

Part1 :

災害時要配慮者支援の基礎 ～災害時の福祉的支援を考える～



華頂短期大学
武田康晴

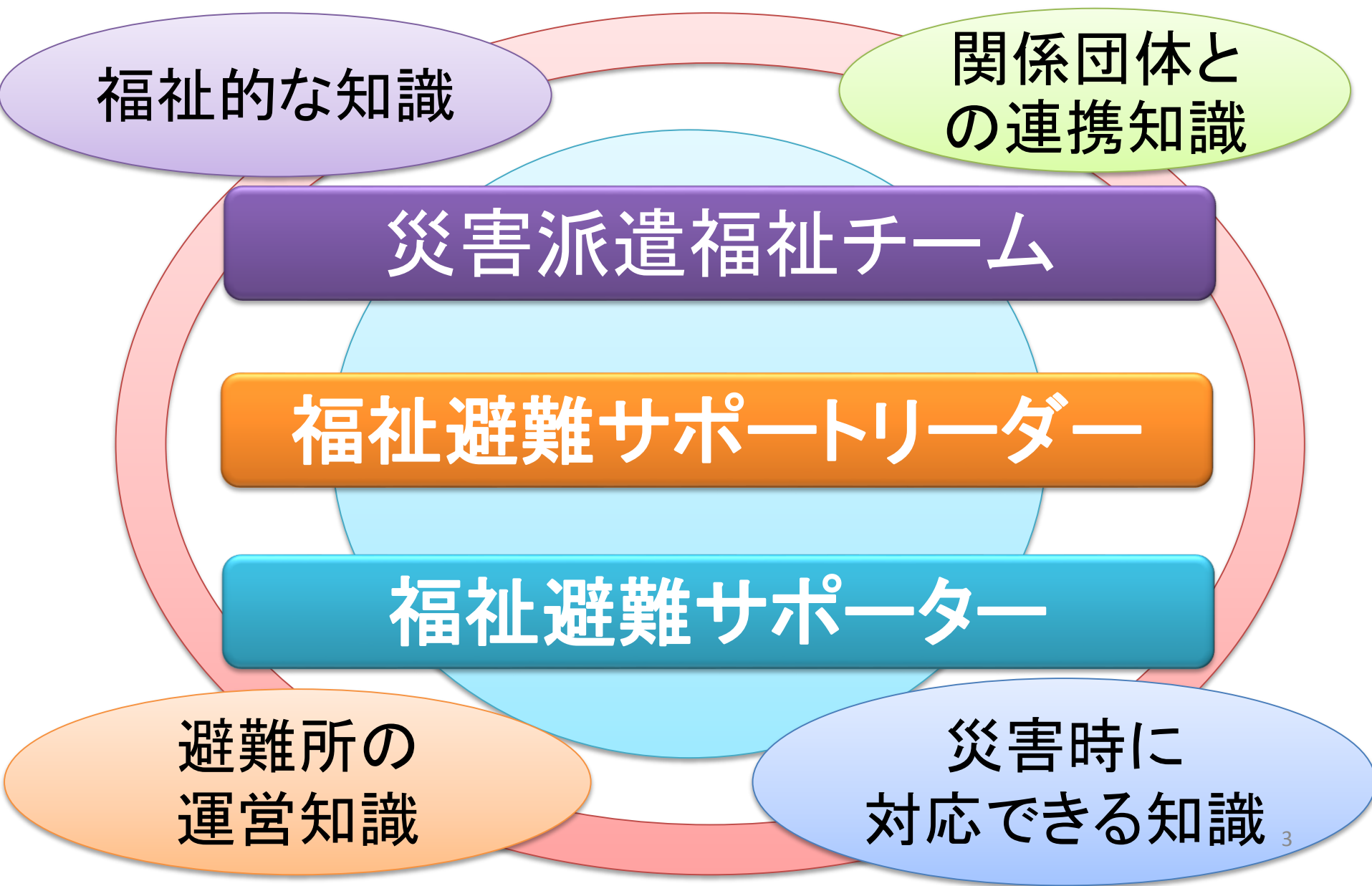
はじめに(資料について)

京都府においては、平成25年度より、災害時要配慮者支援システムの構築に取り組んでいる。その中で、発災時には他地域への派遣を想定した災害派遣福祉チーム(京都ではDWAT)だけでなく、平時にも、災害時にも自地域で要配慮者に優しい地域の担い手となる福祉避難サポートリーダー(専門職等)、福祉避難サポーター(一般市民等)を合わせ重層的な仕組みを目指している。

※)次のスライド参照

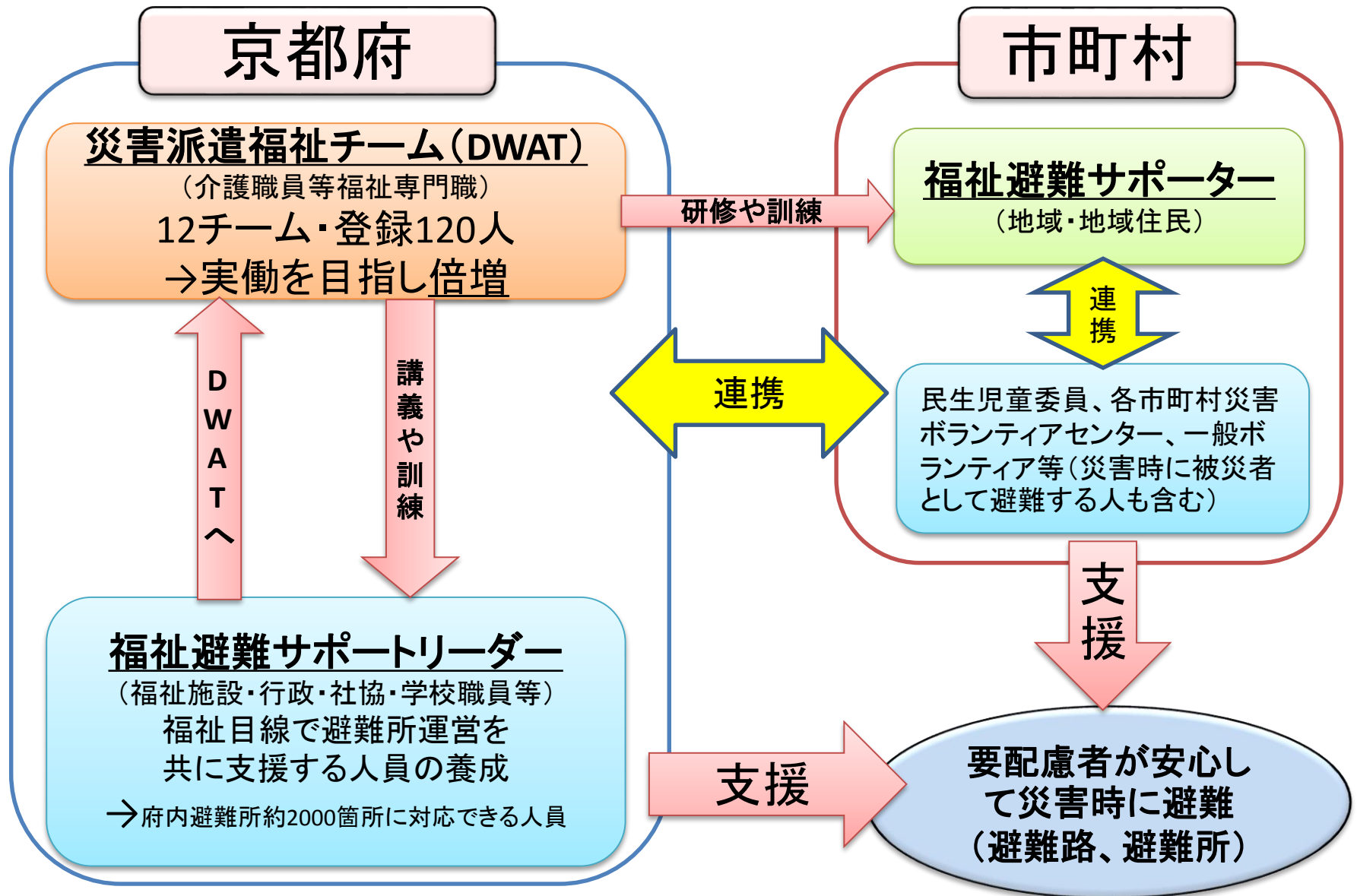
この講義で使用する資料は、「福祉避難サポートリーダー養成研修」及び「災害派遣福祉チーム員登録研修」の資料をもとに作成している。

災害時要配慮者支援の重層的な仕組み



DWAT・サポートリーダー等人材養成

H29.秋 介護・地域福祉課



想定される災害

1. 地震・・・建造物倒壊、火災・津波の誘発
2. 風水害・・・倒壊、浸水、土砂崩れ、孤立
3. 雪害・・・倒壊、雪崩、孤立
4. 放射能・・・地域閉鎖、地震・津波による誘発
5. 津波・・・地域全体の破壊、地震による誘発

（その他、山火事、火山）

⇒ 地域によって想定される災害は異なります。備えも具体的に異なります。

想定される要配慮者について

1. 身体介護の必要な高齢者
2. 認知症のある高齢者
3. 身体障害のある人（視覚、聴覚、肢体、内部）
4. 知的障害のある人、発達障害のある人
5. 精神障害のある人
6. その他（妊産婦、乳幼児、外国人、病人など）
7. 災害により要支援となった人（けが人、心身の疾患）

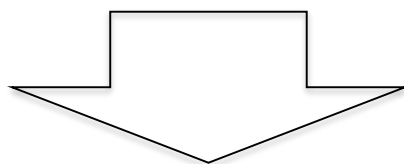
⇒ 多様性があり、具体的な備えや留意点も異なります。
必要となる「支援」の内容は多種多様です。



多種多様な支援に対応できる仕組み、人材の構築 6

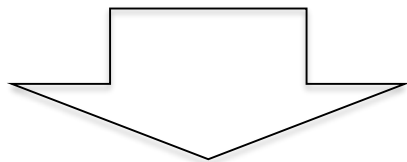
避難所とは

- 地震等の災害発生直前・直後において、住民の生命の安全を確保する施設。長期にわたる場合は生活の場として重要な役割を果たします。 ※初期段階からの想定が重要。
- 災害救助法(昭和22年10月18日法律第118号)第4条第1項に規定。



運用については、厚生労働省の「大規模災害における応急救助の指針」(平成9年6月30日社援保第122号、平成14年3月20日社援保発第0320001号)により、「臨機応変な対応」としている。
※ 東日本大震災でも、かなり弾力的に運用

- 避難所には、学校や公共施設、公園、福祉施設などの他、ショッピングセンターなど民間施設なども指定されています。
- 避難所は、市町村地域防災計画により定められています。 指定避難所と福祉避難所があります。

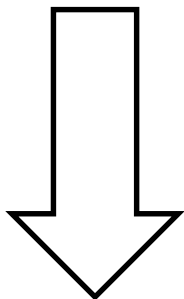


京都府内の指定避難所の数 **約2,000箇所程度**

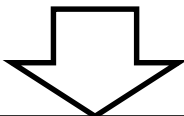
- ※ 要配慮者も含め、最初の受け入れ先となります。
- ※ 熊本地震の時は、テント村や車中泊の避難者も多くありました。
- ※ 避難しない人、できない人にも留意する必要があります。

時系列で見る避難所の流れ

発生～おおむね
30時間以内



避難所の運営



避難所の閉鎖

- ・ 指定避難所が開設 → 避難者が施設に避難開始。
- ・ 避難所と災害対策本部との連絡は随時行われ、避難者数等を報告 → 食糧などの支援物資の手配開始
- ・ 避難所内の区画整理、生活スペース化の作業（※）

※ 長期化が予想される場合、時期を逸すると、区画整理、スペース化の作業が困難となり、要配慮者の二次災害の原因にも

- ・ 避難所運営のための組織づくり、その広報
- ・ 避難者の数や要望などに応じ、適宜運営体制の見直し
- ・ 避難者による自治、コミュニティの形成

- ・ 施設や学校教育の再開に向けた行動
- ・ 避難所の縮小・統合・閉鎖に向けた支援
- ・ 仮設住宅の建設とともに、順次転居が開始

避難所の開設例(発災当日:学校編)

発災

避難開始

- ・自治会・町会や自主防災組織などが初動。自治会の班など集団で避難開始。
- ・個人単位の自主避難
⇒平時、地域での防災訓練や地域活動でのつながりが大切。災害の発生時間帯でも避難者が変わる

家庭の安全確保
地域の防災活動

地域で避難

避難所
(学校)

地域における
平時からの備え!

1 施設の解錠

○開校時間内の対応

- ・学校管理者により解錠、不在の場合の市町村職員などが対応

○開校時間外の対応

- ・学校管理者または市町村職員、もしくはあらかじめ決められた地域住民(自主防災組織の責任者など)が解錠 ※事前の調整が必要

2 避難所の点検と避難者の誘導

○落下物、散乱物等の除却の上、避難スペースを確保

○車いすの通行可能な幅(約1m)を確保

○避難スペース確保後、避難者を順次誘導

※学校機能の回復や管理に必要な部屋や、理科室、技術室など寝泊まりに適さない部屋は利用しない

3 避難者の応急救護

- ・避難者と協力して軽傷者の応急手当、重傷者は医療機関への搬送

4 運営活動準備

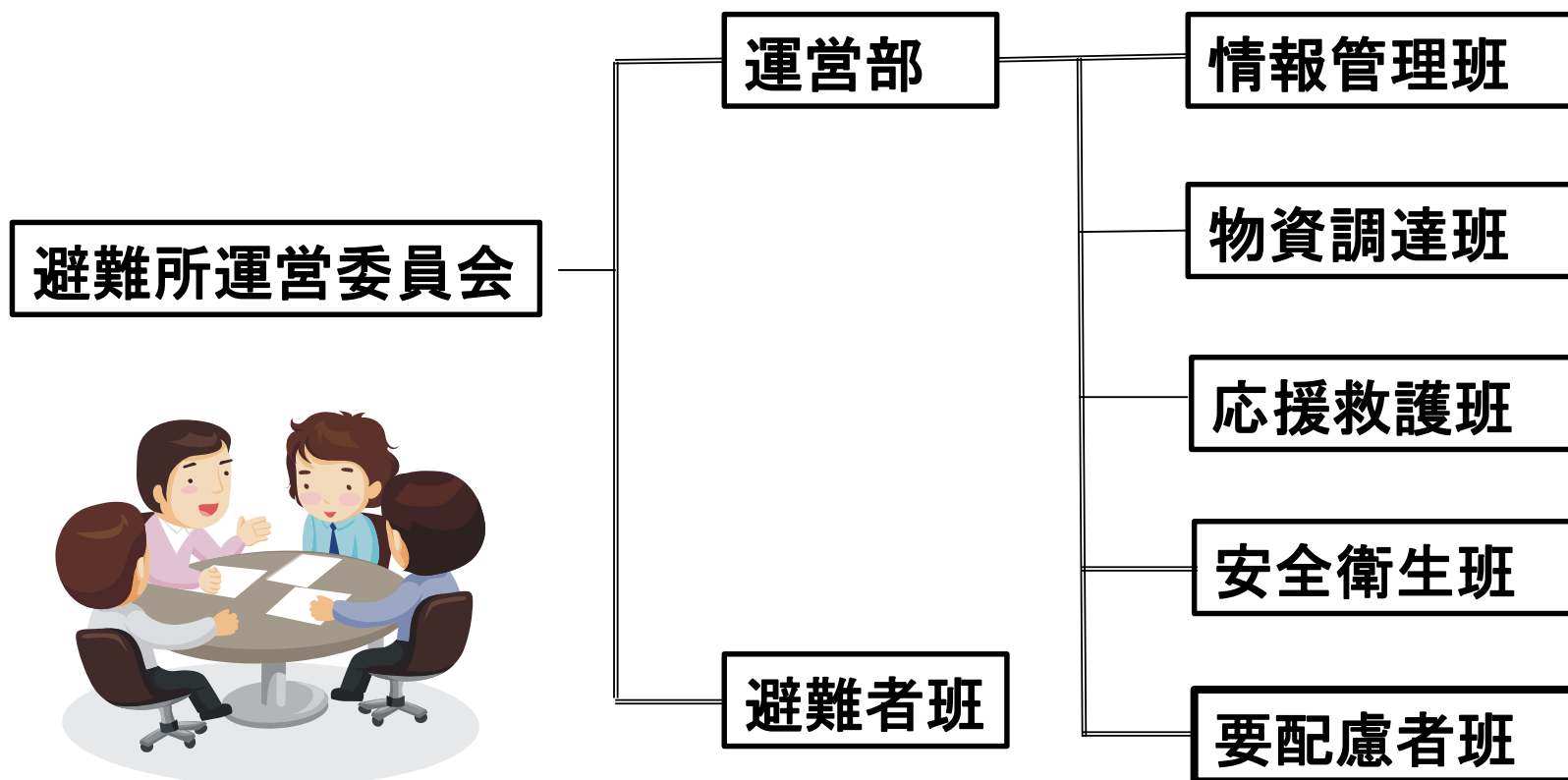
5 不測の事態への対処

- ・避難所として利用できない場合、避難者が容量を超える場合

避難所の運営体制

～避難所運営の一例～

自治会・町会、管理組合など一定の住民組織単位で班を構成



運営で福祉の視点は後回しになりがち¹¹

東日本大震災関連の調査でも、要配慮者が避難所を利用する困難さが判明

要配慮者6割が避難所行かず！設備、支援が不足
(国調査、平成25年度)



要配慮者6割が避難所に行かなかった理由

◇設備や環境面から生活できないと思った(34%)

⇒物理的バリア

◇他の避難者も大勢いるため、いづらいつと感じると思った(17%) ⇒心理的バリア

要配慮者2割が、避難したくても行けなかった理由

◇避難が必要と判断する情報が入らなかった
(34%) ⇒ 情報バリア、制度的バリア

◇周囲の支援がなかった(32%)
⇒ 心理的バリア

◇避難場所が分からなかった(23%)
⇒ 情報バリア、制度的バリア

一般避難所では様々な困難がある

避難所に入所できても、要配慮者に適切に対応できる人が不足し対応に困った

要配慮者に対応した設備がないため、避難所にとどまることができず、生命等の危機に陥った

避難所のほか、福祉避難所の数が十分ではなく入所ができない場合もあった

一般避難所における困難への対応

一般避難所における「福祉避難コーナー」の設置
と要配慮者班（要配慮者支援）の組織化

一般避難所では安全な避難が困難な要配慮者
を対象とした福祉避難所の設置

要配慮者の緊急性や必要性和高いケースを優先的に福祉避難所等へ移動（スクリーニング）

バリアフリーの観点から課題（福祉避難の障壁）を整理すると

注）演習の参考

1. 物理的バリア

避難所までのアクセス、避難所の建物、トイレ等の設備、介護機器、オムツなどの備品、補装具、電源、医薬品、その他最低限必要な道具など

2. 心理的バリア（人的バリア）

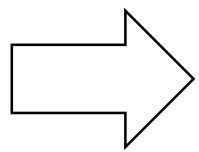
一般避難者の無理解や非協力（悪意の有無によらず）、被災による疲労に起因する攻撃的態度、要配慮者側の遠慮など

3. 制度的バリア

充分な法整備、柔軟な制度運営、情報の周知、予算的裏付け、地域の実情に合わせた仕組み作り、京都府と市町村の協働など

4. 情報のバリア

平素からの情報伝達、災害時情報伝達の準備、要配慮者からの情報発信、災害時情報受信手段の確保など



各市町村で福祉避難所の整備が進められています

福祉避難所とは

災害時に要配慮者に適切に対応できるよう、バリアフリー化され、必要な物資や器材が設置され、人材が配置された避難所を市町村が設置、指定する。社会福祉施設が指定されることが多い。

物資・器材

- ・ 介護用品、衛生
- ・ 飲料水、要援護者に配慮した食料、毛布、タオル、下着、衣類、電池
- ・ 医療品、薬剤
- ・ 洋式ポータブルトイレ、ベッド、担架、パテーション
- ・ 車いす、歩行器、歩行補助つえ、補聴器、収尿器、紙おむつ、ストマー用装具、気管孔エプロン、酸素ボンベ等の補装具や日常生活用具

人材

- ・ 直接支援や相談等に当たる人員等の配置
(概ね10人の対象者に1人)
※ただし、当該施設の利用者がいる、職員も被災している可能性が高いため人材確保の困難が予想される。

福祉避難所の成立経緯

阪神淡路大震災での死者の内、災害ではなく
介助が行き届かない避難所での生活において
死亡する災害関連死が1割に上る



その教訓から「災害弱者対策」が1995年10月の災害対策基本法見直しの際に課題として盛り込まれ、その一つとして福祉避難所の設置が求められるようになった。

福祉避難所（ハード面）の整備状況

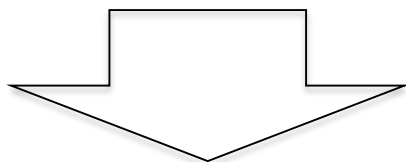
○ 福祉避難所整備…**約490施設**

（H29.4.1 現在 府内全市町村で指定）

※国からは各小学校区に1か所が求められている

しかし、福祉避難所を設置したとしても...

- ◇ 府下、要配慮者約17万人すべてを福祉避難所で受け入れることは極めて困難
- ◇ 入所施設が多く、十分に対応できない場合も
- ◇ 混乱時、要配慮者だけでなく一般の人も来所する可能性がある(断ることが困難)



今の状況では要配慮者への適切で、十分な対応が困難！

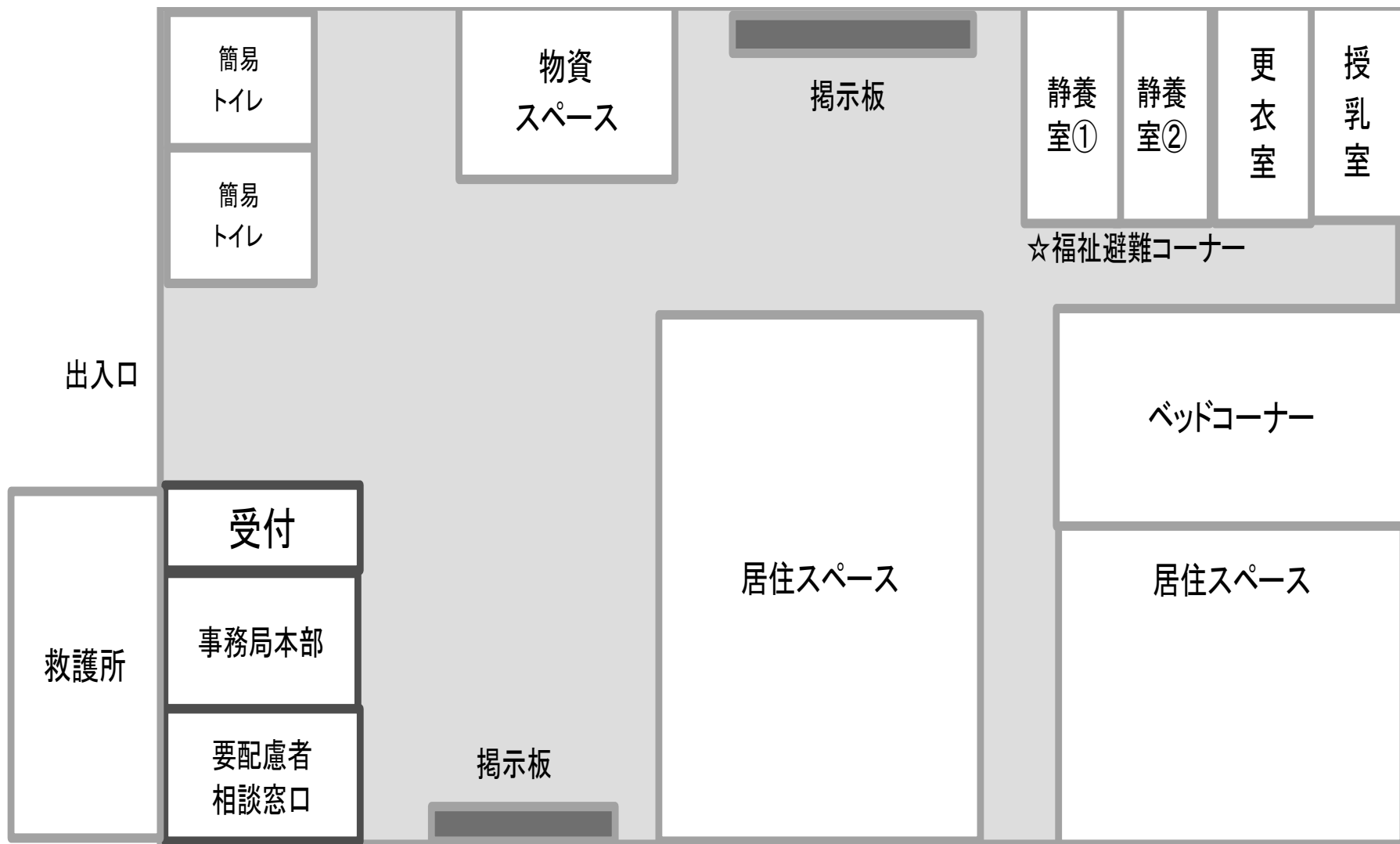
そこで 現実的な対応として...

府下、約1,500箇所(当時)の避難所を
ユニバーサルデザイン化
できないか？

「福祉避難コーナー設置ガイドライン」策定



例) 避難所のレイアウトをつくる



例) 福祉避難コーナーを設置する

※) 要配慮者のニーズに対応するコーナー

- 受付や相談窓口
- 相談室(保健相談、生活相談等)
- 静養室(短期、長期)、医務室
- 授乳室や更衣室
- ベッドコーナー(段ボールベッド等)
- 育児室、子ども遊びコーナー
- 補助犬コーナー など

そして、ハード面（避難所）の整備と平行して、要配慮者支援の「担い手」が必要

1. 福祉避難サポーター

災害時に要配慮者の避難や避難所での生活をサポートする者で、要配慮者支援に理解のある一般市民を想定

2. 福祉避難サポートリーダー

災害時にサポーター・ボランティア等を取りまとめ、要配慮者支援をリードする者で、行政職員や福祉施設、社協職員、教職員等、避難所運営に係る者を想定

3. 災害派遣福祉チーム（京都府では、DWAT）

災害時にリーダーやボランティア等を取りまとめ、避難所における要配慮者の二次被害を防ぐための福祉専門職からなるチームで、福祉団体より推薦された者を想定

府内DWAT

府内DWAT

京都DWAT
(府内派遣イメージ図)

応援・協力

被災地域

応援・協力

避難所B

慮
住
リ
住

避難所での支援活動

避難所C

住
住
リ
慮

府内DWAT

直接応援

小規模避難所への巡回

避難所A

小規模避難所への巡回

DWAT活動拠点

避難所D

避難所

リ = サポート
リーダー

サ = サポーター

住 = 地域住民

慮 = 要配慮者

おわりに(大切にしてきたこと)

本講義では、京都府における災害時要配慮者支援システム構築の取り組み資料を材料に、要配慮者への福祉的支援について考えてきた。災害、要配慮者はいずれも多様であり、必要となる福祉的支援には、要配慮者を含む状況を的確にとらえ、その場にあるもので対応する柔軟性や創造性が必要であることが分かる。また、東日本大震災の教訓として「平時にできないことは災害時にもできない」という言葉があるように「平時に地域で何ができているか」つまり平時の地域活動が非常に重要である。平時にも災害時にも要配慮者に優しい地域、いざという時に専門職(チーム)の支援を上手に受け入れて活用できる受援力のある地域づくり、その中核にあるのが、地域と共にある災害派遣福祉チームではないだろうか。

【演習】

「避難所における福祉的ニーズ」

について考える

華頂短期大学
武田康晴

はじめに(演習の説明)

前半の講義では、災害時要配慮者支援の概要について考えてきました。それを受け、後半の演習では、支援のターゲットとなる「避難所における福祉的ニーズ(生活ニーズ)」について考えていきます。

尚、演習内容については「京都府災害派遣福祉チーム員登録研修」で実施したものを一部アレンジし、演習手法は「ブレインストーミングとKJ法」等を活用しています。

状況の概要

2017年11月10日(金)の夜9時過ぎ、マグニチュード7.0の地震が発生しました。いくつかの家屋は半壊となり、余震が続いているため、弱い雨の中、夜のうちに住民の多くが町立小学校の体育館に避難しました。住民の中には、要介護高齢者や障害者、乳幼児といった要配慮者も含まれているようです。

本日は11月14日(火)、発災から5日目です。発災の翌日には自衛隊により仮設トイレが設置され、パンや弁当の配布が行われています。床に畳等を敷き2～4畳を1つの家族で使用、段ボール等で簡易な仕切りを立てて生活している状況です。

※写真はイメージです



演習手法（ブレインストーミングとKJ法）

【ブレインストーミング】

与えられたテーマについて、付箋紙に可能な限り項目を書き出します。常識にとらわれず、とにかく思いつく限りのことを書き出してください。多ほど良いです。尚、1枚の付箋紙には1つの項目をマジックで書いてください。

【KJ法】

それぞれが書いた付箋紙を出し合い、同じものや類似しているものを集めて模造紙上に配置し、分類します。分類項目（付箋紙の集まり）が大きすぎれば、内容を精査して分割してください。また、分類項目同士で似ているものは近くに配置してください。そして、最終的に分類項目ごとに内容を象徴する名称を付けてください。

手順1：避難所における福祉的ニーズ

発災から5日目の避難所における福祉的ニーズ、すなわち生活ニーズを書き出して下さい。その際、避難者からの要望等として直接挙がってくるニーズだけでなく、表明しにくい(できない)潜在的ニーズも含めて、想像力(想定力)を働かせて可能な限り書き出して下さい。

手順2：避難所における福祉的支援

手順1で挙げた避難所における福祉的ニーズに対する手当て、すなわち福祉的支援について書き出して下さい。その際、支援者等が実施する人的支援だけでなく、環境や物資といった物理的支援、それを裏付ける制度的支援（一時的な手続き等を含む）も含めて可能な限り書き出して下さい。

※手順3：災害時要配慮者支援の準備

手順1、手順2では、災害時の避難所における福祉的ニーズ及び福祉的支援について考えてきました。手順3では、それらを踏まえ、災害派遣福祉チームとして平時に準備しておくこと、また、「被災するかも知れない地域」として平時に準備しておくことが望ましいことを可能な限り書き出して下さい。その際、手順3同様、人的側面、物理的側面、制度的側面など多様な側面から考えて下さい。

※前者がDWAT研修のメニュー、後者が平時の活動に反映します。（自分たちのアイディアが反映）

※手順4：発表（ポスターセッション方式）

発表はポスターセッション方式を用いて、全てのグループが各テーブルで実施します。発表者と書記係をテーブルに残し、その他のメンバーは他テーブルに一人ずつ散らばり、他グループの発表を聞き質疑応答に参加します。その際、後で自グループに戻り情報共有をしますので、必ずメモを取りながらセッションに参加してください。

それでは、メモを持って移動してください。

※手順5：発表内容の共有

自分のテーブルに戻り、自グループの発表と質疑に関して確認し、また他グループの発表内容で特に興味深かった企画について共有します。

発表や質疑を通じて、新たな視点や具体的な内容について気づきがあれば、模造紙に付箋紙で加筆・修正して下さい。

おわりに

京都府の災害派遣福祉チーム員研修では、

- 1.モチベーションの維持(平時の活動)
- 2.受け身ではなく主体性の醸成
- 3.「相手」に合わせる柔軟性

...を重視してきました。大きな災害を経験していない(弱み)、「お客さん」では被災地支援はできない、想定外は必ずありその場で考えて状況に合わせてなければならないからです。

都道府県によって状況はそれぞれ異なると思います。この講義と演習が少しでもお役に立てば幸いに思います。ありがとうございました。