

# COVID-19拡大が災害支援に与える影響 —岡山県福祉避難所及び自治体調査からの検討—

## Impact of COVID-19 Expansion on Disaster Relief —An Investigation from the Okayama Prefecture Welfare Evacuation Center and Local Government Survey—

(2021年3月31日受理)

中野 ひとみ

Hitomi Nakano

Key words : 福祉避難所, 災害支援, COVID-19

### 要 旨

COVID-19が確認された2020年も各地で災害が発生し、我が国の災害支援の在り方を見直すきっかけにもなった。平成30年7月豪雨災害で甚大な被害を経験した岡山県福祉避難所と各自治体に、コロナ禍で災害発生した場合に要配慮者の受け入れは可能か、避難所運営の課題は何であるのかアンケート調査を行った。その結果、円滑な災害支援には自治体との連携を切に望む施設が多いことが判明した。また、要配慮者へ提供する支援内容の認識も福祉避難所側と自治体側の両者には差異があり、内容の確認を図るだけでもスムーズな支援に繋がること、そして単に施設数を増加させるだけでは的確な災害支援は行えないことが示唆された。

## 1. はじめに

### 1-1. 問題提起

我が国で新型コロナウイルス感染症（以下COVID-19）が確認されたのは2020年1月であった。こうしたコロナ禍でも、昨年も各地で多くの災害被害が発生した。感染対策は災害支援の中でも重要事項であるが、COVID-19拡大により、これまで以上の衛生対策を手探りで行うこととなった。COVID-19拡大は、人々の行動様式の見直しだけでなく、我が国で積み上げてきた災害支援の在り方を再度見直すきっかけにもなった。

災害時、自主避難が困難である災害弱者と言われる要配慮者たちを如何に迅速に、かつ的確に支援を行うかは、常に災害支援の課題として挙げられる。「誰もが取り残されない社会」を目指し、この大きな課題克服のために各都道府県及び市町村は、関係諸団体と連携しながら暗中模索の状態で行っている。

### 1-2. 岡山県の災害支援の現状

平成30年7月豪雨災害、いわゆる西日本豪災害で真備町が壊滅的被害を受けた岡山県では、大規模災害から早2年が経過し、自県の災害経験をもとに各市町村で災害対策強化を行っている。

西日本豪雨災害時に、岡山県で要配慮者の受け入れがスムーズにいかなかった要因に、福祉避難所の人員不足や環境未整備、行政機関との連携不備が災害時の障壁となっていたことが、2019年に実施した筆者の調査で明らかとなった。また、福祉避難所の指定を受けていても、自施設と異なる専門外の要配慮者の受け入れに、不安を抱えている施設が多いことも、その時の調査で判明した。しかし、調査協力してくれた施設の約8割が、体制が整備されれば受け入れはしたいと、前向きな姿勢を示していることもわかった。<sup>1) 2)</sup>

現状の福祉避難所の運営は、各市町村と締結した施設側の力量に一任されているところが大きい。岡山県ではCOVID-19対策と災害支援の両立という、次の大きな課題

が立ち塞がっている。

### 1-3. 研究目的

COVID-19拡大により、災害時に要配慮者を受け入れる施設側には、さらに負担が倍増することは間違いない。

そこで①岡山県内福祉避難所全てにアンケート調査をおこない、COVID-19拡大に伴う災害支援の課題を検討した。また、前回調査から課題として度々挙げられる自治体との連携を如何に図ればよいか、②岡山県各市町村にアンケート調査を行い、両者の回答から最善なる支援方法を検討することを目的とした。

## 2. 調査方法

### 2-1. 岡山県福祉避難所調査

現在、岡山県ホームページ上に公表されている福祉避難所は320施設である。<sup>3)</sup>その内訳は高齢者施設244施設、障害児・者施設42施設、公共施設26施設、医療施設3施設、学校4施設である。調査開始時の2020年5月の公表データをもとに321施設の郵送調査を行ったところ宛先不明の施設があり、岡山県保健福祉部保健福祉課に確認した。施設名改変に伴う変更があり、重複で施設カウントされていたことが後に判明し、正確には320施設であった。

その全ての福祉避難所にアンケート用紙と調査概要を記した用紙を郵送した。回答は任意であることその他、得られた情報は不利益のないよう取り扱うこと、倫理的配慮には十分に注意をすることなどを記載した。

### 2-2. 調査期間（岡山県福祉避難所）

2020年7月15日～2020年9月15日

### 2-3. 福祉避難所調査から各市町村調査へ移行

福祉避難所から返送されたアンケートには、実に多くの自由記載コメントがあった。施設側の現状の訴え、自治体への要望や今後の不安も含め、施設と自治体の連携には何が必要かを探るべき、次の自治体調査へと移行した。

### 2-4. 岡山県各市町村自治体調査

岡山県保健福祉部保健福祉課に調査協力いただき、岡山県27市町村に対しアンケート調査を実施した。送付内容はアンケート用紙とは別に、福祉避難所から返送された全ての自由記述のコメントだけを抜き出した用紙、この2点を県担当者から各市町村防災担当者にメールで送

付してもらった。

なお、添付した自由記述内容は、施設名等が判別できないよう細心の注意をし、一部加工したものを添付した。また、各市町村へ不利益にならないよう倫理的配慮として十分注意する事を記載し、協力出来る市町村は、回答は筆者側へ送信するように依頼した。

### 2-5. 調査期間（岡山県各市町村）

2020年11月15日～2021年1月15日

## 3. 結果・考察

### 3-1. 岡山県福祉避難所結果

岡山県福祉避難所320施設のうち、194施設から回答協力を得た。回収率60%を上回り郵送調査としては高い回収率となった。また、無記名調査にも関わらず、そのうち27件が施設名入りという災害への高い関心度が伺える結果でもあった。全ての施設から実に多くのコメントの記載があったことも驚く結果となった。

3-1-1 から3-1-11まで質問内容と結果を示す。

3-1-12には、岡山県各市町村ごとの福祉避難所を系統別にまとめた結果を示す。

#### 3-1-1. 回答者属性

表1. 属性

属性	男女比	女性133人(69%):男性61人(31%)
	役職	施設長75人(39%):事務長11人(6%):管理者38人(19%)その他61人(31%):無記名9名(5%)
	施設形態	高齢者施設148(76%):障害者施設28(15%):学校2(1%):その他16(8%)

その他は公民館3件、複合施設3件、公共施設2件、市町村福祉文化センター3件などであり、それをひとつにまとめた。

#### 3-1-2. 要配慮者の受け入れたことがあるか

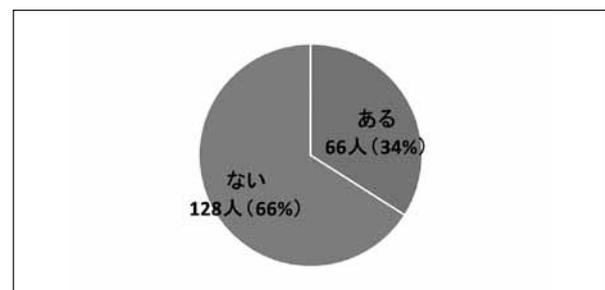


図1. 要配慮者の受け入れ経験

3-1-3. 実際に受け入れて困ったこと（自由記述）

表2. 困ったこと（一部抜粋）

- ・情報不足
- ・通常業務の圧迫
- ・人員確保
- ・居室の確保
- ・行政との連携
- ・受け入れ対象者への対応（認知症や徘徊）
- ・市町村の違いがあるかもしれませんが、現状福祉避難所は行政窓口または、避難所経由でなければ受け入れできない。
- ・西日本豪雨時、直接受け入れたことを強く非難された
- ・ディサービスの畳スペースに受け入れたらゴミを放置して困りました
- ・通常受け入れている利用者さんとの混在で職員がオーバーワーク気味になった

実際に要配慮者を受け入れたことがある66施設のうち、54コメントが得られた。受け入れで困ったことには、「情報不足」、「人員不足」、「行政との連携不十分」、これらがほとんどであった。

3-1-4. 自施設と異なる受け入れについて

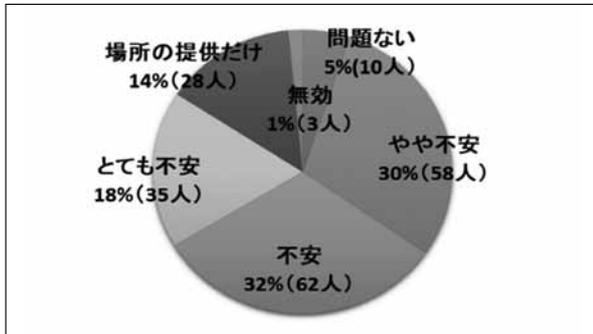


図2. 専門外の受け入れについて

自施設と異なる専門外の要配慮者の支援には、福祉避難所であっても不安があることが明らかとなった。これは、前回調査と同様の結果であった。

本来の福祉避難所の役割を考えた時、細やかな支援を求めるのか、それとも場所の提供だけで良いのかは今後の大きな課題でもあり、福祉避難所施設にどこまでの期待と支援を求めるのかを明確にする必要があることもわかった。

3-1-5. 要配慮者をスムーズに受け入れるために早急に整備が必要なことを選択（複数回答可）

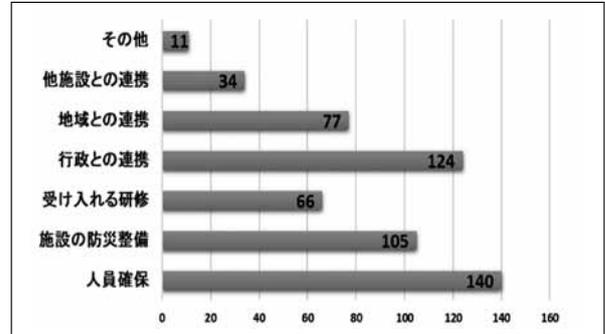


図3. 整備が必要なこと

災害時の人員確保はもちろんだが、自治体との連携を如何に上手く図るかも、大きな課題であることが理解された。

その他には「必要物品の準備」、「自治体との協定内容確認の見直し」、「施設の改修」、「設備の充実」、「県社協にコロナ対策ために加入し、職員を登録している」などであった。

3-1-6. 災害時、自施設が困ったときの協力体制を選択（複数回答可）

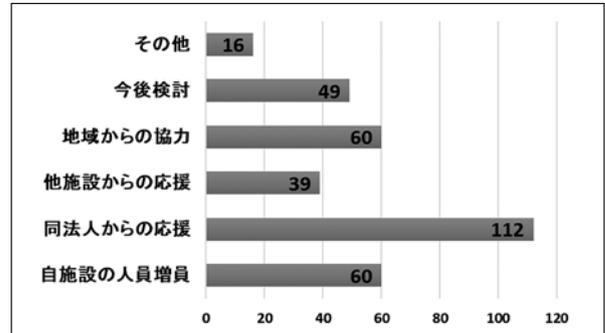


図4. 協力体制

大規模施設で同法人にいくつもの福祉避難所施設を持っている場合は、災害等緊急時の協力体制は速やかに可能と考える。一方で単施設の場合は、他とネットワークが全く無いと、たちまち自施設の運営さえ稼働しなくなることも推測された。福祉避難所の運営に関わらず、如何に施設力を高めておくかは大きな課題といえる。

その他の意見には、「職員が出勤できない」、「避難場所の変更を進めている」、「他施設を充実させている途中である」、「水平避難のための車両」、「人員・応援体制を確立」であった。

### 3-1-7. 行政機関への要望（自由記述）

自治体への要望は194全ての施設からコメントがあった。その多くが、研修や細かい説明をして欲しいことが挙げられていた。福祉避難所として提携はしたものの、実際に施設設備の確認などは行われていないことへの不安も声として挙がった。災害時の受け入れに不安を持っている施設が多いことがわかり、自治体との連携を切に望む声が非常に多い結果となった。

表3. 行政への要望（一部抜粋）

<ul style="list-style-type: none"> <li>・対応別の研修をしてほしい</li> <li>・対応する職員の派遣</li> <li>・必要物資の提供、合同訓練の実施</li> <li>・岡山県としてどう対応を考えているのか説明がほしい</li> <li>・一連の流れの訓練を行政で実施してほしい</li> <li>・市との定期的な会議が必要ではないでしょうか</li> <li>・福祉避難所運営の説明会や研修をやってほしい</li> <li>・（災害時）常駐してくれる時間を作る。指示を頂きたい</li> <li>・老協と県の協力がなくては継続困難</li> <li>・地域での避難訓練や防災イベントに施設を利用する</li> <li>・民間に丸投げして、平時の活動をしていない、施設に来ることなく、書面での指示のみ</li> <li>・〇〇市では昨年福祉避難所対応訓練を行い、シミュレーションすることができた。もう一歩進んで緊急時の連絡網の体制整備をお願いしたい</li> <li>・自治体からの連絡。人員確保、備蓄品など具体的配慮の研修会希望</li> <li>・市や県主催の研修会を行ってほしい</li> </ul>
---

### 3-1-8. コロナ感染症拡大で新たな追加した対策 (複数回答可)

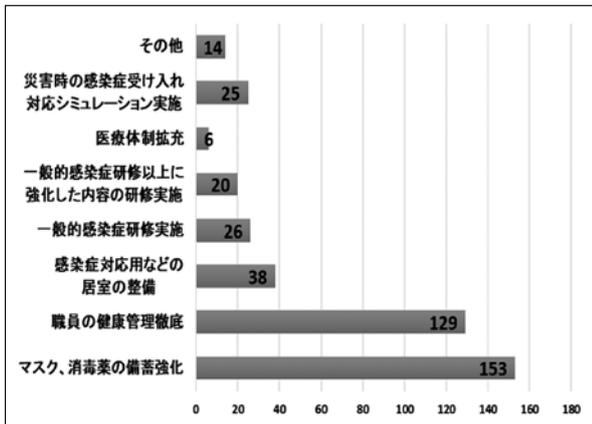


図5. 対策で追加したこと

2020年7月の調査時期は、社会問題とされたマスク不足の解消がようやく見え出したことの影響も備蓄強化へ繋がったと考える。また、職員の健康管理強化が多く選択された理由も、高齢者施設でのクラスター問題が大きく取り上げられた時期と関係していると考えられる。感染症の研修や受け入れシミュレーション以上に自施設を守ることの方に重点が置かれていることがわかる結果となった。

その他の意見に、「避難場所の変更」、「職員の移動制

限」、「面会中止」、「時事に合わせた通達の発出」、「今のところまだ考えていない」であった。

### 3-1-9. COVID-19 拡中も受け入れは可能か

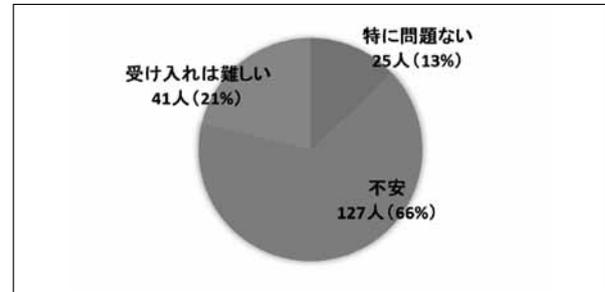


図6. コロナ禍での要配慮者への受け入れ

### 3-1-10. 不安・受け入れが難しい理由（自由記述）

表4. 受け入れが難しい理由（一部抜粋）

<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害がない岡山県だけに体制が出来ていない</li> <li>・クラスターが心配</li> <li>・職員数の絶対的不足</li> <li>・限られた居室やスペースしかない</li> <li>・受け入れ時の感染リスクの対応</li> <li>・高齢者施設ということもあり、感染リスクが心配</li> <li>・重篤化リスクの高い利用者をお預かりしているため</li> <li>・PCR検査後の受け入れであれば、まだ安心できる</li> <li>・リスクが高すぎる</li> <li>・行政の指導がない限り、軽率に施設を開放すべきではない</li> <li>・ソーシャルディスタンスが確保できるか心配</li> <li>・まずは入居者の命が最優先</li> </ul>
--

不安や難しいと答えた168施設のうち、144施設が何かしらの理由を記載していた。それらのコメントは、次の4つに大別できた。①施設内のコロナ対策への不安②スタッフ不足③環境整備不足④クラスターへの不安、以上4点であった。

調査実施時期から、COVID-19の不明確な情報流出や厚生労働省健康局から6月30日発出「高齢者施設における新型コロナウイルス感染症発生に備えた対応等」、そして他県での施設内クラスター発生は、回答に与えた影響は大きいと考える。

また、慢性的な人員不足や環境整備の課題は、COVID-19拡大以前からの福祉介護施設で解決できていない問題でもある。さらに介護報酬との関係で考えると有事に備えて日常的に空居室を作るほど余裕がある施設は皆無であり、福祉介護施設が福祉避難所を担うことの大きな課題の一つと言える。

COVID-19拡大に伴う災害支援とは、施設規模で考える

と特に単施設での運営では、より受け入れ対応が困難になることは明白であった。災害支援の構築を進めるうえでCOVID-19拡大の影響は、ますます施設側の不安が増加し、受け入れに消極的になったことが懸念事項として残る結果であった。

3-1-11. その他（自由記述）

その他として困っていることや意見などを自由記述してもらったところ、ここでも194施設全ての施設からコメントの記載がある驚きの結果であった。その内容は福祉避難所を運営するにあたっての人員確保や各自治体との連携、他地区との比較など実に多くの意見であった。また、「体制を整えば受け入れたい」というコメントもあり、福祉避難所を適切に運営するには、今ある課題の解決を施設側だけに一任するのは困難であることもわかった。やはり、自治体と施設の双方で運営方法を見出すことが重要であることが理解された。

また、公的機関からの回答に「福祉避難所であるとの認識がなかった」との意見もあり、果たして現在の福祉避難所の選定方法が適切なのかも疑問が残る結果となり、今後の課題であることが明らかとなった。

表5. その他意見（一部抜粋）

- ・市当局から災害時受け入れの際、施設を開放してくれたらよとの説明があるが、どこまで体制が整っているのか、整えようとしているのか疑問
- ・公民館が福祉避難所の役割をする認識がなかった
- ・地域の人の命、入居者の命、選択を迫られると困ってしまう
- ・災害もコロナ感染も誰も悪いわけでない、一番怖いのは風評
- ・行政が早めにリーダーシップを発揮してもらい早めの対応
- ・援助する職員の確保が出来なければ施設の存続に係わる
- ・行政が作成した「手引書」はないのか、逃げ腰では始まらない
- ・衛生材料の高騰
- ・国は県へ、県は市町村へ、体力がなく民間や自治体の自助は大切ですが、市町村の体力の無さを改善していただきたい
- ・誘導だけでもいいので人員の応援がほしい
- ・真備水害時、社会福祉法人や医療機関以外の株式会社の介護施設は行政から無視されたようになっていた。会社組織だけでなんとかしろはないと思う

3-1-12. 岡山県福祉避難所分類

公表されていた岡山県各市町村の福祉避難所を施設分類してみた。老人施設・老人保健施設は、まとめて高齢者施設とした。その他は宿泊施設である。以下のようになった。（表. 6）

福祉避難所の役割は、要配慮者区分に関わらず受け入れることを考えると、どの市町村も数は多く問題なさそ

うに見える。しかし、前調査から自施設と異なる専門外への受け入れに難色を示す施設が多いことを考えると、地域によっては受け入れが上手くいかないことも示唆された。また、公共施設や学校が福祉避難所の場合、夜間や休日の受け入れが厳しいことも予想された。場所の提供のみで要配慮者を受け入れたとしても、体制が整備されていないと現実的な受け入れが可能なのかも課題として残った。当然、周辺地域との連携が出来ていれば解消される問題ではあるが、単に福祉避難所の数を増やすだけではなく、地域にある施設が本当に要配慮者の受け入れが出来る施設であるのかを十分考慮して、今後選定を進めていく必要があると考える。

表6. 各市町村別系統分類

市町村名	高齢者施設	障害者	公的施設	医療施設	学校	その他	合計
岡山市	62	1	6	1	0	0	70
倉敷市	28	7	0	0	0	0	35
津山市	12	9	0	0	0	0	21
玉野市	9	1	1	0	0	0	11
笠岡市	8	2	0	0	1	0	11
井原市	11	4	0	0	1	0	16
総社市	5	2	1	0	0	1	9
高梁市	5	0	0	1	0	0	6
新見市	22	2	0	0	1	0	25
備前市	9	0	0	0	0	0	9
瀬戸内市	9	3	0	0	0	0	12
赤磐市	8	0	14	0	0	0	22
真庭市	11	2	0	0	0	0	13
美作市	5	0	0	1	0	0	6
浅口市	6	1	1	0	0	0	8
和気町	3	6	0	0	0	0	9
早島町	1	0	0	0	0	0	1
里庄町	1	1	0	0	0	0	2
矢掛町	4	0	0	0	0	0	4
新庄村	0	0	1	0	0	0	1
鏡野町	4	0	0	0	0	0	4
勝央町	2	0	0	0	0	0	2
奈義町	1	0	0	0	0	0	1
西粟倉村	0	0	2	0	1	0	3
久米南町	4	0	0	0	0	0	4
美咲町	7	1	0	0	0	0	8
吉備中央町	7	0	0	0	0	0	7
	244	42	26	3	4	1	320

3-2. 岡山県市町村自治体結果

岡山県27市町村のなかで、回答19市町村、回収率70%であった。回答者19名全て各市町村の防災・災害担当者であった。アンケートの回答のみ添付している市町村がほとんどであったが、一部の自治体から自由記述を添付したことに対して「非常に参考になることが多かった。」「現場の生の声を聞けて、こちらとしても大変貴重な資料となった。」などの意見も併せて送られてきた。

3-2-1から3-2-9まで質問内容と結果を示す。

### 3-2-1. 今まで要配慮者の受け入れ要請を福祉避難所にしたことがあるか

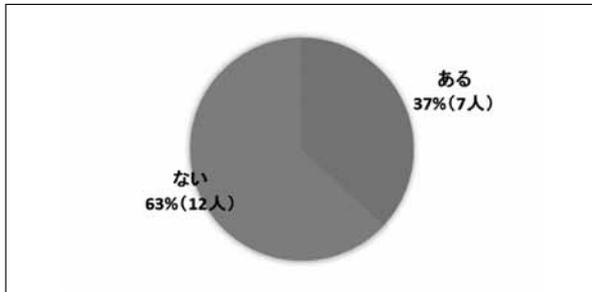


図7. 受け入れ要請経験

### 3-2-2. 要請した自治体で困ったこと（自由記述）

自治体が困ったことの多くは、直接避難所へ当事者が行かれたことであった。また、自治体が考える一時避難場所としての福祉避難所の役割と、実際に福祉避難所を利用する当事者たちが望む支援内容には差異があり、そのことも混乱を招く要因とのコメントもあった。その他には、「十分な対応を避難所側がしてくれたので困ったことはなかった」との記載も一件あった。

表7. 困ったこと（一部抜粋）

- ・福祉避難所へ直接避難した人が多数いたため現場が混乱した
- ・福祉避難所マニュアルには「必要性が高い人から優先的に移送する」と定義されているがほとんどの人が直接行きたいと希望する
- ・要配慮者の状態や施設の体制により断られることがある
- ・施設が快諾しても要配慮者側から辞退希望があり断りを入れるときもある
- ・事前予約できないか、不安だから早めにいけないかなど相談がある
- ・「福祉」と名にあるため、手厚い介護や世話が含まれていると思われる節もある。
- ・協定により、避難者本人の受け入れのため家族一緒になければ対応できない方について避難できなかったこともある

### 3-2-3. 地域に福祉避難所は足りているか

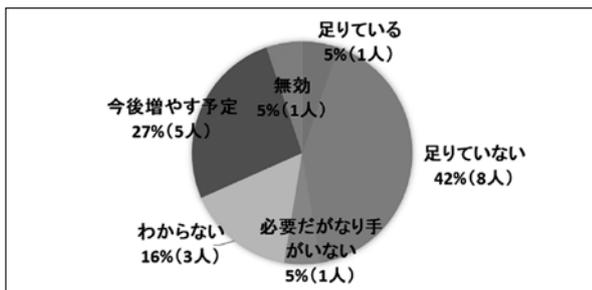


図8. 福祉避難所充足状況

多くの自治体が、現状では福祉避難所は足りていないとの認識であった。今後増やす予定も含めると自治体側

として、地域での福祉避難所の充足率は低いと捉えられていることがわかった。

### 3-2-4. 要配慮者の支援をどこまで求めますか

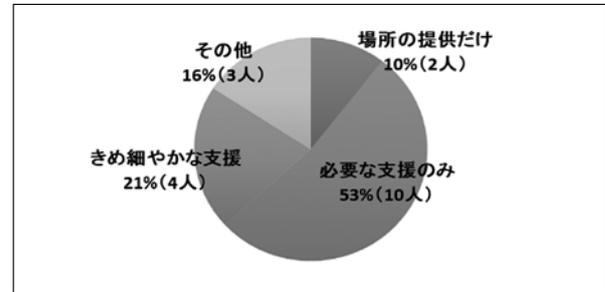


図9. 自治体が福祉避難所に求める支援

自治体側が福祉避難所施設に求める支援とは、その多くは、場所の提供だけや必要な支援だけで良いとの意見が多かった。緊急対応のため、一時的な避難場所として、要配慮者に場所を提供するとの見解が自治体側の意見であった。

今までの福祉避難所調査から、施設側が要配慮者の受け入れを行った場合、その方に応じた支援の提供を考慮しながら行っている施設が多いことがわかっている。<sup>1)2)</sup>また、3-2-2の回答からわかるように施設を実際に利用する当事者たちが望む支援内容と自治体側が考える支援内容とは、差異があることが明らかとなった。こうした内容から福祉避難所施設側の不安とは、単に要配慮者を受け入れることだけではなく、支援含めたトータルで考えていることが理由であり、自治体側との考え方と相違していることが明らかとなった。これらの要因も受け入れが進まない障壁の一つと考える。

その他に、「施設側の人材不足で最低限の支援提供にならざるを得ない」という意見が3件あった。

### 3-2-5. 福祉避難所が円滑に運営するため、今後自治体で行う予定のもの（複数回答可）

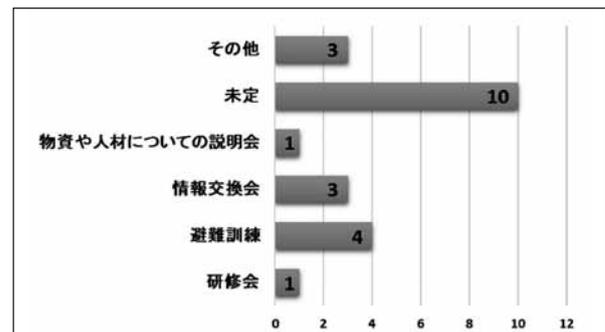


図10. 今後自治体で行う予定のもの

自治体側で今後予定されているものは、現時点で未定なことが多く、福祉避難所側が望む研修会や説明会などを考えている自治体は半数以下であった。その他には、「福祉避難所運営マニュアルの見直し」、「簡易ベッドの購入・配布」、「協定締結先事業所と避難訓練」、及び「福祉避難所対象者の抽出」であった。

### 3-2-6. コロナウイルス感染症拡大中ですが、災害時の要配慮者の受け入れは整備されているか

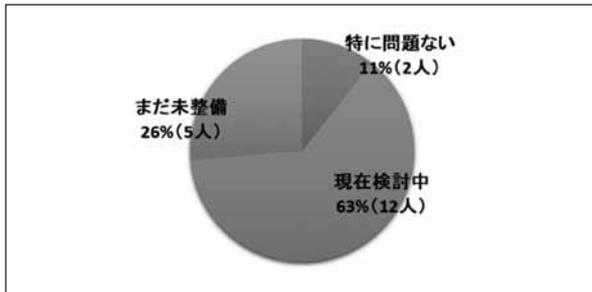


図11. コロナ禍での要配慮者の受け入れ

### 3-2-7. 問題がない、現在検討中は具体的にどのような対策を考えているか（自由記述）

表8. 検討中の対策事項（一部抜粋）

- ・マスク・、アルコール、パーティション等、感染予防のための物品の備蓄
- ・災害時の訓練。備蓄品の整備
- ・一般避難所へいかなくでの接福祉避難所へいくことが出来るしくみづくり
- ・受け入れ人数の減
- ・コロナ禍で受け入れ人数は想定の半分になると考えている。協定先と連絡会議を行い状況把握の方向性を出していきたい
- ・連絡票を作って、何かあればすぐに連絡が取れる体制をとっている
- ・十分なスペース、感染予防対策
- ・各事業所へ受け入れ確認調査を行っている、しかし受け入れてもらう場合スクリーニングをどの程度の正確さで行うことができるか不安。対象者が陽性 だった場合、施設のクラスター発生源となる不安
- ・旅館や研修施設と協定しているが人材不足に不安

自治体への調査時期は、2020年11月から2021年1月である。他県で発生した災害被害などは当然、見聞きしているはずである。しかし、未整備や現在検討中であるとの回答が多く、やや不安が残る結果となった。また、検討事項に衛生材料の備蓄は多く挙がっていたが、福祉避難所側との具体的な話し合いなどはなかった。コロナ禍で災害が発生した場合に福祉避難所の稼働は本当に可能なのか、課題が残った。

その他には、旅館やホテルと協定締結している自治体だが、「災害時の人材に不安である」との意見もあった。福祉避難所数を増加させるだけでなく、本当に有事に

活用できるかの検証も、今後必要であることがわかった。

### 3-2-8. 他の市町村と連携しているか

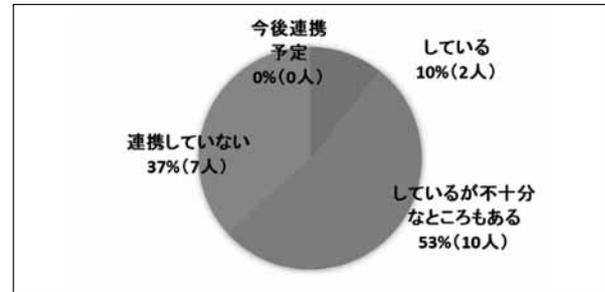


図12. 市町村連携

県内それぞれの市町村規模が異なるため、他市町村と連携をしているかの質問であったが、市町村規模に関わらず、規模での有意性は特段見られなかった。規模が小さい市町村ほど他地区と連携しているかとも予想されたが、回答した各市町村同士の答えを地図上で照らし、地形や交通の便も含み比較したが、今回の調査では明確な結論には至らなかった。

### 3-2-9. その他、困っていることや福祉避難所への要望（自由記述）

表9. その他意見（一部抜粋）

- ・福祉避難所への備蓄の検討
- ・要配慮者の家族及び付添人との連絡は施設では難しいと考える
- ・コロナ禍で福祉避難所との訓練が出来ていない
- ・福祉避難所を利用するべきかの判断について、専門職（ケアマネ・保健師）との連携が不十分
- ・要配慮者の数が年々増加し、受け入れ可能施設に限りがあり苦慮している
- ・避難行動支援者名簿、個別計画、災害サポートブックなど、うまく活用し、要配慮者が置かれている状況を本人が理解することが重要だが、個別に説明するのは難しい
- ・福祉避難所への移送は原則「要配慮者の家族や支援者が行う」とマニュアルにありますが、施設によって車両の手配などを協力してくれるところもあり助かっている
- ・受け入れてもらえる事業所に限界がある。自治体の専門派遣体制が整えれば躊躇なく開設可能と考える
- ・要配慮者の定義が広く、人や資源に限りがあることから厳しい状況である。国や県において一定の基準を設け自治体に示してくれれば、より効果的な要配慮者の支援に繋がるのではないかと。
- ・様々なニーズに応えるため、関係機関と十分な協議が必要と考える（十分に対応できる施設、設備、人員があるわけではないため）

各自治体において有事に備え、連携や協議が必要であることは認識していることは伺えた。アンケート集約後に、「現在のコロナ禍で万が一災害が発生し、要配慮者を受け入れた福祉避難所が人員不足の場合は、派遣要員の体制整備がされているのか」を岡山県保健福祉部保健福祉課に問い合わせた。各市町村において、施設間の支援体制構築について検討しているかもしれないが、現時点

では（2021年1月現在）把握していることはないとの回答であった。福祉避難所、各自治体との連携、要配慮者への連絡・調整、人材や備蓄の課題、COVID-19への対応など、適切な災害支援方針の確立が急がれるところである。

## 4. 結 論

### 4-1. 福祉避難所を稼働させるは

内閣府が定める福祉避難所の定義とは、「要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること」<sup>4)</sup>とある。その他に日頃からの訓練の必要性や、自治体との連携などの詳細が記されている。しかし、具体的な支援の詳細はなく、任された施設力によるところが大きい。

前回の岡山県福祉避難所調査から、災害等緊急時に、協力的に前向きである施設が多数あることはわかっている。しかし、岡山県内の福祉避難所数は増加しているものの現実的に稼働させるには、いくつかの障壁をクリアにする必要があることがわかった。そのひとつとして、施設側だけの努力改善だけでは受け入れは進まないことである。要配慮者を受け入れるには、自治体側のバックアップ体制が整備されていないことには、上手く稼働しないことがわかった。特に現状のようなコロナ禍では、平成30年7月豪雨災害級と同等の大規模災害が発生した場合、当時と同じように要配慮者の行く場に苦慮し、困難な状況に陥ることが予想される。

また、単に施設数を増加させるだけでは、福祉避難所は稼働できない。実際にその施設が本当に災害等緊急時に稼働出来るのか、どのような体制が整えられているのかを定期的に施設と自治体との双方でチェックしていく必要がある。これは、定型のチェックではなく、有事に本当に使えるかのチェックである。福祉避難所提携施設は、設備面があることは当然のことである。しかし、それが実際に使えなければ、意味がないのである。

さらに、自治体が施設側に求める支援とは何かを確実に伝えておくことも重要と考える。自治体がどこまでの支援を施設に望むのかを明確にするだけでも施設側の負

担軽減に大きく関わってくる。

今回の調査から、施設側と自治体側の望む支援にズレが生じていることも明らかとなった。また、有事の人材不足時に施設側が適切な支援を要配慮者に行う自信のない事も、受け入れに対して消極的になっている要因と考えられた。要配慮者を受け入れるからには適切な支援を提供したい気持ちは、福祉専門職が勤務する福祉施設として当然で、それが出来ないなら受け入れを断ることも十分考慮出来る。逆に依頼する自治体側からは、最低限の支援で良いとの判断も多いことから、不安なく施設側が福祉避難所として稼働して行くには、必ず両者の話し合いのうえで支援内容を決定することが重要と考える。両者合意のうえで支援方法まで見出しておくとし施設側の負担は激減すると考える。当然、ケースバイケースもあるが、施設と自治体各々が見えないまま支援を模索し進むより、問題が起きにくいものとする。

福祉避難所締結時に、自治体側が細やかな指示を施設側に明確に伝えるだけでも、災害時の受け入れのハードルは低くなり、多くの施設が災害等緊急時の受け入れ体制が稼働しやすくなると考える。地域の福祉避難所を稼働させるには、自治体との連携無くしては回らないのである。それがひいては要配慮者の命を守ることに繋がると考える。

### 4-2. 要配慮者を如何に守るか

要配慮者の命を如何に守るかは、受け入れる福祉避難所と自治体との連携が欠かせないことは述べた。直接避難所へ来た要配慮者の方や、そして逆に行き場がなかった要配慮者の方への対応を今後どうするのか、スムーズに福祉避難所を稼働させる為には、いくつかの障壁がある。

地域にいる要配慮者の把握は、やはり重要な事項であり、確実な要支援者名簿の作成と活用にも繋がることである。それらを自治体や地域包括支援センターなどのケアマネジャーや保健師、社会資源を活用しながら、掘り起こしを実施していく必要がある。

また、要支援者の把握だけに留まらず、有事の際に実際に使用する予定避難所の確認を要配慮者である当事者本人に理解してもらうことも重要である。過去の課題から、受け入れた要配慮者の情報不足によって施設が混乱した事例はいくつもある。受け入れ先となる施設が、受

け入れる予定の要配慮者の情報を先に得ておくことで、本当の有事の際に慌てなくて済むことは明確である。それに伴い、支援内容を含む情報を要配慮者の意向を反映しながら、自治体、福祉避難所、ケアマネジャーや保健師ら全てが共有することで実際の受け入れ時にスムーズな支援に繋がると考える。

また、各市町村規模により整備されている福祉避難所の形態も異なるため、要配慮者に応じた福祉避難所の提供が出来るよう、各市町村連携も今後は必要となると考える。つまり、福祉避難所を稼働させるには、それぞれの繋がりをなくしては、上手く稼働しない。(図13)要配慮者の命を守るために、こうした連携を密にすることが重要であると考えられる。

しかし、個人情報保護に伴い地域に住まう全ての支援必要者の抽出が困難なことも予想される。どこかの事業所と繋がりがある居宅者ばかりではないため、要配慮者のピックアップには、社会資源をフルに活用しながら掘り起こしをしていく必要がある。また、一度得た情報はそれで終わりではなく定期的に更新することは必須である。そうすることで漏れなく要配慮者を網羅することが出来る。が、これは大変な作業であり誰が担うかという大きな課題がある。

政府は、災害対策基本法の一部を改正する法律案により個別避難計画作成のため各市町村へ財政支援をすることを決め、計画に関わる福祉事業所へ報酬を負担する方向が決まっている。<sup>5)</sup>本格的に要支援者の命を守る事項がようやく始動するが、ケアマネジャーの業務が増大することは間違いないことである。月平均30~40件前後、多いところで40件を超えるケースを抱えているケアマネジャーもいるなかで、業務負担が増すことも忘れてはいけない課題である。

要配慮者の命を守るとは、どこか一つに負担が偏ることでは無理が生じる。福祉事業者、自治体、そして地域全てが繋がることを認識することを再度考えてみる必要がある。

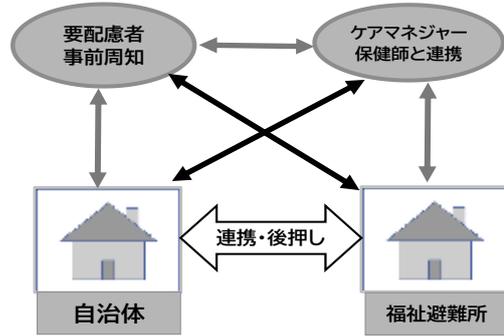


図13. 福祉避難所を稼働させるには

## 5. 今後の課題と展望

岡山県福祉避難所と各自治体からのアンケートから、避難所を引き受けた施設側も各自治体側各々から、何とか緊急時に対応出来るよう体制整備していこうとする様子は伺えた。どこも懸命に、自施設、そして地域を守るために必死に取り組みを行なっていることは間違いないことであった。しかし、あと一步の歩み寄りが欠けているところが最大の課題と思われた。連携と一言でいうと簡単ではあるが、机上だけの議論では進まない。互いの疑問や不安払拭の為には、やはりコロナ禍であろうと工夫しながらの意思疎通は欠かせないものと言える。

もうひとつの災害支援の大きな課題は、やはり要配慮者の命を守ることである。要配慮者の定義は「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」で妊産婦を含み配慮が必要な人とされ、範囲がとてども広義である。<sup>4)</sup>岡山県老人福祉施設協会副会長、筒井恵子氏に、高齢者施設が専門の異なる要配慮者の受け入れが可能かを問うインタビューに対して、「高齢者施設で妊産婦や子どもを観ることは、場所の提供だけでも急変時などの対応が困難であるため、最初から適切な機関へ移送の方が良い」とし、全ての受け入れを行うことに対して懸念を示している。福祉避難所の担い手は、全国的にも高齢者施設が多いことを考えると、今後、増施設するならば医療機関や子どもに関わる施設なども考慮することも必要で、福祉避難所で引き受ける要配慮者の区分も検討していかななくてはならない事項である。

こうした課題の克服には、施設と自治体だけで進めるのではなく、要配慮者である当事者たちを含めた話し合いと連携が必須と考える。連携とは互いの信頼のもとに

成立するものであり、片方だけの努力では進まない。特にコロナ禍のような特殊な環境下で災害に立ち向かうためには、互いの努力無しには、緊急時の対応は困難である。

如何に災害等緊急時に対応していくのか、それぞれの当事者たちの声に耳を傾け、地域にある施設の機能を最大限に活かせるシステム作り、そのための自治体のバックアップ体制、施設、県そして市町村の十分な連携が可能ならば、災害時の障壁をクリアすることが出来ると考える。それが、全ての人の命を守ること、そして地域を守ることへ繋がるものと考えている。

## おわりに

東日本大震災から10年を迎え、あの時から我が国の災害支援は本当に変わったのか。あれから幾度となく大災害に見舞われ、その都度、「全ての命を如何に守るか」は、いつも大きな課題が残る。

平成30年7月に起きた西日本豪雨災害時に車いすユーザーが語ったとされる「逃げ遅れたのではなく、逃げる場所がなかったのだ。」<sup>6)</sup> この言葉の重みは決して忘れてはいけない。そんな事は、2度と起こしてはならないのである。災害支援の要である「誰もが取り残されない社会」は、誰かの努力だけでは進まない。おそらく最善を尽くしたとしても、さらに異なる課題が出てくることも予想はされる。

だからこそ、今出来る事を着実に進めて行くほかに方法は見えない。誰かの努力で成り立つのではない。大変難しいことではあるが、おそらく全ての意識の変革も災害支援を進めるための原動力になるものだと考える。

## 謝辞

本研究は、中国短期大学令和2年度特別研究助成費にて実施し、その内容を報告した。

本調査に協力して下さった、岡山県福祉避難所施設の皆様、岡山県保健福祉部保健福祉課ご担当者様、岡山県各市町村防災ご担当者様、岡山県老人福祉施設協会副会長 筒井恵子様から心から感謝申し上げます。

## 付記

本稿は、日本福祉のまちづくり学会中国四国支部第6回研究大会で報告発表した内容に大幅に加筆修正を加えた。

## 引用・参考文献

- 1) 中野ひとみ「岡山県福祉介護施設における避難所機能の実態と課題」2020. 3 日本福祉のまちづくり学会中国四国支部発表概要集
- 2) 中野ひとみ「災害発生時の福祉介護施設が担う避難所としての現状と課題」2019. 8 日本福祉のまちづくり学会全国大会発表概要集
- 3) 岡山県市町村が指定した福祉避難所一覧  
[https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/569264\\_5948839\\_misc.pdf](https://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/569264_5948839_misc.pdf)  
(閲覧日2021. 5. 19)
- 4) 内閣府「福祉避難所確保・運営ガイドライン」平成28年4月 [http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo\\_hukushi\\_guideline.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf)  
(閲覧日2021. 3. 19)
- 5) 総務省 令和3年 1月 22日報道資料  
「令和3年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項」[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000729600.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000729600.pdf) (閲覧日2021. 3. 19)
- 6) 石塚裕子・東俊裕「進行型災害における障害者の避難行動の実態と課題－倉敷市真備町を事例に－」2019. 8 日本福祉のまちづくり学会全国大会発表概要集