

Title	近年の福祉避難所に関する動向について : 阪神・淡路大震災から西日本豪雨にかけて
Author(s)	大門, 大朗
Citation	災害と共生. 3(2) P.27-P.40
Issue Date	2020-03
Text Version	publisher
URL	https://doi.org/10.18910/75402
DOI	10.18910/75402
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

近年の福祉避難所に関する動向について

——阪神・淡路大震災から西日本豪雨にかけて——

Current Issues of Welfare Evacuation Shelter in Japan

— From the 1995 Kobe Earthquake to the 2018 Floods —

大門大朗^{1,2}

Hiroaki DAIMON

本稿は、高齢者や障害者などの要配慮者が災害時に避難する施設として整備されつつある「福祉避難所」に着目し、近年の災害を踏まえながら、制度の問題や先行研究について整理するものである。1995年の阪神・淡路大震災から、2018年の西日本豪雨までを踏まえ、先行文献から、福祉避難所に関する課題を整理したところ、次の9つのカテゴリーが得られた。①入所するまでの経路の問題、②施設の設備・備蓄、③開所施設の人員不足、④事前の周知・想定不足、⑤個人情報保護・名簿作成、⑥避難の長期化・通常業務への影響、⑦多様な要配慮者への対応、⑧収容定員の過多、⑨指定外避難所への対応。この結果を踏まえ、これまでの多くの研究や政策は基本的に施設管理者の視点からなされたものであり、事前に施設を利用する当事者の視点に立って、当事者とともに協議することが望ましいこと、指定外の一般避難所であっても「福祉的な要素」をプラスしていくこと、その上で、9つの課題を解決することの重要性を指摘した。

In regard to post-disaster welfare evacuation shelters (WES) in Japan, most studies have been conducted and policies formulated from the perspective of facility operators, not vulnerable people. The vulnerable people likely to be housed in such shelters after a disaster include the elderly, the physically and mentally challenged, expectant mothers and small children. Official reports and academic research on WES dating from the 1995 Kobe earthquake to the 2018 floods have focused on nine areas: 1) WES admission issues, 2) facilities and resources, 3) staffing and shelter operations, 4) communications and public relations, 5) protection and management of personal information, 6) length of shelter operations and resumption of normal pre-disaster facility operations, 7) challenges in meeting the requirements of people with special needs, 8) overcrowding, and 9) management and resources in non-official shelters. This paper will advocate that careful attention be paid to the issues and desires of vulnerable people themselves, in advance of disaster, as to the use of these facilities including facilities that are not official WES. Further, each of the nine issues identified above should be re-evaluated and informed by these considerations.

キーワード: 福祉避難所、要配慮者、研究動向

Keywords: Welfare Evacuation Shelter, Vulnerable people, Research trend.

1. 特定の人びとに犠牲が集中する社会

災害時に高齢者や障害者に被害が集中する傾向は、2018年に発生した西日本豪雨に限らず、日本において常に一貫した傾向を示している。吉田(2014)は、総務省消防庁のデータをもとに、東日本大震災以前の災害で亡くなった人の中で60歳以上の高齢者が占める割合をまとめている(表1)。多少の増減はあるものの、いずれの災害でも犠牲者の6割近くが高齢者であり、高齢者の多い日本の人口分布を踏まえても、その割合はかなり高くなっている。

表1. 東日本大震災以前の高齢者犠牲者の割合 (吉田(2014)より転載)

災害名	死者・行方不明者数の全体の人数	60歳以上の高齢者の人数	高齢者が占める割合 (%)
阪神淡路大震災 (1995)	6,402	3,732	58.3
新潟・福島豪雨 (2004)	16	13	81.3
福井豪雨 (2004)	5	4	80.0
新潟中越地震 (2004)	68	45	66.2
台風14号 (2005)	29	20	69.0
豪雪 (2006)	152	99	65.1
7月豪雨 (2006)	30	15	50.1
新潟県中越沖地震 (2007)	14	11	78.6

^{*1} 京都大学防災研究所・博士 (人間科学)

Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University. Dr. Human Sciences.

^{*2} 日本学術振興会 特別研究員 (CPD)

Cross-border Postdoctoral Fellow (CPD), Japan Society for the Promotion of Sciences.

また、災害による直接死だけでなく、災害が起きた後の生活環境の変化などからくる影響によって命を落とす「災害関連死」も大きな問題である。東日本大震災では、2019年3月1日の時点で、19,689人が亡くなったと報告されている（消防庁災害対策本部、2019）が、そのうち災害関連死は、2割弱にあたる3,723人にも上る（復興庁、2019）。そして、この関連死が、特に深刻であったのが、熊本地震であった。熊本地震では、直接死が50名であった一方で、関連死は215名と直接死をはるかに上回っている（消防庁応急対策室、2019）。そして、言うまでもなく、その多くは高齢者などの災害時要配慮者に集中している。災害後、安心・安全に生活するための環境の整備が不十分であることはこれだけ見ても明らかである。

本稿は、こうした災害時に配慮が必要な人が安心して「逃げられる（逃げることのできる）」避難所の構築に資することを目的として、近年整備されつつある「福祉避難所」に着目し、近年の課題や研究動向をまとめたものである。具体的には、福祉避難所の議論が盛んになるきっかけとなった大災害（阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震）を中心に、福祉避難所に関連した論文および政府の指針・制度をまとめ、2019年現在の課題を整理するとともに、今後、福祉避難所を構築する上での提言を行う。

2. 「福祉避難所」の3つのステージ

日本社会では、1996年に福祉避難所が制度化されてすぐに社会的認知が得られたわけではない。図1に大手新聞3社のデータベースを使用し、「福祉避難所」が含まれる年ごとの記事数を表示した（なお、後述する3つのステージも記載している）。ここからわかることは、2007年の能登半島地震・中越沖地震の際に初めて大きな形で取りあげられているが、そ

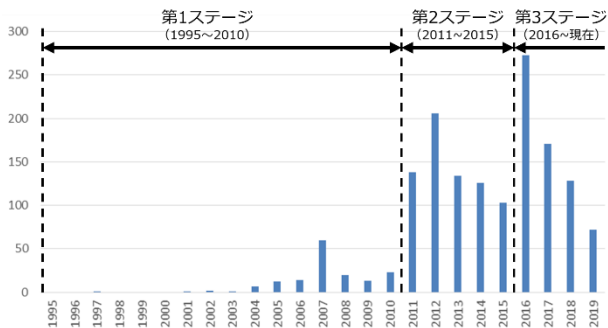


図1. 「福祉避難所」の記事の登場回数と3つのステージ

（縦：記事数、横：掲載年。朝日新聞社、毎日新聞社、読売新聞社の3社が対象）

れ以前はほとんど記事になっていないことである。ただ、その後、東日本大震災後の2011年～2012年にかけて改めて注目が集まったということ、そして、熊本地震のあった2016年にもっとも議論が活発化した（273記事）ということも読み取れる。なお、はじめての言及は、1997年の読売新聞によるものである。

このような社会認知の背景を踏まえ、ここでは「福祉避難所」の課題を描写する上で、大きく3つのステージにわけて整理することにする（図1）。まず、第一ステージは、1995年の阪神・淡路大震災以後から、制度が整えられ、実際に「福祉避難所」が設置され始める2010年ごろまでである。第二ステージは、2011年の東日本大震災以後からの、制度が未だ十分に普及していない期間である2015年ごろまでである。そして、第三ステージは、2016年の熊本地震以後から現在までの、制度の限界や課題が露呈するようになった期間である。このような3つの期間（第1期1995年～2010年、第2期2011年～2015年、第3期2016年～現在）に分け、主だった災害での課題を描出しながら、問題を整理していく。

3. 福祉避難所について

本節では、この3つのステージで出てきた課題について整理する前に、「福祉避難所」がそもそも何をさしているかについて簡単に整理しておきたい。具体的には、一般避難所との違いはなにか（3.1）、法的な根拠はあるのか（3.2）、福祉避難所には誰が入ることができるのか（3.3）、2019年時点での政府や行政の方針はどうなっているのか（3.4）、について述べていく。

3.1 一般避難所との違い

まず、一般の避難所との大きな違いは、すでに述べたように、高齢者や障害者などの何らかの特別な配慮を要する「要配慮者」を対象とした避難所であるということである（内閣府（防災担当）、2016a）。一般避難所が、災害により被害を受ける、ないし、受けるおそれのある者全般を対象とするのに対して、福祉避難所では、通常的生活がより困難な人に特別な配慮が求められることがわかる。また、利用可能な施設の候補としては、一般の社会福祉施設だけでなく、一般の避難所となっている市町村施設（小中学校、公民館）や宿泊所も候補となっている。ただし、都道府県管理の施設であっても連携して使用を検討する旨や、2004年中越地震の際に小千谷市で市

総合体育館のトレーニングルームが転用された例も国のガイドラインでは示されており、状況に応じて、多様な施設の利用を積極的に検討するよう明記されている。

3.2 福祉避難所の法的根拠

つぎに、法的な根拠を見ると、「福祉避難所」の設営については、災害対策基本法に依拠することがわかる。例えば、福祉避難所の指定基準の1つとして次のように明記されている。

「主として高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要する者（以下この号において、「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。」（災害対策基本法施行令第20条の第6第5号）

災害救助法の適応条件などについては、ここでは詳細を述べないが（例えば、内閣防災（被災者行政担当）（2019）を見よ）、その他の項目としては、およそ10人の避難対象者に対して1名の職員の配置経費や、簡易洋式トイレなどの高齢者・障害者に配慮した物品の費用、日常生活の支援のための消耗品の経費などが一般の避難所に加えて国から補助されることになっている。また、運営を担うものは、市町村の防災対応組織と福祉部局を中心にしながらも、横断的に、外部者（例えば、自主防災組織、社会福祉施設等福祉関係者、保健師、医師、医療関係者、民生委員、ボランティア）もメンバーにした協議会を設置できることになっている。

3.3 福祉避難所の対象者

ところで、災害対策基本法に明記された、福祉避難所の「要配慮者」は一体誰のことを指しているのだろうか。その中でも気になるのは、災害対策基本法に直接的に明記されている「高齢者」、「障害者」、「乳幼児」と併記されている「その他特に配慮を要するもの」とは誰を指すのかという点である。ここでいう、「その他特に配慮を要するもの」は、東日本大震災を受けて改定されたガイドラインにも明示されているように、妊産婦、傷病者、内部障害者、難病患者等が対象とされている（内閣府（防災担当）、2016a）。だが、対象として、すでに特別養護老人ホ

ームや老人短期入所施設に入所している者は、「緊急かつ一時的な避難を妨げるものではない」と明記されているものの、原則的に福祉避難所ではなく、当該施設で対応すべきであると記載されている。つまり、高齢者ですでに何らかの施設に入っている者は、原則的にその施設に避難することになっている。そして、覚えておきたいのは、「その家族」も福祉避難所の入所対象であると記載されている（内閣府、2008）ことである。この文言は、要配慮者本人が、単独で福祉避難所へ避難することは、身体的・精神的な負担になりうることを踏まえて、2008年に策定された厚生労働省の「福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン」から明示されたものである。

3.4 政府や行政の方針（2019年現在）

2019年現在、「福祉避難所」に関する政府からの指針について公的に確認できるものとしては、2013年の「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組み指針」（内閣府（防災担当）、2016b）（2016年に改定）、2016年に改定された「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（内閣府（防災担当）、2016a）などが挙げられる。いずれも、東日本大震災での課題や反省を踏まえて、策定ないし改定されたものである。主な指針だけかいつまんで紹介しておく、福祉避難所は、小学校区に1ヶ所程度の割合で指定することが望ましいとされ、10人の要配慮者に1人の生活相談員をおくことが明記されている（内閣府（防災担当）、2016a）。ここで、全国の小学校数程度を設置目標とする国の基準を確認する資料は2019年時点で存在しないが、確認可能な最新の資料である、2013年6月末時点では、指定された福祉避難所数は14,162ヶ所となっている（内閣府、2013）。これは、全国の小学校数が約2万校であることを考えると未だ十分であるとは言えなさそうである。また、後者の生活相談員については、多くの施設で目標に届いていないことがわかっている。内閣府が2015年に実施した調査によると、生活相談員の数が目標に届いているのは、全体の29%に留まっており（内閣府（防災担当）、2015）、国としてもその確保を推進するよう求めている。

以上より、制度全体を概観すると、東日本大震災での福祉避難所の課題を踏まえてより具体的に制度が改善されてきたことは評価できる。しかし、現場レベルでは、実際の対応に依然課題が残っており、地方自治体が中心となって福祉避難所の開設を依頼・要請する（c.f., 内閣府、2016a:25）ことから、

具体的な対策は各市町村に委ねられているのが現状だといえる。次節からは、こうした背景を踏まえ、前節で提示した3つのステージで見られた課題について、先行研究を踏まえ説明する。

4. 福祉避難所に関する3つのステージと課題

4.1 第1期1995年～2010年：阪神・淡路大震災以後

1995年の阪神・淡路大震災においては、通常想定されていた避難所のキャパシティをはるかにこえる避難者が発生したため、多くの地域施設が避難所として転用された。阪田・柏原・吉村・横田(1997)は、避難所の半数以上が小学校や中学校であったが、集会所、福祉施設、公園、庁舎、宗教施設・商業施設などの指定を受けていなかった施設も数多く使われたと報告している。だが、そうした施設のほとんどは、災害時に福祉的な配慮が必要な人々を想定するよう作られたものではなかった。このことから、避難所における生活の質の低下が、特に、高齢者や障害者といった災害時に配慮が必要な人々に大きな影響を及ぼしていることが社会問題化した(例えば、小坂・塩野・宮野・中林・高野, 1995)。

このような課題を踏まえ、旧厚生省を中心として、「福祉避難所」を整備する制度が整えられた(例えば、江原(2006)に詳しい)。具体的には、1995年に旧厚生省社会・援護局保護課長が私的諮問懇談会「災害救助研究会」を立ち上げ、1996年5月に報告書をまとめている。なお、「福祉避難所」に関しては、次のように言及されている。

「災害発生直後、要援護者が通常の避難所に緊急的に避難することはやむを得ないとしても、一時的であっても安心して生活でき、福祉サービスも受けられる施設にすみやかに避難することが必要である。また、社会福祉施設への緊急入所を円滑に進める上からも、要援護者はできる限り社会福祉施設に避難することが必要である。このため、地方公共団体は、地域の社会福祉施設のうちから「福祉避難所」(仮称)としてあらかじめ指定し、その旨を要援護者をはじめ地域住民に周知しておくことが必要である。」

(厚生省・災害救助研究会, 1996)

さらに、2000年には、厚生労働省社会・援護局が上記の研究会を発展的に再編した「大規模災害救助研究会」を設置し、翌年の2001年4月に「大規模災害救助研究会報告書」をまとめ、さらなる提言を行っている(厚生労働省, 2001)。それは、阪神・淡

路大震災から5年が経過したにもかかわらず、福祉避難所の指定が進んでいないことを受け、福祉避難所をさらに確保、推進すべきであるということが強調されるものであった。そのため、要援護者の定義(高齢者、障害者のほか妊産婦、乳幼児、病弱者等)や財源確保の方法、具体的な転用施設の明記といったより具体的な提言がなされている。

このように、1995年に発生した阪神・淡路大震災では、高齢者や障害者に対応した避難所がなかったことを踏まえ、1996年に「福祉避難所」が言及された提案がなされた。その後、2000年には、新たな報告書が出されるなど、積極的に福祉避難所を推進する動きも見られた。

だが、実際に、公的に認められた福祉避難所が開設されたのは、1996年の災害救助法改正から10年がたった、2006年に市町村による福祉避難所の設置が明記された内閣府による「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(内閣府, 2006)が策定された翌年の2007年であった。2007年は、能登半島地震と新潟県中越地震が起こった年であるが、福祉避難所が初めて設置されたのは、能登半島地震の被災地の1つである、石川県輪島市であった(金井・中野, 2018)。そして、続く中越沖地震においても、福祉施設だけでなく、小学校の空き教室や高校の合宿所なども福祉避難所として利用された(阿比留・森田, 2010)。ところが、災害発生後に施設が自主的に運営し、実質的に福祉避難所として機能している避難所を「福祉避難所」として呼んだケースも多かったと報告されており(竹葉・大西, 2009:107)、この場合の福祉避難所は、事後的に対応・認定した場合がほとんどであったことにも留意が必要である。

この時期の福祉避難所に関する研究は非常に少ない。その中でも、阿比留・森田(2010)は、新潟県中越沖地震(2007年)における福祉避難所の実態について、新潟県柏崎市・刈羽村の住民へのアンケート調査と、行政と避難対象施設の管理者へのヒアリング調査の結果をまとめ、次のように提言している。それは、福祉避難所は、要援護の高齢者・障害者がいつでも家族に隣接できるように、一般避難所に併設される方が望ましいのではないかと提案である。当時、家族との同伴が明記されておらず、現実問題、多くの場合、要配慮当事者以外の家族を受け入れるほどキャパシティは大きくない。それを踏まえると、併設の可能性はより積極的に検討されるべきであろう。論文中でも、実際に、家族での避

難ができない状況から、身障者が避難をためらったことで、自宅内避難に留まった可能性があることが示唆されている。

このように、1995年から2010年にあたる第1期では、事前に福祉避難所が整備されているとは決して言えない状況であった。具体的な課題としては、名簿作成と個人情報保護法との兼ね合い、要支援者名簿の作成よりもその中から誰を福祉避難所の対象とするのかの選定基準が問題であること、支援員(生活相談員)が不足していることが挙げられている(竹葉・大西, 2009)。2008年に厚生労働省も、「福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン」を作成し、より具体的に設置・運営するための指針を明示した。しかし、この時期の特徴は、福祉避難所の多くが、阿比留・森田(2010)も指摘していたような併設型かつ福祉的な要素が高い避難所を福祉避難所として認定したものに留まっていた。

4.2 第2期2011年～2015年：東日本大震災以後

この時期に最も大きな関心が寄せられたのは、2011年に発生した東日本大震災であった。ここでは、東日本大震災を中心に、「福祉避難所」の課題を整理し、付随的にその他の災害についても述べる。

東日本大震災において、福祉避難所が直面した根本的な課題は、指定していた福祉避難所の多くが被災したことである(岩手県, 2013a, 2013b; 藤野・三上・岩淵・鈴木・細田, 2014; 阿部・阿部・渡邊・千葉・三浦, 2014; 麦倉・飯坂・梶原・飯塚, 2013)。藤野他(2014)は、震災後の岩手県内の被災地域の児童福祉施設、障害者福祉施設、高齢者福祉施設を対象とした質問紙調査の結果から、建物が利用できないレベルの被害があった施設が27%、何らかの被害があった施設が29%と、合わせて半数以上が建物に何らかの被害があったと報告している。こうしたことも含め、多くの市町村で事前に指定された福祉避難所は想定通り運営を行うことができなかった。例えば、仙台市では、2010年4月時点で、指定された福祉避難所が52施設あったにもかかわらず、実際に使用されたのは26施設と半数に留まっている(阿部他, 2014)。

実際に、東日本大震災後、岩手県内では福祉避難所は合計65箇所設置されたが、そのうち、震災以前に指定されていたのは18ヶ所(うち沿岸部は5ヶ所)のみに留まっていた(岩手県, 2013a, 2013b)。このことは、事前に指定されていなかった避難所が、災害後に福祉避難所として対応した例のほうが圧倒的

に多かったことを示している。そして、岩手県以外でもこの傾向は同様であったものと思われる。中には、入所定員の3～5倍に達した福祉避難所もあり、被災規模に対して十分な福祉避難所が確保できなかったことが伺える。なお、震災後、2013年のデータでは、岩手県内で指定された福祉避難所は127ヶ所と倍近くに増加している(内閣府, 2013)が、指定避難所以外にも福祉避難所として機能する避難所について想定しておく必要があるだろう。

国や県は東日本大震災の反省を踏まえ、福祉避難所の課題をまとめている。まず、国は、①支援者の確保が不十分であること、②広域の移送の問題(交通手段、燃料)、③スクリーニングの問題(どの被災者が入所するか)、④多様な要配慮者への対応と、課題を4つにまとめた(内閣府(防災担当), 2016a)。また、岩手県(2013b)は、東日本大震災で挙げられた福祉避難所での教訓を、①事前指定について、②福祉施設を指定する場合の問題、③公共的施設を指定する場合の問題、④要援護者の判断、⑤避難所に係る個人情報の扱い、⑥市町村域を超えた対応の必要性、⑦その他(費用区分、サービスの延長要望、事後検証のための記録様式の統一化)、の7つにまとめている。

この整理は、網羅的ではあるが直感的にはわかりにくいいため、国と岩手県が重複して指摘している点について具体的に述べておこう(なお、6節で全ての資料を踏まえた課題を列挙しているので合わせて参照されたい)。

まず、要援護者の判断(スクリーニング)についてである。このスクリーニングにおいては、被災規模が大きかったため、「一般避難所に避難した要配慮の中から行政等が振り分け、福祉避難所に入所させる」やり方が機能しなかったことが課題と指摘されている。なお、この点は、他の研究でも一貫して指摘されている課題である(細田, 2014; 阿部他, 2014)。阿部他(2014)は、仙台市で、福祉避難所を利用した障害者は全体の1割強に過ぎなかったと報告し、次のように述べている。

「障害者は避難所に行ったものの、[...] 様々な理由から避難所生活は難しいと判断し、被災した自宅に戻ったり、親戚宅に避難したりした。[...] そもそも障害者は指定避難所を利用できなかったもので、指定避難所を巡回する保健師に出会う機会もなく、福祉避難所利用につなが

ることはなかったのである。」(p.114)

つまり、一般避難所は、健常者のための場所になっており、要配慮者（特に障害者）の多くは、避難所が生活できるような環境になかったことから、避難所を利用しなかった。ところが、行政は、一般避難所に避難する要配慮者をスクリーニングして、福祉避難所へ入所させると想定していた。福祉避難所の潜在的な利用者がスクリーニングのための場所を訪問しなかったことから、仙台市では、障害者の福祉避難所の利用は、他の要配慮者と比べて低くとどまったということである。

また、移送の課題も国と県がともに指摘しているものである。移送の課題として、要配慮者の市町村外への移送の問題がある。岩手県は、高齢者は市町村内で対応できるが、障害者、乳幼児・妊産婦向けの施設は少なく、市外部との連携を考えなければならなかったと述べている。また、東日本大震災は、福島原発事故の影響もあり、多くの被災者が県外避難を余儀なくされた災害であった。このことは、移送後の避難先との連携の課題も顕在化させている。こうした観点からの分析は少ないが、東京都内の県外避難者の約三分の二が住民票を移動していないなど、制度的、精神的にも地元とつながってほしいという住民の意識に関する指摘がある（加山, 2012）。移送後の、市町村外・県外への避難者への福祉的なサポートも考慮しておく必要があるだろう。

ここで、東日本大震災以後の大きな災害で開設された避難所の事例として、2014年に安佐南区を中心として発生した広島土砂災害を取りあげておきたい。安佐南区には、避難所は17ヶ所開設されたが、そのうち二次避難所が2ヶ所、福祉避難所は3ヶ所あった。岡田・大西（2017）は、福祉避難所の運営に携わった市職員・安佐南区職員、施設職員へのヒアリング調査をまとめ、受け入れのキャパシティの問題、自主的な運営者の事務負担・費用負担の問題、一次避難所から福祉避難所への移送方式が機能しない問題、の3つを指摘している。

特に、3つ目のスクリーニングの問題は東日本大震災とも類比的だが、その際に、ケアマネージャーが介在したことで、効果的に福祉避難所への移送が行えたという指摘は注目すべき点である。事実、自宅周辺から福祉避難所へ直接移送したケースは、7割以上に上った（岡田・大西, 2017）。その際には、それまで被支援者を担当してきたケアマネージャー

（および生活相談員）が、福祉避難所への同行避難や開設要請、一次避難所からのスクリーニングに重要な役割を果たした。福祉避難所の定員を大幅に超えない避難者数（合計21人）であった点に留意する必要があるが、災害以前から地域で活動し、顔の見える関係を構築してきたケアマネージャーや生活相談員が、災害時の福祉避難所への開設依頼やスクリーニングに一定程度の貢献ができる可能性が示唆されている。

4.3 第3期2016年～：熊本地震

関連死が直接死を上回ったという意味で、避難後の生活環境が着目され、福祉避難所についても注目が集まったのが2016年に発生した熊本地震である。熊本地震では、ガイドラインの制定や東日本大震災の反省が活かされた面がある一方で、想定されていた福祉避難所のおよそ4分の3の施設が使用できなかった。熊本県内には、震災以前には、指定されていた福祉避難所は461ヶ所、合計7,400人を受け入れられるとしていたものの、実際の所、発災から1ヶ月半後の6月1日の時点では、その四分の一にあたる115ヶ所しか受け入れ可能な施設はなかったのである（朝日新聞, 2016）。障害者は最大で777人が受け入れられたと県は報告しているが、熊本市だけでも、要支援者名簿には、3万5千人が登録されていた。なぜ福祉避難所は十分機能しなかったのだろうか。

そこで、県内でも最も被害の大きかった熊本市と益城町の状況を振り返ってみよう。まず、熊本市では、震災前の計画で、176施設、1,700人を受け入れるとしていたのに対して、2016年5月20日のピーク時には、施設の利用は想定41%にあたる73施設、人数は想定20%にあたる345人しか受け入れられていなかった（金井・中野, 2018）。そして、熊本市では、福祉避難所は指定されていたものの、事前に場所が公開・告知されていたわけではなかった。そのため、多くの身体障害者から、避難場所がわからなかった（石塚, 2017）、避難訓練はやってしたが、避難所に行く訓練はしていなかった（狩野, 2017）、といった意見が出ているように、多くの住民にとって福祉避難所の存在は知られていなかった。認知度が低かったにもかかわらず、絶対数が不足していることで、熊本市の福祉避難所では、平時の収容者数に比べ、約1.5倍の避難者を受け入れることになり、行政からの水や食料などの救援物資が福祉避難所に届きにくく、不足したという報告がある（奥田,

2018)。

こうした傾向は隣接する益城町でもほぼ同様に観察されている。益城町では、入所型の高齢者施設3ヶ所を含む、合計5ヶ所で福祉避難所が設置された。ところが、要配慮者以外にもかなりの住民が被災したため、福祉避難所へも多くの一般避難者が殺到することになった。金井・中野(2018)は、益城町の福祉避難所となった2つの特別養護老人ホームの受け入れ人数の推移を分析し、両施設で約50人ほどの定員のところに、最大で合計約150名の住民が避難してきたと述べている。そして、その福祉避難所には、要配慮者だけでなく、一般避難者も多く含まれていた。それに加えて多くの職員も被災し人手不足に陥ったことによって、福祉避難所としては十分に機能しなかったと結論づけている。以上から、熊本市・益城町ともに、制度的には保障されている「家族同伴」の避難も、現実的には受け入れが難しかったものと思われる。

また、高齢者と障害者で、福祉避難所への受け入れ時期が大きく異なったことも明らかになっている。岡田・大西(2017)は、福祉避難所を開設した45ヶ所を対象にしたアンケート調査から、熊本地震後に福祉避難所へ移送された「高齢者」と「障害者」の受け入れ時期の違いについて3つの観点から明らかにしている。第一に、移送の経路の違いについてである。高齢者の7割が一般避難所から福祉避難所へ向かった一方で、障害者の場合、その経路をとった者は半数以下であったことが明らかになった。つまり、障害者の半数以上が、自宅周辺から直接福祉避難所へ向かう経路を取ったことになる。このことは障害者が一般避難所を利用しにくかったこと(石塚, 2017)とも整合的である。

第二の点は、早期に移送がなされた要因に関するものである。移送の際に重要な役割を果たしたのは、自治体の職員であり、一般避難所では65.9%、その他の場所でも41.1%の要配慮者の移送が自治体職員によってなされている。この点は、要配慮者を担当してきたケアマネージャーの役割が重要であったという報告(高尾・北後, 2017)とも重なっており、日頃から地域と関係を構築している職員の役割の重要性が示されている。だが、障害者の場合「自治体職員以外」が依頼したことが早期の受け入れにつながったと示されている点は重要である。このことは、自治体職員だけでなく、家族や地域の役割もまた大切であることを示している。特に、単独歩行ができ

ないとか、見た目の付属物(車椅子、白杖、補聴器など)があるなど、見た目でわかりやすい人ほど早期に福祉避難所へ移送される傾向があった。逆に言えば、このことは、内部障害者や精神障害者など、見た目ではわからない障害を抱えた人が福祉的な配慮から疎外されたことを示している。

第三の点は、避難が長期化する要因に関してである。その要因は、福祉避難所から退所した先が仮設住宅(あるいは二次避難所・一般避難所)であったといった、福祉避難所から退所した後もさらに避難生活が続く(ことが想定される)場合である。このことは、福祉避難所の出所後に、入居ないし、場合によっては入院できる場所を確保しておくことが重要であることを示している。

以上の点は、福祉避難所の今後について考える上で重要な指摘ではあるが、福祉避難所の利用者というよりも、むしろ管理者から見た課題であるという限界もある。それに対して、利用する当事者の声が反映された報告は少なく(江原, 2006; 石塚, 2017)、中でも、石塚(2017)の報告は貴重である。石塚(2017)は、障害当事者とともに行った身体障害者へのインタビューから、「避難所では健常者ばかりで、食べ物一つずつ、毛布は1枚だけなどの説明がなく、コミュニケーションがとれないことが辛く、寝てばかりいました」(p.28)、「8日間避難所で過ごし、その後、この福祉避難所に移り、ようやく家族に自分の負担から[原文ママ]解放することができた」(p.28)と断片的ではあるが、その実態を報告している。今後は、福祉避難所の設置において、事前準備段階から当事者と協議し、当事者の視点に立って避難所を構築していくことが課題であると石塚(2017)は述べている。

もちろん、熊本地震では、福祉的な配慮が十分でなかった避難所ばかりではない。熊本地震での福祉避難所(ないし、一般避難所の福祉的な対応)の好例として、石塚(2017)は、桜木中学校と熊本学園大学を挙げている。まず、桜木中学校では、聴覚障害者と車椅子ユーザー2名が避難していたが、教員や保護者、OB、外部ボランティアといった要配慮者以外の支援者と協力したことで福祉避難所の指定がない中でも福祉的な配慮がなされていた。また、最大60名の要配慮者を受け入れた熊本学園大学では、避難所を統括していた花田正宣氏の「ルールはつくらず、『どうやるか』から考える」という言葉に示されるように、柔軟な対応が行われたことで福祉避

避難所の運営が成功した。ただし、こうした配慮を行うためには、最低限のインフラ（例えば、多目的トイレなど）が無いと対応が困難であるということも石塚（2017）は指摘している。

熊本地震では、これまでの災害と同様に、桜木中学校のように、福祉避難所と位置づけられないものの、十分な福祉的対応を行った施設も少なからず見られた。特に、福祉避難所が制度的に、言い換えれば、行政から指定は受けたという意味で普及した第3期では、「災害後に」福祉避難所として認定されたものがこれまで大半を占めていたことが重要である。成功した熊本学園大学の例を見ても、制度上の位置づけや既往の運営ルールよりも、その場での柔軟な対応が重要であり、「福祉避難所」という枠組みにこだわりすぎずに、一般避難所においても、福祉的対応が必要であることを忘れてはならない。浦野（2016）は、熊本地震での一般避難所運営の様子について、働き世代がいなくなった日中の時間帯には、避難所は高齢者や乳幼児のいる世代ばかりになり、避難所に残った人の多くが要配慮者になることを指摘している。このことは、一般避難所が時間帯によって、福祉避難所の様相を呈することを示している。ハード面の整備も不可欠であるが、福祉的な要素を一般避難所に埋め込むことの重要性を示していると言えよう。

4.4 現在の課題：2018年西日本豪雨

こうした背景の中で、2018年の西日本豪雨災害が発生した。西日本豪雨での、福祉避難所に関する詳細な調査は管見の限り見当たらないが、2017年の岡山県の情報によると、真備町では2施設が福祉避難所として指定されていたことがわかる（岡山県, 2017）。町内のほぼ全域が浸水した真備町での問題は、(福祉)避難所に避難した後の課題というよりも、そもそも福祉避難所へに行くことのできなかつたことが大きな問題であるように思われる。すでに紹介したように、これまでの災害では、行政が想定する一次避難所を経由した福祉避難所へのルートではなく、自宅から直接福祉避難所へ行っていた要配慮者が多かった実情を踏まえると、推測の域を出ないが、一次避難所への移動が困難であった本災害では、この傾向はより顕著であったと思われる。事実、石塚・東(2019)は、「避難できず亡くなった障害者等」の4割は疾患不明であるものの、残る6割のうち4割は肢体不自由者であることを指摘している。そして、亡くなった方の9割は、単身高齢者のような一人暮らしか、高

齢夫婦のような二人暮らしであった。このことは、避難先の充実をはかると同時に、避難を補助する同居人がいない場合の対策を講じる必要があることも示している。

5. まとめと展望

5.1 「福祉避難所」を巡る課題と改善策

最後に、ここまで、議論してきた「福祉避難所」を巡る課題を網羅的に整理する。まず、表2に、それぞれの文献と課題をカテゴリーにわけ整理した。なお、論文で指摘されたそれぞれの課題については、論文の中で指摘された課題を項目1つずつにわけ、KJ法を用いて分類した。なお、分類した際のカテゴリーは、内閣府（防災担当）（2016a）、岡田（2017）、岡田・大西（2017）、岩手県（2013a）などを適宜参考にし、先行研究との整合性をはかるよう努めた。

結果から、課題のカテゴリーは、①入所するまでの経路の問題、②施設の設備・備蓄、③開所施設の人員不足、④事前の周知・想定不足、⑤個人情報保護・名簿作成、⑥避難の長期化・通常業務への影響、⑦多様な要配慮者への対応、⑧収容定員の過多、⑨指定外避難所への対応、の9つにわけられた。なお、①の入所するまでの経路の問題については、サブカテゴリーとして、「避難経路の非合理性」と「スクリーニングの問題」の2つに分けている。なお、「⑨指定外避難所への対応」については、先行研究であまり言及されなかったカテゴリーである。

では、ここで示した福祉避難所を巡る9つの課題に対して、どのような実践や制度の改善策を講ずればよいのだろうか。本稿が現時点での福祉避難所のレビューであることの限界を踏まえつつも、ここまで紹介してきた文献などで示されてきた事例や提案を踏まえ、9つそれぞれの項目についてコメントしたい。

表 2. 福祉避難所に関する課題リスト

論文・文献名	種別	1 入所するまでの経路の問題		2	3	4
		避難経路の非合理性	スクリーニング	施設の設備・備蓄	開所施設の人員不足	事前の周知・想定不足
内閣府 (2016)	政府	広域の移送の問題 (交通手段、燃料)	スクリーニングの問題	多様な要配慮者への対応の課題	支援者の確保が不十分	
内閣府 (2015)	政府				生活相談員数の不足	マニュアル作成が少ない
吉田 (2014)	レビュー		スクリーニングの問題、要援護者名簿外の人		専門的に支援できる人員の不足	認知度の低さ、福祉避難所の数
金井他 (2016)	社会調査			追加的に受け入れることが困難	行政支援の不足	マニュアル整備、訓練を実施施設は少ない
田原他 (2012)	社会調査		受け入れ避難者の選別の問題	受け入れ体制、施設の安全性不足		避難所になる想定がない
竹葉・大西 (2009)	社会調査		対象者を選ぶ基準		支援員の不足	
江原 (2006)	阪神淡路					ハザードマップへの記載、福祉避難所の不足
阪田他 (1997)	阪神淡路			施設の転用による問題		
小坂他 (1995)	阪神淡路					
阿比留・森田 (2010)	中越沖	迷惑をかけるからと身障者が避難しなかった		トイレの始末・和式トイレの利用		
細田 (2014)	東日本	一般避難所から選別する経路は少なかった		プライバシー保護、備蓄用倉庫	人的支援の不足	
藤野他 (2014)	東日本			建物に大きな被害、生存に必要な物資の不足		
岩手県 (2013a, b)	東日本		要援護者の判断		人的資源の確保、健康管理、専門職員の不足	事前指定について
阿部他 (2014)	東日本	障害者の利用率が低い、一般避難所に行けない				
岡田・大西 (2016)	広島土砂	自宅から福祉施設へ搬送したケースが7割以上		福祉避難所の際に転用できるベッドが少ない		
岡田・大西 (2017)	熊本	避難経路の非合理性	見た目判断しにくい人の移送	ライフラインや物資の不足	福祉避難所開設施設の人手不足	要配慮者や支援者の認識不足
金井・中野 (2018)	熊本				職員の被災・応援がない	BCPがない
石塚 (2017)	熊本	一般避難所に身体障害者の避難はむずかしい		福祉的対応のために最低限のインフラが必要		事前の告知、当事者が準備段階にいない
狩野 (2017)	熊本					避難所へ行く訓練
浦野 (2016)	熊本					
奥田 (2018)	熊本			行政からの救援物資		
高尾・北後 (2017)	熊本	避難の遅れ、車中泊	ケアマネの役割の重要性		職員への支援が不十分	
石塚・東 (2019)	西日本	多くが逃げ遅れる				
岡田・大西 (2017)	その他			多くが浸水域		

坂本・松尾 (2011)	その他	避難所の距離の地域差				
--------------	-----	------------	--	--	--	--

表2(続き)：福祉避難所に関する課題リスト

論文・文献名	種別	5	6	7	8	9
		個人情報保護・名簿作成	避難長期化・通常業務の影響	多様な要配慮者への対応	収容定員の過多	指定外避難所への対応
内閣府 (2016)	政府					
内閣府 (2015)	政府					
吉田 (2014)	レビュー	名簿作成と個人情報		集団生活の難しさ		
金井他 (2016)	社会調査					
田原他 (2012)	社会調査		利用者サービスの低下			
竹葉・大西 (2009)	社会調査	個人情報保護法の問題				
江原 (2006)	阪神淡路		生活の継続性	共同生活の課題、優先的ケア、情報の入手		
阪田他 (1997)	阪神淡路					
小坂他 (1995)	阪神淡路			生活の質の低下		
阿比留・森田 (2010)	中越沖	他地域の担当者が患者のことをあまり知らない		乳幼児・高齢者の入浴、体育館での就寝・起居		
細田 (2014)	東日本	避難者の個人情報の不足				宿泊施設以外での受け入れ、指定外福祉避難所
藤野他 (2014)	東日本				定員の過剰	費用区分
岩手県 (2013a, b)	東日本	個人情報の扱い	サービスの延長要望			
阿部他 (2014)	東日本		通所サービス業務が実施できない			自主的に運営される場合の補助・事務・費用負担
岡田・大西 (2016)	広島土砂					
岡田・大西 (2017)	熊本	個人情報と病気の把握	開設期間の長期化		住民が殺到	
金井・中野 (2018)	熊本				一般避難者による定員過多	
石塚 (2017)	熊本					
狩野 (2017)	熊本					福祉的対応のある一般避難所、日中の一般避難所
浦野 (2016)	熊本					
奥田 (2018)	熊本					
高尾・北後 (2017)	熊本				要配慮者・一般住民の集中	
石塚・東 (2019)	西日本					
岡田・大西 (2017)	その他					
坂本・松尾 (2011)	その他					

※なお、種別内の次の表記は災害を示している。阪神淡路：阪神・淡路大震災、中越沖：中越沖地震、東日本：東日本大震災、広島土砂：広島土砂災害、熊本：熊本地震、西日本：西日本豪雨。

①「入所するまでの経路の問題」は、大きく分けて「避難経路の非合理性」と「スクリーニング」の問題に分けられた。前者に関しては、避難経路を事前に決め、福祉避難所への避難訓練を行うことが挙げられる。また、近隣に福祉避難所がない場合、行政と住民が連携して移送の方法や新たな福祉避難所の指定を行うべきである。また、行政職員は、多くの要配慮者（特に障害者）は一次避難所へ避難しないということを念頭に置き、その上で、ケアマネジャーや生活相談員と協力しながら必要に応じて自宅から直接移送することを考えねばならない。後者については、誰が何人どこへ行くのかについて事前に住民主体で議論しておくことに加え、高齢者施設等、追加の受け入れが難しい場合も多いため、その場合、自治体間や都道府県レベルで災害時の際の受け入れができるようにしておくことが必要である（協定の制定等）。

②「施設の設備・備蓄」については、福祉避難所が運営できる最低限の設備（バリアフリーのトイレ等）を設置すること（特に、公共施設の場合）、災害因に応じた施設の安全性を評価しておくことが挙げられる。

③「開所施設の人員不足」については、生活相談員の普及を進めること、避難してきた同行家族や住民にも運営を補助してもらう（ためのリスト化や運営想定をしておく）こと、外部応援の仕組みを行政・民間レベルで進めることが挙げられる。最後の点については、専門的な人員が必要な場合も多いため、すでに試行されているように看護師や看護学生のネットワークを用いた交代制の支援などの外部支援といったあり方も参考になる。

④「事前の周知・想定不足」については、ハザードマップにも福祉避難所を一般の避難所と区別して記載するなど事前に周知しておくことが当然挙げられる。加えて、①で述べたような、福祉避難所に特化した避難訓練を行うことも有用である。ただし、災害時に多くの要配慮者が送り込まれてくることを躊躇することから、指定された福祉避難所であることを公表しようとししない施設も多い。そのため、福祉避難室や病院の活用について、平時から在宅ケアや病院の規模縮小といった課題と並行して地域内で協力体制を築いておくことが重要である。

⑤「個人情報保護・名簿作成」については、個人情報保護の観点を踏まえつつも、自治体レベルで災害時に共有できるカルテが使えるよう制度化しておくこと、また、小規模であれば、自治会レベルで、

本人の持病や常用薬などの情報をまとめたカルテを住民でまとめておくことも有用である。その際、誰までなら公開してよいのかをはっきりと明示しておくことも必要である（例えば、民生委員や自治会長、外部からの医療関係者までなど）。

⑥「避難の長期化・通常業務への影響」においては、復興住宅や仮設住宅等の早期整備や優先的な入所など、福祉避難所後の生活を行政が保証すること、地方自治体が福祉避難所の開設を資金面での懸念から躊躇しないよう政府から迅速かつ十分な資金を提供すること、また、受け入れ施設側においても事前にBCP等の策定を行っておくことが挙げられる。

⑦「多様な要配慮者への対応」においては、事前に当該地区においてどのような要配慮者がいるか、当事者ととも住民レベルで共有し話し合っておくこと、が挙げられる。その際には、利用が想定される要配慮者の当事者ととも議論し、その場その場で臨機応変に対応することを想定してパターンリズムに陥らないよう心がけねばならない。

⑧「収容定員の過多」については、福祉施設の場合は追加で受け入れられる設備（例えば、ベッド等）を事前に準備しておくこと、市域外との連携体制を整えておくこと、またそれらをサポートするための制度を自治体・行政側で整えておくことが挙げられる。

最後に、⑨「指定外避難所への対応」については、事後認定の福祉避難所を想定し、民間施設の費用分担・区分を明らかにしておくこと、宿泊施設や学校などでの自主的な運営事例にも積極的に補助が受けられるよう制度を整えておくことが挙げられる。特に、災害後に福祉避難所として指定される施設が今後も少なからず想定されることから、認定の基準の明確化、遡及的な経済的支援、（指定外であっても）柔軟な物資等の供給といった対策を模索すべきである。

5.2 福祉避難所への展望

最後に、文献整理を行う中で、著者が気づいた点を踏まえ、展望を述べる。第一に（そして最も重要なことは）、「福祉避難所」を利用する当事者の声を反映する必要があるということである。熊本地震でも指摘されている（石塚, 2017）ように、これまでの多くの研究や政策は基本的に施設管理者の視点からなされたものである。しかし、何が必要か、どういう配慮が必要かについては、事前に、当事者の視点から、当事者ととも協議することが望ましい。「福祉避難所」の普及・周知をするのであれば、そ

うした協議会を通じてなされるべきである。この点は強く強調してもしすぎることはないと思われる。

第二に、一般避難所であっても「福祉的な要素」をプラスしていくことである。逆説的ではあるが、制度的に普及したことは評価できるものの、「福祉避難所」という制度に縛られすぎてはならない。たとえば、福祉的対応は福祉避難所が担うからといって、一般避難所で福祉的対応が不要なわけではない。事実、成功した多くの福祉避難所（ないし福祉的な避難所）には、事後的に認定されたか、事後的にすら認定されなかった事例も多い。また、一般避難所であっても、時間帯によって、要配慮者が多数を占めることから、一般避難所も「福祉避難所化」しうることも考慮しておく必要がある。そして、こうした視点は、「要配慮者は福祉避難所で適切に対応すべき」といった言説が孕む排除の論理への反省的な視座としても意識すべきである。

最後の点は、日本の避難所そのものを改善していくという論点に通じる。例えば、益子（2019）は、イタリアの避難所で供給される多様な住まいを紹介し、避難所の水準は日本より高いことを指摘しているし、大前（2019）は、日本の避難所は、最低限の生活の質を保証する水準以下のものであると厳しく糾弾している。事実、小中学校のように、日本で、災害時に避難所として転用される施設の多くは、そもそも避難所として使用されることを念頭において設計された施設ではない。その意味で、ここまで「福祉避難所で福祉的配慮が十分整った避難所を整備すべき」と強調してきたが、そもそも硬い床に寝なければならないような日本の避難所それ自体を改善する要求も行うべきである。そして、それを要求することは、住民が行政依存体質だとか、住民主体の防災が損なわれる、といったこと以前の基礎的な主張であると思われる。

そして、こうした（福祉）避難所を改善していく戦略も合わせて重要である。戸田（2017）は、『3.11 東日本大震災と「災害弱者」』の書評の中で、「これまでさまざま出されてきた「災害弱者」と呼ばれる人たちへの支援の提案の多くが、なぜ採用されていないのか、何が妨げとなっているのか、どのような構造が潜んでいるのか、検討することも「災害弱者」への支援を強化するために必要な研究の課題ではないだろうか」（p.178）と応答している。このことは、課題を解決するための実践を踏まえた問いが先行研究に欠落していることを如実に示している。

本論文においては、表2の課題のリストを網羅し、それに応じた改善策をいくつか提示した。当然、なされた提案は、これまでのレビューに基づくものであり、本稿の限界である。しかし、単に福祉避難所の問題を解釈するのではなく、福祉的な対応がなされるために大切なことはどう変えるかであると、強調しておきたい。

6. おわりに——逃げられる場所として

2018年に発生した西日本豪雨は、岡山県、広島県、愛媛県を中心に、全国各地で237名の方が亡くなる被害を出した（内閣府, 2019）。岡山県倉敷市真備町においては、51名の方が亡くなったと報道されているが、その中の42名は避難行動要支援者であったということがわかっている（朝日新聞, 2018）。しかし、真備町での浸水被害は、比較的、水位の上昇はゆっくりとしたものであり、避難するまでの猶予がなかったわけではなかった。このことに加えて、2階部分に避難（いわゆる垂直避難）できる場所があったにもかかわらず1階部分で亡くなった方が20名であったこともわかっている。約半数が垂直避難ができたにもかかわらず亡くなったことになる。

では、ここで避難できなかった人は、果たして「避難の意識が低い」とか、「危機感が足りない」といった批判だけで片付けられてよいのだろうか。石塚・東（2019）は、真備町で「避難できず亡くなった障害者等」と「避難して助かった障害者等」の違いを明らかにしている。石塚・東（2019）は、単身高齢者、高齢夫婦、疾患のある人たちは、健常の同居者がいないと避難ができず逃げ遅れた傾向があったと述べている。また、真備町では、民生委員が自宅を確認したが夜間のため何度も在宅を確かめるのが憚られた、直接電話をかけたが2階におり気づかなかった、近くに親類もおり家の電気が消えていたため避難していたと思った、といった事例（千種, 2019）にも現れているように、避難の呼びかけが住民レベルでまったくなされていなかったわけではない。

こうした問題を考える上で、助かった人の中で、「逃げ遅れたのではなく、逃げる場所がなかったのだ」（石塚・東, 2019:4）と語った人がいることは注目に値する。この言葉は直接的には、避難場所が遠いとか、近くに無いといったことを意味する。しかし、そこにはもう一つの意味があるようにも思われる。例えば、家庭用の人工呼吸器がないようなとき、

百キロをゆうに超える車椅子と一緒に避難しなければならぬとき、「幻聴さん」が家から出るな言っているようなとき、言い換えれば、逃げてそこで家と同じような生活がままならない場合、たとえ避難所がそこにあったとしても、当事者にとっては「逃げられる場所がない」ということも同時に意味している。その意味で、福祉避難所を整備するということは、誰もが「逃げられる場所」を作るための一歩であり、そして、すべての避難所において福祉的な配慮がなされるための重要なスタート地点でもあるのである。

補注

(1) 朝日新聞社、毎日新聞社、読売新聞社、3社のデータベースを使用（それぞれ、聞蔵Ⅱビジュアル、毎索、ヨミダス歴史館）し、「福祉避難所」が含まれるすべての記事の登場回数を調べた。なお、記事は2019年6月末までのものであるため、2019年は半年分しか反映されていないことに留意する必要がある。

(2) このことは、災害研究においても、防災意識や避難意識の高低を議論する多くの研究にとって、重要な事象である。ここでの「避難しない（できない）」というのは意識や認識の問題ではまったくなく、単に物理的・身体的なレベルの問題である（例えば、習慣的に睡眠導入剤を飲んでいるために夜起こしに来たことに気づけない）。そして、多くの犠牲者は、避難意識の問題ではなく、身体的な能力のために命を落としていることに研究者は自覚的であるべきである。

参考文献

阿部一彦・阿部利江・渡邊純一・千葉伸彦・三浦剛

(2014)．東日本大震災後に開設された仙台市内の福祉避難所に関する検討：障害者のための福祉避難所の課題 感性福祉研究所年報, 15, 107-117.

阿比留優子・森田孝夫 (2010)．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, 871-872.

朝日新聞 (2016, June 30)．福祉避難所、4分の3使えず 熊本県内、地震1カ月半後 朝日新聞, p. 1.

朝日新聞 (2018, August 5)．あの日、真備に何が 西日本豪雨 朝日新聞, p. 2.

千種辰弥 (2019)．何が生死を分けたのか：倉敷市における避難行動要支援者の事前対応と課題 日本福祉のまちづくり学会セミナー「災害と障害 西日本豪雨の実態から問い直す」発表資料

江原勝幸 (2006)．福祉避難所における災害時要援護者の支援に関する考察 静岡県立大学短期大学部研究紀要, 20-W, 1-22.

藤野好美・三上邦彦・岩渕由美・鈴木聖子・細田重憲

(2014)．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 厚生指針, 61 (8), 28-34.

細田重憲 (2014)．東日本大震災津波時における福祉避難所の状況とみえてきた課題 月刊福祉, 97 (4), 43-47.

復興庁 (2019)．東日本大震災における震災関連死の死者数 (平成 31年3月31日現在調査結果)．Retrieved from http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20190628_kanrenshi.pdf

石塚裕子 (2017)．熊本地震における身体障害者の避難の実態と課題：障害者との協働調査より 福祉のまちづくり研究, 19 (1), 26-30.

石塚裕子・東俊裕 (2019)．進行形災害における障害者の避難行動の実態と課題：倉敷市真備町を事例に 災害研究・支援委員会セミナー「災害と障害 西日本豪雨の実態から問いなおす」, 1-4.

岩手県 (2013a)．岩手県立大学地域政策研究センター平成 24 年度地域協働研究 (地域提案型) 「東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究報告書」 (概要版)

岩手県 (2013b)．岩手県立大学地域政策研究センター平成24年度地域協働型研究 (地域提案型) 東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究報告書

金井純子・中野晋 (2018)．熊本地震における福祉避難所の実態調査 土木学会論文集F6 (安全問題), 74 (2), I_131-I_136.

狩野徹 (2017)．熊本地震における仮設住宅の現状について 福祉のまちづくり研究, 19 (1), 35-38.

加山弾 (2012)．東日本大震災の県外避難者に対する福祉的支援 一東京都における避難者支援事業に関する考察一 東洋大学大学院紀要, 49, 241-262.

小坂俊吉・塩野計司・宮野道雄・中林一樹・高野公男 (1995)．高齢化社会における地震防災課題の抽出：阪神・淡路大震災の実態と東京近郊都市の防災対策調査から 地域安全学会論文報告集, 5, 275-282.

厚生労働省 (2001)．大規模災害救助研究会報告書 Retrieved from

https://www.jil.go.jp/jil/kisya/syaengo/20010417_02_sye/20010417_02_sye.html

厚生省・災害救助研究会 (1996)．大規模災害における応急救助のあり方 Retrieved from <http://n-kaz.news.coocan.jp/iinkai/honbun.htm>

益子智之 (2019) 大規模地震災害後の多様な住まい：イタリアの取り組みから学ぶ 建築ジャーナル, 1288, 2-7.

麦倉哲・飯坂正弘・梶原昌五・飯塚薫 (2013)．東日本大震災被災地域にみられた救援・助け合いの文化 一岩手県大槌町避難所運営リーダーへのインタビュー調査から. 岩手大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要, 12, 15-2

内閣府防災 (被災者行政担当) (2019)．災害救助法の概要 (平成31年度) Retrieved June 30, 2019, from <http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/siryoy1-1.pdf>

内閣府 (2006)．災害時要援護者の避難支援ガイドライン

内閣府 (2008)．福祉避難所設置・運営に関するガイドライン

大門：福祉避難所の動向

- 内閣府（2013）．福祉避難所指定状況 Retrieved July 1, 2019, from <http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/h26kaigi/sankou-6.pdf>
- 内閣府（2019）．平成30年7月豪雨による被害状況等について（第32報）．Retrieved July 12, 2019, from http://www.bousai.go.jp/updates/h30typhoon7/pdf/310109_1700_h30typhoon7_01.pdf
- 内閣府（防災担当）（2015）．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
- 内閣府（防災担当）（2016a）．福祉避難所の確保・運営ガイドライン
- 内閣府（防災担当）（2016b）．避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針
- 岡田尚子（2017）．要配慮者の安全安心を支えるインクルーシブな福祉防災マネジメントに関する研究 神戸大学大学院博士論文
- 岡田尚子・大西一嘉（2016）．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 地域安全学会論文集, 28, 53-60.
- 岡田尚子・大西一嘉（2017）．平成28年熊本地震における福祉避難所での要配慮者の受入状況：受入開始時期と受入期間 地域安全学会論文集, 31, 87-96.
- 岡山県（2017）．岡山県内市町村による福祉避難所の指定状況. Retrieved from <http://www.pref.okayama.jp/uploaded/attachment/229860.pdf>
- 奥田和子（2018）．熊本地震における熊本市福祉避難所での食対応と今後の課題 福祉避難所の実態調査から 日本災害食学会誌, 6 (1), 1-15.
- 大前治（2019）．人権と避難所 建築ジャーナル, 1288, 8-11.
- 坂本麻衣子・松尾祥平（2011）．災害時要援護者の避難支援計画策定における課題の構造化 長崎大学工学部研究報告, 41 (76), 53-60.
- 阪田弘一・柏原士郎・吉村英祐・横田隆司（1997）．阪神・淡路大震災における地域施設の避難所への転用実態に関する研究：神戸市灘区・東灘区の避難所を対象として 日本建築学会計画系論文集, 498, 123-130.
- 消防庁応急対策室（2019）．熊本県熊本地方を震源とする地震（第121報）．Retrieved from <https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/kumamoto.pdf>
- 消防庁災害対策本部（2019）．平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第159報） Retrieved from <https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinohon/items/159.pdf>
- 田原美香・北川慶子・高山忠雄（2012）．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金国調査から 社会福祉学, 53 (1), 16-28.
- 高尾優樹・北後明彦（2017）．熊本地震（2016年）における避難施設での要配慮者への対応に関する研究 神戸大学都市安全研究センター研究報告, 21, 109-130.
- 竹葉勝重・大西一嘉（2009）．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, 107-114.
- 戸田典樹（2017）．文献紹介：藤野 好美・細田 重憲 編 3.11東日本大震災と「災害弱者」 社会福祉学, 58 (1), 178.
- 浦野愛（2016）．熊本地震における避難所運営の実態と課題 ～過去の震災における避難所の運営との比較～平成28年度 地域防災データ総覧「平成28年熊本地震編」（pp. 103-107）．Retrieved from http://www.isad.or.jp/pdf/information_provision/information_provision/h28/H28_dai3bu1.pdf
- 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, 47-48, 25-44.