

# 東日本大震災における社会福祉施設が果たした役割について

フジノ ヨシミ ミカミ クニヒコ イワブチ ユミ  
藤野 好美\*1 三上 邦彦\*2 岩渕 由美\*3  
スズキ セイコ ホソダ シゲノリ  
鈴木 聖子\*4 細田 重憲\*5

**目的** 岩手県における東日本大震災による社会福祉施設の被害の状況やその後の状況について把握し、被災時の社会福祉施設の役割について明らかにするとともに、これからの社会福祉施設のあり方を再考することを目的とする。

**方法** 郵送による質問紙調査を行った。調査対象施設は、平成24年2月1日時点で岩手県ホームページに掲載されている情報をもとに、被災地域の児童福祉施設、障害者福祉施設、高齢者福祉施設、総計272カ所の事業所に調査票を送付した。

**結果** 質問紙調査は、114カ所の事業所から返送があり、回収率は41.9%であった。震災による直接的影響で亡くなった利用者がある施設は21%、行方不明の利用者については5%、亡くなった職員がある施設は11%、行方不明の職員は3%となっている。施設の建物や設備に利用ができなくなるレベルの被害が「あった」と回答した施設は27%、利用に支障のないレベルの被害が「あった」と回答した施設も29%であった。通所サービスを提供する54施設中、震災後1カ月には15%がほぼ通常どおりのサービス提供が行われていたが、76%は一時停止あるいは一部停止が続いており、9%の施設は完全に停止している状況であった。避難者を受け入れた施設は59%であった。入所施設は60%、通所施設においても57%の施設が避難者を受け入れていた。また、1日で最も多く受け入れた人数は、10人以下が23施設、20人以下でみると32施設であるが、41人以上では19施設で、うち100人以上が5施設であった。

**結論** 社会福祉施設には「高齢者、障害者等災害弱者と呼ばれる人たちの避難所」「在宅の高齢者、障害者を支える家族の避難所」「地域住民にとっての避難所」といった役割があると考えられる。震災をきっかけに地域との関係、つながりを深めた施設もあり、災害時に施設の利用者・入所者はもちろんのこと、地域住民をもサポートする社会福祉施設が目指されるようになっていく。

**キーワード** 東日本大震災、社会福祉施設、災害支援、避難所、福祉避難所

## I はじめに

東日本大震災は未曾有の被害をもたらし、警察庁による発表では死者15,884名、行方不明者は2,633名、負傷者は6,148名となった<sup>1)</sup>。こうした人的な被害だけでなく、物的にも大きな損

害が発生し、今なお被災地にその傷跡を残している。誰もが想像しえなかった大きな災害であり、被災した地域住民は今もなお、多大なる苦勞を強いられている。

このような大震災が発生した当初、岩手県の被災地では避難所や地域における支援の拠点と

\* 1 岩手県立大学社会福祉学部准教授 \* 2 同教授 \* 3 同助教 \* 4 日本赤十字秋田看護大学教授  
\* 5 元岩手県立大学社会福祉学部准教授

して、大きな役割を果たした社会福祉施設が多く見られた。近年では、ノーマライゼーションの思想にもとづく「住み慣れた地域で生活し続けたい」といった思いをかなえたり、利用者の主体性を尊重する生活を阻みやすいといった観点から、地域で介助を受けながら自立生活を送ることが選択されるようになり<sup>2)</sup>、社会福祉施設は否定される傾向にある。こういった状況において、社会福祉施設が果たした役割を明確にしておくことは、今後、災害が起きた時に向けた策を準備しておくこと、地域との関係作りや社会福祉施設の機能の再考を促すことにつながるのではないかと考えられる。また、今後、東日本大震災については様々な側面から研究成果が発表されるだろうが、現時点で専門職が果たした役割についての研究はあっても<sup>3)4)</sup>、避難者が集った「場」である社会福祉施設に焦点が当てられた研究は十分とはいえない。

本研究では上記の問題意識にもとづき、岩手県における東日本大震災による社会福祉施設の被害の状況やその後の状況について把握し、被災時の社会福祉施設の役割について明らかにするとともに、これからの社会福祉施設のあり方を再考することを目的とした。

## Ⅱ 方 法

### (1) 調査方法

郵送による質問紙調査を行った。調査対象施設は、平成24年2月1日時点で岩手県ホームページに掲載されている情報をもとに、被災地域の児童福祉施設（保育所除く）7カ所（入所施設3カ所、通所施設4カ所）、障害者福祉施設については62カ所（入所施設23カ所、通所施設39カ所）、高齢者福祉施設については203カ所（入所施設84カ所、通所施設119カ所）、総数272カ所の施設に調査票を送付した。調査票の配布・回収期間は平成24年3月1日～3月31日である。

114カ所の事業所から返送があり、回収率は41.9%であった。施設種別ごとの回収率は、児童福祉施設事業所28.6%（2/7）、障害者福祉

施設事業所38.7%（24/62）、高齢者福祉施設事業所43.3%（88/203）であった。

調査の内容は、「被害状況」「震災直後の避難とその後の対応」「震災後のサービス提供について」「震災後の職員の状況について」「避難者の受け入れについて」「支援の受け入れについて」「医療について」「災害に対する危機管理について」「震災から1年後の状況の変化と意思について」である。こういった内容について震災発生後1年経過して調査を行ったが、部分的には「記憶がない」や「回答を拒否します」といった回答があり、「こういった調査はまだ早いのではないか」と自由回答に記述されている調査票もあった。回答されていない空欄もあり、答えられる設問に答えているといった印象を持った。本論では、東日本大震災後の社会福祉施設の実態を伝えるという主旨のもとに、単純集計を中心とした報告としたい。また、内容としては震災発生時に社会福祉施設が果たした役割を中心に述べていくこととする。

### (2) 倫理的配慮

調査・研究に当たっては、依頼文にて調査の目的と内容について説明するとともに、調査は拒否できること、また回答による不利益は生じないこと、研究の結果は統計的に処理し、個人（施設）情報は保護される旨を明記し、研究倫理上の配慮に努めた。

## Ⅲ 結 果

### (1) 被害状況について

#### 1) 震災による利用者および職員への直接的影響

震災による直接的影響で亡くなった利用者がある施設は21%、行方不明とケガについてはそれぞれ5%であった（図1）。一方、職員については、亡くなった職員については11%、行方不明とケガについてはそれぞれ3%となっている（図2）。

#### 2) 施設の建物や設備への被害

施設の建物や設備に利用ができなくなるレベ

図1 直接的に被害を受けた利用者 (n=114)

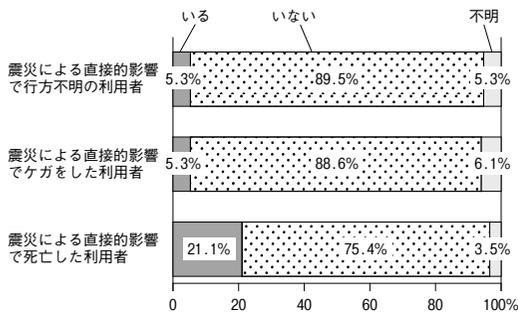


図2 直接的に被害を受けた職員 (n=114)

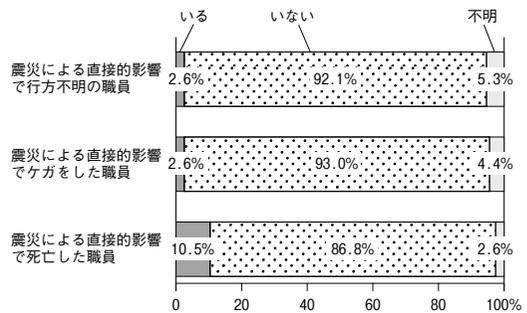


図3 施設の建物や設備に利用ができなくなるレベルの被害

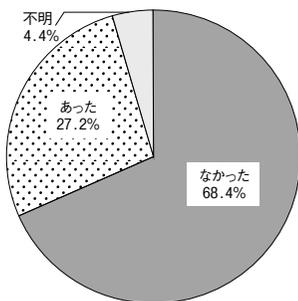
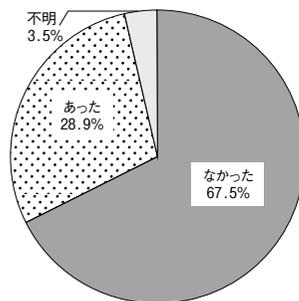


図4 利用に支障のないレベルの被害 (ガラスが割れる等)



ルの被害が「あった」と回答した事業所は27%であった(図3)。被害の内容としては、津波による全壊、流出、浸水による設備、物品の使用不能である。利用に支障のないレベルの被害が「あった」と回答した事業所も29%で(図4)、被害の内容としては、天井、壁、柱の破損や亀裂や、備品の破損といった回答があった。

### 3) 通所施設のサービスの提供について

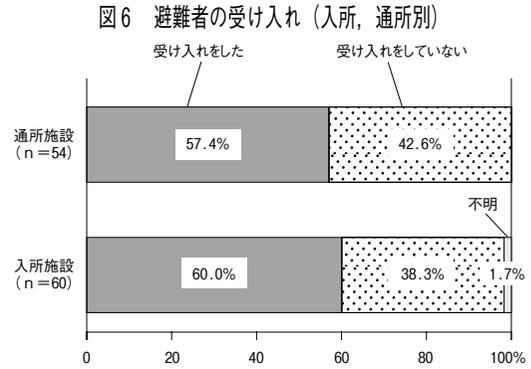
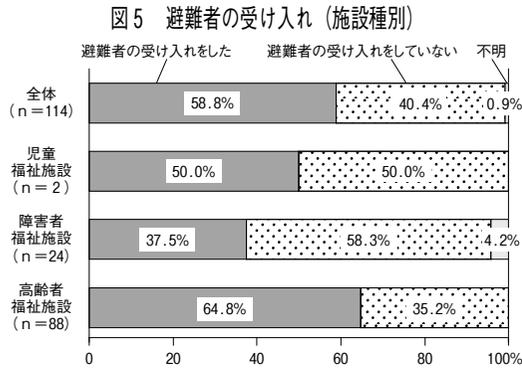
通所サービスを提供する54施設中、震災1カ月後には15%の施設がほぼ通常どおりのサービス提供が行われていたが、76%の施設は一時停止あるいは一部停止が続いており、9%の施設は完全に停止している状況であった。このことから85%の通所施設が、通常のサービスに支障をきたしていることがわかる。サービス提供の停止要因として、「燃料や物資の不足」(65%)が最も多く、次いで「事業所建物の被害」(26%)、「利用者や職員の安否が確認できない」(20%)、「車が流されたり等で使用できない状況」

(11%)といった順であった。

### (2) 避難者の受け入れについて

避難者を受け入れた施設は59%にあたる67施設であった。施設種別では高齢者福祉施設が数および比率において他種別よりも多い(図5)。また、入所施設は60%、通所施設においても57%の施設が避難者を受け入れている(図6)。1日で最も多く受け入れた人数は、10人以下が23施設、20人以下でみると32施設で、回答した施設のほぼ半分は最大20人以下の受け入れであった。一方、41人以上でみると19施設、うち100人以上が5施設であった。こうした避難者として受け入れた方々の内訳は、「在宅で生活する高齢者、障害者等」「地元の一般住民」「他施設の入居者」「職員家族」の順であった。

「避難者に提供した物資」(複数回答)は「食料品」「飲料水」「寝具」「衣料品」「防寒具」の順であり、「避難者に提供した設備」(複数回



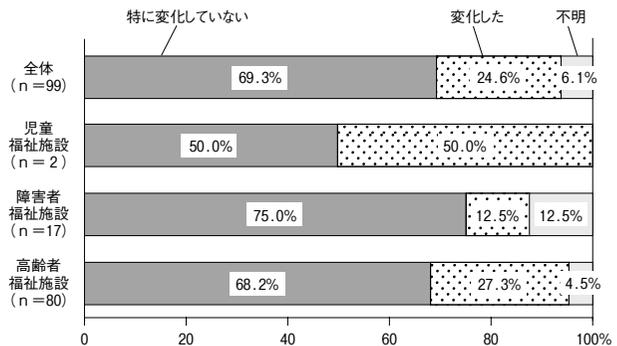
答)は「トイレ」「食堂やホール」「入居者の居室」「浴室」「厨房」の順である。食堂やホールは避難者の宿泊スペースとして使われたもので、それでも不足に入居者の居室に避難者を受け入れたという回答もあった。

### (3) 福祉避難所やサポートについて

福祉避難所について、「震災発生以前に自治体と福祉避難所設置の協定を結んでおらず、福祉避難所も開設しなかった」が46施設、「震災発生以前に自治体と福祉避難所設置の協定を結んでいなかったが、任意で開設し、後から福祉避難所としての指定を受けた」が25施設、「その他」が18施設であった。「震災発生以前に自治体と福祉避難所設置の協定を結んでおり、今回も開設した」のは4施設、「震災発生以前に自治体と福祉避難所設置の協定を結んでいたが、今回は開設できなかった」のは3施設、「震災発生以前に自治体と福祉避難所設置の協定を結んでいたが、今回は指定を受けなかった」のは2施設であった。

震災後、仮設住宅や地域に対する福祉支援やサポートをしているかについては、64%の施設が「している」、30%の施設が「していない」との回答で、半数以上の施設が行っている。具体的な支援の内容を自由回答で尋ねたところ、①入浴サービスなど施設設備の開放、②地域での相談支援、訪問介護、③仮設住宅での相談支援やサロン活動、④職員を派遣してのボランティア活動に大別された。

### 図7 地域とのかかわりが変化したか



### (4) 地域とのかかわりについて

東日本大震災発生時に、地域住民とどのようなかかわりがあったのかについて複数回答で回答を求めたところ、「地域住民から食料の提供を受けた」「地域住民が心配して様子を見に来た」「地域住民から物資の提供を受けた」「地域住民が避難」「地域住民に食料を提供」「地域住民から情報の提供を受けた」といった順で回答が多かった。施設種別でみると、物資や情報、労力の提供などにおいて、高齢者福祉施設が障害者福祉施設より高い割合となっている。

「震災後に地域住民とのかかわりは変化したか」については、全体として「特に変化していない」が69%、変化したのが25%であるが、施設種別でみると障害者福祉施設の「特に変化していない」の割合が75%と高かった(図7)。変化の内容について自由回答で回答を求めたところ、「震災で地域がなくなった、あるいは大きく変わったから交流等がなくなり、またそのきっかけを作ることさえ難しくなった」「困難

な経験を共にしたことでかわりが深まり、声かけや防災面での協力もより進んだ」といった2種類の意見に大別されたが、数としては後者の回答が多かった。

## Ⅳ 考 察

### (1) 避難所としての社会福祉施設

東日本大震災では一定の人数を収容できるといった点で、社会福祉施設は(福祉)避難所としての指定等の有無にかかわらず、また施設自体に損害があるないにかかわらず、避難者を受け入れざるを得なかった状況が明らかになった。このことは宿泊を目的としていない通所施設のうち、57%が避難者を受け入れたことから明らかである。地震発生が帰宅時刻に近かったことから、利用者をそのまま避難者として受け入れた例もあったと考えられる。

避難者は施設の利用者やその家族、施設種別による対象者にとどまらず地元の住民や他施設の利用者等もいた。人数的には数人規模から100人を超す施設もあり、社会福祉施設が地域における災害対応の社会資源として必要不可欠であることが明らかになった。こういった避難者の受け入れにより、社会福祉施設には「高齢者、障害者等災害弱者と呼ばれる人たちの避難所」「在宅の高齢者、障害者を支える家族の避難所」「地域住民にとっての避難所」といった役割があると考えられる。

また、多くの避難者が着の身着のまま避難してきており、生存に必要な物資の必要性が直ちに発生したことがうかがえる。施設の側からみれば、入所施設の場合、食料等は入居者ベースで数日分の備蓄はあるものの、いくつかの施設のように定員の倍以上の避難者が来た場合には、すぐ底をつく。通所施設の場合、そもそも備蓄がないところに寝泊まりする避難者を受け入れたためその確保は困難を極めたこともあった。それでも避難者が集まった要因として、食堂やホールといった避難者を収容できるスペースがあったことに加え、厨房施設やトイレ、浴室といった、生活に必要な設備が整っていた

ことが考えられる。

### (2) 福祉避難所としての役割

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来す人に対して、ケアが行われるほか、要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すりや仮設スロープなどバリアフリー化が図られた避難所のこと」である<sup>5)</sup>。根拠法は災害救助法である。平成19年の能登半島地震や新潟県中越沖地震での経験を経て「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」<sup>6)</sup>が作成された。このガイドラインでは対象となる者を把握した上で事前指定が勧められているが、岩手県では東日本大震災前には18カ所しか設置されておらず、その中でも被災地で指定されていたのは5カ所であった<sup>7)</sup>。しかし、本調査の回答では福祉避難所の事前協定を結んでいた施設が5カ所以上あることになる。事前協定を結んでいた5カ所は岩手県で確認されている数字であることから<sup>7)</sup>、この点は回答施設における福祉避難所と一般避難所との混同があるのではないかと考えられる。このような点により、社会福祉施設に勤務する職員自身が福祉避難所を正確に理解していなかった可能性も考えられる。震災後、岩手県では自治体との福祉避難所の事前協定の締結が進み、2013年度末の時点で、80カ所の施設が福祉避難所に指定されている<sup>8)</sup>。

社会福祉施設はバリアフリーで建設されており、災害時における高齢者や障害者といった災害弱者の避難所としては物理的にも適切である。しかし、福祉避難所としての役割が長期化すれば、職員の業務過重や本来業務への影響といった課題が発生することも指摘されている<sup>9)</sup>。また、ただでさえ災害弱者である高齢者や障害者が近隣の一般避難所ではなく、遠方の福祉避難所に移動できるかという難しい場合も想定される。本調査の結果では、福祉避難所の指定をとらなかった施設も多く、それは一般の地域住民の避難が多かったからと考えられる。震災後、福祉避難所の必要性はより強く主張されるようになっていくが、どのような運営や支援が行わ

れるべきかについては、引き続き検討が行われる必要がある。

### (3) 地域とのかかわり

地域とのかかわりについて、震災をきっかけに地域とのかかわりが深められる見通しがある施設がある一方、地域全体が崩壊してしまったという深刻な状況の中で、施設の存在基盤である地域との関係をどうしていけばいいのか悲観し、苦慮している施設があることもうかがわれた。これらの施設は津波による直接的な被害を受けた地域にある施設だと考えられる。

地域全体が崩壊していないところでは、避難者の受け入れが様々ななかかわりを生み出していることもみてとれた。仮設住宅や地域に何らかの福祉支援やサポートを行っていることに加え、被災地の施設を訪問すると「震災をきっかけに地域を訪問するようになった」「地域住民との新たなつながりを作ることができた」といった話をうかがうことがある。「施設コンフリクト」といった言葉があるように、葛藤や対立を生み出すこともある社会福祉施設<sup>10)</sup>が震災では避難所となり、地域との新たなつながりを生み出したということは、社会福祉施設の新たな可能性が見いだされたとも考えられる。

近年の社会福祉施設は地域に開かれた施設を目指し、建設される際にはコミュニティ・スペースや地域住民が利用できる会議室が作られることが多い。そういった物的な交流だけでなく、様々な人的交流が生まれ、人の行き来ができることこそ、ノーマライゼーション思想に基づいた社会福祉施設となり得るだろう。地域を基盤とした復興支援が目指される中<sup>11)</sup>、社会福祉施設が果たす役割もそういった中に見いだされる。実際に、災害を想定した避難訓練を地域住民と行うようになったとの施設もあり、より地域とのつながりを強めた例もみられる。また、食料の備蓄を増やした施設も多く、災害時に施設の利用者・入所者はもちろんのこと、地域住民をもサポートする社会福祉施設が目指されるようになっていく。東日本大震災で社会福祉施設は多くの避難者を受け入れた。その経験から、

施設の利用者・入所者だけでなく、地域住民への支援の可能性や地域とのかかわりの新たな方向性が示されたといえる。

### (4) 社会福祉施設が地域での役割を果たすために

東日本大震災においても、社会福祉施設は県内外の様々な団体からの支援を受けた<sup>12)</sup>。「そのことで、何とか施設の最低限の機能を維持することができた」と、被災施設の職員からも聞き取っている。被災施設の職員は被災者でもあり、自身や家族、親族の対応にも追われていて、仕事を続けられる状態でない者も多くいたなかで、県内外からの支援は社会福祉施設の機能の維持には欠かせない。こういった経験を踏まえ、岩手県では災害派遣福祉チームを北海道、熊本に先駆けて創設した<sup>13)14)</sup>。災害時に社会福祉施設が、避難所や地域住民をサポートする拠点として機能するためにこそ、施設協議会や職能団体、県内外からの団体等からの支援は不可欠である。さらに、こうしたシステムを国レベルで創設していくことも今後必要であろう。

## V 終わりに

本調査は、東日本大震災発生後1年経った時点で行われた。その時点でこのような調査を行うことに、著者らには倫理的な迷いがあった。しかし、被災地の社会福祉施設が地域で大きな役割を果たしているのを見聞きする中で、それを調査し、記録することの必要性も強く感じた。被災施設の職員も被災者であるという状況で、このような調査を行ったこと、そして実際に返送された調査票を見て、「まだこのような調査は早い」と書かれた自由回答の記述に心が晴れない部分もいまだ残っている。社会福祉施設のあり方を一様に肯定する立場でもないが、実際に被災施設の職員から話を聞く中で、今までにない社会福祉施設の可能性を感じた。繰り返しになるが返送された調査票には空欄も多く、それでも返送されてきた調査票も残らずデータとしたいと考え、本来なら分析に用いない調査票

も用いた。そのため、統計的な分析といった点からは非常に稚拙で、研究としても決して十分とはいえない。

本研究を踏まえ、被災県に在住するものとして、引き続き、被災地における社会福祉施設の役割、災害時における社会福祉の果たす役割については研究を続けていきたいと考えている。もちろん、社会福祉施設の今後のあり方そのものを考えることも重要であり、災害時に社会福祉施設がどのように地域住民をサポートしていくかといった点や福祉避難所のあり方等、社会福祉施設の果たす役割について今後も検討される必要がある。

### 謝辞

本調査にあたり、ご協力下さいました関係団体諸氏に感謝申し上げます。また震災の傷が癒えない時期に、アンケート調査にご回答下さいました社会福祉施設の方々に、改めて心より感謝申し上げます。

### 文 献

- 1) 平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置. 警察庁緊急災害整備本部 (<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>) 2014.3.20.
- 2) 中西正司, 上野千鶴子. 当事者主権. 東京: 岩波書店, 2003; 27.
- 3) 大島隆代. 災害支援とソーシャルワーク専門職. ソーシャルワーク研究: 特集 災害支援とソーシャルワーク. 2012; 38(1): 9-15.
- 4) 山田美代子. 福祉避難所における保健医療分野のソーシャルワーカーが果たした役割と機能. ソーシャルワーク研究: 特集 災害支援とソーシャルワーク. 2012; 38(1): 23-31.
- 5) 福祉避難所設置状況. 厚生労働省 (<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/saigaikyujou7.html>) 2014.3.20.
- 6) 日本赤十字社. 福祉避難所設置・運営に関するガイドライン. 2008: 5-12.
- 7) 東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究班(研究代表者: 細田重憲). 東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査報告書. 2013: 6.
- 8) 市町村別指定状況一覧. 厚生労働省 (<http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/dl/saigaikyujou7-3.xls>) 2014.3.20.
- 9) 東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究班. 2013. 79.
- 10) 野村恭代. 施設コンフリクト研究の課題. 関西福祉科学大学紀要. 2012; 16.
- 11) 牧里毎治. コミュニティを基盤とした復興支援. ソーシャルワーク研究: 特集 災害支援とソーシャルワーク. 2012; 38(1): 4-8.
- 12) 岩手県社会福祉協議会. あの日から 東日本大震災 岩手県社会福祉協議会の記録. 2013.
- 13) 岩手県災害派遣福祉チームの設置について ([http://www.pref.iwate.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/023/589/houdousiryoutu260328.pdf](http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/023/589/houdousiryoutu260328.pdf)) 2014.3.31.
- 14) 岩手県災害派遣福祉チームの創設について ([http://www.pref.iwate.jp/dbps\\_data/\\_material/\\_files/000/000/012/244/shiryoutu3.pdf](http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/012/244/shiryoutu3.pdf)) 2014.3.31.