

# 岡山県福祉介護施設の災害対策への現状と課題 —西日本豪雨災害の教訓は活かされるか—

## The Present Situation and Problems with Disaster Measures for Welfare Care Facilities in Okayama Prefecture —Are the Lessons of Western Japan's Heavy Rain Disaster Being Utilized?—

(2019年3月29日受理)

中野 ひとみ  
Hitomi Nakano

Key words : 福祉介護施設, 大規模災害, 持続可能な災害支援・災害教育

### 要 旨

2018（平成30）年7月に起きた西日本豪雨災害は、中国・四国地方の各地域に大きな被害の爪痕を残した。全国的に災害が少ない県として知られている岡山県でも、倉敷市真備町をはじめとする各市町村で大小の被害が及び、岡山県内の福祉介護施設では職員被害により施設稼働困難が生じた。ひとたび地域で大災害が発生すると被災地域の住民全員が被災者であり、施設職員も同じ被災者となる。発災後の緊急対応期は限られた人材で、いかに効率的に施設を稼働することも重要な課題である。

今までの過去の災害から発災直後の緊急期には、福祉介護施設が稼働困難に陥ることは明らかである。岡山県内の福祉介護施設の災害対策とは、これまでの他県での災害被害の教訓を活かすものとなっていたのか。熊本地震と西日本豪雨災害、この2つの災害後に施設調査を実施した。その結果、現状では漠然とした危機意識はあるが防災対策としては不十分で、災害経験の少ない地域ならではの防災への脆弱性が明らかとなった。また、西日本豪雨災害時の福祉介護施設の状況から、慢性的な人材不足も災害対応に大きな影響があった。さらに、利用者だけでなく地域住民や要配慮者への休むことなく続く支援が、職員に与えるストレスやバーンアウト発症の可能性も示唆され、職員に対する支援システムの構築が急務な課題である。

## 1. はじめに

### 1-1. 研究の背景

我が国は災害大国でもあり、平成という時代のなかで記憶に残る大災害がいくつもある。ボランティア元年という言葉が生まれた阪神・淡路大震災や未曾有の大災害と言われた東日本大震災から8年もの月日が経過し、今なお復興に向け大きな課題は山積されている。災害発生後の被災地への継続的な支援とは、物質的支援やハード面の整備だけでなく、被災者の「穏やかな生活を取り戻す」本来の意味である復興までには多大なる時間を要する。

こうして繰り返し起こる災害被害からの経験は、その度に大きな課題を我々に残し、支援の在り方や防災システム、地域との繋がり的重要性など、その全ての気づきは次に活かすべき貴重なものであるといえる。

災害発生時、最優先課題として挙がるのは人命安全確保である。災害教育なかでも、自分自身で命を護る行動に移せるかは重要な課題である。こうした災害発生時の考慮事項のなかに、自分自身で生命確保が困難である、いわゆる災害弱者への支援が挙げられる。近年発生した、災害報道においても災害弱者への対応を各自治体や支援施設がどれほど迅速に、かつ的確に対応出来ていたかは、たびたびクローズアップされる。その対応如何によって

は、社会問題として取り上げられるほど大きな課題のひとつでもある。これまでの大規模災害を教訓に外部支援のネットワークの確立や、より迅速な対応はもちろんのこと、要配慮者の支援を行う福祉避難所の在り方が議論、整備されている。

平成25年8月に制定された「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」を受けて、平成28年4月に内閣府による「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」が作成された。<sup>(1)</sup>これによると福祉避難所の選定は、各市町村に委ねられ「バリアフリー」「支援者をより確保しやすい施設」を主眼とし、利用可能な施設を確保することとしている。<sup>(1)</sup>

ひとたび地域で災害が発生すると、その地域の住民も被災者であるが、要支援者たちを支援する福祉介護施設の職員も同じ被災者となる。福祉介護施設は慢性的な人材不足という常時課題を抱えているため、その状況に災害が加わるとたちまち施設は稼働困難を極める。そのうえに要配慮者の支援が加わると難渋することになる。特に地域全体が壊滅的な状況に陥るような大規模災害の場合には、福祉避難所として機能するはずの福祉介護施設自体の稼働困難が生じることは容易に想像できる。

福祉介護施設の防災対策とは、地域で果たす役割やその必要とされる機能も含めたりスクマネジメントしているかも重要なことになる。

## 1-2. 研究の目的

2018（平成30）年7月発生の西日本豪雨災害では、中国・四国地方の各地に大きな被害をもたらした。全国的にも災害が少ない県として知られている「晴れの国」岡山県では、倉敷市真備町では壊滅的な被害を受け、大きな災害の爪痕を残した。本災害での被害は真備町だけに留まらず、隣接する市町村や岡山県内各所で大小の被害をもたらした。本来、要配慮者を支援するはずの福祉介護施設でも職員被害や物的被害が多数報告され、初期対応に困難が生じた。今回の西日本豪雨災害は、予想を遥かに上回る想定外の大規模災害ではあったが、福祉介護施設では日頃から様々な災害を想定しての対策を講じておくことは重要である。

近年発生した隣県や他県での災害被害の状況からも、災害発生時は福祉介護施設が稼働困難な状況になることは明らかであり、他災害の教訓を活かす対策を講じてお

く必要があることは間違いない。

しかし、実体験や経験がないことを頭に描いて準備する防災対策とは、漠然とした予測になりやすく難解でもある。特に災害のように非日常的な体験の少ない地域においては、他県の災害被害を現実的に反映させた災害教育は困難を極めることが予想される。その方法如何によっては、せっかくの他県の災害からの気づきや教訓が活かさないことも考えられる。

本研究では、2016（平成28）年発生の熊本地震の翌年である2017（平成29）年と2018（平成30）年7月発生の西日本豪雨災害、この2つの大災害後に調査を実施し、岡山県内の福祉介護施設の災害に対する課題と現状を明らかにすることを目的とした。

## 2. 研究の方法（分析対象・調査概要）

本研究対象施設とは、岡山県キャリア形成訪問指導事業で、筆者が担当した災害研修を受講した福祉介護施設である。調査にあたって、個人情報保護に基づき得られた情報は厳重に管理し、本研究以外の目的で使用しないことを調査協力者と施設に、口頭と書面で説明した。

### 2-1. 福祉・介護職員災害研修対象施設

岡山市・倉敷市・総社市・玉野市・津山市・瀬戸内市・備前市・笠岡市・真庭市・赤磐市・高梁市・勝田群・和気群にある福祉介護施設。

### 2-2. 実施期間・受講施設・人数・年齢・経験年数

#### ① 実施期間

- ・2017（平成29）年8月～2018（平成30）年2月（9施設120人）
- ・2018（平成30）年8月～2019（平成31）年2月（8施設143人）

#### ② 受講人数

- ・受講した全施設職員263名（女性194名：男性69名）
- 施設全職員を対象としたため、職種に関わらず集計。

③ 年齢

表 1. 年齢

| 年代  | n    | %    |
|-----|------|------|
| 20代 | 42   | 16%  |
| 30代 | 68   | 26%  |
| 40代 | 72   | 27%  |
| 50代 | 42   | 16%  |
| 60代 | 25   | 10%  |
| 70代 | 3    | 1%   |
| 無効  | 11   | 4%   |
| N   | 263人 | 100% |

④ 現場経験年数

表 2. 現場経験年数

| 経験年数   | n    | %    |
|--------|------|------|
| 1年未満   | 20   | 8%   |
| 2～5年未満 | 38   | 15%  |
| 5～10未満 | 85   | 32%  |
| 10年以上  | 109  | 41%  |
| 無効     | 11   | 4%   |
| N      | 263人 | 100% |

2-3. 施設分類

対象施設を分類してみると、一つの研修申し込みにも、同法人の複数施設や同事業所と一緒に受講しているケースが多かった。申し込み全17施設を細分化した結果、次の10分類となった。①特別養護老人ホーム3施設、②老人保健施設1施設、③グループホーム8施設、④小規模多機能型ホーム1施設、⑤高齢者デイケア・サービス5施設、⑥在宅（訪問・支援センター）4施設、⑦障がい者デイセンター・サービス2施設、⑧病院2施設、⑨市社会福祉協議会2施設、⑩その他1施設となった。その他には、地域を管轄する保健所職員が施設職員と一緒に受講しているケースもあった。

2-4. 評価方法

- ① 勤務施設の防災体制質問紙調査(表3)を集約し、2017(平成29)年度、2018(平成30)年度の結果を比較。
- ② 西日本豪雨災害後の2018(平成30)年度調査、143人から「災害発生時に困るもの」を質問紙に表示した10項目から上位3つを選択してもらった。
- ③ 2017(平成29)年度・2018(平成30)年度調査から、研修のなかで実施した災害シミュレーションから施設課題を抽出。

2-5. 福祉介護施設管理者災害後調査

西日本豪雨災害後(2018(平成30)年7月～2月まで)に実施した岡山県キャリア形成指導事業研修で、災害研修に限らず、筆者が担当した研修のなかで調査協力を得られた22施設の施設管理者を対象に施設防災調査の結果を集約。(表4)

2-6. 西日本豪雨災害直後(2018(平成30)年7月7～8日)の福祉・介護施設被災状況

広島83施設・岡山31施設の豪雨災害直後の様子の電話聞き取りから認知症高齢者介護施設の課題集約。

3. 結果

3-1. 福祉介護施設職員アンケート結果

表 3. 職員アンケート調査概要

| (1)基本項目 | 回答者属性<br>①性別②年齢③施設形態④資格<br>⑤勤務形態⑥経験年数   |
|---------|---|
| (2)質問項目 | ①職員は安全確保手段、避難方法・経路は手順を知っているか<br>②救助用具をはじめとする防災用具を設置(設置場所を知っているか)<br>③災害発生時のすぐ必要となる生活物資の備蓄をしているか<br>④災害発生時に動員可能な人材を確保<br>⑤職員やその家族の安否確認対策<br>⑥帰宅困難な職員に対する支援方法が準備<br>⑦災害発生時の設備の(機械・システム)復旧の手順を理解しているか<br>⑧災害発生時の緊急避難の手順や教育・訓練を実施しているか<br>⑨災害発生時の緊急連絡の手順や教育・訓練を実施しているか<br>⑩災害などの、対策委員や必要な知識をもつ職員がいるのか<br>⑪災害発生時の外部への連絡・通信手段は確保があるか<br>⑫定期的な防災の見直しや職員での話しあいなどを行なっているか<br>⑬災害時に地域と連携できるシステムがあるか<br>⑭施設以外で災害福祉の勉強をする機会はあるか |

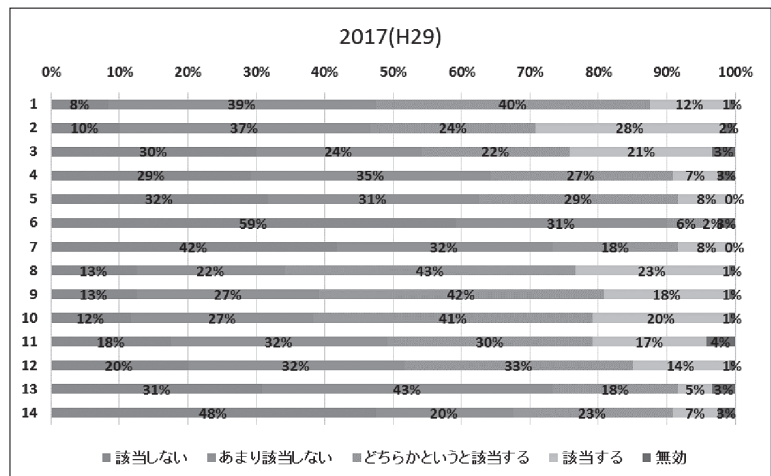


図 1. 2017(平成29)年度調査

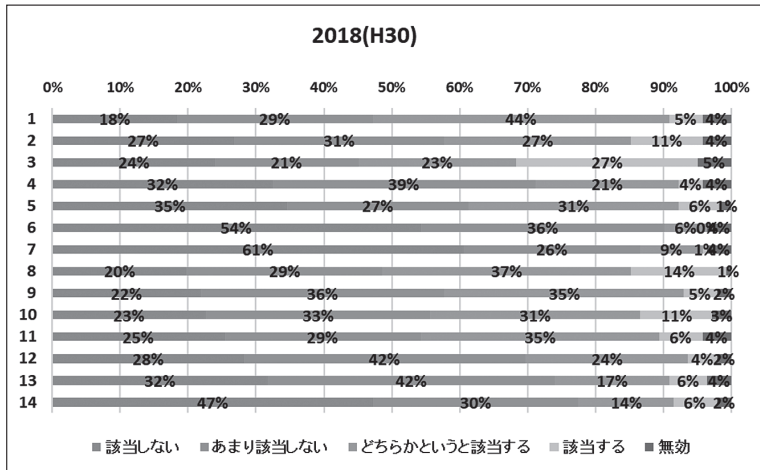


図2. 2018（平成30）年度調査

3-2 災害時に困ること上位3つ

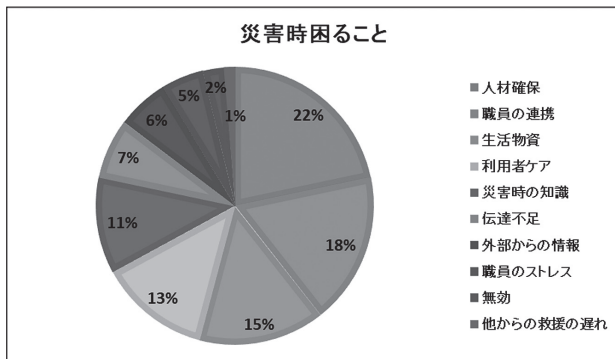


図3. 災害発生時に施設で困ること

「災害発生時に困ること」には、2017（平成29）年度調査と同様に人材確保が一番の最優先課題となった。<sup>(2)</sup>次に職員間の連携の必要性が上位という結果になった。また、職員のストレスや他からの救援の遅れの項目は、優先順位としては後半であった。

3-3. 災害シミュレーション概要と結果

訪問サービス事業所を除き、直接利用者支援を実施している施設を対象に災害シミュレーションを実施。

（実施方法）

- ① 1分間の時間制限内に、設問に対してどれだけ迅速に答えられるか、大規模災害を想定して実施。
- ② 各個人の回答後に、同じ部門の勤務者同士の小人数でのグループワークを行い、具体的な実践方法までの話し合いを実施。

（実施内容）

Q1. 誰から避難誘導するか

【結果】2017（平成29）年度調査から、車椅子の人、歩けない人など曖昧な回答が多く、具体的な利用者氏名は挙がらなかった。2018（平成30）年度調査からも具体的に利用者氏名が挙がった施設は、2施設ほどでグループワーク時に職員間で具体的な詳細について検討課題となった。また、より実践的な方法として避難誘導時に誰が誰を連れて避難するかなどの詳細な内容まで話し合いの対象とした。

災害前後の比較において、具体的な誘導・手順を考慮している施設は2017（平成29）年度で、1施設、2018（平成30）年度で1施設の計2施設だけであった。その他の課題として、施設内の避難時の障壁などの確認も行ったが、避難口が何らかの障害物で塞がれていることで実際には使用不可能である施設や、2階建て施設であるのに避難機具の設置が無い施設もあり、「今後施設の検討事項である」との回答があった。

Q2. 緊急時の連絡網

【結果】2017（平成29）年度、2018（平成30）年度、両調査から連絡網は、どこの施設においても作成はされていた。しかし、実際に緊急時に使用したことがある施設は全くなく、試験的に実施したことがある施設は数件のみであった。また、緊急時に連絡がつかない職員への連絡は、飛ばして次に回すとの回答が多く聞かれた。施設が海岸に近く高潮被害の経験がある施設管理者からは、何かしらの緊急時には施設近辺に住む職員から召集するように連絡網を徹底しているとのことであった。<sup>(2)</sup>

2017（平成29）年度調査から、管理者と職員の緊急連



写真1. 災害シミュレーションの様子

絡網の理解のズレは、明らかであったが<sup>(2)</sup> 西日本豪雨災害後の調査からも災害前後の状況に変化はみられず、本当の緊急時に連絡網が使えるか不明な施設も多くあった。施設の緊急対応時にどのように人材を確保するのか、日勤帯の職員数が比較的揃っているときだけでなく、夜間帯などの少人数体制時の応援要請などを具体的にどのようにするのかも話し合いの対象となった。

### Q3. 施設の死角

【結果】2017（平成29）年度、2018（平成30）年度両調査ともに、施設内の危険な場所の認知は出来ているところが多かった。洗濯場や浴室、トイレなど具体的な固有名詞があがってきたが<sup>(2)</sup> 具体的にどのように危険なのか、同施設内の各職員間での認識が異なり、再確認の必要性和危険場所への対応策までは考えていないことがわかった。

#### 【その他自由記述】

2017（平成29）年度調査から「岡山は災害が無い場所」や、「災害と聴いても現実味がない」などのキーワードが多数散見された。<sup>(2)</sup> その他の意見として「管理者が防災に力を入れてくれない」や「具体的な災害対策がわからない」などの災害対策への不安が、課題としてあがった。なかでも「地域連携の必要性」の記載が多く見られた。<sup>(2)</sup>

西日本豪雨災害後の2018（平成30）年度調査では、今回の豪雨時に「実際にどのタイミングで避難すれば良いかわからなかった」との記載もあった。また、地域との繋がり必要性については、昨年度調査と同様に多くの記載があがり、「地域との連携が必要である」や「地域の支援が必要であると感じた。」などがあつた。その他に豪雨時に一人体制で夜勤だった職員から「一人での対応が不安だった」など勤務体制への不安の声もあった。それ以外に「管理者の指示がいつ出るのか持つだけで不安だった。」「岡山は災害が無い場所との認識があつた。」など施設運営への不安の声が多くあつた。

災害被害がなかった施設では、「自分の身に起こったこととして置き換えが出来にくい。」「リアルなシミュレーションが出来にくい。」「災害の経験がなくて、どうしてよいかわからなかった。」などがあつた。

その他に「自分たちも被災しているのに支援を続けたいといけない。」「家族を置いて利用者支援を続けること

への不安。」などがあつた。

### 3-4. 施設管理者アンケート結果

西日本豪雨災害後に調査協力が得られた22施設の施設防災の状況を調査。（表4）

表4. 施設管理者アンケート調査概要

|      |  |
|------|--|
| 調査項目 | ①避難訓練を実施したことがあるか<br>②実施頻度はどれくらいか<br>③どのような方法で実施するか<br>④どのような方法まで行うか<br>⑤地域との連携しているか<br>⑥災害時の備蓄があるか<br>⑦西日本豪雨災害での被害があつたか<br>⑧職員被害での施設運営への支障あつたか |
|------|--|

#### ① 避難訓練の実施経験

避難訓練は22施設で全ての施設で実施していた。

#### ② 避難訓練実施頻度

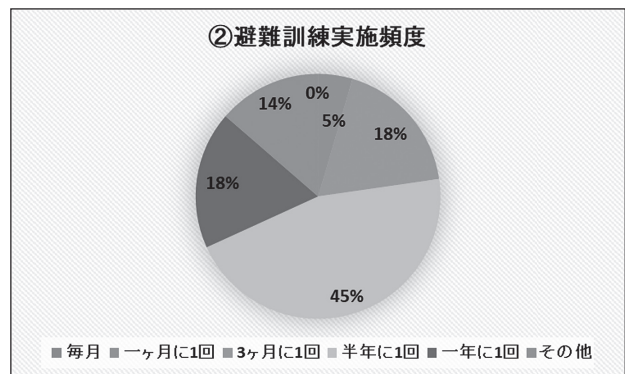


図4. ②避難訓練実施頻度

避難訓練の実施間隔は、半年に1度の間隔で実施しているところが一番多かった。その他には、年に3回実施、間隔は決めず、その年の状況に応じて2～3回実施などであった。

#### ③ 実施方法

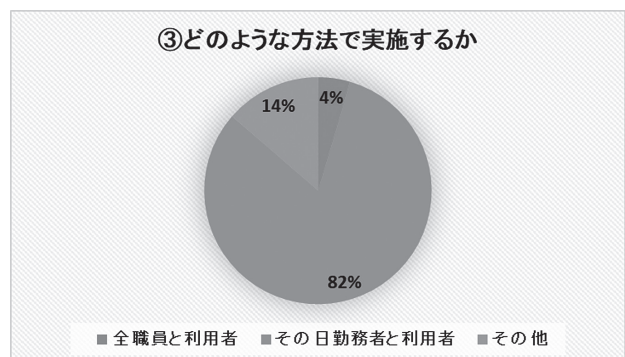


図5. ③実施方法

避難訓練時の実施職員は、日勤勤務者だけという施設がほとんどであり、全職員で避難訓練を実施している施設は僅かであった。また、動ける利用者のみで実施している施設がほとんどで、全員（介護度の高い利用者）を外に連れ出す訓練を実施している施設は皆無に等しい状況であった。

④ 実施内容

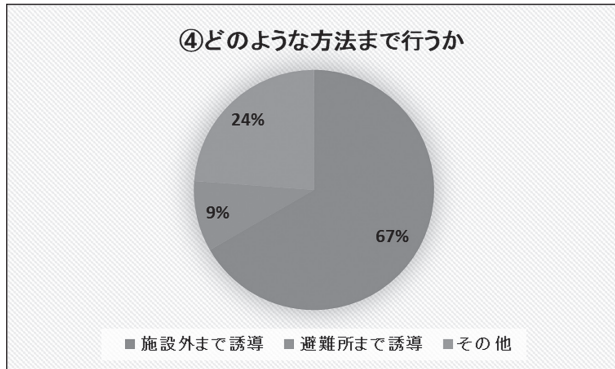


図6. ④実施内容

避難訓練の実施内容は、施設外（庭などに）まで訓練を実施している施設が約7割であった。施設内（玄関入り口までで、外までの連れ出しはなし）で完結している施設が4件。夜間想定訓練を実施している施設は1件だけであった。この施設は、過去の災害で実際の避難行動を何度も経験し、各災害を想定しての訓練（水害・震災・火災など）を実施していた。

しかし、ほとんどの施設が火災を想定しての訓練だけであることもわかった。

⑤ 地域連携⑥備蓄⑦災害被害⑧施設運営への支障

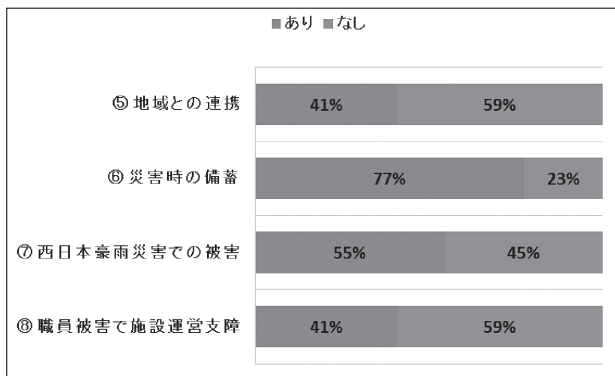


図7. ⑤～⑧アンケート結果

地域連携の必要性を多くの施設職員アンケート結果か

ら回答を得られたが、管理者のアンケートからは実際に地域連携をしている施設は約4割という結果であった。地域の消防団や自治会長と話し合いを行ったことがある施設もなかにはあったが、約6割の施設は施設単体での防災対策を講じていることもわかった。また、災害時に備えて約8割近い施設が何らかの備蓄をしているが、他の災害被害を見聞しても準備をしていない施設もあることがわかった。

また、今回の調査協力施設の約半数が、西日本豪雨災害で何かしらの被害を受け、そのうち約6割近い施設が職員被害により、運営に支障をきたしていた。具体的な施設運営への影響として、営業中止（デイサービス）、断水、職員の帰宅困難、職員が出勤できない、介護力の低下、対応の遅れ、他施設の利用者受け入れによる混乱、水・食料の調達困難、床上・駐車場浸水などがあつた。

【その他自由記述】

西日本豪雨災害時の対応を振り返り、今後の検討事項には、「BCPの確立」「マニュアルの作成」「備蓄品・電力の確保」「迅速な対応」「地域連携」などがあつた。その他に、被災地域の施設管理者からは「被災者の受け入れ制限」などや「管理者としての避難指示の判断（難しさ）」などがあつた。

3-5. 西日本豪雨被災直後（2018年7月7日～8日の様子）

発災直後の広島県と岡山県の認知症高齢者介護施設の状況\*1

- ・停電や断水、物資不足により職員が食料を買い出しに回る。
- ・建物自体が水没し、電気系は全てショートし施設機能としては稼働不可。
- ・夜勤で出勤した職員がそのまま施設待機。
- ・施設周辺が被害を受け交通網混乱の為、出勤職員の臨時変更で対応した施設多数。
- ・建物が完全浸水し施設機能は稼働不可。
- ・施設周辺が冠水し、職員が近づけず夜勤職員がそのまま勤務。
- ・施設トイレが使用出来ず、ポータブルトイレとオムツで対応。
- ・関連病院や同法人へ避難など。

## 4. 考察・まとめ

### 4-1. 大規模災害へのリスクマネジメント

岡山県内で実施した2017（平成29）年度災害調査から、「岡山は災害がないところ」との言葉が多数散見された。<sup>(2)</sup>東日本大震災や熊本地震を契機に、岡山県の各施設で防災マニュアル作成が本格化してきているが、施設管理者と職員との防災意識の差異や同施設職員間でも災害意識には差異が確認された。それと同時に、他県での災害被害の知見が具体的な施設防災に活かされていない現状であることがわかった。

また、同県内で発生した西日本豪雨災害後に実施した調査結果を災害前後で比較しても、変化はさほどなく、こうした結果から一番身近な災害被害にも関わらず、それを受けての災害対策としても未だ県内福祉介護施設の防災対策は前進していない現状であることがわかった。

それでは、災害への意識が全くないかというのではなく、漠然とした防災意識はあるものの具体的な災害対策までは出来ておらず、火災に限らず再び同様の災害発生時には対応困難な状況にあると考えられた。

西日本豪雨災害後の調査施設のなかには、倉敷市真備町や県内の被災施設だけでなく、他県へ災害派遣福祉チーム（DCAT）として現地に赴き、災害状況を実際に目にしていく職員もいた。そうした職員たちからは、自施設の災害対策を改めて問い直す時期にきていると話す姿もあった。今回の県内の災害を受けて、津波や浸水に備えて建物上層部に避難するための非常用階段の設置を計画しているとの施設管理者の声もあった。本災害を受け、災害は他人事ではなく何かしらの災害対策を進めていかないといけない岐路にあることを、どの施設でも認識していることは間違いない。

### 4-2. なぜ災害対策が進まないのか

それでは何故、同県で発生した身近な災害被害を認識しているにも関わらず、明確な危機意識へと繋がらないのか。こうした背景に福祉介護施設が抱える課題と、災害被害が少なかった穏やかな地域性が挙げられる。

一つ目に、福祉介護施設の初動対応に遅れが生じた要因には、慢性的人材不足という福祉介護施設が抱える課題とも密接に関与していることが考えられる。福祉介護施設は、職員人数が限られているうえに介護度が高い利

用者全員を避難場所まで誘導・移動させることは大変重労働で困難なことである。こうした状況は、おそらく岡山県内だけの課題ではなく他県施設でも同様であるといえる。今回の調査内容からも利用者を外に連れ出すことへの懸念が多く施設から異口同音のように表出した。介護度の高い利用者の移動が徒労に終わるかもしれない避難誘導に躊躇してしまうことも理解できる。

一般的に福祉介護施設の災害マニュアルや避難訓練には、こうした介護度の高い利用者を含んだ具体的な訓練や対応策まで考えることは有効であることは間違いない。しかし、全ての施設が十分な対応ができるだけの人材力や施設力を整備されているわけではない。災害に対する対応力が施設によって異なることも理解して、トップダウン的な災害対策の推し進めにならないよう施設の実情に応じた災害対策を考えていくことが必要である。

さらに、もう一つの災害対策を阻む要因として岡山県の穏やかな地域性により、災害被害が今まで少なかったことが挙げられる。「この地域は大丈夫であろう」という過信である。それでは、岡山県が今まで大きな災害が全くなかったということ実はそうではない。過去の教訓を紐解くと災害被害を受けている地域はいくつもある。こうした過去の地域で発生した災害を知っているかも大きなポイントでもある。災害が発生しやすい地域の施設と、災害を経験したことがない地域の施設では災害に対する備えや意識は、当然異なるものといえる。また、今回発生の大規模災害は、倉敷市真備町をはじめとする一部の地域の地域限定局所的被害でもあり、県内全てが同様の大規模被害を受けていないことも、災害意識に影響しているものとする。マスメディアなどの情報を通じて内容を把握していても、実際に災害被害を受けていないことは、他県の災害被害の状況をマスメディアから見聞きすることと、何ら変わらない。

しかし、同県で発生の本災害を受けて、皆同様に意識としてどこの施設も漠然とした防災認識はあることに間違いはない。実際に大災害後に県内あちこちで開催される災害教育を受講している職員が中心となって、施設の防災マニュアル作成に試行錯誤している現状もある。しかし、自由記述にあるように災害経験値の少ない地域において、リスクマネジメント力を向上させることは極めて難渋であり、災害が少ない地域ならでの災害対策の脆

弱性な部分が露呈した。

#### 4-3. 大規模災害未経験地域の災害教育

このように災害経験が少ない地域に対して、その地域の特性に応じた災害教育システムを構築していく必要がある。本災害を契機に県内で管理者だけでなく、職員を対象にした災害教育が実施されているが、せっかく実施される内容が地域の実情や施設の現状にそぐわないと、再び同様の災害時には全く役に立たないものになることも考えられる。

福祉介護施設の災害対策とは、一般的な災害対策だけでは事足りず、利用者への対応や要配慮者や地域住民の受け入れをどうするかなど、具体的なプランが必要である。それだけでなく、支援を行う職員の人員確保や職員たちの安全確保も重要な事項である。こうした非常事態発生時を統治する「①管理者のリスクマネジメント」が重要となる。両年調査から確認できたのは、管理者が災害に対する認識が高い施設では、より細やかな災害対策計画が立てられ、地域や消防団との話し合いが実施されているところが多かった。また、土砂災害や河川付近、地盤の液状化など、もともと災害発生しやすい地域にある施設では、管理者を中心として定期的に災害対策の見直しが行われているところもあった。過去に何度か災害を経験している施設では、自助努力として普段から防災に力を入れているという管理者の声もあった。災害対策に力を入れている施設では、西日本豪雨災害時に避難勧告の段階で職員の数が揃っている昼間の段階で、利用者を全職員で避難場所まで移動させた事例もある。この施設の防災マニュアルでは、常時施設社用車のガソリンを2分の1以上の量に保つことを徹底し、避難誘導に支障がない工夫をしていた。驚いたことに、この施設は使用する予定の避難場所の構造まで事前にしっかりと確認し、何度も職員が足を運び、無駄のない物品の持ち出しまでを想定しての避難計画を立て、災害マニュアルを常に更新していることだった。

こうした事前の細かい対策に至っている要因には、災害が発生しやすい地域性の影響が考えられる。調査を続けていくうちに災害への防災意識が高い施設には、災害を実体験している地域性だけでなく、実際に被災経験のある職員が施設内にいることもわかり、「②災害経験者の学びを活かす」教育の方法も効果的であることがわ

かった。経験者が伝えるリアルな災害時の状況は、他職員への災害啓発には非常に効果的であるといえる。さらに仮想での災害意識を現実的な問題意識へと思考を変換させるためには、災害教育の講義方法の工夫が必要である。今までに災害研修を受講している職員が施設のなかにいるにも関わらず、実際にはそれが現実的な災害対策として活かされていない実情もみえてきた。こうした理由に、一つは受講内容が施設の実情とマッチしていないことと、もう一つは、せっかくの災害研修の内容が一部職員のための知識の蓄積で終わり、施設全体に浸透していないことだった。受講した職員を中心に情報を共有して、施設改善していくことが大前提であるが、施設全体が危機意識を持てるような「③マニュアルではなく職員の具体的思考を重視した教育」が必要であり、教育方法もその施設や地域の実情に応じた内容が効果的であるといえる。

また、こうした地域の実情に応じた災害教育の一番の要は、地域との協働連携の災害教育である。福祉介護施設の役割は、地域のコミュニティの中心であるべきであり、緊急時の受け入れ施設としての役割だけでなく、自施設の応援要員に地域住民の活用などの共助システムの構築も重要である。「④開かれた施設創り（コミュニティの活用）」こそ、地域とともに災害対策を構築していくことが災害を乗り越える大きな切り札となり得るといえる。

#### 4-4. 災害発生時の福祉介護施設の機能

福祉介護施設の機能の一つに、地域で災害が発生すると地域住民の受け入れや、福祉避難所に指定されている場合には要配慮者の受け入れがある。福祉避難所の指定とは、「市町村は、福祉避難所として利用可能な施設に関する情報及び福祉避難所の指定要件等を踏まえ、福祉避難所として指定する施設を選定し指定する。」<sup>(1)</sup>としている。こうした福祉避難所として要配慮者の受け入れは、多くの場合バリアフリーの機能を持つ福祉介護施設が担うこととなる。

福祉避難所とは、施設の任意で指定が決まる。そのため、全ての福祉介護施設が福祉避難所ではない。現状では、福祉避難所の取り組み内容に賛同した施設のみが、指定福祉避難所として認可されることとなる。こうした取り組みは各県でも異なり、京都府は福祉避難所の指定を進める一方で、一般避難所のユニバーサルデザインに



するための指針として「福祉避難コーナー設置ガイドライン」を作成している。<sup>(1)</sup>

福祉介護施設が福祉避難所となる長所には、要配慮者が過ごしやすいバリアフリーだけでなく、物資・器材、人材が整っていることにあるが、内閣府（防災担当）作成の福祉避難所・運営ガイドラインが挙げる課題に「避難者の受入によって、施設の入所者の処遇に支障をきたすことを防ぐため、専門職能を持った支援者の派遣を要請するなどの対策をする必要がある。」<sup>(1)</sup>とある。また、多くの福祉避難所は高齢者施設が担っており、高齢者以外の障害者やその他の要配慮者の受け入れを想定していない現状がある。今回の西日本豪雨災害時も、岡山県内で障害者の受け入れ困難の状況があちこちで発生し、精神障害者の行き場がなく入院に至ったケースや、視覚障害者が福祉避難所ではなく一般避難所と同じ避難者の援助を受け、生活していた事例もある。要配慮者と言われる人たちが環境の変化に馴染むことが出来難いことや福祉避難所にも一般避難所にも行き場がなく、床下浸水した自宅の部屋でそのまま生活していた事例もある。こうした要配慮者への最善の支援方法も今後の検討課題であるといえる。

また、福祉避難所の指定ではない施設に地域住民や要配慮者が避難してきて、断ることも出来ず職員が対応に迫られた事例もある。福祉避難所の機能や認知度が地域にどれほど周知出来ていたのかも今後の検討課題である。介護人材が不足するなかで、こうした大災害時に適切な要配慮者の支援を行うことが果たして本当に行えるのか、福祉避難所の機能とは何か、今後検証していく内容であるといえる。

#### 4-5. 災害発生時の福祉介護職員の心理的負担

災害発生時、福祉介護施設で先ず必要になるのが人材確保である。福祉現場は、慢性的な人材不足は顕著であり、非常事態が加わるとたちまち施設運営稼動に困難が生じる。そうした状況下で地域住民の受け入れや災害弱者への対応を機能として求められることになる。

災害時の被災者とは地域住民だけでない。その地域に住む職員も同じ被災者である。それでも、利用者支援が最善と求められ、対人援助職としての使命感のもと緊迫した心理的状況下で支援を続けることになる。たとえ、外部からの救援が来ても、やはり施設当事者である職員

たちが現場を守り、支えることに変わりはない。こうした災害被害を受けた施設への応援システムとして、老人福祉施設協議会のような団体組織ネットワークが効力を発揮し、共助として被災施設に応援要員を即座に投入できる協働連携システムもある。しかし、全ての施設が何かの組織に加盟している訳ではない。施設管理者自らが自分のネットワークを駆使して他の施設と繋がりを持ち、共助システムが構築されている施設もあれば、他の施設との連携やネットワークが全くない施設は、こうした状況を見越して対策を進めている施設もある。いずれにしても緊急時に施設を稼動していくには、その施設力が試される場所である。

西日本豪雨災害後の調査課題から、職員が被災したことによる施設稼動困難だけでなく、人材不足のなかで地域住民の受け入れを行ったことで、いよいよ稼動困難を来した施設もある。福祉避難所ではない施設で地域住民の受け入れを行い、対応困難が生じた施設もある。特に被災地域の施設では災害による片付けや、新たに施設運営が軌道に乗るまでは多忙を極め、管理者をはじめ職員たちの熱意によって苦難を切り開いていったことには間違いはない。災害時に自分の家族を置いて利用者支援を行なった職員も多数であり、被災地域の施設管理者は施設が再稼働するまで、我が身を削って復旧に当たったことなどを考えると心理的負担は過度であったといえる。バーンアウト状態へと陥った職員もなかには存在することも事実である。災害時の福祉介護施設職員の心理的負担は、東日本大震災後や熊本地震後の調査からも明らかであり<sup>(2)</sup>職員支援が後回しになっていることの改善も今後の大きな課題であるといえる。職員の自由記述のなかにあった「自分たちも被災しているのに支援を続けたいといけない。」この言葉が全てを物語っているのではないだろうか。

こうした大規模災害発生時には、要支援者たちの支援方法の確立が最優先課題であることは間違いがないが、支援を続ける福祉介護職員への支援システム構築も急務な課題であるといえる。災害発生時は、職員も被災者であるという視点は、災害支援を考えるうえで忘れてはいけない重要な視点であるといえる。

## おわりに

2017年発生の熊本地震を受け、災害研修を岡山県キャリア形成訪問指導事業の一つとしてスタートした。開始年度の申し込み施設から「とりあえず災害マニュアルを作らないといけない」「岡山は災害がないところ」との言葉を多数聞き、その言葉の響きに岡山県の穏やかな地域性に圧倒された。しかし、こうして研修を受講した施設は、少なからず他県で起きた災害を何かしら自分のこととして、捉えてくれていることは確信でき、それに応える研修であったか、研修を実施する機会を頂いた側の内容を再検討するの必要を与えてくれた。

より、福祉介護施設の災害対策の課題を鮮明にするためには、本来は研修を受講していない施設の実態を明らかにすることが必要不可欠で、さらに異なる課題が浮上してくるものといえる。西日本豪雨のみならず、過去の災害教訓からの学びは、次に活かすべき貴重な知見であり、それを活かせる持続可能な災害支援、災害教育の発展こそ災害の課題を乗り越える第一歩になるといえる。

## 謝辞

本研究をまとめるにあたり、快くご協力頂いた岡山県内の福祉介護施設管理者の方々や職員の方々に深く感謝申し上げます。

特に岡山県視覚障害者協会・理事福原隆行様、岡山県老人福祉施設協議会副会長・特別養護老ホーム愛光苑理事・施設長筒井恵子様、総社市グループホーム吉備の里・元管理者松浦昭雄様、津山市グループホームじいちゃんばあちゃんのお家・管理者平野秀子様から、貴重な情報提供や様々な有益なご提言やご助言をいただけたことに心から感謝申し上げます。

真備町をはじめ被災された方々の本来の意味である復興、「穏やかな生活」が1日も早く来ることを心から願って、今後も災害福祉の研究に尽力していきたいと思いません。

## 付記

本稿は、第4回日本福祉のまちづくり学会中国四国支

部・活動発表会（平成31年3月9日：サテライトキャンパス広島）及び、第8回日本教育福祉学会研究大会（平成31年3月23日：日本大学）での報告内容に加筆・修正を加えた。

## 引用文献

- (1) 内閣府（防災担当）「福祉避難所・運営ガイドライン」平成28年4月[http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo\\_hukushi\\_guideline.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_hukushi_guideline.pdf)（閲覧2019. 3. 11）
- (2) 中野ひとみ「大規模災害発生時における福祉施設の課題－緊急対応期、福祉現場はどう動くか－」2018 第17号 中国学園紀要

## 参考文献

- (1) 狩野徹 田中尚 岩渕由美 佐藤嘉夫 湊直司 大富和弘 二瓶さやか「被災地のケアラーのケアニーズの変動と介護者支援の課題－沿岸地域の介護者調査に基づく分析－」2017 第19号特別号 岩手県立大学社会福祉学部紀要
- (2) 狩野徹「特集2 災害派遣チームについて」2015 第17巻第1号 福祉のまちづくり研究
- (3) 岩渕由美 佐藤嘉夫 狩野徹 田中尚 湊直司 大富和弘 二瓶さやか「被災地のホームヘルパーの業務と業務意識からみた介護労働の課題－沿岸地域の調査結果から－」2017 第19号特別号 岩手県立大学社会福祉学部紀要
- (4) 岡本多喜子「高齢者福祉施設における災害準備と罹災後の対応」2018 48巻 明治学院大学社会学部附属研究所年報
- (5) 柿沼倫弘「東日本大震災時における社会福祉施設等の要援護者支援体制構築に関する現状分析」2014 第38巻 東北福祉大学研究紀要

## 注 釈

- \* 1 認知症指導者ネットワークちねっと  
災害状況聞き取り調査提供資料