

# 社会福祉施設におけるアクションカードを使った防災対策

## The Disaster Management using the Action Cards in Social Welfare Facilities

中野 晋<sup>1</sup>, ○金井 純子<sup>1</sup>, 清重 健次<sup>2</sup>, 加賀見 聡子<sup>2</sup>

Susumu NAKANO<sup>1</sup>, Junko KANAI<sup>1</sup>

Kenji KIYOSHIGE<sup>2</sup>, Satoko KAGAMI<sup>2</sup>

<sup>1</sup>徳島大学環境防災研究センター

Research Center for Management of disaster and Environment, The University of Tokushima

<sup>2</sup>社会福祉法人徳島県社会福祉事業団

Social Welfare Coporation, Tokushima Social Welfare Corporation

The social welfare facilities were badly affected by the Great East Japan Earthquake. Because the person with a disability and an elderly person could not walk by oneself, they failed to escape at the time of a disaster. The action card helps the judgment of the staff. It is effective for disaster management. Creating an action card for immediate action at the time of disaster is useful in order to advance disaster measures. The improving process including creating an action card, training, checking and revising is very important for creating an action card. This is the first step of drawing up the BCP in a social welfare corporation.

*Key Words : social welfare facility, action card, disaster management*

### 1. はじめに

東日本大震災では多くの社会福祉施設に甚大な被災が発生した。特に、津波による被害が大きい宮城、岩手、福島 3 県では、特別養護老人ホームや障害者施設など 875 施設が被災し、うち 59 施設が全壊している<sup>1)</sup> (表 1)。また、利用者、職員の死亡・行方不明者は福島県を除く 2 県で 511 人に及び、内訳は老人福祉施設で 455 人、障害者施設で 10 人、児童福祉施設で 46 人と、老人福祉施設の被害者が際立っている。これは、施設が沿岸の風光明媚な場所に立地していたため、津波被害を受け、介護を要する高齢者や避難に関わる職員が逃げ遅れたためと思われる。

表 1 東日本大震災の社会福祉施設の被害状況

施設数	被災施設数	老人福祉施設		障害者施設		児童福祉施設		その他福祉施設	
		全壊・一部損壊	全壊・一部損壊	全壊・一部損壊	全壊・一部損壊	全壊・一部損壊	全壊・一部損壊		
岩手	2,142	208	101	65	41	1			
宮城	2,712	333	56	133	144	0			
福島	2,352	334	169	70	94	1			
合計	7,206	875	326	268	279	2			

### 2. 研究の目的

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、社会福祉施設が沿岸部に多数立地している。自力での移動が難しい高齢者、障害者、乳幼児らの避難対策、さらには避難後のケア等を継続するための対策は進んでいない。

よって、本研究は社会福祉施設の津波避難対策の強化と事業継続計画の策定を目的として、①東日本大震災での社会福祉施設の被害調査、②老人福祉施設の防災対策に関する調査を実施するとともに、徳島県内の社会福祉施設において災害時アクションカードを用いた防災研修も実施した。

### 3. 調査結果

#### 1) 東日本大震災での社会福祉施設の被害調査

##### a. 特別養護老人ホーム A (H24.12 ヒアリング)

特別養護老人ホーム A (宮城県) は、鉄筋コンクリート造の平屋で沿岸から 250m の低地に立地していた。同敷地内にはデイサービスセンター等も併設されていた。震災当日は利用者 96 名、職員 48 名が敷地内にいた。地震での被害はほとんど無かったが、津波により建物は全壊した。迅速に避難したため人的被害は出なかった。事前対策としては防災訓練が行われていたが、火災を想定したもので、津波を想定した訓練はされていなかった。しかし、2010 年チリ地震発生の際、利用者の移送に手間取り避難完了までに 90 分を要したこと、備蓄品を持ち出せなかったこと等から反省を得ていた。発災直後の避難は、事務長らの即断で仙台空港への避難を決めた。利用者 96 名の移送については、福祉車両に加えて職員の自家用車も使用した。避難

先では空港職員らによる避難支援（空港3階への移動）が得られたため、施設職員は搬送に徹し、津波到達直前に移送を完了することができた。翌3月12日に救出され、利用者全員を岩沼市総合福祉センターへ搬送した。

### b. 介護老人保健施設 B<sup>2)</sup>

介護老人保健施設 B（岩手県）は、鉄筋コンクリート一部3階建てで山田湾の湾奥に立地していた。震災当日は利用者96人、職員48人が敷地内にいた。津波により建物は全壊した。避難に遅れたため、人的被害は、利用者74人、職員14人にのぼる。施設は昭和三陸津波（S33）の津波到達ラインの上であり、被害を受けなかった。発災直後の避難は、介護主任を含む職員が、利用者を2階に移した。施設でも安全という考えがありながらも、万が一の場合を考えて裏山の海洋センターに移動することを決めた。利用者の移送については、自力で避難できない利用者は車イスに乗せて坂道を職員が押した。隣接する他施設の職員数名が避難を手伝ったが全く人手が足りなかった。一方、避難支援を期待できたはずの地域住民は海洋センターではなく別の高台に避難していた。センターに行くには海沿いの道を通る必要があり危険であったためである。

### c. 津波避難時の課題

東日本大震災での被災事例から、限られた職員で多数の利用者を短時間で安全な場所に避難させるのは非常に困難であることが分かる。事前の対策として、津波を想定した実践的な訓練を実施し、避難場所・避難経路の選定、移動手段の確保、避難支援の確保等が重要である。

表2 東日本大震災の老人福祉施設の被害状況

	特養A	老健B
立地	海から250m	湾奥、海から200m
津波高	10m	10m
到達時間	約70分	約40分
被害	建物全壊 犠牲者無し	建物全壊 死者88人
避難判断	事務長	介護職員
避難場所	仙台空港 (場所変更)	建物2階→ 海洋センター
移動手段	福祉車両 職員の自家用車	車イス
避難支援	空港職員ら多数	隣接施設の職員数名

## 2) 老人福祉施設の防災対策に関する調査

東日本大震災の被災事例からも、高齢者や障害者等のいわゆる災害時要支援者への避難支援の課題が顕在化した。災害時要支援者は避難行動において施設職員や地域住民等からの支援が必要不可欠である。一方、災害時要支援者が多数いる老人福祉施設や障害者福祉施設は、災害時の避難場所としての役割も求められている。

このような状況を踏まえて、徳島県内の老人福祉施設（301施設）を対象に防災対策に関するアンケートを実施した。その結果、建物の耐震化、備蓄、連絡体制、火災想定避難訓練、防災マニュアル策定の実施率は高いが、事業継続計画（BCP）はほとんどの施設で策定されていない

ことが分かった。また、自治会等近隣の方による避難支援については90%以上の施設が必要と回答しているが、実際に協力体制があるのは約30%と少ない（図1）。避難支援体制づくりの課題としては、日頃の交流と信頼関係づくり、住民の高齢化、日中の若者不在等があげられている。一方、施設が被災者に対して支援できる可能性については、73%の施設が支援できる可能性があると回答した。また、施設が被災者に対して支援できる可能性がある内容として最も多かったのは、住民に対する避難場所の提供で、次は被災施設の利用者の受入であった（図2）。施設の避難支援ニーズと支援シーズは非常に高く、地域住民と一緒に課題を解決し、相互支援体制づくりに取り組む必要がある。

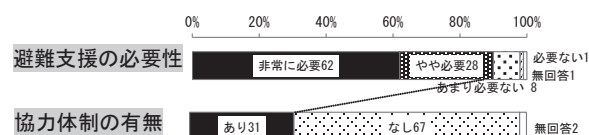


図1 支援の必要性和協力体制の有無 (N=110)

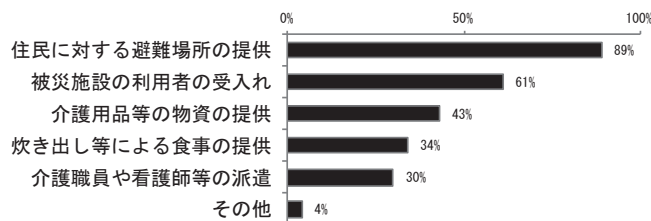


図2 施設が被災者に支援できる可能性がある内容 (N=80)

## 3) 社会福祉施設における災害時アクションカードを用いた防災研修

社会福祉施設では、発災直後から、利用者と職員の安全を確保するとともに、限られた人員でサービスを継続することが必要である。また、地域の災害時要支援者を受け入れることも求められている。BCP（事業継続計画）とは、地震や大事故等の危機事案に備え、被害を最小限に抑え、必要な業務が継続できるよう、事前に定める計画のことである。社会福祉施設にとってBCPは必須の防災対策であるが、全国的に進んでいないのが実情である。内閣府<sup>3)</sup>の調査ではBCP策定済み施設はわずか0.5%、BCPを知らない施設92.1%で、その理由は策定のスキル・ノウハウがないが57.1%であった。また、老人福祉施設や障害者福祉施設等では慢性的な人手不足で、業務が忙しく人を充てる余裕がない施設がほとんどである。このような中で施設がBCPを策定するのは非常に難しいが、災害時アクションカードの作成過程で、BCPの基本的事項を検討することができる。

### a. 災害時アクションカードとは

災害時アクションカードとは医療現場で開発され、災害時に限られた職員が短時間で必要な業務を遂行するためのツールである（図3）。災害時アクションカードは、内容が詳細で分量も多くなりがちな防災マニュアルや目次のようなチェックリスト等とは異なり、担当者毎に緊急対応行

動が簡潔に記載されていて扱いやすいのが特徴である。

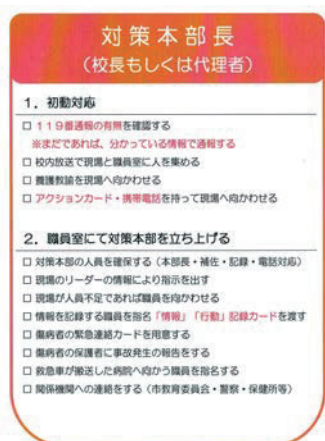


図3 災害時アクションカードの例<sup>4)</sup>

### b. 活用事例

これまで筆者の一人は、災害時アクションカードの活用領域を医療機関以外の社会福祉施設や学校にも広め、その有効性を確認している。徳島市内の老人福祉施設は、職員は約 100 人、利用者は最大で 80 人である。災害時アクションカードはに日中用と夜間用を作成しており、施設内 5 箇所に置かれており、利用者も確認できるようになっている（写真 1）。また、毎月防災会議を開催する等防災活動に積極的に取り組んでいる。

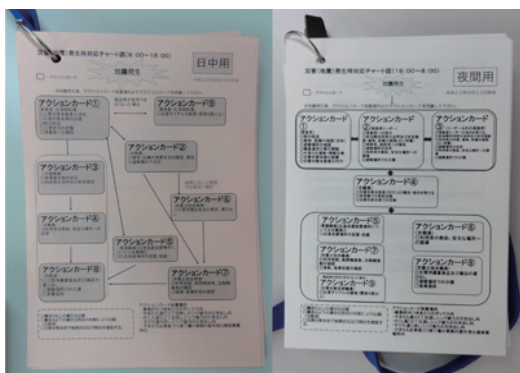


写真1 老人福祉施設の災害時アクションカード

## 3. アクションカードの作成と研修内容

### 1) 対象と方法

平成 25 年 1 月より、徳島市内の社会福祉法人徳島県社会福祉事業団が運営する障害者支援施設希望の郷、障害児入所施設あさひ学園、共同生活援助事業所あけぼのホームを対象に研修を 3 回実施した。研修の目的は、BCP 策定の前段階としてアクションカードを作成することである。希望の郷の利用者数は 267 人で職員数は 66 人、あさひ学園の児童は 40 人で職員数は 31 人、あけぼのホームの利用者数は 11 人で世話人 2 人である。徳島県が発表した津波浸水予測結果によると、各施設で予測される津波浸水深は、希望の郷とあけぼのホームは 2～3m、あさひ学園は浸水エリア外である。研修の参加者は、希望の郷の生活支援員 3 人と就労支援員 1 人と事務員 1 人、あさひ学園の児

童支援員 2 人、あけぼのホームのサービス管理責任者 1 人の計 8 人である。研修の方法はワークショップ形式で、テーマに沿って各自の考えを付箋に記載し、グループ毎に模造紙に成果をまとめ発表した。筆者らがファシリテーター役を務めた。

### 2) 研修会内容

研修内容については表 3 に示す。

第 1 回研修会では、南海トラフ巨大地震による津波発生を想定し、緊急対応の机上訓練を実施した後、アクションカード（日中用）を試作した。参加者は、緊急対応の机上訓練を通して、自分の行動と役割を整理することができ、アクションカード作りに取り組みやすくなる。また、筆者らは下記のような点に留意し指導を行った。アクションカードの目的や使い方について折々で説明し、参加者の疑問を解消する。また、この段階では全体の流れを理解することが大切なので細かな間違いは問題にせず、大きなリスクを伴う行動や現実的には無理な内容等についてのみ指摘した。その結果、次のような問題点が明らかになった。①生活支援員：利用者が多数のため避難誘導に時間がかかる。利用者の活動（食事・入浴等）の時間帯によって緊急対応が異なる②就労支援員：津波浸水エリア内にある企業で働いている施設外就労者の避難方法③事務員：複数の役割が混在し本来の役割が不明確。電話等で連絡ができる前提の行動になっている。情報伝達・収集を担うために必要な電力の確保がなされていない。④児童支援員：責任者が多方に移動し責任者不在の状態になっている。⑤サービス管理責任者：避難所への経路が危険で移動距離に無理がある。職場参集の目安がなく危険である。

第 2 回研修会では、施設の防災対策の点検と平成 25 年度の年間計画の立案を行った後、アクションカード（夜間用）を試作した。防災対策の点検には、福岡県保健医療介護部の高齢者福祉施設等防災計画策定マニュアル<sup>5)</sup>にあるチェックリストを用いた。また、重要項目で早急に対策を要するものについては青色、やや重要で取り組みにくいものについては赤色の付箋に記入し、対策の重みと優先順位を付けた。次に、付箋を取り組み時期に分けて模造紙に貼り、年間の対策計画案とした。参加者は防災計画の見直し作業を行うことにより、夜間対応を含め、個人レベルでは解決できない施設全体の課題について共通意識を持つことができ、その結果、いくつかの共通した課題が明らかになった。①冬場や夜間を想定した防災訓練②地域住民、業者、他施設等の協力体制づくり③電気やガス等のエネルギーの確保。

第 3 回研修会では、各施設におけるアクションカードを用いた訓練シナリオを検討した。特に希望の郷は、限られた職員で 100 名を超える利用者を迅速に避難させられるかが大きな課題であり、アクションカードの効果に対する期待は大きい。また、各施設の訓練シナリオが災害対策本



写真2 研修風景

表3 研修内容

	内容	作業の流れ
1回目	防災の専門家による講演 緊急対応の机上訓練 アクションカード作成 (日中用)	①必要な行動を考える ②時系列に並べ替える ③緊急対応に必要な資源を考える ④課題を整理する ⑤アクションカード素案を作成する ⑥読み合わせをする
2回目	防災対策の点検とH25年度 年間計画の立案 アクションカード作成 (夜間用)	①チェックリストで現状を確認する ②対策の優先順位を決定する ③年間の対策計画を立案する ④アクションカード素案を作成する ⑤読み合わせをする
3回目	防災訓練計画の作成	①訓練のシナリオを作成する ②発表する

部を中心としてつながり、組織全体の訓練シナリオに発展させることが今後の課題である。

#### 4. まとめ

災害時アクションカードは、職員各自が災害発生をイメージし、必要な行動と手順、必要な資源を整理し、問題点を考えるというプロセスが最も重要である。今回の研修では、活発な意見や新しいアイデアの提案等、積極的に取り組む姿勢が見られ、職員の防災意識の向上効果が確認できた。平成25年度は、災害時アクションカードを活用した訓練を実施し、PDCAサイクルに基づいて改善しながらBCP策定に一歩ずつ進んで行く予定である。

#### 参考文献

- 1) 東日本大震災における障害者の死亡率（ノーマライゼーション2011年11月号）
- 2) 河北新報：第1部あの日なにが：岩手・山田の介護老人施設，2015.
- 3) 内閣府：福祉施設の事業継続計画（BCP）の現状，2009
- 4) 中島康：アクションカードで減災対策，日総研，124p，2013.
- 5) 福岡県保健医療介護部：高齢者福祉施設等防災計画策定マニュアル，79p，2012
- 6) 吉井友和ら：アクションカードを使用した救命講習の普及への取り組み，日臨救医誌，2012.
- 7) 中野晋・騎馬貴子：高齢者福祉施設の防災対策アンケート調査について，土木学会年次学術講演会，2011.
- 8) 北川慶子・高山忠雄・田原美香：社会福祉施設における避難支援に関する一考察 [http://extwww.cc.saga-u.ac.jp/~kitagake/image/articles\\_4.pdf](http://extwww.cc.saga-u.ac.jp/~kitagake/image/articles_4.pdf)
- 9) 大西一嘉・竹葉勝重・岡田尚子・池田哲平：東日本大震災の被災自治体に立地する社会福祉施設における地震対応に関する研究，神戸大学都市安全研究センター研究報告，第16号2012.3.