

平成 29 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金
社会福祉推進事業

**災害時の福祉支援の在り方と
標準化に関する調査研究事業**

報 告 書

平成 30（2018）年 3 月

株式会社 富士通総研

目 次

はじめに ～	1
第 1 章 災害時における福祉支援体制構築の必要性	4
1. 災害時に人々を支えるには	4
(1) 支援対象と必要となる支援	4
(2) 被災地で起きたこと	7
(3) 支援体制に求められること	9
2. 対象層と避難場所である支援拠点の問題	11
(1) 被災地域はなぜ混乱したのか	11
第 2 章 災害時の福祉支援体制の構築	15
1. 災害時の福祉支援体制構築に向けて取り組むべきこと	15
(1) 避難場所である支援拠点を機能させる	15
(2) 災害福祉支援ネットワークによる相互支援体制	17
2. 市町村・都道府県における支援体制の構築	19
(1) 都道府県	19
(2) 市町村	19
(3) 自治体の地域防災計画への反映	19
3. 都道府県間における広域支援体制の構築	20
4. 社会福祉施設等にとっての支援体制	20
第 3 章 災害時に必要とされる福祉支援の内容	22
1. 対象について	22
(1) 要配慮者	22
(2) 包括的で連続性ある支援を可能にする早い段階からの取り組み	22
2. 実施する支援の内容と実施体制	24
(1) 支援の内容	25
(2) 支援の実施体制 ～災害派遣福祉チーム	27
3. 多層的な体制 ～ボランティア等との連携・協働	28
(1) 対象層と支援の関係	28
(2) 多層的な体制をつくる ～京都府	29
第 4 章 都道府県における災害福祉支援ネットワークの立ち上げ	30
1. 都道府県と災害福祉支援ネットワーク	30
(1) 都道府県単位による構築	30
(2) 災害福祉支援ネットワークの構成	32
2. 災害福祉支援ネットワークの構築	37
(1) 事前協議	37
(2) 関係団体との協議	38
(3) 災害福祉支援ネットワークの立ち上げ	41

(4)	チーム員の本登録.....	44
(5)	活動環境の整備・活動の充実.....	47
第 5 章	災害福祉支援ネットワーク・本部の活動.....	48
1.	平時における活動.....	48
(1)	関係者の役割の調整.....	48
(2)	災害時を想定した活動環境の整備.....	48
(3)	災害派遣福祉チームの組成・活動支援.....	49
(4)	その他 周知・啓発.....	50
2.	災害時における役割.....	51
(1)	関係者の役割の調整.....	51
(2)	被災状況、被災者ニーズの収集・集約と共有・発信.....	51
(3)	災害派遣福祉チームの組成・活動支援.....	52
第 6 章	災害派遣福祉チームの活動内容.....	53
1.	災害派遣福祉チームの考え方.....	53
(1)	災害派遣福祉チームの基本的な考え方.....	54
(2)	災害派遣福祉チームの派遣について.....	56
(3)	災害派遣福祉チームの活動：災害時.....	58
(4)	事例①：岩手県台風 10 号被害における県内派遣（岩手県）.....	69
2.	災害派遣福祉チームの活動：平時.....	74
(1)	平時における災害派遣福祉チームの役割.....	74
(2)	地域との連携.....	74
(3)	一般避難所等の環境整備.....	74
(4)	チーム員が所属する事業所への働きかけ.....	74
(5)	人材育成のための研修・訓練.....	75
(6)	事例②：自立性・柔軟性ある活動を育み、平時から強い地域に（京都府）.....	81
(7)	事例③：住民・市・福祉事業所等による支援体制（松戸市小金原地区）.....	83
第 7 章	おわりに ～今後の課題.....	87
資料		89

はじめに ～

本事業の目的

今後、日本では、さらに少子高齢化が進行していく一方、医療の高度化、在宅サービスを始めとする福祉サービスの充実等により、重度であっても在宅生活を維持する高齢者・障害者らは増加する。地域の中に、災害時に配慮が必要と考えられる・災害時に配慮が必要になる可能性がある人々が多く見込まれる日本において、もはや災害が与える社会へのインパクトを、災害規模だけで判断することは不可能である。その場合、災害による人々の被害を低減させるには、災害の直接的な被害から命を守るという一次被害の防止だけではなく、そこで助かった命を守る・守り続けて二次被害を防止することが不可欠である。災害から助かった命を守り続けるためには、直接的な被害をまぬがれたときから福祉による支援が提供されることが必要である。

平成 24 年度より構築への取り組みが本格化した都道府県内の災害時の福祉支援体制や災害福祉支援ネットワーク、広域間での災害福祉広域支援ネットワークについては、必要性の理解が進み、5 年目を迎える平成 28 年度末の調査では、全国のうち 8 割の都道府県から、取り組んでいる・取り組もうとしているという回答が得られており、体制構築からその深化を目指す第二段階に入ったと考えられる。一方で、災害福祉の必要性を理解し、都道府県・事業者らが合意して着手はしたものの、実際に取り組みを推進・展開していく上では、災害福祉の在り方についての整理と、構築・推進をしていく上での情報や支援が強く求められていることがわかった。

平成 28 年 4 月の熊本地震では、岩手県・京都府より、初の事例となる災害派遣福祉チームの広域派遣が行われた。その活動自体は非常に有効であったが、実際に活動に入るまでの手順等の課題も多く確認された。さらに、活動に際しての基本認識や動作、手順についても、支援・受援の異なる立場の場合のみだけではなく、共に災害時の福祉支援に取り組む者の間でも、共通理解を得るまでに時間を要した。

熊本地震を経験し、そして全国の都道府県で構築が進む第二段階の時期に入りつつある今だからこそ、あらためて災害福祉の基礎理念、必要事項を整理し、標準化する必要がある。そして、全国で災害福祉に携わる人々が知り・理解しなければ、災害時に都道府県における災害時の福祉支援体制・災害福祉支援ネットワークを稼働させるのは困難である。また、二次被害防止には、災害時に展開される医療関係者、保健師等の活動と連携をとることが重要であり、その実現に向けた取り組みも必要である。

災害福祉支援ネットワークは、被災地外から被災地への外部支援を想定した相互支援体制であり、それによって、災害で力が低下した被災地の機能を一時的に代替・補完することで二次被害を防ぐ。そして、被災地の自立を損なわないよう支援を行い、被災地域の機能の回復状況等を見て支援を被災地域等に引継ぎ、支援活動を終了させることになる。その支援は包括的かつ時系列に沿って連続性が確保されることになるが、実現するには関わる者たち全てが理解していることが必要である。

本調査研究では、以上の課題に対応し、都道府県の設置する災害派遣福祉チームが、異なる都道府県間等でも支援活動を行い、さらには医療関係者、保健師らの災害時の活動とも連携して二次被害防止にも取り組めるよう、基礎理念の精査、基本事項の整理や共通化を図り、学識経験者を委員長とする有識者、自治体等からなる検討委員会を設置し、検討を行った。また、現在、全国で取り組みは加速してお

り、早急に情報提供等の支援を行うことが必要と考えられたため、検討の中で得られた内容について、既に熊本地震等で災害時に支援活動を行った岩手県・京都府の協力を得て全国向けセミナーを開催し、災害福祉の理念の浸透と活動の支援を行った。

事業概要

災害時の福祉支援体制の構築は都道府県が主となって取り組むことになるが、都道府県のみで災害時の福祉支援体制構築を進めることは困難であり、多くの主体が参加するネットワークによって進めていくことが必要である。これが、都道府県における災害福祉支援ネットワークであり、これが複数の都道府県にまたがる広域間で機能する場合は、災害福祉広域支援ネットワークとなる。

災害福祉支援ネットワークには、都道府県・市町村、要配慮者の支援に関わる多様な団体・組織が参加することとなる。ゆえに、推進する都道府県の検討の場では、働きかけや合意形成、共通理解の醸成が必要である。よって、都道府県の担当者は、災害時の福祉支援体制、災害福祉支援ネットワークの内容を正しく理解し、関係者に対し、きちんと説明できることが必要となる。

そのため、本調査報告書では、災害時になぜ福祉が必要とされるのか、災害時の福祉支援体制の構築はどのように進めていくのか、具体的な取組内容や手順等を理解し、災害福祉支援ネットワークの構築に取り組む人々が活用できるよう検討を進めた。また、現在、全国では検討が進み、災害時に活動する災害派遣福祉チームの人材育成も開始されていることから、その際にも活用できるよう、資料の作成・取りまとめを行った。

報告書構成

本編

- 第1章 災害時における福祉支援体制構築の必要性
- 第2章 災害時の福祉支援体制構築の目的
- 第3章 災害時に必要とされる福祉支援の内容
- 第4章 都道府県における災害福祉支援ネットワークの立ち上げ
- 第5章 平時における災害福祉支援ネットワーク・本部の内容
- 第6章 災害派遣福祉チームの活動内容
- 第7章 おわりに ～今後の課題

資料編

- 1. 調査の目的と概要
- 2. 調査結果の概要
- 3. 調査結果
(参考)調査票

(別添資料) ※ホームページのみの掲載

災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー ～災害時の福祉支援体制構築のための人材育成
(平成29年11月14日開催 (株)富士通総研)
岩手県DWAT 岩手県災害派遣福祉チーム活動マニュアル【活動編】vol.2 平成30年3月版
および様式集(平成30年3月 岩手県災害福祉広域支援機構)

検討委員会による検討

本調査研究では、災害福祉に関わる学識者・有識者（施設を経営する社会福祉施設等関係団体含む）らを委員とする検討委員会を設置し、計5回の検討会を開催して本調査研究を進めた。また、検討過程で情報提供・共有が必要と考えられる者に対しては、積極的にオブザーバとして出席を求めた。委員構成は次の通りである。

災害福祉広域支援ネットワークの構築推進に向けた
災害時の福祉支援の在り方と標準化の調査研究検討委員会

	委員名	所属等	備考
学識者	おおはし けんさく 大橋 謙策	東北福祉大学大学院 教授 日本社会事業大学 名誉教授 公益財団法人テクノエイド協会 理事長	委員長
	かのう とおる 狩野 徹	岩手県立大学 社会福祉学部長	
有識者	ざいぜん たみお 財前 民男	社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国社会福祉法人経営者協議会 災害支援特命チーム チームリーダー	
	ほんま たつや 本間 達也	公益社団法人 全国老人保健施設協会 副会長	
	みねた こうえつ 峯田 幸悦	公益社団法人 全国老人福祉施設協議会 副会長	
	もがみ たいちろう 最上 太一郎	公益社団法人 日本知的障害者福祉協会 政策委員会専門委員	
行政	あさぬま おさむ 浅沼 修	岩手県 保健福祉部地域福祉課 主任主査	岩手県災害派遣福祉チーム担当 H28 熊本地震派遣時の先遣隊
	みやむら まさひこ 宮村 匡彦	京都府 健康福祉部 介護・地域福祉課 副課長	京都府災害派遣福祉チーム担当 H28 熊本地震派遣時の先遣隊

オブザーバ： 社会福祉法人岩手県社会福祉協議会 加藤 良太(岩手県災害福祉広域支援機構)
華頂短期大学 教授 武田 康晴
社会福祉法人全国社会福祉協議会 鈴木 史郎
厚生労働省福祉基盤課 他

事務局： 株式会社富士通総研 コンサルティング本部 行政経営グループ
名取 直美 赤田 啓伍 芦澤 早雪

【本報告書についての注意事項】

- 高齢者、障害者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する者を「災害時要配慮者」とし、以下では「要配慮者」と記述するが、平成25年6月の災害対策基本法の改正以前の資料等については「災害時要援護者」もしくは「要援護者」が使われている場合がある。
- 指定避難所のうち、福祉避難所を除く一般的な避難所を、「一般避難所」とする。
- 「市町村」に特別区が含まれる場合もあるが、統一して「市町村」とする。

第1章 災害時における福祉支援体制構築の必要性

現代の日本では、全国のあらゆるところで少子高齢化による人口減少や人口構成の変化、核家族化による家族類型の変化が生じている。家族や社会の縮小と並行して、家庭内の生活支援基盤や地域コミュニティの脆弱化も懸念される中、高齢者や障害者等に対する在宅サービスの充実が図られているが、地域でこれらの者を支える体制を、いかに構築していくかということは現代の日本の命題である。そして、その支援体制を平時だけではなく災害時にも機能させ、継続させるということが、災害時の福祉支援体制の目的であり、その構築を目指す理由である。

災害の影響はその規模等で語られることが多いが、本来、災害の影響は社会に対してどれだけのインパクトを与えるかで量られるものであり、そのことは、社会がどのような状態にあるかで変わるものである。災害時に、地域に要配慮者になると考えられる・なりうる人々が多く住む現在の日本において、災害対応は規模の大きさのみで考えるのではなく、社会が災害の影響をどれだけ受けやすい状態であるかを考慮し、対策を立てることが必要である。

本項では災害時の福祉支援体制が、本格的な少子高齢社会の到来を迎えている日本において不可欠のシステムであることを述べる。

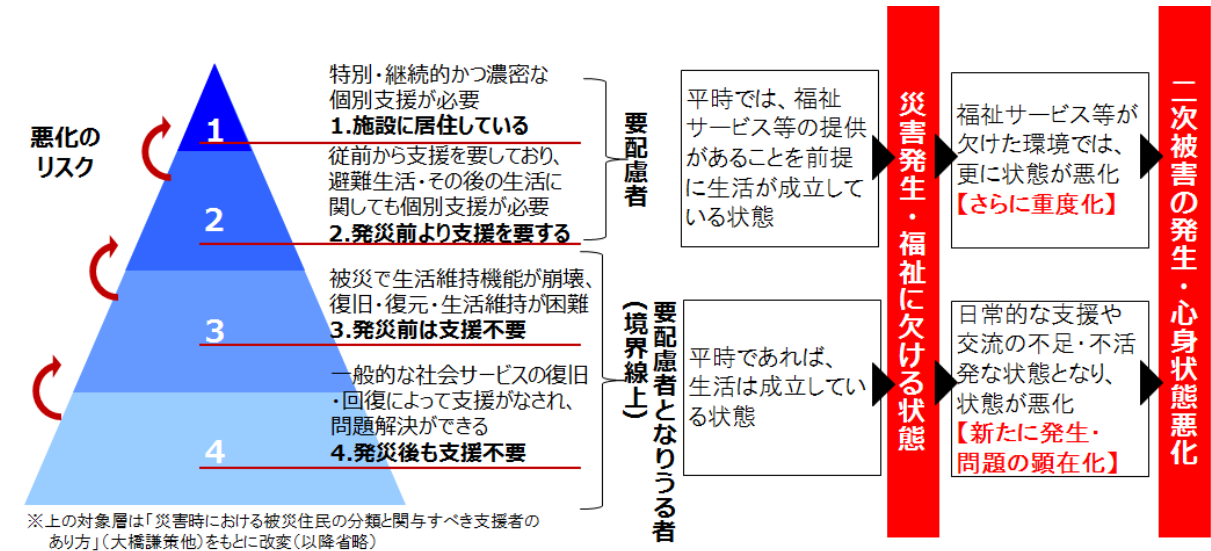
1. 災害時に人々を支えるには

(1) 支援対象と必要となる支援

① 支援を必要とする対象層と災害によって想定されるリスク

図表-1は、生活する上での支援の必要性を整理したものである。重度の要介護高齢者や障害者等、特に継続的かつ濃密な個別支援を必要とするような人々は、入居を伴う社会福祉施設等を利用している場合が考えられる（図表-1の「1. 施設に居住している」）。同様に支援を必要とする場合でも、自身の住まいで在宅サービス等を利用して生活する人々がいる（図表-1の「2. 発災前より支援を要する」）。そして、1、2以外として、家族や地域等のインフォーマルの支えがある、自身の力でなんとか生活が成立している等、平時であれば特に大きな問題が生じておらず生活ができている人々（図表-1の「3. 発災前は支援不要」）、特に大きな問題は生じずに生活をしている人々（図表-1の「4. 発災後も支援不要」）がいる。

図表-1 支援を必要とする対象層と災害で想定されるリスク

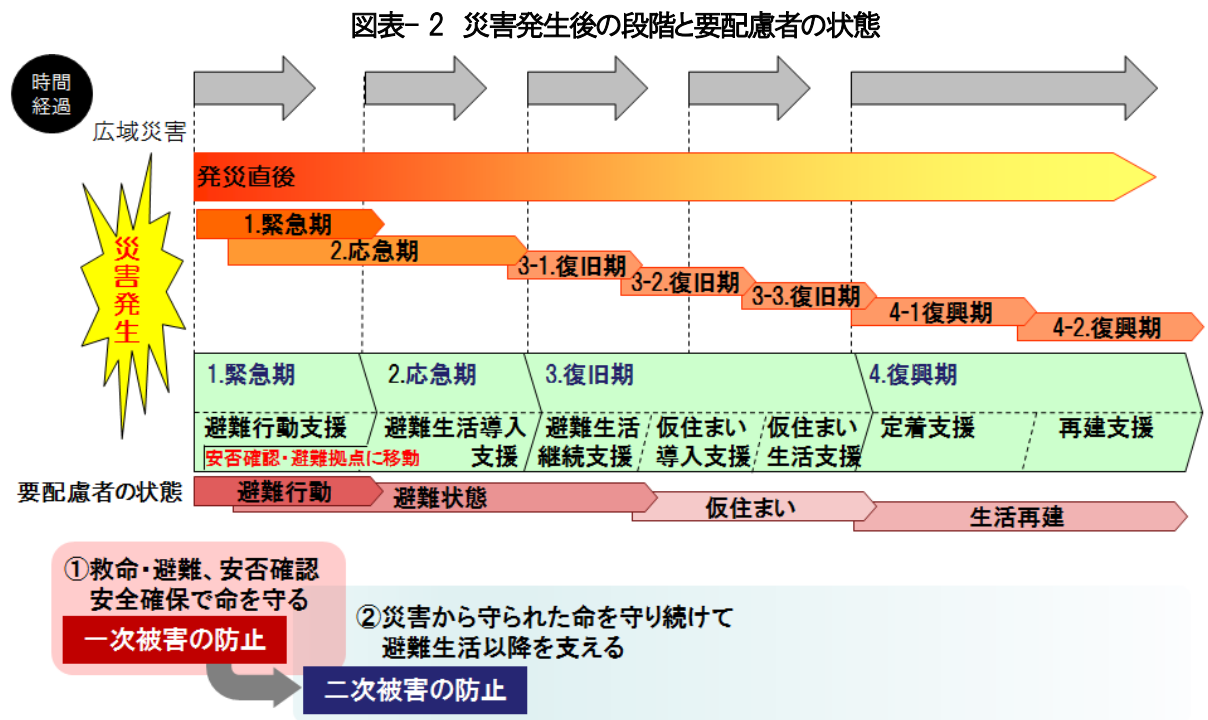


少子高齢化が進み、核家族化が進む日本では、支援を必要とする可能性を持つ人々が増加し、三角形の3から上の層が拡大している。在宅生活が推進される一方、現実的には定員のある入居型の施設には受け入れの規模に限界があるため、2から下の層の拡大、すなわち一定の個別支援を必要とする人々についても施設外への居住が進んでいる。その場合、地域には平時から支援を必要とする可能性のある人々の量の拡大と重度化という質の変化が起きていることになる。

災害が発生した場合を想定すると、「1. 施設に居住している」と「2. 発災前より支援を必要とする」の場合、高齢者や障害者であれば、平時から介護保険法や障害者総合支援法等に基づくフォーマルな支援としての福祉サービス等の提供があることを前提に日常生活が維持されている。よって、災害が発生し、生活を支えるフォーマルな福祉サービス等が欠けた状況となれば、状態が悪化し、重度化のおそれがある。

「3. 発災前は支援不要」、「4. 発災後も支援不要」の場合、平時では必ずしもフォーマルな支援は必要としていない。しかし、災害が発生した場合、平時に得られていた家族や地域等による日常的な支援や社会的な側面を支えていた交流が不足し、不活発な状態に陥る可能性がある。そして、心身に新たな問題が生じる、もしくは平時には押さえられていた問題が顕在化することで、支援を必要とする状態に陥ることになる。

災害による直接的な被害から免れた命は、継続して災害の影響で引き起こされる二次被害から守り続けねばならない。そのためには、一次被害が防止されたのちには速やかに二次被害の防止を行うべく、避難生活の中で命を守り続ける体制に移行していく必要があるのである。



② 支援を必要とする対象層と災害時に必要となる支援

二次被害の発生を防止するための対応策を整理したものが、図表-3である。

「1. 施設に居住している」場合、既に当該施設に生活の場があり、そこで支援も受け、個々の状態も認識されている。よって、その人々に対する支援は、災害時にも生活環境を守り、支援体制の継続を図

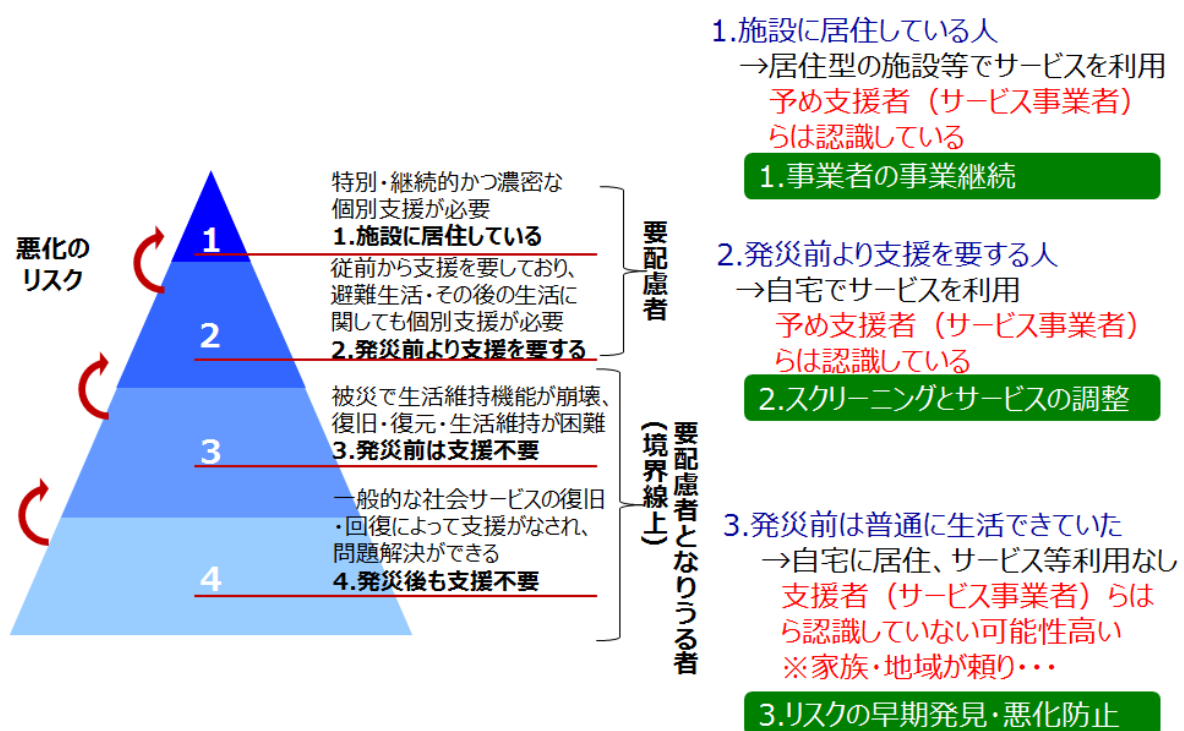
る、すなわち当該施設の事業継続が確保される必要がある（「図表-3の「1. 事業者の事業継続」）。

「2. 発災前より支援を要する」場合、平時では自身の住まいで支援を受けて暮らしている。よって、災害時は生活環境と支援の確保を図る必要がある。平時の支援に追加すべき支援や緊急に行うべき支援の有無、支援を受けて避難生活を送る場所として現在の避難場所は適切であるか等が災害時の支援として必要であるため、平時に支援を提供する福祉専門職等の目で支援と場所の見極めを行い、支援を調整・調達することが必要となる（図表-2の「2. スクリーニングとサービスの調整」）。

「3. 発災前は支援不要」、「4. 発災後も支援不要」の場合、発災前には普通に生活はできていることから、災害による環境変化に伴う悪化のリスクが懸念される。平時に福祉サービス等のフォーマルな支援を受けていなくても、家族や地域等が代替していた可能性があり、災害によって家族と離れ離れになった、日中独居、住み慣れた地域から離れてしまった等でその支援が受けられなくなれば、隠れていた問題が顕在化し、福祉サービス等のフォーマルな支援を必要とする状況に陥る可能性がある。また、避難生活で、心身の状態が悪化していくことも考えられるため、早期発見・悪化防止の視点から関わっていくことが必要となる（「3. リスクの早期発見・悪化防止」）。

以上が、災害時には二次被害防止のために必要となるのである。

図表-3 各対象層に対し、災害時に必要となる支援



ここで防がねばならないのは、災害によって各対象層の人々が重度化し、その上の層に移行することである。特に、3、4の対象層の場合、たとえ問題があったとしても、平時には何らかの支援があることで日常生活が維持されている可能性があり、発災以前には要配慮者として想定されていない場合がある。しかし、災害によって平時には得られていた支援が得られなくなった場合、避難生活の中で生活機能の低下や体調の悪化が生じる可能性が高い。よって、平時において災害時に要配慮者の対象と考えられていなくても、避難生活の中で新たに配慮が必要になる者たちがいると考え、問題が顕在化しないようリスクの早期発見・悪化防止に努め、新たに支援を必要とする人々が災害時に生まれないようにしなければならない。

(2) 被災地で起きたこと

① 東日本大震災以前の経験は活かされたか

災害発生直後に最も重要であるのは、被害から命を守るための行動である。よって、災害時には適切な避難行動、救急救命活動等が、次いで予防を含む中長期的な健康管理全般が実施される。そのため、DMAT（Disaster Medical Assistance Team：災害派遣医療チーム）や医療班等による医療活動、保健師の派遣や保健活動は、災害時の体制として整備されてきた。一方、平時において、福祉はその専門性に基づき、介護等の福祉サービスや生活支援を行うことで人々の生活機能の維持を図り、生活基盤を支えるものであり、その役割は災害時でも変わらない。また、要配慮者の対象として考えられる要介護高齢者や障害者の場合、既に平時において福祉サービスを利用しているため、災害時でもそれらが適切に受けられるようにする必要がある。しかし、災害時における福祉の必要性は指摘されながらも、その体制は未整備であった。

このことは、東日本大震災以前の平成 7 年の阪神淡路大震災、平成 16 年の中越地震でも指摘されており、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成 18 年 3 月内閣府・災害時要援護者の避難対策に関する検討会）では「防災関係部局と福祉関係部局等の連携が不十分であるなど、要援護者や避難支援者への避難勧告等の伝達体制が十分に整備されていない」、「避難所における支援」、「福祉サービス提供者等との連携」等の課題があげられた。しかし、その後も災害時の福祉による支援体制構築への大きな動きはなかった。

② 包括的な支援と支援の連続性は図られたか

平成 23 年の東日本大震災では、被災地には全国から多くの支援団体が支援に入り、社会福祉施設等や一般避難所等¹もその対象であった。しかし、支援体制が構築されておらず、支援を行う側と支援を受ける側の準備や合意ができていないため、被災地外からの派遣による支援は困難を極め、現場では混乱も見られた。

社会福祉施設等については、それぞれの施設種別による関係団体（以下、「社会福祉施設等関係団体」という。）を通じて事業者が入り、事業継続を図るべく利用者である要介護高齢者や障害者等に支援を行う状況が見られた。しかし、在宅の人々が避難生活を送る一般避難所等には、福祉による支援が入るためのルート自体がなかった。その状況でも、社会福祉施設等の関係団体、福祉職による職能団体等は一般避難所等の支援に入ったが、災害救助法の「救助」として位置づけられ活動する医療や保健等と異なり、福祉はあくまでボランティアとして活動せざるを得ず、一般避難所等で行われた支援活動の統一性や質の担保、支援に必要となる情報の共有も極めて困難であった。そして、同一の被災者に対して違う団体から何度も聞き取りが行われ、聞き取りがなされた場合も連携が取れないために具体的・継続的な支援に結び付かない等の問題が多々発生し、結果として被災者に大きな負担を強いることになる等、大きな問題となった。

災害時にも、1 人の人に対する支援は包括的、かつ時間経過に応じて連続して行われるべきであるが、在宅で暮らす要配慮者も避難生活を送ることが想定される一般避難所では、その体制はつくられていなかったことが明らかになったのである。

¹ 一般避難所等としている場合、指定避難所以外に後追い指定となったものも含む。

図表- 4 災害の段階と行われる支援のポイント

		被災地の状況	対応方針	要配慮者の状態	
1. 緊急期	避難行動支援	- 大規模災害時は、被災地では組織的な対応は困難 - 情報空白期	- 被災地外から先遣隊を送る等して状況把握に努める - 警察、消防、自衛隊、DMAT等の緊急対応従事者の活動と連携し、状況を把握	- 施設/在宅対象者は、これまでの社会環境・生活環境が大きく阻害もしくは破壊される - 緊急避難のための移動(避難行動、搬送を含む)をすることで、心身ともにストレスがかかる - 福祉サービス、地域資源の途絶により、これまでの支援資源を失う	避難行動
2. 応急期	避難生活導入支援	「被災地社会」に順応を開始する時期 - 組織的活動の本格化	(救急救命活動の本格化) - 福祉専門職により、対象者の避難状況の確認を開始する - 避難生活における「震災関連死につながる二次災害の発生」を防止する - 福祉専門職で構成する支援チームを被災地に派遣して支援活動を開始する - 福祉避難所が機能するように支援する 「二次災害から命を守る」スクリーニングを実施する	- 施設/在宅対象者ともに避難生活を送らざるを得なくなる - 多くの要配慮者が施設に緊急避難し、対応に手が回らなくなる - 多くの要配慮者が一般避難所に向かい、福祉ニーズへの対応ができない - ライフラインが途絶する中、在宅に留まっている要配慮者は目が行き届かない - 要配慮者の災害後の変化に応じた福祉ニーズの把握ができない	避難状態(一般避難所等、自主避難等も含む)
3. 復旧期	避難生活継続支援	- ライフライン等のフローシテムの復旧開始 - BCP (Business Continuity Plan:事業継続計画)に則った福祉サービスの再開 - 福祉専門職による支援活動が本格化	- 福祉専門職による避難生活の支援を実施する 「長期の避難生活に備える」スクリーニングを実施する - カテゴリもしくは個別の支援ニーズに応じた対応を実施する	- 車中泊や長引く避難生活における生活不活発病が発生する - 適切な食事の摂取ができず、健康に被害が出る - 長期避難により、自立意欲が減退する	仮住まい
	仮住まい 導入支援 仮住まい 生活支援	- 地域にライフラインが戻りはじめ、避難生活は終局へ向かう - 仮設住宅やそれぞれが確保した仮住まい生活に移行する人が多くなる	- 緊急避難的な入院・入所の解消に努める - 仮設住宅、みなし仮設住宅、在宅での仮住まい生活を送る対象者のニーズ把握に努める - 世帯構成員や地域との関わりの中で課題をとらえる - 福祉専門職においては、地元専門職との連携を本格化する	- 仮設住宅等の仮住まいに生活の場が移動することで、新しい環境に適応することが求められる - 新しい環境に慣れず、避難時の共同生活を懐かしむ場合がある - 避難生活では気持ちを保っていた人が仮住まいを始めたことで体調を崩す - 将来の生活再建の目処が立たず、他の世帯との格差にストレスを感じる	
4. 復興期	定着支援	- 本格的な生活再建支援の時期 - 復興が本格化し、地域の様子が変化 - 被災地の福祉サービスが本格復旧	- 被災地の福祉サービスへの引継ぎを行う - 被災地の福祉事業者や支援者においても心身のストレスが顕在化する時期であることから、支援者側の対応についても心を配る - 長期的に顕在化しそうな状況については、市区町村、都道府県、国の各機関に報告を上げ、施策としての対応を求めていく	- 仮設住宅等から復興住宅等へ住まいの場が移動することで、新しい環境への順応が求められる - 居住地の変化により、サービスの提供と需給側にミスマッチが起り、必要サービスが届きにくい - 新しい環境に慣れず、仮設住宅で寄り合っていた頃を懐かしむ場合がある - 福祉ニーズの前倒しが起り、福祉サービスがより求められる - 支援者が減少し、地元の福祉資源での対応が求められる	生活再建
	再建支援				

出典: 公民協働による災害福祉広域支援ネットワーク構築の調査研究事業(株)富士通総研 平成26年度社会福祉推進事業)

² BCP: Business Continuity Plan の略であり、事業継続計画。事業体が自然災害、大火災、テロ攻撃などの緊急事態に遭遇した場合において、事業資産の損害を最小限にとどめつつ、中核となる事業の継続あるいは早期復旧を可能とするために、平常時に行うべき活動や緊急時における事業継続のための方法、手段などを取り決めておく計画のこと。

(3) 支援体制に求められること

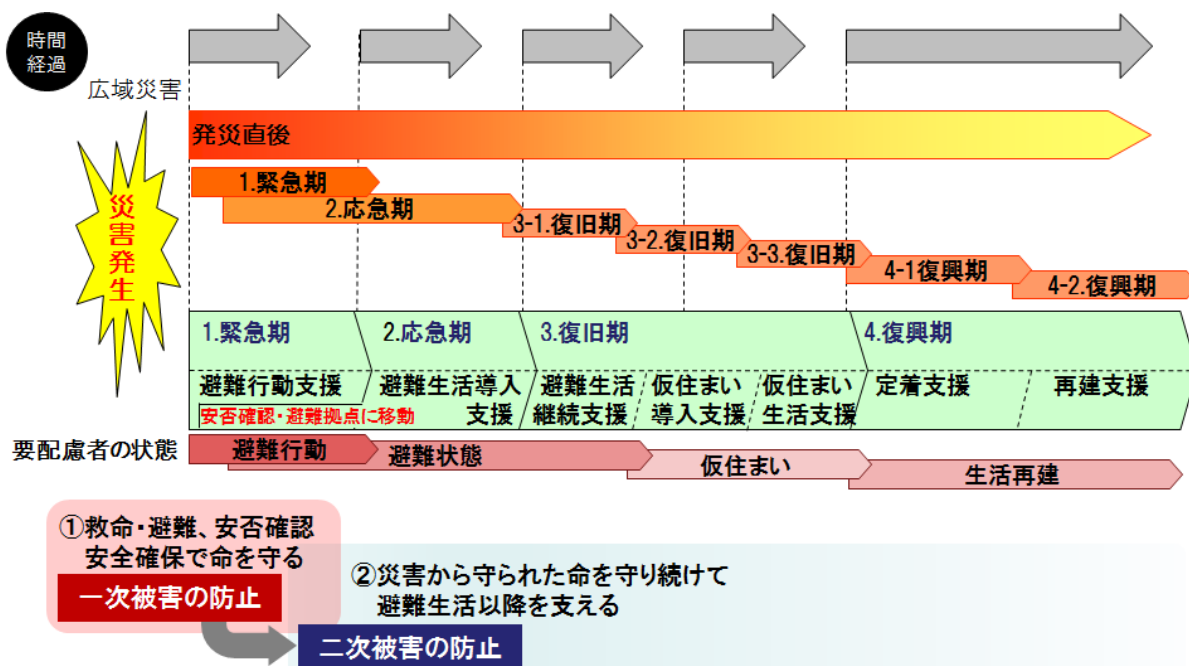
① 一次被害防止から二次被害防止への支援体制を強化するものであること

体制が無い中でバラバラに支援が実施されることは、支援の効果や効率を下げるだけではなく、災害発生からの時間経過に伴うニーズの変化にあわせて支援を提供すること自体を困難にする。前ページの図表-4は、災害後の時系列と支援のポイントだが、災害直後から復興への時間経過の中で、状況に即応した直接的な支援から社会的な支援へと移行していくことがわかる。

時系列に応じたニーズの変化にあわせ、支援の移行を確実に進め、連続性のあるものとするには、緊急期～応急期～復旧期～復興期へと連続した支援体制が必要である。この中でも、災害の発生から避難行動、そして避難生活に入る緊急期～応急期は被災者にとって環境が激変する時期である。この時期をしっかり支え、適切な支援や環境に結びつけることができれば、二次被害発生の確率は大きく下がることが期待される。特に要配慮者の対象と考えられる・なりうる人が増える日本では、この時期の支援の連続性強化と体制拡充が重要である。

従来から、災害時に一次被害防止から二次被害防止に移行する際の中心的役割を担うのは保健である。災害時の保健活動は保健師が行い、被災地の全住民を対象とする中長期的な健康管理全般を担っている。しかし、日本では、要配慮者と考えられる・なりうる人々が増えており、従来からの体制だけで支えていくことは難しい。福祉はその専門性に基づき、介護等の福祉サービスや生活支援を行うことで、人々の生活機能の維持を図り、生活の基盤を支えるものである。従前より福祉による支援を必要とする要介護高齢者、障害者等は、いわば顕在化している要配慮者であり、災害発生後の早い段階からの関わりが必要である。そして、平時に抱えていた潜在的な問題が災害によって顕在化するような者に対しては、早い段階から福祉による支援の見極めを行い、生活機能の維持を図ることが必要である。要配慮者の減少、悪化防止には福祉の力が必要であり、避難生活に入り、環境が激変する時期から支援に入る必要がある。一次被害防止から二次被害防止の移行時の中心的役割を担う保健と共に、福祉もその役割を担わなければならないのである。

図表- 5 災害発生後の段階と要配慮者の状態(再掲)



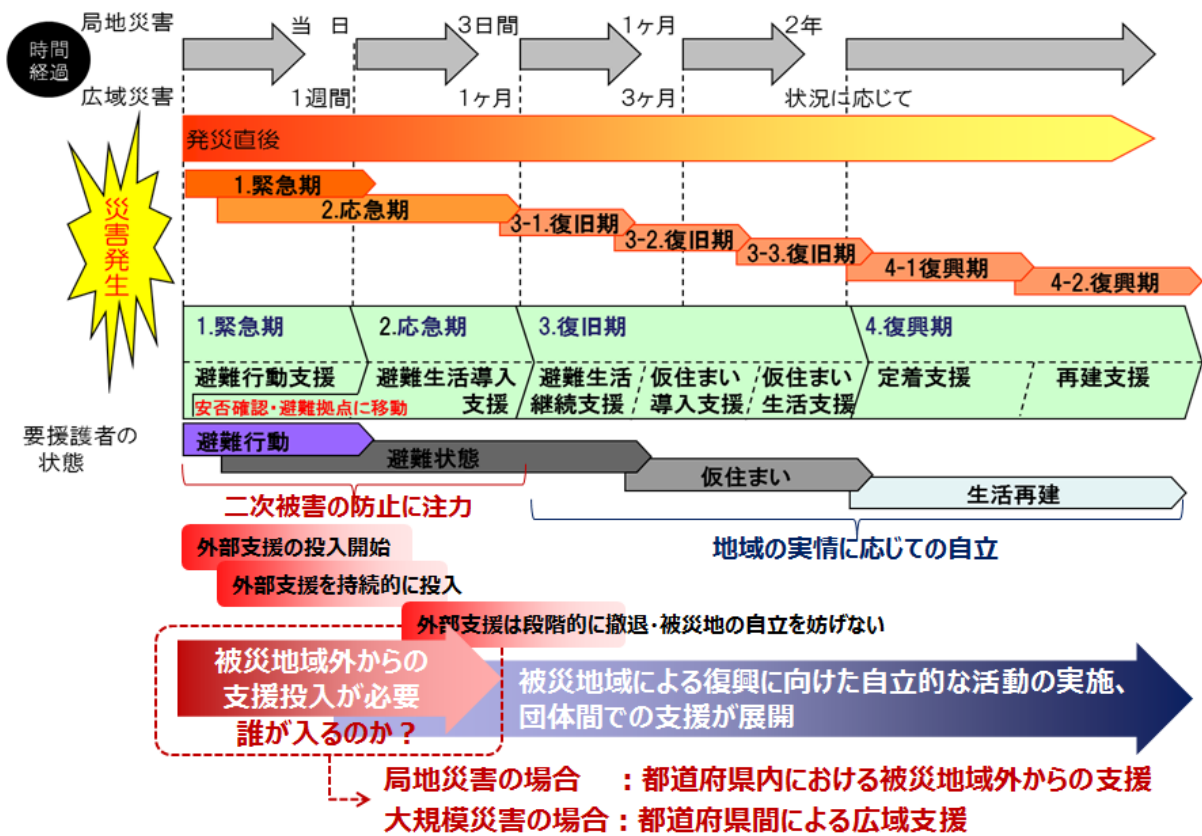
福祉が災害時に必要かつ重要な支援であることの理解が進み、都道府県や市町村の地域防災計画にも位置付けられ、医療、保健等と連携した体制づくりが進めば、情報が共有されることによる支援の包括性、復興に向けた支援の連続性も進む。そして、東日本大震災や熊本地震でも見られたような被災者に負担を強いた複数回の聞き取り、具体的な支援に結びつかない等の課題は減少し、要配慮者は災害時にも包括的な支援、復興に向けた連続的な支援を得ることが可能となる。

② 外部支援が投入される相互支援体制と基盤があること

災害が発生した時から、被災地は復興を目指し取り組んでいくことになるが、被災地は災害によってあらゆる力を平時より低下させている。そのため、災害発生から間もない緊急期～応急期にかけては、被災地外から外部支援が投入される体制が必要な場合も想定される。しかし、外部支援の目的はあくまで被災地の復興にあり、支援も被災地の自立を損なうものであってはならない。そのため、外部支援は災害発生直後から開始し、持続的に投入されるが、被災地に復興に向けた自立的な活動が開始される・もしくは代替されるような支援が展開される等の状況を見て、外部支援は段階的に撤退する。そのため、災害時の支援体制は、外部支援が可能となるよう相互支援の体制をとることになる。

ゆえに、局地災害の場合は都道府県内で相互支援が可能となる体制、都道府県境をまたぐような災害・複数の都道府県に発生する広域災害の場合は都道府県間で広域の相互支援が可能となる体制と基盤が必要である。相互支援が可能となる体制とは、支援を行うだけでなく、支援を受け入れる「受援」体制も想定し、支援・受援の双方が必要となる。そして、支援・受援の実施を可能とするための基盤も必要である。以上により、東日本大震災や熊本地震で見られた、支援先が不明、支援受け入れが困難等の課題は減少し、災害時も効果的に支援を実施することが可能となる。

図表- 6 被災地外から支援が入る仕組みと体制



2. 対象層と避難場所である支援拠点の問題

(1) 被災地域はなぜ混乱したのか

① 一般避難所から社会福祉施設等へ

東日本大震災では、災害発生後に多くの人々が小学校等に避難した。災害発生後に後追い指定された避難所だけではなく、あらかじめ指定避難所であった場合も、要配慮者に対する支援が実施できる体制は確保されておらず、要配慮者等で生活を送る上で何らかの課題を持つ人々が避難生活を送れるような環境整備や福祉避難コーナー等の設置等も進んでおらず、さらに一般避難所等には人もあふれていた。そして、一般避難所等を運営する住民も、要配慮者対応は誰に支援を求めるのか・何をすればよいのかもわからず、その中で避難生活が始まった。住民にとって避難生活を送る一般避難所等の環境は過酷であったが、特に、要配慮者とされる人々には支援が得られない上に生活環境としての配慮は不足しているという状況であった。

そうしたことから、「地域の安全・安心のシンボル」として認識され、建物としても堅牢である社会福祉施設等に、多くの人々が避難する状況が見られた。

② 社会福祉施設等の混乱と疲弊

社会福祉施設等の場合、整備時に安全確保のための諸条件が厳しく設定されており、建物としても堅牢ではある。しかし、被災地にある社会福祉施設等も災害によって何らかの被害を受けていた。そして、職員たちも被災者であるという状況の中で、事業者は利用者の安全確保と事業継続を図らねばならなかった。そこに多くの人々が避難してきたが、それは必ずしも当該事業者等の支援を必要であるからではなく、一般避難所等よりも避難生活を送るのに良い環境と考えて社会福祉施設等に避難してきた人々も多くみられた。

その混乱の中、社会福祉施設等は従前からの利用者の支援を継続しつつ、福祉避難所を開設し、緊急入所の受け入れを進めた。建物が被災して使えない等の社会福祉施設等の場合、利用者の避難先の確保が必要であったため、他の類似施設への受け入れ要請や他建物の確保が必要であったが、あらかじめ想定した協定等の約束事もなく、施設間の調整が明確でない中での確保は難しいものであった。その状況でも、在宅の利用者らを一般避難所等から探し出し、支援に結びつけることを続けた被災地の事業者も多かったが、地域を支援するということに至るまでには長い時間を要した。

③ 要配慮者の重度化

こうした中で避難生活が続くことで、重度化が進行する要配慮者、早期発見が進まないために新たに支援が必要となる人が多くあらわれ、それは長く続いた。

被災地の要配慮者の情報をきちんと伝達・共有する仕組みもなく、さらには災害時の福祉について被災地外から外部支援が入る仕組みも体制もつくられていなかったため、市町村や都道府県が被災地の実態やニーズを把握し、適切な支援の検討や支援要請を行うことも難しい状況が続いた。

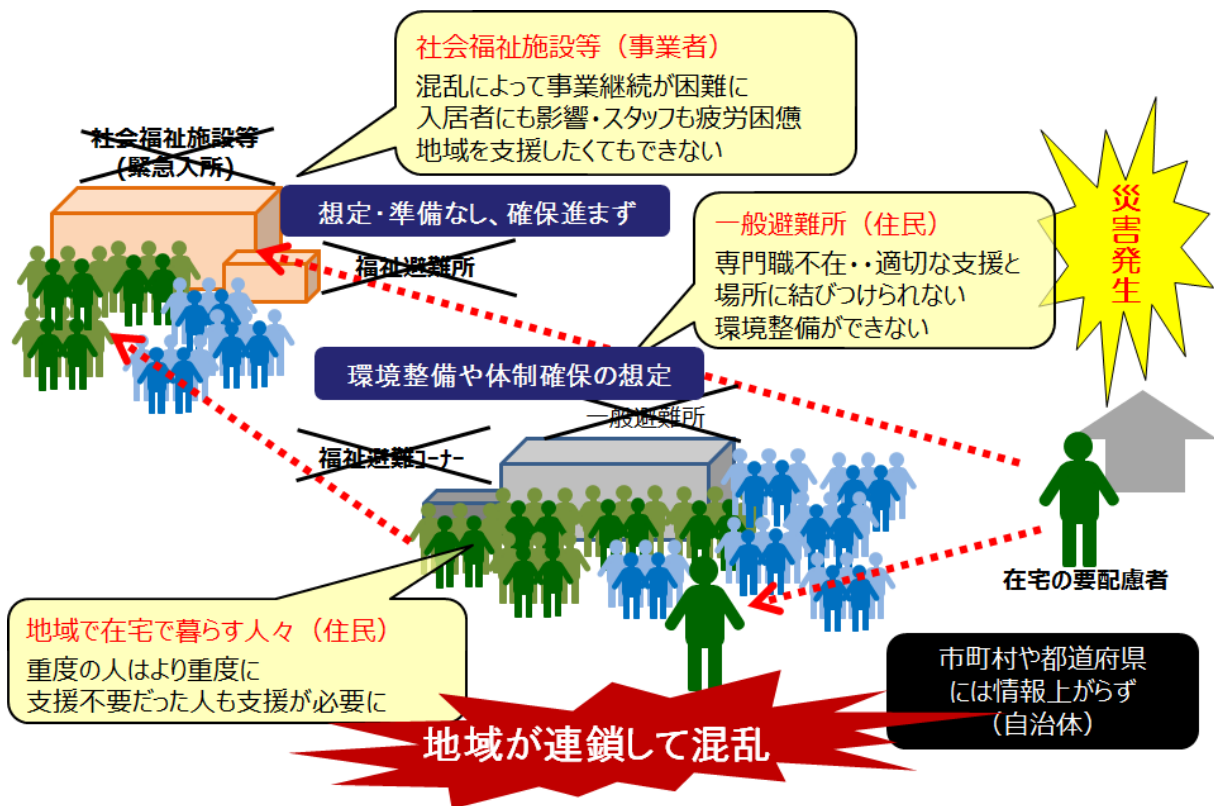
④ 連鎖した支援拠点の混乱が及ぼした地域全体への影響

以上は、災害発生後に後追い指定となった避難所もあわせて、一般避難所等が機能せずに混乱し、社会福祉施設等にも影響が及び、結果として被災地全体が混乱した状況を示すものである。

災害時の支援拠点であり避難生活を送る場の一つである一般避難所に、支援体制や関係者の役割分担が不明確で、避難生活を送る上での環境整備が進んでいなければ、災害発生時に社会福祉施設等に被災者が殺到し、施設入所者や要配慮者への支援に支障が生じ、事業継続が困難になることは十分考えられた。だが、一般避難所の支援の調達方法や避難生活の環境整備は進んでおらず、要配慮者をはじめとする人々の避難生活を支えることは難しかった。

社会福祉施設等には、災害時の緊急入所対応や福祉避難所開設等が求められていたが、地域の人々には災害時に社会福祉施設等が果たす役割についての周知も進んでおらず、社会福祉施設等でも被災した場合のバックアップ策や施設間支援等の検討も進んでいなかった。そして、社会福祉施設等のBCPの中に、一般避難所等の混乱を外的要因とする運営リスクは明確に認識されていなかった。そこに災害が発生し、要配慮者を含む地域住民を一般避難所が受け止めきれなかった結果、社会福祉施設等にも影響が及び、BCPに影響を与えただけではなく、本来の支援対象である地域の重度の要配慮者等への対応を困難にさせた。その結果、被災地では支援ニーズの拡大や重度化等が生じ、そのことは被災地の復興にも大きな影響を与えた。これは、支援拠点として考えられていた社会福祉施設等、福祉避難所、一般避難所が連鎖して混乱した状況を示す。そして、このことは、熊本地震でも多くの地域で確認された。

図表- 7 災害時の福祉支援体制が無い場合



(2) 求められる一般避難所の強化

① 一般避難所から混乱は連鎖

次は、前項で述べた内容をあらためて整理したものである一般避難所には、要配慮者に対する支援の体制、要配慮者を含む被災者が避難生活を送る場としての環境整備が進んでいなかったため、要配慮者を含む被災者は「支援提供への期待」や「もっと生活環境が整っている」ことを期待して、社会福祉施設等に向かったと考えられる。その背景には、災害時の社会福祉施設等が果たす緊急入所や福祉避難所等の役割が、平時において地域の人々に認識されていなかったことも大きい。社会福祉施設等も自身の役割を明確に説明できる言葉を持たず、社会福祉施設等になる避難先として一般避難所を示すことも難しかったことが考えられる。

以上から見えるのは、避難生活を支える支援拠点である一般避難所の機能が十分ではないため、混乱が地域に連鎖していった状況である。

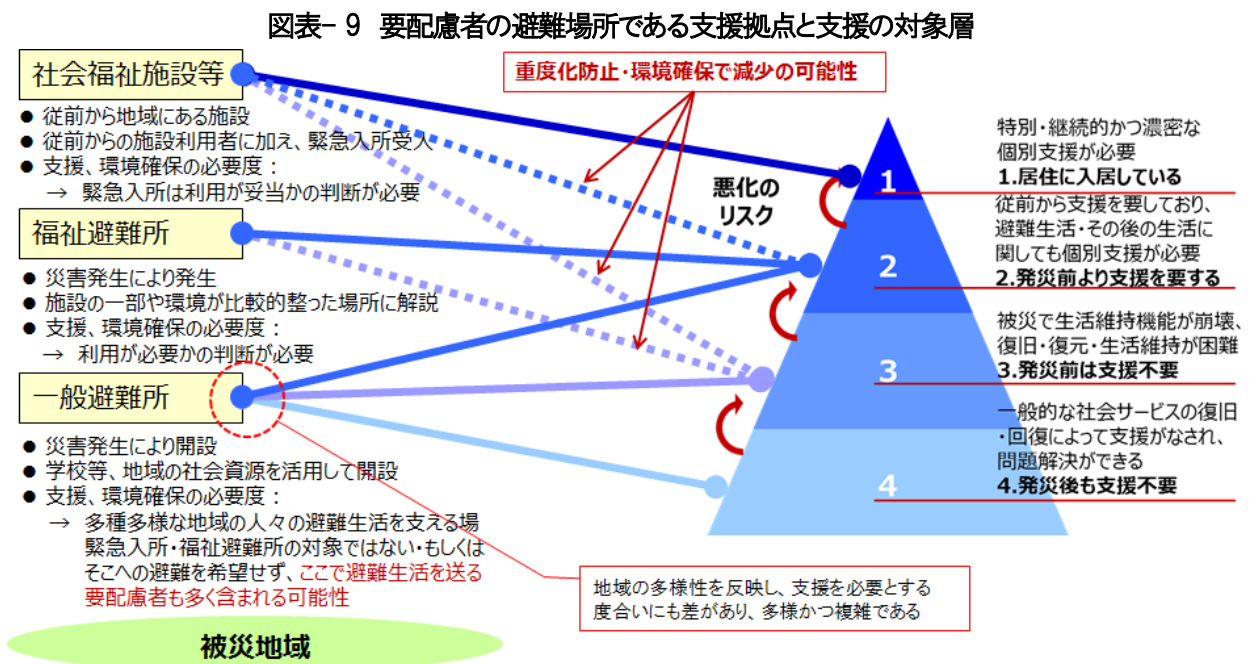
図表- 8 一般避難所と福祉避難所及び社会福祉施設等

	対象	今までの災害で発生したこと	その結果	考えられる対策
一般避難所	特になし	避難してきた人々が、ここは避難生活を送れるような環境ではないと判断してしまう	- 社会福祉施設等に避難 →要配慮者である・なしを問わず避難者が殺到、社会福祉施設等は混乱 - 危険でも自宅に戻ってしまう →重度化・支援の遅れ	建物の環境整備・改善を行い、避難者、要配慮者とも避難生活を送る際の課題軽減に取り組む →要配慮者対応の室の設定 改善すべき点の発見と改善支援 等(主にハード)
		- 要配慮者の存在が見えない - 要配慮者が不調や問題等を訴えられる・相談できるような環境がない	「2.発災前より支援を要する場合」は更に状態が悪化 「3.発災前は支援不要①」でも平時の生活が送れないことで、埋もれていた課題が顕在化した →避難生活により悪化・重度化 要配慮者は増	- 配慮が必要と考えられる者に対して見極めを行い、必要に応じて適切な支援と場所への結び付けを行う - 避難生活による症状や体調等の悪化防止、早期発見、発生予防を行う
福祉避難所・社会福祉施設等	要配慮者を対象	要配慮者以外の避難者も押し寄せる	本来は対象とならない人々への対応に時間を取られた	災害時における福祉避難所・福祉施設の役割を住民に周知させると共に職員にも理解させる(主に平時の取り組み)
		- 一般避難所を経由する福祉避難所利用や緊急入所のフローを想定していたが、機能しない - 一般避難所で支え切れない要配慮者がやってくる - 福祉避難所が開設できない - 結果として、施設の事業継続が困難となる	- 想定以上の数の要配慮者が押し寄せ、対応が困難となる - 受入時の要配慮者の情報が乏しく、その対応に時間を要する	- 福祉避難所・福祉施設が適切に利用されるよう →一般避難所の環境整備を進め、一般避難所で生活できる要配慮者数を増加させる →一般避難所のスクリーニング機能を活かし、福祉施設、福祉避難所は速やかに受入と支援実施 - 運営人員が不足する場合は、 →外から人員を確保し投入

② 一般避難所の機能向上による要配慮者の受け入れ範囲の拡大

次は、要配慮者の避難場所である支援拠点と支援の対象層をみたものである。社会福祉施設等については、「1. 施設に居住している」人への支援を継続することに加え、在宅の要配慮者の緊急入所受け入れの可能性もある。福祉避難所については、「2. 発災前より支援を要する」人への対応が想定されるが、避難生活の中での悪化で、「3. 発災前は支援不要」の人が対象となる可能性がある。

一般避難所では、「2. 発災前より支援を要する」人から「4. 発災後も支援不要」の人まで、さまざまな人が避難生活を送ることになる。小学校等が一般避難所となっているケースが多いが、それらは生活施設のように24時間対応を想定した建物ではない。そこに「2. 発災前より支援を要する」、「3. 発災前は支援不要」の人たちが避難生活を送る場合、その人たちへの支援や避難生活を送る上での環境整備がなければ、状態は重度化・悪化することになる。そして、福祉避難所への移送、社会福祉施設等の緊急入所となり、社会福祉施設等と福祉避難所には大きな負担が生じることとなる。よって、各支援拠点の機能を向上させることは重要であるが、特に一般避難所において支援体制や避難生活を送る場としての環境整備や機能を高め、要配慮者の受け入れ範囲の拡大と重度化・悪化を防止することが重要なポイントであることがわかる。一方、一般避難所は地域の多様性を反映し、避難生活を送る人たちの年齢・性別、要配慮者も高齢者、障害者、子ども等と多岐にわたることが、一般避難所の支援を考える際の難しさである。



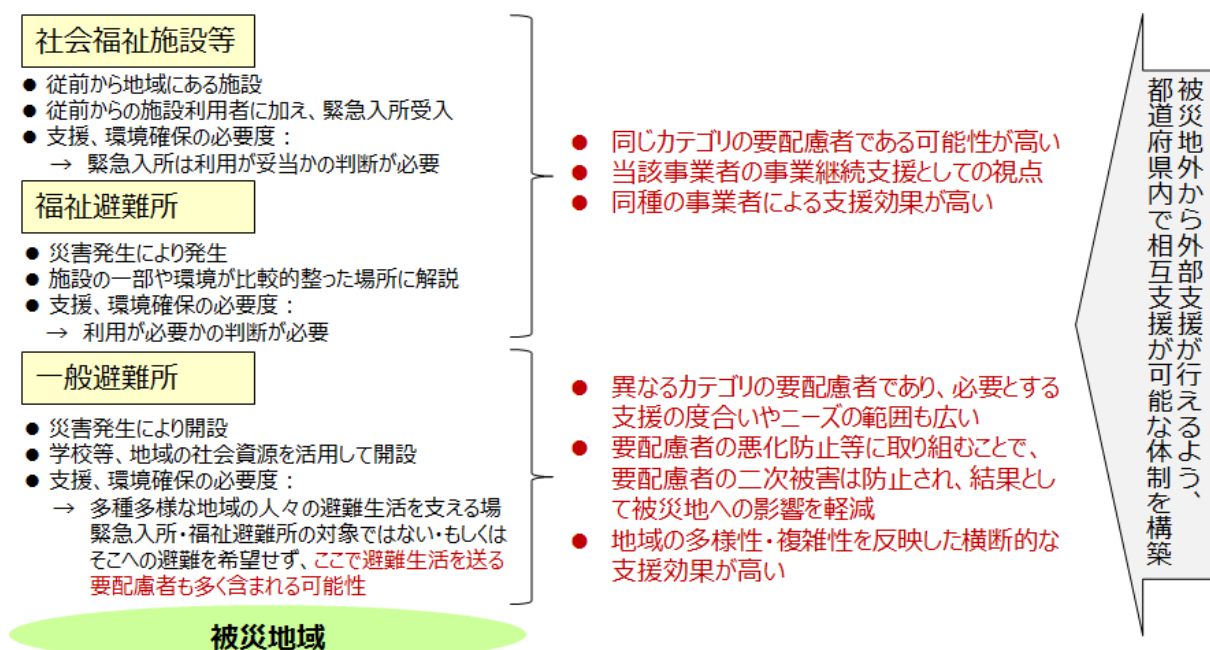
第2章 災害時の福祉支援体制の構築

1. 災害時の福祉支援体制構築に向けて取り組むべきこと

(1) 避難場所である支援拠点を機能させる

災害時の福祉支援体制では、要配慮者の避難場所である社会福祉施設等、福祉避難所、一般避難所の支援拠点の機能をいかに向上させるかが重要である。いずれの支援拠点も重要な場であり、支援の対象層との関係を考えてながら役割の明確化と機能させるための方法の検討を進めることで、体制全体の充実を図ることが必要である。

図表- 10 要配慮者の避難場所である支援拠点と支援の対象層



社会福祉施設等には従前からの施設利用者への支援に加え、在宅の要配慮者による緊急入所への対応が想定されるが、基本的に従前からの当該施設の種別を反映し、高齢者施設なら高齢者、障害者施設では障害者等、支援対象は従前からの利用対象と考えられる。よって、支援を実施するために必要となる人員は、同種の事業所等から確保することが望まれると考えられる。

福祉避難所では、社会福祉施設等を利用する、すなわちその建物の管理者が福祉事業者である場合と、社会福祉施設等ではない公共施設で比較的環境が整った場所を利用する、すなわちその建物の管理者が福祉事業者ではない場合が想定される。社会福祉施設等を利用した福祉避難所の場合、緊急入所と同様に、支援対象は従前からの利用対象と同じと考えられ、この場合も社会福祉施設等と同様に、支援する人員は同種の事業所等からの確保が望まれると考える。公共施設を利用した福祉避難所の場合は、支援も必要だが、静かで落ち着いている・バリアフリーである等の避難生活における環境面を重視する人々を対象とする可能性が高いと考えられるため、やはり利用対象に合わせた職員確保の検討が必要である。

このように、社会福祉施設等の緊急入所、福祉避難所の対象層は要配慮者であり、利用対象も高齢者、障害者等と平時と同じ対象である可能性が高く、既に実施に際しての内容や基準等も示されている。よって、市町村と利用対象、受け入れ可能数、受け入れ手順等の協議ができていない場合は協議を行い、

当該社会福祉施設等のBCPと絡めた実施計画を具体的に検討することになる。そして、支援する人員は当該社会福祉施設等と同種の社会福祉施設等の事業所であることが望まれ、それらによる相互支援等で行われることが効果的と考えられる。

一方、一般避難所は地域の縮図であり、多様かつ複雑である。地域の多様性を反映し、要配慮者と考えられる・なりうる人々も、高齢者、障害者、子ども等の多岐にわたる。また、在宅で暮らしている場合も、軽度から重度まで、支援を必要とする度合いには幅がある。そのため、ある程度対象を絞ることができる社会福祉施設等や福祉避難所と異なり、一般避難所への支援には横断的な支援体制が必須となる。そこが、社会福祉施設等の緊急入所、福祉避難所と大きく異なる点である。

一般避難所に支援体制が整備され、重度化防止・避難生活を送る上での環境の整備がなされる等により機能が向上すれば、一般避難所での避難生活が可能な要配慮者の対象層は拡大する。さらに、包括的な支援や連続性のある支援の提供によって悪化防止や早期対応が図られれば、避難生活の中で配慮を必要とするような状態に陥る人々が減少する可能性は高い。

(2) 災害福祉支援ネットワークによる相互支援体制

① 多くの主体が参加するネットワークによる一般避難所への支援

災害時の福祉支援体制では、避難場所である支援拠点がきちんと機能するように取り組まねばならない。そのためには、福祉に係る関係者それぞれが重要性を理解し、目的を共有して参加する「災害福祉支援ネットワーク」を都道府県単位で構築し、災害時の福祉支援体制の構築・推進を図ることが急務である。自治体のみ、事業者のみという単独の体制ではなく、関係者が参加するネットワーク体制とする理由は、災害時の福祉支援体制が各主体に共通した課題であり、各主体が普段から担っている役割をもって災害時にも連携することが必要だからである。

社会福祉施設等の事業継続や福祉避難所の運営等については、かねてより多くのところで取り上げられており、それらは社会福祉施設等の事業者のBCPの検討によるところも大きい。また、それらについては、同種の事業者による支援効果が高いことから、市町村や都道府県内の同種の施設間支援や、社会福祉施設等関係団体による支援効果が高いと考えられる。

一方、一般避難所での福祉支援の検討は本格化したばかりであり、一般避難所には地域を反映した多様性や複雑性もあるため、事業者や団体が単独で取り組むことは難しい。一般避難所は、都道府県の関係者が一丸となり関わることで支援が可能になる。ゆえに、災害福祉支援ネットワークで早急かつ重点的に取り組むべきは、一般避難所である。福祉支援が入る体制をつくり、機能を向上させることで、要配慮者をはじめとする住民、社会福祉施設等の事業者、被災地自治体のそれぞれに好影響が生じる。

② 公民協働によるネットワークの体制

災害時の福祉支援体制の構築は、都道府県・市町村の防災体制として考えられるべきものである。しかし、平時より要配慮者の多くは福祉サービスによる支援を受けており、災害時も同様にその提供が求められる可能性が高い。また、災害時に対応が必要な要配慮者が多く発生する・重度化する等が起きた場合、その影響は福祉サービスを提供する事業者に対しても及び、事業継続を困難にする。そして、被災地である自治体にとっても、復興に向けた中での大きな足かせとなる。ゆえに、災害時の福祉支援体制は、都道府県・市町村の中で福祉部局と防災部局とが連携した上で、福祉サービスを提供する社会福祉施設等の事業者と福祉専門職等からなる公民協働によるネットワークによって作られる必要がある。災害福祉支援ネットワークの構築を通じて、都道府県内の役割分担や連絡体制の整理、被災地域に必要な支援の内容や方法が共有されることになり、社会福祉施設等の事業者にとっても、自らの地域が被災したときに他の地域から支援を効果的に受け入れることも可能となる。

災害時における福祉支援体制の構築は、公民の関係者間の連携のもと、要配慮者を含む被災者が、どのような生活環境に置かれている場合であっても、その生活機能の維持を図りつつ、一日も早く安定的な日常生活へと移行できるようにすることを目的に進めるものであり、自治体・事業者が被災した場合の事業継続の方法としても必要なのである。

③ 相互支援が可能な体制

災害発生後の早い段階から支援を行うには、被災地外から被災地への外部支援を想定した相互支援体制が必要である。被災地外から外部支援が入ることによって、災害によって力が低下した被災地の機能を代替・補完することが可能になる。そして、被災地の自立を損なわないよう支援を行い、被災地域の

機能の回復状況等を見て支援を被災地域等に引継ぎ、支援活動を終了させることになる。

相互支援体制の前提として重要であるのは、災害時に支援を行うことだけを目的に取り組むのではなく、被災地となった場合には自身も支援を適切に受けることができるよう、受援も重視して取り組むことの理解である。そして、そのために、平時における取り組みが重要であり、地域の住民らとも連携して取り組んで図っていく必要があることを理解しなければならない。

④ 活動できる人材を有する体制

実際の活動では、まず被災地の福祉ニーズを把握し、その上で効果的な支援方法を考え、要配慮者に対する直接支援等の実施、避難場所の環境整備を行って人々の避難生活を支えて、被災地域の復興を支援することになる。そのためには、災害福祉支援ネットワークでは、以上の活動を行いうる人材として福祉専門職等の人員を確保・育成することが必須である。

福祉専門職等が多く働いているのは社会福祉施設等の事業所であり、災害時の福祉支援体制を実際に稼働させるためには、社会福祉施設等の事業所の協力が欠かせない。災害が発生した際に、被災地外から活動できる人員を被災地に確実に送り込むためには、社会福祉施設等の事業所に対して、自身が被災した場合にも支援が受けられるよう、「お互いさま」の相互支援のシステムをつくることで強い地域づくりに取り組むものだということを説明し、理解と協力を得ていかなければならない。

⑤ 横断的な体制

一般避難所は、地域の縮図である。一般避難所にいる人々の年齢や課題等は様々であり、要配慮者についても高齢者、障害者、子ども等多岐にわたる。一般避難所が持つ多様性に対応することが必要であるため、都道府県や市町村、社会福祉施設等の事業者等のいずれかが単独で取り組むことは困難である。対象の多様性に伴い、支援者と想定される事業者等多岐にわたる。また、災害発生後の時間経過と共に、求められる支援も変化することが考えられ、活動する人員の職能もあわせて変化する。よって、普段はあまり交流のない種別の事業者等と一緒に活動することを想定した横断的な支援体制を考えることが必要なのである。

そのためには対象や事業種が異なる社会福祉施設等の関係団体や、さまざまな専門職の職能団体が協力する横断的な検討体制で取り組む必要がある。しかし、福祉も支援の対象、事業種で縦割りに分かれ、横断的な体制は作りにくい。ため、都道府県、市町村等が明確に課題と目的を提示し、積極的に働きかけることが必要である。そして、各々が自身の課題・地域の課題を正しく理解・認識し、同じ目的を共有し、共に取り組むことができるよう、意識醸成を図る必要がある。

⑥ 公的な支援体制

災害時の福祉は発災直後からの医療、保健活動と関連するものであり、災害福祉支援ネットワークは、都道府県を中心とする公的な災害時の福祉支援体制として構築することになる。公的な支援体制とすることの意味は、災害という非常事態の中で、様々な関係者が円滑に連携し、セーフティネットとして機能させるために必要なことである。また、これは、災害時にも継続する支援体制をつくること、地域共生社会/地域包括ケアシステムが継続して実現する姿を追求することでもある。ゆえに、都道府県が中心となりつつ、管内の市町村・社会福祉施設等の事業者及び福祉専門職等・住民が共に取り組まねば実現せず、公民の協働によって作られるのである。

2. 市町村・都道府県における支援体制の構築

(1) 都道府県

相互支援を可能とする支援体制の構築には、一定程度の規模が必要である。市町村間の広域的な総合調整の責務を担うのは、まずは都道府県であり、大規模災害等の場合にも都道府県単位で支援が行いやすい。また、災害救助法に定める救助も、国からの法定受託事務として都道府県知事が実施することとなっている。以上の点から、災害福祉支援ネットワークは、都道府県主導のもと、都道府県における災害時の要配慮者支援の活動として、都道府県単位で構築されることが基本である。その場合には、被災者に対する連続した支援の連続性を意識して、現在都道府県で進む大規模災害時の保健・医療の体制整備や活動とも連携したものとして考えることが妥当である。³

なお、都道府県の災害福祉支援ネットワークの基盤をゼロから立ち上げる必要はなく、都道府県において既に存在するネットワークの拡充や、都道府県と団体等との協定を活用して進めていくことが効果的である。例えば、平時における地域包括ケアシステムや生活困窮者支援のための取り組みに関するネットワーク等と関連付け、ネットワークを整備することが考えられる。ネットワークを動かす事務局機能についても、平時の活動と紐づけて維持させていくことができれば、平時と災害時の活動の連続性だけではなく、地域福祉の充実に資することになる。

(2) 市町村

防災体制は、一義的には市町村が旗振り役となって構築を進める。一方、災害が発生すれば、自治体は自らがなすべき復旧・復興に向けた取り組みに注力しなければならないため、災害時の福祉支援体制は極力自立した体制を目指すことになる。そのためにも、自治体以外の主体を含むネットワークによる体制とすることが必要であるため、市町村も参加し、平時より要配慮者に対し、支援を実施していると考えられる社会福祉施設等の事業者と連携することとなる。

なお、市町村では福祉避難所の確保を進めているが、その具体的な運用等については指定先の社会福祉施設等と十分に実施に際しての協議ができていない状況が見られる。災害時の福祉支援体制において、福祉避難所は重要な支援拠点である。市町村は一般避難所の体制を考えることと並行して、福祉避難所として指定した社会福祉施設等と具体的な運用についても十分に話し合う必要がある。また、平時の活動として、住民たちに対して災害時の社会福祉施設等や福祉避難所の役割等の周知、災害福祉支援ネットワークの活動に関する周知や啓発、住民たちと社会福祉施設等の共同訓練等に取り組み、災害時の福祉支援体制が機能する環境づくりに取り組む必要がある。

(3) 自治体の地域防災計画への反映

公的な活動として位置づけるためには、災害福祉支援ネットワークの活動が、都道府県・市町村の地域防災計画として位置づけられることが必要である。災害福祉支援ネットワークの検討体制には、都道府県の防災部局も参加することが想定され、そこから市町村の防災部局に対して災害福祉支援ネットワークの周知が図られる可能性もある。都道府県内の相互支援を可能とするためには、都道府県内の市町

³ 大規模災害時の保健医療活動に係る体制の整備について(平成 29 年 7 月 5 日厚生労働省)

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10600000-Daijinkanboukouseikagakuka/29.0705.hokenniryoukatsudoutaiseiseibi.pdf>

村に共通してその取り組みがされていることが必要である。そのためにも、災害福祉支援ネットワークの活動が、都道府県の地域防災計画、市町村の地域防災計画に位置付けられていることが必要である。

3. 都道府県間における広域支援体制の構築

広域災害の場合、被災都道府県の行政機能の低下が想定される。広域災害・局地災害変わりなく、災害発生後の早い段階において、被災地には被災地外からの外部支援が行われることが必要である。そのため、被災都道府県内のネットワーク及び地域資源の一定程度の回復や、各種団体等の活動が見られるまでの間、都道府県内での対応と同様に被災地外から支援が入ることが必要である。

そのため、広域災害への対応として、都道府県の災害福祉ネットワークの構築を前提に、複数の都道府県からなる圏域による広域支援体制、そして全国の広域支援体制である、災害福祉広域支援ネットワークを構築し、都道府県間での相互支援が可能となる体制をつくることが必要である。

都道府県を超えた広域派遣が行われる場合には、その調整が必要となる。よって、全国での体制構築に向けては、都道府県でのネットワーク同様に、平時における事務局と災害時において派遣調整等を行う本部機能が必要である。たとえ都道府県内を想定するものであっても、相互支援を念頭に作られた災害福祉支援ネットワークが都道府県に構築されていれば、広域災害の場合もきちんと支援・受援を行うことが可能なはずであり、それが都道府県に構築された以上は、近隣の都道府県等と協議し、広域での活動もできる体制を作っておく必要がある。南海トラフ地震、首都直下型地震等は既に発生想定期間に入っており、広域に及ぶ大規模災害はいつ発生してもおかしくない。都道府県の災害福祉支援ネットワークの構築と並行して、近隣都道府県による災害福祉広域支援ネットワークを構築する場合には、各都道府県の輪番制などによってその本部機能を確保することも並行して検討する必要がある。また、その圏域を超えるような大規模災害も想定し、全国規模での調整を行うための機能の確保も必要である。

4. 社会福祉施設等にとっての支援体制

社会福祉施設等は、住民たちから地域における安心のシンボルとして認識されている。そのことが、以前の災害にも見られたような社会福祉施設等への避難行動につながったとも考えられる。そこからは、社会福祉施設等の事業者自身にとっても、災害時には自身が取り組む可能性のある緊急入所や福祉避難所の問題だけではなく、一般避難所から連鎖して起こる地域の混乱を社会福祉施設等のBCPとして見込まねばならないことがわかる。そして、社会福祉施設等が災害時の福祉支援体制における支援拠点の一つであり、災害時には重度の要配慮者の緊急入所、福祉避難所として要配慮者の受け入れ等の支援を担う役割があることを、平時に地域の人々に周知し理解を求めていくこともBCPの観点からも必要であり、自治体の協力も得ながら進めていく必要がある。

社会福祉施設等の事業継続性を高めるには、地域の混乱を防がねばならない。しかし、社会福祉施設等の事業者自身も被災し、力が低下している場合は、外部支援で地域の混乱を防ぐことが必要である。そのためには、自身も参加する相互支援の体制をつくる必要がある。災害福祉支援ネットワークに関わることは、事業者による地域貢献や社会的責務というだけではなく、被災した場合に自身の事業継続性を高めるための相互支援の仕組みであり、事業継続の観点から必要である。ゆえに、自身が被災した場合も踏まえ、都道府県・市町村や、他の事業者たちと話し合い、相互支援が可能な体制を作らねばなら

ない。ここに、社会福祉施設等の事業者等が、地域貢献という理由からだけではなく、自分自身の問題として一般避難所への支援体制をつくることに取り組むことに対する明確な理由がある。

地域の混乱を防ぐには、災害時の活動だけではなく、平時から社会福祉施設等も自身の地域の一般避難所の環境整備や防災活動に取り組み、地域との関係を深めておくことが重要である。それによって、災害時の混乱は防がれ、リスクも低減し、地域は強くなる。また、その平時の活動の中で、災害時の社会福祉施設等や福祉避難所の意義を地域に周知し、理解が醸成されることになるため、自身の施設の事業継続性を高めることにもつながる。

特に社会福祉法人については、税制上の優遇措置や公費による事業費の補助等を受ける公益性の高い法人であることから、社会情勢が変化していく中で、既存の社会保障制度等では対応が困難な地域ニーズを積極的に把握し、これに対応した「地域における公益的な取組」（社会福祉法第24条第2項）を実施する責務が課されている。「社会福祉法人による『地域における公益的な取組』の推進について」⁴（社援基発0123第1号平成30年1月23日）では、その取組みの一環として、都道府県の災害時の福祉支援体制への参画もあげられている。こうした仕組みも活用しつつ、災害時を想定して、社会福祉施設等は積極的に災害福祉支援ネットワークに参画していくことが必要である。

⁴ 社会福祉法人による「地域における公益的な取組」の推進について（社援基発0123第1号平成30年1月23日）
<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-12000000-Shakaiengokyoku-Shakai/0000191934.pdf>

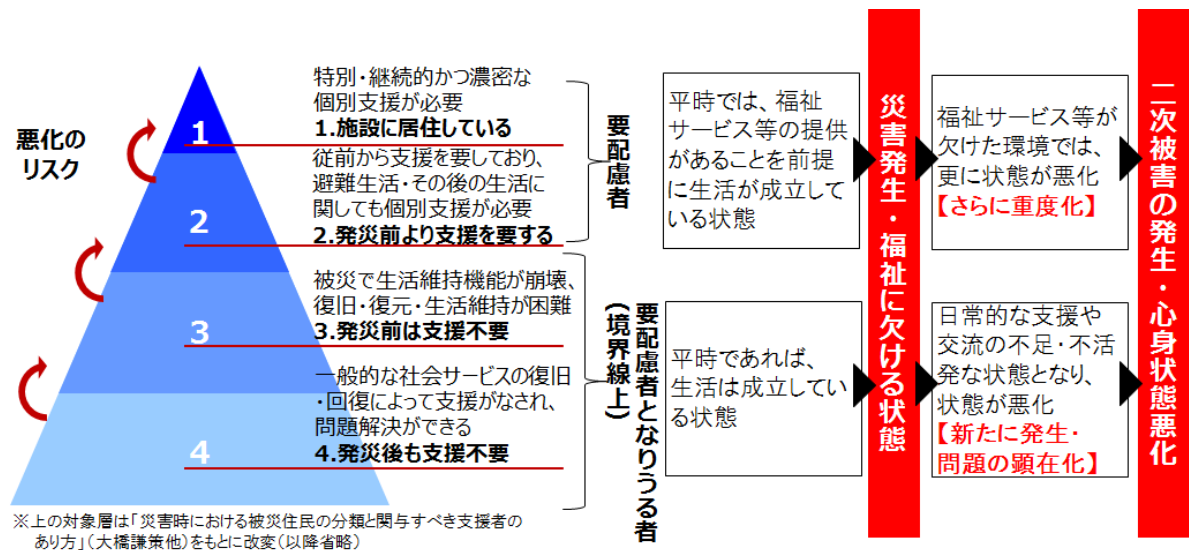
第3章 災害時に必要とされる福祉支援の内容

1. 対象について

(1) 要配慮者

今まで述べてきたように、要配慮者については、災害が発生する以前より一定の福祉サービスを利用していた層に加え、被災したことにより、生活機能の維持が困難となり、一定の支援が必要となるに至った層などに区分することができる。よって、災害時の福祉による支援では、その双方を視野に入れて検討していくことが必要となる。

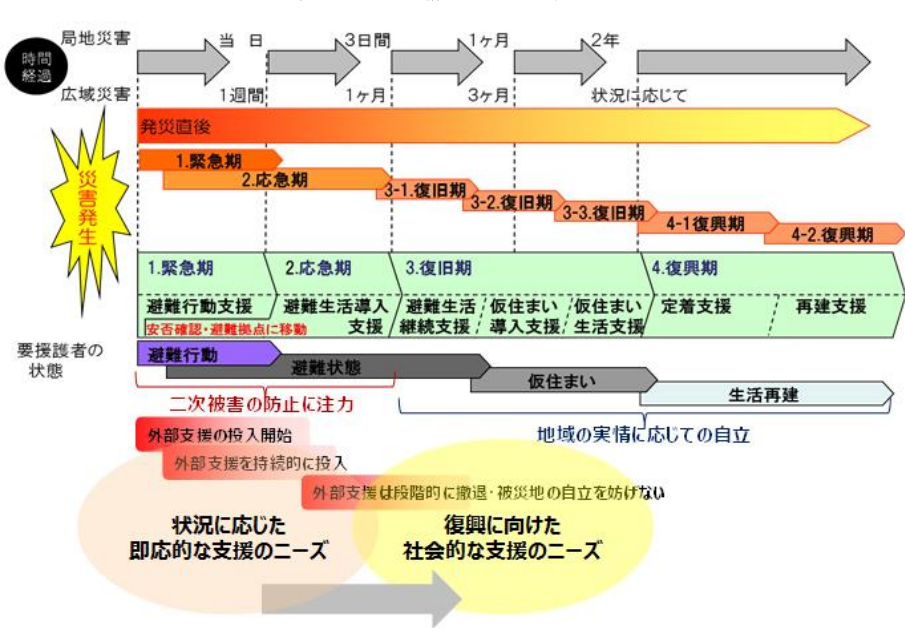
図表- 11 支援を必要とする対象層と災害で想定されるリスク(再掲)



(2) 包括的で連続性ある支援を可能にする早い段階からの取り組み

被災者に対する支援については、前述の「図表- 4 災害の段階と行われる支援のポイント」で示したように、災害直後から復興への時間経過の中で支援に対するニーズも変化し、状況に即応した直接的な支援のニーズから復興に向けた社会的な支援のニーズへと移行する。

図表- 12 支援ニーズの変化



一方、この時に支援の担い手も緊急期～応急期を中心とする外部支援の担い手から復旧期以降の被災地域等による支援の担い手等への移行が生じ、要配慮者一人に対する支援も、災害初期からの医療・保健と福祉の連続性に基づく包括的なものである必要がある。以上を踏まえ、緊急期から応急期～復旧期～復興期へと連続する支援を行うには、それが可能となる体制づくりに早い時期から取り組むことであり、そのタイミングは、緊急期から応急期に移行し、避難生活に入る頃と考えられる。この時期は、平時からの被災者の生活が激変する時期であるが、ここを起点として被災者は復興に向けて生活を立て直していくことになる。このことは要配慮者も同様であり、この起点において如何に先を見据えた連続性と、その人の状況に合わせた包括的な体制をつくれるかが、ポイントとなる。災害後の早い段階で福祉専門職等が支援に入るということは、要配慮者の生活機能の維持を図るだけではなく、復興に向けた目標を明確にし、希望を持って生活再建に取り組んでもらうためのものなのでもある。

ゆえに、災害時の福祉支援は、災害発生後の早い段階からの取り組みを重視し、相互支援も想定した被災地外からの外部支援が実施できる体制、すなわち支援と受援が可能となる公的な体制をつくることで、被災地の要配慮者をはじめとする人々と被災地の事業者等をしっかり支えることが大事であり、その後は復旧状況をみながら、平時からある既存の支援や他団体に結びつけていくことで被災地全体の復興を支援するものであることが必要である。

災害の時系列に応じた支援を行うためには、情報も連続性をもって申し送りされていくことが必要である。獲得すべき情報と手順、それを共有すべき主体と内容等については、今後精査を行い、手順も含めて検討を行うことが必要である。

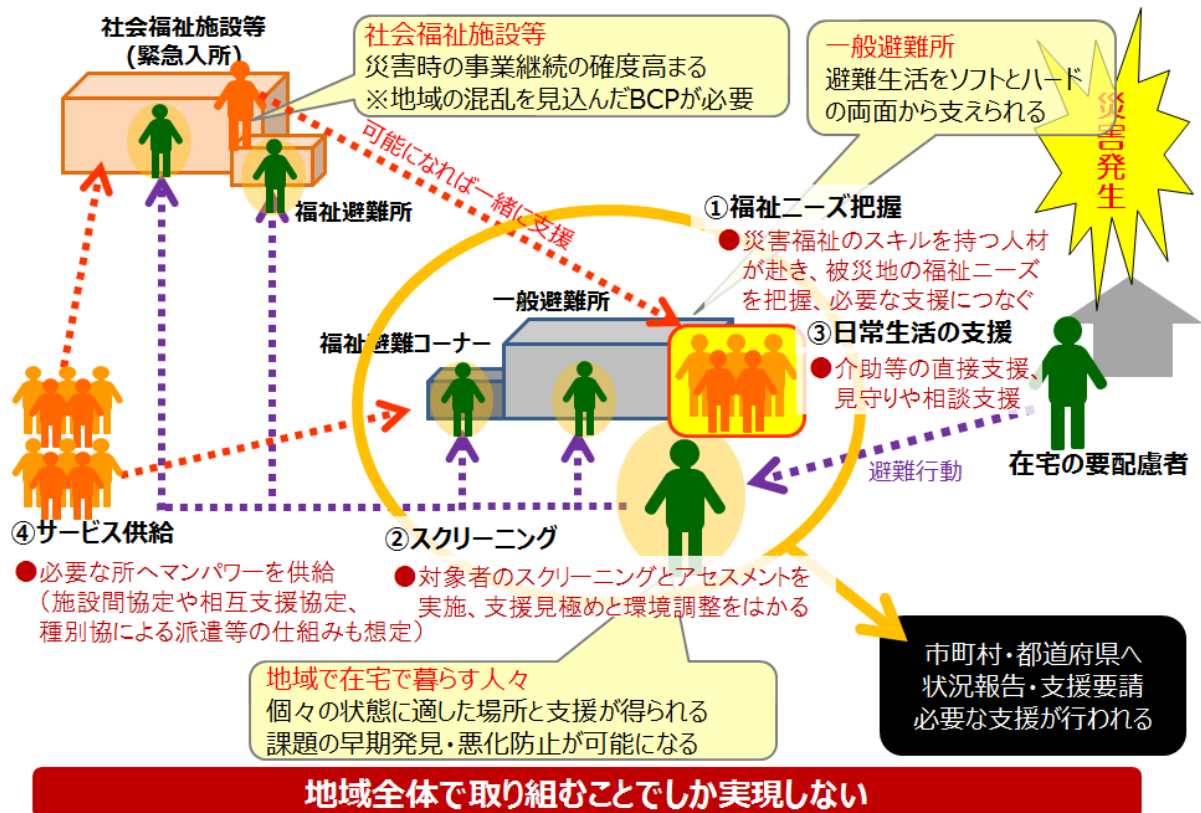
参照：第6章 1. (4)事例①：岩手県台風10号被害における県内派遣（岩手県）

2. 実施する支援の内容と実施体制

「第1章2. 対象層と避難場所である支援拠点の問題」では、東日本大震災、熊本地震等で見られた一般避難所の混乱が社会福祉施設等にも影響を与え、結果として地域全体が混乱した状況を説明した。この混乱の連鎖は、一般避難所・福祉避難所・社会福祉施設等の各拠点の役割が明確ではなかったことに起因する。よって、一般避難所・福祉避難所・社会福祉施設等のそれぞれを個別で考えるのではなく、地域の中でどのような役割を果たすのかを明確にし、その上でどのように支援をするのかを考えねばならない。ゆえに、災害時の福祉支援体制を考える場合には、地域全体にどのような資源があり、それぞれがどのような役割を果たすのかを考えることが必要である。そして、特に緊急期～応急期においては被災地外からの外部支援が想定されるため、その支援をきちんと受けられるように平時から地域をつくっていくことも必要である。

本項では、災害福祉支援ネットワークにおいて早急かつ重点的に取り組むことが必要と考えられる一般避難所を中心に、福祉専門職等が実施することが必要な支援の内容について整理する。なお、スクリーニングやアセスメント、相談支援等での聞き取り等で避難者に極力負担をかけないように、効果的なスクリーニングやアセスメントの項目、相談支援体制の整備が重要となる。そのためには、災害時の福祉に精通した福祉専門職等の確保・育成をすすめ、そのスキルを高め、災害時に速やかに活動できるようにしていかなければならない。

図表- 13 災害時の福祉支援体制がある場合



(1) 支援の内容

次は、福祉専門職等が一般避難所において実施することが必要と考えられる支援の内容である。避難生活が開始する時期を想定して開始するため、災害発生後の早い段階から実施することになり、被災地外からの外部支援によって実施されることを想定する。これは被災地の復興に向け、自立を支援する取り組みであるため、支援は期限がある。外部支援は、地域の復旧や団体等の活動状況を見て終了することになるが、支援の連続性を担保すべく、それまでに実施してきた外部支援については地域や団体等の支援に結び付けることになる。また、要配慮者に対し、連続する支援、包括的な支援を行うべく、医療・保健等の他の活動とも積極的に連携を取って活動を行う。

なお、災害が発生した場合も、在宅避難や車中泊による避難をしている場合も少なくない。一般避難所の機能が原因である場合、機能向上によってそれらが一般避難所を利用するようになる可能性もあるが、自治体によっては在宅避難の推奨がされている場合もあり、諸事情から車中泊を選ばざるを得ない状況となる人々もいる。よってこれらの人々への対応も、今後の検討課題である。

① 福祉ニーズの把握と支援計画のマネジメント

災害が発生した場合、被災地域の福祉ニーズの把握が必要である。被災自治体等から支援要請が行われる、先行する保健等の別の活動等から支援が必要との情報がもたらされる等の可能性はあるが、被災地への支援を実施するためには、福祉側でも被災地域の支援体制の状況、被災地外からの外部支援の要否、支援先と必要となる支援の種類や支援量等の情報を確認し、その後から本格的に行われる具体的な支援に結びつけることの必要性を検討することが必要である。また、実際に派遣する場合には、活動環境の確認も必要となる。ゆえに、派遣が決定された場合にも、実際の派遣に際しては、先遣機能による現地調査等は必要である。

また、被害が甚大であるほど被災地からの情報は上がりにくいため、要請があげられない状況と考えられる場合には、プッシュ型支援⁵として被災地に先遣機能を派遣し、被災地域の自治体等への聞き取り・視察等によって福祉ニーズの把握を行う可能性もある。

福祉ニーズの把握と支援計画のマネジメントは、支援が開始した後も継続して行われる。それは、支援開始後に被災地のニーズが変化した場合や、新たなニーズが判明した場合への対応が必要であるためである。そのため、被災地での活動期間中は、被災地で活動する人員からの情報をもとに、継続して支援内容や量の確認と調整を行っていくことになる。

重要であるのは、福祉ニーズの把握で確認された情報に基づき、的確な支援が実施され続けることである。よって、支援開始時から支援終了まで、被災地での情報の把握、それに基づく支援対象と支援量等の支援計画の検討と推敲という支援計画のマネジメントが生じる。そして、この支援計画に基づき、被災地への派遣人員は調整が行われることになる。

⁵ プッシュ型支援：被災自治体の要請を待たず、必要不可欠と見込まれる支援を調達し、被災地で実施を図る支援方法。

② 支援対象となる要配慮者のスクリーニングとアセスメント

本格的な活動が開始する緊急期～応急期は、避難生活導入の時期である。要配慮者の主たる対象は、高齢者、子ども、障害児・者であるが、災害発生から間もない段階では、一般避難所には、一般の避難者の中に混在して避難している。そこから、要配慮者の対象と思われる者を見つけだし、一般避難所で避難生活を送ることの問題の有無を確認するスクリーニングを行う。

スクリーニングでは、支援の必要性、支援体制や生活環境等の点から、一般避難所で避難生活を送ることの問題の有無を確認するが、比較的重度の要介護高齢者等の場合でも、介助者や家族が一緒であり、見守りは可能なので一部の支援があればよい、静かな環境が確保できればよい等の場合があるので、それらも勘案して検討することになる。しかし、常時の見守りや多くの支援量を必要とする、専門的な福祉サービス等を必要とする、一般避難所の環境では避難生活を送ることが困難である等の場合には、可能な限り、社会福祉施設等への緊急入所等の福祉サービスの利用や、福祉避難所への避難を誘導するといったような対応が必要となる。この一連は、緊急に行うアセスメントでもあり、それによって見守り等の配慮の有無を確認し、その後は必要な支援の調整に進む。

なお、このスクリーニングは、災害発生後の早期の段階で緊急対応として行われる場合と、避難生活に入って一定程度経過し、緊急対応も終了したところから適宜行われる場合がある。この場合も、緊急対応で行われるものは即応的なものであるが、緊急対応終了後に行われるものは今後の生活を意識したソーシャルワークの視点で行われることになる。

③ 日常生活の支援

避難生活の中で生活機能を低下することがないように、食事・トイレ・入浴等の緊急的に介助が必要な者への介助等や相談、見守り等による直接支援や、健康管理支援や予防のための体操等を実施し、状態の悪化防止と早期発見を進める。また、要配慮者が避難生活を送ることができるような生活環境の整備を進め、多くの要配慮者が一般避難所で避難生活を送ることができるよう支援する。なお、環境整備の際には、着替えや洗濯、授乳等の女性への配慮や、個室等の静かな環境が必要な者等、スペース確保の配慮も行う。

以上により、一般避難所の避難生活が可能な対象層が拡大するが、一般避難所の運営自体は安定すると考えられる。それによって、社会福祉施設等では自身が立てたBCPに則って事業継続を図ることの可能性も向上し、緊急入所や福祉避難所運営を行うことの難しさも減少する。

④ サービス供給

要配慮者が避難生活を送る支援拠点におい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配慮者らを支援する。

(2) 支援の実施体制 ～災害派遣福祉チーム

① 災害派遣福祉チーム

災害福祉支援ネットワークでは、福祉専門職等から成る災害派遣福祉チームを組成し、福祉ニーズへの対応が体制的に困難な一般避難所に対して派遣し、その適切な運営を支援することを通じて、避難者（特に要配慮者）の生活機能の低下を防止することを目指す。

災害派遣福祉チームは、都道府県単位で一般避難所を対象として公的に活動するものであり、そのため、チームの人員も高齢者、障害者、子ども等の対象者の種別や、相談支援・介護等の介助等の職能を限定せず、横断的な構成となる。

公的な活動であり、支援対象を限定するものではないという趣旨から、災害派遣福祉チームは、都道府県名をつけた上で、DWA T (Disaster Welfare Assistance Team) と称される場合が多い。

② 災害派遣福祉チームのチーム員

災害時に、災害派遣福祉チームは前項の支援内容にある福祉ニーズ把握、スクリーニング、日常生活の支援、サービス供給を行うことになる。そのため、平時にはそのための研修や訓練を実施し、災害時にスムーズに支援を行うことができるように準備しておく必要がある。

災害派遣福祉チームが、災害後の混乱した状況の中で活動する際には、予定外・想定外のことに對しても適切に対応できることが大事であり、そのためにはチーム員それぞれが自身の頭で考えられる、自立的で柔軟な思考が行うことができるようになることが必要である。

また、災害福祉支援ネットワークは、相互支援を前提とする被災地外から被災地への支援を想定するものであり、支援と同様に受援も非常に重要である。災害時に地域が適切に支援を得られるよう受援の力を高めるには、平時に地域住民や自治体等に働きかけ、災害が発生した場合を想定しての活動環境の整備、地域住民らに向けた周知・啓発への取り組み、自身の所属する社会福祉施設等事業所への働きかけ等の能動的な取り組みが必要であり、その際にも自立的で柔軟な思考ができることは重要である。

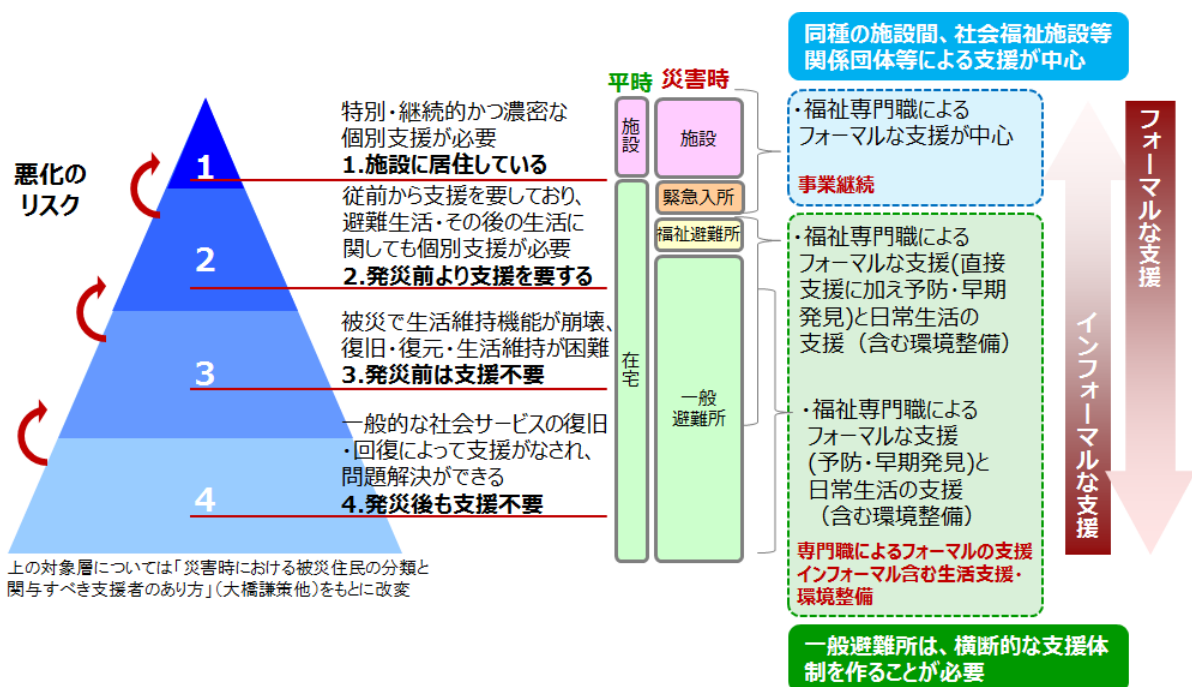
3. 多層的な体制 ～ボランティア等との連携・協働

(1) 対象層と支援の関係

次は、対象層と支援の関係を整理したものである。「1. 施設に居住している」の人の場合、たとえば社会福祉施設等内において、福祉専門職等によってフォーマルな支援を受けて生活をしていると考えられる。一方、「2. 発災前より支援を要する」の人も同様に福祉専門職による支援を在宅で受けているが、必要とするフォーマルな支援の量は1よりも少なくなり、「3. 発災前は支援不要」の人以降はさらに少なくなると考えられる。しかし、その場合にフォーマルな支援として実施することが重要となるのは、福祉専門職による予防・早期発見である。一方、日常的な参加・交流や支援等のインフォーマルな支援については、全ての層において必要ではあるが、1、2よりも3以降の方に量が多いと考えられる。

この理解は、福祉専門職等が行うべき支援を考える際に重要である。当然ながら、災害時に活動できる福祉専門職等の数は限られ、要配慮者に対し、専門職として最も優先して行うべきことを考えて行動することが求められる。一方、福祉専門職でなくても可能な支援や、福祉専門職が支援すれば実施できるような支援については、福祉専門職がボランティア団体等と連携して実施する、一般避難所の管理者や避難住民らが互助的に実施すること等が考えられ、福祉専門職は必要に応じての実施のための支援を行うことも想定される。

図表- 14 対象層と支援の関係

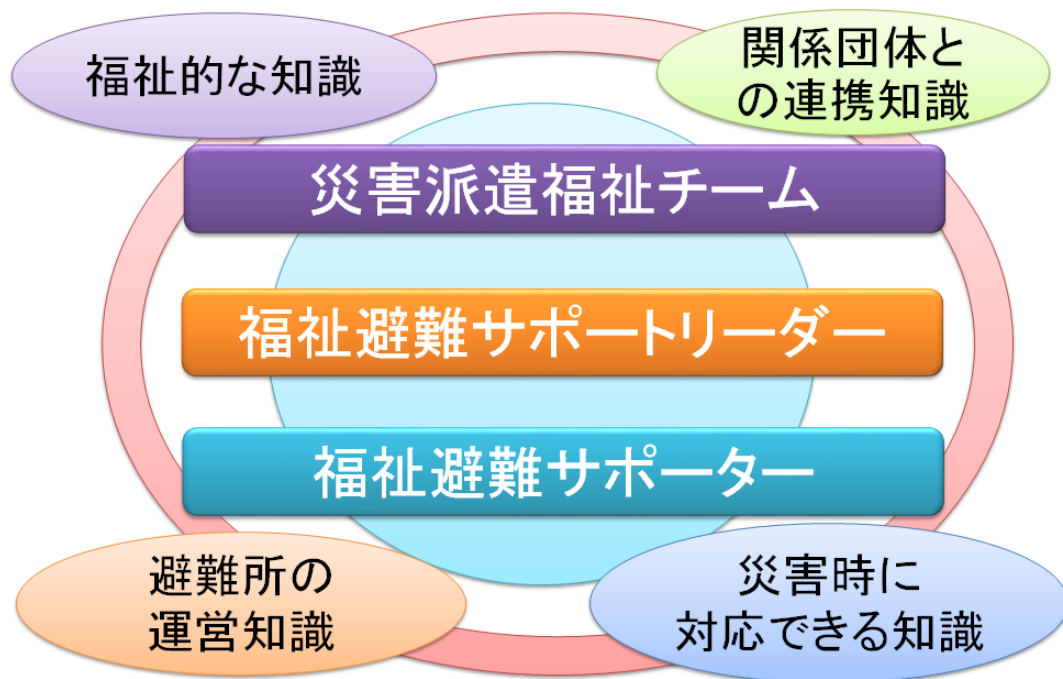


(2) 多層的な体制をつくる ～京都府

支援の担い手の層も多層的に考えておくことによって、福祉専門職も専門職ならではの活動を行うことが可能になる。また、実際に活動する場合には、設営や物資の出し入れや運搬、運営管理等の業務も生じるため、一般避難所の運営にあたっては、社会福祉協議会のボランティアセンターなどと連携・協働し、設営、物資の出し入れ、運営管理などに、ボランティアの協力を得ていくことも重要である。一方、ボランティアとの連携に当たっては、福祉専門職、一般ボランティアとがそれぞれ効果的な活動を行うことができるようにするため、業務の切り分け等についての検討が求められることになる。

京都府では、一般避難所の機能向上をハードとソフトの双方から取り組むべく、ハードについては、「福祉避難コーナー設置ガイドライン」⁶を定め、ユニバーサル化による避難所全体の環境改善を図り、ソフトであるマンパワーについては、専門職と市民で地域を守る重層的な人員体制を作っている。その体制は、福祉避難サポーター、福祉避難サポートリーダー、そして災害派遣福祉チームの3層から成る。

図表- 15 京都府の重層的な支援体制



資料: 京都府

福祉避難サポーターは、地域住民による要配慮者の生活を支えるボランティアであり、災害時には一般避難所をはじめとする現地での諸活動に協力することが想定されている。福祉避難サポートリーダーは、福祉避難サポーターや住民のサポートを行う者であり、対象として、市町村職員・社協職員・教職員、自主防災組織のリーダー、社会福祉関係職員等が想定されている。毎年度、府内7つの保健所の主催で「福祉避難サポートリーダー養成研修」が実施され、京都府は平成28年度末の目標である1,000人の養成を進めてきた。そして、災害派遣福祉チームは、専門職としてのスキルをもって一般避難所で活動することになるが、平時には福祉避難サポートリーダー等の研修講師を行う等の活動もしている。研修では、自らの地域を想定した演習なども組み込む等の工夫を行い、平時そして地域を重視した取り組みを展開している。

⁶ 京都府ホームページ: <http://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/>

第4章 都道府県における災害福祉支援ネットワークの立ち上げ

1. 都道府県と災害福祉支援ネットワーク

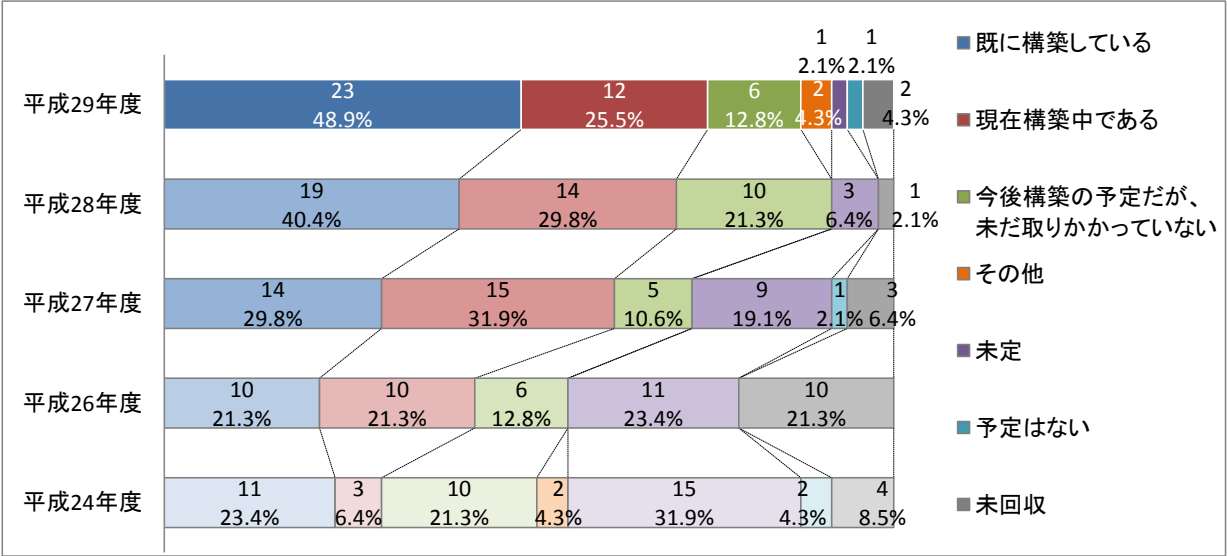
(1) 都道府県単位による構築

① 全国で取り組みが進む災害福祉支援ネットワーク

災害が発生すると、被災した市町村は膨大な量の災害対応に追われることとなる。しかし、その中で、被災市町村は早急の復興を目指し、災害直後から取り組みを進めていくこととなる。しかし、被災によって、市町村の取り組み人員・資源は限られることになり、市町村は自治体にしかなしえないことに一層注力していく必要がある。それを可能とするためには、災害時に自立的に機能する体制を、平時において如何につくっておくかが重要となる。

一方、日常的に要配慮者と考えられる・なりうる人々を対象に支援を展開している事業者の場合、支援対象としている人々が災害の発生によって要配慮者となり、災害時における事業者の取り組みは直接的に要配慮者支援に結びつくこととなるため、災害時対応をどのように行うかを考えておく必要がある。こうしたことから、都道府県・市町村と、平時において日常的に要配慮者との関わりを持つ事業者が連携し、災害時に確実に支援を行っていくための体制の構築が全国で進んでいる。

図表- 16 災害時の福祉支援体制の構築状況



	平成24年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度
1 既に構築している	11	10	14	19	23
2 現在構築中である	3	10	15	14	12
3 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない	10	6	5	10	6
4 未定	15	11	9	3	1
5 予定はない	2	0	1	0	1
6 その他	2	0	0	0	2
7 未回収	4	10	3	1	2
計	47	47	47	47	47

(株)富士通総研 調

② 都道府県による災害福祉支援ネットワークの構築

災害福祉支援ネットワークは、都道府県を一つの単位として想定する。災害時の要配慮者支援では、自助・地域（近隣）の共助が基本であり、住民に一番近い基礎自治体である市町村が避難支援体制の整備を進めることとされている。しかしながら、災害が発生した場合、被災地域では行政機能の喪失、福祉をはじめとするマンパワーの不足等が生じる。よって、市町村を単位とする対応には限界がある可能性が高く、被災市町村以外からの支援が入ることが必要となる。

こうした市町村をまたがる支援体制の構築には、一定程度の規模が必要である。市町村間の広域的な総合調整の責務を担うのは、まずは都道府県であり、都道府県単位の組織の方が連携しやすい場合もある。また、災害救助法に定める救助でも、国からの法定受託事務として都道府県知事が実施する⁷こととなっている。以上の点から、災害福祉支援ネットワークは、都道府県主導のもと、都道府県における災害時の要配慮者支援の活動として、都道府県単位で構築されることが基本と考えられる。また、その場合には、被災者に対する連続した支援の連続性を意識して、現在都道府県で進む大規模災害時の保健・医療の体制整備や活動とも連携して考えることが望ましい。

体制構築にあたっては、都道府県を中心に、政令指定都市、中核市を含め、管内市町村の協力を得つつ、可能な限り一元的な都道府県のネットワークの構築を図る必要がある。また、災害は県境等に関係なく発生するため、隣接の都道府県とも連携する等、圏域内での相互支援の可能性も意識して、複数都道府県間の災害福祉広域支援ネットワークの検討を進めることも必要である。

③ 都道府県と災害福祉支援ネットワーク

都道府県と災害福祉支援ネットワークで想定される役割分担は、次のとおりである。災害福祉支援ネットワークでは、災害時に一般避難所に災害派遣福祉チームを派遣し、要配慮者への支援活動を行うことから、そのための人員確保・育成とその活動環境の整備を主に行う。一方、都道府県は、災害時にも災害福祉支援ネットワークが確実に機能するよう、被害情報の収集や連絡調整、費用負担等、活動に必要な体制や環境の確保等を主に行う。しかし、実際の活動にあたっては、被害情報の収集等、都道府県と災害福祉支援ネットワークが共に取り組むべき事項、被災し、都道府県が機能できない場合の派遣も想定して協議しておくべき事項もあるため、留意が必要である。

図表- 17 都道府県と災害福祉支援ネットワークの役割分担

都道府県	- 被害情報の収集に関すること - 被災市町村(災害対策本部)等関係機関との連絡調整に関すること - 費用負担に係る調整に関すること - 災害派遣福祉チームの派遣決定 - その他、災害派遣福祉チームの派遣・活動に関して必要な事項に関すること	
災害福祉支援ネットワーク	事務局	- 災害派遣福祉チームの人員確保・育成に関すること - 災害派遣福祉チームの編成に関すること - 関係機関との連絡調整に関すること - その他、災害派遣福祉チームの派遣に関して必要な事項に関すること
	ネットワークの構成員	- チーム派遣に係る当該団体等の調整に関すること - 都道府県の要請により、必要に応じて人員を派遣し、災害派遣福祉チームの派遣に関する調整を行うこと - その他、災害派遣福祉チームの派遣に関して必要な事項に関すること

⁷ 都道府県知事から委任された場合は、市長が実施する。

(2) 災害福祉支援ネットワークの構成

① 都道府県における主管部局と庁内の体制整備

都道府県では、災害福祉支援ネットワークを推進し、企画、運営及び庁内関係部局や関係団体との連絡調整を円滑に行うための災害福祉支援ネットワーク主管部局（以下、「主管部局」という。）を定める必要がある。

主管部局としては、地域福祉を管轄する部局が想定されるが、都道府県の実情に応じて、高齢者福祉、障害者福祉等の対象を明確にした部局が主管部局となることも考えられる。その場合も、対象を限定することないよう、主管部局はその他の福祉部局と連携することが必要である。

また、主管部局が中心となって、防災担当部局と連携することに加え、災害福祉支援ネットワークと関連する機能である、医療、保健を担当する部局とも連携を進めることが重要である。災害発生時に設置される都道府県災害対策本部との関係性も、十分に構築しておくことが必要である。

② 災害福祉支援ネットワークの協議会の構成と考え方

災害時の要配慮者の支援を行う災害福祉支援ネットワークには、平時において日常的に要配慮者に対応している事業者等の団体が参加することから、都道府県等自治体と共に活動方針等を検討し、活動を行うためのプラットフォームとなる協議体をつくることになる。災害福祉支援ネットワークの協議会の構成員として参加する者は、都道府県、市町村のほか、平時において日常的に要配慮者に対応している事業者等の団体や職能団体、連携対象と考えられる保健・医療の関係団体等が考えられる。

また、災害福祉支援ネットワークの活動は、災害時及び平時における災害派遣福祉チームの人員によって行われるものであり、人材育成は重要である。地元の大学等や学識経験者の災害福祉支援ネットワークへの参加は、福祉等に関する専門知識だけではなく、人材養成機関としての知見に基づく研修の開発や実施等が期待できる。災害派遣福祉チームの人員に対する人材育成だけではなく、災害時を含む都道府県の福祉の推進、地元の人材の養成機関である大学等で災害に対する理解が進む等の点からも有効であると考えられることから、参加を求めることが望ましい。

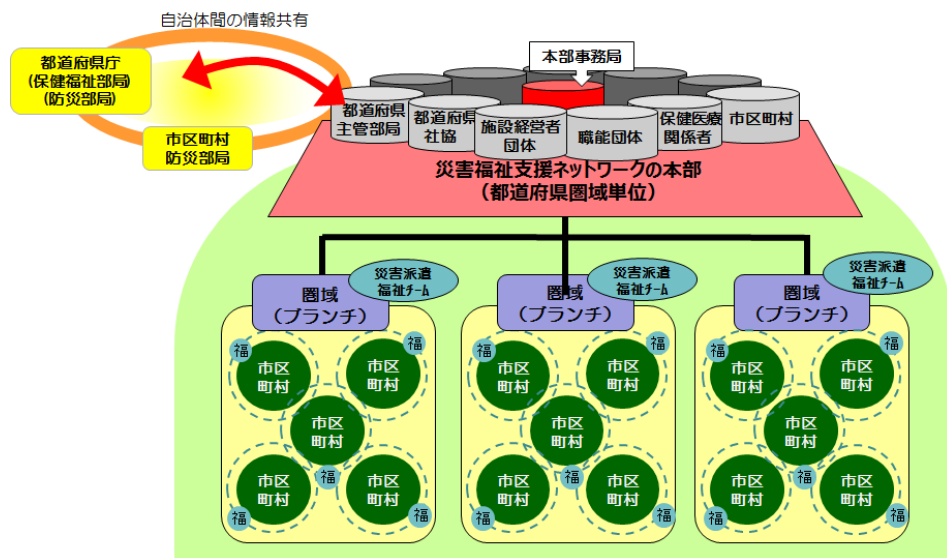
構成員は、都道府県の防災体制および団体等の状況に応じて、その時点でネットワークが担う役割を踏まえて順次必要な者の参画を求め、構成員を段階的に追加していく方法も考えられる。

次は、災害福祉支援ネットワークの構成員として参画することが想定される団体等である。この団体の中では、既に自分たちの団体内で災害時の支援体制の検討を行い、団体内事業者の相互支援、社会貢献の観点から、被災地への派遣の仕組み等をつくっている場合もある。一方、都道府県内の災害時の福祉支援体制である災害福祉支援ネットワークは、災害にあっても安全・安心で強いまち・社会をつくるため、その都道府県にある自治体・事業者・住民が共に取り組む公的な支援体制である。特に、災害時の初期段階には被災地域全体が混乱していることが考えられるが、その危機を乗り越えるには、外部からの速やかな支援が得られるような仕組みが必要である。ゆえに、都道府県内の相互支援体制の構築が必要なのであり、地域の多様性を反映して、高齢・障害・児童という枠や施設種別等の縦割りで考えず、横断的に取り組むことが必要なのである。災害福祉支援ネットワークの構成員、参加者には、「ALL●●県」、「ALL■●●県」のように「全員で取り組む」という姿勢が重要なのである。

図表- 18 災害福祉支援ネットワークで想定される構成員

	主体名	役割・理由等
行政	都道府県 主管部局	- 都道府県における災害福祉支援ネットワークの推進を担うものであり、福祉部門が想定される。 - 庁内の他担当部局の他、市町村の福祉部門との連携等、行政内でのつなぎ役も担う。
	都道府県 防災部局	- 災害が発生した場合を想定して、協議を進める必要がある。 - 災害福祉支援ネットワークの活動を担保するためには、地域防災計画に体制を位置付けておくことは不可欠である。 - 防災部局を通じて、市町村の防災部門に対しても災害福祉支援ネットワークへの周知・連携促進を進める。
	都道府県 保健医療部局	- 災害福祉支援ネットワークの活動は、災害時の医療活動・保健活動等と連携することが想定されるため、協議を進め、連携をとっておく必要がある。 - 当該部局を通じて、保健所、医師会、保健市長会等、医療・保健の職能団体に向けた働きかけも必要である。
	市町村	- 一般避難所、福祉避難所は市町村の管轄であり、その円滑な運営のためにも参加することは不可欠である。 - 市民・地域とのつなぎ役としての役割も重要である。
団体	都道府県 社会福祉協議会	- 全都道府県に設置されており、地域住民や社会福祉関係者の参加により、地域の福祉推進の中核としての役割を担う立場として参加する。 - 都道府県との関係も深く、各種団体を含むプラットフォームの事務局としての役割も期待できる。
	都道府県 社会福祉法人 経営者協議会	社会福祉施設等を経営する社会福祉法人を会員とし、経営基盤の強化や充実等を目指すことから、災害福祉支援ネットワークは、社会福祉法人の地域貢献、社会福祉施設等の災害時のBCPの観点から重要である。
	社会福祉施設等 関係団体	- 介護保険施設、各種社会福祉施設等を運営する事業者団体であり、災害福祉支援ネットワークは、都道府県内の団体間をはじめとする相互支援、地域貢献、自身の事業所の災害時のBCPの観点から重要である。 - 災害派遣福祉チームの人員となる専門職を、職員として多く抱えていることから、災害時の福祉支援体制、災害福祉支援ネットワークについての理解を深めておいてもらうことが必要である。 - 在宅の人々との関係から、地域包括支援センター等の参加も望ましい。
	福祉職による 関係団体	都道府県内の社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員等の専門職が加盟する団体であり、自身の職務に対するミッション、地域貢献、自身の所属する事業所のBCPの観点から重要である。
	保健医療関係者 及び関係団体	- 都道府県の医師会、歯科医師会、薬剤師会、保健市長会、看護師会等が想定される。 - 平時からの取り組みと同様に、災害が発生した際においても連携先であることは変わらないため、連携が必要である。
	民生委員・児童 委員（連合民児 協）	- 民生委員等は、自治会や自主防災組織等の地域にダイレクトにつながるキーパーソンであり、要配慮者の情報も持っている。 - 災害派遣福祉チームが、被災地の一般避難所で活動する場合、その活動について地域の周知や理解、連携が進んでいることが重要である。災害福祉支援ネットワークに対する民生委員等の理解が深まることで、災害時の活動環境の整備、地域とのつながりが期待できる。

図表- 19 災害福祉支援ネットワークのイメージ



③ 平時と災害時における本部機能

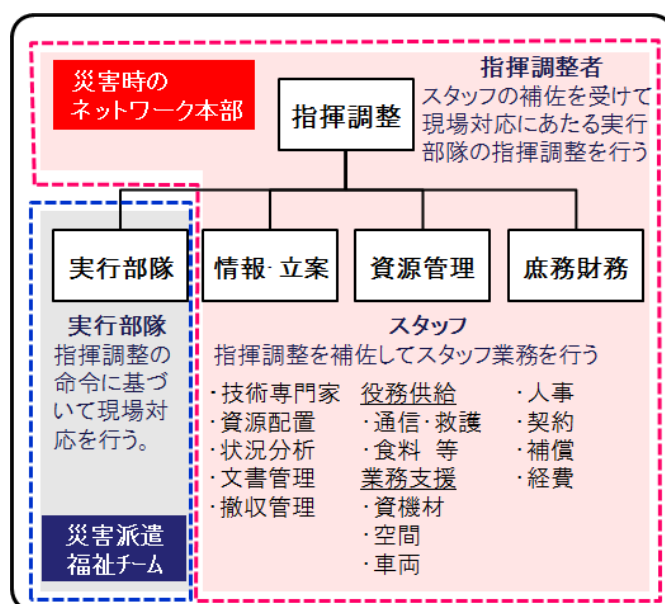
災害福祉支援ネットワークは、災害福祉支援ネットワークに参加する団体・人々が集まるプラットフォームである協議会を有する。そして、実際の活動に結びつけていくためには、そのプラットフォームを束ね、活動を推進していく本部機能が必要となる。

平時における本部機能の主な役割としては、災害福祉支援ネットワークを強化し、災害時の福祉支援体制の構築と充実を図ることである。災害福祉支援ネットワークは、多種にわたる団体間のネットワーク、福祉専門職等による人的ネットワークであり、その関係性の強化や深化が災害福祉支援ネットワークの強化に直結する。よって、災害福祉支援ネットワークに参加する人員の確保と育成、参加する関係主体による体制の強化、周知・啓発、連携等の地域との関係の強化等が、平時において本部機能が行う重要な活動となる。以上は、事務的業務を中心にするものも多いため、事務局を置くことによって本部機能を確保することとなる。

図表- 20 必要な5つの機能(インシデントコマンドシステム)

災害が発生した場合、災害福祉支援ネットワークは、支援に向けて活動を開始することになる。その際に本部機能にとって最も重要であるのは、災害福祉支援ネットワークを機能・稼働させることであり、確実な実施に向けて運用を図らねばならない。

インシデントコマンドシステム (Incident Command System :ICS) は、米国で開発された災害対応における組織の運用を標準化したマネジメント体系である。そこに災害福祉支援ネットワークと災害福祉支援チームをあてはめると次のようになる。



この中では、災害派遣福祉チームは、実行部隊として現場対応に全面的に取り組むことと、活動のための情報把握と立案を行う本部機能の一部を担うこととなる。災害福祉支援ネットワークを考えると、ともすれば直接支援を行う者としての災害派遣福祉チームの存在やその派遣ばかりに目が行ってしまうが、実行部隊である災害派遣福祉チームが活動を開始・継続・終了させるためには、その指揮調整だけではなく、活動を支える「情報・立案」、「資源管理」、「庶務財務」の機能が必要であり、実行部隊を含む5つの機能全てが揃って、初めて活動を行うことが可能となる。

災害派遣福祉チームが活動を行うための情報を把握し、支援計画を立案する「情報・立案」は、災害派遣福祉チームを派遣する際に必要となる福祉ニーズ把握の先遣機能と関連するものである。また、災害派遣福祉チームの活動が継続している場合は、被災地のニーズにあわせた支援内容の修正等、活動終了に向けては、被災地の資源の復旧や要配慮者の状況等、活動期間を通じて被災地の福祉ニーズは現地の災害福祉支援チームによって継続的に把握され、本部へと報告を行っていく。

以上の情報に基づき、支援の方向性が本部の「指揮調整」によって決定・命令され、その支援計画に基づき、「実行部隊」である災害派遣福祉チームは被災地で活動を行う。被災地で活動する災害派遣福祉チームにはリーダーを置くことになるが、このリーダーは、支援計画に基づき災害派遣福祉チームが実施する活動のマネジメントを行う者となる。

そして、活動の継続には、資材等の「資源管理」や、人員確保のための実務である「庶務財務」が必要である。すなわち、この5つの機能のうち、1つでも欠ければ活動は困難になるのである。

災害福祉支援ネットワークの運用を考える場合、平時と災害時で災害福祉支援ネットワークの本部が担わねばならない機能は異なることに留意することが必要である。平時における本部機能については、人材育成、関係調整、環境整備等が中心であるため、事務的業務を中心とする事務局を設置し、そこに担わせることが適切と考えられる。しかし、災害が発生した場合、事務的業務に加え、支援の要否、適切な支援内容と量の見極め、災害派遣福祉チームの組成と派遣、活動継続のための支援を行うこととなるため、平時の事務局体制から機能を強化することが必須である。

本部機能は、平時には事務局体制によるものでも良いが、災害が発生した場合には、5つの機能を駆使して支援を実施する実行体制に速やかにシフトさせる必要があり、通常の事務局体制では担いきれないリスクがあることを、災害福祉支援ネットワークの構成員は理解しなければならない。そして、災害時には本部を強化するために、平時からの事務局機能をどのように補強していくのかを検討し、取り決めておかねばならない。

④ 平時の事務局を担う者

災害福祉支援ネットワークの本部機能は、平時・災害時を通じて3つの機能を有している。

図表- 21 災害福祉支援ネットワーク本部の事務局

1) 関係者の役割の調整	災害福祉支援ネットワークに参加する団体だけではなく、災害時に連携して活動すると考えられる団体等との平時における協議と、災害時における調整の実施
2) 情報収集と共有・発信	平時には、要配慮者に関する情報や活動環境の整備状況等の情報の把握と整理を進め、住民・市町村・団体に対して災害福祉支援ネットワークの普及・啓発に務める。 災害時には、活動のための情報収集とその共有、発信が行われる。
3) 災害派遣福祉チームの組成・活動支援	平時には、災害派遣福祉チーム員の確保・育成・活動支援を進める。 災害時には、実際に派遣される災害派遣福祉チームの組成と活動支援を行う。

災害福祉支援ネットワークは、都道府県が中心となって構築を進めるものである。しかし、災害が発生した場合、被災した都道府県も人的・物的被害状況に関する情報の収集、応急救護やライフラインの復旧、被災市町村に対する支援など、平時にはない様々な業務への対応に追われることになる。一方、事務局は平時・災害時とも本部機能を担うことになるため、都道府県が事務局となり、災害福祉支援ネットワークの運営の中心を担うことは、現実として難しい可能性がある。よって、事務局は都道府県が担うのではなく、本部の構成員でもある団体が担い、都道府県の主管部局と協力して災害福祉支援ネットワークの運用を進めることが適切と考えられる。

事務局には、協議会を通じて各構成員間の合意形成を進め、地域の関係者である構成員の考えを中立公正に取りまとめることが求められる。よって、各都道府県の実情に応じて、地域福祉や分野横断的な取組を実施する団体、一定の人的・物的資源を有する施設団体等が行うものと想定される。

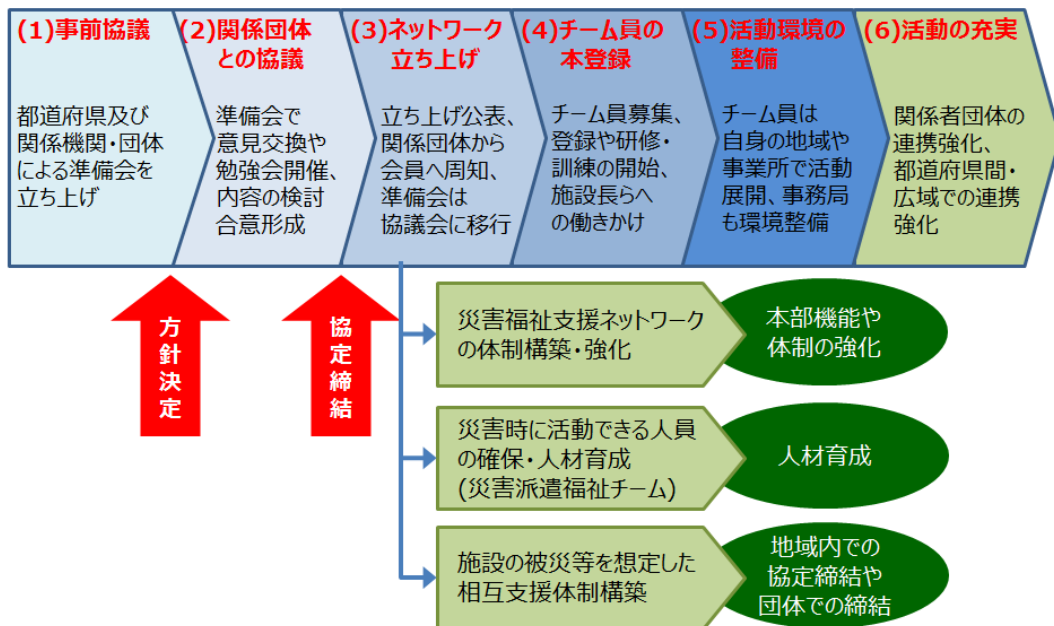
一方で、災害が発生した場合は事務局の被災も想定されるため、その機能を代替するサテライト機能やバックアップ機能を考えておくことも重要である。また、災害発生時に都道府県との連絡が困難になることも考えられるため、都道府県の具体的な指示がない場合の活動の可能性についても、都道府県とあらかじめ検討しておくことが必要である。

事務局の職員については、平時の段階から、常設・専従で配置することは困難な場合も多いと考えられるため、災害時には事務局を担う団体に対し、他都道府県の同じ団体から人材を融通し、補強できるような方法についても検討を進めておくことが必要と考えられる。あわせて、災害福祉支援ネットワークの活動の確実性・継続性を意識し、事務局職員の人員確保・育成も並行して進めていくことが必要である。

2. 災害福祉支援ネットワークの構築

災害福祉支援ネットワークは、おおむね次のような段階を踏んで構築されており、それと並行して都道府県内の災害時の福祉支援体制の構築も進むこととなる。

図表- 22 災害福祉支援ネットワークの構築ステップ



(1) 事前協議

都道府県・市町村、日常的に要配慮者に関わる事業者等の団体等が、災害時の福祉支援体制の必要性を理解し、体制構築に向けて本格的な検討を開始するための事前協議を開始する。この時期に、災害福祉支援ネットワークを構築することについての方針はおおむね固まる。

都道府県では主管部局を定め、当該主管部局からその他の福祉部局、防災部局、保健医療部局に対して働きかけを行い、庁内の検討体制づくりを進める。都道府県内の市町村、災害福祉支援ネットワークに参画することが望まれる団体や機関等についても声掛けも行い、意見交換や懇談会等を開催する。対象としては、第4章 1. (2)②の「災害福祉支援ネットワークの協議会の構成と考え方」であげた団体等が考えられるが、各都道府県の実情を勘案して声掛けを進める。

事前協議の段階では、都道府県内の実態把握や先進事例等の調査の実施、有識者による勉強会等を通じて、参加者の意識の醸成を図り、都道府県・市町村、団体等が参加する準備会の設立に向けて体制を固めていく。また、準備会による検討を行うための予算等の措置を行う。

災害福祉支援ネットワークが正式に発足した際、準備会の機能は災害福祉支援ネットワークに参加する団体による協議会や委員会等に移行し、それに伴って体制は確定することになるため、災害福祉支援ネットワークの正式発足以前に事務局を担う者については、都道府県主管部局が行う場合と、あらかじめ協議会の事務局を担うことを想定して都道府県以外の団体が行う場合の2つのパターンが想定される。

(2) 関係団体との協議

準備会を開催し、災害福祉支援ネットワークの設置に向けた協議を開催する。災害福祉支援ネットワークの設置は、関係団体が都道府県と共に災害時の福祉支援体制を構築することを示すものであり、ここでのゴールは、①都道府県と構成団体が災害福祉支援ネットワーク運営のための組織を設置する、②都道府県が設置した災害福祉支援ネットワーク運営のための組織と構成団体が協定を締結する、③都道府県と構成団体が協定を締結する、である。よって準備会の構成員である関係団体は、災害福祉支援ネットワークに参加する構成団体を想定する。

① 一般避難所への支援を必須とすることの理解

この時期には、災害福祉支援ネットワーク設置に向け、その実施内容や条件等について話し合われる。ここで重要となるのが、「(3)災害福祉支援ネットワークの立ち上げ」でも述べる、「災害福祉支援ネットワークの構築・本部機能の強化」、「災害時に活動できる人員の確保・人材育成」、「施設の被災等を想定した相互支援体制の構築」の3点である。

都道府県の関係団体によってつくられる災害福祉支援ネットワークでは、一般避難所における要配慮者支援を行う体制を、種別・団体を越えて横断的につくることを最も重要視し、必須の取り組みと考える。ゆえに、災害派遣福祉チームが必須とする派遣先は、基本的には一般避難所である。

前述のとおり、被災地域では、支援の要となる事業所の混乱、福祉避難所の混乱、一般避難所への混乱は連鎖して発生していると考えられることから、まずは一般避難所の支援体制と環境整備を進め、要配慮者対応の可能性を高めることで、その連鎖を断ち切ることが必要である。一般避難所の機能が向上することで、はじめて福祉避難所や被災施設等に対して膨れ上がった災害時の福祉支援のニーズを低減させることが可能となり、それによって被災した社会福祉施設等に対して行われる支援等の効果も向上する。

一方、社会福祉施設等関係団体の場合、災害時の事業継続の可能性から、緊急入所対応、福祉避難所の開設への支援を含む「施設の被災等を想定した相互支援体制の構築」を重視し、一般避難所より優先して被災施設を災害派遣福祉チームの派遣対象とすべきとの議論になる可能性がある。被災施設に対する支援体制については、まずはBCPの策定や施設間協定等によって施設自身の防災力を高めることが重要である。そして、施設間支援は同種の施設との間で行われることが多いとも考えられ、各団体の全国組織内での仕組みや、施設間の協定による仕組み、法人内部での相互支援での実施も考えられる。よって、「施設の被災等を想定した相互支援体制の構築」は都道府県内の災害時の福祉支援体制において必要ではあるが、施設種別を越えた関係団体が多く参加する災害福祉支援ネットワークの中にあえて位置付けない可能性もある。いずれにおいても、被災地の社会福祉施設等の事業継続の可否は、被災自治体の復興においても重要なことであるため、各都道府県や市町村の実情とあわせ、どのような仕組みとすべきなのかを関係者間で話し合っておく必要がある。

② 都道府県内における相互支援体制構築への理解

災害が発生した場合、被災地域の機能は低下するが、それは関係団体においても同様である。そのため、災害時に自分たちが活動することは無理だという主張も見られるが、災害福祉支援ネットワークは、災害時に被災地域外から被災地域に支援が入る仕組みである。よって、被災地にある施設等が被災した場合は、その地域の一般避難所に対して被災施設が支援することを求めるのではなく、被災地外から支援が入ることとなる。よって、災害時にその支援が適切に受けられるよう、平時には地域の受援体制の整備・構築を進めることが必要となる。

しかし、今までこうした仕組みは、一般避難所にはないため、準備会では被災地域外から支援が入る仕組みを都道府県内につくることの有効性と必要性を重ねて訴え、理解を得る必要がある。この理解がある上で、はじめて活動する人材の確保・育成を行うことが可能になる。

理解を深めるためには、先行事例の紹介や、有識者等を招いての勉強会等を開催し、知識を取り入れる・ヒアリングを行うことも有効である。また、都道府県を超える災害が発生した場合、近接する都道府県との相互支援の可能性も考えられることから、圏域で先行する都道府県があった場合にはその取り組みの紹介や意見交換の実施も有効である。しかし、都道府県それぞれにおいて資源・環境等が異なるため、その都道府県の実情を反映して進めていくことになる。

③ 特に事業者等の団体との検討に必要な3つの視点

災害対応は古くからの課題だが、災害時の福祉を考え、その体制をつくることは新しい課題である。よって、それぞれ異なる立場の団体でも、それぞれが自らの課題として災害時の福祉支援体制の必要性を理解できるようにする。特に、災害時に活動する福祉専門職等の人材の多くは、社会福祉施設等の事業所に所属している。よって、事業者等の団体が災害福祉支援ネットワークの趣旨を理解していることは、協力を得るために不可欠である。

その場合には、「地域に対する社会的貢献」、「災害時における事業者間の共助でもある相互支援」、「災害による影響を低減させて自身の事業継続性を高めるという視点」の3点を示し、検討を促すことが、災害時の福祉支援体制、そして災害福祉支援ネットワークの本質を理解するために重要である。また、災害時の福祉支援体制の取り組みは、「社会福祉法人による『地域における公益的な取組』の推進について」（社援基発0123第1号平成30年1月23日）で、「災害時に備えた福祉支援体制づくりや関係機関とのネットワーク構築に向けた取組など、福祉サービスの充実を図るための環境整備に資する取組も含まれる」とされているため、それらを示して理解と取り組みを促すことも望ましい。

④ 市町村等と検討しておくこと

準備会での協議と並行して、都道府県、市町村では、関連する計画（要配慮者支援計画、防災計画、福祉計画等）を確認し、災害福祉支援ネットワークの内容の反映についての検討を進めておく。また、要配慮者の実態把握、災害福祉支援ネットワークの支援対象と考えられる一般避難所、福祉避難所の状況把握を行い、必要に応じてそれら管理者との協議を行い、趣旨・内容についての理解を得られるように検討を進めておく。

⑤ 準備会で協議・確認しておくこと

準備会で協議・確認しておくべき各項目の具体的な内容や詳細、協議は、災害福祉支援ネットワーク設立後となる可能性もあるが、以下はいずれも重要な事項であり、関係団体にも災害福祉支援ネットワーク参画の意思決定にも関わる。準備会では協議を進め、内容や基本的な方向性の検討・調整を行い、課題についてはその内容の整理と解決方法の検討を進めておく必要がある。

図表- 23 準備会で協議・確認しておくこと(例)

災害福祉支援ネットワークについて
(ア) 災害福祉支援ネットワークの目的、使命、実施内容
(イ) 災害福祉支援ネットワークの事務局機能を担う団体
(ウ) 災害福祉支援ネットワークが災害時に有すべき5つの機能(指揮調整、事案処理、情報・立案、資源管理・庶務財務)の理解と、事務局機能の拡充方法及びバックアップ方法等
(エ) 災害福祉支援ネットワークの連携対象(防災、医療・保健等)と、連携確保策(災害時及び平常時)
(オ) 災害が発生した場合の災害派遣福祉チームの派遣基準(災害種や災害規模や状況※)と費用負担・保険等 ※災害時にも機能する体制・自動的に動く仕組みの検討とあわせて、被災自治体からの支援要望の有無、都道府県が被災し出動命令が出せないと考えられる場合等の検討も必要
(カ) 災害派遣福祉チームの被災地への派遣～撤収までのフロー
(キ) 活動の開始・継続・終了に必要な情報の種類と取得方法、情報伝達のフローと情報共有方法
(ク) 災害時に福祉支援活動を行うため、平時に取り組むべきこと(受援体制の構築)
(ケ) 大規模災害等で都道府県間等の広域支援が必要となった場合の対応
災害派遣福祉チームの活動について
(ア) 災害派遣福祉チームの目的、使命、支援方針
(イ) 災害派遣福祉チームの支援先
(ウ) 災害派遣福祉チームの支援対象者
(エ) 被災地における災害派遣福祉チームの活動内容
(オ) 災害派遣福祉チームに参加する人員の編成及び求められるスキル等の基準
(カ) 災害派遣福祉チームの活動期間
(キ) 各都道府県の資源等の状況に応じた災害派遣福祉チームの組成方法
(ク) 災害派遣福祉チームの身分保障・費用弁済等
(ケ) 災害派遣福祉チーム・チーム員の確保と育成計画・育成方法 等
必要となる資料
(ア) 災害福祉支援ネットワークの設置・運営の要綱
(イ) 災害派遣福祉チームの設置・運営の要綱
(ウ) 災害福祉支援ネットワークの運営マニュアル
(エ) 災害派遣福祉チームの活動マニュアル
(オ) 災害派遣福祉チームの研修プログラム・訓練メニュー 等
その他
(ア) ネットワークの構築・維持の費用、実施費用の財源等検討
(イ) 必要資機材等やその調達方法・備蓄方法の検討
(ウ) 資機材等について関係団体との協定 等

⑥ 準備会で災害福祉支援ネットワーク設立への合意が得られた場合

災害福祉支援ネットワークの設立が合意されたら、都道府県主管部局は準備会参加団体と協力して団体傘下の事業者らに説明等を行い、協力要請する。施設長会議等の機会を利用し、説明会や勉強会の開催も有効である。また、都道府県は、災害福祉支援ネットワーク運営の予算措置を行う。

(3) 災害福祉支援ネットワークの立ち上げ

① 災害福祉支援ネットワークの体制確保

協議が終了した後、1)都道府県と構成団体が災害福祉支援ネットワーク運営のための組織を設置、2)都道府県と構成団体の協定締結、等で、災害福祉支援ネットワークの体制が整備される。

1) 都道府県と構成団体が災害福祉支援ネットワーク運営のための組織を設置【岩手県】

東日本大震災の被災地でもある岩手県では、その経験から災害時の福祉支援体制の必要性を感じ、平成23年の被災後間もない時期から、一般避難所で活動する災害派遣福祉チームの設置とその人材育成について、いち早く検討と取り組みを進めている。

岩手県では推進機構の本部長を岩手県知事、事務局を岩手県社会福祉協議会におき、構成団体で組織し、その代表者等が委員である「岩手県災害福祉広域支援推進機構」（平成25年9月設置）を設置し、災害時の福祉支援体制を構築・推進している。

図表- 24 岩手県災害福祉広域支援推進機構

設置目的	大規模災害時における要援護者の様々な福祉・介護等のニーズ把握や応急支援などを広域的に行う仕組みづくりについて協議、検討するとともに、大規模災害発生時において「災害派遣福祉チーム」の派遣調整を行う。
組織構成	本部長：岩手県知事 副本部長：岩手県保健福祉部長 事務局：岩手県社会福祉協議会 委員：下記25機関・団体の代表者等 ※ 岩手県知事が委嘱 【福祉関係】 岩手県社会福祉協議会、岩手県社会福祉協議会社会福祉法人経営者協議会、同高齢者福祉協議会、同障がい者福祉協議会、同児童福祉施設協議会、同保育協議会、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、岩手県認知症高齢者グループホーム協会、岩手県社会福祉士会、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、岩手県ホームヘルパー協議会、岩手県医療ソーシャルワーカー協会 【医療・保健関係】 岩手県医師会、岩手県歯科医師会、岩手県薬剤師会、岩手医科大学、岩手県保健師長会 【学識経験者】 岩手県立大学 【行政】 岩手県市長会、岩手県町村会、岩手県 【特別委員】 東北福祉大学総合福祉学部 都築光一教授
主な活動内容	ア 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 イ 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） ウ チーム活動に関する周知、啓発 エ 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 オ 災害発生時の被災地へのチーム派遣の決定 等

岩手県資料から作成⁸

参照：資料編 1.岩手県災害福祉広域支援推進機構設置要綱

⁸岩手県災害福祉広域支援推進機構について（岩手県ホームページ）

<http://www.pref.iwate.jp/fukushi/chiki/fukushisuishin/014367.html>

2) 都道府県と構成団体が災害福祉支援ネットワーク運営のための組織を設置【京都府】

京都府では、隣県福井県に原子力発電所があり、府内には屋内退避などの防護措置を行うUPZ（Urgent Protective action planning Zone：緊急防護措置を準備する区域）が存在する。そのため、市町村行や府圏域を超える大規模災害・広域災害発生時における要配慮者の避難・受入調整、応援態勢が求められることから、平成25年3月に「京都府災害時要配慮者避難支援センター」を関係団体と設置し、要配慮者への支援の検討を行ってきた。

図表- 25 京都府災害時要配慮者避難支援センター

設置目的	原子力災害をはじめとした、市町村域や府県域を越える大規模・広域災害発災時における病院等の入院患者や社会福祉施設等の入所者、在宅要配慮者等の災害時要配慮者の避難・受入調整、他府県発災時の応援態勢等について、医療・福祉・行政関係者により調整する。
組織構成	センター長 京都府健康福祉部長 【医療関係】(6団体) 一般社団法人京都府医師会、一般社団法人京都私立病院協会、 一般社団法人京都精神科病院協会、一般社団法人京都府病院協会、 公益社団法人京都府看護協会、京都透析医会 【福祉関係】(14団体) 社会福祉法人京都府社会福祉協議会、社会福祉法人京都市社会福祉協議会、 一般社団法人京都府老人福祉施設協議会、 一般社団法人京都市老人福祉施設協議会、 一般社団法人京都府介護老人保健施設協会、 京都府障害厚生施設協議会、京都知的障害者福祉施設協議会、 京都府ホームヘルパー連絡協議会、社団法人京都府介護支援専門員会 一般社団法人京都社会福祉士会、一般社団法人京都府介護福祉士会 京都府児童福祉施設連絡協議会、京都児童養護施設長会 京都市身体障害者福祉施設長協議会 【行政関係】(9団体) 京都府、京都市、福知山市、舞鶴市、綾部市、宮津市、南丹市、京丹波町、 伊根町
活動内容	【災害時】 ○ 避難者の福祉ニーズ把握 ○ 避難者の福祉課題の整理、避難所環境の整備 ○ 要配慮者のスクリーニング(必要に応じ福祉避難所へ繋ぐなど) ○ 関係機関への受入、相談などのコーディネート ○ 要配慮者からの相談対応及び応急的な介護等の支援 ○ 市町村、医療救護班、保健活動班などと連携した要配慮者の支援 など 【平時】 ○ 京都DWAT養成研修・訓練への参加 ○ 地域で実施する「福祉避難サポートリーダー養成研修」への参画 ○ 地域の防災訓練等への参加 ○ 災害に備える平時の地域づくりへの協力 など

京都府資料から作成

参照：資料編 2.京都府災害時要配慮者ひな支援センター運営規定

3) 直接都道府県と協定を締結【群馬県】

群馬県では、県と社会福祉施設等関係団体や職能団体等の間で、人員派遣等も想定した災害時の要配慮者支援のための協定を締結している。

なお、群馬県の場合、一般避難所に対する支援の本協定に先行して、平成 28 年 3 月末には構成団体と「施設間相互応援協定」を締結し、被災施設に対して施設種別を越えた利用者の受け入れや応援職員の派遣の仕組みを作っている。平成 29 年 3 月末には、主に一般避難所において要配慮者支援にあたる人材の確保・育成・派遣のための協定である「群馬県災害派遣福祉チーム派遣に関する基本協定書」を福祉関係 17 団体と県及び県社協の間で締結した。

図表- 26 群馬県災害福祉支援ネットワーク

協定名	群馬県災害派遣福祉チームの派遣に関する基本協定
協定の目的	大規模災害発生時等において、相互に協力し、福祉チームを避難所、福祉避難所その他災害の発生時において特別な配慮を必要とする者を受け入れる施設(避難所等)に派遣し、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者等、福祉支援が必要な者の避難所等における福祉の向上及び災害二次被害の防止を図ることを目的とする。
構成員	甲) 群馬県 乙) 社会福祉法人群馬県社会福祉協議会(事務局) 丙) 群馬県社会福祉法人経営者協議会 一般社団法人群馬県社会福祉士会 一般社団法人群馬県介護福祉士会 群馬県精神保健福祉士会 一般社団法人群馬県介護支援専門員協会 群馬県ホームヘルパー協議会 群馬県老人福祉施設協議会 群馬県身体障害者施設協議会 公益社団法人群馬県知的障害者福祉協会 特定非営利活動法人群馬県精神障害者社会復帰協議会 一般社団法人群馬県社会就労センター協議会 群馬県救護施設協議会 群馬県保育協議会 群馬県児童養護施設連絡協議会 群馬県乳児福祉協議会 群馬県母子生活支援施設協議会 ぐんま子育て支援センター連絡会
備考	福祉避難所に指定されている社会福祉施設等では、施設間の相互応援協定(平成 28 年 3 月 29 日締結)により、応援職員の派遣等を受ける。

群馬県資料から作成

参照：資料編 3.群馬県災害福祉派遣福祉チームの派遣に関する基本協定書

② 災害福祉支援ネットワークが設置されたことの周知

災害福祉支援ネットワークの設置と活動が開始したことを、市町村・構成団体等を経由して一般避難所管理者、福祉避難管理者、各種社会福祉施設等の事業者や市民等に周知を進める。その際には、自治体広報等だけではなく、テレビ、新聞等の媒体もうまく利用して進めることが望ましい。また、それらに対するセミナーや講演会、勉強会や意見交換等も進めておく。

(4) チーム員の本登録

① チーム員の募集・確保

災害派遣福祉チーム員の対象者の多くは、社会福祉施設等の事業所等に所属、勤務している。よって、災害時の活動を担保するためには、所属先の施設等の施設長や事業所長が災害時に職員が活動することを承知していなければならない、災害福祉支援ネットワークに対する理解があることが重要である。よって、「関係団体との協議」の頃から社会福祉施設等の事業所への情報提供や啓発を目的とするセミナーや勉強会等を開催し理解を深めるように進めておくことは、体制強化のみならず、チーム員確保のためにも重要である。チーム員の登録方法では、次の2つが考えられる。

図表- 27 チーム員の登録方法

1) 事業所経由での登録	災害福祉支援ネットワークの活動に協力する事業所等を運営する事業者(構成団体内の事業所等を想定)から、事業所単位でチーム員予定者の名簿を提出することで登録する。
2) 個人による登録	■事業所等に属している場合 災害福祉支援ネットワークでの活動を希望する福祉専門職等が、自ら希望して申し出て登録する。登録に際しては、所属長等の同意書もあわせて提出する。 ■事業所等に属していない場合 例:一人ケアマネ等 災害福祉支援ネットワークでの活動を希望する福祉専門職等が、自ら希望して申し出て登録する。

【事業所経由での登録する場合の留意事項 ～登録対象を明確にする】

災害時にはどのようなことが発生するかわからない。その中で災害派遣福祉チーム員が自らの安全を確保し、目的である支援活動を行うには、災害福祉への動機づけだけではなく、災害の基本知識を獲得し、それを応用して臨機応変かつ自律的に行動できることが求められる。よって、平時において有する技術や知識に加え、災害時における心構えや知識を獲得し、活動姿勢を獲得しておくことが必要である。よって、災害派遣福祉チームのチーム員については、単に人数を集めて登録し、ストックするようなものではなく、対象者を定めて登録、育成していくことが基本である。

そのため、ここで留意しなければならないのは、単純に職種と人数だけを登録するのではなく、個人を特定しての登録を基本とすることである。これは、応急期のきわめて早い段階に災害派遣福祉チームが被災地に入り、情報把握やスクリーニングを行うことを想定すると、その能力や技術を担保するには、個人を特定して育成することが必須であるからである。

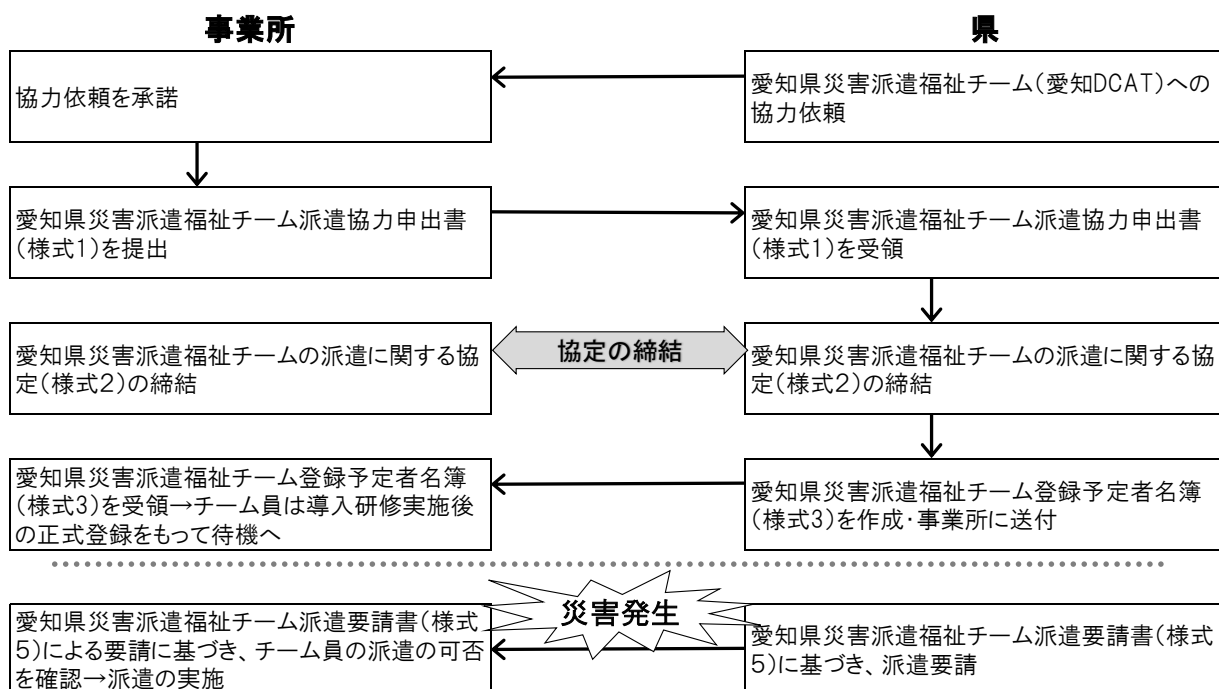
ただし、災害発生から時間が経過し、支援対象や方法、職種や支援量が明確となった場合には、人員がストックされていることの方が重視される。また、緊急入所による人員不足、福祉避難所の支援人員確保等の事業所支援については、災害福祉支援ネットワークに参画する団体等が施設間の支援協定を結ぶことで対応することが想定されるが、同種の事業所が少ない等で不足することも考えられる。よって、基本的には個人を特定し、登録・育成していくことを基本とするが、それとあわせて職種と活動できる人員の人数を登録してもらっておく方法も考えられる。

【事業所等に所属する個人が登録する場合の留意事項 ～所属長の同意を得る】

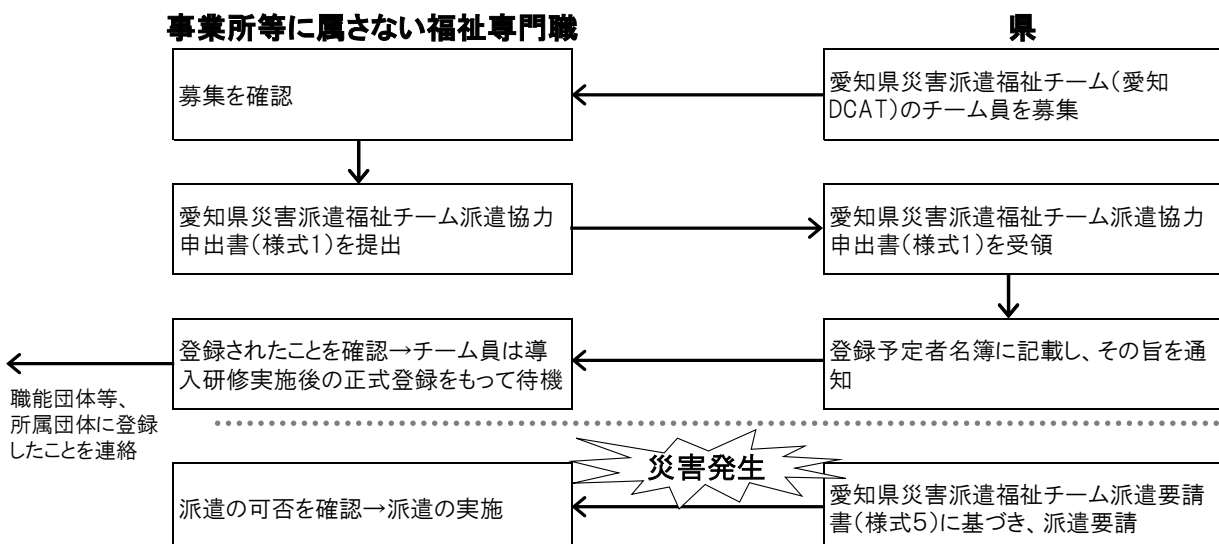
事業所等に属している個人が登録を希望する場合、災害があった場合に事業所長からの同意を得られないと、複数日にわたる活動を行うことが難しいことが考えられる。よって、実際の活動の担保の点から、個人が希望して登録する場合には事業所長等から活動に際しての同意書をあわせて提出してもらうことが大事である。

次は、愛知県の災害派遣福祉チーム員登録の例である。愛知県では、事業所等を経由して登録する方法と、事業所等に属す・属さないによらず、趣旨に賛同した人が直接登録する2つの方法を有する。しかし、個人が直接登録する場合も、団体等に登録の報告をすることが必要とされている。

図表- 28 愛知県 事業所等を経由して登録する場合の登録から派遣までの流れ

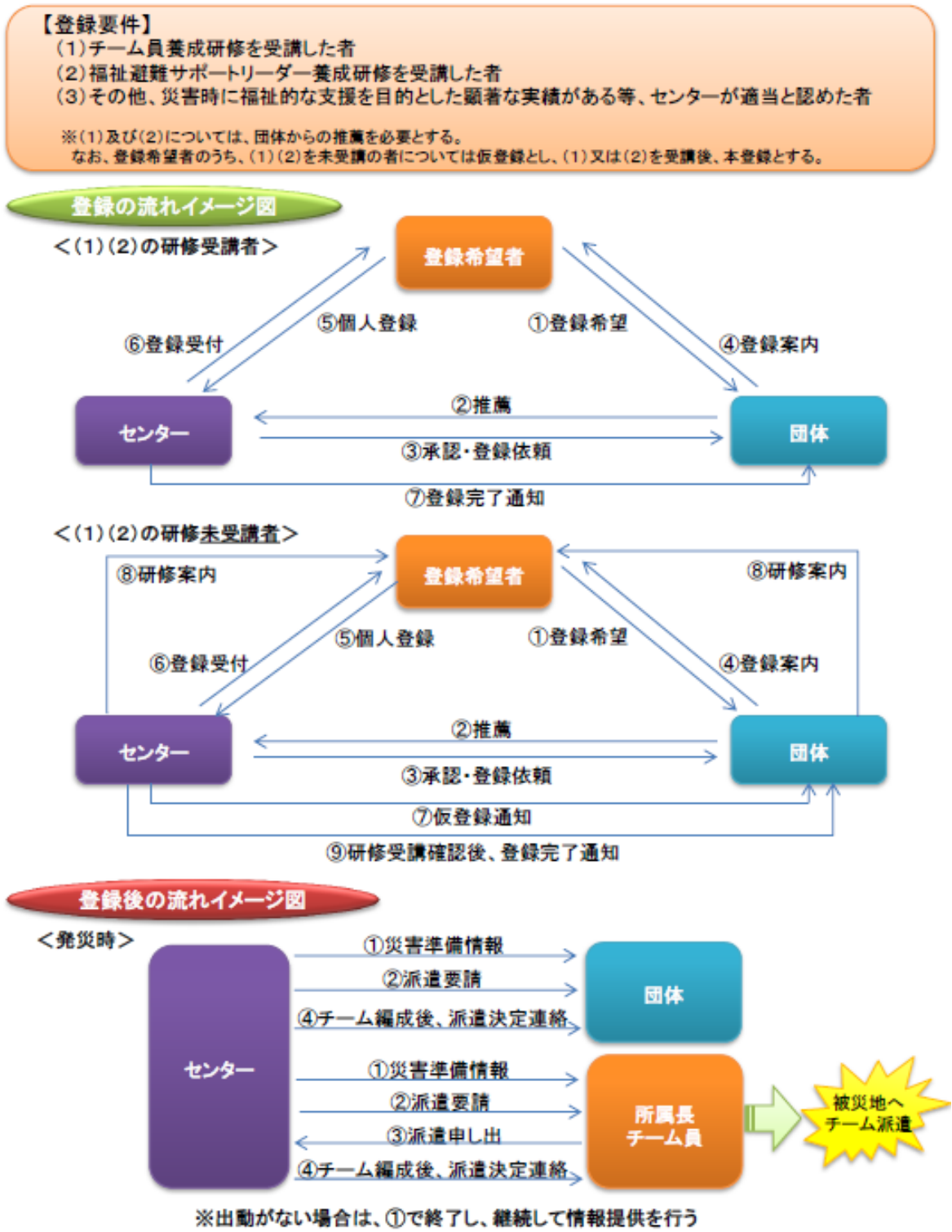


図表- 29 愛知県 事業所等に属さない人が直接登録する場合の登録から派遣までの流れ



京都府の場合、災害派遣福祉チーム員の登録は、協定締結団体からの推薦を必要とし、所属する社会福祉施設等や職能団体を経由して登録することになる。重層的な要配慮者の支援体制をとっている京都府の場合、福祉サポートリーダー養成研修を受講していることが登録要件である。

図表- 30 京都府 災害派遣福祉チーム(京都DWAT)チーム員の登録について



資料：京都府

参照：資料 3.京都府災害派遣福祉チーム(京都 DWAT) チーム員登録票※実際はネット登録
資料 4.岩手県災害派遣福祉チーム登録様式

② チーム員の育成

災害派遣福祉チームの育成では、座学や研修を通じて情報を獲得し、グループワークなどの対話で「自分で考える」ことを通して、活動への心構えや活動に際しての基本姿勢の獲得というマインドセットを行うことが、最も重要である。

チーム員の多くは、災害時において福祉支援を福祉の従事者として行った経験、個人的に被災した経験が無い者が多いと考えられ、その経験が無い中で、災害時に状況に応じて判断し、柔軟かつ臨機応変に対応することが求められる。ゆえに、育成の第一段階では、災害で発生する課題に対する考え方や対応策を、人に教えられるのではなく、実感し、自分の頭で考えることで柔軟かつ自立的に対応できるチーム員となれるように育成しなければならない。実務の習熟、技術獲得をはかる訓練も重要だが、まずはチーム員自身が自分の頭で考え、自分の中に活動のための動機や方針を自分の言葉で考え、適切に自立的に行動できるように育成することが活動の大前提である。そのマインドセットがなされた上で、活動に必要な技術等の獲得や状況に応じた対応等を訓練によって身に付けていくことが望ましい。以上のような研修や訓練のための育成プログラムについては、人材育成や教育等に精通した学識経験者らの協力も得つつ、研修や訓練を組み立てることが望ましい。

また、災害時には福祉以外の団体や住民組織も多く活動し、それらに対する調整等も発生する。他団体や住民組織の訓練への参加や共催等も積極的に取り組むよう促すことで、それらの活動に対する基礎知識や連携方法を考える機会を得られるようにすることも大事である。

③ 災害派遣福祉チームの配置

災害派遣福祉チームの数等は、都道府県の人口や地理的条件、資源等の状況に応じた必要数を確保することが望まれるが、必ずしも十分な人員数の確保がかなうとは限らない。しかし、災害派遣福祉チームが都道府県内での被災地と被災地外の相互派遣を想定すること、また、後述する平時の地域における活動の重要性の点からも、災害派遣福祉チームは圏域ごとに配置することを目指していくことが望ましい。

(5) 活動環境の整備・活動の充実

平時において、どれだけ災害時を想定した活動環境の整備を進めておくことができるかで、災害時の活動の確度や効果は異なる。よって、災害派遣福祉チーム員は、自身の事業所等がある地域の環境整備や体制づくりを、同じチーム員や市町村や地域住民らと進めておく。さらに、自身が所属する社会福祉施設等の事業所についても、災害時の事業継続が可能となるよう、自らが中心となって取り組むことが求められる。

平時において取り組むべき環境整備としては、一般避難所で活動できるボランティア等の育成支援、地域住民らと連携した訓練の実施、災害時に一般避難所となる場所の環境整備、現在市町村で取り組まれている災害時の避難行動要支援者の避難行動計画策定への支援等が考えられ、取り組むべき内容は多岐に渡る。また、活動を通じて地域との関係性を深め、さまざまな主体と共に取り組むことで多層的な災害時の福祉支援体制を作っていくことが重要である。

災害派遣福祉チームの災害時及び平時における活動、そのための研修・訓練等については、第6章の災害派遣福祉チームの活動内容に詳述する。

第5章 災害福祉支援ネットワーク・本部の活動

以下については、災害福祉支援ネットワークの平時の活動を整理したものであるが、都道府県と事務局を担う団体の実施しうる範囲について、それぞれどこまでと考えるかで変化することに注意が必要である。

1. 平時における活動

(1) 関係者の役割の調整

① 活動手順の確認とマニュアルの策定

災害福祉支援ネットワークの会議を開催し、災害時における指揮命令・情報伝達系統の整備、災害時における関係者の役割、関連職種との役割分担、災害時における事務局体制、費用負担の在り方などについて検討をしておくとともに、発災後の活動フローを策定する。以上の活動フローについては、災害福祉支援ネットワーク本部及び構成団体のマニュアルとしても整備する。

② ネットワーク構成団体の関係の醸成

災害福祉支援ネットワークの関係団体は、都道府県・市町村から社会福祉施設等関係団体、専門職の職能団体等多岐にわたる。災害が発生した際にもストレスなく活動が可能となるよう、平時において構成団体の関係の醸成を図り、話し合いがしやすい環境づくりに務める。

また、災害が発生した際には、遅滞なく速やかに「第4章 1. (2)③平時と災害における本部機能」に示したインシデントコマンドシステムの5つの機能によって活動を開始することができるよう、それぞれが果たす役割を確認しておくことも必要である。

③ 医療・保健等の他職種との連携促進

災害福祉支援ネットワークは、災害時においても包括的、連続性のある支援を目指すものである。支援にあたっては、他職種のネットワークと連携していくことが重要であることから、災害福祉支援ネットワークの活動の紹介、意見交換等を通じて連携の促進を図る。

④ 広域支援に向けた検討

大規模災害を想定し、近隣の都道府県と連携して、都道府県を超えた災害福祉広域支援ネットワーク構築の検討・協議を進める。活動時の手順や使用する様式等の共通化、広域支援実施時の手順の共通化等に向けた協議等の他、互いの研修や訓練の視察、合同研修や訓練の実施、広域支援を想定した訓練等の訓練等を通じて、互いの顔がわかる関係づくりを進めていくことも重要である。

(2) 災害時を想定した活動環境の整備

① 情報の収集・集約と共有・発信

災害発生時、速やかに支援の要否、福祉ニーズの把握を行うことで、速やかに支援に入れるよう、情報の収集・集約方法の検討を進める。

都道府県では、災害発生時に災害対策本部や一般避難所からの情報を得られる体制を整備する。先行して活動を開始すると考えられる医療・保健との連携を進め、その先遣機能に同行する等で当初より連携した支援体制が取れるようにすることも望ましいが、同行しない場合も、現場の負担に十分配慮した上で、福祉支援についての要否や福祉支援ニーズに関する情報が獲得できるよう、平時より協議を行っておく。

それ以外で、被災地の情報や福祉支援ニーズを直接把握しなければならない場合、また、災害派遣福祉チームの本格的な活動開始前の活動環境の確認を行う場合等を想定し、使用する通信機器類の確保と使用方法に慣れておく。特に、衛星電話、トランシーバ等については、扱い方に慣れておく。被災地では通信機器の使用が難しい場合もあるため、複数のバックアップも検討しておく。

情報の共有・発信のために、情報機器類を使用することになるが、災害の影響で使用できない場合もあるため、複数のバックアップも検討しておく。

情報については、収集すべき情報を整理した上で、収集～集約から本部への報告～関係者間の共有までを整理し、情報のエスカレーションフローとしてまとめ、関係者間で共有する。混乱等で情報があがらない場合も想定して、バックアップシステムも検討しておく。

② 支援拠点の情報

災害派遣福祉チームの活動場所となる一般避難所の所在、定員、環境整備等に関する情報を、市町村とも協力して事前に収集し、整理しておく。

実際に災害が発生した場合、被災した市町村からは市町村ルートで情報が得られにくくなることも想定し、あらかじめ情報収集・方法を調整しておく。

(3) 災害派遣福祉チームの組成・活動支援

① 災害派遣福祉チームの組成

災害派遣福祉チームの災害時の活動・平時の活動について協議を進め、実施すべき支援、目指すべきチーム・チーム員の姿等についても話し合っておく。チームが被災地で活動する場合には、その活動を束ねるリーダー層の確保が重要である。リーダー層は、被災地での本部機能の役割も果たすため、理解を求めた上で、チーム員登録に際しては有能な人材を推薦してもらえるよう構成員や関係団体に働きかけ、調整を図ることも大事である。

あわせて、災害派遣福祉チームとして確保すべき数、チーム員に求める条件、登録方法、チーム員の育成のための研修・訓練計画、派遣調整の方法等を検討する。あわせて、チーム員の登録から派遣までのフロー、災害時の活動・平時の活動も整理し、取りまとめておく。

② 災害派遣福祉チーム・チーム員の登録と育成

災害派遣福祉チームのチーム員を募集し、登録や訓練を行う。

人材の確保・育成については計画的に行っていくことが必要であり、チーム員の募集に際しては募集人数を設定し、その中でリーダー・サブリーダー等も確保することを想定し、確保・育成していく。また、災害派遣福祉チームにおいては、平時の活動が重要であることから、登録時には圏域別での登録人数等についても意識しておく。

募集にあたっては、多くの人数を確保することだけを志向するのではなく、きちんと育成し、本部で差配ができるだけの規模を考えて募集人数を設定し、退職等による減も想定して毎年募集を行う等して段階的に確保・育成していくことが望ましい。

多くの人数を確保し、マンパワーとしてストックしておくことは、活動が長引いた場合にも安定的に派遣を行うことを可能にし、被災した事業所等の事業継続支援として、同種の施設間支援や社会福祉施設等関係団体による支援以外にも実施できる等の観点もあるが、チーム員として登録した以上は、災害時にはきちんとそのチーム員を稼働させられる状況でなければならない。本部に差配ができるだけの人数なのか、派遣可能などころまで育成することができるのか、単に登録しただけにはならないか、それで問題はないような派遣が可能であるのか等を考えておく必要がある。このことは、災害福祉支援ネットワークに対し、チーム員として貴重な人材を推薦してくれた構成団体、社会福祉施設等から信頼を得るためにも、そして登録してくれた福祉専門職等の期待に応えるためにも必要である。一方、やはりマンパワーとして確保しておきたいと考える場合には、登録や人材育成のルートを別で設定する等して、明確に整理しておくことが望まれる。

③ 災害派遣福祉チーム・チーム員の活動支援

災害派遣福祉チームの災害時の活動に必要な資材のストックやビブスやステッカー等の作成、平時の活動に必要な啓発や広報資材の作成、訓練やイベント参加のための調整等を行い、活動を支援する。また、SNS 等の情報共有の場や、活動報告会等を設定し、互いの取り組みを知ることができるような環境づくりも行う。

また、平時において災害派遣福祉チームが地域と連携しながら環境整備を進めることが重要であるが、それらが自主的な取り組みを行うことができるよう、チームごとに若干でも予算を持たせ、取り組みを促すことも有効である。

(4) その他 周知・啓発

被災地で災害派遣福祉チームが活動するためには、市町村、地域住民、一般避難所の管理者らの理解の上で協働していくことが重要であるため、広報、イベント等、都道府県単位での周知・啓発に加え、地域住民に対しても、こうした取り組みに関しての普及・啓発を市町村と協力して進める。その際には、一般避難所の機能や福祉避難所の役割についての周知等も進め、正しい理解を得られるよう促すことも重要である。

2. 災害時における役割

(1) 関係者の役割の調整

① 災害時の本部機能の確保

災害が発生した際には、あらかじめ決められた手順・役割に則って、平時の事務局は災害時の本部機能に移行する。災害時には、平時の事務局から機能を拡充させることになるため、本部機能の支援にあたる者たちは急ぎ本部に参集し、災害時の本部機能を確保する。

災害時には、インシデントコマンドシステムの5つの機能に基づいて活動が開始される。情報の把握と支援計画の検討、災害派遣福祉チーム派遣に向けてチーム員への待機命令と第一陣となるチーム組成の調整が行われ、並行して派遣のための資源管理や庶務財務等による派遣準備が進む。

② 災害福祉支援ネットワーク会議の開催

災害派遣福祉チームの派遣決定は、都道府県が行うことになる。但し、それに向けての情報共有、意見聴取等のため、必要に応じて災害福祉支援ネットワーク会議を招集、開催する。そこでは、支援実施に向けた関係者間が保有する被害の状況等を共有する。その後、都道府県は災害派遣福祉チームの派遣の可否の決定を行い、その決定に基づき、あらかじめ定めた手順に従って、関係者がそれぞれの役割を実践する。

③ 近隣都道府県との調整

広域にわたる大規模災害が他所で発生した場合には、近隣の都道府県と連絡をとり、必要に応じて広域支援体制を整備する。

(2) 被災状況、被災者ニーズの収集・集約と共有・発信

① 防災部局からの情報収集・集約

都道府県内の災害の場合は、都道府県の災害対策本部及び関係部局と連携し、被災地の被害状況等の情報を収集する。

自身の都道府県外の災害の場合は、厚生労働省、被災都道府県の災害対策本部及び関係部局と連携し、情報収集を行う。

② 被災地の情報収集・集約

被災市町村もしくは被災都道府県からの支援要請の確認を行う。

連絡が取れない等で支援要請が確認できない場合、他団体等への照会も実施し、被害状況、一般避難所の設置状況、物資供給の状況等に関する情報収集を行って福祉ニーズの把握を行い、支援の可否についての検討を行う。一方、この時点で情報収集が進まない、支援の可否について判断するだけの情報が獲得できない等の場合には、被災地に先遣機能を派遣し、現地調査を実施するかどうかの判断を行う。

把握された情報、問題については、適宜、都道府県災害対策本部とも共有し、必要に応じて対応を依頼する。

③ 先遣機能による現地調査

情報収集が進まず、支援の可否についての判断ができなかった場合、先遣機能による現地調査を実施し、被災都道府県、被災市町村等の状況を把握する。

災害派遣福祉チームが派遣される場合には、活動開始前に活動環境確認の現地調査も行われること、実際の活動を想定して現地調査に赴くことが望ましいことから、現地調査要員として、本部職員のほか災害派遣福祉チームのリーダー層が含まれることが望ましい。被災地が都道府県外の場合は、当該都道府県との協議も必要になるため、都道府県担当部局の職員も含まれることが望ましい。

現地調査では、被災都道府県・市町村等から情報収集を行うが、支援対象となる一般避難所も可能な範囲で確認する。遠方から災害派遣福祉チームが派遣される場合も想定し、宿泊先等の確認も行う。

④ 派遣決定と支援計画

情報をもとに、派遣可否を決定する。派遣が決定した場合は、その時点の情報をもとに支援計画を作成する。支援計画は、被災地での活動や福祉ニーズの変化によって変化していくことが考えられ、被災地での災害派遣福祉チームの活動の中で支援計画実行のためのマネジメントとあわせて適切に変更をされていくことが想定される。なお、支援計画では、支援終了時期も想定しておく。

(3) 災害派遣福祉チームの組成・活動支援

① 災害派遣福祉チームの派遣まで

災害が一定規模以上の場合、本部は災害派遣福祉チームに待機命令を出す。活動開始を想定し、第一陣の派遣候補となるチーム員への打診、資材・保険等の準備、派遣費用やチーム員の身分保障に係る調整等を行う。被災市町村担当者、派遣先の一般避難所担当者との連絡調整も行う。

災害派遣福祉チームの派遣の必要性が確認され、支援が決定した場合、把握した情報をもとに派遣対象となる一般避難所のリスト等の資料を作成、オリエンテーションを行った後に第一陣を派遣する。第二陣以降のチームの組成に向け、チーム員の派遣可能期間を取りまとめ、派遣を継続する。

② 災害派遣福祉チームの被災地での活動

被災地の災害派遣福祉チームからの情報をもとに、必要と想定される種別・職能のチーム員の確保を進め、災害派遣福祉チームの派遣を継続する。また、活動の中で新たに支援ニーズが確認された等の報告があった場合には、支援の拡充を検討する。

災害派遣福祉チームが把握した被災者ニーズのうち、災害派遣福祉チームでは対応が困難なものについては本部に報告が行われるため、取りまとめて都道府県の災害対策本部に対応を依頼する。

当該都道府県だけでは対応困難で、応援が必要と見込まれた場合は近隣都道府県に連絡するとともに厚生労働省に情報提供する。広域対応が必要な大規模災害の場合は、厚生労働省に連絡を行う。

③ 災害派遣福祉チームの活動終了

支援計画での活動終了時期については、被災地の災害派遣福祉チームからの情報、被災地域の復旧状況、中長期支援の状況をもとに判断し、確定させる。

第6章 災害派遣福祉チームの活動内容

1. 災害派遣福祉チームの考え方

全国調査によれば、既に都道府県では災害派遣福祉チームを設置し、チーム員の確保・育成が進んでいる状況もある。一方、その内容については、先行事例である岩手県の一般避難所に派遣する災害派遣福祉チームの内容を反映したもの、従来の一般避難所等への保健師派遣システム等に福祉専門職が加わったもののほか、社会福祉施設等のみを派遣対象とするものに大きく分かれる。

都道府県・市町村が関係団体と共につくる災害福祉支援ネットワーク・災害派遣福祉チームは、災害時にも共に地域を守り、そして共に地域を守ることによって災害にあった場合にもそれぞれが生き延びるために助け合うシステムである。よって、それぞれ共通の課題となる一般避難所の支援に取り組む必要がある。ゆえに、一般避難所に派遣する災害派遣福祉チーム派遣について本項目では記載する。なお、災害派遣福祉チームの活動においては、他職種団体等との連携が必須であり、その筆頭と考えられるのは、医療・保健の団体である。よって、あらかじめチームの一員とされている保健師派遣システム等に加わった場合も、趣旨・目的等において共通するものと考えられる。

一方、一般避難所ではなく、社会福祉施設等のみを派遣対象とする・施設間相互支援にとどまるものは、当該施設の事業継続にかかるものである。災害時の福祉支援体制において、要配慮者の地域の支援拠点ともなりうる社会福祉施設等の事業継続は重要な問題であるが、都道府県・市町村と関係団体で横断的に取り組むべきは共通課題である一般避難所への対応である。社会福祉施設等のみを対象としている場合は、その支援対象を一般避難所にも広げていくことが必要である。

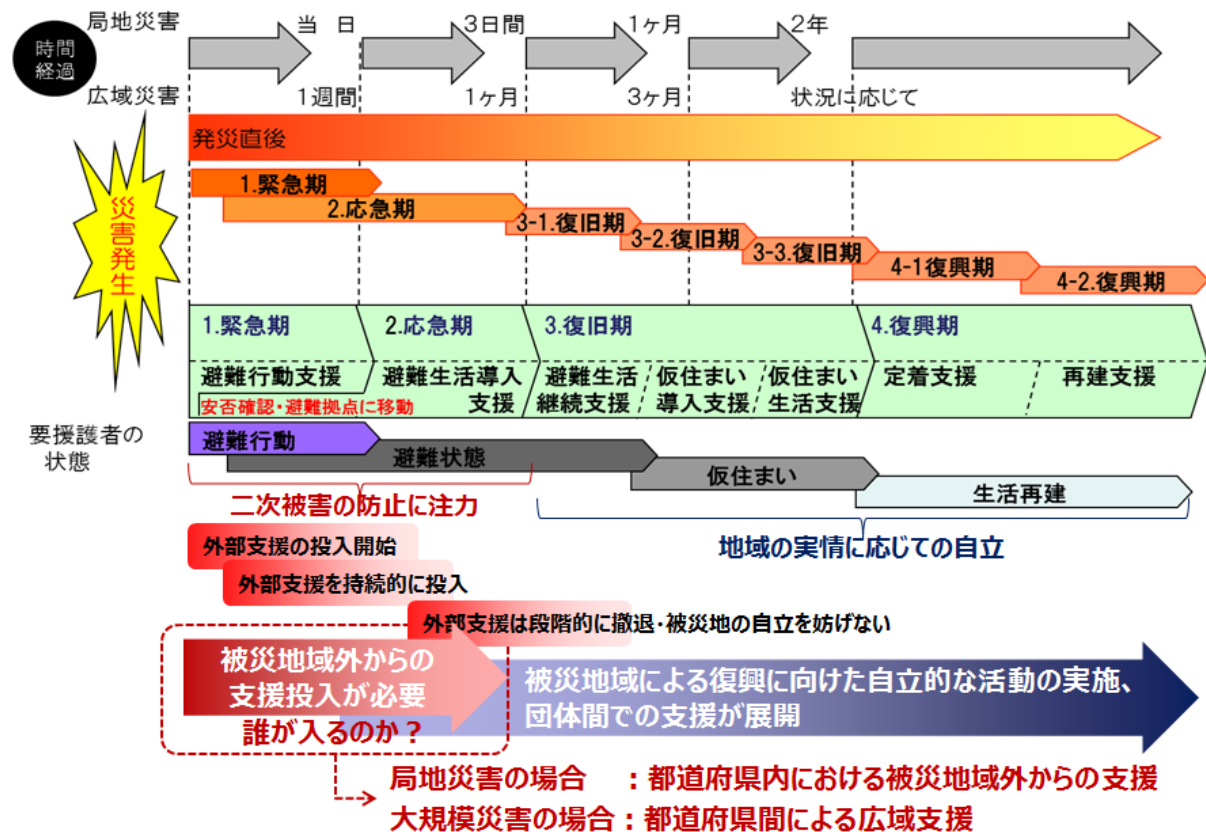
そして、災害派遣福祉チームにおいて重要であることは、災害時を見越して平時に充実した活動を行っておくことである。災害派遣福祉支援チームが活動するためには、研修・訓練といった災害時に特化した支援活動の修練だけでは不十分である。市町村等自治体、他職種、地域住民らとの連携や関係づくりや協働しての取り組み、地域における災害時の福祉に対する意識向上、災害時に一般避難所となりうる場所の環境整備等に加え、自身が所属する施設等にも防災意識の向上等を働きかけ、いざという時のために活動環境を整備しておくことが重要である。特に地域と協働して取り組む地域の災害時の福祉支援体制のための取り組みは、地域福祉にもつながるものであることを、チーム員は意識して取り組むことが大事である。

(1) 災害派遣福祉チームの基本的な考え方

① 被災地外から外部支援が入ることで被災地の復興を目指す

災害が発生した場合、被災地の機能は総じて低下する。よって、緊急期から応急期にかけては、被災地に対して被災地外から外部支援が入ることになる。しかし、それは災害によって一時的に低下した機能を代替し、被災地を復興へと結びつけていくための支援であり、被災地や要配慮者らの自立を妨げることがないよう、災害派遣福祉チームも意識して活動しなければならない。

図表- 31 災害発生後の時系列と支援の考え方(再掲)



② 災害派遣福祉チームの役割

災害派遣福祉チームは本部の指示を受けて速やかに被災地に赴き、一般避難所等⁹に避難する要配慮者に対する支援活動を開始し、要配慮者の悪化防止と課題の早期発見に務め、新たな要配慮者の発生を防止する。特に、人的支援体制・生活環境の整備を行い、一般避難所での支援力と避難生活を送る場としての機能を高めることで、要配慮者に対する対応力を向上させるとともに、被災地域における福祉避難所や社会福祉施設等の負荷軽減も図ることが重要である。

そして、被災地における災害時の福祉支援体制の立ち上げと確保を、被災地及び被災地の福祉資源の自立を支援しつつ進め、中長期の支援体制の構築へとつないで災害派遣福祉チームは撤収する。

⁹ 熊本地震の際には、一般避難所の他に車中で高齢者や障害者が避難する等の例もあった。

③ 災害派遣福祉チームに求められること

1) 平時・災害時において受援・支援の双方の視点を持つ

災害によって、どこが被災地になるかは誰にもわからない。ゆえに、災害派遣福祉チームは、被災地と被災地外で相互の支援を行うことが前提である。そのため、平時において災害派遣福祉チームは、自身の所属する事業所等の地域において支援力の向上や環境整備等を進める活動を行うことで、災害時にはその支援を受けやすくなるよう受援力を高めておくことが大きな役割となる。そして、自身の地域が災害によって被災地となった場合には、被災地外から投入された災害派遣福祉チームの支援と、自身の事業所の事業継続に注力することで、被災地における支援力の回復に務める。支援力の回復とあわせて外部支援は段階的に撤退していくことになるため、地域の事業者でもある災害派遣福祉チームのチーム員も、その支援を引き継いで地域の復興に取り組むこととなる。

2) 共通の災害時の福祉支援の考え方と方法を身につけておく

被災地において外部からの支援を受け入れる、また、その支援が継続されるためには、行われる支援に代替性と継続性があることが必要である。よって、災害派遣福祉チームは、平時において、災害時の福祉支援に対する基本的な考え方と標準的な方法を学び、自身のものとして身につけておかなければならない。

3) 地域の多様性を反映したチーム

地域は、年齢、性別、世帯の状況等、多様性を包含している。災害派遣福祉チームが活動する最重要な対象となる一般避難所は、いわばその地域社会の縮図である。よって、特に災害発生後の早い段階において、要配慮の対象を限定したチームの組成を行うのではなく、社会の多様性を反映して高齢、障害、子ども、男女等にも対応が可能となるように配慮するとともに、要配慮者の対象を限定せずに横断的に組成できるように考えておくことが大事である。

(2) 災害派遣福祉チームの派遣について

本項では、既に平成 26 年度に一般避難所を支援対象とする災害派遣福祉チームを設置し、その内容等についても標準的と考えられる岩手県の災害派遣福祉チームの内容等を参考に整理する。

① 対象となる災害

災害救助法が適用される又は適用される可能性があると認められる災害が発生した場合であって、被災市町村からの災害派遣福祉チームの派遣要請があり、都道府県が派遣を必要と認めた場合が基本となる。ただし、大規模災害の場合は、支援要請を被災地から上げられない場合、また、災害派遣福祉チームの存在や内容等を知らない・理解していない場合も考えられるため、その必要性については都道府県が総合的に判断を行い、派遣の可否を判断する。

② 活動の対象期間と考え方

派遣時期は、災害の初期（救命救急の完了などチームの安全を確認した時点）から概ね 1 カ月間程度までを想定する。終期については、災害派遣福祉チームからの現地報告を踏まえ、地域資源の回復状況、他団体等の活動状況を見て、本部は終期を決定する。

災害派遣福祉チームの目的は被災地域の復興に向けた支援の実施であり、支援は当初より地域資源に橋渡しを行うことを想定して実施することになる。ゆえに地域の自立を損ねるものであってはならず、有期限の活動であることに十分留意する。

③ 活動場所

一般避難所（指定避難所のうち、福祉避難所を除く）を想定する。なお、大規模災害等の場合、事前指定外であっても避難所が後追い指定を受けて設置される場合があり、現地確認が必要である。

④ 派遣期間

1 チーム当たりの派遣期間は、チーム員が所属する派遣元施設の負担も想定し、移動日を含む 5 日間程度を標準と想定し、関係者間の議論によって定める。チームの活動が継続する場合、4 日目・5 日目は後続チームへの引継ぎを行い、チーム間での自立した支援が行われるようにする。

⑤ 災害派遣福祉チームの構成

地域社会の多様性を反映した一般避難所には、年齢・性別もさまざまな被災者がおり、要配慮者も児童、障害者、高齢者と多岐に渡る。1 チームあたりの職種構成は、その人々に対し、相談支援、身体介護等の直接支援が発生するため、相談援助職、介護職を含む複数職種が必要であり、福祉分野を問わずに対応できる編成が求められることを念頭に、状況にあわせて調整を行う。また、性別のバランスにも配慮する必要がある。

なお、特にこうした職種の多様性については、まだ状況が余り把握できていない活動初期において特に重視されるが、被災地域の状況等が確認され、ある程度活動内容の見極めや見通しができてきた段階では、職種をしぼった派遣等が行われることも想定される。

⑥ 他職種との連携

支援が要配慮者を中心に行われ、かつ被災した要配慮者の生活再建までの支援の連続性を高め、効果的な支援を行っていくためには、他職種との連携が重要である。特に、医療・保健等の他職種との連携は、支援のための情報共有の点からも必須である。これは、要配慮者に対し、アセスメントのための聞き取りが団体ごとに何度も行われる等の負担の軽減という視点もある。

医療・保健等の他職種とは、平時より連携を深め、体制をつくっておくことが最も望ましいことは言うまでもないが、災害時には、災害派遣福祉チームの保有する情報や他職種の保有している情報を共有するため、一般避難所や被災地域で開催される各種団体間等で行われる情報共有会議には参加し、同会議が開催されていない場合には開催を呼びかけて実施する等、積極的に連携をはかる。

⑦ 留意事項

被災地での活動終了後には、災害派遣福祉チームでの活動の振り返り・棚卸を行って活動を総括することが、今後より良い活動にしていくという点だけではなく、活動したチーム員のストレス軽減のためにも有効である。また、活動したチーム員の心のケアにも気を配ることが大事である。

(3) 災害派遣福祉チームの活動：災害時

災害時における災害派遣福祉チームの活動として想定されるのは、次のとおりである。特に①～③については、チーム員を特定して育成を図っておく必要がある。

図表- 32 災害派遣福祉支援チームの支援の機能と内容

支援の機能		内 容
①福祉ニーズの把握と支援計画のマネジメント 【情報把握】 【支援計画の立案・実行】 【活動環境の調整】		被災地における <u>災害時の福祉支援の状況確認し体制を確立させ、機能させるべく活動する</u> 。具体的には、災害派遣福祉チームの活動に際しての福祉支援のニーズ、求められる支援の種類と量等を見極め、実施する支援計画を検討・立案し、実行するためのマネジメントを実施する。また、活動環境の確保を進める。 (実施例) ① 被災地における要配慮者の量や福祉支援体制の確立状況の把握 ② 一般避難所での支援状況の把握 ③ 活用できる地域資源の把握 ④ 必要な福祉支援(支援のための救援物資等含、量)の見込みと投入先の確認 ⑤ 支援計画の立案と実行のためのマネジメントの実施 ⑥ 現地調整等、チームの活動環境の確保 ⑦ 地域自治体や関係団体と連携した支援体制づくり
②スクリーニング	スクリーニング-1 (緊急アセスメント) 【支援見極め】 【支援調整・調達】	(災害発生後から間もない時期を想定) 一般避難所で避難生活を送る在宅の要配慮者等に対し、 <u>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</u> 。 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、福祉避難所への避難等避難場所の移動の必要の有無等を検討し、その必要が確認された場合には、関係者らと共に <u>調整・調達の支援</u> を行う。
	スクリーニング-2 【支援見極め】 【支援調整・調達】	(災害発生から一定程度時間経過し、要配慮者の緊急対応も終了した頃から行われることを想定) 避難生活以降の復旧期に生活を送る在宅の要配慮者等に対して <u>心身状態のアセスメント</u> を行う。緊急アセスメントであるスクリーニング-1を実施した要配慮者等については、その経過を確認する詳細アセスメントとなる。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、必要が確認された場合には、関係者らと共に調整・調達の支援を行うが、生活再建に向け、 <u>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の視点が重視される</u> 。
③日常生活の支援 【直接支援】		要配慮者に対し、直接支援を行う。また、直接支援を通して、課題の早期発見・悪化防止に務める。スクリーニング-1、2と並行して行われる可能性もある。なお、一般避難所の環境整備、福祉避難所等への誘導については、一般避難所の運営管理者やボランティアらの力も借りながら実施することが想定される。 (実施例) ① 食事・トイレ等の介助等の直接支援 ② 見守り ③ 相談支援 ④ 健康管理支援 ⑤ 福祉避難所等への誘導・移送支援 ⑥ 一般避難所の環境整備の支援
④サービス供給 【マンパワーのストック】		被災地内の社会福祉施設等の事業所、福祉避難所、一般避難所の要配慮者を支援する拠点におい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によって、その支援を受ける要配慮者らを支援する。

※以上は、災害福祉支援ネットワーク本部、被災自治体と密に連絡調整・情報共有しながら進める。

① 福祉ニーズの把握と支援計画のマネジメント

「1. 福祉ニーズの把握と支援計画のマネジメント」は、支援の全期間を通じて行われる機能である。支援開始、支援継続、支援終了の各段階において、必要な情報の把握とそれに基づく支援計画の立案と実行のためのマネジメント、そのための活動環境の調整を行うものであり、本部と密な連絡を取りながら進めることとなる。

また、本機能は、「第4章 1. (2) ③平時と災害時における本部機能」に記した災害福祉支援ネットワークの本部が必要とするインシデントコマンドシステムの5つの機能のうち、「情報・立案」に相当する機能である。この部分については、本部と災害派遣福祉チームが担うと考えられ、本部と密に連絡・連携をとって進めることが必要である。

1) 活動に先立って行われる先遣機能について

災害派遣福祉チームは、要配慮者の二次被害防止を目的に被災地で活動する。その活動は、被災地のニーズに基づいて開始され、被災地のニーズの変化にあわせて継続かつ安定的に提供されるように、まずは支援体制を確立させなければならない。

ゆえに、まずは被災地における福祉支援に関する実態と福祉ニーズを把握し、支援の要否、必要となる支援の種類と量を判断し、効果的かつ効率的な支援につなげることが必要であり、そのためには災害派遣福祉チームの本格的な活動に先んじて行われる情報収集等の先遣活動が必要である。こうした先遣機能は、実際に被災地に赴き、情報とニーズの把握を行い、それらを本部に情報提供することで、本部は活動要否の検討と、被災地における支援体制確立のための準備を進めることが可能となるが、その際の先遣機能については次が考えられる。

- (7) 災害派遣福祉チーム、または本部、もしくは双方が共に先遣隊として被災地に赴き、実態を把握し、その内容をもって本部は活動要否の検討を行う
- (イ) 先行して被災地に赴く医療・保健等のチーム等に災害派遣福祉チームも同行して被災地に赴き、実態を把握し、その内容をもって本部は活動要否の検討を行う
- (ウ) 先行して被災地に赴いた関係者や連携が想定される医療・保健等のチーム等から、本部が情報収集を行い、その内容をもって本部は活動要否の検討を行う

今後、さまざまな団体との連携や情報共有が進めば、(イ)もしくは(ウ)によって災害派遣福祉チームの先遣機能が代替され、活動に資する情報も多く獲得できると考えられるが、災害時の混乱により情報獲得が進まない可能性もあるため、先遣機能自体を自前で持つておくことは必要である。

また、以上によって活動が必要と判断され、災害派遣福祉チームを派遣して支援活動に着手しようとする場合には、支援計画の立案が必要である。計画立案では、活動環境の確認を行い、活動着手の連絡をはじめとする被災自治体等との関係調整も可能な限り進め、支援体制確立に向けた工程の見極めも行っておくことも必要である。よって、(イ)、(ウ)の災害福祉支援ネットワーク外にもたらされた情報によって活動開始という判断がなされた場合でも、災害派遣福祉チームは本部と協力して支援計画を立案し、マネジメントして実行することになる。

支援開始に向けた時期に実施される活動の具体例としては、次のとおりである。

図表- 33 災害派遣福祉チームの活動の具体例(①福祉ニーズの把握と支援計画のマネジメント:支援開始)

1.目的と実施内容
被災地における福祉支援に関する実態と福祉ニーズを把握し、支援の要否、必要となる支援の種類と量を判断し、効果的かつ効率的な支援につなげるため、支援計画を立案し、マネジメントして実行する。 福祉ニーズの把握として重要であるのは、被災地域の状況を福祉の視点に基づき速やかに把握し、次に実施を想定する要配慮者のスクリーニングや直接支援が効果的・効率的に行われるようニーズをキャッチし、つなげていくことである。そのため、被災地の情報から、被災地の全体的な被害状況の把握、要配慮者の支援を行う地域資源の被災状況とその活用可否、外部から投入すべき支援の内容と量の把握を行う。 対象とする一般避難所については、福祉の視点から、要配慮者の生活機能が保全され機能できる状態が確保されているのか、確保されていない場合には何が必要かを重視して行う。また、あわせて被災地の対応能力の確認も必要である。災害福祉支援チームの本格的な活動着手に際し、要配慮者が集中している場等のマッピングや地域資源として使えるものについての確認も行う。平時において、現地の災害福祉支援チームが一般避難所等の支援対象拠点について情報整理等を行っている場合は、その資料も参考に用いる。また、情報の収集にあたっては、被災地の現地対策本部や先行して活動している団体等からも聞き取りを行う。そして、災害派遣福祉チーム派遣の要否にかかる被災地域の情報を取りまとめ、災害福祉支援ネットワーク本部や都道府県、市町村に発信する。 そして、本部により、災害派遣福祉チームの活動が必要という判断がなされた場合には、本部とともに災害派遣福祉チームの支援計画を立案し、マネジメントして実行する。 主たる活動場所は一般避難所を想定するが、災害発生以前には想定されていなかった所に要配慮者が集まっている可能性もあるため、その場所と状況の把握も行う。活動にあたっては、被災市町村や社会福祉施設等の事業所、地域包括支援センターと可能な限り連携する。
【把握内容(例)】 ①全体的な被害状況 ②一般避難所等における要配慮者の量や状態等の実態 ③支援人員等マンパワーと支援に必要な資材等の充足状況 ④要配慮者が支援される場としての最低限の環境確保の状況(建物設備、インフラ等の状況) ⑤連絡や各種要望事項 等
2.実施者
被災状況の総合的な把握、福祉の各分野からの視点が複数あることが望まれること、災害の極めて早期の段階からの行動であることから、複数人から成るチームで行動することを想定する。被災時という非常時においても、福祉専門職としてその能力を発揮し、自立した行動ができる人材であることは必須である。さらに、短時間で今後の支援活動に必要な情報の把握を行う能力が要求されることから、状況の見極めと判断が可能な中堅職以上であることが望ましい。必要と考えられる力は阿、次のとおりである。 ①状況の見極めとコーディネート等の交渉・調整力 ②支援のための直接処遇の知識とそれが提供される場の機能評価 ③情報の取りまとめ・伝達が可能な事務能力
【想定される者(例)】 職業としては、介護支援専門員、生活支援相談員、地域包括支援センター職員 等 職能としては、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員 等 活動にあたっては、救護班等の保健・医療スタッフと連携することが重要である。
3.装備の考え方
災害時の自立的な行動、機動性の重視、複数日の派遣であることを考慮した上で、先遣機能として福祉視点でのニーズ把握を行う目的を達するために最低限必要な資機材が想定される。 想定される装備は、移動手段関連、パソコン・携帯電話等の情報通信機器類、インフラ・生活資材、衛生関連、チームの生活用品等、チームが効率的な活動を自立して実施するため必要となる基本的な内容である。

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より一部改変
(平成 24 年度セーフティネット対策等事業費社会福祉推進事業 (株)富士通総研)

2) 支援継続のための情報把握と実施内容等の調整

災害発生後の時間経過や支援投入の状況、復興の進捗状況によって、被災地での支援ニーズも緊急的な支援内容から恒常的・継続的、ソーシャルワークを重視した支援内容へと変化すると考えられる。それに伴い、災害派遣福祉チームにおいても、実施する支援内容や支援量、投入するチーム員の職種等が変化することが考えられる。その調整を本部が行うためには、現地の情報が収集・把握され、報告されることが必要となる。

以上の情報の把握は、現地に滞在する災害派遣福祉チームによる定期的な本部への報告の過程において行われることを主に想定するが、本部による現地調査等によって行われることも考えられる。

また、以上の情報に基づき、支援計画に変更や修正などが生じると考えられた場合、本部と協議の上、適宜変更や修正を行い、マネジメントして実行する。

3) 支援終了に向けた情報把握と支援の引継ぎ

災害派遣福祉チームの活動は有期限である。支援終了時には、現地で展開されている活動に今まで実施してきた支援を結び付けて撤収することとなるため、被災地域の事業所の復興等の地域資源の回復状況、他団体の活動の状況を見て、そこの協議等を重ねて支援を引き継ぎ、活動が終了することになる。

以上の情報の把握についても、現地に滞在する災害派遣福祉チームの定期的な本部への報告の過程において行われることを主に想定する。

また、以上の情報に基づき、支援が終了すると考えられた場合、本部と協議の上、支援終了に向けた現地への引継ぎ等を進め、支援終了・撤収に向けたマネジメントを実施する。

② スクリーニング ～対象者へのアセスメントとスクリーニング、支援の見極めと環境調整

一般避難所において避難生活を送る在宅の要配慮者等に対し、家族構成、要介護等や病歴の心身状態、日常生活上の留意事項等に関するアセスメントによる評価を行い、必要な支援を把握する。あわせて、現在の避難生活を送る場である一般避難所の適否についてスクリーニングを実施、適切な環境確保に向けた改善、福祉避難所への避難等の避難場所の移動の必要の有無などを検討する。

なお、既に保健師等が当該一般避難所でアセスメントを実施している場合、要配慮者には重複して聞き取りが行われ、大きな負担が生じる可能性がある。東日本大震災、熊本地震でも多くの団体が要配慮者に重複した聞き取りを行い、被災者への負担増として問題になった。また、聞き取られた内容への対応も、現実として各団体が行える支援には限界があり、行われる支援も限定的・ひどい場合はフォローもなされない等が見られ、要配慮者からすれば負担感と不満が残る状況もあった。

要配慮者に対する負担軽減の視点だけではなく、聞き取られた内容が要配慮者にとって連続した支援に結びつくよう、聞き取りに際してはその後の連続した支援も意識し、実施前には一般避難所等の支援に同様に取り組む保健師等をはじめとする関係者間で情報共有・調整をはかる必要がある。

「②スクリーニング」は、災害発生後間もない時期に緊急的に行われる「スクリーニング-1」と、災害発生後しばらく時間が経過し、避難生活下での状態の悪化や復興に向けたソーシャルワーク的な視点から実施される「スクリーニング-2」の2つがあると整理される。なお、応急期での災害派遣福祉チームの活動で想定されるのは、「スクリーニング-1」と考えられる。

なお、スクリーニング-1については、緊急対応として実施される場合もある。その場合は、落ち着いた

てから改めてアセスメントを実施するようにすることが望ましい。

スクリーニング-1 とスクリーニング-2 の具体例は、次のとおりである。

図表- 34 災害派遣福祉チームの活動の具体例(②スクリーニング ～スクリーニング-1.)

1.目的と実施内容
主に応急期で実施することが想定される。 災害直後の混乱で、要配慮者または要配慮者となりうるリスクを持つと思われる者が、命は助かったものの、その生活機能の保全がなされる環境や場所、適切な支援に結び付けられていないことによって発生する二次被害を防止するため、緊急的に行う。 本機能は、要配慮者の二次被害の防止を目的とするため、発災後の早い段階で行われる福祉専門職による要配慮者等への安否確認・評価(アセスメント)である。具体的には、福祉の視点に基づいて要配慮者の状態と生活機能の確保状況と必要な支援を確認し、現在の避難生活の状態・環境がその要配慮者にとって適切であるかの評価(アセスメント)を行うことで、避難生活継続の可否を判断する。そして、支援の必要がある場合は新たな支援につなぐ、環境の改善に取り組み、より適切な支援が行われている・環境が確保されている場所への移動が必要と判断された場合には、その調整と支援を行う。 また、発災後の混乱のために一般避難所にいた要配慮者が、福祉避難所への移動や介護・障害者施設に緊急入所する等の場合、その環境が変化する都度で評価(アセスメント)が行われることも考えられ、結果として複数回行われる可能性もある。 支援が必要な場合や、一般避難所からの移動等が必要な場合には、地域で活動している事業所等の情報も勘案し、当該事業者との調整や移動のための移送支援の調整等を行う。 なお、主たる活動場所は一般避難所を想定するが、災害発生以前には想定されていなかった所に要配慮者が集まっている可能性もあるため、その場所と状況の把握も行う。活動にあたっては、被災市町村や社会福祉施設等の事業所、地域包括支援センターと可能な限り連携する。
【確認の視点(例)】 ①要配慮者と求められる支援の内容の把握 ②経過観察必要なケースの確認 ③別室確保等の対応の要否 ④移送・搬送の要否 ⑤一般避難所における妊産婦及び乳幼児を育てている母子支援の必要性(空間・備品等の配慮)等
2.実施者
非常時にもスクリーニングと評価(アセスメント)の実施が可能であり、医療・保健の機能とも連携しやすい職種が望ましい。 ①スクリーニングの技術とコーディネート等の調整力 ②直接処遇の知識と技術とそれが提供される場の機能評価(アセスメント) ③保健・医療との連携
【想定される者(例)】 職業としては、介護支援専門員、生活支援相談員、地域包括支援センター職員等 職能としては、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員 等
3.装備の考え方
災害時の自立的な行動、機動性の重視、複数日の派遣であることを考慮する。 想定される装備は、移動手段関連、パソコン・携帯電話等の情報通信機器類、インフラ・生活資材、衛生関連、チームの生活用品等、チームが効率的な活動を自立して実施するため必要となる基本的な内容に加え、スクリーニング・アセスメントを行うのに必要な資機材(シート類等)である。

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より一部改変
(平成 24 年度セーフティネット対策等事業費社会福祉推進事業 (株)富士通総研)

図表- 35 災害派遣福祉チームの活動の具体例(②スクリーニング ～スクリーニング-2.)

※スクリーニング-2は復旧期頃の実施が想定されるため、災害派遣福祉チームは該当しない場合も考えられる。

1.目的と実施内容
主に災害発生から数日程度経過し、徐々に人や物の流れが回復した復旧期頃から開始され、長期的に行われる。緊急的な対応を必要とする時期を過ぎた頃から、災害前の生活環境を配慮した支援や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支援を実施する。現在の心身状態の把握と現在の居場所の機能を確認し、心身状態の悪化の防止や今後の生活にどう取り組むかを考え、ソーシャルワーク的な視点からの支援を実施する。 二次被害による要配慮者の状態の悪化防止と共に、長引く避難生活等で新たに要配慮の状態に陥りそうな者を早期に発見し、要配慮者の増加を防ぐ。また、現在避難生活をおくる場所よりさらに適した場所がある場合は、移動のための調整と移送支援も行う。 復旧期以降は、一般避難所等での避難生活から仮設住宅等の仮住まいへの移動、仮設住宅等の仮住まいから復興住宅等の本格的な生活再建の場所への移動等、環境変化と適応、再建に際しての心身の負荷の発生が考えられることから、継続的に状況とニーズの把握、支援につなぐことが必要となる。別地域への要配慮者の移動と同様に、別地域からの当該地域に受け入れることも想定されることから、当該要配慮者の支援に関する情報を次の支援者に送る・元の支援者から受けとることも重要である。必要に応じて、仮設住宅のサポートセンター等の運営も支援する。支援の長期化が想定される場合は、平時に提供されている地域資源の支援体制に結びつけることも意識する。 主たる実施場所は、要配慮者が集まっている、またはその支援や生活が行われている場所であり、仮設住宅のサポートセンターや要配慮者の住まい等も想定される。
【確認の視点(例)】 ① 従来の自宅生活でできていたものが、環境変化に伴って本人自身ができなくなる、役割の喪失、ADLが低下もしくは不可能になったものの有無 ② 従来の近隣関係で保たれていた機能や役割の喪失 ③ 日常生活圏内の社会資源の変容に伴う生活困難 ④ 就労の機会の喪失・変容に伴う生活不安 ⑤ 避難生活の広域化、分散化、家族分散化による生活困難 ⑥ 災害体験・喪失体験のPTSD対策 等
2.実施者
非常時にもスクリーニングと評価(アセスメント)の実施が可能であり、医療・保健とも連携しやすい職種が。 ①スクリーニングの技術とコーディネート等の調整力 ②直接処遇の知識と技術とそれが提供される場の機能評価(アセスメント) ③保健・医療との連携
【想定される者(例)】 職業としては、介護支援専門員、生活支援相談員、地域包括支援センター職員等 職能としては、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員 等
3.装備の考え方
災害時の自立的な行動、機動性の重視、複数日の派遣であることを考慮する。 想定される装備は、移動手段関連、パソコン・携帯電話等の情報通信機器類、インフラ・生活資材、衛生関連、チームの生活用品等、チームが効率的な活動を自立して実施するため必要となる基本的な内容に加え、スクリーニング・アセスメントを行うのに必要な資機材(シート類等)である。

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より一部改変
(平成24年度セーフティネット対策等事業費社会福祉推進事業(株)富士通総研)

③ 日常生活の支援

「③日常生活の支援」では、「②スクリーニング」等によって発見された、日常生活を送る上での支援ニーズや課題に対して、支援を行う。

一般避難所において避難生活を送る在宅の要配慮者等に対し、災害発生前の生活の中では得られていたものの、避難生活の中では得られない日常生活の支援を行うことを指す。一方、日常生活の支援は、平時においてもフォーマル・インフォーマルの双方によって提供されていた可能性が高いことから、災害派遣福祉チームが行う・他団体やボランティア等との連携や協力を得て調達する等を見極めながら支援を展開し、避難生活による二次被害の発生を防ぎ、心身状態の悪化防止や早期対応をはかる。

いわば、日常生活の支援は避難生活における生活基盤の構築を支援するものである。実施に際しては、被災者の気持ちに寄り添う支援を心掛けながらも、避難生活後の自立した生活に円滑に移行できるよう、過度な支援を行うことがないようにする。また、ケース会議を開催し、支援内容の検討を行うなど、支援の対象者に対して適切な支援を行うよう心がける。活動終了時には地域資源に結びつけていくことも想定して、地域を交えた会議等を実施し、スムーズな移行を心掛ける。

支援については、生活不活発病予防のための体操や散歩の実施による健康管理、避難者の声をすくいあげて早期対応への道筋をはかることができる相談窓口の設置、支援の対象からもれやすい子育て家庭や子ども等への支援など、幅広い支援を想定する。

日常生活の支援として想定される具体例は、次のとおりである。

図表- 36 災害派遣福祉チームの活動の具体例(③日常生活の支援)

※スクリーニング-2は復旧期頃の実施が想定されるため、災害派遣福祉チームは該当しない場合も考えられる。

1.目的と実施内容	
災害によって得られなくなった、または災害によって新たに生じた支援ニーズへの対応、避難生活を送る上での環境整備の要望、悪化防止や早期発見のための取り組みの必要から、日常生活の機能を維持するための支援を実施する。 避難生活開始後より開始し、支援対象者の身体に対して介助等を行う直接支援と、それ以外の間接支援によって実施される。また、既に顕在化している支援ニーズだけではなく、避難生活の中で今後生じる可能性がある潜在的な課題や支援ニーズを意識し取り組むことで、悪化防止や早期対応等にも取り組むことになる。 主たる実施場所は、一般避難所等の要配慮者が避難生活を送る場を中心とする。 なお、健康管理支援として実施する体操、一般避難所から福祉避難所への誘導等は、災害派遣福祉チームが実施方法や注意点を伝えたとうえで、ボランティア等の力を借りながら実施することも考えられる。	
【支援の例】	
① 食事・トイレ等の介助等の直接支援	要配慮者に対し、食事やトイレ、入浴等の際の介助等を行い、直接支援する。
② 見守り	要配慮者に対する見守り機能によって安心・安全がもたらされることにより、一般避難所であっても要配慮者の避難生活の可能性は向上する。
③ 相談支援	災害発生からの時間の経過に応じ、要配慮者の福祉ニーズの変化が見込まれることから、これらを把握し、抱える課題を適宜解決、もしくは有効と考えられる別の支援につないで解決を図るため、一般避難所内に相談スペースを設置する等して、必要な相談支援を行う。 なお、相談支援は、既に顕在化している課題・ニーズのみならず、潜在的課題や支援ニーズの早期発見・早期対応の可能性を高め、当該スペースは一般避難所における災害派遣福祉チームの一般避難所における活動拠点ともなりうることから、積極的に取り組む。
④ 健康管理支援	ストレスの発散や心身のリフレッシュ、生活不活発病予防の視点から、ラジオ体操等の健康体操の実施、散歩等を行う。 また、保健師等と連携して、要配慮者をはじめとする避難者自らが実施すること

	を促す血圧測定等の健康セルフチェック支援も実施する。
⑤ 一般避難所の 環境整備の支援	避難生活においても、支援を受けながらも極力要配慮者の自立性を高めること、また、支援の受けやすさの点等からも、一般避難所には要配慮者が生活を送る場として環境整備を進める必要がある。 例としては、要配慮者に応じた生活スペースの確保のほか、車椅子が使用できる通路の確保、段差解消やトイレ環境の改善、車椅子等の福祉用具の確保等があるが、子どものリフレッシュのためのキッズスペースの確保や、乳幼児を抱える母親に対する授乳スペースの設置等も大事である。
⑥ 福祉避難所誘導・ 移送支援	一般避難所内で必要な支援を行うことが困難と判断される場合には、家族、当該一般避難所の管理者等と協議し、要配慮者本人の理解も十分に得た上で、必要な体制が確保されている福祉避難所等への誘導が考えられる。 一方、誘導先に支援や環境が整っている場合でも、心配だから家の近くから離れたくない、現在の一般避難所に家族や近所の人がいるから行きたくない等として要配慮者が拒否することが、熊本地震の際にも見られた。こうした状況が発生することも十分に想定し、要配慮者が避難生活を送ることができる可能性を高めるよう、災害時はもとより平時においても、一般避難所の環境整備を支援し、機能の向上を図っておくことは重要である。

2.実施者

要配慮者に対し、直接支援を行う場合には、直接処遇の知識と技術を要する。
間接支援を行う場合には、相談が可能であり、保健・医療との連携が可能であること。

【想定される者(例)】

職業としては、介護職員、生活支援員、保育士等、相談等については介護支援専門員、生活支援相談員、地域包括支援センター職員等

職能としては、社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員、理学療法士、作業療法士、保育士 等

3.装備の考え方

災害時の自立的な行動、機動性の重視、複数日の派遣であることを考慮する。
想定される装備は、移動手段関連、パソコン・携帯電話等の情報通信機器類、インフラ・生活資材、衛生関連、チームの生活用品等、チームが効率的な活動を自立して実施するため必要となる基本的な内容に加え、それぞれの支援に必要な資材等である。

④ サービス供給

一般避難所だけではなく、被災地では社会福祉施設等の事業所、福祉避難所等の要配慮者を支援する拠点においてマンパワーの不足が考えられる。よって、人員の登録などによってマンパワーをストックし、事業継続を支援するということが考えられる。

しかし、以上については、あえて災害派遣福祉チームとしての活動対象とはせず、施設間相互支援協定や同種団体間での協定等で確保していくことが想定される。

参照：岩手県 DWAT 岩手県災害派遣福祉チーム活動マニュアル【活動編】vol2.平成 30 年 3 月版
および様式（平成 29 年度岩手県災害派遣福祉チーム派遣調整体制許可事業 業務に係る活動マニュアル改定最終案 岩手県災害福祉広域支援推進機構）
<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderlyhealth/2017saigaifukushi.html>

災害時の本部と災害派遣福祉チームの活動について(整理)

期間については緊急期～応急期を想定、以降は被災地域の活動や他団体の活動への引継ぎを想定

主 体		役割・内容	緊急期～応急期(初動)	応急期(避難生活導入)
本 部		5Wに沿って サービス供給機能の確保 被災地内の社会福祉施設等の事業所、福祉避難所、避難所等の要配慮者を支援する拠点におい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によって、その支援を受ける要配慮者らを支援する。	被災地における災害時の福祉支援体制を確立、機能させるべく活動する。 ■活動内容例 ① 発災とあわせて、事務局は本部に移行 ② 情報把握:被災自治体、もしくは先行して入る機能からの情報の有無得られない場合は先遣機能派遣の要否を判断→派遣指示 ③ 先遣機能の組成と派遣 ④ 先遣機能より情報を把握し、支援者派遣の決定・派遣調整 →派遣人員の確保・派遣調整を継続して実施 →並行して他職種の本部との連携、活動環境の整備等 ⑤ 支援者を派遣 ⑥ 並行して活動環境の確保・調整を進める	被災地の復興に向けた自立的な活動を支援し、支援を引き継ぐ。 ■活動内容例 ① 現地から情報把握、派遣調整 →派遣人員の確保・派遣調整を継続して実施 →並行して他職種の本部との連携、活動環境の整備等 ② 現地より情報を把握し、支援者派遣の決定・派遣調整 ③ 支援者を派遣 ④ 活動環境の確保・調整を進める ⑤ 並行して、被災自治体や支援をつなぐ先との調整を進める ⑥ 活動終了の判断→活動終了
災害派遣福祉チーム(被災地)	機能①【情報把握】 福祉ニーズの把握と支援体制の確立(情報把握と現地で の体制構築)	●要配慮者の量や福祉支援体制の確立状況の把握・活動計画の立案 ・避難所での支援状況(他団体の活動状況の把握含む) ・活用できる地域資源 ・地域の自立的な活動状況の把握 ・必要な支援(支援内容/支援のための救援物資等含む、量)の見込みと投入先の確認 ・NW 本部との連携(情報) ・活動計画の立案 ●活動環境の整備 ・被災自治体との調整 ・活動現場との調整 ・被災地で活動する関係者らと連携した体制づくり	■活動内容例 ※先遣機能(横断的なチーム編成) ① 被災地における要配慮者の量や福祉支援体制の確立状況の把握 ② 避難所での支援状況の把握 ③ 活用できる地域資源の把握 【以上①～③の情報の把握対象】 直接:災害対策本部、避難所からの把握 間接:他職種等との連携がある場合、そこからの把握 ※間接でも、支援投入に際しての現地調査(活動環境等)は必要 ④ 必要な支援(内容/支援用救援物資等、量)の見込みと投入先確認 ⑤ 本部への報告 →把握した情報・所見を本部に報告 →本部は派遣決定し、支援体制を組成・派遣調整・派遣開始 ⑥ 支援活動計画の立案とその実行 ⑦ 活動環境の整備 →被災自治体、活動現場との調整 →他職種等関係者と連携した体制づくりへの働きかけ	■活動内容例 ※被災地域への引き継ぎを視野に実施(相談コーナーを中心に展開) ① 被災地における要配慮者の量や福祉支援体制の確立状況の把握 ② 避難所での支援状況の把握 ③ 活用できる地域資源の把握被災地における福祉ニーズの把握 ④ 必要となる支援(支援内容/支援のための救援物資等含む、量)の見込みと投入先の確認 【以上①～④については、撤収・引継ぎを想定して実施】 ⑤ 本部との連携:把握した情報・所見を本部に報告 支援活動計画の立案とその実行のため、関係者と連携して体制づくりに取り組む引継ぎを想定し、支援投入量の調整
	機能② 要配慮者等へのスクリーニングと情報の蓄積	要配慮者及び要配慮者となりうる者の発見・安否確認と支援情報の蓄積 ・要配慮者(課題が顕在化している人)と避難生活で要配慮者となる可能性のある人(課題が潜在的にある人)への対応 ■活動内容例 ・当該要配慮者に対し、課題や支援の要否や避難生活を送る場の評価を実施→必要に応じて支援調整や移送を実施 ・課題の早期発見と悪化防止 ・形態としては、相談支援と並行 ・以上を実施した対象者については、支援情報等を蓄積	※緊急的に行うスクリーニングと支援調整(発災後速やかに実施) ■活動内容例 ・避難所等で避難生活を送る在宅の要配慮者等に対し、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実施。 ・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、福祉避難所への避難等避難場所の移動の必要の有無等を検討し、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。 ・また、避難所においては、避難所運営者らと連携し、環境改善の支援や専門的助言等を行う。	※個々人の復興に向けたスクリーニングと支援調整(一定程度期間経過) ■活動内容例 ・避難生活以降の復旧期に生活を送る在宅の要配慮者等に対し、心身状態のアセスメントを実施。 ・緊急的に行うスクリーニングを実施した者には、その経過を確認する詳細アセスメントとなる。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 →必要が確認された場合には、関係者らと調整・調達の支援を実施。 発災前の生活環境の配慮、今後の継続的な支援への結び付け、生活再建を意識したソーシャルワークの視点が重視される。
	機能③【直接対応】 要配慮者等に対する直接支援	要配慮者及び要配慮者に対する直接支援等 ■活動内容例 ・介助等の支援、見守り、予防活動等の生活支援を実施。 ・避難所の環境整備	避難行動及び避難生活の中での直接支援の実施。 ■活動内容例 ・介助等の支援、見守り、予防活動等の生活支援を実施。 ・避難所の環境整備	

(4) 事例①：岩手県台風 10 号被害における県内派遣（岩手県）

① 広域避難時における緊急の直接支援・アセスメントの実施

熊本地震から間もない 2016 年夏、気象庁が統計を取り始めて以来初となる、東北地方の太平洋側に上陸した台風 10 号が岩手県を襲った。8 月 30 日に台風 10 号は大船渡市に上陸、夕方からの大雨で河川は氾濫し浸水が発生した。同日、盛岡市、宮古市、久慈市、遠野市、釜石市、大槌町、岩泉町、田野畑村、普代村、軽米町、野田村、一戸町に災害救助法が適用された。

岩泉町では小本川が氾濫し、認知症高齢者グループホーム「楽ん楽ん」では浸水被害が発生、31 日には入所者である 9 名の死亡が確認される。そして、同じ法人が運営する隣接の老人保健施設である「ふれんどリー岩泉」にも浸水被害が発生し、被災地から避難する必要が生じた。



岩泉町・楽ん楽ん周辺の状況(©アフロ)

8 月 31 日、岩手県は当該老人保健施設の入所者 80 名を、内陸の矢巾町に自衛隊のヘリで移送することを決定する。当該施設には、要介護高齢者 80 名が入所していたため、移送先のヘリポートでは DMA T がトリアージを行い、50 名は病院搬送、27 名は老人保健施設等の 8 施設に搬送が決定した。しかし、搬送対象者が搬送先に移動するまでは時間があり、支援が必要となることから、岩手県は災害福祉広域支援推進機構本部を通じて岩手 DMA T を招集し、岩手 DMA T は搬送が行われるまでの間の移動介助やトイレ誘導、見守り等の支援とケアを行うこととなった。そして、避難する搬送対象者の受入側施設の職員が出迎える際には、アセスメント作業の支援を行った。

② 先遣隊の調査による福祉ニーズの把握、支援対象の決定

2016 年 8 月 31 日、岩手県災害福祉広域支援推進機構本部・事務局である岩手県社会福祉協議会は、被害が大きかった岩泉町、そして久慈市・宮古市・釜石市への岩手 DMA T の派遣を視野に、先遣隊となる調査チームの派遣検討を行い、チーム員に対しては待機要請に備えた準備を依頼した。

9 月 1 日～2 日、先遣隊として事務局である岩手県社会福祉協議会 1 名、岩手 DMA T 1 名が岩泉町に派遣されたほか、各市町の確認を行った結果、他市町は避難所解消の見込みが確認されたため、最も被害が大きかった岩泉町への支援を決定する。当時、岩泉町には一般避難所が 3 ヶ所開設されていたが、要配慮者を含む 200 名程度が避難する岩泉町民会館へ 1 チーム派遣することとした。

③ 再度の広域避難の受入と緊急アセスメントの実施

台風 10 号に引き続き、台風 11 号が発生し、岩泉町は孤立集落から住民を自衛隊のヘリで避難させることとなる。そのため、再度岩手県は岩手 DMA T に対し、避難する孤立集落の住民らを移送先のヘリポートで受け入れ、避難先に移動するまでの支援を依頼した。しかし、住民の人数、その中に要配慮者が含まれているか不明であったため、岩手 DMA T は自衛隊の災害対策本部、ヘリポートの自衛隊、消防職員より情報収集し、把握に努めた。さらに、ヘリによる移送後、一般避難所への移動までの間に見守りやトイレ介助等が必要な要配慮者がいたため、その直接支援を行った。

当初はヘリポートでの見守り対応のみの予定であったが、避難者は新たに避難所として指定された龍泉洞温泉ホテルへの避難が決定された。新規の一般避難所が多くの人々を受け入れることによる混乱と負担を軽減するため、岩手DWATではアセスメントシートを用いて避難してきた住民 141 名に対してスクリーニングを実施した。記入したアセスメントシートは本人が持参して移動することで、一般避難所では受入と要配慮者の見極めがスムーズに進行し、受入側として待機していたDMATを含む支援者の負担軽減がなされた。そして、大多数が避難した新しい避難所である龍泉洞温泉ホテルにも 1 チームの派遣を決定した。



ヘリポートでのアセスメント(岩手県社会福祉協議会 HP)

④ 一般避難所での支援

岩手DWATが支援対象とした一般避難所は、岩泉町民会館（9月3日～）と龍泉洞温泉ホテル（9月4日～）の2ヶ所である。そこでは、常駐の保健師チーム、巡回のDMATらと連携し、情報を共有しながら支援にあたることとなった。従前からの取り組み、そして熊本地震での活動を経て、岩手DWATはDMAT及び医療班、保健師等の他職種から認識される存在となり、連携しやすい環境がつくられてきていた。また、東日本大震災で岩泉町は被害を受けた経験を持っていたため、一般避難所の環境整備、体制づくりに対する意識は高かった。そのため、一般避難所における岩手DWATの活動では、比較的他職種との連携や避難所運営者である住民や団体らとの連携は進めやすい環境があったと考えられる。

一般避難所では、他職種と連携・協働して支援体制の構築、活動のための情報共有を進めた。一般避難所では、1日2回の保健師との合同ミーティングのほか、9月6日からは岩泉保健・医療・福祉・介護連携会議として他職種との情報共有も1日2回実施され、避難所運営関係者である団体と町職員で避難所運営関係者ミーティングも行った。岩手DWATは生活を支える福祉の担い手であることから、支援対象となる人々に対し、継続した支援が行われるよう情報収集や蓄積だけではなく、他事業者と連携することで、支援のハブ・プラットフォームとなるべく取り組んだ。また、日々の巡回、相談対応や支援提供、一般避難所の環境整備等によって避難生活を支援することで、課題の早期発見と悪化を防ぎ、二次被害発生の防止に取り組んだ。



ミーティング風景(岩手県社会福祉協議会 HP)



リハビリ体操風景(岩手県社会福祉協議会 HP)

図表- 37 岩泉町支援で連携した団体等～「岩泉保健・医療・福祉・介護連携会議」構成団体

団体等	備考
岩泉町災害医療コーディネータ	地元病院院長、会議座長
岩手県宮古保健所	会議事務局
岩泉町保健福祉課健康推進室	保健師、応援保健師・看護師
岩泉町保健福祉課社会福祉室	障害者、子ども支援等担当課
岩泉町町民課地域包括支援センター	高齢者担当
宮古薬剤師会	
岩泉歯科診療所(岩手県医師会)	
岩泉町社会福祉協議会	デイ・訪問サービス、福祉避難所、ボランティアセンター運営
いわて JRAT	リハビリテーションチーム
岩手県こころのケアチーム	精神科医師、保健師等
岩手県 DMAT(岩手県医療班に移行)	医師、看護師、業務調整員
iCAT	感染予防対策チーム
岩手県災害派遣福祉チーム(岩手 DWAT)	

資料: 岩手県災害派遣福祉チーム事務局

⑤ 台風 10 号被害に対する支援の経験から

岩手DWATの派遣期間は、平成 28 年 9 月 1 日～10 月 7 日までであり、チーム員 54 名、ボランティア 8 人が投入された。しかし、当時 234 名のチーム員登録者がいたものの、派遣後半は帯で入る人員の確保が難しくなり、ぎりぎりの状態での運営となった。

しかし、その中でも岩手DWATの活動を支えることができたのは、「平時から住民にしっかり寄り添う活動が、町職員（福祉課・地域包括支援センターの保健師等）によってなされていた（平時からの活動）」、「早い段階から保健・医療・福祉連携会議がスタートし、互いの活動状況の共有、顔の見える関係づくりができた（他職種との連携）」、「復旧に向けて関係団体による支援が行われ、地域の社会（福祉）資源が早期に復旧した（早期の地域資源の復旧）」等と、非常に示唆に富む意見があげられている。

岩手DWATの最終活動日は 10 月 7 日であった。これは、一般避難所の保健師（看護師）の配置も常駐型から巡回型に切り替わり、岩手DWATが対象とするニーズが減少するのとあわせ、地元の関係者らの復旧が進み、対応が可能となったことによる。最後まで入浴介助のニーズは残ったが、岩手DWATが情報を収集し、地域包括支援センターを中心にサービス利用等につなげる対応を行った。また、関係者には、岩手DWATによる活動は有期限であることを当初より伝え、その引き継ぎ方法も岩泉保健・医療・福祉・介護連携会議で取り上げてもらうなどして共有を図り、極力ストレスなく地域に引き継いでいくことを目指して活動の終了をはかった。

⑥ 台風 10 号被害に対する支援からわかること

1) 緊急期～応急期

8 月 31 日には、広域避難を行う老人保健施設入所者に対し、岩手DWATは直接支援を実施し、さらに避難者受け入れ施設に向けた緊急のアセスメントを行っている。これは、避難行動をとる緊急期においても災害派遣福祉チームが「②スクリーニング」を行い、福祉ニーズに基づいて「③日常生活の支援」が行われたことを示している。

その後の 9 月 1 日～2 日にかけて、岩手DWATの本部事務局と災害派遣福祉チームのチーム員

は、岩泉町を含む被災地に対して現地調査を実施し、支援対象を岩泉町とし、岩泉町民会館が派遣先と考えられるとの報告を本部に行い、本部はそれに基づき派遣決定をしている。これは、「①福祉ニーズ把握と支援計画のマネジメント」の活動開始に際しての先遣機能と考えられる。

さらに、9月4日には再度台風が接近、孤立集落から避難者のヘリ移送が行われることとなり、再度災害派遣福祉チームはヘリポートで一般避難所への移動までの見守りや介助などにあたり、さらに全避難者に対して簡易アセスメントを行っている。また自衛隊など関係機関から情報を収集し、後追いで避難所として指定、開設される龍泉洞温泉ホテルも支援対象と考えられることを報告し、本部は支援決定している。これは、避難行動をとる緊急期において、「①福祉ニーズの把握と支援」、「②スクリーニング」、「③日常生活の支援」が行われたことを示している。

図表- 38 岩泉町における岩手DWA Tの活動 緊急期～応急期

台風10号の発生	8/30に岩手県に災害救助法適用 ・30日18時に大船渡市に上陸、夕方から31日未明の大雨で氾濫、浸水が発生 ・小本川氾濫、高齢者のグループホームで被害発生し入所者9名死亡、隣接老健施設にも被害発生	
広域避難者の受入支援① 8/31	被災老健施設から入所者80名を内陸にヘリで移送実施、DMATによるトリアージが実施。50名は病院搬送、27名は老健等の8施設へと搬送決定。 ・トリアージ後の搬送対象者の搬送が行われるまでの時間に移動介助・トイレ誘導・見守等の支援とケアを実施。【③日常生活支援】 ・避難者受入施設の職員のアセスメント作業を調整。【②スクリーニング】	
先遣隊による現地調査 9/1-2	先遣隊2名が現地調査に入り、避難所を視察。 ・確認の結果、最大規模(約200名)の「岩泉町民会館」へ1チーム派遣決定。 ・規模、保健師等の対応状況から、他避難所は対象外とした。【①福祉ニーズ把握と支援計画のマネジメント】 ・避難所解消の見込みが確認できたため、他市町村も対象外とした。	
広域避難者の受入支援② 9/4	町が孤立集落から避難者をヘリで搬送。 ・避難者の規模や要配慮者の有無等の情報が無かったため、自衛隊の災害対策本部、ヘリポートの自衛隊・消防職員に情報収集を実施。【①福祉ニーズ把握と支援計画のマネジメント】 ・避難所への移動までの間に見守り、トイレ介助等を実施。【③日常生活支援】 ・当初は見守り対応のみの予定だったが、新たに開設される避難所への搬送となったため、141人にスクリーニングを実施。記入したアセスメント票は本人が持参して移動。大多数が搬送された避難所である「龍泉洞温泉ホテル」では、アセスメント票が活用された。【②スクリーニング】 ・その後、龍泉洞温泉ホテルにも1チーム派遣決定。【①福祉ニーズ把握と支援計画のマネジメント】	
避難所での活動 9/3～	避難所での活動開始（9/3～岩泉町民会館、9/4～龍泉洞温泉ホテル） ・常駐の保健師チーム、巡回のDMATと連携、情報共有を開始。 ・避難者数・外出等を管理する避難所運営者（町職員等）と連携を開始。	

2) 応急期：一般避難所支援①

9月3日からは岩泉町民会館、9月4日からは龍泉洞温泉ホテルにおいて、岩手DWA Tは活動を実施している。一般避難所の支援は、当初より他職種と連携・協働して実施されており、その中で「①福祉ニーズ把握と支援計画のマネジメント」を継続して実施し、必要に応じて「②スクリーニング」を実施し、相談、直接支援や環境整備等の「③日常生活の支援」に取り組んでいる。

下は、その一般避難所で定期的に行った「日課」と必要に応じて適宜行った「常時実施」の内容だが、特筆すべきは、災害派遣福祉チームが各支援のハブ・プラットフォームの役割を果たしたことである。医療・保健等については巡回型をとっているが、一般避難所である岩泉町民会館、龍泉洞温泉ホテルを支援対象とした災害派遣福祉チームは常駐型である。いわば、生活全般を福祉が見て、そこに巡回型の専門職が訪れるというという平時と同じスタイルがここでもとられており、会議を通じて各種団体が持つ情報についても共有をはかることで、支援の向上と要配慮者らへの負担軽減がはかられている。

図表- 39 岩泉町における岩手 DWAT の活動 応急期：一般避難所支援①

日課	情報共有 ※1日朝夕の2回	保健師との合同ミーティング	・ミーティングには保健師のほか、栄養士が入る場合も有
日課	情報共有 ※1日朝夕の2回 	岩泉保健・医療・福祉・介護連携会議	・岩泉災害医療コーディネーター(地元病院院長、会議座長) ・岩手県宮古保健所(会議事務局) ・岩泉町保健福祉課健康推進室(保健師、応援保健師・看護師)、社会福祉室(障害者、子ども支援等担当)、地域包括支援センター(高齢者担当) ・宮古薬剤師会、岩泉歯科診療所(岩手県医師会) ・岩泉町社協(デイ、訪問サービス、福祉避難所、ボラセン対応) ・いわてJRAT、岩手県こころのケアチーム(精神科医師、保健師等) ・DMAT(後に岩手県医療班に移行・医師、看護師、業務調整員) ・iCAT(感染予防対策チーム)
常時実施	情報共有 ※1日朝1回	避難所運営関係者ミーティング	・避難所運営者である教育委員会と町職員(他県市町村による応援派遣)と連携
常時実施	保健師との活動 (一緒に活動することで支援量は増加・支援の幅も拡大)	心身の健康維持・管理への支援	・健康・福祉相談コーナーの運営と相談支援の実施 ・セルフチェック支援：住民による健康管理コーナーの設営 ・感染症対策：感染症対策のための消毒の実施、マスクの配布等 ・直接支援：合同での夜勤、車中泊者の健康チェック等を実施
常時実施	連携活動(他資源への結び付け)	支援調整の実施	・要配慮者の支援調整及び地域包括支援センター等に調整を依頼 ・杖・ポータブルトイレ等福祉用具や装具等の対応を依頼
常時実施	連携活動 (情報収集・蓄積、支援のハブの役割となる)	他の巡回チームへの情報提供と情報収集	・岩手県医療班、岩手県心のケアチーム、いわてJRAT等の対応後に情報を聞き取って要配慮者の情報を集積、支援等のハブの役割を務める ・他チーム巡回に同行、既知の内容を伝えて複数回の聞き取りを防止

3) 応急期：一般避難所への支援②

避難期間の長期化とあわせ、悪化防止・早期発見にも力をそそいでいる。次は一般避難所での実施内容だが、巡回等の見守りのほか、介護予防教室や体操の実施、散歩等でストレス解消やリフレッシュをはかり、必要に応じて継続してアセスメントの実施や一般避難所の環境改善をはかっている。こうして要配慮者をはじめとする人々の避難生活を支えることで、課題の早期発見と悪化防止を進め、二次被害の発生の防止に取り組んでいることがわかる。そして、支援終了・災害派遣福祉チームの撤収を見据え、地元支援者への引継ぎを想定してアセスメントシート、対応記録等の要配慮者の情報整理を進め、復興の途についた地元への橋渡しを行った。

図表- 40 岩泉町における岩手 DWAT の活動 応急期：一般避難所への支援②

日課	悪化防止・課題の早期発見 ※1日4回	避難所内巡回	・9:00、13:30、16:00、19:00に実施 
日課	心身機能の維持・悪化防止・予防 ※それぞれ1日1回	体操の実施	・介護予防教室(体操)、ラジオ体操による介護予防の実施
日課	適切な支援の検討、支援の継続	要配慮者等の記録整理	・地元支援者等への引継ぎを想定して、アセスメントシート、対応記録等を作成・整理
常時実施	適切な支援の検討	アセスメントの実施	・避難者受け入れ時及び課題発生時
常時実施	個々で必要な支援の提供	介助や見守り	・食事、トイレ、入浴等の介助などの直接支援や見守りの実施
常時実施	悪化防止・リフレッシュ	散歩等	・散歩(介護予防)
常時実施	心のケア・レスパイト	ストレスの解消、精神安定	・保育士によるキッズルーム運営(遊ぶ機会、親のレスパイト)、読み聞かせの実施
常時実施	生活環境の整備と改善	避難所の環境整備支援	・避難所建物のハード面の課題解消の支援(例：要配慮者エリアの検討・設定・調整、バリアの解消、プライバシー配慮等)

資料提供：岩手県、岩手県災害福祉広域支援機構、社会福祉法人岩手県社会福祉協議会

2. 災害派遣福祉チームの活動：平時

(1) 平時における災害派遣福祉チームの役割

① 災害時の活動に向けた準備

災害派遣福祉チームの人員は、平時より災害に対する意識を高め、災害時に速やかに活動に入れるよう事前に準備・調整を行う。

災害時に待機要請や派遣決定時の連絡を伝えるためのルート、派遣に備えた携行品の準備のほか、災害時の活動に有用となるような知識・情報等を、自ら獲得する。また、災害時に速やかに活動に入れるよう、平時より家族、職場等にも説明を行い、活動に速やかに入れるようにしておく。

② 周知・啓発

災害派遣福祉チームの活動を可能にするのは、住民・市町村等・他職種の理解である。特に災害派遣福祉チームにとって重要であるのは、チーム員らの普段の活動地域において、災害時の福祉支援体制の構築に務め、災害に強い地域にすることである。

(2) 地域との連携

災害に強い地域としていくために、地域との連携は重要である。災害福祉支援ネットワーク、災害派遣福祉チームがどのような目的のもと、何をしようとしているのかを知ってもらうことが、連携への第一歩であることから、要配慮者を含む住民に対して知ってもらう機会をつくることが大事である。地域のイベントへの参加、住民との共同訓練の共同実施、災害福祉の勉強会等は、その役割を知ってもらう良い機会であるため、積極的に働きかける。

(3) 一般避難所等の環境整備

地域の防災組織、市町村等と連携して、災害時に一般避難所となる場所の状況把握を行う。そこで課題等が把握された場合には、市町村、ネットワーク本部、都道府県等と共有し、市町村や地域の防災組織や住民団体等と改善に向けた検討、協議を行っておく¹⁰。また、その管理者との関係づくりも大事である。確認にあたっては、地域の自主防災組織や自治会等の住民組織と協力し、通信機器類、環境改善のためにあると望ましいと考えられる備品等も含む、支援拠点としてのチェックリストをつくる等も検討し、環境改善に向けた検討を行っておく。

(4) チーム員が所属する事業所への働きかけ

災害が発生した場合、災害派遣福祉チームの活動に速やかに入ることができるよう、職場においても周知を進めておく。また、災害があった場合、自身の職場である社会福祉施設等の事業所においても緊急入所や福祉避難所の開設が行われる可能性があるため、それに向けた計画や準備ができているか、等の確認も行っておく。また、事業所の避難訓練についても、地域と共同で実施できるように働きかける。

¹⁰ 参考：「福祉避難コーナー設置ガイドライン」京都府(再掲)：<http://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/>

(5) 人材育成のための研修・訓練

① 育成のステップ

平時には、災害派遣福祉チームの人員に対し、育成のための研修・訓練が行われることになる。災害時に活動できる人材を育成するには、きちんと活動するための動機づけと心構えができていることが必要である。基本的な知識と活動のための基本姿勢が獲得できていることによって、派遣時の予想外の出来事にも対応できる。また、以上が獲得できているということは、平時に自分が何に取り組まねばならないかも理解している。ゆえに、まずはそのマインドセットを行わねばならない。

災害時・平時を問わず、チーム員はさまざまな人に対応し、調整し、協力・連携して活動を行っていかねばならないため、自分の活動を人にきちんと説明ができること、臨機応変・柔軟に考えられることが必要である。その際にも、基本的な知識と基本姿勢が獲得できていることは必要である。基本的な知識と基本姿勢が獲得できていること、マインドセット・動機づけができていることによって、具体的な事象を想定した訓練は意味のあるものとなる。特に、チーム員の多くは大きな災害を経験していない可能性が高く、いきなり訓練を行ってしまうと、形から入り、単なる動作訓練になってしまう危険性もある。ゆえに、マインドセット・動機づけのプロセスを重視した育成計画とすべきである。

したがって、育成に向けたステップとしては、次の2段階のようになる。

Step-1.行動できる人づくり…マインドセット・動機づけ →研修・グループワーク等で実施

Step-2.行動するための技術・知識の獲得 →訓練等で実施

② 全国セミナーの実施

昨年度の調査においても、災害福祉支援ネットワークの構築、災害派遣福祉チームの組成が進む一方で、人材育成のための研修や訓練についての悩みが寄せられていたことから、平成29年度には「災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー ～災害時の福祉支援体制構築のための人材育成～」として、全国の都道府県を対象にセミナーを開催した。本セミナーでは、災害時の福祉支援や現在の構築状況をあらためて考えながら、先行事例でもある岩手県・京都府の研修や訓練等の状況も紹介することとした。また、熊本地震の際に広域派遣を行った岩手県・京都府の災害派遣福祉チームの活動事例から、災害時の活動についての考察を行い、都道府県の今後の体制構築や研修・訓練等の人材育成に活用できるような情報提供の機会とすることを目的とした。

研修開催のもう一つの目的としては、現在取り組みが進む中で、広域支援を可能とするための標準化と関係醸成に向けた布石である。情報を発信すると共に、他の都道府県の取り組みを互いに知ることによって、参加者の間に今後の取り組みと相互の広域支援に向けた機運の醸成を図った。

当日の資料等については、下のURLにて公開している。また、当日の状況については、次のとおりである。

参照：第6章2.(5)人材育成のための研修・訓練

災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー ～災害時の福祉支援体制構築のための人材育成～

<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderlyhealth/2017saigaifukushi.html>

図表- 41 案内のパフレット

平成29年度 厚生労働省社会福祉推進事業
災害福祉広域支援ネットワークの構築推進に向けた災害時の福祉的支援の在り方と標準化の調査研究

災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー

～災害時の福祉支援体制構築のための人材育成～

災害時の福祉の重要性への認識の深化とあわせ、全国の都道府県では災害時の福祉支援体制・災害福祉広域支援ネットワークの構築推進が進んでいます。一方、昨年度の弊社調査では、約7割の都道府県が構築に取り組んでいるものの、実施体制や活動人員の確保・育成方法に試行錯誤されている状況が見られます。

以上を踏まえ、都道府県及び都道府県と共に取り組む団体を対象に「災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー ～災害時の福祉支援体制構築のための人材育成」を、厚生労働省の平成29年度社会福祉推進事業の一環として開催いたします。本セミナーでは、災害時の福祉的支援や現在の構築状況を今一度考えつつ、各都道府県での研修や訓練等の状況も御紹介します。また、先般の熊本地震の際に広域派遣を行った岩手県・京都府の災害派遣福祉チームの活動事例から、災害時の実際の活動についての考察を行い、皆様方の今後の体制構築や研修・訓練等の人材育成に活用頂ける情報提供の機会としたいと考えています。

- 目的

大規模災害を想定した災害福祉広域支援ネットワーク、都道府県内での災害時の福祉支援体制の構築を進めるにあたり、その基本的な考え方、構築のプロセス等の理解とあわせ、災害時に活動を行う人材である災害派遣福祉チームの組成・育成のための研修・訓練について学ぶ。
- 日時・会場

平成29年 11月 14日（火） 10:30開始（開場 10:00） 終了予定 16:30
株式会社 富士通総研 5F大会議室 〒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
- 対象者

・都道府県等の災害時の福祉支援体制構築の御担当者及びその検討・構築に共に取り組む団体等
- 定員

100名 （10月20日（金） ※定員になり次第締め切らせていただきます）
- プログラム

時間	項目	講師
10:30-	開会	
10:40-	災害福祉広域支援ネットワークの構築について(仮)	厚生労働省
11:00-	都道府県における災害時の福祉支援体制、災害福祉広域支援ネットワークの構築について	(株)富士通総研 行政経営グループ チーフシニアコンサルタント 名取 直美
12:00-	休憩	
13:00-	ミニレクチャー：災害時に活動する人材の育成について	(株)富士通総研 行政経営グループ チーフシニアコンサルタント 名取 直美
13:15-	part1：災害時の要配慮者支援の基礎 ～災害時の福祉的支援を考える	華頂短期大学 教授 武田 康晴
14:45-	休憩	
15:00-	part2:災害時の実働シミュレーション ～熊本地震、岩手県台風10号被害を踏まえた 実際の支援活動を理解する	岩手県災害派遣福祉チーム 京都府災害派遣福祉チーム

1) 参加者数

参加者 62 名、傍聴 16 名 計 78 名

2) セミナー参加者（参加者の都道府県名のみ記載）

計 29 団体（青森県、岩手県、宮城県、秋田県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、福井県、岐阜県、静岡県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、岡山県、山口県、徳島県、愛媛県、福岡県、熊本県、鹿児島県、沖縄県

※ 都道府県とネットワーク事務局を担う団体等での申し込みを想定したが、一部において事務局のみ参加のところもあり

3) セミナーのアンケート結果

■回答者

1 都道府県の事業担当者	28 名
2 都道府県の事務局等	8 名
3 その他	11 名
合計	47 名

■セミナーの内容について

	参考に なった	参考に ならなかった	どちらとも いえない	無回答	計
セミナーのプログラム全体について	47	0	0	0	47 名
座学「都道府県における災害時の福祉支援体制、災害福祉広域支援ネットワークの構築」	46	0	1	0	47 名
ミニレクチャー「災害時に活動する人材の育成について」	45	0	2	0	47 名
part1 災害時の要配慮者支援の基礎 ～災害時の福祉支援を考える	46	0	1	0	47 名
part2 災害時の実働シミュレーション ～熊本地震等を踏まえた実際の支援活動を理解する	41	0	2	4	47 名

■セミナーの内容について 意見・要望等

・ これまでセミナー等に参加したことがなく、どれも勉強になりました。特にプレスト・KJ 法によるグループワークやシミュレーションは、今後、府での取り組みに活用できるので、とてもありがたかったです。
・ 内容全てが非常に参考になりました。中でも最後のロールプレイは来年度以降に予定している研修で行いたいものでした。
・ 福祉支援チームが実際にどういった活動をするのか知ることができ、今後の取り組みの参考となった。
・ 大変すばらしい内容でした。ありがとうございました。調査研究の結果が出た際にはぜひフィードバックをお願いします。
・ ネットワーク構築までのプロセス(課題やその解決、協定、具体的な本部機能など)について、もう少し踏み込んだ事例があると良かった。例えば、どのように種別協に働きかけたか、資金・資材のあり方、〇〇県では〇〇施設から、〇〇人の職員を出す協定を結んでいる、など。
・ 実践している内容を拝聴でき、有難いです。ロールプレイが非常に役立ちます。活動のイメージが良く分りました。
・ グループワークなど、実際どんな訓練をするのか、イメージがわきよかった。
・ 大変参考になりました。次年度研修の実施を予定しているので、よかった部分をとり入れたい。
・ ネットワーク設置後の研修が参考になりました。
・ 富士通総研には、もう少しゆつくり話してほしかった。聞き取れない部分もあった。
・ チームの研修については、実際に派遣される要員(リーダークラス)向けにも開催して欲しい。
・ 非常に参考になりました。
・ 他職種との連携の方法について教えてほしい。

・ 講義、グループワーク、ロールプレイデモ等のバランスがよかった。 ・ 支援のあり方とともに、受援について学ぶことができた。
・ 県の担当者は数年で異動してしまうので、今回のような研修を毎年やってほしい。 ・ 災害福祉広域支援ネットワークの概念、仕組みは難しく、前任から後任者に説明するのは難しい。
・ 他県の研修内容や先進事例が学べて、非常に参考になります。
・ 実践的ですぐに実用できる内容でした。参考にしたいと思います。
・ このようなセミナーを全国都道府県で共有できたことが素晴らしいと思いました。
・ ロールプレイは大変良かったと思います。普段何気なく思っていることが付箋で貼り出す外在化により、確固たる思いになったと思います。 ・ 厚労省が言われていた「ガイドライン」ができれば、早期に教えて頂きたいです。
・ 一般避難所におけるスクリーニングの事例について知りたい。
・ 講座等の参考になりました。ありがとうございます。
・ チームがどう動くかも大事であるが、「なぜチームが必要かという点も重要」であり、富士通総研の報告をもう少し深くして欲しかった。」(資料2 P14～16)
・ 災害時の福祉支援体制の構築の必要性についてあらためて確認できました。富士通総研、武田先生のお話、もっとじっくりお聞きしたかったです。岩手県、京都府の取り組み実例をご教示いただき、大変参考になりました。ありがとうございました。
・ 他の都道府県の方と交流する機会は少ないので、貴重なセミナーだと思います。 ・ ワークショップ、グループワークの時間がもう少しとれればよいと感じた。 ・ 座学はあまり必要ないと思う。
・ 本日のセミナー資料以外に今後の活動に活用できる資源(書籍、モデル、etc…)があれば嬉しいです。大変有意義なセミナーでした。ありがとうございます。
・ だんだん説明資料(パワーポイント)がわかりやすくなってきている。 ・ 多くの気づきがあった。
・ 来年以降も続けてほしいです。このようなテーマのセミナーは貴重だと思います。
・ 他県のネットワークやチームとの連携の構築をするために具体的に何をしていけばよいのかについて、参考となるセミナーを開いてほしい。 ・ 各県の事務局担当者と個別のつながりはあるが、広域連携ということを考えた場合、組織同士の正式なつながりを作る必要があると認識しているが、どう動いてよいかまだ分らない。
・ 要配慮者の方へ自助として普段取り組んで欲しいと説明する内容のモデルがあれば、教えて頂きたい。 ・ DCAT(DWAT)の人材づくりよりも、本部機能の強化が重要とのことで、県の体制づくりの参考にさせていただきたい。
・ ロールプレイを直接見たり、グループワークを通して学ぶことができて良かった。
・ 福祉チームが活動する際に避難行動要支援者名簿を活用している事例があれば、紹介してほしい。
・ 資料がたくさんあり充実していたが、重要な部分が少し分りにくかった。 ・ 2アップの資料構成にした方が、つながりが見えやすいのかなと感じた。

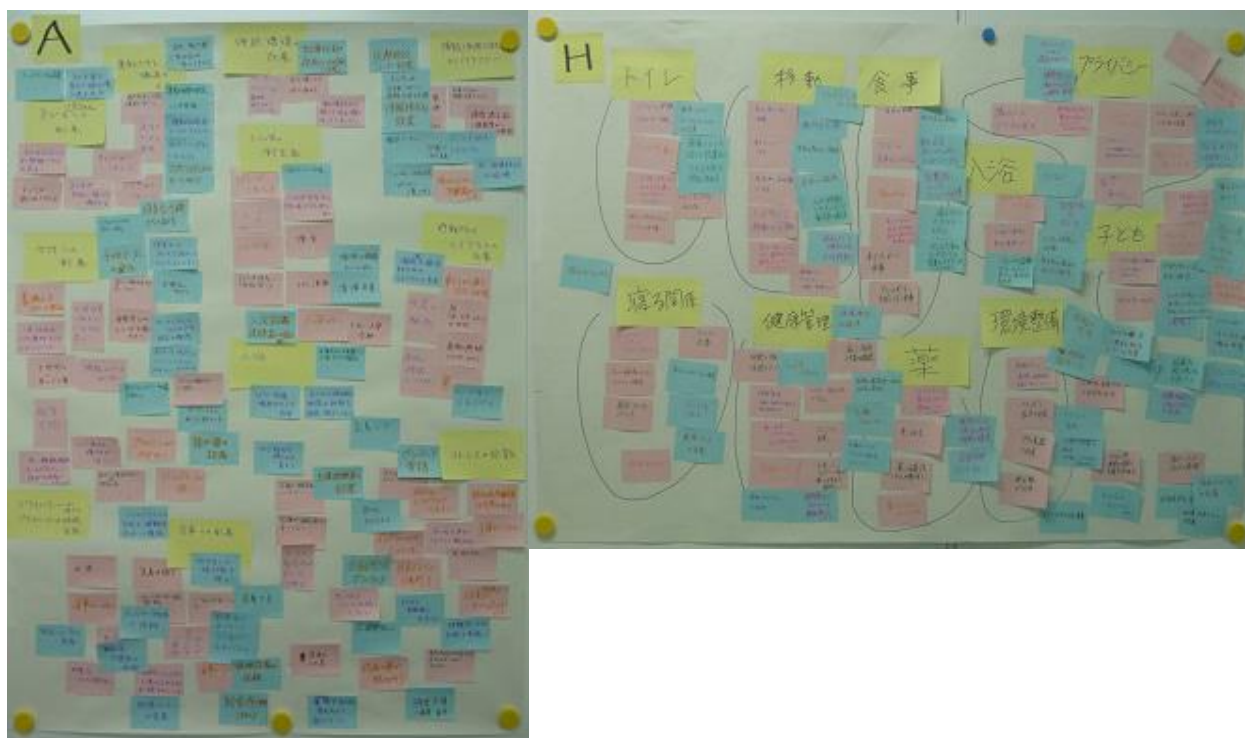


訓練のデモンストレーション

■体制構築に取り組んでいる上での問題点や課題等

- ・ 事務局体制(5つの機能)をどうつくるか。単独組織では全てを対応できるところはないでしょうし、連携、あるいは分担するにしても課題は多いと思われます。
- ・ 他県へ DWAT を派遣した際の費用負担の問題。
- ・ 当県では体制未構築であるが、事務局などの体制(制度設計)をどうするかが課題である。
- ・ DMAT 等の医療職種との連携
- ・ 災害福祉支援チームのまずは関係者(市町村等)への周知
- ・ チームの地域、県内における認知度の向上(役割、支援システムなど位置付け)。
- ・ 今回の富士通総研の話の視点は、行政・福祉関係、地域の役割がある中でのチームの存在(あり方)について大きな道しるべとなる。
- ・ 災害福祉支援の必要性和関係者にどう理解してもらうか。
- ・ 今まであまり大きな災害がないため、あまり意識が高くないのではないかと。県庁も人手不足のため、1人で多くの業務を持っており、この事業にじっくり取り組みたいと思っても、できるかどうか不安である。
- ・ 京都府の武田先生のように協力してもらえらる専門家がいたらよいのですが。
- ・ 国が制度化して、全国共通で対応できるとやりやすいと思います(DMAT、DPAT に比べて理解されていない)。標準化が必要だと思います。
- ・ 災害対策本部や避難所の管理者との面談、交渉など想定していなかったもので、驚きました。
- ・ 全国的に認知度が高まると良いと思いました。
- ・ 他職種との連携について、お互いに相手のことを知らない。互いに役割を理解し合える場づくりが必要。
- ・ 来年度から研修を実施し、チーム員を募集する予定であるが、十分な数の申込みがあるか不安。
- ・ 災害福祉広域支援ネットワークの構築はゼロベースからの取り組みになるので、先進県の取り組みを具体的に勉強させて頂きたい。このようなセミナーを複数回開催願いたいです。
- ・ DMAT 等の医療チームとの連携について、職能団体等からの要望が出るが多いが、現状として連携することは難しい。医療チームは実際の災害で経験を積み重ねて現在の体制を築いており、まだ未熟な福祉チームがそこと連携するのはハードルが高い。
- ・ それぞれの団体のより主体的な関わりが必要。
- ・ 災害救助法での位置づけが曖昧のため、市町村との調整に時間を要するとともに、費用支弁の整理がうまくいっていない。

・ 災害 VC については県の防災計画にも記載され、実際の発災時も行政との連携が図られてきた感がありますが、福祉介護専門職の派遣、相互支援体制の取り組みが遅れています。 ・ 県行政、福祉施設(種別協)へのはたらきかけから進めたいと思います。
・ 行政内の横断的な連携 全国的に共有できる情報については共有したい→国とりまとめなど 機能するネットワークとするための手法
・ 外部支援の中でも、専門職以外(特にボランティアなど)の力をいかに活用し、有機的な連携を図ること。 ・ 事業所、事業者から主体的に取り組めるためのボトムアップ的な動き、在宅避難者をいかにフォローするか。 ・ 政令市と都道府県でどう体制構築するか。
・ 現場で創りあげていくものと、国や県で整理していくもの(行政しかできないもの)もあり、うまく協議して進めていければいいなと思った。 ・ 県外派遣は被災県からの要請がないとなかなか難しいのでは。
・ 高齢者や障がい者等を支援する職員の受け入れに関する計画を今年度中に作成したいと考えているのですが、いろいろな関係団体や行政の役割分担や連携調整等をどのように進めていくかの困難さを感じているところです。県社協等とよく話しあって詰めていきたいと思っています。
・ 県内市町村行政・地域住民・市町社協への周知、認知度を高めることが現在の大きな課題。 ・ DCAT に人を送り出す施設、事業所側に正しい理解をしてもらい、協力してもらうこと。 ・ DCAT 登録員の平常時のつながりを保つための仕掛けをしていくこと。主役として参加してもらうための場づくりをしなければと認識している。
・ DCAT の人件費について。 ・ 要請を行う市町へへのよりよい周知方法。現状では市町の意見交換会などの機会を活用してPRし、県の避難所運営マニュアルに位置づけるよう調整している。
・ ネットワークの構築状況等について、厚労省からの情報提供がほしい。今回のセミナーのように事例を知る機会を増やしてほしい(具体的な活動内容のイメージが難しいので。)



グループワーク資料

(6) 事例②：自立性・柔軟性ある活動を育み、平時から強い地域に（京都府）

① 自分ごととするための研修の企画

1) 徹底的に考え・自分事とする ～柔軟な活動を行うための基礎となるマインドセット・動機づけ

京都DWA Tの登録を開始した平成26年度当時、未だ災害派遣福祉チームの支援・活動内容が明確とはなっていなかった。そのため、京都府ではこれまでの災害で発生した課題に対し、福祉専門職である自分たちに一体何ができるかを参加者自らが考えることを重視した研修の組み立てを行ってきた。当初、京都DWA Tでは、支援対象を一般避難所、初期の福祉避難所ととらえ、そこでの支援を想定したアセスメントの実習も取り入れていたが、熊本地震での派遣以降は災害時の福祉支援体制の課題は一般避難所にあることが明確化したと考え、一般避難所支援を中心に研修を組み立てることとなる。そして、あるテーマをもとに参加者自らが考え、チーム員間で議論し、活動方針を考えるということを徹底的に行うようになる。

「参加者自らが考える」という研修のスタイルは、研修開始当初からの京都府の一貫した方針であり、今後作成を想定している活動マニュアルや活動ルール等も「皆で考える」ことを方針としている。これは、「自身が考える」という行為を通じて、普段ではなかなか経験しえない災害、その中での活動を自分事としてとらえることで、マインドセット・動機づけをすることを重視していることにある。これらがなされていけば、想定しえなかった状況に遭遇した場合の判断や、画一的ではない柔軟な対応を行うが可能となる。これは、京都府が熊本地震の支援を行う際、その必要性を実感した、被災地に寄り添う支援・柔軟な支援を行うために不可欠である。

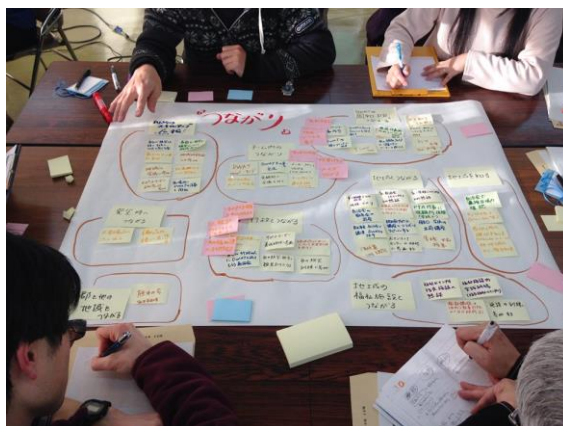
2) 平時での取り組みが重要であることを理解し、地域で活動できる人材の育成

被災地において支援を行う際には、地域において受援体制ができている・すなわち支援活動のための環境整備がなされていることが重要である。そうしたことに気づき、さらに活動のための動機づけができている人材の場合は、災害時の福祉支援体制構築のためには、災害時の支援だけを考えれば良いのではないこと、平時における取り組みとして自身の地域を強くする・受援力を高めていくことが重要であると考え、その活動に取り組むこととなる。

京都DWA Tでは、府内圏域ごとにチームを配置する等して地域性に配慮した編成とし、当該圏域でチームが自治体や住民らと共に災害に強い地域をつくることを重視している。そのきっかけとなるのも、また顔の見える関係をつくることも、京都DWA Tにおける研修の役割となっている。



研修でのグループワーク「平時の活動を考える」



② 自主的な活動の展開

平時における活動こそが重要として、京都DWATのチーム員はさまざまな活動に取り組んでいる。事務局が実施を調整した京都府総合防災訓練への参加、防災フェスタへのブース出展等もあるが、京都DWATの場合はチーム員がそれぞれの圏域において、市民や自治会等に自ら働きかけて共同実施する等の活動が多くみられる。

また、若干ではあるが、京都府では各チームに活動費として予算を渡している。そうした支援も、自主的な活動を支援するためには有効であると考えられる。

【地域の防災訓練への参画（近隣府県との連携）】

兵庫県丹波地域合同防災訓練に京都DWATが参加。丹波市（兵庫県）の要請により京都DWAT中丹西チームが丹波市内の避難所に派遣され、要配慮者のアセスメントを実施し、福知山市内（中丹西チーム圏域）の福祉避難所へ移送を行った。



【施設と地域が連携した取組】

京都DWATのチーム員施設での防災の取組に自主防災組織、消防団、近隣住民、女性会等が参加し、京都府DWATの紹介を行うとともに地域と施設が連携して地域の防災力を高める取組を実施した。



【研修会での講師や地域の行事等への参加】

「福祉避難サポートリーダー養成研修」の講師、自主防災組織訓練への参加、社会福祉法人会合での広報、児童館（放課後児童クラブ）との連携等を進め、周知・啓発に取り組んでいる。



参考URL： 京都府DWAT 平常時の活動実績

<http://www.pref.kyoto.jp/fukushi-hinan/documents/heijyojijisseki.pdf>

(7) 事例③：住民・市・福祉事業所等による支援体制（松戸市小金原地区）

① 住民団体と市・危機管理課の連携

千葉県松戸市の小金原地区は、松戸市の北東部に位置し、東を武蔵野線、西を東部野田線、北を常磐線、南を新京成線に囲まれている。昭和40年頃より小金原団地のニュータウン開発が開始し人口が増加したが、現在は人口減少と高齢化が進んでいる、典型的なニュータウンである。

小金原地区内の栗ヶ沢中学校地区には、11の町会・自治会等から成る広域自主防災組織「栗ヶ沢中学校地域防災委員会」がある。同委員会は、平成23年に当時の栗ヶ沢中学校の教頭から学校の危機管理の流れで地域に対して呼びかけがあったことから発足した。当初は学校主導であったが、教師の異動、一般避難所の運営は地域に委ねられていることなどから、栗ヶ沢中学校区の町会・自治会主導の自主防災組織として歩むこととなった。

同委員会では、平成25年度・26年度の松戸市の助成事業として「自主防災告知と訓練事業」を実施した後、平成27年度からは松戸市危機管理課との協働事業として「地域連携自主防災事業」に継続して取り組んでいる。本事例は、一般避難所を管理する住民団体側からの市防災部局に働きかけによって検討が始まり、そこから市福祉部局、福祉事業所等も巻き込み、災害にも強い地域づくりに向け、一般避難所の機能の向上に向けて取り組みを続けている例である。

② 小金原要配慮者支援会議の設置～福祉事業所らの参加

栗ヶ沢中学校地域防災委員会の活動の目標の一つは、一時的に避難生活を送る場所である指定緊急避難所の運営である。当然ながら、一般避難所は複数の町会等で利用することになるため、町会同士が協力・連携することが求められる。そのため、当初より広域で取り組むことが有効であると考えられたため、その組織を動かすための推進事務局も設置されている。

もう一つの目標は、災害時の要配慮者支援である。ニュータウン開発された団地を含む本地域では、高齢化・核家族化が進んでおり、支援が必要な人々への視点は重要であると考えられたことから、委員会では要配慮者支援の取り組みを進めることとなった。その活動は拡大し、平成27年度からは「小金原要配慮者支援会議」として実施されることとなった。小金原要配慮者支援会議は、栗ヶ沢中学校地区を含む小金原地区全体を対象とし、対象となる人口は2.5万人を超えるものであり、松戸市における要配慮者支援のモデルともなりうるものとして注目されている。

小金原要配慮者支援会議には連合町会、民生委員等の住民のほか、同委員会の協働事業の相手先である松戸市危機管理課だけではなく、市の高齢者・障害者等の福祉部門、地域の基幹病院や在宅医療の診療所、訪問看護事業所等の医療従事者、特別養護老人ホームや地域包括支援センター等の福祉従事者、特別支援学校が参加し、弊社もオブザーバとして参加している。

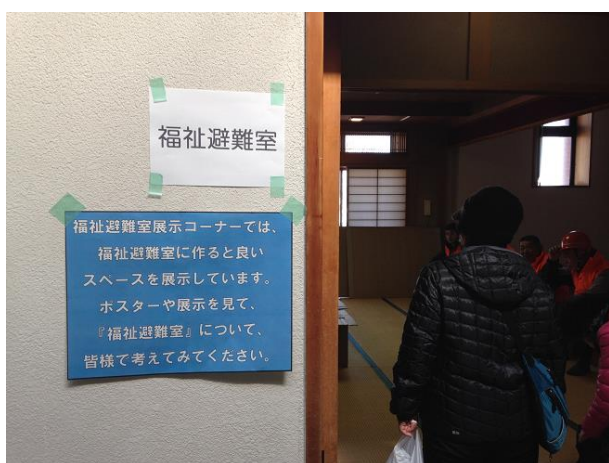
ここでは具体的な仕組みづくりの検討を進めているが、さまざまな立場の人々が参加している状況からもわかるように、小金原要配慮者支援会議の活動の最大の特徴は、同委員会のメンバーである住民らと市の防災部門である危機管理課が連携して、市の福祉部門、市内の医療・福祉の関係者に対して要配慮者支援の取り組みへの働きかけを積極的に行い、活動を展開してきている点にある。

市の危機管理課は福祉事業者への働きかけを恒常的に行っているが、松戸市介護支援専門員協議会の研修会でも災害時の活動に関する講義とグループワークを行う等、福祉事業者に対する防

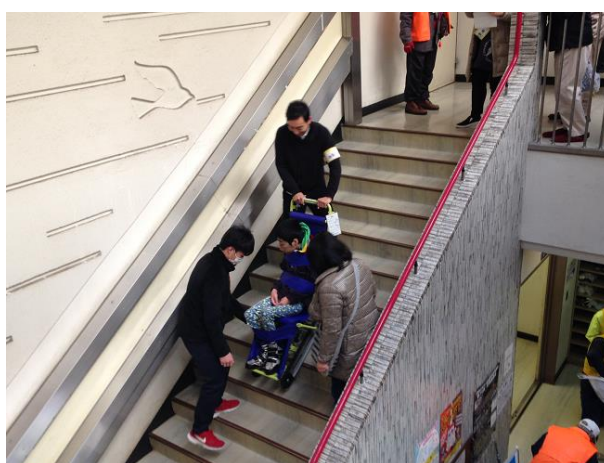
災についての啓発と、防災と福祉の関係づくりに取り組んでいる。

2017年2月に一般避難所である小金原体育館では、連合町会によって「小金原地区合同自主防災訓練」が実施され、近隣の住民約1,000人が参加した。自主防災訓練では、一般的な避難訓練のほか、障害者を中心とする要配慮者らによる車いすによる自宅から小金原体育館までの避難訓練が行われた。また、災害時には一緒に避難生活を送る可能性があることから、避難訓練に参加した障害児者の親等の支援者から集まっている地域住民に向け、要配慮者らが置かれている環境や、災害時に向けた協力や配慮・理解に向けたスピーチが行われた。

さらに、福祉避難室として想定されている2階和室には、設営訓練が行われた。設営後は地域住民らに実際に見てもらい、その用途もあわせて説明を行うことで、実際に災害が発生した際にこの場所がどのように使われるかの啓発を進め、その理解を促した。そして、利用に際しての課題確認のため、障害児・者が2階の福祉避難室までたどりつけるか、住民や支援者らによって移送が可能であるかの検証と訓練が、福祉事業者、特別支援学校の協力も得ながら行われた。



2階の福祉避難室の紹介



要配慮者による2階への避難の検証

③ 市・市民・福祉専門職らの協働体制の強化

小金原要配慮者支援会議の検討が深まってきたことから、平成29年度は分科会を設置し、小金原地区の要配慮者支援マニュアル策定に向けた検討が行われた。

分科会は、①要配慮者の名簿作成と安否確認（事務局：連合町会）、②福祉避難所の設置と運営体制（事務局：高齢者支援課）、③在宅要配慮者の支援（事務局：在宅医療の診療所）、④小金原災害福祉支援チーム（小金原DWAT）の運用（事務局：連合町会）、の4つに分かれる。

各分科会のテーマは全て重要なものばかりであり、本来であれば市、もしくは市と事業者で取り組むことが一般的と考えられる内容である。しかし、小金原要配慮者支援会議ではそれらは自らの地域の課題であるとして認識し、住民団体と市の防災部局と福祉部局、在宅～施設の医療・福祉事業者が参加して、平成29年度中に各部会をそれぞれ4回開催して検討を進め、その成果は「小金原要配慮者支援マニュアル(I)」(平成30年2月小金原要配慮者支援会議 ※様式含)として取りまとめられ、報告された。そして、マニュアルは連合町会防災部により地域内に展開し、各団体の要配慮者支援の体制づくりに利用することとなった。

図表- 42 分科会の構成員

分科会① 要配慮者の名簿作成と安否確認	連合町会(事務局)、民生委員、地域包括支援センター、居宅介護支援事業所マーシヒル、地域福祉課
分科会② 福祉費案所の設置と運営体制	高齢者支援課(事務局)、連合町会、マーシヒル(特養)、松戸特別支援学校、訪問看護楓、いらはら診療所
分科会③ 在宅要配慮者の支援	いらはら診療所(事務局)、連合町会、民生委員、地域包括支援センター、ポプラ居宅介護支援事業所、高齢者支援課
分科会④ 小金原災害派遣福祉チーム(小金原DWAT)の運用	連合町会(事務局)、リバーサイドヴィラ(特養)、栗ヶ沢居宅介護支援センター、せらび小金原公園、松戸特別支援学校、旭神経内科リハビリテーション病院、小金保健センター

※栗ヶ沢中学校地域防災委員会、松戸市危機管理課は全ての分科会に出席 (資料:松戸市提供)

図表- 43 分科会のテーマと成果

分科会① 要配慮者の名簿作成と安否確認	【テーマ】要配慮者の迅速かつ的確な安否確認の実施 【成 果】 ○安否確認時における町会の役割や民間事業者の連携要領の具体化 ・町会の最小組織「班」を中心とした安否確認要領の一例作成 ・要配慮者名簿の作成要領とマップの作製要領の一例作成
分科会② 福祉費案所の設置と運営体制	【テーマ】福祉避難所のスムーズな開設・運営 【成 果】 ○福祉避難所の開設・運営に必要な事項や住民との連携要領の具体化 ・地域住民を含めた福祉避難所の運営組織の一例作成 ・福祉避難所(室)レイアウトの一例作成 ・利用対象者の基準の作成 ・各種書類の様式の作成 ・医療処置が必要な人の対応要領の作成 ・福祉避難所ごとの所要器材・人員の一例作成
分科会③ 在宅要配慮者の支援	【テーマ】状況に応じた在宅要配慮者支援 【成 果】 ○他団体と連携した在宅要配慮者支援の方法の具体化 ・医療・福祉・物資・情報の支援要領の作成 ・全戸調査の実施方針の作成
分科会④ 小金原災害派遣福祉チーム(小金原DWAT)の運用	【テーマ】小金原DWATの効果的な運用 【成 果】 ○福祉支援が行える人材の育成の必要性や民間事業者への協力依頼方法の具体化 ・地域内の専門的人材(一般住民・民間事業所)の確保要領の作成 ・チームの編成要領の作成

④ 事例からの考察

1) 福祉に対する期待

本事例からの示唆は二つある。一つ目は、災害時の福祉がどのように受け止められているかということである。この取り組みでは、当初住民側から持ち掛けた協働事業として防災部局である

危機管理課が協働し、その後に福祉部局・福祉事業者らが参加している。住民らは、要配慮者支援は自分たち地域住民にとっての重要な課題であると明確に認識し、市、事業者との協働という形でその活路を求めたということである。さらに、協働先の危機管理課から福祉部局・福祉事業者へのアプローチが行われている。これは、防災部局においても、要配慮者支援は喫緊の課題であり、福祉とのつながりを求めるということが当然になっているということである。また、検討を通じて、住民・防災部局も社会福祉施設や在宅サービスの事業者らと直接的に連携を深めるようになり、そのことによって災害時の緊急入所、福祉避難所等の課題等についての理解もそれぞれにおいて進んできた。

これは、住民、防災部局にとっても、災害時の福祉の重要性の理解と連携に向けた期待があり、こうした検討の機会や体制づくりを求めているということである。そして、共に検討を進める中で、福祉事業者らが持つ、緊急入所や福祉避難所、発災後の利用者の安否確認等の問題への理解も深まることとなった。

2) 災害時の福祉を契機とする地域との関係づくり

二つ目は、災害時の福祉を考えることで、平時における関係性が深くなる・新たに作られるという状況が見られたことである。災害は、参加者のいずれにおいても共通の課題であるが、当初はあるべき機能に対して、単に役割分担を進めていくような状況も見られた。しかし、災害が発生した場合に、如何に皆で持ちこたえるか、地域を守るかという話が深まるにつれて、各主体間で互いの課題や状況の理解が進んだ。そして、誰かに依頼する、という論調から、その課題に取り組むことが最適なのは誰か、取り組むための課題はないか、解決策はあるのかという、地域や各主体の実情を反映した実質的な検討内容へと深まっていった。これは、災害時という誰にとっても共通の困難な状況のもと、如何に課題解決を図るかの検討を行う中で、おのずとベストプラクティスを導き出そうとして、それぞれが最も取り組むべきこと・担うべきことは何かを考えるようになったということであり、体制をつくるための重要なプロセスである。

そして、平時において地域の中で連携体制を作る際の「テーマ」としても、災害時の福祉は非常に適していることも見えてきた。現在、社会福祉法人の地域貢献事業として災害時の福祉支援体制への関与が示されているが、見方を変えてみると、地域とつながる・地域からの理解を得る・信頼を得るということが必要な事業に取り組んでいる社会福祉法人にとっては、地域に対する貢献というだけではなく、社会福祉法人が地域との関係性を深めるための得難い機会でもあると考える。

第7章 おわりに ～今後の課題

災害福祉支援ネットワークは、災害時にあっても包括的・連続性ある支援を行うことで、二次被害の防止に取り組む体制であり、それを相互支援の考え方で被災地外から外部支援を行うことで実現しようとするものである。そして、地域の多様性を反映して、横断的に取り組んでいこうとするものであり、災害時にも地域共生社会/地域包括ケアシステムを維持させようとする仕組みである。

その趣旨のもと、本報告書では災害福祉支援ネットワーク構築の過渡期にある関係者に向け、災害時の福祉支援の在り方と標準化に向けた検討を、今までの調査研究で得られた内容の更新も含み、行った。本報告書は、学識経験者及び有識者、社会福祉施設等関係団体、都道府県及び災害福祉支援ネットワーク事務局を担う方々の多大な協力と議論によってまとめられたものであり、全国で災害福祉支援ネットワークの構築に取り組む人々に活用頂ければ幸いである。

災害福祉支援ネットワークの体制構築への着手と理解は、一定程度は進んできた。平成30年度には、厚生労働省より「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」が発出予定であるため、基本的な事項については都道府県間で共通化が図られ、都道府県内の体制構築、それに伴う災害福祉広域支援ネットワークに向けた検討は進むと考える。

しかし、取り組みの具体的な内容や取り組みの程度はまちまちであり、都道府県における災害派遣福祉支援ネットワークの構築は未だ過渡期にあるといえる。一方、全国セミナーに参加頂いた都道府県からは、ぼんやりと見えていた災害福祉支援ネットワークや災害派遣福祉チームが目指す所や趣旨については理解が進んだ等の声が聞かれたが、それに伴い、「事務局体制・発災時の本部機能確保の問題」、「他職種との連携」、「市町村への周知と連携」等、課題が明確化してきている。そして、セミナー終了後は、今回のようなセミナーや情報交換会等の開催要望、構成員と協議を行う際の勉強会や市町村説明等に向けた情報提供の要望が多く寄せられた。

以上からは、今後もさらに関係者の認識を深めていくための支援が必要であることがわかる。また、体制の充実には、各都道府県の協議体・本部機能を継続して強化することが必要であるため、例えば都道府県担当者等が趣旨説明に使える資料の提供や、研修や情報交換会等の機会を設定（全国・圏域）することが、望まれている。その一助として、今回は全国セミナーの資料をホームページで公開したところであり、ぜひ活用いただきたい。

今回の調査研究では、従前からの課題に加え、新たに次の3つの課題が確認された。今後は、これらの検討も進めていく必要がある。

- 災害福祉支援ネットワークのキーワードでもある「連携」とは、その個別性や優位性の評価のもと、異なる主体間で行われるものである。よって、既に医療・保健等との連携が開始しているところではあるが、他職種と連携するためには、災害時における福祉の専門性・優位性をさらに明確にするとともに、知識や技術の向上を目指さねばならない。
- 災害時においても、一人の要配慮者に対して包括的かつ連続した支援を行うことを目指すのであれば、他職種との連携及び福祉の専門性にも配慮した、被災者へのアセスメント様式の検討、情報の収集や共有、引継ぎ方法の検討が必要である。
- 特に広域支援の場合、外部支援による活動は共通であることが求められるため、平時・災害時における災害派遣福祉チームの研修と訓練のプログラムの標準化をさらに進める必要が

ある。

東日本大震災以降を見ても、平成 24 年 7 月の九州北部豪雨、平成 25 年 10 月の台風 26 号による伊豆大島の土砂災害、平成 26 年 2 月の関東・甲信越の豪雪、平成 26 年 8 月の豪雨による広島県の土砂災害や京都府、兵庫県の被害、平成 27 年 5 月の口永良部島噴火や 9 月の関東・東北豪雨、12 月には徳島県の大雪等、日本では毎年のように災害救助法が適用され、避難行動を必要とする規模の災害が発生している。

そして、平成 28 年の 4 月には熊本県から大分を中心とする熊本地震、8 月には台風 10 号による被害が岩手県等に、そして 10 月には鳥取中部地震が発生している。

世界でも有数の災害大国でもあり、少子高齢化が急速に進む日本において、災害時に人々を支援する体制である災害福祉支援ネットワークを構築し、平時と同様に地域共生社会/地域包括ケアシステムを継続させることは、喫緊の課題である。

現在、取り組みが進む、地域共生社会/地域包括ケアシステムは、災害時にも継続して実現されなければならない。災害時の福祉支援体制、災害福祉支援ネットワーク・災害福祉広域支援ネットワークは、平時からの支援体制の延長上にある。平時からの連続性を強く意識し、災害時においても地域共生社会/地域包括ケアシステムを実現することこそが、災害時の福祉支援体制、災害福祉支援ネットワークが目指すところである。

資料

【巻末資料】

1. 岩手県災害福祉広域支援推進機構設置要綱
2. 京都府災害時要配慮者避難支援センター運営規程
3. 群馬県災害派遣福祉チームの派遣に関する基本協定書
4. 岩手県災害派遣福祉チーム登録様式
5. 京都府災害派遣福祉チーム（京都 DWAT） チーム員登録要領等（※実際はネットで登録）

【別冊】

- 災害福祉広域支援ネットワークの構築推進に向けた災害時の福祉支援の在り方と標準化の調査研究（データ編）

以下資料はホームページのみの掲載

災害時の福祉支援の在り方と標準化に関する調査研究事業 報告書

<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/report/elderlyhealth/2017saigaifukushi.html>

- 災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー ～災害時の福祉支援体制構築のための人材育成～
資料一式（平成 29 年 11 月 14 日開催（株）富士通総研）
- 岩手県 DWAT 岩手県災害派遣福祉チーム活動マニュアル【活動編】vol.2
平成 30 年 3 月版 および様式集
（平成 29 年度岩手県災害派遣福祉チーム派遣調整体制強化事業業務に係る
活動マニュアル改定最終案 岩手県災害福祉広域支援推進機構）
※本資料は岩手県災害福祉広域支援推進機構のご厚意で掲載させていただきました。

