

# 自治研究

第九十四卷 第九號

平成三十年九月十日発行

市民主導のアメリカ自治体改革・市政改革の動向(二)	小滝敏之	3
——都市自治学序説	千葉経済大学特任教授	
英国の地方構造改革政策が我が国に与える示唆と課題(九・完)	内貴 滋	24
——その先進性と中央集権性		
帝京大学教授・英国パーミンガム大学名誉フェロー		
公益社会実現に向けた課題と展望(一五)	出井信夫	51
前東北公益文科大学教授		
福祉避難所を第一次避難所に	鈴木秀洋	68
——高齢者・乳幼児等要配慮者のための法制度変更	勢旗了三	97
日本大学准教授		
北海道町村議会議長会参与(前同事務局長)		
地方議会の会議録電磁的記録化の停滞問題	中西優美子	110
一橋大学教授		
行政判例研究(667)	行政判例研究会	
「Taricco」事件をめぐるイタリア国内裁判所とEU司法裁判所の対話(II(6))		
「EU法における先決裁定手続に関する研究(28)」		
行政判例研究(667)		
土地の共有持分を有する者が、当該土地は建築基準法	土田伸也	123
第四二条第一項第三号所定の道路(現存道路)に該当		
しないことの確認を求めた事案において、確認の利益		
が認められた事例	中央大学大学院	
厚生年金保険法附則八条に基づく特別支給の老齢厚生	齋藤健一郎	131
年金に係る退職改定における受給権者要件の要否		
小樽商科大学准教授		
ドイツ憲法判例研究(208)	ドイツ憲法判例研究会	
求職者のための最低生活保障の算定の際に家族の	柴田憲司	142
成員の収入を考慮すること、最低限度の生存保		
障を求める基本権(基本法二〇条一項と結びつい		
た同一条一項)	中央大学准教授	
大谷基道		
獨協大学教授		
磯崎初仁著「知事と権力——神奈川県から拓く自治体政権の可能性」		
書評		
大谷基道		
151		

# 福祉避難所を第一次避難所に ——高齢者・乳幼児等要配慮者のための法制度変更

日本大学准教授 鈴 木 秀 洋

- 第一 はじめに
- 第二 法令・基準（ガイドライン）の確認
- 第三 福祉避難所設置状況と機能不全
- 第四 現行法・ガイドラインの課題
- 第五 予想される反論と再反論
- 第六 新たな制度提言
- 第七 まとめ

## 第一 はじめに

災害対策基本法（以下、「法」）八条二項は、「国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため」、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下、「要配慮者」という。）<sup>(1)</sup>に対する防災上必要な措置に関する事項」の「実施に努めなければならない。」と規定する。いわゆる福祉避難所の設置を求めている。ではこの福祉避難所は実際にはどのような場合に設置されているのか。

例えば、直近の平成三〇年六月一八日に発災した大阪北部地震に際し、茨木市は福祉避難所を開設しなかった。その判断に関し市の担当者長寿介護課職員は、「福祉避難所は、避難所に対象者がいた場合に第二次避難所として開設

することを想定していた。今後、大きな余震などがあれば速やかに開設できるよう準備したい」と述べている（平成三〇年七月二日付毎日新聞（大阪朝刊））。しかし、実際は、独居や在宅介護の高齢者がショートステイなどの介護施設に身を寄せる動きが広がり、受け入れが急増し、満床になった施設もあったとあり、被災自治体が要配慮者（いわゆる災害弱者）を受け入れる福祉避難所の開設を見送る一方で、介護事業者が独自に高齢者の安全確保に動き、避難所に代わる役割を担っていたことである（同記）。続いて起きた西日本豪雨でも福祉避難所は十分な機能を果たしていない（平成三〇年七月三日付毎日新聞（大阪朝刊）「福祉避難所計れぬ需要」<sup>(2)</sup>「災」。後述するが、実はこのようなミスマッチはこれまでも震災の度に繰り返されている。そもそも福祉避難所を必要に応じて開設する第二次避難所として位置付けるとの制度設計に問題があるのではないか。本論稿で明らかにしていく。

## 第二 法令・基準（ガイドライン）の確認

### 一 法令規定

上述するように、法八条二項のほか、いわゆる福祉避難所に関しては、法四九条の七及びそれを受けた同施行令二〇条の六、<sup>(3)</sup>同施行規則一条の九がその根拠規定とされる。定義付けるのであれば、一般的な避難所では生活に支障が想定される要配慮者に対して、①円滑な利用を確保するための措置が講じられ、②災害が発生した場合に要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備され、③災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されている場所として指定された避難所ということになる（同施行令一条の九参照）。

また、平成二五年六月の災害対策基本法の一部改正による法八六条の六の避難所における生活環境の整備等に関する努力義務規定も福祉避難所整備の根拠規定とされる。

## 二 ガイドライン

この特別の避難所としての福祉避難所を設置する必要性については、阪神・淡路大震災において認識されたものの、「事前指定への取組は地域でばらつきがあり、平成一九(二〇〇七)年の能登半島地震、中越沖地震において一定の機能を実現し災害時要配慮者支援に貢献した例もあったと言われるが、全体としては十分な成果が得られないまま、東日本大震災が発生」し、「多くの高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等が被災し、福祉避難所の事前指定は十分とは言えず、また対応体制も満足できるものとは程遠かった。」とされる<sup>(6)</sup>。

この反省をもとに、平成二〇(二〇〇八)年六月に厚生労働省において策定された「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を実質的に改定・修正する形で、抜本的に見直されて策定された新たなガイドラインが、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」<sup>(7)</sup>(以下「ガイド」といふ)である。このガイドラインでは、「福祉避難所は一般の避難所を補充する形で必要に応じ第二次的に開設する」として、避難所の第二次的性格を明らかにしている。

## 第三 福祉避難所設置状況と機能不全

## 一 熊本地震発災時の全国の福祉避難所の指定状況

内閣府(防災担当)による「避難所の運営等に関する実態調査(市区町村アンケート調査)調査報告書」(平成二七(二〇一五)年三月)によれば、平成二六(二〇一四)年一〇月一日現在、指定避難所数が、全国で合計四八、〇一四施設(九四四自治体)となっており、そのうち福祉避難所数は七、六四七施設(七九一自治体)となっている<sup>(8)</sup>。当時、福祉避難所を「指定している」市区町村は、全体の四五%であった。

なお、福祉避難所数に関しては、その後の平成二八年一〇月一日調査によれば、設置数(協定締結などして発災時に開設できる状態の避難所を含む)は二〇、一八五件(確保自治体一、五七二自治体)となり、平成二六年一〇月の調査

時点よりも一二、五三八件増加しており(避難所設置数は、七、六四七件(平成二六年)↓九二、五六一件(平成二八年))、確かに、数値の比較上は増加している(後述「平成二八年度避難所における被災者」)。

しかし、指定避難所数と比べてみれば圧倒的に不足しているし、また形式的に数が増加したのみでは実際には機能しないのである(この点、後述論及していく)。福祉避難所が、要配慮者である高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等)に対して必要な支援を行う避難所としての役割を期待されている以上、多様な要配慮者に対応できるだけのバリエーション(種類)を整備する必要があるとともに、利用対象となる要配慮者が溢れることのないだけの数を増加させることは急務である。

## 二 熊本地震発災時の熊本市・熊本県・国の福祉避難所に係る対策状況

ちなみに、熊本県・熊本市において福祉避難所が機能しなかった点を当該地域の特殊性として結論付けてはならない理由について言及しておく。

すなわち、熊本地震に至るまでの熊本市・熊本県の対策の経緯を簡単に辿っておく。まず、熊本市である。熊本市は、平成二四(二〇一三)年度から一七六の民間の福祉施設を震災時には福祉避難所とし、一、七〇〇人の受け入れが想定できる体制整備をしていた。

次に、熊本県である。熊本県も同年に、災害派遣医療チーム(DMAT)を参考に制度設計された、災害派遣福祉(介護)チーム「DCAT」(Disaster Care Assistance Team)を市町村の依頼がなくとも派遣し、避難所及び福祉避難所を支援するとの制度設計を行っており(二八三施設から延べ六三六人登録)、広域での支援体制を整えていたといえる。

さらに、国(内閣府)は、前述したようにこれまでの厚労省策定の「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を全面的かつ実質的に改め、平成二八(二〇一六)年四月には既に新しい「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」を定め、各自治体に発信していた。

こうした時系列(文脈)の中で熊本地震は起きている。熊本地域は、上述の取組みから全国の自治体の中でも極めて先進的な取組みをしていた地域であるとして、紹介がなされていたのである。

このように、ガイドラインに則っているという意味で先進的であると評価し得る地域で熊本地震が起きている。このことは制度設計を考える上で押さえておかねばならない。

### 三 機能不全の指摘

#### (1) 新聞報道

このガイドラインが策定された直後に起きた熊本地震でも、実は、福祉避難所が期待される機能を果たし得なかったことは、様々な新聞が言及している。

例えば、震災直後の平成二八(二〇一六)年四月二三日付けの熊本日日新聞は、「福祉避難所利用七〇人止まり」との見出しで、保健師の個別対応が間に合わず、多数の要配慮者が福祉避難所を利用できていないと報じている。<sup>(10)</sup> また同年四月二五日付けの毎日新聞は、「福祉避難所機能せず」との見出しで、熊本市は、福祉避難所に同年四月二〇日の段階で三六人、二四日現在で一〇四人のみの受入れと報じている。<sup>(11)</sup>

#### (2) 内閣府による報告書

震災後に熊本地震を含めて総括した「平成二八年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」<sup>(12)</sup>(内閣府、平成二九年四月以下)は、福祉避難所に関して、避難の際の手続きの課題、トリアージの考え方についての課題、事故発生時の責任の所在の曖昧さ、開設期間や福祉避難所でのルールの問題など多くの課題と反省点が挙げられている。

#### (3) まとめ

このように、福祉避難所が機能しなかったという指摘が繰り返され、事例報告書では個々の改善提言がなされるが、ガイドラインを遵守した福祉避難所の運用を行ったとしても生じる機能不全とはいえないか。

現状の制度設計を今一度検証してみよう。

## 第四 現行法・ガイドラインの課題

熊本地震では、前述の新聞報道や事例報告書などから、福祉避難所が機能しなかった理由として、大きく三点抽出することができる。(i)「福祉避難所自体が被災してしまって開設できなかった」、(ii)「保健師等自治体職員が被災してしまい、避難所を巡回して支援が必要な人を福祉避難所にピックアップする手続きができなかった」、(iii)「一般人が福祉避難所に避難してきて本来受け入れるべき人を受け入れられなかった」、こうした理由が福祉避難所が機能しなかった理由として主にあげられている。

こうした福祉避難所の機能不全に対し、ガイドラインでは、どのような対策を提示しているか。上記(i)に対しては、ガイドラインでは、小学校区に一か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前対策をあげ、被災することを前提とした上で、福祉避難所の指定数を増加するとの対策を立てる。しかし、上記三点のうち、(ii)手続きの問題や(iii)福祉避難所の周知徹底の問題に対しては、具体的かつ十分な対策は示されていない。

筆者の仮説からすれば、この(ii)手続きの問題と(iii)福祉避難所の周知徹底に関して、制度設計の変更(ガイドラインの改正)がなされなければ、再度災害が起きた場合に、福祉避難所が機能しない危険性は高い。

以下、この二点(上記(ii)と(iii))について、本論稿で検証を行っていく。

### 一 課題1: ガイドラインが福祉避難所を補充的な第二次避難所としている点

#### — 上記(ii)手続きの問題と関連

この点、福祉避難所を第二次避難所に位置付けることで避難所開設の流れはどうなっているのか、その手続きにつ

いて検討する。

実務上、要配慮者は、一般の避難所に避難（又は一時避難場所に集合）をした後に、その避難所において①避難者が申し出ることに、②保健師等自治体職員が判定（福祉的トリアージ）を行い、③福祉避難所に移送を行うという流れが基本形となっている。ガイドラインでもこの基本形が確認されている。

以下、上記①③の実際の流れに沿って、それぞれの段階での問題点について検討していく。

- (1) 災害現場での申し出を前提に制度設計を行っている点

第一に災害現場での申し出を前提にしている点が問題である。<sup>(14)</sup>  
基本的に、福祉避難所を利用する者は、一般の避難所（又は一時集合場所）で申し出をしなければならぬ。しかし、こうした一般の避難所を経由して申し出を行うという制度設計をすることは住民にとっても行政にとっても困難を伴う。例えば、日常的に在宅介護等各種福祉サービスを利用している人であれば、一般の避難所で介助支援等なく生活することは事実上困難である。<sup>(15)</sup>当然介助支援等を申し出ざるを得ないが、災害時に、改めて避難所で申し出をしない限り福祉避難所に移動できないのでは、要配慮者である住民に過度の負担を課すことになる。また、行政側にとってもその申し出を受ける保健師等自治体職員担当者複数配置するなどしなければならぬ点で、煩雑となる。

実際に筆者が東日本大震災時に、自治体の危機管理課長として釜石市内の各避難所を回った際の経験、また東北三県から東京への避難者の受入れを担当しその中でヒアリングを行ってきた経験から次のような声を直接受け取っている。例えば、障害の有無が外見からは一見して明白でないがために障害者であると申し出てもらう扱われなかったこと、DV被害を受けていて避難所でそのことを申し出られなかったこと、パーキンソン病等を患い自ら申し出ることが困難であったこと、こうした声である。事例報告書<sup>(頁七五)</sup>にも、自閉症によりコミュニケーションが苦手であり、

福祉避難所への移動を自ら積極的に申し出ることが困難であったこと、福祉避難所への移動を申し出たが「そのくらい我慢できるでしょ」という対応をされたとの発達障害を抱える者の声もあげられている。

こうした具体の一人一人を想像してみた場合に、申し出を出発点として福祉避難所を二次的補充的に開設するという現行の制度設計は、社会的な弱者であればあるほど救われにくい制度設計であることが証明される。福祉避難所は、災害時に申し出を受けずとも開設がなされてしかるべき避難所である。

(2) 保健師等自治体職員が要配慮者の判定任務を一般避難所で行うことを前提に制度設計を行っている点  
第二に、保健師等自治体職員が要配慮者の判定任務を一般避難所で行うことを前提に制度設計を行っている点が問題である。<sup>(16)</sup>

この点、「熊本地震連鎖の衝撃」<sup>(熊本日日新聞 福祉部編集)</sup>四五頁は、熊本市での四月一六日の福祉避難所の利用者は、五施設の五人のみであり、福祉避難所の立上りが遅れたことについて、指定避難所を保健師が巡回し、支援を必要とする人をピックアップする仕組みで手続きに時間がかかる点を指摘している。

また事例報告書によれば、「自宅の被害や道路状況などで出勤できないスタッフが続出」<sup>(事例報告 頁七二頁)</sup>し、保健師等自治体職員が足りないとの事態が報告されている。さらに、仮に職員が全員揃ったとしても、「福祉避難所へ移送する対象者を選定する必要があるが生じたが、そこに明確な基準がなく、避難時にそれぞれが判断せざるを得なかった」<sup>(事例報告 頁七)</sup>との報告や「保健救護活動と避難所運営の両方が課され、支援チームの統括や運営が十分にできなかった」<sup>(事例報告 頁七)</sup>との報告がされている。

ガイドライン二六頁も「目の前の被災者をその状況に応じ、災害発生後の限られた移送手段や限定的な福祉避難所確保数の中で、適切な避難所へ誘導するためには、ある程度の専門性が必要となるが、災害発生直後はそのような専門性をもった人的資源を得ることは難しい場合があり、東日本大震災においても、判断に迷うことが多かったといわ

れている。」と記述する。

しかし、こうした困難があげられているにもかかわらず、ガイドラインでは、「最近の研究においては、特別な知識がなくとも、スクリーニングすることができると判断基準(表一)参照)が示されており、これらを活用し、災害時の判断基準とするための取り決めや訓練等の実現が期待される。」とする。

しかし、実際にこのスクリーニングの例を見ても、抽象的であり、かつ、事例に乏しく、この例示をもって災害現場で判定をなし得るとは言い難い。実際の現場で参考にするためには相当程度の今後の積上げ作業が必要となろう。筆者は、もちろんこうしたスクリーニングの専門性を高めることやマニュアル整備を否定するものではない。しかし、どれだけ専門性を高めても、またマニュアルを整備してもこうした判定の困難さには直面する。一方、平時からヘルパー等のサービスが不可欠となる相当数の住民(災害時に要配慮者と確実になる層の存在)について事前に自治体は把握できている。それにもかかわらず、災害という極限状態の中で、こうした困難に伴う判定業務を一般の避難所から福祉避難所に移送するための必須の手続きとして制度設計していることにこそ問題があると考ええる。この手続過程がポトルネックとなっているの

【表一】 【スクリーニングの例】

区分	判断基準		避難・搬送先例
	概要	実例	
1 治療が必要	・治療が必要 ・発熱、下痢、嘔吐	・酸素 ・吸引 ・透析	病院
2 日常生活に全介助が必要	・食事、排泄、移動が一人できない	・胃ろう ・寝たきり	福祉避難所
3 日常生活に一部介助や見守りが必要	・食事、排泄、移動の一部に介助が必要 ・産前・産後・授乳中 ・医療処置を行えない ・3歳以下とその親 ・精神疾患がある	・半身麻痺 ・下肢切断 ・発達障害 ・知的障害 ・視覚障害 ・骨粗しょう症	個室 <sup>注1</sup>
4 自立	・歩行可能、健康、介助がいらない、 家庭の介助がある	・高齢者 ・妊婦	大部屋

注1 個室とは、体育館以外の教室等を指す。  
日本赤十字看護大学 国際・災害看護学領域 小原真理子氏 資料をもとに作成した例

である。

こうして検討してみると、判定業務を行う保健師等自治体職員の技術力の向上の問題に矮小化するのではなく、ポトルネックとなる災害現場での複雑かつ膨大な判定業務をショートカット又は縮小させる制度設計を行わねばならないことがわかる。災害時に必要なのは、判定作業の一層の正確性よりも、要配慮者が迅速に福祉避難所に辿り着けることである。

(3) 福祉避難所への移送が可能である前提で制度設計を行っている点

第三に、災害時に福祉避難所への移送が現実には困難な場合が多いことへの対策が不十分であることが問題である。

この点、ガイドライン一八頁は、「市町村は、地域における福祉避難スペース(室)から福祉避難所への移送(福祉避難所間での移送、あるいは福祉避難所から緊急に入所施設等へ移送することに関して、要配慮者の状態に配慮した適切な移送手段を確保できるよう、福祉車両、救急車両、一般車両等の調達先リストを整備する。」とのみ定め、実施にあつてのポイント・留意点としては、①原則として、要配慮者及びその家族が…避難すること、②移送する場合には福祉避難所として指定した施設の管理者等と協議し、方針や計画の策定、移送手段の確保策等検討しておく必要がある、ということ、③避難所と福祉避難所間の対象者の引き渡し方法等についてあらかじめ決めておくことが望ましいこと、④広域避難の場合に、バス会社や協会との協定を結ぶなど積極的な対応が期待される、ことなどが記載されている。

確かに、上記は重要な指摘である。しかし、災害時に車や運転手を手配するために協定を結んでいたとしても実際に車が供給され、運転手が来てくれるかを考えた場合には非常に困難な現実が想定される。また倒壊等による道路の遮断等が生じていること、車の渋滞などを考えれば、災害時に第一次避難所に一旦集まった高齢介護者等を再度福祉

避難所に移送することは、物理的にも、そして要配慮者の心理面を考慮した場合にも、簡単にいくものではない。<sup>(18)</sup>この困難性については親族が同伴したとしても同じである。

そして、ガイドラインでは、一旦第一次避難所に集合をかけながら、その後さらに福祉避難所に移動する場合にも自力ないし家族が行うべきとする自助努力(自己責任)を原則とする旨の記述がなされているが、この記述は、災害という緊急時だからやむを得ないという理由で肯定できるものではない。なぜなら、一旦一般の避難所に集めるという制度設計を行っているのは自治体行政側だからである。例えばパーキンソン病や認知症の高齢者を災害時に何度も移動させることがどれだけ本人ないし家族に負担を課すか想像すれば明らかであろう。自閉症を抱える本人ないし家族にとっては、新しい場所・集団へと移動を重ねることはかなりの負荷がかかる。<sup>(19)</sup>

こうした困難が現実のものとしてある以上、災害時の移送の回数を増やす制度は現実的でないといえ、事前に移送回数を減らす制度設計の工夫がなされるべきである。

#### (4) まとめ——福祉避難所を第二次避難所とする不都合さ

こうして検討してみると、上記(1)・(3)の流れの中で生じる様々な不都合さは、福祉避難所を第二次避難所として制度設計していること、すなわち、一般の避難所に健常者も要配慮者も一緒に集めた上で、そこでスクリーニングをして要配慮者を第二次避難所に移送するという制度設計を前提としていることを起因とすることが明らかとなる。

確かに、第二次避難所に移送する人数が例外的で僅かであるならばこの手続きに則り運用することは不可能ではないかもしれない。

しかし、そもそも平時に在宅での介護支援等の福祉サービスを受けている住民の数はどの自治体でも相当数に及ぶのであり、こうした日常生活に支援が必要な住民は、災害時に増えることはあっても減ることはない。こう考えると、平時のスクリーニングを行わず、災害時に、一般避難所で、要配慮の判定というスクリーニングにより福祉避難

所の利用の可否を決するという制度設計を行うこと自体がそもそも不可能を強いるものであることがわかる。職員がもう少し能力アップをして頑張ればよいというような根性論やファイナル論で災害時の対応の制度設計を行ってはならない。むしろ、支援者側の稼働能力は、平時よりも災害時は物理的・身体的・精神的影響から能力が落ちることを前提に、災害時の工程は極力減らす制度設計にしなければならない。<sup>(20)</sup>

#### 二 課題2…ガイドラインが福祉避難所を全住民に周知徹底しない点

##### ——上記(iii)福祉避難所の周知徹底の問題と関連

上記福祉避難所の第二次性の課題と関連して、福祉避難所の周知徹底を自治体に義務付けないガイドラインの問題点を指摘する。

#### (1) ガイドラインの福祉避難所周知の考え方

まず、ガイドライン一四頁は、「市町村は、あらゆる媒体を活用し、福祉避難所に関する情報を広く住民に周知する。特に、要配慮者及びその家族、自主防災組織、支援団体等に対して、周知徹底を図る。」とし、その実施に当たってのポイント・留意点としては、①災害対応機関や関係機関、医療・保健・福祉サービス提供機関・事業者等に周知を実施する、②広報活動や訓練を通して、広く住民に福祉避難所について周知を図り、理解と協力を求める。要配慮者とその家族に対しては、広報活動のほか、民生委員や保健師の活動、支援団体を通じて周知を図る、③パンフレットやハザードマップ等を作成するにあたっては、点字、音声、イラストを用いたり、文字を大きくするなど、要配慮者が理解しやすいよう工夫を図る、④福祉避難所は、より専門的な支援や援護の必要性の高い避難者のために確保されるものであり、一般の指定避難所で生活可能な避難者に対しては、対象としない旨についてあらかじめ周知しておく、⑤災害規模や状況に応じて、また、支援者の到着が間に合わない等、福祉避難所の開設には「ずれ」が生じ、災害発生後初日に開設が間に合わないケースもあることを併せて周知する、との五点をあげる。

(2) ガイドラインを受けた自治体の福祉避難所周知の姿勢

このガイドラインは、要配慮者に対しては、福祉避難所に関する情報を周知徹底すると記述するが、この周知徹底する情報というのは、福祉避難所があくまで第二次避難所であることを前提としているので「福祉避難所に関する」情報を一般的に周知するにすぎず、要配慮者にとっては、自分がどのようなようにして、またどの福祉避難所を具体的に利用できるのかについては実際の災害が起きるまではわからないのである（後述する藤波武昭会長のコメント参照）。さらに、ガイドラインは一般住民に対しては、さらに周知のレベルを下げ、周知徹底という文言は使用せず、周知という文言を使い差別化を図っている。ガイドラインからは福祉避難所の場所等を一般住民に対して積極的に周知徹底する意図は読み取れない。

では、このガイドラインを前提に、自治体はどのように福祉避難所の周知を行っているのか。

この点、毎日新聞がアンケートを行ったところ、全国の一〇二の自治体の約三割が福祉避難所の場所を住民に周知していない〔表1-2〕（毎日新聞、平成二九（二〇一七）年、円グラフ）と消極的な結果を示している。

例えば、平成二七（二〇一五）年三月一八日付け西日本新聞「福祉避難所どこにある」では、福岡市の市防災・危機管理課による「福祉避難所は二次的な避難先。事前公表すれば健常者がいきなり来て混乱する恐れもある」との説明が掲載され、それに対し呼吸不全の患者や家族で作る「呼吸不全友の会」（福岡市）の藤波武昭会長が「福祉避難

所が自宅の前でも一次避難所まで行くのか。要援護者にはあらかじめ場所を教えてほしい」と求めるコメントが掲載されている。

また、平成二八（二〇一六）年一〇月一七日付け静岡新聞「障害者ら向け『福祉避難所』公表判断に悩む静岡県内自治体」では、静岡市や湖西市などが地域防災計画、ハザードマップ、ホームページなどでも閲覧できるのに対し、浜松市や磐田市などは、「（災害弱者向けと知らない）住民が殺到する恐れがある」として福祉避難所の場所を個別に公開はしていないこと、さらに浜松市での障害者施策を話し合う協議会において委員が事前公表を求めたことに対し、浜松市高齢者福祉課の担当者が「熊本地震の例を考えるとまずは地道に福祉避難所の役割や機能の周知を図ることが先」とのコメントが掲載されている。

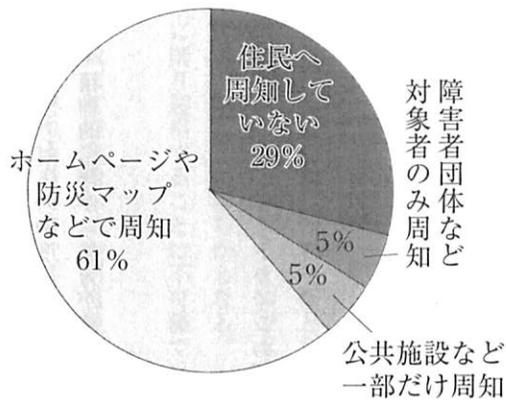
さらに、実際に福祉避難所が機能しなかった熊本地域について調べてみると、熊本県では、熊本地震で多くの課題が残ったとして、国のガイドラインを参考に、熊本地震発災から三か月間の対応に係る検証結果を踏まえて「福祉避難所運営マニュアル」<sup>(2)</sup>を平成二九（二〇一七）年八月に策定しているが、ここでも福祉避難所の周知に関しては、上記国のガイドラインの文言をそのまま写しているのみである。そして、「指定避難所で生活可能な一般避難者に対しては、福祉避難所の対象ではなく指定避難所へ避難する旨周知することが重要」であると強調している。

(3) 福祉避難所の消極周知の弊害

確かに、熊本地震において、一般住民が押し寄せてきて混乱があった福祉避難所が存在したことは事実である。しかし、一部の福祉避難所での混乱をもって福祉避難所全体を語ることは適切なことではない。福祉避難所があることすら知らないとの声、それゆえ福祉避難所の指定がされながら利用されなかった福祉避難所があった事実を軽視すべきではない。

上記、福祉避難所に関して、第二次避難所であり補充的な避難所であることを強調し、住民を混乱させないように

〔表1-2〕 102市区の福祉避難所の周辺状況



するために福祉避難所の場所を住民に周知しないという論理を展開する自治体は、仮に自らの自治体の地域で、再び熊本地震同様の震災が起きた場合に、周知しない今のままで、果たして、要配慮者の命を救うことができるかと本気で考えているのであろうか。

そもそも、福祉避難所の場所を周知すること、福祉避難所に一般住民が集まる(混乱を来す)ということとの間に直接の因果関係は証明されていない。福祉避難所に一般住民が集まらないようにするには、福祉避難所に健常者が来ても利用できない旨の周知を徹底するか否かの問題であり、福祉避難時の場所を住民に周知するか否かとは別の問題である。<sup>(22)</sup>むしろ、福祉避難所の場所を積極的に要配慮者に事前周知徹底しないことの弊害の方が大きい。すなわち、上記報道や事例報告書を検討してきた中で、福祉避難所の存在自体を知らない要配慮者は、福祉避難所に避難しようと思わないし、知らないものであるから当然一般避難所においても福祉避難所への移送の申し出を行おうとすら思わない。<sup>(23)</sup>

この点、混乱防止のために「一般住民は福祉避難所の利用はできない」との周知徹底がなされない限り、福祉避難所の場所周知は行えないとする自治体が存在するが、説明の順番に混乱防止のエビデンスはない。福祉避難所の場所を積極的に公表し、かつ、福祉避難所の利用は要配慮者に限られることの説明を同時に行えばよいだけである。<sup>(24)</sup>上述したように、福祉避難所に人が集まり混乱するという自治体の理屈は、実は平時に、自治体が福祉避難所の対象となる者の状況把握等を怠り、福祉避難所の具体的な制度設計を十分なし得ていないことを露呈している。<sup>(25)</sup>

筆者は、後述提言するように、要配慮者に対しては、自らが利用することになる個別の福祉避難所の指定及び通知を行うべきとの考えである。なぜならば、その指定通知を受け取った者は、自らの福祉避難所を認識することで、どのようにしてその福祉避難所に行くことが可能であるのかについてそのルートを平時から自ら(又は親族)が確認できるとともに、福祉避難所を利用するためには同行支援者が存在するか、タクシーやバス利用が必要かなどについて

自分自身で確認でき、その情報を近隣、支援関係者及び自治体と共有(台帳集約等)することによって、災害時の要配慮者の命を守る情報集積及びネットワークを事前に構築できるからである。

福祉避難所が第二次避難所であり、個別に避難所を周知できないから場所も事前に教えられないという理屈は、こうした要配慮者を含めた自助・共助の平時の取組みの機会を奪ってしまう点で、弊害の方が大きい。

#### (4) まとめ——福祉避難所の周知不徹底により引き起こされる弊害

こうして検討してみると、福祉避難所の場所を周知することと福祉避難所の混乱とは必ずしも因果関係が証明されているものではない。それにもかかわらず、ガイドラインが福祉避難場所の周知を義務付けず、相当数の自治体が住民に福祉避難場所を周知しないのは、あくまで福祉避難所が第二次避難所であるとの制度設計を前提にしているからといえる。第二次避難所であることを前提にするから、開設するか否か、開設するとしたらいつするのか、というように不確定要素が積み重ねられ、どこを開設するかは震災が起こってみないとわからないから事前に個別の福祉避難所の利用に関する情報は流せないという理屈になるのである。<sup>(26)</sup>そして、確実に開設する第一次避難所の整備を平時に優先することになり、福祉避難所の整備が進まないのである。

しかし、災害時に要配慮者が存在せず、福祉避難所を開設する必要がないという地域はないのである。福祉避難所は災害発生と同時に、直ちに開設される必要があり、自治体としては事前に標準装備しておくべき避難所であることは、これまでの災害が証明している。福祉避難所を第一次避難所として、平時から住民に福祉避難所の場所を周知徹底し、要配慮者(候補)に対しては、さらに個別の福祉避難所を指定し、<sup>(27)</sup>それを通知し、要配慮者(候補)自らが、平時から具体的福祉避難所への避難の方法等を想定・訓練しておくことが災害時に命を守る確率を上げることになる。

## 第五 予想される反論と再反論

福祉避難所を第一次避難所とすべきとの筆者の主張に対して予想される反論とそれに対する再反論を検討しておく。

## 一 事前に要配慮者を把握することはできないため個別指定は困難であるとの反論

この点、平時に福祉サービスを受けるなどして自力で日常生活を送ることが困難であるからといって災害時の要配慮者に必ずしもなるわけではないとして、災害時の要配慮者を事前に想定することは困難であるとの反論が想定される。しかし、この反論に対しては以下のように再反論が可能である。

## (1) 自治体の日常業務であるとの再反論

まず、自治体は、高齢福祉、介護保険、保健サービスセンター、子ども家庭支援センター等の部署において、どのような住民に対してどのようなサービスを現に提供しているのかのデータを持っている。かかるデータを基に、どの地域にどのような支援を必要としている住民(家庭)がいるのかの分析をして、必要なサービス提供を行うということは自治体が日常的に行っている通常の業務内容といえる。

それゆえ、災害が起き、避難所生活となったときに、特別の配慮が必要な人がどの地域でどの程度存在するのにかつき、事前に概算把握はなし得るのであり、福祉避難所の制度設計として、要配慮者(候補)を想定して事前指定を行うことは、特別煩雑で困難な作業を伴うものではない。

具体例をあげれば、例えば、「乳児家庭全戸訪問事業(こんにちは赤ちゃん事業)<sup>(28)</sup>」すなわち、生後四か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、育児相談を受け助言を行う等の事業は基礎自治体が行っている事業である。また、毎年小・中学校に入学する児童・生徒に対しては、小・中学校入学時の個別の学校指定を行い、通知を送っている

(事前の健康診断通知なども含む)。そしてこの指定に不都合な場合には、指定変更手続き等の事務を行って対応している。障害を持つ児童・生徒(保護者)からの相談を受けて、通常学級への進学が好ましいか否かのアドバイスなども行っている。このように、事前に申請を受け、調査を行い、一定の指定等を行い、不都合な場合はその指定・割振りを変更するという作業は自治体の通常の業務である。甲さんは $\alpha$ 福祉避難所、乙さんは $\beta$ 福祉避難所という指定が事前に可能なのである。<sup>(29)</sup>

## (2) 災害時の要配慮者と重疊的であるとの再反論

さらに、災害時の要配慮者と平時に配慮やサービスが必要な人は異なるとの反論があろう。確かに、両者は完全に一致しない。被災により新たに要配慮者となる人等がいることが想定される。

しかし、かかる不一致があることと新たな増加者がいることをもって、事前指定の設計図を作成しない理由にはならない。平時に要配慮者である人は、災害時にも基本的に要配慮者となる蓋然性は極めて高い。その相当程度重なり合う部分については事前に手当をしておくことで、災害時の自治体の膨大な事務の負担を軽減し、かつ、要配慮者は、災害時に待たされることなく、直ちに必要な避難所(福祉避難所)で命が守られる(災害関連死を防ぐ)<sup>(30)</sup>のである。当該要配慮者(候補)に対して個別の福祉避難所の指定と個別通知を行うことは、自治体がなすべき重要な命のマネジメントである。

## (3) まとめ

以上のように、こうした災害前の事前作業を平時に行っておくことが、実際の災害時の現場での作業を極力減らすことにつながる。そうすることで、災害時には事前に想定しえなかった、緊急かつ重大事案に人的資源を投入することが可能となる。

なお、自治体内のいくつかの所管課に渡る情報や作業を共有することが必要となり、プライバシー保護の観点から

すれば、個別の福祉避難所の指定に関しては本人の申し出を要件とすることや目的外利用の制限(承諾)などの配慮が必要となり得る。しかし、このことはかかる手続きを踏めば良いだけのことであり、福祉避難所を第一次避難所とする弊害にはならない。

## 二 要配慮者を収容できる福祉避難所の数が足りないとの反論

この点、第二次避難所としての福祉避難所が現状で十分でないにもかかわらず、第一次避難所としての制度設計を行うことは、要配慮者の中で福祉避難所を利用できる者と利用できない者を生むことになるので、第二次避難所のままとすべきであるとの反論が想定される。

しかし、この反論に対しては以下のように再反論することができる。

### (1) 第二次避難所対策を遅延させて良い理由にはならないとの再反論

福祉避難所が第二次避難所であることを理由に、対策整備の遅延を正当化する理由は、自治体の究極の目的(存在理由)が「住民の福祉の増進」(地方自治法(二条の二)にあることから肯定し得ない)。

すなわち、災害時に要配慮者が相当数存在することは、平時の高齢・介護・障害等の日常的な自治体の福祉サービスからも明らかである。福祉避難所は、こうした要配慮者の命を守るために、災害当初から自治体が標準装備として開設が期待される物的・人的設備なのである。つまり福祉避難所は、避難所として開設する必要がある前からわかっているものである。第二次避難所であろうが第一次避難所であろうが、十分な数の避難所を確保できていないとの反論は、自治体が要配慮者の命を守ることは難しいことを公言し、自治体としての基本的役割を果たしていないとの宣言に等しい。

様々な工夫をして福祉避難所の指定を急ぐことが平時に自治体が優先的に取り組むべきことである。

前述したように、災害時の不確定要素により、災害時の要配慮者が想定より増加することはあるにせよ、地域住民様々な工夫をして福祉避難所の指定を急ぐことが平時に自治体が優先的に取り組むべきことである。

前記したように、災害時の不確定要素により、災害時の要配慮者が想定より増加することはあるにせよ、地域住民数が災害時に減少するものではない(むしろ、昼夜人口の差や帰宅困難者などの課題は事前に想定されているものである)。既に事前に想定できる要配慮者(候補)がいる以上、第二次避難所だから第一次避難所よりも後回しにしてよいつの理屈はなく、仮にその理屈を主張するのであればそもそも第二次避難所に位置付けているその命題が誤っているものであり、その命題変更が必要ということになる。

### (2) 福祉避難所確保の工夫をすべきとの再反論

福祉避難所の形は画一的である必要はない。数の確保という意味では、ガイドラインでは、前述したように小学校区に一か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前対策があげられ、福祉避難所の増加が求められている。

また、その類型・種類という観点からは、ガイドラインも、①老人福祉施設(デイサービスセンター、小規模多機能施設、老人福祉センター等)、②障害者支援施設等の施設(公共・民間)、③児童福祉施設(保育所等)、④保健センター、⑤特別支援学校、⑥宿泊施設(公共、民間)、⑦一般の避難所となる小・中学校、公民館等の中でも特に基準を満たす部屋などが福祉避難所となり得るとして例示されており、この記載は参考にし得る。

それぞれの自治体は、平時の高齢・介護・障害等の日常的な自治体の福祉サービス提供のデータを参考に、福祉避難所の数及び種類・形式(短期・長期)を積算し、福祉避難所の増設を急ぐことが必要である。現状の指定以上に、短期・長期等様々なバリエーションを設けること、またたとえ数人程度を受入れスペースであったとしても福祉避難所としての指定を考える等、人数や面積についても柔軟に考えて場所の確保及び人的支援の確保に取り組むことが求められる。

そして、当該自治体内だけでは福祉避難所の確保が難しい場合も当然想定される。その場合に備え、他自治体との間で法的取決めなどを行う。具体的には、自治体間連携や広域調整という形で他自治体との福祉避難所の共同利用方

式等を組み合わせることで、福祉避難所の増設を行い、要配慮者対策を推進して行くことが有効であろう。

## 第六 新たな制度提言

上記これまでの検討を踏まえて、具体的かつ新たな制度設計(ガイドラインの改正)の提言を行っておく(なお、福祉避難所に関する先行論稿はあるが第二次避難所性を問題視するものは見ない)。

### 一 第一次避難所としての制度設計と周知徹底

まずは、ガイドラインにおいて、福祉避難所を補充的な第二次避難所ではなく第一次避難所として明確に位置付けることである。その方針に則り、地域状況等を踏まえて、福祉避難所を増設する。そしてその福祉避難所の位置・場所・種類・受入想定人数等を全住民にホームページや広報誌等を使って周知する<sup>(31)</sup>。さらに、一般住民には地域の一般避難所の指定通知を、福祉避難所利用候補者(申請及び平時の福祉サービス利用のデータ等から抽出する)には、さらに個別に〇〇福祉避難所に指定をした旨を通知する。

このような作業過程を経ることで、災害時に福祉避難所がどこにあるのか、自分は利用対象になっているのか否かが明らかになる。また、全住民に対して個別に、自らが指定されている一般の避難所又は福祉避難所の指定通知を行うことで、特定の福祉避難所のみに入が集まりその避難所が混乱するという弊害を防ぐことができよう。災害時に直ちに開設される第一次避難所とすることで、地域住民とも開設を前提とした連携や訓練が進められよう。

### 二 福祉避難所開設数と達成年度の明示による自治体の法拘束

二つ目は、福祉避難所開設の必要数値目標と達成年度を明示<sup>(32)</sup>することである。

具体的には、自治体の規模(地域(町会等)の人口や高齢者比率や病院の有無、障害・介護認定割合等)をもとに福祉避難所の必要設置数を算定する数式をガイドラインで示すなどとして、必要な福祉避難所数を明確にする。さらに、達

成年度の目標年度を書き込むことで実効化を図る。

さらなる実効化の手法としては、ガイドラインの設置基準と国の補助金交付要綱を連動させる(経済的手法)ことが有効であろう。その上で、このガイドライン上の数値と実際の設置状況を国がホームページ等で周知することで、自治体の取組み状況が可視化される(情報的手法)。

こうしたガイドラインの改正の効果は大きい。自治体側からすれば、従前は、国がガイドラインで第二次避難所と明記してきたことにより、そのガイドラインに則って整備を行ってきたという側面は否めないからである。ガイドラインが改正され、第一次避難所と明記され、数値目標と達成年度を示されることで自治体施策が変化し得る。すなわち、自治体は、要配慮者のための福祉避難所開設を加速化させ、周知を積極的に行うこととなろう。その明確な根拠(指針)を得たことになるからである。

### 三 広域受援計画の策定・公表

三つ目は、受援計画<sup>(34)</sup>の自治体への義務付けである。福祉避難所の場合、特に受入れ側が平時は福祉事業等を展開している場合が多い。緊急・一時的であるとはいえ、新たな負荷がかかる以上、福祉避難所への追加支援体制は不可避である。

そもそも、支援スタッフ自体が被災者となることが想定される以上、福祉避難所が従前の自前のスタッフのみで制度開設・運営を行うことは難しい。

当該自治体が広域連携として他の自治体と災害時協定を締結し、前述するような福祉避難所の場所や人的・物的状況を公表することとしておけば、事前に福祉避難所に係る状況を把握し得る。そして、どの福祉避難所にどのような職員をどのようなスパンで送ればよいのかのシミュレーションも平時に済ませておくことができる。

また、熊本地震のときに活躍した大船渡の災害派遣福祉(介護)チーム「DCAT」の例があるが、事前にDCAT

Tとの連携(協定を含む)による情報交換や訓練をしておくことも有用であろう。<sup>(35)</sup> 事前に支援に入る福祉避難所の場所が分かっていたら、災害時に一から地理関係を調べて把握せずとも、あらかじめ当該被災自治体での要配慮者支援のシミュレーションをした上で、実際の個別の福祉避難所に向かうことが可能となるのである。

受入れ自治体としては、福祉避難所を災害当初から第一次的に開設することを明示し、公表しておく。そして、他地域からの支援等について、どの程度の物的・人的支援が必要か、どのように支援に入ってもらうのかの受援計画を作成し、公表しておく(いわば事前のカウンターパート方式<sup>(36)</sup>の具体化といえよう)。こうした外部から誰もが見える設計図を公表しておくことで、個々の福祉避難所<sup>(37)</sup>に対して迅速かつ早急な外部からの支援開始が可能となるのである。

## 第七 まとめ

本論稿では、現行の福祉避難所の制度設計に対し、抜本的な変更提言を行った。具体的には、福祉避難所を補充的な第二的な避難所としてきた従前の考え方(土台・基礎)を変えない限りは、その上の運用(建築物)をいかに変えようともうまく機能しないとの仮説を提示し、その仮説の根拠となる事例を示し検討を行ってきた。

上記検討により、本論稿であげた福祉避難所の機能不全は、福祉避難所を第二次避難所とする制度設計に起因することを明らかにできたものと考ええる。

平時から脆弱性を有する高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等の要配慮者が、災害時に最も命の危険に曝されることは明らかであり、平時に命を守る対策としての福祉避難所の整備は最も優先して取り組まねばならない案件である。一般的(画一的)な対策から取りこぼされることで、直ちに命に直結する人々がいる。国及び自治体で福祉避難所の制度設計に関わる者が果たすべき公助の役割は重い。要配慮者の命を守るために早急にガイドラインを改正し、福祉避難所を第一次避難所として開設すべき旨を書き込む必要がある。<sup>(38)</sup>

最後に、災害対応としては行政のみでなく、住民側にも求められるものがある。受け身でこれらの制度改正等の対策を見守ってはいられない。これら行政の災害対策の進行について常時チェックをして説明を求め、具体的提言を行う。住民が声をあげていくことが制度を変えて行く重要な要素なのである。自らの地域は自らが守るとの意識が広がって共助につながり、公助を動かす力となっていくのである。

月並みな言葉であるが、公助・共助・自助がその地域を守る鉄則であり、平時の三助の取組みと相互連携こそその地域の住民の命を守り、次の世代に命をつなげて行くのである。

(1) その他の特に配慮を要する者として妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等があげられる。

(2) 法四九条の七(指定避難所の指定)

「市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所(避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者(以下「居住者等」という。))を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民(以下「被災住民」という。))その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。)の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。」

(3) 同施行令二〇条の六(指定避難所の基準)

「法四十九条の七第一項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 避難のための立退きを行った居住者等又は被災者(次号及び次条において「被災者等」という。)を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。
- 二 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するものであること。
- 三 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。

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

(4) 同施行規則第一条の九（令第二十條の六の内閣府令で定める基準）

「令第二十條の六の内閣府令で定める基準は、次のとおりとする。

一 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この条において「要配慮者」という。）の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。  
二 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。

三 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。」

(5) 「福祉避難所の指定」についての初めての報告は、阪神・淡路大震災における取組みを総括した「災害救助研究会」（厚生労働省平成七年）の「大規模災害における応急救助のあり方」であるとされる。

(6) 「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（内閣府（防災担当）平成二八（二〇一六）年四月策定）三・四頁。

(7) 前掲注（6）。

(8) なおこの調査は、避難所運営の手引きの作成の有無、被災者への情報提供等についても調査しているが、避難所全般の運営を対象としており、福祉避難所にフォーカスがされているものではない。ちなみに、被災生活の長期化を想定し、要配慮者を被災地外の適切な施設に避難させることについて、他の市区町村と協定を締結していると回答した市区町村は七一二自治体であり、全体の四一％となっている。

(9) 熊本県健康福祉政策課による報道資料によれば、平成二四年二月二七日に県内の高齢者及び障害者関係七団体とチーム派遣に関する協定を締結し、各団体の所属施設等から介護福祉士等の専門職延べ六三六人を登録（平成二六年六月

現在）し、登録者を対象とする傷害保険に加入するとともに研修会を開催し、派遣に備えて体制を整備するとある。そして、チームの特徴としては、①被災市町村からの要請がなくても、県の判断で派遣できること、②県職員と民間の専門職で構成する官民協働で編成すること、③発災初期のニーズ把握から避難所等でのケアまでを一貫して行うこと、とある。発災から三日以内のステージⅠではニーズと量の把握、福祉的トリアージを行う。そして、概ね発災後四日～三週間以内のステージⅡでは直接的なサービス提供として避難所の巡回と福祉避難所への常駐を想定した制度設計を発表している。

[http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.aspx?c\\_id=3&rid=5289&sub\\_id=1&fild=7&dan\\_id=1](http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.aspx?c_id=3&rid=5289&sub_id=1&fild=7&dan_id=1)

(10) 「福祉避難所利用七〇人止まり」熊本日日新聞（平成二八（二〇一六）年四月二三日付）朝刊三画。

(11) 「福祉避難所機能せず利用わずか一〇四人」毎日新聞（平成二八（二〇一六）年四月二五日七時）<https://mainichi.jp/articles/20160425/k00/00m/040/118000c>

(12) 「平成二八年熊本地震に係る初動対応の検証レポート（平成二八年七月）」及び「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（平成二八年二月）」を踏まえて調査を行ったものである。

(13) ガイドラインでは、福祉避難所の対象となる者の概数の把握、現況の把握等を事前に行うべきこと、また小学校区に何か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前整備が望ましいと提言している。

(14) もちろんすべて申し出がない限り一切福祉避難所に移送することはないということではなく、ガイドラインもそれを墨守しているわけではないが、筆者が東京二三区の防災担当に聞き取り調査を行った限りでは、むしろ自治体現場の取扱いは申し出を徹底している例が多い。

(15) 例えば、認知症対応としては、急激な環境変化を最小にする必要がある。また、認知症の人にとって、一般避難所で我慢し生活できる限界は三日といわれ、排泄の問題は初日から難しいとのエビデンスも広く周知されていることである。

(16) そもそも、福祉避難所に移送すべき者とそうでない者の判定任務を現場で迅速に行うために自治体職員（保健師等）を配置しなくてはならないということは法律上義務付けられてはいない。自治体によっては避難所の運営委託者等に依

頼している場合もある。しかし、それで判定が迅速に行われるかという点、判断基準が曖昧となり、責任の所在も明確になるとの事例報告のまとめがある。

- (17) 「災害弱者」遅れた支援」「熊本地震連鎖の衝撃」熊本日日新聞社編集局、平成二八(二〇一六)年一月四日、四五頁。

- (18) 東日本大震災時の東京二三区における交通渋滞はひどく、筆者も車がほとんど動かない状態を経験している。

- (19) 二〇一六年一月八日大分合同新聞朝刊社会一面「福祉避難所に課題」(池田美香記者)では「具体的運営法や運営基準曖昧」利用に合わせた支援を」との見出しで音に敏感な自閉症児の避難所生活の困難について言及している。

- (20) 支援する側の職員がバーンアウトしないよう休憩時間を十分確保したローテーションによる職務従事表などを作成する必要がある。

- (21) 「福祉避難所運営マニュアル」熊本県健康福祉政策課(平成二九年八月) [http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFile/Output/ashx?c\\_id=3&id=20641&sub\\_id=1&ftid=116998](http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFile/Output/ashx?c_id=3&id=20641&sub_id=1&ftid=116998) (二〇一七年一月二五日閲覧)。

- (22) さらに考察すると、熊本地震時に福祉避難所に一般住民が集まって混乱をきたしたという報告は、単に一般避難所からのスクリーニングの手続きを経ずに二次避難所である福祉避難所に来てしまった住民がいたというだけであり、その福祉避難所に集まった人がすべて健康者であり福祉避難所を本来利用すべき要件がなかった人なのか否かについてはわからない。むしろ要配慮者がいた可能性もあるのである。また、福祉避難所に一般住民が集まることに関しては、福祉避難所の場所を周知しないことで防げるものではない。そもそも福祉避難所の場所は、積極的に周知しないというだけであり非開示情報ではない。それゆえ、事前に知っている住民(簡単に調べられるし、伝聞等でも広まる)は知っている情報であり、住民全体に情報提供しないことで情報格差を生みだしているといえる。

- (23) かかる状況下では、要配慮者には、体育館等の第一次避難所で保健師等自治体職員が第二次避難所への移送が相当と判断してくれるまで、命を削りながら一般避難所で避難し続けることになる。平成三〇年七月二二日毎日新聞大阪三面。「西日本豪雨三県二五三人利用」の記事中にも「福祉避難所のことには知らなかった」との避難者の発言がある。

- (24) 積極的情報開示は危機管理の鉄則(いろは)であり、福祉避難所の場所を周知しない自治体に対する住民からの不

満、不信の声は高い。

- (25) 熊本日日新聞(平成二八(二〇一六)年四月三日付)朝刊三面には、益城町では福祉避難所は開設されず、町対策本部は「保健師が個別に対応している」とするが、支援を必要とする人の数もつかみ切れていないとの記事がある。

- (26) 自治体の危機管理のポジションにいた経験からも明らかである。また筆者が自治体の研究講師として全国を回り、防災担当者に地域の防災対策の進捗を訪ねる中でも、第一次避難所に位置付けるか第二次避難所に位置付けるかで自治体の中における予算取りや対策の優先順位が異なるとの話が聞かれる。

- (27) もちろん必ず福祉避難所に行かねばならないとするわけではなく、家族や親族の手があり一緒に一般の避難所での避難をするとの選択肢を奪うものではない。

- (28) 「乳児家庭全戸訪問事業(こんにちは赤ちゃん事業)」の概要。厚労省ホームページ参照 <http://www.nhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate12/01.html> (二〇一七年一月二五日閲覧)。

- (29) ガイドライン一頁は、小学校区一箇所程度の福祉避難所を指定することを目標とすることが望ましいとする。このような指定がなされれば、地域(ゾーン)ごとによる割振り指定を原則としつつ、例外の指定変更を行うという手法も採れよう。

- (30) 鈴木秀洋「福祉避難所の重要性」熊本地震十分活用されず」「新時代」第九九号「公益財団法人認知症予防財団(平成二八(二〇一六)年八月一日)一面・二面。

- (31) 避難所の数・場所等整備状況が暫定的にでも地域住民に対してホームページなどで公表されることで、自治体と住民との間の信頼関係も築かれよう。

- (32) 筆者は、本来災害対策法に明文で、福祉避難所を第一次避難所として設置すべきことを明記すべきと考えている。しかし、仮に法改正がなされなくとも、本論稿の立場としては、解釈法務(政策法務)として、法が想定している本来の福祉避難所のあり方からすれば、第二次避難所として福祉避難所を開設するという従前の解釈を変更し、第一次避難所として福祉避難所を位置付けるという法解釈をして要配慮者の命を救うべきとの立場である。それゆえ、その趣旨からしてガイドラインを改正することは可能と考える。

- (33) 例えば児童福祉法改正に伴う平成二十九年三月三十一日付厚児発三三二号第四七号「市町村子ども家庭支援指針」(ガイドライン)などでは、「市区町村子ども家庭総合支援拠点」の設置促進に当たり、児童人口規模(児童虐待相談対応件数による上乘せ加算などを行う)に応じて小規模型(A・B・C)、中規模型、大規模型などの類型を示し、その類型ごとに、主な職員の配置基準・資格等を示すなどしている。参考にならう。
- (34) 内閣府では、平成二十八年熊本地震で明らかとなった課題等を踏まえ、平成二十八年一〇月から「地方公共団体の受援体制に関する検討会」を設置して検討を行い、平成二十九年三月に「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」を策定している。
- (35) 熊本地震のときに活躍できたDCATとそうでないDCATとの比較検討も必要とならうが、この点については他日を期したい。
- (36) 「平成二十八年熊本地震支援の記録―都の防災対策の実効性向上に向けて―」東京都(総務局総合防災部)、平成二八年(二〇一六)年一二月、三四頁には被災県ごとに支援を担当する支援県を割り当てるカウンターパート方式についての利点と課題について言及がある。本論稿の提案は、カウンターパート方式を災害前に実際に具体的に動かしておくことの必要性の指摘であり、そのための事前設計図の公開である。なお、西日本豪雨でも対口支援の枠組みが広がっている。
- (37) 自治体全体の受援計画とは別に、個々の福祉避難所ごとの具体的な受援計画を立てること及び訓練等が必要とならう。
- (38) 自治体は、ガイドラインが改正されない限り、福祉避難所整備を先送りして良いものではない。都道府県・市区町村は、ガイドラインが改正される前であっても、地域住民の要配慮者(候補)のデータを分析するとともに、災害時に要配慮者が直ちに福祉避難所が利用できるよう自治体なりの対策が求められる。なお、文京区では、妊産婦・乳児専用避難所に関しては、制度設計当初から第一次的避難所として一般の避難所開設と同時に開設する制度設計を行った。鈴木秀洋「災害時要配慮者に対する危機管理―共助的行政法学(協定による共助・連携プロジェクト)―考察」『自治研究』第八八巻一―号・通巻一〇六五(第一法規・二〇一二年一月号)一〇四―一二六頁。鈴木秀洋「停止条件付協定手法による行政目的の実現―防災協定締結にかかる注意義務」『判例地方自治』第三六一号(ぎょうせい・二〇一二年一月号)一〇六一―一〇頁等参照。

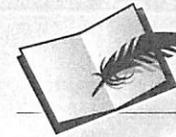
〔平成三〇年七月九日脱稿〕

平成三十年九月十日発行(毎月一回十日発行)

発行人  
編集人  
木田  
村中  
文英  
男弥

定価 一六九七円  
本体 一五七二円

自治体法務サービス  
Legislation Support Service for Local Governments



# コンシェルジュ デスク

## 地方公務員法Web

地方公務員法の逐条解説、通知、行政実例、判例、関係資料を豊富に登載したデータベース

地方公務員法等の改正や新制度導入時の整備対応に役立ちます!

大好評の「法解説データベース」に  
ついに「地方公務員法」が登場!

### コンシェルジュ デスクシリーズのご案内

- そうだったのか 地方自治法Web** 答えは実は自治法に! 豊富な解説を即座に案内  
地方自治法の「条文」「逐条解説」「Q&A」「用語解説」を約2,200件登載
- 行政実務 キーワードバンク** 深く・詳しく・幅広く! キーワードから実務を照らす自治体業務の道しるべ  
地方自治法、地方公務員法、地方財政法、地方税法の用語解説を約1,300件登載
- 知ってよかった 行政手続・争訟実務Web** 逐条解説・制度解説・Q&A・チェックリスト等で漏れなく実務を支援します  
豊富な事例や解説により、トラブル発生後はもちろん、予防法務にも役立ちます
- 情報公開・個人情報保護Web** 多彩なメニューでスパッと見つかる情報開示・不開示判断のためのデータベース  
参考となる答申・判例も豊富に掲載(答申約1,200件、判例約680件登載)
- 地方財務実務大全** 地方財政の実務について、わかりやすさと調べやすさを追求したデータベース  
Q&A登載数国内最多の7,000件超! 関係通知、行政実例も登載!
- 見てよかった 自治体契約実務Web** 選定から履行まで、潜むリスクに気付ける契約実務の道しるべ  
契約に関する事項解説・Q&A・チェックリスト・書式等を登載!
- 地方公務員法Web** 地方公務員法の逐条解説、通知、行政実例、判例、関係資料を豊富に登載したデータベース  
今後改正される地方公務員法制度運用にも役立ちます

自治体法務サービス「コンシェルジュ デスク」は、  
豊富な法解説情報を即座に案内する総合Webサービスです。

商品の詳細、お申込みは **第一法規 コンシェルジュデスク** **検索**



第一法規

東京都港区南青山2-11-17 〒107-8560  
http://www.daiichihoki.co.jp

ご注文はWEBからも承ります。  
☎ Tel. 0120-203-694  
☎ Fax. 0120-302-640

発行所 第一法規株式会社 〒107-8560 東京都港区南青山2-11-17 ☎(03)3404-2251(Printed in Japan)

雑誌 05109-09



4910051090980  
01571