

# 平成 28 年熊本地震における要配慮者対応に関する調査研究(その 1) —福祉施設等へのアンケートを通じて—

## Evacuation Support for the Vulnerable Population in 2016 Kumamoto Earthquake Part 1 - Behavior and Management of Residents in Nursing Homes etc.-

○濱崎 遥<sup>1</sup>, 大西 一嘉<sup>2</sup>, 岡田尚子<sup>3</sup>  
Haruka HAMASAKI<sup>1</sup> and Kazuyoshi OHNISHI<sup>2</sup> and Naoko OKADA<sup>3</sup>

<sup>1</sup>神戸大学大学院工学研究科 博士前期課程  
Graduate School of Eng., Kobe Univ.

<sup>2</sup>神戸大学大学院工学研究科 准教授  
Assoc. Prof., Graduate School of Eng., Kobe Univ., Dr. Eng.

<sup>3</sup>神戸大学大学院工学研究科 博士後期課程  
Graduate School of Eng., Kobe Univ., M.Eng.

Questionnaires were conducted on welfare facilities etc. that could become welfare evacuation centers in the 2016 Kumamoto earthquakes and facilities that had previously agreed on welfare evacuation shelters. As a result, there were places where welfare evacuation centers were established despite the absence of prior agreement. Second, many institutions answered that the receipt of evacuees was requested to receive from the principal or their families. Third, the work of the staff increased. Regarding the role that community-based facilities and other facilities play as evacuation spaces in the event of a disaster, it is necessary to discuss them fully in the future.

**Key Words** : Evacuation Center, Vulnerable Population, Quality of Life

### 1. はじめに

#### 1.1 研究の背景

特別養護老人ホームのような災害時要配慮者が暮らす福祉施設や住居（以下、施設等という。）において災害時に円滑かつ迅速な避難の確保を図るには、入居者個人の自力避難能力の低さや職員の慢性的な人手不足を考慮しなければならない。建物や人的な被害がなかったとしても想定外かつ長期間にわたるライフラインの断絶、燃料不足によって事業の継続に際して極めて深刻な事態に陥る場合もある。入居を伴う福祉施設が福祉避難所として利用される場合は、入居者へのサービス提供に加え避難者を受け入れねばならない。

藤野らの調査(2014)によって東日本大震災における岩手県の福祉施設では避難所としての指定の有無に関わらず、避難者を受け入れざるを得なかった状況が明らかになっている<sup>1)</sup>。藤野らは福祉施設が、施設の入居者だけでなく地域住民も支援する拠点として災害時に大きな役割を果たし、災害時に福祉施設がどのように地域住民をサポートしていくかや福祉避難所のあり方について今後より検討される必要があると述べている。

#### 1.2 研究の方法と目的

本研究は、2016年4月に発生した平成28年熊本地震における福祉避難所になり得る福祉施設等、事前に福祉避難所協定を結んでいた施設等を対象に要配慮者対応の実態を把握することを目的とした。夜間に発生したこの災害は、熊本県内855か所の避難所への避難者最大数183,882名(2016年4月17日)を記録している<sup>2)</sup>。方法として2016年11月7日~2017年1月12日にアンケート調査を行い、分析した。

#### 1.3 アンケート調査の対象

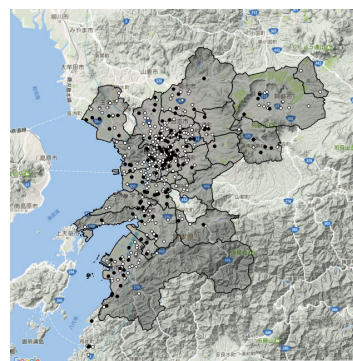
震度5強以上の地震が3回以上起きた市町村に立地する特別養護老人ホーム、有料老人ホーム、介護老人保健施設、サービス付き高齢者向け住宅など高齢者のための福

祉施設等<sup>3)</sup>のうち定員20名以上のもの(以下、高齢者施設等という。)、指定障害者支援施設、療養介護施設など障害児者のための福祉施設等<sup>4)</sup>のうち定員20名以上のもの(以下、障害者施設等という。)、そして福祉避難所協定締結施設<sup>5)、6)</sup>(このうち高齢者施設等にも障害者施設等にも該当しないものについて以下、その他施設等という。)を対象とした。配布・回収状況を表1、配布・回収施設の所在地を図1、アンケート回収施設の内訳を図2に示す。

表1 配布・回収状況

	配布数	回収数	有効回収数	有効回収率	
協定あり	高齢者施設等	181	44	43 (42)	23.8%
	障害者施設等	61	26	26 (18)	42.6%
	その他施設等	33	10	7 (-)	21.2%
協定なし	高齢者施設等	257	60	60 (60)	23.3%
	障害者施設等	9	2	2 (2)	22.2%
合計	541	142	138 (122)	25.5%	

( ) 内の数は入居を伴う施設及びそれを併設する施設の有効回収数



●アンケートを回収した施設等  
○アンケート未回収の施設等

図1 アンケートを配布した施設等の所在地

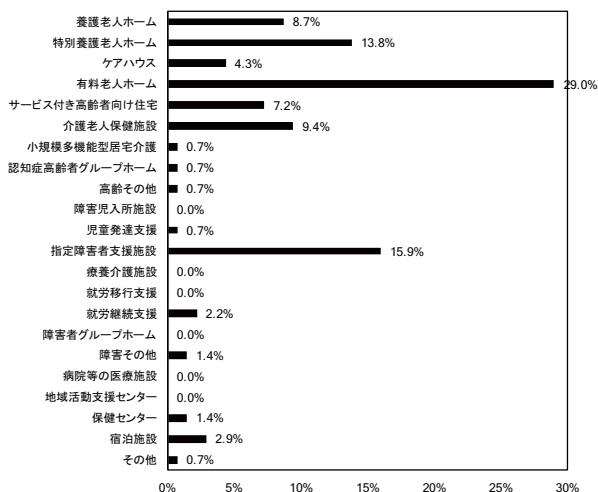


図2 回収施設の主な用途 (N=138) (択一回答)

### 1.4 福祉避難所協定締結状況

調査対象のうち高齢者施設等で4割強、障害者施設等で8割強が協定を結んでいたと回答した(図3)。協定締結施設の一覧<sup>5)</sup>、<sup>6)</sup>を参照した結果、一覧の掲載内容に反して「締結なし」と回答した障害者施設等やその他施設等が確認され、行政の公表する一覧と施設等の回答内容とが完全には一致しなかった(図4)。その他施設等は無回答も含めると6割弱が一致しなかった。

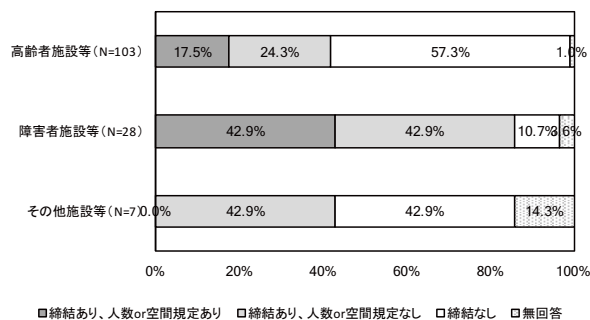


図3 福祉避難所の協定を市町村と事前に締結していたか(択一回答)

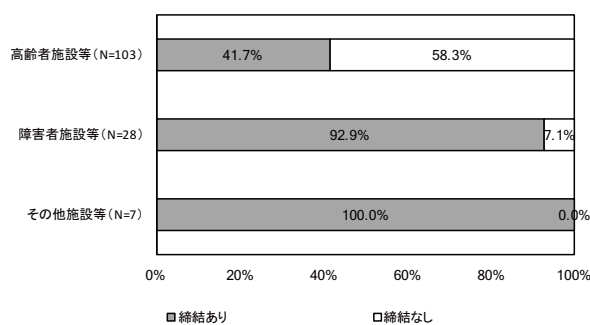


図4 資料に基づく本調査対象の福祉避難所の協定締結の有無

## 2. 被災した福祉施設で暮らす入居者への対応

熊本地震における要配慮者対応のうち福祉施設で暮らす入居者対応について取り上げる。そのため第2章では調査対象のうち利用者の入居を伴う福祉・介護サービスを提供する施設を抽出した。主として昼間においてサービスを提供する施設であっても併設する施設に入居者がいる場合、その入居者対応について回答があったものは集計対象とした。

### 2.1 揺れを感じて何ができたか

高齢者施設等では「入居者をかばった」が4割程度と比較的多く、一方で「屋外に出た」はほとんどなかった。障害者施設等では、「危険を周りに知らせた」「周囲の人に指示をした」「テレビやラジオで情報を聞いた」が比較的多く、情報収集と伝達に関する行動をとっている(図5)。

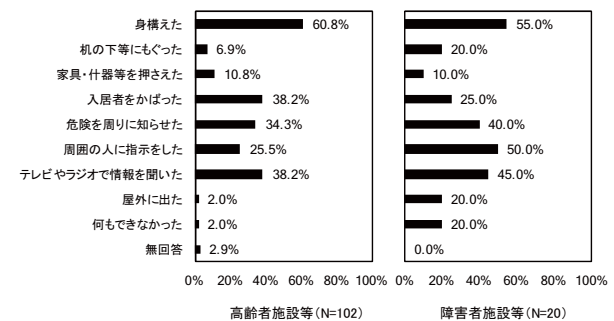


図5 揺れを感じて何ができたか(重複回答)

### 2.2 入居者を集団で移動させたか

高齢者施設等では4割強、障害者施設等では7割弱が入居者を集団で移動させた。「その他」は、「一部の入居者を移動させた」という回答であった(図6)。

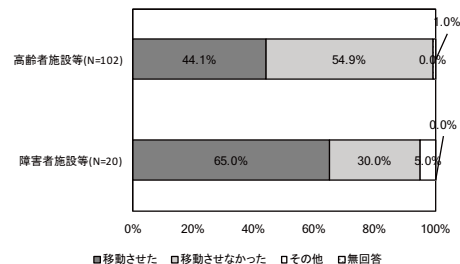


図6 入居者を集団で移動させたか(択一回答)

### 2.3 入居者を移動させた目的

高齢者施設等、障害者施設等共に「余震に備えた」「入居者の動揺の為」が6割以上と多かった。また、「居室使用不可能の為」「スプリンクラー誤作動の為」など、建物の構造に被害がない場合でも、居室が使えなくなるケースが合わせて4割弱あった(図7)。

「その他」では、「津波に備えた」「停電の為、見守り体制が不十分となった為」「家具転倒の危険性があった為」「避難指示があった為」と回答があった。

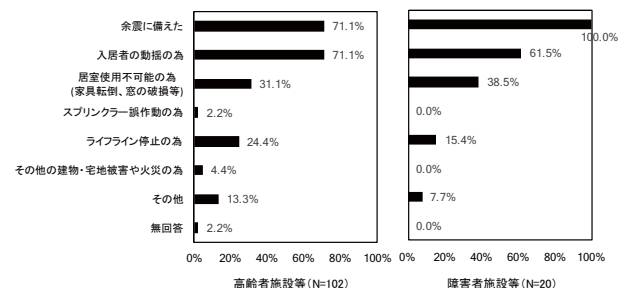


図7 入居者を移動させた目的(重複回答)

### 2.4 入居者を移動させた場所

高齢者施設等では、「リビング等の建物内で集まれる場所」が9割を超えた。障害者施設等では「リビング等の建物内で集まれる場所」が6割弱、「中庭・駐車場等の敷地内」が4割強であった(図8)。「その他」では「市指定の一般の避難所」「マイクロバスやワゴン車」という回答があった。

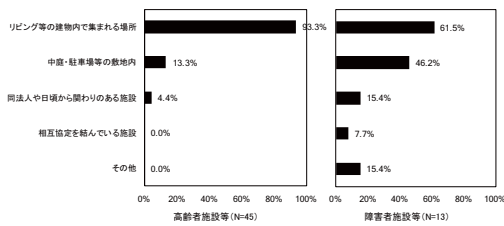


図8 入居者を移動させた場所（重複回答）

## 2.5 入居者を移動させた期間

高齢者施設等では「しばらくの間」「夜が明けるまで」と比較的短期間移動する場合と1週間から1か月程度と比較的長期間移動する場合に分かれる。「1か月程度以内」と回答する施設では、他の空室に移動したという回答が比較的多く、使用していた部屋が使えなくなったことによる緊急避難や近隣住民等を受入れるスペース確保の為にによるものと思われる（図9）。

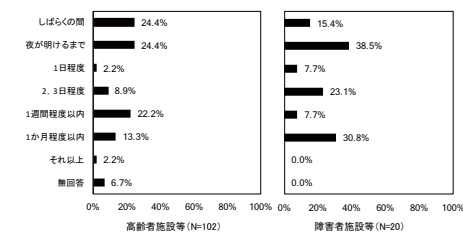


図9 入居者を移動させた期間（重複回答）

## 3. 避難者の受入対応

### 3.1 熊本地震時に福祉避難所を開設したか

高齢者施設等、障害者施設等、共に6割強が「開設しなかった」と回答している。その他施設等での福祉避難所開設は1割強にとどまった（図10）。

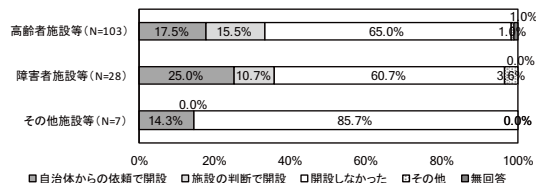


図10 福祉避難所開設状況（択一回答）

### 3.2 誰が要配慮者を移送したか

「要配慮者本人、家族等」が高齢者施設等で8割弱、障害者施設等で9割と最も多かった。次に「施設の職員」、「ケアマネージャー、生活支援員」と続く。熊本市の福祉避難所設置・運営マニュアルには、移送手段の順番は「①家族又は支援者による移送、②熊本市（職員）による移送、③施設（職員）による移送」とあり、比較的多くの要援護者を移送していることが考えられたが、自治体職員が移送しているのは1割程度であった。理由として、人手不足により移送が困難であったこと、自治体からは少数の施設等へ要請が集中したことが考えられる（図11）。

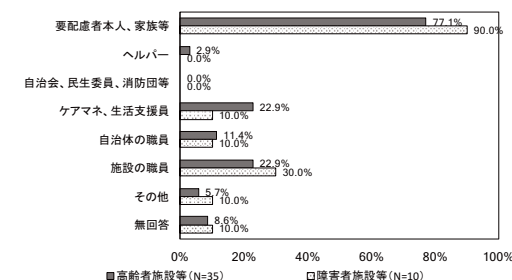


図11 誰が要援護者を移送したか（重複回答）

### 3.3 要配慮者を受入れた場所

「協定で決めていたスペース」と回答した高齢者施設等で約4分の1、障害者施設等で半数であった。「それ以外」と回答した施設等が7割弱から8割と、多くの施設等で、協定で定まっていなかった、または協定通りには受入れることが出来なかったことにより、臨機応変に対応した（図12）。

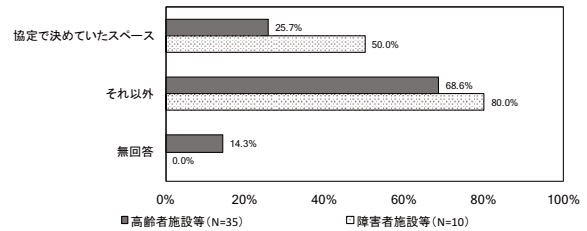


図12 要配慮者を受け入れた場所（重複回答）

### 3.4 福祉避難所以外として避難者を受入れたか

高齢者施設等の6割強、障害者施設等の4割強、その他施設等の6割弱が、何らかの形で、福祉避難所以外として避難者を受入れている。その中でも、「建物内の場所を提供」「駐車場等を提供」は比較的多い。また、「要援護者を任意で受入」も高齢者施設等、障害者施設等で2割弱ある。これは、本来ならば福祉避難所として受入れることも可能であると考えられるが、福祉避難所として受入れなかった理由は本調査では明らかにはされていない（図13）。

「その他」の回答は以下のものが挙げられた。

- ・トイレの解放
- ・お風呂の解放
- ・生活用水を入居者の家族に配給
- ・職員の家族の受入
- ・ボランティアの宿泊施設として受入
- ・高齢者の一時預かり事業

### 3.5 なぜ福祉避難所以外として避難者を受入れたか

「地域住民から依頼があった為」が高齢者施設等、障害者施設等で2割強であった（図14）。「その他」としては、以下のものが挙げられた。

#### 【職員の事情】

- ・学校が休校のため、職員の勤務日に子供が同行
- ・職員や職員の家族より依頼があった為

#### 【各所からの依頼の為】

- ・自治体より依頼があった為
- ・要援護者本人や家族等から依頼があった為
- ・入居者の家族であった為

#### 【施設の自主的な活動の為】

- ・要援護者が崩壊した家屋に一人でいた為
- ・近所で車中泊の方に声をかけて宿泊してもらった
- ・ボランティアの宿泊の為
- ・日頃から災害の際には避難受入を了解していた為
- ・地域あつての施設だから
- ・社会福祉法人としてやるべきことだから

#### 【その他】

- ・被災が少ないところへの受入が必要だった為
- ・みなし仮設として対応出来た為（賃貸住宅）

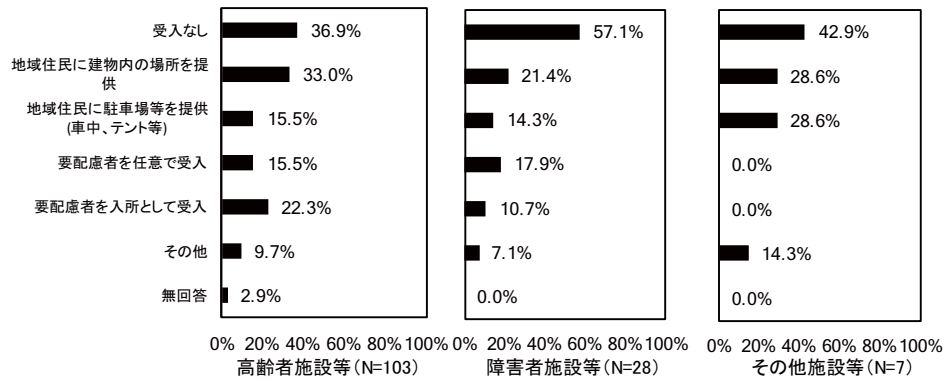


図 13 福祉避難所以外として避難者を受入れたか

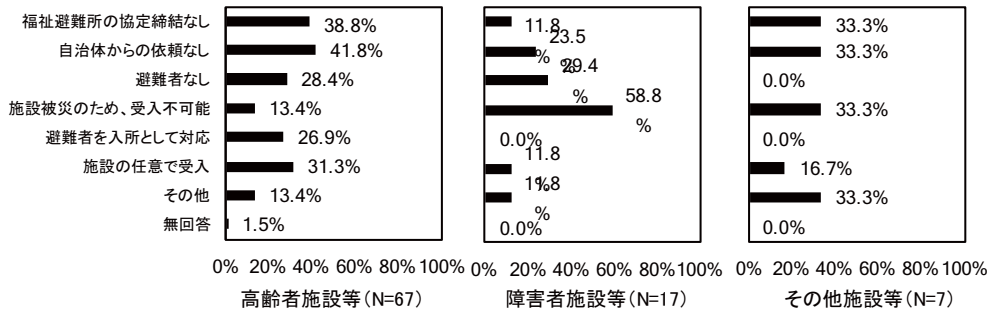


図 14 なぜ福祉避難所以外として避難者を受入れたか

#### 4. まとめ

施設の被災によって入所者の居室が使用できなくなったこと、相互応援協定先の施設からの緊急受入依頼に対応したことなどが影響し福祉避難所としての受入空間が十分に確保できないという空間競合の問題が起きていた(図 8)。計画ではデイサービスや地域交流スペースを地域の要配慮者向けにあてることが想定されていたが、実際には想定人数を受入れられなかった事例があった。

福祉避難所の協定締結施設等において、福祉避難所としての指定状況を職員が認識していなかった例が、5%強あった(図 3, 図 4)。協定の自動更新<sup>注1)</sup>に際して担当職員への引き継ぎが不徹底であった可能性がある。行政が協定締結を定期的に確認するなどの改善が求められる。

公共施設や民間施設を問わず、福祉避難所として使えるような地域施設等をできるだけ発掘、把握し、災害時の福祉避難所空間として活用できるように準備していく必要がある。

#### 補注

注1) 2016年4月18日に内閣府が熊本県に対して出した通知<sup>7)</sup>において、市町村が作成する福祉避難所の設置運営に関する協定書をもとに例示として示した添付資料の「災害発生時における福祉避難所の設置運営に関する協定(例)(福祉施設を利用する場合の例)」の第11条による。

#### 参考文献

- 1) 藤野好美, 三上邦彦, 岩渕由美, 鈴木聖子, 細田重憲, 東日本大震災における社会福祉施設が果たした役割について, 厚生指針第61巻第8号, pp.28-34, 2014.8.
- 2) 内閣府, 平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について(12月14日18:00現在), 2016.12.
- 3) 熊本県, 「高齢者関連施設一覧」, 「特別養護老人ホーム(平成27年7月1日現在)」, 「養護老人ホーム(平成27年4月1日現在)」, 「有料老人ホーム(平成27年7月1日現在)」, 「介護老人保健施設(平成27年4月1日現在)」, 「サービ

- ス付き高齢者向け住宅(平成27年7月1日現在)」, 「認知症対応型共同生活介護事業所(平成27年7月1日現在)」よりダウンロード,  
 URL: [http://www.pref.kumamoto.jp/kiji\\_12242.html](http://www.pref.kumamoto.jp/kiji_12242.html) (最終閲覧日2017.1.18.)
- 4) 熊本県, 熊本県障がい者保健福祉ホームページ, 「お知らせ・ニュース」, 「指定事業者一覧(障害者支援施設)」, 「指定事業者一覧(障害者支援施設(児施設併設))」, 「指定事業者一覧(療養介護)」よりダウンロード,  
 URL: [http://cyber.pref.kumamoto.jp/syougaihofuku/content/asp/info\\_main.asp?id=50](http://cyber.pref.kumamoto.jp/syougaihofuku/content/asp/info_main.asp?id=50) (最終閲覧日2017.1.18.)
  - 5) 熊本県ホームページ, 「防災計画 / 熊本県防災情報ホームページ」, 平成27年度熊本県地域防災計画(公開日2015.5.25.) , 「巻末資料」よりダウンロード  
 URL: [http://cyber.pref.kumamoto.jp/bousai/content/upload/p6\\_5\\_1104](http://cyber.pref.kumamoto.jp/bousai/content/upload/p6_5_1104) (最終閲覧日2017.5.2.)
  - 6) 熊本市ホームページ, 「災害時における福祉避難所について / 熊本市ホームページ」, 「平成28年4月1日付協定締結施設一覧」よりダウンロード  
 URL: [http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c\\_id=5&id=2777&sub\\_id=5&flid=9046](http://www.city.kumamoto.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=5&id=2777&sub_id=5&flid=9046) (最終閲覧日2017.1.18.)
  - 7) 内閣府, 福祉避難所の設置等の対応(情報提供)(通知日2016.04.18.)