

令和元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び南海ト

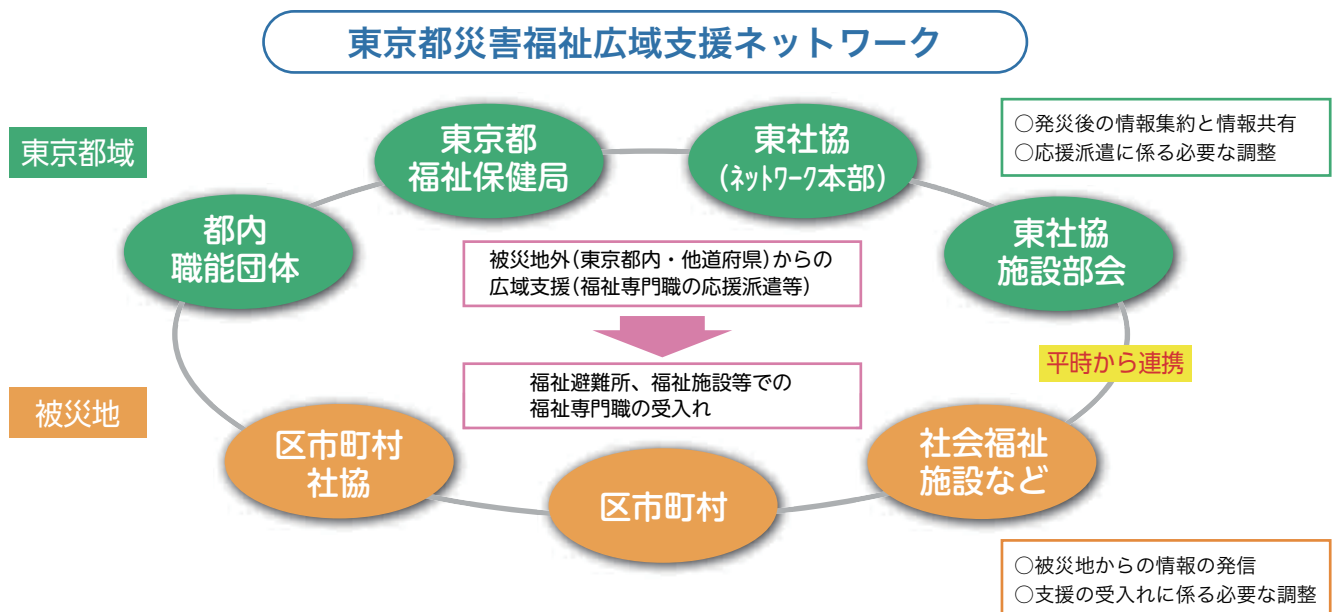
ラフ巨大地震が発生する可能性が高いことが指摘されています。これらの災害が発生した場合、災害時要配慮者への支援を行うマンパワーも被災地内の相互応援だけでは大幅に不足することが懸念されています。

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都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。



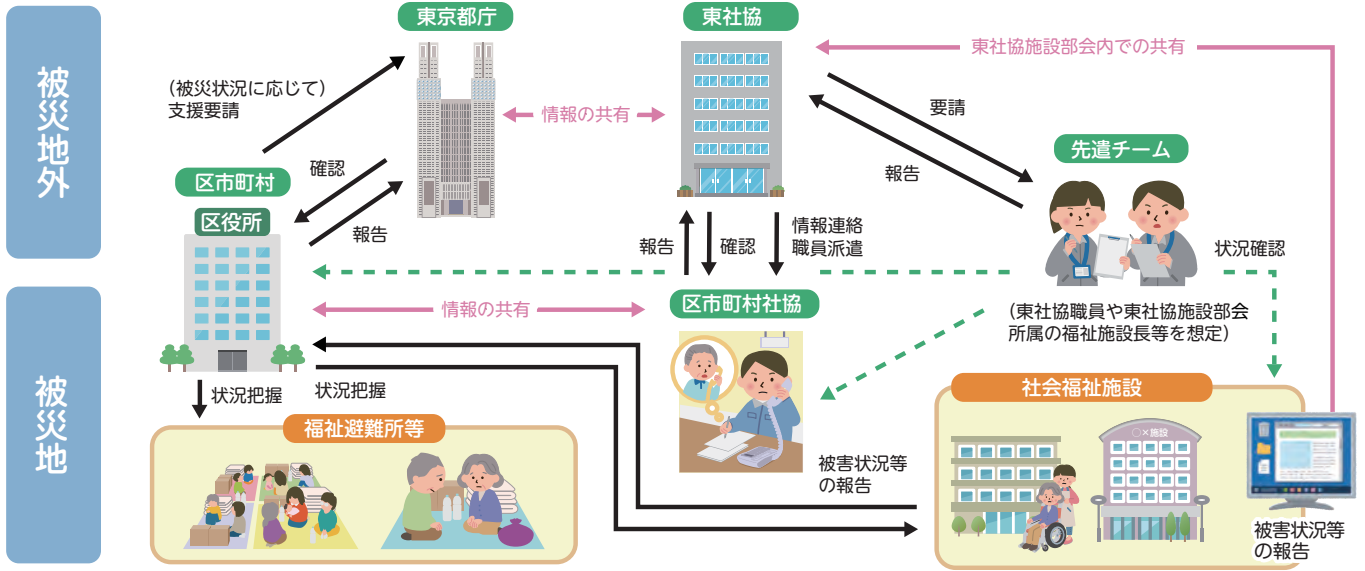
ネットワークで実施すること

- 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

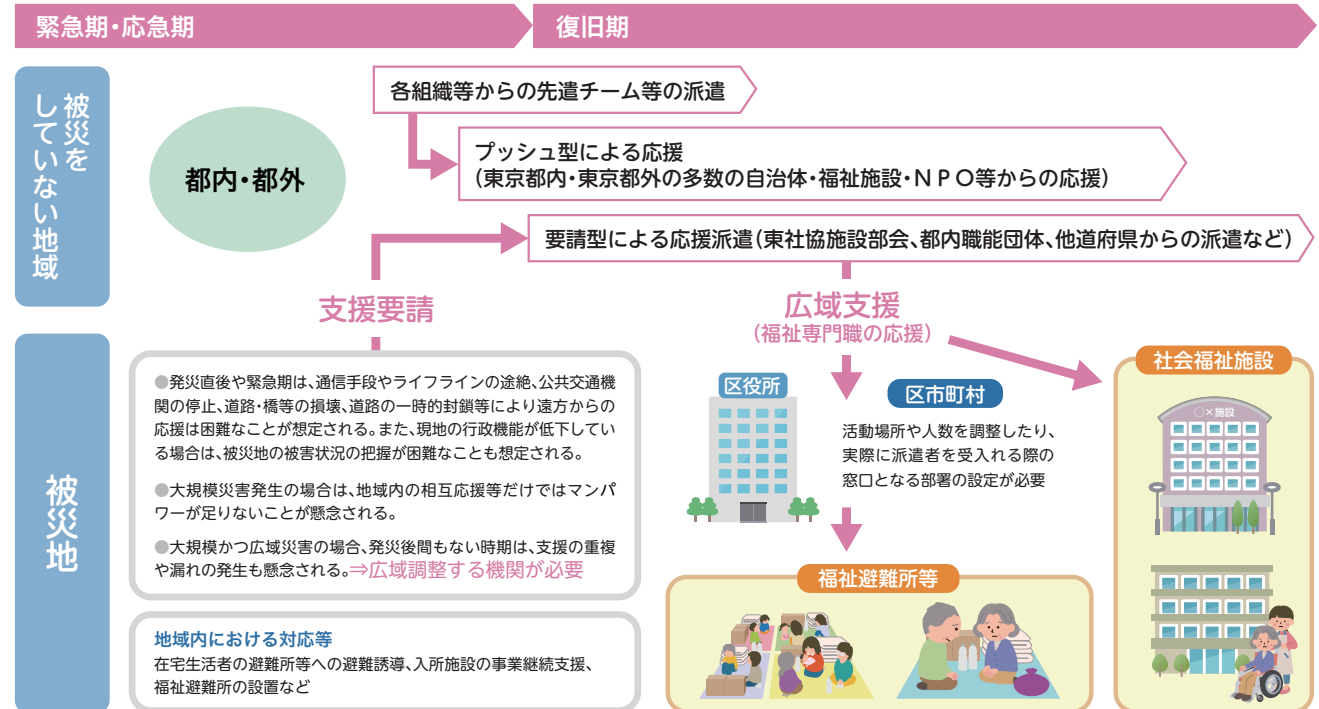
【緊急期・応急期】ネットワーク本部における発災後の被害状況等の把握の主な流れ



2. 復日期における取組み ～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

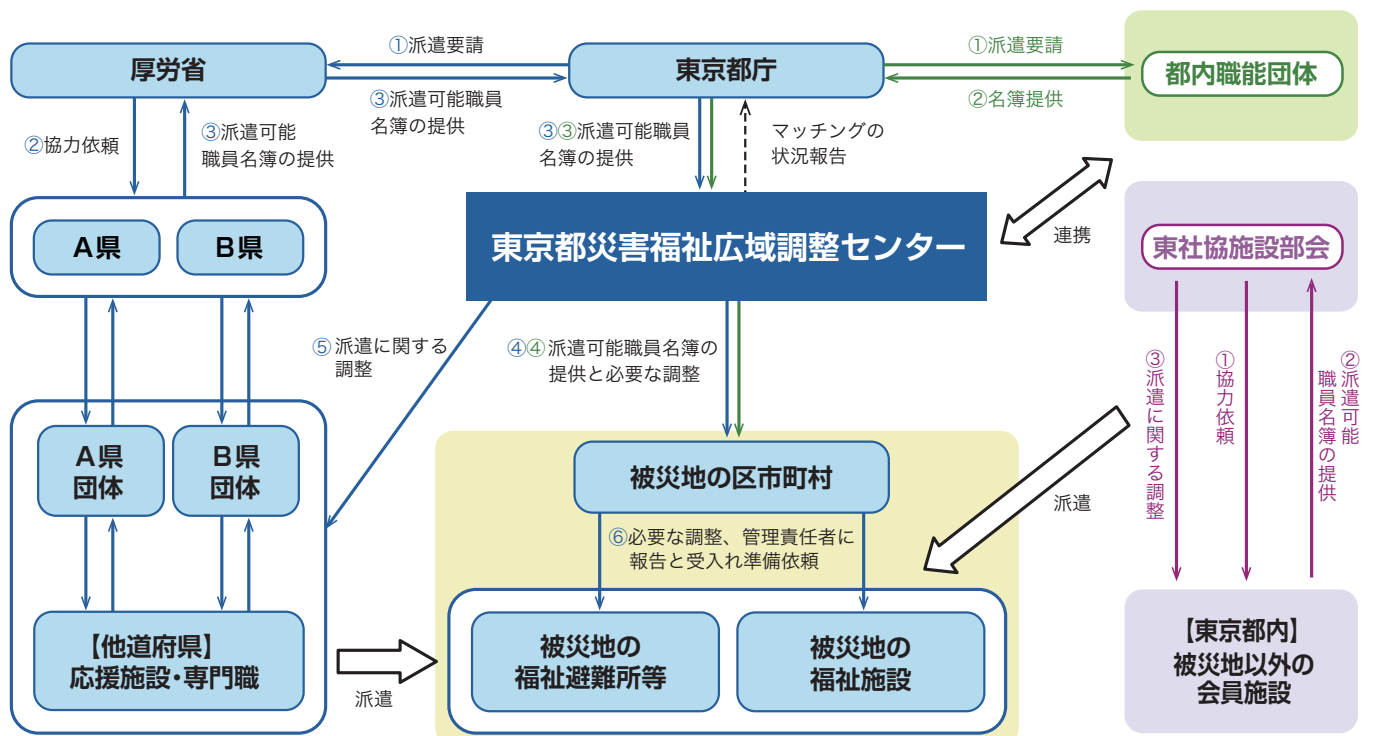
イ 各団体の支援内容や今後の取り組み方針等の共有

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）



令和元年度連携訓練の実施

29・30年度に引き続き、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。大型台風の影響による水害が都内で発生したという想定のもと、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、発災前後の各団体の動き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：令和元年12月3日(火) 13時～17時

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50名(東社協施設部会：15名、職能団体9名、区市町村行政10名、区市町村社協16名)
見学・関係者22名

1. 事例提供 「東京における水害について」 (東京都総務局総合防災部防災計画課 計画調整担当)

豪雨の発生率は、この30年間で3倍になるなど、都内における豪雨は近年確実に増加し、今後も増える見込みとなっているなか、東京都における水害対策についてお話いただきました。2019年10月に発生した、台風19号の被害概要報告の後、土砂災害防止法に基づいた土砂災害計画区域指定、河川氾濫のリスク低減のための中小河川整備(河川の拡幅や掘削による河道の整備、調節池の整備)、スーパー堤防の整備等の説明がありました。



また、都内の洪水・高潮浸水被害想定によると、浸水深が10m以上、浸水期間が2週間以上の箇所もあり、広域避難者数も255万人と想定され、受入れ施設も不足する中、首都圏における大規模水害広域避難検討会を設置し、各種対応を検討しているという話もありました。

さらには、豪雨対策を身近な問題として捉え、いざというときにあわてることのないよう、避難に備えた行動を一人ひとりがあらかじめ整理できる「東京マイ・タイムライン」の説明もありました。

あわせて、福祉保健局総務部総務課より、平成29年6月に改正された水防法・土砂災害防止法に基づき、浸水想定区域や土砂災害警戒区域内の要配慮者利用施設は、避難確保計画の作成と避難訓練の実施が義務付けられたことについて説明がありました(平成31年度末実績で、都内対象施設約3,400箇所のうち作成済み施設が約24%。関東1都7県の平均が40%)。

2. プログラム1：発災にともなう各団体の取組について

シナリオを基に、発災2日前～発災当日～発災後7日ぐらいまでの、災害福祉広域支援ネットワーク各構成団体の動きについて、団体ごとにグループにおいて意見を出し合い、全体で共有しました。

プログラム1 シナリオ

<発災前(2日前～前日)(平日)>

- 令和X年10月、大型台風が発生し、東京を直撃する模様。前線の影響もあり、長時間にわたって大雨が降り続く可能性があり、最大限の注意が呼びかけられている。
- 台風当日の、東京全域での公共交通機関の計画運休やスーパーをはじめとする商業施設の臨時休業も発表されている。
- 自治体では、避難所を複数力所開設し、住民に避難を呼びかけている。

<災害当日(平日)> *台風は夕方から夜間にかけて東京に接近し、その日のうちに通過した。

- 雨・風が記録的に強い。警戒レベル5「災害がすでに発生しており、命を守るための最善の行動をとる」が最終的に発令された地域もある。
- 河川の水位がどんどん上昇。多摩川が広範囲で氾濫。その他都内河川でも一部氾濫。
- 排水処理が追いつかず、道路の冠水・水没が至る所で見られる。強風で倒木が多数あり、一部道路は通行不可。
- 停電・断水・電話不通等のライフライン被害も被災地域で多い。
- 土砂崩れが発生しているところも出ている。

<災害発生後(1日後～7日後)>

- 河川の氾濫等により、たくさんの住宅が床上浸水被害を受けた。河川の近くに位置している住宅では、2mほどの高さの浸水被害を受けたり、マンションの1階部分が水没している状況もある。浸水被害を受けた病院や福祉施設の報道もあった。
- 勤務先自体は幸いにも被害はなかったが、所在している区では、一定程度の浸水被害等があった。

- 負傷者や死亡者の情報も出ている。今後増える可能性あり。
- 浸水や土砂災害・倒木で不通の道路があり孤立している地域や、ライフラインが途絶えている地域もあるなど、状況が不明な地域・施設がある。
- 被害のなかった地域の公共交通機関は翌日から再開。スーパーは2日後から再開。
- 災害発生から3日後、東京都災害福祉広域支援ネットワーク(本部：東社協)から東京都高齢者福祉施設協議会・知的発達障害部会等に対して、先遣隊の派遣要請を行う。
- 災害発生後1週間で、多くの地域では、浸水被害は収まったが、大量の土砂は残ったまま。被害が甚大な一部地域を除き、ライフラインや公共交通機関、商業施設等が復旧。

各グループで話し合われた課題や意見

● 発災前

- ・ 支援団体/自治体間での事前打ち合わせ
- ・ 地域住民への事前避難の呼びかけ、避難行動要支援者名簿を活用した避難の呼びかけ<行政>
- ・ 施設の職員体制、避難準備体制等の確認<各施設・行政>
- ・ HP等で事業休止等の連絡、施設利用者への連絡<各施設・社協>
- ・ 被害が出そうな施設への事前連絡<施設部会>
- ・ 災对本部の設置、会員への協力依頼<職能団体>

● 当日

- ・ 情報収集(地域や福祉施設の被害状況等)<施設部会・行政>
- ・ 避難所・福祉避難所等の開設<行政>
- ・ 要配慮者の安否確認、要配慮者受入れ調整<行政・各施設>
- ・ 一部職員参集、待機、各種情報収集<社協>

● 発災後

- ・ 福祉施設の被害状況、職員参集状況の確認<行政>
⇒職員派遣要請、施設の片づけ(ボランティア募集)
施設再開が難しい場合の利用者等の広域での受入れ調整<行政>
- ・ 安否確認・ニーズ把握、会員への協力要請、プッシュ型支援の実施<職能団体>
- ・ 利用者安否確認、災害ボランティアセンター立ち上げ<社協>
- ・ 災对本部設置、得られた情報を基にした支援方針の決定<施設部会>

3. プログラム2：福祉専門職の応援派遣について

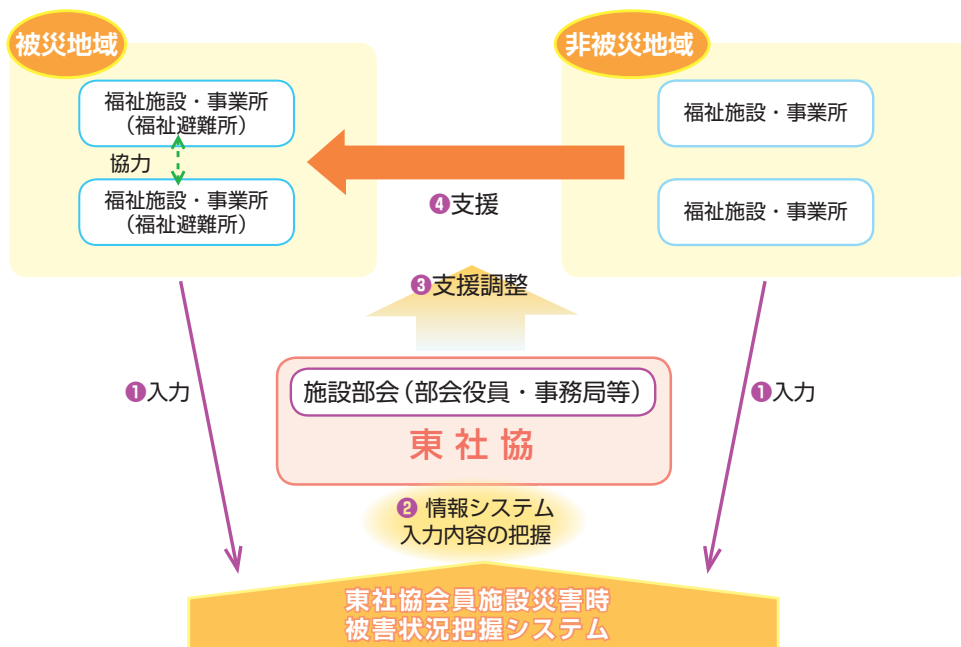
共通のシナリオ及び、各団体の状況設定等を基に、ネットワークの構成団体として、大規模災害時に応援派遣の仕組みを効果的に機能させるために調整・整備しておくべきことを中心に、団体ごとのグループで話し合いました。

プログラム2 共通シナリオ 発災後8日が経過

- 令和X年10月に大型台風が発生し、東京を直撃。前線の影響もあり、長時間にわたって大雨が降り続いた。
- 多摩川や、都内の中小河川・支流等で大小の越水・氾濫が発生。また、雨水の排水処理が追いつかず、冠水・水没が至る所で見られた。
- 多摩川沿岸の、大田区・世田谷区・調布市・狛江市・府中市・国立市・立川市等の一部エリアや、その他、日野市・八王子市・杉並区・中野区・北区・板橋区・新宿区・江東区・江戸川区・葛飾区・墨田区・足立区等の一部エリアでも浸水被害が発生。
- 被災地域では、現在、水が引いている箇所が多いが、大量の泥は残っている。
- ライフライン(電気・ガス・水道・通信)も被災地域の一部では不通の箇所がある。
- 浸水やライフラインが途絶えているエリアを中心に、避難所にまだ多くの住民が避難。避難所では生活が難しい要配慮者は、福祉避難所に避難している。在宅に残されている要配慮者もいる。
- 被災地域の自治体では、災害対策本部が設置され、全庁的な災害対応を行っている。福祉施設の被害状況等の確認を行った。
- 被災地域の社協では、災害ボランティア・センターを設置したり、行政との協定に基づき、避難所または福祉避難所運営を行っている社協もある。
- 東社協の会員施設の約6割からは、WEB上の被害状況把握システムを介して、施設状況等の報告があった。
- 東京都災害福祉広域支援ネットワーク(本部：東社協)では、発災後、東京都・東社協を中心に、行政や東社協施設部会、職能団体、区市町村社協等が把握した情報を適宜共有し、今後の支援について検討している。
- 福祉避難所への福祉専門職の派遣要請があり、他県から福祉専門職の応援も求めることから、都庁に東京都災害福祉広域調整センターを設置。

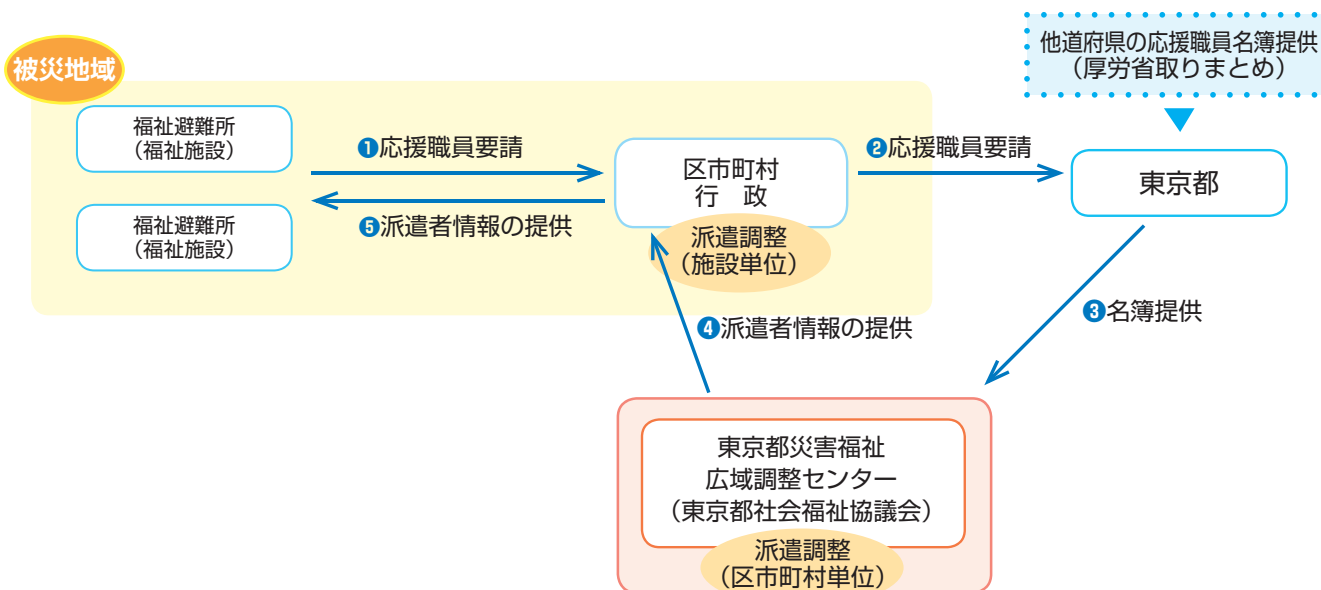
施設部会における応援職員派遣依頼・調整の流れ

- 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（支援者と受入れ施設）を、派遣元施設に情報提供する。）（施設部会でマッチングした結果（支援者と受入れ施設）を、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、種別部会で共有する。



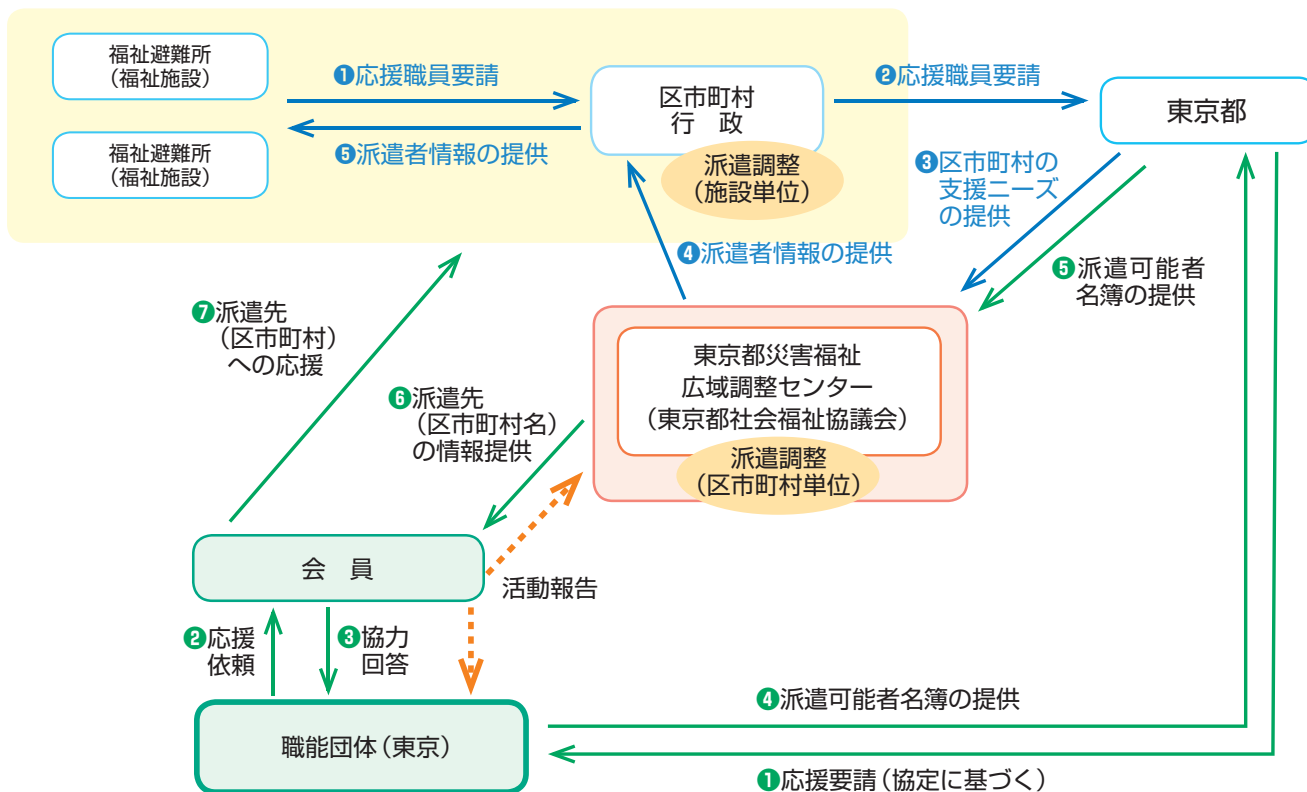
他県からの応援職員派遣依頼・調整の流れ

- 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



各グループで話し合われた課題や意見

施設部会

情報の収集及び共有 / 被害状況の大きさ、人・もの・ライフラインも含め、サービス提供に影響が大きい施設の把握、支援ニーズの把握 / 部会としての応援派遣体制の構築

職能団体

受援についてのイメージ明確化 / 災害支援を担う人員の増員 / 会員安否確認の仕組み構築 / 他職種連携

区市町村行政

施設間調整の実施（応援職員派遣可能施設と福祉避難所開設施設） < 1 区内・市内施設内での人員調整、2 外部への派遣要請 > / 応援職員のコーディネーション（振り分け作業等） / 施設のニーズに基づいた応援職員派遣

区市町村社協

ニーズ把握（声を上げられない人に対する集中的な訪問） / アウトリーチ、支援に関する顔の見える関係づくり

令和2年度以降の取組み

ネットワーク構成団体からなる推進委員会を引き続き設置し、下記のような取組みを進めていきます。

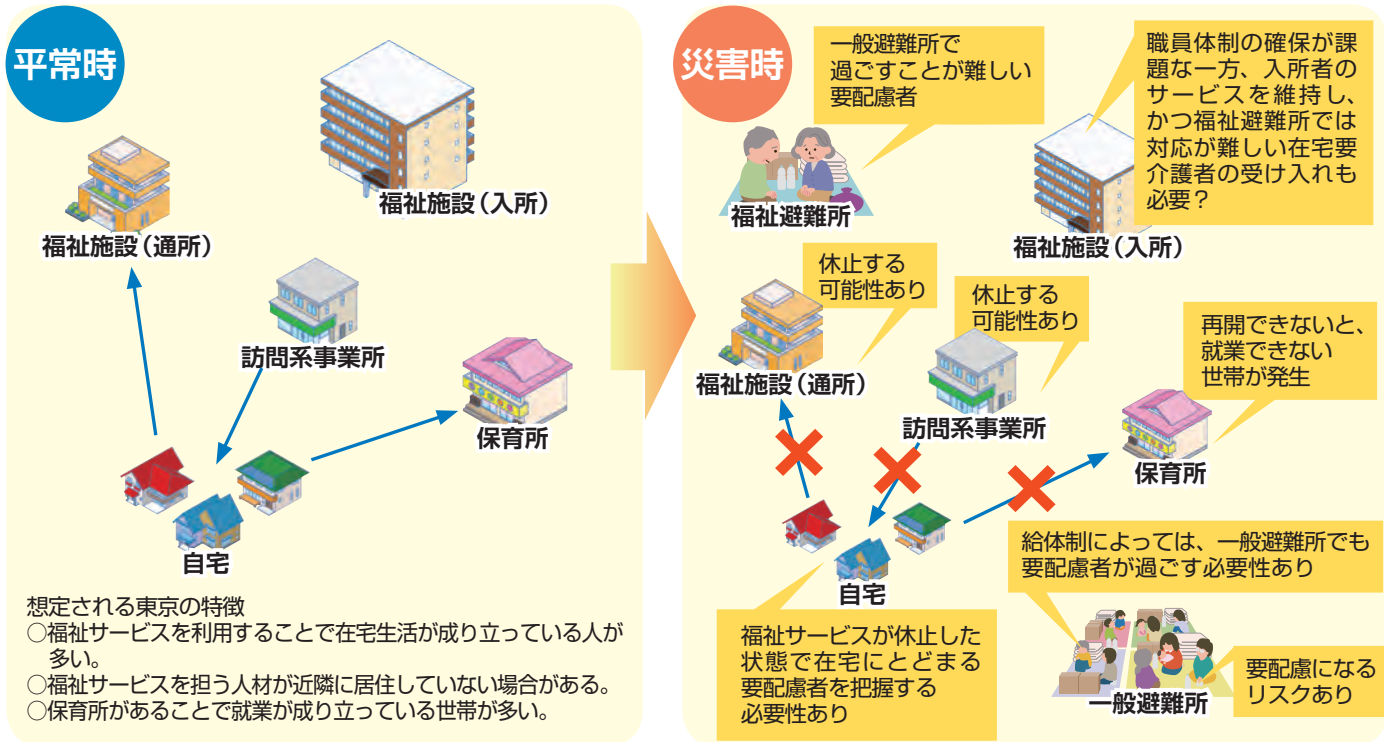
- 本ネットワークにおける災害時の役割や機能について関係団体等へ報告書や訓練等により周知を図り、それぞれの団体での平時からの取組みの推進を図る。
- 外部応援職員派遣や受入れに関する一連の取組みを記した簡易的なマニュアルの制定。
- 先遣隊及び応援職員等に求められる視点・知識・スキル等の理解や習得を目指した研修の検討・実施
- ネットワーク本部の機能の具体化・人員体制や必要資機材の整備

* 令和2年3月10日（火）に予定をしていた、東京都災害福祉広域支援ネットワークセミナー「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」は、新型コロナウイルス感染拡大防止のため、次年度へ延期しました。

参考

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調査」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・出勤できない ← | | | | | | → 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）

東京都災害福祉広域支援ネットワークHP <https://www.tcs.w.tvac.or.jp/activity/saigaifukushinetwork.html>

