

特集

● 東日本大震災から 10 年

災害に備える福祉関係者による平時からのネットワーク構築 ～ 災害時福祉支援活動の強化に向けた取り組み（第 1 回）

死者 1 万 9,729 人（災害関連死を含む）、行方不明者 2,559 人という未曾有の被害をもたらした東日本大震災から間もなく 10 年を迎えることとなります。地震、津波による被害に加え、福島第一原子力発電所事故により一時 47 万人を数えた避難者は、本年 1 月には 4 万 2,000 人余に減少しています（復興庁）。

しかし原発事故による避難生活が長期化している福島県では、今なお約 3 万 6,000 人が県内・外での避難生活を余儀なくされています。帰還者向け災害公営住宅の整備をはじめ、医療・介護の確保、産業・生業の再生とともに、原子力災害による風評被害への対応が引き続き必要です。

本年 2 月 13 日に発生した福島県沖を震源とする地震では、宮城県および福島県内で最大震度 6 強の強い揺れを観測しました。いつ、どこで起きてもおかしくない災害にいかに対応するか、柔軟で実効性の高い救助と支援の態勢をどうつくりあげるかは、我が国にとって喫緊の課題であるといえます。そして、その態勢づくりにおいては、福祉分野における取り組みがますます重要になっています。

国は、令和 3 年度政府予算案において、「災害時における福祉支援体制の整備推進」として、災害時における避難所等での要配慮者支援を行うため、新たに「災害福祉支援コーディネーター（仮称）」の配置を支援するなど、都道府県における「災害派遣福祉チーム（DWAT）」の組成・強化を支援するとしています。

また、災害時に社会福祉協議会による災害ボランティアセンターを迅速かつ適切に設置・運営できるよう、令和 2 年度から国、都道府県、市町村の各段階で平時からの実践的な研修や実地による訓練を推進するための予算を計上しています。

本号特集では、東日本大震災を契機とする災害に備えるさまざまな取り組みのうち、都道府県における「災害福祉支援ネットワーク」の構築、一般避難所の避難者等に対して福祉的観点からの相談支援を行う災害派遣福祉チーム（DWAT）の活動について紹介します。

● 災害福祉支援ネットワーク構築への取り組み

「災害福祉支援ネットワーク」は、災害時において、高齢者や障害者、子ども等、災害時要配慮者の福祉ニーズに的確に対応し、避難所生活における生活機能の低下等の防止を図るため、一般避難所で福祉支援を行う「災害派遣福祉チーム」(DWAT)を組成・活動させるなどの取り組みを進めるためのネットワークです。

ネットワークは、都道府県単位で平時から福祉施設関係団体、介護福祉士等の職能団体、社会福祉協議会等で組織され、令和2年12月現在、42都道府県において構築されています。

近年、大規模災害が頻発する中で、少子高齢化や核家族化などにより地域のつながりの希薄化が進んでいること、また、避難所での生活においては、医療・保健的な支援に加え、福祉による支援が不可欠となっています。

また、発生が予想されている南海トラフ地震や首都直下地震等の大規模災害では、単独の都道府県での対応では困難なことが想定されるため、都道府県間の広域的な相互支援体制の構築も重要な課題であるといえます。災害福祉支援ネットワークは、災害時における活動内容等の調整・協議を行うため、行政・福祉関係者・防災関係者等で構成するネットワーク会議設置のもと、災害時には DWAT の派遣や福祉施設間における職員の相互派遣の協力体制構築をめざしています。

厚生労働省は、すべての都道府県での災害福祉支援ネットワークの構築および災害派遣福祉チーム(DWAT)の設置をめざし、各都道府県が取り組む内容の標準化と周知を図る観点から、「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」(平成30年5月31日)の策定とともに、「災害福祉支援ネットワーク構築推進等事業」(国庫補助事業)の実施を通じ、各都道府県におけるネットワーク構築や災害派遣福祉チームの構成員に対する研修、都道府県間の災害派遣福祉チームの広域連携等の取り組みを進めてきました。一方、ネットワーク事務局を設置するも、年1回から2回程度の会議開催に活動がとどまっているところも散見されており、平時からの事務局体制強化、活動の活発化、さらには保健医療分野も含めた一体的な支援体制や受援体制の検討・構築等が課題とされています。

● 災害派遣福祉チーム(DWAT)の組成と支援活動

「災害派遣福祉チーム」(DWAT)は、災害福祉支援ネットワークに参加する団体や施設等から介護福祉士や社会福祉士、ケアマネジャー等の職員を派遣し合うことで編成されるチームです。災害時、チームは避難所において食事やトイレ介助、避難生活中の困りごとに関する相談支援をはじめ、避難所内の段差の解消や授乳スペースの確保等の環境整備といった福祉的な視点からの支援を行い、要配慮者の要介護状態の重度化、災害関連死などの二次被害を防止するとともに、安定的な日常生活への移行を支援します。

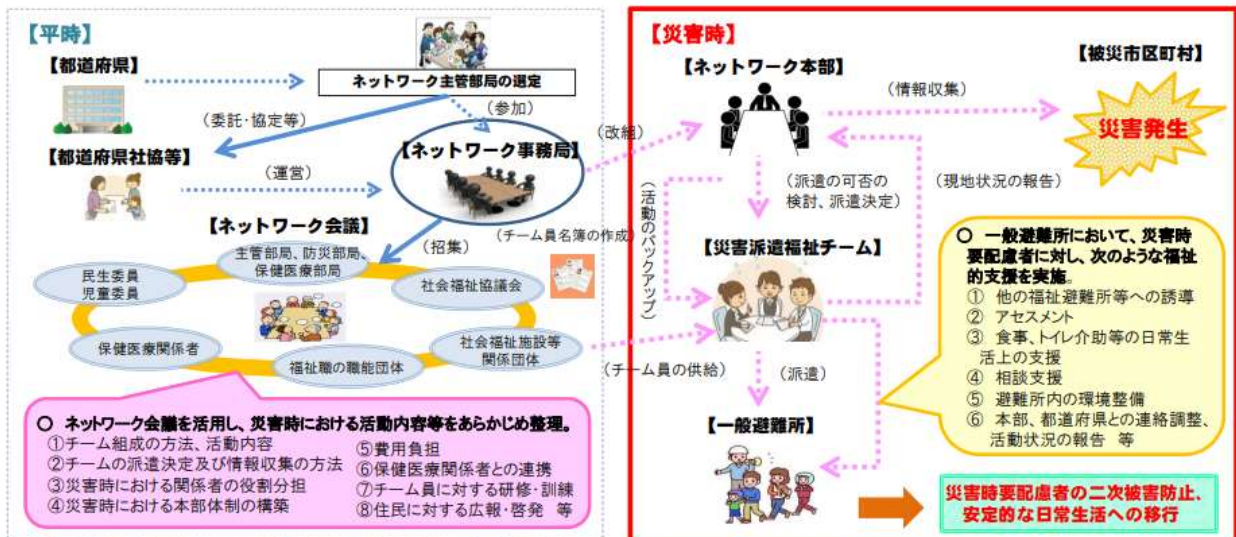
DWATによる活動は、東日本大震災を契機に、岩手県や京都府等において独自の取り組みとしてはじまり、これまでに33府県においてチームが設置されています(令和2年12月時点)。

近年では、令和元年台風19号による被害発生時に、被災5県(宮城県、福島県、栃木県、埼玉県、長野県)においてそれぞれの災害派遣福祉チームが、また長野県では、長野県の要請を受けた群馬県の災害派遣福祉チームが派遣され、それぞれに活動を行い、大きな成果を上げました。

また、令和2年7月豪雨災害に際しても、とくに被害の大きかった熊本県において、熊本県災害派遣福祉チームが約3か月にわたり、県内の避難所(17か所)で避難者への相談支援などにあたりました。

「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」の概要

- 近年の災害においては、高齢者や障害者、子ども等の地域の災害時要配慮者が、避難所等において、長期間の避難生活を余儀なくされ、必要な支援が行われない結果、生活機能の低下や要介護度の重度化などの二次被害が生じている場合もあり、これら災害時要配慮者の避難生活中における福祉ニーズへの対応が喫緊の課題となっている。
- このような状況を踏まえ、災害時において、災害時要配慮者の福祉ニーズに的確に対応し、避難生活中における生活機能の低下等の防止を図るため、各都道府県において、一般避難所で災害時要配慮者に対する福祉支援を行う「災害派遣福祉チーム」を組成するとともに、一般避難所へこれを派遣すること等により、必要な支援体制を確保することを目的として、官民協働による「災害福祉支援ネットワーク」の構築に向けた取組を推進するためのガイドラインを策定する。



※ 上記は、あくまで標準的な在り方であり、都道府県の実情を踏まえつつ、ネットワークで検討の上、必要な変更を加えていくことが期待される。

● さらなる取り組みに向けて

自然災害の広域化、甚大化が見込まれるなか、圏域を超えた複数の自治体の連携・協力に基づく災害への備えがますます重要となっており、全都道府県において災害福祉支援ネットワークが早期に構築されることが強く望まれます。

また、被災地の福祉施設・事業所の事業継続を支えつつ、避難所に避難している要配慮者だけでなく、在宅避難を行う要配慮者等への福祉的支援をも担う災害派遣福祉チーム(DWAT)の活動拡充も期待されています。発災時に必要な活動を的確に行うためには、平時における DWAT チームメンバーの登録や養成・訓練が必要となります。とくに、活動を担う専門職の質の確保が重要であり、全社協では令和元年度から災害派遣福祉チームリーダー養成研修を厚生労働省から受託実施しています。

現状においては、災害時の福祉的支援の必要性やその意義について、市町村および都道府県ごとに行政関係者の理解に相違があり、平時からの体制整備における行政の取り組み、福祉関係者の取り組みへの支援に格差が生じています。

また、災害時、さまざまな福祉的課題を有する被災者への支援にあたっては、福祉関係者と行政との連携・情報共有が不可欠となりますが、現状においては都道府県や市町村に設置される災害対策本部のメンバーとして福祉関係者が参画することを明確化している自治体は限定的といえます。

災害支援は、地域のなかで住民が社会のつながりの必要性を感じることでできる共通課題といえます。大規模な自然災害が多発し、今後、南海トラフ地震や首都直下型地震の発生が想定されているなか、災害時の被災地支援に迅速かつ効果的に取り組むため、平時から災害にどう備えていくかは全国の福祉関係者にとって重要なテーマであり、それぞれの地域の実情に即して具体的な取り組みを進めていくことが一層重要となっています。

都道府県における災害福祉支援ネットワークの構築状況とDWAT設置状況

- 災害福祉支援ネットワークを構築しているのは42都道府県
- 災害派遣福祉チーム(DWAT)を設置しているのは33府県(うち活動実績があるのは13府県)

※「災害福祉支援ネットワークを構築している」とは、災害時における活動内容等の調整・協議を行うため、行政・福祉関係者・防災関係者等で構成されるネットワーク会議が設置され、災害時においてDWATが派遣できる又は福祉施設間において相互に人員を派遣できる協力体制が構築されていることとする。

都道府県名	構築状況	DWAT設置	都道府県名	構築状況	DWAT設置	都道府県名	構築状況	DWAT設置
北海道	○	年度内設置予定	石川県	○	○	岡山県	○	◎
青森県	○	◎	福井県	年度内構築予定	令和3年度設置予定	広島県	構築中	
岩手県	○	◎	山梨県	構築中		山口県	○	構築中
宮城県	○	◎	長野県	○	◎	徳島県	○	○
秋田県	○	○	岐阜県	○	○	香川県	○	○
山形県	○	○	静岡県	○	◎	愛媛県	○	◎
福島県	○	◎	愛知県	○	○	高知県	○	年度内設置予定
茨城県	○	○	三重県	○	○	福岡県	○	年度内設置予定
栃木県	○	◎	滋賀県	○	○	佐賀県	○	○
群馬県	○	◎	京都府	○	◎	長崎県	○	○
埼玉県	○	◎	大阪府	○	○	熊本県	○	◎
千葉県	○	○	兵庫県	○	検討中	大分県		○
東京都	○		奈良県	○	○	宮崎県	○	年度内設置予定
神奈川県	○	年度内設置予定	和歌山県	構築中		鹿児島県	○	設置準備中
新潟県	○	○	鳥取県	○	○	沖縄県	○	○
富山県	○	年度内設置予定	島根県	○	○			

※◎はDWAT活動実績あり。