

障害者支援施設の施設長が認知する防災上の課題

佐々木新*¹ 高尾堅司*¹ 水子学*¹

要約

本研究は、障害者支援施設の施設長が認知する防災上の課題について確認することを目的とした。調査対象者は、X市内の障害者支援施設の施設長（ $n=1$ ）であり、2015年11月に面接調査（半構造化面接）を行った。面接の結果、施設長は集団生活の場として防火を始め、数々の災害の発生を想定していることが分かった。また、施設長は災害を防ぐためには職員の当事者意識が必要との見解を有しており、いかにして職員に防災意識を持たせるかを重要な課題として認知していることが分かった。施設長は法や制度で定められた範囲で対策を講じることはもちろんのこと、それ以上の対策を自主的に実施することの必要性を強調していた。

1. 緒言

社会福祉施設の主たる役割は、利用者への福祉サービスの提供である。近年、その主たる役割に加えて、災害時における役割も期待されている。中央防災会議防災対策推進検討会議は¹⁾、「高齢化、人口減少が進む中で、学校、公民館等の社会教育施設、社会福祉施設等を地域住民の交流拠点として整備を進め、これらを緊急時の避難場所として活用し、災害時の避難が容易となるようにするとともに、避難場所と位置づけられる学校等に、備蓄倉庫、通信設備の整備等を進めるべきである。」(p.11)としている。このように、社会福祉施設は災害時の避難場所として位置づけた整備の対象とされている。とりわけ、災害時要援護者を対象とした避難所としての期待も寄せられており¹⁾、「災害時要援護者に対しては、必要に応じて、福祉施設職員等の応援体制が整っている避難所を用意すべきである。」(p.20)との見解もある。このように避難生活に著しい困難をきたす人々への支援の場として活用されることが期待されている。

社会福祉施設が、日常的に利用者を対象とした福祉サービスの提供を行い、なおかつ災害時における支援を行うには、状況の変化に左右されることなく、支援を求める人々に福祉サービスを提供する必要がある。これを実現するには、社会福祉施設が災害に

強いことが前提となる。厚生労働省防災業務計画には²⁾、厚生労働省関係部局並びに都道府県及び市町村が、福祉サービス等事業者が実施する複数の事項に関して必要な助言及びその他の支援を行うことが記載されている。国庫補助制度及び交付金を活用して社会福祉施設の耐震性を確保すること、同施設の職員及び利用者を対象とした災害対策に関する啓発の実施、避難訓練の実施、必要な物資の備蓄、福祉サービス等事業者間における災害援助協定の締結等に努めることなどが挙げられている。そのほか、厚生労働省関係部局並びに都道府県及び市町村は、福祉サービス事業者に対して、消火器具、警報器、避難用具等の整備保全等、災害時における福祉サービス等が適切に提供されるよう必要な助言及びその他の支援を行うとしている²⁾。以上の事項は、厚生労働省の関係部局と都道府県及び市町村が、社会福祉施設の防災対策を積極的に推進することについて肯定的に捉えていることを反映している。

厚生労働省防災業務計画に含まれている内容を推進することは、社会福祉施設の防災対策を推進する上で重要である。また、行政指導による防災対策は、社会福祉施設の防災対策を推進する上で貴重な機会となる。ただし、行政指導という枠組みだけで防災対策を実施することは、ともすれば形式的な取り組みに終始する可能性がある。内山ら³⁾は発達障害者・

*1 川崎医療福祉大学 医療福祉学部 臨床心理学科
(連絡先) 佐々木新 〒701-0193 倉敷市松島288 川崎医療福祉大学
E-mail: a.sasaki@mw.kawasaki-m.ac.jp

児の災害への備えの一つである行政の配布する災害時マニュアルが抽象的で使えないことがあるとの当事者の声を紹介している。社会福祉施設の利用する人々の障害の状況は多様であり、防災対策は対象者をよく理解したうえで個別にとりくむ必要がある。よって、対象者の実態が考慮されていない指導やマニュアルは実効性がないと言わざるを得ない。一方、施設職員の防災意識も防災対策を進めるにあたって重要な要因である。施設職員の防災意識が十分でないならば、防災対策は形骸化し、実質的な防災対策とは程遠い状態になるだろう。その結果、災害時において十分に防災訓練の成果が発揮できない可能性がある。したがって、支援対象者の状況を最も理解する一人としての施設職員の防災意識の涵養が、施設における防災体制の強化を目指す上で必須条件である。

施設職員の防災意識を高めるには、施設長の役割を無視することはできない。日頃から、施設職員に対して防災意識を高めるための指示を行うことで、法律に定められた範囲内での防災訓練の意義がより一層増すであろう。ただ、言うは易く行うは難しで、たとえ施設長が施設職員に対して指示を徹底したとしても、表面的な理解にとどまってしまう、実質的に防災意識が高まるかは確証できない。また、施設の入所者が災害時にどのような行動を見せるかについては、入所者の日頃の様子や行動を熟知していないと予測することはできない。たとえば、知的障害者を主な対象とする障害者支援施設の場合、緊急事態においてどのような行動を見せるのかは、日頃の十分な関わりを基盤とした理解がない限り難しい。特に発達障害の子どもや成人が災害後に示す反応は、災害前から潜在していた特徴が災害後に顕在するとも考えられており³⁾、少なくとも日頃の本人の行動や必要な対応に関する十分な理解のもとで支援される必要があろう。加えて、地震、水害といった自然災害の種類によって対応すべき内容は異なる。東京都社会福祉協議会⁴⁾が示すように、災害時における施設相互の連携や変則勤務体制時の勤務者・非勤務者の連携についても課題が残されている。したがって、施設長の指示がどの程度功を奏するかについては、未知数の部分が少なくない。

上記のように、施設職員の防災意識の向上を図るために考慮すべき事項は多い。この状況において、施設長は施設職員の防災意識についてどのように認知しているのだろうか。また、施設長は施設職員の防災意識の向上を図る上で、どのようなことを感じているのだろうか。本研究では、障害者施設の施設長を対象に面接調査を行い、防災活動の内容と防災

対策上の課題について確認することを目的とした。

2. 方法

2.1 調査の手続き

2015年11月、X市のある障害者支援施設の施設長(1名)を対象に、面接者(2名)による半構造化面接を実施した。面接回数は1回だった。調査対象者に対しては、謝礼としてクオカード(1,000円分)を1枚用意した。主な質問内容は、以下の通りである。まず、防災対策の実施状況について尋ねた。「実施」の場合は、実施理由について尋ね、さらに実施内容等について尋ねた。また、災害発生時に予想される課題として、施設における防災対策上の課題について尋ねた。面接者は、調査対象者からの回答内容に応じて、適宜質問を与えた。面接内容は、調査対象者の同意を得た後、ICレコーダーに録音した。録音内容は、調査者が逐語録化した。

2.2 倫理的配慮

本研究は、著者らが所属する大学の倫理委員会の承認を得て実施された(承認番号:15-054)。面接者は、調査対象者に対して面接を実施する前に以下内容について説明を行った。まず、面接者は研究内容と研究目的について説明し、その際、本研究への協力は任意であること、協力を拒否した場合に何ら不利益は生じないことを説明した。さらに、面接者は同意後も同意を撤回することも可能であると説明した。また、面接者は、録音した内容は逐語録化した上でデータとして活用するが、個人名、所属施設名、都道府県名が特定されないように表記を工夫すること、分析結果については学会誌あるいは学術雑誌に公表される可能性があるが、その際には個人名と施設名が特定されないように配慮することを伝えた。

3. 結果

3.1 防災対策を実施する理由(表1)

主な理由としては、まず「施設が集団生活の場であること」を挙げていた。集団生活の場であるために、自然災害だけでなく事故なども含めたあらゆるリスク事象の発生を想定しつつ対応していかないといけないとの見解が述べられていた。その対応においては行政指導に基づく部分もあれば、発災時の他施設との連携を目的とした合同訓練という場の存在が、実施する理由として挙げられていた。

3.2 防災対策の実施状況(表2)

施設長は、最も優先される事項の一つとして防火対策を挙げていた。防火対策においては、消防署の査察という機会以外にも、施設職員が定期的に電気

表1 防災対策を実施する理由

「施設は、集団生活の場ですから。事故、自然災害、起こりうるので、全てを想定しながら対応していかないといけない。火災については、行政指導が当然ありますし。」

「建物を建てる際には、防災の基準がありますよね。それを守らないといけない。それから、月1回避難訓練をやりなさいと。12回ですね。年間。そのうち2回以上については、夜間を想定した訓練をなさいと。なぜ夜間を想定しているかという、暗いとか逃げ道が分かりにくいのもありますし。もうひとつは勤務職員が夜間やはり少なくなるので、少ない職員で避難訓練、避難をきちんとするために訓練。これは報告義務もあります。行政からの指導に対応したうえで、施設そのものが運営されている側面があります。」

「この地区は他の施設もあるので、6回は共同訓練を行います。2か月に一度は他施設と連携しながら。なぜかという、職員が応援に駆け付けるとか、そういうことで訓練しておかないといけない。」

注) 発言内容は、紙面の都合上、発言内容が大幅に変わらない程度に一部要約している。

また、倫理的配慮のもと発言内容を一部変更した部分がある。

表2 防災対策に関する発言内容

「一番は、火の使用ですよ。自主的ですけど、Z（社会福祉法人名）では直火は使わない。配膳室とか作業棟等では使っていますが、生活する場合は直火はなし。電熱器関係、ホットカーペット、こたつ類はありません。もちろんストーブもなし。電気ストーブもありません。全部エアコンでやっています。お湯を沸かすのは全部電気のポットです。たばこについては、利用者は吸っていません。それから火遊びにかかわるもので、マッチ、ライターの個人所有はだめとしています。かなり徹底してやっていますので、利用者が火を出すようなことはまずない。漏電とかそういう設備面での老化による出火は職員が定期的にチェック、年に二回はチェックしています。コンセントとか。年に一回消防が点検に参ります、消防署が。コンセントまでは見ませんがね。スプリンクラーは全部設置していますので、もし火が出てもすぐ消せる。」

「ソフト面では、避難訓練ですよ。やっぱり、実態に合った避難訓練。たとえば歩けない人がどういうルートで逃げればよいのか。基本的にはバリアフリーじゃないと難しいと思う。火事だけではなくて、ほかの災害も想定しておかないといけない。」

「避難訓練は、火事の場合はどこから火が出るかで逃げるルートが変わってきます。車いすは、どこを通ることができるかというのがありますし。訓練を重ねていかないと、車いすが通ることができないところに誘導していても意味がない。水害の場合は2階へ逃げる。地震の場合は外へ逃げると。そういうのがスムーズにできるような設備。それから、職員が訓練の中で完全な避難ルートを、勤務中、私がよく実地職員にいうのは、勤務しているときに、もしここから火が出たらどう逃がしたら安全なのかを考えてやってくれと。特に夜間は25人に1人くらいの職員で見えていますのでルートをきっちりね。」

「最低基準で“これこれしなさい”と決まっている以上は、私たちはやっていかないと。決められたことだけやっておけばよいのではなく。そのためには何が必要かは、日々施設長がということではなくて、職員は今火事があったらどうすればよいのか。今、水が来たらどうすればよいのか。今、地震が来たらどうしたらよいのか。安全に避難することを日々考えながら、毎時間考えるのではなくて、遅めの時間に入った時は、これだけの人数でどうしたら避難をうまくできるのかとかね。」

注) 発言内容は、紙面の都合上、発言内容が大幅に変わらない程度に一部要約している。

また、倫理的配慮のもと発言内容を一部変更した部分がある。

器具やコンセントの状況などを確認しているとのことだった。また、避難訓練についても実施されているとのことだった。特に、施設長は状況に即した避難のあり方を想定することを強調していた。たとえば、出火場所という要因から夜間という施設職員数

が少ない時間帯という要因も含め、施設長は施設職員に対して明確に意識するよう求めているとのことだった。

3.3 防止対策上の課題 (表3)

施設長の発言内容から、防災対策上の課題として

ハード面とソフト面の両面が含まれていた。前者については費用面と施設の設備面、後者については施設職員の防災への意識の定着がそれぞれ含まれていた。福祉施設は集団生活の場であり、利用者の命を守ることがより良い福祉サービスを提供する前提条件となる。その命を守る上で施設の改築が必要となったならば、国は惜しむことなく補助金をつけて欲しいという切実な見解が認められた。

一方、施設職員の防災意識の定着についても課題視していたが、それは災害イメージの困難さと近年の人事異動という二つの側面が関連しているようだった。「職員の意識を高めるといっても、危機感をいつももって仕事をしてもらうためにどういうふうに対応すればよいのか、叱るだけでもだめだし。そのあたりがね、ハードじゃなくてソフトのまたソフトになりますけどね。」という発言はそれを明確に伝えている。

4. 考察

本研究の目的は、障害者支援施設の施設長が認知する施設における防災対策の課題について確認することであった。面接調査の結果、施設設備や備蓄物の保管場所といったハード面に関する課題、そして、施設職員の防災への意識の向上といったソフト面に関する課題の存在が確認された。

ハード面については、非常食などの備蓄物の保管スペースが理想よりも狭いこと、国として、施設の建物などが災害に弱いと診断評価された場合には、改築等にかかる補助金を十分に受けられるようにすべきことなどの課題が認められた。しかしながら、特に火災への対策に見られたように、施設内で直火を使わないこと、火元となりやすい設備の定期的な自主点検と消防署による専門的な査察、スプリンクラーの設置など、十分整っていることにも言及され、防災対策が進んでいることも確認された。必要な物を準備する、災害につながる可能性のあるものを排

表3 防災対策を実施する上での課題

「集合設備とか、安全のためではあるのですが結構高くつきます。費用が。もちろん、補助金をもらったりして対応していますけどね。ソフト面は、職員が5年、10年いけば積み重ねの訓練になってきますけど、やっぱり辞められる、新しく入ってくる。特に、最近は職員の6割くらいが臨時職員です。そうすると、来た人たちがやっと身につけたと思ったら辞めて新しい方が入ってくる。この辺が頭を悩ませるところですね。防災訓練というのも積み重ねですから、一回やればいいというものではありませんから。」

「火事に対しては、ハード面は整っています。定期点検も、業者が年1回、消防が年1回やります。その間にやっぱり施設の方が点検。そういうところが見ないコンセンストを、きっちり点検していくということ。点検しました、だけじゃなくて、きちんとした報告書。今もあるけど、もっと充実したものにならないといけないと。それが慣れっこになって、見てないのに〇つけてしまおうかね。『大丈夫、大丈夫、大丈夫』、そういうのが一番怖いのでね。そのあたりをいかに職員に理解してもらうかという指導ですね。これが、大きな課題かなと思います。」

「これは月一回やりなさいとか言っても、慣れっこになってしまう。長くやればやるほど。これが怖いところでもありますのでね。いかに、その職員の意識を高めるといっても、危機感をいつももって仕事をもらうためにどういうふうに対応すればよいのか。叱るだけでもだめだし。そのあたりがね、ハードじゃなくてソフトのまたソフトになりますけどね。」

「水害だけはなかなかね、想定できない。頭のなかでシミュレーションできないから。それから、地震想定ですね。これまた利用者には、全く職員のイメージなかなかつかないです。」

「非常に大事なものは非常食、非常用の物品ですね。避難先に物が無いといけないので、避難場所の隣に倉庫があります。非常食は、食べてみないと分からないから毎年食べるんです。訓練の日に合わせて。昼は非常食に切り替えて。今5日分。本当は1週間分を確保したいが、場所がなかなかね。1週間分、この人数分、職員も含め確保するとすごいスペースとるんです。」施設の課題よりも、国の課題として建て替え、明確な理由があつて、災害に弱いと診断されたときに補助金をきっちりつけていただきたいというのが国への要望です。サービス内容をどうこう言うが、その前に命を守るのが一番の仕事ですから。その命を守る一番の砦というのは安全な建物で、安全な防災設備。そこにお金をケチってはいけないと思います。」

注) 発言内容は、紙面の都合上、発言内容が大幅に変わらない程度に一部要約している。

また、倫理的配慮のもと発言内容を一部変更した部分がある。

除するなど、コストや利用者の理解といった越えるべきハードルはあるにしても、具体策やそれを支える資金があればその対策は十分に進展しうるものであることがうかがえた。

ソフト面については、防災訓練の積み重ねの重要性に言及され、近隣の社会福祉施設と連携した避難訓練も実施されていた。2011年の東日本大震災では、施設に避難してきた利用者の受け入れの難しさ、トロミ剤や経管栄養剤といった一般には手に入りにくい物資の不足があったと指摘されており、民間施設同士の支援体制についても事前準備が必要であるとされている⁴⁾。また、2013年の台風26号による大島土石流災害時において、知的障害者が入所する障害者支援施設では、変則勤務体制上で予定されていた次の交代勤務者が、発災のために急遽通勤できない状態となり、通勤可能な職員の勤務調整および支援プログラムの変更等の対応が必要となったとの事例がある⁴⁾。災害時には日常生活に必要な物資が不足することが多い。また発災の時間帯や発災地域によって施設内で避難誘導や必要な支援にあたることのできる人的資源も限られる場合がある。これらのことを踏まえると、平常時から近隣の施設との共同避難訓練が実施され、職員が互いの施設の構造や利用者の様子を把握する機会が持たれていることは防災対策として進んだ取り組みであると考えられる。

一方、昨今の人事異動の多さによって避難訓練等の防災対策が施設としての経験として積み重なりにくいことが課題として認知されていた。また同時に、火気の点検などの積み重ねもそれ自体が実施者の慣れを招くこととなり、本来の防災対策としての意義を失う危険性についても言及されていた。さらに、災害にも地震や火災、水害など様々な形態があり、必要な避難場所や経路がその都度異なることへの想定難しさが語られていた。

施設長は一般的に、他の施設職員よりも当該分野の業務についての知識や経験が豊富であり、現場を熟知していることが多い。その豊富な経験の蓄積から、施設職員自身が陥りやすい状態をあらかじめ予測し、その上で、施設長は起こりうる災害についての対策をより強化させるための方策を日々実践して

いることが確認された。例えば「今火事があったらどうすればよいのか。今、水が来たらどうすればよいのか。今、地震が来たらどうしたらよいのか。安全に避難することを日々考えながら」や「もしここから火が出たらどう逃がしたら安全なのかを考えて」といった施設職員に向けての助言内容が認められた。これはまさに施設職員の防災への意識を醸成し、柔軟な対応をとることができるようにさせるための指示と考えられる。

障害者支援施設職員の業務はその施設の利用者の日常生活と密接に関わっている。その業務内容は多様かつ多忙であり、その分、往々にして施設の設備や災害時の安全の確保といった防災対策まで日々自発的に考えながら業務に従事することが困難な現状があると推察される。人の暮らしの安全・安心に不可欠でありながら後回しにされがちな防災対策について、施設長は自らが陣頭指揮をとり、生活の場にまさにいる利用者と職員、そして行政指導に代表される社会からの要請との間に立って双方を取り持ち、利用者の安全・安心の実現に向けて調整を日々おこなっていることが確認された。

とはいえ、昨今の職員人事の流動性の高さゆえに、こうした指導や訓練が蓄積されないことは課題として残っていると考えられる。契約職員に見る雇用契約期間（例えば1年や2年）などの限られた期間の中で、施設や利用者を守ろうとする意識や必要な知識と技術をどのように効率的に高めるかといった点について、即効性のある解決策を見出すことは難しいと考えられる。現在の状況としては、行政指導に基づく範囲に限定することなく、当該施設の設備環境や利用者の状況を考慮した避難訓練等の防災対策を積極的に行うことを通じて、社会的使命を全うする施設の姿勢を職場風土として働く人々に影響を与えつつある段階と捉えられるかもしれない。本研究では、障害者支援施設の防災対策の実状の一端およびその施設の施設長が認知している課題と実践について確認することができた。本研究で得られた知見をもとに、施設職員の防災への意識を積極的に醸成するための方法を検討することが今後の課題であると考えられる。

謝 辞

本調査にご協力下さった調査対象者に対して、心よりお礼申し上げます。本研究は、JSPS 科研費（課題番号：15K04050）の助成を受けたものです。

付 記

本稿は、岡山心理学会第65回大会にて発表された内容を加筆もしくは修正したものである。なお、川崎医療福祉学会誌に掲載された本稿の筆者らによる別稿においても、避難行動要支援者に関する内容が含まれているが、本稿は障害者

支援施設の施設長を対象に防災上の課題に関する考えを抽出することをねらいとしたものであり、その論文の内容と目的は全く別である。また、使用したデータも独立している。

文 献

- 1) 中央防災会議防災対策推進検討会議：防災対策推進検討会議最終報告—ゆるぎない日本の再構築を目指して—。
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/pdf/saishuu_hontai.pdf, 2012.
(2018.2.27確認)
- 2) 厚生労働省：厚生労働省防災業務計画。
http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10600000-Daijinkanboukouseikagaku-ka/290706-kouseiroudoushoubousaigyomukeikaku_2.pdf, 2017. (2017.2.27確認)
- 3) 内山登紀夫, 川島慶子, 鈴木さとみ:災害時の反応と対応. 内山登紀夫編, 子ども・大人の発達障害診療ハンドブック—年代別にみる症例と発達障害データ集—. 中山書店, 東京, 145-149, 2018.
- 4) 東京都社会福祉協議会：災害時要援護者支援活動事例集—災害時要援護者支援ブックレット3—. 東京都社会福祉協議会, 東京, 2014.

(平成30年6月11日受理)

The Problems in Disaster Prevention Recognized by the Director of Support Facilities for Persons with Disabilities

Arata SASAKI, Kenji TAKAO and Manabu MIZUKO

(Accepted Jun. 11, 2018)

Key words : disaster prevention, facilities for persons with disabilities, director of facility, intellectual disabilities,

Abstract

This study aims to explore the problems in disaster prevention recognized by the director of support facilities for persons with disabilities. In November 2015, the researchers conducted semi-structured interviews targeting the director ($n = 1$) of the support facilities for persons with disabilities within the city of X. In the interviews, the director stated their view that it was necessary to assume the occurrence of numerous disasters beginning with fire prevention in group living facilities. In this study, it was found that the facility director knew that the awareness of the parties of the staff is necessary to prevent disasters, and that how to promote disaster prevention awareness in the staff is an important issue. Also the facility director emphasized the necessity of voluntarily implementing anything beyond that as well as taking measures to the extent determined by the law and institution.

Correspondence to : Arata SASAKI

Department of Clinical Psychology

Faculty of Health and Welfare

Kawasaki University of Medical Welfare

Kurashiki, 701-0193, Japan

E-mail : a.sasaki@mw.kawasaki-m.ac.jp

(Kawasaki Medical Welfare Journal Vol.28, No.1, 2018 179 – 185)

