

## 9. 特別養護老人ホームの防災体制調査

建部謙治・田村和夫・高橋郁夫・内藤克己・鈴木誠也

### 1. はじめに

特別養護老人ホームとは、常時介護が必要な65歳以上の高齢者で、寝たきりや認知症など自宅では適切な介護ができない人が入る高齢者福祉施設である。このような施設では災害があった場合、自力で避難することが困難な入所者は職員による避難支援が必要となる。さらに夜間時においては少数の職員で対応しなければならず、ますます入所者の安全確保が難しいのがこうした高齢者施設の特徴である。

一方、地域によっては火災だけでなく、地震・風水害など様々な地域特有の非常災害にも備えなければならない。しかし、現状では、職員は介護の専門家であっても災害の専門家ではないため突発的な非常災害に対応するにはきわめて難しい状況にある。

そのため、厚生省令では特別養護老人ホームに対して非常災害に対する具体的計画を立て、定期的に避難、救出等に必要な訓練を行うことを定めている。

本研究では、2011年東北地方太平洋沖地震や2016年熊本地震を経て、全国の特別養護老人ホームの災害に対する取り組みが地域や施設の立地特性にどのように影響を受けているのかを明らかにすることを目的とする。

### 2. 研究方法

既往研究に基づく問題点の整理からアンケート内容を決定し、郵送法により全国3,249の特別養護老人ホームに対してアンケートを実施した。回収率は17.7%で、表1にアンケート調査の概要を示す。

表1 アンケート調査の概要

	北海道・東北地方	関東・信越地方	中部・北陸地方	関西・中国地方	四国・九州地方	全国
対象	北海道、青森、秋田、岩手、山形、宮城、福島	茨木、栃木、群馬、千葉、埼玉、東京、神奈川県、新潟、山梨、長野	富山、石川、福井、静岡、岐阜、愛知、三重	滋賀、京都、奈良、和歌山、大阪、兵庫、鳥取、島根、岡山、広島、山口	香川、愛媛、徳島、高知、福岡、佐賀、長崎、大分、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄	
	特別養護老人ホーム					
調査方法	郵送による調査票の送付及び回収					
調査時期	2017.12~2018.1					
対象数	542	871	370	736	730	3249
有効回答	113	145	73	123	120	574
回収率	20.8%	16.6%	19.7%	16.7%	16.4%	17.70%
調査項目	1.施設の基本情報 2.防災計画について 3.夜間時の施設の情報について 4.備蓄品について 5.電源・通信設備・燃料について 6.災害発生時のライフライン被害に対する対策の策定状況と、対策を策定済みの場合には具体的な対策について					

### 3. アンケート調査結果

#### 3.1 施設の基本情報

アンケートの回答者は施設長が約40%と最も多く、次いで災害担当者に回答していただいた。施設の建築は約80%が全棟耐震基準を満していたが、耐震診断を行っていなかったものも20%弱見られた。入所者数は31～60人が34%で最も多く、次いで61～90人規模が32%、91人以上が23%であった。また、自力で避難できる人の割合が0%と回答した施設が約50%で、10%台を入れると約90%を占め、大半の利用者は避難に介助者が必要である。

#### 3.2 防災計画

防災計画については、「起こる可能性のある災害の種類」、「防災計画が立てられている災害の種類」、「防災訓練を実施している災害の種類」に分けて聞いた。その結果、起こる可能性のある災害は図1に示すように、火災と地震が最も多く、次いで風水害であった。地盤被害、豪雪被害、津波、火山被害も少数例見られた。これを基準とすると防災計画が策定されている割合はどの災害においても低くなる。さらに、実際に訓練を行っている割合となると、いずれの災害においても半数以下になるものが多い。

初動体制で行動する手順については、最も多かったのは「利用者・職員の安全確保」、次に「利用者・職員の安否確認」、次に「被害情報の収集」、最後に「利用者を緊急避難場所に搬送」という順で初動を行うという回答だった。

避難準備、避難勧告、避難指示の意味については大半の回答者が理解できていたが、10%弱の人は理解できていない。また、地域との連携については、町内会との協定を結んでいる施設は43%でかなり低い。

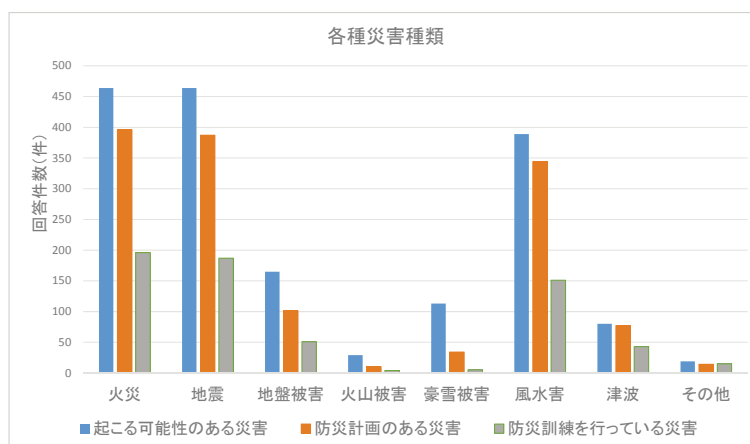


図1 起こる可能性のある災害・防災計画のある災害・防災訓練を実施している災害の種類

表2 夜間時の災害に対する問題点

職員	<ul style="list-style-type: none"> <li>職員不足によって初動体制が遅れる。</li> <li>災害時に指揮、判断を行える職員が勤務しているとは限らない。</li> <li>少人数の為初動が遅れ、職員がパニックになってしまう。</li> <li>医療的な対応が難しい</li> </ul>
利用者	<ul style="list-style-type: none"> <li>水分、食事の摂取が不十分になると、利用者は生命に影響を及ぼす可能性がある。</li> <li>入所者がパニックになった時の対応が困難。</li> <li>ほとんどの利用者がベッド上のため、避難に時間がかかる。</li> </ul>
モノ	<ul style="list-style-type: none"> <li>送電がストップし照明が切れると、夜間ほとんどが行動不能になる。</li> <li>各種機器が使用不能になると、連絡体制が保てなくなる。</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>暑さ、寒さ対策。</li> <li>地域住民との連携。</li> </ul>

### 3.3 夜間時の初動体制

夜間時の初動体制については、約80%の施設が初動体制、防災計画の対策を策定済としていた。しかし、ほとんどの施設で問題点として、職員不足による初動体制の遅れがあるとし、災害時に指揮、判断を行える職員が勤務しているとは限らない、少人数のため初動が遅れる、職員がパニックになる懸念も挙げられていた。こうした職員に関する問題の他に、入居者、モノの視点からの問題点も挙げられた。停電になると夜間の行動が不能になる、各種機器が使用不能になると連絡体制が保てなくなるなどである。

### 3.4 その他

飲料水、食料は2～3日分を備蓄している施設が最も多い。

災害発生時のライフライン被害に対する対策は、ガス、電気、水道、通信のいずれも策定率が50%にも満たず、全体的に進んでいない。

事業継続計画（BCP）を策定している施設は29%だった。最も多かった回答は策定予定が39%、策定予定無しが19%、BCPを知らないが13%見られた。

災害時の対応については、80%弱の施設が、「気にしていることがある」や「課題がある」としている。その内容は、「災害時に職員が集まれるか」、「周知が出来ているか」といったことや、「重度の入居者の避難時間」や、「入居者の受け入れ」などがある。さらに、「地域住民との連携」や「受入れの面の不安」を挙げるものが多かった。

表3 全地域の共通点

全地域の共通点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・起こる可能性のある災害種類、防災計画のある災害種類、防災訓練を行っている災害種類では全ての地域で地震、火災、風水害が大半を占めていた。</li> <li>・防災訓練の内容について、どの地域も全て行っている施設が多く、マニュアルの確認、備蓄品の確認、職員・利用者の安否確認、避難訓練、外部との連携訓練のすべての値が25%前後になった。</li> <li>・緊急連絡網は全ての地域でほぼ100%の施設が作成していた。</li> <li>・どの地域でも起こる可能性のある災害種類に対し、実際に訓練を行っている施設は半数もなかった。</li> </ul>
---------	---

表4 地域ごとの特徴

北海道・東北地方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての地域で唯一、東日本大震災や熊本地震を通して防災計画の変更があった施設が過半数を超えた。</li> <li>・夜間時の災害に対する初動体制、防災計画についての対策を策定している施設の割合が最も高かった。</li> </ul>
関東・信越地方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての地域で唯一、高齢者の避難を応援する協定を町内会と結んでいる施設が過半数を超えた。</li> <li>・BCPを策定している施設が多かった。</li> </ul>
中部・北陸地方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・津波の防災計画を策定しており、実際に訓練を行っている施設の割合が高かった。</li> <li>・BCPを策定している施設が多かった。</li> </ul>
関西・中国地方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ハザードマップを把握している施設の割合が最も高かった。</li> <li>・東日本大震災や熊本地震を通して防災計画の変更があった施設が最も少なかった。</li> </ul>
四国・九州地方	<ul style="list-style-type: none"> <li>・津波の防災計画を策定しており、実際に訓練を行っている施設の割合が高かった。</li> <li>・全ての地域で唯一、非常用電源として自家発電装置を設置している施設が80%に満たなかった。</li> </ul>

#### 4. 地域特性

地域に分けて見てみると、表4に示すように地域による特徴が見られた。

地震、火災、風水害への防災意識はどの地域でも高かった。特に、防災訓練の内容などは地域差が見られなかった。東北、関東、九州地方では東日本大震災や熊本地震の経験から防災への意識が多少強くなったと考えられる。

#### 5. 考察

特別養護老人ホームの防災計画については、起こる可能性のある災害に対し防災計画は策定されているが実際に訓練を行っている施設は災害の種類にかかわらず半数を下回る結果となった。大規模な災害があった際、特別養護老人ホームは介護福祉施設の中でも要介護度が高い利用者が多く、自力避難ができない入所者を避難させなければならない。そのため、少ない人数で多数の入居者を搬送するための計画と実践的な訓練を行うことが必要である。

#### 6. まとめ

全国の特別養護老人ホームの約半数に対して郵送法によるアンケート調査によって、災害対策について調査分析を行った。その結果、以下の内容が明らかとなった。

- ・約80%の施設は全棟が新耐震であったが、20%弱の施設で耐震診断を行っていなかった。
- ・起こる可能性のある災害に対し防災計画は策定されているが、実際に訓練を行っている施設は全ての災害種類で半数を下回った。
- ・BCPを策定している施設は約30%だった。最も多かった意見は策定予定で、BCPを知らない施設も10%強存在した。
- ・防災訓練の内容や緊急連絡網の作成の割合などについては共通点も見られた。一方、地域特性として、それぞれの地域でBCPの策定の割合や東日本大震災や熊本地震後に防災計画を変更している割合など、多少だが違いが見られた。

#### 参考文献

- 1) 厚生労働省 [http://www.mhlw.go.jp/]、2018.1.10
- 2) 安池大和：災害時における特別養護老人ホームの初動体制と事業継続計画、愛知工業大学卒業論文、2014
- 3) 金井純子：東日本大震災における高齢者施設の被害状況に関するヒアリング調査、特別養護老人ホーム赤井江マリンホームの事例、2012