

第3章

ヒアリング調査の概要

1. 実施概要

(1) 実施目的

災害発生時における在宅介護サービスの継続的提供に必要となる支援体制を検討するため、大規模災害の発生に伴う民間事業者による支援の取り組み状況及びその際の課題、望まれる支援体制等への要望について把握することを目的にヒアリング調査を行った。具体的なヒアリング内容等については、アンケート調査を補足する観点から、より具体的な事項等について聞き取り調査を実施した。

(2) ヒアリングの視点

災害発生時に現場で支援を受けた経験、支援活動を行った経験、指揮調整等を行ったそれぞれの経験等から、支援の実際と課題、望まれる支援体制等を中心に民間介護事業者間の連携協定のあり方についての示唆を聞き取った。

※本来は調査の性質上、被災3県をヒアリング調査対象から外す等の配慮が必要であるが、委員会において被災地の貴重な経験を聴取すべきとの指摘を受けたため、十分に配慮した上で被災地の行政・事業者にもご協力いただいた。

(3) プレヒアリングおよびヒアリング実施

事業検討にあたってはプレヒアリングとして、東日本大震災における支援活動の実態と課題、今後望まれる体制等についてうかがった。また、アンケート調査、調査研究委員会における検討と同時に、以下に対してのヒアリングを実施した。

<ヒアリング実施先・実施日>

ヒアリング先	所在地	実施年月日
一般社団法人 日本介護支援専門員協会	東京都千代田区	平成24年1月11日
株式会社ジェー・シー・アイ	宮城県仙台市	平成24年1月23日
宮城県庁長寿社会政策課	宮城県仙台市	平成24年1月23日
ぱんぷきん株式会社	宮城県石巻市	平成24年1月24日
東日本大震災リハビリテーション支援関連10団体	東京都新宿区	平成24年2月16日

2. ヒアリング結果

(1) プレヒアリングの実施

① 一般社団法人「民間事業者の質を高める」全国介護事業者協議会（省略：民介協）

<ヒアリングの要点>

【東日本大震災への対応、支援活動】

団体として被災地事業者の支援を実施。災害時には介護支援も不可欠だという認識を社会に広める必要がある。

- ・ 今回の震災に対して民介協としては、宮城県石巻市を中心に介護事業を展開する当会員のぱんぷきん株式会社が被災していることを受け、支援実施を決定し、即時物資・人を手配し現地へ移送した。また、入浴車を持ち込み、避難所で入浴サービスを実施した。（高齢者の入浴、また、乳児の沐浴など、入浴サービスを実施した）
- ・ 今回の支援では、緊急時医療後の医療の継続とその後の介護支援の必要について、重要であることの認識の低さを感じた。医療支援の仕組みに介護を組み込むなど、介護支援の必要性を認識させる必要がある。

【連携に関して】

協定は既存団体の連携を整備して活用すると良い。研修・登録・拠点候補の選定等の機能を盛り込むことが望まれる。

- ・ 団体間での協定に盛り込んでおくべき機能は、災害時支援に関する研修機能とその研修受講者の登録機能。また活動の基金を設けることも必要。そして支援者（各団体の本部や地域の担当者）を登録制にすることで、メーリングリスト等を用いて情報共有を図ることが出来る。
- ・ 既にある団体等を活用して協定を組むとよい。
- ・ 支援する側の「拠点」がなければ支援は開始できない。団体間の協定で「全国各地での支援拠点」について予め決めておくべきである。

② 年友企画株式会社

<ヒアリングの要点>

【連携に関して】

事業者が被災時に孤立することを防ぐためには、協定に参加することも有効。また協定では平時の連携を活かした、広域に亘る後方支援体制の検討が必要。過不足なく、地域経済への影響も踏まえた支援実施には協定等の下で行うことが望まれる。

- ・ 事業者が協定等に参加しておく必要性を感じた。事業者が被災し孤立しても、協定等に参加していれば、人的・物的支援等を受けられたり、情報収集がしやすくなったりするのではないか。一方で、そうしたサポートが得られることが分かれば、事業者が協定等に参加する動機になる。
- ・ 広域に亘る後方支援体制の検討が必要。そうした体制は日ごろからの連絡や関係性が生きていく。
- ・ 被災地では送付される支援物資の量に偏りがあるという問題が見られた。また物資支援を延々と提供し続けては、現地の消費活動が活性化しないという問題もあった。物資支援に関しても統制なく行うのは問題。

【行政との連携について】

被災直後は行政は身動きが取れない。事業者同士で連携し、行政に積極的に働きかけることも必要。

- ・ 被災直後は多忙を極めるため、行政は迅速な動きができない。そこで民間介護事業者の側から行政に働きかけることが必要。
- ・ 一介護事業者が行政と相対するのは難しい。事業者同士でネットワークを作り、行政と繋がることが重要。

③ 株式会社福祉の街

<ヒアリングの要点>

【東日本大震災への対応、支援活動】

実効的な被災地支援を行うためには、支援者と被災地との「調整」が必要。

- ・ 同社会長が民介協（一般社団法人「民間事業者の質を高める」全国介護事業者協議会）を通して支援事業者を募り、全国の25事業者が賛同して被災地支援を実施した。
- ・ 事業者が参加しやすく、実効的な被災地支援を可能にするためには、支援者と被災地との間で行う「調整」が重要。

【支援で得た知見】

被災地支援には「活動拠点」と「ある程度の人手」が必要。災害に備えて支援人員数や物資等を事前登録することは有効。

- ・ 被災地支援に際しては「拠点」の確保が重要であり、過去の震災支援においても苦労した。
- ・ 活動拠点のキャパシティと全国会員からの支援人員の調整に苦労した。
- ・ 被災地はライフラインが停止するなど日常的な対応が行えるとは限らないため、現地の実情に対応する知識・技術、機材、ある程度の人手が必要である。
- ・ 在宅の事業者は人材不足の中で事業を行っており、災害時に拠出可能な支援人員数を登録するのは難しいと思われる、事前に登録できたとしても、事前登録通りに拠出できる保障はない。しかしながら、災害発生時に一からそうした状況を収集するよりは、役に立つと考えられる。

(2) ヒアリングの実施

① 一般社団法人 日本介護支援専門員協会

<ヒアリングの要点>

【東日本大震災への対応、支援活動】

先遣隊が入手した情報を基に、支援人員の募集・派遣を開始した。

- ・ 対策本部は3/11に設置したが、3/16に正副会長が被災地支援等について協議を行った。
- ・ 3/16に被災地のニーズ把握と実施可能な支援を判断するために先遣隊を派遣した。先遣隊は支援物資のほか、自らの食料・寝袋等、備品等を準備し、宮城県、岩手県、福島県の順に3日間で回った。厚生労働省 現地対策本部、県庁担当課等、行政との窓口との調整を行い、支援内容・役割をスキーム図で表し宮城県では活動拠点を定めることができた。
- ・ 概ねの支援内容、拠点が確定したことを受けて、3/16にボランティア募集を開始し、3/21に宮城県への支援人員派遣を開始した。

【被災地支援の課題】

被災直後は、人手を要する支援が求められ、専門職の出番はその後になる。また被災地支援では活動支援拠点とコーディネーターの確保が困難なため、平時に候補地とコーディネーターを確保すべき。連携方法や支援先の重複や漏れの無いよう、平時のルール化が必要。

- ・ 同協会は、今回は活動支援拠点を無償提供いただいたため、環境に恵まれて支援活動ができた。が、これから起こりうる災害を考えると緊急時に拠点を提供してもらえないような日頃のネットワークができることが望まれる。
- ・ 様々な団体が現地支援を行ったが、支援先が重複するなどの問題が発生した。平常時に、各団体の連携方法のルールづくりができないかを感じる。
- ・ 被災地へは専門職の支援が入ることを前提に、被災した場合の計画を立てることが必要ではないか。

② 株式会社ジェー・シー・アイ

<ヒアリングの要点>

【東日本大震災への対応、支援活動】

支援に関する事前の取り決めがなく苦労した。福祉用具に関しては「健常者と要介護者との境界にいる高齢者」への支援が求められた。

- ・ 震災翌日（3/12）に同社として災害対策本部を立ち上げた。支援に関する取り決めは特段なかったため、取引メーカー・同業他社を問わず電話を掛けて、支援用の福祉用具を集めた。
- ・ 杖やシルバーカーを利用すれば動くことが出来る高齢者が、避難所では放置されており、状態が悪化していった。そうした「健常者と要介護者との境界にいる高齢者」への福祉用具支援が求められた。

【連携の必要性】

現場は目の前の支援を行うことで精一杯であり、広域的な視点を持つ連携は必要。

- ・ 自らは目の前の支援を行うことで精一杯であり、その中で他の事業者や団体と広域的な視点を持って連携（ネットワーク）を構築することができなかった。しかし、今回の支援活動を通して連携の必要性を強く感じた。

【被災地支援の課題】

福祉用具の専門家としての知見を生かし、他職種の専門家と連携することが必要。福祉用具支援物資に過不足ないが、必要とされる方に支給されていないという問題があったので、それを適切に判断できるコーディネーターが望まれる。

- ・ 福祉用具の知識がある専門家が調整役として被災地にいたなら、医療関係者や理学療法士その他の支援者と連携して、より適切な福祉用具の提供ができたのではないかと。
- ・ 避難所では被災直後は日常的に使用していた杖や歩行器、リハビリシューズなどが必要とされたが、環境が整うにつれてニーズが変化した。復旧状況に合わせた物資の支援が必要。
- ・ ベッドや車いすなどの大型の福祉用具は必要とされる人もいたが、場所を必要とするため一部の避難所では導入を望まない雰囲気が醸成されていた。
- ・ 物資支援は重複なく行うとともに、終了時期を見極めることが重要。過剰な支援物資

は被災地の購買意欲を減退させ、被災地経済にダメージを与えかねない。

③ ぱんぷきん株式会社

<ヒアリングの要点>

【東日本大震災への対応、支援活動】

単独の民間事業者として行う支援には限界がある。行政と対等に亙り合うためには、団体等の後ろ盾を持つことも有効。

- ・福祉避難所等で介護サービスが必要な高齢者が放置されている状況を垣間見、被災後の早い時期から、介護サービス提供の必要性を行政に訴えた。放置されている高齢者は医療的見地では「状態が安定している」ため、介護サービスの提供は当初なかった。
- ・同社は行政に対して介護サービス提供の必要性を訴えたこと以外にも「入浴サービス」の提供等の提案を行った。しかし一民間事業者の提案であったため、「公平性（すべての住民に平等にサービスを提供できるか）」や「実行可能性（実際にサービス提供が可能か）」の観点で行政側から懸念を示された。
- ・上記の提案等は復興後を見据えた「営業活動」と受け取られた感があった。しかし同社が加入している「一般社団法人「民間事業者の質を高める」全国介護事業者協議会（以下、民介協）」としてボランティアを実施することになった際は、一民間事業者として直面した問題の多くが解決された。

【団体との関係】

支援物資リストを介した物資の送付が大変機能した。被災地で適切に介護サービス提供の支援を行うためには様々な団体等との連携が必要。

- ・「民介協」からは物資支援を受けた。東京の同協会事務局が会員事業者から抛出可能な物資をリストに取りまとめ、同社はそのリストを基に必要な物資とその数量・送付時期・場所等を事務局に伝えた。この物資支援の仕組みは大変機能した。
- ・被災地の高齢者に対して介護サービスを提供するために事業者の連携を検討する場合は、「介護」に留まらず、さまざまな業界・団体との協力も模索しなければならない。

④ 東日本大震災リハビリテーション支援関連 10 団体

<ヒアリングの要点>

【東日本大震災への対応、支援活動】

諸団体を糾合して、被災地支援団体を立ち上げた。支援団体内での機能を明確に分けることで、各々が行うべき役割が明確になった。

- ・単独の団体で被災地支援を行うことの限界を早くから認識する中で、主要なリハビリテーション関連の団体トップが、「東日本大震災リハビリテーション支援関連 10 団体」として支援の動きを糾合することに合意した。
- ・諸団体を糾合して立ち上げた同団体は、支援取組等を立案する「シンクタンク」、諸団体のトップが参加し方針を決定する「戦略会議」、詳細を詰める「合同事務局」の3つの機能を持ち合わせたものとした。役割を分けることで、それぞれが行うべき事項が明確になった。

【支援で得た知見】

被災地支援は、まず後方支援を通して現地の信頼を得る必要がある。その上で、専門的な支援を行うことで有効な支援が可能。

- ・現地入り直後から専門性を発揮した支援を行うことは困難である。当面は、献身的に後方支援に取り組むことで現地の信頼を得ることに努め、信頼を得た上で専門性を発揮した支援に移るべきである。

【連携に関して】

協定へは企業の参加が必要であり、企業側も望んでいるはず。協定により派遣する支援者は事前の訓練・研修が必要。

- ・連携協定には企業や団体が加わるべき。特に企業には社会的責任が求められているため、連携協定に参加することは企業にとっても意味がある。
- ・被災地支援に際しては、「サバイバル能力」「被災地の状況を理解する能力」が求められる。そのため訓練・研修を行い、その修了者から支援者が選ばれて派遣されると良いのではないか。

3. ヒアリング結果の考察

(1) 被災地の民間介護事業者への支援における連携の必要性に関して

今回のヒアリングでは、「介護支援の必要性の認識の低さに直面した」「支援に関する取り決めが無く支援物資の確保に苦労した」という単独での支援の限界に触れた意見が多く得られた。実効的な被災地支援を行うためには、現場の理解が必要であり、一定規模のマンパワーや物資等も必要になる。また現地のさまざまなニーズに対応するためには、できる限りの対応可能性を検討し、備えておくことが望まれる。個々の事業者の支援の力には限界があるため、事業者間で連携することで個々の力を集結させ、大きな支援の力にすることが可能になる。

また「支援物資に偏りがあった」という支援の調整不足に関する意見や、「物資支援に当たっては地域経済への配慮が必要」という支援全体のあり方に関する意見も得られた。支援の現場では目の前の対応に手一杯となるため近視眼的な対応にならざるを得ないことが今回のヒアリングで分かっており、「広域的かつ高所からの配慮」という視点からも事業者間の連携が必要になるものと思われる。

(2) 求められる被災地の民間介護事業者への支援の形に関して

被災直後にはさまざまな形の支援が考えられるが、今回のヒアリング調査では、二つの視点から可能な範囲で人的支援を行うという「後方支援」が望まれるという意見が得られた。

一つ目は「専門的な支援の下準備」という視点である。被災直後の被災地は混乱状況にあるため、さまざまな支援の手が必要とされる。そうした要請に対応するためには間口の狭い専門的な支援ではなく、間口が広くさまざまな対応が可能な「後方支援」が望まれる。そして間口の広い「後方支援」を通して、現地の信頼を得ていくことが、その後に必要となってくる専門的な支援の下準備になると考えられる。

二つ目は「支援の実効性の確保」という視点である。被災地の地理や社会背景、地域事情がわからない外部の支援者にとっては、利用者の細かいニーズに応じた個別具体的な支援を行うことは困難である。一方で、外部の支援者という貴重な人手は有効に活用すべきであり、そのためには個別対応の必要がない「後方支援」という形が適当であると考えられる。

また物的支援に関しても、現地の個別のニーズを踏まえた支援を行うことが理想的ではあるものの、被災直後の物不足が予想される状況下であれば、個別性を排し可能な範囲で物資を送付する「後方支援」という形は十分に機能するものであると考えられる。

(3) 連携に求められる機能に関して

ヒアリングの中では「拠点がなければ現地での支援ができない」「過去の震災支援においても、拠点の確保に苦労した」など災害支援における「拠点」の必要性に触れる意見を多数いただいた。災害支援に際しては「拠点」は必ず必要になるためその確保が課題となるが、事業者間連携を構築し平時に候補を検討する中で、「拠点」確保の問題に解決の道筋を付けることが望まれる。

また「現地に派遣する支援者には事前の訓練・研修が必要」「団体間の協定には研修機能を盛り込むべき」といった「研修・訓練」の必要性に関する意見もいただいた。被災地において効果的な支援を実現するための土台となる考え方や技術を修得するとともに、平時におけるつながりを確認することも連携に必要な要素であると考えられる。

その他には「拠出可能な支援要員数や物資・資機材の種類などの事前登録は、災害時に一からそうした情報を収集するよりは役に立つ」という「人員・物資の事前登録」に関する意見もいただいた。支援事業者個々の力には限界があるが、それぞれの力を上手く活用し、大きな力に変えることができれば有効な支援につながるものとする。そのためには、可能な範囲で行える支援内容について、事前登録を求め、災害時に力を発揮できる仕組みを連携の機能に含めることは有意義であると考えられる。