防災教育・周知啓発ワーキンググループ
災害ボランティアチーム　提言

「避難生活支援が十分に行われず、避難生活環境が
良好でないと、被災者が健康を損ね、最悪の場合には、
おびただしい数の災害関連死につながりかねない。」

（本文より）

令和３年５月

目次

１．はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・１

２．避難所・避難生活の実情と災害ボランティア・NPO 等の支援活動・・・・・・・２
（１）避難所運営・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２
（２）避難生活環境・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・２
（３）スキルの高い災害ボランティア・NPO 等の支援活動・・・・・・・・・・・・・３
（４）行政や地域住民等の災害ボランティア・NPO 等に対する理解・・・・・・・・５
（５）避難所運営訓練の実情・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・５

３．構築していくべき新しい仕組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・６

４．「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」の内容についての検討・・・・・７
（１）災害ボランティア人材がスキルアップしていくキャリアパス・モデル・・・７
（２）地域の災害ボランティア人材の発掘（スキルアップ研修への参加者）・・・・８
（３）スキルアップ研修の実施のあり方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・８
（４）スキルアップ研修の内容・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・９
（５）災害専門ボランティア・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・10
（６）研修修了認定・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・11
（７）「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」を推進する行政、NPO、
社会福祉協議会等の官民連携体制によるマッチング等の活動・・・・・・・・11
（８）災害専門ボランティアのデータベース・・・・・・・・・・・・・・・・・13
（９）災害専門ボランティアと市町村・地域の連携・協働促進・・・・・・・・・・13
（10）災害専門ボランティアのマッチングや現場活動に関する PDCA・・・・・・・14

５．ボランティア活動の有償性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・14

６．おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・14

参考資料　／　委員名簿　／　開催経緯

防災教育・周知啓発ワーキンググループ（災害ボランティアチーム）
提言

１．はじめに

近年、わが国では災害が激甚化、頻発化するとともに、首都直下地震のように首都機能に重大な被害を及ぼす巨大災害や南海トラフ巨大地震など広域巨大災害の発生も懸念されている。超高齢社会のわが国においては、例えば、平成２８年の熊本地震では災害関連死が死者の８割を占めた。国民の生命を災害から守ることは防災の最優先課題であり、被災後において、折角守られた生命が避難生活等の中で失われる災害関連死も激減させなければならない。

このため、被災後の避難生活において、被災者が尊厳ある避難生活を送り、災害関連死を防ぐことができるよう、また被災者が生活の質を落とさず、避難生活から次の生活再建ステージへ円滑に移行できるよう、避難生活支援を格段に充実させ、適切な避難生活環境を確保することは喫緊の課題である。

「ボランティア元年」と呼ばれた平成７年の阪神・淡路大震災から四半世紀を経た現在、災害時に被災者を支援する災害ボランティア活動は定着するとともに、その経験を積み重ねる中で、被災者支援の優れたスキルを持つ災害ボランティア・NPO等も現れている。

スキルの高い災害ボランティア・NPO 等は、被災地に駆け付け避難生活支援を行い、避難所の機能や生活環境の向上に大きな役割を果たしている。特に、行政が公平性等の観点から個別に対応しにくいことや、行政が呼びかけると避難者に押し付けと受け止められやすいことも、第三者的な災害ボランティア・NPO 等が行えば、柔軟な対応ができたり、避難者に受け入れられやすくなることもある。しかし、そうした災害ボランティア・NPO 等の数は全国的にも少数であり、加えて、その活躍は世の中に必ずしも知られていない。地方自治体や地域住民においては、そうした災害ボランティア・NPO 等に対する理解も十分でない。

大規模災害時には、避難所設置運営者である市町村は、様々な業務を抱え、避難生活支援に充てる十分なマンパワーを確保することが難しい。また、災害対応の経験が少ない市町村職員は、必ずしも十分な避難生活支援スキルを有していない。

こうした現状を踏まえ、避難生活支援を充実させ避難生活環境を向上させていくには、市町村が、避難者（住民）自身の主体的な避難所運営を促しつつ、避難生活を適切に支援できる有能な災害ボランティア・NPO 等と連携・協働する体制を確立していくことが重要である。そしてそのためには、避難生活支援スキルの高い災害ボランティア人材を各地で増やしていく必要がある。災害対策基本法第５条の３において「国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」とされているように、避難生活支援における行政と災害ボランティア・NPO 等との連携・協働についてはさらに進化・発展させていかなければならない。

「ボランティア元年」から四半世紀を経た今、行政、避難者（地域住民）、災害ボランティア人材が避難生活支援を連携・協働して行う体制を整備しながら、意欲ある災害ボランティア人材のスキルの向上と併せて、地域における避難生活の充実や避難生活環境の向上、地域防災力の向上を図るという相乗効果を生み出す「防災・減災、国土強靭化新時代」にふさわしい新しいシステムを検討し、構築していくことが必要である。

２．避難所・避難生活の実情と災害ボランティア・NPO 等の支援活動

本チームにおいては、避難生活支援の経験が豊富でマネジメントスキルの高い NPO や、被災市町の避難所運営担当者に、避難所及び避難生活の実情、災害ボランティア・NPO の避難生活支援への関わりについてヒアリングを行った。その結果は次のとおりである。

（１）避難所運営

市町村が開設する避難所では、市町村が、安全性や良好な居住性の確保、生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供など生活環境に必要な措置について、様々な外部支援も得ながら実施する責任を持つが、具体的な避難所運営は、避難者同士が自ら助け合いながら自主的に運営することを基本とし、市町村、施設管理者、災害ボランティア・NPO 等がそれを支援する形をとる。良好な避難生活環境の確保に向けて、さらに、日本赤十字社、保健医療福祉関係等の専門団体、企業、各種の事業者など、様々な主体が外部から支援を行う。

一般の災害ボランティア（地域の社会福祉協議会等が設置する災害ボランティアセンターを通じた災害ボランティア等）は、多くの場合、避難生活支援に関し特段のスキルを有さないため、避難生活支援に関しては物資の集配・整理等を支援し、避難所運営を含む避難生活支援全体には通常関わらない。

一方、長年にわたり被災地での避難生活支援を経験し、避難所の機能や生活環境の向上のため行うべき取り組みの内容や方法を熟知する、避難生活支援スキルの高い災害ボランティア・NPO 等は、避難所運営に関する様々な分野（情報、物資、食事、健康管理・衛生、トイレ、寝床、要配慮者（高齢者、障害者、女性、子ども、外国人等）、防犯、ペット同行など）にわたり、避難者同士の自主的な運営をうまく促すとともに、市町村の避難所運営責任者等と協働し、適切な避難所運営に大いに貢献している。

しかしながら、こうした避難生活支援スキルの高い災害ボランティア・NPO 等は、全国的にも少数であり、支援を受けられる避難所は限られる。

【参考資料１　避難所運営に関係するボランティア等の支援者等の関係図　参照】

（２）避難生活環境

避難所においては、トイレ、寝床、食事、衛生、物理的スペース等の面で生活環境が良くない状況や、配慮が必要な高齢者、障害者、女性、子ども、外国人な

どが孤立し、助けを求めにくい状況、ペットの同行避難が難しい状況等も散見され、そのために被災者の尊厳が確保されない状況さえ生ずる。また、心身の健康を保つには、役割や仕事、居場所、人との交流を持つことも大切であるが、避難所ではそうした環境が十分でないこともある。避難者は、今後の生活再建の見通しに不安を持ちながら避難生活を送ることも多く、心身が不安定になりやすい中、避難生活支援が十分に行われず、避難生活環境が良好でないと、被災者が健康を損ね、最悪の場合には、おびただしい数の災害関連死につながりかねない。(平成28年熊本地震では、死者273名のうち災害関連死が218名と約８割を占めた（平成31年４月12日現在))

（３）スキルの高い災害ボランティア・NPO等の支援活動

避難生活支援スキルの高い災害ボランティア・NPO 等は、避難生活の中の様々な課題に気付き、改善提案・実行の支援を行っている。以下はいくつかの分野での支援例である。

①食事について

避難所では、おにぎり、菓子パン、弁当を中心に、毎日ほぼ同じメニューの食事になることも多く、炊き出しによりメニューの偏りや温かい食事を補うことになる。避難所で適切な食事を提供するため、次のような支援を行っている。

- 炊き出し支援をしたい方々から殺到する問い合わせの整理と対応、炊き出しの数量、メニュー、実施地区や時期の偏りの調整、安定的な炊き出し供給計画の作成、炊き出しと弁当等を含めた食事全体の発注量の調整、配食管理
- 避難者の意欲を引き出し、身体機能の回復を促すため、避難者自らによる調理環境の整備（汁物などの簡単調理のための避難者の役割設定、簡易調理場の確保等）
- 栄養士がメニューの偏り対策を支援する場合も一食ずつの栄養管理が難しいため、栄養士と連携した炊き出し内容の方向性の整理
- 食中毒、感染症、調理室での火災、包丁による事故・事件等の発生などの防止、そうした問題が発生した際の責任などに関する調整
- 要配慮者への特殊な食事、アレルギー食、ペットフードなど様々な特別対応への外部支援者との調整

②寝床について

避難所で適切な寝床環境を確保するための調整を実施できる人材は、行政・災害ボランティア・NPO等にも少なく、いない場合は粗末な寝床のままになりがちである。避難所で適切な寝床環境を確保するため、次のような支援を行っている。

- 正しい寝床の整え方の周知、マット・布団・リネンなどの調達手順、導入の段取りの説明と実施調整
- ダンボールベッドを組み立てる要員の確保、居住スペースへの配置方法、

レイアウト、長期化するときの寝床のダニ・カビ対応などの衛生管理

・　ベッド使用者の優先順位の整理、使える人、使えない人が出た時の合意形成の支援

・　ダンボールベッドがあっても、我慢してしまい使わない避難者、寝床から出てこない避難者への対応

③要配慮者について

要配慮者は、体調を崩しやすく、災害関連死にもつながりやすい存在であるが、その状況の把握が難しい場合もあるため、外部支援者の支援も適切に得ながら注力して対応する必要があり、次のような支援を行っている。

・　避難所内での福祉避難スペース確保の必要性判断、スペースに係るレイアウトの検討・設置・利用者調整、介護用品・医療用品の導入の調整、専門スタッフの常駐確保の調整、家族ケアの調整、日常生活動作の支援の調整、元の福祉サービスへ戻る調整

・　要配慮者へのアセスメントの実施、介護用ベッドなど福祉用具専門業者との調整、JRAT※1・DWAT※2・災害ボランティア等の支援との調整

・　行政の福祉課・保健医療活動チームと現場である避難所の動きとの連動性の確保

・　行政担当者、専門職、災害ボランティア・NPO、地域の避難者の代表者等との情報共有会議において要配慮者の課題・解決方法の共同検討・整理、調整

※１　JRAT：一般社団法人日本災害リハビリテーション支援協会（Japan Disaster Rehabilitation Assistance Team)。
大規模災害時において、救急救命後のリハビリテーションによる生活支援等により、生活不活発病等の災害関連死を防ぐことを目的とする団体。

※２　DWAT：災害派遣福祉チーム（Disaster Welfare Assistance Team)。
長期避難者の生活機能の低下や要介護度の重度化等の二次被害防止のため、避難所において、要配慮者（高齢者や障害者、子ども等）に対する福祉支援を行う福祉専門職で構成するチーム。

④トイレについて

トイレの必要数の確保、清潔なトイレの維持、トイレへの行きやすさの確保など、適切なトイレ環境を確保するため、次のような支援を行っている。

・　汚物を凝固させ可燃ごみとして捨てる方法、手作りトイレの周知・活用

・　トイレの近くに高齢者等の要配慮者の生活スペースの設置、夜間も問題ないトイレ動線の確保

・　避難者の自主運営を促すトイレ掃除のルール作成の調整、呼びかけの実施（行政が呼びかけると避難者に押し付けと受け止められやすいことも、第三者的な災害ボランティア・NPO 等が行うと避難者に受け入れられやすいこともある）

⑤在宅避難者支援について

災害ボランティア・NPO 等が、炊き出しによる食事支援を行う際には、避難所の避難者のみならず、在宅避難者も支援対象として、在宅避難者が避難所に集まりやすい環境をつくり、食事支援と併せて、在宅避難者等の状況等の情報収集を行う。

⑥避難所における避難者との関係について

行政が公平性等の観点から個別に対応しにくいことや、行政が呼びかけると避難者に押し付けと受け止められやすいことも、第三者的な災害ボランティア・NPO 等が行えば、柔軟な対応ができたり、避難者に受け入れられやすくなることもある。

避難生活支援スキルの高い災害ボランティア・NPO 等は、避難者に寄り添いつつも、市町村と密接に連携・協働する立場に立ち、避難所運営を行いながら、

・避難者が行政に言いにくいことを聞き取り、市町村と情報共有
（避難者は行政以上に NPO に心を開いた例も多い。）
・避難者と行政の間に立って客観的立場から両者間を調整
・市町村職員を導く形で連携・協働

するなど重要な役割を果たしている場合もある。

また市町村職員が気付きにくいところ（例：ペット対応、発達障害者対応など）にも気付き、幅広い範囲での支援を行う。

（４）行政や地域住民等の災害ボランティア・NPO 等に対する理解

多くの市町村や地域住民等は、避難生活支援についてスキルの高い災害ボランティア・NPO 等と連携・協働した経験が少なく、さらにこうした災害ボランティア・NPO 等が限られているため世の中に必ずしも知られておらず、市町村や地域住民等もその存在も知らないなど、連携・協働することの重要性や方法、さらには災害ボランティア・NPO 等そのものについて理解が不足している。

このため、市町村は、災害時に災害ボランティア・NPO 等から支援の申し入れがあっても適切に対応いただけるかとの不安から断ったり、災害ボランティア・NPO 等からの情報を関係分野の担当者にうまく繋げられないことがある等、避難生活支援での災害ボランティア・NPO 等と行政との連携・協働は十分でない。

その一方、大規模災害時には、避難所設置運営者である市町村は、被害認定、罹災証明書の交付、インフラの復旧など様々な業務を抱え、避難所運営に充てる十分なマンパワーを確保することが難しい。また、災害対応の経験が少ない市町村職員は、必ずしも十分な避難生活支援スキルを有していない。

（５）避難所運営訓練の実情

避難所の空間配置や発生する出来事を模擬体験して対応方法を学ぶ、避難所運営の教育プログラム（例：HUG（避難所運営ゲーム））が各地で行われている。しかし、その指導者が必ずしも災害時の避難所の現場を理解していない場合もあり、

避難所で生じる様々な課題の解決のために必要な調整について教えていないものも散見される。避難者への支援や避難所の機能・避難生活環境を向上させるには、これまで蓄積されてきた経験やノウハウ等に裏打ちされたスキルを身に付けられるようにする必要がある。

３．構築していくべき新しい仕組み

以上のような実情を踏まえると、避難所等での避難生活支援については、避難者同士の主体的な活動を基本とし、その自治を尊重しながら、避難者のニーズを踏まえ、必要なところについて、避難生活支援スキルの高い災害ボランティア・NPO 等と市町村が、信頼関係に基づいて連携・協働して支援を行えば、避難生活環境を効果的に向上させられるとともに、市町村職員の負担軽減も期待されると考えられる。このため、スキルの高い災害ボランティア・NPO 等について、行政側がその信頼性を確認し、連携・協働していける仕組み・体制を構築していくべきである。

＜体系的な育成研修の仕組みの導入＞

（１）まずは、地域の意欲のある災害ボランティア人材を発掘し、その人材が自主性や意欲に応じて、知識や経験を積み、自らの避難生活支援スキルを向上させることができる場を設ける。具体的には、活動経験が豊富でスキルの高い災害ボランティア・NPO 等が講師になるなど、スキルを伝授する研修（スキルアップ研修）の仕組みを構築し、その際、災害ボランティア人材が、避難生活支援活動での役割や機能に応じたスキルを身に付けながらステップアップすることができる体系的な育成研修の仕組みを検討する。

その際、災害ボランティア人材に対し、そうしたスキルアップをできるキャリアパス・モデルを提示し、さらに災害ボランティアの信頼と認知度を高める研修修了認定の仕組みを構築することで、インセンティブとすることを検討する。

こうした仕組みにより、災害ボランティア人材の専門能力が行政や地域住民等に認知されると、連携・協働する行政側にとっても、災害ボランティア人材との関係を構築しやすくなる。

また、首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模災害時には広域から災害ボランティアが集まることが困難になったり、コロナ禍の下では、地域外から災害ボランティアを受け入れることに抵抗感が生じたりするおそれがあることも踏まえ、この研修の参加者については、それぞれの地域に根差した災害ボランティア人材とするのが適当と考えられる。そのため、地域の様々な団体等から意欲ある人材を発掘していくことが必要となる。将来的には、全国各地に避難生活支援スキルの高い災害ボランティア人材が育つことを期待する。

＜データベースの構築と人材マッチング＞

（２）次に、一定のスキルを持った地域の災害ボランティア人材を、市町村・地域とマッチングし、災害ボランティア人材の活動の場を具体化していく。

まずは、認定を受けた災害ボランティア人材を登録し、データベースを整備していくことが必要となるが、災害時にスキルを持つ災害ボランティア人材が不足する地域においては、他の地域で登録された人材にも支援を要請することができるよう、全国レベルでも検索が可能なデータベースを構築し、マッチングを実施していくことが望まれる。

災害ボランティア人材のマッチングは、地域の行政、NPO、社会福祉協議会等の連携体制の中で調整しながら行うようにし、連携体制では、マッチング後も現場での円滑な協働関係づくり、災害ボランティア人材の実地活動支援、モチベーション維持のためのフォローアップ活動等を実施する。

＜人材スキルと地域防災力の向上の好循環の創出＞

（3）マッチングされた災害ボランティア人材は、平時には、市町村や地域住民とともに避難所運営マニュアルの作成や、避難所運営訓練など避難生活支援に関する体制の整備を行って顔の見える関係をつくり、そのスキルを向上させる。災害時の避難生活支援では、災害ボランティア人材と市町村・地域の連携・協働が促進されることにより、災害ボランティア人材が磨いてきたスキルが活かされ、避難生活支援の充実、避難生活環境の向上が図られることにより、地域防災力が向上する。こうした災害ボランティア人材の地域防災への貢献が見える化されることにより、さらに地域貢献意欲の高い方々が、新たに研修に参加し、災害ボランティア人材の厚みが増していくという好循環が創出される。

以上を踏まえ、「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」を構築し、フル活用することを提言する。

【参考資料２　避難生活支援・防災人材育成エコシステム　参照】

４.「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」の内容についての検討

（1）災害ボランティア人材がスキルアップしていくキャリアパス・モデル

地域の災害ボランティア人材が、災害ボランティアを経験し、さらに自主性や意欲に応じてスキルアップ研修を受けることができるようにする。災害ボランティア人材のキャリアパスを考えるとき、避難生活支援に関する災害ボランティア活動については、以下の３つに役割を分類すると分かりやすい。

①避難生活支援リーダー：

避難所運営を含む避難生活支援の全体を理解し、一つの避難所に一定期間常駐して運営や支援を円滑にすることのできる人材

②避難生活支援アドバイザー：

複数の避難所を巡回するなどにより、運営指導、避難生活支援リーダー等への助言を行うことのできる人材

③避難生活支援コーディネーター：

避難生活における課題を医療・福祉などの専門家、外部支援者、行政等に適切

に繋ぎ、そうした専門家等を巻き込んで問題解決を図ることのできる人材

この分類に応じ、スキルアップ研修については、避難生活支援リーダー、避難生活支援アドバイザーとして段階的にスキルアップできるとともに、避難生活支援コーディネーターのスキルも別途身に付けることができる仕組みとし、これをキャリアパス・モデルとして提示することにより、意欲ある災害ボランティアへのインセンティブとする。また、これにより、市町村や地域住民においても、避難所での災害ボランティアの役割を理解しやすくする。

（2）地域の災害ボランティア人材の発掘（スキルアップ研修への参加者）

地域に根差した災害ボランティア人材を増やしていくため、日赤ボランティア、防災士会、生協組合員、自治会・町内会などの地域組織、地元の大学、企業、NPOなど地域にいる意欲のありそうな方々に対して、幅広くキャリアパス・モデルやスキルアップ研修を周知し、地域の災害ボランティア人材を発掘することにより、スキルアップ研修へ参加していただけるようにする。

避難生活支援リーダーや避難生活支援アドバイザーの業務は、企業の様々なマネージャー職が得意とする内容でもあるとも考えられ、企業にスキルアップ研修への参加を募ることは有効である。企業人材が研修に参加し、その後現場で避難生活支援を行うことは、企業にとっても人材育成の場に成り得ると考えられる。また、スキルアップ研修に参加してその後避難生活支援を行う学生に対し、大学が単位を与えることを促進すると、このエコシステムの活性化にも繋がる。

さらに、国民が防災教育を通じて災害ボランティアの基礎的な知識や経験を持ち、災害ボランティアの基盤が広がれば、このエコシステムへの参加者が増えると考えられるので、防災教育において災害ボランティアについて教えることも重要である。（災害ボランティアに関する防災教育に関しては、「防災教育・周知啓発ワーキンググループ　防災教育チーム　提言」3.（8）（8～9頁）にも記述。）

スキルアップ研修やその後の避難生活支援など、このエコシステムが具体化してきたときには、地域ごとの想定される災害の内容や避難所の実情などを踏まえ、このエコシステムにより、将来的に地域でどの程度の人数を研修で育成していくのか、規模感やタイムスケジュールを持つことも重要となってくる。

（3）スキルアップ研修の実施のあり方

スキルアップ研修の実施者は、被災者の応急救助及び避難住民等の救援を業務とする内閣府とし、内閣府の防災に関する研修運営ノウハウ等を活かしていく。避難生活支援に経験やノウハウを持つNPO等は、研修内容、研修方法等の企画立案、研修の実施に協力していくことが望ましい。

また、研修内容に応じて、あらかじめ録画した教材をオンデマンドで視聴して受講できる形は、忙しい研修参加者が受講しやすく、研修の質も担保できるため検討すべきである。避難生活支援については、標準化できる部分とできない部分があると考えられるが、標準化できる部分を座学や実地の研修により教えていくことが望ましい。

避難生活支援リーダーの実地研修について、避難生活支援リーダーは、避難所に関わる地元の人間関係が重要であることから、研修は市町村単位で地元の関係者、市町村職員、自主防災組織等とも顔を合わせながら行われるのが理想的である。しかし、市町村単位の研修を構築するのは手間もかかり難しい場合は、都道府県単位で行いつつ、研修後、平時からの避難所運営訓練等の実地活動の中で、地元関係者との関係づくりを経験できるようフォローアップの実施が重要である。

避難生活支援アドバイザーや避難生活支援コーディネーターの実地研修については、高いレベルの研修となるため都道府県または国単位で行うことが想定される。

研修講師など指導者の研修についても検討する必要がある。講師役を務められる従業員を企業内で育成できれば、企業参加の広がりも出てくる可能性がある。

（4）スキルアップ研修の内容

研修内容を検討していくに当たっては、以下のような点に留意すべきである。

- 避難所の開設から、統合、閉所、避難者の移転までの連続性を踏まえ、避難者の生活再建の先のステージを見通して支援する必要がある。
- 避難生活支援は、避難者同士、市町村等の職員、災害ボランティア・NPO 等、医療・福祉等の専門家など、多様な自助、共助、公助の主体による活動により担われており（参考資料１）、地域の実情に応じてどの支援も必要となり得るものであることを、避難生活支援の関係者全員が認識する必要がある。
- 避難所の空間認識力については、空間のレイアウト、物、動線を理解して具体化する。例えば、現場で直接、体を動かす練習等が有効である。
- 課題解決策の立案については、例えば、寝床にごみが溜まっているケースであれば、ごみ箱設置、一斉清掃、共用の掃除用具の配置などの複数の解決策を提案し、具体化できるよう、具体事例の提供やワークショップも取り入れるなど、課題解決に向けた段取りを学ぶ機会を確保する。
- 演習では、問題解決に取り組む機会を確保する。避難所の空間設営の演習、避難所運営会議での運営調整の演習、避難者アセスメント演習などを研修内容に組み込むと内容が充実する。研修の受講者に対して、一方的に研修内容の説明を聞かせるのではなく､受講者自身で考えさせる内容もあることが望ましい。
- 避難者による避難所運営を促す視点の養成が重要である。避難所では、避難者自身が主体的に動くことを前提に、困った場合には避難者が支援を受けられる場として、避難者が一定の役割を担う必要がある。このことを伝え方に注意しながら、避難者に伝えることが望ましい。
- 避難所設置運営主体である行政側の視点を理解して、行政との共通認識を作っていく方法も学ぶ必要がある。
- コロナ禍の下、市町村の避難所運営については、従来の運営方法だけではなく、避難所外への分散避難、ホテル・旅館等民間施設を活用した避難場所の確保など、変化しているため、研修内容も柔軟に対応できるよう作り込みすぎないことが大切である。

・　性暴力・性犯罪、盗難など避難所全体の安全性の確保、子どもへのケアに加えて、保護者へのケアなどの視点も重要である。

（5）災害専門ボランティア

「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」は、災害ボランティア活動を行うような方々が、意欲を持って自発的に研修を受け、避難生活支援のスキルを向上することにより、社会の認知を得ながら活躍できる環境を整えようとするものである。

災害対応を専門とするNPOのメンバーも災害ボランティア活動の経験を経て育ってきた。また、企業等が社会貢献活動として行う支援活動も自発的・任意的なものである。こうしたことも踏まえ、このエコシステムを通じて、後述の研修修了認定も受けスキルアップを図る方々については、個人の災害ボランティアのみならず、NPOその他の団体、企業、大学等の方々も含め、大括りで「災害専門ボランティア」とする。その中で役割に応じ「避難生活支援リーダー」、「避難生活支援アドバイザー」、「避難生活支援コーディネーター」と整理する。こうした「災害専門ボランティア　避難生活支援リーダー」、「災害専門ボランティア　避難生活支援アドバイザー」、「災害専門ボランティア　避難生活支援コーディネーター」が、避難生活支援の拡充や避難生活環境を向上させるスキルを持つ人材として、避難生活における重要な支援者と世の中に認識されることが必要であり、そのための周知等も重要である。

加えて、こうした災害専門ボランティアが、様々な避難者ニーズに対応するためには、性別、年齢、障害の有無、国籍など多様性に配慮した災害専門ボランティアの配置が重要である。

①災害専門ボランティア　避難生活支援リーダー

災害専門ボランティア　避難生活支援リーダー（以下「避難生活支援リーダー」という。）は、一つの避難所にいて避難所の運営に携わる地域の避難生活支援のリーダー的存在で、現場の問題を感知し、的確かつ迅速に問題解決に向け行動をすることのできる人である。また、被災地において、長期間に渡って避難所運営等の避難生活支援に携わることができる人たちに担っていただくことが重要であることから、安定して避難所に人を拠出できる組織（NPO、大学、民間企業等）に関わっていただくことも大切である。

避難生活支援リーダーは、地域の団体等からの災害ボランティア人材から発掘していくこととなるが、例えば、地元の地域活動の役職者としてしまうと男性が多いという実情もあるため、避難生活支援リーダーに関心がある人を新たに募集するなどの工夫も必要となる。また、上記の性別等を含む多様性の観点を考慮し、一つの避難所に複数人いることが望ましい。

②災害専門ボランティア　避難生活支援アドバイザー

災害専門ボランティア　避難生活支援アドバイザー（以下「避難生活支援ア

ドバイザー」という。）は、現在少数ながら活躍している、被災地に入り避難所の運営者を支援するスキルの高いNPOのメンバーのような人材をイメージしている。こうした全国域や都道府県域で活動している人材が、避難生活支援アドバイザーとして大きな役割を担うことが期待される。また、避難生活支援アドバイザーには、行政の様々な部署との調整力も求められ、行政との連携体制を構築するためのスキルを持つことも重要である。

③災害専門ボランティア　避難生活支援コーディネーター

災害専門ボランティア　避難生活支援コーディネーター（以下「避難生活支援コーディネーター」という。）は、避難所外の専門家に繋いで、課題解決を図ることができる存在であり、適切な避難生活支援を行うため、食事、衛生、健康など様々な分野ごとに専門的支援を調整することのできる人材である。食事関係のコーディネートができる栄養士、要配慮者関係のコーディネートができる福祉関係の方々など地域の様々な分野の方々が必要に応じて支援に参加できるよう、地域ごとに各分野の調整ができる人をピックアップしてネットワークをつくっておくことが望ましい。

医療保健福祉分野での専門職派遣システムなど、分野ごとに被災地派遣の仕組みがあるため、そうした仕組みを理解し、調整役としての役割を担うことも重要である。

（６）研修修了認定

認定制度の存在は、災害ボランティア人材のスキルアップに向けたインセンティブとなり効果的と考えられる。一方、災害専門ボランティアのスキルについては、研修で身に付く知識、判断力、行動力などでは足りず、地域や避難所の現場において、経験、対人関係力、パートナー目線、客観的姿勢などを身に付ける必要がある。このため、認定は、研修を修了したことを認定するものとし、研修修了認定後、さらに災害専門ボランティアが、地元の関係者、市町村職員、自主防災組織等とも顔を合わせながら行う、現場での避難所運営訓練等の実地活動を促すことが大切である。こうした平時からの活動や災害経験も踏まえながら、後述する現場とのマッチングが進められることが望ましい。

また、研修修了認定については、スキルアップ研修を受講の上、知識等が身に付いたかを確認する試験を設け、一定の試験結果を得た研修修了者に認定を行うこととし、認定の基準は、内閣府が、避難生活支援に知見を持つNPO等の協力を得ながら作成することが適当である。

（７）「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」を推進する行政、NPO、社会福祉協議会等の官民連携体制によるマッチング等の活動

今後、各地において「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」の構築が進められる際、この新しいシステムについて、現場の市町村や自主防災組織、自治会等が直ちにこれを理解し運用できるものではない。そのため、まずは都道府県

レベルを中心に、災害専門ボランティアとこの仕組みの活用に意欲のある市町村とのマッチング（当該市町村はさらに仕組みの活用に意欲のある地域の自主防災組織等とのマッチング）を行うことを推進する。

現在、災害ボランティア活動一般については、都道府県レベルの行政、NPO、社会福祉協議会等の連携体制が整えられているものの、市町村の業務である避難所運営については、活動項目として取り上げられていないところが多い。今後、こうした連携体制を基礎にしながら、避難所運営を含む避難生活支援について、都道府県レベルで官民が連携し、本エコシステムを推進する連携・協働体制の構築を図ることが重要である。

研修受講者の出身母体と想定される日本赤十字社、防災士会等には、都道府県レベルの組織があることや、企業や大学との調整も必要になることを踏まえても、都道府県レベルで調整を行うことが適当と考えられる。社会福祉協議会については、災害ボランティアセンターの運営支援を行う地域の災害ボランティアを育成、確保しており、そうした関係も踏まえ、連携体制に入っていくことが考えられる。

この連携体制での具体的な活動としては、

- スキルアップ研修の実地研修部分への協力、スキルアップ研修後に地域や避難所の現場で、経験、対人関係力、パートナー目線、客観的姿勢などを身に付けるための実地活動支援
- 災害専門ボランティアの現場での活動状況や能力などを把握しながら、平時から災害専門ボランティアとエコシステムの活用に意欲のある市町村とのマッチング（当該市町村はさらにエコシステムの活用に意欲のある地域の自主防災組織等とのマッチング）の実施、マッチング後の現場での円滑な連携・協働関係づくりへのフォローアップ支援
- 地域の災害専門ボランティアのネットワーク化、防災関係情報（ニュースレター、避難所運営訓練の開催情報）の周知など災害専門ボランティアのモチベーション維持のためのフォローアップ活動

等が考えられる。連携体制では、スキルアップ研修後のこうした現場での活動や（１０）で後述する現場活動に関する PDCA の取り組みを通じて、災害専門ボランティアの人となりや適性なども把握しながら、マッチングをより良く行っていくようにする。

また、この都道府県レベルの連携体制は、災害時には、避難生活支援に関する分科会として、都道府県庁の災害対策室に詰めて調整（都道府県域レベルで市町村を支援）する仕組みに発展させていくことも検討することが望ましい。

災害専門ボランティアを市町村や地域とマッチングしていく際に、都道府県には大きな役割が期待されるが、都道府県庁内で、避難生活支援担当と官民連携担当が別であることも多いため、庁内での円滑な連携が重要となる。今後、官民の連携体制の構築を契機として、都道府県庁内でも避難生活支援に関し、しっかりとした体制が構築されることが期待される。

以上のような都道府県レベルでの連携体制の活動を展開していく際は、国としても避難生活支援に知見を持つ NPO 等と連携して、地域における取り組みを伴走

支援し、モデル事例を創出する取り組みを実施していくことが必要である。

（8）災害専門ボランティアのデータベース

災害専門ボランティアを市町村や地域とマッチングしていく際、どの地域にどのような方がいるのかを把握するため、マッチングに活用できるデータベースの整備が必要である。データベースは、都道府県・市町村レベルでのマッチングに活用できるよう管理・運営していくとともに、大規模災害時には、都道府県域を越えて、災害専門ボランティアが活動することもできるよう、全国からアクセスを可能とする仕組みにするべきである。なお、災害ボランティアの登録システムについては、過去にも地方自治体等で作られ十分に活用されていないものもあることを踏まえ、過去の経験を活かす形で、個人情報の取り扱いに留意しながら民間も利用できるよう、活用しやすいデータベースを作っていくことを心がける必要がある。

なお、データベースについては、例えば、都道府県社会福祉協議会が管理する災害ボランティアセンター運営支援者のデータベースを共用する方法など、実現可能性の高い方法も視野に入れつつ検討していくべきである。

（9）災害専門ボランティアと市町村・地域の連携・協働促進

避難所では、共助で運営する避難者、市町村職員、応援職員、災害専門ボランティアのいずれも、市町村の開設運営責任の下で、道義的な責任を持ちつつ、避難所のルールに従いながら活動することになる。その際、避難生活支援スキルの高い災害専門ボランティアは、市町村職員の重要なパートナーとして、避難者代表、市町村職員、施設管理者等とともに避難所運営会議の中心的なメンバーとなって、活動する存在である。

市町村職員や地域住民等は、災害専門ボランティアやNPO等の支援団体がこうした避難生活支援を行う中心的なメンバー、パートナーであると改めて認識するためにも、災害専門ボランティアの立場や現場の実情に応じて担ってもらう具体的な役割等を、避難所運営会議の場で事前に協議して整理することが必要になる。加えて、災害専門ボランティアと連携・協働して避難生活支援を行うべきことを理解して、両者の信頼関係を築いていくことも重要である。それにより、災害時の避難生活支援における災害専門ボランティアと市町村・地域の連携・協働を促進し、避難生活環境・地域防災力の向上を図ることができる。

また、こうした市町村の現場レベルでの連携体制から、災害時には市町村レベルでの避難生活支援に関する官民連携の分科会として、官民の活動を調整する仕組みに発展させていくことも検討することが望ましい。

避難生活支援リーダーは、平時から地域の避難所運営マニュアルの作成や避難所運営訓練などの活動で、市町村や地域住民と連携・協働し、顔の見える関係を作り、災害時には避難生活支援の中心となって活動する。さらに災害時の活動経験を蓄積するため、マッチングされた地域以外であっても、実際の被災地で活動することがモチベーションの向上に繋がると考えられる。

避難所開設期間中、避難者に対して切れ目なく支援できることが望ましいため、避難生活支援リーダーについては、地元人材、地域のNPO、大学、企業等の組織からの人材など、避難所に継続的に関わることのできる人材を柔軟に確保することも大切である。

また、避難所が、避難所の入所者以外の避難者の支援拠点となり、避難生活支援が行われることも重要であることから、本エコシステムの具体化に当たっては、在宅避難者、車中泊避難者等への支援も視野にいれて検討していくべきである。

（１０）災害専門ボランティアのマッチングや現場活動に関するPDCA

マッチングが行われ、災害専門ボランティアが、平時からの避難所運営マニュアルの作成や避難所運営訓練への支援、災害時の避難所運営支援を行ったときは、支援活動の状況を、市町村（避難所開設運営者）から都道府県に報告（評価）し、都道府県レベルの連携体制の中で、マッチングの見直し等の運用改善に役立てるという仕組みを作ることも重要である。災害専門ボランティアの評価の仕組みを導入する場合には、評価をする側の信頼（評価の意図的な操作、中傷するような評価などがないようにする等）についても留意が必要である。

５．ボランティア活動の有償性

一般的にボランティア活動は、市町村の業務（公助）の実施者として責任を有して行うものではなく、本人の善意・自発性に基づき、ボランティアの自己完結の原則の下、対価を期待せず行うものというのが基本的な考え方である。災害専門ボランティアも一般の災害ボランティアと同様に活動に対する報酬や対価なく活動する場合は、これまでのようにボランティア保険の対象となる。（なお、NPOの有給の職員については、これまでどおりボランティア保険ではなく、NPOの労災保険等の対象となる。）

一方、災害時には多くの業務を限られた人員で行うこととなる市町村が、業務全体の最適化を図る中で、避難所運営業務などについて、その業務に関し知見や能力を持つ災害専門ボランティアに、市町村業務（公助）の実施者として責任も持つ形で加わっていただく場合には、市町村域外から応援要請して加わっていただく場合も含め、所要の経費を公が負担するような仕組みを検討することも必要である。その際は、ボランティア保険の対象とならないと考えられるため、活動中の怪我や損害賠償責任に対応できるよう配慮する必要がある。

６．おわりに

災害ボランティアから災害対応を専門とするNPO等が発展し、高い能力を備えて被災地で活躍する人材が現れた。こうした好事例を参考に、防災教育・周知啓発ワーキンググループ災害ボランティアチームでは、これまでの災害ボランティア・NPO等の知見を結集し、災害ボランティア人材のスキルアップのための研修や認定、地

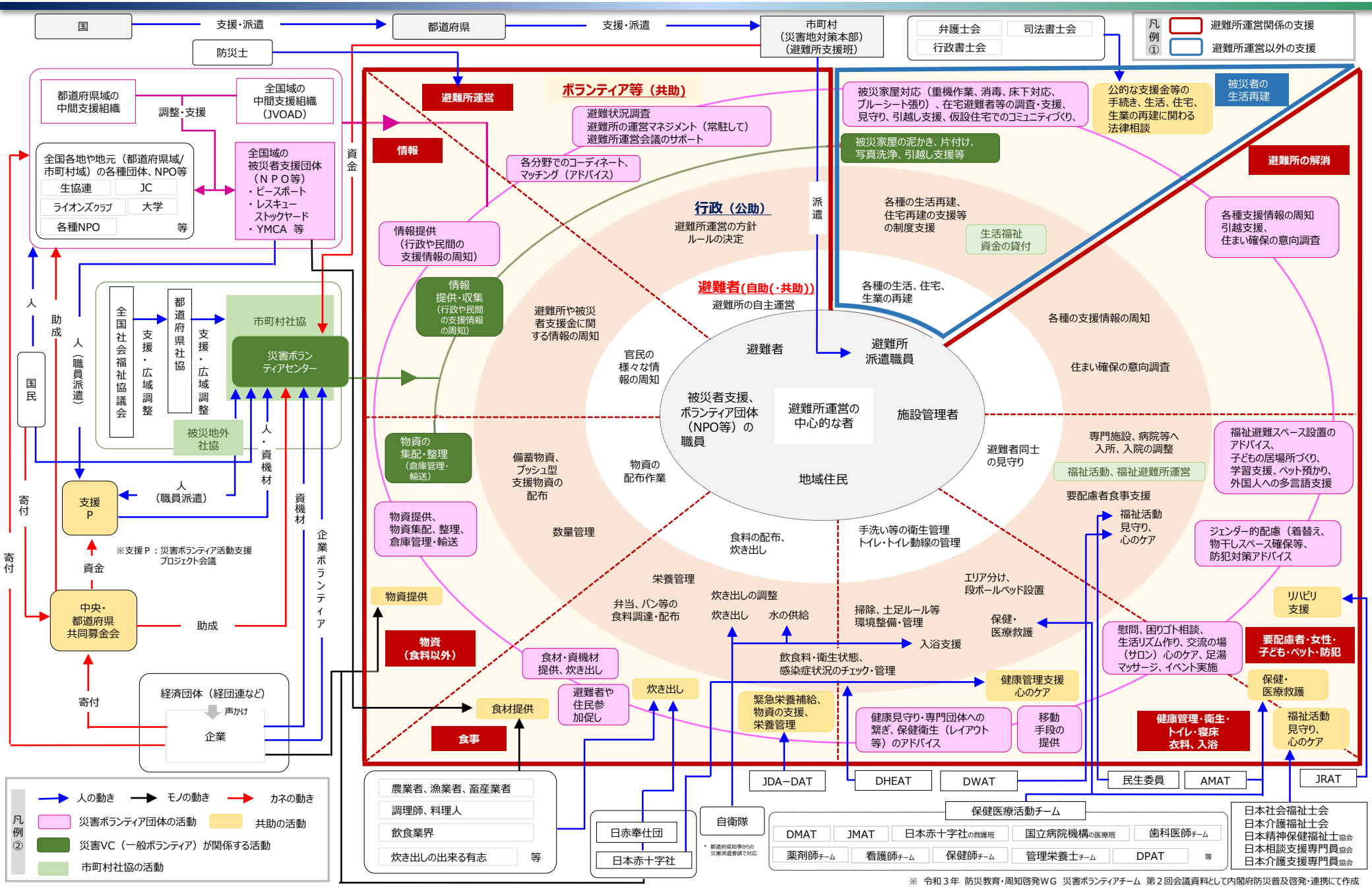
域とのマッチングや連携・協働活動を通じ、災害専門ボランティアが市町村等とパートナーシップを組み、避難生活環境の向上、地域防災力の向上に大いに活躍できる仕組みの構築に向けて、令和２年12月より鋭意検討を行ってきたところである。

災害が激甚化、頻発化するわが国において、地域の意欲ある災害専門ボランティアの力を活かすこの仕組み・体系、すなわち、災害専門ボランティア、避難者、地域の関係者のすべてが連携・協働し、個々の災害専門ボランティアはスキルを向上させ、地域は防災力を向上させるといった相乗効果を発揮する「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」という画期的な仕組み・体系を創造することにより災害関連死を激減させていく「防災・減災、国土強靭化新時代」の船出として、この提言を行うこととする。

参考資料／委員名簿／開催経緯

避難所運営に関係するボランティア等の支援者等の関係図

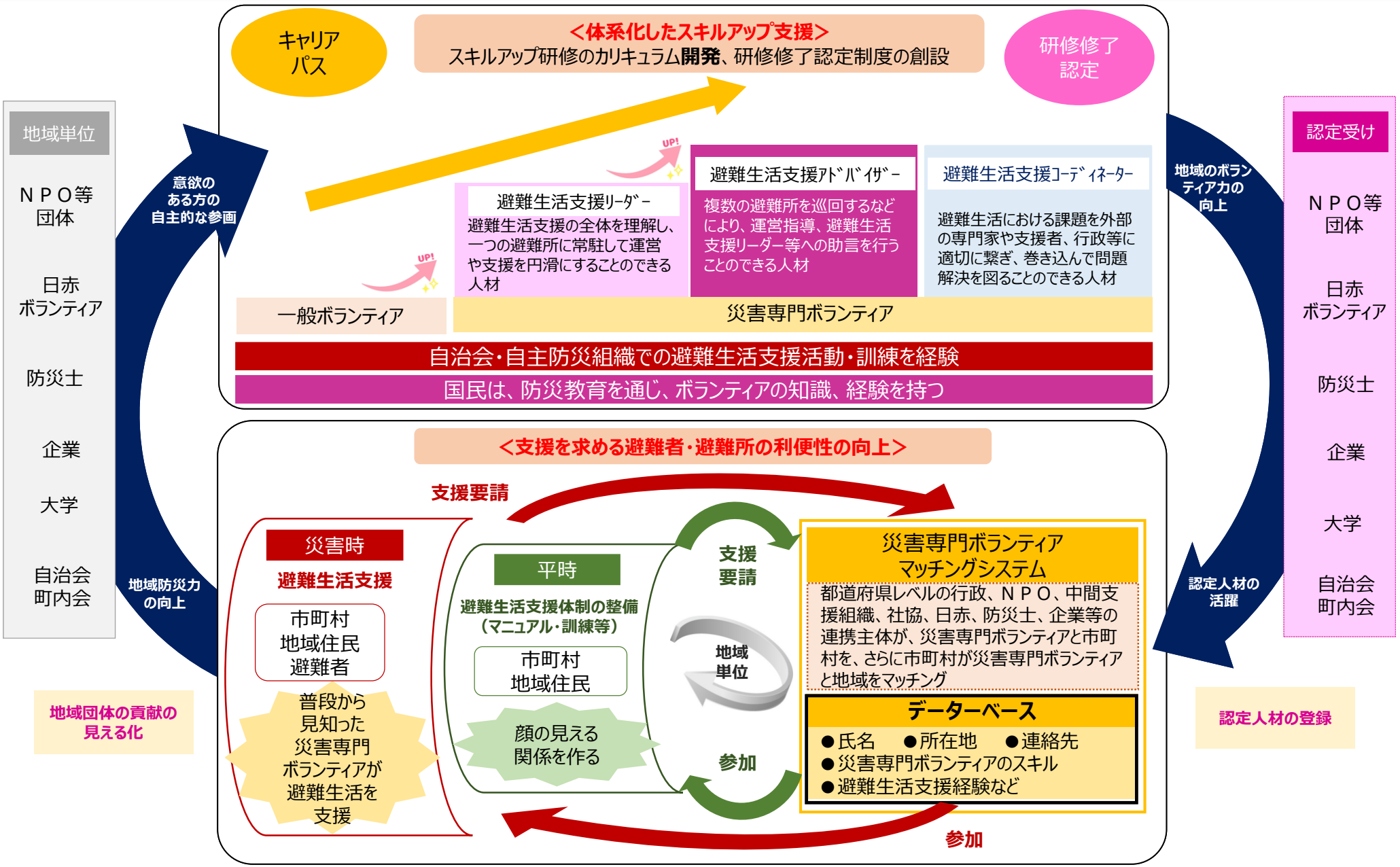
【参考資料１】



※ 令和３年 防災教育・周知啓発WG 災害ボランティアチーム 第２回会議資料として内閣府防災普及啓発・連携にて作成

避難生活支援・防災人材育成エコシステム

【参考資料２】



※　災害専門ボランティアは、地元地域での活動を基本としつつ、災害の規模や場所に応じ、近隣や遠方の市町村の避難所に赴き活動することもある。

防災教育・周知啓発ワーキンググループ

災害ボランティアチーム 委員名簿

◎栗田	暢之	特定非営利活動法人全国災害ﾎﾞﾗﾝﾃｨｱ支援団体ﾈｯﾄﾜｰｸ 代表理事
窪田	博樹	トヨタ自動車株式会社社会貢献推進部共生社会推進室 共生グループ　主幹
阪本	真由美	兵庫県立大学大学院減災復興研究科　教授
菅	磨志保	関西大学社会安全学部　准教授
高橋	良太	社会福祉法人全国社会福祉協議会　地域福祉部長
明城	徹也	特定非営利活動法人全国災害ﾎﾞﾗﾝﾃｨｱ支援団体ﾈｯﾄﾜｰｸ 理事/事務局長

（◎座長、以下 50 音順）

防災教育・周知啓発ワーキンググループ
災害ボランティアチーム　開催経緯

	時期	議事内容
設置・ 第１回	令和２年 12 月 25 日	・防災教育・周知啓発ワーキンググループ（災害ボランティアチーム）に関する主な論点について ・質疑・意見交換
第２回	令和３年 ２月１日	・有識者からの説明 「避難所の実態と人材育成のための提案」 ・質疑・意見交換
第３回	令和３年 ２月 26 日	・避難所運営分野で地域密着型の災害専門ボランティアを活かす地域防災エコシステム（たたき台）について ・有識者からの説明 「避難所運営の実態について」 ・質疑・意見交換
第４回	令和３年 ３月 26 日	・「避難所運営ボランティア　スキルアップ研修及びマッチングシステムの仕組み（考え方のたたき台）」について ・「避難所運営にかかわる災害専門ボランティアの研修内容の骨子（たたき台）」について ・質疑・意見交換
第５回	令和３年 ４月 26 日	・論点整理等について ・質疑・意見交換
第６回	令和３年 ５月 21 日	・防災教育・周知啓発ワーキンググループ（災害ボランティアチーム ）提言案について ・質疑・意見交換
	令和３年 ５月 25 日	・防災教育・周知啓発ワーキンググループ（災害ボランティアチーム ）提言　公表