

介護施設・事業所等に 求められる災害対応 ～被災経験からBCPを考える～

社会福祉法人東北福祉会

野田 毅(のだ たかし)

noda0813@gmail.com

本日のお話し

1. 災害の基本のお話し
2. 災害時における必要な備え(BCP的視点)のお話し
3. 災害時における役割と責務(福祉避難所の開設)のお話し
4. 災害時における役割と責務(一般避難所の支援)のお話し
5. まとめにかえて

SDGsとしての課題

○人口の大変化＝地域存続の危機

- 集落、地域の存続の危機
- 高齢者（要介護高齢者）の増加
- 核家族化による家庭内生活基盤の脆弱化



○気候変動と災害

- 防災への巨大な投資にもかかわらず、先進国の中で災害による死者・損害が最も多い国
⇔巨大な投資をしてきたから、ある程度被害を抑えられているということもいえる。
- 気候変動で災害が激甚化
⇒少子高齢化とコミュニティ崩壊で被害拡大

大地震の発生確率

東海地震 30年間で 約87%

首都直下地震 30年間で 約70%

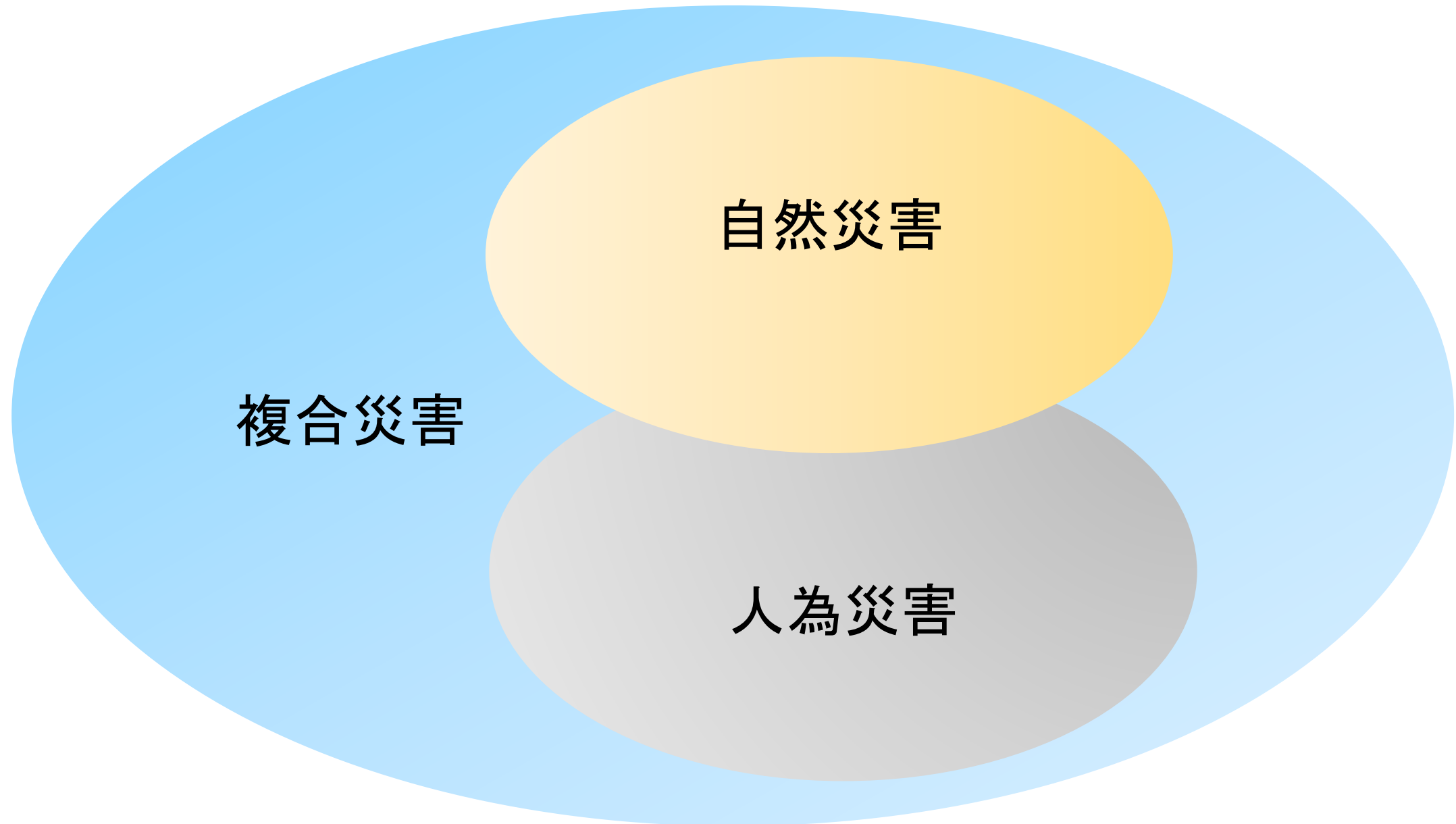
2013.11. 国土交通省

火災で死傷する確率	約0.2%
交通事故で死亡する確率	約0.2%
交通事故で負傷する確率	約20%
ジャンボ宝くじで100万円以上当たる確率	約0.72%

大災害は必ず起きる！

明日災害が起きても
役立つ取り組みを！

災害の種類



自然災害

- ・地象災害:地震、火山噴火、地滑り
- ・気象災害:台風、竜巻
- ・水理災害:洪水、地滑り
- ・気象学的:熱波、寒波、干ばつ、野火
- ・生物学的:感染症パンデミック、昆虫大量発生
- ・地球外事象由来:隕石落下

人為災害

- ・戦争、紛争、内戦、民族浄化
- ・テロ
- ・大規模事故:飛行機事故、列車事故
- ・CBRNE(シーバーン):
 - 科学(chemical)・生物(biological)
 - 放射性物質(radiological)・核(nuclear)
 - 爆発物(explosive)によって発生した災害

複合災害

自然災害、人為災害が同時多発する場合、長引く場合

被害の規模を決める要因

①地域性(都市と地方)

人口、住宅(形状,密集度)、道路状況、産業、人間関係 等

②気候(春夏秋冬)

気温、湿度、降雪 等

③時間帯(夜と昼)

気温、照明 等

④災害準備

計画、教育、訓練、連携体制 等

災害対策の基本を確認しましょう

- 「〇〇」を守れない人は、他の人々を守ることができません。
- あなたが考える「〇〇」を、次の枠の中に書きましょう。

A large, empty rectangular box with a black border, intended for the user to write their answer to the question above.

質問

災害が発生したとき、誰に助けてもらおうのが有効だと思いますか？

- ① 自衛隊、救命救急士等公的機関
- ② 隣近所の人
- ③ 自力で逃げる

自助・互助・共助・公助



災害対策として重要なのは？

- a. 飲料水や食料を3日分備蓄する
- b. 携帯ラジオ・テレビ、懐中電灯等の防災グッズを用意する
- c. 寝ている場所に家具が倒れないようにする
- d. 自宅の耐震性を調査して、必要なら補強する
- e. 避難所や避難経路等を自分で確認しておく
- f. 災害をイメージする力を養う
- g. 災害時の行動手順を決めておく

災害対策に必要なこと

1. 命を守る行動を取る。

2. 災害をイメージする力をつける。(判断力)

事例を知る

講義

ヒア
リング



置き換えて
考える

演習

訓練

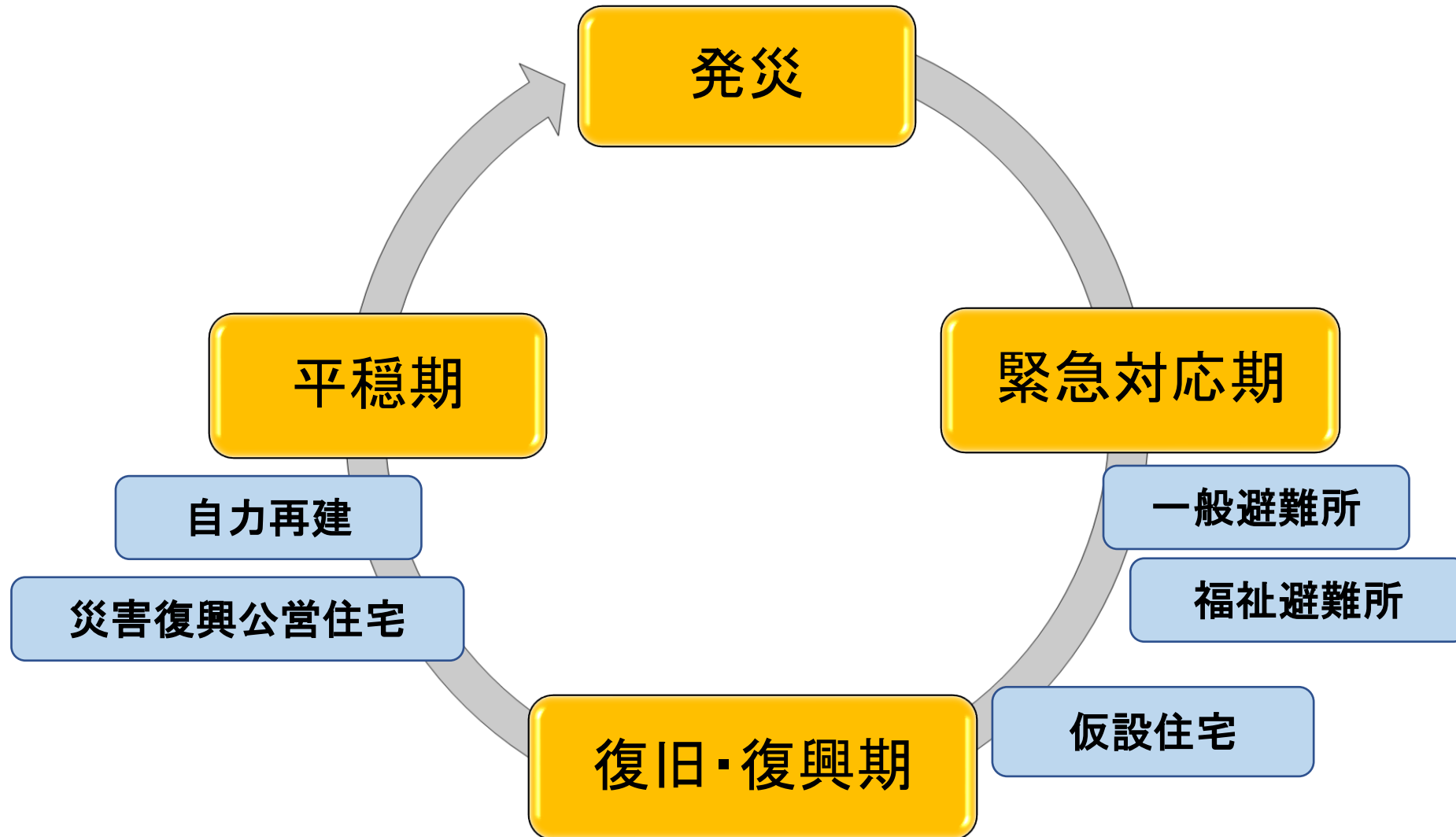
災害発生時どこにいますか？

1. 職場 → トイレ、食堂、浴室、事務所…
2. 自宅 → トイレ、台所、風呂、就寝中、リビング…
3. 外出 → 訪問先利用者宅、出張先(東京等)、公園、百貨店、
乗り物の中(新幹線、バス等)、映画館、居酒屋…

○どこにいても即行動

- ①その場でどのような行動を取るか？
- ②役目・役割は何か？
- ③決断できるか？

災害サイクル



できるだけ困る人がでないように計画し、 実行できるBCPをつくりましょう

- 事前に準備できることは、なるべくやっておきます。
- 何か起きてても、慌てずに動けるように、訓練しておきます。
- 困ったことが起きた時の対処の仕方を決めておきます。
- いざというときに「助けてもらえる」ように、あらかじめ関係者等に相談をして、連絡訓練などをやっておきます。
- 訓練などで分かった事柄で、計画そのものを改定していきます。

社会福祉施設のBCPと災害支援 ポイント①

- ・職員が自らの命を守る
- ・速やかな安否確認
- ・自動参集（職業人としての判断+社会的判断等）
- ・判断できる職員の育成
- ・情報共有

●東日本大震災の事例から

沿岸部(仙台空港近く)の特別養護老人ホーム

津波到達予想時刻15:36(地震発生約1時間後)

⇒ 日常の避難訓練で避難している内陸部の系列施設ではなく、1.5km北の仙台空港に避難。(過去の経験において、内陸部の系列施設へ避難した際には1時間半もかかった。)

⇒ 96名の利用者と職員48名は全員無事

●東日本大震災の事例から

福島県のグループホーム

理由は告げられないまま避難指示が出た

- ⇒ 緊急避難
- ⇒ 原発事故を知らされる
- ⇒ 施設へ戻れず、利用者の情報や薬を取りに戻れない

●東日本大震災の事例から

岩手県沿岸部のグループホーム

東日本大震災の数日前に避難訓練を実施

⇒頑なに外出(避難)を拒否する利用者

⇒東日本大震災発生

⇒迅速な避難が実現

社会福祉施設のBCPと災害支援 ポイント②

- 柔軟な避難支援
- 訓練が重要
- 逃げ損を恐れない
- 避難時の所持品の確認(最低限の情報, 薬等)

社会福祉施設のBCPと災害支援 ポイント③

- ・サービスの継続
- ・サービスの早期再開
⇒特に(高齢者の)グループホームはできるだけ
早く元の状況を回復する。

サービスの継続と再開の必要性

- ▶ 私たちが生きていくうえで、生活に欠かすことのできないライフライン(電気・ガス・水道等)の復旧のために、給水車やガス局の車等の救援隊が、震災後すぐに動き出す。
- ▶ 日常において介護等福祉サービスを利用している人にとって、生きていくうえで、介護等福祉サービスは生活に欠かすことのできないものであるため、震災直後においても同じように提供し続けることが必要となる。



●東日本大震災の事例から

仙台市の通所障害者施設

指定避難所である学校の体育館へ徒歩で避難

⇒大勢の避難者で体育館があふれかえる

⇒教頭先生の判断で2階の図工室に移動

⇒(水道復旧後)トイレも2階のトイレを使用

⇒避難生活を穏やかに過ごせた

社会福祉施設のBCPと災害支援 ポイント④

- ・独立した避難場所を確保することが重要
- ・事前の十分な打ち合わせ・相互理解
- ・情報提供、情報共有、状況の把握

社会福祉施設のBCPと災害支援 ポイント⑤

- 援助を必要としていることを発信できる力（受援力）も大切。
- 受援力（支援を受けること）は職員を守ること。
- 受援力（支援を受けること）で、より広範囲に充実した支援を実現できる。

普段の仕事の中でできること

- ・強い職員を育てる。
 - ⇒ 普段の業務において、上司の判断を仰ぐ場面で、自分(あなた)はどのように判断するか(考えるか)の意見を語らせる。
- ・抜き打ちの避難訓練を行う。
- ・シナリオを作らない訓練、突発事項を盛り込んだ訓練をする。
- ・警報や注意報の発令が出た時を、訓練の機会にする。
- ・電気、水道を使わない日を決めて、その中で業務を行う。
- ・歩いて通勤してみる。
- ・職員が半分しか出勤できない場合の業務内容を絞り込んでおく。
- ・散歩のルート避難所へのルートにしてみる。

福祉避難所とは①

【指定基準】

- 高齢者、障害者、乳幼児その他配慮を必要とする者が滞在でき、相談、助言等の支援を受けることができる。
- 要配慮者の良好な生活環境(安心して生活ができる場)が確保できる。

※阪神淡路大震災において「福祉避難所の指定」が初めて報告され、能登半島地震、中越地震において一定の機能を実現し、要配慮者支援に貢献した事例もあったが、十分な成果を得られないまま、東日本大震災が発生した。

出典:「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」平成28年4月内閣府(防災担当)

福祉避難所とは②

市町村による指定、市町村との協定がされていなくても、要配慮者をはじめ、近隣地域住民が逃げてくることもある。

誰かが逃げてくれば、その時点で避難所になる。

例) デイサービス事業所において、送り届けることができないと判断し、利用者の方々に、事業所に泊まってもらうこととした。

⇒ 近隣住民に開放する場所を決めておく。

⇒ 元気な避難住民には、場所の提供のみで、お世話はできないと伝えておく。

※ 指定を受けていない、協定を結んでいない避難所への助成金などの資金援助や支援物資等の支給はされません。

福祉避難所とは③

【対象施設】

原則として、耐震、耐火、鉄筋構造を備え、要配慮者の利用に適しており(バリアフリー化されている等)かつ生活相談職員等の確保が比較的容易である施設。具体的には以下のような施設。

- 老人福祉施設(特別養護老人ホーム等)
- 障がい者支援施設等
- 保健センター
- 特別支援学校
- 宿泊施設(公共・民間) 等

福祉避難所とは④

【対象経費】

一定の人員、器物、器材に係る経費については、災害救助法に基づき、都道府県及び国が負担する。対象となる経費は、以下の通り。

- 概ね10人の対象者に対し1人の介助員の設置
- 高齢者、障がい者等に配慮したポータブルトイレ等の器物の用意
- 日常生活上の支援を行うために必要な消耗器材（紙おむつ、ストーマ用装具等）の用意

福祉避難所の課題

○有事の際に機能できるか

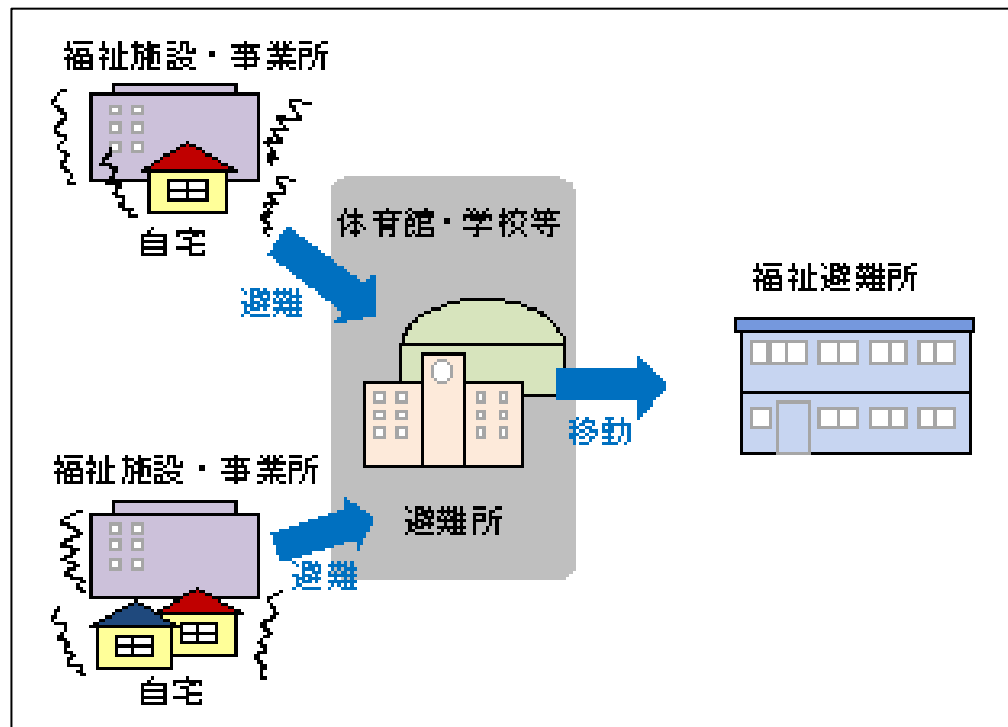
⇒東日本大震災時においては、ほとんど機能しなかった

○指定か所数・定員が十分か

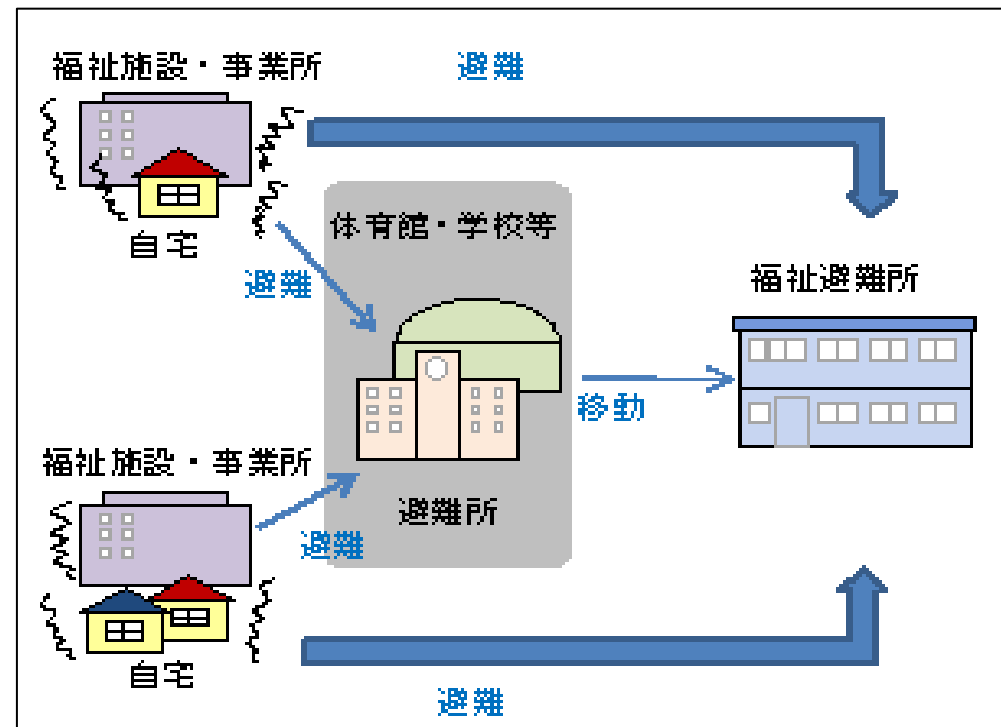
⇒仙台市では、平成21年に市内の全特別養護老人ホームを福祉避難所として指定をしていた。

○福祉関係者、住民等が役割・機能を理解しているか

福祉避難所を機能させるために 避難のしかたの見直しと利用者を把握する



これまでの避難の形態
一般避難所を経由する



ガイドラインの改定後
直接避難も有り

石巻市桃生町トレーニングセンター福祉避難所

【経緯】

- 平成23年6月13日から運営委託を受ける
- サンダーバード、看護師団体等からの人的サポートを受けて運営
- 家族含め30名程度の要支援者～要介護者が生活



石巻市桃生町トレーニングセンター福祉避難所での 支援活動①

○平成23年4月末頃に設置。

○当初の運営団体：石巻市急患センター、リハビリ団体、NPO団体

○平成23年6月13日から当法人が石巻市の委託を受け、同年9月30日
まで運営

○福祉避難所運営の方向性

⇒「要援護者がリハビリを行い、元気になり次の暮らし（仮設住宅等）
へ移行してけるように支援をする」

石巻市桃生町トレーニングセンター福祉避難所での 支援活動②

○主な支援団体

- ・石巻市急患センター(看護師)
- ・東日本大震災リハビリテーション支援関連10団体(看護師、療法士等)
- ・宮城県作業療法士会
- ・日本栄養士会
- ・ピースボード
- ・弊社(介護職員、相談員、栄養士等)

○医療・リハビリ・介護による協働支援

○自立の助長と心身の支援

石巻市桃生町トレーニングセンター福祉避難所での 支援活動③

○利用者対象：要支援1～要介護2程度の軽介護者

○利用定員：最大35名

→付き添いの家族1名まで

→要介護3以上、医療の必要な方は石巻市内の
別の福祉避難所を利用

○設備・環境

・全室に電動ベッド ・歩行補助具 ・簡易トイレ等

・入浴環境の確保

⇒食事の場所と居住スペースを分離。環境整備と活動性の確保

石巻市桃生町トレーニングセンター福祉避難所での 支援活動④

○食事

- ・朝：支援物資（パン、お粥、みそ汁、スープ等）
- ・昼：調理した食事を提供
 - ⇒栄養士による栄養管理、献立作成
 - ⇒介護職、リハ職、看護師も一緒に調理
 - ⇒利用者、家族が手伝うことも有り
- ・夕：支援物資（弁当、みそ汁）

○「パンは飽きる」、「弁当は固いものがあるって食べにくい」

⇔「明日は麺が食べたい」というリクエスト

石巻市桃生町トレーニングセンター福祉避難所での 支援活動⑤

○支援者の主な役割

- ・看護師(夜勤有):健康管理、服薬管理、受診介助等
- ・リハビリ職(夜勤無):身体機能に関するアセスメント、毎朝の軽体操、各種リハビリ、次の住まいの住環境チェック、住宅改修に関する相談等
- ・介護職(夜勤有):生活支援全般、調理、清掃、洗濯、話相手等
- ・相談員(夜勤無):担当ケアマネとサービス調整、次の住まいへ移行する際の手続き代行、行政対応代行等
- ・栄養士(夜勤無):栄養管理、調理、食材発注、食に関する支援物資管理

石巻市桃生町トレーニングセンター福祉避難所での支援活動⑥

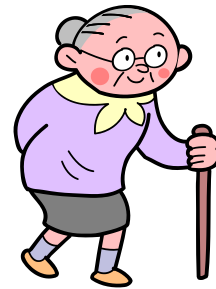
【多職種連携による事例】

Aさん(女性・70歳代)
・糖尿病、・認知症
福祉避難所へ来たときには、
血糖値が300を超えていた

看護師
血糖確認、
健康管理
全般

リハ職
毎朝の散歩、
軽体操
等

外部サービスの活用



退所時の血糖値100台
認知症軽度化

家族
生活の
立て直し

介護職
生活全般の
支援、相談
支援

災害時の一般避難所

いつ帰れる？
(不安)

プライバシー
がない

見知らぬ人と
の共同生活

災害時に1000人以上が避難してきた体育館
ここに来たかった訳ではない
今までの暮らしが一時的にできなくなったから

一般避難所を取り巻く環境変化

新型コロナウイルス感染症



避難所開設・運営訓練ガイドラインの見直し
(令和2年6月8日)

- ☑ 十分なスペースの確保やゾーニング
- ☑ 避難所全体のレイアウト・動線
- ☑ PPEの確保や着脱訓練
- ☑ 濃厚接触者が発生した際の対応、車中避難（車中泊）への対応など

コロナ禍の一般避難所



一般避難所とは

- 地震等災害の発生直前・直後において、住民の**生命の安全**を確保するところで、長期間にわたる場合は**生活の場**として重要な役割を果たす。
- 災害救助法の第4条第1項に規定されている。
 - ⇒学校、体育館、公共施設などが指定されている。
 - ⇒一般避難所は、市町村の地域防災計画に定められている。
- 災害弱者・要配慮者も含めて、最初の避難先、受入れ先となる。
- 最近の災害時は、テント村や車中泊の避難者も多く見受けられる。
- 避難しない人、避難できない人へも気を配る必要がある。

一般避難所での困難

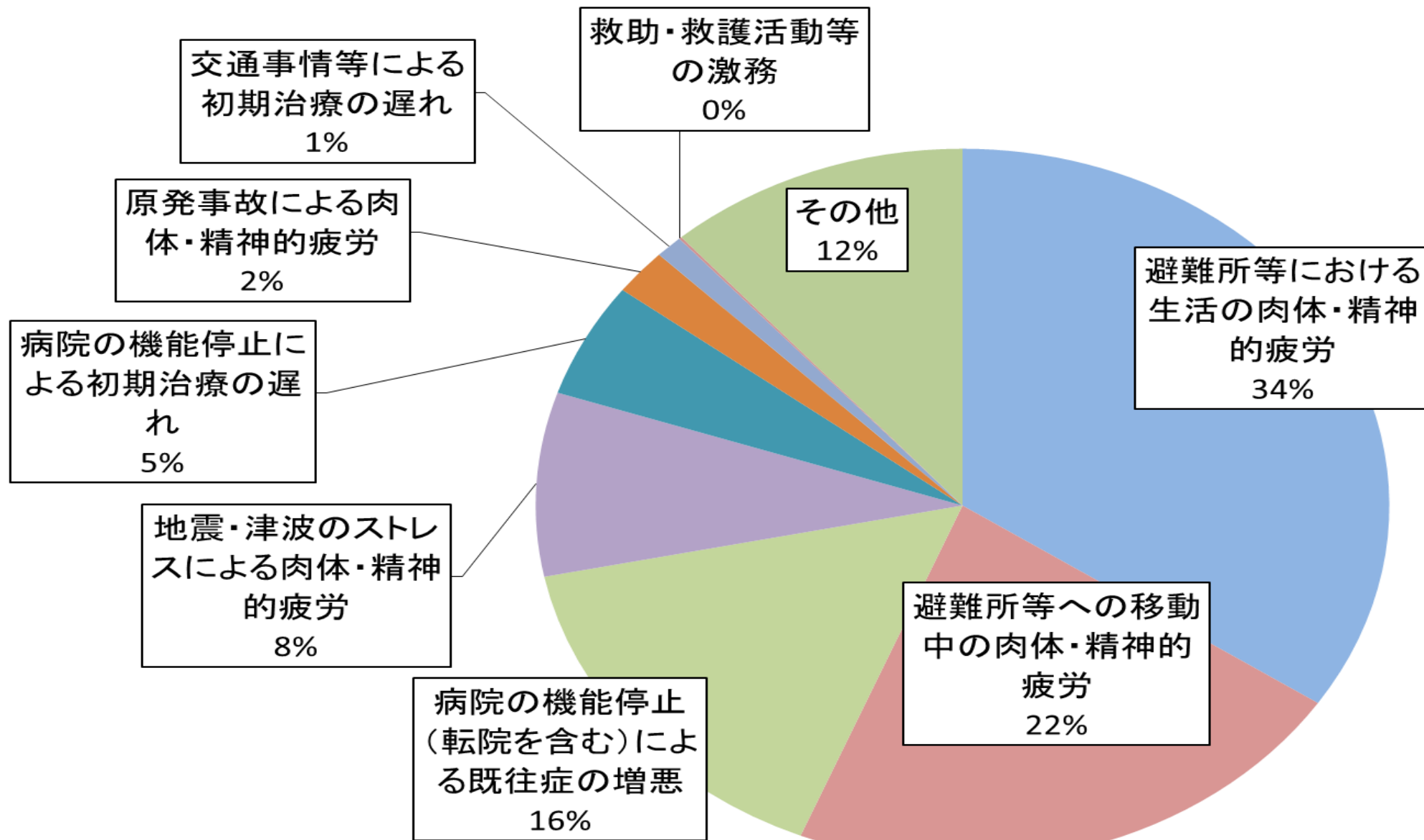
- 避難所に入れても、要配慮者に適切に対応できる人が不足。
- 要配慮者に対応した設備がないため、避難所にとどまることができず、生命等の危機に陥った。
- 避難所の数が十分ではなく、入ることができない場合もあった。

東日本大震災当時の状況

- ☛ 発災後1年間で、約1,600人の方が負傷の悪化等により亡くなられた。(震災関連死)
- ☛ 震災関連死の原因として、「一般避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が最も多く挙げられている。

出典:「東日本大震災における震災関連死に関する報告」震災関連死に関する検討会(復興庁)

震災関連死の原因として市町村から報告があった例



東日本大震災時の課題

- ☛ 福祉・介護専門職の派遣の仕組みがなく、要配慮者を支援する体制確保に時間を要した。
- ☛ 受け入れる側も受入の仕組みが構築されておらず、効果的に進まなかった。
- ☛ 高齢化が顕著な地域で発生したため、量的な対応が不足した。
- ☛ 要援護者への福祉支援ニーズも時系列に変化するので、中長期の支援も必要。(二次被害の防止)
- ☛ 災害時の行政支援の限界。

出典:「東日本大震災における震災関連死に関する報告」震災関連死に関する検討会(復興庁)

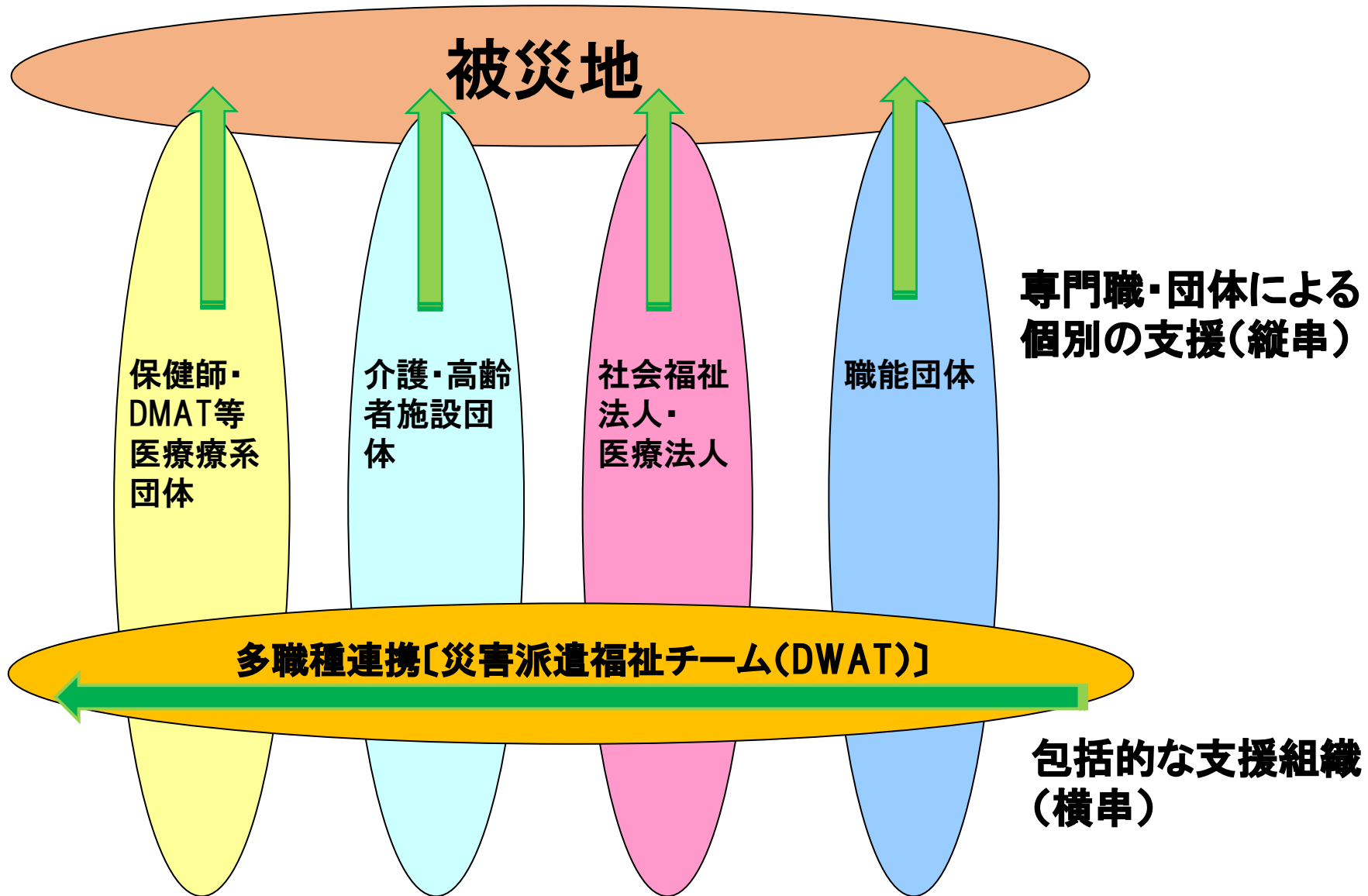
課題の解決策

- ①災害時における福祉支援ネットワークの構築
 - ☛ 都道府県や市町村、民間福祉関係者等による公民協働で作る支援体制
《各都道府県の災害福祉広域支援ネットワーク協議会》

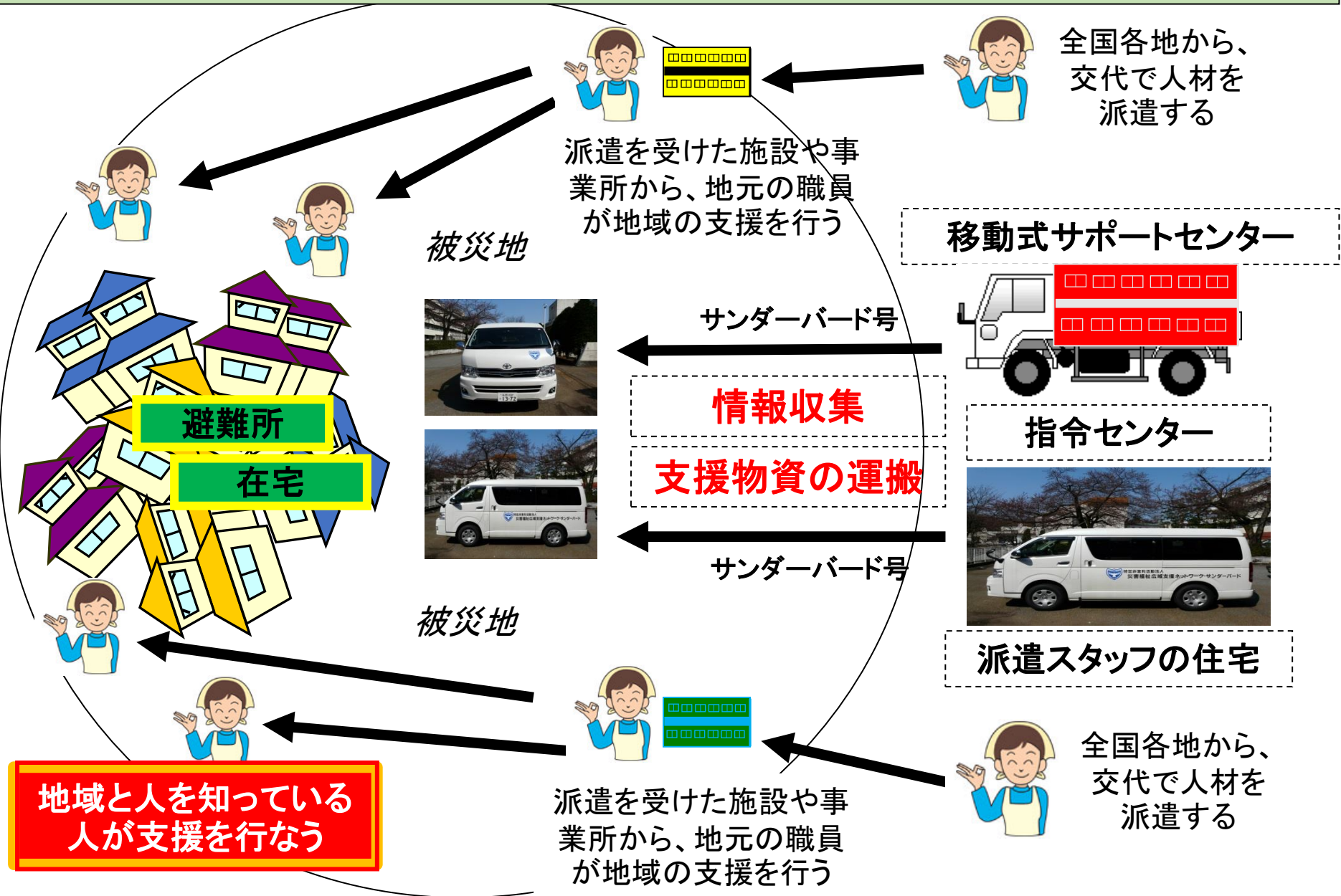
- ②災害時の福祉派遣チームの組成
 - ☛ 発災直後の能動的・機動的な対応と中長期の量的対応
《各都道府県の災害派遣福祉チーム(DWAT・DCAT)》

- ③被災地ニーズと被災地以外からの支援とマッチング調整機能
 - ☛ 相互支援が可能となる仕組みづくり
《中央センター》

東日本大震災当時の福祉支援



参考)サンダーバードにおける広域連携支援のイメージ図



本日のお話し

1. 災害の基本のお話し
2. 災害時における必要な備え(BCP的視点)のお話し
3. 災害時における役割と責務(福祉避難所の開設)のお話し
4. 災害時における役割と責務(一般避難所の支援)のお話し
5. まとめにかえて

地域構成員としての役割

～社会福祉法人の使命～

企業の社会貢献(コーポレート・フィランソロピー)

事業目標 **顧客の満足** (Customer Satisfaction)

社会福祉法人の使命

サービス目標 **利用者の満足 + 地域社会の満足**

災害時においては、DWATとして一般避難所や福祉避難所の支援や福祉施設として福祉避難所の開設などを行う役割がある

まとめにかえて

- ☛ 有事に備えての対策を平時から考えることが必要。
⇒ 平時にできないことは有事にできない
- ☛ 利用者を守り、職員を守り、施設を守り、地域を守ることが必要。
⇒ 災害において福祉支援活動に取り組むことは、「地域貢献」や「社会的責務」を果たすことになり、地域共生社会の実現に近づくと考える。
- ☛ そのためには、公民協働での連携が必要。
⇒ 今後ますます進む高齢社会における社会のつながりの強化
⇒ 種別を超えた協働、住民との協働等
- ☛ 明日は我が身、お互い様
⇒ 相互支援の“意識づくり”、“風土づくり”
- ☛ 相互支援は利用者、自分たちを守ることにつながる
⇒ 支援力「助ける力」と受援力「助けてもらう力」を高める
- ☛ 助けに来てくれることの安心感の浸透と仕組みの充実