

提言Ⅰ 災害時における社会福祉施設の役割について

首都圏直下型の大規模災害時における社会福祉施設の役割を果たすために、次のように提言する。

提言 1 東京都や区市町村の防災計画に社会福祉施設との連携や有効活用を位置づける

東京都や区市町村は、災害時における社会福祉施設の敷地や建物を利用した避難所としての役割と、社会福祉施設に備わっている各種設備や社会福祉施設従事者が持つ福祉サービスの高度な専門性が活かせる福祉避難所としての役割を認識し、有効活用が図れるよう防災計画の中で位置付け、連携と協働のための仕組みづくりを行う。

提言 2 災害時における社会福祉施設利用者や地域の要援護者のために必要な物資について社会福祉施設に対して優先的に提供する

飲料水・食料だけでなく、社会福祉施設利用者や地域の要援護者が避難生活を送る上で十分な衛生環境が整えられるように、十分な備蓄と必要な物資を優先的に提供する。

社会福祉施設利用者や地域の要援護者の避難生活の中でのあらゆる事態を想定し、緊急連絡が常に可能となるよう、確実な通信手段を提供する。移動が可能となるよう車両やガソリンを優先的に提供する。

提言 3 社会福祉施設に日頃から地域の要援護者や自治会等との連携を進める「地域連携コーディネータ（仮称）」を配置する

社会福祉施設は、災害時に孤立することがないように関係機関等との連携が必要不可欠である。区市町村、自治会、警察、消防、社協、ボランティア、地域住民等の関係機関・関係者や、地域の要援護者との連携が日頃からより緊密に図れるよう専門員（地域連携コーディネーター）の配置をする。

提言 4 夜間の災害に対応するために現行の夜勤体制を強化する

入所者がいる社会福祉施設では、発災が夜間の場合、利用者の安全確保のための職員体制が十分なものとは言えない。夜間の発災時に、利用者の安全確保が図れる夜勤体制となるよう、職員の増員のために必要な財政措置を講じる。

提言 5 災害時に社会福祉施設が崩壊しその機能が停止することのないよう、建物の耐震化や老朽化した建物の建替えのための経費補助等制度の拡充をする

災害時に、地域住民のための一時避難所として、また福祉避難所としての役割と機能が停止することがないように、社会福祉施設の建物の耐震性の向上を図るための措置を講じる。老朽化した建物の建替えのための経費補助等制度の拡充を図る。また、社会福祉施設内にある設備や器具备品等による災害を予防するために、防災のための経費の助成を図る。

提言6 全ての避難所に高齢者や障害者も利用できる場所や設備を整える

高齢者や障害者が避難所のトイレを使用できないために避難所に行けないということがないように、全ての避難所に高齢者や障害者も利用できる「誰でもトイレ」の設置を義務付けること。

また、特別なケアが必要となる高齢者や障害者等のために別の部屋を確保する等の配慮をする。

【提言の背景】

2011年3月11日金曜日午後2時46分、東北地方太平洋側を中心とするM9.0の大地震や20メートルを越える津波が発生し、死者、行方不明者を含む約2万名の犠牲者を生む未曾有の大災害となった。東京においては地震による直接的な被害は少なかったものの、地震後の帰宅困難や交通機関の不通、食料・飲料水の不足、電気使用の規制等の影響を受け、大都市特有の課題が浮き彫りとなった。

東社協においては区市町村社協や会員施設、ボランティア等のネットワークを最大限に活用して、「東日本大震災」の被災地・被災者支援に取り組んできた。詳細は東社協ホームページ「東京都社会福祉協議会における支援活動」を参照されたい。

本提言では、東日本大震災により被災した施設・福祉避難所への応援および都内の被災経験より明らかになった課題と、今後震災時において想定される施設と施設をとりまく地域の課題について整理をした。

首都圏での大規模災害については、大学の研究機関から今後4年以内にマグニチュード(M)7クラスの地震発生確率が70%であるとか、文部科学省の研究班からは従来想定した震度6より大きい震度7の揺れが想定されると発表されている。今後想定される首都圏での大規模災害に備えて、発災直後の社会福祉施設の利用者と役職員の生命の安全確保のための備えと、ライフラインや通信機能といった各種社会資源等が機能しなくなった際に社会福祉施設が主体的に行動することの重要性を確認し、社会福祉施設が自ら判断し行動するために必要な備えについて明らかにすると同時に、社会福祉施設が災害時に地域の中の災害支援拠点として果たすべき役割を示し、今後の備えに必要な取組みについて各方面に提起していく。

【高齢者施設福祉部会・センター一部会合同「大規模災害対策検討委員会」の活動から】

東日本大震災の教訓を元に、今後東京で大震災が発生したことを想定した対策を検討することを目的に、特別養護老人ホームや養護老人ホーム、軽費老人ホームで構成している「高齢者施設福祉部会」と地域包括支援センター、在宅介護支援センター、デイサービスセンターで構成している「センター一部会」が合同で「大規模災害対策検討委員会」（委員長は染谷一美・文京白山の郷施設長）を設置し、施設にアンケートを行い、関心の高かった下記の項目について検討・実施をした。

- 各施設におけるBCP（事業継続計画）策定研修
- 研修参加者の成果（事例）報告会
- 要援護者受け入れモデル訓練
 - 『地域住民と特別養護老人ホームの連携による要援護者の受入れ等の訓練』
（特別養護老人ホーム悠々園）
 - 『震災直後の食事提供に関する訓練』（桜ヶ丘延寿ホーム）
- 防災関連施設見学・紹介
- 施設災害時相互応援協定（都内・関東ブロック）検討
- 研修・訓練をふまえたBCP策定ガイドライン策定

1 施設におけるBCP策定

BCP策定については、危機管理勉強会齋藤塾塾長の齋藤實氏を講師として、BCP策定研修や事例報告会、BCP策定ガイドラインの作成・発行を行った。

発災後30分における初動対応の大切さ、施設として行うことについて時間軸を中心に優先すべき事業を明確化しながら事業を復興・継続していく計画の浸透が図られた。

また、作成したBCP計画に基づいて実際に防災訓練を実施し、その成果を検証した。



2 施設災害時相互応援協定

東京において地震等の災害時における利用者ケアの継続を図るため、発災時に備えた都内の施設相互および他県との相互の応援体制を事前準備する必要がある。

震災の場合、23区と多摩地区では被害の状況が異なると想定されるため、相互の応援体制を規定する。また、自区内やブロック内での応援協定や関東ブロック管内の相互の応援協定の締結も視野に入れた取り組みを進める必要がある。現在、協定案の検討中である。

また、施設利用者の安全の確保はもとより、地域の要援護者の受け入れのために、行政・地域組織との防災協定や必要な資器材、費用の確保等についても日頃より準備をしておくことも必要である。

3 その他

防災関連施設見学については、警視庁交通管制センターと東京ガス供給指令センターの見学会を実施し、東京の防災対策について学習した。要援護者受け入れモデル訓練については今後具体化をしていく。

4 今後の取り組み

平成24年度以降としては、BCP策定ガイドラインの普及や要援護者受け入れモデル事業の検討、災害時相互協定の締結促進と協定に基づく訓練の実施等を計画している。

【知的発達障害部会の被災地への職員派遣活動から】

知的発達障害部会では、3月23日に臨時役員会を開催し、知的障害者支援の専門職として、現地での利用者支援を行う事を決定した。被災地での支援は急を要しており、幅の広い継続した活動を行うため、東京都発達障害支援協会との合同での活動が望ましいと判断し、同日、同協会との合同役員会を開催し、「東社協知的発達障害部会・東京都発達障害支援協会 合同災害対策本部（略称：東京合同災害対策本部）」の立ち上げを行った。合同災害対策本部では、第1陣を3月28日に派遣し、宮城県船形コロニーのご協力を得て、現地の被害調査と活動の拠点づくりを行った。被災地では被害状況がひどく、支援の入っていない気仙沼、南三陸地域を活動場所と定め、派遣先を「社会福祉法人洗心会」とし、「都外施設はんとく苑」を活動拠点とした。派遣については、大きく前期と後期に分けられる。前期は急性期の支援とし、1チーム6名を基本として、派遣日数6～8日のペースで、8月31日まで全34陣の職員派遣を行った。4月中旬より滝乃川学園の高瀬施設長が約3カ月の間、現地でコーディネータとして活動し、現地の要望を伺いそのニーズに沿って、「断らないすぐやる」活動が始まった。

前期の支援内容としては、瓦礫撤去、救援物資や水の運搬、通所施設やケアホームでの支援、障害者雇用をしている会社の支援、引っ越し等、間接支援を中心とした様々な支援を行った。現地での信頼を得るに従って、利用者への直接支援も増え、現地の新聞でも報道された「特別支援学校の送迎」は活動の中心となった。その他にも夏休みに子どもの預かりの場として、現地のコーディネータが地元の育成会と連携し、地元の小学校を活動場所として「南三陸こどもクラブ」を開催した。地元の特別支援学校の先生方がメニューを組み、遊具や教具は東京から運び、居宅サービス事業者ネットワークのスタッフも加わって行われた。この企画は現地からも好評で「冬休みこどもクラブ」の開催にも繋がった。「春のこどもクラブ」は、現地の母親たちが自らボランティアを集め、自力での開催ができるまでになった。

後期の支援は、9月から「気仙沼市障害者生活支援センター」「障害者就業・生活支援センターかなえ」を拠点として個別支援を中心に活動を行った。派遣職員は1日2名程度とし3月末まで支援活動を行った。活動内容は多岐にわたり、相談の聞き手や通院・買物の支援、通勤の移動支援、書類の提出、余暇支援、引っ越し、掃除等々、センター利用者の個別支援を行い、土日はケアホームめぐみでの支援を行った。

平成23年3月28日に始まった東京チームの職員派遣は、8月末まで延べ1,586名、9月以降3月末まで延べ259名となった。

この未曾有の震災にあたり、派遣に応じていただいた多くのスタッフや快く送り出していただいた施設の皆様、自ら被災されながらも活動拠点を提供いただいたはんとく苑、船形コロニー、第二高松園の皆様、そして被災された方々の温かい心遣いやご理解等もあって、多くの方々に支えられての派遣活動であった。

知的発達障害部会はこの経験や絆を活かし、今後の東京における障害福祉サービスや利用者支援への大きな力となり、質の向上につながると確信する。

以上の支援活動をとおして、東京において大震災が起こったときの課題が以下のように見えてきた。

- 障害者の安全確保の手段として「移動」支援が伴うため、支援者が不足する場合、多くの移動困難者が発生し被害を受けることが想定される。また、避難情報の理解が困難なために被害を受

- けることも想定される。
- 福祉避難所にも、一般住民が避難を求めてくる。
 - 支援物資の配給について、身動きの軽い一般住民が早く受け取り、障害者にいきわたらないことが生じる。共助が阻害される。
 - 発達障害などのために、本人自身が支援を受け入れられない

【その他、施設種別による課題】

高齢関係部会と知的発達障害部会の活動から東京が被災した際の課題や対応を報告したが、その他の種別施設等においても、被災時の体験から得た課題等について報告が挙がっているため紹介する。

1 高齢分野

- デイサービス事業所や介護事業所において、送迎バスや自動車のガソリンの確保ができず事業継続に支障が生じた。区市によっては行政から優先して提供があったところもあった。職員の通勤用自動車のガソリンの確保も同様に課題であり、動ける職員の確保が課題となった。
- 発災後の停電や計画停電で非常電源の確保が課題である。
- ケアマネが在宅の高齢者の安否確認をしても包括センターや行政に知らせるネットワークがなかった。また、介護事業者が地元の防災計画に参画する必要があると感じた

2 障害分野

- JDF（日本障害フォーラム）の活動支援で被災地に支援に入ったが、行政から個人情報の開示がなされず安否確認に手間取った。避難所には障害者がおらず車中で避難生活をしている人もいた。
- てんかんの方が薬の入手が困難となり、都立病院で薬を確保した。日頃から病院等との医療連携が必要と感じた。
- ある区では民生委員が障害者の自宅を訪問し、冷蔵庫に当面の水や食料を補給したり、支援情報等の提供をしていた。
- A区では都営住宅の3割が集中しているという地域環境にあって、住民の高齢化により要援護者が増加するなか社会福祉施設のポジションをどう位置づけるのか、行政、消防、警察等と一体化した地域防災計画が必要であり、そこに施設が参画して災害時の要援護者支援を提供することを表明することが重要である。
- 在宅の障害者の場合、災害時にヘルパーの訪問が受けられずに孤立することがある。ケアマネがキーマンとなる。行政はこの実態がわからず事業者任せになる恐れがある。
- 避難所のトイレが障害者にとって使えない場合がある。トイレが使えないので避難所に避難しないという人もいる。一時避難所には障害者用トイレの設置を義務化してほしい。できればエレベータも設置してほしい。

3 児童分野

〈児童養護〉

- 児童養護施設に入所している児童の親が、震災を機に精神的不安が高まり、子どもを返せとのクレームがあった。
- 地域との防災協定が締結されてから20年を経過し、作成した当事者の高齢化や内容の刷新・見直しが必要となっている。青年を育成する意味からも若い職員の参画が必要と感じた。
- ある市では小学校区単位に避難計画が立てられており、その計画作りに施設職員の参画と計画の内容に施設の役割分担を加えることが必要である。また、グループホームは住民と一緒に避難するので、日頃から住民とのネットワークを作っておく必要がある

〈保育所〉

- 震災当日は、保護者や職員が帰宅困難となったため、その対応を新たに検討する必要性が生じた。ホールの開放や遊戯室を臨時救護所として活用するなど、自治体との災害協定の締結や災害を想定した避難訓練等の実施が必要。
- 部会で災害時の飲料水の確保について飲料メーカーと協議中。

〈母子生活支援施設〉

- 母子生活支援施設で子育て支援センターを受託しているが、震災時に保護者が子どもの迎えに遅れる等で帰宅ができない子どもの対応や、外国人の母親で母子生活支援施設を退所した方から震災情報等の問い合わせや施設を避難場所として利用することを求められた。

4 生活分野等

- 社会福祉法人が体力をつけることが重要。
- T区ではホームレスが多い。ホームレスは結核菌を持っていたり、不衛生等により感染症が広がる心配がある。避難先のハイリスク対応の配慮が必要。
- 崩壊した施設のなかに個人情報が残されてることも想定される。日頃の情報の安全管理も必要である。
- 災害時のキーワードは「自治会」だが、機能していない。このままだと支援物資等が住民に十分届かないことにもなりかねない。

【今後の取り組みについて】

今後の取り組みとしては、首都圏における災害を想定し、福祉施設等が利用者の安全を確保するとともに地域の要援護者支援に取り組むことを東社協として推進する必要があると考え、福祉施設等における災害時の利用者および地域の要援護者支援の構築に向けた検討を平成24年度から25年度にかけて進めていく予定である。主な検討項目は以下のとおり。

- 1 福祉施設等が災害時に取り組むべき「利用者の安全確保」と「地域の要援護者支援」のあり方
- 2 福祉施設等が災害時、「利用者の安全確保」と「地域の要援護者支援」に取り組むことに備えた日常からの基盤整備のあり方
- 3 「区市町村段階のしくみ」「広域における相互支援のしくみ」「災害ボランティアセンター等との連携のしくみ」
- 4 福祉施設等の経営母体である法人の果たすべき役割

検討にあたっては、都内福祉施設等へのアンケート調査の実施等を行い、東京都地域防災計画の改定への意見反映も見据えて行う。