

## 産学民官の連携に関する調査

研究分担者	菅磨志保（関西大学社会安全学部 准教授）
研究協力者	園崎秀治（(特活)JVOAD シニアコンサルタント）
研究協力者	田村太郎（(一財)ダイバーシティ研究所 代表理事）
研究協力者	中川和之（時事通信社 解説委員）
研究協力者	浦野 愛（(認活)レスキューストックヤード 常務理事）

### 研究要旨：

近年の災害の激甚化や人口の高齢化は、災害後に発生する要援護者や特別な支援ニーズを抱える人を確実に増やしており、多様な主体が連携してこれらの課題に取り組む必要性が強調されてきた。本研究班では、保健・医療分野の支援活動と内容や対象は重なるものの、接点が薄かった（１）一般の被災者支援の枠組みの中で行われてきた多様な主体の連携体制づくりや（２）要援護者支援のための福祉系専門職による応援派遣体制について、その概況を把握すると共に、より長期的な視点から平常時の要援護者支援制度との連携を視野に入れた制度として（３）災害ケースマネジメントの先行事例を調査した。これらの結果、福祉系支援団体の多くが、団体の独自判断で災害支援を行っており、要請に基づく保健・医療サービスとの連携・調整や財源確保に課題を抱えていたこと、罹災証明のみに基づく被災者支援制度の限界と課題が明らかになった。

### A. 研究目的

災害現場では、発災前から医療・福祉サービスを受けている人達だけでなく、被災して、あるいは劣悪な環境下での生活によって、新たな要援護者が生み出される。そして近年の災害の激甚化や人口の高齢化は、災害後に発生する要援護者や特別な支援ニーズを抱える人を確実に増やしている。

従来から、一般の被災者に対する支援活動の調整は、社会福祉協議会（以下、社協）を母体とする災害ボランティアセンター

（以下、災害 VC）が担ってきた。災害 VC では、活動を希望する一般市民と被災者からの依頼（支援ニーズ）を受け付け、両者を調整し、支援者を被災者の元に送り出す体制を構築してきた。しかし、担い手が一般市民だけの体制では、上述のような多様化・高度化したニーズや、次第に要援護状

態に陥っていく「ハイリスク予備軍」（浦野）への対応には限界がある。

こうした事情を背景に、東日本大震災以降、個別の活動を調整する災害 VC を中核とした被災者支援体制の見直しが進められてきた。また、増大する要援護者への対応として、福祉の専門分野ごとに災害支援の人材を育成・登録・組織化し、被災地に送り出す派遣体制が相次いで創設されている。

ただ、こうした要援護者に対する福祉分野の対応体制は、要請に基づく保健・医療分野の体制とは異なる形で進められてきた。それぞれの活動体制に含まれる内容にも幅があり、それらの活動体制の全体像も十分に把握されていない。

そこで、2019年度の研究では、主として福祉分野の災害支援活動（一般の被災者支援活動も含む）に焦点を当て、（１）災害時の多様なニーズに対応する多様な主体の

連携・協働に基づく支援体制作り、(2) 要援護者に対応する福祉専門職の応援派遣体制を取り上げ、それぞれの経緯と概況に関する調査を行い、災害福祉支援に関わる様々な動きをできるだけ包括的に把握することを目指した。

さらに、こうした応急対応期の支援活動をより長期的な視点から検討することも必要であるため、平常時の社会保障制度に基づく要援護者支援と、災害関連制度に基づく被災者支援の非連続性という問題に注目し、後者の限界を前者の制度によって補完する新たな試みとして(3) 災害ケースマネジメント(以下、災害CM)の先進事例を調査し、その可能性について検討した。

## B. 研究方法

上述の目的(1)(2)に関する調査は、それぞれの実態を包括的に把握することを目的として、二次資料の解析、質問紙調査結果の再分析、事例・事業に関する聴取といった方法に基づいて実施した。またこれらを進めていくに際して、JVOAD(後述)の福祉支援専門委員会(2019年9月より勉強会)に参画し、災害福祉支援体制づくりに関わる主要な組織の関係者と直接情報交換できる環境を確保して進めていった。

目的(3)に関する調査は、上述のJVOAD福祉支援専門委員会の場を通じて、関係者同士で情報を提供し合うと主に、全国に先駆けてこの制度を導入した鳥取県およびこの制度を実際に運営する鳥取県の財団法人への聴取調査を行った。

## C. 研究結果

### (1) 多様な主体の連携・協働に基づく災害支援体制づくり

東日本大震災のような大規模な破壊を伴う災害では、大量の資源調達が必要となるため、資源動員力のある組織の対応が求められることが多い。また高度な専門性や活

動の継続が求められることも多く、被災現場では組織を単位とした活動の調整が求められた。しかし、災害VCにおける活動調整は個人を単位としており、組織を単位とする活動の調整には十分に対応できないこともあった。

こうした団体・組織間調整は、東日本大震災の直後、民間の支援の力を結集させ、支援の抜け漏れ落ちを防ぐことを目的に創設された「東日本大震災支援全国ネットワーク(以下、JCN)」や、助成財団など資金仲介を行う中間支援組織によって進められた。JCNでは被災3県及び広域避難者の避難先で、支援団体を繋ぐ「場」(現地会議/支援会議)を設置し、支援団体同士が連携・調整しあい、多様なニーズに対応していく体制づくりを側面的に支援した(2018年、5年検証)。こうしてJCNなどによる東北への支援を通じて、災害分野で常設の中間支援組織を設立する必要性が認識され、市民セクター内の連携・協力関係だけでなく、経済界や政府など他セクターとの連携も視野に入れた「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(以下、JVOAD)」が創設された(2016年)。

政府も、東日本大震災後に改正された「災害対策基本法」にボランティアとの連携が記載されたことから、内閣府に検討会を設置し、政府・都道府県・市町村自治体と民間団体が情報を共有し、資源を調整しながら連携して災害に対応していくための連絡調整会議の設置を構想・提案した(2015.3)。そしてこれらの構想は、実際の災害現場において、JVOADと内閣府の防災担当による連絡調整会議の開催・運営支援を通じて、実現することとなった。

災害VCのあり方に関しても、全社協に委員会が設置され、社協内部の災害VCで個人を受入れ調整するだけでなく、社協以外の組織との連携の在り方や、社協による

災害対応業務全体の中で災害 VC の位置づけが検討されてきた。

こうして福祉以外の分野（建築や安全衛生等）も含め、専門性を有する NPO/NGO や企業等の組織の参画を得て、より多様で専門性の高い支援を提供できる民間団体が、相互に情報を共有し、活動の調整を図っていくプラットフォームの構築と、行政の縦割りを超えた調整を可能にする連携体制作りが進められてきた。

こうした動きの中で、JVOAD は、避難所における要援護者支援や乱立気味の応援派遣制度の把握を目的として、災害福祉支援に関する専門委員会（避難生活改善委員会、福祉支援専門委員会）を設置し、具体的な支援ノウハウを研究したり、実態調査を行うなど、福祉分野に特化した連携も行っている。

## （2）要援護者に対応する福祉系専門職による応援派遣体制の構築

災害後の劣悪な環境下で被災生活を送る人たちの中から、新たな要援護者が生まれてしまう問題への対応として、厚労省は 2018 年 5 月に「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」を発出し、都道府県単位で「災害福祉広域ネットワーク」を構築していくと共に「災害派遣福祉チーム」（DWAT/DCAT）の派遣体制づくりを促していった。これらの事業は、自治体が社協に委託する形が取られることが多く、さらに自治体・社協の支援を富士通総研が支援する形で進められてきた。

こうした福祉専門職による応援派遣の体制は、DWAT 以外にも、リハビリテーション等（JRAT）、他の様々な専門分野・専門職能集団別でも創られており、それらの全体像が十分に把握されていなかったため、JVOAD 福祉支援専門委員会でも、近年の災害で連携会議を設置した自治体や、災害福祉支援連絡協議会、全社協などの協力を得て、485 団体（JVOAD の登録者・

団体、福祉専門職の職能団体、都道府県 DWAT/DCAT、医療専門職職能団体、医療機関等、NPO 団体、民間の支援グループ等）に対して WEB システムによる質問紙調査を実施した（「災害時の福祉支援活動と対応体制に関するアンケート調査」2019 年 3 月 11 日-4 月 10 日、回収率 13.1%）。その結果、災害対応経験回数の多い団体では、活動を自主的に開始する団体が多い、活動現場を巡回する団体（他の支援団体との情報共有や連携が必要となる）は、当該被災地内の団体が多いといった傾向が見られた。

## （3）災害 CM に基づく災害対応

災害 CM は、住家の被害判定のみに基づいて支援内容が決定される被災者支援制度の限界を、平常時の社会保障・社会福祉サービスと連携させていくことで補完する試みであり、既に東日本大震災以降の被災地で、市町村と民間団体が連携して取り組んだ事例が存在している。

2019 年度の調査では、JVOAD 福祉支援専門委員会と連携し、これらの先行事例に詳しい研究協力者から情報提供を受け、併せて先進事例である鳥取県の事業を調査した。

まず、制度設計の観点から、上述の問題、即ち、被災者支援の根拠となる災害救助法や被災者生活再建支援法は、平常時の社会保障制度、とりわけ介護保険法制度導入以降の社会保障制度との連動が少なく、住家被害判定のみに基づいて支援内容が決められてしまい、被災者が抱えている問題の解決につながり難いこと、こうした問題を乗り越える試みとして、東日本大震災後に行政と NPO が連携して様々な福祉サービスと被災者支援を連携させた仙台市の事例について詳細なデータの提供を受けた。

さらに、近年の社会変化（少子高齢化・国際化等）は、災害時の被災生活の環境を大きく変えており、そうした環境変化を認

識して災害対応を行っていくための具体的な提案として、社会統計を使ったニーズの予測・可視化に関する実践事例の詳細が提示された。この実践はまた災害ケースマネジメントを可能にするアセスメントとして活用できることも紹介された。

また、鳥取県における現地調査から、災害 CM の制度によって可能になった支援や、そうした支援によって救われている被災者が存在することも確認できた。しかしその一方で、この制度が確立されたものではない（様々な偶然から導入されるに至った）こと、ここで活用されている資源もかなりケースマネジャー（コーディネーター）の努力によって調達されていること、財源の確保と運営、都道府県と市町村行政の連携の難しさなど、様々な課題が存在していることも明らかになった。

#### D. 考察と結論

調査（１）（２）の概況把握から、産学民官が情報を共有しながら連携して被災者支援を行う体制が 2015 年以降、かなり整えられてきたこと、また DWAT/DCAT をはじめ、災害福祉支援に関わる多様な専門職が、様々な形で応援派遣体制を構築してきたことが把握された。しかし、これらの活動や体制の多くは、保健・医療分野の支援とは異なり、災害救助法の枠の外で、要請ではなく支援団体の独自の判断に基づいて行わ

れていることが多く、支援の対象は保健・医療の支援活動と重なるものの、それらの活動と情報共有の機会が十分に得られておらず、限られた情報の中で活動を行わざるを得ない状況に置かれていることも伺えた。調査（３）からは、災害 CM を実際に進めていく上で、①事前に人口構成に基づく支援需要の推計と地域資源を踏まえたニーズアセスメントを行っておくこと、②災害後は面的にニーズを把握すること、③世帯単位で支援内容を管理する手法を確立させることが重要であることなどが明らかにされた。

#### E. 研究発表

##### 1. 論文発表

特になし

##### 2. 学会発表

特になし

#### F. 知的財産権の出願・登録状況

##### 1. 特許取得

特になし

##### 2. 実用新案登録

特になし

##### 3. その他

特になし