

事業概略書

災害福祉広域支援ネットワークの推進方策に関する調査研究事業

株式会社 富士通総研

(報告書 A 4 版 本編・データ版180頁)

事業目的

東日本大震災、熊本地震では、避難生活の中で命を落とす災害関連死や体調の悪化・重度化が大きな問題となった。災害から助かった命を、どうすれば守り続けられるのか。すなわち、二次被害をどう防ぐのか。この命題に取り組むべく、全国の都道府県で災害時の福祉支援体制、すなわち災害福祉ネットワークの構築が、自治体・事業者による公民連携体制で進んでいる。

災害は必ずしも限られた地域に発生するものではなく、都道府県の範囲を超えて発生することも多々ある。その場合は、都道府県を超えた広域間で支援・受援が行われるため、災害福祉広域支援ネットワークが必要となるが、そのためには都道府県の災害福祉ネットワークの存在があることが前提となる。災害時の福祉的支援の重要性の認識が深まるとともに、災害時の福祉支援体制構築に取り組む都道府県は約8割に拡がり、活動に従事する人材の育成にも取り組むなどの動きもみられる。

しかし、方向性の合意などで形こそできてきたものの、災害福祉ネットワークの体制はまだ弱い。よって、構成員である都道府県・市町村や事業者等団体は、さらに検討を深め、体制強化に努め、医療・保健等の他職種との連携も進めねばならない。また、災害時の医療や保健と異なり、災害時の福祉に対する本格的な議論は始まったばかりであり、直接その検討に関わっていない者、すなわち都道府県等でも担当以外の部署、各事業所、市民等、それぞれの理解が十分ではないため、活動環境を確保する際の課題もある。また、活動にする従事する人材が、自分自身の役割を理解し、平時より地域に関わって強い地域づくりに取り組んでおかねば、その地域が被災した際に受援体制を確立させることも難しい。以上をまとめると、次のような課題となる。

- ・ 都道府県における推進役であるネットワーク協議会での検討と取り組みの深化
- ・ 都道府県を超えた広域での活動を想定した圏域・全国での連携
- ・ 医師・保健師等の他職種との連携
- ・ 市町村および地域との連携
- ・ 災害時・平時の双方で能動的かつ自立的に活動できる人材の育成

こうした具体的な課題は、いわば、体制構築に取り組むところが増えてきた、すなわち「体制の整備・構築期」から「活動の拡充期」に入ってきた今だからこそ見えてきた課題と言える。よって、本調査研究では以上の解決を目指し、さらなる災害時の福祉支援体制を充実させ、都道府県の災害福祉ネットワーク、そして災害福祉広域支援ネットワークの取組を加速させていくために必要となる具体的な取組についての検討を行う。

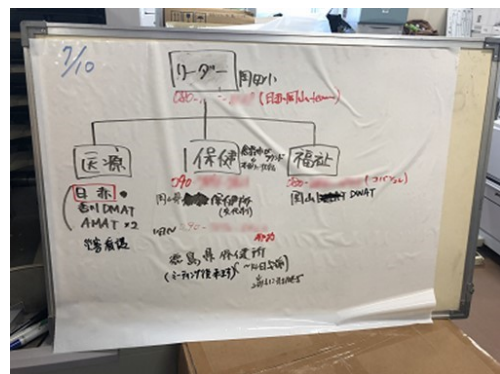
調査研究にあたっては、岩手県・京都府等の先進的に取り組む都道府県及びそのネットワーク協議会等から調査研究のフィールドとしての協力も得て共に検討を行い、学識者や有識者、施設経営者団体、職能団体との意見交換も実施することで、実効性のある内容とすることを目指す。よって、本調査研究では、フィールドでの現地調査時に研究側が直接的な介入を行い、そこで得られた情報や知見を整理し、改めてフィールドにフィードバックして実施効果を確認した上で、内容を汎用化し、広く展開を行うアクションリサーチの手法を採用することとした。

本調査研究で得た知見は、本報告書の公表のほか、都道府県を対象に開催する全国セミナーで発表することでネットワーク構築に取り組む都道府県等に提供し、災害福祉ネットワーク・災害福祉広域支援ネットワークの推進に寄与することを目指した。

事業概要

平成30年5月31日のガイドライン発出を受け、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取組が進んでいる。本事業では、その推進に資するため、具体の取組方策を検討することとし、既に派遣事例を持つ岩手県・京都府等の協力を受け、体制構築・人材育成・活動に向けての具体的な検討を行い、そこで得られた内容については都道府県向けセミナー等でも提供することを想定していた。

しかし、平成30年7月豪雨により、岡山県内にて岡山県災害派遣福祉チームによる県内派遣、その活動を支援する青森県、岩手県、群馬県、静岡県、京都府（以上、都道府県番号順）より広域派遣による支援活動が展開されることとなり、本調査研究でも岡山県災害派遣福祉チームの先遣隊と共に現地調査に入り、のちの被災現場での活動拠点となる岡田小学校避難所での初動の活動から状況を確認した。そして、その初日から災害派遣医療チーム（DMAT）、保健師チームと一緒に要配慮者への支援活動を開始することとなり、熊本地震等の従前の災害時の福祉支援活動ではなしえなかった被災地での「保健・医療・福祉」の連携による支



図表-1 岡田小学校避難所で作られた
保健・医療・福祉の体制

援活動を展開し、それは派遣による支援活動を終了する1ヶ月半にわたって行われた。

その一連の活動からは、当初設定した課題に対する回答、今まで確認しえなかった内容や今後に向けての展開方法のヒント等が多くあり、災害福祉広域支援ネットワークの推進方策に向けた多くの学ぶべき視点と示唆があった。

そのため、岡山県で展開された一連の活動を段階的に整理し、内容の分析と考察を行い、活動のプロセスや取り組むべき事項を考察することは重要であると考えられたため、報告書では岡山での活動を時系列で取りまとめて考察を行った。そして、一連の活動の意味を探り、評価を行うため、当時活動した府県による意見交換会を複数回開催し、支援活動の総括を共に行った。さらに、活動の中での気づきや課題等は、次の活動へと展開していくことが必要であるため、そのプロセスも共有し、今後取り組むべき内容の整理・考察を行った。そして、今後の推進のためには、単独都道府県の取組だけではなく、複数都道府県間による協議の場の設定も必要であるため、圏域を設定して試行的に意見交換会を開催し、県内体制構築のための課題、県外での取組に向けた課題等について協議し、今後推進する上での課題について考察を行った。



図表- 2 DMAT との要配慮者スクリーニング

図表- 3 平成 30 年 7 月豪雨における岡山 DWAT の活動状況



本調査研究の実施にあたっては、岡山県、そして岡山県に支援した青森県、岩手県、群馬県、静岡県、京都府の災害福祉ネットワーク担当課および災害派遣福祉チーム事務局、災害派遣福祉チーム員等より多くの協力を頂いたことで、実態に即し、具体性のある内容となった。本事業の報告書は、次のような構成である。

【報告書目次】

I. 本編

第1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
2. ガイドラインの発出
3. 都道府県の構築状況

第2章 平成30年7月豪雨・岡山県における災害派遣福祉チームの支援活動

1. 平成30年7月豪雨の状況
2. 活動の経緯
3. 活動から見えた課題

第3章 活動から得た知見の展開

1. 推進に向けた取組
2. 広域支援に向けた取組

第4章 おわりに ～今後の課題

巻末資料

II. 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)

災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー
～西日本豪雨災害の災害福祉活動から本部とチームを考える

調査研究の過程

本調査研究の過程は、概ね次のようになる。

(1) 平成30年7月豪雨・岡山県における災害派遣福祉チームの活動の取りまとめと考察

平成30年7月豪雨において展開された災害派遣福祉チームの活動経緯、活動内容、活動環境について調査を行い、時系列で取りまとめて考察を行った。最終的には、災害時の活動についてのプロセスとして整理し、今後の支援活動時にも参考となるような内容として取りまとめた。

本活動では、平時と同様、災害時にも他職種連携が必須であり、連携は医療・保健サイドからも要望されるものであることが確認された。また、災害派遣福祉チームの撤退時の活動からは、平時にあらかじめ取り組むべき活動内容も見えてきた。

(2) 活動を実施した府県の気づきと知見の展開

岡山県ならびに岡山県での活動を経験した5府県では、一連の支援活動の棚卸と総括が行われた。本調査研究では、支援活動を行った各府県の協力を得て意見交換会を開

催し、活動を経験したことによる気づきを確認し、学ぶべき知見、取り組むべき課題について協議や検討を行い、皆で共有した。

(3) 知見を共有する

【全国向けセミナーの開催】

岡山での活動内容や気づきを共有し、そこからどのようなチームをつくっていくべきかを考えた全国向けセミナー「災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー～西日本豪雨災害の災害福祉活動から本部とチームを考える」を開催し、全国でネットワーク構築と運営に取り組む関係者の意識の共通化を図った（平成30年11月6日開催）。

本セミナーには、31都府県及びその都府県と協力して構築に取り組む団体から計70名の参加者、関連する団体等からも9名の傍聴者があり、内容は総じて好評であった。



part1 西日本豪雨災害における災害福祉活動 ～岡山県倉敷市で展開された活動について
パネルディスカッション



災害派遣福祉チームを考える(グループワーク)

【圏域会議の開催】

岡山県の例を見るように、特に活動に着手したばかりの時期のチーム派遣は、県内支援だけに留まらず、県外からチーム派遣がある可能性も高い。その場合、被災地から極力近い県等からの支援が有効であると考えられるため、複数の県等から成る圏域で情報交換や意見交換、発災時に向けた関係性の醸成を図っておくことが望ましい。

東北、磐越等では複数県による検討が開始しているが、九州・沖縄圏域、近畿圏域では確認されていなかったため、協議の場を設定することの有効性の確認とあわせて圏域会議を開催した。その結果、相互の理解促進と自府県の取組に反映すべき内容等が明確になり、次年度以降は自主的に進めることが合意される等の効果があった。

(4) 都道府県の実態調査

都道府県及び広域間における災害時の福祉支援体制の構築状況、災害派遣福祉チーム等の人材育成の状況等の確認を行った。回答数は、全47都道府県中43団体である。

43団体中、既に構築したと回答した団体は27団体、現在構築中とした団体は13団体、今後構築の予定だが未だ取りかかっていない団体は2団体の計42団体であり、未回答団体も含む全47団体中43団体の89.3%が取り組んでいる状況が確認されている。そして、回答された43団体中、未定・予定はないとしたところは0団体であった。

実際に支援にあたる派遣人員の確保や育成を開始している都道府県は25団体であり、全都道府県の53.2%である。これは、都道府県内に災害時の福祉支援体制を「既に構築している」・「現在構築中である」の計40団体の62.5%にあたる。

派遣先については、一般避難所を支援対象とする団体は32団体にのぼり、昨年度の26団体から増加した。一方、支援対象を福祉避難所のみと回答した団体は昨年度の2団体に対して0団体、福祉避難所と社会福祉施設等と回答した団体は昨年度の4団体に対して3団体となっている。これは、ガイドラインにおいて災害派遣福祉チームは一般避難所を対象とすることを明記したことで、その趣旨の理解が進んだ結果と思われる。

事業結果

厚生労働省によるガイドライン発出により、多くの都道府県が災害時の福祉支援体制構築、災害福祉支援ネットワークづくりに取り組んでいたところであるが、平成30年度に発生した平成30年7月豪雨災害、そして北海道胆振東部地震によって改めて要配慮者支援の問題がクローズアップされ、各地で取組が加速化していることが、全国調査から確認された。現に、今年度は災害時の福祉支援体制に取り組んでいる都道府県の割合が43団体と概ね全国の9割となり、もはや災害時の福祉支援体制は取り組むべきものとして認識されたと考える。

ただし、この結果は、あくまで「取り組んでいる」という状態を示すだけのものであり、それが実際に機能するかは不明である。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の必要性を理解し、取り組むという「体制の整備・構築期」から、具体の取組や活動として機能させる「活動の拡充期」に移行するための、活動や取組に向けた実効的な支援が必要である。そのため、本調査研究ではアクションリサーチの手法を採用した。本調査研究のアクションリサーチでは、フィールドでの現地調査等で得られた内容を精査して効果的なアプローチ策を検討し、そのアプローチ策を再度現場にフィードバックすることで実施効果等を確認する。そして、結果を汎用性のある効果的な取組方策として取りまとめて展開を図ることで、全体的な推進を図ることを目指したものである。

フィールドでの現地調査に取り組み始めていた7月、平成30年7月豪雨災害が発生した。それに伴い、岡山県での支援活動が、本調査研究において最重要のフィールドとなり、アクションリサーチを行う上での情報や知見の提供、活動に際しての試行等は、直接的な支援という側面もあった。しかし、岡山県において県内外の災害派遣福祉チームによる活動が行われたことで、本調査研究はより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の実態に即した内容になったと考える。本調査研究では、実際に岡山県で展開された活動について、幾度も現地調査を重ね、関係者への調査や協議、活動の試行を通じて、改めて災害時の活動に向けた課題、実施のためのプロセスを整理し、適宜フィールドにもフィードバックし続けた。それらを取りまとめた本報告書の内容は、現在の災害時の福祉支援体制を取り巻く状況や取組みを最もとらえたものと考えられ、今後体制構築や拡充に取り組む関係者にとって、参考になるものと考えられる。

活動プロセスの精査

発災以降の大まかな活動プロセスは、5月に発出されたガイドラインにおいて整理されていたところである。しかし、今回の被災地への岡山県災害派遣福祉チームの県内派遣、5府県による広域派遣による支援活動では、DMATが活動する緊急期から応急期の終了頃まで大規模に展開されたことで、災害派遣福祉チームの活動をスムーズに展開するために必要となる条件を多く確認することとなった。それは、災害派遣福祉チームの活動を支援する事務局/本部の体制やそれらへの支援、チームの活動を支援するコーディネーターの存在と果たすべき役割、広域派遣時の調整機能や派遣プロセスの標準化である。以上については、今後ガイドラインの改定時には反映すべき内容として整理を行った。

他職種との連携した取り組みの必要

～大規模災害時の体制への参画・平時からの連携体制の重視

この一連の岡山県での支援活動において、その重要性が確認された事項は多々あるが、特筆すべきは、災害時の福祉支援の本格的な活動の契機となったのが保健・医療の他職種からの要請であったという厳然たる事実である。これは、かねてより災害時の支援活動として明記されてきた医療、保健において、福祉も同様に連携すべき対象であるとして承認されたということに他ならない。結果として、岡山県で展開した一連の活動は、災害派遣福祉チームの先遣隊派遣時から派遣終了の撤収時期まで継続して他職種と連携して展開されたが、その背景には次のようなことがあると考えられる。

- 地域共生社会・地域包括ケアシステムの推進により、保健・医療・福祉のそれぞれが他職種連携による支援体制を当然のものとして考えるようになった
- 二次被害防止のためには、災害時の福祉支援も重要であるという認識が、他職種にも進んでいた
- 災害時の福祉支援を担う公的な存在として「災害派遣福祉チーム」が存在していることが認識され、信頼を得た
- 実際に連携して活動する中で、適切な役割分担がなされ、それぞれが能力を発揮した
- 発災以降、被災者のニーズも変化するが、保健・医療・福祉がそろっていたことで、それに応じた体制を取ることができた

避難所での支援活動だけではなく、今回、災害派遣福祉チームは、KuraDRO（Kurashiki Disaster Recovery Organization：倉敷地域災害保健復興連絡会議）にも保健所から参画を要請されて加わっているが、その背景にあったのは、災害派遣福祉チームの活動についてのDMATからの情報提供であった。そして、緊急時の医療の色が濃かったKuraDRO終了後は、保健・福祉が主となる後継のKuraDRONを担い、より保健師らと連携を強化し、応急期から復旧期への移行を支援する活動を行っていた。こうした一連

の流れや連携による支援活動のスタイルは、今後の災害時の支援のスタンダードになっていくものと考えられる。

現在、都道府県では大規模災害時の保健医療活動に係る体制の整備が求められ、構築に取り組んでいる。そして、岡山県での活動を経験した青森県、群馬県、京都府は、この体制内に福祉も取りこんでおり、他県でも同様の動きがある。その背景には、岡山県において保健・医療・福祉が連携した活動によってその効果が可視化されたことも大きいと考えられ、今後もその動きは加速していくものと考えられる。

広域・圏域への展開 ～経験による深い気づきと確信を次の活動の源泉とする

一連の支援活動から得たものは、実働についての知見だけではない。それは、災害時の福祉支援には平時における取組の充実が大きく影響し、その取組は平日頃より実施している福祉支援の中にあるという、関係者に共通する深い気づきである。そして、平時にも求められている他職種との連携や要配慮者の種別を超えた取組等は、災害時にも同様に強く求められる事実を確認したときに得た、この活動は地域共生社会/地域包括ケアシステムを災害時にも継続させる取組であるという確信である。

支援活動に関わった府県関係者は、以上の気づきと確信を得て、自府県内の取組を加速化させる行動を起こしだしており、さらにはそれを他県等に伝播させるための活動に自律的に取り組みだしている。

本調査研究では、活動した府県関係者による意見交換会が複数回行ったが、そのことは本調査研究の内容を充実させるだけでなく、協議の場を設定するプラットフォームを提供することで関係者の思考を相互に深めていく効果ももたらした。よって、災害福祉広域支援ネットワークの構築を進める場合は、こうしたプラットフォーム機能の存在が必要である。

また、全国セミナーでは、府県関係者に登壇してもらい、グループワークのファシリテーターも依頼するなど、全国からの参加者に向けて話をしてもらい、経験や意識の共有、理解促進を図った。また、圏域会議でもオブザーバーとして出席・発言する、他県での研修支援を行う等、自府県の取組のみならず、他県への支援実施や連携を積極的に図ろうと働きかける状況が確認されている。これは、参加者と同じ都道府県・事務局等の「同じ立場」の人々が話をすることによる理解促進への働きかけや、取組に際しての忌憚のない協議の場の設定の試行であり、こうした機能も今後災害福祉広域支援ネットワーク構築に向けて必要になると考えられる。

災害時の福祉支援体制は、平時にもある地域包括ケアシステム、地域共生社会を、災害時にも機能させるための体制である。よって、平時と同様に、多様な担い手の存在、他職種連携、行政と民間事業者の適切な役割分担を基礎とし、つくりあげていくものであり、現在はそのことが福祉に従事する者だけではなく、行政・他職種においても共有されはじめている状況だと考える。

「平時」と「災害時」は別の時間軸にあるのではなく、延長上にある。そのため、平時のみ・災害時のみ等の壁を設定しない思考や取組が、「持続する安全安心な社会」の実現につながる。平時にできないことは、災害時にはできないのである。ゆえに、こうしたことに気づいている人々が増えることは、災害時の福祉に寄与するだけでなく、平時における地域社会の福祉向上にも寄与することになる。災害時の福祉支援体制、災害福祉ネットワーク、災害福祉広域支援ネットワークの推進のためには、平時の取組との結びつけを意識し、取り組むことが重要である。

事業実施機関

株式会社富士通総研
〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1 ニューピア竹芝サウスタワー
03 (5401) 8396