

ある児童を把握して援助を行うことである。

とはいえ、要保護児童、特に遺児、孤児となった児童が、実際に避難所で生活しているとは限らないので、「遺児、孤児などの要保護児童の把握」活動は避難所だけで完結するものではない。したがって、そうした業務の一部として避難所の活動を位置づけることが必要である。また、この活動は児相だけで十全に行うのは困難であると考えられるので、市町村、学校、保育所、教育委員会等との連携を十分はかりながら実施することが重要である。

次に、支援を必要としている児童の把握についてである。避難所で生活することとなった児童は、誰もが日常生活を奪われ、制約の多い環境の中で生活することを余儀なくされている。それはすなわち、全ての児童が支援を要することを意味している。したがって、特に被災初期段階では、避難所の全体的な雰囲気や生活物資の充足状況などをつかみ、その上で子どもたちの人数やそこでの生活ぶりなどを把握し、児童やその家族が何を求めているかを確認することが大切である。なおその場合には、避難所の責任者等の協力が不可欠となるが、責任者自身がオーバーワークとなっていることも考えられることから、避難所の安定的な運営に配慮した調査活動が求められていることに留意する必要がある。

避難所に支援物資が供給され、日々の生活への対策が進むにしたがい、何らかの症状を示すなど特に支援が必要と考えられる児童を把握し、援助の体制を整える必要がある。とはいえ、こうした活動は、避難所にいる子どもやその家族全員に直接聞いて回って発見することは難しいことも予測されるので、児相の援助活動、被災児の支援活動が、どのような問題に対応しているのか、どんなスタッフが応じているのか、どのような時間帯にどこで実施しているのかといった点を示したポスターやリーフレットなどを用意し、呼びかける形をとって発見し、支援していくことが必要である。

同時に、過酷な環境の中で保護者がストレスを強め、結果として育児不安や児童虐待にまで至る例も生じる可能性があることから、避難所の責任者等に対して、そうした場合の相談や通告を促す広報活動をしておくことも求められているといえよう。

### 3. 他児相への支援要請の検討と受け入れ体制の整備

災害時の福祉活動は、予測できない事態の中でそれまで行ったことのないような内容を求められ、かつ通常の業務量を遙かに上回ることが予測されるため、当該の児相だけでこれらの業務を遂行することは到底不可能であると考えられる。したがって、災害発生直後の早期の段階で、他の都道府県に対して支援要請することを検討する。また、支援を要請するに当たり、各児相が単独で依頼することは難しいと思われることから、自治体の児相全体で支援希望内容を集約し、厚生労働省や協力自治体<sup>\*1</sup>に対して要請するシステムを創設する必要がある。なお、当該自治体に被害が軽微な児相があれば、応援態勢をとって被災児相に出向き、他の都道府県児相に依頼する内容や規模などを協議、検討することも重要であろう。支援要請の具体的な準備としては、以下の点が考えられる。

#### (1) 派遣職員に依頼する業務及び記録用紙等の準備

災害時に行うべき福祉活動を全体として検討し、当該児相の職員が担うべき業務と派遣職員においても可能なものを腑分けし、派遣職員に依頼する業務を確認するとともに、派遣規模（派遣職員数、派遣期間など）、派遣職員の職種などについての希望を整理する。ついで、依頼する業務内容に応じた記録・報告用紙を用意する。

#### (2) 派遣職員が被災地の状況を把握できる資料の作成

派遣された職員が適切にその業務を遂行できるよう、①被災地全体の被害状況 ②被災児相の被

\*1 事前に防災時の協定を結んでいる自治体があることを前提とする。

害状況やその時点での職員体制 ③児相が援助を行っている要保護児童等の現状を含めた被災地における子どもと家族の状況、などについての資料を用意する。なお、これらは、日々のミーティングなどで確認されたものを採用するなど、被災児相職員に過重な負担とならないよう工夫する必要がある。以上に加えて、派遣職員に依頼する業務の基本的な内容を明確化しておくことが必要である。なお、業務内容に関しては、たとえば遺児・孤児の調査などのように独自に活動を依頼するものだけでなく、被災児相が業務を遂行する際の補助的な業務（名簿の作成その他の事務作業など）も含めて検討する。

### **(3)派遣職員同士で引継ぎできるような資料などの手配**

せつかくの支援、派遣が得られても、受け入れ側の児相において、被災状況の説明や要請する業務についての説明、指示、あるいは交通手段の確保その他、派遣された職員に対する対応に労力を取られすぎることになると本末転倒になりかねない。したがって、支援する側は、可能な限り自己完結的な援助ができるよう事前の準備を怠りなく現地に向かうことが求められている。そのような配慮の一環として、被災地の状況だとか支援の内容などについては、被災児相の職員の手を煩わせず、派遣職員同士で引き継ぐなどの工夫も必要である。被災児相においては、そうした引き継ぎに適宜立ち会う等して、派遣職員による支援の状況や課題などを把握するよう努めるべきである。

## **4. スタッフミーティングの実施**

災害のさなか、児相が種々の支援活動を行うにあたって欠かせないのは組織的な対応である。しかしながら、被災の状況によっては職員が常に揃うとは限らず、そうした組織的な動きが困難に陥ることも視野に入れておかねばならない。そのため、どのような状況であっても1日1回以上のスタッフミーティングを行い、被災の状況や支援活動の内容、スタッフの勤務状況などを確認し、当面の方針を確認する必要がある。

また、ミーティングの内容はスタッフ全員に周知されなければならないが、通常業務における情報伝達システムが機能していない可能性もあるため、情報共有の方法についても検討しておかなければならない。場合によっては壁新聞のような形でミーティング結果をすべて貼り出し、参加できなかった職員が日を追ってその内容を確認できるような工夫も考えられよう。

なお、ミーティングは、概ね以下のような内容で行うことが考えられる。

### **(1)災害及び被災者支援活動に関する情報の集約・共有化**

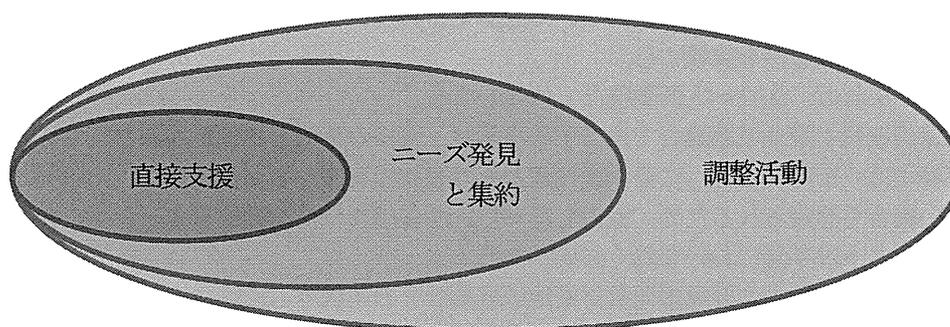
上部の機関や自治体内の他の児相からの情報、あるいは各種報道等をもとにした全体の被災状況について概略を把握するとともに、その日その日の各職員（及び派遣職員）の活動状況を確認する。その上で支援活動において得られた児童福祉施設や避難所その他の状況を集約し、それらの情報を共有して被災状況や支援の現状についての認識を一致させる。また、具体的な被災者支援に必要な情報を整理し、以後の活動の方向性も念頭におきながら当面の活動における緊急性や重点などを明らかにする。

### **(2)スタッフのコーディネート、健康チェック**

支援に当たっている職員は、過酷な勤務の中で疲弊したり、逆にハイテンションであったりと、日常の状態とは異なる心理状況に置かれ、身体的にも疲労が蓄積していくことが予想される。したがって、個々の職員の状態を適切に把握し、必要な休暇を保障するなどの配慮が必要となる。特に大規模災害となると、支援活動も長期化することが予想されることから、日々の計画を立てる際にも、先を見通し、職員の状況に配慮した支援活動となるよう留意しなければならない。

## 5. 災害時における児童相談所活動

### (1) 災害時における児童福祉司の活動



#### ① 直接支援

- ア) 一時保護児童の安全確保や避難所の確保、また保護者との連絡がとれるよう努める。
- イ) 措置児童、里親、保護者の安否確認をする。必要に応じて緊急保護体制をとる
- ウ) 通信が可能になった段階では、緊急相談体制を整える。具体的には、電話相談、来所相談がある。電話相談については、相談窓口と専用ダイヤル所内周知しておく。また電話相談の様式やファイル、社会資源一覧（他の児相含む）なども県外を含めて整え、インテークができる職員が窓口で対応する。来所相談があれば、相談に応じる体制を整えておく。
- エ) 訪問相談、緊急電話相談などの手段を通じて、相談にのり、記録を集約していくようにする。また、継続した相談なども出てくることを想定し、引継ぎ連絡を密にする。
- オ) 障がい児については、市町村によって対応できない場合もあるため、協力体制をとる。

#### ② ニーズ発見と集約

- ア) 被災者にとっては、第一次欲求（生理的な欲求）充足の段階から、社会的生活のニーズ充足期へと移行していく。そのため、直接相談やあるいは電話相談を受けることで、子どもや家庭に何が必要（ニーズ）なのかを把握していくアセスメントが重要である。そのためには、関わっている学校、保育所、福祉事務所、保健センター・保健所など、連携し情報集約する。
- イ) 避難している児童については、他県の児相との連携が必要な場合もあるため、予め情報提供しておく。そのためには記録が引き出せるように平常から所内で確保できるようにしておく。
- ウ) 児童福祉司は、子どもと家族が共に生活をしている場合は家族を含めたアセスメントを実施する。子どものニーズである安心・安全な居住空間が確保されているか、衣食が足りているか、教育的環境、家族・親族の力で守られているか、経済、医療的状况などの生活側面は足りているか等の確認をする。
- エ) 子どもの家族が直面する、不安からくる生活・育児ストレス状況について、十分に把握しておく必要がある。特に家族が職を失う、住居を失うなど金銭的な不安を含め将来が見えず、悲観的な感情にとらわれている場合もある。喪失体験は悲嘆や罪悪感等にとられるプロセスを経て、怒りや攻撃性、無気力等にも進行するため、支持的な関わりが必要となる。
- オ) 危機的な状況のため、アセスメントを通じて子どものニーズを発見し、情報を集約したのち、実現可能なものからの課題を設定していく。必要に応じて情報提供できるようにしておく。
- カ) 保護が必要な場合には、施設入所利用を検討する。
- キ) 要保護児童対策地域協議会の要保護・要支援児童については名簿を作成し、それぞれ市町村、児相が同じ名簿を持っておく。市町村と役割分担しつつ児相が主たる機関となっている家族については、児童福祉司が、家庭訪問や避難所訪問、仮設住宅訪問において、聴き取り調査を行い、また相談活動を行うことで、在宅児童への把握に努める。

### ③調整活動

- ア) 相談をうけた子どもや家族のニーズに応じるため、医療、保健、学校、保育所、市福祉事務所などと情報共有をする。児相が中心になっている事例については、情報は児相へ集めることを日ごろから徹底させておき、その方法についてもシミュレーションしておく。情報を集めたうえで、協力要請や役割分担を依頼する。
- イ) 保護のニーズがあれば、施設へ入所調整など依頼をする。
- ウ) 市町村・要保護児童対策地域協議会で担当する事例は、児相の事例と事例が共有されているため、児童福祉司は、市町村とともに要保護児童とその家族の支援への調整を行う。市町村が機能していない場合も想定されるため、協力しながら、所在確認や支援調整をする。そのためには、在宅支援リストは手元においておく必要がある。
- エ) 全国の児相との連携、県内の要保護児童対策地域協議会との連携等も視野に入れる。
- オ) 疎開する場合には、転居先の児相や市町村・学校と連絡調整をし、子どもや家庭への情報提供やニーズ充足体制を整える。

## (2)災害時における児童福祉司以外の活動

### ①児童心理司による子どもの心のケア

大きな災害に直面すると、だれでも急性ストレス障害を起こし、不眠や不安・覚醒レベルの亢進、解離性症状などが起きる。しかしその後、適応障害やPTSD 関連症状を呈する子ども達も出現することが想定される。

そのため被災後1か月を目途に、子どもの心の相談室の設置が必要である。ただ児相の管轄地域は広く、少ない児童心理司だけでは対応できない。本来は常設の相談室の設置が必要であるが、現実的には巡回で定期的開催することになる。例えば週に1回火曜日の午前中などである。

また、精神保健福祉センター、臨床心理士会、子どものメンタルヘルスに関連した学会、子どものメンタルヘルスに関心の高い各種団体など、公私のさまざまな機関や団体、個人が子どもの心のケアを心配して災害時に押し寄せる可能性は高い。また都道府県・市町村教育委員会なども独自に子どもの心のケア活動を始める機関もある。

そのため、平常時より年に1回は、都道府県内の関係機関や団体は連絡調整会議を開始し、重複解消と調整、役割分担などについて協議を行う必要があるだろう。

### ②避難所での子どもの居場所作りや学習支援

避難所での生活が長くなると、子どものストレスも大人のストレスも高くなることが想定される。今回の東日本大震災においても、避難所生活が長くなるにつれ、子どもの泣き声や騒ぐ声等に対して「うるさい」との苦情や、子どもが走り回ったりすることを不愉快に思う人からの苦情が増えたという。したがって、避難所内に①幼児が遊べるプレイルームやコーナー、②小学生が集まって学習や描画ができる学習室、といった、子どもが活動できるスペースを確保することが必要になる。また、そこで子どもの遊びや学習を支援するスタッフも必要になる。保育士や教員免許をもったスタッフがここで活躍することが望ましい。

### ③保育士による巡回保育と巡回子育て相談

避難所を保育士たちがチームを組んで巡回する「巡回保育」が今回の震災時に多くみられた。保育士が中心となり、児相スタッフや心理スタッフ等もメンバーに加わり、乳幼児の保育を行い、親をリフレッシュさせたり、保護者の相談にのったりする活動を展開していた。親と子双方にとって、保育士による巡回活動は有益なものになるため、他の専門職とも連携しながら計画的に展開する必要がある。

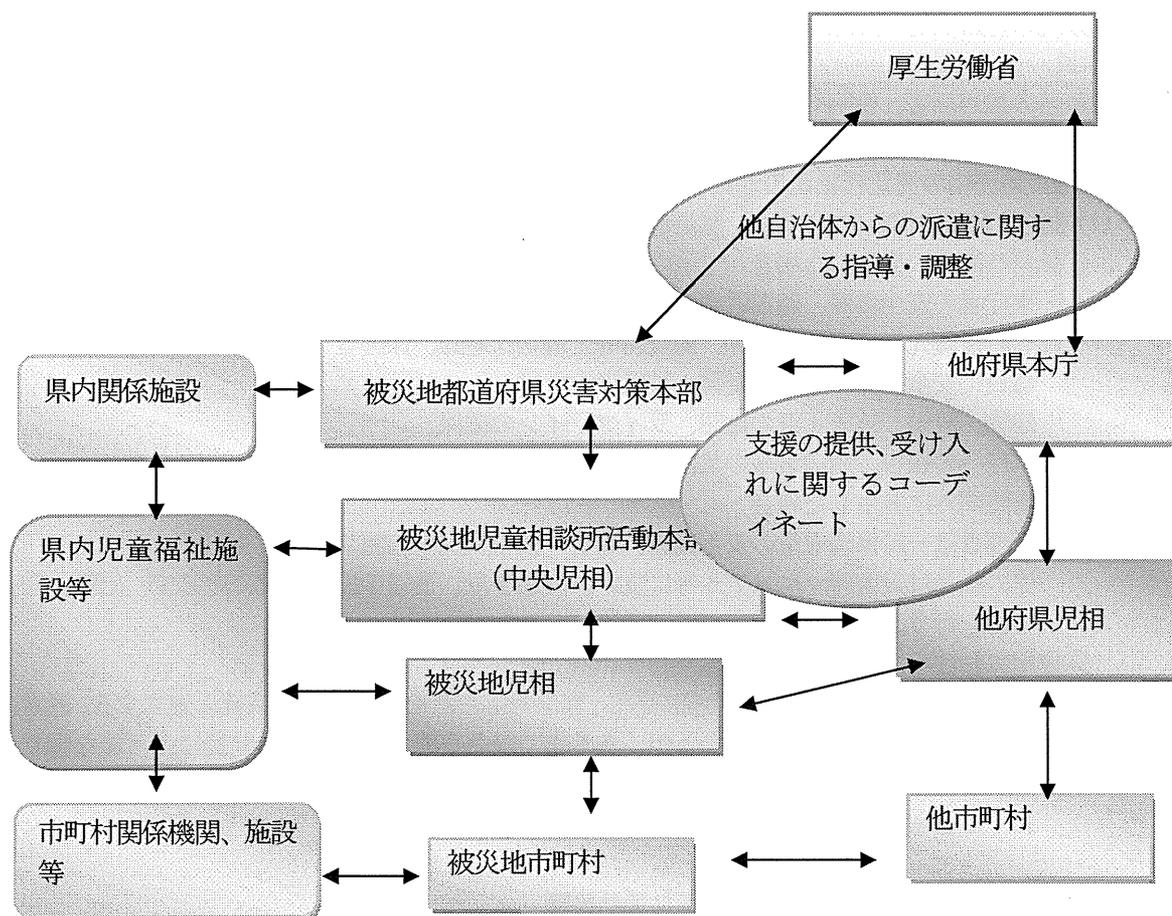
### Ⅲ 災害時の児童相談所活動体制

災害時、被災後においても児相として行うべき福祉活動を迅速かつ効果的に展開するためには、平時からの活動の充実に加えて、不測の事態に備えたマニュアル策定や訓練が必要である。

#### 1. 被災地都道府県の児童相談所活動体制

全体的なイメージとして、厚生労働省の関与の下に都道府県災害対策本部、児相、市町村が、他府県本庁、他府県児相、関係施設と連携するシステムが必要である。

事前に、このようなシステム確立に向けた、他府県、他府県児相等と協定を結び、緊急の際の「災害時緊急支援マニュアル」を共有するなどが必要であると思われる。災害の規模が大きければ、近隣自治体の支援は期待できないため、他府県というのは北海道、東北、関東等の大きなブロック単位、あるいは、太平洋側、日本海側、瀬戸内海側等のイメージも必要かもしれない。



(表) 担当部署/担当者ごとの役割分担のイメージ

担当部署/担当者	災害時の活動内容
統括部門 (中央児相)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都道府県災害対策本部との連絡調整</li> <li>・被災状況等の情報収集、分析、関係部署への情報提供</li> <li>・活動方針の決定、必要な援助要請</li> <li>・援助ニーズの確認、援助受け入れの調整</li> </ul>
児相	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童相談所活動本部（中央児相）との連絡調整</li> <li>・管轄内児童福祉施設、里親、在宅指導家庭等の被災状況の確認、情報の収集、分析等。</li> <li>・災害対策に関する具体的ニーズの把握、</li> </ul>
児童福祉司	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災者の救援、児童福祉施設等関係機関の情報の収集</li> <li>・新たに発生した要保護児童の把握</li> <li>・在宅指導児童の状況把握</li> </ul>
児童福祉司以外の職員	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一時保護所の被災状況の把握</li> <li>・被災した子どもたちの健康管理やメンタルケアなど</li> </ul>

これらの担当部署、役割の分担については、あらかじめ整備し、周知を図っておく必要がある。

## 2. 被災地児相の児童福祉司の活動

### (1) 被災状況等の情報収集、分析、関係部署への情報提供

#### ① 執務時間内に発生した場合

来庁者の安全確保、避難誘導と適切な避難。

一時保護児童の安全の確保、避難誘導と適切な避難、保護者への連絡。

職員の安全確保、適切な避難。被災者の救護。

建物・設備の被害状況の確認、ライフラインの確保。

本庁への報告。周辺地域の状況確認、被災者救護、避難者の受け入れ。

#### ② 執務時間外に発生した場合

管理者は一時保護児童の安否確認、庁舎の被害状況の確認。

他の職員は災害時マニュアル等に従い、交通手段、通信手段の状況に応じて、出勤、安否の報告を行う。

#### ③ 児相における指揮命令系統の確立

人的被害の状況、出勤可能状況に応じ、緊急対応のための指揮命令系統を確立する。通常は、所長→次長→課長→係長となるが、あくまで緊急事態であることを前提に、可能な限りシンプルな指揮命令系統にする。また、役職者が勤務不可能な場合の代替者をあらかじめ決めておくことも必要である。

### (2) 児相としての活動方針の決定と必要な援助要請

① 発災直後の緊急時には被害状況の確認、被災者の救護、ライフラインの確保等が最優先される。

② 危機的状況を脱した段階で、災害対策組織を立ち上げ、優先順位を明確にして緊急事態に対処する。インケア児童（一時保護児童、施設入所児童、里親委託児童）の安否確認と保護者への連絡。新たに発生した要保護児童の把握と適切な保護。生活場面の安定に従い被災児童へのメンタルケアが必要となる。

③ 地域情報の把握（児童福祉施設等社会資源情報、学校・保育所等の情報、避難所や生活物資配給等の情報）。

- ④得られた情報により、緊急性の高いニーズから、支援の要請を災害対策本部等に要請する。様々な処理については、可能な限り記録をとっておく。

### (3)被災地市町村との連携

- ①児相の管轄区域内に市町村が複数存在する場合がある。自治体ごとの地域性に応じた支援が求められる。
- ②あらかじめ、災害時における支援協定を締結しておくことが望ましい。
- ③通常業務時には、児相職員と市町村職員とは担当者同士よく知った間柄として協力関係ができているが、災害時には担当者が変わることはごく普通に行われる。担当者が変わったからといって協力関係が損なわれないように、地域事情に精通した支援を行える体制づくりを日頃から心がける必要がある。

### (4)災害時児童相談所活動の評価

- ①危機的状況において、また緊急時にはまず個人個人の判断が優先されざるを得ない。しかし、業務に関連した判断については、後日正確な報告が求められる。
- ②災害対策における様々な業務においては、あらかじめ記録の様式が整備されているとは限らない。しかし、可能な限り記録することを心がける必要がある。カメラ、ビデオ、ボイスレコーダなどの専用機器だけではなく、携帯電話やスマートフォンなども有用な記録機器となる。
- ③様々な状況が正確に把握できたのか。ニーズの把握、状況のアセスメントは適切に行われたのか。アセスメントに基づく支援は適切だったのか。情報発信、情報の提供は適切に行われたのかなど様々な観点から評価を行う必要がある。
- ④評価を通して、マニュアルの改訂、報告書の作成が行われる。

## 3. 被災地児相の児童福祉司以外の活動

- ア. 児相には児童福祉司のほか事務職、児童心理司、医師、保健師、保育士、児童指導員等様々な職種の職員が配置されている。
- イ. 医師、保健師等の医療職員は特に発災直後からの緊急医療チームのメンバーとして災害派遣を要請される可能性が高い。
- ウ. 児童心理司に関しては、子どもの心のケア、メンタルヘルスに関して、支援要請される可能性が高い。児相において相談に応じるという支援のスタイルではなく、施設や保育所、避難所への巡回訪問や居宅への家庭訪問等により支援を行うことも求められる。
- エ. 上記以外の職員についても、福祉専門職員として、行政職員として、情報の収集・整理、避難所等の運営・管理、行政情報の取り扱い等様々な場面で要請に応えることができる人材である。

## 4. 被災地児相職員の活動の統括

- ア. 孤児・遺児調査、要保護児童調査等の調査、統計、情報提供等の記録整備。
- イ. 国、都道府県、市町村、関係機関等の文書、情報の整理、保存。
- ウ. 巡回相談、子どもの心のケア事業等の報告、整理、保存。
- エ. 各児相で行われている様々な活動を、時系列に沿って、また地域毎にまとめておかなければならない。後世に伝え、対応のあり方として参考にすることで、地震や津波等の災害そのものを防止することはできないが、被害を最小限にとどめ、二次的、三次的被害を予防することはできるのではないかと考えられる。

## 5. 他都道府県からの児相職員等の派遣による活動体制

他都道府県からの派遣活動については、時期によって被災地に必要とされる業務や派遣体制が変わるので、時系列に従って記述していく。

### (1) 被災当日～1週間前後(押しかけ応援期)

#### (ア) 被災地の状況

被災当日から数日間の間は、当然児相を含む多くの機関や施設、およびそこで働いている職員に被害が出ている。そして通信手段も交通網も途絶し、現地では被害の全貌は全く分からない状況に陥る。

被災直後の救命救急対応、人員確認、緊急避難などの即時の緊急対応が一段落した直後に管理職は危機管理体制を立ち上げなければならない。この場合トップマネージャーである所長は目前の事象に振り回されることなく大局的見地に立ち今後に生じてくる事象を予測し、優先順位に従った素早い判断と明確な意思決定に基づき明確な指揮と命令を発しなければならない。失敗や拙速をおそれ判断、意思決定、指揮命令することに躊躇してはならないし、平時における手順・手続き（文書主義、会議による意思決定、詳細な現場からの報告を求めることなど）を墨守するのではなくトップダウンや現場職員に裁量権を与えることなど機動的対応ができることに主眼をおくべきである。このトップマネージャーの態度によってリーダーシップを確立し組織や組織員が臨機に機動的に活動することができる。この組織運営の在り方はあくまでも発災直後から3、4日までの危機的状況下にある時点までに終了すべきである。災害の危機的状況を一応脱した時点において可能な限り速やかに災害対策組織を立ち上げることが重要である。

#### (イ) 被災児相等

被災児相は、①当日来所者の安否確認、②職員（特に出張者）の安否確認と本庁への連絡、③職員の家族の安否確認、④一時保護中の子どもの安否確認と保護者・本庁への連絡、⑤施設入所児の安否確認と保護者・本庁への連絡、⑥児相の建物の被災状況確認と使える機能の確認、⑦児相の備品（公用車、通信機器、印刷機等）の被害状況と機能確認、⑧周辺地域の被害状況の確認、⑨障害児施設などの被害状況の確認と本庁への連絡など、⑩周辺住民の避難受け入れ、⑪帰宅できない職員の衣食住の確保、など多様な業務をする必要がある。

本庁も被災するが、ほとんどの本庁舎は耐震構造であるため、時間帯にもよるが機能的な損失はほとんどないと考えられる。通信手段の確保が課題だが、直ちに全県的な情報収集と情報発信を行う必要がある。

具体的には、所長⇒次長⇒課長⇒係長などの行政機関としての意思決定と指揮命令に職責を有している職員が業務遂行できるかどうかを安否確認と同時に確認し、被災によって困難な状況にある者が存在すれば代行できる者を速やかに指定するようにする。（指定の在り方は事前に定めておく必要がある）

また、平時には所長が病欠等によってその任に当たることができない場合に本庁の児童福祉担当課長が代行することになっていると思われる。しかし、大規模災害時には本庁の課長が代行することには著しく困難が伴うと思われるので、児相内の適任者を選任し（事前に序列化した複数案を定めておく）緊急事態に対して臨機に機動的に対応（意思決定、指揮命令など）しなければならない。

#### (ウ) 受け入れ児相の業務

受け入れ児相は、上記①～⑪の業務に追われ、また通信手段も限られているため、派遣要請をする余裕はないと考えられる。

移動は徒歩や自転車を中心に、余震等も続いている時期なので職員複数での行動が原則である。また、通信手段の確保も重要である。

- ・開庁時間内の発災の場合、小康状態に移行し次第、安全確認のうえ利用可能な通信手段を安全な場所に確保する。

- ・平時から定めておいた通信・連絡手段と連絡網を直ちに起動させる。(連絡網は寸断される可能性が高いので代替案を複数用意しておく必要がある)

- ・平時に用いられている社会的インフラとしての情報システムは利用できないと考えておくべきである。従って、防災無線、衛星携帯電話、災害時優先電話の設置、災害情報端末の活用、インターネット上の掲示板の利用、携帯電話によるメールの一斉連絡機能の利用、災害用伝言ダイヤル171など多様な通信・連絡網を事前に複数準備し発災時には臨機に選択して利用できるようにしなければならない。(その活用は前もって習熟しておかなければならない) 電源は平時から準備しておいた電池や発電装置(手動、ソーラー、ガソリンを利用した発電機)を用いる。

#### (エ) 応援児相

近隣の児相は要請を待たず、自発的な応援を行う必要がある。しかし交通網もインフラも壊滅している可能性があるため、ガソリン満タンの車「児相」と大きく明示したステッカーを張り、食料や寝具、キャンプ道具等を持参して出かけること。

応援業務は、被災児相の指示に従うが、施設等の被害状況、子どもの安否確認と、その情報の保護者への連絡等が中心になると考えられる。そのため応援職員は現地職員に同行することで、現地職員の活動の幅が広がる。また派遣先の管轄世帯数の1割程度の「要保護児童発見のお願い」チラシを持参する。

### **(2) 被災1週間～1か月前後(計画応援準備期、緊急派遣チーム)**

#### (ア) 被災地の状況

被害の全貌が徐々に明らかになると同時に、全国からの救援活動が本格化する。逆に公私のさまざまな団体、個人からの救援物資や派遣職員、ボランティアなどが殺到するため、被災地では混乱も見られる。

#### (イ) 被災児相等

児相は上記⑤⑨及び要保護児童調査などの業務を行い、毎日1回、被害状況や応援の必要性を本庁に報告する。本庁は都道府県全体の被害状況を把握・整理し、毎日1回厚生労働省に状況報告を行うと同時に、必要ならマスコミにも情報提供する。

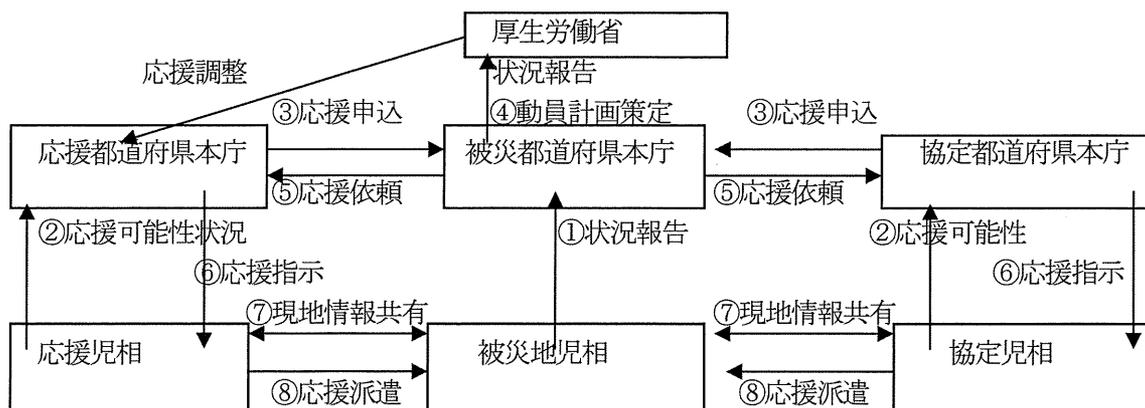
また本庁は児相が必要な応援内容を定め、被災後1か月後から始める1週間ごとの動員計画を早急に策定する。2週間後を目安に、本庁は周辺都道府県、協定都道府県に応援依頼を行って動員計画を実施する。場合によっては厚生労働省に1か月後から始まる動員計画の実施協力(応援調整)を行う。

#### (ウ) 受け入れ児相の業務

避難所を回り、①孤児・遺児の発見・保護、②孤児・遺児を発見した場合の連絡先や連絡方法の広報・周知、③親族里親など支援制度の広報・周知、④発達障害児等集団生活が苦手な子どもを抱える家庭への環境調整、⑤保護者のストレスから来る身体的虐待の早期発見、などの業務を行う。また児童福祉施設、児童福祉司指導家庭等を巡回し、状況確認と子ども家族のニーズを把握する。

なお児相職員自身や家族にも被災した人もいる一方で、日常業務以外の非常事態となるので、管理職は職員が過剰な負担にならないような指示、配慮が必要である。

今後ある程度長期にわたって派遣を受け入れることが想定されるので、派遣児相職員の宿泊場所の確保と、受け入れた職員の業務と本来職員の業務を振り分ける作業も必要である。



### (エ) 応援児相

近隣都道府県の児相や緊急派遣チームが現地に入り、1 か月後に本格化する計画的派遣の下準備と、被災児相の緊急業務に従事する。従事する職員は児童福祉司で虐待対応など臨機応変な判断力や行動力を持つ者が中心である。

派遣は1つの児相で男女3人のチームを編成し、ガソリン満タンの車に「児相」と明示したステッカーを張り、キャンプ道具、食料、「要保護児童発見のお願い」チラシ世帯数の5%程度等を持参で、受け入れ児相に月曜日の午後1時に到着。午後には地域の状況、従事する業務等の説明を受け、宿泊場所の確保を行う。火曜日から木曜日の3日間で現地スタッフ（児相職員とは限らない）と担当地域の避難所をチームで回り、上記①～⑤を行う。金曜日の午前中に被災児相職員と状況報告会を行い、翌々週の実施計画を策定する。金曜日の午後には被災児相職員でその案を検討し、本庁に連絡する。

帰着した応援児相職員は、直ちに簡単な報告書をまとめ、翌週に応援に入る児相に情報を伝達する。報告書は本庁を通じて厚生労働省に伝えると同時に、次の派遣児相等に送付する。

## (3) 被災1か月～6か月(動員計画期)

### (ア) 被災地の状況

全国的な支援は継続し、徐々に体系化される。学校等も再開し、被災地住民も徐々に落ち着きを取り戻し、一部では以前の生活も回復していく。しかし後半になるとボランティアを中心に動員力が落ち、支援の先細りも懸念され始める。

### (イ) 被災児相等

被災都道府県本庁を中心に動員計画が確定する。被害が複数の都道府県にまたがる場合には、動員の調整を厚生労働省に依頼する。場合によっては、一つの被災児相をブロック単位で支援するように設定する。例えばA児相は近畿ブロック、C児相は九州ブロックなど。

被災児相の役割は、当初の孤児・遺児の発見から、要保護児童を中心に以前からかかわりのあった子どもと家庭の生活の安定にむけた環境調整に移る。

### (ウ) 受け入れ児相の業務

前半は前期と同様、避難所を回り、孤児・遺児の発見と親族里親等を中心とした支援制度の広報を行う。また3か月目頃から大規模避難所などに週1回の「子どもの心の相談室」を開設する。

派遣児相職員の活用のためその週に派遣されている児相職員を交えて毎週金曜日に検討を行い、翌々週の従事業務を計画する。

応援を依頼する業務にもよるが、調査等が中心なので、児童福祉司が中心になる。

#### <派遣職員へのオリエンテーション>

- ・被災状況、具体的活動状況、災害対応の進捗状況の説明
- ・派遣職員の役割分担の明示
- ・派遣職員の業務内容と業務に係るリーダーの紹介
- ・報告連絡系統の説明

#### (エ) 応援児相

本庁の指示を受け2週間前から派遣職員の選定を行う。派遣の1週前の月曜日に派遣される地域が確定すると同時に、前の週に派遣された児相から情報を得る。インフラの回復には地域差があるので、衣食住の確保の度合いを確認したうえで持参する用品を準備する。依頼内容によって派遣職員の組み替えも考慮する。

派遣から帰還した職員には、早急に報告書の作成を命ずると同時に、最初の1週間は軽作業や事務仕事などに従事させ、日常業務への復帰には注意を払う。また1～2週間後をめどに報告会を開催し、経験を共有化する。そして半年後をめどに、所属都道府県で激甚災害が起こった時の対応マニュアルの策定を行うなどの作業を通じて、精神的ケアを行う。

### (4)被災6か月～1年(長期支援期)

#### (ア)被災地の状況

支援体制がほぼ整備されると同時に、避難所の閉鎖も始まり、被災と日常生活が逆転していく。インフラもほぼ整備されるが、ボランティアの減少が続き、最盛時の1割ほどになり、平日にはほとんど姿を見なくなる。

#### (イ)被災児相等

児相業務も手帳判定や巡回相談が再開し、虐待通報も増えて、日常業務の割合が増えていく。しかし被災によるPTSD症状を持つ子どものケアなど災害による影響も残る。

都道府県も被災市町村への支援のため職員の派遣を行うようになり、児相からも動員されるなど、児相の人手不足は続く。そのため本庁は、児相職員がその知見を活かせる派遣先に行けるような調整も庁内で必要になる。

また他の都道府県には、長期的な職員の派遣を要請することも必要になる。ただしこれは負担も大きいので、「各都道府県1人1か月」など負担分散も考慮する必要がある。

なお年度末までに検証委員会を立ち上げ、人事異動の前までに激甚災害時の児童相談活動に関する記録と検証を行い、対応マニュアルを作成して全国の児相等関係機関に送付する。

#### (ウ)受け入れ児相の業務

被災児相でも従前から行っていた日常業務の割合が依然と同じ水準近くまで回復すると同時に、PTSD関連を中心に新たな業務を行う必要があり、人手不足な状況になる。また各地に設置した「子どもの心の相談室」の需要は続くと思われる。

そのため、被災児相の職員が「子どもの心の相談室」など継続的な業務を行い、派遣児相職員が療育手帳判定など単発業務を行う。また複数対応が必要な虐待の初期対応での同行など、両者の役割分担の考慮も必要になる。

(エ) 応援児相

1か月から半年と月単位での派遣が必要となる。また依頼内容によるが、児童心理司だけなど単独派遣になっていく。そのため、1か月前には派遣が決定する必要がある。

(表) 厚生労働省宛の派遣依頼・計画書報告書 (案)

	派遣依頼 (内容)	派遣計画 (内容)
	以下のような内容で職員の派遣をお願いしたので報告します	以下のような内容で職員の派遣を計画しているので報告します
派遣先児相	〇〇都道府県〇〇児相	〇〇都道府県〇〇児相
派遣依頼職員	児童福祉司 〇名 児童心理司 〇名	職員それぞれの 職種、年齢、性別
派遣元児相	△△都道府県△△児相	△△都道府県△△児相
業務内容	( ) 要保護児調査 ( ) 職員同行 ( ) 判定業務 ( ) 心のケア業務 ( ) その他	( ) 要保護児調査 ( ) 職員同行 ( ) 判定業務 ( ) 心のケア業務 ( ) その他
期間	〇月〇日 (〇日間)	〇月〇日 (〇日間)
備考		

(表) 計画動員期の連絡や業務の流れ(案) 6月1日から派遣と仮定

日付	連絡・担当	業務内容
5月18日(月)	被災本庁→派遣本庁	動員計画に基づく応援依頼
	派遣本庁→派遣児相	応援指示
5月19日(火)～	派遣児相	チーム編成(人選)、出張手続 現地の情報収集、出張中の業務整理
5月25日(月)	被災本庁→派遣本庁 →派遣児相	派遣先の業務内容の連絡
	派遣児相	人選見直し、現地情報を先発児相から収集、 用品準備
5月31日(日)	派遣児相	出発
6月1日(月)	被災児相	午後1時 派遣児相到着 ・状況のオリエンテーション ・業務内容と動き方の確認 ・宿泊場所の確認
6月2日(火) ～4日(木)	派遣児相職員	派遣業務
6月5日(金) (午前中)	被災児相+派遣児相職員	業務報告、業務の必要性の確認と今後必要な 業務の検討、翌々週の業務計画立案
同日(午後)	派遣児相職員	離任(帰路へ)
	被災児相	翌々週の業務内容の検討
	被災児相→被災本庁	翌々週の業務内容を連絡
6月8日(月)	被災本庁→次の派遣本庁	派遣先の業務内容の連絡
	派遣児相職員	代休
6月9日(火) ～10日(水)	〃	報告書作成、次の派遣児相に状況伝達(情報 提供)、留守の間の業務整理
6月11日(木)	〃	報告会、留守の間の業務整理
6月12日(金)	〃	代休
6月15日(月)	〃	日常業務再開

## IV 災害発生時から復興期までの児童相談所活動

### 1. 各期における児童相談所活動の全体図

フェーズ0 初動体制の確立 概ね発災後 24 時間以内	フェーズ1 緊急対策:生命・安全確保 概ね発災後 72 時間以内	フェーズ2 応急対策 1:生活の安定 概ね 4 日目から 2 週間	フェーズ3 応急対策 2:生活の安定 概ね 3 週目から 2 ヶ月	フェーズ4 復旧:人生・地域の再建 概ね 2 ヶ月以降	フェーズ5 復興対策:コミュニティ再構築 概ね半年以上	フェーズ6 復興対策:中・長期的支援 概ね 1 年以上
災害対策本部の設置	情報収集 他機関との連携体制確立 緊急の児童相談窓口開設	他児相からの支援受入体制整備	危機介入・管理体制から徐々に長期的な支援計画を立てる 支援者のメンタルヘルス	市町村との協力体制強化 家庭訪問による状況把握	児相の通常業務再開の準備他 児相からの後方支援 被災市町村への支援 受援計画の見直し・策定	機関間の役割分担の明確化 新たな要養護問題への対応に向けた準備
来庁者/一時保護児童/職員の安否確認	来庁者の安全確保と帰宅支援 一時保護児童の安全確保 他地域への一時保護委託		(学校等の再開)	一時保護機能の再建		
在宅児童/里親/保護者の安否確認と救済活動		保育園/幼稚園/学校等との連携・情報共有		再開した学校等の訪問・支援 情報共有・連携	学校等訪問しての支援 心のケアなど	
児童福祉施設の被災状況の確認→施設入所児童/職員の安否確認			他自治体施設等への措置変更	被災した施設への支援		
避難場所の確保 被災者救済活動	避難所に緊急相談所設置	避難所巡回相談および要保護児童の発見・保護		児相の避難所業務の終息		
被災児童の緊急保護		子どもの心のケアスタッフ確保 心のケアの開始			支援者のスキルアップ研修 (里親/教員/保育士/施設職員など)	

## 2. 各フェーズにおける児童相談所活動

### フェーズ0 初動体制の確立(概ね発災後 24 時間以内)

#### <全体>

災害は常に私たちの想定を超えるところに存在しているということが出来る。そして、その災害の規模が大きければ大きいほど、被災地域の自前の備えや準備では間に合わないことを今回の震災は物語っている。壊滅的被害を受けた宮城県や岩手県の沿岸部では、これまで何度となく津波の来襲を受けていたが、今回の津波はこれまでの津波の規模をはるかに上回るものであった。そのため交通インフラをはじめ、生活に必要なライフラインのすべてを失ったのである。

今回の東日本大震災も電話、電気の不通、関係する職員の家や家族の被災、交通機関の不通と道路の崩壊、ガソリン不足など様々な困難が発生している。被災地は情報からも交通の面からも孤立した状態になった。孤立した被災地では、外部に救援を求めようとしてもその手段はなく、上空を飛ぶヘリコプターに手を振って救助を求めるのが精一杯であった。現実には孤立した児童養護施設の児童と職員が救出されたのは、震災発生後 3 日目であったという。災害規模が大きくなればなるほど被災地域での自前による救援活動には限界が生じ、被災地以外からの救援が必要な状態となるのである。また、被災しなかった児相は被災地の児相から要請がなくても支援に動くことが必要である。

児相の災害発生時の初動体制として、取るべき具体的な業務として考えられるのは以下のとおりである。

- 1) 災害対策本部（仮称）の設置・運営
- 2) 来庁者、一時保護児童、職員の安否確認
- 3) 在宅指導児童、里親、保護者の安否確認
- 4) 児童福祉施設の被災状況の確認、措置児童の安否確認
- 5) 避難場所の確保と被災者救助活動
- 6) 被災児童の緊急保護

#### コラム「てんでんこ」

三陸地方には、津波が来たら取るものも取らず、てんでばらばらに逃げるという言葉い伝えがある。災害時には、自分で考え自分で行動することが求められる。

今回、生死を分けたものに自分で危険と判断した人たちは、市町村が指定した「避難場所」を避け裏山に避難した人たちが助かっている

### <起こりうること>

- 1) 災害の規模、発生時期（季節、平日か休日か、時間帯など）により、初動体制や情報収集は左右される
- 2) 停電などにより情報が途絶される、電話が使えない
- 3) 道路の安全情報の確認が不可能
- 4) 災害発生時間によって職員が被災し、出張先や自宅からの職場に出勤、もしくは戻ることが出来ない職員がいる
- 5) 野外等への避難者が増大する。場合によっては児相が地域の避難所になる場合もある
- 6) 飲用水、生活物資の確保

### <留意事項>

- 1) 自分の安否を上司や同僚に自ら連絡する
- 2) 職場機能が使えるか確認する
- 3) 避難所や救護所の設置に協力する
- 4) 管轄内の児童福祉施設と連絡をとる
- 5) 必要な役割分担やチーム編成を決めておく
- 6) 飲用水、生活物資を備蓄しておく

#### コラム「生きた防災教育」

釜石東中学は、日頃から「自分の命は、自分で守れ。助けられる人から、助ける人」への防災教育を行ってきた。その結果、一人の犠牲者も出すことなく、生徒全員の命を守ることができた。地震発生とともに停電し、生徒は自分の判断で校庭に集まり、教師が「逃げろ」と叫ぶと、予め決めておいた避難場所である介護施設まで走りだした。

一方、隣の小学校は全校児童を校舎の三階に移動していた。中学生の避難の様子を見た小学校も中学生の後を追って走り始めた。そして、「ここも危ない」と生徒は先生に進言し中学生が小学生の手を引き、高台へと避難した。津波は両校を丸ごと飲み込み、介護施設も襲ったのである。

## フェーズ1 緊急対策: 生命・安全の確保(概ね発災後 72 時間以内)

### <全体>

被災地での救援活動は、時間の経過とともに刻々と変化する被災地の状況の中で、被災地に必要とされる救援活動をどのように行うか。児相の持つ専門性を被災地支援のためにどう提供していくのか。その能力を最大限に生かして被災地の児相や被災児童の為に活動するかである。一般的な災害救援の始まりは、災害直後の救助活動に始まり、救援物資の搬送、避難所支援と続く。児相の災害支援で考えられることは、児童福祉施設の状況把握と児童の安否確認、通所児童の消息確認と支援活動、一時保護所への支援など、児相機能への広範囲な支援活動が期待される。具体的に考えられる業務は以下のとおりである。

- 1) 情報収集と他機関との連携
- 2) 緊急の児童相談窓口の開設
- 3) 来庁者の安全確保と帰宅支援
- 4) 一時保護児童の安全の確保と被災地域以外の機関への一時保護委託
- 5) 在宅指導児童、障害児、里親、保護者の安否確認と救援活動
- 6) 児童福祉施設の被災状況の確認の救援活動
- 7) 避難所の救援活動と緊急児相の設置
- 8) 被災地の被災者救助活動
- 9) 被災児童の緊急保護活動

### <起こりうること>

- 1) 災害の規模、発生時期（季節、平日か休日か、時間帯など）により、情報収集が左右される
- 2) 停電、道路事情、車の燃料不足などにより救助活動、救援活動が遅滞する
- 3) 職員も被災し、災害救援の業務が増えたことで相談所業務の人手不足が発生する
- 4) 児相が地域の避難所になった場合、生活物資の配布と避難所管理の対応が必要となる
- 5) 飲用水、生活物資の確保のため市町村の「避難所」の指定を受けることが必要である
- 6) 停電が発生することが予測されることから、電気を必要としないストーブ、調理器、ラジオ、電話、トイレ等の準備が必要である
- 7) 断水が長期にわたって起きることから、手洗いや飲料水の確保を行う必要がある

## <留意事項>

- 1) 災害は、常に私たちの想定を超えるところで存在する。停電、断水、電話の不通、人手不足などを頭に入れた対応を日頃から心がけることが大切である
- 2) 災害の規模が大きければ大きいほど、被災地域は混乱し自前の備えや準備では、間に合わないことから被災地域以外からの救援が必要な状態となる
- 3) 災害発生から 72 時間以内は、被災地は混乱状態にあり、救援者自身が自主的に自分で判断し取り込むことが必要である。食料、トイレ、寝る場所の確保など、生活面でのサポートは全く期待できない状態であると認識することが必要である。また救援活動についても自分から積極的に救援活動の輪の中に入って、主体的に取り組むことが求められる
- 4) 被災地での救援活動の状態は、時間の経過とともに刻々と変化する被災地の状況の中で、被災地に必要とされる救援活動をどのように行うか。児相の持つ専門性を被災地支援のためにどう提供していくのか。その能力を最大限に生かして被災地の児相や被災児童の為に活動するかである。
- 5) 一般的な災害救援の始まりは、災害直後の救助活動に始まり、救援物資の搬送、避難所支援と続く。児相の災害支援で考えられることは、児相の平常業務と災害支援業務に対しての支援である。児相の専門性を生かした広範囲な支援活動が期待される
- 6) 震災発生直後の子どもはショック状態、非現実感が高まり、恐怖、不安感、身体緊張へと移行する。その後ぼんやりした態度や無気力、虚脱状態を示す子どもが見られる。そして時間の経過とともに徐々に現実感が現れ回復へと向かう。
- 7) 子どもの身体症状、子どもの精神症状として、腹痛、吐き気、下痢、食欲不振、過食、不眠、夜泣き、赤ちゃん帰り、テンションが高くなる、イライラする等がある

### コラム 不安そうな母親

津波被災者が避難所に避難して来ても発災直後は寄り合い状態。そこに着の身着のまままで避難した人や、津波の被害に遭い全身濡れた状態で避難してくる者もいた。当日の夜は厳しい寒さで低体温、疲れ、栄養不足から体調を崩す者もいた。当初の避難生活では、被災者の仲間意識があり、様々な形での助け合いや譲り合う姿が見られた。しかし、日が経つとともに被災者の疲労と将来への不安からイライラする姿や言動を耳にすることになった。小さな子どもの泣き声に「うるさい」と怒鳴る者や、泣く子を抱え不安そうな母親の姿が見られた。

## フェーズ2 応急対策:生活の安定(4日目から概ね2週間まで)

### <全体>

- 1) 情報収集(災害遺児や孤児、新たな要保護児童、施設入所児童や里親委託児童など)
- 2) 児相活動計画の策定(避難所巡回、役割分担など)
- 3) 児相からの応援スタッフへの役割分担、必要な資料作成・必要品等の準備

### <起こりうること>

- 1) 避難所において乳幼児や障害児、病児たちの健康状態が悪化してくる可能性がある(アレルギー、ぜんそく、精神疾患など)
- 2) 避難所において、プライバシーの問題等が生じてきて、その影響から心身の不調を訴える子どもや親が出てくる
- 3) 子どもの情緒に変化が出てくる(災害時の恐怖感、退行現象など)
- 4) 避難所での生活不適應児者が出てくる
- 5) 学校や保育園などの再開に向けて、避難所の統合・縮小・閉鎖などが始まる
- 6) 災害遺児・孤児の親族などからの問い合わせが増加する

### <留意事項>

- 1) 児相の機能を発揮できるよう市町村など他機関との連携を意識的に発揮する
- 2) 避難所巡回のための交通手段を確保する
- 3) 応援スタッフを派遣してくれる児相等に具体的な活動指示が出せるよう準備を進める(手順、支援内容、必要物品の確保・準備など)
- 4) 何が必要なのか、どのような支援が必要なのかを具体的にリストアップする
- 5) 災害遺児・孤児の発見→保護→支援の手順について具体的に確認する
- 6) 保育士や学校教員などと連携し、子どもの情報共有を図る
- 7) 子どもの心のケアができるスタッフを一定数確保する

#### コラム 避難所の福祉的配慮

障害を抱えている子どもやその親は、避難所という共同生活になじむことが出来ず、被災している自宅へ戻る人や、車の中で生活する人も見られた。避難所における福祉的な配慮は、日が経つに従って整備されていったが、避難所間の格差は歴然としていた。それぞれの避難所の担当者やスタッフの考えや避難所状況を反映していた。

### フェーズ3 応急対策:生活の安定(概ね3週目から2ヶ月まで)

#### <全体>

- 1) 新規に災害遺児や要保護児童の発見・把握が継続する。
- 2) 多くの被災者が避難所の生活に適応し始めるが急性のストレス反応を症状化させ不適応状態になる被災者も現れ始める。
- 3) 保育所、学校などが業務を再開し始め昼間には児童が避難所にいなくなり始める。
- 4) 一次避難所から二次避難所に移動する被災者や親族など個人的縁故を頼って避難所を離脱する被災者が現れるが移動先の把握が十分にできない状況が生じる。
- 5) 道路状況は改善されず発災直後よりも渋滞状況が悪化する地域もあり、ガソリン等の燃料も入手が困難な状況で管内地域の移動に長時間を必要とする状況がある。
- 6) 業務連絡や情報伝達・共有に不可欠な通信機能の回復は不十分であるので、迅速で効率的な業務執行が困難な状況が継続する。
- 7) 児相職員も通勤できず自宅待機せざるを得ない職員も相当数発生し外部からの派遣職員の支援も十分には受けられない状況にある。
- 8) 国・都道府県・市町村などの行政機関間における情報共有や連携・役割分担の態勢などもスムーズに機能せず混乱、重複、対応空白などの状況が生まれる。
- 9) 外部からの支援活動が組織的になり本格化する。

#### コラム 傾聴から意識化の支援

震災発生後、被災者の多くが不眠や不安といった心の問題を抱えるが、その多くが当然の反応である。しかしこうした反応が、一時的なものとして立ち直る人がいる一方で、心的外傷後ストレス障害（PTSD）などの精神的困難を抱える人もいる。いわば冷凍保存された「震災の記憶が」フラッシュバックし、心の動きを抑えつけるのである。私たちは、こうした被災者の心に寄り添いながら、その人の体験に共感し、傾聴することが大切である。そして、「そうだったですか」と過去形の言葉で受けとめ「今は・・・」「そして」と現在形や未来形の言葉掛けし、今の自分を意識化出来るよう支援することが大切である。