランティアたちに救われたと思っています。なかなかそこが役場とかとの調整がつかなかったというのがありますが、職員が被災しながらもみんな集まってくれましたので、何とか、何とか乗り切れたかなという感じです。

○司会 では、発生から開設のところで最後の質問にさせていただきたいのですが、今後、市町村との協定をどう結ぶべきか？多くの方の関心であります。今後の協定のあり方について、町の立場と施設の立場と、それぞれで御意見をいただければと思います。

○丸山氏 まだこちらについては検証段階ではありますが、やはり協定につきましては、第一に広域的なものを県と協議しながら結んでいく必要があるのではないかなというのを一番感じております。

かつ、例えば近隣の市町村であったり、町内の福祉施設との協定につきましては、個人情報であったり、システムの共有であったり、そういうところまで含めてしっかりとした協定を結んでおくことで、より物資の配布であったり、人員の配置であったり、そういうところがケアされたりしていくのかなと考えております。

○司会 では、施設の立場で協定のあり方についてお願いします。

○永田氏 確かに広域の協定は大事だなと感じています。その地区で被災に遭えば協定を結んでいるところが機能しなくなる可能性がありますので、大事かなと。ただ、これは県のほうのいろいろなところもすぐ福祉避難所、町のほうには枠を外してという話で出ましたので、そういうのを臨機応変に行政側も切りかえてい

くということが大事かなと思っています。

あと、一番感じていますのが、やはり行政とこういう施設、あと施設同士の横のつながりというのが、本当に手をとり合わない災害は乗り切れないなというのを実感しています。災害対応は誰がするのか？ではなくて、できる人ができることをしなければならないということが、当たり前なことだと思います。

そのためには、実は町のほうから福祉避難所、次回も協定を結びますかというアンケートが届いているのですが、非常に残念でした。私はそうではなくて、まだ気持ちが熱いうちに、いろいろなことが、困ったとか、うれしかったとか、つらかったとかいう気持ちが熱いうちに、一緒に集まって、意見交換をして、一緒にともに乗り越えていきたいと思います。今、一番必要かなと実感しています。

先ほど丸山さんとは別室で、お話しさせていただいたのですが、「あなたも集まろうよ、丸山さん」と言って、「とにかく集まろう」と。「形ができなくても、困ったこと、今の思いがあるうちに、記憶があるうちに出し合おうよ」と。本当に手をとり合うということが大事なので、それは日ごろからそういう集まってシミュレーションしておくとか、今は益城町においてはこの経験を生かさずしてどうするということで、今、集まろうよ、今、一緒に話そうよ、今、手をとり合おうよということをぜひ。そして福祉避難所、次はどうするか。そのときにできるだけいっぱいのところを上げるようなことが大切だと思います。

私は福祉避難所をして大変でした。大変でしたが、副産物がたくさんあります。本当にいろいろなお言葉をいただきますし、今も会ったら手を取り合って、抱き合っ泣くような人たちがいっぱいできました。副産物があって、私は今福祉避難所をどうしようかなともし悩んでいる人があったら、「ぜひ受けてください。もうそれ以上のいいことがあります」と言うと思います。だから、そういうふうな話し合いができる場をたくさん持っていきましようということが、まず今後の避難所のあり方を考える上で大切だと思います。その中で問題点が見つかり、それを改善して、次あってはいけませんが、あったときに東北よりも、熊本地震よりも、少しずつよくなったというふうに言いたいなというふうに思っています。

○司会 ありがとうございます。

私も、いち早く福祉避難所として動かそうと町に申し上げたのですが、結局、最終的に手続が終わったのは1カ月以上後でした。この時間、何があったのかというのをもし可能であれば教えてほしいのですがいかがでしょうか。

○丸山氏 先ほどお話しした中に入れてはいたのですが、まず福祉避難所の担当というのが町の中には決まっていたのですが、決まっていただけで誰も動かさないような状況ではありました。それ以後、うちのチームのほうでしたのは、第一は被災者の要配慮者をどこに避難してもらおうとかかそういうところが大きくて、その次の協定という部分をどこの誰がやるのかというのは、宙に浮いていたようなところになります。つまり、本来

業務であるところは、うちは手いっぱいだからできない。こちらの避難所対策チームとしてはそこまではしていないという押し問答がありまして、これは結構災害で益城町の中、職員の内部的にもいろいろございまして、業務を引き受けるところがないというのが大きかったのかなと一番思います。

その中で、6月1日ぐらい「おまえがしろ」ということで決まったので、普通の避難所もしましたし、トレーラーハウスもさせていただいていたので、もう同じ避難所だったらしようというところ、そこから一気にしていったところになります。それでおくれてしまったのが一番大きいのかなと思います。

○司会 総じて人手が足りなかったという部分も影響したのでしょうか。

○永田氏 実は、内閣府の方とお話をしたときに言われた言葉でとても印象的だったのは、「益城町みたいな小さな市町村がたくさん日本にはあるということがわかりました」と言われました。つまり、本当に行政は動きが遅いし、誰が責任とる？となります。私が思ったのは、やはり知っているか知らないかが大きいと思います。

「福祉避難所の立ち上げをしてください」と言ったときに、実はそこで丸山さんよりずっと上の方が「(それ)何ですか？」と言われました。やはり知っているか知らないかが大きく、やはりこの合同訓練が、私たち施設とかが年間行っている消防訓練と同じくらい全国で法制化されるといいなと思ったわけです。そして、みんな知ることができると単純に

思ったのですが、いかがでしょうか。

○司会 そうですね。ある程度、自動的に事が進むぐらい仕組みが整っていれば、細かなことで悩まず、業務の押し合いにもならず、物事が進んでいくのではないかと期待はあるかもしれないですね。では、開設から終了までのフェーズのところですが、在宅の要支援者の方もおられたと思います。こういった方の把握は町ではどうされていましてでしょうか。

○丸山氏 益城町では、在宅の避難者と、避難所にいた人と同数以上の人が常にいたであろうと考えておりました。その中でしっかりと把握できましたのは、5月の中・下旬ぐらいに、保健師の応援に来ていただいた方たちや、各支援団体、医療系であったり、支援機構であったり、そういうところが別々に行動していたのですが、調整会議を持つこと二重ダブリをせずに、一度在宅避難者の把握をしました。

ただ、個別というよりも、本当にどこに要配慮者がいるのかという把握です。それをもって支援団体が各種支援をしていただいたり、あとは地域包括が個別に見ていただいたりというのは多くしていただきました。

ただ、やはり全ての方を拾い上げるというのはなかなか難しく、在宅の方、全戸ローリングして回りましたが、面談率は3割から4割ぐらいでした。実際はどこかに避難されている方も多かったとは思いますが、そのような状況です。

○司会 この調整会議で重複をなくす、そして抜け落ちているところを埋めるというようなことができていたと思うので

すが、実際にそれぞれが調査した結果というのはどのように活用されましたか。

○丸山氏 実際には全てのデータをまず集めて、支援団体の方に依頼をして一本化していただきました。その情報も各避難所の状況等の情報を入れつつ、全体的な避難所の閉鎖であったり、仮設住宅の戸数であったり、そういうところをまとめていきました。

○司会 確か福岡県が避難所名簿の作成で支援に入っていたと思いますが、このデータベースとこの調査の結果というのは、突合したのですね。外部支援団体であったとしても、このように情報を提供するという形でいろいろな支援の根拠となるような貢献できるということが見えると思います。

○永田氏 在宅に関しましては地域包括センター、うちの法人がありますが、実際、避難所とは別に全くの在宅の方は、ケアマネたち、専門員の方が北海道から沖縄まで800名を超える支援者がひろやす荘のカフェを実際対策本部にして、皆さんローラー作戦で益城管内を全部、東部支援センターと協力して一緒に回るようにされていきました。ひろやす荘の見取り図でカフェのところで、実は、そのカフェにホワイトボードを置いて、地区ごとにローラー作戦を組みました。それで支援者の方たち寝泊まりして、ケアマネさんと日本社会福祉士会の支援も入られて、本当に1,000人ぐらいの方たちが交代で、ローラー作戦で在宅のほうを見て回りました。

○司会 ありがとうございます。費用のところで気になっている方が多いのです

が、今回のひろやす荘のケースでいきますと、この追加で来た外部の職員の支援、その人件費、そのあたりはどのように今処理されていますでしょうか。

○永田氏 今、実績表を県に提出をしています。実際、かなりの数来ていただきましたので、そこに災害救助費の施設内の職員なのか、福祉避難所の職員なのかというので振り分けが行われている段階です。でも、実際、（施設内職員は）どちらにも関わってもらっており、非常にそこがなかなか私たちも混乱の中、できる職員をできるところに、そしてできる人をできる場所にとということで、何とか回していたという実情です。福祉避難所にはもちろん人件費が出て、一般の利用者さんのところは災害救助費の旅費だけということで金額的にも違いますので、すごくシビアに計算をされているような状況です。

内閣府の方も厚労省の方も、本当に混乱のときに来ていた国の方たちは、「（費用は補償されるから）大丈夫だよ、大丈夫だよ」と言っていたのですが、（実際に精算する段階に入って）かなり状況は変わっており、こんな（補償が十分に受けられないこと）になってくると（自施設を）避難所として提供する人たちが後々続くのかどうか、正直ちょっと胸の痛いことが多いです。温かいことはいっぱいありますが、それ以上にシビアなこともあります。そこは事務的に処理すべきところだろうと思いますが、電気代とか、光熱費もいろいろな計算方法があり、なかなかどこからどこまで（福祉避難所としての費用か）というボーダーが

非常に難しいと実感しているところです。

○司会 では町の見解も伺いましょう。

○丸山氏 まず応援職員については、正直私はボランティアで来ていただいているとばかり思っていましたので、精算の段階になって初めてそここのところを聞いて、全然要配慮者数からいくと足りないということを県にはお伝えしました。それはどうするのか？というのまでは聞いたのですが、（県担当者は）「わかりました」としか言われないので、（町としては）できる限り本当は災害救助費のほうで見た方がいいのではないかとというように考えています。私も感じているのは、そこで費用を（公的に）負担しなければ後々が続かなくなってしまうので、その事例を聞いた次の施設が、じゃあ、やめようかなという話になると、余りにもいけないんじゃないかなと思うんです。無制限に幾らでも費用が（出る）となると多分難しいんでしょうけど、そこは（施設に）負担をかけないぐらいにはちゃんとしとかなないといけないと思っております。

一応、県ともお話ししましたが、なかなか難しい。ただ、福祉避難所の費用として挙げられる分については、できる限りは挙げてはおりますが、あとは国が見られない分は県が見てくださいというところをお願いはしています。

あと光熱費関係は、基本的には示されているのが、使った福祉避難所の割合であったり、利用者的人数で割ったり、あとは前年度比でしたりというやり方があったので、できるだけ施設の持ち出しがないような形で選んでいただければなど

いうところでは御案内しました。けれども、なかなか計算が面倒くさいというのが多分一番施設のほうとしては負担としてあるのかなと思っています、ここは。

これは県とか国にもお伝えはしたんですが、本当は、お1人当たり幾ら（という計算方法）とかがあれば一番いいのかなとは思ったんですけど、災害救助法ではなかなかそういう（計算方法で）費用（算定が）がないと言われてしまいますので、そこが難しいところだとは思いますが。

なので、挙げられる費用はとにかく挙げていただければ、あとは交渉に乗せるぐらいですね。

○司会 たしか応援職員についての人件費について、災害救助費から支弁される旨の事務連絡が厚生労働省からの4月28日付で出ていたかと思いますが、いざお金の話といったときには、内閣府は当初のごたごたのところを見てくれない感じですね。

大変でしょうけれども、「この施設からこれだけ人的な派遣を受けています」というような実績の記録を残しておくことが大切だと感じました。今回、一般の避難者の方も入ってきて、トイレをたくさん使われたというところで、そういったところのメンテナンスも大変だったかなと思うのですが、人件費だけではなく、水道費、光熱費等についても前年と比較してこれだけ差額が出ていることを示すことができるように追加でかかった分は、領収書もきちっととっておく必要がありますね。

たくさん質問を頂いているのですが、

次の話題に行こうと思います。「トレーラーハウス導入の経緯を知りたい」との質問を幾つか頂いておりまして、話せる範囲で結構ですのでお願いできますか。

○丸山氏 トレーラーハウスについてですが、大前提としてやはり要配慮者、要支援者を受け入れるスペースが、まずスクリーニング等をしていきながら全然足りないというのはわかっておりましたので、「それをどうにかしないといけないよね」というところで話しているところを、県やら国から、「ちょっとこういうのがあるのだけれども」というお話が来たところになります。それを災害救助法で見られるようなやり方が福祉避難所（としての活用）だったという。どちらかというと、そういう流れにはなりません。

なので、町がトレーラーハウスを使おうというよりも、初めてのトライとして（使いたいと）国、県からお話が来た。それを町として福祉避難所でお金が出るのであれば使ってみようというのが流れになります。今回の検証をもって、また内閣府などが、トレーラーハウスを今後どのように使っていくかというのを考えていくのかと思います。

○司会 率直なところ、メリットとデメリット、どっちが大きいと思いますか？

○丸山氏 トレーラーハウスは1台当たり大体一月15万から20万ぐらいレンタル料がかかります。それプラス輸送費と設置費というので結構これが100万ぐらいかかります。かつ益城はグランメッセという広い駐車場、展示場がありましたので、それを利用しました。

なので、どうしてもレンタル費として

は15万か20万なので、高いといえは高いし、何とかなるのかなというのもあるんですけども、どうしても輸送費、設置費がちょっと高くて、まだ余り普及していない段階という形でいくと、やはりコストのほうが高過ぎて、まだデメリットの方が大きいかなと思います。であればその分の費用を一般の施設等に回したり、仮設住宅に回したりすることでできるのかなとは思っています。

ただ、このトレーラーハウスは各県とか、例えば10台ずつ全部あるとすれば、このレンタル費とか、輸送費というのは安くなって、より簡易的に使えるのかなとは思っています。

○司会 ありがとうございます。

聞きたいことはまだまだいっぱいあるのですが、お時間がまいりましたので、これで質疑応答セッションを閉じたいと思います。

最後に、山崎先生から一言コメントを頂きたいと思います。NHKの山崎解説委員、当センターの上級研究員でございまして、今回来ていただいておりますので、一言まとめをしていただければと思います。

○山崎氏 どうも、山崎と申します。突然の御指名で、何を申し上げていいのかわかりませんが、2人のお話を聞いて、現場でもってテレビや新聞で伝えられていたことの背景にどんなことがあって、どんな悩みを抱えながら皆さんが福祉避難所をやられたかということがよくわかりました。

私が今回の研究会で大変関心を持っていることは、最近の災害の被災地の犠牲

者の割合を皆さんちょっと思い浮かべていただきたいんですけども、直接死よりも間接死のほうがふえる傾向にあるんですね。

典型的な例で申し上げますと、新潟県の中越地震は68人亡くなりました。例えば土砂に巻き込まれたり、あるいは住宅に押しつぶされて亡くなったりという直接死の方は16人になります。あとの52人は、避難所の中で疲れたとか、エコノミークラス症候群になったとか、あるいは持病が悪化したとか、そういう形で亡くなっていて、そういう死者は東日本大震災でもそうですし、熊本地震でも多くなっています。

何でそういうことになっているんだということを専門家に聞くと、「そりゃあ山崎さん、高齢化社会だからです」ということを皆さんおっしゃいます。ということは、これから日本のどこで災害が起きても、直接死よりも間接死のほうが私たちは関心を持っていかないと、せっかく地震で生き残った人が、せっかく津波で助かった人が、せっかく災害で生き残った人が、その後の避難の生活の中で犠牲者になっていってしまうということが、この国のこれからの災害対策にとってとても大きな課題なんだというふうに思うんですね。

そうすると、今まだ防災関係者やそれから自治体の関係者にとっても、福祉避難所というのはまだ知名度が足りないんですけども、この取り組みを広げて深めていくことが、多分日本のこれからの災害対策にとって欠くことができない課題だというふうに思っています、大変

に私も勉強させていただきました。またこれからも一つよろしくお願ひします。どうもありがとうございました。(拍手)  
○司会 山崎先生、ありがとうございました。

今回第5回で、今年度はこれでこの福祉避難所の研究会は終了になります。また開催する際には、ぜひ予定を調整していただいて、御参加いただければと思います。

本日はお越しいただきましてまことにありがとうございました。次回もよろしくお願ひいたします。



# 平成28年熊本地震における 益城町の福祉避難所対応



平成29年2月6日  
熊本県益城町役場 福祉課  
生活再建支援係 丸山 伸二

## 御礼

熊本地震では被災直後から、ご支援・ご協力を頂きまして、心から御礼申し上げます。

被災した者として、また現場に携わった者として、皆様に震災対応体験を少しでもお伝えできれば幸いです。

## 内容

1. 熊本地震による益城町の被害状況
2. 一般避難所と福祉避難所
3. 熊本地震における益城町福祉避難所への取り組み
  - ① 立ち上げ
  - ② 運営
  - ③ 収束・閉鎖

### 平成28年熊本地震による益城町の被害状況等 ①

#### ○益城町の概要

益城町は、熊本県のほぼ中央、やや北寄りに在り、熊本市東部に隣接しており、熊本空港や益城熊本空港インターチェンジなどの交通拠点が存在し、「田園と都市が調和する町」として発展してきました。また、熊本市のベッドタウンとして、人口も年々増加していました。

#### 【人口・世帯数】

人口	34,499人
世帯数	13,455世帯
男性	16,553人
女性	17,946人
(H28.3月末現在)	

#### 【主な公共施設】

- ・小学校5校、中学校2校
- ・総合体育館
- ・保健福祉センター
- ・交流情報センター
- ・男女共同参画センター など



### 平成28年熊本地震による益城町の被害状況 ②

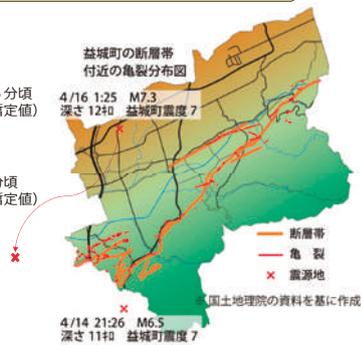
#### ○地震の概要

##### 【前震】

発生日時：4月14日（木）21時26分頃  
規模：マグニチュード6.5（暫定値）  
震度：震度7（益城町宮園）

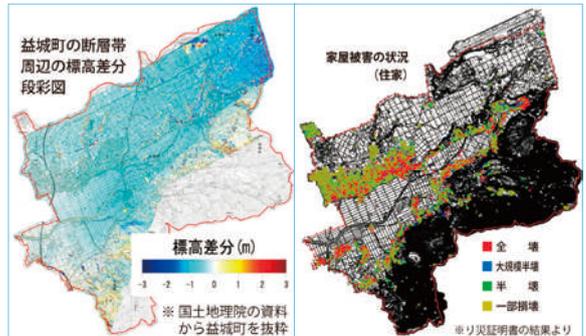
##### 【本震】

発生日時：4月16日（土）1時25分頃  
規模：マグニチュード7.3（暫定値）  
震度：震度7（益城町宮園）



【余震の状況】※平成28年4月14日21時～同年12月14日現在  
震度1以上の地震の発生回数：4,190回  
震度4以上の地震の発生回数：140回

### 平成28年熊本地震による益城町の被害状況 ③



### 平成28年熊本地震による益城町の被害状況 ④

#### ○被害状況（H28.12.13現在）

##### 【人的被害】

直接死	20名
震災関連死	7名
重傷	122名
軽傷	31名

##### 【家屋被害】

全壊	2,768棟
半壊	3,033棟
一部損壊	4,405棟
計	10,206棟

##### 【避難者の状況】

延べ避難者数 368,876人

##### 【最大避難者数（4/17朝）】

10避難所 16,050人

特に被害が集中した地域



### 平成28年熊本地震による益城町の被害状況 ⑤

#### 【被災状況（同一場所から撮影）】



#### 【被災状況（役場周辺の状況）】





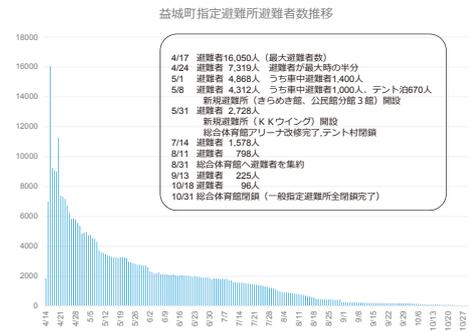
# 内容

1. 熊本地震による益城町の被害状況
2. 一般避難所と福祉避難所
3. 熊本地震における益城町福祉避難所への取り組み
  - ① 立ち上げ
  - ② 運営
  - ③ 収束・閉鎖

形態	想定利用施設	対象者	人員配置	面積基準	求償
入院加療	医療機関	身体状況等の悪化により、入院加療（医療処置や治療）を要する要配慮者	基準による人員配置	基準面積を確保	法的的な処置のみ 災害救助法
緊急入所 〔ショートステイ〕	特別養護老人ホーム等	介護保険法に基づく入所介護や療養等が必要な要配慮者	基準により生活相談員等を配置*	基準面積を確保*	介護保険法
福祉避難所	ホテル、旅館宿泊施設	専門性の高いサービスを必要とし、下記では避難生活が困難な要配慮者  一般避難所では生活に支障を来す要配慮者	概ね10人に1人の生活相談員等を配置	2㎡～4㎡/人	災害救助法
一般避難場所	小・中学校体育館等	一般市民	(同上) 家族による支援も可	2㎡～4㎡/人	災害救助法

※ 入居者や避難者の状況により、必要に応じて、ほかの施設より避難される場合があります  
 熊本県 福祉避難所の対象者区分等を公表に資する

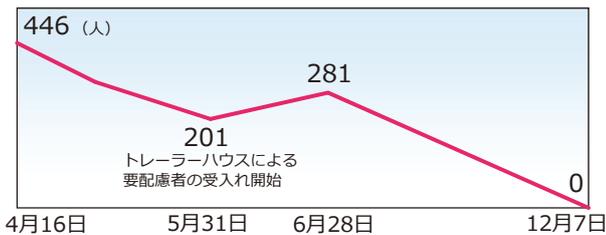
## 一般避難所における避難者の推移



# 内容

1. 熊本地震による益城町の被害状況
2. 一般避難所と福祉避難所
3. 熊本地震における益城町福祉避難所への取り組み
  - ① 立ち上げ
  - ② 運営
  - ③ 収束・閉鎖

- ✓ 福祉避難所の数：
  - 発災前 5 施設
  - 最大 21 施設
  - 開設期間 238 日
- ✓ 開設期間総利用者延数：34,869 人
- ✓ 1日最大利用者数：446 人



## 立ち上げ時期の取り組み

- 1) 当初の福祉避難所だけでは、受入れ人数が限られていたため、**新たな要配慮者の受け入れが困難な状況**となり新規福祉避難所候補施設の確認開始 (5/5)
- 2) 福祉避難所運営経費等の**施設側の不安**が多く寄せられ、国、県へ相談開始 (5/10)
- 3) 要配慮者把握調査のため個別活動をしていた関係団体（保健師、地域包括センター、P C A T、日本財団等）調整会議設置 (5/15)
- 4) 福祉避難所に避難している、一般避難者の**指定避難所への移動**実施 (5/20)

## 立ち上げ時期の課題

- 1) 福祉避難所及び福祉施設等の全体像把握、各施設との情報共有ができなかった。
- 2) 福祉避難所に対象者だけでなく、多くの一般住民を受け入れたため、福祉避難所機能に特化できなかった。  
(例:エミナース、いこいの里、ひろやす荘)
- 3) 福祉避難所に移動したほうがよい、要配慮者が一般避難所や被災した自宅にいた。
- 4) 施設にたまたま益城町住民が入居・避難したため、町に連絡いただいて初めて認識するケースもあった。

## 内容

1. 熊本地震による益城町の被害状況
2. 一般避難所と福祉避難所
3. 熊本地震における益城町福祉避難所への取り組み
  - ① 立ち上げ
  - ② 運営
  - ③ 収束・閉鎖

17

## 運営時期の取り組み

- 1) 福祉避難所運営支援のため看護師・社会福祉士などの専門スタッフを雇用。各避難所の**継続的な相談業務・退所支援**等を実施（6月）
- 2) 各避難所のハードソフト面状況確認(6/1位)
- 3) 福祉避難所**運営調整会議**の設定(6/20)
- 4) メーリングリストの作成(6/20)
- 5) 余剰物資の配布(6/20)
- 6) 熊本県と協力し、老社協や共同支援ネットワーク等支援団体と各施設を繋ぎ人的支援を実施（6月）

18

## 運営時期の課題

- 1) 生活相談員の十分な補充ができず、通常業務も行っている施設職員に多くの負担をかけてしまった
- 2) 町として正式な契約締結を迅速に行えず、福祉避難所運営施設に不安を抱かせてしまった
- 3) 町として、各施設を細やかに巡回しケースワークの実施ができなかった
- 4) 調整会議で要配慮者向け仮設住宅に関する意見を頂いていたが、グループホーム型仮設住宅の実現ができなかった

19

## 内容

1. 熊本地震による益城町の被害状況
2. 一般避難所と福祉避難所
3. 熊本地震における益城町福祉避難所への取り組み
  - ① 立ち上げ
  - ② 運営
  - ③ 収束・閉鎖

20

## 収束・閉鎖時期の取り組み

- 1) より細かいニーズに対応できるよう、トレーラーハウスを設置
- 2) 定期的に情報共有をすることで
  - ① 優先世帯を仮設に誘導
  - ② 各施設での収束への見通し
- 3) 車いす等使用者向けの福祉仮設住宅の設置

21

## 収束・閉鎖時期の課題

- 1) 仮設住宅設置に際して、設置時に要配慮者向けの環境整備を行うことができなかった
- 2) 国・県との手続きが必要で、清算が迅速にできなかった
- 3) 福祉部局（健康づくり・福祉・高齢者・子ども・DV等）との連携がうまくできなかった

22

## 今後の検討課題と対策

- ・ 福祉避難所による一般避難者の受入れ  
福祉施設への一次避難の際、要配慮者のみの受入れ困難。一般避難者も施設に避難にくる。このため、避難受入れ当初から福祉避難所（二次避難所）であることを強調し、一般避難所の移動が必要となることを周知しておく。
- ・ 福祉施設への人的支援  
施設職員も被災しており、避難所運営業務とともに本来業務の利用者への対応も追われ多忙を極める。現場職員の負担を減らすために、1週間程度の支援期間で人材の提供を実施する。
- ・ 県町施設と情報共有・物資等配布できるシステムづくり  
県町施設がよりスムーズに協働できるよう、避難者情報や現場状況をリスト化し、避難者及び施設に必要な物資、食事の提供を行うシステムをつくる必要がある。
- ・ 緊急入所と福祉避難所  
各福祉施設では、福祉避難所を開設すると同時に、緊急入所も多く受け入れていたため、両方の対応に苦慮されていた。施設への負担が大きいため、どちらか一方に絞るなどの対策が必要。

23

## トレーラーハウス福祉避難所

### メリット

- 1) 感染症等の罹患リスク軽減
- 2) 住環境改善による避難者の負担軽減（よく眠れる等）
- 3) 世帯ごとの生活リズムで活動できる
- 4) トレーラーを置く場所さえあれば、多くの要配慮者を受け入れできる。

### デメリット

- 1) 他の福祉施設と比べ、設置・運営等の全体コストが高い（約9000万）
- 2) 新規施設となるため、施設管理等の職員配置が必要となる。
- 3) 福祉避難所として段差がなく、バリアフリー設備であればより多くの要配慮者を受け入れることができた。

24



ご清聴ありがとうございました  
～日常を取り戻すまでつながりを  
大切にして努めてまいります

## 熊本地震の福祉避難所の 経験から学ぶ

平成 29 年 2 月 6 日 (月)  
 社会福祉法人 慈光会  
 特別養護老人ホーム ひろやす荘  
 施設長 永田 恭子  
 生活相談員 楠田 幸司



## 地震発生時の状況

▶ 各施設の利用者数・職員数 (地震発生時)

施設名	入居者数	職員数
特別養護老人ホーム ひろやす荘	入居者 139名 ショートステイ 15名 合計 154名	介護職員 14名 看護職員 1名 当直職員 1名
介護老人保健施設 ケアポート益城	入居者 59名	介護職員 2名 看護職員 1名
グループホーム 津森倶楽部	入居者 18名	介護職員 2名



## 地震発生後の対応

▶ 避難者の受入れ状況

4月14日 (木) 21:26 震度7 (前震)  
 地震発生後より地域住民の方が避難、150名程  
 玄関ホールで負傷者の処置

4月16日 (土) 01:25 震度7 (本震)  
 本震と強度の余震が続き、ピーク時には200名程



## 地震発生時の状況

▶ 時系列経過 (平成28年4月14日)

時間	状況	対応
21:26頃	地震発生 震度7	・利用者、勤務職員の安否確認 ⇒ひろやす荘、ケアポート益城、津森倶楽部全員無事 ・建物、設備被害の確認 ⇒ひろやす荘、ケアポート益城、津森倶楽部ライフライン寸断 ※津森倶楽部…建物内危険と判断しひろやす荘へ。
23:40頃	地域住民避難	・地域交流ホール、デイセンター開放受け入れ開始 ・名簿作成⇒避難者に作成を依頼 ・玄関ホールにて負傷者の処置
23:50頃	津森倶楽部避難	・認知症対応型デイセンターにて受入れ18名 ⇒4月20日津森倶楽部へ帰る。



## 地震発生時の状況

▶ 時系列経過 (平成28年4月15日)

時間	状況	対応
1:00頃	全職員の安否確認	・負傷した職員はいるが、勤務は可能 ※停電により電話回線1本しか使用できず、また携帯電話も混雑状態⇒6:00頃、全職員の確認終了
3:30頃	一部水漏れ発生	・屋上機械室配管の破損、給水栓を止め、機械室内の水を排除
7:00頃	避難者へ食事提供	・非常食 (アルファ米、味噌汁) 100食提供 ⇒避難者、徐々に減少、15日夕方には40名程に。
	自衛隊給水活動	・給水車常駐、地域の給水所へ ⇒4月25日水道復旧したが飲水は不可 ⇒4月29日飲水可能、完全復旧 ※その後、近隣市町村の水道局にて給水活動、7月末日まで
	緊急ショートステイ	・被災された要介護者、1名受け入れ ⇒定員超過入居10名
	避難者50名弱	・自宅に帰られる方、身内の家に身を寄せられる方等、15日の夕方には50名弱。避難者の中には、ご高齢の方おられるも、ご家族も一緒に、特に職員の介入は必要なし。

## 地震発生後の対応

▶ 福祉避難所の開設

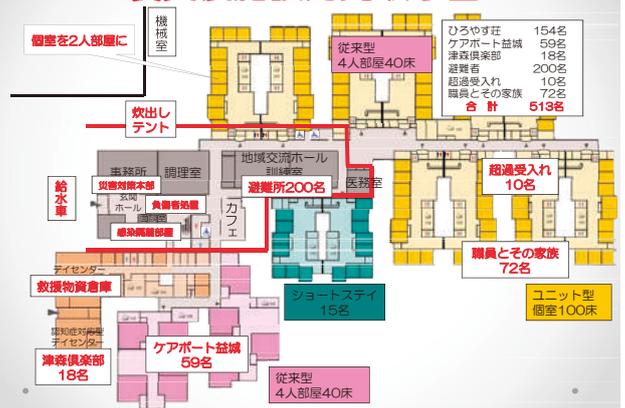
平成25年3月29日

益城町と福祉避難所の協定締結

- 福祉避難所対象者 ※「内閣府 福祉避難所の確保・運営ガイドライン」より  
 「高齢者、障害者の他、妊産婦、乳幼児、病弱者等  
 避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において、特別な配慮を要する者、及びその家族」



## 震災後施設内見取り図



## ボランティア活動拠点の提供

### 有志の福祉団体「くまもん福祉支援チーム」

全国10の法人からなる有志団体、公的支援が入るまで介護職員のサポート、職員への休みを確保。

### 熊本地震 摂食サポート by「チームふるふる」

入居者をはじめ、避難所の高齢者への口腔ケア、摂食嚥下サポートを提供。

### 全国訪問ボランティアナースの会「キャンナス」

福祉避難所のサポート、益城町内外の各避難所のサポート。



## 地震発生後の対応

### ▶ 避難者の受け入れ状況

4月14日（木）避難者受け入れ開始

4月20日（水）ダンボールベッドの導入



Jパックス株式会社より  
100床提供



8月12日（金）福祉避難所閉所

## 熊本地震を経験して

### 1. SNSの活用

- ・災害時等の非常連絡網、職員の安否確認に有効
- ・施設からの公式な情報発信のツールとして有効

### 2. 災害時のネットワーク体制構築

- ・福祉避難所の周知、地域住民、代表者（民生委員等）公的機関と合同訓練の必要性
- ・地域の事業所間と情報共有、支援の必要性

### 3. 福祉避難所運営のシュミレーション

- ・施設見取り図を用いシュミレーションする事で、事前に想定
- ・担当者の選任（避難所担当、物資受け入れ担当、ボランティア担当等）

## 益城町の概要

益城町は、熊本県のほぼ中央からやや北寄りに位置し、熊本市東部に隣接している。「阿蘇くまもと空港」や「益城熊本空港IC」などの交通拠点が所在し、田園と都市が調和する町として発展、熊本市のベッドタウンとしての役割も果たしている。

### 【人口・世帯数】

人口	34,605人
世帯数	13,450世帯
男	16,617人
女	17,988人

(H28.2月末現在)



### 【主な公共施設】

- ・小学校5校、中学校2校
- ・総合体育館
- ・保健福祉センター
- ・交流情報センター
- ・男女共同参画センター など

## 社会福祉法人 慈光会

法人設立 昭和47年10月

### 【運営施設】

#### 特別養護老人ホームひろやす荘

上益城郡益城町安永1080  
昭和48年5月1日開設 定員140名  
【在宅サービス】 居宅介護支援事業所 ショートステイ  
デイサービス ホームヘルプ  
認知症対応型デイサービス

上益城郡益城町安永1080



#### 介護老人保健施設 ケアポート益城

上益城郡益城町安永1030  
平成7年2月1日開設 定員60名  
【在宅サービス】 通所リハビリ

上益城郡益城町安永1030



#### グループホーム 津森倶楽部

上益城郡益城町寺中1-1  
平成23年6月1日開設 定員18名

上益城郡益城町寺中1-1



## 社会福祉法人 慈光会

協力法人 医療法人 永田会

### 【運営施設】

#### 東熊本病院 熊本県上益城郡益城町惣領1522

熊本県上益城郡益城町惣領1522  
【診療科目】  
内科・小児科・放射線科・リハビリ・リハビリ科  
消化器内科・循環器内科・皮膚科  
【病床数】  
一般病床52床



#### 東熊本第二病院 熊本県菊池郡菊陽町辛川1923-1

熊本県菊池郡菊陽町辛川1923-1  
【診療科目】  
内科・呼吸器内科・循環器内科・放射線科  
泌尿器科・リハビリテーション科  
【病床数】111床  
医療療養病床52床  
介護療養病床59床



## 地震発生後の対応

### ▶ 電気の確保

- ・自家発電設備により最小限度の電気を供給  
燃料種類：軽油  
130ℓで2.5時間



- ・4月17日（日）の午前、九州電力へ優先復旧の依頼  
⇒同日の午後送電車派遣有り  
一部電力復旧



⇒4月19日（火）電力復旧

## 地震発生後の対応

### ▶ 水の確保

- ・備蓄水⇒2ℓ×260本
- ・4月15日（金）より自衛隊による給水活動開始、  
また支援物資にて確保
- ・4月29日（金）飲水可能、完全復旧



## 地震発生後の対応

- ▶ ガスの確保
  - ・災害時用のカセットコンロを活用
  - ・ガスボンベの確保

※ 新設時に調理器具IH化 ⇒ 自家発電設備にて対応  
スチームコンベクションオープン⇒断水、使用不可

給湯のみガスを使用



## 地震発生後の対応

- ▶ ケアポート益城  
ライフライン（電気・水道・ガス）寸断  
断続的に続く余震⇒ご利用者、職員の不安増  
西側擁壁亀裂大⇒擁壁倒壊の恐れ（宅地建物危険判断）



4月21日（木）入居者59名 ひろやす荘へ  
4月25日（月）緊急法人会議にて閉鎖を決定  
5月 4日（水）熊本県内の他施設へ移送開始  
5月31日（火）全員無事移送終了  
※延べ31ヶ所の医療機関や入居施設の支援をいただく

## 地震発生後の対応

- ▶ 津森倶楽部  
ライフライン（電気・水道・ガス）寸断  
建物内危険と判断し4月14日（木）23:50～  
入居者18名ひろやす荘デイセンターへ避難



4月20日（水）電気・ガス復旧、建物の安全を確認し  
津森倶楽部へ帰る

4月24日（日）水道復旧



## 最後に…

平成28年熊本震災において  
全国よりたくさんのご支援を頂きました

心より感謝申し上げます



ご清聴ありがとうございました





**DRI調査研究レポート 2017-01**  
DRI Technical Report Series [vol.38]

**平成27年-28年度 特定研究プロジェクト**  
**個別性に配慮した福祉避難所のあり方に関する研究会 報告書**

2015-2016 Special research project:  
Report for Research Study Meeting about the Future  
of Social Welfare Evacuation Shelters with Consideration for Vulnerable People

————— 発 行 —————

2018年3月

阪神・淡路大震災記念 **人と防災未来センター**

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2  
tel(078)262-5060 fax(078)262-5082  
<http://www.dri.ne.jp>

————— 印 刷 —————

**株式会社 旭成社**

〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町1丁目5-9  
tel(078)222-5800 fax(078)222-8559



阪神・淡路大震災記念 **人と防災未来センター**

<http://www.dri.ne.jp>