

岩手県立大学地域政策研究センター平成 24 年度地域協働研究（地域提案型）
「東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究報告書」（概要版）

1 調査研究の目的

東日本大震災津波時に開設された福祉避難所の数や期間などの概要と活動、その中で明らかになった課題等を整理し、今後の福祉避難所の開設等災害対策、要援護者支援に資する。

2 調査研究の時期及び方法

平成 24 年 9 月から 25 年 6 月

福祉避難所となった福祉施設等及び開設市町村へのアンケート調査及びその中の一部の施設等からの聞き取り調査により行った。

3 調査研究の主体

岩手県立大学地域政策研究センターの助成による岩手県立大学と岩手県の協働研究

研究代表者 岩手県立大学社会福祉学部（非常勤講師） 細田重憲

協働研究者 岩手県保健福祉部地域福祉課総括課長 齋藤昭彦（25 年度）ほか

4 調査研究結果の概要

（1）福祉避難所の開設等

① 開設された福祉避難所について

開設市町村数 12（うち沿岸部 8）

開設福祉避難所数 65（うち沿岸部 48）

② 福祉避難所の本来の業務

福祉サービス事業所（入所型）23（特別養護老人ホーム等）

福祉サービス事業所（通所型）21（デイサービス事業所等）

その他（宿泊可能型）19（小規模多機能等福祉サービス事業所及び宿泊施設等）

その他（非宿泊型）2（老人福祉センター等）

③ 開設期間及び延べ日数等

開設期間 3 月 11 日から 8 月 25 日（開設期間は個々の避難所により異なる）

開設延べ日数 3,620 日（平均 55.7 日、最長 167 日、最短 2 日）

④ 救助延べ人員等

救助延べ人員 26,681 人（平均 420.4 人、最高 5,749 人、最小 0 人）

救助延べ人員の内訳（内訳が示されている 61 施設 20,875 人についての内訳）

高齢者	10,934 人	} 20,875 人
障がい児・者	2,667 人	
幼児・妊婦等	659 人	
高齢者の家族等	804 人	
その他	5,811 人	

⑤ 福祉避難所開設までの経過

震災発生以前に福祉避難所を指定していた市町村は5、その中で沿岸部は大槌町だけであった。

震災後の福祉避難所は、高齢等の避難者を受け入れていた施設、通所型施設で被災のため帰宅できなくなった利用者をそのまま避難させていた施設等が、市町村と連絡をとり福祉避難所になった事例が多く見られることが特徴である。

入所型の施設においては、受け入れが伝わると一般避難者も含め入所定員の3倍から5倍程度の数の要援護者（家族）が避難したという例もある。

⑥ その他

多くの福祉避難所で職員にも被災者がおり、帰宅不能者もいた。

(2) 福祉避難所の運営

① 食料等物資の確保

食料だけでなく燃料や医薬品、介護用品、寝具等の確保が重要で困難な問題であった（通所型においては特に）。地域の商店や農家だけでなく、内陸部まで出かけて最低限の物資を調達している。市町村からの配給までは、近隣の住民や避難者家族、職員からの供出もあった。

② ライフラインの途絶

電気、水、通信手段が途絶したため、暖房、トイレ等に問題が出た。暖房は反射式ストーブの調達など、排泄物の処理は職員等が川から汲んだ水の利用などによった。

③ 人的体制

福祉施設においては本来業務（通所型は概ね8時間体制）の利用者に加え避難者の介助等を24時間で行った。職員の勤務は過重となり、外部の支援を得る必要があった。利用者の健康管理も大きな問題となり、介護や医療・保健の専門職のほかボランティアの支援を受けている。

(3) 福祉避難所運営に関する課題（福祉避難所からの意見、要望）

① 物資の備蓄とその仕組み

食料や燃料、医薬品等について備蓄が必要。個々の施設等が行うにはスペースを含め限界があるため市町村が中心なり地域的な体制を作る必要がある。

② 避難者の属性ごとの課題

認知症高齢者への対応、精神障害者の医療等の確保、難病患者についてのケア方法等の習得や器具等の確保、乳幼児について離乳食やミルク等の調達、重い障害者等」への食事提供における配慮など。

③ 支援人材を確保する仕組み

災害の規模が大きい場合、市町村や広域圏を超えた全県、県外からの人材確保が必要。県が中心となり仕組みを検討すべき。

④ 事前指定を受ける場合必要なこと

物資の備蓄等は地域における仕組み、建物については避難場所となるスペース（交流室等）や備蓄倉庫、発電機の整備に対する支援、人的支援の体制構築、行政との連絡体制の確保（行政職咽喉の常駐等）、費用面では職員の超過勤務等への確実な補填など。

(4) 今後の福祉避難所拡充に向けての課題

① 事前指定について

市町村ごとに被災の規模を想定した福祉避難所の配置を検討すべき。その場合、物資の備蓄等上記の課題について一定のルールを定めておく必要がある。

② 福祉施設を指定する場合の問題

本来業務に上乗せした業務の附加となるから、人的支援などの体制整備が不可欠。また職員及び利用者の健康管理も重要。

③ 公共的施設を指定する場合の問題

高齢者等に関する専門的職員等がないことから、初期からの人的支援の配置を定めておく必要がある。

④ 要援護者の判断

福祉避難所利用者の想定は一般避難所からの行政等による振り分け。しかし被災規模が大きい場合には機能しない恐れがある。外部者の協力を含め誰が振り分けを行うのかを予め明確にしておくことが必要。

⑤ 避難者に係る個人情報の扱い

今次災害のように、上記(4)の④の手順なしで避難者が集まった場合、福祉避難所には個人の情報が無い。これについて市町村からの情報提供がスムーズに行われなかった例もあった。災害対策基本法の改正を踏まえ、市町村が福祉避難所に必要な情報を提供できるように努力すべき。

⑥ 市町村域を超えた対応の必要性

福祉避難所の設置に当たり、高齢者はほぼ市町村(その中の地域)において対応ができると考えられるが、障がい者や乳幼児・妊産婦等は福祉施設が少ないなどから市町村域を超えた区域での対応も検討する必要がある。

⑦ その他

介護保険サービス利用者が避難者となった場合の費用負担区分の明確化、利用期限のある障害福祉サービス利用者が避難者となった場合の障害福祉サービス利用期間の延長要望、事後検証や外部支援者との情報共有を容易にするため、県内福祉避難所での記録様式の統一についての意見、などがあった。