

提言 I
**災害発生時の福祉施設における
要援護者支援の構築**

提言 I 災害発生時の福祉施設における要援護者支援の構築

【提言の背景】

東日本大震災から2年を迎えました。震災では2万人近い死者・行方不明者が発生し、今なお、仮設住宅等での避難生活を余儀なくされている方が数多く存在します。福祉施設においても甚大な被害に見舞われ、福祉施設利用者の安全確保、地域の要援護者への支援等においても多くの課題を残しました。

今後、首都圏において大規模災害が発生した場合、施設利用者の安全確保はもちろんのこと、地域で生活する要援護者への支援に福祉関係者は何ができるのか、都内においてもそれぞれの立場で模索する動きが進んでいます。とりわけ福祉施設には、東日本大震災においても震災直後から近隣住民が直接避難してきたように、施設利用者の安全を守ることに加えて、地域の拠点・社会資源としての期待が少なくありません。

そのため、本会では平成24年5～6月にかけて、本会会員の福祉施設等2,330箇所を対象に「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」（以下「アンケート調査」）を緊急に実施いたしました。その調査結果からも、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りますが、9割近い施設が何らかの支援が可能であると回答しています。

その一方で、人員体制の確保、必要な物資や保管場所の確保、行政や関係機関との役割分担等で課題を抱えていることや、福祉施設と地域の自治会・町内会、消防団、民生児童委員（民児協）、区市町村社会福祉協議会との日頃からのかかわりが必ずしも十分でないことも明らかになりました。

さらに、アンケート調査結果を踏まえて岩手県・宮城県・福島県の多大な被害を被った施設、広域による支援や地域の要援護者支援を行った社協・施設等13箇所を対象に実施したヒアリング調査からも数多くの教訓を得ることができました。

これらの結果を踏まえて本会では「災害時要援護者支援センター」構想を打ち出し、平成25年度からの3か年計画により具体化していく予定です。ここでは、福祉施設が地域の拠点として、それぞれの施設機能の特性を踏まえた要援護者支援を進めていく上で、必要となるべき事項について提言いたします。

提言 I - 1 地域の要援護者支援に関する福祉施設の位置づけの明確化

—いまこそ問われる共助の姿勢—

（1）行政、地域の諸機関との役割分担

アンケート調査の結果では、災害時に施設が地域の要援護者支援をすすめる上での課題として7割近くの施設が行政や関係機関との役割分担、地域住民との連携を課題に挙げているように、地域の要援護者支援において福祉施設がどのような役割を担うのか、各地域の中で共通認識がなされていないように見受けられます。

行政においては東日本大震災を踏まえた地域防災計画の見直しや災害対策が進められておりますが、その中で福祉施設がどのような役割を果たすのか明確に記しておくことが必要です。その際、施設種別によって利用する層や施設が有している機能が異なるため、災害時に求められる役割に違いがあることや施設によっては利用者の生活を守る観点から何らかの配慮が必要な場合があることにも留意する必要があります。

また、首都圏において大規模災害が発生した場合には地域の住民、要援護者、さらには帰宅困難者等が安全を求めて施設に避難することも想定されます。その際、福祉施設は「共助」の視点で積極的な役割を果たすとともに、例えばスペースを提供するものの管理・運営は住民組織にお願いする等、地域の関係する機関と災害時の役割分担について事前に協議しておくことも必要です。

〔地域における取り組み〕

- ①行政計画（地域防災計画など）における福祉施設の役割の明記
- ②地域の関係機関等（自治会・町内会、消防団、民生児童委員、区市町村社協等）との十分な協議を踏まえた地域の要援護者支援の役割分担

（2）福祉施設と地域の関係機関との連携促進

福祉施設と自治会・町内会、消防団、民生児童委員（民児協）、区市町村社協とのかかわりはアンケート調査結果においても「年に何回か定期的に連絡や情報交換する関係にある（会議など）」とする回答が各団体とも半数に達していないなど必ずしも十分とは言えません。福祉施設の側としても、地元自治体をはじめ、警察、消防、区市町村社協、ボランティアセンター、民生児童委員、自治会・町内会、消防団、NPO、専門職、医療関係者、商店街、地元企業などと災害発生時に連携するためには、日頃から顔の見える関係を作っておくことが不可欠です。なお、地域間の連携促進にあたっては地域の様々な団体とネットワークを構築している区市町村社協が主体的な役割を果たすことが期待されます。

〔地域における取り組み〕

- ①日頃からの福祉施設と住民組織、民生児童委員、区市町村社協等との連携
- ②災害発生を想定した地域間の協議の促進
- ③区市町村社協におけるコーディネート

提言 I - 2 福祉施設の基盤整備の促進

災害発生時に地域の拠点としての役割が期待されているとしても、福祉施設（特に入所施設）は事業を継続し利用者の安全を確保することが最優先であることは言うまでもありません。アンケート調査結果からも施設利用者の安全確保について、職員体制（特に夜間）、ライフラインの確保、利用者の避難誘導、発災時に外にいる利用者の安否確認、建物の耐震など非常に多岐にわたる項目が課題となっていることがわかりました。

今回の震災では停電によりエレベーターが使えなかった、通信手段の途絶により外にいた利用者の安否確認ができなかった、ガスの遮断でボイラーが停止した、断水により飲料水の確保が困難になっただけでなくトイレの使用や利用者の衣服・下着等の洗濯ができなかった、ガソリンの不足により利用者の送迎ができず事業継続に支障が生じた、高齢者施設では経管栄養の入手が困難であったなどの問題が発生し、施設利用者の継続的な支援に多くの困難が生じました。加えて、高齢者施設をはじめとして多くの福祉施設では地域の住民が支援を求めて避難をしたため、共有スペースの提供や食料・物資の提供などを行った福祉施設も少なくありません。したがって、施設の基盤整備の支援にあたっては、施設利用者の安全が継続的に確保されることに加えて、施設が地域住民や要援護者支援に大きな役割を果たした実績も念頭において進められるべきと考えます。

また、耐震化に優れた福祉施設が少なくない一方で、建築後 30 年を超える老朽化した施設が数多く存在しています。本会高齢者施設福祉部会の集計によると、昭和 56 年以前に建築された都内の特別養護老人ホームは 399 施設中 62 施設（15.5%）となっております。同じようなことが他の種別の

施設においても課題になっていることを踏まえ、ソフト面の基盤整備だけでなくハード面における行政の支援も喫緊の課題です。

〔地域における取り組み〕

- ①行政による飲料水・食料など必要な物資・生活必需品の提供と備蓄スペースの確保
- ②福祉施設のガソリンの優先利用や施設車両の緊急車両への指定
- ③行政による自家発電装置の設置支援

〔広域における取り組み〕

- ①行政による老朽化が激しい建物の耐震化や建て替え支援
- ②災害発生後の福祉施設への経営相談・経営支援事業の拡充

提言 I - 3 各施設における災害対策のさらなる推進と施設間の相互協力の促進

アンケート調査結果では、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ます。引き続き各施設において、人員の確保や人材育成、物資の確保やマニュアル等の整備、ハード面の対応等について、災害発生を想定した自発的な取り組みを進めていく必要があります。

今回の震災では、職員自身も被災する中で、地域の要援護者を含めた支援ニーズの増大に伴い、支援スタッフの不足が大きな問題となりました。平時からの人員の増配置が難しい中、災害時の人材不足に対応するためには、他施設から職員等の応援を受入れることが現実的と思われます。発災直後より必要なタイミングで迅速に対応できるよう、少なくとも都内の同種別の施設間で、どのような場合に応援に入るのか、施設を利用しての入所者や要援護者を受入れるのかについて、協定等により事前にルールを定めておくことが求められます。

しかしながら、今回の震災では、事前に協定を締結していたものの、協定の存在そのものや内容について理解している職員がいなかったために機能しなかった事例も報告されています。協定した内容を円滑に遂行するためにも協定の内容を各施設が施設内全職員に周知することが必要なほか、広域の訓練を定期的実施していくことが必要です。

あわせて、それらの業務をコーディネートする機関の位置づけや職員の育成も早急に進める必要がありますが、これらの取り組みは都内の福祉施設等の種別協議会の事務局を担っている本会が積極的な役割を果たす必要があります。

〔各施設における取り組み〕

- ①各施設におけるBCPの策定や災害対策のさらなる推進

〔広域における取り組み〕

- ①福祉施設を対象とした研修会等の実施
- ②地域の要援護者支援に向けた福祉施設等に対する意識啓発
- ③応援職員の派遣や施設利用者受入れのための協定づくり（都内だけでなく近県も含めて）
- ④応援職員の派遣や施設利用者受入れをコーディネートする機関の位置づけや職員の養成
- ⑤災害発生時を想定した災害訓練の実施

提言 I - 4 災害発生時情報支援体制の構築

今回の震災では、通信機能の途絶により発災直後の情報発信や被害把握が困難だっただけでなく、

避難所における被災者、在宅で生活する要援護者への情報提供等においても多くの課題を残しました。今後は例えば、ラジオ、災害用伝言サービス、SNS（ソーシャルネットワーキングサービス）、衛星回線を使う電話の設置やメーリングリストの活用などにより被災状況をいち早く把握し、迅速な支援を行える仕組みづくりの検討も必要と思われます。なお、その際は被災施設・現場が大きな負担なく情報発信できる仕組みづくりや研修・訓練の実施も必要と思われます。

〔広域における取り組み〕

- ① ITを活用した情報発信の検討
- ② 迅速な支援を行える仕組みづくりの検討
- ③ 被災施設・現場から情報発信すべき事項の定型化の検討（被災現場の負担が少ない形で）
- ④ 災害発生時を想定した災害訓練の実施（再掲）

提言 I - 5 避難所等における福祉的ニーズの把握と支援

要援護者支援においては福祉施設の他に、行政、社協、災害ボランティアセンター、専門職や職能団体、当事者団体、住民組織、NPO、ボランティア等様々な機関がそれぞれの専門性を活かし連携して支援をする必要があります。特に発災直後の一次避難所における福祉的な配慮については今回の震災においても多くの問題点が指摘されましたが、首都圏において大規模災害が発生した場合も同様の問題に直面する危険性があり早急に対策を講じる必要があります。

ヒアリング調査で話を伺った岩手県においては、今回の避難所運営における反省を踏まえ、「災害派遣福祉チーム」を構想しております。この構想において、災害派遣福祉チームは主に(1)情報収集と適時の提供（現地の情報把握・整理と避難者への的確な提供）、(2)要援護者（介護等個別対応が必要な人又は世帯）のスクリーニングと支援体制づくり、(3)保健医療関係者と地域包括支援センターとの連携（医師・保健師等との密な連携）、(4)中長期の継続支援、(5)行政機関への協力の5つの活動を行うとしています。同様の活動は東京都内においても必要と考えられ、岩手県など先行している地域の取り組みも参考にしつつ、チームの組織化と職員の養成を進める必要があります。

また、本年4月12日に閣議決定された災害対策基本法等の一部を改正する法律では「市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとする」とされており、法改正の動向を見据え、都内においてもどのような提供の形が望ましいのか行政と関係機関が地域の実情を踏まえ協議していく必要があります。

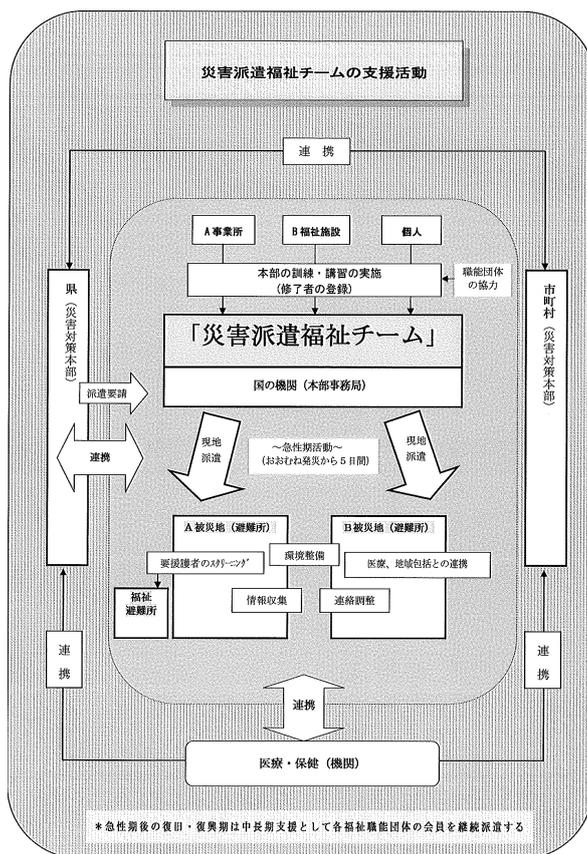
〔地域における取り組み〕

- ① 要援護者名簿の提供にむけた行政との協議
- ② 仮設住宅等におけるバリアフリー化

〔広域における取り組み〕

- ③ 災害派遣福祉チーム（DWA T）の組織化に向けた検討と派遣職員の養成
- ④ 広域における行政、福祉施設、専門職、区市町村社協、災害ボランティアセンター、当事者団体や福祉団体等の情報共有とネットワーク化

【岩手県内の職能団体が県に要望した災害派遣福祉チームの支援活動のイメージ図】



(出所) 岩手県知事宛「災害派遣福祉チーム」の組織化に向けた要望書(平成24年3月23日)

【今後の取り組みについて】

これらの取り組みを実施していくために本会では「災害時要援護者支援センター」を立ち上げることを計画し、平成25年度から具体的な取り組みを進めていく予定です。

【災害時要援護者支援センターの構築】(第3期東社協3か年計画(平成25~27年度)より抜粋)

【事業のねらい】

当事者団体、専門職や福祉団体・福祉施設等が連携し、災害発生時に要援護者が大きな支障を生じることなく生活できるしくみを構築する。

- (1) 災害時に福祉施設利用者ならびに地域の要援護者を支援するための拠点として「災害時要援護者支援センター」を東社協に設置することをめざす。
- (2) 災害発生を見据えた福祉施設の機能や基盤強化、また地域の要援護者支援に対する意識啓発。
- (3) 災害発生時におけるセンターの中心的な機能は、①災害時要援護者に関わる情報支援の拠点、②災害時に福祉専門職を応援のために派遣(災害派遣福祉チーム)とし、災害発生を見据えて、行政・当事者団体・保健医療団体・区市町村社協等との連携強化を図り、この機能を災害時、迅速に立ち上げることができるしくみを常に整える。

【実施すべき具体的な事業】

(1) 施設部会・連絡会等と協働した取り組み

- ① 福祉施設の機能や基盤整備に向けた行政への要望活動
- ② 災害発生時の同種別間における職員相互派遣や利用者受入れ等に関するルールづくりの促進

- ③ 相互応援協定の支援、防災協定等のモデル協定書の作成・提供など
- ④ 施設職員等を対象とした研修会やシンポジウム等の開催

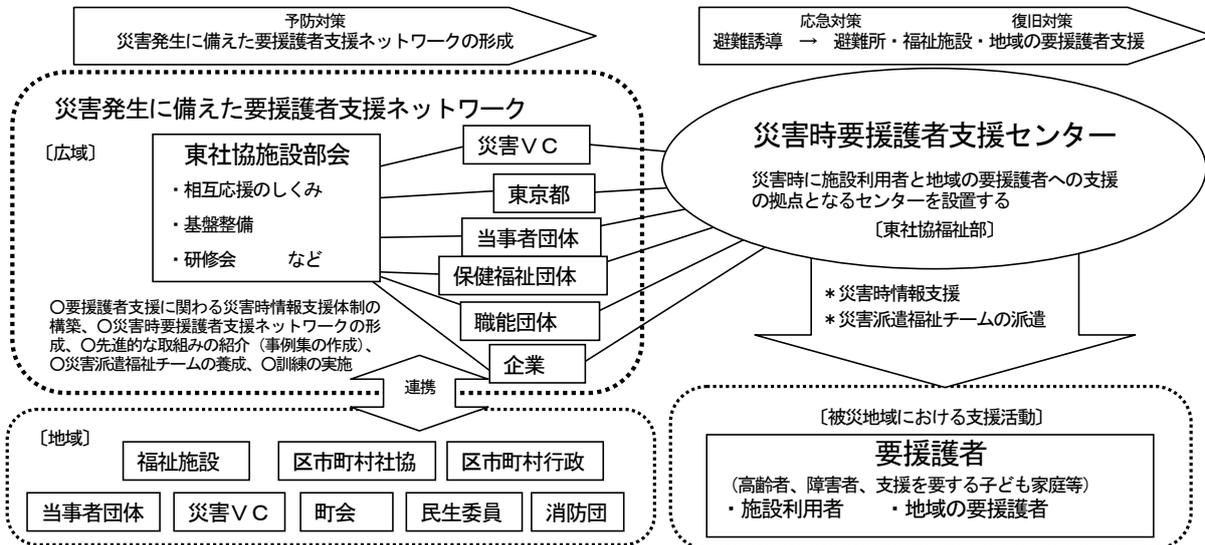
(2) 「災害時要援護者支援センター」を災害時、迅速に立ち上げるための体制整備

- ① 当事者団体や職能団体、福祉団体の取組み状況や今後の支援に向けた活動予定等の把握（情報交換会の開催）
- ② ①をふまえた上での検討委員会の設置（行政、当事者団体、職能団体、東社協施設部会、保健医療団体、区市町村社協、自治会等）
 - ・施設利用者ならびに地域の要援護者支援のあり方の検討
 - ・地域の役割と広域支援の整理、センターに求められる機能、体制等の検討
 - ・要援護者支援に関わる備蓄のあり方の検討
- ③ 災害時要援護者支援ネットワークの体制構築
- ④ 要援護者支援に関わる災害時情報支援体制の構築
 - ・災害時に迅速に情報サイトを立ち上げるための事前準備等
- ⑤ 合同避難訓練の実施（施設部会・連絡会、区市町村社協、関係機関と協働）
- ⑥ 先進的な取組みの紹介（事例集の作成）
- ⑦ 災害時の福祉専門職の応援派遣に備えた「災害派遣福祉チーム」養成プログラムの検討と実施
- ⑧ 災害ボランティアセンターや地域の住民活動との連携の検討

【年次計画】

| 25年度 | 26年度 | 27年度 |
|--|---|------|
| <ul style="list-style-type: none"> ○施設部会・連絡会等と協働した取組み ○情報交換会の開催 ○検討委員会の設置と体制整備 <ul style="list-style-type: none"> ○要援護者支援に関わる災害時情報支援体制の構築 ○災害時要援護者支援ネットワークの形成 ○先進的な取組みの紹介（事例集の作成） | <ul style="list-style-type: none"> ○災害派遣福祉チームの養成 | |
| <ul style="list-style-type: none"> ○モデル地域の施設や関係機関の参加する災害時要援護者支援センター立ち上げ訓練の実施（毎年実施） | | |

【事業の概況】



1 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のポイント

*この調査票でいう「災害」とは、平日の日中、首都圏を震源とする震度6以上の直下型地震に伴う被害を想定しています。また「要援護者」は、「高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、児童、病弱者等であって、避難所での生活に支障をきたすため、避難所生活において何らかの配慮を必要とする者」を指しています。

(1) 実施時期 平成24年5月17日～6月12日

(2) 調査対象

- ①東京都社会福祉協議会会員で施設部会に所属する社会福祉施設、老人保健施設（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）
- ②都内に所在する精神障害者施設
- ③都内に所在する更生保護施設

(3) 実施方法 郵便による調査票送付、FAXによる回収

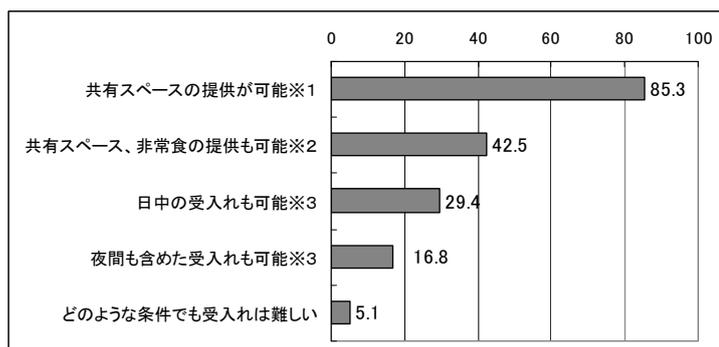
(4) 回答状況 1,001施設/2,330施設（回収率：43.0%）

(5) 調査結果のポイント

①災害発生直後に9割近くの施設が「共有スペース」の提供が可能

災害発生直後、85.3%の施設が「共有スペース」を提供できるとしている。その半数は職員による支援は困難としていますが、地域住民や要援護者に何らかの支援をしたいという意向があります。

図1 災害発生直後（3日以内）における地域の要援護者への支援（単位：％、n=1,001施設）

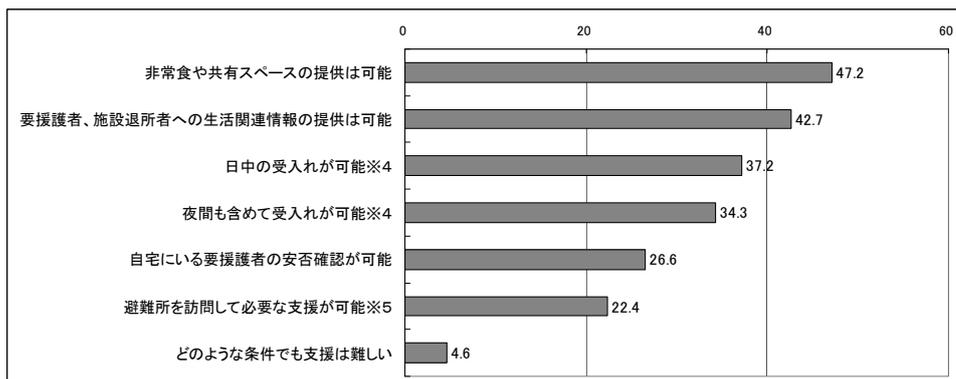


- ※1 このうち、56.0%は場の提供はできるが、職員による支援は難しいと回答している。
- ※2 このうち、13.1%は場や非常食の提供はできるが、職員による支援は難しいと回答している。
- ※3 一定の人員体制や受入れスペースが確保できることを条件としている。

②災害発生から3日以降、体制が確保できれば受入れ可能な施設も

3日後から1ヶ月以内の期間でも、9割の施設が支援内容は施設機能によって異なるものの、何らかの支援ができるとしています。体制が確保できれば、37.2%の施設が「日中の受入れが可能」、34.3%の施設が「夜間も含めて受入れが可能」としていることをはじめ、「共有スペース」「支援情報」の提供ができるとしています。

図2 3日後から1ヶ月以内における地域の要援護者への支援（単位：％、n=1,001施設）

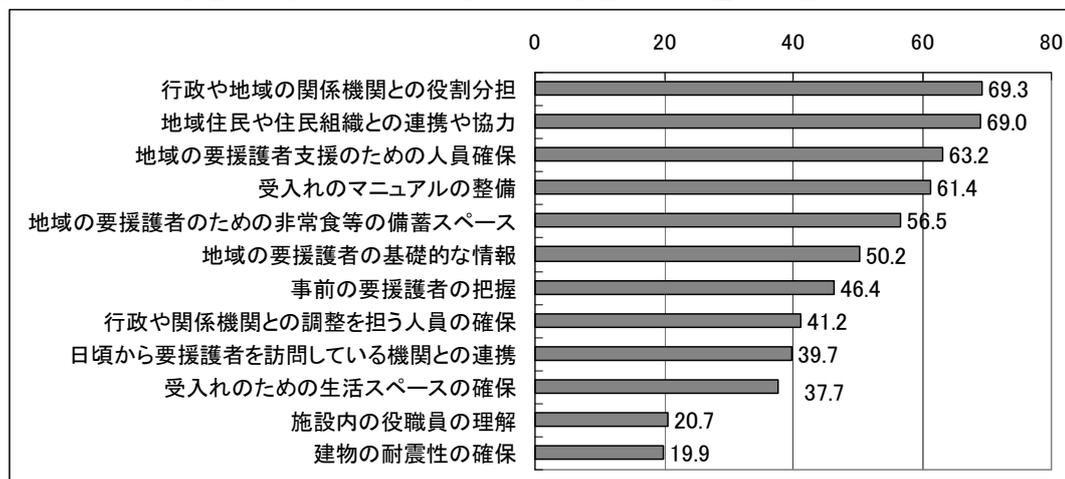


- ※4 一定の人員体制や受入れスペースが確保できることを条件としている。
- ※5 一定の人員体制が確保できることを条件としている。

③行政や地域との役割分担、人員確保が必要

「施設が災害時に地域の要援護者支援をすすめる上での課題」には、「行政や関係機関との役割分担」(69.3%)、「地域住民や住民組織との連携」(69.0%)、「人員の確保」(63.2%)が挙げられています。

図3 災害時における地域の要援護者支援をすすめる上での課題(単位：%、n=1,001施設)



④取組みの前提となる施設利用者の安全確保

災害時に地域の要援護者支援に取り組むためには、自らの施設利用者の安全確保が前提となり、「職員体制」「利用者の避難」「発災時に外にいる利用者の安全」「建物の耐震」などをすすめていく必要があるとしています。

2 被災地社協・施設等へのヒアリング調査から得られた教訓(要旨)

(1) ヒアリング実施時期 平成24年11月5日～平成25年1月18日

(2) ヒアリング先 13箇所(岩手県・宮城県・福島県内の県社協、種別協議会、福祉施設等)

(3) ヒアリング調査から得られた教訓

①被害状況をいかに発信するか、把握するか

- 発災直後は停電等により電話・FAXやメール等の通信手段が途絶し、被災した現地の状況が把握できない状況が見られました。
- 震災直後の非常に混乱した時期には複数の団体より被害状況を問う内容のFAXが届くなど被災施設の事務量の負担が増大するなどの問題も見られました。施設側においても情報発信すべきことを定型化するなど施設側の負担が少ない形で情報を発信できる仕組みを構築することも課題です。

②避難所における福祉的ニーズの把握

- 今回の震災では避難所における福祉的配慮やニーズの把握が大きな課題となりました。

③地域の要援護者支援における施設の役割と支援の在り方

- 発災直後は多くの福祉施設に地域住民が安全を求めて避難しました。
- 施設によっては受入れ態勢は十分でなく、大きな混乱も見られました。また、多くの福祉施設が震災時に地域において施設が果たす使命だと感じ、食料や飲料水の提供をはじめ地域住民や要援護者支援に積極的な取り組みを行った一方、被災した職員もいたために恒常的な人手不足に悩まされる施設も数多く発生しました。

④施設利用者の他施設受入れのルール作り

- 今回の震災では甚大な被害を受け事業の継続が困難な福祉施設の利用者が別の施設に避難しました。
- 被災施設の利用者受入れにあたっては、利用者の情報を被災施設の職員から口頭で申し送りという状況も見られ、それ故に利用者支援に必要な情報が少なく、介護や支援が手探りの状況となった受入れ施設もありました。
- 福島県内の8つの児童養護施設で構成される福島県社協児童福祉施設部会は災害時相互応援協定を調印し、児童福祉施設間の相互協力関係を結びました。

⑤在宅の要援護者の把握と支援

- 行政から要援護者に関する情報が得られないために在宅要援護者の発見や支援に手間取ったケースも数多く見られました。
- 仮設住宅における支援においても、どこの仮設住宅にどのくらいの障害者が生活されているのか守秘義務もあり、行政も教えてくれなかったケースも聞かれました。
- 南相馬市では市とJDF（日本障害者フォーラム）、NPO法人さぼーとセンターぴあの協議の結果、訪問調査のために他県、他市では実施に移せなかった障害者手帳交付者名簿の開示に踏み切りました。

⑥応援職員派遣や物資の提供をコーディネートする人材の養成

- ある地域では被災直後は各団体とも被災施設の情報収集を行うことすら困難を極め動きが取れない状況が続いたため、うまくコーディネートができなかったという報告も寄せられています。
- ヒアリング調査の中からは、行政、福祉施設、ボランティア、NPO、市町村社協等と幅広くネットワークがあり、多くの施設種別協議会の事務局がある県社協への期待も窺えました。

⑦恒常的な人手不足への対応

- 今回の震災では被災した沿岸部の主に高齢者施設を中心に人材の確保が困難になっています。
- 震災後も継続して働く施設職員の中には度重なる心労により体調を崩す職員が出るなど負担も増大しています。
- 人材不足は施設だけの問題ではなく、在宅の要援護者を支援する事業所等でも同様の問題が発生しています。
- 多くの福祉施設で人材不足に陥っていることも踏まえ、全国各地の福祉施設等より応援職員の派遣が行われています。施設側からも応援職員を受入れる事前の準備が必要だったという反省の声も聞かれました。