

The background of the page is a light blue color with various white line-art illustrations depicting disaster scenarios and relief activities. In the top left, a house is partially destroyed with a person on the balcony. In the top right, a truck and a van are shown, with a person carrying a box. In the center, there is a pile of rubble and a person walking. In the bottom left, a person is kneeling and talking to a child. In the bottom right, a person is riding a bicycle. The central text is in a dark blue box.

# 災害時における 福祉支援の あり方

# 02

熊本地震から、災害時における福祉支援について学ぶ 第一版

## はじめに

### 災害時の福祉支援の現状を伝えたい

阪神大震災から22年、東日本大震災から6年がたちました。  
日本では、今まで多くの災害が起こっています。  
そして2016年には熊本地震が起こりました。

災害は家族、家屋、仕事など様々なものを壊しますが、長期に渡り人々に影響を及ぼすのは、「つながり」が失われ「暮らし」が壊されることです。

平時の「暮らし」を支えるのが福祉ですが、災害時は住み慣れた自宅や地域が壊され、普段の支援が失われます。そして福祉の支援が必要な人が増え、地元の支援者だけでは支えきれない状態が起こります。

今回の熊本地震では、大勢の福祉関係者が動きました。本書は熊本地震における福祉支援の事例をまとめ、災害時の福祉支援のいまを理解していただくとともに、今後、福祉支援に携わる方々の相互理解と連携を進めるための考察と提案を行います。

NPO法人み・らいず 代表理事  
河内 崇典

# 災害時における 福祉支援の あり方

## 02

熊本地震から、災害時における  
福祉支援について学ぶ 第一版

## Contents

はじめに	02
熊本地震の被害状況	04
災害時に福祉支援が必要な場所と 支援のあり方	06
熊本地震で支援活動を行った人々	
災害支援ネットワーク	
熊本地震・共同支援ネットワーク	09
認定NPO法人ゆめ風基金	10
みなみ阿蘇福祉救援ボランティアネットワーク	11
専門職ネットワーク	
日本介護福祉士会	12
日本社会福祉士会	13
日本相談支援専門員協会	14
施設等ネットワーク	
全国老人福祉施設協議会	15
JDF熊本支援センター	16
全国自立生活センター協議会	17
公的機関	
厚生労働省	18
岩手県災害派遣福祉チーム	19
NPO法人み・らいず	20
それぞれの活動から 見えてきた課題	22
提案	24

# 熊本地震の被害状況



## 7割以上が災害関連死

2016年4月14日午後9時26分、熊本県熊本地方を中心にマグニチュード6.5の地震が起き、益城町や熊本市などが被害を受けました。

避難所開設や自宅の片づけに多くの人が追われていた2日後の4月16日午前1時25分、さらにマグニチュード7.3の地震が起き、益城町や西原村で震度7、熊本市や南阿蘇村など20以上の市町村で震度6以上を観測しました。亡くなられた方は211名。重傷者は1142名、軽傷者は1604名でした。

中でも災害関連死と言われる、災害による負傷の悪化または避難生活などにおける身体的負担によ

り亡くなられた方は、発災後2カ月の6月16日時点では20名だったのに対し、約1年後の2017年3月14日現在では153名にのぼり、避難生活の長期化により、多くの命が失われ、そして今後も増えていくことが予想されます。

建物被害は全壊が8682棟、半壊が33666棟、一部損壊が152749棟、避難者はピークの4月17日に18万名以上にのぼり、ほぼ1年が過ぎた2017年3月14日時点でも南阿蘇村や御船町では土砂崩れや地滑りによる避難指示(408名)に、避難勧告(878名)が続いています。

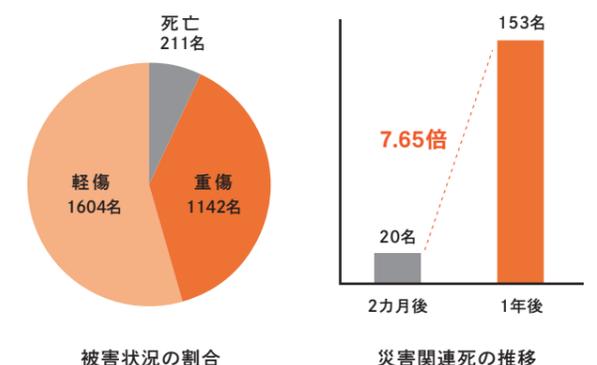
## 福祉施設を利用する人の暮らしへの影響

社会福祉施設では、14日の前震で入所者の方々が施設の中でも安全な部屋に避難されていたこともあり、人的被害は高齢者施設の14施設24名でした。建物被害は熊本県全域の高齢者施設1234施設のうち354施設、障害者施設78施設のうち2施設、児童施設30施設のうち13施設です。

ただし施設が被害を受けるということは、そこで暮らす50名から100名といった方々の暮らしが影響を受けているということであり、支援者も被災したことで必要な物資も人的支援も不足するということが起こりました。現在も、被災による離職など

の問題も起こっています。

出典：内閣府「熊本県熊本地方を震源とする地震における被害状況等について(平成29年3月14日19時現在)」よりデータを引用



# 災害時に福祉支援が必要な場所と支援のあり方

## 1 在宅避難者

さまざまな理由で避難所に行けない・行かない人が、危険な住宅や倒壊した家屋の軒先で暮らし続けています。障害者や高齢者などの要支援者もいます。支援者も被災しているため、普段の福祉サービスが利用できず、困っている人もいます。

在宅避難者は点在しており、また日中は外出していることも多いため、どこに困っている人がいるのを見つけにくく、支援の手が届きにくいのが現状です。

### 主な福祉支援者

- 災害支援ネットワーク → P10
- 専門職ネットワーク → P13 P14
- 施設等ネットワーク → P16 P17
- NPO法人み・らいず → P20

## 2 福祉施設

障害者や高齢者の施設入所者は、災害前と変わらず施設で暮らしています。また、通所施設利用者も緊急的に施設で暮らしている人もいます。避難所の指定になっていない場合は、支援物資が届きません。職員も被災しているため、支援者が不足し、残っている支援者に過度な負担がかかっています。そのため、災害時は十分な支援を提供できないことがあります。

### 主な福祉支援者

- 災害支援ネットワーク → P10 P11
- 施設等ネットワーク → P15 P16 P17
- NPO法人み・らいず → P20

## 5 仮設住宅

災害により居住できる住家を失い、自らの資金では住宅を新たに得ることのできない人に対し、行政が貸与する仮の住宅です。コミュニティの崩壊による孤立化などが度々発生し、仮設住宅での災害関連死（孤独死）も発生しています。

### 主な福祉支援者

- 専門職ネットワーク → P13
- 施設等ネットワーク → P16

## 4 福祉避難所

福祉避難所は、特別な支援が必要な障害者や高齢者向けに設けられる避難所です。ただし、福祉避難所を設置していない自治体も多く、福祉避難所でも一般避難者が避難してきたり、支援者が不足し福祉避難所として機能を発揮できていないのが現状です。

### 主な福祉支援者

- 災害支援ネットワーク → P09 P10
- 専門職ネットワーク → P12
- 施設等ネットワーク → P16 P17
- NPO法人み・らいず → P20

## 3 避難所

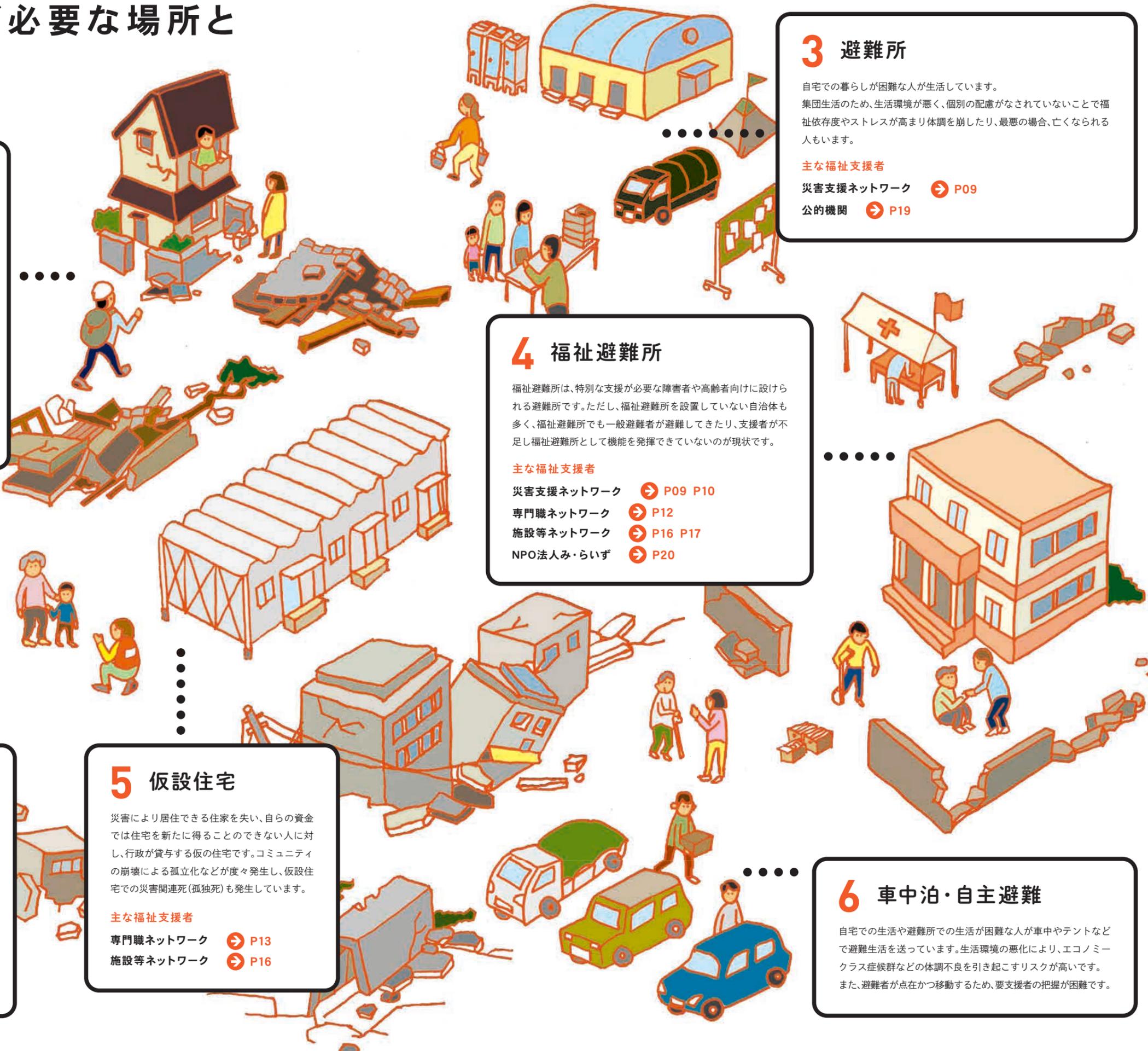
自宅での暮らしが困難な人が生活しています。集団生活のため、生活環境が悪く、個別の配慮がなされていないことで福祉依存度やストレスが高まり体調を崩したり、最悪の場合、亡くなる人もいます。

### 主な福祉支援者

- 災害支援ネットワーク → P09
- 公的機関 → P19

## 6 車中泊・自主避難

自宅での生活や避難所での生活が困難な人が車中やテントなどで避難生活を送っています。生活環境の悪化により、エコノミークラス症候群などの体調不良を引き起こすリスクが高いです。また、避難者が点在かつ移動するため、要支援者の把握が困難です。





# 熊本地震で 支援活動を行った 福祉の人々

ピーク時避難者18万名、避難者のうちおよそ3分の2は高齢者や障害者、慢性疾患患者、子どもや妊婦、外国人など何かしら支援を必要とする方々であるといわれます。

社会では広く知られていないかもしれませんが、要支援者の方々の平時の支援をよく知っているのは日々福祉に携わる人々です。

今回支援活動を行った、全国の福祉関係者の事例を紹介します。

種別	災害支援ネットワーク	主な活動場所	避難所 福祉避難所
<h2>熊本地震・共同支援ネットワーク</h2>		<p><b>団体概要</b> 東日本大震災の際、宮城県を中心に介護職や看護職などの専門職ボランティアを(福祉)避難所や施設などへ派遣、(福祉)避難所や施設、在宅要援護者に必要な物資を届けることを目的とした東北関東大震災・共同支援ネットワークの経験をもとに活動を始めた。事務局はNPO法人全国コミュニティライフサポートセンター(CLC)が担う。</p> <p><b>平時の取り組み</b> 被災者支援を行う支援者の研修や情報誌作成(東日本大震災以降。地域とのつながりをつくるためのセミナー、阪神淡路大震災・東日本大震災を巡る視察など。)</p>	

## 熊本地震時の活動



活動時期	2016年5月1日～7月3日(派遣時期)
活動場所	山都町ふれあいセンター(拠点) 阿蘇市 宇城市 益城町 嘉島町 御船町 南阿蘇村 美里町 熊本県東区など
活動人数	コーディネーター32名 専門職ボランティア383名(介護福祉士 ケアマネ 看護師 社会福祉士 保健師 介護職 行政 相談員)

避難所・福祉避難所のニーズ把握や支援調整・アドバイスをすすめるコーディネーターの派遣とともに、介護職・看護職などの専門職ボランティアを派遣し、要配慮者の心や体のケアなどの支援を目的に活動。

### 被災市町村を巡回するコーディネーターの派遣

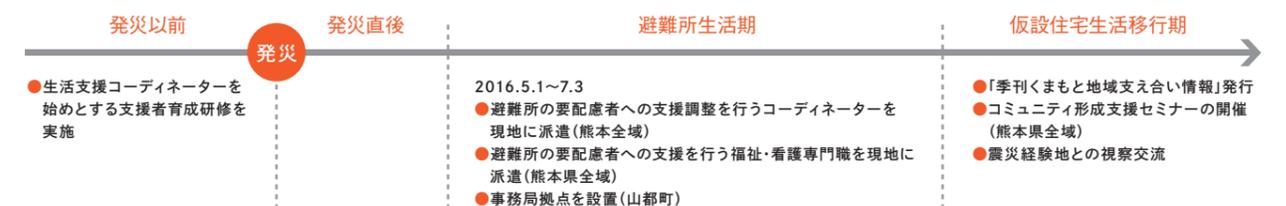
東日本大震災時の支援活動で培った兵庫県内社協のネットワークを活用し、熊本県内の各市町村にコーディネーターを派遣。行政・社協・(福祉)避難所を巡回し、現地の職員に寄り添い

ながら、状況の変化やニーズの確認を行って支援の調整をし、状況に応じたアドバイスを行った。32名のコーディネーターで、18市町村に対して延べ192回訪問、307カ所を訪問した。

### 福祉避難所への専門職の派遣

福祉避難所で被災された方の相談を聞いたり、うどん作りや体操などのレクリエーションをしたりしながら、心身のケアを中心に活動。また、避難生活の困り事・心配事などを聞き、自宅や仮設住宅など次の生活に向けた支援も行った。180日間にわた

り、延べ383名の専門職を派遣。その半数近くが介護福祉士で、他にも社会福祉士・ケアマネ・看護師など多職種を派遣した。また山都町に拠点を構え、スタッフの生活支援など事務局業務を行うスタッフも配置したため、活動がスムーズに行えた。



### 課題と展望

- 1 災害支援では地元との協働が不可欠。そのため、さまざまな人とのつながりをつくっていくことが平時から必要。
- 2 コーディネーターを派遣し、被災地に拠点を設置したことで支援活動がスムーズだったこともあり、次に備え地域とコミュニケーションを取れるコーディネーターの養成が必要。

種別	災害支援ネットワーク	主な活動場所	在宅避難者	福祉施設	福祉避難所
<h2>認定NPO法人 ゆめ風基金</h2>		<p><b>団体概要</b> 阪神淡路大震災で被災した障害者が地域の人たちの支援を行ったことをきっかけに、緊急時に普段から備えておこうと「ゆめ風基金」運動が発足。過去のさまざまな災害において被災地の障害者・児に支援金を提供している。</p> <p><b>平時の取り組み</b> 募金活動、障害市民防災のための講師派遣、グループワーク、BCP作成、避難所運営シュミレーション等研修や書籍発行による啓発、提言。</p>			

### 熊本地震時の活動



活動時期	2016年4月21日～現在も継続中
活動場所	熊本市 益城町
活動人数	ボランティア(福祉専門職)400名 コーディネーター9名 募金活動300名

被災地での当事者による障害者支援センターの立ち上げなど障害者への支援を行う団体・事業所の支援と、被災地の全障害者への周知や障害者個人への支援、行政などへの提言など、被災地での継続的な支援づくりを目的に活動。

### 障害者支援事業所・障害者個人への支援

阪神淡路・東日本大震災など大きな災害で支援をしてきた八幡理事が熊本学園の花田氏・東氏に呼ばれ4月18日現地入り。地元団体と20日に「被災地障害者センターくまもと」を設立。ゆめ風基金から500万円の支援を行う。またJIL・DPIと協力し救援本部を設立。実働を担う関西実行委員会を立ち上げ、募金活動やボランティア派遣などを行う。障害者SOSサービ

スのチラシを作成し、熊本市内の全障害者3万5千名、益城町・西原村など近隣の被災した全市町村に配布した。被災地の障害者への支援が速やかに再開できることを目指し、被害が大きかった事業所へ建物の補修・備品購入・人材確保のための資金支援を行うとともに、支援団体を通じ被災者障害者個人には補修費用を1件50万円を上限に20件の支援を行った。

### 地元で継続的な支援ができるために

地元での継続的な支援が事業として確立できるよう、益城町に「地域創生館」の設立を計画、2千万円の資金援助を実施。今回キャッチしたニーズには、地元での既存の支援だけでは支えきれないものもあり、新たな支援をつくることも必要。4年

まではゆめ風基金としても支援を行い、それ以降は地元の事業として成り立たせることを目指している。プラットフォームはあってもそこに縛られなくてもいい、そこを軸にプランチとして活動を行う事業にも支援を続けていく。



### 課題と展望

- 1 現状、避難行動要援護者名簿を更新していないところが多いため、災害時に活かせるようにしておくことが必要。
- 2 どの避難所も、障害者の方々も避難できるような想定を前もってしておくことが必要。
- 3 各機関の連携によってスピードが変わる。

種別	災害支援ネットワーク	主な活動場所	福祉施設
<h2>みなみ阿蘇福祉救援 ボランティアネットワーク</h2>		<p><b>団体概要</b> 南阿蘇ケアサービス、さくらネット、兵庫県移送サービスネットワーク、東海福祉移動研究会、優喜会、でかけ隊、J-NETが加盟団体となりネットワークを形成した。</p>	

### 熊本地震時の活動



活動時期	2016年4月30日～7月31日
活動場所	南阿蘇村(一部、阿蘇市を含む)の高齢者福祉施設
活動人数	介護・看護専門職派遣 約1600名 (4月30日～6月30日)

阿蘇大橋、俵山トンネルといった基幹道路の崩落により通勤困難者が続出。南阿蘇村内の高齢者福祉施設が人手不足になり職員の疲労が蓄積することで退職、ひいてはサービス提供の継続が困難になる状況が予測されるため、専門職を村外から派遣し、サービス提供が継続できることを目的に活動。

### 全国各地から延べ1600名の介護・看護専門職を派遣

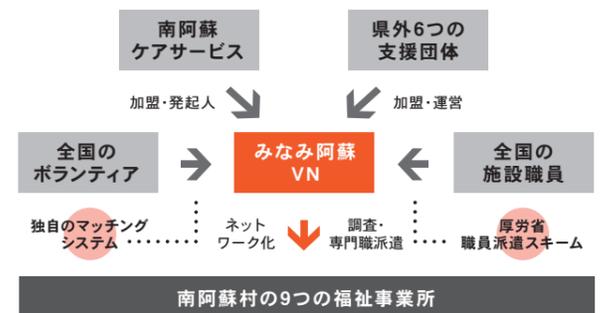
発災後に被害の大きかった南阿蘇村の高齢者福祉施設の支援をするために立ち上がった。全国から支援者を集めるため、

WEBシステムを活用し情報発信を徹底することで、2カ月間で1600名もの介護、看護の専門職を南阿蘇村に派遣した。

### 複数事業所の連携により南阿蘇村で包括的な支援を展開

南阿蘇村内の事業所「南阿蘇ケアサービス」を中心に県内外7つの団体がネットワークを組んで支援活動を展開した。複数団体の連携により支援の幅も広がったため、南阿蘇村内の全9カ所の福祉事業所での支援活動や、福祉避難所の立ち上げ、運営支援の実施など、南阿蘇村を包括的に支援した。

また、包括的な支援をしたことで、村内全9カ所の福祉事業所と行政による「復興と福祉の検討会議」を実施し、地域包括ケアへつなげていく動きがでてきている。



### 課題と展望

- 1 BCPとBCMの整備、施設入所(緊急入所、定員超過)と福祉避難所など施設運用スキームを施設に理解してもらうことが必要。
- 2 被災地での支援活動を円滑にするために災害時の調整機能を担う中間支援組織を立ち上げる必要がある。その立ち上げと費用をどうするかが課題。

種別	専門職ネットワーク	主な活動場所	福祉避難所
<h2>日本介護福祉士会</h2> <p><b>団体概要</b> 介護福祉士の職業倫理の向上、介護に関する専門的教育および研究を通じ、専門性を高め、介護福祉士の資質の向上と介護に関する知識・技術を普及し、国民の福祉の増進に寄与するため設立。</p> <p><b>平時の取り組み</b> 大規模災害時の災害支援ボランティアの派遣や、災害ボランティアの研修実施、災害時の活動マニュアルの整備。</p>			

### 熊本地震時の活動



活動時期	2016年4月18日～6月30日
活動場所	熊本県内各地17カ所
活動人数	介護福祉士・初任者研修修了者など879名 コーディネーター3名 臨時アルバイト1名

現地や厚生労働省の要請だけでなく、実際に現地で確認したニーズに対し、公的(組織的)支援が入るまでの緊急対応として施設の代替職員派遣、一般避難所・福祉避難所で担い手のいない夜間の支援、地域住民への総合相談など、必要に応じた支援が目的。

#### 現地のニーズをつかんでコーディネート

まずコーディネーターがすぐに現地に出向き、現状と支援状況などを把握。その後2カ月程度現地に滞在し、必要なニーズの把握と支援の見立て、支援の調整を行った。緊急時の福祉施設の職員の代替だけでなく、一般・福祉避難所の夜間対応、住民の不活発予防や精神疾患の方々への傾聴、避難所や仮設住宅での総合相談、ほぼ支援が入っていなかった一般避難所

への長期的な支援など、不足しがちで見落とされがちなニーズに対し、さまざまな支援を実施。会員だけでなくSNSを介した集まった支援者や現地のVCにきた介護職の方々も活躍した。

活動前のオリエンテーションと終了後の振り返りを行い、受入側と支援側双方のすれ違いやミスマッチを防ぎ、適切な支援が提供できるよう努めた。

#### 緊急時の支援と多機関との連携

熊本県介護福祉士会と熊本県との間に平時から信頼関係があったため、県からすぐに要請が来た。厚生労働省からも要請があり、益城町において支援を開始。他の機関が入るまでの緊急的な支援を行い、熊本県社協・市社協・全国生協連・CLC・DCATなど各機関とも連絡を取り人員調整を実施した。連携

に必要なのは「ここに何が必要か?」という見立てと目標の共有。支援の受入側と支援に赴く側の双方、関わる各機関全てがお互いの機能や役割を理解した上で目標を共有するとミーティングも毎日では不要になるなど、より効果的な支援が行える。



#### 課題と展望

- 1 介護の必要な人はどの避難所にもいるが、家族以外の人への介護は誰にでもできるわけではない。職能団体の専門性を活かしていくことが必要。
- 2 今後、発災後の緊急対応含めて、被災地支援の実施方針を詳細に詰めていく。
- 3 派遣する人、される人同士の互いの理解。関わる人たちの間での目的、目標の共有が重要。
- 4 福祉職の派遣に関して行政からの通知文書がある、DMATのアセスメントが「福祉」に引き継がれる、などが整えばさらに支援しやすい。

種別	専門職ネットワーク	主な活動場所	在宅避難者 仮設住宅
<h2>日本社会福祉士会</h2> <p><b>団体概要</b> 「社会福祉士」の職能団体。社会福祉士の倫理を確立し、専門的技術を研鑽し、社会福祉士の資質と社会的地位向上に努めるとともに、都道府県社会福祉士会と協働して人々の生活と権利の擁護および社会福祉の増進に寄与することを目的に設立。</p> <p><b>平時の取り組み</b> 災害対応ガイドライン、マニュアルの整備、災害支援活動者養成研修のプログラムを開発し、実施。</p>			

### 熊本地震時の活動



活動時期	西原村 6月13日～11月4日 益城町 8月29日～12月27日
活動場所	西原村地域包括支援センター 益城町西部圏域地域包括支援センター(ひろやす荘)
活動人数	西原村 支援者65名(331日) 益城町 支援者50名(257日)

ソーシャルワークを発揮する支援であること、被災地が主体となる支援であること、終了を見据えた継続的な支援であることを支援方針とし活動。

#### 全国の都道府県社会福祉士会との連携で、息の長い支援

日本社会福祉士会は、47都道府県社会福祉士会(会員数は約4万名)を正会員とする連合体組織である。

今回の災害支援でも、全国ネットワークを活かした支援活動を行った。被災地の熊本県社会福祉士会と日本社会福祉士会が連携するとともに、特に九州・沖縄ブロックから協力を得て継

続的に支援活動を行うことができた。

また、日本社会福祉士会は派遣者の募集や調整を行い、熊本県社会福祉士会は現地コーディネーターを配置するなど、明確な役割分担のもと、支援活動を行うことができた。

#### ソーシャルワークの専門家による、地域の包括的な支援

西原村と益城町の地域包括支援センターにおいて支援活動を行った。現地の地域包括センターの指示に基づき、仮設住宅においては訪問し、ニーズ把握や生活課題などのアセスメント、生活課題や支援の必要のある方々を地域包括支援セン

ターへつなぐとともに、要援護者への継続訪問を実施した。

また、地域支え合いセンター生活支援相談員の訪問の同行などの支援や運営支援、包括支援センター職員の支援、地域全体の要援護者の支援を行った。



#### 課題と展望

都道府県社会福祉士会の会員は多数が平時は施設などに勤めているため、支援活動に赴くには仕事を休む必要があり、派遣期間と支援活動ができる期間が合わないことがある。そのため、都道府県社会福祉士会における災害時の連絡体制や、支援活動の基盤整備が必要。

種別	専門職ネットワーク	主な活動場所	在宅避難者
<b>日本相談支援専門員協会</b> (NSK)		<b>団体概要</b> 相談支援専門員が、障害者の地域生活を支援する目的で障害者ケアマネジメントを基本とした中立・公平な活動を実践し、自らの資質の向上に努め、障害者の自立した生活支援に資するために設立。 <b>平時の取り組み</b> 必要な人に必要な支援をつなぐ実践・研修・調査研究などによる人材育成。	

## 熊本地震時の活動



活動時期	2016年4月21日～7月1日
活動場所	熊本市 益城町
活動人数	実人数64名 延べ318名 1日平均4.5名

行政機能の復活や、行政とパートナーシップを組み継続的支援ができる支援者(相談支援)の支援を目的に活動。

### 平時のつながりを活かした支援

発災後、平時のつながりがある相談支援事業所からのSOSを受け、規模の大きさなどから現地の力だけでの対応は困難と判断した。NSKの研修メーリングリストなどで全国の相談支援専門員に呼びかけ、西日本を中心に30～40代の相談支援専門員が手弁当で支援チームを作成。同時に熊本市内41カ所の相談支援事業所と一緒に動くため、熊本県協会にも呼びか

け、地元と全国の混合チームをつくる。

まずは熊本市や熊本県、益城町などの行政機関が機能できるよう、地元の事業所と一緒にサポートを行い、「福祉サービスにつながない障害者の方」を中心に熊本市内9千件以上を訪問。必要な人には2次訪問を行い、現在も地元の相談員たちが支援を続けている。

### 相談支援の真骨頂

最も大事なものは「被災者ファースト」。災害支援の経験者を事務所に配置し、新たに入るメンバーにはレクチャーを行い1～2週間で1クールとして交代で活動。複数回経験を積んだ人はチームのリーダーに。行政への働きかけや地元の支援者との協働を通して、必要な人に必要な支援をつなぎ、生活再建できる環境をつくっていくことは相談支援の専門分野。地元

の相談員と応援の相談員が学び合いながら、被災者ファーストの継続的な支援をできる力をつけていった。行政や国に交渉が必要なことはNSKが行った。計画作成業務の軽減を厚生労働省に求めるなど、地元の相談員が被災者支援を優先的に進めるよう環境を整備した。



### 課題と展望

- 1 活動の中心となった30～40代など次の世代が、今回の経験を経て感じたことなどを元に「何をしたいか」を考え、上の世代が協力しながら人材育成を行っていく。
- 2 日々の実践の中で事例や手法を共有しながら、「整備された助け合い」ではなく、一人ひとりに合わせた助け合いの環境を行政や地域に働きかけながらつくっていく人材を増やしていく。

種別	施設等ネットワーク	主な活動場所	福祉施設
<b>全国老人福祉施設協議会</b>		<b>団体概要</b> 「新成長産業としての介護～現場が考える介護の姿～」を方針に、介護分野に携わる全施設・事業所が一体となり、国民の期待に応えていくことを目的として全国各地で活動を行っている。 <b>平時の取り組み</b> 災害対策委員会の設置、「防災パンフレット」の作成やBCP作成など災害時に備えた研修の実施。	

## 熊本地震時の活動



活動時期	2016年4月22日～10月31日
活動場所	熊本県内被災地全域の老人福祉施設など
活動人数	専門職約400名 コーディネーター3名

被災地の老人福祉施設が入所者の支援を継続できるとともに、施設で地域の避難者を受け入れている状態を支えるための支援(物資支援や厚生労働省の介護職員など派遣のマッチング、連絡調整、相談・クレーム対応などを含む)を目的に活動。

### 「想定外」へのトータル対応

熊本に限らず多くの人が、「熊本に地震は来ない、台風には備える」という想定だったため、施設や自治体での備蓄が1日分しかなかったり、動けるとかと思っていた支援者が動けないなど、「想定外」のことが多く起こった。支援物資や自衛隊も、福祉施設にはすぐに届かない。そして福祉施設に必要な物資は一般的なも

のとは違う場合も多い。そのため最初はまず各施設への物資支援を行った。その後、厚生労働省・各自治体・県協・各種別協などとやり取りしながら、約400名の福祉施設職員を3カ月間にわたり派遣調整。派遣側と受入側の各施設とのマッチングだけでなく、双方の相談・クレーム対応も含めてトータルな支援を行った。

### 過去の教訓を活かしつつ、各災害の違いも理解し「災害支援」を考える

東日本大震災の後、協議会内部に災害対策委員会を設置し、BCP作成など各施設が災害に備えるためのツールづくりや研修を行ってきたが、東南海とそれ以外の地域などで危機意識の違いがあった。

また厚労省の介護職員などの派遣スキームができるだけ早く機能するよう、東日本大震災の時の経験を活かし、全国の会

員施設への情報提供と協力依頼を行った。国・各自治体・機関が平時から、「災害時の動き」について理解と準備ができてるとより迅速な対応につながる。支援側と受入側の各施設とその職員においても、被災施設での支援に対する認識の違いや現実とのギャップなど、「災害支援のあり方」についても理解を深める必要がある。



### 課題と展望

- 1 福祉施設での人員不足にそもそも問題がある。それに加え、職員自身も被災しており、職員の離職防止やフォローも重要。
- 2 「災害支援」と「人材派遣」の違いを整理する必要がある。ボランティアも含め、さまざまな組織や人が支援に入っているため混乱が起きる。
- 3 自治体や施設の「備え」の問題。継続して研修を行うとともに、最初の1カ月を支える老舗独自のDWATを各都道府県に1チームつくっていく予定。

種別	施設等ネットワーク	主な活動場所	在宅避難者 福祉施設 福祉避難所 仮設住宅
<b>JDF熊本支援センター</b> (日本障害フォーラム)		<b>団体概要</b> 熊本地震により被災した障害者を支援するため、関連諸団体が結集。「被災地障害者センターくまもと・JDF熊本支援センター」として、地元障害者団体が立ち上げたセンターとJDFの全国的支援を一体的に行っていく支援組織を設立。 <b>平時の取り組み</b> 災害支援に関する報告書作成やフォーラム開催、国などへの要望書や提言書の作成・提出などを実施。	

## 熊本地震時の活動



活動時期	2016年5月上旬～現在も継続中
活動場所	熊本市 益城町 西原村 御船町
活動人数	現場8名 事務3名の11名体制 (1クール=1週間でローテーション) 2016年11月より現場6名 事務3名の9名体制

障害者が、震災前の生活を取り戻すための支援を目的に活動。

## 当事者からのSOSに応える

2016年5月の連休明けから活動をスタート。主に外部からの支援の受入とコーディネートを行っている。派遣先の活動内容としては、「被災地障害者センターくまもと」に届く当事者のSOSへの対応や福祉事業所の日中活動、要援護者への戸別訪問活動、避難所運営のサポート、仮設住宅支援のサポートなど。

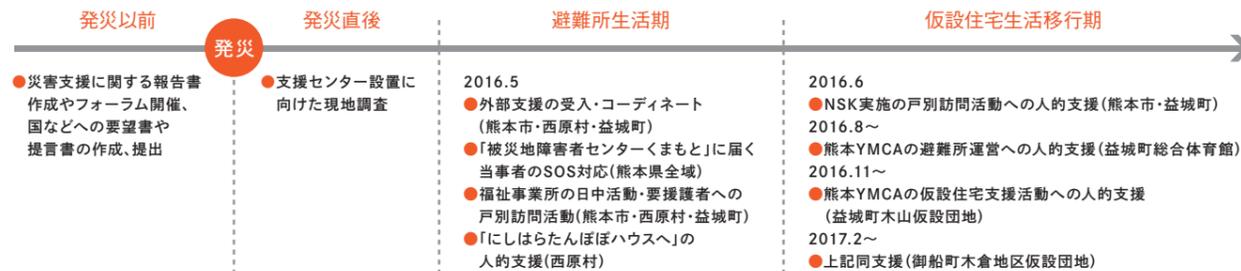
同時期に「にしはらたんぼぼハウス」へ日中活動の応援などの人的支援や「被災地障害者センターくまもと」と連携した活動

を開始。「被災地障害者センターくまもと」は地元の障害者団体間の連携をはかり、「JDF熊本支援センター」は、外部(JDFの構成団体など)からの支援の受入と支援員の派遣を行うという役割分担をしている。SOSチラシ(センターの存在とSOSの連絡先を記載したチラシ)への問い合わせ対応・支援を実施。さまざまなSOSが寄せられ、障害種別や程度に関わらず、幅広い支援を行った。

## SOSを出せない方へのアプローチと継続した生活サポート

NSK実施の戸別訪問活動への人的支援(5月～)は、熊本市の要援護者リスト4万2千名からピックアップしたサービスにつながっていない65歳以下1万名への戸別訪問活動。安否確認を行い必要な方は地域のサービスにつなげた。

熊本YMCAの活動への人的支援(益城町総合体育館:8月～、木山仮設団地:11月～、御船町木倉地区仮設団地:2月～)では、担当している避難所と仮設住宅支援のサポート。運営の支援や、困りごとを受けて、地域資源や行政につなげている。



## 課題と展望

- 1 地元の障害者団体との協議支援の方針検討など東日本大震災での経験を活かすことや、JDFを構成する全国組織から人材を確保し支援を行うことができた。
- 2 現地組織への現在の活動の委ね方、支援を行う仮設以外での障害者の方の支援方法が課題。
- 3 発災直後の混乱だけでなく、時間の経過とともに必要な専門的支援のあり方が課題。

種別	施設等ネットワーク	主な活動場所	在宅避難者 福祉施設 福祉避難所
<b>全国自立生活センター協議会</b> (JIL)		<b>団体概要</b> 運営委員の過半数と事業実施責任者が障害者である、というシステムを持つ「自立生活センター」の連絡・協議団体。 <b>平時の取り組み</b> 自立に関するアドボカシー活動、災害支援活動の報告や研修など自立生活センターの人材育成サポートや社会啓発活動を実施。	

## 熊本地震時の活動



活動時期	2016年4月26日～2017年3月末
活動場所	熊本市 益城町 西原村 など
活動人数	支援者派遣は約380名 各CILの当事者スタッフなども合わせて約400名

被災したCIL(自立生活センター)の仲間を応援したいという活動から、さらにその地域で暮らす当事者・支援者・サポートする団体がつながって応援ができることを目的に活動。

## 障害当事者による支援づくり

発災後、熊本学園大学に避難していた熊本市中央区のCILヒューマンネットワーク熊本から「学園に避難している障害者・高齢者50名以上の対応を、CILの介助者が昼夜問わずしており、助けてほしい」とJILのメーリングリストに連絡が入り、自立生活夢宙センターから1名、CILムーブメントからスタッフを2名を派遣。

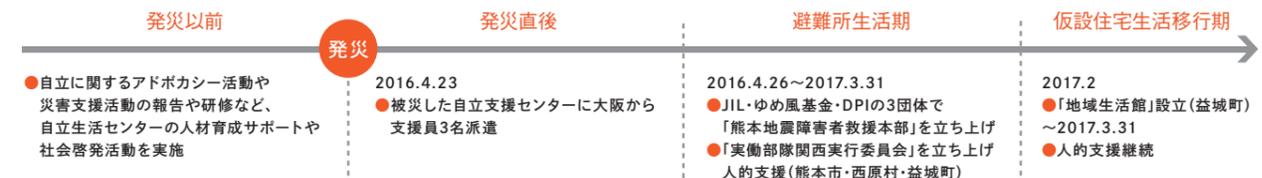
4月26日に、JIL・ゆめ風基金・DPIの3団体で「熊本地震障害者救援本部」を立ち上げ、実際に現地での支援を行う人材派遣を行うため、「実働部隊関西実行委員会」を立ち上げ。大阪のCIL7つ、西宮のCIL1つ、他当事者団体5つの計13団体で右記の活動を行った。

## 即戦力で力強いサポート

東日本の経験を活かし、素早く全国のCILのネットワークで、即戦力となる人材を派遣できた。発災後1週間が勝負、1週間以上は現地の人だけでは限界が来る。大学という場所と、車いすトイレなど設備があり、あとは介助者が必要だった。1週

- 1 各地域団体での募金活動・・・加盟団体126カ所が各自地域で募金活動。各団体で送り先を決めて寄付を行った。
- 2 人材派遣・・・熊本学園大学への介助者派遣後、「被災地障害者センターくまもと」へ、毎週7.8名の支援者派遣。介助だけでなく、地域のゴミ屋敷の片づけ、子どもの支援、罹災証明発行の同行など、センターに届いたあらゆるSOSに対応。2017年2月に益城町に新支援拠点となる「地域創生館」を設立した。
- 3 当事者県外避難の受入・・・県外避難を希望する障害者当事者の受入(兵庫・福岡で1名ずつ。そのまま避難先で自立生活を送られ、活動している)。

間を何とか乗り越えて、応援が来てようやく現地の人たちが休むことができた。派遣メンバーが経験豊富なため、研修や説明が少なくても対応が可能だった。



## 課題と展望

- 1 第1期：人材をとにかく派遣。他分野との連携。
- 2 第2期：地元でネットワークを強化するためにイベントなどをサポート。
- 3 第3期：残された救援活動の継続と新しい地域支援サービスの育成。

種別	公的機関
<h2>厚生労働省</h2> <p>(社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課)</p>	

### 熊本地震時の活動

活動時期 2016年4月16日～現在も継続中  
 活動場所 被災地全域  
 活動人数 現地に1週間交代で2名  
 障害福祉課全体は約40名

障害児者施設・事業所の被害状況の把握、避難された方・できなかった方の把握と人材派遣の仕組みづくりと実施、避難できなかった障害のある方などの相談体制づくりを目的に活動。

#### 支援体制の内容

被害状況の確認は都道府県庁を通じて行うが、県庁も被害を受けて、職員も被災されていることもあり、全ての被害状況を詳細かつ即座に把握できる状況にはなかった。震災初日から当課から派遣された障害福祉課員が状況確認を始め当課に報告し、把握でき得る状況を日々更新した。

また、人材派遣については、社会・援護局、老健局、雇用均等・児童家庭局、そして障害保健福祉部で仕組みづくりを開始した。人材派遣のマッチング機能を県社協などが中心になって、現地対策本部の厚労省職員と調整しながら対応した。派遣要

請は全国に行い、可能な限り派遣が速やかにできる施設・事業所から派遣した。ただし、障害福祉の場合、身体・知的・精神などそれぞれの障害特性を踏まえる必要があり、派遣できる人員が必ずしも十分ではなかった。相談体制については、日本相談支援専門員協会が現地に入りニーズ把握を行っていた。

また、他の関係団体と連携しながら、状況や障害の特性によりどんな困難があるかなどをエリアごとで把握し、対応を検討・実施した。

#### 都道府県のサポートを含む必要な動きを柔軟に

障害福祉課から2名を派遣するうちの1名は災害対策本部要員、もう1名は現地で必要な動きを柔軟に行う要員。

障害福祉課は専門官が障害福祉の現場経験者が多いこともあり、日頃から地元の関係者とも関係ができていたため、現地で情報をもらって動いたり、何かあれば随時連絡も取り合うことができた。

東日本や熊本のように大規模な災害時は、都道府県が市町村のバックアップや被害状況の把握などを行うことが難しくなることがあるため、都道府県の機能を補うなどのきめ細やかな対応が必要と感じている。そうすることで現地の生の声を聴くことができる。また災害時にらせる通知などを速やかに出すことも必要である。



#### 課題と展望

全国のどこでどんな災害が起きても活用できるようなマニュアル作成は困難。国・都道府県・市町村それぞれの受援計画(2017年1月101市区のうちの4割が策定を進めている)、内閣府の動きなどを踏まえて各地域の団体などと一緒に意見交換しながら中長期的によりよい対策を進めていく。日頃の信頼関係づくりと、現地の生の声を知ること、都道府県のサポートを含めたきめ細かい対応が重要。

種別	公的機関	主な活動場所	避難所
<h2>岩手県災害派遣福祉チーム</h2>		<p><b>団体概要</b> 平成25年9月に岩手県災害福祉広域支援推進機構を設置。岩手県知事を本部長とし、事務局を岩手県社協が担う。構成団体として福祉の各種職能団体や種別協、医療保健関係、学識関係者、行政がある。</p> <p><b>平時の取り組み</b> 【チーム員養成研修】 ①登録研修(2日間) 登録のための研修 ②スキルアップ研修1(3日間) ③スキルアップ研修2(3日間) 【訓練】 ①県総合防災訓練(平成26・27年度各1回) ②市町村・地域レベルでの防災訓練(平成26・27年度各1回)</p>	

### 熊本地震時の活動



活動時期 2016年4月28日～5月18日  
 ※以後、京都府DWATに引き継ぎ  
 活動場所 益城町交流情報センター(避難所)  
 活動人数 22名(1チーム3～5名で5チーム実施)

大規模災害時における要配慮者のさまざまな福祉・介護などのニーズ把握や応急支援などを広域的・組織的に行うために活動。

#### 全国で初めての災害派遣福祉チームの出勤

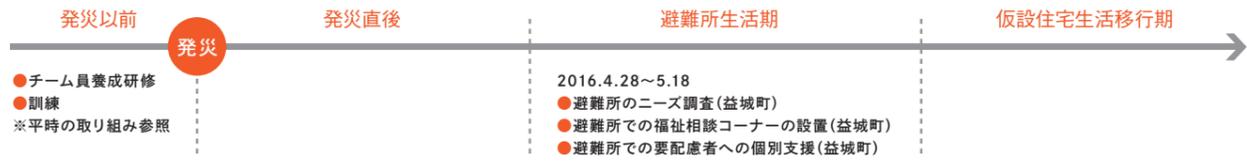
東日本大震災以降、福祉版DMATとして、岩手県を中心に進めてきた、災害派遣福祉チーム。平成25年にチーム結成以降、チーム員養成研修を重ね、チーム員の養成に当たっていた。大規模災害時に、県内の被災市町村の要請や被害状況をもとに被災地

に派遣されるチームとして結成されている。熊本地震発生に際し、極めて甚大な被害が想定されることから、熊本県の要請に基づき4月28日から先遣隊を派遣。災害派遣福祉チームとしては、全国で初めての出勤となった。

#### 地元や他職種と連携した、避難所での要配慮者支援

災害派遣福祉チームの活動は、避難所の要配慮者支援が中心。避難所での要配慮者のニーズ調査、福祉相談コーナーを設置、要配慮者への入浴支援などの個別支援が主な活動であった。

活動中は、地元の熊本県DCATや、保健師チームとも連携を取りながら、また継続的な支援ができるように、京都DWATに活動を引き継ぎ、5月末まで活動を行うことができた。



#### 課題と展望

- 被災地の行政が発災直後に福祉・介護などの支援ニーズを把握し、チーム派遣の必要性を判断することは難しいことから、広域的なチーム派遣を円滑に行うためには、DMATのような派遣調整システムの構築が必要。
- 応急的支援だけでなく、福祉相談や個別支援など中長期的なニーズへの対応が必要。
- 現地での行政や他の支援関係者などとの調整を行い、チームの活動に反映させることができるコーディネーターの配置が必要。

主な活動場所	
在宅避難者	福祉施設 福祉避難所
<h2>NPO法人み・らいず</h2> <p>(日本財団助成事業)</p>	
団体概要	障害のある方や発達障害の子どもたち、不登校の子どもたち、ひきこもりやニートの若者、生活困窮家庭の子どもたちなど、誰もが地域で暮らすために必要な支援をつくる活動を行っている。
平時の取り組み	災害時の福祉支援のあり方についての調査研究・福祉・災害支援のネットワークづくり、災害発生時の現地での支援など。

### 熊本地震時の活動



活動時期 2016年4月16日～6月30日  
 活動場所 熊本県全域 御船町  
 活動人数 戸別訪問204名  
 福祉避難所派遣143名

災害で命が助かって、災害関連死を防ぐためにはその後の暮らしの支援が重要。被災地でSOSを出せない人たちの声をキャッチし、現地の福祉支援者と地域外の福祉支援者をつなぎ、必要な福祉支援をつくることで現地支援者をサポートするために活動。

### 目の前で困っている人を支える活動から

先遣隊が4月15日に現地に入り、小規模作業所や福祉施設を訪問し被害状況の確認を行った。翌日未明に本震が起きたため再度各施設を訪問したところ、知的障害者入所施設では居宅棟が危険な状態になり入居者の方々が全員車で過ごしている状態だった。余震が続く中、出勤できた少数の職員で支援にあたり、ガソリンや水など物資の確保が困難であったため、九州の障害福祉の事業所の連合体である「九州ネットワークフォーラム実行委員会」と協力し緊急に物資の支援を行った。

別の入所施設でも、専門的な支援を必要とする入居者の方々が多く、職員の手が足りない、物資の調達に行っても全員分の食事をもらえない状況だった。また通所施設には、避難所に行けない障害のある方々が近隣から多数避難しており、職員の皆さんが休むことなく24時間体制で支援を行っている状態だった。各施設の職員の方々と協議を行い、「九州ネットワークフォーラム実行委員会」の協力を得て、それぞれの施設への人的支援のコーディネートを行った。

### 福祉支援チームの立ち上げ

4月25日に、御船町社会福祉協議会の「災害ボランティアセンター」立ち上げに同席。センター立ち上げの一方で、地域住民の状況、中でも平時から見守りしている障害のある方の状況が気になるというCSWの方の声から、ボランティアセン

ターニーズ班の福祉チームを立ち上げ、「九州ネットワークフォーラム実行委員会」の協力を得て、障害のある方を中心とした714件の戸別訪問と、包括支援センターが管轄する福祉避難所への支援者派遣を実施した。

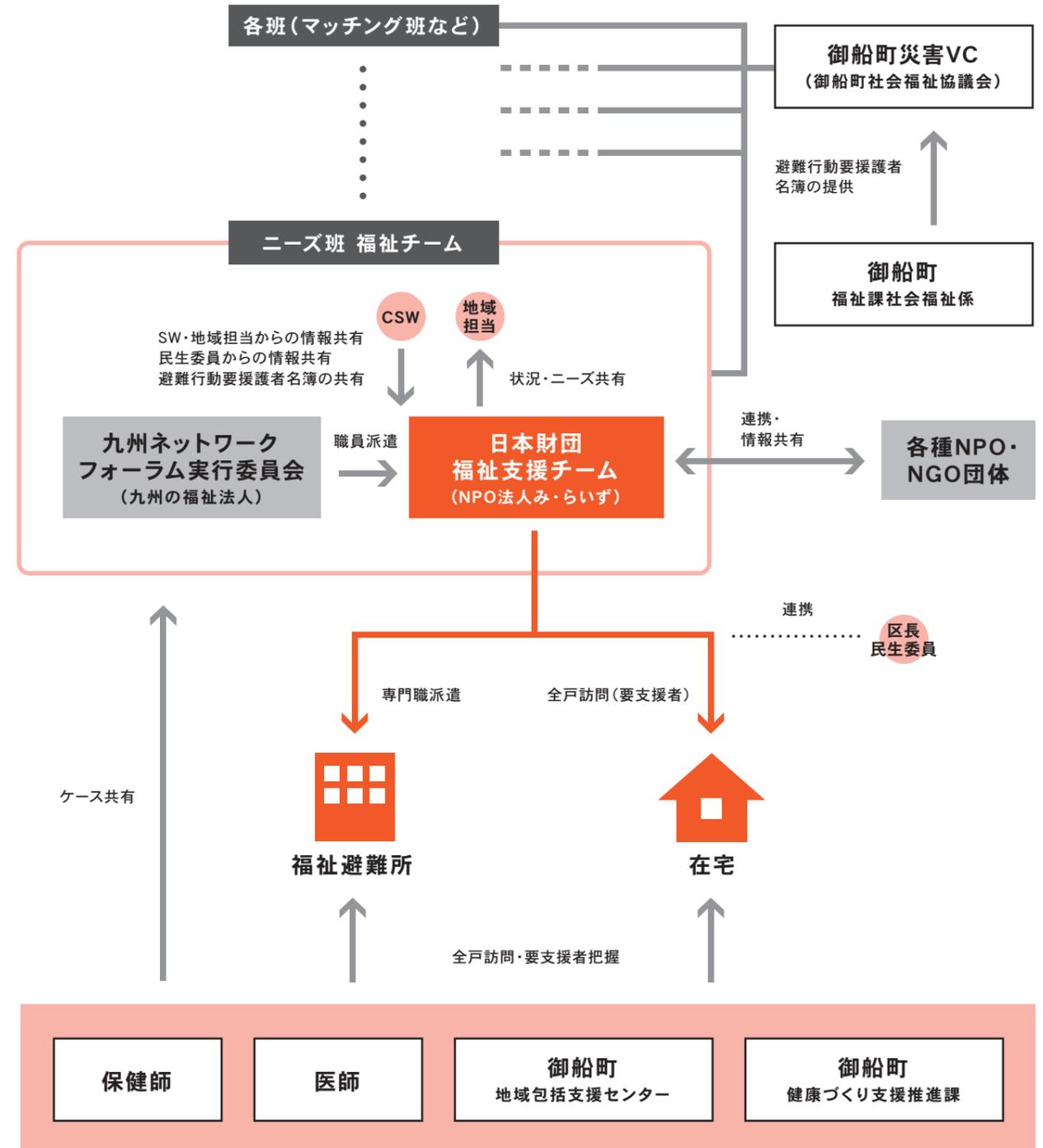
### 各機関・団体との連携し、地域を包括的に支える

活動中は毎日朝夕の保健師・包括支援センターなどとの連絡会議に参加し情報共有を行った。また保健センター(DPATやDRATの医療関係の支援者含む)、包括支援センターや社会福祉係、子ども未来課など行政機関と、災害ボランティア団体とも連携し、支援が必要な方の把握や再訪問などの対応を

行った。5月下旬には継続支援が必要な方、専門機関からの支援が必要な方を各関係機関に相談と引き継ぎを行い、訪問ケースをすべてデータ化し、社会福祉協議会、保健センターに引き継いだ。



### 活動の仕組み



### 課題と展望

- 1 いつどこでどんな災害が起こっても地域を包括的に支える福祉支援ができるように、災害時の福祉支援をサポートする事務局機能や、資金的な援助が必要。
- 2 被災地で支援の調整をするコーディネーターが必要であり、人材育成を行うことが必要。
- 3 保健医療、介護、障害、子どもなどの戸別訪問を行っているチームと効果的に情報共有し対応できる仕組みがあるとよい。

# 災害時の 福祉支援の課題

今回多くの福祉支援者が、被災地の方々の力になりたいという思いからさまざまな形で支援に携わりました。福祉支援者だからこそ、どのような困難な状況に置かれているかを理解し、できる支援もたくさんあります。必要な人にその支援が適切に届くために、被災地で活動する福祉支援者の声から見えてきた課題を考えていきます。



## 1 被災地の福祉支援者の声

被災地の福祉支援者は、自ら被災しながらも支援活動に奔走していました。

しかし、災害によって支援を必要としている人は平時よりも確実に増えています。

そして、必要な支援は多種多様になっています。支援者の被災により福祉サービスを受けられなくなった人、避難所で慣れない集団生活をする障害者や高齢者、避難所での生活に不安を覚え危険な住宅で暮らす障害者や高齢者など、要支援者の生活の場が多様になり、支援ニーズは複雑化してきます。そんな中での支援活動は不安で、十分な支援活動ができません。



## 2 外部からの福祉支援者の声

「なんとか被災地の力になりたい」という思いを持っている全国の福祉支援者がいます。

しかし、災害により支援ニーズや要支援者の生活場所は多様になっています。そのため、どこで支援活動をしたらよいか分からない、何の支援をしたらよいか分からない人がたくさんいます。さらには、「被災地に行くのは初めてで土地のことがよく分からない」「遠いから時間も費用も掛かってしまう」など不安もたくさんあり、「行きたくても行けない」そんな外部福祉支援者の声をよく聞きます。



## 提案 1

# 災害時に安心して活動できる仕組みづくり



### 要支援者と支援者をつなぎ、 地域を包括的に捉える コーディネーターの育成と配置

災害時、福祉の支援が必要な人たちの中には避難所に行けない人・行かない人、地域でも民生委員などに知られていない人、普段は通常の支援があるため大丈夫と思われる人など、災害によって支援が必要になったたくさんの人が在宅や車中泊、自主避難により点在しています。支援しやすい、要支援者がいることが分かりやすい場所への支援だけでは、そのような人々が支援から漏れていってしまいます。

支援が漏れないためには、地域を包括的に捉える視点を持ったコーディネーター（ジェネラリスト）が必要です。民生委員や自治会などの地域支援者、ケアマネや相談支援専門員やCSWといった地域の福祉専門職、社協や包括や保健センターなどの窓口機関、そして外部支援機関との調整役として地域の要支援者を把握し適切な支援機関とつないでいく福祉支援コーディネーターを日々の業務の中で育成する必要があります。

また、コーディネーターは支援に行く側と支援を受ける側の双方に配置することで、より負担が偏らず、適切で継続的な支援につながります。



## 活動の体制

さまざまな支援者が被災地で活動するには、支援活動の体制の整備が必要です。

前述のコーディネーターも含め、被災地での福祉支援活動に必要な役割を明確にするとともに、誰がどの場所でその機能を担うのかを地域ごとに平時から定めておくことが不可欠です。その上で、地域の中で担える役割と外部支援者に依頼する役割を明確にしておくことも重要です。

また、災害に対する備えの程度に関わらず、どの地域で災害が起こっても適切な支援ができるようにするためには、災害時の福祉支援をサポートする全国事務局が必要です。地域ごとの災害時の支援体制整備のサポートを行うとともに、人材育成や災害時の先遣隊機能、バックオフィス関係のサポートを担う機能があれば、さらに有効に外部支援と被災地をつなげることができます。

## 活動費用の補償

災害時に支援活動を行うには、平常業務をストップさせなければなりません。また外部から被災地に駆けつける場合にも平常業務を調整したり、一時中断したりしなければ行くことができず、さらには移動や宿泊の費用が掛かります。

ボランティアな活動では、息の長い支援をするのは困難です。被災地に駆けつけるための移動費用、現地での宿泊・移動費、支援活動に必要な物品の購入費、そして支援活動を行う福祉専門職の給料補償など、活動費用の補償があることが、被災地での支援活動を加速させるとともに、多くの福祉専門職が長期的に被災地支援に入ることを可能にします。



## 提案 2

# 災害時の福祉支援への理解を広める啓発活動



災害時に迅速な対応をまず求められるのは自治体です。

しかし職員が被災する、建物や設備が被害を受けることも十分あり得ます。平時から災害時の制度の理解や部局間の連携、地域内外の福祉関係のネットワークの理解や関係づくりをしながらBCP作成や「受援」の訓練などを行うことが必要です。

また福祉支援者も同様に、災害時に施設や在宅の要支援者に何が必要になるか、「受援」を想定した備えが必要となります。

さらに支援に行く側として考えると、初めて会う方への直接援助だけでなく、施設での洗濯や食事確保、地域で障害種別や高齢者・子どもなどを含めた戸別訪問、医療や保健など他分野との連携、継続支援のためのデータ入力などバックオフィス支援も重要な支援であることが分かります。

災害が起きる前に、平時から地域で暮らす方々を中心に据えて、制度や分野に縛られない視野とネットワークを持つことが重要です。そしてそのために、多様な福祉支援者が互いに理解を深めることが、これからの災害時の福祉支援のあり方を変えていくと考えます。



発行

NPO法人み・らいず

2017年3月31日 第一版発行

アドバイザー

コミュニティ・エンパワメント・オフィス FEEL Do

助成

公益財団法人日本財団

Supported by  日本財団 THE NIPPON FOUNDATION

本報告書は、日本財団の助成を受け、「災害発生時の福祉的支援に向けた体制の整備」の一環として熊本地震における福祉支援の取り組みに関する調査を行い作成しました。

主催・事務局

NPO法人み・らいず



み・らいず

み・らいずは誰もが地域であたりまえに暮らせる社会をつくるため、障害のある方、発達障害の子どもさん、不登校やひきこもり、ニートの方々や高齢者など、地域で支援が必要な人の支援を行っています。

〒559-0015

大阪府大阪市住之江区南加賀屋4-4-19

TEL:050-5840-3113

MAIL:support@me-rise.com

WEB:http://me-rise.com

頒価300円(税込)

