

大規模災害対策基本方針策定にあたって

1. 「大規模災害対策基本方針」策定の目的

- (1) 震災等の大規模災害の場合、発災から多くの被災した人びとが生活を取り戻すまでに長い時間を要する。そのため、被災地支援活動は、緊急避難支援から長期的な期間を視野に見据えて取り組むこととなる。とりわけ、初動期には限られた態勢、条件のもとで、支援を必要とする人びとへ対応することとなり、被災地の会員施設・事業所（以下「会員」という）は非常に厳しく、混乱した状況におかれる。
- (2) 増大・多様化する支援ニーズが継続する場合、被災地の会員の活動を全国の会員が支えていく。発災から時間が経過するにつれて被災した人びとのニーズは変化するため、被災地の会員の役割や活動も変化する。被災地で支援活動を担う者は、こうした変化を見通して、生活の場の復旧・再建や生活支援に取り組む。
- (3) 東日本大震災では、これらの活動がそれぞれの情報共有や連携が十分ではないままに進められ、全国規模の支援としての対応が不十分なことや、取り組めなかった課題もあった。同時に、あらかじめ想定してきた支援活動の枠にとらわれない、より柔軟な対応が必要となる課題もあった。
- (4) このように、全国規模の被災地支援活動を行うにあたっては、初動期から長期的な期間での被災地支援活動を見据えて支援体制を構築することが必要であるため、特に初動期における全国の会員の連携、協力に関する基本的な考え方を本方針として整理することとした。

2. 「大規模災害対策基本方針」策定にあたっての考え方

- (1) 大規模災害時において、日本知的障害者福祉協会（以下「本会」という）は各関係者と連携・協力し、日頃の実践のなかで培ってきた総合的な調整機能と専門性を発揮し、地域の社会資源として、被災した知的障害児者やその家族のニーズの発見とその解決に向けた幅広い支援活動に取り組むことが期待される。
- (2) 発災直後の被災地支援活動との関係について

発災直後は知的障害児者とその家族ならびに障害関係施設・事業所の被害状況の迅速な把握と対応が望まれるが、被災範囲やライフラインの被害状況により、被災自治体の行政機能の維持をはじめとするあらゆる機能が麻痺し、迅速な対応が困難な状況となることが想定される。

そのため緊急的な活動には、多くの場合、組織や業界の判断を待つことなく、自発的にその時・その場の状況判断に基づく緊急的な対応をとることが必要となる。

一方で、大規模災害の場合、これら緊急性・迅速性が必要な活動に加え、長期的支援、あるいは広範囲にわたる組織的な支援活動が必要となる。

被災した知的障害児者および発達障害のある人たちとその家族ならびにその人たちが利用する施設・事業所への救援と復旧へ向けた支援活動を速やかかつ効果的に推進するため、本会が組織的・継続的に全国規模の被災地支援活動を推進することが必要となる。

(3) 被災地支援活動への取り組みの視点

全国規模の被災地支援活動では、被災地以外の社会福祉関係団体の関係者が地域性や地理的特性が異なる地域のなかで、地元の社会福祉関係団体の活動を支援することとなる。そのため、支援活動を円滑に進めるために、被災状況の把握はもとより、支援先の地域の実情や現地の社会福祉関係団体の状況に応じた支援のかたちを作っていく必要がある。

(4) 要支援者への対応

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児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、当事者団体の会員間および会員以外の当事者との間の繋がりを強化していくことが求められる。

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。

全国の社会福祉関係団体の連携、協力の効果を最大にしていくためには、「支援する側」「支援を受ける側」の双方が被災地のニーズや支援活動の目的・進め方についての共通認識をもつ必要がある。そのため、以下の①および②の基本的理解のもとで、本会の全国規模の被災地支援活動に関する基本的な考え方を整理した。

①緊急時における本会の役割

前述のとおり、大規模災害時における本会の関係者の第一の役割は、被災した知的障害児者およびその家族に対して、安全確保や安否確認、災害による関連死の防止等、“命を守る”ための活動を展開するとともに、変化していく多様な生活課題・福祉課題を発見し、その解決に向けて包括的かつ個別的な支援につなげていくことにある。

発災直後は、道路や公共交通機関が寸断されていたり、公的機関による救急・救命活動が優先されたりすることから、外部からの支援が非常に困難である。そのため、大規模災害の場合、被災直後から被災地の会員が自分たちの対応力をもって、限られた条件のもとで持ち場を守っていくこととなることから、こうしたことを念頭に、防災対策を講じることも必要である。

なお、災害時の支援活動は、緊急的な支援活動の終息にともない、平時の福祉活動を念頭においた活動へと移行していくことを前提にすすめるという視点も重要である。

②本会の全国ネットワークを活用した役割

大規模災害時の本会による支援活動は、その全国的なネットワークを活かしてすすめられる。全国的なネットワークを活用することで、被災地の社会福祉関係団体、あるいは周辺地域のネットワークでは対応が難しい場合でもニーズの緊急性や多様性、継続性に対応する取り組みを展開することが可能となる。

特に、本会会員の全国規模の連携・協力のあり方を整理し、共有したうえで、そ

の体制を基盤として、こうした幅広い関係者との連携をはかっていくことが必要である。

さらに、被災地支援活動は、とくに自治体や行政機関との連携を重視し、被災地の市区町村、都道府県、国の各段階の行政機関との連携・協力をはかり、時系的に被災した人びとの生活課題や支援活動上の課題、そうした情報の共有も重要である。

このように、会員には、そのネットワークを活用した、多様性、継続性等に対応した支援活動を展開する役割が求められる。また、これらの役割を果たすためには、被災地の支援ニーズを利用者主体でとらえ、平時の取り組みを活かして被災地支援活動に取り組む必要がある。

(5) 大規模災害対策基本方針の策定について

東日本大震災では、独自に全国規模の支援活動に取り組んだものの、被災地支援活動をより効果的にすすめるうえでの総合的な連携、協力の基盤となる指針がなかった。

そこで、上記(1)から(4)の考え方にに基づき、まず、はじめに大規模災害時における会員間の共通認識をつくるため、被災地支援活動に関する全国的な連携・協力の基本的な枠組みとして、「大規模災害対策基本方針」を策定することとした。

本方針は、東日本大震災における被災地支援活動の経験や教訓を踏まえ、現時点において、本会がめざすべき支援活動の方向性を定め、全国的なネットワークを活かした取り組みを推進するうえで必要となる共通認識をはかるための基盤として策定したものである。

なお、本方針に基づき、大規模災害時において被災地支援活動を具体的に展開するにあたっては、会員の連携・協力に加え、各団体の基盤や機能の強化、減災・防災対策等の推進、被災した人びとの支援に関わる幅広い関係者との協力、さらには、より具体的な場面を想定した運用や手順のあり方の検討など、さまざまな課題がある。

大規模災害対策基本方針

公益財団法人 日本知的障害者福祉協会

第1章 総則

(目的)

- 1-1. 本方針は、日本知的障害者福祉協会（以下「本会」という）の会員施設・事業所（以下「会員」という）による被災地支援活動に関する基本姿勢、ならびに被災地の会員に対する支援活動のための各団体間の連携・協力に関する基本的な考え方を確認することを目的に策定する。
- 1-2. 本方針を本会の共通認識とし、全国規模の被災地支援活動の一層の充実・強化をはかることにより、被災地で暮らす知的障害児者やその家族のニーズに即した支援や、多様な被災地支援関係者と連携した課題解決の基盤整備をはかる。

(運用)

- 2-1. 大規模災害発生時には、第5章15に規定する全国対策本部が、本方針に基づき、全国規模の被災地支援活動に関する関係団体の連絡、調整等を行う。
- 2-2. 被災地支援活動については、それぞれの災害や地域の事情により必要とされる対応が異なるため、本方針を基本としつつ、その状況に応じた臨機応変な対応を行う。

第2章 本方針の対象・範囲

(大規模災害の定義)

- 3-1. 本方針においては、本会の地区会・地方会では対応が困難であり、本会による全国規模の被災地支援活動が必要となる災害を大規模災害とする。
- 3-2. 災害の種類や規模は規定せず、被害が局地的な場合であっても全国規模の支援が必要な場合は、本方針の対象とする。

(全国規模の被災地支援活動の時期)

- 4-1. 本方針による支援活動の期間は、原則として、主に発災直後の初動期から避難所が概ね閉所されるまでの間とする。
- 4-2. 避難所とは、自宅や仮設住宅以外の一時的かつ緊急的な避難生活場所をいう。

(全国の社会福祉関係団体間の連携による活動)

5. 本方針が対象とする活動は、次の(1)から(3)の活動とする。
 - (1) 全国規模の被災地支援活動に関する情報収集、連絡
 - ・ 被災地および全国の都道府県知的障害者福祉協会（以下「地方会」という）の会員および必要に応じ、その他関係団体や自治体との連絡
 - ・ 全国規模の活動に必要な情報の収集（会員および関係団体の被災状況や活動状況）
 - (2) 各会員による全国規模の被災地支援活動の内容、規模、開始時期、継続期間、実施方法に関する基本的事項や実施状況の確認
 - (3) 各会員間の支援活動の状況・課題の共有、協力可能性の調整等
 - ・ 地方会、地区会（別表1）、本会の連携に関する連絡・調整
 - ・ 全国の会員間の連携に関する連絡・調整

第3章 被災地支援活動の基本姿勢

(支援対象のとらえ方)

6. 知的障害児者、発達障害児者およびその家族を幅広く支援の対象とする。

(支援ニーズの発見と対応)

7. 会員は、都道府県、地区、国の各段階において、地域住民や行政機関をはじめとする被災地支援関係者と情報・課題を共有し、各段階における総合調整機能と専門性を発揮したニーズの発見と柔軟な対応に努める。

(住民主体、利用者主体の被災地支援活動の展開)

8. 支援活動を円滑に進めるため、関係団体との連携・協力のもと被災者の立場に立ち、そのニーズを中心に据えた包括的かつ個別的な支援活動を展開する。

(基本方針)

9. 大規模災害時の復興に向けた支援に関しては、物資・人材、資金のほか、被災者自らが前向きに復興に取り組める支援が必要である。被災地の関係団体を主体とし、初期には本会の全国ネットワークを活かした支援活動を展開する。なお、各段階における会員および関係団体の役割等を、下記10から13および別表2に示す。

(被災地の会員および関係団体の役割等)

- 10-1. 災害が発生した場合、被災地の会員および関係団体は、知的障害児者および発達障害児者の安全を第一とし、多様な福祉的支援を必要とする人びとの安全確保や生活支援に取り組む。

- 10-2. 災害時の支援活動は、要援護者の避難支援や安否確認、一時的な避難場所の提供、福祉避難所の運営や一般の避難所の支援等、平常の活動と同様に被災者の立場に立った取り組みであることを基本とし、被災地の会員が主体となっていく。

(被災地の地方会の役割等)

地区会、地方会は災害時における「現地災害支援本部」の設置など、支援体制を整備し、災害復旧に努める。

- 11-1. 災害の規模が大きく、被害が広域にわたる場合には、被災の影響がない同一都道府県内の会員施設に「現地災害支援本部」を設置し、当該都道府県内の被災地外の会員の関係者が支援活動に協力する。

尚、交通網の遮断等で同一都道府県内に「現地災害支援本部」の設置が困難な場合は、隣接する都道府県の地方会事務局または地方会長が所属する施設に設置する。

- 11-2. 「現地災害支援本部」は、被災地の状況や、県内の会員および関係団体等の被害や支援活動の状況を把握し、必要な支援活動に関する見極めを行うとともに、所轄の行政機関および行政機関に設置される「災害対策本部」への連絡を行う。同時に、他の被災地支援活動団体等の関係者との情報の共有、人的・物的・資金的支援に関する調整や折衝を行う。

- 11-3. 地方会の会員だけでは対応ができない場合、地方会は、地区会の会員に対し、支援活動を要請する。同地区内にある他の地方会は、会員等に対する支援内容を相互に確認し、被災地支援活動に協力する。

- 11-4. 被災地が複数の都道府県にわたるなど、被害が甚大であり、地方会や地区内の支援活動では対応しきれない場合、地方会は全国規模の被災地支援活動の実施について本会に要請する。

第4章 被災地支援活動の推進体制

(本会の役割等)

本会は役員等を現地に派遣し、情報の収集とともに、災害支援について、現地災害支援本部、地方会長および地区会長と協議する。

12. 本会は、全国の被災地支援活動の全国対策本部を設け、被災地の地方会や地区の活動状況等をふまえ、全国規模の支援活動に関する会員間の連絡・調整および会員の支援活動の援助を行う。
13. 本会は状況に応じ、「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」を招集する。

(被災地外の関係団体の役割等)

14. 被災地外の会員は、上記 11 および 12 による支援要請に対し、それぞれの状況に応じて必要な協力を行う。

第5章 全国対策本部の設置、役割

(全国対策本部の設置)

- 15-1. 大規模災害発生時は、本会事務局内に「災害対策連絡窓口」を設け、会長は必要に応じて「全国対策本部」を設置し、支援活動等の円滑な推進を図ることとする。
- 15-2. 本会事務局が被災した場合には、近隣の地区会または地方会に「災害対策連絡窓口」を設ける。

(基本的な役割)

- 16-1. 全国対策本部の主な活動は、主に発災直後の初動期から避難所が概ね閉所されるまでの間の全国規模の被災地支援活動に関する地区会・地方会を通じた会員間の連絡・調整とする。
- 16-2. 上記 16-1 以降の活動は、被災地の地区会・地方会の活動を基本とする。
- 16-3. 全国対策本部の主な活動の内容は、別表 3 に示す。ただし、被害の規模やその他の諸状況により、適宜、全国対策本部の活動について必要な調整を行う。

(構成)

- 17-1. 全国対策本部は、本会にて構成することを基本とする。
- 17-2. 全国対策本部の具体的な運営体制は、災害の規模や支援活動の内容に応じて構築する。

(現地災害支援本部)

- 18-1. 被災地における情報収集、また、全国対策本部や自治体等との連絡・調整、円滑な連携、協力を目的に現地災害支援本部（以下「現地本部」という）を設置する。
- 18-2. 初動期においては、全国対策本部メンバーが現地本部に常駐し、被災地の状況や、関係団体の被災状況・活動状況について分野横断的に情報収集を行い、全国規模の被災地支援活動に活かす。また、全国対策本部との調整役として、全国対策本部の方針に基づき、被災地支援活動の推進について必要な判断、調整を適宜行う。

(東京が被災した場合の対応)

19. 東京が被災地となった場合においても、上記の役割、運営体制を維持すべく、関東地区内の地方会事務局または会長が所属する施設に全国対策本部を設置することを基本とする。

(全国対策本部の活動のながれ)

20. 全国対策本部の主な活動の内容および流れは、別表3において示す。

(全国対策本部の連絡・調整事項)

21-1. 全国対策本部は、社会福祉関係団体間の連携、協力の推進に向け、次にあげる事項に関する連絡、調整を行う。

(1) 全国規模の応援職員派遣に関する事項

- ・ 障害特性に応じた、独自の職員派遣スキームを用いて対応を行う
- ・ 応援職員の派遣の内容・方法・時期、労務管理等の責任の明確化
- ・ 派遣期間が長期化する場合の対応

(2) 被災地の施設・事業所への支援物資、活動資金に関する事項

- ・ 現地本部を通じ、独自のスキームを活用した支援物資の配分を行う(別図1)
- ・ 平素から「災害資金(仮称)」の募金をすすめると共に、災害時には、災害規模に応じた募金活動を展開する

(3) 被災地の地方会支援に関する事項

- ・ 被災状況、支援ニーズの把握
- ・ 組織・事業等の復旧・再建、活動支援に関する課題への対応方針の確認
- ・ 地方会が役割を遂行するための支援(地方会に対する応援職員の派遣、業務支援)

(4) 社会福祉法人・福祉施設等の復興支援に関する事項

- ・ 被災状況、支援ニーズの把握
- ・ 組織・事業等の復旧・再建、活動支援に関する課題への対応方針の確認
- ・ 応援職員派遣(上記21-1(1)のとおり)

21-2. 上記21-1の各事項に関する連絡・調整は、会員による支援活動方針、国の災害時要援護者の避難支援対策、災害福祉広域支援ネットワークの構築等、それぞれの取り組みと連携して行うこととする。

(多様な被災地支援活動との連携・協力の推進)

22. 全国対策本部は、会員以外が組織する被災地支援活動関係団体との連絡・調整を行い、現地における多様な関係者との連携・協力の推進に取り組む。

第6章 本方針の改定

(本方針の改定)

23. 本方針は、国および各地域、各福祉分野の災害対策や被災地支援活動に関する情勢の変化等に応じ、理事会において変更を行う。

平成26年5月15日 制定