

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

A Study on Response to Disaster Vulnerable People in the Emergency Evacuation Centers in the 2016 Kumamoto Earthquake

高尾 優樹¹⁾
Yuki Takao
北後 明彦²⁾
Akihiko Hokugo

概要：2016年の熊本地震により強い揺れに襲われた地域において、地震の被害及び余震への備えから18万人の人々が避難し、避難所の不足などで避難者は過酷な状況での生活を過ごすこととなり、その中で介護の必要な高齢者や障がい者などの要配慮者の避難生活支援が大きな課題となった。本研究は、今後の要配慮者の避難生活への支援のあり方を検討することを念頭に、要配慮者が指定避難所や福祉避難所での生活を始めた経緯等について実態を把握し、課題を抽出することを目的として実施した。熊本市及び益城町において、一般福祉避難所及び福祉避難所への要配慮者の受入れと対応についてのヒアリング調査を整理した結果、福祉避難所を管理・運営する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、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等が見いだされた。

キーワード：熊本地震 避難所 福祉避難所 要配慮者 介助者 マッチング

1. はじめに

広域災害に伴い、介護の必要な高齢者や障がい者などの要配慮者の避難生活をどう支援していくかが、被災後における大きな課題の一つとして挙げられている。一般の避難所とは別に、被災後の要配慮者の2次避難先として福祉避難所が定められているが、2016年4月14日から相次いで発生した熊本地震において、6月1日に開設できた熊本県内の福祉避難所は、指定された施設数の4分の1である114施設に留まった¹⁾。このような福祉避難所の開設不足を解消し、要配慮者に対する適切な避難所の在り方を明確にするためには、十分な現状把握が必要である本研究では、熊本地震において、要配慮者の受け入れを行った福祉施設等へのヒアリング調査を行い、被災後の実態について要配慮者への対応の面から明らかにした。

災害時における福祉施設に関する先行研究として、神吉・井上²⁾は、東日本大震災時に被災し被災者を受け入れた施設を対象とした調査から、特養等における被災状況と支援体制の実態について明らかにした。岡田・大西³⁾は広島豪雨災害における福祉避難所開設の実態把握と要配慮者の受け入れ体制の検証を行い、要配慮者に対する環境の整備についての課題や、ケアマネージャーの介在による避難過程の変化について明らかにした。本研究では、これまでの災害における要配慮者の受け入れ対応に関する課題をふまえ、実態の把握に努めた。

東日本大震災では、津波による被害により、広域に相当数の避難所が開設された。また、多数の要配慮者が被災したが、福祉避難所の事前指定は十分とは言えず、対応体制も満足とは程遠く、そのため要配慮者に対して十分な専門的支援を供給できなかったとされている⁴⁾。東日本大震災から得られた福祉避難所に関する課題として次の4項目が挙げられる⁴⁾。①福祉避難所を支える支援者の確保の課題、②広域避難時の交通手段・燃料の確保の課題、③福祉避難時におけるスクリーニングの判断基準の課題、④多様な要配慮者への対応の課題、である。これらの課題をふまえ、今後の要配慮者支援の在り方を再確認するため、今回の熊本地震においての要配慮者をとりまく状況を把握し、福祉避難所における問題点を明らかにする必要がある。

2. ヒアリング調査と分析

熊本地震において要配慮者への対応を行った施設として福祉避難所の開設を行った 11 施設（益城町 2 施設、熊本市 9 施設）、及び、行政による要配慮者の受け入れと対応に関して益城町として実質的に対応が行われた保健福祉センターと熊本市における指定避難所の運営（要配慮者への対応を含む）を担当した熊本市の 3 つの区役所の担当課に対して、災害に対する事前準備や被災時の要配慮者への対応、福祉避難所の開設から閉鎖に至るまでの状況等についてヒアリング調査を 2016 年 12 月に行った。

2. 1 福祉避難所（11 か所）における要配慮者への対応状況についてのヒアリング結果

各施設でのヒアリング結果を以下に示す。

（1）益城町内の施設 A（調査日：2016 年 12 月 16 日）

a. 施設概要

施設 A は、特別養護老人ホームの機能を有しており、通常時の入居者は 50 人、ショートステイ利用者が 10 人で、全室個室のユニット型施設である。施設周辺は住宅や農地が広がる郊外部に位置しており、施設の隣に地域の指定避難所である公民館が位置している。デイサービスは月曜日から土曜日まで受け入れており、定員は 35 人である。

b. 被災時の状況

2016 年 4 月 14 日の前震直後、すぐに職員が各ユニットの見回りを行った。家具が倒れる等の被害はあったが、入居者に被害はなかった。揺れが不安な入居者には各ユニットのリビングの方に避難していた。前震時では施設自体への被害はなかったが、地面のひずみや亀裂はあった。また、前震時に地域の住民が施設隣の公民館（指定避難所）に避難してきていたが、木造平屋のために倒壊の危険性があると判断し、中に入らずに駐車場に避難していた。

2016 年 4 月 16 日の本震時も入居者にけが人は出なかった。前震時と同様に、揺れが不安な人は各ユニットに集めて対応していた。電気は停電していて、非常灯のみがついている状況であった。電気は 2～3 日で復旧した。前震時と同様に非常用発電の配線を替えて井戸水を使えるようにしていた。非常用発電の燃料はだいたい 4～5 時間おきに継ぎ足していた。

本震後に区長さんから施設 A に避難させてほしいとの要請があり、施設 A を避難所として開放した。当初は区内の 20～30 人程度の避難者だったが、近隣の地域から避難者が集まり、最終的に一般の避難者を 110 人ほど受け入れた。そのうち、40 人ほどが高齢者だった。

c. ライフライン等の被害状況について

前震時から 15 日の夕方まで停電、断水もしていたが、本来はスプリンクラーにつながっている非常用電源を施設の関連企業の電気設備関連のスタッフに来てもらい井戸のポンプに繋いだため、井戸水は使える状況だった。入浴に関して、総合体育館では自衛隊による入浴支援が行われていたので、動ける避難者の人にはそちらを利用してもらっていた。デイサービスの正式なサービス再開は 5 月の連休明けだが、介護が必要な高齢の方においては、デイサービスの入浴を被災後 1 週間後あたりから利用してもらっていた。入居者は被災後から断水が回復するまではシャワー浴を使用していた。停電は被災後数日のうちに復旧した。

d. 避難所の開設に向けて

停電でエレベーターが使えなかったため、避難者のうち、ある程度の移動が可能な元気な人を 2 階のセミパブリックルームに、他の人を 1 階のデイサービス用の場所や玄関ホールで受け入れた。基本的には床にビニールシートを敷いて対応しており、優先的にマットレスや畳、ベッドを使ってもらっていた。

施設の保健担当の施設職員は入居者への対応に追われて居たので、常勤の職員やデイサービスの職員が主に避難者への対応にあっていた。自治組織は設けず、益城町や熊本県の職員が管理・運営をしていた。

e. 支援物資やボランティアの受け入れについて

入居者と職員のための非常食は 3 日分用意してあったが当初の想定と違い、一般の避難者も受け入れていた。そのため非常食と支援物資では賄いきれなくなったので、物資について 4 月 21 日に町役場に交渉に行った。一般の避難者がいたため、役場の対応も早く、コンビニエンスストアと役場が提携を結んで支援物資を施設の方に供給してくれた。支援物資として朝におにぎり 1 個、昼にパン 2 個、夕方に弁当を 1 個が配給されていた、また、施設宛に直接送られてくる支援物資もたくさん届いており、必要な食料以外の支援物資は、益城町が設けている救援物資センターに要請をして、必要なものを送ってもらっていた。送られてきた支援物資は、職員やボランティアで机に並べ、必要に応じて使用してもらっていた。

施設としては、ボランティアの受け入れ要請は受ける方針だった。熊本県社会福祉協議会（以下、社協）からのボランティアは日帰りで、他に県外からの保険職員のボランティアは宿泊していた。行政からの派遣

職員も受け入れており、町の職員は一般の避難者がいた5月15日までは、4人交代のシフトを組んで避難所の運営にあたった。

f. 福祉避難所の開設

福祉避難所の開設は5月15日から、5月の連休明けに行政が隣接する公民館について、避難所として地震に耐えうると認定、一般避難者のうち元気な人はそちらに移った。施設内1階の会議室に32人分のダンボールベッドを設置し、それまで一般避難者として受け入れていた人の中で、足の悪い人や寝起きが不自由な人、障がい者、介護をしてもらうために家族の人を福祉避難者として受け入れた。高齢化が進んでいる地域のため高齢の夫婦がほとんどで、親子で入所しているのは2組ほどだった。福祉避難所として、他の施設や避難所からの要配慮者の受け入れは無かった。

ほとんどの要配慮者はある程度自立していたため、施設職員は基本的に入居者の対応をしており、避難者の介護は主に家族の人が中心だった。

福祉避難所は7月末に閉鎖する様に益城町から要請されたが、9名の避難者が仮設への入居待ちのために残っていた。本来ならば益城町総合体育館の方に移動となる予定だったが、高齢者は環境の変化に弱いことが分かっているので移動を断って、仮設に入居できる9月初めまでは避難者の受け入れを行った。8月から9月初めまでの期間においては、施設の職員と社協からの派遣職員で対応を行った。

福祉避難所からみなし仮設住宅や仮設住宅への誘導は行政の職員が主に行っていた。

g. 要配慮者への対応について

一般の避難者がいる時点では特に配慮はされていない。福祉避難所への移行後、段ボールベッドの導入時に目線程度の段ボール製の仕切りを設けた。施設長が隣接する公民館を視察した際に、益城町総合体育館と同じようにカーテンで細かく区切られているのを見て息苦しく感じた。そのことが高齢者にとって負担になるのではないかと考え、仕切りの高さをベッドから体を起こして外が見えるか見えないか程度の高さにとどめた。各家族で段ボールベッドを並べて使うなどをして、それぞれのスペースを上手く使ってもらっていた。

(例えば、3人家族だと2台の段ボールベッドを並べて3人で使うなど)

避難者に手術後で微熱の方がいたが、衛生上の問題で、理髪室に隔離した。また、感染症対策として、トイレや人の出入りのある所、食堂の出入り口などには消毒用のアルコールを置いていた。

一般の避難者に乳幼児を連れてくる人がいたので、乳幼児が泣き出してもすぐ外へ出てあやせるように入りに近い場所をデイサービスのホールに準備したが、断られた事例がある。当時は、ユニットの個室がいっぱいで、事務室や家族宿泊室にも施設職員の家族が避難しており、家族が入れる個室が準備できなかった。

h. 災害時の特例を用いた入居について

福祉避難所としての避難者の他に、特例での短期入所を14名ほど受け入れており、このヒアリングの12月16日時点で、うち11名が依然、入居している。

i. 課題

被災当初は一般の避難所として活動を始めることができたため、行政との物資のやり取りや人員の手配などがスムーズに行えており、他の福祉避難所と比べても簡単に支援物資を受け取ることができている施設である。「もし、従来の規則通りに福祉避難所として動いていた場合に、物資の手配や人員の確保などをどう行うべきか混乱していたに違いない」との意見が得られた。また、今後の課題として、地域との連携を強めていくべきと回答があった。

(2) 益城市内の施設B (調査日：2016年12月16日)

a. 施設概要・事前準備

施設Bは、特別養護老人ホームの機能を有している。普段は入居者が50人、ショートステイ利用者が10人、デイサービス利用者が25人滞在している。福祉避難所協定に関して、施設Bの職員は、施設Bが協定を町と結んでいることを把握できていなかった。施設Bとして避難所の運営の経験はなく、避難訓練も火災を想定したものを年2回行っている程度で地震に対する備えはあまりできていないと言える。

施設Bに備えられていた非常食は入居者数(60食)を3日分で、他に水や毛布、衛生用品などの基本的なものであった。

地区の特徴として、熊本市東区に隣接しているため、市内のベットタウンのような場所に位置している。新規住宅も多く、人口も増加の傾向がある地域である。

b. 被災時の状況

2016年4月14日の前震による入居者にけが等の被害はなかったが、余震不安や家具の倒壊が不安な人は食堂に集まって夜を明かしていた。前震の翌日から、施設の方へ地域住民が避難してきていたので、一般避

難者として30名ほど受け入れを行った。入口付近のホールとデイサービス用のスペース（50畳あまり）を使用し、一般避難者の他にも職員の家族も避難してきていた。

2016年4月16日の本震時においても、前震時と同じく入居者に被害はなく、前震時と同じように食堂に集まっていた。本震後にも地域住民が施設に押し寄せ、前震時に避難してきていた一般避難者と合わせて合計120名ほどが施設内に滞在していた。

c. ライフライン等の被害状況について

電気、水道、ガスが使えなくなったが、ガスはプロパンガスだったのですぐに復旧できた。電気も2日後に復旧し、ポンプが動いたことによって地下水も汲み上げられるようになった。それまでは職員が協力して水を汲みに行っていた。

非常用電源は使えたが、各居室に非常用電灯をともし程度の電力しか生み出せなかった。また、停電の影響でエレベーターが使えないため、2階の入居者分の食事（毎40食）をバケツリレー形式で運ぶのに苦労した。電気が復旧しても暫くはエレベーターの点検と余震不安のため、使用しない方針であった。

d. 避難者への対応・福祉避難所の開設

避難所の運営まで手が回らなかったため、一般避難者の元教師の方に管理を頼んだ。また、熊本県の福祉協会からボランティアを2名派遣してもらい、ユニットの方へ避難している人への対応を施設職員と共に行った。一般避難者がいる時期はプライバシーに配慮して間仕切りを設ける等の措置は行えていない。

益城町役場から福祉避難所としての開設要請があったため、4月29日に一般避難者は近隣の小学校や益城町保健管理センターへ移動してもらった。それと同時に5月1日より要配慮者を数名、施設の方で福祉避難所として受け入れた。

他の避難所から、施設Bに対して福祉避難所としての要請もあり、2家族4名（全員要配慮者）の受け入れを行った。要配慮者本人だけ受け入れたのは5人程度であった。益城町から、要介護保険認定を受けていて、介護保険を用いて受け入れられる人は介護保険制度を用いて受け入れてほしいとの指示があったので、15名程度を受け入れた。介護保険認定を受けていないため、福祉避難所としての受け入れを行ったのは8名程度だった。行政から受け入れをする際に知ることのできた情報は基本的な情報（名前・性別・年齢）のみで、詳しい症状や現在の状態などは知らないまま受け入れを行った。福祉避難所開設に際して、職員や地域住民からの受け入れ要請もあった。通常時ならば、ある程度入居予定者の疾患や身体状況などの情報を知ることができるが、被災時ではそれが難しかった。

福祉避難所閉鎖後も施設に滞在している方も居り、12月16日時点で、継続してショートステイの特例利用を行って施設に残っている要配慮者が4名いる。

e. 要配慮者への対応

福祉避難所開設と同時にデイサービスも始めていたので、要配慮者の受け入れは入居者との相部屋やショートステイ用の部屋が10室開いていたのでそこに受け入れた。1部屋が8畳程度で、そこを数人で使う状態であった。空きベッドの数は要配慮者の数に対して少なかったため、折り畳みベッドや段ボールベッドを使うなどして不足を補った。施設の入居定員50名、ショートステイの定員10名に対し、入居者と要配慮者の合計は最大で80名程度に上った。相部屋にする場合、入居者や家族の方と施設職員やケアマネージャーが交渉して許可を得ていた。入居者は受け入れを許可してくれたが、家族側から断られることもあった。また、施設側の方針として、要配慮者と家族を離しての受け入れを行った。家族も共に来てもらう場合もあったが、介護のみ必要な方であれば帰ってもらっていた。福祉避難所という非日常空間のため、必要以上に受け入れ人数を増やさない様にしていった。

要配慮者の身の回りの世話は基本的には避難者本人や家族で行ってもらっていた。手が足りないときはボランティアの人に対応してもらい、施設職員は手が空いた時に見回りをする程度の対応を行っていた。受け入れを行った部屋の中で仕切りは設けない判断をした。また、食事時には食堂の一部を間仕切りで囲って要配慮者用の食事スペースを確保していた。食事は基本的に施設の厨房で調理して出していた。

要配慮者の中には精神疾患や身体障害、認知症を持つ方も含まれていた。認知症患者に対しては施設の入居者にもいるため、職員の対応も慣れたものだった。一方で、精神疾患や身体障害を持つ人への対応には慣れていなかったためにとっても苦労した。そのため、精神疾患や身体障害持ちの入居者のいる福祉施設に受け入れてもらえるように要請を出してみたが、どこの施設も一杯で受け入れてもらえなかった。特に苦労したのが精神疾患の避難者で、本来ならば入院等の措置をとるべきだったのかもしれないが、当時はそこまで考えが回らなかった。また、入院するにも本人の同意が必要で、対応が難しかった。

福祉避難所という制度上、ある程度自立している人もいるため、いつの間にか施設外に出ている事もあって、管理が難しかった。普段であれば夜間は施錠をしているが、避難所として開設している間は一般避難者

や施設に寝泊まりしているボランティアの出入りの関係上で困難であった。避難所を開設していた期間で一度だけ、不審者が施設内で目撃されたこともあった。

福祉避難所扱いのために行政職員が施設に来ることはなく、書面でのやり取りのみだった。また、体調が悪くなった避難者がいれば、近隣の指定避難所に滞在する看護師に診察してもらっていた。

f. 支援物資やボランティアの受け入れについて

支援物資は本震2日後から届いており、被災直後は自衛隊や個人からの持ち込みが多かった。被災3日後からは、正直過剰とも思えるほどの量の支援物資が来ていた。行政側での支援物資の集積・配分がうまく機能しておらず、行政に物資の受け取りを断られた人が物資を置きに来ることもあった。行政が機能し始めると、近くに物資の集積所（農協管理の選果場）が出来たため、そこへ物資を取りに行っていた。

ボランティアや派遣職員について、受け入れを始めたのは4月20日辺りからである。全国の介護福祉協会や全国老人福祉施設協議会などから14名派遣されていた。施設Bの手伝いだけでなく、ほかの避難所へ支援に行っている方もいた。また、ボランティアが寝泊まりするために施設内の部屋の提供を福祉協会の方から要請された。ボランティアの寝泊まりについて、初めは寝袋で雑魚寝をしている状況で、ある程度落ち着いてからは寝具も提供していた。ボランティアは9月まで滞在しており最大で10名、最後の方は2名程度滞在していた。

施設の母体が隣接する病院のため、施設内の会議室・事務室を病院の外来と災害対応の拠点として貸し出していた。

g. 課題

一般避難者が居る場合、施設職員が気を配る必要があるために大変だったと言われた。また、本来ならば福祉避難所として、被災時に一般避難者の受け入れを行うべきではないが、実際に被災した時に施設に来る一般避難者を無碍に扱うことは難しいとの意見も頂いた。今回の地震では定員を大きく超えた数の要配慮者を受け入れたためにスタッフの負担も大きく、避難所開設後に辞める職員も出た様である。

デイサービスが開始すれば避難所から家に帰ることができる避難者の方もいたため、施設としてはデイサービスの再開を急ぎたかった。しかし、一般避難者が滞在しているために再開が遅れたといった問題も発生していた。

避難者の受け入れ要請時に基本的な情報しか開示されておらず、まったく情報のない要配慮者の受け入れは職員にとってもストレスになるために改善が必要だと思われる。最低限、症状や薬の種類、食事の種類などの情報は押さえておきたいとの意見を頂いた。介護保険に加入している人はケアマネージャーへの問い合わせができるため、その場合においてはスムーズに受け入れが進んだ。今後の課題として、地域と協力して避難訓練を行い、地域や行政との連携を深めて行く必要があると思われる。

（3）熊本市内の施設C（調査日：2016年12月17日）

a. 施設概要・事前準備

施設Aでは、特別養護老人ホーム、介護付き老人ホームや小規模多機能ホーム、グループホーム、認知症対応型デイサービスなどのサービス提供を行っている。通常時は入居者が62人、小規模多機能の宿泊利用者が7人、グループホームの入居者が9人おり、合計で78人が滞在している。全室個室型の施設で、本館では介護付き老人ホームの入居者が、別館ではグループホームの入居者と小規模多機能の利用者が生活している。施設全体での職員の数は120人程度となっている。

施設として地域交流は行っており、年間3回は健康講演会をしている。毎回50、60人程度の地域の人の集まりに対して職員を老人会に派遣し、運動をするなどの支援を行っている。

b. 被災時の状況

2016年4月14日の前震時では、建物・入居者ともに目立った被害は見られなかった。宿直の職員と駆け付けた職員合わせて10人ほどで対応にあたった。その際、職員で本館の入居者を各居室から1階のリビングホームに集めて安否確認と見守りを行った。施設はハウスメーカーAが建てたために耐震性は信頼していたが、翌日も余震が続いていたので不安はあった。前震後に屋外に出ている地域住民の姿を数人ほど施設周辺で見たため声掛けを行ったが、施設への避難は地域住民からは断られた。

2016年4月16日の本震時においてエラー！ハイパーリンクの参照に誤りがあります。では、入居者にけが人は出なかったが、本館と別館の渡り廊下がひずんで通行不能になるなどの被害が出ていた。本館の入居者を前震時と同じように1階のリビングホールへ集めて安否確認と見守りを行い、別館の入居者は、車を使用して本館1階の玄関ホールに輸送し、安否確認と見守りを行った。入居者の様子に関しては、夜が明けるまで落ち着かないといった人や、地震があったという状況を上手く把握できていない人などもあった。本震直後には、地域住民の2人が施設で夜を明かしたが、翌日からは指定避難所へ移っていった。

c. ライフライン等の被害状況

地震の影響で明け方まで3時間半ほど停電していた。非常用発電設備は備えられていたが、なるべく節電するにはしていた。入居者の中には褥瘡や床ずれが起きないようにエアーマットを使っている人もいるため、そういった人に優先的に電気を回すようにしていた。

ガスに関しては、プロパンガスのため翌日には復旧できた。水道も止まっていたため、飲み水の確保に苦労した。電気の復旧と共に井戸水も汲みあげられるようになったが、もともと生活用水としての利用だったため、生活用水として利用した。下水は止まっていなかったが、地盤への被害によって流れが悪くなっていたり、悪臭がしたりしていた。水道の復旧は5月に入ってからであり、それまでは男性職員などが交代で汲みに回っていた。

d. 福祉避難所の開設に向けて

施設Cの1階玄関ホールへ避難していた別館の入居者の内、グループホームの利用者9人は元々生活していた別館に戻り、残りの7人は5月の連休明けまで玄関ホール内での生活をしていた。職員の数が限られているため、なるべく目の届く範囲で生活してもらっていた。家の片付けなど出勤が困難な職員もおり、通常時に比べて職員が10数人少ない状況であった。また、職員が子供を連れてくることもあったが、入居者のストレス緩和に繋がったので問題にはならなかった。

食事はクックチルという方式での提供を行っているため、被災後3日分の入居者数に相当する量の備蓄があった。被災翌日の朝に取引のある業者と連絡を取り、物資を優先的に手配してもらっていた。ただ、飲料水の確保に苦労していたため、食事の際に汁物の献立を減らすなどの対策を取っていた。必要最低限の栄養は取れるようにしていたが、職員から利用者の尿量が減っているとの報告を受け、汁物については元の体制に戻した。

e. 要配慮者への対応について

要配慮者の受け入れは4月16日から行った。受け入れたのは施設の訪問看護を利用している肢体麻痺の50代の男性で、男性が居住するマンションのエレベーターが使用不可になったため担当のケアマネージャーから受け入れ要請があった。この男性は母親と同居しており母親も介助者として施設A内の個室へ受け入れた。また、4月17日には近所の住民からの要請があり、要介護度4の高齢女性を受け入れた。普段利用していた施設が被災したために、急遽受け入れを行った。昼は利用していた施設のデイサービスへ行っていたので、夜間のみ受け入れとなった。高要介護度のため、1階玄関ホールに仕切りとマットレスを準備し、職員による見守りが可能な場所に受け入れた。この要配慮者以外は個室を使って受け入れた。

合計で6家族12人の要配慮者の家族の受け入れを行い、7月30日まで福祉避難所としての開設を続けた。5家族は5月末には退所していたが、1組だけ、長期に滞在する要配慮者の家族がいた。施設に留まろうとする避難者に対して、施設としてどう関わるべきか難しかった。行政職員からの働きかけがほしかったとの要望があった。施設としては次の生活の拠点を探す手伝いはしておらず、家族やケアマネージャーが動いている状況であった。

基本的に介助者の家族などに介護をしてもらっていたが、風呂の介助やバイタル測定、薬の管理など、知識を要するものに関しては施設職員が行っていた。また、妊産婦も2組受け入れたが、ある程度自立していることを条件に個室に受け入れを行った。

受け入れた要配慮者全員にケアマネージャーが関与していた為、受け入れの際に必要な情報は得ることができていた。行政との受け入れのやり取りは電話による説明を受けていた。

要介護度3の夫婦で、日常的に介護が必要な方の受け入れ要請もあったが、受け入れ場所の不足と、人道的な理由で断った。

f. 支援物資やボランティアの受け入れについて

支援物資は被災後2日目から施設Aへ届いていた。グループ企業や職員の個人的なつながりなど、色々な所から支援物資が送られてきていた。ある程度状況が落ち着いてきたら地域の消防団や行政から定期的に配給が来るようになった。

今回の震災において、なるべく外部の人間を施設内に入れたくない思いがあったため、専門職のボランティアの受け入れを行わなかった。施設職員で入居者の生活を整えることはできていたが、施設内の片付けまでは手が回らない状況だった。布団も干す暇がなかったために、衛生面が気になっていたが、地域の学生が直接ボランティアに来てくれ、掃除や水汲み等の雑務をしてくれたことで職員にも余裕が生まれた。

g. 課題

高齢者に食事を提供する際に、食事の内容だけでなく食事の形態も把握する必要があるため、要配慮者の受け入れ要請を出す際には食事についての記載も必要であると思われる。

また、施設入居者・避難中の要配慮者への対応だけでなく、施設職員の健康状態についても配慮する必要がある。今回の被災時には職員の食事はカップ麺のみという状況で、健康的とは言い難い。また、勤務できる職員数が限られていることもあり、職員に負担が掛かる勤務体制での福祉避難所運営が行われていた。本来ならば夜勤後には休む必要があるが、夜勤が連続で入るなどのシフトが組まれている現実が見られた。

施設にとして、横のつながりを活かして動いている他の福祉施設の動きを参考にしたいとの意見が出された。施設Cとしては社会福祉協議会くらいの繋がりしかないが、被災時においてそのつながりは活かされたようであった。専門職のボランティアの受け入れを行えていなかったため、今後は改善したいとの回答を得られた。

(4) 熊本市内の施設D (調査日：2016年12月19日)

a. 施設概要・事前準備

施設Dは、住宅街に位置する特別養護老人ホームである。特別養護老人ホームと短期入所（ショートステイ）、デイサービスの支援提供を行っており、従来型個室と多床室併用型の施設となっている。通常時に夜間滞在している職員は、夜勤職員が3人、宿直職員が1人である。近くには、近隣公園や、小学校、中学校などがあり、小学校や中学校は避難所としての指定を受けているが、被災時は避難者や車中泊をする車で一杯な状況であった。地域の被災状況としては、全壊・半壊は少なく、一部損傷の建物が多く見られた。

火災を想定し、寝たきりの入居者に扮した職員を施設外へ運び出す避難訓練を年2回行っている。他の施設との防災協定を結ぶという話は出ていたが、検討段階であった。

b. 被災時の状況

2016年4月14日21時26分の前震時は、建物と入居者ともに被害は見られなかったため、見回りや安否確認を夜勤の職員が行う程度であった。

2016年4月16日午前1時25分の本震時では、前震時と同じように建物・入居者ともに大きな被害はなかったが、揺れによって家具等が倒れるなどの影響は出ていた。また、停電が一時的に発生し、非常用発電に切り替えられたが朝6時ころには復旧した。また、断水も起きていた。

本震直後、施設前の駐車場に地域住民が段々と集まって来たため、午前3時ごろに施設入り口を開放し、入り口付近のホールへと受け入れた。明け方までに合計20人ほど避難していた。当時、施設にいた職員は夜勤3人、宿直1人に加えて、地震後に駆け付けた事務長のみであった。電気の復旧と共にデイサービス利用者にサービス中止の連絡を入れた。他の機能には問題はなく、入居者へ出す食事の品数が少し減る程度であった。緊急時の連絡網は作成しており、被災直後は電話が繋がったがすぐに繋がらなくなった。そのため、SNSで連絡を取っていた。その後、地域住民の数が増えきたため、デイサービス用のホールを開放し、一般避難者としての受け入れを行った。その後、17日までに一般避難者は100人程度まで増えた。

c. ライフライン等の被害

水道は1週間ほど止まっていたが電気が復旧するとともに地下水のくみ上げが可能となったために生活用水には困らなかった。地下の重油タンクが破損していなかったため使用でき、お湯が沸かせたので風呂に入ることも可能であった。炊飯も可能であったために、一般避難者におにぎり2個を配っていた。施設職員は支援助物資が届くまで3日間ほどを、おにぎり・みそ汁・インスタントラーメンを食べて過ごしていた。

d. 福祉避難所の開設に向けて

地域の被害状況がそこまで大きくなかったこともあり、一般避難者のほとんどが昼間は仕事や家屋の片付けに出向き、夜間に避難所を利用していた。転倒防止用の簡易畳が施設に備えられていたため、一般避難者の為に避難スペースの一角に敷き詰めていた。また、受付を施設入り口に設置して、避難者の把握のための名簿を置いていた。避難者に付いての問い合わせがあったため、途中から名簿の作成を行った。一般避難者の中で、高齢者など、地震があった現実を把握できていない人もいた。また、乳幼児連れの人もあり、そのような人に対して、女性職員が部屋の一角を仕切って授乳室にするなどの配慮を行った。職員数の不足もあり、一般避難者にもある程度自主運営という形で、配膳などは手伝ってもらっていた。

一般避難者の多くは1週間ほどの避難が多く、家屋の片づけが済んだ家族から退所していた。最後の一般避難者が退所したのは5月の連休あたりであった。

e. 要配慮者の受け入れに関して

福祉避難所としての書類上の要配慮者の受け入れは3人程度であるが、被災直後に災害時の特例を利用して23人の要配慮者を受け入れた。受け入れを行ったのはショートステイ等で普段から施設のサービスを利用する人が中心であったが、10人ほどは、これまでの利用者でない人もいた。受け入れの際に、物資が限られてくることから、食事が必要最低限の品数（主菜・副菜・汁物）でも大丈夫との了承を得るようにしてい

た。受け入れた人の中で、家に帰れず、施設のサービスを利用する人も出ていた。次の生活の拠点を探するのは基本的に家族か担当のケアマネージャーが行い、施設としては特に協力はしていなかった。

その後、ある程度時間が過ぎてから、福祉避難所として3人の要配慮者の受け入れを行った。待遇はそれまでに受入れた23人と同様にしていたが、ベッドの数が足りなくなったために、取引のある福祉用品の業者に介護用ベッドの支援を依頼した。福祉避難所としての受け入れを行ったのは要介護度1～3の要配慮者だった。介護保険の適用による災害時特例での受け入れも可能であったが、この3人の要配慮者については熊本市から福祉避難所としての受け入れを要請されたため、福祉避難所としての受け入れの形を取った。要配慮者の内1人は、認知症のため一般の避難所での生活を送っていたが、家族が他の避難者への迷惑になることを嫌がり、行政職員に相談したところ、福祉避難所への避難を行うこととなった。受け入れに関して、昼間は家族が、夜間は職員が面倒を見ていた。

要配慮者の受け入れに関して、受け入れの際に施設まで連れてきてもらうことを条件とした（職員の数に限りがある為）。また、その際に行政から送られてくるFaxには、通常より少ない情報しか記載されていないため、身体情報や既往歴などが把握できない状況であった。要配慮者の受け入れは、基本的に空きベッドへと受け入れていたが、空きがなくなってからは、2人部屋に3人入居するなどの対応を取っていた。その際にはカーテンなどを使って仕切りをしていた。

施設内に認知症の入居者もいたが、大部分が寝たきりの状態なため、徘徊する人はあまりいない。認知症の福祉避難所へ避難した要配慮者が部屋を間違えるなどのトラブルはあったが、日中はホールなどの目の届く場所で見守りをしていた。

f. 支援物資・ボランティアの受け入れに関して

指定避難所ではないために、被災後すぐに行政からの支援物資が来ることは無かったが、物資の集まりは良く、個人からの支援物資も多かった。近隣の避難所へ施設の状況（地域住民が50人規模で施設Dへ避難してきている）を説明し、支援物資を分けてもらえるように頼んだ。いくらか物資を融通してもらえることもあったが、断られることもあった。被災後3日目から、ボランティア団体と連絡を取って食料・水・生理用品を中心に支援を受けていた。行政や社協から紹介され、施設に来るボランティアは基本的には福祉職の人の為、通常業務の手伝いを行ってもらっていた。

g. 課題

これからの課題として、他施設との防災協定を結ぶ必要を感じているとの意見が得られた。

（5）熊本市内の施設E（調査日：2016年12月20日）

a. 施設概要・事前準備

施設Eは、特別養護老人ホームの機能を有し、通常、夜勤職員は3人での対応を行い。施設定員は入居が56人、ショートステイが14人となっている。施設には4人部屋が多い。近くに小学校があり、指定避難所になっている。

一般職員に福祉避難所の知識や周知は無く、管理職員も制度の概要を把握している程度だった。避難訓練は年2回行っており、主に火災に対しての避難訓練である。

b. 被災時の状況

2016年4月14日の前震時において、入居者に被害はでていないが、壁にひびが入るなどの被害は出ていた。入居者を2階ホールに集め、夜勤職員と駆け付けた職員で朝まで見守りを行った。

前震翌日に、8人ほどの地域住民が施設Eへ避難して来た。これまでに台風の際に何人か受け入れたことがあり、そういった人も施設利用者以外にも4人ほど避難してきていた。一般避難者に対してはデイサービスのホールを開放して対応にあたった。

2016年4月16日の本震時においても、入居者に被害はなかった。前震時と同じように入居者を2階ホールへ集めた。1階に集まっていた一般避難者に対しては、駆け付けた職員が見守りを行った。本震後に一般避難者が2人増えた。

c. ライフライン等の被害

前震の被害により、ガス、水道は使えない状態であった。電気は一時的に止まっていたが、すぐに復旧した。カセットコンロの備蓄があったため、煮炊きは行えた。井戸水も使えたため、生活用水には困らなかった。ガスが止まっている被災後5日間は風呂の使用をやめ、清拭を中心に行っていた。また、トイレの使用に問題はなかったが、介助の際に、温かいおしぼりではなくウェットティッシュで代用していた。

d. 福祉避難所開設に向けて

福祉避難所の開設要請が熊本市からあり、開設を行った。受け入れ要請もすべて熊本市からであった。合計6人の福祉避難者を受け入れ、4月20日から福祉避難所の開設を行った。

一般避難者の内、施設利用者である6人はショートステイで施設に滞在した。ショートステイは14床あり、その床数以内での受け入れを行った。受け入れ要請があっても、定員を越える場合なら断っていた。

e. 要配慮者の受け入れ

デイサービスのホールをパーティションで区切った場所に要配慮者を受け入れた。パーティションは天井までの高さの物で、天井から50センチほど空いているものを使用した。大部屋での受け入れのため、プライバシーへの配慮は十分とは言えなかったが、施設として行える最低限の配慮は行っていた。デイサービス用のベッドがあったため、それを利用した。

デイサービスも被災5日後に再開した。福祉避難所に避難した要配慮者もデイサービス利用者のレクリエーションに交じるなど、精神面でのケアも心がけていた。

日中はデイサービスの職員が見守りを行い、夜間は夜勤や宿直の職員が見守りを行っていた。認知症の要配慮者もいたが、徘徊性が強い状態の人はいなかったため、問題はなかった。

f. 支援物資・ボランティアの受け入れ

個人の物資支援は無かった。支援物資が来たのは被災5日後あたりで、物資が来るまでの間は非常食を使っていた。物資が届いてからは、通常時より品目は少ないが食事の提供を行っていた。市の高齢福祉課との物資のやり取りをしていたが、要請から届くまで1週間ほどかかっていた。

ボランティアは数日間の派遣職員の受け入れが多かった。基本的にはデイサービス利用者とは避難者への対応にあたって貰い、派遣職員の専門によっては臨機応変に手伝って貰っていた。

g. 課題

支援物資について、要請を出していないものが「必要だろう」という理由で送られてくることがあった。保湿クリームが大量に送られてきたこともあり、対応に困った。火災時を想定した避難訓練の際に、入居者をホールに集めた後に防火区画に避難という流れを取るが、そういった避難の判断や、職員の初動対応、避難誘導などは訓練を行っていたために問題なく動いていた。

今回の課題として、施設側の人手不足と支援の受け入れ態勢が挙げられる。外部からの人的・物理的支援を受ける体制を整えることが必要であると考えられる。

(6) 熊本市内の施設F（調査日：2016年12月20日）

a. 施設概要・事前準備

施設Fは、住宅地に位置し、特別養護老人ホームの機能を有している。施設の定員は入居者が120人、当時は100人ほど入居していた。通常時、夜間は夜勤職員が2人、宿直1人で対応していた。施設として、福祉避難所としての動きはある程度把握できていたが、実際の動きと想定されていた動きに齟齬があった。

近隣の小学校が指定避難所になっているが、高低差があるため、行きにくかったのではないかと思われる。そのため、施設周辺や近所の公園で車中泊をする人も多くみられていた。

地震による地域の被害は、全壊した家屋は無かったが、半壊の被害を受けた家屋は多数みられた。古い家屋が多い地域のため、屋根や塀、壁に多くの損壊が見られた。

地域の避難訓練の際、施設Fが一次避難場所になっていることもあり、今回の地震においても一般避難者が滞在することとなった。

b. 被災時の状況

地震後、職員が各居室を回って安否確認を行った。電話が繋がりにくい状況であったが、職員の安否確認も同様に行った。2016年4月14日の前震時は地域住民の避難は無かったが、4月16日の本震時に避難してきており、最大で79人が避難してきていた。一般避難者はデイサービスのホールで受け入れ、人数が増える夜間に関しては食堂の一部を開放して対応にあたっていた。一般避難者のほとんどは夜間に泊まりに来るような避難生活の過ごし方をしてきた。

c. ライフライン等への被害

ガス（プロパンガス）、電気は翌日には復旧していたが、水道への被害が大きく、4月末まで復旧しなかった。被災直後2日間ほどは施設に備えられている貯水槽を活用していた。また、水が出ているうちに浴槽に水をためるなどの工夫をしていた。また、洗い物を減らすために食器にラップを被せるなど、施設として節水に努めた。各居室に備え付けのトイレはあるが断水で流せない状態だったため、居室の前に置いた大きなバケツ（ペール）に水をためるなどしていた。

d. 福祉避難所開設に向けて

一般避難者の施設Fでの避難生活を4月末までとし、それ以降は通常の業務と福祉避難所としての運営に注力する方針を取った。

一般避難者に対して、施設としては避難場所やマット、毛布、物資などの提供のみを行う形をとっていたが、一般避難者による自主運営は上手くいっておらず、今度の課題となった。基本的に施設の施設を夜 11 時に行っているが、一般避難者の出入りで 12 時過ぎにも開けていることがあった。

福祉避難所としては最大 11 人の受け入れを行った。4 月末時点での受け入れ人数は 3 人程度で、ほとんどの要配慮者は 5 月に入ってから受け入れた。4 月 16 日に地域包括支援センターからの受け入れ要請で初めの 1 人目を受け入れた。受け入れ要請は地域包括センターやケアマネージャー、行政からの要請が主であった。合計で 7 家族 11 人の福祉避難者の受け入れを行い、そのうち要配慮者は 10 人であった。受け入れ要請から実際に施設に来るまでに時間がかかったこともあり、スケジュール調整が困難であった。

e. 要配慮者への対応

受け入れる際に、自立の度合いによっては階数を変えたりなどの対応を取っていた。要配慮者は施設の空き個室を活用して受け入れを行った。偶然、入居者数に空きが出ており、受け入れが可能な下地があったことが幸いした。4 月 16 日に受け入れた要配慮者以外の人に対しては、入居者と同じ環境を提供できた。基本的には付き添いの介助者に介護を任せの方針で、介助者がいない場合には施設職員での対応を取る形にしていた。認知症・知的障害持ちの要配慮者もいたが、施設の入居者で対応には慣れており、問題なく接することができていた。

f. 支援物資・ボランティアの受け入れ

被災直後において、支援物資は届いていなかったが、施設に来たボランティアや施設職員などのつてを通じて支援を受けていた。被災直後においてもっとも不足していたのが水で、支援物資が届いていない被災 3 日後に、市議の人の協力で何とか水を確保できた。

物資が届いたのは被災 4 日後くらいで、施設 F が所属している全国老人福祉協議会（以下、老施協）からの支援物資が主であり、施設と関わりのある熊本県青年会議所や浄土真宗からの支援も受けることがあった。しかし、行政からは指定避難所ではないといった理由で支援物資の提供を断られていた。

熊本県の老施協が主体となり、全国から送られてくる物資の集積場所を設けていたため、支援物資はそこへ取りに行く体制ができていた。

ボランティアは熊本市の障害課が窓口となって派遣されてきていた。基本的に福祉職員の派遣であり、全国から派遣職員が来ていた。主に食事の手伝いや、入居者への対応、地域の避難所での避難者へのケアなど臨機応変に動いてもらっていた。派遣職員の受け入れは施設の休憩室で行い、備え付けのベッドなどを提供した。

g. 課題

施設職員が、台風被害で断水した際に浴槽に水を貯めていたという経験を活かし、被災時において貴重な水のある程度確保することができていた。福祉施設において、水は飲料や生活用水だけでなく、介護や衛生確保にも必要であることがわかる。

停電と余震の影響によって、施設内のエレベーターを 4 月 29 日まで使用停止にしていた。エレベーターは入居者の移動のためのものであったため、施設の 2 階の入居者は行動の範囲が制限されたことでストレスを感じる人もいたとの報告もあった。

今回の地震では、施設定員内での受け入れであったが、定員を越えていた場合、受け入れができるかわからない。地震の被害によって出勤が困難になった職員もおり、人手不足は深刻であった。他の福祉施設と協力できていれば、楽に動けたのではないかと思われる。

（7）熊本市内の施設 G（調査日：2016 年 12 月 16 日）

a. 施設概要・事前準備

施設 G は、養護老人ホームで、周囲を住宅に囲まれている。また、近隣に熊本大学のキャンパスがあり、学生も多く住んでいる地域である。通常時の施設の入居者は 60 人程度で、ショートステイ利用者が 10 人程度であった。

b. 被災時の状況

2016 年 4 月 14 日の前震時は、地震による入居者への被害はなかった。停電や水漏れの被害も出ていなかったが、電話は繋がらなかった。地域住民が 2 人、一時的に朝方まで避難してきていた。前震を受けて、入居者への対応を翌日 15 日の会議で話し合うことにした。

2016 年 4 月 16 日の本震時において、前震時と同様に入居者への被害は無かったが、揺れで室内の棚が倒れるなどの被害が出ていた。本震直後に施設外へ出てみると地域住民が外に出ており、4 月中旬でまだ寒かったため、外に出ていた人たちを施設内に 66 人受け入れた。

c. ライフライン等の被害状況

電気は一時的に止まっていたが数時間後には回復した。水道は使えたが、濁っていたために井戸水の使用に切り替えた。ガスも地震で止まったが、プロパンガスのために施設職員の手で復旧した。前震時と同様に電話は繋がらなかったが、SNSを使って職員同士で連絡は取りあえた。周辺の家は電気のみが使える状況だった。

d. 福祉避難所の開設に向けて

施設に受け入れた避難者の内、半数は熊本大学の学生だったため、翌日には大学内に設けられた避難所の方へ移ってもらった。施設に残ったのは高齢者や障がい者、子持ちの家族などが総勢30人ほどで、4月末までは施設内で避難生活を過ごしていた。また、同法人の施設が市内にいくつかあり、その中で被害を受けた福祉施設の入居者が避難してきていた。

一般避難者と要配慮者の避難者を同時に受け入れるのは難しかったので、4月末までに一般避難者その他の福祉施設からの避難者の退去と通常の営業状態への移行、福祉避難所の開設の準備を進めた。

まず段ボールベッドを全国社会法人や経営者協議会、老施協、ユニット協など、横のつながりを使って送ってもらった。段ボールベッドの寝心地の悪さと湿気に弱い点を加味して、同時に介護用ベッドの確保を進めるために、取引のある寝具メーカーに介護用ベッドを十数台送ってもらうように要請した。福祉避難所の開設には間に合わなかったが、最終的にはすべての福祉避難者に介護用ベッドを配備することができた。

福祉避難所の開設以前に熊本市から要配慮者の受け入れ要請は来ており、4月18日から要請は施設の方へ来ていた。受け入れ態勢は整えられていなかったが、拒否もできないので4月20日に80才台の夫婦一組の受け入れを行った。その後熊本市からの要請で、4月27日に1名の要配慮者を受け入れた。その後も受け入れ要請はあったが、福祉避難所の開設を優先して要請は断った。5月1日に福祉避難所の開設を行ってから、市内のほとんどの小学校の避難所が閉鎖された5月11日までに多数の要配慮者の受け入れを行った。避難した要配慮者とその家族の総数は27人でこのうち21人が高齢者、6人が妊産婦連れの家族であった。高齢者のうち5人は、要介護度認定を受けるべき状態にもかかわらず未認定だった。要配慮者の受け入れ要請はすべてが行政からのもので、熊本市の高齢福祉課や子供支援課、益城町や御船町から要請が来ていた。福祉避難所として8月末まで開設・運営を行った。

e. 要配慮者への対応

基本的に施設側としては場所と物資の提供を行う方針であった。受け入れたのは施設内のホールで、介護用ベッドを人数分とグループごとに180cm程度の仕切り（段ボール+カーテン）を設けて、ある程度のプライバシーを確保した。

f. 支援物資・ボランティアの受け入れについて

支援物資が届くのは早く、被災直後の4月16日から届いていた。全国的にも知名度がある施設だったため、全国の社会福祉法人や経営協からの支援物資が届いた。規模の小さい事業所や法人が経営している福祉施設が物資の確保に苦労しているのを知ったため、施設を物資の集積所として使うことを会議で決定、4月19日より他施設への支援物資の配送を開始した。

施設では「クックチル」という食事提供方式を採用しており、入居者の3日分の食事を提供することは可能だったが、避難した要配慮者のための備蓄は全くしていなかった。

避難した要配慮者の対応を行ったのは全国から派遣されてきたボランティアや介護職員（以下、派遣職員）で、施設職員は入居者への対応を行っていた。派遣職員は合計88人、ボランティアが合計13人で、全社協が窓口になって管理していた。派遣職員は泊まり込みで対応していたため、派遣職員の健康状態にも配慮して、寝泊まり用の部屋を数人で使用してもらっていた。また、寝袋では十分な休息が取れないと判断し、支援物資で送られてきていたマットレスを使用してもらっていた。6月になるとそれまで使っていた部屋が暑くなってきたため、ショートステイ用の個室や静養室を利用し、最大で4部屋を割り当てていた。

g. 課題

震災被害の中心部・周辺部・それ以外の地域では福祉避難所の在り方が変わってくるため、中心地の要配慮者をもっと分散するべきだったのではという意見が施設側から上げられた。また、介護される要配慮者だけでなく、介護する側の施設職員や介護職員に対するケアについて、不十分ではないのかとの指摘も受けた。避難した要配慮者だけでなく、周辺の家族にも精神的な疾患などの問題を抱えている場合も多いため、退所が大変な場合もあった。要介護度認定を受けていない人も多数隠れているため、最低でも福祉避難所の受け入れ対象になる人（要配慮者本人）や各自治体・町内会長・民生委員などは福祉避難所の場所や制度について知っておく必要があると思われる。

制度や補助金に関することで、福祉（福祉避難所）と介護保険制度を明確に分けて考える必要があるのではないかとの意見も出ていた。

福祉施設にもかかわらず、一般の避難者が施設の方へ避難して来た理由として、小学校等の一般の指定避難所における生活環境が劣悪なのではないのかと考えられている。例えば、小学校では窓に網戸がないため、蚊に刺され放題であった。

高齢者福祉施設においては乳幼児や障がい者への対応はなかなか難しいところもある。今回の地震においては2組の家族の受け入れをしたが、個室が準備できないと対応できなかったと思われる。また、精神疾患や発達障害の人への対応に職員が慣れていない場合だと、職員にストレスがとてまかかることが予想される。

(8) 熊本市内の施設H (調査日: 2016年12月16日)

a. 施設概要・事前準備

施設Hでは、障がいを持つ人に対して日々の生活の支援を行っている。敷地内には障害児入所施設と障害者支援施設があり、通常時であれば入所施設に未成年が20名、支援施設に成年が40名入居している。入所施設は多床室併用型の施設で、1~3人が一部屋で暮らしている、支援施設は個室型の施設である。

施設職員は非正規職員も併せて52名であり、通常時は入所施設に2名、支援施設に3名の職員が宿直として泊まり込みで対応している。入居者の持つ障がいの種類は視覚、聴覚、発達障害などがある。熊本市内で最も被害の大きかった地域に位置しており、施設の周りには倒壊や半壊などの被害を受けた家屋もあった。施設の近所に小学校や公園などの避難所があったが、被災当時はどこも避難者でいっぱいな状況であった。

施設Hは福祉避難所の協定を熊本市と結んでいたが、これまでに避難所としての運営の経験はない。避難訓練は月に1度で、火災を想定して行っている。非常時の備蓄として、入居者3日分の食料、水、毛布、生理用品などが保管されていた。

b. 被災時の状況

2016年4月14日の前震時では建物・入居者に特に被害は出ていなかったが、室内の物が落ちるなどの被害はあった。視覚に障害を持つ人だと、避難にも職員の手引きが必要になるため、支援施設の入居者は基本的に居室待機であった。入所施設の入居児童は施設内の男子棟と女子棟の間に位置するリビングに集めた。パニックになっていたために、職員が2時間かけて落ち着かせた。その後、各居室に戻した。施設には視覚に障害を持つ入居児童もいるため、職員の手引きが必要であった。夜勤の施設職員の他に近隣の職員も集まり、入所施設に10人、支援施設に6人の職員が対応にあたった。

2016年4月16日の本震時は入居者に被害はなかったが、敷地内の食堂棟が半壊する被害が出た。支援施設の入居者は前震時と同じように居室待機させ、入所施設の入居児童は前震時と同じように一度リビングに集めた後、職員の誘導でより耐震的に安全な多目的交流センター内のホールに避難させた。職員は入所施設と支援施設ともに5人ずつで対応にあたった。

c. ライフライン等の被害状況

本震の影響で電気、水道、プロパンガスが止まったが、被災直後1時間は非常用電源が働いた。

プロパンガスは翌日、電気は2日後、水道も3日後に復旧した。水道が止まっている間は、近くの貯水池に施設職員や子供たちで飲料水を汲みに行っていた。食事に関して、幸いプロパンガスが翌日に復旧しており、食堂棟に付設していた厨房が使えたため、毎食調理した食事を提供することができていた。トイレも水道が復旧するまで止まっており、おむつ等を使用するなどなるべく水を節約する方針で動いていた。

d. 福祉避難所の開設に向けて

被災後に近隣地域住民や、近隣の職員の家族、最大23名を施設内の多目的交流センター内のホールにて避難者として受け入れ、まずは一般の避難所として施設を開放した。同日に、近所に住む要配慮者とその家族の受け入れを行った。受け入れを行ったのはどちらも多目的交流センター内であり、一般住民をホールに、要配慮者を個室へ受け入れた。その後、4月19日に熊本市から福祉避難所開設の要請を受ける。福祉避難所の開設までに熊本市の要請で要配慮者とその家族を合計9名受け入れた。また5月17日に益城町の避難所から要配慮者とその母親の受け入れを行った。益城町とは要配慮者を受け入れる過程で一時的に福祉避難所の協定を文書で結んだ。

一般避難者に関して、避難した要配慮者の生活動線と重ならないように配慮を行い。なるべく自主運営を促した。施設としては場所と食料の物資の提供を行い、一般避難者には食事の配膳や掃除などを自分たちで行ってもらっていた。

e. 要配慮者への対応について

受入れの際、各家族単位で居室を割り当てて、要配慮者にはベッドやマットレスを準備するなどの対応を行った。また、介護用ベッドが必要な要配慮者については、介護用ベッドの持ち込みを許可するなどの対応をとった。

福祉避難所として4月17日～12月4日まで開設し、福祉避難所としての避難者は合計11名の受け入れをした。内訳として身体障害者が6名、介助の家族が5名であった。ほとんどの受け入れた要配慮者は、家族やケアマネージャーの協力もあって次の生活の拠点を確保して1月～2か月で退所したが、1名の避難者だけは12月まで避難生活が長引いた。施設としてはできる限りの要配慮者を受け入れる努力をしたが、受け入れ場所に余裕が無い場合や、施設職員で対処できる人数を越えるなどの理由で受け入れを断ることもあった。

f. 支援物資やボランティアの受け入れに関して

支援物資は被災後3日目から施設に届いており、色々な物資がくる中で、衛生用品が特に重宝であった。水道の復旧時期が不明瞭だったために、清潔を保てるウェットティッシュなどは不足しがちな物資だった。また、施設職員だけで通常業務と避難所運営が十分に行えていたために、ボランティアや派遣職員の要請は行わなかった。

g. 課題

非常事態時において、子供は一回パニックになると落ち着くまで時間が必要であった。また、近隣の地区では都市ガスだと5月の連休明けまで復旧していなかったため、施設のガスがプロパンで助かった。福祉施設は大量調理を行う施設が多いため、ガスが使えるだけで食事を提供できる。

火災からの避難訓練の際に、避難準備のために入居児童をホールに一端集めることを経験しているため、職員が本震時に混乱している状況でもスムーズに動けた。そのため、今回の経験を受けて、想定震度5での地震の避難訓練を数回に1度は行うようにしている。

(9) 熊本市内の施設I（調査日：2016年12月17日）

a. 施設概要・事前準備

施設Iは、盲養護老人ホームであり、視覚障がい高齢者に対して専門的な介護を提供している。施設内には視覚障がい者に配慮された環境が整えられており、入居者が施設内を移動できるようにロープや手印などが設置されている。通常時であれば施設入居者が50名滞在している。ショートステイ事業に関して、以前は熊本市の委託を受けて運営していたが、被災時には行っていなかった。施設内には個室が12室、2人部屋が19室用意されている。

熊本市内で一番被害の大きかった地域に位置しているが、施設の周囲は畑が多く、市街地から離れた郊外に建てられている。非常時の備蓄品としては非常食・水を3日分と毛布、おむつ、ラップ、使い捨てタオルなどが保管されていた。敷地内に倉庫があるため、備蓄品は他の施設よりも充実していた。福祉避難所協定は熊本市と結んでいた。

避難訓練は月に1回、火災を想定して行っている。実際の動きを職員や入居者と確認したり、ビデオ学習を行ったりしている。地震を想定した避難訓練も年に1回程度行っている。

福祉避難所の協定を熊本市と結んだ際に、電話での訓練を1度だけ行っていたが、受け入れの際の流れの確認程度であった。

b. 被災時の状況

2016年4月14日の前震時では、建物・入居者に特に被害は出ていなかった。前震後すぐに入居者の安否確認を職員が行った。目が届きにくい2階の入居者を1階に移す対策を取った。2階入居者の内、女性はロビーに集め、男性は1階の同性の居室に入れて朝まで見守りを行った。宿直の職員も含めて、前震時に対応にあたった職員数は10人程度であった。

翌日の4月15日に視覚障がい持ちの要配慮者夫婦を熊本県地域包括センターからの要請により受け入れを行った。継続して起こっている余震に対する不安と、視覚障がい者専門の福祉施設だったのが避難先に選ばれた理由であった。もともと一般の避難所にいたが、視覚障がい者が生活する上で不自由を感じたことが原因であった。

2016年4月16日の本震時には、建物の損壊や家具が倒れたりするなどの被害が出ていたが、入居者に大きなけがはなかった。前震時に2階の入居者を1階に移していたため、安否確認もスムーズに進んだ。対応にあたった職員数は5人程度であった。翌日に、出勤時に子供を施設に連れてきていた職員もいた。

施設に一般避難者が来ることはなかった。また、要配慮者の受け入れ要請が施設に直接来ることもなかった。要配慮者の受け入れ要請に関して、市役所や熊本県地域包括センターから受け入れ要請が来る事例が全てであった。

c. ライフライン等の被害状況

ライフラインで被害を受けたのは水道で、2週間ほど周辺地域一帯が断水していた。そのため、節水のために食事の際に汁物の提供を控えて飲料水の確保や、使い捨ての食器を使用して洗い物を極力無くすなどの

対策を取っていた。他の地域では水道が利用できたため、職員が直接汲みに行っていた。飲み水は備蓄品のミネラルウォーターで、なくなってからは支援物資を使っていた。水道が復旧するまでの間は、風呂の代わりに清拭を行うか、訪問入浴サービスを利用したり、他の福祉施設へ入浴しに行かせたりしていた。

d. 福祉避難所の開設

前震時に熊本県地域包括センターからの要配慮者受け入れ要請があった様に、今回の地震では、行政が示すガイドライン通りの開設はできていない。熊本市からの受け入れ要請は4月21日以降から来ていた。また、福祉避難所としての認可が下りたのは本震後1か月後になった。熊本市の受け入れ要請以前より、熊本市と受け入れた人数と受け入れ可能人数の報告を電話で行っていた。また、5月中旬に益城町から要配慮者の受け入れを行ったが、その際に益城町と福祉避難所協定を文書で結んだ。

被災後1週目の時点ですでに福祉避難者は9人おり、この時点での受け入れ人数が一番多かった。福祉避難所として開設を行ったのは4月15日～11月29日までの期間において、合計で熊本市から12人、益城町から3人の受け入れを行った。受け入れをした要配慮者14人の内2人が要介護度認定を受けていない高齢者であった。

受け入れに関して、認知症や介護度が高くて、常時見守りが必要な要配慮者の場合は受け入れ時に介助者が一緒にないと受け入れない方針であった。最終的に要介護度3の人も受け入れたが、基本的にある程度自立した人を中心に受け入れるようにしていた。

e. 要配慮者への対応

福祉避難所として受け入れた要配慮者について、偶然ショートステイ用の居室に空きがあったため、そこで受け入れを行った。ある程度自立している人を受け入れるようにしていたため、職員が安否確認等の見守りを行う程度で良かった。

行政職員は月1回程度見回りと要配慮者の受け入れ時のみ関わるような状態であった。

受け入れた要配慮者のほとんどは1か月程度で退所していたが、益城町からの避難者は仮設住宅が建つのが遅かったため、退所が11月29日まで伸びる結果となった。受け入れた要配慮者が次の生活の拠点を探す際に主に動いているのは家族やケアマネージャーで、施設職員は相談に乗る程度の関わり方であった。しかし、専門的に視覚障がい者支援を行っている施設のため、視覚障がい者については、退所後も連絡を取り合うようにしている。

日常生活を確保することは高齢者のストレス緩和に繋がると考えており、なるべく早く通常時の体制に戻すように動いていた。5月に入ってから、施設が福祉施設として通常時と同じように動き始めた。それまでは食事の配膳を居室ごとにしていていたが、通常通りに食堂で集まって食べるようにしていた。その際に受け入れた要配慮者も食堂で同じ食事内容で食事をしていた。

視覚障がい者専門の福祉施設なので、他の福祉施設とは違う環境がある。例えば、通路の右側を歩くことや館内放送が多用されていることなどである。それまでは自宅での生活で、今回避難して来た視覚障がい者もいる。そういった人がそれまでと違った環境（施設のルールや、部屋の間取りが変わることなど）に慣れることは難しく、配慮が必要な点であった。そのため、職員が声掛けをすることにも気を遣う状況であった。

f. 支援物資・ボランティアの受け入れ

支援物資は、個人からの受け入れや行政からの配給で賄っていた。また、避難所を閉鎖する頃には余るほどの支援物資が施設にある状態であった。

ボランティアは最大23人、合計47人の受け入れをしていた。この内、ほとんどが看護師や福祉職員で学生は3人居た。熊本市がボランティアとのマッチングを行っており、5月の連休明けから派遣されてきていた。宿泊は施設内のショートステイ用の部屋を利用し、ベッドや、マットレスを提供して環境を整えた。

g. 課題

今回の地震での教訓を活かして、被災前は3日分であった備蓄品を1週間分に増やす対応を取った。また、支援物資としてテントや毛布、マットレスが届いたため、非常用の備蓄として保管することになっている。今回の地震を機に地域での結びつきが強くなったと感じる。区長さんや民生委員、社協長の人が連携して動く場面も見られた。もともと、近隣の4福祉施設での会合を定期的に行っているため、被災時にそういった繋がりを活かせるようにしたいと考えているとの回答が得られた。

行政には定員の数を越えての受け入れは難しいので配慮・調整してほしいと。また、福祉避難所としての認定が下りたのが受け入れを行った1か月後だったことは改善してほしいとの要望があった。

益城町から受け入れた要配慮者について、被災時に天井が落ちてきて打撲し病院に行ったが入院までできなかった。それ以降は車中泊をして過ごしていたところを行政職員がピックアップして福祉避難所へといった流れであった。このように周りへの迷惑を気にして車中泊をしていた障がい者が他にもいると思われる。

(10) 熊本市内の施設 J (調査日: 2016 年 12 月 19 日)

a. 施設概要・事前準備

敷地内には病棟が 3 つあり、それぞれ SRC 造と、RC 造、木造である。このうち木造の病棟は被災直前の 2016 年 4 月より使用を始めた建物であった。通常時は、夜勤職員が各病棟 3 名ずつと宿直の医師の計 10 人での勤務体制を取っていた。非常時には連絡網を使って職員を呼ぶことを決めていた。

避難訓練は月 1 回程度で、基本的には火災を想定し、たまに水害を想定しての訓練を行っていた。避難計画に基づいて避難訓練を行い、避難路の確認や防火区画への避難路の確認を行っていた。

b. 被災直後の状況

2016 年 4 月 14 日 21 時 26 分の前震時、特に大きな被害は出ていなかった。

2016 年 4 月 16 日午前 1 時 25 分の本震時、職員は被災直後から入居者の避難にあたった。施設の被害は大きく、地盤沈下によって段差やひずみが出ており、壁に亀裂が入ったりしていた。木造の病棟においては、スプリンクラーの破損によって、施設自体の使用を禁止した。

ある程度地震が落ち着くまでは入居者を集めて避難させておくといった状況であった。その後、それぞれの部屋に戻すようにした。

新しい病棟には 4 月からの入居者が入っていたが、使用できなくなったため、別の病棟に移した。施設定員 116 人の内、30 人程度が木造の病棟に入居していた。木造の病棟には医療的ケアが必要な入居者が入っていたので、非常用発電設備と発電機を使って電気の供給にあたった。電話が通じなかったため、病棟間・職員間の非常用連絡網が通じなかったが、近隣の職員は施設まで駆け付けてくれた。

c. ライフライン等の被害状況

電気は被災後数時間の間停電していたが、すぐに復旧した。断水は暫く続いており、水の確保が一番苦労した。非常用に給水タンクは備えられていたが、すぐに使い果たしてしまった。各避難所を給水車が回っており、施設 J から水を貰いに行っていたが、1 人分の決められた量しか貰えなかった。

水道が復旧したのは 4 月 27 日であった。敷地内に井戸はあったが、地震の影響で普段より水量が激減していた。井戸水はトイレ等の生活用水に使用した。下水への被害は確認できなかったが、井戸がいつ枯れるのかわからなかったため、施設職員の使用するトイレを 1 つに制限していた。

d. 福祉避難所の開設に向けて

本震の日の朝あたりに、要配慮者と介助者合わせて 11 人の受け入れを行った。受け入れ要請は熊本市や施設利用者のケアマネージャーからであった。受け入れた要配慮者のほとんどが家族による在宅介護を受けている人だった。地域住民は施設の方に避難してきていないが、家屋から外に出ている人が多かった。行政からの要請で、緊急用車両などの貸し出しを行った。被災したため、出勤できないスタッフもいた。また、家に住めなくなったスタッフには、空き部屋を提供した。

e. 要配慮者の受け入れ

24 時間の電力供給が必要な呼吸器など、医療用の設備が必要な要配慮者を中心に受け入れを行った。要介護度 6 の重症心身障害者がほとんどであった。ちょうど 4 月に新しい病棟を建てており、病床が増えていたことが幸いして受け入れることができた。また、受け入れた要配慮者には空き部屋を提供しており、小型の発電機を部屋すぐ外に置くことで、急な停電にも対応できるようにしていた。

受け入れた要配慮者に対して、被災当初は非常食での食事のみだったが、物資が届き始めてからは、最低でも何か 1 品は付けられるようにしていた。福祉避難所としては場所の提供のみを行う方針であった。

f. 支援物資・ボランティアの受け入れ

支援物資は施設の加盟する重心身障害施設協会からの支援で賄い、本震時の 4 月 16 日には届き始めていた。主に飲料水や生理用品、衛生用品などが送られてきていた。他県に物資の中継拠点を設けていたため、要請から配布までがスムーズで助かった。そのため、物資を集めていた施設の待合所は常に一杯の状況だった。物資の配布を 5 月中は行っていた。

施設として、在宅介護の支援物資の補給所としての支援をしていた。ボランティアは本震後翌日から施設の方へ来ていた。基本的に入居者の方への対応など、普段の業務の補佐をしてもらっていた。

g. 課題

受け入れる要配慮者に関して、介護や医療的なケアが必要な要配慮者の受け入れはできない。そういった理由で要請を断った場合もある。

受け入れた要配慮者に非常食を中心に食事を出していた。理由は、方針として、入居者第一にしている、施設には最低限の非常食しか備蓄していないため、食料と非常食が何日持つか考えないといけなかったからである。物資も水と共にとどいていたが、他の食料や物資がいつ届くかわからない状況であった。

(11) 熊本市内の施設K (調査日: 2016年12月19日)

a. 施設概要・事前準備

施設Kは、幹線道路沿いに位置する通所及び施設入所支援の福祉施設である。介護度が低めの身体障害者に対し、生活支援などの活動を行っている。夜間は職員が2人で対応している。ほとんどの施設利用者は、身体障がい者で、知的障がい者は数人で、どの方も軽度である。

b. 被災時の状況

2016年4月14日の前震時においては特に被害は見られなかった。翌朝の4月15日の朝に施設利用者の安否確認を行った。

2016年4月16日の本震時には建物に被害はなかったが、通所の施設利用者が避難して来た。夜勤職員2人と数人が被災後すぐに来ており、安否確認を行った。通所の施設利用者と地域住民合わせて最大で20人ほど避難してきており、玄関ホールにて受け入れを行った。そのうち一般避難者は数人であった。

c. ライフライン等の被害状況

水道、ガスに被害が出ていた。ガスは2週間ほど止まっていたが、プロパンガスのコンロがあったのでそれで煮炊きを行っていた。受水槽と高架水槽にある程度の貯水があったため、断水時にはそれを使っていた。電気は一時的に止まったがすぐ復旧した。

d. 福祉避難所開設に向けて

一般避難者は数日間滞在していた。主に夜間に来ていた。施設職員が少ないため、自立している要配慮者しか受け入れることができなかった。

受け入れに際して、行政からフェイスシートの様な形で要配慮者の状況について知らされていたが、情報量が少なく受け入れた後に詳しく把握しないといけない状況であった。

e. 要配慮者の受け入れ

ほとんどの要配慮者が個人で来ていたが、3組のみ家族で(介助者付きで)避難してきていた。1組目は高齢の姉妹で身体障害者の姉と精神障害者の妹、2組目は障害者の子供を含んだ4人家族、3組目は奥さんが障がい者の夫婦で個室対応ができなかったために帰宅した。

入居者よりも受け入れた要配慮者の方が受けているストレスが大きかった。また、施設に来た時点で体調が悪く、エコノミークラス症候群手前の要配慮者もいた。

受け入れた要配慮者は会議室や多目的室、相談室などにベッドを入れて対応していた。提供できる部屋に順番に入れるようにしており、居室は男女ごと・家族ごとに分ける程度の配慮を行った。また、てんかん持ちで目が離せない人は、職員の目が届く個室に入れた。部屋が見通せないと不安なため、仕切りは設けなかった。

人工肛門を利用している人も受け入れた要配慮者にいたが、自分で対処できる人だったため、職員としては見守り程度の対応だった。

f. 支援物資・ボランティアの受け入れ

非常用備蓄は3日分を確保していたが、無くなる前に支援物資が届いた。福祉協からの支援を受けていた。主に食料、水、生理用品などが送られてきていた。

初めころは個人的にボランティアに来る人が多く、全国から来ていた。福祉職員や学生などが来ていた。2週間後くらいに、県社協からボランティアを派遣してもらった。夜間の対応など、それぞれできることをやってもらっていた。宮城県の人々の東日本の際の経験からくるアドバイスはとても参考になった。

g. 課題

施設に不便なところがなかったため、出ていく気が無い避難者がおり、施設側が次の住まいを見て回るように手伝いをして、退所まで時間がかかった。他の避難者に関しては、行政職員やケアマネージャーが主に探す努力をしていた。

受け入れの際に、行政からのもっと数を受け入れてほしいと頼まれて受け入れ可能人数を増やしたが、ベッドの数は足りていなかった。そのため、行政からベッドを借りたが、マットレスが無い状態だった。マットレスも必要なため、借りたが使わなかった。代わりに廃棄予定のベッドとマットレスがあったのでそれを使った。ショートステイのサービス提供を行っていないので、受け入れるだけのベッドの数が無い。段ボールベッドについて、高さを変えられないため、車いすを使う要配慮者にとっては逆に不便である。車いすの高さに合わせられる介護用ベッドが必要である。

要配慮者支援をもっと広域で考えてもよかったのではないかと思う。益城町と動くためには協定を結ぶ必要がある。施設スタッフも被災者なので、あまり負担をかけられない。非常用の備蓄は3日分では心もとないため、せめて1週間は備蓄しておくべきであった。

2. 2 行政による要配慮者の受け入れと対応状況についてのヒアリング結果

各行政でのヒアリング結果を以下に示す。

(1) 益城町保健福祉センターに対するヒアリング調査（調査日：2016年12月16日）

a. 施設概要・事前準備

保健福祉センターを中心とする施設は益城町が管理しており、益城町の避難所としての指定を受けている。普段は保健福祉センターや児童館、公民館広安分館として利用されており、有事の際の避難者の想定数は300人程度であった。この施設には、町役場の職員が勤務している。

b. 被災時の状況

2016年4月14日21時26分の前震時には、保健福祉センターの利用者がいなかったため、特に大きな被害はでていない。施設管理者が施設に駆け付けた際、保健福祉センター敷地内には地域住民が23人ほど避難してきていた。施設を開放して入り口付近の玄関ホールへと地域住民の受け入れを行った。

一方、前震により役場庁舎（保健福祉センターとは別の場所に所在）は、物が散乱し、停電により電源や通信機器が使えない状態であったため、役場庁舎の南側駐車場にホワイトボードや長机、投光器などを運び出し、現地対策本部を設置するとともに、電源や通信機器が使用可能な益城町保健福祉センター（児童館のある場所）に災害対策本部が設置された。

2016年4月16日の本震時においても保健福祉センターにおいては、施設職員・避難者共に大きな被害はでていない。施設のライフラインへの被害として、地盤の陥没による下水道への被害があった。そのため、仮設トイレの設置を要請し、後に15基ほど設置された。

c. 避難所開設と運営

被災直後に避難者への対応に当たった職員の数は5名程度であり、避難者数は50名程度であった。保健福祉センターのある地域は、他の地域と比べて高齢者が特別多い地域ではないが、避難者の半数程度は高齢者だった。

本震後から保健福祉センターへの避難者数は増加し、最高1,000人近くに上る。避難者が多数滞在したのは被災後から、5月の連休までの間で、500～600人程度の避難者が確認されていた。家屋の被害が半壊以上の避難者がほとんどであり、仮設住宅が建ち始めた7月辺りまで滞在していた。避難所の開設は8月末まで行っており、その時点で最後まで残っていた避難者は益城町総合体育館の方へ移された。

避難者の集団の単位としては、家族単位の避難が多かった。近隣に他の指定避難所は無かったが、避難者数の増加に伴い、近隣の学校2カ所が避難所指定された。

避難所の管理について、基本的に町役場の職員が行っていた。被災後、職員の応援も駆け付け、30名程度の職員でシフトを組んで対応に当たっていた。前記したように益城町の役場が被災しており、役場機能がストップしている状態のため、災害対策本部を5月末までは施設内の一部スペース（児童館）に移して震災対応に当立している状況であった。

施設内に滞在している避難者一人当たり1畳程度のスペースは確保されていたが、施設内だけでは避難者全ては受け入れられず、施設外の犬走（建物の周囲の軒下）に避難している人も見られた。犬走は屋外だが、屋根があるので雨で濡れる心配は無かった。また、敷地内の駐車場で車中泊をする人もかなりの数が出ていた。施設側として避難者にできたこととして、避難者の身元の確認をするために名簿の作成、非常食や炊き出し・支援物資などのご飯関係の配備のみであった。

d. 施設職員の状況

被災直後から、応援に駆け付けた職員と共に、30名程度で3交代制のシフトを組んで対応に当たっていた。最終的に6月末までは休みなしで毎日出勤していた。この施設では避難生活が長引くことを予想してシフト制を組んでいたが、部署によっては交代なしで対応しているところもあったようであった。職員が寝泊りをしたのは、施設内の部屋か車中泊であった。

当時、支援物資は色々な方面から送られてきていたが、避難所の管理運営に精一杯だったため、物資のリストアップや配給先の設定などを行う余裕がなかった。他府県からの派遣職員が来てから、状況が改善され、避難所に支援物資を送る体制を構築できた。

施設の駐車場が車中泊をしている避難者で一杯だったが、それでも無理やり駐車しようとする人がいるために、その整理に職員を常に5人程度配置し、他にも報道関係への対応、トイレの清掃、食事の配布にも職員が対応しており、他のことをする余裕がなかった状況があった。役場業務にある程度の余裕ができてからは、駐車場の整理は警備会社に委託した。

e. ボランティアについて

社協の災害ボランティアセンターができるのが5月半ばくらいで遅かった。それまではバラバラに連絡が来ていたので管理が難しく、それでも直接施設に来たボランティアの助力は正直助かったため、被災者のケ

アや雑用などの様々な手伝いをしてもらっていた。ボランティアの人に避難所運営を任せ、町役場職員が自分たちの業務を行うというのは被災直後の段階では難しかった。

5月に入って、関西広域連合などの他府県からの行政の派遣職員が来てくれたため、5月の連休明けからは役場機能の復旧を始めることができた。役場機能における防災計画に関して、被災前に代替拠点などを設置されていない状態であった。

f. 要配慮者への対応

災害対策本部（児童館のスペースに設置）を拠点に福祉職員が各避難所に行き、対象者のリストアップ、フォローを行っていた。施設においても同様で、福祉職員に詰めて貰い、対応にあたった。

何名かの要配慮者については、福祉避難所に行くことを拒否したため、災害対策本部が移動して空いた児童館のスペースを要配慮者の受け入れ場所として開放する対応を行った。その際に、ホール内をカーテンと段ボールを用いたパーティションで区切り、プライバシーを確保した。体調を崩す人も中にはいたが、施設内に医療ボランティアの本部もあったため、対応に困ったことは無かった。

g. 支援物資について

前震時より、激震地ということで全国的に名前が広まったため、支援物資は過剰なほど集まっていた。しかし、管理・配給を行うための人員が不足しており、町の物資集積場所においても、物資過多によって溢れかえっている状況があった。集積拠点の設定や物資のリスト化などの適切な対応を行えるよう、今後の課題としておきたい問題である。

h. 課題

益城町保健福祉センターにおいては、被災時の対応について全く想定できておらず、ボランティアへの対応や物資の配給などのマニュアル化の必要性といった課題が明らかになった。避難所内だけでなく、駐車場で車中泊を行う被災者への対応や、支援を受ける側の受け入れ態勢の整備、受援の重要性が明確に浮き彫りとなる結果となった。

（2）熊本市の3つの区役所における避難所運営に関するヒアリング調査（調査日：2016年12月15・20日）

4月16日の本震後において、市内の避難所数は最大で267か所（4月21日時点）、避難者総数は最大で110,750人（4月17日時点）に上った⁵⁾。熊本地震において、実際に避難所の運営・管理にあたった区役所（東区、南区、西区）における当時の状況や、避難所の開設までの流れ、物資の管理、要配慮者への対応などについて、3つの区役所のまちづくり推進課・保健福祉課の職員にヒアリング調査を行った。

a. 被災時の状況

被災直後には区役所など、指定避難所以外にも多数の避難者があり、被災後すぐには避難所の把握や避難者数の把握はできない状態であった。ライフライン等への被害も大きく、道路に被害が出たり、断水が長期間続いたりする地域もあった。区役所の対応として、区役所職員を各指定避難所へ数人派遣するなどの対応を取ってはいたが、人手不足のために、運営は上手くいっていなかった。そのため、他府県からの行政職員ボランティアを頼っている状況があった。

b. 一次避難所運営について

できる限りは各避難所内での自主運営を促してはいたが、なかなかうまくいかない状況だった。自主防災クラブの活動が活発な地域であれば、防災意識も高く、自主運営がうまくいっているところもあったが、意識が低いところは全く機能していなかった。また、避難所の運営を区役所職員が行う際に、区役所職員よりも自治会長からの指示の方が受け入れられ易いといった場合もあった。

正確な避難者数を把握するために、避難所ごとに名簿の作成を行っていたが、避難所によっては1,000人を越える避難者数だったため、作業は難航した。最終的に人数を把握できたのは拠点避難所への集約時であった。

c. 要配慮者のスクリーニング

基本的には、各避難所から拠点避難所の立ち上げ、集約を行う際に区役所職員や看護師などが避難者に対しての意向調査を行い、状況によっては要配慮者のスクリーニングを行っていた。要配慮者として、福祉避難所への受け入れが必要と判断された要配慮者については、本庁へ報告し、その後、福祉避難所とのマッチングを行った。報告を行った要配慮者の内、半数ほどが福祉避難所へ受け入れられた。残りの半数は拠点避難所へ移ったか、自宅へ戻った。福祉避難所へ移らなかった理由として以下の問題があった。

- ・距離の問題：家の様子を見に行きたい、自宅から離れすぎると片付けに不便、防犯の面からの不安等の理由があった。

- ・ **期間の問題**：福祉避難所運営マニュアルには、基本的に開設期間は1週間であり、状況によっては適宜延長を行うといった記載がある。そのため意向調査の際、期間についての説明を受けた要配慮者が、1週間程度の避難ならば行わなくてもいいといった判断を下した人も多かった。

d. 拠点避難所での要配慮者への対応

避難所から拠点避難所への集約は5月の連休明けを目途に行われた。拠点避難所は基本的に冷暖房完備、多目的トイレ、シャワー洗濯機など、生活に必要な設備が整えられていた。また、プライバシー保護のための仕切りを避難者の希望で設置している避難所もあった。要配慮者に対しては、拠点避難所への集約の際に聞き取りを行い、希望者には個室の提供を行っていた。

e. 支援物資の一次避難所への配給に関して

物資の配給が上手くいかなかった理由として、交通網の混雑や、管理する職員数の不足、物資過多による集積場所の不足、輸送容量の不足などが挙げられる。

- ・ **交通網の混雑**：地震による影響で、ひびや家屋の倒壊によって道路の通行ができなくなり、交通網の混雑に繋がった。
- ・ **管理する職員数の不足**：避難所対応などで行政側も混乱しており、支援物資の管理や配給に影響がでていた。送られてくる支援物資の仕分け、リスト化、避難所からの物資要請の整理などを行う必要があったが、人的資源の不足によって困難であった。行政からの派遣職員が来てからは段々と改善されていった。
- ・ **物資過多による集積場所の不足**：物資の集積場所として指定されていた区の施設は被災後すぐにバンクしたため、区役所などに一時的に集め、管理していた。管理する職員も不足しているため、施設外に置かれている支援物資を勝手に持っていかれるといった事態も発生した。
- ・ **輸送容量の不足**：物資の配給の際に最初は区役所の公用車（ライトバンタイプ）を用いていたが、1回で運べる量が限られており、1つの避難所への配給に数回往復する必要があった。

f. 課題

要配慮者への聞き取りに関しては、区役所職員が単独で行うよりも福祉職員や看護師と共に行う方が詳細に聞き出すことができている。また、今回の地震においては火災の発生が少なかったため、消防の職員が救急として動くことができたことも良かった。

福祉避難所へと移ることを拒否する要配慮者がいるということは注目すべき事項であると考えられる。行政職員が要配慮者と福祉避難所とのマッチングを行う際に、要配慮者の自宅からの距離も考慮する必要もあるのではないか。

2. 3 要配慮者への対応状況

調査によって得られた避難施設及び行政での要配慮者への対応状況は、まとめると次の通りであった。

(1) 災害に対する事前準備

福祉避難所として指定されていたとの認識がある福祉施設は少なく、被災後に行政からの要請を受けて初めて受け入れ態勢を整えた施設が多い。

(2) 被災時の状況と一般避難者の受け入れ

福祉避難所は要配慮者の受け入れを行うための制度⁹⁾とされているが、今回の調査でヒアリングを行った福祉施設11施設の内、半数以上の6施設において一般避難者が1か月以内の期間滞在している。

福祉避難所に一般避難者が滞在した理由として、第一に、広域に地震の被害がでていたことと、余震が長期にわたって継続的に起きていたことが挙げられる。そのため、自宅で寝る事を辞め、避難所で夜を明かす人が続出した。結果として、多数の避難者、車中泊を生み、溢れた避難者が福祉施設まで来ることとなった。その後も、福祉施設の生活環境の良さや耐震性が確保されていることから、福祉施設へ避難に来る地域住民が多数みられた。

一般避難者を受け入れた結果、避難所運営がスムーズに機能した事例もあれば、福祉避難所運営や通常業務に支障がでた事例もある。

(3) 要配慮者の受け入れ

福祉避難所が受け入れた要配慮者の要請元としては、行政とケアマネージャーや地域包括支援職員などの福祉職員（以下、ケアマネージャー等）からの要請が多数を占めていた。要請時期に関しては、ケアマネ等の介在を受けた避難過程の方が早く、その際、行政からの要請よりもケアマネージャー等からの要請の方が要配慮者の詳細な情報が得られた事例が多いことが分かった。一方、在宅介護などで、要介護度認定を受け

ていない要配慮者が多数みられ、スムーズな福祉避難所への避難の妨げになっている現状があった。実態が把握されていない要介護度が未認定の要配慮者や、普段施設を利用していないような妊産婦などの要配慮者については、今後の課題として対応を考える必要がある。

福祉避難所への要配慮者の受け入れの際、介助者として家族も共に受け入れ、介助者に対応を任せられた施設がほとんどであった。一方で、施設内の元々の入居者への影響を懸念して、要配慮者のみの受け入れを行う施設もみられた。福祉避難者を受け入れた福祉施設において、空き部屋などが少ない状態の施設が多く、ベッドの不足が問題とされていることが分かった。高齢者、特に身体機能の低下や、車いすを使用している高齢者については普通のベッドではなく、介護用の高さを変えられるものを用意する必要があることが分かった。しかし、一般の福祉施設においてベッドの予備を準備している施設は少ない。災害時の支援活動において食料や毛布だけでなく福祉避難所の開設に必要な物資の支援のかたちを考えると必要があると思われる。

(4) 指定避難所における要配慮者への対応

指定避難所における要配慮者のスクリーニングについて、今回の熊本地震において一次避難所において完了したのは、拠点避難所に集約した5月の連休明けであり、発災から2週間以上も経過している。一方、ケアマネージャー等を通じて、一次避難所を介さずに早い段階で直接福祉避難所への移動が行われているケースも数多く見られた。今後、こういった流れで要配慮者の福祉避難所へ避難させるべきなのか検討する必要がある。

また、スクリーニングの後、福祉避難所へ移動せずに、指定避難所に残る選択を取った要配慮者もいた。多くは、自宅や住んでいる地域から離れることに対して不安を抱く人であったため、行政は集約化後の避難所において、個室など、プライバシーに配慮した場所の提供を行っていた。また、高齢者施設で生活することに抵抗があるために、福祉避難への移動を断った妊産婦も居たとの意見も得られた。一律に福祉避難所への移行を目指すのではなく、場合によっては、指定避難所（一次避難所）に環境の良い場所を確保して、継続して避難することも選択肢に入れることを検討する必要がある。

(5) 対応職員への支援

福祉避難所を運営・管理する施設職員や全国から派遣されてくる福祉職員に対する支援が不十分であり、もっと手厚く行うべきとの意見が多数みられた。福祉施設によっては、派遣職員の為に寝床を用意し、受け入れられる環境を整えているところも見られた。

3. 熊本地震における要配慮者への対応についての課題

調査結果をもとに、今回の熊本地震における要配慮者への対応に関する課題として次の事が挙げられる。

(1) 要配慮者の避難過程についての課題

行政が想定している避難過程とは異なった避難過程（図1）を辿る要配慮者が多数みられた。避難過程によっては、施設の受け入れ状況が整わない事例や一次避難所での生活の長期化から福祉避難所で受け入れるまでに体調が悪化するといった事例もみられた。

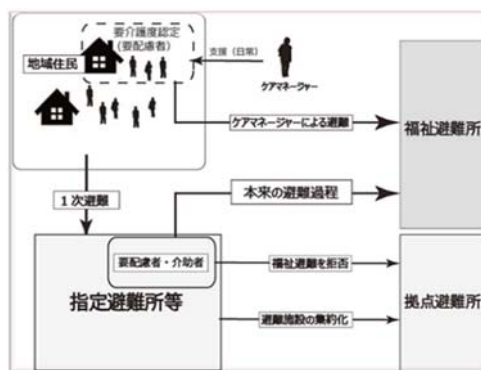


図1 熊本地震における要配慮者の避難過程

マニュアル⁶⁾通りの一次避難所からのスクリーニングを受けて福祉避難所へ移る要配慮者も確認できたが、岡田・大西ら³⁾が示していた様な、ケアマネージャー等の介在によって福祉避難所に移る要配慮者が多数確

認められた。この移送経路での避難の際、福祉避難所側が要配慮者の症状や、食事の形態、介護の際の注意点などの情報を詳しく知ることができ、一次避難所を介さないために、福祉避難所への移動が早いと心身的な負担も軽いといった利点がみられた。しかし、正規の避難過程ではないため、受け入れの際に行政への確認を求めた福祉避難所もある。迅速な避難の為に、今回の震災を機にケアマネージャー等を介した避難過程のマニュアル化を伴った制度の変更が必要であると考えられる。

（２）要配慮者と福祉避難所のマッチングについての課題

要配慮者と福祉避難所とのマッチングにおいて課題がみられた。福祉避難所の施設の形態によっては対応が得意・不得意な要配慮者がおり、例えば、視覚障がい者向けの高齢者施設などに、障がいを持たない高齢者の要配慮者の受け入れを行ったなどの事例があり、入居者、施設職員、福祉避難者の全員が負担を感じたといったことがあった。福祉施設の特色に沿った福祉避難を行うことが必要であると思われる。

4. まとめ

調査で得られた実態をもとに行政側・福祉避難所を開設する福祉施設側の両方から今後の展望を示す。

（１）行政への提案

福祉避難所への移行の際に、ケアマネージャー等を介した移行についての制度化と、福祉施設ごとに対応可能な要配慮者の症状の分類とリスト化を行う。これによって、福祉避難に関する行政の負担を減らすことができると思われる。

また、受け入れを行った福祉避難所によっては、ベッド数不足により、受け入れを断った事例がみられた。要配慮者を福祉避難所に移送する際に、ベッドなどの必要備品の支援も行う必要があると思われる。

指定避難所における要配慮者への対応については、福祉避難所とは違い、一次避難所の要配慮者は個室などの対応を受けられないことが多い。他の避難者への迷惑を気にして、進んで車中泊を選ぶ人もいたため今後の課題として検討する必要がある。

（２）福祉避難所を開設する福祉施設への提案

それぞれの福祉施設が属している法人や協会によって、支援物資の量や職員の派遣に違いがみられた。

また、福祉避難所としての開設を行いながら、他の施設への物資の配給を行っていた施設もあった。県内などの周辺地域だけでなく、全国的に支援体制の構築を行い、法人や協会内だけでなく、他の法人や協会などとも防災協定などで協力体制を構築することが望まれる。

また、今回の地震において、地下水の汲み上げを行っている福祉避難所においては、深刻な水不足は起こらなかった。福祉施設において、プロパンガスや、地下水などの災害に強いインフラの採用を行うべきである。

参考文献

- 1) 毎日新聞デジタル, 2016.6.30.
- 2) 神吉優美・井上由起子：悉皆アンケート調査からみた東日本大震災における高齢者施設の被災実態及び復旧状況に関する考察, 日本建築学会計画系論文集, 第 78 巻, 第 691 号, pp.1891-1900, 2013.9.
- 3) 岡田尚子・大西一嘉：2014 広島土砂災害における福祉避難所の受け入れ状況と課題, 地域安全学会論文集, No.28, pp.1-8, 2016.3.
- 4) 福祉避難所の確保・運営ガイドライン, 内閣府, 2016.4.
- 5) 平成 28 年 (2016 年) 熊本地震の概況, 国立国会図書館, 2016.5
- 6) 福祉避難所等の設置運営マニュアル, 熊本市, 2014.3.

著者

- 1) 高尾 優樹、神戸大学大学院工学研究科建築学専攻博士前期課程、大学院生
- 2) 北後 明彦、神戸大学都市安全研究センター、教授

Study on Response to Disaster Vulnerable People in the Emergency Evacuation Centers in the 2016 Kumamoto Earthquake

Yuki Takao
Akihiko Hokugo

Abstract

In areas damaged by strong shakes due to the Kumamoto Earthquake in 2016, about 180,000 people evacuated from earthquake damage and preparations for aftershocks, evacuees lived in harsh conditions due to lack of evacuation centers. Evacuation assistance support for elderly people who need nursing care and those with consideration such as disabled people became a big issue. In this research, keeping in mind the consideration of how to support the temporary living of those who need care, the purpose was to grasp the actual condition of the circumstances when temporary living was started in the designated evacuation center and the welfare evacuation center.

In Kumamoto City and Mashiki Town, as a result of the hearing survey on the acceptance and correspondence of persons who need care in general evacuation centers and welfare evacuation centers, following situation was identified: there were insufficient supports for facility staff who manage and operate welfare evacuation centers, the concentration of persons who need care and general refugees occurred due to lack of cooperation, the timing to transfer the persons who need care to the welfare evacuation centers was delayed and support by the care manager who was in charge of the persons who need care was found to be effective.

Keywords: Kumamoto earthquake, evacuation center, welfare evacuation center, care provider, carer, matching

©2017 Research Center for Urban Safety and Security, Kobe University, All rights reserved.