

全国の地域包括支援センターにおける 災害時支援と防災・減災に関する調査

タハラ ミカ キタガワ ケイコ ホカオ カズノリ
田原 美香*1 北川 慶子*2 外尾 一則*3
シンチ コウイチ タキ ケンジ タカヤマ タダオ
新地 浩一*4 瀧 健治*5 高山 忠雄*6

目的 本報告は、地域包括支援センターに対する防災と災害時要援護者の支援に関する全国調査から、自然災害時の地域包括支援センターにおける災害時要援護者に対する支援機能の現状把握を目的とした。

方法 全国4,209地域包括支援センターに対し、被災と防災・減災に関する質問紙調査を実施し、1,338件の有効回答（回収率31.8%）を得た。調査票は郵送し、調査期間は2010年12月1日から2011年2月28日まで3カ月間の留め置き法とした。

結果 地域包括支援センター職員の防災意識は「やや低い（50.3%）」が最も多く、次いで「やや高い（26.5%）」となり「高い（6.2%）」が最も少なかった。被災経験のある地域包括支援センターが災害復旧時に行った対応は「被災者の避難先の確認（81.7%）」「被災者の体調把握（74.4%）」「被災者の自宅訪問（64.6%）」の順に多く、「ボランティア等への被災高齢者のニーズ情報提供（23.2%）」が最も少なかった。また、災害時要援護者への支援準備ができているのは、「職員の情報連絡体制の整備（87.5%）」「災害時の組織体制の確立（51.9%）」の順に多く、「災害時記録表の作成（11.0%）」「関係機関等の災害時連絡先名簿の作成（21.6%）」の順に少なかった。防災意識と災害時要援護者への支援準備との関連をみると、すべての項目で準備をしていると回答したセンターの方が防災意識の平均スコアが有意に高かった。

結論 地域包括支援センターの災害時支援は、被災高齢者への直接的支援が実施された割合が高く、地域包括支援センター内部の連絡体制も整備されていた。他方、地域の要介護高齢者情報の把握や消防、医療・保健・福祉等関連諸施設・機関との連携等、地域包括支援センターに最も期待し求められている被災者と支援をつなぐ差配（マネジメント）機関としての準備不足が明らかになった。背景には、地域包括支援センター職員の防災意識が低いという状況があり、防災意識の低さが被災者支援の準備不足の一因となっていることが示唆される。

キーワード 自然災害、地域包括支援センター、災害時要援護者、高齢者の避難支援機能

I はじめに

超高齢社会を迎えたわが国では、毎年発生する自然災害に対する高齢者の避難支援・避難所支援は防災・減災対策において喫緊の課題であ

る。2005年に内閣府は、高齢者や障害者等の災害時に支援を要する要援護者への対策として「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」¹⁾を策定した（2006年改訂²⁾）。災害時の要援護高齢者支援には、介護・福祉関連機関や施設、

* 1 北海道文教大学人間科学部講師 * 2 佐賀大学文化教育学部教授 * 3 同工学系研究科教授

* 4 同医学部看護学科教授 * 5 聖マリア病院救命救急センター主幹

* 6 鹿児島国際大学大学院福祉社会学研究科教授

近隣住民等の民間サポートが不可欠である。そのため、ガイドラインには、災害時の福祉サービス提供者等との連携や要援護者避難支援連絡会議等において地域包括支援センターの活用・連携を図ることを明記している²⁾。

地域包括支援センターは、地域包括ケアを支える中核機関として位置づけられ、地域の利用者やサービス事業者、関係団体、民生委員、民間サービス関係者、一般住民等で構成される人的ネットワークである「地域包括支援ネットワーク」を構築することが求められている³⁾。したがって、地域包括支援センターには、災害時に要援護高齢者と医療・福祉・介護関連諸機関とをつなぐ中核機関として機能することが期待されているのである。事実、東日本大震災の際には、厚生労働省から地域包括支援センターを中心に要援護高齢者等の安否確認、課題の把握、必要なサービスへの連結・支援を実施するよう事務連絡が出されている⁴⁾しかしながら、地域包括支援センターにおける地域ネットワークの構築はあまり進展していない現状も報告されている⁵⁾⁶⁾。このような状況で果たして災害時に要援護高齢者と医療・福祉・介護関連諸機関とをつなぐ中核機関として機能することができるであろうか。

災害時要援護者、特に高齢者に対する防災や減災、支援に関する研究には、北川ら⁷⁾⁻⁹⁾の介護保険施設や地域高齢者に焦点を当てた研究がある。また、Comafayら¹⁰⁾は、災害時の要援護者に対する組織的対応過程を分析し、地域包括支援センターも含めた行政組織の対応からどのような支援が必要であったかを明らかにしている。災害時の地域包括支援センターの役割に関する研究は、被災後の高齢者の見守りを通じた孤独死防止や生活支援についての報告等¹¹⁾¹²⁾がある。しかし、災害時要援護者を支援するための備えや準備、体制の整備といった側面に焦点を当てた全国規模の研究や報告はない。

本報告は、東日本大震災直前に実施した全国の地域包括支援センターにおける災害時支援と防災・減災に関する調査結果の分析である。大震災を経て、人々の防災意識は大きく変化し、

行政や福祉関係機関、一般住民の災害への備えや対応のあり方への関心も大きくなってきた。本調査報告の意義は、大震災前にどれだけ地域包括支援センターが自然災害に備え、また発災時にどのような対応ができるかということを示し、今後の対応のあり方を検討するための基礎資料とすることにある。

Ⅱ 方 法

(1) 調査の実施概要

調査法は質問紙調査を実施した。全国4,209の地域包括支援センターに質問紙を郵送し1,338件の有効回答(回収率31.8%)があった。調査期間は2010年12月1日から2011年2月28日まで、3カ月間の留め置き法とした。なお、本調査の項目は施設全体の被災や防災に関わるため、回答者はセンター長または防災責任者とした。

調査にあたっては、佐賀大学教職員倫理綱領および日本社会福祉学会の「研究倫理指針」に基づき配慮した。地域包括支援センターに対し、本研究の趣旨・目的および研究以外には使用しないこと、回答者が特定されることのないことを文書にて説明し、調査に同意を得られた場合のみ回答・返送してもらった。返送された調査票は鍵のかかる部屋の保管庫に施錠して保管し、情報の保護には十分注意した。

(2) 調査内容

質問紙は、日本社会福祉士会が作成した災害対応チェックリスト(地域包括支援センター用)、先行調査を基に自然災害による被災と防災・減災に関する56項目から作成した。主要な質問項目は、①地域包括支援センターの概要(設置主体、所在地、配置職種の数)②被災について(被災経験、被災の心配や不安、被災経験のあるセンターの災害時対応の実際)③職員の防災意識と被災者支援への役割認識(防災意識、避難した高齢者に対して地域包括支援センターが避難所生活支援に果たす役割があると思うか否か)④災害時要援護者への支援準備

(要介護高齢者の連絡先名簿の作成、要介護高齢者の状況把握、消防や行政機関および介護福祉等の関連機関への災害時連絡先名簿、職員の情報連絡体制、職員の参集基準、災害時の組織体制、災害時記録票) ⑤防災・減災に関する普段の取り組みや備え(防火・防災訓練の実施、ハザードマップの認識、避難場所の把握、避難経路・避難時持ち出し物品を決めているか、利

用者や家族へ要介護高齢者の早期避難の啓発、要介護高齢者の避難時における地域住民への協力依頼)であった。

被災経験、被災の心配や不安については「ある/ない」、災害時要援護者への支援準備は「している/していない」で回答を求めた。職員の防災意識は「高い」から「低い」まで、被災高齢者の避難所生活支援への役割認識は「非常にあると思う」から「無いと思う」まで4段階で自己評価を求めた。防災・減災に関する普段の取り組みや備えは「よくしている」から「していない」まで4段階で自己評価を求めた。防火・防災訓練は年間の実施回数を尋ねた。データの集計および統計処理はPASW18.0を用い、t検定、 χ^2 検定を実施した。

Ⅲ 結 果

有効回答に占める地域包括支援センターの設置主体の割合を表1に示す。市町村直営は35.4%、直営以外の委託は63.3%であった。

表1 地域包括支援センターの運営主体 (n=1,338)

	n	%
市町村直営	474	35.4
在宅介護支援センター設置者	10	0.7
社会福祉法人	598	44.7
医療法人	147	11.0
公益法人	15	1.1
NPO法人	9	0.7
その他	68	5.1
無回答	17	1.3

表2 被災経験と被災の不安・心配の有無 (n=1,338)

	ある	ない	無回答
被災経験	32(2.4)	1 277(95.4)	29(2.2)
被災の不安・心配	867(64.8)	450(33.6)	21(1.6)

表3 地域包括支援センターが実施した災害復旧時の支援 (n=82)

	実施した	実施しなかった	無回答
被災者の避難先の確認	67(81.7)	11(13.4)	4(4.9)
被災者の体調把握	61(74.4)	16(19.5)	5(6.1)
福祉ニーズの把握	47(57.3)	30(36.6)	5(6.1)
被災高齢者の心のケア	41(50.0)	37(45.1)	4(4.9)
関係者間のカンファレンス	32(39.0)	42(51.2)	8(9.8)
福祉避難所への搬送、ケア	26(31.7)	49(59.8)	7(8.5)
ボランティア等への被災高齢者のニーズ情報提供	19(23.2)	54(65.9)	9(11.0)
被災者の自宅訪問	53(64.6)	23(28.0)	6(7.3)

表4 職員の防災意識 (n=1,338)

	n	%
防災意識が高い	83	6.2
防災意識がやや高い	355	26.5
防災意識がやや低い	673	50.3
防災意識が低い	194	14.5
無回答	33	2.5

(1) 被災経験と被災高齢者への対応

被災経験のある地域包括支援センターは2.4%、被災の心配や不安があると回答したのは64.8%であった(表2)。また、被災経験のある地域包括支援センターに対し、災害復旧時に実際に行った対応を尋ねたところ「被災者の避難先の確認」81.7%が最も多く、次いで「被災者の体調把握」74.4%、「被災者の自宅訪問」64.6%となり、最も少なかったのは「ボランティア等への被災高齢者のニーズ情報提供」23.2%であった(表3)。

(2) 職員の防災意識と被災高齢者の避難所生活支援への役割意識

職員の防災意識は「やや低い」50.3%が最も多く、次いで「やや高い」26.5%となり「高い」6.2%が最も少なかった(表4)。また、地域包括支援センターが被災高齢者の避難所生活支援に果たす役割があるか否かに関しては、「あると思う」49.2%、「非常にあると思う」

31.4%となり、多くのセンターが役割を持つことを認識していた。また、防災意識を「高い：4点」「やや高い：3点」「やや低い：2点」「低い：1点」として算出し、被災経験別に防災意識をみた。被災経験有りは「やや高い」が

最も多く平均値も2.84となり、被災経験無し(2.24)よりも有意に防災意識が高かった(表5)。

表5 職員の防災意識と被災経験 (n=1,338)

(単位 件, () 内%)

	経験有り (n=32)	経験無し (n=1,246)
防災意識が高い	5(15.6)	75(6.0)
防災意識がやや高い	18(56.3)	332(26.6)
防災意識がやや低い	8(25.0)	654(52.5)
防災意識が低い	1(3.1)	185(14.8)
スコア合計値(点)	91	2,789
平均スコア(点)	2.84	2.24

注 防災意識を「高い：4点」「やや高い：3点」「やや低い：2点」「低い：1点」として算出し、合計値、平均値を求めた欠損値あり(無回答および不明は除いた)

表6 災害時要援護者への支援準備 (n=1,338)

(単位 件, () 内%)

	している	していない	無回答
要介護高齢者連絡名簿の作成	368(27.5)	946(70.7)	24(1.8)
要介護高齢者の状況把握	510(38.1)	774(57.8)	54(4.0)
関係機関等の災害時連絡先名簿の作成	289(21.6)	995(74.4)	54(4.0)
職員の情報連絡体制の整備	1,171(87.5)	152(11.4)	15(1.1)
災害時の参集基準の確立	519(38.8)	761(56.9)	58(4.3)
災害時の組織体制の確立	695(51.9)	620(46.3)	23(1.7)
災害時記録表の作成	147(11.0)	1,148(85.8)	43(3.2)

表7 職員の防災意識と災害時要援護者への支援準備 (n=1,338)

(単位 件, () 内%)

	スコア合計値	高い	やや高い	やや低い	低い	平均スコア	検定
要介護高齢者連絡名簿の作成							
している	911(n= 358)	37(10.3)	146(40.8)	150(41.9)	25(7.0)	2.54	***
していない	1,977(n= 928)	44(4.7)	199(21.4)	519(55.9)	166(17.9)	2.13	
要介護高齢者の状況把握							
している	1,213(n= 498)	45(9.0)	176(35.3)	228(45.8)	49(9.8)	2.44	***
していない	1,615(n= 760)	35(4.6)	161(21.2)	428(56.3)	136(17.9)	2.13	
災害時連絡先名簿の作成							
している	739(n= 283)	36(12.7)	115(40.6)	118(41.7)	14(4.9)	2.61	***
していない	2,098(n= 980)	42(4.3)	229(23.4)	534(54.5)	175(17.9)	2.14	
職員連絡体制の確立							
している	2,641(n=1,146)	77(6.7)	337(29.4)	590(51.5)	142(12.4)	2.30	***
していない	277(n= 151)	6(4.0)	14(9.3)	80(53.0)	51(33.8)	1.83	
職員参集基準の確立							
している	1,289(n= 507)	54(10.7)	200(39.4)	220(43.4)	33(6.5)	2.54	***
していない	1,537(n= 749)	28(3.7)	143(19.1)	418(55.8)	160(21.4)	2.05	
組織体制の確立							
している	1,694(n= 680)	65(9.6)	250(36.8)	319(46.9)	46(6.8)	2.49	***
していない	1,208(n= 610)	17(2.8)	100(16.4)	347(56.9)	146(23.9)	1.98	
災害時記録表の作成							
している	390(n= 141)	24(17.0)	65(46.1)	47(33.3)	5(3.5)	2.77	***
していない	2,479(n=1,135)	57(5.0)	280(24.7)	613(54.0)	185(16.3)	2.18	

注 1) t検定, ***P<0.001

2) 防災意識を「高い：4点」「やや高い：3点」「やや低い：2点」「低い：1点」として算出し、合計値、平均値を求めた欠損値あり(無回答および不明は除いた)

避難場所の把握は「している」「よくしている」の順に回答する割合が高くなったが、避難経路の決定は「していない」「あまりしていない」の順に回答する割合が高かった。また、避難時持出し品の決定、利用者や家族へ要介護高齢者の早期避難の周知および、要介護高齢者の避難時における地域住民への協力依頼の実施は「あまりしていない」と回答する割合が高かった(表9)。

Ⅳ 考 察

全国の地域包括支援センターの設置主体の割合は直営29.7%、委託69.1% (厚生労働省調べ;平成22年4月現在)¹³⁾であり、本調査の有効回答にみる設置主体の割合は全国の割合に近いものとなった。

本調査の結果から、災害復旧時対応の経験を持つ地域包括支援センターが実施した支援は、被災高齢者個々人の状況把握や状態確認の対応として実施されていた。しかし、支援者間の連携は十分とはいえない状況が伺えた。なお、本項目では、被災経験のあるセンター32件に対し、82件のセンターから回答を得た。被災経験のあるセンターより回答数が多くなったのは、センター自体は被災していないが担当地域が被災地域となった、あるいは応援として被災地での対応を行った経験があるセンターも回答したためと考える。

また、災害時要援護者への支援準備の状況は「職員の情報連絡体制」が約9割、「災害時の組織体制」は5割弱のセンターが整備していたが、その他は1～4割程度の準備状況であった。

表8 1年間の防火・防災訓練の頻度 (n=1,338)

(単位 件、()内%)

	防火訓練	防災訓練
0回	363(27.1)	601(44.9)
1回	457(34.2)	409(30.6)
2回	327(24.4)	125(9.3)
3回以上	57(4.3)	24(1.8)
無回答・不明	134(10.0)	179(13.4)

さらに、地域への要介護高齢者の避難時における支援の協力依頼や要介護高齢者自身や家族の自助を促す働きかけも少なかった。このような結果から、地域包括支援センター内部の災害時対応の準備は比較的整備されていることが推察される。他方、支援対象である要介護高齢者の情報や災害時に協働すべき関係諸機関との連携の不足、災害時の自助や共助の啓発不足といったセンター外部における要援護者支援対策が不十分であることが明らかになった。

このような現状の背景には、地域包括支援センター職員の防災意識の低いことが影響しているのではないかと考える。本調査では、被災経験のあるセンター職員の防災意識は高い傾向にあったものの全体では64.8%が防災意識は「低い」「やや低い」と回答した。さらに、災害時要援護者の支援準備と防災意識との関連をみると、すべての項目で準備をしていると回答したセンターの方が防災意識の平均スコアが高かった。中でも、準備していると回答したセンターが最も少なかった「災害時記録表」「関連機関等への災害時連絡先名簿」において、準備をしていると回答したセンターの防災意識の平均スコアが他の項目よりも高い結果となったことが注目される。すなわち、防災意識が高い程、よ

表9 防災・減災に関する普段の取り組みや備え (n=1,338)

(単位 件、()内%)

	ハザードマップの認知	避難場所の把握	避難経路の決定	避難時持出し品の決定	利用者や家族へ早期避難の周知	地域住民への避難協力依頼
よくしている	348(26.0)	405(30.3)	99(7.4)	55(4.1)	128(9.6)	84(6.3)
している	484(36.2)	638(47.7)	259(19.4)	234(17.5)	373(27.9)	372(27.8)
あまりしていない	223(16.7)	153(11.4)	395(29.5)	488(36.5)	433(32.4)	418(31.2)
していない	217(16.2)	81(6.1)	502(37.5)	476(35.6)	328(24.5)	389(29.1)
無回答	66(4.9)	61(4.6)	83(6.2)	85(6.4)	76(5.7)	75(5.6)

り実践的かつ具体的な災害時の対応を想定した体制が整備されていた。ここから、防災意識の低さが要援護者支援の準備不足の一因であることが考えられ、防火・防災訓練ともに実施していない施設が多いことも明らかになった。特に、センター内部で帰結する防火訓練とは異なり、防災訓練は地域との連携を考慮した訓練が不可欠である。防災訓練の実施により、必然的に地域の住民や施設・機関との関係性を持つことができ、災害時の地域包括支援センターの支援機能や役割を再考する機会となると考えられる。しかしながら、防災訓練を実施していないセンターは実に4割以上を占めており、防災訓練の少なさも要援護者支援の準備不足の一因となっていると考える。

本調査から明らかになった地域包括支援センターにおける防災や要援護者支援の準備に関する現状をかながみると、国や自治体および関係諸機関が地域包括支援センターに求める災害時の要援護者支援機能を十分に果たすことは難しいのではないだろうか。

V 結 語

未曾有の被害をもたらした東日本大震災では、高齢者を巡り介護拠点の喪失や長期化する避難生活による健康状態の悪化から自立高齢者の要介護状態への移行や介護の重度化、要介護者の避難先の調整困難、仮設住宅での生活問題等多くの課題が生じた。このような状況は、地域包括支援センターが災害時に要援護者支援機関として機能することの意義を喚起し、また今後の役割のあり方が問われている。

大震災前に実施した本調査の結果、地域の要介護高齢者情報の把握や消防、医療・保健・福祉等関連諸施設・機関との連携等、地域包括支援センターに最も期待し求められている要援護者と支援をつなぐ差配（マネジメント）機関としての準備不足が明らかになった。したがって、地域包括支援センターの今後の活動として、地域アセスメントの中に防災の視点を追加する、あるいはアウトリーチの一環として防災に関す

る啓発を追加するといったように、従来の活動に防災の視点を加え、防災および要援護者支援にも配慮した地域ネットワークを構築することが求められる。地域の防災や要援護者支援は自治体を中心に地域全体で取り組むものである。その中で地域包括支援センターは、行政機関や地域の社会資源との重複する機能や共有すべき情報等を整理分担し、それぞれの地域に応じた要援護者と災害時の支援をつなぐ差配（マネジメント）機能を有する体制整備が急務である。

本報告は、日本学術振興会平成21年度採択異分野融合による方法的革新を目指した人文・社会科学研究推進事業「自然災害の被災と被災後の『二重の生活危機』を最小化する災害弱者のための地域防災研究」（研究代表者：北川慶子）による「全国の地域包括支援センターにおける災害時支援と防災・減災に関する調査」の一部である。

佐賀大学異分野融合地域防災研究プロジェクトに深甚の謝意を表す。

文 献

- 1) 内閣府. 集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン（平成17年3月28日公表資料）（<http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/youengosya/h16/index.html>）2011.11.1.
- 2) 内閣府. 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン（改訂版）（平成18年3月28日）（http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/index.html）2011.11.1.
- 3) 全国介護保険・老人保健事業担当課長会議 地域包括支援センター業務マニュアル（<http://www.wam.go.jp/>）2011.11.1.
- 4) 厚生労働省老健局振興課. 東北地方太平洋沖地震等に伴う要援護者等への適切な支援及びケアマネジメント等の取扱いについて.（<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000015r10.html>, 事務連絡：2011.3.22）2011.11.1.
- 5) 山口淑恵. 地域包括支援センターにおける業務の現状および個人特性・労働環境と職業性ストレス

- との関連. 産業衛生学雑誌, 2010, 52(3), 111-22.
- 6) 若狭重克. 地域包括ケアにおけるネットワーク構築: 地域包括支援センターの調査から. 藤女子大学QOL研究所紀要, 2011, 6(1), 81-9.
- 7) 北川慶子, 宮本英揮, 橋本芳. 介護保険施設の自然災害による被災と防災に関する研究. 老年社会科学, 2010, 32(3), 328-37.
- 8) 北川慶子, 宮本英揮, 佐賀県の地方都市における高齢者の防災意識と土砂災害リスクの啓発. 老年社会科学, 2009, 31(1), 3-11.
- 9) 北川慶子, 松山郁夫, 齊藤一郎. 要介護高齢者のための地域防災福祉研究: 特別養護老人ホーム, 老人保健施設の被災と防災意識. 佐賀大学文化教育学部研究論文集, 2008, 12(2), 263-71.
- 10) Nicolle Comafay, 北浜陽子, 飛岡香, 他. 平成19年能登半島地震における災害時要援護者への対応に関する質的研究: 要介護高齢者支援組織の対応過程分析より. 地域安全学会論文集, 2008, (10), 521-30.
- 11) 峯本佳世子. 地域包括支援センターにおける高齢者見守り活動-災害時における支援システムの構築に向けて-. 大阪人間科学大学紀要, 2008, 7, 1-9.
- 12) 藤巻真理子, 井倉久美子. 災害時要援護者への対応 高齢者・障害者 福祉避難所・地域包括支援センターでの対応を中心として. 月刊地域保健, 2008, 39(8), 26-37.
- 13) 全国社会福祉協議会, 全国地域包括・在宅介護支援センター協議会. 平成22年度「地域包括支援センター等による地域包括ケアを実践するネットワークの構築の進め方に関する調査研究事業」報告書 平成23年3月.