

厚生労働行政推進調査事業費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）
分担研究報告書

避難所・在宅者等の情報把握・支援の検討

研究分担者	奥田 博子（国立保健医療科学院 上席主任研究官）
研究分担者	相馬 幸恵（新潟県三条地域振興局健康福祉環境部 課長）
研究協力者	川田 敦子（静岡県健康福祉部新型コロナ対策企画課 参事）
研究協力者	佐々木 亮平（岩手医科大学教養教育センター 助教）
研究協力者	山崎 初美（神戸市健康局 担当局長（保健企画担当）

研究要旨

【背景】災害時、多数の住民は避難所へ避難するが、在宅に留まる住民も存在する。このような住民の中には避難困難な在宅療養者など、早期に支援を必要とする災害時要配慮者が含まれている。近年、災害時に被災地域住民に対し、様々な支援関係者による調査が行われているが、効果的な情報収集や共有のあり方については課題がある。【目的】災害支援組織団体が被災地において実施する調査の実態を把握し、効果的な調査のあり方について検討する。【方法】災害時、被災地域住民を対象とした調査の実績がある支援関係者を対象にヒアリング調査を行った。【結果】非営利法人2か所、県社協1か所の代表者、計3名の協力を得た。支援団体による調査の主な目的は、いずれも地域住民の住居等の被害を含めた被災による影響や、中長期を見据えた生活上の支援ニーズを明らかにし、支援につなぐことであった。いずれの組織も、平時の関係者間のネットワークや、過去の災害経験値を活かして、支援活動に活かしていた。一方、調査を実施する上での課題には、在宅避難者への支援の必要性や、調査結果の活用など「行政側の課題」や、支援組織が小規模なため支援範囲や方法が限定的になるなどの「支援組織側の課題」、行政を含む様々な支援者間の「情報共有」の不足、「調査内容」として行政の健康相談票の生活支援の観点の不足などであった。今後の調査のあり方に対する意見では、支援団体と、保健師など関連する従事者間の連携の強化や、行政等による災害支援が避難所住民への支援へ偏在化することのないように、在宅住民の支援の必要性を認識するとともに、避難所は近隣住民も利用している実態に応じた支援方法の検討の必要性などが指摘された。【考察】災害支援経験の豊富なNPO法人や、DWATなどとの協働により、自治体や公衆衛生支援者の実施する調査との効果的な連携の可能性が示唆された。一方、本調査に協力が得られた支援団体の被災地調査の目的は、中長期を見据えた生活支援に焦点があり、緊急性を有する要医療者の把握を目的とする場合など、調査時期、項目、方法や情報の共有については、さらなる検討が必要であると考えられた。

A. 研究目的

災害発生時、被災地域では多くの住民が避難所へ避難する。一方、在宅等に留まる住民も一定数、存在する。このように被災

後に在宅に留まる住民の中には、避難そのものが困難な在宅療養者など、早期に支援を必要とする災害時要配慮者も含まれている。先行研究¹⁾において、地域関係者や支

援従事者など、多様な関係者による調査や支援が実施されているが、効果的な情報収集の方法や、得られた情報の共有については課題があることが明らかになった。そこで本研究では災害時、地域住民の安否確認などの情報把握を目的として実施した実績のある災害支援団体の調査実態を把握し、地域住民の支援ニーズの効果的な把握や、地域保健行政などとの情報共有のあり方について検討する。

B. 研究方法

1. 調査対象者：近年、国内で発生した災害時において、被災地住民の状況把握を目的とした調査の実施経験がある外部支援団体の代表者

2. 調査実施時期：2022年12月

3. 調査方法：調査の趣旨に賛同の得られた支援団体の代表者を対象に、以下の方法により調査データを入手した。

1) フェースシートを用いた、支援組織や調査概要に関する情報収集

(1) 支援組織団体の概要

(2) 調査実績

2) 半構造化インタビューガイドを用いたヒアリング調査

(1) 調査の目的・実施の経緯

(2) 調査実施上の留意・工夫

(3) 調査実施上の課題

(4) 今後の調査のあり方

3) 調査票など関連資料

4. 分析方法：ヒアリング調査は、調査協力者の許可を得て録音し、発言内容を逐語録化し、質的帰納的に分析した。また、調査協力者より提供された関連資料や、支援組織団体のHP上に公表されている情報を分析の補完に活用した。

C. 研究結果

1. 調査協力者および所属組織概要

2か所（事例A、事例B）の非営利法人団体の各1名と、都道府県社協・DWAT（事例C）1名の計3名の協力が得られた。

（表. 1）

2. 調査概要

各組織が、過去に実施した主な災害時の調査の概要に関する結果を示した。

（表. 2）

3. 被災地支援の経緯

各支援組織の、被災地支援活動の経緯を示した。（表. 3）

①事例A

現地入りし、現地ボランティア本部へ支援団体の登録をした。先に支援を開始している先遣隊や、知人等の情報から、市内の特定の指定外避難所に支援ニーズがあることを把握した。現地へ出向き、管理者の地区長に支援を申し出て、避難運営サポートの支援を開始した。避難所の状況改善を開始後、地区長より、避難所の近隣の在宅住民の状況を危惧する情報を得て、支援が必要と判断した。在宅住民への支援方法として炊き出しを企画・実施し、炊き出しを利用する住民に対し、生活に関する調査を行い個別支援ニーズの把握を行った。

②事例B

在宅調査を企画・実施することを目的に、当該組織の先遣隊メンバーが被災地域や自治体の情報把握を開始した。その情報をNPO事務局を含め協議し、調査を必要とする被害の深刻な地域を見極め、自治体へ出向き、調査支援を申し出て、合意の得られた部署と委託締結を締結した上で調査に着手している。主な調査内容は、今後の生活の見通しの把握にフォーカスしていた。

③事例C

先遣隊として被災自治体へ赴き、現地社協と、被災地域の現状等の情報を共有した上で現地の視察を開始した。DWATの方針として、調査を含む被災地支援活動は、他の専門職とのチームによる活動を基本とし、保健師への調査への同行や、行政から依頼された調査を担った。県庁からの依頼により実施した調査は、長期化し避難所に残る住民の、退所後の生活の見通しを把握することにあった。

4. 調査実施にあたり留意や工夫した点

調査を実施する上で、留意した点や工夫した内容に関する結果を示した。(表. 4)

「県対策本部とNPOの部屋が同一フロア」であることや、「県の市への仲介によりNPOの身分保障がされスムーズに支援が開始できた」など、支援組織団体と行政の連携があった(事例A)。調査の実施に際しては、「事前告知(広報・掲示)役所の腕章・ビブス着用などを行い行政調査の理解が得られるよう工夫した」、「住民との信頼関係の構築を図った上で必要な支援やサービスの提案を行った」など、支援者と、自治体や地域住民間での信頼関係構築のための配慮に努めていた(事例BおよびC)。

また、被災後の早期から被災地へ「先遣隊」を派遣し、支援ニーズの早期把握が行われていた(事例BおよびC)。

さらに、非営利法人は、調査を含む支援にかかる経費は、財団などから運用資金を確保し、自立的な支援活動を行っていた(事例A及びB)。また、いずれの非営利法人団体においても、過去の災害時の豊富な経験に基づく判断や、ネットワークを活かした人材の確保や活用の面でも共通性がみられた(事例A及びB)。

事例Bは、自治体と協定を締結し、広域を対象とした調査を行うため、普段勤務な

どのある調査員の確保のため、週末に集中して調査を企画していた。調査当日には、現地にてオリエンテーションやロールプレイなども実施していた。これにより、調査上の留意事項の周知や、調査の質の担保、調査当日中に地元担当者へ引き継ぎを行うなど、迅速に自治体へつなぐことを明確な目標として実施していた。

調査の効果的の面では、「地図の活用」(事例A)、「情報のマップやリスト化」(事例C)、「住民支援に必要な行政の担当部署や制度等に関する情報のリストの提供を要請し活用した」(事例C)など、被災地外の自治体職員間の支援においても共通する支援上の留意が行われていた。

平時の取り組みにおける工夫では、自治体組織において行政・社協・NPO間の連携体制が構築されていることが挙げられた(事例A)。DWATは、地元の保健所と、災害時の記録(健康相談票)を用いた訓練などであった(事例C)。

5. 調査実施上の課題

調査実施上の課題について示した。

(表. 5)

①行政側の課題

行政が災害支援に避難所だけに注力する傾向にあり、在宅住民の困窮への支援の必要性や、実情に対する理解が乏しいことが指摘された(事例A)。また、自治体は、避難所を閉鎖する必要性への理解の乏しさや、支援団体の実施した調査結果を活用することができないケースがある(事例B)など、行政側の課題となる出来事を経験していた。

②支援組織側の課題

数名の支援員に限定される支援組織では、支援の初期段階より、地元で共に活動できる人材確保を意図した活動を行っているものの、局所的な支援にならざるを得ない実情にある(事例A)。また、特にコロ

ナの影響により、必要なマンパワーの確保に苦慮したことや（事例B）、チームによる支援スキルの差がある（事例C）など、支援組織側の課題があった。

③情報共有

支援者と行政間の、情報の共有が不十分なため、その後の支援にも影響をもたらしたことがあった（事例A・C）。

④調査内容

調査内容が支援組織関係者、保健師、社協などで類似する点があり、重複する質問を受ける住民への考慮のためにも、共通するツールの必要性が指摘された（事例A）。また、行政が用いる健康相談票には、今後の生活の判断の根拠となる調査項目が欠落しているとの指摘があった。（事例C）

6. 今後の調査のあり方への意見

被災地における調査を経験した立場から、今後の被災地域住民への調査のあり方に関する意見を集約した。（表. 6）

①行政の連携先/役割

調査を実施するにあたって、支援組織団体が連携すべき自治体の連携先となる部署は、自治体や災害の事情が様々であるため、一律に特定する必要はなく、むしろ、被災後、数年単位で地域住民の支援に責任を持つ部署・人が重要であるという意見があった。（事例B）

②調査時期

生活の把握を主な目的とする調査に適した時期は、避難所の閉鎖を見据えた時期、すなわち、発災から数か月との意見であった。（事例B・C）

③調査方法

在宅者は避難所へ食事などの配布の機会を活用してヒアリングを行うことや、今後は自身がスマホなどに入力し、支援を申し出るIT化の仕組みの導入などの必要性が示唆された。（事例B・C）

④調査内容・項目

調査票を用いた調査と、個別支援で把握できた情報を共有できるような帳票の必要性があった（事例A）。

行政が用いる健康相談票に、不足すると考えられる調査項目は、具体的な生活・住まいの状況の把握に関する項目や、制度の活用状況、現状の生活の今後の見立てなどであった。（事例A・B・C）

DWATの構成員は保育士などの非医療職が含まれるため、共通して使用する記録には専門用語を用いない記録が望ましい。（事例C）

⑤情報共有

被災住民の支援において情報共有が望まれる対象には、保健師、社協、地域包括などが挙げられた。また住民が必要な制度申請につながるなど、状況把握に留まらず、住民の課題解決まで、責任をもつ支援の重要性についても指摘があった（事例A）。

⑥平時の取り組み

日頃から、都道府県、都道府県社協、都道府県NPOの三者の連携体制を構築されていたことが、外部支援者との協働においても、スムーズな要因となった事例から、この体制が、いずれの自治体においても標準化されることが望まれた（事例A）。

人材育成の面では、調査に直接従事するためのスキルを要する人材のみでなく、必要な調査設計や、事後の長期の見守り支援に従事できる人材の育成や、登録制などの体制整備の必要性が意見としてあった（事例B）。

⑦その他

被災後の在宅住民は、避難所の情報や食事などの物資利用をしている者も多い実態から、避難所という呼び方を改めて、被災者支援拠点とし、在宅住民を含めた支援という展開が望ましいのではないかという意見もあった（事例B）。

D. 考察

1. 支援団体による調査の特徴

非営利法人の支援団体は、組織規模に関わらず、日頃の支援組織団体間や、過去の関連支援従事者（組織）、地元のNPOや関連福祉等施設関係者など、幅広いネットワークを活用し、早期に必要な情報を入手し、調査の実施に際しても、このような全国規模のネットワークを活用し、支援人材を得て、体系立った調査を実施していることが特徴的であった。この支援組織間のネットワークは、調査人員のマンパワーの確保だけではなく、調査データの集計・解析、報告書の作成、地元関係者を通じたキーパーソンの把握など、多岐かつ中長期的支援にわたっており、また、活動経費も自らの組織で資金確保を図り、支援に従事しており、自立的な支援が確立の高さがうかがい知れた。

一方、非営利法人の組織等の規模により、支援の関与スタンスには差異がみられた。例えば、小規模支援団体では、特定の避難所や地域を拠点に、その地点での課題解決のために深く介入した支援展開であるのに対し（事例A）、甚大な災害時には大規模調査支援を行うことを前提に、被災直後から先遣隊を派遣し、地域全体の概要を把握した上で、必要と思われる地域を特定し、住民の個人情報保護の観点から、自治体と法人間で協定を締結する手続きを経て調査に着手していた（事例B）。支援団体は、頻発する災害時に、幾度となく調査を経験しているが、自治体側は、被災地支援を繰り返し経験していることは稀であり、普段、接点のない非営利法人などの申し出を、躊躇なく必要と判断することは困難な場合もあると推察される。その疑念も考慮した上で、過去の支援実績や、資金の確保なども、行政が調査を締結する判断の根拠となっていると考えられた。このような実績が複数あるが、特に保健衛生行政をはじ

めとする自治体側は、災害時の支援団体の特性について、具体的に理解する機会は乏しく、効果的な連携により被災地住民の支援効果を高めるためにも、今後、地域住民に関わる、様々な特性をもつ支援団体についても、理解を深めていく必要がある。

2. 支援団体と自治体との連携による調査実施上の課題

（1）自治体との連携部署

今回の調査協力支援団体の、災害支援時の主な連携部署は、県のボランティア所管部署、市町村の防災対策部署、社会福祉協議会、地元のNPOや関連福祉等施設、避難所の代表者などであり、保健衛生部局や保健師との連携は、避難所住民を対象とした調査や、支援プロセスに際して一部で散見される程度であった。支援団体が被災地支援に入った際、まず連携先を見つけることが難しい状況もあり、自治体は支援団体との連携部署を決めておく必要がある。令和4年7月に、保健医療福祉調整本部の設置について通知が発出されたところであり、県庁及び保健所レベルでの調整本部内における福祉系の団体との連携が直接できるよう、自治体の支援団体の理解とともに具体的な連携が望まれる。

（2）調査目的の明確化と共有化

今回の調査結果において、調査は実施時期によって、その目的は様々であるが、中長期的視点にたった生活も含めたニーズの明確化であった。併せて調査結果の活用についても自治体との共有が難しかった状況も見られている。災害支援は命を守りつつ最終的には日常生活を取り戻していくまでであり、時期に応じた保健・医療・福祉・生活ニーズを把握し、必要な支援を早期に提供できるための調査であることを共有化していくことが重要である。

（３）調査方法

調査実施体制については、地元保健師との同行や、地元や応援支援団体との同行により、在宅者へ巡回調査を行っており、調査時期や目的にもよるが、一定期間内に迅速に行う調査については、人員の確保が必要である。地元支援者は限られると考えられ、やはり応援支援者との協力体制づくりに取り組む必要がある。

調査内容については、災害支援経験の中からベースラインとなる調査項目を作成し被災地の規模やニーズに合わせて追加修正して様式を決めて対応している状況であった。一方で、保健師等による行政の健康調査項目では生活ニーズまでの項目は含まれていないこともあり、それぞれの団体（職種）により聴き取り内容にも違いもみられた。調査時期にもよるが、（ある程度中長期的視点を持ち、限られた人員体制、及び被災者への負担軽減等を考慮した）効果的かつ効率的調査の実施、調査様式の共通化についても検討していく必要がある。

（４）情報共有

災害支援では、日々の被災者のニーズとともに、調査結果によるニーズ等様々な活動チームが持つ情報のタイムリーな共有が課題となっている。保健医療福祉調整本部の設置に伴い、市町村レベルにおいても情報共有できる体制の明確化が求められる。指定避難所や福祉避難所等への避難者だけでなく、水害により自宅の１階が被害を受け生活できず２階に避難しているような被災者も多く、その被災者のニーズや必要物資支援も課題である。調査結果の中で、避難所を被災地域全体としてとらえ、避難所を「被災者支援拠点」として情報収集及び

提供の他、物資等支援の拠点としていくとよいのではないかという意見が出され、その拠点が情報共有の拠点となりうることが期待できると思われた。

E. 結論

災害支援経験の豊富な NPO 法人や、DWAT などとの協働により、自治体や公衆衛生支援者の実施する調査との効果的な連携の可能性が示唆された。一方、本調査に協力が得られた支援団体の被災地調査の目的は、中長期を見据えた生活支援に焦点があり、緊急性を有する要医療者の把握を目的とする場合など、調査時期、項目、方法や情報の共有については、さらなる検討が必要であると考えられた。本調査結果を踏まえ、次年度は在宅被災者に関する支援ニーズの効果的な把握のための調査様式の開発、調査データの共有に向けた検討を行う。

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

参考文献

【表 1】調査協力者及び所属組織概要

項目	A	B	C
1. 組織概要	NPO法人	一般社団法人	県社会福祉協議会（DWAT事務局）
協力者属性	常務理事	代表理事	災害福祉支援専門幹
個人的背景	・高齢者施設介護職経験あり（社会福祉士） ・修士（医療・福祉マネジメント）	・阪神大震災直後に外国人被災者へ情報を提供する「外国人地震情報センター」の設立に参加。 ・1997年4月～2004年3月（特活）多文化共生センター代表 ・2004年4月～IIHOE研究主幹として、NPOのマネジメントサポートや自治体との協働にテーマを移し、非営利民間の立場から地域社会を変革するしくみづくりに取り組む ・2007年1月～ダイバーシティ研究所代表として、CSRにおけるダイバーシティ戦略に携わる。東日本大震災を受けて「被災者をNPOとつないで支える合同プロジェクト（つなプロ）」、スペシャルサポートネット関西の発足に関わり、それぞれ代表幹事、世話人を務める。 ・内閣官房「震災ボランティア連携室」企画官就任。被災地のニーズ把握や震災ボランティア促進のための施策立案に携わった。	・群馬県社協に入職後、県内外の災害支援に携わる。東日本大震災では、ボランティア団体、福祉専門職、士業士会等と共に県内避難者支援活動を行った。 ・平成26年より県行政、福祉関係団体と協議を重ね、要配慮者支援のための福祉支援体制整備を進め「社会福祉施設の相互応援」、「災害派遣福祉チームの派遣」の2つの機能を持つ「群馬県災害福祉支援ネットワーク」を構築。 ・令和4年4月より、局内新設『災害福祉支援センター』担当(PPT資料抜粋)
2. 設立の目的	・災害時には積極的な支援活動を実施し、また平常時から人々が助け合い、支えあうボランティア精神豊かな社会の構築に寄与する（定款第3条・抜粋）	「人の多様性に配慮した組織や地域社会づくり」を支援する非営利民間団体	・一般避難所における 災害時要配慮者の 二次被害防止及び安定した日常生活への移行を福祉視点で支えるため、福祉専門職で組織化
3. 設立年	2002年3月　NPO法人化	2007年1月設立、2010年4月法人格取得	平成29年3月29日（協定締結）、平成30年3月2日（1期生登録）
4. 会員数	正会員個人95名／正会員団体27団体 賛助会員個人132名／正会員団体26団体	代表理事1名、理事5名、研究員2名、客員研究員3名、評議員3名、監事1名	登録員数：250名（令和4年10月1日現在）
5. 会員の条件（資格など）	特になし	事務局長：SE 会員は本務仕事を持つ方が多い	社会福祉士や介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員、保育、心理等の福祉関係資格を有する者であり、事業所長、ネットワーク団体の推薦を得られる者
6. 活動体制	専従職員5名／嘱託職員4名／アルバイト6名（計15名） 理事：10名／監事2名	・大規模災害時、避難所の長期化が予測されると先遣隊の派遣（避難所巡回、役場キーパーソン確認、中長期被災者支援の中核者等の把握）、情報収集を開始する。 ・東日本大震災では毎週100名希望の人員（流しのコーディネーターなど）を派遣、その際の人と今もつながり核となっている。西日本水害では3県とも先遣隊を派遣。 ・東日本大震災後、日本財団と「次の災害に備える人材育成プロジェクト」を実施、関わったメンバーの多くが先遣隊員。 ・調査はメール等で呼びかける。現地集合。コーディネーターによるオリエンテーション（資料作成済）とロールプレイの実施。2020年からコロナ感染症を配慮し動画のオンライン受講へ切り替え	・先遣隊（団体推薦者26名）＋支援隊（224名） ※現地活動においては、コーディネーター（各種会議体へ参加、受援組織調整、渉外担当：1名）＋活動班（4～5名程度；うち1名リーダー（避難所管理者や行政との調整会議や打ち合わせへの参加、避難所常駐））フェーズが進行すると後方支援へ移行し、4名を3名、2名と減員する。 ・調整班と活動班は交代日をずらし引継に配慮する ※先遣隊の中にある3委員会：「広報・企画に関する検討委員会」「平時の活動調査・研究委員会」「研修・企画に関する検討委員会」（県限定組織）
7. 他組織との協力体制	・震災がつなぐ全国ネットワーク(代表・事務局兼務) ・JVOAD（代表兼務・正会員団体） ・防災のための愛知県ボランティア連絡会（協力団体） ・なごや災害ボランティア連絡会（監事団体） ・NPOおたがいさま会議（事務局兼務） ・あいち・なごやウクライナ避難者支援ネットワーク（事務局兼務）	・社会福祉士会 ・地元NPO団体 ・社会福祉施設、高齢者施設 ・JVOAD（正会員団体）	・災害福祉支援ネットワーク構成団体（行政、県域の福祉団体を含む） ・保健医療関係団体等（PPT:P.6）
8. 災害支援運用資金	・赤い羽根ボラサポと共同募金会の助成金 ・日本財団の助成金 ・個人・企業の寄付金　など	・日本財団 ・自治体 ・YAHOO基金寄付事業　など	
9. 自治体連携機関	・地域包括支援センター ・市福祉課 ・県災害対策本部ボランティア班NPOチーム ・市NPOセンター ・社会福祉協議会、ボランティアセンター 結果のフィードバック：長野県・長野市	・ミッション（シームレスに誰も取り残さず避難所と閉じて次のフェーズへ移行する）を実現するために、各被災自治体で最も動けるキーパーソン、部署を見定めて動く。災害の全体像を俯瞰し、ベストなポジションの関係者とベストミックスで活動する。 ・福祉部局	・災害福祉支援ネットワーク参画行政セクション（県庁内の健康福祉課、介護高齢課、障害政策課、私学・子育て支援課、児童福祉・青少年課、危機管理課の6課） ・県市長会、県町村会
10. その他		・大規模災害後の状況を把握し、大変そうな地域へ声かけ・提案、契約（個人情報保護の観点）のスキームを含む成立による調査を行う ・調査は土日に集中実施しヒアリングとつなぎに徹しケースワークは行わない	・年度初めに、災害福祉支援ネットワーク参画している行政の6課と県社会福祉協議会で集まり、自然災害対策としての年間研修会やと取組の共有化を図っている。

