

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

～公民協働でつくる災害福祉の体制づくり・人づくり～

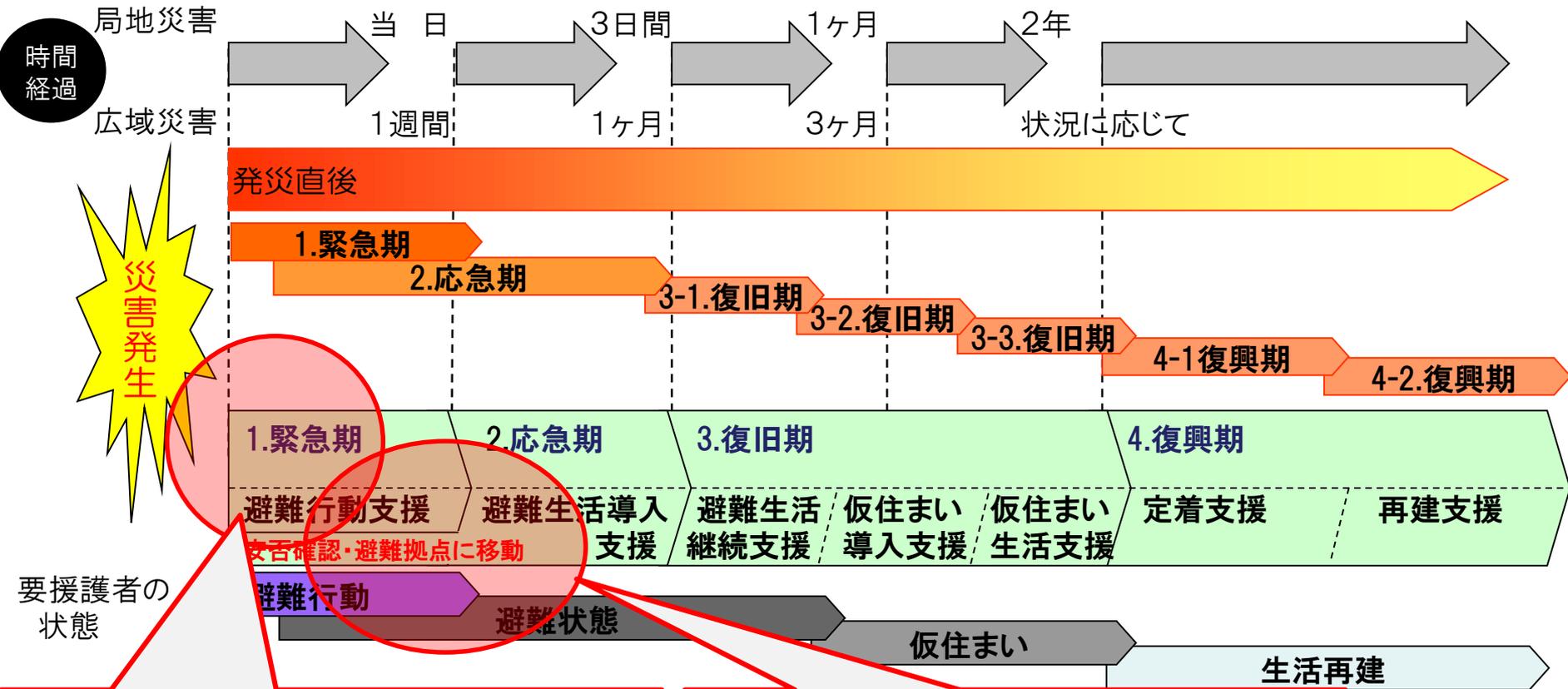
2017年11月14日（火）

株式会社 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

1.東日本大震災以前の災害から



阪神淡路大震災(H7・1995)
 死者:3,434人(60歳以上58.3%)
 死因:窒息・圧死77%、焼死等9%
 →救命で防ぎえた死・・・500名はいた
 →DMAT等災害医療体制構築へ

中越地震(H16・2004)
 死者:68人(60歳以上78.8%)
 死因:76.5%「災害関連死」
 →災害時要援護者対策の萌芽

2.東日本大震災・そして熊本地震で起きたこと

- ①大量の震災直接死の発生
- ②二次被害の発生～災害直後の避難生活の問題 ⇒熊本地震でも発生

■ 災害医療では困難だった災害時要援護者の課題見極め

- ⇒緊急医療中心のDMATや医療救護班では、介護や障害等の課題把握は困難。
- ⇒保健師はいても、限られた人数であり、福祉サービスに結び付けるにも課題。

■ 避難所の混乱

- ⇒避難生活をおくる場所・必要な支援についての見極め進まず。また、それができる人材の確保も進んでいなかった。
- ・・・結果、避難所は混乱、その余波は福祉施設へ。避難所の環境整備が進まないことによって、状態が悪化する人々も出てきた。

■ 進まなかった福祉避難所の開設

- ⇒二次的避難所である福祉避難所の指定は進まず、体制・運用方法にも課題有。
- 重度の者は福祉避難所ではなく施設の緊急入所対象となっていた。
- ・・・実際には緊急入所では賄いきれず、福祉避難所の脆弱な体制では支えることが困難。人員の量的充実が不可欠。

サービスに結びつけるには、災害時にも能力を発揮できる福祉専門職の存在が不可欠。

それまでも応急期における福祉の重要性に言及していたものの、機能する体制となっていなかった

3.東日本大震災・そして熊本地震で発生したこと

1.震災直接死の発生

- ・高齢者・障害者らに多くの被害（避難行動の問題）

2.震災関連死・重度化等の二次被害の発生

- ・避難生活長期化で支援が必要な人は継続して発生（早期対応の遅れ）

3.変化する支援ニーズへの対応

- ・時系列で支援ニーズは変化（支援をつないでいく必要）

4.福祉・介護専門職に対する支援・受援の必要

- ・災害時の福祉支援体制の確保のみならず、受援側の課題（支援・受援体制）

5.行政による対応の限界

- ・災害によるインパクト・要配慮者の増加等、対応にも限界（行政にしかできないことへの注力）

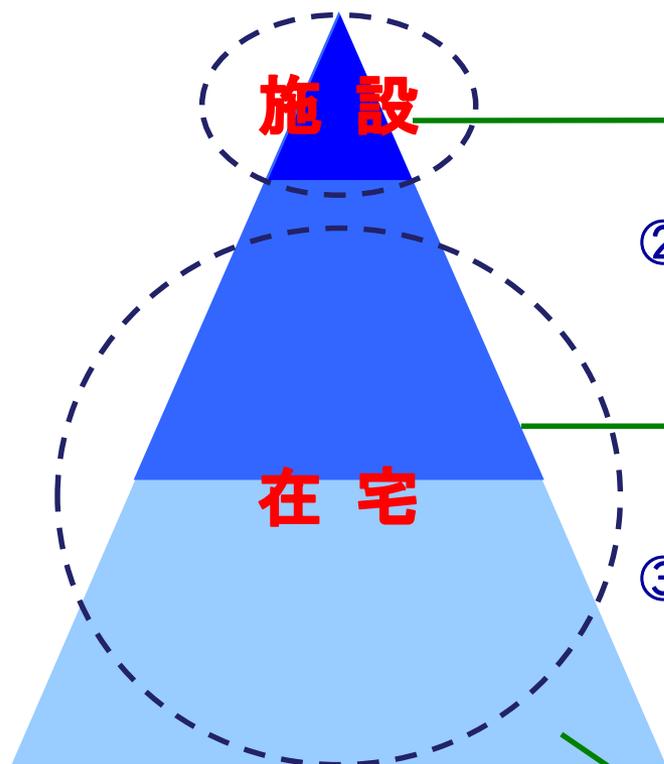
これは大規模災害だったからか？ →違う

高齢者の増加 = 要介護高齢者の増加（量） 在宅生活推進で施設外に住む重度の人々は増加
核家族化で家庭内生活支援基盤は弱体化 地域コミュニティも弱体化

大規模ではなくても、災害のインパクトを受けやすい日本の社会

4. 要配慮者はどこにいるのか？

例えば高齢者の場合・・・



①施設に入居している高齢者

→入所型の施設でサービスを利用している

予め支援者(サービス事業者)らは認識している

(1)事業者の事業継続

②従前より介護や支援を要する高齢者

→自宅でサービスを利用している

予め支援者(サービス事業者)らは認識している

(2)スクリーニングとサービスの調整

③「①、②」以外の高齢者

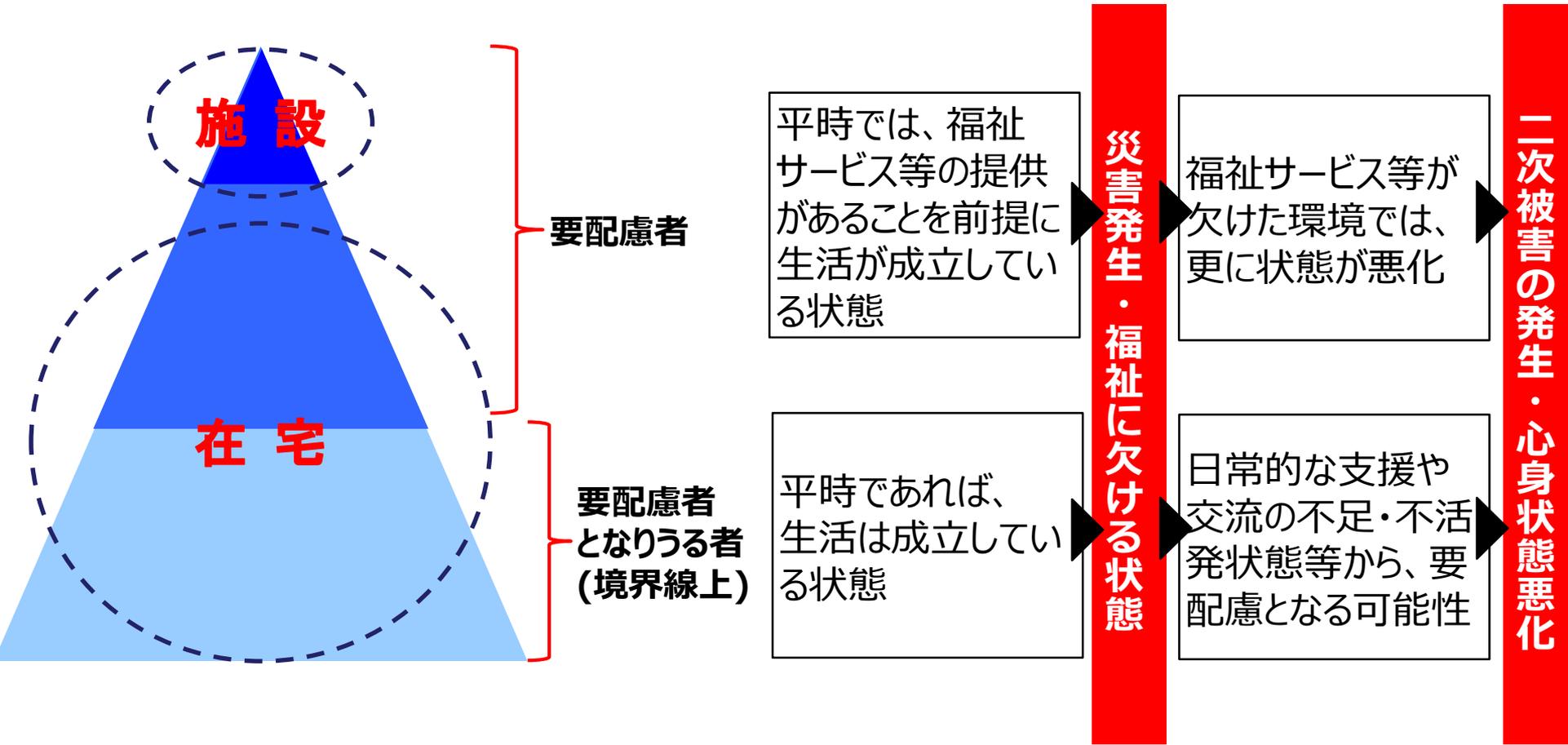
→自宅に居住し、サービス等は利用していない

支援者(サービス事業者)らは認識していない可能性高い

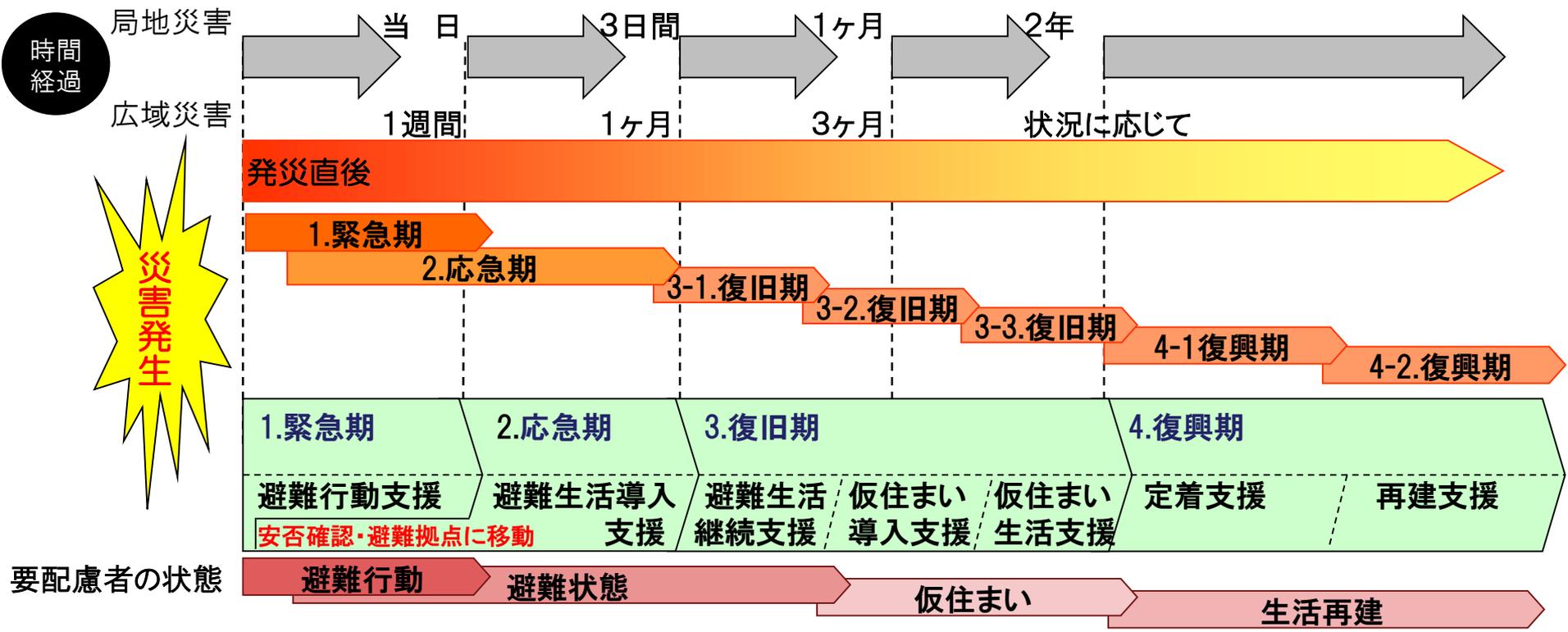
※家族・地域が頼り・・・

(3)リスクの早期発見・悪化防止

5.なぜ二次被害が起きるのか？



6.福祉には災害時に動く仕組みが無い



①救命・避難 安否確認・安全確保

一次被害の防止

②避難生活以降を支える

- …被災地域は人々を支えられる状況か？
- …避難生活を送っている場所は適切か？
- …支援の量と質は確保・継続されているか？

避難所は？	拠点となる施設は？
適した場所か？	環境は？
どのように調達する？	どのように質を求める？

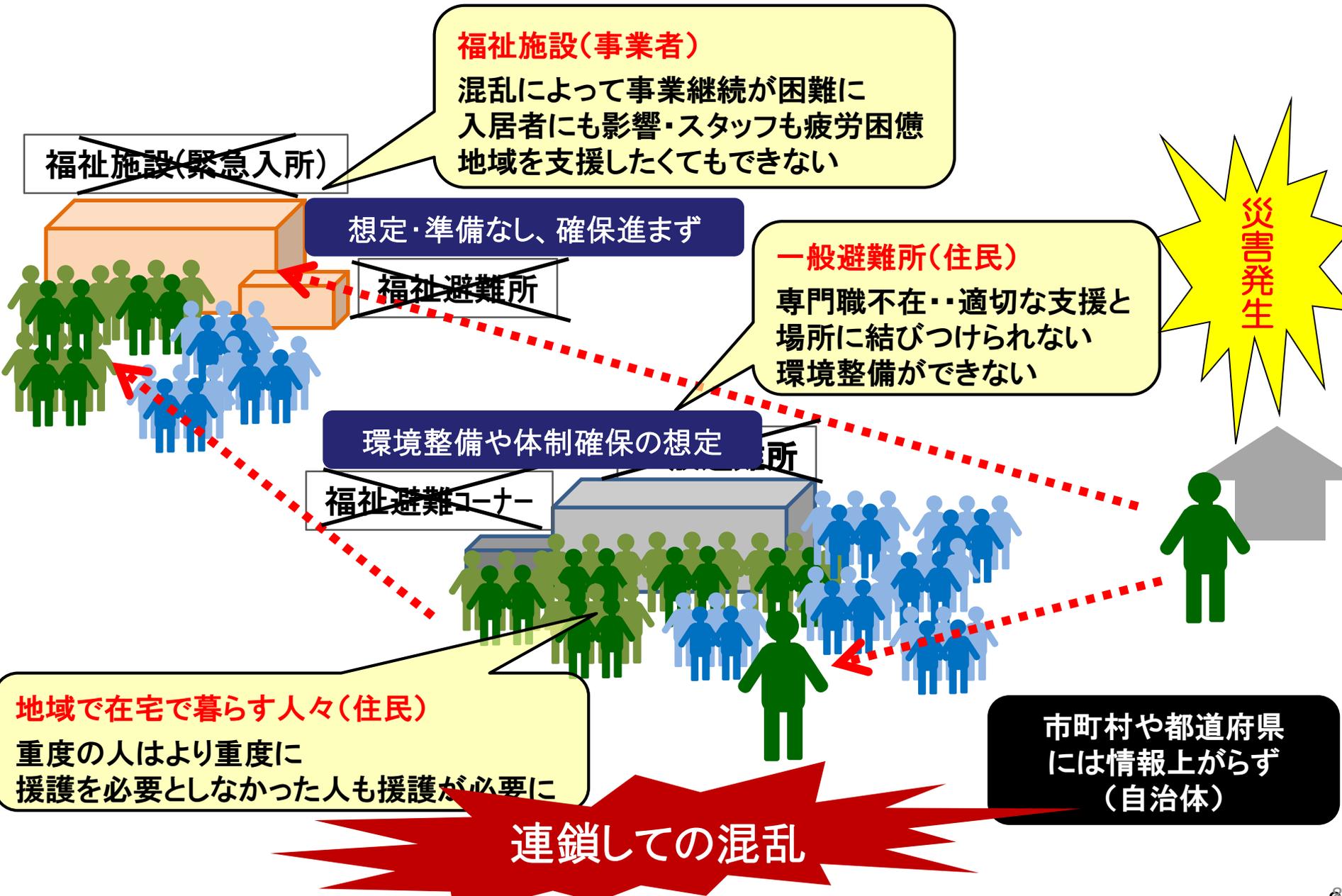
二次被害の防止

ここが
つながらない！

災害時にも医療救護活動・保健活動・公衆衛生看護活動を自動的に展開されるが、福祉には発災後に自動的に動くシステムが無い。

⇒災害の直接的な危機から命を救えても、そこから先が繋がらない。

7.災害が発生した場合・東日本大震災・熊本地震の状況



支援の機能	内容
福祉ニーズ把握 (緊急期～応急期) 【対象：被災地域】	災害初期に被災地域に赴き、 <u>状況を把握し、その状況を伝えることで後続の支援につなぐ</u> ことで、その後の的確で効率的・効果的な支援を実現することを目指す。(先遣隊的な役割) 被災地における災害時の福祉支援体制の確保と立ち上げを行うべく活動する。 例 ①要配慮者の量や福祉支援体制等の把握 ②避難先等のマッピング等による把握 ③活用できる地域資源の把握 ④必要な福祉支援(支援内容/支援のための救援物資等含む、量)の見込みと投入先確認
スクリーニング-1 (主に応急期) 【対象：在宅の要援護者もしくはその可能性のある者】	福祉ニーズ把握の機能によって把握された情報等をもとに、避難所等、避難生活を送る在宅の要援護者等のもとに赴き、 <u>安否確認・心身状態の把握等の簡易なアセスメント</u> を緊急的に行う。 その結果に基づき、見守り等の配慮の有無、必要な <u>支援の調整</u> 、福祉避難所への <u>避難等避難場所の移動の必要の有無</u> 等について検討し、その必要が確認された場合には、関係者らと共に <u>調整・調達の支援</u> を行う。 また、避難所においては、 <u>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</u> を行う。
スクリーニング-2 (復旧期以降) 【対象：在宅の要援護者もしくはその可能性のある者】	(災害発生から一定程度時間経過し、徐々に人や物の流れが回復し、在宅の要援護者等の緊急対応も終了した頃から行われることを想定) 避難所等の避難生活以降の復旧期において生活を送る在宅の要援護者等のもとに赴き、 <u>安否確認・心身状態の把握等のアセスメント</u> を行う。緊急的に行ったスクリーニング-1.が終了した要援護者等については、その経過を確認する詳細アセスメントとなる。その結果に基づき、見守り等の配慮の有無、必要な支援の調整、避難場所の移動の必要の有無等について検討し、その必要が確認された場合には、関係者らと共に調整・調達の支援を行うこととなるが、生活再建に向け、 <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</u> される。
サービス供給 (応急期以降)	【対象：要援護者を支援する拠点】 被災地内の入居型施設を含む社会福祉施設等の事業所、福祉避難所、避難所等、 <u>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</u> を行い、事業継続を支援することにより、その支援を受けようとする要配慮者らを支援する。 また、福祉ニーズ把握、スクリーニング-1、-2等を行う場合、被災地域に精通した者が含まれていることが望ましいため、被災地内の事業者がその活動に参加できるよう、当該事業所等にマンパワーの供給を行っていくことは重要である。

8. 支援先について：支援拠点と支援対象拠点

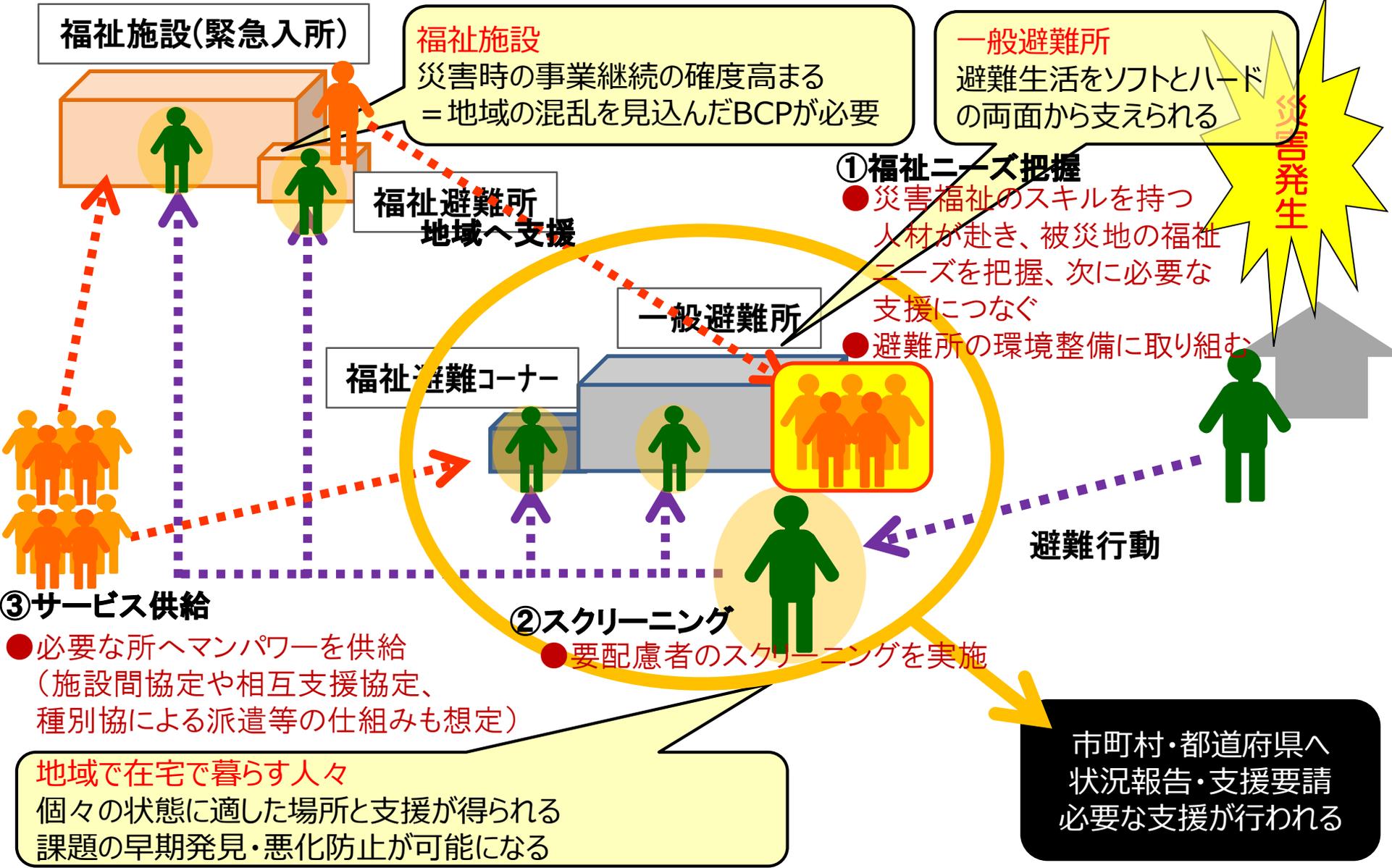
支援拠点 ……災害福祉支援チーム等、支援者側の拠点
支援対象拠点 ……多数の要援護者の存在が想定される等、災害福祉支援チームが実際に支援に入る場所

支援対象拠点	具体的な支援	概ね緊急期～応急期	復旧期以降
一般避難所	1.避難所運営と要援護者対応の支援 2.生活機能確保の状態確認と その見極め・調整 3.リスク予備群の発見 4.サービス供給(要援護者支援)	スクリーニング-1 サービス供給	スクリーニング-2 サービス供給
福祉避難所	1.福祉避難所運営と要援護者対応の 支援 2.生活機能確保の状態確認とその 見極め・調整 3.サービス供給(要援護者支援)	②スクリーニング-1 サービス供給	スクリーニング-2 サービス供給
社会福祉施設	事業継続の支援 (直接的なサービス提供)	サービス供給	サービス供給
要援護者の 居宅	1.生活機能確保の状態確認とその 見極め・調整	スクリーニング-1 サービス供給	スクリーニング-2 サービス供給
仮設住宅 (含サポ-トセンター)	2.リスク予備群の発見 3.サービス供給	サービス供給	サービス供給
地域包括 支援センター等	センター職員とともに要援護者支援 (アセスメントや調整)	スクリーニング-1	スクリーニング-2

福祉ニーズ把握

※具体的な支援については、医療・保健と連携を取りながら実施する。

9. 災害時の福祉支援体制がある場合



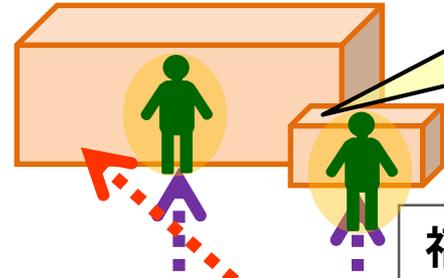
地域全体で取組むことでしか実現しない

10. 災害時の福祉支援体制がある場合

福祉施設(緊急入所)

福祉施設
災害時の事業継続の確度高まる
= 地域の混乱を見込んだBCPが必要

一般避難所
避難生活をソフトとハード
の両面から支えられる



地域を支援

福祉避難所

- ①福祉ニーズ把握**
- 災害福祉のスキルを持つ人材が赴き、被災地の福祉ニーズを把握、次に必要な支援につなぐ
 - 避難所の環境整備に取り組む

福祉避難コーナー

一般避難所

地域で在宅で暮らす人々
個々の状態に適した場所と支援が得られる
課題の早期発見・悪化防止が可能になる

避難行動

被災地以外

- ②スクリーニング**
- 要配慮者のスクリーニングを実施

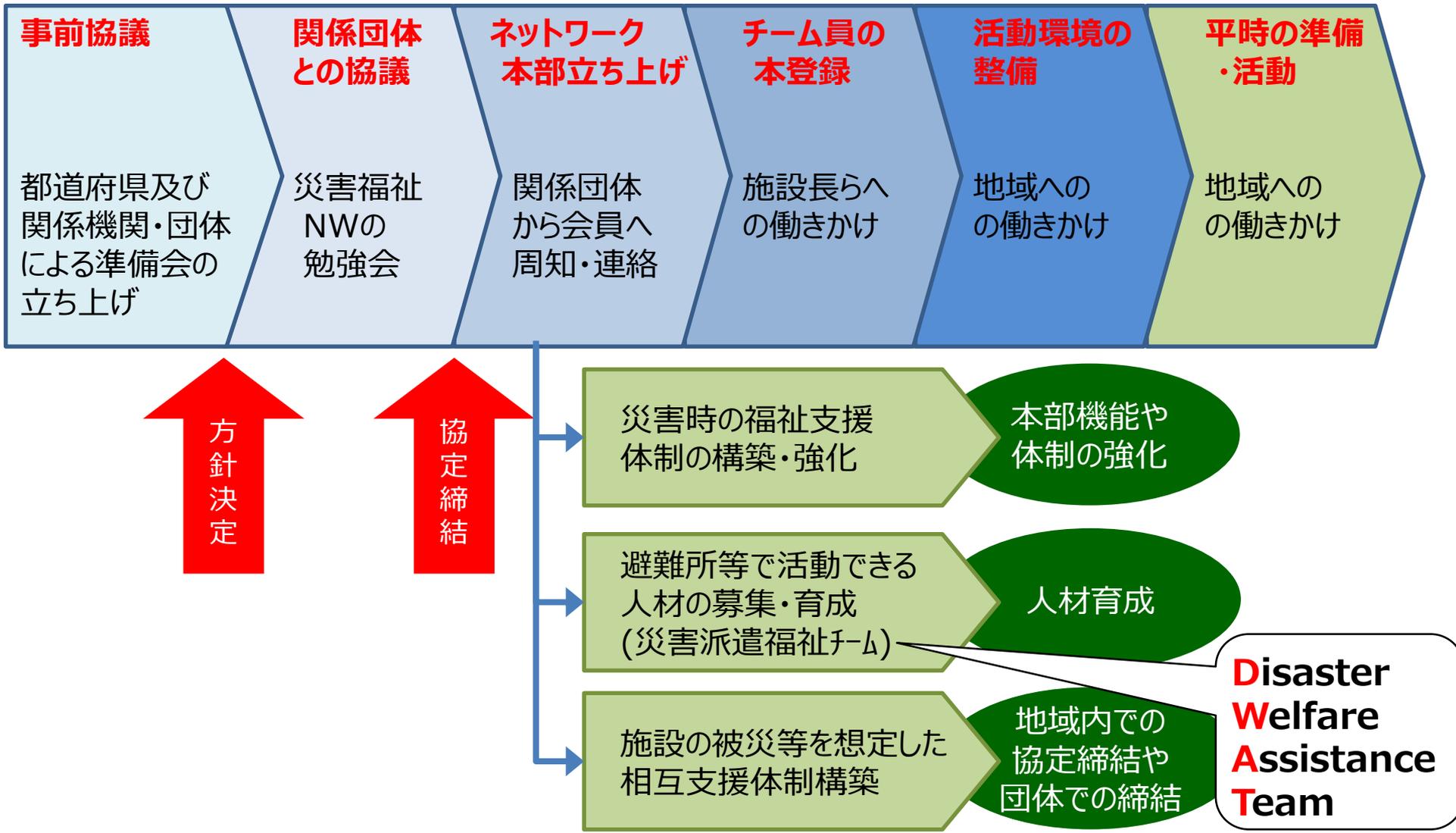
都道府県本部へ
状況報告・
支援要請

- ③サービス供給**
- 必要な所へマンパワーを供給
(施設間協定や種別協等団体による派遣等の仕組みも想定)

被災地での
災害時の福祉支援体制
の活動状況を確認し、
連携して支援実施



11.体制構築のステップ



12.熊本地震) 各府県の災害派遣福祉チームの動き①

日付	熊本県	岩手県	京都府
3月29日	調査研究の一環で情報交換会をFRIで開催、いずれも参加し、名刺交換を行っていた		
4月14日 前震発生			
4月15日	岩手県の打診に対し「お願いするかもしれない」と回答	熊本県担当に対し、支援要否の打診を行う 岩手DWAAT待機開始	
4月16日 本震発生	熊本DCAT活動不能 県も被災、調整困難となる	熊本県に連絡をするが音信不通、 岩手DWAAT継続待機	
	熊本DCATの一部メンバーが所属する種別団体が避難所巡回を開始、県長寿社会局に被災地の情報を伝える（その後継続）	熊本県の要請が確認できない中、派遣の是非について県NWで協議続く 「被害がひどいほど声はあがらないはずだ」	
4月21日 -4月24日	(FRI、熊本県前担当者で連絡つながり、熊本DCATが活動できていない状況であることを確認)	プッシュ型で先遣隊を出すことが必要と決断、先遣隊となる1陣派遣決定 「迷惑にならないよう自立した活動」 「幸いにも大丈夫ならば帰ろう」	
4月25日	同日に熊本県は熊本DCATとしての活動を種別団体に文書で依頼 ➡熊本DCATとしての活動に移行	熊本県と連絡が取れ、派遣の準備していることを伝え、熊本県は岩手県に正式に支援を要請	

広域派遣を考えたが、その調整機能が無いため、派遣検討に時間がかかる結果、発災後2週間を経ての熊本入りとなったが、被災地は声を出せないことからプッシュ型の重要性を再認識

12.熊本地震) 各府県の災害派遣福祉チームの動き②

日付	熊本県	岩手県
4月28日		第1班派遣4/28-5/1 (チーム員2名、県社協1名、県1名) (FRIも同行)
	岩手県DWATは夕方に県庁入り、熊本DCATは毎夕県庁に状況報告していたため、県庁で遭遇(岩手県、熊本DCATの活動を認識) 県長寿社会局、熊本DCAT、岩手DWAT他で打合せ だが、当初は岩手DWATが広域派遣時に想定していた「熊本DCATの活動を支えるために、連携しての活動展開」には至らず	
4月29日	熊本DCAT承諾 ←-----	県から打診された益城町を訪問、避難所視察 夕方に岩手DWATより改めて熊本DCATに活動の連携申し入れ実施 追って第2班以降の調整開始
4月30日	10時より熊本・岩手連携しての避難所支援をミナテラスを拠点に活動開始 ※ミナテラスの開設は遅く、4/28より段ボールベッドは入ったばかり 11時半頃岡山市保健師と接触、話し合いの上、連携を開始 (その後継続して毎日定例を実施し、情報共有) 岩手県DWATのシートを用いてスクリーニング開始 15時半岡山市保健師と情報共有を実施 だが、他避難所の苦情で益城町内のスクリーニングは一斉中止	
5月1日	熊本DCATと岩手DWAT連携しての活動	第1班派遣終了 (FRI同行終了) 第2班派遣5/1-5/6 (チーム員5名)

現地の接続先・受援体制が無く、柔軟な対応・自律的・応用の効く活動ができることが重要
 他職種との連携の重要性を改めて認識



12.熊本地震) 各府県の災害派遣福祉チームの動き③

日付	熊本県	岩手県	京都府
5月3日	他府県に対しても要請をかけたいと岩手県DWATに依頼	岩手DWATよりFRI経由で他府県DWATも打診依頼	FRI、京都DWAT前担当に連絡府は検討開始
5月4日	熊本DCATと岩手DWAT連携しての活動	岩手県、NW事務局、現地の岩手DWATと京都府で調整開始	
5月5日		調整担当派遣	第2班派遣終了 第3班派遣5/5-5/10 (チーム員5名)
5月6日			府は京都DWATの派遣決定、DWAT所属団体へ派遣依頼
5月9日			第4班派遣5/9-14 (チーム員5名)
5月10日			第3班派遣終了
5月12日			熊本と岩手+京都が連携して活動
5月13日		調整担当派遣	第1班班長及び先遣隊現地入り(事務局員等3名) 府担当は帰京、調整と送り出し開始
5月13日			第5班派遣5/13-5/18 (チーム員3名)
5月14日			第1班派遣5/13-5/19 (チーム員5名) FRI同行(~5/15)
5月14日			第4班派遣終了
5月18日		第5班派遣終了(派遣終了)	第2班班長及び事務局員2名派遣
5月19日	熊本DCATと京都DWAT連携しての活動	受援力の重要性、 支援終了時の在り方、 支援者間の引継ぎ	第2班派遣5/19-5/25
5月24日			第3班班長出発
5月25日			第3班派遣5/25-5/31
5月31日	熊本DCATによる活動		第3班派遣終了(派遣終了)

13.熊本地震後の岩手県・京都府の動き

岩手県

- ・同年8月末の台風10号による被害で県内派遣を実施

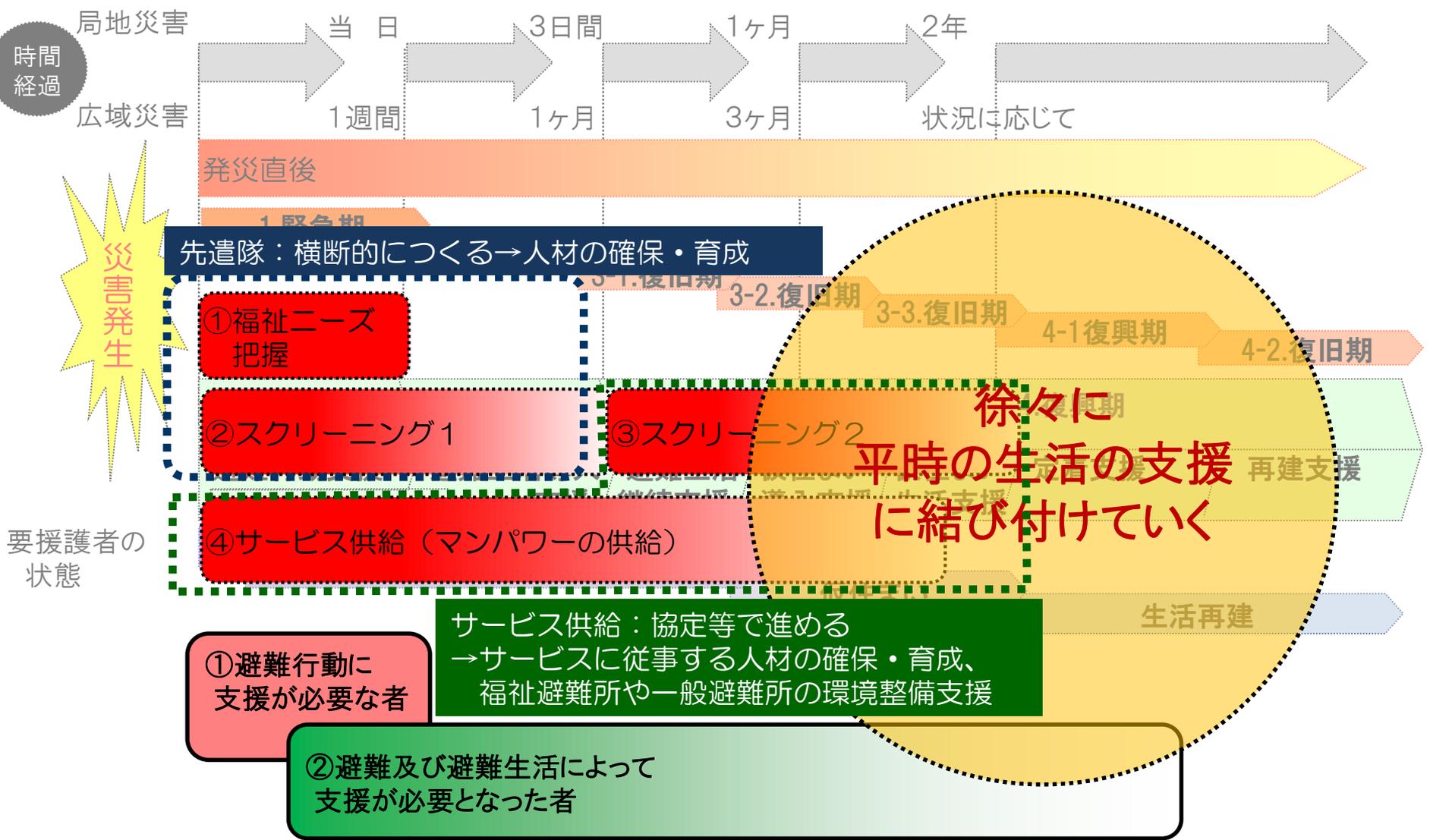
- ◆速やかな先遣隊の派遣と派遣要否の判断
 - ・・プッシュ型支援の実施。次の支援につなぐための情報の把握。
- ◆他職種との積極的な連携
 - ・・医師・保健師等、他職種との連携。災害時の福祉の必要性の周知と信頼。
- ◆本部機能の強化・コーディネータの重要性
 - ・・災害時の「本部機能」の強化が必要。「事務局」参加団体(メンバー)による本部の強化やコーディネータ機能の補完等を考えて体制づくりをすることが必要。

京都府

- ・派遣時の気づき「受援力の向上・事前の周知や環境整備が重要」

- ◆災害時の福祉支援体制/DWATを機能させるには受援力が不可欠【ハード】避難所の整備 と 【ソフト】人材の養成 を推進。
 - ・・災害派遣福祉チームのメンバーは、地域住民・行政と連携して、強い地域づくりに
- 取り組みだしている福祉専門職の人々の平時の活動と

14. 災害時にも継続する地域共生社会の実現



災害時の地域共生社会/地域包括ケアシステムが実現している姿

15. 公民協働でつくる災害時の福祉支援体制

応急期において、医療と同様に福祉は
確保すべきものである

- 災害福祉による支援体制は、地域防災計画がきちんと動くためにも確保しなければならないもの
- そして、公共・事業者・住民の皆で創るもの
 - ・・・災害時の地域共生社会・災害時にも機能する地域包括ケアシステム
公的なものであることが重要⇒薄い網であっても、もれなくカバーする・できる

自治体

災害時の福祉支援体制
の構築・確保は必須

民間事業者

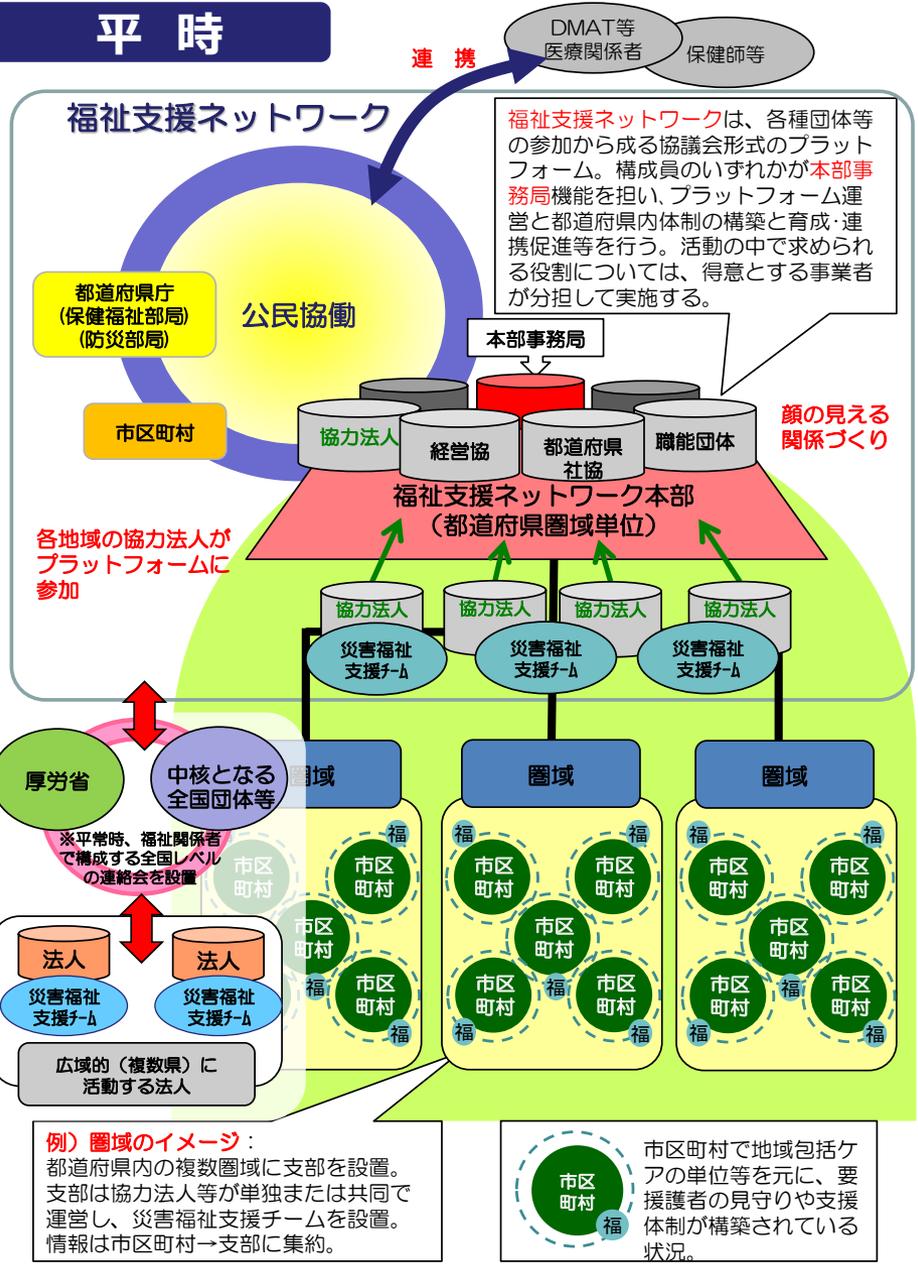
災害時の事業継続は必須
地域の福祉拠点が地域を支援
⇒災害時の地域支援を考える
事業継続の可能性を高める

地域住民

自分たちの・皆の生活を守る
体制を自らつくる

16.都道府県のネットワーク

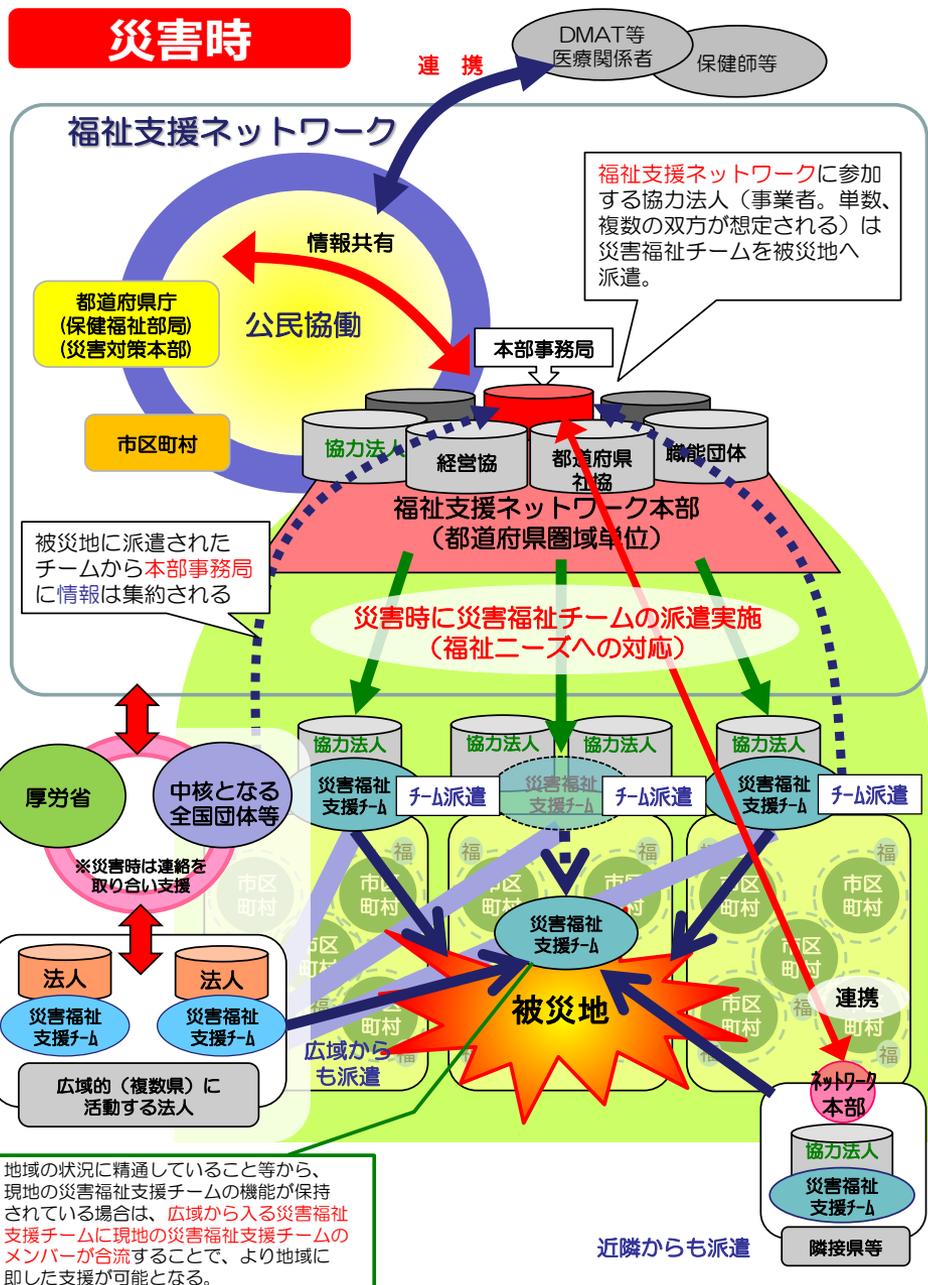
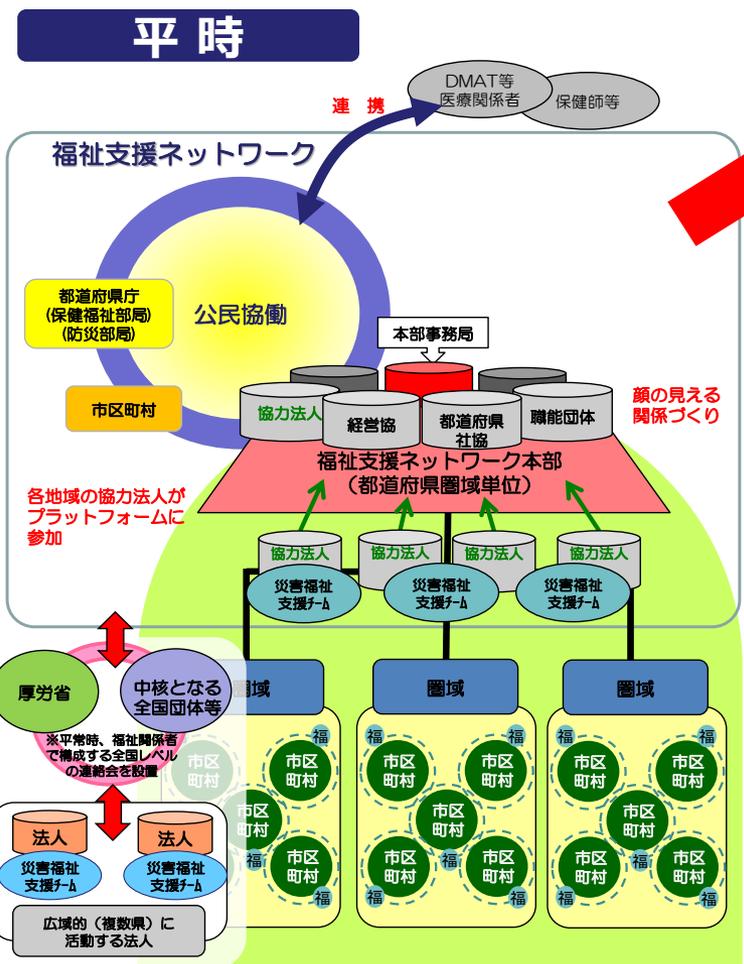
平時



用語解説

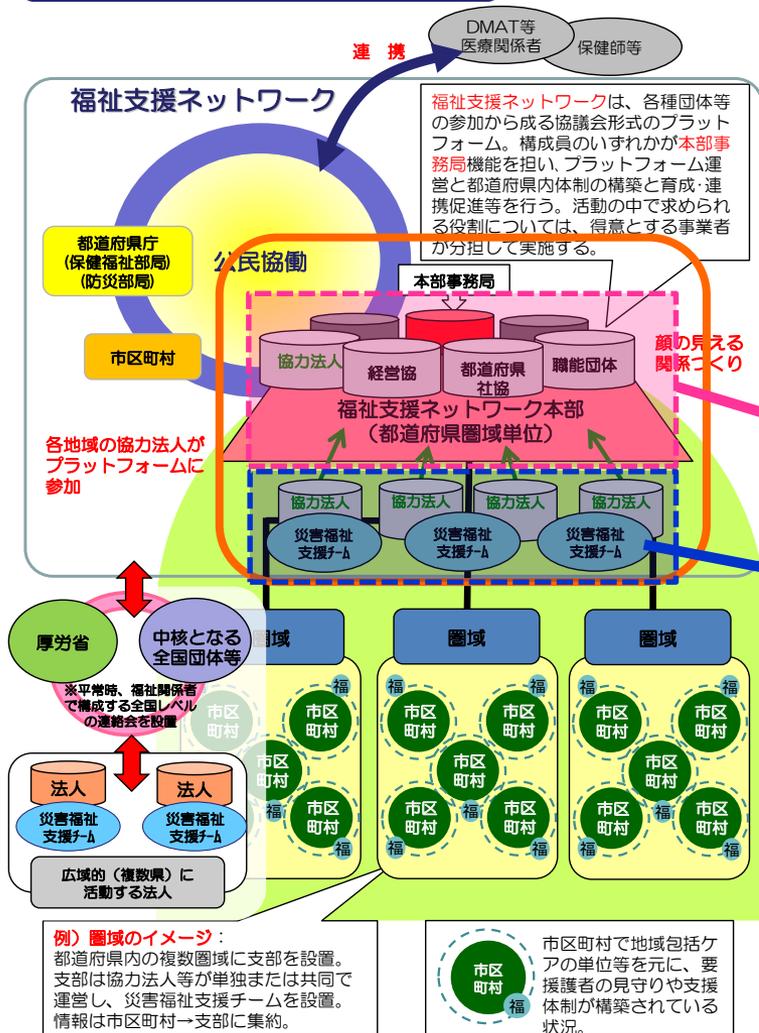
災害福祉 広域支援 ネットワーク	都道府県間の福祉支援ネットワークの連携を示す。
都道府県の 福祉支援 ネットワーク	都道府県内における災害時の福祉支援体制を示す。福祉支援ネットワークは、福祉支援ネットワーク本部と、都道府県・市区町村等の自治体が連携して公民協働で推進・構築する。広域での活動を視野に、他都道府県の福祉支援ネットワーク、厚生労働省、各種団体と連携を図る。
福祉支援 ネットワーク 本部	都道府県社協、社会福祉法人等の事業者 (協力法人)、事業者団体、職能団体等で構成される。都道府県等と連携して、平常時には災害福祉支援チームの組成等、都道府県内における要援護者の支援体制の構築を行い、災害時には災害福祉支援チームの派遣等の福祉支援を実施。
災害福祉 支援チーム	災害後の時系列で役割や範囲は異なるが、 災害時には要援護者の二次被害の防止を目的に 、被災地で①福祉ニーズ把握、②スクリーニング、③サービス供給を行う。 平常時には災害時要援護者支援の効率的・効果的な実施を目指し、チームがある地域で準備活動 を行う。

17. ネットワークの体制(例：平時→災害時)



18.広域支援：異なる都道府県への支援（例：災害時）

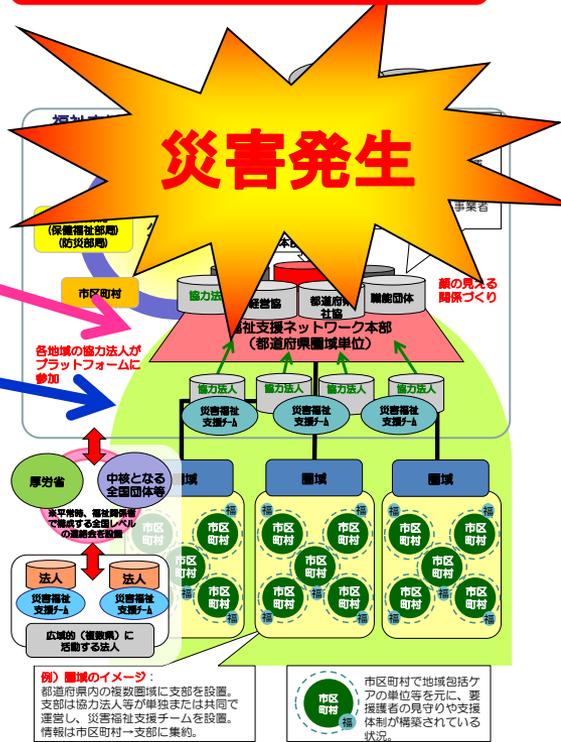
被災都道府県以外



福祉支援ネットワーク本部の機能が減じた時、広域支援として被災地のネットワーク本部の支援に入ることが必要

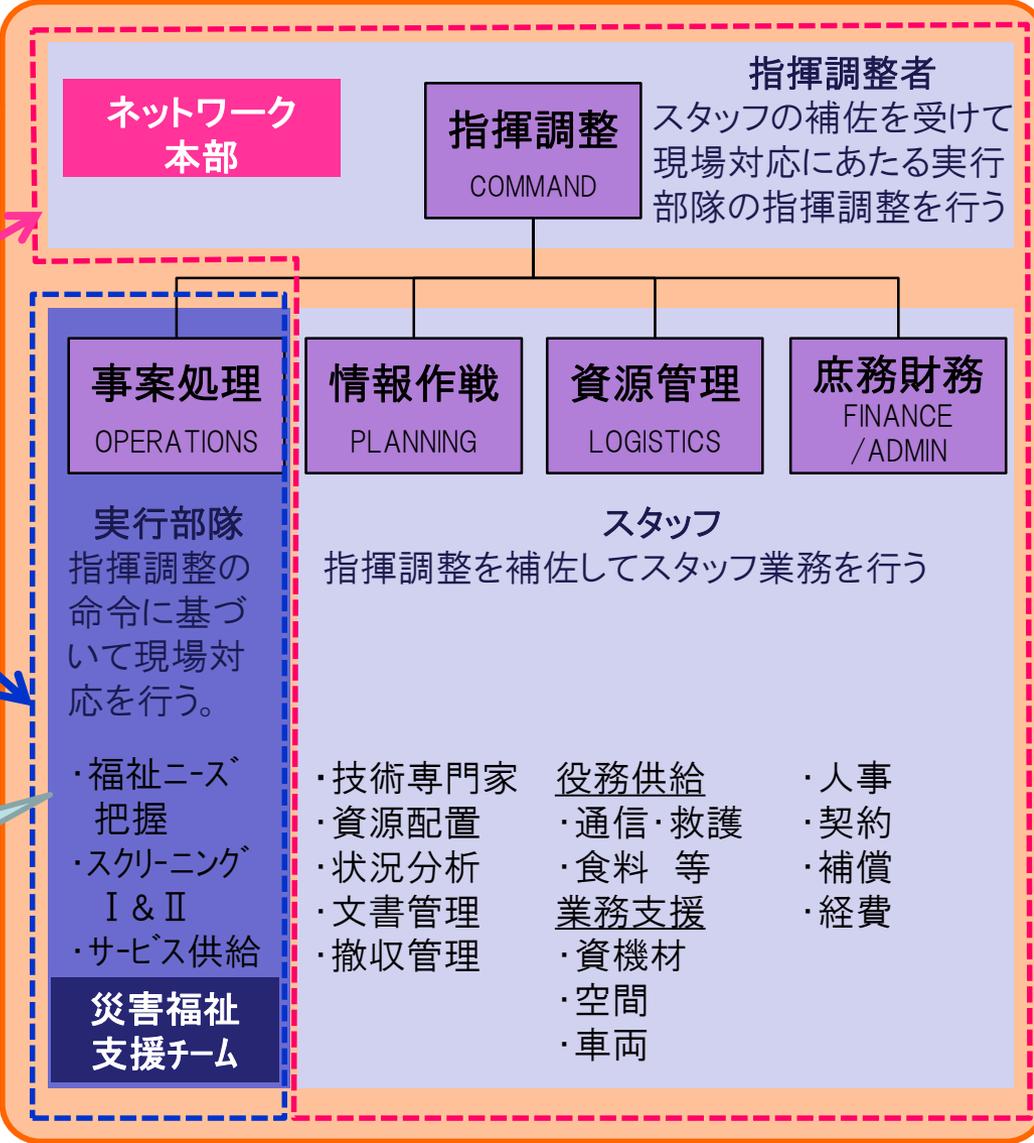
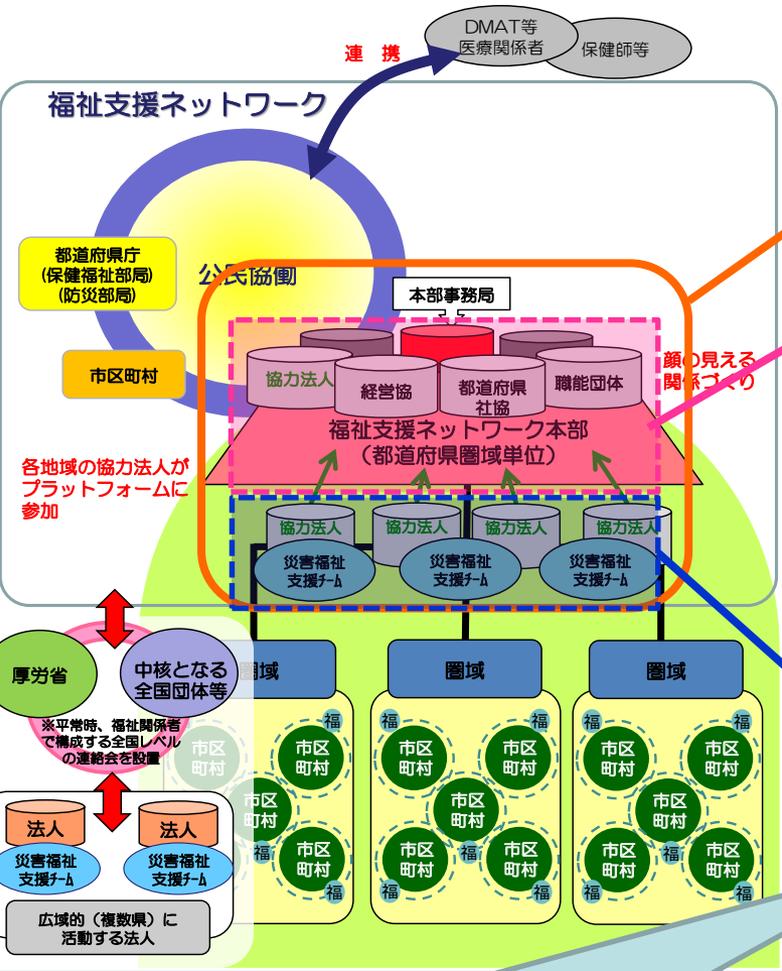
災害福祉支援チームの活動が困難な時やその不足が想定される時、広域支援として被災地の災害福祉支援チームの支援に入ることが必要

被災都道府県



19. ネットワークに必要な5つの機能の確保

危機対応を5つの機能の集合体としてとらえる

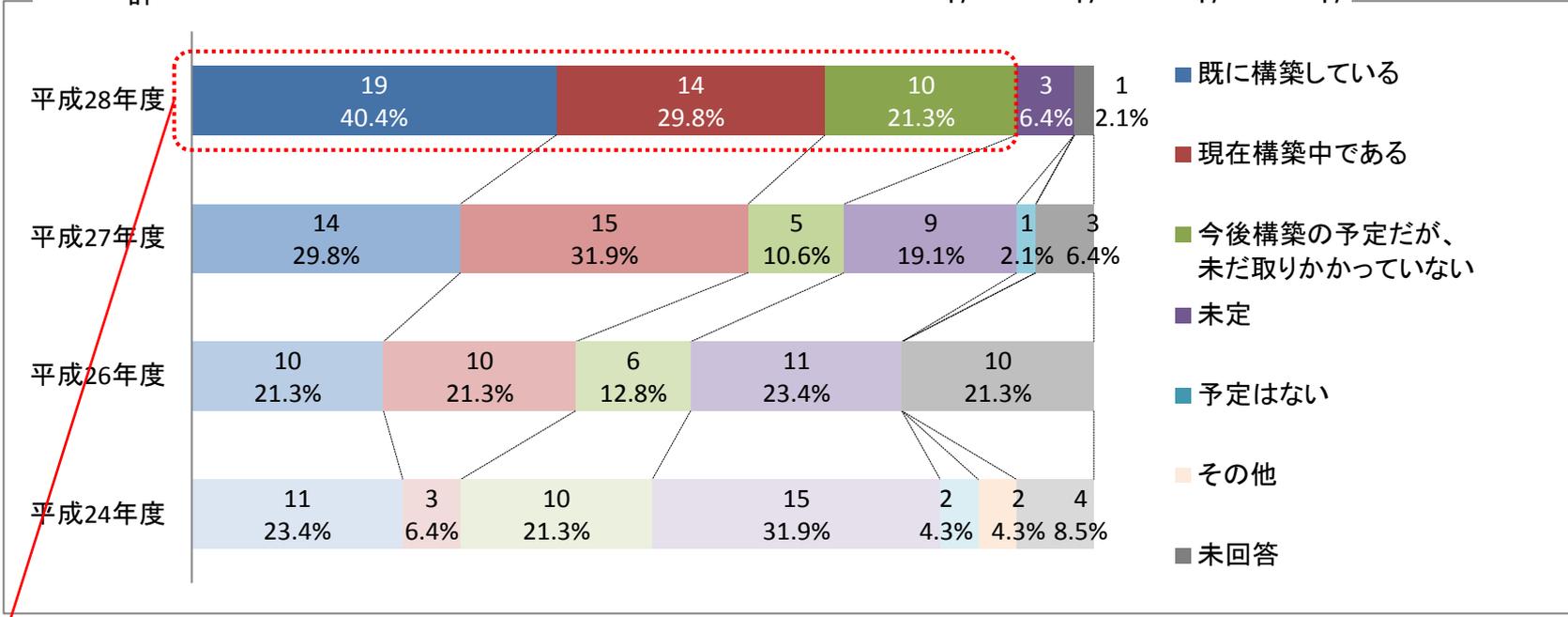


実際の人員派遣も重要だが、本部機能の立ち上げや指揮調整が機能しなければ活動できない。よって、その構築と訓練は重要。

都道府県内の体制づくりでは、平時の「事務局」だけではなく、構成団体も参加した災害時の「本部」の体制強化策の検討は必須。

20.全国：都道府県内の災害時の福祉支援体制の構築状況

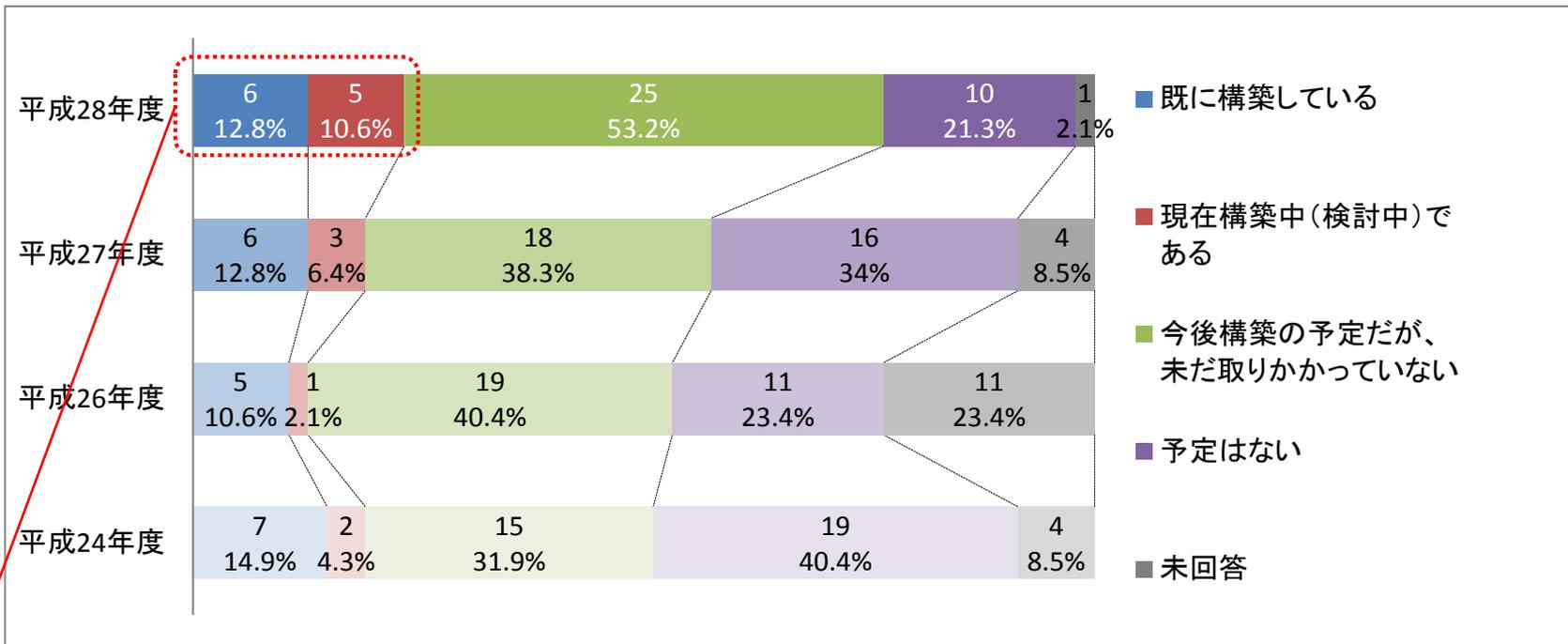
	平成24年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
1 既に構築している	11	10	14	19
2 現在構築中である	3	10	15	14
3 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない	10	6	5	10
4 未定	15	11	9	3
5 予定はない	2	0	1	0
6 その他	2	0	0	0
7 未回答	4	10	3	1
計	47	47	47	47



現状、都道府県内の災害時の福祉支援体制を「既に構築している(19)」・「現在構築中である(14)」の計は33団体(70.2%)。「今後構築の予定だが未だとりかかっていない(10団体)」のうち5団体はH29年度中に構築に着手することを想定すると、平成29年度末に「既に構築している」・「現在構築中である」の計は38団体 (80.9%) になると想定される。

21.全国：広域間での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
1 既に構築している	7	5	6	6
2 現在構築中（検討中）である	2	1	3	5
3 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない	15	19	18	25
4 予定はない	19	11	16	10
5 未回答	4	11	4	1
計	47	47	47	47

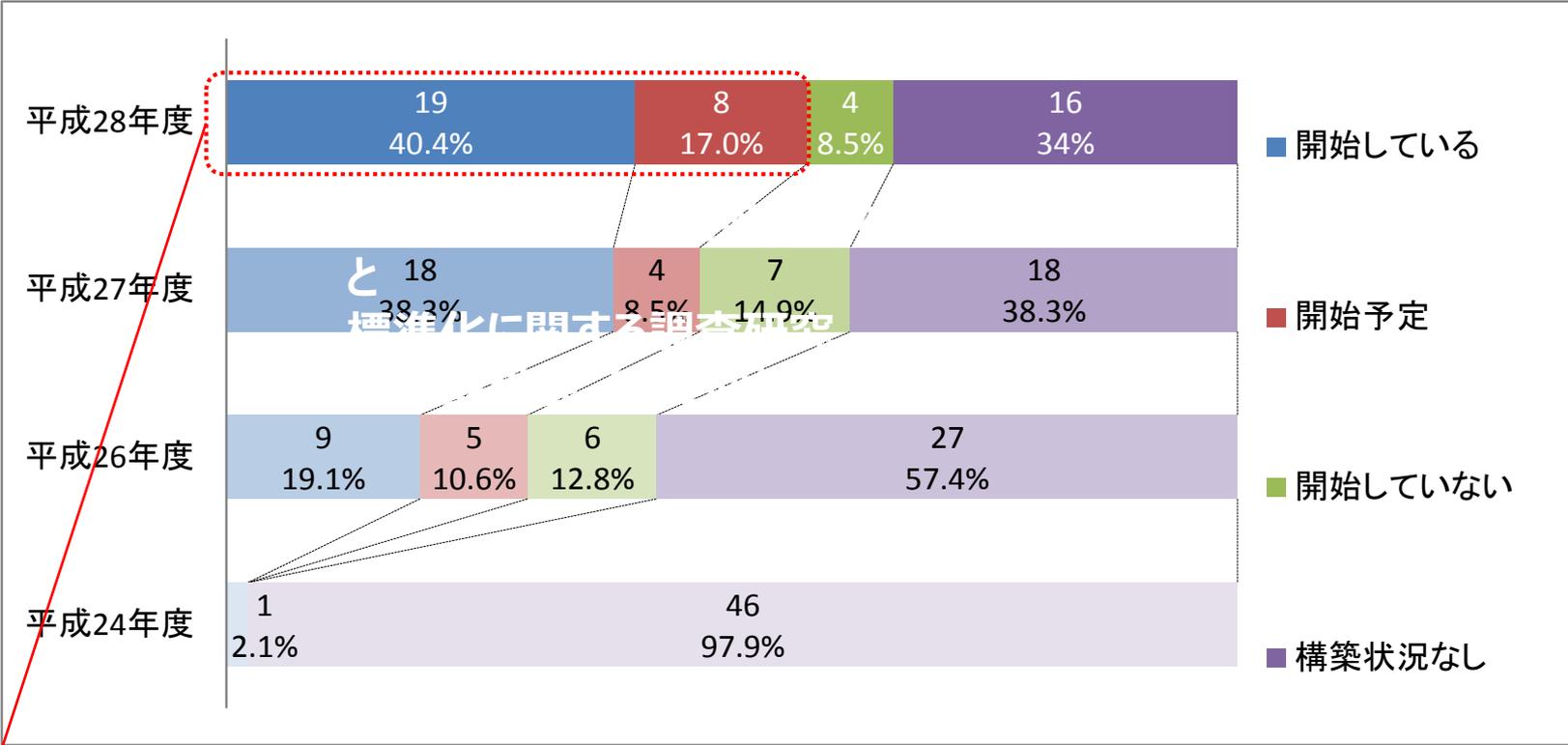


現状、都道府県を超えた災害時の福祉支援体制を「既に構築している(6)」・「現在構築中である(5)」の計は11団体(23.4%)。都道府県内の体制構築と比較すると、遅めの進行となっている。

(株)富士通総研(平成24年度～平成28年度) 厚生労働省社会福祉推進事業

22.全国：災害時に派遣する人員の確保や育成の状況

	平成24年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
1 開始している	1	9	18	19
2 開始予定	0	5	4	8
3 開始していない	0	6	7	4
構築状況なし	46	27	18	16



現状、「開始している(19)」・「開始予定(8)」の計は27団体（57.4%）。

23.自治体が災害福祉に取り組む意味は？

- ✓ 今後、更に少子高齢化は進行する。
- ✓ 高齢者のみ世帯等、生活基盤が脆弱な世帯が増える。
- ✓ 要介護や障害の状態が重くても在宅で生活を送る人が増える。



そんなまちで災害が起きたら？

大規模でなくてもインパクトは大、地域資源が少なければなおのこと



福祉に欠ける状態が発生し、支援を求める人が多く現れる中で
本来行政でしかなしえないことを進めなければならない

福祉事業者と連携しての体制づくりに取り組むことが必要

24. 事業者自身の課題でもあるネットワークづくり

事業者自身の課題としても考える

災害福祉のネットワークに取り組むことは、社会福祉に関わる者の「地域貢献」や「社会的責務」を果たすだけではない。

- **事業者自身の使命・利用者・仲間を守る**ためでもある。
⇒被災してマンパワーも落ちた状態で、利用者の避難や体調悪化への対応が求められて青息吐息。更に要配慮者が避難してきたら事業者の事業継続は困難に。自分達・利用者・仲間の命や生活は守れない。

災害福祉のネットワークは「誰かを助ける」だけの仕組みではない。

- 地域を「助ける」、他の事業所を「助ける」と同時に、事業者自身施設が「助けてもらう」ための**相互支援の仕組み**。
⇒その構築には、災害時の福祉支援体制を作らねばならず、平時から自治体・住民と一緒に**公民協働で取り組む**ことが必要。
・・・社会福祉に取り組む者としての本来の活動

当然ながら
住民の問題でもある

25. 公民協働でつくる災害福祉のネットワーク

「みんな」の課題として考える

災害福祉の体制は、誰かだけががんばれば・誰かだけがやれば
つくれるものではない。

~~「市がやれば・・・」「福祉施設さえあれば・・・」「住民がやれば・・・」~~

災害時の福祉支援体制は

「誰かを助ける」だけの・「うちが大丈夫なら」の仕組みではありません。

「避難所の適切な運営によって地域の機能も保たれる」（住民）

「地域を『支援する』ことで、事業継続できる」（福祉事業所）

「その体制ができていて復旧・復興に全力で取り組める」（自治体）

・・・その相互支援の仕組み

自治体・福祉事業者/専門職・住民が
一緒に取り組むことで可能になる

災害時の地域共生社会/地域包括ケア