

# 災害発生時の社会福祉法人・施設の役割

## ～その時、どう動くか。熊本地震から学ぶ～

近年発生する大規模自然災害に対し、被災した社会福祉施設では、施設利用者をはじめ災害時要援護者への支援をどのように取り組んでいたのでしょうか。福祉避難所の実際はどうだったのでしょうか。

去る1月25日(木)、パシフィコ横浜を会場に、本会経営者部会・施設部会の主催による「平成29年度社会福祉法人・施設職員災害対応研修会」を開催しました。さまざまな施設種別の関係者が集い、社会福祉法人・施設としての役割を踏まえ、災害時に要配慮者を広域的に支援する上で必要な知識の習得や技術の向上と、平時から必要な備えやネットワークづくりについて、熊本地震の事例から多くのことを学びました。

本会施設部会は、会員施設を10種の種別協議会に分けて、各施設種別に係る課題の検討や職員育成の研修会開催等を行っています。そして、社会福祉法人・施設に共通する課題については施設部会の主催として取り組みを進めています。

今回開催した研修会のテーマ「自然災害に対する取り組み」は、全ての社会福祉法人に共通する課題であることから、経営者部会との共催として開催。要援護者支援や地域防災・まちづくりを専門としている学識者による基調講演と、平成28年4月に発生した熊本地震で被災した2つの施設の事例を通し、学びを深めました。

基調講演では「近年の自然災害と要援護者支援の状況」と題し、横浜国立大学国際総合科学部准教授の石川永子さんから、平成7年に発生した阪神淡路大震災を機に見直された災害救助法による福祉避難所設置の経緯や、それ以降に発生した日本各地の被災地へのアドバイスなどの経験から、それぞれの特徴、現在の動向や課題などの解説がありました。

### 福祉避難所の概要と課題

福祉避難所が初めて設置されたのは、平成19年の能登半島地震の時でした。翌年には厚生労働省から福祉避難所についての設置・運営ガイドラインが発出され、要支援者に対す



石川永子さん

る避難支援の動きが広がり、以降、各地において、自治体と福祉施設との間で福祉避難所としての協定締結が進んでいます。

現在、配慮を要する被災者の区分の一例では、身体状況の悪化により、医療措置や治療が必要な方は医療機関に、介護保険法に基づく入所介護などが必要な方は緊急入所やショートステイに、一般避難所での生活が困難で、特別な配慮が必要な方は福祉避難所に区分されています。

石川さんは、災害発生から時系列順に、被災者の心理と社会動向の変化を解説。災害発生から10時間あたりまでは、震災の衝撃による強いストレスから、身体的・精神的ダメージによる変調をきたす一方で、新し

い現実が始まったことを認識する「被災社会の成立」と呼ばれる時期を経て、100時間(4日間)くらいには、震災後の地域環境等の中で一時的な社会が完成し、住民等がその中で活動する時期へ変化。1000時間(42日間)頃には、社会生活のインフラ等の復旧により、住民が生活の再建に向けて動き出す時期となることでした。

これまで起きた災害での共通の課題も紹介。この時系列でいう10時間から100時間までに、食料が避難所に人数分配分されない、救援物資が市役所などに届いても避難所まで運送できない、各避難所の避難者数が把握できず、どこにどれだけ運ぶか確認できないということが同様に発生しています。また、100時間から1000時間の経過とともに避難所が要支援者ばかりになる傾向を挙げ、避難生活で生活機能が低下する高齢者への対応、子どもたちへのケアの必要性を話しました。

一般避難所となった学校の課題にも触れ、熊本地震では、発災後の一週間はほぼ教員のみで避難所を運営していたため、休校期間も長引き、子どもたちの自宅訪問や授業再開もままならなかったこと、日常の面では、さまざまな被災住民が体育館で避難生活を送る中、洋式のトイレが少ないことも見過ごせないポイント

だったとのことでした。

石川さんは福祉避難所の参考として、兵庫県の老人福祉施設の避難所設置・運営マニュアルを紹介。福祉避難所がすべきことに、まず時間経過(段階)を整理し、①暫定期②初動期③展開期④安定期⑤撤収期に分けて展開する事が挙げられていると説明しました。

福祉避難所をめぐる課題については国の関連委員会の議論では、福祉施設と自治体との間で確認を要する事項が数多くあることを述べ、一例として福祉避難所の費用と公費補助、要援護者のニーズに応じた福祉避難所設置の仕組み、対象者マッチングと調整、開設の手順、災害規模や性質に応じた福祉避難所の支援内容、自治体とのマネジメントの役割分担などを不明確な点として指摘しました。

講演の終わりに、参加した各施設関係者に向け、備えと計画は必要だが自分たちだけではなく、受援外部・系列施設等の受け入れも必要であること、施設のBCP(業務継続、業務早期再開)と、福祉避難所開設等の優先順位と条件を施設内で確認しておくこと、行政からの経費負担支援の仕組みを知っておくこと、福祉避難所としての備蓄・備品、施設空間利用の計画、職員配置などを想定し、業務継続と避難所開設訓練を行ってみ

ることのアドバイスがありました。

### 熊本地震の被災体験から学ぶ

第2部のパネルディスカッションでは、本県から災害派遣として現地の支援に入った実践から学んだことにも触れながら、熊本地震の被災施設の取り組みを中心に学びました。

コーディネーターは本会が平成23年度から27年度にかけて取り組んだ「災害発生対応施設職員ノウハウ研修推進委員会」(※)の委員長を担った(福)中心会理事長の浦野正男さん。趣旨を説明の後、災害に備えて福祉現場に求められる5つの視点として①被災の状況を理解する②災害時の基本的スタンス・考え方を確立する③社会福祉法人・施設と地域社会の接点を強化する④支援の受け入れ態勢をつくる⑤被災



浦野正男さん

である「地域における公益的な取り組みを実施する責務」と絡めながら、社会福祉法人は災害時にも頼りになり、日頃の取り組みを応援し、支援しようとする法人・施設となってほしい

と伝えました。

特に災害時には施設利用者のみならず、地域の被災者の支援も求められます。同時に、施設機能を維持するためには地域住民の支援を得ることが要であり、そのために日頃から地域との関係づくりを強化する視点を持つ必要性を強調しました。

### さくらんぼ保育園の取り組み

熊本地震による被災施設からは、2つの事例を紹介しました。(福)涌水会さくらんぼ保育園理事長の建川美徳さんからは、2回にわたる激震による被害状況や、私設避難所として施設を開放した経験に基づいたお話を聞きました。

さくらんぼ保育園は24年間、認可外保育として事業を実施し、平成27年に法人格を取得。震源地であった



建川美徳さん

熊本県益城町の隣にある熊本市東区に位置し、当時、近隣の住居等は壊滅的な状態になりました。

※委員会報告書は本会ホームページよりご覧いただけます  
[http://knsyk.jp/s/shiryu/pdf/saig\\_aiknowhow\\_houkoku\\_zenbun.pdf](http://knsyk.jp/s/shiryu/pdf/saig_aiknowhow_houkoku_zenbun.pdf)

真夜中に起きた2回目の本震を経て、夜明けとともに自宅の近所にある保育園に向かうと、駐車場で高齢者、子ども連れの住民が毛布を頭からかぶり、ぼうぜんとする様子を目の当たりにしました。保育園は最新の耐震構造になっていたことで、園舎に大きなダメージが無かったため、まずは駐車場に避難している方々の落ち着きを取り戻そうと、ホールに案内し、そこで過ごしてもらったそうです。

日頃から地域住民とのつながりがあることから、発震後から通常保育に切り替えるまでの8日間、在園生と共に卒園生の家族へも私設避難所として開放。保育士も交代で園に寝泊まりし、避難所を運営しました。園舎は地下水・プロパンガスも利用できるため、ライフラインが閉ざされず、炊き出しがスムーズに行えたこと、全国の保育関係者をはじめとした支援物資が届いたことで、3食きちんと食事が提供できたこととでしした。

多い時には約100名の避難者が過ごしていましたが、職員の疲労や今後の保育業務再開の目途などを確認し、避難所の閉所を判断したとのことです。

「今回対応できたのは、職員も含め、日頃からの地域の方々との接点を持ってきたことが一番大きい。しかし、日々の保育業務も含め、子ど

もたちの成長とともに、命を守って  
いくためには、保育士自身が安心して  
仕事ができる環境があつてのこと  
と結びました。

## ●城南区園、第二城南学園の 取り組み

障害者支援施設からの事例とし  
て、(福)慶信会城南学園、第二城南  
学園事務局長の甲斐正法さんから報  
告を聞きました。

甲斐さんは発災当時、第二城南学  
園の施設長でした。発震後の夜明け  
から施設被害状況を確認したとこ  
ろ、活断層の影響を強く受けており、  
施設の外壁が亀裂し、駐車場の下に  
埋めてある浄化槽パイプは損傷。入  
所棟の一つは全壊の判定でした。



甲斐正法さん

利用者の日常を取り戻すため、法  
人では被災対策本部を立ち上げまし  
たが、指揮命令や情報の錯綜、職員  
の出入りも  
含め、全て  
をマネジメ  
ントするた  
めの大きな  
スペースの  
確保も厳し  
かったこと  
などから、  
小さな課題が積み上がり、それらの  
対応に追われたそうです。  
特に伝えたいことの一つとして、

このような緊急時に固定電話は全く  
機能しないことを挙げ「回線がふさ  
がっているということではなく、さ  
まざまな連絡がひっきりなしに掛  
かってくるため、保護者や行政等の  
関係機関との連絡調整のために、緊  
急時にのみ使用する単独の携帯電話  
を確保する必要がある」とアドバイ  
スがありました。

入所施設も運営していることか  
ら、利用者の生活と活動の場の確保  
をするため、施設の中で使用できる  
スペースを工夫し、一部では発災後  
の翌週には日中活動を開始できたそ  
うです。ただ、限りあるスペースで  
利用者の余暇へのニーズにも対応す  
るため、職員間で新たなメニューを  
考案し、利用者の心身の安定を図る  
ことと、利用者が中心となる作業  
の開発を行ったとのこと。

他にも利用者や職員の地震による  
トラウマに対する心理面のケア、日  
常業務を通常に戻す難しさなど、現  
場ならではの話がありました。

結びに、この熊本地震で学んだこ  
ととして、火事や水害、地震等の自  
然災害に備え、毎月避難訓練を行っ  
ていたことが速やかな対応と安全・  
安心につながったこと、職員間や事  
業所間、関係機関等、刻々と変わる  
状況の中「報・連・相」を徹底し、  
優先事項を確認することが利用者支  
援、復旧につながっていくこと、代

用品や使える資源による支援を考え  
ながら実践する想像力と行動力を普  
段から意識し、養うことの大切さを  
話しました。

参加者からは、福祉避難所の限界  
を知り、その対応を意識すること、  
地域住民の協力を得られるよう日頃  
の活動の取り組み方、公費補助の仕  
組み、命を守るために瞬時の判断力  
と決断力の大切さ、法人の災害対策  
本部をどう機能させていくかなど、  
学ぶこと・視点が多くあつたとの声  
が寄せられました。

## 今後に向けた取り組みとして

災害時には予期できないことがさ  
まざまに発生します。例えば、熊本  
地震では余震が続く中、車中避難を  
余儀なくされる人たちに対し、民間  
団体がテント村を作ったり、トレー  
ラーハウスを活用した障害者や妊婦  
用の避難施設が設置されるなどの事  
例がありました。このように、災害  
の種類や規模は当然毎回異なるた  
め、さまざまな避難の形態が出現す  
ることを前提に、柔軟な支援体制を  
つくることが求められます。

平成30年1月23日に厚生労働省が  
発出した『社会福祉法人による「地  
域における公益的な取り組み」の推  
進について』(同省社会・援護局福祉  
基盤課長通知)において、社会福祉  
法人は地域住民が抱える多様な福祉

ニーズに対応するための福祉サービ  
スの一例として、災害時に備えた福  
祉支援体制づくりや関係機関とネッ  
トワーク構築に向けた取り組みが挙  
げられています。

このことから運営に携わる福祉  
関係者には、事前にガイドラインや  
マニュアルの内容を認識し、地域住  
民と協働して、行政との横断連携に  
よる福祉避難所の支援体制づくり、  
行政職員および施設関係者への研  
修、さらなる地域住民の参加促進と  
学習・訓練の機会づくり、専門職や  
ボランティア等との連携など、平時  
から必要な備えや支援ネットワーク  
の構築が重要であることを再確認し  
ました。(社会福祉施設・団体担当)

### 災害救助法による福祉避難所の定義

(平成28年4月内閣府(防災担当)福祉避難所の確保・運営ガイドラインより)

- 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者(以下この条において「要配慮者」という。)の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
  - 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。
  - 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。
- 東日本大震災の教訓等を含め、2016年に更新。
- 支援者の課題(第1章 5.2参照) 福祉避難所を支える支援者の確保が不十分であった。
  - 移送の課題(第1章 5.3参照) 広域に避難することを余儀なくされ、交通手段・燃料の確保が困難であった。
  - スクリーニングの課題(第2章 1.1参照) どの被災者に福祉避難所へ避難させるかの判断が難しかった。
  - 多様な要配慮者への対応の課題(第2章 3.2参照) 多様なニーズを持つ被災者にきめ細かく対応することが困難であった。