

平成 24 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

災害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 報告書

平成 25 (2013) 年 3 月

株式会社 富士通総研

目次

第1章はじめに	1
1. 実施目的	1
2. 検討の視点	2
(1) 検討のポイント	2
(2) 得られた課題 ～災害福祉の必要性	3
3. 事業の概要	5
(1) 検討委員会の設置	5
(2) 検討の流れ	6
第2章 都道府県の実態 ～アンケート調査結果から	7
1. 調査の目的と概要	7
(1) 調査の目的	7
(2) 設問の構成	7
(3) 調査方法及び調査期間	9
(4) 回収結果	9
(5) 注意事項	9
2. 都道府県の実態	10
(1) 調査結果の概要	10
(2) 考察	19
第3章 災害福祉広域支援体制の構築	20
1. 災害福祉による支援の必要	20
(1) 要援護対象者における課題	20
(2) 各段階で求められる支援 ～二次被害の防止で要援護者の命を守る	22
(3) 支援実施に際しての留意事項	29
2. 災害福祉広域支援ネットワークについて	30
第4章 実施に向けて	31
1. 都道府県の福祉支援ネットワーク	31
(1) 福祉支援ネットワークの構築	31
(2) 災害規模に応じた対応	35
2. 福祉支援ネットワーク本部	36
(1) 福祉支援ネットワーク本部を担う主体	36
(2) 様々な連携	36
3. 災害福祉支援チーム	37
(1) 災害福祉支援チームの実施内容	37
(2) 災害福祉支援チームの確保	44
(3) 災害福祉支援チームの研修・訓練	44
(4) 中長期の支援	45

4. 想定される資機材等-----	46
(1) 想定される資機材・備品とその所在 -----	46
(2) 効率的な調達と確保・保管 -----	47
5. 福祉支援ネットワークの活動に必要な情報-----	48
(1) 必要な情報と保管場所 -----	48
(2) 情報伝達と情報共有 -----	49
6. 福祉支援ネットワーク構築に向けての課題-----	50
(1) 都道府県の実態に合わせた構築 -----	50
(2) 公民協働による構築 -----	50
(3) 民間活動を支える仕組み -----	50
(4) 災害福祉に対する意識の醸成 -----	50
おわりに -----	51
参考資料 -----	55
1. 検討委員名簿-----	55
(1) 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 検討委員会 -----	55
(2) 災害福祉広域支援ネットワークの構築に関する検討会 委員名簿（参考） -----	56
2. 都道府県の取組事例-----	57

第1章 はじめに

1. 実施目的

【東日本大震災で明らかとなった広域支援体制・ネットワーク構築の必要性】

平成23年3月11日に発生した東日本大震災の教訓から、発災直後から機動的に福祉・介護人材の派遣等の対応ができるような、災害時における福祉・介護分野の広域的な支援ネットワークの必要性が明確となった。既に厚生労働省老健局から発出された「介護保険施設等における防災対策の強化について（平成24年4月20日付老総発0420第1号、老高発0420第1号、老振発0420第1号、老老発0420第1号）」及び「大規模災害時における被災施設から他施設への避難、職員派遣、在宅介護者に対する安全確保対策等について（平成24年4月20日付事務連絡）」では、社会福祉施設（以下「施設」という。）や介護保険等の事業所（以下「事業所」という。）間の災害支援協定の締結や、介護職員の応援派遣について示されている。そうしたところから、本調査研究では、東日本大震災における災害時要援護者¹（以下「要援護者」という。）と被災地支援の状況を踏まえ、災害時の福祉に着目した支援体制のあるべき姿とその具体的な実施方法、条件等について検討を行った。

災害は、その種類・発生する時間帯や場所等で、小規模な被害から大規模な被害に至る場合もあり、一律に被災レベルをとらえることはできない。また、そうした被災レベルに応じた支援体制も、被災地だけで対応可能なものから、都道府県が対応すべきもの、全国レベルで対応すべきもの、と状況に応じた対応が必要である。そうした状況に合わせた対応や広域間での支援までを視野に置き、本調査研究では都道府県単位での支援体制の構築、それに関わる主体や人々の防災リテラシーの向上に寄与することを目指した検討を行った。

【広域支援体制の構築のはじまりはどこか】

東日本大震災の被災地では、要援護者を現地で支援するマンパワーの確保等が困難となり、被災地以外の広域から支援を送り込む必要が生じた。東日本大震災では、厚生労働省、他自治体、事業者団体、職能団体等が被災地のニーズを確認し、マッチングやコーディネートを実施して支援を送り込む努力を続けたが、多くの課題が残った。

当初、本調査研究も被災地以外から被災地に支援を送り込む広域支援ネットワークの具体化に焦点をあてることを想定した。しかし、その後の都道府県調査の結果では、都道府県や市区町村内でも要援護者支援体制の構築や検討が進んでいないこと、災害福祉に対する基本的な認識や取り組み姿勢等の違い等がわかった。また、その後のヒアリング調査等から、災害時の要援護者支援で求められる支援やそれを実施するための方法等について、支援を行う側と受ける側の双方が共通認識として持っていることが、被災地以外から支援が入る場合に重要であることも見えてきた。広域支援ネットワークの構築のためには、要援護者支援についての共通認識の醸成、効果的な支援を行うための連携体制づくり、支援の送り手と受け手がストレスを感じずに結びつくための条件検討等の環境整備が急務であることが明らかとなってきたのである。

よって、有識者による検討委員会では、発災後の時間軸に沿った災害福祉の必要性、公民協働による支援体制の構築について議論を重ねて明らかにし、情報提供することで、体制構築に関わる自治体や事業者らの共通認識の醸成の支援と、体制構築に寄与することを目指した。一方で、災害はいつ発生するか判らない喫緊の課題であることから、東日本大震災で確認された状況をもとに、災害時すぐに活動することができる災害福祉支援チームの組成の検討を行うことで、支援体制と環境の整備、実効的なチームの組成という両輪の検討を目指した。

一方、福島県では原発事故による長期の広域避難が発生し、従来の自然災害では捉えきれな

¹ 要援護者：本報告書での「要援護者」とは、高齢者、障害者・児、妊婦、乳幼児等、災害時に避難先で特別な配慮が必要な住民を指す。

い困難を強いられている状況があるが、本調査研究ではその検討を十分に行えたとは言えない。しかし、これからの地域社会の再生やまちづくりにおいては、本調査研究で検討した支援体制の構築が必要と考えられることから、その検討を進めて頂ければと考える。

2. 検討の視点

(1) 検討のポイント

① これまでの要援護者支援の状況

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震においても、高齢者や障害児・者、子どもをはじめとする要援護者への支援や、その人々を支援する施設の事業継続について多くの課題が見られた。そのことが、福祉避難所の指定や応急仮設住宅、地域の高齢者等のサポート拠点等の設置という動きに結びついたが、その意味や必要性等を全ての都道府県等が同じように理解している訳ではなく、災害時の要援護者支援についての認識や体制検討の動機等もまちまちである。また、広域間の要援護者の支援体制についての検討も十分行われているとは言い難い。また、実際に要援護者を支援する事業者においても同様であり、他事業者との災害時における相互支援協定の締結等の連携による事業継続等の具体的な対応策をとっていた事業者も少ない。

このような状況から、災害時の福祉支援の重要性について認識を深めるためにも、自治体、事業者やそれを支える事業者団体、職能団体等が自らの課題として取り組みを進めてもらえることを本調査研究では目指し、進めることとした。

② 東日本大震災で起きたこと

東日本大震災では様々な混乱が生じたが、要援護者支援に関する次のような課題があった。

【見受けられた状況】

- 東日本大震災の被災地では、要援護者を支援する体制確保が不足したにも関わらず、福祉・介護専門職の派遣の仕組みが無く、体制確保まで時間を要した。要援護者の支援ニーズについても、発災以降の時系列で内容が変化した。
- 支援体制は、まずは地域等の市区町村内での支援、次に都道府県等の一定程度の面的な拡がりの中での支援、そして都道府県を越えた広域の支援が想定されるが、そうした段階的な体制のあるべき姿、その方法論については未整理であった。
- 福祉分野では災害福祉の検討が十分進んでおらず、支援体制の構築も進んでいなかった。

○要援護者支援における量と質の不足

- ・ 高齢化が顕著な地域で発生したため、要援護対象者数増加への量的対応が不足
- ・ 生活支援・早期リスクの発見と、それを可能とする災害福祉の視点とその体制が不足
- ・ 災害時に要援護者が安心できる場所の確保、その場所への移動支援、そこでの支援体制の不足
⇒ 今まで考えてこなかった事態への対応（事前の知識・経験・想像の不足）が求められる
⇒ 地域での資源やマンパワーが不足した際の対応策の不足が見られる

○地域での量や質の不足が生じたにも関わらず、広域からの受入れは進まなかった

【受入れ側】

- ・ 仕組みが無かったため、受入れ条件や手続き等をその場で判断することが困難だった
- ・ そもそも支援受入れ等の動機付けがされていなかった
- ・ 顔の見えない関係への抵抗があった
⇒ 送る側の体制だけではなく、支援を受入れる側の体制にも課題がある
⇒ 被災時に様々な交渉や決め事を行うことは難しく、事前調整等によって環境整備と手続きを明確化する必要があり、わずらわしさが先に来る
⇒ 他所から被災地域に広域支援で入ろうとしても、地域の実態はつかみにくい

【支援側】

- ・情報が集約されておらず、どこと連絡を取ればよいか不明だった
 - ・派遣された人々も、必ずしも災害時の支援のための訓練経験や知識を持ってはいなかった
- ⇒ 情報集約先が未整理・コーディネーターの不在という課題がある
- ⇒ 支援する側の人材育成や体制づくり、環境整備の課題がある

【共通として】

- ⇒ 災害時の福祉派遣チームのあり方の検討が必要である
- ⇒ 支援と被災地ニーズとのマッチング機能等の、調整やコーディネートを行う仕組みが必要である
- ⇒ 発災直後から、すぐに支援が動くための連携や合意形成が必要である

○公民協働による体制構築は未整備のところが多かった

- ・災害時の公の限界があった
 - ・災害発生から復興までを通じて、要援護者を包括的・継続的に支援していくことの必要性が明らかとなった
- ⇒ 要援護者を支援するのは、行政だけでも・事業者だけでもないことから、公民協働による体制構築と推進が望ましい
- ⇒ 広範に渡る要援護対象者をカバーするには、高齢者・障害者等それぞれに精通した事業者や団体が体制構築や推進に参加することが好ましく、各主体が連携して都道府県内に支援体制のプラットフォームを作ることが重要と思われる

以上から、本調査研究では、次のように検討のポイント整理を行った。

【検討のポイント】

○災害時における福祉支援ネットワークの体制

- ・・都道府県や市区町村、事業者、事業者団体や職能団体等が公民協働で作る支援体制

○災害時の福祉派遣チームの仕組み

- ・・支援が必要とされる時期とその機能

○支援活動の内容等

- ・・各支援活動の考え方とその内容

検討結果については、地域によって異なる特性や実態があっても自治体を取り組みやすくなるよう、あるべき姿等については固定化されたフォーマットではなく、その例示にとどめ、極力求められる機能を明確に述べるようにした。

(2) 得られた課題 ～災害福祉の必要性

今回実施した調査や検討の中で確認された課題としては、①災害時の福祉のあり方、②広域災害時をはじめとする支援体制のあり方、③支援に入る側と受ける側のあり方、があった。

【災害時の公民協働による支援体制構築の必要】

発生が懸念されている南海トラフを震源とする巨大地震では、東海沖から日向灘の広範な地域での被害が想定されている。そうした大規模災害だけではなく、地形、地質、気象等自然的条件から、日本は地震、台風、豪雨、火山噴火等による災害が発生しやすく、毎年何らかの災害が発生している。よって、災害対策は、地域に関わらず普遍的に検討されるべきものである。一方で、高齢者数の増加等に伴い、要援護者の潜在的な対象者数は増加している。災害時に要援護者は一般の人々と同じような危険回避や避難行動、避難生活、復旧や復興活動を自力で行うことは困難であり、他者からの援護を要するが、少子高齢化が進む地域では住民間での支援の限界も考えられる。その結果、災害による直接の被害が無かった場合でも、その後の避難生

活による環境変化や生活問題から二次被害を受け、新たに要援護状態となる人が発生する状況があり、東日本大震災でも震災後に新たに要介護認定を受けた高齢者の割合が増加している。

要援護者への確実な支援と二次被害での悪化や量の増加の防止は、自治体のみで対応することは困難であり、支援を行う事業者だけの自助努力や住民の互助だけでも限界がある。東日本大震災でも、要援護者支援に十分なマンパワーを割くことができず、要援護者の実態把握や外部への情報発信等の動きも滞った自治体があった。自身も被災している職員たちが、今までの利用者対応に加えて受入れ者数の増加にも限界まで応えようとする一方で、地域の支援拠点の役割を果たすべく地域住民らの支援に出たくても出られない施設があった。近所の要介護高齢者と一緒に避難して命は守ることはできたものの、その先どのように支援につなげればよいのか判らない人々がいた。

以上は東日本大震災の多くの被災地で見られた状況だが、これは東日本大震災固有の問題ではない。災害時の対応能力や支援体制が具体的に確保されているか、その体制は適切な役割分担に基づいて自治体や事業者が連携することを考えているかという基本事項の検討であり、普遍的な内容である。こうした検討が進んでいない地域に大規模災害が発生した場合、被災地以外から支援に赴くことは非常に困難である。体制がないということは、支援受入れ等の事前想定や準備、意識としての合意や納得がなされていない状態である。その場合、ただでさえ混乱している状況にある被災地の受入れ側にとって、他から支援を受入れることはストレスに感じる可能性が高く、あらかじめそうした共通認識と合意が事前にあることが必要である。広域災害・局地災害を問わず、災害によって要援護者を支援する事業者の力が減じる可能性はあるのであり、想定される災害規模に関わらず要援護者支援は検討されなければならない。

そうした認識のもと、本調査研究では求められる支援について時系列に沿った整理と考察を行った。そして、災害時の要援護者の支援体制は、市区町村～都道府県～広域までに段階的に拡大し積み重ねられている状態と考えられ、その具体的な検討を行った。災害時には都道府県等自治体には膨大な業務が生じる。よって、常日頃からの福祉サービスの担い手である民間事業者等の協力が災害時には特に重要となるが、事業者にとっても被災後の要援護者の支援には民間事業者等が深く関わることを予想されることから、公民協働による支援体制の構築を検討した。支援体制の中心となる事務局については、都道府県が主体となることもあり得るが、災害時の要援護者支援は平常時からの支援とも連続性があると考えられることから、本調査研究事業では民間事業者が事務局となり、連絡や調整等を行うことも想定して検討した。

【災害福祉の必要性の高まり】

災害時には命を守ることが第一である。現在の災害医療体制は、阪神・淡路大震災の教訓に基づき研究、構築された。阪神・淡路大震災では6,433人が死亡したが、その内、500人は「防ぎうる災害死（PDD：preventable disaster death）」の可能性があったと言われている。そのことから、災害医療体制として、災害拠点病院、DMAT（Disaster Medical Assistance Team：災害派遣医療チーム）、広域医療搬送計画、EMIS（Emergency Medical Information System：広域災害救急医療情報システム）の4つが整備され、災害発生とあわせて活動が開始する仕組みを持っている。

命を守ることの緊急性が明確である災害医療とは異なり、災害福祉の研究は進んでいない。災害時の支援者として福祉事業者らの位置づけは明確になっているとは言えず、どの時期から支援に入ることが望ましいのか・どこにどのような支援を行うべきなのか等の整理がされていない。東日本大震災でも避難所等の避難拠点の支援活動に福祉事業者らがどのように入るか等の混乱も見られ、ボランティアとして入らざるを得ない状況も見られた。また、今回は災害発生後の混乱した状況の中では、被害情報を被災地が発信することも、支援しようとする側が得ることも難しく、福祉による支援体制を構築することが困難な状況があった。

常日頃から福祉サービスの支援を受け、そのことで日常生活が成り立っている要介護高齢者

や障害者等の場合、その福祉サービスが一日でも途切れることが、被災時という一般の人々でも困難を強いられている時間の中では生死に関わる問題となる可能性がある。そうしたことを考えると、要援護対象である高齢者や障害者への支援策として、国の介護保険制度、障害者総合支援法等の整備が進んではいないものの、その中では災害時の命を守るための災害福祉という観点と、そのための方策の検討が余り進んでいない状況であるとも思われる。

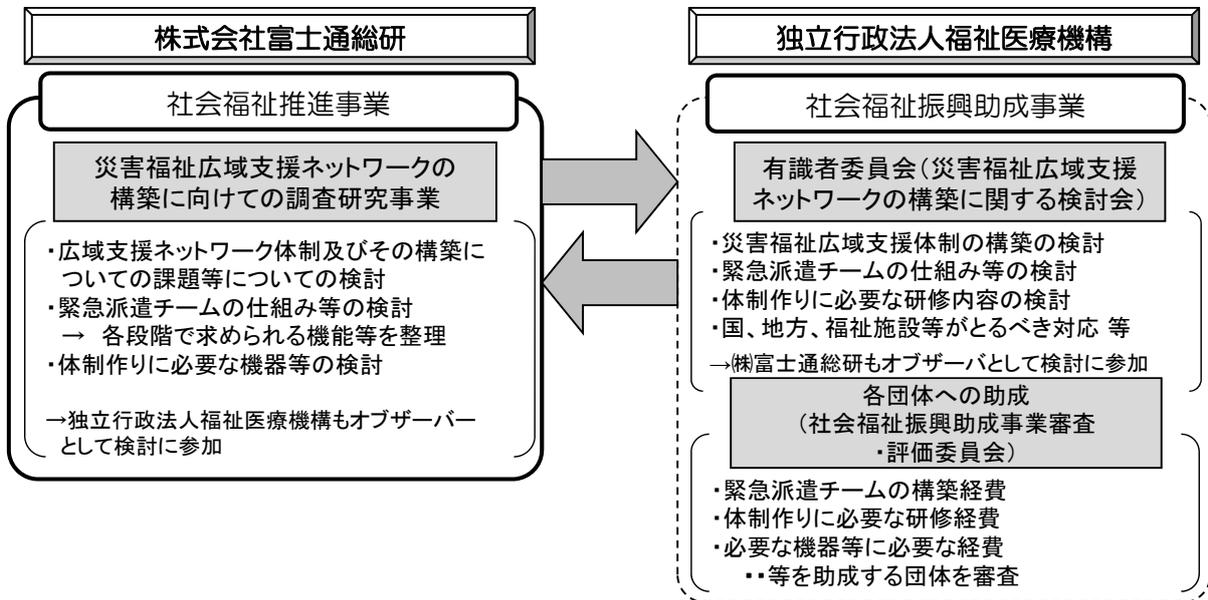
以上の課題認識のもと、本調査研究では、災害時に福祉が必要とされるのはどのような状況であるかの整理とあわせ、実際にどのような体制で災害時に福祉の支援を行っていくことが望ましいかの検討を行った。

3. 事業の概要

(1) 検討委員会の設置

本調査研究は、「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」で実施する都道府県等の実態調査等を通じて、災害時の福祉に対応する広域支援ネットワーク構築の検討及びそこで活動する災害福祉支援チームの整備に向けての検討を行うものである。一方、独立行政法人福祉医療機構では、社会福祉振興助成事業によって、災害時の福祉による広域支援ネットワーク体制の構築と災害福祉支援チームの組成の実現を図ろうとするところであり、両事業で実施する検討が今後の広域支援ネットワークの体制構築の実現に寄与すると考えられたことから、互いの検討委員会へのオブザーバー参加等を通じて適宜情報交換を行いながらの検討を行った。

図表- 1 検討の実施体制図

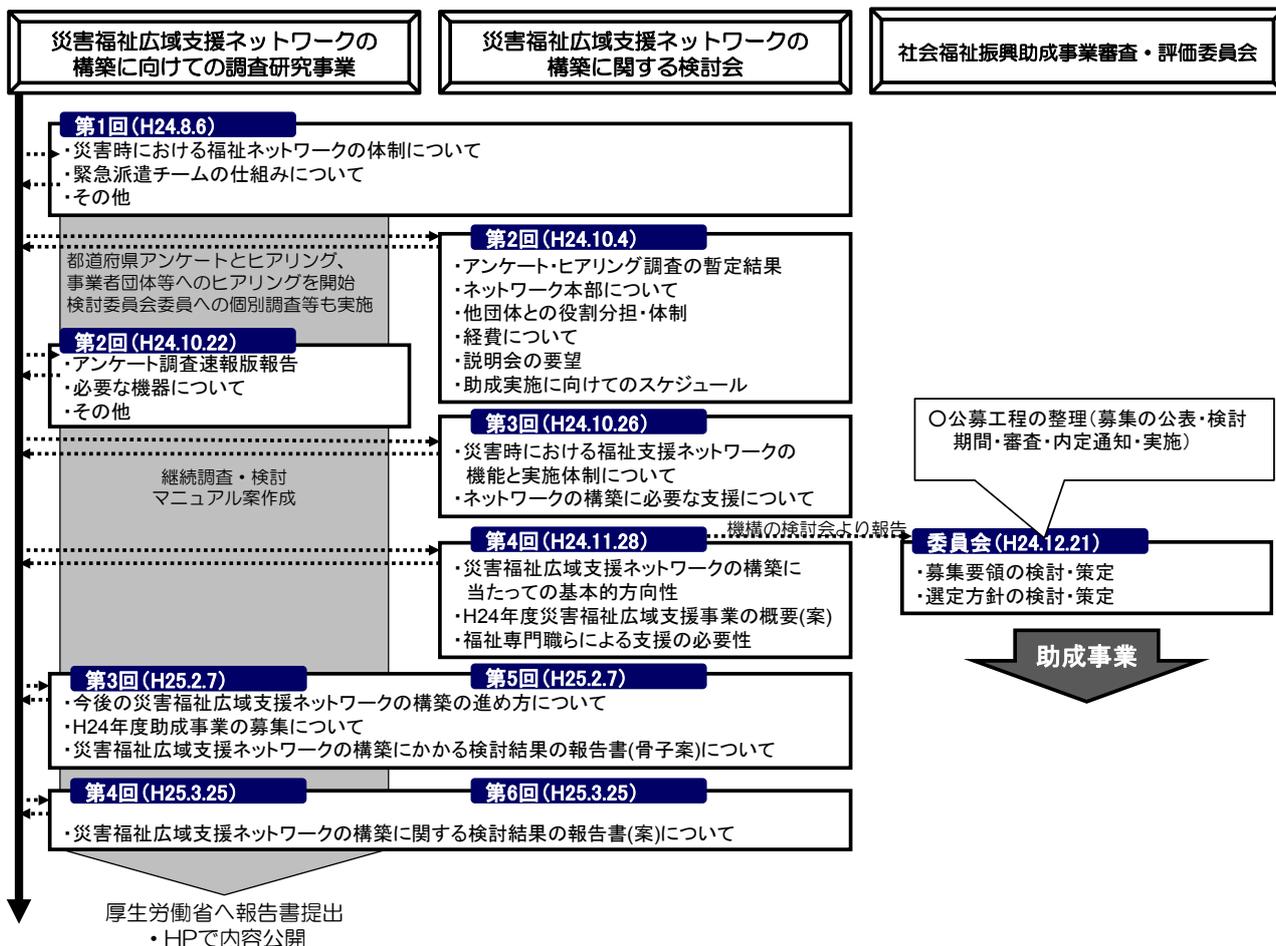


(2) 検討の流れ

本調査研究事業では、都道府県アンケートの実施等による実態調査を行いつつ、その検討結果や課題等を検討委員会の有識者に諮ることによって進めることとし、その結果や内容については両方の検討委員会への提供を行った。

その工程は次のとおりである。

図表- 2 検討のフロー



第2章 都道府県の実態 ～アンケート調査結果から

1. 調査の目的と概要

(1) 調査の目的

東日本大震災の教訓から、災害福祉に精通した福祉専門職が被災地に赴くことで早期に福祉ニーズを把握し、その後の支援に結び付けることが災害時の被害拡大の低減に有効であると考えられることから、人員派遣を伴う広域支援ネットワークの構築を検討すべく、全国の各都道府県に対して支援体制の構築や取り組み状況等の実態調査を行った。

(2) 設問の構成

本調査では、災害時における福祉専門職の必要性に視点をおいた上で、災害時の福祉支援体制の構築状況を確認した。

設問にあたっては、極力質問主旨等の理解を深め、回答作成の過程にも気づきや課題認識のきっかけが得られるよう、東日本大震災での支援経験・自らの体制の確認・広域支援への取り組み、の3段階で構成した調査票を作成した。よって、本調査の「Ⅰ. 東日本大震災における人員派遣・受入れの状況」では、被災地への福祉専門職の派遣状況と、派遣を行った場合の人材・派遣量・派遣の仕組み、「Ⅱ. 都道府県内の支援体制の構築状況」では、自らの都道府県内の災害時の要援護者支援のための体制構築の状況、「Ⅲ. 他都道府県間との広域支援体制の構築状況」では、広域災害を想定した都道府県間等での要援護者支援のための体制構築の状況の確認を行っている。調査票の具体的な設問構成は次のとおりであり、調査結果の詳細については「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報告書(データ版)」を参照されたい。

図表- 3 調査票の設問構成

設 問	
問	内 容
Ⅰ 東日本大震災における人員派遣・受入れの状況	
問 1	東日本大震災の際の対応
1-1	「1. 被災地に人員派遣を行った」都道府県のみ回答
①	全体調整の対応窓口
②	都道府県下の市町村との連絡窓口
③	職能団体・事業者団体との連絡窓口
④	派遣した職員の数
⑤	被災地に人員派遣を実施した際の課題
1-2	「2. 他都道府県から人員派遣を受入れた」都道府県のみ回答
①	全体調整の対応窓口
②	都道府県下の市町村との連絡窓口
③	職能団体・事業者団体との連絡窓口
④	派遣した職員の数
⑤	他都道府県から人員派遣を受入れた際の課題
Ⅱ 都道府県内の支援体制の構築状況	
問 2	都道府県内の市町村で災害が発生した場合の要援護者支援体制の構築状況
2-1	「1. 既に構築している」「2. 現在構築中である」都道府県のみ回答
①	事業名称
②	現在の構築状況・活動状況等

設 問	
問	内 容
	③ 担当部局
	④ 事業の開始時期または開始予定時期
	⑤ 全体調整や被災自治体（都道府県内の市町村）への派遣調整等の担当
	⑥ 研修・人材育成の担当
	⑦ 研修や訓練のマニュアル整備状況
	⑧ 研修や訓練の実施状況
	⑨ 派遣調整等担当の平常時における活動
	⑩ 被災地に派遣する人員の確保策
	⑪ 被災地への人員派遣
	⑫ 被災地に派遣される人員の保険等の適用
	⑬ 複数の職種から成る要援護者支援チームの組成
	⑭ 被災地への人員派遣の時期と活動内容
	⑮ 被災地に派遣された人員の活動場所
	⑯ 災害時の人員派遣基準と派遣を実施する際の流れ等
	⑰ 他団体との連携の検討状況
	⑱ 人員派遣時に備えた資材等の準備状況
	⑲ 実施上の課題
2-2	「3. 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない」「4. 未定」都道府県のみ回答
	① 取り掛かる予定の時期
	② ①の時期となる理由
2-3	「5. 予定はない」都道府県のみ回答
Ⅲ 他都道府県間との広域支援体制の構築状況	
問 3	広域間で人員の派遣を行うことを見越した要援護者支援体制の構築状況
3-1	「1. 既に構築している」「2. 現在構築中である」都道府県のみ回答
	① 事業名称
	② 現在の構築状況・活動状況等
	③ 災害時の相互支援協定等
	④ 担当部局
	⑤ 事業の開始時期または開始予定時期
	⑥ 全体調整や被災自治体（他都道府県内の市町村）への派遣調整等の担当
	⑦ 問 2-1⑤で回答した主体との関係
	⑧ 派遣調整等担当の平常時における活動
	⑨ 研修・人材育成の担当
	⑩ 研修や訓練のマニュアル整備状況
	⑪ 研修や訓練の実施状況
	⑫ 実施していく上での課題
3-2	「3. 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない」都道府県のみ回答
	① 取り掛かる予定の時期
	② 災自治体との派遣調整を行う者
	③ ①の開始時期を想定されている理由
3-3	「4. 予定はない」都道府県のみ回答
問 4	災害福祉広域支援ネットワークの構築に際して必要な支援
問 5	災害福祉広域支援ネットワークでの活動に際して必要な資材等
問 6	災害広域支援ネットワークの構築に際するご意見等

※本調査票では「市町村」と記載していたため、第2章部分では統一して「市町村」としている。

(3) 調査方法及び調査期間

調査対象	全国 47 都道府県の民生主管部局
配布と回収	メールによる調査票の配布及び回収
調査期間	平成 24 年 8 月 24 日～9 月 5 日

(4) 回収結果

回収数	46 都道府県
回収率	97.9%

(5) 注意事項

- 一部の自治体については、複数部署から回答があったため（部署によって回答が異なるため）、集計する際には「未回答」に分類した。但し、回答内容については、該当箇所に記載している。
- 問 1-1 等、回答者数が少ない設問については集計を行わず、各自治体における実態が分かるよう、回答を個別に掲載した。なお、その際に回答されていない項目については、記載していない。
- 各自治体には一意のアルファベットを付しているため、全設問を通して、特定自治体の動向を把握することが可能である。
- 上記以外の設問についても、明らかな誤字を除き、原文のまま記載した。
- 回答時の参考として、調査票送付の際には、発送時点（平成 24 年 8 月）での体制のイメージ図（案）を添付している。

2. 都道府県の実態

(1) 調査結果の概要

① 支援体制の構築状況

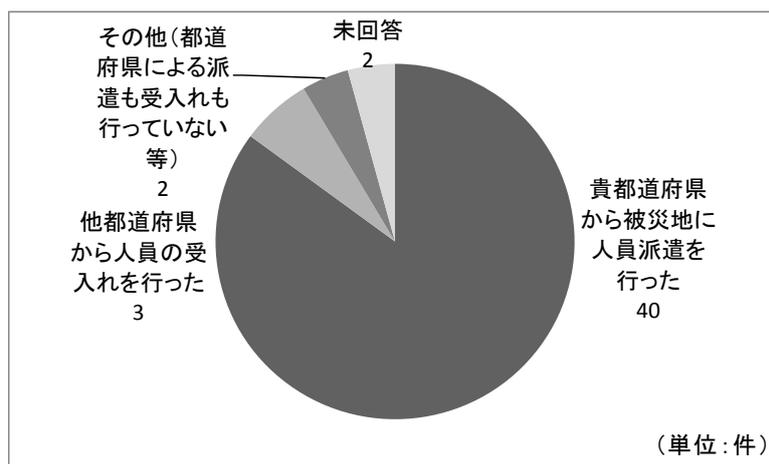
本アンケート調査では、全 47 都道府県のうち、46 都道府県から回答を得た。多くの都道府県では「自らの都道府県内での災害時支援体制」の構築自体が進んでおらず、「異なる都道府県間での広域支援体制」の構築については、殆どは検討が未実施である状況が確認できた。

問 2 の都道府県内の支援体制については、「既に構築している」(11 団体)、「現在構築中である」(3 団体)であり、問 3 の都道府県間等の広域での支援体制については、「既に構築している」(7 団体)、「現在構築中(検討中)である」(2 団体)という状況であった。

今回想定していたものは、災害福祉に精通した福祉専門職の派遣による早期の福祉ニーズの把握から始まり、その後の支援につなげていく体制である。その支援体制の内容がそうしたものであるか確認をしたところ、問 2 で「構築済」とした 11 団体中で該当すると考えられるのは、「図表-7【問 2-1】都道府県内で既に構築している支援体制のうち、該当すると考えられる事業」の「災害ケアチーム」事業と「介護・福祉コーディネーターが介護職員等の派遣調整を行う」事業を実施している 2 団体と考えられた。また、問 2 で「現在構築中である」とした 3 団体中では、「図表-8【問 2-1】都道府県内で構築を検討している支援体制のうち、該当すると考えられる事業」をあげた、「災害派遣福祉チーム」事業と、名称は未定だがチームや人員派遣の検討を進めているとする 2 団体であった。

- 東日本大震災の際、被災地に対して福祉人材の人員派遣を行った都道府県は、40 団体・85.1%である。(問 1)

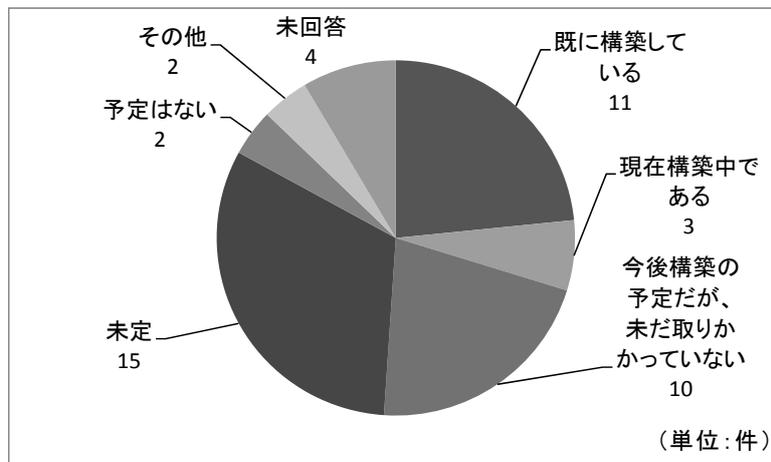
図表- 4 【問 1】東日本大震災における人員派遣・受入れの状況



	件数	割合
1 貴都道府県から被災地に人員派遣を行った	40	85.1
2 他都道府県から人員の受入れを行った	3	6.4
3 その他(都道府県による派遣も受入れも行っていない等)	2	4.3
4 未回答	2	4.3
計	47	100.0

- 回答者である都道府県において災害が発生した場合、当該都道府県内の被災市町村に福祉人材の人員派遣を行うことができる支援体制を構築している都道府県は、「既に構築している」(11 団体・23.4%)、「現在構築中である」(3 団体・6.4%)である。(問 2)

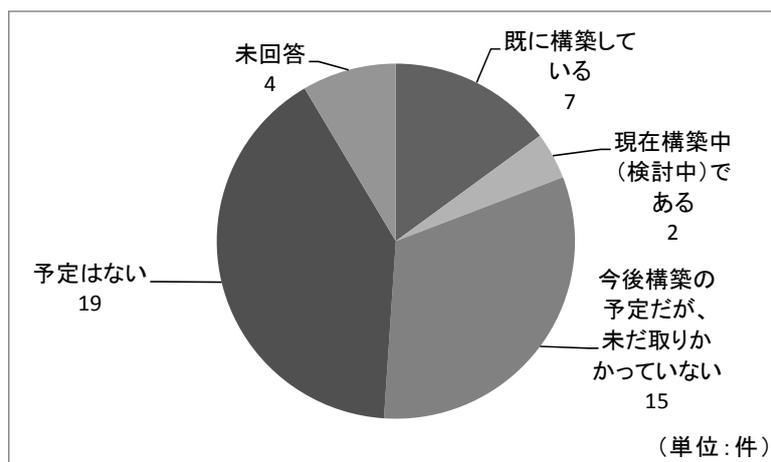
図表- 5 【問 2】 都道府県内の支援体制の構築状況



	件数	割合
1 既に構築している	11	23.4
2 現在構築中である	3	6.4
3 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない	10	21.3
4 未定	15	31.9
5 予定はない	2	4.3
6 その他	2	4.3
7 未回答	4	8.5
計	47	100.0

- 回答者である都道府県以外で災害が発生した場合に、その被災自治体に対して福祉人材の人員派遣を行うことができる広域支援体制を構築している都道府県は、「既に構築している」(7 団体・14.9%)、「現在構築中(検討中)である」(2 団体・4.3%)である。(問 3)

図表- 6 【問 3】 都道府県間の支援体制の構築状況



	件数	割合
1 既に構築している	7	14.9
2 現在構築中(検討中)である	2	4.3
3 今後構築の予定だが、未だ取りかかっていない	15	31.9
4 予定はない	19	40.4
5 未回答	4	8.5
計	47	100.0

図表- 7 【問 2-1】都道府県内で既に構築している支援体制のうち、該当すると考えられる事業

【事例 1・自治体 A】

設 問	回 答		
①自都道府県内の人員派遣等を行う事業名称	災害派遣ケアチーム		
②現在の構築状況・活動状況等	高齢者や障がい者等の施設を運営している法人と協定を締結し、社会福祉協議会が派遣の調整役となり、被災地市町村の福祉避難所等へ派遣を行うもの。派遣実績なし。		
③当該事業の自都道府県の担当部局	1. 窓口は 1 つである	担当部局	保健福祉部総務課
④事業の開始時期または開始予定時期	平成 23 年 12 月に開始		
⑤全体調整や被災自治体（自都道府県内の市町村）への派遣調整等の担当	全体調整：保健福祉部総務課、派遣調整：社会福祉協議会		
	1.全体調整や派遣調整等を担当する者と貴都道府県の関係		1. 協定有り
	2.全体調整や派遣調整等を担当する者と派遣される人員との関係		2. 協定無し
	3.全体調整や派遣調整等を担当する者が被災等で活動できない場合のバックアップ機能		2. バックアップ機能無し
⑥研修・人材育成の担当	未定		
⑦研修や訓練のマニュアル整備状況	4. 作成は今後検討		
⑧研修や訓練の実施状況（頻度・内容等）	なし		
⑨派遣調整等を担当する者の平時における活動	市町村社協等による多様な地域福祉活動の推進支援、日常生活自立支援事業の推進、低所得対策等地域セーフティネット強化の推進、障がい者等の地域定着の推進、福祉課題にかかる調査研究の推進など		
⑩被災地に派遣する人員の確保策	1. 協力事業者・施設を通じて確保	登録団体	51 団体
		協力事業者等との関係	1. 協定有り
		協力事業者等と派遣調整を行う者との関係	2. 協定無し
		災害時に派遣する人員	2. 法人・団体との派遣協定等であり、その際に対応可能な者が派遣される
⑪被災地への人員派遣	2. 被災自治体（貴都道府県内の市町村）の求めに応じてチームを作成し、派遣		
⑫被災地に派遣される人員の保険等の適用	2. 適用無し		
⑬複数の職種から成る要援護者支援チームの組成	2. 想定している	1) チームメンバー	3. 固定していない
		2) チームの構成人数と職種	1 チーム 3 名以上。派遣職種：看護師、介護職員、相談員、支援員など
⑭被災地への人員派遣を想定している時期と、その間に実施する活動の内容	福祉避難所等で、要援護者への心理的ケアを含む被災者相談や福祉的支援等を行うとともに、被災地域の福祉情報の収集・伝達のほか、その他被災地域において必要な福祉的対応を行う。		
⑮被災地に派遣された人員の活動場所	2. 福祉避難所	3. 介護・障害者施設等	
⑯災害時の人員派遣基準と派遣を実施する際の流れ等	災害救助法の適用を受け、福祉避難所等を設置する被災地の市町村等から生活相談職員などの派遣要請があったときに派遣する。 被災市町村から必要な人員の派遣要請を受け、社会福祉協議会へ派遣者の調整を依頼。派遣者が確定後、派遣元施設の運営法人へ道から派遣要請し、派遣へ。		
⑰他団体との連携の検討状況	1. 救護班やDMAT	3. 未定	
	災害時要援護者支援班 ²	3. 未定	
	3. 被災地域の事業者	3. 未定	

² 災害時要援護者支援班：市区町村は、福祉関係部局を中心とした横断的な組織として「災害時要援護者支援班」を設け、要援護者の避難支援業務を的確に実施すること、とされている。（出典：「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」平成 18 年 3 月 災害時要援護者の避難対策に関する検討会）

図表-8 【問 2-1】都道府県内で構築を検討している支援体制のうち、該当すると考えられる事業

【事例 3・自治体 C】

設 問	回 答
①自都道府県内の人員派遣等を行う事業名称	災害派遣福祉チーム
②現在の構築状況・活動状況等	県社協を事務局とし、県立大学社会福祉学部の協力を得て、県内福祉職能団体とワーキング会議を立ち上げ、検討している。
③当該事業の自都道府県の担当部局	3. その他（今後の検討状況 担当部局 保健福祉部（現時点）による）
④事業の開始時期または開始予定時期	時期未定
⑤全体調整や被災自治体（自都道府県内の市町村）への派遣調整等の担当	県社協の方向で話し合われている。
	1.全体調整や派遣調整等を担当する者と貴都道府県の関係 2. 協定無し 2.全体調整や派遣調整等を担当する者と派遣される人員との関係 2. 協定無し
⑥研修・人材育成の担当	未定
⑦研修や訓練のマニュアル整備状況	今後作成予定
⑧研修や訓練の実施状況（頻度・内容等）	未定
⑨派遣調整等を担当する者の平時における活動	福祉の人材と福祉サービス事業者等との結び付けのための業務 ・求人・就職の紹介斡旋 ・福祉入門講座、福祉職場体験研修会、福祉就職ステップアップ講座、福祉ナイトスクール、福祉の職場説明会の開催 ・新任施設介護職員研修、福祉人材確保セミナーの開催 ・福祉人材確保に関する調査研究
⑩被災地への人員派遣	3. 平時よりチームを組成しており、それを派遣
⑪被災地に派遣される人員の保険等の適用	3. その他（1. 適用有り・2. 適用無し以外）
⑫複数の職種から成る要援護者支援チームの組成	2. 想定している
	1) チームメンバー 2. 職種のみ概ね固定している 2) チームの構成人数と職種 4～6 人。介護福祉士、社会福祉士又は精神保健福祉士、地域包括支援センター職員又は介護支援専門員。
⑬被災地への人員派遣を 2. 想定している時期と、その間に実施する活動の内容	概ね発災～5 日間程度。チームが現地に到着後、避難所の正常化に一定の見通しがつくまで。活動内容は、避難所の環境整備、スクリーニング、ニーズ把握、行政等との連絡調整等
⑭被災地に派遣された人員の活動場所	1. 一般避難所 2. 福祉避難所 3. 介護・障害者施設等 6. その他（その他は今後検討）
⑮災害時の人員派遣基準と派遣を実施する際の流れ等	未定
⑯他団体との連携の検討状況	1. 救護班やDMAT 3. 未定
	2. 災害時要援護者支援班 3. 未定
	3. 被災地域の事業者 3. 未定
⑰実施上の課題	5. 訓練や教育等の情報が乏しい 6.モチベーションを高める・維持するのが難しい

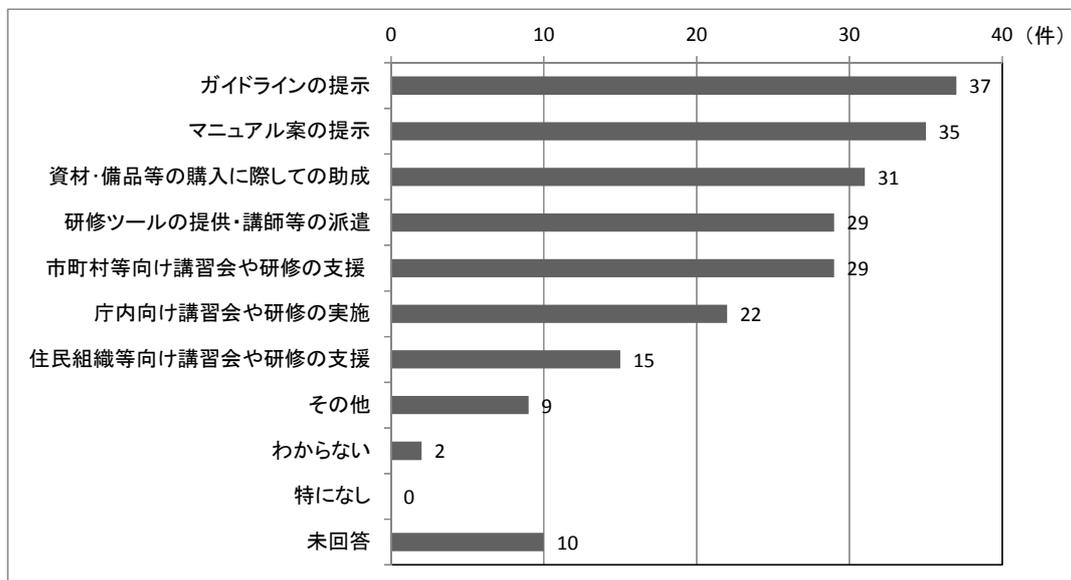
【事例4・自治体AQ】

設 問	回 答
①自都道府県内の人員派遣等を行う事業名称	未定
②現在の構築状況・活動状況等	外部有識者等をメンバーとする検討委員会を設置し、検討を進めている。9月に第2回委員会を開催予定であり、活動時期、活動場所、チーム構成などについて、ご意見を戴く予定。
③当該事業の自都道府県の担当部局	2. 窓口は複数である 担当部局 健康福祉政策課、高齢者支援課、障がい者支援課
④事業の開始時期または開始予定時期	時期未定
⑪被災地への人員派遣	被災自治体（貴都道府県内の市町村）の必要職種等の求めに応じ、特にチーム等をつくらずに人員を派遣 被災自治体（貴都道府県内の市町村）の求めに応じてチームを作成し、派遣 平時よりチームを組成しており、それを派遣
⑫被災地に派遣される人員の保険等の適用	3. その他（1. 適用有り・2. 適用無し以外）
⑬複数の職種から成る要援護者支援チームの組成	2. 想定している 1) チームメンバー 2) チームの構成人数と職種 4. その他（未定） 未定
⑰他団体との連携の検討状況	1. 救護班やDMAT 2. 災害時要援護者支援班 3. 被災地域の事業者 2. 今後検討 2. 今後検討 2. 今後検討
⑱実施上の課題	1. 事業予算の確保 2. 参加団体（者）の拡大 3. 人材確保が困難 4. 人材育成が困難 5. 訓練や教育等の情報が乏しい

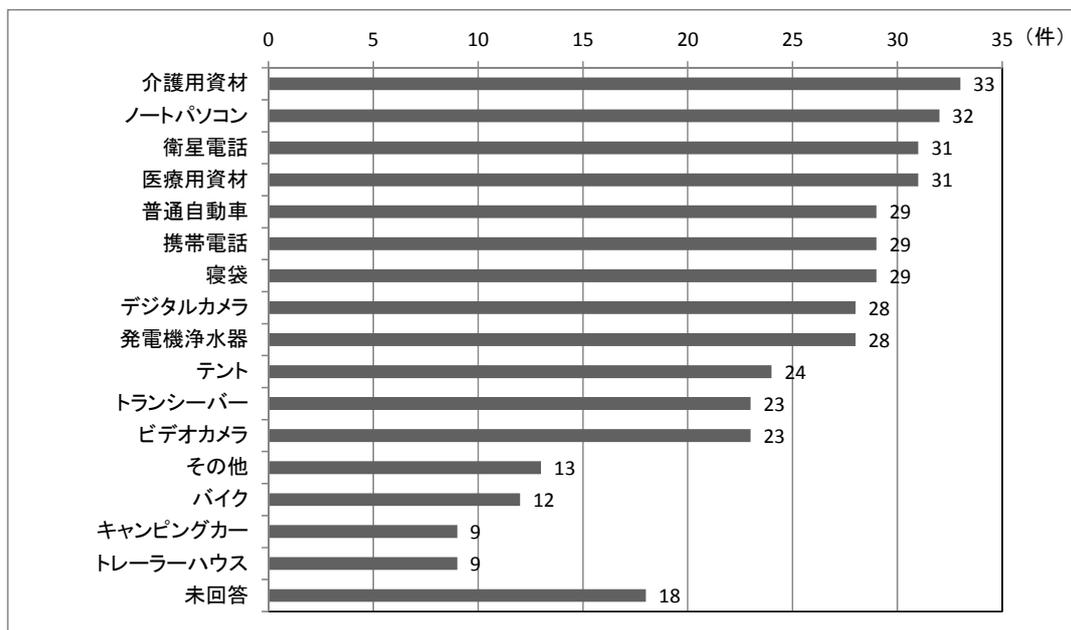
② 災害福祉広域支援ネットワークを構築する際に必要な支援・活動資材

必要と考えられる支援や資機材について確認したところ、掲載した選択肢の多くについて「必要」との回答があった。

図表- 9 【問 4】 災害福祉広域支援ネットワークの構築に際し、どのような支援が必要か



図表- 10 【問 5】 災害福祉広域支援ネットワークでの活動に際し、どのような資材等が必要か



③ 自由回答及び回答作成時の事務局への質問の際に確認された意見

【福祉支援ネットワーク本部の事務局となる主体について】

迅速な対応のためにも、福祉支援ネットワーク本部の都道府県ごとの窓口は一つと考えることが、本来は妥当と思われる。また、実際の災害時には都道府県は様々な業務に忙殺されることを考慮すると、福祉支援ネットワーク構築は公民協働の体制による推進・実施が望ましいと考えられることから、事務局機能は都道府県が直接実施するのではなく、民間事業者が担う可能性も十分に考えられる。

しかし、社会福祉協議会の想定は見られるものの、福祉支援ネットワーク本部の事務局機能については都道府県が自ら実施しようと想定している都道府県も見られた。また、アンケート送付時に事務局となる主体は、各都道府県につき1ヶ所と考えられるとの想定を示したところ、自由回答の中では次のような意見が寄せられた。

(都道府県以外が事務局となることについて)

- ・想定している内容を実施できるだけの規模の民間事業者がない
- ・都道府県であるが故にできた調整や情報入手が、民間事業者でもできるのか不明である
- ・大規模な自治体を単独法人が担えるのか
- ・要援護者も高齢者、障害児・者、子ども等と多岐に渡る。1法人で対応できるのか
- ・施設を持たない法人も対象に含めるべきである 等

(社会福祉協議会について)

- ・障害種別や高齢者等、多岐に渡る要援護者に精通している社会福祉協議会の協力が必要である
- ・県社会福祉協議会が社会福祉施設経営者協議会の事務局を担当しており、福祉支援ネットワーク事務局にも県社協がふさわしいと考えている 等

(質の担保)

- ・民間事業者による質のばらつきを防ぐため、支援体制の構築から派遣事務処理の細部に至るまで全国的・統一的な取組が必要である 等

【体制やチーム構成、他団体との役割分担について】

災害福祉支援チームの派遣は、現在の法制度等で位置づけられているものではない。

一方、DMAT、保健師派遣は、制度上の位置づけがある。よって、避難所等の避難拠点のように人が集約された場所にはDMAT、救護班、保健師等が入っており、そこに更に「福祉専門職による災害福祉支援チーム」が入ることが何故必要であるのかの説明や、それらが求められる時期・場所・内容の提示が求められた。また、現行のシステムとの調整はどのように整理すればよいのかという意見があった。

(支援体制のあり方・災害福祉支援チームの構成)

- ・自動的・能動的に動く体制であることが必要である
- ・発災直後の応急対策として、災害広域支援ネットワーク協議会からの支援要請を待たずに派遣を行う等、積極的な支援体制であることが必要である
- ・福祉専門職が業務に専念できるよう、サポート者/事務職を加えるべき 等

(災害福祉支援チーム自体の必要性)

- ・福祉の専門職チームを組成し、派遣することがなぜ必要なのか
- ・平常時からチームを編成して準備するほど、緊急性が高い災害福祉の需要はあるのか 等

(保健師等との役割分担)

- ・現状の保健師の派遣システムと重複しないか 等

(他団体との役割分担)

- ・災害時の要援護者対策を管轄する内閣府との調整はどうなっているのか
- ・既に構成している広域連合等との調整はどのように行えばよいか
- ・自治体内の災害対策本部等、既存の対策本部との調整はどう考えればよいか 等

【活動の根拠について】

実施するのであれば、災害福祉もDMATをはじめとする災害医療体制と同様に制度設計を行うべきであり、災害救助法上での位置づけも行うべきとの意見もあった。そのことによって活動費用等についても保障すべきであるとの意見が見られた。また、活動の根拠の提示についての要望もあった。

(活動の保障について)

- ・災害救助法への位置づけはできないのか
- ・DMATと同様の費用保障等を含めた制度設計が必要である 等

(活動費用について)

- ・平常時から広域調整に係る事務を担う人員の人件費を対象経費に含んでほしい
- ・適用範囲や適用外の活動経費等については、全国統一の基準の策定が必要である 等

(2) 考察

【実現化への課題 ～如何に認識を深め・気づいてもらうか】

東日本大震災では災害福祉の必要性が明らかとなり、福祉・介護人材の派遣等による広域支援も多く都道府県で実施された。しかしながら、今回の都道府県調査では、福祉分野における都道府県内の支援体制の構築が進んでいる状況は見られず、結果として災害福祉による広域支援のネットワークや体制構築についての検討も進んでいないことが明らかとなった。災害福祉やその具体策の必要性については都道府県全体の共通認識まで至っておらず、都道府県間では取り組みの差も見られた。また、検討が進んでいないことから、実際に支援体制を構築する際に必要と考える支援や資材等についてもばらつきがあった。こうした状況下で広域支援を必要とするような大規模災害が起きた場合には、支援の派遣・支援の受入れは困難を極め、東日本大震災の教訓が生かされないことが予想される。

以上の結果からは、広域での支援を行う前提として、災害福祉を実践する上での環境整備、支援の派遣や支援を受入れる場合にも必要となる共通認識の醸成や動機付けとなるよう、まずは都道府県内の体制構築に向けた働きかけと、各都道府県が持つ特性や環境、資源等の実情を踏まえながら、関係者が協議を行い、進めていくことの支援が必要であると考えられる。よって、本調査研究では、今後の検討に寄与することを目指し、有識者らから成る検討会において災害時の要援護者支援体制の内容についての検討を進めることとした。また、体制整備には一定程度の時間を要すると考えられるが、災害対応は喫緊の課題であり、災害福祉支援チームの組成は急務と考えられることから、災害福祉支援チームの検討を並行して行うこととした。

都道府県内での理解の促進と実施に向けての機運醸成

■未検討の都道府県が多い・・検討の実績自体が無い

・支援体制の構築に際しては、①まずは自分の都道府県内、②その上で広域、を検討するものと想定されるが、①の都道府県内の体制自体も未着手のところが多い。

■必要な支援や資材についての意向も総花的・・具体的な要望まで至らず

・災害福祉広域支援ネットワークの構築に際して求める支援・資材についての回答は広範に渡る。

イメージがまとまっていない・検討がなされていない・参考事例もない

構築に際しては、実際に活動する人材や組織の育成と並行して、その活動が効果的に実践することを可能とするための環境整備として、災害福祉に対する共通認識や理解があることが重要である

実施に向けて明らかにすべきこと

- 災害福祉の必要性、支援に入る時期と場所、役割
- 意図や仕組み、福祉支援ネットワーク構築に際しての留意点等の考え方や全体構成例
- 支援の具体的な内容

第3章 災害福祉広域支援体制の構築

1. 災害福祉による支援の必要

今後発生が懸念される南海トラフを震源とする大地震等の大規模災害だけではなく、規模こそ異なるものの日本には例年のように災害が発生し、その度に要援護者が避難している状況がニュースで報道されている。今後の更なる高齢化の進行により、要援護対象となる要介護高齢者の増加は見込まれているが、被災時にそうした人々を支え、復興へと向かおうとする地域自体の力も弱くなっている可能性がある。

災害は発生の確率ではなく、起きるか・起きないかであり、東日本大震災を経験した今、災害はいつでも起きて不思議ではない状況にある。今後の少子高齢化が進む社会の中で災害が発生することのインパクトを考えると、災害福祉による支援の重要性が改めて見えてくる。

(1) 要援護対象者における課題

① 量の増加：要援護対象者数の増加

高齢化の進行により、高齢者数は増加の一途をたどっている。今後、人口減少の時代に入っても、総人口における高齢者の割合は増え続ける。高齢者すなわち要援護者とはなりえないが、高齢者数の量的増加は要援護対象の1つである要介護高齢者数の増加をもたらすことも予想されている。

東日本大震災においては、被災経験や避難生活の長期化、居場所の移動に伴うリロケーションダメージ、生活の不活発化等により、今まで介護を必要としなかった高齢者が新たに要介護となる状況が見受けられている。すなわち、発災までは色々なサポートや環境のもとで成り立っていた日常生活が断ち切られることで、それまでは支援が不要だった高齢者も要介護状態となり、要援護対象者となりうるものが現実として起きている。この日常生活が途切れることで要援護対象者となることは、障害を持つ人や子ども等でも同様のことが起こりうる。

以上から、要援護対象者数は、今後の高齢化に伴う要介護高齢者数の増加等による予測の範囲を超える可能性が高いと考えられる。また、少子高齢化によって地域社会の互助・共助体制に課題が生じてきていることも、要援護対象者増のリスクを高めると考えられる。

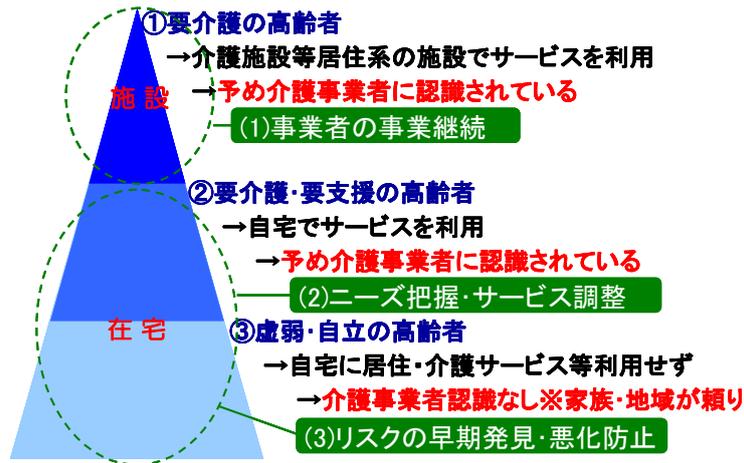
② 所在の問題：施設運営の継続支援と在宅の要援護対象者への支援

要援護対象者となる人々は、その居場所等から(1)施設の要援護対象者、(2)在宅の要援護対象者、に分類される。

施設の場合、施設自体が被災して利用者の安全が確保できない場合や、施設での生活が継続できない場合には、生活環境が確保できる他の同種または類似の施設に利用者を避難させる必要がある。また、施設自体が被災していない場合であっても、大規模な災害においては、地域の要援護者や被災施設の利用者の受入れによる定員超過の状態の継続、職員の多くが被災し、必要なマンパワーが確保できない状況も想定される。そのため、施設の場合は、業務継続が適切に行われることがポイントとなる。

在宅の要介護高齢者や障害児・者等の場合、専門的な介護等のフォーマルな支援のほか、安否確認や声かけ等の社会的交流や生活支援等のインフォーマルな支援等の様々な支援を得て、そのバランスのもと、在宅生活が成立している可能性が高い。よって、それが一つでも得られなくなった場合には、バランスが崩れ、更なる重度化を招くおそれがあるため、在宅の要援護対象者には、被災当初から福祉専門職による生活支援の視点に基づいた支援の必要性が考えられる。

図表- 11 参考：高齢者の居場所と災害時の支援（参考：H23 資料から）



出典：H23 年度老健事業「被災時から復興期における高齢者への段階的支援とその体制のあり方調査研究事業」

③ 質の変化：地域における重度の要援護対象者の増加

要介護高齢者や障害者に対する支援は、住み慣れた地域で暮らし続けられるように、在宅で行われるよう推進されてきている。今後は、より重度の介護や支援等を必要とする人々＝要援護対象者が在宅に多くいることが想定されることから、その対策の検討が必要となる。

(2) 各段階で求められる支援 ～二次被害の防止で要援護者の命を守る

本項では、災害後の時系列の段階に沿って、どのような場所で・どのような支援が行われるかを整理した。基本的に要援護者を支援する体制として、支援の機能・場所について一通り記載しているが、発生する災害の規模や種類等によって実施すべきものや対象は変わるものとも考える。但し、共通して必要と考えられる支援は、発災後早期に行われる福祉専門職による福祉ニーズの把握である。この実施によって、その後の的確な人材・資材等の支援が行われるだけでなく、要援護者の二次被害を防止する可能性が高まると考える。

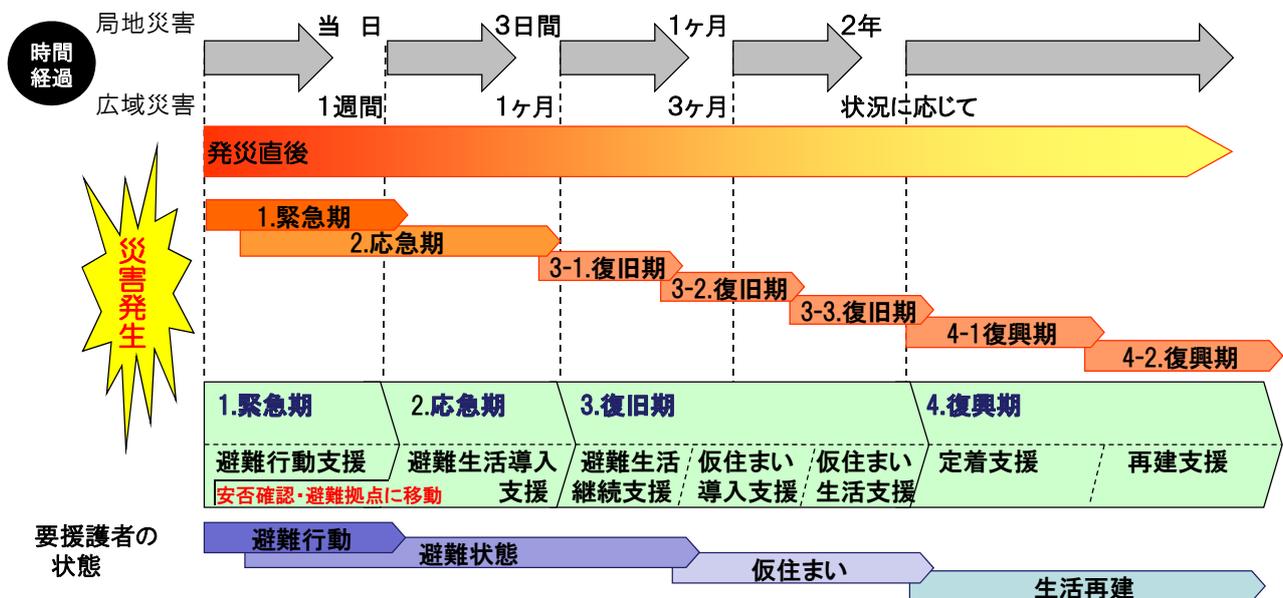
① 災害の段階と行われる支援のポイント

「緊急期」、「応急期」については、命を守ることが最優先であり、直接的な災害からの避難や救出等の人命救助が中心となるが、避難所等の避難先においては生活環境が整っていない場合が多く、二次被害の発生を防止する対応も必要な時期である。また、災害規模にもよるが、「応急期」から「復旧期」にかけては、生活環境の激変による二次被害の発生防止に力を注ぎながらも、徐々に生活再建や環境調整等のソーシャルワーク的な支援にシフトし、避難生活等被災下の生活等の支援を行うことによって状態の悪化を防ごうとする時期である。

「復旧期」、「復興期」については、徐々に社会ストックも回復する頃であるが、仮設住宅等への仮住まいへの移転によるリロケーションダメージ、新たなコミュニティとの関係等の問題が徐々に現れてくる時期である。

以上のように、災害後の時間経過に伴い被災者やそれを巻き込む環境は変化してくるため、求められる支援も、災害初動以降の緊急期・応急期・復旧期・復興期の段階に応じて、対応することが求められる。

図表- 12 災害の段階と期間の目安



図表- 13 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	要援護者の状態	
1・緊急期	避難行動支援	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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
	避難生活導入支援	<ul style="list-style-type: none"> 「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) <ul style="list-style-type: none"> 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「災害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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 多くの要援護者が施設に緊急避難し、対応に手が回らなくなる 多くの要援護者が一般の避難所に向かい、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援護者には目が行き届かない 要援護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（避難所、自宅避難等も含む）
2・応急期	避難生活継続支援	<ul style="list-style-type: none"> ライフライン等のフローシステムの復旧開始 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	
	導入支援	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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 	仮住まい
3・復旧期	生活支援				
	仮住まい				
4・復興期	定着支援	<ul style="list-style-type: none"> 本格的な生活再建支援の時期 復興が本格化し、地域の様子の変化 被災地の福祉サービスが本格復旧 	<ul style="list-style-type: none"> 被災地の福祉サービスへの引継ぎを行う 被災地の福祉従事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 	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅等から復興住宅等に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こり、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こり、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 これら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、国の各機関へ報告を上げ、施策としての対応を求めていく 	生活再建
	再建支援				

② 二次災害から要援護者の命を守る

災害では、人命をどう守るかが最重要課題である。したがって、要援護者支援では、発災直後に想定される「災害による直接的な被災」から命を守る、という一次被害の防止を主眼とした対応がなされてきており、消防・自衛隊等による救出や、DMAT等による緊急災害医療の専門性が高い組織による救命等（公助）については、国全体のインフラとして整備されている。また、地域の共助としての消防団や民生委員、福祉関係者等による避難支援、安否確認等の取り組みについては、各地域において進められてきている。一方、災害による間接的な被災：二次災害から命を守るには、救命以降に保健や福祉の専門性のあるサービスにどう結びつけていくかがポイントとなり、それらを支える体制づくりが必要である。

図表- 14 一次被害と二次被害

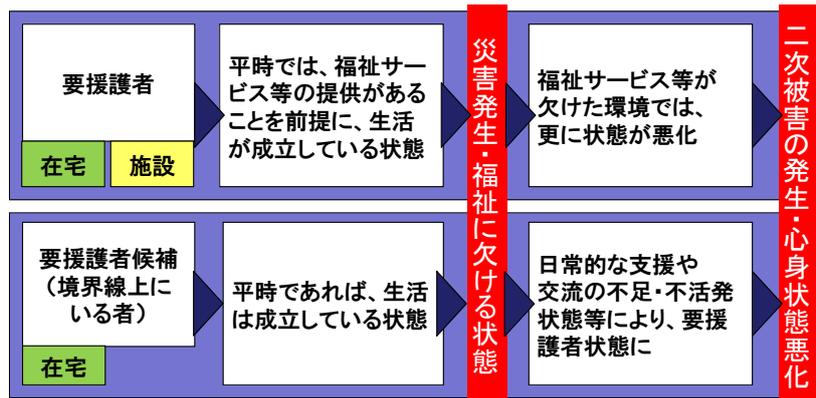
<p>①一次被害の防止</p> <p>発災直後に想定される「災害による直接的な被災：一次災害」から命を守る</p>	<p>1. 消防・自衛隊等による救出</p> <p>2. DMAT等、緊急災害医療に専門性の高い組織による救命</p> <p>3. 消防団、民生委員、福祉関係者等による避難支援、安否確認</p>
<p>②二次被害の防止</p> <p>避難生活以降想定される「災害による間接的な被災：二次災害」から命を守る</p>	<p>1. 早期の医療・保健・福祉関係者による実態とニーズ把握</p> <p>2. 生活環境の向上、福祉サービスの提供</p>

【二次被害の防止 ～生活環境の変化に伴う生活機能の減退・低下による状態の悪化を防ぐ・命を守る】

高齢化が進行する中で、要援護対象となりうる重度の要介護高齢者や障害者は増加しており、今後もその増加は見込まれている。そして、そうした人々の生活機能は、日常的に提供される福祉サービスを含む生活環境があることによって成立している。そうしたバランスの上で成り立っている生活を送る人々が被災し、サービスが得られなくなる等の生活環境の変化が起きた場合、生活機能は急激に減退・低下する。これは災害から命自体は守ることができた場合でも、その時から二次災害が発生する状態におかれることになり、生命の危機につながるものである。

こうした要援護者の状態の悪化を防ぎ、命を守るには、災害から逃れることができた時点から極力速やかに生活機能の確保を目指すことが必要であり、そのためには医療や保健とともに福祉専門職による生活の視点に立った支援を早期から実施し、二次被害を防止することが重要である。また、そうした取り組みは、要援護対象者となる可能性があるボーダーライン上の人々も二次災害から守ることとなり、新たな要援護者の発生を防ぐためにも有効である。

図表- 15 二次被害に至るプロセス



③ 生活機能の早期確保による二次被害の防止

施設・在宅のいずれを問わず、従前より要援護対象者として把握されている高齢者や障害者等は、平常時では福祉サービス等の提供があることを前提に生活が成立している。しかし、災害が発生し、福祉等の支援に欠ける状態が発生した場合には、その生活は成立しなくなる。

今回の東日本大震災でも、災害そのもので命は奪われなくても、その後の長い避難生活や生活環境の変化、ストレス等の影響は、要介護高齢者数の増加として現れているともいわれている。また、復興庁公表の「東日本大震災における震災関連死の死者数（平成24年9月30日）」では、災害関連死者数2,303人中で年齢が66歳以上の者は2,070人と9割近くを占めており、少なからず災害を契機として要援護状態に陥った高齢者がいると考えられる。

災害は直接的な被害をもたらすだけではなく、後の生活にも影響を及ぼすことで一度は救われていた命をも奪う。二次災害から命を守るには、災害による間接的な被災：二次災害から命を守るための二次被害の防止が不可欠である。その際には「生活機能の確保」の視点が必要であり、福祉専門職による支援が速やかに行われることが必要と考える。

在宅の要援護者の場合、発災後速やかに災害福祉の支援が入って要援護者の状態を把握し、適切な支援や場所につなぐことで、更なる悪化の防止＝二次被害防止の確度が高まる。よって、在宅の要援護者の二次被害防止のポイントは、福祉専門職による速やかな状態把握と支援に結びつけることである。その場合は、在宅の要援護者が集中的に集まっていると考えられる場所に赴き、その実態を速やかに把握し、次の支援につなぐことが効率的であり、効果的である。

施設の要援護者の場合、普段より施設の運営事業者から支援が行われていることから、施設の事業継続がポイントとなる。しかし、入所型の施設では既に多くの要援護対象者を抱えており、被災下でその人たちを如何に支援するかで手一杯の可能性もある。更に、施設には在宅で被災した要援護者の受入れ要請も行われる等、混乱した状況となっていることも考えられる。職員自身も被災し、万全の体制ではない場合には要援護者支援に係るマンパワーも減じていることになる。施設の事業継続を行うためには、こうした状態を極力改善するための支援が必要である。しかしながら、被災施設自らだけで行うには限界もあり、また、貴重な社会資源である施設やマンパワーを有効に活用するためにも、広域的に状況を把握し、支援を調整する機能が必要である。場合によっては、広域的なマンパワーの支援を施設に行うことによって、地域の状況に明るい施設職員が地域の在宅の要援護者の支援に回ることも考えられる。

以上のように、二次被害の防止のポイントは、「福祉ニーズの把握」、「トリアージ視点のスクリーニングの実施」、「必要なサービスの供給」、の3つを発災後の極力早い段階から行うことである。特に重要なのは、早期に実態の把握や課題を発見し、次の必要な支援に結び付けていくための先遣隊的な機能を持つ「福祉ニーズの把握」である。

「福祉ニーズ把握」は、発災後速やかに福祉専門職から成る災害福祉支援チームが現地へ赴き、要援護者の実態把握とあわせ、支援する環境の有無や支援体制・質・量の確保状況、課題等を情報収集し、次の支援に結びつける役割を想定する。本来は、被災地から情報が直接あがるのが望ましいが、通信機器の遮断や混乱等で情報があがらない可能性や、被災した側が客観的に状況を伝えられない場合がある。よって、災害福祉支援チームが先遣隊として被災地に赴いて全体をトレースし、福祉支援ネットワーク本部等に状況と必要な支援の種類や量を伝えることが、その後の的確で効率的な支援には不可欠である。

「トリアージ視点のスクリーニングの実施」では、要援護者の生活機能の保全状況を確認し、二次被害が防止されているか判断する。生活機能の低下・減退がある場合は、場所の移動も含め、的確な支援へと調整を行う。そして、「必要なサービスの供給」が行われることで、要援護者の命が守られる。このように、極力早期から福祉専門職が関与し、生活機能確保のための一

連の支援が行われることが二次被害の防止に効果があると考えられる。

④ 支援活動が行われる場所

災害福祉が必要とされる場所は要援護者の居る所であり、支援者はそこで活動を行うことになる。まずは、避難先である避難所・福祉避難所がある。また、避難所に避難できないケースや、在宅や自家用車等で避難生活を送っている場合もある。施設についても、生活環境の確保状況、マンパワーの状況、要援護者の受入れの可否等の状況を把握する必要がある。

しかしながら、これらの場所は、災害規模が大きくなれば範囲が広くなり、限られたマンパワー、時間の中で効率的に活動が行わなければならない。特に被災市区町村外から支援に入る場合には、土地勘も無い。まずは、行政側の組織である市区町村の災害時要援護者支援班（設置されていない場合は、災害時要援護者の避難対策の担当部署や福祉担当部署）や、地域包括支援センター等と連携を取りながら、必要な情報を入手・把握して支援活動を行うべきである。

また、大規模災害の場合、行政機能も被災し、災害時要援護者支援班と連携が取れない場合も想定される。あらかじめ、支援拠点となる場所や避難所・福祉避難所（福祉避難室含む）のマップ等の情報、支援活動に係る取り決めについて、平常時から災害時要援護者支援班と連携を取ることが重要である。

⑤ 具体的な支援の機能

実施される支援の機能については、大まかに福祉ニーズ把握、スクリーニング-1、スクリーニング-2、サービス供給、の4種が想定され、その内容は図表-16のとおりである。以下は支援の機能としての分類であり、災害規模・種類等によっては、複数が同時かつ一体的に提供されることも考えられる。また、スクリーニング-1は応急期に緊急的に行われることが想定されるが、スクリーニング-2は、避難所での避難期間の長期化のほか、避難所から仮設住宅等の仮住まいへの移動と仮住まい生活への支援、仮住まいから復興住宅等への移動と生活再建への支援等、環境変化やその環境に対するストレスへの対応状況と支援の必要性等を確認するために複数行われることが想定される。

一連の支援の提供は、支援者側の拠点となる「支援拠点」に対して行う場合と、実際に要援護者らがいる避難所等、実際に支援の対象となる「支援対象拠点」において直接要援護者に対して行われるものと考えられる。

図表- 16 支援の機能

支援の機能	内 容
福祉ニーズ把握 (緊急期～応急期)	災害発生後、極めて早期の段階で被災地域に先遣隊として赴き、 ①要援護者の避難先等のマッピング ②活用できる地域資源の把握 ③必要な支援（内容、量）の見込みと投入先 等の情報を福祉的視点で把握し、その後の的確で効率的・効果的な支援につなげる。
スクリーニング-1 (主に応急期)	先遣隊が把握した情報等をもとに、要援護者の避難場所へ赴き、安否確認・心身状態の把握、その時点で最適な場所への移動支援や必要な支援の調整・調達を行う。
スクリーニング-2 (復旧期以降)	災害発生から数日間程度経過し、徐々に人や物の流れが回復した頃から開始される。要援護者が危機的状态を乗り越えた状態から、サービス調整のほか、災害前の生活環境を配慮した支援、今後の生活を意識したソーシャルワーク的な視点からの支援を実施する。
サービス供給 (応急期以降)	社会福祉施設や福祉避難所等において不足したマンパワーの支援、要援護者への支援に必要な物資の供給を行う。

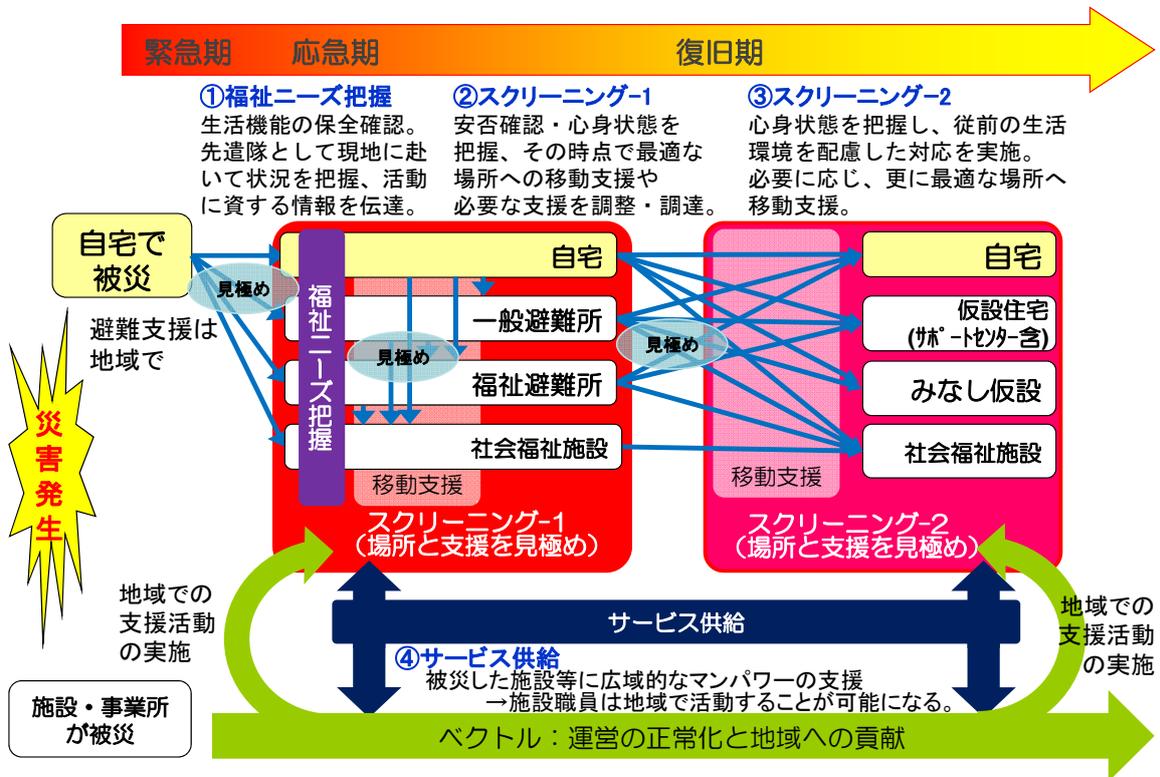
図表- 17 活動場所と具体的な支援内容

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

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

※具体的な支援については、医療・保健と連携を取りながら実施

図表- 18 各支援が行われる場所



※「④サービス供給」の活動は、事業者系団体等からの事業所への派遣状態も見ながら調整

(3) 支援実施に際しての留意事項

① 全体のプロセスを見通した支援の実施 ～「福祉ニーズ把握」機能の重視

生活環境が被災によって大きく変化した場合、どのような生活機能が減退・低下したのかの把握が必要である。また、被災地の対応力や支援のための資源の把握等を実施した場合には、将来のリスク予測の把握や変化の予測を併せて行っておくことも重要である。

その初期把握は「福祉ニーズ把握」として行われるが、その後の支援においても継続的に把握されていくものと考えられることから、「福祉ニーズ把握」では、1. 全体的な被害状況、2. 当該支援対象拠点等における要援護者の量や状態等の実態、3. マンパワー資機材等の充足状況、4. 支援対象拠点としての最低限の機能確保の状況（建物やインフラ等の状況）、5. 連絡や各種要望事項、等で資源の偏在や対応力の度合い等を確認し、その詳細や状態変化、改善状況等の把握は復旧期以降で本格的に行われるものと考えられる。

「福祉ニーズ把握」を行う人員・チームの組成や訓練、育成は、以上を意識して行っていくことが望ましい。また、あらかじめ「福祉ニーズ把握」を想定したチェックリストを作成し、発災後には支援対象拠点の事業者が可能な範囲で書きこみ、福祉ニーズ把握を行うチームが到着した際にはそれを使って確認していくことも有効であると考えられる。

② 自立した支援であることと、支援の調整機能が必要

被災地の支援にあたっては、支援を受入れる被災地側にストレスが生じないように、配慮が必要である。被災地外から支援に入る場合には、自らの生活をきちんと行えるよう、精神的にも、日用品の携行等装備的にも自立していることが必要である。また、業務遂行もスムーズに行われるよう、①支援者側の調整窓口の一本化、②受け手側と話し合い、可能であればアウトソーシングのように支援部分の切り出しを行う、③簡単でよいので作業記録を作成して支援の受け手側とも共有しておくと同時に、支援者間での引継ぎができるようにしておくことが望ましい。支援の受け手側も、機能的に支援の受入れができるよう、地元のマンパワーを必要な部分に集中させ、それ以外の業務に他地域の者が当たってもらう等、支援を受入れやすい状況をつくることや調整窓口の一本化等の努力が必要である。

③ 環境変化の確認

災害による環境の変化は、時間の経過に従って被災者の心身に影響を与えることが予想される。例えば、自宅で家族と住んでいたが離散した、今までとは異なるコミュニティに移転した等の社会環境の変化によるダメージも考えられるため、支援過程の随所随所で影響の確認を行うことが重要である。また、それらは継続して把握することが必要である。

④ 被災地の実態やニーズにあった支援の実施

前述の「(2) ⑤具体的な支援の機能」はあくまで基本的な考え方であり、段階別の活動も災害種類や規模、各地域の実態等によって同時に行われることも考えられる。また、「福祉ニーズ把握」以外が不要になる場合も考えられる。

更に、支援では必ずしも福祉専門職としての支援のみが期待されるとは限らず、それ以外の業務等が依頼される場合もありえる。しかし、それも現場のニーズであることを十分に理解しておくことが必要である。

2. 災害福祉広域支援ネットワークについて

【基本的な共通認識の醸成と知識・情報の共有が第一歩】

都道府県へのアンケート調査結果にも見られるように、災害福祉に対する理解の促進や支援体制構築は今後の課題となっている。支援体制構築が進んでいない場合でも、災害規模が小さければ、災害による直接的な被害である一次災害を乗り越えること自体は可能かもしれない。しかし、今後の高齢者数の増加に伴う要援護対象者数の増加、少子高齢化に伴う互助や共助等の地域の力の減退の可能性等を考えると、要援護者には二次被害の可能性が高まり、単に災害の大きさだけではそのダメージをはかることはできない。そのことを念頭におき、検討を行う必要がある。そして、災害発生からの時系列に応じて、在宅・施設の要援護者支援ではどういったことが発生し、何が求められるのかを、都道府県や市区町村等の自治体、要援護対象者を支援する事業者等が共通認識を持ち、災害福祉の知識・情報を共有することにより、要援護者の支援体制が実効性のあるものとなるを考える。

前提として、以上のような共通認識や知識が支援の送り手・受け手の双方に不足していた場合、災害時においても情報や地理感覚、風土性等の共有事項が少なからずあると考えられる近隣から支援を受けられるのであれば良いが、そうした共有事項が少ない他の地域からの広域支援をうまく受入れることは難しい。支援の送り手・受け手の双方に、災害時の要援護者支援のあり方や方法等について共有されている認識や知識が一定程度以上無いと、支援はその受け手にとって的確なものにならないことも生じる。また、災害で混乱した状態にある場合、受け手も支援をうまく受け入れられず、却ってストレスと感ずる場合もある。まずは基本的な共通認識の醸成や知識・情報の共有、それに基づく行動が行われることが災害時の要援護者支援の第一歩であり、相互支援・ひいては広域支援の第一歩でもある。

【段階的な支援体制の上にある広域支援ネットワーク】

災害時を意図した支援体制は、普段からの要援護対象者らの支援体制とかけ離れたものではなく、日常の支援や活動・交流等の日常の延長上に災害時の支援もあると考えられる。よって、要援護対象者が居住する地域/市区町村～都道府県～広域への重層的なものとして要援護者支援体制の構築は考えていく必要がある。また、地域包括ケアシステムのような地域性を勘案しつつも、市区町村での支援体制、または市区町村別では自治体規模・人口構成・資源等が異なる場合には一定程度の規模感を持つ都道府県内の圏域での支援体制、そして都道府県を基本単位とした要援護者の支援体制の構築が必要と考えられる。以上の支援体制が段階的に存在することにより、都道府県間での支援や広域的に活動する団体等による広域支援も行いやすくなり、局地的な災害から大規模な広域災害にも対応できるようになる。

一方で、災害の発生は喫緊の課題と考えられることから、福祉ニーズの把握、トリアージ視点のスクリーニングの実施、必要なサービスの供給を行うチームや人員の育成は、要援護者の支援体制の構築と並行して進めていくことが求められる。

第4章 実施に向けて

1. 都道府県の福祉支援ネットワーク

(1) 福祉支援ネットワークの構築

① 公民協働による都道府県内の支援体制の構築

【福祉支援ネットワークと民間事業者が主体となる福祉支援ネットワーク本部】

東日本大震災の際、自治体は膨大な量の災害対応に追われ、自治体自らも被災した中で要援護者の実態やニーズの把握、福祉支援の調整や実際の人員派遣等を行っていくことは困難であった。このことから、福祉関係者と自治体が連携できるように公民協働の福祉支援ネットワークを構築し、日頃からの情報共有や訓練、啓発活動、災害時の福祉支援の体制づくり（災害福祉支援チームの編成等）を行うことにより、大規模災害時に備えることが必要である。

福祉支援ネットワーク本部は、災害時にも要援護者を積極的に支援しようとする意志や熱意をもった人々の集まるプラットフォームであり、その参加者には、常日頃から地域の福祉活動の中心的存在である社会福祉協議会や社会福祉法人、事業者団体、職能団体等の民間団体が想定される。そして、都道府県、市区町村、福祉支援ネットワーク本部の各々が役割を果たしながら、公民協働して要援護者支援体制を構築していくことを想定する。公民協働して構築することは、常日頃より要援護対象者と接し、地域に根付いている民間事業者の協力が災害時要援護者支援体制には不可欠であり、その民間事業者と都道府県・市区町村らが互いに協力して地域ごとの実情に合わせた支援体制を作ることが、災害時に最も実効的と考えられることにある。また、多種多様な事業者や団体等が担い手として参加することで、様々な角度からの活動が可能となることへの期待もある。

【都道府県単位の福祉支援ネットワーク】

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している。災害時の要援護者支援は、自助・地域（近隣）の共助が基本とされており、住民に一番近い基礎自治体である市区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、大規模災害が発生した場合には、行政機能の喪失や福祉マンパワーの不足、支援の長期化等の理由で、被災市区町村単位の対応では限界があり、被災市区町村以外からの広域的な応援が必要となる。広域的な支援体制を構築するには一定程度の規模感が求められること、行政側の広域的な総合調整の責務を担うのはまずは都道府県となっており、都道府県単位の組織の方が連携しやすいことによる。

また、都道府県には地域性や規模の違い等の様々な実情もあることから、例えば、都道府県の中で圏域間での相互支援を構築することも考えられる。

【団体等との連携】

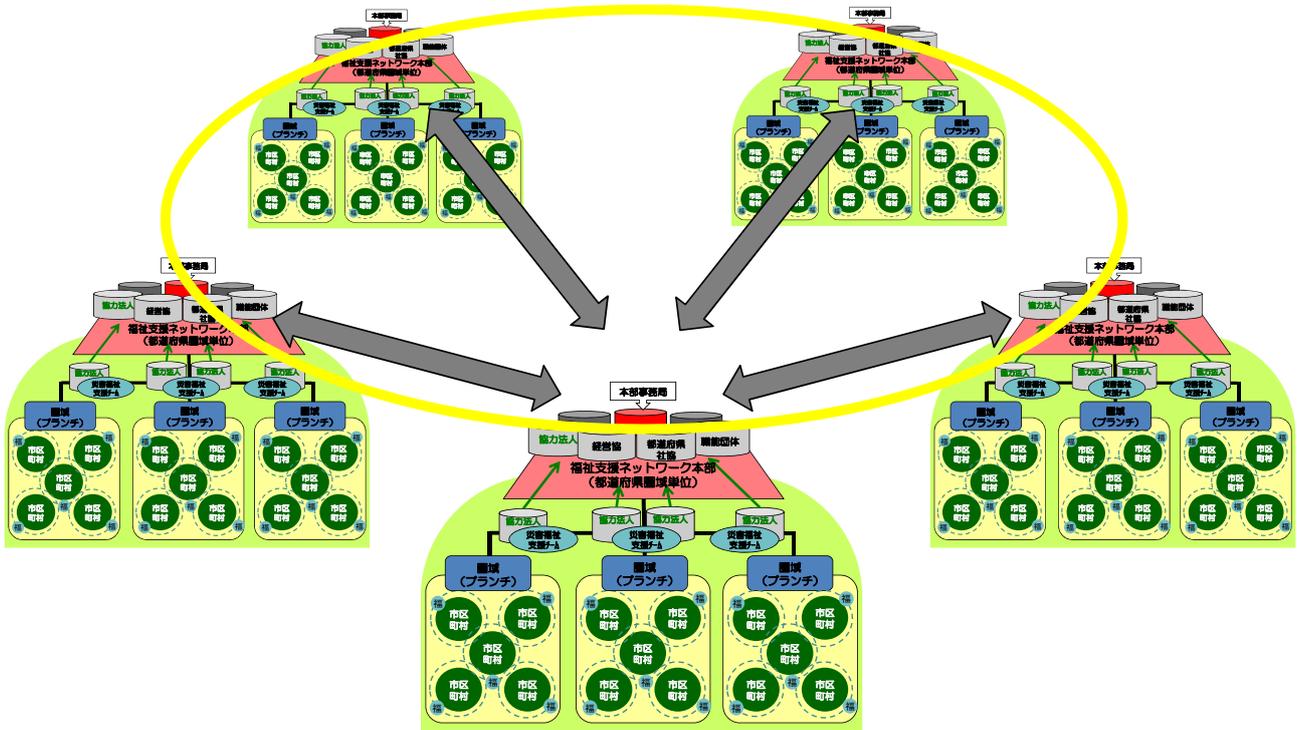
福祉支援ネットワーク本部は、都道府県・市区町村の自治体だけではなく、避難所等の避難拠点施設、防災関係者、DMAT等保健・医療関係者等とも日頃から連携を取る等、良好な関係を築くことが必要である。

② 福祉支援ネットワーク本部と都道府県及び都道府県災害対策本部との関係

南海トラフ巨大地震や首都直下地震等、大規模な要援護者の発生が懸念される災害の恐れが高まっていることから、福祉支援ネットワーク本部は日頃から都道府県防災部局・福祉部局と連携強化を図るとともに、災害時には都道府県災害対策本部、現地対策本部に積極的に関わられるような仕組みを構築しておくことで、連携した対策が展開できるようになると考えられる。

都道府県内に福祉支援ネットワーク本部が設置され、広域間での連携（災害福祉広域支援ネットワーク）を構築する。都道府県ごとに福祉支援ネットワークが構築されれば、災害時の支援協定等により、隣接県への応援はもとより、離れた地域の応援についても対応が可能になると考えられる。

図表- 21 広域間での福祉支援ネットワーク（災害福祉広域支援ネットワーク）



以上について簡単に整理すると、次のようになる。

図表- 22 福祉支援ネットワークの構成

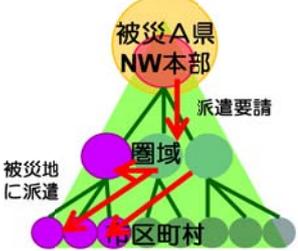
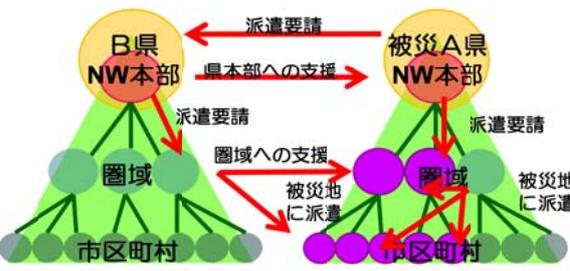
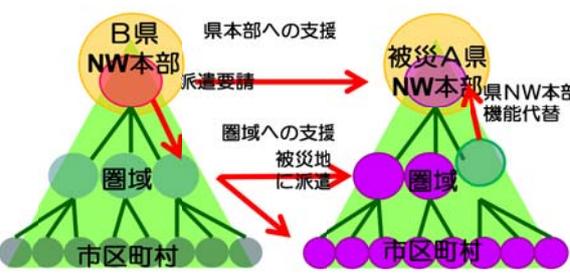
災害福祉広域支援ネットワーク	都道府県間の福祉支援ネットワークの連携を示す。
福祉支援ネットワーク	都道府県内における災害時の福祉支援体制を示す。福祉支援ネットワークは、福祉支援ネットワーク本部と、都道府県・市区町村等の自治体が連携し、公民協働によって推進・構築がなされる。また、広域での活動を視野に、他都道府県の福祉支援ネットワーク、厚生労働省、各種団体とも連携を図る。
福祉支援ネットワーク本部	福祉支援ネットワーク本部は、都道府県社協、社会福祉法人等の事業者（協力法人）、事業者団体、職能団体等で構成される。都道府県等と連携して、平常時においては、災害福祉支援チームの組成等、都道府県内における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する。
災害福祉支援チーム	災害後の時系列によって役割や範囲は異なるが、災害時には要援護者における二次被害の防止を目的に、被災地において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、災害時の要援護者支援の効率的・効果的な実施を目指し、チームが置かれている地域での準備活動を行う。

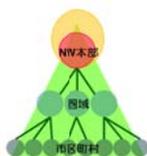
(2) 災害規模に応じた対応

水害や火山等の災害の種類、起こる規模等で、災害への対応方法も異なり、それによって福祉支援ネットワークの動き方も対応する必要がある。平常時から地域の実情に応じて災害の種類や規模等をあらかじめ想定し、必要な協定、訓練により、いざ発災した場合に機動的、能動的に動けるように備える必要がある。

次の図は、災害規模別による支援体制の例である。あくまでも基本的な考え方を示しているものであり、地域の実情に合わせて検討していく必要がある。特に、大規模災害においては、都道府県間の支援が必要となるが、支援の前提となる協定等連携のあり方については、今後検討が必要である。

図表- 23 支援パターンの例

<p>① 県内一部地域において被災</p> <ul style="list-style-type: none"> 被災A県福祉支援ネットワーク本部より被災地以外の福祉支援ネットワーク圏域支部に対し、支援の要請 	
<p>② 県内広域に渡り被災し、他県の支援が必要（福祉支援ネットワーク本部機能は有効）</p> <ul style="list-style-type: none"> 被災A県福祉支援NW本部より近隣で連携するB県福祉支援NW本部へ支援要請 B県等他都道府県の福祉支援NW本部は県内災害福祉支援チームにA県被災地域への派遣を要請 被災規模によって要請の前にチームを派遣することもありうる 	
<p>③ 県内広域に渡り被災し、他県の支援が必要（福祉支援ネットワーク本部機能は無効）</p> <ul style="list-style-type: none"> 被災A県福祉支援NW本部の機能が被災した場合、能動的にA県圏域支部(又はB県福祉支援NW本部)が機能を代替 代替した福祉支援NW本部より近隣で連携する他都道府県福祉支援NW本部へ支援要請 他都道府県福祉支援NW本部は自らの災害福祉支援チームにA県被災地域への派遣を要請。 	



県内体制の略図

● : 被災地

福祉支援NW本部 : 福祉支援ネットワーク本部の略

① 県内一部地域において被災

A県の県内一部地域が被災した場合のパターンであり、県内一圈域に災害が発生して支援の要請があり、同一県内の他圏域から支援が入った場合であり、局地での災害の場合にこのパターンが最も多いようにも思われる。この場合、都道府県の機能は失われておらず、その指揮命令等は当該県の福祉支援ネットワーク本部で行われている。

② 県内広域に渡り被災（福祉支援ネットワーク本部機能有効）

A県が県内広域に渡って被災したものの、A県の福祉支援ネットワーク本部の機能は損なわ

れてはいない場合である。A県内だけでは対応が難しい場合は、A県の福祉支援ネットワーク本部は近隣県であるB県の福祉支援ネットワーク本部に支援を要請し、隣のB県や広域的に活動する団体から早い段階で災害福祉支援チームが入る。その場合でも、被災したA県の災害福祉支援チームが機能しているようであれば、地元のA県災害福祉支援チームが他都道府県等からの災害福祉支援チームと協力しながら支援活動を行うことでの確に支援を行うことがより可能になると考えられる。

③ 県内広域に渡り被災（福祉支援ネットワーク本部機能無効）

A県が県内広域に渡って被災し、A県の福祉支援ネットワーク本部の機能自体も失われた場合である。その場合、A県福祉支援ネットワーク本部が支援を要望したくてもできないことが考えられるため、A県内の別組織等が一時的に福祉支援ネットワーク本部を代替する、もしくは隣のB県等の福祉支援ネットワーク本部がその機能を一時的に代替すること等が考えられる。こうしたことは、事前のシミュレーションや訓練、協定等に基づいて行われる。

2. 福祉支援ネットワーク本部

(1) 福祉支援ネットワーク本部を担う主体

福祉支援ネットワーク本部については、災害時にも要援護者を積極的に支援しようとする意志や熱意をもった人々によって主体的に運営されるべきである。その構成主体には、常日頃から地域の福祉活動の中心的存在である社会福祉協議会や社会福祉法人、事業者団体、職能団体等の参画が期待される。

福祉支援ネットワーク本部の事務局は、本部の運営を統括し、福祉支援ネットワークの目的を実現していくため尽力することとなる。事務局を担う主体については、都道府県自らが行うことも考えられるが、民間事業者がこれを担う場合は、都道府県と連携を密にして運営にあたる必要がある。また、事務局を担う民間事業者も被災により事務局機能を果たせなくなることも想定し、その場合の代替措置を取り決めておくことも必要である。

(2) 様々な連携

福祉支援ネットワーク本部と都道府県・市区町村との連携は必須である。行政の窓口も福祉関係部局と防災関係部局があるので、当該自治体と連携のあり方について協議していく必要がある。特に災害時には、災害対策本部と連携を密にしておくことが必要である。

災害時には医療や保健の専門職との連携も必要であることから、日頃から福祉支援ネットワーク本部へのオブザーバー参加を求める等、顔の見える関係を作っておくことが必要である。

また、大規模災害時には、隣接都道府県との相互支援が考えられることから、日頃から福祉支援ネットワーク本部同士の連携体制も構築することが必要である。

3. 災害福祉支援チーム

(1) 災害福祉支援チームの実施内容

① 災害福祉支援チームの目的

災害福祉支援チームは、要援護者の二次被害防止を目的に被災地で活動する、福祉専門職から成るチームである。チームの目的、実施内容については、その段階ごとに異なるが、初動において、災害発生後の極めて早期の段階で被災地域に先遣隊として赴き、その実態やニーズ等の情報を福祉的視点で把握し、緊急に必要な支援等の情報を福祉支援ネットワーク本部、都道府県（災害対策本部）、現地災害対策本部等に伝達することで、その後の各チームの的確で効率的・効果的な要援護者支援につなげる必要がある。

② 災害福祉支援チームの設置

災害福祉支援チームは、福祉支援ネットワーク内の協定に基づき設置される。チーム数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、また地域の配置については、圏域ごと等にバランスのとれた配置に配慮することも必要である。

③ 災害福祉支援チームの平常時の活動

災害福祉支援チームが平常時に行うべき活動として、災害時の活動がスムーズに行われるために、地域の防災組織と連携して、災害福祉支援チームの啓発・広報活動、地域の状況把握を行うことが考えられる。その中で課題等が把握された場合には、福祉支援ネットワーク本部に報告し、都道府県、市区町村、地域の防災組織や住民団体等と改善に向けた検討や協議を行うことが望ましい。特に支援拠点や支援対象拠点となる場所の情報把握やその管理者との連携は重要である。

図表-24 は、平常時における災害福祉支援チームの活動の具体例をまとめたものである。「3. 支援対象拠点リストの作成」に際しては、市区町村、その拠点を平常時にそれを管理する者、地域の自主防災組織や自治会等の住民組織等の協力が必要である。また、以上の活動で得られた結果については、それらにフィードバックし、その内容の検証や改善策等の検討の実施、合同訓練に結び付けていくことが望ましい。

【平常時の活動の具体例】

図表- 24 平常時における災害福祉支援チームの地域での活動

1. 啓発や広報活動の実施
災害時の混乱下で活動を行うには、地域において福祉支援ネットワークや災害福祉支援チームについての知識や理解があることが望ましいことから、災害福祉に関する情報提供や啓発、広報活動を行う。
2. 要援護者情報等の把握
当該市区町村における要援護者情報の整備状況を確認する。 既に整備されている場合は、災害時の提供要件の確認を行う。
3. 支援対象拠点リストの作成
災害時に要援護者支援の拠点と想定される場所（福祉避難所、大規模避難所等）について、次の項目の内容を確認し、リスト化する。被害規模が大きい場合、これらの拠点以外で要援護者支援を行わねばならない可能性もあるため、その候補施設等も確認しておく必要がある。 リストには以下の項目のチェックが含まれる。
<p>■キャパシティ（地域の要援護者数に対して必要量が確保されているか）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・受入れ対象とする要援護者像（家族等、要援護者以外の者の受入れも想定しているか確認） ・想定される受入れ人数と最大限受入れが可能な数
<p>■管理者の確認</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平常時及び災害時の管理者の確認（連絡先を含む） ・要援護者受入れを担当する者の確認（人数・福祉専門職の確保状況）
<p>■場所の確認</p> <ul style="list-style-type: none"> ・建物内動線の確認 ・要援護者の受入れ場所の確認（同一建物内に要援護者以外の避難者や利用者がいることも考えられる場合は、受入れ場所を別フロアとする、別室を確保する等、双方の負担を軽減するための方法があるか等も確認） ・要援護者が使用できる建物及び設備等であるかの確認 ・使用が困難と考えられる場合の対応策とその実施状況の確認
<p>■備品の確認</p> <ul style="list-style-type: none"> ・支援に必要な備品の整備状況の確認（食料品・生活用品・衛生用品等。地域での共同備蓄等も含む） ・その場に備えられていない場合には、その調達方法の確認
<p>■災害福祉支援チームの活動に必要な資料類の整備状況の確認</p> <p>以下のフォーマットの設置状況</p> <ul style="list-style-type: none"> ・要援護者の受入れ名簿のフォーマット ・福祉ニーズ把握用のフォーマット（情報機器の使用も想定されるが、一定程度は紙で整備する必要有。災害時福祉支援チーム用を想定するが、支援対象拠点の運営者が可能な範囲で記入する可能性も有） ・スクリーニング用のフォーマット（情報機器の使用も想定されるが、一定程度は紙で整備する必要有） ・周辺の住宅地図、市区町村地図、ハザードマップ等の地図類と地域資源が確認できる資料
<p>■情報発信ツールの確認</p> <ul style="list-style-type: none"> ・情報発信手段の確認 ・情報発信ツールの有無・種類・量・備え付けられている場所 ・以上が使用できない場合に近隣で使用できる情報発信機器があるかの確認（衛星電話等）

※以上で使用されるフォーマットは各都道府県共通事項で構成されていることが望ましく、今後検討が必要である。

④ 災害福祉支援チームの災害時の活動

災害発生後、福祉支援ネットワーク本部の要請を受け、災害福祉支援チームは先遣隊として被災地に赴くこととなる。しかし、福祉支援ネットワーク本部自体が震災による影響を受け、速やかな判断や要請を行うことができない場合も十分に考えられ、その場合はチームが自主的に判断して発動する必要がある。よって、各福祉支援ネットワーク本部は、都道府県等も交えてチームの発動基準について検討しておき、あらかじめ協定に規定する等の準備が必要である。

災害福祉支援チームで実施する「①福祉ニーズ把握」では、発災後の極めて早い段階で被災地域の支援拠点・支援対象拠点に赴き、情報を把握し、次の支援につなげるという点から、可能な限り短時間で地域を面的にトレースすることが必要である。なお、活動にあたっては市区町村の災害時要援護者支援班や地域包括支援センター等と連絡を取り、把握された情報については福祉支援ネットワーク本部や後続チーム・都道府県・市区町村・他支援者等に速やかに送られることで、その後の迅速で的確な支援につながる事となる。

災害福祉支援チームから得られた情報をもとに、福祉支援ネットワーク本部は引き続き支援に入る「②スクリーニング-1」、「④サービス供給」部隊の人員構成や、その際に持参すべき物資等を調整する。但し、被害状況や交通状況等にもよるが、「①福祉ニーズ把握と②スクリーニング-1」、「①福祉ニーズ把握と②スクリーニング-1 と④サービス供給」が同時に活動することも十分に想定される。

図表- 25 災害福祉支援チームから見た、災害時の活動

<p>①地域内支援 当該災害福祉支援チームが設置されている地域が被災した場合</p>	<p>地域の要援護者らに対する支援を実施する。 災害の被害規模が大きい場合は量的対応が必要となる。その場合は被災地以外から災害福祉支援チームが派遣されることが想定される。その際にはスムーズに地域での活動が進むように、地元のチーム人員が派遣されたチームに加わる等、派遣された災害福祉支援チームと地域の橋渡しを行うことも考えられる。</p>
<p>②都道府県内支援 当該災害福祉支援チームが設置されている地域以外が被災した場合（同一都道府県）</p>	<p>被災地域に赴き、その地域の要援護者らに対する支援を実施する。支援は、被災地域の災害福祉支援チームと連携して実施する。同一都道府県内のチームのみの場合、被災地域についての基本的な情報を得ている可能性が高いが、他都道府県からのチームも派遣されている場合には、水先案内人としての役割を担当することも想定される。</p>
<p>③広域支援 当該災害福祉支援チームが設置されている地域以外が被災した場合（異なる都道府県）</p>	<p>被災地域に赴き、その地域の要援護者らに対する支援を実施する。広域派遣の場合、被災地域について基本的な情報を得ていない可能性があるため、現地都道府県の災害福祉支援チームと連携して支援にあたる。</p>

【災害時の活動の具体例】

図表- 26 災害時における災害福祉支援チームの活動【福祉ニーズ把握】

1. 目的と実施内容
<p>先遣隊として、災害発生後の速い段階である、緊急期～応急期での実施が想定される。但し、一次被害を防止するための活動（救出・救護等）が優先されることを考慮する。</p> <p>福祉ニーズ把握の最重要目的は、被災地域に先遣隊として赴き、福祉の視点から状況を速やかに把握し、次の支援が効果的・効率的に行われるようニーズをキャッチし、つなげていくことにある。そのため、全体的な被害状況の把握、要援護者の支援を行える地域資源の被災状況とその活用の可否、外部から投入すべき支援の内容と量の把握を行い、福祉支援ネットワーク本部や別の支援者、都道府県や市区町村にその情報を発信する。</p> <p>チェックに際しては、福祉専門職の視点から、要援護者の生活機能が保全されて機能している状態か、またそのためには何が必要かを重視して行う。また、対応能力がどの程度あるか、現時点での要援護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。事前に現地の災害福祉支援チームが前述の支援対象拠点リスト（図表-24）で把握を行っている場合には、その資料も参考に用いる。</p> <p>主たる実施場所は、支援拠点、支援対象拠点となるが、災害発生以前には想定されていなかった所に要援護者が集ま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、市区町村の災害時要援護者支援班や地域包括支援センター等と可能な限り連携して行う。</p>
<p>【把握内容（例）】</p> <ul style="list-style-type: none">①全体的な被害状況②支援対象拠点等における要援護者の量や状態等の実態③マンパワー資機材等の充足状況④要援護者が支援される場としての最低限の機能確保の状況（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
<p>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、チームとして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。更に、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。また、1台の車で効率的に行動するため、1チームは4人程度を想定し、その構成としては、次の事項を兼ね備えた人材から成ることが望ましい。</p> <ul style="list-style-type: none">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情報の取りまとめ・伝達が可能な事務能力
<p>【想定される者（例）】</p> <p>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</p> <p>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。</p>
3. 装備の考え方
<p>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、先遣隊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のみとする。</p> <p>想定される装備は、移動手段関連、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に必要となる基本的な内容である。</p>

図表- 27 災害時における災害福祉支援チームの活動（スクリーニング-1）

1. 目的と実施内容
<p>主に応急期で実施することが想定される。</p> <p>災害直後の混乱で、要援護者または要援護者となりうるリスクを持つと思われる者が、命こそ助かったものの、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。</p> <p>要援護者の二次被害の防止を目的とするため、「①福祉ニーズ把握」に引き続き、発災後の早い段階で行われる福祉専門職による要援護者らの安否確認・評価（アセスメント）である。具体的には、福祉視点による要援護者の状態と生活機能の確保状況を確認し、今の状態がその要援護者に適切であるかの評価（アセスメント）を行うことで生活継続の可否を判断する。その結果、必要がある場合は新たな支援につなぐ、またはより適切な支援が行われている場所への移動の調整と支援を行う。混乱のために避難所にいた要援護者が、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は、その環境が変化する都度評価（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、現在の居場所からの移動が必要な場合には、支援対象拠点リスト（図表-24）等の情報も活用しつつ、事業者との調整や場所移動のための調整等の支援を行う。必要に応じて、福祉避難所、福祉避難室等の開設・運営の支援も行う。なお、これらの活動にあたっては、市区町村の災害時要援護者支援班と連携する。</p> <p>主たる実施場所は、支援拠点、支援対象拠点となるが、災害発生以前には想定されていなかった所に要援護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。</p>
<p>【確認の視点（例）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ①要援護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
<p>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、医療とも連携しやすい職種。</p> <ul style="list-style-type: none"> 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
<p>【想定される者（例）】</p> <p>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</p>
3. 装備の考え方
<p>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。</p> <p>想定される装備は、要援護者らのスクリーニングを行うのに最低限必要な資機材、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に必要となる基本的な内容である。「福祉ニーズ把握」で確認された、支援対象拠点が必要とする資機材を可能な範囲で持参することも考えられる。</p>

図表- 28 災害時における災害福祉支援チームの活動（スクリーニング-2）

1. 目的と実施内容
<p>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。</p> <p>緊急時を乗り越えた状態から、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。</p> <p>二次被害による要援護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援護となりそうな人を早期に発見し、要援護者の増加を防ぎ、現在の居場所より更に適した場所がある場合は移動調整と支援も行う。復旧期以降は、避難所等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。担当地域からの要援護者の移動と同様に受入れも想定されることから、当該要援護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、平常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。なお、これらの活動に当たっては、市区町村の災害時要援護者支援班と連携する。</p> <p>主たる実施場所は、要援護者が集まっている、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援護者の住まい等も想定される。</p>
<p>【確認の視点（例）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ①従来 of 自宅生活でできていたものが、環境変化に伴い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 of 近隣関係で保たれていた機能や役割の喪失 ③日常生活圏域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
<p>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、医療とも連携しやすい職種。</p> <ul style="list-style-type: none"> 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
<p>【想定される者（例）】</p> <p>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</p>
3. 装備の考え方
<p>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。</p> <p>想定される装備は、要援護者らのスクリーニングを行うのに最低限必要な資機材、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に必要となる基本的な内容である。また、「福祉ニーズ把握」やその後の活動の中で確認された、支援対象拠点が必要とする資機材を可能な範囲で持参することも考えられる。</p>

図表- 29 災害時における災害福祉支援チームの活動（サービス供給）

<p>1. 目的と実施内容</p>
<p>応急期以降が想定される。</p> <p>被災によって一時的に減じた、またはサービス対象となる要援護者数が増加したことによるマンパワー不足に対し、そのマンパワーを外部から供給することで支援を行う。このことによってマンパワーの充足が図られると同時に、同じように被災し、疲弊している職員の負担軽減が図られる。また、被災地の施設や事業所に対してマンパワーの供給が行われることで当該施設や事業所に余裕ができた場合、被災地施設や事業所の人員が地域に赴き、現地の状況に即した活動を行うことが可能となる。</p> <p>主たる実施場所は、要援護者が集まっている、またはその支援が行われている場所であり、施設や事業所が想定されるが、それらについては事業者団体等からの支援も行われることも想定されるので、連携した対応が必要である。災害後に開設された福祉避難所等や仮設住宅のサポートセンター等への支援も必要である。また、支援先と連携し、効果的に作業を行うためには一定程度等の複数日の派遣期間を想定することが望ましい。</p> <p>実施に際しては、被災地の施設や事業所が支援を受けやすくなるよう、活動時のコーディネートや調整が必要であるので、都道府県、市区町村と連携する。また、活動については、先に派遣された人員が後に派遣される人員に対して申し送りを実施することとあわせ、その作業記録等は支援先と共有する。</p>
<p>2. 実施者</p>
<p>受入れ元の負担を減らすため、必要とされる当該サービスの提供に適した人員のほか、業務の窓口とコーディネートを行うことができる中堅以上の人員の存在が望ましい（状況により、複数箇所の兼務も可能と考えられる）。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>【想定される者（例）】</p> <p>実際にサービスを提供する職業。例）介護職、ホームヘルパー、生活相談員 等</p> <p>また、そのコーディネートを実施するだけの能力がある者。</p> </div>
<p>3. 装備の考え方</p>
<p>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。</p> <p>想定される装備は、サービスを供給する目的を達するために最低限必要な資機材、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に必要となる基本的な内容である。また、「福祉ニーズ把握」やその後の活動の中で確認された、支援対象拠点が必要とする資機材を可能な範囲で持参することも考えられる。</p>

(2) 災害福祉支援チームの確保

福祉支援ネットワークが機動的、能動的に動くためには、十分な災害支援チームを確保しておくことが必要である。また、災害時に想定していた人員が集まらないことも予想されるため、地域内に複数チームが設置できるだけの人員を確保しておくことが理想的である。

チームを構成する人員は、福祉支援ネットワークが実施する研修を受けた後に福祉支援ネットワーク本部に登録を行い、チームとして編成する方法が考えられるが、その登録には法人単位と個人単位の二つのパターンが考えられる。

① 法人単位の登録

法人や施設や事業所単位でのチーム登録である。その場合には、登録人員について福祉支援ネットワーク本部と施設との協定を取り交わすことが必要である。

地域における迅速な活動の実施、平常時からの連携の取りやすさという利点のほか、平常時における災害福祉支援チームの活動は自身の施設や事業所の防災やリスクマネジメントとつながることから、施設や事業所としての防災力の向上と共に動機付けも行いやすいと考えられる。

但し、その所属する施設や事業所が被災し、想定していた人員の確保が困難になることも考えられるため、一定程度の規模を持つ施設や事業所が積極的に参画することが望ましい。

② 個人単位の登録

地域資源として大規模な法人や施設や事業所が無い場合も想定されることから、福祉支援ネットワークの活動に賛同する個人登録も想定される。

但し、災害時の活動の可能性を担保しておくため、施設や事業所に所属している者の場合は、その長の承認を受けていることが必要である。

(3) 災害福祉支援チームの研修・訓練

災害福祉支援チームの研修は、福祉支援ネットワークが実施する。その内容としては、次の内容等が想定される。また、実効性や連携を深めるという点から、他団体等との共同開催による研修・訓練や地域の防災訓練への参加を行っておくことも望ましい。

図表- 30 研修内容等

研修段階	研修内容等
① 導入研修	【概要の把握】 <ul style="list-style-type: none">・ 災害の種類と災害によってもたらされる被害・ 自らの地域で起こりうる災害について・ 時系列における要援護者支援内容の変化・ 二次被害防止の重要性・ 福祉支援ネットワークの必要性和意義、実施体制・ 災害福祉支援チームの役割と福祉支援ネットワーク本部との連携
② 災害福祉支援チームの活動	【チームの活動】 <ul style="list-style-type: none">・ 時系列に則った災害福祉支援チームの活動内容・ 福祉ニーズ把握、スクリーニング-1、スクリーニング-2、サービス供給について・ 支援拠点と支援対象拠点について・ 情報伝達・情報共有の必要性・ 災害福祉支援チーム員としての心得と平常時の活動・ 福祉ニーズ把握、スクリーニング-1、スクリーニング-2、サービス供給の演習-1

研修段階	研修内容等
③要援護対象者ごとの種別支援	【共通事項と種別で異なる事項の確認】 ・福祉専門職による支援（共通事項） ・種別支援（高齢者・障害者・児童等の対象別でそれぞれ実施） ・福祉ニーズ把握、スクリーニング-1、スクリーニング-2、サービス供給の演習-2
④社会資源・他団体との連携	【平常時及び災害時にどのような資源・団体と連携するかの確認】 ・都道府県、市区町村の連携先の確認と連携する内容 ・他支援団体（DMAT等医療関係団体、保健師、自主防災組織等）の活動内容の把握と連携策・連携先の確認と連携する内容
⑤訓練	【実施に向けた訓練】 ・支援拠点及び支援対象拠点の確認 ・支援対象拠点における支援対象拠点リストの作成訓練、 ・図上訓練の実施 ・自治体、他団体等との合同訓練実施に向けた演習の実施

(4) 中長期の支援

更に中長期の支援が必要となるような災害の場合、PTSDの問題がより深刻に発生し、災害関連死のリスクも高まる。その場合には、更にコミュニティソーシャルワークの必要性が生じることとなる。その場合には、下記に示すようなソーシャルワークの機能に精通している者が加わり、長期的に支援をすることで、リスクの低減につとめる必要があると考えられる。

図表- 31 コミュニティソーシャルワークの機能

- ①地域にある潜在化しているニーズ（生活のしづらさ、生活問題を抱えている福祉サービスを必要としている人や災害によるPTSDを抱えている人）を発見し、その人や家族と繋がる。
- ②それらのサービスを必要としている人々の問題を解決するために、問題の調査・評価（アセスメント）を行い、その人々の思い、願い、希望を尊重して、“求めと必要と合意”に基づき、問題解決方策を立案する。
- ③その問題解決方策に基づき、活用できる福祉サービスを結びつけ、利用・実施するケアプラン（サービス利用計画）につながるよう支援する。
- ④もし、問題解決に必要なサービスの不足や存在しない場合には、新しいサービスをNPOやボランティアの協力等を得て提供できる体制づくりを支援する。
- ⑤その上で、制度的サービス（フォーマルサービス）と近隣住民が有している非制度的助け合い、支えあい活動（インフォーマルサービス、十分でないときにはその活動の活性化も図る）とを有機的に結びつけ、両者の協働によって福祉サービスを必要としている人々の地域での自立生活の支援のための継続的対人援助活動を推進する。

4. 想定される資機材等

(1) 想定される資機材・備品とその所在

福祉支援ネットワークの活動に必要な資機材や備品の備蓄に際しては、福祉支援ネットワーク構築のために平常時から必要であるもの、災害時の活動で必要となるもの、要援護者の生活継続のために必要となるもの等を見極めた上で、最も効率的に保管し、かつ利用できるような場所を考慮して選定しておく必要がある。また、災害の種類によって特に必要となる資機材や備品も変化することにも、留意が必要である。

一方、発生した災害の種類や要援護者の状態、発災からの時間経過による復旧に伴い、災害福祉支援チームが現地に持参する資機材等も変化することが想定される。よって、今回は災害発生後の早期に「福祉ニーズ把握」を行う、災害福祉支援チームが持参する資機材等の検討を下のように行った。

災害時の迅速で効率的な活動という点から、災害発生後の早い段階で福祉ニーズ把握に赴く災害福祉支援チームが使用する資機材・備品は最低限必要なもののみとし（例・図表 32 の①～④）、あとは想定される状況に応じて、車両等に積載可能な量の支援物資を持参する場合も考えられる。但し、福祉ニーズ把握によって必要な資機材等の状況の把握を行った上で選定し、それを福祉ニーズ把握以降の二次派遣部隊等が持参することで効率化が図られる。

一方で、被災地での災害福祉支援チームの活動が長期化する可能性もあるため、その活動資材等のロジスティックも考慮しておく必要がある。

図表- 32 災害福祉支援チームが持参する資機材等

①チームとしての認知	②移動手段	③機器類	④チーム員の生活用品	⑤インフラ・生活資材	⑥衛生関連
ビブス(ゼッケン)、腕章等のチーム人員が装着するもの 車両に貼り付けるステッカー等	【車両類】 バン(ワンボックスタイプ、四駆) カーナビ、バイク 【燃料】 ガソリン、ガソリン携行缶	【通信】 衛星電話、携帯電話、トランシーバ 【記録】 ビデオカメラ、デジタルカメラ、ノートパソコン、PCタブレット	【装備品】 作業着、防寒着、雨具、運動靴/安全靴、長靴、ヘルメット、懐中電灯、マスク、手袋 【生活用品】 テント、寝袋、飲料水、携行用食料、毛布、衛生用品	【光熱水】 発電機、非常用電源、浄水器、ガスコンロ、カートリッジガス、ライター、懐中電灯 【生活資材】 飲料水、非常用食料、毛布、保温アルミシート 【その他】 衝立、簡易担架	【衛生用資材】 救急箱、うがい薬、湿布、手指消毒剤、除菌ティッシュ、マスク、血圧計、体温計、訪問靴 【介護等資材】 紙おむつ、衛生用品、衛生手袋等、ストーマ器具

(2) 効率的な調達と確保・保管

① 資機材・備品の保管場所

災害時の物流の停止、被災による備品の被害や需要拡大により、災害発生当初より要援護者支援に必要な資機材や備品の支援要請が出てくる。それらの輸送要請も福祉支援ネットワークに寄せられることは想定されるが、災害時に新たに確保して迅速に被災地に送ることは難しく、大量に保管するのも現実的ではない。

地域における安全安心の確保のためにも、事前にその緊急性や災害時の輸送手段等の点から確認を行い、備品の保管については支援拠点・支援対象拠点やその他との共同管理も含めて検討されていることが望ましい。また、地域において若干余裕がある場合は互いに融通しあう等、効率的に調達と確保と保管を進めることが望ましい。地域の薬剤師会等において災害時に備えて医薬品等を備蓄している場合もあるため、そうした情報を事前に得ておくことも重要である。

図表- 33 資機材等の保管の考え方

保 管 先	資 機 材 等
災害福祉支援チームもしくは福祉支援ネットワーク本部による保管	福祉支援チームの活動に最低限必要な備品 特に福祉ニーズ把握を行うチームの資機材等
支援拠点及び福祉避難所等 支援対象拠点による保管	要援護者の支援に利用する資機材・備品のうち、緊急に必要または恒常的に必要になる資機材 支援対象拠点リストでの想定数に基づいて設置
地域や事業者との共同管理による保管	要援護者の支援に利用するものの、頻度が低い、または大量に確保することが不要と考えられるもの

② 資機材・備品の確保・調達

資機材等については、整備以外にも社会的貢献の一貫として、災害時には企業から資機材の提供を受ける等の協議を平常時から行っておくことも有効である。

現在整備が進んでいる在宅医療連携拠点には、災害に備えた備品の整備等を行い、救急医療や通信手段等について一定程度の整備を行っている所もあるため、そうした所との連携も想定される。また、介護実習・普及センターには介護機器等の展示も行われていることから、調達が困難な際にはそうした所からの活用もできないかの確認を行うことも考えられる。

東日本大震災では、在宅の要援護者のみならず、被災した施設から要援護者が避難所等の避難拠点に避難する状況が見られた。そうしたことも想定して、避難所等の避難拠点でも一定程度の車椅子、歩行器、白杖等の福祉用具の調達策を検討しておくことが必要である。このため、調達方法をまとめたマニュアルを準備しておくと共に、避難所等の避難拠点の運営者等との共同訓練等の機会を利用して使い方や基本的な整備方法等を理解しておくことが必要である。

5. 福祉支援ネットワークの活動に必要な情報

(1) 必要な情報と保管場所

福祉支援ネットワークの活動では、情報収集と提供が重要であり、情報の確保とその取り扱いがポイントとなる。効率的で効果的な活動のため、可能な限りの事前情報は把握することで活動内容を予測しておくと共に、発災後に極力情報収集が効率的に進むよう、環境整備を行っておくことが必要である。要援護者リスト等の個人情報等も対象として考えられるが、その発災前の把握については個人情報保護条例の関係から難しい状況にある（平成25年3月末）。

情報については、関係者間で災害前より共有し、活動の際には迅速に使えるように必要な場所に保管しておくことが必要である。

図表- 34 必要な情報

情報の種類	具体的な内容	確保時期	
		発災前	発災後 (含・更新)
福祉ニーズ把握等で収集される情報	福祉ニーズ把握やスクリーニングで得た要援護者情報	—	●
リスト系の情報	要援護者支援対象拠点リストの情報	●	●
	自治体や住民団体作成の住民リストや要援護者台帳	●	●
	施設や事業所のリスト	●	●
	地域資源リスト	●	●
地図系の情報	支援拠点、支援対象拠点や地域資源のプロット図	●	●
	市区町村等の地図	●	●
	ハザードマップ	●	●

事例) 一般社団法人日本介護支援専門員協会の取り組み例

～災害時のリスクマネジメントとしてのケアプラン

サービス担当者会議において、高齢者らの災害時対応を具体的にイメージし、ケアプランに落とし込む活動を始めている。また、日ごろのアセスメントから、災害時にどのようにつないでいくのかについてのシート開発や研修にも取り組みを始めている。但し、現状の業務の中にそれらを取り入れることについては課題もあることから、現場での具体化と並行しての検討を行っている。

(2) 情報伝達と情報共有

情報伝達と情報共有については、同時期に発生している状況を各主体が共有するための「縦軸」の考え方と、時間の流れに沿って継続的に蓄積・把握していく「横軸」の考え方がある。

特に重要なのは要援護者支援のベースとなる要援護者個人に関する情報であり、支援は継続的に行われることから、どの時期に・どの主体が共有しているかの整理を行い、その伝達方法と共有方法について確認を行っておく必要がある。また、個人情報でもあることから、如何に取り扱うかについては福祉支援ネットワーク本部、都道府県・市区町村等の福祉支援ネットワーク構成者間で十分に話し合う必要がある。

福祉ニーズ把握やスクリーニング機能で確認する情報は、極力短時間でのニーズ把握と共に、誤りが無いように把握し、確認・伝達しなければならない。その場合、災害時も情報を把握しやすく、伝達や共有も行いやすいPCタブレットやパソコン等を利用することが有効である。

一方で、災害により機器の使用が困難な状況も考えられ、福祉ニーズ把握やスクリーニングを紙で実施する場合もあると考えられる。また、パソコン等の機器類が使えない場合、情報の取出しができないことから、紙で情報を保管する場合も想定しておくことが必要である。いずれの場合も個人情報が含まれる可能性が高いことから、管理方法を十分に検討しておくことが必要である。

6. 福祉支援ネットワーク構築に向けての課題

(1) 都道府県の実態に合わせた構築

福祉支援ネットワークの構築は、都道府県及び市区町村・地域等の人的・社会的リソースによって、形態は異なると考えられる。よって、その実態を考慮した上で、福祉支援ネットワークの構築を進める必要がある。

(2) 公民協働による構築

福祉支援ネットワークの構築は、都道府県のみでも、事業者のみでも進まない。双方が協働して推進していくことを常に意識しながら進めていくことが必要である。

また、当初より全てを実施することは困難なことから、福祉支援ネットワークの立ち上げ検討会等から開始し、各参加者が連携して検討していくことを想定する。

(3) 民間活動を支える仕組み

福祉支援ネットワークの構築は、公民協働で行うことが大変重要である。特に大規模災害が発生し、福祉的な支援を行う場合は、社会福祉法人をはじめとする民間の福祉事業者の活動が主力になる。その場合、当該法人も施設や事業所を運営しながら福祉支援ネットワークに参加することから、災害救助法等による費用支弁の仕組みや、職員が支援に参加した場合に一時的に人員基準に欠けた場合の減算についての特例等、環境整備の検討も必要である。

(4) 災害福祉に対する意識の醸成

要援護対象と想定される高齢者や障害者らは、平常時には福祉事業者からのサービス提供がなされていることが多い。よって、災害によって要援護者の状態の悪化や要援護者数が増加することは、その後の福祉事業者の運営にも大きな影響を与える。その状況を極力防ぐためにも、福祉事業者は災害福祉を自らの課題として意識し、積極的に検討を行い、取り組むことが望まれる。

災害福祉、災害時のソーシャルワーク・ケアワークは、未だ十分に議論されていない。しかし、この必要性は高齢化が進む今後は更に高まると考えられる。現場への活用、そして今後の災害福祉についての検討が進むためにも、社会福祉士、介護福祉士を養成する過程の中で災害時の福祉支援の視点から、これらを学ぶ機会を設ける等、意識の醸成に務める環境整備も望まれる。

おわりに

災害福祉広域支援ネットワークの構築 — 二次被害・災害関連死の予防も含めて

I. 本研究会報告書がもつ意味 “災害時における社会福祉分野の救援・支援に関する手引き書”

社会福祉と災害との関わりは深く、ある意味災害がもたらした様々な生活問題が社会福祉制度の発達や社会福祉施設の整備を推進してきた側面がある。近年では、阪神淡路大震災を契機に社会福祉協議会に災害ボランティアセンターが設置される等もその例である。

しかしながら、今回の東日本大震災においては、津波という災害であり、リアス式海岸地域が被災したという災害の特色があったとしても社会福祉分野の取り組みが十分であったといえない。確かに全国の社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを組織化し、多くのボランティアが支援に入り、社会福祉施設を経営する社会福祉法人も被災した社会福祉施設に対して発災直後から全国的な支援を行う等、その活動は現在も継続的に行われている。

とはいうものの、医療・看護の世界が阪神淡路大震災を契機に「DMAT」機能を体系化し、日常的な訓練を踏まえた「DMAT」チームを今回も派遣した状況に比べれば、社会福祉分野の救援・支援は必ずしも体系化されたものではなかった。それは偏に“災害時における社会福祉分野の救援・支援に関する手引き書”がないために、災害対応に関する社会福祉関係者の共通理解も十分でなく、かつどのような活動・行動をどのような時期に、どのようなネットワークの下に展開したらいいのかが分らないままに各自の、各組織の判断で活動を行ったという、いわば“混乱”ともいえる状況を露呈させた。

本報告書は、災害時に社会福祉関係者はどのような活動・行動を考えなければいけないかを明らかにした最初の体系的なものである。東日本大震災に対し、多くの社会福祉関係者が被災各地で被災者支援の活動をされているが、全体的、体系的に災害時における社会福祉分野の救援・支援はどうあるべきかをまとめたものは未だ手にしていない。そういう意味からも本報告書がまとめられた意義は大きい。今後、各地での支援の経緯や活動実績がまとめられることにより、本報告書の記述では十分でなかったことも明らかにされていくであろうが、震災後2年を経過した段階ではあるものの、まとまった“災害時における社会福祉分野の救援・支援に関する手引き書”として報告書が出される意義は大きい。

本報告書を基に、都道府県及び市区町村の防災関係者並びに健康福祉部局の関係者の災害時における社会福祉分野の救援・支援はどうあるべきかの共通理解が進むことを期待したい。また、社会福祉協議会をはじめとして、社会福祉施設を経営している社会福祉法人が災害時対応の共通理解を進め、都道府県単位での「福祉支援ネットワーク」の構築と日常的にネットワーク本部機能のシミュレーションや災害救援・支援の派遣チームの訓練が行われることを期待したい。厚生労働省においても、今後そのような活動が都道府県単位で展開されるよう政策誘導を考えるべきである。

II. 社会生活モデルを基にした発災後の段階ごとの評価（アセスメント）の重要性

本報告書をまとめる過程において、大いに意識し、論議されたのは社会福祉分野の関係者を派遣するとして、その機能、業務は「DMAT」とどこが違うのか、災害救助法等で派遣される保健師の業務とどこが違うのか、また、なぜソーシャルケア（ソーシャルワーカーとしての社会福祉士や精神保健福祉士、あるいは介護福祉士としてのケアワーカー）の関係者を発災直後から派遣する必要があるのかという点であった。

ソーシャルケア（ソーシャルワーカーとしての社会福祉士や精神保健福祉士、あるいは介護福祉士としてのケアワーカー）に関わる関係者の関心事は医療・看護と違い、生活者としての住民が被災に伴いどのような生活の変容をもたらし、そのことが本人や家族の自立生活にどの

ような影響をもたらしているのかに焦点化して社会生活全般のアセスメントを行い、支援の在り方を考えることを業務として災害に関わる職種である。発災直後は救命救援が当然大優先されなければならないが、被災者の生活をどう維持し、どう支えていくかも救命救援と同じように重要である。被災者の中には要介護高齢者もいれば、発達障害や内部障害、あるいは精神障害等の障害を抱え、何らかの支援を必要としている人々もいる。とりわけ、在宅で生活しているこれら要援護を必要としている人々に対する支援、救援は社会福祉施設利用者に比して対応が遅れがちであり、かつ多数の一般住民の避難行動の中でややもすると見過ごされがちである。

しかしながら、日常的に災害要援護者を把握し、避難の手立てを考え、必要な支援の在り方に関するマニュアルを作成し、シミュレーションをしていけば、避難を最小限に留めることも可能であるし、一次災害後の二次災害、とりわけ災害関連死を予防することは可能である。

本報告書では、被災後の生活を大まかに発災直後の避難行動支援期、避難所等の避難生活の導入支援・継続支援、仮設住宅等の仮住まいの導入支援・生活支援、復興住宅等の生活再建の定着支援・再建支援等に類型化し、その時期ごとに違う生活課題の評価（アセスメント）の重要性を考え、それらの生活変容が個人レベル、家族レベル、地域レベルで災害発生前と被災後ではどのように変わったかを丁寧にアセスメントすることが社会生活モデルでは重要であり、それが個人の身体的・精神的症状に特化、焦点化させて救援・支援する医療関係者との大きな違いであることを明確化させた。もちろん、厳しい被災後の生活においてはその違いの線引きは意味を持たないとの考え方もあるが、社会生活モデルに基づく支援の重要性という立場からその視点を明確化させようと試みた。

更に、時系列でどのような体制・システムで救援・支援に入るのが妥当なのか、また、その際の課題に即した救援・支援の体制、システムはどうあるべきなのかも検討した。とりわけ、都道府県レベルで設置することを想定した公民協働による福祉支援ネットワーク本部の機能と、災害時の状況を災害一般の状況ではなく、社会福祉の視点から要援護者に対する救援・支援のニーズを量的にも、質的にも明らかにし、本格的な救援・支援の体制づくりに必要な情報を提供する災害支援の先遣隊としての「災害福祉支援チーム」の派遣のあり方に焦点化させて論議をしてきた。

段階ごとにニーズ把握をする際の留意点等を例示的に示したが、この内容については今回の東日本大震災の救援・支援に関わったNPOや各種関係団体の活動実績を踏まえて、今後より精緻なものに仕上げていくことが必要である。

III. 今後の課題

本報告書は、上記のように未だなかった災害時の社会福祉分野における救援・支援の在り方を発災後の予想される生活の段階ごとの生活変容に引きつけてまとめたものである。しかしながら、上述しているように、まとめたものとしては最初のものではあるが、とても十分なものではない。今後、多くの関係者の実践を踏まえて、より充実した内容に修文されていくことを願うものである。

そのことを前提にした上で、いくつかの提言及び課題を箇条的に列挙しておきたい。

第1は、社会福祉関係者が、国民一般が災害に関心を寄せ救援・支援に関わる域を脱し、もっと要援護者への救援・支援をどう行うべきなのか、関係者の共通理解を深める取り組みを進めることである。厚生労働省はもとより、全国社会福祉協議会や全国の社会福祉法人は積極的に災害支援にどう関わるかを考え、その「災害福祉広域支援ネットワークの構築」についてのマニュアルづくりとその共通認識を深める必要がある。

第2は、少子高齢化社会において、災害は最も生活基盤の弱い高齢者、障害を有している人、子どもを直撃することに鑑み、これら“災害弱者”ともいえる人々への救援・支援の視点と方

策を災害法制に盛り込むべきである。「DMAT」の社会福祉版ともいえる、「DSCAT (Disaster Social Care Assistance Team)」と呼べるような、ソーシャルケアの関係者が日頃から訓練し、災害時に「DMAT」チームと同じように避難者の中の要援護者支援にかかわることが出来るように災害法制の改正も含めて体制を整備するべきである。

第3は、全国各地に散在し、社会福祉施設を運営している1万6千の社会福祉法人は、社会福祉法人のミッションはどうあるべきなのかを改めて思い起こし、日常的に災害時の地域貢献、社会貢献のあり方を考え、万が一に起こる災害時には地域における重要な救援・支援の拠点になるべき準備を進めなければならない。各種福祉サービスを提供している株式会社でも多くの社会貢献が行われている

今日、社会福祉法人はそれ以上の災害時の地域貢献、災害支援の拠点機能を発揮しなければならない。そのためにも、今回本報告書で提起された都道府県レベルの福祉支援ネットワーク本部機能や災害緊急先遣隊の実施機関としての役割が期待される。

第4は、阪神淡路大震災を契機に災害ボランティアセンターを立ち上げた社会福祉協議会の課題である。今回は多くの国民がボランティアとして被災地を訪問し、救援・支援活動を展開してくれた。今までにないNPO、NGOがコーディネート機能も含めて力を発揮してくれた。それに比し、要援護者への対応は必ずしも十分と言えなかった。とりわけ、在宅の要援護者への支援は十分でなかったと言わざるを得ない。このような中、社会福祉協議会に期待したいことは、要援護者が被災後どのような生活の変容をきたし、どのような福祉ニーズをもち、それらニーズへの対応はどうであったのかを実証的に明らかにしてほしい。かつまた、被災前は特別の支援も必要としていなかった個人、家族が被災後の生活の変容の中でどのようなニーズが出現し、どのようなサービスを必要としていたのかについて実証的に明らかにしてほしい。それこそが、地域を基盤として活動している社会福祉法人たる社会福祉協議会の使命ではなかったのか。日常的に災害要援護者を把握し、その人々が災害にともなってどのような生活変容をきたしたのかにもっと敏感になってほしいと切に願わざるを得ない。

都道府県社会福祉協議会には、都道府県単位で設置する「福祉支援ネットワーク本部」機能を担うことも期待されているだけに、これらの課題に真摯に向き合ってもらいたいと切に願いたい。

平成25年3月

「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」検討委員会
委員長 大橋 謙策

参考資料

1. 検討委員名簿

(1) 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 検討委員会

(敬称略、五十音順)

大久保 幸積	社会福祉法人幸清会 理事長 社会福祉法人大滝福社会 理事長	
大橋 謙策	公益財団法人テクノエイド協会 理事長 日本社会福祉事業大学大学院特任教授	◎
久保田 博	社会福祉法人江刺寿生会 ワークセンターわかくさ 施設長	
桑原 哲也	社会福祉法人桑の実会 理事長	
小山 剛	社会福祉法人長岡福祉協会 高齢者総合ケアセンターこぶし園 総合施設長	
財前 民男	社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国社会福祉施設経営者協議会 常任協議員	
武田 和典	社会福祉法人 新生寿会 きのこ老人保健施設 副施設長	
田村 圭子	新潟大学 危機管理本部 危機管理室 教授	○
中辻 直行	社会福祉法人神戸福生会 理事長	
野田 毅	社会福祉法人東北福社会 法人本部次長 兼せんだんの杜ものう参与	
平田 直之	社会福祉法人慈愛会 常務理事	
宮島 渡	社会福祉法人恵仁福祉協会 アザレアンさなだ 施設長	
湯村 利憲	社会福祉法人臥牛三敬会 理事長	

◎・・・委員長 ○委員長代理

<オブザーバー>

厚生労働省 社会・援護局福祉基盤課
 厚生労働省 社会・援護局総務課災害救助・救援対策室
 厚生労働省 社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課
 厚生労働省 老健局総務課
 厚生労働省 医政局指導課救急・周産期医療等対策室
 厚生労働省 健康局がん対策・健康増進課地域保健室
 厚生労働省 雇用均等・児童家庭局総務課
 独立行政法人福祉医療機構 助成事業部 助成計画課

<事務局>

(株)富士通総研 第一コンサルティング本部 公共事業部 名取直美・北川弘美

(2) 災害福祉広域支援ネットワークの構築に関する検討会 委員名簿（参考）

（敬称略、五十音順）

大川原 順子	公益社団法人 日本医療社会福祉協会 調査研究部委員	
大橋 謙策	公益財団法人テクノエイド協会 理事長 日本社会福祉事業大学大学院特任教授	◎
小山 剛	社会福祉法人長岡福祉協会 高齢者総合ケアセンターこぶし園 総合施設長	
佐藤 正市	遠野まごころネット代表 社会福祉法人遠野市社会福祉協議会 常務理事	
財前 民男	社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国社会福祉施設経営者協議会 常任協議員	
高橋 賢一	社会福祉法人宮城県社会福祉協議会震災復興支援局 副参事 同 県災害・被災地社協等復興支援ボランティアセンター所長	
田村 圭子	新潟大学 危機管理本部 危機管理室 教授	○
野田 毅	社会福祉法人東北福社会 法人本部次長 兼せんだんの杜ものう参与	
三浦 晃史	社団法人日本介護福祉士会 副会長	
森上 淑美	一般社団法人日本介護支援専門員協会 副会長	
山村 睦	社団法人日本社会福祉士会 会長	

◎・・・委員長 ○委員長代理

<オブザーバー>

厚生労働省 社会・援護局福祉基盤課
 厚生労働省 社会・援護局総務課災害救助・救援対策室
 厚生労働省 社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課
 厚生労働省 老健局総務課
 厚生労働省 医政局指導課救急・周産期医療等対策室
 厚生労働省 健康局がん対策・健康増進課地域保健室
 厚生労働省 雇用均等・児童家庭局総務課
 株式会社富士通総研 第一コンサルティング本部 公共事業部

<委員会事務局>

独立行政法人福祉医療機構 助成事業部 助成計画課

2. 都道府県の取組事例

	岩手県災害派遣福祉チーム	熊本県災害派遣福祉支援チーム
検討背景・問題意識	東日本大震災を通じ、特に福祉分野における支援のあり方について、初期対応等のあり方等を含め、反省点が残ったことから、急性期における支援チームの創設と中長期にわたるチーム派遣システムを構築することとなった。	東日本大震災時の支援等を通じ、要援護者に対する支援対策の整備が課題であると認識し、避難所等において十分なケアが受けられずに生活に支障をきたすことが想定される要援護者を支援するチームを創設することとなった。
検討会メンバー(★座長)	★岩手県立大教授、同大学准教授、岩手県社会福祉士会、県介護福祉士会、県地域包括・在宅介護支援センター協議会、県介護支援専門員協会、県精神保健福祉士会 (※平成 25 年より事業者団体を含む有識者懇談会も開催されている)	★熊本学園大学教授、県精神科協会、県社会福祉協議会、県在宅老所・グループホーム連絡会、県知的障がい者施設協会、県老人福祉施設協議会、県看護協会、県療養病床施設連絡協議会、県医師会、県身体障害児者施設協議会、県老人保健施設協会、水俣市(市町村代表)
事務局	県保健福祉部、県社会福祉協議会	県健康福祉部
検討の進捗状況(H24 年末)	【H24. 3】 県内福祉関係職能団体が県・厚労省に要望書を提出 【～H24. 11】 計 4 回の会議を開催し、チーム運営要綱及び設置運営マニュアルの素案を作成 【H25】 登録開始(予定)	【H24】 委員会立ち上げ 【～H24. 10】 計 3 回の委員会を開催し、チームのあり方について概ね合意 【H24 年度内】 運用開始(予定)
活動時期と内容	チームの活動期間は災害初期(発災後 5 日間程度)を想定 福祉ニーズ把握と評価(アセスメント)を実施	発災後～3 日以内： 「先遣隊(ニーズ把握型/トリアージ型)」 4 日～3 週間以内： 「支援隊(巡回型/常駐型)」
チームの構成	登録している社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員、地域包括支援センター職員等で構成 1 チーム当たり 4～6 名程度 員数・職種構成は被害規模や現地の状況に応じて調整する。	【ニーズ把握型(4)】※かつこ内は人数 医師(1)、保健師(1～2)、その他専門職(介護支援専門員・社会福祉士等から 1)、事務職等(1) 【トリアージ型(6)】 医師(1)、保健師(1)、その他専門職(社会福祉士・介護福祉士等から 3)、事務職等(1) 【巡回型(4～5)】 介護福祉士(2)、理学療法士・作業療法士(うち 1)、社会福祉士・精神保健福祉士(うち 1)、その他専門職(うち 11) 【常駐型(必要な人数)】 必要な職種(必要な人数)
活動場所	避難所、福祉避難所等(在宅含む)	避難所、福祉避難所

(注) 本内容は平成 24 年 12 月末時点での検討内容である

平成 24 年度

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報告書
(平成 24 年度セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業)

発行月 平成 25 (2013) 年 3 月

発行者 株式会社 富士通総研

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

tel. 03 (5401) 8396 fax. 03 (5401) 8439

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

禁無断転載