

## 指定福祉避難所の拡充に向けた課題と対応策 立地条件と施設規模の検討を通じて

まちの減災ナースちの事務局・組合立諏訪中央病院 臨床工学科臨床工学技士 **松尾 昌**  
 まちの減災ナース指導者・組合立諏訪中央病院 看護部看護師 **宮澤英典**  
 まちの減災ナース指導者 看護師 **長谷川 舞**

### 災害時の避難行動

災害は地震、台風、大雨、火災など、予測不可能な形で人々の生命や安全に重大な影響を与える可能性がある。災害が発生する可能性がある場合、または災害が発生した際には、迅速かつ適切な行動を取ることが求められる。そのため、生命および身体を保護するためには、平時から事前に準備や訓練を行うことが極めて重要である。

避難行動は災害の種類、発生場所、避難経路、避難を開始するタイミングなど、さまざまな要因によって異なる。そのため、状況別の行動を理解し、それに応じた事前準備を行うことが必要である。避難行動には、自宅や施設内での安全が確保される場合の自宅避難、および屋内での安全確保が困難な場合に行う「立退き避難」がある。立退き避難先として指定緊急避難場所、指定避難所、さらには指定福祉避難所（以下、福祉避難所）が挙げられる<sup>1) 2)</sup>。

### 福祉避難所の役割

災害時には多くの人々が避難所へ避難し、生活の場を一時的に移さざるを得ない状況に直面する。しかし、一般的な指定避難所ではすべての人々に十分な支援が提供されるわけではなく、特に高齢者や障がい者、乳幼児などにとって生活環境が不適切となり、身体的・精神的負担が増大する可能性がある。このような状況に対応するため、福祉避難所の設置および運営が重要視されている。

福祉避難所は主として高齢者、障がい者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下、要配慮者）を滞在させることを想定した場所である。その他、特に配慮を要する者として妊産婦、傷病者、内部障がい者、難病患者、医療的ケアを必要とされる者が受け入れ対象とされている。ここで示す医療的ケアとは、人工呼吸器や酸素供給装置、胃ろう等を使用し、痰の吸引や経管栄養などの医療的ケアが日常的に必要な者をいう<sup>3)</sup>。要配慮者にとって福祉避難所の適切な運営は、災害時に急速に高まる健康被害のリスク回避と健康維持および尊厳の確保に直結している。

### 長野県茅野市における福祉避難所の 運営と課題解決に向けた取り組み

近年、頻発する自然災害により、地域社会における防災および減災の重要性がますます高まっている。特に要配慮者への適切な支援は、地域防災計画の中核を成す課題である。長野県茅野市では7か所の温泉施設が福祉避難所として指定されているが、その具体的な運営や課題解決に向けた取り組みは十分に進展しているとは言い難い状況にあった。

そこで「まちの減災ナースちの」（以下、減災ナース）の活動として、われわれ医療従事者が福祉避難所の拡充に協働してきた。2022年4月、「福祉21ビーンズプラン」の一環として福祉避難所ワーキングが設置され、総勢24名のメンバーで活動を開始した。コアメンバーによる月1回のミーティングと、全体メンバーによる月1回のミーティングを継続的に実施した。これにより、福祉避難所の開設、運営、資機材などに関する知見を蓄積し、課題の共有と進捗

管理が可能となった。これまでの活動により、課題解決に向けた一定の進展を見せているが、一方で立地条件や施設規模の限界といった構造的な課題が依然として残された。

## 福祉避難所の運用可能性評価

福祉避難所が災害時において実際に機能するためには、その周辺環境やリスクを適切に評価することが極めて重要である。福祉避難所となる施設の立地条件が災害時において避難者の安全を確保するための基盤となるため、その評価は慎重に行う必要がある。7か所の福祉避難所を対象に、運用可能性を検討した。評価には周辺環境（道路、山林、河川、医療施設等）、危険度マップ、過去の災害情報を活用した。7か所の福祉避難所のうち、4か所は運用可能と判断したが、残りの3か所については以下の理由から運用が難しいと判断した。

### ○ 浸水被害と河川氾濫のリスク

過去に繰り返し浸水被害を受けており、そのため災害時に避難者の安全を確保することが難しい。また、河川氾濫のリスクが高い地域に位置しており、大雨や地震などによる水害発生時は福祉避難所として機能することが難しい。洪水や浸水が発生した場合、福祉避難所自体が水没する可能性がある。

### ○ 土砂災害リスクの存在

土砂災害の危険性が高い地域に立地しており、大雨や地震後の土砂崩れによる被害が予測される。避難者の安全確保に重大な影響を及ぼすため、福祉避難所としての指定が難しい。

### ○ 地盤の不安定性

地盤が不安定であるため、災害時に施設自体の耐震性や周辺環境の安全性に問題がある。

### ○ アクセス困難性

周辺道路が狭小であることから災害時のアクセス不良が予測される。家屋倒壊や土砂崩れにてアクセスが遮断され、緊急車両の侵入や避難者の移動が困難になる。

## 福祉避難所の収容人数算定と運営

福祉避難所の運営において、避難者の収容スペースを確保することは極めて重要である。人道憲章と人道支援における最低基準（以下、スフィア基準）<sup>4)</sup>では避難者一人当たりの必要区画面積を3.5m<sup>2</sup>（寒冷気候の場合は4.5m<sup>2</sup>）と定めている。この基準を踏まえ、福祉避難所の適切な収容人数を算定することに有用性を見つけ利用した。

今回、福祉避難所として運用可能な4か所についてスフィア基準に基づいて収容スペースを計算し、要配慮者人数を見積もった。計算では1人当たりの4m<sup>2</sup>の必要区画面積を基準とし、要配慮者に加え付添人も同じ施設内で生活することを想定した。また、各施設の運用可能な面積を考慮し、最適な収容人数を算出した結果、4か所で合計133名の収容が可能であることが判明した。ただし、付添人の人数は要配慮者の状態やニーズによって異なるため、実際の収容人数は変動する可能性がある。このため、福祉避難所の運営においては、柔軟な対応が求められることをワーキングメンバーで共有した。

## 福祉避難所の設置エリア最適化と運営準備

以前より、設置エリアと条件について詳細な検討が行われてきた<sup>5)</sup>。その結果、施設ごとに設置可能なエリアの広さや配置に違いがあることが判明した。4か所の福祉避難所では、使用可能な部屋面積や部屋数、設置可能なエリアが異なるため、各施設における設置エリアの最適化が進められた。ある施設では広い部屋を確保できる一方で、別の施設では部屋数が限られているため、収容可能人数や配置に差異が生じることがわかった。これらの違いに基づき、施設ごとの特性を最大限に活かした設置エリアの調整が必要であると明確になった（図1、図2）。

4か所の施設については、平常時から設置エリアの検討が行われ、災害発生時に迅速に福祉避難所として開設できるよう、必要な資料や運営マニュアルの整備が進んでいる。これにより、各施設での設営

図1 ある福祉避難所内の設置エリア

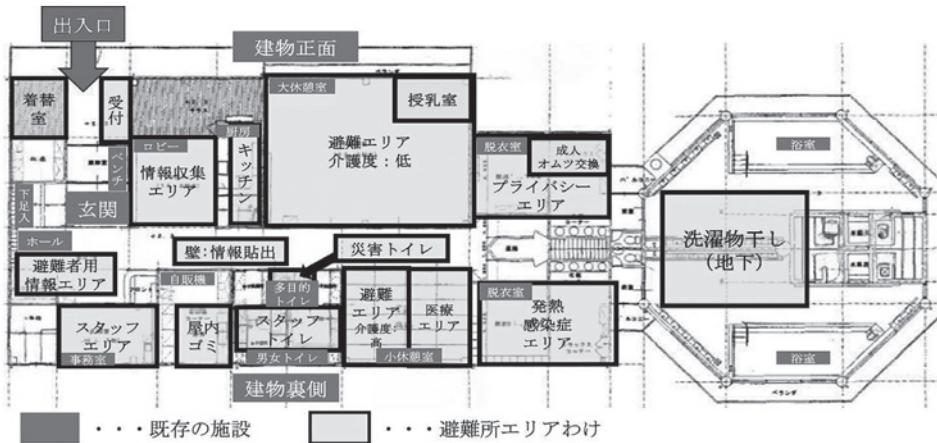
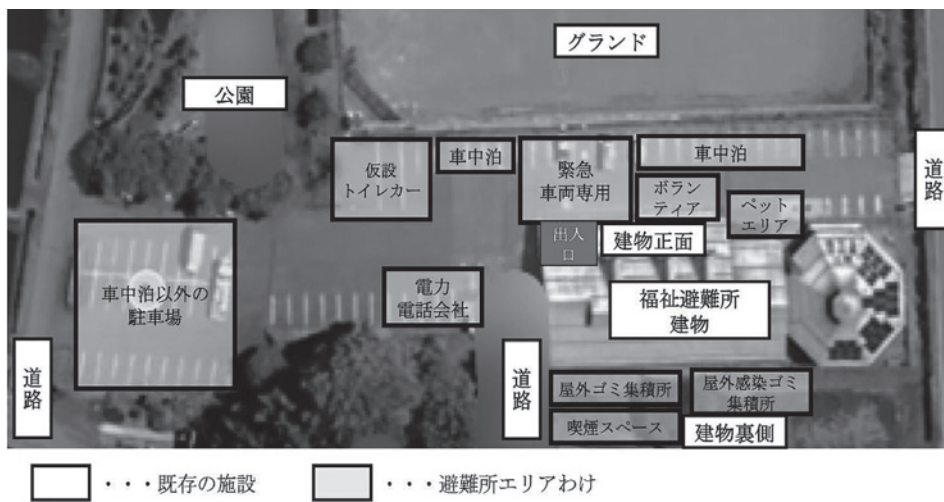


図2 ある福祉避難所外の設置エリア



がスムーズに実行できる体制が構築されつつある。

## 防災訓練における福祉避難所運営

2024年9月、茅野市防災訓練において、昨年度に引き続き福祉避難所の訓練が実施された。本訓練では、震源地が長野県茅野市で、災害規模がマグニチュード7.0の地震が発生し、茅野市災害対策本部が立ち上げられたというシナリオが想定された。訓練では指定避難所設置および福祉避難所設置の指示が出され、福祉避難所の運営が試みられた。

福祉避難所被災状況については、上下水道を除く施設の使用は可能とし、大きな損傷がない前提で訓練が進められた。訓練の主な目的は避難者の受け入れから誘導、健康観察までの一連の対応に焦点を当て、福祉避難所における円滑な運営を目指すことだった。福祉避難所ワーキンググループが主体で行う2回目の訓練であり、昨年度浮上した課題に対し

でも実働することができた訓練であった。要配慮者受付時の混乱の回避（写真1）、安全な誘導とゾーニング対応等が8名の模擬避難者を立てて実践することができた。自力で歩行が困難な要配慮者の車両からの搬送については、人数の確保と簡易担架等の物資の必要性も重要であることを経験できた（写真2）。介護度が低い避難者には災害用テントが設置され（写真3）、介護度が高い避難者にはダンボールベッドを配置した。これにより、福祉避難所内での生活環境の整備の重要性和、避難者のニーズに応じた空間提供をイメージするきっかけとなった。

## 福祉避難所の開設と対応策

福祉避難所の使用可否については、複数の施設を検討した結果、地域によっては開設が不可能である施設があることが明確になった。主な理由としては、施設の立地条件や周辺環境、アクセスの難しさが挙



写真1 福祉避難所の受付



写真3 介護度が低い要配慮者



写真2 自力で歩行が困難な要配慮者の車両からの搬送

げられ、災害発生時に安全に避難できる環境が整っていないと判断された。このため、開設が不可能な地域は、避難計画の見直しや指定避難所での要配慮者対応の想定が重要な課題となる。現在の算定収容人数では、施設数と収容スペースが不足していることが確認された。今後は他の施設との連携や協力が不可欠であり、介護施設や宿泊施設、さらには大人数を収容できる施設との連携を進めることが重要である。これらの施設が災害時に福祉避難所として利用できるよう、事前に協力関係を築き、利用方法を明確にしておく必要がある。

福祉避難所の運営にあたっては施設ごとの運営マニュアルを整備し、スタッフ全員に周知徹底することが求められる。訓練を通じて運営マニュアルの内容を実践的に理解し、適切な対応ができるようになることが重要である。また、昨年の訓練時から取り組んだ、開設時に必要な必要最低限の物品を災害時にすぐに取り出すことのできるスターターキットを試作することができた。特殊な環境下に置かれる福祉避難所の開設時には、必要な物品をまとめたスターターキットの配置が不可欠であると考えられる。

また、スターターキットに加えて基本的な医療用

品、衛生管理用品、福祉避難所内で必要となる備品等を含めることが望ましい。これにより、災害発生時に迅速に福祉避難所を開設できる体制を準備することができる。

### 福祉避難所の拡充と地域防災力の強化

当地域における福祉避難所の拡充は一步ずつ着実に進んでおり、これまでの取り組みを通じてその必要性が多くの人に理解され、地域全体で防災・減災活動が強化されてきた。この活動は災害時に迅速かつ最適な対応を可能にし、市民一人ひとりの安全を確保するための重要な基盤となる。福祉避難所の設置・運営に関する課題や制約を乗り越えるためには、今後も多職種の専門家や関係機関と協働し、地域全体の防災力を高める必要がある。さらに、効果的な運営を実現するための訓練や改善策を進め、災害時に強い茅野市を目指して取り組みを継続する。

福祉避難所の拡充には地域住民、自治体、医療従事者、福祉機関などの協力が不可欠であり、今後も市民とともに、より安全で安心な地域づくりに貢献していく所存である。

#### ○参考文献

- 1) 内閣府：避難情報に関するガイドライン. 令和3年5月
- 2) 災害対策基本法
- 3) 内閣府：福祉避難所の確保・運営ガイドライン. 令和3年5月
- 4) 人道憲章と人道支援における最低基準 スフィアハンドブック. 2018
- 5) 松尾 昌：指定福祉避難所の拡充に向け 平時に行ったエリア検討から実動訓練における活動報告. 地域医療, Vol.62 No.3 (325)61-(329)65.2025