

「避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）」 研修について

1. はじめに～「災害関連死・ゼロ」を目指して～

（１）避難生活環境の向上がなぜ必要か

近年、災害が多発化する中で、多くの自治体が災害対応に追われ、各地に避難所が開設され、避難生活を経験した被災者が増えています。とりわけ、家屋の倒壊や浸水によって住み慣れた家を離れ、長期間の避難生活を余儀なくされる被災者の中には、持病が悪化したり、心身のバランスを崩したりするとともに、結果的に命を落としてしまう災害関連死も少なくありません。また、住まいだけでなく、暮らしの基盤である仕事や人間関係までもが損なわれ、生活再建に向けた次の一步をなかなか踏み出せない被災者も多数います。

このため、被災者が心身の健康を維持できるような良好な避難生活環境を確保することが急務です。東日本大震災の後、このような問題意識の高まりを受けて、平成25年には災害対策基本法が改正され、避難所の生活環境の整備や、避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮が法律上明記されました。内閣府では、この改正を踏まえ、取組指針やガイドラインを策定するなどして、避難所を設置する自治体を支援してきました。

しかし、その後も災害関連死は各地の被災地で相次いでおり、避難生活環境の向上が引き続き課題となっています。例えば、平成28年4月に発生した熊本地震では、避難者数は最大18万4千人に及び、全避難所の解消までに約7ヶ月がかかりました。この地震では、災害関連死が地震による直接の死者数を大きく上回り、全体のおよそ8割を占めていますが、その原因を見ると、「地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的負担」（40.0%）に次いで、「避難所等生活の肉体的・精神的負担」（28.9%）が多くなっています（令和3年4月9日熊本県公表資料、複数回答に占める割合）。

今後、我が国では、気候変動の影響によって気象災害が激甚化、頻発化するとともに、南海トラフ巨大地震などの巨大災害の発生も懸念されています。また、超高齢社会が到来する中、このような災害の多発や避難の長期化に伴う災害関連死の増加がますます懸念されます。このため、被災者の避難生活支援を格段に充実させることによって、避難生活を原因とする「災害関連死・ゼロ」を目指すとともに、被災者の円滑な生活再建に向けて、尊厳ある生活を確保していかなければなりません。

（２）避難生活支援の担い手の育成に向けて

被災者の避難生活支援にあたっては、「自助」と「共助」の視点が欠かせません。特に、発災後、様々な業務を抱える中で、避難所の開設後、その運営を市町村等の行政職員が中心となって担い続けることには限界があります。また、運営への参加を通じて、避難者自身の力を引き出すことが、生活再建に向けた前向きな意欲を生み出すことにもつながります。そのため、自治会や自主防災組織などの地縁組織や、災害ボランティアやNPOの協力を得るなどしながら、避難者自らによる自主的な運営に移行していくことの必要性が認識されつつあります。先進的な地域では、地縁組織のリーダーの方々を中心となっ

て、平時から避難所開設・運営の体制を整えているところも見られます。

一方で、災害によっては避難所の設置期間が数週間から数ヶ月に及ぶ場合もあり、そのような避難所の運営には、専門の知識とスキルが必要となります。設置が中長期化した避難所は、地域住民の一時的な「生活の場」であり、平時における地域のさまざまな課題が、より凝縮された形で現れます。開設から閉所までの間に次々と発生するフェーズ（時期）ごとの課題をあらかじめ理解しておくとともに、寝床やトイレの確保、食事の提供、清掃、避難者のさまざまな困りごとへの対応など、避難所運営の一つ一つのテーマに関して必要なスキルを身につけるためには、体系的なトレーニングが必要です。指定避難所等以外への避難（在宅避難、車中泊等）への対応も同様であり、これら避難者の避難状況や困りごとの把握といった活動を的確に行うためには、事前の準備が必要です。

このような中、全国的に見ると、阪神・淡路大震災以降の幾多の災害の経験を経て、災害時に被災者を支援する災害ボランティア活動が社会に定着するとともに、その経験の積み重ねの中で、避難生活支援に関する優れたスキルを持つ災害ボランティアやNPOも現れています。このため、令和3年5月に取りまとめられた内閣府の有識者会議「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」提言では、意欲のある地域の人材に対して、体系的なスキルアップの機会を提供することで、避難生活支援の担い手となる災害ボランティア人材を各地に増やしていくとともに、それらの人材や人材を擁する団体が、平時から行政と連携・協働する体制を確立していくことが重要であるとしています。

内閣府では、このようなスキルの高い災害ボランティア人材が各地に育成され、その活躍によって認知度が高まり、さらに多くの人が研修を受講することで人材の層が増していくという好循環の仕組みを「避難生活支援・防災人材育成エコシステム¹」と呼び、その実現に向けた第一歩として、体系的な研修の実施に向けた検討を進めています。

2. 人材育成の進め方

（1）避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）とは

令和3年5月の有識者会議提言では、避難生活支援を行う災害ボランティア人材について、そのスキルや経験の程度、果たす役割に応じて、3つの人材モデルが提唱されました（下図参照）。その中でも、全国各地での人材層の拡大が急がれるのが、災害時に一つ一つの避難所に入って支援活動を行う「避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）」です。

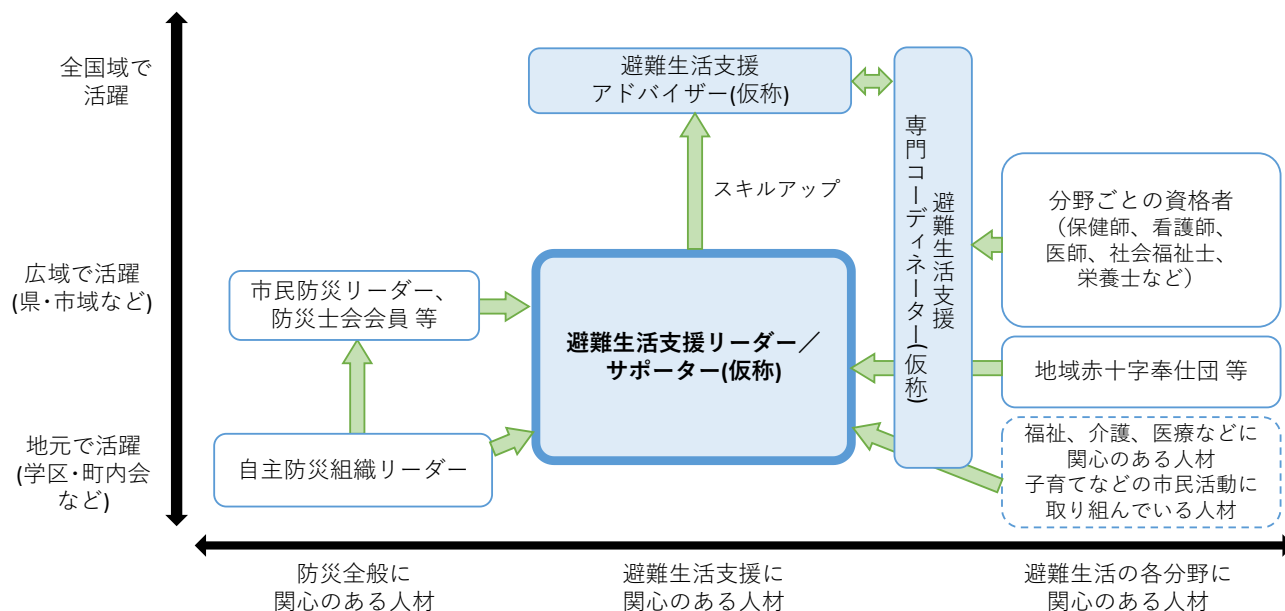
避難生活支援リーダー／サポーターは、「避難所運営の基本的なスキルを修得した人材で、行政や避難者とともに、避難所の生活環境向上に率先して取り組むことができる人材」を目指しています。そのような人材を育成するためには、避難所運営の基礎知識を学ぶだけでなく、避難者や行政、外部支援者らと手を取り合っ、ともに課題解決に一緒に取り組むために必要となる、対人対応・コミュニケーション力を培う必要があります。さらに、研修修了後も、訓練や講習への参加・協力などを通じて、市町村職員や地域住民と接点を持ち続け、互いに顔の見える関係を築いていくことも大切です。

¹ 「エコシステム」とは、動植物の食物連鎖や物質循環といった生物群の循環系という意味から転じ、ある分野の構成員の協調関係、連携関係の中で、全体がうまく回る状況を表すものとして使用。「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」とは、避難生活支援において、行政、避難者（地域住民）、ボランティア、専門家等が協働する結果、〈個々のボランティアはスキルを向上〉、〈地域では避難生活環境を向上（防災力を向上）〉といった相乗効果を生むシステム。

人材モデルの名称を、「リーダー／サポーター」と併記したことには、二つ理由があります。一つは、女性や若者など幅広い層の積極的な参加を促すためです。町内会長や自主防災組織の会長など、地縁組織のリーダーを想起させるような名称のみを用いると、研修参加にためらいを感じる層を生んだり、研修の受講対象者を限定しているかのような誤解を与えてしまう恐れがあると考えました。もう一つの理由は、避難生活支援に関する一定のスキルは確保しつつも、その経験値や活動状況には一定の幅のある人材層が包含されることを示すためです。全国には現在、7万9千箇所を超える指定避難所があります（内閣府調べ、令和2年10月1日現在）。これらの避難所の運営を支えるための人材層の厚みを確保していくためには、地域の防災活動の中核的存在として長年活躍しているような人材から、意欲は高いが経験は少ない学生ボランティアのような人材まで、幅広い層の参加が必要です。

なお、将来的に、この人材モデルの研修を自治体を実施する際には、地域の実情や既存の養成講座との関係等を考慮しながら、適切な名称で統一したり、スキルアップの段階に応じて、「サポーター研修」、「リーダー研修」等、複数の研修プログラムを設けたりすることも選択肢の一つであると考えています。

避難生活支援リーダー／サポーター(仮称)の位置づけ



(2) 避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）研修のねらい

現在、各地の自治体では、幅広い防災の知識を体系的に教える、市民向けの「防災リーダー」等の養成講座が毎年開催されるとともに、研修プログラムの修了者を名簿に登録して、市民ボランティアとして自治会等の集まりに派遣するなどの取組が行われています。住民等が参加する避難所運営に関する研修等は、全国の9割近くの都道府県と半数以上の市区町村で実施されています（内閣府調べ、令和4年3月）。また、避難所運営に関する講習教材としては、静岡県が開発した防災カードゲーム「避難所運営ゲーム（HUG；ハグ）」がよく知られており、上述のような市民向け養成講座でも活用されています。

一方で、これらの市民向け養成講座では、ハザードや防災情報の種類、法制度といった基礎知識から、

家具転倒防止や避難経路の確認などの「自助」に関する知識、災害発生直後の消火・救命活動、要配慮者の避難行動支援など、幅広いテーマが取り扱われることから、避難所運営など災害発生後の避難生活支援に充てられる時間数は、1コマや半日程度に限られることが多いのが実情です。

このため、内閣府では、全国各地での避難所運営の豊富な支援実績を有し、避難生活支援に精通したNPOの専門人材に尽力いただき、学識経験者や被災自治体職員等の助言も受けながら、開設期間が中長期化した避難所運営等の避難生活支援に特化した研修プログラムを作成しているところです。検討にあたっては、上述の「避難所運営ゲーム（HUG）」や、東日本大震災の経験をもとに福島大学が開発した避難所防災教育ツール「さすけなぶる」など、既存の取組も十分参考にさせていただきながら、より実践的で体系的なプログラムにするよう務めています。

この研修は、各地で行われている「防災リーダー」等の市民ボランティア育成の取組や、これらの人材による避難所開設・運営訓練などの取組を置き換えるものでもありません。「災害関連死・ゼロ」という大きな目標の下、災害発生後の避難生活の中長期化に備えて、そのためのスキルを持った人材を各地で発掘・育成することで、大規模災害発生時の被災者支援の担い手の裾野を広げようとするものであり、自治体におけるボランティア育成の取組を補完し、拡充するものであると考えています。まずは国が率先してモデル的に研修を実施するとともに、将来的には、都道府県等の自治体レベルにおいて、国の研修プログラムを参考にしたそれぞれの人材育成プログラムの構築が進んでいくことを期待しています。

3. 研修のプログラム及び受講者

(1) 研修プログラム

現在、内閣府が検討中の避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）研修のプログラム案は次の通りです。ただし、同プログラム案は、来年度の検討会における有識者のさらなる意見等を踏まえて、今後修正される可能性があります。

《プログラム概要》

研修内容	形式	所要時間	備考
① 講義	オンデマンド形式	1 講義 45～90 分程度 × 5～10 回程度	受講者の都合の良いときに視聴する。
② ワークショップ	集合形式 又は オンライン形式	120 分程度	参加者次第でオンラインも可。
③ 避難所設営演習	集合形式	1 日	自治体の指定避難所において実施する。
④ 住民参加型演習	集合形式	半日～1 日程度	同上。避難所運営に参加する地域住民にも参加いただく。

※ 1 回の研修あたりの受講人数は、30～50 名程度を想定。

《プログラム内容》

① 講義

- ・ 研修ガイダンス（研修の経緯・背景、求められる能力、プログラム概要）
- ・ 現在の避難所・避難生活における課題
- ・ 体系的知識の理解
- ・ 被災者の置かれる状況の理解
- ・ 専門性の理解
- ・ 平時からの行政との連携体制づくりの理解

② ワークショップ

- ・ 講義の振り返り
- ・ 演習（被災者の置かれる状況の理解、コミュニケーション・ファシリテーション）

③ 避難所設営演習

- ・ ワークショップの振り返り
- ・ モデル研修実施地域における避難所運営に関する取組の理解
- ・ 演習（避難所レイアウト図の作成と実際のレイアウト）
- ・ 演習（感染症対策）
- ・ 演習（課題発見と解決のための段取り・調整の仕方（環境向上・要配慮者対応））

④ 住民参加型演習

- ・ 講義、ワークショップ、避難所設営演習の振り返り
- ・ 演習（トイレ、ゴミ、掃除、物資、配膳等の各種役割の解説、伴走支援）
- ・ 演習（運営者会議の開催）
- ・ 演習（外部支援者の受入れ、コーディネート）

（2）研修受講者

避難生活支援を担うボランティア人材には、被災者の言葉に耳を傾け、思いを受け止めることで、被災者と信頼関係をつくることが求められます。また、日頃から地元市町村や地縁組織と接点を持っている人材であれば、現場での連携がスムーズに進められると考えられます。このため、福祉・介護・医療などの分野で従事した経験やそれらの分野の学習意欲のある人材、また、地元市町村で子育てなどの市民活動に取り組んでいる人材は、研修の受講者層として期待されます。一方で、防災全般の知識を有しているからといって、避難生活支援に適しているとは必ずしも言えません。

また、研修実施にあたっては、受講者のジェンダーバランスをはじめとする多様性の確保に十分留意する必要があります。避難所は一時的な「生活の場」であり、そこで生活する避難者の半数は女性です。性犯罪への不安、着替えや授乳を安心して行える環境、生理の心配など、女性特有の困りごとも多い中、男性の視点のみによる避難所運営にはどうしても限界が伴います。同様に、高齢者、障害者、外国人、子育て世帯、ペットを持つ世帯など、配慮が必要となる事情を抱える多様な地域住民や、そのような実情に精通した方に研修に参加してもらうことで、研修を通じた受講者同士の気づきを促すことができます。

さらに、大規模な災害の発生時には、被災者の避難生活が長期に及び、支援活動も継続的・連続的

に行う必要があることから、交代制で支援に入るなど、ボランティア人材相互の横の連携も重要になってきます。このため、例えば日本赤十字社、防災士の団体、地元の大学や企業などに対しては、その構成員や所属ボランティアに研修受講を促すとともに、災害時のボランティア派遣の調整など、団体としての組織的な協力を得られるよう、自治体との間で連携関係を構築していくことも期待されます。

なお、各地で活躍する「防災リーダー」等のボランティア人材の中には、地元の避難所運営委員会に参加したり、避難所設営訓練に協力したりするなどして、すでに避難生活支援に必要なスキルをお持ちの方もいると思います。これらの方々も、改めて体系的な知識を身につけたり、異なる経歴や関心分野を持つ他の受講者とともに学び多様性の大切さを理解することは有意義であると考えています。

以上を踏まえると、避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）研修には、次のような層の方に幅広く参加いただくことが期待されます。国によるモデル研修の実施にあたっては、自治体の協力を得ながら、これらの団体や個人に対して積極的に研修参加を促していく予定です。

- ・ 自治体の「防災リーダー」養成講座等の市民ボランティア養成講座の受講者
- ・ 地域赤十字奉仕団や日赤防災ボランティアなどの赤十字ボランティア（特に、避難所での炊き出しや清掃等の活動に留まらず、避難所運営に貢献しようという意欲のある奉仕団のリーダーやその団員の方々）
- ・ 防災士の資格者（特に、避難生活支援に高い関心と心構えを持つ防災士会支部等のリーダーやそのメンバーの方々）
- ・ 避難生活支援に関心を持つ地元企業や地元事業所等の従業員（避難所として活用可能な施設を所有する企業、自治体の集会施設等の指定管理者、自治体と災害時協力協定を締結している企業、女性活躍や子育て支援などの国の認定を受けている企業を含む）
- ・ 避難生活支援に関心を持つ地元大学等の教育機関の学生や教員（特に、福祉・看護・医療系の専攻を持つ大学等、地域貢献活動を学生に奨励している大学等、避難所として活用可能な施設を所有する大学等）
- ・ 町内会や自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員等の役員や構成員
- ・ 地元で防災意識の啓発に取り組んでいる団体や個人（女性（婦人）防火クラブ、女性消防団、消防団等）
- ・ 地元で地域福祉活動や市民活動（高齢者、障害者、子ども・子育て、生活困窮者等の支援、女性の人権・男女共同参画、多文化共生、環境保護等）に携わっている団体や個人
- ・ 学校が指定避難所に指定されている小中学校のPTA関係者等

なお、意欲のある方に幅広く研修に参加いただくため、一律の参加要件を設けることはしませんが、防災に関する基礎的な知識は事前に身につけておいていただくことが望まれます。

4. 育成した人材の活躍に向けて

(1) 研修修了者の活動イメージ

研修修了者は、自治体等が管理する研修修了者名簿に名前を登録させていただき、自治体の担当部局より、次のような機会に参加を呼びかけることで、平時から地域の防災力向上に協力いただくことが考えられます。また、SNS等を活用して、オンライン上の研修修了者のコミュニティを作り、日頃から情報共有の場として活用することも有効であると考えられます。

《平時の活動》

- ・ 地元の指定避難所の避難所運営委員会への参加
 - ・ 小中学校や公民館等で行われる避難所運営訓練への講師・助言者としての参加
 - ・ 地区ごとの避難所運営マニュアルの作成・見直しの支援
- ・ 研修修了者同士の交流会への参加、活動成果の情報交換

また、上記のような活動を通じて、日頃から顔の見える関係を市町村職員や地域住民と構築することによって、災害発生時には、スムーズに避難所に入っただき、避難所運営を支援していただくことが期待されます。SNS等を活用して、被害情報を交換したり支援活動の調整を行うことも考えられます。

《災害発生時の活動》

- ・ 地元の指定避難所における避難所運営会議への参加又は助言
- ・ 自治体職員、施設管理者、外部支援者（個人ボランティアやNPO等）との間での支援調整

(2) 団体に期待される役割

先述のように、大規模な災害の発生時には、避難生活が長期化し、支援活動も継続的・連続的に行う必要があることから、避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）に交代制で支援に入っただきなど、ボランティア相互の調整も必要になってきます。

このため、例えば日本赤十字社の支部、防災士の団体、社協のボランティアセンター、地元の大学や企業など、研修修了者が複数所属するような団体との間で、自治体が災害時協力協定を締結するなどして、これらの団体に災害時の避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）全体の派遣調整を担っただきことが考えられます。さらに、このような団体が、平時には、自治体からの受託業務として、避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）が講師を務める講習会や避難所運営訓練を運営することも考えられます。

(3) 参加・協力のメリット

モデル研修の修了者には、内閣府より修了証を発行いたします。また、避難所運営訓練へ参加等、修了者に平時の活動への参加を促してもらうよう、自治体に対して呼びかけていく予定です。

避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）は、本人の自発性に基づいて、地元を中心に活動するボランティアであり、基本的には自費で活動いただくことを想定しています。しかし、自治体によっては、平

時における講師や助言役としての活動に対して、謝金や実費を支給することも考えられます。

また、地元の大学や企業などの団体にとっては、避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）の育成や活動に社会貢献活動としてご協力いただくことが、団体の地元での認知度向上につながるのであれば、これは重要なインセンティブとなりえます。このため、例えば団体が協力する形で避難所への避難生活支援リーダー／サポーター（仮称）の派遣を受けた場合には、自治体が対外的にそのことを広報していただいたり、内閣府においても避難生活支援の優良事例としてそのような取組を積極的に情報発信することで、団体の自発的な取組を促すことができると考えられます。

5. おわりに

この資料は、令和3年5月の有識者会議提言を踏まえつつ、その後に開催した「多様な主体間における連携・協働による『避難生活支援・防災人材育成エコシステム』構築の具体化に向けた検討会」及び同検討会の下で開催した「研修カリキュラム検討チーム」における令和3年度の検討成果をとりまとめたものです。

内閣府では、今後、引き続き上記検討会を開催し、研修プログラムの具体化を進めるとともに、令和4年度後半には、いくつかの都道府県において研修プログラムのパイロット版を使用したモデル研修を実施することとしています。

あわせて、3つの人材モデルのうち、検討を先行させた「避難生活支援リーダー／サポーター」（仮称）以外の2つの人材モデルについても、その位置づけや役割を精査しつつ、人材育成のための研修プログラムの検討を行ってまいります。

さらに、これらの人材が実際に現場で活躍いただくためには、現場で連携・協働する自治体の理解と協力が不可欠なことから、避難生活環境の向上に関する国の指針等の一層の充実や、避難生活支援に関する自治体職員向けの研修プログラムの強化にも努めてまいります。

本資料によって、避難生活環境向上の必要性やそのための人材育成の意義、国が取り組もうとしている研修プログラムの内容や育成した人材の活動イメージを幅広い関係者にご理解いただき、多くの自治体や団体がモデル研修の実施、ひいては「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」の実現に向けてご協力いただけることを願っております。

（了）