

第6章 効果的な支援方策の提案

第6章 効果的な支援方策の提案

1. 被災地外の団体・事業者が被災地の救援活動を応援する意義

効果的な支援方策を提案するにあたって、被災地外の団体・事業者が被災地の救援活動を応援する意義を挙げる。第1の意義は的確な救援活動を行うことによって、要援護高齢者等に対する救援の可能性を高められること、第2の意義はサービス供給の支援を行うことによって、要援護高齢者等に対する救援活動の不足を補えることである。

情報・指揮系統の混乱下における要援護高齢者等の的確な救援

被災下の行政機関・介護保険事業者等は、施設・設備が損壊したり職員が欠けることによって事務処理能力が低下するが、そうした状況のなかでも組織としてできる限りの的確な意思決定を行うために、精度の高い情報を求めて情報収集作業に追われることになり、かつ、収集した情報のなかから精度の高い情報を選定・分析・確認する作業に追われることになる。また、被災時は非定形的な業務が中心となるので、日常では各担当職員に分散している意思決定が管理職に集中し、管理職の業務量が増え、組織としての活動が停滞しがちになる。行政機関は、被災時における新たな事務事業が発生したり、公的な機関として救援物資等の支援の受け入れ・保管・配給調整・送達等の役割が発生し、これらの業務も大きな負担である。被災時における行政機関・介護保険事業者等の救援活動は、どうしても不十分になりがちである。

要援護高齢者等の救援活動に関する知識・方法を身につけた専門職¹を団体・事業者が被災地外から送り込むことは、情報・指揮系統の混乱した被災地においても要援護高齢者等に対する的確な救援の可能性を高めることができ、大きな意義がある。被災地では救援活動を調整する機能が働きにくくなるので、少々の過剰投入・重複投入には目をつぶることも必要である。

要援護高齢者等のサービス需要増に対するサービス供給支援

要援護高齢者等は、震災時の傷病によって心身の機能が低下し、介助・介護の必要性が高まるほか、被災体験によって心身の健康を損ない、認知症・うつ等の精神疾患が新たに発症したり、既往の疾患が進行する傾向が見られ、被災後の生活における極度の緊張状態のなかで日常生活行動の諸能力が低下する場合も多い。被災地では、要援護高齢者等の生活を支援するためのサービス需要は格段に高まることになるが、一方で、被災地に事業所を置いている介護保険事業者や被災地に住まいの

¹ 想定される専門職は、「ケアマネジャー」・「保健師」・「社会福祉士」・「介護福祉士」等である。

ある介護保険サービス事業所職員は、事業拠点が損害を受け事業の継続・再開が難しかったり、職員が生活の復旧などのために業務に復帰できなかつたりするなどして、サービス供給力が低減する。被災地では、サービス需要増とサービス供給減が同時進行することが特徴である。

被災地外の団体・事業者が被災地の救援活動に参加することは、低下したサービス供給力を高め、平常時以上に高まったサービス需要に対応するもっとも効果的な方策である。被災地で高まるサービス需要に適切に応えられる専門職を被災地外から投入することは、被災地の要援護高齢者等の生活の質の低下を防ぐ上でたいへん意義あることである。

2. 支援方策の4つの柱

被災地外の団体・事業者が被災地の救援活動に参加することによる実効力を高めるためには、被災地外から人材・救援物資等・サービスを送り込む応援側、これらを受け入れる被災側の双方で、平常時よりしかるべき体制をつくっておく必要がある。

(1) 自動化・標準化された自己完結型の支援の仕組みの構築

被災地外の団体・事業者が日本赤十字社の医療救護班や電気・水道・電話等の公共サービス事業者の復旧隊などのように発災直後から活動を始めるためには、発災時に救援活動のための各種調整等を行うまでもなく、救援活動に関する意思決定が行われた時から、各種支援行動が自動的に始まる仕組みが必要である。被災地における救援活動の際、食事・宿泊等の生活面で被災者に負担をかけることがないようにするためには、自己完結型の救援体制を組んだ上で応援活動を行う仕組みも重要である²。

また、被災地では情報・指揮系統が混乱し、各被災場所がどのような状況になっているのか、一元的に掌握することが困難になる。こうした状況のなかで救援依頼のために詳細な情報を発信することは難しい。そこで、被災状況の想定や簡便な情報にもとづき救援活動を定型的に行えるように、救援活動や情報の仕様を標準化しておくことが有効である。

自動化・標準化された支援の仕組みに多くの介護保険事業者等が参加するためには、参加に対する敷居を下げるのが重要だが、その要は活動資金の確保である。被災地における救援活動は公益性が高いので、活動資金の負担の範囲は活動当事者に限定することなく、薄く広く集める仕組みが望ましい。

² 日本赤十字社の場合、自己完結型の医療救護活動を行うために、医師を班長とする6人を1個班とする医療救護班が、医薬品や医療資機材のみならず、食料、衣類、寝具等も持参した医療救護活動を展開する体制をつくっていたり（日本赤十字社大阪府支部）、緊急仮設診療所の開設を目的として、輸送用車両（4トン車）に自動昇降式多目的コンテナを乗せ、コンテナ内に大型エア Tent、医療資機材、医薬品、IT・通信機器、給水システム等、資機材等を搭載した国内型緊急対応ユニット（dERU）を保有している（日本赤十字社愛知県支部）。

《具体的な支援方策》

救援機関の組織化

人材・物資等・サービス・情報の標準化

救援活動資金の共同負担の仕組みづくり

(2) 応援（供給）側と被災（需要）側が救援活動を需給調整する仕組みの構築

自動化・標準化された支援の仕組みを被災時に稼働させるためには、救援活動の意思決定や、その後の情報連絡、専門職・救援物資・機器・設備等の調達・調整・搬送などの一元的な窓口となり、被災地との需給調整の窓口となる支援本部の設置を制度化しておく必要がある。

被災側については、居宅支援サービス事業者に被災時の行動計画策定や防災訓練の働きかけを行っていく必要がある。その上で、施設サービス事業者も含め、被災地外からの応援活動を行動計画に位置づけていくことによって、被災地外と被災地のあいだの需給調整がより計画性をもって行える。

また、被災地外からの応援活動に対する需要は、発災期におけるかなり定型化された支援、応急住宅対策期における避難所・福祉避難所機能への支援や巡回入浴支援、仮設住宅生活期における仮設住宅圏域を対象とした新たなサービス拠点への支援、恒久住宅対策期以降における見守り支援・生活再建支援など、復興段階にしたがって変わってくる。そのため、救援活動の需給調整の観点からは、被災地側で各復興段階に応じた応援活動の活用方を計画化しておく一方で、被災地外の団体・事業者も、各復興段階で被災地の需要に応じられる供給体制をつくっておく必要がある。

《具体的な支援方策》

支援本部の制度化

応援活動をふまえた被災時の行動計画の策定

復興段階に応じた継続的な救援活動

(3) 被災状況下で救援活動を自律的・主体的に実行できる人材の育成

被災時の混乱した状況下では、被災地の行政機関・介護保険事業者等が処理しなければならない業務量は格段に増え、被災地では情報・指揮系統が混乱するので、被災地の側でも専門職等のボランティアに対してどのような活動需要があるのか、容易に判断できない状況になる。そのため、被災地の側から求められているのは、被災地の状況を自主的に判断し、必要な救援活動のための体制づくりや被災地側と

の連携方法などについて自律的・主体的に意思決定し、行動できる専門職が養成され、派遣されてくることである。

《具体的な支援方策》

マネジメント力のある専門職の育成・認証化

(4) 被災地外からの応援活動を円滑に受け入れるための基盤の整備

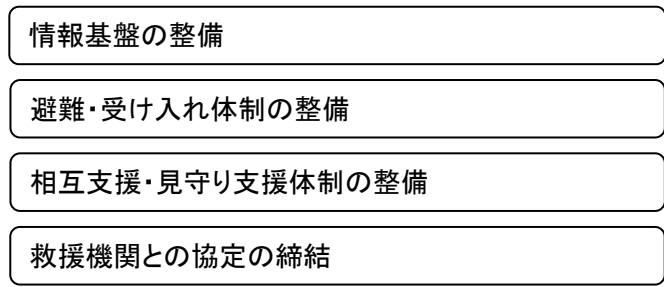
行政機関は要援護高齢者等の登録台帳の整備など個人情報の整備と被災時の情報共有について制度整備を進める一方、地域包括支援センター・ケアマネジャー等の専門職・専門機関とのフォーマルネットワークや町会・自治会等のインフォーマルネットワークの構築を進めていき、庁内体制や地図情報の整備とも連動させながら情報収集基盤をつくっていく必要がある。特に、地域の要援護高齢者等の状況をもっともよくつかんでいるのは町会・自治会等の地縁の団体であることが多いので、町会・自治会等のインフォーマルネットワークに対する取り組みは重要である。

要援護高齢者等のなかには被災を契機に精神疾患の発症・進行が見られ、別途受け入れする必要が出たり、排泄機能・下肢機能に問題のある要援護高齢者等に対しては避難所生活に配慮する必要があるなど、要援護高齢者等の避難・受け入れは計画的に行う必要がある。要援護高齢者等の受け入れ空間をあらかじめ想定した避難所計画の策定、他の被災民とは別に受け入れするための福祉避難所機能の設置、そしてこれらの避難・受け入れ体制を支える体制など、要援護高齢者等を円滑に避難・受け入れするための仕組みをあらかじめつくっておく必要がある。また、施設入所・ショートステイ等の需要が増大するので、定員外受け入れへの対応を想定しておく必要がある。

発災直後は庁舎・事業所の施設・設備が損壊し機能不全になったり、情報・指揮系統が麻痺することで、行政機関・地域包括支援センター・施設サービス事業者・居宅支援サービス事業者等が個別に要援護高齢者等への救援活動を行うことに困難が生じる場合も多い。そのため、これらの機関・事業者が相互支援する仕組みをつくっておくことが望ましい。このとき、被災による要援護高齢者等に対するサービス需要の増大に適切に対処するためには、被災地の機関・事業者の資源では不十分となることが予想されるので、被災地外からの応援活動も活用する仕組みとすることが望まれる。また、町会・自治会等の地縁の団体を中心とした見守りあい・支えあいの関係は、要援護高齢者等の安否確認等の情報源として生きるだけでなく、恒久住宅対策期以降の復興過程においても要援護高齢者等の閉じこもりを予防し、生活の自立の可能性を高める働きをし、生活の質の確保に大きな役割を果たす。町会・自治会等の地縁の団体の活動度の高い地域は、災害復興が順調に進む傾向があることも指摘されている。そこで、地域包括支援センターを中心とした町会・自治会等の見守り体制の整備を進めていくことが有効である。

救援機関が被災地の救援活動に迅速・円滑に参加するためには、被災地の自治体と協定を結んでおくことが有効である。被災地への応援活動に関する各事項について包括的に協定を結ぶ仕組みとなっていれば、要援護高齢者等の個人情報の開示手続きや道路使用許可の届け出など、個別の行政手続きを割愛することができ、迅速・円滑な救援活動が可能となる。

《具体的な支援方策》



3. 支援方策の体系

支援方策の柱を被災時に具体的に展開していくためには、平常時の体制づくりが基盤となる。被災時の支援活動は、平常時の支援体制を展開していくことになる。

被災側は、被災地外の団体・事業者からの応援活動も活用しながら、介護保険事業者等が迅速・的確に救援活動を実行する方策が中心となる。

応援側は、被災地外の団体・事業者が被災地の介護保険事業者等と連携を図りながら、被災地における救援活動に参加する方策が中心となる。このとき、応援側は組織化された救援機関が主体となって活動する体制が理想型であるが、その体制の核となる団体・事業者として事業者団体もしくはNPOを想定する、

被災側・応援側の迅速・的確・円滑な救援活動の基盤をつくるのが、地方自治体の役割である。

(1) 平常時の体制³

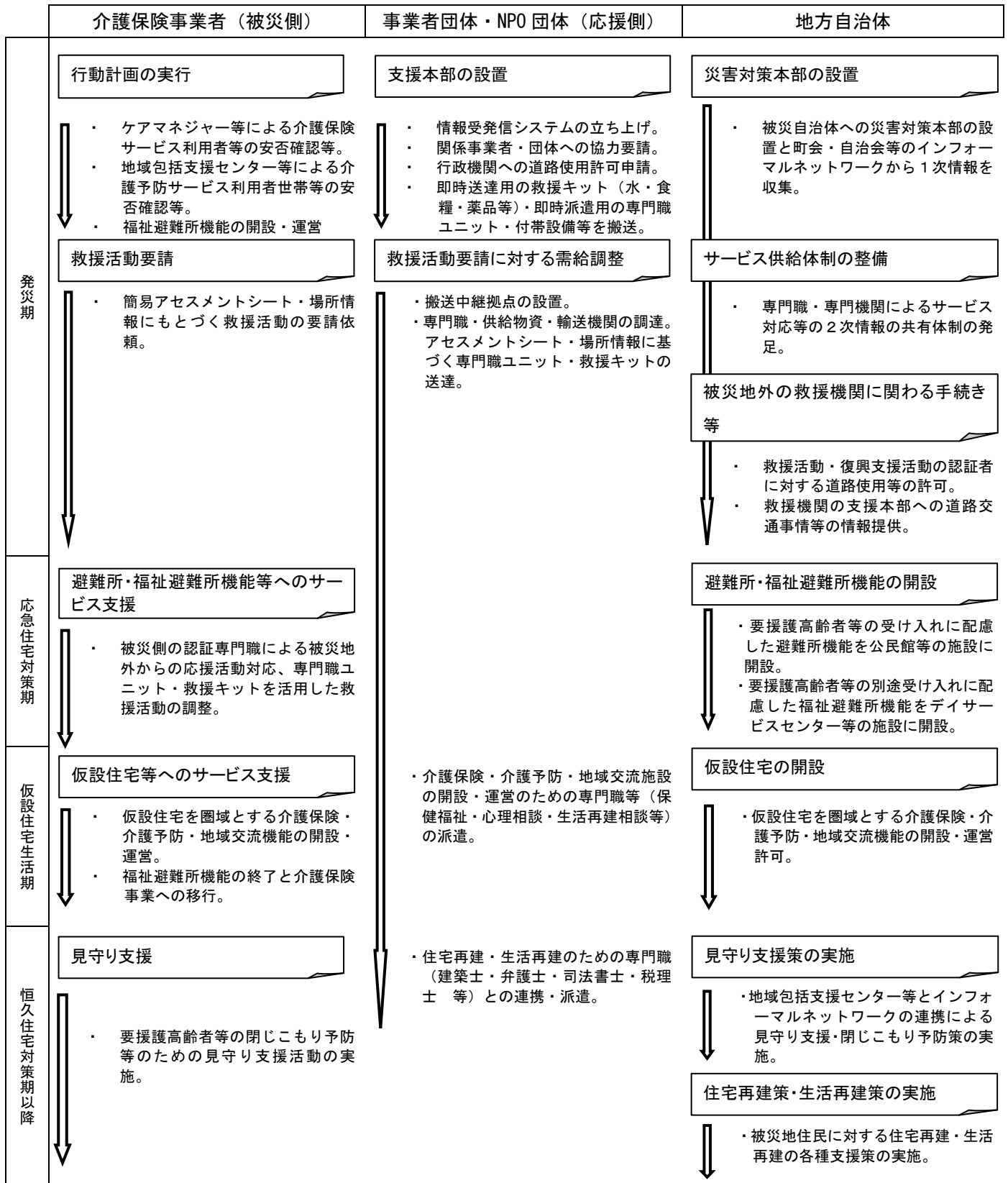
介護保険事業者（被災側）	事業者団体・NPO 団体（応援側）	地方自治体
<p>応援活動をふまえた被災時の行動計画の策定⁽³⁾</p> <p>入所施設、居宅支援サービス事業所、地域包括支援センター、行政機関が被災時の情報・指揮系統の混乱下で、被災地外からの応援活動と協調した危機管理や救援活動を行うために、被災地外からの専門職⁴の派遣や救援物資・機器・設備・サービスの供給、被災地外との情報交換を視野に入れた行動計画を策定する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 救援活動の方針 ・ 関係機関・事業者等の相互支援の手順化 ・ 被災時の救援活動依頼の手順化 ・ 派遣された専門職の計画的な配置 ・ 防災備蓄の整備計画 	<p>救援機関の組織化⁽¹⁾</p> <p>発災直後に被災地外から即時、被災地への救援活動を開始するために、専門職（ケアマネジャー・ヘルパー等）の参集・搬送、救援物資・機器・設備の調達・搬送、情報の収集・整理、各種許可申請などの行動を平常時より定型化しておき、被災時に自動的に救援隊が発足し、自己完結型の救援活動を発動できる機関を組織化する。</p> <p>支援本部の制度化⁽¹⁾</p> <p>発災期以降、被災地外と被災地のあいだで専門職の派遣や救援物資・機器・設備・サービスの供給の調整、およびそのための情報交換を行い、被災側の救援需要に的確に 대응していくために、需給調整の中心となる仕組みとして、救援機関のなかに支援本部をつくる。</p> <p>マネジメント力のある専門職の育成・認証化⁽²⁾</p> <p>被災地の側では、被災地外から派遣された専門職に対しサービス調整を行ったり、活動指示を出すための体制が作りにくいいため、被災地外でマネジメント力のある専門職を育成して、被災地に送り込む。</p> <p>また、育成した専門職の職能を被災地の側が容易に特定できるように、育成した専門職を認証し、広く周知する仕組みをつくる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 研修の定期開催 ・ 認証制度の整備 ・ ガイドラインの作成 	<p>情報基盤の整備⁽⁵⁾</p> <p>行政機関は平常時から要援護高齢者等の登録台帳の整備や登録情報等の地図情報化、行政機関を中心に町会・自治会等や地域包括支援センター・ケアマネジャー等と連携した情報収集体制の構築など、情報の基盤をつくっておき、救援活動の過程でこれらの情報を容易に引き出し、救援活動団体・機関のあいだで共有する仕組みをつくっておく。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 1次情報・2次情報の階層的な情報管理体制 ・ 災害時要援護者登録台帳等の収集・管理・運用の仕組みの整備 ・ 災害時要援護者登録台帳等の情報共有の制度化 <p>避難・受け入れ体制の整備⁽⁶⁾</p> <p>行政機関は、要援護高齢者等の心身の状態に対し適切な避難・受け入れ対策を講じる必要があるため、そのために、要援護高齢者等の状態に応じた避難・受け入れ体制を想定し、避難所・福祉避難所機能の指定・整備を計画的に行っておく。また、要援護高齢者等の施設入所・ショートステイ等の需要増に対し、定員外受け入れを想定した計画を立てておく。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 要援護高齢者等の受け入れを想定した避難所計画の整備 ・ 福祉避難所機能・救援活動拠点の整備 ・ 要援護高齢者等の緊急入所等に対する体制の整備
<p>復興段階に応じた継続的な救援活動⁽⁴⁾</p> <p>復興過程では、平常時にはないサービス拠点の設置が必要になったり、平常時のサービス拠点の拡充が必要になり、被災地内の介護保険事業者等のサービス供給力では対応できなくなるため、被災地外からの人材派遣、救援物資・機器・設備やサービスの供給を、復興段階に応じて有効に活用していく。</p> <p>人材・物資等・サービス・情報の標準化⁽⁹⁾</p> <p>被災地の混乱した状況下では、被災地外と被災地とのあいだの調整事項を極力、減らす必要があるため、専門職の派遣や救援物資・機器・設備の供給の仕様、被災地と交換する情報の仕様の標準化を図る。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 発災直後の派遣・供給に関する仕様の開発 ・ 簡易アセスメントシートの開発 ・ 専門職ユニット・救援キットの開発 ・ 場所情報のコード化 ・ 中継拠点の整備 	<p>救援活動資金の共同負担の仕組みづくり⁽¹⁰⁾</p> <p>被災地外からの応援活動は要援護高齢者等を対象とし、必ずしも介護保険事業を想定したものではないし、被災地の救援活動も例外的な日常生活支援など介護保険事業等の事業に該当しない活動が多く含まれ、専門職の派遣、救援物資・機器・設備の供給などにかかる資金の確保が大きな課題となるので、救援活動資金を広く薄く分担しあう仕組みをつくる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 救援活動経費を事業休止期間の損害補償で救済できる民間保険の開発 ・ 救援活動資金の基金整備（事業者の拠出・宝くじ等からの拠出） 	<p>相互支援・見守り支援体制の整備⁽⁷⁾</p> <p>平常時より行政機関・保健福祉事業者等の役割分担・相互支援体制を地域防災計画等に位置づけておき、各機関・団体が被災地外からの応援活動も活用しながら円滑に救援活動に入れる体制をつくっておく。</p> <p>また、行政機関は平常時より地域包括支援センター等を中核に町会・自治会等の地縁の団体を中心とした見守りあい・支えあいの関係をつくっておき、要援護高齢者等に対する地縁単位の見守り体制をつくる取り組みを進めておく。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 介護保険事業者等の相互支援体制の整備 ・ 町会自治会等と連携した見守り支援体制の整備 <p>救援機関との協定の締結⁽⁸⁾</p> <p>救援機関と被災地の自治体が包括的な協定を結ぶことによって、救援機関は個別の行政手続きに縛られることなく、迅速・円滑に救援活動を実施することができる。</p>

(2) 発災期以降⁵の主要支援方策の展開

³ (1) 等のマル数字は次節「4. 具体的な支援方策の内容」の本文中の見出し番号である。

⁴ 想定される専門職は、「ケアマネジャー」・「保健師」・「社会福祉士」・「介護福祉士」等である。

⁵ 発災期（発災-3日まで）・応急住宅対策期（4日-3週間）・仮設住宅生活期（3週間-1年）・恒久住宅対策期以



4. 具体的な支援方策の内容

支援方策の具体化策を、当面の取り組み、長期的な取り組みの2つの段階に分けて提案する。

救援機関の組織化等は、介護保険事業者も含む民間事業者等による幅広い連携・協力関係が必要であることから、民間保健福祉事業者等を活動主体と想定する。

一方、救援活動の基盤を整備する主体として、地方自治体とともに国の役割にも言及する。

	民間保健福祉事業者等	国・地方自治体
《当面の取り組み》	救援機関の組織化・支援本部の制度化(①)	情報基盤の整備(⑤)
	マネジメント力のある専門職の育成・認証化(②)	避難・収容体制の整備(⑥)
	応援活動をふまえた被災時の行動計画の策定(③)	相互支援・見守り支援体制の整備(⑦)
	復興段階に応じた継続的な救援活動(④)	救援機関との協定の締結(⑧)
《長期的取り組み》	人材・物資等・サービス・情報の標準化(⑨)	内閣府との取り組みと協働した要援護高齢者等の支援の強化(⑩)
	救援活動資金の協働負担の仕組みづくり(⑩)	

※(①)等のマル数字は本文中の見出し番号である。

(1) 当面の取り組み

《民間保健福祉事業者等》

① 救援機関の組織化・支援本部の制度化

○ 救援機関の組織化

応援側の体制として、まず、専門職⁶の派遣、救援物資・設備・機器等の供給を包括的に調整し、発災時に自動的に活動が立ち上がり、復興段階に応じて継続的に活動を展開する事業者・専門職による横断的な救援機関を組織化することが必要となる。自己完結型の応援活動を行うためには、発災直後から食料、衣類、寝具、IT・通信機器、給水システム等の物資・設備等を専門職が付帯し被災地に入る体制づくりにも取り組む必要がある⁷。

また、被災地自治体における円滑な救援活動を行うためには、連携・協力の内容についてあらかじめ協定を結んでおくことも有効であり⁸、協定締結のためにも組織化が必要となる。

社会的な周知を高めるための活動や参加・協力機関への呼びかけ、被災地外からの救援活動の意義などの啓発活動を行う一方、救援活動を円滑に実行するための体制づくり・仕組みづくりを行い、救援実績をつくるための準備を進めておく。

組織化の推進主体としては、事業者団体・職能団体が参加事業者・機関・団体の協力を得ながら組織化する場合⁹、または、事業者等の有志が集まり、NPO等の核となる母体をつくり、活動の輪を広げていく場合が考えられる¹⁰。

○ 支援本部の制度化

救援機関は、発災時に支援本部を発足させる。支援本部は、被災地との情報連絡や関係機関・事業者等との連絡調整窓口として、情報を集約・一元化する役割を果たすとともに、専門職の派遣調整、救援物資・機器・設備の搬送調整、その他救援サービス調整の窓口として、救援活動に関する情報・指揮系統の中核を担う。

また、人材・救援物資等の派遣・供給のための中継拠点の設置協力依頼および設置のための具体的な支援も必要な役割となる。

⁶ 想定される専門職は、「ケアマネジャー」・「保健師」・「社会福祉士」・「介護福祉士」等である。

⁷ 要援護高齢者等の救援活動を主たる目的とした自動的・自己完結型の活動組織の例として、NPO 災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードがある。

⁸ 災害復興まちづくり支援機構は東京都とのあいだに震災復興に関する協定を締結している。

⁹ 弁護士・税理士・建築士・不動産鑑定士等の専門職・職能団体の横断的な連携による土地の権利調整・生活再建等の復興支援の活動例として、阪神・淡路まちづくり支援機構の活動、災害復興まちづくり支援機構の組織化がある。

¹⁰ NPO 災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードは、活動趣旨に賛同した事業者・個人で構成された特定非営利活動法人である。

《想定される救援機関の内容》

○ 救援機関の機能

[支援本部]

救援活動にかかわる応援（供給）側・被災（受容）側の情報受発信の窓口となり、需給調整にもとづく人材・物資・サービスの調達、送達を実施。

[人材育成]

救援活動・復興支援活動のマネジメントを担う専門職（被災側・応援側）に対し、研修によって必要知識・技術を継続的に提供。

[信用保証]

救援活動・復興支援活動に関する研修機能を認証制度化し、救援・復興支援にかかわる対行政、対被災者、対社会の活動への信用保証を提供。

[システム開発]

被災地外との通信体制、簡易アセスメントシート、専門職ユニット・救援キット、場所情報（電柱コード・道路標識コード）の地図情報化等の情報標準化に関わるシステムを開発。

○ 主体となる機関・団体

[選択1] 民間介護保険事業者（事業者団体）主体。

- ・ 共通の職能基盤を持った救援活動の当事者。
- ・ 柔軟な意志決定が可能。
- ・ 互助関係にもとづく救援活動への参加。

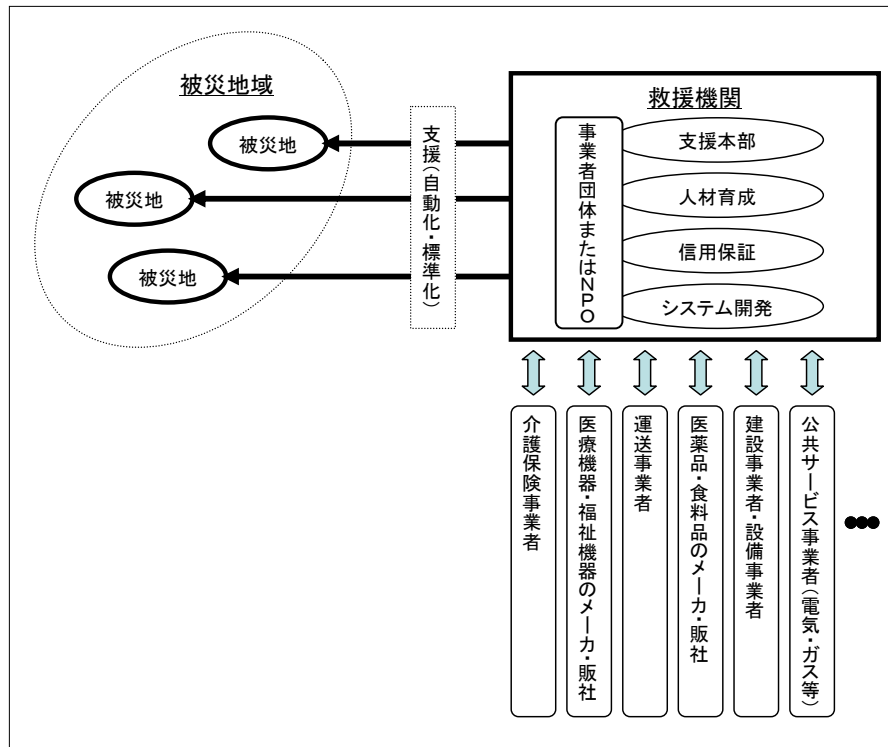
[選択2] NPO 主体から行政機関主体へ発展的に継承。

- ・ 小さく始め、実績を持ってシステムを制度化。
- ・ 自治体間の連携による広域支援システム化。

○ 連携団体

- ・ 介護保険事業者
- ・ 医療機器・福祉機器メーカー・販社
- ・ 運送事業者
- ・ 医薬品・食料品メーカー・販社
- ・ 建設事業者・設備事業者
- ・ 公共サービス事業者（電気・ガス等） 等

《救援機関の全体像》



《救援機関組織化の課題》

○ 横断的な救援活動の組織化

事業分野を超えて事業者団体・職能団体・事業者が横断的に組織をつくり、連携・協調するためには、目的とする救援活動に関し実績を積み重ねている、関係する機関・団体に対し発言力があるなど、一定の影響力を行使できる機関・団体が核となる必要がある。

○ 救援活動に対する信用保証

救援機関が民間事業者主体である場合、道路使用や要援護者の個人情報利用などの許可を組織的に受けるためには、公的機関が救援機関の認証制度を支持するなど、行政機関に対する救援機関の信用を担保する仕組みが必要である。

○ 救援活動への参画に対する経済補償

民間事業者が救援機関の組織化に参画するにあたって、一定の経費負担は社会貢献費用やリスク管理費用としてやむをえないにしても、中小零細もしくは個人事業所の多い介護保険事業団体や専門家職能団体が参画するためには、事業の休止・停滞、多大な経費負担に対しては、資金による補填・広報宣伝による補填・社会貢献会計による補填など、何らかの経済補償の仕組みも必要である。

○ 救援活動の非営利性・公共性

救援活動に対する信用を確保するためには、救援活動が民間事業者主体であっても、民間事業者の利害得失にもとづく救援活動であってはならず、あくまでも要援護者に対する救援活動を目的とする、自助・共助にもとづく非営利的・公共的組織体でなければならない。

② マネジメント力のある専門職の育成・認証化

被災地外から救援活動を応援する側の体制として、派遣された被災状況下で、専門職として必要な対応を主体的に判断し、被災地の行政機関と連携・協力しながら自律的に行動できる専門職を育成する。

また、被災地の側の人材として、発災時に事業者としてサービス利用者等に対し適切な対応を行ったり、事業所周辺の要援護高齢者等に対する救援活動拠点として迅速・的確な支援を行える専門職の育成も行う。

○ 研修の定期開催

育成対象となる専門職や派遣する事業所が、研修への参加に無理なく対応できるように、研修は、ねりんピック等の定期的に行われる大きな行事に合わせて実施するなどの工夫が望まれる。研修の定期開催・定期参加は、研修修了者のネットワーク化にも役立ち、被災地における専門職間の連携をより容易にする効果も期待できる。

○ 認証制度の整備

研修修了者もしくは定期的に研修を受けている専門職には資格認定を行う制度をつくり、対外的なブランド形成を通じて社会的な周知を高める。対外的なブランドの形成は、救援活動を円滑に行うための社会的な仕組みとしても有効である¹¹。たとえば、救援活動時の道路使用許可の資格要件として認証制度を活用したり、要援護者登録情報等の被災者の個人情報の使用要件として認証制度を活用するなどの方策が考えられ、自治体とのあいだでの主要な調整課題となる。

○ ガイドラインの作成

研修制度のために作成するテキストを発展させることにより、専門職による救援活動・復興支援活動のガイドラインを作成することも有効である。ガイドラインを共有することによって、研修修了者は救援活動におけるさまざまな局面で意思の疎通が容易になり、より緊密な連携・協力体制をつくることができる。

③ 救援機関の派遣をふまえた被災時の行動計画の策定

被災地側の体制として、介護保険事業者等は被災時の行動計画を策定しておく。

被災地外からの応援活動を要援護高齢者の救援活動に有効に活用することをふま

¹¹ 日本赤十字社は新潟県中越地震の救援活動の際、赤十字ボランティアに対して、赤十字ボランティアを示すワッペン等の表示を貼付することを奨励した。

えると、以下の各事項は行動計画に位置づけておく必要がある。

○ 救援活動の方針

入所施設が在宅の要援護高齢者の救援活動拠点になりうる場合や、入所施設・居宅支援サービス事業者が被災による入所需要・ショートステイ需要の増に対し定員外受け入れが可能な場合、居宅支援サービス事業者が安否確認等を行う場合など、想定される救援活動を方針として行動計画に位置づけておく。どのような事項について被災地外からの応援活動を活用する必要があるのかを、救援活動の方針にもとづいて明確にする。

○ 関係機関・事業者等の相互支援の手順化

救援活動の過程では、事業所の施設・設備の損壊による相互支援やサービス利用者の情報収集などのために、行政機関、地域包括支援センター（在宅介護支援センター）、町会・自治会、近傍の施設サービス事業所、居宅支援サービス事業所等と相互連携・相互協力する必要がある。これらの団体・事業所等との役割分担や連携・協力する手順についても、行動計画に位置づけておく。場合によっては、被災地外からの応援活動を前提に、相互支援体制を組み立てる必要も出てくる。

○ 被災時の救援活動依頼の手順化

被災時に救援機関に応援活動の依頼を迅速・円滑に行うためには、依頼の手順を行動計画に位置づけておく。

○ 派遣された専門職の計画的な配置

救援活動・復興支援活動の研修・認証を受けた専門職の派遣を受ける場合、その専門職をどのように活用するのか、行動計画に位置づけておく。派遣を受けた専門職の配置は、事業者として救援活動をどのように展開するのか、事業所の職員をどのように活用するのかなど、事業所としての活動方針に密接に関わってくる。たとえば、救援活動拠点としての機能を置く場合、在宅の要援護高齢者等に対する福祉避難所機能を置く場合、他施設の要援護高齢者等の受け入れ拠点としての機能を置く場合など、さまざまな役割が考えられ、それぞれの場合に対し、要望する専門職の職種・人数等の条件は変わってくるし、事業所職員との役割分担も変わってくる。

○ 防災備蓄の整備計画

救援活動に対する方針や被災地外から専門職の派遣、救援物資・機器・設備の供給支援をどのように受けるかどうかによって、水・食糧・非常電源・非常熱源等の防災備蓄計画の内容も変わってくる。

④ 復興段階に応じた継続的な救援活動

被災地では、避難所・福祉避難所機能の設置や仮設住宅を圏域とする介護保険・介護予防・地域交流機能の整備¹²など、発災期以降、復興段階に応じたサービス需要が生まれてくる。被災地のサービス供給力が低下している一方で、サービス需要に応えるためには、被災地外からの応援活動がカギになる。

発災期における定型的な支援、応急住宅対策期における避難所・福祉避難所機能の支援、仮設住宅生活期における介護保険・介護予防・地域交流支援、恒久住宅対策期以降の生活再建支援など、各期のサービス需要はおおむね想定される。したがって、救援機関等は、被災地の復興段階に対応したサービス支援を計画的に供給できるように応援体制をつくっておく。

《地方自治体》

⑤ 情報基盤の整備

被災時は情報系統が混乱しやすいので、1次情報拠点、2次情報拠点の階層的な情報管理体制の整備を地域防災計画に位置づける。

被災時に要援護高齢者等に対する救援活動を迅速・的確に行うためには、要援護高齢者等を対象に、要援護者登録台帳等の個人情報の整備を進める。また、要援護高齢者等の個人情報や各地の介護保険事業所等の施設を地図情報化し、これらの情報を容易に引き出せる仕組みも整備しておく。

被災地外から派遣された専門職が1次情報・2次情報を利用するためには、個人情報を開示する制度整備が必要となる。

○ 1次情報・2次情報の階層的な情報管理体制

安否確認等の1次情報は災害対策本部に集約し、保健福祉等の所管課も、災害対策本部から情報を取り出す仕組みづくりが望ましい。1次情報を災害対策本部に集約することによって、情報の分散による対応の混乱が防げるだけでなく、情報の収集・提供に対する労力の分散がなくなり、関係各課が必要な救援活動に注力することが可能となる。

要援護高齢者に対するサービス対応等の2次情報は、行政と介護保険事業者等が共有する体制をつくっておく。地域包括支援センター（在宅介護支援センター）を地域の情報拠点とし、所管課・保健福祉センター・介護保険事業者・民生委員等の

¹² 新潟中越大地震時では、長岡福祉協会が仮設住宅生活者の介護保険・介護予防・地域交流サービス拠点として、長岡市内にサポートセンター千歳を開設・運営した（平成18年12月閉所）。

保健福祉関係者が定期的に情報交換を行う機会をつくっておき¹³、有事には地域包括支援センター（在宅介護支援センター）が拠点となりサービスの調整が行われる体制づくりが考えられる。

○ 災害時要援護者登録台帳等の収集・管理・運用の仕組みの整備

被災時に要援護高齢者を迅速に救援するために、災害時要援護者登録台帳を整備しておく。登録台帳の整備にあたっては要援護者の範囲を明確にする必要があるが、データベースは作成時よりもその更新に対する負担が大きいので、日常的な事務事業のなかで情報を更新できるかどうかもふまえ、要援護者を定義することが望ましい。要援護者の定義は地域防災計画に明記し、救援活動に関わる個人・団体・事業者が共有できる仕組みにしておく。

登録台帳の情報を有効に活用するためには、情報を簡便に共有できる仕組みが大切である。庁内に導入されている GIS に登録台帳の情報を付加し利用することができれば、要援護高齢者等の情報に面的・地理的な情報が入り、計画的・組織的な救援活動の実施が期待できる。

○ 災害時要援護者登録台帳等の情報共有の制度化

町会・自治会等の地縁の団体や被災地外から派遣された専門職との連携・協力を得ながら要援護高齢者等の救援活動を行うためには、要援護高齢者等の個人情報や第三者に提供するための制度整備が必要となる。内閣府では、避難支援に関わる災害時の個人情報の第三者提供は、本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるときに当たるとし、要援護者情報の避難支援のための目的外利用・第三者提供を認める方針を出している¹⁴。

ただし、本調査研究事業の一環で行われたシンポジウムのアンケートでは、障害者・認知症等の社会的な差別感をとまなう情報は、開示に対する肯定的な割合がやや減る傾向が見られる。目的外利用・第三者提供の拒否について登録制度を設ける仕組みも、あわせて必要となる¹⁵。

¹³ ケアマネジャー・ヘルパー・民生委員等が定期的に集まるミニ地域ケア会議などを活用することが考えられる。

¹⁴ 災害時要援護者の避難対策に関する検討会「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成 18 年 3 月），7 頁

¹⁵ 同，7-8 頁

⑥ 避難・受け入れ体制の整備

要援護高齢者等の避難・受け入れが円滑に行われるためには、平常時からの情報提供や被災時の誘導によって、心身の機能に応じた避難・受け入れが適切に行われる体制をつくっておく。その上で、要援護高齢者等の避難・受け入れを計画的に行うために、以下の事項について整備する。

○ 要援護高齢者の受け入れを想定した避難所計画の整備

要援護高齢者の被災による心身機能の低下を可能な限り予防するためには、要援護高齢者の受け入れに対応した避難所を計画的に設置する必要がある。足腰の弱い高齢者はトイレに近い場所に受け入れする、おむつ交換の必要な高齢者は他の避難者とは別の空間に受け入れするなどの避難所設置の指針をつくっておく。

避難所への要援護高齢者等の受け入れによって、要援護高齢者等の避難所生活に対する支援サービス需要が発生するが、その対応は被災地外から派遣された専門職等を配置することも考えられる。

○ 福祉避難所機能・救援活動拠点の整備

認知症等の行動障害のある要援護高齢者等や身体能力が低く感染症に弱い要援護高齢者等への対応は、特に福祉避難所機能が必要となる。福祉避難所機能が必要とする諸要件を有する施設として、デイサービスセンター等をあらかじめ指定しておく、被災時に迅速に受け入れできる体制をつくっておく必要がある。また、福祉避難所機能を有する施設は、救援活動拠点としても利用可能であり、被災地外から派遣された専門職等の活動の拠点にもなる。

福祉避難所機能の設置によって、福祉避難所機能に対するサービス需要が発生するが、その対応は被災地外から派遣された専門職等を配置することも考えられる。

デイサービスセンター等の施設の利用にあたっては、介護保険事業者が事業への復帰に支障をきたさないように配慮する必要がある。被災地の復旧にあわせ、救援活動を終息させ、介護保険サービスへ移行することが求められる。

介護保険事業者の入所施設・居宅支援サービス施設に要援護高齢者等の避難者の受け入れを依頼する仕組みをつくるにあたっては、行政機関が平常時に、介護保健事業者に対し何らかの支援策を講じる取り組み例もある。

【福祉避難所機能の指定要件】

- ・ 要援護高齢者等の受け入れ空間を確保できる
- ・ 厨房設備がある

- ・ 24 時間対応のサービス機能がある
- ・ ショートステイ機能に対応している
- ・ トイレ・入浴の設備がある
- ・ 専門職の配置がある
- ・ 地域に分散立地している
- ・ 耐震性能を確保した建物である 等

○ 要援護高齢者等の緊急入所等に対する体制の整備

要援護高齢者等は被災によって心身の機能が低下したり、家族等の介助・介護機能が低下することにより、施設入所・ショートステイ等の介護保険サービス需要が確実に増える。行政機関は被災時の影響を事前に想定し、介護保険事業者と協力しながら、施設入所者・ショートステイ利用者の定員外受け入れなどの体制を整備しておく。

⑦ 相互支援・見守り支援体制の整備

被災時は要援護高齢者等に対するサービス需要が格段に高まるなか、介護保険事業者等のサービス供給力は低下するので、介護保険事業者等による相互支援体制を整備しておく必要がある。

また、町会・自治会等の地縁の団体の活動度が高いと、要援護高齢者等に対する発災時の安否情報から復興過程における閉じこもり予防まで、大きな効果を発揮する。

○ 介護保険事業者等の相互支援体制の整備

被災時の要援護高齢者等に対するサービス供給を迅速に行うためには、ケアマネジャーや地域包括支援センターを中心としたフォーマルネットワークと町会・自治会等の地縁の団体や民生委員等を中心としたインフォーマルネットワークの連携体制が重要となる。各介護保険事業者等が個別の行動計画に他の介護保険事業者等との相互連携・相互協力関係を位置づけるだけでなく、行政機関が中心となり、介護保険事業者等の面的な連携体制を構築しておくことが考えられる。

そのために、所管課、地域包括支援センター（もしくは在宅介護支援センター）、保健福祉センター、各専門職等のフォーマルネットワークと、自治会・町会等の代表や民生委員等のインフォーマルネットワークが平常時から情報交流を行い、被災時の対応方針について認識を共有できる場を、行政機関が関係機関・団体に働きか

け用意する。

○ 町会・自治会等と連携した見守り支援体制の整備

要援護高齢者等の閉じこもり予防を支援するための方策としては、地域包括支援センター等における要援護高齢者等の見守り支援体制の整備と町会・自治会等のインフォーマルネットワークとの連携が有効である。

町会・自治会等の地縁の団体が要援護高齢者等の情報を掌握している地域は、被災時の安否確認等が迅速に行えるだけでなく、復興過程における要援護高齢者等の閉じこもりを予防し、かつ、震災復興も円滑に進みやすい。町会・自治会等の地域力の強化は、要援護高齢者等の見守り支援に効果があるだけでなく、震災復興を視野に入れた地域コミュニティの再生にも多大な効果が期待できる。

東京都のモデル事業である東京都震災復興まちづくり模擬訓練（資料編資料2参照）および避難所運営協議会等の組織化は、避難所を拠点としたインフォーマルネットワーク形成の取り組み例であるが、復興後のコミュニティ再生も視野に入っている点が有益である。静岡市大岩2丁目自主防災会（資料編資料3参照）のように、被災時の輸送班が平常時は足腰の悪いお年寄りの日常的な送迎を担うなど、平常時から救援活動をする側・される側の関係を維持しておく取り組み例も参考になる。

⑧ 救援機関との協定の締結

救援機関による被災地外からの救援活動を有効に活用するためには、被災時の連携・協力関係について、救援機関と協定を結んでおくことも一つの方法である。

救援機関との協定は、人的支援・物的支援・サービス支援の派遣要請だけでなく、活動拠点としてデイサービスセンター等の施設を利用できる規定や被災地の要援護高齢者等の個人情報の共有、派遣に必要な道路使用の迅速な許可など、救援活動に関わる包括的な事項が含まれていることが理想である。

被災地外からの救援活動は、被災地の介護保険事業者が事業へ復帰する障害とならないように配慮する必要がある。被災地の介護保険事業者のサービス供給体制の回復にあわせ、被災地外からの救援活動を計画的に終息させることが求められる。

東京の弁護士会が中心となって発足した多様な業種の専門家職能団体からなる災害復興まちづくり支援機構は、東京都の関わる復興まちづくりに関して東京都の要請があるとき、必要な協力を行う協定を締結している（資料編資料4参照）。

(2) 長期的取り組み

《民間保健福祉事業者等》

⑨ 人材・物資等・サービス・情報の標準化

被災地外からの応援活動を迅速・円滑に実行するために、派遣する人材、供給する救援物資・機器・設備、交換する情報について仕様の標準化を図る。標準化に関する取り組みを、以下の各事項にあげる。

○ 発災直後の派遣・供給に関する仕様の開発

発災直後は、被災地の側に混乱が大きく正確な判断にもとづく派遣・供給依頼は難しいことが多く、電話回線の断線による音信不通等の状態も考えられる。そのため、発災期は、被災地からの派遣・供給依頼にもとづくことなく、発災時に必要と考えられる人材・救援物資等を送り込むことになる。

そこで、発災直後に被災地に送り込むことが適切な人材・救援物資等の仕様を開発し、専門職ユニット・救援キットとしてパッケージ化する。救援キットとしては、水・食料・薬品等があげられる。

○ 簡易アセスメントシートの開発

被災時の混乱した状況のなかで、被災地からの的確に情報を発信し、被災地外から必要な支援を引き出すことはかなり困難である。そのため、可能な限り簡便な情報を使って、被災地と被災地外とのあいだで需給調整できることが理想である。

そこで、被災地のサービス需要を簡単なアセスメントによって割り出すことのできるアセスメントシートを開発する。開発するアセスメントシートは、サービス需要を高い精度で分析することが目的ではなく、どのようなサービスをどのくらい供給する必要があるのかを簡単に判断することが目的である。したがって、アセスメントの結果がそのまま、供給するサービスの内訳となっている必要がある。

被災地外では、被災地から送られてきたアセスメントシートの結果にもとづき専門職ユニット・救援キット等を調達し、被災地にこれらを送り込めばよい。

○ 専門職ユニット・救援キットの開発

派遣する人材、供給する救援物資等については、アセスメントシートの評価に対応した専門職ユニット・救援キットの開発を行う。派遣・供給する人材・供給物資等をユニット化・キット化することによって、人材・供給物資等の数量・組み合わせにかかる調整負担・管理負担を軽減できる。

○ 場所情報のコード化

被災地から被災地外へ救援依頼をする際、場所情報をコード化して送る仕組みを開発する。たとえば、被災地でアセスメントシートに場所情報をコードで記入し救援機関の支援本部に送ると、支援本部ではアセスメントシートの情報をコード情報にもとづき地図情報化する。地図情報化することによって、専門職ユニット・救援キットの派遣・供給をより効率的に行えるようになる。

場所情報のコード化は、電柱コード・道路標識コードの活用が考えられる。電柱・道路標識の管理者との調整が必要となる。

○ 中継拠点の整備

専門職ユニット・救援キットの搬送は、各地から人材・供給物資等を調達し、支援本部へ一時集合させる場合、被災地に直接集合させる場合のほか、中継拠点へ一時集合させる場合がある。中継拠点に集合させる場合は、中継拠点で専門職ユニットの編成、救援キットの仕分けを行うことになる。そのため、中継拠点は、被災地に近い、交通の便が良い、人の出入りが可能、物資・機器・設備の搬入・一時保管・仕分けのための空間が確保できる、物資等を管理・仕分けするための人材が確保可能など、いくつかの条件を満たす必要がある。

人材・供給物資等を効率的に送り込む観点から、発災時に、中継拠点としての条件を満たす介護保険事業所等に中継拠点を置ける仕組みをつくっておく。

⑩ 救援活動資金の共同負担の仕組みづくり

救援活動資金を共同負担する仕組みは、中小個人事業所の多い介護保険事業所等においては、たいへん重要な問題である。薄く広く共同負担する方法として、大きく二つが考えられる。

○ 救援活動経費を事業休止期間の損害補償で救済できる民間保険の開発

民間保険商品の開発によって被災による休業補償を確保し、それを救援活動に転用するという方法である。民間保険商品を活用することは、救援活動に参加する各介護保険事業者等にとって掛け金を拠出するだけで運用の負担・リスクはないという利点がある。

しかし、震災時に集中して多額の保険金の支払いが発生し、支払いリスクが分散できないという欠点があり、民間保険商品の開発は実現が難しいと見られる。

○ 救援活動資金の基金整備（事業者の拠出・宝くじ等からの拠出）

救援活動の趣旨に賛同する介護保険事業者等が資金を積み立てていく方法である。低金利の時代には基金の維持が難しく、多くの基金が運用に苦しんでいる。

要援護高齢者等の救援活動は公益性の高い活動なので、宝くじ等からの拠出を得たり、介護保険収入の一部を拠出するなどして、基金運用の健全化を図る方策も考えられる。

《国》

⑪ 内閣府の取り組みと協働した要援護高齢者等の支援の強化

被災時に介護保険事業者が自律的・主体的に意思決定し、要援護高齢者等に対し適切なサービスを行っていくことは、要援護高齢者等に対する迅速な支援を可能にするだけでなく、介護保険者である地方自治体の被災時対応の負担軽減にもつながる。

内閣府では災害時要援護者の避難支援に関するガイドラインを策定したところだが、今後、関係省庁とも連携を図りながら、介護保険事業者等が被災時の要援護高齢者等に対しサービス供給などの面で果たす役割についても検討を進めていくことを期待したい。