

はじめに

東日本大震災によって被災した県民の中には、高齢者や障がい者、難病患者、母子など「災害時要援護者」と呼ばれる人々が数多くいた。その人たちのために、一般の避難所とは別に「福祉避難所」が沿岸被災地域を中心に開設され、救助活動を行った。

その実態については、これまで岩手県が何度か調査を行っているが、調査目的や調査対象との関係もあり、開設カ所数や期間などが確定できず、また、運営の細部についても十分に把握できてはいなかった。そのことを岩手県保健福祉部の人たちと話していて、未曾有の事態に直面し災害時要援護者を支援する福祉避難所は、どのようにして、何カ所開設され、誰が担い、どのような人を対象に、どのぐらいの期間活動したのか、また、救助活動のなかで何を感じ、考えてきたのか、などについて、数値を基に記録しておくことは、これからの要援護者支援を考える上でも、岩手の社会福祉の歴史にとっても重要不可欠なことだという共通の思いに達した。これがこの調査研究の発端であり目的である。岩手県立大学地域協働研究（地域提案型）の助成を得て進めた理由でもある。

しかし実際に調査研究を始めると、基礎的な数値を確定すること自体非常に難しいことがわかった。被災直後、福祉避難所の現場では目の前の救援活動に忙殺され、細かな記録を残す暇がなかったのだろう。国庫負担金の精算書類から追いかけることも考えたが、無理なことが分かった。行政も同じ状況だった。それでも残された記録と記憶を手がかりに、被災後2年近くが経過してからの調査に応じていただいた。

この調査研究の中心は、福祉避難所となった福祉施設等と援護の実施主体である市町村それぞれに対し行った調査の集計と分析、若干の考察である。開設カ所数や開設日数等基幹的な数値に関する部分は、一方の調査に欠ける部分がある場合それをもう一方の調査で補いながら、全体の把握を試みた。それにより得られた開設カ所数は、事前把握により調査対象とした福祉施設等よりも多くなっている。従って、それ以外の項目についての回答数は得られた全体数より少ないのだが、そのまま記載している。また、個々には回答が得られない項目も多数ある。しかし、時間的な制約もあり補完的な調査は行っていない。

このように、科学的に厳密とはいえない部分が相当にあることを承知しつつ、しかし上記のような目的にいささかでも貢献できればとの思いで報告書を公表する。震災等非常時における要援護者支援が前進するための一助になれば幸いである。

研究代表者 細 田 重 憲

目 次

はじめに

I	調査目的、対象、方法、倫理的配慮等	1
II	東日本大震災における福祉避難所（市町村調査を中心に）	4
	第1章 福祉避難所に関する制度的説明	4
	第2章 東日本大震災における福祉避難所の指定・開設	6
	第3章 福祉避難所の開設状況	10
	第4章 福祉避難所指定の考えと支援	19
	第5章 福祉避難所の運営状況の把握	22
	第6章 市町村調査における今後の課題等	25
III	福祉避難所の運営（福祉避難所調査を中心に）	31
	第1章 福祉避難所としての運営	31
	第2章 被災後概ね3月20日頃まで（「被災初期」）の状況	41
IV	福祉避難所運営に関する課題等（福祉避難所調査を中心に）	53
	第1章 食糧、飲料水、燃料、寝具、医薬品等の確保について	53
	第2章 救助対象者の属性ごとの対応課題	57
	第3章 救助対象者から寄せられた苦情や意見	57
	第4章 日常業務では対象としていない救助対象者への対応について （対応上の配慮 困難、講じた解決方策等）	58
	第5章 福祉避難所に必要な人的支援	59
	第6章 福祉避難所となる場合の救助人員、対象、期間（現存設備での対応）	64
	第7章 費用の問題	66
	第8章 今後、福祉避難所として事前指定を求められた場合、受諾するために 解決される必要があるのはどのようなことか。	69
	第9章 福祉避難所と一般避難所との併設がいいのではという声に対する 意見	74
V	まとめ	77
	1 平常時における取り組み	77
	2 災害時における取り組み	77

(1) 福祉避難所の開設	77
(2) 福祉避難所と被救助者の属性	77
(3) 開設の期間(長期化の影響)	79
(4) ライフラインの確保、物資の供給	79
(5) 運営体制の問題	80
(6) 要援護者支援	81
3 その他	82
(1) 費用負担の課題	82
(2) 行政の関与(支援)の必要性	83
(3) 事前指定の推進と市町村域を超えた福祉避難所体制の検討	84
(4) その他	85
① 福祉避難所と介護保険制度等のサービスの利用	85
② 障害福祉サービスにおける利用期限の問題	85
③ 記録書式等の統一	85

資料編

(1) 今回実施した福祉避難所アンケート	87
市町村用、福祉避難所用	
(2) 福祉避難所の指定に関する協定書例(事前協定、震災時協定)	100
(3) 山田町における協定書(震災後)	118
(4) 岩手県における災害救助法発動文書(知事名) 2通	127

I 調査目的、対象、方法、倫理的配慮等

1 調査目的等

東日本大震災後に開設された福祉避難所については、開設数、開設経緯、開設期間、受け入れ対象とその数、費用その他及び運営上の課題等が、必ずしも明らかにはなっていない。これは、福祉避難所に関する事前協定がほとんど結ばれていなかったことに加えて、今次大震災による被害の規模が極めて大きく、被災市町村の行政能力が一時的にマヒし、福祉避難所の対象となる要援護者や福祉避難所となるべき施設等の状況の把握等が遅れ、また、福祉避難所の運営についての方針も一様ではなかった。

一方、福祉避難所となった福祉施設等においても、多数の避難者の受け入れの中で、通常業務と福祉避難所を切り分けた運営管理や記録等が一時的に不可能であったことなどがあったと思われる。通常であれば、事後的にはあっても、国庫補助金の精算業務等を通じて運営の状況と経費の状況は把握できるのだが、県においても復興局（補助金関係）と保健福祉部（通常の災害救助法所管）に業務が分かれたこともあり、一元的な把握は難しかった。

このように、今次大震災の被災規模が、福祉避難所開設の必要が生ずると考えられた状況からみていけば極限的なものであったにしても（それだからこそというべきかもしれないが）、今回の福祉避難所を巡る行政と福祉施設と救助対象者等の経験は、それ自体が貴重なものとして記録されておくべきであり、また、福祉避難所の指定（協定）の考え方や指定後の日常的な備え、運営管理など、今後に生かしていくべきことが多くあったと考える。

そこで、岩手県立大学社会福祉学部細田重憲と岩手県地域福祉課が共同で、岩手県立大学の「全学研究費（地域政策研究センター地域協働研究（地域提案型）」の採択を受け、東日本大震災（以下では「今次震災」ということがある）直後の岩手県内における福祉避難所の指定及び運営の状況について調査研究を行って、運営の実態等を可能な限り明らかにすることと共に、その中から、市町村及び福祉避難所となった施設等の意見等を踏まえて、今後に向けての課題等を抽出していくこととした。これが本調査研究の目的である。

2 調査概要（調査対象、調査方法等）

（1）調査対象、方法等

この調査研究は次の三の調査等をもとに行った。

調査 I 福祉避難所となった施設等からの聞き取り調査（2012年9月、10月）

岩手県内8カ所の施設等を訪問し実施した。（本調査は、地政研地域協働研究（地域提案型）の採択以前に行っているが、内容的に関連、連続することから、

本研究の一つとして位置づけている。)

調査Ⅱ 福祉避難所を開設した市町村対象のアンケート調査（2013年1月）

対象 福祉避難所を開設した13市町村

市町村に調査票を送付し、電子メール添付により回答を求めた。

調査項目には、当該市町村内に開設された福祉避難所の状況把握等（市町村合計で63施設分）に関し個別に回答を求めるものが含まれている。

回答 市町村分12、福祉施設分 50

田野畑村からも回答を得ているが、実際の開設がないとのことであり集計には含まない。

調査Ⅲ 福祉避難所を開設した福祉施設等対象のアンケート調査（2013年1月）

対象 上記63施設

調査票を送付し、電子メール添付により回答を求めた。

回答 41

当初は、調査Ⅱ、Ⅲを踏まえて関係市町村及び開設法人等から実地に聴取を行う計画であったが、時間的な問題から実施できなかった。したがって本報告は、調査Ⅰによる限られた聴取結果を参考としながら、調査Ⅱ、Ⅲについての分析、検討である。

また、調査Ⅱ及び調査Ⅲの回答においては、今次震災後の開設された福祉避難所の全体をカバーできていない。それぞれに福祉避難所としての認識の混乱や資料の不足等があった。そこで、調査Ⅱ及び調査Ⅲを相互補完的に検討し、追加的に事務的な聞き取りなどを行って、全体の把握に努めた。

なお、本報告には直接反映させていないが、県内2校の特別支援学校において、特別支援学校が福祉避難所として指定されることについての意見を聞いている。

（2）調査研究関係者

この調査研究は岩手県（保健福祉部地域福祉課）からの提案を受けて、同部内の関係室課と岩手県立大学社会福祉学部が協働して行ったものである。研究期間中に8回の研究・打合会を行っている。調査研究関係者は以下の通り。

岩手県立大学 社会福祉学部 准教授 細田重憲（24年度、25年度は非常勤講師）

岩手県保健福祉部地域福祉課 総括課長 岡村鋭次（24年度）

〃 齋藤昭彦（25年度）

主 事 松崎えり子

〃 宮寺修也（24年度、埼玉県派遣職員）

主 査 中村公一（25年度）

なお、研究会に参加したのは保健福祉部内下記室課の職員である。

保健福祉部企画室 健康国保課 長寿社会課 障がい保健福祉課 児童家庭課

(3) 倫理的配慮

調査研究に当たっては、依頼文により、市町村及び関係施設等に対し調査の目的と内容について説明し、研究結果は統計的に処理することから、表1、表2に記載した事項以外については、個別市町村及び個別事業所名を特定しての情報の記載は行わないことを明記した。

(4) 報告書の執筆等

調査結果の集計等は主に岩手県地域福祉課が行い、報告書原案の執筆は岩手県立大学細田が行った。この原案につき、上記関係室課の担当者による研究会で検討等を行った。

Ⅱ 東日本大震災における福祉避難所（市町村調査を中心に）

ここでは、福祉避難所の概要と、東日本大震災後に本県において設置された福祉避難所の状況等について市町村を対象とした調査Ⅱを中心に報告する。

第1章 福祉避難所に関する制度的説明

1 福祉避難所の定義と設置根拠

（1）設置の根拠

福祉避難所は、災害救助法（以下「法」という）第23条に規定された救助の種類のうち第1項第1号「収容施設（応急仮設住宅を含む）の供与」を根拠として設置される。収容施設の一類型としての位置付けである。

（2）定義

福祉避難所の定義は、法第23条第3項に基づいて救助の程度等について定めた「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（厚生労働省告示）の第2条（収容施設の供与）第1号（避難所）のハ後段に示されている。

「高齢者、障害者等であつて避難所での生活において特別な配慮を必要とするものを収容する避難所をいう」

なお、避難所（本報告において、福祉避難所と区別して用いる場合「一般避難所」と表記する場合がある。）は「災害により現に被害を受け、又は受けるおそれのある者を収容するものである」と定義されている（上記告示第2条第1号イ）。

2 実施権限等

災害救助法及び災害対策基本法によって、福祉避難所を含む救助の実施権限が定められている。

（1）災害対策基本法

市町村は、当該市町村に係る防災計画を作成し、実施する（同法第5条）とされ、災害が発生し、又はまさに発生しようとしているときは、法令又は地域防災計画の定めにより、水防、消防、救助その他災害の発生の防禦又は拡大防止のため必要な応急措置を実施しなければならない（同法第62条）とされている。救助に関しても市町村の責務となっている。

（2）災害救助法

応急措置のうち救助に関することは、災害救助法に規定されている。法律上救助の主体は都道府県知事である（第2条）が、救助を迅速に行うために必要と認めるときは、救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととすることができる（第30条第1項）。これにより、都道府県知事の委任を受けて市町村長が救助の実施主体となることができる。東日本大震災後に開設された県内の福祉避難所は全て市町村

が設置しているが、それは、3月11日に岩手県知事が、当初沿岸部12市町村、その後県内全市町村に災害救助法を適用するとともに、救助の実施に関する事務の一部を市町村長が行うこととしたからである。

※ 市町村長が行うこととされた業務は、法第23条第1項第1号から第3号まで、第5号、6号及び第8号から第10号までに掲げる救助であるが、第1号については避難所の供与に限ることとされている（「資料編」参照）

3 福祉避難所における「特別な配慮」と国庫負担

福祉避難所における「特別な配慮」とはどのようなものか。上記の国の告示では、国が負担する費用の対象として「特別な配慮のために必要とする通常の実費」とされ、具体的に示されていないが、「災害時の要援護者避難支援ガイドライン」（内閣府 平成18年3月）には次のように説明されている。

福祉避難所とは、要援護者のために特別な配慮がなされた避難所のことである。災害救助法が適用された場合において、都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、おおむね10人の要援護者に1人の生活相談職員（要援護者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置、要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができることとされている。

一般避難所にはない生活相談職員の配置と、高齢者や障がい者の生活に必要な物資等の購入が国庫負担の対象になっているということである。

また、福祉避難所として利用する建物については、次のように述べられている。

福祉避難所としては、施設がバリアフリー化されているなど、要援護者の利用に適しており、生活相談職員等の確保が比較的容易である老人福祉センター、養護学校等の既存施設を活用すること。また、適切な場所にこのような施設がない場合又は不足する場合は、必要に応じて、公的な宿泊施設、民間の旅館、ホテル等の借り上げや、応急的措置として、教室・保健室を含め、一般の避難所に要援護者のために区画された部屋を「福祉避難室」（仮称）として対応することも効果的であることにも留意すること。

ここでは、福祉避難所として想定されていた施設は既存の福祉施設ではない地域の公共的施設であることと、また独立した福祉避難所だけでなく一般避難所の中での区画

も考えられていることを確認しておきたい。

4 福祉避難所に関する若干の経緯

福祉避難所のこれまでの経緯について、青木千帆子らの整理によって確認しておきたい。

- 福祉避難所の必要性が認識され始めたのは阪神・淡路大震災における災害関連死の問題が契機であるが、90年代には福祉避難所という言葉はあまり使われていない。
- 1997年、厚生省（当時）内に災害救助研究会が発足し「災害救助マニュアル」を策定した。これに基づき、1998年に社会福祉施設を障害者のための避難所として設置するようとの通達を発した。
- 2004年、中越地震の際初めて福祉避難所が開設された。
- 2005年3月 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」策定
- 2006年3月 同ガイドライン改定
この中に福祉避難所の設置と活用についての事項が盛り込まれた。
- 2007年 中越沖地震、新潟県柏崎市、仮羽村に7カ所の福祉避難所設置。
- 2008年 厚生労働省「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」
このガイドラインをもとにして、福祉避難所の指定が行われるようになった。

青木千帆子・権藤真由美「『福祉避難所』成立の経緯」

<http://www.arsvi.com/2010/1110acgm.htm>

第2章 東日本大震災における福祉避難所の指定・開設

1 指定・開設の状況

(1) 事前指定の状況

本県において平成23年3月11日の東日本大震災以前に福祉避難所を指定していた市町村及びそれぞれの指定数は、岩手県の調査（平成23年度末現在調査）によれば次の通りである。

盛岡市7、紫波町2、住田町4、大槌町5 計18（カ所）

今次震災の沿岸部被災地域においては、大槌町の5カ所のみが事前指定されていたことになる。（なお、宮古市は23年3月1日付けで16カ所を指定しているが、同市から確認したところ、発災後に、同日に遡って指定したとのことであり、ここではカウントしていない。）

(2) 福祉避難所としての開設数

今回の調査及びこれまでの岩手県調査等を総合すると、今次震災時に開設された福祉避難所は施設数で65カ所であった。市町村数は12、内訳は次の通りである。

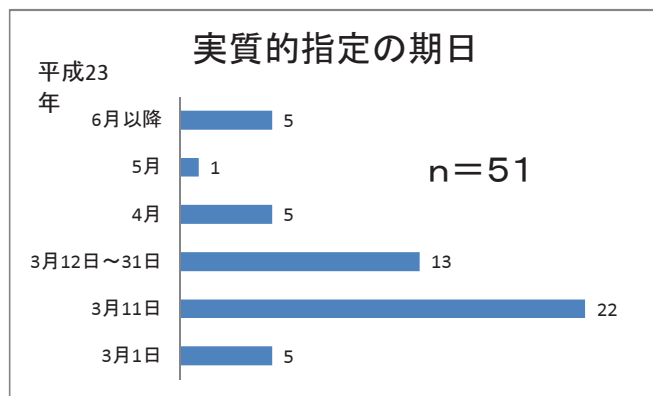
盛岡市 7、宮古市 16、大船渡市 14、花巻市 2、北上市 4、久慈市 2、一関市 5、陸前高田市 1、釜石市 3、大槌町 6、山田町 3、野田村 2、

参考までに示せば、内陸部での開設は18、沿岸部は47である。

2 実質的指定の期日

福祉避難所を指定した期日は、震災発生の日が22と最も多く、翌12日が13で続いている。3月1日の5は、発災後遡って指定したものである。今次震災においては、福祉避難所は殆どが発災直後の指定である。

図Ⅱ-1

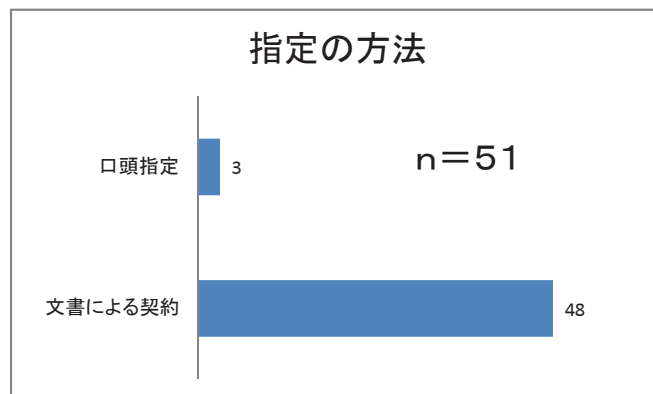


(合計数は、調査Ⅱ及びⅢにより確認できた数である。以下、本報告書において同じ。)

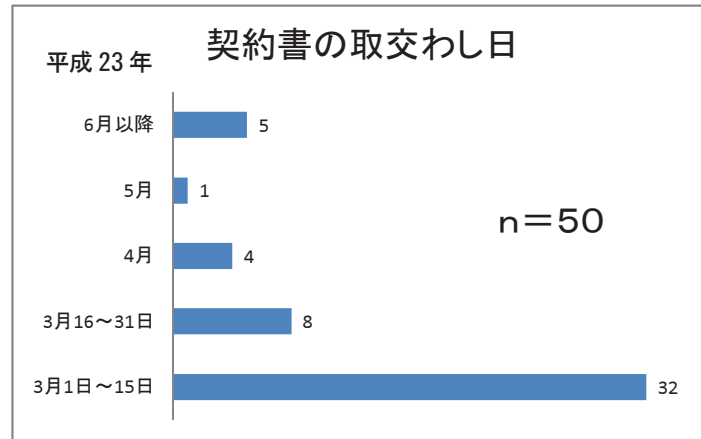
3 指定の方法

指定の方法は、文書によるものが48、口頭は3である。また、47が契約書を取り交わしている。実際にはまず口頭で福祉避難所開設を確認し、事後的に契約書を取り交わしたということのようである。ただ、契約書の取り交わし日は3月15日までが32、16日以降3月末までが8と回答のあった50施設中8割が3月中に取り交わされている。

図Ⅱ-2



図Ⅱ-3

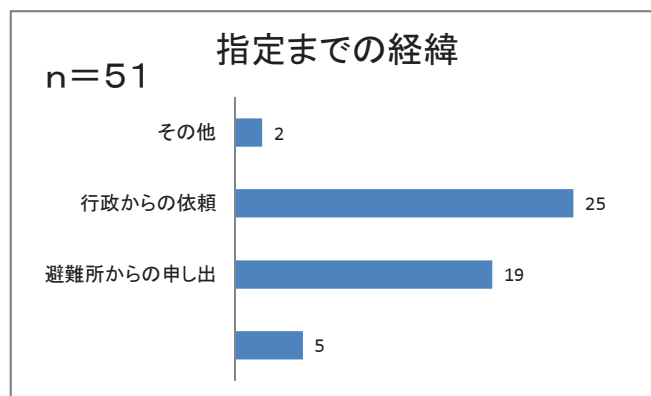


4 指定までの経緯

福祉避難所としての指定は行政と施設、どちらからの働きかけによったのか。被災直後の状況を考えれば、行政が地域の状況を的確に把握し指定などの対応をすることは難しかったであろう。回答を見ると、51施設中「避難所からの申し出」によったものが19あり、「行政からの依頼」の25を下回ったものの全体の37%を占めた。避難所側から行政に状況を伝え、福祉避難所として認知させたものが1/3を超えてあったということは、今次震災後の福祉避難所設置の一つの特徴とっていいと思われる。なお、「その他」は次の通りである。

- ・ 緊急的にショートステイを利用した避難者の介護サービス費の費用負担の高額化が問題となったため、施設から確認の上、介護サービスとして利用できない避難者を受け入れた施設を福祉避難所として指定した。
- ・ 震災直後から、一般避難所では対応しきれない避難者を受け入れしたため、福祉避難所として指定した。

図Ⅱ-4

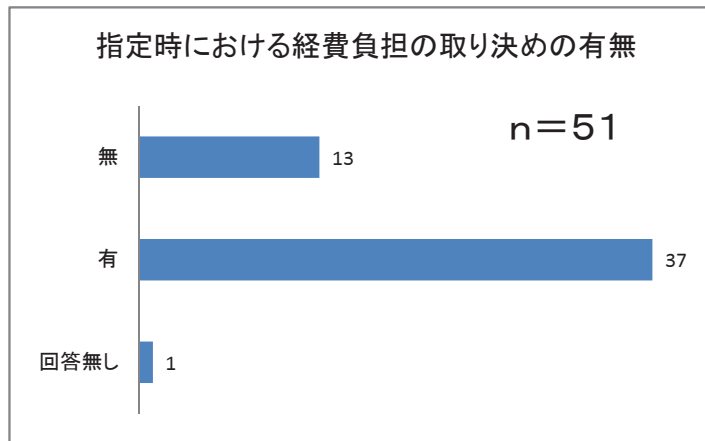


5 指定時における経費負担の取り決め

(1) 取り決めの有無

指定時に経費負担の取り決めを行っていたのは、対象50施設37施設である。混乱期であったはずだが、7割以上に対し経費について一定の方向性を出せていたことについては、市町村の対応を評価していいのではないかと思う。

図Ⅱ-5



(2) 「有」の場合の内容

以下に列挙する。国の弁償基準にかかわらず、個々にかなり詳細に取り決めている市町村があることが分かる。

- (1) 利用対象者一人当たり (1泊3食付) 5,000円/日
- (2) 従事する市職員(1)と同様 5,000円/日
- (3) 救護所1室につき 10,000円/日
- 月～金の8時30分～17時 30分毎 1,000円 上記以外の日及び時間帯 30分毎 1,250円
- 一泊食事つき及び一泊食事無しの場合それぞれの費用負担上限額
- 1人1日 5,000円 同様回答5施設
- 人件費1日 6,000円、食費1人1日 1,380円
- 介助員24時間 19,504円、8時間 6,000円
- (1) 介助員等に要する人件費 (夜勤・宿直等に要する費用を含む。)
- (2) 要援護者等に要する食費
- (3) その他オムツ代等の法人が直接支払を行ったものに要した費用
- (4) その他管理運営に要する費用は、協議の上決定する。 同様回答3施設
- 介助員等の人件費、食費、オムツ等の経費
- 宿泊滞在費1人1日 5,000円以内。その他オムツなどに要した費用
- 1泊3食に必要な食事及び室料等の1人当たりの借り上げ料は 5,000円以内とする。1泊に必要な室料の1人当たりの借り上げ料は 3,990円以内とする。

同様回答 2 施設

- 協力に要した経費は、市が負担するものとし、その額については協議のうえ決定する。
- 介助員等に要する人件費、要援護者等に要する食費、その他オムツ代等の乙が直接支払いを行ったものに要した費用、市に事前に了承を得た備品等。同様回答 4 施設
- 市協定第 5 条 同様回答 5 施設
- 食費：1 食当たり 336 円 避難所設置維持するための費用：1 人 1 日当たり 300 円
介助（相談）員に係る経費：宿直等に要する経費で 1 日当たり 5,000 円 同様回答 11 施設
- (1) 要援護者等に供する食費 1 食あたり 336 円 (2) 避難所の設置維持するための費用 1 人 1 日あたり 300 円 (3) 介助（相談）員に係る経費 宿直等に要する経費 1 人 1 晩あたり 4,000 円
- 委託料：5 月分（平成 23 年 4 月 26 日～5 月 25 日まで分）1,064,000 円 6 月分（平成 23 年 5 月 26 日～6 月 25 日まで分）1,064,000 円 7 月分（平成 23 年 6 月 26 日～7 月 25 日まで分）1,064,000 円
- 食費：1 食当たり 336 円 ・避難所設置維持するための費用：1 人 1 日当たり 300 円 ・介助（相談）員に係る経費：宿直等に要する経費で 1 日当たり 5,000 円

第 3 章 東日本大震災における福祉避難所の開設状況

今次震災後の福祉避難所開設状況について、今回行った二つの調査及びこれまで岩手県が行ってきた調査を照合して確認された 65カ所のデータにより述べていく。以下に示す数値は、表 1 及び表 2 にまとめてあるので参照いただきたい。

1 開設期間（表 1）

(1) 開設の始期

開設の始期は 3 月 11 日が 35 で最も多く、12 日が 7、3 月 15 日までには全体の約 7 割の 44 が開設されている。3 月末までみれば 57 でほぼ 9 割が開設している。一般避難所を経過して福祉避難所が開設されるだけでなく、多くの福祉避難所が直接開設（指定）されたということであろう。最も遅い開設は 5 月 31 日であった。

表1 東日本大震災における福祉避難所の設置状況と救助人員等

市町村名	名称	開設期間		開設日数(日)	被救助延べ人員(人)	内 訳					
		開設日	閉鎖日			高齢者	障がい児・者	幼児・妊婦等	高齢の家族等	その他	
1 盛岡市	つどいの森こもれびの宿	H23.3.28	H23.9.10	167	2,864	※	※	※	※	※	
2 盛岡市	ユートランド姫神	H23.4.5	H23.8.1	119	☆ 904						
3 盛岡市	特別養護老人ホーム カーサ南盛岡	H23.3.18	H23.4.25	39	39	39					
4 盛岡市	ひだまりショートステイ	H23.3.22	H23.5.22	62	62	62					
5 盛岡市	介護事業所 恒和荘	H23.3.23	H23.6.22	92	279	279					
6 盛岡市	グループホームほっとくりやがわ	H23.3.25	H23.6.30	98	196	98				98	
7 盛岡市	サンセール盛岡	H23.3.22	H23.4.12	22	82			52		30	
8 宮古市	宮古市社会福祉協議会	H23.3.11	H23.5.19	70	284	230	54				
9 宮古市	特別養護老人ホーム 紫桐苑	H23.3.11	H23.4.13	34	190	190					
10 宮古市	小規模多機能あすなろ	H23.3.11	H23.4.13	34	51	51					
11 宮古市	株式会社かがやきライフ本社	H23.3.11	H23.3.20	10	45	45					
12 宮古市	通所介護事業所かかやきディサロン	H23.3.21	H23.3.24	4	14	14					
13 宮古市	特別養護老人ホーム 慈苑	H23.3.11	H23.4.15	36	49	49					
14 宮古市	千徳デイサービスセンター	H23.3.14	H23.4.13	31	376	376					
15 宮古市	特別養護老人ホーム 心生苑	H23.3.17	H23.4.24	39	516	406				110	
16 宮古市	宮古介護老人保健施設 桜ヶ丘	H23.3.21	H23.3.30	10	30	15				15	
17 宮古市	ふれあい荘デイサービスセンター	H23.3.11	H23.3.26	16	131	131					
18 宮古市	自立更生会宮古アビリティセンター	H23.3.11	H23.3.14	4	23		23				
19 宮古市	若竹会わかたけ学園	H23.3.28	H23.7.21	116	54		54				
20 宮古市	若竹会自立生活支援センターウイリー	H23.3.11	H23.8.11	154	304		304				
21 宮古市	若竹会SELPわかたけ	H23.3.11	H23.3.27	17	87		87				
22 宮古市	若竹会ワークプラザみやこ	H23.3.11	H23.3.14	4	28		28				
23 宮古市	NPO法人あおば会グループホームせせらぎ	H23.3.29	H23.6.25	89	75		75				
24 大船渡市	丸森デイサービスセンター	H23.3.11	H23.3.19	9	48	48					
25 大船渡市	うへのケアサービスセンター	H23.3.11	H23.3.12	2	4	4					
26 大船渡市	JAおおふなとデイサービスセンター日頃市	H23.3.11	H23.3.14	4	19	19					
27 大船渡市	岩手高齢協すざらん	H23.3.11	H23.3.19	9	44	44					
28 大船渡市	気仙デイサービスセンター	H23.3.11	H23.4.5	26	449	449					
29 大船渡市	老人保健施設気仙苑デイケアセンター	H23.3.11	H23.4.19	40	535	535					
30 大船渡市	介護老人保健施設 気仙苑	H23.3.11	H23.4.19	40	462	438				24	
31 大船渡市	地域密着型介護老人福祉施設「ひまわり」	H23.3.12	H23.3.22	11	34	34					
32 大船渡市	特別養護老人ホーム 富美岡荘	H23.3.12	H23.8.25	167	☆ 696						
33 大船渡市	小規模多機能ホーム「後ノ入」	H23.3.11	H23.3.18	8	68	68					
34 大船渡市	小規模多機能ホーム「平」	H23.3.12	H23.3.31	20	83	83					
35 大船渡市	県立福祉の里センター	H23.3.11	H23.7.30	142	1,835		1,633			202	
36 大船渡市	NPO法人けせん・まちの保健室	H23.4.26	H23.7.25	92	395	395					
37 大船渡市	地域密着型介護老人福祉施設 蔵ハウス大船渡	H23.3.11	H23.7.15	127	0						
38 花巻市	花巻温泉	H23.3.11	H23.4.17	38	17	14		1		2	
39 花巻市	療養通所介護事業所 かえん	H23.3.11	H23.3.13	3	3	2				1	
40 北上市	水上温泉湯元東館	H23.3.12	H23.8.3	145	1,513	855				658	
41 北上市	高基旅館	H23.3.12	H23.7.7	118	209	76				133	
42 北上市	北上パークホテル	H23.3.12	H23.7.26	137	584	154		27		403	
43 北上市	くさのイン	H23.3.12	H23.6.5	86	125	22				103	
44 久慈市	久慈駅前デイサービスセンターわがや	H23.3.11	H23.3.12	2	6	6					
45 久慈市	小規模多機能ホームときわ苑	H23.3.11	H23.3.14	4	31	31					
46 一関市	特別養護老人ホーム 福光園	H23.3.11	H23.5.27	77	131	131					
47 一関市	特別養護老人ホーム 福光園アネックス	H23.3.11	H23.5.6	56	356	325				31	
48 一関市	いこいデイサービスセンター	H23.3.11	H23.3.25	15	154	131	13			10	
49 一関市	ツクイー関デイサービスセンター	H23.3.15	H23.3.26	12	100	100					
50 一関市	特別養護老人ホーム 孝養ハイツ	H23.3.11	H23.3.17	7	17	17					
51 陸前高田	陸前高田市交流促進センター(ホロタイの郷 炭の家)	H23.4.5	H23.6.15	72	29	29					
52 釜石市	特別養護老人ホーム アミーガはまゆり	H23.3.11	H23.5.31	82	167	167					
53 釜石市	老人福祉センター滝の家	H23.4.1	H23.7.31	122	1,730	1,730					
54 釜石市	ふれあい交流センター清風園	H23.4.1	H23.7.31	122							
55 大槌町	特別養護老人ホーム 三陸園	H23.3.11	H23.8.11	154	325	325					
56 大槌町	はまぎくデイサービスセンター	H23.3.18	H23.4.18	32	193	193					
57 大槌町	特別養護老人ホーム らふたあヒルズ	H23.3.11	H23.3.15	5	97	27		4		66	
58 大槌町	あかね会 ケアプラザおおつち	H23.3.11	H23.5.12	63	5,749	862	287	575		4,025	
59 大槌町	特別養護老人ホーム 城山の杜	H23.3.11	H23.3.31	21	50	50					
60 大槌町	障害者支援施設 四季の郷	H23.3.11	H23.5.11	62	☆ 1,342						
61 山田町	特別養護老人ホーム 平安荘	H23.3.28	H23.5.31	65	1,301	801	65			435	
62 山田町	小規模多機能型居宅介護事業所 眺望	H23.4.8	H23.5.31	54	621	392	44			185	
63 山田町	旧ホテル陸中海岸	H23.4.8	H23.5.31	54	290	245				45	
64 野田村	ことぶき荘デイサービスセンター	H23.3.11	H23.3.28	18	118	118					
65 野田村	国民宿舎えぼし荘	H23.5.31	H23.6.29	30	68	29				39	
合 計					3,620	26,681	■ 10934	■ 2,667	■ 659	■ 804	■ 5,811

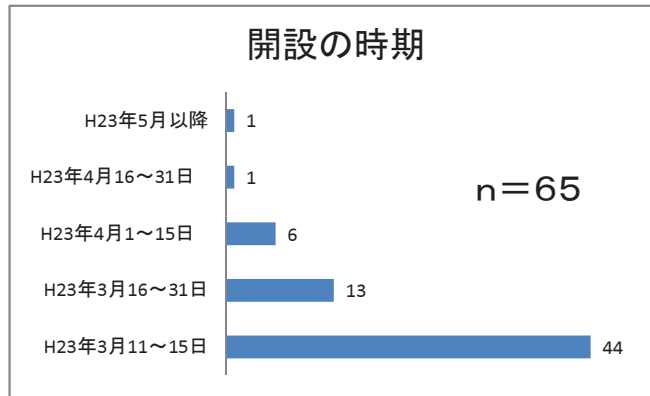
「市町村調査」「福祉避難所調査」をもとに、岩手県がこれまで行った調査を参考にして集計した。

※ 各対象について救助しているが人数は不明

☆ この福祉避難所分の内訳が不明

■ 内訳毎に数値が分かるものの計、これらの合計は延べ人員の数とは一致しない

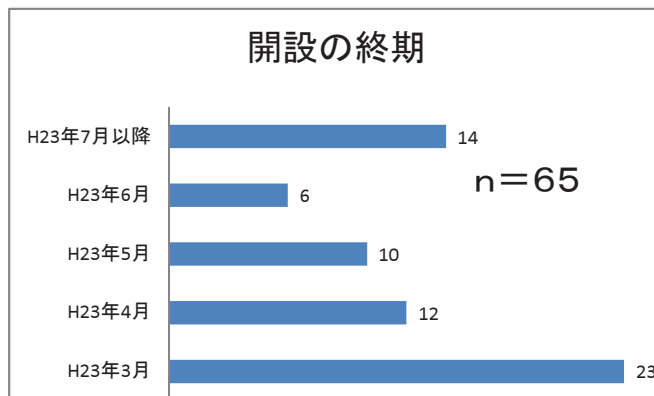
図 II-6



(2) 開設の終期

開設の終期は3月中が23、4月末までを加えても35と6割以下である。7月以降に閉鎖されたものが14あり開設が長期に及んだことが分かる。

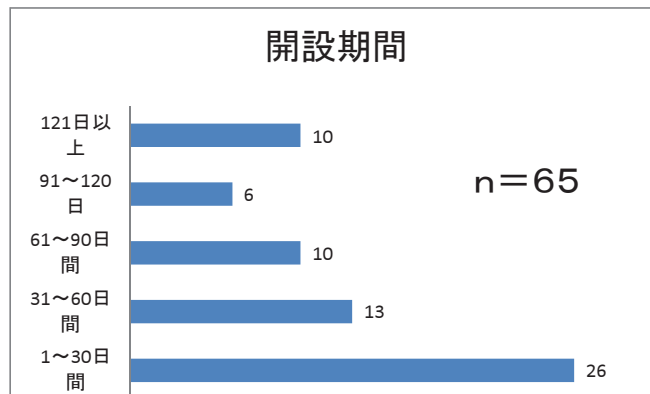
図 II-7



(3) 開設期間

65カ所（うち開設はしたが実績がない1施設を含む）の開設総日数は3,620日であった。最も短い開設期間は2日、長いものは167日である。124日（4ヶ月）以上の開設が7カ所、93日（3ヶ月）以上であれば12カ所ある。1カ所あたりの平均は55.7日だから2ヶ月に近い開設期間であった。

図 II-8



(4) 市町村毎に見た開設期間の特徴

市町村ごとに見たときに最も開設期間が長いのは北上市で121.5日、次いで釜石市が108.6日、3番目は盛岡市で99.8日となっている。沿岸地域では山田町76.3日、大槌町56.1日、宮古市41.7日、大船渡市40.6日である。

沿岸部に比べ、内陸部の北上市、盛岡市が長期の開設となったのは仮設住宅の整備等との関係があるのかもしれない。しかしいずれにしても、7日から14日程度という

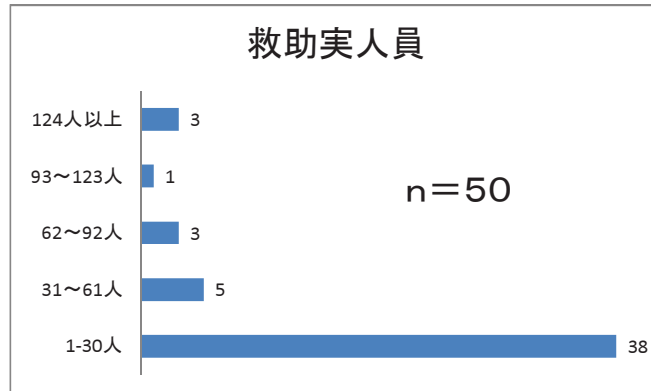
福祉避難所の開設計画とはかけ離れた実態であり、福祉避難所となった福祉施設等は相当な負担を感じながらの運営であったと思われる。

2 救助人員(表1)

(1) 救助実人員

救助実人員については記載がない福祉避難所があり、65カ所の集計が出せない。市町村から回答された50カ所について示しておく。30人までのところが8割近くを占めている。社会福祉施設が福祉避難所となったことが影響していると考えられる。

図Ⅱ-9

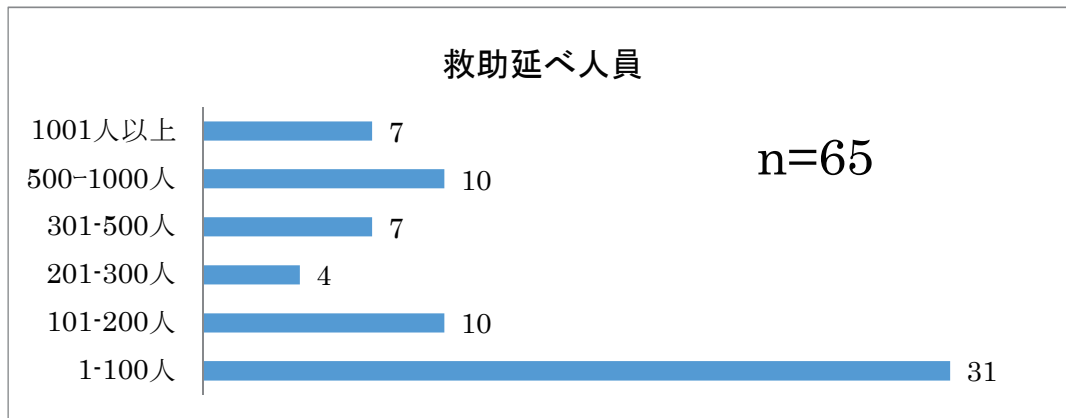


(2) 救助延べ人員

救助延べ人員については、市町村及び福祉避難所から出された数値と、岩手県がこれまで何度か行った調査結果の数値を照合することにより、表1の通り26,681人という数を確認することができた。福祉避難所によっては給食の延べ数などから確認したところもあるようだ。

これを人員階級別に区分すると、100人までが31と最も多く全体の約半数であるが、一方、500人から1,000人までが10、1,001人以上では7で全体の1/4を超えている。

図Ⅱ-10



(3) 1カ所当たりの平均延べ救助人員

65カ所の平均延べ人員は約410人である。これを平均開設日数55.7日で除すと、東日本大震災後の本県福祉避難所における1カ所一日あたりの救助人員は7.36人となる。計算の結果であり、被災直後の実態とはかけ離れているが参考までに示しておく。

(4) 属性別内訳

26,681人の属性別の内訳は、4福祉避難所について確認できないが、他の61施設分を合計すると次の通りとなった。

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	

(これに含まれない4施設分延べ数は5,806人)

「高齢者」は、集計していない施設分にも相当数含まれていると考えられるから、全体の約半数は高齢者であったといえよう。「障がい児・者」、「幼児・妊婦等」については、対象とした施設数が少なく、特定の施設に集中している。また、障がい児・者については、障がい別の内訳を把握する必要があるのだが、今回の調査では属性毎の内訳の把握さえ困難な事情があったので、できていない。「その他」は、高齢者の次に数が多い。この調査からは内訳は分からないが、今後精査して、福祉避難所が最も適切な避難先であったのかどうかなどを検証しておく必要があるだろう。

3 救助費用 (表2)

福祉避難所を開設した場合、災害救助法に基づいて次により市町村が実費弁償することになっている。弁償対象経費のア、イは一般避難所と共通であり、ウが支援、介

助等の人材の配置を対象とする福祉避難所だけの経費である。

弁償対象経費	ア 避難所の設置、維持等のための賃金職員雇い上げ費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借り上げ費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費
	イ 冬期の場合 加算額
	ウ 福祉避難所においては特別な配慮のために必要な実費
弁償基準額	ア 一人1日あたり300円
	イ 明示されていない
	ウ 市町村が必要と認めた額

(1) 福祉避難所の運営に要した額

今回の調査では、市町村に福祉避難所ごとの運営費の内訳、弁償の基準額及び弁償決定額を、福祉避難所には福祉避難所運営に要した経費とその内訳を聞いている。それぞれ欠けている部分もあるが、これらについて表2に示した。

また、市町村が把握した福祉避難所毎の運営費の額は下の通りで、50万円までのところが最も多い。ただしこれについては、本来業務の費用との区分が困難、市町村等からの現物による支援が行われた、混乱していて経費の確認ができていなかった、等の理由から、要した費用の全体が示されているとは限らないことに留意しておきたい。

図Ⅱ-11

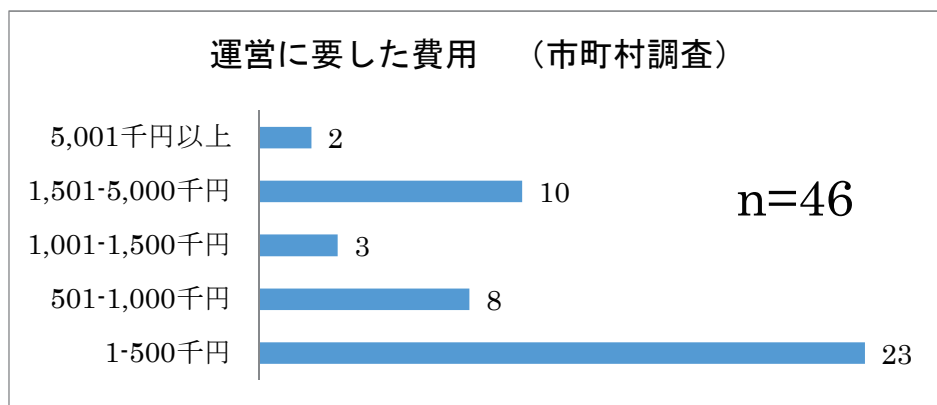


表2

東日本大震災における福祉避難所の運営に要した経費等

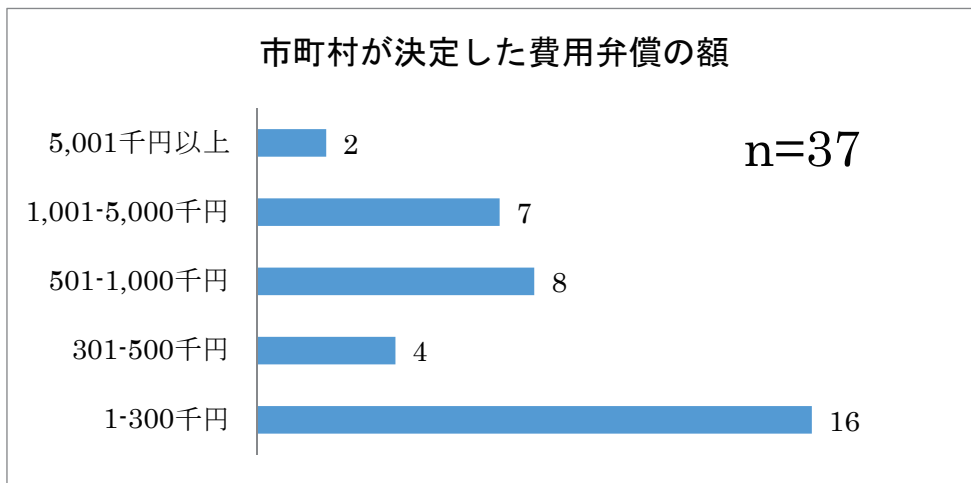
市町村名	名称	開設期間		開設日数(日)	被救助延べ人員(人)	福祉避難所に要した費用(千円)	人件費	食料費	光熱水費	医療費	移送費	その他	費用弁償額(千円)	備考	
		開設日	閉鎖日												
1	盛岡市	つどいの森こもれびの宿	H23.3.28	H23.9.10	167	2,864	13,699						13,699	施設利用(食事・宿泊)	
2	盛岡市	ユートランド姫神	H23.4.5	H23.8.1	119	☆ 904	4,520						4,520		
3	盛岡市	特別養護老人ホーム カーサ南盛岡	H23.3.18	H23.4.25	39	39	60						60		
4	盛岡市	ひだまりショートステイ	H23.3.22	H23.5.22	62	62	92						92		
5	盛岡市	介護事業所 恒和荘	H23.3.23	H23.6.22	92	279	413						413		
6	盛岡市	グループホームほっとくりやがわ	H23.3.25	H23.6.30	98	196	318						318		
7	盛岡市	サンセール盛岡	H23.3.22	H23.4.12	22	82	410						410		
8	宮古市	宮古市社会福祉協議会	H23.3.11	H23.5.19	70	284	1,784	1,309	169	31		273	1,784	その他 福祉避難所設置費	
9	宮古市	特別養護老人ホーム 紫桐苑	H23.3.11	H23.4.13	34	190									
10	宮古市	小規模多機能あすなろ	H23.3.11	H23.4.13	34	51									
11	宮古市	株式会社かがやきライフ本社	H23.3.11	H23.3.20	10	45								費用請求なし	
12	宮古市	通所介護事業所かかやきディサロン	H23.3.21	H23.3.24	4	14								費用請求なし	
13	宮古市	特別養護老人ホーム 慈苑	H23.3.11	H23.4.15	36	49	374		374				374		
14	宮古市	千徳デイサービスセンター	H23.3.14	H23.4.13	31	376	927	927					927		
15	宮古市	特別養護老人ホーム 心生苑	H23.3.17	H23.4.24	39	516	251		141			110	251	その他 福祉避難所設置費1千円×110日	
16	宮古市	宮古介護老人保健施設 桜ヶ丘	H23.3.21	H23.3.30	10	30	92	62				30	92	その他 紙おむつ等、市から要請のあった30人分、食糧費、他の避難者経費は含まず	
17	宮古市	ふれあい荘デイサービスセンター	H23.3.11	H23.3.26	16	131	212	55	26			131	212	その他 福祉避難所設置費	
18	宮古市	自立更生会宮古アビリティセンター	H23.3.11	H23.3.14	4	23	51		28			23	51	その他 福祉避難所設置費	
19	宮古市	若竹会わかたけ学園	H23.3.28	H23.7.21	116	54	83					83	83	その他 福祉避難所設置費	
20	宮古市	若竹会自立生活支援センターウイリー	H23.3.11	H23.8.11	154	304	408					408	408	その他 福祉避難所設置費	
21	宮古市	若竹会SELFPわかたけ	H23.3.11	H23.3.27	17	87	87					87	87	その他 福祉避難所設置費	
22	宮古市	若竹会ワークプラザみやこ	H23.3.11	H23.3.14	4	28	28					28	28	その他 福祉避難所設置費	
23	宮古市	NPO法人あおば会グループホームせせらぎ	H23.3.29	H23.6.25	89	75	73		36	12		25	73	その他 福祉避難所設置費	
24	大船渡市	丸森デイサービスセンター	H23.3.11	H23.3.19	9	48	58	20	24			14	58	その他 福祉避難所設置費	
25	大船渡市	うえのヶアササービスセンター	H23.3.11	H23.3.12	2	4	3		2			1	3	その他 福祉避難所設置費	
26	大船渡市	JAおおふなとデイサービスセンター日頃市	H23.3.11	H23.3.14	4	19	23	10	7			6	23	その他 福祉避難所設置費	
27	大船渡市	岩手高齢協すずらん	H23.3.11	H23.3.19	9	44	52	15	24			13	52	その他 福祉避難所設置費	
28	大船渡市	気仙デイサービスセンター	H23.3.11	H23.4.5	26	449	545	170	254			121	545	その他 福祉避難所設置費	
29	大船渡市	老人保健施設気仙苑デイケアセンター	H23.3.11	H23.4.19	40	535	734	255	313			166	734	その他 福祉避難所設置費	
30	大船渡市	介護老人保健施設 気仙苑	H23.3.11	H23.4.19	40	462	792	260	363			169	792	その他 福祉避難所設置費	
31	大船渡市	地域密着型介護老人福祉施設「ひまわり」	H23.3.12	H23.3.22	11	34	42		32			10	42	その他 福祉避難所設置費	
32	大船渡市	特別養護老人ホーム 富美岡荘	H23.3.12	H23.8.25	167	☆ 696	1,106	195	702			209	1,106	その他 福祉避難所設置費	
33	大船渡市	小規模多機能ホーム「後ノ入」	H23.3.11	H23.3.18	8	68	138	45	59			34	138	その他 福祉避難所設置費	
34	大船渡市	小規模多機能ホーム「平」	H23.3.12	H23.3.31	20	83	116	35	56			25	116	その他 福祉避難所設置費	
35	大船渡市	県立福祉の里センター	H23.3.11	H23.7.30	142	1,835	3,335	932	1,853			550		費用弁償なし	
36	大船渡市	NPO法人けせん・まちの保健室	H23.4.26	H23.7.25	92	395	2,794	2,791				30	2,794	その他 事務費	
37	大船渡市	地域密着型介護老人福祉施設 蔵ハウス大船渡	H23.3.11	H23.7.15	127	0	0							実績なし	
38	花巻市	花巻温泉	H23.3.11	H23.4.17	38	17	2,005					2,005	2,005	避難者分282人×5千円、従事者分59人×5千円 救護所分30日×1万円	
39	花巻市	療養通所介護事業所 かえん	H23.3.11	H23.3.13	3	3	298					298	298	避難者3人、119時間×1,250円/30分	
40	北上市	水上温泉湯元東館	H23.3.12	H23.8.3	145	1,513	1,075					1,075	645	宿泊費、食費込みの支払額	
41	北上市	高基旅館	H23.3.12	H23.7.7	118	209	957					957	957	宿泊費、食費込みの支払額	
42	北上市	北上パークホテル	H23.3.12	H23.7.26	137	584	240					240	235	宿泊費、食費込みの支払額	
43	北上市	くさのイン	H23.3.12	H23.6.5	86	125	65					65	64	宿泊費、食費込みの支払額	
44	久慈市	久慈駅前デイサービスセンターわがや	H23.3.11	H23.3.12	2	6	54	47	2			5	54	発電機借り上げ	
45	久慈市	小規模多機能ホームときわ苑	H23.3.11	H23.3.14	4	31	25	16	9				25		
46	一関市	特別養護老人ホーム 福光園	H23.3.11	H23.5.27	77	131	870					870	870	発電機143千円、仮設トイレ70千円	
47	一関市	特別養護老人ホーム 福光園アネックス	H23.3.11	H23.5.6	56	356	2,505					2,505	2,505	発電機104千円、仮設トイレ70千円、レンタルベッド551千円	
48	一関市	いこいデイサービスセンター	H23.3.11	H23.3.25	15	154	770					770	770		
49	一関市	ツクイー関デイサービスセンター	H23.3.15	H23.3.26	12	100	500					500	500		
50	一関市	特別養護老人ホーム 孝養ハイツ	H23.3.11	H23.3.17	7	17	85					85	85		
51	陸前高田市	陸前高田市交流促進センター(ホロタイの郷 炭の)	H23.4.5	H23.6.15	72	29									市の施設のため光熱費は災害予算から支出、額は不明
52	釜石市	特別養護老人ホーム アミーガはまゆり	H23.3.11	H23.5.31	82	167	566	336	230				566		
53	釜石市	老人福祉センター滝の家	H23.4.1	H23.7.31	122	1,730									
54	釜石市	ふれあい交流センター清風園	H23.4.1	H23.7.31	122		6,158	6,158					6,158		
55	大槌町	特別養護老人ホーム 三陸園	H23.3.11	H23.8.11	154	325	3,448	1,560				1,888			
56	大槌町	はまぎくデイサービスセンター	H23.3.18	H23.4.18	32	193								福祉避難所側 計算不能	
57	大槌町	特別養護老人ホーム らふたあヒルズ	H23.3.11	H23.3.15	5	97	1,251	1,251							
58	大槌町	あかね会 ケアプラザおおつち	H23.3.11	H23.5.12	63	5,749	4,357	4,357							
59	大槌町	特別養護老人ホーム 城山の杜	H23.3.11	H23.3.31	21	50									
60	大槌町	障害者支援施設 四季の郷	H23.3.11	H23.5.11	62	☆ 1,342	3,225	2,534	476	130		80		その他 消耗品費	
61	山田町	特別養護老人ホーム 平安荘	H23.3.28	H23.5.31	65	1,301						182		ベッド使用料他、燃料費現物支給金額不明	
62	山田町	小規模多機能型居宅介護事業所 眺望	H23.4.8	H23.5.31	54	621	1,731	1,640				91		発電機使用時仮設電源工事費、発電機軽油代	
63	山田町	旧ホテル陸中海岸	H23.4.8	H23.5.31	54	290	1,596	252				1,344		福祉避難所開設準備修繕費	
64	野田村	ことぶき荘デイサービスセンター	H23.3.11	H23.3.28	18	118	737	589	148						
65	野田村	国民宿舎えぼし荘	H23.5.31	H23.6.29	30	68						340		施設利用費(食事・宿泊)	
合 計					3,620	26,681									

(2) 費用弁償（市町村が福祉避難所に支出した額）

費用弁償の額が分かるものについては表2に一覧で示した。先に見たとおり、指定の際に費用負担の内容まで取り決められているところがかかなりあって、福祉避難所はその額について費用弁償を求めており、市町村もほぼそれにより交付を決定している。

表中の「費用弁償額」は、市町村が決定した費用弁償（国庫補助）の額である。先に述べたように費用弁償の算定は国の告示による「特別な配慮に要する通常の経費」を含むものである。

図Ⅱ-12

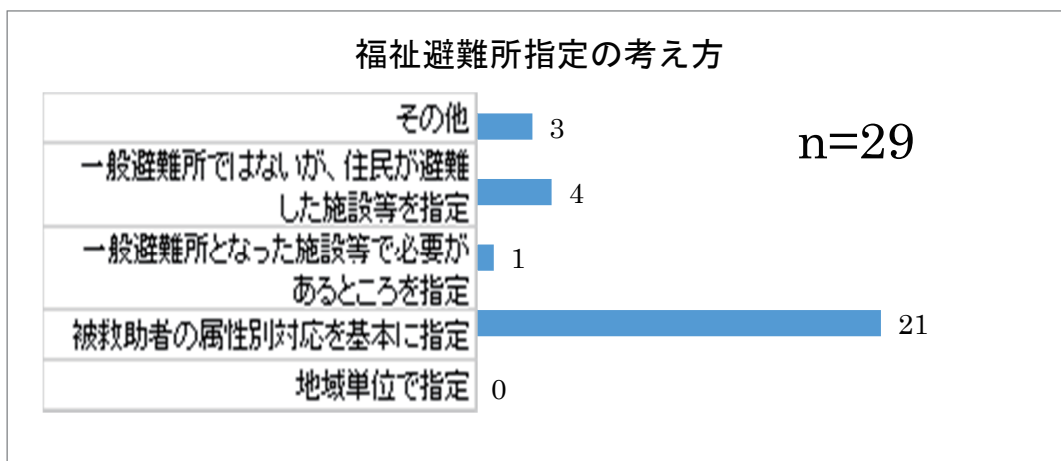


第4章 福祉避難所指定の考えと支援（市町村・施設）

1 福祉避難所の指定

(1) 福祉避難所指定の考え（市町村）

図Ⅱ-13



市町村は福祉避難所をどのような考えで指定したのだろうか。回答をみると、

- 1 地域単位 なし
- 2 被救助者の属性 2 1
- 3 一般避難所のうち必要がある施設等 1
- 4 一般避難所ではないが住民が避難した施設等 4

突然の災害で事前の準備がないためと考えられるが、地域単位に開設するという選択はなく、多くは被救助者の属性別という指定であった。

その他は3件あり、その記載内容は次の通り。

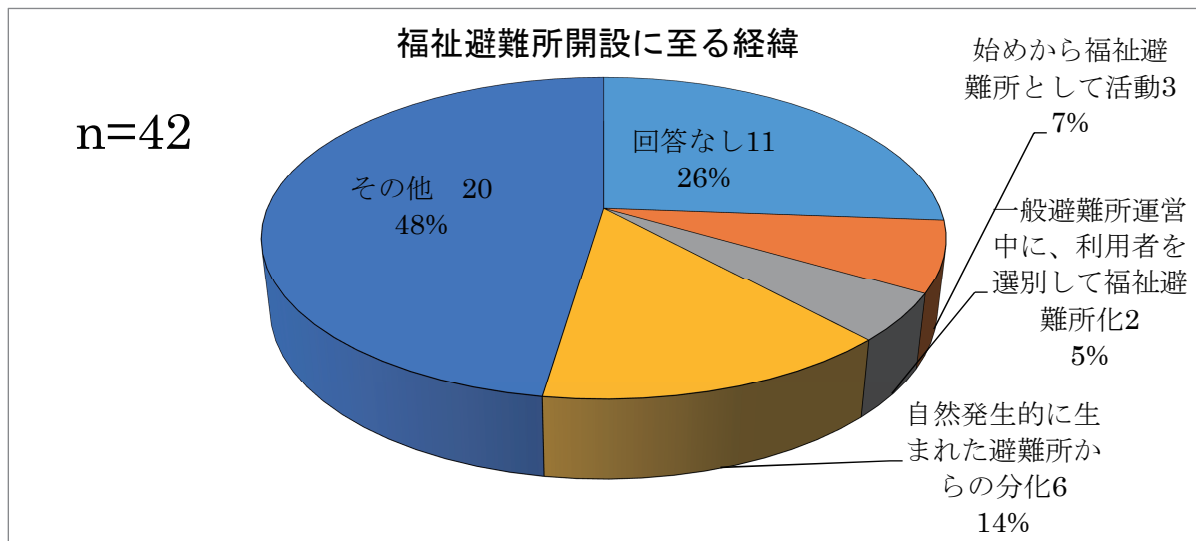
- ・ 利用者で帰宅困難者がいた施設
- ・ ライフラインが整っていた
- ・ 一般避難所での対応困難者を受け入れていたため状況確認後指定

(2) 福祉避難所開設に至る経緯（福祉施設等）

一方、福祉避難所となった施設の側ではどのような経緯で開設に至ったと考えているのか。後掲もするが、ここで福祉施設調査から見てみたい。

42施設中回答したのは31施設で、はじめから福祉避難所として活動した施設（図の1）は3施設、一般避難所若しくは自然発生的に形成された避難所から分化したもの（図の2と3、保健師等の介入により要援護者をスクリーニングして分化）8施設で、20施設は「その他」であった。これについては記載を求めているが、避難してきた者を受け入れる中で、市町村からの要請により福祉避難所となったものであろう。

図Ⅱ-14



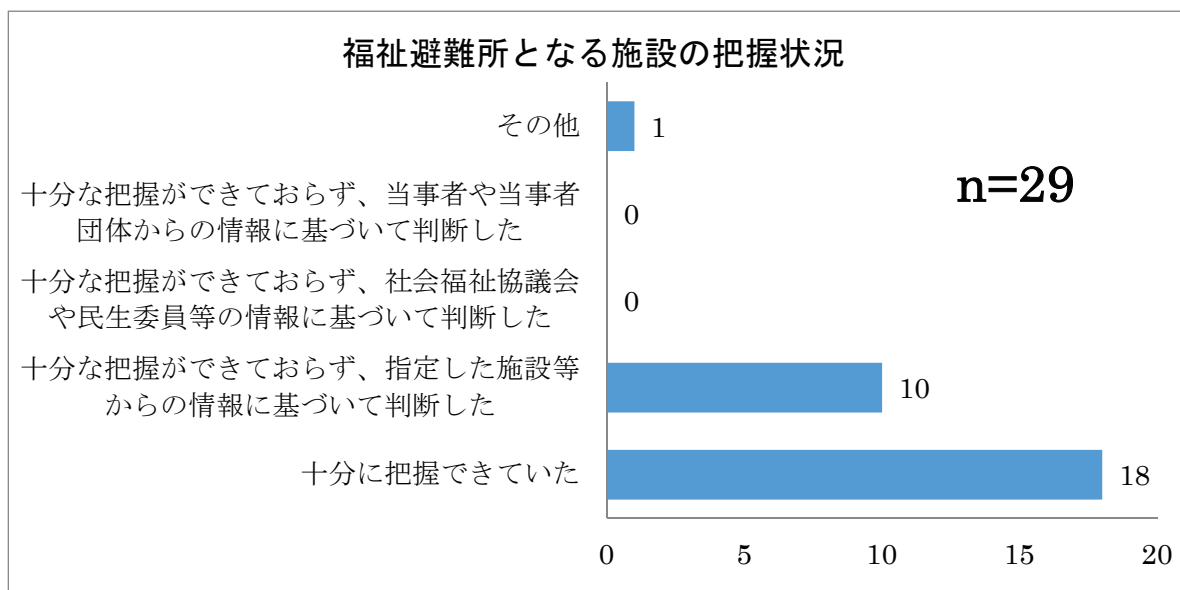
2 福祉避難所となる施設等の状況把握

福祉避難所は市町村の指定により活動する。今次震災では、福祉避難所としての事前

指定を含めて、災害への備えがほとんどできていなかったうえに、被害の大きさから行政機能は混乱していた。指定に当たり施設等の状況は把握できていたのか。

回答数28のうち「十分に把握できていた」が18、「十分な把握ができず指定した施設等からの情報をもとに指定」が10、その他として「受け入れ体制を協議してから指定」が1であった。「十分に把握」ができた施設、できない施設があるが、市町村ごとには偏りがなく、同じ市町村域でも施設によって状況把握のレベルが異なったという結果である。その意味では、今回は施設側からの積極的な情報提供が避難者の生活確保にとって大事であったということがいえるだろう。

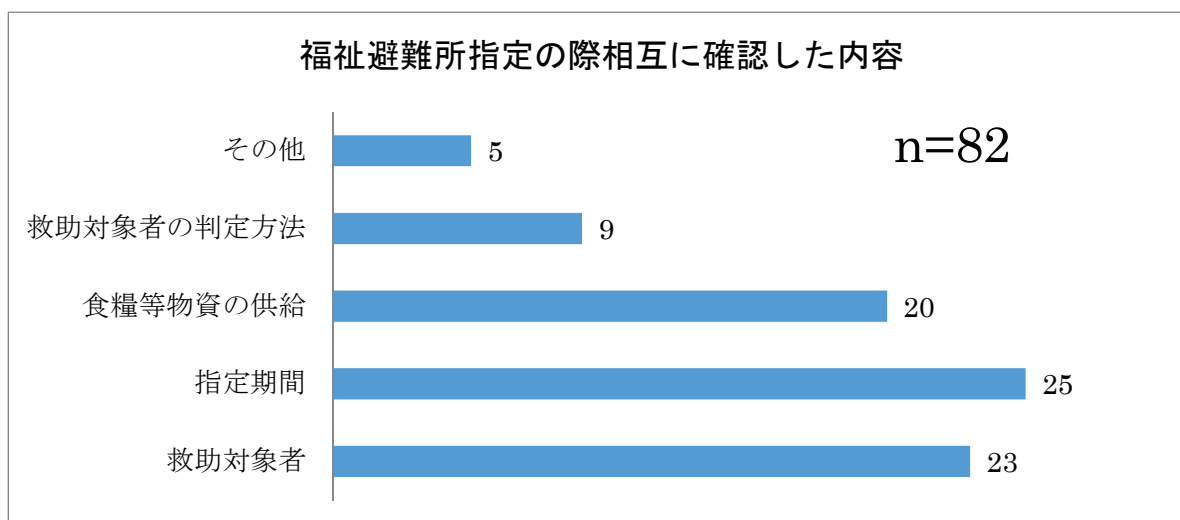
図Ⅱ-15



3 相互に確認した内容

今次震災のように非常に混乱した状況の中で福祉避難所を指定する際、行政と施設はその内容をどのように取り決めたかという設問である（複数回答）。

図Ⅱ-16



福祉避難所としての指定期間に関するものが25と最も多く、ついで対象者23、食料・物資の供給20、救助対象者の判定方法9となっている。ほとんどが福祉サービス等の本来業務を有していることから期間と対象の明確化が必要となり、動くには物資供給が

不可欠だったということであろう。かなり混乱した状況の中でのことと考えれば、一部ではあるにせよ、判定方法まで確認していたことは、受け入れ側の対応範囲（能力）が無視できないということだろうか。

「その他」では、耐震に関すること、経費に関すること、場所は提供するが職員配置はできないから行政が対応すること、などがあげられている。最後の事項は、今後福祉施設以外に福祉避難所を設置する場合解決が必要となる課題である。

4 市町村による支援

全ての市町村が福祉避難所に支援を行ったわけではない。むしろ少数である。あげられているものとしては

食料、物資、燃料の優先配分、支援対象者の情報などである。自力で調達できない物資等について市町村が支援している。

第5章 福祉避難所の運営状況の把握

市町村が指定した福祉避難所の運営状況をどの程度把握していたかについての設問である。

1 被災初期（概ね3月20日頃まで）

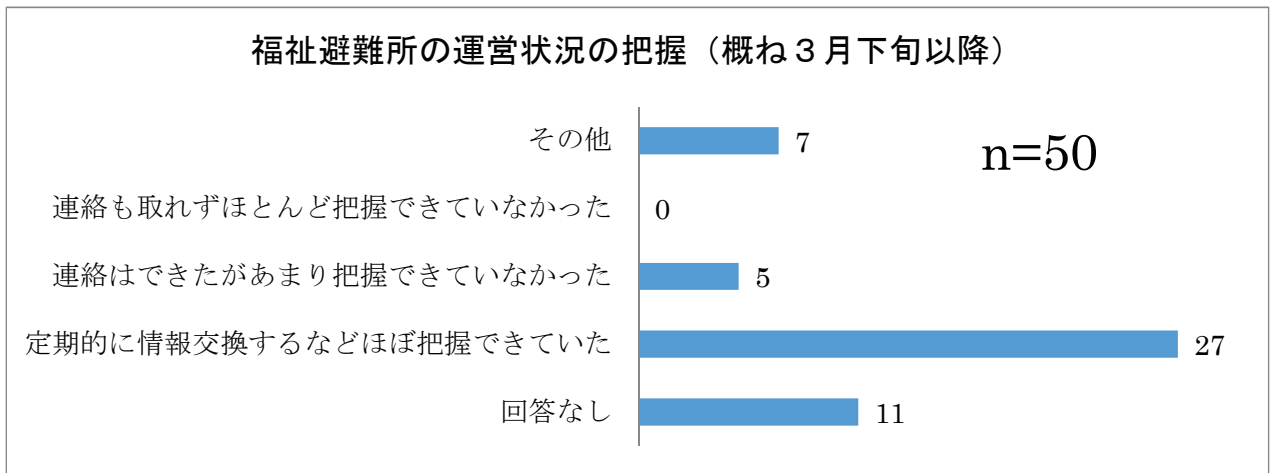
この時期については、回答は2市からだけである。1市は、要援護者を依頼する際に状況を把握していたと回答している。他の1市は開設が遅れたという回答である。福祉避難所の多くはこの時期に開所しており、市町村は開設に当たり6割程の施設については状況の把握ができていたという図Ⅱ－15を踏まえれば、情報回路は通じて、物資その他を含め情報のやりとりがあった時期ということだろうか。

2 3月下旬以降

「定期的に情報交換するなどほぼ把握できていた」が回答のあった39施設中27であり、「連絡はできたがあまり把握できていなかった」が5であった。

この時期には連絡については問題がなくなったようであり、状況把握も進んできたことが分かる。

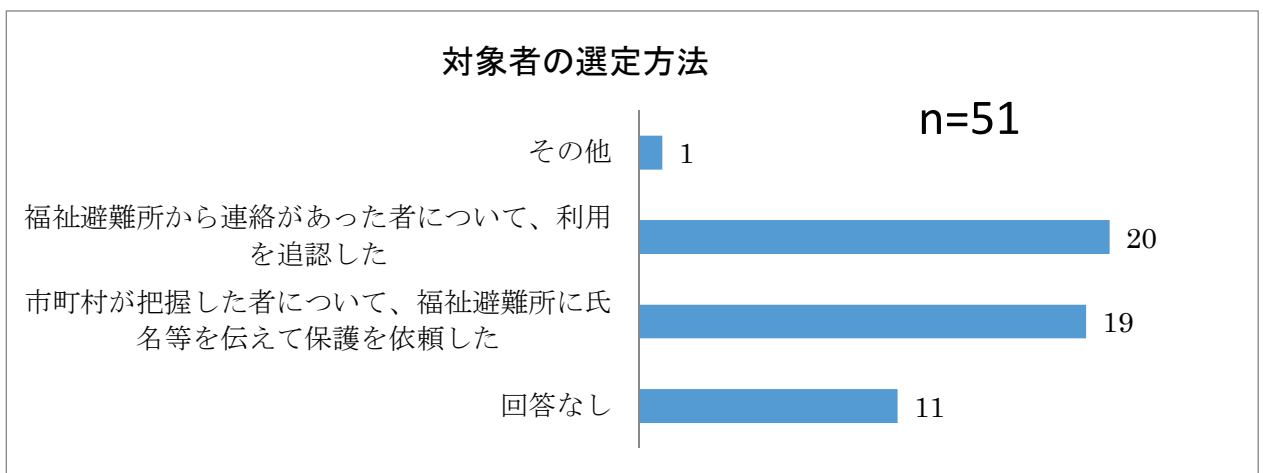
図Ⅱ-17



3 対象者の選定方法

福祉避難所の対象者（要援護者）をどのようにして選定したのか。回答のあった40施設では「市町村が把握した者について福祉避難所に依頼」の19に対し「福祉避難所から連絡があった者について利用を追認」が20とわずかだが上回った。これまでの回答に示されていたように、避難者を受け入れた施設がそのまま福祉避難所となったという形が多くみられているが、対象の選定についても現実の先行が多くあったということだろう。

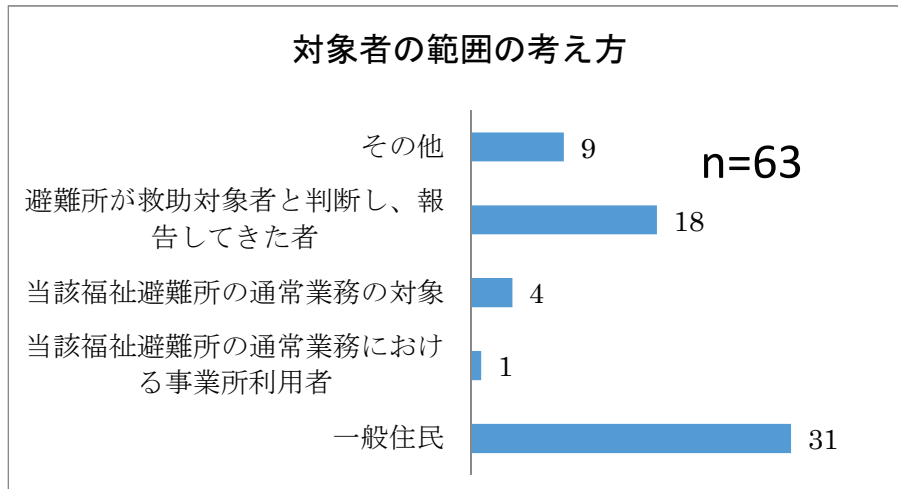
図Ⅱ-18



4 対象者の範囲の考え方

市町村として福祉避難所の対象者をどの範囲で考えていたかについての設問である。51施設について複数選択で回答を求めた。結果は「一般住民」と広く捉えていたものが31で最も多く、次いで「避難所が救助対象者と判断し報告してきた者」が18であった。当該福祉避難所の業務対象や利用者は5と少なかった。市町村としては、福祉避難所の門戸は利用者の属性や施設の種別等に関わらず広く考えているが、個々の判断については福祉避難所に委ねざるを得ないという事情にあることも分かる。

図Ⅱ-19

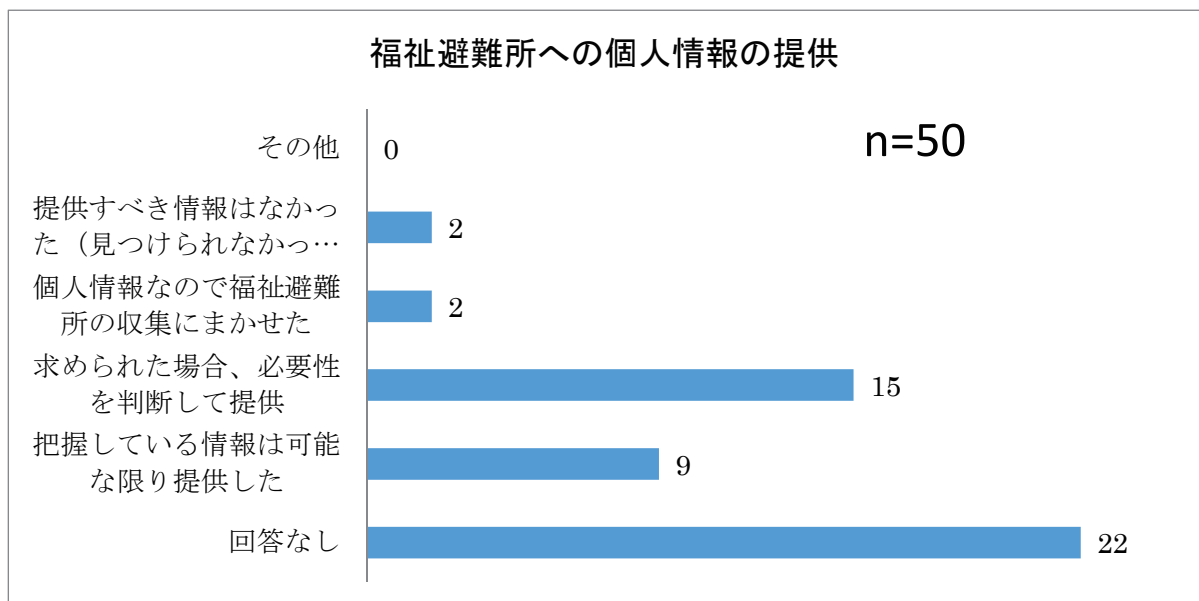


5 個人情報の提供

これまで見たように、福祉避難所に避難した高齢者等の約半数は市町村の関わりを経していない。個々人に関する情報がないまま受け入れざるを得ない例が多数あったはずである。福祉避難所に対する個人情報の提供について、市町村はどのように考え、対応していたか。

回答数は28で「把握している情報は可能な限り提供した」は9、「個人情報なので福祉避難所から求められた場合必要性を判断して提供した」と慎重な姿勢を示すのが15、「個人情報なので行政からは提供せず、福祉避難所の収集に任せた」が2であった。今回のように事前指定がなく情報提供についてのルールも整理されておらず、さらに市町村自体の対応力も十分ではない中では、個人情報をどう扱うかは非常に難しい問題だったのであろう。「提供すべき情報はなかった（見つからなかった）」の詳細は分からないが、被災による流失などもあったのではないかと推察される。

図Ⅱ-20



6 福祉避難所からの苦情や意見

福祉避難所から市町村に寄せられた苦情や意見についての回答は少ない。

以下に列举する。

- ・ 属性別の配慮
- ・ 不足物資の連絡
- ・ 施設からだされた決まりごと、門限・入浴時間など厳守しない人があり、全家族を集めて会議を開いて注意した。
- ・ 介護認定を受けている人の扱い、介護保険制度が適用になるかどうか、料金等扱いの判断を示してほしい。

施設調査の中に記載するが、自ら福祉避難所を経験した施設等が課題として考えている事項は非常に多岐にわたっている。併せて考えなければならない。

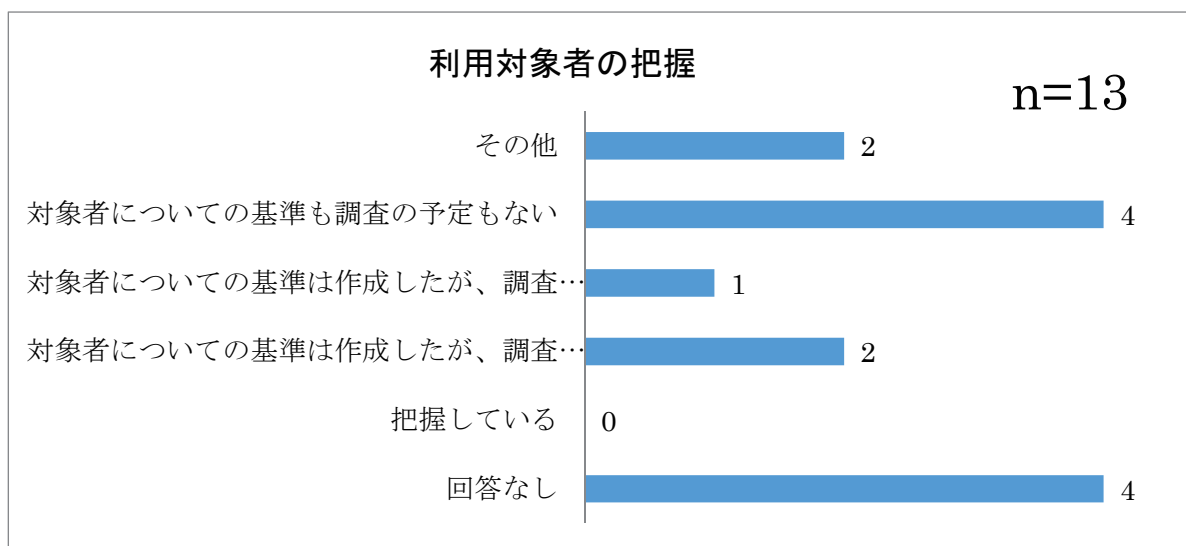
第6章 今後の課題等（以下は13市町村単位での集計である）

1 利用が必要な対象者の把握

福祉避難所の利用が必要な救助対象者の把握については、調査時点では基準の作成は一部あるものの、調査はまだ行われておらず、基準の設定と併せ今後の課題となっている。

※ 平成25年6月、災害対策基本法が改正され、市町村は災害時要援護者名簿の作成が義務づけられ、また必要な場合には情報提供できることになった。これによりこの課題の解決は促進されるであろう。

図Ⅱ-21



「その他」は次の通り

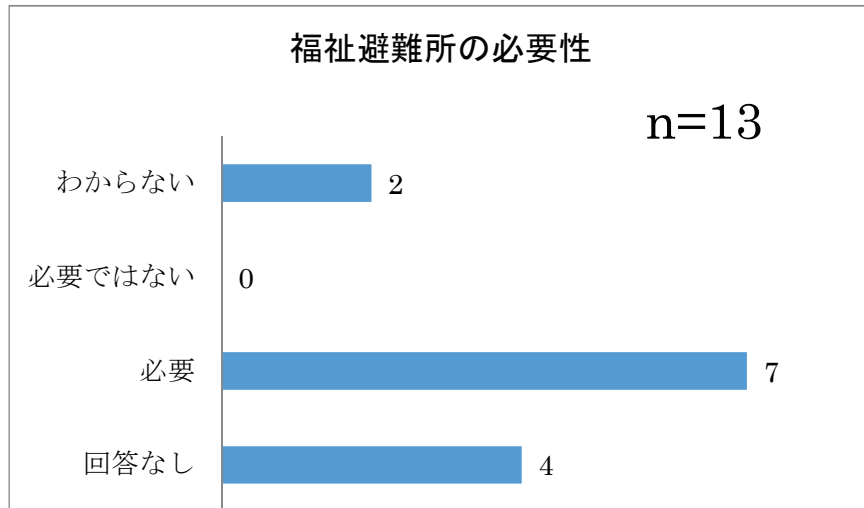
- ・ 25年度に要援護者台帳を整備
- ・ 今後基準を作成し、調査を行う予定

2 福祉避難所の必要性

(1) 必要性

前問の救助対象者の把握を踏まえて、市町村として福祉避難所の設置が必要かどうかを聞いた。「必要」と考える市町村が7で「必要がない」はなかった。しかし無回答を含め、まだ判断ができないところもほぼ同数ある。

図Ⅱ-2 2



(2) 「必要」と回答した場合の配置の考え方について

地区単位か高齢、障がいなどの属性別かについては意見が分かれている。どちらかを基本にしつつ、他方にも配慮した配置をしたいという意見もある。意見は以下の通りである。

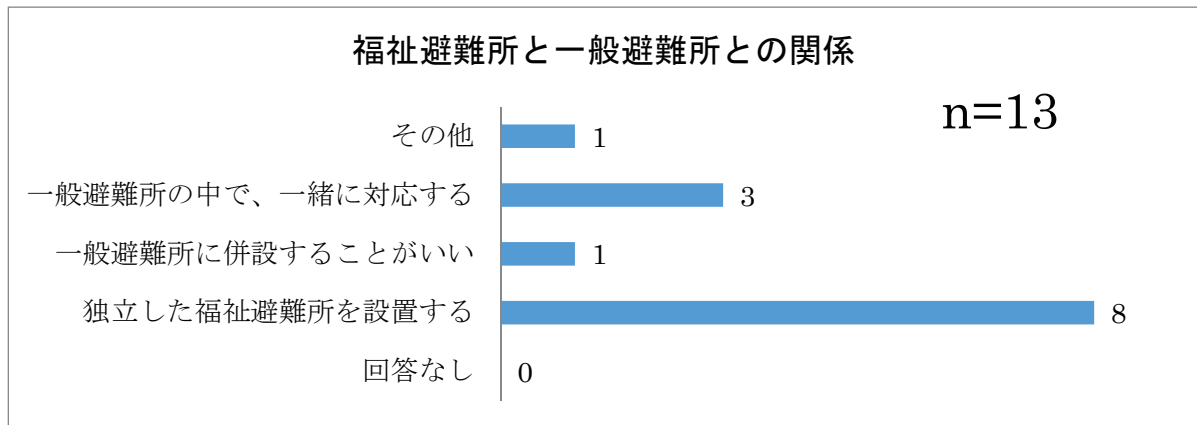
- ・ 属性別の配置が必要 2
- ・ 地区単位が基本 2
- ・ 地域を限定しないが市内に分散させた配置
- ・ 地区単位を基本に、収容人員、施設特性を生かして対象者を配置
- ・ 属性別を前提に、できる限り地域単位に設置できればいい。

3 福祉避難所と一般避難所との関係について

地域的にみて、福祉避難所は一般避難所との併設が適当か、独立して設置するのが適当かについて聞いている。一般避難所とは別の独立した福祉避難所が適当との回答が多い。2の併設は、居室等は分離、3は分離しないという選択肢である。今回の経験の中で、高齢者等について、一般避難所の中では対応が難しかったという声が多く聞かれた。その現れであろう。

なお、「その他」の1は、現状では施設がないので不透明ということであった。

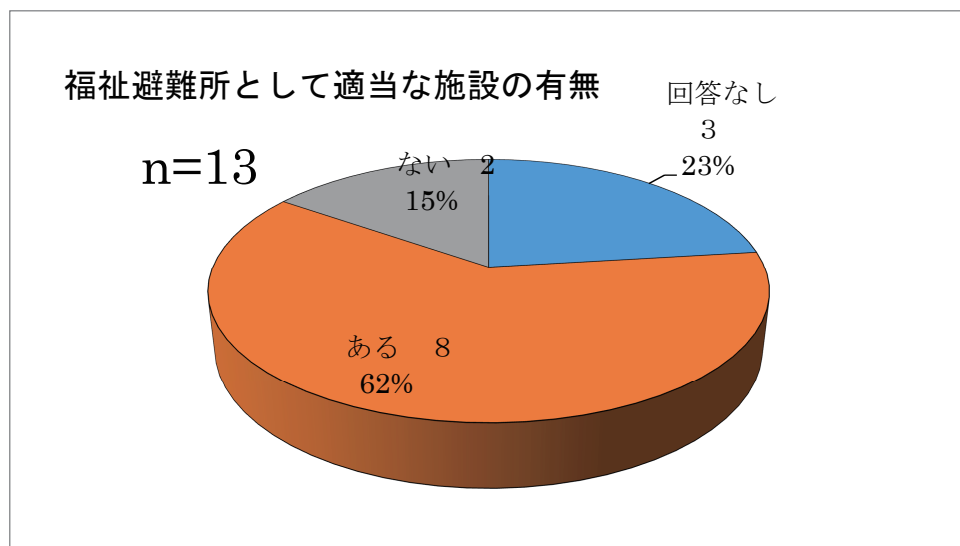
図Ⅱ-23



4 市町村内に福祉避難所として適切な施設はあるか

前問を踏まえて市町村内に福祉避難所として適切な施設があるかについて聞いている。「ある」との回答が8が多いが、「ない」が2ある。被災の状況やそもそも社会資源が乏しいという事情があるようだ。市町村域を超えた配置の検討が必要な場合もあることが示唆されているといえよう（社会資源の問題があるとなれば、適切な施設の確保は被災地域に限られないことにも注意が必要だ）。

図Ⅱ-24



5 福祉避難所として指定した場合、市町村として、国の費用弁償基準以外に必要と考える支援について

今次震災での経験から、福祉避難所として指定した場合、市町村として独自に必要なと考える支援は何かを聞いている。回答は6市町村であるが、国の費用弁償規準が詳細でないこともあり、災害救助法が適用にならない場合の支援についての意見が2あった。

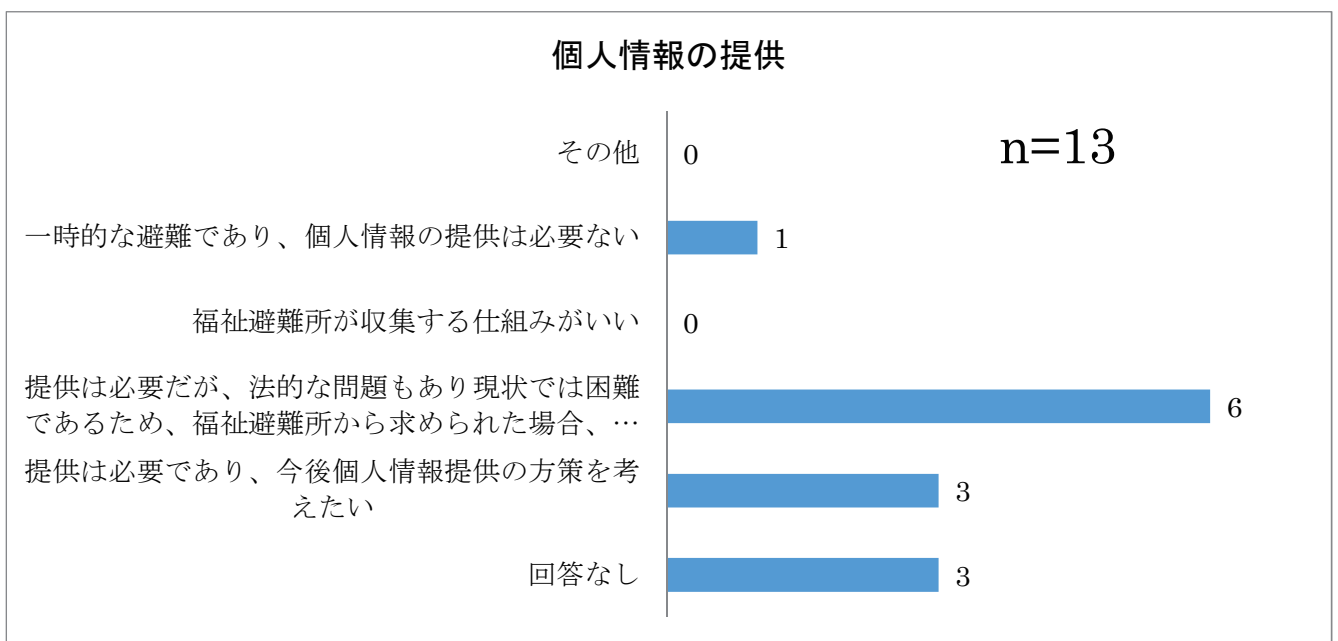
- ・ 災害救助法が適用にならない状況で開設した場合の財政的支援
- ・ 災害救助法が適用にならない状況で開設した場合の人的支援
- ・ 物的、財政的支援
- ・ ベッドや布団、発電機、トイレのレンタル料金など
- ・ 物資等の優先配布
- ・ 専門職の配置

6 福祉避難所に対する個人情報の提供について

福祉避難所に避難した救助対象者に関する情報について、福祉避難所側では、当該施設の利用者以外の避難者については情報がないか乏しい。情報の収集に関する施設への調査では、「行政からの提供」が単独の項目としては最も多いが、「避難所側が聴取、収集した」項目の合計はそれを大きく上回っている。設問では、市町村における提供についての考えと、実際にどのように対応したかについて項目を設定して聞いている。

提供の必要性についての認識はあるが、行政から積極的に提供すべきかどうか、法令との関係もあり判断できないでいるのが現状のようだ。国における制度的対応が求められている問題である。

図Ⅱ-25



※ 選択肢2 「提供は必要だが、法的な問題があり現状では困難であるため、福祉避難所から求められた場合、本人の了解の有無等を個別に判断して提供すべきである」

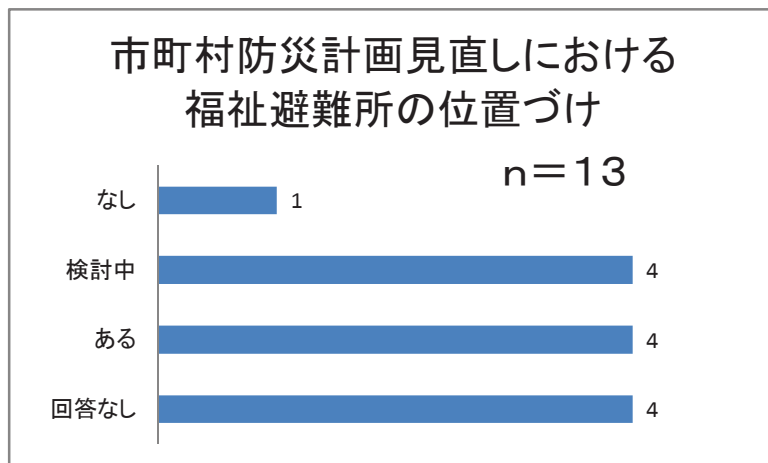
7 市町村地域防災計画に福祉避難所を位置付けていくか

今後市町村地域防災計画の見直しが行われる場合、福祉避難所を位置付けていく考え

があるかどうかどうかに付いての設問である。

検討中を含めて位置付けていく必要性は認められていると思われる。「なし」は、被災規模が大きい市町村であり、現状では社会資源が乏しく、復旧が先で検討以前の状況ということであろう。

図Ⅱ-26

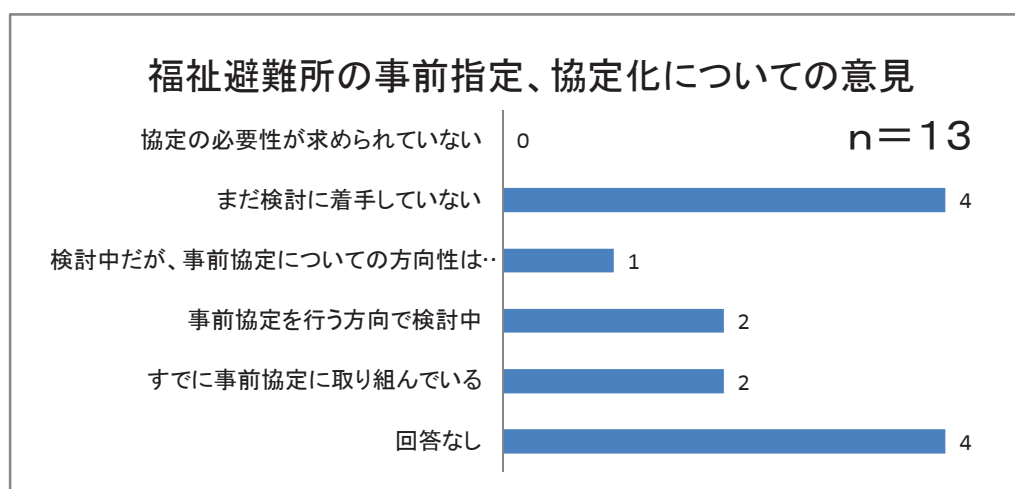


8 福祉避難所の事前指定・協定化について

今回の経験を踏まえ、福祉避難所について、平常時に事前に指定し、協定を締結していく考えがあるかについての設問である。

半数が事前協定についての考えを決めていない。事前協定を行う場合、災害規模の想定と地域資源、要援護者の状況など検討すべき事項が多く、また、食料等の計画的備蓄についても方向を定める必要があることなどから、慎重になっているものと推測される。

図Ⅱ-27



9 福祉避難所を改善し充実させていくための意見等について

数は少ないが貴重な意見が出されている。以下列挙する。

- 自閉症児等への対応として、県立養護学校を福祉避難所に指定すべきと考えるが、そのための制度整備を県にお願いしたい。
- 介護保険適用者と適用外のすみ分けをどのようにするのか。
- 災害時は、被災地では通信手段が遮断されるので、被災地からの要請を待っているのではなく、県が中心となって指揮命令をし、人的支援対応が速やかに行われるようなシステムづくりを検討してほしい。
- 福祉避難所として指定した施設の平時からの物資の備蓄と備蓄倉庫の整備の支援、他の施設に移送が必要な入所者等の円滑な調整。

Ⅲ 福祉避難所の運営状況（福祉避難所調査を中心に）

ここでは、福祉避難所となった福祉施設等を対象とした調査Ⅲの結果について、その概要を述べる。

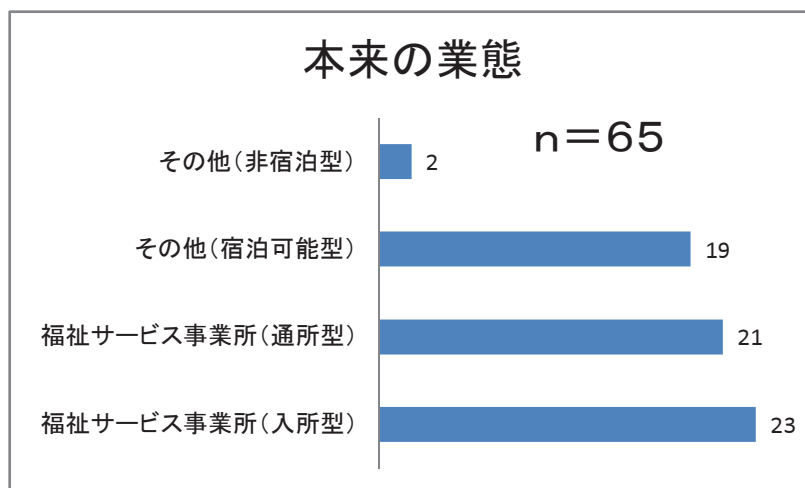
第1章 福祉避難所としての運営

1 本来の業務（回答数 39/42）

最も多かったのは福祉サービス事業所（入所型）で20カ所、次いで福祉サービス事業所（通所型）とその他（宿泊可能型）がそれぞれ9カ所であった。入所型施設は地域における避難場所として認知されていたことが窺える。

また「その他（宿泊可能型）」には小規模多機能型施設（通所、入所機能をもつ）のほかに宿泊施設や宿泊型体験施設が含まれている。小規模多機能型の宿泊機能が地域の避難場所として活用されている。

図Ⅲ－1

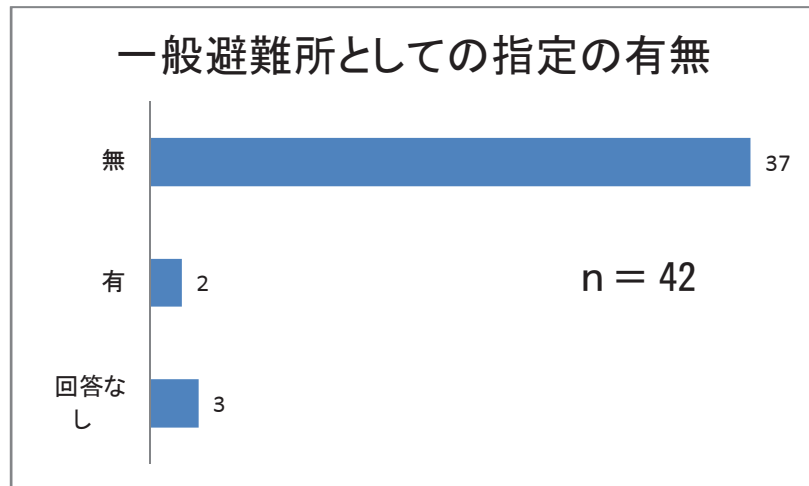


2 一般避難所としての指定

(1) 指定の有無（回答数 39/42）

「指定あり」は2施設のみで、37カ所は指定を受けていなかった。

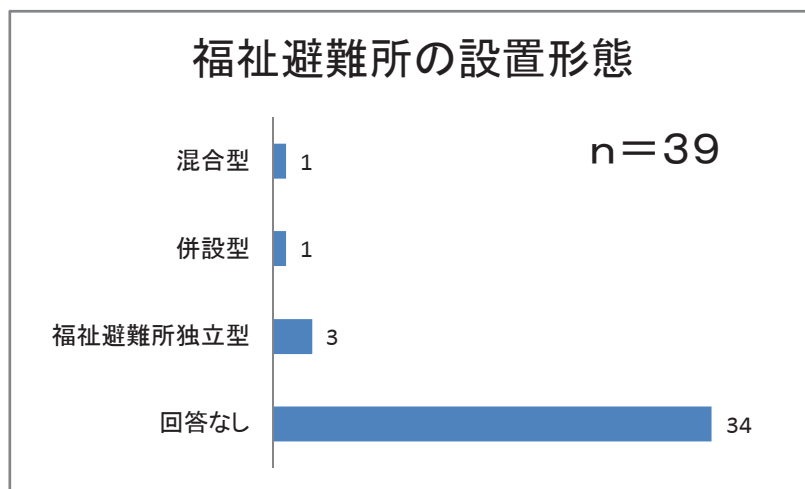
図Ⅲ-2



(2) 指定ありの場合、福祉避難所の設置形態 (39/42)

事前指定ありの場合という限定であったが、発災後に指定された施設でも回答したところがあり、回答数は5である。その中では独立型が3で他は各1施設である。

図Ⅲ-3

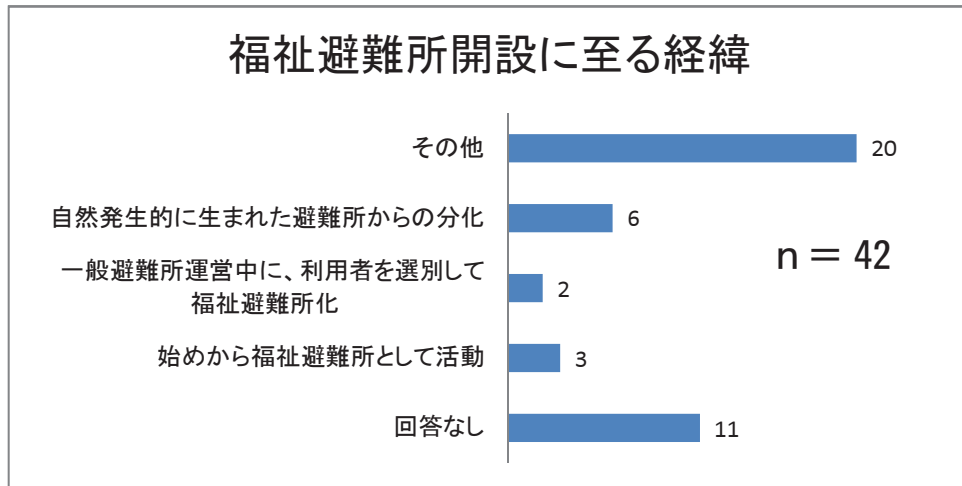


3 福祉避難所開設に至る経緯 (回答数 31/42)

「その他」が20カ所と最も多い。ここではその内容を聞いていないが、他の設問と併せて考えれば、市町村から要請を受けて福祉避難所を開設したところが多いのではないかと考えられる。

次に多い「自然発生的に生まれた避難所からの分化」は、避難所と特定されないまま住民の避難を受け入れた後に福祉避難所となったものである。被災の規模から考えれば、このような形が多く出ざるを得なかったといえるだろう。

図Ⅲ-4



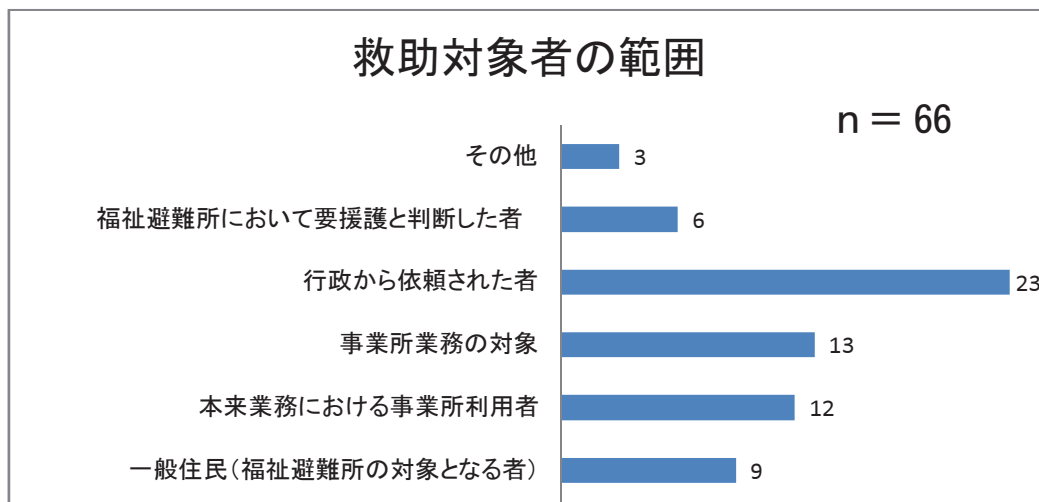
4 福祉避難所における救助対象者の範囲（複数選択可）

ここでは、福祉避難所において受け入れた救助対象者の範囲に関し、本来業務との関係と選定の主体について尋ねている（複数回答）。「行政から依頼された者」が23で最も多く、「事業所業務の対象者」13、「本来業務の利用者」12、「一般住民」9と続く。「福祉避難所において要援護と判断した者」についても6カ所があげている。行政からの依頼が最も多かったことから、被災後でも行政の調整等がある程度機能していたことが分かる。

一方、「一般住民」、「本来業務の利用者」、「事業所業務の対象者」は、比較的容易に施設側で受け入れを決められたであろう（あるいは決めなければならない状況であったろう）。「福祉避難所において要援護と判断した者」と合わせれば、相当数の施設では自らが対象者の範囲を決めて（絞って）いたことも窺える。

どこで誰を受け入れるかについての事前の基準等はなかったため、行政が担うべき調整機能等は大きかったが、被災規模等からそれができなかったところでは、避難所側の判断での受け入れた例も多くあることが示されている。

図Ⅲ-5

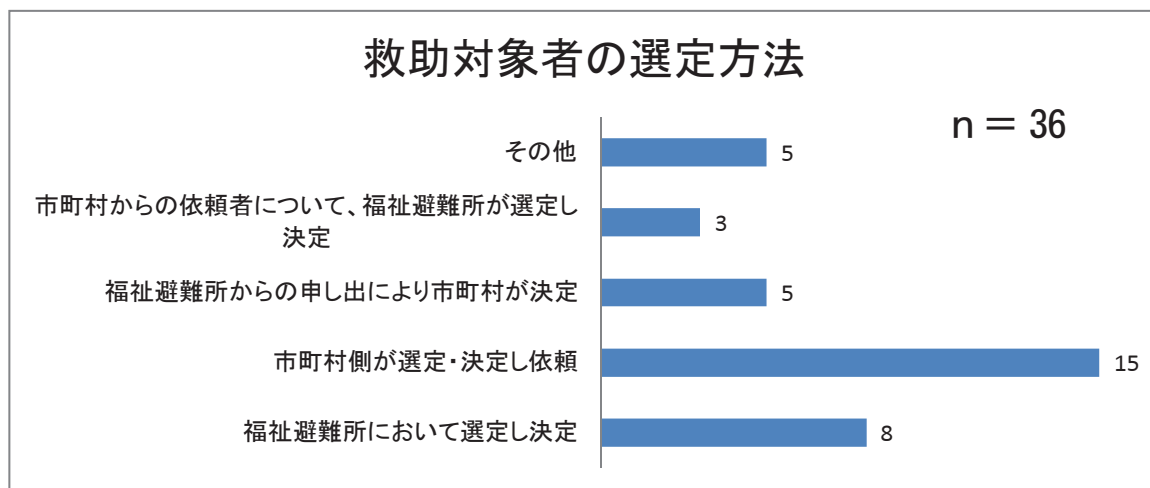


5 救助対象者の選定

(1) 救助対象者の選定方法（複数選択可 回答数 36）

「市町村が選定・決定し依頼」が13と最も多く、「福祉避難所において選定し決定（市町村へは事後報告）」が8で続いている。他項目を含めて考えれば、救助対象者の選定は、市町村と福祉避難所がほぼ半々に行っていたことが窺える。前問と同様の傾向を示している。

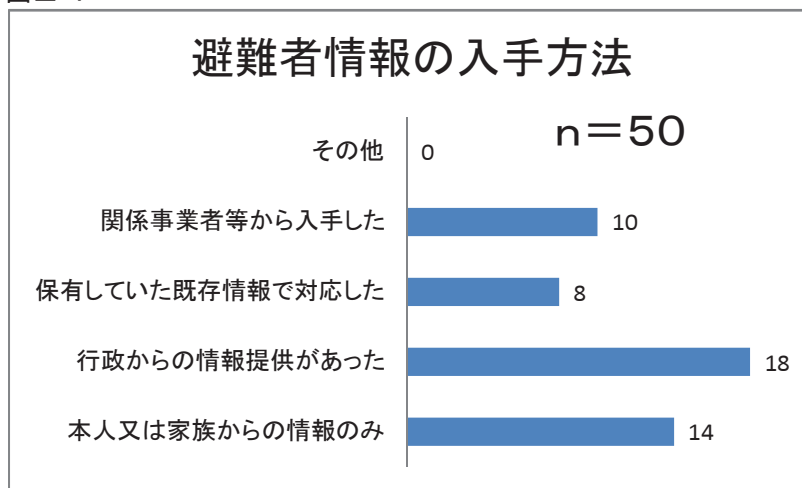
図Ⅲ-6



(2) 避難者に関する情報の入手方法（複数選択可 回答数 52）

「行政からの情報提供があった」が18で最も多いが、主に福祉避難所において情報を収集した「本人又は家族からの情報のみ」、「関係事業者から入手」、「保有していた既存情報で対応」の3項目で32ある。行政が個々人の情報提供までは対応しきれず、福祉避難所側で動いて必要な情報を収集しなければならなかったことが分かる。

図Ⅲ-7



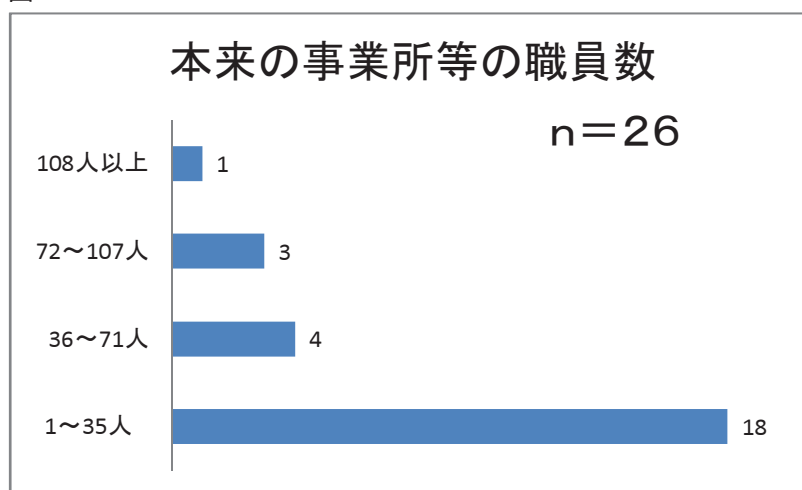
6 福祉避難所業務に対応した職員の状況

(1) 本来の事業所の職員数等

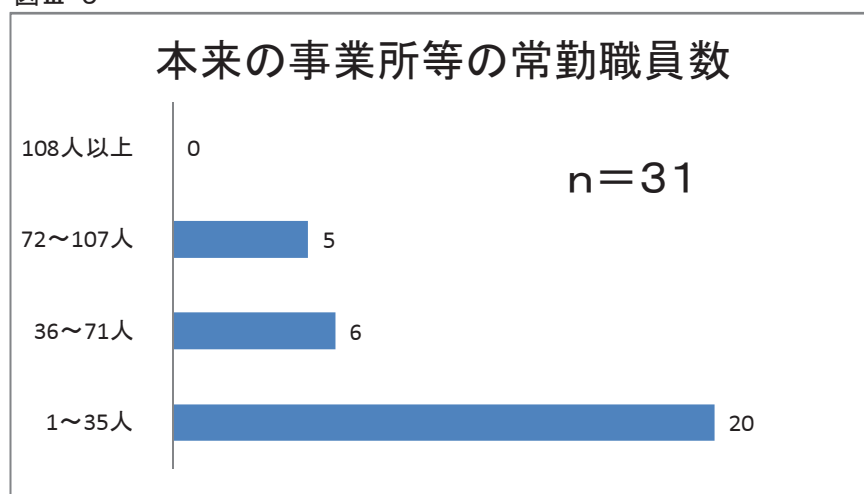
震災時点の職員数、その常勤、非常勤別、被災職員数、福祉避難所対応職員数を尋ねているが、全ての項目に回答した施設は少ない。混乱した状況では正確な記録を残す暇がなかったということもあるだろう。そのため大まかな傾向を把握するにとどめたい。

まず、本来の事業所等の職員数等を見よう。Ⅲ－8からⅢ－10までをみると、職員数も常勤数も35人までのところが多く、常勤以外も同様である。通所型が多いことの反映であろう。また、Ⅲ－11では、被災職員のいる事業所が7割超であることがわかる。

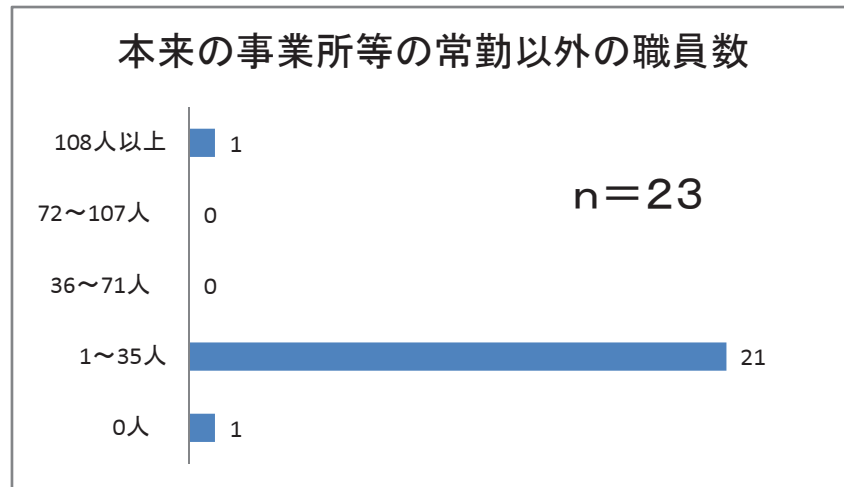
図Ⅲ-8



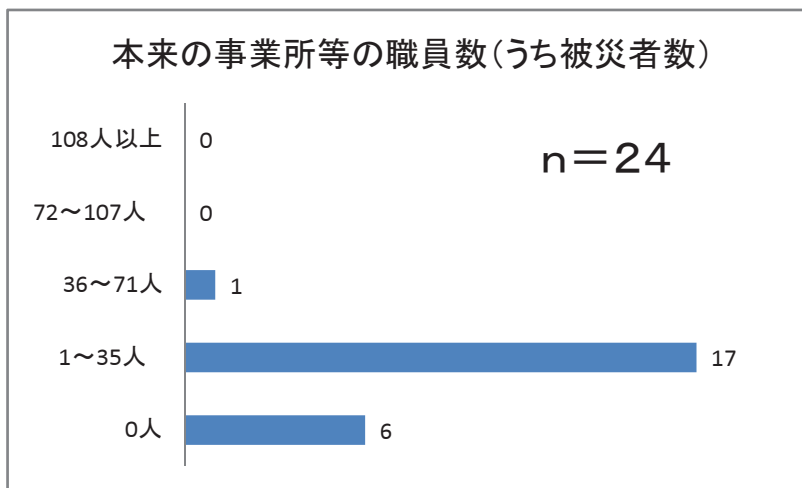
図Ⅲ-9



図Ⅲ-10



図Ⅲ-11

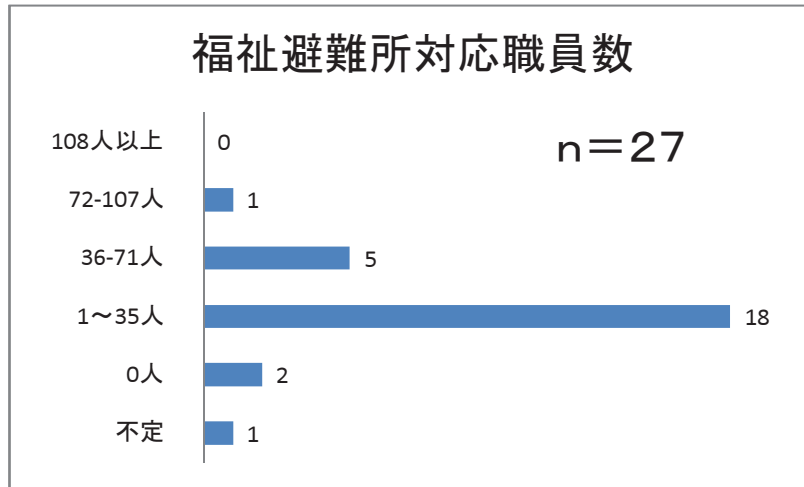


福祉避難所に対応した職員の数については、施設の規模も併せて考える必要があるが、ここでは単純集計のみを示す。1人から35人までが65%、36人から71人までを加えると85%となって、福祉避難所となった施設は、入所型、通所型を問わず相当数の職員を福祉避難所業務に当てていることがわかる。全員で対応した例もある。その中には被災した職員も含まれる。また、外部者を入れて対応した施設もある。業務的にも人的にも通常業務と画然と区別することはできなかったということだろう。具体の例を以下に示す。

例1 特養A 常勤78人、被災職員33人、福祉避難所対応62人

2 小規模多機能 常勤12人、非常勤2人、被災職員1人、
福祉避難所対応 10人

図Ⅲ-12



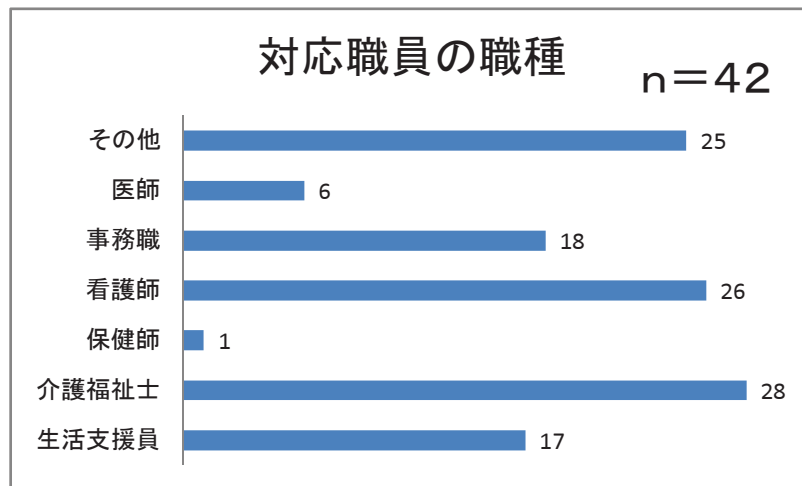
(3) 対応職員の職種（回答数 42、対応職種を全てあげる）

4 2 カ所の福祉避難所があげた対応職員の職種は次の通り。

高齢者施設が多いこともあり、介護福祉士、看護師が中心的な役割を担ったことが分かる。事務職は主に入所型の施設において福祉避難所業務に対応している。

「その他」については尋ねていないが、介護福祉士以外の介助職員、栄養士、調理職員等及び福祉施設以外の施設における従業員が考えられる。

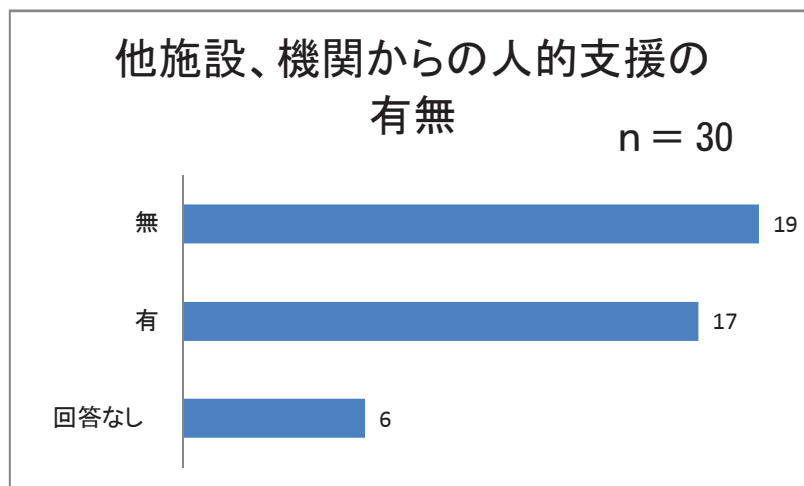
図Ⅲ-13



(4) 他施設、他機関からの人的支援の有無（回答数 36）

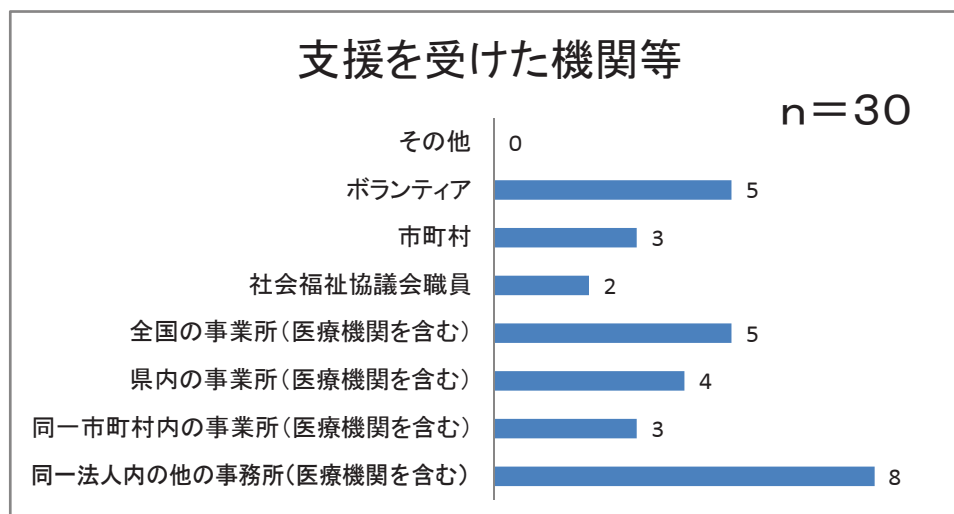
「無」が19で「有」の17を少し上回っている。これは、必要がなかったということもあるだろうが、情報の断絶等混乱した状況の中では、必要な時期に必要な支援を得ることができなかった、という場合もあるのではないか。

図Ⅲ-14



また、「有」の内訳を尋ねているが、「同一法人内の他の事業所」が8で最も多く、次いで「全国の事業所」「ボランティア」が5であった。複数の施設等を持つ同一法人内での支援は迅速に行われやすいということだろう。「同一市町村内の他の事業所」「社会福祉協議会職員」「市町村」の合計は8で、地域的に近い位置にあることが多い「同一法人内の他の事業所」と合わせると、今時震災では、市町村、地域の中での支援が得られたということがいえるだろう。

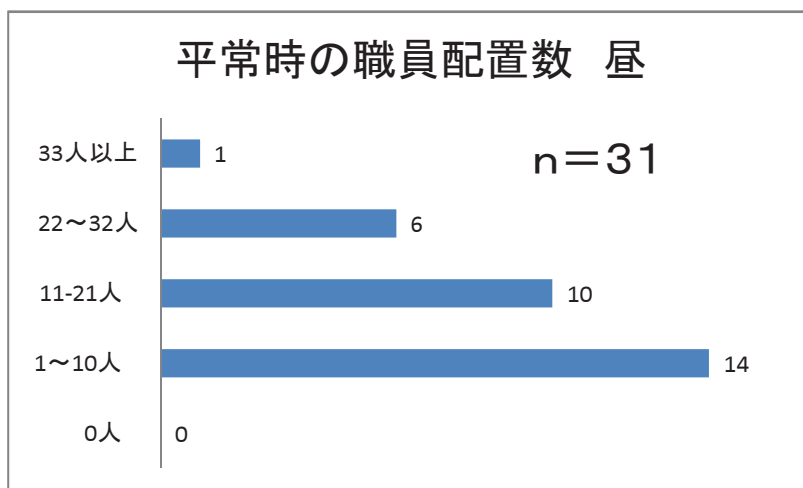
図Ⅲ-15



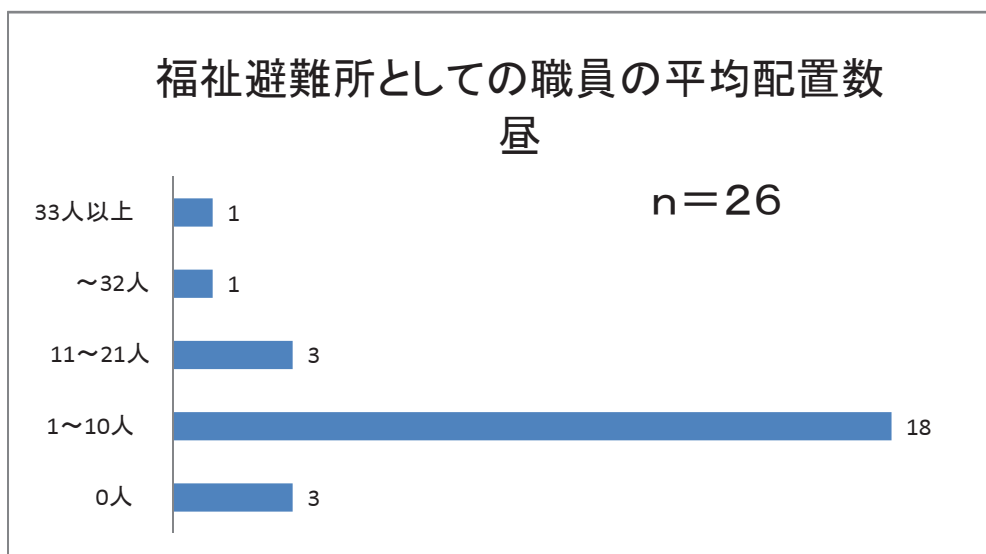
(5) 福祉避難所及び通常業務における平均的職員配置状況

この設問では、福祉避難所における平均的職員配置を通常業務と比較して把握しようとしたものであったが、通常業務とは別個に人員を配置したのか、通常業務の配置の中で行ったのかが不明確な結果となった。

図Ⅲ-16

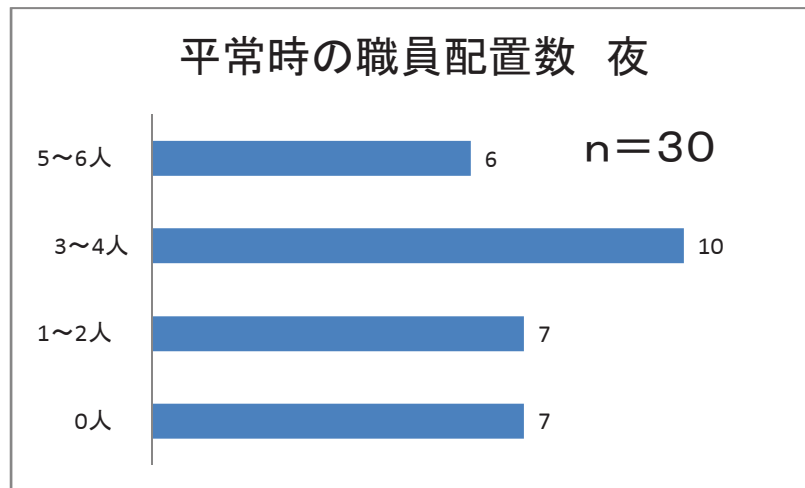


図Ⅲ-17

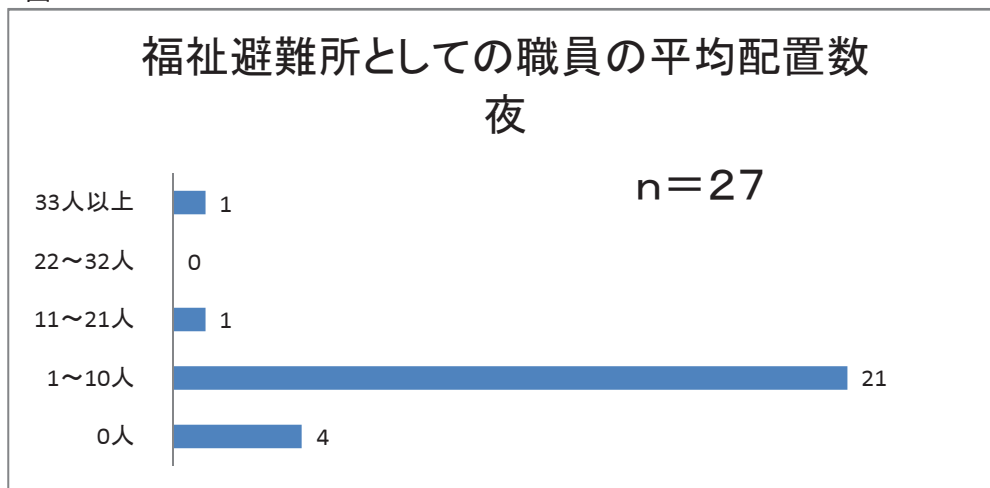


上のグラフからは、平常時、昼間において職員を20人程度まで配置していた施設の相当部分が、福祉避難所として10人程度を割かなければならなかったということが分かる。推測とすれば、通常業務と兼務で配置したということだろうが、施設規模から考えると、ほぼ全職員で対応したであろうことが窺える。

図Ⅲ-18



図Ⅲ-19



上のグラフは同じく夜間の職員配置について尋ねたものだが、通常は5、6人程度までの夜間態勢が、福祉避難所となってからは10人までで21、それ以上が2ある。1人～10人までの内訳は示していないが、福祉避難所を運営するためには平常時の夜間配置に倍する以上の体制がとられていたことが窺える。2、3日程度は別にしても、避難所が長期化することによってローテーションの維持が困難になり、結果、職員の勤務が過重になっていったことが考えられる。

第2章 被災後概ね3月20日頃まで（「被災初期」）の状況

1 ライフラインの復旧状況と代替的確保策

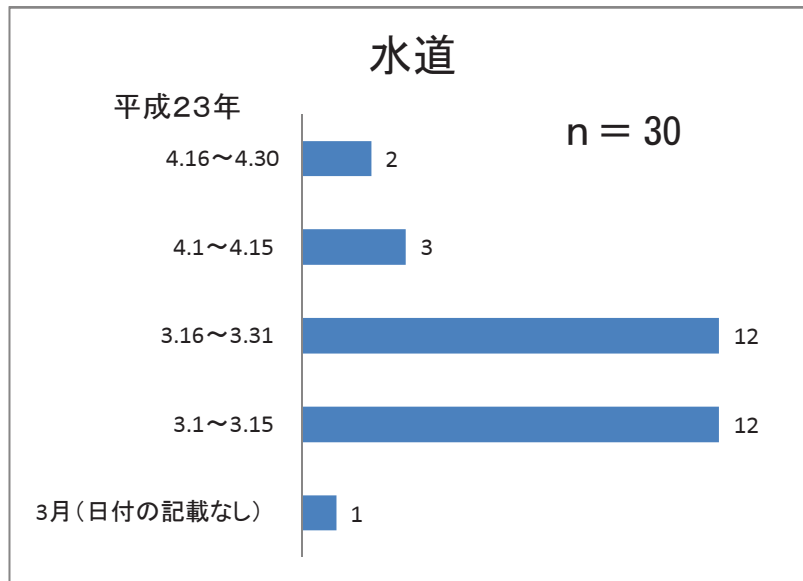
市町村毎だけではなく、福祉避難所がある地域によっても復旧時期は異なっているが、以下では市町村の単位で大まかに見ていく。

（1）水道

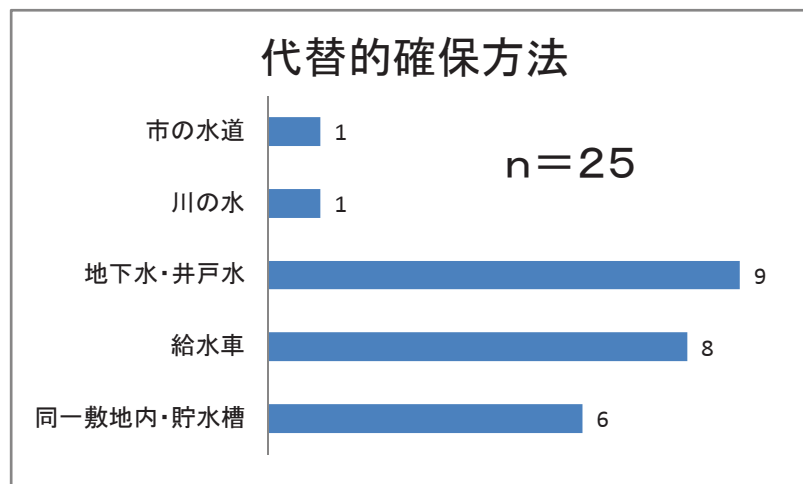
内陸部の福祉避難所（盛岡市、一関市。以下Ⅲにおいては内陸部と記載）は3月15日前後の復旧である。沿岸部の福祉避難所（以下3では沿岸部と記載）では大船渡市、宮古市は内陸部とほぼ同時期だが、大槌町では早いところで3月下旬、遅いところは4月中旬から下旬になってやっと復旧している。

代替策としては市や自衛隊の給水に頼ったほか、井戸、地下水や湧水、川水を使ったという報告がかなりある。避難者が多数の場合、飲料水はもとよりトイレその他の生活用水も多量に必要になってくるだろうから、福祉避難所は地域の状況を踏まえて、水質検査などを行うことを含め、個別に水の確保策を講じておく必要がある。

図Ⅲ-20 (4.16~4.30は、4月16日から4月30日までを示す。以下同じ)



図Ⅲ-21

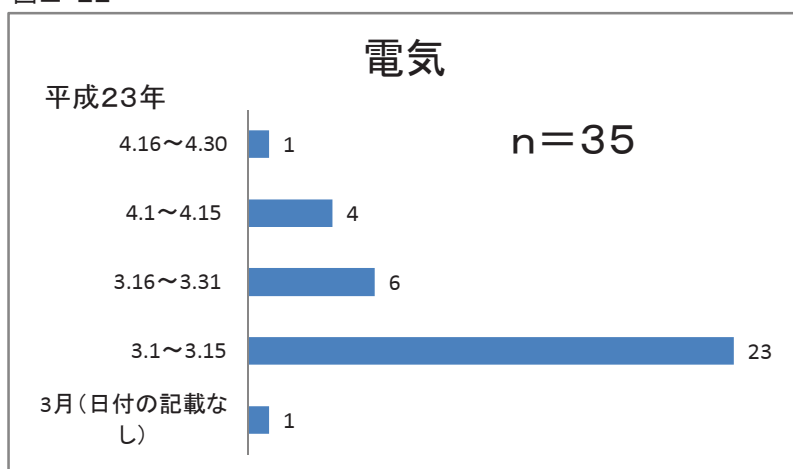


(2) 電気

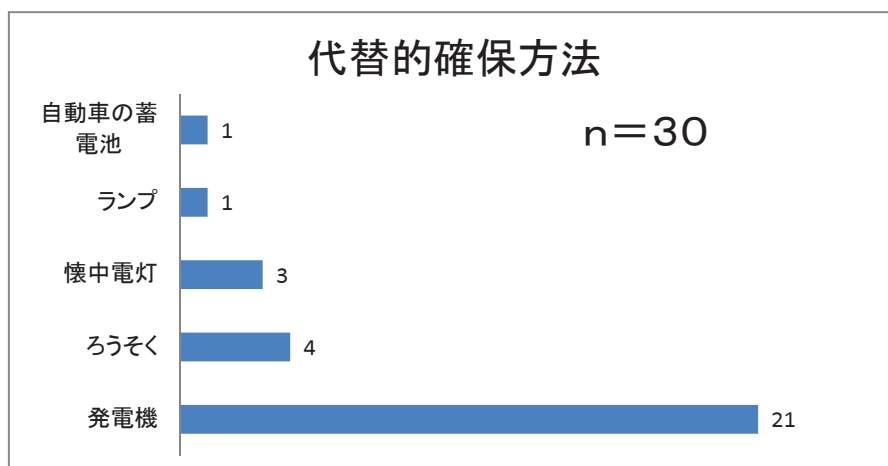
内陸部では3月15日頃までに復旧している。沿岸部では宮古市の福祉避難所はほぼ3月15日以前に、大船渡市の場合は15日前後に復旧しているが、大槌町では3月下旬から4月20日頃までかかっている。

代替的確保策として、小型発電機、自家発電装置をあげたのが19カ所あり、その多くは特養や老健などの入所型施設である。発電機については常備していたものばかりではないようで、5日目に発電機が確保できたという入所型施設もある。また、自動車のバッテリーで灯りを確保、ろうそく、懐中電灯と答えた施設もあった。後に出てくるが、オール電化の施設では、停電によって照明や暖房だけでなく調理機能も失われたという報告がある。

図Ⅲ-22



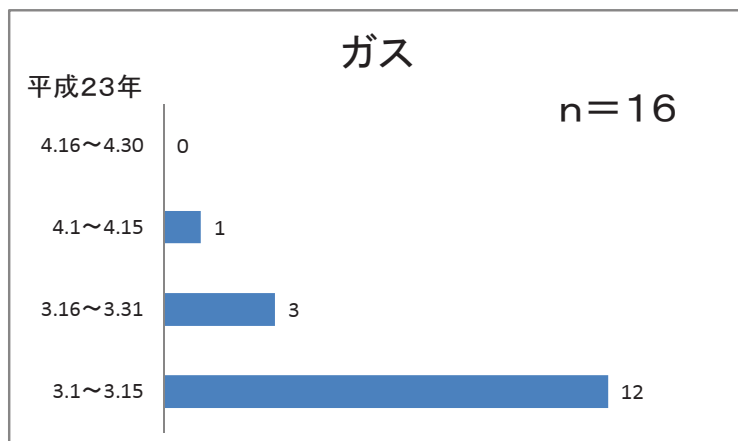
図Ⅲ-23



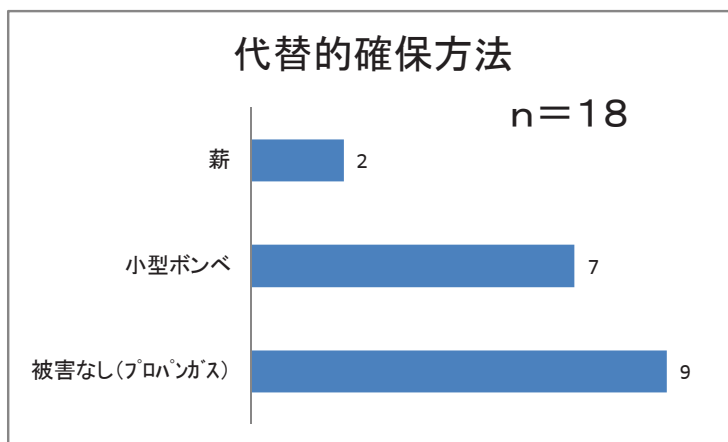
(3) ガス

復旧日が記載されている施設では、沿岸部でも発災後3日程度で復旧している。プロパンガスのため被害がないという施設もある。都市ガスが普及している地域の復旧が遅れた可能性もある。代替的確保策としては、小型ボンベ、カセットコンロが中心であるが、薪という記載もあった。

図Ⅲ-24



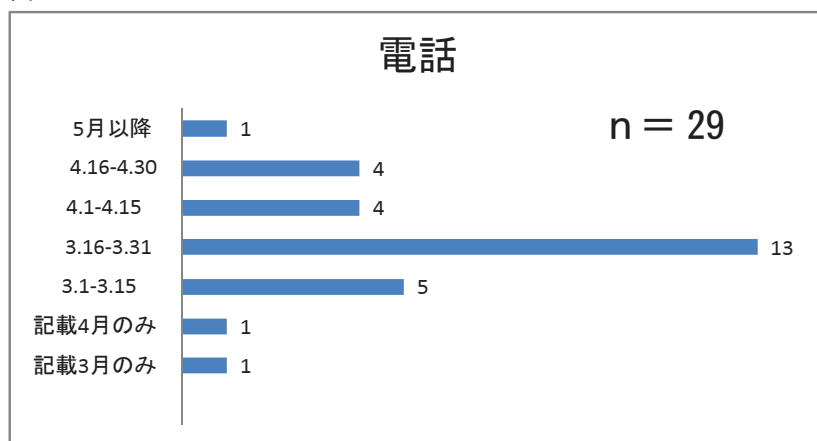
図Ⅲ-25



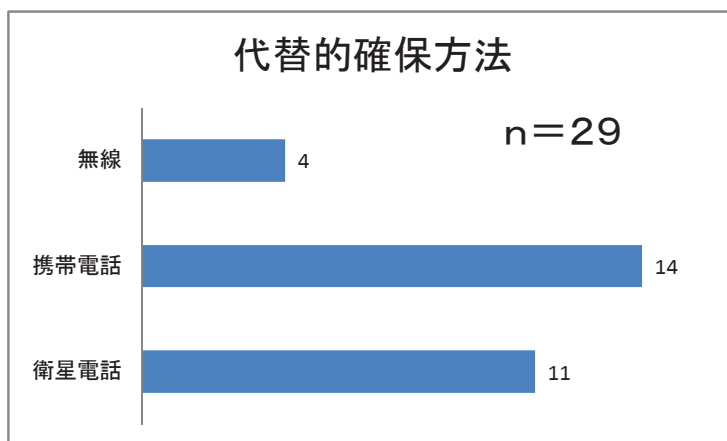
(4) 電話

内陸部では概ね3月15日以前に復旧している。沿岸部では3月下旬から4月下旬まで、同じ市町村内でも復旧時期が異なっている。報告された中で最も遅いのは4月30日（大船渡市内）、5月31日（大槌町）である。代替確保策としては、衛星電話と記載した施設が7カ所あるが、最も多いのは職員の私物を含む携帯電話であった。また法人内事業所や消防署等と無線機で交信した、災害時優先電話を利用した、との記載もある。施設においていくつかの通信手段を確保、維持しておくことが重要であるし、行政においても福祉避難所等災害時に一定の役割を担う施設等について、連絡手段の確保策を検討し具体化しておくことが必要であろう。

図Ⅲ-26



図Ⅲ-27

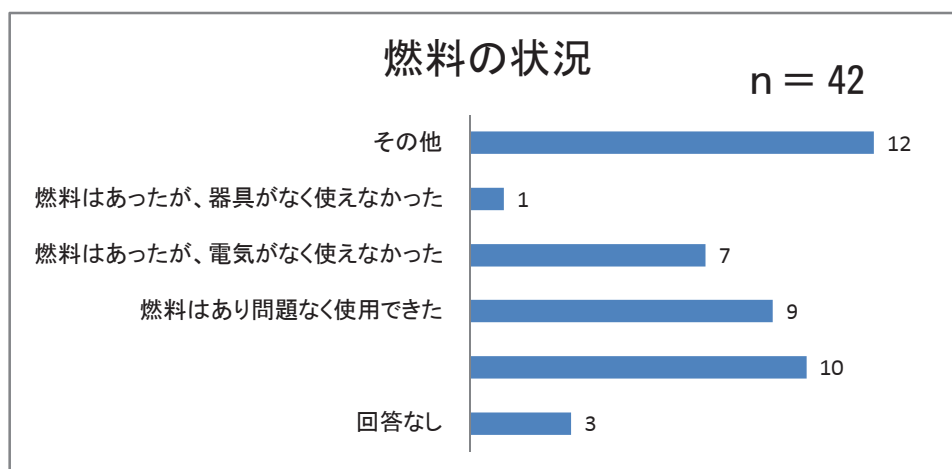


2 被災初期における暖房、厨房用燃料の状況

「燃料はあり問題なく使用できた」は10施設あり、地域的な偏りはない。貯蔵量の問題もあるが、地震と津波による被害がないか軽微で、電気の復旧が早ければ、早い時期に暖房等が復旧したと考えられる。一方、「燃料はあっても量が足りない」、「電気がなく使えなかった」、「器具がなく使えなかった」が合計で17施設ある。燃料はあっても停電が続けばボイラーは動かず、反射式ストーブなどがなければ暖房はできない。このような状況が多かったのであろう。また、「その他」12施設の中には、オール電化のためエアコン暖房と調理器具が使えなかった、という施設があり、他にもオール電化のため暖房は反射式ストーブを調達して使用（ただし台数不足）、調理はプロパンガス使用、などの記載がある。反射式ストーブは暖房だけでなく調理にも活用されているが、備えがなくて職員や地域から借りたりして使用している。どこでも台数が全く足りなかったようだ。

今回は震災初期についてだけ尋ねているが、上記「その他」12施設の中でも燃料の確保に苦労した例があり、また、「燃料があり問題なく使用できた」10施設でも、時間経過の中で燃料調達の課題が出てきただろうと思われる。

図Ⅲ-28

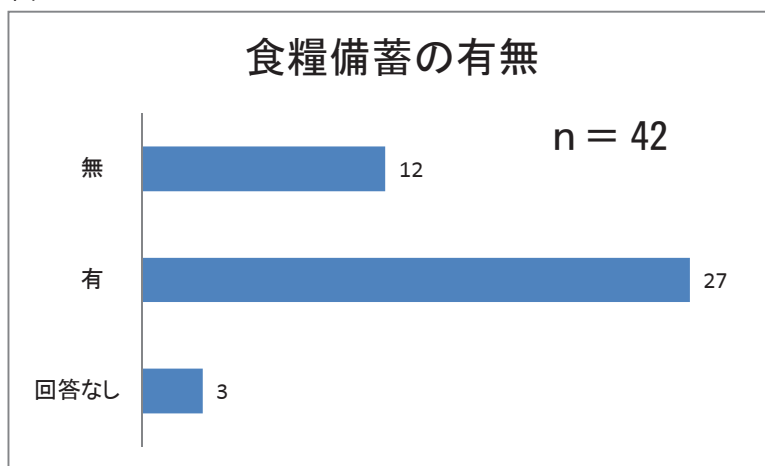


3 被災初期における食糧の状況

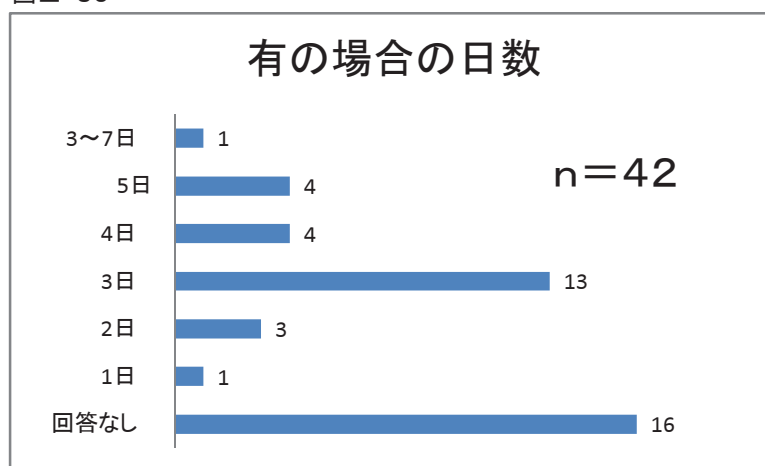
(1) 食糧備蓄の有無

回答した39施設のうち「有」は27施設、備蓄量（通常の何日分程度か）として最も多いのは「3日」で13施設であった。3日以上でみれば23施設であり、最も多いのは7日であった。有無について回答しながら、備蓄量について回答がないのは、目安を決めているわけではないということであろうか。

図Ⅲ-29



図Ⅲ-30



(2) 供給が安定するまでの間の食糧確保策

21施設が「独自の確保策」を講じている。主なものは、買い出し（近隣の民家や商店、スーパー、取引先から、沿岸部の施設の場合、内陸部まで出かけている例もある）、市の災害対策所、法人本部等からの支援を仰ぐ、などである。調理面では、冷凍保存材料を工夫しながら1日2食で対応した、1回の量を減らした、非常用献立とした、などがあげられている。

「調達先」は上記のように日常の取引先から生産農家等、さらに遠方まで出かけている。大槌町の施設（入所型）では遠野市、盛岡市で調達しており、宮古市の施設（同）では半径100キロ圏内の商店、農家等が調達先だったと記載している。規模の大きい法人では、内部での相互支援が行われていた。また、忘れてならないのが、職員（管理者を含む）とその家族の持ち寄りや利用者家族、地域住民からの差

し入れが食糧の不足を補ったことである。多くの施設がそのことを記載している。

(3) 被災初期における1日当たりの平均的な供給カロリー量及び最も多かった食事の内容

① 平均的な供給カロリー

被災直後における食事のカロリーについて、数値データを求めることには無理があると考えながらの設問であったが、12施設から回答があった。

各2施設	600Kcal	1,200Kcal
各1施設	214Kcal、450Kcal、900Kcal、1,100Kcal、 1,200~1,400Kcal、1,500Kcal、1,300~1,600Kcal 1,600~1,800Kcal	

② 最も多かった食事内容

備蓄が限られていて、食料確保の見通しが立たない中では、食事内容は限られてしまうだろう。沿岸部の施設について、記載されたものを例として示す。外部からの供給によったものが多かったのではないかと。身体状況によっては、このような食事では摂取できない場合があったことも考えられるが、この先は分らない。確認しておく必要がある。

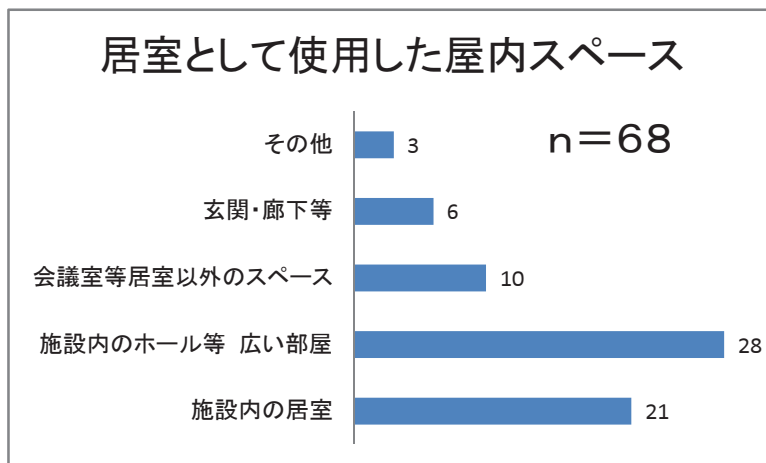
- ・おにぎり、味噌汁、パン
- ・おにぎり、菓子パン、味噌汁、大根のきんぴら
- ・おにぎり、雑炊、缶詰、カップラーメン等
- ・おにぎり、缶詰
- ・ごはん、味噌汁、お浸し、漬け物
- ・常時備蓄している缶詰や海苔の佃煮、梅干しなど

4 被災初期に居室として使用した屋内スペース（該当を全選択）

福祉避難所となった施設は、入所型の場合は通常の利用者に加えて、通所型の場合には、日中を越えて24時間全てにおいて、多数の救助対象者を受け入れることになった。そのため、居住空間をどのようにして確保するかが、まず大きな問題になったであろう。そこで、居室として使用した屋内スペースについて尋ねた。

最も多かったのは「施設内のホール等広い部屋」で28施設であった。入所、通所を問わずホール等はまず利用可能なスペースだったであろう。次いで「施設内の居室」が21施設ある。これは、多数の避難者があった入所型施設において、空室や短期入所等の居室を当てただけでなく、例えば、一般居室についても入所者を移動させて空室をつくり（つまり入所者はこれまでの倍近い入所者と同じ部屋で暮らすことになった）避難者のスペースを確保したなどのことである。ほかにも会議室～玄関、廊下に至るまで居住空間として活用されている。全ての施設ではないが、施設空間のほとんどが避難者の居住スペースとなった例もいくつか報告されている。

図Ⅲ-31

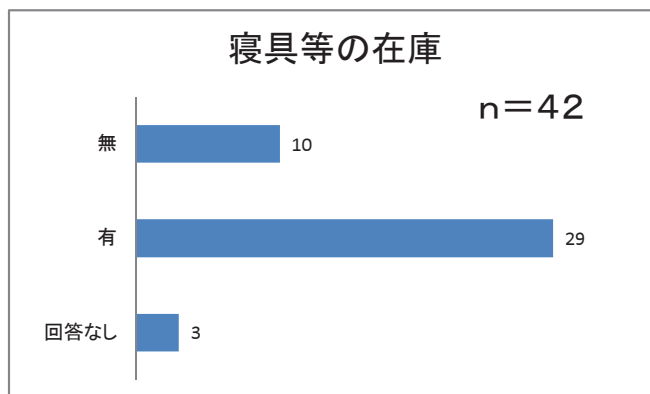


5 震災初期における寝具類（布団、毛布等）の状況

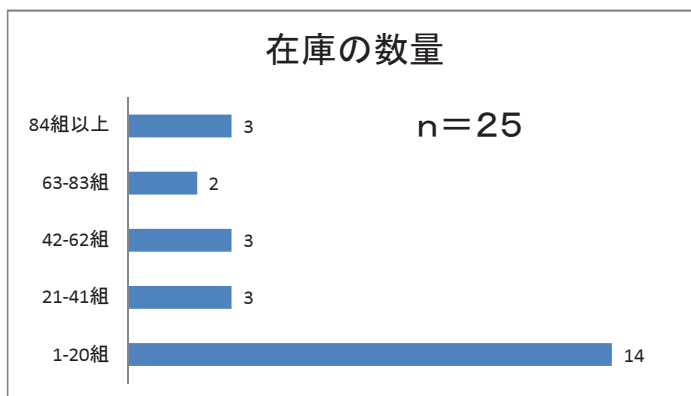
(1) 寝具等の在庫

「在庫有」が29施設で、「無」は10施設であった。在庫量を回答したのは25施設で、160人程度（入所型）から5人程度（通所型）まで幅が広い。特養等の入所型施設でも在庫量を回答していないところがあり、多数が避難する可能性の高い入所型施設については一定の在庫を確保しておくための方策が必要と考えられる。

図Ⅲ-32



図Ⅲ-33

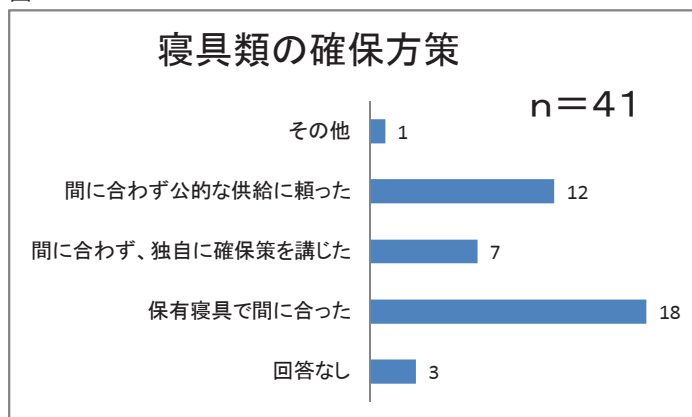


(2) 寝具類の充足状況と確保方策

回答した39施設中保有寝具で間に合ったのは18施設であり、21施設は充足

できず確保のための方策を講じている。業者からの貸し出しのほかに、ここでも職員、利用者、近隣等身近なところから調達していることがわかる。

図Ⅲ-34

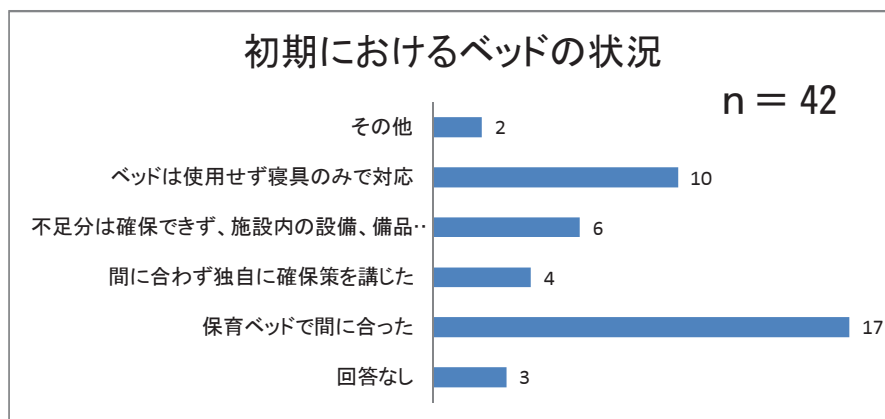


6 被災初期におけるベッド（寝台）の状況

避難者の中には、身体の状態等からベッドが不可欠な高齢者等がいる。今次震災のような状況下では、その確保は寝具以上に難しかったのではないかと考えられる。

回答があった39施設中、保有ベッドで間に合ったと回答したのは17施設で、短期入所や通所介護等の空きベッドを活用している。間に合わずに独自に確保策を講じたのは4施設で、方策として業者からのレンタルのほかに、医療器具メーカーや業務を休止したディセンターから提供を受けた、福祉施設から借用した、などがあげられている。また、不足分は確保できず施設内の備品等を活用したのが6施設、ベッドは使用せず寝具のみで対応したのが10施設あった。

図Ⅲ-35



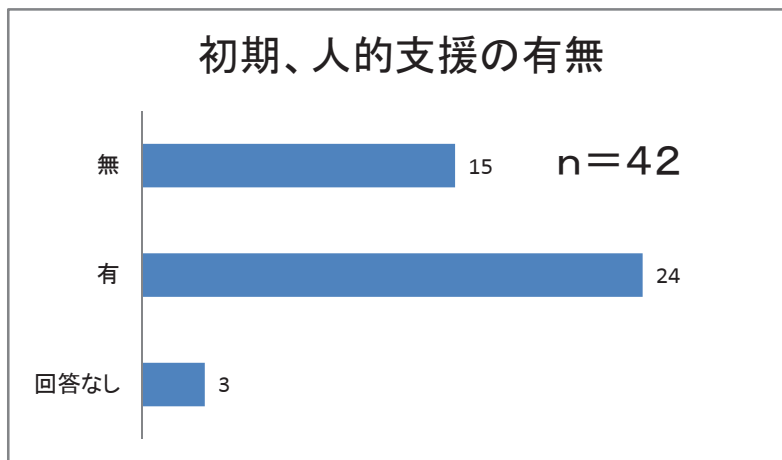
7 被災初期における外部からの人的支援の有無と支援内容

福祉避難所となることによって、入所型施設では入所者に加えて避難者への対応が、通所型施設では夜間を含めた24時間の対応が、福祉施設以外の施設では介助その他の対応が必要となってくる。被災初期の混乱状況の中で、どのような支援が必要で、それは施設内で充足できたのか、外部からの人的な支援は十分であったかについて尋ねている。

(1) 人的支援の有無

39施設中「有」は24施設、「無」は15施設であった。

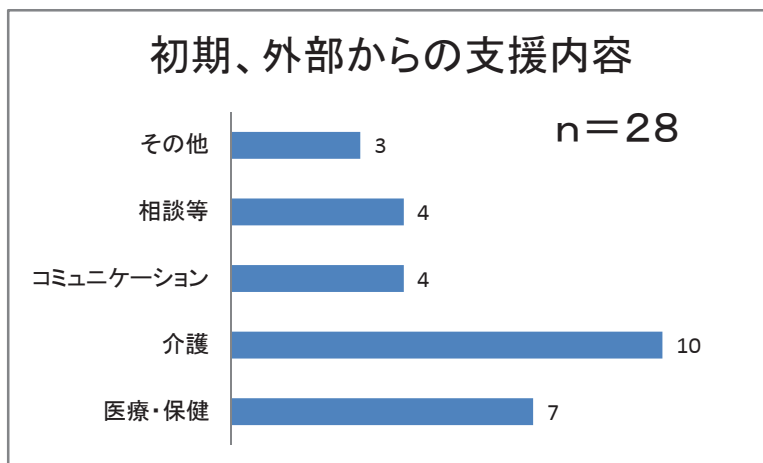
図Ⅲ-36



(2) 支援内容

受けた支援の内容は「介護」が最も多く10施設、次いで「医療・保健」であった。「コミュニケーション」「相談等」はそれぞれ4施設である。「その他」には調理員、リハビリ職、消防団員などの記載がある。給食量の増加などから調理業務への支援が必要になったものだろう。

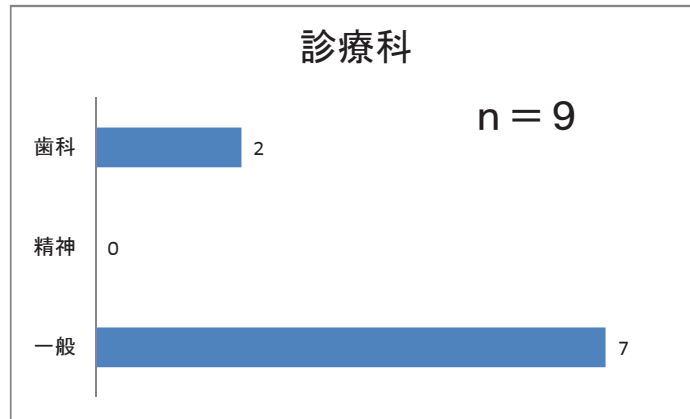
図Ⅲ-37



(3) (2)において医療を選択した場合の診療科

一般診療科が多いものの、歯科もあげられている。

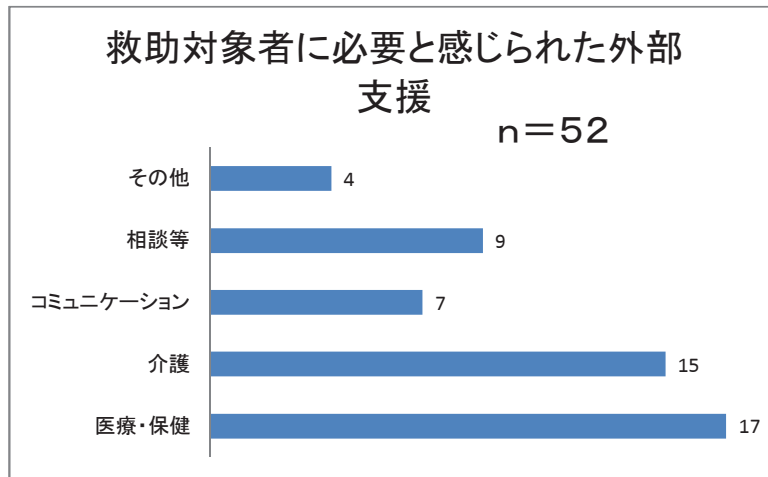
図Ⅲ-38



(4) 期間内において救助対象者に必要と感じられた外部からの支援

実際に支援が得られたかどうかにかかわらず、必要と感じられた支援の内容では「医療・保健」17施設、「介護」15施設、「相談等」9施設、「コミュニケーション」7施設であった。上記2)と比べてもそれぞれの必要の大きさがわかる。「その他」では調理員、リハビリ職、ケアマネージャーなどがあげられているが、加えて「救助対象者の見守りがあれば職員により対象者の家族との連絡手段を探すことができた」という記載があり、被災初期に避難所となった施設が抱えることとなった業務の複雑、多様さが窺える。

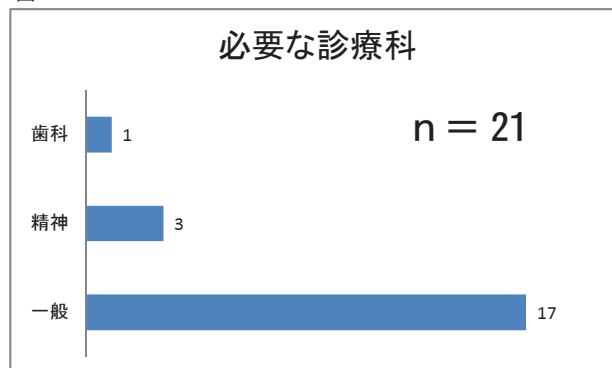
図Ⅲ-39



(5) (4)において医療を選択した場合の診療科

一般診療科をあげたのが17施設、精神科が3施設、歯科が1施設あった。

図Ⅲ-40



8 被災初期における救助対象者への個別支援

最も多くあげられているのは「家族との連絡、家族の安否確認」である。家族との連絡が絶たれ、また帰宅ができなくなった利用者、避難者からみれば直ちに取り組んでほしい支援であっただろう。しかし上記7の(4)で示したように、外部からの支援が必要な状況において被災して混乱の極みにあった地域に出て連絡や安否確認を行うのは相当の困難が伴ったであろう。

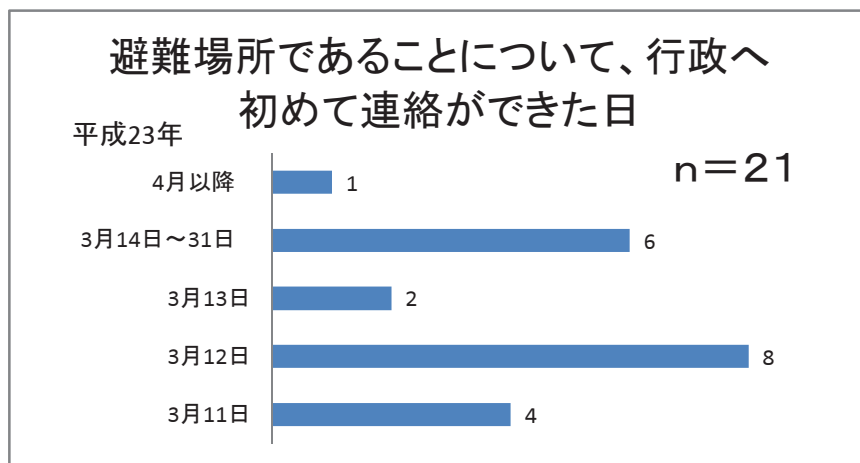
このほかには、相談や話し相手（普段にもましたコミュニケーション）、薬剤の調達、定期的な運動、清潔の保持、体調変化時の医療機関への対応、衣類や排泄用品、暖房器具等の貸与、受け入れ先の調整など多くの項目があげられている。心身状況が異なる多数の救助対象者に対し、限られた人員で、個別化し、丁寧な対応を続けていくことは、言葉には表せない難しさがあったのではないかと。

9 被災初期における行政との連絡状況

- (1) (実質的に)福祉避難所となっていることについて行政に初めて連絡ができた日
回答があった20施設中、「3月11日」4施設、「3月12日」8施設、「3月13日」2施設、「3月15日以降」は6施設となっている。連絡の方法としては「口頭」「出向く」など施設側から動いたものが殆どである。被災初期には、行政もまた被災と多方面への対応のため混乱して対応力が限られていたであろうから、このような形で福祉避難所が認知されて（認知させて）いったのはやむを得ないことであろう。

市町村調査では、福祉避難所となる施設の状況について、「十分把握できていた」が多い。この関係については、吟味する必要があるだろう。

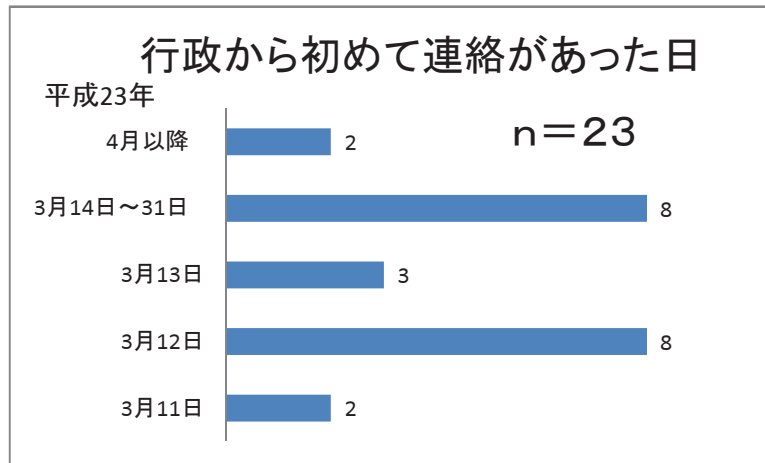
図Ⅲ-41



- (2) 行政から初めて連絡があった日

上記(1)のように、多くは、施設（福祉避難所）側からの連絡で状況が確認されていることから、行政からの連絡はその後になっていて3月12日以降が多い。「電話」や「口頭」だけでなく職員が直接訪問してきた場合もあるが、一部である。

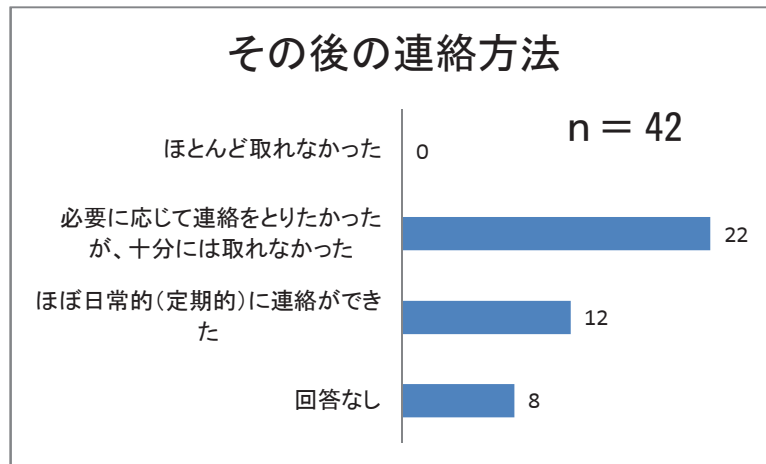
図Ⅲ-42



(3) その後の連絡方法

回答した34施設中「ほぼ日常的に連絡ができた」は12施設で「必要に応じて連絡を取りたかったが、十分にはとれなかった」が22施設と多い。被災規模やライフラインの復旧状況とも関連すると思われる。(1)、(2)と併せて考えれば、今次震災における福祉避難所の形成は、行政が指揮、指示、要請して動きだしたのではなく、まず施設(福祉避難所)が動いてそれを行政が追認、その後も施設(福祉避難所)が独自性を持って運営していったという経過であったといえよう。

図Ⅲ-43



IV 福祉避難所運営に関する課題等（福祉避難所調査を中心に）

ここでは福祉避難所調査で得られた運営に関する課題や意見提言について報告する。

第1章 食糧、飲料水、燃料、寝具、医薬品等の確保について

1 福祉避難所としての物資の備蓄の必要性（施設において必要と感じられた物資名と備蓄必要量）（回答数 35）

施設所在域の被災状況、物資の流通やライフラインの復旧時期、福祉避難所としての活動（どの程度避難者の受け入れを行ったか等）に関わることだが、集約すれば次のとおりである。食糧品以外の備蓄量についても、3日から7日分必要とする施設が多い。

① 食糧・飲料水等

入所型では利用者＋避難者、通所型においても1日当たり3食分の備蓄が前提である。

- ・食糧と飲料水は3日から7日程度必要とするものが多い。
- ・食糧は避難者の健康状態に合わせたもの（経管流動食を含む）、水については、飲料水のほかに生活用水の確保が必要。
- ・乳幼児用食料品（粉ミルク）

② 燃料、暖房器具等

- ・発電機が10施設からあげられている。
- ・ガソリン（職員の通勤用等）、灯油、軽油も同程度あった。
- ・ほかに反射式ストーブ等の暖房器具、懐中電灯、ホッカイロ、ろうそく、乾電池など。

③ 寝具、衣類

- ・寝具は想定する避難者の数分
- ・衣類は避難者用の衣類、下着、乳幼児用品

④ 医薬品、排泄用品（オムツ、清拭剤等）、介護用品、女性用生理用品 等

以下に回答の一覧を掲げる（この章において以下の各項目の回答一覧を同様に掲げる）

福祉避難所としての物資の備蓄の必要性 （施設において必要と感じられた物資名と備蓄必要量）

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・食料3日分、飲料水4日分。・食料3日分。職員の通勤用燃料。1週間分。・食糧4日分、飲料水4日分、燃料1ヶ月分、発電機（冷蔵庫、照明、暖房、エアーマット等を最低まかなえる容量。）寝具10人分、オムツ2週間分、医薬品。・食糧4日分、飲料水4日分、燃料1ヶ月分、発電機（冷蔵庫、照明、暖房、エアーマット等を最低まかなえる容量。）寝具10人分、オムツ2週間分、医薬品。・ろうそくがほしかった。・水、食糧、灯油、ろうそく、乾電池、ホッカイロ、懐中電灯、毛布、発電機、石油ストーブ等一週間分。 |
|--|

- ・食糧、飲料水は10日分程度必要。
- ・自家発電設備、反射式石油ストーブ、通信機器。
- ・食糧・飲料水3日分くらい・暖をとれるもの(毛布・防寒着・暖房器具)・明り取り(懐中電灯等)・情報(ラジオ等)。
- ・食糧3日分、飲料水、暖を取れる衣類や寝具、暖房器具、懐中電灯等。
- ・食糧・飲料水・医薬品・おむつ・日用雑貨(消耗品)等7日分、燃料(ガソリン400ℓ、軽油400ℓ、ガス200ℓ)、大型発電機及び備品、その他。
- ・食糧、飲料水など約1週間分。
- ・食料:3日分、飲料水:5日分、生活用水(各10人分)。
- ・3~4日分の利用者・職員・一般避難者分の食料・飲料水、経管栄養、オムツ、寝具類、段ボールベッド、電池、懐中電灯、ガソリン、発電機、酸素ボンベ、吸引器、ストーブ、ビタミン剤(口内炎等トラブルが出たため)。
- ・食料・飲料水最低5日分、生活用水も確保出来たら尚良い。発電機使用分燃料最低5日分、車両移動用燃料、寝具は福祉避難所収容定員数以上の量。排泄用品、女性生理用品、乳幼児用食料品(粉ミルク等)。
- ・食料:300人分を1週間分、米・水:1ヶ月分。発電機、燃料、介護用品全般、衛星電話。
- ・常時、施設入居者と職員の分は備蓄していたが、今後は避難者分も含めて1週間分の食料備蓄が必要と感じられた。
- ・同規模震災の際には食料20名分を5日分。灯油を120リットル、ガソリン、軽油を50リットル。発電機。電灯。水/常に食品を冷凍するなどして、備蓄しているのだが、電気が復旧したのが2日後であったので、最低3日分あれば、冷蔵庫等が稼働できる。・食料3日分　・飲料水3日分　・石油ストーブ
- ・食糧・飲料水1週間分程度。
- ・備蓄物資の全てにおいて想定以上の量が必要と思われる。また、入手調達の困難なもの(医薬品、経管・流動食、オムツ等)においては、更なる対策をとっておくべき。食器やタオル・リネン等の洗浄不可能に対する対策。職員、避難者用の下着・衣類、乳幼児用品ほか、平時には必要ない物も想定し備蓄。
- ・食料、飲料水共に5日分あれば安心できるかと思う。また、水道が使用できない場合、オムツや清拭剤等がやはり5日分は必要かと思われる。
- ・食料品について1週間程度の確保は必要と考えている。
- ・現在、法人で検討中ではあるが食糧は2日分程度、飲料水2日分程度、ガソリン及び灯油、乾電池。
- ・食料・飲料水3日分程度、乾電池、傷薬など。
- ・食料品　衛生用品　日用品等　は7日分　その他寝具等10組。
- ・発電機。
- ・石油ストーブ。
- ・炊き出しセット。
- ・衛星電話。
- ・東日本大震災の際は、水道及び電気が2日程度で復旧したが、物流が回復しなかったことにより、1週間程食材の提供ができない状況にあったことから、1週間程度の食糧が必要になるのではないかとと思われる。(当施設の定員は50名)
- ・食糧7日分、飲料水7日分　重油(自家発電用)。
- ・食料品、飲料水は4日分は必要。発電機。
- ・食料3日分(避難者の健康状態に合わせたもの)、使い捨て食器など。
- ・食糧5日分、石油ストーブ(反射式)、灯油、電池、発電機。

- ・物資の備蓄は必要（自施設入居者＋避難者分を考慮し、食料・飲料水は一週間分位必要）特に、医薬品、オムツ等の介護用品の備蓄が必要、通信装置も重要である。
- ・元来福祉施設ではなく一般の宿泊施設だったので、食料の備蓄は特になかった。今回のように、津波の被害で沿岸の施設が使用不可能な災害を想定した対策も必要であると感じた。

2 上記1の物資について施設において備蓄を行う場合の問題点

個々の施設においては、場所的にも、費用面でも困難が多く、行政の支援が求められている。

- ・個々の施設においては、保管場所の確保が難しいとの回答が多い。
- ・そのため新たに倉庫を購入した施設がある。
- ・重油、灯油、ガソリン等は単独での大量備蓄は困難。
- ・購入にも備蓄にも費用がかかるので、行政からの支援が必要。

備蓄を行う場合の問題点

- ・保管場所の確保が難しい。
- ・燃料の備蓄ができない。
- ・スペース、費用、保管方法。 ※同様回答 16 施設
- ・水、食糧等は定期的に入れ替えが必要なので費用負担が大きい。備蓄のための補助金があればいいと思う。（備蓄倉庫設置の補助金含む）
- ・購入費用。
- ・入居者・職員用の備蓄をすることから、新たに倉庫を購入した。
- ・備蓄するための倉庫を購入し現在は救援物資を含むそれらを備蓄している。
- ・福祉避難所としての物資の備蓄の必要性は大いに認めるが、現実にはスペース、費用、保管方法、その他に問題が有り難しい。
- ・格納スペース(倉庫)及び費用。
- ・管理費用および管理作業の負担。
- ・保存食備蓄費用、保存場所の確保。
- ・スペースに限りがあり大量備蓄は現実には困難。更に、重油・灯油・ガソリン等、単独での大量備蓄が不可能な物については難しいものがある。また、備蓄に関する経費に対する補助等もなく、多額の経費負担を継続的に強いられると思われる。
- ・食料、飲料水は保管場所は確保されているので問題ないが、やはり賞味期限があるので数年に1度は予算をとる必要がある。それ以外の物については保管場所の確保が難しい。
- ・食糧等の確保するスペースが必要であるが、スペースが限られ今後検討が必要である。
- ・事業所単位で備蓄を保管するスペースを設けるのが困難。保管に至っても消費期限などを管理するのが難しい。
- ・上記物資の備蓄場所がなく、保管場所設置の対策が必要 現在、町と協議中。
- ・費用がかかるので行政からの支援が必要。
- ・食糧の保管方法、管理方法。
- ・食料、飲料水等消費期限のあるものを随時入れ替えて備蓄することは経費負担の点からも難しい。

3 地域で有効に備蓄を行う方法

各施設が単独で行うことの困難さを踏まえて、いくつかの提案がなされている。

中心的には地域内分担と地元商店等との協定である。行政の関与と周知の必要性も述べられている。

- ・地域単位で関係施設が分担する。
- ・地域の商店、スーパー等と協定を結ぶ。
- ・地域毎に公民館等に備蓄倉庫を設置（設定）する。
- ・行政として備蓄基地を設定する。
- ・後方支援基地との連携強化。
- ・行政による費用負担が必要。

地域で有効に備蓄を行う方法

- ・地域単位で関係施設が分担する。商店等と協定する。福祉・医療関係等施設に優先的に燃料を供給する。
- ・地域単位で関係施設が分担する。商店等と協定する。福祉・医療関係等施設に優先的に燃料を供給する。
- ・近所のスーパーやコンビニと協定を結ぶ。
- ・内陸施設との災害協定を結ぶ準備をしている。
- ・現在、高齢協を通じて災害協定を結ぶための準備を進めている。三日以上になる事を想定し組織協定の締結を進めている。
- ・町単位では大規模災害において困難、不可能に近い。被害者の少ない他市町村との広域連合で、協定を検討すべきではないかと思う。(例、大槌町であれば、遠野市)
- ・納入業者及び市町村の連携
- ・地域の複数の拠点施設に備蓄品を分担して保管し、どこに何が備蓄されているのか地域に周知を図る。また商店等と事前に協定を結んでおき、発災時の発動は元より、日頃の備蓄品の管理もお願いする等考えられる。
- ・地域と協定をしていきたいと考えているが、まだまだ話し合いが必要な状態。
- ・被災地なので高台に備蓄用の建物を建てたらと思う。
- ・地域ごとの公民館などに備蓄倉庫を設置し、管理者と、それに代わるものを定め、利用できる方の範囲と優先度をあらかじめ設定し、周知する。
- ・他の施設等で備蓄保管している物資・機器・車両ほか様々な物に関するがないので、事前にある程度の情報があれば、何かの際に協力し合えるのではないかと思う。各々の施設・事業所・団体が単独でやれる事には限界があり、行政の対応を待つばかりはられないので、行政を含めた上で事業所間の繋がりが強化されることを望む。
- ・施設が所在する自治会、消防分団等と日頃から連携をとっておく必要性を感じた。
- ・近隣の施設で共有する食糧の確保と、商店との災害時の協定が必要と考えている。
- ・備蓄の保管方法については、やはり前段で記載したとおり日々、在庫数の管理、消費期限の管理そして、今度震災が起こったときのことを考慮し、確実に津波の影響がない場所を選定しなければならないことから法人として検討中。
- ・地域単位、商工会加盟店などで備蓄を分担する。
- ・町が備蓄する方向で、協議中。
- ・各事業所に1週間は耐える物資や燃料、暖房機器などを常備しておくべき。衛星電話なども必要。
- ・食糧の購入及び備蓄にも費用が発生することから、その負担を地域住民に負担することなく、行政で負担し、保管場所についても予め定めておく必要がある。 ・関係施設等が分担する。

- ・区割りをして福祉施設同士の協議会を立ち上げてはと思う。
- ・地域住民の状況を確認するための情報交換。
- ・行政として備蓄基地を設置すべき。 ・スーパー、コンビニ等との災害時応援体制の整備。
- ・支援基地としての遠野市、花巻市等との連携強化。
- ・公民館、集会所への備蓄（毛布等）。
- ・地域単位での自主防災組織を充実させる。商店やコンビニ、ガソリンスタンドとの協定を結ぶ。

第2章 救助対象者の属性ごとの対応課題

避難者に関する情報（病歴等を含む）がないか乏しいこと、聞き取りも難しいので対応に苦慮したことが、救助対象の属性を超えて述べられている。

高齢者については、認知症高齢者について福祉避難所生活の中で症状が進む、帰宅願望の昂進、不穏行動の出現などがあり団体生活への不適応が指摘されている。

また、認知症高齢者に限らず、心身機能の低下が早いことから環境整備の重要性も述べられている。

障がい者については、精神障がい者について病状の把握や服薬管理、通院等医療の確保が対応課題とされている。

難病患者については、在宅酸素の患者のケアに困ったなど対応方法が分からないことや器具等の確保が、また乳幼児については、ミルクや離乳食、紙おむつなどの調達、玩具の用意などが対応課題とされている。

福祉避難所だけでは解決、対応できないものもあり、行政による情報提供だけでなく家族、ケアマネ等関係者の協力を得ることも必要とされている。

第3章 救助対象者から寄せられた苦情や意見

ライフラインが断たれた中での生活なので、寒さや衛生面（トイレ）についての苦情、意見が見られる。また、プライバシーがない、食事に飽きたなどもあった。

救助対象者から寄せられた苦情や意見等

- ・寒い。他利用者がうるさい（男女共）。
- ・寒い。他利用者がうるさい（男女共）。他利用者が部屋に入ってきて、物を持っていく。
- ・苦情はなかった。
- ・同じ食事内容が続いたため「飽きた」と言われたこともあった。
- ・犬猫のペットを避難所に入れたい、入れたくないでの紛糾はあった。また、プライベートが保たれない、避難所が狭い等の意見は有ったと思うが、当施設に対し直接の苦情はなかった。
- ・在宅生活者より「在宅は心配なのでできれば預かってほしい」「施設では引き受けてくれないと思った」「デイケアを早く始めてほしい」「デイケアが行えない連絡が遅い」との声が聞かれた。又、デイケア再開時には食事の量、内容ともに不満の声が聞かれた。
- ・プライバシーの確保について。
- ・トイレの水が出ず、汚れや臭い等。プライバシーがない。
- ・「助かった」「有難かった」等の感謝の言葉は聞かれたが、意見・苦情等の聞き取りは行わなかったため、実際のところどうであったのかは不明。

- ・施設に対しての苦情は無かった。
- ・日数経過とともに、個人的な用事を施設職員に頼み、対応に不満を言われた。
- ・水道が使えても浄化槽が電気で動いているため使用不可だったことへの不満。
- ・プライバシーがあまり守られない、周りの騒音。
- ・知的障害から、難聴で補聴器使用するが聞こえづらい、「いつ、家に帰れるのか」。
- ・自分に合った衣料品が欲しい（女性）。
- ・ボランティアが手厚くケアしてくれた。

第4章 日常業務では対象としていない救助対象者への対応について（対応上の配慮、困難、講じた解決方策等）

日常業務で対象としていない者への対応だけでなく、営業時間帯の延長（通所型の場合、24時間対応が必要となり職員配置の問題が生じる）、通常業務利用者と避難所利用者との対応の区別（一方は利用料対象だという問題がある）なども述べられている。

対応上の困難としては、避難者に関する情報がないこと、薬の確保、風邪など病気の者を受け入れた場合の介護及び通院等があげられている。情報不足については聞き取り等で補ったという施設があり、薬については職員が自転車で駆け回って確保等している。また、市が日常業務の対象者を避難させるよう調整したので対応に困難を感じなかったという報告があり、一方、避難者対応は全て外部のボランティアに任せたという施設もある。

日常業務利用者と避難者との対応の区別については、避難生活が長引いた場合、有料（利用料がある）である日常業務利用者と避難者について同様の対応とすることは難しい、という意見があった。関連して、費用負担が明確ではなかったため、避難させても収入がどうなるか不安があったという記載もある。

日常業務では対象としていない救助者への対応についての意見等

- ・一般避難所に避難している元気な高齢者が、風邪をひき介護する人がいない為、行政からの要請があり対応するが、他利用者にうつらないように隔離し、介護及び通院して対応が大変であった。（かぜをひいているからとの事で他福祉施設からは断られていた。）受け入れの要請は、昼夜関係なく要請の相談が入る為、事務所職員も数名夜勤をしていた。
- ・できるだけことはやった。食料の提供など。
- ・通所施設のため、夜間対応の業務を行っていなかったが、避難者が居る限り職員も泊まり込みとなった。家族と連絡が取れない状況が続き、大変だった。
- ・今回の震災で陸路がダメだったため、平成24年10月17日 法人与自然体市民航空災害支援センターの協定を結ぶ。当施設は私企業であり、介護サービスを受けている施設入所利用者は有料である。そうした場合、避難生活が長引くと施設入所者と、一般避難者に対する対応を同じにすることは難しい。
- ・施設利用歴のない要介護者の受け入れについて施設の方針が明らかでなかったため、現場の対応が困惑した。また、費用の問題が明らかでなかったため、避難させても収入面で何の保証もなく経営面での不安があった。
- ・障がいがある人の受入を情報が無いまま受入しなければならない状況であった。出来る限り、本人からの聞き取りや近隣からの情報収集、介護従事者の支援経験による話し合いにて支援方法を図った。
- ・自分たちの避難所ではまかなえない対象者を、次の避難所に移すための連絡網などが必要。避難所への浴室の開放(色々な方が入浴された)。

- ・本人の病歴・状況・経歴等の情報が少ないことが対応困難への一番の要因。あくまでも施設入所者への対応を優先とし、救助対象者については常に見守りが出来るスペースにて1人以上の職員を配置し、看護・支援相談員等が1日数回巡回・聞き取りをし、対応。
- ・お互いにプライバシーを守ることの難しさを感じた。
- ・今回の震災での避難者の方は、宮古市の配慮もあり通常受入の対象となる高齢者の方であり、特に対応で困難を感じたことはなかった。可能であれば、今回のように行政側で通常施設で受入対象となる避難者の方に絞ってもらえれば、受入側では少しでもスムーズに対応できるものと考えている。施設側では、職員研修会等で、幅広い障がいに対する理解を深めておくことが大切と考えている。
- ・薬の確保が困難であった。震災後にライフラインが途絶え（主道路の寸断）、燃料に至っても安定的に供給できないこともあり自転車で各病院へ移動し利用者の薬を確保した。（精神薬等）
- ・要介護者の家族が非協力的で物資運びや掃除などほとんど協力を得られないため、役割分担を表にまとめて当番制にした。
- ・被災者の方の病院への通院、買い物等への送迎。花見、動物園、日帰り温泉やなどを企画し送迎した（震災により車をなくした方が多かったため、送迎が必要であった）。
- ・母親を通じて話しをしていただいた。
- ・対象者への対応を、すべて外部からのボランティアに任せたので、認知症の方など初めて接する方への対応は大変だったと思う。

第5章 福祉避難所に必要な人的支援

1 量的必要性

(1) 震災初期

受け入れの規模、経営法人内での対応力等によりかなり異なると思われる。2～3人から20人まで幅が広い。人員基準の2倍、昼夜を通し1、2人の専任スタッフ、宿泊対応職員、避難所運営に携わる者4人程度などの記載がある。職種では介護職員、調理員、看護職員があげられており、医師、歯科医師は巡回必要とされている。

なお、災害時に状況を判断し現場全体を指揮する人物（災害コーディネーターと仮称している）がいれば助かったという意見がある。危機管理能力を高めた職員という意味であろうか。

法人が多角経営のため外部からは必要がなかった、という施設もあった。規模のメリットは緊急時には有効に働くということだろう。

福祉避難所に必要な人材支援（震災初期）についての意見等

- ・多角的に事業運営しているため、法人内の職員で対応できた。
- ・複数のヘルパー事業所がガソリン等の不足から訪問できないので、場所と食事の提供をし、身体介護等はヘルパー事業所のヘルパーをお願いした為、何とか残業及び休日出勤で対応できた。調理員が不足したため、数人派遣職員を採用した。デイサービスセンター及び居宅介護支援事業所職員の応援。
- ・職員も被災しており、家族や残った自宅のことが置き去りとなった状態が続いて不安や焦りがあった。外部からの交代要員が一日でも早く来れば、不明の家族を探しに行けたりできたと思う。
- ・人員基準の2倍は必要。
- ・医療。

- ・施設入所者以外の一般避難者に対して4人程度（炊き出し等の人員以外に、実際の避難所運営に携わる人。）
10～15人。
- ・災害時、状況判断をして現場全体を指揮する人物が一人でもいてくれたら助かった（災害コーディネーター！？）
外部からの人的支援は絶対に必要と考える。その時の状態に応じ、通常職員数の確保は難しいと考える。
- ・3～4人。
- ・避難者の人数に応じて宿泊する職員対応。
- ・支援物資がなかったので、調理員対応。
- ・2～3人程度
- ・必要を感じなかった（逆に、施設の状況に精通していない者での対処は困難）
- ・被災から特にも、1週間から10日は避難者の方の精神面及び健康面の把握が重要であり、また余震に対し敏感になっていることから、昼夜をとおし専任のスタッフ1～2名は必要と考えられる。この部分の人的支援があれば、職員への負担を少しでも軽減できたと考えられる。
- ・特に必要なし。
- ・2～3人。
- ・この時期は、被災者が入居していないため、人的支援の必要性はなかった。
- ・1週間ぐらい夜勤の人数を1人から2人に増員した。
- ・20人程度。
- ・看護職2～3人、介護職8～10人、医師1人（巡回）、歯科医師1人（巡回）、調理員3～5人。

（2）震災初期後福祉避難所閉鎖まで

初期と同様の意見もあるが、4人から2人に半減させたなど量的には少ない人数で対応可能となった施設もある。

状況の推移を反映して、在宅復帰に向けて調整を担当する職員、被災者の精神的ケアを行う職員、ケアマネージャーやリハビリ職が新たに記載されている。

福祉避難所に必要な人的支援（震災初期後福祉避難所閉鎖まで）

- ・複数のヘルパー事業所がガソリン等の不足から訪問できないので、場所と食事の提供をし、身体介護等はヘルパー事業所のヘルパーにお願いした為、何とか残業及び休日出勤で対応できた。
- ・人員基準の2倍は必要。
- ・介護。
- ・施設入所者以外の一般避難者に対して2人程度（炊き出し等の人員以外に、実際の避難所運営に携わる人。）
10～15人。
- ・介護職、リハ職、Ns（→職員が休めるだけの人的支援、1日2～3人程度）。
- ・避難所の受入れ人数や状態に応じた適切(適量)な支援。
- ・3～4人。
- ・落ち着いてきてからは、宿泊職員2名で対応。
- ・必要を感じなかった（施設の状況に精通していない者での対処は可能であったが、救助対象者が少数であったため）。
- ・スタッフの補充に対する支援があればよかったと考えられる。特にも、在宅復帰に向けての調整を施設の生活相談員が対応し苦慮する部分があり、調整担当の専任職員がいれば更に担当職員に大きな負担なく、よりスムー

ズに対応できたのではないかと考えている。

- ・特に必要なし。
- ・2～3人。
- ・被災者の精神的なケアを行う専門家（1～2名）。
- ・家族の人的支援が大いに役立った。
- ・5人程度。
- ・初期の人員に加えて、ケアマネジャー1人、リハビリ職1人（看護・介護職は、対象者の人数に応じて減）。

2 救助対象者との関係でどのような人的支援が必要であったか（職種、支援内容、方法）

（1）被災初期

医師、看護師、保健師が多くあげられている。医師については一般診療科のほかに精神科があげられている。定期的な巡回が望ましいという意見である。

通所型施設では看護師も夜勤対応することによって通常より負担が重くなったとっている。そもそも配置されている人数が限られているのに、業務の必要は夜間にまで及ぶから、支援がなければ医療的部分の対応は行えなくなってしまう。

また、高齢者の介助人材、理学療法士があげられている。

どのような人的支援が必要であったか（被災初期）

- ・けが人がなかったため良かったが、けが人等がいた場合には、医療的支援が必要。
- ・施設の看護師等は普段は夜勤をしていないが、体調等不調者の心配も有り夜勤をしたので、他部門の職員より残業及び休出多く負担もあった。また、日中普段より少ない人数でまわっていた。
- ・医師、看護師。
- ・医療。
- ・常駐 市町村職員、医師、看護師、介護福祉士・相談員等介護施設の職員。
- ・一般的な支援 大工・電気技師・水道技師・ガス技師等の職工。厨房員、看護師及び介護員の定期的な補充。
- ・医師がいて助かった（薬剤の処方等）。
- ・一般医師、看護師、保健師。
- ・高齢者の排泄介助、食事介助、話し相手、掃除等。
- ・①災害時要援護者の避難に関して統括し、指示する人（部署）。②二次避難所としての福祉避難所を設定したうえで、一時避難所からスムーズに移動できるために把握、調整する人（そもそも福祉避難所が指定されていないため、介護が必要な方も一次避難所などで長く過ごさざるを得なくなった）、③保健士・看護師。④弁護士。
- ・介護福祉士（常駐）。
- ・医療従事者（医師、看護師、介護職員等）。
- ・保健師、看護師等医療面のスタッフ。
- ・医療面での定期巡回は必要である。
- ・医師：定期巡回による診療。
- ・精神科医師、理学療法士。
- ・この時期は、被災者が入居していないため、人的支援の必要性はなかった。

- ・訪問看護との連絡。
- ・医師：救助対象者の健康状態の把握と対処（定期巡回）。
- ・ボランティア等（地域住民含む）手助け出来る人。

（2）被災初期後

初期と同様に医師、看護師、保健師、理学療法士等の医療スタッフの支援が必要とされている。精神科医師、歯科医師もあげられている。これらは定期的な巡回が求められている。高齢者の介助者の必要も初期と同様である。

時間的な推移の中で、在宅復帰に向けて避難者の生活支援に関わる社会福祉士等ソーシャルワーカー、義肢装具士が新たにあげられている。帰宅できたとしても住居の状況だけでなく地域環境や人的つながり、必要な社会資源その他、生活環境が大きく変わった避難者が数多くいたであろうから、多くの職種の連携した対応が必要だったと思われるが、現実には難しかったようである。

また、地域全体を見渡して支援者を適切に振り分ける職（部署）の必要が指摘されていることに留意する必要がある。

どのような人的支援が必要であったか（被災初期後福祉避難所閉鎖まで）

- ・施設の看護師等は普段は夜勤をしていないが、体調等不調者の心配も有り夜勤をしたので、他部門の職員より残業及び休出多く負担もあった。また、日中普段より少ない人数でまわっていた。
- ・医師、看護師。
- ・介護。
- ・定期巡回 医師・精神科医師、歯科医師、大工・電気技師・水道技師・ガス技師等の職工。
- ・常駐 市町村職員、保健師、看護師、理学療法士、栄養士、調理師、介護福祉士・相談員等介護施設の職員。
- ・行政職員による説明が欲しかった。歯科医（巡回）、義肢装具士。
- ・多職種の定期巡回。
- ・高齢者の排泄介助、食事介助、話し相手、掃除等。
- ・①各団体からの支援人員を適切に各福祉避難所に割り振りする人（部署）。②医師。③保健師・看護師。④介護士。⑤社会福祉士（帰宅支援などのケア）。⑥理学療法士（運動、リハ）。
- ・医療従事者（医師、看護師、介護職員、理学・作業療法士、保健師、栄養士等）と、社会福祉士・支援相談員等のように、じっくり話を聴き医療従事者の補佐的支援者。
- ・在宅生活復帰に向けた支援のための社会福祉士等ソーシャルワーカー。
- ・医療面での定期巡回は必要である。
- ・医師：定期巡回による診療。
- ・精神科医師、理学療法士。
- ・精神科医、保健師、理学療法士などの定期巡回。被災地の情報、住居の斡旋、仕事の斡旋をする方。
- ・理学療法士さんが必要か。運動不足になりがちなので。主治医との相談。その後往診。
- ・医師：定期巡回。臨床心理士等。

3 福祉避難所として指定を受けるとすれば、市町村、地域として福祉避難所に対する人的支援の仕組みをどう作っていけばいいか。（意見記述）

人的支援だけではなく、支援の仕組み全体をどう構築するかが基本的に重要とされている。人的支援はその仕組みの中で検討され、準備されていくべきものと考えられているのであろう。

支援の仕組みは災害の規模によって異なってくるが、今次震災のように規模が大きい場合、地域内での支援は不可能だから早期に外部からの支援を受けられる仕組み作りをすべきという意見が複数あった。そのためには、「他地域、県外等について県が中心となって協定をつくり、具体の協力要請は各施設が直接連携先と行う」など、「実効性のあるものの構築」が必要と述べられている。

市町村においては、行政、福祉施設等の協議の場を設けて、福祉避難所としての各施設の役割とそれに対する人的、物的支援の必要性を明確にしておき、災害時にそれが機能するよう維持していくことが求められている。

その他の意見としては、福祉避難所を二次避難所と位置づけ、上記のような仕組みの中で受け入れと支援の必要を明確にする、市町村がOBを活用し各福祉避難所の担当となってもらい、などがあつた。また、同業者からの支援は効果的、効率的であること、調査時点で、沿岸地域の高齢者施設では人的支援についてのネットワークづくりが進んでいること等の記述があつた。

市町村、地域における人的支援の仕組みはどうあればいいか

- ・震災後、復興のため建設業者等の求人が多くなり、離職する職員もでてくる。高齢者施設として、介護員及び看護員不足が続くなかで、現在の事業の維持も大変になってきているので、災害時に高齢者の福祉避難所として被災者を引き受けるためにも、普段から魅力ある高齢者施設にしたいので、行政として人件費等の補助をお願いしたい。
- ・あのくらい大きな震災となれば、自分の被災でいっぱい同じ町内での人的支援を受けることは難しいと考える。すばやく外部からの支援を受けれるシステム作りが必要と思われる。
- ・災害を教訓とし福祉ニーズを分析し、人的・物的な面を再確認する。
- ・3.11を教訓とした福祉避難所のニーズを分析して、人的物的なものを再確認しながらすすめていくこと。
- ・国、県及び各市町村の対応が不可欠と史料する。
- ・双方向の情報交換ができる仕組み。同業者（同サービス事業所）からの人的支援は、業務内容がわかるので効率的かつ効果的。
- ・福祉避難所と地域との連携を市町村を中心に協定を結ぶことで、意識作りや役割作りを図りやすいのではないかと。
- ・災害規模をレベル分けし、そのレベルに合わせた支援体制を構築する。災害規模によっては、市町村や地域レベルでの支援が機能しないことも考えられるので、県内外から事前に協力が得られる体制を確立する。
- ・災害時要援護者の避難に関して統括し、指示する市の部署の指示によって受け入れる、二次避難所としての福祉避難所を設定することが望ましい。日ごろの備えを確認した上、事前に必要な援助を行うこと。また施設毎の資源によりおおよその受け入れ人数と期間を事前に確認しておくこと。災害時には物資の優先、また外部支援チームを的確に割り振りすること。
- ・福祉避難所における人的支援について、市（行政）は受諾施設に対して具合的なアクションを示さず丸投げ的と感じる。行政・地域・受諾施設全体での検討・調整・意識確認が諮れるような仕組みの構築への支援・協力を希望する。

- ・福祉避難所開設に伴い、すぐに近隣の施設や、医療機関等から職員が応援に入れるような仕組み作り。
- ・行政、地域、福祉等での情報を共有する場を設け、その場で救助対象者の人数、現在の状況を踏まえ人的支援を受けるか？または支援物資はどの程度必要なのかを把握、供給を行うことが必要だと思われる。
- ・沿岸ブロック高齢者福祉高議会は被災してない施設が応援職員を派遣する等、防災ネットワーク協定中。又市町村もOB職員に事前に応援要請し、担当福祉避難所を決めておく等の仕組みも必要では
- ・その事業所でできること、他事業所に応援できることを普段から連携をとっておくべき。入所ならハード面の支援、居宅ならソフト面の支援。
- ・地域の福祉・医療施設との連携による人的支援体制の構築
- ・医療、介護とも職員不足であることを踏まえ、当地域内における人的支援は不可能に近いと思われる。他地域、県外等からの一時的支援について、県が中心となって協定を作り、具体の協力要請は、各施設が直接連携先と協議要請できる仕組み等、実効性のあるものを構築していく必要がある。特養での人的支援に関する協議は独自に始まっており、今後、先ず沿岸部の特養で協定締結の予定である。

第6章 福祉避難所となる場合の救助人員、対象、期間（現存設備での対応）

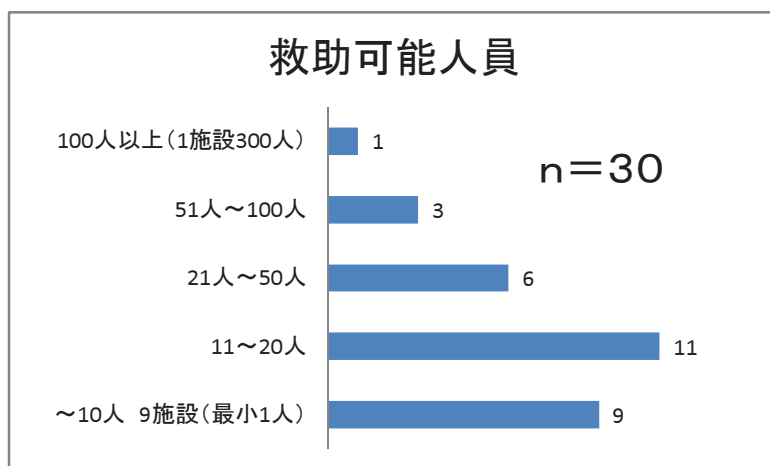
現在の設備や人員でという前提での回答である。回答数は問により異なる。

1 救助人員（回答数 30施設）

救助可能人員は、施設の規模にもよるだろうが20人までのところが多い。

～10人	9 施設（最小1人）
11人～20人	11 施設
21人～50人	6 施設
51人～100人	3 施設
100人以上	1 施設（300人）

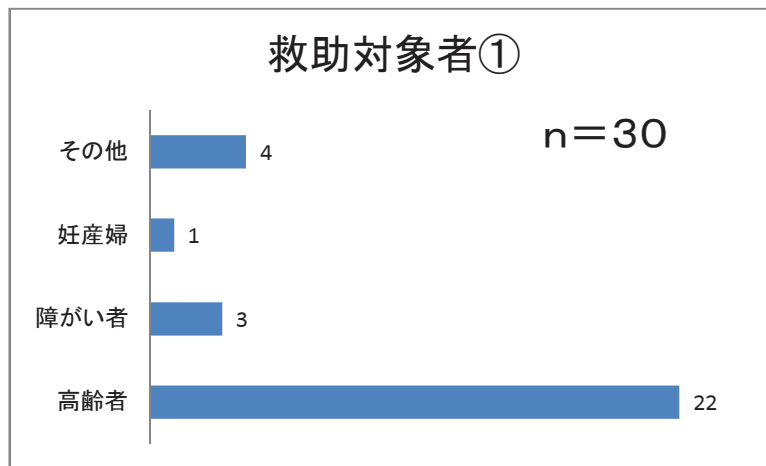
図Ⅲ-44



2 救助対象者（複数回答可 回答数 28施設）

回答した施設の多くは高齢者関係の事業所であることから、高齢者を対象とするものが約8割である。障がい者は1割強で児童その他はあげられていない。また、障がいの中でも身体障がいはあげられていない。構造、設備上の問題であろうか。「高齢者・障がい者」「高齢者・妊産婦」という回答もある。

図Ⅲ-45

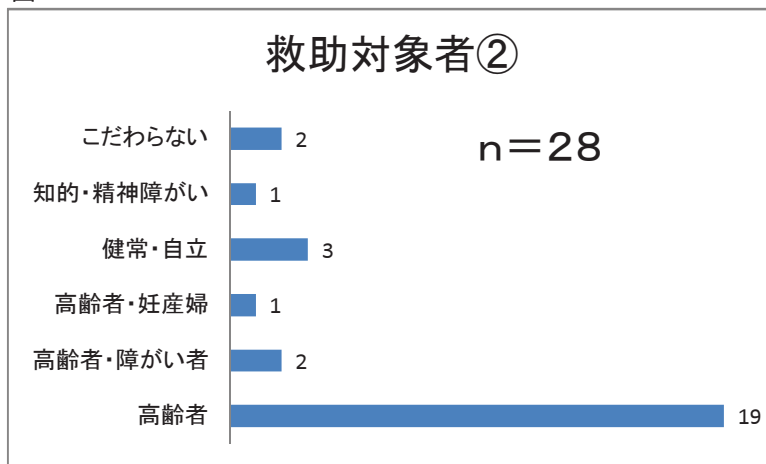


「その他」の内容（4施設）

「特にこだわらない」、「自立に近い高齢者・一般市民」、「問わない」、
「きわめて医療色の強い場合は受け入れ困難」、「健常者（日常生活に支障
のない人）」

救助対象者については、複数の属性についての組み合わせを集計してある。

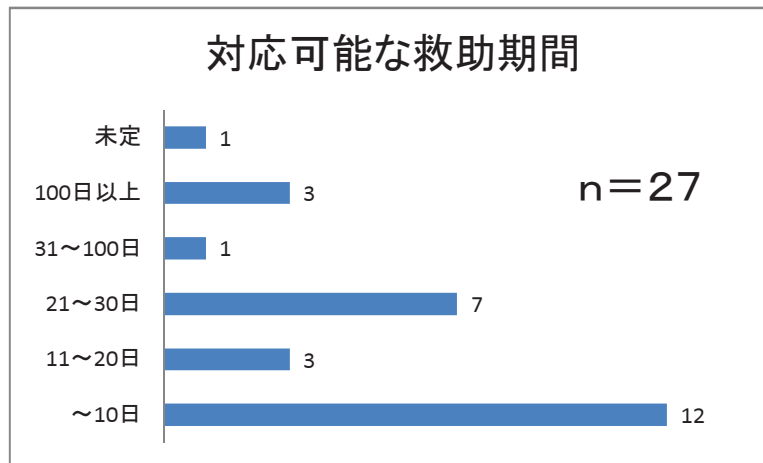
図Ⅲ-46



3 救助受け入れ期間（回答数 26施設）

救助期間は10日までが多いが、30日までとするところも相当数ある。福祉避難所は原則7日以内（さらに数日の延長は可能）の利用を想定しているが、今次震災での経験によって、ある程度期間が伸びても受け入れが可能であるという認識が出ていることが分かったといえる。100日以上は3施設（180日 1、300日 2）あるが、今回の経験のどのような部分がそれを可能とさせているのか、検討してみる必要がある。

図Ⅲ-47



4 現在の設備等では対応できない場合、その理由

介護職員、宿泊スペースや寝具、食料の保管、発電設備等、人的理由を含めてあげられている。

現在の設備等では対応できない場合の理由

- ・寝具の数が限られている為、宿泊できる人数は10人程度かと思う。
- ・寝具持参であれば、35名までは受け入れ対応可能です。定員が35名のため。
- ・津波浸水エリアにあるため不可能。
- ・当施設以外のマンパワーの確保または障害者の必要に応じて家族同行等がある場合に限られる。
- ・発電設備、食料等の保管場所の確保など、大きな課題は残る。
- ・福祉避難所開設時における震災の規模・状況、ライフライン・インフラ等の状況、職員の勤務可能状況、救助対象者の人数・状態等によるので、現時点では不明。
- ・施設利用者への対応(介護職員不足の為)で、手一杯のため。
- ・完全なバリアフリーではなく、ベッドや車いすでの対応が困難。軽度の要介護者であれば対応が可能。

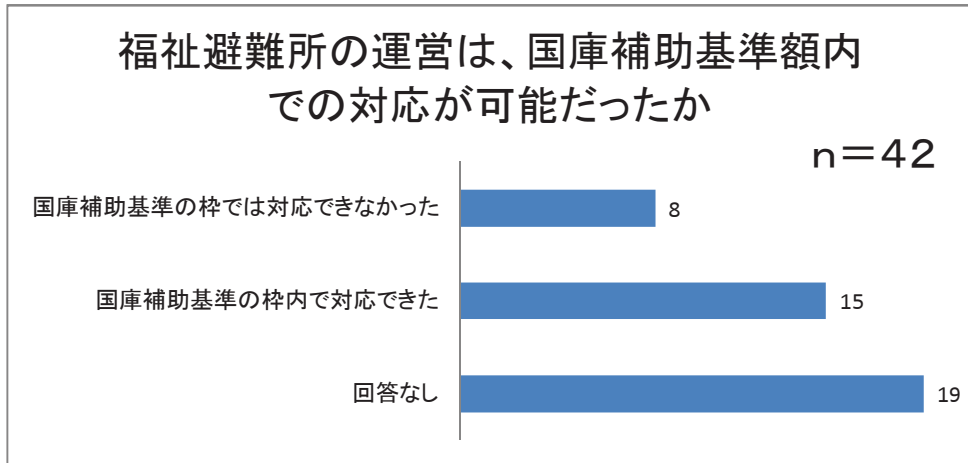
第7章 費用の問題

福祉避難所を開設した場合の費用弁償については、第2章で述べた。

1 国庫補助基準額内での対応が可能だったか

上記弁償基準額の範囲で対応できたか、という設問である。「対応できた」とする施設は15施設あって、「対応できず」の8施設のほぼ2倍である。しかし「回答なし」が19施設ある。混乱した状況の中で、おそらくは、通常業務と福祉避難所業務における経費の区分や積算、また一般避難所との区別が困難だったなどの事情があるのだろう。経費については、必要な支出には対応する前提で、今回の支出内容等について精査が必要だろう。

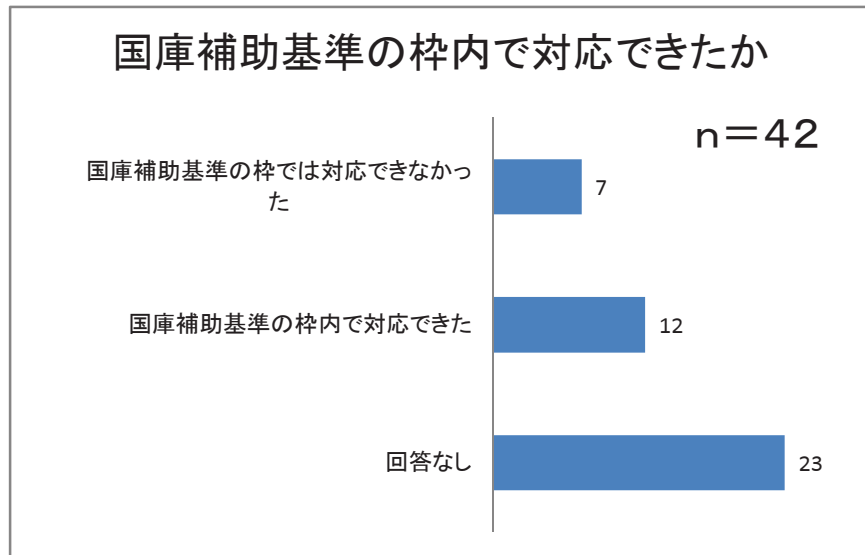
図Ⅲ-48



2 国庫補助対象経費の枠内で対応できたか

上記弁償対象経費の枠内で全ての支出がまかなえたかについての設問である。ここでは「回答なし」が23施設と上記1より多くなっている。後述しているが、国庫補助対象経費についての理解がないままに福祉避難所を開設したという事情があると思われるし、上記のように経費の積算や一般避難所と併設した場合の区別が事後的には難しかったという事情があるだろう。

図Ⅲ-49



3 国庫補助基準で対応できなかったのはどのような費目か

そもそも国庫補助基準とはどのようなものかを承知していなかった施設が多い。行政自体が混乱している中で、事態の後追いで指定を受けた施設が多く、費用についても一定のとり決めはしているが、福祉避難所運営の中で具体的問題が出てきたのだろう。

費目としてあげられているのは人件費、燃料費、食糧費などである。市町村が国の基準によらずに独自の対応をしている場合もあることから、この調査からは各施設に

ついて同じ基準で整理することは困難である。

国庫補助基準では対応できなかった費目

- ・ 計算していないが、国庫補助基準枠では対応できなかったと思います。
- ・ 人件費、食費
- ・ 国庫補助金基準額を承知していない
- ・ 国庫補助基準等について承知していない。
- ・ 国庫補助基準が如何なるもので有るか、理解していない。
- ・ 燃料費 人件費
- ・ 弁償は主に夜間の対応についてであって、日中のケアについては、後ほど介護保険にて徴収したため。
- ・ 実質、食費しか保障してもらえなかった。
- ・ 光熱費

4 国庫補助基準を超えた支援について、県や市町村に望むこと

回答数は少ないが、通常業務を前提として超過分について施設の負担が発生しないようにしてほしいという意見が複数ある。県や市町村の財政も厳しいから、国庫補助基準枠を引き上げる（拡げる）べきだとの意見もあった。前掲のように福祉避難所として事前指定した場合の設備費支援についての要望もある。

通所型介護保険施設の場合、福祉避難所に指定された場合でも利用者に対する日中の介護等サービスは介護保険報酬の対象となるのだが、市町村との連絡も十分にできないため、個々人が避難者なのか利用者なのかなどの判断がつかず、財源の裏付けの見通しが立たないまま、不安を感じながら業務を続けていた施設もあった。

※ 福祉施設が福祉避難所になった場合、関係法によるサービス利用者については、当該サービス部分は各法に基づいて費用を支払うことが「ガイドライン」に明記されている。

国庫補助基準を超えた支援について県や市町村に望むこと

- ・ 県や市町村も財政が厳しいので、国庫補助基準枠を引き上げるべきと思う。
- ・ 別に求めない。法人の出来る範囲で対応していく。
- ・ 同規模の震災があった際のおおよそ介護報酬の取り決めを示しておいてほしい。今回はその見解が示されるまで遅く、なかなか介護報酬が算定できなかった。事前に発表する必要はないが、緊急時にすぐ適用できるように。また事前に福祉避難所指定した施設に関しては、実際に避難所として機能できるよう設備投資に対する援助を行ってほしい。
- ・ 緊急時には経費面を考慮する余裕はなく、超過経費に関する支援を望む。
- ・ 通常営業とは別に、避難所に指定されたことにより必要となった費用については、施設が費用負担をしなくてもよい体制を求める。
- ・ 今回は食費だけの補助を受けたが光熱費、洗濯代入浴等に掛かる費用も考慮して欲しい。

第8章 今後、福祉避難所として事前指定を求められた場合、受諾するために解決される必要があるのはどのようなことか。

1 食料、寝具、燃料等の確保に関して

食料、水、寝具、燃料のいずれについても外部（主に自治体）からの補給が求められている。燃料については職員用のガソリン確保の要望も多い。

ほかに、発電機、医薬品、介護用品などがあげられている。発電機の場合燃料の確保も必要になる。

事前指定を受諾するために必要なこと－食料、寝具、燃料等の確保について－

- ・寝具の数量は絶対的に不足している。また寝具、食料、燃料を確保した場合、保管場所がない。物置等準備してもらい、寝具、食料、燃料を保管できるような援助があれば受諾できると考える。
- ・食糧、寝具、オムツ、燃料等の優先配布。とくにガソリン不足のため、職員が出勤できなくなっているのも、福祉・医療関係職員へのガソリン配布（2施設から）。
- ・津波浸水エリアにあるため不可能。
- ・ホテルなので、食料とか寝具には困らない。
- ・備蓄の配備をしてほしい。
- ・自家発電設備。
- ・十分な補給体制の確立。
- ・食糧・寝具・燃料・スペース・スタッフの確保（特にも医師ほか医療系スタッフ）。
- ・備蓄倉庫の整備、移動車両の確保、燃料の確保、マンパワーの確保。
- ・生命維持に直接関係する食料、水、燃料の他、ライフライン等の安定及び優先供給。
- ・燃料の確保は必須だが、灯油はともかく、多量のガソリンを保管できない。
- ・備蓄するスペースの確保。
- ・食糧及び寝具の確保はもちろんであるが、施設の燃料、職員の通勤用のガソリン等の確保も重要と考えている。
- ・震災時に燃料をどう確保するか。
- ・場所は提供できるが、マンパワー、食糧等生活必需品の備蓄は行政側で準備をお願いしたい。
- ・行政からの定期的な備蓄食、燃料等の支援。
- ・この度の東日本大震災のように、食糧や燃料不足が発生した場合は、福祉避難所に優先して配給してもらえること。
- ・冬場の寝具類。
- ・食糧、燃料等の確保を優先的にお願いしたい。
- ・食料の確保及び安定供給体制の確立。
- ・医薬品、介護用品の確保。
- ・施設入所者に対する食糧等の確保が優先されることから、避難者への供給については、県または市が確保のうえ提供願いたい。
- ・緊急物資等確保のための関係協定（調達ルート確保）。

2 建物の構造に関して

どの施設も福祉避難所用のスペースを用意しているわけではないし、通常業務との関係で使えるスペースは限られてくる。今次震災では、多くの施設が目の中の避難者を屋内に収容はしたものの、間仕切り等はなく、プライバシーを保つことなどはできない状況であった。

そこで、福祉避難所用のスペースを確保するため、交流室や予備室があればいいという意見があり、新設の施設にはスペース確保の補助を行い初めから福祉避難所として指定してはという提案も出されている。

また、自家発電機、備蓄倉庫、居室ごとのエアコン、スロープ式の通路などがあげられている。

事前指定を受諾するために必要なことー建物の構造についてー

- ・ 3/11 の震災により壁にヒビが入るなどの影響はあったが、その他は特に問題ないと思う。
- ・ 震災等があっても被災しない為の補強費用の補助。
- ・ 予備室や交流ホールなどがあればよい
- ・ 現状対応。
- ・ スペースの確保。
- ・ プライバシーが確保できる空間が必要（長期化するとストレスが大きいため）。
- ・ 民間の福祉施設等が新設される場合には、その時点で福祉避難所としての指定を行い、その分の機能とスペース確保のための援助があっても良いのではないかと。また既存の福祉施設に関しても、福祉避難所の指定に対して、新設に準じた援助を行い非常時の機能とスペース確保が望まれる。
- ・ 発電機の購入。設置の井戸水ポンプが稼働できるようにするための電源の確保。食料等の備蓄スペースがなく、大きな課題。
- ・ 当事業所のハード面に関しては、2階がご利用者の居住スペースとなっていることから、身体障害者の受入れが難しい。
- ・ 特に問題なし。
- ・ 施設とは別に、災害に対する物資を保管する倉庫等。
- ・ 健常者に限り受け入れるとすれば、今のままで問題はない。
- ・ 今回はデイサービスの和室を利用、その際間仕切りにカーテンを使用した。プライバシー保護のためにはきちんとした間仕切りが必要と思われる。又、和室には専用のエアコンの装備も必要（1階フロア全体の暖房で対応した）。
- ・ エレベーターが使用出来ない場合に、2F～地上へ、2F～1F間をスロープ式通路の設置（車いす乗車の移動）
- ・ 当施設は、全室個室ユニットであることから避難者受入は1階ホールのみと限定的となることを了解願いたい。
- ・ 今回と同様の、高齢者を対象とした場合、完全なバリアフリーではないので、ベッドや車いすでの対応が困難。

3 救助対象者に関して（属性の限定等）

設問6と重複しており、高齢者もしくは高齢者に限定という施設が多い。今回は数が少ないが、障がい者施設等においても、通常業務の対象者を中心に考えるものと思われる。「ガイドライン」では福祉避難所のエリアは原則小学校区程度とされているが、地域の状況（社会資源の多寡等）を踏まえると、どのように設定するかは、属性ごとに区別して考える必要が出てくるだろう。

事前指定を受諾するために必要なこと－救助対象者について－

- ・カーテンで仕切れる作り（8：2）となっておりますので、男性と女性どちらの方も受け入れ可能である。しかしその場合は、どちらかの人数にかなり偏ってしまうと思われる。
- ・高齢者（病人は除く）。
- ・高齢者（認知症）。
- ・地域（近隣）住民に配慮（限定なし）。
- ・高齢者ケアを専門としている施設は高齢者を、というように受け入れは専門属性に限る方が運営はスムーズに思われる。
- ・極めて医療色の強い場合は受け入れが困難。
- ・看護師が少なく、医師がいない施設なので、常時医療を必要とする方は受けられない。逆に医療が必要な方の避難場所が絶対必要。
- ・施設の対象が高齢者となっていることから、可能であれば高齢者の救助に限定することが可能であれば、施設としても受け入れやすい面がある。
- ・当事業所としては、ご利用者が入居されている居室に避難者を受け入れていくこととなるので主に精神障がい者と知的障がい者に限定し、対応していく。
- ・災害時要支援者計画中の避難支援者対象者の範囲において対応する。
- ・要介護者は、施設の構造上受け入れできないことから、受け入れる際は健常者に限る。
- ・高齢者に限定。
- ・高齢者の要支援、要介護者。
- ・高齢者の要援護者を想定。

4 人的問題（マンパワーの確保等）に関して

受け入れ規模にもよると思われるが、これまでの回答にもあったように、医療職、介護職の必要があげられている。また、コーディネート役のケアマネージャー、連絡・調整等として行政職員の貼り付けの要望がある。マンパワーには入らないだろうが、避難者に付き添う家族がいることによって、施設の負担が軽減されるとの声もある。

事前指定を受諾するために必要なこと—人的問題について—

- ・ある程度家庭を犠牲にしても、職場に来て介護できる職員。残業、休出もできる職員及び少しは無報酬でも働ける職員。大変な時こそ力を合わせ笑顔で働ける職員。在宅で介護ができなくなり依頼があるので、ある程度自分で判断し介護できる人。
- ・人的には問題なかった。
- ・認知症について理解のある介護職員。
- ・避難所を個人の企業所に設置するのであれば、行政職員の派遣、貼り付けを要望したい。災害対策本部との連絡・調整、人員・物資の救援要請、避難民のまとめ役、企業側との折衝等を積極的に推進する職員を養成することが、絶対に必要である。特に、震災時のような大混乱時、民間企業の人員だけで避難所を運営することは、負荷が過大である。
- ・人的補充体制の確立。
- ・スタッフ自身が被災していることが多く、スタッフが休養できたり、家族の安否を気遣う時間を作れる程度のマンパワーの確保が必要。
- ・施設職員のみでの対応には限度があるので、救助対象者に付き添う家族関係者協力が必要となる。行政と協議の上、事前に計画した人員の供給が行われることが望まれる。
- ・行政と協議の上、事前に計画した人員の供給が行われることが望まれる。
- ・今回同様、被災した職員が出勤できなくなるため、各団体から介護支援を派遣してくださるなどの事前の取り決めがあればなおよい。
- ・特に受入初期については、医療職、介護職の支援があれば救助者の皆さん、職員に大きな負担無く対応ができるのではと考えている。また、受入後期については避難所から次の生活に向けた支援のための、ソーシャルワーカーが必要と考えている。
- ・医療面でのバックアップがあれば、特に問題はない。
- ・施設利用者のお世話に介護職員の確保もままならないので、人的問題は行政側をお願いしたい。
- ・他事業所、訪問介護事業所等からの応援。
- ・当施設に求められる内容が、旅館営業の範囲内であれば特に問題はないが、その他に、精神的なケア等を求められるのであれば、人的支援が必要である。
- ・有事の際、事前に聞き取りをし、確保が必要な場合は協力願いたい。
- ・被災時の人的応援体制の確立。
- ・介護するスタッフの中に、コーディネートするケアマネジャーが必要。

5 費用面に関して

行政が負担する費用の範囲（単価、費目等）が不明で、行政においてもはっきりしていないという経過があったようである。そのようなことから条件をきっちり示して委託することが求められており、その先に費用の額や範囲が十分ではないという意見がある。市町村において指定時に明確に示すべきことである。

事前指定を受諾するために必要なことー費用面についてー

- ・前回契約時に費用面を細かく計算し提出して欲しいと言われたが、震災で大変なため難しいと断ったので、市が計算し何回か費用面を変えてきている。市の担当者も上司から何回も見直しされ大変だったので、もっとおおまかな計算で良いのではないのかと思う。(よく言われるのが、その金額の根拠は?) 職員の負担等も大きいので、少し多めにいただければと思います。
- ・もっと費用を増やしてほしい。
- ・目に見えない費用の出費があるので、一括で受けたい。
- ・上記に関連して、内容を熟知した行政側の職員がいれば、事後の費用弁償についても、話は容易ではないかと思われる。
- ・補助金等国、県の費用の捻出。
- ・今回の福祉避難所の費用契約では人件費相当までは賄えなかった。日常以上の働きを求めざるを得ない状況にある災害時の福祉避難所の費用はきちんとした人件費保障があってしかるべきと考える。
- ・事前に具体的にしてほしい。
- ・避難所の経費として明確に分けることができない費用があり、この部分の事務処理の扱いが難しいと考えている。
- ・電気、水道、ガス、人件費等、按分が難しいのでは。
- ・行政からの支援。
- ・この度の東日本大震災の際に締結した協定書と同等の契約があり、尚且つ、通常営業とは別に、避難所に指定されたことにより必要となった費用について国又は、県などで支援してもらえること。
- ・日常生活費の援助もほしい。
- ・一日あたりの単価を明確にしていれば良いと思う。
- ・施設維持管理費(高熱水費等)及び連絡経費(燃料や通信費用)。

6 その他

市町村と施設による連絡協議会を設置し、共同窓口による一本化した対応を図るべき、事後のために記録や日誌等の様式を統一すべき、物資や燃料の優先供給などの提案がある。また、福祉避難所そのものの問題ではないが、法律によって年限が定められたサービス(この場合は障害者自立支援法(当時、現在は障害者総合支援法に基づく障害福祉サービスにおける就労移行支援)の場合、被災によって実質的なサービス期間が短縮されるだけでなく、地域状況の激変などからも定められた年限での移行が困難になるが、制度上、年限を超えた在籍は報酬が減算されるのでその改善を求める意見が出されている。

その他

- ・今回の災害では、地域の高齢者福祉施設等がバラバラに動いたので、横の連帯がなかった。市民は困ると市役所に駆けつけるので、市の指導で災害時連絡協議会を作り、各高齢者施設等の職員(権限がある者)が市役所に集まり、窓口を設置すれば多くの高齢者は少しでも不安から解消されると思う。
- ・後から福祉避難所としての活動内容がわかるように、記録様式や日誌等の統一したものがあればいいと感じた。今回のようにアンケートに答えるのにきちんとした記録がなく苦勞する。
- ・優先的な物資、人的支援や、また緊急車両として給油ができる仕組みを。

- ・当事業所は、地域生活移行を目的とし、時限サービス（最長4年）を提供する事業を行っている。今後、東日本大震災のような大規模災害に見舞われた時、地域生活移行はとまり自立支援給付費では、減算対象の利用者が増え人件費等で運営費が圧迫されることが見込まれます。自立支援法における要件緩和を検討していただきたい。
- ・当施設は東日本大震災での被災施設（ライフラインは停止中）でないため、公的な支援物資がなく、被災しない利用者のご家族や職員の家族、上部団体等の支援で助かった経緯があるが、暖房用燃料、ガソリン不足等、被災施設でなくても公的支援は必要ではないか。

第9章 福祉避難所と一般避難所との併設がいいのではという声に対する意見

福祉避難所を一般避難所と併設することが、運営上、また住民への周知などからもいいのではないかとという声があり、実際に福祉避難所を開設した施設から出されていた。

「同感である」との意見はある（物資分配の公平性、家族との関係などが理由）が、全体としては消極的または条件がついた賛成という意見であるように感じられる。

消極的な理由としては、一般避難所運営で人的にも余裕がない、そもそも対象が違う、通常業務に影響する、通常業務の受け入れができなくなる、など。

また条件としては、間仕切りによるプライバシーの確保などハード、ソフト両面の機能強化が必要、などがあげられている。

福祉避難所と一般避難所との関係については、初期には福祉施設でいいが、準備を整えて別に福祉避難所を立ち上げる（施設以外でということのようである）、初期には区別なく受け入れ、要援護者の状況を把握して2、3日目から福祉避難所を立ち上げる、など二段階での対応の提案がある。後者の場合は、一般避難者の理解が前提とされている。

今回の回答から見ると、一般避難所と福祉避難所を同一施設に担ってもらうためには、一定程度の設備構造やスタッフを有する施設を選定し、十分な物資や人材等の支援を行う用意がなければかなり難しいと言えそうだ。

一般避難所と福祉避難所の併設についての意見

- ・全ての救援物資等公平性を求めるためにも同じ施設に併設したほうが望ましいと思います。
- ・対象施設の飛散状況によると思う。当施設のように被害が殆ど無かった施設であれば、一般避難所と分けて対応した方が良いと思われる。専門のスタッフで集中して対応した方が良い。一般避難所となるとさらにプラスした課題が発生して高齢者の対応が不十分であったり支障を来すと思われる。
- ・福祉避難所と一般避難所と同じ施設内を指定する場合は、しっかり見えない聞こえない等の仕切りができる場合は良いが、体育館等仕切りのない広い場所に一か所に集めるのは、オムツ交換等のプライバシーもある。また、認知症等のため奇声をあげる人もいるので反対である。
- ・認知症の方とそうでない方を分けて避難させることができればベター。
- ・今回の震災で、陸路が全部閉ざされてしまった状況から、平成24年10月17日特定非営利法人市民航空災害支援センターとの災害協定を結んだ。
- ・避難所に余裕があれば、それで良いと思う。しかし、現実の避難生活では、個人の意思をできるだけ、我慢しなければならないのが実情である。福祉避難所の避難民と、一般避難所の対象となる避難民は、本来違うと思う。混乱の中、一時的に避難したところは、一緒であっても、早期に選定された方が避難所生活が長引いた場

合、良いのではないかと思います。

- ・今回の震災による上記の意見は、ある程度時間が経過した時点で考えられた意見であって、あの時の状況で私達はお年寄りを守ることが第一で「今、この状況で何が出来るか？」だけの考えで行動せざるを得なかった。今後どのような被災状況があった場合でも、ある程度対応できる幾つもの方向性を国や研究者の方々には求めていきたい。実際の現場ではその時その時の対応で余裕が出来るとは思えない。
- ・今回の震災では福祉避難所としての役割を担ったことで、本来のサービスがなかなか稼働できず、結果的に在宅利用者に迷惑をかけることにもなった。そのため初期の避難者の受け入れはケアを専門とする福祉施設等で構わないが、福祉施設での応急的な福祉避難所は期間を区切り、ある程度の準備が整ったら別に福祉避難所を立ち上げてそこで運営するのが望ましいと考える。
- ・地域の特性にもよると考える。常日頃の地域への意識づけと防災教育が必要不可欠。
- ・同じ施設内に併設するのであれば、相応のスペースと機能が必要となる。施設内のハード・ソフト面の機能強化を進める援助なしに、施設の自助のみに依存・期待して併設の話しをするのは施設にとって酷なことになる。様々な利点があって望ましいというのであれば、社会資源としての福祉施設等に対し、ハード面・ソフト面への積極的な支援を検討すべきではないか。
- ・人員が確保できるのであればそれに越したことはないが、各地にある避難所ごとに福祉避難所を整えるとなると、膨大な時間と費用が必要と思う。また介護士などは自らの勤める施設にかりきりになるため、その福祉避難所の運営はボランティアか外部団体の支援だけに頼らざるを得ないが、今回の経験から、少なくとも初期の段階では不可能。今は環境が整った既存の福祉施設を生かし、そこにマンパワーを集中させることが早道と考える。
- ・一般避難所と福祉避難所を併設することについては望ましい対応だと思うが、福祉避難所として対応可能な施設を選定すると、そのほとんどが福祉施設等になり、逆に一般受入が難しくなるのではないと思う。物理的に分けるのが妥当かと考える。なお、他の方法として、障がいを持った方などが被災直後、安全に避難ができ、避難所で負担なく見守られることを優先するため、すべての避難所がすべての住民を受入れる避難所（避難者を制限しない。）とし、障がいを持った方などに不安（「遠くて避難できない」など）を抱かせたり、健常者等から差別的な言動（ここは一般避難所だ！など）が起こることを避け、その間、避難所近くの施設等を要援護者の把握及び支援等に割り振るなどしながら、避難が落ち着いた時点（2日から3日）で、福祉避難所を立ち上げる方法が現実的ではないかと思う。
- ・家族・親類・知人・近隣者等が同施設内や近い場所で避難生活を送る事は、当事者同士の情報の共有と精神的な安心・安定が図れ、避難所スタッフもスムーズな対応が可能と予想される。しかし、感染症対策や衛生面、健常者と障がい者への対応・処遇（食事・排泄・身体の清潔・プライバシー保護）の差異、理解度・認識度・認知症等のレベルの差異、施設の構造・設備等の観点から、当事者側と避難所スタッフ両者共に様々な困難・危険が生じる事も予想される。メリットとデメリットがあり一概には言えない。
- ・当施設の様子、別の指定となれば家族と離れることとなり、連絡が取りにくくなることから不安感が強くなるようであり、併設した方が良いように思われる。
- ・入所施設を福祉避難所に利用することは、入所利用者に迷惑をかけかねないので、スペースの広い体育館、通所施設等一般避難所向けの施設が福祉避難所としては望ましいという意見には賛成です。
- ・一般避難所と同じにするのは人的支援、協力体制のうえではよいことではあるが、一般避難所で徘徊や暴言など困難な人が福祉避難所に入居している状況をみると、一般避難所の方々の認知症への理解や要介護者への理解がまず必要なのではないか。

- ・今回は緊急的に依頼されたので具体的に考えていない。
- ・同感である。
- ・高齢者が多い福祉避難所は、一般避難所と別にすべきと考える。（入所される方々の支援方法が一般者と違うため）
- ・どの施設を施設を指定するかによると思われる。特養の場合であれば、入所者の対応を優先して対応する必要があり、一般避難者は、自主的に組織化して避難所運営して欲しい。
- ・避難者の属性にもよると思うが、要介護高齢者に関しては、一般避難所で介護環境が整っているところはほとんどなく、介護に困難をきたすことが想定される。やはり施設環境の整った場所を指定する必要があるのではないか。

IV まとめ

ここでは、Ⅱ、Ⅲで既述した市町村及び福祉避難所からの報告や意見をもとに、「福祉避難所設置・運営ガイドライン」（以下では「ガイドライン」という。）を踏まえて、今次震災後の本県における福祉避難所の課題等を考えてみたい。

1 平常時における取り組み

ガイドラインでは、福祉避難所は一般避難所では生活できない要援護者（及び必要な場合は家族も含めて）がいる場合に設置するが、設置を想定した平常時からの取り組みとして対象者の把握、福祉避難所の指定と周知、人材・輸送手段の確保などがあげられている。要援護者個々について避難先などを予め検討しておくとともに、そのための移送や支援の人材等の確保も行っておくという趣旨である。

岩手県の調査によれば、今次震災前に福祉避難所の指定を行っていた市町村は盛岡市など4市町、指定は18カ所であり、沿岸部の被災地域としては大槌町だけであった。そしてこれらの市町村においても、要援護対象者の把握その他、上記のような平常時の取り組みはほとんどなされていなかった。

そのようななか、未曾有の災害が襲った。沿岸部の被災地では、震災直後から避難者に押された形で福祉施設が避難所となり、市町村がそれを追認する形で福祉避難所が形成されていった。内陸部も、盛岡市は3月中旬以降であるが、他の市では震災直後から福祉避難所が立ち上がっている。この経過の中で、福祉施設側から申し出て福祉避難所になった例も多いことはⅡの第2章4で示した。

2 災害時における取り組み

(1) 福祉避難所の開設

被災地域における福祉避難所の開設経緯は、上記のとおりである。開設された65カ所のうち内陸部は18カ所、沿岸部が47カ所であった。

ガイドラインでは、福祉避難所として利用可能な施設として、福祉施設だけではなく、指定避難所（小・中学校、公民館）、特別支援学校、保健センター、宿泊施設もあげられているが、65カ所の福祉避難所中宿泊施設が10カ所（ただし8カ所は内陸部）あるものの他は福祉施設（通所系の事業所を含む）であった。つまり、沿岸部被災地では、福祉避難所は殆どが福祉施設であった。

(2) 福祉避難所と被救助者の属性

一部を除けば、今次震災後に開設された福祉避難所は対象者を振り分けた結果としてではなく、おおそ属性毎の対象者が避難し集まったことによって開設されていると考えていい。

① 被救助者の属性別分類

65の福祉避難所のうち、被救助者の内訳が分かる60カ所をその属性別に示せば次の通りである（複数回答）。

高齢者を救助した福祉避難所	52カ所
障がい者	12カ所
幼児・妊産婦	5カ所
高齢者等の家族	6カ所
その他の者	14カ所

ここに表示していない残り5カ所中1カ所は高齢者関係施設だから、福祉避難所の8割以上が高齢者を対象にしていたことになる。

② 被救助延べ人員と属性

65の福祉避難所が受け入れた延べ人員の総数は約27,000人である。

これを高齢者についてみると、上記52カ所では約11,000人を救助している。①で対象外とした残りの5カ所でも相当数は高齢者と推測できるので、高齢者は被救助人員の半数程度を占めていたと考えられる。地域的な偏在はない。

障がい者を受け入れたのは12カ所であるが、宮古市に7カ所、山田町に2カ所、大槌町、大船渡市に1カ所、残り1カ所は内陸部であった。被害の大きい大槌町以南では開設が2カ所しかなかった。福祉施設自体が被災したこともあったと思われる。大船渡市の福祉の里センターが、相当数の障がい児・者を受け入れている。今後地域防災計画を見直す際などにおいて、障がい児・者については市町村を越えた広域的な、さらには県域のなかでの配置なども併せて検討していく必要があるのではないかと。

幼児・妊産婦等については延べ人員は約660人、福祉避難所の中にこれらを本来業務とする福祉施設はなく、一部の高齢者施設で受け入れをしている。最も受け入れ数が多いのは大槌町の福祉避難所で、救助延べ人員の9割、延べ600人近くを救助している。市街地が壊滅的な被害を受けたことによるものであろう。

高齢者の家族等の受け入れは約800人であった。家族の受け入れは、高齢者等の精神的安定や職員の介護負担軽減に繋がることもあるから、福祉避難所にとっても必要が大きいと考えられている。

「その他」は延べ人員で約5,800人と高齢者の次に多い。この内訳は本調査においては分からないが、福祉避難所の対象として大槌町の1施設において延べ約4,000人を救助しているほか内陸部の数カ所でも受け入れている。この内容を精査して、今後の指定と指定後の支援のありようを考えていく必要がある。

③ 小括

今次震災後の福祉避難所は、計画的に配置されたのではなく必要に押されて開設されていたものであり、未曾有の震災規模だったこともあるから、過不足等

を検討することは難しい。ただ今後の課題として、市町村毎に被災の規模を想定した福祉避難所の配置を検討するとともに、行政との連絡等開設の手順や救助対象者の選定方法、物資の供給など、初期対応に関するルールを定め、関係者が共有しておくことは重要である。その中で、属性によっては他市町村との連携（共同設置等）が検討されることも必要であろう。

（3）開設の期間（長期化の影響）

福祉避難所の開設期間はガイドラインによれば原則7日以内で、必要がある場合は延長できているが14日程度が上限と理解されている。今次震災後の福祉避難所は開設期間が長く、約7割は14日を超えていて、7月から8月に及ぶものが沿岸部にも内陸部にも相当数あった。被災の状況からは必要上やむを得ないことであったと考える。しかし次のような問題が出てくる。

① 職員の業務過重、本来業務への影響

福祉施設が福祉避難所となったことにより、施設の本来業務と併行して長期にわたり福祉避難所を管理・運営することになった。そのため次第に職員の業務が過重になってくる。被災地域では、職員自身被災者という場合があるし、人手不足で新たな人材を得ることも難しい。通所型の施設では24時間体制を続けるには職員が決定的に不足している。既に見たように介護職員が不足し、看護等1施設あたりの配置数が少ない職員の負担も重くなった。このような職員の勤務過重からくる過労と本来業務への影響が懸念された。

② 利用者の健康問題

福祉避難所となった施設の中には、居室だけでなく廊下やホールにも避難者が入り込んだところもある。本来業務の利用者から見れば、避難者との同居により生活空間が減少し、生活環境も急変した。職員の対応頻度も落ちたであろう。これらのことが健康状態に影響することも懸念された。一方避難者にとっても生活環境の激変であり、避難生活の長期化は心身の健康に少なからず影響したであろう。

③ 小括

福祉施設は、地域における避難拠点として住民の認知もあり重要な役割を果たした。そこにある空間と人材は、即応可能な、他にはない貴重な資源である。しかし本来業務が常に存在する。被災直後には利用者及び職員とその家族の安否確認という重い仕事もあった。その遂行を考慮に入れた支援の仕組みがなければ、職員と利用者の健康管理を含め、長期的な対応にはかなりの困難と負担が伴う。施設側にもそのような意識がある。指定の際十分に配慮すべきことであろう。

（4）ライフラインの確保、物資の供給

① ライフライン、特に電気

沿岸部の被災地域は、ライフラインの復旧までかなりの時間を要した（ただし同じ市町村内でも所在地域によって違いがあった）。特に電気の復旧の遅れは暖房、照明、テレビ等の情報系だけでなく調理への影響も出た。オール電化の施設もあるからである。今後の指定に当っては、動力源としての発電機とそれを動かす燃料を配備することが多くの施設から求められている。

② 食料、医薬品など

食料や医薬品は、とくに震災初期には調達が難しかった。食料は、近隣市町村への買い出しや職員、利用者・家族の持ち寄りなどで凌いでいる。医薬品は職員が被災地域を走り回って確保したりした。

多数の避難者を一時に受け入れた場合、食料や医薬品などの物資は一定の備蓄があったとしても程なく底をつく。市町村域で備蓄や分配の仕組みを作ることは簡単ではないが、福祉避難所指定の前提として不可欠だと考える。

③ 情報の問題

被災直後は停電が続き、電話その他の連絡手段が使えない時期があった。避難者がいることの認知、食料等の支援の必要を速やかに行政に伝える必要があった。その意味で、停電に影響されない通信手段の設備が求められていること、また市町村職員（そのOBの活用という意見もある）を連絡役としていち早く常駐的に配置すること、などの意見は今後の大事な検討課題であろう（ガイドライン2-1には福祉避難所担当職員の派遣が記載されている）。時間経過の中で、3月下旬以降は7割程度の福祉避難所と定期的な情報交換ができるようになっていたことは既に見たとおりである。

(5) 運営体制の問題

① 二重の運営体制

ガイドライン2-2-2では、地域における拠点的な福祉避難所について、入居者の処遇に支障がないよう、また施設の運営体制を阻害することのないよう必要な支援を行う、と述べられている。本来業務と福祉避難所業務の「二重の運営体制」をとることが想定されている。しかし既に見たように、実際の福祉避難所の運営は本来業務の体制の維持さえ難しいなか、いわば総掛かりで行われてきた。ガイドラインがいう支援の必要が確認されたといえる。

② 人材の充足

福祉避難所に支援を行う人材について、今回の福祉避難所では医療・保健関係者、介護職員が多くあげられている。前者は医師、看護師など、福祉施設においては配置数は少ないが健康管理には不可欠であり、後者は避難者に継続的に対応するためには絶対数が足りなかったということであろう。しかしこれらは地域的に見ても数が限られた人材であり、一般避難所においても共通の需要がある。

事前に人材の把握と登録を行い、配置（巡回を含む）についての一般避難所を含む地域全体の計画を作成しておくことが必要であろう。

③ 物資等の確保

3-②で述べているが、食料その他の物資は、福祉避難所が立ち上がってから独力で調達することは難しい。まず調達の仕組みを市町村と関係施設等が共同で検討し、域外の業者等を含めて協定化を図るとともに、一方、必要最小限度の備蓄量を定めて、関係する施設等による日常的な備蓄の仕組みを整えておくことが必要だろう。

また、移送や安否確認などに必要なガソリンの確保（優先配給）についての要望がある。福祉避難所を指定する場合には併せて検討すべきである。

④ 公共的施設を指定する場合の課題

福祉避難所の対象としては公民館等の公共的施設、特別支援学校なども考えられていることは先に述べた。前者についてはバリアフリー化等の構造的条件のほか、人的対応をどのようにして用意するかという課題がある。適切な配置がなされなければ事態に即応できないことになる。

後者については、いわゆる三障がいの子供等だけでなく発達障害児等の避難の場として指定を求める声がある。確かに福祉サイドにおいては対応する社会資源は限られている。専門性のある特別支援学校を指定することについては、市町村だけではなく、所管する県レベルでも今後十分に検討されるべきことと考える。ただし、今回福祉施設が直面したように、本来業務+福祉避難所業務の遂行という困難な問題があることには留意すべきである。

(6) 要援護者支援

① 要援護者の判断

先に見たようにガイドラインでは、一般避難所に避難した者の中に福祉避難所該当者がいる場合は、福祉避難所を開設し受け入れることとしている。この場合必要性を判断するのは市町村と考えられるが、今次震災時には、福祉避難所側で必要性を判断し、承認を求めた例が多かった。

市町村においては、上記の原則を改めて確認するとともに、福祉避難所を事前指定する場合、要援護者選別の手順を併せて定め、どのような人をどのような手順で利用者とするかについて施設側と共有しておく必要がある。

② 避難者に係る情報の扱い

福祉避難所は、避難してきた要援護者についての情報を必ずしも保有していない。しかし避難生活を支援するうえで、例えば罹患している病名や関係医療機関、服薬等の情報は不可欠である。

既に見たように、今次震災時に行政から個人情報の提供を受けた福祉避難所は、単独の回答数としては多かったが、「本人等からの情報しかない」、「関係事業者等から入手」など、福祉避難所側で収集した数の合計が上回っている。また、今後の情報提供についても、個人情報保護との関係と考えられるが、提供の必要性は理解しつつもさらに検討するなどとしている市町村が多い。

福祉避難所の運営から考えた場合、指定に当たり個人情報の保護や秘密保持の課したうえで個人情報の提供を行うとすることが必要である。災害対策基本法の改正により要援護者名簿の作成が市町村において義務化され、本人同意の上で関係先に提供できるようになる。どこまでの情報が盛り込まれるかはまだ分からないが、同意の獲得を含め、このことを確実に実行すべきである。

なお、転居してきた乳幼児と母親など、要援護者として登録されていない場合も想定されるから、そのような場合の対応にも留意する必要がある。

③ 要援護者の属性等と支援

避難者の属性による対応状況については述べたとおりである。高齢者は高齢者施設を選んで避難したというような行動が多かったものの、本来業務以外の対象者を受け入れた福祉避難所もある。避難者に関する情報の有無にもよると思うが、専門的な対応が必要となった場合は苦慮したであろう。

これまで述べてきたように、市町村による選別・振り分けが機能しなければ福祉避難所の負荷が大きくなる。属性によっては市町村域内での対応が難しい場合も想定されるから、広域的連携あるいは少人数での避難など、対応の形を考慮しておく必要がある。

また、これまでの属性とは異なるが、男女の仕切り、家族避難者への配慮、プライバシーの尊重など、構造的な問題だけではない運営上の課題についても指摘しておきたい。

3 その他

以下では、上記以外のいくつかの課題を取り上げて意見を述べる。

(1) 費用負担の課題

福祉避難所に指定された場合、運営費が市町村から交付される。その財源は、県が国庫負担金を受け、市町村に支払われている。その基準の範囲で運営できたかどうかの設問には「運営できた」とする福祉避難所が回答の中では多かったが、回答なしがそれを超えていた。これには、制度がよく周知されていなかったことに加え、市町村が単独で種々の支援を行っていることから、ここまでが基準だという外縁の確認ができにくくなっているという構造がありそうである。基準自体、飲食物費の日額単価があるだけであとは実際の支出に応じて対応するという弾力的な部分もある。しかし基本的な問題として次の二点をあげておきたい。

① 24 時間対応に見合う負担基準

福祉避難所となった施設等は、本来業務に加えて 24 時間対応の避難所業務を行った。通所型の場合は通常業務の縮小や一時停止があったかもしれないが、職員体制としては 24 時間対応となったものと考えられる。職員の多くは、勤務ローテーション上の休日も勤務に取られたであろう。そこに要した人件費（超過勤務手当等及び福祉避難所のため新たに雇用した職員の賃金を含めて）については確実に保障するという説明が必要である。そうでなければ既存の福祉施設は福祉避難所となることに躊躇するであろう。

② 事前指定した場合の改修、設備、備蓄（特にライフラインに繋がるもの）等のために必要な経費の保障

これについてガイドラインは、一定の整備を前提とした場合でも指定できると述べている。今回の調査結果を見ても、発電設備、食料等の備蓄設備、仕切られた居室など改修や設備の必要が提起されている。地域的な配置計画を十分吟味する必要はあるが、市町村が指定する福祉避難所について必要な設備等の費用を国が分担する仕組みを構築することは大事な課題である。

(2) 行政の関与（支援）の必要性

福祉避難所は、その活動において市町村との連携や支援を必要とする。今次震災後は、市町村も混乱を極めていて実際は「避難所委せ」が多くあったようである。本調査ではそれについて意見、提言が述べられている。

① 定期巡回、張り付き

一時的ではあったが連絡が取れない、連絡はつくが十分な情報共有や対応ができない等の状況を改善するため、市町村職員による張り付き（OB活用もあり）や巡回を求める提言である。福祉避難所における物資や避難者の状況を的確に把握し、対策（必要な場合には広域的連携にも繋げる）を引き出すことが主な仕事になる。職種によっては利用者の振り分けも行うことが求められるだろう。

② 食料等の備蓄の仕組み作り

既に述べてきたことであるが、食料や医薬品などの調達と備蓄について、市町村域及び域内地域毎に市町村が中心となって仕組みを作っておく必要がある。

福祉施設では、これまで自家消費用として 3 日程度の備蓄を行っていたが、国は今後、個人世帯を含め 7 日程度の備蓄を求める方向である。そうした場合、福祉施設では本来業務部分についてだけでもスペース確保に苦慮することが考えられる。一般避難所及び福祉避難所に関わる備蓄はその上乘せであるから、新たな設備の整備や他の公共施設の活用などを含めて幅広く検討していく必要がある。

(3) 事前指定の推進と市町村域を超えた福祉避難所体制の検討

① 一般避難所とは別立ての検討が必要

本調査では一般避難所と福祉避難所を併設することについての意見を聞いた。ガイドラインにおいては、地域における身近な福祉避難所として、一般避難所の中に介護や医療相談を受ける空間を確保することが想定されている（ガイドライン2-2-1）。今次震災時においても併設の例はある。対象となる施設等が限られている場合には、そこに人的な資源も集中できるというメリットがあると考えたからである。

しかし既述のように、二つを同一施設等が担うのは、間仕切りやバリアフリー構造（特にトイレなど）など福祉避難所の要援護者特性に対応した設備と、介護を含む人材の確保が必要で、さらに物資等の供給が十分になされなければ難しいという意見に集約できた。要援護者の精神的安定という面からも一般避難所での生活には無理があるという意見があった。食事面での配慮も必要になるだろう。従って、福祉避難所は独立した設置を検討することがベターといえる。

② 属性によっては市町村域を超えた対応が必要

高齢者については市町村域に介護サービス等の資源が複数以上ある。しかし障がい者等（難病患者や発達障がい児を含む）や児童・母子等についてはそうではない。

福祉避難所の配置・指定を考える場合、高齢者については基本的に市町村域での対応とすべきだが、障がい者等については、発達障がい児等の避難先として特別支援学校を活用することを含め、市町村域を超えた範囲で連携しながら対応を考えていくことが必要である。要援護者にとって身近に避難場所があることは望ましいことではあるが、ある程度の期間避難が必要な場合は、人的、物理的な条件がより整っていて、安定した生活ができる環境を用意しておくべきであろう。

また、障害者総合支援法においては、難病患者も障がい者として同法に基づく障がい福祉サービスの対象とされている。その中でも人口透析患者等、常時医療的関わりが必要な要援護者については、福祉避難所だけでなく、医療機関での対応も含め個々に検討しておく必要がある。

③ 災害時に対応可能な人材の事前確保

福祉避難所は、公民館その他の公共的施設や宿泊施設等が担う場合には常駐して支援に当たる職員を予め確保し、個々に張り付けておくことが必要である。

このような福祉避難所を含めて、福祉避難所が様々な要援護者に適切な支援、対応を行っていくためには、常駐ではないが随時支援に参加できる専門的人材を予め確保し、業務の方法などを確認しておく必要がある。

今回の調査で示されたのは、精神科医、看護師、保健師、コミュニケーション関係者等であった。これらは市町村域だけでは確保できない場合もあるから、県レベル

の関係団体と連携して広域的に確保しておくことなどを検討すべきであろう。

(4) その他

① 福祉避難所と介護保険制度等のサービスの利用

福祉避難所における在宅サービスの提供は、各法による実施が想定されている(ガイドライン3-2)。一方、通所型事業所が開設した福祉避難所に避難した要援護者に対して行う支援は、福祉各法と災害救助法といずれで実施するのか、判断ができにくい、という意見があった。事業者である市町村が判断する事項だが、国や県において一定の見解を示す必要があろう。

② 障害福祉サービスにおける利用期限の問題

障害者自立支援法(当時、現在は障害者総合支援法)に基づく障害福祉サービスの中には、就労移行支援事業のように利用期限が決められているものがある。しかし大規模な災害が発生した場合、施設機能が維持できない場合があり、また地域的に就労先が減少するなどの状況も発生する。従って、上記の期限について弾力的な運用を図るべきとの意見があった。国の見解を求める必要があるだろう。

③ 記録書式等の統一

福祉避難所における日誌、個人票(支援記録票)等はそれぞれの施設等が個別に作成している。事後的な検証、要援護者の移動、医師等外部者が支援に参画する場合の分かりやすさ、などの観点から書式を一定の範囲で統一してはどうかという意見があった。属性による異なりの必要を含め、県レベルで検討することがいいのではないか。

(1) 今回実施した福祉避難所アンケート

① 市町村用

事実、数値の確定及び状況の確認に関する項目

1 福祉避難所としての指定に関し、以下の問いにお答えください。

(1) 福祉避難所の事前(震災以前)指定の有無
 有 無

(2) 福祉避難所としての実質的指定の期日 平成 年 月 日
※震災以前に指定があった場合→事前指定の期日
震災後の指定の場合→実質的に福祉避難所として機能しはじめた期日

(3) 指定の方法
 文書による契約 ※写のご提供をお願い致します(紙のコピー、データ、どちらでも可)
 口頭指定 ※その他の場合、具体的に
 その他

(4) 指定に関する契約書の取り交わし
 有 ※契約書取り交わし日 平成 年 月 日
 無

(5) 指定までの経緯(事前指定の場合を除く)
 避難所からの申し出 ※その他の場合、具体的に
 行政からの依頼(避難所側から申し出はしていない)
 その他

(6) 指定時における指定期間の設定
 有 ※指定期間 平成 年 月 日から
 無 平成 年 月 日まで

(7) 指定時における経費負担の取り決めの有無
 有 ※有の場合、具体的に
 無

(8) 福祉避難所としての救助実績
1) 開設期間 日間 平成 年 月 日から
平成 年 月 日まで

2) 救助実人員 0 人
(うち高齢者 人 障がい児・者 人
児童 人 高齢者等の家族 人 その他 人)

3) 救助延べ人員 0 人
(うち高齢者 人 障がい児・者 人
児童 人 高齢者等の家族 人 その他 人)

(9) 福祉避難所運営に要した費用
内訳 千円
人件費 千円 食糧費 千円
光熱水費 千円 医療費 千円
移送費 千円 その他 千円

※その他については具体的に内容を記載。

(10) 救助費(福祉避難所運営に要した経費)に関する国庫(県費)補助金の決定額
補助基本額 千円
補助決定額 千円

2 福祉避難所の指定と運営の支援等

(1) 福祉避難所を指定した考え方はどうだったか

- 地域単位を基本に指定
- 救助対象者の属性別(障がい者、高齢者等)対応を基本に指定
- 一般避難所となった施設等で必要性があるところを指定
- 一般避難所ではないが、住民が避難した施設等を指定
- その他 _____

※その他の場合具体的に

(2) 福祉避難所を指定する際、その施設等の状況等の把握はできていたか

- 十分に状況の把握ができていた
- 十分な把握ができておらず、指定した施設等からの情報に基づいて判断した
- 十分な把握ができておらず、社会福祉協議会や民生委員等の情報に基づいて判断した
- 十分な把握ができておらず、当事者や当事者団体からの情報に基づいて判断した
- その他 _____

※その他の場合具体的に

(3) 福祉避難所指定の際、相互に確認した内容について(該当する項目を全てあげてください)

- 救助対象者
- 指定期間
- 食糧等物資の供給
- 救助対象者の判定方法
- その他 _____

※その他の場合具体的に

(4) 福祉避難所の運営について、市町村が行った支援
(例 職員等人材の派遣・あっせん、食糧、燃料等物資の優先配分、車両等の貸与など、具体の項目を挙げてください。)

(5) 福祉避難所の運営状況の把握

1) 被災初期(概ね3月20日頃までについて)

- 定期的に情報交換をするなど、ほぼ把握ができていた
- 連絡はできたが、あまり把握ができていなかった(施設任せ)
- 連絡も取れず、ほとんど把握できていなかった(施設任せ)
- その他 _____

※その他の場合具体的に

2) 概ね3月下旬以降について

- 定期的に情報交換をするなど、ほぼ把握ができていた
- 連絡はできたが、あまり把握ができていなかった(施設任せ)
- 連絡も取れず、ほとんど把握できていなかった(施設任せ)
- その他 _____

※その他の場合具体的に

(6) 福祉避難所で救助する対象者はどのようにして選定したか

- 市町村が把握した者について、福祉避難所に氏名等を伝えて保護を依頼した
- 福祉避難所から連絡があった者について、利用を承認した
- その他 _____

※その他の場合具体的に

(7) 福祉避難所における救助対象者の範囲をどのように考えたか(複数選択可)

- 一般住民(福祉避難所の対象となる者)
- 当該福祉避難所の通常業務における事業所利用者(登録者を含む)
- 当該福祉避難所の通常業務の対象(高齢者事業所であれば高齢者(一般住民)を含む)
- 避難所が救助対象者と判断し、報告してきた者
- その他

※その他の場合具体的に

(8) 福祉避難所に対する個人情報の提供はどのように行ったか

- 把握している情報は、可能な限り提供した
- 個人情報なので、福祉避難所から求められた場合、必要性を判断して提供した
- 個人情報なので行政からは提供せず、福祉避難所の収集にまかせた
- 提供すべき情報はなかった(見つけられなかった)
- その他

※その他の場合具体的に

(9) 福祉避難所から寄せられた意見や苦情にはどのようなものがあったか(記述)。

3 今般震災での経験を踏まえて、今後福祉避難所を指定する際の課題について

(1) 福祉避難所の利用が必要な救助対象者の把握

- 把握している
- 対象者についての基準は作成したが、調査(確認)は未着手である
- 対象者についての基準は作成したが、調査(確認)の予定はない
- 対象者についての基準も調査(確認)の予定もない
- その他

救助対象者約 人
(内訳 属性別に)

※その他の場合具体的に

(2) 上記(1)を踏まえ、貴市町村において福祉避難所は必要と考えるか

- 必要
- 必要ではない
- 分からない(判断できない)

(2)-2 (2)で①「必要」とした場合、どのような配置が必要と考えているか。
(例として、属性別、地域総合拠点型(属性にこだわらず地区単位に設置する)など具体的に)

(2)-3 必要がないと考える理由は何か。

(3) 福祉避難所と一般避難所との関係で、貴市町村において現実的に最も適当な形はどれか

- 一般避難所とは別に、独立した福祉避難所を設置する
- 一般避難所に併設することがいい(居室等は別々に分離する)
- 一般避難所の中で、一緒に対応する(居室等は分離しない)
- その他

※その他の場合具体的に

(4) 貴市町村内には、福祉避難所として適している施設はあるか

- ある
- ない

※既に福祉避難所として協定締結済みの施設以外でお答えください。

(5) 福祉避難所として指定した場合、国基準に従った費用の負担以外に、市町村としてどのような支援が必要と考えているか。
(人的、物的、財政的、その他、の支援に区分して記載)

(6) 福祉避難所に対する救助対象者の個人情報の提供について、どう考えるか

- 提供は必要であり、今後個人情報提供の方策を考えたい
- 提供は必要だが、法的な問題もあり現状では困難であるため、福祉避難所から求められた場合、本人了解の有無等を個別に判断して提供すべき
- 福祉避難所が収集する仕組みがいい
- 一時的な避難であり、個人情報の提供は必要がない
- その他

※その他の場合具体的に

(7)

今後、市町村防災計画の見直し等において、福祉避難所を計画に位置づけ、一般避難所とのネットワークや市町村による支援の仕組み等を具体化していく構想はありますか。

- ある
- 検討中
- なし

(8) 今次大震災での経験を踏まえて、福祉避難所を事前に指定・協定締結することについて、貴市町村はどのように考えているか。

- すでに事前協定に取り組んでいる。
- 事前協定を行う方向で検討中。
- 検討中だが、事前協定についての方向性はまだ出ていない。
- まだ検討に着手していない。
- 協定の必要性が求められていない。

(9) 震災等非常時における要援護者等への対応として、現行の福祉避難所を改善、充実させていくために、国や県が今後考えていくべきことがあれば、お考えをお聞かせください。

(9) 福祉避難所運営に要した費用

内訳	人件費	<input type="text"/>	千円
	光熱水費	<input type="text"/>	千円
	移送費	<input type="text"/>	千円

食糧費	<input type="text"/>	千円
医療費	<input type="text"/>	千円
その他	<input type="text"/>	千円

※その他については具体的に内容を記載。

(10) 経費の精算状況

- 終了
- 未済

- 申請額と交付決定額(関係書類があれば添付願います。)
- 申請額の積算内容 (")
- 申請額の積算内容 (")

(11) (未済の場合のみ) 未済の理由

- 領収書がない
- 精算の仕方がわからない
- その他 _____

※その他の場合、具体的に

2 福祉避難所としての運営について、以下の問いにお答えください。

(1) 本来の業態

- 福祉サービス事業所(入所型)
- 福祉サービス事業所(通所型)
- その他(宿泊可能型)
- その他(非宿泊型)

※その他の場合、具体的に

(2) 一般避難所としての指定の有無

- 有
- 無

(2)-2 (2)で有と答えた場合、福祉避難所の設置形態はつぎのどれに当てはまるか

- 福祉避難所独立型 (専用の独立した建物)
- 併設型(一般避難所と同じ建物だが、居室は分離、区別されている)
- 混合型 (居室が一般避難所から分離、独立しておらず、避難者が混在している)
- その他

※その他の場合、具体的に

(3) 福祉避難所開設に至る経緯

- 始めから福祉避難所として活動(福祉避難所独立型はここに該当)
- 一般避難所運営中に、利用者を選別して福祉避難所化(一般避難所からの分化) ※1
- 自然発生的に生まれた(指定のない)避難所からの分化 ※2
- その他

※1 保健師など専門家が要援護者スクリーニングに関わった場合

※2 保健師など専門家が要援護者スクリーニングに関わった場合

(4) 福祉避難所における救助対象者の範囲(複数選択可)

- 一般住民(福祉避難所の対象となる者)
- 本来業務における事業所利用者(登録者を含む)
- 事業所業務の対象(高齢者事業所であれば事業所利用者でない高齢者(一般住民)を含む)
- 行政から依頼された者
- 福祉避難所において要援護と判断した者
- その他

(5) 救助対象者の選定方法(複数選択可)

- 福祉避難所において選定し決定(市町村へは事後報告)
- 市町村側が選定・決定し依頼してきた
- 福祉避難所からの申し出により市町村が決定
- 市町村からの依頼者について、福祉避難所が選定し決定
- その他

(5)-2 避難者に関する情報の入手方法(複数選択可)

- 本人又は家族からの情報のみ
- 行政からの情報提供があった
- 保有していた既存情報で対応した
- 関係事業者等から入手した
- その他

※その他の場合、具体的に

(6) 福祉避難所業務に対応した職員の状況

1) 本来の事業所等の職員数 人
(常勤 人 常勤以外 人、うち被災者数 人)

2) 福祉避難所対応職員数 人

3) 対応職員の職種(対応職種全てをあげてください。)

- 生活支援員 介護福祉士 保健師 看護師
- 事務職 医師 その他

4) 他施設、他機関等からの人的支援の有無

有 無

4)-2 4)において有と回答した場合、支援を受けた他機関等はどこか(複数回答可)

- 同一法人内の他の事業所(医療機関を含む)
- 同一市町村内の事業所(医療機関を含む)
- 県内の事業所(医療機関を含む)
- 全国の事業所(医療機関を含む)
- 社会福祉協議会職員
- 市町村
- ボランティア
- その他

5) 福祉避難所としての職員の平均的配置数 昼 人
夜 人

6) 平常時の職員配置数 昼 人
夜 人

3 被災後おおむね3月20日頃までの状況
(以下ではこの時期のことを「被災初期」とします。)

(1) ライフラインの復旧状況
(復旧が被災初期以降の場合もその期日を記入してください。
また、復旧までの間の代替的確保方法をお書きください。)

1) 水道 平成 年 月 日頃
代替的確保策:

2) 電気 平成 年 月 日頃
代替的確保策:

3) ガス 平成 年 月 日頃
代替的確保策:

4) 電話 平成 年 月 日頃
代替的確保策:

(2) 被災初期における暖房、厨房用燃料の状況

- 燃料はあり問題なく使用できた
- 燃料はあったが量が足りず、使えない時期があった
- 燃料はあったが、電気がなく使えなかった
- 燃料は あったが、器具がなく使えなかった
- その他 _____

※その他の場合具体的に

(3) 被災初期における食糧の状況

1) 食糧備蓄の有無(平常状態での食糧の備蓄・保存状況)

- 有 _____
- 無

※ 有の場合
(通常消費の 日分程度)

2) 供給が安定するまでの間の食糧の確保方策(複数選択可)

- 備蓄・保存食糧で間に合った
- 間に合わずに独自に確保策を講じた
- 間に合わずに公的な供給に頼った
- その他 _____

・具体的に
・調達先
・具体的に
(例: 職員・利用者の持参など)

3)被災初期における一日当たりの平均的な供給提供カロリー量、最も多かった食事の内容が分かれば記入してください。

① 平均的な供給カロリー kcal

② 最も多かった食事内容

(4)被災初期に居室として使用した屋内スペース(該当する全てを選択してください。)

施設内の居室 施設内のホール等広い部屋 会議室等居室以外のスペース

玄関・廊下等 その他 → 具体的に

(5)被災初期における寝具類(布団、毛布等)の状況

1)寝具類の在庫等
 有 無 → ※有の場合(在庫量 概ね 人分程度)

2)寝具類の充足状況と確保法策
 保有寝具で間に合った
 間に合わずに独自に確保策を講じた → ・具体的な方法、調達先
 間に合わず公的な供給に頼った
 その他 → ・具体的に (例:利用者の持参など)

(6)被災初期におけるベッド(寝台)の状況
 保有ベッドで間に合った
 間に合わずに独自に確保策を講じた → ・具体的に
 不足分は確保できず、施設内の設備、備品等を活用した
 ベッドは使用せず寝具のみで対応
 その他 → ・具体的に

(7)被災初期における外部(貴事業所以外)からの人的支援の有無と支援内容

1)人的支援の有無
 有 無

2)支援内容
 医療・保健 介護 コミュニケーション 相談等 その他

2)で医療を選択の場合→次のなかでどの診療科か 一般 精神 歯科
※その他の場合具体的に

3) 期間内において、救助対象者に必要と感じられた外部からの人的支援 (得られたもの、得られなかったものいずれも含む)
 医療・保健 介護 コミュニケーション 相談等 その他

3)で医療を選択の場合→次のなかでどの診療科か 一般 精神 歯科
※その他の場合具体的に

(8)被災初期における救助対象者への個別支援(施設内で行った個別支援の内容)
例:相談、家族の安否確認、家族との連絡等。主なものを项目的に記載してください。)

(9)被災初期における行政との連絡状況

1)避難場所となっていることについて行政へ初めて連絡ができた日

連絡手段方法 平成 年 月 日頃

2)行政から初めての連絡があった日

連絡手段方法 平成 年 月 日頃

3)その後の連絡方法

- ほぼ日常的(定期的)に連絡ができた
- 必要に応じて連絡を取りたかったが、十分には取れなかった
- ほとんど取れなかった

II 今回の震災から得られた福祉避難所運営に関する課題等に関する項目

1 食糧、飲料水、燃料、寝具、医薬品等物資の確保について

(1)福祉避難所として物資の備蓄の必要性

(何が、最低どの程度あればいいか。例えば食糧3日分、飲料水4日分など、貴施設において必要と感じられた物資名と備蓄必要量を記載してください。)

(2)上記(1)の物資等について、貴施設において備蓄を行う場合の問題、困難性
(スペース、費用、保管方法その他、備蓄が困難な問題点があれば記載してください。)

(3)震災等に備え、地域で有効に備蓄を行うための方法についての意見など
(例えば地域単位で関係施設等が分担する、商店等と協定するなど考えられる方法について記載してください。)

2 救助対象者毎の対応課題

身体障がい者(肢体不自由、聾、盲など障がい別に)、知的障がい者、精神障がい者、発達障がい者、難病患者、高齢者(認知症高齢者を含む)、妊産婦、乳幼児のいる世帯、母子世帯、等の救助対象者のなかで、貴施設が対応した方々から得られた課題を、対象者の属性毎に具体的に記載してください。

3 救助対象者から寄せられた苦情や意見

(特徴的なものを記載してください。氏名は不要ですが、性別、年齢、対象者としての属性等、苦情等の背景が分かる事項は記載願います。)

4 日常業務では対象としていない救助対象者への対応について

(このような状況があった場合、対応上の配慮、困難を感じたこと、その解決のため講じた方策などについて、記載願います。)

5 福祉避難所に必要な人的支援

(1) 量的な必要性(被災初期とその後に分けて、どの程度の人的支援が必要だったか、記載してください。)

① 被災初期

② 被災初期後福祉避難所の閉鎖まで

(2) 救助対象者との関係で、どのような人的支援が必要だったか(被災初期とその後に分けて、職種をあげて、支援内容と方法(定期巡回、常駐、一時的な支援等)を記述してください。

※職種の例: 医師・精神科医師、歯科医師・看護師、保健師、介護福祉士、理学療法士、障害者施設等の職員、精神保健福祉士、社会福祉士)

① 被災初期

② 被災初期後

(3) 今後、福祉避難所として指定を受けるとすれば、市町村、地域として、福祉避難所に対する人的支援の仕組みをどうつくっていけばいいか、ご意見があれば記載してください。

6 貴施設(事業所)における施設設備等の課題

現存設備のままで福祉避難所として対応するとすれば、対応可能な救助人員と期間はどの程度になるか。

(1) 救助人員 人程度

(2) 救助人員の属性(高齢者、知的障がい患者等)

(3) 期間 日間程度

※現在の設備等では対応できない場合はその理由

7 費用の問題

(1) 福祉避難所の運営は、国庫補助基準額内での対応が可能だったか

- 国庫補助基準額内で対応できた
 国庫補助基準額内では対応できなかった

(2) 実際の支出は、国庫補助対象経費の枠内で対応できたか

- 国庫補助基準の枠内で対応できた
 国庫補助基準の枠では対応できなかった

↓
(3) 国庫補助基準で対応できなかったのはどのような費目か。
(費目名を具体的にお書きください。)

(4) 県や市町村には、国庫補助基準を超えた費用面での支援について、どのような対応を求めるか。

8 今後、貴施設が福祉避難所の事前指定を求められた場合、受諾するためにはどのようなことが解決される必要があると考えるか、具体的にお書きください。

(1) 食糧、寝具、燃料等の確保に関して

(2) 建物の構造等に関して

(3) 救助対象者に関して(属性の限定等)

(4) 人的問題(マンパワーの確保等)に関して

(5) 費用面に関して

(6) その他

9 今回の震災の経験から、福祉避難所は一般避難所と別の施設を指定するのではなく、同じ施設内に併設した方が、様々な利点があつて望ましいという意見があるが、このことについてどのようにお考えですか。

(2) 福祉避難所の指定に関する協定書例

例 1

東日本大震災における福祉避難所施設の利用に関する協定書

(以下「甲」という。)と (以下「乙」という。)は、平成23年3月11日に発生した東日本大震災による被災者の二次的避難所(以下「福祉避難所」という。)としての施設利用に関し、次のとおり協定を締結する。

(目的)

第1条 この協定は、甲が乙の管理する施設の一部を、被災した介護を要する高齢者や障がい者等を対象とした福祉避難所として利用することについて、必要な事項を定めることを目的とする。

(福祉避難所利用対象者)

第2条 乙の管理する施設を福祉避難所として利用する対象者は、前条に規定する者及び介護者で、甲が指定する者とする。

2 甲は、乙の施設にかかる福祉避難所の利用を必要とする者が生じたときは、当該対象者の氏名、住所等について遅滞なく乙に通知するものとする。

(避難所として利用できる施設)

第3条 甲が福祉避難所として利用できる施設は、次の施設とする。

所在地	施設名

(開設の通知)

第4条 甲は、前条に基づき福祉避難所を開設する際は、事前に乙に対しその旨を、福祉避難所指定書(様式第1号)によって通知するものとする。

2 甲は、福祉避難所の開設に緊急を要するときは、前項の規定にかかわらず口頭で通知することにより開設することができるものとする。ただし、甲は、開設後速やかに、乙に対し福祉避難所開設指定書を提出するものとする。

(利用対象者の移送)

第5条 福祉避難所利用対象者の移送については、甲が行う。

(福祉避難所の運営管理)

第6条 福祉避難所の管理運営は、甲の責任において行うものとする。

2 甲はあらかじめ、福祉避難所運営体制について、乙に通知するものとする。

3 福祉避難所に必要な日常生活用品、医薬品、医薬剤利用等の物資は、甲が調達するものとする。ただし、利用対象者への食事は乙が提供するものとする。

(費用負担)

第7条 福祉避難所の管理運営にかかる費用及び甲の要請に基づいて、乙が提供した内容にかかる費用については、甲は別記のとおり負担するものとする。

(開設期間)

第8条 福祉避難所の開設期間は、福祉避難所の指定をした日から60日以内とする。ただし、期間を延長する必要がある場合は甲乙で協議するものとし、甲は当該協議結果に基づき福祉避難所使用許可期限延長申請書(様式第2号)により、乙に期間の延長を申請するものとする。

(福祉避難所解消への努力)

第9条 甲は、福祉避難所の開設が乙の事業に重大な影響を及ぼすことのないように配慮するとともに、当該福祉避難所の早期解消に努めるものとする。

(福祉避難所の終了)

第10条 甲は、乙が管理する施設について福祉避難所としての利用を終了する際は、甲は

福祉避難所終了届（様式第3号）を乙に提出するとともに、その施設を原状に復し、乙の確認を受けた後、乙に引き渡すものとする。

（協議）

第11条 この協定の各条項の解釈について疑義を生じたときは、又はこの協定に定めのない事項については、甲乙協議して定めるものとする。

上記協定を証するため、本協定書2通を作成し甲乙記名押印のうえ、各自その1通を保有する。

平成23年3月18日

甲

乙

別記

東日本大震災における福祉避難所施設の利用に関する協定書第7条にかかる費用の負担については、次のとおりとする。

- (1) 利用対象者一人当たり（1泊3食付）5,000円/日（消費税額、入湯税額含む。）
- (2) 従事する市職員 第1号と同様5,000円/日。
- (3) 救護所 1室につき10,000円/日。

例 2

(以下「甲」という。)と (以下「乙」という。)は、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災において、身体等の状況が特別養護老人ホーム、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、避難所での生活において特別な配慮を要するもの(以下「要援護者等」という。)を受け入れるための福祉避難所について、次のとおり協定を締結する。

(目的)

第 1 条 この協定は、乙の運営する福祉施設内において、福祉避難所を設置し、要援護者等を当該避難所に避難させることにより、要援護者等が日常生活に支障なく避難生活を送ることができることを目的とする。

(管理運営)

第 2 条 乙は、福祉避難所の設置運営にあつては、次に掲げる業務を履行するものとする。

- (1) 要援護者等への相談等に応じる介助員等の配置及び福祉避難所に避難した要援護者等の日常生活上の支援
- (2) 要援護者等の状況の急変等に対応できる体制の確保
- (3) 福祉避難所の設置運営に係る実績報告及び費用に係る請求

(管理運営の期間)

第 3 条 この協定における福祉避難所の管理運営の期間は、平成 23 年 3 月 11 日から一般の避難所が閉鎖するまでの期間とする。ただし、特段の事情のあるときにはこの限りでない。

(費用等)

第 4 条 甲は、乙に対し、福祉避難所の管理運営に要した費用であつて、次に掲げるものについて支払をするものとする。

- (1) 介助員に要する人件費 1 日につき 6,000 円
- (2) 要援護者等に要する食費 1 人 1 日につき 1,380 円
- (3) その他オムツ代等の乙が直接支払を行ったものに要した費用

(要援護者等の受入れ等)

第 5 条 甲は、 (以下「乙」という。)において福祉避難所での避難生活が必要であると判断した要援護者等を紹介し、乙はこれを受け入れるものとする。この場合において、要援護者等は、可能な限り家族等の協力を得て自身の責任において福祉避難所へ避難するものとする。

(個人情報の保護)

第 6 条 甲及び乙並びに介助員等及び協定締結法人は、福祉避難所の管理運営に当たり業務上知り得た要援護者等又はその家族等の固有の情報を漏らしてはならない。

2 前項に規定する個人情報の取扱いについては、別記「個人情報取扱特記事項」を遵守しなければならない。

(権利義務の譲渡等の制限)

第 7 条 乙は、この協定により生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、若しくは継承させ、又はその権利を担保に供してはならない。

(協定の解除)

第8条 甲は、乙がこの協定に基づく指示に違反したことにより、この協定の目的を達成することができないと認めるときは、これを解除できるものとする。

(疑義の解決)

第9条 この協定に定める事項その他業務上の必要な事項について疑義が生じた場合は、甲、乙協議の上、解決に努めるものとする。

この協定の締結を証するため、本書2通を作成し、甲、乙双方記名押印の上、各自1通を保有するものとする。

平成23年3月11日

(甲) 名 称
代表者職氏名

(乙) 所 在 地
名 称
代表者職氏名

個人情報取扱特記事項

(基本的事項)

第1 乙は、個人情報の保護の重要性を認識し、この協定による業務の実施に当たっては個人の権利利益を害することのないよう、個人情報の取扱いを適正に行わなければならない。

(個人情報の漏えいの防止及び事故防止)

第2 乙は、この協定による業務に係る個人情報の漏えい、滅失、改ざん及びき損の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

(再委託の禁止)

第3 乙は、この協定による業務を行うための個人情報の処理は、自ら行うものとし、甲の承認があるときを除き、第三者に取り扱わせてはならない。

(目的外利用及び提供の禁止)

第4 乙は、甲の指示又は承認があるときを除き、この協定による業務に関して知り得た個人情報を当該業務を処理するため意外に使用し、又は第三者に提供してはならない。

(複写又は複製の禁止)

第5 乙は、甲の承認があるときを除き、この契約による業務を処理するために甲から貸与された個人情報が記録された資料等を複写し、又は複製してはならない。

(事故発生時における報告義務)

第6 乙は、この個人情報取扱特記事項に違反する事態が生じ、又は生ずるおそれのあることを知ったときは、速やかに甲に報告し、甲の指示に従うものとする。

(資料等の返還義務)

第7 乙は、この協定による業務を処理するために甲から貸与され、又は乙が収集し、若しくは作成した個人情報が記録された資料等を、業務完了後直ちに甲に返還し、又は引き渡すものとする。ただし、甲が別に指示したときは、その指示に従うものとする。

(秘密の保持)

第8 受注者は、この契約による業務に関して知り得た個人情報をみだりに他に漏らしてはならない。この契約による業務が終了し、又はこの契約が解除された後においても、同様とする。

福祉避難所運営業務委託契約書

(以下「甲」という。)と (以下「乙」という。)は、福祉避難所運営業務について、次のとおり契約を締結する。

第1条 甲は、別記「委託業務仕様書」に掲げる業務（以下「委託業務」という。）を乙に委託し、乙は、これを受託した。

第2条 乙は、甲の指示に従い、要援護者等が避難生活を送ることができるよう、誠実に委託業務を実施しなければならない。

2 甲は、委託業務が適切に実施されるよう、乙に対して委託業務の実施に関し必要な事項を指示し、又は、報告を求めることができるものとし、乙は、正当な理由がない限りこれを拒むことができないものとする。

第3条 委託業務の契約期間は、平成23年4月1日から平成23年4月30日までとする。

第4条 甲は、委託業務実施のための委託料（以下「委託料」という。）として、介助員1人1日（24時間）につき19,504円（消費税及び地方消費税を含む）の実績に基づく総額を乙に支払うものとする。

2 前項の委託料について、乙は実績に基づき委託業務完了後に請求するものとし、甲は、請求書を受領した月の月末までに乙に支払うものとする。

第5条 乙は、委託業務に係る実施結果報告書を実績に基づき甲に提出しなければならない。

第6条 乙は、委託に関わる業務について、甲の承認なしに権利及び義務を第三者に譲渡し、又は、請け負わせてはならない。

第7条 この契約により難い事情が生じたとき、又は、この契約について疑義が生じたときは、甲・乙協議のうえ決定するものとする。

上記契約の締結を証するため、本契約書2通作成し、甲・乙記名押印のうえ各自1通を保有するものとする。

平成23年4月1日

甲

乙

委託業務仕様書

- 1 福祉避難所を次の施設に置く

- 2 福祉避難所の受入対象者は、社会福祉施設等の入所に至らない程度のものであって、避難所での生活において特別な配慮を要する者及びその者を介助する家族等（以下「要援護者等」という。）とする。

- 3 福祉避難所の運営にあつては、介助員を24時間体制で2人配置し、次に掲げる業務を履行するものとする。
 - (1) 要援護者等の避難所での生活に係る相談及び指導。
 - (2) 要援護者等の日常生活上の支援。ただし、軽易な作業についてはボランティアの協力を得て行うことを可とする。
 - (3) 要援護者等の状況の急変等に対応できる体制の確保。

- 4 福祉避難所の運営に必要な物資は、原則として が指定する支援物資を活用すること。

- 5 要援護者等のうち、要介護認定者が介護サービスを必要とする場合は、担当ケアマネージャーと協議の上、介護サービスを利用すること。ただし介護サービスの提供を行う職員は、福祉避難所に従事する介助員以外の者とする。

(以下「甲」という。) と (以下「乙」という。) は、

福祉避難所運営業務について、次のとおり契約を締結する。

第1条 甲は、別記「委託業務仕様書」に掲げる業務（以下「委託業務」という。）を乙に委託し、乙は、これを受託した。

第2条 乙は、甲の指示に従い、要援護者等が避難生活を送ることができるよう、誠実に委託業務を実施しなければならない。

2 甲は、委託業務が適切に実施されるよう、乙に対して委託業務の実施に関し必要な事項を指示し、又は、報告を求めることができるものとし、乙は、正当な理由がない限りこれを拒むことができないものとする。

第3条 委託業務の契約期間は、平成23年4月1日から平成23年7月31日までとする。

第4条 甲は、委託業務実施のための委託料（以下「委託料」という。）として、介助員1人1日（24時間）につき19,504円、日中（8時間）増員1人につき、6,000円（消費税及び地方消費税を含む）の実績に基づく総額を乙に支払うものとする。

2 前項の委託料について、乙は実績に基づき委託業務完了後に請求するものとし、甲は、請求書を受領した月の月末までに乙に支払うものとする。

第5条 乙は、委託業務に係る実施結果報告書を実績に基づき甲に提出しなければならない。

第6条 乙は、委託に関わる業務について、甲の承認なしに権利及び義務を第三者に譲渡し、又は、請け負わせてはならない。

第7条 この契約により難しい事情が生じたとき、又は、この契約について疑義が生じたときは、甲・乙協議のうえ決定するものとする。

上記契約の締結を証するため、本契約書2通作成し、甲・乙記名押印のうえ各自1通を保有するものとする。

平成23年4月1日

甲

乙

別記

委託業務仕様書

1 福祉避難所を次の施設に置く

(1)

(2)

2 福祉避難所のうち、の運営業務委託は平成23
年5月1日からとする。

3 福祉避難所の受入対象者は、社会福祉施設等の入所に至らない程度のものであって、避難所での生活において特別な配慮を要する者及びその者を介助する家族等（以下「要援護者等」という。）とする。

4 福祉避難所の運営にあつては、従事する介助員の人数を甲乙協議の上配置するものとし、次に掲げる業務を履行するものとする。

(1) 要援護者等の避難所での生活に係る相談及び指導。

(2) 要援護者等の日常生活上の支援。ただし、軽易な作業についてはボランティアの協力を得て行うことを可とする。

(3) 要援護者等の状況の急変等に対応できる体制の確保。

5 福祉避難所の運営に必要な物資は、原則として が指定する支援物資を活用す
ること。

6 要援護者等のうち、要介護認定者が介護サービスを必要とする場合は、担当ケアマネージャーと協議の上、介護サービスを利用すること。ただし介護サービスの提供を行う職員は、福祉避難所に従事する介助員以外の者とする。

例5

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書

(以下「甲」という。)と (以下「乙」という。)は、
 災害発生時に が避難勧告又は避難指示を発令した場合、「福祉避難所」として、
 要支援者個別計画の中で福祉避難所での避難生活が必要であると判断したもの（以下「要
 支援者」という。）を受け入れるため、下記施設について、次のとおり協定を締結する。

施設名	住所

(目的)

第1条 この協定は、災害発生時、乙の運営する福祉施設内において、要支援者等を当該避難所に避難させることにより、要支援者等が日常生活に支障なく避難生活を送ることができることを目的とする。

(管理運営)

第2条 乙は、福祉避難所の設置運営にあつては、次に掲げる業務を履行するものとする。

- (1) 要支援者等への相談等に応じる介助員等の配置及び福祉避難所に避難した要支援者等の日常生活上の支援
- (2) 要支援者等の状況の急変等に対応できる体制の確保
- (3) 福祉避難所の設置運営に係る実績報告及び費用に係る請求（第4条第3号に掲げるものについては、領収書を添付すること。）

(管理運営の期間)

第3条 この協定における福祉避難所の管理運営の期間は、災害発生時から一般の避難所が閉鎖するまでの期間とする。ただし、特段の事情のあるときはこの限りでない。

(費用等)

第4条 甲は、乙に対し、福祉避難所の管理運営に要した費用であって、次に掲げるものについて支払をするものとし、その額については甲乙協議の上、決定するものとする。

(1) 要支援者等を受け入れるために要する介助員等に対する人件費（日勤、夜勤等に要する費用を含む。）

(2) 要支援者等に要する食費

(3) その他オムツ代等の乙が直接支払を行ったものに要した費用

(協力体制)

第5条 乙は、福祉避難所の介助員等に不足を生じると判断したときは、速やかに甲に連絡しなければならない。この場合において、甲は、乙以外の協定を締結している法人等（以下「協定締結法人等」という。）に対し協力要請を行い、乙以外の協定締結法人等は当該協力要請に応えるものとする。

(要支援者等の受入れ等)

第6条 乙は、において個別計画の中で福祉避難所での避難生活が必要であると判断した要支援者等を受け入れるものとする。この場合において、要支援者等は、家族等の介護者1名とともに自身の責任において福祉避難所へ避難し、避難生活をするものとする。

(個人情報の保護)

第7条 甲・乙及び協定締結法人は、福祉避難所の管理運営に当たり業務上知り得た要支援者等又はその家族等の固有の情報を漏らしてはならない。

2 前項に規定する個人情報の取扱いについては、別記「個人情報取扱特記事項」を遵守しなければならない。

(権利義務の譲渡等の制限)

第8条 乙は、この協定により生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、若しくは継承させ、又はその権利を担保に供してはならない。

(関係書類の保管)

第9条 乙は、この協定に関する書類等を事業所に整備するほか、事業実施後5年間はこれ

を保管しなければならない。

(協定の解除)

第10条 甲は、乙がこの協定に基づく指示に違反したことにより、この協定の目的を達成することができないと認めるときは、これを解除できるものとする。

(協定締結期間)

第11条 この協定の締結期間は協定締結後平成23年3月31日までとし、甲、乙いずれかより異議の申し立てがない限り、毎年度自動更新されるものとする。

(疑義の解決)

第12条 この協定に定める事項その他業務上の必要な事項について疑義が生じた場合は、甲、乙協議の上、解決に努めるものとする。

この協定の締結を証するため、本書2通を作成し、甲、乙双方記名押印の上、各自1通を保有するものとする。

平成22年8月30日

(甲) 所在地

名 称

代表者職氏名

(乙) 所在地

名 称

代表者職氏名

別記 個人情報取扱特記事項

(基本的事項)

第1 乙は、個人情報の保護の重要性を認識し、この契約による業務を処理するための個人情報の取扱いに当たっては、個人の権利利益を侵害することのないよう、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

(個人情報の漏えい防止及び事故防止)

第2 乙は、この契約による業務に係る個人情報の漏えい、滅失、改ざん及びき損の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

(再委託の禁止)

第3 乙は、この契約による業務を処理するための個人情報を自ら取り扱うものとし、甲の承諾があるときを除き、第三者に取り扱わせてはならない。

(目的外使用及び第三者への提供の禁止)

第4 乙は、甲の指示又は承諾があるときを除き、この契約による業務に関して知り得た個人情報を当該業務を処理するため以外に使用し、又は第三者に提供してはならない。

(複写及び複製の禁止)

第5 乙は、甲の指示又は承諾があるときを除き、この契約による業務を処理するために甲から貸与された個人情報が記録された資料等を複写し、又は複製してはならない。

(事故発生時における報告義務)

第6 乙は、この個人情報取扱事項に違反する事態が生じ、又は生ずるおそれがあることを知ったときは、直ちに甲に報告し、甲の指示に従うものとする。この契約が終了し、又は解除された後においても同様とする。

(立入検査等)

第7 甲は、乙がこの契約による業務を行うに当たり、取り扱っている個人情報の状況について必要があると認めるときは、立入検査又は随時調査をすることができる。

(提供資料の返還義務)

第8 乙は、この契約による業務を処理するために甲から貸与され、又は乙が収集し、若し

くは作成した個人情報記録された資料等を、この契約の終了後直ちに甲に返還し、又は引き渡すものとする。ただし、甲が別に指示したときは、当該指示に従うものとする。

(秘密の保持)

第9 乙は、この契約による業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、又は不当な目的に使用してはならない。この契約が終了し、又は解除された後においても同様とする。

(従事者への周知)

第10 乙は、この契約による業務に従事している者に対して、在職中及び退職後においても当該業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、又は目的以外に使用してはならないこと等、個人情報の保護に関し必要な事項を周知させなければならない。

(契約の解除及び損害賠償)

第11 乙がこの個人情報取扱特記事項に違反したことにより甲が損害を被ったときは、甲は直ちにこの契約を解除するものとし、乙はその損害を賠償しなければならない。

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書第4条に関する費用

費用内訳（平成22年8月 日～平成23年3月31日）

(1) 介助員等に要する人件費（日勤、夜勤等に要する費用を含む。） ・日勤（日給・時間給） <u>6,000 円 / 日・750円/時間</u> ・夜勤（日給・時間給） <u>937円 / 時間</u>
(2) 要支援者等に要する食費 ・朝食 <u>300 円 / 食</u> ・昼食 <u>300 円 / 食</u> ・夕食 <u>300 円 / 食</u>
(3) その他オムツ代等の乙が直接支払を行ったものに要した費用 (洗濯代：重量による) 実費相当額

上記のとおり、同意します。

平成22年8月30日

(甲) 所在地

名 称

代表者職氏名

(乙) 所在地

名 称

代表者職氏名

(3) 山田町における協定書（震災後）

福祉避難所の設置運営に関する協定書

山田町（以下「甲」という。）と〇〇〇〇（以下「乙」という。）は、山田町内で災害が発生した場合において、甲の指定避難所での特別な配慮を要する者（以下「要援護者」という。）を受け入れるための避難所（以下「福祉避難所」という。）について、次のとおり協定を締結する。

（目的）

第 1 条 この協定は、要援護者を福祉避難所に受け入れる場合の手続き等について必要な事項を定めるものとする。

（福祉避難所）

第 2 条 甲が、福祉避難所に指定できる乙の施設は、別表のとおりとする。

2 前項の施設において、避難所として使用する場所等については、甲乙は協議の上決定するものとする。

（要援護者の受入等）

第 3 条 甲は、要援護者があると認めるときは、乙に対し、当該要援護者の受入を要請するものとする。

2 乙は、前項の要請があったときは、当該要援護者の受入れの可否を速やかに判断し、受入れが可能な場合は、その旨を甲に連絡するものとする。

3 乙は、前項の判断をするに当たり、当該要援護者を介助する者（以下「介助者」という。）と一緒に避難させることの必要性について甲と協議する。

4 乙は、要援護者の受入れに当たり、当該要援護者の移送について、可能な範囲で甲に協力するように努めるものとする。

（協力体制）

第 4 条 乙は、福祉避難所の介助員等に不足が生じると判断したときは、速やかに甲に連絡しなければならない。この場合において、甲は、乙以外の協定を締結している事業者（以下、「協定事業者」という。）に対し協力要請を行い、乙以外の協定事業者は当該協力要請にできる限り応えるものとする。

（受入期間）

第 5 条 前条の要請に基づく要援護者の受入期間は、受入の日から起算して 7 日以内とする。ただし、甲が必要と認める場合は、7 日以内で延長することができるものとし、更に受入期間の延長が必要と認められる場合は、甲乙協議して定めるものとする。

(物資の提供等)

第6条 乙は、受け入れた要援護者及びその介助者に対し、必要な食品、被服、寝具その他の生活必需品を提供するとともに、要援護者に対し、日常生活上の支援並びに当該要援護者が必要とする福祉サービス及び保健医療サービスを受けるための支援に努めるものとする。

(費用の負担)

第7条 甲は、乙に対し、福祉避難所の開設にかかる経費について、災害救助法等関連法令等の定めるところにより、所要の実費を負担するものとする。

(権利義務の譲渡の禁止)

第8条 乙は、この協定によって生ずる権利又は義務を第三者に譲渡し、又は承継させてはならない。ただし、あらかじめ甲の承認を受けた場合は、この限りでない。

(個人情報の保護)

第9条 乙は、この協定による事務を処理するため個人情報を取り扱うに当たっては、別記「個人情報取扱特記事項」を守らなければならない。この協定の終了後又は解除後においても、同様とする。

(甲の解除権)

第10条 甲は、乙がこの協定に基づく指示に違反したことにより、この協定の目標を達成することができないと認めるときは、これを解除できるものとする。

(有効期間)

第11条 この協定の有効期間は、協定締結の日から平成26年3月31日までとする。ただし、有効期間満了の1ヶ月前までに甲又は乙が更新しない旨の意思表示を行わない場合は、有効期間はさらに1年間更新されるものとし、その後もまた同様とする。

(その他)

第12条 この協定に定めのない事項又は疑義の生じた事項については、甲乙協議して定めるものとする。

この協定の成立を証するため、協定書 2 通を作成し、甲乙記名押印の上、各自 1 通を保有する。

平成 2 5 年 3 月 1 2 日

(甲) 岩手県下閉伊郡山田町八幡町 3 番 20 号
山田町
山田町長 佐藤 信逸

(乙)

別表 (第 2 条関係)

福祉避難所に指定できる施設

施設名	
所在地	

施設名	
所在地	

施設名	
所在地	

施設名	
所在地	

別記 個人情報取扱特記事項

(基本的事項)

第1 乙は、個人情報の保護の重要性を認識し、この契約による業務を処理するための個人情報の取り扱いに当たっては、個人の権利利益を侵害することのないよう、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

(個人情報の漏えい防止及び事故防止)

第2 乙は、この契約による業務に係る個人情報の漏えい、滅失、改ざん及びき損の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

(再委託の禁止)

第3 乙は、この契約による業務を処理するための個人情報を自ら取扱うものとし、甲の承諾があるときを除き、第三者に取り扱わせてはならない。

(目的外利用及び第三者への提供の禁止)

第4 乙は、甲の指示または承諾があるときを除き、この契約による業務に関して知り得た個人情報を当該業務を処理するため以外に利用し、または第三者に提供してはならない。

(複写及び複製の禁止)

第5 乙は、甲の指示または承諾があるときを除き、この契約による業務を処理するために甲から貸与された個人情報が記録された資料等を複写し、または複製してはならない。

(事故発生時における報告義務)

第6 乙は、この個人情報取扱事項に違反する事態が生じ、または生じるおそれがあることを知ったときは、直ちに甲に報告し、甲の指示に従うものとする。この契約が終了し、または解除された後についても同様とする。

(立入検査等)

第7 甲は、乙がこの契約による業務を行うに当たり、取り扱っている個人情報の状況について必要があると認めるときは、立入検査または随時調査をすることができる。

(資料等の返還等)

第8 乙は、この契約による業務を処理するため甲から貸与され、または乙が収集し、若しくは作成した個人情報記録された資料等を、この契約の終了後直ちに甲に返還し、または引き渡すものとする。ただし、甲が別に指示したときは、当該指示に従うものとする。

(秘密の保持)

第9 乙は、この契約による業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、または不当な目的に使用してはならない。この契約が終了し、または解除された後においても同様とする。

(従事者への周知)

第10 乙は、この契約による業務をしている者に対して、在職中及び退職後においても当該業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、または目的以外に使用してはならないこと等、個人情報の保護に関し必要な事項を周知させなければならない。

(契約の解除及び損害賠償)

第12 乙がこの個人情報取扱特記事項に違反したことにより甲が損害を被ったときは、甲は直ちにこの契約を解除するものとし、乙はその損害を賠償しなければならない。

福祉避難所における人員協力要請に関する協定書

山田町（以下「甲」という。）と〇〇〇〇（以下「乙」という。）は、福祉避難所（以下、「福祉避難所」という）において、介助員等人員の不足が生じたとき、甲と協定している事業者（以下、「協定事業者」という）間において協力体制を構築するため、次のとおり協定を締結する。

（協力の要請）

第 1 条 この協定は、福祉避難所の運営において介助員等人員に不足が生じる
とき、協定事業者間で協力要請を受け入れる場合の手続き等について必要な
事項を定めるものとする。

（協力の実施）

第 2 条 乙は、別表に掲げる介護サービス事業所において、前条に規定する要
請を受けたときは、これに応じて協力するよう努めなければならない。

（連絡体制の整備）

第 3 条 甲及び乙は、第 1 条に規定する要請に基づく協力を円滑に行うため、
日ごろより災害情報等に関する連絡体制の整備に努める。

（防災訓練への参加）

第 4 条 甲は、自らが主催する訓練において、乙の参加が必要と認めるときは、
乙に対し訓練の参加について要請を行うことができる。

2 乙は、前項の要請を受けた場合、可能な限り参加・協力を行うものとする。

（情報の交換）

第 5 条 甲及び乙は、この協定書に基づく協力が円滑に行われるよう、要援護
者避難支援計画及び協力要請事項に関し、定期的に情報を交換する。

（費用の負担）

第 6 条 甲は、乙に対し、災害救助法等関連法令等の定めるところにより、所
要の実費を負担するものとする。

（個人情報の保護）

第 7 条 乙は、この協定による事務を処理するため個人情報を取り扱うに当た
っては、別記「個人情報取扱特記事項」を守らなければならない。この協定
の終了後又は解除後においても、同様とする。

(有効期間)

第 8 条 この協定の有効期間は、協定締結の日から平成 26 年 3 月 31 日までとする。ただし、有効期間満了の 1 ヶ月前までに甲又は乙が更新しない旨の意思表示を行わない場合は、有効期間はさらに 1 年間更新されるものとし、その後もまた同様とする。

(その他)

第 9 条 この協定に定めのない事項又は疑義の生じた事項については、甲乙協議して定めるものとする。

この協定の成立を証するため、協定書 2 通を作成し、甲乙記名押印の上、各自 1 通を保有する。

平成 25 年 3 月 12 日

(甲) 岩手県下閉伊郡山田町八幡町 3 番 20 号
山田町
山田町長 佐藤 信逸

(乙)

別表 (第 2 条関係)

事業所名	
所在地	

事業所名	
所在地	

事業所名	
所在地	

別記 個人情報取扱特記事項

(基本的事項)

第1 乙は、個人情報の保護の重要性を認識し、この契約による業務を処理するための個人情報の取り扱いに当たっては、個人の権利利益を侵害することのないよう、個人情報を適正に取り扱わなければならない。

(個人情報の漏えい防止及び事故防止)

第2 乙は、この契約による業務に係る個人情報の漏えい、滅失、改ざん及びき損の防止その他の個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない。

(再委託の禁止)

第3 乙は、この契約による業務を処理するための個人情報を自ら取扱うものとし、甲の承諾があるときを除き、第三者に取り扱わせてはならない。

(目的外利用及び第三者への提供の禁止)

第4 乙は、甲の指示または承諾があるときを除き、この契約による業務に関して知り得た個人情報を当該業務を処理するため以外に利用し、または第三者に提供してはならない。

(複写及び複製の禁止)

第5 乙は、甲の指示または承諾があるときを除き、この契約による業務を処理するために甲から貸与された個人情報が記録された資料等を複写し、または複製してはならない。

(事故発生時における報告義務)

第6 乙は、この個人情報取扱事項に違反する事態が生じ、または生じるおそれがあることを知ったときは、直ちに甲に報告し、甲の指示に従うものとする。この契約が終了し、または解除された後についても同様とする。

(立入検査等)

第7 甲は、乙がこの契約による業務を行うに当たり、取り扱っている個人情報の状況について必要があると認めるときは、立入検査または随時調査をすることができる。

(資料等の返還等)

第8 乙は、この契約による業務を処理するため甲から貸与され、または乙が収集し、若しくは作成した個人情報記録された資料等を、この契約の終了後直ちに甲に返還し、または引き渡すものとする。ただし、甲が別に指示したときは、当該指示に従うものとする。

(秘密の保持)

第9 乙は、この契約による業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、または不当な目的に使用してはならない。この契約が終了し、または解除された後においても同様とする。

(従事者への周知)

第10 乙は、この契約による業務をしている者に対して、在職中及び退職後においても当該業務に関して知り得た個人情報をみだりに他人に知らせ、または目的以外に使用してはならないこと等、個人情報の保護に関し必要な事項を周知させなければならない。

(契約の解除及び損害賠償)

第11 乙がこの個人情報取扱特記事項に違反したことにより甲が損害を被ったときは、甲は直ちにこの契約を解除するものとし、乙はその損害を賠償しなければならない。

(4) 岩手県における災害救助法発動文書
沿岸部12市町村宛、沿岸部を除く全市町村長宛

地 福 第 9 6 9 号
平成 23 年 3 月 11 日

(沿岸部 12 市町村長) 様

岩手県知事 達増 拓也

災害救助法による救助に関する事務の一部を市町村長が行うこととする
ことについて

平成 23 年 3 月 11 日に発生した平成 23 年東北地方太平洋沖地震において災害救助法第 30 条第 1 項の規定に基づき、下記 1 の救助に関する事務については、下記 2 の期間において貴職が行うこととしたので通知する。

記

1 事務の内容

災害救助法第 23 条第 1 項第 1 号から第 3 号まで、第 5 号、第 6 号及び第 8 号から第 10 号までに掲げる救助（同項第 1 号の場合は、避難所の供与に限る。）の実施

2 期 間

平成 23 年 3 月 11 日から平成 23 年 4 月 10 日まで

担当

保健福祉部地域福祉課

主事 青名畑（あおなはた）

電話 019-629-5421

FAX 019-629-5429

地 福 第 970 号
平成 23 年 3 月 12 日

(沿岸部を除く全市町村長) 様

岩手県知事 達増 拓也

災害救助法による救助に関する事務の一部を市町村長が行うこととする
ことについて

平成 23 年 3 月 11 日に発生した平成 23 年東北地方太平洋沖地震において災害救助法第 30 条第 1 項の規定に基づき、下記 1 の救助に関する事務については、下記 2 の期間において貴職が行うこととしたので通知する。

記

1 事務の内容

災害救助法第 23 条第 1 項第 1 号から第 3 号まで、第 5 号、第 6 号及び第 8 号から第 10 号までに掲げる救助（同項第 1 号の場合は、避難所の供与に限る。）の実施

2 期 間

平成 23 年 3 月 11 日から平成 23 年 4 月 10 日まで

担当

保健福祉部地域福祉課

主事 青名畑（あおなはた）

電話 019-629-5421

FAX 019-629-5429

おわりに

以上が、東日本大震災津波後の岩手県における福祉避難所の活動状況調査報告である。調査方法や分析が十分にしているとは全くいえないが、福祉避難所となった福祉施設などの活動状況と今後に向けた意見などの一端は、データとともに示したつもりである。

本文中に述べたように、今次震災前には、本県において福祉避難所の事前指定は一部の市町村に限られ、沿岸部では大槌町だけであった。指定に伴う準備や支援には手がついていなかった。そこに福祉避難所ガイドラインの想定を大きく超える震災が発生した。避難者の受け入れという現実が先行し、福祉避難所の枠組みは後から追いかけていかざるを得なかった。そのような中で、多くの福祉避難所は福祉施設としての通常業務と福祉避難所という二重の仕事を、限られた人員と物資により相当期間に亘り遂行したのである。報告書の原稿を書きながら、乏しい想像力を懸命に膨らませてその仕事ぶりをおもい、驚嘆と敬意の念を禁じ得なかった。その幾分かでもが伝わることを願っている。

本調査研究期間中に災害対策基本法が改正され、市町村における災害時要援護者名簿の作成と必要な場合の提供等が法定された。また福祉施設等の食料等物資の備蓄については、これまでの3日間から7日とすることが国の方針として打ち出された。本県では福祉避難所の事前協定が、山田町などで具体化している。このように、福祉避難所に関し本調査研究でも課題として提起したことについて、具体の対応が図られてきている。その拡がりや実質化のために、本報告が役に立つならば嬉しいことである。

この調査研究に当たり、関係市町村、福祉避難所の皆様にはお忙しいなか本調査にご協力いただき本当に感謝している。はじめは数値的な事柄を中心に数項目の調査に止めようと考えていたのだが、検討しているうちに知りたいこと、記録しておきたいことが多くなって設問が細部に亘り、分量が増えてしまった。震災後2年近くが経過する時期の調査であり、記録と記憶を呼び出すだけでも容易ではなかったと思う。

調査の実施と集計は、岩手県保健福祉部地域福祉課宮寺修也さんに担っていただいた。24年10月から半年間、被災地支援のため埼玉県庁から派遣され、この調査研究を担当することになった。既に復帰しているが、支援の業務と合わせ、離任間際まで本調査の集計等に尽力いただいたことを記して感謝の意を表したい。

また、この調査研究を提案いただいた同課の岡村鋭次総括課長（24年度）、引き継いだ齋藤昭彦総括課長（25年度）はじめ、担当された松崎えり子さん、中村公一さん、忙しい中、研究会や打ち合わせに参加いただき有益な意見や情報を提供いただいた県保健福祉部内関係室課の皆さんに感謝申し上げる。データのグラフ化には岩手県立大学大学院博士後期課程高松誠さん、聞き取り調査のまとめには社会福祉学部4年（24年度、現在岩手県沿岸広域振興局勤務）金浜弥生さんの協力を得ている。

終わりになるが、この調査研究に助成いただき、ご指導いただいた岩手県立大学地域政策研究センターに謝意を表したい。

平成25年7月

研究代表 細田重憲

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

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）

発行日 平成 25 年 7 月 31 日

発行者 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班

研究代表者 細田重憲

020-0173 岩手県滝沢村巣子 152-52

岩手県立大学社会福祉学部（非常勤講師）

s-hosoda@iwate-pu.ac.jp

協働研究者 岩手県保健福祉部地域福祉課
（生活福祉担当）

020-8570 岩手県盛岡市内丸 10-1

（直通）019-629-5421

印刷 有限会社セーコー印刷

020-0877 岩手県盛岡市下ノ橋町 2-23

019-651-3606