

熊本地震への社会福祉法人の対応と課題：福岡県老人福祉施設協議会派遣の支援職員アンケート調査の結果から

安立, 清史
九州大学大学院人間環境学研究院人間科学部門共生社会学講座

小川, 全夫
九州大学大学院人間環境学研究院：名誉教授

黒木, 邦弘
熊本学園大学

高野, 和良
九州大学大学院人間環境学研究院人間科学部門共生社会学講座

<https://doi.org/10.15017/4771880>

出版情報：人間科学共生社会学．8，pp.77-85，2018-02-14．九州大学大学院人間環境学研究院
バージョン：
権利関係：



熊本地震への社会福祉法人の対応と課題

—福岡県老人福祉施設協議会派遣の支援職員アンケート調査の結果から—

安立清史・黒木邦弘・小川全夫・高野和良

要 旨

2016年の熊本地震に際して、福岡県老人福祉施設協議会の施設から被災した熊本県老人福祉施設協議会の施設への職員の派遣が行われた。

どのような人たちが、どのくらいの日いち派遣され、どのような活動を行ったのか。そこからどのような問題や課題が浮かび上がってきたのか。本調査報告は、福岡の社会福祉法人87施設から派遣された合計175名を対象母集団として実施されたアンケート調査の結果と分析である。派遣期間は4月20日から6月末まで（データとしては8月2日まで上がってきている）。派遣日数は平均して2泊3日間であった。性別は男性66%、女性34%。年齢は20歳から64歳で平均値は約39歳、中央値は37歳。職種は介護職がほとんどで、主な活動は直接介護や間接介護などの利用者へのケア業務であった。東日本大震災などへの派遣経験はあったものの、近県への持続的な支援ははじめてであり、派遣職員も3日間でどんどん入れ替わるという状況の中で、業務の引き継ぎや派遣先の職員とのコミュニケーションなど、コーディネーションやコーディネーターの必要性など、今後の様々な課題が浮かびあがってきた。

キーワード：社会福祉法人、老人福祉施設協議会、災害時の社会福祉法人の役割、コーディネーター

はじめに 熊本地震で被災した社会福祉法人への福岡県老人福祉施設協議会からの支援と今回の調査

2016年の熊本地震にさいしては、福岡県からのみならず全国的な規模で、被災した熊本県へ様々な支援活動が行われた。われわれが今回報告するのは、福岡県との協定にもとづき福岡県老人福祉施設協議会が加盟する社会福祉法人への呼びかけで始まった支援活動の実態と課題である。福岡県老人福祉施設協議会が加盟する社会福祉法人から多くの介護職員等が、熊本県老人福祉施設協議会加盟の社会福祉法人への支援活動を行ったが、この支援活動の実態を調べ、派遣された職員の属性や活動内容を把握し、どのような問題や課題が残されたのかをさぐり、今後の支援活動の改善に役立てることを調査目的とした。調査にあたっては、福岡県老人福祉

施設協議会による派遣呼びかけの中心となったメンバーの方々と論議を重ねたうえで調査票を策定した。実施にあたっては、福岡県老人福祉施設協議会の承認をえたうえで、2017年春に、支援活動に関わった職員全員へ調査票を配布した。自記式アンケートの結果は、福岡県老人福祉施設協議会事務局（福岡県社会福祉協議会）を通じて回収し、九州大学大学院人間環境学研究院・安立研究室が集計を担当した。以下、その概要を報告する。

1 調査対象と母集団

今回、福岡県老人福祉施設協議会の呼びかけに応じて派遣を行った社会福祉法人数は87法人で、これは福岡県老人福祉施設協議会に加盟する209法人（2016年4月現在）のなかの41%にあたる。

派遣された職員数は、実人数で175人であり、この全数を調査対象母集団とした。回答数は175（ただし、派遣職員のその後の退職者や、派遣期間未記入を理由とする13名のデータは除外した）、有効回収率は92.6%であった。

2 調査結果の概要

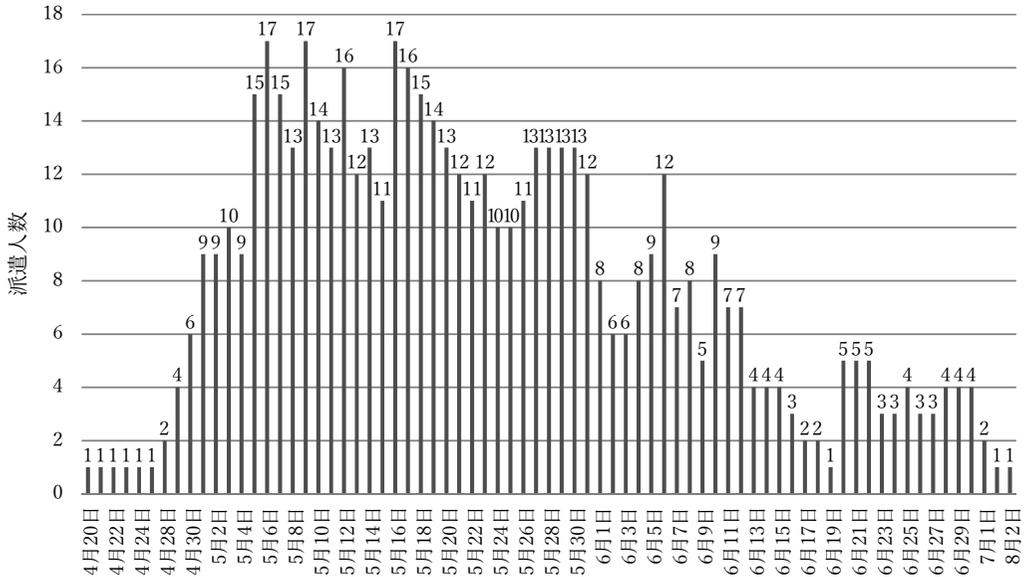
福岡県老人福祉施設協議会からの依頼で派遣が行われた期間は、2016年4月20日から8月2日までの81日間であり、一日平均で10.7名が派遣されていたことになる。派遣された職員は、年齢をみると20歳から60歳までで、平均値は38.6歳であった。性別をみると、男性66%、女性34%であり、派遣日数は3日間がもっとも多かった。一人あたりの派遣日数が、比較的短期間であった理由については本報告書の中で説明されている。職種としては、介護職がもっとも多く116人であり、相談援助員31名、看護職10名などが内訳であった。支援先で行われた主な活動は、細かくみると多岐にわたるが、直接ないし間接の介護が中心で、その他、清掃やレクリエーション、物資運搬なども含まれていた。

今回の調査の特徴は、熊本支援を経験して感じたこと考えたこと等の自由回答がたいへん多数記載されていたことである。自由回答からは、派遣経験をふまえての職員の意見から、今後や課題がかなり明確に把握できたように思われる。

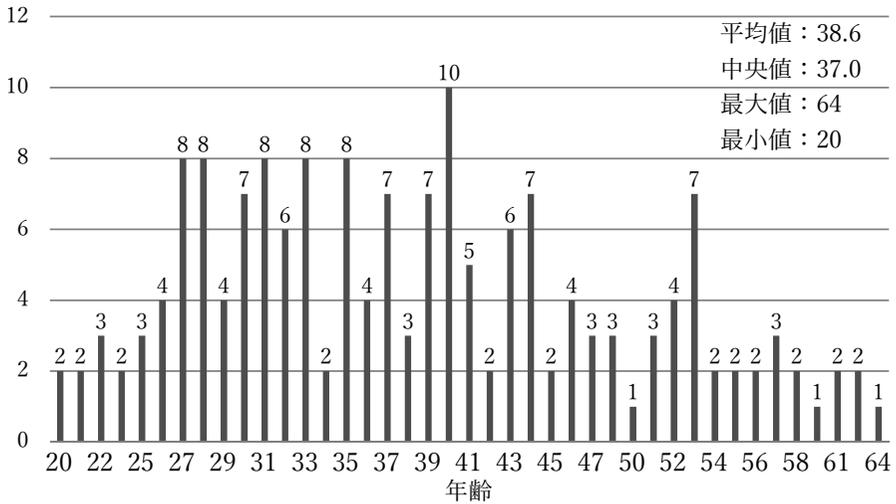
以下に、アンケート調査結果と派遣された施設職員からの膨大な自由回答のまとめを報告する。この分析は、アンケートを実施した研究者と福岡県老人福祉施設協議会のメンバーが、協力して調査結果を検討したものである。

3 自由回答の分析1—派遣職員の支援期間、引き継ぎやコーディネートの必要性について

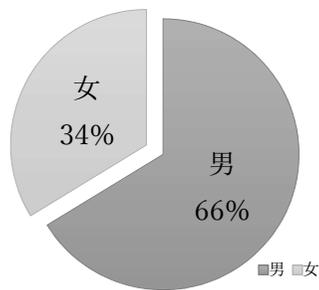
ここでは、自由回答から浮かび上がってきた、今回の派遣についての課題について述べる。



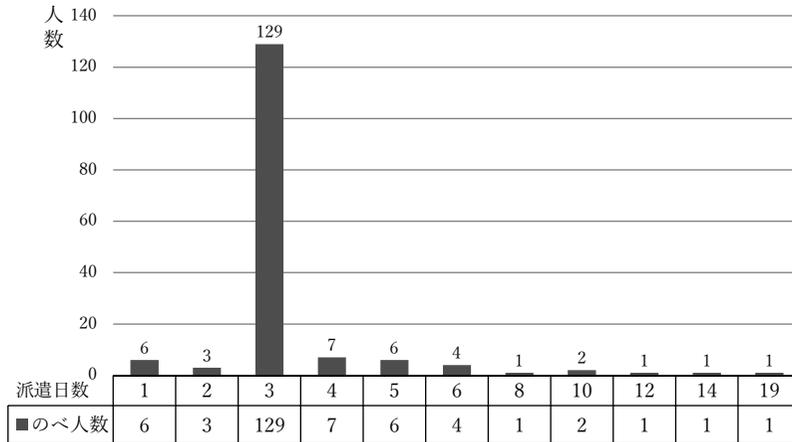
【図1】派遣時期と人数



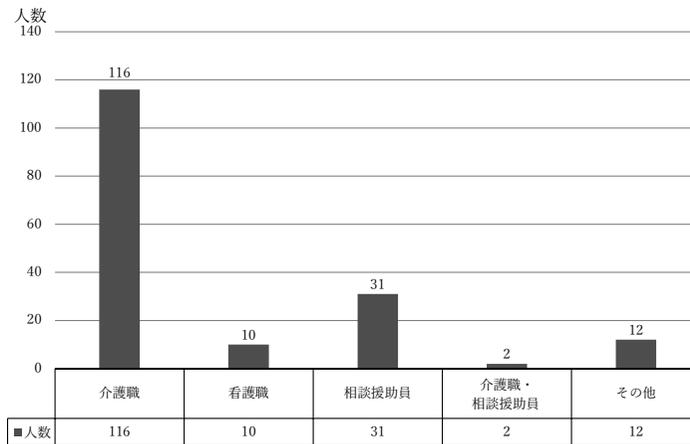
【図2】派遣された職員の年齢分布 (n=170)



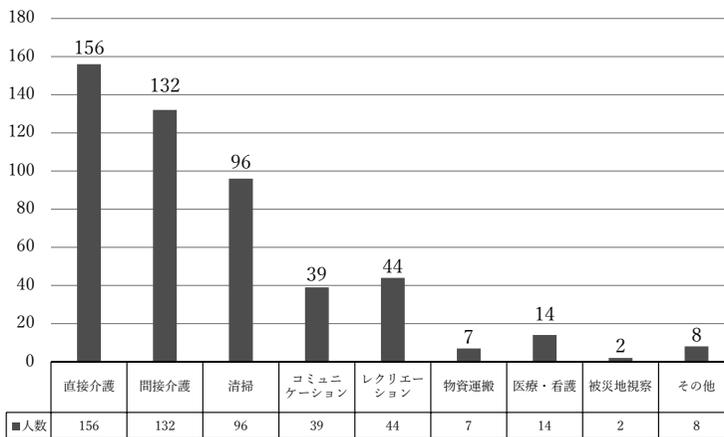
【図3】派遣職員の性別 (n=166)



【図4】 派遣職員の派遣日数 (n=161)



【図5】 派遣職員の職種 (n=172)



【図6】 主な活動内容 (複数回答) (n=172)

派遣された職員が、現地で活動して感じた意見の中で、もっとも多く見られたものは、ひとりひとりの支援者にとって、支援期間が短かったのではないかと、という派遣期間についての感想と、もうひとつは、現地との連絡や調整、コーディネート機能に課題が多かった、というものであった。

たとえば、東北大震災時に支援に行かれた職員が、その経験から学ぶべきだという意見もあった。東北大震災時には、派遣された職員と次につづく職員との間に、現地で重複する期間がないと、引き継ぎがうまくいかないという経験があったという。これをふまえて、派遣の重複期間がないと、引継ぎの打ち合わせを、たびたびしなければならず、受け入れ施設側の負担にもなるという指摘があった。貴重な指摘である。

また、望ましい派遣は、職員の派遣だけでなく、ボランティア・コーディネータなども同伴して支援にいけるのがよいとの意見があった。これも、現場での活動経験をふまえた貴重な意見である。

こうした自由回答結果が示唆するのは次のことである。

将来またこのような被災地支援が必要になる場合には、コーディネーターがまず現地に入って、現地のニーズを把握し、派遣される人員への連絡・調整を受け持つなど、現地との連絡・連携を密にする必要があるということである。つまり、派遣するにあたって従前以上に、コーディネート機能を重視する必要があるということである。

支援を受け入れた現場には、派遣されてきた職員にうまく指示がだせない人がいる場合もあったようだ。これは、現地では職員自身も被災者であり、また派遣元からの情報が伝わっていなかったことなども作用したものと考えられる。また、その日その日の、受け入れ先の職員の出勤具合で、情報共有がうまくいっていないときもあったようだ。このように、職員相互の間の意思疎通やコミュニケーションに、災害時には課題が生じるので、間に入って両者をつなぐコーディネーターが必要であるとの意見が多くみられた。

被災し混乱する現地にコーディネーターを求めるのは、困難なので、派遣元のほうで、コーディネーターも含めて派遣し、その人が、次に派遣されてくる職員との間の引継ぎも含めてコーディネートができるような体制が、もっとも望ましいものであるとの意見が多くみられた。福岡県老人福祉施設協議会としても、そういうコーディネートや伝達の仕組みを担える人材の育成が必要ではないか。

4 職員の派遣日数について

派遣された期間の長さについては多くの意見がよせられた。せっかく支援にいったのに、2泊3日程度の短期間では、現地の状況になれて活動するには短期間すぎた、という意見が多かったのである。

しかし福岡県老人福祉施設協議会にとって、これには理由もあった。派遣を呼びかけた福岡

県老人福祉施設協議会老施協や派遣する法人施設側が、どのくらいの期間なら人員を出せるかということを慎重に考慮した結果でもあったからである。その結果、3日間の派遣が標準とされたようだ。

また、自由回答をみると、派遣された職員と派遣元の社会福祉法人との間の連絡や引継ぎ事項の伝達などは、インターネットのSNS、たとえばLINE等を活用して連絡調整を行った法人もあったようである。しかし、すべての法人でこのような密な連絡や対応ができていたかという点については課題も残ったようだ。派遣された職員の間で、情報の錯綜などで、やや混乱も見られたようである。現地に派遣された職員との連絡や調整は、今後の検討課題であろう。

しかし、もし、職員派遣の期間が1週間ということになっていたら、どれだけの施設が職員派遣を行うことができたでしょうか。人員の問題から、小規模の法人では派遣できず、結果として大規模法人しか派遣できないということにもなりかねないからである。

今回の場合には、福岡県老人福祉施設協議会として、多くの法人施設が職員を派遣することが可能であること等を考慮して、3日間の派遣を標準として、各法人に派遣を呼びかけることになった。この点については、将来またこのような災害派遣がありうるので、法人の枠を越えて、たとえば九州全体で、次世代委員会などが中心となって、社会福祉法人の災害支援について、どのように派遣方法や派遣期間、派遣にあたっての諸々のガイドライン等を論議しておく必要があるのではないか。

5 依頼と派遣のプロセス—社会福祉法人の社会貢献について

今回の派遣の経緯とプロセスについては、次のようだったという。まず福岡県から、福岡県老人福祉施設協議会に、熊本支援についての協力依頼があり、その依頼にそって、福岡県老人福祉施設協議会から、各法人への依頼が行われた。福岡県と熊本県との提携をふまえての依頼であった。このような行政からの公的な依頼によって老施協が支援に動き出すという手順やプロセスは、重要なことである。

しかし逆に言えば、公的な依頼がない場合には、なかなか動き出せないということにもなりうる。現在は、社会福祉法人やその連合体である老施協の社会貢献や地域貢献を、社会や地域にはっきりと示していくことも求められている。そのためには、県からの依頼をまって動きだすだけでなく、各法人や老施協が、もっと機動的に動くことが、社会福祉法人の社会貢献の明確化にもつながるのでないかという声もあった。今後の検討課題であろう。

6 「避難所」や「福祉避難所」等に外部から支援の入るタイミング

熊本支援では、被災した熊本の社会福祉法人への支援が中心であったが、今後は、被災現地

で様々な「避難所」や「福祉避難所」を運営されることもあるだろう。社会福祉法人が「福祉避難所」等を運営していくこともあるだろう。熊本での支援経験をふまえると、その場合には、派遣された職員や専門家が避難所に入るタイミングは発災から1週間後くらいが適切であるとの意見があった。それ以上たつてからだと、避難所の運営の中で、それぞれ自然発生的にできあがったルールが固まってしまうので、もし間違えたルールだとしても正すことがなかなか難しいからのようだ。

派遣された職員は、1つの課題だけでも任せられると、たとえば、派遣先の施設における夜間の対応をしっかりとやるというように、何かを任せられると、支援をうけた側の心理的なストレスも全然違って来るようだ。そうなると、現場の職員にとっては、たいへん頼もしい支援となる。

また、熊本地震では、車内泊をされた方が多かったのも特徴だった。高齢者施設が被災されていない場合にも、そこを拠点に周辺の避難所や車中泊をしている方をサポートするような取り組みができれば良かった。避難所でも、もっぱら素人の方々が運営していたので、専門的ニーズには対応できなかった。こういう時こそ、専門職の活躍の場があったはずだという意見もあった。

避難所で必要なスキルやサポートは何なのかということも、今回の経験からはっきりさせていくことが必要であろう。そして、施設に入るという場合に最低1人はコーディネートする人が必要だという意見が多かった。緊急時に対応できる専門人材を、福岡県老人福祉施設協議会としても、育成できると社会貢献にもなるのではないか。

7 アンケート調査から見える派遣職員の意識の変化

これまでの社会福祉法人は、災害時などには、まず自分の施設を守るということを中心に教育や研修を受けてきた。しかし、今後は、それだけではなく、より幅広い地域社会との連携や協働、そして従来以上の社会貢献が求められることだろう。今回の熊本地震などをきっかけに、これまで以上に幅広い地域福祉との連携や協働が求められるようになる。そしてそれを担えるような人材育成も求められている。

今回の熊本支援にあたっては、派遣元の社会福祉法人では、個々の職員の様々な事情などを考慮しながら被災地で活動できる能力をもった職員を派遣したという。今回の支援が、派遣先の施設にどのような役割をはたし、どのくらいの貢献になったのか、それは今回のアンケートでは把握できない領域の問題であり、今後の課題である。しかし、今回の派遣された職員へのアンケート調査から、職員の意識の変化はつかむことができる。それは、熊本支援の経験をふまえて「災害時における施設のあり方や活動について、どのようなことをお考えでしょうか。もし福岡で災害や震災が起こったら、どのようなことが必要だと思いますか」という自由回答の中にもっとも表れていた。

ひとことと言えば、被災地で活動する経験を通して、震災や災害時にそなえる危機管理体制

について真剣に考えるようになった、という意識変化である。

福岡でも、本年、深刻な水害が起こったりするなど大規模な災害が頻発する時代になった。自由回答からも「普段から災害時の対応について真剣に考える必要がある」「施設長がいない時や、主任などの責任者がいない時に災害が起こった場合でも、対応ができるような危機管理体制が必要だと痛感した」という意見があった。このように、被災地支援経験を通じて、職員の中に、法人や施設の「危機管理体制」の大切さや、それに自主的に取り組もうとする意識と自覚が高まったようである。これは、派遣した法人にとってだけでなく、派遣された職員にとっても大きな収穫であったと言えるのではないか。

このような職員の自覚や意識の高まりをみて、今後はもっと多くの職員に支援を体験させたい、とその効果に注目する施設長もいる。

今回の派遣は、福岡県老人福祉施設協議会や社会福祉法人の社会貢献や地域貢献の姿や動きを具体的に世に示したというだけでなく、支援を経験した職員の意識の変化や成長にもつながったという、大きな経験であったことが、アンケート調査に記された数多くの自由回答から読み取れる。

8 今後の災害支援へ向けての提言

熊本への支援経験を通じて、災害時での有効な支援のためには、職員を派遣するだけでなく、連絡や調整、現地のニーズ把握など、コーディネーターが必要だということが分かった。そのためには、現地のケアマネージャーや地域包括支援センター、社会福祉協議会などとの密接な連携をとることも必要であろう。

何かあった際に、様々なコーディネートができる人物が、先発隊として現地に入り、ニーズを拾い上げ、そこから派遣元にオーダーを出し、連絡調整をしながら派遣するというような組織だった対応の仕組みも必要になるだろう。

たとえトップがいなくても、誰が指示を出すのか、非常時にはその判断が問われる。普段の上下の関係だけではうまく機能しないことがたくさんあることも今回のアンケート調査から浮かび上がっている。県の防災マニュアルなどは、支援物資の取り扱いや組織対応の仕組みを伝えるもので、それも重要だが、今回のアンケートの結果を見ると、災害時に力量を発揮できるコーディネーターのような人材育成が求められている。

非常時には社会福祉協議会だけでなく、老協や経営協なども協力して「ボランティア・センター」や「避難所」「福祉避難所」などを運営することも、将来的には視野に入れる必要があるとの意見もあった。社会福祉法人が、社会福祉協議会などより深い連携をとって支援していける体制づくりも必要だろう。

熊本での支援経験は、今後、様々なところに役に立つに違いない。朝倉など水害もふくめ震災や災害が頻発するようになっている。どのような災害でも、対応できるように、福岡県老人

福祉施設協議会としても、どのような体制をつくっていくか、検討が必要ではないか。今回の経験からは、支援時のリーダーやコーディネーターづくりに注力していく必要性や、社会福祉法人が様々な組織や機関とも連携する必要性が浮かび上がっている。また、「福祉避難所」だけでなく、一般の方々がやってこられる「避難所」などにもどういう関わっていくか、という検討課題もあろう。

災害支援にあたっては、どのようなスキルが必要なのか、期間や内容も含めて派遣、派遣先との連絡や調整などもふくめて、災害支援のガイドラインの検討するため、福岡県老人福祉施設協議会の中に「災害支援委員会」のような組織を作って検討していく必要があるのではないか。

個々の社会福祉法人が、それぞれに地域貢献や社会貢献に取り組むだけでなく、福岡県老人福祉施設協議会としても、災害時における幅広い地域貢献や社会貢献が可能になるよう、仕組み作りや人材育成に取り組むべきではないだろうか。

文 献

- 花田昌宣, 2017, 「インクルーシブな避難所と水俣学の経験：地域に根ざした学と社会運動」、『現代思想』45 (8), 96-104, 青土社
- 井上ゆかり・黒木邦弘・花田昌宣, 2017, 「平成28年熊本地震への熊本学園大学の対応：避難所の運営の実際と課題」, 熊本学園大学水俣学研究センター

(本論文は、安立清史を研究代表者とする科研費・基盤研究 (B) 「災害時における非営利組織 (社福法人や NPO 等) の新たな機能の形成に関する実証研究」 (研究課題番号 17H02592)、および高野和良を研究代表者とする公益財団法人日本証券奨学財団平成28年度調査助成「災害リスク時における社会福祉法人および NPO 法人の社会貢献度のあり方に関する調査研究—熊本地震を事例として—」の研究成果の一部である。)