

地震発生後における地域密着型施設の役割～地域の復興につながる福祉力の向上に向けて～

株式会社南阿蘇ケアサービス

運営主体の概要

施設種別	認知症対応型共同生活介護
経営主体	株式会社 南阿蘇ケアサービス
設立年月日	1999年11月10日
所在地	〒869-1412 熊本県阿蘇郡南阿蘇村久石2721-2
連絡先	T E L 0967-67-1606 / F A X 0967-67-0875
施設の定員	入所46人 通所18人 小規模多機能登録24人
施設職員数	86人
事業内容	認知症対応型共同生活介護 地域密着型通所介護 小規模多機能型居宅介護 定期巡回・随時対応型訪問介護看護 訪問介護 居宅介護支援事業 住宅型有料老人ホーム 介護予防・生活支援サービス事業（配食サービス）
ホームページアドレス	https://www.minamiasocare.com/

〔ケア事例九三〇〕

1 南阿蘇村の概要

熊本県北東部、阿蘇カルデラの南部、阿蘇五岳と外輪山に囲まれた阿蘇郡南阿蘇村は、農業と観光の盛んな人口10,608人（2018<平成30>年11月30日時点）の村である。2005（平成17）年に旧白水村、長陽村、久木野村の三村が合併し、南阿蘇村となった。環境庁の「日本名水百選」にも選ばれている白川水源をはじめとする湧水群や、多彩な泉質をもつ温泉、世界農業遺産にも認定されている農村文化・農村景観は、多くの人を惹きつける熊本県内でも屈指の観光地である。

熊本地震直前の2016（平成28）年3月31日時点で、人口11,619人、高齢化率35.52%の農山村地域であった。2016（平成28）年4月の熊本地震では、甚大な被害を受け、熊本市内へ通じる主要道路すべてが通行不能となり、日常生活に多大な影響をもたらした。地震をきっかけに若年層の人口流出が進み、震災後2年半という短い間に高齢化率39.66%（2018<平成30>年11月1日時点）と急激に上昇し、要介護認定率も熊本県平均を上回っているのが現状である。

2 法人の概要

地域に根差した地域密着型施設として、2000（平成12）年7月に「グループホームみなみ阿蘇」を開設した。「利用者を人生の先輩として常に敬愛いたします」の運営方針のもと、地元の高齢者のニーズに合わせた医療福祉サービスの提供を行っている。在宅サービスから入所施設まで柔軟な事業展開を行い、南阿蘇村で安心できる暮らしの支えを目指して取り組んでいる。

写真1 全施設が徒歩圏内にあり、各施設より阿蘇五岳をのぞむことができる



【株式会社 南阿蘇ケアサービスの沿革】

- 2000年7月 認知症対応型共同生活介護「グループホームみなみ阿蘇」（北）1ユニット開設
- 2001年11月 認知症対応型共同生活介護「グループホームみなみ阿蘇」（南）1ユニット開設
- 2006年6月 通所介護「デイサービスみなみ阿蘇」 定員18名開設
- 2007年7月 高齢者優良賃貸住宅「結の家みなみ阿蘇」 10戸開設
（現サービス付き高齢者向け住宅「結の家みなみ阿蘇」）
- 2010年4月 訪問介護「ヘルパーステーション結」
- 2013年5月 住宅型有料老人ホーム「はなみずき」 18床開設
- 2015年6月 定期巡回・随時対応型訪問介護看護「24時間介護看護サービスはな」開設
- 2016年6月 居宅介護支援事業所「ケアマネみなみ阿蘇」開設
- 2017年4月 訪問看護「24時間介護看護サービスはな」開設

2018年4月 介護予防・生活支援サービス事業宅配弁当「菜々かまど」（南阿蘇村委託事業）開始

2018年6月 小規模多機能居宅介護「小規模多機能ホームはなしのぶ」開設

3 熊本地震発生

(1) 2016（平成28）年熊本地震における熊本県内の被害状況

2016（平成28）年4月14日21時26分、熊本県熊本地方にてマグニチュード6.5の地震が発生、益城町では震度7を観測した。翌々日の4月16日1時25分マグニチュード7.3の本震が発生し、最大震度7を益城町、西原村で観測、南阿蘇村は震度6強を観測した。4月14日の余震以降16日までの間に、震度6弱以上の地震が熊本県下で7回も発生、震度4以上の地震が4月14日から30日までの間に120回発生しており、立て続けに2つの大きな地震に襲われ、その後も頻発に余震が繰り返されたことが熊本地震の特徴である。熊本県内での人的被害として死者269人、重傷者1,183人、軽傷者1,153人であった。建物被害は、全壊8,658棟、半壊34,492棟、一部破損154,157棟であった。度重なる余震により建物の倒壊を恐れ、多くの被災者が建物内での避難ではなく、車中泊を選択しているのも熊本地震の特徴と言われている。

南阿蘇村の被害状況は、人的被害として死者30人（うち災害関連死14人）重傷者31人、軽傷者120人、家屋被害として全壊700棟、大規模半壊187棟、半壊800棟、一部損壊1,170棟であった。国道57号、国道325号（阿蘇大橋）、県道28号（俵山トンネル）が地震による土砂崩れにより断絶した。旧長陽村地域の被害が甚大であり、特に立野地区は360世帯880人を対象に長期避難世帯に認定された。

(2) 地震発生直後、求められるリーダー力

4月16日深夜1時26分震度6強の揺れが南阿蘇村を襲った。当時南阿蘇ケアサービスには6カ所の建物に利用者総数55人、夜勤者5人、宿直者2人がいた。不気味な地鳴りの直後大きな音をたてて建物が揺れた。何度も襲いくる激しい揺れに建物はミシミシと音を立て、職員や利用者から悲鳴があがる。余震が続き、利用者や職員にとって、安全な居場所はどこなのか分からない状況であった。一部の利用者には施設損壊がひどかったため、

写真2 安全な施設に避難した利用者



送迎者や職員の車に車中泊をしてもらった。

夜明けとともに、少しずつ状況が見えてくる。「この建物で大丈夫でしょうか？」「看取りのNさんエアマットと喀痰吸引が必要なんです、電気が必要です。どうしましょう。」「明日からのお薬がありません」…矢継ぎ早に混乱した職員が問いかけてくる。管理者である筆者は、一つひとつの返答の責任の重みを感じながら「対処」していった。まるで野戦病院のような状況の中、利用者の安全の確保に奔走した。訪問介護のサービス提供責任者は「在宅のお年寄りの安否確認に行ってもいいですか、家族も居宅も連絡がつかないのです。」と余震も活発ななか、職員2人体制で利用者宅へ向かった。管理者として、このまま職員を行かせてしまってまた大きな地震が来たら…と道路の安全確保、利用者の安否さえ確認できていない在宅に職員を送り出す「リスク」に心が咎める感覚もあった。管理者は利用者だけでなく、職員の命も抱えているという現実を突きつけられた瞬間であった。

(3) 通勤困難による介護職員不足

熊本市方面から南阿蘇村への道路は3本あるが、国道57号、阿蘇大橋や俵山トンネルなどの崩落により、その全てのルートを失っている。また、鉄道も寸断、重要な交通インフラの回復はめどが立たない状況にあった。隣町である大津町から南阿蘇村へは車で通常30分で来るルートであったが、地震後は迂回路である観光道路を使用、なんと片道1時間半の所要となったのである。この基幹道路の崩落は南阿蘇村外からの通勤状況を直撃して、職員総数73人中25人の職員が通勤困難に陥っている。1/3の職員が出勤困難な状況により絶対的な介護職員不足は明白だったのである。直ちに16日の時点で、フェイスブックやメーリングリスト機能を用い、全国に施設介護ボランティア募集を発信している。

4 「みなみ阿蘇福祉救援ボランティアネットワーク」の立ち上げ

(1) 南阿蘇村全体の支援

南阿蘇ケアサービスでは、2011（平成23）年に発災した東日本大震災の際、4人の職員が公益社団法人日本認知症グループホーム協会（以下、「GH協会」という）のネットワークを用い、岩手県沿岸部の施設での支援活動を経験している。被災地でのボランティアの受け入れとコーディネート機能の必要性という学びの経験が今回の支援要請につながっている。早い段階での支援要請の結果として、4月18日宮崎県高千穂から3人、4月19日には京都からボランティアコーディネーター1人と岩手DCA

T 4人、熊本県菊池市から2人が到着し活動に入った。その後GH協会をはじめ全国的範囲での多くの専門職が全国から支援にかけつけている。

しかしながら、当施設より被害の大きい施設や通勤が遮断された施設など過酷な状況を見るにつけ、この震災は当施設だけでなく、この地域に共通する課題であることを認識するに至った。その最たることが「介護・看護職員の不足」である。それと同時に、職員の不足と共に、職員の被災による疲弊が利用者に影響を与えることが危惧された。そこで、南阿蘇村への介護看護職員派遣のネットワーク構築ができないか考えたのである。全国各地で被災地を支援し、災害支援のノウハウを有するNPO法人さくらネットと検討を重ね、2016（平成28）年4月30日村内7事業所の介護看護ボランティア派遣を主に行う「みなみ阿蘇福祉救援ボランティアネットワーク」の立ち上げを行った。「みなみ阿蘇福祉救援ボランティアネットワーク」では、南阿蘇管内の社会福祉施設の被害状況調査や、拠点の設置、IT技術による専門職ボランティア募集システムの開発・実施、福祉避難所の運営支援などを行っている。ヒアリング調査の結果から7事業所に対し介護職員派遣支援を行うことを決定し、全国からのボランティア希望の問い合わせに対し、専門職ボランティアのコーディネート業務を実施したのである。のちに厚生労働省介護職員マッチングシステムと連携を図り、村内7事業所に延べ人数として1,688人を派遣、村内事業所のマンパワー不足の解消を目指している。

（2）専門職ボランティアを中心とした支援者の活躍

当法人の人手不足に対し、早期にボランティア要請を募ると同時に、ボランティアコーディネーターの必要性も感じた。ボランティア受入れ調整の難しさを理解していたため、発災当日には関係者などにボランティアコーディネーター派遣要請の情報発信を行った。4月19日には現地入りしたボランティアコーディネーターには、約3カ月間専門職ボランティアの調整を依頼したのである。ボランティアコーディネーターのおかげで、南阿蘇ケアサービスでは、3カ月という短期間の間に多くのボランティアに支援を受けることができたのである。ボランティアコーディネーターがいなければ、管理者が法人運営に徹することは困難であっただろう。

施設でのボランティア導入は丁寧に行うことを大切にしている。ボランティアコーディネーターによるオリエンテーションでは、当法人の理念である「利用者を人生の先輩として常に敬愛いたします」の思いを伝えた上で、「南阿蘇ケアサービスの震災前の『普通』を共に目指してください」と説明してもらうよう依頼する。病院、特養、

老健、GH、デイなどさまざまな施設から来られたボランティア自身の職業の価値観や当たり前が、ここ被災地では「当たり前」ではないということで、十分なオリエンテーションができないまま、活動に入った場合の現場職員との気持ちのズレを修正する意図もあったのである。ボランティアコーディネーターの役割は非常に大きく、経営者の負担軽減、専門職ボランティアや施設職員に対する細やかな配慮、互いの思いの共有化、宿泊所のルール作りや環境整備、柔軟な変更対応、そしてボランティアの方々も、心地よく施設介護を行うことが出来るよう適宜休日をいれるといったシフトの調整も図っている。施設専属のボランティアコーディネーターによる丁寧なコーディネートによって、長期滞在者や複数回の支援につながったのである。

図1 ボランティアコーディネーターの役割

ボランティアコーディネーターの役割
1. ボランティア活動の日程調整・送迎
2. オリエンテーション
3. 環境整備（ルール作り・宿泊場所・シフト）
4. 災害ボランティアや各団体との連携
5. ボランティアや職員の思いの傾聴

南阿蘇ケアサービスにおけるボランティア受入れの経路は3つに分類される。

- ① 法人から派遣されている団体ボランティア
- ② 災害ボランティアセンターを通じた一般ボランティア
- ③ 「みなみ阿蘇福祉救援ボランティアネットワーク」を通じて参加した個人ボランティア

さらに、看護師や介護福祉士といった有資格者で、介護や看護を担うボランティアを「専門職ボランティア」とし、直接的な介護を担ってもらおう。専門職ボランティアは主に（図2）の支援に入ってもらおう。被災直後の混乱で職員も利用者も落ち着いた日々を送れていなかった状況において、介護・看護の専門知識を有する専門職ボランティアの存在は、とても大きいものである。混乱状態の認知症の方に対し、横に座り傾聴し、添い寝をした専門職ボランティアのおかげで、その後、認知症の方は安心して過ごせたケースもある。介護経験のある専門職ボランティアに支援してもらったことで、事故を減らし利用者の笑顔を引き出すことができたのである。また、地震の被災者である職員が無理な連続勤務をすることなく、適宜休みを確保できたことも専門職ボランティアがいなければ不可能であっただろう。4月18日から7月16日までのボ

ランティア数は、専門職ボランティアが実人数305人、延べ人数1,206人、一般ボランティアが実人数250人であった。一般ボランティアには、施設内外の環境整備、物資の整理、調理補助、職員向けのマッサージ、施設内託児所での保育補助を依頼している。

写真3 専門職ボランティアの活躍

図2 専門職ボランティアの役割

専門職ボランティアの役割
1. 緊急介護
2. 日勤夜勤業務（利用者・福祉避難者見守り、レクレーション、介護、看護）
3. 環境整備（清掃・支援物資の管理）
4. 感染症拡大防止（ノロ・インフル対策）



5 「福祉避難所」の設置

(1) 設置のいきさつ

定期巡回・随時対応型訪問介護看護を利用中の独居利用者が、村の一般避難所に避難できずいたため、事業所避難を提案し支援を行っている。また、デイサービス利用者家族から体育館での避難生活は困難なため、当法人に避難させてほしいという要望が相次いでいる。このため、4月19日福祉避難所開設を南阿蘇村に申請したのである。南阿蘇村では、社会福祉法人と宿泊施設が福祉避難所指定となっていたためすぐに許可とはならなかったが、4月21日認可となり、同日に5名の要介護高齢者を受け入れることになる。福祉避難所を開設するにあたって、職員にはこう伝えている。

「村には体育館で大変な生活をしている要介護高齢者が沢山いる。村で困っているお年寄りを支えたい。福祉避難所開設期間は6月30日まで。皆で頑張ろう。」ただでさえ入居高齢者の対応で過酷な状況のなか、職員は協力してくれたのである。

(2) 運営状況

南阿蘇ケアサービスにおける福祉避難所は、原則、「介護が必要な要介護高齢者」を受入れ条件としている。福祉避難所へ受け入れた経緯としては、

- ① 在宅で訪問介護を利用している自力避難困難者：2人（4月16日、17日）
- ② 体育館などに避難されている要介護高齢者：9人（4月21日～23日）
- ③ 避難先であった施設がデイ再開にむけて避難所を閉鎖したため：7人（5月5日～）

の3つの流れとなっている。18人の要介護度（内、認知症高齢者は11人）は、要支援2が2人、要介護1が3人、要介護2が10人、要介護3が3人である。計18人の要介護高齢者を、職員と専門職ボランティアで支える事になったのである。福祉避難所開設にあたって、1カ所のスペースで受け入れるということではなく、敷地内の建物内全てを視野に入れ、応急的に寝泊まりする場所の確保の検討を行っている。空きスペースをつくり、何人受け入れることができるか建築設計図をもとに可視化を行う。GH協会には避難者用の段ボールベッドを依頼し、起居動作の安楽さを確保し、後日、地元業者に依頼し、カーテンを取り付け最低限のプライバシーを確保している。

写真4 地域交流室を福祉避難所として活用



18人の福祉避難所高齢者のうち10人が当法人として初めて関わる人である。十分なアセスメントが行えないまま受け入れるようなものであり、要介護高齢者の中には十分な食事が取れておらず衰弱された方や服薬管理ができていない高齢者もいたのである。「日常」を知らないためのリスクがあり、事故が発生しやすい状況である。実際に、大事には至らなかったが、段ボールベッドから転落した方がおり話を伺うと、自宅には手すりなどが設置してあったとのことだった。当然のように、認知症の症状は進行しADLも低下する人が現れる。土砂崩れの危険地域に住んでいるということで避難してきた方は目を追うごとに表情が険しくなる。「家はなんともなかとに連れてこられた！」そこで週3回、日中自宅に滞在してもらうこととする。夕方には福祉避難所に戻ってもらい次第に表情も和らいだ。しかしながら目に見えて職員の疲弊が感じられたため、福祉避難所の方は専門職ボランティアに支えてもらうよう仕組みをかえることとなる。職員が責任をもつが徘徊のある認知症高齢者のマンツーマン対応などは、できるだけ専門職ボランティアに依頼する。疲労がたまってきていた職員の負担を減らすことも必要だったのである。また、短期間ではあったが、福祉避難所に避難してきた利用者の暫定のケアプランも作成する。被災により介護保険サービスの支援内容に変更があった方もいたため、担当のケアマネージャーに居宅介護支援計画の変更を依頼し、事業所ケアプランの変更作成を行うこととなったのである。

全壊で家に戻れない、入所できる施設がない、低所得者の受入れ先がなかなか見つ

からないなどの課題はあったが、18人中7人はご自宅に、2人は他施設入所、2人は別の福祉避難所へ移動、5人は当法人のGH定員超過で入所、2人は当法人のお泊まりデイサービス利用となる。大きな事故などもなく最終日の6月30日を無事に迎えることができたのである。福祉避難所の避難者の方からは「トイレに安心していったから良かった」、「知っている職員さんがいて安心した」、家族からは「道路崩落により狼居の母のもとへ駆けつけることができなかつたためありがたかつた」、「体育館で徘徊し居続けることは困難だった」、「旅館の避難所ではご飯を食べれず衰弱していた。薬も飲めていなかったので助かつた」との言葉が聞かれている。18人の要介護高齢者をこの過酷な時期に支え続け命を支えることができたのも職員と介護看護ボランティアのおかげである。

(3) 福祉避難所の制度的位置付け

ここで福祉避難所の位置付けについて整理しておきたい。福祉避難所とは、既存の建物を活用し、介護の必要な高齢者や障害者など一般の避難所では生活に支障をきたす人に対してケアが行われる避難所のことを指す。災害救助法が適用される場合において、福祉避難所利用者の特性に配慮し、生活しやすい環境整備に必要な機械器具等（簡易洋式トイレなど）借り上げに必要な経費、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材等の購入費、おおむね10人の福祉避難所利用者に1人の相談等に当たる介護員等を配置する経費等が、国庫補助で支弁される。厚生労働省は通知文書において、「被災による緊急避難等が行われている指定居宅サービス事業所等が、福祉避難所の指定を受けていない場合にあつては、福祉避難所の指定を遡及して行うなど、柔軟な取り扱いをすることも可能である」としている。また後藤（2017）は、「株式会社の福祉事業所による福祉避難所開設といったケースは極めて珍しく、今後の災害時における要援護支援の大きな可能性を示唆するものである」とも述べている。

(4) 福祉避難所の課題と展望

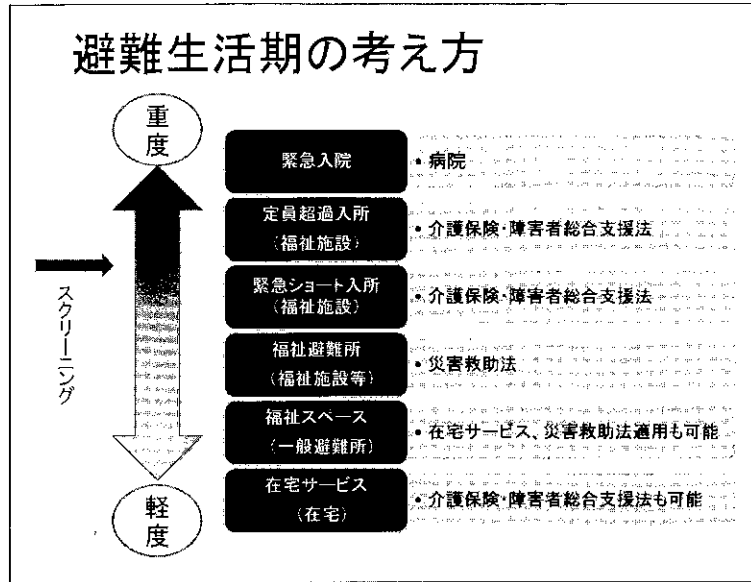
今回、当法人では応急的に福祉避難所を開設したが、事前に福祉避難所の指定を受けてはおらず、受入れ想定を十分に行えていなかつたためさまざまな混乱がみられた。具体的に列挙すれば、以下の9項目である。受入れ要件、受入れ手順、記録内容、服薬管理、病院受診は誰が対応するのか、福祉避難所から次の避難先の選定、在宅復帰に向けた生活調整、避難所内で事故があつた場合の責任の所在、費用支弁内容、という事項である。その都度、利用者、家族、職員、居宅介護支援事業所、行政など、お

よび各関係機関と検討を行い対処していったわけである。もっとも、事前にそのような想定があれば、このように困惑することもなかったであろう。そもそも、事業主体が株式会社であり、まして南阿蘇ケアサービスという小規模な福祉事業所が福祉避難所を開設できるのかという戸惑いもあった。災害時の避難先の1つに、日頃の個々人の生活状況や介護レベルを把握している介護事業所があるのは、利用者にとって心強いものがある。とすれば、今回の実践事例を用い、各々の小規模型福祉施設事業所が今後起こりうる大規模災害の備えとして、行政に対し福祉避難所協定を締結することが望ましいと思われる。

福祉避難所での避難者の介護については、南阿蘇ケアサービス職員の負担軽減をも目的として、応援にきた専門職ボランティアが担うことになる。排泄介助や徘徊の付き添い、レクリエーション、夜間の見守りである。居宅介護支援事業所やサービス事業所、行政などの各関係機関との連絡・調整については、当法人の生活相談員が行う。福祉避難所運営の人材確保については、内閣府が2016（平成28）年4月に発出したガイドラインに従い、福祉避難所の避難者の状態を継続的に観察する専門職の視点を欠かせず、専門職を中心とした支援人材の確保が重要、また、「福祉避難所の設置施設に運営を委託した場合、その施設による運営を基本とする。その場合でも、施設自身の通常の運営に支障をきたさないよう、外部からの支援を検討することが望ましい」とされる。全国から専門職を募り、支援を依頼しなければ、事業所単体での福祉避難所運営は困難であると顧みるのである。

また要介護高齢者を受け入れるにあたって、入所のスクリーニングが大変重要であると感じている。今回、南阿蘇ケアサービスにおいては、福祉避難所の受入れを「介護が必要な要介護高齢者」と限定している。なぜなら、施設避難の問合せが相次ぎ、本当に支えが必要な人の支援が行えない可能性があったためだ。後藤は、『「避難所→福祉避難所」だけでない避難生活期の層別化』を指摘している。要援護者の状況に応じて、どこで避難生活期を送るか、その生活支援の根拠法令は何なのかを確認することが求められている。（図4を参照）

図4 避難生活期の考え方



出典：後藤至功の著書をもとに筆者作成

6 施設課題から地域課題の解決へ

(1) 「復興と福祉の検討会議」の開催

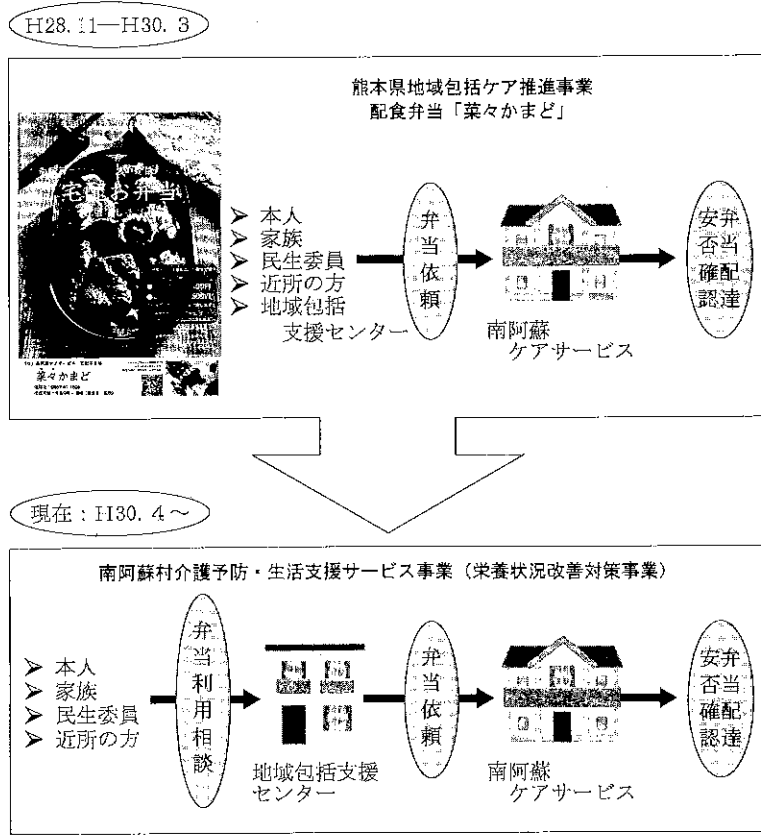
「みなみ阿蘇福祉救援ボランティアネットワーク」による専門職派遣を進めていく過程において、自ずから他の施設との連携の機会が増えてくるようになる。NPO法人さくらネットの代表理事の石井氏より、施設種別の枠組みを超えた横の連携の必要性と今後の恒常的な地域ケア会議の開催を視野に入れる「復興と福祉の検討会議」開催の提案があった。2016（平成28）年5月31日第1回会議開催時には、震災後の施設状況、各々が抱えている課題、梅雨時期の土砂崩れなど自施設の対応策が共有される。社会福祉施設だけでなく、地域包括支援センターや行政職員も参加していた。その後も定期的にその会議が開催され、南阿蘇村が抱える現在の課題が明らかにされるのである。被災後2年目の地域課題として、生活困窮や仮設住宅暮らしの長期化による多様な困難事例の表出化、法人施設の職員確保の困難さ、人材不足による福祉サービス利用制限の課題、高齢被災者の生活再建、若年層の人口流出・担い手不足などがあげられる。現状報告、施設課題の共有、解決に向けたディスカッションが開催されて議論を深めていくのである。村内の事業所が震災を機に連携をすることで、南阿蘇村が抱えている課題が議論・整理され、地域の復興に繋がる福祉力・地域力の向上に向け

取り組む糧になっている。直接的な解決策を見いだすまでには至っていないが、ゆるやかな顔の見える関係性の築きは、次に起こり得る被災時での共助の基盤となるだろう。

(2) 地域ニーズに応える介護保険外事業

当法人では震災直後より、地域ニーズに応えるべくさまざまな取り組みを行っている。震災中に取り組んだこととして、「みなみ阿蘇福祉救援ボランティアネットワーク」立上げ、協力、託児サービス、在宅高齢者に対する無料入浴サービス、福祉避難所の開設などを行っている。また、震災により村内の1つの居宅介護支援事業所が閉鎖したことで、地域高齢者の介護保険サービス利用が滞ることを危惧し、6月に居宅介護支援事業所開設を申請し認可が下りる。その後、震災による高齢化率の上昇も見込まれ、買い物弱者や低栄養者の増加、心身機能の低下が懸念されていた。当法人の地域密着型サービス事業の運営推進会議の場において、1人暮らしの配食サービス、生活支援サービス、地域の人が集える居場所があったらいいのではないかと提案が集まる。そこで住民ニーズに応えたいとの思いから、「2016年度熊本県中山間地域等創生による地域包括ケア推進事業補助金」を活用し、フレイル予防を目的とした配食弁当事業を開始する。管理栄養士のもと、栄養バランスの取れた安心安全なお弁当を配達、定期的な訪問は利用者の安否確認・見守りを可能とし、栄養改善や家族のレスパイトケアの寄与、震災による買い物弱者への支援にもつながっている。当初は数人程度の利用人数であったが、近所の方や民生委員からの紹介が増え、弁当の利用者数は大幅に増加し、2018（平成30）年3月「519食」提供となる。利用ニーズの高まりにより、2018年度より、南阿蘇村が実施する高齢者の栄養改善を目的とした介護予防・生活支援サービス事業（栄養状況改善対策事業）の1メニューに組み入れられて再スタートする。弁当の提供にあたっては村に3カ所ある地域包括支援センターからの紹介が要件であり、地域包括支援センターは日常のチェックリストに基づき対象者を決定している（図5参照）。これらの事業は、高齢化率39%を超える南阿蘇村において、食を通じた高齢者の健康づくりに寄与している。本活動は、「厚生労働省スマート・ライフ・プロジェクト第7回健康寿命を伸ばそうアワード」において厚生労働省老健局長企業部門優良賞を受賞している。地域交流を目的とした月に一度の集い場の開催も当法人の自主事業として展開、地域ニーズに対応した活動を今後も継続して行っていきたいと考えている。

図5 補助金事業から南阿蘇村介護予防・生活支援サービス事業へ



筆者作成

〔ケア事例九三〕

7 災害対応に求められること

(1) 災害時における事業継続マネジメント

災害発生時には、まずさまざまな課題に柔軟に対応していくことが求められる。通常の事業継続マネジメントの考え方では、災害後、いったん、サービスを縮小させるが、介護・福祉の場合は、災害後、ニーズが増大するためサービスを縮小することができない、または拡大することが前提となる。被災状況によっても変わってくるが、発災後、ニーズが一挙に増大し、日単位、週単位、月単位で課題は移り変わり、その時々合わせた事業継続方針を検討しなければならない。その時点では、緊急事態への対応力の向上が求められる。以下、被災後での管理者としての対応を記したい。

災害というリスクが発生したとき、まずは利用者と職員の命と安全を確保することである。車中泊や安全な施設へ移動するなど、安全な居場所を判断し指示を出すことが必要である。次に生活の質の維持である。災害に伴う質の低下を最低限にするため

に、積極的に支援物資などの外部支援を受け入れたり、早期のボランティアを受け入れ、職員のバーンアウトを防ぐことを行った。職員も被災者であることを忘れてはならない。被災前に当たり前に出来ていたことが、簡単に失われていくのである。被災翌日、介護職に対し「介護職のする事：食事・排泄・心のケア」、看護職に対し「看護職のする事：薬・体調管理・処置」を紙に書いて掲示し、それ以外のことはしなくてよいと伝えた。混乱下で、伝達ミスや配薬漏れ、排泄チェック漏れなどが発生しやすい状況であったためである。余震が続く中であつたが、落ち着いて行動することを求めた。また、心身ともに健康であるということが、日々のケアに大きな影響を与えていることを忘れず、利用者に対するQOLを維持するためには、ケアを提供する職員のQOLの確保も求められる。次節で叙述するが、災害時こそ職員の精神的フォローを忘れてはならない。

被災により、職員不足や利用者避難による介護保険サービス利用の停滞が想定される。通常の事業継続が困難になる事態に陥らないために、業務の中断期間の最小化などが求められる。職員不足に対しては、ボランティアの存在が大きい。被災直後に支援に駆け付けたボランティアは、以前よりつながりのあつた経営者や法人の施設である。また、ライフラインが中断した中、発電機や飲料水の確保に協力したのは地元の企業や近所の人たちである。専門職ボランティアに対し、食事の支援をしようと南阿蘇村のレストランや料理愛好家の方々が食事を毎週届けてくれたのも、日頃から培った関係性が、非常時に発揮されたのである。人脈も含めた日頃の備えなくして非常時の連携はありえない。

次に、災害対応に対し見通しをもつことが重要である。当法人では、福祉避難所運営を2カ月半と限定した。見通しが立たない中での過重な介護は、職員の多大な負担になりかねないからである。外部支援を受け入れつつ、福祉避難所運営期間を限定することで、職員ストレスの軽減を図った。また、避難者に対しても、避難所暮らしではなく、安心できる次の住まい・環境を提供、提案することが、被災者自身のQOL向上にもつながっている。福祉避難所や定員超過受入れはあくまでも一時的なものと捉え、早期に日常に戻る運営を目指していくことが重要と思われる。熊本県認知症介護指導者のネットワークを基にして、福祉避難所の避難者を快く受け入れていただいたこともあつた。さまざまな機関と連携を図りながら早期に通常運営を再開することを目標とし、事業停止に陥らないようにしなければならない。

(2) 災害時における労務管理

当法人の4月16日の出勤状況は全職員75人中33人であった。職員のうち、22人は国道の崩壊により通勤困難に陥っていた。4月24日時点で家の被災や怪我により職員9人の復帰のめどが立たなかった。介護職員も被災者であるということは、職員が疲弊し離職しやすい状況であるということを常に意識した労務管理が求められる。

正職員に対しては、4月については3日勤務後必ず休みを取得するようにシフト調整を図り特別休暇を付与する。使命感の強い職員にあっては、ややもすると長時間勤務や連続勤務になりがちである。そうすると、疲弊し体調不良を起こしかねないため、職員を意識的に確実に休ませることに徹する。パート職員の勤務日数が減ることによる給与の減額への不安に対しては、2割5分増しの時間給とする。通勤経路が伸びた職員も多く、通勤手当の上限を撤廃する。全壊の職員家族を施設内に泊ませたり、浴場を提供したりした。職員の子どもたちは、地震により休校・休園が続いたため事業所内託児を行い、勤務により子どもと離れて過ごす不安感の軽減にも努めるのである。また、マッサージボランティアを積極的に受け入れ、勤務中であっても交代で身体をほぐしてもらえるよう配慮した。1時間でもリラックスできる時間、また、第三者に辛い思いを吐露できる空間の確保を行った。細く長く働き続けてもらうための職員の福利厚生は、緊急時であったとしても、できる限り確保する必要があると思われる。

職員に対する労務管理に加え最後に捕捉したいこととして、常に経営判断が求められる経営者自身のストレスケアの場の必要性である。災害発生時の意思決定の困難さは想像を絶する。常に気が張っている状態である。自施設の危機的状況に際し、少しでも改善できる方法を常に考え模索する日々が待っている。経営者の責任は重いが、危機への対処能力は限られている。「助けてほしい」と自分自身の限界を認め、周りの力を借りる勇気が必要である。無理をすることでより苦しむのは職員であり利用者である。日頃から「助けてほしい」といえる関係づくりが災害対応時に大きな力を発揮するということが経験として言えるのである。

8 まとめ

当法人が行った震災後に決断した一つひとつの事柄が正しかったとは言い切れないが、今回の熊本地震での肯定的に振り返れることは、以下の事項である。早期に地域の福祉施設を支える仕組みを作ったこと、小規模型施設事業所による福祉避難所の選

営、震災関連死の防止・抑制、他施設とのネットワーク作り（震災後も定期的にネットワーク会議を開催）、があげられる。震災以降、地域課題に対しても前向きに受け止め、配食弁当事業を開始し、施設にとどまることなく、地域に一步踏み出している。本稿では、施設管理者の視点で被災後の活動を顧みているが、筆者は同時にソーシャルワーカーとしての視点においても活動していたと振り返っている。つまり、一次災害に続く二次および三次災害を予防する活動なのである。その一連の活動を「減災ソーシャルワーク」と呼んでみたいと思う。今後おこりうる災害に際し、「減災ソーシャルワーク」の視点での支援活動を啓蒙していきたいと考えている。

阿蘇の蘇は「よみがえる」と読むことができる。蘇ったその先にある、より魅力あふれる村づくり、より魅力あふれる地域密着型施設を創り上げていきたい。それが支援して下さった方々への恩返しになると思っている。

(松尾 弥生)

【引用・参考文献】

- 1) 内閣府『平成28年（2016年）熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について』2018年
- 2) 南阿蘇村『平成28年熊本地震に係る被害及び復旧状況等』2018年
- 3) 松尾弥生「熊本地震を振り返る～その時、私たちが取った対応」『通所サービス&マネジメント』67頁、日総研、2017年
- 4) NPO法人さくらネットホームページ http://npo-sakura.net/about_sakura.php
- 5) 厚生労働省『平成28年度版厚生労働白書』2016年
- 6) 後藤至功「災害時における社会福祉施設・事業所の災害対応—熊本地震・阿蘇郡南阿蘇村のヒアリング調査より」166頁、佛教大学福祉教育開発センター・紀要第14号、2017年
- 7) 厚生労働省老健局総務課認知症施策推進室『平成28年熊本地震に関する緊急避難等に関する取扱いについて』2016年
- 8) 厚生労働省老健局総務課認知症施策推進室『平成28年熊本地震に関する緊急避難等に関する取扱いについて』2016年
- 9) 内閣府『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』2016年
- 10) みなみ阿蘇福祉救援ネットワーク『平成30年4月開催第6回復興と福祉の検討会議議事録』2018年
- 11) 厚生労働省スマート・ライフ・プロジェクト第7回健康寿命を伸ばそうアワードホームページ http://www.smartlife.go.jp/award_winner_07_b/