

平成30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号等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

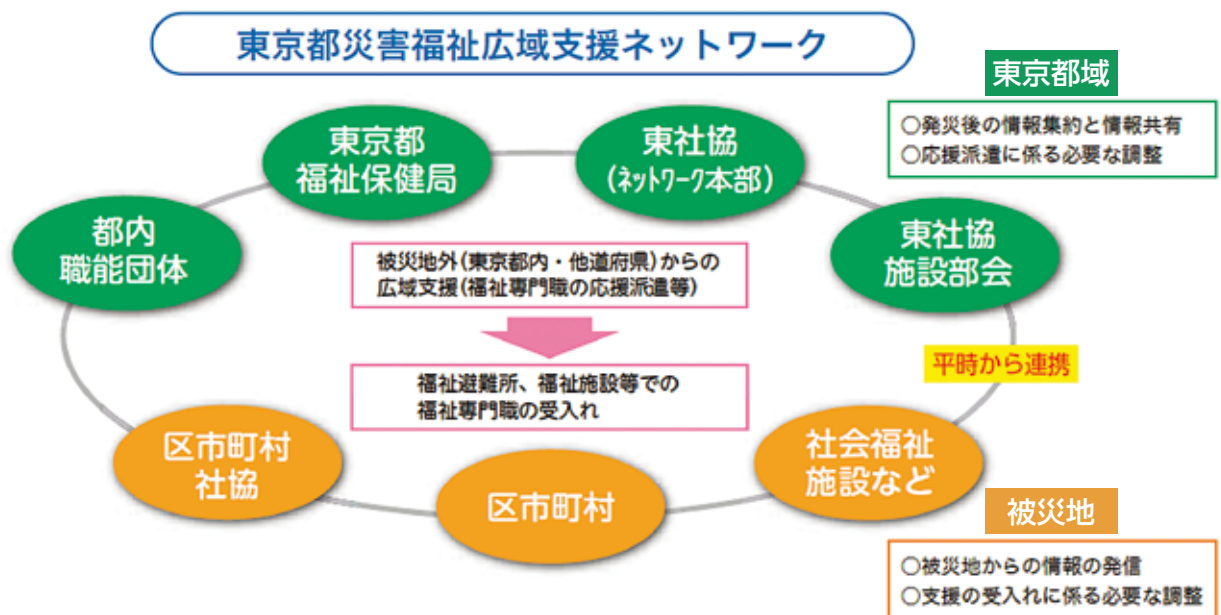
ラフ巨大地震が発生する可能性が高いことが指摘されています。これらの災害が発生した場合、災害時要配慮者への支援を行うマンパワーも被災地内の相互応援だけでは大幅に不足することが懸念されています。

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、平成30年度は訓練やセミナーを通じ、発災時における取組の具体化や進めるとともに、関係各所への周知を進めました。

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。



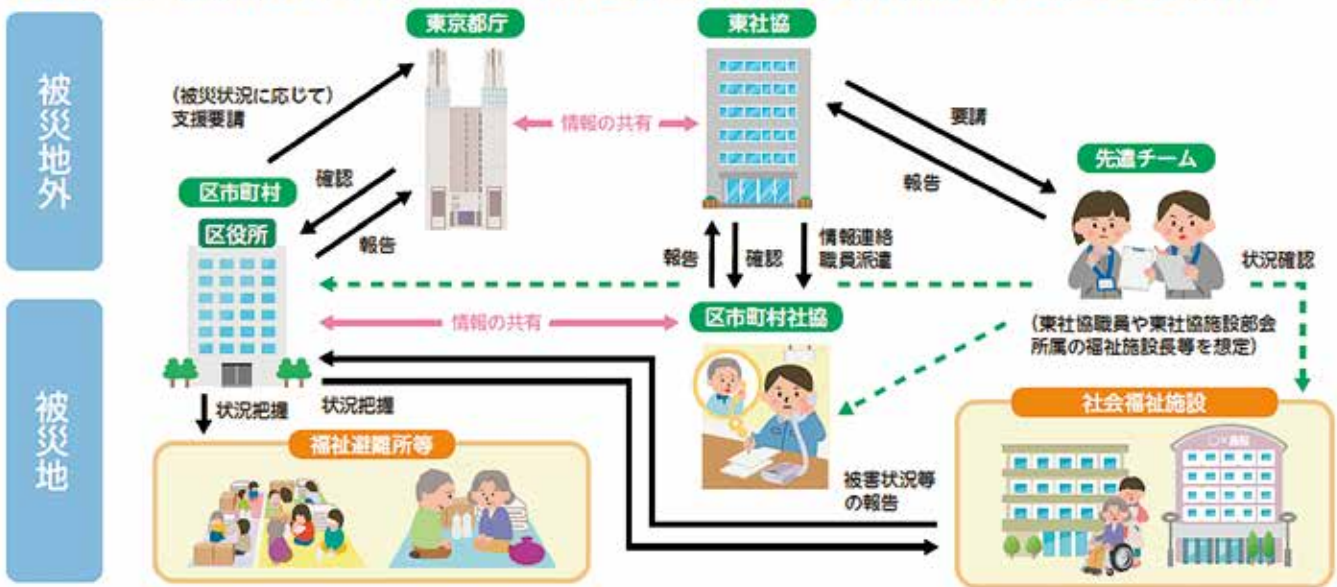
ネットワークで実施すること

- 1) 平時の取組 災害の発生に備えて、ネットワーク構成団体が、訓練や研修等を通して、災害時の活動体制の構築に向けた取組を推進する
- 2) 発災後の取組(平常時に構築したネットワークを活用し、以下を実施する)
 - ① 情報集約と情報共有
 - ② 福祉専門職の応援派遣
 - ③ 東京都災害福祉広域調整センターの設置による広域調整

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

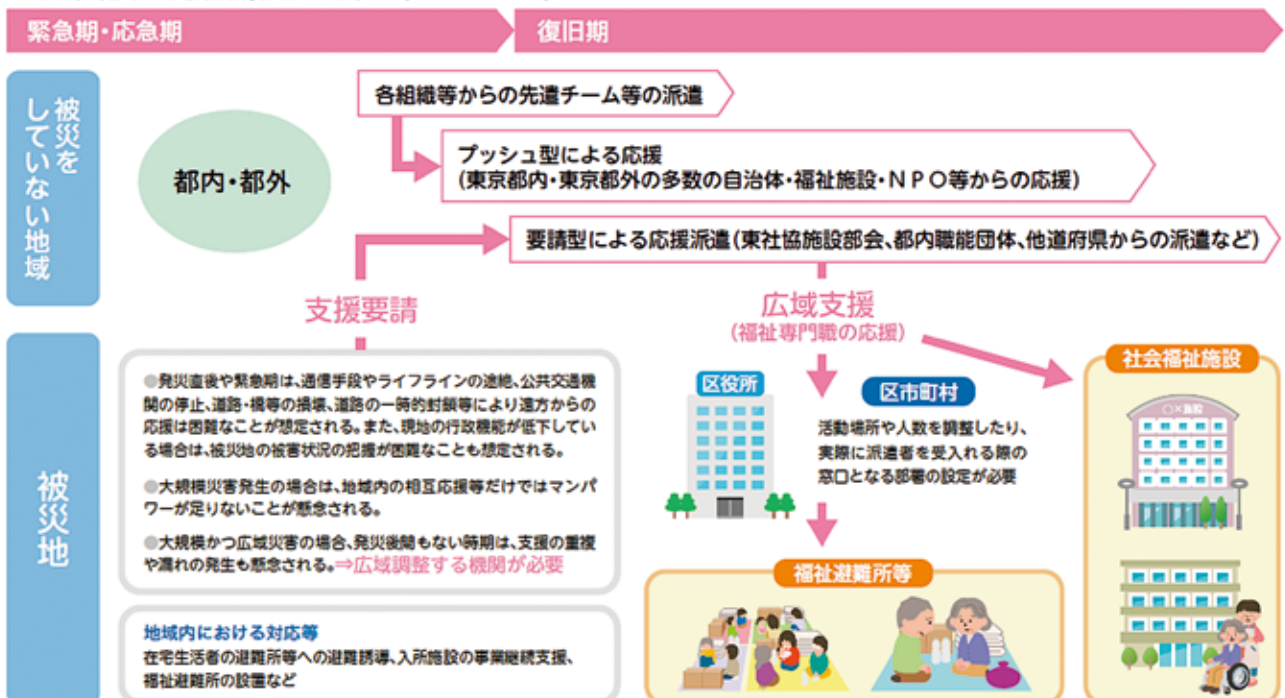
【緊急期・応急期】ネットワーク本部における発災後の被害状況等の把握の主な流れ



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、また個人で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

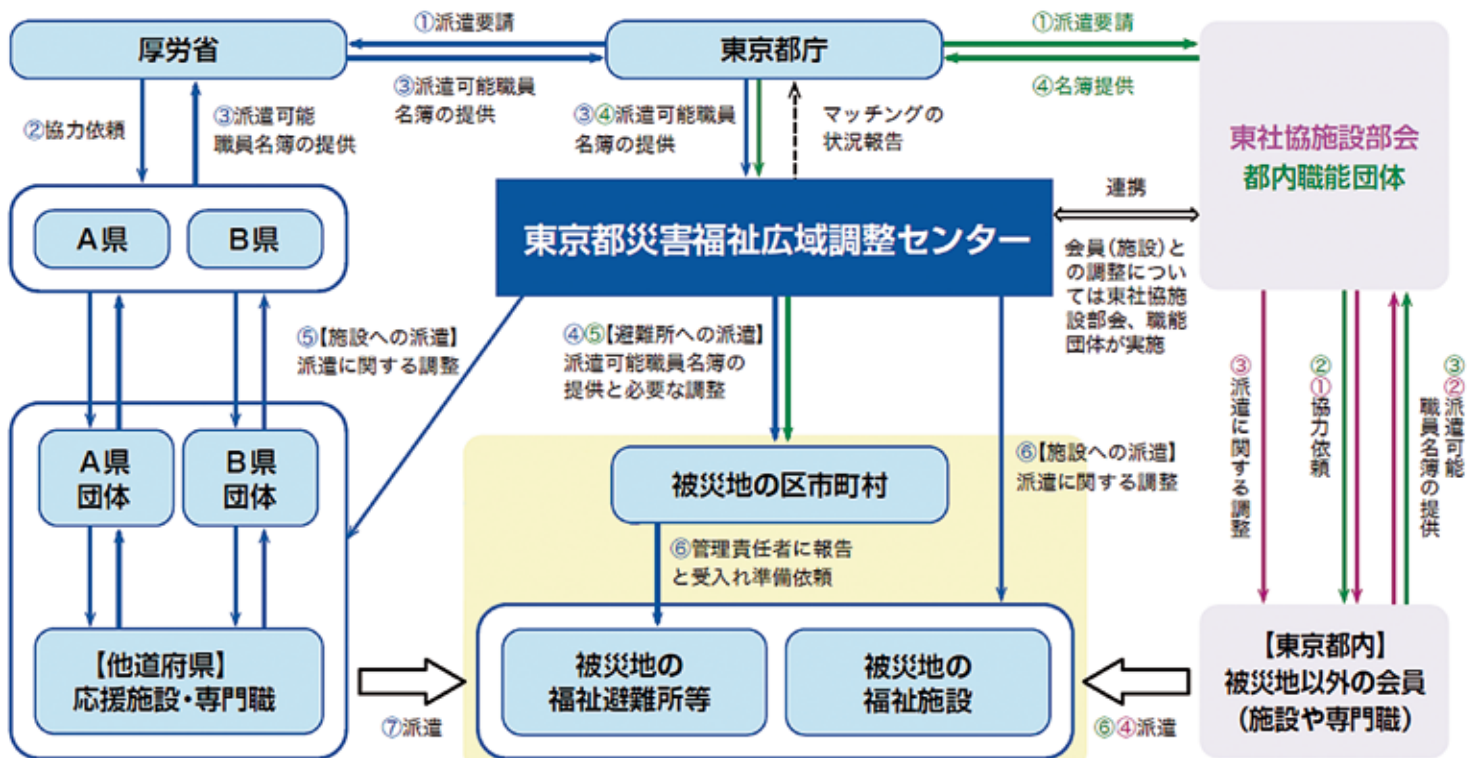
2 設置場所

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）、他県で発生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

センターでの他道府県等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）



平成30年度連携訓練の実施

29年度に引続き、東京における大規模災害の発災を想定した図上訓練を実施しました。ネットワークの各構成団体が、本ネットワークの機能について理解を深めるとともに、福祉施設・福祉避難所での支援ニーズや、福祉専門職の応援派遣等に伴う各団体の課題についてグループワークを通じて共有しました。

日時：平成30年11月20日(火) 10時～16時45分

会場：家の光会館7階コンベンションルーム

参加者：プレイヤー60名(東社協施設部会：8名、職能団体11名、区市町村行政17名、区市町村社協24名)
その他見学11名(東京都及び区市町村行政)

1. 事例提供 「2015年関東・東北豪雨災害における施設の対応について」

(社会福祉法人筑水会 特別養護老人ホーム筑水苑 前施設長 長尾 智恵子 氏)

2015年の関東・東北豪雨災害においては、鬼怒川が決壊し、施設の1階部分が浸水し、入所者等約110名が法人内のグループ施設や県内の他施設に分散避難するという事態に見舞われました。

その中では、日ごろから築き上げてきた「3層のつながり」の重要性を改めて認識したというお話がありました。

1つ目は、「グループ法人内の連携」で、福祉車両の提供などにより入所者等のスムーズな避難が可能となりました。2つ目は、「近隣法人との連携」で、日ごろから顔と顔の見える関係を作っており、発災時もLINEにより、被害状況や支援ニーズ等の共有を行っていたとのこと。3つ目は、「広域での連携」で、県の老施協における県内施設での受け入れ調整が行われました。この中でも、特に2つ目の「近隣法人との連携」を日ごろから意識して関係性を築き上げていくことが大切に感じたという報告がありました。

避難先の施設で入所者支援を行っていた職員らは、普段とは勝手の違う状況に、精神的にも疲労が溜まり難しい状況にありましたが、外部から専門職の応援が入り、対応していただいたことに関して感動し、勇気づけられたというエピソードを後に聞いたともお話しいただきました。



2. 事例提供 「東社協知的発達障害部会における災害支援について」

(東社協知的発達障害部会 災害対策委員会 委員長 岩田 雅利 氏)

東社協知的発達障害部会は、これまで東日本大震災、熊本地震等において、東京都発達支援協会と合同で災害対策本部を立ち上げ、被災地で利用者に関わるさまざまな支援を行ってきました。

平成30年7月豪雨においても、現地の知的障害者福祉協会との調整や、先遣調査を踏まえ、広島県三原市内の障害施設における利用者の送迎支援や直接支援を約2か月間行いました。その中では、利用者の送迎支援を外部応援者が担うことにより、施設職員は本来の利用者支援や復旧業務にあたっていただくことができると考えて支援を行っていたという説明がありました。

応援派遣にあたっては、支援者同士の円滑な引継ぎができるよう、活動日が重なるようにローテーションを組んだり、あくまでも地元主体の支援の展開、派遣者のケアも含めた心構え等の事前説明等を意識しながら実施してきており、被災地でのさまざまな活動が東京での災害発生時のことを考えるきっかけになっているという報告がありました。



3. プログラム1：福祉施設・福祉避難所における対応と支援について

避難者を受け入れる立場(施設・行政)として、「福祉避難所において発生する課題や困難」、「福祉避難所におけるそれぞれの役割や業務」について、ネットワーク構成団体の混成グループで意見を出し合い、全体で共有しました。

シナリオ例(高齢施設)

- ・発災後14日が経過。都内のある区の高齢者施設。
- ・施設入所者は90名。要介護4や5の80・90代の高齢者が多い。
- ・行政との協定に基づき、施設のスペースを提供し、福祉避難所を開設して1週間が経過。20名の避難者と15名の家族等介助者を受け入れている。
- ・1名の行政職員が連絡員として福祉避難所に常駐している。1名の被災施設職員が福祉避難所の担当として対応の窓口となっている。
- ・避難者は、80～90代が多く、家族等介助者1名と共に避難してきている人が多い。介助者は疲弊の色が濃い。
- ・本来は避難想定がされていない独居の方の避難もある。
- ・避難者は、「軽度の認知症の疑いがある」や「食事や排せつ、衣服の着脱等に支援が必要」「歩行不安」「視覚障害・難聴」「服薬管理が必要」などの状況がみられ、「夜間等に大声を出して落ち着かない」「不眠」「幻覚・徘徊」「下肢筋力低下」等が顕在化している。
- ・福祉避難所として与えられているスペースは、当事者と介助者の計2名で、たたみ2枚分。段ボールを床に引いた簡単なクッションが当事者向けに備えられている。
- ・間仕切りはなく、プライバシーは保たれていない。
- ・施設では、被災をした職員もおり、全体の6割の職員しか参集できておらず、疲弊している。
- ・マンパワーの不足を補うため、行政を介して、東京都災害福祉広域支援ネットワークにおける福祉専門職の応援派遣を受ける。他県からの応援職員が到着し、5名が福祉避難所運営に関わるようになった。
- ・行政からは、さらに要配慮者を受け入れるよう、要請がある。

全体共有で出された内容

「福祉避難所において発生する課題や困難」

●受入れ関係

受入れ体制の確保/指示系統の確立/マンパワーの不足/応援派遣者やボランティアへの業務割り振り/職員の交代要員確保 等

●ハード面

トイレ/避難スペースやプライバシーの確保/感染予防/暑さ、寒さへの対応/衛生(ゴミ)対応/環境の変化への対応/ライフラインの確保等

●その他

医療、薬の処方/メンタルケア/食糧、物資/家族、介助者の疲弊/不眠/脱水/感染症/筋力低下/入浴/夜間対応/避難者同士のトラブル/ペット対応 等

物資の補充/手話/ガイドヘルプ/服薬管理/体操/職員の休息サポート/感染予防/リハビリ/ニーズの聞き取り/住居修繕、転居支援/お金の確保支援(行政や銀行手続き)/口腔ケア/転倒予防/避難者相談 等

●家族等介助者

避難者の介護/掃除/炊き出し/避難者同士の助け合い支援/介護者のメンタル面の補助/避難所運営(掃除・物資管理)等/身の回りの整理 等

●その他支援者(ボランティア等)

情報伝達/掃除/段ボールベッド設置/マッサージ/水汲み/物資の仕分け、運搬/食事の支度、配膳/足湯/子どもとの遊び/トイレ掃除/傾聴/レクリエーション/避難所案内係/通訳/ペットの散歩/力仕事/ゴミの処理 等

「福祉避難所におけるそれぞれの役割や業務」

●被災施設職員

施設運営、管理/業務ローテーション作成/応援職員受入れ、管理/入所者の介助、介護/指示出し/スペース設置指示/プライバシースペース確保/環境整備/受入れ情報の共有/行政との連絡、要請等/医療機関との連絡/マスク対応/災害VCへの要請 等

●外部応援専門職

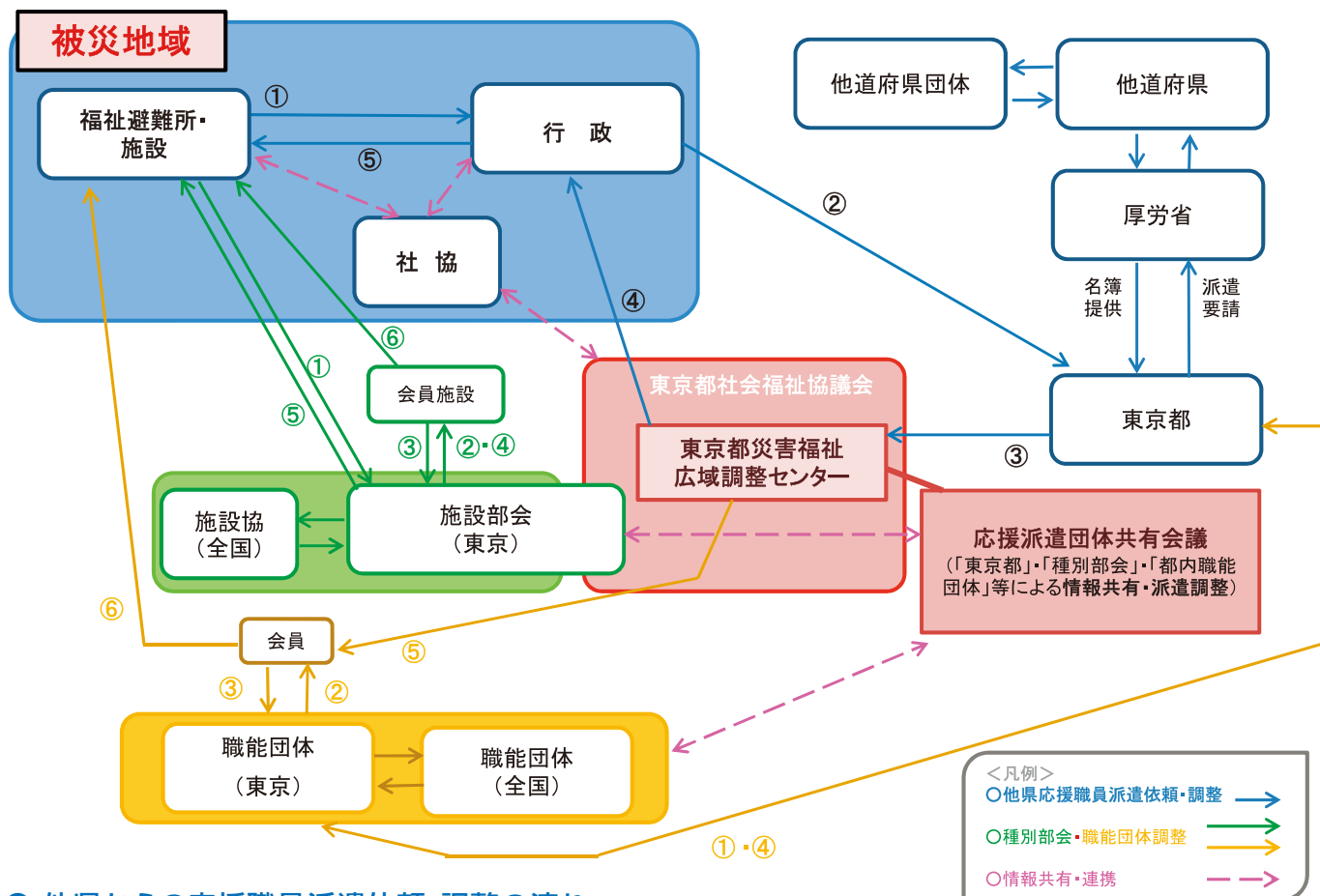
入浴、トイレ介助/職員の健康管理/服薬等の医療情報の確認/常駐スタッフのフォロー/避難者の健康の把握/障害特性に合わせた対応/家族、施設職員の心のケア/避難所運営支援/ボランティアの受付窓口/



4. プログラム2：福祉専門職の応援派遣について

ネットワークの構成団体として、大規模災害時に行う業務・活動を踏まえて、応援派遣の仕組みを効果的に機能させるために調整・整備しておくべきことを中心に、施設部会・職能団体・行政・社協の団体ごとのグループで話し合いました。

プログラム2 概要図(全体)



● 他県からの応援職員派遣依頼・調整の流れ

- ① 福祉避難所・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調整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(一覧)」)
- ④ 東京都災害福祉広域調整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
- 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

● 施設部会における応援職員派遣依頼・調整の流れ

- ① 被災会員施設からの支援要請
- ② 種設部会から被害のない会員施設への派遣依頼
- ③ 被害のない会員施設からの職員派遣回答
- ④ 種設部会でマッチングした結果(支援者と受け入れ施設)を、派遣元施設に情報提供する。
- ⑤ 種設部会でマッチングした結果(支援者と受け入れ施設)を、派遣先施設に情報提供する。
- ⑥ 派遣先への応援

● 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、東京都へ提供する(都は、東京都災害福祉広域調整センターへ提供)。
- ⑤ 東京都災害福祉広域調整センターから派遣者(会員)へ、派遣先(区市町村名)の報告
- ⑥ 派遣先への応援

全体共有で出された内容

●施設部会

- ・会員施設向け安否確認システムの全種別部会での導入(スマートフォン対応含む)およびその他連絡手段の検討
- ・都全域よりも範囲を狭めた地域コミュニティでの情報把握と支援の検討

●職能団体

- ・会員の安否確認、支援ニーズ把握、役員の連絡体制の確立、名簿提供可能な体制の確立
- ・日頃からの災害支援訓練の実施/職能団体同士の連携

●区市町村行政

- ・ニーズ情報把握方法(職員巡回、各種通信機器・ツール、フォーマットの作成)、受け入れ可能人数の把握(当事者)
- ・必要な人数、職種、活動場所、振り分け目安等の想定(支援者)
- ・要請よりも少ない応援職員派遣の際の対応
- ・姉妹都市協定等の活用等(当事者広域避難、支援者応援)、調整窓口の設定(都内窓口一覧表の作成)

●区市町村社協

- ・地域のキーパーソン、団体との日頃からの連携による要配慮者支援(民生委員、町会、施設など)/ニーズ把握
- ・行政との連携/情報把握

平成30年度セミナーの実施

ネットワーク構成団体において、ネットワークの仕組みの周知とともに、災害時における福祉施設・事業所・福祉避難所の状況や、外部からの福祉専門職の応援のあり方や受け入れ等について学び、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)を進めるため、本年度、初めてセミナーを開催しました。

日時：平成31年3月13日(水) 17時15分～20時
会場：家の光会館7階コンベンションルーム
参加者：173名(東社協種別部会関係者、職能団体、行政、社協、その他)



ネットワークの仕組みの説明、30年度に実施した調査結果概要報告*の後、「災害時の福祉施設・事業所・福祉避難所等における要配慮者支援を考える」をテーマにシンポジウムを開催。

登壇者発言 の要旨

<被災地での外部応援職員派遣受け入れ(東日本大震災)> 熊谷 勝市 さん

(気仙沼市立病院 地域医療連携室 /元 社会福祉法人洗心会 気仙沼市障害者生活支援センター 相談支援専門員)

東日本大震災当時、障害を持った方の相談支援事業所で働いており、被災をし、対応しなければいけないことが通常よりも増え、心身ともに疲弊しきっていた中、東社協的発達障害部会の支援チームとの出会いがありました。

同じ現場としての専門性を活かし、利用者の送迎支援や、傾聴支援・介助支援、障害児本人や親の会に関する支援、その他さまざまなことを担っていただきました。また、現地支援者への支援(傾聴等)も大変大きな力になりました。

もともと、閉鎖的な土地柄があるところで、東京の支援チームがはじめて支援に入った同法人内の入所施設においては、当初、お客様として対応し、支援を継続的に受け入れることには、否定的な意見も出ましたが、東京の支援チームの現地ニーズに寄り添った支援活動により、その後も継続した支援として入っていただきました。普段から顔の見える関係性を構築し、つながっておくことが災害時の支援の受け入れにも大切であると感じています。

<外部応援職員としての被災地支援活動(西日本豪雨災害)> 滝沢 昭子 さん

(社会福祉法人 亀鶴会 特別養護老人ホーム神明園 役務部 部長)

東日本大震災以降、自施設で、BCP策定や、職員の安否確認、備蓄品の整備等、東京での災害に備えた取組を進めてきました。しかし、被災地での支援活動の経験はなく、昨年の豪雨災害に際して、他県のボランティア支援チームの一員として岡山県倉敷市内の小規模多機能居宅介護・グループホーム、サービス付き高齢者住宅に支援に入りました。建物は被災していませんでしたが、職員が被災したため、被災から2か月が経過していた当時も安定した職員体制が確保できず、利用者の生活支援が危ぶまれる状況だったためです。

事前に支援チームから、支援に入るにあたっての心構え等のレクチャーを受け、現場の大よその情報も共有でき、宿泊先等も確保していただいたのでとても助かりました。現場では、利用者や職員の方のお話を傾聴することを意識して活動しました。3日間という短い時間でしたが、「入居者の情報やシンプルなケアマニュアルの整備、施設内の見取り図や施設近隣の地理的情報等、支援側が受援側にたずねなければならないことをできるだけ減らす」取組が平時から求められると感じました。また、日頃から地域内外でさまざまな施設と連携を図っていくことが大切であると感じています。

<被災施設等での外部応援職員受入れコーディネート業務(熊本地震)> 小林 政夫 さん

(社会福祉法人大阪ボランティア協会 ボランティアコーディネーター/元・(株)南阿蘇ケアサービス(臨時)ボランティアコーディネーター)

熊本地震時、縁があって、南阿蘇村の福祉施設でボランティアコーディネーターとして関わることになりました。施設の副施設長がご自身の東日本大震災時の支援経験から、外部からの支援者をきちんと受入れ、必要な支援活動をコーディネートする役割を担う人が必要と考えたからです。また、南阿蘇村の他の施設にも外部応援者を調整するみなみ阿蘇福祉救援ボランティアネットワークが立ち上げられ、その手伝いも一部担っていました。

外部応援者のコーディネートでは各事業所の希望を聞き、専門職の方は、介護・看護職としてシフトに入ってもらったり、事務作業をお願いし、一般ボランティアの方には、見守り・話し相手・掃除や物資の管理・情報発信を始めさまざまなことをお願いしました。さらに支援者の宿泊場所の確保等も担いました。

平時から、受け入れ側はさまざまな外部応援者とつながり、実際に施設における活動に協力してもらうこと、支援側も、さまざまな人とつながったり、受入側の想いに寄り添った支援を意識しておくことが大切ではないかと考えています。

<コーディネーター> 山本 克彦 さん

(日本福祉大学准教授 / 減災支援教育研究センター 副センター長)

災害時には、対応必要量(Needs)と対応能力(Resource)のバランスが崩れ、必要以上の困りごとが出てくる一方、地域全体の被災・職員や施設の被災等により、支援側が不足することになり、被災していない地域からの支援者が必要になってきます。また、被災者ではあるが、支援者とならざるを得ない状況も考えられません。

支援と受援を決して二分化するのではなく、それぞれが日頃からつながるような関係性を作り上げていくことが大切なのだと思います。支援・受援・調整も含めて、災害時のいろいろな場面を想像すること、そこを踏まえて、今から何ができるのか創造し動いていくことが大切ではないのでしょうか。この会場で出会った参加者同士も、またどこかで出会うかもしれません。つながりのきっかけになればと思います。

※福祉施設にできる災害時の利用者と地域の高齢者・障害者・子どもたちへの支援は…?
～「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」結果～〈概要版〉



平成31年3月発行