特別養護老人ホーム職員の防災訓練への参加率

ダイヤ高齢社会研究財団 研究部 博士研究員

上原 桃美

1) はじめに

近年、比較的規模の大きな災害が頻発しており、今年の8月に発生した日向灘地震や台風10号(サンサン)は記憶に新しいのではないでしょうか。これらの災害がおこると、常時介護を必要とする高齢者が生活する特別養護老人ホーム(以下、特養)の職員は、入居者の命を守るために様々な対応に追われます。こういった非常時においても、可能な限りスムーズに対応できるよう、特養では防災訓練や防災に関連した講習が実施されています。

ダイヤ財団は、東京都社会福祉協議会高齢者福祉施設協議会との共同研究「高齢者福祉施設職員の防災・減災意識の向上に関する共同研究事業」をスタートしました(2023年~)。本稿では、初年度に得られたデータの一部を用い、特養の防災訓練・講習の参加率に着目した分析を取り上げました。

2) 法的位置づけ

冒頭の通り、特養は要介護者とその家族等の生活を 支える上で欠かせないものです。その役割は災害発生 時でも変わることはなく、特養は非常時においても利用 者が必要とするサービスを継続的に提供できるよう備え ておくことが義務付けられています。

具体的には、特養は消防法によって規定されている 法定の避難訓練の実施以外に、特別養護老人ホーム の設備及び運営に関する基準 (平成11年厚生省令第 46号)の第8条 (非常災害対策)第2項において"特別 養護老人ホームは、非常災害に備えるため、定期的に 避難、救出その他必要な訓練を行なわなければならな い"と定められています。また、本基準については、その後の一部改正(令和6年 老発0329第14号)において"特別養護老人ホームは、感染症や災害が発生した場合にあっても、入所者が継続してケアを受けられるよう、特別養護老人ホームの事業を継続的に実施するための、及び非常時の体制で早期の業務再開を図るための計画を策定するとともに、当該業務継続計画に従い、特別養護老人ホームに対して、必要な研修及び訓練(シミュレーション)を実施しなければならない"、そして"感染症や災害が発生した場合には、職員が連携し取り組むことが求められることから、研修及び訓練の実施にあたっては、全ての職員が参加できるようにすることが望ましい"とされています¹⁾。

3) 防災訓練や講習の種類

特養では、この法的基準に則り、計画的・体系的に 防災訓練やこれに関連する講習が実施されています。 その内容については施設に一任されているため、各施 設が必要だと思うメニューを用意していますが、自施設 の具体的な被害想定に沿ったシナリオを作ることで、防 災訓練の実効性を高めることが求められています。ゆ えに、施設の立地から起こり得る災害を想定し、どのよ うな訓練をおこなうか考えることが大切です。そして、 訓練の参加者層や施設の実施可能な範囲を踏まえ、 訓練の手法を検討します。訓練手法には、主に設備・ 備品の確認といった展示型訓練や実際に入居者の移 動を伴った避難訓練などの実技型訓練、地図などを 使って避難のイメージトレーニングをおこなう図上訓練 があります²⁾。最近では、実技訓練と図上訓練のハイ ブリットのような災害想定ゲーム (カードゲーム) を防災



図1. 防災訓練のメニュー構成

『要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引き (国土交通省 水管理・国土保全局)』 訓練実施結果報告書(様式例)から一部抜粋、筆者一部加筆





写真1(左)近隣の施設と合同で災害想定カードゲームKIZUKIを実施している様子 写真2 (右) 地域住民に対する防災啓発、発電機などの取り扱いについて説明している様子

訓練の一環として取り入れる施設も見られるようになりま した (図1、写真)。

防災訓練や講習の実施状況については、これまでに 施設単位での調査がおこなわれています。たとえば、日 本総合研究所(2022)の調査によると、対象施設の半 数以上が「地震・津波」や「台風・水害」に対する避 難訓練を実施しています3). さらに、田原ら(2012)が おこなった全国の介護保険施設(特養1,378か所, 老 人保健施設720か所)と障害者自立支援施設(124か 所)を対象とする調査では、介護保険施設が1年間にお こなう訓練の実施回数は「1~2回(66.7%)」が最も 多く、次いで [3~6回 (19.1%)] であったと示されて

います4). これらの結果をみると、大半の施設が法定ぎ りぎりの年2回の防災訓練を実施ししています。また、こ れらの調査は施設がおこなう訓練の実施状況を示したも のであり、その訓練にどのくらいの職員が参加したのか までは言及していません。冒頭に記した通り、特養での 防災訓練では全職員の参加が望ましいと謳われていま す。しかし、介護職の職業特性である交代勤務制(3 交代制:1日24時間を8時間ごと日勤, 準夜勤, 深夜勤 として3分割する形態、2交代制:1日24時間を日勤と夜 勤で2分割する形態5) やその他の要因によって参加機 会を逃している職員もいるのではないでしょうか。

4) 防災訓練への職員の参加率

そこで、共同研究で得られた特養13施設に勤務する596人の職員の方の回答を分析しました。本調査では、1年以内に防災に関する訓練 (講習を含む)に参加したかどうかを尋ねています。その結果、過去1年の間に訓練に参加していなかった職員の方が多く、その割合は56.0%と半数を超えていました(図2)。介護職ではないものの、看護職を対象とした岩熊ら(2021)の研究によれば、4割弱の看護師が訓練に参加できておらず、本研究でも同程度の職員の不参加が確認されています⁶⁾。そこで、介護職と看護職の共通点を探ると、交代勤務による働き方が考えられました。冒頭でも懸念したように、交代勤務制といった働き方も訓練等に参加しにくい環境要因の一つとなっているのかもしれません。

つぎに、施設別の参加率を示しました。20%未満が1施設、20%台が1施設、30%台が3施設、40%台が4施設、50%台が1施設、60%台が2施設、90%台が1施設と、対象施設のほとんどの施設で職員の参加率が半数に届いていませんでした(図3)。先行研究の結果と併せて考察すると、施設が定期的な訓練を実施していたとしても、多くの職員が参加できていないことになります。

図3の通り、施設別の参加率には大きなばらつきが見られました。このことから、施設側で参加者を選定して実施する場合と職員の自由意思による参加で実施する場合があると推察できます。「要配慮者利用施設における避難確保計画の作成・活用の手引」²⁾の補足資料である「要配慮者利用施設における避難訓練企画・運営マニュアル」(国土交通省関東地方整備局)では、

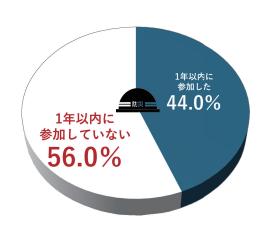


図2. 職員の防災訓練への参加率 (n=596人)

避難訓練の対象施設の概要や実施内容、訓練目的を定め、避難訓練の参加者や参加人数を職員・利用者・家族保護者・地域の協力者・その他として人数を事前に調整することを推奨しています⁷⁾。そして、令和6年4月以降には、特養における事業継続計画は消防計画・非常災害対策計画・避難確保計画を一体的な作成が可能となり、このマニュアルは国交省が示すものとして、多くの特養で災害対応にかかわる訓練の雛形となっている可能性が高いと考えられます。極めて多くの職員が訓練等に参加した施設については、これらのマニュアルに沿って忠実に事前調整した結果と言えるでしょう。

5) 職位と参加率

つぎに、職位(一般職/管理職)による参加率の違いを分析しました。その結果、一般職よりも管理職の方が参加率が高く、その差は26.8%と大きな開きがありました(図4)。



図3. 職員の参加率と施設数

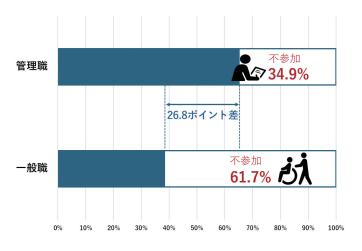


図4. 一般職と管理職による参加率の違い (n=596人)

これにはいくつかの理由が考えられました。まず1つ目 は、管理職は防火管理者とともに訓練等を主導する立 場にあることです。そのため、シフト調整業務を担う管 理職が訓練の実施日を設定していれば、勿論、管理職 が参加し易いことになります。2つ目は、一般職に非正 規職員が多く、これらの人が訓練への参加機会を逸し ている可能性がある点です。介護職の週平均シフト数 は正規職員(フルタイム含む)よりも少なく、この実態は 全国労働組合総連合の調査でも示されています8)。非 正規職員への依存度が高い介護業界90 の職業特性を 考えれば、非正規職員の参加率が低い可能性が懸念 されます。さいごに、3つ目として緊急な対応によって 参加できないケースもあると考えられます。訓練の日に 出勤していても、参加するためには一時的に業務を抜 ける必要があります。近年、特養は「終の棲家」とし ての役割も浸透し、施設内での看取りも一般的になっ ています10)。看取りによる緊急な対応も少なくないとす れば、管理職が参加できる一方で、一般職として主に 介護の実働を担う職員の参加はなかなか難しいのかも

しれません。

6) さいごに

令和3年度介護保険制度改正(介護保険法施行規 則第140条の63の6第1号) によって、特養に対しては 令和6年4月1日から自然災害発生時の事業継続計画 (BCP) における研修及び訓練は「全ての従業者が参 加できるようにすることが望ましいしとして、より実行性 の高い計画策定が求められるようになりました。しかし、 本稿の分析の通り、多くの施設職員が訓練等に参加で きていないとしたら、これは早急に改善されるべきです。

災害が起きた時に、第一線で対応にあたるはずの一 般職員にこそ防災訓練には積極的に参加してほしいと 願います。また、これらの職員が参加しやすい環境整 備が喫緊の社会的課題と言えるでしょう。

謝辞 写真をご提供いただいた社会福祉法人亀鶴会特別 養護老人ホーム神明園の皆様に心より御礼申し上げます。

【引用文献】

- 1) 特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準 (平成 12年3月17日老発214厚生省老人保健福祉局長通知). p 9. (https://www.mhlw.go.jp/content/ 12300000/000869816.pdf, 2024.5.13)(2002).
- 2) 国土交通省 水管理・国土保全局:要配慮者利用施設に おける避難確保計画の作成・活用の手引(洪水、雨水出 水、高潮、土砂災害、津波) (https://www.mlit.go.jp/ river///bousai/main/saigai/jouhou/jieisuibou/pdf/ tebiki.pdf, 2024.6.25) (2022).
- 3) 一般財団法人日本総合研究所:令和3年度老人保健事業 推進費等補助金(老人保健健康増進事業等)「介護施設等 の防災・減災対策の在り方に関する調査研究事業」報告 書. p 28. (https://www.jri.or.jp/wp/wp-content/ uploads/2022/05/saigai-houkokusyo 2021.pdf, 2024.5.13)(2022).
- 4) 田原美香, 北川慶子, 高山忠雄. 社会福祉施設の避難所 機能に関する研究:介護保険施設・障害者自立支援施設 に対する全国調査から、社会福祉学2012;53(1):16-28.
- 5) 坂井香菜美. 介護従事者の夜勤業務における職務ストレス に関する研究. 新潟青陵大学短期大学部研究報告2023; 53 (53): 107-117.

- 6) 岩熊茉衣, 近藤美樹, 尾方福江, ほか. 神経筋難病病院 に勤務する病棟看護師の災害に対する意識調査~災害に 関する勉強会実施前・後の意識の変化~. 徳島病院雑 誌2021;13:26-29.
- 7) 国土交通省関東地方整備局 河川部 水災害対策セン ター:要配慮者利用施設における避難訓練企画・運営マ ニュアル. p 16. (https://www.ktr.mlit.go.jp/ktr_ content/content/ 000864690 .pdf, 2024 . 6 . 25) (2023).
- 8) 全国労働組合総連合:介護労働実態調査報告書.p15. (http://irouren.or.jp/research/0ab7e9f308c3af76 bdbb2cfce6b32ad4813d1d0a.pdf, 2024.2.20) (2019).
- 9) 公益財団法人介護労働安定センター: 「令和4年度介護 労働実態調査 事業所における介護労働実態調査結果報 告書」。p26.(https://www.kaigo-center.or.jp/content/ files/report/ 2023 r 01 _chousa_jigyousho_kekka. pdf, 2024.5.13) (2023).
- 10) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング:介護老人福祉施設 における看取りのあり方に関する調査研究事業報告書. p 67. (https://www.murc.jp/wp-content/ uploads/2020/05/koukai_200424_15.pdf, 2024. 2.20) (2020).