

## 「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事業報告書」の概要

(平成 23 年度 老人保健事業推進費等補助金 (株) 富士通総研)

### 1. 調査研究概要

本事業では、平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災で被災した高齢者が、復興過程のさまざまな状況下でも適切な支援によってその人らしい日常生活を取り戻すことを目指し、被災時～復興の段階に応じた高齢者への適切な支援のあり方について検討を行った。

### 2. 実施概要

#### (1) アンケート及びヒアリング調査の実施

##### ① アンケート調査

平成 23 年 10 月より、岩手県、宮城県、福島県下の自治体、市町村社会福祉協議会、特養等（特別養護老人ホーム、老人保健施設、認知症高齢者グループホーム、小規模多機能型居宅介護事業所）、地域包括支援センター等（地域包括支援センター、在宅介護支援センター）の全てに対し、アンケート調査を実施した。

##### ② ヒアリング調査

岩手県、宮城県、福島県、自治体、社会福祉協議会、関係団体、介護事業者等に対するヒアリングを実施した。

#### (2) 検討会の設置

岩手県・宮城県・福島県下の介護事業者・有識者等からなる検討委員会を設置し、調査及び検討を行った。

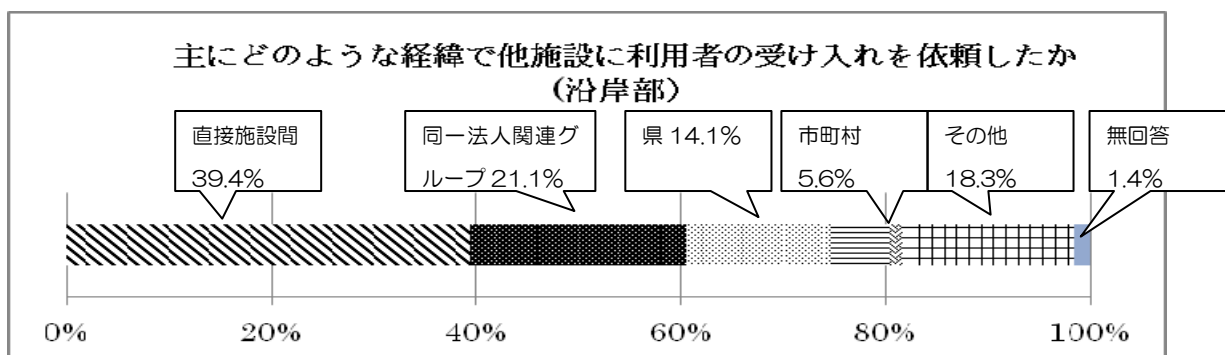
### 3. 調査結果

#### (1) 施設の要介護高齢者への支援 ～事業継続策の検討

##### ① 被災施設の避難について ～場所確保の視点からの事業継続

##### ■ 施設間協定等による連携先の確保

特に被害が大きかった沿岸部のアンケート結果をしてみると、利用者の受入れ先の確保については「直接施設間で交渉」(39.4%)、「同一法人・関連グループの紹介」(21.1%)と、当事者間での調整によるものが上位となっていた。ヒアリングからは、一刻を争う中、直接事業者間で話し合うことで、それらが実現するまでの時間短縮と合意形成がしやすくなる等の意見があった。また、介護保険としての継続の担保も事業者には重要である。



こうしたことは、あらかじめ災害発生と同時に自動的に動くシステムとして整備しておくことが必要である。そのためには、施設間で災害時の避難と受け入れ等に関する相互支援の協定を締結し、それを都道府県に届け出ておくことで介護保険事業としての継続が図られるよう、制度としても整えておくことが有効であると考えられる。協定先については、災害時には迅速な対応が求められることから、同一都道府県内もしくは隣接都道府県の同種もしくは類似の施設とすることが望ましく考えられる。また、協定先が利用者を受入れた場合、既存スペースの活用で著しい支障が生じないと考えられれば、定員超過も可としておく必要がある。

災害発生時には協定先の支援を得て運営を行うことになるため、あらかじめ双方の施設が行っているサービス等の考え方や対応等が理解できるものであることが必要である。よって、施設自らが連携するのに適切と思われる施設を探し、協定を結ぶことが望ましいと考えられるが、それが困難な場合には自治体等が仲介を行うことが想定される。また、実効性のある協定とするためにも、共同訓練や研修会等で交流を深め、常日頃から顔の見える関係を築いておくことが有効であり、協定の主旨と背景、内容を双方の施設の職員全体が認識していることが必要である。

## ② 被災施設への職員の応援派遣 ～サービス確保の視点からの事業継続

### ■ 量の速やかな確保

#### ～特に災害発生直後のステージ：広域派遣を視野に入れたサービス供給型の災害派遣介護チーム

災害には、東日本大震災のように大規模なものから一地域のみ限定されるものまで想定された。また、東日本大震災は大規模な災害であり、支援に入れず、地域が孤立した状態となった所もあった。

災害では距離的な問題も踏まえた上で迅速な対応が必要であること、また、災害対応の基本的なノウハウは共通であり、どの地域でも通用して展開できることを考えると、ある一定程度の圏域において災害派遣介護チームを整備し、①地域内の事業所等の支援にあたる、②各圏域間での相互支援を行う、ことを実施することで、地域から広域まで段階的に支援体制を拡大することが可能と考えられる。その場合の地域・圏域の規模としては、各市区町村で事業者数や職員規模の相違があることが考えられることから、都道府県程度を目安とすることが適当であり、都道府県がその体制整備と派遣調整の窓口になることが想定される。

そのためには、事前の対応として、都道府県では各事業所から災害派遣介護チームへの参加職員を募り、それを登録し、訓練を実施する必要がある。また、災害発生に迅速に対応すべく、都道府県組織内の指揮命令系統の確立だけでなく、実施に際しての協力を得られるべく、関係団体等とは協力協定の締結を進めることが望ましく考えられる。また、東日本大震災では現場での情報のエスカレーションフローの整備が課題となっていたため、地元である市区町村や関係団体との協働のもと、情報伝達体制の整備を進めることが必要である。

実際には現地での支援体制づくりにもさまざまな調整が発生する。よって、市区町村にもその

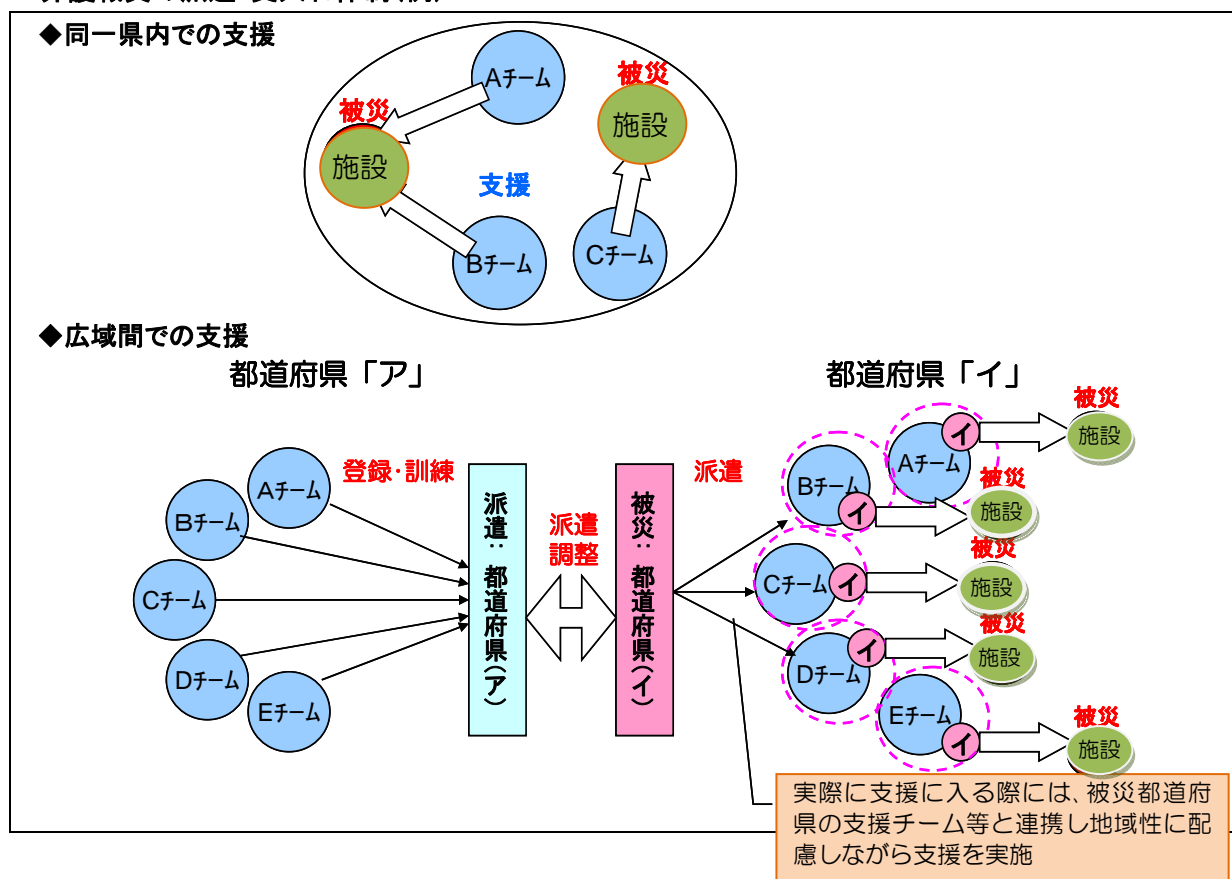
役割が想定されるが、東日本大震災のような大規模災害の場合にはその機能自体を確保することが困難になることが想定されるため、調整役となるコーディネーターを一定程度の期間派遣することも有効であると考えられる。

広域支援時の重要な留意点として、被災地の人々への感情への配慮が必要である。介護は生活に即したものである。よって、その地域性や風土に基づく気質等や、特に被災時という特別な環境下の被災した利用者・事業者双方の感情に如何に配慮するかという問題がある。よって、広域支援の場合は、可能な限り被災地の災害派遣介護チームのメンバー等に、広域支援側のチームの一員として加わってもらう等の工夫が実際に支援を行う上でも有効であり、被災地への配慮としても必要であると考えられる。

■ 質の安定的な確保～特に災害発生から一定時間経過したステージ以降：関係団体との連携を視野に入れた体制づくり

災害発生直後のステージでは地域内での体制確保と迅速な支援が課題であるため、余り遠くない範囲で相互支援が行うことができる体制づくりが有効である。一方、災害発生から一定時間経過したステージ以降では、災害派遣介護チームの他に協定先施設による支援も継続して想定されるが、自ら実施するサービスや考え方が同じもしくは類似する等の観点から、関係団体等を通じての職員派遣の希望も聞かれた。質・量とも安定的に提供されることが担保されれば、あえて近隣であることの必要性は薄くなるも考えられる。よって、特に災害発生から一定時間経過したステージ以降は関係団体を通じての派遣が増えることが想定されるが、その場合も都道府県による職員派遣は継続していると考えられるため、重複を避けるべく、関係団体等の派遣については関係団体から情報提供されるよう周知しておく必要がある。

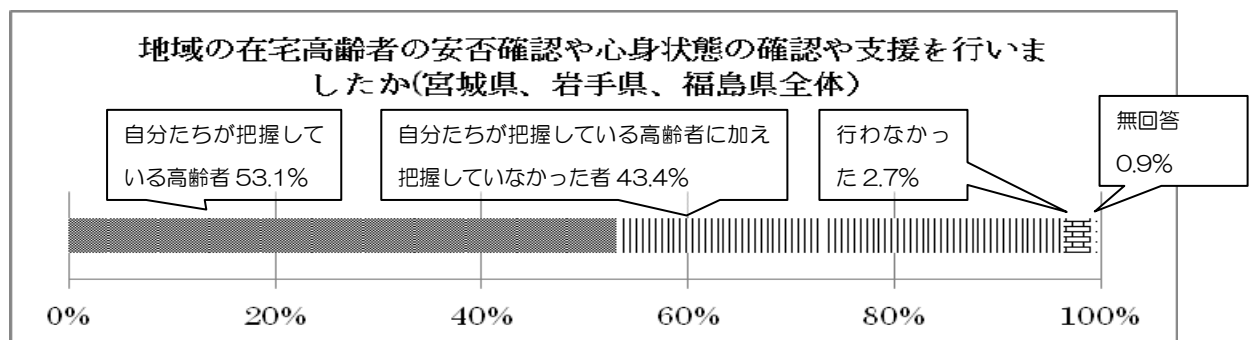
介護職員の派遣・受入れ体制(例)



### (3) 在宅の要介護高齢者等への支援 ～避難体制の確保と早期の状態把握による悪化防止

#### ① 調査結果から

在宅の要介護高齢者等で最も課題となるのは、避難体制の確保と、実態把握に伴う早期対応による悪化防止である。今回の震災では、勤務する事業所が大きな被害を受けながらも、災害直後から高齢者の安否確認と実態把握に入った事業者が少なからずいた。一方、アンケートで地域の在宅高齢者の安否確認等に入ったかを聞いたところ、地域包括支援センター等では「主に自分達の施設で把握している高齢者についてのみ行った」(53.1%)、「自分達の施設で把握している高齢者に加え、今まで把握していなかった高齢者についても行った」(43.4%)、「特に行わなかった」(2.7%)となっている。



在宅高齢者の実態把握は時間をかけながらも自治体や各事業者が個別で行っていた状況もある等、高齢者ごとにバラバラに実態把握が行われていた可能性がある。また、そのことにより、高齢者を見落とすリスクも高くなるだけではなく、必要なサービスに迅速につなぐことの難しさも生まれた。よって、在宅の要介護高齢者では、状態把握と早期発見による悪化防止を行うべく、地域での実態把握や情報の一元化を行うことが課題である。また、環境変化により、在宅の高齢者も要介護のボーダーライン周辺にいると考えられる。そのため、災害発生直後のステージでは、早期に在宅の高齢者の状態を適切に見極め、サービスにつなぐことができる体制の構築が必要である。また、在宅の高齢者は地域と密接な関係を持ち、被災後の居場所も自宅、一般避難所もしくは福祉避難所等と地域との親和性が高いため、その調整は市区町村が行うことが妥当と考えられる。

事例では、津波によって事業所が流出し、職員が離ればなれとなりながらも、災害当日から地域の高齢者の安否確認に入った地域包括支援センターがあった。そのセンターは、市から事業者が受託して実施していた。ヒアリングでは、当初より市との役割分担やミッションが明確であったこと、災害時の連携体制として地域自治会等との訓練を重ねて連携体制が出来ていたこと、要介護高齢者等についても把握が進んでいたこと等によって、災害時に事業者が自動的に動く体制とその動機付けができており、それに基づく行動が取られていたことがうかがわれた。

#### ② 避難体制の整備 ～確実な避難による安全の確保

##### ■ 要介護高齢者の安否確認と市区町村への状況報告を行う事業者の指定

災害では、まず安全な場所への確実な避難が第一である。よって、あらかじめ対象区域を定めた上で、当該区域における要介護者の安否確認と市区町村への状況報告を行う事業者を指定し、その事業者が行うべき内容の設定と、事業者がそれらを進める上で必要となる要介護者等の情報提供とそのルールを定めておくことが必要となる。区域の設定については、今後の地域包括ケアシステムにおける地域の設定とも連動するものと考えられるため、そのシステム構築と合わせてこうした体制の整備を進めることが望ましく考えられる。以上を実施する事業者については、要

支援高齢者の情報を持つ地域包括支援センターが考えられるが、地域での実態等とあわせ、居宅介護支援事業所、その他の介護事業者、社会福祉協議会等もあるものと考えられる。

### ③ 避難所・自宅等での高齢者への支援体制

#### ■ 避難所等における見極めとサービス調整の実施 ～トリアージ型の災害派遣介護チーム

災害派遣介護チームは、施設等の事業所の事業継続策としてマンパワー補強の役割を持つと考えられる。一方、在宅の高齢者については、特に災害発生直後のステージにおいて短期間で地域の要介護高齢者等の状態を見極めることが重要であり、市区町村ではその機能の確保が必要となる。今回の東日本大震災では情報の集約が困難であり、高齢者の実態把握のために様々な事業者が重複して一般避難所に入る混乱した状況があったことが確認された。よって、高齢者のスクリーニングやトリアージを行うことができる専門職からなるトリアージ型の災害派遣介護チームを組成させ、避難所等で高齢者等の状況・状態の確認を行うと同時に、必要に応じてサービスにつなぐ役割を担わせることが考えられる。そこで得られた情報は、「②避難体制の整備～確実な避難による安全の確保」でも示した在宅の要介護高齢者の安否確認と市区町村への状況報告を行う事業者が集約し、市区町村に情報をあげることが考えられる。

その迅速さの担保と地域の体制づくりとして、以上は市区町村で整備することが望ましく考えられる。しかし、こうした体制整備は市区町村がメインで進めるものではあるものの、実際にはそれを行える人員の確保が必要である等、事業者等の協力が不可欠であることから、市区町村が主導しつつも、事業者と連携して体制づくりを進めることが必要と考えられる。

市区町村で事業者数や職員規模の相違が見込まれることから、より広い医療圏域や都道府県程度を目安とする場合も、地域によってはあるとも考えられるが、こうした体制を各地域で構築することにより、サービス供給型と同様に広域間での支援も可能になると考えられる。

ヒアリングでも、災害発生直後のステージをメインとしたトリアージ機能を持つチームの必要性について、意見が多くあった。また、それを行う人材については、通所事業所等の在宅系サービスの事業所等から専門職を派遣することも可能ではないかとの事業者からの意見も寄せられた。よって、市区町村ではそうした人材を登録して訓練を行い、トリアージ型の災害派遣介護チームを組成することが考えられる。

災害派遣介護チームでは、こうした地域へのトリアージ型とサービス供給型の双方の機能の整備が必要と考えられる。

本調査研究の詳細版とデータは、以下のホームページ上で公開されている

<http://jp.fujitsu.com/group/fri/report/elderly-health/2011support.html>