

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 4 年 6 月 22 日現在

機関番号：32665

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2019～2021

課題番号：19K02248

研究課題名(和文)多様な災害弱者の命を守る - 新たな福祉避難所ガイドラインと自治体の制度設計

研究課題名(英文)Protecting the lives of vulnerable people from various disasters-New welfare shelter guidelines and municipal system design

研究代表者

鈴木 秀洋 (SUZUKI, Hidehiro)

日本大学・危機管理学部・准教授

研究者番号：30780506

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円

研究成果の概要(和文)：高齢者、障害者、妊婦、乳幼児など災害時に特に配慮が必要な人々の命を救うためには、一般の避難所とは別に特別の福祉避難所が必要となる。国は、福祉避難所ガイドラインを示し、各自治体は、災害時に福祉避難所の開設を行う。しかし、十分機能して来なかったのが実態である。この原因は、第一に福祉避難所を補充的な避難所と位置付け、第二に福祉避難所の場所の事前公表に消極的かつ利用者との事前マッチングをしていない、この二点にあることを調査・ヒアリング等で明らかにし、ガイドライン等の改訂提言を行った(なお、本提言の一部は、研究期間終了時の災害対策法及びガイドラインの改正により運用改善がなされよう。)

研究成果の学術的意義や社会的意義

震災時には、高齢者、障害者、妊婦、乳幼児など平時の社会的基盤の脆弱性が顕在化する。災害時要配慮者(社会的弱者)向けには、福祉避難所開設という法制度設計がなされているが、福祉避難所を震災時に利用できると知らされていなかった等の機能不全を繰り返していることが多数報告されている。この機能不全の原因について、震災経験自治体や要配慮者から直接ヒアリングを重ねてみると、決して個々の自治体担当者の現場対応の問題ではなく、福祉避難所が補充的・第二次的なものとしてされているという国・自治体の設計自体に根元的な問題があることが明らかとされる。このことを調査で明らかにした点に、本研究の学術的・社会的意義がある。

研究成果の概要(英文)：In order to save the lives of elderly people, disabled people, pregnant women, infants and other people who need special consideration in times of disaster, special welfare evacuation centers are required in addition to general evacuation centers. The Japanese government provides guidelines for welfare shelters, and each local government opens welfare shelters accordingly. However, the reality is that they have not functioned sufficiently. The reasons for this are firstly that those welfare shelters are positioned as a supplementary shelter, and secondly that they are reluctant to announce the location of the welfare shelters and match with the users in advance. I clarified this through investigations and hearings, and made recommendations to revise the guideline. (Note that some of these recommendations will be taken to effective action by Disaster Countermeasures Law and guidelines amended at the end of the research period.)

研究分野：子ども福祉、災害・防災、社会的弱者、ジェンダー、行政と刑事の架橋、学校防災、虐待・DV

キーワード：福祉避難所、災害時要配慮者、災害時避難行動要支援者、高齢者障害者子ども妊産婦DV虐待被害者等災害弱者、ガイドライン、取扱指針の改定検証、公助・共助、新型コロナウイルス感染症下の避難所、人権・ジェンダー・多様性尊重、行政連携(福祉と危機管理と男女共同の連携)

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

災害時には、一般の避難所とは別に、いわゆる「福祉避難所」が開設される法制度が構築されている。この「福祉避難所」は、災害時に必要に応じて、それぞれの自治体の判断によって、福祉・介護施設等の一部に開設され、自治体が利用の必要があると判断した高齢者、障害者等いわゆる災害時要配慮者（災害弱者）と言われる住民が利用できることとなっている。

しかし、こうした福祉避難所が震災時に十分機能しているとはいえない状況が続いている。

研究開始当初の研究の背景について、3点挙げておく。

第一に、本研究は、研究代表者が文京区の危機管理対応を総括する危機管理課長時代、東日本大震災時に釜石市に派遣され、避難所調査をしたときの聞き取りや現場体験に基づき、福祉避難所の必要性・改善を痛感した経験に基づく。災害弱者のための避難所（福祉避難所）対策が机上のものにすぎず、現実には機能していないため、福祉避難所の制度変更が必要であると考えたことが背景にある。

第二に、上記経験から、文京区では第一次的避難所として、災害時の妊産婦・乳児専用の福祉避難所の制度設計を行ったこと。具体的には、自治体の1年間の出生数から乳児・母専用の避難所必要面積等を算出（母子手帳発行数から妊婦数想定）、母子専用スペース確保のため4つの女子大学等と協定を締結して福祉避難所を設置し、また当該福祉避難所を支援する助産師等の派遣につき東京都助産師会等と協定を締結し、更に、毎年福祉避難所訓練を行って実効性の担保を行ってきた。こうした法制度設計を現実に行ってきたことが、本研究提言の実行可能性の証左であることがこの研究の土台・背景にある。

第三に、東日本大震災後の熊本地震や九州北部大豪雨や北海道地震でも、福祉避難所が機能せず、それにもかかわらず、福祉避難所は2次避難所であるので徹底周知はできないとの自治体における防災担当者の発言が繰り返されていること。こうした状況下では、次の災害時にもまた、同じことが繰り返されるとの危機感がある。

こうした三点が、本研究において、福祉避難所の制度設計を検証する背景にある。

なお、福祉避難所に関する先行研究としては、2016年の福祉避難所ガイドライン前の論稿が少なからず存在するが、福祉避難所が補完的な位置付けで論じられるにすぎない。しかし、平時の生活でも福祉・介護の専門職種からの援助を受けて在宅で日々の生活を成り立たせていた人々からすれば、災害時だからといって、健常人々と同じ体育館等の避難所で、福祉・介護の専門支援員等の助けを得ずに命を長らえることは、短期間であっても極めて困難である。補完的とされる福祉避難所を、災害弱者に対しては災害時直ちに開設される1次避難所とする設計を行うことで災害弱者の関連死を防ぐとの仮説提示が本研究の背景にある。

2. 研究の目的

福祉避難所を「補完的な避難所」から「最初から住民が避難できる避難所」に制度変更すべきではないのか。今のままでは災害弱者の災害関連死は防げないというのが本研究の核心の「問い」である。自治体が「福祉避難所」を補完的な2次避難所とする理由には、「最初から福祉避難所に人が集まると福祉避難所がパンクしてしまう」ということが挙げられ、周知にも消極的である（2014年10月時点で全国791の自治体が7647施設を指定（内閣府調査「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年内閣府））するが、約3割の自治体が福祉避難所の場所を住民に周知していない）。なお、毎日新聞の2107年調査（102市区の福祉避難所の周知状況）では、福祉避難所を住民に周知していないが29%、障害者団体など対象者のみ周知が5%、公共施設など一部だけ周知が5%となっている。周知していると回答している自治体も、住民が個別に利用できるか否かを事前には知ることはできずHP等で一般的に場所が表示されているにすぎない。

こうした周知による混乱の問題点をあげて第二次避難所としての制度設計を行っている自治体が多いが、そのことは、現実には以下三点の制度上の問題点を生じさせている。熊本地震の内閣府調査も踏まえ、福祉避難所利用に関する自治体ヒアリング等も行った上で、主に3つの困難・問題点を挙げると、第一に、福祉避難所利用を申請（申出）主義とすることで必要な利用者が利用できていないという利用困難性がある。第二に、現場の一般避難所で福祉避難所利用者を選別するために自治体職員（保健師等）が判定任務に就くことの困難性である。第三に、震災時に一般の避難所から福祉避難所への搬送・移動することの困難性である。こうした制度設計・運用上の問題があり、福祉避難所が機能していないこと。この改善をしないと、災害時に災害時要配慮者（災害弱者）の命を守れない。この課題を、自治体ヒアリング等を通じて顕在化させ、命を守るための改善提言を行うことが研究の目的である（周知による避難所パンク論に対しては後述の研究成果参照）。

3. 研究の方法

自治体の防災セクション及び福祉セクション等の担当者に質的調査（ヒアリング）等を行い、かつ、防災訓練等に参加している地域住民等からも意見交換の場を行ってきた。

（令和元年）

研究の質的調査（ヒアリング）は、直接広島県、岡山県、兵庫県、大阪府、三重県、奈良県、上越市、南相馬市、芦屋市、熊野町、品川区等のヒアリングを行うことができた。府県に対しては当該地域の市町村等の状況についても意見交換を行った。また、研究代表者は、内閣府の委員委嘱を受け、オンラインで被災地のヒアリングに参加し、資料収集も行った。さらに、研究期間中、台風15号・台風19号の災害があり、千葉県の上野市に入り現地調査を行ったその状況をNHKラジオ等でエビデンスに基づく研究内容の提言・発信を行った（Nラジ）。品川区の災害時対応等検討委員会のアドバイザーの委嘱を受けた関係で、現在課題本研究と関連付けた検証を継続している。

（令和2年）

実質的調査（ヒアリング）等を、リモート（ズーム使用）中心で行った。直接宮城県岩沼市、岡山県倉敷市、愛媛県伊予市、東京都豊島区、東京都文京区、東京都品川区等の調査を行い、岩沼市及び倉敷市については、被災時の状況やその後の防災の取組等の意見交換を行った。文京区及び品川区においては現状の取組を調査した。

（令和3年）

主に、品川区福祉部災害時対応等検討委員会アドバイザーの活動と連動した研究調査、目黒区、世田谷区の防災・危機管理担当者との意見交換、三重県（リモート）、宮崎県（現地）、静岡県（現地（土砂））担当者との間で、災害弱者の類型ごとの避難場所の確保、個別計画策定の進め方、避難対象者と支援者の枠組、災害対策本部との関係、地震と水害・土砂災害の場合等の共通対策と特化した対策等の意見交換等を行った。津波災害被害の大川小遺構の現地調査・遺族ヒアリングも行った（宮城県・石巻市）。

4. 研究成果

（令和元年）

研究・発信に関して研究代表者は、上記のとおり、内閣府の委員及び品川区の災害時対応等検討委員会のアドバイザーの委嘱も受けることとなった。それにより、国の制度設計及び自治体の制度設計・運用に対し調査エビデンスを基に提言を行うことができる立場となり、福祉避難所の現状の指針の問題点及び改善について提言することができた。研究成果としての国・自治体への提言発信を行った。

成果の発表としては、国は、集中豪雨対策等の一環として警戒宣言に基づく早めの避難を促すという国の方針を発表したが、これは研究代表者の提言である福祉避難所の制度的位置付け・機能改善という研究テーマと連動している。福祉避難所の第一次避難所化という研究代表者のこれまでの震災対応への改善提言は実務に受け入れられつつある状況変化であるといえる。筆者の成果発表は、新聞での論稿発表、NHKニュースでの識者コメント、台風15号による現場調査に関してNHKラジオ出演等による発信という形で広く周知を行うことができています。

（令和2年）

研究代表者は内閣府の委員委嘱（昨年度の「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」検討委員に引き続き、今年度は「防災研修プログラムの改定に関する検討会」座長）を受けており、実際に、文京区、品川区、愛媛県伊予市の防災研修（試行）プログラムを提供するとともに試行研修にも参加し、課題の抽出と全国に発信する研修プログラム案の策定を行った。

国及び自治体の防災の取組調査を継続し、福祉避難所の機能向上のためには、自治体の福祉部局の取組だけでは難しく、防災・災害・総務部局、男女共同部局、その他自治体の各部局との連携が必要であり、各部局への働きかけや役割分担等について話し合う機会や合同の研修の必要性が見えてきた。研究代表者自身も自治体内部組織間での課題共有・会議連携の場に同席・参加させてもらうことで、自治体現場での課題共有・会議を通じ、国のガイドラインの問題点が一層浮かびあがった。研究成果に基づく国への問題提起は継続して行った（研究成果の公表として20210316 中京テレビ放送報道情報番組「キャッチ」「介護・介助が必要な人はどこに避難？」）

20210224 東京新聞「福祉避難所「非公開」」、20201010 毎日新聞「千曲川沿い15市町村アンケート（上）」、同1008 読売新聞「要配慮者施設公表進まず福祉避難所（上）」等で研究成果コメント・提言を行った。）

これまでの研究成果（第一次避難所の制度設計のままでは機能不全が繰り返されること、その点のガイドラインの改定が必要であること等、東日本大震災津波被害の分析（裁判検証）等）については、研究成果として鈴木秀洋『虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る社会的弱者にしない自治体法務』（2021、第一法規）をまとめて公表した（第7章が該当部分）。

(令和3年)

上記研究の手法に記載した事柄が、研究成果でもある。従前から国に提言を行ってきた福祉避難所の第二次的位置付けの解消や公示促進については、災害対策法の改正により、研究提言の成果が指針・ガイドライン改正で一定程度実現したことは社会実装的研究成果と評価できる。災害対策法の改正に伴う災害時避難行動要支援者と災害時要配慮者に係る論文をまとめている。

(研究期間全体を通じた研究成果)

本研究の問いは、福祉避難所を「補完的な避難所」から「最初から住民が避難できる避難所」に制度変更すべきではないのか。今のままでは災害弱者の災害関連死は防げないということから出発している。第二次的な避難所という制度設計であるために、大きな3つの課題が生じて、震災時に福祉避難所が機能しないボトルネックとなっていることは、震災を経験した自治体からのヒアリング等を通じて仮説検証がなされ、証明がなされたものと考えている。

それゆえ、多くの自治体が混乱するから事前に住民に福祉避難所の場所を周知せず(個別に事前周知もしない・できない)という理屈は、自治体が、福祉避難所を第二次的な避難所と位置付け、事前の割り当て等を行っていないことが原因であること、一般避難所の利用と福祉避難所の利用についての個別の説明等を詳細かつ丁寧に行っていないことの証左(事前周知と説明を徹底すれば当日現場での混乱は最小限に防げる。上越市など事前割当をしている自治体が存在する。)であることが明らかとなった。厳しい言い方をすれば自治体側の事前防災対策・啓発の不備であるといえる。震災経験自治体の福祉避難所の混乱や機能不全を速やかに全国の自治体は自分事として制度設計・制度運用の改善が必要となろう。この研究が警鐘をならす契機となることを考える。

本研究で対象とした、いわゆる社会的弱者に対する福祉避難所の制度設計という研究テーマであるが、研究を遂行するにつれ(もともと想定はしていたが)「社会的弱者」の射程を広げ、高齢者、障害者等に加え、可視化されていない又はその程度が不十分な女性、子ども(学校等管理下含む) 性的マイノリティ、生活保護受給者、性被害者等を対象に含め、幅広く調査を行う必要性に迫られた。自治体の防災計画等は、大枠で、極めて抽象的である。本研究では、より多様な社会的弱者の避難と避難所での具体的生活課題を可視化した。具体的には、「防災研修プログラムの改定に関する検討会」(座長)策定プログラムの公開にも参画し、かつ、鈴木秀洋『虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る社会的弱者にしない自治体法務』(第一法規)を研究成果として、出版し、研究の具体化・実効性に努めた。防災対策の中で、「社会的弱者」が下位に置かれぬよう、自治体全部局が横断的に取り組むべき最優先課題であることを周知発表し、実務に還元することを行ってきた。

研究の過程で、国と都道府県と市区町村の関係、自治体内の防災セクションと福祉・保健・教育部局等との関係性の問題等、また平時の対策と災害時の連動性の問題点、自治体職員の防災能力の問題点(多様な社会的弱者の災害対策は平時からの全職員の標準装備能力と考え研修等を行うことの必要性)など、本研究テーマは、社会的課題の多くと連動していることが一層明らかとなった。

多様な災害弱者の命を守るための自治体の制度設計に警鐘を鳴らす研究成果発表を継続していく。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 4件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 鈴木秀洋	4. 巻 第5号
2. 論文標題 新型コロナウイルス感染症（COVID-19）下における児童福祉とBCP 再構築に関する一考察	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 危機管理学研究	6. 最初と最後の頁 104-121
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 鈴木秀洋	4. 巻 第344号
2. 論文標題 新たな時代の積極的コンプライアンスの考察 - パラダイムシフト -	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 地方自治みえ	6. 最初と最後の頁 1-4
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 鈴木秀洋	4. 巻 第51巻第6号
2. 論文標題 地域の子どもの命を二代表制で守り抜くー地域の旗手としての議員への期待	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 地方議会人	6. 最初と最後の頁 12-16
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 鈴木秀洋	4. 巻 3号
2. 論文標題 避難行動要支援者及び要配慮者等災害時の社会的弱者の命を守るために	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 『危機管理学研究』第3号	6. 最初と最後の頁 6 - 26
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 3件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 鈴木秀洋
2. 発表標題 国と地方の行政の役割分担に関する件について
3. 学会等名 参議院 行政監視委員会 意見陳述（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 鈴木秀洋
2. 発表標題 仙台高裁判決を今後の防災に活かすために
3. 学会等名 大川小学校児童津波被害国賠訴訟判決報告検討会～仙台高裁判決を今後の防災に活かすために～（招待講演）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 鈴木秀洋
2. 発表標題 コロナ禍の行政対応の現実と提言
3. 学会等名 日本子ども虐待防止学会『コロナ禍における子ども・家庭支援』第1回「地域支援の経験から学ぶ」（ウェビナー方式開催）（招待講演）
4. 発表年 2020年

〔図書〕 計3件

1. 著者名 鈴木秀洋	4. 発行年 2021年
2. 出版社 第一法規	5. 総ページ数 308
3. 書名 自治体職員のための行政救済実務ハンドブック 改訂版	

1. 著者名 鈴木 秀洋	4. 発行年 2021年
2. 出版社 第一法規	5. 総ページ数 560
3. 書名 虐待・DV・性差別・災害等から市民を守る社会的弱者にしない自治体法務	

1. 著者名 鈴木秀洋	4. 発行年 2020年
2. 出版社 成文堂	5. 総ページ数 376
3. 書名 行政法の羅針盤	

〔産業財産権〕

〔その他〕

鈴木秀洋研究室 https://suzukihidehiro.com/ https://suzukihidehiro.com/activity/?category=category_disasterprevention&label=

6. 研究組織		
氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------