

高齢者施設の災害時相互支援のあり方について

徳島大学環境防災研究センター 正会員 ○金井純子・正会員 中野晋

1. はじめに

東日本大震災では多くの高齢者施設に甚大な被災が発生した。特に、沿岸部に立地し、介護を要する高齢者が多数生活している入所型の高齢者施設で犠牲者が多かった。また、建物の機能低下やマンパワー不足等により、介護の継続が困難になるという問題が生じた。そのため、入所者の他施設への移動や受入れ、被災施設への介護職員の派遣等の支援が必要不可欠であった。南海トラフ巨大地震への備えが喫緊の課題である徳島県においても、高齢者施設の機能維持のための対策が必要である。

よって、本研究は、高齢者施設の相互支援のあり方を検討するために必要な基礎資料を得ることを目的とし、(1) 立地場所の災害リスク調査 (2) 災害時の相互支援に関するアンケート調査 (3) 施設のつながり調査を実施した。

2. 調査内容

調査対象は、徳島県の入所型の高齢者施設 301 施設とした。施設種別は、特別養護老人ホーム 61 施設、養護老人ホーム 18 施設、老人保健施設 50 施設、軽費老人ホーム（ケアハウス）37 施設、認知症高齢者グループホーム 135 施設である。これらの中には、被災リスクの高い場所に立地している施設と比較的安全な場所に立地している施設が混在する。また、各施設の防災対策の現状や相互支援の考え方についても様々である。したがって、災害時相互支援のあり方を検討するためには、まず、各施設の立地特性と防災対策の実態を把握し、支援を必要とする施設か、支援できる可能性がある施設かを大別する必要がある。以下、3 つの調査概要について記述する。

(1) 立地場所の災害リスク調査

東日本大震災の被災地における社会福祉施設の立地特性に関する研究¹⁾によると、東北 3 県の高齢者施設の位置（標高、海岸線からの距離、高台までの最短距離）と浸水範囲の関係を分析した結果、地形的に津波避難リスクの高い場所に立地する施設、または高台までの避難が困難な施設が多数存在していた。さらに、宮城県内の高齢者施設の死亡・行方不明者数と照合した結果、施設の利用者および職員の避難に影響を与えたと推測されている。

一方、徳島県は、東日本大震災の被害状況を踏まえて、平成 24 年 12 月、地震や津波の危険性が高い地域への土地利用規制を盛り込んだ震災対策推進条例²⁾を全国で初めて制定した。

このような状況を踏まえて、本調査では、対象施設が潜在的にどのような災害リスクを持っているのかを立地の側面から明らかにする。調査方法は、対象施設の緯度経度情報と地震・津波・土砂崩れのハザードマップを GIS 上で重ね合わせることにより、災害リスクの高い施設と災害リスクの低い施設を割り出す。

津波浸水リスクについて、徳島県津波浸水予測図（H24.10.31 発表）を元に分析した結果、96 施設（約 32%）に浸水の可能性があることが分

かった。図-1 は対象施設の立地状況と浸水危険度を示したもので、鳴門市から阿南市の紀伊水道沿岸の津波危険度の高いエリアに立地する施設が多いこと、吉野川沿いの中央構造線沿いも多く分布していることがわかった。また、中山間地や海部灘沿岸の立地密度は低く、施設間の連携が取りにくい環境であることがわかった。さらに土砂災害や洪水災害などのハザード情報をもとに詳細な分析を進めていく予定である。

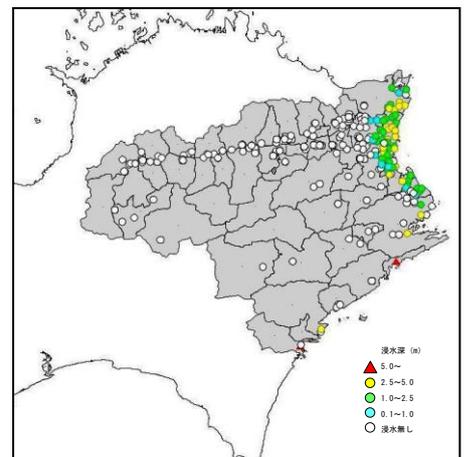


図-1 調査対象施設の立地と浸水危険度

(2) 災害時の相互支援に関するアンケート調査

災害時に入所者等の安全と生活の場を保持するためには、物的・人的な協力体制が必要である。新潟県中越地震や東日本大震災の結果を踏まえると、施設間の相互支援体制を併せて整備しておくことが有効である。

東日本大震災後、岩手・宮城・福島3県の高齢者福祉施設（708施設）を対象にしたアンケート調査³⁾によると、①高齢者施設が被災した場合を想定した要支援高齢者の移動・受入れ等に関する体制づくりの必要性については、98.3%の施設が『必要だと思う』と回答して

いる。また、②あらかじめ施設間で要支援高齢者の移動・受入れ等に関する協定締結の必要性については、69.4%が『必要だと思う』と回答している。

このような結果を踏まえて、対象施設においてどれくらいの施設が協力体制を必要とし、実際に体制を構築しているのか、また、体制づくりの課題は何かについてアンケート調査をもとに調べることとした。その上で、災害時に支援できる可能性がある施設も抽出する。アンケート内容は先に行われた上述のアンケート結果と比較するため、同じ質問項目を設けている。

「高齢者施設が被災した場合を想定した要支援高齢者の移動・受入れ等に関する体制づくりの必要性」と「あらかじめ施設間で要支援高齢者の移動・受入れ等に関する協定締結の必要性」については、『必要』と回答している施設が多く、岩手・宮城・福島3県の高齢者福祉施設と同様の傾向が見られた。一方で、協力体制があると回答した施設は3割程度に留まる。協力体制づくりの課題については表-1のとおりで、これらの課題を解決できれば連携が進むと思われる。

(3) 施設の連携度に関する考察

高齢者施設は、同一法人が複数の施設を運営（グループ法人）している場合が多いが、中には単独施設もある。もし、単独施設が被災した場合は、グループ法人に比べて他施設からの支援が得られにくいと考えられる。よって、本調査では、対象施設の設立者情報から施設間の組織関係を明らかにし、単独施設を抽出した。その結果、単独施設は60施設あり、そのうち約半数が認知症高齢者グループホームであった。一般的な認知症高齢者グループの特徴は、事業体の規模が小さく、ビルの一角を利用するなど併設施設を持たない場合が多い。また、入所者が認知症であるため、地域との関わりも希薄であると言われている。したがって、そのような施設が災害リスクの高い場所に立地している場合、支援体制づくりが急務である。

3. まとめ

徳島県内では津波等の災害危険度の高い高齢者福祉施設が多数存在しており、個々の施設の防災管理体制の充実が極めて重要である。そうした中で施設間の相互支援を必要と考える施設は多いものの、まだ十分、具体化に至っていない状況である。こうした結果をもとに災害時相互支援のあり方について検討を進めたい。

(参考文献)

- 1) 永家忠司ら：東日本大震災の被災地域における社会福祉施設の立地特性について、土木計画学研究講演集，44，2011。
- 2) 徳島県：南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例（愛称：命を守るとくしまー0（ゼロ）作戦条例，2013。
- 3) 富士通総研：被災時から復興期における高齢者への段階的支援とその体制のあり方の調査研究報告書，2012。

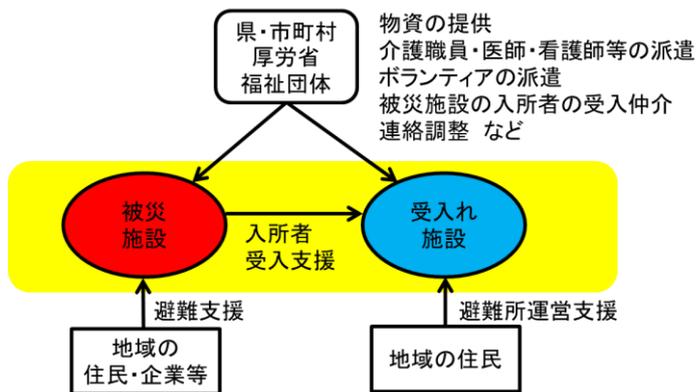


図-2 災害時相互支援のイメージ

表-1 協力体制づくりの課題

避難困難地区のため、協力施設をどのように決めたらよいか分からない。
協力体制の作り方、交渉の仕方が分からない。
避難支援の具体的な行動が想定しがたい。
町内全体も高齢化が進んでいる。日中は若い方は仕事に行き不登校が多い。
普段から自治会と交流が少ない。自治会役員の方々も高齢化している。
公的機関の仲介が必要。
同法人内で協力するとしても、県内全域が被災した場合、他の府県の協力をお願いすることになる。規模により異なるため、行政の介入も不可欠と思う。
被災地域が広域となることが予測されているため、近隣の施設と協力体制をとっても安心できないし、遠くの施設とは要介護状態の高齢者を移送することや、協力体制をとること自体が難しい。