

新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対応した福祉避難所の整備に関する研究 —兵庫県内 41 市町への調査を通して—

正会員 ○木作尚子*1 同 大西一嘉*2

7. 都市計画—5. 都市環境と防災—d. 災害事前対策

福祉避難所, 新型コロナウイルス感染症, 災害時要配慮者, 自治体

1. はじめに

新型コロナウイルス感染症の感染拡大(以下、コロナ禍)に伴い、災害発生時に集団感染を引き起こさないよう、各自治体で避難所における感染症対策が求められている¹⁾。指定避難所については、感染症に配慮した運営マニュアル等が作成され²⁾³⁾⁴⁾⁵⁾など、それに基づいた想定訓練を実施されつつある⁶⁾⁷⁾など。

一方、福祉避難所に関しては、十分に検討されているとは言い難い。福祉避難所の指定・協定締結先として、約6割が高齢者施設、約2割が障害者施設となっており⁸⁾、福祉避難所を開設することによる平時からの施設利用者への感染拡大のリスクが懸念されるため、訓練等を中止するなど、福祉避難所の整備に向けた取り組みが十分に実施できていない自治体が見られる。また、これまでの災害では福祉避難所の不足が課題として挙げられているが、神戸市ではコロナ禍の影響で受入可能人数が想定⁹⁾の4割まで減る⁹⁾など、災害時要配慮者の被災後の避難生活がさらに困難となることが懸念される。コロナ禍であっても福祉避難所を如何に確保し、運営していくかについて検討することは重要である。

2. 目的と方法

本研究では、コロナ禍に対応した福祉避難所について、自治体としての取り組み状況を把握し、福祉避難所の更なる整備への課題や工夫等を明らかにすることを目的とした。

2020年9月から11日にかけて、兵庫県内41市町を対象にアンケート調査を実施した(表1)。全市町から回答が得られた。

表1 調査の概要

対象	兵庫県内 41 市町
実施期間	2020 年 9 月～11 月
有効回答数	41 市町
有効回答率	100%

3. 結果

3.1 福祉避難所対象者

災害時要配慮者を受入れる福祉避難所であるが、コロナ禍においては、災害時要配慮者であっても症状によって受入が出来ない可能性がある。

受入対象者を「特に限定していない」は4割弱となっている(図1)。災害時要配慮者が「濃厚接触者」であった場合には4割弱の自治体で受入が出来ないとしている。次いで、「発熱者(37.5度以上)」が3割強、「咳をしている人」が2割強となっている。

「その他」のうち約半数は「施設側と対応を協議する」としている。

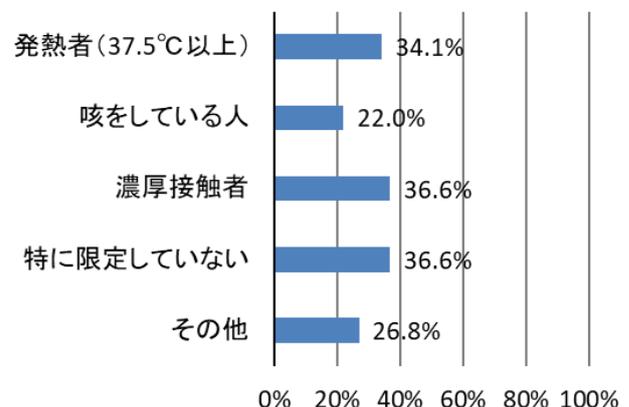


図1 福祉避難所で受入できないもの(N=41)

3.2 施設間相互の連携・調整等の体制

コロナ禍での福祉避難所となる施設間の相互の連携・調整等の体制について「整備できていない」が約半数と最も多い（図 2）。一方で「整備できている」は約 2 割となっており、福祉避難所同士の横連携は少しずつ進んでいる。

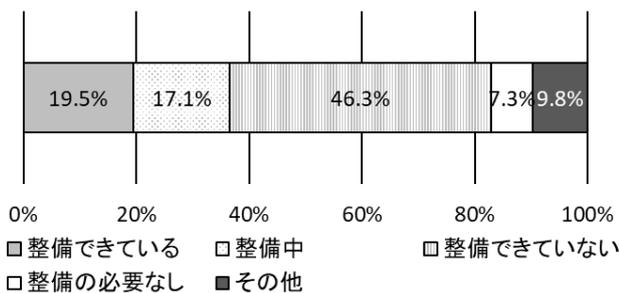


図 2 施設間相互の連携・調整等の体制 (N=41)

3.3 行政から支給を見直した物品

コロナ禍に対応して行政から福祉避難所への支給を見直した物品について、5 割弱の自治体で「特になし」となっている（図 3）。支給品を見直した場合、最も多いのは「消毒液（39.0%）」であり、次いで「マスク・フェイスシールド（34.1%）」「パーテーション（31.7%）」「体温計（31.7%）」「簡易ベッド・段ボールベッド（24.4%）」となっている。「その他」は「使

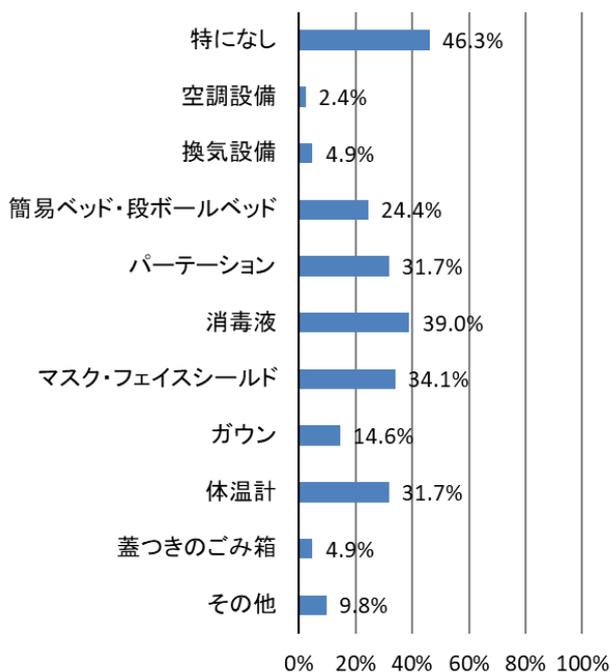


図 3 行政から支給を見直した物品 (N=41)

い捨て手袋」や「血圧計」といった物品が挙げられている。また「検討中」「実際に開設を行う際には必要物品の支給を視野に入れる」といった回答もみられる。

3.4 福祉避難所への周知・指導

コロナ禍に対応して、福祉避難所へ周知・指導を行なった事項について「特になし」が約 7 割と、多くの自治体で周知・指導をしていない（図 4）。周知・指導をしているものとしては、「厳格なゾーニング（6 自治体）」「換気（4 自治体）」などがみられる。「その他」は「ガイドラインやマニュアルに基づく感染症対策」を実施しているという回答や、「手洗い」「咳エチケット」「衛生環境の確保」「十分なスペースの確保」「一般的な感染予防対策」を周知・指導しているといった回答がみられる。

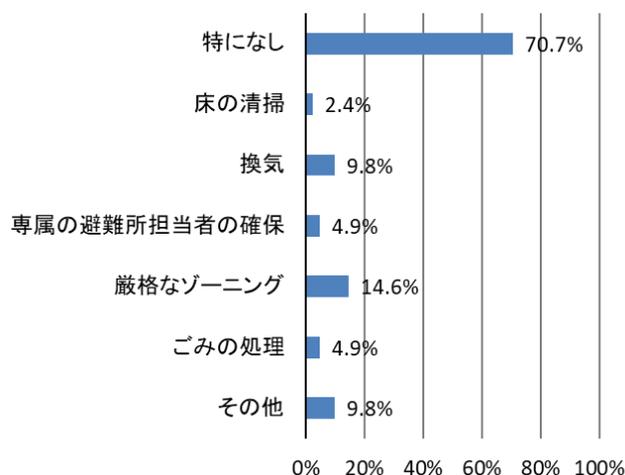


図 4 福祉避難所への周知・指導 (N=41)

3.5 コロナ禍での福祉避難所の確保等の課題や既に実施している工夫

コロナ禍での福祉避難所の確保等の課題や既に実施している工夫について、自由記述を求めたところ、表 2 のとおり、回答が得られた。

コロナ禍での福祉避難所の確保等の課題としては、①協定施設の利用者の安全を踏まえて、開設が困難（芦屋市、宝塚市、姫路市、神河町）、②受入人数が制限される、調整が必要（神戸市、尼崎市、宝塚市）、③避難スペースの確保（神戸市、芦屋市）、④協定施設の利用者との空間や動線のゾーニング（神戸市、宝

表2 福祉避難所の確保等の課題や既に実施している工夫（自由回答）

神戸市	入所施設については入所者と避難者との 空間、動線の分離 やコロナ感染症対策としての 広い空間の確保 による 受け入れ人数の調整 が必要	西宮市	避難者が増え、人と人との距離が確保できない状態になった場合に パーティション等のしきりを準備 できるかが課題である
尼崎市	福祉避難所の受け入れ人数に限りがある中で、本市の福祉避難所の半数以上は、重症化リスクの高い高齢者が利用する民間施設であるため、既存の利用者への感染拡大防止の観点から、 受け入れ人数がさらに制限 されるといった課題がある。また、福祉避難所として活用できる市立の施設や社会福祉施設の多くを指定する中で、新たな指定までには至っていない。なお、コロナ禍での 民間の福祉避難所指定施設の活用が困難 となることを想定し、災害時には福祉サービスを提供していない 市立の福祉避難所から優先して開設 することとしている。	芦屋市	施設内での 避難スペースの確保 が課題
		小野市	・ 濃厚接触者を受入する専用避難所 の体制整備 ・ 地域の公民館の避難所開設 を促し、各避難所一カ所当たりの避難者を低減
		姫路市	福祉避難所として 開設（避難者の受入れ）ができるか事前確認が必要 。福祉避難所となる施設で利用者と避難者の ゾーニング ができるか（24時間利用者がいる施設では、福祉避難所としての機能が果たせないことが予想される）
		神河町	コロナ禍で福祉施設で福祉避難所を開設し、 不特定多数が利用できる想定はしがたい （入居者への感染対策のため）。
宝塚市	本市の福祉避難所の協定施設は、大半が高齢者施設で一部が障害者支援施設となっていることから、入所者の安全を踏まえ、 開設が難しいと判断 しているところもあります。また、一定の条件で開設ができるとしても、 ソーシャルディスタンスの確保や動線の区分け 等により、従来よりも 受け入れ人数が減少 していることが課題です。	佐用町	既存の避難所は空調設備が乏しいので、 宿泊施設を避難所とする場合は優先的に入れるようにすべき と考えている
		香美町	香美町にはビジネスホテルがないため、 軽症者の待機する場所がない
		新温泉町	民間の宿泊施設等にも協力を要請 していくものとしている

塚市、姫路市）、⑤パーティション等の仕切りの準備（西宮市）などが挙げられた。

工夫としては、①市立の福祉避難所から優先して開設（尼崎市）、②地域の公民館の避難所開設を促す（小野市）、③民間の宿泊施設等にも協力を要請（新温泉町）、④宿泊施設を避難所とする場合は優先的に入れるようにすべき（佐用町）が挙げられた。

4. まとめ

指定避難所については、発熱・咳等のある者や濃厚接触者を一般の避難者とは別の空間へ避難させることが検討されているが、福祉避難所については4割弱の自治体で「特に限定していない」という回答を得

た。また、「施設側と対応を協議する」とする自治体も見られる。なお、福祉避難所の確保等の課題としては、利用者と避難者の空間の確保や動線の分離に関する課題が挙げられている一方で、避難者の中でも有症状者と一般の要配慮者の分離に関する課題は見られなかった点が、指定避難所におけるゾーニングの考え方と大きく異なることがわかる。特に福祉施設が福祉避難所の協定施設となっている場合、不特定多数の避難者が利用することが困難であり、福祉施設での受入可能人数を限定したり、福祉施設以外の施設の活用によって対応することが検討されている。

また、行政から支給される物品は半程度度の自治体で見直されていないことや、運営上の周知・指導に

については 7 割程度の自治体で行なわれていないことから、コロナ禍における福祉避難所開設に向けた整備が十分に進められていないことが明らかとなった。

福祉施設や公民館、宿泊施設など、指定・協定施設の平時の用途によって対応が異なることが推測されるが、それぞれの施設での福祉避難所開設・運営方法について、個別に対応を検討し、福祉避難所間の相互連携によって共通認識を測っておくことが、災害時のスムーズな福祉避難所の開設・運営に寄与するものと考えられる。

参考文献

- 1) 内閣府（防災担当）：避難所における新型コロナウイルス感染症への対応について，令和 2 年 4 月 1 日付（通知）
- 2) 内閣府（防災担当）：新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン，令和 2 年 6 月 8 日付（通知）
- 3) 高岡誠子：避難所開設での感染を防ぐための事前準備チェックリスト Ver.2 ー手引き版ー，DRI 臨時レポート，No.1，2020。（URL: https://www.dri.ne.jp/wp/wp-content/uploads/sp_report_vol1_ver2.pdf，令和 3 年 3 月 9 日最終閲覧）
- 4) NPO 法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）避難生活改善に関する専門委員会：新型コロナウイルス 避難生活お役立ちサポートブック第 3 版修正版，2021。（URL: <http://jvoad.jp/wp-content/uploads/2021/02/db1b9a713e3816a3037c96d4d1539390.pdf>，令和 3 年 3 月 9 日最終閲覧）
- 5) 兵庫県企画県民部：新型コロナウイルス感染症に対応した避難所運営ガイドライン～感染症と災害からのちと健康を守るために～，令和 2 年 6 月版（URL: https://web.pref.hyogo.lg.jp/governor/documents/g_kaiken20200601_02.pdf，令和 3 年 3 月 9 日最終閲覧）

- 6) 兵庫県企画県民部：令和 2 年度兵庫県・阪神地域合同防災訓練の実施，2020 年 9 月 14 日記者発表資料（URL: https://web.pref.hyogo.lg.jp/press/documents/g_kaiken20200914_02.pdf，令和 3 年 3 月 9 日最終閲覧）
- 7) 益城町：新型コロナウイルス感染症対応避難所運営訓練結果報告書，2020。（URL: https://www.town.mashiki.lg.jp/bousai/kiji0033969/3_3969_5831_up_wt0iiagb.pdf，令和 3 年 3 月 9 日最終閲覧）
- 8) 内閣府：福祉避難所の運営等に関する実態調査（福祉施設等の管理者アンケート調査）結果報告書，平成 27 年 3 月
- 9) NHK NEWS WEB：「福祉避難所」新型コロナで受け入れ人数想定の 4 割に 神戸市，2020 年 12 月 22 日記事（URL: <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20201222/k10012778211000.html>，令和 3 年 3 月 9 日最終閲覧）

*1 人と防災未来センター 博士（工学） Disaster Reduction and Human Renovation Institution, Dr. Eng.
*2 神戸大学大学院 博士（工学） Graduate school of Engineering, Kobe Univ., Dr. Eng.