

災害時要援護者支援を考える

1. 災害対策基本法改正（2021年5月）の内容

災害時避難の考え方、個別避難計画作成義務化
福祉避難所の経緯と確保・運営ガイドライン改定

2. 福祉支援の現状とその必要性

ふだんのくらしのしあわせを取り戻すために
支援体制の現状

3. 東京都災害福祉広域ネットワークの目的と取組み

特徴、課題、町内会の取組みモデル

※東京都社協開催のセミナー令和3年11月25日を参照に作成
緑園6丁目 地域支え合い活動委員会 江尻哲二

災害時避難に関する考え方の変化

◆立ち退き避難

- ・指定避難所へ
- ・親戚・知人宅へ
- ・ホテル・旅館などへ

◆屋内で安全を確保

- ・垂直避難、上階へ移動

- ✓ 甚大な災害時には、無数の「自主避難所」
(とりあえず身を守れるところに人は集まる)が立ち上がる
- ✓ 被災者は決められた避難所に行くのが全てではない
- ✓ コロナ禍も手伝って分散避難を推奨する方向に

避難行動要支援者の個別避難計画の作成が努力義務化に

課題と背景

- ◎近年の災害においても高齢者や障がい者が犠牲となっており、災害における全体の犠牲者の内、高齢者の割合は2019年台風19号では約65%、2020年7月豪雨では約79%であった。
- ◎災害時の避難支援等を更に実行性のあるものにするためには、個別避難計画作成促進が重要

災害対策基本法改正(令和3年5月)の主な改訂内容

- ◎優先度の高い避難行動要支援者についての個別避難計画の作成目標として5年程度で取組み作成
- ◎マイナンバーを活用して、要支援者名簿・個別避難計画の作成・更新し、実情に即した避難支援等に繋げる。
- ◎個別避難計画作成に関する留意事項以降
 - ・作成に当っては本人の状況等をよく把握し信頼関係も期待できる福祉専門職の参画が極めて重要
 - ・避難支援をする者（故人、団体）の確保
 - ・避難支援者の負担感の軽減（幅の拡がり、分担制）
 - ・計画作成後も、計画の改善、実行性向上に繋がる訓練実行が適切
 - ・避難計画情報については、避難支援関係者との平時からの情報共有
 - ・施設等から在宅に移る要支援者については速やかに名簿に記載。避難支援に切れ目が生じさせないこと。

福祉避難所 災害発生時に特別な配慮を必要とする人を受け入れる避難所

- 2007(平成19)年の能登半島地震で初めて設置
- 2008(平成20)、厚生労働省「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」を発出
- 東日本大震災(2011年)を経て、2013年策定の「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を踏まえ、2016(平成28)年に「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」が出される。
- 2021(令和3)年5月の災害対策基本法改正に併せ「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」も改訂された。

福祉避難所の確保・運営ガイドライン 主な改訂のポイント

改訂の趣旨:指定福祉避難所の指定の促進と共に、事前に受入対象者を調整し、人的物的体制の整備を図ることで、災害時の直接避難等を促進し、要配慮者の支援を強化する。

主な改訂内容

○ 指定福祉避難所の指定及び受入対象者の公示

- ・指定福祉避難所を、指定一般避難所と分けて指定し、公示する。
- ・指定福祉避難所の受入対象者を特定し、特定された要配慮者やその家族のみが避難する施設であることを指定の際に公示できる制度の制定

○ 指定福祉避難所への直接の避難の促進

- ・地区防災計画や個別避難計画等の作成プロセス等を通じて、要配慮者の意向や地域の実情を踏まえつつ、事前に指定福祉避難所毎に受入対象者の調整等を行う
⇒要配慮者が日頃利用の施設へ直接の避難を促進する。

○ 避難所の感染症・熱中症、衛生環境対策

- ・保険・医療関係者の助言を得つつ、避難所の計画、検討を行う。
- ・一般避難所においても、要配慮者スペースの確保等必要な支援を行う。

○ 緊急防災・減災事業債等を活用した指定副首位避難所の機能強化

- ・社会福祉法人等福祉施設等における自治体の補助金に対する緊急防災・減災事業債活用可能に。

福祉避難所設置促進の方向性

- 事前に福祉避難所毎に受入者の調整等を行い、福祉避難所等への直接の避難を促進
- 福祉避難所毎に受入対象者を特定し、あらかじめ指定の際に公示することにより、受入対象者とその家族のみの施設であることを明確化し、福祉避難所における受入を促進
- 小規模の施設やスペースでも、市として要配慮者の滞在が想定される場合は、福祉避難所の指定は適当であること等を明確化

福祉支援の現状とその必要性

ふだんのくらのしあわせを取り戻すために

- 避難生活支援と復興が不十分なことから、「災害関連死」が後を絶たない現実例) 熊本地震: 脂肪270名 (直接市50名、災害関連死220名)
- 被災者は平常時より、より多くの福祉的支援を必要としている。
- 復興の道のりは長く、生活を支える支援は、まさに「福祉」の本領
- 復興とは、被災した地域そのものが元気を取り戻す作業 = まさに「地域福祉」
- 自立困難な被災者の多くは、災害前からの課題を抱える住民であるという事実

福祉分野における災害支援体制整備の現状

- 災害ボランティアセンターの運営支援(社協)
- 災害ボランティアセンターにおけるボランティア支援(社協)
- 災害派遣福祉チームによる福祉専門職の一般避難所支援(専門職)
- 福祉避難所の開設と運営(社会福祉施設・社協・危機管理)
- 社会福祉施設間の被災施設応援(同種別間の福祉施設)
- 生活困窮者への生活福祉資金貸付け(社協)
- 要支援者見守り“一人も見逃さない運動”(民生・児童委員)
- 地位支え合いセンター等による生活支援相談員を中心として復興期の見守り・相談(社協)

東京都災害福祉広域ネットワークの目的と取組み

目 的

大規模災害時において、高齢者・障がい者等の要配慮者に対し、緊急的に対応を行えるよう、東京都福祉保健局、区市町村、東社協、区市町村社協、東社協施設部会、福祉専門職の機能団体等が一体となって、東京都災害福祉広域支援ネットワークにおける取組みを推進することで、災害対策の強化を図る。

<ネットワークで実施>

- 1 平時の取組み：災害の発生に備えて、ネットワーク構成団体が日頃からネットワークを構成し、災害時の活動体制の構築に向けた取組を推進する。
(例：日頃からの関係構築、広域訓練の実施、課題の共有、研修の実施など)
- 2 発災後の取組み（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

東京における災害時に想定される要配慮者のリスクと 福祉サービス供給体制をめぐる課題

◆東京の特徴

- ・福祉サービスを利用することで在宅生活が成り立っている人が多い
- ・福祉サービスを担う人材が近隣に居住していない場合がある
- ・保育所があることで就業が成り立っている世帯が多い

◆要配慮者のリスクと福祉施設・事業所の課題

- ・避難所での生活が難しい要配慮者の発生
- ・通所事業所や訪問系事業所の休止の可能性あり
- ・在宅にとどまる要配慮者の把握の必要性
- ・保育所の再開がないと就業できない世帯の発生
- ・福祉施設入所は職員確保が課題。入所者へのサービス継続、さらに福祉避難所の対応も

◆町会報告

- ・町会では、区より配付された避難行動要支援者名簿を管理
- ・地震が起こった時、安否確認のために活用する程度と認識
- ・令和元年台風19号が発生により、地域の水害対策への意識が高まる
- ・水害時における、要配慮者の支援体制の構築が必要

要配慮者の支援体制構築に向けた課題(町会)

要配慮者（登録者）

- ・ 自力での避難が困難
- ・ 名簿保管者を知らない
- ・ 避難計画の有無

専門職・事業者 社福連

- ・ 避難行動要支援者名簿事体を知らない
- ・ 利用者が名簿登録者であるか否かを知らない
- ・ 誰が名簿を持っているか知らない

地域（名簿保管者）

- ・ 登録者本人の実情を知らない
- ・ 介護事業者等の専門職との関わりを知らない
- ・ 災害時に安否確認だけでいいのか

町会モデル

- ① 地域水害リスクや避難行動要支援者名簿活用方法について、関係者と協議。
- ② 要配慮者本人の同意を得て、町会自治会・地区担当の民生委員(名簿管理者)と専門職による訪問調査を実施。
- ③ 水害時の避難方法や支援者、利用サービス等を確認。
- ④ 富士見地域独自の個別避難計画を策定し、支援者・関係者へ共有。
- ⑤ 本人への継続的な見守り・つながりづくり。

今後の取組み

- ・ 個別避難計画の作成に向けて、地域とケアマネージャー等 地域の専門職や社福連が密に連携し要配慮者について検討
- ・ 要配慮者との継続したつながりづくり