

## 事業概略書

## 災害派遣福祉チームの育成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203頁)

## 事業目的

厚生労働省より平成30年5月31日に発出された「災害時の福祉支援体制の整備について」（災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン）では、都道府県に対し、災害時の一般避難所に避難する災害時要配慮者等の福祉ニーズに的確に対応し、避難生活時の生活機能の低下等の防止・悪化を防ぎ、安定的な日常生活への移行を支援するため、都道府県、社会福祉協議会や各種団体から成る災害福祉支援ネットワークの構築と「災害派遣福祉チーム」の組成が示された。それを受け、先般の平成30年7月豪雨では、被災地の一つである岡山県において、岡山県災害派遣福祉チームによる県内派遣のほか、青森県、岩手県、群馬県、静岡県、京都府の5府県より災害派遣福祉チームが派遣され、医療・保健の他職種と連携した活動が展開された。災害派遣福祉チームの活動場所である被災地域では、一般避難所を対象に要配慮者の悪化防止、一般避難所から仮設住宅への移行支援等が進められたことにより、被災地域及び被災地域の社会資源でもある事業所の復興を後押しし、一般避難所の混乱に起因する被災地全体の混乱の防止に一定程度の効果をあげたと考えられる。

一方、被災地に対する災害派遣福祉チームの派遣支援の経験を持つ県等は、熊本県への派遣による支援経験を持つ岩手県、京都府のみであったため、未経験の県による災害派遣福祉チームの活動では、支援経験を持つ2チームによる現場でのOJTや支援者間の申し送りによって支援を展開することとなった。また、平成29年度末には実際に支援の確保や育成を開始している県等が22団体であったが、育成等の問題から派遣困難とする等、実際の支援活動に入ることができない状況も見られた。

災害派遣福祉チーム、事務局等は、県内のみならず広域に活動する可能性がある。よって、他県とも共通の活動プロセスや内容に則って動くことが必要であり、受援の場合にも重要である。そのためには、それらの獲得を目指す育成システムが必要であるが、育成システム的前提には求めるべきチーム像・人材像とその獲得方法の整理が必要である。一方、災害時に接続できるという点で標準化・共通化は重要であるが、この育成が平時の地域福祉に係る活動、特に地域や行政、他業種との連携の中で進むことを考えると、都道府県は自身の考える地域共生社会のありかたや地域包括ケアシステムとも連動して考えるべき内容であり、自県等の実情に即した体制を自ら考えながらつくっていくべきである。

よって、全国で共通化・標準化すべき内容の整理、必要とする能力・技術の獲得方法だけではなく、それらを自県の実情を図りながら効果的に展開することを考えられる能力・技術の獲得も図る必要があることから、本事業ではそれに資する全体設計とプログラムの開発を行うこととした。

## 事業概要

本調査研究では、災害派遣福祉チームの活動の標準化に際して、登録時に実施される研修プログラムの開発を行うことを目的に、災害派遣福祉チームの派遣経験を持つ府県およびネットワーク事務局の担当者、学識者から成る検討委員会を組成し、調査研究を開始した。

災害時に災害派遣福祉チームが確実に活動を開始し、継続するためには、災害福祉支援ネットワークの体制と強化も重要である。また、災害派遣福祉チームの育成を行う場合はチームを運営するための人材の層の設定も必要である。そのため、先行して災害福祉支援ネットワークの構造と機能、災害派遣福祉チームの活動を開始・継続させるために必要となる体制を整理した。その上で災害派遣福祉チームの人材像の設定を行い、それぞれの人材像に即した能力と要件の定義を行った。

災害福祉支援ネットワークの活動の標準化とは、すなわち最低限共通すべきところの抽出でもある。それらの基本的な知識等は災害派遣福祉チームのチーム員の育成の初期段階で導入されるべきであることから、開発すべき研修プログラムは登録時に実施される導入研修に焦点をあてた。また、災害時には自律的に活動できることが重要であり、基本的な知識の獲得とあわせて活動のためのマインドセットがなされていることが重要である。そのため、研修プログラムは自律的に活動できるチーム員の育成がなされることを重視し、受講者自ら・そして同じチーム員同士で考えて答えを獲得できるような内容とした。

以上については、全国向けセミナーを開催し、災害福祉支援ネットワークを運営する都道府県と事務局に対して情報提供を行った。また、導入研修のプログラムについては、オブザーバーである全国社会福祉協議会の協力を得て全国6カ所で試行を行い、都道府県が実施できるようにパワーポイントで作成し、報告書とあわせて公開した。

また、令和元年10月に発生した台風第19号災害で被害を受けた被災県では、災害派遣福祉チームによる活動が行われた。その中でも、隣県による広域派遣を受けながらの活動事例（長野県・群馬県）、県内派遣から地域に支援を結び付けた活動事例（栃木県）については、今後の災害福祉支援ネットワーク・災害派遣福祉チームの充実のために重要な視点を含むものであることから、その事例の取りまとめを行った。

### 【報告書目次】

- 第1章 災害時の福祉支援体制に係る課題
    - 1. 平成30年度末の状況
    - 2. 今年度取り組むべきこと
  - 第2章 災害派遣福祉チームを動かす際の課題と方法の検討
    - 1. 検討の経緯
    - 2. 都道府県・ネットワーク事務局向けセミナーの開催
  - 第3章 研修資料の開発
    - 1. 研修資料の開発
    - 2. 導入研修の資料
  - 第4章 令和元年度台風第19号における災害派遣福祉チームの活動
    - 1. 隣県と協力した災害派遣福祉チームの活動（長野県・群馬県）
    - 2. 災害派遣福祉チームの支援を地域に引き継ぐ（栃木県）
  - 第5章 おわりに ～今後の課題
- 資料 災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー  
(ホームページのみ掲載)  
災害派遣福祉チーム 導入研修資料

## 1. 災害福祉支援ネットワークの構造と機能の整理

現在、各都道府県で構築が進む災害福祉ネットワーク・全国で取り組む災害福祉広域支援ネットワークの推進を図るべく、アクションリサーチの手法も取り入れながら調査研究を行った。実施に際しては、既に災害派遣福祉チームの派遣経験を持つ府県担当者、及びネットワーク事務局の担当者、学識者から成る検討委員会を組成し、オブザーバーには全国社会福祉協議会を迎えて検討を行った。

昨年度実施の「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」（㈱富士通総研 平成30年度社会福祉推進事業）では、今後の課題として「医療・保健との連携」、「手順・プロセスの標準化」、「受援する力の醸成」、「広域派遣の調整機能」の4つがあると考えられた。その要因は複数あるが、いずれの課題にも共通し、緊急かつ優先的に取り組むべきは災害派遣福祉チームの活動の標準化の問題である。しかし、災害派遣福祉チームが被災地で活動を行うには、チーム員である各人の能力の向上等も重要であるが、チームを動かす組織・体制、発災時の活動環境の確保が重要である。以上から、「災害派遣福祉チームの活動の標準化の検討」を行うためには、「災害派遣福祉チームを動かす際の課題と実施体制の検討」を平行して検討し、体制を強化することが必要であると考えられた。

平成30年5月に発出された「災害時の福祉支援体制の整備について」の「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」（以下、「ガイドライン」という。厚生労働省 平成30年5月31日 社援発0531号）では、災害福祉支援ネットワークは都道府県と事業者や職能団体等が共につくるものであり、一般避難所における要配慮者支援として二次被害防止に取り組むことが述べられている。現在、多くの都道府県で災害派遣福祉チームの組成が進むが、ガイドライン発出までの検討経緯等から、県によって想定する支援対象、活動場所には違いが生じている状況がある。また、派遣経験が無い場合、災害が発生した場合に、派遣の見極め、活動の継続、県及び本部が災害派遣福祉チームを動かすための組織と体制が十分ではないという指摘もある。

災害時の支援体制であるICS（インシデントコマンドシステム）の機能を災害福祉支援ネットワークにあてはめて考えてみると、現在の災害福祉支援ネットワークは、災害派遣福祉チームのチーム員の確保は進むものの、指揮調整機能では災害派遣福祉チームの活動を決定するための情報収集や決定プロセスが整理しきれておらず、そこに情報をあげていくための企画部門を担う人員も明確ではない。また、災害が発生した場合にはネットワーク本部だけではなく、現地にも企画部門や包括支援部門、財務総務部門のブランチが必要だが、それらの体制等についても議論されていない。

図表- 1 ICSの項目との関係

ICSの機能	主な内容	行動の例	都道府県・ネットワーク本部	現地（被災地）
指揮調整 Incident Commander	・目的、戦略、優先順位の確立	決定	指揮調整	
企画部門 Planning Section	・情報の収集と分析 ・文書作成と保持等	考える	活動環境の確保・整備	現地での活動環境の確保・整備（現地） 【管理項目】
包括支援部門 Logistics Section	・食糧及び必要なサービスの供給	集める		
財務・総務部門 Finance/Administration section	・支出、請求、補償に関する会計 ・必要な資源調達	支払う		
実行部門 Operation Section	・目標達成のための実施	実行に動く		支援活動 【支援項目】

現在の災害福祉支援ネットワークは実行部門を動かすための機能が弱く、災害が発生した場合に災害派遣福祉チームの機能が十分に発揮されない可能性も考えられる。よって、都道府県及び都道府県のネットワーク本部は、現在の災害福祉支援ネットワークの課題を認識し、その上で災害派遣福祉チームの標準化を考えることが必要と考えられたことから、全国の都道府県・ネットワーク事務局を対象に「災害福祉広域支援ネットワーク構築セミナー～災害派遣福祉チームを動かす組織と体制を考える」を令和元年9月24日に開催した。セミナーでは、以上の課題の共有と、その解決策のヒントとして4事例を県及びネットワーク事務局から報告を行い、そのテーマに基づいて参加者で協議を行った。当日は40都府県から84名が参加し、関心の高さがうかがわれた。

図表- 2 セミナーのプログラム(令和元年 9 月 24 日開催)

時間	項目	講師
10:00	開会・オリエンテーション	
10:05-10:35	災害時の福祉支援体制と今後の方向性(仮)	厚生労働省社会・援護局 福祉基盤課
10:35-11:35	都道府県のネットワーク体制と人材・組織マネジメント	(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
11:35-12:30	休憩	
	機動力のあるネットワーク体制・人材をつくる	
12:30-14:30	part1.平成30年度豪雨災害時の活動自治体に学ぶ ①県と団体の協働 ②活動の源泉～人材育成と体制強化 ③活動を開始する～県と事務局による活動開始時のフロー ④活動環境の整備～ロジスティクス	①木村 真悟 岡山県社会福祉協議会地域福祉部副部長 ②丹下 ねね 京都府健康福祉部 地域福祉推進課 ③浅沼 修 岩手県保健福祉部地域福祉課生活福祉担当課長 加藤 良太 岩手県社会福祉協議会地域福祉企画部主査 ④松浦 史紀 静岡県社会福祉協議会福祉企画部主幹
14:30-14:40	休憩	
14:40-16:05	part2.ネットワーク構成団体と共に体制・人材をつくるには	進行:華頂短期大学幼児教育学科教授 武田 康晴
16:05-16:30	今後の標準化に向けた人材育成策と都道府県内の人材育成体制支援策 他	社会福祉法人全国社会福祉協議会法人振興部 他

## 2. 災害派遣福祉チームの導入研修の開発

人材育成を図る場合、その成長にあわせた人材の層と能力を定義することが必要である。災害福祉支援ネットワークの構造と機能、災害派遣福祉チームの活動を開始・継続させるために必要となる体制を整理したことによって、災害派遣福祉チームの人材の層と、各層に即した能力と要件の定義を行うことが可能となった。

災害派遣福祉チームの活動の標準化とは、基本的な知識と活動が各都道府県のチーム、そして全国で共通になっていることである。災害派遣福祉チームの人材の層は複数あるが、全ての層でも共通して必要であるのは、活動に対する正しい理解と動機づけがなされ、それに基づいて活動する状態となっていることである。まずは、活動に対する理解と動機づけに基づいてマインドセットがなされているチーム員であることが重要であるため、それは育成の開始時、知識の導入時にしっかりと行う。そして、その上で更なる知識や技術を身に付けていく育成計画を立てることが望ましい。登録時の研修は、その後の災害派遣福祉チーム員としての行動を決定づける可能性が非常に高い。また、基本的な知識を学ぶという点からも、全ての都道府県に共通して重要な研修である。したがって、ここで何を学び、何を獲得するかは最低限共通化することが必須であると考え、登録研修等の導入時の研修のプログラムを開発した。

図表- 3 育成プログラムの構成

対象	求められること	研修後の状態
<p><b>導入研修</b></p> <p>災害派遣福祉チームに新たに登録する者</p> <p>今までなかった部分であり、共通させて標準化すべき部分</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>活動目的である、二次被害の防止、被災地域の自立と復旧・復興を理解している</li> <li>災害現場では想定外も起こりうるため、自分で考え、柔軟に対応ができるために必要な動機づけ・マインドセット、基本的な姿勢の獲得がなされ、最低限の知識・情報を持っていること、もしくはそこへのつながり方を知っている</li> <li>チームで活動することの有用性を理解している</li> <li>自身の平時の業務との関連も理解するだけでなく、平時に取り組むべきことを考えることができる</li> </ul> <p>背景や基本的事項の講義(情報獲得)・演習(自ら考え獲得)</p>	<p>活動に際しての動機づけ・マインドセットができている</p> <p>リーダーのもと、チーム員として適切な活動ができる</p>
<p><b>step1</b></p> <p>マインドセットがされ、リーダーのもと活動できるが派遣活動の詳細は理解していない</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害派遣福祉チームとしての活動の一連（待機～派遣～活動体制の構築/前チームからの引継ぎ～活動～終了時の引継ぎ～撤退）の中で、活動と実施の手順・行うべきことがわかる</li> </ul> <p>図上訓練による確認</p>	<p>活動と実施の手順を理解している</p>
<p><b>step2以降</b></p> <p>既に研修・訓練等で基礎理論や知識を獲得しており、実務において継続的改善を図ろうとする者</p> <p>既存の研修でもカバーできる可能性</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>活動の中で与えられた課題に対し、対策を考え、対応できる</li> </ul> <p>ロールプレイ等、実際の活動を模した研修・訓練</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>他職種等と協力した活動体制がわかる・またその取組ができる</li> <li>全体を俯瞰した戦略的な思考ができる（活動計画の立案、分野横断的な思考）</li> </ul> <p>他職種等との合同訓練、県防災訓練等での実践研修等</p>	<p>チームでの活動においてリーダーシップを発揮することができ、活動を実行する上での課題解決策やストレスの排除策がわかる</p>

個人の理解動機づけ  
 ・基本的な事項の理解  
 重要

実践・質の向上  
 ・更なる知識、技術の獲得

本プログラムについては、全国社会福祉協議会が実施した「災害福祉支援ネットワーク構築・運営リーダー養成研修」の場を借りて説明と試行を行い、プログラムを取りまとめた。プログラムの構成は次のとおりである。

図表- 4 導入研修の構成とタイムテーブル

開始	終了	時間	カテゴリ	タイトル	講師等
9:30	9:35	0:05	開会	—	主催者等
9:35	10:25	0:50	1.行政説明	災害派遣福祉チームについての基本事項	都道府県
10:25	10:35	0:10	(休憩)		-
10:35	12:15	1:40	2.演習 I	ディスカッション～避難所における福祉ニーズを考える	ネットワーク事務局 又は災害派遣福祉チームのチーム員
12:15	13:10	0:55	(昼食休憩)		
13:10	14:10	1:00	3.事務局説明	災害派遣福祉チームの活動	ネットワーク事務局
14:10	14:20	0:10	(休憩)		
14:20	16:20	2:00	4.演習 II	一般避難所での災害派遣福祉チームの活動	ネットワーク事務局 又は災害派遣福祉チームのチーム員
16:20	16:30	0:10	閉会	—	任意

### 3. 令和元年度台風第19号における災害派遣福祉チームの活動

令和元年10月に発生した台風第19号災害で被害を受けた被災県では、災害派遣福祉チームによる活動が行われたことから、今後の災害福祉支援ネットワーク・災害派遣福祉チームの充実のために重要な視点を含むことから、事例の取りまとめを行った。

長野県は避難所が開設された当初より、長野県の災害派遣福祉チームである長野県ふくしチーム（以下、「長野県ふくしチーム」という。）が長野市内の一般避難所で県内派遣による支援活動を開始した。しかし、被災した中で県内派遣のみで支援を継続させることは厳しかったため、10月21日から12月10日まで隣県の群馬県の災害派遣福祉チームであるぐんまDWA T（以下、「ぐんまDWA T」という。）が12クール・44名のチーム員を広域派遣した。本事例では隣県からの支援（圏域内の支援）、調整班の配置によるロジスティクス機能の確保、がある。この活動からは、隣県からの支援（圏域内の支援）、調整班の配置によるロジスティクス機能の確保、が行われた。災害派遣福祉チームの活動は県内派遣のほかに他県からの広域派遣による可能性も含む。その際には、近隣県の支援が現実的であることから、今後は相互支援を想定した圏域内での連携体制を進めていく必要がある。また、災害派遣福祉チームの活動にはロジスティクス機能の確保が重要である。

栃木県の場合、10月14日にDMA T等との合同先遣隊による調査を実施し、当初は一般避難所の運営体制が確立されていたことから当面の派遣は見合わせていたが、避難生活の長期化から二次被害の発生が懸念されたため、10月28日から栃木市内で県の災害派遣福祉チームである栃木DWA T（以下、「栃木DWA T」という。）の県内派遣による支援活動を行った。その活動で得た支援情報等は栃木市が設置した被災者支援総合対策班に市担当課を通じて提供されたことから、災害派遣福祉チームの支援の情報を以降の市の包括的な支援に生かすこととなった。この活動では、活動計画の見直しを行ってチーム派遣を行ったこと、災害派遣福祉チームの支援や情報等の引継ぎ先として被災自治体の地域包括ケア推進課を通じて市が設置した被災者の総合的な支援のプラットフォームである被災者支援総合対策班に引き継がれた。被災者の支援は避難所だけではなく、その支援を復旧・復興まで結びつけていく必要がある。生活を再建していく中では福祉以外にも健康、福祉、教育、資産、住宅等が重要であり、最も住民の生活に近い市区町村による包括的な支援体制がつけられることが望まれる。その体制に災害派遣福祉チームの支援情報等が引き継がれていくことで、支援の継続性も保たれると同時に生活を包括的に支えることになる。相互支援の観点から、現在の災害福祉支援ネットワークでは都道府県の単位で構築が進んでいるが、このように市区町村とうまく連携していくことが今後の鍵であると考えられる。

## 事業結果

本調査研究では、9月に開催した全国向けセミナーの開催のほか、導入研修試行時の研修プログラム案のデータを希望する都道府県に提供する等して、調査研究の過程においても積極的に情報を提供した。研修プログラム案のデータについては希望のあった15府県に提供を行っており、登録研修等の導入研修、既に登録研修等が終了している場合には継続研修の一部として取り入れる等して活用された。また、調査研究の過程において令和元年台風第15号、第19号が発生したこと等から、災害派遣福祉チームの活動に際しての情報提供等も行う等して都道府県の活動を支援した。

災害派遣福祉チームの人材の層、その人材に求められる能力等を定義し、要件を明らかにしたこと、導入研修の開発によって、都道府県での人材育成計画の検討、災害派遣福祉チームの基本的な活動の標準化は進むものと考えられる。

一方、それに先立ち検討を行った災害福祉支援ネットワークの組織・体制については、ロジスティクス機能を中心に課題があることをあらためて確認した。だが、この内容を説明した全国セミナーでの感想では、自県のネットワークの課題が認識できた、整理できたとする意見も多かったことから、今後はその検討を進め、組織・体制の強化を図るとともに共通化を進めていくことも重要である。

<b>事業実施機関</b>
---------------

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