

平成 25 年度
東京都における災害福祉広域支援のあり方検討プロジェクト
報告書

平成26年3月

社会福祉法人 東京都社会福祉協議会

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、日本周辺における観測史上最大の地震と巨大津波によって、北海道から東北・関東にまでおよぶ広大な範囲で甚大な被害をもたらすものでした。震災から 3 年が経過しましたが、仮設住宅等での避難生活を余儀なくされている方は依然として数多く存在し、今なお発生している震災関連死はその多くが高齢者であり、福祉関係者にとっても迅速に対応をすすめていかななくてはならない大きな課題になっています。

大規模災害発生の際に、福祉施設利用者の安全確保や地域の要援護者を確実に支援し、災害関連死をなくすためにはどのような仕組みが必要なのか、その仕組みをどうやって構築するかを考えていかななくてはなりません。

東京都社会福祉協議会（以下「東社協」という）では、平成 24 年 5～6 月にかけて、東社協会員施設等 2,330 か所を対象にアンケート調査を実施しました。首都圏において大規模災害が発生した場合に、福祉施設は施設利用者の安全確保や地域で生活する要援護者支援のために何ができるのか、支援のために地域の中でどのような連携が必要なのか等、アンケート調査の結果を取りまとめ、現状と今後の課題整理を行いました。さらに被災地の社協や施設へのヒアリングを行い、災害に備えた日頃の取組みとして社会福祉施設と地域の関係機関・団体等との連携を推進するための提言を「災害発生時の要援護者支援における福祉施設等の役割と可能性」してまとめ、社会福祉協議会（以下「社協」という）、社会福祉施設、行政、マスコミ、関係機関・団体等に幅広く発信しました。

平成 25 年度には、独立行政法人福祉医療機構からの助成をいただき、災害発生時の施設利用者と在宅の要援護者への継続的な広域支援を目的とした要援護者支援センターの構築をめざし、その一環として「東京都における災害福祉広域支援のあり方検討プロジェクト」（以下「プロジェクト」という）を発足させました。

プロジェクトには社会福祉施設・区市町村社協・職能団体からのご推薦いただいた方々にご参加いただき、

- (1) 大規模災害時における広域支援のあり方（地域の役割と広域の役割の整理）
 - (2) 大規模災害時における支援の送り手と支援の受け手のあり方
 - (3) 大規模災害時における要援護者（福祉施設利用者や在宅で生活する要援護者など）支援に関わる情報発信と支援者間での情報共有のあり方
 - (4) 広域的な支援に必要な役割（コーディネーター等）と育成のあり方
- を主な検討事項として、5 回にわたり協議いただきました。

また、アドバイザーとして東社協総合企画委員会副委員長の野村歡氏と法政大学大学院講師の鍵屋一氏をお招きし、プロジェクトの進め方から内容まで多岐にわたるご指導をいただきました。

そのプロジェクトでの協議の内容をまとめたものが、本報告書となります。地域における災害時要援護者支援のあり方と広域での支援のあり方を整理し、それぞれのメンバーの方たちのこれまでの災害時の支援に基づく専門的視点に立った意見をまとめ、地域の要援護者支援と災害関連死を防ぐために求められる広域支援の役割や機能を示す内容となっています。

東社協では、平成 25 年 10 月の大島の台風 26 号による被災への支援活動や、平成 26 年 2 月の大雪に伴う災害支援を、東社協内にある福祉施設の施設種別ごとの全都的組織（以下「東

社協施設部会」という)をはじめとする関係機関・行政と連携しながら行ってきました。地域防災計画の見直しが進む中、行政と民間の連携による支援活動は必要不可欠なものとなっています。

地域での災害時要援護者支援のための備えと充実はもとより、それをバックアップする広域支援の役割も重要なものです。災害時の要援護者支援に求められる広域支援の役割や機能を充実させ有効に機能するよう、26年度以降も引き続き取組みを進めてまいります。関係者の皆様のご協力をお願い申し上げます。

平成26年3月

社会福祉法人
東京都社会福祉協議会
事務局長 小林 秀樹

もくじ

I	プロジェクトの設置について	
1	設置の背景と検討状況	2
2	プロジェクトにおける災害時要援護者の範囲	2
3	プロジェクトにおいて想定する災害と被害想定	3
4	検討にあたっての基本的考え方	4
II	発災直後からの要援護者支援の主な現状と懸念される事項	
1	東日本大震災以降の要援護者支援に向けた国・東京都の主な動向	5
2	発災直後からの時系列ごとにみた要援護支援の主な流れ	5
3	地域における要援護者支援の取り組みの現状	7
4	懸念される事項	18
III	要援護者支援の充実にに向けた提案と地域・広域の役割	
1	要援護者支援の充実にに向けた提案	20
2	地域と広域の役割	24
3	地域における取り組みを進めていく上での各機関に期待される役割	24
IV	発災後の広域支援の仕組みや機能	
1	広域における支援の方向性	26
2	被災地への専門職等の広域派遣の仕組み（災害派遣福祉チームなど）	26
3	広域支援のための情報収集と情報共有の仕組み	27
4	要援護者の受入れや福祉用具の提供	29
5	広域における取り組みを進めていく上で各機関に特に期待される役割	29
V	今後に向けて	32
	資料	33

I プロジェクトの設置について

1 設置の背景と検討状況

- 東日本大震災では被災地における要援護者を支援する福祉人材の確保が困難となり、被災地域外からの広域的な支援を必要とされたが効果的に進まなかったという反省があった。そのため、厚生労働省においても災害福祉広域支援の検討が進められ、平成 24 年度より独立行政法人福祉医療機構が実施する社会福祉振興助成事業の中で、都道府県単位で災害福祉広域支援の体制及び緊急派遣チームの仕組み等の検討が進められている。
- 他方、東社協においても東日本大震災の教訓を受け「第 3 期東社協 3 か年計画（平成 25～27 年度新規重点事業計画）」の中で、災害時要援護者支援に関わる情報拠点と災害派遣福祉チームの派遣、相互支援等のコーディネートの 2 つの機能を中心とする「災害時要援護者支援センターの構築」を掲げている。
- プロジェクトは、こうした状況等も踏まえ、大規模災害時における福祉施設利用者の安全確保と在宅の要援護者への継続的支援を進める上での課題を共有し、東京都における広域的な支援体制の検討を行うことを目的に設置された。
- 平成 25 年 10 月のプロジェクト設置以降、これまで 5 回にわたって開催され、①大規模災害時における広域支援のあり方（地域の役割と広域の役割の整理）、②大規模災害時における支援の送り手と支援の受け手のあり方、③大規模災害時における要援護者（福祉施設利用者や在宅で生活する要援護者など）支援に関わる情報発信と支援者間での情報共有方法のあり方、④広域的な支援に必要な役割（コーディネーター等）と育成のあり方の 4 点を中心に検討を行った。

2 プロジェクトにおける災害時要援護者の範囲

- 東京都が平成 24 年 11 月に公表した「東京都地域防災計画 震災編（平成 24 年修正）」においては、災害時要援護者の範囲について、「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を必要とする人々をいう。高齢者、障害者、外国人、難病患者、乳幼児、妊産婦等を想定している。」としている。
- そのため、プロジェクトにおいても、災害時要援護者の範囲として、上記に該当する在宅生活者及び福祉施設利用者を主な対象として想定した。加えて、東日本大震災でも明らかのように、災害発生によって新たに福祉的ニーズが生じる方々も多く発生することが予想されることから、これらの方々も対象に含めて検討を進めた。
- また、これらの要援護者の中には、発災時間を問わず、東京都民だけではなく、通勤、通院、観光など様々な目的で都内に来られていた他県在住者や外国人も含まれると想定することが妥当である。
- ただし、時間的な制約等もあり、プロジェクトにおいては主に高齢者や障害者を念頭に置いて検討が進められた面も否めない。乳幼児や妊産婦等を含めた支援のあり方については、引き続き検討していくべき課題である。また、人工呼吸器使用者をはじめとする医療依存度が高い在宅療養者への支援については東京都における医療救護等対策の中で支援の仕組みづくりが進められているため、本プロジェクトではとくに取り上げていないが、非常に重要な課題であり、今後、福祉と医療が連携して進めていかなければ

ならない課題の一つである。

- なお、東京都福祉保健局においては、改正災害対策基本法の平成26年4月からの施行に伴う災害時要援護者対策の整理の中で、用語の整理として、改正災害対策基本法に定義された「要配慮者」及び「避難行動要支援者」を使用し、従来の東京都地域防災計画をはじめとした計画等の中で「災害時要援護者」と記載している部分を整理するとしている。しかし、プロジェクトにおいてはこれまで「災害時要援護者」という定義の下で議論を進めてきた関係上、本報告書においても「災害時要援護者」という用語で統一した。

3 プロジェクトにおいて想定する災害と被害想定

- 平成23年3月11日は東日本大震災が発生し、また近い将来の首都直下型地震の発生も懸念されるなど、災害の中でもとりわけ大規模な地震発生への対応が急務となっている。また、国の地震調査研究推進本部地震調査委員会は平成25年5月24日、四国南岸から駿河湾沖に至る南海トラフ全域で発生する巨大地震に関する長期評価を発表し、マグニチュード(M) 8.0から9.0クラスの地震発生確率を今後30年以内で60～70%と予測した。そのため、今後の要援護者支援のための必要な仕組みを構築していく際には風水害等あらゆる大規模災害への対応を含めたものにする必要があるが、プロジェクトにおいては、主として以下の4種類のいずれか、もしくはそれと同規模の大地震が発生した想定で検討を進めた。
- 東京都防災会議が平成24年11月に公表した「東京都地域防災計画 震災編（平成24年修正）」によると、想定する地震として以下の4種類が挙げられている。

【想定地震】

項目	内 容			
種類	東京湾北部地震	多摩直下地震 (プレート境界多摩地震)	元禄型関東地震	立川断層帯地震
震源	東京湾北部	東京都多摩地域	神奈川県西部	東京都多摩地域
規模	M7.3		M8.2	M7.4
震源の深さ	約20km～35km		約0km～30km	約2km～20km

- 「東京都地域防災計画 震災編（平成24年修正）」によると、想定結果の全体の傾向として以下のとおり記載されている。
 - 「・最大震度7の地域が出るとともに、震度6強の地域が広範囲に発生する。
 - ・建物被害は、東京湾北部地震、多摩直下地震では、区部の木造住宅密集地域を中心に発生する。元禄型関東地震では、区部の木造住宅密集地域や多摩南部を中心に発生する。立川断層帯地震では、震源が浅いことから他の地震と比較して狭い範囲で発生する。
 - ・死亡は揺れを原因とするものが多く、負傷は建物倒壊及び火災を原因とするものが多い。
 - ・道路や鉄道の橋梁などの被害は、区部の震度6強のエリア内で発生する。ほとん

どの鉄道は一時運行停止し、また緊急輸送道路の渋滞も発生する。

- ・ライフラインは、東京湾北部地震及び多摩直下地震では、区部東部に被害が多い。元禄型関東地震では、区部南部や多摩南部に被害が多い。立川断層帯地震では、震源域を中心に被害が多い。
- ・避難者は東京湾北部地震が最大となり、約339万人の避難者が発生する。
- ・鉄道等の運行停止により、大量の帰宅困難者が発生するとともに、ターミナル駅に乘客等が集中し、混乱する。
- ・エレベーターの閉じ込めが都内全域にわたり発生する。」

4 検討にあたっての基本的考え方

- プロジェクトは上記のような要援護者や大規模災害を前提とし、広域的な支援の仕組みを主な検討事項としている。しかし、プロジェクトの中では、広域的な支援を検討する上で、災害発生時の要援護者支援においてどのような課題があり、どのような方向性で対策を講じていくべきなのかを明確にすること、またそれらについて地域の中でどこまでの役割を担えるのか予め明確にすることが前提になるとの意見が多く出された。そのため、まずは、要援護者支援における現状や課題を整理し、それらの課題に対して地域において求められる役割、広域において求められる役割を明確化していくところから始めた。
- また、東京都は人口約1,300万人を抱える巨大圏域であり、大規模災害発生時にはこれまでに例のない規模での相当数の要援護者の発生が予測される。加えて、東京の地域特性として、地方都市に比べると地域住民間の関係が比較的希薄な面もあり、同居家族の支援や事業者の訪問又は利用者の通所による福祉サービスを利用しながら在宅で生活している要援護者も数多くいる。さらに公共交通機関への依存度が高く発災後72時間以内の移動も極めて困難であることが予測されている。プロジェクトではこうした大都市特有の実情も踏まえ検討を行った。
- なお、プロジェクトで言う「地域」は主として同一区市町村内（全域、もしくは小地域）のエリアを指し、「広域」は区市町村域をまたがるエリア（23区、多摩市町村部、東京都全域など）を指すものとした。

Ⅱ 発災直後からの要援護者支援の主な現状と懸念される事項

1 東日本大震災以降の要援護者支援に向けた国・東京都の主な動向

- 東日本大震災以降、行政においては耐震化の推進、木造住宅密集地域の整備、津波対策、自助・共助の強化など行政単位ごとに防災対策や地域防災計画の見直しが進められている。東京都においても東日本大震災の教訓を踏まえ、東京の防災力向上に向けて、平成23年11月に、「東京都防災対応指針」を策定し、また、平成24年4月には、新たに「首都直下地震等による東京の被害想定」を作成した。これらを踏まえて、平成24年11月に「東京都地域防災計画（平成24年修正）」をとりまとめている。
- 要援護者支援の取り組みとしては、東京都福祉保健局において、平成25年2月に、区市町村向けの「災害時要援護者への災害対策推進のための指針」及び「避難所管理運営の指針」を改訂した。

前者においては、個人情報取扱いに留意した災害時要援護者名簿の作成・活用、障害者団体、関係団体等と連携・協働した、地域における平常時からの支援体制づくり、在宅人工呼吸器使用者への支援に関して、詳細な避難支援プランの作成や避難先での電源確保などを記載している。後者においては、避難所における女性や災害時要援護者のニーズへの配慮、管理運営のための班組織の構成例、女性の運営参画について、具体的に明記、避難所の開設が速やかにできるよう、平常時からの対策について、具体的かつ解りやすく修正、記載されている。さらに、同月には「災害時要援護者防災行動マニュアル作成のための指針（区市町村向け）」も改訂されている。
- 国においても平成25年6月に災害対策基本法が一部改正され、災害時の避難に特に配慮を要する者の名簿を作成することや、本人同意を得て消防、警察、民生児童委員等の関係者にあらかじめ情報提供を行うことが区市町村長に義務付けられるなど、従来の災害時要援護者対策が法に位置付けられ、一層の取組強化が求められているところである。

2 発災直後からの時系列ごとにみた要援護者支援の主な流れ

- 上記の「災害時要援護者への災害対策推進のための指針」（東京都福祉保健局）の中では、東京都・区市町村の役割について以下のように記されている。

【東京都（福祉保健局）】

「都では、都の地域で災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、災害対策本部を設置し、応急対策等を開始する。

災害時要援護者に対しては、都福祉保健局を中心として、総務局、警視庁、東京消防庁等の関係機関が協力して必要な対策を講じる。

都福祉保健局は被災地内の区市町村から被災者の移送要請があった場合、被災地外の区市町村と移送先の調整を行う。また、保健活動班による避難所・仮設住宅等への巡回健康相談体制の確保や、巡回精神相談チーム等によるメンタルヘルスケア体制の確保を図ることにより、被災地における心身の健康維持や在宅療養者等への対応を行う。

また、人工呼吸器使用者などの医療依存度が高い在宅療養者の支援については、区市町村からの要請に応じ、医療機関及び他縣市等との調整に努める。」

【区市町村】

「災害時要援護者への対策については、福祉保健主管部と防災主管部が、国、都、地域の町会・自治会、防災市民組織、ボランティア及びその他関係機関と連携を図り、災害時要援護者の把握を行い、避難支援プランとして、全体の避難計画と要援護者個々の避難計画を策定し、災害時には避難生活を積極的に支援していく必要がある。

このような支援や発災時の防災関係機関等による救出救助が迅速になされるよう態勢を強化するためには、区市町村による公助だけでは限界があるため、区市町村は、住民自身が自分の身は自分で守る自助の心構えを持つよう啓発に努めるとともに、日頃から住民・関係団体等と協力・連携し、共助の関係を作っておく。

ただし、人工呼吸器使用者などの医療依存度が高い在宅療養者については、通常の避難や避難所での生活が困難な場合が想定される。

地域によって、高潮、火災、川の氾濫、土砂崩れなどの災害が予想される場合には避難を前提とした対策が必要であるが、それ以外の場合は状況に応じて在宅で災害を乗り切るための支援を含めた計画も必要である（「東京都人工呼吸器使用者災害時支援指針」（東京都福祉保健局作成：平成24年3月作成）参照。）

- さらに同じく上記の「災害時要援護者への災害対策推進のための指針」の中では、発災直後からの行政（被災地の区市町村）の対策として以下のように記されている。

【発災直後における対策】

- ①災害時要援護者対策本部・対策班の設置
- ②救助・避難誘導
- ③被害状況等の把握
- ④安否情報・実態調査
- ⑤情報の提供

【発災数日後からの対策】

- ①避難所・在宅生活支援の実施
- ②二次避難所（福祉避難所）の設置・運営等
- ③広域支援体制の整備（あらかじめ支援協定等を締結していた他区市町村に対する緊急一時入所や職員派遣の要請）
- ④相談体制の整備
- ⑤避難住民組織の確立
- ⑥ボランティア・NPO等との連携

【復興期の対策】

- ①くらしの復興
- ②住宅の復興
- ③施設・在宅サービスの再開

- 他方、災害発生時の要援護者支援については、行政が非常に大きな役割を果たすものの、公助だけに依存することはできない。行政（災害対策本部）と十分連携を図った上で、地域内の社協、社会福祉施設・事業所、社会福祉士・介護福祉士・介護支援専門員・精神保健福祉士・医療ソーシャルワーカーをはじめとする福祉関係専門職等が果たす役割も大きく、発災後に想定される要援護者支援の主な取り組みとしては以下が想定され

る。

【区市町村社協】

- ①サービス利用者等の安否確認・ニーズ把握
- ②災害ボランティアセンターの設置・運営（被災地におけるボランティアニーズの把握とボランティアのマッチング）
- ③民生児童委員など関係機関と連携した在宅や避難所等における要援護者のニーズの把握・対応

【入所施設】

- ①施設入所者の安否確認・（場合によっては）避難誘導
- ②施設入所者への継続した支援
- ③地域住民、在宅要援護者、帰宅困難者等への避難場所等提供
- ④二次避難所（福祉避難所）に指定されている場合の設置・運営、指定されていない場合に状況に応じて避難所機能の発揮
- ⑤在宅や避難所等で生活する要援護者への支援（入所受入れやショートステイ受入れなど）

【通所施設、地域包括支援センター】

- ①施設利用者や在宅要援護者の安否確認・ニーズ把握・（場合によっては）避難誘導
- ②地域住民、在宅要援護者、帰宅困難者等への避難場所等提供
- ③二次避難所（福祉避難所）に指定されている場合の設置・運営、指定されていない場合に状況に応じて避難所機能の発揮
- ④在宅や避難所等で生活する要援護者への支援（定期的な訪問、デイサービス受入れなど）
- ⑤訪問による在宅生活支援

【訪問事業所（ケアマネジャー、ホームヘルパーなど）】

- ①在宅で生活する事業所利用者や要援護者等の安否確認・ニーズ把握
- ②在宅で生活する事業所利用者や要援護者等への支援（専門職等の派遣）
- ③避難所等で生活する要援護者等のニーズ把握と支援（専門職等の派遣）
- ④在宅や避難所等で生活する要援護者等のケアプランの変更、緊急入所やショートステイの受入れ先確保

※イメージは巻末資料「発災直後からの時系列ごとにみた要援護者支援の主な流れ」（イメージ）のとおり

3 地域における要援護者支援の取り組みの現状

地域における要援護者支援の取り組みについては地域によって異なると思われるが、東京都福祉保健局及び東社協が実施した調査結果からは以下のような現状も示されている。

(1) 行政における取り組み

都内 62 の区市町村における取り組みについては、東京都福祉保健局が「災害時要援護

者に関する取組状況調査」を実施するなど必要に応じて状況の把握に努めている。東日本大震災以降、各区市町村においても計画等の見直しが進められているので、調査実施時点と状況が異なっている地域もあるかと思われるが、主な結果は以下のようになっている。

①災害時要援護者の情報収集

【災害時要援護者として取り組んでいる対象】〔複数回答〕（平成23年10月時点）

	高齢者	障害者	難病患者	妊産婦	乳幼児	その他	設定無し
回答数	58	58	27	17	19	42	0
割合	93.5%	93.5%	43.5%	27.4%	30.6%	67.7%	0.0%

【災害時要援護者名簿の整備】（平成25年4月時点）

	全体的名簿を整備し、更新中	整備途中（一部地区のみ整備など）	未着手
回答数	50	11	1
割合	80.6%	17.7%	1.6%

【災害時要援護者名簿の整備方法】〔複数回答〕（平成23年10月時点）

	関係機関共有方式	手上げ方式	同意方式	していない
回答数	19	33	23	14
割合	30.6%	53.2%	37.1%	22.6%

【避難支援プラン（全体計画）の策定】（平成25年4月時点）

	平成24年度までに策定済	平成25年度までに策定予定	平成26年度以降策定予定
回答数	45	13	4
割合	72.6%	21.0%	6.5%

【避難支援プラン（個別計画）の策定】（平成25年4月時点）

	個別計画を策定し、更新中	策定途中（支援者が未定など）	未着手
回答数	13	35	14
割合	21.0%	56.5%	22.6%

②災害時要援護者に対する支援体制

【災害時要援護者に対する支援内容】〔複数回答〕（平成23年10月時点）

	訪問による安否確認	電話等による安否確認	FAXによる安否確認	メールによる安否確認	避難支援	その他	該当なし
回答数	46	26	8	6	32	16	7
割合	74.2%	41.9%	12.9%	9.7%	51.6%	25.8%	11.3%

※なお、これらの支援について誰が行うことになっているかは、民生児童委員、防災住民組織、消防、警察、自治体の関係部署、地域包括支援センター職員、介護事業者が主となる、などの回答があった。

【災害時要援護者に対する支援の範囲】〔複数回答〕（平成23年10月時点）

	災害時要援護者名簿の登載者全員	手上げ及び同意方式による名簿登録者	手上げ及び同意方式による登録時に、支援希望を申し出た要援護者	避難支援プラン(個別計画)作成済の要援護者	その他	特に決まっていない	未回答
回答数	19	19	6	5	12	4	1
割合	33.3%	33.3%	10.5%	8.8%	21.1%	7.0%	1.8%

③避難所の指定・整備状況及び円滑な避難のための取組

【福祉避難所の指定済区市町村数】（平成25年6月現在）

56地区（90.3%） 1,209か所

【福祉避難所の指定施設別内訳】（平成25年6月現在）

	高齢者施設	障害者施設	児童福祉施設	その他社会福祉施設	特別支援学校	小中学校・高校	公民館	公約宿泊施設	その他
回答数	559	242	143	26	37	2	40	3	157
割合	46.2%	20.0%	11.8%	2.2%	3.1%	0.2%	3.3%	0.2%	13.0%

【避難所の耐震化】（平成 23 年 10 月時点）

	指定箇所数	耐震化済箇所数	未耐震箇所数
回答数	2,789	2,487	277
割合	—	89.2%	9.9%

【福祉避難所（二次避難所）の耐震化】（平成 23 年 10 月時点）

	指定箇所数	耐震化済箇所数	未耐震箇所数
回答数	858	638	151
割合	—	74.4%	17.6%

【避難所及び福祉避難所におけるコミュニケーション支援ツールの用意】

（平成 23 年 10 月時点）

	ある	なし	未回答
回答数	9	47	6
割合	14.5%	75.8%	9.7%

【災害時要援護者への災害情報（避難勧告等）の発信媒体】〔複数回答〕

（平成 23 年 10 月時点）

	防災無線	広報車両	地域 FM	各戸訪問	電話	F A X	メール	ホームページ	その他
回答数	54	41	8	9	14	5	31	38	17
割合	87.1%	66.1%	12.9%	14.5%	22.6%	8.1%	50.0%	61.3%	27.4%

④災害時要援護者支援における行政機関等（民生児童委員、地域包括支援センター、保健所・保健センター、警察署、消防署、消防団、自主防災組織、町内会・自治会、社協など）との連携

【地域防災計画や避難支援プラン（全体計画）等の中に、災害時要援護者支援における、行政機関等の関係機関との協力に関する規定】（平成 23 年 10 月時点）

	ある	なし
回答数	38	24
割合	61.3%	38.7%

【協力体制の構築（要援護者名簿の共有など）】（平成 23 年 10 月時点）

	している	していない
回答数	46	16
割合	74.2%	25.8%

⑤災害時要援護者支援における民間団体（福祉施設、医療機関等、高齢者関係団体、障害者関係団体、難病関係団体、宅配事業者など）との協力体制

【地域防災計画や避難支援プラン（全体計画）等の中での災害時要援護者支援における民間団体との協力に関する規定の有無（平成23年10月時点）

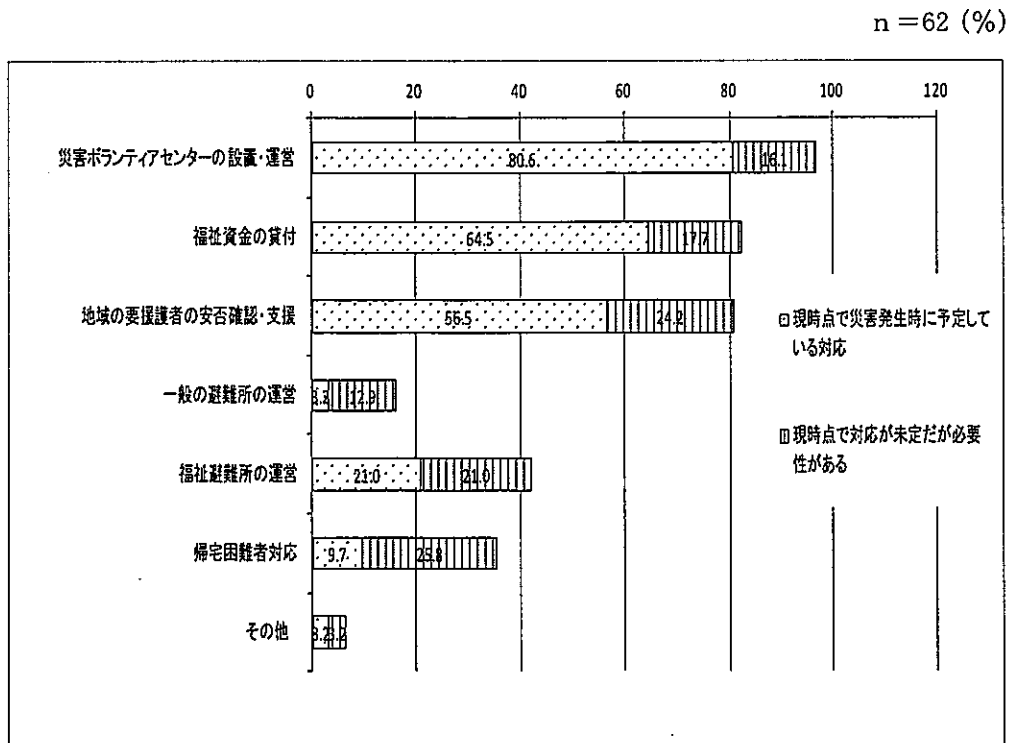
	ある	なし	未回答
回答数	21	37	4
割合	33.9%	59.7%	6.5%

(2) 区市町村社協における取り組み

区市町村社協における取り組み状況については、平成 24 年 10 月に東社協が「区市町村社協における要援護者支援に関する調査」を実施している。主な結果は以下のようになっている。

①現時点で災害発生時に予定している対応、必要性があると考える対応〔複数回答〕

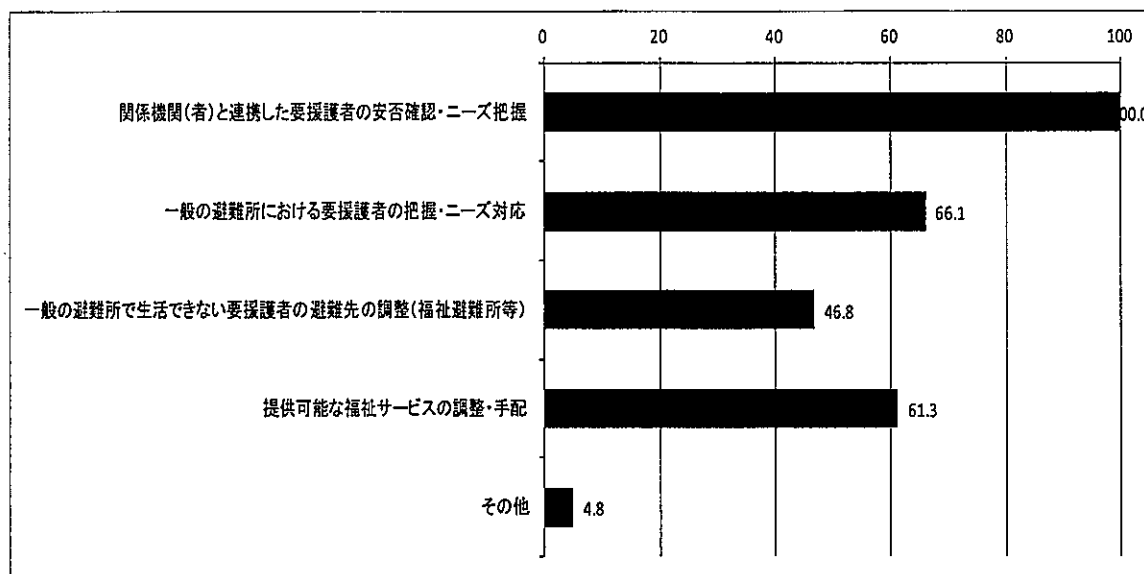
災害発生時に予定している対応として、「災害ボランティアセンターの設置・運営」(8割)「福祉資金の貸付」(6割)に続き、「地域の要援護者の安否確認・支援」を5割以上の社協が回答している。



②社協が実施する災害時要援護者支援として考えられる取組み〔複数回答〕

「社協が実施する災害時要援護者支援として考えられる取組み」を聞いたところ、全ての社協が「関係機関（者）と連携した要援護者の安否確認・ニーズ把握」と回答。「一般避難所における要援護者の把握・ニーズ対応」「提供可能な福祉サービスの調整・手配」と6割以上の社協が回答している。

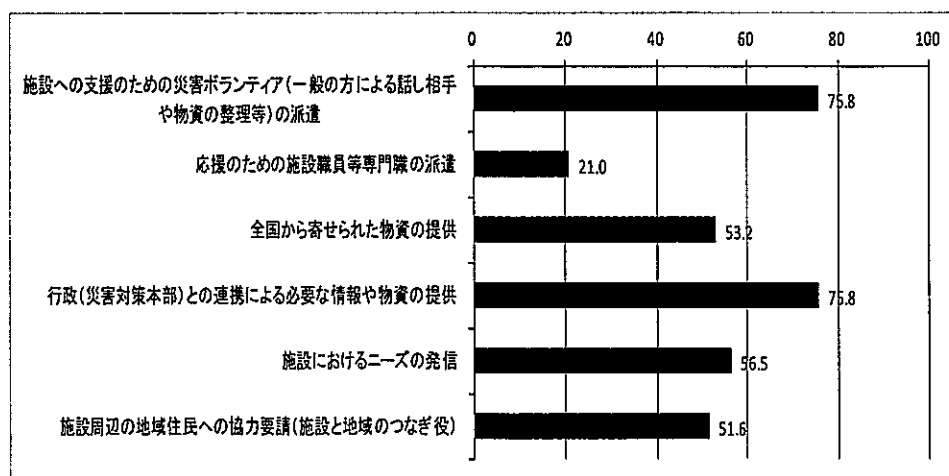
n = 62 (%)



③社協が実施する予定の社会福祉施設に対する災害時の支援〔複数回答〕

「社会福祉施設に対する災害時の支援」について、「実施予定のもの」を聞いたところ、8割弱の社協が、「施設への支援のための災害ボランティア（一般の方による話し相手や物資の整理等）の派遣」「行政との連携による必要な情報や物資の提供」と回答している。

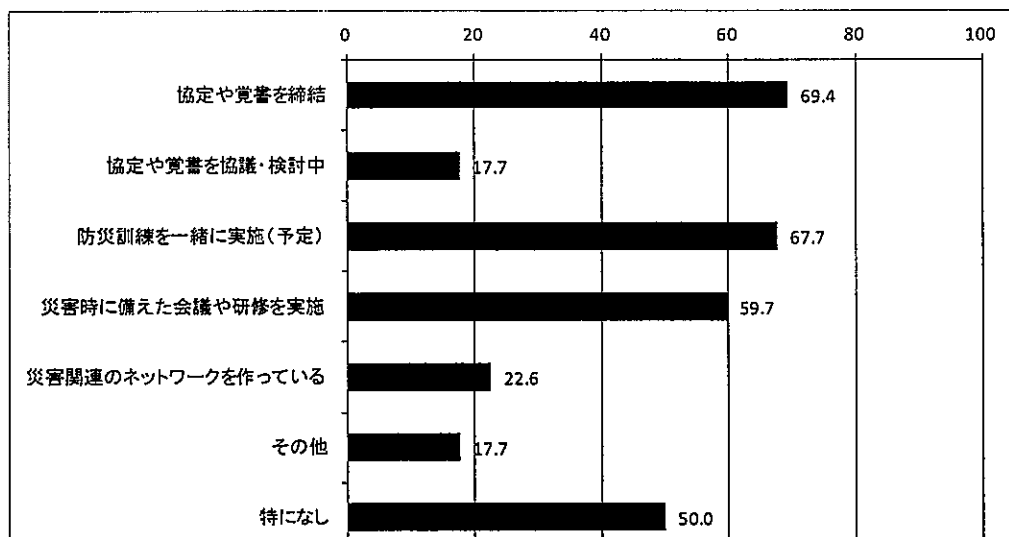
n = 62 (%)



④災害時に備えた行政や関係機関との連携・協力関係〔複数回答〕

関係機関と連携・協力して実施していることとして、約7割の社協が「協定や覚書を締結」と回答、7割弱の社協が「防災訓練を一緒に実施（予定）」と回答している。

n = 62 (%)



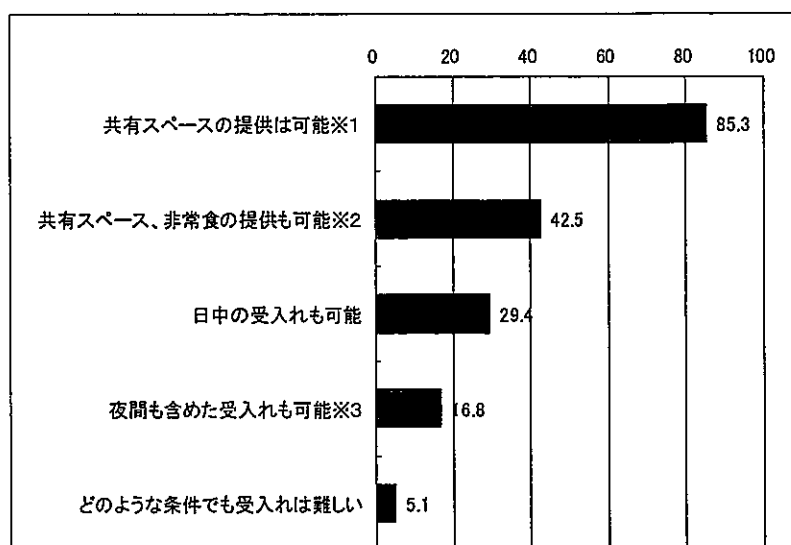
(3) 福祉施設における取り組み

福祉施設における取り組みについては、平成24年5月から6月にかけて、東社協が都内の社会福祉施設等（但し、在宅介護支援センター・地域包括支援センター、公設公営保育所は除く）を対象に「首都圏の災害を想定した福祉施設等の役割と基盤整備のあり方に関するアンケート調査」を実施している。主な結果は以下のようにになっている。

①災害発生直後、3日以内における施設周辺の地域住民（要援護者を含む）への支援の可能性

災害発生直後（3日以内）は9割近くの施設が「共有スペース」の提供を中心に、地域住民や要援護者に対して何らかの支援を可能としている。一方で、「職員による支援を可能」とした施設も3割に上る。

n = 1,001 (%)



※1 全体の回答 85.3%のうち、56.0%は場の提供はできるが、職員による支援は難しいと回答している。

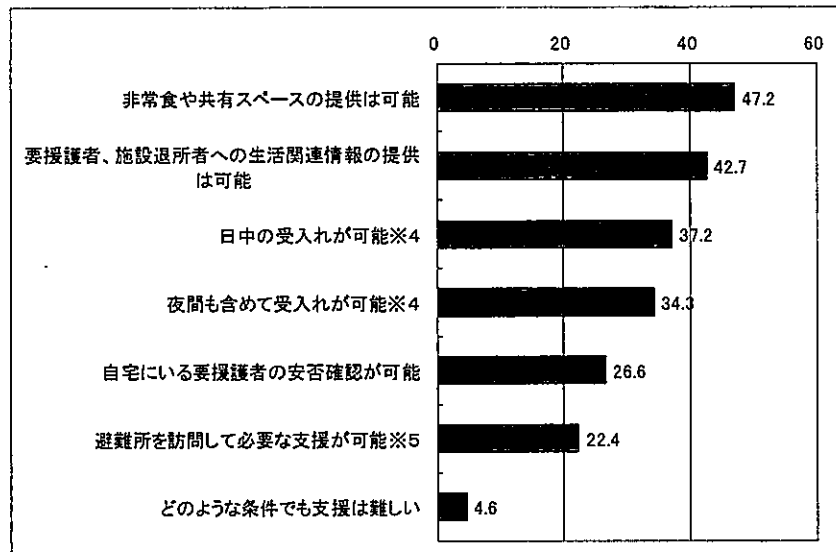
※2 全体の回答 42.5%のうち、13.1%は場や非常食の提供はできるが、職員による支援は難しいと回答している。

※3 一定の人員体制や受入れスペースが確保できることを条件としている。

② 3日後から1ヶ月以内の期間における地域の要援護者支援の可能性〔複数回答〕

3日後から1ヶ月以内の期間では、支援ができない施設はごくわずかに止まる。4割近くの施設が「地域の要援護者の受入れを可能」としていることをはじめ、「共有スペース」「情報」「非常食」の提供など何らかの支援を可能としている。支援できる範囲は、施設機能により異なっている。

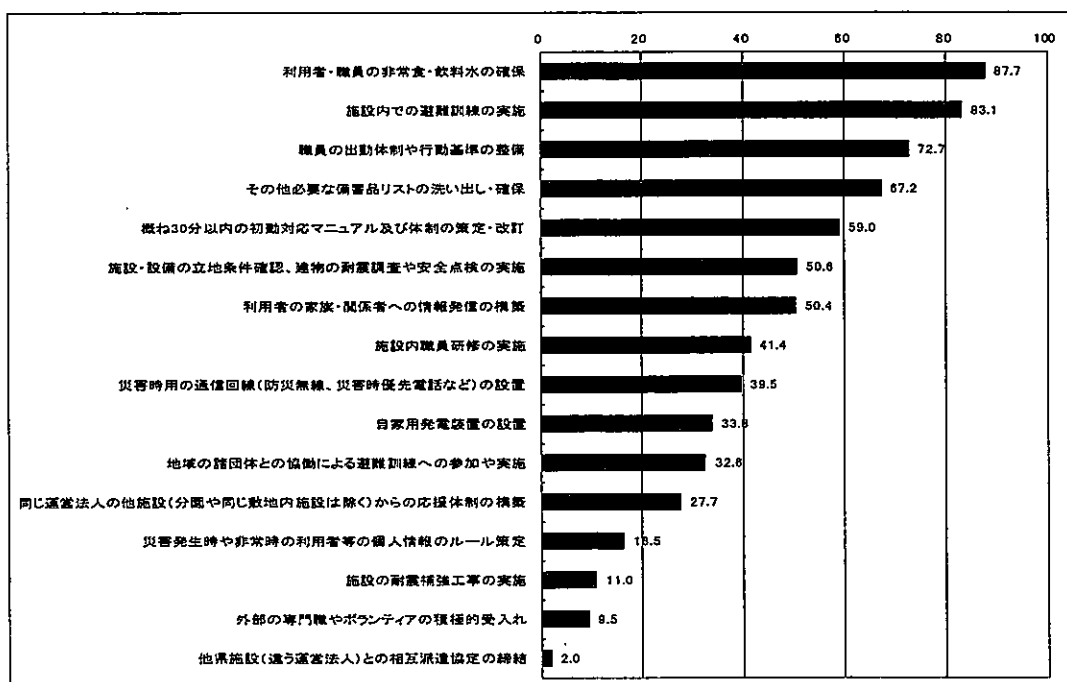
n = 1,001 (%)



③ 東日本大震災以降における取組みの状況〔複数回答〕

東日本大震災以降、7～8割の施設が「避難訓練」「備蓄品の確保」「災害時の職員の出勤体制等の整備」をすすめているが、「職員が確保できないときの応援体制の確保」「地域の関係機関との連携」等は3割未満に止まる。

n = 1,001 (%)

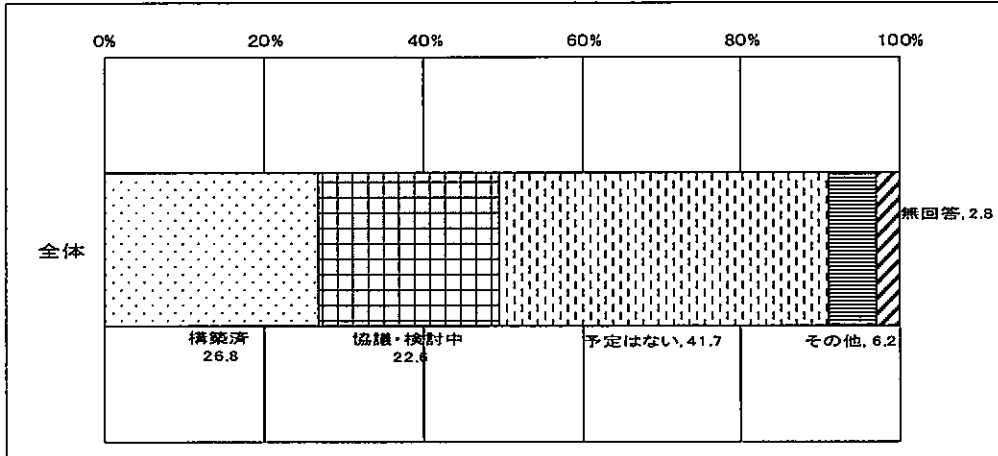


④地元の行政、地域の関係機関等との災害時の協力関係の構築の状況

地元の行政や地域の関係機関等と災害時の協力関係を「既に構築している」施設はそれぞれ3割に満たない。「福祉避難所の指定」は2割に止まっている。ただし、種別によってその状況は大きく異なり、高齢者施設や障害児者施設は約3割となっている。

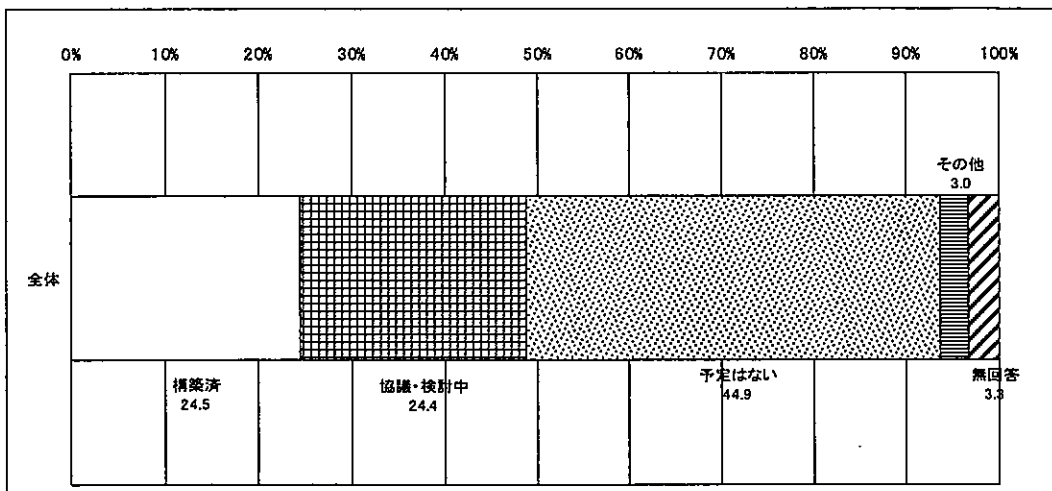
[地元の行政]

n = 1,001 (%)



[地域の関係機関]

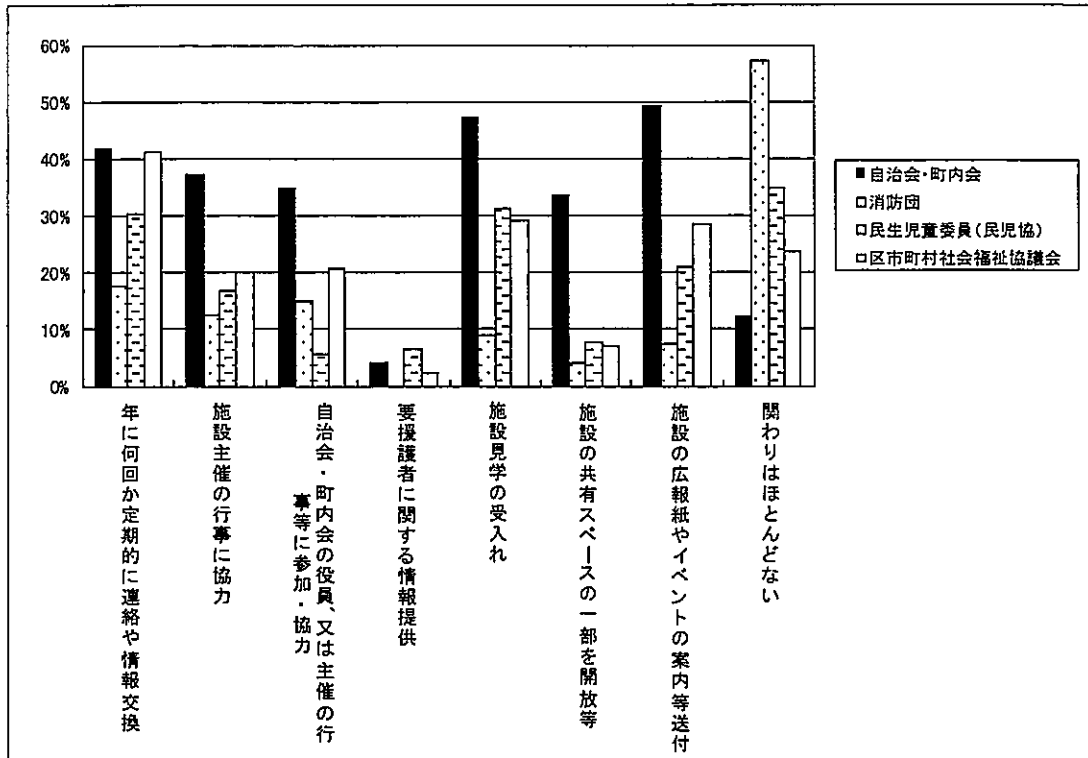
n = 1,001 (%)



⑤地域の福祉団体、関係機関、住民組織とのかかわり〔複数回答〕

ほとんどの項目で自治会・町内会とのかかわりが圧倒的に高く、他の団体に比べ自治会・町内会との関係が比較的強いことが窺える。

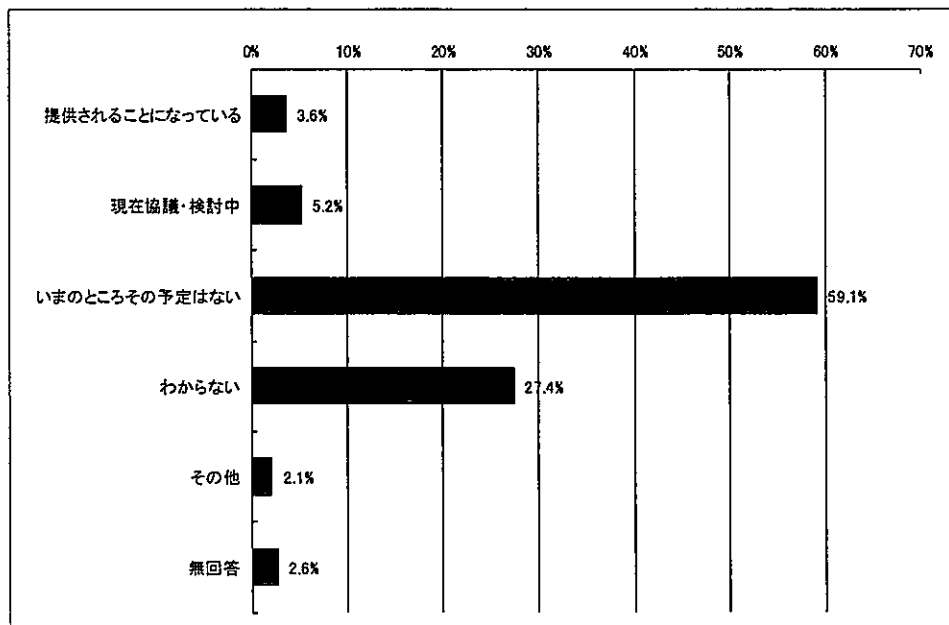
n = 1,001 (%)



⑥周辺地区における在宅の要援護者に関するリスト提供の有無

「提供されることになっている」は 3.6%に止まっている一方で、「いまのところその予定はない」は半数を超えており、個人情報保護法等の影響により福祉施設へのリスト提供が厳しい現実が窺える。

n = 1,001 (%)



4 懸念される事項

地域における取り組みが進められる一方で、首都直下型地震等が発生した場合は最大震度7の地域が出るとともに、震度6強の地域が広範囲（東京湾北部地震は区部の約7割、多摩直下地震は多摩の約4割）にわたり、甚大な被害をもたらされることが予測されている。想定外の事態が発生することが十分考えられる中で、福祉関係者から見て懸念される事項も少なくなく、プロジェクトの中でも東日本大震災の教訓も踏まえ、以下のような事項が挙げられた。

(1) 発災から避難誘導（発災直後）時

①主に在宅

- 在宅生活者等（事前に作成した名簿に掲載されていない方々を含む）の避難誘導は適切に行えるか。
- 避難をせず、あるいは避難できずに在宅に残って生活している要援護者の把握（事前に作成した名簿に掲載されていない方々を含む）、食料や物資、必要な情報が継続的に提供できるのか。

②主に福祉施設・事業所

- 夜間時は職員体制が薄く、利用者の安否確認、施設内の安全な場所への移動や支援が適切に行えるか。
- （建物の倒壊等により）施設内が安全でない場合、施設利用者の施設外の安全な場所へ適切な避難・誘導ができるのか。

③共通

- 地域によっては地域における日頃からの結びつきが弱かったり、人材の不足等により地域内の共助が十分行えるのか。
- 特に都心部では住民票が居住地にない要援護者など要援護者名簿に掲載がない要援護者もいる。また、企業就労している軽度の障害者、通勤、通院、観光中の他県在住者や外国人などいずれの機関も事前に把握していない方々の発生も想定されるが、その場合、どの機関がどのような役割を担い、適切な避難・誘導ができるのか。
- （主に昼間に発生した場合）外出中の要援護者（施設入所者を含む）の安否確認をする仕組みは構築できるのか。

(2) 避難生活等支援（発災数日後）時

①主に在宅

- 避難をせず（もしくは一旦避難をした後）、自宅に止まって生活している要援護者（事前に作成した名簿に掲載されていない方々を含む）へ食料や物資、必要な情報が継続的に提供できるのか。

②主に一次避難所

- 避難所で受け入れた要援護者等の支援に不可欠な基礎的情報（例 服用している薬など）が把握できるのか。
- 障害者、認知症高齢者などが安心して避難できる場所は十分確保されているか（過去の災害では発災後も避難所にいることがままならず、自宅や自家用車に泊まっていた要援護者もいた）。

- 要介護度が比較的軽度な高齢者・障害者は一次避難所で生活すると思われるが、福祉的なニーズを正確に把握しないと、結果として重度化していくことが懸念される。
- 東日本大震災では、支援をする団体ごとに同じ利用者へ類似したヒアリングをするので、利用者の負担が大きかったということが指摘されている。
- 一次避難所から福祉避難所へのスクリーニングが困難を極めるのではないかと。スクリーニングする職種によるが要援護者やその家族が抱える福祉的な問題が十分考慮されない可能性も懸念される。

③主に福祉避難所、施設・事業所

- 支援を必要とする要援護者全員が福祉避難所に入れるのか。福祉避難所の数が足りないのではないかと。
- 予め行政から福祉避難所の指定を受けても、その後の体制整備や必要な訓練等は実施されず、災害が発生した際、実際に機能するのか不安である。
- 支援をする専門職の不足、建物の倒壊等により福祉施設・事業所の事業継続が懸念される。また、結果的に事業が継続できなくなった場合、支援が行き届かない要援護者が発生することや施設利用者等の受入れ先がスムーズに見つかるか危ぶまれる。
- 都内には公設民営、または他道府県に本部が所在する法人が運営する施設も少なくなく、施設によっては何らかを判断をする際に委託元や法人本部の判断を仰がなければならない仕組みになっている場合もあると考えられ、迅速な対応が損なわれることが懸念される。
- 通所施設においては在宅要援護者の福祉ニーズの増大に対応できる人的体制は確保できるのか。

④共通

- 要援護者の支援を行う福祉専門職は十分確保できるのか。
- 支援をする団体間の横の連携が十分でないために、同じ利用者へ類似のヒアリング等を重複して行うなどして利用者の負担がより増してしまうことが懸念される。
- 支援期間の長期化に伴い、要援護者だけでなく福祉専門職・従事者の精神的な健康状態の悪化が懸念される。
- 要援護者の支援に不可欠な薬や福祉用具（介護用ベッド、トイレ関連用品、歩行補助用品、介護食など）等の福祉的支援に特化した物資は迅速、かつ十分に提供されるのか。
- 予め示されたフォーマットやルールがないと、被災現場として何が不足し、どのような対応を求めたいのか自ら発信していくことに限界がある。また、被災地外から支援する立場としてもどのような状態にあるのか把握できないと支援に動きづらい。

なお、上記の懸念事項を踏まえ、次ページより要援護者支援の充実に向けた提案と地域・広域の役割について記していく。

Ⅲ 要援護者支援の充実にに向けた提案と地域・広域の役割

プロジェクトでは、これまで指摘した懸念事項等への対策と支援の充実にに向けた提案、また地域と広域の役割について、以下のように整理をした。

1 要援護者支援の充実にに向けた提案

(1) 発災前の支援体制の構築

①支援スタッフの事前確保（登録）・連携・研修

【行政、地域や福祉関係者に共通して関係する事項】

- 発災直後は地域住民等の共助はもちろんのこと、既にリタイアした元専門職、職場に出勤できない地元福祉専門職、専門的技術を有するボランティア等の活用も視野に入れる必要がある。
- また、保健師をはじめ非常勤の専門職も数多く存在するが、発災直後からの支援において契約勤務時間の上限等により支援に支障が生ずることがないように必要な対応策を予め講じることも検討する必要がある。
- 災害発生後なるべく早い時期から災害発生時の活動に必要な知識等一定の研修を受けた福祉専門職のチーム（以下「災害派遣福祉チーム」という）を派遣し、被災情報やニーズを現地から発信する仕組みも検討する必要がある。

【主に地域や福祉関係者が取り組む事項】

- 被災規模が大きくなればなるほど支援スタッフの不足が見込まれることから、中長期的には広域からの応援派遣が不可欠であり、東社協施設部会や職能団体、関係団体・事業所等からの応援派遣の仕組みを予め構築する必要がある。

②地域住民の支援・協力体制づくり

【行政、地域や福祉関係者に共通して関係する事項】

- 発災後の概ね72時間以内はとくに地域内の共助が重要であり、行政をはじめ、社協、福祉施設・事業所、民生児童委員、自治会、消防団、商店街、企業等が日頃から顔の見える関係を地道に構築し、災害発生後の対応や役割分担について協議し、地区防災計画を作成するのが望ましい。その際には、他地域在住の予め把握していない要援護者も発生することも踏まえた対応を講じていくことが求められる。
- また、これら機関や関係者が参加した防災訓練を定期的を実施し、その都度必要な修正等を講じておくことも必要である。

③要援護者名簿の作成等

【主に行政に関係する事項】

- 名簿作成については各区市町村で取り組みが進められているが、都心部になるほど、居住地に住民票がなかったり、軽度の障害者など事前の把握が難しい要援護者は少なくないと思われる。要援護者名簿に掲載がない要援護者を支援する体制の構築も必要である。
- 高齢者の分野に比べると、障害者の相談支援は十分進んでいない面もある。そのため、障害者分野の相談支援を充実させていくために、障害者相談支援専門員が果たす役割は非常に大きく、災害支援時の障害者相談支援専門員の位置づけを明確にする必要がある。

【行政、地域や福祉関係者に共通して関係する事項】

- 昼間に災害が発生した場合、外出中の場合の連絡方法等について、個別に検討していく必要がある。
- 要援護者の個別支援計画を作成し、要介護者のケアプラン、障害者のサービス等利用計画に反映するのが望ましい。

【主に地域や福祉関係者が取り組む事項】

- とりわけ要援護者に身近な存在である（対象者によって異なるが）、ホームヘルパー、保健師、ケアマネジャー、保育士、民生児童委員等が日頃から連携を取り、支援すべき対象から漏れる要援護者が極力ないよう事前に把握し、区市町村行政と共有することが求められる。

④災害避難マップの作成

【主に行政に関係する事項】

- 避難マップを作成し、予め要援護者に配布しておく必要がある。

⑤避難誘導方法の検討

【主に行政に関係する事項】

- 高齢者や障害者のケアプラン、地域包括ケアシステムの中に防災の視点を組み入れ、予めどこの避難所に避難するのか等を要援護者に情報提供しておくことも今後検討していく必要がある。
- 地域の実情にもよるが、はじめから福祉避難所に避難する、あるいは避難したら、そこを福祉避難所とみなすという考え方も検討する必要がある。
- その際、高齢者、障害者等の属性ごとに避難する先が整理されていると望ましい。

⑥福祉避難所の整備

【主に行政に関係する事項】

- 福祉施設だけでなく、特別支援学校をはじめとする障害児者の利用施設、高齢者憩いの家、老人福祉センター等高齢者の利用施設の指定も視野に入れる。
- 標準的な福祉避難所開設・運営マニュアルを作成し、各施設が福祉避難所の開設・運営のマニュアル作成や訓練ができるようにする。

【行政、地域や福祉関係者に共通して関係する事項】

- 福祉避難所の整備は区市町村が主体となって進められる必要があるが、福祉施設においても在宅の要援護者を積極的に受け入れていく意識を醸成していく必要がある。その際、個々の福祉避難所ごとに必要な物資等の確保や基盤整備については、区市町村と連携して行う必要がある。

⑦情報通信手段の検討

【主に行政に関係する事項】

- 災害発生時でも通信できる衛星通信等の活用や多くの要援護者が避難する予定の各拠点への整備が必要である。

【行政、地域や福祉関係者に共通して関係する事項】

- 被災地からの発信にあたっては、防災無線、災害用電話、ソーシャルメディア（SNS、ブログ、ツイッターなど）の活用も視野に入れる。

⑧情報提供・収集の方針策定

【主に行政に關係する事項】

○被災地からの要援護者支援に係る情報発信にあたっては、予め項目等をフォーマット化しておくことが望ましく、ある程度、全都的に共通した情報提供項目や方法を検討する必要がある。

○なお、個々の要援護者に関する基礎的情報については区市町村が中心となって個人情報保護に十分留意の上、共有項目や方法について定めておく必要がある。

【行政、地域や福祉関係者に共通して關係する事項】

○支援に不可欠な情報が被災地外の支援団体にも行き届く方法を検討する。なお、その際、行政が把握している情報の共有を図ることは言うまでもない。

○あわせて、災害発生後なるべく早い時期から災害派遣福祉チームを派遣し、被災情報やニーズを現地から発信する仕組みも検討する必要がある。

⑨福祉施設・事業所等のBCP（事業継続計画）策定の促進

【主に地域や福祉関係者が取り組む事項】

○既に東日本大震災以降、各施設・事業所において取り組まれつつあるが、人員体制の確保、利用者への対応・支援、ライフラインの確保、施設内の安全・耐震、生活必需品の確保をどう進めていくかは喫緊の課題である。

○これらの取り組みにあたっては自法人・施設内だけでなく、地域の行政・関係機関、企業、住民組織等と連携した推進が求められる。

⑩福祉施設・事業所間の連携

【行政、地域や福祉関係者に共通して關係する事項】

○地域内の要援護者のサービス提供にかかわる福祉施設・事業所間の連携が重要であり、それぞれの施設・事業所が災害発生時にどのような役割を果たすのか事前に明確化し共有しておく必要がある。

【主に地域や福祉関係者が取り組む事項】

○東日本大震災においても病院を退院した要援護者がその後、福祉避難所において避難生活を送る事例も見られたが、福祉関係施設・事業所間だけでなく病院等の医療機関とも十分連携し情報の共有を図っておくことが求められる。

(2) 発災から避難誘導（発災直後）時の対策

①（特に夜間に発生した場合）支援スタッフの確保

【行政、地域や福祉関係者に共通して關係する事項】

○避難場所への誘導等は一定の地域内（被災地域や隣接地域内）での支援スタッフの確保が求められる。地域住民等の共助はもちろんのこと、リタイアした元専門職、職場に出勤できない地元福祉専門職の活用も視野に入れる必要がある。

②在宅などの要援護者の安否確認（必要に応じて避難所へ誘導）

【行政、地域や福祉関係者に共通して關係する事項】

○区市町村災害対策本部の指揮の下、予め作成した要援護者名簿に従って、安否確認をする必要がある。また、発災直後は名簿に掲載がなかったり、事前に把握できていない要援護者もいることが想定されるため、行政、医療機関、商店街、企業などと連携した取り組みが求められる。

(3) 避難生活等支援（発災数日後）以降の対策

①在宅で生活する要援護者への継続した支援（情報の収集、ニーズの把握）

【行政、地域や福祉関係者に共通して関係する事項】

○避難所のみならず、在宅での生活を継続する要援護者がいることを前提にした支援を構築する。

○支援スタッフとしては、主に地域の訪問事業所や通所施設、区市町村社協、民生児童委員、ボランティアなどが想定されるが、中長期的には広域からの福祉専門職やボランティアの派遣も不可欠である。

②避難所における福祉的環境の整備・福祉的ニーズの把握

【主に行政に関係する事項】

○避難所生活を送る地域住民のうち、高齢者や障害者等が安心して生活できる生活環境の整備や運営が必要である。また、重度の要援護者については一次避難所を経由するのではなく、最初から福祉避難所に誘導する方法も考えられる。

○避難所の運営やスクリーニングにおいて、福祉専門職の配置が考慮する必要がある。

【行政、地域や福祉関係者に共通して関係する事項】

○行政、社協、福祉施設・事業所、民生児童委員等が十分連携の上、巡回によるニーズ把握やコーディネートが行われる必要がある。

③避難所、福祉避難所や福祉施設における支援、在宅要援護者への訪問支援等を行う福祉専門職の確保

【主に地域や福祉関係者が取り組む事項】

○中長期的には東社協施設部会、職能団体、関係団体・事業所等の協力による被災地外からの応援派遣の仕組みづくりが必要である。

○東京都や区市町村においても相互応援協定システムを締結しており、行政との事前調整が必要であることは言うまでもない。

④要援護者を他施設で受け入れる場合の受け入れ先の調整

【主に地域や福祉関係者が取り組む事項】

○施設におけるBCP（事業継続計画）策定の中で、相互応援協定により予め避難施設等を想定しておくことが求められる。

○施設利用者については東社協施設部会等の協力による被災地外からの相互応援の仕組みづくりが必要である。なお、要援護者の受け入れにあたって福祉施設の中には公設民営であったり、法人本部が施設所在地から離れている施設も多いため、委託元行政や法人本部の理解を予め得ておくことは必要である。

⑤福祉用具の確保

【主に行政に関係する事項】

○福祉用具（介護用ベッド、トイレ関連用品、歩行補助用品、介護食など）等の福祉支援に特化した物資の確保に関しては行政、関係団体や製造・供給事業者等が連携し、一定のエリアごとに確保しておくことが望ましい。

⑥支援スタッフのメンタルヘルスケアの促進

【主に行政に係る事項】

- 支援スタッフのメンタルヘルスケアは重要な課題であり、発災後早期から緊張状態で要援護者の救助を続ける従事者への意識的支援が不可欠である。
- 広域による臨床心理士等の派遣や避難者・支援者双方への巡回心理支援や従事者への相談窓口の設置等が必要である。
- 広域からの応援職員等の派遣により、支援事業従事者の負担を軽減していく仕組みの構築も求められる。

2 地域と広域の役割

【地域】

- 発災後数日間は最悪の場合、広域からの本格的な支援が見込めないことから、地域内の自助・共助が非常に重要になってくる。ただし、地域によって、人口規模（昼間、夜間）、交通事情、自治会への加入率、存在する社会資源の種類や数、想定される要援護者の人数などに大きな違いがあるため、地域の要援護者支援の構築も各地域が地域の実情に応じて進めていかなければならない。
- 特に要援護者の事前把握、連絡体制・情報共有、地域内の必要な基盤整備、人材の発掘や確保、物資の確保等については、地域の実情に応じて、行政が主体となって進められるものであるが、福祉関係者も積極的に関わる必要がある。

【広域】

- 他方、主に情報収集や共有のための仕組みの構築、また被災地外地域からの福祉人材等の派遣や被災地外地域への要援護者の受入れ等は広域支援の果たす役割である。また、各地域における具体的な検討や取組みが円滑に進むよう、広域においては防災意識の醸成、先進事例等の情報提供、簡単な手引書等の作成、都内におけるモデル事業の実施等の取組みも求められる。
なお、広域支援の仕組みや機能については26ページより記していく。

3 地域における取組みを進めていく上で各機関に特に期待される役割

①区市町村

- 地域防災計画に基づいた取組みを実施していると思われるが、福祉関係者からは要援護者支援について見えにくい部分も少なからずあるように感じられる。計画に基づいた基盤整備や必要な物資の確保を行っていくのはもちろんのこと、社協、福祉施設・事業所、民生児童委員等の福祉関係者にも必要な情報提供を行い、どのような役割を担うのかについて予め共有しておくことが重要である。また現状や課題について広く意見を聞く機会を定期的に講じていく必要がある。
- 同時に災害支援にかかわる福祉関係者、住民団体、医療機関、防災関係者等が連携する場づくりについては行政のコーディネートが不可欠である。

②社協

- 日頃からの関係構築や要援護者対策支援についての仕組みづくり構築には、区市町村行政とともに、区市町村社協も積極的な役割を果たす必要がある。
- 例えば、発災後の在宅で生活している要援護者への支援については福祉関係者が

支援する以前に近隣の方々の支援が重要になってくる。そのためにも、区市町村社協が中心となって普段から災害の視点も入れた地域づくりを行っていく必要がある。

- 発災後においても人材の確保については、災害ボランティアセンターと連携した取り組みが求められる。さらに、区市町村災害対策本部との連携の下、地域内のニーズ把握や関係機関内の必要な調整、また東社協などの広域機関への情報発信等について主体的な役割を果たす必要がある。

③社会福祉施設・事業所

- 内閣府が平成25年8月に公表した「特定分野における事業継続に関する実態調査」結果によると、福祉施設のBCP（事業継続計画）策定状況は4.5%と他の業種より低い結果となっている。利用者の安全確保と継続した支援を行っていくためには発災後の事業継続は不可欠であり、今後も必要な物資等の確保、人材の育成や訓練等を実施していく必要がある。
- 福祉施設には地域の拠点としての役割も求められる。東社協が平成24年5～6月に都内社会福祉施設等を対象に実施した「首都圏の災害を想定した福祉施設等の役割と基盤整備のあり方に関するアンケート調査」結果によると、建物の大きな損壊がなく、施設利用者の安全が確保されるという前提になるが、9割近くの施設が地域住民や要援護者に対して何らかの支援が可能と回答している。福祉施設・事業所においても在宅で引き続き生活している要援護者や避難生活を強いられている要援護者への積極的なかかわりが必要である。

IV 発災後の広域支援の仕組みや機能

1 広域における支援の方向性

- 初動として各地域の災害対策本部からの情報収集を行うことが必須であるが、あわせて災害対策本部との連携の下、災害発災直後の被災状況やニーズ情報等を把握するために、災害派遣福祉チームを派遣しニーズ把握やコーディネートを行う仕組みを構築する。
- また、福祉専門職の確保が大きな課題になるため、災害派遣福祉チームの派遣とあわせて、中長期的には東社協施設部会、職能団体等の協力による東京都外の福祉施設・事業所職員等を含めた被災地外からの応援派遣の仕組みづくりが必要である。
- 特に、平成25年度中から「中央レベルの災害福祉広域支援のための情報共有や各都道府県における活動支援を行う組織として、厚生労働省や全国社会福祉協議会をはじめとする福祉関係中央団体による「中央連絡会（仮称）」の設置に向けた関係団体との協議」（平成26年3月3日付「社会・援護局関係主管課長会議資料」より）が進められているため、全国レベルのネットワークの基礎となる都道府県ネットワークを早急に構築する必要がある。
- 災害派遣福祉チームは既に岩手県や熊本県などにおいて先行して具体化されている。また、福祉施設・事業所間の応援職員の派遣も東日本大震災の被災県をはじめとして取り組みが進められている。東京都内において検討する際に参考にすべきである。
- 地域内、広域で情報共有する仕組みの構築については、専門家等との協働により被災地外の支援団体にも情報が行き届く方法を検討する。なお、その際、東京都災害対策本部と十分連携をし、行政が把握している情報の共有を図ることは言うまでもない。
- 東社協が設置する災害時要援護者支援センターは東京都災害対策本部や当事者団体、職能団体、福祉団体、福祉施設、区市町村社協、災害ボランティアセンター等と連携し、災害時要援護者支援に関わる情報拠点と災害派遣福祉チームの派遣、相互支援等のコーディネートの機能を担う。

2 被災地への専門職等の広域派遣の仕組み（災害派遣福祉チームなど）

(1) 災害派遣福祉チームのイメージ

目的	在宅、及び避難所、福祉避難所、その他災害の発生時において要援護者を受け入れる施設における被災者支援体制の充実を図る。
チームの位置づけ	災害派遣福祉チームの活動は原則として東京都災害対策本部からの要請によることを基本とする。 なお、チームの設置は東京都が行い、派遣の調整は東京都からの要請に基づき、東社協が設置する「災害時要援護者支援センター」で行うことが望ましい。
主な活動内容	現地の災害対策本部の指揮下において、避難所・福祉避難所等における避難者や在宅で継続して生活する要援護者等の状況把握、福祉ニーズの把握と広域支援機関等への情報発信を行う。

チームの編成・配置	<ul style="list-style-type: none"> ○福祉現場における一定の勤続経験年数があり、災害発生時の活動に必要な知識等一定の研修を受けた者をチーム員とし、1チーム当たり4～6人程度で構成する。 ○チームについては、特定の地域に偏りが出ないようにバランス良く配置することが望まれる。なお、医療との連携を図るうえで、二次保健医療圏ごとに配置することを検討する必要がある。
活動期間	発災直後なるべく早い時期から概ね1か月以内
今後の検討課題	<ul style="list-style-type: none"> ○現地等での指揮命令系統の確立（派遣を実施する判断、現地での活動指示など） ○情報連絡手段の確保 ○チーム構成員の身分の扱い ○現地に入るまでの移動手段の確保（緊急車両の位置づけ、自動二輪車や自転車の活用などはできないか） ○運転手などのスタッフの確保 ○交代要員の確保と引き継ぎ方法 ○被災地における活動拠点の確保 ○派遣に係る費用負担 ○東京DMAT、災害支援ナース、その他専門職の派遣チームやボランティア等との連携 など
備考	災害派遣福祉チームの構成員は自己完結型で活動する。なお、ここでいう「自己完結型」とは宿舎、移動手段、必要なものは全て自分で用意し、自分の身の回りはすべて自分で行うことである。

(2) 福祉施設・事業所等への職員の応援派遣

- 東社協が設置する災害時要援護者支援センターは、福祉施設の被災状況やニーズを把握したうえで、該当する東社協施設部会に対し、支援が必要な福祉施設への応援職員の派遣調整と実施を依頼する。
- その際、東社協施設部会が主体的に調査をし、被災にあっていない地域の同じ種別の施設から応援派遣できるように調整することが望ましい。
- 訪問事業所等への応援派遣についても、職能団体、関係団体・事業所等とも連携をしながら行っていく。
- なお、こうした取り組みの進捗状況は施設種別ごとの部会によって様々であるので、東社協としても相互応援の仕組みづくりについて、先進事例の提供やモデル的な協定内容を提示するなどしながら東社協施設部会等への支援を行っていく。
- 東京都外の福祉施設等職員の応援派遣受入れやそれに伴うコーディネートの仕組み等については今後の検討課題である。

3 広域支援のための情報収集と情報共有の仕組み

(1) 情報収集と情報共有における課題と方向性

- 広域支援をする上では、被災地がどのような状況にあり、どのようなニーズがあるのかをタイムリーに、また正確に把握することが必要である。そのため、東京都災害

対策本部と十分連携をし、情報収集していくことが必要である。

- 特に発災直後は被災地においては非常に混乱し、状況も刻々と変化する時期である。現場の職員が要援護者の支援に従事している傍らで、現地の状況やニーズを発信していくことは負担も大きく、また限界もある。そのため、被災地からの情報発信が困難になっている場合には、災害派遣福祉チームが発災後なるべく早い時期に現地入りし、区市町村災害対策本部と十分連携をした上で、現地の被災状況やニーズ情報等を代わって発信していくことも必要である。
- また、被災地からの情報発信にあたっては区市町村社協や災害ボランティアセンターに期待される役割も大きいと思われるが、そのための方策として、例えば、区市町村の災害対策本部の構成メンバーに区市町村社協を加えていただくよう要望していくなども検討する必要がある。
- 情報収集にあたっては情報発信に精通した専門家、NPO、ボランティア等の協力が不可欠であり、今後は情報システムの具体的項目、提供（共有）方法の具体的検討と運用についてさらに検討していく必要がある。

(2) 情報収集の方法

- 収集にあたっては、防災無線、災害用電話、ソーシャルメディア（SNS、ブログ、ツイッターなど）の活用も視野に入れる。また、無線やそれを活用する無線愛好家の協力なども検討の余地がある。
- 情報収集にあたっては、予め情報提供する項目等をフォーマット化しておくことが望ましい。

(3) 広域支援において共有すべき情報と方法等

これらの情報収集と共有にあたって、東社協が設置する災害時要援護者支援センターは東京都災害対策本部と十分連携をしながら情報を集約し、関係する団体と共有するとともに、必要に応じてホームページ等で都民、ボランティア、マスコミ等に発信していく必要がある。

【広域（災害時要援護者支援センター）において収集・共有する情報の例】

地域から	○各地域における全体的な被害状況（被害の濃淡、ライフラインの被害など） ○各地域における避難所等支援対象拠点等の要援護者の人数や状態等の状況、マンパワー、資機材等の充足状況 ○各地域における福祉施設・事業所の被害状況やマンパワー、資機材等の充足状況 など
東京都から	○区市町村、東京都の災害対策本部設置状況 ○東京都災害対策本部が入手している情報 など
関係団体から	○支援団体の支援状況の把握（既に活動している団体、今後支援を行う団体の地域、支援期間、支援内容など） ○他道府県から提供いただける支援内容 ○全国団体の動向 など

(4) 今後必要な取組み

- ①災害発生時に収集する要援護者支援に係る情報項目の検討
- ②被災地から東社協に情報発信する事項の定型化の検討（被災現場の負担が少ない形で）
- ③広報・情報発信担当職員の育成や専門ボランティアの活用
- ④上記を踏まえたシステム化
- ⑤災害発生時を想定した被災地からの情報発信に関する訓練の実施

4 要援護者の受入れや福祉用具の提供

(1) 要援護者の受入れ体制整備

- 事業継続が困難となった福祉施設の利用者については職員の応援派遣と同様に、東社協施設部会が主体的に調査をし、被災地外地域の同じ種別の施設が受入れに向けた体制整備を検討する必要がある。また、要援護者に関する情報提供項目の検討や提供方法について事前に定めておくことが必要である。
- 在宅生活者等で受入れが必要な要援護者についても、区市町村災害対策本部、東京都災害対策本部、また被災地の福祉施設等から要請があった場合、東社協施設部会においてもどのような協力が可能なのか事前に検討しておくことが望ましい。その際、受入れ施設側の費用負担がどのようになるかも重要な課題であり、予め、東京都や区市町村と協議しておくことが望まれる。
- なお、こうした取り組みの進捗状況は施設種別ごとの部会によって様々であるので、東社協としても相互応援の仕組みづくりや種別を超えた連携のあり方について、先進事例の提供やモデル的な協定内容を提示するなどしながら支援を行っていく。

(2) 福祉用具の提供

- 生活必需品等については区市町村において備蓄をし、不足分は調達・提供に努めると思われるが、福祉用具（介護用ベッド、トイレ関連用品、歩行補助用品、介護食など）等の福祉的支援に特化した物資の確保については、一定の地域レベルで円滑な調達・供給を行う体制を強化する必要がある。既に他道府県では、福祉用具を取り扱う全国的な団体と災害発生時の優先提供について協定を結んでいる地域もあり、都内における確保や供給体制のあり方については東京都と十分協議のうえ、今後検討する必要がある。

5 広域における取り組みを進めていく上で各機関に特に期待される役割

これらの広域支援の取り組み推進にあたって、行政、福祉関係者等が十分な連携を構築することが不可欠であり、とくに以下のような事項の推進が望まれる。

①東京都

【発災前の支援体制の構築】

- 広域的な要援護者支援のあり方、災害派遣福祉チームの派遣調整に関する検討・協議
- 区市町村、関係機関・団体との協力連携体制の構築
- 災害派遣福祉チームの設置とチーム活動に関する周知、啓発

- 広域派遣に必要な資機材の整備及び管理
- 災害発生時に収集する要援護者支援に係る情報項目の検討
- 福祉用具（介護用ベッド、トイレ関連用品、歩行補助用品、介護職など）等の福祉的支援に特化した物資の確保に向けた検討 など

【発災後の広域支援】

- 災害発生時の被災地への災害派遣福祉チームの派遣決定
- 災害時要援護者支援センターをはじめとする福祉関係機関等への被災地の被災状況やニーズ等の情報提供
- 被災地で福祉専門職が不足している場合や要援護者を他地域で受入れる場合等の災害時要援護者支援センターや福祉関係機関との情報共有や連携、応援要請 など

②職能団体

災害時要援護者支援センターと連携した福祉専門職の応援派遣のルールづくりへの積極的なかかわりや災害派遣福祉チームへの積極的な参画が求められる。

③東社協施設部会

各施設・事業所へのBCP作成支援、同種別間における職員の応援派遣や、施設利用者や在宅の要援護者等を受け入れるためのルールづくりについて主体的な取組みを行うことが期待される。

④東社協 災害時要援護者支援センター

【発災前の支援体制の構築】

- 災害派遣福祉チーム員の募集、研修の実施、チーム員の登録及びチーム編成
- 東社協施設部会、職能団体や関係団体・事業所等と連携した福祉専門職の応援派遣や要援護者受入れに関する仕組みの構築
- 東京都と連携した災害発生時に収集する要援護者支援に係る情報項目の検討
- 災害に関わる人材育成や災害発生を想定した広域訓練の実施
- 他道府県災害派遣福祉チームとの連携 など

【発災後の広域支援】

- 東京都（災害対策本部）等からの派遣要請に基づく被災地への災害派遣福祉チームのチーム員の調整、チーム編成、派遣依頼
- 他道府県災害派遣福祉チームや応援職員との調整
- 東京都（災害対策本部）、区市町村（災害対策本部）、区市町村社協、災害ボランティアセンター、東社協施設部会等と連携した被災状況や福祉的ニーズの収集
- 収集した情報の関係団体間での共有と発信 など

災害時要援護者支援センターを中心とした災害発生後の災害広域福祉支援のイメージ

被災地

【被災地における支援活動】

要援護者



- ・在宅の要援護者
- ・福祉施設の入所者・利用者
- ・災害発生によって新たに福祉的ニーズが生じる方

在宅

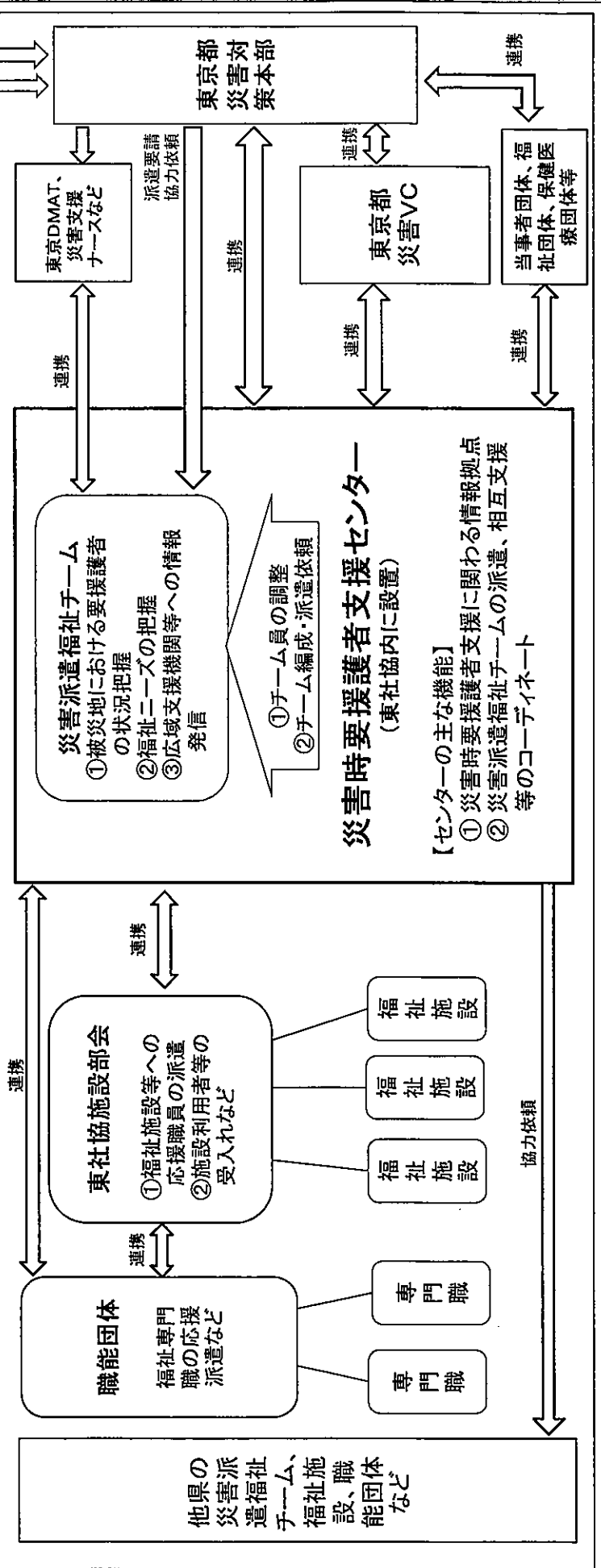
避難所

福祉避難所

福祉施設・事業所



広域支援



V 今後に向けて

- プロジェクトはこれまで5回にわたって検討が進められてきたが、本まとめは東京都内の要援護者支援の主な課題と今後取り組むべき一定の方向性を確認したものである。時間的な制約もあり、十分議論ができなかった部分もある。とくに乳幼児や妊産婦への支援の方向性や配慮すべき事項は既に都内においても保健所、子供家庭支援センターなどで取り組みが進められており、こうした事例を参考にし、また連携した支援の仕組みを構築していかなければならない。
- 要援護者支援を充実させていくために、福祉関係者から見て解決すべき課題は多い。これらの対策については既に述べてきたように、地域によって置かれている状況も異なるので、地域の中で十分現状と課題について共有し、支援の仕組みをさらに充実させていく必要がある。その中でも、行政は必要な仕組みや基盤整備、コーディネートにおいて主体的な役割を果たしていく必要があるが、地域の防災力の向上については区市町村社協や福祉施設・事業所への期待も大きい。
- ただし、地域の要援護者支援の構築に関しては、すべてを地域に任せるのではなく、防災意識の醸成、各地域で具体的な検討が進められるよう先進事例等の情報提供、簡単な手引書等の作成、都内におけるモデル事業の実施等などは広域団体において取り組み、各地域における災害対策の検討と推進を支援していくことが求められる。
- 広域支援、とりわけ災害派遣福祉チームの仕組みと被災地の被災状況や福祉ニーズの把握と情報の共有体制、またそれに関わるコーディネート機関（災害時要援護者支援センター）の在り方については、より具体的な検討・推進が喫緊の課題であり、今後、東京都をはじめ、東社協施設部会や職能団体等とも十分連携をして検討していくことが求められる。
- なお、平成26年度の東社協災害時要援護者支援センターの構築に向けては以下の取り組みを実施していくことを計画している。
 - 【各地域における取組みを支援し、推進するための全都的な取組み】
 - ①モデル事業の実施
 - ②先駆的な取組みの紹介
 - ③合同避難訓練の実施
 - ④施設職員等を対象とした研修会やシンポジウムの開催
 - 【広域支援に向けた具体的な仕組みの構築】
 - ①災害派遣福祉チームの仕組みの検討など
 - ②情報システムの具体的項目、提供（共有）方法の具体的検討と試行
 - ③災害発生時の福祉施設・事業所の同種別間における職員の応援派遣や利用者受入れ等に関するルールづくり
- プロジェクトの検討はこれまで福祉関係者を中心に進められてきた。今回のまとめについては行政や福祉関係者だけでなく、防災、保健医療、地域住民等の団体・関係者に幅広く意見を聞き、支援の方向性とあり方、連携方法や役割分担をより具体的にしていける必要がある。

資 料

(1) プロジェクト設置要項

1 目 的

第3期東社協3か年計画（平成25～27年度新規重点事業計画）の「災害時要援護者支援センターの構築」の一環として、大規模災害時における福祉施設利用者の安全確保と在宅の要援護者への継続的支援を進める上での課題を共有し、東京都における広域的な支援体制の検討を行うことを目的に、このプロジェクトを設置する。

2 検討事項

- (1) 大規模災害時における広域支援のあり方（地域の役割と広域の役割の整理）
- (2) 大規模災害時における支援の送り手と支援の受け手のあり方
- (3) 大規模災害時における要援護者（福祉施設利用者や在宅で生活する要援護者など）支援に関わる情報発信と支援者間での情報共有方法のあり方
- (4) 広域的な支援に必要な役割（コーディネーター等）と育成のあり方

3 構 成

プロジェクトは、次の委員で構成する。

- (1) 東社協施設部会役員
- (2) 区市町村社協役職員
- (3) 職能団体役職員

なお、プロジェクトに必要な応じて臨時委員、アドバイザー、オブザーバーを置くことができる。

4 委員会

委員会は東社協事務局長が招集する。

5 委員の任期

平成25年10月28日から平成26年3月31日までとする。

6 事務局

プロジェクトの庶務は、東京都社会福祉協議会福祉部経営支援担当が行う。

(2) プロジェクト委員名簿

	氏名	所属先等
1	平出 肇	社会福祉法人大和会 愛生苑ケアハウス 施設長 東社協高齢者施設福祉部会大規模災害対策検討委員会小委員会 委員長
2	山下 望	社会福祉法人南風会 青梅学園 施設長 東社協知的発達障害部会部会長
3	安川 雄二	社会福祉法人あけぼの福祉会 府中共同作業所 施設長 東社協身体障害者福祉部会副部会長
4	藤田 満幸	社会福祉法人荒川区社会福祉協議会 専務理事・事務局長
5	奥山 輝明	社会福祉法人立川市社会福祉協議会 地域活動推進課長
6	山本 健明	公益社団法人東京社会福祉士会 理事
7	鈴木 乃	特定非営利活動法人東京都介護福祉士会 理事
8	武山 ゆかり	一般社団法人東京都医療社会事業協会 会長
9	千葉 明子	特定非営利活動法人東京都介護支援専門員研究協議会 理事長
10	島津屋 賢子	東京精神保健福祉士協会 災害支援ソーシャルワーク委員

(敬称略)

【アドバイザー】

- 野村 歡 氏 (元日本大学理工学部教授／総合企画委員会副委員長)
- 鍵屋 一 氏 (法政大学大学院講師、前板橋区福祉部長)

【オブザーバー】

- 東京都福祉保健局総務部総務課庶務係
- 独立行政法人防災科学技術研究所

本事業は、独立行政法人福祉医療機構の平成 25 年度社会福祉振興助成事業（災害福祉広域支援事業）として取り組む。

(3) 検討経過

回	開催期日	協議事項
1	平成 25 年 11 月 19 日	「地域における要援護者支援の問題点と課題の抽出」 ①災害福祉広域支援の必要性と今後の展望について ②意見交換
2	平成 25 年 12 月 25 日	「地域における要援護者支援の問題点と課題の抽出」 ①報告「高齢者福祉施設部会における大島老人ホームへの支援活動」（東社協事務局） ②東京都における災害発生直後（緊急期・応急期など）の「福祉避難所や施設・事業所の機能」についての意見交換
3	平成 26 年 1 月 28 日	「要援護者支援の充実に向けた方向性と役割」 ①これまでの論点整理 ②要援護者支援に向けた課題ごとの目指す方向性と役割
4	平成 26 年 2 月 27 日	災害発生後の広域支援の具体的な仕組みや機能 ①被災地への専門職等の広域派遣の仕組み（災害派遣福祉チームなど） ②災害時要援護者支援に関わる情報発信と情報共有の仕組み
5	平成 26 年 3 月 24 日	①これまでの議論の到達点の確認 ②検討結果の活用方法と 26 年度以降の取り組みについて

(4) 発災直後からの時系列ごとにもたせ要援護者支援の主な流れ (イメージ)

