

第Ⅳ章

特集

「3.11東日本大震災への対応」

福祉団体等の活動支援

平成 23 年 3 月 11 日、14 時 46 分、三陸沖を震源とするマグニチュード 9.0、最大震度 7 の東北地方太平洋沖地震が起き、家屋の倒壊等の被災とともに、大津波による想像を絶した甚大な被害をもたらしました。東日本大震災の発生です。

本会では、災害 VC の設置・運営をはじめ、福祉避難所の運営や緊急小口資金の特例貸付の申請受付など、災害時特有の対応のほか、各施設・事業所においては、利用者の安否確認やサービスの再開に向けて、職員一丸となって奔走しました。

ここでは、東日本大震災において本会が取り組んだ被災者支援活動について、平成 24 年 11 月に発行した「東日本大震災活動報告書」から抜粋して記載します。



本会の被災状況及び災害対策本部の設置

本会の本部事務局が入る福祉プラザ、各区・支部事務所、管理運営する老人福祉センター等の施設については、幸い利用者、職員とも人的被害は無く、建物及び設備については、目視での確認でしたが、大きな損傷は認められず、比較的軽微なものに留まりました。

福祉プラザにおいては、電気や水道などライフラインの寸断により、照明や暖房、昇降機が使用できなく、上下水道も機能が停止し、通信手段に至っては、災害時優先の携帯電話でさえつながりにくく、本部事務局と各区・支部事務所・施設との連絡が取りにくい状況でした。

当時、困難を極めた状況ではありましたが、仙台市が定める仙台市地域防災計画により、地震等の災害発生時には、本会は災害時要援護者への支援、福祉避難所の運営、ボランティアの活動支援及び生活福祉資金の貸付などを行うことになっていたことから、3 月 11 日の発災直後には災害対策本部を設置し、活動を開始しました。災害対策本部は、本会の災害対策に係る要綱に基づき、市内で震度 6 以上の地震が発生したときに対応する「非常 3 号配備」を決定し、全職員の配備を指令し、全総力を挙げた体制構築を図り、未曾有の危機に対応することとなりました。



災害対策本部のミーティング

災害ボランティアセンターの開設・運営

災害ボランティアセンターの開設

3月11日に仙台市(消防局防災安全課)からの災害VCの開設要請を受け、3月12日に設置を決定し、3月15日に市災害VC及び宮城野区災害VCを開設しました。その後順次、16日に若林区災害VC、19日に太白区災害VC、20日に青葉区災害VC、26日に泉区災害VCを開設しました。

主な支援の内容は、物資の仕分けや給排水場所からの水運び等を行い、津波被害のあった沿岸部以外の在宅の方、避難所で生活をしている避難者などへの支援が中心となりました。当時は、甚大な津波被害が発生している沿岸部は遺体捜索等により原則立ち入りが禁止され、さらには余震の恐れがあることによる2次被害の危険を回避するために、沿岸部へのボランティア派遣は実施できませんでした。

津波災害ボランティアセンターの開設

発災以降、時間は要したものの電気・ガス・水道等ライフラインの復旧等が徐々に進むのに伴い、被災者からの支援ニーズが減少してきたことを踏まえ、4月25日に青葉区、太白区及び泉区の災害VCを一時休止しました。一方、津波被災地域の立ち入り禁止解除などに伴い、自宅に戻る被災者が増加し、泥出しなど沿岸部のボランティア要請に対応するため、4月27日に宮城野区内に北部津波災害VC、若林区内に南部津波災害VCをそれぞれ開設し、津波被災者支援を中心に取り組む体制へ機能転換しました。これに伴い、区災害VCは休止しましたが、必要に応じて再開できるよう、設置場所はそのまま維持すると

ともに、ボランティアの要請があれば通常の区VCの機能として対応する形をとり、2か月程度は土日も対応する体制をとりました。

最終的に、津波災害VCは、6月1日に宮城野区1か所に集約し、市津波災害VCとして津波被害への支援要請に対する活動を継続しましたが、災害支援から復興支援にその軸足を移していくことが必要であったことから、8月10日に活動を休止しました。

■災害ボランティアセンター設置MAP



災害VCの設置状況

復興支援“EGAO（笑顔）せんだい”サポートステーションの設置

8月11日、これまでの災害支援に加え、仮設住宅（借上げ民間賃貸住宅等含む）を含めた被災者へのボランティアによる支援を総合的に行う拠点として、福祉プラザ4階に復興支援“EGAO（笑顔）せんだい”サポートステーションを設置しました。

仮設住宅でも、プレハブ仮設住宅と借上げ民間賃貸住宅等に入居している被災者間で、支援情報の格差が問題になっていたことから、ボランティア登録システムを活用し、被災者を登録する仕組みを構築し、電子メール及びFAXによる情報提供事業を実施するなど、ボランティアによる人的支援だけでなく、さまざまな媒体を活用した情報提供の支援を行い、必要な時に必要な支援が行えるよう取り組みました。

福祉避難所の開設

仙台市の福祉避難所の概況

福祉避難所は、災害時に、指定避難所での避難生活が困難な高齢者や障害者等の要援護者のために開設される二次的避難所で、仙台市では、災害時に備え、市内の特別養護老人ホーム、老人福祉センター、障害者福祉センター等52施設を福祉避難所として指定し、施設を運営する法人と福祉避難所開設に関する協定を結んでいました。

本会が管理運営する老人福祉センター等7施設も同協定を結んでおり、そのうち4施設において福祉避難所を開設しました。残り3施設については、介護員等が属する施設が併設されておらず、要援護者の介護のノウハウがあるスタッフを確保できない、職員が少ない等の理由により開設が難しいと判断しました。

本会運営施設の福祉避難所開設の経緯

震災前に想定されていた福祉避難所の設置運営方法は、要援護者の支援は仙台市から派遣される職員が行い、本会の施設職員は当直などの施設管理を担うものとされていました。また、避難所開設は、電気・ガス・水道・通信のライフラインが確保されていることを前提とし、開設期間も1週間程度とされていました。

しかし、想定を超える未曾有の大災害であったため、区役所の災害対策本部は対応不能となり、施設のライフラインもほぼ停止し、仙台市からの人員派遣と物資調達の目途が立たない状況でした。

そのようななか、仙台港から約4キロメートル付近に位置する高砂老人福祉センターには、駐車場まで津波が



福祉避難所(高砂老人福祉センター)

押し寄せ、併設の高砂市民センターには、津波から逃れた人々が続々と避難し、そのなかにはケアが必要な方も多数含まれていたため、同じ建物の高砂老人福祉センターには福祉避難所としての対応が求められました。3月11日の時点では、まだ福祉避難所の開設要請はありませんでしたが、施設を管理する所長の判断により、帰宅できなくなった高砂デイサービスセンターの利用者、近隣グループホーム等からの避難者の他、高砂市民センターの避難者のうち妊婦や障害のある方など、ケアが必要な方を最大36名受け入れました。

3月13日には、仙台市から開設要請があり、翌14日に台原及び郡山老人福祉センター、泉障害者福祉センターの3館で福祉避難所を開設しました。各館とも震災前に福祉避難所設置訓練を実施しており、発災後は開設を予想し準備を進めていたため、ライフラインの停止や設備の一部損壊等、厳しい状況下ではありましたが比較的スムーズに開設することができました。

福祉避難所としての活動

施設の職員は、当直による施設管理のみならず、避難してきた要援護者の支援を担うことになりました。実際は、各施設とも本来24時間対応の施設ではないため、職員確保にあたって、夜勤にあたる職員には例外的なシフトを組まざるを得ず、また、家庭の状況等から夜勤ができない職員もおり、限られた職員で夜勤を対応しなければならない状態でした。

また、福祉避難所には、要介護高齢者や障害者等が入所し、認知症高齢者にも対応しなければならず、特に泉障害者福祉センターでは、高齢者介護の経験がある職員が少なく、対応に戸惑ったため、急遽、経験のある職員が出向いて介護を指導するなどの対応をとりました。

開設から1週間ほどは、ほとんどの福祉避難所で常に物資が不足しており、特に食料については深刻な状況でした。調理設備はあっても食材の備蓄がほとんどなく、仙台市からの支援物資も当初はほとんど供給されなかったため、職員が買い出しのために店舗に並んだり、本会に寄せられた寄附物品の中から優先的に福祉避難所に配分しました。

資材についても、ベッドをはじめとする宿泊に必要な設備や物品も不足しており、ソファや椅子をつなぎ合わせたものをベッド代わりにするなど、工夫しながら対応していました。



福祉避難所(台原老人福祉センター)

福祉避難所の集約から閉所に至る過程

福祉避難所の開設期間が長期にわたってくると、施設の利用者から老人福祉センターやデイサービスセンターの再開に関する問い合わせが相次ぎました。また、他の部署から応援に入っていた職員の担当業務が再開し、人員の確保が困難になってきたことに加え、慣れない夜勤業務を含め、連日の24時間体制の業務により、日ごとに職員も疲弊していきました。

また、指定管理料により運営する老人福祉センターや障害者福祉センターに対して、介護保険収入を主とするデイサービスセンターでは、営業停止に伴う経営への影響は深刻なものがありました。

4 月に入っても、仙台市からは、いつまで福祉避難所を継続するのか指示はありませんでしたが、施設の再開を望む利用者やデイサービスセンターの経営上の問題等を踏まえ、福祉避難所の集約を仙台市に提案し、4 月 9 日に泉障害者福祉センター、5 月 8 日には台原及び郡山老人福祉センターを閉所し、最後に残った高砂老人福祉センターは 6 月 30 日をもって閉所しました。

最終的に、本会運営の 4 施設で受け入れた避難者数は、延べ 1,472 人（要援護者 1,330 人、付き添い 142 人）になりました。

		3月	4月	5月	6月	計	
台原老福センター	開設期間	3/14～31	4/1～30	5/1～8	—	56日間	
	延べ受入者数(名)	181	285	22	0	488	
	内訳	要援護者(名)	169	269	22	0	460
付き添い(名)		12	16	0	0	28	
高砂老福センター	開設期間	3/11～31	4/1～20	5/8～31	6/1～30	95日間	
	延べ受入者数(名)	230	67	167	109	573	
	内訳	要援護者(名)	216	65	144	84	509
付き添い(名)		14	2	23	25	64	
郡山老福センター	開設期間	3/14～31	4/1～30	5/1～8	—	56日間	
	延べ受入者数(名)	128	145	29	0	302	
	内訳	要援護者(名)	97	136	29	0	262
付き添い(名)		31	9	0	0	40	
泉障福センター	開設期間	3/14～31	4/1～9	—	—	27日間	
	延べ受入者数(名)	87	22	0	0	109	
	内訳	要援護者(名)	77	22	0	0	99
付き添い(名)		10	0	0	0	10	
計	延べ受入者数(名)	626	519	218	109	1,472	
	内訳	要援護者(名)	559	492	195	84	1,330
		付き添い(名)	67	27	23	25	142

福祉避難所の開設期間と受入人数

緊急小口資金特例貸付の対応

■ 窓口開設まで

3 月 11 日、厚生労働省から「生活福祉資金貸付（福祉資金 [緊急小口資金]）の特例について」が発出されたことに伴い、3 月 15 日から宮城県社協の職員とともに、貸付窓口の開設に取りかかりました。会場選定においては安全確認がとれないところが多く非常に苦勞しましたが、被害規模が大きい宮城野区では宮城野高等学校、若林区では仙台東高等学校、そして青葉区では KKR ホテル仙台を確保し、3 月 27 日から受付開始となりました。

■ 現金による給付（3/27～3/31）

3 つの会場での受付時間は 9 時から 16 時まででしたが、申込者が殺到したため 21 時過ぎまで対応したこともありました。特に、最終日の 3 月 31 日は、申込者が最も多く、宮城野高等学校と KKR ホテル仙台では、当日中の申請受付不可能と判断し、急遽作成した整理券を配布し、後日福祉プラザで受け付けることにしました。職員の配置は、本会職員のほか、宮城県社協、県外の社協職員、仙台市の職員や市外郭団体の職員からも応援を受け、業務にあたりました。

なお、この期間は宮城県社協が当日中に審査を行い、申請から 2 日後に同じ会場にて現金による貸

付を行っていたため、机や椅子で囲いをつくり、警備員を雇うなどして、不測の事態に備えました。

整理券発行者への対応（4/5～4/8）

4月5日～8日の期間は、3月31日に整理券を受け取った方を対象に、福祉プラザに受付窓口を設置しました。なかには整理券を偽造している者もあり、対応に苦慮しましたが、最終的には業務効率を優先し、偽造が明らかなケース以外は申し込みを受け付けました。



整理券配布所(福祉プラザ)

振込による貸付へ（4/9～4/28）

4月9日、整理券発行者の受付が終了したところで、改めて福祉プラザに一般申込窓口を設置し、以後の申請者については現金ではなく、振込みにより貸付を行うことにしました。

会場では、連日膨大な申請を受け付けたため、宮城県社協による審査に時間がかかり、振込みまで日時を要し、振込時期の間合せや苦情が1か月で8,000件近くに上る状況でした。

この頃には制度が口コミでも広まっており、ほぼ毎日1,000件前後の受付を行いました。前半は特に受付数が多く、申込者の列も早くからできており、9時からの受付にもかかわらず、6時前には並びはじめ、受付開始時刻にはビルを囲むように100mを超える列ができていました。

この間、本会では通算2万3,651件の受付を行い、宮城県社協の審査を経て30億円以上の貸付を行いました。



福祉プラザにできた長蛇の列

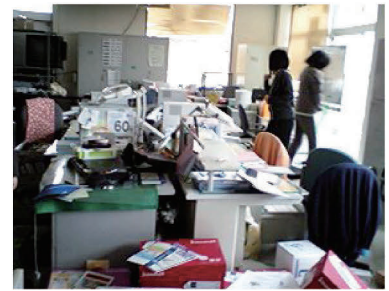
各事業の活動

各区・支部社協

各区・支部事務所では、当時、民間テナントに入居していた太白区事務所で、窓ガラスが割れるなどの被害がありましたが、いずれも人的な被害はありませんでした。

発災当初からライフラインが途絶え、本部事務局との連絡がつかない状況の中、出勤できる職員が事務所の片付けと並行して災害VCの開設準備を進め、それぞれの区災害VCの運営のほか、緊急小口資金特例貸付の受付業務等に携わりました。また、大規模災害に備えて基金や積立金を準備し

てきた区・支部社協では、地区社協等に対し、備品や備蓄品の購入をはじめ、災害対策にかかる経費を助成しました。



事務所の被害の様子(太白区事務所)

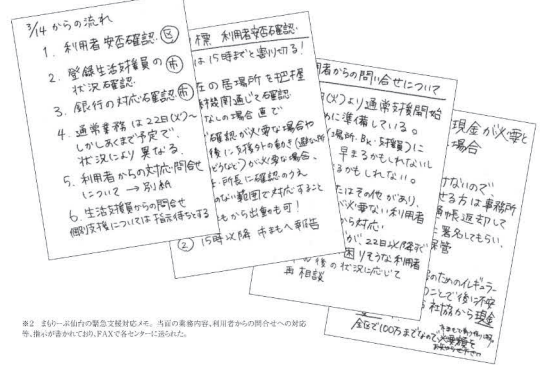
権利擁護センター（まもりーぶ）

発災時、新規利用の相談があり、市と区の権利擁護センター専門員が、海岸から4kmほどの地区に居住する高齢者宅を訪問することがありました。訪問当日は、激しい揺れで、家屋倒壊の危険性を感じたため、本人の屋外退避を助け、揺れが収まると常備薬、毛布、ラジオ等を持ち出し、近隣の友人とともに最寄りの避難所まで誘導しました。

翌日からは、各センターの出勤可能な職員が、利用者や職員（登録生活支援員）の安否確認を行うとともに、3月14日からは、緊急対応業務として、支援の優先順位、支援方法、支援内容について調整を図りました。また、金融機関の営業再開まで時間がかかることや、生活支援員による定期訪問が難しくなることも想定されたため、早急に生活費が必要になる利用者のために「つなぎ生活費」の貸付を決定し、全体で16件、31万円の貸付を行いました。

その後、4月4日からは通常支援への移行を開始し、5月9日には全面的に通常支援再開となりました。

まもりーぶ仙台の緊急対応メモ



※2. 追加・追加の緊急対応メモ。各回の緊急内容、利用者からの問合せへの対応、議決事項を記したメモ、P.A.Xで各センターに送付した。

まもりーぶ仙台の緊急対応メモ

障害者相談支援事業所（ふらっと青葉・ふらっと泉）

ふらっと青葉では、利用者の中に寝たきりの方がいたことから、担当職員が自宅を訪問して安否確認を行い、その際、職員が持ち合わせていた食料などを集めて届けました。

翌日からは、支援を必要とする利用者を優先に、自宅を訪問するなどの安否確認を行い、最終的に利用者全員の安否が確認できたのは、青葉は3月18日、泉は3月30日でした。

老人福祉センター（大野田・台原・高砂・郡山）

本会が運営する4つの老人福祉センターでは、それぞれ被害がありましたが、特に高砂ではボイラーが傾き、配管が破裂するなど、大きな被害を受けました。市内の老人福祉センターは全て休館となり、台原、高砂及び郡山では、前述のとおり福祉避難所を開設し、要援護者を受け入れ、職員は24時間のシフト勤務体制で介護等に従事しました。また、福祉避難所を開設できなかった大



高砂老人福祉センターでは、ボイラーが傾き、配管破裂しました

野田の職員は、他の施設の福祉避難所運営等に従事しました。

台原、郡山及び大野田は、5月上旬に通常営業を再開しましたが、被害の大きかった高砂は、6月末まで福祉避難所を運営し、7月からの再開となりました。

■ デイサービスセンター（台原・高砂・郡山）

3月11日の発災時、台原25名、高砂20名、郡山21名がサービスを利用していました。

台原及び郡山では、利用者の家族等と連絡を取り、一部の利用者を除き送迎車で自宅に送り届けましたが、高砂では、多数の利用者が仙台港に近接する地域に住んでいたため、家族が迎えに来た2名を除き、それ以外の利用者は、そのまま施設に泊ってもらいました。

3月12日以降は、独居の方を優先的に安否の確認を行うとともに、併設する老人福祉センターの福祉避難所の開設準備に取りかかりました。福祉避難所では、デイサービスセンターの職員が中心となって避難者支援にあたることになり、福祉避難所の開設期間はセンターの営業を休止しました。

その後、台原及び郡山は5月上旬、高砂は7月から営業を再開しましたが、休止の間、他の事業所に移られた利用者も多く、営業再開時は、震災前の6割から7割程度の利用者からのスタートでした。



台原デイサービスセンターでは、玄関のブロックが破損しました

■ ケアプランセンター（五橋・台原・高砂・郡山）

発災時、各事業所に来所者はいませんでした。職員（介護支援専門員）は、自身の安全確保の後、利用者の安否確認に取りかかりましたが、いずれの事業所も電話が不通となり、安否確認は困難を極めました。12日以降は、独居の方から安否確認を行い、自宅に不在の利用者については、徒歩や自転車で近くの避難所を尋ね回り、全ての利用者の安否を確認できたのは、発災後1週間から10日後でした。

また、台原、高砂及び郡山の職員は、併設する老人福祉センターの福祉避難所の運営にも従事しながら、安否確認や介護サービス事業所のサービス実施状況の確認を行いました。

さらに、3月17日には、仙台市から救援物資の配給があるので、地域包括支援センターを通して利用者に配付するよう指示があり、各事業所でカップ麺やペットボトルを受け取り利用者宅に届けました。

■ 地域包括支援センター（五橋・台原・高砂・郡山）

発災時、五橋を除いて利用者の来所はなく、職員の安全確保、職員の家族の安否確認を中心に行いました。五橋では、翌日から電話がつながり、利用者の安否確認のほか、担当圏域内の避難所を訪問し、1週間程度で全ての利用者の安否確認を終えることができました。

一方、台原、高砂及び郡山では、ケアプランセンターと同様に、福祉避難所運営の応援に職員を割かなければなりませんでしたが、五橋と同様に1週間程度で安否確認、サービス実施状況の確認を終

えました。

また、地域包括支援センターに届いた救援物資をひとり暮らしの高齢者に配付する必要が生じ、担当圏域内にある事業所のケアマネジャーや民生委員児童委員の協力を得て配付しました。

社会福祉センター（宮城・泉）

発災時、宮城社会福祉センターは 10 名、泉は 15 名の利用状況でした。宮城では入浴中の利用者もいましたが、職員が安全な場所に誘導し、利用者、職員ともにケガ人はいませんでした。人的被害はなかったものの設備面ではボイラーのオイル漏れや浴槽の水漏れにより利用が不可能になり、翌日から休館となりました。

泉社会福祉センターでも、利用者、職員ともにケガ人はなく、建物・設備の被害もありませんでしたが、当面の間休館することを決定し、福祉避難所の準備にあたりました。

いずれも福祉避難所の指定施設となっていました。介護員等が属する施設が併設されていない宮城社会福祉センターでは開設は難しいと判断し、泉社会福祉センターは併設する泉障害者福祉センターで福祉避難所が開設されることになったため、両施設の職員は本会の災害 VC や福祉避難所の応援勤務に従事させました。

その後、宮城社会福祉センターは 5 月 1 日に再開、泉社会福祉センターは 4 月 7 日の余震で被害のあった非常用設備の復旧工事があったため、1 か月遅れて 6 月 1 日に再開しました。

泉障害者福祉センター

発災時、自立訓練（機能訓練）事業の利用者は 5 名でしたが、利用者、職員ともにケガ人はいませんでした。揺れが落ち着いたところで、利用者から帰りたいという声があがったため、全員を送迎バスで自宅まで送り届けました。

翌日からは、利用者の安否確認と同時に、福祉避難所の開設準備に取りかかり、3 月 15 日に開設しました。福祉避難所は、4 月 9 日に閉所となり、4 月 14 日から自立訓練（機能訓練）事業の再開、翌 15 日から貸館業務も再開しました。

泉ふれあいの家・泉ひまわりの家

泉ふれあいの家では、発災時、利用者 27 名が通所していましたが、利用者、職員ともにケガ人などの人的被害はありませんでした。揺れが収まると、送迎サービスの利用者を自宅に送り届け、その他の利用者は家族が迎えに来るまで施設に待機させましたが、家族がなかなか迎えに来られない利用者が 2 名残り、職員が最後の一人を送り届けたのは 21 時でした。

泉ひまわりの家では 18 名の利用者が通所していましたが、利用者、職員にケガ人などの人的被害はありませんでした。利用者のうち、送迎サービス利用者 5 名を自宅に送り届け、その他の利用者は家族が迎えに来て、18 時頃には 1 名を残して帰宅し、最後に残った利用者も職員が送迎車で自宅に送り届けました。

いずれの施設も電気・水道・ガスのライフラインが停止していたため、復旧するまでは休所することとし、その間職員は後片付けや福祉避難所の応援勤務に従事しましたが、3 月中旬にはライフライ

ンも復旧したため、泉ひまわりの家は3月22日から、泉ふれあいの家は3月23日から施設の利用を再開しました。