

「要配慮者の避難を支援する避難所環境等の整備」
に関するアンケート調査
調査結果報告書

東京大学 工学系研究科 建築学専攻 松田研究室
小野 太樹

東京大学松田雄二研究室では、この度、全国自治体における避難行動要支援者の避難環境に関する研究の一環として、指定避難所・福祉避難所において要支援者に対する支援がどのように行われているかを明らかにするため、全国の基礎自治体を対象としたアンケート調査を実施いたしました（実施概要については p.2 をご参照ください）。

以下に、調査結果の概要をご報告いたします。

目次

1. 調査の概要	・・・ p.2
2. 調査結果（1）	・・・ p.3
3. 調査結果（2）	・・・ p.7
4. アンケート調査の分析結果	・・・ p.10
5. まとめ	・・・ p.13

1. 調査の概要

(1) 調査目的

過去の日本で発生した大規模災害において、災害関連死を含めた犠牲者には、障害や高齢のために災害時に自ら避難することが困難であり、特に支援が必要な避難行動要支援者（以下、要支援者）の割合が極めて高い。障害の特徴や健康上の問題のために一般の指定避難所への移動や滞在が困難な要支援者は、安全な避難環境を得ることが難しく、健康被害に繋がりやすい。この課題に対する支援制度の一環として、災害対策基本法の中で自治体に対して「避難行動要支援者名簿」による要支援者の把握が義務化され（平成 25 年）、「個別計画」による特に支援が必要な要支援者の個別の避難計画の作成が努力義務とされた（令和 3 年）。加えて、令和 3 年の「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」改正で、これまで一般の避難者も利用する指定避難所にて医師や自治体職員によるスクリーニングを受けてからのみ避難できるものとされていた福祉避難所について、自宅からの直接避難もできる仕組みの整備が自治体の努力義務として推進されることとなった。しかしながら、自治体における直接避難導入の状況については明らかではなく、また指定避難所における福祉的配慮についても情報は極めて限られている。本調査では、福祉避難所への直接避難を中心として、自治体での要支援者の支援体制や避難所環境の整備状況を把握し、地域の特徴と要支援者の避難環境整備との関連を明らかにすることを目的とする。

(2) 調査方法

本調査は、全国の基礎自治体にアンケート用紙を送付して実施した。回答方法は送付したアンケート用紙に回答を記入し、返送する形で行った。調査は、すべての市町村と東京都の特別区である 1741 自治体を対象とした(表 1)。2023 年 6 月 1 日から 6 月 30 日にかけて行い、784 件の有効回答を受領した。有効回答率は 45.0%である。

表 1 アンケート調査の概要

調査対象	日本全国の 1741 自治体（市町村と東京都の特別区）
調査手法	郵送で質問紙を配布 / 郵送で回答を返送
調査期間	2023 年 6 月 1 日 ~ 2023 年 6 月 30 日
回答状況	有効回答：784 (45.0%)

2. 調査結果（1）災害時の要配慮者への避難支援制度に関する質問

（1）要支援者の福祉避難所への直接避難制度の採用

まず要支援者の福祉避難所への直接避難制度の採用の状況について、「採用していないが、今後の採用を検討中」と回答した自治体が最も多く(47.1%)、「採用しておらず、今後も採用予定なし」とした自治体が3割程度(30.0%)と、現状導入が完了していない自治体が8割近くとなった(図1)。一方で、「採用している」と回答した自治体は全体の4分の1程度だった(23.0%)。

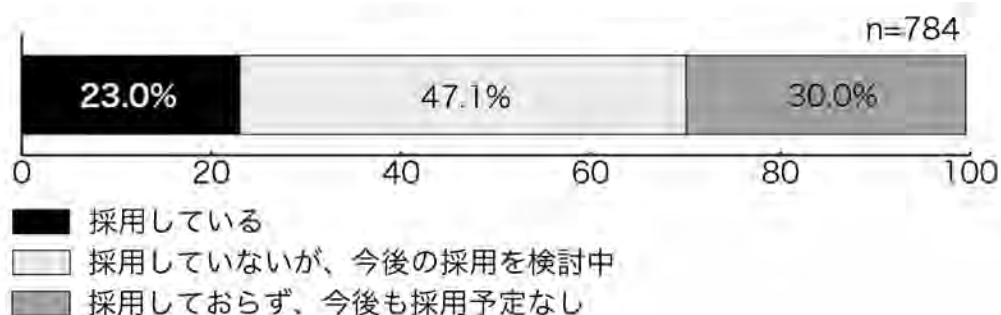


図1 福祉避難所への直接避難の採用

（2）直接避難制度を採用している災害の種類

直接避難制度を採用している災害の種類については、ほとんどの自治体で「風水害」と「地震」が挙げられた(図2)。ついで3割程度の自治体で「津波」の際にも採用していると回答があり、これは地震で採用している自治体のうち、海に面している自治体が該当していると考えられる。「火山災害」や「人為的災害」、「その他」の災害については対象としている自治体が限られている。

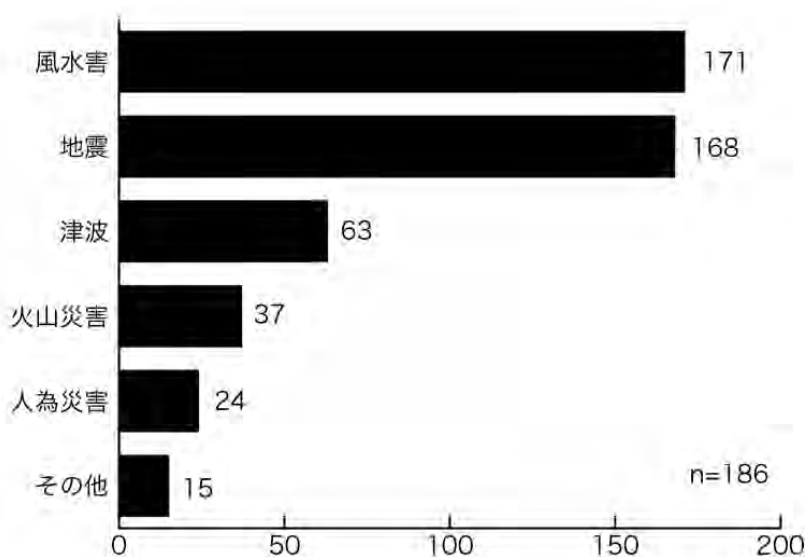


図2 直接避難を実施する災害の種類

(3) 直接避難制度を採用しない理由

直接避難制度を採用しない理由として最も多く選ばれたのは、「災害時に全ての福祉避難所が開設できるかわからないから」で、半数以上の自治体が選択した(図3)。また、「要配慮者と避難先となる福祉施設との調整が困難だから」との回答も多い(42.1%)。その他の回答は、数の多いものから順に「想定される要配慮者の人数分の避難スペースや備蓄品の確保が困難だから」が36.5%、「その他」が24.9%、「対象とする要配慮者の特定が困難だから」が23.6%、「地域の住民からの要望が少ないから」が15.5%、「要配慮者の避難は自宅での在宅避難を中心として計画しているから」が1.3%であった。

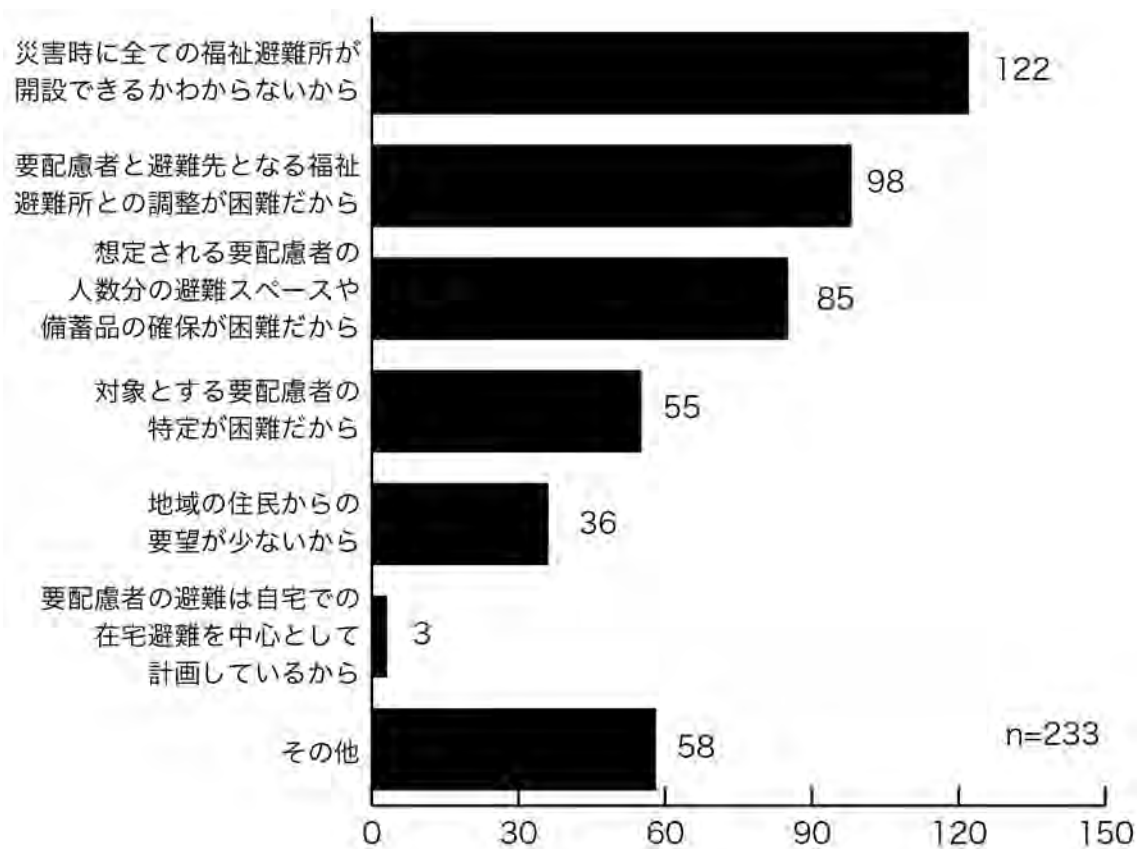


図3 直接避難を採用しない理由

(4) 個別計画における避難先と避難者の受入可否や必要な配慮の確認の実施

高齢者や障害者等を対象に個別計画を作成している自治体のみ、個別計画の中で避難先と避難者の受け入れの可否や必要な配慮について確認を実施しているかどうかを聞いた。その結果、まず全体の23.6%の204自治体が無回答だったことから、個別計画の作成を実施していない、または作成が完了していない自治体が多くある可能性があることが示された(図4)。避難先との受け入れについての確認を「実施している」と答えた自治体は22.3%にとどまったのに対し、「実施を検討している」と答えた自治体は28.1%で、最も大きな割合を占めた。「実施していない」と答えた自治体は18.8%で、「その他」は4.7%だった。



図4 指定の避難先における避難者の受入可否や配慮の確認

3. 調査結果 (2) 「指定避難所」における要配慮者への福祉的な配慮に関する質問

(1) 「指定避難所」における要配慮者の滞在スペースの設置の有無

「指定避難所」で要配慮者のための滞在スペースの有無を聞いた。結果、「全ての避難所に用意がある」と回答した自治体は13.6%、「一部の避難所に用意がある」と回答した自治体は44.4%となり、一部でも指定避難所に要配慮者の滞在スペースが用意されている自治体は合わせて6割近くにのぼっている(図5)。「特別な用意はない」とした自治体は32.5%で、「わからない」とした自治体は2.3%、「その他」と回答した自治体は6.5%だった。

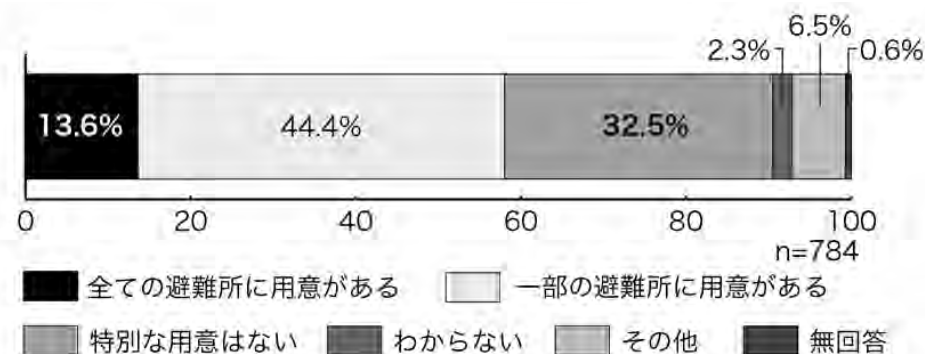


図5 福祉避難スペース設置の用意

(2) 要配慮者の滞在スペースにおける配慮項目

前問で、「全ての避難所に用意がある」または「一部の避難所に用意がある」と回答した自治体に対して、具体的な配慮項目を聞いた。結果、半数以上の自治体で「要配慮者に特別な備蓄品を提供する」と「要配慮者のみが滞在する個室を使用する」の項目が採用され、それぞれ54.6%と51.8%だった(図6)。また、「入り口からスペースまで動線に段差が少ない」、「車椅子利用者など多様な人が利用できるトイレに近い」、「エアコンのある空間である」の3項目を考慮している自治体は3割程度であった。

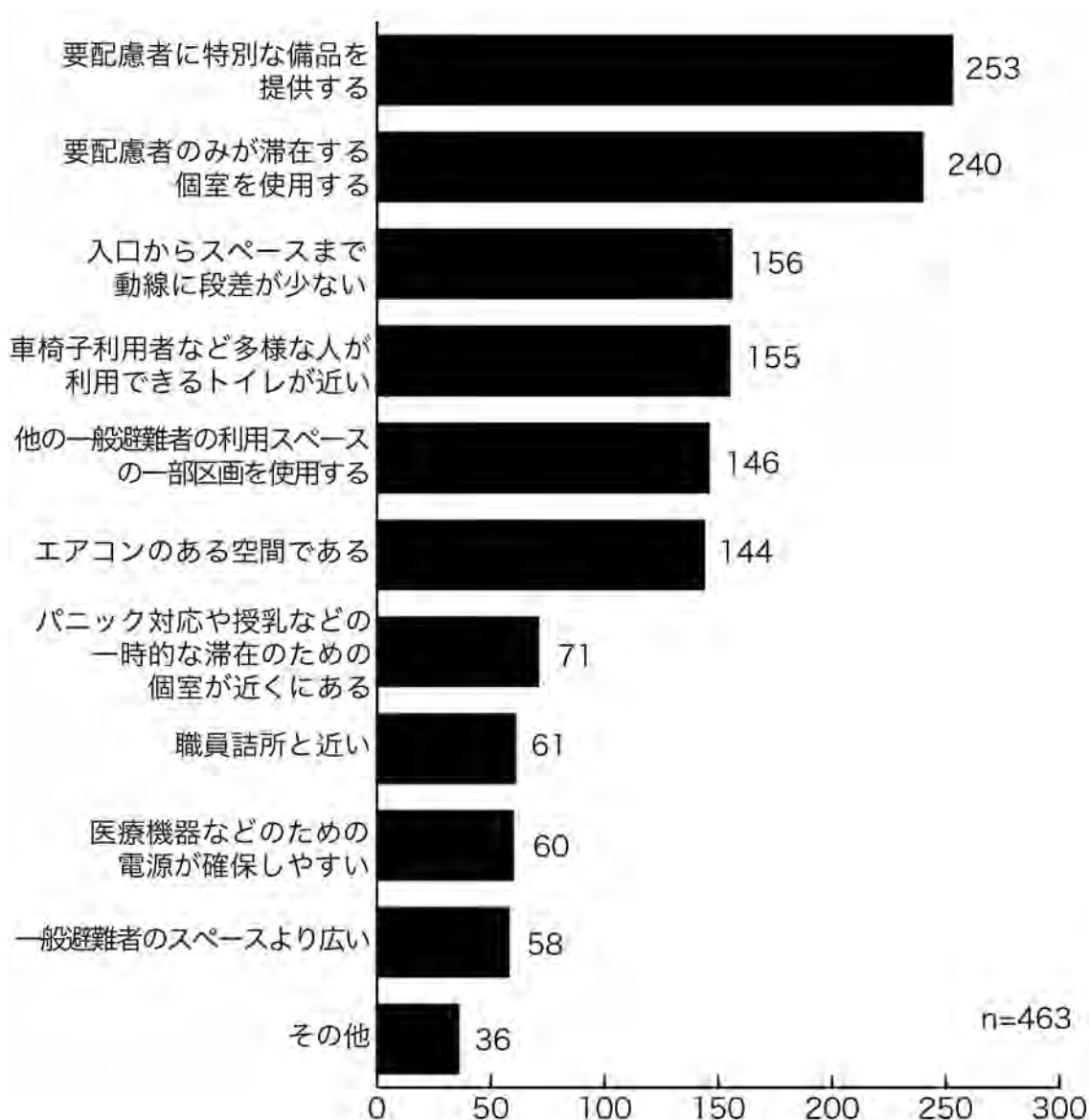


図6 指定避難所の福祉避難スペースでの配慮項目

(3) 「指定避難所」の使い方やレイアウトの決定・管理主体

「指定避難所」について、施設の使い方やレイアウトを決定・管理している主体について聞いた(図7)。結果、最も多かったのは「自治体職員」で(66.2%)、次に「自治会町内会または自主防災組織」だった(14.9%)。その他のうち、複数の主体による避難所運営委員会と回答した自治体を集計すると、全体の5.1%となった。

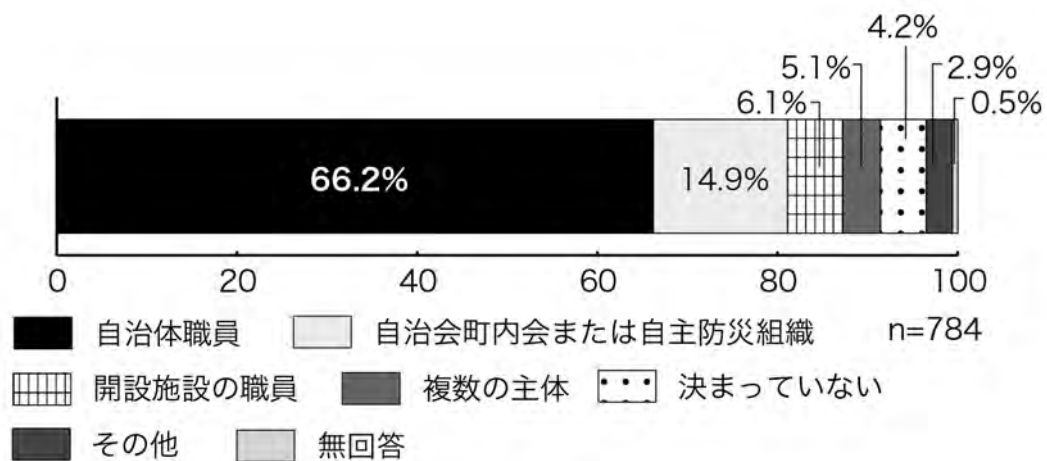


図7 指定避難所の使い方やレイアウトの決定・管理主体

4. アンケート調査の分析結果

(1) 直接避難の導入と避難先での配慮の実施

「避難先での要支援者の配慮の確認の実施」について「直接避難の導入状況」とクロス集計を行い、 χ^2 検定を行った。その結果、直接避難を採用する自治体ほど、避難先での要支援者の配慮の確認を実施しており、採用予定のない自治体ほど確認を実施していない結果となった(表2)。

表3 直接避難の採用と配慮の確認の実施

	実施	検討中	検討なし	その他	無回答
	採用 69(5.8)**	44(-1.4)*	16(-3.9)**	7(-0.6)	44(-0.3)
直接避難	採用検討中 70(-2.1)**	127(3.6)**	70(0.1)	19(0.5)	80(-2.1)
	予定なし 36(-3.0)**	50(-2.7)**	61(3.5)**	11(0.0)	73(2.6)

** : $p < 0.05$

(2) 高齢化率及び高齢者単独世帯数による分析

「直接避難の採用状況」「避難先での要支援者への配慮の確認の実施」「福祉避難スペース設置の用意」のについて、回答結果別に高齢化率及び高齢単独世帯数を集計し、Kruskal-Wallis 検定及び Mann-Whitney の U 検定によって比較した (図 8,9)。その結果、高齢者が多い自治体ほど福祉避難所への直接避難が採用されやすい一方で、高齢化率が高い地域では、採用されにくい傾向があることがわかった。また、配慮の確認の実施については、高齢者単独世帯数が多い自治体ほど実施していない傾向にある。そして、福祉避難スペースは、高齢化率が低く高齢者単独世帯数の多い自治体で用意があることがわかった。

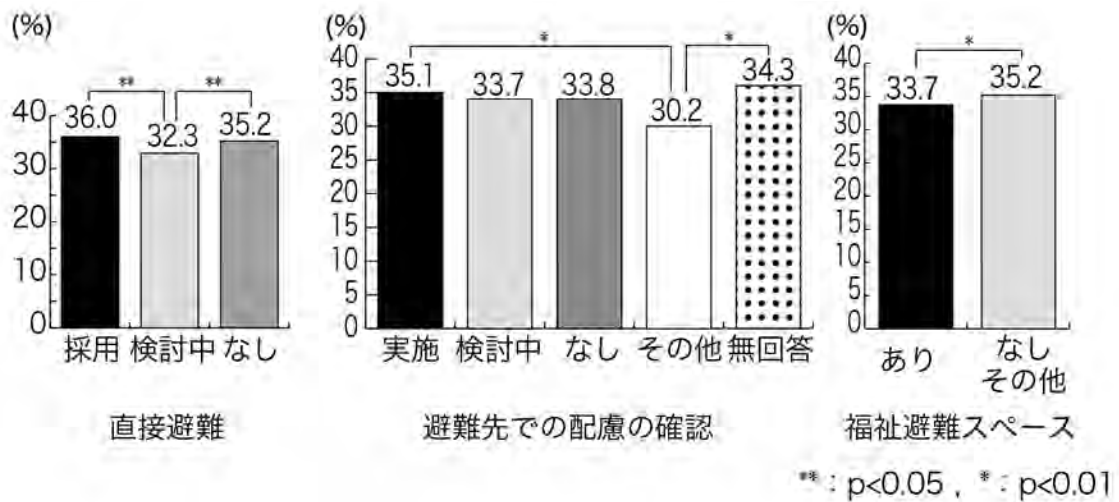


図8 高齢化率の平均の比較結果

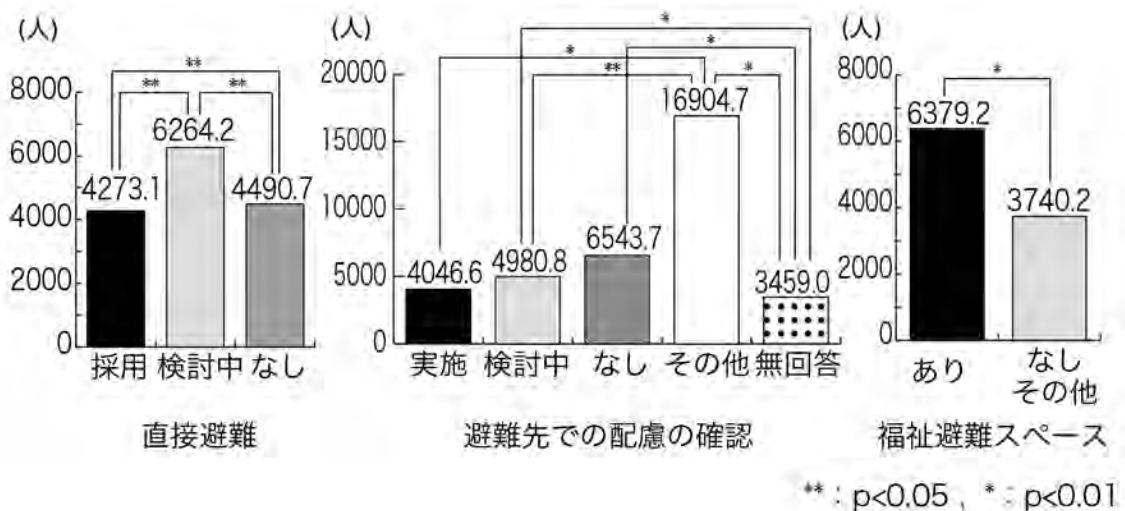


図9 高齢単独世帯の平均の比較結果

(3) 福祉施設の数と総定員による分析

「直接避難の採用状況」と「避難先での要支援者への配慮の確認の実施」、「福祉避難スペース設置の用意」について、自治体の福祉施設の総数及び総定員を Kruskal-Wallis 検定及び Mann-Whitney の U 検定によって比較した(図 10,11)。その結果、直接避難の採用を検討中とした自治体で最も福祉施設数と定員が多かった。配慮の確認は、福祉施設数や定員数が少ないほど実施されていた。福祉避難スペースは福祉施設と定員が多いほど設置されていた。

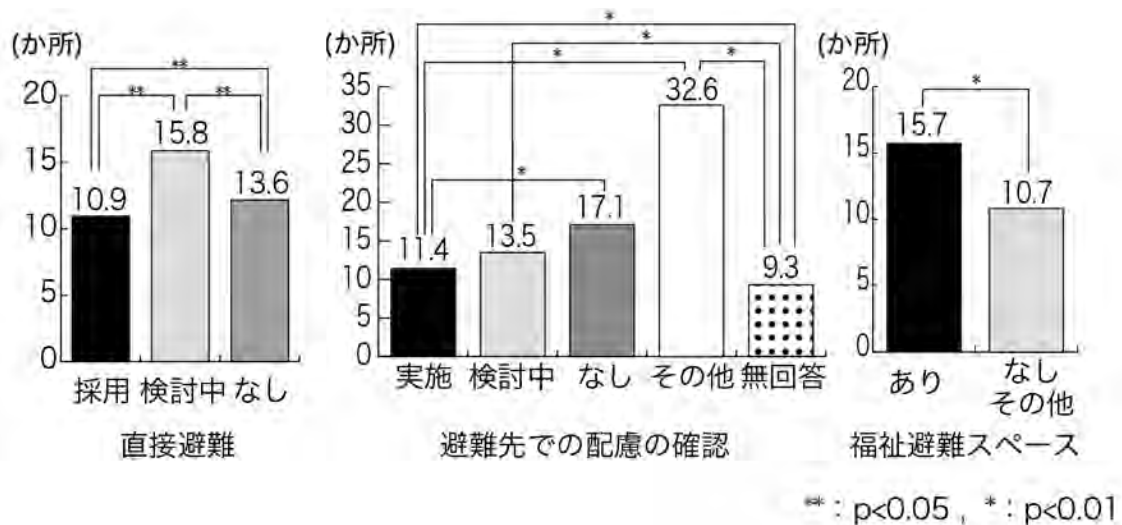


図 10 福祉施設の総数

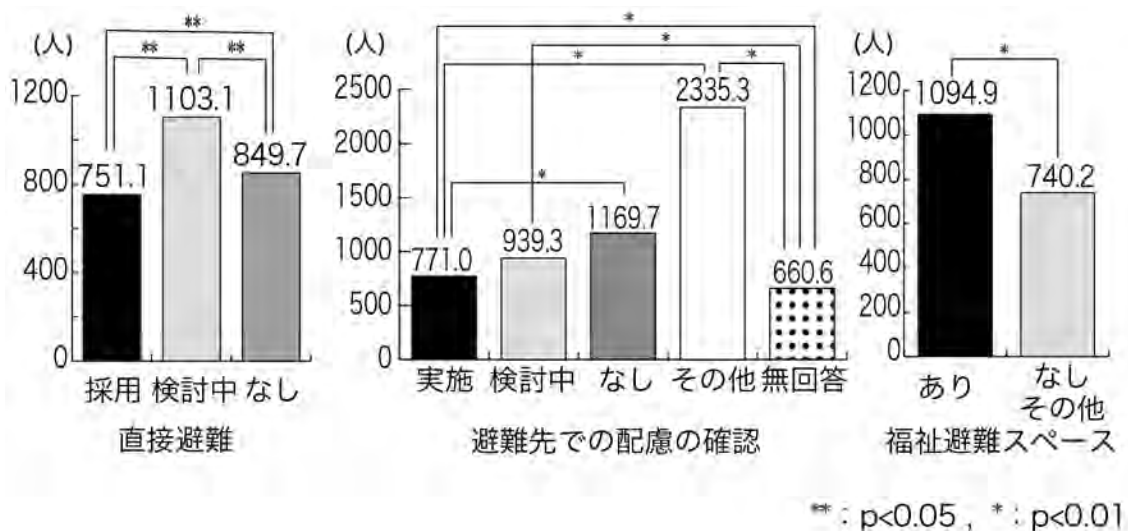


図 11 福祉施設の総定員

5. まとめ

本調査では、福祉避難所への直接避難を中心に要支援者の避難支援の全国的な状況と、人口構成や施設の設置との関連性について傾向を明らかにすることを試みた。結果として、福祉避難所への直接避難の仕組みを導入する自治体は一部にとどまること、また自治体が福祉避難所への直接避難の仕組みを導入する検討においては福祉避難所の避難者の受入可否が不透明な場合が多いことが課題となっている可能性が示された。指定避難所における要支援者の滞在環境については、ハード面の制約もあり徐々に整備が進んでいる段階と考えられる。特に要配慮者スペースの設置と個室利用は、知的障害や精神障害、発達障害を持つ避難者の滞在環境を大きく左右するものであり、避難所全体の滞在環境をより良くしていくためにも今後設置が広く検討されることが望まれる。

アンケート調査の分析からは、人口規模や高齢化率などの自治体の人口構成が、避難支援の仕組みの構築や課題と関係することが示唆された。小規模な自治体では、健康状態を日常から把握し見守りを行う必要のある住民の数は相対的に少ないと考えられる。他方で、そのような自治体においては、一般に高齢化率が高く人口に対して要支援者の割合が大きくなるため、職員の体制によっては要支援者の把握や調整が業務上難しくなる可能性がある。加えて、都市部の自治体のような人口あたりの要支援者の割合は比較的小さいが、宿泊対応可能な大規模な障害者施設が郊外の地域に比べて多く設置されているとは考えにくい地域では、人口に対する福祉避難所の受入能力が不足する傾向にあると思われる。本調査では、自治体の特徴として人口構成と福祉施設の設置に注目したが、これまで述べてきたように、一般に要支援者にとって求められる支援はある程度共通している一方で、支援の実現のための課題は自治体それぞれによって異なることが示された。

謝辞

お忙しい中、本調査にご協力頂きました全国自治体のご担当の皆様、厚く御礼申し上げます。ありがとうございました。