
避難行動要支援者及び要配慮者等災害時の社会的弱者の命を守るために

日本大学危機管理学部 准教授 鈴木 秀洋

- I はじめに一本論稿における問題提起
- II 避難行動要支援者及び要配慮者（福祉避難所）の意義
- III 避難行動要支援者名簿の現状及び福祉避難所の指定の現状
- IV 取組指針及びガイドラインの機能不全
- V 機能不全の根本要因としての現行の取組指針及びガイドライン
- VI 取組指針及びガイドラインの改正による新たな具体的制度設計の提言
- VII 提言に対して予想される反論と再反論
- VIII まとめと展望

I はじめに一本論稿における問題提起

災害時には、平時の弱点がより顕在化する。災害が起きるたびに原因分析がなされ、その対策が進められるが、果たして、乳幼児、高齢者、障害者等いわゆる社会的弱者といわれる人達への災害対策は、現在どのようになっているのか、対策上見落されている課題はないのであろうか。

本論稿では、①「避難行動要支援者」と呼ばれる避難段階での支援と②いわゆる「要配慮者」と呼ばれ、第二次避難所である福祉避難所に避難することが想定される者の支援の2つに焦点を当てて、これらの支援を別々の制度と捉えるのではなく、連続的な一体の制度と捉え、災害時に社会的弱者の命を守るための法制度設計を検証し、具体的提言を行うことを目的とする。

なお、①避難行動要支援者に関する先行研究としては、岡村ヒロ子、椎名保友、原田多美子ほか「災害時における避難行動要支援者支援に対するボランティアのあり方（特集認知症の人と災害）」『認知症ケア学会誌（14巻4号）』（2016）、森崎裕磨ほか「大規模地震を想定した重大な疾患を持つ避難行動要支援者の利用可能な避難施設を検討する手法の考察－鳩山町の国民健康保険データベースを活用して－」『日本地震工学会論文集（18巻1号）』（2018）等がある。また、②福祉避難所に関する先行研究としては、李永子「福祉避難所として社会福祉施設の活用可能性をめぐって」¹等があげられる。これらの論稿は、いわゆる社会的弱者に対する災害時の特別の配慮の具体を提示している点で、災害時の避難支援及び避難所制度を考える上で示唆に富む論稿である²が、いずれも避難行動要支援者の避難支援と要配慮者の福祉避難所とを別の制度として考察しており、両者を連続的かつ一体の制度として考察しようとする本論稿とは異なるものである。この点、藤野好美・

細田重憲（2016）『3・11 東日本大震災と「災害弱者」』³は、避難行動要支援者名簿が形式的に作成されているだけで福祉避難所との連動がない点の指摘やそもそも自分で避難できない人がいるという指摘がなされており、筆者と同じ問題意識であり、本論稿は、要配慮者の命をどう守るかという点で、かかる指摘の先の具体的制度改正提言までを行うものである⁴。

Ⅱ 避難行動要支援者及び要配慮者（福祉避難所）の意義

1 避難行動要支援者の意義

まず、災害対策基本法（以下「法」という。）第 49 条の 10 は、「市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者⁵のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための基礎とする名簿（以下この条及び次条第一項において「避難行動要支援者名簿」という。）を作成しておかなければならない。」と定め、避難行動要支援者という類型を定め、必要な措置として名簿作成を市町村長の義務としている。その上で、法第 49 条の 11 において、上記名簿情報の利用及び提供に関して、①必要な場合の内部利用（同条第 1 項）、②災害発生に備え平時からの同意を要件（条例制定の場合を除く。）とした地域防災計画に基づく避難支援等関係者（消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者）への情報提供（同条第 2 項）、③災害発生時又は災害発生のおそれがある場合の本人同意なしの避難支援等関係者その他の者への情報提供について定める（同条第 3 項。なお同条項は「できる規定」）。

これらの規定は、東日本大震災における被災地全体の死者数のうち 65 歳以上の高齢者の死者数が約 6 割であり、また障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍というデータがあること、他方で例えば死亡職員・消防団員の死者・行方不明者は 281 名、民生委員の死者・行方不明者は 56 名にのぼるなど多数の支援者も犠牲になったこと。こうした教訓を踏まえて、法改正により、避難行動要支援者名簿を活用した実効性のある避難支援がなされることを目的とした制度改正がなされたことにより導入されたものである。

そして、これらの法改正に伴い、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（平成 25 年 8 月内閣府（防災担当）。以下「取組指針」という。）⁶が定められ、更に、市町村がその取組を進めるに当たり参考となるよう「避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集」（平成 29 年 3 月（内閣府（防災担当））⁷が定められている。

2 要配慮者の意義

次に、要配慮者と福祉避難所の関係についての根拠法文を確認する。法第8条第2項第15号は、「国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため」、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者⁸（以下「要配慮者」という。）に対する防災上必要な措置に関する事項」の「実施に努めなければならない。」と規定する⁹。この要配慮者に対する対策としては、一般の避難所とは別に特別に指定される避難所として、いわゆる福祉避難所の設置が求められている。

法文上福祉避難所との用語は明示されていないが、法第49条の7¹⁰及びそれを受けた同施行令第20条の6¹¹、同施行規則第1条の9¹²がその根拠規定とされる。定義としては、一般的な避難所では生活に支障が想定される要配慮者に対して、①円滑な利用を確保するための措置が講じられ、②災害が発生した場合に要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備され、③災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されている場所として指定された避難所ということになる（同施行規則第1条の9参照）。

この特別の避難所としての福祉避難所を設置する必要性については、阪神・淡路大震災において認識¹³されたものの、「事前指定への取組は地域でばらつきがあり、平成19（2007）年の能登半島地震、中越沖地震において一定の機能を実現し災害時要配慮者支援に貢献した例もあったと言われるが、全体としては十分な成果が得られないまま、東日本大震災が発生し、「多くの高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等が被災し、福祉避難所の事前指定は十分とは言えず、また対応体制も満足できるものとは程遠かった。」とされる¹⁴。

この反省をもとに、平成20（2008）年6月に厚生労働省が策定した『福祉避難所設置・運営に関するガイドライン』を実質的に改める形で策定されたのが『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』（平成28年4月。以下「ガイドライン」という。）¹⁵である。

Ⅲ 避難行動要支援者名簿の現状及び福祉避難所の指定の現状

1 避難行動要支援者名簿の現状

消防庁は、平成29年11月2日付けで、「避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果」を公表している。この調査（調査時点平成29年6月1日）を①名簿作成状況、②名簿に掲載する者、③平常時における名簿情報の提供先という観点からみると、①まず、避難行動要支援者名簿の作成状況は、調査対象市町村（1739市町村）のうち、93.8%（1631市町村）が作成済みであり、予定を含めると平成29年度末までには99.1%（1723市町村）が作成済みとなる。②次に、同名簿に掲載する者としては、身体障害者をあげている市町村が99.2%、要介護認定を受けている者98.2%、知的障害者96.7%の順となっている。③そして、平常時における名簿情報の提供先としては、民生委員をあげている団体が92.1%と最も多く、以下、消防本部・消防署78.6%、自主防災組織75.8%の

順となっている。

形式的には名簿作成が進んでいるように見える。しかし、避難行動要支援者とする対象は自治体ごとにばらばらであり、さらに、避難支援関係者としてどのような者に情報提供を行い災害時の避難行動の支援を担ってもらうのか、自治体ごとに様々である。

確かに、対策を行う場合には自治体ごとの人口規模や地域性について全く無視はできない。しかし、社会的弱者がそれぞれ住む地域によって、避難支援に大きな差が生じている現状は看過してよいものではない。名簿を作成することが目的ではなく、その名簿を利用して災害時の社会的弱者の命を救うことが目的である。この観点からすれば、①いつこの名簿を利用するのかという点の基準や統一的解釈、及び②避難行動要支援者や避難支援関係者という法文言の抽象性や多義性に関して、具体化し統一的なものとする視点や作業が必要と思われるが、現状はその方向に向かっていない。

2 福祉避難所の指定状況

次に、要配慮者対策としての福祉避難所指定の現状である。

平成 28 年 10 月時点現在（『平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書』10 頁）、福祉避難所設置数（協定締結などして震災時に開設できる状態の避難所を含む）は、20,185 施設（確保自治体 1,572 自治体）である¹⁶。形式的には福祉避難所の数は増加しているが、未だ、指定避難所数と比べれば数の上でも不足し、また、多様な要配慮者に対応できるだけのバリエーション（種類）を整備できていないという現状にある。

IV 取組指針及びガイドラインの機能不全

1 避難行動要支援者名簿の機能不全報道

熊本地震においては、益城町は約 2,400 人分の名簿データを準備していたがパソコンが動かなくなり閲覧不能になったこと、嘉島町や宇土市では名簿情報が古いままで更新されていなかったことなどの問題が指摘された（2016 年 6 月 17 日 7 時 4 分配信産経ニュース）。

また、平成 30 年 6 月 18 日発災の大阪府北部地震では、災害救助法が適用された 13 市町のうち、事前に避難行動要支援者の名簿作成をしていたにもかかわらず、名簿に基づく安否確認を始めたのは大阪市や茨木市など 8 市町とのことであり、確認の迅速性という観点からは名簿による安否確認を行ったのは地震から 3 日後（高槻市）との指摘がなされている。さらに、名簿の内容の点では、単身の高齢者や歩行が困難だが障害者手帳の等級が低い股関節の障害者などが対象とならない自治体が多いとの問題点の指摘がなされている（2018 年 6 月 30 日 11 時 44 分発信日本経済新聞）。

名簿制度は、避難支援を行うために導入されたものでありながら、実際には震災時に十分機能していないことが震災の度に繰り返し報告されている。

2 福祉避難所の機能不全報道

次に、福祉避難所の機能不全についてである。

ここで、押さえておかねばならないことは、熊本地震に至るまでの熊本市は、平成 24 (2102) 年度から 176 の民間の福祉施設を震災時には福祉避難所とし、1,700 人の受け入れが想定できる体制整備をしていたこと。また熊本県も同年に、災害派遣医療チーム (DMAT) を参考に制度設計された災害派遣福祉 (介護) チーム「DCAT」(Disaster Care Assistance Team) を市町村の依頼がなくとも派遣し、避難所及び福祉避難所を支援するとの制度設計を行っており¹⁷ (183 施設から延べ 636 人登録)、広域での支援体制を整えていたこと。計画上は、協定・指定により福祉避難所を一定数確保し、当該地域は上述の取組みから全国の自治体の中でも極めて先進的な取組みをしていた地域であるとして、紹介がなされていたとの事実である。

それにもかかわらず、例えば、震災直後の平成 28 (2016) 年 4 月 23 日付けの熊本日日新聞は、「福祉避難所利用 70 人止まり」との見出しで、保健師の個別対応が間に合わず、多数の要配慮者が福祉避難所を利用できていないと報じている¹⁸。また同年 4 月 25 日付けの毎日新聞は、「福祉避難所機能せず」との見出しで、熊本市は、福祉避難所に同年 4 月 20 日の段階で 36 人、24 日の時点で 104 人のみの受け入れと報じている。さらに、震災後に熊本地震を含めて総括した『平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書』¹⁹ (内閣府、平成 29 (2017) 年 4 月。以下「事例報告書」という。) は、福祉避難所に関して、避難の際の手続きの課題、トリアージの考え方についての課題、事故発生時の責任の所在の曖昧さ、開設期間や福祉避難所でのルールの問題など多くの課題と反省点が挙げられている。

そして、その後の震災でも福祉避難所の機能不全は繰り返される²⁰。平成 29 (2017) 年 7 月の九州北部豪雨災害のときでも、「福祉避難所の存在知らず」として福祉避難所が有効に機能しなかったとの報道²¹がなされている。また西日本豪雨では「福祉避難所計れぬ需要」「災害弱者相当数孤立か」の記事が並ぶ (平成 30 年 7 月 22 日付毎日新聞 (大阪朝刊))。さらに、平成 30 (2018) 年 9 月 6 日発災の北海道地震に関して、同年 9 月 19 日付東京新聞は、「札幌市「混乱するため」「福祉避難所開設公表せず」との見出しの記事とともに、難病の ALS 患者の深瀬和文さんによる「福祉避難所の指定先の公表を求める。どこに必要な設備が整っているのかわからず、せめて当事者には教えてほしい」との切実なコメントを掲載している。

V 機能不全の根本要因としての現行の取組指針及びガイドライン

1 取組指針の課題

(1) 避難行動要支援者名簿を利用した避難支援発動要件等の曖昧さ

取組指針は、①全体計画・地域防災計画の策定、②避難行動要支援者名簿の作成等、

③発災時等における避難行動要支援者名簿の活用、④個別計画の策定、⑤避難行動支援に係る共助力の向上等の項目を立てて、災害時の避難行動がスムーズにできるための指針を提示している。

しかし、指針はあまりに地域性を重視するあまり、第一に、どのような場合にこの名簿を利用するのかについての明確な基準が定められていない点が問題である。第二に、避難行動要支援者とは誰を想定するのかについても、

【自ら避難することが困難な者についてのA氏の例】（取組指針 17 頁）

生活の基盤が自宅にある方のうち、以下の要件に該当する方

- ①要介護認定 3～5 を受けている者
- ②身体障害者手帳 1・2 級（総合等級）の第 1 種を所持する身体障害者
（心臓、じん臓機能障害のみで該当するものは除く）
- ③療育手帳 A を所持する知的障害者
- ④精神障害者保健福祉手帳 1・2 級を所持する者で単身世帯の者
- ⑤市の生活支援を受けている難病患者
- ⑥上記以外で自治会が支援の必要を認めた者

これらを具体例としてあげるのみであり、対象者を「自ら避難することが困難であり、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を要する者の範囲について要件を設定すること」と定め、自治体にその範囲を画することを求めるが、その範囲を定める基準が不明確である。

さらに、第三に、名簿を作成し、その名簿を託す避難支援等関係者の範囲も極めて曖昧である。例えば、「改正災対法で例示している消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織に限定して考える必要はなく、地域に根差した幅広い団体の中から、地域の実情により、避難支援者を決めること」（取組指針 14 頁）とあるが、その後で定めることが想定されている避難行動要支援者のための「個別計画」（取組指針 35 頁）などとの連続性を鑑みれば、単に情報交換を行う者でなく、個別に避難所等への要支援者の避難支援を行う任務を担うのが避難支援等関係者である。しかし、権限も組織ももたない「民生委員」と、場合により強制権限も有し強力な組織をもつ「警察」とを同列に並べることで、指針の方向性がかえってわかりづらいものになってしまっている。（筆者は後述するように、民生委員等の類型が果たす避難支援と警察等の類型が果たす避難支援とは細かく役割を分けて二段階支援方式とすべきと考える。）。

(2) 取組指針の根底にある考え方と現実の乖離—プライバシーのとらえ方

取組指針の基本的な制度設計は、大きく捉えれば、防災能力を持ちうる団体・個人（避難支援等関係者）が平時から要支援者と情報交換を行い信頼関係を築いておくというものである。しかし、実際に名簿作成の難航や、同意が取れないという事態は、ある意味当然の反応である。認知症であったり、自閉症であったり、たとえ地域社会であっても、いや地域社会であるからこそ隣近所に軽々しく開示できないプライバシー情報を防災のために

必要だからという理由で簡単に社会に出せるものではない（名簿の管理を厳重にする等の制度設計以前のものである。）。

いかに同意をとるかの工夫に力点がおかれ、さらに同意をしない人が防災意識が低いかのような捉え方がされ、同意をとろうとする手法、すなわち、このようなパターンリスティックな手法は、いわゆる社会的弱者が感じている日常的な生き辛さへの目線に欠如がある。日常の生活の延長上の防災施策の展開が必要であり、新たな防災という人間関係を入れ込むのではなく、日常生活において伴走している人の防災化（例えばケアマネジャー、看護・介護スタッフ、DV支援団体、性的マイノリティ支援団体、子ども食堂スタッフ、育児支援ヘルパー、ひきこもり支援団体等の防災力向上）という視点が重要であり、社会的弱者が抱えるカミングアウトやアウティングや差別への恐怖心といった心理状態への十分な理解が不足した制度設計であることに最大の課題があると考えられる。センシティブ情報の開示は日常生活において命に直結しているのである。

2 ガイドラインの課題

熊本地震における福祉避難所の機能不全の理由としては、前述の新聞報道や事例報告書などを分析すると、一つには福祉避難所自体が被災してしまって開設できなかったこと²²、二つ目は保健師等自治体職員が被災してしまい避難所を巡回して支援が必要な人を福祉避難所にピックアップする手続きができなかったこと、三つ目は一般の人が福祉避難所に避難してきて本来受け入れるべき人を受け入れられなかったこと、こうした理由が主にあげられている。そして、これらに対応しうるガイドラインの記述を調べてみると、ガイドラインを守っていても対応できないと考えられる事柄として以下の2点を抽出することができる。

(1) ガイドラインは福祉避難所を第二次避難所とする制度設計を行っていること

この点、要配慮者が福祉避難所に避難するまでの実務上の流れは、要配慮者が一般の避難所に避難（又は一時避難場所に集合）をした後に、その避難所において①避難者が申し出ることにより、②保健師等自治体職員が判定（福祉的トリアージ）を行い、③福祉避難所に移送を行うという流れが基本形となっている（ガイドラインでもこの基本形が確認）。

しかし、上記手続過程（①～③）には以下の問題がある。

第一に、災害現場での申し出を前提にすること²³は、認知症²⁴、自閉症、DV被害者等外見からは明らかではないが申し出に困難を抱える社会的な弱者であればあるほど、自力での申し出が困難であり救われ難い制度設計となっている。第二に、保健師等自治体職員²⁵が要配慮者の判定任務を一般避難所で行うことを前提に制度設計を行うことは、保健師自体が被災し出勤できないことや現場での仕事の多さから判定業務までなしえないこと等の事例²⁶からすれば、この手続が要配慮者が福祉避難所に辿り着くためのボトルネックとなっている。第三に、福祉避難所への移送については、災害時に事前の協定履行の困難が想定されること（運転手や車の供給）や車の渋滞があること、また例えばパーキンソン病や認

知症の高齢者、自閉症を抱える本人や家族が災害時に何度も移動させられることの負荷がどれほど大きなものであるかが十分考慮されていない²⁷。

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

そもそも平時に在宅での介護支援等の福祉サービスを受けている住民の数はどの自治体でも相当数存在する。こうした日常生活に支援が必要な住民は、災害時に増えることはあっても減ることはない。こう考えると、災害時に、一般避難所で、要配慮の判定というスクリーニングを行うという制度設計自体が不可能を強いるものであることがわかる。職員がもう少し能力アップをして頑張ればよいというような根性論やファインプレー論で災害時の対応の制度設計を行ってはならない。むしろ、支援者側の稼働能力は、平時よりも災害時は物理的・身体的・精神的影響から能力が落ちることを前提とした BCP 事業継続計画の考えを基に、災害時の工程は極力減らす制度設計をしなければならない²⁸。

(2) ガイドラインは福祉避難所を全住民に周知徹底しない制度設計であること

毎日新聞による県庁所在市と政令市、中核市、東京 23 区の計 102 市区の調査によれば、約 3 割が福祉避難所の場所を住民に全く周知していない（平成 29（2017）年 3 月 5 日朝刊）²⁹。

この点、ガイドラインは、一般住民（「周知」）と要配慮者（「周知徹底」）とを分けて、少なくとも、要配慮者には福祉避難所情報を伝達することを求めている。しかし、この周知徹底する情報の中身は、「福祉避難所に関する」情報を周知するにすぎず、要配慮者にとっては、自分がどのようにして、またどの福祉避難所を具体的に利用できるのかについては実際の災害が起きるまではわからないのである（後述する藤波武昭会長のコメント参照）。

平成 27（2015）年 3 月 18 日付け西日本新聞「福祉避難所どこにある」では、福岡市の市防災・危機管理課による「福祉避難所は二次的な避難先。事前公表すれば健常者がいきなり来て混乱する恐れもある」との説明が掲載され、それに対し呼吸不全の患者や家族で作る「呼吸不全友の会」（福岡市）の藤波武昭会長が「福祉避難所が自宅の前でも二次避難所まで行くのか。要援護者にはあらかじめ場所を教えてほしい」と求めるコメントが掲載されている。また、平成 28（2016）年 10 月 17 付け静岡新聞「障害者ら向け「福祉避難所」公表判断に悩む静岡県内自治体」では、浜松市での障害者施策を話し合う協議会において委員が福祉避難所の事前公表を求めたことに対し、浜松市高齢者福祉課の担当者が「熊本地震の例を考えるとまずは地道に福祉避難所の役割や機能の周知を図ることが先」と答えるにとどめたとのコメントが掲載されている。

確かに、熊本地震では、一般住民が押し寄せてきて混乱があった福祉避難所が存在したようである。しかし、一部の福祉避難所での混乱をもって福祉避難所全体を語るのは適切ではない。福祉避難所の場所を周知することと、福祉避難所に一般住民が集まる（混乱を来す）ということとの間に直接の因果関係は証明されない³⁰。むしろ福祉避難所があるこ

とすら知らないとの声、それゆえ一般避難所においても福祉避難所への移送の申し出を行おうとすら思わずに一般避難所で困難を抱えたとの要配慮者の声を無視すべきではない。

上述したように、福祉避難所に人が集まり混乱するという自治体の理屈は、実は平時に、自治体が福祉避難所の対象となる者の状況把握等を怠り、福祉避難所の具体的な制度設計を十分なし得ていないことを露呈しているに過ぎない³¹。

筆者は、後述提言するように、要配慮者に対しては、自らが利用することになる個別の福祉避難所の指定及び通知を行うべきとの考えであるが、事前に要配慮者に福祉避難所の場所を周知しないという理屈は、要配慮者が福祉避難所に誰とどのような手段を使って避難をするのかについての事前準備（自助・共助）の機会を奪っているといえるのである。

こうして検討してみると、ガイドラインが福祉避難場所の周知を義務付けず、相当数の自治体が住民に福祉避難場所を周知しないのは、福祉避難所が第二次避難所であるとの制度設計を前提にしているからといえる。第二次避難所であることを前提にするから、開設するか否か、開設するとしたらいつするのか、というように不確定要素が積み重ねられ、どこを開設するかは震災が起こってみないとわからないから事前に個別の福祉避難所の利用に関する情報は流せないという理屈になるのである。それよりも、確実に開設する第一次避難所の整備を平時に優先することになり、第二次避難所である福祉避難所の整備が進まないのである³²。

Ⅵ 取組指針及びガイドラインの改正による新たな具体的制度設計の提言

上記これまでの検討を踏まえて、具体的かつ新たな制度設計（取組指針及びガイドラインの改正）の提言を行う。

1 取組指針とガイドラインの統合

第一に、取組指針とガイドラインを統合することである。

避難行動の行く先が避難所であること、上記の検討のごとく要配慮者こそ二段階避難をさせるのではなく当初から福祉避難所に避難するとの制度設計を行うべきとの筆者の見解からすれば、取組指針とガイドラインは震災時の要配慮者の命を守る指針として統合的に定め直されるべきものとする。

現在は、取組指針は避難行動の指針を定め、ガイドラインは避難所に関する指針を定め、それぞれ別のものとして定められているが、これらの対象とされる者は基本的には同じ要配慮者であり、かつ、避難所への避難ということを考えれば、避難所支援と避難所での生活を統合した指針・ガイドラインとすることで、連続的か、統一的な要配慮者の命を救うための制度設計になると考える。

2 日常的支援者の丸ごと防災化と限界の明示—二段階方式の提言

次に、取組指針の基本的な制度設計方針の変更（公助の役割の明示）である。

現状の取組指針は、新たな災害時システムを構築し、そこに「地域に根差した幅広い団体の中から地域の実情により避難支援者を決める」（取組指針 14 頁）との制度設計を行っている。

しかし、配慮が必要な社会的弱者は、支援者の援助を得つつ地域で生活をしている人々である。認知症や自閉症や乳幼児等を想像してみた場合、普段からケアをしている者が災害時こそ身近に寄り添って対応できることが要配慮者の体と心を守ることになる。その観点からするならば、平時の要配慮者の支援体制（医療・福祉等中心）を原則として維持しつつ災害時の公助（消防・警察組織等）にきちんとつなげるという二段階システム（最近の防災の潮流である自助・共助の役割の強調から、場合によっては共助の役割を明確にすることで共助の責任範囲の限定と公助の責任範囲の拡大ということにもなるかもしれない。）を構築すべきである。

取組指針提示後、特に民生委員等の役割が一層強調されることになったが、例えば、小さな自治体において民生委員が日々避難行動要支援者らと信頼関係を構築し日常生活を見ている状況であるとの条件の下で、かつ、民生委員が十分な数いるという状況でしかこの取組指針の制度設計は機能しない。また民生委員が仮にそのような役割を平時果たしていたとしても、震災時に民生委員に避難行動要支援者の避難の責任を負わせるという制度は、公助と共助との関係において、果たすべき公助の後退かつ過剰な共助の強調である。

取組指針が支援関係者の例としてあげる類型を民生委員等共助的類型と警察等公助的類型に分け、それぞれの担うべき役割・時期を明確化すべきである。権限と組織力をもたない民生委員等に過剰な期待を込めて役割を強調すべきでなく、公助である警察等の組織につなぐ役割に徹するようにすべきである。災害時の切れ目のない連携ができる公的システムが必要であり、単に優良事例を集めて提示しても、それは全国展開できない。地域自治体任せでない、統一的な取組指針の改定が必要となる。

3 第一次避難所としての制度設計と周知徹底

福祉避難所を補足的な第二次避難所ではなく第一次避難所として明確に位置付ける制度変更を行うことである。

この方針に則り、地域状況等を踏まえて、福祉避難所を増設する。そしてその福祉避難所の位置・場所・種類・受入想定人数等を全住民にホームページや広報誌等を使って周知する³³。さらに、一般住民には地域の一般避難所の指定通知を、福祉避難所利用候補者（申請及び平時の福祉サービス利用のデータ等から抽出する）にはさらに個別に〇〇福祉避難所に指定をした旨を通知する³⁴。

このような作業過程を経ることで、災害時に福祉避難所がどこにあるのか、自分は利用対象になっているのか否かが明らかになる。また、全住民に対して個別に、自らが指定さ

れている一般の避難所又は福祉避難所の指定通知を行うことで、特定の福祉避難所のみ
に人が集まりその避難所が混乱するという弊害を防ぐことができよう。

災害時に直ちに開設される第一次避難所とすることで、地域住民とも開設を前提にした
連携や訓練が進められよう。

4 福祉避難所開設数と達成年度の明示による自治体の法拘束

さらに、福祉避難所開設の必要数値目標と達成年度を明示³⁵することである。

具体的には、自治体の規模（地域の人口や高齢者比率や病院の有無、障害・介護認定割
合等）をもとに福祉避難所の必要設置数を算定する数式をガイドラインで示すなどして、
必要な福祉避難所数³⁶を明確にする。さらに、達成年度の目標年度を書き込むことで実効
化を図る。

さらなる実効化の手法としては、ガイドラインの設置基準と国の補助金交付要綱を連動
させる（経済的手法）ことが有効であろう。

その上で、このガイドライン上の数値と実際の設置状況を国がホームページ等で周知す
ることで、自治体の取組状況が可視化される（情報的手法）。

こうしたガイドライン改正の効果は大きい。自治体側からすれば、従前は、国がガイド
ラインで二次避難所と明記してきたことにより、そのガイドラインに則って整備を行って
きたという側面は否めないからである。ガイドラインを改正し、福祉避難所を第一次避難
所と明記し、数値目標と達成年度を示すことで、自治体側は、明確な根拠（指針）を得た
ことになり、要配慮者のための福祉避難所開設を加速化させ、周知を積極的に行うことにな
らう。

VII 提言に対して予想される反論と再反論

上記のうち、特に、福祉避難所を第一次避難所とすべきとの筆者の主張（仮説提示）に
対して予想される反論とそれに対する再反論を検討しておく。

1 実現可能性が低いのではないか（新たな制度設計ができるのか）との反論

この点、要配慮者の特性に合わせた第一次避難所としての福祉避難所作りは理想ではあ
るが現実的には難しいのではないかと反論が想定される。

この反論に対しては、筆者は、自治体の危機管理課長時代に、福祉避難所が対象とする
要配慮者のうち、妊産婦・乳児を対象にした専用の避難所の制度設計³⁷を現実に行っており、
その実績が再反論とならう。

(1) 妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計の経緯

筆者が、東日本大震災時に岩手県釜石市で避難所を回った経験や都内で避難者の受入れ
任務を担当し聞き取った話としては、一般避難所では母体を休められなかったとの妊婦の

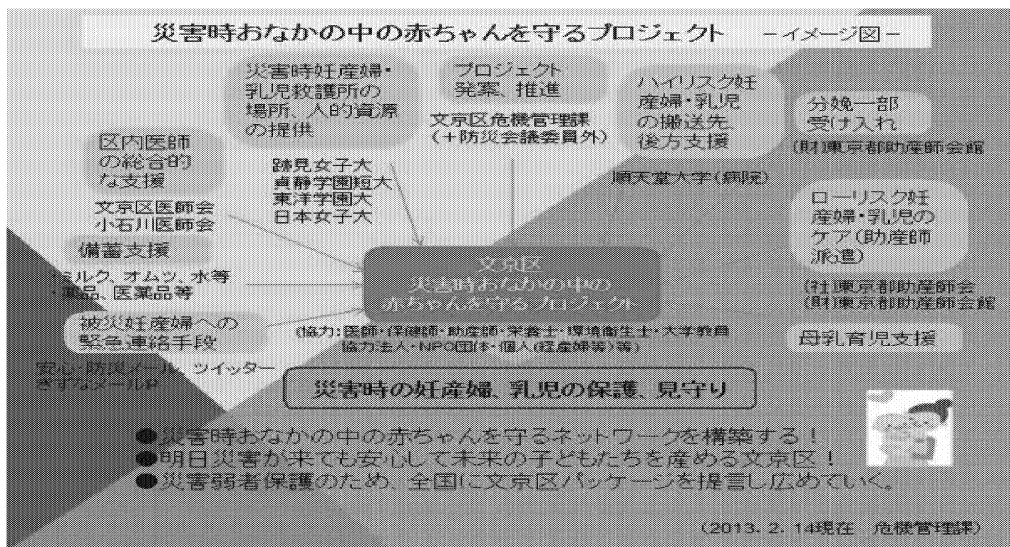
話、赤ちゃんが泣いて肩身が狭かったとの母親の話、避難所での出産にとっても苦勞した話、避難所で精神的に不安定となってしまった話、母乳が出なくなってしまった話、避難所から出て行かざるを得なかった話など妊産婦がおかれた厳しい状況についての報告は枚挙に暇がないほどであった。なお同様の話は熊本地震でも上がっている。

かかる災害時のエビデンスを基に、自治体（文京区）において、図 1[妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計]の構築を行ったのである（平成 24（2012）年）。

(2) 妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計の概要

この制度内容としては、一つは場所の確保というハード面の整備である。女子大を中心とした 4 つの大学との間で、大学構内の施設における耐震性や非常時の水・電気の状況確認などを行った上で場所を特定し協定を締結した。災害時に母子を受け入れる避難所開設場所を確保する制度設計である。もう一つは、人的支援というソフト面の整備である。地元医師会との医療支援の協定に加えて、災害時の出産支援として東京都助産師会及び東京都助産師会館の二団体と協定の締結を行い、当該福祉避難所での専門的支援が受けられるとの制度設計である。さらに、ハイリスク・緊急時の後方医療支援として大学病院との協定という制度設計を行っている（詳細は鈴木秀洋「災害時要援護者に対する危機管理—共助的行政法学（協定による共助・連携プロジェクト）—考察」³⁸に譲る。情報ツールに係る協定先との制度設計や協定を形式的なものにしないための連絡会や訓練等の実効化のための内容も盛り込んでいる）。この制度については、協定書内容が、自治体の先進的な取り組みとして、前述の内閣府による事例等報告書 89 頁に文京区の「災害時における母子救護所の提供に関する協定書」「災害時における妊産婦等支援活動に関する協定書」として挙げられている。

図 1 災害時の妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計



(筆者作成)

(3) 制度設計の根拠となるデータ収集と交渉等

この妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計に当たっては、様々なデータ分析を行っている。概要のみ説明すると、災害時の避難生活者想定人員（データ上2割想定）、文京区で一年間に生まれる子どもの数（約1,600人）等を基にしている。このデータから、福祉避難所を必要とする人数を算出し、一方福祉避難所開設場所となる大学側に対しては、個別の大学で150程度の収容依頼を行い、寝ることができ、かつ、くつろげる専用の部屋のみ（ラウンジやトイレは別）で最低500㎡程度（妊産婦・乳児で3.3㎡×150人のスペース（通常地域防災計画では2人で3.3㎡の避難所スペース確保が目安））のスペースの確保を依頼している。

(4) 福祉避難所に必要な機器・物品等の整備等

以上の制度設計を基に、妊産婦・乳児に必要な備品、備蓄物資の整備を行っている。具体的には、災害時のポータブルお産セット・超音波機器、アレルギー対応ミルク、乳児用おむつ等妊産婦・乳児専用の避難所として最低限整備されるべき備品・備蓄物資については、自治体側で整備することとした。また、その他にも福祉避難所となる大学と自治体災害対策本部との情報共有（伝達）のツールとして、個別受信機その他の通信機器を大学に設置するなどの連絡体制の整備も行っている。

(5) 福祉避難所制度の実効化と周知徹底

こうして、当時は最も対策が遅れていた妊産婦・乳児向けの福祉避難所の制度構築を行ったのである。制度構築の先は実効化であり、妊産婦・乳児専用の福祉避難所に派遣される自治体職員に妊産婦・乳児理解のための研修を行うとともに、毎年福祉避難所の運営訓練を大学と連携して行ってきた³⁹。

福祉避難所の場所等の周知という点では、個別に妊婦に対して母子手帳配付と同時に案内を渡しているほか、ホームページでの周知も行っている⁴⁰。

(6) まとめ

こうした取組実績に対して、さらに、一自治体での取組みであること、また妊産婦・乳児用の制度設計であり福祉避難所すべての制度設計ではないことなどの反論があるかもしれない。しかし、基本的に一自治体で既の実現している制度設計を参考にして自らの自治体の資源をつなげば良いという意味で実現可能性は高いといえる⁴¹

そして、実際に文京区がこの妊産婦・乳児専用の避難所訓練を毎年重ねてきているように、個々の福祉避難所が災害時に直ちに開設される第一次避難所であるとの周知を徹底し、地域住民を巻き込んだ訓練を繰り返すことで、災害時に要配慮者の命を守る地域共助型の福祉避難所になっていくのである。

2 事前に要配慮者を把握することはできないため個別指定は困難であるとの反論

この点、事前に要配慮者（候補）を把握することは事務的にも困難であるし、そもそも平時に支援を受けている者と災害時に要配慮者となる者は一致しないとの反論が想定され

る。

しかし、この反論に対しては以下のように再反論が可能である。

(1) 自治体の日常業務で相当数把握しているとの再反論

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

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

具体例をあげれば、例えば、『乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）』⁴²、すなわち、生後4か月までの乳児のいるすべての家庭を訪問し、育児相談を受け助言を行う等の事業は基礎自治体が行っている事業である。また、毎年小・中学校に入学する児童・生徒に対しては、小・中学校入学時の個別の学校指定を行い、通知を送っている（事前の健康診断通知なども含む。）。そしてこの指定に不都合な場合には、指定変更手続等の事務手続を行って対応している。障害を持つ児童・生徒（保護者）からの相談を受けて、通常学級への進学が好ましいか否かのアドバイスなども行っている。このように、事前に申請を受け、調査を行い、一定の指定等を行い、不都合な場合はその指定・割振りを変更するという作業は自治体の通常の業務である。甲さんは α 福祉避難所、乙さんは β 福祉避難所という指定が事前に可能なのである⁴³。

(2) 災害時の要配慮者と相当数が重畳的であるとの再反論

さらに、災害時の要配慮者と平時に配慮やサービスが必要な人は異なるとの反論がある。確かに、両者は完全には一致しない。被災により新たに要配慮者となる人等がいることは想定される。

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

(3) まとめ

以上のように、こうした事前作業を平時に行っておくことが、実際の災害時の現場での作業を極力減らすことにつながる。そうすることで、災害時には事前に想定しえなかった

緊急かつ重大事案に人的資源を投入することが可能となる。

なお、自治体内のいくつかの所管課の情報を共有することが必要となる。プライバシー保護の観点からすれば、個別の福祉避難所の指定に関しては本人の申し出を要件とすることや目的外利用の制限（承諾）などの配慮が必要となり得る。しかし、このことはかかる手続きを踏めば良いだけのことであり、福祉避難所を第一次避難所とする弊害にはならない。

3 要配慮者を収容できる福祉避難所の数が足りないとの反論

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

しかし、この反論に対しては以下のように再反論することができる。

(1) 第二次避難所対策を遅延させて良い理由にはならないとの再反論

福祉避難所が第二次避難所であることを理由に、対策整備の遅延を正当化する理屈は、自治体の究極の目的（存在理由）が「住民の福祉の増進」（地方自治法第1条の2）にあることから肯定しえない。

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

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

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

(2) 福祉避難所確保の工夫をすべきとの再反論

福祉避難所の形は画一的である必要はない。数の確保という意味では、ガイドラインでは、前述したように小学校区に1か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前対策があげられ、福祉避難所の増加が求められている。

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

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

そして、当該自治体内だけでは福祉避難所確保が難しい場合も当然想定される。その場合に備え、他自治体との間で法的取り決めなどを行う。具体的には、自治体間連携や広域調整という形で他自治体との福祉避難所の共同利用方式等を組み合わせることで、福祉避難所の増設を行い、要配慮者対策を推進して行くことが有効であろう⁴⁴。

VIII まとめと展望

本論稿では、いわゆる災害時に配慮が必要な社会的弱者に対する制度設計に対し、抜本的な変更提言を行った。具体的には、①避難行動要支援者に対する避難支援手法の変更及び②福祉避難所を補充的な第二次的な避難所としてきた従前の考え方の変更の大きく2点である。そして、③両者にかかる統一的な指針・ガイドライン構築の提言を行った。

本論稿における検討を通して、災害時に繰り返す機能不全は、現行の取組指針及び現行のガイドラインの制度設計を維持することに大きな要因があることを明らかにできたものとする。

平時から脆弱性を有する高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等要配慮者が、災害時に最も命の危険に曝されることは明らかであり、平時に命を守る対策としての要配慮者に対する避難支援と福祉避難所の整備は最も優先して取り組まねばならない案件である。一般的（画一的）な対策からは取りこぼされることで、直ちに命に直結する人々がいるのである。

しかし、残念なことに、本来第一優先順位とされるべきこうした社会的弱者の命を守る対策は、平時でさえ十分でないにもかかわらず、災害時には、現行の指針やガイドラインが、共助中心でありかつ第二次避難所（補充避難所）となっていることから、健常者や通常の第一次避難所対策よりも劣後されているのである。自助を強調できない又は自ら声をあげるチャンネルをもたない社会的弱者の命を守るには、公助が果たすべき役割は大きく重い。特に全国どこにいても社会的弱者の命が守られる統一的なシステムの再構築のために国が

果たすべき役割は大きいのである。早急な取組指針及びガイドラインの改正を望む。同じ機能不全の繰り返しは行政のネグレクトである⁴⁵。

¹ 李永子(2006)「福祉避難所として社会福祉施設の活用可能性をめぐって」『家政学研究』53(1)、7-15頁。この論稿は福祉避難所の理論モデルを示そうとしており、実践的な制度モデルを示そうとする本論稿と射程が異なる。

² 筆者が福祉避難所に言及する論稿や新聞・雑誌を調べたところ、福祉避難所に関しての言及は、主に2つの領域からなされていると分類できる。一つは障害者や高齢者等福祉の研究領域からの言及である。平時だけでなく災害時にも福祉的視点をもった避難所が立ち上げられることが必要であるという提言がなされる。もう一つは、防災・災害対策の研究領域からの言及である。避難所の制度設計の中で一般的な対策から漏れてしまう層に対して補充的に福祉避難所に言及されることが多い。

³ 東日本大震災時(岩手県)の「災害時要援護者」の避難とそのケアに当たった施設、従事者の状況について詳細な調査を基に、福祉避難所の今後の改善点についてまとめているものとして、藤野好美・細田重憲(2016)『3・11東日本大震災と「災害弱者」』ある。避難行動要支援者名簿が形式的に作成されているだけで福祉避難所との連動がない点の指摘やそもそも自分で避難できない人がいるという指摘は、本論稿での要配慮者の命をどう守るかの具体的制度設計と同じ視点での言及といえる。

⁴ 筆者は、福祉避難所の二次避難所としての位置付けに関し、一貫して問題点を指摘してきている。鈴木秀洋(2018)「福祉避難所を第一次避難所に—高齢者・乳幼児等要配慮者のための法制度変更」『自治研究』(94巻9号)第一法規、69-96頁。

⁵ 災害対策法第8条第2項第15号は、「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」と定める。筆者は、トランスジェンダーへの配慮もこの枠組の中で考えていくべきと考える。

⁶ 『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』(平成25年8月内閣府(防災担当))。 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/h25/pdf/hinansien-honbun.pdf>

⁷ 『避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集』(平成29年3月内閣府(防災担当))。 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/honbun.pdf>

⁸ その他の特に配慮を要する者として妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等があげられる。

⁹ 平成25年6月の災害対策基本法の一部改正による法86条の6の避難所における生活環境の整備等に関する努力義務規定も福祉避難所整備の根拠規定とされる。

¹⁰ 災害対策法第49条の7(指定避難所の指定)

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

¹¹ 同施行令20条の6(指定避難所の基準)

法第49条の7第1項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 避難のための立退きを行つた居住者等又は被災者(次号及び次条において「被災者等」という。)を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。
- 二 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な

構造又は設備を有するものであること。

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

¹² 同施行規則第 1 条の 9（令第 20 条の 6 の内閣府令で定める基準）

令第 20 条の 6 の内閣府令で定める基準は、次のとおりとする。

- 一 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この条において「要配慮者」という。）の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
- 二 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。
- 三 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。

¹³ 「福祉避難所の指定」についての初めての報告は、阪神・淡路大震災における取組みを総括した「災害救助研究会」（厚生労働省平成 7 年）の「大規模災害における応急救助のあり方」であるとされる。

¹⁴ 『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』（内閣府（防災担当）平成 28（2016）年 4 月策定）3・4 頁。

¹⁵ http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf（2018 年 10 月 25 日閲覧）

¹⁶ 平成 26 年 10 月の調査時点よりも 12,538 件増加（指定避難所設置数は、平成 26 年 10 月調査時の 48,014 件から平成 28 年 10 月調査では 92,561 件に増加）している。

¹⁷ 熊本県健康福祉政策課による報道資料によれば、平成 24 年 12 月 27 日に県内の高齢者及び障害者関係 7 団体とチーム派遣に関する協定を締結し、各団体の所属施設等から介護福祉士等の専門職延べ 636 人を登録（平成 26 年 6 月現在）し、登録者を対象とする傷害保険に加入するとともに研修会を開催し、派遣に備えて体制を整備するとある。そして、チームの特徴としては、①被災市町村からの要請がなくても県の判断で派遣できること、②県職員と民間の専門職で構成する官民協働で編成すること、③発災初期のニーズ把握から避難所等でのケアまでを一貫して行うこと、とある。発災から 3 日以内のステージⅠではニーズと量の把握、福祉的トリアージを行う。そして、概ね発災後 4 日～3 週間以内のステージⅡでは直接的なサービス提供として避難所の巡回と福祉避難所への常駐を想定した制度設計を発表している。

http://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=5289&sub_id=1&flid=7&dan_id=1（2018 年 10 月 25 日閲覧）

¹⁸ 「福祉避難所利用 70 人止まり」熊本日日新聞（平成 28（2016）年 4 月 23 日付）朝刊 3 面。

¹⁹ 「平成 28 年熊本地震に係る初動対応の検証レポート（平成 28 年 7 月）」及び「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（平成 28 年 12 月）」を踏まえて調査を行ったものである。

²⁰ 鈴木秀洋「福祉避難所の重要性～熊本地震十分活用されず」『「新時代」第 99 号』公益財団法人認知症予防財団（平成 28（2016）年 8 月 1 日）1 面・2 面。

²¹ 大分合同新聞の記者池田美香氏によると日田市では、7 月 5 日の豪雨当日、44 か所の避難所に最大 449 世帯 1129 人が身を寄せたが、福祉避難所を利用したのは 4 人（3 か所）のみ。1 人

は、福祉避難所の存在を知らず、自主避難所で過ごしたところ徘徊して警察に保護されたとのこと。また今回の豪雨時の避難に関して、一時集合場所に集合してから避難するという経路方式の問題点も指摘されるが、この点については本稿では指摘に留める。経路が困難な要配慮者の存在を念頭においた対策が必要である。

²² ガイドラインでは、小学校区に1か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前対策（福祉避難所の対象となる者の概数の把握、現況の把握等を事前に行うべきこと、また小学校区に1か所という指定目標設定や民間の社会福祉施設等との間で協定を締結することなどの事前整備が望ましいと提言）をあげ、福祉避難所の指定数を増加するとの対策を立てる。

²³ もちろん、すべて申し出がない限り一切福祉避難所に移送することはないということではなく、ガイドラインもその墨守を求めるものでもなかろうが、筆者が東京23区の防災担当に聞き取り調査を行った限りでは、むしろ自治体現場の取扱いは申し出を徹底している例が多い。

²⁴ 例えば、認知症対応としては、急激な環境変化を最小にする必要がある。また、認知症の人にとって、一般避難所で我慢し生活できる限界は3日といわれ、排泄の問題は初日から難しいとのエビデンスも広く周知されていることである。

²⁵ そもそも、福祉避難所に移送すべき者とそうでない者の判定任務を現場で迅速に行うために自治体職員（保健師等）を配置しなくてはならないということは法律上義務付けられてはいない。自治体によっては避難所の運営委託者等に依頼している場合もある。しかし、それで判定が迅速に行われるかという、判断基準が曖昧で責任の所在も不明確になるとの事例報告書のまとめがある。

²⁶ 事例報告書（72頁・77頁）、ガイドライン（26頁）等。なお、ガイドラインはスクリーニングの判断基準例は示しているが抽象的である。

²⁷ 2016年10月18日大分合同新聞朝刊社会1面「福祉避難所に課題」（池田美香記者）では「具体的運営法や設営基準曖昧」「利用に合わせた支援を」との見出しで音に敏感な自閉症児の避難所生活の困難について言及している。

²⁸ 支援する側の職員がバーンアウトしないよう休憩時間を十分確保したローテーションによる職務従事表などを作成する必要がある。

²⁹ 障害者団体等対象者のみ周知5%。公共施設など一部だけ周知5%。HPや防災マップなどで周知61%。

³⁰ 福祉避難所に一般住民が集まることに関しては、福祉避難所の場所を周知しないことで防げるものではない。そもそも福祉避難所の場所は、積極的に周知しないというだけであり非開示情報ではない。それゆえ、事前に知っている住民（簡単に調べられるし、伝聞等でも広まる。）は知っている情報であり、住民全体に情報提供しないことで情報格差を生みだしているといえる。

³¹ 熊本日日新聞（平成28（2016）年4月23日付）朝刊3面には、益城町では福祉避難所は開設されず、町対策本部は「保健師が個別に対応している」とするが、支援を必要とする人の数もつかみ切れていないとの記事がある。

³² 筆者が自治体の研修講師として全国を回り、防災担当者に地域の防災対策の進捗を訪ねる中でも、第一次避難所に位置付けるか第二次避難所に位置付けるかで自治体の中における予算取りや対策の優先順位が異なるとの話を聞く。

³³ 避難所の数・場所等整備状況が暫定的にでも地域住民に対してホームページなどで公表されることで、自治体と住民との間の信頼関係も築かれよう。

³⁴ 指定通知を受け取った者は、自らの福祉避難所を事前に認識することで、どのようにしてその福祉避難所に行くことが可能であるのかについてを平時から自ら（又は親族）確認できる。

そして、福祉避難所を利用するためには同行支援者が存在するか、タクシーやバス利用が必要かなどについて自分自身で確認でき、その情報を近隣、支援関係者及び自治体と共有（台帳集約）することによって、災害時の要配慮者の命を守る情報集積及びネットワークを事前に構築できる。

³⁵ 筆者は、本来災害対策法に明文で福祉避難所を第一次避難所として設置すべきことが好ましいと考えているが、法改正がなされなくとも、法が想定している本来の福祉避難所のあり方からすれば、第二次避難所として福祉避難所を開設するという従前の解釈を変更し、第一次避難所として福祉避難所を位置付け、要配慮者の命を救うべきとの立場をとる（解釈法務（政策法務）の視点）。

³⁶ 例えば児童福祉法改正に伴う平成 29 年 3 月 31 日付厚児発 331 号第 47 号「市町村子ども家庭支援指針」（ガイドライン）などでは、「市区町村子ども家庭総合支援拠点」の設置促進に当たり、児童人口規模（児童虐待相談対応件数による上乘せ加算などを行う）に応じて小規模型（A・B・C）、中規模型、大規模型などの類型を示し、その類型ごとに、主な職員の配置基準・資格等を示すなどしている。参考になろう。

³⁷ 鈴木秀洋（2012）「災害時要援護者に対する危機管理－共助的行政法学（協定による共助・連携プロジェクト）－考察」『自治研究』第 88 卷 11 号（通巻 1065）、2012 年 11 月号、104-126 頁。鈴木秀洋（2012）「停止条件付協定手法による行政目的の実現－防災協定締結にかかる注意義務」『判例地方自治』第 361 号、2012 年 12 月号、106-110 頁。設計当初から第一次避難所として一般の避難所開設と同時に開設する避難所としての制度設計を行ってきた。

³⁸ 鈴木秀洋（2012）「災害時要援護者に対する危機管理」104-126 頁。

³⁹ 東京子育てスイッチ HP、子育てキャッチアップ、「災害時に妊産婦・乳児の命を守る施設【文京区のプロジェクト～妊産婦・乳児救護所】」、大学での防災訓練写真等参照
<http://kosodateswitch.jp/catchup/201511/>（2018 年 10 月 25 日閲覧）

⁴⁰ 文京区 HP（2018 年 10 月 25 日閲覧）<http://www.city.bunkyo.lg.jp/bosai/bosai/bousai/hinanbasyo/ninsanpunyujikyugosyo.html>

⁴¹ 全国の自治体悉皆調査を行ったわけではないが、その後都内でも世田谷区をはじめ港区、北区、江東区、三鷹市など文京区の例を参考に妊産婦・乳児専用の福祉避難所の設置を行っている。三宅村では、噴火（ガス対策含む）に備え、要配慮者に優先的に対応するための三宅村活動火山対策避難施設を設けるとともに、その施設への避難訓練を行っている。

⁴² 『乳児家庭全戸訪問事業（こんにちは赤ちゃん事業）』の概要。厚労省ホームページ参照
<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/kosodate12/01.html>（2018 年 10 月 25 日閲覧）

⁴³ ガイドライン 11 頁は、小学校区 1 箇所程度の福祉避難所を指定することを目標とすることが望ましいとする。このような指定がなされれば、地域ごと（ゾーン）による割振り指定を原則としつつ、例外の指定変更を行うという手法も採れよう。

⁴⁴ 広域受援計画の策定・公表が有効である。内閣府は、平成 28 年熊本地震で明らかとなった課題等を踏まえ、平成 28 年 10 月から「地方公共団体の受援体制に関する検討会」を設置し、平成 29 年 3 月に『地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン』を策定しているが、この計画を法的に義務付ける必要がある。福祉避難所の場合、平時は福祉事業等を展開している場合が多く、支援スタッフの被災も想定されることであり、新たな負荷がかかる以上、福祉避難所への追加支援体制は不可避である。また、当該自治体が他の自治体と災害時協定を締結し、福祉避難所の場所や人的・物的状況を公表し合っておけば、事前にどの福祉避難所にどの職員を何週間送ればよいのか等の想定計画ができるし、派遣される職員も事前にシミュレーションを済ませた上で、個別の福祉避難所に向かうことが可能となる。外部から誰もが見える設計図を公表しておくことで、個々の福祉避難所に対して迅速かつ早急な外部からの支援が開

始されることになる。筆者は、こうしたいわば事前のカウンターパート方式の整備ともいうべき提言を行っている。

⁴⁵ 希望もある。筆者は全国の自治体調査ヒアリングを行っているが、いくつかの防災・福祉担当者からは前向きな回答をもらう。例えば、岡山県では地域の自治体への西日本豪雨時の対応を踏まえて、福祉避難所の第一次化という筆者の提言に対し、訓練等を通じて試行してみたい旨の議論がなされた。

【追記】

脱稿後以下の取材調査結果が公表された。2019年3月7日付共同通信社配信・各新聞社報道記事（全国政令指定都市と県庁所在市計51市の取材調査結果）によれば、福祉避難所の開設をHP等で公表すると決めているのは2割弱（9市）にとどまる。「一般避難者が殺到しかねない」として公表しない市が2割を超え（札幌、仙台、さいたま、広島、福岡等12市）、未定が6割近く（30市）である（これとは別に東京23区では10区が公表、4区が非公表、9区が未定）。このままでは次の災害時にも福祉避難所は機能せず、適切な支援を受けられず生命身体に危険が及ぶ者が続出する旨の筆者のコメントも掲載されている（20190305 千葉新報朝刊）。