

## 神奈川県内の福祉避難所における災害時要援護者受入への課題に関する研究

正会員 ○木作尚子\*1 同 大西一嘉\*2 同 稲垣景子\*3 同 山本真聖\*4

### 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, 災害時要援護者, 神奈川県, 宿泊機能, テキストマイニング

##### 1. 背景と目的

「災害時要援護者の避難支援ガイドライン(2006年改訂)」(内閣府)を受けて, 自治体と福祉施設の間で福祉避難所の協定を結ぶ取組が始まった。神奈川県では, 平成28年10月1日時点で1,124か所を指定または協定締結しており, 東京都(1,353か所)に次いで多い<sup>1)</sup>。

全国的にも福祉避難所の指定・協定締結は進んでいるが, 2016年に発生した熊本地震においては, 熊本市で176カ所, 約1700名を受入れ出来るとしていたが, 前震から10日後の4月24日時点で104名の受入と1割に満たなかったことが報告されている<sup>2)</sup>。このように福祉避難所の活用においては, 多くの課題を抱えている。竹葉ら<sup>3)</sup>は, 行政が考える福祉避難所の充実に向けた課題として「地域的な偏りの解消」「担当部局のマンパワーの確保」が重要であり, かつ困難なものとして挙げている。田原ら<sup>4)</sup>は, 避難者を受入れないとする介護保険施設, 障害者自立支援施設について, 受入れない理由について明らかにしている。

本研究は福祉避難所の指定・協定締結施設が増加している一方で, 災害時に福祉避難所が十分に機能しない原因について, 施設が要援護者を受入れることに対して思っていること, 感じていることから明らかにすることを目的とした。

##### 2. 調査方法

###### 2.1 調査の対象

神奈川県内の市町村のウェブページから福祉避難所一覧や協定締結に関する資料を収集し, 把握できた施設のうち, 重複した施設<sup>注1)</sup>や帰宅困難者用一時滞在施設, 緊急入所対応施設等を除いた682件へ災害への備えや要援護者受入に関するアンケート調

査を実施した(表1)。本研究では, このうち「要援護者を受入れることに対して思う事, 感じる事」について自由記述を得たものについてテキストマイニングを行なった。

表1 配布・回収状況(調査期間:2019年3月~5月)

配布数	有効回収数	有効回収率
682件	176件	25.8%

※宛先不明が1件, 無効回答(複数施設の回答を1つにまとめて記載)が1件あった。

###### 2.2 条件

具体的な自由記述を得るために, 「○○ので, ○○から, ○○。」の枠を埋める形で, 2文以内の記述を求めた。必ずしもこの形の回答が得られたわけではないが, 具体的内容が書かれた自由記述が, 135件から223文得られた。1か所あたりの平均記述数は1.65文である。入所, 入居, 宿泊機能(以下, 就寝機能)別の自由記述数を表2に示す。

表2 就寝機能別の自由記述数

就寝機能	有効回収数	自由記述数
有(20名以上)	69件	52件 91文
有(19名以下)	25件	18件 28文
無	82件	65件 104文
計	176件	135件 223文

###### 2.3 単語の抽出

樋口が無償配布しているテキストマイニングソフトKH Coder (Version 3.Alpha.17L)<sup>5)</sup>を用いて分析した。奈良先端科学技術大学院大学情報科学研究科自然言語処理学講座(松本研究室)により開発された茶筌システムを用いて品詞分解を行ない, 名詞, 動詞, 形容詞, 形容動詞を抽出したところ, 525語に分解された。さらに表3に示す単語を強制抽出し, 出現数が2回以下となった語句を除外し, 最終的に残った135語を分析対象とした。

### 3. 結果

#### 3.1 共起ネットワーク

図1は、強い共起関係ほど太い線に、出現頻度が多い単語ほど大きな円になるように設定した、共起ネットワークの結果を示している。大きく9つのグループに分けられた (S01~09)。

表3 強制抽出語の設定

強制抽出語	
福祉避難所	避難者
一時避難場所	入所者
避難所	利用者
看護師	支援者
障害施設	要援護者
福祉施設	障害者
大規模災害	精神障害者
発災	重度身体障害者
防災拠点	認知症

Subgraph01 (S01) は「通常サービス (を継続しながら要援護者の受入を) するため、水、食糧、床に敷くマット、非常用発電機、プライバシーを守る仕切りなどの物資の提供に限られる」ことや、「外部 (からの応援) や (移動・連絡の) 手段の検討が必要である」こと、「(発災) 時の様々な訓練を行わないと、通常サービスで精一杯になったり、受入れ人数に限られてしまう」こと、「(被災の) 経験がないので、(受入れ時の) 運営の混乱が懸念される」ことが読み取れる。

Subgraph02 (S02) は「施設に勤務する職員やその家族の安否と、自宅と勤務先の距離による、参集の可否」について強く結びついている。また「入所施設ではないため予備のベッドなどの設備がなく、長期受入が難しい」ことも挙げられている。

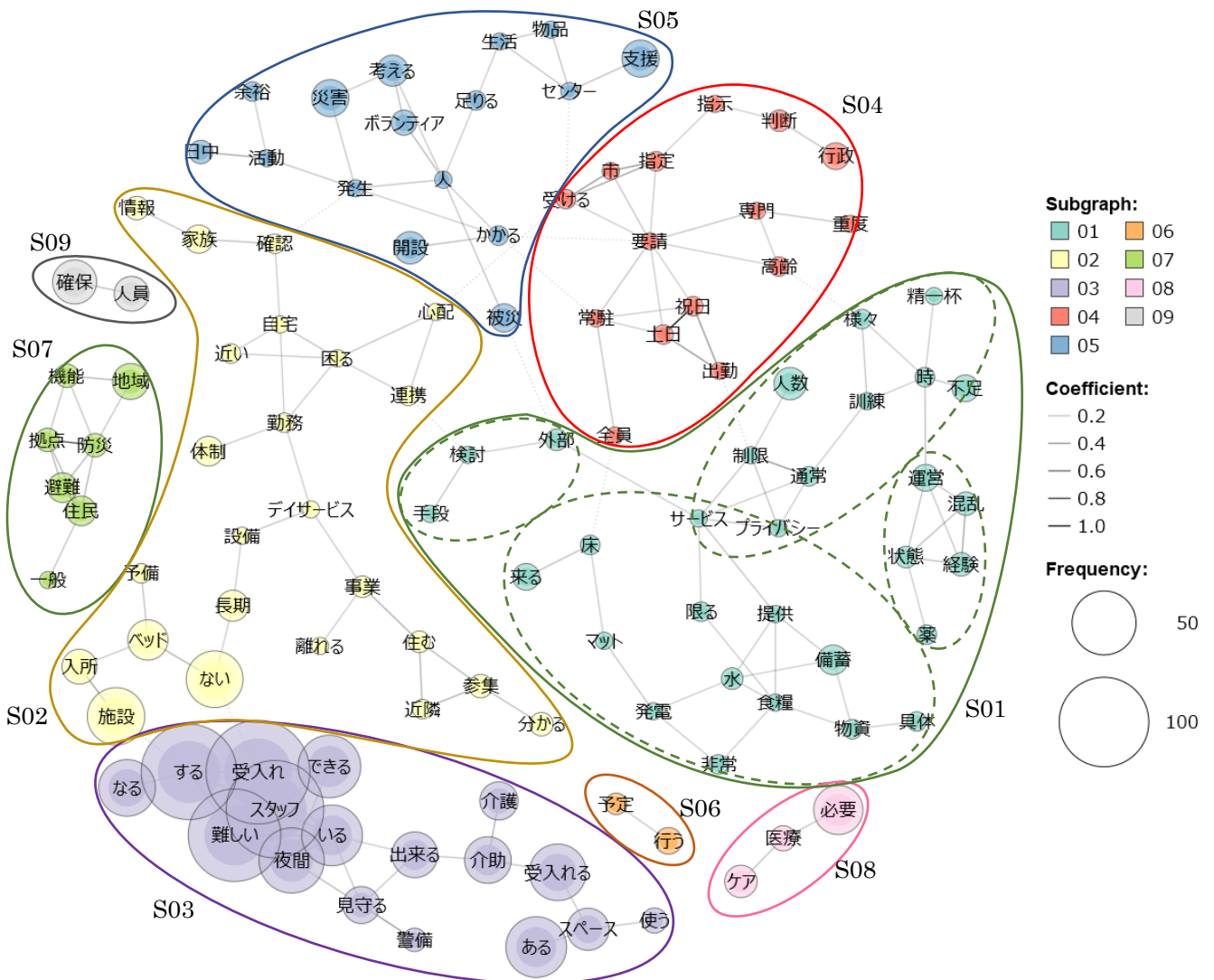


図1 共起ネットワーク分析の結果 (最小出現数3 バブルプロット 上位140の共起関係を描画)

Subgraph03 (S03) は「夜間に見守りや警備をするスタッフ」や「介護・介助出来る人」「受入れるスペース」について課題に感じていることが伺える。「受入れ」「スタッフ」「する」「難しい」といった頻出語が多く含まれており、多くの施設から課題として挙がっていることがわかる。なお、「できる」「出来る」を含む回答文をみると、「…出来ない」「…があれば(受入れ等が)出来る」「…出来る人員」の3通りに大きく分けられる。

Subgraph04 (S04) は「福祉避難所の指定を受けているため、行政の判断・指示・要請を受ける」ことについて現れている。また、「土日祝日等、スタッフが常駐ではない」ことが課題として挙げられていると読み取れる。また、「専門」については、高齢者対象の施設や、重度の要援護者向けのサービスを行っていない施設が、専門外の要援護者が避難してきた時の対応について課題を挙げている。

Subgraph05 (S05) は「災害が発生した時に開設するためのボランティアなど」について受援体制を検討しておく必要性や、「生活するための物品や人の支援」について現れている。

Subgraph06 (S06) は「予定」「行う」を含む回答文をみると、大きく分けて「(発災後も業務を継続して) 行う予定(なので) …」と「受入れ予定(している者) から中心に受入れを行っていきたい」の2通りがみられる。

Subgraph07 (S07) は「地域の防災拠点が高い為、一般の住民も避難してくる(可能性がある)」ことについて、回答文をみると、防災拠点への案内が難しいことや移送手段を検討する必要があることが挙げられている。

Subgraph08 (S08) は「医療的ケアが必要(な要援護者の受入れは、専門スタッフがいないため難しい)」といった内容が回答文から得られている。

Subgraph09 (S09) は「人員(体制)の確保」が課題として挙げられている。

### 3.2 対応分析

図2は分析対象とした135語のうち、差異が顕著な上位60語を使用した対応分析の結果を示している。成分1は施設規模(マイナス方向に就寝機能有り、プラス方向に就寝機能無しとなっている)、成

分2はプラス方向に人の課題、マイナス方向に物資の課題が挙げられている。

就寝機能有り(定員20名以上)の場合、入所者対応の為、要援護者まで手が回らない可能性があるという課題を抱えていることが分かる。職員やその家族が被災することも考え、要援護者の家族等が付添って介助・介護してもらう必要性について考えられている傾向にある。

就寝機能有り(定員19名以下)の場合、利用者が多く集まっている日中に災害が発生した場合、要援護者を多く受け入れることができないという課題や、発電機、マットなどの設備の必要性について挙げられている傾向にある。

就寝機能無しの場合、夜間や土日祝日など職員が不在の時には対応が難しいこと、就寝に必要なベッドなどの設備が不足していることが課題として挙げられている。また、地域住民も避難してくる可能性について懸念している傾向にある。

## 4. まとめ

本研究は福祉避難所の指定・協定締結施設が増加している一方で、災害時に福祉避難所が十分に機能しない原因について、施設が要援護者を受入れることに対して思っていること、感じていることから明らかにした。

「介護・介助出来る人(S03)」「人員の確保(S09)」について課題が挙げられた一方で、家族や介助者とともに避難して来れば受入れ可能といった肯定的な意見もみられた。こうした家族や介助者に関する回答は、就寝機能があり、定員20名以上と比較的規模の大きな施設で得られる傾向にあった。

「夜間に見守りや警備をするスタッフ(S03)」「土日祝日等のスタッフ(S04)」がいないこと、「重度の要援護者(S04)」「医療的ケアが必要は要援護者(S08)」の受入れについて専門スタッフがいないため難しい、「一般の住民も避難してくる(S08)」といった回答は、就寝機能のない施設で挙げられる傾向にあった。

「マットや発電機(S01)」は、就寝機能があり、定員19名以下と比較的小規模な施設で得られる傾向にあった。また「重度の要援護者(S04)」や「医

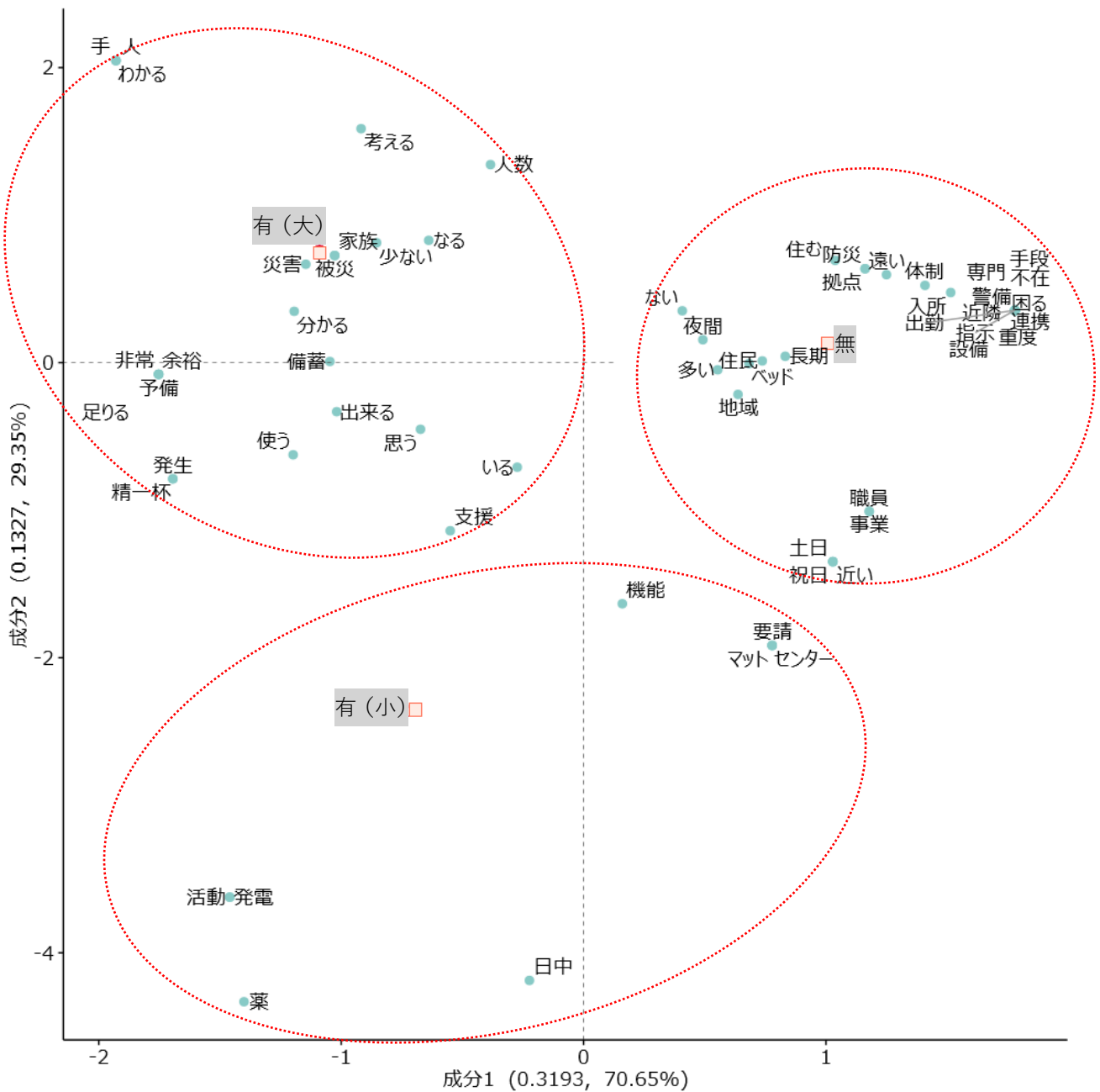


図2 単語と就寝機能（規模）による対応分析結果（差異が顕著な上位60語を描画）

療的ケアが必要な要援護者（S08）」は専門スタッフがいないと受入れが困難だという意見も得られた。

**補注**

注1) 特養と同一建物内にあるデイサービスの両方で協定を締結している事例等がみられた。

**参考文献**

1) 内閣府：平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報

- 告書，平成29年4月
- 2) 毎日新聞：福祉避難所機能せず 利用わずか104名，2016年4月25日記事，URL: <https://mainichi.jp/articles/20160425/k00/00m/040/18000c> (2017年4月19日最終閲覧)
- 3) 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，11巻，pp.107-115. 2009.
- 4) 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，53巻1号，pp.16-28, 2012.
- 5) 樋口耕一：社会調査のための計量テキスト分析ー内容分析の継承と発展を目指してー，ナカニシヤ出版，2014.

---

*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.
*3 横浜国立大学大学院 博士（工学）	Faculty of Urban Innovation, Yokohama National Univ., Dr. Eng.
*4 横浜国立大学大学院（博士課程前期）	Graduate School of Urban Innovation, Yokohama National Univ.