

平成25年度厚生労働省
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

大規模災害における被災地の効果的な
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26年3月

はじめに

東日本大震災から3年が経過いたしました。改めて犠牲となられた多くの方々に哀悼の意を表すとともに、今も避難を余儀なくされております被災された皆様に、心からお見舞いを申し上げます。

さて、石の上にも3年と申しますが、被災された方々、特に高齢者や障がい者など災害弱者といわれる方々は、3年が過ぎた今も自立再建の道を見い出せず、出口の見えないトンネルの中にいるような閉塞感に苛まれていると感じております。

弊会は、東日本大震災が発生した2011年に平成23年度社会福祉推進事業『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』を行い、10の提言をまとめ、さらに、行政のしっかりとしたビジョンを示し、被災者の不安感を払拭することと復興支援策における「スピード感」を強調しました。あれから2年、被災者の不安感は払拭されているでしょうか。

本事業では、平成25年度社会福祉推進事業『大規模災害における被災地の効果的な福祉支援のあり方に関する調査・研究事業』を実施し、アンケート調査およびヒアリング調査を基に分析するとともに、前回の提言を検証し、福祉支援に関する提言をまとめました。

本事業の成果が、日本が迎える超高齢社会を考慮に入れた大規模災害時の福祉支援体制の構築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、ご協力をいただきました被災地の多くの皆様、関係者の皆様にはこの場を借りて深く御礼申し上げます。

平成26年3月
一般社団法人 全国介護者支援協議会

目 次

はじめに	i
目次	ii
第1部 概要	v
大規模災害における被災地の効果的な 福祉支援のあり方に関する調査・研究事業（事業サマリー）	vi
第2部 本編	1
第1章 事業実施概要	3
1. 事業の背景と目的	3
2. 事業の実施体制	4
(1) 調査検討委員会の設置と開催日程	4
(2) 調査作業部会の設置と開催日程	4
3. 事業の内容	5
(1) アンケート調査の実施概要	5
(2) ヒアリング調査の実施概要	7
第2章 調査の結果	8
I. アンケート調査結果	8
1. 全国市区町村地域福祉担当部署及び 社会福祉協議会向けアンケート調査結果	8
2. 被災3県市区町村地域福祉担当部署及び 社会福祉協議会向けアンケート調査結果	72
3. 被災3県地域包括支援センター向けアンケート調査結果	140

II. ヒアリング調査結果	177
1. ヒアリング調査対象及び質問項目	177
2. ヒアリング調査結果	178
(1) 自治体ヒアリング調査	178
(2) 社会福祉協議会ヒアリング調査	182
(3) 地域包括支援センターヒアリング調査	184
(4) 民生委員・児童委員ヒアリング調査	190
(5) 生活支援相談員ヒアリング調査	193
(6) ケアマネジャー・介護施設職員ヒアリング調査	196
(7) 住民・福祉推進員ヒアリング調査	201
(8) 自治体・社会福祉協議会 グループインタビュー	208
第3章 調査研究の総括と提言	230
はじめに	230
被災地における福祉支援に関する論点と提言	231
むすびにかえて	237
執筆者一覧	240
第3部 参考資料	241
地域福祉担当部署向けアンケート調査票	243
岩手県・宮城県・福島県内各自治体向けアンケート調査票《別紙》	259
社会福祉協議会向けアンケート調査票	275
岩手県・宮城県・福島県内各社会福祉協議会向けアンケート調査票《別紙》	291
地域包括支援センター向けアンケート調査票	307
[地域支え合い体制づくり（仮設介護・福祉拠点づくり）事業の図]	323
[被災地の様子]	324

第 1 部

概 要

大規模災害における被災地の効果的な 福祉支援のあり方に関する調査・研究事業 (事業サマリー)

1. 本調査研究の背景と目的

東日本大震災以降、首都直下地震、東海・東南海・南海地震など大規模災害の懸念がますます高まっており、多くの自治体では、災害弱者に対する支援体制の構築が急務となっている。一方、東日本大震災の被災地域では、今も被災住民の多くが仮設住宅での生活を余儀なくされ、生活再建がなされたとは言いがたい状態である。

弊会では、平成 23 年度社会福祉推進事業『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』において、全国の市区町村の地域福祉担当部署、東日本地域の地域包括支援センター、および市区町村の障害者支援担当部署を対象にアンケート調査を実施し、さらに被災した高齢者や障害者、自治体や地域包括支援センター、社会福祉協議会などに対しヒアリング調査を行い、下記の 10 項目の提言をまとめた。

- (1) 高度化・多様化・複合化するニーズの把握
- (2) 孤独死などへの対策と要援護者の人権保障
- (3) 被災者の心のケア
- (4) 支援者への「支援」の必要性
- (5) 生活支援相談員の役割の明確化
- (6) コミュニティの形成と支援の拠点の整備
- (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
- (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
- (9) 居住福祉に対する支援
- (10) 福祉における自立支援の必要性

東日本大震災から 3 年が経過した現在、大規模災害における福祉支援の取り組み、課題などについて全国の市区町村の地域福祉担当部署、社会福祉協議会および被災 3 県の地域包括支援センターを対象にアンケート調査を実施するとともに、被災地における福祉支援に関するヒアリング調査を行い、その結果から 10 の提言の検証や課題等について分析検討し、効果的な福祉支援のあり方について新たな提言を行なうことを目的とした。

2. 本調査研究の事業実施概要

本調査研究事業では、事業の実施に際し、調査検討委員会と調査作業部会を設置した。調査検討委員会では、事業方針、調査、分析結果の考察などについて検討を行ない、調査作業部会では、調査方針、アンケート調査票の作成、ヒアリング調査の実施および調査結果の分析、執筆を行なった。

調査検討委員会（敬称略）

委員長	和気 康太	明治学院大学	社会学部社会福祉学科	教授
委員	庄司 勝彦	石巻市福祉部		次長
委員	都築 光一	岩手県立大学	社会福祉学部福祉経営学科	准教授
委員	明石 留美子	明治学院大学	社会学部社会福祉学科	准教授
委員	中島 修	文京学院大学	人間学部人間福祉学科	准教授
委員	日下 輝美	福島学院大学	福祉学部福祉心理学科	講師
委員	上原 喜光	一般社団法人全国介護者支援協議会		理事長

<オブザーバー>

佐甲 学	全国社会福祉協議会	部長
相澤 京美	(株) コモン計画研究所	所長

調査作業部会（敬称略）

委員長	和気 康太	明治学院大学	社会学部社会福祉学科	教授
委員	明石 留美子	明治学院大学	社会学部社会福祉学科	准教授
委員	熊田 博喜	武蔵野大学	人間科学部社会福祉学科	准教授
委員	川村 岳人	健康科学大学	健康科学部福祉心理学科	講師
委員	相澤 京美	(株) コモン計画研究所		所長
委員	清水 和良	いのちの電話		評議員

<作業協力>

望月 孝裕	明治学院大学大学院	博士後期課程
張 珉榮	明治学院大学大学院	博士後期課程
上原 隆夫	桜美林大学大学院	博士前期課程

調査は、全国市区町村の地域福祉担当部署、社会福祉協議会および被災3県の地域包括支援センターを対象に、大規模災害における福祉支援について実態把握および課題等についてアンケート調査を実施した。特に被災3県の市区町村及び社会福祉協議会には、東日本大震災後に取り組んだ福祉支援について別紙にてアンケート調査を行った。

主なアンケート調査項目は、下記のとおりである。

- ・福祉支援を規定した災害協定について
- ・災害時要援護者登録制度について
- ・防災意識の向上に向けた取り組みについて
- ・自主防災組織づくりについて
- ・福祉用品や福祉用具等の備蓄について
- ・災害時要援護者の安否確認について
- ・福祉避難所の指定について
- ・災害ボランティアセンターについて
- ・災害時派遣福祉チームの活用について

ヒアリング調査は、岩手県・宮城県における被災自治体から人口規模などを考慮して6被災地域を選定し、自治体、社会福祉協議会、地域包括支援センター、民生委員、生活支援相談員、ケアマネジャー、住民等を対象に実施した。

主なヒアリング調査項目は、下記のとおりである。

- ・地域福祉（活動）計画について
- ・災害時要援護者登録制度について
- ・福祉避難所の指定・設置・運営について
- ・発災後の安否確認について
- ・被災地での見守り活動・孤立死防止について
- ・被災者・専門職に対する心のケアについて
- ・仮設住宅でのコミュニティづくりについて
- ・生活維持のための継続的な福祉支援の課題について

3. 主な調査結果

本調査の結果、福祉支援を規定した災害協定は、アンケートからは、自治体では72.7%、社協では56.6%が締結していると回答している。自治体は社会福祉法人・社協・他の自治体・民間企業・医療機関等と協定を結んでおり、協定先は多様である。一方社協の協定先は、社協同士の協定が多いという特徴がみられた。また、自治体は避難所、社協は災害ボランティアセンター支援について協定を結んでいる割合が多かった。

災害時要援護者支援制度については、アンケートからは83.9%の自治体が推進していると回答しているが、制度の対象者は、高齢者や障害者が中心で、乳幼児、妊産婦、傷病者、外国人、生活困窮者にまでは広がっていない状況が明らかになった。

ヒアリングでは、自治体は、発災直後は要援護者名簿を活用する余力がなかった、社協では個人情報保護が壁になり名簿の情報は何れの社協にも開示されていなかったことがわかった。

防災意識の向上に向けた取り組みについては、自治体では、91.8%が取り組んでいると回答しているのに対し、社協では59.1%と自治体に比べて低い割合になっている。

自主防災組織づくりに対する取り組みは、推進していると回答した自治体は88.7%、社協は17.9%であり、自治体が推進の主役的割合を担っていることがわかった。

福祉用品や福祉用具等の備蓄は、自治体、社協ともに他のテーマに比べて取り組みが進んでいない結果となった。

災害時要援護者の安否確認については、アンケートでは、自治体の安否確認先は、「民生・児童委員」75.6%、「自治会・町内会」75.0%で、民生・児童委員や自治会・町内会に対する期待が大きいことがわかる。

ヒアリングでは、民生委員、ケアマネジャー、福祉事業者などがそれぞれ安否確認を行ったが、自治体が集約する事はなかった。一方社協は、自治体より名簿の開示がなされていないため、民生委員や自治会役員等の連携によって情報を収集したところもあった。

福祉避難所の指定については、「指定している」自治体は69.0%、「指定していない」は28.1%であり、4分の1以上の自治体が指定していない状況であった。ヒアリングでは、協定を結んでも、福祉避難所に避難者が殺到したため機能を果たせなかった自治体や、事前に福祉避難所の運営訓練をしていた社協では、想定を上回る大災害を受け、混乱した状態で設置・運営せざるを得なかったが、県外の社協からの応援が大いに助かったという声があった。

また今回の調査では、社協が焦点をあてている災害時活動は災害ボランティアセンターの運営であることがわかった。

災害時派遣福祉チームの活用は、「知らない・検討中・わからない」といった回答もみられたが、「積極的に活用したい」という意見も多かった。

被災3県のアンケートから地域包括支援センターの現在の状況は、担当するエリアの介護保険サービスは概ね回復しているところが多い。

他のエリアから避難してきた人への対応では、避難者が被災前に居住していた市町村や地域包括支援センターと連絡・調整を行ないながら、業務・活動を実施しているところが多かった。

仮設住宅、見なし仮設住宅とまわりのコミュニティとの交流については、「各種イベントの参加誘導や呼びかけ」「地域行事や活動に関する情報提供」「個別訪問」が多く、社会的孤立や自死（自殺）防止のための活動については、「関係機関との情報共有」が多かった。

ヒアリングでは、生活支援相談員や見守り協力員、民生委員などが仮設住宅の住民に対して定期的は見守り活動をしているが、当初は入居者の名簿が自治体から開示されず、独自で名簿を作成することから始まった。現在は、被災者の相談内容が複雑化、多様化していることが明らかになった。また、自立再建や災害公営住宅への入居により仮設住宅に残された人々への個別的、長期的支援が今後必要であることが課題である。

コミュニティづくりについては、仮設住宅における自治会の組織化やサロン活動の支援に取り組んでいるが、今後入居が始まる災害公営住宅での新しいコミュニティづくりの支援が必要であり、一方仮設住宅ではコミュニティのつながりが切れることが懸念されている。

4. 提言

1. 仮設住宅の老朽化への対応と、集約化への配慮・対策が必要である。

大震災から3年が経過し、耐用年数を超えた仮設住宅の老朽化への対応が必要である。

また、仮設住宅の集約化を行う場合には入居者への配慮と、福祉問題の集約化に対する対策が必要である。

2. 復興住宅にはユニバーサルデザインにもとづく設計と、サービスが必要である。

復興住宅には要支援者をはじめ、さまざまな人が入居するのでユニバーサルデザインにもとづく設計が必要である。また、要支援者も数多く入居するので、見守りなどの福祉サービスも必要になる。

3. ニーズの高度化・多様化・複合化に対応する専門的なシステムが必要である。

被災者のニーズは高度化・多様化・複合化している。定型的なニーズだけでなく、非定型的なニーズや潜在化しているニーズを発見し、積極的に対応していく、専門的なシステムを考える必要がある。

4. 予防的福祉の視点にもとづく早期発見・早期対応と、人権問題への高い意識が必要である。

被災者の非定型的なニーズや潜在化しているニーズへの対応には、予防的福祉の視点から、見守り活動などを通じた早期発見・早期対応が必要である。また、それには人権問題への高い意識もあわせて必要になる。

5. 福祉サービスの基盤整備をより一層進めるとともに、福祉コミュニティもそれにあわせて形成していく必要がある。

被災者のニーズの拡大にあわせて、サービスの基盤整備をより一層進める必要がある。また、それにあわせて“支え合い・助け合い”の福祉コミュニティも形成していく必要がある。自助・互助・共助・公助が有機的に結びつくことによって、地域包括ケアが実現できる。

6. 担い手の確保・育成・定着のための方策および就労支援策を強化する必要がある。

被災地における福祉支援の担い手（人材）の確保・育成・定着のための方策の強化が急務である。また、あわせて被災者や要支援者の就労支援のための方策も強化していく必要がある。

7. 被災者と担い手の心のケアを進めるとともに、その担い手を被災地で確保する必要がある。

被災者だけでなく、福祉支援の担い手もまた被災者であることから、両者の心のケアを進める必要がある。また、そのためには心のケアを担える専門職などを被災地で確保する必要がある。

8. 福祉計画による開発的福祉マネジメント・システムを確立していく必要がある。

ニーズとサービスの調整や、新たなサービスを開発するために、地域福祉（活動）計画などの福祉計画による福祉マネジメントのシステムを確立していく必要がある。また、あわせて防災計画や復興計画などとの連携も図っていく必要がある。

9. 福祉の財源と情報を有効に活用するため、福祉行財政システムを変革する必要がある。

福祉の財源と情報を有効に活用するためには縦割り行政の旧弊を克服し、プログラムごとの補助金制度からプランニングにもとづく交付金制度に変革する必要がある。また、情報システムも縦割りではなく、一元化を図る必要がある。

10. 大震災後の防災・減災の意識の高まりを踏まえて、さらに対策を進める必要がある。

防災・減災のための対策には具体的なプログラミングが必要である。それがなければ、対策も画餅に帰すことを覚悟し、さらに対策を進める必要がある。なお、必要以上に地縁システムに負担をかけないようにすべきである。