

平成 25 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

災害初期からの福祉提供体制の強化による二次被害防止と
要援護者支援体制構築のための
調査研究事業 報告書

平成 26（2014）年 3 月

株式会社 富士通総研

目次

第1章 はじめに	1
1. 本調査研究の経緯	2
(1) これまでの検討の経緯	2
(2) 福祉支援ネットワーク構築の推進	3
(3) 検討課題と検討の方向性	4
2. 事業の概要	9
(1) 実態及び課題の確認	9
(2) 情報交換会による議論・検討	10
第2章 災害とは	11
(1) 災害の考え方	11
(2) 災害によって何が起きるか	11
(3) 災害の種類	11
第3章 都道府県の福祉支援ネットワークの内容	16
1. 災害時の福祉支援で何を指すか	16
(1) 連携した体制	16
(2) 支援の連続性	17
(3) 被災地の福祉機能の確保	17
2. 災害時に必要となる支援機能	18
(1) 災害時の福祉支援の考え方	18
(2) 災害時の福祉支援の機能	22
3. 災害福祉広域支援ネットワークとは	27
(1) 災害福祉広域支援ネットワークを構成する機能	27
(2) 福祉支援ネットワークに求められる5つの機能	30
(3) 広域間の支援のパターン	32
第4章 先行都道府県の構築状況	34
1. 情報交換会	34
(1) 情報交換会の開催	34
(2) 実施結果と課題	41
(3) 福祉支援ネットワーク本部の立ち上げ状況	44
2. 福祉支援ネットワークの構築と災害時の流れ(例)	52
第5章 まとめ	56
参考資料	57
1. 情報交換会出席者名簿	58
(1) 第1回情報交換会参加者	58
(2) 第2回情報交換会参加者	60

第1章 はじめに

2011年3月11日の東日本大震災の発生から3年経ったが、今もなお避難生活の長期化、生活再建の難しさ等は続き、被災地の人々の暮らしに厳しい影響を与えている。そうした影響は、援護を必要とする弱い立場の人々に特に強くあらわれる。例えば、避難生活の長期化は徐々に高齢者の心身にダメージを与え、被害が甚大であった被災地自治体では要介護認定者の急増と重度化傾向がみられている。

東日本大震災の被災地である東北地方は、かねてより少子高齢化が進行しており、被害の大きかった地域では高齢化率が3割にも達していた自治体があった。それは、地方と都市部等との違いはあるものの、3人に1人が65歳以上になる2030年の日本の一つの姿である。

被災地の中で災害発生から今に至るまで起きている状況は、大規模な災害特有のものなのであろうか。無論、東日本大震災は未曾有の災害であったが、単に災害規模だけで語ることは適切ではないと考える。東日本大震災は、今後の本格的な超高齢社会の中で発生する災害に対し、どのようなことが必要であったかを提示した。では、高齢化、核家族化、地域社会の脆弱化が進行する超高齢社会の中で、安全・安心な社会の実現を追及するには何が必要なのだろうか。

東日本大震災の教訓を、私たちはこれからの超高齢社会を安全で安心な社会にするためにも活かしていかなければならない。その教訓の中でも福祉が取り組まねばならないのが「災害福祉による二次被害の防止」であり、災害初期から人々に対して福祉が提供され、その人の環境が時間経過とともに変化した場合でも継続的に支援が行われる体制の確保である。そして、いつ起きるかわからない災害への対応は、急務である。

日本は、世界でも有数の自然災害の多い国である。局地災害から今後発生が懸念されている南海トラフ地震や首都直下地震のような広域災害まで対応できるよう、そのネットワークは市区町村～都道府県～広域へと段階的に構築されるべきと考える。

以上から、「災害初期からの福祉提供体制の強化による二次被害防止と要援護者支援体制のための調査研究事業」（以下、「本調査研究」と言う。）では、広域災害にも対応しうる全国規模の災害福祉広域支援ネットワークの構築を視野に、まずは都道府県単位の災害時の福祉支援体制である福祉支援ネットワークに着目し、その構築と推進に資するべく検討を行った。また、現在、福祉支援ネットワークの構築に取り組もうとする都道府県や団体、事業者等は徐々に現れているが、新たな取り組みであることから、単独による検討にも限界がある状況が見受けられた。今後の全国規模での災害福祉広域支援ネットワーク構築を考えたとき、顔の見える関係作りとともに、実際に活動を行うためには標準化・共通化を考慮しておくべき内容もあると考えたことから、先駆けて取り組みを行っている都道府県及び都道府県と協働して取り組む団体等に対して呼びかけを行って情報交換会を実施し、今後新たに取り組もうとする都道府県や団体、民間事業者にも参考となるべく検討を行った。

1. 本調査研究の経緯

(1) これまでの検討の経緯

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災についてはさまざまな調査研究が行われている。「被災時から復興期における高齢者への段階的支援とその体制のあり方の調査研究事業（平成 23 年度老人保健健康増進等事業）では、要援護者支援について次のような状況があったことがわかっている。

【大量の要援護者の発生】

被災地は高齢化が顕著な地域で発生しており、行政等の想定数を超えた要援護者の発生があった。一方、被災地では地域内の支援力の確保に困難を極め、被災地外からの支援の受け入れもなかなか進まず、支援の量が不足することとなった。

【変化する支援ニーズ】

発生後の時間経過に伴い、緊急的な支援ニーズから生活再建のための支援ニーズへと、時系列によって必要な支援も変化し、それに対応した提供が求められた。また、災害時に要援護者が安心できる場所や、その場所までの移動支援策、そしてその場所での支援体制の確保も困難を極めた。更に、避難所から仮設住宅等の要援護者の移動が生じた場合、従前の支援内容等の情報が共有されず、生活の場が変化した際にも変わらず継続した支援を行っていくことの難しさがあった。

【災害後も継続して発生する要援護者】

避難生活の長期化に伴い、災害発生当初は援護がさほど必要ではなかった人の中からも心身の状態が悪化する人があらわれるようになった。しかし、生活支援ニーズやリスクの早期発見等を可能とするような支援体制は不足していた。

【福祉・介護専門職の応援・受援の仕組みの不在】

被災地では要援護者の支援体制の確保に課題があったにもかかわらず、福祉・介護専門職の派遣の仕組みが無く、体制確保まで時間を要した。要援護者の支援ニーズも発災以降の時系列で求められる内容は変化した。そうした変化に対応して支援を提供することも困難であった。

【行政による対応の限界】

必ずしも職員数が十分ではない中で、自治体職員は災害対応に追われた。要援護者を災害発生から復興まで包括的・継続的に支援していくことの必要性・重要性が見えてはいたものの、その対応には限界が生じていた。

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震においても、高齢者や障害児・者、子どもをはじめとする要援護者への支援の必要性や、要援護者を支援する体制の確保の必要性は延べられており、そのことが、東日本大震災でも実施された福祉避難所の指定や応急仮設住宅、サポート拠点の設置に結びついてきていた。しかし、東日本大震災の状況を見ると、その体制づくりは未だ十分ではなかったともいえる。

(2) 福祉支援ネットワーク構築の推進

こうした状況を受け、災害初期からの福祉提供体制強化の取り組みは進んでいる。

厚生労働省老健局から発出された「介護保険施設等における防災対策の強化について（平成 24 年 4 月 20 日付老総発 0420 第 1 号、老高発 0420 第 1 号、老振発 0420 第 1 号、老老発 0420 第 1 号）」及び「大規模災害時における被災施設から他施設への避難、職員派遣、在宅介護者に対する安全確保対策等について（平成 24 年 4 月 20 日付事務連絡）」では、社会福祉施設（以下「施設」と言う。）や介護保険等の事業所（以下「事業所」と言う。）間の災害支援協定の締結や、介護職員の応援派遣について示されている。また、平成 24 年度下期からは、高齢者・障害者等の災害時に支援が必要な人々に対して緊急的対応が行えるよう、広域的な福祉・介護分野の人材派遣のための体制づくり・広域的な福祉支援ネットワークの構築を進めるべく、その推進施策の一つとして独立行政法人福祉医療機構において社会福祉振興助成事業（災害福祉広域支援事業）を実施し、その構築を進めている。そこで当面の課題として取り組んでいるのが、広域支援を視野に入れた都道府県における福祉支援ネットワーク体制の構築と、その活動を行う人材育成である。しかし、平成 24 年 8 月に実施した調査では、多くの都道府県で検討が進んでおらず、その意識においても差異が見られており（「災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究事業」平成 24 年度 社会福祉推進事業）、平成 24 年度下期において社会福祉振興助成事業に申し込みを行った団体は 7 都道府県及びそのネットワーク本部を担おうとする 7 事業者に留まった。

しかし、災害発生から 2 年を経て、被災地では要介護認定者の急増や要介護度の悪化が見られることや、災害関連死とされた人の 9 割以上が 66 歳以上という高齢者であること、そしてその関連死者数は岩手県、宮城県では半年以上 3 桁で推移し、福島県に至っては 1 年半まで 3 桁で推移していたこと等、時間経過とともに災害による生活激変が災害弱者とされる人々に与える影響が目に見える数字として現れてきた。

東日本大震災では、被災してマンパワーが減じた福祉事業所が入所者へのサービス提供を継続するだけでなく、被災した他施設の入所者や在宅の要援護者の受入、要援護に陥りそうな人々への支援提供等が求められた状況があった。一見、それは災害規模の大きさが原因にも思われるが、果たしてそうだろうか。人口の高齢化により、要援護対象者数は増加する。地域には、重度の要介護高齢者や障害者が多く生活する。核家族化で生活基盤が脆弱な高齢者のみ世帯が増加し、災害時に支援が必要となる人も増える。そして、これらは全国共通の話である。

このような社会の中で災害が起きた場合、被災地の自治体や福祉事業所は、多くの人々からの支援の要望への対応に迫られることは容易に想像される。しかし、あらかじめ支援体制を整備し、それをもって早期に要援護者に適切な支援を提供することができれば、災害による要援護者のダメージも、自治体、福祉事業所の負荷も軽減される。よって、自治体にとっては福祉事業所等の事業者と協働しての体制づくりは必須であり、福祉事業所にとっては応援と受援の仕組みを持つネットワークが必要である。今後さらに少子高齢化が進む社会の中で発生する災害のインパクトを考えると、災害福祉とその体制づ

くりの重要性が改めて見えてくる。こうした取り組みは、福祉事業所としての地域貢献や社会的責務としてのみとらえられがちであるが、福祉事業所自身の災害対策でもある。そして、災害時にもその福祉事業所が事業継続できることで、地域住民にとっての安全・安心も確保できるのである。

平成 25 年には、新たに 8 都道府県及びそのネットワーク本部を担おうとする 8 事業者が社会福祉振興助成事業に応募し、助成事業を利用せずに取り組んでいる道・県を含むと 17 都道府県が体制づくりに取り組んでいる（平成 26 年 3 月末）。今後の全国 47 都道府県での展開を視野に、どのような体制・内容で取り組むかの具体的方策の提示が必要な時期となってきたのである。

(3) 検討課題と検討の方向性

福祉支援ネットワークの検討を進める上では、次のような課題と方向性があるものと考えられた。本調査研究では、広域間での相互支援を視野に、都道府県の福祉支援ネットワーク構築を推進していくためにはどのようなことが必要であるかの検討とあわせ、今後都道府県が福祉支援ネットワークを構築しようとする際の参考となるべく検討を行うこととした。

【課題 1. 福祉支援ネットワークはどのような体制であるべきか】

方向性：災害時の福祉の確保・存続の体制を公民協働でつくる

自治体にとって災害時の要援護者支援体制の確保は必須であり、地域防災計画でもその計画作成が求められている。要援護者支援体制を確保するためには、福祉事業者等をはじめとする具体的な支援者を見据えての検討が必須と考えられるが、そのために必要と考えられる防災部門・福祉部門を横断した具体的な検討は進んでいない状況が見受けられる。例えば、東日本大震災では多くの避難所が設置され、要援護者が存在していたが、そうした事前の防災部門・福祉部門の横断的な検討が進んでいなかったことも、要援護者の支援者や支援の量の確保に影響を与えたと考えられる。

一方、東日本大震災発災時の福祉事業者を見てみると、要援護対象となるような利用者を平常時より支援している事業所の場合、災害時にはその人たちを支援しようとする動機付けがなされており、在宅の利用者らへの安否確認や支援ニーズのアセスメント等の行動もとられていた。地域の要援護者らに対する災害時の支援の担い手としては、その地域の福祉サービスの拠点となるような入所型施設等の事業所が期待される場所であるが、入所型施設では自施設の入所者対応や災害による被害対応等に忙殺されることとなった。さらに、入所定員をはるかに超えた在宅の要援護者の受け入れ、福祉避難所に後追い指定された場合の受け入れ、その他にも地域住民が避難してくる等の状況が起きることで災害時に想定していた以上の業務量が生じ、その対応に迫られることとなった。さらに、災害によってマンパワーは減じている状態では、地域支援にあたることも難しい状況があった。そうしたことから、事業所には、事業所自身の存続や事業継続

を主眼とした従来からの防災計画の枠を超え、地域との関係を見据えての対応を織り込んだ計画を考えておくことが事業所自身にとっても必要であることが見えてきた。また、事業所の事業継続は、その事業所を利用している要援護対象者の支援のために有効であるだけでなく、被災地の福祉を守るためにも非常に重要であることが見えてきた。

よって、災害時の福祉の支援体制は、その地域における福祉の確保と存続、人々への提供を目指し、行政と事業所らによる公民協働体制で構築することが必要である。そして、広範に渡る要援護の対象者をカバーするために、高齢者・障害者等の災害時に支援が必要と考えられる人々に精通した事業者や団体等が参加することが好ましい。

支援体制は、まずは市区町村、次に都道府県等の一定程度の面的な拡がりの中での支援、隣接都道府県等ブロック等での支援と段階を踏んで拡大していくことが考えられるが、災害救助法等でも、災害対応は都道府県単位で整理されていること、支援体制づくりには一定程度の規模が必要と考えられることから、まずは都道府県と民間事業者らの公民が参加する検討と推進のためのプラットフォームを設置し、福祉支援のためのネットワークの体制をつくる必要がある。

【課題 2. 災害時に福祉が提供されることでどのような効果をもたらされるのか】

方向性：災害初期からの福祉支援の提供により、二次被害を防止し被害を最小限とする

災害では、人命をどう守るかが最重要課題である。よって、発災直後の「災害による直接的な被災」から命を守る一次被害の防止を重視した活動である消防や自衛隊等による救出、災害派遣医療チーム（DMAT：Disaster Medical Assistance Team）等緊急災害医療の専門性が高い組織による救命等は、公的な体制として整備されている。また、阪神・淡路大震災の際に見られるように、災害時に救出された人々の8割近くは近所の人々によって助け出されたとの報告もある。そうした地域の共助としての体制は、消防団や民生委員、福祉関係者等による避難支援、安否確認等の取り組み等によって、まちづくり活動と共に各地域で進められている。

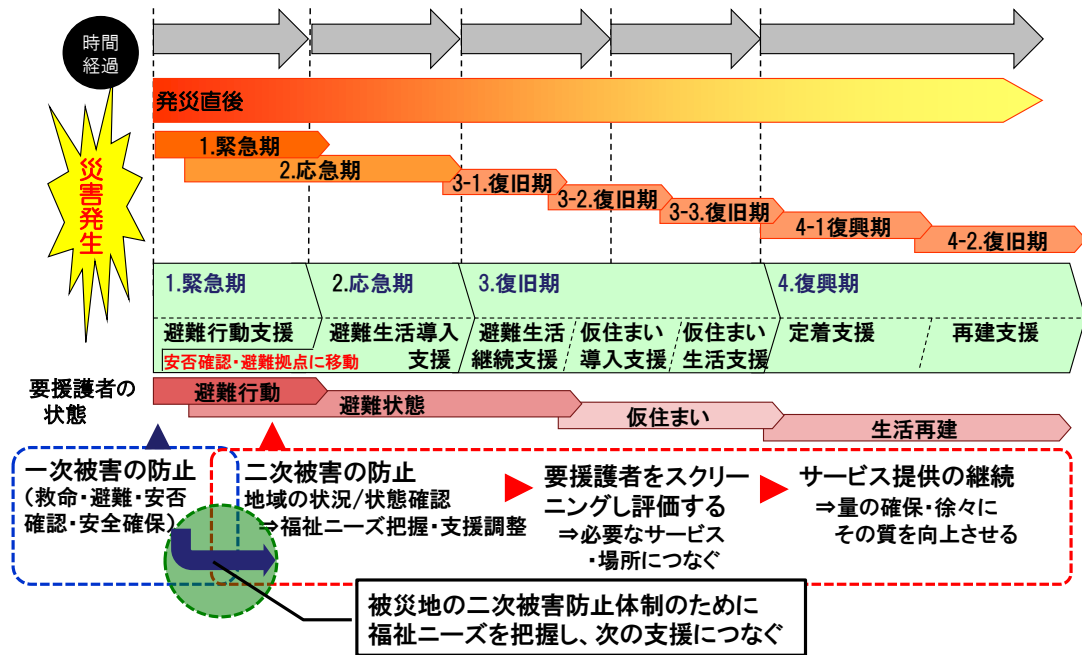
一次被害が防止された後には、「災害による間接的な被災」から命を守るための二次被害防止が必要だが、その期間は一次被害が想定される期間よりはるかに長い。しかし、生命の危機に直接つながる一次被害とは異なり、二次被害の防止を目指す体制の構築は進んでいなかった。

しかし、災害直後の一次被害を免れた場合でも、そのすぐ後ろには二次被害のリスクが存在する。要援護対象者の生活は、平常時にも何らかの支援があって成立している可能性が高く、支援は不可欠と考えられる。よって、一次被害を防止した時点から、介護や援助等の緊急支援、その人の状況に応じた避難場所の見極めや移動支援が行われることが必要であり、災害から一定程度時間が経過した場合にも生活再建を目指してのソーシャルワーク的な支援が必要となる。

その実現のためには、災害初期から福祉専門職が被災地に赴き、どのような福祉ニーズと量が必要かを把握し、その情報に基づいて必要な支援のための資源を投入する等して支援体制を整備し、一次被害が防止された後、速やかに二次被害の防止を視野に入れた支援が行えるようにすることが必要である。その中で速やかに高リスク者のスクリーニングやアセスメント等を行い、適切な支援な支援に結びつけることで、災害から救われた命が守られる可能性が高まる。また、被災地で支援量や種類等が不足している場合には、地域外からマンパワーの投入を行い、その充足を図り、時間経過と共に要援護者を取り巻く状況等が変わった場合でも、継続した支援が行えるように連携をとることで、その後のダメージの軽減を図ることとなる。

以上の機能を持つのが、災害時の福祉派遣チームである。その活動は災害直後から能動的・機動的に実施され、中長期の支援の量的対応までを視野に入れたものであることが望ましい。

図表- 1 速やかな二次被害防止のための福祉支援の実施



【課題 3. 被災地ニーズと被災地外からの支援のマッチング調整機能には何が必要か】

方向性：相互支援が可能となるよう、共通の仕組みをつくる

東日本大震災で被災した福祉事業所の事業継続のため、被災地以外の事業所は職員の派遣や利用者受入等の支援を行おうとしたが、多くの被災地においてうまく進まなかった。

東日本大震災の発生当時、福祉・介護専門職の派遣や利用者受入の仕組みはなく、その体制確保には時間を要した。また、被災地外から被災地に支援に入る場合、自立した支援の実施や受け入れ側に負担とならないような方法によって支援を行っていく必要があるが、そうしたノウハウも支援を進める中で徐々に獲得していったような状況があった。一方、支援を受け入れる側の福祉事業所においても、支援受け入れの仕組みや経験が無く、マンパワー不足に悩みながらも支援受け入れが進まなかった状況があった。また、その仲介・コーディネートを行おうとした都道府県や事業所等も、発災後の混乱した中での手探りの中での検討を続けていた。

支援・受援の実施が想定される福祉事業所では、平常時での訓練等による経験や知識の獲得がなされ、その準備を進めるべく検討を行うことで、現場における支援・受援に対するストレスは軽減されていくものとする。

以上の現場のリテラシー向上は不可欠であるが、それとあわせ、都道府県間等の相互支援を可能とするためには、マッチング調整機能の仕組みや体制を整備し、異なる都道府県の福祉支援ネットワークとの「窓口」を確保しておくことが必要である。

被災地側の事業所が支援を得たい場合、その「いつから・何が・どれだけ必要か」の

情報を都道府県の福祉支援ネットワークの窓口が把握している必要がある。そして、他都道府県に対し、その要請を行うこととなる。支援を行おうとする側の都道府県ネットワーク本部では、その情報に基づき、どれだけのマンパワーを提供することが可能かの判断を行わねばならない。その結果、支援可能な場合には派遣を行うことが基本的な流れになると考えられる。しかし、大規模災害の場合、そこまでの時間的余裕や相互の連絡等が取れない可能性も考えられる。その場合には、要望が無い場合でも支援に入れるよう、隣接都道府県等のブロック間で事前協定を結んでおく等が考えられる。

そして、都道府県間で相互支援を行うためには、①支援要請～調整～職員派遣～職員受け入れまでの一連のフロー、職員受け入れ時・派遣時のルールや考え方、要綱における職員派遣のための根拠等、全都道府県で概ね共通となるように標準化しておくべき事項の検討、②職員派遣時の支援先事業所の費用負担の考え方、支援元事業所の職員不在時の人員配置基準等の配慮策等の制度的な整理等が行われていることも必要である。

都道府県の福祉支援ネットワークは、広域間での相互支援も想定するものである。そのことを視野に入れ、基本的な事項や仕組み等については標準化を図る等の検討が必要である。

2. 事業の概要

福祉支援ネットワーク構築の機運は徐々に高まりつつある。福祉支援ネットワークは新たな試みであり、前例となるものはない。しかし、各都道府県で異なる地域資源等の実態を勘案しつつ、必要な体制や機能を如何に確保するか等の検討や調整、人材育成等の方法等の具体的な検討が必要な時期となってきた。

一方、「災害」と一言で言っても、各都道府県がイメージしているであろう災害の種類や規模は異なると考えられ、また、水害等のようにその地域に特徴的に多く見られる災害等もある。さらには、その災害特有の課題もある。また、それに対応しようとする被災地及び被災地を含む自治体の社会的・地理的条件等も異なり、要援護者の支援体制や支援力もまちまちである。

目指すべき災害福祉広域支援ネットワークの実現を考えると、各都道府県の福祉支援ネットワークは相互支援が可能となるよう、一定程度の共通性があることが望ましい。よって、都道府県によって異なる条件や背景等はあるながらも、極力基本的な考え方や仕組み等構成、取り組み事項等は統一されていることが必要である。そのため、実際に都道府県が福祉支援ネットワークを構築しようとする際の基本的な考え方や仕組み等構成、取り組み事項等について検討を行い、その整理を行っておかねばならない。さらには、要援護者を支援する福祉支援ネットワークが機能するためには、医療や保健、防災等との連携が必要であり、都道府県と市区町村との連携が必須である。そのためには、災害初期からの福祉提供体制の強化による二次被害防止についての理解を進めるべく、その必要性を伝え、働きかけを行っていくことが求められる。よって、本調査研究では、この都道府県の福祉支援ネットワークが今後の災害福祉広域支援ネットワーク構築につながるものであること、そしてそのネットワークはさまざまな主体が連携することによって成り立つものであることを検討の視点におき、構築に際して必要となる考え方・仕組み等構成、取り組み事項について調査研究を行った。

(1) 実態及び課題の確認

① 先進事例調査

先進事例（既に都道府県内で災害時の福祉支援ネットワーク構築の取り組みを開始している 9 都道府県：平成 24 年度において福祉医療機構の社会福祉振興助成事業を実施した青森県、岩手県、宮城県、東京都、新潟県、石川県、京都府とそのネットワーク本部を担おうとする 7 事業者、及び北海道、熊本県）に対し、福祉支援ネットワークの構築状況を確認し、検討に際しての課題や、他への展開可能な内容等の確認を行う。

② その他取り組み事例の調査

先進事例である 9 都道府県・7 事業者以外にも、平成 25 年度より福祉医療機構の社会福祉振興助成事業を受けて福祉支援ネットワーク構築の検討を開始した都道府県・事業者がいることから、それらの一部についても実施状況の確認を行う。

(2) 情報交換会による議論・検討

先進事例である都道府県等の取り組みの知見の中には、今後福祉支援ネットワークの構築に取り組む都道府県等への示唆や課題が含まれているはずである。そこで、本調査研究事業では「情報交換会」を設置し、先進事例である9都道府県・7事業者に情報交換会への参加を呼びかけることとした。そこで得られた内容は、情報として整理することで、今後取り組む可能性のある都道府県の検討に資するものとする。また、互いの取り組みの状況を知ることで、共通認識も図れるものとする。

情報交換会には、先進事例調査の対象の9都道府県及びそのネットワーク本部を担う7事業者が参加し、情報交換会の座長は防災及び災害福祉に精通した学識経験者が担うこととなった。

一方、先進事例以外の都道府県でも検討が進んでおり、そこからも情報共有の要望があったことから、第2回情報交換会には先進事例以外の都道府県及びそのネットワーク本部を担う予定の団体のオブザーバー参加も可能として開催した。

情報交換会では、それぞれの取り組み状況や展開の方向性等を互いに紹介するほか、検討の過程において確認した課題・効果等について情報交換や意見交換を行い、進んでいる点については情報提供を行った。また、災害時の活動のために必要な知識の習得も行うことで、都道府県に戻ってからの検討の幅を広げる支援を行うとともに、今後の全国的な展開に向け、顔の見える関係性づくりにも取り組むこととした。

図表- 2 情報交換会の実施

平成 25 年 11 月 21 日 第 1 回情報交換会	(1) 情報提供：国・全国の動向、災害福祉広域支援ネットワークの検討経緯等 (2) 参加する都道府県の取り組み状況、課題認識や要望等について (3) 特に先行する自治体の事例紹介(岩手県、熊本県) (4) 意見交換の実施 (5) その他
平成 26 年 2 月 18 日 第 2 回情報交換会	(1) 情報提供：国・全国の動向 (2) 参加都道府県の取り組み状況、課題認識や要望等について (3) 災害福祉広域ネットワークの構築及び活動の知識・情報の共有 (4) 意見交換の実施 (5) その他

第2章 災害とは

(1) 災害の考え方

「災害対策基本法（1961年制定）」では、災害とは「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」と定義される。

一方、被災地域で過疎化や高齢化が進行している場合、地域資源や地域内における福祉の支援体制や支援力がどの程度機能しうるかの課題もある。よって、要援護対象者への支援を考える場合、災害規模だけではなく、地域を取り巻く環境も含んで検討を行うことが必要である。

(2) 災害によって何が起きるか

災害時には、被災地の社会システムの能力は減じ、もしくは崩壊する。その場合、平常時には行えていたことが行えない状況が発生する。特に、大規模都市に災害が発生した場合には、そこに集中する社会機能・都市機能の多くに深刻なダメージを与えることとなり、その周辺地域のみならず広範もしくは全国的に影響をもたらす。

災害の影響を受けて、被災地で生活する人々や被災地に関与する人々の中には、平常時には保っていた生活機能が得られない人が現れる。高齢、障害等で平常時の生活においても支援を必要としていた人々や、災害時に得られていた生活機能が減じることで新たに支援が必要となるが考えられるような人々は、支援が必要な要援護の対象となり、特別な配慮が求められる。

(3) 災害の種類

災害は一般にその原因と規模から、自然災害（広域災害）、人為災害（局所災害）、特殊災害と分類されることが多い。災害被害に対処し支援を行うためには、災害とその被害の特性をとらえることが必要となる。その場合、下の6軸で災害を類型化することが有用と考えられる。

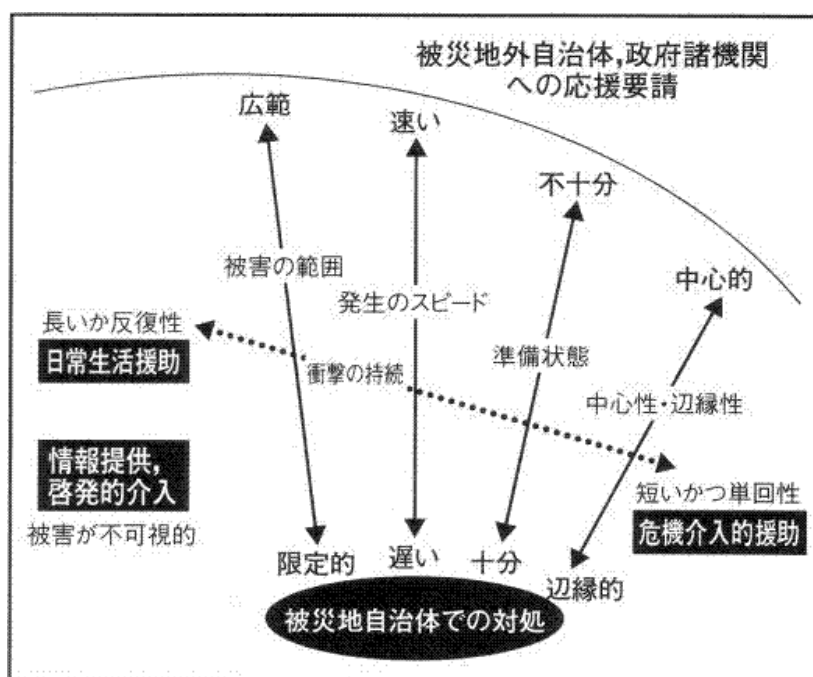
図表-3 災害をどう類型化するか

1. 災害の範囲	地理的な広がり、被災地の人口、死傷者数など。	被災地自治体を中心とした対処で十分かどうかの判断に役に立つ。
2. 発生のスピード	災害の発生が突発的であったか、あるいは緩徐であったか。	
3. 衝撃の期間	短期間であったか長期間であったか。 あるいは、災害の襲撃が1回きりのものであったか、反復性のものであったか。	
4. 中心的か辺縁的か	地域社会が物理的にも社会機能的にも構造変化	

	を起こしてしまうような災害(例:地震、洪水)の場合、その災害は中心的であるとし、たまたま集まった人々を襲い、生存者が正常に機能している地域社会に帰っていくような災害(例:航空機事故)を辺縁的とする。	
5. コミュニティの準備状態	その災害に対する事前の防災体制が十分であったかどうか。	危機介入で十分か、日常生活援助も必要かの判断において重要。
6. 被害の可視性	被害が直接目に見えたり体感されたりしにくい災害(例:放射線漏出事故、感染事故、食中毒、いわゆる“情報パニック”等)では、当局の発表やメディアの報道が被災者の不安や恐怖感に大きく影響する。	情報提供の重要性のバロメータとなる。

以上に基づいて検討を行った場合、その災害が被災地自治体内での対処が可能なものなのか、それとも被災地外自治体等の広域に対して応援要請を行うことが必要なのか、が見えてくる。

図表- 4 災害時の支援要請の考え方



(出典)「心的トラウマの理解とケア (第2版)」外傷ストレス関連障害に関する研究会 金吉晴編集

上の図は、その災害対応について、被災地内もしくは被災地外への応援要請が必要かどうかの考え方を図式化したものであるが、前述のように、実際の支援に際しては、その被災地自治体の社会的条件・地理的条件や支援体制等を考慮する必要があることへの

留意が必要である。特に、地域内で発生している福祉ニーズに対し、その被災地自治体内の福祉支援体制の確保状況はどうか、被災地外自治体からの応援が必要であるかの見極めは重要である。

(文献)

- ・ 「心的トラウマの理解とケア (第 2 版)」外傷ストレス関連障害に関する研究会 金吉晴
編集
株式会社 (2006 年)
- ・ 「災害時こころのケア活動ハンドブック」北海道 (2004 年)

(参考・主な自然災害とそのリスク)

一次自然現象 (誘因)	地震災害 (発生頻度は風水害よりは少ない)	
二次自然現象 (一次自然現象で 引き起こされる)	地盤震動	津波
特徴	<p>海溝型 (プレート型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・比較的短い周期で活動、発生時期は想定しやすい。 ・津波を伴うことが多く、沿岸の被害は大きい。 ・地震波の到達に時間を有する (地震波検知から地震動発生まで猶予がある)。 ・比較的建物倒壊の被害は小さい。 <p>活断層型 (直下型)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・活動周期が長く、発生予測に限界がある ・まれに津波を伴うが、規模は小さい。 ・地震発生と共に時震動が始まる (地震波検知から地震動まで猶予がない)。 ・建物倒壊の被害は大きい。 	<p>津波の発生や巨大化のメカニズムは解明されておらず、地震規模が小さくても発生する可能性がある。</p> <p>高台避難以外に被害軽減の方法もないため、短時間に逃げられる避難先の高台を平常時より検討しておく必要がある。</p>
物的被害	地震の揺れによる建物破損や倒壊 ※地盤崩壊発生時は土石流等が発生	津波による建物破損や倒壊、浸水
主な被害の要因	建物の耐震構造 耐震補強の有無 地盤の状態 液状化リスク	海岸線からの距離 標高 防波堤の状況
被害発生の予測可否	予測は困難。	予測は困難 (但し、地震発生後に注意喚起することで一定程度の予測は可能)。
人的被害発生までの時間的猶予	短 ※災害発生がすぐに人的被害につながる可能性が高く、時間的猶予は少ない。	短 ※但し震源地位置、地形により、津波到達まで若干時間がかかる場合もある。
被災区域	大規模地震の場合、複数圏域から広域に及ぶ可能性有り。	大規模地震の場合、複数圏域から広域に及ぶ可能性有り。
避難生活について	建物倒壊時は、代替の建物が必要となる。破損が一部に留まり、安全が確保されると考えられる場合は、清掃後に建物を使用することも可能。 →安全確保できれば発災後も建物使用の可能性有り	建物倒壊時は、代替の建物が必要となる。建物の破損が一部に留まった場合でも、 →発災後の建物使用は困難 (避難場所の

気象災害（うち「雨」によるもの） （台風等により、例年のように発生する）		
河川洪水	内水氾濫	土砂災害
気象条件では台風の通り道等の地域や、地域としては大型河川流域の地域で発生しやすい。但し、最近では特定地域にゲリラ豪雨等の集中豪雨が起きることも増えており、従来の想定を超えた雨が降ることによって大きな災害につながる可能性もある。		
大雨などが原因で、河川から増水・氾濫した水によって陸地が水没や水浸しになる現象。洪水発生の原因は河川や湖などの水量が増加することためであり、氾濫や堤防の決壊などを発端に引き起こされる。	平坦地に大雨が降り、浸透・貯留しきれない水が滞留する等、排水設備の機能が追いつかず、排水溝やマンホール等から水が地上に溢れ出し、広い範囲に渡り浸水等を引き起こす現象。 河川の水位の上昇により、水が支川に逆流し、浸水が広がる場合等もある。 都市化が進んだ地域では舗装や建物屋根等の設置で雨水の浸透・貯留能力が低下し、内水氾濫が置きやすくなっている。	土石流 ・山谷の土砂岩石等が長雨や豪雨で水と一体化し、時速10～40kmと一気に下流に流れ出る現象。一瞬で建物を壊滅させる。 地すべり ・緩やかな斜面で粘土質等の滑りやすい地層に雨水等がしみ込み、地面が動き出す現象。崩落した土砂で河川閉塞等大規模な二次災害発生のおそれもある。 斜面崩壊 ・斜面が崩れる現象。地すべりより規模は小さいが速度が速い。急な斜面が多い。 がけ崩れ ・大雨や地震等の影響で土の抵抗力が弱まり、突如斜面が崩れ落ちる現象。
豪雨による建物の水没	雨水排水のトラブルによる内水氾濫	土石流や豪雨による建物の破損や倒壊
建物敷地の周囲に対する高さ 河川への距離 河川からの高さ	河川への隣接 河川との高低差	敷地条件（丘陵地等） 急傾斜河川の有無 山や丘陵地への距離 周囲の傾斜地・丘陵地の有無 傾斜地の地盤の状況
ハザードマップで事前に土地の特性を把握しておき、天気予報、気象庁の警報・注意法等に注意することで事前に一定程度の予測は可能。		
原因となる現象（台風等の豪雨）が発生してから一定程度時間を経ってから発生するため、一定程度は有り。		原因となる現象（台風発生等の豪雨や地震等）から一定程度時間を経ってから発生するため、一定程度有り。
地形等により、複数圏域から広域にまで及ぶ可能性有り。		
漂流物や水、土砂等が建物内にあり、除去に時間がかかることと考えられるため、当面の建物使用は困難 <i>確保が必須</i> 、 <i>建物内の土砂や浸水等で衛生面でも課題有</i>		

第3章 都道府県の福祉支援ネットワークの内容

1. 災害時の福祉支援で何をめざすか

災害時の福祉支援の最大の目的は、救命や避難等で一次被害を免れた災害初期の段階より、災害で減じた生活機能の確保を目指して福祉が支援を行うことで、二次被害の発生を防止することにある。災害時の福祉では、被災者が災害によって減じた・もしくは失った生活機能を改めて確保する支援を行うことで、被災者の生活環境の激変や、生活機能が減少もしくは喪失したことによる心身の悪化等を極力防ごうとする。

こうした二次被害が最も発生しやすいと考えられるのが、災害時に何らかの支援を必要とする災害時要援護者である。災害時要援護者の対象とする範囲は自治体によって異なるが、災害という特殊な環境のもとで、最も被害を受けやすい人々である。よって、災害時の福祉は全ての被災者に対して必要なものではあるが、その提供は要援護者や、要援護に陥る可能性が高いと考えられる予備群に対して重点的に行われることとなる。

災害時の福祉支援の体制は、次に留意して構築を推進することが必要である。

(1) 連携した体制

① 公民協働による連携

災害時にあっても地域の福祉を守り、それらを人々に提供することを目指すことから、福祉支援体制は行政と福祉事業者らによる公民協働体制で検討し、構築され、機能することが重要である。

② 福祉事業者間による連携

災害時の効率的な支援の実施、広範に渡る要援護者への適切な支援の実施、さらには自事業所等の事業継続のための相互支援の視点から、その地域の福祉を担う事業者等の関係者らが連携し、災害時にも動くような実効性のある体制と仕組みづくりを考えることが必要である。

③ 関連部門間の連携

災害下では、福祉部門だけではなく、医療や保健、防災等多くの部門が要援護者の対応に入ることとなる。よって、実施する支援の効果や効率を高めるためには、また、被災者の人々への負担軽減や支援効果を高めるためにも、要援護者を中心に考えた支援体制づくりを意識する必要がある。そのためには関連部門が連携し、災害時には情報の共有や合同の支援活動、相互の計画への反映の検討、訓練実施等を行い、連携を図ることが必要である。

④ 都道府県と市区町村との連携

災害対応は災害救助法等でも都道府県単位で整理されていることや、支援体制づくりには一定程度の規模が必要と考えられることから、都道府県単位で福祉支援の体制が構築されることが望ましい。しかし、実際に災害が発生して被災地の支援に入ろうとする場合、その災害対応を行っているのは被災地自治体である市区町村の災害対策本部であ

る。よって、福祉支援体制を構築しようとする時点から、市区町村に対してその情報提供を行うだけではなく、実際にその検討体制に入ってもらうことが重要である。

災害時にも極力スムーズな支援を実施し、的確な情報を把握していくためには、市区町村の理解が進んでいることは必須である。そして、避難所等を運営している住民らに対しても、同様に市区町村を通じて災害福祉に対する情報提供や周知、啓発を図っていくことが必要となる。

(2) 支援の連続性

災害による生活環境の激変、生活機能の確保等のダメージは、被災者の生活再建が行われるうまでの長い期間に影響を与え続ける可能性がある。

そのため、支援は災害初期の段階より連続性をもって行われるよう、その体制や方法を考えることが必要である。

(3) 被災地の福祉機能の確保

地域包括ケアの考え方に見られるように、日常的な支援体制は生活圏域そして市区町村に備えられていることになる。災害も平常時の時間の中で発生することから、本来であれば災害時の支援体制も日常の支援体制も一体的に捉えられるべきである。よって、生活圏域そして市区町村でも災害時の福祉支援の機能は存在するはずであるが、災害によってその生活圏域そして市区町村等の福祉支援の機能が減じた・または喪失した場合には、それ以外の場所より支援を受け入れることとなる。

しかし、外部からの支援は有限であり、被災した生活圏域や市区町村等の福祉の支援体制の機能を維持する視点をもって行われるべきである。そして、被災地域の意向を尊重し、その福祉の支援体制の機能の回復状況を見つつ地元関係者らの活動へと引き継いでいかねばならない。

被災規模が都道府県単位に渡るような大規模災害の場合も、被災地支援に対する以上の基本的な考え方は同じである。

2. 災害時に必要となる支援機能

(1) 災害時の福祉支援の考え方

① 災害後の時系列に応じた支援の機能の考え方

災害後の時間経過に伴い、被災者やそれを取り巻く環境は変化する。支援も、災害初動以降の緊急期・応急期・復旧期・復興期の段階に応じて対応することが求められるため、それに適した支援の機能を確保しておくことが必要である。

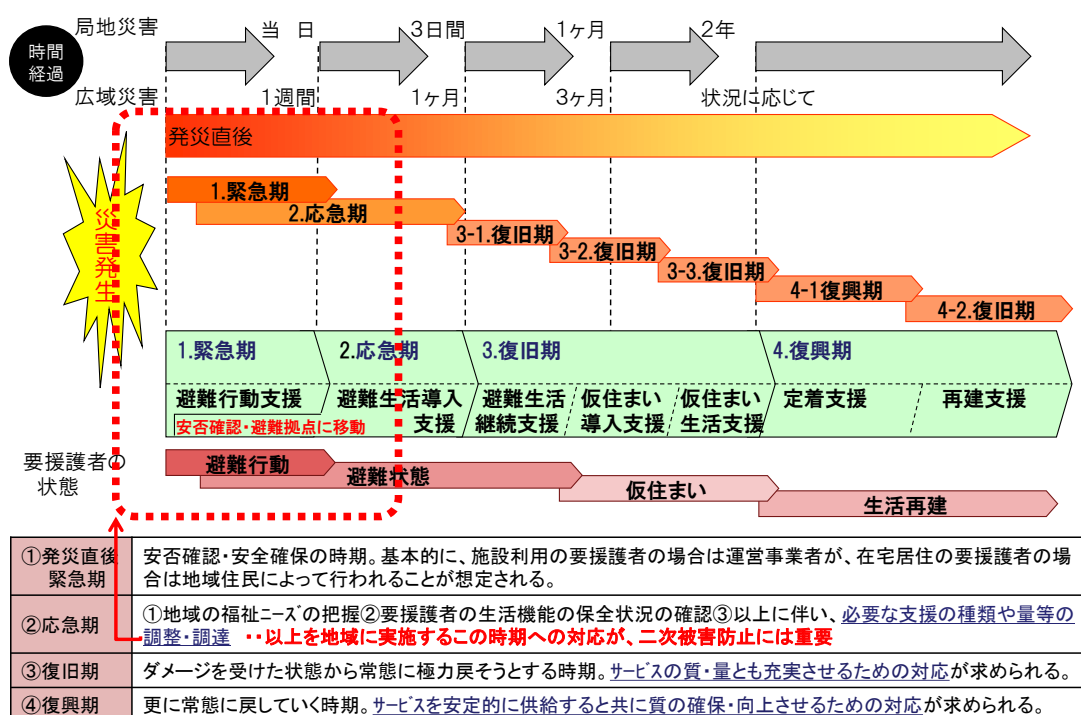
「緊急期」、「応急期」については、命を守ることが最優先であり、直接的な災害からの避難や救出等の人命救助が中心となるが、避難先の避難所等の避難状態の生活の中では生活環境の整備や生活機能の確保が十分ではなく、また、地域の福祉事業所等も被災している可能性があり、要援護者を支援する体制が十分ではない可能性がある。よって、災害の早い時期において、被災地に二次被害の発生を防止する体制が確保可能か、不可能な場合にはどのような支援を投入すべきかの見極めを行うだけの情報把握を行える機能の確保が重要である。

「応急期」から「復旧期」にかけては、生活環境の激変による二次被害の発生防止に力を注ぐこととなる。そのためには、個々の要援護者に適した避難場所や必要な支援を見極め、必要な支援の調達や支援先への結びつけを行う機能が必要である。

「復旧期」～「復興期」では徐々に社会ストックも回復する時期となるが、仮設住宅等の仮住まいへの移転によるリロケーションダメージ、家族の離散等による日常的な支援の不足、新たなコミュニティとの関係等の問題が徐々に現れてくる時期であり、生活再建や環境調整等のソーシャルワーク的な支援を行う機能が求められる。

被災地域内の福祉事業所では被災によるマンパワー不足以外に、地域の要援護者受け入れ等で職員不足が生じて入る可能性が高い。そのためにはマンパワーを量的にも確保し、供給する機能が必要であり、それは時系列別の支援と並行して行われねばならない。

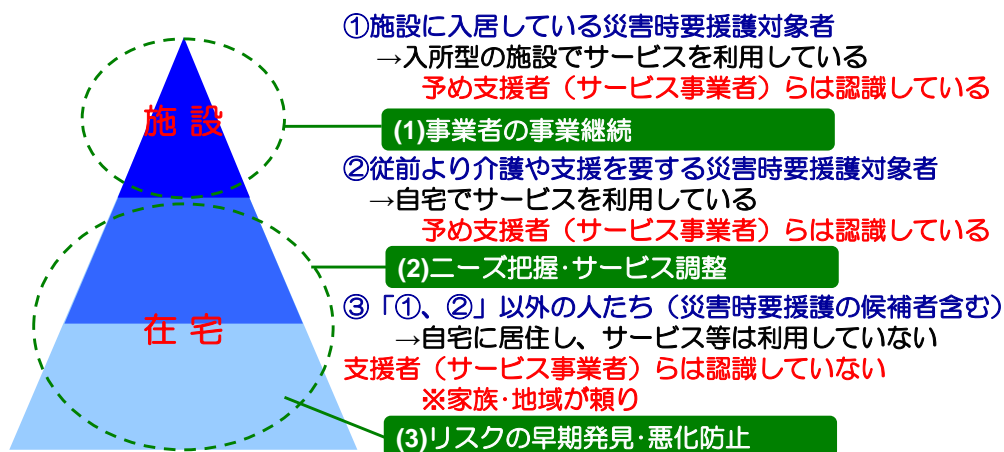
図表- 5 災害の段階と期間の目安



② 災害時の福祉支援の対象者

二次被害は災害による間接的な被害によるものであり、生活環境の変化等によって従前の生活機能が確保できなくなった際に発生すると考えられる。そして、その際的生活機能確保の支援を行うのが、災害時に提供される災害福祉である。自治体で要援護者の範囲・定義は異なるものの、平常時における居住場所と支援によって次のように大きく整理される。

図表- 6 速やかな二次被害防止のための福祉支援の実施



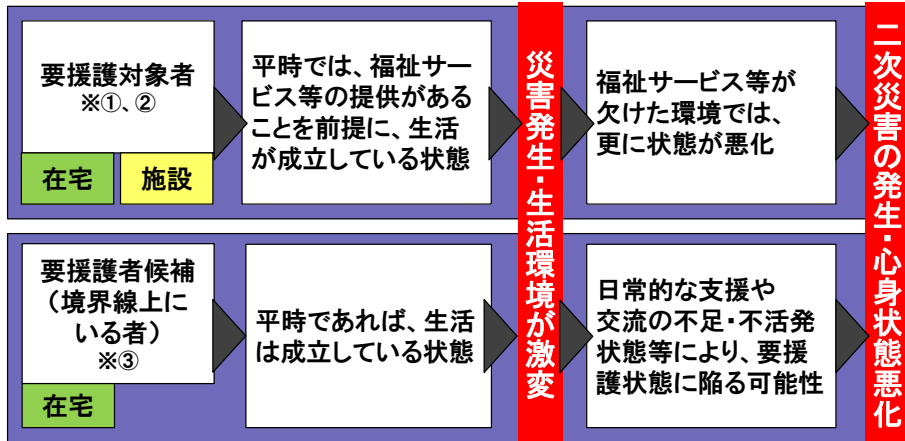
【対象者に起こること】

①は、入所型施設に居住、生活の場に支援機能が確保されている要援護対象者である。②は、自宅に居住し、必要な支援機能は外部から調達している要援護対象者である。③は、自宅に居住し、現状では支援機能は利用していない要援護対象者または候補となる者である。

①、②の場合、入所型施設と自宅の差はあるものの、日常的に支援が提供される生活環境によって必要な生活機能が確保され、その微妙なバランスの上で平常時の生活が成立している状況にある。しかし、災害によって得られていた支援が得られない等の変化が起きれば、そのバランスは崩れて生活機能は急激に低下し、心身状態は悪化し、支援ニーズが上昇する。これは、災害による津波や火災等の一次被害から命を守ることができても、生活環境の変化等によって生活機能の確保が困難になった場合には二次被害が発生し、命の危機が生じることを示す。

③の場合、避難生活の継続や生活環境の悪化によって心身状態が悪化する可能性がある要援護者の候補者を含んでおり、発災以降に新たな要援護者が生まれる可能性をもつ。

図表- 7 二次被害に至るプロセス



【対象者への支援の方法・視点】

①の場合、平常時の支援機能が住居である入居型施設にセットされており、その事業者も同一である可能性が高い。そのため、入所型施設等の事業が継続していれば、十分ではなくても状態変化の把握や支援を提供する機能は確保されると考えられる。よって、①の要援護対象者に対する支援は、その入所型施設の事業継続の視点で行われることで一定程度は達成される。

②は、自宅で支援機能を外部から調達して生活しているため、被災後、速やかに福祉専門職らが「どのような状態か・何が必要か」を確認し、必要な支援や環境に結びつけることで生活環境を整備し、生活機能を確保することがポイントとなる。

③の場合、家族やコミュニティによって今までは支援が確保されていたものの、災害によって確保ができなくなる可能性が考えられる。その場合、生活環境の激変による心身状態の悪化が懸念され、それが見落とされる可能性があることから、福祉専門職らが「リスクの早期発見と悪化防止」を行い、生活機能を確保することがポイントとなる。

②、③のように在宅で生活する要援護対象者は、支援と適切な避難場所の確保を同時に行う必要がある。よって、避難場所がその人の状態にとって妥当であるかの見極めと、支援ニーズの把握と結びつけの2つを行っていくことが必要である。

【増加する在宅の要援護者にどう対応するか】

東日本大震災でも課題であったのが、②自宅に居住し、必要な支援機能は外部から調達している要援護対象者、③自宅に居住し、現状では支援機能は利用していない要援護対象者または候補となりうる者、という在宅の要援護対象者もしくはその候補となりうる人への支援の確保であった。少子高齢化の進行、重度の要介護高齢者や障害者の在宅生活の移行が進む中で、在宅の要援護対象となりうる重度の要介護高齢者や障害者は増加する。そのため、②、③のような在宅の要援護対象者もしくは要援護対象候補者への災害時の支援体制の強化が求められる。

現在、東日本大震災の被災地では、要介護認定者急増や要介護度の重度化が発生している。

2011年5月末～2013年5月末の震災後2年間の要介護認定を受けた人数を見ると、東日本大震災の被災地である宮城県が18.8%増と最も増加しており、2位が福島県で14.3%増、岩手県は10位であるが12.0%増と全国平均の11.3%増を上回る状況が見られた。更に、女川町等のように町全体が壊滅的な被害を受けた自治体、福島県の原発避難指示区域の自治体等、明らかに広域避難を行っていると考えられる地域では、認定率の急上昇が見られている。また、被災地自治体の多くから要介護度の重度化も報告されている。

この場合の要介護度認定者は、災害後に新たに介護の必要が出てきたという人々であり、災害発生までは要援護対象者ではなかった可能性が高い。いわば、災害によって介護のニーズが前倒しして現れたといえる。無論、避難生活の長期化が与える影響は強いと考えられるが、災害初期から生活再建までを見越した支援体制が構築され、そこで継続した支援が行うことができれば、生活環境の激変や支援の不足、リロケーションダメージ等が懸念される場合にも早めの対応が可能となることの効果が見込まれる。

「在宅」には、現在増加しているサービス付き高齢者向け賃貸住宅等の住宅に居住するケースが含まれていることへの留意も必要である。こうした住宅には、要援護対象となる要介護高齢者らが住宅の賃貸借契約を結んで集住しているが、支援は別途調達して生活している。一見①のような形態であるが、①のように事業者への事業継続を行うことが居住する要援護対象者の支援へつながりにくい。さらに、住宅の事業者も、福祉関連から全く異なる分野の事業者と広範であり、災害時の支援等の意識についても事業者間での差異が大きいことが考えられる。

(2) 災害時の福祉支援の機能

① 機能について

災害時の福祉支援の機能としては、「福祉ニーズ把握」、「スクリーニング-1」、「スクリーニング-2」、「サービス供給」が想定される。これは災害時の福祉支援体制の「機能」としての分類であり、その単独の機能のみでチーム編成を行うことを必ずしも想定するものではない。例えば、災害規模・種類等により、1回の派遣において複数の機能が同時かつ一体的に提供される可能性も考えられる。

図表- 8 支援の機能

支援の機能	内 容
福祉ニーズ把握 (緊急期～応急期)	<p>【対象：被災地域】</p> <p>災害初期に被災地域に先遣隊として赴いて状況を把握し、その情報を後続の支援につなげることで、被災地における災害時の福祉支援体制の確保と立ち上げを行うべく活動する。</p> <p>①要援護者の量や福祉支援体制等の把握 ②避難先等のマッピング等による把握 ③活用できる地域資源の把握 ④必要な福祉支援（支援内容/支援の救援物資等含む、量）の見込みと投入先・・等の情報を福祉的視点で把握し、その情報を後続の支援につなげることで、その後の的確で効率的・効果的な支援の実現を目指す。</p>
スクリーニング-1 (主に応急期)	<p>【対象：在宅の要援護者もしくはその可能性のある者】</p> <p>福祉ニーズ把握の機能によって把握された情報等をもとに、避難所等、避難生活を送る在宅の要援護者等のもとに赴き、安否確認・心身状態の把握等の簡易なアセスメントを緊急的に行う。</p> <p>その結果に基づき、見守り等の配慮の有無、必要な支援の調整、避難場所の移動の必要の有無等について検討し、その必要が確認された場合には、関係者らと共に調整・調達の支援を行う。</p>
スクリーニング-2 (復旧期以降)	<p>【対象：在宅の要援護者もしくはその可能性のある者】</p> <p>災害発生から一定程度時間経過し、徐々に人や物の流れが回復し、在宅の要援護者等の緊急対応も終了した頃から行われることを想定する。</p> <p>避難所等、避難生活を送る在宅の要援護者等のもとに赴き、安否確認・心身状態の把握等のアセスメントを行う。スクリーニング-1.が終了した要援護者等については、その経過を確認する詳細アセスメントとなる。</p> <p>その結果に基づき、見守り等の配慮の有無、必要な支援の調整、避難場所の移動の必要の有無等について検討し、その必要が確認された場合には、関係者らと共に調整・調達の支援を行うこととなるが、生活再建に向け、災害前の生活環境を配慮した支援、今後の生活を意識したソーシャルワーク的な視点からの視点が重視される。</p>
サービス供給 (応急期以降)	<p>【対象：要援護者を支援する拠点】</p> <p>被災地内の入所型施設を含む社会福祉施設等の事業所、福祉避難所、避難所、地域包括支援センター、仮設住宅のサポートセンター等、要援護者を支援する拠点に対して不足するマンパワーの供給を行い、事業継続を支援することで、その支援を受ける要援護者らを支援する。</p> <p>また、福祉ニーズ把握、スクリーニング-1、-2等を行う場合、被災地域に精通した者が含まれていることが望ましいことから、被災地内の事業者がその活動に参加できるよう、マンパワーの供給を行っていくことは重要である。</p>

※福祉ニーズ把握機能によって確認された支援に必要な救援物資等については、後続の各支援隊が持参する可能性もある。

図表- 9 活動場所と具体的な支援内容

支援拠点 ……災害福祉支援チーム等、支援者側の拠点		支援対象拠点……多数の要援護者の存在が想定される等、災害福祉支援チームが実際に支援に入る場所	
支援対象拠点	具体的な支援	概ね緊急期～応急期	復旧期以降
一般避難所	1.避難所運営と要援護者対応の支援 2.生活機能確保の状態確認と その見極め・調整 3.リスク予備群の発見 4.サービス供給(要援護者支援)	スクリーニング-1 サービス供給	スクリーニング-2 サービス供給
福祉避難所	1.福祉避難所運営と要援護者対応の 支援 2.生活機能確保の状態確認とその 見極め・調整 3.サービス供給(要援護者支援)	②スクリーニング-1 サービス供給	スクリーニング-2 サービス供給
社会福祉施設	事業継続の支援 (直接的なサービス提供)	サービス供給	サービス供給
要援護者の 居宅	1.生活機能確保の状態確認とその 見極め・調整	スクリーニング-1	スクリーニング-2
仮設住宅 (含サテライト)	2.リスク予備群の発見 3.サービス供給	サービス供給	サービス供給
地域包括 支援センター等	センター職員とともに要援護者支援 (アセスメントや調整)	スクリーニング-1	スクリーニング-2

※具体的な支援については、医療・保健と連携を取りながら実施

災害初期に行おうとする「福祉ニーズ把握」は、一次被害防止後には速やかに二次被害防止が可能となるよう、被災地内での福祉支援体制の確保を行おうとするものである。福祉の専門知識を持つ者が先遣隊として被災地域に赴くことで、被災地内の福祉支援体制確保のために必要な支援を確認し、その情報を後続部隊につなげることで的確で効率的な支援を行おうとするものであり、災害時の限りある資源＝支援等の量を適切に配分する上でも必要な機能である。災害初期に被災地域に先遣隊として赴いて状況を把握するには、能動的な行動と機動力は重視されるため、「福祉ニーズ把握」の機能のみのチーム編成が行われる可能性は十分に考える。

「スクリーニング-1」は、主に応急期に行われる。避難状態にある在宅の要援護者に対し、その状態と避難場所の妥当性やて緊急的に行うことが想定されるものであるが、「スクリーニング-2」は、避難所等での避難生活の長期化のほか、避難所から仮設住宅等の仮住まいへの移動や仮住まい生活への定着支援、仮住まいから復興住宅等への移動と生活再建への支援等、環境変化やその環境に対するストレスへの対応状況と支援の必要性等を確認するため、複数回行われることも想定される。

「サービス供給」は、被災地内の福祉事業所等の支援を行うことで事業継続を図ることで、その福祉事業所が支援を行っている要援護者を支援しようとするものである。また、本来であれば被災地及び被災地内の要援護者の状況に精通している被災地内の福祉事業所が、福祉ニーズ把握、スクリーニング-1、スクリーニング-2の機能を担うことによる効果は高いと考えられることから、その機能を果たせるよう支援を行おうとするものである。

② 取り組む際の留意点

【重点的に取り組むべき支援は「福祉ニーズ把握」の機能】

災害の混乱の中では、被災した市区町村が自ら外に向かって情報を発信できない場合も十分に考えられる。東日本大震災でも、災害の影響が非常に大きかった被災地自治体から情報があがってこないため、その被災状況に応じた支援と量を送り込むことの難しさがあった。しかし、災害時には提供できる支援の量は限られており、その限られた資源を早急かつ的確に送り込んで支援を行わなければならない。

よって、速やかな二次被害防止のための福祉支援体制の確保を行うべく、被災地の福祉ニーズ等を情報収集するための先遣隊的な機能である「福祉ニーズ把握」の機能の確保は非常に重要である。福祉ニーズ把握では、災害発生後速やかに被災地に赴き、福祉の視点で入所施設を含む被災地域の要援護者の実態把握や課題確認を行い、その情報を本部や支援の後発隊に報告することで次の具体的な支援に結び付けることで、効果的で効率的な支援を行うことを目指す。よって、災害初期に福祉ニーズ把握の機能が被災地で能動的・機動的に活動して情報を収集し、それを後続の支援に結び付けられるかが被災地域の福祉支援体制の立ち上げのためには重要であり、そのことが中長期に渡って生じる支援の量にも関係してくると考えられる。

被災地域の福祉ニーズ把握は、今までの災害時の福祉において明確に位置づけられていなかった機能である。この機能は、被災地で把握された情報が次の支援に反映されることで、要援護者の二次被害の発生を最小限にとどめ、地域における福祉支援体制の確保の可能性を高めようとするものである。また、この福祉ニーズ把握の機能が各々の都道府県で確保されれば、都道府県全体に被害が及ぶような大規模災害が生じた場合も、他都道府県から福祉ニーズ把握の機能による支援が入ることで、要援護者に対する福祉支援の体制の立ち上げが可能となる。

よって、福祉ニーズ把握の機能は、最優先に取り組むべき事項である。

【職員を派遣するサービス供給機能について】

災害により、被災地内の福祉支援体制のマンパワーの量は総じて減ることとなる。一方、被災による要援護者支援だけではなく、新たな要援護者の出現の防止等で求められる支援量は増大する。そのギャップを埋めるだけのマンパワーを確保すべく、要援護者を支援する拠点の全てには職員派遣が行われる可能性がある。

-1. 福祉事業所

要援護者の支援を行っている福祉事業所は、日常的に支援を必要とする人々に対して支援を提供している。職員の派遣体制が確保されるまでに時間は要したが、被災地内の福祉事業所等については、その事業所の種別が該当する事業者団体や職能団体等からの職員派遣が行われた状況がある。こうした職員派遣の利点は、受け入れる側の福祉事業所にとっては提供される支援の内容や質が予め想定され、派遣される側の職員にとっても行う支援の想定が行いやすく、派遣を行う側・派遣される側の双方にとってストレス

が少ない。東日本大震災以降、団体は職員派遣の体制構築を図っているところが多く、派遣を行う側・派遣される側の双方にとってもストレスが少ないことから、今後の災害でも同様の支援が実施されることは想定される。従って、サービス供給についてはそうした団体間の支援等が実施されるまでの期間、またはその支援が不足する・得られない等の状況において実施される可能性が高いと考えられる。

-2. 避難所

災害発生直後より避難が行われることを想定すると、避難所に日常的に支援を必要とする要援護対象者もしくはその候補者が避難してくる可能性がある。そうした人々に対しては、スクリーニング-1.によって緊急アセスメントが行われ、必要な支援や避難場所の妥当性の検討が行われるが、別の場所に移動するまではなくとも何らかの支援が必要な場合や、もしくは支援が必要ではあるが当面避難所に滞在することがやむをえない状況がある場合も考えられる。その場合、避難所においても一定程度の支援を調達する必要性が生じるため、その支援を行うマンパワーの確保が必要となる。また、避難所は小学校等の施設が指定されていることが多く、人が24時間滞在することを想定した建物とはなっていない場合も多い。そのため、避難所の生活環境改善について、避難所管理者と一緒に取り組むことも重要である。

サービス供給機能の実施に際しては、支援を行う職員を避難所内に確保する、または避難所を巡回させる等の方法が考えられる。

-3. 福祉避難所

発災後に開設される福祉避難所へのサービス供給機能による支援については、ア. あらかじめ福祉避難所として指定されていたか、イ. 設置される施設の管理者は福祉関連の事業者であるか、ウ. 福祉避難所の運営計画があるか、によって対応が異なる。

ア. あらかじめ福祉避難所として指定されていたか

東日本大震災では、事前の福祉避難所の指定が進んでいなかったこと、在宅の要援護者受け入れ数が多かったこと等から、福祉避難所の大多数が後追いで指定された。後追いで指定された場合、災害下の状況の中で福祉避難所の運営計画とその支援量の調達を行わねばならない。福祉避難所については、要援護者数に対応した支援者分の費用が支払われるが、その支援者の調達が可能であるか、また、その支援者数のみでの対応が実際に可能か等の問題がある。その場合、当該の福祉避難所において要援護者への支援を行う職員の派遣が必要になるため、そうした人員をサービス供給機能によって派遣する支援が必要となる。

イ. 設置される施設の管理者は福祉関連の事業者であるか

自治体の状況により、福祉避難所として指定されている施設がコミュニティセンター等である場合がある。当該施設の管理者が必ずしも社会福祉施設等の福祉関連の事業者であるとは限らないため、そうした施設については①あらかじめ運営計画によって支援者の調達が予定されている場合には確実な実行を行う、②運営計画で支援者の調達が検

討されていない、またはそれが実行されない状況にある、③要援護者数に対応した支援者数を超えた支援量が求められている、等の場合には、当該の福祉避難所において要援護者への支援を行う職員と、その運営支援を行う職員が必要になるため、そうした人員をサービス供給機能によって派遣する支援が必要となる。

ウ. 福祉避難所の運営計画があるか

あらかじめ福祉避難所の運営計画が策定され、それが実際に機能するような内容となっていればよいが、策定されていない・もしくは機能しないような内容となっている場合には、策定と調達を含めた検討を行わなければならない。その場合、当該の福祉避難所において要援護者への支援を行う職員と、その運営計画の策定を行う職員が必要になるため、そうした人員をサービス供給機能によって派遣する支援が必要となる。

3. 災害福祉広域支援ネットワークとは

(1) 災害福祉広域支援ネットワークを構成する機能

東日本大震災の被災地では、要援護者を支援するマンパワーの確保等が困難となり、被災地外の広域から支援を送り込む必要が生じた。そのため、厚生労働省、他自治体、事業者団体、職能団体等が被災地の情報を把握し、ニーズのマッチングやコーディネートを実施して支援を送り込むべく努力を続けたが、うまく機能させることは難しかった。

災害にも規模があり、災害が発生した地域が位置する都道府県内で対応可能なものもあれば、当該都道府県外からの支援が必要な場合もある。その場合、都道府県内に福祉支援のための公民協働のネットワーク体制がつけられていれば、その本部機能がやりとりを行うことで支援のマッチング調整機能を果たすことができ、相互支援が可能となる。

以上から、現在は次の方向性での検討が進んでいる。

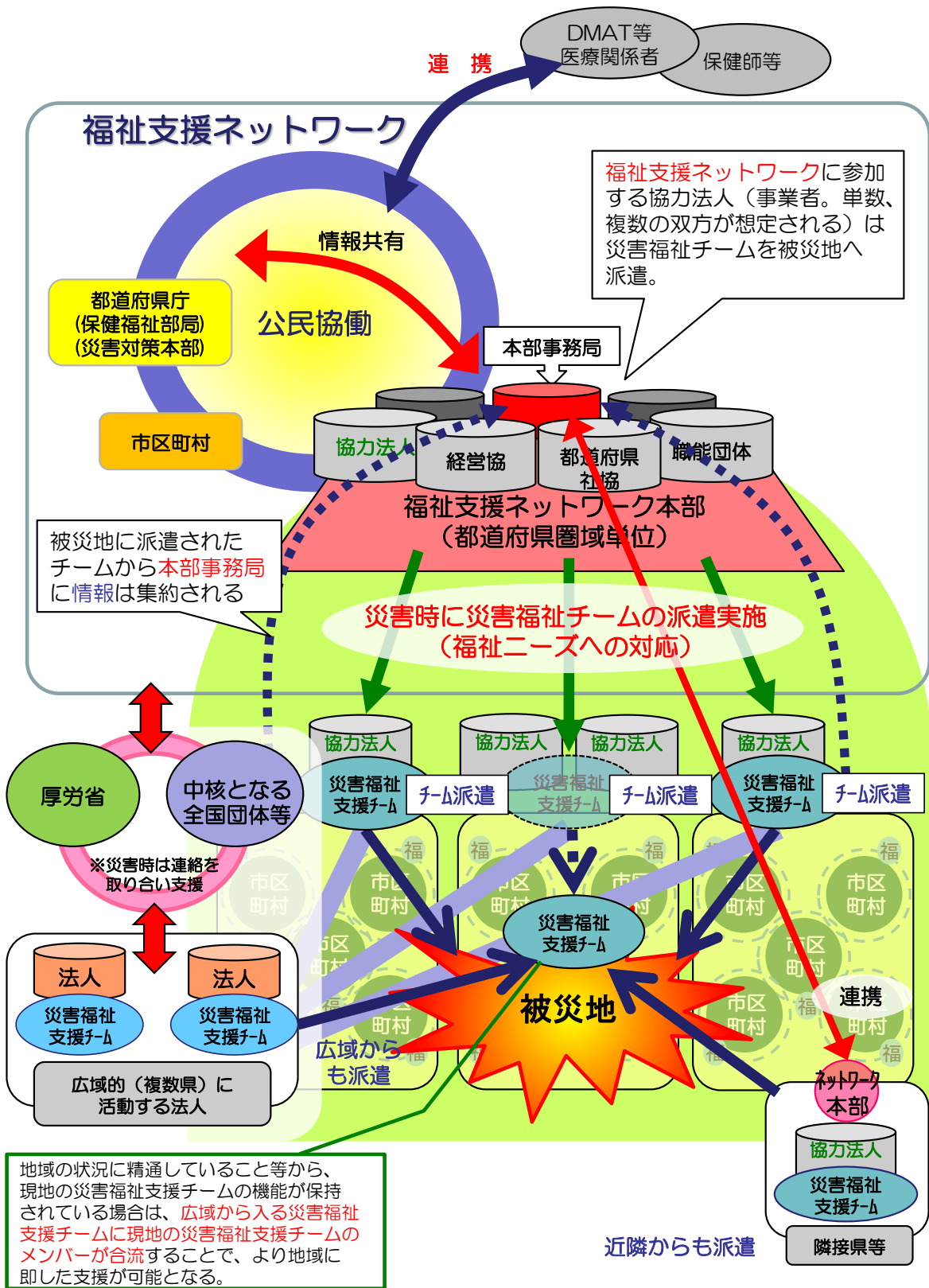
- i. 常時から、各都道府県単位で福祉・介護分野の関係者を中心とした協議会形式により、災害発生時の福祉的支援について協議し、また緊急時に人材を派遣する体制を構築する
- ii. 都道府県単位の体制がネットワーク化されることで、災害発生時には福祉・介護分野での全国を通じたネットワークからの人材派遣等、広域的な緊急支援を行う

それを具体化するのが、次の災害時の福祉支援の体制である。

図表- 10 災害時の福祉支援の体制

災害福祉広域支援ネットワーク	都道府県間の福祉支援ネットワークが広域間で連携されている状態のネットワークを示す。
福祉支援ネットワーク	都道府県内における災害時の福祉支援の体制を示す。 福祉支援ネットワークは、福祉支援ネットワーク本部と、都道府県・市区町村等の自治体が連携し、公民協働によって推進・構築がなされる。また、広域での活動を視野に、他都道府県の福祉支援ネットワーク、厚生労働省、各種団体とも連携を図る。
福祉支援ネットワーク本部	福祉支援ネットワークの本部機能を示す。 福祉支援ネットワーク本部は、都道府県社協、社会福祉法人等の事業者（協力法人）、事業者団体、職能団体等で構成される福祉支援ネットワーク推進のためのプラットフォームである。都道府県等と連携して、平常時においては、災害派遣福祉チームの組成等、都道府県内における要援護者の支援体制の構築を行い、災害時においては災害派遣福祉チームの派遣等の福祉支援を実施する。 福祉支援ネットワーク本部には事務局が設置される。
災害派遣福祉チーム	被災地において、要援護者における二次被害の防止を目的とする福祉支援の体制を確立するための活動を行う。 災害派遣福祉チームは、災害発生後の時系列に応じて、①福祉ニーズ把握、②スクリーニング-1、③スクリーニング-2、③サービス供給の機能による支援を行う。また、平常時には、災害時にも要援護者支援が効率的・効果的に行われることを目指し、災害派遣福祉チームが置かれている都道府県・市区町村等において準備活動を行う。

図表- 12 災害時の福祉支援ネットワークの状態（例）

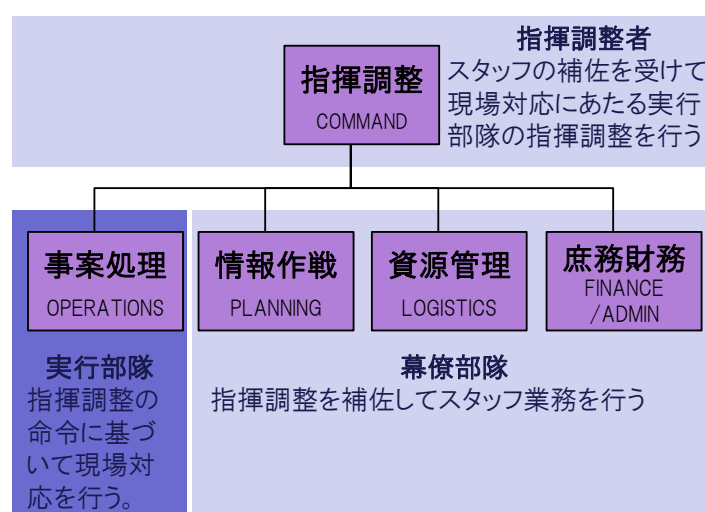


(2) 福祉支援ネットワークに求められる5つの機能

【ICSで危機対応を5つの機能の集合体としてとらえる】

福祉支援ネットワークは、災害時の危機対応としての側面を持つものである。世界標準の危機対応の仕組みとしてICS（Incident Command System：インシデント・コマンド・システム、以下「ICS」と言う。）という災害現場・事件現場などにおける標準化されたマネジメントのシステムがある。よって、福祉支援ネットワークも、ICSの考え方に則り、その支援体制の構築を図る必要がある。

図表- 13 ICS（Incident Command System）



出典：京都大学防災研究所（林春男）資料

ICSでは、災害対応は、指揮調整機能、事案処理、情報作戦、資源管理、庶務財務の5つの機能をもとに考えるようにとされている。

「指揮調整」はいわゆる意志決定をする機能であるが、その機能のポイントは指揮だけを行うのではなく、支援の調整も行うことを重視している点にある。「事案処理」は、実際に被災地へ赴き、実際の支援や対応を行う機能である。

福祉支援ネットワークの構築にあたり、留意しなければならないのは、意思決定を行う「指揮調整」と実行部隊である「事案処理」の2つの機能のみで考えてはならないということである。災害が発生した状況下では、予測不可能なことが次々と起こる。その際には情報を集め、作戦を立て、実行部隊である人を配置し・資源を配置しなければならない。そして、その活動資金も必要である。以上の「情報作戦」、「資源管理」、「庶務財務」の3つの機能も非常に重要であり、これが揃わないと災害時に機動的に対応していくことは難しい。

【機能を担う人員について】

以上のICSの仕組みを福祉支援ネットワークに置き換えてみると、まず、福祉支援

ネットワークの本部は、現場対応＝被災地での活動にあたる「災害派遣福祉チーム」の派遣等を中心とした「指揮調整」を行うことが想定される。よって、指揮命令の権限者は「誰」が担うのか、指揮命令の権限はどのように担保されているのか、その際の指揮命令系統はどのようになっているのか、大規模災害等でその指揮命令が発出されない場合の対応・その代替策の確保等はどうするのか等を整理しておく必要がある。

現在、「災害派遣福祉チーム」の機能としては、福祉ニーズ把握、スクリーニング-1、スクリーニング-2、サービス供給の4つが想定されている。

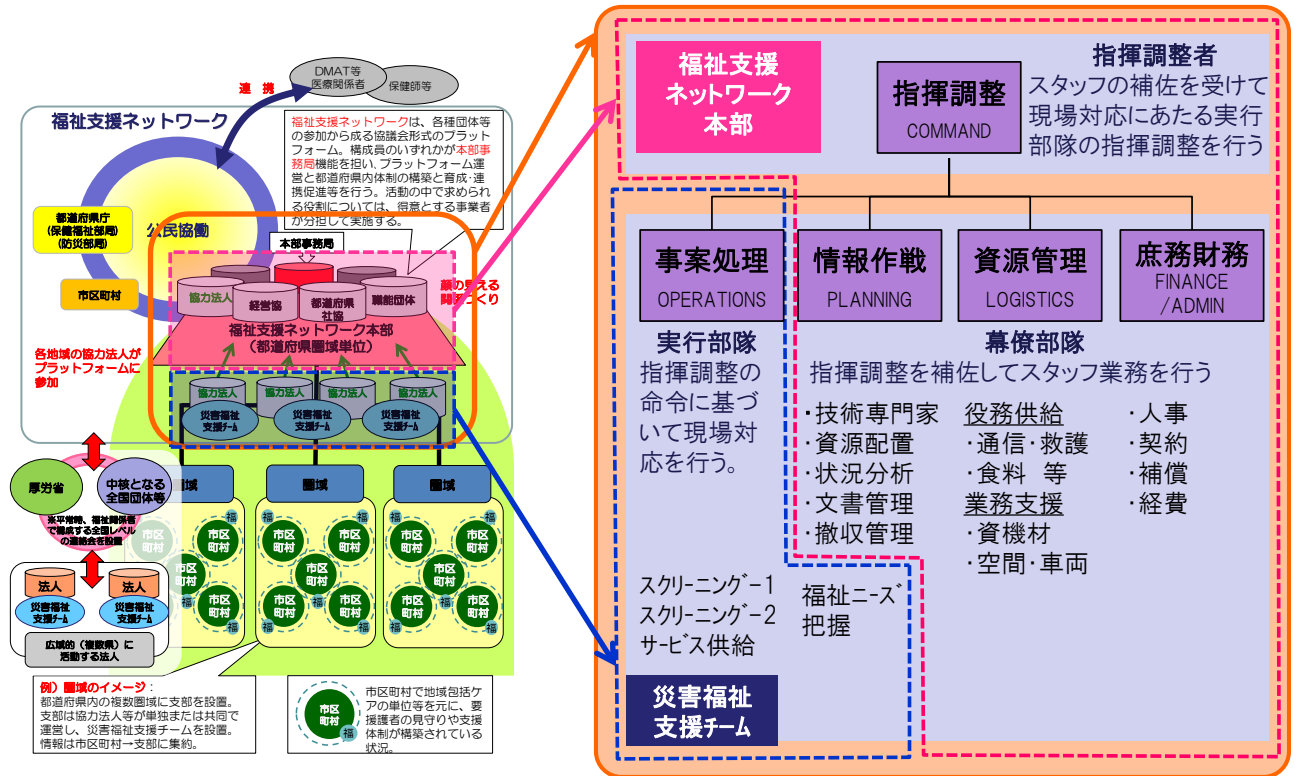
福祉ニーズ把握は、災害初期に被災地域に先遣隊として赴いて状況を把握し、その情報を後続の支援につなげることで、被災地における災害時の福祉支援体制の確保と立ち上げを行おうとするものであり、戦略を立てるための情報収集と分析の役割を果たす。よって、福祉ニーズ把握は「情報作戦」に位置すると考えられる。しかし、「情報作戦」では、福祉ニーズ把握やその他から得られた情報を元に、どのような機能に基づく災害派遣福祉チームを投入するか等の戦略を考え、「指揮調整」を補佐することも重要な任務である。そのため、被災地に情報収集に赴く福祉ニーズ把握の人員の確保に加え、本部において指揮調整機能とあわせて戦略を立てる人員の確保も必要となる。

被災地の要援護者らに対して支援を行うスクリーニング-1、スクリーニング-2、サービス供給の機能は、「指揮調整」の指揮命令に基づいて現場対応を行う「事案処理」に該当する、いわば実行部隊である。この人員の確保については、福祉支援ネットワークに参加する事業者団体、職能団体、事業所等を通じて、もしくは個人の意思で人員の確保が行われるものと考えられる。

その他の「資源管理」、「庶務財務」の機能は、一連の福祉支援ネットワークの活動を行っていくために必要なスタッフ業務である。機動的かつ継続的に支援を行っていくために重要な機能であり、平常時から継続的に関わっていることが必要である。よって、福祉支援ネットワーク本部の事務局機能を担う部門の人員が中心となることが考えられる。

福祉支援ネットワークが確実に稼動するためにも、以上の危機対応の5つの機能を意識して福祉支援ネットワークの構築と人員体制の確保を進めていくことが必要である。

図表- 14 福祉支援ネットワークと危機対応の5つの機能



京都大学防災研究所（林春男）の資料を元に作成

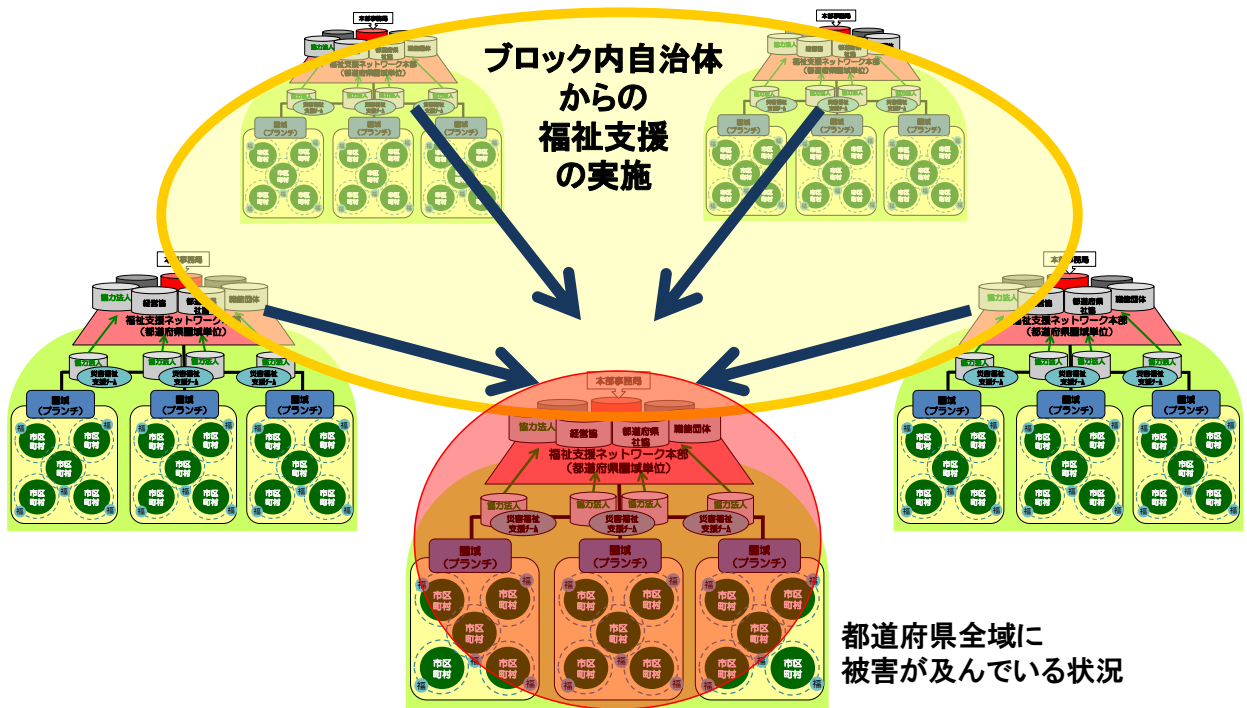
(3) 広域間の支援のパターン

都道府県内に福祉支援ネットワークが設置されることにより、災害福祉広域支援ネットワークによる広域間での相互支援が可能となる。

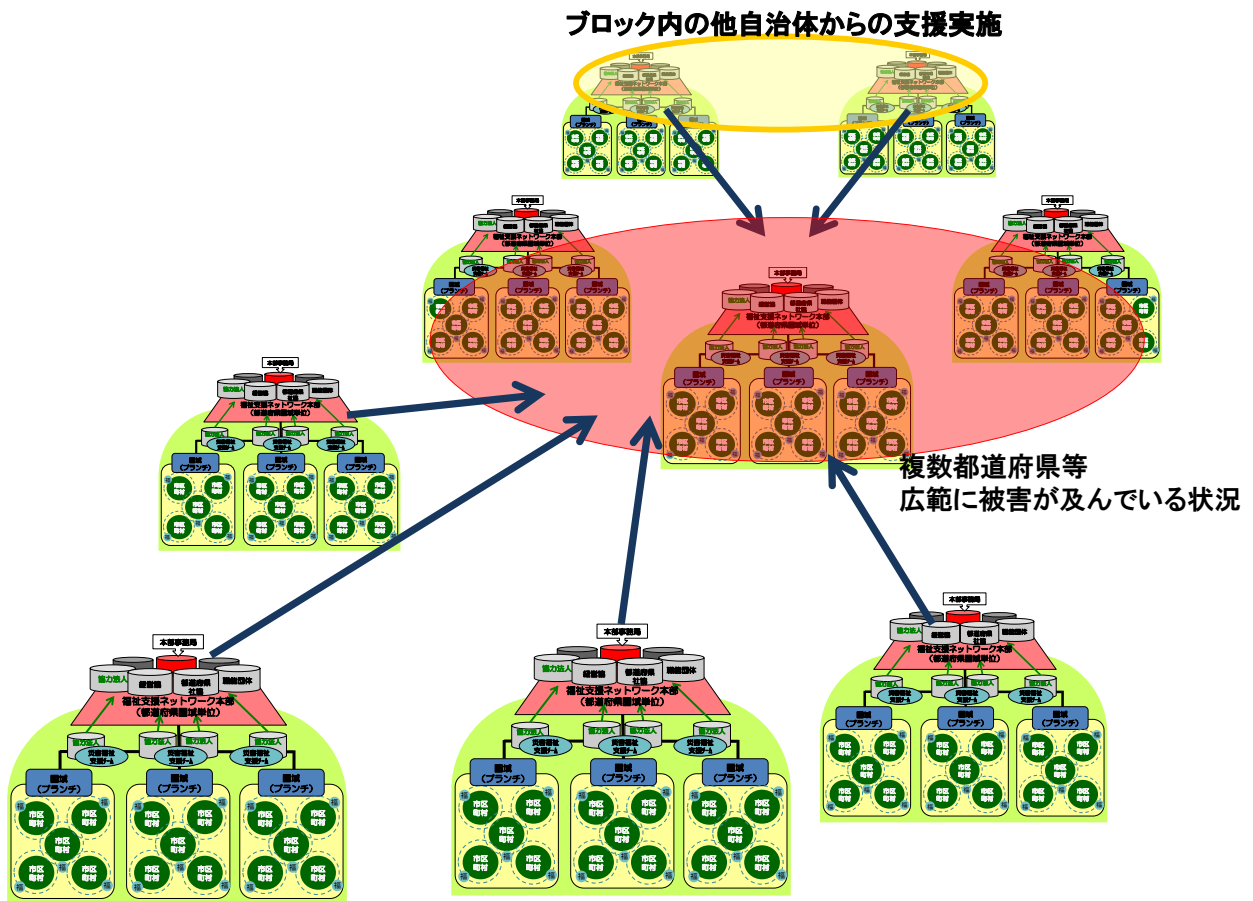
広域間で実施される相互支援の場合でも、被災地までのアクセスや被災地周辺の知識等の問題から、まずは隣接等の近隣都道府県間による相互支援の検討が行われることが妥当と考えられる。そのため、近隣都道府県のブロックの都道府県の福祉支援ネットワークが集まって災害福祉広域支援ネットワーク構築の検討を行い、支援協定等を結び、相互支援の方法を考えておくことが考えられる。

しかし、南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模災害の場合、複数の都道府県に被害が拡大する可能性がある。また、ブロック内のみでは支援量が不足する可能性もある。そうした場合には全国規模での支援が行われる可能性があり、全国規模での調整が行われることが必要となるため、今後は全国調整を行うための機関やその機能の確保が必要となる。

図表- 15 災害福祉広域支援ネットワーク：ブロック内の都道府県福祉支援ネットワーク間の支援



図表- 16 災害福祉広域支援ネットワーク：全国規模での都道府県福祉支援ネットワーク間の支援



第4章 先行都道府県の構築状況

1. 情報交換会

(1) 情報交換会の開催

平成26年3月時点において、社会福祉振興助成事業によって支援体制づくりの検討を行った都道府県と、その助成は受けなかったものの支援体制づくりに取り組んでいることが確認されている都道府県は次のとおりである（既に福祉支援ネットワーク本部の立ち上げがなされたところもあるが、立ち上げを目指して準備会を開催している所も含む）。

図表- 17 全国での取り組み状況・計17都道府県（平成26年2月末）

都道府県名	社会福祉振興助成事業	都道府県名	社会福祉振興助成事業	都道府県名	社会福祉振興助成事業
北海道(○)	—	福島県	平成25年度	愛知県	平成25年度
青森県	平成24年度	群馬県	平成25年度	三重県	平成25年度
岩手県(○)	平成24年度	東京都	平成24年度	京都府(※)	平成24年度
宮城県	平成24年度	新潟県(○)	平成24年度	島根県	平成25年度
秋田県	平成25年度	富山県	平成25年度	熊本県(○)	—
山形県	平成25年度	石川県	平成24年度		

○・・・平成26年3月時点で福祉支援ネットワーク本部を立ち上げ済み

※・・・京都府災害時用配慮者避難支援センターとして機能確保

本調査研究では、既に平成24年度助成を受ける等して福祉支援ネットワークの構築準備を進めている都道府県から成る情報交換会を開催し、情報や意見の交換と課題等の集約を行った。情報交換会情報交換会の出席者は、「1. (1) 先進事例調査」の対象とした9都道府県及びそのネットワーク本部事務局を担う予定の団体（都道府県が直接実施する場合は都道府県のみ）の担当者19名が参加し、座長は災害福祉に精通した学識経験者に依頼した。情報交換会では、各々の展開の方向性や取組状況を紹介するほか、ネットワーク構築を進める中での気づき、課題とその解決のための必要事項を検討し、災害時の活動のために必要な知識の習得、全国展開に向けての顔の見える関係づくりも進めた。

図表- 18 情報交換会の開催

<p>【第1回】平成25年11月21日（於・株富士通総研）</p> <p>(1) 情報提供：国・全国の動向、災害福祉広域支援ネットワークの検討経緯等</p> <p>(2) 参加する都道府県の取組状況、課題認識や要望等について</p> <p>(3) 特に先行する自治体の事例紹介（岩手県、熊本県）</p> <p>(4) 意見交換の実施</p> <p>(5) その他</p>
<p>【第2回】平成25年11月21日（於・株富士通総研）</p> <p>(1) 情報提供：国・全国の動向</p> <p>(2) 参加都道府県の取組状況、課題認識や要望等について</p> <p>(3) 災害福祉ネットワークの構築及び活動の知識・情報の共有</p> <p>(4) 意見交換の実施</p> <p>(5) その他</p>

図表- 19 情報交換会の参加都道府県・団体における取り組み状況

都道府県名	北海道	青森県	岩手県	宮城県	東京都	新潟県	石川県	京都府	熊本県
NW 事務局 団体名	北海道	(社)青森県社会福祉協議会	(社)岩手県社会福祉協議会	(社)東北福祉会	(社)東京都社会福祉協議会	(社)新潟県社会福祉協議会	(社)石川県社会福祉協議会	(社)京都府社会福祉協議会	熊本県
1.NW 検討 体制									
(1)NW 名称	未定 ※被災地域において、災害救助法に基づく災害救助として、必要な福祉的対応を行うことを目的とした「北海道災害派遣ケアチーム」は設置している。	青森県における災害時の福祉支援ネットワーク協議会(仮称)	岩手県災害福祉広域支援推進機構	福祉分野団体等における広域連携・協働ネットワーク(仮称)	災害時要援護者支援センター(東京都における災害時の福祉支援ネットワーク)	新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会	石川県災害時相互支援ネットワーク(仮称)	京都府災害時要配慮者避難支援センター	熊本県災害派遣福祉チーム(熊本DCAT)連絡会 ※協定締結7団体と連絡会を開催しながら、体制整備に関して検討している
(2)NW 構築の 動機や課題認識等	国では、都道府県圏域単位で「福祉支援ネットワーク本部」を設置し、その本部の事務局には、都道府県福祉部局や都道府県社協を想定しているようだが、福祉以外の関係者との連携のあり方はどうのようか。例えば、災害福祉広域支援を行うにあたり、福祉関係職員も、職協団体職員も一緒に被災地に派遣し支援活動を行うこととするものなのか。要は、全国的に統一した基準で、それぞれの役割や経費負担のあり方等を明確にした中で、ネットワークを構築しなければ、効果的な広域支援体制にはならないと考える。	東日本大震災の教訓から、大規模災害時に高齢者や障害者等の支援が必要な方々に対して緊急的な支援が行えるよう福祉分野の広域的なネットワークの構築の必要性を感じたため。	東日本大震災津波の際の福祉専門職協団体による活動の経験から「災害派遣福祉チーム」創設の必要性を県に提言し、検討を行ってきたもの。	東日本大震災後において、県域での連携や支援のあり方を考える必要があると考え検討を始めた。	首都圏における災害を想定して福祉施設等が利用者の安全を確保するとともに地域の要援護者支援に取り組むことを東社協として推進する必要があること。 東日本大震災の教訓として、大規模災害発生時において、福祉施設利用者の安全確保と在宅の要援護者への継続的支援を進める上で、都道府県レベルにおける広域的な支援体制が不可欠であり、福祉施設、職協団体、区市町村社協等関係する機関・団体がネットワークを図り、応援職員派遣、要援護者受入れ等のための情報共有や連携を図る必要があること。	広域的、組織的で迅速な対応が出来ていない。 各福祉団体等の準備、対応の体制等に非常に差がある状況。 避難所、福祉避難所及び在宅の要援護者への支援の担い手や移送手段・人員について中・長期的に調整できる体制がない。 日頃からの訓練や研修等の場面を通じた顔の見える関係を築いていなければ災害時の連携・協力体制がスムーズに機能出来ない。	災害時には、各職協団体・種別協議会は、それぞれが福祉・介護職の派遣を行い、社会福祉協議会や民生委員協議会は、災害ボランティアセンターへの支援を重点に置いてきており、災害時要援護者(高齢者・障害者等支援が必要な方)に対し、包括的な支援が不十分であったと考えられる。	大規模災害が発生した際の福祉・介護分野での広域支援体制を構築することを目的に、京都府災害時要配慮者避難支援センターを活用し、広域避難についての体制づくりとともに、避難所での要配慮者支援に向けた取り組みの推進を実施する。	災害発生時において、高齢者や障がい者等の要援護者が、避難所等において十分なケアが受けられずに生活に支障を来すことが想定されることから、災害派遣福祉チーム(熊本DCAT)を創設。
(3)検討体制									
①都道府県 参加部局	保健福祉部総務課	青森県健康福祉部 健康福祉政策課	岩手県保健福祉部 地域福祉課	宮城県保健福祉部 保健福祉総務課	東京都福祉保健局 総務部総務課庶務係	福祉保健部	厚生政策課	健康福祉部 健康福祉総務課 介護・地域福祉課 医療課	健康福祉部
②NW 事務局	北海道	(社)青森県社会福祉協議会	(社)岩手県社会福祉協議会	(社)東北福祉会	(社)東京都社会福祉協議会	(社)新潟県社会福祉協議会	(社)石川県社会福祉協議会	(社)京都府社会福祉協議会	熊本県
③その他 団体等		1.ネットワーク本部への参加機関・団体等(準備会構成団体) ①(公益)青森県老人福祉協会 ②青森県社会福祉法人経営者協議会(※2参加) ③青森県保育連合会 ④青森県ホームヘルパー連絡協議会 ⑤(公益)青森県社会福祉士会(※2参加) ⑥青森県児童養護施設協議会 ⑦青森県身体障害者施設協議会 ⑧青森県知的障害者福祉協会	①岩手県社協社会福祉法人経営者協議会 ②同高齢者福祉協議会 ③同障がい者福祉協議会 ④同児童福祉施設協議会 ⑤同保育協議会 ⑥岩手県介護老人保健施設協会 ⑦岩手県地域包括・在宅介護支援センター協議会 ⑧岩手県知的障害者福祉協会 ⑨岩手県社会福祉士会 ⑩岩手県介護福祉士会 ⑪岩手県精神保健福祉士会 ⑫岩手県介護支援専門員協	①宮城県社会福祉協議会 ②宮城県社会福祉施設経営者協議会 ③宮城県老人福祉施設協議会 ④宮城県青年経営者会 ⑤宮城県保育協議会 ⑥仙台市手をつなぐ育成会 ⑦(社)春福会 ⑧東北厚生局 ⑨宮城県社会就労センター協議会 ⑩宮城県障害者小規模施設連絡会 ⑪宮城県児童養護施設協議会	①東京都社協施設部会 ②東京都社協社会福祉法人協議会 ③東京社会福祉士会 ④東京都介護福祉士会 ⑤東京都医療社会事業協会 ⑥東京都介護支援専門員研究協議会 ⑦東京精神保健福祉士協会	①新潟県老人福祉施設協議会 ②新潟県身体障害者施設協議会 ③新潟県知的障害者福祉協会 ④新潟県精神障害者社会復帰施設協議会 ⑤新潟県社会就労センター連絡協議会 ⑥新潟県保育連盟 ⑦新潟県社会福祉法人経営者協議会 ⑧新潟県社会福祉士会 ⑨新潟県介護福祉士会	①石川県民生委員児童委員協議会連合会 ②石川県老人福祉施設協議会 ③石川県児童養護協議会 ④石川県障害福祉施設部会 ⑤石川県社会就労センター協議会 ⑥石川県社会福祉協議会保育部会 ⑦石川県社会福祉法人経営者協議会 ⑧石川県介護支援専門員協議会 ⑨石川県ホームヘルパー協議会	【医療】 ①京都府医師会 ②京都府私立病院協会 ③京都府精神科病院協会 ④京都府病院協会 ⑤京都府看護協会 ⑥京都府透析医会 【福祉】 ①京都府老人福祉施設協議会 ②京都市老人福祉施設協議会 ③京都府介護老人保健施設協会 ④京都府障害厚生施設協議会	①熊本県老人福祉施設協議会 ②熊本県老人保健施設協会 ③熊本県療養病床施設連絡協議会 ④熊本県宅老所・GH連絡会 ⑤熊本県身体障害児者施設協議会 ⑥熊本県精神協議会 ⑦熊本県知的障がい者施設協会

都道府県名	北海道	青森県	岩手県	宮城県	東京都	新潟県	石川県	京都府	熊本県
		⑨(一般)青森県身体障害者福祉協会 ⑩青森県社会就労支援センター協議会 ⑪青森県厚生事業団体連絡協議会 ⑫青森県福祉施設士会 ⑬特定非営利活動法人青森県介護支援専門員協会(※2参加) ⑭青森県精神障害者社会復帰施設協会 ⑮青森県地域包括・在宅介護支援センター協議会(※2参加) ⑯(一般)青森県介護福祉士会 ⑰(公益)青森県看護協会 ⑱青森県健康福祉部健康福祉政策課(※2参加) ⑲青森県環境生活部青少年・男女共同参画課 ⑳青森県総務部防災課 2. ネットワーク構築の検討への参加機関・団体等(※1準備会のワーキング機能) ①青森県社会福祉法人経営者協議会 ②(公益)青森県社会福祉士会 ③特定非営利活動法人青森県介護支援専門員協会 ④青森県地域包括・在宅介護支援センター協議会 ⑤(一般)青森県介護福祉士会 ⑥青森県健康福祉部健康福祉政策課 (オブザーバ参加) ・公立大学法人岩手県立大学 ・(社)岩手県社会福祉協議会	会 ⑬岩手県医師会 ⑭岩手医科大学 ⑮岩手県保健師長会 ⑯岩手県立大学 ⑰岩手県市長会 ⑱岩手県町村会	⑫仙台市老人福祉施設協議会		⑩新潟県民生委員児童委員協議会 ⑪新潟県ホームヘルパ協議会 ⑫新潟県介護支援専門員協会 ⑬新潟県社会福祉協議会 ⑭災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード ※オブザーバー:新潟県福祉保健部障害福祉課	⑩一般社団法人石川県介護福祉士会 ⑪市町社会福祉協議会(代表)	⑤京都市的障害者福祉施設協議会 ⑥京都府ホームヘルパ`連絡協議会 ⑦京都府介護支援専門員会 ⑧京都府社会福祉協議会 ⑨京都市社会福祉協議会 【行政】 ①京都府 ②京都市 ③福知山市 ④舞鶴市 ⑤綾部市 ⑥宮津市 ⑦南丹市 ⑧京丹波町 ⑨伊根町	
2構築・検討状況									
(1)今までの工程・今後の予定	未定 災害福祉広域支援ネットワークの必要性や役割等が明確にならない場合は、災害時における応援協定を締結している都府県から派遣要請があった場合に、「北海道災害派遣ケアチーム」を当該県に派遣するものの、災害福祉広域支援ネットワークとは別の取組とさせていただきます。	H25年3月)青森県における災害時の福祉支援ネットワーク構築に関する準備会実施 H25年12月)青森県における災害時の福祉支援ネットワーク構築に関する準備会に係る第1回検討会実施 H26年1月)先進県の現地視察実施 H26年2月)青森県における災害時の福祉支援ネットワーク構築に関する準備会に係る	H24年6月より)検討開始(実務者によるワーキング会議) H24年11月より)有識者懇談会において検討(H25年3月まで3回実施) H25年6月より)推進機構設置準備会にて検討(H25年8月まで2回実施) H25年9月)岩手県災害福祉広域支援推進機構設置、協力団体と協定締結 H25年12月~H26年2月)	H25年3月)第1回意見交換会議を実施 H25年9月)平成25年度第1回意見交換会議を実施 H25年10月)同上第2回意見交換会議を実施 H25年11月)同上第3回意見交換会議を実施 H25年12月)第4回意見交換会議を実施 H26年1月)第5回意見交換会議を実施予定	H25年3月)東京都における災害発生時の福祉広域支援のための情報交換会開催 H25年10月)東京都における災害福祉広域支援のあり方検討プロジェクト設置 H25年11月19日)第1回プロジェクト開催 その後、月1回ペースで開催し、3月にこれまでの検討の到達点をまとめる予定である。 なお、26年度については、災	H25年3月)第1回検討会議実施 H25年4~10月)追加団体等の活動内容等調査 H25年12月)災害福祉広域支援ネットワーク構築検討会議を実施 H25年12月)福島県南相馬市「(福)南相馬福祉会」視察 H26年1月)宮城県仙台市「(社)福東北福祉会」、宮城県社協視察	H25年3月)説明会開催 H25年4~5月)各種別協議会総会での周知 H25年7月)各種別協議会・職能団体代表者への説明 H25年10月)各種別協議会役員会で説明、内部での検討を依頼 H25年10月)熊本県・宮崎県の取組みの視察 H26年1月~)各種別協議会において相互扶助協定(案)を	H25年3月)京都府災害時要配慮者避難支援センター設立 H25年4月)幹事会実施 H25年5~7月)UPZ圏域内重度要配慮者様態別調査実施 H25年8月)幹事会実施 H25年11月)避難所での福祉的知識を保有する「福祉避難サポーター」の養成カリキュラムの作成着手 H25年12月)	H24年5月)内閣府検討開始 H24年7月以降)検討会委員会開催(計3回) H24年12月27日)関係7団体と協定締結 H25年2月)チーム登録開始(500名超を登録) H25年3月)チーム員の派遣に備え、傷害保険に加入し、ビブスを購入 H25年6月)協定締結団体との第1回連絡会開催(チーム

都道府県名	北海道	青森県	岩手県	宮城県	東京都	新潟県	石川県	京都府	熊本県
		第2回検討会 H26年3月)青森県における災害時の福祉支援ネットワーク構築に関する準備会(予定)	県内で周知・啓発セミナーを開催(計5回開催) H25年11~H26年1月)チーム員募集 H26年2~3月)チーム員養成研修を実施予定 H26年3月)災害派遣福祉チームを設置予定	視察勉強会の実施 ・視察先:岩手県社協 ・期日:2月17日 H26年2月)第2回広域連携訓練を実施予定(2/20) H26年3月)宮城フォーラムを開催予定(3/15) ※本フォーラム時に「福祉分野団体等における広域連携・協働ネットワーク(仮称)」検討会を立ち上げ予定。	害派遣福祉チームの仕組みの検討(チーム構成、養成課程など)や情報システムの具体的項目、提供(共有)方法の具体的検討と運用などを実施していく予定である。	H26年2月)災害支援広域支援ネットワーク視察研修参加メンバー等による情報交換会 H26年3月)新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会設立総会を開催予定 H26年3月)新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会・災害対応図上訓練を開催予定	検討 H26年3月)研修会開催予定	社会福祉施設受入調査・調整 H26年1~2月) 原子力災害における広域避難計画等を作成するため各団体と調整中 H26年3月) 「福祉避難サポートリーダー」養成研修開催予定 H26年2~3月) 幹事会開催予定 H26年3月)全体会開催予定	派遣手順、研修内容について協議) H25年8月)第1回研修会開催 H25年11月)災害時のこころのケア研修会 H26年3月)第2回研修会開催予定
(2)現在の進捗状況	特になし	「青森県における災害時の福祉支援ネットワーク構築に関する準備会」に係る第2回検討会に向けた資料作成(内容) ・第1回検討会の課題整理について ・現地視察等の報告について ・災害初期からの福祉提供体制の強化による二次被害防止と要配慮者支援体制構築のための調査研究情報交換会の報告について ・青森県における災害時の福祉支援ネットワーク本部(仮称)の設置運営について ・青森県災害派遣福祉チーム設置運営について	・周知・啓発セミナー:5回開催済み(約520名参加) ・チーム員募集:約260名の応募あり ・チーム員養成研修:約200名参加予定 2/12基本研修 2/13図上訓練① 3/8図上訓練② 3/9図上訓練③ ・チーム設置:研修終了後、H25年度中にチーム設置予定。(30チーム程度を予定) ・今年度未受講者はH26年度の研修実施で対応	課題認識の段階、ネットワークメンバー構成の在り方について検討 ○2月下旬に宮城県社協主催の県内種別団体情報交換会において、本事業の経過説明と検討会立ち上げの説明を行い、各種別団体において賛同の有無を検討いただき、賛同していただける団体にて、同上「福祉分野団体等における広域連携・協働ネットワーク(仮称)」検討会を立ち上げ、次年度から具体的な検討を進める予定。	プロジェクトの中では地域の役割と広域の役割を整理した上で、広域の福祉支援の課題と今後の方向性について検討し、各団体間で共有している段階である。 26年度は、25年度の検討において共有した方向性を踏まえた、より具体的な取り組みを実施していく予定。	・設置要綱(案)等を検討し、ネットワーク協議会設立総会をH26年3月)に開催予定。 ・H25年12月)及びH26年1月)に福島県にて「新潟県経営者協議会」が職員派遣を行っている法人施設及び宮城県県の災害福祉広域支援ネットワーク団体の視察研修を実施。 ・災害時対応の図上訓練を実施予定。	社会福祉法人・施設間の職員の応援、物資の支援、利用者への一時受け入れ等、災害時における相互応援協定の内容を検討している。 先進県の取り組み事例や国の動向などの情報収集、各種別協議会や施設との調整の段階である。	大飯・高浜原発のLPZ圏域内の重度要配慮者の様態別調査を実施し、それらの調査結果を基に、現在受入調整を行っている。原子力災害における広域避難計画等を作成するため各団体と調整中。 福祉避難サポートリーダー養成研修については3月の実施に向けて、現在大学等の専門機関とカリキュラムの作成にあたり、情報収集及び先進地視察調査の実施などを行っているところ。	第1回研修会のアンケートを踏まえ、チームの活動時に必要となるニーズ調査票(仮)を作成中。また、県内各圏域においてスムーズに活動できるよう、全体研修に加え、県内2圏域における研修会を企画予定(H26年度予算要求)
(3)連携・情報の交換状況									
①都道府県 医療部局・ 防災部局	未実施	未実施	上記有識者会議、準備会及び推進機構会議に関係課長等が出席し、情報を共有。セミナー等を通じて情報共有(防災部局と共同開催)。	未実施	未実施	未実施	未実施	京都府の健康福祉総務課、介護・地域福祉課及び医療課と京都府社会福祉協議会が連携し、センターの運営などをはじめ、大規模災害時の要配慮者支援について対応しているところ。京都府の防災部局とも適宜情報交換を行い、連携している。	防災部局が作成する県地域防災計画にDCATを位置づけている。
②市区町村	未実施	未実施	上記有識者会議、準備会及び推進機構会議に関係市町村(市長会、町村会)が出席、情報共有。セミナー等を通じて取組周知、情報共有。	未実施	未実施	未実施	未実施	LPZ圏域内の8市町について当初から参画いただき、広域避難支援の調整。 それ以外の18市町村については、市町村会議や防災会議などで進捗状況、今後の予定等について情報提供を適宜実施。	DCATの創設を周知 H25年1月~2月市町村職員(地域福祉担当)、社会福祉法人等(福祉避難所設置検討者) H25年3月市町村職員(避難所運営担当) H25年7月市町村職員(災害救助法担当)

都道府県名	北海道	青森県	岩手県	宮城県	東京都	新潟県	石川県	京都府	熊本県
③事業者 団体・ 職労団体・ 事業所等	未実施	青森県における災害時の福祉 支援ネットワーク構築に関する 準備会(H25年3月開催)にお いて実施。	上記有識者会議 準備会及び 推進機構会議に関係団体が 出席し、情報を共有、協力団 体と協定締結。 セミナー等を通じて取組周 知、情報共有。	上記の各団体と意見交換会議 にて、情報交換、情報共有等 を実施している。	上記検討プロジェクトの委員に 就任頂き、広域支援の課題や 今後の方向性等について検討 している。	老施協→災害担当理事を配 置、会員施設間で個別(独自) に災害支援協定等を締結 社会福祉士会→災害支援コ ーディネーター研修へ職員参 加 経営者協議会→被災地へ計 画的に職員派遣(福島県)	25年3月)各種別協議会・団 体の代表者への説明 H25年4～5月)各種別協議 会総会で会員施設への周知 H25年7月)各種別協議会・職 労団体代表者への説明 H25年10月)各種別協議会役 員会で説明、内部での検討を 依頼 H26年1月～)各種別協議会 において相互扶助協定(案)を 検討	参画いただいている医療、福 祉分野の15団体について広 域連携についての体制づくりと ともに、避難所での要配慮者 支援に向けた取り組みについ て、協議・検討を行っている。 また、受入調整にあたっても 府内の避難・受入用の連絡・ 調整ルートの確立やルール作 りに向けて、協議・検討を行っ ている。	協定締結7団体の事務局と派 遣要請方法や研修内容等を 協議(第1回連絡会)。
(4)現在ま で実施した 研修や訓練 の有無	未実施	未実施	H26年2～3月にチーム員養 成研修を実施予定	H25年12月とH26年2月に 広域連携訓練実施予定 2月20日に広域連携訓練を 実施予定	未実施 ※但し、都内社会福祉施設で 構成される種別協議会によっ ては、独自にBCP策定に向け た研修会開催、相互応援協定 締結に向けた訓練実施等の取 組みを実施	・災害対応研修(県社協の自 主事業として、社会福祉法人 施設・事業所を対象に実施)。 ・H25年12月とH26年1月に 東日本大震災被災地の社会 福祉施設及び災害福祉広域 支援ネットワーク団体等の視 察研修を実施	H26年3月に研修会の開催を 予定	今年度中に、府内の市町村職 員や社協職員など約100名 程度を対象に福祉避難サポ ートリーダー研修を3月に実施 予定。	第1回研修会(H25年8月開 催)において、登録施設(病 院、事業所)の連絡責任者及 びDCAT登録者に対する基礎 研修を実施(出席者約180 名) 第2回研修会(H26年3月開 催)において、被災地支援経 験者等のDCAT登録者(定員 約70名)を対象に、ワークシ ョップ形式の研修を実施予定。
3.活動内容									
(1)活動の 対象範囲	福祉避難所・避難所	今後検討予定	避難所 福祉避難所	今後検討予定	避難所 福祉避難所 入所施設をはじめとする社会 福祉施設等	構成団体法人・会員施設 避難所 福祉避難所 在宅等の地域の要援護者(高 齢者、障害者、児童等)を含 む	避難所 福祉避難所 入所施設等	避難所 福祉避難所 入院・入所施設 要配慮者の自宅等	避難所 福祉避難所等
(2)災害時の 活動対象 時期	災害救助法の適用を受け、福 祉避難所等を設置する被災地 の市町村等から生活相談職員 などの派遣要請があったとき から、被災地域において、福 祉的対応を行う必要がある期 間。	今後検討予定	発災後5日間程度	今後検討予定	今後検討予定	初動期、中期(発災後6ヶ月以 内)、長期(発災後1年以内)	発災後1～2ヶ月程度	災害規模により異なるが、原 発災害などで区域全体の避難 が必要な場合は、要配慮者の 避難が終了するまでの期間。 地震等により避難所が設置さ れ、災害対応が長期化する場 合は避難所での要配慮者対 応が収束するまでの期間。	発災後3週間程度
(3)資料等 作成状況	要綱、協定書	青森県における災害時の福祉 支援ネットワーク構築に関する 準備会における会議資料(広 域支援イメージ図等) 青森県における災害時の福祉 支援ネットワーク構築に関する 準備会に係る第1回検討会資 料(先進県の実施状況、災害 福祉広域支援ネットワーク協 議会(仮称)の構成団体、今後 のスケジュール等)	推進機構設置要綱、同運営要 領、災害派遣福祉チーム設置 運営要領、チーム員養成研修 実施登録要領、活動マニュアル、 図上訓練(シミュレーショ ン)資料	未実施 「福祉分野団体等における広 域連携・協働ネットワーク(仮 称)」検討会の立ち上げに向け た要項を作成(検討中)	今後作成予定	趣意書(案)、設置要綱(案)、イ メージ図(案)	未実施	センター設立にあたる資料、U PZ圏域内の入所入院在宅の 重度要配慮者様態別調査資 料、幹事会開催に関する資 料、避難受け入れ調整に関す る資料、福祉避難サポート リーダー養成研修カリキュラム 等	熊本県災害派遣福祉チーム 設置要綱、熊本県災害派遣福 祉チーム設置運営事務取扱 要領、熊本県災害派遣福祉チ ームの派遣費用の負担等関 する要領
4.実施時の 課題につ いて	宮城県の意見と同様に、災害 福祉広域支援ネットワーク構 築に向けて、職労団体や医療	予算の確保について、現任は 福祉医療機構の助成金により 事業を実施しているが、当該	・市町村関係部署への周知と 啓発(要援護者支援セミナー 開催、地域防災計画への位	・種別を超えた連携を取りたい と考えているが、現時点にお いて検討メンバーが高齢者	・関係行政・施設・団体等の理 解促進 ・保健・医療・防災との連携	・各団体の活動内容の共有や 災害時広域支援活動への意 識啓発をいかにして行うのか	・ネットワークへの取り組みや 参加については、概ね賛成 をいただいているが、各種別	1 現在の課題 ・重度要配慮者の対象者の選 別、調査項目の選定、受入調	・チームが実際に活動する際 に必要な調査票やマニュアル の作成ノウハウがない。

都道府県名	北海道	青森県	岩手県	宮城県	東京都	新潟県	石川県	京都府	熊本県
	分野等、専門性の高い団体との協働、連携のあり方をどう検討、協議していくのかわからない。	事業を継続する上で、今後の予算措置の見通しに不安を感じる。 また、現状は事業費のみの予算措置だが、当該事業の実施については、各関係機関・団体等との連携や連絡調整、会議の開催等、業務は多岐にわたるため、今後は人件費の予算措置も必要と考えます。	置付け) ・チーム員活動での費用負担(旅費・宿泊費・カンパ代、保険等)* 災害救助費の適用を要望 ・推進機構事務局である県社協の運営体制(災害Vセンター設置、災害派遣福祉チームの派遣) ・スクリーニングの項目や判定結果の方法と専用ソフト開発(タブレット型PC 使用想定) ・大規模災害発生時の他県への広域支援体制構築(全国的な支援ネットワーク確立)	福祉分野に偏っていること。 ・ネットワーク形成後における事務局体制の在り方。 ・行政分野との連携(政令指定都市を巻き込めていない)。 ・本事業を継続する上での財源(財源がなくても継続すべき事案とは理解しているが、より有効に機能させる上でも財源の確保は必要)。 ・職能団体や医療分野等、専門性の高い団体との協働・連携の在り方 ・総論での賛同は得られていると感じるが、各論になった際の意識共有が不十分と感じる。		・行政への要望(要援護者情報等の提供等)等をいかに行っていくか ・県内外での広域支援活動における全国組織との関わり等。 ・市町村が策定する「災害時要援護者避難支援全体計画・個別計画」への参画と連携・協力体制の整備 ・市町村との災害支援協定等の検討 ・原子力災害時における避難者支援等について	協議会・団体や法人・施設における災害に対する意識や相互応援の必要性について、意識や考え方に温度差がある。 ・発災時における県内の各種別協議会・団体間や法人・施設間の協定やネットワークがないため、まず、身近なところである同種の種別間や近隣施設等との相互応援の枠組みを固める必要がある。そのため、各種別協議会・団体や法人・施設に対し、丁寧な説明や調整が必要であると考えている。 ・県外の災害に対応するためのネットワークには、国等の強い指導が必要である。	整った事業所等への説明・調整、様々な事業者や連携先から協力を得る上で対応に困難があった。 ・他協局をはじめ関係機関との調整の困難さ。 ・要配慮者の移送手段の確保。 ・要配慮者の迅速な受け入れのためのルール作り ・必要な配慮の特性ごとの対応策(例:知的障害、発達障害等) 2 今後の課題 ・発災時、避難所での要配慮者への初期対応をスムーズに行う枠組み作り(サポーターの位置づけ、活動展開)。 ・災害派遣福祉チーム編成方法、関係機関との連携や協定のあり方。 ・災害派遣福祉チーム派遣時や市町村等を支援する際の財源不足。 ・災害派遣福祉チームの派遣時の責任のあり方が未整理。	・県内各圏域における体制整備をどのように進めていくか。 ・災害救助法における「福祉」の位置づけと東日本大震災での特例扱いについて。 ・県、協定締結団体、登録施設等の役割分担について。
5.知りたいこと ・その他	・それぞれの都道府県で、ネットワーク構築に向けた検討をさせるのではなく、国が、統一的で、かつ、具体的なネットワーク構築のあり方を示し、その上で、各都道府県が検討を進めていくことが、実効性のある広域的なネットワークの構築につながると考える。	・派遣スタッフの処遇に関すること(手当、事故等への対応方法等) ・行政との連携について(防災計画での位置付け、情報の共有方法等) ・各都道府県の進捗状況について ・協議会の設置期日について ・災害派遣福祉チームの標準マニュアルについて ・災害福祉広域支援ネットワークの構築支援事業に係る事項要求について ・将来的な制度設計について ・行政との役割分担について	・活動現場での医療・保健のチームとの連携のあり方と具体的な活動のすみ分け	・他団体で取り組まれている具体的な事例を知りたい。 ・高齢者福祉施設等が災害派遣福祉チームに職員を派遣する場合の負担軽減の方策。(先行事例ではどのように整理されているのか知りたい。)	・各道府県の進捗状況 ・先進事例の情報提供	・県及び市町村災害対策本部との関わり方(ネットワーク組織の権限) ・長期的な派遣を要する場合の経費負担の考え方 ・県・市町村策定の災害時要援護者避難支援計画の推進と各都道府県災害福祉広域支援ネットワーク団体との連携・協働体制の働きかけ	・各県の進捗状況 ・今後の国の方針や進め方について	【避難所支援】 ・避難所の初期段階における要配慮者への対応について(誰かどのように支援するのか)。 ・避難所に来られない要配慮者への対応をどこまで行うか。 【災害派遣福祉チーム】 ・チームの構成員について(医者も含めるのか)。 ・チームの派遣時のルール作りについて。 ・派遣時の都道府県同士の取り決めについて。 ・チームのスキルアップについて。 【全般】 ・避難する側と受入側のマッチングの仕方について。	・各自治体において、事務局と都道府県の役割分担をどのように整理されているか ・各自治体における取組状況(情報共有)

(2) 実施結果と課題

情報交換会ではさまざまな構築していく上での課題や悩みがあげられ、大きく分類すると以下の5項目として分類を行った。

① 各主体間での役割分担の考え方

【あげられた課題】

福祉支援ネットワーク本部のプラットフォーム上には、都道府県と事務局を中心に、要援護者に関わる各種団体が参加することが望まれる。そうしたことから、いずれの参加都道府県・団体もそれらとの調整を取っている状況にある。検討上では、必要性自体は各々理解し、その主旨に賛同するものの、既に各種団体において職員派遣等の相互支援の仕組みを構築している所も多いことから、それとの住み分けをどのようにするのかという課題が出た。

【検討の方向性】

東日本大震災の際には、そうした事業者団体や職能団体を中心とした職員派遣が行われ、派遣する側・派遣される側双方の負担も比較的軽いことは想定され、その仕組み自体は積極的に活かすべきである。

しかし、各種団体から広域に職員が派遣される場合、復旧期以降のサービス供給としては大きな力となりうると考えるが、災害直後からの機動性、災害初期に実施する福祉ニーズ把握の機能の確保、避難所等を含むその他の要援護者支援拠点への対応等の課題がある。また、都道府県内の種別協議会で相互支援を行う場合も、災害初期に実施する福祉ニーズ把握の機能の確保、避難所等を含むその他の要援護者支援拠点への対応等の課題がある。そのため、災害初期に実施する福祉ニーズ把握の機能の確保、避難所等を含むその他の要援護者支援拠点への対応等をどのように考えるかを、共通の課題として検討することが望ましく考えられる。

② 連携の必要性

【あげられた課題】

ネットワーク構築のためには、都道府県の医療・保健や防災部門と福祉部門の連携が不可欠である。さらに、被災地の防災活動を進めるのは被災地市区町村であることから、実際に活動を行う場合には、それらとの連携も進める必要がある。

【検討の方向性】

各都道府県・団体の検討体制において、医療・保健や防災部門は入っている所が殆どであり、一定程度の関係性は作られているものとする。一方、医療・保健については既に災害時の派遣システムがあることから、福祉ニーズ把握については、それとの乗り合いで進めていこうとするケースと、福祉のシステムをつくってつなげていこうとするケースとの双方が見られた。以上については各都道府県の状況に応じて進めていけばよ

いものであるが、その後の中長期的な支援を考えたとき、医療・保健との情報共有や情報の引継ぎをどう考えるかがポイントとなるため、その情報把握・蓄積・共有のあり方等については検討を深める必要がある。

また、防災部門については、都道府県内での関係もさながらであるが、地域の活動を考えると、都道府県防災部門と市区町村防災部門との関係性に着目する必要がある。熊本県の場合、県の地域防災計画に災害派遣福祉チームの記載があり、今後の市区町村計画にも同様の展開がなされることが期待されている。そうした取り組みについても、今後は進めるべきと考える。

③ コーディネート・調整・指揮命令機能の確保

【あげられた課題】

被災地に派遣を行う場合、派遣すべき人員のコーディネートやチーム編成をどのように考えるべきかという課題がある。さらにその派遣調整の方法、指揮命令も考える必要があるが、福祉支援ネットワーク本部の事務局の人員のみで対応することは困難である。

【検討の方向性】

ICSの危機対応の5つの機能と照らし合わせ、どのように確保すべきかを考えねばならない。今回の参加者のうち、事務局を担うと考えられている者の多くは都道府県社会福祉協議会であり、今後検討を行う都道府県においても同様の傾向が見られる可能性が高い。平常時の事務局活動はよいが、災害時にはボランティアセンターの開設・運営等も担わねばならないことから、実際に災害時において全てに対応できると考えると難しい可能性がある。一方で、災害時の対応は他の団体や事業者も同様に全てを担うことは難しいと考えられること、さらには福祉ニーズ把握があげてきた情報をもとに福祉の支援の種類と量がどの程度必要かと考えるには相応の現場経験が必要であるということ等も考慮する必要がある。

よって、災害時の本部の機能については、事務局を担う団体を含む参加団体等の中で、最もその役割を担うのに適切と考えられるよう役割分担を行い、その確保をすることが望ましい。さらにはその代替機能はどのようにするのかの検討も必要である。

④ 構築や相互支援に際しての考え方・意識の共有策

【あげられた課題】

ネットワーク構築にあわせ、色々な団体、人々に説明を行っていく必要がある。また、地域啓発も必要であり、そうした際の説明や意識共有に向けた資料等が必要である。また、地域に入っていく際には、「災害福祉を担う者である」ということがわかるような印やサインも必要である。さらに広域支援を考えると、そうしたものが共通化されている必要がある。

【検討の方向性】

説明用の簡易な資料の作成とあわせ、その活用等の研修資料も必要である。また、災

害時には活動が「見える」状態となっていることが必要であり、その際には共通のマークやシンボルがあることで広域支援の行いやすさも増すことになるため、その検討は重要である。

⑤ 人材確保と育成

【あげられた課題】

実際に活動を行うのは現場職員であり、その支援内容が災害福祉の効果に直結することとなる。しかし、災害時の福祉として、何を行えばよいのかがわからない。サービス供給の場合、平日頃から行っている支援の延長上にあるので理解はしやすいかもしれないが、災害初期に行う福祉ニーズ把握では何を見てくるべきなのか、スクリーニングで行うアセスメントではどのような内容を確認すべきなのか、という問題がある。さらに、こうした内容についての研修と講師も必要である。

【検討の方向性】

岩手県・熊本県とも既にチーム員の登録を開始しており、その登録数も岩手県：約 260 名、熊本県：約 500 名となっている。参加を希望する職員の意識も高く、その期待にも応えるような研修が必要であることから、その具体的な活動に資する資料は必要である。

福祉ニーズ把握の場合、被災地域の福祉支援体制の確認を行うことから、平常時から地域の福祉支援体制の整備活動とあわせて考える必要がある。人口・想定される要援護対象者・支援のための資源量・支援拠点等は平常時でも確認は可能であり、それらとあわせて福祉ニーズ把握の基本的な内容を整理する必要がある。

緊急に行われるスクリーニング-1 の際に用いられるアセスメントについては、医療・保健の関係者も行っている可能性があり、それとの関係をどのように考えるの必要がある。また、防災関係者、避難所もの場合はその管理者も確認する可能性があることから、詳細に入り組んだものばかりが望まれるとも限らない。情報共有・蓄積の方法、運用策とあわせ、その共通となるフェイスシートのような簡易なものについても検討することが望ましい。

(3) 福祉支援ネットワーク本部の立ち上げ状況

先行して福祉支援ネットワーク本部組織や災害派遣福祉チームを立ち上げた事例としては、岩手県、新潟県、京都府、熊本県があげられる。※組織及びチームの名称はそれぞれ異なる

全国でもいち早く組織を立ち上げた岩手県と熊本県は、平成 25 年度に災害派遣福祉チームに該当するチーム員の募集と登録、研修を開始している。平成 25 年度末には新潟県も組織を立ち上げ、新潟県の地域防災計画の具現化をこの災害福祉広域支援ネットワークで担うという視点で民間事業者主導による構築を推進している。京都府では、原子力災害の UPZ¹圏内の避難計画とあわせて福祉支援ネットワークの検討を行っている。

① 岩手県

1) 実施の経緯等

東日本大震災の被害に際し、岩手県では県内外の福祉関係機能団体等が連携・協働して沿岸被災地のニーズにあわせた支援活動を実施するため、災害直後より岩手県社会福祉協議会が調整役となって災害ボランティア派遣システムを構築し、支援活動が行われた。その活動の中から、福祉分野における支援について急性期から中長期に至るまでの長期継続的な支援の必要性、特に初期対応等の課題があるとの認識を得たことから、「岩手県内機能団体等による災害支援会議」が平成 23 年 3 月に設置され（事務局：社会福祉法人岩手県社会福祉協議会）、学識経験者を加えたワーキングチームによって「災害派遣福祉チーム」の創設に向けた検討がはじまった。

平成 24 年 12 月からは、検討体制を保健、医療、福祉の関係団体、学識経験者、市町村、県等に拡大した「災害福祉広域支援に関する有識者懇談会」が設置され（事務局：岩手県保健福祉部地域福祉課）、災害時における要援護者の広域支援のあり方に関することや福祉・介護を支援するチームの派遣調整及び派遣主体組織に関すること等についての検討が行われた。

その検討結果をもって、平成 25 年 9 月には福祉関係、医療・保健関係、学識経験者、行政等らの参加により、岩手県知事を本部長とする「岩手県災害福祉広域支援推進機構」が設置され（事務局：社会福祉法人岩手県社会福祉協議会）、大規模災害時に避難所等において災害時要援護者の福祉・介護等のニーズ把握や応急支援等を担う「災害派遣福祉チーム」の派遣主体となる官民学協働の組織として活動を行うこととなった。

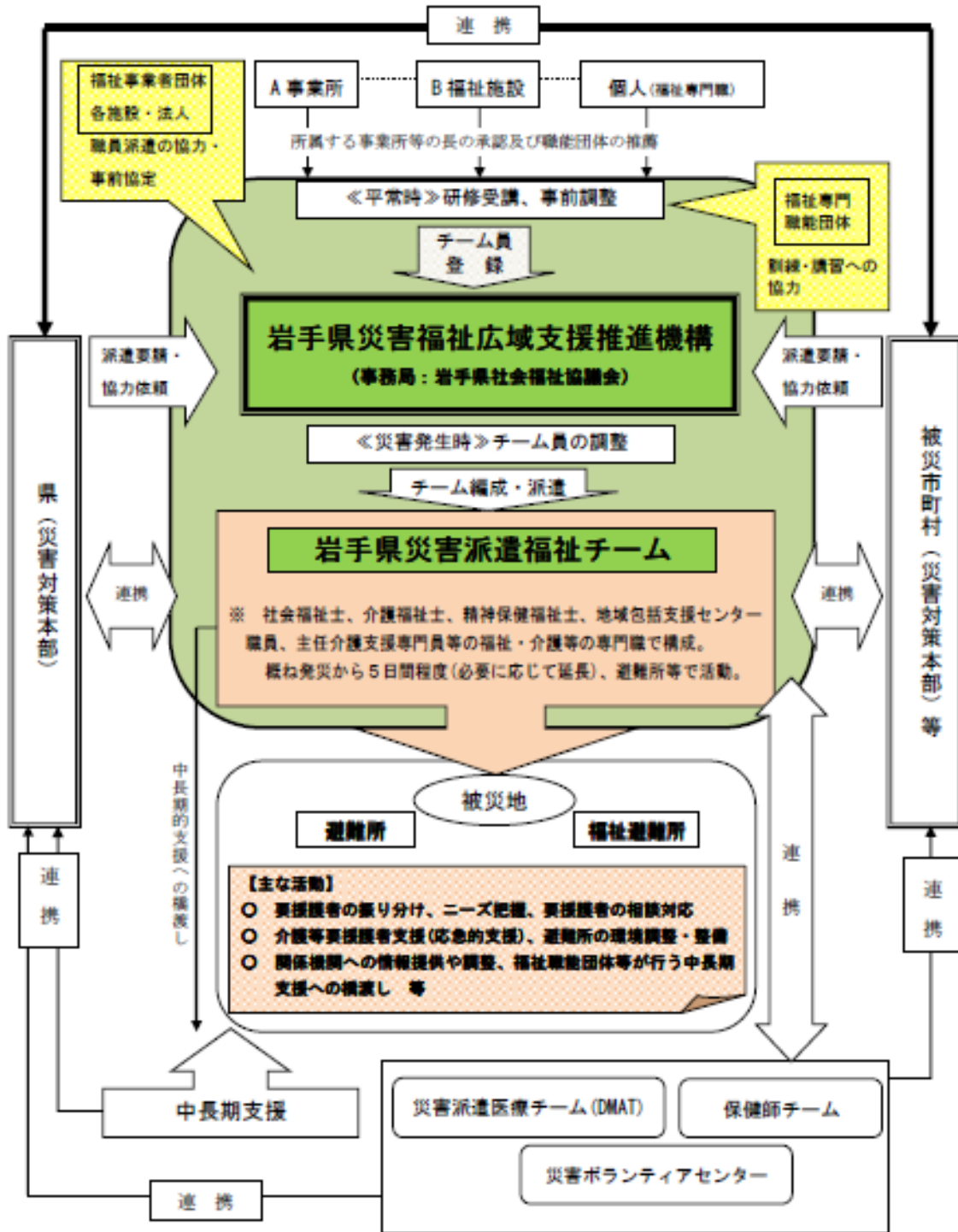
¹ UPZ：緊急時防護措置準備区域（Urgent Protective action planning zone の略）。原子力施設からおおむね半径 30km の範囲で防災対策を重点的に行う区域のこと。発災時には広域避難することを念頭に避難対策を検討する必要があるとされている。

図表- 20 岩手県災害福祉広域支援推進機構の主な活動内容

- ・広域的な要援護者支援のあり方、チームの派遣調整に関する検討・協議
- ・市町村、関係機関・団体との協力連携体制の構築（事前協定締結等）
- ・チーム活動に関する周知、啓発
- ・チーム員の募集、研修の実施、チーム員の登録及びチーム編成
- ・災害発生時の被災地へのチーム派遣決定 等

平成 25 年 9 月に開催された岩手県災害福祉広域支援推進機構の第一回会議では、協力団体と「岩手県災害福祉広域支援に関する協定」の協定書の取り交わしと推進機構の活動等についての説明が行われた。その後行われた「災害派遣福祉チーム」の登録研修により、チーム員は 197 名となり、最大 27 チームを派遣できる体制となっている。

図表- 21 実施体制



出典：岩手県ホームページ

図表- 22 岩手県災害福祉広域支援推進機構の構成

本部長	岩手県知事		
副本部長	岩手県保健福祉部長		
事務局	社会福祉法人岩手県社会福祉協議会		
委員	構成 20 団体(福祉関係、医療・保健関係、学識経験者、行政)の代表者等※団体名のみ記載		
	区分	団体名	協定締結団体※
	福祉関係	社会福祉法人岩手県社会福祉協議会	
		社会福祉法人岩手県社会福祉協議会社会福祉法人経営者協議会	○
		社会福祉法人岩手県社会福祉協議会高齢者福祉協議会	○
		社会福祉法人岩手県社会福祉協議会障がい者福祉協議会	○
		社会福祉法人岩手県社会福祉協議会児童福祉施設協議会	○
		社会福祉法人岩手県社会福祉協議会保育協議会	○
		一般社団法人岩手県介護老人保健施設協会	○
		岩手県地域包括・在宅介護支援センター協議会	○
		岩手県知的障害者福祉協会	○
		社団法人岩手県社会福祉士会	○
		一般社団法人岩手県介護福祉士会	○
		岩手県精神保健福祉士会	○
		岩手県介護支援専門員協会	○
	医療・保健関係	一般社団法人岩手県医師会	
		学校法人岩手医科大学	
		岩手県保健師長会	
	学識経験者	公立大学法人岩手県立大学	
	行政	岩手県市長会	
岩手県町村会			
岩手県			

※協定締結団体:「岩手県災害福祉広域支援に関する協定」を締結する団体

出典: 岩手県ホームページより作成

2) 「災害派遣福祉チーム」について

岩手県の「災害派遣福祉チーム」では、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士等の福祉専門職で、一定の研修を受けた者をチーム員として登録し、災害救助法が適用となる程度の大規模災害発生時には 4~6 人程度でチームを編成して被災地に派遣し、避難所等において支援活動を行うことを想定している。

「災害派遣福祉チーム」の活動時期は発災直後の 5 日間程度と想定されており、福祉専門職による二次被害の発生防止と中長期の支援につなぐための支援を行うことを目指している。また、支援の実施に際しては、被災地域の自立を妨げないことを重視して

いる。

「災害派遣福祉チーム」の派遣に際しては、災害が発生した被災市町村からの要請やその災害規模に基づき、岩手県災害福祉広域支援推進機構を設置する岩手県が災害派遣福祉チーム派遣の判断を行い、事務局に派遣決定の連絡を行う。その後、事務局である社会福祉法人岩手県社会福祉協議会がチーム編成等の派遣調整と要請を行い、チーム員を召集し、被災地に派遣することとなる。

岩手県の「災害派遣福祉チーム」の特徴は、相談系・介護系、高齢者・障害者・子ども等の多様な職種によるチーム員編成を想定していることである。これは、支援先の一般避難所等には多種多様な福祉ニーズがあるとの考えによる。また、チーム員の速やかな参集や活動等を考えると、一法人内の職員によってチームを組成することも望ましいと考えられるが、現実的な問題として、それだけの人員を出すことが可能な法人は限られるとの現実的な判断もあり、災害時には職能、技術等を出来る限り活かしたチームづくりを志向することとなった。

そのため、チーム員としては、①要援護者のスクリーニングやニーズ把握等を行い、要援護者らの諸相談に応じることができる者、②介護等の直接的な支援のほか、避難所の環境整備・調整について助言できる者、③連絡調整・情報収集を行い、中長期支援の橋渡しを担うことができる者、を想定している。

図表- 23 チームの概要

チーム編成	福祉職の混成チーム(高齢・障害・児童・保育等)4~6名	
活動期間	発災初期の概ね5日間程度(必要に応じて延長・追加派遣)	
活動場所	一般避難所、福祉避難所等	
チーム員	職能団体会員、施設職員等	
活動内容等	初期対応の例	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉相談体制の確立(避難所内相談窓口の支援等) ・スクリーニング(簡易的アセスメントによる要援護者の選別) ・優先的搬送対応(社会福祉施設への緊急入所、福祉避難所への移送等のコーディネート) ・福祉避難室確保対応(一般避難所内での要援護者用別室確保の支援)
	その後の活動例	<ul style="list-style-type: none"> ・相談支援(アセスメント・支援方針の策定等) ・ニーズの掘り起こし(要援護者の発見等) ・環境整備(個々の生活空間、共有スペース等の改善) ・衛生対策(排泄・入浴・口腔ケア・感染対策等) ・情報提供(特別な配慮が必要な方等への対応) ・生活支援(見守り・食事・排泄等の応急的な介助) など

出典：「大規模災害に備えた福祉の取組」（岩手県災害福祉広域支援推進機構）より作成

3)「災害派遣福祉チーム」の研修

岩手県では、平成 26 年 2 月 12 日～2 月 13 日に「災害派遣福祉チーム」の第一回の登録研修を行った。研修を受ける者は、事前に総務省消防庁の e カレッジを視聴し、災害に関する基礎知識を得ていることが前提となっている。登録研修の第一日目では、オリエンテーションの後、当初から災害福祉広域推進機構の検討に携わっていた学識経験者らから、チームに求められる役割、被災地でのチーム活動、チーム活動の手順について、マニュアル等の資料をもとに座学での研修が行われた。第二日目は、オリエンテーションの後、具体的な災害の想定をした図上訓練が行われた。「災害派遣福祉チーム」の派遣先は一般避難所、福祉避難所であり、その活動は発災初期からと想定されている。特に発災初期の一般避難所等は混乱していることが想定され、東日本大震災の際には福祉事業者らが支援に入るのにも困難を極めたという経験から、「災害派遣福祉チーム」が極力スムーズに活動を開始するため、図上訓練時にも活動開始時における被災市町村の災害対策本部や避難所管理者等と「災害派遣福祉チーム」のやりとりも想定した訓練が行われた。

② 新潟県

1) 実施の経緯等

東日本大震災の発生翌日の長野県北部を震源とする地震等、相次ぐ地震によって、新潟県も大きな被害を受けた。それ以外にも、新潟県は、昭和 39 年の新潟地震、平成 16 年の新潟中越地震、平成 19 年の中越沖地震等の大きな地震災害のほか、平成 16 年の新潟・福島豪雨や大雪による災害等を経験している。そうした経緯から、新潟県の福祉団体では、自らの構成員を相互に支援する体制づくりと併せて、県内の福祉団体が連携・協力して災害に備えた全県一体の支援体制を構築することを目指し、平成 26 年 3 月に「新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会」を設立し、新潟県と協働してその体制づくりにあたっている。

図表- 24 新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会の構成団体

- ・ 一般社団法人 新潟県老人福祉施設協議会
- ・ 新潟県身体障害者施設協議会
- ・ 新潟県精神障害者社会復帰施設協議会
- ・ 新潟県社会福祉法人経営者協議会
- ・ 公益社団法人 新潟県社会福祉士会
- ・ 公益社団法人 新潟県介護福祉士会
- ・ 新潟県ホームヘルパー協議会
- ・ 新潟県介護支援専門員教会
- ・ 認定特定非営利活動法人 災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード
- ・ 社会福祉法人 新潟県社会福祉協議会(※協議会事務局)

2) 「新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会」について

新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会の取り組みで特徴的であるのは、県市町村の地域防災計画及び災害時要援護者避難支援計画を明確に意識したうえで、要援護者の支援を自らの課題としてとらえて行動しようとしているところにある。

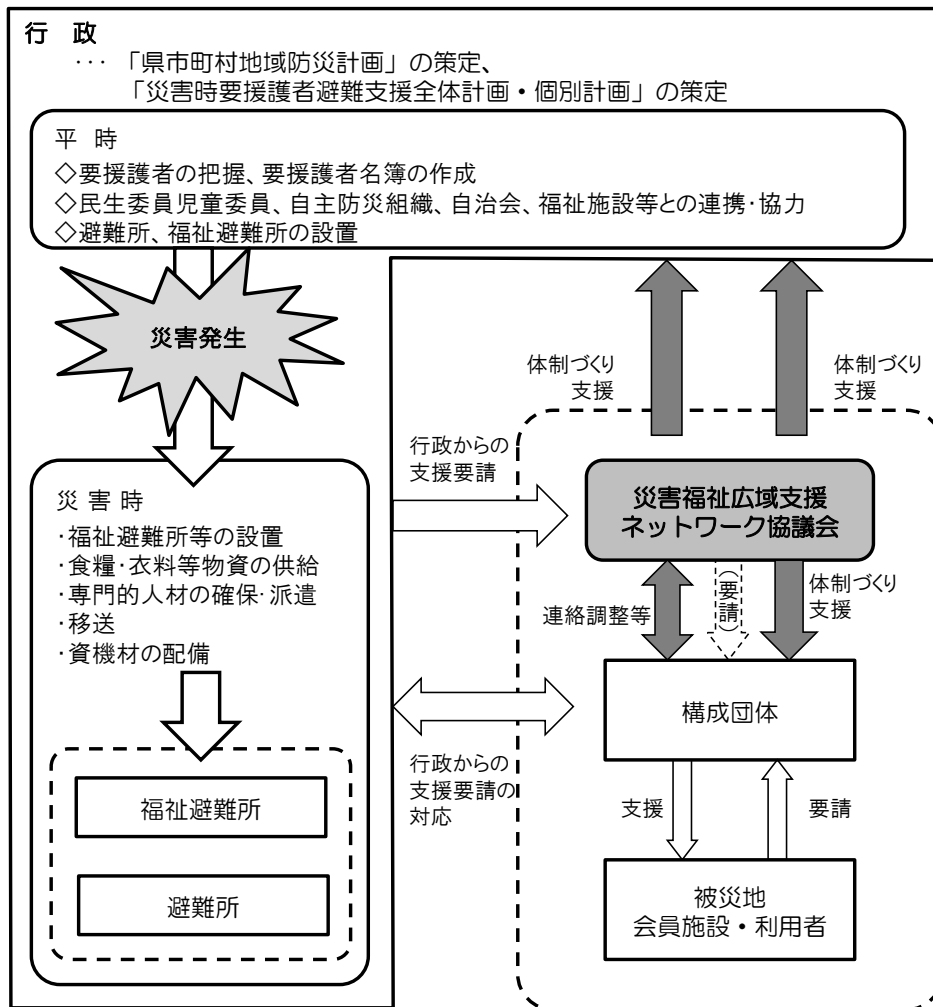
災害時の要援護者対応には、福祉避難所等を設置するほか、それら対応を行う専門的人材の確保等を行うことが必要だが、それらは行政主導で行われる。新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会の取り組みは、地域防災計画に定められた災害時要援護者の安全確保計画を具現化し、行政や介護保険事業者等がその責務や役割を果たせるよう支援することを志向している。

図表- 25 新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会の役割

<p>【平常時】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 新潟県地域防災計画に定める災害時要援護者の安全確保計画等に基づき、介護保険事業者及び社会福祉施設等が、その役割を果たせるよう、会員団体の体制づくり等を支援する。 ● 会員団体と連携して、災害時要援護者の安全確保を図る行政の体制づくりを支援する。 ● 法令等に基づき、行政が行う事項や、法令等に定められていない事項について、災害時に災害時要援護者の安全確保を図るため、行政に対して要望活動を行う。 <p>【災害時】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 会員団体等からの情報収集に努め、新潟県地域防災計画に定める災害時要援護者の応急対策等に基づき、行政や会員団体からの支援協力要請に対応するため、会員団体に対する連絡・調整や協力要請を行う。

出典：新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会設立総会資料より抜粋（平成 26 年 3 月）

図表- 26 実施体制案



出典：新潟県災害福祉広域支援ネットワーク協議会設立総会資料より作成（平成 26 年 3 月）

なお、平成 26 年度の新潟県災害広域支援ネットワーク協議会の活動については、「災害福祉広域支援ネットワーク推進フォーラム」の開催のほか、新潟県総合防災訓練等への参加、会員団体間での情報交換、役員会（総会、幹事会）の開催が想定されている。

2. 福祉支援ネットワークの構築と災害時の流れ（例）

情報交換会等で得られた内容をもとに、福祉支援ネットワークの構築フロー（案）について検討を行った。

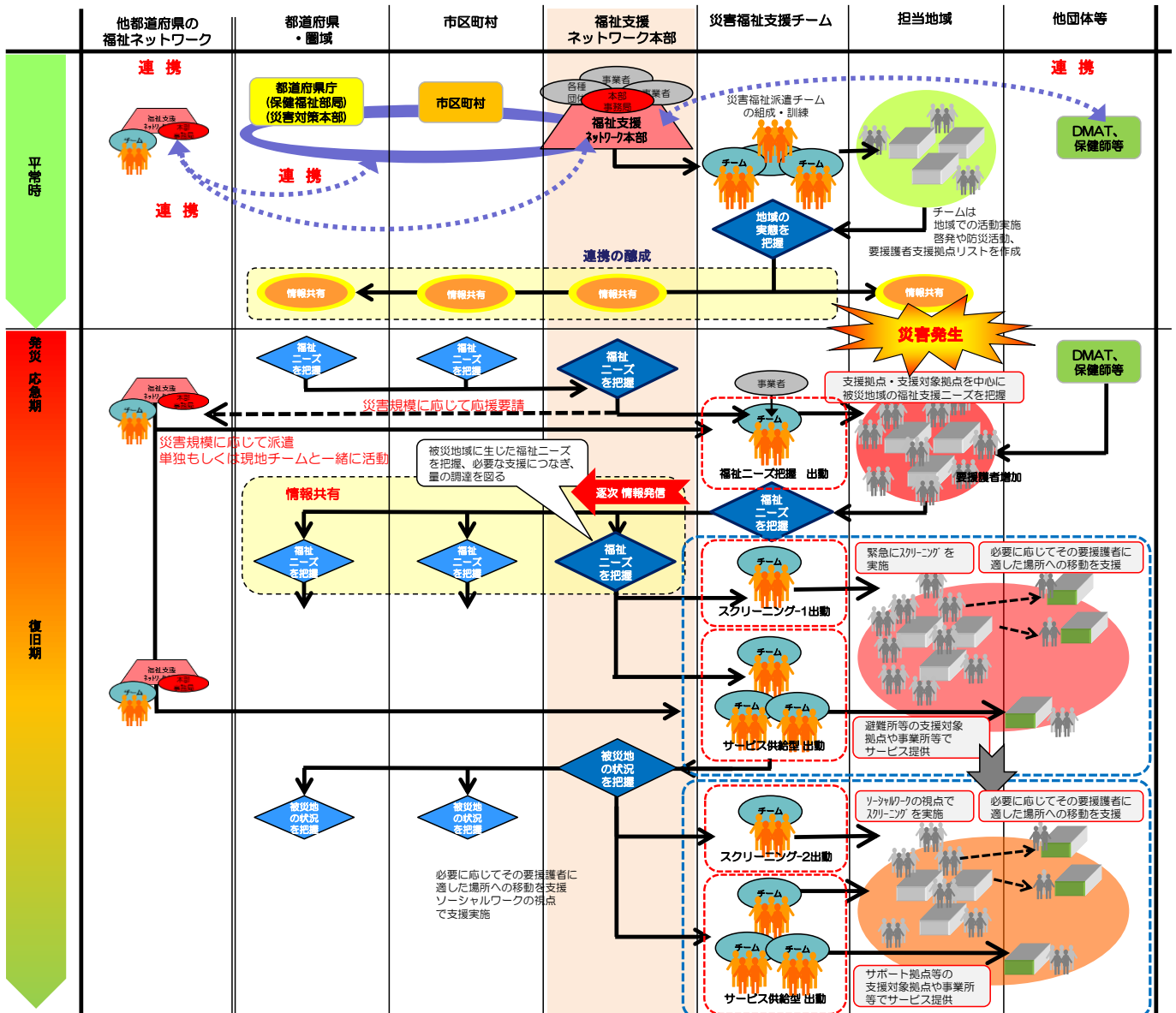
図表-20 は、平常時における実施内容の項目の例であり、図表-21 はその後の人員派遣のフローの例である。

図表- 27 平常時までにおける実施内容の項目の例（福祉支援ネットワークの立ち上げから平常時の活動まで）

時期	都道府県	市区町村	福祉支援ネットワーク本部(事務局)	災害派遣福祉チーム
ネットワークの立ち上げ	準備会の立ち上げ	<ul style="list-style-type: none"> 庁内検討体制づくり(保健福祉部局・災害対策本部)・他部署への連絡・連携の依頼。保健福祉計画、防災計画との整合等検討、趣意書等作成 準備会の体制を検討 予算等の措置 		
	準備会の立ち上げ			
		<ul style="list-style-type: none"> 準備会の組成、事務局の決定 		<ul style="list-style-type: none"> 準備会の組成、事務局の決定
	検討体制の構築 ↓ 実施に一定程度の合意が取れる	<ul style="list-style-type: none"> 準備会参画団体(事業者団体、職能団体等)の検討・声かけ、説明、協力要請 ⇒準備会県窓口は保健福祉部局 ⇒防災部局の参加も望まれる ⇒医療・保健関連にも声かけ(DMAT、災害医療班、保健師等) 	<ul style="list-style-type: none"> 市区町村の体制づくり開始 	<ul style="list-style-type: none"> 準備会参加団体(事業者団体、職能団体等)の検討・声かけ、説明、協力要請
	準備会開催			
	<ul style="list-style-type: none"> 準備会開催/出席、検討の実施 市区町村への周知・連絡と、市区町村の体制づくりの支援開始(できれば準備会の検討メンバーに入ることが望ましい。不可の場合は情報共有) ⇒市区町村への声かけは、都道府県福祉部局→市区町村福祉部局、都道府県防災部局→市区町村防災部局が行うことが望ましい 	<p>【準備会に入る場合】</p> <ul style="list-style-type: none"> 準備会発足の連絡を受け、福祉部局で担当決定 福祉部局と防災部局との連携 <p>【準備会に入らない場合】</p> <ul style="list-style-type: none"> 県福祉保健部局から、福祉支援NWの検討開始、その検討内容等の情報提供を受ける 	<ul style="list-style-type: none"> 準備会開催/出席、検討の実施 	
検討・作成				
<p>(検討→方向性の決定)</p> <p>■福祉支援ネットワークについて</p> <ul style="list-style-type: none"> 福祉支援ネットワークの目的、使命の確認 福祉支援ネットワーク本部が有すべき5つの機能(指揮調整・事案処理・情報作戦・資源管理・庶務財務)の整理とそれを担う担当及びバックアップ方法等の検討 福祉支援ネットワークの連携対象(防災、医療・保健等)の確認とその連携策の確保方法の検討(災害時及び平常時) 災害発生後のチーム出動のフローの検討(自動的に動く仕組みを考えると必要・災害規模や状況の検討が必要:例:被災自治体からの支援要望があがるか・あがらないか、本部からのチームへの出動指示が可能か不可か、被災自治体の災害対策本部他への周知が十分か・不十分か、派遣先への周知が十分か・不十分か 等) 災害時の福祉支援の実施・継続に必要な情報の種類と取得方法、及び情報のエスカレーションフロー・情報共有方法の検討とその実施に際して課題となる事項の抽出 災害時に福祉支援活動を行うため、平時に行っておくべき環境整備の検討(市区町村の防災や地域福祉の活動、福祉事業者の防災や地域福祉の活動の一環としておくことが重要) 大規模災害等、広域支援が必要な場合の検討(ネットワーク本部機能のバックアップの応援・受援、災害派遣福祉チーム等支援者の応援・受援等) 大規模災害時の窓口の相互支援体制の検討(ブロック検討、全国都道府県間での検討等) <p>■災害派遣福祉チームについて</p> <ul style="list-style-type: none"> チームの目的、使命の確認 想定する支援対象者 チームが災害時に実施すべき災害福祉の機能(福祉ニーズ把握、スクリーニング1-2、サービス供給)の整理 チームの編成及び求められるスキル等の基準の検討 各都道府県の資源等の状況に応じたチームの組成方法の検討 災害の想定(地域課題含む)及びチームの派遣が想定される基準の検討 チームの活動期間の想定(災害発生後の段階や機能等によって異なる可能性有り) <p>(ネットワークの実施内容検討に際して必要となる資料作成)</p> <p>【資料】福祉支援ネットワークの設置要綱 【資料】福祉支援ネットワークの活動マニュアル 【資料】福祉支援ネットワークの運営要領 【資料】災害派遣福祉チームの設置運営要領 【資料】災害派遣福祉チームの活動マニュアル 【資料】研修・訓練メニューの検討・作成</p> <p>(その他検討)</p> <ul style="list-style-type: none"> ネットワークの構築・維持の費用、実施費用の財源等検討 検討傷害保険等の検討 必要資機材等やその調達方法・備蓄方法の検討 資機材等について関係団体との協定 ※詳細検討は福祉支援ネットワーク立ち上げ後も可能 				
		<ul style="list-style-type: none"> 関連する計画(災害時要援護者避難支援計画、保健福祉計画、防災計画等)との整合等検討 要援護者実態把握の状況 支援対象拠点(福祉避難所、避難所等)の確認 福祉避難所管理者との協議 等 		
準備会等での合意が得られた段階				
	<p>(準備会等での合意が得られた段階)</p> <ul style="list-style-type: none"> 準備会参加団体以外への説明、協力要請の実施 事業者向け説明会の実施 予算等の措置 		<p>(準備会等での合意が得られた段階)</p> <ul style="list-style-type: none"> 準備会参加団体以外への説明、協力要請の実施 事業者向け説明会の実施 	

時期	都道府県	市区町村	福祉支援ネットワーク本部(事務局)	災害派遣福祉チーム	
ネットワーク本部の立ち上げ	支援協定の締結・ネットワーク本部立ち上げ				
	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク本部立ち上げ、参加団体等と協定締結 ネットワーク体制が立ち上がったことを周知(周知対象:市区町村、市区町村経由で福祉避難所管理者、避難所管理者、事業者等) ネットワーク体制の周知活動を強化 医療・保健等の団体と連携強化 	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク本部との連携 	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク体制が立ち上がったことを周知(周知対象:市区町村、市区町村経由で福祉避難所管理者、避難所管理者、事業者等) ネットワーク体制の周知活動を強化 医療・保健等の団体と連携強化 		
チーム員の本登録	災害派遣福祉チームの募集・登録エントリー				
			<ul style="list-style-type: none"> 災害派遣福祉チーム説明会実施、チーム員募集 ⇒ネットワーク参加団体、他ルート等を通じて周知を進める ⇒スモールスタートの可能性 …登録要件等を設定し、募集対象を一定程度絞る可能性有り <p>①事業者登録の場合(職種・対象者を登録)→抛出可能人数/登録数の提示 ②チーム登録の場合→法人でチームを組成することも想定される ③個人登録の場合→所属事業所の了解を得ていることが確認できる資料 ※その他、団体推薦等も考えられる</p>	<ul style="list-style-type: none"> 災害派遣福祉チーム説明会に出席 <p>【登録希望者の確認事項】</p> <ul style="list-style-type: none"> 所属事業所と家族の了解を取得 勤務先事業所の防災計画との不具合の有無確認・あれば対応等実施 チーム員登録エントリーの開始 	
平常時	平常時の準備及び活動	研修・訓練～チーム員の本登録			
		<ul style="list-style-type: none"> 研修・訓練スケジュール→通知 研修実施(座学も重視) ⇒登録研修 ⇒図上訓練 ⇒資機材取扱研修 ⇒スキルアップ研修・継続研修 研修修了後、修了書発行 研修修了者の登録リストを作成(平常時での活動や発災時の速やかな対応を想定し、チーム員の所属する事業所がある圏域等で支部・グループ等の組成も考えられる) 		<ul style="list-style-type: none"> 研修・訓練の連絡を受ける 勤務調整・研修に参加 	<ul style="list-style-type: none"> チーム員として登録(平常時での活動や発災時の速やかな対応を想定し、チーム員の所属する事業所がある圏域等で支部・グループ等の組成も考えられる)
<p>◆地域での活動・環境整備</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害時の活動がスムーズに行われるためには、平常時よりチーム員の事業所等がある地域において福祉支援ネットワークやチームの啓発・広報活動、防災組織や住民組織と連携して地域の状況把握と改善を行う等、可能な限りの環境整備に取り組んでおくことが望ましい。 災害時における災害派遣福祉チームの支援対象拠点となると考えられる、福祉避難所、一般避難所、地域包括支援センター等については、災害時の視点で支援対象拠点リストを作成する等して性能の確認を行い、必要に応じて改善を図っておくことが必要である。以上を実施するには、市区町村、災害派遣福祉チーム、支援対象拠点を管理する者(福祉事業所を含む)、地域の自主防災組織や自治会等住民組織等による連携・協力体制を平常時より作っておくことが重要である。 					
連携すべき先との関係性の強化・災害時に的確に支援するための環境整備を図る					
<p>【都道府県内の体制づくり・環境整備】</p> <ul style="list-style-type: none"> 福祉支援ネットワークや災害派遣福祉チームの周知・啓発等や活動環境整備の支援 市区町村や関係機関・団体との連携体制構築を支援 ネットワークの運営、チーム員の育成・派遣等のための予算確保 企業と災害時における資機材提供等の交渉・協定締結 <p>【広域連携体制の構築】</p> <ul style="list-style-type: none"> 隣接都道府県等のブロックエリアでの連携体制の検討・構築等 広域の都道府県間等での災害時相互支援協定の可能性の検討・締結等、広域間での連携体制の構築 		<p>【市区町村内の体制づくり・環境整備】</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害を想定し、当該市区町村内で活動する災害派遣福祉チーム、支援対象拠点を管理する者(福祉事業所を含む)、地域の自主防災組織や自治会等住民組織等との連携・協力体制の構築に取り組む 以上の体制で、災害時の要援護者の支援対象拠点となる場を環境整備 要援護者支援台帳の整備や災害時の利用要件の整備等、環境整備 		<p>【チーム員の活動環境の整備と支援】</p> <ul style="list-style-type: none"> チーム員が平常時に行う準備・活動内容を提示し、その検討や取り組みを支援 チーム員らによる活動報告会や情報交換会、検討会等の開催を支援し、情報の共有化とコミュニケーションによる関係の強化を図る <p>【ネットワーク体制の拡充】</p> <ul style="list-style-type: none"> チーム員の募集 チーム員の研修・訓練実施・登録 資機材等の管理 	<p>【地域での体制づくり・環境整備活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> 福祉支援ネットワークや災害派遣福祉チームの啓発や広報活動の実施 要援護者に関する情報の把握 支援対象拠点リストの作成 ※以上は、チーム員が所属する福祉事業所や立地する地域の防災活動、平常時に提供されている介護等支援サービスの延長上の取組み、地域包括ケア体制の一環・でもある <p>【個人での準備】</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害関連情報の収集・知識の深化 災害時の連絡ルートの確保 個人携行品の準備・調達 関連情報の収集
検討・作成					
<p>(内容検討)</p> <p>【資料】ブロックエリアの災害協定 【資料】広域都道府県間災害協定</p>		<p>(内容検討)</p> <p>【資料】支援対象拠点リスト(想定を受入対象者像・数と建物環境等の評価、建物動線確認、資機材及び備品・資料類の確認、情報発信ツールの確保状況、拠点管理者及び要援護者対応の担当者の想定数/マンパワー)</p>			
災害時における情報のエスカレーションフローの具体的検討～共同訓練の実施					
<p>(内容検討)</p> <p>■同時期に発生している状況を各主体が共有するための「縦軸」の情報と、時系列で継続的に蓄積・把握する「横軸」の情報があるため、それぞれについて見極めどの時期に、どのような情報が求められているのか、そのエスカレーションフローや法王についてはどうするかを話し合い、訓練で実行できるようにしておく</p>					
<p>ネットワーク本部と連携し、発災時の活動フロー・情報のエスカレーションフローとその体制が出来ている状況</p>		<p>福祉部局・防災部局、支援拠点管理者にネットワークとチームが認識されている状況、</p>		<p>都道府県及び市区町村の福祉部局・防災部局と連携し、発災時の活動フロー・情報のエスカレーションフローが出来ている状況</p>	
				<p>チーム活動の流れを習得し、平時からの活動・環境整備が実施出来ている状況</p>	

図表- 28 人員派遣として想定されるフロー



第5章 まとめ

東日本大震災から3年が経過し、被災地では要介護認定者の増加や要介護度の重度化の状況が見られている。こうした状況が明らかになるにつれ、二次被害の防止のために災害初期から福祉支援体制を構築し、中長期への支援へとつなげていくことの必要性について徐々に理解が進んでいることは、本調査研究の過程においても確認できた。一方で、その取り組みが進むことによる具体的な資料等の要望、取り組む人々が共通して検討を行うことができる場等の環境整備の要望は強くなっている。

災害時の福祉支援の体制をつくるには、さまざまな主体が連携して取り組むことが必要であり、その基本的な合意や共通認識は得られつつある。しかし、既存の体制や仕組み等の中で、異なる主体や部門間で合意を得つつ検討を行うには、より具体的な資料の他、災害福祉に取り組む者たちが一緒に検討できる場の設定、その際の検討支援の体制が必要と考える。

今回の調査研究の中では情報交換会を開催したが、参加する都道府県・団体等と情報や意見の交換を行うことで、現在の災害福祉に対する都道府県の取り組み状況を把握できただけではなく、情報の提供を行うことで各々が気づき等を得て、各都道府県のネットワーク構築にも寄与することができたと考える。さらに、その中で得た課題や考え方は、今後取り組む都道府県・団体にとっても共通して重要な示唆を与えるものである。また、その際の意見交換や協議の場、ヒアリングにおいて、その対策や対応時の基本的な考え方やヒントを提供することができたことも、今後の災害福祉広域支援ネットワークの構築に寄与する一つと考える。

今後の課題としては、広域支援のための災害福祉広域支援ネットワークを見越した展開である。現在は、その基本となる都道府県の福祉支援ネットワークの構築が中心となっている感がある。しかし、広域支援を行うためには、現在の福祉支援ネットワーク構築の時点から、相互支援や共同実施による支援が行えるような仕組みとするための基本的な考え方、仕組みや構成、項目等を共通化して考え、それを含むような内容としておく必要がある。

災害時の福祉支援、福祉支援ネットワーク及び災害福祉支援ネットワークとも新しい取組であり、ひな形がないことから、今後は検討が進むにつれて各都道府県間での相違等が出てくる可能性がある。地域性等の点からの相違については、やむを得ない部分もあるが、目指すべき災害福祉広域支援ネットワークのためには、相互支援・また支援の共同実施が可能となるような共通化を図ることが次の課題と考える。

よって、早々にそうした共通化に取り組むと共に、それらが実際に運用可能なものとなるよう、取り組む都道府県や団体等が意見交換や協議を行う場が必要である。また、実際に広域支援を行うためにはコーディネート機能も必要であることから、その確保についても検討を行う必要がある。さらには、都道府県を超えた広域支援体制をつくるためにも、災害救助法等の法的な裏付けも必要であり、その動向にも注意する必要がある。

參考資料

1. 情報交換会出席者名簿

(1) 第1回情報交換会参加者

平成25年度 災害初期からの福祉提供体制の強化による二次被害防止と要援護者支援体制構築のための調査研究事業情報交換会 参加者名簿

(敬称略、五十音順)

たむら けいこ 田村 圭子	新潟大学 危機管理室 教授	学識経験者
えんどう あつや 遠藤 篤也 (欠席)	北海道 保健福祉部 総務課 企画調整グループ	行政
ひぐち たかのり 樋口 隆則	青森県 健康福祉部 健康福祉政策課 企画政策グループ 主幹	行政
あいだ もとゆき 會田 元維	社会福祉法人青森県社会福祉協議会 福祉人材課 課長	福祉関係
おさない まさひこ 長内 正彦	社会福祉法人青森県社会福祉協議会 福祉人材課 経営支援係 課長心得	福祉関係
なかむら こういち 中村 公一	岩手県 保健福祉部 地域福祉課 生活福祉担当 主査	行政
はたけやま やすひこ 畠山 泰彦	社会福祉法人岩手県社会福祉協議会 福祉人材研修部 部長/福祉人材センター 所長	福祉関係
はせべ むねとし 長谷部 宗俊	宮城県 保健福祉部 保健福祉総務課 企画調整 第一班 課長補佐(班長)	行政
のだ たかし 野田 毅	社会福祉法人東北福祉会 法人本部 次長 兼 せんだんの杜ものう参与	福祉関係
にしづか くにはこ 西塚 国彦	社会福祉法人宮城県社会福祉協議会 地域福祉部 地域福祉課 課長	福祉関係
うすい しんぺい 臼井 慎平	東京都 福祉保健局総務部 総務課庶務係 主事	行政
はら みきお 原 幹生	社会福祉法人東京都社会福祉協議会 福祉部長	福祉関係
たかむら たくろう 高村 卓朗	社会福祉法人東京都社会福祉協議会 福祉部経営 支援担当主任	福祉関係
はせがわ さとこ 長谷川 仁子	新潟県 福祉保健部 福祉保健課 副参事(地域福祉係長)	行政
ささかわ なおき 笹川 直樹	社会福祉法人新潟県社会福祉協議会 福祉人材課 課長代理	福祉関係
ふじかわ しげお 藤川 茂雄	石川県 健康福祉部 厚生政策課 福祉人材・サービスグループ専門員	行政
ささき のりこ 佐々木 のりこ	社会福祉法人石川県社会福祉協議会 総務管理課 主任主事	福祉関係
かわしま こういち 河島 幸一	京都府 健康福祉部介護・地域福祉課 課長	行政

かんべ 神戸 望	社会福祉法人京都府社会福祉協議会 総務部長	福祉関係
たしろ 田代 絹代	熊本県 健康福祉部 健康福祉政策課 参事	行政

<オブザーバー>

厚生労働省 社会・援護局福祉基盤課
 社会福祉法人全国社会福祉協議会 総務部
 社会福祉法人全国社会福祉協議会 法人振興部
 独立行政法人福祉医療機構 助成計画課
 独立行政法人福祉医療機構 助成振興課
 独立行政法人福祉医療機構 助成事業部

<委員会事務局>

(株)富士通総研 第一コンサルティング本部 公共事業部

(2) 第2回情報交換会参加者

平成25年度

災害初期からの福祉提供体制の強化による二次被害防止と要援護者支援体制構築のための調査研究事業情報交換会 参加者名簿

(敬称略、都道府県番号順)

たむら けいこ 田村 圭子	新潟大学 危機管理室 教授	学識経験者
えんどう あつや 遠藤 篤也 (欠席)	北海道 保健福祉部 総務課 企画調整グループ	行政
ひぐち たかのり 樋口 隆則	青森県 健康福祉部 健康福祉政策課 企画政策グループ 主幹	行政
あいだ もとゆき 會田 元維 (欠席)	社会福祉法人青森県社会福祉協議会 福祉人材課 課長	福祉関係
おさない まさひこ 長内 正彦	社会福祉法人青森県社会福祉協議会 福祉人材課 経営支援係 課長心得	福祉関係
なかむら こういち 中村 公一	岩手県 保健福祉部 地域福祉課 生活福祉担当 主査	行政
はたけやま やすひこ 畠山 泰彦	社会福祉法人岩手県社会福祉協議会 福祉人材研修部 部長/福祉人材センター 所長	福祉関係
はせべ むねとし 長谷部 宗俊 (欠席)	宮城県 保健福祉部 保健福祉総務課 企画調整第一班 課長補佐(班長)	行政
のだ たかし 野田 毅	社会福祉法人東北福祉会 法人本部 次長 兼 せんだんの杜ものう参与	福祉関係
にしづか くにはこ 西塚 国彦 (欠席)	社会福祉法人宮城県社会福祉協議会 地域福祉部 地域福祉課 課長	福祉関係
さわだ けんじ 澤田 賢司	東京都 福祉保健局総務部 総務課庶務係長	行政
うすい しんべい 臼井 慎平	東京都 福祉保健局総務部 総務課庶務係 主事	行政
はら みきお 原 幹生	社会福祉法人東京都社会福祉協議会 福祉部長	福祉関係
たかむら たくろう 高村 卓朗 (欠席)	社会福祉法人東京都社会福祉協議会 福祉部経営支援担当主任	福祉関係
はせがわ さとこ 長谷川 仁子	新潟県 福祉保健部 福祉保健課 副参事 (地域福祉係長)	行政
ささかわ なおき 笹川 直樹	社会福祉法人新潟県社会福祉協議会 福祉人材課 課長代理	福祉関係
ふじかわ しげお 藤川 茂雄	石川県 健康福祉部 厚生政策課 福祉人材・サービスグループ 専門員	行政
ささき 佐々木のりこ (欠席)	社会福祉法人石川県社会福祉協議会 総務管理課 主任主事	福祉関係
かわしま こういち 河島 幸一 (欠席)	京都府 健康福祉部介護・地域福祉課 課長	行政

かんべ のぞみ 神戸 望	社会福祉法人京都府社会福祉協議会 総務部長	福祉関係
たしろ きぬよ 田代 絹代	熊本県 健康福祉部 健康福祉政策課 参事	行政

<オブザーバー>

■現在ネットワーク構築の検討を進めている団体

社会福祉法人秋田県社会福祉協議会 地域福祉部 主査	よこやま やすし 横山 泰
一般社団法人山形県老人福祉施設協議会 会長	みねた こうえつ 峯田 幸悦
群馬県 健康福祉部健康福祉課 地域福祉係	あいきょう けいた 相京 慶太
社会福祉法人群馬県社会福祉協議会 総務企画課 主任	あおやぎ もとこ 青柳 素子
社会福祉法人富山県社会福祉協議会 地域福祉・ボランティア 振興課長	の だ きとし 野田 智
社会福祉法人愛知県社会福祉協議会 総務部 副部長	まつもと かずちか 松本 和周
社会福祉法人三重県社会福祉協議会 総務企画部 主査	ひゅうが ともぶ 日向 智信
社会福祉法人島根県社会福祉協議会 地域福祉部長代理	いしで たかし 石出 高士
社会福祉法人島根県社会福祉協議会 地域福祉部地域福祉係長	いわた ひろふみ 岩田 博文

<オブザーバー>

厚生労働省 社会・援護局福祉基盤課
 社会福祉法人全国社会福祉協議会 総務部
 社会福祉法人全国社会福祉協議会 法人振興部
 独立行政法人福祉医療機構 助成計画課
 独立行政法人福祉医療機構 助成振興課
 独立行政法人福祉医療機構 助成事業部

<情報交換会事務局>

(株)富士通総研 第一コンサルティング本部 公共事業部
 名取 直美 鬼澤 翔太

平成 25 年度

災害初期からの福祉提供体制の強化による二次被害防止と要援護者支援体制構築のための
調査研究事業

(平成 25 年度セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業)

発行月 平成 26 (2014) 年 3 月

発行者 株式会社 富士通総研

〒105-0022 東京都港区海岸 1-16-1 ニューピア竹芝サウスタワー

tel. 03 (5401) 8396

fax. 03 (5401) 8439

<http://jp.fujitsu.com/group/fri/>

禁無断転載