



福祉避難所訓練ガイドライン

2016.03

認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード

平成 27 年度社会福祉推進事業
「有事に確実に機能する福祉避難所整備手法の検討
～福祉避難所訓練ガイドラインの作成と普及～」

目次

1. 目的	2
2. 福祉避難所訓練の基礎知識	3
2. 1. 「訓練」の目的	
2. 2. 「訓練」の手法	
2. 3. 福祉避難所の設置の基本手順	
2. 4. 福祉避難所の設置運営形態	
3. 福祉避難所訓練の計画策定手法	10
4. 福祉避難所訓練のポイント	16
5. 福祉避難所訓練事例	19

1. 「福祉避難所訓練ガイドライン」の目的

厚生労働省より出された「福祉避難所についての設置・運営ガイドライン」に基づき、全国で福祉避難所の設置が進められている。

平成24年9月末時点で、全国1,742市町村の内、福祉避難所の指定がなされているのは56.3%の981市町村である。十分な設置状況とは言い難い。

福祉避難所として指定されている施設を種別でみると、その半数以上が高齢者施設で、障がい者施設は14.8%である。高齢者施設の数による部分もあるが、障がい者福祉の意識の薄さによるところがないとは言い難い。東日本大震災の際、障がい者通所施設が利用者と家族の避難を断ったという話も聞いている。

数の不足に加え、設置された福祉避難所が有事に機能するものになり得ていないという指摘もある。

東日本大震災では、多くの福祉避難所が十分に機能しなかった。その原因のひとつが、「福祉避難所の役割や場所の周知不足」である。地域の災害時要援護者がその存在を知らなかっただけでなく、福祉避難所となっている施設側も役割の認識が不十分だったということである。

福祉避難所への避難の方法についても問題点があげられている。一旦、一次避難所に逃げてから保健師が福祉避難所（二次避難所）に振り分けるという方法をとっていたある自治体では、保健師が被災したことにより福祉避難所が機能しなかったということである。

指定はされていても、有事に確実かつ有効に機能しえない福祉避難所が多数あるのが現状といえる。

災害対策のさまざまなしくみを有事に確実に機能させるために有効な取り組みの一つに「訓練」がある。適切な訓練は有事の判断力の育成につながる。また、現状のしくみの見直しの機会としても訓練は有効である。「一次避難所に一旦避難してもらってから福祉避難所に振り分ける」という方法をとっていた自治体が、訓練によってその方法は有事には機能しないことに気づき、「対象者は直接二次避難所に逃げてもらう」という方法に変換したという事例がある。訓練は、机上で作ったしくみが有事に機能するか否かを見極める機会になるということである。

しかし、福祉避難所の訓練は、ほとんど行われていないのが現状である。

本ガイドラインは、有事に確実に機能する福祉避難所の整備を推進するため、福祉避難所の訓練手法を整理したものである。

地域によって災害のリスクも、経験も異なる。その地域にあった訓練の計画・実施を促すためには、手順ではなく、考え方やポイントを明確にするガイドラインという形態が有効だと考えた。

本ガイドラインを手掛かりに、各地域にあった福祉避難所訓練を実施していただくことが、有事に機能する福祉避難所の設置につながり、災害時要配慮者支援の向上につながると考えている。

なお、本事業は、高齢者福祉、障がい者福祉等の種別を超えたしくみづくりを意識して推進する。また、本事業では「要援護者」「要配慮者」「要支援者」を同義で使用する。

2. 福祉避難所訓練の基礎知識

2. 1. 訓練の目的

災害対応における訓練の大目的は、**有事に確実に機能させる体制をつくる**ことである。
大目的の実現のために、以下のような小目的がある。

● **〔啓発〕 災害対応の方法やしきみ等の情報を得る機会をつくる。**

災害対応の基礎的事項と併せて、地域の災害対応のしきみを、全ての人が知り、かつ考えたことがあることは、災害対応を機能させる上で不可欠な事項である。

例えば、福祉避難所訓練の場合以下のような小目的の設定が考えられる。

- ・ 本訓練を、福祉避難所の基礎知識と、市町村の福祉避難所の指定状況やしきみを、災害時要配慮者及びご家族を含む地域住民が知り、考える機会とする。
- ・ 本訓練を、福祉避難所として指定されている施設職員の意識向上の機会とする。福祉避難所の基礎知識と共に、市町村の福祉避難所の指定状況やしきみ、福祉避難所に指定されている施設の役割等について確認する。等

● **〔課題抽出〕 災害対応の方法、しきみ等の課題を抽出する。**

災害対応におけるしきみは、常に見直し、より良いものにしていく必要がある。各自が所属する地域や施設の災害対応の方法やしきみを、評価検討し、課題を抽出することは、訓練における目的の一つである。

例えば、福祉避難所訓練の場合以下のような小目的の設定が考えられる。

- ・ 本訓練を、市町村の福祉避難所のしきみ及び指定場所の検討を行う機会とする。併せて、災害時要配慮者支援全体についても、可能な限り検討する。

● **〔検証〕 災害対応における、自らの役割を検討する。**

参加者が、訓練を通じて、自らの役割や可能性を検証することも訓練の小目的の一つである。

例えば、福祉避難所訓練の場合以下のような小目的の設定が考えられる。

- ・ 徒歩圏内に高齢者福祉施設の福祉避難所しか指定されていない地域において、小規模の障がい者福祉の通所事業所（福祉避難所に指定されていない）の福祉避難所としての可能性を検証する。
- ・ 観光地における福祉避難所の設置運営方法について検証を行う。

● **〔強化〕 災害対応力である、判断力を強化する。**

想定通りの災害がないことを踏まえると、災害対応に最も有用な能力は、状況を見極め的確な判断をすることである。訓練は、判断力を強化する場として有効であり、その目的を意識した上で、企画実施する必要がある。

例えば、福祉避難所訓練の場合以下のような小目的の設定が考えられる。

- ・福祉避難所の設置・運営は、状況判断とそれに基づく柔軟な判断力が求められるという認識のもと、それらの強化につながる訓練を企画実施する。

●〔連携〕災害対応のための連携を推進する。

大災害への対応は、行政、地域企業団体、住民等の連携が不可欠である。連携は、災害対応の鍵を握るが、過去の災害においてはなかなか機能し得なかった。訓練も連携を踏まえて実施することが重要である。

例えば、福祉避難所訓練の場合以下のような小目的の設定が考えられる。

- ・福祉避難所訓練は、行政、近隣の福祉事業所、地域住民、企業等との連携方法について検討する機会とする。参加が得られない場合も、事前事後の情報共有を行う。
- ・福祉避難所の運営は、災害時要配慮者及び家族にも役割を担ってもらう必要があるという認識のもとに、訓練を実施する。

2. 2. 訓練の手法

訓練の手法には、さまざまな方法があるが、福祉避難所訓練を計画実施する上で、代表的な手法を以下に記す。

●机上訓練

机上訓練は、見取り図や近隣の地図等を載せた机を参加者が囲む形で行うといった訓練手法である。参加者で実際の動きを確認しながら、見取り図や地図上にマジックで移動ルートや確認事項等を記入していく。見取り図や地図の上に透明のシートを敷いて、その上に記入すると良い。被災時に、指令本部の情報取りまとめにも使える手法である。

団体間の情報のやり取りを、机を挟んで行う訓練も机上訓練である。

机上訓練は、各々の行動を全員で確認しながら進められること、厳しい状況設定でも訓練が行いやすいこと等の利点がある。

●実働訓練

実働訓練は、参加者が、実際と同じように、施設や地域を動いて訓練を行う方法である。

実際により近い形で行うのが望ましいが、空間や参加者の制約がある場合には、以下のような方法がとられる。

a. 見立て空間の活用

訓練場所を見立て空間で行う方法がある。場所Aから場所Bへの移動を行う訓練場合、Bに隣接する空間をAと見立てて訓練を行うといったものである。体育館のような広い空間を仕切り、複数の組織に見立てて連携訓練を行うといった場合もある。

見立て空間を用いるのは、時間の短縮を図りたい場合や、Aがなんらかの理由で使用できない場合等がある。

実際と同じ空間で行うことが望ましいが、一つの空間で行うことで、全体の動きの評価がしやすいという利点もある。

b. 模擬参加者の活用

実働訓練には、模擬参加者を加えて、訓練を行う方法がある。

災害福祉における訓練の場合は、災害時要配慮者を模擬避難者で対応する場合がある。その際は、模擬避難者の障害や家族構成等を設定する必要がある。

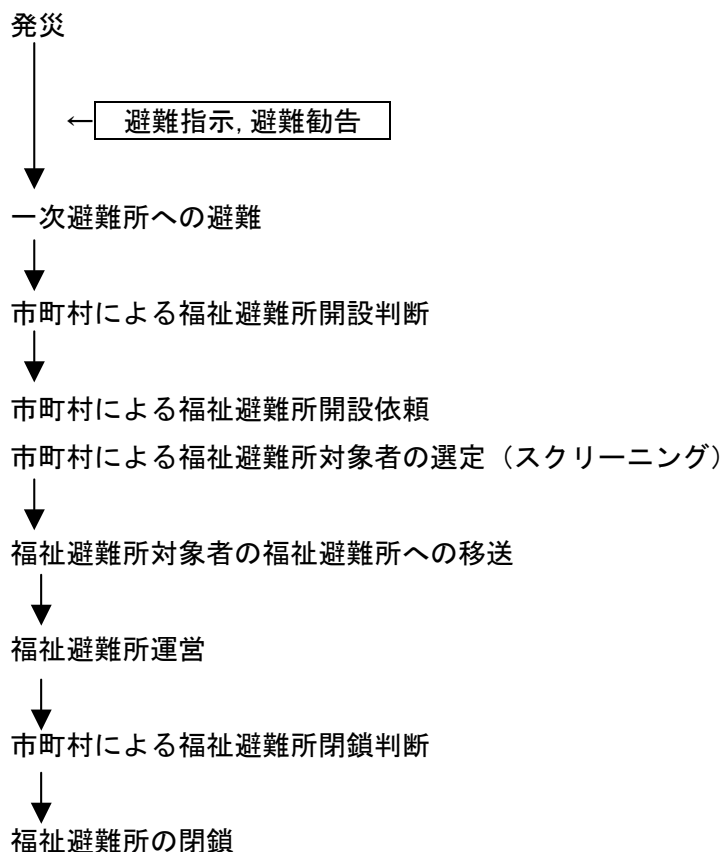
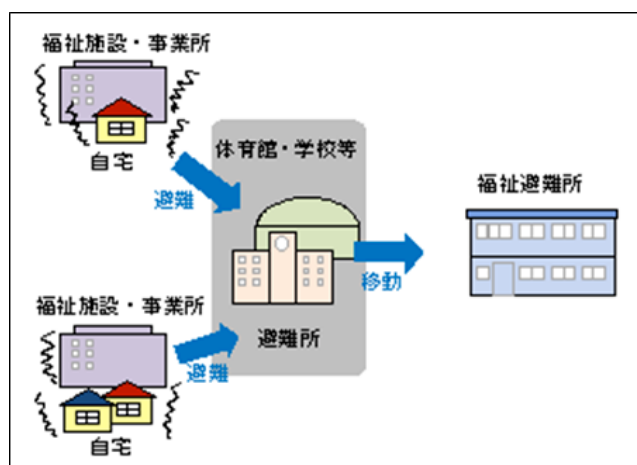
訓練には「啓発」の目的もあることから、実際の関係者が訓練に参加をすることが望ましいが、段階的に理解を得ながら進めざるを得ない場合があるのが、現状である。

2. 3. 福祉避難所の設置の基本手順

福祉避難所の設置運営の手順は、市町村によって異なる。後述の「5. 福祉避難所訓練の計画策定手法」の理解のために、代表的な手順を紹介する。

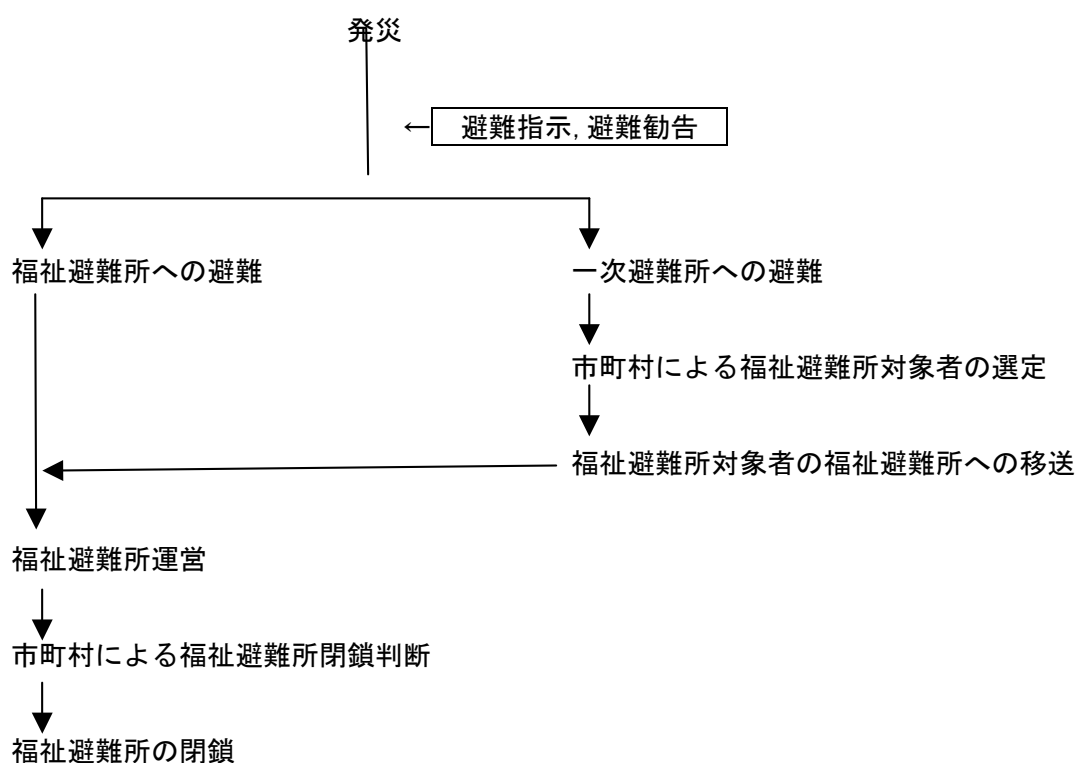
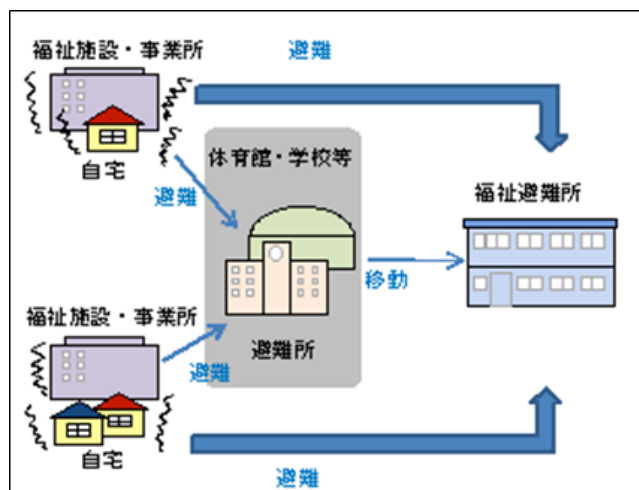
事例1 一次避難所から福祉避難所へ移送する方法

災害時要配慮者も、一旦、一次避難所へ避難することを原則としている方法である。一次避難所において、行政が福祉避難所対象者に移送が必要な人を選定し、移送する。



事例２ 福祉避難所へ直接避難する方法

災害時要配慮者に福祉避難所の位置を事前に知らせ、有事の直接避難を促すことを原則とした方法である。なんらかの事情で一次避難所に避難した要配慮者については、選定及び移送を行う必要がある。



現時点では、「例１ 一次避難所から福祉避難所へ移送する方法」をとっている市町村が多い。

「例１ 一次避難所から福祉避難所へ移送する方法」は、行政の機能が失われるほどの大災害では、機能しない、もしくは機能するまでに時間を要する場合がある。東日本大震災においても、「市町村による福祉避難所対象者の選定（スクリーニング）」を担当するはずだった保健師の多くが被災したために、福祉避難所の開設ができなかった事例が多数あったということである。一方で、一次避難所への避難のほうが、近隣住民の支援が受けやすい利点もある。

サンダーバードでは、一次避難所からの移送と、福祉避難所への直接の避難を並行して行うのが良いと考えている。

2. 4. 福祉避難所の設置運営形態

福祉避難所の設置運営形態は、市町村のしくみ、施設の状況、地域の被災の規模等によって様々なものが考えられる。後述の「5. 福祉避難所訓練の計画策定手法」の理解のために、代表的な設置運営形態を紹介する。

事例1 指定福祉避難所

市町村と事前に福祉避難所協定を結んでいる施設に福祉避難所を開設し、運営する方法がある。福祉避難所協定を結んでいる施設には、福祉施設の他、公民館や学校、公的宿泊施設等がある。（表1参照）

各施設の設営及び運営方法は、施設の形態や支援者の職種や人数等によって異なる。施設の空いている空間を活用した避難場所の開設をイメージしているところが多いようだが、福祉施設等の場合は、利用者と一緒に過ごす形態のほうが効率的な場合もある。被災状況によって調整は必要になるが、それぞれの福祉避難所にとって最も良い開設方法を検討しておくことは重要である。

受け入れ可能人数を事前に決めている施設が多いが、被災時は受け入れざるを得ない状況になることも想定しておく必要がある。

[表1 福祉避難所指定施設数及び種別]

施設種別	施設数	比率
高齢者施設	6,211施設	55.2%
児童福祉施設	546施設	4.9%
公民館	466施設	4.1%
特別支援学校	102施設	0.9%
その他※	911施設	8.1%
障がい者施設	1,664施設	14.8%
その他社会福祉施設	965施設	8.6%
小中学校、高校	343施設	3.0%
公的宿泊施設	46施設	0.4%

※その他の例・・・病院、温泉施設、図書館、民間宿泊施設など

「福祉避難所指定状況調査結果(平成24年9月末時点)」 厚生労働省

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou7.html>

事例2 事前指定されていない福祉事業所等による福祉避難所

事前に福祉避難所協定を結んでいない施設が独自に避難所を開設し、後日指定を受け、支援を受けるという方法がある。

福祉避難所の指定は、過去の被災地であっても、十分に進んでいるとはいえない状況である。数の不足はもちろん、要配慮者の住まいの位置や数を踏まえた分布になっていない。福祉事業所は、指定されていなくとも、福祉避難所として避難者を受け入れることが求められている。

事例3 体育館等の公共施設を活用した福祉避難所

大規模災害の場合は、福祉事業所も大きな被害を受ける。被災者の数も多く、残った福祉事業所等だけでは、全ての災害時要配慮者の受け入れができない場合がある。そのような場合に、体育館等の広い場所にベッド等を搬入して福祉避難所とする必要が生じる。以下の写真は、東日本大震災の際に石巻に設置された福祉避難所である。リハビリが必要な被災者を中心に受け入れが行われ、運営は地域の社会福祉法人が行った。

現状では、このような形態の福祉避難所を発災前に指定するしくみはないが、今後は検討する必要がある。



一次避難所



福祉避難所

東日本大震災 宮城県石巻市

3. 福祉避難所訓練の計画策定手法

前述の「2. 訓練の目的」を踏まえると、災害対応の訓練の計画策定は、**実際に近い**という点にポイントを置いて行うべきことが分かる。本書のテーマである福祉避難所訓練も同様に、福祉避難所となる施設の実情や、設置されている地域の状況にあった形で計画策定することが重要である。

福祉避難所訓練の計画を策定するための手順案を以下に示す。

本書はあくまでもガイドラインであり、一通りの手順を提示するものではない。以下を参考にしながら、各地域、各事業所における**実際に近い**とはどのようなことかを考え、計画策定を行ってほしい。

(1) 目的の設定

「1. 訓練の目的」を参考に、今回の訓練を実施する目的を確認する。目的は一つである必要はないが、今回の主目的を定め、それに沿って計画を進めていくことが重要である。

例えば、[啓発]を主目的とする場合は、より多くの人に参加してもらうことを念頭に調整を進めることになる。訓練と併せて、研修会等を実施することも考えられる。[連携]を主目的とする場合は、行政や近隣の企業等の参加を得られるよう、日程等に配慮することになる。

(2) 現状把握（基本情報収集）

福祉避難所となる施設と施設周辺地域の現状把握を行う。必要に応じて、国の施策や、他の市町村の取り組みなどについても情報を収集すると良い。

調査方法は、ホームページや問い合わせ等による資料の収集整理[机上調査]と、ヒアリングや意見交換等による状況把握[実地調査]の二つの方法がある。[机上調査]だけでは、福祉避難所の現状把握は難しい。例えば、福祉避難所の指定数の数を資料で確認し、全国平均より多いことが分かったとしても、協定の具体的な内容や、協定施設の認識の度合い等については、ヒアリングでないとつかめない。[机上調査]と[実地調査]を併せて実施することが重要である。

調査項目については、以下が考えられる。

【モデル地域の情報の確認】

a. 福祉避難所の現状と課題

- ・ 事前委託状況
- ・ 被災時の運用規定
- ・ 運用実績
- ・ 訓練実績
- ・ 周知状況
- ・ 今後の課題 等

b. 災害時要援護者支援全般の現状と課題

c. 災害対策全般の現状と課題 等

【モデル施設の情報】

- ・福祉避難所の事前委託の有無
- ・災害対応の経験
- ・災害対策の現状
- ・災害対応訓練の実績
- ・職員の意識
- ・地域連携の状況

【参考：国の施策】

- a. 福祉避難所の施策について
- b. 災害時要配慮者支援について

【参考：他市町村の施策】

- モデル訓練について
- a. 福祉避難所の施策について
- b. 災害時要配慮者支援について

(3) 現状を踏まえた訓練企画案の作成

以下の項目について検討し、訓練企画案を作成する。

①訓練手法の検討

机上訓練か実働訓練かを検討する。机上訓練と実働訓練を重ね合わせることも考えられる。例えば、実働訓練を中心にしながら、広域的な支援や電話対応のみ机上訓練で行うという方法もある。

実働訓練の場合、想定空間や模擬参加者を設定するか否かは、企画案の調整の過程で検討すると良い。

②被害想定を検討

まず、現状を踏まえ、その地域で発生する可能性のある災害をイメージする。災害が少ない地域では、「ここは大丈夫」という根拠のない認識は捨て、どこで何が起こってもおかしくないという認識を持つことが大切である。

想定は以下の点について行う。

a. 災害の種類と規模

地震、水害、火山災害、原子力災害等、災害の種類と規模について、訓練の想定を検討する。ハザードマップは過去の災害経験等を踏まえ、実際に起こり得る状況を想定とすべきである。

災害は、明日起きるかもしれないことを考えると、「訓練は段階的に」という発想で被害が少ない想定から始めるというのは、推奨しない。

b. 発災の季節と日時と天気

冬季と夏季では、避難者への対応が異なる。

発災の日時が被害に大きな影響を及ぼすことは過去の災害を振り返っても明らかである。食事の準備をしている時間は火災が発生する可能性が高く、平日の昼間と夜間では、地域を構成する人が異なる。平日の昼間は大量的に避難支援の力になる青年男性が地域にいない場合も多い。

天気も災害対応に影響する

季節や日時の設定も、「訓練は段階的に」という発想で行うことは推奨しない。しかし、被災経験が少ない地域で、参加者の理解が得にくい場合等は、段階的な訓練により理解を得ていくという方法もあり得る。

実際に訓練を行う季節や時間にするのが、イメージしやすい。

c. 場所

福祉避難所訓練における場所の想定というのは、避難者の生活空間を緩やかにイメージするということである。被災状況によって空間活用も柔軟な対応が必要となる。詳細な計画を立てるのではなく、どこが活用できるか、その場所が使えない場合はどこが使えるのかをイメージしておく程度で良い。

d. 体制

日時の想定によって、ある程度、体制は明らかになるが、リーダーの不在等は想定として加える必要がある。

訓練の企画の際、日時の設定と体制がかみあっていない場合がある。今回の訓練の主目的を踏まえながらも、実際に近い体制で行うことは重要である。

③訓練項目と日程の検討

今回の訓練の目的を踏まえ、訓練項目と日程を検討する。

災害対応力は判断力であるとの認識のもと、シナリオは作成せず、訓練項目のみを定めるのが望ましい。日程も開始時間と終了時間のみを定める。

[課題抽出]のために、訓練後に1時間程度の意見交換を設定することが重要である。

以下に例を示す。

***~ (20分)	訓練説明
***~ (90分 程度)	訓練 開始 ※A～Dは、同時進行となる場合がある
	<u>A. 福祉避難所開設訓練</u> ・開設判断 ・開設（受け入れ準備）
	<u>B. 要配慮者移送訓練</u> ・一次避難所でのスクリーニング ・一次避難所から福祉避難所への誘導移送

	<u>C. 福祉避難所の運営訓練</u> ・避難者の支援（食事提供、トイレ誘導、情報提供 等）
	<u>D. 物資等支援要請訓練</u> ・地域企業、関連施設、社協等へ物資要請
	訓練 終了
:~ (60 分)	<u>E. 意見交換会</u>

④参加者（呼びかけ先）の検討

本訓練の目的に沿った形で、訓練の参加者を検討する。呼びかけ先としては、以下が考えられる。

- ・福祉避難所の避難対象者（災害時要配慮者、家族等）
- ・福祉避難所職員
- ・近隣の福祉関係者
- ・近隣の医療関係者
- ・地域住民
- ・地域企業
- ・ボランティア団体
- ・社会福祉協議会担当者
- ・行政担当者 等

実際の立場で参加してもらうことが望ましいが、やむを得ず、模擬参加者を設定する場合は、各参加者の訓練における役割（避難者、避難者家族等）と心身の状況（障がい、病、怪我等の状況）と家族構成等の具体的な設定を検討する必要がある。

見学のみの参加については、訓練参加者が集中できない要因になる場合もあることから推奨はしないが、理解を得るためには必要な場合がある。見ることも訓練になり得る。目的に沿って検討すると良い。

⑤空間設定の検討

避難者の実施場所を検討する。実際に使用する空間で行うことが望ましいが、見立ての場所でも実施することも可能である。

例えば、一次避難所からの避難者の移送等を訓練に盛り込む場合、隣接する空間を一次避難所に見立てて訓練を実施することが考えられる。時間短縮等の効果があるが、実際の一次避難所からの経路を確認することも重要だということを忘れてはならない。

（４）訓練企画案の調整

訓練企画案に沿って、参加者や場所の調整を行う。

物品の準備については、実際に用意していないものを訓練のために用意してはならない（訓練を機に、備えることを決めた場合はこの限りではない）。物品の調達も訓練の中で行ってみると良い。市町村や近隣の店舗等から調達する等、その場の判断で行動した上で、

今後の対策を検討すると良い。

今回の訓練への参加が得られない場合も、行政や地域団体等には情報提供をしておくことも重要である。

(5) 訓練企画の確定

災害対応訓練は、判断力の養成を目的とすることから、参加者への企画内容についての情報提示は、必要最小限とすべきである。情報提示の時期についても検討が必要である。

サンダーバードでは、以下の形で参加者への情報提供を行うことを推奨している。

[参加依頼の際に伝える事項]

- ・ 訓練の目的
- ・ 日時
- ・ 集合場所

[訓練前日までに情報提供を行う事項]

- ・ 模擬参加者の想定

自分以外の人物として訓練に参加するためには、事前にイメージをつくっておく必要がある。障がいや病や怪我の状況と家族構成についての想定を伝え、そのような状況の人が被災した場合をイメージした上で参加してもらう。性格等については、自由に想定してもらってよいことも伝える。

[訓練当日の事前説明で伝える事項]

- ・ 訓練の目的（確認）
- ・ 被災想定 … 被災経験がない地域等、参加者が被災をイメージしにくい場合は、口頭説明を詳細にしたり、映像を見せたり、イメージづくりのワークショップを行う等の対応を検討する必要がある。
- ・ 空間設定
- ・ 模擬参加者以外の役割（職員、ボランティア等）
支援者の災害対応における役割（介護、受付、情報収集等）については、事前に決めておけるものではないことから、訓練においても、役割分担が必要な場合は、訓練の中で調整することとする。
- ・ 訓練の注意事項
注意事項として、次項「7. 福祉避難所訓練のポイント」の内容を必要に応じて伝達する。特に重要なのは、以下の2点である。
 - ・ 本訓練は、被害想定に生じる状況（自分の状況、施設の状況、地域の状況、行政の状況等）をきちんとイメージすることが重要である。本当に災害が起きていると思って、行動してほしい。
 - ・ スムーズな訓練が良い訓練ではない。課題がたくさん見つかる訓練が良い訓練だという認識のもとに、積極的に動いてほしい。

(6) 訓練の実施

企画にそって、訓練を実施する。進行の方法は以下の通りである。

①訓練説明

前項の「訓練当日の事前説明で伝える事項」を伝える。

②移動

訓練開始時の場所に移動する。一次避難所の避難者は一次避難所（もしくは一次避難所に見立てた空間）に、職員は施設内の持ち場に移動する。

③開始

訓練のコーディネーターが、訓練の開始を告げる。必要に応じて被災想定を復唱しても良い。

④終了

訓練のコーディネーターが、訓練の終了を告げるまで、参加者はそれぞれの立場で災害対応を行う。

（７）訓練についての意見交換の実施

訓練を通じて、福祉避難所の設置運営について考えかたことを、制度論を含め議論する。

訓練の直後に、参加者全員の意見を聞くことが重要である。感想の中にも、今後につながるヒントがある。

（８）災害対応の見直しと共有

訓練の成果を踏まえ、体制やしくみの見直しを行う。関係する既定の見直し、必要な備品購入、人材育成等、改善できることは早急に行う必要がある。同時に、行政や地域団体等への提案や連携体制作りなども行っていく。訓練の成果を関係者で共有することも重要である。

（９）次回訓練の企画

訓練は、継続的、発展的に実施すべきものである。今回の成果を踏まえた次回訓練企画を早い時期に行うことは重要である。

4. 福祉避難所訓練のポイント

福祉避難所訓練計画の策定のポイントを以下にまとめる。

●災害対応力は判断力

災害はいつどのように訪れるか分からない。その時の季節も時間も天候も職員の体制も予測できない。火災が起きるのか、建物が壊れるのか、誰が怪我をするのか、ライフラインの状況がどうなるかも正確には分からない。災害は想定できないものである。

そのような性格をもつ災害に対応するには、判断力が必要となる。訓練は、判断力を養うものでなければならない。よって、訓練には詳細なシナリオや手順書は必要ない。その時の状況に、各自が判断して行動することが訓練である。

●被災をイメージする力を養おう

シナリオのない訓練で最も重要なのは、被災時の状況をよりリアルに、より具体的にイメージすることである。自分の見える範囲だけでなく、地域がどのような状態になるのか、それによって住民の心身の状況はどうなるのか、それらは時間と共にどのように変化するかといったことをイメージしながら行動することが訓練となる。

模擬避難者となる場合は、その人の心情をイメージして行動する必要がある。福祉事業者である本人として訓練に参加する場合は、自宅も家族の状況への不安もイメージしなければならない。

被災経験が少ない地域では、イメージを作りにくい場合がある。その場合は、イメージしやすい被災想定にしたり、訓練の前にイメージトレーニングを盛り込むといった対応が必要である。

一方、訓練は災害をイメージする力をつける機会でもある。災害をイメージする力を持つことは、災害対応力にもつながる。

●災害対応は連携の視点が重要である

災害対応は、連携なくしては機能しない。行政、社会福祉協議会はもちろん、地域住民や地域の企業・団体等との連携を推進することがより良い災害対応を実現する。

連携を推進するということは、必ずしも協定書を交わすということではない。過去の災害において、協定書を交わしても機能しなかった連携はたくさんある。書類以上に重要なのは、有事に顔を思い浮かべる関係づくりである。そのためにも、訓練を地域や行政と共に行うことは重要である。

連携を柔軟に考えることも必要である。例えば、災害時の物資を備蓄ではなく、地域企業（店舗、工場等）との連携で賄うという方法がある。支援者の不足も、避難者（災害時要配慮者と家族）も役割を持てるという発想も重要である。

●課題や問題点の抽出も訓練の目的である

課題や問題点を抽出し、見直しにつなげることは訓練の大切な目的の一つである。課題を

抽出するためには、スムーズな訓練が必ずしも良い訓練ではないという認識に立つ必要がある。問題がたくさん抽出されることは、成果であると考えるべきである。初めての訓練だからと、被災想定を軽くしたり、目標を低く設定したり、実際にはない物品を準備したりということをする訓練があるが、そのような視点は、訓練の成果に良い影響を及ぼすとは言い難い。

●訓練は早く行うことが大切である

災害はいつ起こるか分らない。災害対応の取り組みは、訓練に関わらず、目標を早く設定することが大切だと言われている。訓練の目的の一つが課題抽出であることを踏まえれば、企画に時間をかけるよりも、できるだけ早く行うことを優先すべきである。

被災時は、たった一度の訓練経験も大きな役に立つと言われている。東日本大震災の被災地で、発災の数日前に行った認知症のグループホームでの避難訓練が、利用者の行動を変え、無事に避難することができたという話も聞いている。

●第三者の補助や評価も有効である

訓練をより良いものにするためには、専門家に第三者的な視点で企画・実施に加わってもらうことも有効である。具体的には、専門家の視点で、被災時に起こり得るハプニングを演出してもらったり、訓練の評価をしてもらうと良い。失敗の中から課題を抽出するためには、専門的な視点が必要な場合もある。

●訓練は継続的、発展的に行うことが大切である

訓練は一度実施して満足してはいけない。成果を踏まえ、発展的に実施し続けることが重要である。模擬避難者の訓練で成果をあげたら、次は福祉避難所対象者（災害時要配慮者とご家族）に参加してもらって訓練を調整すると良い。災害の種類や、被災規模、時間帯、季節等を変えて実施することも有効である。

職員も地域も行政担当者もどんどん変化していくことから、訓練の継続的な実施の必要性は明らかである。

●災害対応はしくみに縛られない柔軟さが必要である

福祉避難所の受け入れ定員を事前に決めている場合があるが、被災規模が大きければ、定員以上の避難者を受け入れざるを得ない状況が生じる。市町村の福祉避難所の開設判断も、市町村が被災すれば遅れたり、行われないこともある。障がい者福祉施設には障がい者を、高齢者福祉施設には高齢者を振り分けるという規定があっても、その振り分けが機能しない場合もある。近隣住民が直接避難してくることもある。

このような場合も、災害時要配慮者を守るためには、しくみに捕らわれない柔軟な対応が必要となる。開設指示を待たず福祉避難所を開設したり、自主的に一次避難所の支援に職員を派遣したり、行政に代わって福祉避難室を設置することは有効である。一次避難所に避難できない人にも支援を向ける必要がある。訓練でも、このような、しくみを越えた対応を取り入れることが重要である。

●福祉事業者の使命

一般企業においても事業を超えた社会貢献を求められる時代である。顧客の満足と共に地域の満足を得ることは、地域構成団体の使命である。災害対応もその一つである。

福祉事業所の災害時の役割は、災害時要配慮者の支援である。それぞれの事業所の特色を生かし、何ができるのかを平時より考えていくことが重要である。訓練は、自らの役割を検討する機会となる。

訓練を通じて導き出された役割には、「保育園は、福祉関係者の子供を預かることにより、支援活動を推進する」「災害時要配慮者の災害対策の指導として、薬手帳の携帯等を促す」といったものがある。

福祉関係者にしか気づけないこともある。福祉避難室のあり方や、備蓄についても、福例関係者の視点で提案をしていくことは重要である。

●情報の共有は、災害対応の課題である

被災時は、職員は一斉に集まらない。福祉避難所においても、行政や外部支援者等、多様な人が、さまざまな時間に入出入りすることになる。このような体制で支援を行うためには、情報共有が重要になる。情報を掲示する場所を平時に決めておき、そこに全ての情報を集約することを関係者に通達しておくことが有効だと言われている。有事は、個人情報であっても、支援に必要な情報は共有する必要がある。

避難者にも地域の状況等、必要な情報を提供することは、安心につながる。福祉避難所の場合、聴覚障害等、情報伝達に特別な配慮が必要な方がいることも踏まえ、情報の共有方法を検討する必要がある。

5. 福祉避難所訓練事例

事例 1 宮城県石巻市

東日本大震災被災地域 津波被害による避難者の受け入れ経験あり
体育館等の公的な空間を利用した大規模な福祉避難所の開設・運営訓練

事例 2 茨城県水戸市

東日本大震災被災地域
福祉避難所未指定の障がい者福祉施設における福祉避難所の開設・運営訓練

事例 3 京都府宇治市

被災経験が少ない地域
福祉避難所に指定されている障がい者施設における福祉避難所の開設・運営訓練
宇治市の全ての指定福祉避難所に参加を呼びかけ、各施設での訓練実施のための研修としても位置付けた

事例 4 山口県山口市

被災経験の少ない地域
児童福祉施設における福祉避難所の開設・運営訓練

事例 5 鹿児島県姶良市

火山災害の可能性がある地域
市と福祉避難所協定を結んでいる福祉事業者団体による福祉避難所の開設・運営訓練

事例 1 宮城県石巻市

1. 目的

●有事に確実に機能する福祉避難所のしくみづくり

- ・機能する福祉避難所をつくるために、本訓練を、福祉事業者職員、利用者、ご家族、地域が福祉避難所について知り、考える機会とする。
- ・指定された福祉避難所での対応ができないほどの大災害が発生した場合、体育館等の公的な空間を福祉避難所として如何に活用するかを検証する。

2. 被害想定

東日本大震災と同等の地震により石巻市沿岸部に甚大な被害が生じ、多くの住民が一時避難所等へ避難している状況にある。震災後時間の経過とともに一時避難所での生活が難しい住民が出てきたため、同市内の内陸部で比較的被害の少ない桃生地区にある総合体育館を福祉避難所として設置することとなった。

なお、同地区内にある福祉施設を利用した福祉避難所は大勢の近隣住民が避難してきており、これ以上の受け入れが不可能な状態にある。

3. 場所想定

一次避難所「見川市民センター」 …… 児童デイの部屋の一角

二次避難所 …… 水戸市重症心身障害児(者) 通園施設あけぼの学園

4. 日程 13:30～16:00 (150 分)

10 分	訓練説明
100 分	訓練 開始 想定A 発災～利用者と職員の安全確保～福祉避難所の開設判断 ①帰宅準備を中止し、利用者と職員の安全確保を行う ②被災状況を確認する ③福祉避難所の開設を判断する 想定B 福祉避難所の開設と運営 ①福祉避難所の受け入れ準備(開設) ②近隣の一次避難所からの誘導 ③福祉避難所の運営 ※ ①～③は、必要に応じて同時進行する 訓練 終了
10 分	休憩
60 分	意見交換会

5. 注意事項

- ・「想定通りの災害」はあり得ない。災害対応に最も重要なものは判断力と柔軟性である。そこで、今回の訓練では、詳細なスケジュールもシナリオも作成しない。
- ・訓練はスムーズに進行する必要はない。うまくいかなかった経験を課題とし、対策をたてることが訓練の目的の一つである。
- ・災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードのメンバーも模擬避難者等として訓練に参加する。実際の災害で起こりそうなハプニングを担当する。

福祉避難所訓練
事例 1 宮城県石巻市



福祉避難所訓練
事例 1 宮城県石巻市



事例2 茨城県水戸市

1. 目的

●有事に確実に機能する福祉避難所のしくみづくり

- ・機能する福祉避難所をつくるために、本訓練を、福祉事業者職員、利用者、ご家族、地域が福祉避難所について知り、考える機会とする
- ・福祉避難所に指定されていない福祉事業所の災害時の避難所としての役割を検証する。
- ・住宅街にある障がい者福祉施設の避難所としての可能性を検証する。(福祉避難所に指定されている障がい者施設はいずれも市街地にある)

2. 被害想定

A. 利用者の帰宅準備中に、水戸市に震度 6 の地震が発生した。余震も頻発し、水戸市から避難指示が出され、多くの住民が一次避難所等へ避難を始めている。園長は在園していることとする。

B. 発災から 1 時間後、一次避難所は混乱を極めている。近隣は倒壊した家屋も多く、ライフラインは停止し、電話やメールも通じにくい状況にある。冬季であることから、災害時要配慮者の支援は急務であるが、行政も甚大な被害を受け、物資の支給もままならず、福祉避難所の開設依頼には時間を要することが予想される。

3. 場所想定

一次避難所「見川市民センター」 …… 児童デイの部屋の一角

二次避難所 …… 水戸市重症心身障害児(者) 通園施設あけぼの学園

4. 日程 13:30～16:00 (150 分)

10 分	訓練説明
100 分	訓練 開始 想定A 発災～利用者と職員の安全確保～福祉避難所の開設判断 ①帰宅準備を中止し、利用者と職員の安全確保を行う ②被災状況を確認する ③福祉避難所の開設を判断する 想定B 福祉避難所の開設と運営 ①福祉避難所の受け入れ準備(開設) ②近隣の一次避難所からの誘導 ③福祉避難所の運営 ※ ①～③は、必要に応じて同時進行する 訓練 終了
10 分	休憩
60 分	意見交換会

5. 注意事項

- ・「想定通りの災害」はあり得ない。災害対応に最も重要なものは判断力と柔軟性である。そこで、今回の訓練では、詳細なスケジュールもシナリオも作成しない。
- ・訓練はスムーズに進行する必要はない。うまくいかなかった経験を課題とし、対策をたてることが訓練の目的の一つである。
- ・災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードのメンバーも模擬避難者等として訓練に参加する。実際の災害で起こりそうなハプニングを担当する。

福祉避難所訓練
事例2 茨城県水戸市



福祉避難所訓練
事例2 茨城県水戸市



事例3 京都府宇治市

1. 目的

●有事に確実に機能する福祉避難所のしくみづくり

- ・機能する福祉避難所をつくるために、本訓練を、福祉事業者職員、利用者、ご家族、地域が福祉避難所について知り、考える機会とする
- ・児童福祉施設（福祉避難所に指定されていない）の災害時の避難所としての役割を検証する。
- ・山口市の福祉避難所のしくみについて検証する。災害時要配慮者支援全体についても、可能な限り検討する。

2. 被害想定

1時間前（2月の平日16:00頃）に山口市に震度6の地震が発生した。余震も頻発し、山口市から避難指示が出され、多くの住民が一次避難所へ避難している。近隣は倒壊した家屋も多く、ライフラインは停止し、電話やメールも通じにくい状況にある。本地域は被災経験が少ないこともあり、一次避難所は混乱を極めている。冬季であることから、災害時要配慮者の支援は急務であるが、行政も甚大な被害を受け、物資の支給もままならず、福祉避難所の開設依頼には時間を要することが予想される。

3. 場所想定

一次避難所 … はあと保育園職員室（小郡南小学校体育館の想定）
 二次避難所 … 社会福祉法人青藍会はあと保育園（山口市小郡郡平成町1-20）
 避難場所：遊戯室等

4. 日程 12:30～15:00（150分）

12:30 (10分)	訓練説明
12:40 (5分)	移動
12:45～ (60分 程度)	訓練 開始 ※A～Dは、同時進行となる場合がある <u>A. 福祉避難所開設判断（緊急職員会議～所連絡）</u> ・施設の状況確認 ・保育園の事業についての検討 ・福祉避難所開設判断 等 <u>B. 福祉避難所開設訓練</u> ・福祉避難所の開設（避難者の受入準備） <u>C. 要配慮者移送 訓練</u> ・一次避難所「小郡南小学校体育館」から福祉避難所への誘導移送 ・小郡南小学校へ連絡（自宅一人でいる生徒の受入の相談） 等 <u>D. 福祉避難所の運営訓練</u>

	・福祉避難所へ誘導した災害時要配慮者のご家族の支援 (食事提供, トイレ誘導, 情報提供 等)
	訓練 終了
	片付け 休憩 意見交換会場設営
13:45 (15 分)	休憩
14:00 (60 分)	意見交換会 訓練の成果を踏まえ、「保育園を活用した福祉避難所のあり方」「山口市の福祉避難所のしくみ」「福祉避難所訓練の実施手法」等について、意見交換を行う。

5. 注意事項

- ・「想定通りの災害」はあり得ない。災害対応に最も重要なものは判断力と柔軟性である。そこで、今回の訓練では、詳細なスケジュールもシナリオも作成しない。
- ・訓練はスムーズに進行する必要はない。うまくいかなかった経験を課題とし、対策をたてることが訓練の目的の一つである。
- ・災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードのメンバーも模擬避難者等として訓練に参加する。実際の災害で起こりそうなハプニングを担当する。

福祉避難所訓練
事例 3 京都府宇治市



福祉避難所訓練
事例 3 京都府宇治市



事例 4 山口県山口市

1. 目的

●有事に確実に機能する福祉避難所のしくみづくり

- ・機能する福祉避難所をつくるために、本訓練を、福祉事業者職員、利用者、ご家族、地域が福祉避難所について知り、考える機会とする
- ・児童福祉施設（福祉避難所に指定されていない）の災害時の避難所としての役割を検証する。
- ・山口市の福祉避難所のしくみについて検証する。災害時要配慮者支援全体についても、可能な限り検討する。

2. 被害想定

1時間前（2月の平日 16:00 頃）に山口市に震度 6 の地震が発生した。余震も頻発し、山口市から避難指示が出され、多くの住民が一次避難所へ避難している。近隣は倒壊した家屋も多く、ライフラインは停止し、電話やメールも通じにくい状況にある。本地域は被災経験が少ないこともあり、一次避難所は混乱を極めている。冬季であることから、災害時要配慮者の支援は急務であるが、行政も甚大な被害を受け、物資の支給もままならず、福祉避難所の開設依頼には時間を要することが予想される。

3. 場所想定

一次避難所 … はあと保育園職員室（小郡南小学校体育館の想定）
 二次避難所 … 社会福祉法人青藍会はあと保育園（山口市小郡郡平成町 1-20）
 避難場所：遊戯室等

4. 日程 12:30～15:00（150 分）

12:30 (10 分)	訓練説明
12:40 (5 分)	移動
12:45～ (60 分 程度)	訓練 開始 ※A～Dは、同時進行となる場合がある <u>A. 福祉避難所開設判断（緊急職員会議～所連絡）</u> ・施設の状況確認 ・保育園の事業についての検討 ・福祉避難所開設判断 等 <u>B. 福祉避難所開設訓練</u> ・福祉避難所の開設（避難者の受入準備） <u>C. 要配慮者移送 訓練</u> ・一次避難所「小郡南小学校体育館」から福祉避難所への誘導移送 ・小郡南小学校へ連絡（自宅一人でいる生徒の受入の相談） 等 <u>D. 福祉避難所の運営訓練</u>

	・福祉避難所へ誘導した災害時要配慮者のご家族の支援 (食事提供, トイレ誘導, 情報提供 等)
	訓練 終了
	片付け 休憩 意見交換会場設営
13:45 (15 分)	休憩
14:00 (60 分)	意見交換会 訓練の成果を踏まえ、「保育園を活用した福祉避難所のあり方」「山口市の福祉避難所のしくみ」「福祉避難所訓練の実施手法」等について、意見交換を行う。

5. 注意事項

- ・「想定通りの災害」はあり得ない。災害対応に最も重要なものは判断力と柔軟性である。そこで、今回の訓練では、詳細なスケジュールもシナリオも作成しない。
- ・訓練はスムーズに進行する必要はない。うまくいかなかった経験を課題とし、対策をたてることが訓練の目的の一つである。
- ・災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードのメンバーも模擬避難者等として訓練に参加する。実際の災害で起こりそうなハプニングを担当する。



福祉避難所訓練
事例 4 山口県山口市



福祉避難所訓練
事例 4 山口県山口市

事例 5 鹿児島県始良市

1. 目的

●有事に確実に機能する福祉避難所のしくみづくり

- ・機能する福祉避難所をつくるために、本訓練を、福祉事業者職員、利用者、ご家族、地域が福祉避難所について知り、考える機会とする
- ・始良市の福祉避難所の役割と可能性を検証する。
- ・始良市の福祉避難所のしくみについて検証する。災害時要配慮者支援全体についても、可能な限り検討する。

2. 被害想定

昨夜、桜島が大噴火し、始良市においても震度 6 の地震が発生した。10 cm の積灰も確認され、車での移動も困難な状況の中、多くの住民が一次避難所等へ避難している。倒壊した家屋も多く、ライフラインは停止し、電話やメールも通じにくい状況にある。行政も甚大な被害を受け、物資の支給もままならず、福祉避難所の開設依頼には時間を要することが予想される。

3. 場所想定

一次避難所 … 加治木中学校裏門（加治木中学校体育館の想定）

二次避難所 … 医療法人玉昌会「しあわせの杜ケアレジデンスおはな」

（鹿児島県始良市加治木町・高齢者福祉）

4. 日程 13:15～16:30（195 分）

13:15～ (20 分)	訓練説明
13:35～ (90 分 程度)	訓練 開始 ※A～Dは、同時進行となる場合がある <u>A. 福祉避難所開設訓練</u> ・ 協定施設と民事連の福祉避難所開設調整 ・ 判断に基づき「しあわせの杜」に福祉避難所を開設 ・ 施設の受入準備 <u>B. 要配慮者移送 訓練</u> ・ 一次避難所「加治木中学校体育館」から福祉避難所への誘導移送 <u>C. 福祉避難所の運営訓練</u> ・ 福祉避難所「しあわせの杜」へ誘導した災害時要配慮者のご家族の支援 （食事提供、トイレ誘導、情報提供 等） <u>D. 物資等支援要請訓練</u> ・ 地域企業、関連施設、社協等へ物資要請 訓練 終了
15:05～ (60 分)	<u>E. 意見交換会</u> ・ 訓練の成果を踏まえ、始良市の福祉避難所のしくみと、福祉避難所訓練の実施手法について、意見交換を行う。

5. 注意事項

- ・「想定通りの災害」はあり得ない。災害対応に最も重要なものは判断力と柔軟性である。そこで、今回の訓練では、詳細なスケジュールもシナリオも作成しない。
- ・訓練はスムーズに進行する必要はない。うまくいかなかった経験を課題とし、対策をたてることが訓練の目的の一つである。
- ・災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードのメンバーも模擬避難者等として訓練に参加する。実際の災害で起こりそうなハプニングを担当する。

福祉避難所訓練
事例5 鹿児島県始良市



福祉避難所訓練
事例5 鹿児島県始良市

