

福祉避難所への取り組み ～実務経験に基づく先進的・継続的な取り組み の成果～

市立輪島病院 事務長
河崎 国幸



1 能登半島地震

2007年3月25日の日曜日、午前9時41分に石川県内で史上最大規模を観測した震度6強の地震が輪島市を襲いました。

市では震度5強以上を想定した参集訓練等を繰り返し実施していたこともあり、私が正午前に登庁したときには災害対策本部は設置されてはいたものの、職員は鳴り止まない電話応対に追われるばかりの状況にありました。

私も電話応対に終始し、倒壊家屋等の情報収集や地図への落とし込みなど夜を徹して行っていたことが昨日のことに思い出されます。

翌日に国の災害対策本部が市庁舎内に立ち上がり、各省庁からの災害担当職員が派遣されて来ました。当時、介護保険係長であった私は厚生労働省（以下、厚労省）の課長補佐から指名を受け、国と直接連絡を取り合いながら災害対応業務を行うことになりました。

3日後の3月28日に同補佐より、昭和40年5月に各都道府県知事宛に発出された厚生省社会局長通知「災害救助法による救助の実施について」を紹介され、「この中に福祉避難所という特殊な避難所が規定されているが約40年間その実績がない。国としてもその存在意義が問われていると考えている。是非、取り組んでももらえないか」と依頼を受けたことが、私と福祉避難所との出会いでした。

当時の県や市の地域防災計画にも福祉避難所は触れられておらず、初めて手にした（いただいた）災害救助の運用と実務に記載されていたわずかな情報を頼りに、概要を取り急ぎ1枚の紙に取りまとめ、翌29日に市内高齢

者施設の理事長に設置運営のための直談判に赴きました。

今思い返しても、施設も被災していた混乱期に、正体不明の福祉避難所の突然の依頼を引き受けていただいた医療法人社団輪生会には感謝の思いでいっぱいです。

また、これまでの行政実務経験から、円滑な設置運営のための具体的な実施方法の構築が必要とされる時期がすぐに訪れることになると直感的に察知しました。

そんな中、真っ先に介護保険のケアマネジャーに倣い、この避難所を設置運営する施設や避難者と輪島市をつなぐコーディネートの役割を果たす市職員が必要になると考えました。

次に、責任の所在や支払いなどの円滑な実施のため、市と避難所を設置運営する施設との委託契約書（現在では協定書）が必要となること、避難所への避難者を見つけ出すアセスメント様式や個々の経過記録様式、利用届出様式、物資調達の協議様式及び申請様式や備品台帳、介助員の勤務管理様式や人件費計算様式、避難者への食事提供状況の確認様式や費用の計算様式など、あらゆる様式を整えることとしました。

幸いにも、これらのすべてを2～3日間のうちに整備し終えることができました。しかし、これ以外にも介護保険料や介護サービス利用料の減免施策の構築など課題が山積している状況が待ち構えていることが容易に想像できたとき、事前準備の大切さを痛いほど思い知らされました。

例えば、介護サービス利用料減免について

福祉避難所への取り組み
～実務経験に基づく先進的・継続的な取り組みの成果～

特集／研修紹介

具体的に説明いたしますと、災害発生翌日に厚労省から届いた通知には「特別養護老人ホームなどの社会福祉施設へ緊急入所する要介護認定者の方々は、通常と同じ介護サービスの利用料を支払うことになりますが、自治体の裁量でこれを減免することができる」という旨が記載されていました。輪島市では、こうした方々を費用面から救済することが必要であると考え、市長専決による条例改正、申請様式や管理様式の作成が必要となるほか、対象者数の多さと長期間対応が必要となることを想定し、財源確保策として介護保険特別調整交付金の活用も視野に入れながら、その作りこみを極めて短期間かつ精巧に行う必要に迫られることになりました。

福祉避難所に話を戻しますが、何とか体制が整った直後の4月4日に開所でき、約2ヶ月後の6月5日の閉鎖までに実人数13人（延べ320日）の利用につなげることができました。

災害救助法等をそのまま具体化したこの避難所は、テレビで映し出される一般的な避難所とは大きく異なり、施設による自発的な取り組みによるデイケアの無料開放もあったため、避難者は生活不活発病になることなく、ゆったりとした環境下でそれぞれの状態に適した避難生活を送ることができました。

こうして一旦、その役割を終えたこの避難所の評判は、すぐに市内の社会福祉施設等にも伝わり、その後のスムーズな協定締結につながることになりました。

2 「想定外」を繰り返さないために

震災後、市長より「想定外を繰り返さないための取り組みの推進」が訓示され、職員一丸となって邁進することとなりました。

そんな中、この震災を振り返りながら自分にできることを考えたとき、その着地点は自ずと「福祉避難所設置運営の経験を活かす」以外にはありえないと考えました。今ではこの判断が間違っていなかったと思えるまでになっています。

まずは地固めを行うことが第一であり、そのために「市内関係施設との福祉避難所の協定締結」を取り交わすこととしました。ここで心がけたことは、協定締結は単なる場所の提供を受けるものであってはならないということです。この避難所が抱える特殊性ゆえ、その設置及び運営までを一括して依頼しておくことが必要です。輪島市では、能登半島地震時のこの避難所の設置運営の経験から、普段から高齢者や障がい者などと関わりあっている専門の施設等にそれらを委ねることが、避難者にとって最善の避難生活につながると考えました。

こうした経験と考えを基に福祉避難所の設置運営協定書を作成し、同年末に関係する施設等の代表者を訪問したところ、すべてにおいて協定締結のご判断をいただきました。

翌年の2008年には、厚労省と日本赤十字社による福祉避難所ガイドラインの策定のための委員会が設置されることになりました。幸いにもその委員を拝命させていただき、能登半島地震での経験を通じて、全国の自治体が講じておくべき多くの提案をさせていただくことができました。策定された福祉避難所ガイドラインには福祉避難所の指定、周知や訓練実施のほか、マニュアル作成の必要性などが掲載され、中でも、資料として掲載された輪島市の災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定は、その後の普及の一助になったと考えています。

ガイドライン策定後、私はガイドラインと実体験を融合した独自マニュアルの策定が輪島市にとって必要であると考え、盛り込むべき事項の整理を始めてみたものの、乗り越えるべき課題が山積していることに気付かされました。

当時の介護保険係は私を含めわずか3名体制であり、福祉避難所という新たな取り組みは、勤務時間外等を利用しながら独力で行うしか方法がありませんでした。このため、その完成には想像より時間を費やすこととなっ

てしました。

そんな中、能登半島地震時の福祉避難所設置運営において自分が実施したコーディネート業務について、すべてを詳細に洗い出すところから始めることにしました。

まずはヒアリングです。避難対象者の選定からこの避難所までの避難については地域包括支援センター職員に、避難後における調達物資の種類や確保の仕方、避難者に寄り添いながら行った処遇の実際、介助員の勤務管理方法や市への各種費用の請求方法などは当該施設職員に体験談や理想論などひとつずつ伺いました。

同時に、福祉避難所の設置運営に使用したあらゆる書式にも、今後汎用性を持たせていくための提案を行ってもらいました。

こうしたヒアリングやコーディネート経験を基にフローチャートを試作したところ、円滑な設置運営のための全体像が視覚的に把握できるようになっただけでなく、それぞれのフェーズで実施すべき内容が瞬時にわかるよ

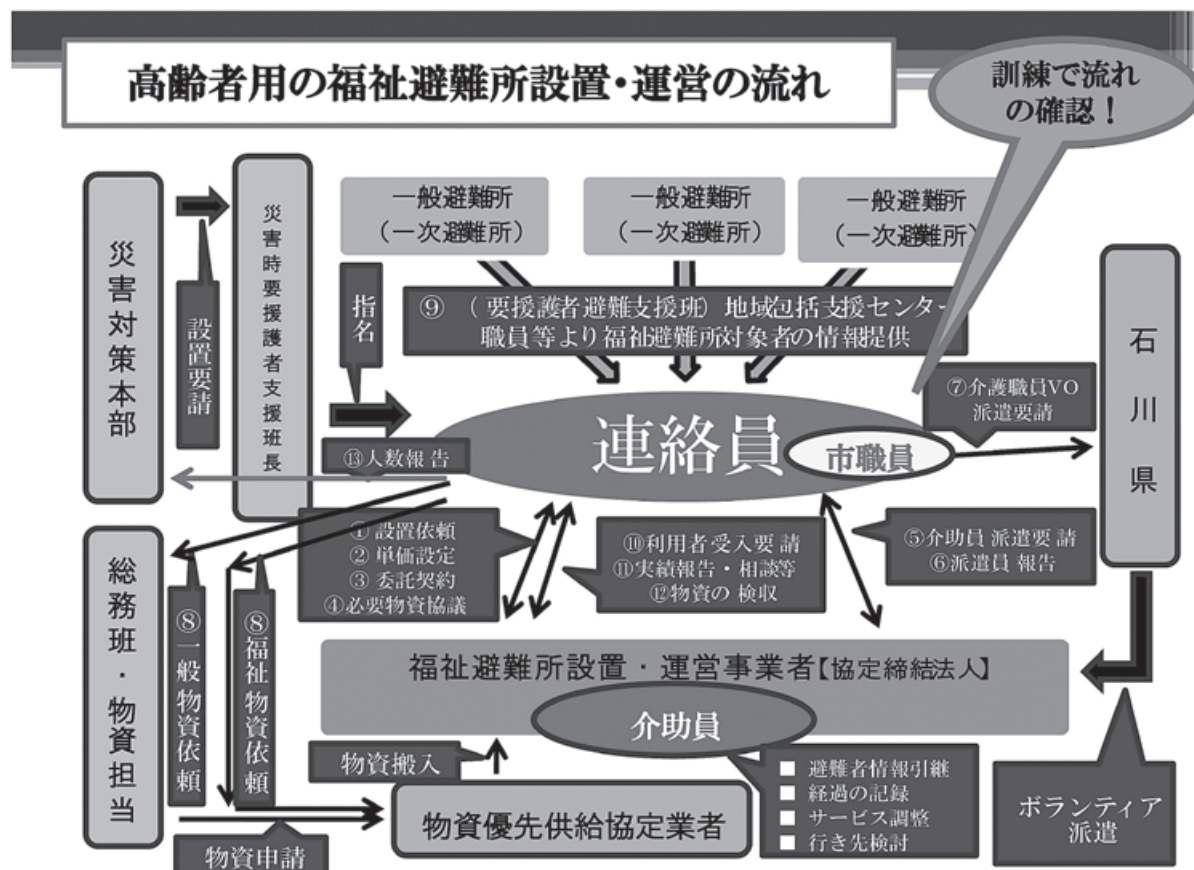
うになりました。

特筆すべきは、円滑な設置運営のためには避難者や設置運営事業者と自治体をつなぐコーディネーターや実際にお世話を行う介助員の重要性が明らかになったことです。この発見なくして、現在の輪島市の取り組みの進展はなかったと言っても過言ではないと考えています。

次は、福祉避難所ガイドラインを再度読み込むことに努めました。これにより、マニュアルの策定過程において、経験のみにとらわれることなくガイドライン策定委員の方々の豊かな視点も取り入れることができ、多角的・多面的なものの考え方を習得できました。

最後に、こうして洗い出した「コーディネーターとしての経験」、「ヒアリングに基づく必要事項の取り込み」、「実際に活用できる種々の様式」、「フローチャート」、そして「ガイドラインから得た叡智」を融合させた福祉避難所設置運営マニュアルの全体案を作成しました。

その際、最も大切にしたことは、災害時に



使えるマニュアルに仕上げることでした。そのためには、必要事項の簡潔な記載に努めてページ数を抑え、様式を別添として必ず掲載することが必要でした。視覚に訴えることも重要なためフローチャートの掲載も必要でした。その結果、わずか3章のみ(第1章は序章、第2章は平常時の取り組み、第3章は災害発生時の取り組み)に集約でき、特に災害発生時に市職員や福祉避難所設置運営事業者が参照すべき箇所はわずか6ページに収めることができました。

また、この避難所の適切な設置運営のために必要となる4つのポイントとして「福祉避難所の避難対象者」、「避難者のお世話をする介助員の役割」、「避難者と設置・運営事業者をコーディネートする担当者の役割」、「使用する様式」を完結かつ具体的に例示しました。

特に誤解されがちな避難対象者は、社会福祉施設(特養)などに入所するに至らない程度に相当する要支援認定者や2次予防高齢者であることを徹底させたほか、介助員については、その選定順序について3つのパターンを記載し、円滑な立ち上げにつなげる工夫を行いました。

さらに、円滑な設置運営に欠かせないコーディネート担当は、避難所は自治体の責任で立ち上げるものであるため、高齢者用は「市の介護保険担当職員」、障がい者用は「市の障がい福祉担当職員」、妊娠婦・乳幼児用は「市の母子保健担当職員」を配置することを記載しました。

能登半島地震から5年を経た2011年度によりやく輪島市の福祉避難所設置運営マニュアルが完成したことを契機として、その後の取り組みは飛躍的に進化を遂げることとなったと実感しています。

そのことを象徴するものとして、マニュアルに位置づけた毎年の訓練の実施があります。訓練の目的は、福祉避難所の周知と理解ですが、さらに大切なことは訓練実施後に参加者全員で行うマニュアルの検証にあります。こ

こでは毎回、マニュアルの記載内容や様式の修正からダメ出しに至るまで、実にさまざまな意見が出されます。このように率直にいただける意見こそが最も大切であり、それらをすぐに反映させた修正版のマニュアルを作成し配布(すべての協定締結事業所へ)してきたことが、実際の災害時に活用できるものへと変化を遂げてきた大きな要因であると思っています。

このほか、訓練が併せ持つ大きな意義として、普段は接触のない市職員と施設関係職員が顔なじみになれる機会を創出してくれるところにあります。いわゆるインフォーマルな関係の構築です。この関係こそが災害時に最も効果を発揮するということを能登半島地震で多くの方が再認識したのではないかと考えています。

こうして輪島市では毎年訓練を重ね、市内20の協定締結事業者のうち、既に14の事業者と共同の訓練を終えており、着々と地固めが進んでいる状況にあります。

3 社会への還元

繰り返しになりますが、輪島市ではこのマニュアルの策定(ホームページにも掲載)とその後の訓練の積み重ねにより取り組みが飛躍的に進展したと言っても過言ではありません。これらを機に、私個人としても多くの自治体や関係団体から講演等の依頼をいただくようになりました。

一方で、全国的な取り組みの進捗状況に目を向けると「福祉避難所そのものの存在」や「協定締結」は浸透したと感じていますが、いざというときに本当に必要となる「マニュアル策定」やそれにつながる「訓練実施」は、まだまだ道半ばの状況にあると感じています。

少し遡りますが、2009年に札幌で開催された自治労主催の自治研レポート発表(福祉避難所の設置運営を経験して)において、災害対応のためには、①知識や活用できるツールについて知らないよりは知っている方がいい、

②具体的な対応策が整備されていないよりは整備されている方がいい、③その対応策は運用できない状態であるよりは運用できる状態にある方がいい、ということを自らの経験を通じてお話しさせていただきました。

今まさにこのことを振り返り、輪島市におけるこの取り組みが進展したことを思うとき、まずは「自治体におけるマニュアル策定」の普及につながるような取り組みができないかと考えるようになりました。

一方で、自治体職員を取り巻く環境に目を向けると、情報化社会の急速な進展により咀嚼しきれないほどの業務量を担っている状況があります。このため、自治体職員にはマニュアル策定のために災害救助法やガイドライン等を読み込み、ひとつずつ課題を解決していく時間的余裕はどこにもない状況にあると思っています。

実際、私も市立輪島病院に勤務し、医療安全やBCPなどのマニュアル修正・策定を行いました。時間的制約の中で役立ったものは、ガイドライン等に掲載されていた「ひな形」に尽きるとしています。

こうした経験と能登半島地震時の皆様からのご協力やご支援に応じていくため、私自身が社会に還元できることといえば、福祉避難所の語り手としてその経験談をお伝えしながら、同時に容易にマニュアルの策定が可能となるような「ひな形」を紹介していくことであると思うに至りました。

「ひな形」は、まずは比較的取り組みやすい高齢者を対象とするものに焦点を当て、災害救助法やガイドライン等に準拠して基本的かつ専門的要素を盛り込み、必要となる様式を添付したものとし、自治体においては数値等の簡単な記入のみにより概ね策定が完成するというものにしました。

こうした具体的な取り組みを始めたばかりですが、既に50を超える自治体の皆様方に情報提供ができました。これまでの経験から、こうした災害対応策の普及は、地道に継続し

ていくことが最も大切であり、福祉避難所も決して例外ではないと思っています。

4 おわりに

私が福祉避難所に携わることになって、本年3月28日でちょうど12年が経ちました。この間、輪島市における取り組みを継続することで、一つひとつの課題を解決していくことができましたが、障がい者用の福祉避難所については乗り越えるべき課題が多く残されたままです。

もちろん、ここまで取り組みを進展できたのは、協定を締結していただいた社会福祉施設等の関係者を始めとして、民生委員さんや区長さん、自主防災組織の皆様や住民の皆様など、地域全体の理解と協力の賜物だと感じています。大切なことは人と人とのつながりと支え合いです。災害時こそインフォーマルなつながりが大きな効果を発揮します。福祉避難所の設置運営においても決して例外ではありません。こうした取り組みの地道な継続が、我が国におけるインフォーマルなつながりの再構築の一助になっていくことを願っています。

最後になりますが、私自身、この取り組みに深く携わることで、普段の業務では味わうことのできない多くのことを学ばせていただきました。こうして得ることのできた貴重な経験をもとに、非常に微力ではありますが社会に還元し続けられるよう努めていかなければならないと心から思う毎日です。

著者略歴

河崎 国幸（かわさき・くにゆき）

立命館大学法学部卒。1995年輪島市役所入庁。2007年能登半島地震を経験。2008年厚労省・日赤による福祉避難所ガイドライン策定委員。2015年内閣府福祉避難所ワーキンググループ委員。福祉避難所に関する講演多数。2016年4月市立輪島病院へ出向。2019年4月から現職。