

# 令和2年度東京都災害福祉 広域支援ネットワーク取組報告

～被災地における災害時要配慮者の支援体制の補完をめざして～

「東京都災害福祉広域支援ネットワーク」(以下「ネットワーク」)は、大規模災害の発生を想定し、平時から、東京都福祉保健局、区市町村、東京都社会福祉協議会(以下「東社協」)、区市町村社会福祉協議会、東社協施設部会、福祉専門職の職能団体が連携して、災害対策の強化を図ることを目指しています。[東京都委託事業]

近年は、東日本大震災や熊本地震などの大規模災害だけでなく、大雨等風水害による被害が毎年のように発生しています。東京都内においても例外ではなく、平成25年10月の大島土砂災害、平成26年2月の大雪、平成28年8月の台風10号、令和元年9月・10月の台風15号・19号による局地的被害は記憶に新しいところです。

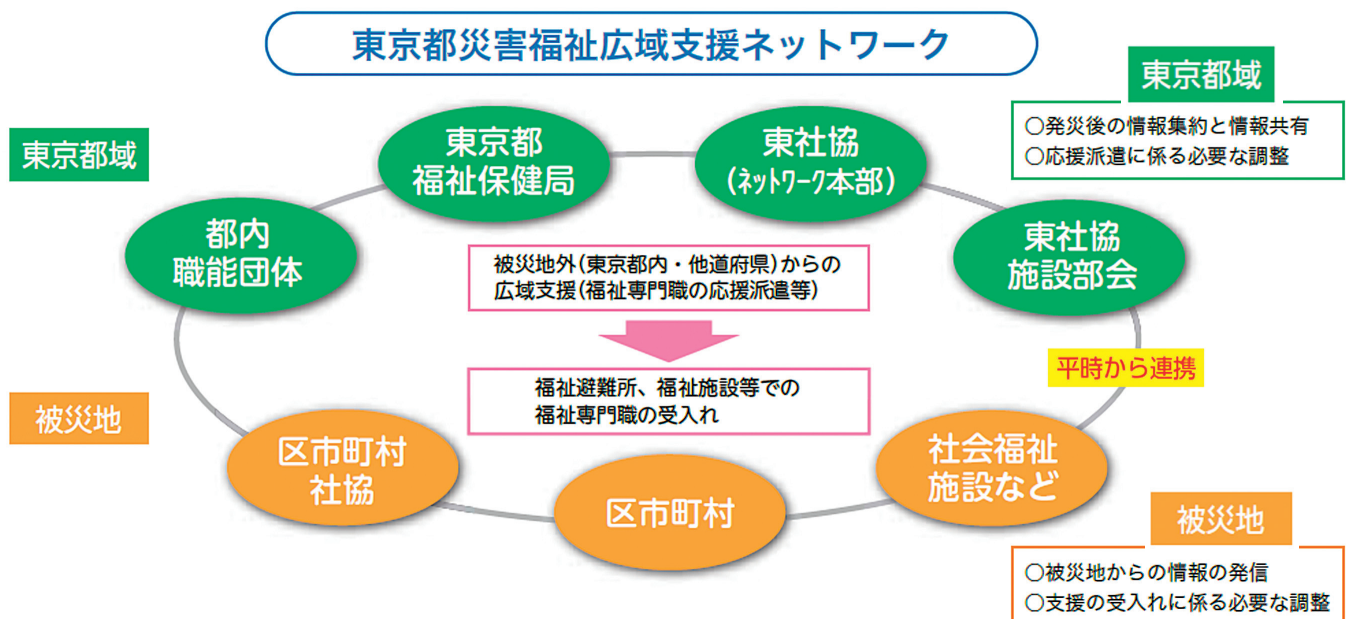
同時に、近い将来、東京周辺地域を震源とする直下型地

震、また太平洋側の広範囲な地域に被害が及ぶ南海トラフ巨大地震が発生する可能性が高いことが指摘されています。これらの災害が発生した場合、災害時要配慮者への支援を行うマンパワーも被災地内の相互応援だけでは大幅に不足することが懸念されています。

こうした背景等を踏まえ、東社協施設部会(高齢、障害)、都内の福祉専門職の職能団体、区市町村行政、区市町村社協等で構成される、大規模災害時に連携した広域支援を推進するための委員会が東社協の中に設置され、平成28年度まで、支援のスキームや考え方が議論されてきました。平成29年度からネットワークとしてスタートし、訓練やセミナーを通じ、発災時における取組の具体化を進めるとともに、関係各所への周知を進めています。

## 東京都災害福祉広域支援ネットワークの概要

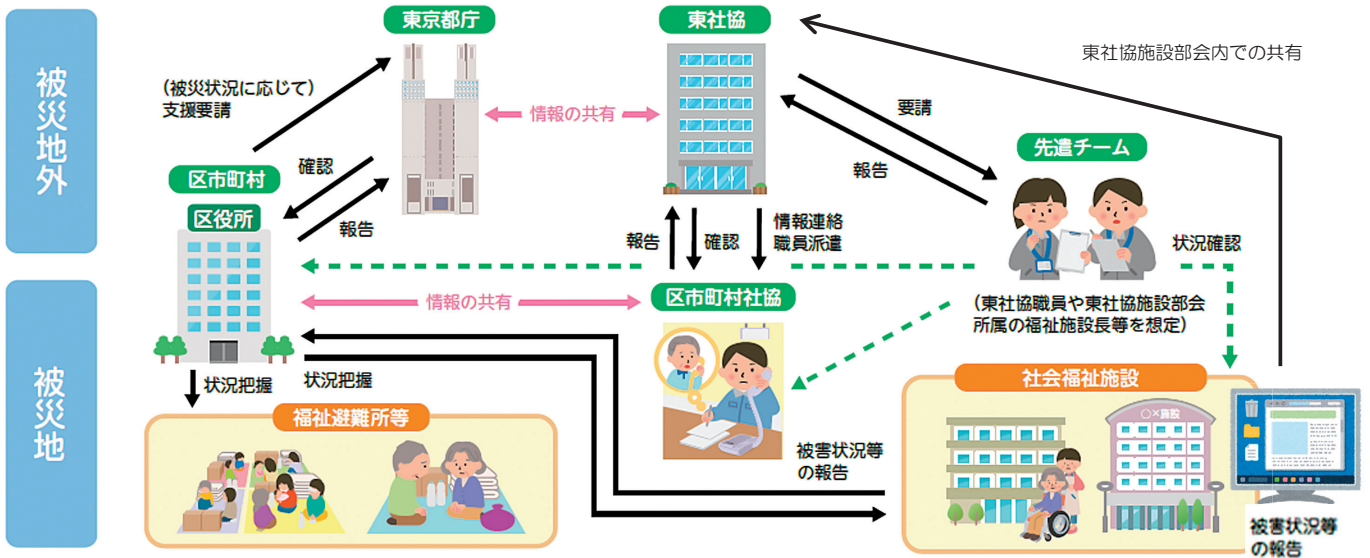
\*ネットワーク構成団体は下記団体の他にも、ネットワークの目的に賛同する全般的に活動する社会福祉施設の種別組織や福祉関係の職能団体、ネットワークに関係する機関又は団体の参画も想定しています。



# 1. 緊急期・応急期における取組み ～情報集約と情報共有

- ① 災害時要配慮者への支援体制の不足や支援ニーズ等の情報収集（東京都及びネットワーク本部）及び情報共有（ネットワーク構成団体）
- ② 災害福祉先遣チーム：主に緊急期・応急期において、被災地の行政や社協による区域内の被害状況の確認ができない場合に、現地の状況把握のため派遣
  - 東社協職員→区市町村・区市町村社協 ●東社協施設部会→社会福祉施設等

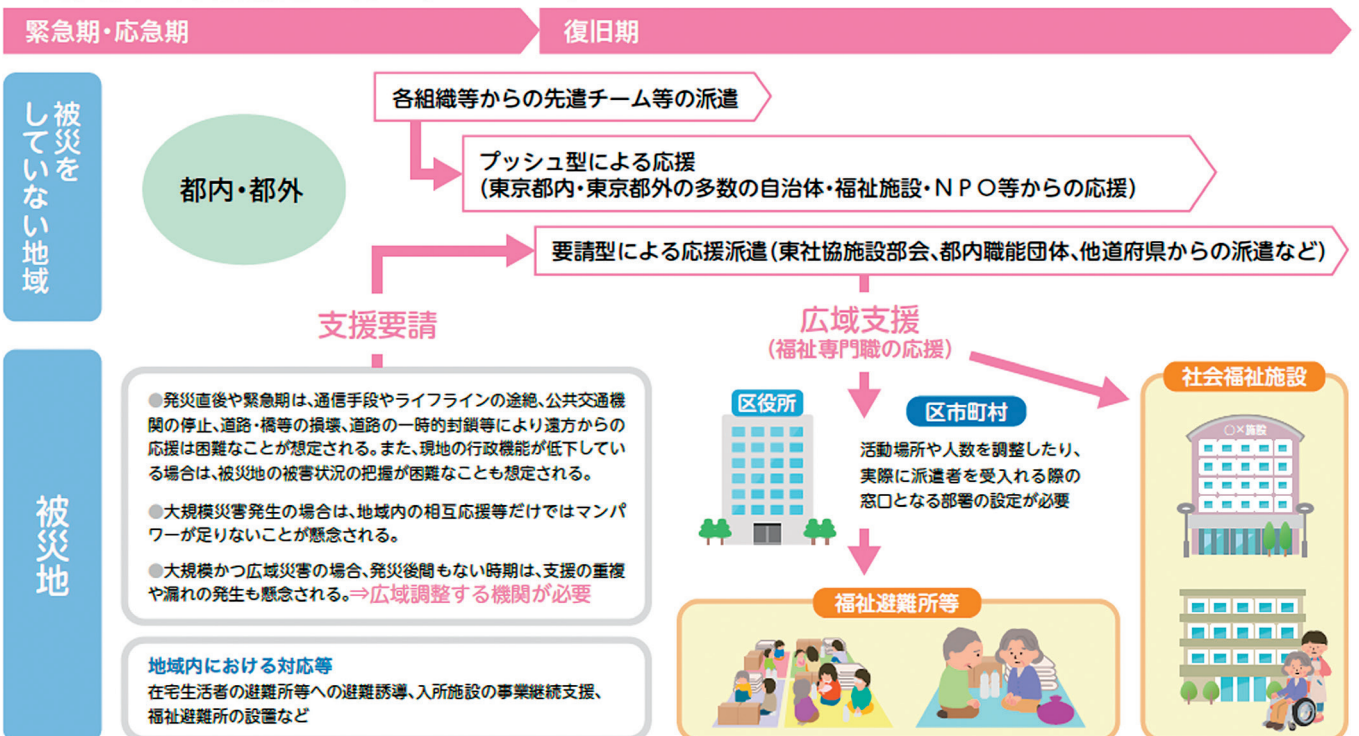
## 【緊急期・応急期】ネットワーク本部における発災後の被害状況等の把握の主な流れ



# 2. 復旧期における取組み ～福祉専門職の応援派遣と東京都災害福祉広域調整センターの設置

- ① 被災地域内の災害対策や相互応援だけでは支援が行き届かないことが懸念される場合
  - 東社協施設部会・職能団体等からの福祉専門職の応援派遣
- ② 東京都内の応援派遣だけでは支援が行き届かないことが懸念される場合 / 被災地域が広範囲に及び支援の漏れや重複の恐れ等がある場合
  - 東京都災害福祉広域調整センター（東社協運営）を設置し、被災地や応援派遣団体との必要な調整やマッチング

## 発災後の応援派遣の流れ(イメージ)



## 東京都災害福祉広域調整センターの設置

首都直下地震等の大規模かつ広域にわたる災害の場合、都内の被災地からの支援要請の有無にかかわらず、被災地外から多くの福祉専門職等が組織的に、また個々人の立場で被災地に入ることが予測されます。その際、主に他道府県の施設種別協議会や職能団体、その他支援者組織等からの問い合わせに対応し、また限られたマンパワーを支援の漏れがないように被災地に送り込むためには、東京都域において、被災地や他道府県の組織等との窓口となり、一定のコーディネートを行う機関が必要です。

東京都災害福祉広域調整センターは、東京都内で大規模かつ広範な災害が発生した場合にコーディネートを行う機関として設置されます。

### 1 設置基準

- 以下のいずれかの事態が生じた場合、東京都はセンターを設置し、運営は東社協が行う。
- ① 東京都の地域において大規模災害が発生し、または発生するおそれがあると認めた場合
  - ② 東京都が災害対策本部を設置した場合（即応対策本部又は応急対策本部を設置した場合も同様とする）
  - ③ 東京都福祉保健局総務部長と東社協事務局長が協議の上、必要と判断した場合

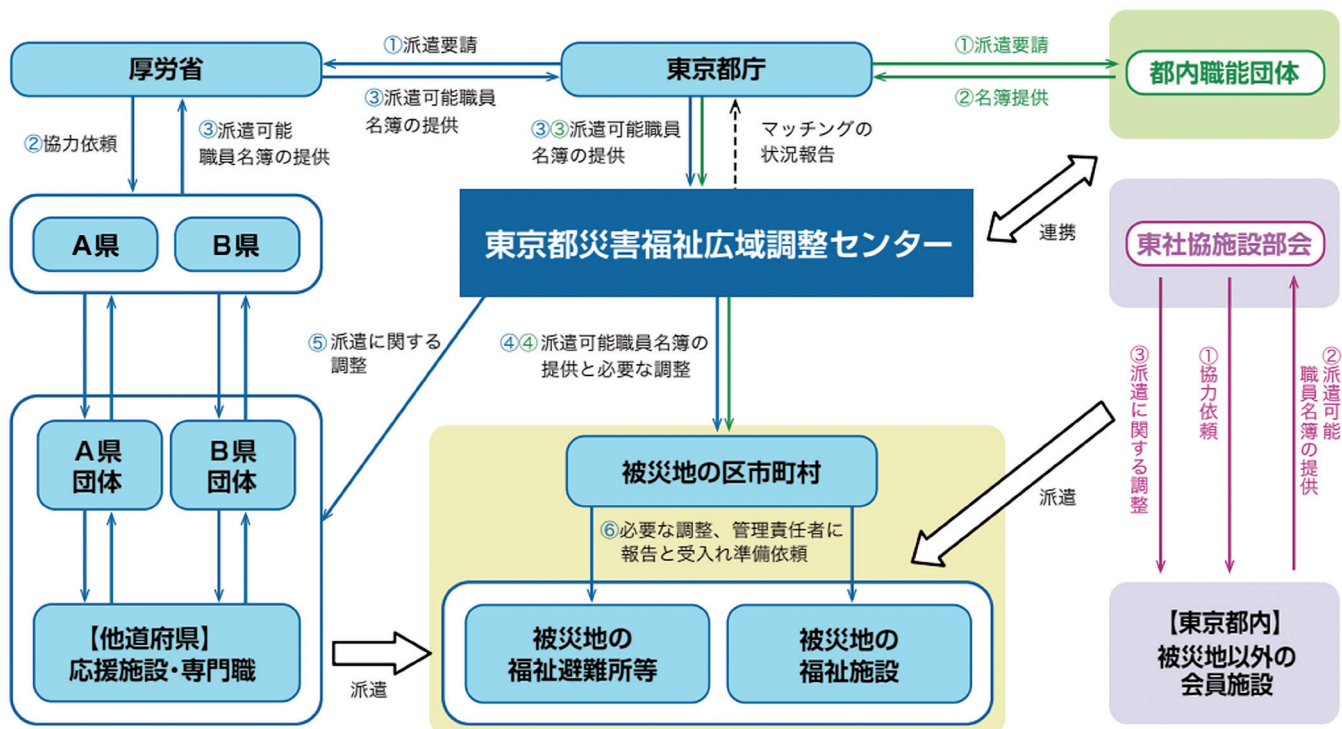
### 2 設置場所

東京都内で災害が発生した場合は東京都庁（福祉保健局会議室内）、他県で発災し支援をするためにセンターを立ち上げる場合は東社協内を原則とする。

### 3 センターの主な業務

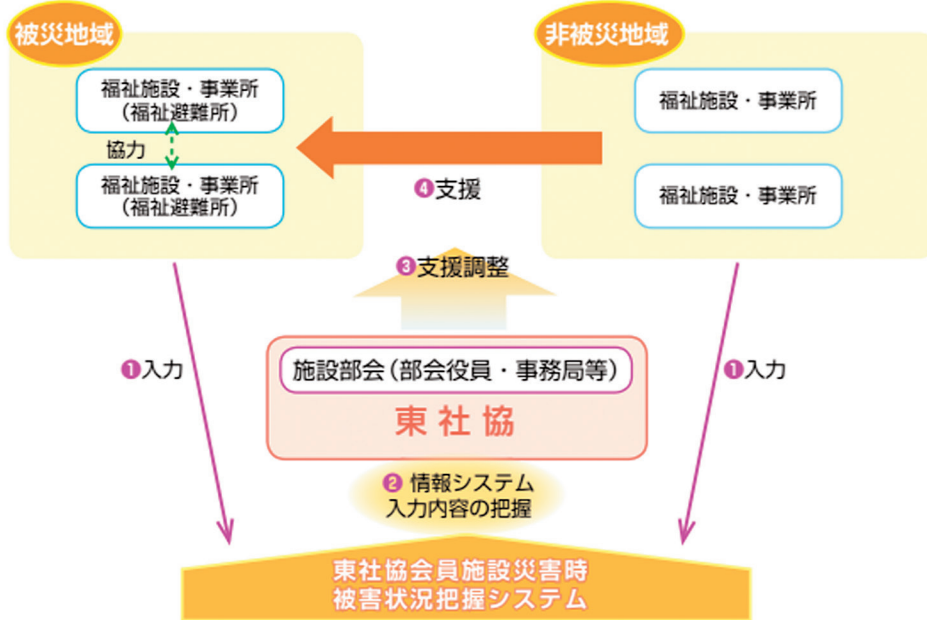
- (1) 被災地における広域支援ニーズの継続した把握
- (2) 応援派遣団体共有会議〔仮称〕の開催（東京都福祉保健局、東社協、東社協施設部会、都内職能団体などが参加）  
〔内容〕※応援派遣団体との情報共有と必要な調整を行う
  - ア 被災状況や広域支援ニーズの共有
  - イ 各団体の支援内容や今後の取り組み方針等の共有
  - ウ 必要な調整
- (3) 外部（主に他道府県の団体等を想定）からの問い合わせ対応
- (4) 東京都から厚生労働省への支援要請に基づく他道府県からの応援専門職と被災地行政・施設等とのマッチング

## センターでの他都道府県からの応援専門職と被災地行政・施設等とのマッチングの流れ（イメージ）



## 施設部会における応援職員派遣依頼・調整の流れ

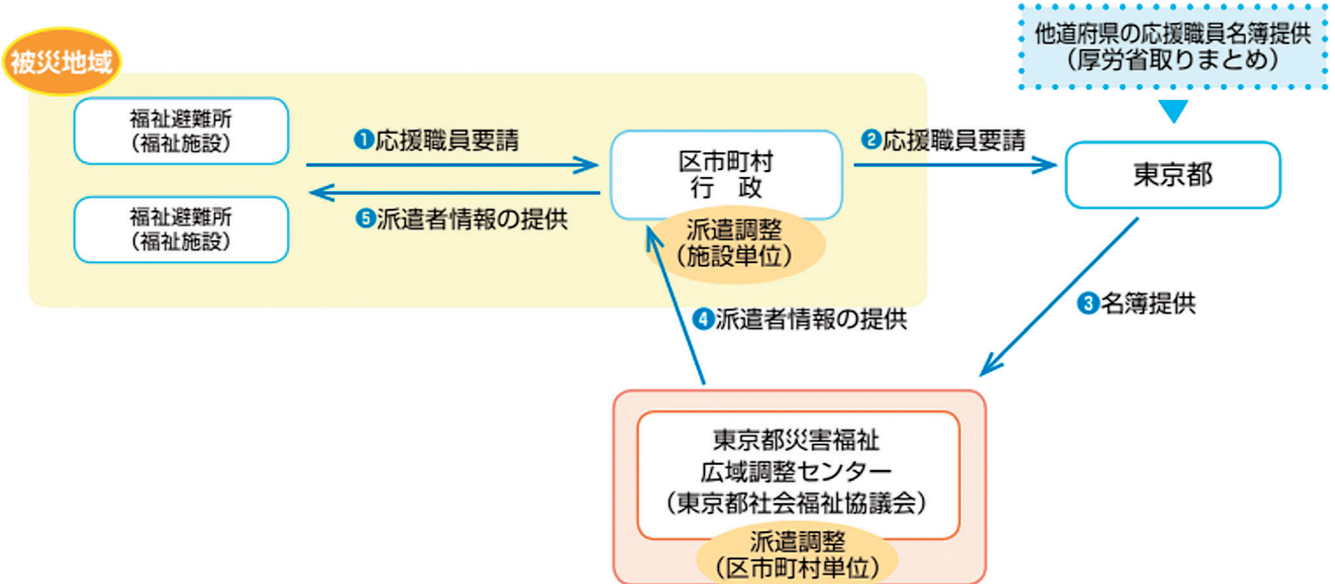
- ① 東社協会員施設災害時被害状況把握システムへ入力
  - ② システムへ入力された内容の把握
  - ③ 施設部会から被害のない会員施設への派遣調整（施設部会でマッチングした結果（支援者と受け入れ施設）を、派遣元施設・派遣先施設に情報提供する。）
  - ④ 非災害地域の会員施設からの支援実施
- \* 施設部会でマッチングした結果（支援者と受け入れ施設）を、東京都災害福祉広域調整センターへ情報提供する。また、東京都災害福祉広域調整センターが開催する応援派遣団体共有会議で出された情報について、施設部会で共有する。



令和2年度は被害状況把握システムの入力訓練を実施しました。入力訓練の案内をメール・FAXで通知し、入力期間を数日間設けて実施しました。各部会の会員施設の回答割合は約半数でした。令和3年度以降も、被害状況を迅速に把握・共有するため、入力訓練を実施する予定です。

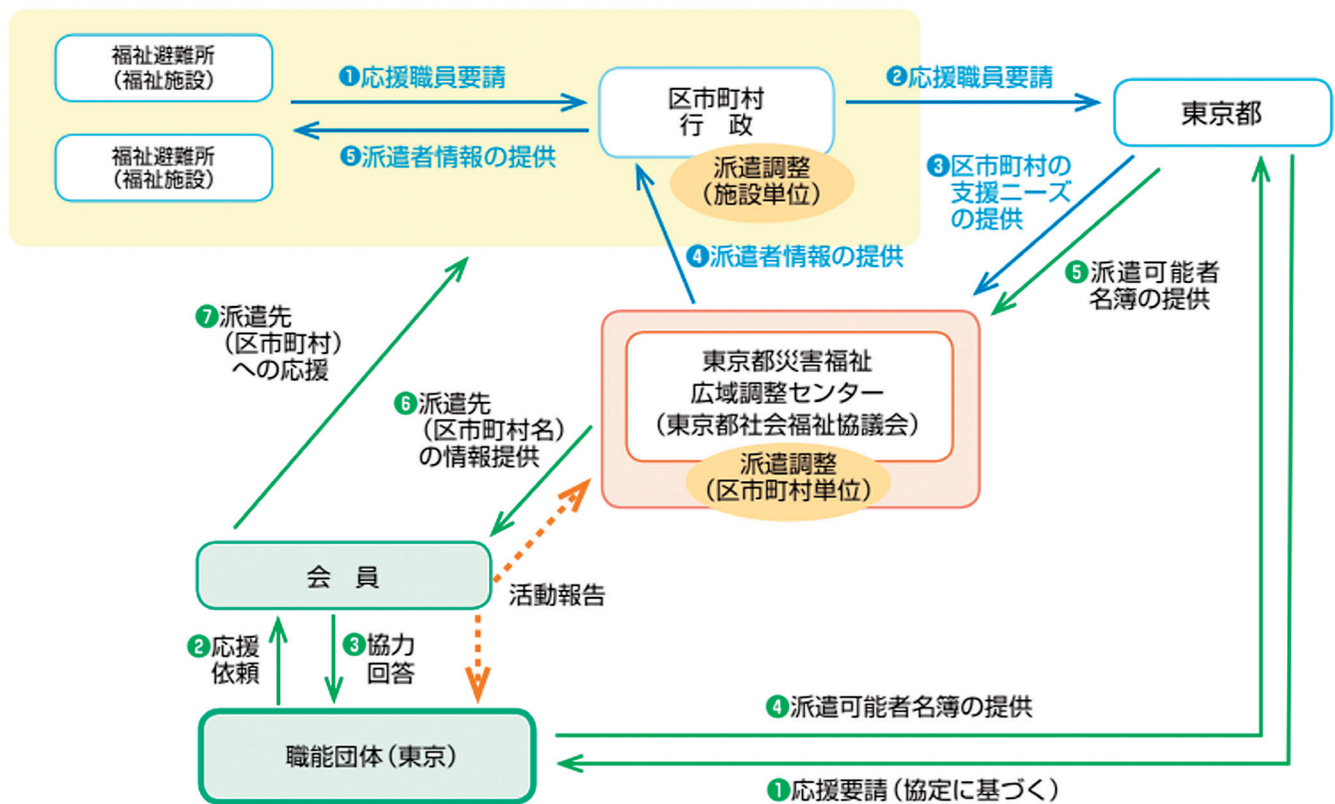
## 他県からの応援職員派遣依頼・調整の流れ

- ① 福祉避難所（福祉施設）から被災地域行政への派遣依頼
- ② 被災地域行政から東京都への派遣依頼
- ③ 東京都から東京都災害福祉広域支援センターへの名簿提供（「他県応援職員名簿」と「応援派遣依頼書」）
- ④ 東京都災害福祉広域支援センターから被災地域行政へ、調整されたマッチング内容についての報告（例：〇〇施設職員〇名が応援に入る）
- ⑤ 被災地域行政において行われた支援者と施設のマッチング内容についての報告（例：他県〇〇施設職員の〇〇氏と〇〇氏は、被災地域内の〇〇施設に支援に入る）



## 職能団体における応援職員派遣依頼・調整の流れ

- ① 東京都からの応援派遣要請（都との協定に基づく活動）
- ② 職能団体から会員への派遣依頼
- ③ 会員からの協力回答
- ④ 派遣可能者名簿を、東京都へ提供
- ⑤ 都は、東京都災害福祉広域支援センターへ提供
- ⑥ 調整されたマッチング内容について、派遣者（会員）に連絡
- ⑦ 派遣先（区市町村）への応援



## 令和3年度以降の取組み

ネットワーク構成団体から構成する推進委員会を引き続き設置し、下記の取組みを進めます。

- 本ネットワークにおける災害時の役割や機能について、関係団体等へ報告書等により周知を図り、それぞれの団体での平時からの取組みの推進を図ります。
- 東京で大規模災害の発災を想定した訓練を実施します。訓練内容は東社協会員施設・事業所の被害状況の把握、情報共有会議の開催までの流れ等を検討します。
- 職員の応援派遣や福祉避難所運営等について、他県、都内の事例を収集し、セミナーを開催します。
- 外部応援職員派遣や受入れに関する一連の取組みを記した簡易的なマニュアル作成を検討します。
- ネットワーク本部の機能の具体化・人員体制や必要資機材の確認をします。

## 「災害時の福祉専門職等の連携による要配慮者支援を考える」オンラインセミナーの開催

東京における大規模災害の発生が懸念される中、令和元年10月に発生した台風19号等における対応や平時の取組等について学ぶことにより、今後の東京における災害時要配慮者支援の取組(応援派遣職員の育成、受援体制・支援体制の強化等)を進めることを目的に開催しました。新型コロナウイルス感染拡大防止のため、オンライン開催としました。

日時：令和2年10月21日(水) 18時15分～20時15分

開催方法：ZOOMウェビナーによるオンライン開催および動画視聴

参加者：オンライン参加 70名、動画視聴300回

### 基調講演

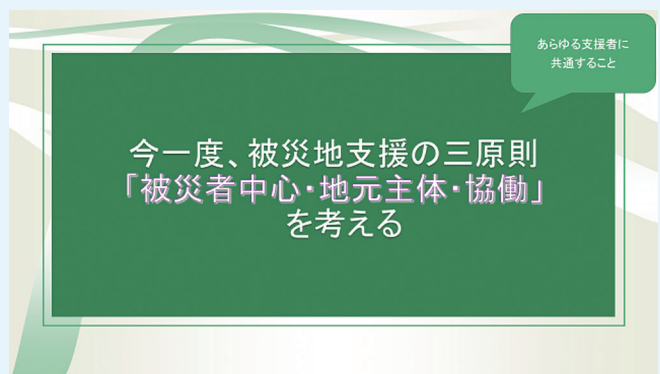
## 「災害時の福祉専門職等の連携による要配慮者支援を考える」

園崎 秀治 氏 (NPO 法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク シニア・コンサルタント)

災害時に社会福祉法人に求められることは、①利用者の命を守り、生活を維持する事業継続、②地域の中での支援拠点・避難受入れの役割、③地域住民に対する支援の3つがあります。その役割を担うためには、BCP(事業継続計画)を策定する必要があります。しかし、BCPを策定していたとしても、実際の災害では、職員が出勤できない、職員自身が被災する、施設建物の被害等によりBCPどおりに進められない事態となる場合があります。

そのような状況を想定し、災害前に準備することは、BCPに被災した地域住民を支えるという視点を加えること、BCPを日常において準備し、訓練するBCM(事業継続マネジメント)の視点を意識すること、平時から福祉関係者のネットワークを構築すること、さらに福祉関係者以外の多種多様な関係者とつながり、連携することが必要です。また、災害時には外からの力を受け入れる「受援力」も大切です。外からの力を上手く引き出すことが被災地の復興を早めることができるため、被災地側からどのような状況なのかを積極的に伝えることも重要です。

災害時に、福祉専門職は被災した施設や福祉避難所等に支援に入る場合もあります。支援に入る被災地では、地元支援者である施設職員、自治体職員、社協職員の多くは、自らも被災しながら苦悩して支援している背景があります。その地元支援者を苦しませることがないよう、被災地支援の3原則が大切です。1つ目は被災された方の状況を想像して支援する「被災者中心」、2つ目は被災地の文化や関係性を大切にしかかわる「地元主体」、3つ目は災害時に主体性を持って動けるように、平時から議論し関係性をつくる「協働」です。外部の支援者は被災地の支援関係者を思いやり、プレッシャーをかけるようなことがないよう支援にあたるのが大切です。



## 群馬県災害福祉支援ネットワークの取組み

鈴木 伸明 氏 (群馬県社会福祉協議会 施設福祉課 課長補佐)

大久保 亮 氏 (社会福祉法人さかい福祉会 特別養護老人ホームいこいの里管理者 生活相談員)

群馬県災害福祉支援ネットワークは、施設間相互支援と一般避難所への福祉チーム(DWAT)の派遣の2つに取り組んでいます。施設間相互応援協定は13団体と締結し、毎年、地域持ち回りで図上訓練を実施しています。

さかい福祉会が運営する特別養護老人ホームいこいの里は、河川に挟まれた合流地域にあります。施設は、平屋建てで道路面からほぼバリアフリーであり、垂直避難が困難なため、水害時には利用者を施設外に避難させることが必要でした。平成29年度に災害福祉支援ネットワークが開催した図上訓練に参加し、河川の増水による水害を想定した施設外への利用者避難について学びました。平成30年度にはモデルBCP策定委員会に参加し、水害を想定したBCP作成に取り組み始めました。

台風19号の際は、策定中であったBCPをもとに、利用者の避難を行いました。法人全体の土曜日のデイサービスを停止し、法人内の公用車をいこいの里へ移動させました。そして、利用者を4段階に分けて、デイサービス等へ避難させました。BCPが未完成であったため、避難先のベッドの確保、生活物資等の確保、避難ルートの確保、避難する利用者の情報共有等の課題がありました。

台風19号での避難を経験し、BCPを法人・施設の共通理解にできるよう取り組んでいます。また、近隣病院と災害時の協定を締結し、避難場所の確保もできました。

## 埼玉県災害福祉支援ネットワークの取り組み

鈴木 哲也 氏 (埼玉県社会福祉協議会 施設福祉部 施設業務課 課長)

山路 久彦 氏 (社会福祉法人みめま福祉会 障害者生活支援センターみめま / たいよう管理者 相談支援専門員)

埼玉県災害福祉支援ネットワークは、大規模災害時の避難所等における要配慮者の支援や福祉施設等への人的支援を関係機関が連携して取組むため、平成29年に災害派遣福祉チームが設立されました。県、県社協、市町村、事業者団体、職能団体で構成しています。災害派遣福祉チームは、先遣チーム約20名、支援チーム約350名が登録しています。

台風19号の際に、社会福祉法人けやきの郷が運営する知的障害者施設等が浸水被害に見舞われました。災害福祉派遣福祉チームは、利用者の避難先に対して約1か月間、延べ約200名を派遣しました。チーム員に求められる活動が、避難先での知的障害者の生活支援であったため、知的障害者支援の経験のある方から選定し、1チーム10名程度、チームの派遣期間は各3日間で日帰りとなりました。派遣チームは、食事・水分・入浴・排泄介助、機能回復訓練、口腔ケアの他、洗濯、掃除、レクリエーション等の支援を行いました。

当初、派遣チームは、個々の利用者の障害特性や必要な配慮の情報が緊急時という事もあり充分ではなかったため、利用者とのかわりに苦慮しました。そのため、チーム員の控室に、障害特性に応じた配慮する点や、利用者の好きなこと・不安になることを付箋に書いて模造紙にまとめる等、情報共有しました。このほか、近隣の施設に洗濯を請け負っていただくよう調整するなど、間接的な支援も行いました。

泥かきや洗浄等の浸水した施設の復旧が進み、被災法人の職員による支援がある程度確保できる状況となったため、1か月で派遣を終了しましたが、利用者の避難生活はその後も続きました。派遣が終了すると、被災された方は孤独感が生まれたり、精神的なダメージを受けたりすることもあります。派遣の終了が被災地支援の終了ではなく、継続した支援と復興支援が必要です。そして、平時から地域住民や近隣施設と関係性を深めておくことも大切です。

## 東京都内の取り組み

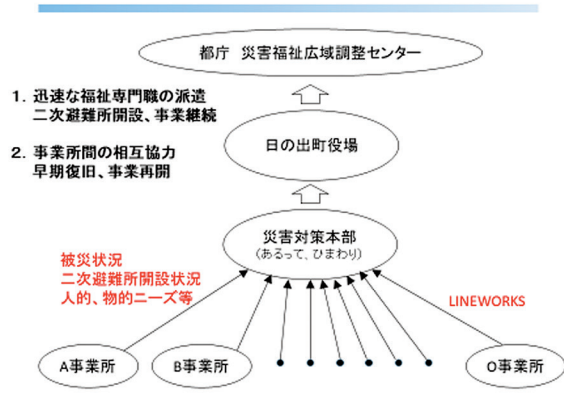
山本 健明 氏 (ひので福祉ネットワーク 代表 / やまもと社会福祉士事務所 代表)

ひので福祉ネットワークは、「ひので福祉ネット災害時相互協力協定」を障害者福祉の15事業所間で締結し、災害時の情報収集体制を構築し、迅速に福祉専門職の派遣を受け、さらに事業所間の相互協力などで、二次避難所の開設、事業の継続を行えるようにしています。また、日の出町では「子育て」「障がい」「高齢」「医療」が種別を越えて参画し、仕事の魅力を発信するイベント「日の出町ハートワークフェア」を開催し、イオンモールで職員の写真やストーリーを展示する取り組みも行っています。これにより種別を超えた協働体制が構築されてきました。

令和元年台風19号の際は、午後4時過ぎからLINEで各事業所の状況報告が写真付きでアップされました。グループホームの避難所への避難報告や、入所施設が他入所施設に避難受入れの情報等が共有されました。特養が道路の崩落により孤立してしまった際は、日頃から施設同士の繋がりがあったため、近隣施設が洗濯物の代行をしたり、特養職員が出勤できるよう送迎支援をしたりなど助け合いが行われました。幸いなことに、施設の運営に大きな支障をきたすことはありませんでした。

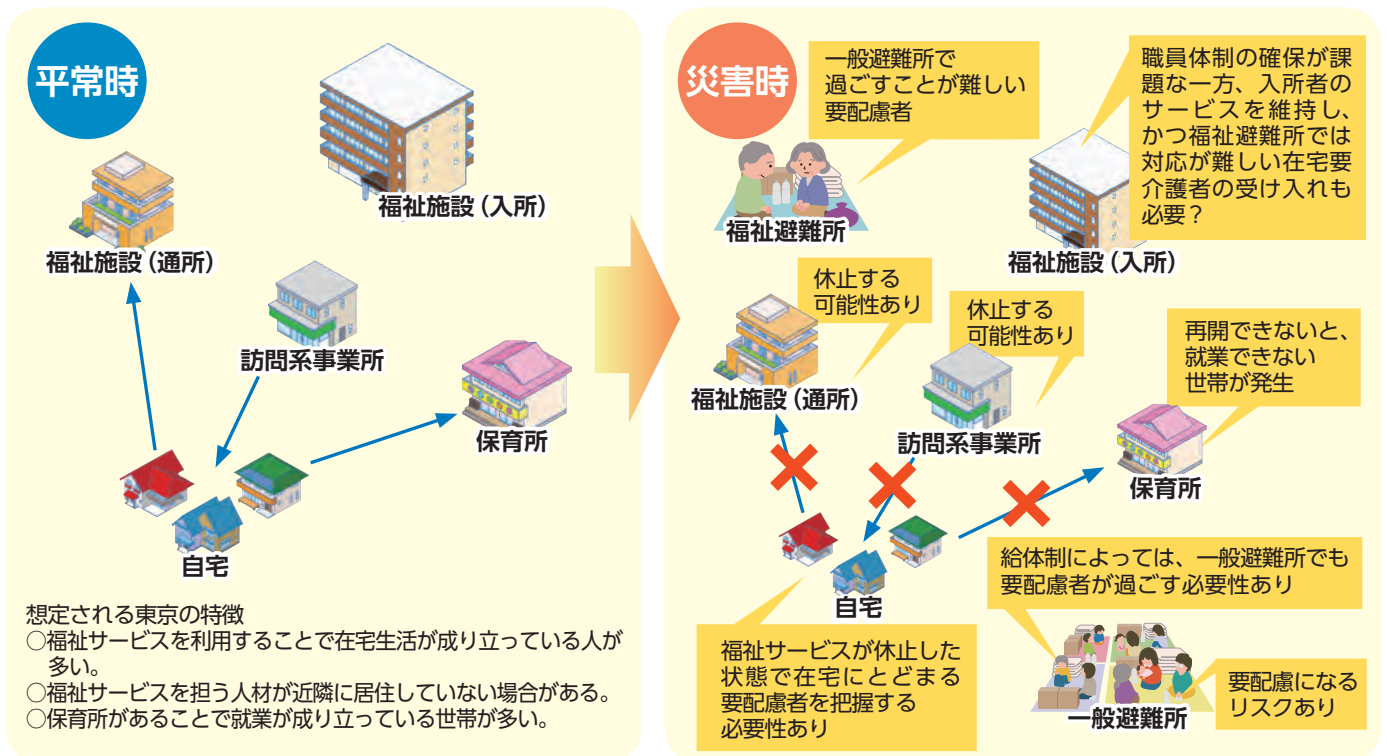
現在は、個人用のLINEから企業用のLINEWORKSに切り替え、PC等でも情報共有できるようにしています。そして、日の出町役場とも協定締結できるよう検討を進めています。

### ひので福祉ネット災害時相互協力協定



## 東京における災害時に想定される要配慮者のリスクと福祉サービス共有体制をめぐる課題(想定イメージ)

東京では、入所の福祉施設が多くある一方、在宅で福祉サービスを利用して生活している人も多くいます。災害時、福祉施設・事業所ではサービスの継続・再開が求められるとともに、施設によっては、福祉避難所の開設・運営や緊急入所者への対応等が必要になります。人員や物資・情報の不足の中、福祉サービスの共有体制の組直しが求められます。



「大都市東京の特性をふまえた災害時における要配慮者のニーズと支援対策に関するアンケート」より（H29年2月）

## 災害時における福祉施設の参集・出勤できる職員の割合の想定

都内の福祉施設では、必ずしも近隣に居住している職員ばかりでないため、発災後、「参集できる職員」が7割以下にとどまる施設がほとんどで、「参集できる職員は40%以下」と想定する施設も約半数に及びます。

n = 993 施設	参集・出勤できる					
	出勤率 約 10%	出勤率 約 30%	出勤率 約 40%	出勤率 約 60%	出勤率 約 70%	出勤率 約 90%
発災直後	7.0%	20.4%	23.7%	29.3%	15.8%	3.7%
	出勤率 40%以下の施設 = 51.1%			出勤率 70%以下の施設 = 96.2%		
発災翌日～1週間 *交通機関の不通による	3.4%	15.8%	24.1%	32.6%	17.6%	6.4%
	出勤率 40%以下の施設 = 43.3%			出勤率 70%以下の施設 = 93.5%		
発災翌日～1週間 *家族の保育や介護が必要	4.9%	22.3%	26.7%	29.2%	14.0%	2.9%
	出勤率 40%以下の施設 = 53.9%			出勤率 70%以下の施設 = 97.1%		

都内福祉施設・事業所における災害時の利用者ならびに地域の高齢者・障害者・子ども等への支援に関するアンケート調査」より（H31年2月）

