

障害者福祉施設を対象とした災害対応に向けた法制度および現状把握

宮城大学 正会員 ○石内 鉄平

1. はじめに

災害大国である我が国において、障害者や高齢者などの災害時要配慮者は自力での避難が困難であるといった理由からその犠牲となるケースが多い。東日本大震災発生時に着目すると、犠牲となった障害者の割合は総人口に占める死亡率と比較した場合、被災主要3県（宮城・岩手・福島）では約2倍、宮城県では約4.3倍である。このような現状を踏まえ、近年要配慮者に向けた災害対策が重要視され法整備が進められているが、要配慮者利用施設の災害対応に関する現状は明らかにはなっておらず、精神障害者、知的障害者といったさまざまな特性を有する要配慮者が利用する施設（以下、「障害者福祉施設」）において災害対策は急務である。

そこで本研究では、災害関連の法制度から要配慮者利用施設が求められている義務を把握した上で、障害者福祉施設における災害対応の現状把握を目的とする。

2. 災害発生時における障害者福祉施設に対する義務

災害に関する法整備として災害対策基本法が挙げられる。特に、災害対策基本法第6条において「自助」「共助」の観点から住民や事業所等は、災害に備えるための手段を講ずるなど防災に寄与するように努めるべきとされている。また、災害対策基本法により各市町村に対して地域防災計画の策定が義務付けられている。仙台市の地域防災計画では、要配慮者利用施設は入所者及び通所者の安全を確保するために施設の状況に応じた防災対応マニュアルを作成する等、防災対応への強化が求められているほか、災害発生後要配慮者利用施設は利用者や職員の安否確認及び施設の被害状況を市へと報告することも同様に義務付けられている¹⁾。加えて、水防法第15条には、市町村によって「水防法に定める要援護者施設」に指定された要配慮者利用施設は、避難確保計画の作成及び各市町村への報告と訓練の実施を義務づけられている。また、避難確保計画が未作成である対象施設は、市町村による計画作成の指示を受け、それでもなお未作成の場合、市町村による公表を受けることが示されている²⁾。

上記の内容を踏まえ、多くの要配慮者利用施設では、地域防災計画及び水防法の内容を踏まえた危機管理マニュアルの策定や訓練の実施を行っている。

3. ヒアリング調査概要

障害者福祉施設における防災対応の現状把握および課題を抽出するため、仙台市の障害者福祉施設に対してヒアリング調査を実施する。調査の概要を表1に示す。

4. ヒアリング調査および課題の抽出

ヒアリング調査によって明らかとなった対象施設における現状や課題について、(1) 危機管理マニュアル作成 (2) 訓練実施について (3) 指定避難所の利用の3点に着目して考察する。

表1 ヒアリング調査の概要

対象施設	生活介護事業所（施設A） /生活介護事業所（施設B） /児童発達支援センター（施設C）
調査実施日	2019年7月19日（金）/12月5日（木）/ 11月25日（月）
ヒアリング 調査項目	<全施設共通の質問項目> ①危機管理マニュアル作成の有無 ②有識者等による助言の有無 ③防災訓練実施及び参加の有無 ④施設の備蓄状況 ⑤指定避難所の利用想定の有無 ⑥市の災害・防災対応への要望 等

キーワード 障害者福祉施設，地域防災計画，水防法，危機管理マニュアル，避難所

連絡先 〒981-3298 宮城県黒川郡大和町学苑1番地1 宮城大学事業構想学群地域創生学類 TEL:022-377-8386

4-1 危機管理マニュアル作成について

危機管理マニュアル作成の有無については、義務として定められているとおり各施設において作成されていることがわかった。前述のとおり、危機管理マニュアルは各施設で作成するものであるが、その作成の際に災害に関する有識者や専門家から直接助言を受けることができたのは施設 A のみである。他の対象施設については、防災の専門家でない施設長が業務の一環として作成したものが使用されている。そのため、施設長は自ら作成した危機管理マニュアルの内容やその活用に対して不安を抱いているという課題が明らかとなった。また、危機管理マニュアルの内容を精査すると、有事の際の各施設の利用が不可能となった際、避難所まで移動することになるが、避難所までの経路は記載されているものの、地図上の最短経路をなぞり線引きしたものであるため、その経路が安全かどうかはまでは調べていないといった課題も見出された。

4-2 防災訓練の実施および地域防災訓練への参加の有無について

防災訓練については、本研究において対象とした全福祉施設が、施設内防災訓練の定期的な実施および地域防災訓練に参加している。しかし、表 1 質問項目③に対して、施設 A からは「非常ベルを鳴らすと、施設利用者がパニックになってしまう。」といった回答が得られた。また、防災訓練を見学した施設 C では、子供が混乱しないことが大前提のため、遊び時間の延長として訓練を実施している。以上より、本研究における対象福祉施設では避難訓練を実施しているものの、その内容を詳細に把握すると災害発生時に想定している避難行動に近いものとするのは困難であることがわかった。

4-3 指定避難所の利用について

地域防災計画では、健常者の方々とともに障害者の方々も指定避難所を利用することを想定しており、各避難所において適宜配慮するよう求めている。それを踏まえ、各福祉施設での危機管理マニュアルにて各指定避難所までの避難経路は示されている。表 1 質問項目⑤に対する各福祉施設からの回答結果を表 2 に示す。表 2 より、発災後必要に応じて開設される福祉避難所については、「障害者福祉施設や利用者居住地と福祉避難所の距離が離れている」、「福祉避難所といえども優先は高齢者であり、知的や精神障害まで配慮してもらうのは現状難しい」等の理由から、その利用が困難であるといった課題が明らかとなった。

以上の理由から、各福祉施設の施設長は、普段過ごしている障害者施設自体が指定避難所として位置づけられることを希望している現状を把握した。

5. おわりに

要配慮者利用施設は、災害対策基本法や水防法によって定められている危機管理マニュアルの作成や避難訓練を実施することで、日常的に防災活動に努めるとともに市町村への現場状況報告を行う義務の存在が把握された。また、調査対象福祉施設においても、それらの義務を果たすべく日常業務の一環として危機管理マニュアル作成や訓練等の行為がなされている。しかしながら、法制度を遵守する一方 (1) 危機管理マニュアルの内容や避難訓練等について現場レベルでは不安が生じている、(2) 指定避難所における障害者への配慮は進められているが、精神障害や知的障害を持つ方にとって実際に利用できる程度の環境が整っていない、(3) 指定避難所の利用は想定しておらず、福祉避難所は多様な特性を有する障害者にとってはまだ環境整備が不十分であることがわかった。

[参考文献] 1) 仙台市防災会議 (2019) 仙台市地域防災計画, pp. 13-14

2) 国土交通省 (2017) 要配慮者施設の管理者等の避難確保計画作成等の義務化について

表 2 施設利用者と指定避難所について

施設利用者による指定避難所の利用想定について	
施設 A	指定避難所→福祉避難所の避難のステップは想定していない。理由として、利用者のみではそこまで避難できないから。 また、行動障害や自閉症の方は、避難だけでなく避難所での生活自体がストレスとなってしまうため、やはり利用は難しい。
施設 B	利用者が指定避難所で生活することは難しい。そのため、非常時に日頃から利用している施設に避難ができた方が安心だと思う。
施設 C	障害を持っている子たちが、指定避難所に寝泊りするのは無理だと思う。東日本大震災発生時、障害を理由に避難所を利用することができず、危険でも自宅避難をしたという報告も聞いている。