

高齢者福祉施設における災害への準備と罹災後の対応

岡 本 多喜子

はじめに

2011年3月11日に震度7、マグニチュード9.0の地震とその後の津波による大きな被害を受けた東日本大震災から、すでに7年が過ぎた。その後、日本ではマグニチュード9クラスの地震は発生していないが、震度7の地震は2016年4月に熊本で発生している。大半の人が恐怖を覚え、物につかまりたいと感じるほどの揺れ、と言われる震度5弱以上の地震は、過去10年間では183件発生している。その内2011年以降で震度6弱、マグニチュード6以上の地震は、東日本大震災を含め11回発生している(総務省:2017;2)。

日本は災害の多い国ではないだろうか。地震、火山の噴火、台風を始め、近年は集中豪雨による川の氾濫や土砂災害も増えている。これらの災害の後には、必ず今後の災害に対する備えの大切さが力説されている。かつては、家庭で準備する備蓄食料や水は3日分と言われていたが、現在では、できれば1週間分と言われていた。水については「1人1日およそ3ℓ程度、1週間で21ℓ程度が必要です。非常時に火を使えるカセットコンロとカセットボンベも必需品です。ボンベは1人1週間で6本程度と考えておきましょう。」(総務省:2017;2)といわれている。

では、多くの高齢者が生活を送る入所施設では、どの程度の備蓄が必要になるのだろうか。備蓄場所を準備するだけでもかなり大変な作業である。しかし、このような「備え」を怠ると、

災害時には施設利用者の安全・安心を保障できないことになる。

本稿は、東日本大震災の被災地である宮城県気仙沼市と、岩手県大槌町吉里吉里地区における、高齢者施設の管理者・職員からのインタビュー調査を基に、災害時およびその直後の状況への対応についての提言をまとめたものである。

1 SNSの活用

これまでに多くの災害を経験した日本であるが、過去の災害の反省から生まれた様々な提言が社会の中で、また個人々の生活のなかで、どの程度生かされているかはわからない。日常的には電話による災害時の伝言ダイヤル、災害を事前に知らせる災害情報が普及してきた。一般避難所、福祉避難所の整備も進められている。だが、住民は災害が発生したときに、国や地方自治体が想定したような避難行動をとるのであるだろうか。

2012年11月1日～2日に行った、岩手県盛岡市危機管理課職員への聞き取りの中で、東日本大震災での教訓として、「住民は公的な建物があるとそこに避難する傾向がある。図書館や地域の公民館、コミュニティセンター、地区センターなどで、その建物が避難所として指定されているかどうかではなく、公的な建物ならば安全であろうと考えているようだ。そのため、避難所指定されている建物以外にも、公的な建物は住民が集まってくるということを、公務員は

理解しておくべきだ。」というお話を伺った。さらに、東日本大震災の教訓として、「たとえ避難所指定されていない場合でも、行政としてはそれらの施設に避難者がいないかを、確かめる必要があることが共通認識として持てた。」とのことであった。

被災当初は避難所の状況把握も困難である。しかし、住民のとっさの行動を考えると、避難所に指定されていない公的な施設をも視野に入れて、行政は住民の安全・安心を守ることが必要になる。だが、今回のように津波被害が大きい場合は、避難所指定された場所に避難しても、救援の手がすぐに届くとは限らない。

確かに、東日本大震災の被災地である気仙沼市において、考えさせられる事例がある。保育園児と保育者、児童発達支援施設の利用者と職員、地域住民が避難所指定である公民館に逃げ込んだ。しかし津波はその公民館の3階まで到達し、2階から3階へ、さらに屋上に出て、屋上の上に取り付けられている貯水タンクの梯子をのぼり、10センチでも高い場所を目指して皆が避難していた。保育園児にとってはとても困難な避難行動であったが、皆がんばったという。この公民館には400名以上の人が避難していたが、夕方からは雪が降り、一方では気仙沼湾で重油の火災が発生していた。公民館の下まで火がせまり、真っ黒い煙が上がってきた。

翌日になると公民館の周囲はがれきに埋まり、顔や身体には重油が付いていた。その日は全員が飴玉ひとつで過ごし、保育園児には一口分の飲み水が配布された。体調を崩した子供もいたが、どうにもならない状態であった。この市指定の避難所に、救援の手が来る様子はなかった。地上から近づくことが困難であったためである。そのため、いつ救助されるのかという不安が避難者の間に広まっていった。夕方に一機のヘリコプターが来て、体調の悪い方を数

人運んだ。翌日から救助が本格化した。

ヘリコプターがその避難所に来たのは、たまたま避難していた児童発達支援施設の施設長が、まだ携帯が使える時に、避難場所と避難者の状況を夫にメールで知らせたことによる。夫がそのメールを子どもに転送し、ロンドンで仕事をしていた子どもが父親からの転送メールを、ツイッターで救助依頼として流した。そのツイッターが何人もの人々を経由して、東京都の猪瀬副知事の知る所となる。そして翌日(3月12日)以降、東京消防庁のヘリコプターや自衛隊により救出された(猪瀬直樹：2015、東京都健康長寿医療センター研究所：2017；53-56)。

ここで重要なことは、メールが拡散したことではなく、確実に避難場所に向かって救助してくれる人物、ここでは東京都副知事に伝わったことである。メールはただ拡散しただけでは意味がない。救助してくれる人の所に伝わり、動いてもらう必要がある(朝日新聞：2017)。

私も直接、このメールを送った方にインタビューをさせていただいた。その方は、自分が夫に送った安否確認のメールが結果として、公民館に避難していた465名の救出につながるとは思っても見ないことだ、と述べていた。その後、この救出劇は大きくマスコミにも報道された。被災している地域では、電波状況が悪くなったため、地震発生直後からしばらくは携帯電話も使えなかったが、その後はまったく使用できなくなった。他の電子機器、TVやラジオも、多くは停電により使用できなかった。そのため被災地にいる被災者は、自分たちだけがこのような状況にいるのだと思っていた。後にTVで当時の様子を知るとき、三陸沿岸のどの地域も大きな災害に見舞われたことを知り、本当に驚いたという感想を述べた。偶然にも電波が使えるときに出したメールが、ソーシャルメディアの力が良い方向に発揮されたことにより、良い結

果を生んだ事例といえる。

このことは、被災地から遠く離れた地域にいる者の役割も示唆しているのではないだろうか。直接救助に向かうことはできなくとも、現地の情報を多くの人に伝えることはできる時代に、私たちはいる。SNSはその後の災害においても活用された。しかし、そこでは問題も指摘されるようになった。悪意のあるSNSの拡散は別として、被災地から遠く離れた安全な場所にいる人々に、まさに現場の状況を知らせる手段として、また必要な支援を具体的に提示する手段としてSNSは活用された。2016年4月の熊本地震では、このSNSが大活躍した。どこの地域はどのような状況になっているか、どこの避難所には何がいくつ不足しているか、という状況がSNSで発信者の知人だけでなく、世界に発信されていった。その結果、必要なものがすぐに届くと同時に、集まりすぎるといった事態にもなった。

東日本大震災の災害から5年の間に、被災の状況の違いはあるが、SNSの活用の拡がりを感じさせられたのが、熊本地震であった。熊本地震では高齢者施設の一部からは、必要な物資のリストの提示、施設で地域の方々に配布できるリスト一覧、被災した建物を直すための寄附のお願い、施設機能を活用した炊き出しのお知らせなどが発信された。

災害によっては行政機関も被災し、行政職員も被災者となる。そのような時に、被災地の行政職員の動ける範囲というのは限られてしまう可能性が高い。指定避難所以外に避難した場合も、SNSを活用することで救助を待っている者がどこに何人いるのか、どのような支援を必要としているのかを知ることで、適切な支援活動が提供できる可能性は高いといえる。もちろん、その前提として電波が活着していることが必要である。一方で、東日本大震災のような、広域で

大きな規模の災害が発生した場合は、救助に関わる側の能力によっては、SNSでの情報を取捨選択することが生じる可能性がある。この点が今後の課題といえよう。

2 高齢者施設での事前準備

私がインタビューをした高齢者施設の方々からは、多くの重要な示唆をいただいた。それらの中からいくつかを検討していく。

(1) 職員の動き

災害の発生に備えるために必要なこととして、第一に挙げなければならないのは、職員体制である。災害発生時に指示を出すのは誰なのか、勤務中の職員はどのような行動をとるのか、休んでいる職員はどのような行動をとるのか、などを事前に計画し、個々の職員がそれを理解していることである。それは言い換えれば、危機的な状況が出現した場合の、「危機管理オペレーション」の構築と実践ということでもある。

東日本大震災の時は、私がインタビューした大槌町でも、気仙沼市でも施設長や中心となる職員が、研修や会議で施設を留守にしていた。そのため、利用者の避難、職員への指示を誰が決定して動くかが大きな課題となった。多くの施設では、施設長が災害時の対策本部長となるような計画が立てられていた。そして施設長が不在の時には、副施設長や事務長、主任などが施設長に代わり判断するようになっていた。そして多くの施設では、実際にそのように行われていた。さらに施設長が地元の消防団の役員であるため、施設長は近くにいたが、結局は主任が全体の指示を行うことになったという施設もあった。

だが、計画通りに責任者は決めたが、実際の職員の動きの中では、責任者に知らせることなく、その場の職員の判断で意外な行動が行わ

れた。それは入所中の高齢者を、職員 2 名体制でシートに高齢者を乗せて、端を職員が持つという形で、1 階から 2 階へ、さらに 2 階から 1 階に戻され、再び 2 階に運ばれたということがあった。結局、誰の指示で個々の職員がこのような行動をとったのかは、不明のままである。これは、指示者が施設長以外の者であったから起こったことではなく、施設長がいても施設長の目の届かないところで、このような職員の動きは行われたであろう。職員の役割分担が機能するのは災害直後ではなく、しばらく経って災害が収まって(この場合は最初の地震の揺れが収まって)からなのではないだろうか。

つまり、災害発生直後に利用者をどのように安全に守るかの判断は、個々の職員に任されているのである。職員は、その職員が入職したばかりの者であっても、災害時に高齢者に適切な指示を出し、事故がないように、落ち着いて行動してもらえるような訓練を行っておく必要があるということである。

例えば、食事中に災害が発生したとき、入浴中や排せつ介助中、レクリエーションの最中やリハビリテーションを行っている時など、施設での日々の生活場面に応じて、どのような対応をするかを訓練することが大切である。その訓練のなかには、その場に留まることは適切なのか、避難する場合はどこが適切なのかを判断する能力を培うことも必要となる。利用者と職員が被災する場所は、いつも生活をしている施設内とは限らないのである。

私がインタビューした職員の方も、利用者である高齢者と一緒に、観劇に行っている最中に被災した。車いす利用者もいた。職員は会場が海際であったために、津波を警戒してすぐに移動を始めたことで、無事であった。さらに職員のその行動が、他の観客の避難を促すことになり、結果として皆無事に避難できた(岡本多喜

子：2014：280-281)。

災害時の避難方法、避難場所は常に認識しておくことが必要となる。日常生活の中で、災害を意識した職員体制を構築しておくことである。これは個々の職員の課題であると同時に管理者の責任でもある。さらに、日常的なヒヤリ・ハットと連携することで、避難先での安全・安心な生活構築にも役立つはずである。

(2) 避難訓練

どの施設でも事前準備の必要性が強調された。法令で決まっている災害訓練はどの施設でも実施している。しかし、その多くは火災訓練である。高齢者福祉施設ではスプリンクラーの設置が義務付けられているが、それでも訓練の中心は火災であった。もちろん火災訓練は重要であるが、地震、台風、豪雨なども、どの地域でも発生する可能性のある災害である。また沿岸部では津波も想定する必要がある、山間部では山崩れを想定する必要がある。施設が建てられている地理的な状況から判断し、どのような災害が想定されるかを考えての避難訓練は、どの施設も実施してはいなかった。

利用者である高齢者と一緒に行う訓練は、利用者である高齢者の体調を考えると難しい場合もある。しかし職員は、日中の職員の数比較的多い勤務帯、夜間で職員数が少なくなっている時などの場面を設定して、避難の方法を検討し、具体的な計画を作成し、実際に動いてみる必要がある。また、どのように応援を呼ぶのか、利用者である高齢者の状況から、どのような方法で避難するのかなどを想定することが大切である。どのような災害の場合に、どこにどのような方法で避難するかを事前に検討し、実際に職員だけでも動いてみて、訓練することが大切である。さらに施設の周囲に居住している方々、仕事をしている方々にも、協力を

依頼できる体制を作っておくことも必要である。

比較的被害の少なかった特別養護老人ホーム（以下、特養とする）では、1階にいた高齢者を職員が2人がかりで、毛布の端を持って2階に運んだ。また別のデイ・サービス施設では職員が高齢者を背負って、近くの高台に避難した。特養で、高齢者1人に対して職員2人で対応できたのは、地震の被害が少なく、津波が来る心配のない高台にある施設であったためである。職員が背負って避難した施設は、海岸の近くに施設があったことで、車で高齢者を避難させると同時に、ひとりでも多くの高齢者を、なるべく早く避難させるためにとった職員の行動である。またある特養では、隣の建物が社会福祉協議会であったため、そこの職員に手伝ってもらい、高齢者の避難を行った。

東日本大震災では津波の高さが想定を超えた。そのため海岸近くの高齢者保健施設では、1階の高齢者を2階に移した。しかし津波は2階にまで達した。施設は2階建てのため、海岸沿いではあったが、それ以上高い場所への避難や移動は考えていなかった。東日本大震災を教訓として、今後は沿岸にある施設は地震後の対応を速やかに計画しておく必要がある。

(3) 蓄電池の準備

今日の日本で、電気のない生活は考えられない。しかし、災害によって電気が使えなくなることを想定して、その準備を進めることは、私たちも含めて少ないのではないだろうか。ある意味、電気は常に供給されるのが当然であるという意識が私たちの中にはある。一時的な停電であれば懐中電灯や、小型の蓄電器で対応が可能である。しかし災害による停電では、復旧に多くの時間がかかり、数日を要することもある。

現在では、福祉施設の設備の多くが電化されているために、停電によってすべての施設の機

能が停止する可能性が高い。施設全体の明かりが無くなるだけではなく、ドアの開閉、エレベーターや空調、食品を管理する冷蔵庫や冷凍庫、利用者の命を守る各種医療器具、水道用のポンプ、電話、テレビ、ラジオ、PCなど、日常生活で何気なく使用している多くの物が、電気を使用していることで使えなくなる。そのために、個人的には乾電池で機能する懐中電灯、手動でノブを回すことで電気を作るラジオ、PCや携帯電話などを充電できる小型のバッテリーなどを準備しておく必要がある。一般に市販されている乾電池の準備もしておくことが大切である。さらに高齢者施設では補聴器の電池など、高齢者の補助具に使用する電池の用意も行う必要がある。

高齢者施設では大型の蓄電池を準備しておくことが必要となり、また必需品となる。特養だけに限らず、高齢者の福祉施設には、重度の心身状態の利用者は増えている。そのため、医療機器や自助具・補助具の使用も日常的に施設内で行われている。高齢者の命に関わる医療機器、痰の吸引器などを動かすためにも、大型の蓄電池の用意は重要である。さらに大きく被災した場合には機能しないが、太陽光パネルを設置して、電気を作るなどの工夫も必要となる。

(4) 水や食料品の備蓄・卓上コンロ

水は人間が生きていく上で、絶対に必要なものである。その水の確保は災害時の一番の課題となる。まずは飲める水の確保である。水を備蓄しておくことは当然であるが、備蓄場所を複数にすること、異なる階に備蓄倉庫を作ること、施設の外に倉庫を持つことも検討する価値がある。

さらに、備蓄している水以外の水の確保が可能かを、事前に準備していることも大切である。今回の被災地では、いくつもの施設で、沢の水

や湧水の場合、企業が大量の水を蓄えている場所があることなどの情報を職員が持っていた。それは、地元出身の職員が多くいたことと関係している。そのために、ペットボトルの水が無くなった時には、それらの水を卓上コンロで沸かして使うことが検討された。そのためには、卓上コンロとコンロ用のガスボンベの備蓄も必要となる。

食料品は冷蔵庫や冷凍庫、ストック庫に保存してある。調理場が使える状態にある施設であっても、電気が止まることで冷蔵庫も冷凍庫もその機能が果たせなくなる。今回は災害が春先であったために、すぐに腐敗することはなかったが、それでも食品を早く使う必要があった。その一方で、救援物資がいつ届くかわからない中では、また、避難してきた高齢者や地域の人々へ配る食事を考えると、1人あたりの食事量は減らさなくてはならないし、食事回数も減らす必要があった。施設の中には、近くの被災しなかった家から、米や野菜などの寄附があったところもある。また、玄米で大量の米を備蓄していた施設では、電気が使用できないために精米することができず、ご飯を出すことができなかった。施設に入所している高齢者には玄米は食べづらく、また消化の面でも不安があったためである。

高齢者施設独特の状況として、認知症の利用者対応がある。地震のあったことを忘れていたため、また災害の状況を理解していないために、十分な食事量を提供できない間は、常に空腹を訴えつづけ、それをなだめることに職員は大変であったという。難しいことではあるが、災害時の認知症高齢者対応は、今後、検討しなければならない大きな課題といえる。認知症高齢者は一般避難所での生活は困難であり、別室での専門職員による対応が必要となる。

(5) 薬

高齢者施設で生活している高齢者の多くは、複数の薬を日常的に服用している。そのため、誰がどのような薬を服用しているかについて、職員は把握しておく必要がある。もちろん看護師は、個々の利用者の薬剤情報を把握しているが、個々の利用者である高齢者の担当職員も、担当利用者にはどのような疾病があり、どのような薬を服薬しているかを知っておくことが大切である。

緊急時に施設から離れなければならないときに、避難までに時間があるときには、処方箋一覧などの資料を持って逃げるのが、とても大切であるが、しかし災害時にはそれが無理な状況となることが多いと思われる。高齢者が服用している薬を持参できなかった場合には、避難先で医療機関を探し、薬を処方してもらう必要がある。

これは高齢者だけではなく、服薬している職員も同様である。また一般の住民も同じで、服薬している薬を持参して避難すると同時に、「お薬手帳」を持参することで、避難所の医師から薬を受け取ることが可能となる。

(6) 創意工夫の大切さ

災害時には、いつも使用している器具などは、使えなくなることを覚悟する必要がある。また、すべてを持参して避難することはできないため、様々な機器がないなかで、高齢者への支援を行わなければならない。電気がない夜を過ごすことは、高齢者にとっても職員にとっても不安なことである。夜間の排泄介助なども明かりが無い中では、困難をとまなう。ある施設では、お祭りなどに使用する豆電球を蓄電池につなげて明かりをとったり、別の施設では車のライトを使ったりしていた。

また、痰の吸引器が使えなくなった時には、

ペットボトルを使い、ストローを使用したりして痰の吸引を行っている。東日本大震災は、春とはいえ寒い日での被災であったために、どのように暖を取るかも課題であった。特に高齢者は気温の変化には弱い存在である。身体が水で濡れていた場合などは特に、体温を奪われて危険な状況となる。そこで、備蓄してあった紙おむつを高齢者の身体に巻きつけて暖を取ったという施設があった。

支援物資が届くようになって、高齢者が食べられるような食料は届かなかった。冷たいおにぎりや菓子パンを、高齢者は食べられないのである。その内、避難所に赤ちゃん用のベビーフードが大量に届けられた。このベビーフードを高齢者用の食料として回してもらって、栄養補給をした施設もあった。

上記のように、通常の使い道以外に品物や食べ物の使い道があるかを、とっさに判断する能力が、緊急時には要求される。通常の使い道以外の使い方に対して、嫌悪感を持つことなく対応することも必要である。生き延びるための工夫ができる職員が、多くいる職場であることが必要となる。そのためには、日ごろから「これは何に使えるか」などを職員間で考えておくこともよいのではないだろうか。

2 制度上の課題

入所施設が被災した場合、その施設に高齢者が留まることはできない。高齢者の安全・安心を保障するために、施設長をはじめ職員は、高齢者の新しい居場所を確保しなければならない。それは高齢者を預かり、世話をしている高齢者施設の最低限の役割である。

(1) 措置施設

養護老人ホームは、老人福祉法上の措置施設である。沿岸の町に住み、内陸の高齢者施設で

働いていた方がいた。仮にAさんとする。Aさんは高齢者施設の生活相談員から副施設長になった方である。Aさんは地震の直後、自分の施設は無事であったが、Aさんの住む地区には津波が来るだと予測しながら帰宅した。家は津波の被害を受け、父親を亡くした。Aさんの妻は津波に流されたが無事に救助された。

そのような中、Aさんは働いている施設の理解を得て、被災した沿岸地域の高齢者施設を訪ね、被害の状況を聞き、各施設で困っていること、必要な品々や高齢者である利用者の身の処し方などの相談に乗り、施設の今後についても協力をして歩いた。

ある養護老人ホームは高台にあるために安心してた。津波が施設に近づく様子を、恐怖を感じながらも眺めていたところ、予想外なことに施設の裏から津波が襲ってきた。施設は浸水したために、すぐに高齢者と避難することができなかった。津波の水が歩ける位の低さになった時に、施設長をはじめとした職員と高齢者は共に避難所に向かった。しかし、最初の避難所では入り口の近くにしか高齢者がいられる場所が無く、仕方なく翌日は別の避難所に移った。そこでも必ずしも歓迎されない雰囲気の中、高齢者の体力は徐々に低下し、施設長は困り果てていた。

その養護老人ホームの被災を聞いたAさんは、いくつかの避難所をまわり施設の利用者を探していた。利用者の状態が悪化し始めた頃に、その施設の利用者と職員が避難している避難所を、Aさんが知ることになった。Aさんは、高齢者を他施設に移さない大変なことになると判断し、施設長と相談して岩手県庁に掛け合い、その施設に入所していたすべての高齢者の措置変更を行い、無事、内陸の養護老人ホームに移すことに成功した。

Aさんの行動が可能であったのは、養護老人

ホームが措置施設であったことによる。阪神・淡路大震災の当時は、高齢者サービスは、行政措置によって利用が可能となるという制度であった。そのため、行政措置の変更手続きを取ること、又は事後的な手続きであっても措置変更が可能であったため、サービス利用をしている高齢者を、災害被災地から他の安全な場所に移すことが比較的容易にできた。

もちろん、多くの高齢者は施設に留まりたかったと思う。しかし施設は被災し、そのまま皆で一緒に避難所で生活を送ることはできない状況であった。緊急時対応として、高齢者本人の意思とは異なるかもしれないが、命に係わることであるために、措置変更をおこなったのである。

(2) 介護保険施設

特別養護老人ホーム(以下、特養とする)も、老人福祉法上の措置施設であり、その意味では養護老人ホームと変わりはない。しかし特養には、2000年に介護保険法が実施されて以降は、介護老人福祉施設としての役割が中心となっている。

そのために、同一法人の高齢者施設が被災したために、被災した施設の高齢者を受け入れた施設では、高齢者の受け入れに当たり、その家族と新たに入所契約を締結する作業を行った。被災後1カ月近くが経つ頃とはいえ、まだ何もかもが混乱している時期である。そのような時に入所契約を被災した施設から、現在生活している施設へと変更するための手続きを行うために、家族に新しい施設に来てもらい書類を作成した。もしこの作業を放置すると、新しく移ってきた高齢者の介護報酬費は、被災した施設に支払われてしまう。そのために、この作業はとても大切なものであった。幸いなことに、被災した施設の高齢者の家族は皆無事であったため

に、被災した施設職員が手分けをして連絡を取り、無事手続きを終了することができた。

同一法人の施設においても、このように新たな契約を結ぶ必要がある。もし別法人の施設に避難し、そこで入所することになった場合は、この契約はさらに重要な意味を持つことになる。施設の収入源の確保のためには、絶対に必要な手続きである。

今回の地震および津波の発生が3月11日であったため、介護保険制度の前月分の介護報酬の請求作業は終了していた。そのため厚生労働省は3月分の介護報酬費の請求は概算請求でも可能とした。そして概算請求を行うことを選択した事業所は、「平成23年4月13日までに概算請求を選択する旨、各国民健康保険団体連合会に届け出ること。また、提出期限に遅れた者については、翌月以降に提出するものとする」と(厚生労働省：2011)との通知を2011年4月6日に出している⁽¹⁾。

厚生労働省は被災した当日から、事務連絡「高齢者、障害者等の要援護者の緊急的対応について」、事務連絡「3月11日に東北地方を中心として発生した地震並びに津波により被災した要介護者等への対応について」、「東北地方太平洋沖地震により被災した要援護者への対応及びこれに伴う特例措置等について」(社援総発0311号など)等の通知や事務連絡を出している。それ以後もほぼ連日、多い時には一日に4本の通知を出している(全国老人保健施設協会HP)。

しかしこれらの通知は、被災地の自治体や施設関係者には届いていない。厚生労働省からの通知はFAXで各都道府県介護保険担当主管部局に送られ、そこから市区町村介護保険担当部局へ、さらに個々の介護保険サービス提供事業所へ送られる。被災した自治体では停電しているだけではなく、自治体の庁舎が破壊されている。個々の施設や事業所においても同様の状況

である。被害の比較的軽かった事業所においても、停電しているためにFAXは届かないのである。そのために、被災当初から少し落ち着きを取り戻した1週間から1カ月頃では、様々な混乱が生じていたようであった。施設長が入院した事業所、印鑑も含め関係書類すべてが流された事業所など、被害が大きい事業所ほど情報が伝わらず、また提供された情報への対応が困難な状況であった。

この点は、今後検討を要する項目である。国からの通知や事務連絡を、誰がどのようにして被災地の自治体や関係機関に届けるか、どのような方法であれば可能であるのかを計画しておくことである。国からの通知は、私たちの生活の様々な面に及んでいる。ローンの返済時期が迫っている場合の対応、旅館やホテルなどへの避難者への対応など、社会生活の様々な面で、国はどのような通知をだしているのかを、正確に把握することが必要になるのである。

3 職員

(1) 被災への対応

被災時の職員は、当然であるが被災者である。職員は職務として高齢者の生活の安全・安心を守る必要がある。そのために、どの施設も多くの努力をしている。

残念ながら、施設の利用者である高齢者を守れなかった施設もあった。ある施設長は、それまでは地域の高齢者福祉の中心的な人物であった。しかし自らの施設が被災し、入所者である高齢者が多く死亡したことから、被災後は地域の復興事業などにも、前面にでて活動することを控えるようになった。

施設長や幹部職員をはじめ、被災した当時勤務していた職員は、そのまま施設の利用者とともに過ごすことになる。当然のことであるが通常の勤務時間通りには体制を組むことはできない。

次のシフトで勤務する職員は出勤できないために、被災時に施設に居た職員で施設の機能を維持することになる。さらに、地域で被災した高齢者などを受け入れることになると、従来の職員体制、支援方法では多くの利用者への対応は困難となる。そのために、緊急に新しいシフトを作る必要に迫られる。ある施設では、職員が率先して新しいシフトを作成して張り出し、そのシフトを中心に高齢者の生活を維持していた。

その間、施設長らは、それらの職員をいつ自宅に戻ってもらうかの判断を迫られることになる。被災した施設の職員もその家族も被災者となっている状況の中で、職員は家族の安否を心配している。家族も職員の安否を心配している。ある施設では、高齢者施設が高台にあることから、家族は職員の安否については安心してた。そして緊急事態の時には、施設職員は家に帰らないだろうと考え、家族が施設を訪ねてきて安否を互いに確認している。また地域の方々、知人などが家族の安否を施設職員に知らせたりしていた。

多くの施設では、被災後3日目くらいで職員を自宅に帰している。その時の状況は、ガソリンが不足していたために、同じ方向の職員を2～3人ずつ一緒にして帰宅させ、迎えに来る時間を決めて迎えに行った。しかし、家族に施設に戻ることを止められた職員もいた。その職員は、そのまま退職した。

被災後、日にちが経つにつれて職員間に様々な亀裂が生まれる。その亀裂は、今回のような大規模災害を経験した場合に生じる可能性の高い課題である。それはどこで被災したかでまず区分けできる。当日施設に居て、数日間を共にして「がんばった職員仲間」は連帯意識を強める。そのために当日休みに当たっていた職員との温度差が生じる。さらに、個々の職員が蒙った被災状況による差がみられるようになる。あ

る職員は人的にも物的にも大きな被害がなかったが、別の職員は家を流された。さらに家族を亡くした職員もいると、職員間での、この災害に対する感情が異なってくる。仕方ないことではあるが、家族を亡くした職員の前では、家を流された職員や被害の軽かった職員は口を閉ざすことになる。そして自らの悲しみや不安は、口に出すことができなくなる。

職員の被災状況を施設長や管理職者は聞くことになる。そこで、施設長や管理職者自身も被災者ではあるが、職員から被災状況を聞くことで、二次被害的な状況になる。施設長や管理職者は、自らも辛い状況にあることを自覚する必要がある。心身ともに、休むことが必要なのであるが、多くの施設長たちは頑張り続けている。これは望ましいことではなく、ある時点で自分の辛さを話し、心を軽くすることが必要になる。その場合に役に立つのが、被災地から遠く離れた人々である。同じ仕事をしている方々に被災体験を話すことは、被災地から遠く離れた施設の人々にとっては、情報を知るうえで重要であるが、話し手にとっては自分の中にある「辛さ」を吐露できる場でもある。この点を考慮して、意識的に場を持つことが大切である。

(2) 超過勤務手当の支給

被災時には職員が勤務時間に関係なく、昼も夜も入所している高齢者や、避難してきた人々のために働いた。しかしそれらの人々は、労働者である。

通常であれば、予定外の勤務に対しては超過勤務手当が支給される。災害時も同じなのではないだろうか。災害に遭遇し、困っているのは皆同じなのだから「がんばってくれた職員には感謝しています。」という対応はできない。被災当初は電気も来ないため、勤務時間をタイムレコーダーで管理することはできない。しかし、

被災時に施設に居た職員のリスト、その後誰がいつまで施設で過ごして高齢者の生活支援に関わったか、どの職員がいつ来て、どのような仕事をしたのかなど、職員としての働きについては記録して、きちんと手当を行う必要がある。

さらに、勤務時間を超えた勤務である超過勤務手当とは別に、災害の被災者への見舞金の支給を行った施設もある。被災状況は職員の自己申告であるが、個々の職員の被災状況に応じて、見舞金を支給した。

施設長や施設の管理職者にとっては、被災時に居た職員は、緊急事態に共に立ち向かった仲間である。だが、彼らには彼らの生活があり、家族を犠牲にして、施設で高齢者のために働いていたことを、言葉以外で評価することが必要なのである。家族にとっては、被災した大変なときに、夫や妻、子どもなどが、家に帰ってこないで仕事をしているということを、頭では理解していても感情的には許せないと思う方もいる。施設職員が施設長や管理職者とともに、被災からの復興にあたって、一緒に仕事を続けてもらうためにも、金銭の支給による対応は意味のある行為ではないだろうか。

(3) 通常業務

上記にも示したように、職員が被災したとき、どこにいたかで職員間に溝が生まれやすい。しかし、なるべく早く通常業務に戻ることも要求される。

避難生活が長くなると、高齢者は心身共に機能低下を起こす。また、高齢者自身は従来の施設で生活を継続できているが、その施設に他の被災した施設や、地域で暮らしていた高齢者などが多く来て、廊下や食堂、機能回復訓練室にまでベッドが置かれている環境では、高齢者は機能低下を起こし、最悪の場合には死亡する可能性が高い。そのために、なるべく早く従来の

生活環境に戻すことが必要となる。

環境が変化した場合でも、なじみの職員がそばにいるかどうかで、高齢者の気持ちは楽になり、不安も少なくなる。非常時ではあるが、この点の配慮も必要となる。

さらに、高齢者のなかにはターミナル期に当たっている者もいる。実際にある施設では、看取りの時期に差し掛かっていた高齢者が2名おり、そろそろ家族に付き添ってもらいたい、という話をしようとした矢先に災害にあった。その施設の生活相談員は、看取りに差し掛かった高齢者の家族を、避難所を何カ所もまわりながら探し出し、1件のケースではどうにか家族とともに最期を見送れたという。看取りは通常業務としては当然行われることである。しかし、災害時に生活相談員が職場を離れて、利用者の家族を探し回ることを許可した施設は、非常時ではあるが、日々の生活はなるべく早く平常時に戻そうとしていたのであろう(岡本多喜子：2014；292-293)。

このことから分かるように、職員は非常時としての対応と同時に、平常時に行うであろう利用者である高齢者や、その家族への対応を行わなければならない。この点も職員は自覚的に動く必要があり、それに対する施設管理職者も、専門職としての裁量を認めて対応する必要がある。

(4) 身の振り方

災害の発生によって、施設は様々な状況に置かれる。一週間程度経つと被害全体の状況も見えてくるが、具体的に今後はどのようなになるかはわからないままとなる。それは一般職員ばかりではなく、施設長や理事長なども同じであろう。特に被害が大きかった施設では、事業の再開、建物の再建、職員の雇用の継続などを、早めに検討することが求められる。これらの判断は、法人理事長や理事会などによって判断され

るが、それらの会議を開催できる状況にはない。その場合でも、理事長などが責任をもって方向性を示すことで、職員たちは自分の身の振り方を考えることができるようになる。

また3月分の職員給与を出せるかどうかという面で、職員の不安は募った。施設によって、3月分の給与を支払えた施設と、遅滞したところがあった。被災の大きかった地区では金融機関も機能しなくなった。施設の各種書類や通帳などが流されたところもある。

社会福祉施設の多くは、労働集約型の仕事である。職員の確保は事業を継続する上で必須の要件である。

先に示したように、厚生労働省からは、被災当日から様々な通知がだされている。国からの通知は、各省庁から出されており、そのすべてを市区町村のそれぞれの担当部局が把握する必要がある。だが、市区町村が被災して、何の情報も得られない状況になったときを想定しての対応は取られなかった。社会福祉に関わる事業を、今後どのように提供していくことができるのか、災害への補償はどのようになっているのかなど、個々の施設が情報を集め、検討することは1カ月後でも難しいのではないだろうか。

そのため、今後の目途が立ちにくいために、職員の雇用をどのように守るかが課題となる。

4 支援体制

(1) 組織による支援

大きな災害を想定しての支援体制を構築することが重要である。もちろん各種団体が災害支援に入っている。しかし、地域の状況を分かっている者が支援に入ると、分からない者が支援に入るのでは、受け入れる側にも差が生まれるのは当然といえる。

阪神・淡路大震災の時の関係者へのインタビューで、私たちは「玉突き的な支援」を提案

した(野田哲郎:1998:209-210)。しかし、今回のインタビューで分かったことは、支援に入る方々は皆、「被災地」で支援をしたいと願っているということであった。果たしてそれでよかったのだろうか。

組織として支援するとき、地域の実態や言葉が少しでも分かる人々が支援に入り、それらの人々が支援に入ったところに、少し遠くの人々が支援に入るという方法は効率的であると思う。東京や関西圏から東北に支援に入るよりは、東北地方の被災しなかった施設から人を送り、支援に行った施設へ、上信越地方や関東地方から支援者を入れ、さらに、東海地方や中部地方からは上信越地方や関東地方の施設に人を送るという方式である。

東京消防庁のように特殊な機器や車両を保持している組織は、距離に関わりなく被災地に入ることが必要であろう。しかし、介護士や社会福祉士、看護師などの高齢者施設が必要とする人材は、なるべく被災地の近くの方が支援に入ったほうが良いのではないだろうか。実際に、ある特別養護老人ホームでは、日頃から合同で研修をし、職員交流をしていた施設から職員が来てくれたことでほっとしたという。すでに顔を知っている職員であることで、仕事も頼みやすかったという。何よりも知っている方が来てくれた安心感が強かったという。

(2) ボランティアの受け入れ

被災直後から様々なボランティア団体が支援に入った。当初は医療、保健が中心であるが、その後には専門職ボランティアと言われる人々や、一般ボランティアが多数押し寄せた。ただ、被災地の泥出しや家の整理などのボランティアに対し、多くの被災者は、積極的に手伝ってほしいという要望を出さなかったという。この点が阪神・淡路大震災との大きな違いであり、関

西と東北との人々の考え方の違い、地域差として伝えられている。

また、地域の社会福祉協議会にボランティアセンターが存在しない地域もあった。だが、多くのボランティアが来たことで、実際に被災者は心が軽くなったとも述べている。芸能人やアーティストなどの訪問は、はじめは抵抗を感じていた被災者も、結局は喜びとなったという経験を語ってくれた。

しかし一般的な話として、専門職ボランティアへの評価は決して高くない。特にたった一度しか会わないであろう施設職員の悩みに対し、「環境を変えることが必要。施設を辞めて他の場所で生活することで問題は解決する。」などの発言をしたことで、職員が退職したという施設では、専門職ボランティアは迷惑であると言われた。

また、報道関係者の対応に対して、今でも許せないという感情を持っている人々にも会った。初めからシナリオができており、そのシナリオ通りに被災者を動かそうとする報道関係者がいたのも事実であった。だが、被災地から遠いところにいる私たちは、報道によって、被災地の状況を知ることができたのもまた事実である。さらに被災地の人々も、他の被災地の報道によって、今回の災害がいかに大きいものであったかを知ることができた。これは報道機関という存在が問題なのではなく、報道機関としての役割を果たさない報道機関、まるでバラエティ番組をつくるような対応しかできなかった一部の報道機関に問題があるといえる。この点は、報道機関の倫理として今後注意してもらいたい点である。

(3) 行政との関係

行政職員も被災者であることを、まず確認することが必要である。しかし被災者にとって

は、行政職員が自分たち被災者のために、しっかりと対応してくれることを期待している。特に避難場所での管理や救援活動、支援物資の管理や情報の伝達機能を、多くの住民は行政機関の個々の職員に期待している。しかし、庁舎が被災した自治体では、住民が期待する行政機能をすぐに発揮することはできない。特に情報不足は住民の怒りを誘発した。

どこの避難所が安全なのか、各避難所には誰がいるのか、住民の安否確認はできているのか、国や県からの被災に関する情報は、どうなっているのかなど、住民は自分が必要な情報をすぐにでも得ようと行政機関を訪れるのである。しかし、その要望はなかなか叶えられない。

行政機関にも多くの支援が入っている。そして、支援者の多くは罹災証明の発行などの、比較的地域の事がわからなくとも対応できる窓口業務を担ってもらうことが、初期には多く見られた。しかし、これが住民から行政の評判を落とす結果となった。被災した地域の地名も、その地域の漢字も分からない人、これまで行政の窓口で会ったこともない知らない人が窓口について、一々説明しないとこちらの状況を理解してもらえない、などの不満が聞こえてきた。地元の方言も分からない人が窓口に居て、どうするのかという怒りも聞かれた。

このことから明らかなことは、実は住民と接する窓口にこそ、地域の事を良く知っている行政職員を配置するべきなのであるという点である。

まとめ

これまで、いくつかのトピックごとに、高齢者施設での対応についてみてきた。それらは、制度上の問題から具体的な準備までに及ぶ。しかし一番重要なことは、リスク・マネジメントではなく、クライシス・マネジメントが出

来ていなかったという点ではないだろうか。クライシス・マネジメントとは、予測不可能な事態に遭遇した場合に、どのように対処していくのか、という側面でのマネジメント機能である。この予測不可能な事態では、個々の領域での対処方法では対応できないことが多いため、他領域との共同が必要となる。そのためには様々な他領域と意思疎通できる能力が必要となる。リスク・マネジメントとは、ある実行計画を遂行するために考えられる危険や事故に対する対処方法を検討しておくことである(岡本多喜子：19898；16-20)。通常のリスク・マネジメントと同時に、何がどう起こるかはわからないが、必ず起こる可能性があるクライシスに対応するマネジメントを想定しておくことが、今日では世界のどの場所においても重要になっているのである。

このことは阪神・淡路大震災当時から指摘されていることではあるが、16年後に発生した未曾有の大震災と津波には、少なくとも福祉領域では対応しきれなかった。

これまで述べてきたように、国から被災後ただちに発信される様々な事務連絡や通知は、被災地には届かない。その中には、被災した個々の福祉施設がすぐにでも欲しい情報が含まれていることもある。それらの情報があれば、利用者である高齢者の避難の仕方かわるかもしれない。またその後の施設再建の見通しも立つかもしれない。

各自治体は様々なSNSを活用して、住民に情報を届ける努力をしていたことは、阪神・淡路大震災当時とは比較にならないほど進んだ。だが、行政の事務連絡や通知は、電気機能が停止しても伝わるような方法はあるのだろうか。現実的には人を介しての配布という、もっとも原始的な方法を執ることになるのだろうか。衛星電話の普及も含め、対策が必要であろう。

阪神・淡路大震災のときの教訓が生かされた場面と生かされなかった場面は、今回の東日本大震災ではあった。被災直後ばかりでなく、仮設住宅の設置や、そこに入所する方々の選定の方法などでも、神戸市職員がかなり指導していたにも関わらず、地域がばらばらな人々の入所となってしまった。その理由を行政職員に確認したところ、仮設住宅に入居する優先度があり、住民の合意が得られる方法で行ったという。その結果、今回も仮設住宅での孤立、孤立死、アルコール依存症の発症、離婚などが多数起こった。行政にとっては難しい問題ではあろうが、何が本当に住民のためになるのか、の判断を適切に行う姿勢が要求される。そのためには、説明を十分に行うことが必要となる。しかし、行政職員も被災者である。被災者であるということは、通常の業務をこなし、心身ともに災害のショックから回復しているように見えて、心無い言葉でフラッシュバックする経験のなかで、ある日ブツンと切れてしまうこともある。

被災地では全員が被災者であり、外部からの支援者は、被災者の思いを優先して対応することが必要なのであろう。それは本論文が掲載される2018年からみると、7年が経過しているが、同じであると考える。

謝辞

最後に本論は、東京都老人医療センター研究所との共同研究、およびJSTによる災害時のピアサポート研究(筑波大学 松井教授)のなかの高齢施設研究(筑波大学 大川教授)との共同研究などによる。これらの共同研究者の皆様感謝いたします。

【注】

- (1) 厚生労働省は概算請求の算出方法を示している。平成23年3月11日以前の介護サービス提供分についての算出方法は、(平成22年11月～平成23年1月介護報酬等支払額)/92×11である。また平成23年3月12日以降のサービス提供分は、(平成22年11月～平成23年1月介護報酬等支払額)/92×20×(1+0.022)となっている。この計算を被災した介護保険事業所が行うのである。また「東日本大震災に関する概算による介護報酬等請求に関する届出書(平成23年3月介護サービス提供分)」という書類を作成して、県の国民健康保険連合会にFAXする必要がある。簡単な書類であるが、開設者・事業者氏名とともに印鑑が必要になっている。

【参考文献】

- 朝日新聞, 2017年10月10日朝刊, ツイッター「救助要請」, 通報結びつかず
猪瀬直樹, 2015年, 『救出—3.11気仙沼公民館に残された446人』河出書房新社
厚生労働省, 2011年, 『介護保険最新情報』Vol.188
野田哲郎, 1998年, 『福祉における危機管理のシミュレーション』高澤武司・加藤彰彦編『福祉における危機管理』有斐閣
岡本多喜子, 1998年, 『阪神・淡路大震災にみる福祉の危機管理』高澤武司・加藤彰彦編『福祉における危機管理』有斐閣
岡本多喜子, 2014年, 『東日本大震災に遭遇したある特別養護老人ホーム職員のモノグラム』『明治学院大学 社会学・社会福祉学研究』143号
総務省, 2017年, 『総務省』9月号
東京都健康長寿医療センター研究所, 2017年, 『東日本大震災 被災後3年時点の保健・福祉・医療の従事者と関連行政職員の活動実態に関する調査』東京都健康長寿医療センター
全国老人保健施設長議会HP, 「厚生労働省からのお知らせ 東日本大震災関連情報」
<http://www.roken.or.jp/wp/archives/2578>
2017年8月9日閲覧