

## 2014広島土砂災害における福祉避難所等の受入状況と課題

### Issues on Management of Extra Shelters for People with Special Needs in Emergency Established after 2014 Hiroshima Mudslide Disaster

岡田 尚子<sup>1</sup>, 大西 一嘉<sup>1</sup>

Naoko OKADA<sup>1</sup> and Kazuyoshi OHNISHI<sup>1</sup>

<sup>1</sup>神戸大学大学院工学研究科

Graduate School of Engineering, Kobe University

Our objective is to clarify the state of such extra shelters management, that is, how victims were selected from primary shelters and how they were treated after evacuated in 2014 Hiroshima Mudslide Disaster. We contacted interview research against key persons of extra shelters in Asa-Minami ward and surrounding wards of seriously affected areas. This paper clarifies three essential strategy contents for improvement of extra shelters management in flood disaster, based on above case study. #1. To increase capacity of extra shelters and develop new type of elderly apartment with supportive services. #2. To collaborate various keypersons who are worked coordinators. #3. To support logistic work of facilities in use of extra shelters

**Keywords:** 2014 Hiroshima Mudslide Disaster, people with special needs, extra shelter, extra space in shelter, interview research

#### 1. はじめに

##### (1) 背景と目的

2014年8月20日に発生した広島土砂災害<sup>(1)</sup>は、平成に入って以来、風水害による生き埋めでは最大の死者数となる75名に上る犠牲者を出した。今回の豪雨災害により広島市内で発生した土石流は約107件とされているが、国土地理院の写真判読図<sup>(2)</sup>からの読み取りによれば、安佐南区北東部から安佐北区中部に集中する局地災害と言える。災害復旧工事に時間を要することもあり、災害から1年となる2015年8月19日現在でも、広島市の発表によれば、被災者4357世帯1万638名のうち、元の場所を離れて暮らす人が830世帯1794名に上る<sup>(3)</sup>。

一方、土砂災害当日から避難者を受け入れるため、広島市地域防災計画<sup>(4)</sup>に基づく一次避難所及び福祉避難所が開設された。広島市は、地域における災害時要配慮者への避難支援体制づくりでは先進的な自治体であり、また、福祉避難所の協定締結も着実に進んでいた。そのような中で開設された福祉避難所等において、想定されたものの中で何が有効であったか、また何が実際に問題になったかは十分に議論されているとは言えない。そこで、本研究では、災害時要配慮者への避難所対応の観点から、最も被害が大きかった安佐南区を中心に、広島土砂災害における福祉避難所等の開設状況実態を把握し、要配慮者の受入体制を検証する。また、福祉避難所に準ずるものとして、①一次避難所内での福祉避難スペースや、②

地域防災計画内で滞在型避難場所と呼んでいる二次避難所、③高齢者を自主的に受け入れた高齢者施設（サ高住）等についても調査対象とした。

福祉避難所は、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」<sup>(5)</sup>において、対象となる要配慮者の状況に応じ、地域における①身近な福祉避難所<sup>(2)</sup>と、②拠点的な福祉避難所<sup>(3)</sup>のように、段階的・重層的に設定することを勧めている。以下、大災害での福祉避難所等の実態や、災害に対する事前準備に関する既存研究を概観する。

阿比留・森田<sup>(6)</sup>は、新潟県中越沖地震における調査で、要配慮者が家族に隣接するスペースにいる状態、つまり一次避難所への福祉避難所の併設が、安心環境という点で望ましいと述べている。

竹葉・大西<sup>(7)</sup>は2008年から2009年に行った全国調査で、福祉避難所指定済み市区は半数以下で、指定済みの市区の半数が想定避難者数に対して、収容力や運営支援員の確保が不十分であったこと等を指摘している。

田原・北川・高山<sup>(8)</sup>は社会福祉の立場から、社会福祉施設が福祉避難所として機能することが期待される一方、防災意識、施設の宿泊機能、収容力やマンパワーの余裕、入居者へのケアの質・量、安全面への不安から避難者を受け入れない傾向があると述べている。

東北地方太平洋沖地震時に開設された福祉避難所に関して、細田<sup>(9)</sup>は、一次避難所から特別な配慮が必要な者を選別するという経路は少なく、直接福祉避難所等へ避難したケースが多かったと考えられることや、一般の避

難者も含め定員を大幅に超えて受入れたことを述べている。

藤野ら<sup>9)</sup>は、東北地方太平洋沖地震発生以前に自治体と福祉避難所設置の協定を結んでいなかったが、任意で開設し、後から福祉避難所として指定を受けた施設が岩手県で少なくとも25施設あり、福祉避難所の指定の有無にかかわらず、避難者を受け入れざるを得なかった状況を明らかにしている。

広島土砂災害に関する研究テーマとしては、土砂災害のメカニズム<sup>10)11)12)</sup>、支援ボランティア<sup>13)</sup>、DPATの活動報告<sup>14)</sup>等が散見される。避難所に関する詳細な調査報告は見当たらない。

福祉避難所は、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン（2006年改訂）」<sup>15)</sup>（内閣府）を受けて、自治体と福祉施設の間で福祉協定を結ぶ取り組みが始まり、2007年能登半島地震で初めて災害救助法に基づき正式に1ヵ所設置されたとされる<sup>4)</sup>。これに先立つ2004年新潟県中越地震でも、小千谷体育館やケアハウスの一部に事実上福

祉避難所が開設されている。以降、2007年新潟県中越沖地震では9ヵ所（最大時106名、のべ46日2335名）<sup>16)</sup>、2011年東北地方太平洋沖地震では、岩手県74ヵ所、宮城県177ヵ所、福島県37ヵ所（2010.3.31現在）<sup>17)</sup>など、福祉避難所の開設実績は増えている。一方で、厚生労働省の調査によれば、全国での福祉避難所の指定状況は、1ヵ所以上指定した市区町村が2012年9月末時点で56.3%と、前回調査（41.6%、2011年3月末）に比べ進んでいるものの<sup>18)</sup>、まだ半数近い市区町村で不十分な準備状況にある。

広島市において、市と各施設との間で事前に福祉避難所開設について協定を結んでいたのは、発災当時43ヵ所で、安佐南区では特別養護老人ホーム・ケアハウス・リハビリテーションセンター等、6ヵ所が協定を結んでいた。協定では、福祉避難所を設置する期間は災害発生の日から起算して7日以内としており、受け入れ可能人数、障害者の受け入れ可否、夜間対応の可否に関しては、行政と個々の施設で協議し、把握していた。

表1 調査対象施設

番号	施設名	避難所種別	開設期間	避難者数※	指定・協定の有無	災害救助法での取り扱い	開設・受入費用の公的負担	施設負担による任意受入	備考
1	佐東公民館	生活避難場所 (一次避難所にあたる)	8/20 ～11/25	449名	○	○	○	—	①ペット:調理実習室を使用。 ②起き上がり介助用に多くの段ボールベッドを搬入。
2	梅林小学校		8/20 ～10/9	651名	○	○	○	—	①ペット:参考文献20)によると、ペット同行避難スペースを設けたとされる。 ②起き上がり介助用に多くの段ボールベッドを搬入
3	八木小学校		8/20 ～10/31	283名	○	○	○	—	ペット:一般の避難者と一緒に、教室(全24室)に分散してペットを受け入れた。
4	緑井小学校		8/20 ～10/7	122名	○	○	○	—	
5	山本集会所		8/20 ～9/16	14名	○	○	○	—	
6	山本小学校		8/21 ～9/24	25名	○	○	○	—	
7	長東小学校		8/20～31	100名	○	○	○	—	
8	毘沙門台小学校		8/20～31	92名	○	○	○	—	
9	安佐南区 スポーツセンター		8/20～24	16名	○	○	○	—	
10	伴東小学校		8/20～24	0名	○	○	○	—	
11	祇園西公民館		8/23～31	34名	×	○	○	—	
12	川内の里 (特養A)	福祉避難所	8/20～21	17名	×	○	○ (12名)	14名	事務手続きが煩雑なため、2日間で福祉避難所認定を辞退、任意受入に切り替えた。
13	春日野園 (特養B)		8/21～26	1名	○	○	○ (1名)	×	ケアマネジャーの要請により福祉避難所開設。
14	慈光園 (特養C)		8/20～25	3名	○	○	○ (1名)	2名	施設独自の判断で、行政から依頼を受けた1名以外は任意受入を行なった。
15	サービス付き高齢者向け住宅 a	任意受入	8/21～ 10月下旬	約 80名	×	×	×	約 80名	
16	広島共立病院 旧病棟	生活避難場所 (二次避難所に活用)	9/5 ～12/25	23名	×	○	○ (最大時 25名)	×	
17	公共宿泊施設 神田山荘	滞在型避難場所 (二次避難所にあたる)	9/1～30	3組 4名	×	○	○ (4名)	×	

※一次避難所・二次避難所はその施設における最大時（日時不明）。福祉避難所・任意受入（サ高住a）は全避難者数。

福祉避難所の役割に類似したものとして、二次避難所<sup>(4)</sup>という名称でホテル等宿泊施設を借り上げる自治体が東北地方太平洋沖地震時にみられた<sup>19)</sup>。二次避難所は、一次避難所<sup>(5)</sup>での長期にわたる避難生活に支障がある人々のために開設され、乳幼児を含む世帯等、より広い範囲で要配慮避難者の生活環境改善に寄与した。ただし、福祉避難所と二次避難所を同義として地域防災計画に記載している自治体も多くあり、明確に区別して定義されていない。広島市地域防災計画<sup>3)</sup>によれば、風水害等の突発災害における避難所として、大規模災害における生活避難場所とは別に①短期避難型と②滞在型避難場所の2区分されており、後者が二次避難所に相当するものと思われる。

## (2) 研究方法

区災害対策本部へのヒアリング調査から、表1に示される通り、安佐南区の被災者に向けて開設された避難所等は、任意に開設された施設を含めて、17か所あることを確認した。なお、不動産会社など民間の事業所や福祉施設等が任意で空室を提供していたとされるが、調査協力が得られなかったため、本研究では割愛する。

避難所等を把握後、その開設・運営に関わった広島市職員・安佐南区職員、および施設職員（法人常務理事または施設長相当の方）に、電話・メール・訪問にてヒアリング調査を行った。第1次調査は、2014年10月から2015年1月で、その後、補足調査を2015年8月に行なった。避難所毎のヒアリング調査対象は表2の通り。

表2 調査対象

一次避難所	安佐南区厚生部健康長寿課
福祉避難所	安佐南区厚生部健康長寿課 特養A, 特養B, 特養C
サービス付き 高齢者向け住宅	サービス付き高齢者向け住宅 a
二次 避難 所	広島共立病院 旧病棟
	安佐南区市民部地域おこし推進課 広島共立病院 安佐南区厚生部健康長寿課 広島市経済観光局 神田山荘

## 2. 広島土砂災害の概要

### (1) 被害状況

2014年8月19日夜から20日明け方にかけて、日本海に停滞する前線に向かい、暖かく湿った空気が流れ込み、広島県では大気の状態が非常に不安定となっていた。安佐南区八木にある高瀬雨量観測所（国土交通省所管）では最大時間雨量87.0mm、最大3時間雨量187.0mm、最大24時間雨量247.0mmを観測<sup>20)</sup>した。その隣の安佐北区三入では最大24時間雨量が257.0mmとなり、気象庁で統計を開始した1976年以来最大となった。

2014年9月19日16時時点で、人的被害は、死者74名、重傷者8名（その後死者75名、重傷者7名に修正）<sup>(6)</sup>、軽傷者36名の計118名、住家被害は、全壊133戸、半壊122戸、一部損壊175戸、床上浸水1,301戸、床下浸水2,828戸の計4,559戸に及んだ<sup>21)</sup>。

### (2) 避難生活が行なわれた施設の概要

土石流が発生した場所、一次避難所、福祉避難所、二次避難所等の位置を図1に示す。安佐南区では一次避難

所が11カ所、福祉避難所が3カ所、二次避難所が2カ所開設された。

一次避難所の中でも、梅林小学校は、被害が最も大きかった地区にあり、最大651名が避難した。授業再開予定日の8月29日で500名以上が残っている。

本災害時に開設された3カ所は全て特別養護老人ホーム（以下、特養）であった。

また、近隣にあったサービス付き高齢者向け住宅 a（以下、サ高住 a）は任意で多くの避難者を受け入れている。梅林小学校から直線距離で約500mと、他の福祉避難所よりも被災地に近くに位置しており、約80名もの避難者を受け入れた。

最も被害が大きかった八木地区に一番近い福祉避難所は特養 A で、地区内にある梅林小学校から直線距離で約2.6kmである。

さらに、二次避難所となった広島共立病院旧病棟（以下、旧病棟）と公共の宿泊施設である神田山荘は、それぞれ約2.7km、約6.8kmの距離に位置する。



図1 被災地・避難所等位置図

### (3) 要配慮者の避難先の状況

安佐南区とその周辺地域は、1950年代から住宅化が進んだ斜面住宅地であり、既に高齢化率も高く、自治会によっては70歳以上が6割を超えている。要配慮者の多くは後期高齢者であり、福祉避難所への同行避難や開設要請には、地域で活動するケアマネージャー（以下、ケアマネ）が大きな役割を果たしている。中越沖地震でも、多くの避難者の中から、混雑する雑居避難生活に耐えられない要配慮者の一次避難所からスクリーニングは、ケアマネが行なった。数は限られるが、精神疾患の障害者の例では、生活相談員（社会福祉協議会）も重要なコーディネーター役を担っている。

本災害における避難者の主な流れを図2のように整理した。一般的には、一次避難所に避難した後、要配慮者を見つけ出して、福祉避難所へ移送する方式が想定されているが、本災害では、深夜から早朝にかけての避難行動となったことや、一次避難所へ行く経路への土砂流出や冠水があったことから、自宅周辺から直接福祉避難所等へ車で移送される例が多くなった。

避難者に対して福祉的対応をとった福祉避難所等の開

設にあたっては、①行政が福祉避難所協定を結んでいる施設に福祉避難所を開設することを要請したケース（特養C）、②事前に協定を結んでいたが、当初、行政から開設の依頼がなく、要配慮者を移送したケアマネが行政に掛け合って福祉避難所開設が実現されたケース（特養B）、③事前に協定を結んでおらず、行政に要配慮者の受け入れを申し出た施設が福祉避難所として追認されるケース（特養A）といった、あらかじめ福祉避難所協定を締結していた例と協定がないまま認定された例があった。また、今回の特徴的な動きとして、④近隣の福祉施設や民間の事業所から任意受入の申し出がなされ、自主的に避難者の避難生活場所を提供したケースもある。これについては一部を除き、十分な調査が及んでおらず、全てを把握出来ていない。

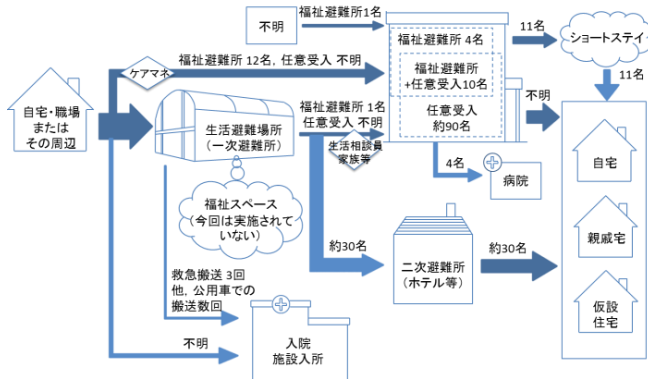


図2 要配慮者の避難受入状況

### 3. 一次避難所

#### (1) 福祉避難スペース（福祉避難室）

全ての避難所でライフラインの被害はなかった。小学校を使用した一次避難所では、学校は夏休み中で、教室にはクーラーがついていたこともあり、避難者のほとんどは教室を利用した。教室の割り振りは、町内会や自治会が仕切って、近所の人同士が同じ教室を利用という形をとり、おおむね各教室に3家族程度となった。要配慮者もその中で割り振りされたと見られ、特に福祉避難スペースとして定めた場所は設けなかった。ただし、車イスの避難者はトイレの横の部屋を利用出来るよう配慮した。体育館は主にお茶などの物資保管、保健師の待機スペース等に利用した。

#### (2) 要配慮避難者への個別対応

①車イス使用者で起き上がり困難、②ペットとの同行

避難への2つの配慮が見られた。その他の要配慮者は特に見当たらなかった。安佐南区職員の所感では、多くの要配慮者は、家族やケアマネ等が親戚宅や福祉施設のショートステイ等を手配して、一次避難所で避難生活を送らなかつたとみられる。

①について具体的には、一般の避難者は畳の上で毛布利用のところで、車イスの避難者は段ボールベッドを利用して起きやすく、車イスへ移行しやすいように工夫した。②について具体的には、梅林小学校では、ペットが苦手な方やアレルギーの方にも配慮して、校舎の端の4階の教室をペットと寝泊りできる部屋として開放した<sup>22)</sup>。佐東公民館では、ペット同行避難者が数名いたため、その場での話し合いによって調理実習室をペットと寝泊りできる部屋として開放した。6つある調理台が視界を妨ぎ、犬同士が喧嘩をすることはほとんどなかったが、避難所閉鎖後の掃除・消毒に労力を要した。また、八木小学校では全24室ある教室に一般の避難者と分離せず同行避難したところ、噛まれる等の問題も発生した。

### 4. 福祉避難所

#### (1) 開設・避難経緯

福祉避難所を開設した特養A、特養B、特養Cの概要を表3に示す。福祉避難所の開設を行政から依頼したのは特養Cのみであった<sup>7)</sup>。これは、一次避難所に、福祉避難所への移送が必要な要配慮者がほとんどいなかったためである。特養Aは、福祉施設へ直接避難してきた人を受け入れると行政へ申し出し、行政が福祉避難所制度を活用するように勧めた。事前に福祉避難所の指定を受けていなかったが、口頭で仮協定を結び、後日書類にて正式に協定を結んだ。特養Bはケアマネから行政へ福祉避難所の開設の要請があり、行政がそれを許可した。3件とも施設自体に被害はなかったが、職員が数名被災した状態での開設であった。避難経緯は、福祉避難所を開設した福祉施設を運営している法人の系列の居宅介護支援事業所や地域包括支援センター等に所属するケアマネや、普段からの交流の中でその福祉施設が福祉避難所の協定を結んでいることを知っていたケアマネが福祉施設に避難者の受け入れを直接依頼し、自宅から福祉施設へ搬送したケースが7割以上であった。

#### (2) 避難者

福祉避難所を開設した3施設へ、任意受入を含めて計21名が避難した（表4）。内訳は、要支援・要介護認定を受けている12名（内、マニュアルの基準に該当：2名）とその家族2名、施設が費用負担する高齢者6名と精神

表3 福祉避難所の概要

	川内の里（特養A）	春日野園（特養B）	慈光園（特養C）
階数	4階建て	4階建て	地上3階、地下1階建て
被災地との直線距離 (梅林小学校から計測)	約2.6km	約6.7km	約4.6km
定員	特養80床、SS20床	特養80床、SS16床	特養80床、SS34床、GH18床
事前の福祉避難所指定	なし	あり	あり
開設のきっかけ	ケアマネから施設へ依頼	ケアマネから市区へ要請	消防から市区へ要請
開設期間	8/20～21（2日間）	8/20～26（7日間）	8/20～25（6日間）
受入数（内、任意受入）	17名（内、5名は任意）	1名	3名（内、2名は任意）

※SS：ショートステイ、GH：認知症高齢者グループホーム

表 4 福祉避難所への避難者の経緯

No.	要介護度	福祉避難所への移送判断	避難前にいた場所	避難施設	8/20	8/21	8/22	8/23	8/24	8/25	8/26	8/27	8/28	8/29	退所日		
1	要介護2	ケアマネ	自宅	特養 A	福祉避難所	→	任意	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/29	自宅へ	
2	要介護2	ケアマネ	自宅		福祉避難所	→	任意	-----	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/1	自宅へ
3	要支援2	消防により救助	自宅		福祉避難所	→	任意	-----	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/3	自宅へ
4	要介護1	ケアマネ	自宅周辺		福祉避難所	→	任意	-----	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/5	自宅へ
5	自立	ケアマネ	自宅周辺		福祉避難所	病院へ											
6	要介護1	ケアマネ	自宅周辺		福祉避難所	→	任意	-----	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/13	自宅へ
7	自立	自力	仕事場		福祉避難所	一次避難所へ											
8	要介護3	ケアマネ	自宅周辺		福祉避難所	→	任意	-----	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/20	自宅へ
9	要介護1	ケアマネ	自宅周辺		福祉避難所	→	任意	-----	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/7	自宅へ
10	要介護1	家族	一次避難所		福祉避難所	任意	-----	-----	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/30	自宅へ
11	要支援1	ケアマネ	(不明)		福祉避難所	サ高住へ											
12	要介護4	ケアマネ	自宅		福祉避難所	任意	-----	-----	-----	-----	-----	-----	SS	-----	-----	9/12	自宅へ
13	要介護3	ケアマネ	(不明)			任意	-----	-----	-----	-----	-----	-----		-----	-----		自宅へ
14	要介護2	ケアマネ	(不明)					任意	-----	-----	-----	-----		-----	-----		自宅へ
15	要介護4	ケアマネ	(不明)					任意	-----	-----	-----	-----		SS	-----	9/1	自宅へ
16	要介護4	ケアマネ	(不明)			任意	-----	-----	-----	-----	-----	-----		-----	-----		自宅へ
17	(不明)	ケアマネ	(不明)					任意	-----	-----	-----	-----		-----	-----		(不明)
18	要介護2	ケアマネ	自宅	特養 B	福祉避難所	→						SS	-----	-----	不明	自宅へ	
19	要介護2	消防により救助	自宅	特養 C	福祉避難所	→					病院へ						
20	(不明)	ケアマネ	(不明)		任意	-----	-----	病院へ									
21	統合失調症	社会福祉協議会	一次避難所		任意	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	病院へ				

※SS:ショートステイ

障害者 1 名である。また、精神障害者は犬との同行避難であった。

(3) 使用スペース

特養 A は利用者の了承を得て、相部屋にしてもらい、最大で個室に 2 名、2 人部屋に 3 名、4 人部屋に 5 名と定員を超えた受け入れを行なった。特養 B は全室満室であったため、ショートステイのユニット内の廊下をパーティションで仕切り、寝泊りの空間を確保した。ベッドは入居者の家族用の簡易ベッドを使用した。特養 C は、福祉避難所として対応した 1 名は、福祉避難所指定を受けている特養が満室であったため、同じ敷地内の棟続きとなっている認知症高齢者グループホームの空室で対応した。施設のコスト負担で受け入れた高齢者 1 名はスタッフの休憩室を利用した。ペット同伴の障害者 1 名は、ペットへの対応を考慮して、屋上庭園に面した娯楽室で対応し、ソファをベッドに転用した。

(4) 任意受入を行なった状況

福祉避難所として、施設は、避難者情報、受入日時、受入経緯、日々の収容者状況、設備・備品の利用状況、職員勤務状況など、詳細な書類を提出する必要がある。避難者が 10 名を超えた特養 A では書類作成のゆとりがないと判断し、福祉避難所を 2 日で打ち切った。その後、避難者の負担を考えて、本来なら福祉避難所として受け入れていた日までは施設のコスト負担とし（施設独自に入所日から 7 日間とした）、その後、介護保険を適用して、入居者負担となるショートステイ利用に移行した。<sup>(8)</sup>特養 C においては、避難者が短期で退所したこともあり、また地域貢献の意識から、行政から依頼を受けた 1 名以外は福祉施設のコスト負担で受け入れた。

5. 要配慮者の任意受入施設

(1) 開設・避難経緯

サ高住 a の概要を表 5 に示す。被災地域からは大きな国道と小川を挟んでいたため、土砂は流れてこず、サ高住 a に建物被害はなかった。災害発生当日に避難者の受け入れを決め、市に申し出た<sup>(9)</sup>。新聞やテレビ等のマスメディアを通して周知し、翌日から避難者の受け入れを開始した。避難者から直接連絡が来てサ高住 a へ避難するケースもあったが、高齢者の多くは、ケアマネや地域包括支援センターの紹介で避難した。通常時の職員数は 3~5 名程度のところを、避難者受入時は、近くにある同法人のサ高住等の職員も融通して、15 名程度で対応した。

表 5 任意受入をしたサ高住 a の概要

		サ高住a
建物概要	階数	5階建
	被災地との距離 (梅林小学校から計測)	約500m
	部屋数	個室74室 二人部屋4室
	通常時職員数	3~5名
受入概要	開設期間	8/21~10月下旬 (予定では9/30まで)
	最大避難者数	42部屋78名 (8/23)
	受入時職員数	15名程度
	食事	施設が費用負担をして 3食提供

## (2) 避難者

施設が費用を負担する任意受入で、かつ、被災地からの距離も近いため、最大時に78名が避難した。全避難者のうち、約7割が高齢者で、要介護2程度までの自立度が比較的高い避難者が中心であった。高齢者を優先して受け入れるという形で募集したが、乳幼児を含む要望のあった全ての避難者を受け入れた。自立している避難者は、日中は自宅の整理に出かけ、通所介護を受けている避難者は通所介護施設の送迎車でデイサービス等に通った。

## (3) 使用スペース

災害発生当日、全74部屋のうち、40部屋以上が空室であった。ベッドは同法人のサ高住等からの融通や、以前から取引のあるレンタルベッド業者へ発注し、100台近くのベッドを準備した。

## 6. 二次避難所

### (1) 開設・運営方法

二次避難所の概要を表6に示す。

#### ・広島共立病院旧病棟

旧病棟は、8月末で閉鎖され、遊休化していたため、所有者である広島医療生活協同組合が避難所としての提供を申し出た。市が県・国と協議し、二次避難所としての活用に至った。旧病棟は本館、南館、東館の3棟あり、そのうち、現行の建築基準法を満たす南館、東館が避難所としての使用を認められた。広島市としては梅林小学校の早期授業再開のための受け皿という考えもあった。運営は、市区職員による避難収容班の3～4名が24時間常駐して、人数確認、食事の配給、避難者の要望への対応を行なった。

#### ・神田山荘（公共宿泊施設）

東日本大震災では宿泊施設を二次避難所とすることで生活環境改善の効果が認められ、本災害でも活用するように内閣府から指示が出た。そこで、当初は神田山荘を含めた宿泊施設等5施設24部屋（最大85名分）が確保された。最終的に二次避難所として活用されたのは公共の宿泊施設である神田山荘（13部屋44名分の空室確保）

のみであった。その他の宿泊施設等が利用されなかったのは、以下の理由による。

- i. 二次避難所への移動希望者が少なかった。
- ii. 報道関係者やボランティア等からの宿泊施設の需要もあった。

神田山荘では、災害救助法に則って運営が行なわれた。

## (2) 避難者

旧病棟へは最大時25名、神田山荘へは3組4名が避難した。これは、旧病棟、神田山荘ともに、収容可能人数に対して少ない。その要因として、避難所と自宅との距離が挙げられる。旧病棟は駐車場の確保が出来ない。神田山荘は梅林小との直線距離が約7kmで車で移動に往復1時間弱かかる。どちらも被災地と施設間の送迎バスはあったものの、日中自宅の整理をしたい避難者にとっては移動をためらう要因となった。おおむね、自宅との距離よりも一次避難所の生活から抜け出したいと感じた人が移動した。

## (3) 使用スペース

旧病棟では東館の2階のみ使用された。ベッドも置いてあったが、マットレスが新病棟へ移動しており、段ボールベッドの方が寝心地がよかった。そのため写真1のように段ボールベッドを使用することとなった。



写真1 旧病棟内の段ボールベッド

表6 二次避難所の概要

	広島共立病院旧病棟	神田山荘（公共宿泊施設）
きっかけ	広島医療生活協同組合からの申出	国（内閣府）からの指示
主な目的	梅林小学校の早期授業再開	生活環境の改善
開設期間	9/5～12/25（111日間）	9/1～9/30（30日間）
収容可能人数	100名程度	13部屋44名
避難者数	最大時25名	3組4名
被災地との直線距離 （梅林小学校から計測）	約2.7km	約6.8km
送迎バス	あり（被災地へ1日3往復）	あり（民間バス会社が任意提供）
職員の配置	あり	なし
運営主体	広島市	神田山荘
物資支給	あり（一次避難所と同様）	なし
食事	広島市が提供	神田山荘が提供

## 7. 調査結果から得られた課題

調査結果から得られた主な課題について以下に示す。

- ・不十分なバリアフリー仕様  
一次避難所内の福祉スペースに関して、本災害では車イスの避難者はトイレ横の教室へ融通することと、ペットとの同行避難者に対して教室を確保した程度で、要配慮者のために特別に空間を設けることはなく、バリアフリー仕様ではなかった。

- ・要配慮者受入環境の整備  
福祉避難所のキャパシティの問題として、福祉施設では地域交流スペース等の面積から福祉避難所としての受入可能人数を決めており、ベッドは余分に用意していない場合が多い。今回の災害で福祉避難所を開設した福祉施設に空き部屋はほとんどなく、相部屋や廊下をパーティションで仕切る等の工夫を行ない、要配慮避難者のベッドは、入居者の家族向けとして備え付けてあったものを転用して対応している。福祉避難所を開設した特養の中で、受け入れ数が最も多かった特養 A では、入居者の入院やショートステイ受け入れ停止などにより余剰ベッドを確保する等の工夫が必要であった。

- ・ケアマネの介在効果  
市の地域防災計画と対比させつつ、要配慮者の避難空間の利用実態を図3に再整理した。

広島市に限らず一般に多くの福祉避難所設置・運営マニュアル<sup>23)</sup>では、要配慮者が一旦、一次避難所へ避難した後に、保健師によって必要と判断された場合にのみ福祉避難所へ移送される手順が示されている。一次避難所へ避難することが困難な要配慮者であっても円滑に福祉避難所で受け入れられるよう、運用にあたってはコーディネーター間のニーズ調整機能が必要である。今回の災害では、日頃からデイサービスや在宅介護を受けている高齢者は、施設やケアマネ主導により、一次避難所を介さず、自宅から直接福祉避難所へ移動した点が注目される。

東北地方太平洋沖地震では、周辺一般住民も含め、直接福祉避難所へ避難し、定員を大幅に超えて受入れた状況にあったが、本災害で特例的な対応が有効であった背景としては、福祉避難所への避難者数は定員以下で、全員を受け入れ可能であり、大きな混乱は起こらなかったものと思われる。自宅を離れたがらない高齢者にとって、顔見知りによる避難の促しは、福祉避難所へのスムーズな避難行動に効果があったと推測される。

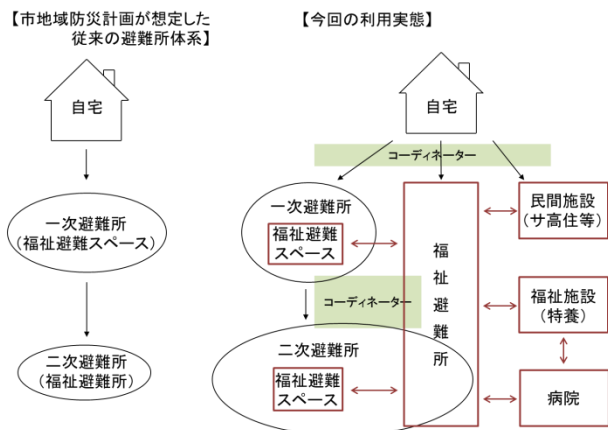


図3 要配慮者の避難空間

- ・福祉避難所運営者の事務負担  
福祉施設は、職員が被災する等の支障をきたしながら、通常業務に加え、福祉避難所を運営することとなった。

10名を超える避難者を福祉避難所として受け入れた特養 A では、福祉避難所運営時の資料作成が大きな負担と回答しており、何らかの対応が必要であろう。

- ・民間施設活用に伴う費用負担  
今回、民間施設等においても避難者の任意受入を行なった事例が報道されているが、民間企業が運営することの多いサ高住等は、元々、福祉避難所として行政が想定しておらず、十分な検討も行われていない。そのため、今回はサ高住 a で多くの避難者を受け入れた他、民間施設での任意受入をした事例に対して、災害救助法に基づく運営費用が支出されることはなく、受け入れ施設が負担する結果となっている。

## 8. 今後の展望

今後の展望について以下に示す。

- ・多様な避難空間の確保  
より環境のよい避難スペースの確保が望まれる中、サービス付き高齢者向け住宅の空室を有効に活用できた例は注目すべき対応と思われる。サ高住は民間企業が運営するものも多いため、行政による避難場所の指定先として考えられたことはなかったが、今後、福祉避難所等の候補として検討していく余地がある。

一方、東北地方太平洋沖地震時と同様、宿泊施設等を活用した二次避難所も開設され、小学校の授業再開の受け皿として有効に機能し、一次避難所での生活に疲れた避難者をより良い環境で受け入れることが出来た。今後、地域防災計画において、場所の選定、事前協定等を進めていく必要性が再認識される。

- ・コーディネーターの確保  
今回、福祉避難所への移送の判断にケアマネが一定の役割を果たしたとはいえ、介護保険サービスを受けていない高齢者や、障害者等への対応も含めて、専門的人材の広がりには十分とは言えず、今後の課題である。生活支援が必要な避難者や、避難生活の中で体調を崩した人を、福祉避難所や病院等へ移送するか否かを見極める医療・介護スタッフの育成が必要である。

西野・大西・袁の研究<sup>24)</sup>では、2003年宮城県北部地震において、病院入院患者が近隣の特養へ移送され、重篤な患者でなければ、後方移送する以外に、近くの福祉施設でケアする選択肢もあることが示されており、病院と福祉施設の災害時連携の重要性を提言している。本災害においても、地域における医療と福祉の相補関係の大切さが再認識できる。

行政、居宅介護等の支援団体、障害の生活相談員、民生委員・児童委員、保健師等が連携し、気軽に相談できるネットワークづくりの中で、日頃からスムーズに避難を進めるための情報共有を行なうことも重要である。

- ・後方支援体制の確保  
福祉避難所の開設にあたって必要とされる様々な運営負担に対し、行政から後方支援のためのマンパワーを派遣できるような仕組みづくりが必要である。支援内容として、ヘルパー等の直接的支援と、事務・資料作成等の間接的支援がある。被災した時に福祉の立場から何をしなければならぬかを把握し、福祉避難所開設に伴う申

請手続き等を代行する人材の確保が急務である。

こうした体制づくりのためには、全国的な規模で人材育成を図り災害時に活用するための財源を確保し、必要な福祉ネットワークを構築することが求められる。

## 補注

- (1) 2014年8月に発生した広島市の土砂災害は、気象庁名では「平成26年8月豪雨」だが、本研究では、内閣府防災担当で使用している「広島土砂災害」を採用することとする。
- (2) 一次避難所（小・中学校、公民館等）等の中で、専門性の高いサービスは必要としないものの、通常の一次避難所等では避難生活に困難が生じる要配慮者が避難するスペースのことを言う。本研究において、「福祉避難スペース」と表記する。
- (3) 障害の程度の重い者など、より専門性の高いサービスを必要とし、「地域における身近な避難場所」では避難生活が困難な要配慮者が避難するスペースのことを言う。本研究において「福祉避難所」と表記する。
- (4) 本研究において、二次避難所とは、避難生活の長期化に伴い、何らかの理由で一次避難所から二次避難した先の避難所の事を指す。ここでは、対象者を要配慮者（またはその家族）と限定しない。
- (5) 一次避難所とは、災害時に避難し一定期間生活する場所の事であり、広島市の地域防災計画内における生活避難場所を指す。
- (6) 広島土砂災害においては、災害関連死1名とされている。この方は、生き埋めから救出後、重傷者として病院に搬送され入院中のところ、災害から約7か月後の2015年3月に肺炎のため死亡され、関連死として認定されたものであり、福祉避難所対応の遅れに起因する関連死はなかった。
- (7) 特養Cは事前に福祉避難所の協定を結んでいたことで、行政から要配慮者の受け入れを依頼しやすかった。一方、特養Aは事前に福祉避難所の協定を結んでいなかったため、行政から福祉避難所について説明をするのに時間を取られた。ただし、福祉避難所を運営する中で、事前の協定の有無による対応の差異は見当たらなかった。
- (8) 特養Aは、施設側の都合で福祉避難所を早く閉鎖することを、避難者に対して申し訳なく思い、福祉避難所の協定を参考に、避難した日から7日間は避難者の負担がないよう、任意受入とした。この7日という日数に対し、サ高住a等長期間任意受入をした施設もあったことから、ケアマネ等から短いのではという声も挙がった。
- (9) サ高住aは地域貢献の意識から、好意で避難者を受け入れるつもりで、行政へ任意受入をすると連絡した。連絡をした際、一次避難所や福祉避難所を担当していた部署と二次避難所を募集していた部署が異なり、上手く情報が行き届かなかったため、二次避難所として活用するという提案はなされなかった。

## 参考文献

- 1) 国土地理院ウェブページ：平成26年8月豪雨 8月28・30・31日撮影垂直写真による写真判読図，<http://www.gsi.go.jp/common/000095316.pdf>，2015.8.20閲覧
- 2) 毎日新聞ウェブページ：広島土砂災害1年：75人の冥福祈る防災へ決意新たに，<http://mainichi.jp/select/news/20150821k0000m040155000c.html>，2015.8.20閲覧

- 3) 広島市ウェブページ：地域防災計画～基本・風水害対策編（2015.3 修正版），<http://www.city.hiroshima.lg.jp/shobou/bousai/01kihon-fuusuigai.pdf>，p.31，p.44，p.135，2015.8.20閲覧
- 4) 日本赤十字社：福祉避難所設置・運営に関するガイドライン，p.11，p.39，2008.
- 5) 阿比留優子，森田孝夫：震災のための福祉避難所の実態と問題点—2007年新潟県中越沖地震の場合—，日本建築学会大会学術講演梗概集（北陸）2010年9月，pp.871-872，2010.
- 6) 竹葉勝重，大西一嘉：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，pp.107-114，2009.
- 7) 田原美香，北川慶子，高山忠雄：社会福祉施設の避難所機能に関する研究 - 介護保険施設・障害者自立支援施設に対する全国調査から—，社会福祉学，第53(1)号，pp.16-28，2012.
- 8) 細田重憲：東日本大震災津波時における福祉避難所の状況とみてきた課題，月間福祉，第97巻第4号，pp.43-47，2014.
- 9) 藤野好美，三上邦彦，岩淵由美，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，厚生学の指標，第61巻第8号，pp.28-34，2014.
- 10) 土木学会，地盤工学会：平成26年広島豪雨災害合同緊急調査団調査報告書，2014.
- 11) 横尾和久：広島県平成26年8月豪雨災害：広島土砂災害の概要と対策（特集 土砂災害への対応），土木施工，第56号，pp.28-34，2015.
- 12) 瀬尾和大：最近多発している豪雨災害について，宮城教育大学教育復興支援センター紀要，第3巻，pp.7-14，2015.
- 13) 林健児郎：広島土砂災害における復興支援ボランティア，地理科学，第69号，p.218，2015.
- 14) 渋井哲也：広島土砂災害におけるDPATの活躍—保健師の活動を中心に—，月刊地域保健，第46巻，第7号，pp.54-61，2015.
- 15) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン，2006.
- 16) 新潟県福祉保健部：新潟県中越沖地震における福祉保健部の対応状況，p.38，2008.
- 17) 厚生労働省老健局：第3回災害医療等のあり方に関する検討会資料1東日本大震災への対応【介護保健・高齢者福祉関係】，p.12，2011.
- 18) 厚生労働省ウェブページ：福祉避難所指定状況調査結果（平成24年9月末時点），<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsu/hogo/saigaikyujou7.html>，2015.8.20閲覧
- 19) 山形県広域支援対策本部：旅館・ホテル等への二次避難受入マニュアル案（山形県内市町村向け 二次避難受入業務Q&A），p.2，2011
- 20) 国土交通省砂防部：平成26年8月豪雨による広島県で発生した土砂災害への対応状況，p.2，2014.
- 21) 広島県災害対策本部：8月19日（火）からの大雨による被害等について（第68報），p.2，2014.
- 22) Sippo by Asahi Shinbun ウェブページ：ペットと避難、一歩前へ 広島でも取り組み 環境省が去年ガイドライン，<http://sippolife.jp/article/2015080400001.html>，2015.8.20閲覧
- 23) 広島市：福祉避難所設置・運営マニュアル，2011.
- 24) 西野秀樹，大西一嘉，袁曉宇：宮城県北部地震における被災病院の被害と応急対応に関する研究，地域安全学会論文集，No.6，pp.291-296，2004.

(原稿受付 2015.9.19)

(登載決定 2016.1.23)