

熊本地震における福祉避難所の実態調査

金井 純子¹・中野 晋²

¹正会員 徳島大学創新教育センター (〒770-8506 徳島県徳島市南常三島町 2-1)

E-mail:junko.kanai@tokushima-u.ac.jp

²正会員 徳島大学環境防災研究センター (〒770-8506 徳島県徳島市南常三島町 2-1)

E-mail:nakano.susumu@tokushima-u.ac.jp

本研究は 2016 年熊本地震における福祉避難所の運営状況について調査し、福祉避難所の運営上の課題について分析した。福祉避難所を開設した熊本県益城町の 2 つの特別養護老人ホームを対象に、避難者及び避難者に対する支援者の数がどのように変化したかを聞き取りと質問票によって調査した。地震発生から 1 週間の間、両施設では大きな混乱が生じた。その要因は被災によって出勤できる職員が少なかったことと多くの一般避難者を受け入れたことであった。このような混乱を避けるためには、BCP の中に福祉避難所の開設手順を加えることが必要である。

Key Words : the 2016 Kumamoto Earthquake, welfare evacuation shelter, business continuity plan

1. はじめに

福祉避難所は、一次避難所で過ごすのが困難で、特別な支援が必要な高齢者や障がい者、乳幼児など向けに設けられる 2 次避難所である。

福祉避難所の必要性は 1995 年の阪神大震災でクローズアップされ、1996 年に災害救助法が見直され位置づけられた。2006 年に内閣府が「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」¹⁾を作成し、市町村による福祉避難所の設置が盛り込まれた。2007 年 3 月の能登半島地震で最初の福祉避難所が石川県の輪島市において設置された。2008 年に厚生労働省が「福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン」²⁾を作成し、2013 年に内閣府が東日本大震災の教訓を生かした「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」³⁾を示し、さらに 2016 年に「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」⁴⁾を作成した。

全国の福祉避難所の指定状況は、厚生労働省の web サイト⁵⁾で公開されている。2012 年 9 月末時点において、全国の指定施設か所数は 11,254 施設で、そのうち指定を受ける 5 割超が高齢者施設となっている。

熊本地震時に開設された福祉避難所に関して、高尾ら⁶⁾は、施設職員等への支援が不十分であったこと、連携不足から要配慮者と一般避難者の集中が発生したこと、

要配慮者を福祉避難所へ避難させるタイミングが遅れ気味であったことを明らかにした上で、要配慮者を担当してきたケアマネージャーによる支援が有効であったことを見出した。

濱田⁷⁾は、福祉避難所の開設・利用が難しい原因として、行政施設の被災による機能不全や福祉施設のマンパワー不足、利用者およびその家族への福祉避難所に関する周知不足等をあげ、現状の体制においては要配慮者への十分な支援が難しい側面があると指摘している。

岡田ら⁸⁾は、福祉避難所協定があること、周辺住民からの受入期待度が高いことが、福祉避難所の開設・受入に大きく影響していることを示し、周辺住民が避難してくる可能性も視野に入れて福祉避難所の開設・運営手順を具体的に検討することが求められると述べている。

鍵屋⁹⁾は、福祉避難所の課題と教訓として、周知・認識不足、一般避難所からの要支援者の受け入れ、一般避難者の受け入れ、職員被災による人員不足、ニーズ把握の 5 つをあげ、一般避難者については、一時的な避難の受け入れにとどめるか、ボランティアとして協力してもらうことを条件に滞在を認めるなどの工夫が必要であると指摘している。

その他、東日本大震災や広島土砂災害時の福祉避難所に関する研究なども報告されている^{10) 11)}。

筆者ら¹²⁾は、四国 4 県の福祉避難所に指定されている

入所型の高齢者施設を対象にしたアンケート調査を実施し、福祉避難所運営マニュアルや開設訓練を実施している施設が少ないことや、慢性的なマンパワー不足を理由に介護業務と福祉避難所運営の両立を不安視する施設が多いことなどを報告している。

本研究では、事業継続計画（BCP）の中に福祉避難所の開設手順を加えることの必要性を具体的な事例から提示することを目的として、熊本地震における入所型施設の福祉避難所の実態と混乱の要因を明らかにする。

2. 熊本地震における福祉避難所の状況

2016年4月に発生した熊本地震では、福祉避難所が十分に機能しなかった。図-1は福祉避難所の開設数で、図-2は、福祉避難所の避難者数である。いずれも、熊本県庁から提供頂いたデータを元にグラフ化したものである。熊本県内で福祉避難所の指定数が最も多い熊本市を見てみると、5月20日時点での開設数は73施設で避難者数は345名に留まっている。熊本市の震災前の計画では、176施設で約1,700名を受け入れる予定であった。

福祉避難所の活用が進まなかった主な要因として「職

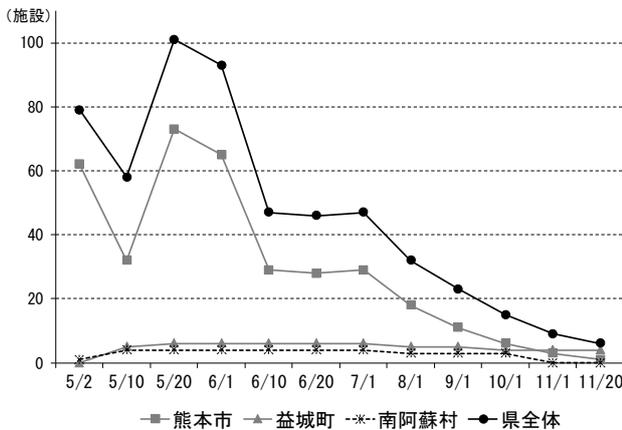


図-1 福祉避難所の開設数 (熊本県資料から作成)

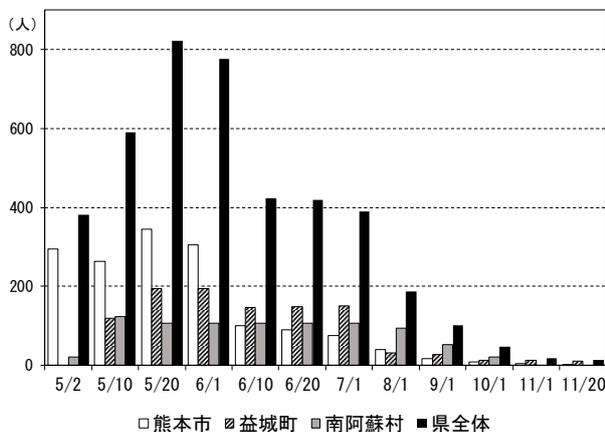


図-2 福祉避難所の避難者数 (熊本県資料から作成)

員が被災して人手不足になった」「建物が壊れた」「福祉避難所の場所が周知されていなかった」「遠くて行けなかった」「最初から行くつもりはなかった」などが挙げられている¹³⁾。

一方、福祉避難所を開設した福祉施設では、深刻な人手不足が発生したが、具体的な情報は少ない^{14) 15)}。

調査では、2016年4月に発生した熊本地震における福祉避難所の実態を明らかにするため、福祉避難所を開設・運営した熊本県上益城郡益城町の特別養護老人ホームAと特別養護老人ホームBを対象に調査を行った。対象施設は、地震の影響を大きく受けた益城町内とし、5か所の福祉避難所の内、入所型の高齢者施設3か所に協力依頼したところ、特別養護老人ホームAとBから承諾を得ることができた。

調査方法は、2016年9月に被災状況や福祉避難所運営に関する聞き取り調査を行った。その後、質問票を郵送し、避難者及び避難者に対する支援者の数がどのように変化したかを調査した。質問票には、4月から9月の期間の要配慮者、一般避難者、緊急入居者、既存の入所者、行政職員、ボランティア、職員の数を記入いただいた。分析では、要配慮者、一般避難者、緊急入居者、既存の入所者を「支援を必要とする人」、行政職員、ボランティア、職員を「支援する人」として比較した。

(1) 特別養護老人ホームAの事例

特別養護老人ホームAの震災当の入居者数は54名、職員数は57名であった。建物は築5年の2階建てで建物に大きな損傷はなく、壁や駐車場のひび割れ程度で済んだ(写真-1)。停電・断水はしたものの、非常用発電機や井戸水、プロパンガスなどを代用し、法人本部からすぐに支援物資が届くなど物資面は迅速に対応できた。

一方、避難者の受け入れは混乱した。指定避難所になるはずの隣の公民館が使用できず、4月16日の本震直後、一般避難者100名が施設に押し寄せた。さらに、翌日17



写真-1 特別養護老人ホームAの福祉避難所の様子 (写真: 施設提供)

日には緊急入所者13名を受け入れることになった。一方、職員の自宅が被災したことで9名が出勤不可能となった。ボランティアや行政職員による支援が始まったのは4月22日であった。その後、5月上旬には公民館が使用可能となり、一般避難者の内、元気な人はそちらへ移ったが、足が悪い人など30名が福祉避難所の要配慮者として残った(写真-1)。要配慮者、一般避難者、緊急入居者、既存の入所者を「支援を必要とする人」として図-3に示す。一般避難者は、益城町の避難者の3分の2が何らかの要援護者であるとの推計結果¹⁵⁾が報告されていることや、避難生活の場所を必要としている人々であることなどを踏まえて「支援を必要とする人」に分類した。行政職員、ボランティア、職員を「支援する人」として図

4に示す。なお、職員は、雇用契約を結んでいる全員の人数を示しているが、介護保険制度の基準により、日中は入所者数の3分の1しか配置されない点に注意してほしい。図-3と図-4を見ると、4月16日から9月末までの長期間に亘って避難者の受け入れが続いたことが分かる。特に、21日までの6日間は、150名前後の「支援を必要とする人」を職員だけで対応しており、深刻な人手不足が発生していたことが分かる。一方、「支援する人」については、ボランティアや行政職員の支援が始まった4月末から5月末までの間、十分な人数ではないが、人員が継続的かつ安定的に確保されているという点においては、職員の不安感はいくらか軽減されたと思われる。

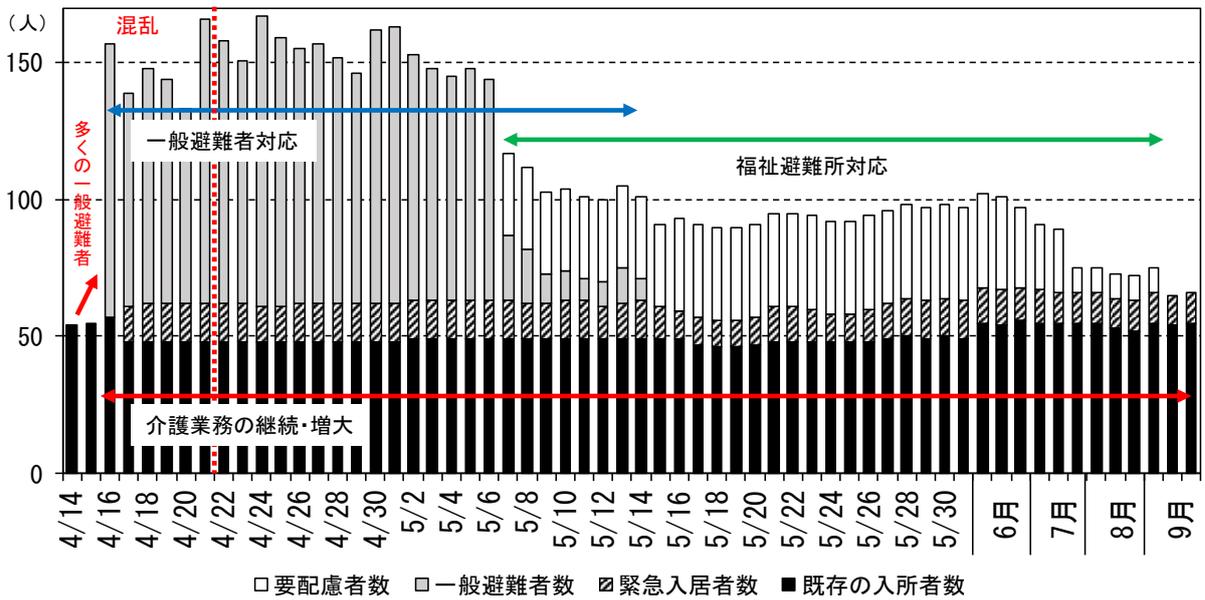


図-3 特別養護老人ホームAの「支援を必要とする人」の数

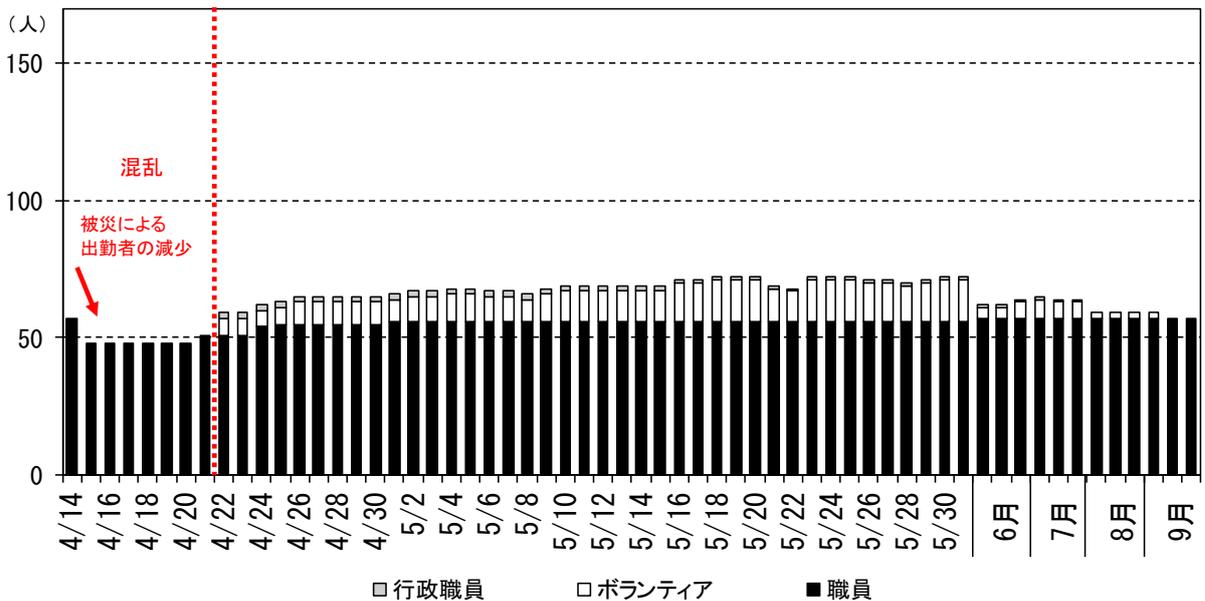


図-4 特別養護老人ホームAの「支援する人」の数

(2) 特別養護老人ホームBの事例

特別養護老人ホームBの震災当事の入居者数は42名、職員は夜勤4名と当直1名の計5名が勤務していた。建物は築3年の2階建てで大きな損傷はなかった。停電が発生し、非常電源が起動したものの数時間で燃料切れになった。水は井戸水を利用しようとしたが機械の故障により3日間使用できず、上水道も普及に時間がかかったため、支援物資の水や防火水槽の水を使用してしのいだ。4月16日の本震災直後、一般避難者63名が施設に押し寄せた。一方、職員の自宅が被災したことで18名が出勤不可能となった。プライバシーが確保されない環境により、食材をめぐる口論、呼吸器装着者の呼吸音がうるさく眠

れないなどのクレームが多発したが、一般避難者の中から避難所の運営代表者を決めてからはトラブルが無くなった。4月28日に行政の誘導により一般避難者は別の避難所に移った。4月18日から要配慮者を受け入れたが、精神障がいの方が1名おり、介護職員は暴言や徘徊の対応に苦労した。同時期にボランティアの支援が始まったものの行政職員の常駐や巡廻は無かった。

要配慮者、一般避難者、緊急入居者、既存の入所者を「支援を必要とする人」として図-5に示し、行政職員、ボランティア、職員を「支援する人」として図-6に示す。繰り返しになるが、職員は、雇用契約を結んでいる全員の人数を示しているが、介護保険制度の基準により、日中は入所者数の3分の1しか配置されない点に注意して

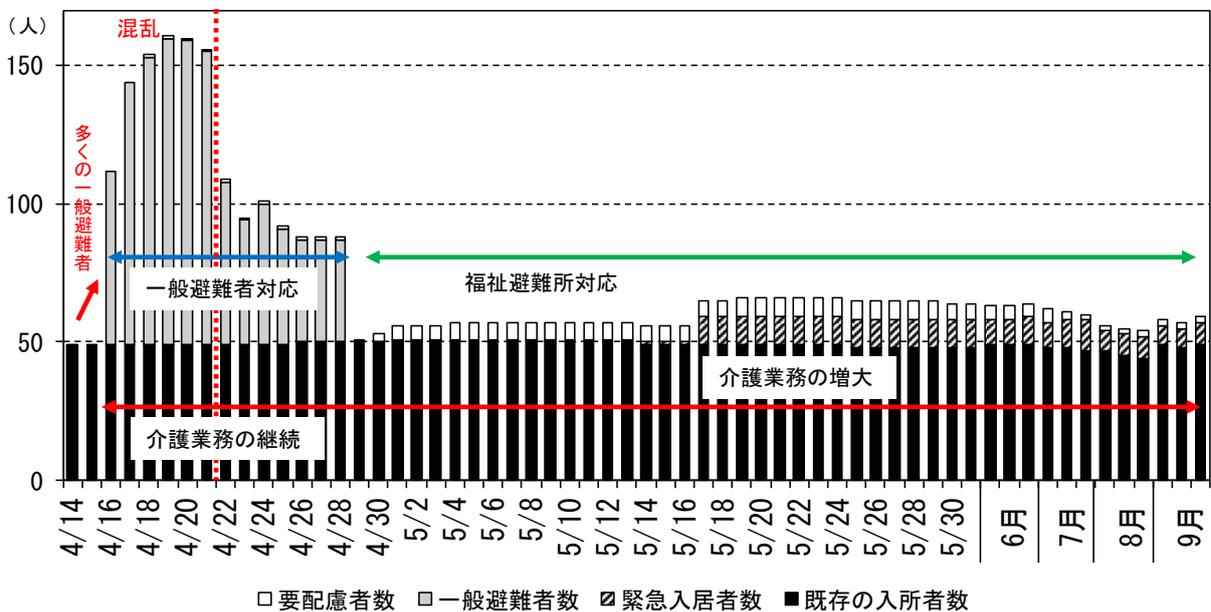


図-5 特別養護老人ホームBの「支援を必要とする人」の数

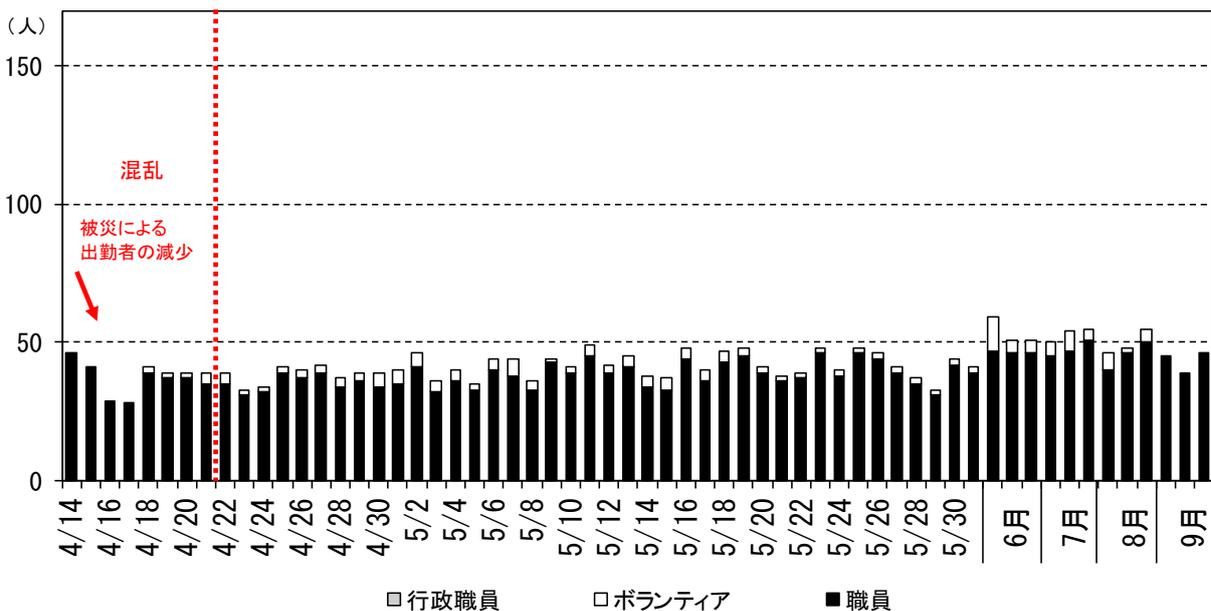


図-6 特別養護老人ホームBの「支援する人」の数

ほしい。図-5と図-6を見ると、特に4月16日から21日までの6日間は、150名を超える「支援を必要とする人」を職員と数名のボランティアだけで対応しており、深刻な人手不足が発生していたことが分かる。また、一般避難者の移動により4月末から5月中旬の間は、一時人手不足が解消されたかに見えたが、5月17日には緊急入所者が10名に増え、介護業務が増大した。

3. 福祉避難所開設の考え方

福祉避難所を開設した特別養護老人ホームAと特別養護老人ホームBを対象に「支援を必要とする人」と「支援する人」の人数を調査した結果、職員の自宅が被災したことによる出勤者の減少と、多くの一般避難者や緊急入所者の受け入れが重なったことで、地震発生から1週間程度は圧倒的なマンパワー不足が発生していたことが分かった。また、両施設とも、事業継続計画(BCP)や福祉避難所マニュアルが策定されていなかったことを考えると、この間、既存の入所者へのケアにも何らかの支障が出ていたのではないかと推察する。

図-7は、高齢者福祉施設のBCP策定ガイド^{16) 17)}と自治体の福祉避難所運営マニュアル^{18) 19)}を参考にして、

関係性を表したものである。災害発生から1週間程度は、介護業務を継続するための様々な対応に迫られる。つまり、「業務を停止できない」のが高齢者施設のBCPの特徴であり、一般企業のBCPとは異なる点である。さらに、福祉避難所の指定を受けている施設は、そのような状況の中で、市役所からの要請があれば、福祉避難所の開設・運営が求められる。しかし、入所型の施設は、既存の入所者と職員の安全を前提に、開設できるかどうかを判断しなければならない。そこをしっかりと判断しないと、新たに受け入れた要配慮者や緊急入居者も含め、全員が共倒れになる危険性がある。

施設が適切な判断を行い、福祉避難所を円滑に運営するためには、事業継続計画(BCP)の中に、福祉避難所の開設手順を加えることが必要である。また、特別養護老人ホームAとBの様に、被災によって出勤できる職員が減少することや、一般避難者が施設に詰めかけて来ることもあらかじめ想定し、対応策を検討しておく必要がある。

加えて、福祉避難所を指定し開設を要請する行政側も、福祉避難所の整備を事業所任せにせず、ボランティアの人的応援体制の仕組み作りなど、支援を強化していく必要がある。

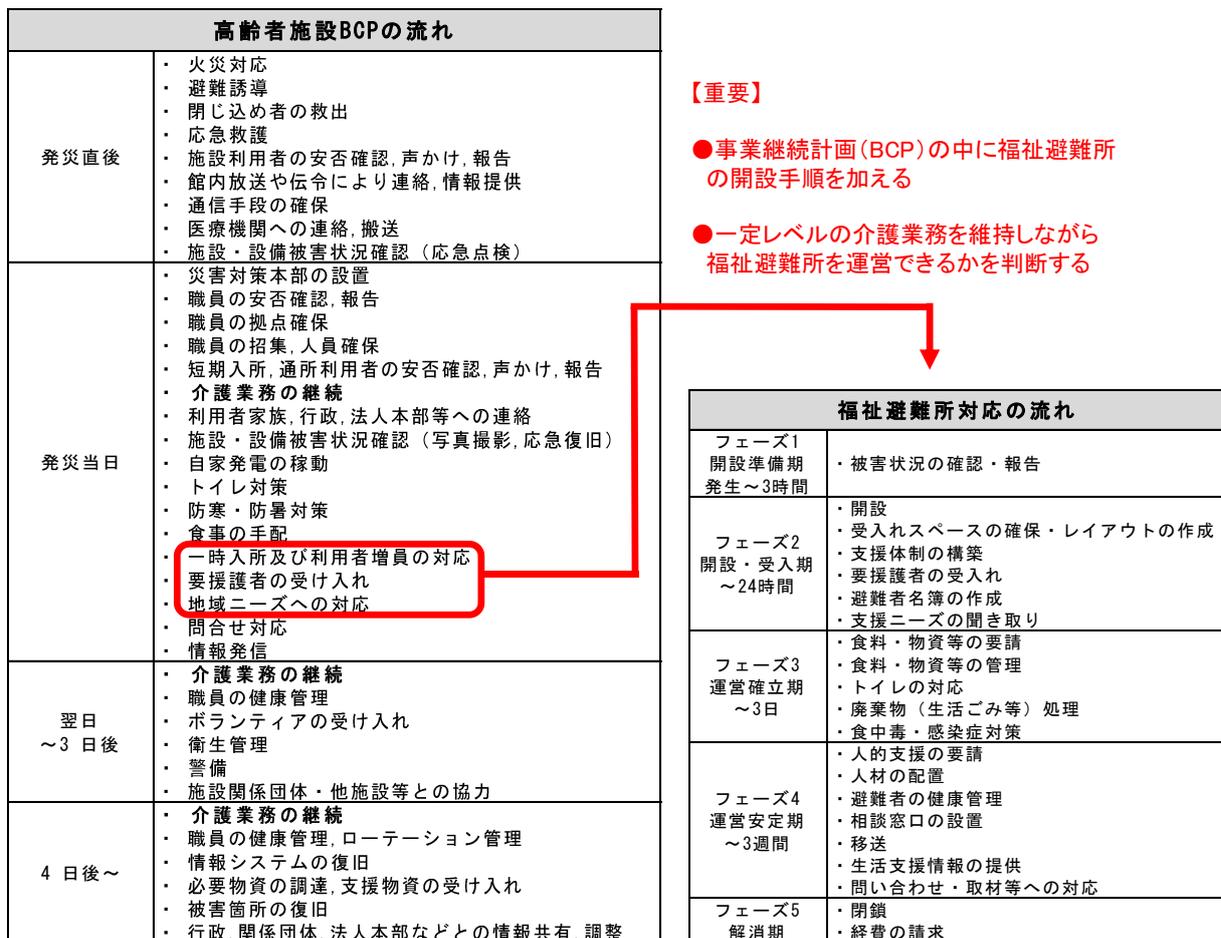


図-7 高齢者施設BCPと福祉避難所対応の関係

5. おわりに

2016年4月に発生した熊本地震では、福祉避難所の課題が浮き彫りになった。本研究では、福祉避難所を開設した熊本県益城町の2つの特別養護老人ホームを対象に、避難者及び避難者に対する支援者の数がどのように変化したかを聞き取りと質問票によって調査した。地震発生から1週間の間、両施設では大きな混乱が生じた。その要因は被災によって出勤できる職員が少なかったことと多くの一般避難者を受け入れたことであった。このような混乱を避けるためには、事業継続計画(BCP)の中に福祉避難所の開設手順を加えることが必要である。

謝辞: 調査にご協力頂いた福祉施設の職員の皆様に深く御礼申し上げます。

参考文献

- 1) 内閣府: 災害時要援護者の避難支援ガイドライン, 2006.3.
- 2) 厚生労働省: 福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン, 2008.10.
- 3) 内閣府: 避難所における良好な生活環境の確保に向けた取り組み指針, 2013.
- 4) 内閣府: 福祉避難所の設置・運営に関するガイドライン, 2016.3.
- 5) 厚生労働省: 福祉避難所指定状況調査結果(平成24年9月末) <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou7.html>
- 6) 高尾優樹, 北後明彦: 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, 第21号, pp.109-130, 2017.3.
- 7) 濱田健司: 熊本地震と福祉避難所, 共済総研レポート, pp.46-49, 2016.6.
- 8) 岡田尚子, 大西一嘉: 福祉施設や福祉避難所において避難者受入に関する研究, 東濃地震科学研究所報告「防災研究委員会2017年度報告書」No.41, pp.1-8, 2017.
- 9) 鍵屋一: 福祉避難所の立ち上げと運営, 地方行政, 第10656号, pp.10-12, 2016.7.
- 10) 市川和男: 震災により福祉避難所に避難された知的発達障害者(児)に対する医療や福祉の災害専門ボランティアの支援の在り方について—支援活動から得られた5つの視点—, 社会事業研究, pp.87-101, 2013.1.
- 11) 岡田尚子, 大西一嘉: 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, No.28, pp.1-8, 2016.3.
- 12) 金井純子, 中野晋, 野々村敦子, 宇野浩司: 四国4県における福祉避難所の運営等に関する実態調査, 土木学論文集F6(安全問題), Vol.72, No.2, I_145-I_150, 2016.
- 13) 毎日新聞: 福祉避難所周知なく 熊本市1700人枠に利用104人, 2016年4月25日, <http://mainichi.jp/articles/20160425/ddp/041/040/019000c>
- 14) 朝日新聞: 熊本の福祉避難所人手足りず受け入れ限定的, 2016年4月25日, <http://www.asahi.com/articles/ASJ4T2198J4TUBQU001.html>
- 15) 毎日新聞: 高齢者守るため奮闘 介護職員も被災 人数減、仕事増え 益城の施設, 2016年5月1日, <http://mainichi.jp/articles/20160501/ddm/041/040/119000c>
- 15) 一般財団法人ダイバーシティ研究: 熊本地震における避難者数推移と今後の予測について Ver.1.2, 2016.4.20, http://diversityjapan.jp/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/kumamoto_report_1-2.pdf
- 16) 東京都福祉保健財団: 福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド, pp.141, 2014.9.
- 17) 東京都社会福祉協議会: 高齢者福祉施設におけるBCP策定ガイドライン(震災編), 2012.4.
- 18) 熊本県健康福祉政策課: 福祉避難所運営マニュアル, p.30, 2017.8.
- 19) 兵庫県企画県民部災害対策局災害対策課: 兵庫県福祉避難所運営・訓練マニュアル, p.131, 2018.3.

(2018.7.6受付)

SURVEY ON THE ACTUAL CONDITIONS OF WELFARE EVACUATION SHELTERS IN THE KUMAMOTO EARTHQUAKE

Junko KANAI and Susumu NAKANO

We investigated the management situation of the welfare evacuation shelters in the 2016 Kumamoto earthquake and analyzed the problems on the management of the welfare evacuation shelter. We investigated how the number of supporters for evacuees and evacuees changed for two special nursing homes in Mashiki town, Kumamoto prefecture, where welfare evacuation shelters were opened, by interview and questionnaire. During the week after the earthquake occurred, both social welfare facilities experienced great confusion. The reason was that few staff were able to go to work due to the disaster and accepted many general evacuees. In order to avoid such confusion, it is necessary to add procedures for opening welfare evacuation shelters in BCP.