

熊本地震における DCAT（災害派遣福祉チーム）に関する研究 （第1報）

Research on the DCAT response to the Kumamoto Earthquake

八木裕子
YAGI Yuko

要旨

2016年（平成28年）4月14日に起きた熊本地震において、福祉支援体制として、全国初の都道府県によるDCAT（Disaster Care Assistance Team＝災害派遣福祉チーム 以下、DCAT）が派遣された。災害による影響は、直接的な被害から命はとりあえず守られた後も続き、次の段階では、災害による間接的な被災から命を守る二次災害防止、すなわち災害による関連死を防ぐことや社会生活の再建が重要となる。2014年の災害対策基本法の改正を契機に、都道府県レベルの災害福祉派遣チームの構築が急務とされ、このたび熊本地震での熊本DCAT、岩手DCAT等の活躍が注目されている。しかし、そのプロセスの検証や活動内容の課題等を精査している研究は少ない。

そこで本研究では、DCATの福祉支援活動を現場のヒアリングを用いて、後方視的に検証し、発動までの経緯や関連規定の課題を抽出することにより、今後の災害派遣福祉チームの関連規定のあり方について考察を行った。また実際に熊本県の要請を受けて、現地に赴いた岩手DCATの活動についても同様に検討した。

検討した結果、既存のDCATに関連した規定の見直しの必要性があることを示した。特に、DCATのトリアージおよび活動に関わるチーム編成は、福祉専門職を中心とした多職種チームにより構成され、規定に記述される必要があると考えられた。さらには、DCATのトリアージおよび活動に関わるチーム編成は、福祉専門職を中心とした多職種チームにより構成される必要があると考えられた。そしてDCATの活動の周知・広報や活動環境の整備と保障の必要性、そしてスペシフィックな視点以上に、ジェネラルな視点をもった災害時の福祉専門職の養成が示唆された。

キーワード：災害派遣福祉チーム DCAT 福祉専門職 多職種チーム

はじめに

2016年(平成28年)4月14日に起きた熊本地震において、福祉支援体制として、全国初の都道府県によるDCAT(Disaster Care Assistance Team=災害派遣福祉チーム)が派遣された¹⁾。

DCATとは「DMAT(Disaster Medical Assistance Team)の福祉版」といわれるように、福祉専門職で構成するチームを指す。時にDWAT(Disaster Welfare Assistance Team)とも表記されている。災害では人命をどう守るかということが最重要課題である。よって発災直後の「災害による直接的な被災」から命を守る一次被害を防止する活動として、緊急災害医療の専門性が高い組織による救命のDMAT等は、災害対策基本法に基づく国の防災基本計画に位置づけられ、国と都道府県による費用負担が公的な体制として整備されている。しかし、災害による影響は、直接的な被害から命はとりあえず守られた後も続き、次の段階では、災害による間接的な被災から命を守る二次災害防止、すなわち災害による関連死を防ぐことや社会生活の再建に繋げていく、二次被害防止が重要となる¹⁾。その期間は一次被害が想定される期間よりはるかに長い。

東日本大震災や熊本地震は、発災直後からの混乱期を脱し、一見落ち着きを取り戻したようにみえる。しかし、今なお避難生活が長期化し、生活再建へ向けた様々な困難に直面する被災者も少なくない。特に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要配慮者の場合、その福祉サービスが1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。救命行為等で命が助かっても、その直後から必要となる介護や支援等を確保するための実態把握、状況や状態に応じた適切な場所や支援の要否の見極め、それらを支えるマンパワー等がなければ、その命は守られず、時間経過とともに新たな被害を生み出す可能性がある。そのためにも、図1のように「福祉ニーズの把握」や「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つを極力早い段階から行うことが示唆されている²⁾。このことから、発災後速やかに医療チームはもとより、要配慮者を始めとする被災者に対して、「生活機能の確保」の視点で活動する、福祉専門職から成る災害福祉支援チームが現地に赴き、活動する必要性が唱えられている。

そこで2014年の災害対策基本法の改正を契機に、都道府県レベルの災害福祉派遣チームの構築が急務とされ、このたび熊本地震での熊本DCAT、岩手DCAT等の活躍が注目されている。しかし、そのプロセスの検証や活動内容の課題等を精査している研究は少ない。

本研究では、DCATの福祉支援活動を現場のヒアリングを用いて、発動までの経緯や関連規定の課題を抽出することにより、今後の災害派遣福祉チームの関連規定のあり方について、また実際に熊本県の要請を受けて現地に赴いた、岩手DCATの活動について検討することを目的とする。

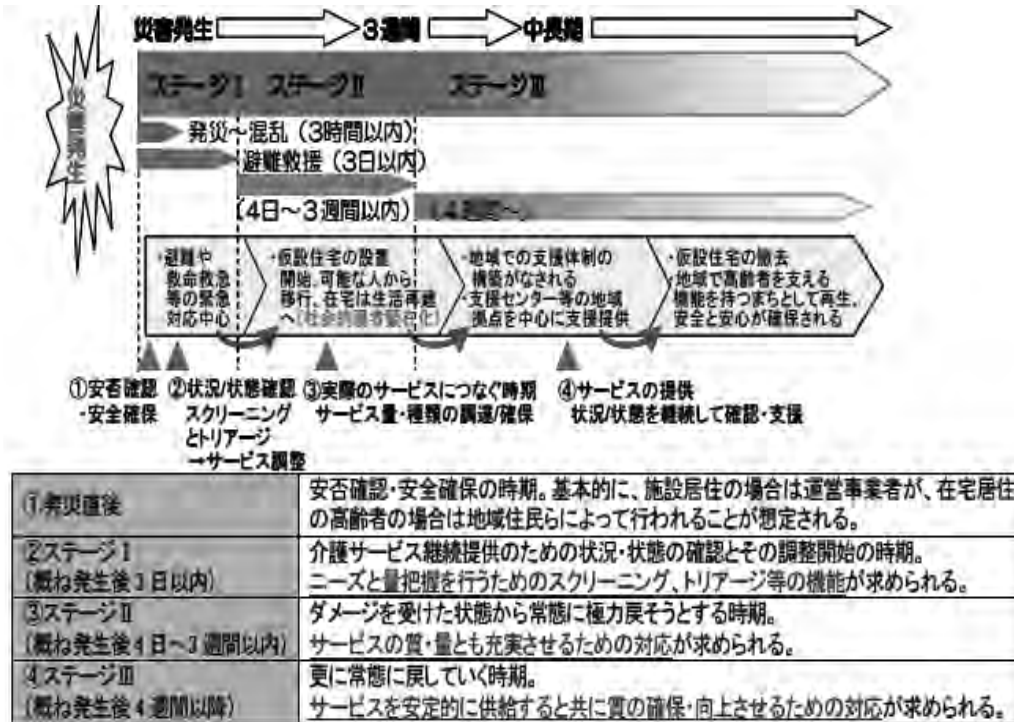


図1 時期による必要な支援の違い³⁾

I. 研究方法

1. 対象

本調査は、まず熊本地震において熊本DCATとして支援を行った熊本県地域密着型サービス連絡会（3名）、熊本県介護福祉士会（1名）、また職能団体として熊本県社会福祉士会（1名）にインタビューを行い、その後DCATの支援会議にも参加した。

次に熊本地震発災後、現地へかけつけた岩手DCAT（先遣隊と第4次、第5次メンバー）として活躍された介護福祉士・社会福祉士（4名）へのインタビューを行った。調査期間は、2017年6月～7月とした。

またそれを元に、熊本県、岩手県の自治体が作成した災害派遣福祉チームの設置運営要綱等の検証を行った。

2. 調査内容

表1に示すようなインタビューガイドによる半構造化面接を行い、応答は協力者の許可を得た上で録音し、トランスクリプトを作成した。面接時間は60分～120分を要した。

3. 倫理的配慮

東洋大学ライフデザイン学部研究等倫理委員会の承認（承認番号LH29-01S）を得て調査を実施した。調査に先立って調査内容および起こり得る結果、匿名性とプライバシー遵守について調査依頼文に明記し、調査票回答をもって調査依頼事項への同意とみなした。また、個人情報保護法に基づき、

表1 インタビューガイド

-
- ①DCATの活動になぜ参加しようと思いましたか。
 - ②現地に赴くときに、何か障壁となったことはありましたか。
 - ③現地に着いたとき、何を感じましたか。
 - ④支援のスケジュールを教えてください。
また、その時に何を、どう思って、何を感じましたか。
 - ⑤様々なDCATの講習を受けて、現地入りされたと思いますが、逆に現場とのズレを感じることはありましたか。
 - ⑥ DCATとして現地に入って、そもそも何が必要でしたか。
 - ⑦遺憾なく福祉専門職としての専門性が発揮されましたか。
 - ⑧その他、思うことを聞かせてください。
-

本調査に係る個人情報の安全管理を十分に図った。

II. 研究結果

1. 熊本県および岩手県DCAT関連規定の比較による先遣隊から発動までの検証

(1) DCATの活動及び発動までのプロセス

今回のインタビューの結果、図2のようにDCATの発動経過まとめることができた。

4/14の前震後、直ちに熊本県は、県の職員による先遣隊を派遣している。さらに4/16の本震後は、DCATの待機を命じた。しかしDCATとして協定を結んでいた外郭団体はすでに各々の所属団体先の被災先の支援を行っていたため、DCATの発動は見合わせとなり、待機解除が出ている。また唯一派遣依頼のあった町に、規定によりニーズ把握のため、先遣隊が赴くが、派遣不要とされている。

しかし熊本県宅老所・GH連絡会（地域密着型サービス班）は、発災後から一般避難所を精力的にまわり、避難所生活での被災者への福祉的支援の必要性を感じ、県に対し、DCATの発動要請を打診し、それを受けて熊本県知事は派遣指示を出している。そのためDCATの発動まで、本震から10日ほどの時間を要している。そしてこれを機に熊本県が岩手県に対して派遣要請が出しており、これが全国初の都道府県によるDCATの発動とされている。

(2) 運営要綱の比較

熊本県災害派遣福祉チーム設置運営要綱と岩手県災害派遣福祉チーム設置運営要領の比較を行なった。

1) 派遣（活動）基準と期間

【熊本】

・派遣基準

（前略）知事が熊本DCATを派遣する必要があると認めるとき

（前略）避難所等を設置する被災地の市町村等から知事に対して熊本DCATの派遣要請があったとき

・チームの活動期間

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/駐在型）」

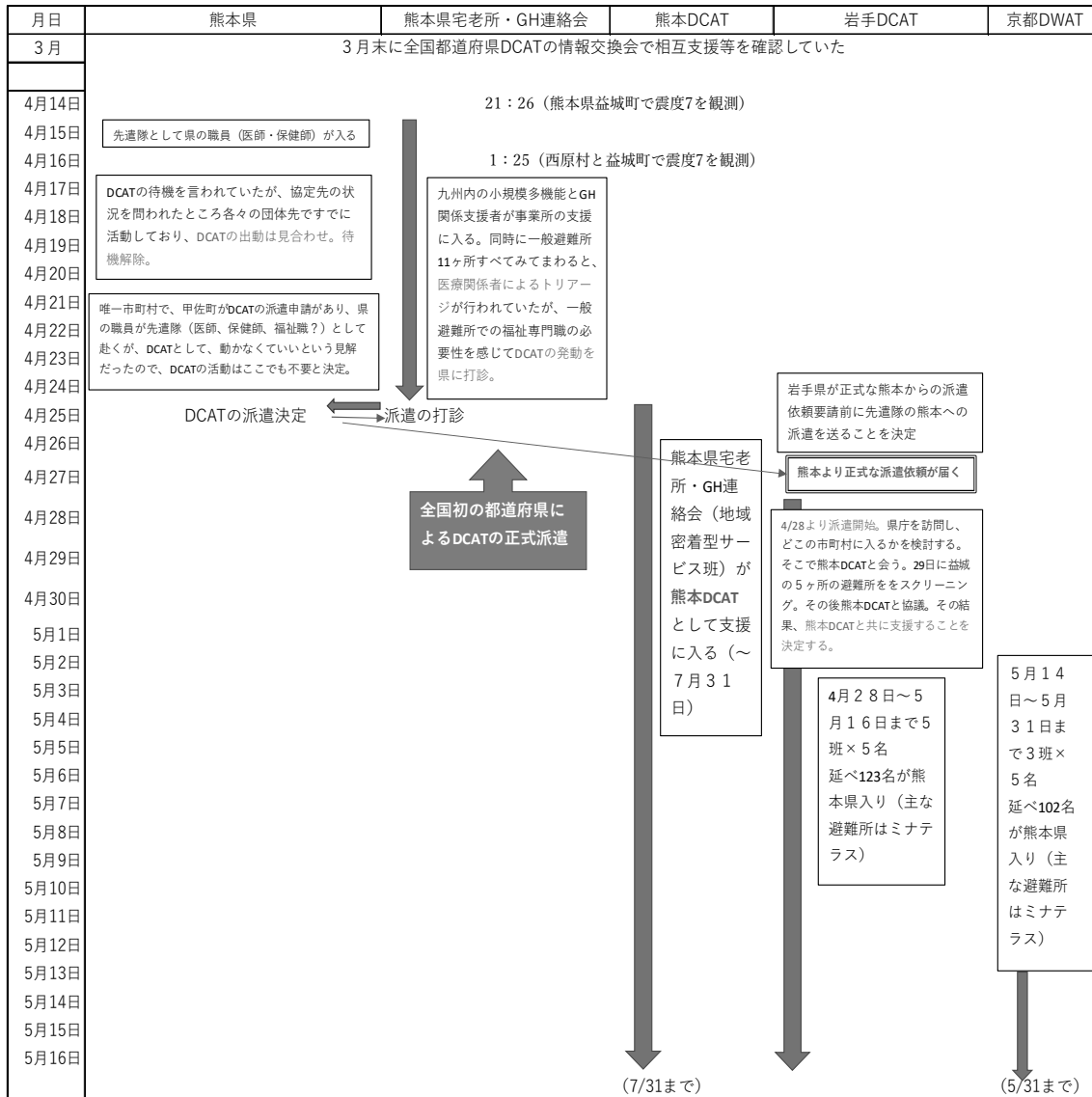


図2 2016(平成28)年 熊本地震におけるDCATの発動経緯

【岩手】

・派遣基準

(前略) 市町村からの要請や被害状況等を総合的に勘案し、県が派遣する必要があると認めたときに活動するものとする。

・チームの活動期間

原則として災害の初期(初災後5日間程度)とする。ただし、必要に応じて期間を延長することができる。

2) チームの構成(構成職種及び人数)

【熊本】

県内の高齢者及び障害者関係7団体との協定(各団体の所属施設からの専門職の登録)

(ニーズ把握型)

医師1人、保健師1人、その他専門職

(介護支援専門員、社会福祉士、理学療法士) 1人、事務職等1人

(トリアージ型)

医師1人、保健師、その他専門職(社会福祉士・介護福祉士、理学療法士等) 3人、事務職等1人

※医師、保健師及び事務職等は県の職員を想定している。

【岩手】

登録している社会福祉士、介護福祉士、介護支援専門員、保育士、精神保健福祉士、ホームヘルパー(資格)

地域包括支援センター、介護職員、生活相談員等(職員)で構成。

1チームあたり4~6名程度。

3) 業務(活動)内容

【熊本】

第4条 熊本DCATは、避難所等において次の業務を行うこととする。

(1) 福祉ニーズの把握

(2) 福祉的トリアージ(要援護者の状況に応じて、必要な福祉サービスが提供できるよう、市長村等に情報を提供したり、設備、体制の整った施設へ要援護者を移送するかどうかの判断をしたりすることをいう)

(3) 福祉サービスの提供および廃用症候群の予防

(4) その他避難所等で必要は福祉支援

【岩手】

第3

(1) 避難者の福祉ニーズ把握及び要援護者のスクリーニング

ア 避難所等に避難している者(以下「避難者等」という)の福祉ニーズを把握し、中長期的な福祉支援の必要性を本部に報告する。

イ 緊急に介入が必要な要援護者をスクリーニングし、必要に応じて福祉避難所や福祉施設などにつなぐ。

ウ 避難者等の福祉的課題を早期に整理し、行政、医療または福祉機関等と課題を共有し、連携のとれた支援体制を構築する。(略)

2. 熊本地震における岩手DCATの取り組み

(1) DCATへの活動への参加のきっかけと現実

岩手DCATに属するチーム員は、東日本大震災や北海道南西沖地震などで、被災した経験により、災害福祉・災害介護の必要性を感じており、国に福祉チームを作ってほしいという要望書の提出や、何か役立てないか日常的に考えていたこともあり、DCATが立ち上がった時に、すぐにチーム員の登録を行なっている。しかし、DCATが稼動してみると、現職場での長期休暇を取得することは、

介護人材不足や加算が取れないとの理由により、DCATとして現地に赴けたのは、チーム員の登録者の1割程度の活動人数であった。

（2）活動内容

岩手DCATは、チームを編成して現地に赴いている。チーム編成は、概ね社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員、保育士という5名で構成される。

今回の熊本での活動内容は、一般避難所であった益城町交流情報センター“ミナテラス”に、熊本DCATと一緒に支援活動に入っている。具体的には①被災者へのアセスメント②福祉相談コーナー「さしより」での相談③避難所の中で生活している被災者の居場所がわかるマップの作成④トイレ掃除・避難者の身の回り等の環境整備⑤保健師チームとの連絡調整・情報共有⑥避難している子どもへの対応⑦エコノミークラス症候群の予防のため、1日2回館内へ呼びかけ、ラジオ体操を実施⑧被災者へのアウトリーチ活動による新たな課題の把握などである。避難所での滞在時間は8：45～17：00で、保健師チームも不在になるため、避難所の夜間対応は行われていない。

（3）DCATの認知度の低さ

熊本地震で全国初の都道府県DCATが発動されたが、DCAT自体の存在が広まっていないため、当初DCATが避難所に入れないという事態が起こった。そのため、被災者に理解してもらうため、県知事からの派遣要請書を持ち歩いていたこともあり、アセスメントがなかなか進まないことがあった。

（4）今後のDCATに必要な専門性

質問項目の「専門性を遺憾なく発揮できたか」という内容に対して、専門性の発揮を感じていないとの回答が多かった。不完全燃焼という言葉もあり、DCATの研修・訓練とのズレを感じているようだった。また職域の専門性よりも「オールマイティーな能力」の必要性を唱える回答が目立った。

Ⅲ. 考察

熊本DCATは、2012（平成24）年に設置されており、全国でも先駆けてDCATのチーム員の養成を行なっている。しかし自県で発災したにも関わらず、当初DCAT派遣が不要と判断され、DCATの体制の立ち上げに時間を要している。その理由としては被災した益城町などからの要請がなかったからだという。結局熊本DCATのとりまとめ役として、県内の熊本県宅老所・GH連絡会（地域密着型サービス班）の小規模多機能ホームの理事長から県に対して発動を要請しており、その結果出動要請が出たのは本震から9日後の4月25日だった。行政が創設したDCATは被災自治体が各都道府県に要請する仕組みであるが、発災直後は行政も様々な対応に追われ、その余裕がなかったとみられる。

またインタビューによると、発災後、早期に医療職中心の福祉的トリアージが行われたということであるが、その結果、福祉避難所や一般避難所の被災者において、徐々に福祉的な問題が散見されるようになっている。例えば要配慮者は、トリアージの結果、他県の遠く離れた施設や福祉避難所へ移

動させられたが、「家族や地域の友人と離れたくない」と戻ってきた人も実際に存在している。これは生命を優先する一方で、福祉的なアセスメントや思慮深い福祉的な考察の不足が主な原因と推察される。さらに、これらの背景には、DCAT関連要綱において、ニーズ把握や福祉的トリアージを行う先遣隊の機能や構成員に課題があると考えられる。すなわち、熊本DCATの先遣隊において、福祉専門職は「その他の専門職」と規定されており、実際に発災直後に派遣された先遣隊には、福祉専門職の派遣は不明である。しかしこのようなことから、早期の福祉職による福祉的なアセスメントからのトリアージが必要ではないかと考えられる。さらに発災後、統制が取れない中で自県での先遣隊の派遣や、外に対して支援要請を出すことについては非常に困難と考えられるので、規定の見直し等により、DCATのスムーズな発動については今後の課題である。

一方、岩手DCATは、概ね社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士、介護支援専門員、保育士という福祉専門職を中心とした多職種で構成されており、これらは先遣隊から第5次チームに到るまで、岩手県DCATとして、円滑な派遣および活動に結びついている。距離的にも遠い熊本という地に、5週に渡り支援し続けたことは、熊本にとっては非常に心強かったのではないかと考えられる。特に保育士の活躍は目立っており、避難所ではどうしても高齢者や障害者への要配慮者へ目が行きがちの中、保育士は子どもの変化を察知し、遊び場の確保等の環境整備や支援の取り組みが評価されている。これらは、福祉トリアージの先遣隊にも最低でも福祉専門職が構成員として含まれていることが肝要であり、さらには活動にあたるチームも、多職種で構成される福祉専門職チームが望ましいことを示唆している。このことからDCATのトリアージおよび活動に関わるチーム編成は、福祉専門職を中心とした多職種チームにより構成され、経時的変化に即した福祉的視点のアセスメントも、このチームによって繰り返し行うことが求められるため、具体的に規定に記述されることが必要である。

しかし研修については、専門職の縦割りのシステムとなっており、なかなか他の専門職の職域について、具体的に把握できておらず、子どものことは保育士に、高齢者のことは介護福祉士にと、1つの専門職に負担をかけすぎるケースもあった。このことから、職域の専門性よりも「オールマイティな能力」を養うためのジェネラルな視点をもった災害時の福祉専門職の養成研修が求められる。

またDCAT自体の認知度の低さにより、なかなか避難所に入れなかったこと、また入ったとしても、活動について理解されるのに時間がかかったこと等、福祉避難所以外の一般の避難所にも、福祉専門職の力が必要だという理解が乏しい現実がある。一方、実際にDCATが稼動しても、現場の介護人材不足や加算が取れないとの理由により、現地に赴くことができないチーム員も多いとのことから、今後は自治体、国レベルで平時から住民に対して、DCATについての周知・広報や、災害時に福祉専門職が活動できる環境の整備や保障などのシステムづくりの構築と普及が早急に望まれる。

IV. 結論

本研究の結果は、発動までのプロセスも含めた既存のDCATに関連した規定の具体的な見直しの必要性があることを示した。さらには、DCATのトリアージおよび活動に関わるチーム編成は、福祉専門職を中心とした多職種チームにより構成される必要があると考えられた。そしてDCATの活動の周知・広報や活動環境の整備と保障の必要性とスペシフィックな視点以上に、ジェネラルな視点



図3 熊本DCAT⁴⁾



図4 岩手DCAT⁴⁾



図5 避難所でのアセスメント中のDCAT⁴⁾



図6 熊本DCATのとりまとめ役の方々

をもった災害時の福祉専門職の養成が示唆された。

謝辞

インタビュー調査に応じてくださった熊本DCAT、岩手DCATの皆様、また職能団体である熊本県介護福祉士会、熊本県社会福祉士会の皆様、お忙しいところ貴重な時間をいただき、深く感謝いたします。

引用・参考文献

- 1) 名取直美（2016）「熊本地震から考える災害福祉」
(<http://www.fujitsu.com/jp/group/fri/column/opinion/201607/2016-7-1.html>, アクセス2017.12.25)
- 2) 富士通総研（2013）「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」
(http://www.fujitsu.com/downloads/JP/archive/imgjp/group/fri/report/elderly-health/2012support_report.pdf, アクセス2017.12.25)
- 3) 富士通総研（2012）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の調査研究事業報告書（概要版）
- 4) 特定非営利活動法人コレクティブ（2017）避難所・仮設団地へのワンストップ支援事業報告書