

震災時における高齢者施設介護の質保証モデルの検討

— 新潟県中越沖地震で被災した特別養護老人ホームのエスノグラフィー —

Examining the Quality Guarantee Model for the Care at the Facilities for the Elderly,
in the Event of Earthquakes — Ethnographic Study on the Special Elderly
Nursing Home Following the Niigataken Chuetsuoki Earthquake —

立花 明彦・鈴木 俊文・濱口 晋

TACHIBANA Akehiko and SUZUKI Toshifumi and HAMAGUCHI Susumu

1. はじめに

本論文は、大地震で被災した施設において、地震発生直後から現状復帰に至るまでの期間、提供された介護の内容と課題を明らかにすべく、どのような実践が行なわれ、どのような結果に繋がったのかを「震災直後から平常時に至るプロセス」と介護の質保証との関係に焦点を当てて明らかにするものである。さらにその結果を踏まえ、ここで取り上げた事例が災害時における介護の質保証モデルの策定に示唆するものは何かを考察する。

1995年の阪神淡路大震災以降、震災をはじめとする災害への対策が全国的に注目されるようになり、各種の取り組みがなされている。とはいえ、高齢者・障害者等社会的弱者への対応は全般的に遅れていると言わざるを得ない。高齢者等が暮らす施設においては、個々に建物の耐震工事、あるいは災害時の避難・誘導等、安全マニュアルの整備を進めてきた。これらは災害時、一定の効果を生むものと期待される。一方で、地震等発生以降の対応についても、一歩踏み込んだ検討と対策が求められる。

田村圭子、林春男、立木茂雄らは、今後の超高齢化社会における災害対応のあるべき方向性についての提言を行なうことを目的に、高齢者に対する災害対応の実態を明らかにしている。それは、2004年7.13新潟豪雨災害と10.23新潟県中越地震を調査したもので、ケアマネージャーが中心となって対象者個別の避難計画を策定する必要があるとの結論を導き出している(*1)。このように安否確認、避難を中心としたシステムづくりの整備も求められるが、同時に、発災後も可能な限り同質の介護が受けられるためのシステム構築も必要である。なぜなら、人としての最低限の営みにおいて、常時介護を受けている人の場合、介護が途絶えることは、あるいはその質が低下することは、人命に関わる事態に繋がる。この点の取り組みも欠くことができず、急がねばならないと考えている。

1) 研究設問

災害時における介護の質の保証について、その検討の試みの最終的な到達地点は「介護の質保証モデル」の作成にある。その一環として本論文では、大地震で被災した高齢者施設に焦点を当て、被災直後から平常時に向かう期間に提供された介護に注目し、その内容を分析する。すなわち、施設が被災したとき、介護はどのような実践として現れ、どのような結果がもたらされたのか、そこ

での問題をエスノグラフィーによるアプローチを用いて明らかにする。その上で、ここで検討した事例が災害時における「介護の質保証モデル」の策定に示唆するものは何かを考察する。

2) 災害時における介護内容と「その質保証」

本論文のテーマは、災害時における高齢者施設介護の質保証である。そこでの介護の内容として、筆者らは「介護の質保証モデル」を試作している。それは、災害発生時に行なうべき介護、ならびに災害が発生しても必要不可欠な介護の内容を示したものである。具体的には災害発生から平常時に至る過程を5段階、すなわち「生命維持レベルの介護Ⅰ」「生命維持レベルの介護Ⅱ」「非常時生活レベルの介護Ⅰ」「文化的・社会的欲求レベルの介護Ⅰ」「文化的・社会的欲求レベルの介護Ⅱ」に分けている。その上で、各レベルにおいて求められる介護、不可欠な介護を列挙した。例えば、「生命維持レベルの介護Ⅰ」では安否確認や医療・看護的ケア（応急措置）、危険物の除去（環境整備）等であり、「生命維持レベルの介護Ⅱ」では、ライフラインの確認・確保、安心安全を与えるコミュニケーション、水分補給、最低限の食事、最低限の排泄、睡眠のための応急整備、服薬等である。さらに「非常時生活レベルの介護Ⅰ」では、整容（手洗い・洗顔）、口腔清拭・歯磨き・義歯の手入れ、食事、排泄行為、移動、情報取得（テレビ・ラジオ）等を組み入れた。これらが介護の質の保証に関連する要素であり、どのようなかたちで提供されるかが問われ、災害時であっても円滑、かつ的確に提供できるための備え、体制づくりをする必要があると考えている。とはいえ、このモデルはある種の仮説でもあり、実際に被災した現場で実践された介護の内容とすり合わせをし、その妥当性を導き出し、完成度の高いものにせねばならない。

2. 調査の対象と方法

地震大国と言われるわが国の場合、この10年間を見ても、新潟県中越地震（2004年10月）、能登半島地震（2007年3月）、新潟県中越沖地震（同年7月）、岩手・宮城内陸地震（2008年6月）が発生し、大きな被害を及ぼしている。筆者らの研究では、これらの震災で被災した介護関係施設それぞれを訪ね、聞き取り調査等を行なう必要があると考えている。その先駆けとして本研究では、新潟県中越沖地震を取り上げた。それは、これらの震災について「介護」「高齢者」「障害者」等をキーワードに新聞記事検索を行なうと、新潟県中越沖地震での場合が目立って多く抽出されるからである（*2）。よって、この震災での介護の実態を把握すれば、今後に繋がる少なからぬ示唆が得られると判断した。

1) 新潟県中越沖地震の概要

新潟県中越沖地震は、2007年7月16日午前10時13分頃、新潟県上中越沖を震源として発生した。震源の深さは約17kmで、地震規模はマグニチュード6.8。新潟県柏崎市、刈羽村、長岡市と長野県飯綱町で最大震度6強を観測した。この地震で新潟県では、死者15人、重軽傷者2,316人が出ている。特に柏崎市の被害は大きく、死者は10人にも上る。住宅については、全壊1,324棟、半壊5,678棟、一部損壊35,239棟を数えた。このため避難所が設置され、新潟県で最大116ヵ所、12,483人に上った。国道は土砂崩れによる路盤崩壊や陥没のため通行止め。東京電力柏崎刈羽原子力発電所では、変圧器から火災が発生した。ライフラインは、電気が最大35,344戸の停電、ガスは同35,150戸が停止、上水道は同61,532戸が断水した。

2) 調査の概要

- (1) 方法：インタビュー調査, ならびに写真撮影
- (2) 対象：特別養護老人ホーム「しおかぜ荘」
- (3) 内容：インタビューでは, ①被害状況, ②安否確認, ③医療・看護的ケア, ④ライフラインの確認・確保, ⑤食事, ⑥排泄・更衣等を中心に尋ねた。
- (4) 実施時期：調査は2008年2月と3月の計2回にわたって実施した。日数は, 述べ4日間になる。
- (5) 協力者：インタビューでは, 施設長, 生活相談員, 介護係長, 介護職員2名, 機能訓練員(看護師)計6名から協力を得た。
- (6) 倫理的配慮：調査に当たっては, 事前に書類, および電話で研究の目的を伝え, 全面的な理解と協力が得られた。インタビュー内容は録音したが, 録音前にその取り扱いについて倫理面での配慮を説明し, 了承を得た。

3) 調査施設の概要と被害状況

調査施設「しおかぜ荘」のある新潟県柏崎市は日本海に面し, 南北に長い新潟県のほぼ中央部に位置する。面積は44,270km²で, 総人口約94,000人, 人口密度213人/km²である。

しおかぜ荘は, 社会福祉法人柏崎刈羽福祉事業協会が運営する特別養護老人ホームで, その開設は2000年である。入所定員50名, 同短期入所20名で, デイサービスは30名定員で実施している。建物は, 鉄筋コンクリート造2階建, 床面積4014.17㎡, 1階はデイサービスとして利用し, 2階を入所・短期入所のフロアに当てる。入所者の居住空間は従来型で, 4人部屋13室, 2人部屋2室, 個室が14室ある。

この震災により, 施設の屋外では, その外周で地面の亀裂や断裂, 隆起が数箇所に現われた。特に正面玄関前は, 高さ40cmの隆起, 幅20cm程度の亀裂が入り, 敷設していたインターロッキングが全壊した。このため, 正面からの車の進入が不可能となった。一方, 屋内では書類棚やロッカー, 食器棚等が倒れ, ガラスの破片が散乱した。各部屋のドアは吊り戸になっていることから, 揺れで戸が外れて滑車が破損。交流室のパーテーションも吊り方式であるが, その揺れに重量が加わって金具が外れた。機械浴の浴槽のパネルも外れたりした。壁面にも数か所で亀裂を生じている。防災用のガラス垂壁は1ヵ所に亀裂が入った。また2階への配管は, 揺れで断裂し, 天井から水漏れが起きた。

ライフラインは, 電気の場合, 一時的な停電はあったものの, 基本的に通電状態にあった。ガス, 水道は, 全市でストップしていたため, 施設もその影響下にあった。水は受水槽から建物に入る間に, 地震による亀裂が入り, 供給不能となった。

3. 震災時における介護内容とその質保証の実態

新潟県中越沖地震で被災した特別養護老人ホーム「しおかぜ荘」を起点に災害時の介護の内容について調べていくと, 震災直後から平常時に至るプロセスは, ある程度の長い時間にわたる過程をなしていることがわかった。また, そのプロセスは「通常通り」の施設の役割維持と「震災時特有」の施設の役割変化という二つの機能を合わせもっており, これらの二つの機能が震災直後から平常時に至るプロセスで同時に刻まれていることに気づかされる。本論文では, ここで浮かび上がった

施設における二つの機能の内実を明らかにすべく、エスノグラフィックなアプローチによって主要な変化を追って整理する。扱う主要な変化は「設備・ライフラインが支えた通常業務」「救援物資によって混乱する介護業務と介護内容」「緊急入所・避難施設としての役割変化」「震災直後から平常時に向かう過程でのネットワーク形成とマンパワーの温度差」の四つである。

以下に、これらの四つの主要な変化が生み出されたプロセスを研究設問との関連で分析し、震災時における介護内容とその質保証を検討する材料として扱う。なお、本研究で採用したエスノグラフィックなアプローチでは、施設職員のインタビューデータを分析の中心に据えて記述を進める。記述にあたっては、生データを引用して、施設職員の経験を忠実に再現することに努めた。

1) 設備・ライフラインが支えた通常業務

「ライフライン」の維持は震災時、一般的に着目される問題である。しおかぜ荘では地震発生時、通常業務として入浴介助が行なわれ、職員はその準備に追われていた。施設内には一般浴槽の他、寝浴、座浴等の特殊浴槽が設置されており、これら全ての浴槽は地震発生当日も稼働した状態にあったという。しかし地震発生と共に、ライフラインであるガス、水道等、公共のものは全てストップした(全市がストップ)。この問題に対し、しおかぜ荘では、幸いにも電気が稼働した状態にあった他、しおかぜ荘の給水システムは、受水槽 30 トンのタンクに一度貯水し、そこからポンプで館内に送るというシステムであったことから、地震発生直後も 30 トンのタンク貯蔵がなされていたと言える。さらには、停電時に発動する自家発電システムの完備により、送水ポンプの稼働も可能な状態にあったことは特筆すべき点である。このように震災時を想定した環境整備は、地震発生直後から通常通りの給水・排水を維持する重要なライフラインの機能である。しかし、しおかぜ荘では結果的に別のトラブルによってライフラインに問題が生じたという。それは、受水槽と建物をつなぐパイプの亀裂による破損である。その結果、給水システムが活用できないトラブルに見舞われ、この給水システムのトラブルが施設の介護の質を大きく低下させる要因となった。

施設で活用する水の用途は、飲料用だけではなく、入浴や調理の他、汚物処理等の環境整備にも関わる給排水の双方が必要となる。つまり水の確保は生活面のあらゆる介護内容に直結する問題である。このような水の問題について、当時の経験を施設長は次のように語っている。

『意外に使うんですね。特に生活排水、排泄、いわゆる水洗トイレを使います。水洗トイレ、私もこんなに水使うのかと思いましたが、例えばおしっこか排便について、水洗トイレは洗面器 1 杯の水では流れないんですよ、汚物は。おしっこはそんなにあれですけども、薄くはなりますけれども、便は流れません。大体 10 リッターからバケツ 1 杯ぐらい。バケツ 1 杯流さないと流れないんですよ。それには驚きましたね。』(松井施設長)

このような事態に対し、幸いにも電気が通じていたしおかぜ荘では、震災直後にも関わらず、施設を建築した関係業者への電話連絡を可能とした。結果的に当日午後には業者の対応を受けている。さらには、この時点において、給水システムの問題に限らず、施設の設備関係業者全て(電気設備、建物、建築担当者)に対し、連絡調整が行なわれ、同日に招集がなされたという。このような迅速な対応が可能となった背景には、幸いにも電気が通じていたというライフラインの維持だけではなく、日頃からメンテナンスに関わっていた施設長による設備異常の早期発見や、日頃、連絡調整を密に行なってきた設備関係業者との連携が、震災時も同様に発揮されたことにあると言ってよい。

こうした早期の対応によって、しおかぜ荘では翌日の朝には給排水の復旧に成功している。

一方、当日介護業務に入っていた介護職員は、このような水の問題に対し、次のような事態に直面していた。しおかぜ荘では、地震発生の翌日には給水システムが稼働している。それにより水を給水することは可能となったものの、トイレの排水ができない事態に見舞われていた。また、いつ余震が発生し、停止するかもしれない事態にある中、さらなる設備の故障も予想されたため、入浴は危機管理の視点から、かけ湯及び清拭で対応していたという。また、排泄については、ポータブルトイレを中心に排泄物がある程度溜めながら処理する対策をとっている。このときの排泄の問題について、当時介護に当たっていた職員からは次のような説明があった。

『排泄介助は、つい立てでちょっと隠しながらやっていたけれども、でもにおいはやっぱり出ますし、換気してもやっぱりにおいは残りますよね。トイレの水が、初めの1日、2日ぐらいですかね、その後は自衛隊が給水してくれましたので、市内に水道は出なくても、ここの施設は水道が出るようになったんですけども、トイレが水が流れませんのでポータブルトイレ、教室を一つつぶしてそこにポータブルトイレを四つ並べて、仕切りのカーテンがついていますから、それを簡易トイレみたいな感じで作ったんですけども、やっぱりにおいはすごかったですね。』（西巻相談員）

ここで得られた職員の語りは、施設における給排水の問題が、環境整備という視点に留まらず、入所者に生理的かつ心理的な圧迫を与えていたことを物語っている。このとき、窓を全開にして換気を継続していたにも関わらず、施設内には強烈な悪臭が漂い、入所者の食事は進まなかったという。また、排泄介助を共有スペース近くの間仕切りで実施していた現状について、職員は次のように言葉を加えた。

『一人一人、部屋自体はあいているわけですから、一人一人お部屋に連れて行って（排泄をする）ということまでは、そのときは思い及ばなかったですね。』（西巻相談員）

上記の語りは水の問題のみに限定されるものではなく、従来の排泄介助とは異なる物品や場所を活用するという特殊な環境因子から、ある種の非効率な介護内容が発生していると共に、震災発生直後は介護職員自身もその違和感を覚えにくい心理状況にあったことを示唆している。

2) 救援物資によって混乱する介護業務と介護内容

災害が発生すると、被災地には各種の救援物資が届けられる。その一つは食糧であり、これは人が生命を維持していく上で欠くことのできないものである。よって、それは早い段階で送られてくる。しおかぜ荘では、2～3日分の食料を確保しているが、地震発生の翌日、17日の未明から市の災害対策課を経由して食料の供給があり、施設ではこれを受けている。ところが、そこには大きな落とし穴があったことに気づかされることになる。

『一番最初に来たのが、おにぎり、コンビニで売っているおにぎり、海苔のおにぎり、シャケマヨネーズが180食来ましたけれども、それを加工しなければならないですね。しかも加工するには中に具材が入っているからなかなか加工できないので、非常に使いにくいです。あとは、

市外の弁当屋さんがお弁当をつくってくれて、中にはおかずとご飯、主食と副食が別々になっているときもありました。ただ、そのおかずは一般の方が食べるおかずですので、それを加工しなければならぬという手間が。おにぎりもちゃんとゴマがついて、中に梅干とかシヤケが入っている。結局、すべて全部高齢者に適している食事ではないという感じですので、実際、18日でうちのほうは供給をとめています。うちはもういりませんと。』(松井施設長)

つまり、高齢者には、特に特別養護老人ホームで暮らす利用者には、一般に供給される調理済みの食べ物は、嚥下等の関係からそのまま口にできないことが多い。このため、施設で改めてそれを加工し直す必要に迫られ、かえって業務上で面倒を引き起こしてしまうことになる。結果、施設では早期に供給を打ち切り、備蓄と各関係施設からの支援で食事を提供している。これは、各関係施設とのネットワークづくりが非常時に大きな力になることを物語っていると言える。

地震が発生したときの季節は夏である。よって入浴の必要も他の季節に比べて高くなる。これについては翌日17日の夕方、自衛隊が施設の隣の敷地に仮設の入浴テントを設営している。自立度の高い利用者は利用時間を調整し、介護職員の介助の下、この仮設浴場を利用した。これは一見、介護職員にとって通常の入浴介助のようであるが、実際は従来とは異なる環境下での介助であり、職員にかかる精神的・肉体的負担も大きくなる。この浴場の利用は、その後、自衛隊が施設浴室に5トンの湯を供給するようになったことから、5日間程度で終了している。これら食事や入浴に関わる支援の実態は、物資の供給により、介護の内容や方法が異なっていくことを示す事例として受け止めることができる。

被災した施設において、職員は忙しく動き回る必要に迫られる。それは容易に想像できるが、実際、松井施設長も次のように話す。

『現場は結構やるのがいっぱいありましたので、それぞれがその持ち場で片づけとか、利用者の介護支援、介護ですね。そういうのをしていました。一部は、避難者の対応のほうに回らなければいけなかったんで、そのフォローアップに入っていますね。避難者の対応をするのが大体主任とか相談員とかそっちのほうで、現場の中でもある程度、そういうオールマイティーな職員がそっちのほうに入っていくと、どうしてもそこは穴があくので、現場の職員はそこに穴埋めに入るみたいな、現場のほうに入って利用者の介護のほうに入っていくとか、そういうかたちで動いていましたよ。』(松井施設長)

この発言は、災害時、施設には新たな役割が課されることを物語るもので、実際、しおかぜ荘は被災直後から緊急避難所としてしばらくの間機能することになる。

3) 緊急入所・避難施設としての役割変化

地震の揺れによる被害は市民の住宅にまで及び、避難を強いられた人々は少なくない。このため、学校や公民館は即日、避難所に早変わりした。しおかぜ荘は、入所事業に加え、デイサービス、短期入所をも行なっている。これらのサービスを利用している、あるいは以前に利用したことがある人のうち、避難せねばならなくなった人々の中には、あえて学校や公民館を避け、しおかぜ荘を選んでいる。とはいえ、施設としては行政からの福祉避難所の指定を受けてはいない。災害発生後に指定を受けることもでき、実際、しおかぜ荘にもその依頼があったが、施設ではこれを断っている。

それは、既にその時点で施設は避難してきた人々でいっぱいになっていて、それ以上の受け入れは困難であったからである。急遽、避難所としての役割を担うことになった施設では、1階のデイサービスのフロアをそれに当てることとした。

『災害が起きたときに、いつもそうなんですけれども、私らは基本的には受けるという考え方になっていますので、受けなかったら施設ではないですから、そう思っていますので基本的にはまず受ける。16日のお昼のときに、施設の被害状況を確認した上でこれからじゃあ入ってくるぞというのは、頭でみんな認識としては持っていますし。ただ、どのくらい入ってくるかという予想はつかないですよ。』(松井施設長)

避難所であった期間中の避難者数は最も多いときで76名、延べ人数では104名を数える。このうち、91名はしおかぜ荘を以前に利用したことのある人であった。残る13名は、他のデイサービスセンターにいてしおかぜ荘に来たり、自宅にいて民生委員が連れて来た、あるいは避難所へ行ったが、そこでの環境では難があったので回って来た人々である。ともかく、地震発生の当日午後から避難所としての問い合わせが入り始めた。とはいえ、施設が避難所を兼ねるか否かは、その施設のある地域が受けた被害の状況にも大きく関連すると言える。つまり、被害の大きかった地域内にある施設には、被災した人々が避難してくる。実際、中越沖地震の場合、柏崎市は大きな被害を受けたが、それが顕著であったのは、しおかぜ荘のある旧市街地であった。これに関連して、松井施設長は次のようにも話す。

『施設の受け入れ態勢ってそれぞれ違うんですよ。私らの法人は三つあるんですけども、その三つでもやっぱり違って、ニーズ的に依頼が行かなかった施設もありましたし、ここは中心街で、被害も一番大きい。地震との関係で言っても特にこの旧市街地、ほとんど私らのキャパです。そういう部分でやっぱり多くの方がここに来た。ただ、私らの中では受け入れはもうちょっと危険があったので、うちの関連のある施設のほうにショートで入った方も結構います。だから3時、4時頃にどんどん電話がかかってきて、私のほうで受け入れしながら、ちょっとうちに連絡がいっぱい来ているねという話で、法人のほかの施設に聞いたら、いや、まだ10人ぐらいしか来ていないという。この格差が非常に一体何なんだろうと思いました。私らはそのころも20件ぐらいは来ていましたので。』(松井施設長)

ところで施設が突如、避難所として機能し始めるとしても、それを成立させるためには避難して来た人々の夜具等物資の調達、ならびにケアするスタッフ、すなわち人材確保が不可欠となる。しおかぜ荘の場合、前者については結果的に恵まれていた。関連する業者や取引のある業者自らが気を利かせて連絡をし、運び入れている。また同様の施設からの援助もみられる。

『人もそうです、支援物資もそうです。もう本当にありとあらゆるもの、支援活動もそうでしたし、あれだけの人を受け入れるのに当たって、ベッドから布団からすべて全部、それも全部事業者が声をかけてくれて、とりあえず何でも、もうどんどん運べというのでお願いしました。人的にも物質的にも非常に各方面から支援がありましたので、うちは一般的に言われる市・行政・災害対策課の支援ではなくて、ほかの施設とか、関係業者からの支援があった。それから食品の取引して

いるところが補助食品とか缶詰とか、そんなものを持ってきてくださいました。』(松井施設長)

一方、人材確保では、全国的な組織である 21 老福連、県内の老施協(老人福祉施設協会)、及び看護師協会から派遣されるボランティアの支援を受けている。1 日当たりに送られる人数は 2 名程度であったが、各自その現職にあることから、大きな戦力になった。地震発生の 3 日後にはその派遣があり、業務としては泊まりも依頼している。

『うちの施設が加入している 21 老福連という団体があるんですね。これは全国区で 100 弱の施設が加入しているんですけども、県内は 3 施設なんですよ。しおかぜ荘に支援に行かなければならないということで、全国的な展開の中で支援を募って調整をしてというのがありまして、実は 7 月の終わりから 8 月いっぱいにかけて支援に来ています。これはもう遠くは九州福岡から、東北は山形、東京、大阪、京都、いろいろなところからみんな来ていまして、その方たちもここに大体 2泊 3 日とか泊まりながら支援してもらっています。』(松井施設長)

避難して来た高齢者の ADL はほぼ自立にあり、細やかな介護や常時介護の必要はない。このため避難所に求められることは、スタッフの数ではなく、この施設に精通すると同時に、現場全体を把握し、状況に応じてスタッフを指揮できる人材である。それはボランティアでは不可能であり、その施設の職員が当らねばならない。よって職員の投入は不可欠となる。現にしおかぜ荘では、地震発生の当日、職員の勤務割を組み直し、デイサービス担当職員に、本来は課していない夜勤を命じた。

『全員態勢でやりましたから、デイサービスはもうその 16 日から休館ということで閉鎖していますので、デイサービスの職員を使いながら 2 階の職員を応援というかたちで、支援するというかたちで使いました。実際に大変だったのがデイサービスの相談員でした。具体的に言うとすれば、デイサービスの構成は正職員が 4 人なんです。それが相談員なんです。その他はいわゆる介護と看護師は全部準職・臨時職員ないしパート職員なんです。契約の中にはその職員には夜勤をさせないことになっております。4 人の職員で夜勤を賄うというかたちだったんです。特に 16 日の職員は大変で、朝来ましたね。そして地震に遭いました。でもその日の夕方帰るわけではなくて、翌日の朝帰れと。そのままずっと泊まっていけと、2 人で。もう 2 人の職員は当日来ましたら一旦帰れと。明日夜勤で来いと。夜勤明けで帰って、次の日また夜勤で入るというかたちで。』(松井施設長)

相談員・西巻氏の次の発言は、こうした当時の様子を把握するのに十分である。

『1 階のほうはそれこそ 2 週間ぐらいですか、ずっとボランティアさんにも夜勤に入っていたいたりもして、ふだんは 1 階はデイサービスですから夜勤はないんですけども、1 階のほうは 2 週間ぐらいずっと夜勤でやったりですとか、会議室にベッドを並べたりですね。風景が変わっていて、利用者さんも自立されている方が多いので、おうちのことを心配したりですとか、これからのことを心配したりで緊迫していましたけれどもね。一番ハードな勤務、デイサービスの相談員ですね。』(西巻相談員)

災害等の発生により、その直後から施設には新たな役割が課される、これは福祉施設である以上避けられないことである。特に初期における避難所としての期待は大きいことがしおかぜ荘の事例を通して読み取れる。とはいえ、そのためには人的・物的要件が整わねばならない。それを可能とさせるためには、事前のネットワークづくりが不可欠であることを本事例は示唆していると言える。またそれらの要件が確保されても、一時的に職員には大きな負担が生じることも見逃してはならない。その負担をどう軽減させるかが大きな課題でもある。

4) 震災直後から平常時に向かう過程でのネットワーク形成とマンパワーの温度差

施設が避難所をも兼ねたことで、地震発生直後から4、5日、職員はフル稼働で業務に当たらねばならなくなった。しかし、応援スタッフの確保は、比較的容易であったことから職員の勤務形態は、一部職員を除き、早い時期に通常に近いかたちに戻すことができている。その上で施設長は次のように言う。

『休みも確保しながらやりました。必ず休みも入れるかたちでやりました。まず休みを入れないととても回らないです。』（松井施設長）

これは、避難所となった施設1階部分への対応において、職員の勤務割を再編成したとき、管理者として最も留意したことを語ったものである。短い発言ではあるが、非常時であっても職員に通常通りの休日を付与したことを強調している。それは、非常時において、一定の介護の質を保证するための最低限の施策として、職員の休日は不可欠であることを物語っていると捉えることができる。

ところで、避難者の数はピーク時76名を数えたが、余震も収まり、それぞれの自宅の片付け等が進むに連れ、しおかぜ荘を後にする人が出始める。自宅での生活を再開する高齢者が現れ始めることは、施設にとっては別のサービス開始の必要に迫られることを意味する。つまり、日中を過ごす場としてのデイサービスの必要がそれである。現に、しおかぜ荘では、地震発生から2週間後の8月1日、デイサービスを再開している。このとき、まだデイサービスのフロアで避難生活をしてきた人々は、2階の入所フロアへ移動した。この頃の応援スタッフの確保について松井施設長は語る。

『老施協は19日から一応、私らのほうで当面お願いしたのは8月10日までだったんですが、若干その後も継続して支援したいというのがありまして、全体を通じて8月31日まで。看護協会は8月5日までです。』（松井施設長）

デイサービスを再開しても、避難所を兼ねていることには変わらないため、応援スタッフの要請は引き続き行なっていることがわかる。しかし、避難者の数が減少していく中で、施設としては応援スタッフの数も少なくしたいとの気持ちがみられる。実際、施設長の発言からもわかるように、看護協会からの派遣は、デイサービスの再開の5日後で終了している。老施協からのそれは、8月10日までとしたかたようであるが、先方との関係で延長。とはいえ、その月の末日で終わりにしている。この震災では、多くの人々がボランティアとして全国から集まってきた。前節でも述べたように、人材は比較的豊富で、しおかぜ荘は、必要とする人数の確保に特に苦慮してはいない。

にもかかわらず、施設が平常時に向かい始めると、早い時期に人的な応援を極力絶とうとしている。それは何故であろうか。施設長の次の発言は、それを解く上で興味深い。

『全体が普通の状況に戻ってきた中で、支援する方がいっぱい来て、いっぱい対応してくると、職員が最後にちょっと心配があるんですね。人数が多くなる……いわゆるケアの人数が多くなってくると、本来の業務に戻ったときに落差があるから、職員がちょっと今は……、やっぱりいっぱいあればいっぱいだけのそのケアができるけれども、できなくなってくるんですね。職員（応援スタッフ）がいなくなったときに、それだけのケアが保てるかという、ちょっと危険性もあるということだったので、ある部分、見越していつているのも正直なところですよ。』（松井施設長）

ここには、ケアに当たるスタッフが多ければ、それだけ手厚いケアが可能となるが、それは仮の人員による対応であり、本来とは異なる。応援スタッフは遅かれ早かれ、いずれは無くなるので、その人数でのケアが当たり前にならないうちに本来の数にせねば、平常時の介護の質に影響を及ぼすとの判断が働いている。平常時ではなく、非常時に手厚い介護が提供される、またはその可能性が出てくるのは皮肉でもある。ともあれ、従来の介護の質を維持するために、あるいはその低下を避けるために、平常時を見越した応援スタッフの確保と配置が求められると言える。

施設長を含め、職員は、地震発生から1ヵ月半が経過した9月に入ってからを施設が通常時になった時点として捉えている。それは応援スタッフも全て去り、従来の施設の職員のみで介護を始めたときである。しかし、必ずしも通常時とは言いがたい事態が続いて起こる。

『ただ、その頃になると職員の疲れが出てきて、故障者が出てきていますね。利用者が戻って、通常へ戻ってくることによって、今度は職員の疲れが少しずついろいろなところに出てくる。そこでやめたりした職員もありましたし、事故でちょっと休む職員がいたりとか。そうすると、その分、また同じように疲労がたまる。新人さんが私らのところはそれでも少しは入りましたので、一人臨時、正職員という夜勤ができる、何とか確保しましょうというそんな形で何とか回りましたから。とりあえず何とかなっているんですけども。』（松井施設長）

非常時、施設には避難所なる新たな役割が課された。その対応は外部からの応援スタッフの協力と職員の勤務再編成によって支障なく切り抜けたようにみえた。その間、職員には休日を付与することもでき、大きな負担にはならなかったと思われた。しかし実際は、職員の中に体調不良を訴える者が出て、非常時以上に現場職員には厳しい状況が発生している。それは、しおかぜ荘には予想外の事態であったが、非常時の応援スタッフの確保に一考を求める実態として受け取ることができる。そもそも利用者自身、また避難してきた人々も精神的には平常ではないことを考慮すれば、外部からの応援スタッフの数は、その確保が容易ならば、多くを求めても支障はないと考えられる。もちろん、平常時に返った時点での落差を少なくするためには、緩やかに減少させていくことも求められる。この点は、施設職員の健康状況をも加味しながら判断していくことが必要である。

4. 結 論

本研究は、エスノグラフィックなアプローチによって、地震発生直後から平常時に至るまでの期

間、提供された介護内容と課題を明らかにすべく、どのような実践が行なわれ、どのような結果に繋がったのかを探求した。本節では、図1のとおりこれまでに分析してきた四つの主要な変化を時間軸との関連で整理し、こうしたプロセスを形成するに至った介護内容の質保証に関わる主要な4点を指摘する。

①設備・ライフラインが支える「通常」業務

震災直後から平常時に至るプロセスは「通常通り」の施設の役割維持と「震災時特有」の施設の役割変化の機能を合わせもっており、施設職員はこれらの二つの機能を一つの施設で同時に担う実態にある。しかし通常業務に関しては、食事や排泄、入浴等の日常生活上の介護内容の機能維持のために必要な水・電気・ガスといったライフラインの確保があれば、早い段階でその質を支えることが可能となる。

②介護業務を増加させる「救援物資」と介護内容を支える「ネットワーク形成」

通常通りの施設の役割維持のためには、設備・ライフラインの早期の復旧が不可欠であるが、これを補うべく非常食をはじめとした「救援物資」は、必ずしも介護内容にそぐわない実態が明らかとなった。さらに、これによる介護業務の混乱及び非効率性の伴う業務量の増加が問題視され、本事例では独自のルートで介護内容を支えるために必要な救援物資や人材確保を進めるネットワーク形成が重要視されていたことが明らかとなった。

③「震災時特有」の緊急入所・避難施設としての役割変化とシステムづくり

通常業務は、ライフラインの確保及び復旧によって早期にその質を確保することが可能である。これに対し、震災時特有の施設の役割変化は、緊急ショートステイ等の避難所的な役割に期待がかかるため、介護の質は設備の復旧といったハード面だけに限るものではない。ここでは、業務内容やマンパワーの調整といったシステムの確保が求められ、そのシステムづくりの内実は被害状況に大きく左右され、具体化されていくために、マニュアル化が困難なものが多い。結果的に震災に直面した職員らの手探りによる判断と活動に任せざるをえない実態にある。

④平常時に起こるマンパワーの温度差とその対応

震災直後から平常時に至る過程を支えるネットワーク形成は、政策的な支援のみならず、関連業者や取引先、全国各地の団体等によるある種の「心意気」ともいえるボランティア精神が中核となっていると言ってよい。ここでのネットワーク形成は、マンパワーや物資を一気に充足させる主要な要素であるが、ボランティア、救援物資の受け入れ体制を整えるためには、緊急的状況とはいえ、必要数や依頼内容の検討等事前準備が必要であり、ここでの判断は1施設が担う実態にある。また、震災時に急激に増加するマンパワーも、平常時に至る過程では削減される（ボランティア、応援スタッフ等）ことから、この時期に起こる施設職員の疲労感が、マンパワーの温度差を感じることでより負担感を増し、施設職員の健康被害の要素となっている。そのため、平常時を見越した応援スタッフの確保と配置が求められる。

	施設の被害状況等	救援物資等	通常業務の変化	震災時特有の業務
地震発生	給排水ストップ 電気稼働		入浴介助を中止 トイレを使用禁止 (ポータブルで対応)	被害状況の確認 就寝場所の整備 排泄場所の整備
翌日	給水のみ復旧 悪臭の問題	寝具・ベッド	入浴介助を再開 (清拭・部分浴で)	入浴方法の検討 食材の確保
		非常食		非常食品の加工
		応援職員 (専門職) ボランティア	非常食をキャンセル 余暇活動を再開	人員の応援要請 緊急ショートステイ ボランティア対応
平常時	職員の疲労 健康被害	応援職員終了 ボランティア終了	マンパワー不足	
地震発生から 1年半が経過				

図1：しおかぜ荘の地震発生時から平常時に至るプロセスと四つの主要な変化

5. 本研究の意義と今後の課題

要介護者が生活する介護施設では、震災直後から介護内容の質保証が期待されつつも、その内実は、地震の規模、施設の設備状況、入所状況といった個別性の高い被害状況の差異によって普遍性を保った具体的な介護内容を示しにくいという課題がある。一方で、本研究で試みた特別養護老人ホームにおける施設介護のエスノグラフィは、このような特殊で個別性の高いリアルな体験を、しおかぜ荘という一つの施設の経験に焦点を絞り込むことによって、被災した中で行なわれてきた介護内容を具体的な経験として表出化させることを可能とした。このような非常時の緊急的な事態にあった経験は、振り返る機会がなければ、その経験を1施設個人の経験として暗黙的に留めるしかない実情にあったと言える。本研究の意義は、このようなしおかぜ荘の経験を一事例として焦点化するとともに、介護内容を支えた施設職員の「語り」によってその質の変化を時間軸との関連で整理し、より立体的なモデルとしてまとめ上げようとする点にあるだろう。

しかし、本研究によって震災時における1施設の経験の表出化への手がかりが得られたからといって、すぐさまその経験を「震災時における介護内容の質保証」の仕組みとして構造化できるものではないとも考えている。それは、本研究は一事例に焦点化し、そのプロセスを時間軸との関連で構造化したものであるため、本研究で得た示唆を一層普遍性のある施設介護の質保証モデルとして確立させる可能性を模索することが必要である。そのためには、さらに異なる複数の事例を追加し、被害状況と時間軸との関連でその内容を把握し、比較検討を交えてまとめあげていくことが必要と考える。以上から、今後は複数の事例をエスノグラフィックなアプローチによってまとめあ

げながら継続的に比較分析を進め、本研究の柱とする施設介護の内容の探求と質保証を時間軸との関連でモデル化することを残された課題としている。

謝 辞

本研究は、特別養護老人ホーム「しおかぜ荘」の訪問調査を起点として行なったものであり、施設職員へのインタビュー調査なくしては成り立つものではない。お忙しい中、本研究の主旨にご理解をいただき、全面的な協力を約束くださると同時に、長時間のインタビューに応じてくださった松井施設長、また業務を割いてインタビューに快く対応くださった近藤係長、西巻相談員をはじめ、職員の方々にお礼申し上げます。

[注]

(*1) 田村圭子, 林春男, 立木茂雄 (2005) 「介護保険制度は要介護高齢者の災害対応にいかにかに働いたのか — 2004年7.13新潟豪雨災害と10.23新潟県中越地震を事例として —」『地域安全学会論文集』No.77, p213-220.

(*2) 記事検索では「避難所行けない「寝たきりの夫、置いては」(朝日新聞:2007年7月18日), 「特養「まるで野戦病院」(毎日新聞:2007年7月21日), 「介護への衝撃 中越沖地震の現場から(上)」(日本経済新聞:2007年7月25日), 「検証 新潟県中越沖地震の介護現場(中)」(東京新聞:2007年9月1日)など、9月16日までの期間で17件が抽出できる。

[参考文献]

八木橋泰仁 (2005) 「ケアマネジャーに対する損害保険とその活用《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6), p59-62.

井波靖子 (2005) 「私たちはこのように行動した——基幹型在宅介護支援センターの活動を通じて《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6), p53-57.

田中保雄 (2005) 「私たちはこのように行動した——中越地震/福祉職の立場から(2)《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6), p45-52.

玉村留美 (2005) 「私たちはこのように行動した——中越地震/福祉職の立場から(1)《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6), p41-44.

枝村和枝 (2005) 「新潟県中越地震その時をしたら《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6), p37-39.

阿部尚子 (2005) 「新潟県中越地震を体験して《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6), p33-36.

小林喜一郎 (2005) 「新潟県中越地震における高齢者への対応《特集 緊急時におけるケアマネ

ジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—」『介護支援専門員』7(6),p27-31.

北本 明 (2005) 「震災時の要援護高齢者に対する支援行動と課題《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6),p23-25.

白澤政和 (2005) 「災害時に求められるケアマネジャーの役割《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6),p17-21.

岸田宏司 (2005) 「ケアマネジャーのリスクマネジメントとは《特集 緊急時におけるケアマネジャーのリスクマネジメント—中越地震に学ぶ—》」『介護支援専門員』7(6),p13-16.

災害応急対策制度研究会 編 (2009) 『災害時の情報伝達・避難支援のポイント』ぎょうせい.

災害応急対策制度研究会 編 (2009) 『高齢者・障害者の災害時の避難支援のポイント』ぎょうせい.
高齢者総合ケアセンターこぶし園 編 (2008) 『介護災害を防ぐ生活支援システム——新潟県中越大地震を乗り越えたサポートセンター千歳の取組み』筒井書房.

本研究は平成 21 年度科学研究費補助金（基盤研究C 課題番号：21530641）の助成を受けて進めている「高齢者等災害弱者への災害時における介護保障に関する調査・研究」の予備調査（平成 19 年度 静岡県立大学理事長特別研究費採択）をまとめたものである。

(2011 年 1 月 4 日 受理)