

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 5 月 25 日現在

機関番号：14101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25463548

研究課題名(和文) 地域資源を活用した介護保険施設の福祉避難所機能強化を目指した防災システムの構築

研究課題名(英文) Construction of the disaster prevention system aiming at a welfare refuge functional enhancement of the care insurance facility which utilized local resources

研究代表者

北川 亜希子 (Kitagawa, Akiko)

三重大学・医学部・助教

研究者番号：20422876

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,000,000円

研究成果の概要(和文)：研究目的は地域の介護保険施設等福祉避難所に該当する施設を対象に、福祉避難所としての役割強化を目指して、機能性の高い防災システムを構築することである。過去の運営事例、地域や介護保険施設の実情から課題を把握した上で、介護保険施設を運営しながら福祉避難所を並行して運営するための具体策について、ワークショップ形式で関係する機関が課題を議論し、施設に応じた福祉避難所運営マニュアルを作成、訓練を行った。未解決の課題は継続して担当部署で解決策を探る。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this research project was to improve how facilities such as regional nursing homes perform their roles as welfare shelters, in an effort to build a better functioning disaster response system. We held workshops in which representatives from relevant organizations discussed specific measures for addressing the problems related to simultaneous operation of nursing homes and welfare shelters identified from past operational examples as well as the circumstances of communities and nursing homes. An operational manual for welfare shelters was developed for use by nursing homes, and training exercises were held. Solutions for any unresolved issues continue to be explored by the responsible departments.

研究分野：老年看護学

キーワード：福祉避難所 運営マニュアル 災害時要援護者

## 1. 研究開始当初の背景

東日本大震災以後、内閣府は巨大地震に備え、津波の被害予測値を見直し、各地で防災対策の見直しが進められている。急速な高齢化が進んでいる三重県南部地域は、将来東海・東南海・南海地震等の発生が予測されており、過去には大規模地震による津波被害を受けている。地形の特徴上、海岸線付近が唯一の居住地域であり、隣接して切り立った山々が立ち並び、主要幹線道路も1本しかなく、大震災時に確実に孤立し「公助」はほとんど期待できないため地域住民の「自助」「共助」の力を高めることが求められている。しかしながら、当地域の高齢化率は平成23年で40%を超えており、防災計画の担い手自身が高齢化している。当地域の災害時の被害を最小限に食い止めるためには、地域や高齢者の特徴を念頭に、発災時の避難のみならず、その後の避難所運営を踏まえた防災システムの構築が必要である。

申請者は研究分担者である磯和や平松と共に、虚弱な高齢者の特徴を踏まえ、災害時要援護者への災害時の準備状況や、避難に対する認識等の個別訪問による、実態調査を行っている。それによると、普段から引きこもりがちな高齢者を中心とする災害時要援護者は、約2割が要介護認定を受けており、そのうち要介護3以上は4割を占めていた。

このような状況から申請者は、地域に在住する災害時要援護者自身の「自助」としての備えの充実と共に、規模の大きな病院も少ない当地域における、福祉避難所としての介護保険施設の機能と役割に注目した。

これまでの報告より、大規模災害時に、利用者のみならず地域の被災者受け入れ先として介護保険施設が大きな役割を果たしたという報告がある一方で、被災経験のある施設でも防災への意識が低いと評価されている。さらに夜間の災害発生時の安全避難への考慮は必ずしも人員配置に反映されていない

現状であった。

東日本大震災時においても、発災後に自治体と福祉避難所としての協定を結び、自らも被災しながら要援護者を受け入れて運営せざるをえなかったという報告があり、平時から介護保険施設を発災時に福祉避難所として運営できるようなシステム作りの必要性は急務であると考えた。

## 2. 研究の目的

当対象地域においては、大規模災害に対する危機感から、防災対策に取り組んでいるが、福祉避難所の運営管理に関する取り組みはこれからであった。そのため、まずは当対象地域における災害時要援護者対策を含む福祉避難所の設置・運営における現状と課題を明らかにした上で、防災全体におけるシステムの強化を図る必要があると考えた。そこで本研究では、防災および老年看護に関する専門知識を持った大学と行政および地域が協力・連携しながら、地域の特徴と課題を明らかにし、介護保険施設等福祉避難所に該当する施設を対象に防災対策の具体的なマニュアルを作成しその上で福祉避難所としての役割強化を目指して、機能性の高い防災システムを構築することを目的とした。

## 3. 研究の方法

### (1)平成25年度

#### 協力依頼先の実態調査

準備段階として、申請者らは、共同研究者と共に、研究協力対象となる地域の自治体関係者（防災担当および健康福祉担当）と一般避難所運営支援事業を行っており、その中で福祉避難所への対策の現状、課題について関係者より聞き取りを行うこととした。

過去に福祉避難所を開設した施設の見学および文献検索を行うこととした。

### (2)平成26年度

#### 協力依頼先の選定

対象地域の自治体と協議し、介護保険施設

の実情を把握しながら福祉避難所マニュアル作成を行うモデルとなる施設の選定を計画した。

#### ワークショップ形式での開催の決定

福祉避難所を運営していくにあたり、これまでの様々な課題から、関係する自治体と介護保険施設と大学だけで作成するのではなく、関連する機関とも意見を出し合いながら協議、連携して進めていく必要があると考え、具体的なマニュアルを作成する方針を決定していった。

#### (3)平成 27 年度

##### ワークショップ形式での福祉避難所マニュアル作成開始

ワークショップは全 8 回とし、1 回につき約 2 時間で議論した。1 回目にはキックオフ講演会の開催、2 回目で福祉避難所についての基礎知識の習得や課題について、3 回目に福祉避難所としての運営体制や受け入れ条件について、4 回目に運営体制に必要な役割の選定、5 回目にレイアウト選定や資機材、備蓄品について、6 回目に運営実地訓練についての準備、7 回目に運営実地訓練、8 回目にまとめとマニュアル贈呈という形で構成することを決定していった。

また、議論の中で出された課題についてまとめ、解決されたもの、未解決として再度議論する、もしくは各部署に持ち帰り継続して議論するものに抽出し提示していく方針とした。

#### 4. 研究成果

##### (1)平成 25 年度の実施内容と結果

###### 研究依頼先の実態

当地域では、防災に対する取り組みへの意識が高く、避難訓練、避難所運営について積極的に取り組んでいた。自治体の防災担当者や健康福祉担当者が協力体制を取っていた。大規模災害時に福祉避難所を運営することに関しては、当地域にある 3 施設とも自治体との協定を結んでいるのみで、施設が被災し

た状況でかつ、他からの要援護者を受け入れて運営していく具体的な方策についてはどのようにすべきか考慮中であり、自治体としても福祉避難所を運営していくための方策もこれから取り組むという実態であった。

過去の福祉避難所を開設した事例では、開設時の課題をふまえ平時より福祉避難所運営について自治体と協定施設と合同での実地訓練を行っていた。他方では、市全体が社会福祉法人を巻きこんで福祉について平時より取り組んでおり、福祉避難所についても取り組みを進めていることが明らかになり、平時からの取り組みの必要性を再認識した。

その他、東日本大震災時においては、被災後自治体からの要請を受けて福祉避難所を開設したものが多く、被災し混乱を極めながら施設運営と並行して要援護者を受け入れた施設、体育施設などに福祉避難所として開設した事例などがあった。課題として多く見られたものは、受け入れ条件、運営人材の不足、派遣人材の確保、医療の確保、費用負担、職場体制、建物の構造の問題等であった。

##### (2)平成 26 年度の実施内容と結果

3 施設と自治体関係者と共に会合し、モデル地域として、福祉避難所マニュアルを作成していく一施設を選定した。

ワークショップ形式で研究を進めていくこと、実際に福祉避難所を開設、運営に携わる関係機関として、施設職員（責任者と各職種の代表）、自治体（防災担当、健康福祉担当、福祉事務所）、社会福祉協議会、身体障害者（児）福祉連合会、県、企業の代表と申請者ら老年看護学の専門家が一緒に議論を進めていくことを決定した。

##### (3)平成 27 年度の実施内容と結果

第 1 回ワークショップでは、キックオフ講演会として東日本大震災時に実際に福祉避難所を開設、運営した行政担当者と健康福祉担当者（保健師）を招へいし実際の体験の講演会を依頼した。地域の関係者 100 名程度が

参加した。

第2回ではワークショップ参加者に、福祉避難所に対する基礎知識、マニュアル作成施設側が、福祉避難所を運営するにあたり課題としていることを共有し、実情に応じたマニュアル作りを目指すことを確認した。第3回目では、福祉避難所を乳幼児や妊産婦と高齢者中心の要介護者や障がい者を分けて考え、当施設では要介護度3以上、障害支援区分4~6の方を受け入れるという条件を決定した。第4回目では、通常の施設と並行して運営できるような体制、役割について議論した。自治体から専門の職員を派遣して責任者をサポートして運営を行うこと、支援者が到着して要介護者の介助ができるような施設職員のサポート体制について話し合った。5回目では福祉避難所のレイアウトについて施設を見学した上で案を示し、トイレの設置、要介護者の介護度や導線をふまえ、議論した。6回目では、レイアウトの決定、資機材備蓄品について話し合い、次に各役割担当を割り振り、運営訓練の事前準備を行った。7回目では、運営訓練を行った。開設要請を受け入れレイアウトの作成、要介護者の受け入れ、情報の伝達、帳票類の記入、食事の提供、トイレへの移乗、救急搬送など、可能な限り実際を想定した訓練項目を厳選した。その後振り返りでは、指揮命令系統、情報の伝達などの課題が出された。第8回では、これまでの流れや訓練を振り返り、完成とし、マニュアルを該当施設に贈呈した。さらに今後も引き続き、訓練を行いながら、よりよいマニュアルに修正していくこと、ワークショップに参加していない職員にも福祉避難所運営について理解を広めていくこと等が今後の課題として挙げられた。

未解決の課題として、災害時の業務内容はイメージが付きにくいこと、レイアウトや資機材・備蓄品（特にベッドの準備について）広域での災害時外部からの支援体制の整備

が残された。

#### (4)全体としての結果

地域の防災力強化のために、別の事業で一般避難所運営支援事業を行いながら、防災力のアセスメントを行った上で、福祉避難所の必要性を再確認し、福祉避難所をいかに円滑に運営するかを考え、関係機関と共に議論しながら介護保険施設の実態に応じた福祉避難所を運営できるようなマニュアルを作成するに至り、モデル化することはできた。地域の防災力そして、介護保険施設の、福祉避難所としての機能強化の第一歩であるといえる。関係機関が膝を交えて議論していくことで顔の見える関係作りにつながり、これに大学の知識を加えることで本研究の目的を達成するに至ったと考えられる。今回のマニュアルをもとに訓練等を重ねながら、よりよいものに仕上げていく必要がある。また、本研究では当初想定していた地域住民を巻き込んで、福祉避難所の運営スタッフ等、地域の防災リーダーとしての育成までには至っておらず、次に引き続き取り組んでいくときにはこの視点も取り入れ、地域住民にも正しく理解を広めていながら、さらなる防災力強化に取り組んでいく必要があると考えている。高齢者、要介護者の被害者を可能な限り最小限にするべく、今後も継続して次の施設とこの研究に取り組んでいく予定である。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 0件)

〔学会発表〕(計 1件)

The problems encountered during the development of an operational manual for welfare shelters (special shelters for the elderly and the handicapped) at nursing home

Akiko Kitagawa, Tokiko Isowa,

Mayuko Hiramatsu, Yuka Hattori

19<sup>th</sup> EAFONS,2016.3.15

幕張メッセ国際展示場 (千葉市)

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕  
出願状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

北川 亜希子 (Kitagawa, Akiko)

三重大学医学部助教

研究者番号：20422876

##### (2)研究分担者

磯和 勅子 (Isowa, Tokiko)

三重大学医学部教授

研究者番号：30336713

平松 万由子 (Mayuko, Hiramatsu)

三重大学医学部准教授

研究者番号：50402681

服部 由佳 (Yuka, Hattori)

三重大学医学部助教

研究者番号：30705405

##### (3)連携研究者

( )

研究者番号：