

ユニバーサル財団研究助成金

2022/03/10 報告

広島県における福祉避難所の モデルケース構築に関する支援調査

広島大学 医系科学研究科 国際災害看護学

准教授 加古まゆみ

目次

研究の目的	1
【調査概要】	2
【調査結果】フェーズ1 質問紙調査	3
1. 行政に対する調査	3
1-1. 福祉避難所開設の準備状況	3
1-2. 福祉避難所の協定締結と自治体内の役割分担	6
1-3. 福祉避難所の運営と支援の準備状況について	8
2. 施設に対する調査	11
2-1. 福祉避難所開設の受入れ準備について	13
2-2. 福祉避難所の運営に関する準備について	16
2-3. 要支援者の個別計画について	19
2-4. 福祉避難所を運営する際の課題について	19
【調査結果】フェーズ2 施設側へのインタビュー	21
1. 現在実施している業務の経験年数を経過	22
2. 災害に関する経験と、その時の対処や学び	23
3. 日頃からの防災の意識や関連組織とのかかわりについて	24
4. 福祉避難所に関しての知識やその役割に対する提案	24
【考察】	25
1. 福祉避難所への受け入れ対象	26

2. 対象地域における要支援者の把握	26
3. 福祉避難所の開設に関する課題	26
4. 行政と施設の連携	27
5. 福祉避難所開設のための訓練や研修	28
フェーズ2のインタビュー結果は、フェーズ1での結果を裏付け、その必要性を説明している	28
【まとめ】	28
【学会発表】	29
【謝辞】	29

研究の目的

日本は災害大国であり、災害時に避難行動や生活に要支援となる住民を、包括的に支援できる災害防災対策の実施が喫緊の課題である。今後、気候変動と共に災害が発生することは避けられない状況である。また、地域社会においては高齢者人口の増加や、地域の多様性が広がり、地域での要支援者数が増加することも予想される。このような社会状況・変化の中で、福祉避難所の果たす役割の明確化とその役割に対する期待は高まっているといえる。しかし、全国的に協定数が増加してゆくも、策定事項が災害時にはうまく実施できないケースが報告されている。そこで本研究では、広島県内における福祉避難所の実態を把握することにより、以下の目的を達成できると考える。

1. 福祉避難所協定を結んでいる施設の災害への準備と対応に関する考察する
2. 市町村行政の支援・調整の在り方を考察する
3. 1. 2. 両者の調整を促進するための方策を考察し、その実証としてのモデルケース構築を行う
4. 既存する運営マニュアルに関する検証と提言を行う

本報告書は、目的①福祉避難所の協定締結をしている施設と行政担当部署へのアンケート調査を実施し、広島県内における福祉避難所運営に関する実態とその背景にはどのような状況が存在するのかをまず明らかにすること、に対する記載である。今後、質問票による調査の結果を基に、②福祉避難所モデルケース構築、③福祉避難所運営を円滑にするチェックリストの検証と提案、という3つのアプローチでの調査を実施することにより、福祉避難所の開設準備・運営を行う際の課題の共有、その解決方法を具体的に可視化し、福祉避難所運営に関する情報共有を、両者（行政側、施設側）にしてもらう予定である。また、モデルケース構築し、それを提示することで、具体策を広く一般共有できる機会になると捉えている。

【調査概要】

【フェーズ1】

質問紙調査は行政側と施設側の双方に対して実施した。行政に関しては、広島県内の全23市町を対象とし、施設に関しては、ウェブサイトで福祉避難所としての施設名を公開している自治体13市町¹の全ての施設を対象とした。実施は2021年1月末に質問紙を郵送し、2月中に返送を依頼した。

質問内容については、行政用は福祉避難所の開設準備の状況と協定締結に係る自治体内での役割分担や多団体との連携、福祉避難所運営と支援の準備状況について明らかにすることを目的として、内閣府のガイドライン項目及び実態調査²を参考にして質問票を作成した。具体的な質問項目は、受入対象として重点的に取り組むべき要支援者の想定、名簿の作成状況や個別計画、福祉避難所の必要数の把握、福祉避難所の選定に関する課題等である。また、福祉避難所の協定締結について、提携数や自治体内での担当課、該当施設との連携、関連団体との連携についての回答も設定した。

施設への質問内容に関しては竹葉ら(2009)³の質問項目を参考にして、福祉避難所の受入準備に関する設備や備蓄に関するもの、運営に関する研修や訓練の有無についての回答を依頼した。

【フェーズ2】

インタビューシートを基に、質問紙調査から募集を募った、インタビュー参加への希望者に対して、対面でのインタビューを、インタビュー対象者が希望する場所で、約1時間ほど実施した。インタビュー内容は、対象者の許可を得て、音声録音を行い、逐語録化し内容分析を実施した。実施期間は、2021年10月であった。

¹ 2020年12月時点

² 内閣府(2016)「福祉避難所設置・運営に関する新ガイドライン(案)」
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf 内閣府(2015)「福祉避難所の運営等に関する実態調査(福祉避難所設置等の管理者アンケート調査)結果報告」
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/fukushi_kekkahoukoku_150331.pdf

³ 竹葉勝重、大西一嘉(2009)「災害時の福祉避難所の全国的な整備状況に関する研究」地域安全学会論文集 No.11, p.207-114

【調査結果】フェーズ1 質問紙調査

1. 行政に対する調査

対象となった自治体は、広島県内の 23 市町である。

回収されたアンケートは 17 件、回収率は 73.9%であった。

1-1. 福祉避難所開設の準備状況

行政側が重点的に取り組むべきと考えている要支援者については、全ての自治体(17 件)が「障がい者」を挙げており、次に「要介護認定 3 又は 4 以上」が 16 件(94.1%)であり、「高齢者」を挙げたのが 11 件(64.7%)、「特定疾患・難病者」5 件(29.4%)、「乳幼児・妊産婦」2 件(11.8%)であった。一部自治体が支援対象として挙げている、「外国人⁴」に関しては、回答が無かった(図1参照)。

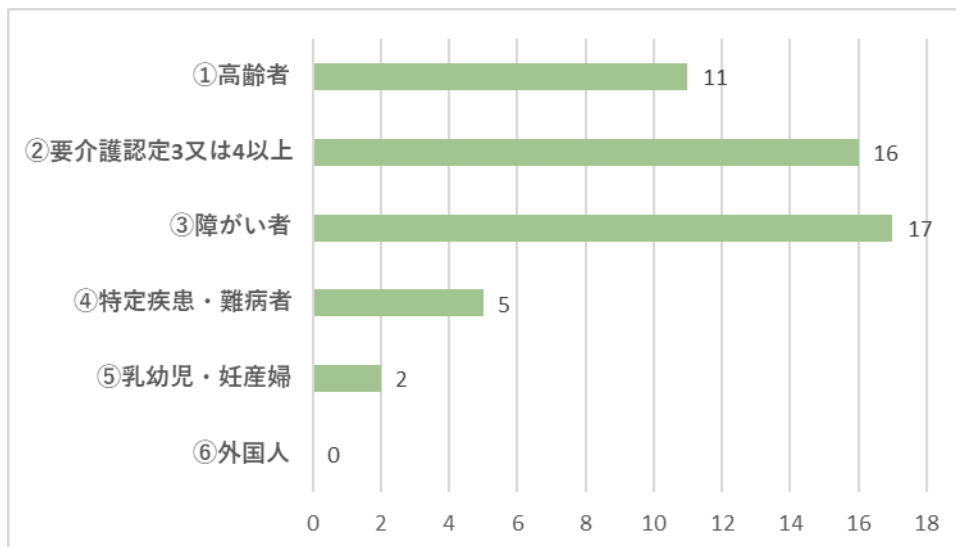


図1. 行政側が優先的に取り組むべきと考えている要支援者(上位3つ)

⁴兵庫県災害時擁護者支援指針に「外国人」が挙げられているが、内閣府のガイドラインには記載されていない。

災害時の要支援者の人数を想定し、把握しているかという問いに対しては、「十分」又は「やや十分」と回答したのが合計で 8 件(50.0%)、「どちらともいえない」は4件(23.5%)、「やや不十分」「不十分」の合計が 5 件(29.4%)と自治体によって状況が分かれた。しかし、人数の把握は不十分という回答もあったが、17 の自治体すべてが要支援者名簿の作成については「作成済み」と回答しており、把握している範囲での名簿作成が実施されていることが明らかとなった。

要支援者名簿を作成している場合、どのような名簿を作成しているかという問いについては、17 件全ての自治体が「要介護認定 3 又は 4 以上」と「障がい者」と回答した。次に「高齢者」を挙げたのが 14 件(82.4%)、「特定疾患・難病者」は 2 件(11.8%)であった(図2参照)。名簿作成に関して、優先順位別にみると、1 位を「高齢者」とした自治体は 12 件、「要介護認定 3 又は 4 以上」を 1 位とした自治体は6件であった。また、順位をつけずに 3 つを選択した自治体は 3 件であった。優先順位の 3 位までの選択回答であったためか、「乳幼児・妊産婦」と「外国人」の選択は無かった。

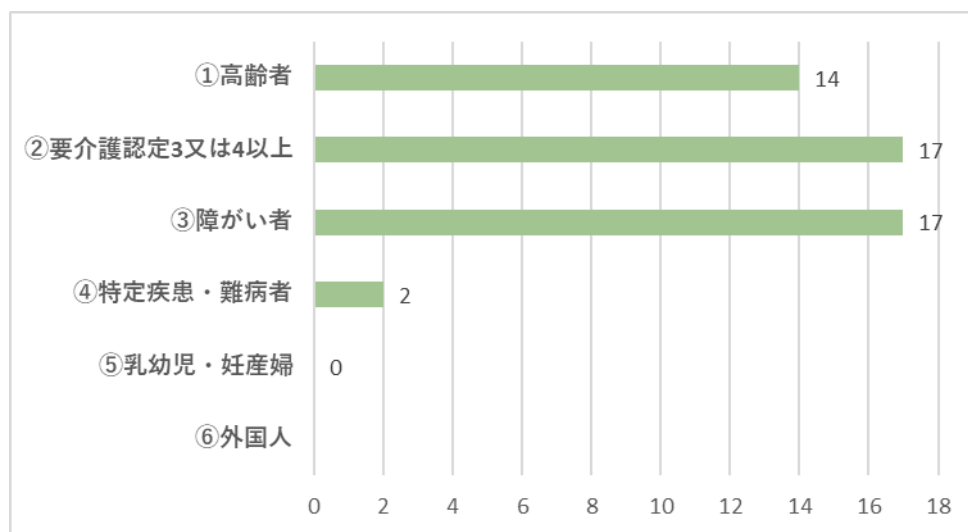


図 2. 要支援者の名簿を作成している場合の名簿の種類(上位3つ)

要支援者名簿の作成の課題として、「地域コミュニティとの連携がとれない」が 5 件(29.4%)、次に「作成人員の不足」、「関係機関と連携が取れない」、「対象者から理解を得られない」という回答が同数で 4 件(23.5%)、「個人情報の兼ね合いで作成できない」と「対象者が把握できない」が 3 件(17.6%)という結果となった。また、その他に「対象者に登録希望の案内を送付しても回答を得られな

い」、「高齢者は世帯状況も加味しているが、マンションの戸別調査ができない」、「更新作業が煩雑である」という回答もあった。

要支援者の個別計画については、「作成を進めている」のが 12 件(70.6%)、「作成を進める予定」が 5 件(29.4%)となっており、個別計画の必要性があっても着手できていない、又は必要性はないと考えている自治体は無かった。

福祉避難所の開設にあたり、重視すべき条件に関しては、13 件(76.5%)の自治体が、「建物・設備のバリアフリー化」、12 件(70.6%)が「施設常勤職員の有無」を選択した。また、次に多かったのは「十分な生活スペースが確保できる広さ」で 8 件(47.1%)であった(図3参照)。また、その他の 2 件は、「災害リスクが低い」「安全な区域に立地している」という回答であった。

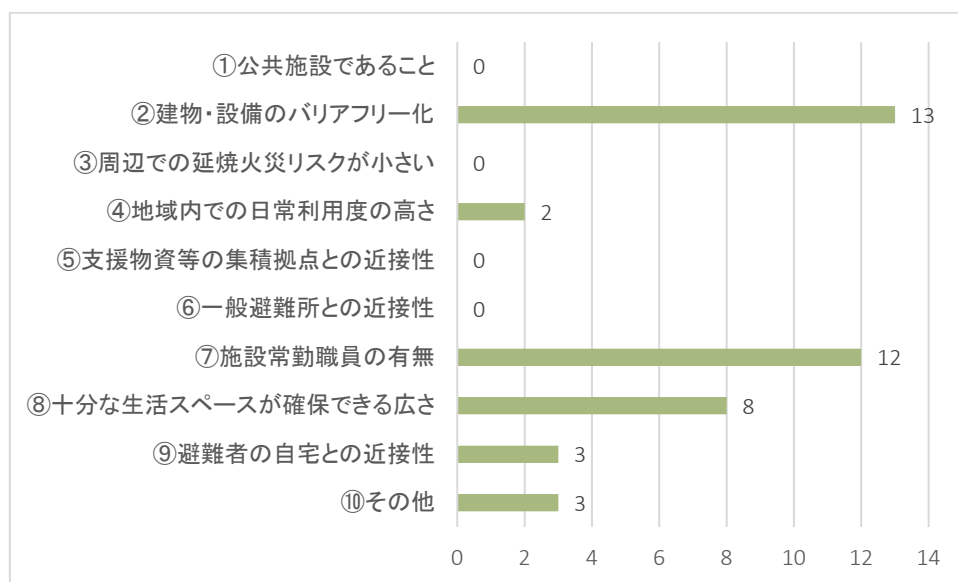


図 3. 福祉避難所の開設にあたり重視すべき条件(3つまで)

災害時に必要な福祉避難所の数を把握しているかという問いに対しては、「どちらともいえない」を選択した自治体が 7 件(41.2%)であり、「十分」及び「やや十分」の合計が 3 件(17.6%)、「不十分である」が 3 件(17.6%)となった。

福祉避難所の選定に関する課題について多かったのは設備や場所の問題であり、「適切な設備のある施設がない」が9件(52.9%)、「災害リスクの小さい場所が無い」及び「人員の確保ができない」が8件(47.1%)であった。また、「適切な大きさの施設がない」と「施設側の理解が得られない」は4件(23.5%)であった(図4参照)。

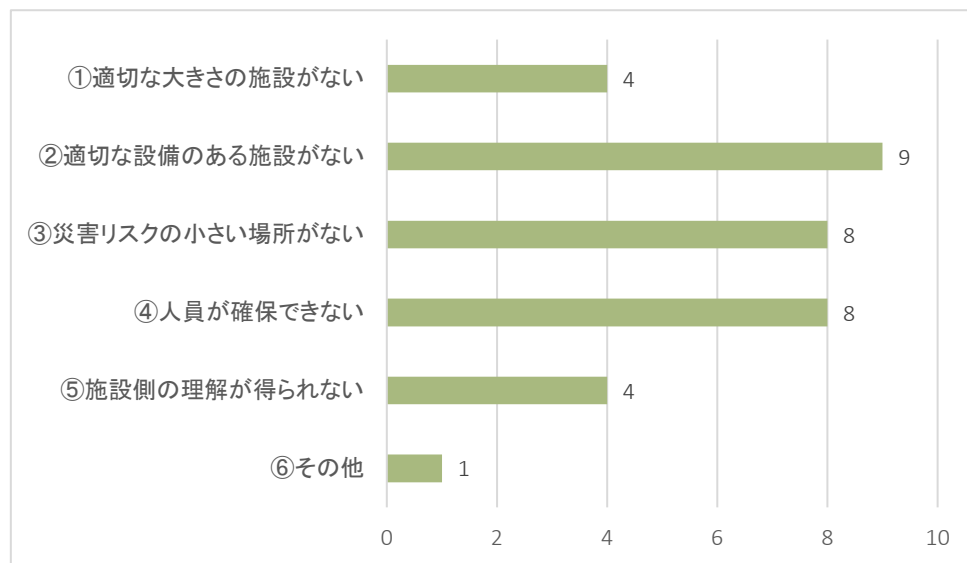


図4. 福祉避難所の選定に関する課題

1-2. 福祉避難所の協定締結と自治体内の役割分担

自治体内での協定締結については、全ての業務を一つの部署で担当している自治体が10件(58.8%)、主担当の部署と他の部署で役割分担をしているのは5件であった。主担当の担当部署は自治体によって防災課、危機管理課、社会福祉課など、異なる部局が担っていた。また、複数の部局を主担当としている自治体もあった。

福祉避難所となる施設との連携については、8件(47.1%)が「十分」または「やや十分」と回答し、「どちらともいえない」、「不十分」と回答した4件(23.5%)であった(表2参照)。

福祉避難所となる施設との連携がとれない理由については、災害時を想定した対応について十分な協議が出来ていない事や、運用方法が確立されていない、実際の運用に関して課題等の理由が挙げられた(表3参照)。

表 2. 福祉避難所となる施設との連携はとれているか

①十分	1	5.9%
②やや十分	7	41.2%
③どちらともいえない	4	23.5%
④やや不十分	0	0.0%
⑤不十分である	4	23.5%
⑥その他	0	0.0%

表3. 福祉連絡所となる施設と連携がとれない理由

・災害時を想定した対応について、十分な協議ができているとは言えない
・災害時の運用方法が確立できていない
・実運用について市内部でも課題を抱えており、施設と十分な連携が取れていない。
・市行政、市社協、指定施設が一体的に行動できる体制となっていない。
・利用実績がない施設もある為

他の関連団体への交渉・連携の部署に関しては、福祉避難所の主担当部署が全て行っている自治体が6件であった。その他の自治体は、社会福祉協議会や障がい者団体は福祉課、医療機関は保健課といった、それぞれ通常業務で関連している部署が担当していた。

他の関連団体との連携については、「やや十分」と回答したのが2件(11.8%)のみであり、11件(64.7%)が「どちらとも言えない」、3件が「やや不十分」又は「不十分である」と回答した。連携がとれない理由は3件のみ回答されており、主担当が全ての団体との連携や交渉を行っている自治体の意見として「他団体と普段からの関わり合いがないため連携しづらい」という回答あった(表4参照)。

表3. 他の関連団体との連携はとれているか

①十分	0	0.0%
②やや十分	2	11.8%
③どちらともいえない	11	64.7%
④やや不十分	2	11.8%
⑤不十分である	1	5.9%
⑥その他	0	0.0%

表4. 多団体との連携がとれない理由

・各団体と福祉避難所の担当課と普段からのかかわりがいいため連携しづらい
・可能な範囲において、情報共有及び連携はできているが、「十分な連携」といえるかどうか不明である
・災害時の運用方法が確立できていない

1-3. 福祉避難所の運営と支援の準備状況について

自治体内での災害時の要支援者支援班の設定については5件(29.4%)が設定していたが、9件(52.9%)が設定していないを選択した。また、福祉避難所の運営マニュアルの有無については、5件(29.4%)が「既にある」、1件(5.9%)は「作成中」、5件が「今後作成する予定」としていたが、5件については未定であった。

要支援者の受け入れについて、協定内容に含まれているものとして、「福祉避難所へ直接避難してもよい」を選択したのは2件(11.8%)、「福祉避難所への直接避難の受け入れはしない」は11件(64.7%)であった。

福祉避難所に関する訓練や研修の実施に関しては、未定である自治体が多かった(表5参照)。研修に関しては「今後、予定がある」のが1件(5.9%)、「未定」が13件(76.5%)であった。また訓練については、「自治体内で行っている」及び「福祉訓練所や関連機関と連携して行っている」がそれぞれ1件(5.9%)ずつであり、「未定」が12件(70.6%)、「行う予定がない」は2件(11.8%)であった。

表5. 福祉避難所に関する研修と訓練を実施しているか

	研修		訓練	
	件数	割合	件数	割合
①自治体内で行っている	0		1	5.9%
②福祉避難所や関係機関と連携して行っている	0		1	5.9%
③今後、行う予定がある	1	5.9%	0	0.0%
④未定	13	76.5%	12	70.6%
⑤行う予定はない	2	11.8%	2	11.8%
⑥その他	0	0.0%	0	

福祉避難所となる施設の支援体制での課題について一番多く選択されたものは、「災害時の支援員の確保」で9件(52.9%)であった。次に、「該当の福祉避難所となる施設との連携」が8件(47.1%)、「関連団体との連携」が5件(29.4%)であった。選択肢以外のその他には、「受け入れ人数が制限されること」や「福祉避難所の対応職員数と受入人数及び利用料負担」とするとあった。

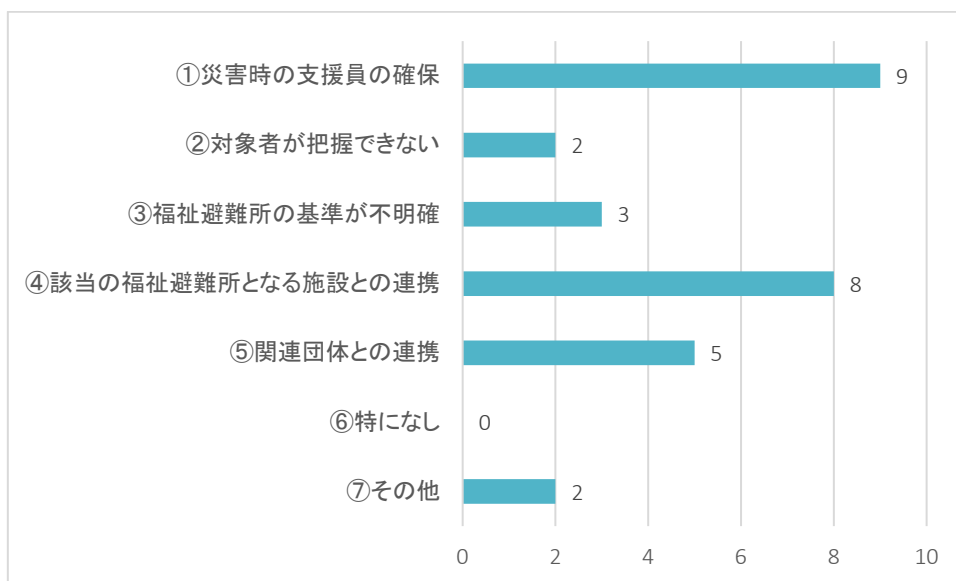


図5. 福祉避難所となる施設の支援体制での課題

最後の自由記述欄では福祉避難所の締結・運営に関する意見として、要支援者数に対して福祉避難所の収容能力が小さい事や、締結されていても受入人数が確保されていないという受入準備に関する課題が挙げられた。また、一般の避難希望者・直接避難希望者への対応、人員確保や一般避難所から福祉避難所への移動手段がないといった受け入れ時の運営を想定した課題もあげられた。

表6. 福祉避難所の締結、運営などについての質問や意見

避難先でのケアが必要な要支援者数に対して、福祉避難所の収容力があまりにも小さい状況。解決策を見いだせていない。
関係団体との協力。人員確保や一般避難所から福祉避難所への移動手段がない。
直接避難の要望が多いが、どう対応していいのか手段がわからない。
福祉避難所を避難所レベルでの利用を希望する人への対応をどうするのか(例: 家は危険ではないが、一時避難や一泊避難を希望するなど)

協定の締結があっても、避難者の受入について、人数等確保されている状況ではなく、都度対応の可否について確認、交渉する必要がある。

2. 施設に対する調査

対象施設の概要

福祉避難所とされる施設は、広島県内の自治体 23 件のウェブサイトの内、福祉避難所として名称が記載されていた施設 239 件であり、地域別の送付先数の内訳は、広島市に所在地があるものが 102 件、10 万人以上の都市は 23 件、10 万人未満の都市は 93 件、町は 21 件の合計 239 件であった。また、施設分類別の送付先は高齢者施設 172 件(72.0%)、障がい者施設 46 件(19.2%)が障がい者施設であった(図6参照)。送付した 239 件のうち、回収されたアンケートは 74 件、回収率は 31.0%であった(表6参照)。

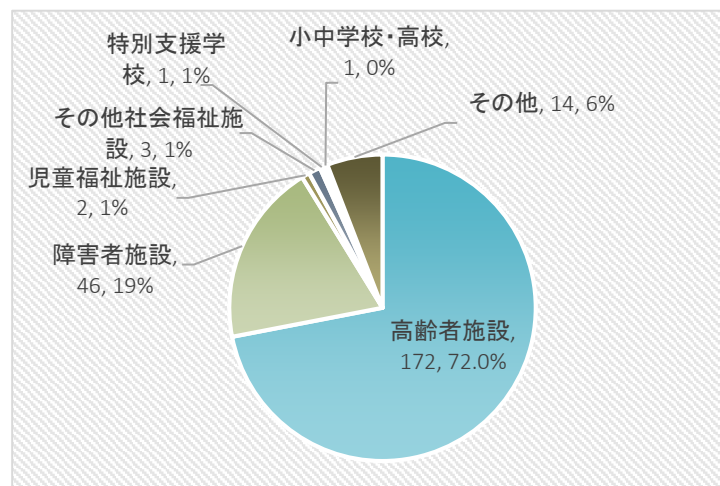


図6. 施設分類

表6. 施設種類別の送付件数と回収数

送付先	送付数	回収数	回収率
1) 高齢者施設	172	52	30.2%
2) 障がい者施設	46	15	32.6%
3) 児童福祉施設	2	2	100.0%

4)その他社会福祉施設	3	1	33.3%
5)特別支援学校	1	1	100.0%
6)小中学校・高校	1	0	0.0%
7)公民館	0	0	0.0%
8)公的宿泊施設	0	0	0.0%
9)その他	14	3	21.4%
合計	239	74	31.0%

回収された施設の所在地は、広島市が 29 件(39.2%)、10 万人以下の都市が 34 件(45.9%)で(図7参照)。

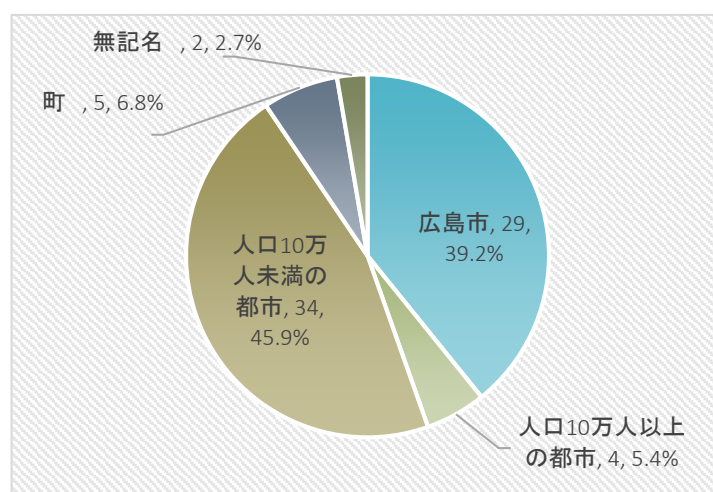


図7. 施設所在地別の回収数 (n=74)

2-1. 福祉避難所開設の受入れ準備について

受入を想定する要支援者の区分については高齢者が一番多く59件(79.7%)、次に障がい者が35件(47.3%)であった(図7参照)。これは多くの施設が、それぞれの施設分類に対応した要支援者を受入れる想定しており、調査の対象とした福祉避難所を施設分類すると約7割が高齢者施設、2割が障がい者施設であったことによるものと思われる(図8参照)。

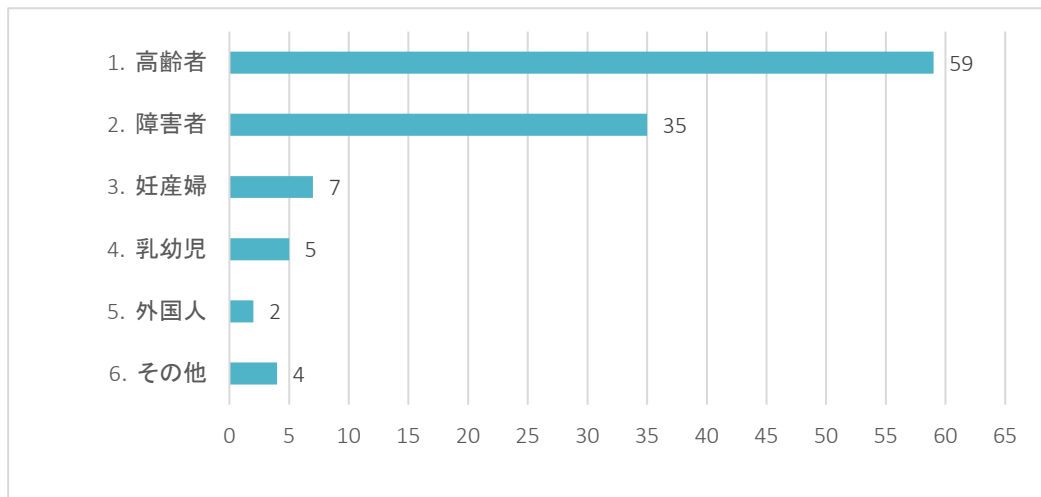


図8. 想定する要支援者

福祉避難所に受け入れる対象として、要支援者のみとしたのは13件(17.6%)、要支援者の家族又は付き添いも含めるとしたのが35件(47.3%)であり、近隣住民の一時避難者も想定していたのは11件(14.9%)であった(図9参照)。

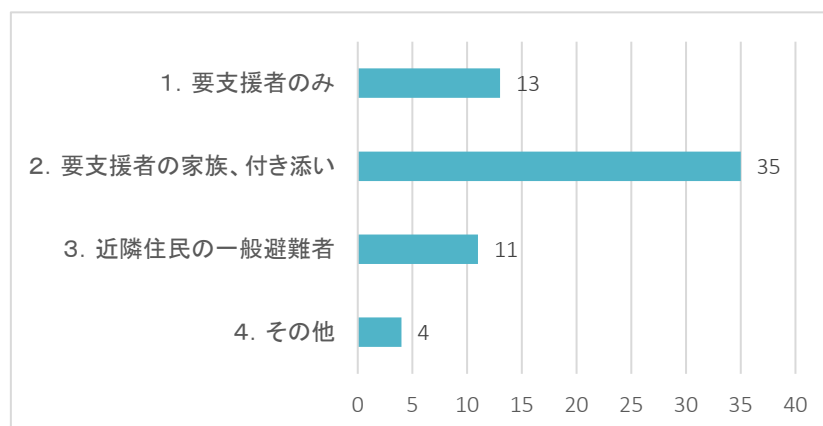


図9. 要支援者以外に受入を想定しているかどうか

福祉避難所として利用するスペースで多かったのが「共有スペース」41件(55.4%)と「会議室」26件(35.1%)であり、「個室」が12件(16.2%)選択された。その他の項目の中には、高齢者施設の「地域交流スペース」「デイケア室」も挙げられていた(図10参照)。

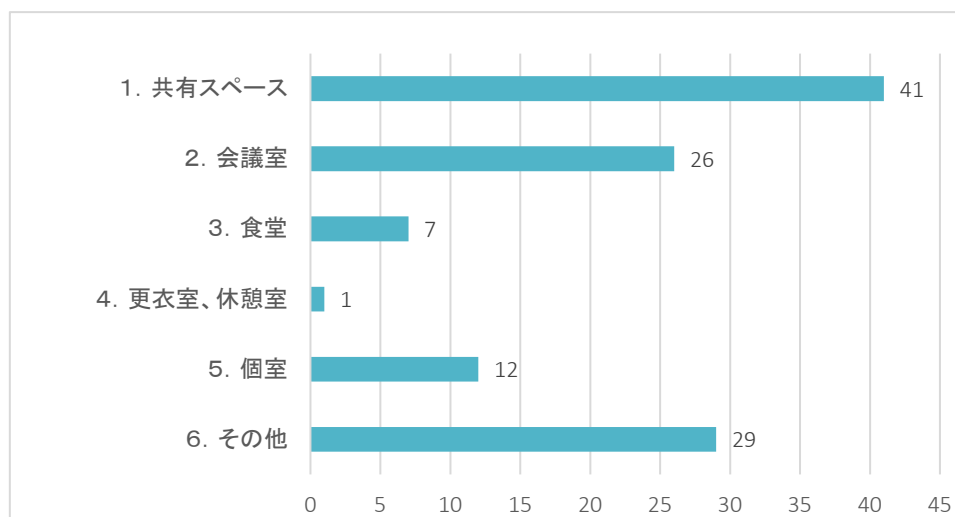


図10. 福祉避難所として利用するスペース((複数回答可))

表7は福祉避難用の備蓄物資、水、食料についての回答を示している。物資の備蓄については、38件(52.1%)が「ある」、14件(19.2%)が「ない」と選択した。具体的にあるものとして、大人用おむつ、子ども用おむつ、布団、毛布、タオル、マスク等が挙げられた。「ない」理由としては、受入対象者に何が必要かわからない、予算が無い、置き場所が無い等の理由があげられた。水の備蓄については29件(39.2%)が「ある」と回答し、想定人数の3日分又は5日分を備蓄している施設もあった。「ない」と回答したのは22件(29.7%)であり、理由としては予算がない、入居者用の備蓄しかないという回答があった。福祉避難所用の食料の備蓄は26件(35.1%)が「ある」、22件(29.7%)が「ない」と回答し、ない理由については水の備蓄と同様であった。また、物資や水・食料の備蓄については、災害時に市町に要請することとなっていると選択したのは物資が16件(21.9%)、水は17件(23.0%)、食料は20件(27.0%)であった。

表7. 福祉避難所用の備蓄物質について

	ある		ない		災害時に要請		その他	
福祉避難所用の備蓄物資	38	52.1%	14	19.2%	16	21.9%	5	6.8%
福祉避難所用の水	29	39.2%	22	29.7%	17	23.0%	6	8.1%
福祉避難所用の食料	26	35.1%	22	29.7%	20	27.0%	6	8.1%

災害時に要支援者を受入れし、被災状況や援助物資などの情報を提供する際に、視覚・聴覚などへの配慮が必要な方を想定して、伝達手段を用意しているかどうかという問いに対しては、掲示板 31 件(41.9%)が手書き文字 13 件(17.6%)、「音声」と「わかりやすい短い言葉、文字、絵や写真の提示」が同数で 10 件(13.5%)であった。また、いずれの手段も用意していないは 26 件(35.1%)であり、理由として「想定していない」、「受入は付き添いが前提であるため」、「職員が直接対応する」、「必要になれば、用紙やホワイトボードを用意」、「ホワイトボードなどはあるが、視覚障害の方(への用意していない)」等の回答であった。その他 4 件の中には「その時、その方に合わせて検討」、「臨機応変に対応」、「プロジェクターに映す」という回答があった。

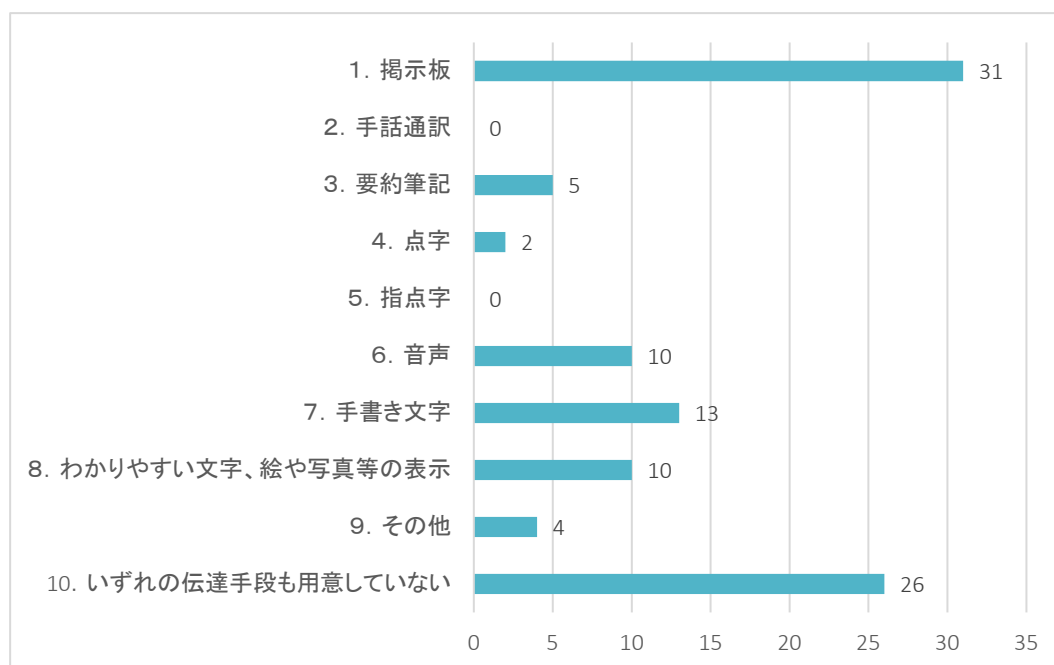


図 11. 被害状況等の情報提供の手段(複数回答可)

2-2. 福祉避難所の運営に関する準備について

施設の利用に関して、自治体との協定で締結内容はどのようなものであるかという問いに対しては、「費用に関する協定」38件(52.8%)と「物資・機材の提供に関する協定」が34件(47.2%)となった。また、「特に締結していない」という回答も12件(16.7%)あった(図12参照)

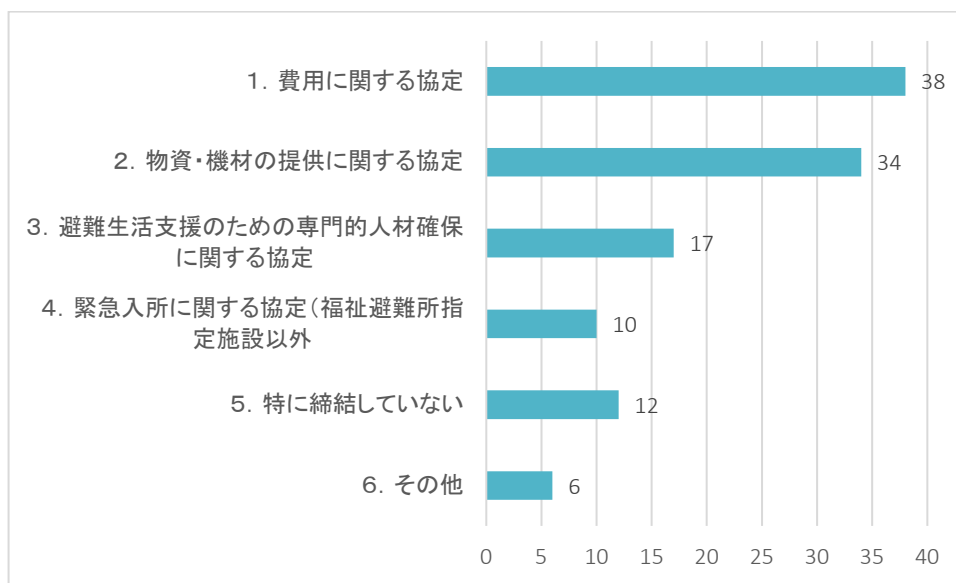


図12. 自治体との協定内容(複数回答可)

災害時に連携する予定となっている団体については、「病院・診療所」26件(36.1%)、「社会福祉施設」27件(37.5%)、「支援団体」10件(13.9%)が選択された。また、その他19件(26.4%)の具体例として「地域消防団」、「地域町内会」、「自主防災会」、「ひろしまさっそくネット」、「系列やグループ法人が運営する施設」、「社会福祉協議会」、「地域住民」、「地域の同業者」等、様々な回答があげられた(図13参照)。

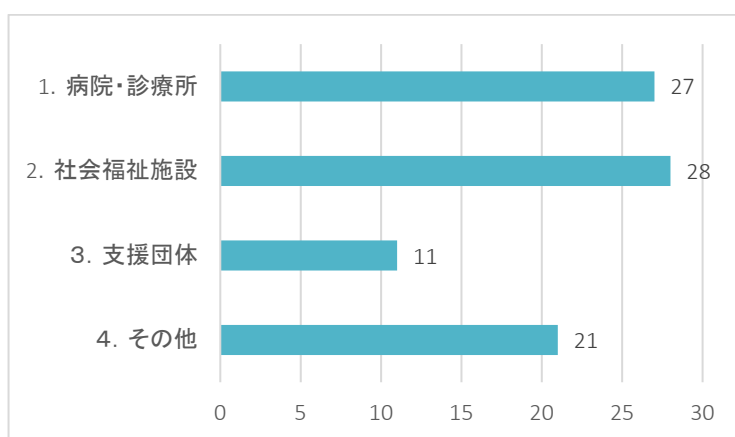


図 13. 災害時に連携予定の団体(複数回答可)

生活相談員の配置が決められているかどうかの問いに対しては、30件(41.7%)が「配置することとしない」と回答した。配置することとしない理由としては「検討していない」「人員の確保が難しい」「避難所運営のマニュアル等がない」といった配置できない理由の回答と、「対象者の相談支援専門員に任せる」「常勤の職員で対応」といった現状で対応を決めている回答があった。その他13件(18.1%)の回答においても、「受入人数が不明」「市から言われていない」といった対応を決めていない回答と、「配置人数は具体的に決めていないが、対応できる体制を整備」「可能な範囲で当直者を配置し、出来ない時は市が対応予定」「行政側が用意」「管理者が兼務する予定」といった配置を想定した回答があった。

表8. 災害時の生活相談員の配置

1. 要支援者10人に対して1人の生活相談員の配置	8	11.1%
2. 配置は決めているが10人に一人は確保できない	14	19.4%
3. 配置することとしない	30	41.7%
4. その他	13	18.1%

災害時の管理・運営について職員向けマニュアルの作成については、「作成している」が28件(38.9%)、「今後作成予定」が21件(29.2%)であったが、「作成していない(今後も予定なし)」が16件(22.2%)であった。

表9. 災害時の管理・運営について職員向けマニュアルの作成

1. 作成している	28	38.9%
2. 今後作成予定	21	29.2%
3. 作成していない(今後も予定なし)	16	22.2%
4. その他	5	6.9%

福祉訓練所の運営に関する研修と訓練について、訓練や研修を行っているのは全体の4割弱であり、「どちらも行っていない」のが49件(66.2%)と多数であった。

表 10. 施設内での職員対象の訓練や研修について

1. 訓練を行っている	10	13.9%
2. 研修を行っている	4	5.6%
3. 訓練と研修を行っている	10	13.9%
4. どちらも行っていない	49	66.2%

訓練や研修を実施していると回答した施設24件の内、訓練や研修に参加するのは「基本的に職員全員参加」であるとしたのが15件(62.5%)、「運営の担当するスタッフが参加」が6件(25.0%)、「一部の幹部又は正職員が参加」が2件(8.3%)であった。

訓練や研修の頻度に関しては、「半年に1回以上」と「半年に一回程度」が同数でそれぞれ10件(41.7%)、「1-2年に1回程度」が3件(12.5%)であった。

研修に含まれる内容は、「運営事務」に関するものが一番多く11件(45.8%)、次に「開設要請」と「物資調達」が同数で8件(33.3%)、「人材確保・調整」は4件(16.7%)であった。

2-3. 要支援者の個別計画について

事前に災害支援の個別計画があることで、状況把握ができ受け入れがしやすいことが予想されるため、個別計画に関して施設での考え方についての設問も設定した。一番多かった回答は「行政と施設とコーディネーター（ケアマネージャー等）と当事者家族と一緒に作成するのがよい」で 34 件（45.9%）、次に「行政主導で進めるのがよい」が 27 件（36.5%）という結果となった。

表 11. 個別計画についての考え方

1. 行政主導で進めるのがよい	27	36.5%
2. 行政と施設とコーディネーターと当事者家族が一緒	34	45.9%
3. 施設とコーディネーターに任せて良い	3	4.1%
4. 当事者家族からの申請の形が良い	3	4.1%
5. その他	3	4.1%

2-4. 福祉避難所を運営する際の課題について

最後に、福祉避難所を運営する際の課題についてのご意見・提案等について自由回答を求めたところ、実際に被災した際の経験に基づく課題や、行政側に対する要望等の様々な意見が寄せられた。（表 12 及び表 13 参照）

表 12. 福祉避難所を運営する際の課題（抜粋）

- ・ 災害時に障がいのある子どもとその家族を受入れたが、施設・自治体とも業務に追われ、避難所の開設要請が出せなかった。
平常時から福祉避難所でないとう受け入れが難しい方を把握し、服薬中の方は 3 日分の定時薬の確保が課題。
- ・ あくまでも、一時的な避難場所として準備している。基本は長期的な避難場所、施設を行政が設置運営することが必要。それまでの臨時的場所の提供としての役割を超えられないと思っている。

- ・ 夕方～夜にかけて避難される方が多く、施設としても人手が手薄になっている時間の受入は課題がある。また、要支援者をご家族が連れて来て一人置いて帰られ、ご家族と連絡がつかなくなったり、避難要請の連絡があった方が連絡なしのキャンセル等、個人のモラルの問題とは思いますが、受け入れの度に検討課題が見つかる。
- ・ 行政側から福祉避難所に関する担当者や必要物資は用意されるとなっているが、災害発生時の初期の段階で、機能するか疑問である。入居者用の非常食や水は備蓄しているが、それらも使用しなければならないかもしれない。
- ・ 新型コロナ感染防止との受入れの両立が可能かどうか？まだ受け入れたことがない為、よくわからないが、災害時は受入れを優先することになるので、それでも密とならないように提供スペースを増やす必要があると思われる。
- ・ 職員不足により避難所に特別に職員を配置することはできない。また、予算がなく備蓄を用意することも困難である。避難所として場所を用意することが精一杯である。
- ・ 災害時における自家発電設備の整備
- ・ 小規模多機能型居宅介護と、サービス付き高齢者向け住宅の為、共有スペースもあまり広くない為、災害時の受入は現在の感染症対策も考慮するとかなり難しいと感じています。

表13. 行政に対する要望・意見等(抜粋)

- ・ 人道的にギリギリであり、入所者の支援で手一杯と想像する。避難所としてどこまで必要な業務が生じるか知りたい。
- ・ 少人数での受入しかできない施設が多数点在すると想像するが、それらのネットワークとサポートについて行政側から情報提供があるとイメージしやすくなる。
- ・ 行政からは、在宅高齢者(要支援者)等の保護を机上の数字(人数)で言われる事が多いが、「疾患、状態、体質等」の本人の個別情報について検討しないと、受け入れ時に事故が起こることを認識して欲しい。
- ・ 定期的に行政管轄のもと、指導に来ていただくと安心。
- ・ 第二避難施設となっており、行政などと会議を始めたばかりで、これからどのようにしていくか、明確にしていきたい。

- ・ 数年前の災害時に自治体側から話があり、複数の福祉避難所対象施設が集まったが、施設ごとの温度差があり、今災害が起きても受入が難しい。自治体がリーダーシップをとるか、施設の連絡会を作るなどしないと前に進まない。
- ・ 市と協定を締結しても、具体的な事案の協議が進んでおらず、災害が起きてもスペース確保・人員の準備ができておらず不安である。
- ・ 協定締結後に当施設が土砂災害警戒区域に指定され、福祉避難所として機能し得るのか否か、行政からは何の連絡もなく疑問に思う。ハード面は協力できるが、福祉避難所として万全の体制が必要なら、ソフト面は行政が対応すべきと思う。
- ・ 当施設が福祉避難所であることを掲示等で地域住民に伝えないよう自治体から説明があったが、きちんと説明することが良いのではないかと悩んでいる。大規模災害となった場合は要支援者以外も受入を想定し、避難所がスムーズに立ち上がるよう事前準備をしたい。

【調査結果】 フェーズ2 施設側へのインタビュー

インタビューを承諾してくださった方は、施設側から3名の候補があったが、COVID19による施設外部者との面接が困難となったことから、最終的には、日程と対面面接可能であった、広島市内にある障がい者施設(デイサービス)の管理者1名が、対面によるインタビューを実施した。

インタビューの質問内容であるが、以下のテーマを中心に、自由にお話をいただいた。

1. 現在実施している業務の経験年数と経過
2. 災害に関する経験と、その時の対処や学び
3. 日頃からの防災の意識や関連組織とのかかわりについて
4. 福祉避難所に関しての知識やその役割に対する提案

インタビュー時間は、約1時間実施した。本研究でインタビューを受けてくださった方が、1名であるため対象者全体にかかわるテーマを導き出すことは困難であると考え、インタビューでお話しいただいた、上記の1—4に関する点に関して、インタビュー内容を引用する。

1. 現在実施している業務の経験年数を経過

現在、管理者をされてるAさんから、

今年が8年目になります。(通所している方は)結構遠いところからも通ってこられて。もともと看護師の、重度の障がい者の施設で働いていた経験を生かして、医療が要るような人たちの行き場をつくりたいというのでつくったので、遠くても医療ケアの人、たんのケアとか(胃ろうからの)注入とか、そういった方が、やっぱり行き場がないというので、遠くても通ってきてくださってます。

地域での医療的ケアが必要であり、その受け皿の少ないことや、ご自分の過去の経験を生かして、デイサービスの施設を開設され、現在利用者さんとの信頼関係を築きながら、地域ではなくてはならないサービスとして役割を果たされている。Aさんがご自身が経営するサービスで福祉避難所の協定を結ぼうと思いついた動機は、

(広島市安佐南区)八木のところで、緑井のところで土砂崩れがありまして、あれが6年か7年前だったと思うんですけど、それがきっかけで、安佐北区の同業者の集いの中で福祉避難所の話が出て、登録、皆さんしてくれませんかというのがあって、じゃ、登録しとこうかというような感じですね。そのときも、手挙げたところってやっぱり大きい法人ばかりだったので、ちょっとうちみたいなもの、ちょっと何か場違いなんかねと言ったら、いや、全然そんなことはないし、やっぱり避難所として、避難する選択肢が多いほうがいいので、規模は関係ないと[区職員が]言ってくださって、登録したという経緯があります

地域での、福祉避難所の協定は、行政からの打診ではなく、施設側からの「地域で被災し困っている人を助けたい」という思いからだったと答えられている、Aさんである。

そういう受入先として役に立てばいいかなという思いで手を挙げたところが先で。それに付随して何かメリットとかというのは全然考えてなく、登録しとこうかというような感じでした。(地域では、さまざまなケアを必要とされる方がおられますが、普段自分たちがケアしている人たち以外の方たちも、)・・・気持ちとしては想定外の人でも受けていきたいという気持ちはあります。

2. 災害に関する経験と、その時の対処や学び

Aさんが経営するデイサービスであるが、以前の豪雨時の体験を次のように話されている。

豪雨災害のときにうちの利用者が1人と、その家族が一晩過ごしたのと、ここの、どっちも道路が冠水して、どっちも行けなくなって、車があっち行ったりこっち行ったりして、どっちも行かれんし、夜は暗く更けてくるしというので、結局うちの前に10台か15台ぐらい、車が止まったんですね。トイレ使ってくださいといって開放した分、その2件で福祉避難所として機能したというので、その手続とかを、行政のほうからアドバイスはしてもらいました。結局、福祉避難所として、何かいろいろあるんですよね。日当出しますよとか、あるんですけど、大したことしなかったし、何もしてないことにして、もういいですって辞退した・・・

デイサービスの立地状況もあり、以前からサービスを利用していた利用者が、身の安全の確保を行うために実際に、避難をされたり、また周辺の住民がトイレを使用したりと地域の住民のニーズを満たすための機能を果たした。しかし、そのサービスの提供に関しての申請は、災害後にも特にされなかったということであった。提供できる臨時のサービスにも限界があるとAさんは考えている。

(備蓄は、今のところしていないので)そういう食事の面を考えたら、やっぱりここで預かれるのも、本当1日、2日なのかなと。1日、2日なら食べなくても、水分だけで何とか補えればいかなと思いますけど。

Aさんが、実際に体験した豪雨災害であったが、その中で感じたことは、

さっき言ったように横の連携というか、ふだんのつながりというのはすごく感じましたね。地域の人もかもそうですし、同業者とのつながりというのもそうですし、やっぱりそういうのがないと非常時に助け合えないので、非常時に、何て言うのか、Aさんとこ、ここが近いけ、こことかの管理者に電話してみたらとかというのは、ふだんから付き合いのない初対面からのスタートだと、やっぱり気を遣ったりだとか、言いたいこと言えなかったりとか。向こうができること、こっちができることというの分らないままの助け合いになると無駄も多いと思うので、やっぱりふだんの付き合いというのはすごく大事だなって、すごい実感しました

3. 日頃からの防災の意識や関連組織とのかかわりについて

2. でもAさんが話されていたように、普段からの関連部署とのコミュニケーションは大切であることが実感されたい。福祉避難所に関しては、Aさんは、日頃から社会福祉連絡協議会などを通してのかかわりがあり、そのコミュニケーションが役に立っていたといえる。そのほか、日頃からのいざというときの連絡方法に関するコミュニケーションは、日頃から予想しておくという方法がとられている。

がっちり構えて訓練というのはしてないんですけども、日常の会話というか、雑談の中で、「こういう時はここへ連絡しようね」とかという話はしています・・・基本的には電話のやり取りをして、あと、この利用者に関しては、その家族の特性とかを把握してるので、この人は携帯つながりにくい、家の電話のほうがつながりやすいとか、ああいった感じで、非常時には連絡の取り方というのはありますけど。福祉避難所となれば、この利用者以外の方も利用することになるので、やっぱり窓口になるのは相談員とかケアマネさんになるかなというのは思います。

また、日頃からの連絡会に関して、Aさんは以下のように話されている。

基本的には2か月に1回の会合で、参加メンバーがちょっと固定化してきているというのが問題みたいで、それで、ちょっと参加してないところにも声をかけようという動きが、今はあるみたいなんです。今、ちょっとうちも忙しくなって、参加はしてないんですけども、やっぱりそういうのに顔を出したりとか、ふだんからの顔が見える関係というのが、こういう災害時にすごく大事だなというのは痛感しますよね。その人のキャラとか特性まで分かるけ、あの人だったらここまでやってくれるとか、ここまで言っても大丈夫とか、やっぱりそういうのが分かっていたほうが話がすごい早いんですね

必要な折に、声をかけることができる関係づくりは、地域の近所での個人的レベルだけではなく、地域にある組織同士にも共通していることであるといえる。

4. 福祉避難所に関する知識やその役割に対する提案

Aさんが経験を通して、福祉避難所として機能できる利点としては、普段から知っているのもので、安心して避難できるところにある。

自宅におられて、やっぱり川沿いの近くで、山も迫ってるので、この利用者の方なのでその子の特性も知ってるし、もう家族とも、うちみたいに小規模だと家族ともつながりが深いので、

家族ごと、じゃ、避難していいよというような感じで避難してこられました…重度の障がい者も来れるよというところを売りにしてるので、やっぱり医療ケアが要るような重度の障害の方か、今、ちらちら声がしますけど、知的障害の方、やっぱり普通の避難所だとうるさいとか、邪魔だとかと言われるような方というのは想定しています。

また、支援を提供する側の管理者としてのAさんではあるが、支援提供にはキャパシティがあり、またそのキャパシティを支えるための外部からの支援も考慮する必要がある。そのような時に考えることは、

(外部からの支援は)ありがたいんですけども、やっぱり外部なのでできることというのが、経験豊富な力量のある人でも通常業務が10できるわけじゃないので、何かどうしても、ここまでなら任せられるよねという仕事の采配とかをするのに、ちょっと気疲れする。XXXと言えば自立支援協議会のほうとかになるのかなと。福祉避難所として機能してるのであれば、行政のほうにも応援という形をお願いしてもいいのかなとは思っています。

災害の規模によっては、復興、復旧に時間を要する場合が想定される。そのような折に、受援を受けることは必須となるであろう。支援を受ける側としての受援力をつけることは、災害支援においては常に言われていることである。今後、福祉避難所として外部から支援を受ける際には、何をどのように支援を受けるのかという受援力を高めるためのシステム作りも必要となるであろう。

【考察】

フェーズ1のアンケート調査では、行政側と施設側(指定福祉避難所)、双方からの理解と意見を調査した。アンケートの質問において、双方の立場をふまえた指定福祉避難所の開設準備に関する質問項目で共通するものは以下の項目であり、この項目に沿って双方からの考察を行う。

1. 福祉避難所への受け入れ対象
2. 対象地域における要支援者の把握
3. 福祉避難所の開設に関する課題
4. 行政と施設の連携
5. 福祉避難所開設のための訓練や研修

1. 福祉避難所への受け入れ対象

行政側からの福祉避難所に関する理解で、重点的に取り組む必要のある要支援者は、多くの自治体で障がい者、続いて要介護認定3または、4以上の対象者を挙げている(図1)。これに対して、施設側の理解としては、受け入れ想定の対象者は、高齢者、障がい者に引き続き妊産婦や乳幼児、外国人、近隣住民の一時避難も想定している施設もあった。行政側がアンケートで選択できる対象者に制限があったものの、この結果から、双方ともに、受け入れの対象者の想定に幅があることが分かった。

2. 対象地域における要支援者の把握

広島県内においての要支援者の把握に関しては、おおよそできている(「十分」または「やや不十分」と判断できる行政と、まだ準備が必要な状況であると判断できる(「どちらともいえない」、「やや不十分」、「不十分」)行政との回答の割合が、ほぼ同様であった。このことから、自治体によって要支援者の把握に温度差があることがうかがわれた。施設側からのアンケートでは、実際に受け入れる際の要支援者の把握についての意見が詳細に見られた。例えば、「平時から福祉避難所でないと受け入れが難しい方の把握の必要性」、また、「行政からの要支援者の情報が人数でしかなく、実際の疾患や、支援者の状態、体質などの支援者自身の情報にかけため、実際に受け入れをする際に安全を守るために、情報の共有をどの時点で行うのが疑問として問われる」があり、事前の情報共有をどこまで行うのが今後解決が必要な項目であろうことがうかがわれた。

要支援者名簿の作成に関しては、アンケートに回答した自治体すべてが作成をしているなか、その作成を困難にしている原因として、「地域コミュニティーや関係機関との連携が困難」「個別情報との兼ね合い」、などを挙げている自治体があり、実際の受け入れ施設がコメントを出している「支援者数だけ」の情報が、災害時にどのような影響を、受け入れ施設とともに、本当に支援が必要な住民にどのような影響が出るかを、地域防災に関わる関係機関がともに解決策を考えてゆく必要がある。

3. 福祉避難所の開設に関する課題

行政が開設に重視する条件は、スペースの確保とともに、バリアフリーであるか、災害リスクの低い地域であるかなど環境に関する条件が上がった。施設側からは、受け入れに使用するスペースは、共有スペースの使用を考慮している施設が一番多く、会議室なども考慮に入れている。このように様々な施設内のスペースを使用するという背景には、福祉避難所は、あくまでも一時的な避難場所として準備しており、長期的な避難場所が用意されるまでの一時的な避難場所としての立場を示している。そのなかで、行政側からのかかわりがまだ進展途中にあり、協定を結んではいるが、具体的な内容はまだ決

まっていない、災害時のスペース確保、人員の準備などに不安を抱える施設もあった。また、施設の中でも受け入れ準備に関する温度差は存在し、具体的な案を作ってゆくために、自治体との施設の調整を連絡会などを作成し、保健・福祉部門とも協働しながら計画を進めてゆく必要があるだろう。

避難所での備蓄物資に関して、半分の施設が備蓄があると回答している反面、備蓄はなく、災害時に要請すると答えた施設も半数であった。「ない」と答える理由には、受け入れ対象者が明らかでないため、支援のニーズにあった物資をその都度要請していくという施設側の姿勢がうかがわれる。水や食料に関しては、想定分の水の準備や、入居者分の備蓄をしているという施設があるなか、予算がない、災害時の対応を行政と取り決めていると回答した施設もあり、備蓄に関しては、行政と施設との協議の取り決めとともに、経済施設側での経済的支援とともに、リスク管理に関する姿勢に違いがみられた結果となっている。

4. 行政と施設の連携

関連施設との連携が取れていると回答した行政は、17自治体中、1自治体であり、多くの自治体は、福祉避難所自体の運用方法の理解・確立していないなどの理由でうまく連携が取れていないと回答している。現状では、行政からの紙面的な提携という段階であり、この先具体的に進めてゆくという記載をしている施設もある反面、「協定締結後に当施設が土砂災害警戒区域に指定され、福祉避難所として機能し得るのか否か、行政からの連絡がない」と回答している施設もあることから、行政側からは福祉避難所の場所、ハード面の確保をまずは目指したということが考察されるであろう。また、行政面からの思いと施設間との思いのすれ違いも見られる。例えば、福祉避難所であることを公表しないことに関して、住民に説明をした方がよいという施設からの意見もあることから、今後、行政側と施設側、そして両者を取りまく、保健福祉関連機関との調整により、地域に住む支援者がどのような具体的な避難計画を持つのがよいのかを、それぞれの立場を理解したうえで、考えてゆくことの必要性が示唆される。

アンケートの結果の全体像から概観できることは、福祉避難所の環境準備(ハード面)を準備するのは、施設の責任であるが、そのソフト面(避難者の支援にあたる人材)の調整は、行政側で行うという意見もアンケート中には存在する。また、アンケート中にもあるように、生活相談員の配置は、41%の施設は配置は考えていないとしている。この答えの裏には、避難所は一時的なものであるという施設の認識や、人員の余裕がない、や人員の配置は行政が行うなど、の理由があると考えられ、この点においても今後、当該機関(行政と受け入れ施設)だけではなく、その周辺機関(地域防災会、福祉保健関連機関)などとの連携を基に、地域での要支援者を含めた地域防災計画を発展させてゆくことも不可

欠であると考えられる。これは、個別計画の立案への回答で一番多かった、「行政と施設とコーディネーターと当事者家族が一緒に進めてゆく」ということの裏づけにもなるであろう。

5. 福祉避難所開設のための訓練や研修

マニュアルを作成している施設は、半数以下であるように、福祉避難所に関する開設準備のための研修や訓練は、今後マニュアルの策定と共に、増加するものと考えられるが、この実施状況は施設での防災意識とともに、地域で果たすであろう災害時の支援者受け入れを行う福祉避難所としての協力体制が、行政やその関連機関と共にすすめられ、その準備が周辺機関の協働とともにあることにより、すすんでゆくのではないかと考えられる。

フェーズ2のインタビュー結果は、フェーズ1での結果を裏付け、その必要性を説明している

フェーズ1での質問紙調査は、行政と施設側両者に実施したものであったが、行政は、行政に課せられた役割範囲内での地域との協働的作業を模索していることが推測された。特に、個人情報に関して、例えば、どのような避難者が施設に避難されるのか、実際にケアをする施設側ではその想定に応じた準備が必要であることが焦点に充てられていた。このような避難者の想定があった方がよいと思われる施設は、その収容規模が大きいほど、想定をしたい。その理由としては、職員の対応ができるようにという思惑があると思われた。

フェーズ2での障がい者のデイサービスでの管理者が話されていたように、小規模で個人的に普段から知り合いである、信頼関係がすでに築かれているような場合は、その分避難行動も促進されやすく、避難することに関して、指定避難所などに行くよりも、安心して避難行動がとれることが証明されている。施設側からの、自由記載にも見られたように、施設がある地域を含んだ包括的な社会福祉災害支援協議会のような連絡情報交換会が定期的実施されることが、いざというときの要支援者の生活ケアニーズを「だれ一人取り残されない」ように、くみ上げることができると考えられる。

【まとめ】

この報告書は、「広島県における福祉避難所のモデルケース構築に関する支援調査」のフェーズ1の結果をまとめたものである。アンケート調査からは、行政側と施設側の思いや、福祉避難所に対する理解とともに、疑問などが報告された。令和3年5月には、福祉避難所の確保・運営ガイドラインが改正された。改正内容は、直接地域から福祉避難所への避難行動が可能となったこと、また指定避難所内に福祉避難スペースを設置することに伴い、地域防災においては、さらなる「誰も取り残さない」防災を

どのように地域ぐるみで実施できるか、そして福祉避難所の指定となった施設にとっては、対象地域にどのような想定で支援者の受け入れを行えばよいのか、といった具体的な対策が同時に関係機関と共に進められてゆくことが望まれる。さらに、福祉避難所として受け入れを考慮している施設が、日常業務から災害時への受け入れがスムーズに移行できるためには、日頃からの関係機関やネットワークとの情報交換の重要性や、災害時にサービスを継続することに関する経済的保障アクセスを周知することが指摘された。

最後に、コロナウイルスによる感染症が広まる中、福祉避難所としての受け入れを想定している施設へのインタビューによるデータ収集ができなかったため、本研究の目的3, 4のモデルケース構築や、既存する運営マニュアルに関する検証と提言を行うまで、達成することが不可能であった。今後は、インタビューの継続によりデータ収集を継続し、より地域のケアニーズに合った福祉避難所運営計画ができるように研究を継続してゆくことが望まれる。

【学会発表】

第27回日本災害医学会総会・学術集会(2022年3月4日(金))にて口頭発表した。

「福祉避難所の運営に関する調査:行政と施設への調査から」発表者:加古まゆみ

【謝辞】

研究助成をくださった、ユニバーサル財団様に、感謝申し上げますとともに、アンケート調査に、お忙しい中ご協力くださいました施設職員、自治体職員の方々にお礼を申し上げます。

報告者連絡先

<研究責任者>

加古まゆみ(広島大学医系科学研究科、国際災害看護学、准教授)

Email: mayumika@hiroshima-u.ac.jp