

IV. 支援活動を通して見えてきた課題 と今後の大規模災害に向けた提言

IV. 支援活動を通して見えてきた課題と今後の大規模災害に向けた提言

- (1) 支援活動を通して見えてきた課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 87
 - ① 震災発生時の課題
 - ② 災害時の国・自治体・障害関係団体の連携の課題
 - ③ 制度・財政措置の課題
 - ④ 復旧・復興時の課題
 - ⑤ その他
- (2) 今後の大規模災害に向けた提言・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 94
- (3) 災害対策連絡協議会の今後の方向性・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 96

(1) 支援活動を通して見えてきた課題

① 震災発生時の課題

○障害児者の被災状況の把握

福祉サービスを利用していない、当事者団体等に所属していないといった障害者やその家族については、安否確認や被災状況・支援ニーズの把握が困難であり、必要な支援を届けることができなかった。こうした事態を防ぐため、民生委員や相談支援事業等をはじめとするソーシャルワーク機能を拡充させるとともに、当事者団体の会員間及び会員以外の当事者との間のつながりを強化していくことが求められる。その際、「障害福祉」を基本とするつながりだけでなく、当事者及びその家族が地域住民とつながりをもち、住民としての配慮が受けられる必要があることを認識するべきである。

あわせて、行政や関係機関、事業者が保持する個人情報が開示されず支援の漏れや重複が生じた反省から、大規模災害時の個人情報の取り扱いについて、支援を行う団体への公開を含めて早急に検討する必要がある。

○被災地への物的支援、人的支援

(物的支援)

交通網の混乱や燃料不足により、被災直後の緊急的な支援物資の送付は各団体の対応では困難な状況だった。加えて、支援物資の一般的な配送過程においては、障害者が特に必要とする物資については手配が困難であり、結果的に必要な物資が届かないケースが多かった。

障害者が特に必要とする物資には、医療的ケアに必要な機器や医薬品等、あるいは知的障害者や発達障害者が落ち着いて避難生活を送るための物資（仕切り用の部材や音楽再生機器等）などが挙げられる。こうした物資については、被災地外の事業者が独自に提供するなど事業者間のつながりの中で迅速に対応されることが多かった。また、障害者やその家族、事業所などを対象に、関係団体がその垣根を超えて共同で支援物資の集積と輸送、配付を行う取り組みも行われた。その際、被災地外及び被災地内の施設・事業所等が物資集積の拠点として機能した。こうした事業者間、団体間のネットワークや物資集配・輸送のあり方について検証・評価するとともに、その強化を平時から図る必要がある。また、今回の物資支援の過程を再考し、災害発生直後から三日以内、一週間以内、一か月以内など時間経過によってどのような生活物資が必要であったのかなどを整理し、今後に備える必要がある。

また、一般の支援物資についても、その配分に大きな課題が残った。在宅の知的障害者やその家族の中には、避難所に入ることが難しく被災した自宅にとどまった人も少な

くないが、そうした人の多くが支援物資の配分に関する情報から取り残され、そうした情報を得たとしても障害のある家族と一緒に配給や給油などの列に並ぶことができないといった理由で、実質的に配給を受けられなかった。避難所外にいる障害者やその家族のために必要な物資をどのように届けるかについて、避難所外への物資配送及び情報伝達のあり方や、要援護者への優先的な物資提供の仕組みなどについて、検討する必要がある。特に障害のある人が医療的なケアや常時の付き添いを必要とする場合などは、家族を含めて行動が制限されるケースが想定されるため、物資・情報の両側面から取り残されることがないように特段の配慮が必要となる。

加えて、小規模な法人や立地上アクセスの難しい事業所、グループホームなどについても、支援から取り残されやすい傾向にあることに注意が必要である。

(人的支援)

送り出す側の体制不備や受け入れる被災地側の混乱、被災者の状況確認の難しさなどから、発災直後に施設職員等の派遣を行うことはできなかった。また、国の介護職員派遣スキームについても、十分に機能したとは言いがたい状況だった。一方、被災地においては発災直後から施設・事業所職員が不休で支援にあたるなど、人手の面では厳しい状況にあった。こうした需給のギャップが生じる背景について検証し、現地のニーズをよりの確に汲み取る仕組みづくりなど、より効果的な派遣のシステムを構築しておく必要がある。

加えて、職員の被災・離職等にもなう人材不足や福祉ニーズの急増に対応するため、被災地の施設・事業所職員等が過重労働を余儀なくされる状況が継続したことから、発災直後の迅速な対応とその後の復旧・復興期における息の長い支援の双方が必要である。

また、医療や心理的ケアの側面においては、それぞれの専門家のかかわりが欠かせない。一方で、被災地で求められるニーズとそれぞれの専門性が合致するためには、的確な状況の見極めが必要となる。そうした支援の内容についてのマッチングを図る上でも、現地のニーズを素早く的確に把握する仕組みが欠かせない。さらにそのマネジメントに基づいて、障害福祉と医療・心理・介護など各専門分野が連携し、生活の基礎部分と各専門性に特化した支援に総合的に対応できるスキームの構築が必要となる。

(支援に臨む基本姿勢)

災害後の復興に向けての支援に関しては、物資、人材、資金のほか、被災地の方々が自ら復興に前向きになれるような支援が必要である。たとえば、当事者の仕事そのものや場所づくりのための資材など、現地主導で進められるような配慮が必要である。

○災害に対する障害児者施設の備え

多くの施設では、非常食等の食料の備蓄はあったが、ガソリン・灯油等の燃料の備蓄

までは準備がなく、暖房器具の使用や職員の通勤に大きく影響した。施設・事業所や職員の車を災害緊急車両に指定する、あるいは災害時に利用できる提携のガソリンスタンド等を決めておくなど、優先的な燃料の配給を受けられるようにするなどの対応が求められる。その際に障害保健福祉圏域あたり最低2箇所などの想定が現実的であろう。もしも、各県単位で少数の大規模備蓄を検討する場合は、そこを拠点として各地域に分配するシステムまで担う必要がある。

また、一般避難所あるいは福祉避難所が障害者やその家族の避難に十分に対応できず、被災した自宅や通っている施設・事業所に家族ごと避難するケースがあった。被災時において障害者やその家族の拠り所となることを想定し、行政とも連携しつつ、これに対応できるだけの食料や物資、燃料の備蓄、非常用発電機などの準備を進めるとともに、職員の研修やマニュアルの作成などソフト面の備えや、避難所等の支援拠点・仮設住宅に設置されるサポート拠点に障害児者支援の観点から関わることを想定といったことも行う必要がある。

施設・事業所そのものの耐震化、あるいは津波被害が想定される地域に立地している場合の評価については、通所・入所の区別なく施設・事業所が災害時に救援・避難の拠点になりうることを考慮しつつ、早急に対応する必要がある。

○障害児者の避難所、避難先での生活

障害特性などにより一般避難所あるいは福祉避難所への避難を見送らざるを得なかったり、避難所側から避難を拒否されたりするなど、障害者とその家族にとって避難所は十分に機能しなかった。障害者も安全に避難できるよう、避難先での個室やパーティションの確保、福祉避難所の充実や受け入れ体制の整備、障害福祉関係施設や児童発達支援センター、民間の建物の福祉避難所としての指定などを行う必要がある。

加えて、福祉避難所の管理者に知的障害・発達障害のある人の障害特性について周知し、発災時に障害のある人やその家族を受け入れる体制をつくることや、その地域で暮らす障害者やその家族、福祉事業者等に福祉避難所の存在について十分に情報提供を行うことなどにより、福祉避難所が障害者の避難先としても機能するように努める必要がある。

避難所に入れない障害者やその家族が、被災した自宅や遠方の親類宅などに身を寄せた場合、支援物資や情報が行き届かず、孤立するケースがあった。こうした点からも、障害者やその家族が避難できる避難所の整備は急務である。

○医療的ケアを必要とする障害児者への支援

医療的ケアが必要な重症心身障害児者にとっては、在宅医療機器の電源、経管栄養剤、医薬品の確保が重要となる。特に人工呼吸器やたんの吸引等が必要な障害児者にとって停電などによる電源喪失は命に係わる事態であることから、常日頃から予備電源の確保

に心掛けなければならない。加えて、医療的ケアのニーズを持つ障害者の所在について、医療機関や医療機器メーカー等のもつ情報を福祉分野においても共有し、効果的な支援の提供を確保する必要がある。

また、医療ケアを必要とする障害児者の受け入れについては、医療型障害児入所施設や医療機関への搬送も視野に入れた支援が必要である。

② 災害時の国・自治体・障害関係団体の連携の課題

○遠隔地避難の際の福祉サービスの取り扱い

東京電力福島第一原子力発電所事故からの避難など県を越えた避難が行われるなかで、既存の法制度が実態に追いついておらず、遠隔地に避難した障害者について必要なサービスが円滑に提供されたとはいえない状況にあった。避難先で必要な福祉サービスを受けられるようにするためには、避難先の市町村と居住市町村との連携も必須となる。国及び地方公共団体は、障害者が避難先でも必要なサービスを利用できるよう、災害時の市町村間の連携等も含めて迅速に対応できる体制を構築しておくとともに、災害時の福祉サービスの柔軟な利用や法制度の整備についても検討しておく必要がある。

○情報伝達における連携

災害時において、必要な支援をスムーズに提供する必要があることから、法制度の柔軟な運用や既存制度の活用促進を図るための情報提供が欠かせない。今回の震災においても、こうした対応から、障害福祉分野にかかる数多くの通知・事務連絡等が国から発出された。一方、通信インフラの損壊や状況の混乱などにより、被災地の自治体や福祉事業者はこうした情報を十分に活用できず、効果的な支援の展開を妨げる一因となった。こうした状況に対して、通知文を携帯電話のメールで読めるようにテキスト化したり、通知文をわかりやすく書き直してニーズベースで組み替えたりするなど、必要な情報を被災地に届けるための取り組みが障害関係団体において行われた。こうした官民の有機的な連携について、その効果や実現の背景について検証し、より効果的な連携のあり方を模索する必要がある。

③ 制度・財政措置の課題

○東日本大震災で実施した国の人的派遣スキームの実効性

全国の介護職員等から数多くの派遣登録があったのに対し、被災県との調整に時間を要し、震災直後の支援には期待された機能を発揮できなかった。現地のニーズを把握し、

派遣元との調整を速やかに行う仕組みが必要であり、行政と現地の調整に関しては、関連団体（施設・事業所団体や当事者団体等）の人脈とスキルを十分に活用することが必要である。それにより、派遣される職員のスキルと現地ニーズとのマッチングがスムーズに行われると考える。

また、受け入れ側が人件費等の費用負担を案じて受け入れを躊躇することがないように、災害救助費や災害対策費等で財政的な手当がなされることを迅速かつ明確に表明し、諸団体等とも連携して被災した施設・事業所に伝達する必要がある。さらに、派遣された職員の役割として、利用者への直接的な支援だけでなく、復旧にともなう事務や復旧作業支援、利用者や家族の状況把握も明確に位置づける必要がある。

加えて、派遣される人員と被災者及び関係者間のコミュニケーションを円滑にするための取り組みも欠かせない。被災地出身の福祉職従事者が支援に入ることで、関係各方面との連携が円滑に進んだ例も報告されている。こうした点も考慮し、どのような人材であれば支援がスムーズに進むのか、総合的に検証する必要がある。

○災害時における既存制度の実効性

東日本大震災の被害は広域に及び、自治体によっては庁舎や防災センターが被災するなど、行政が情報を把握し支援を行うことが難しかった。また、地震発生が平日の日中であったこと、地震後数十分で津波が到達したこと、交通や通信が途絶したことなどから、住民相互の避難支援にも限界があったことが推測される。このような広域かつ甚大で、行政機能、インフラ、ライフライン、人的ネットワークが機能しなくなる被災状況のなかで、災害時要援護者登録制度など既存の避難誘導・救援のシステムは十分には機能せず、なかでも身体機能に障害のある人や集団的な行動を苦手とする障害のある人などは、困難な状況に直面したことが考えられる。既存の避難誘導・救援システムを見直す過程においては、発災時には障害者などのもとに支援者が早急に赴いて必要な支援を提要する仕組みをつくるなど、障害者など災害弱者が抱える困難性にも着目する必要がある。

福祉避難所については、既述の通り、障害者が避難を拒否されたり、家族への支援が行われなかったり、実質的に障害者が多く避難している施設・事業所や建物について指定が円滑に行われなかったり、運用面で多くの課題を残した。福祉避難所の位置づけや設置ガイドラインの内容が周知されなかった背景を検証するとともに、障害者が安心して避難できる場所となるよう制度のあり方を見直す必要がある。

④ 復旧・復興時の課題

○ニーズの変化、潜在、急増に対する対応

被災後の生活の変化にともなう新たな支援ニーズを実際の支援に結びつけるため、相談支援の充実が必要となる。

また、提供される支援を確保するため、仮設住宅にグループホーム・ケアホームを設置したり、自立支援給付費の市町村負担割合を大幅に軽減したりするなどの対応も必要となる。

復興にかかる公的な助成についても、建物・設備の復旧・新設といった一過的な用途だけでなく、経営基盤そのものを長期的視点から支える視点から、補助金の柔軟な運用や、規制・税負担の緩和といった幅広い対応を検討する必要がある。

○被災時のサポート拠点の設置について

「仮設住宅等における介護等のサポート拠点」は、本来、高齢者や障害者など援護を必要とする人たちに対して必要な支援を提供するものとして想定されていたが、実際には高齢者のみのサポートとなるケースが多かったと推測される。サポート拠点がどのように機能したのか検証するとともに、事前に想定していた通所的なサービス、あるいはアウトリーチによる相談など、包括的なサポート拠点として障害者もカバーするよう、制度のあり方を検討する必要がある。

○福祉サービスの維持、再生

被災地においても福祉サービスを確保するため、一時的な定員の拡大や要件緩和、迅速な情報提供など、福祉事業者に対する支援を行う必要がある。

また、被害を受けた施設・事業所やグループホーム等の建て替え・補修、移設などに対する支援や、建築基準法・消防法上の規制について一時的に緩和するなどの支援が必要となる。

⑤ その他

○被災した障害児者及びその家族、福祉関係者への心理的支援

被災した障害児者及びその家族、福祉関係者について、心理面からの支援が長期的に必要となる。そのためには、専門家の派遣や立場を共有できるもの同士の相互支援（ピア・サポート）といった取り組みが不可欠で、民間の取り組みに対する積極的な支援が必要となる。

○知的障害のある人の権利擁護

被災した知的障害児者の中には、両親など家族内のキーパーソンが犠牲となり、自身の金銭管理が難しくなる人もいる。義援金や弔慰金など多額の金銭の取り扱いや生活費の管理などにおいて知的障害児者が自らの権利を侵害されないよう、被災地においては後見制度や社会福祉協議会の日常生活自立支援事業の積極的利用を図る対応が必要と考える。

○放射線測定の対応

放射線量の測定においては児童福祉施設への対応がなされる一方で、障害児通所施設が対象とならないなど、当事者視点に立った柔軟な対応がなされなかった。「障害の有無にかかわらず、子どもの安全を守る」という観点から、行政区分にとられない対応が必要と考える。

○県外に避難した被災施設が福島県に帰還できるような支援と受入体制への協力

東京電力福島第一原子力発電所の事故による避難指示により、施設・事業所単位での県外避難が行われたが、慣れない土地での避難生活は長期に亘り、一部は現在も避難生活が続いている。

緊急時避難準備区域にある施設・事業所への帰還の際には、施設・事業所や周辺地域の徹底的な除染が必要となる。また、各施設・事業所に帰還後の日中活動の場の確保や短期入所等の確保も課題となってくる。法人単位でこうした課題すべてに対応することは不可能で、県及び国の責任ある対応が求められる。

避難先での集団生活など、従来とは異なる生活を長期にわたって送らざるを得なくなる障害当事者の視点に立ち、避難先においても速やかに従来の生活に近い環境を整える必要がある。避難の初期段階においても、特定の施設・事業所への集団避難だけでなく、複数の施設・事業所やグループホームに分散避難するなど、個別支援を基本にした対応を心がける必要がある。その際、母体となる避難元の福祉資源が継続して運営でき、かつ法人の職員の雇用が維持されるよう、財政面を含めた支援が必要となる。

○支援活動にかかわる資金の調達および用途

本連絡協議会は、震災後発足しそれぞれの団体の情報の共有、活動の効率化として役割を担った。その活動資金は、各団体から拠出することとした。各団体での義援金の呼びかけの際にその用途として活動資金の項目を入れておく必要がある。また、今後のことも考え災害時の本連絡協議会招集の際の拠出額等、一定の既定を設け連絡協議会としての多面的な役割を担える現地対策本部の設置などの体制が必要であろう。

(2) 今後の大規模災害に向けた提言

東海・東南海地震あるいは首都直下型地震の発生が高い確率で予想されるなど、大規模災害は、いつ、どこで起きてもおかしくない状況にある。災害に向けた備えは個々人の実情に応じて日常的になされることも必要だが、制度や体制上の不備などについては、平常時から国・自治体と関係団体が連携して取り組まなければならない。こうした観点から東日本大震災において障害児者がおかれた状況や支援のあり方を把握・検証し、今後の障害児者の防災・減災対策に生かすことが急務である。特に、「被災した場合の対応」と「被災地への支援のあり方」についてはガイドラインを作成するなど、具体的な支援体制整備に向けて官民が協力して踏み出さなければならない。

その際は、下記の点について特に留意する必要がある。

○避難先の確保

一般避難所や福祉避難所が十分に機能しなかったことの背景を検証し、障害者が孤立せず安全に避難できる体制づくりを行うこと。

○医療や物資など障害者特有の支援の確保

地域の福祉事業者や施設・事業所を災害時における支援拠点として見直し、整備するために必要な対策を行うこと。

○生活状況の把握と支援とのマッチング

被災した障害者や福祉事業所の状況を確認し、必要な支援に結びつけるための体制づくりを行うため、個人情報取り扱いの整理や効果的な人材派遣スキームを確立すること。

○福祉資源の確保と新規ニーズへの対応

被災後の生活環境の変化にともなって福祉的な支援ニーズが変化・急増することを認識し、既存の福祉的資源の維持だけでなくより積極的な振興策を図ることなど、被災地あるいは避難先で必要とされる福祉資源確保のあり方について検証すること。

○国・自治体・障害関係団体間の連携体制のあり方

被災地での支援ニーズの把握や人的支援、情報の共有や災害に対する検証・研究など、発災時の支援及び防災体制の確立に官民が連携・分担して当てること。

○当事者・福祉事業者・行政間の連携体制の構築

安全な避難と迅速な生活再建のため、障害者やその家族、福祉事業者、行政がそれぞれ必要な情報を自立支援協議会など様々なチャンネルで共有し、連携して対応できる体制を日頃からつくっておくこと。

○地域のつながりなどインフォーマルな側面も含めた生活再建

発災後の救援や避難時の支援だけでなく、被災地におけるコミュニティの再生、人的なつながりの紡ぎなおし、被災した地域での自己の生活を肯定できる環境づくりなど、インフォーマルな面を含めた総合的な支援の視点を盛り込むこと。

以上

(3) 災害対策連絡協議会の今後の方向性

このたびの東日本大震災のような甚大かつ広範囲にわたる震災では、被災住民の支援を担う行政機関自体の機能が麻痺してしまうことが浮き彫りとなった。さらに、行政機関による支援だけでは様々な個別のニーズへのきめ細かな対応には困難な点も多く、ボランティア組織や、企業、各種団体等による被災者支援の重要性が改めて明らかとなった。

特に知的障害や発達障害のある人たちにあっては、災害時に一般住民と同様の生活支援を受けようとする際に新たな困難に直面することも多いことから、障害者が必要な支援から取り残されることがないように、より専門的な支援が必要とされる。

東日本大震災では、障害児者の関係団体において、震災発生直後よりそれぞれの団体が被災地支援を行っていたが、一団体で行える活動には限界があった。

そのような中、知的・発達障害児者の関係団体と国が相互に協力・連携し、各団体が把握する被害状況や被災地のニーズを持ち寄り、被災地支援が展開されたことから本連絡協議会の担った役割は大きかったものと思われる。

本連絡協議会では、これまで約一年にわたり関係 11 団体と被災県が連携して被災地への支援活動を行ってきたが、支援活動を通じて多くの課題も見えてきた。(前述「支援活動を通して見えてきた課題」参照)

本連絡協議会は東日本大震災により被災した知的障害及び発達障害のある人たちとその家族、その人たちが利用する施設・事業所等への復旧・復興への支援活動を目的として発足したが、このたびの震災に係る支援活動にとどまらず、今後起こりうる大規模災害に備えて、大規模災害時に知的障害関係者が抱える困難性を整理・検証し、平時からの防災体制及び災害発生時の効果的な支援体制の構築に向けて継続的な活動を行うこととしている。

障害児・知的障害・発達障害者関係団体災害対策連絡協議会

【構成団体】

財団法人 日本知的障害者福祉協会
社会福祉法人 全日本手をつなぐ育成会
一般社団法人 日本発達障害ネットワーク
特定非営利活動法人 全国地域生活支援ネットワーク
障害のある人と援助者でつくる日本グループホーム学会
社会福祉法人 全国重症心身障害児（者）を守る会
社団法人 全国肢体不自由児・者父母の会連合会
全国児童発達支援協議会
障害者相談支援事業全国連絡協議会
特定非営利活動法人 日本相談支援専門員協会
社団法人 日本発達障害福祉連盟

(※平成 24 年 3 月現在 11 団体)

東日本大震災 支援活動報告書

—被災地支援の活動状況と今後の大規模災害に向けた提言—

発行日 平成 24 年 3 月 31 日
発行者 障害児・知的障害・発達障害者関係団体災害対策連絡協議会
会長 中原 強
事務局 財団法人 日本知的障害者福祉協会
〒105-0013
東京都港区浜松町 2-7-19 KDX 浜松町ビル 6 階
電 話 03-3438-0466
F A X 03-3431-1803
印 刷 第一資料印刷株式会社
