福祉避難所の量的課題と機能的課題に関する調査結果

MS&ADインターリスク総研株式会社
リスクコンサルティング本部　リスクマネジメント第四部
医療福祉マーケットグループ
主任コンサルタント　西川 耀（左）
テクニカルアドバイザー　志賀 洋祐（右）

要旨

- 福祉避難所の確保数が不十分であるにもかかわらず確保の取り組みを終えている自治体が多く、候補となる施設が少ないために苦慮している状況がうかがえた。
- 福祉避難所に指定された後の研修や訓練といった取り組みが不十分であり、シミュレーションに基づく現実的な課題をとらえられていない可能性が示唆された。
- 福祉避難所施設の直接避難に対する印象はどちらかというと否定的であり、今後直接避難を推進するにあたっては、自治体等からの説明により施設側の理解を得る必要があると考えられる。
- 今後は福祉避難所の量的確保と合わせ、指定後のマニュアル整備や開設訓練、自治体と施設の連携など、福祉避難所の開設と運営にかかる実効性を高める取り組みが求められる。

MS&ADインターリスク総研は2022年度に、福祉避難所の確保および質向上における課題とその要因を明らかにすることを目的として、自治体と福祉避難所の双方に対してアンケート調査を行った。本稿ではその調査結果を一部紹介するとともに、福祉避難所の量的・機能的課題を考察する。

なお、実際に福祉避難所を開設した際の課題などを把握する目的から、近年大きな災害に見舞われた自治体と、その自治体に所在する福祉避難所に対して調査を行ったため、その結果は全国の状況を反映するものではない。また、本稿で扱う福祉避難所や要配慮者の詳細な定義については、内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」を参照されたい。

1 調査背景

福祉避難所は、高齢者や障害者等の災害時に特別の配慮を要する者（以下「要配慮者」）に対して開設される、介護や医療にかかる人員や設備を備えた避難所を指す。

2016年の熊本地震での死者は、災害による負傷の悪化や、避難生活等における身体的負担による疾病を原因とする、いわゆる災害関連死が大半であり、その8割は高齢者であったと発表されている。また、要配慮者は避難所生活において様々な制約があることや慣れない環境により心身の不調や悪化をきたすケースがあること等が報告されており、福祉避難所の確保はその指定を行う自治体の急務とされている。

2 調査概要

(1)調査方法

インターネット調査

(2)調査時期

2022年12月1日～12月28日

(3)調査対象

①過去5年以内に激甚災害指定基準による指定を受けた災害（局地激甚災害を除く）に被災した下記都道府県内の市町村1,007件

> 北海道、青森、宮城、秋田、福島、千葉、長野、新潟、三重、京都、和歌山、奈良、大阪、岡山、広島、島根、鳥取、愛媛、福岡、佐賀、長崎、大分、熊本、宮崎、鹿児島

②調査対象①のうち、管内の福祉避難所のリストを公開している市町村に所在する福祉避難所2,828件

(4)有効回答数

①自治体調査：180件（回収率17.87%）※無効票0件
②福祉避難所調査：381件（回収率13.47%）※無効票0件

(5)調査目的

- 福祉避難所確保数の把握
- 機能的課題の把握
- 直接避難の取組状況の把握

3 主な調査結果と考察

(1)福祉避難所の確保の取組状況から考察する量的課題

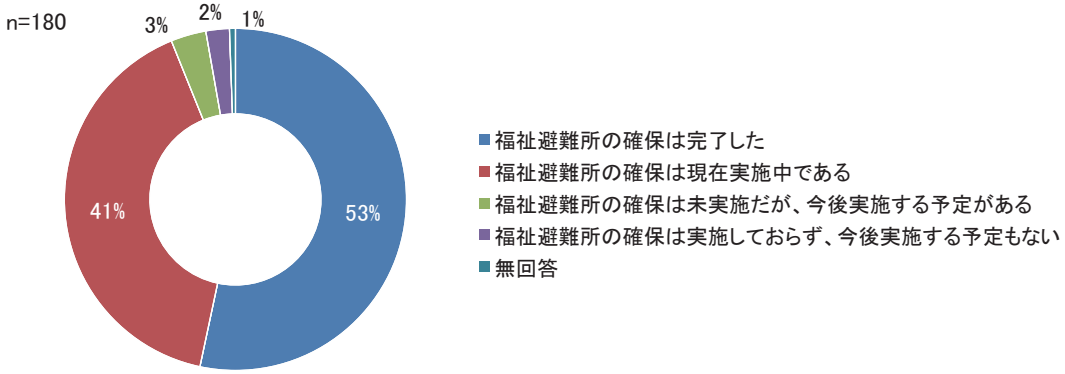
2016年に内閣府より「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（以下「ガイドライン」）が公示され、福祉避難所に対する理解の促進と確保・設置の推進が図られたことから、近年ではその確保数は大幅に増加している。しかしながら、福祉避難所に関する先行研究では、量的課題が引き続き存在することが示唆されており、自治体による福祉避難所の指定にあたって、「候補となる施設が少ない」、「施設側に受け入れ余裕がない」等が課題とされている。

本調査では自治体における福祉避難所確保の取組状況と合わせて、福祉避難所を必要とする避難対象者数に対して十分なキャパシティが確保されているのかを把握するため、避難対象者数に対する福祉避難所の確保状況を調査した。

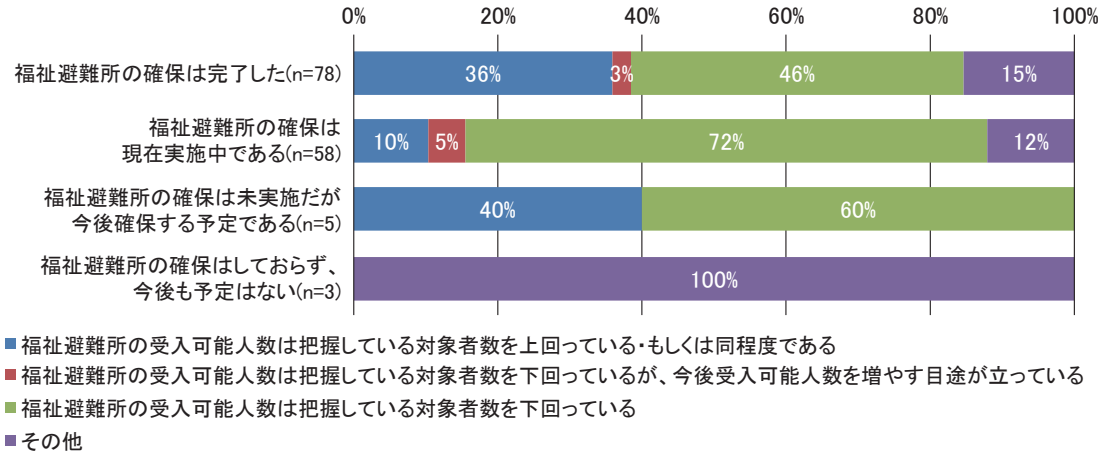
図1について、福祉避難所の指定もしくは協定締結（以下「福祉避難所の確保」）の取組実施状況をたずねたところ、約53%が「福祉避難所の確保は完了した」と回答した。

また、避難対象者数に対する確保状況を調べるため、避難対象者数の把握状況もたずねたうえで、確保の取組実施状況と避難対象者数に対する確保状況でクロス集計を行ったところ、「福祉避難所の確保は完了した」と回答した自治体のうち、約46%が「福祉避難所の受入可能人数は把握している避難対象者数を下回っている」と回答した（次頁図2）。

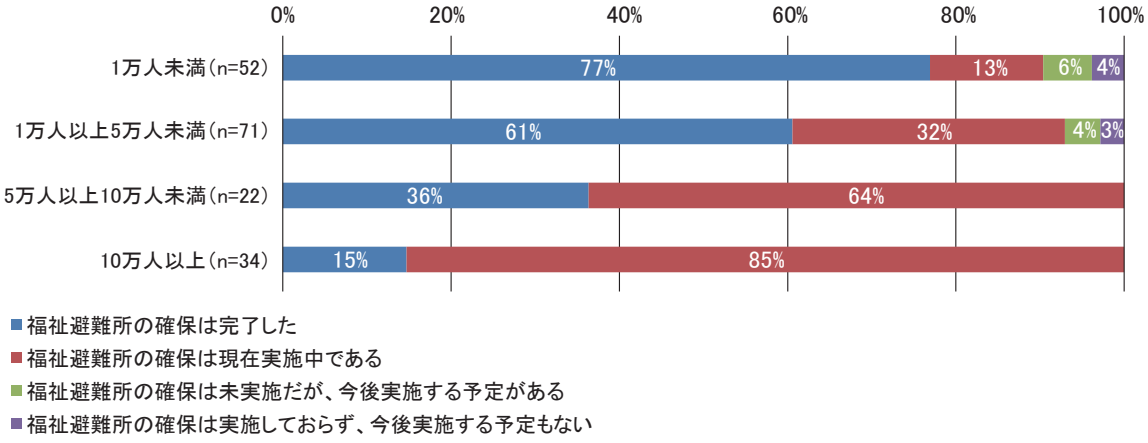
さらに、次頁図3について、福祉避難所の確保の取組実施状況と自治体の人口規模でクロス集計を行ったところ、人口1万人未満の自治体において約77%が「確保は完了した」と回答しており、1万人以上5万人未満の自治体においても半数以上が「確保は完了した」と回答している。一方で、5万人以上10万人未満、10万人以上の自治体では大半が「福祉避難所の確保は現在実施中である」と回答しており、自治体規模が大きいほど実施中とする回答者の割合が増加する傾向がみられた。



【図1】福祉避難所の確保の取組実施状況



【図2】確保の取組状況と避難対象者数に対する確保状況のクロス集計結果



【図3】人口規模と福祉避難所の確保の取組状況

以上を踏まえた考察として、「福祉避難所の確保は完了した」かつ「福祉避難所の受入可能人数は把握している避難対象者数を下回っている」と回答した自治体では、十分な数を確保できたためその取り組みを終えたのではなく、これ以上確保のめどが立たないために取り組みを終えざるを得なくなったものと推察される。

加えて、人口規模と確保の取組実施状況のクロス集計では、比較的小規模な自治体がその取り組みを終えている比率が高いことが分かる。先行研究では候補となる施設が少ないことが確保の障害となっていることが示されており、特に小規模な自治体ではこの傾向が強いためにこれ以上の確保が難しい状況にあるとも考えられる。

2021年のガイドライン改定では、一般の避難所内に要配慮者スペースを設置することが新たに推奨されており、このような取り組みは福祉避難所の候補施設が限られる自治体では要配慮者の避難場所を確保する際の新たな選択肢となる。

当該ガイドラインの改定は福祉避難所の定義を拡大するものであるが、これに加え、福祉避難所の候補をより広範とするために福祉避難所の要件を再定義するようなアプローチも、福祉避難所の確保数が頭打ちとなっている自治体が確保数を増やすのに有効であると考えられる。

⑵指定後の取り組みと課題認識から考察する機能的課題

福祉避難所には、災害時に要配慮者が安全に避難し、十分なケアや支援を受けられるように準備をしておくことが求められる。このような福祉避難所に求められる機能の実効性を高めるためには、指定後もマニュアルの整備や避難所の設置・運営訓練などの取り組みを継続的に行う必要があると考えられる。しかしながら、2015年に行われた先行研究では、福祉避難所運営マニュアルを「作成済み」とした自治体は約17%、「訓練をしている」

とした自治体は約20%となっており、福祉避難所が機能するための取り組みが十分になされているとは言い難いものであった。このように、福祉避難所の実効性向上や指定後の継続的な取り組みといった機能的な課題の解決も求められている。

これら機能的課題の解決については、2021年にガイドラインが改定され、要配慮者の災害発生時における効果的・効率的な避難行動や福祉避難所機能の実効性向上が期待されているところである。

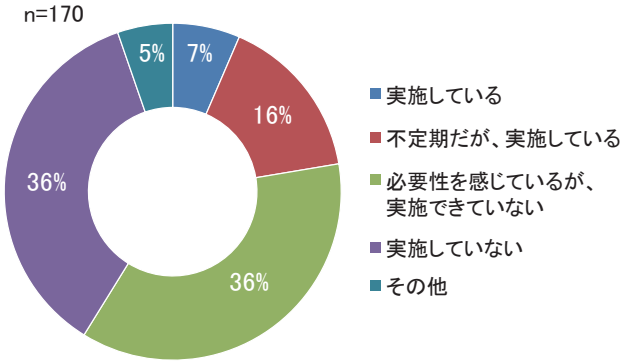
本調査では、今後福祉避難所が指定後に取り組むべき課題を具体的に把握するため、実際に福祉避難所を開設した際に課題となったことを施設にたずねた。加えて、先行研究がなされてから5年以上経過した2022年12月時点において、自治体および福祉避難所にて福祉避難所指定後にマニュアル作成や研修・訓練など実効性を高める取り組みが行われているか、改めて調査した。

①福祉避難所の開設や避難者の受け入れと、その備えにかかる実効性・機能に関する課題

自治体が行う福祉避難所開設に関する研修や訓練の指導状況は図4のとおりであり、「必要性を感じているが、実施できていない」(36.5%)が最も多かった。「実施していない」(35.9%)と合わせて約70%が実施していないと回答し、先行研究と同程度の実施率となった。

一方、福祉避難所に対して行ったアンケートでは、福祉避難所に関するマニュアルを定めていると回答した108施設に対して研修や訓練の実施状況をたずねたところ、研修を行っているのは61件、訓練を行っているのは54件であり、マニュアルを整備したうえで研修や訓練を行っている施設は全体の15%程度であった。

災害時の対応について平時からマニュアルで整理し、マニュアルに基づいた研修・訓練を行うことは、その内容に不備や欠落がないか検証し、修正する上で欠かせない取り組みである。訓練を通したシミュレーション(疑似体験)は、福祉避難所を設置・運営する際に陥る状況や生じる問題の具体的想定につながる。すなわち、これら訓練等の取り組みが計画的に行われていないことは、災害時における福祉避難所のスムーズな開設や実効性に不安が感じられる結果として読み取ることができる。

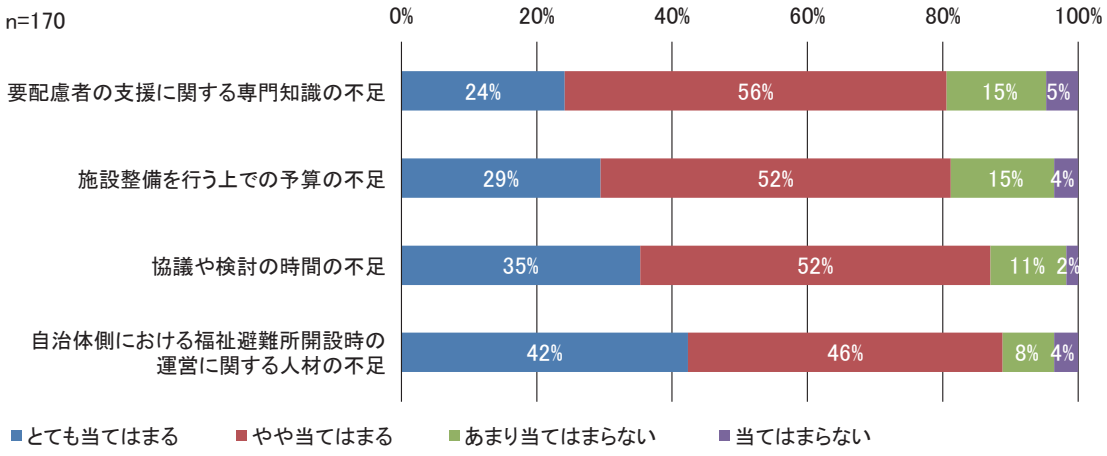


【図4】避難所開設に必要な研修・訓練等の指導状況

②福祉避難所の施設整備にかかる課題

ガイドラインでは、自治体は「施設管理者と連携し、当該施設が指定福祉避難所として機能し、要配慮者が避難生活を送る上で良好な生活環境を確保するための必要な施設整備を行う」とされているが、本調査の結果、自治体ではそれら役割の遂行にあたって必要な知識・予算・時間・人材といったあらゆるリソースが不足していることが示唆された(図5)。

一方、次頁図6では、福祉避難所がその質を高めるために必要と感じている支援を把握するため、施設が指定時および指定後に自治体に求める支援をたずねた。結果として「要配慮者支援に必要な物資・機材」を選択した回答者が最も多く、その他半数以上の回答者が「人材確保」、「要配慮者の移送手段」、「費用負担」を選択した。



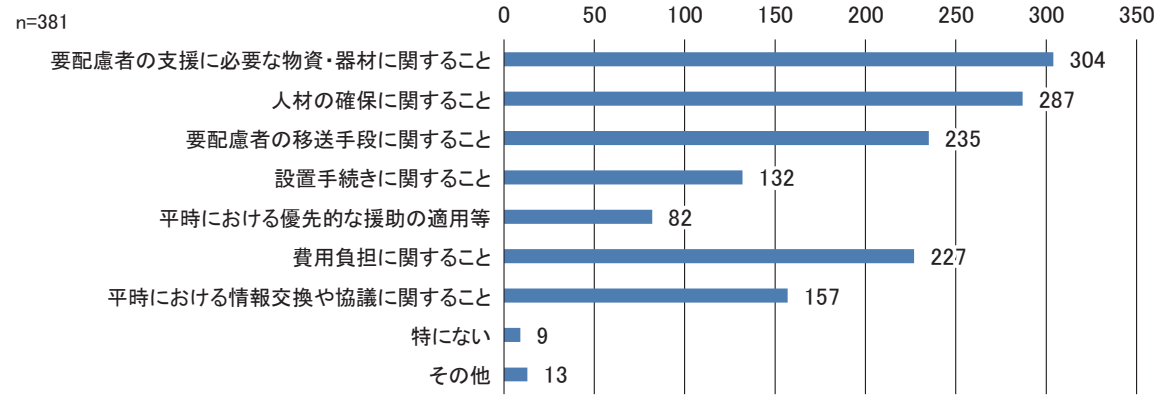
【図5】福祉避難所の施設整備にかかる課題

また、図7のとおり、福祉避難所が避難者の受け入れにあたって課題や不安と感じることとしては人手の確保が最も多かった。

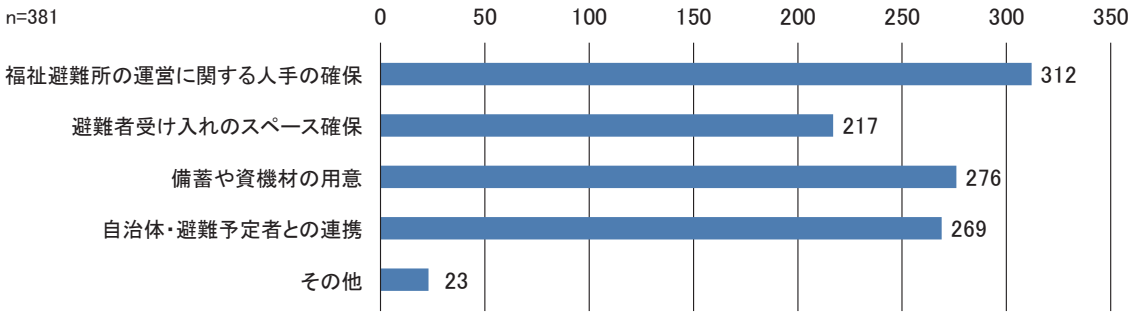
さらに、実際に福祉避難所の開設時に困ったことをたずねた図8では、自治体に求める支援や、課題・不安に感じることで回答の多かった物資や人手に関する選択肢よりも、「自治体・避難者と連絡がとれなかった」や、「受け入れのスペースが不足した」とする回答が多くみられた。

以上、福祉避難所の施設整備にかかる課題や福祉避難所が設置・運営に際し課題と感じていることに関するアンケートから、自治体の施設整備にあたり不足しているリソースと福祉避難所が自治体に求める支援ではほぼすべてのリソースが該当するとの結果が得られた。

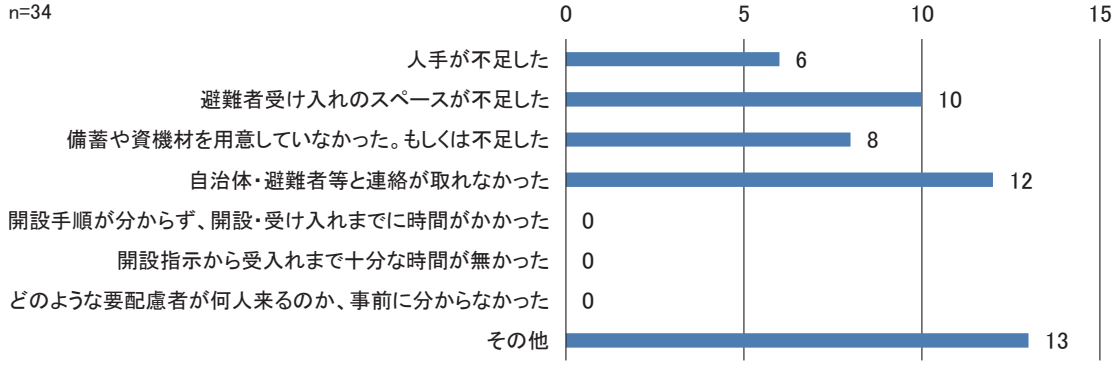
一方で、施設において回答者が全般的に不安視していることと開設経験を基に挙げられた課題の間で、わずかながらその傾向に差異がみられた。施設の8割以上が「福祉避難所の運営に関する人手の確保」に不安があるとする一方で、実際の開設時には



【図6】福祉避難所が自治体に求める支援



【図7】避難者の受け入れにあたっての課題や不安に感じること



【図8】福祉避難所の開設時に困ったこと

人手不足よりも受け入れスペースの不足や連絡がとれないといった課題を感じた施設が多かった点は、施設が開設時に困難となることを適切に想定できていない可能性があることを示唆している。このことと、研修・訓練等の取り組みが不足している現状から、避難者の受け入れや、受け入れ後の避難所運営を円滑に行うための具体的な想定を欠いている福祉避難所が多いと考えられる。今後、施設においては受け入れ時を想定した訓練等を実施し、災害時における対応力を高めておくとともに、災害対応上の課題を洗い出しておくことが求められる。

⑶直接避難への理解と取り組み状況

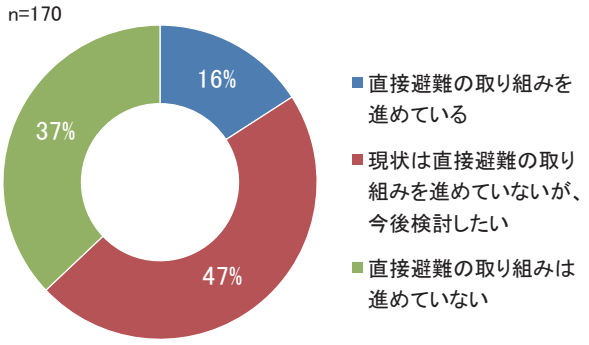
2021年5月に災害対策基本法施行規則の改正およびガイドラインの改定が行われ、福祉避難所の指定と受け入れ対象者の公示、福祉避難所への直接の避難（図9）、協定等による福祉避難所等の活用および一般の避難所内における要配慮者スペースの設置などを促進することが追記された。これには、福祉避難所の確保を促進するとともに、事前に受け入れ対象者を調整して、人的・物的体制の整備を図ることで、災害時の直接の避難等を促進し、要配慮者の支援を強化する目的がある。改定の概要をまとめた内閣府の「福祉避難所の確保・運営ガイドライン　主な改定のポイント」ではこのような改定となった理由を、「受け入れ対象ではない被災者が避難してくることにより、福祉避難所としての要配慮者への対応に支障を生ずる懸念があるため、福祉避難所として指定されることに消極的である」とする意見や、「障害者等については、一般の避難所で過ごすことに困難を伴うことがあるため、平素から利用している施設へ直接避難したい」との意見があるためとしている。また、本調査では受け入れ時に開設指示や避難者の差配を行う自治体と連絡がとれずに困ったという回答や受け入れ時にスペースが不足したという回答もあり、直接避難を行うことでこれらの課題解決も期待できる。

本調査では、新たに取り組みが進められている直接避難の考え方がどのように受け止められているかを調査し、今後直接避難を推進するにあたっての課題を把握した。

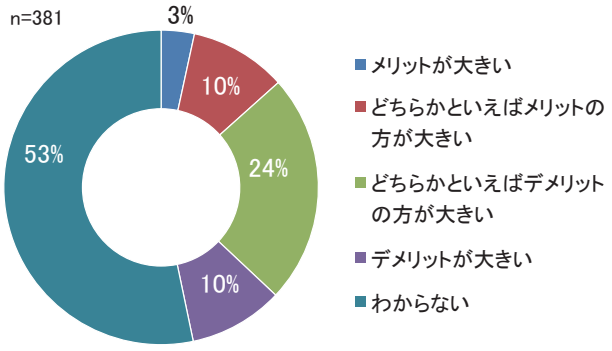
図10に示すアンケート結果では、約37%の自治体が直接避難の取り組みを進めていないと回答しており、課題があることが示唆された。特に、「今後検討したい」とする選択肢ではなく「進めていない」をあえて選択していることから、直接避難に対してネガティブな印象を持っている可能性もある。実際、読売新聞が2021年3月～5月に行った調査によると、回答自治体のうち一般避難所からの経由よりも直接避難がよいと回答したのは1割程度だったという。

また、施設に直接避難の印象をたずねた結果は図11のとおりであり、消極的な回答者が多数を占め、「わからない」とする回答者が過半数であった。

【図9】従来の避難方式と直接避難の違い
（出典:読売新聞オンライン「【独自】高齢者ら「すぐ福祉避難所へ」可能に…災害時の移動負担減らす」を基にMS&ADインターリスク総研作成）



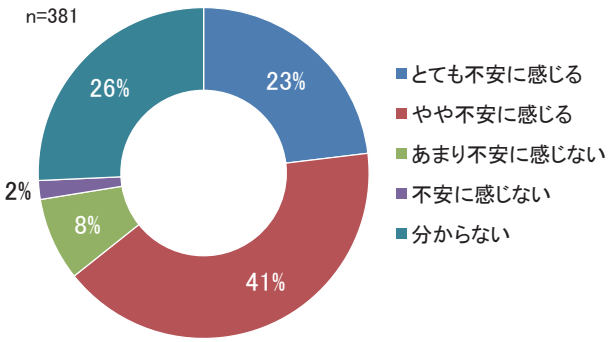
【図10】直接避難の取り組み状況



【図11】直接避難への印象

避難対象者以外が避難してくることへの不安についてたずねた図12では、回答した施設の6割以上が「不安がある」と回答しつつも、直接避難に対しては消極的な意見が多いことから、対象者以外が避難してくるような懸念を払しょくするための取り組みでもあるという点が認知されていない可能性が高い。

また、直接避難により受け入れに必要な資材・スペース・人手があらかじめ把握できることや情報の連携がスムーズになることが期待されるが、前項のまとめでも触れたとおり、これらの課題を想定できていないために、直接避難のメリットをイメージできていない可能性もある。



【図12】避難対象者以外が避難してくることへの不安

4 今後の福祉避難所の確保および機能向上に向けて求められる取り組み

以上の考察から、福祉避難所の量的確保と、災害時における福祉避難所の機能の向上のためには、以下三点の取り組みが必要と考える。

⑴福祉避難所となる施設の要件緩和

本調査では、避難対象者に対して十分な福祉避難所を確保している自治体は多くない結果となった。また、十分に確保できていないにもかかわらず、確保の取り組みは完了しているとした自治体も多く、候補となる施設の不足に起因していると考えられる。

このことから、福祉避難所の候補となる施設が増加するよう、ガイドラインに示される福祉避難所として利用可能と考えられる施設の要件緩和や再定義が必要と考えられる。

⑵福祉避難所運営にかかる具体的な課題の整理と機能向上

福祉避難所となっている施設が、開設時に想定される状況や必要な対応事項について正確に把握できていないことが示唆された。これは、福祉避難所に指定された後の研修・訓練等の取り組みを十分に実施していないことが要因の一つとして考えられる。

福祉避難所が災害時に期待される機能を十分に発揮するためには、平時から研修・訓練を通じたマニュアルの習熟やシミュレーションを行い、災害時に想定される発生事象や必要な対応事項を具体的に把握しておく取り組みが求められる。

また、研修・訓練の実施の前提となるマニュアルの整備にあたっては、自治体が福祉避難所となっている施設に対しマニュアルの作成を支援するとともに、平時から協議や情報交換などを積極的に実施することが推奨される。

⑶直接避難の推進に関する課題解決と理解の醸成

2023年のガイドライン改定により、直接避難を推奨する方針が策定された。しかしながら、福祉避難所が十分に確保されておらず、避難対象者である要配慮者が把握されていないなどの課題があるため、現段階で福祉避難所側が直接避難に対応することは困難であると考えられる。直接避難は、事前の調整不足や情報共有不足から生じる問題に対する解決策であり、自治体は直接避難を推進するためにも福祉避難所の量的な確保や避難対象者数の把握および福祉避難所との連携を行っていくことが求められる。また、本調査では、福祉避難所が直接避難について正しく認識していない可能性が示唆された。自治体は上記課題の解決と合わせ、福祉避難所となる施設に対して直接避難を推進する目的や必要な準備などを説明し、理解と協力を得られるよう努める必要がある。

以上

（出典の記載のないものは全てMS&ADインターリスク総研作成）

参考文献・資料等

1）内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/r3_hinanjo_guideline.pdf>（最終アクセス2023年11月27日）
2）内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン　主な改定のポイント」<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/r3_hinanjo_glkaitei.pdf>（最終アクセス2023年11月27日）
3）内閣府「福祉避難所の運営等に関する実態調査」平成27年3月（最終アクセス2023年11月27日）
4）内閣府「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」平成29年4月（最終アクセス2023年11月27日）
5）「【独自】高齢者ら「すぐ福祉避難所へ」可能に…災害時の移動負担減らす」、『読売新聞オンライン』、2021年4月19日（最終アクセス2023年11月27日）
6）「福祉避難所に「直接避難がよい」1割どまり…読売調査104市区」、『読売新聞オンライン』、2021年6月13日（最終アクセス2023年11月27日）