

研究実施責任者	プロジェクト名	期間	配分額(円)
看護学部・教授 竹崎 久美子	南海トラフ地震に備えた福祉エリア設営ガイド ラインの開発	H30-R1	1,207,000
研 究 概 要			
<p>高知県では南海トラフ地震において、市町村を中心に地域住民のための一般避難所が多数指定されている一方、災害時の避難生活に何らかの配慮が必要な要配慮者（要介護高齢者、心身者、乳幼児・妊産婦）のために『福祉避難所』を設置することが、内閣府によって推奨されており、福祉避難所については災害対策基本法施行令に基準が示されている。平成28年に内閣府から出された「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」によると、要配慮者の避難場所として、中間的なニーズを許容できる多様な福祉避難所が求められるようになったことが分かった。高知県では現在、県下各種専門の福祉施設等と「福祉避難所」としての委託契約を交わしているが、「避難行動要支援者」だけでも約59,000人とされており、内閣府が提唱する中間的で多様な福祉避難所の設置が急務である。</p> <p>高知県では県下の南海地震対策について「県民総力戦」との考えを打ち出し、各地の一般避難所の運営は住民同士の共助による自主運営にゆだねる方針を示している。平時より住民同士で地域の避難所運営マニュアルを作成し、運営の役割分担も住民同士で行うが、このような自主運営では要配慮者のためのスペース運営などについて充分検討することには限界がある。また市町村の中心部にある隣接する多様な施設を一般避難所と中間的な福祉避難所スペースというように、ある程度機能分化させ、施設の有効活用を図るような試みはまだ進んでおらず、中間的福祉避難所を設定した場合に誰が運営するかという課題もあるのが現状である。</p> <p>以上のように、南海トラフ地震への備えを考える時に、高知県においては中間的な福祉避難所スペース（福祉エリア）を、誰が、どのように設営・運営するかといった方針を示し、準備を進めることは喫緊の課題であるが、過去の災害においても福祉エリアが開設された例はほとんどない。そこで本研究の目標は以下の通りとする。</p> <ol style="list-style-type: none"> ①災害発生時の要配慮者に関する課題を明らかにする ②福祉エリア設営に関する要素を明らかにする ③福祉エリア設営に関するガイドラインを開発する ④開発したガイドラインの実現可能性について検証する <p>このガイドラインによって、一般避難所に近い所で中間的な福祉エリアが設置されれば、一人でも多くの要配慮者が住み慣れた地域での避難生活を継続することができ、現在福祉避難所として委託を受けた専門施設が、より専門性の高いケア環境を必要とする要配慮者のケアに専念できると考える。また要配慮者イコール福祉避難所と排除するのではなく、要配慮者といわれる地域住民にも優しい避難所運営を検討することは、誰にでも優しい避難所スペースを検討することに通じる。本研究を通して、高知県のスローガン「いのちを守る、いのちを繋ぐ」を実現できる避難所運営の考え方にもつなげればと考える。</p>			

研究 成 果

(1) 文献検討から、母子の場合、自助の支え合いができる「お母さんたちの場」を設けることの必要性などが示唆された。高齢者については、平時の介護支援サービスが中断されることによる影響も大きく、共助のみでなく役場の支援や役場を通じたケアの専門職に如何に繋げることを考える発想も必要であることが分かった。

また、文献検討等から、対象別要配慮者の支援内容一覧を作成した。

(2) 視察として茨城県常総市と先駆的な取り組みを行っている東京都調布市を訪問した。今回の視察から、避難所の中でもどのような配慮が必要な人がどの程度存在するかという情報が、役場の災害対策本部に届くことで、行政の対応や行政から外部への応援要請に繋がっていくのではないかと考えた。このことは、ガイドラインの中で共助を強調するだけでなく、行政機関にも適宜情報発信することを盛り込むことで、新たな公助を引き出し、公助と繋がるきっかけともなるなど、持続可能な共助による避難所運営に繋がると考えられた。

(3) 保健師へのフォーカスグループインタビューから、要配慮者に対する具体的な配慮が対象別に明らかになったほか、平時なら地域で生活できている要配慮者の「本来持っている力」についても伝わるようにすること、「すべて手助けする」という誤解が生じないようにすることなどの意見が得られた。また住民の認識や準備状況には都市部と郡部で差があるなど、高知県下でも違いがあることが予想されることが分かった。ガイドラインの活用方法として、これから避難所自主運営マニュアルを作成する地域、あるいは一度作成したマニュアルを見直そうとしている地域の人々に活用してもらうことや、検討の場に保健師や行政の地域担当者なども参加して検討を支援してもらうことを記載していく必要があることが考えられた。

(4) ガイドライン(第1案)を作成し、「避難所運営マニュアル」の作成に関わりがあると思われる保健師、自治体担当事務の方に対して、実現可能性に関する調査を行った。今後の課題として、以下の意見が出た。

- ①実際の福祉エリアで誰が対応に当たるのか検討が必要で、福祉エリアの開設・運営には何らかの専門職の関与が不可欠との意見が出た。災害時に外部からの専門職者の支援には時間的にも量的にも限界があるため、避難した地域住民の中でそのような人材を探すことが現実的である。そのため本ガイドラインは、現在県下で開催されている専門職の研修の中でも活用してもらうとよいと考える。この研修は、発災後まず地元の専門職が、避難所の健康管理などの初動対応を担うために開催されているものである(高知県看護協会開催、地域災害支援ナース育成研修、等)。また平時から学校現場など幅広く普及することの提案もいただいた。
- ②避難所施設ではハード面で、住み分けする場所がないとの意見もいただいた。そのため、対象者一人一人に応じた配慮を平時から把握しておき、近隣施設も含めた避難所の使い分けを考えておくことが必要である。
- ③必要物資に関する情報等についてもさらに記載をしてほしいとの意見が出た。

以上の調査結果を踏まえ、ガイドラインを完成させた。今後は本ガイドラインの導入を検討いただける地域に対して、大学としても積極的に協働し、導入推進の活動に参画させていただ

くことを考えている。

成 果 物 等

【ガイドラインの作成】

1. 南海トラフ地震に備えた一般避難所における福祉エリア設営のためのガイドライン（2020年3月版）

南海トラフ地震に備えた
一般避難所における福祉エリア設営のための
ガイドライン



高知県立大学 2018-19年度戦略的研究推進プロジェクト
南海トラフ地震に備えた福祉エリア設営ガイドラインの開発グループ
2020年3月作成