

分野横断的な情報共有・連携の課題

研究分担者	池田 和功	（和歌山県橋本保健所）
研究協力者	坂東 淳	（徳島県危機管理環境部）
研究協力者	古川 馨子	（静岡県牧之原市健康推進課）
研究協力者	松本 珠実	（大阪市健康局健康推進部）
研究協力者	浦野 愛	（NPO 法人レスキューストックヤード）
研究協力者	田村 太郎	（ダイバーシティ研究所）
研究協力者	山本 千恵	（兵庫県行政書士会）
研究協力者	赤松 友梨	（浜松医科大学 医学部健康社会医学講座）
研究協力者	鈴木 伸明	（群馬県社会福祉協議会 群馬県災害福祉支援ネットワーク事務局/ぐんま DWAT 事務局）

研究要旨：

保健部局と NPO、ボランティアの連携状況、および、今後連携するにあたっての課題と要点について明らかにすることを目的とした。

災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）養成研修基礎編において、令和 2 年度から 2 年間にわたり、NPO・ボランティアとの連携について取り上げたこともあり、保健部局の行政職員から福祉との連携が重要であるということが聞かれるようになってきた。

今後、具体的に平時・災害時に連携できるようになることが重要である。連携のポイントとして、以下のことが抽出された。①災害時の住民支援は多岐にわたり保健部局だけでは対応できない。災害派遣福祉チーム（DWAT）や災害 NPO・ボランティアは専門的に被災者の生活支援にかかわった経験があり、連携することが有用である。②災害時に効率よく DWAT や災害 NPO と連携するためには、社会福祉協議会や災害中間支援組織の役割が重要で、平時から連携の仕組みを構築すること、保健部局もかかわることが重要である。③災害時に DWAT や災害 NPO、中間支援組織と効率的に連携するには、平時から地元の関係団体との連携が不可欠である。福祉部局や社会福祉協議会と協力して、地元ボランティア団体との関係づくりをしておくことよい。

A. 研究目的

阪神淡路大震災や東日本大震災など過去の大規模な災害に自治体等が対応してきたなかで、関係機関の組織横断的な連携が十分でなかったという課題が挙げられた。

2017 年 7 月 5 日に、厚生労働省 5 課局部長通知「大規模災害時の保健医療活動に係る体制の整備について」が発出され、保健所は、保健医療調整本部を通じて派遣された保健医療活動チームに対し、保健医療活動に係る指揮又は連絡を行うとともに、当該保健医療活

動チームの避難所等への派遣調整を行うこととされた。

これを受けて、保健と医療の連携体制は徐々に構築されつつある。一方で、災害時の福祉、NPO、ボランティアによる活動体制は構築途上にあり、保健と福祉の連携についても十分になされていないのが現状である。

本研究の目的は、市町村内及び保健所管内・2 次医療圏等における過去の災害時の NPO、ボランティア活動の現状を調査し、保健部局と NPO、ボランティアの連携状況、および、

今後連携するにあたっての課題と要点について明らかにすることである。

B. 研究方法

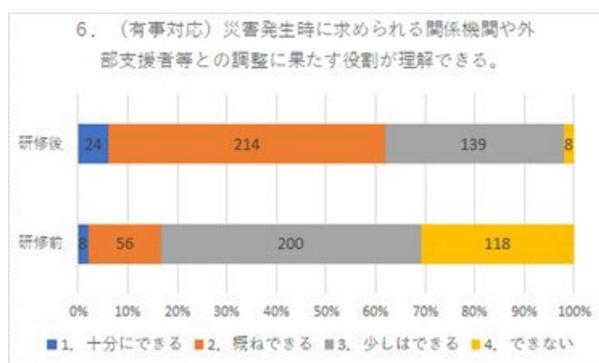
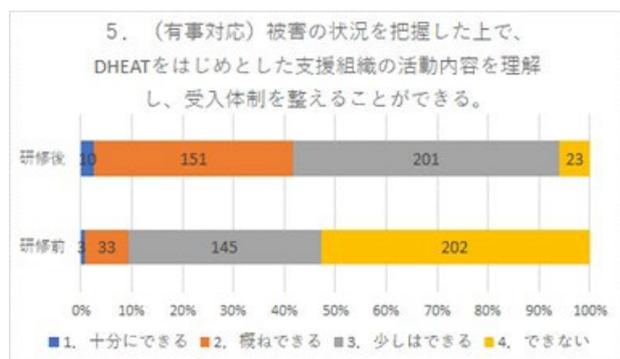
1. 令和3年度災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）養成研修（基礎編）において、DMAT、DPAT、JVOAD、DHEATといった関係機関からのビデオメッセージ（15～20分）を参加者に視聴してもらい、支援チームの特徴や活動内容の理解が深まったか分析した。

2. 都道府県における災害福祉支援ネットワークおよびNPO/ボランティア団体について、事例をもとに保健部局との連携のポイントについて分析した。

C. 研究結果

1. 令和3年度災害時健康危機管理支援チーム（DHEAT）養成研修（基礎編）

令和3年度、4回にわたって研修を実施し、全国の保健所、行政職員が延べ550人参加した。研修の前後で関係機関との連携に関するアンケート調査を実施した。研修前に比べ研修後で、「支援組織の活動内容を理解し、受け入れ態勢を整えることができる」、「関係機関や外部支援者等との調整に果たす役割が理解できる」という質問について、十分できる、おおむねできると回答したものが増加した。ビデオメッセージの閲覧や訓練により関係機関についての理解が深まるなど効果があったと考えられる。



2. 都道府県における災害福祉支援ネットワーク

(1) 目的

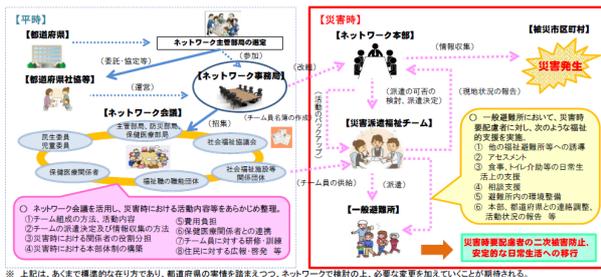
災害時要配慮者対策の目的は、在宅、避難所等において、要配慮者の生活に必要なソーシャルワーカー、介護福祉士、手話通訳者等の人的資源や、車椅子、障害者用携帯便器等の物的資源及び福祉サービスを確保するとともに、社会福祉施設等への緊急入所や福祉避難所への移動など、より適切な生活環境や支援に繋ぐことにより、避難生活による二次被害（災害関連死、心身の機能の低下等）を防ぐことである。

(2) 組織概要

「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」（厚生労働省 平成30年5月31日社援発0531第1号）では、下記のような方法が提案されている。

各都道府県は、災害福祉支援ネットワーク 主管部局を定める。主管部局は、直接又は都道府県社会福祉協議会等の関係団体との協定の締結等によりネットワーク事務局を設置する。事務局は、チームを円滑に組成し、活動をさせるため、各都道府県の実情に応じて、①主管部局及び都道府県防災部局、保健医療部局、②都道府県社会福祉協議会、③社会福祉施設等関係団体、④福祉職による職能団体、⑤保健医療関係者及び関係団体、⑥都道府県民生委員児童委員協議会などを構成員として選定し、ネットワーク会議を組織する。

主管部局は、一定期間、避難所の設置の継続を要する規模の災害が発生した場合、事務局と調整し、速やかに本部を立ち上げる。災害発生時には、福祉専門職によって構成された災害派遣福祉チーム（DWAT：Disaster Welfare Assistance Team）を編成し、被災地に派遣する。



(3) 災害派遣福祉チーム (DWAT) とは

災害派遣福祉チーム (DWAT) は、(原則、福祉避難所を除く) 一般避難所に避難する高齢者や障害者、子供のほか、傷病者といった災害時要配慮者の福祉ニーズを把握し支援を提供する、福祉専門職によって構成されたチームである。

DWAT のチーム員は、日常業務として、高齢や障害、児童等の各分野において福祉サービスを提供しており、相談支援や介護、保育といった多様な知識・技術を有している。避難者の生活ニーズに合わせて多様な領域の専門性を組み合わせることでチームを構成する。

また、2019 年度には、全国社会福祉協議会により、DWAT 登録研修の標準プログラムが全国研修という形で示された。このように DWAT は全国に広がりつつある。

(4) 事例紹介 ぐんま DWAT

群馬県では、平成 26 年度より県庁、県社会福祉協議会 (以下、社協)、県社会福祉法人経営者協議会 (以下、経営協) を含む 21 の関係団体と協定し、災害時の施設間相互応援と災害派遣福祉チーム (ぐんま DWAT) という 2 つの機能を持つ群馬県災害福祉支援ネットワーク (以下「災害 NW」という。) を

構築した。災害 NW は、災害時要配慮者対策の一つの仕組みで、社会福祉法人群馬県社会福祉協議会が事務局となり運営している。

(4) -1 DWAT 派遣要否の検討

自都道府県での災害時、ネットワーク本部は、ネットワーク会議の招集などにより、構成員との間で収集した情報を共有し、必要に応じ被災市区町村とも連絡・調整の上、DWAT 派遣の要否について検討を行う。被災地の状況確認のため先遣隊を派遣する場合があります。

他都道府県での災害の場合、DWAT の支援調整は、被災自治体の要請に基づき、厚生労働省を通じて実施される。また被災地では地元 DWAT または社会福祉協議会が受援する体制にあり、そのことが、DWAT の円滑な受け入れ、連携につながっていると考えられる。

(4) -2 災害支援の内容

主な活動としては、福祉避難所等への誘導、災害時要配慮者へのアセスメント、日常生活上の支援、相談支援、一般避難所内の環境整備 (災害時要配慮者の良好な生活環境を確保するため、生活スペースや車いすの通路の確保、段差の解消、トイレ環境の改善、子どものリフレッシュのためのキッズスペースや乳幼児を抱える母親に対する授乳スペースの設置等一般避難所内の必要な環境整備を行うこと。)、他職種や地域資源との連携による支援等がある。

避難生活者の抱える①保健衛生課題、②介護・福祉課題、③生活環境課題等を確認しながら、要配慮者を見つけ、より適した支援につなぐために、巡回を行う。保健師が「健康相談票」を使って行う巡回 (ラウンド) に同行し、保健師では対応が難しく、DWAT では専門領域となる介護・福祉課題を発見し、必要な支援につなぐ。また、「なんでも相談」を開設し、避難者の生活の困り事に係る相談を受け付ける。



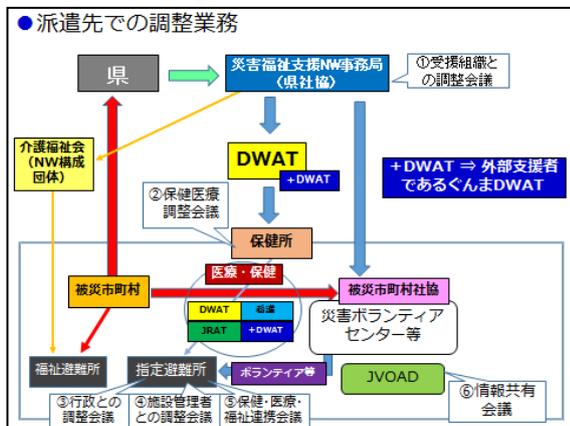
▲相談支援の様子（なんでも相談）



▲生活不活発病予防の取り組み

(4) - 3 他団体との連携

避難所内では、多様な専門職種、ボランティア等の支援者が活動を行っているため、多職種チームでの要配慮者への対応等について検討する場づくりを行う。保健・医療・福祉連携ミーティングや行政を交えたミーティング、避難所運営者が集まるミーティング等も行われる。行政ミーティングでは物資の供給状況や炊出し等の情報も伝えられる。



保健所が保健医療調整会議を主催し、避難所支援にかかわる保健医療チームの配置を決めている。避難生活が長期化すると、ボランティアなどによる生活支援型のサポートも必要になる。多様なボランティアグループと連携する機会として、JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）が開催する情報共有会議を活用することも一つの方法である。



▲避難所内での保健・医療・福祉連携の様子

(4) - 4 平時の連携

群馬県の場合、県庁では健康福祉部、支庁では保健福祉事務所と、保健と福祉の組織が一体となっており、組織上連携しやすい形になっている。さらに、群馬県災害時保健医療福祉活動指針で保健医療福祉の連携が明確に示されている。

ぐんま DWAT は、「群馬県災害時保健医療福祉活動指針」に基づく災害時保健医療福祉活動チームの一員として位置づけられ、保健医療分野と福祉の連携を平時から行っている

*群馬県災害時保健医療福祉活動指針

群馬県では、平成 30 年度 3 月に群馬県災害時保健医療福祉活動指針が策定された。災害時の保健医療福祉活動の内容、受援体制の整備を含めた健康福祉部各組織の役割・業務及び組織体制並びに平時の準備等を定めることにより、関係機関における理解の促進と認識の共有を図ることを目的としている。

DWAT は、始まって間がない組織で、まだ多くの都道府県ではこれから DWAT を組織するという段階である。ぐんま DWAT のような組織が全国で育成され、災害時の保健医療福祉の連携が強化されることが期待される。

参考文献

- ・平成 30 年 5 月 31 日 社援発 0531 第 1 号 厚生労働省 社会・援護局長
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」

(5) 保健部局との更なる連携に向けて

災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドラインが発出され、災害福祉支援ネットワークが徐々に立ち上がり、今では9割近くの都道府県でネットワークが形成されている。保健部局との更なる連携に向けて必要なこととして、

- ① 平時に県庁の保健部局と福祉部局が協議し、保健チームとDWATが連動した活動の取り決めをし、地域防災計画への記載や災害時保健医療福祉活動指針の作成をする。
- ② 2次医療圏レベルでDWATと保健所、市町村、市町村社協が会議や研修を通じて連携を深める。
- ③ 災害時は保健医療チームがDWATについて知っている円滑に連携できるので、知名度を上げることが重要である。DWATが知られていなかったら、まず、DWATは何ができるかを伝えることから始める。併せて市町村とも連絡を取り、保健と福祉が連携して活動することを提案する。

3. NPO/ボランティア団体などとの連携

(1) NPO・ボランティア団体の特徴

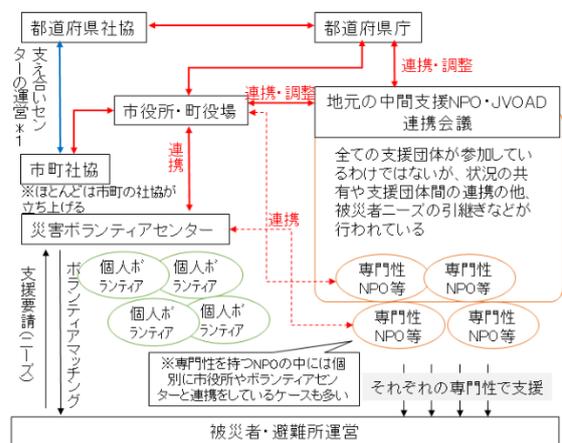
NPO（非営利団体）とボランティアは、いずれも社会貢献活動を行う。両者重なるところも多いが、災害支援におけるNPOはノウハウを持った専門集団、ボランティアは善意で集まる個人という特徴がある。

(2) ボランティア・NPOの災害支援活動体系

ボランティア・NPOが被災地に入るルートとしては、主に2つある。一つは、地元社会福祉協議会が立ち上げる災害ボランティアセンターを通じて個人ボランティアが活動する場合。もう一つは、NPOなどの団体が、地元の支援団体で構成する、いわゆる中間支援組

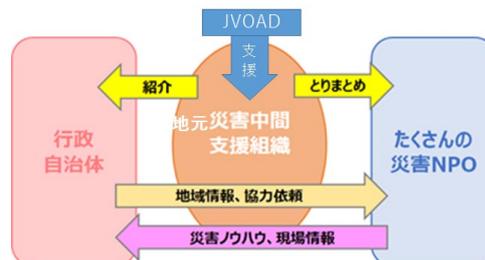
織を通じて活動する場合がある。また、専門性のあるNPOでは個別に行政と連携することもあるようである。災害ボランティアセンターや地元中間支援組織が、市役所・役場や都道府県庁と連携する形で活動調整される。したがって、平時から地元ボランティアやNPOと連携し、災害時には中間支援組織連携会議を開催して連携調整できる体制を整えておくことがポイントとなる。

図 災害時における公的機関とNPO等の活動体系



※1 生活再建のフェーズに入ってから、支え合いセンターの設置・運営が始まる

災害中間支援組織には、全国と地域のネットワークがある。全国ネットワークの代表例としてはJVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）があり、その活動指針は、「支援者の力を最大限に活かすため、多様な担い手とともに全国ネットワークを築きます。災害時には、支援の「もれ・むら」をなくすため、被災した地域をサポートし、災害時の連携・コーディネーションを行います。円滑かつ効果的な支援をするため、コミュニケーションの場を作ります。災害に備え、多様な担い手とともに啓発・理解促進、政策提言などを行います。」となっている。



地域ネットワークとしては KVOAD（くまもと災害ボランティア団体ネットワーク）など様々なものがある。ネットワークの機能として、災害時には、「被災者、住民、地域ニーズの全体像の把握」、「支援活動のコーディネート」、「復旧・復興に向けた支援策の提言」が、平時には、「ネットワークの形成による連携強化と情報の共有・発信」、「ストックヤード（防災倉庫）の情報共有」、「被災者支援および調整を行う人材育成」がある（KVOAD の HP より）。

被災地で保健医療チームとの接点としては、避難所活動などで個々の NPO/ボランティアと出会い、どちらからか声をかけて知り合いになることがある。こういったことをきっかけに連携して活動することもある。中間支援組織や地元社会福祉協議会など NPO/ボランティアの取りまとめ組織があれば、そちらを通じて連携したほうが効率的、効果的な連携ができる。

（3）災害支援の内容

NPO・ボランティアは発災から復興期に至るまで、時期に合わせた様々な活動をしており、被災地での主な活動は下記のようなになる。

- ①炊き出し・食事
- ②避難所の生活環境（多目的スペースの確保、段差解消など）
- ③がれき撤去や家屋の清掃
- ④物資配布・輸送（倉庫の設置など）
- ⑤医療・レスキュー
- ⑥障がい者・高齢者などの要配慮者支援（段ボールベッド設置、相談、介護など）
- ⑦子どもや子育て世代への支援（プレイルーム設置、あそびなど）
- ⑧外国人等のマイノリティ支援
- ⑨ペットの支援
- ⑩仮設住宅支援（見守り、生活必需品提供など）

- ⑪地域づくり・コミュニティー活動（仮設住宅サロンなど）
- ⑫ボランティア派遣・ボランティアセンター支援
- ⑬団体間のコーディネート
- ⑭調査・アセスメント

平時には、防災・減災の活動を行っている。事前の安全対策や地域で助け合える関係づくりのため、災害ボランティア養成講座の開催や、人材の発掘と育成を行っている。避難訓練では、身体を動かす実践的な訓練を行い、防災を切り口としてお互いに助け合える仕組みづくりをしている。

（4）保健部局との更なる連携に向けて

保健部局（県庁保健部局や保健所等）との連携に向けて必要なこととして、

- ①平時から保健部局は地元ボランティアや NPO と連携し、災害時には中間支援組織と連携調整できる体制を整えておく。
- ②NPO や中間支援組織とは、行政の防災部局がつながっていることが多く、保健福祉部局との連携が必要である。また、行政のどの部局が（防災部局？保健福祉部局？市民協同部局？）が中間支援組織を所管するか決めておく。
- ③被災地では、現状 NPO の活動が知られていない、理解されないことがある。また平時から NPO は DWAT や DHEAT など保健福祉チームとも接点が少ない。そのため、NPO の活動について知ってもらい知名度を高めることが大切。

D. 考察

令和 2 年度から 2 年にわたり DHEAT 基礎編研修で NPO・ボランティアとの連携について取り上げたこともあり、保健部局の行政職員から福祉との連携が重要であるということが聞かれるようになってきた。

次は具体的に平時・災害時に連携できるようになることが重要である。連携のポイントとして、以下のことが抽出された。①災害時の住民支援は多岐にわたり保健部局だけでは対応できない。DWAT や災害 NPO・ボランティアは専門的に被災者の生活支援にかかわった経験があり、連携することが有用である。②災害時に効率よく DWAT や災害 NPO と連携するためには、社会福祉協議会や災害中間支援組織の役割が重要で、平時からこの仕組みを構築すること、保健部局もかかわることが重要である。③災害時に DWAT や災害 NPO、中間支援組織と効率的に連携するには、平時から地元の関係団体との連携が不可欠である。福祉部局や社会福祉協議会と協力して、地元ボランティア団体との関係づくりをしておく必要がある。

E. 結論

DHEAT 基礎編研修を実施し、全国の保健部局の行政職員が NPO/ボランティアの特徴や連携方法について理解を深めた。

災害福祉支援ネットワーク、NPO/ボランティアの特徴を明らかにし、災害時に保健部局等と連携する方法についてポイントをまとめた。

F. 研究発表

1. 論文発表
特になし
2. 学会発表
特になし

G. 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