

平成 23 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

東日本大震災における高齢者・障害者等に対する
福祉支援のあり方に関する調査研究事業

報 告 書



一般社団法人
全国介護者支援協議会

平成 24 年3月

はじめに

東日本大震災から1年が過ぎましたが、改めて犠牲者の方々のご冥福をお祈り申し上げると共に、被災された皆様にはお見舞いを申し上げます。

さて、この大震災直後から、私ども全国介護者支援協議会も支援物資、人的支援など様々な支援活動を行なって参りました。

特に、大震災当初に物資を届けた体育館など、避難所での生活環境は劣悪で、じっと動かぬ高齢者の姿に自らの非力を感じる一方、定員を大幅に超す避難高齢者を受け入れた介護施設では、畳を重ねて作った緊急用の簡易ベッドが廊下まであふれるなか、懸命の介護を続けている施設職員の姿に感動を覚えました。

ようやく仮設住宅に移ることができた被災者の方々と訪ねると、高齢者には大変不便な浴室や隙間だらけの壁、水はけの悪い床下など、挙げればきりのない住宅でも、住めるだけでありがたいと謙虚な言葉が返ってきました。

災害弱者といわれる高齢者・障害者は、このような大震災では最優先に支援されるべきですが、次の災害に備えるためには、この度の大震災で避難所がどのように運営されていたのか、また高齢者や障害者に対してどのような支援が大震災発生当初に行なわれていたのかなど、避難所が閉鎖された現在であるからこそ、行政による福祉支援がどのように行なわれてきたのかを検証し、自立支援や生活の再建など復興に向けた支援のあり方を検討しなければなりません。

本事業は、平成23年度における厚生労働省社会福祉推進事業の一環として、「東日本大震災における高齢者・障害者等に対する福祉支援のあり方に関する調査研究事業」を行ないました。

本報告書はアンケート調査とヒアリング調査を基に分析、提言をまとめたものでありますが、本事業の発表の場として、今回の大震災で最も被害が大きかった宮城県石巻市においてシンポジウムを開催いたしました。当日はあいにくの空模様にもかかわらず、大勢の方々にご来場を賜り、体験発表やパネルディスカッションを通して福祉支援のあり方を被災者の皆様とともに考える機会となりました。

本調査研究事業の成果が、今後の災害時における福祉支援に少しでも寄与することができれば幸いです。

最後になりましたが、本事業の実施にあたり、ご協力を頂きました石巻市をはじめとした被災地の多くの皆様、関係各位の皆様にはこの場を借りて深く御礼申し上げます。

平成24年3月
一般社団法人 全国介護者支援協議会

平成 23 年度 東日本大震災における高齢者・障害者等に 対する支援のあり方に関する調査研究事業

●本調査研究の社会的背景と事業の目的

平成 23 年 3 月 11 日に発生した未曾有の東日本大震災では、過去に例を見ない大津波や福島第一原子力発電所事故など、いわゆる想定外の事態が被害を大きくし、また多くの自治体職員や庁舎も被災しており、行政機能の喪失が支援体制の遅れにつながった。

阪神淡路大震災では、地域コミュニティの崩壊や高齢者の孤独死などが問題となったが、今回の大震災でも、震災前に暮らしていた地域コミュニティとのつながりを絶たれた避難者が数多くでており、大震災後新たな地域コミュニティに溶け込めない高齢者・障害者が孤立しないよう支援を行なうことが、今回の大震災支援でも重要なテーマとなっている。このことから本調査研究事業では、東日本大震災における高齢者・障害者等に対する支援体制の実態を把握することで問題点を明確にし、被災した高齢者・障害者などの生活問題および福祉サービスの現状と課題を把握することで、今後の福祉支援のあり方について提言を行なうことを目的とした。

●本調査研究の方法

本調査では、調査対象として全国の市区町村自治体の地域福祉担当部署、東北六県および関東甲信越の地域包括支援センター、障害者福祉担当部署に対して郵送法でのアンケート調査を行なった。

また、アンケート調査と並行して、今回の大震災で大きな被害を受けた自治体、地域包括支援センター、社会福祉協議会、民生委員、生活支援相談員、介護事業者および現在仮設住宅などで生活を行なっている被災高齢者、障害者、仮設住宅自治会長を対象にヒアリング調査を行なった。

●主な調査結果

本調査の結果、自治体における地域福祉計画の策定状況には、自治体規模が大きくかわっていることが分かった。なお、障害者を対象とした障害者計画の策定状況や自治体の地域福祉専門職および、地域包括支援センターの専門職の配置状況などについても同様の結果がでており、自治体の基本方針を定める各種計画や福祉環境の整備状況については、自治体規模が大きく影響を与えている。

震災時における高齢者や障害者への具体的な支援内容については、地域福祉、地域包括支援センターともに避難所では精神的および保健医療的なケア、仮設住宅では趣味や娯楽などのレクリエーション、在宅に対しては日常生活用品の支給など高齢者・障害者のニーズに沿った内容の支援が行なわれている。また、障害者福祉でも同様に、ニーズに沿った支援が行なわれているが、主に相談支援を中心とした支援が行なわれている。

高齢者・障害者への支援を行なう際に重要な関連機関・団体については、自治体、地域包括支援センターともに行政内の介護福祉担当部署や民生委員を重要視している。反対に、民間企業や民間ボランティアなどの社会資源については、自治体、地域包括支援センターともに連携が取れていない。

なお、障害者支援を行なう上で重要な関連機関については、前述の行政部署、民生委員に加え、当事者団体に対する依存が高い。なお、ボランティアセンターなど民間支援の窓口となる社会福祉協議会については、地域福祉や障害福祉など自治体との連携は取られているが、地域包括センターではあまり取られていない。

大震災時における民生委員の活動については、自治体の多くが高齢者・障害者の安否確認や相談対応を期待している。

●提言

今後の震災時における福祉支援のあり方について、調査研究およびヒアリング調査それぞれの結果を踏まえた提言を行なう。

(1) 高度化・多様化する福祉ニーズへの対応

支援を行なう側は、多様化していく「福祉ニーズ」に対応しなければならない。自ら積極的に地域へ出向く、アウトリーチ戦略（Out-Reach Strategy）を取り、特に要援護者（要支援・介護高齢者、身体障害者など）のように福祉ニーズを表明できない（できにくい）人たちへの対応は重要であり、いわゆる“声なき声”（Silent Voice）に気づく仕組みが必要である。

(2) 孤独死などへの対策と要援護者の人権保障

今後必要となる「孤独死」や「引きこもり」や「自死（自殺）」などへの中・長期的な対策として、福祉支援を行なう者は、問題が発生しないようにそれを予防し、また仮に発生した場合でも早急な対策を取ることが重要となってくる。大震災などの大規模災害の時は、「社会的弱者」に対して、虐待や基本的人権の侵害など、権利保障の問題が集約された形で現れやすい。福祉支援を行なう側は、被災者の基本的人権や、人間としての尊厳の擁護などの視点からも考えて支援を行なう必要がある。

(3) 被災者の心のケア

被災者の精神症状の根底には喪失体験、経済的問題、今後の住居の問題、家族関係、個人史（個人がこれまで歩んできた歴史）などがあり、被災者の心のケアにおいては、従来の保健医療によるケアだけでなく、福祉専門職（＝ソーシャルワーカー）、臨床心理士やカウンセラーといった心理職など、多職種の人たちが相互に連携したケアが必要不可欠である。特に被災者の心のケアにおいて専門的な対応が必要な場合は、可能な範囲で専門家、ボランティア、地位住民などが、ケアのあり方や進め方などについて協議することが大切になる。

(4) 支援者への「支援」の必要性

大震災の被災地における被災者への支援は、保健・医療・福祉（介護も含む）の専門家をはじめとする、支援者たちの献身的な活動で成り立っている部分が少なくないが、時間の経過と共にそうした活動も一定の限界に達している。支援者を支援していくシステム作りが重要となるが、それには大震災時だけでなく、それ以前の「平時」から支援者への専門家によるスーパービジョンの体制を充実させること、また支援者が悩みのある時に安心して相談できるようなスーパーバイザーとスーパーバイジーとの信頼関係や、「ピア」（＝同じように支援をする者）同士の関係性を構築しておくことが重要である。このため「平時」より支援者が、災害の心構えともいえるサイコロジカル・ファーストエイドや、支援者間のピア・カウンセリング、デブリーフィング、災害に関連する心の動き、精神症状やその対処法を含む、心理教育などを受けておくことも有用である。

(5) 生活支援相談員の役割の明確化

現在、被災地に配置されている「生活支援相談員」が、被災者への福祉支援において果たす役割は重要である。生活支援相談員には支援を必要とする地域住民（要援護者や被災者も含む）との「縦」の関係性だけでなく、地域住民同士をつなぎ、住民自らが自主活動を担えるようにエンパワーメントしていく形での「横」の関係性を構築するような支援のあり方が求められているが、そうした機能を果たすためには、その業務の振り返りや、日々の活動を通しての課題を析出し、その役割を検証していかなければならない。また、あわせて研修の内容についても検討を行ない、

必要に応じてスーパービジョンの体制を構築していくことも重要である。

(6) コミュニティの形成と支援の拠点の整備

被災者のニーズ、とりわけ要援護者の表明されない“声なき声”を拾い、それらへの対策をより有効なものとするためにも「コミュニティ」(＝人と人のつながり)の形成が必要不可欠である。福祉支援者には、被災世帯の見守りや、サロンの運営の他に、近隣住民の支え合いを促すなど、仮設住宅などにおけるコミュニティ形成を促進するための工夫が求められている。加えて、現状十分に機能を果たせていない「サポートセンター」について改善していく必要がある。

(7) 健全な社会的市場の形成と、地域のニーズに応じたサービスの提供

大震災によって、数多くの介護サービス事業者が被害を受け、そのなかにはすでに被災地から撤退したところもある。こうした現状をみる時、健全な社会的市場(＝準市場)を再生・創生するためには、事業者が要援護者に介護サービスを提供できるようになるまで、その基盤整備を保険者である市町村(行政)や都道府県・国が公的責任にもとづいて行なうことが必要ではないか。また、介護保険制度をより柔軟に活用できるシステムの整備、住民参加型在宅福祉サービスのよな地域のニーズに応じた日常生活支援サービスもあわせて進める必要がある。

なお、こうしたサービス開発の一環として、ICTの活用も積極的に考えるべきである。

(8) 福祉行政内部での連携および行政と民間の連携の必要性

福祉の問題は、地域住民の生活の場(空間)である「地域」で起こっており、問題解決のためには地域を基盤したシステムを構築しなければならない。そのためには、「縦割り行政」と呼ばれる、行政内部での連携不足を克服していく必要がある。さらに、福祉支援を行なう場合、地域包括支援センターや社会福祉協議会、民間機関・団体などが果たす役割は大きい。したがって、被災者への福祉支援を効果的・効率的かつ公正に運営していくには行政と民間の連携が必要であり、「地域福祉支援協議会」(仮称)のような「場」の提供など、意図的なシステムを構築することが必要となる。

(9) 居住福祉に対する支援

社会サービス(Social Services)のひとつである福祉でも近年、従来の保健や医療だけでなく、生活の場(空間)である「住宅」との関係が重要であるという認識、すなわち居住福祉への関心が高まってきている。要援護者への福祉支援を行なう場である仮設住宅にさまざまな課題があり、福祉支援を行なう際の隘路になっている。要援護者の生活を支える住環境を整備するためにも、居住福祉の質を高めるためにユニバーサルデザインの視点を組み込んだ、ハード面での支援も必要になっている。

(10) 福祉における自立支援の必要性

被災地における福祉支援では、行政などによる「公助」、地域社会(コミュニティ)による「共助」が重要になるが、それと同様に、あるいはそれ以上に被災者本人が自力で自らの生活問題(福祉課題)に立ち向かっていく「自助」もまた重要である。被災者のなかには支援を受け続けることによって、すでに自立意欲を喪失した(喪失しつつある)者もでており、福祉支援を行なう人は、こうした点にも十分に配慮し、「自立支援」の意味をよく考えて支援活動を行なう必要がある。

また、被災者への自立支援において重要な役割を果たすのが雇用、すなわち被災者の就労・就業である。福祉支援の一環としての就労であるが、被災地の労働者のなかにはPTSDなどを抱えた人もいるので、継続的なメンタルケアが必要となるなど、丹念な支援が支援者側に求められている。

最後に、福祉支援の視点から避難所での教訓について記述する。

避難所に避難してきた要援護者への対応では、一般の避難者との軋轢、適切な支援が受けられないための身体・認知症状の悪化や、障害者、特に精神障害者の常備薬の不足による症状の悪化など、具体的には、こうした問題が惹起していたようである。

したがって、避難所での福祉支援としては、(1) 寒さへの対策、(2) 食事の対策、(3) 支援物資の供給と配分、(4) 支援物資の共有と備蓄、(5) 情報の共有、(6) 医薬品の対応、(7) 障害や病状への対応、(8) 入浴環境の整備、(9) 避難所の改善(ユニバーサルデザイン化)などの課題に取り組む必要がある。特に、福祉避難所は事前に想定し、当事者の声も反映させて整備しておくことが求められる。また、避難所と要援護者との軋轢が生じた場合は、それを調整する人をいかに確保するか、避難者に対して要援護者への理解を深めてもらうための努力をいかに行なうかが課題となる。さらにいえば、大震災後の数日、すなわち外部からの支援が入るまでの間、避難所に避難してきた人たちの間でいかに助け合うか、支え合うかもまた重要な課題である。そのためには、やはり「平時」からの地域住民の“つながり”の構築、つまりコミュニティの形成と、地域住民の防災意識の向上が鍵になると考えられる。

「復興とは元に戻すことではない。新しいコミュニティを作り出すことである」。これは、被災者の方からわれわれが直接うかがったお話であり、その意味は重いと考えている。現在、仮設住宅に入居している方々の不安感は大い。それには、将来への展望がもてない、あるいはもちにくいことへの焦燥感の存在がきわめて大きい。国をはじめ、県や市町村(行政)は、しっかりとしたビジョンを示し、被災者の不安感を払拭しなければならない。それが行政の義務ではないだろうか。

仮設住宅の入居者には高齢者が少なくない。したがって、被災地への支援活動に時間的な余裕はあまりないのである。現下の喫緊の課題は、何よりも復興支援策における「スピード感」であることを最後に強調しておきたい。

目 次

はじめに	i
平成 23 年度 東日本大震災における高齢者・障害者等に対する支援のあり方に関する調査研究事業	ii
目次	vii
第 1 章 調査研究の概要	1
1. 事業の背景と目的	1
2. 事業の内容	1
3. アンケート調査の目的	5
4. アンケート調査の実施概要	5
(1) 自治体地域福祉担当部署向けアンケート調査	5
(2) 地域包括支援センター向けアンケート調査	7
(3) 自治体障害福祉担当部署向けアンケート調査	8
5. アンケート調査結果概要	9
(1) 自治体地域福祉担当部署向けアンケート調査	9
(2) 地域包括支援センター向けアンケート調査	16
(3) 自治体障害者福祉担当部署向けアンケート調査	25
6. ヒアリング調査の目的	35
7. ヒアリング調査の実施概要	36
8. ヒアリング調査結果概要	37
(1) 自治体ヒアリング調査	37
(2) 地域包括支援センターヒアリング調査	38
(3) 社会福祉協議会ヒアリング調査	39
(4) 民生委員ヒアリング調査	41
(5) 生活支援相談員ヒアリング調査	42
(6) 介護事業者ヒアリング調査	43
(7) 高齢者・障害者ヒアリング調査	45
(8) 自治会長ヒアリング調査	46
9. シンポジウム実施概要	47
第 2 章 自治体地域福祉担当部署向けアンケート調査結果	49
1. アンケート調査回収状況	49
●都道府県別回収率	49
2. アンケート調査項目	49
●総人口分布	49
●地域福祉計画の策定・実施状況についての調査	51
●地域防災計画についての調査	70
●大震災における自治体からの支援体制についての調査	80
●避難所（福祉避難所）・仮設住宅（みなし仮設住宅）の実態把握についての調査	82

●避難所（福祉避難所）・仮設住宅（みなし仮設住宅）・仮設住宅以外に在居する 要援護者に対する実態・ニーズ把握についての調査	89
●避難所（福祉避難所）・仮設住宅（みなし仮設住宅）・仮設住宅以外に在居する 要援護者に対する支援内容についての調査	99
●民生・児童委員の活動、災害ボランティアセンターについての調査	126
●大規模災害時における要援護者への効果的な支援のあり方についての調査	135
第3章 地域包括支援センター向けアンケート調査結果	139
1. アンケート調査回収状況	139
●都道府県別回収率	139
2. アンケート調査項目	139
●総人口分布	139
●地域包括支援センター（以下、地域包括と記す）の基本情報についての調査	140
●地域包括の実施している日常業務についての調査	155
●地域包括が実施した東日本大震災活動支援についての調査	162
●地域包括が行なっている担当エリアへの支援体制についての調査	192
●地域包括と地域社会のつながりについての調査	196
●大震災における今後の支援のあり方についての調査	201
第4章 自治体障害者福祉担当部署向けアンケート調査結果	205
1. アンケート調査回収状況	205
●都道府県別回収率	205
2. アンケート調査項目	205
●総人口・障害者人口分布	205
●自治体の実施している日常的な障害者支援内容についての調査	216
●障害者福祉担当部署が実施した支援活動についての調査	222
●障害者福祉担当部署の支援体制についての調査	252
●大震災における今後の支援のあり方についての調査	261
第5章 東日本大震災における高齢者・障害者に対する支援のあり方に関する ヒアリング調査結果	265
I. ヒアリング調査概要	265
II. ヒアリング調査結果	266
第6章 本調査研究の総括と提言	313
I. アンケート調査の総括	313
II. ヒアリング調査の総括	322
III. 調査研究からの提言	328

参考資料	333
I. シンポジウム概要	335
II. シンポジウム参加者アンケート	364
シンポジウムチラシ	365
自治体地域福祉担当部署向けアンケート調査票	367
地域包括支援センター向けアンケート調査票	389
自治体障害者福祉担当部署向けアンケート調査票	415

