

■研究ノート

福祉施設における風水害対策に関するインタビュー調査報告

森川 夏乃*
山本 理絵*

An interview report: disaster preparation for storm and flood in welfare facility

MORIKAWA Natsuno
YAMAMOTO Rie

キーワード：風水害対策, 福祉施設, インタビュー調査

disaster preparation for storm and flood, welfare facility, interview

1. 研究の背景と目的

近年、地震や豪雨による災害は世界的に激甚化、頻発化しており、自治体等では防災対策が進められている。その中で、被災した場合に特に配慮が必要な者に対する対策は、常に課題に挙がってきた。2017年の水防法および土砂災害防止法の改正では、要配慮者利用施設の避難体制を強化するため、浸水想定区域や土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設の管理者等には避難確保計画の作成と避難訓練の実施が義務化されている¹⁾。この「要配慮者」とは、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者である²⁾。計画作成を推進するために、同年、国土交通省から避難確保計画作成の手引き、記載例および計画のひな形が公開され³⁾、厚生労働省および国土交通省からは「水害・土砂災害に係る要配慮者利用施設における避難点検マニュアル」が示されている⁴⁾。その中には、防災体制、情報の収集・伝達、避難誘導、施設整備、教育・訓練等に関する項目が挙げられている。

避難確保計画の作成の義務化によって、市町村地域防災計画に位置付けられている要配慮者施設の避難確保計

画の作成率は上昇してきているが、まだ半数には至っていない⁵⁾。しかし、「誰一人取り残さない」というSDGsの理念に則れば、高齢者や障害者、乳幼児等の生命と身体を守り、少しでも早く日常生活に戻ることができるようレジリエンス（回復力）を高めることは、早急に取り組まなければならない課題である。

そこで本研究では、要配慮者の中でも障害児・者の利用する施設を対象として調査を実施し、避難確保計画の作成の現状および避難において各施設が抱える課題やニーズを明らかにすることを目的とする。なお、災害の中でも被災可能性の高い風水害に焦点を当てる。

2. 研究方法

愛知県内における河川等の数キロ圏内に位置し風水害による被害が想定される障害児・者4施設を対象とした。4施設のうち、利用者が障害児の通所施設が3施設（以下A～C）、障害者の通所施設が1施設（以下D）であった。またA施設およびC施設は公立、B施設およびD施設は社会福祉法人の施設であった。

* 愛知県立大学教育福祉学部

施設の責任者等で施設利用者の状態と施設の現状とを十分把握している施設長に対して、各施設内においてインタビューガイドに基づき1時間半程度の半構造化インタビューを行った。新型コロナウイルス感染症対策として、対面インタビューが難しい施設については、質問紙の郵送により回答を得て、補足的にメールおよび電話で説明を求めた。

インタビュー（質問）の内容は、風水害に対応する①マニュアルの作成、②避難訓練の実施、③風水害に対する協力体制、④施設整備、⑤避難の方法、について現状や困難点について尋ねた。そして、⑥今後の課題やニーズを尋ねた。

また事前に、施設概要（利用者の人数、年代、障害／病気の種類、移動手段、サポートの程度）、職員（職種、人数）について質問紙に回答してもらった。その他、参考資料として、施設の風水害用の災害対応マニュアル、地震等他の災害対応マニュアルを提供してもらった。

インタビューデータは逐語に起こし、質問紙は回答をデータ入力し、上記①～⑥の6つのトピックごとに内容を整理した。

3. 倫理的配慮等

本研究は愛知県立大学における「SDGsの視点に基づく災害弱者支援と地域の災害レジリエンス向上に関する研究」（研究代表者：看護学部教授 柳澤理子）による研究の一部であり、他の共同研究者は百瀬由美子（看護学部）、神山齊己・太田淳（情報科学部）、藤野あゆみ、伊藤裕子（看護学部）である。2020年9月に、愛知県立大学の研究倫理審査委員会の承認を得ている。

4. 結果

1) 各施設における風水害の想定

A, B, C, D各施設の立地およびハザードマップでの想定被害を示す⁶⁾。

A施設：施設から3～4km先に河川有。ハザードマッ

プでの洪水浸水想定は～50cm区域。洪水による家屋倒壊等想定区域ではない。その他、津波・高潮による浸水、土砂災害は想定区域外である。施設としては、河川が氾濫（決壊）した場合は、浸水深は1～2m未満を想定している。

B施設：施設から約50m先に河川有。ハザードマップでの洪水浸水想定は～50cm区域。洪水による家屋倒壊想定区域ではない。その他、津波によって想定される浸水深は0.5～3m区域である。高潮による浸水、土砂災害は想定区域外である。施設としては、河川が氾濫（決壊）した場合は、浸水深は1～2m未満を想定している。

C施設：施設から1～2km先に河川有。施設は高台にあり、ハザードマップでは洪水浸水範囲想定外。その他、津波・高潮による浸水、土砂災害は想定区域外である。利用者の通所範囲には0.5～5mの浸水区域がある。

D施設：施設から1～2km先に河川有。すぐ近くに用水路有。ハザードマップの洪水浸水想定は3～5m区域。洪水による家屋倒壊想定区域ではない。その他、津波・高潮による浸水、土砂災害は想定区域外である。法人内では比較的、想定される浸水被害が少ない施設。

2) 各施設における対策と課題

A～Dの各施設における風水害対応マニュアル、避難訓練の実施、風水害に対する協力体制、風水害に対する施設整備、避難方法、今後の課題やニーズについて聞き取った内容をTable1～Table6に整理した。

Table1を見ると、各施設において風水害への対応マニュアルは作成されていることがわかった。そして、風水害マニュアルを使用した訓練は3施設が実施していた。訓練を運用してみたことで、想定すべき状況の不足が見えた施設（B施設）や、実際の災害のイメージが難しいためマニュアルの適切性の判断がしづらいという意見も見られた（C施設・D施設）。

またTable2にあるように、各施設において避難訓練が定期的に行われていた⁷⁾。しかし訓練においては、利用者に危険が生じたり1日のスケジュールに支障が生じたりしないよう、事前に打ち合わせや学習会を行ったうえで訓練に臨んでいる施設が多かった。そのため、実際の災害場面に直面した際に訓練で行ったような対応が

Table 1 各施設における風水害マニュアルについて

	A	B	C	D
マニュアルの有無	有	有	有	有
策定時の注意・工夫点	地震・火災を含めた総合マニュアルとして施設独自に作成。	津波への対応に重点を置き施設独自に作成。	市役所が作成したマニュアルを施設用にアレンジして作成。	水害前・水害時・水害後の一連の流れを想定して施設独自に策定。
マニュアルを使用した訓練の有無	無	有	有	有
訓練運用における課題		通園バス運行中の訓練を行っていないこと。 必要な介助用品をどのように持ち出すかなどの想定が十分ではないこと。	実際の災害場面のイメージができていないこと。	どの程度の規模の災害・被災範囲を想定すればよいか分からないこと。

Table 2 各施設における避難訓練の実施について

	A	B	C	D
実施の有無	有	有	有	有
実施時期	毎月1回	毎月1回	毎月1回	毎月1回
実施回数	年12回	年12回	年12回	年12回
実施後の課題	訓練のようにできるかという不安。	訓練は事前に打ち合わせたうえで実施しているが、訓練で実施した以外の状況（園外での被災、けが人や病人が出た時、携帯電話が繋がらない）での対応方法に不安がある。	午後に訓練をしたことがないため、午睡中に災害にあった場合の対応方法がわからない。 避難をする際の人手不足。	訓練は事前に学習会をしたうえで実施しているが、実際はどうなるかわからない。 エレベーター、電話の使用ができない場合の動きや対応方法は具体的に決めていない。

Table 3 各施設における風水害に対する協力体制について

	A	B	C	D
協力体制の有無	有	有	有	有
協力機関・施設	近隣の養護学校、サポートセンター、小学校	法人内の事業所間	隣の保育園、文化センター	法人内の事業所間
協力を求める内容	養護学校・サポートセンターに医療対応、施設内にとどまる場合、小学校で防災無線を借りる。	避難の際の声掛け・助け合い、移動避難	避難の際の声掛け・助け合い、移動避難	避難の際の声掛け・助け合い、移動避難
近隣住民やボランティアとの協力体制	「市社会福祉施設管理協力員要綱」に基づき、あらかじめ有償にて依頼した社会福祉施設協力員に対して、施設の職員の勤務時間外に、風水害等非常事態が発生した場合、施設の応急措置や施設長への通報をすることを取り決めている。	取り決めはしていないが、日常的に行事や催し物を通して地域の人とつながり作りをしている。	取り決めはしていないが、日常的に行事や催し物を通して地域の人とつながり作りをしている。	取り決めはしていないが、日常的に行事や催し物を通して地域の人とつながり作りをしている。
行政からの助言や指導	特になし	特になし	特になし	定期的に地区の消防署に防災計画を確認してもらったり、合同訓練を実施し助言を得ている。

Table 4 各施設における風水害に対する施設整備について

	A	B	C	D
風水害への備えの有無	有	有	有	有
備蓄品目と量	水3日分, 食料3日分, 簡易トイレ, おむつ100枚, おしりふき10袋, ウエットティッシュ10袋, タオル40枚等	職員・利用者3日分の食料(おかゆ等含む), ケア用品や薬, 避難用のボート, マット, 防寒シート等	食料1~2日分, 毛布, ビニールシート, タオル, 着替え, 紙パンツ, トイレレットペーパー, ティッシュペーパー, 雑巾, ウエットティッシュ, 救急医薬品・器材, 防災用ラジオ, テント, ライト, 延長コード, 携帯電話用充電器等	食料(1日1食で5日分), 水, 薬(1週間分), 災害用トイレ, ラジオ, トイレレットペーパー, ティッシュ, 女性用品, オムツ等
情報収集の方法	ラジオ, テレビ, インターネット, 同報無線, 広報車棟の広報等, 電子メール, SNS, 市の避難情報にかかる緊急速報メール	ラジオ, テレビ, インターネット	防災ラジオ電話, ファックス, 各自のスマホ	ラジオ, インターネット
非常用電源の確保状況	有	有	無	無

Table 5 各施設における風水害時の避難について

	A	B	C	D
避難先	施設に留まる	施設に留まる	施設に留まる	施設に留まる
避難場所	施設に留まるが, 場合によっては近隣の養護学校またはサポートセンターへ避難する。	施設に留まるが, 場合によっては近隣の広域避難場所, 医療の必要な方は近隣の病院へ避難する。	施設に留まるが, 場合によっては近くの文化センターへ避難する。	原則, 建物の上階へ垂直避難する。
避難方法	徒歩, 車, ベビーカー, 散歩カー	徒歩, 抱っこ	通園バスに乗り移動, 職員は後から自家用車で移動。	—
避難場所までの一般所要時間	徒歩で3分	徒歩で1分	バスで数分	—
入所者全員の避難にかかる所要時間	20分程度	10分程度	15分程度	10分程度
避難にあたって想定される困難	突発的な出来事に対する児童のパニック。徒歩での避難の際の児童の安全確保。	徒歩での避難の際の児童の安全確保。保護者への連絡。	バスで移動する際, バスの乗り降りや乗車に介助が必要な児童への対応。	エレベーターが使用できない場合, 人力で利用者を避難させること。
避難所での困難	重症心身障害児や医療対応が必要な園児等への対応。児童が危険箇所へ近づくことやパニックを起こし屋外等へ逃げ出すことなく避難を続けられるか。普段と違う生活では, 児童が食事や排泄, 睡眠ができない場合があること。避難が長期化した場合, 避難所に避難している他の人と児童がトラブルなく過ごせるか。	避難場所に長時間とどまる際の, 児童の過ごし方が限られること。寒さ, 暑さ, 雨風への対応。集団が苦手だったり, 音が不快に感じるなど, 集団の中に長時間いることが難しい児童への配慮。	慣れていない場所だと, 不安になったり落ち着きなくなったりする児童がいること。	(施設内での垂直避難を想定しており, 避難所の利用は想定していない)

垂直避難想定の有無	有	有	平屋のため1階のみ	有
垂直避難の方法	エレベーター，だっこ	おんぶ，だっこ	—	車いすの方はエレベーターあるいは人力，担架
スタッフの確保状況	場合により診療相談係の職員が手伝う。	診療部職員の応援を求め	市役所の他課に余力があれば応援を求め	人手が足りない場合は法人内の被害が少なかった他施設に応援を求め
施設外スタッフの安否確認手段	緊急連絡網を使用し，電話にて連絡 市職員等安否確認システム	携帯電話	職員用のラインで確認する	職員用のラインで確認する
家族への連絡手段	緊急連絡個票を使い電話連絡	一斉メール（google），電話（固定，携帯）	無料アプリ「マチコミメール」で一斉に連絡	保護者用の緊急連絡網，171ダイヤル

Table 6 各施設における今後の課題やニーズについて

	A	B	C	D
防災，減災等に関するもの				BCPの策定・内容を詰めていくこと。
被災時や避難時に関するもの		障害を持つ方が，安心して過ごすことができる避難所（空間・備蓄）の整備。医療との連携（常時投薬している人への情報の共有，避難先として）。地域力を高めて助け合える地域をつくる。	通訳を配置するなど，外国人家庭にも配慮した避難所。	地域住民に平時から障害について理解してもらうこと。
被災後，復旧時に関するもの				利用施設の復旧が長引いた時のための，利用者が他の施設も利用できるようにするなどの工夫。
大学への要望・意見			実際に災害時に何が問題になるのか教えてほしい。医療的ケア児への支援方法を知りたい。	災害後の職員の心理的ケアの方法について知っておきたい。

できるか，想定外の事態が発生した際に対応できるかという不安が見られた。

そしてTable3にあるように，各施設とも協力体制については構築がなされていた。法人内で複数の事業所を近隣に有する施設では，法人内での協力体制が取られていた（B施設・D施設）。またA施設のように，あらかじめどのような状況でどのような協力を求めるかを明確に定めている施設も見られた。いずれの施設においても有事の際にどこへ・どのような協力を要請するかがはっきりとしており，また平時から地域とのつながりを作ることで有事の際に備えていた。

施設整備については，Table4にあるように，いずれの施設も数日分の食料に加え，通所している利用者の特性に応じたケア用品の備蓄がなされていた。またテレビ

やラジオ，インターネット，スマートフォン等による情報の収集が想定されていた。

そして避難方法はTable5に示すように，いずれの施設においても，風水害の場合は基本的に施設に留まることが想定されていた。だがA～Cの施設においては浸水状況や利用者の状態によっては近隣の施設に避難することとなっていた。一方でD施設は，垂直避難を行うことが計画されていた。避難をする際の困難としては，徒歩で職員が利用者連れて数メートルの距離を避難するA施設・B施設では，利用者の安全確保やいかに利用者がパニックを起こさずに避難できるかが挙げられた。バスで移動を考えているC施設においても，乗り降りや座ることに介助が必要な利用者もいるため，いかにスムーズに避難できるかが課題とされていた。また，避難所に行っ

た場合には、医療的ケアが必要な利用者への対応や、慣れない環境に利用者がパニックを起こさずに過ごすことができるかという困難があることが語られた。施設内での垂直避難を検討しているD施設は、避難の際の困難として、エレベーターが使えない場合、利用者を人力で移動させる必要があることが課題であった。加えて、A～D施設いずれも、災害時に施設外にいるスタッフや利用者の家族への連絡は、電話やメール・SNSなどにより体制が作られていた。しかし、利用者の通所後に風水害が生じた場合、家族が迎えに来ることができるかは、近隣の被害状況によって不確実だと考えられている。

最後に、Table6の各施設における今後の課題やニーズを見ると、障害を持つ人が安心して避難できる場所の整備や地域住民から障害について理解をしてもらうことが挙げられた。また外国人家庭など、障害のある人に限らず多様な人に対して利用しやすい避難所の整備が求められていた。そして、施設に被害が生じた場合、その利用者が他の施設を利用することができるような工夫や相互協力体制の構築が求められていた。さらに、大学に対しては特別な配慮を要する児童への災害時のケア方法、対応に当たる職員への心理的ケアの方法について知っておきたいという要望が示された。

5. 考察

各施設における風水害への備えを整理したところ、障害児・者施設に限らず多くの施設に共通する課題やニーズと、障害児・者施設に特徴的な課題やニーズが見えてきた。

まず障害児・者施設に限らず多くの施設で共通する課題やニーズとしては、C施設やD施設で挙げられていたように実際の災害イメージや災害・被災範囲の想定が具体的にできないという点があるだろう。いずれの施設においても過去に風水害の経験がなく、策定したマニュアルの有効性や備蓄物、避難方法の確実性がわからないという困難を抱えていた。こうした困難に対しては、D施設では試みられていたが、被災経験のある他地域の施設との交流や研修を通じたノウハウの教授といった対応が考えられる。また、大規模災害で電話やインター

ネットが繋がりにくくなった場合の関係者への連絡や、地域や関係機関等との協力体制の実効性についての不安も語られた。多様な手段を駆使した連絡方法についてのさらなる検討とともに、他施設や多様な機関との協力体制・ネットワークの構築や相互応援協定⁸⁾の締結等が課題となっている。

反対に、障害児・者施設に特徴的な課題やニーズも見られた。まず1つ目は、避難において自力避難が困難である利用者への介助として、職員の人手を要することが挙げられた。利用者の誘導やバスの乗降、2階への移動といった避難では介助が必要であるが、出勤している職員数が少なかった時に対応可能であるか、などの懸念があった。2つ目として、災害時には、平常時とは異なる道路状態や周辺環境、設備状態であるため訓練時よりも避難に時間を要したり、パニック状態やケガ・事故などの想定外の事態が発生したりすることへの懸念である。3つ目に、避難所において、慣れない環境や集団生活でパニックや周囲の人とトラブルが生じないかという懸念があることが明らかになった。利用者が避難所内でトラブルなく過ごすことができるかどうかかわからないことから、避難所の利用を想定していない施設もあった(D施設)。

これらの懸念は、障害児・者施設が抱える特有の困難であるといえるだろう。避難に対する不安や心配は、災害時における適切な避難行動を妨げる可能性もある。災害時における人手の確保や、職員が落ち着いて利用者の避難行動の介助に当たることができるよう研修等を実施していくことが求められる。また障害児・者やその支援者が避難所の利用を躊躇うことなく安心して過ごすことができるよう、施設の整備や地域社会の理解が求められる。実際に被災地では、障害児・者の当事者が避難所での適応困難のために避難所に向かわなかったり、数日で行って行ったりする事例があったことが報告されている⁹⁾。障害児・者等を含む要配慮者に対しては、災害そのものから命を守るために避難することと、生活環境を整備し災害関連死を予防することの重要性が指摘されている¹⁰⁾。避難所へ行くことへの懸念は、障害者・児が被災後に必要な心身のケアが受けられない環境で過ごすリスクともなり、災害関連死につながる恐れもあるだろう。利用しやすい施設整備だけではなく、障害児・者が安心して過ごす

ことができるよう社会全体での理解が不可欠であり、平時からの偏見や差別の解消、理解の促進といった社会的取り組みが必要であると考えられる。

謝 辞

コロナ禍で大変な時期に、調査にご協力いただき、貴重な情報をいただきました皆様にお礼申し上げます。

また、本研究では、愛知県立大学の研究所改革検討の過程において、研究所運営費を使用して調査を実施させていただきました。戦略企画・広報室をはじめとする関係の方々、研究にあたってご意見ご助言をいただきました共同研究者の皆様へ感謝します。

注

- 1) 国土交通省. (2017). 要配慮者利用施設の管理者等の避難確保計画の作成等の義務化について. <https://www.mlit.go.jp/common/001189358.pdf> (2021年10月14日取得)
 - 2) 災害対策基本法. https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=336AC0000000223 (2021年11月15日取得)
 - 3) 国土交通省. (2020). 避難確保計画作成の手引き解説編. <https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/kaisetsu.pdf> (2021年10月14日取得)
- 国土交通省. (2020). 社会福祉施設 避難確保計画. <https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/fukushi.pdf> (2021年10月14日取得)

- 国土交通省. (2020). 社会福祉施設 避難確保計画 記載例. <https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/fukushi.pdf> (2021年10月14日取得)
- 4) 厚生労働省, 国土交通省. (2017). 水害・土砂災害に係るよう配慮者利用施設における避難点検マニュアル. https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/hinankakuho_manual201706.pdf (2021年10月14日取得)
 - 5) 国土交通省. (2020). 市町村地域防災計画に定められた要配慮者利用施設数及び計画作成状況 市町村別の作成状況. https://www.mlit.go.jp/river/bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/youhairyo_202007.pdf (2021年10月14日取得)
 - 6) ハザードマップポータルを参照 <https://disaportal.gsi.go.jp/> (2021年12月10日取得)
 - 7) A～C施設は、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」(第6条)により、避難・消火訓練は、少なくとも毎月1回は行わなければならないとされている。 <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=323M40000100063> (2021年11月13日取得)
 - 8) 災害時応援協定は、災害発生時における各種応急復旧活動に関する人的・物的支援について、地方公共団体と関係機関・団体や民間事業者との間で、または自治体間で締結されることが多いが、施設間で締結する例もある。
山形県老人福祉施設協議会. (2014). 県内ブロック単位の相互応援協定と広域の防災ネットワーク. 東京都社会福祉協議会(編). 災害時要支援者支援活動事例集. 東京都社会福祉協議会, pp. 34-53
 - 9) 安達潤. (2013). 第19章障害者支援. 日本発達心理学会(編) 災害・危機と人間. 新曜社, pp. 191-200.
 - 10) 吉田直美. (2014). 災害時要援護者と福祉避難所の一考察. 日本福祉大学経済論集, 47, pp. 25-44.