

官民が連携した避難所以外の避難者の支援について



内閣府(防災担当)

避難生活の環境変化に対応した支援の実施に関する検討会(第2回)
令和5年9月6日(水)

目次

- ・官民が連携した避難所以外の避難者の支援について

- 関東・東北豪雨（平成27年）では、避難所運営に長けたNPOの助言に基づき、常総市の避難所において高齢者等の福祉避難スペースの居住性が大幅に向上。
- 熊本地震（平成28年）では、熊本県関係部局、熊本市、NPOが協働して、避難所の環境改善を目的とした「避難所アセスメント」を実施し、その結果に基づき生活環境を向上させた。

関東・東北豪雨

- 常総市の避難所において、避難所運営に長けたNPOの助言に基づき、民間企業から提供を受けた段ボール等を用いて、高齢者等の多い福祉避難スペースに段ボールベッドを導入。
- 床からの冷気やほこりの巻き上げが防止され、居住性の大幅な改善が図られた。



出典：水害時の避難・応急対策検討ワーキンググループ報告（平成28年3月）

熊本地震

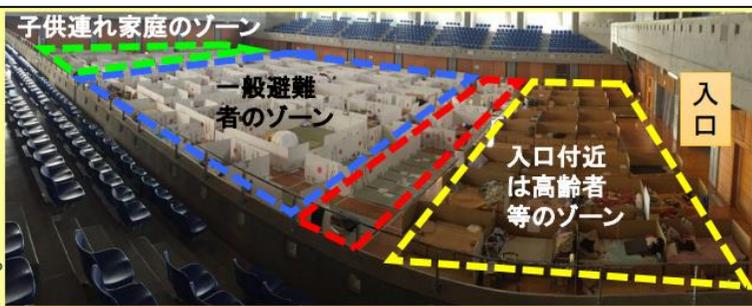
- NPO等が調査した避難所の様子は、政府現地対策本部および熊本県に報告され、結果を受けて、行政・NPO・ボランティア等が避難所の生活環境の向上を図った。
- これにより、高齢者・子連れ家庭に配慮した避難所の居住スペースの調整が行われるなど、避難所の生活環境改善につながった。



NPOが協力した 避難所の空間整序の例

JAR(難民支援協会)等が宇城市と連携し、宇城市松橋総合体育文化センターにおいて、避難者が主体的に避難所運営に関わるように巻き込みつつ、空間を整序した。

5月11日(水)撮影



出典：内閣府「特集 平成28年熊本地震におけるNPO等の活動について」、NPOくまもと資料

- 災害発生時には、多くのボランティアが被災地に駆けつけ様々な支援を実施しており、被災者支援において重要な役割
- 一般のボランティアの活動調整を行う社会福祉協議会、専門技能を有するNPO・ボランティア団体等、様々な主体が活動を展開

活動内容

一般のボランティア

被災者の生活支援

- ・ 瓦れきの撤去
- ・ 被災家屋の清掃、
- ・ 屋内外の片付け



床板の除去作業



被災者の困り事把握



支援物資の運搬、仕分け



避難所の運営支援 (炊き出し等)



専門的な技能等をもつボランティア団体等

活動主体

<災害ボランティアセンター>

被災地域の市町村社会福祉協議会等が設置・運営



熊本市（熊本地震）



那須塩原市（東日本台風）



宮城県丸森町（東日本台風）

<NPOなど多様な民間団体による被災者支援>

災害ボランティアセンター以外にも、多様な民間団体が被災者支援を実施

【NPO】福祉、教育、建物修理・解体、生活環境の調査・改善など専門的な知見を活かした支援。



支援物資の運搬



在宅避難者実態調査



ゴミ出し支援

【企業・経済団体】企業のCSRとして物資・サービスの提供、社員のボランティア参加、支援団体への資金・物資援助等

【日本赤十字社】医療救護等の本来業務ほか、炊き出し、避難所での健康支援活動、心のケア等の被災者支援等

※ その他、生活協働組合、青年会議所、学校法人、宗教法人等様々な団体が、被災者支援に活動

災害ボランティアセンター（災害VC）について



- 災害ボランティアセンターは、被災者支援の活動を行う一般ボランティアと、被災者の支援ニーズをつなげる仕組み。
- 被災地の市町村社会福祉協議会が、災害ボランティアセンターを設置・運営することが一般的。

災害ボランティアセンターの役割



被災者の支援ニーズと
ボランティアのマッチング

出発前の
オリエンテーション



活動結果の報告・記録



現場での活動支援
(ボランティアバス、機材貸出など)

災害ボランティアの活動の様子



出典：静岡県社会福祉協議会

社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを 設置・運営する理由

- 地域を基礎に活動していること
- 社会福祉を推進する団体としての機能・事業があること
- 全国的なネットワークを有する組織であること

出典：政府広報オンライン

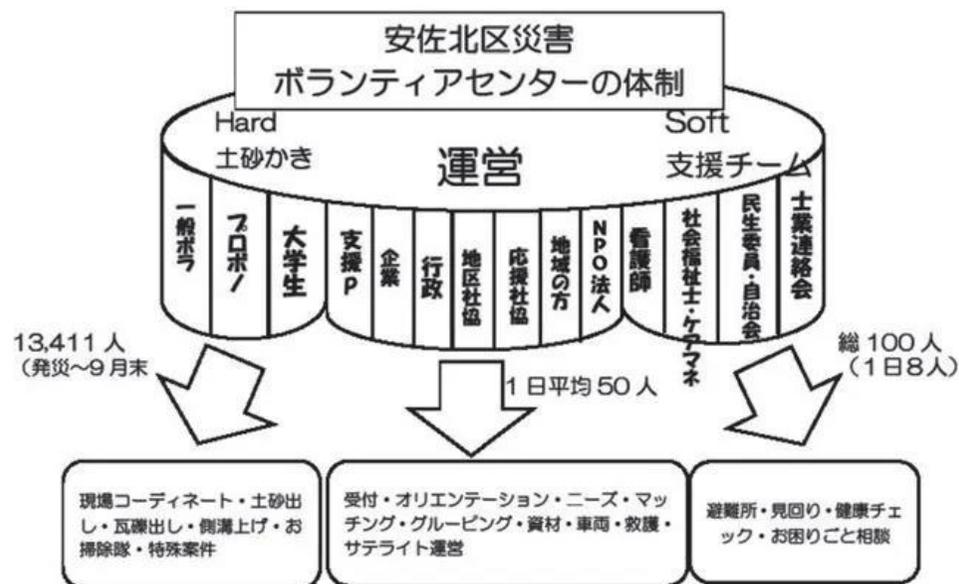
出典：全国社会福祉協議会
4

災害ボランティアセンターによる在宅避難者支援の例



- 広島県安佐北区社会福祉協議会では、平成26年8月豪雨に伴う広島県の土砂災害において、安佐北区災害ボランティアセンターを開設。
- 被災者の状況を皆で共有し、チームで支えるため、災害ボランティアセンター内に「被災者サポート班」を設置し、看護師、ケアマネジャー、社会福祉士、民生児童委員、自治会役員等がチームとなり、被災者宅を戸別訪問。
- 戸別訪問の後、地域包括支援センター、保健センター、民生児童委員等と毎日ミーティングを開き、情報を共有。

8月20日 未明	土砂災害発生 ・「広島市災害ボランティア本部」開設 ・「安佐北区災害ボランティアセンター」設置準備 ・被害状況の把握（区内28地区の社協会長に確認）
8月22日	安佐北区災害ボランティアセンター開設
8月23日	大林/三入サテライト開設（避難所の小学校に併設）
8月下旬	被災者サポート班の活動開始
10月1日	生活支援を中心とした「安佐北区復興連携センターすまいる」に転換



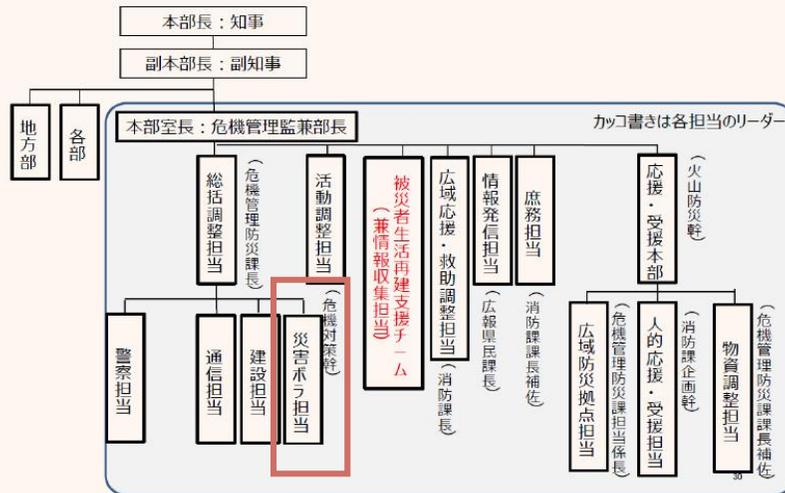
官民の連携体制の構築例



- これまでの災害においても、官民連携の対策構築が実際に行われた例がある。
- 例えば、県の災害対策本部内に社会福祉協議会やNPO等を含めた「災害ボランティア担当班」を設置し、官民の情報連携を円滑に行った事例や保健・医療・福祉活動の総合調整を行う「保健医療福祉調整本部」に民間の団体も参画してもらい、避難所支援や在宅避難者、高齢者支援を実施した事例がある。

令和元年東日本台風における長野県庁体制と災害ボランティア活動

- 長野県では、災害対策本部室の中に「災害ボランティア担当班」を設置。「災害ボランティア担当班」は、外部機関である県社会福祉協議会、県NPOセンター、JVOADが班員として常駐した。災害対策本部室内に常駐してもらうことにより、現場で発生している問題に対して瞬時につながり、また、常に顔を合わせることで信頼関係につながるという効果もあった。



※災害ボラ担当の班員に外部機関を含む

出典：内閣府（防災担当）（2022）「多様な被災者支援主体による連携体制の構築・強化の手引－地方公共団体の方々へ」

令和5年石川県能登地方を震源とする地震における珠洲市の体制

- 令和5年石川県能登地方を震源とする地震に係る対応について、珠洲市では、5月6日に健康増進センターに保健医療福祉調整本部（珠洲市生活サポート部会）を組織し活動を開始した。サポート部会の対応範囲は保健・医療・福祉全体を包括した活動内容とされた。
- 珠洲市生活サポート部会の特徴は、
 - ①要請ではなく自主参集による会議体である。
 - ②被災者生活全般を対象とした活動である。
 - ③保健医療福祉に関わる組織のみならず、生活全般に係る組織・団体（社協、JVOAD等のボランティア団体の代表者）のリエゾンも参加している。
- 同部会は珠洲市災害対策本部の下部組織としての位置づけられている。

（参考）都道府県における保健医療福祉調整本部の位置づけについて厚生労働省の通知（令和4年7月22日付「大規模災害時の保健医療福祉活動に係る体制の整備について」）において、被災都道府県は、当該都道府県に係る大規模災害が発生した場合には、速やかに、都道府県災害対策本部の下に、その災害対策に係る保健医療福祉活動の総合調整を行うための本部（保健医療福祉調整本部）を設置することとされている。

在宅避難者への物資提供や生活相談を目的とした「支援交流拠点」の設置（佐賀県大町町）

1) 実施内容

令和元年8月豪雨では、在宅避難者の状況把握が難しかったことから、令和3年8月豪雨では、NPOからのアドバイスを受け、地域の総合的支援・在宅避難者支援を目的とした「支援交流拠点」を町内の公民分館・交流拠点の3箇所に設置した。支援交流拠点は、在宅避難者に対する支援物資の拠点として、また、住民の生活相談拠点としての役割を果たすことを目的としている。

支援物資拠点としては、水・食料等の救援物資の配布のほか、他の避難所で調理した温かい食事の提供等を実施した。また、生活相談拠点としては、被災者のニーズ収集・在宅避難状況の把握等、生活相談等についての支援を実施した。

この拠点ができたことで、被災者が支援物資を取りに来る機会を活用して、生活状況や健康状況、困りごと等について聞き取りを実施することができ、被災者の個々の課題について把握できたことは、非常に有効であった。

図表 62 支援交流拠点での物資配布状況



資料) 佐賀県地域づくり公式サイト「さがじかん」
(<https://www.sagaikan.com/case/nmarchitownneridot202108>)

2) 取組上の課題・工夫

拠点の運営にあたっては、町内会役員が交代で常駐し対応したほか、NPO等も運営支援を行った。

拠点開設の周知については、町のホームページ、区長や班長への周知依頼、在宅避難者宅への訪問時にお知らせをするなどをして対応した。

また、町内会役員は、必ずしも支援活動に精通しているわけではなかったが、令和元年8月豪雨の経験を活かしながら運営にあたったほか、町が採用した地域おこし協力隊員がCSO連携室の窓口として情報連携を図るなど、支援交流拠点の運営をサポートした。

一方で、町内会役員の方に、ほぼ毎日支援交流拠点に常駐してもらったため、大きな負担となってしまったことから、町内会役員の負担を減らすため、可能な部分はNPO等に業務委託できるような仕組みについて今後検討が必要である。

関係機関等との連携による在宅避難者のフォローアップと対策組織の立ち上げ（佐賀県大町町）

1) 実施内容

令和元年8月豪雨においては、これまでの災害対応の知見、経験が乏しく、在宅避難者に対する情報把握や支援が充分ではなかった。そのため、町では、在宅避難者の健康状態や家屋の被災状況を把握するため、令和3年8月豪雨では、発災直後から町の保健師（7名）とNPOや他市町村からの応援者（32名）が1日2名/1班体制で全戸訪問を行い、継続訪問の必要がある被災者や、訪問しても会えない世帯、支援交流拠点に物資を受け取りに来ていない住民等をリストアップした。

これらの住民と、支援交流拠点において課題があると把握できている住民を対象として、町の保健師、佐賀県民災害ボランティアセンター、応援者が連携して、訪問聞き取り調査を実施した。聞き取り調査は、保健師と応援者がペアになって訪問し、「避難者カード」をもとに聞き取りを行い、例えば健康面での問題があれば保健師へつなぎ、住環境の課題があれば担当課や民間団体へ引き継ぐ等、対応した。

あわせて、スピード感をもって支援を行うため、役場の組織改編を行い、緊急的に被災者支援を対応するためのCSO連携室を立ち上げた。CSO連携室では、支援交流拠点等の聞き取り調査で把握した被災者ニーズを収集し、罹災証明書交付状況や支援策等の受給状況と照らし合わせながら、在宅避難者への支援として実施すべき施策について検討を行った。

2) 取組上の課題・工夫

被災者からの申し出を待つのではなく、積極的に訪問し、状況を把握した上で、必要な支援策につなげることは、住民に寄り添った支援を行うためには非常に重要である。一方で、役場の人員にも限界があることから、効率的に行うためにも、まずは1次スクリーニングとして、全戸訪問により、支援が必要な対象者を絞り込み、その上で、被災者の健康状態や家屋被害の状況等のより具体的な課題を把握し必要な支援につなげたことは効果的であった。

図表 64 NPO、行政職員による個別訪問（左）、CSO連携会議（初期）（右）



資料) 大町町提供

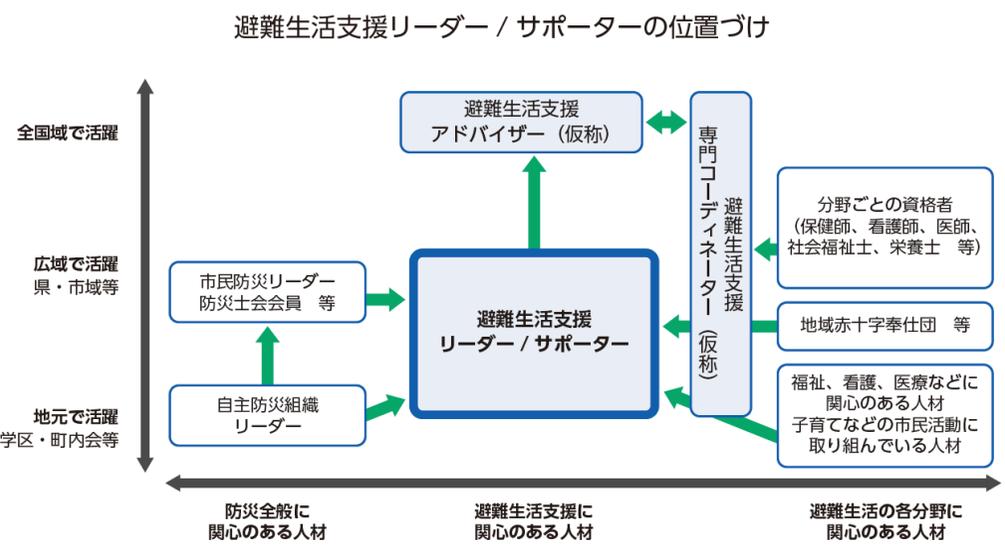


「避難生活支援リーダー／サポーター」研修について（令和4年度～）

（「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」の構築）

- 内閣府では、災害の激甚化・頻発化等により避難生活が長期化する中、地域のボランティア人材に、避難生活環境改善のための知識・ノウハウを身につけてもらうためのモデル研修を令和4年度から開始。
- こうした取組を通じて地域のボランティア人材の発掘・育成を図り、発災時には行政職員や支援者等と連携し、良好な避難生活環境の確保を図ることにより、「災害関連死・ゼロ」の実現を目指す。

避難生活支援リーダー／サポーターとは



- 「避難生活支援リーダー／サポーター」とは、避難所運営の基本的スキルを習得し、自治体や支援者等とともに、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
- 当該人材を各地域で発掘・育成するために、内閣府主催の「避難生活支援リーダー／サポーター研修」を全国で開催

⇒ これ以外にも、さらにスキルアップを行い全国域での活躍が期待される「避難生活支援アドバイザー（仮称）」や、各分野の有資格者であり避難生活支援のスキルを習得した「避難生活支援専門コーディネーター（仮称）」を育成するための仕組み・研修プログラムも、引き続き、関係者や各分野のニーズ等も踏まえて検討

避難生活支援リーダー／サポーター研修（令和5年度）

研修プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ・ オンデマンド講座（事前視聴） ・ 基礎講義、グループ討議、演習 など、研修期間2日間
研修実施地区	<ul style="list-style-type: none"> ・ 館林市（群馬） ・ 箕輪町（長野） ・ 関市（岐阜） ・ 島田市（静岡） ・ 岡崎市（愛知） ・ 三木市（兵庫） ・ 瀬戸内市（岡山） ・ 広島市（広島） ・ 八代市（熊本） ・ 残り1地区（調整中） の合計10地区



研修テキスト



グループ討議



避難所の環境改善演習

令和5年度スケジュール

R5年度前半（4～9月）

- 研修の先行実施（広島市）
- R5年度研修カリキュラム検討
- 研修実施自治体等との調整

R5年度後半（10～3月）

- 研修の実施（他9地区）
- 研修アンケート結果等の分析
- 次年度に向けた改善検討

- 来年度の研修について、自治体・関係団体等での開催を促すための検討（内閣府の役割・研修主催自治体等に対する支援の検討）
- アドバイザー研修等の位置付け・枠組みの検討

- 研修修了者の認定、データベース、マッチングの仕組み検討・構築



- これまでの災害において、避難所の環境改善、ボランティアセンターの運営、在宅被災者の支援等の点で、多くの民間団体が活躍している。
- 自治体の災害対策本部に災害ボランティア担当班を設け、民間団体にも災害対策本部に参加してもらうといった取組や保健医療福祉調整本部の中に官民連携の機能を持たせているといった取組を行っている自治体の例がある。
- 避難所運営の基本的スキルを有し、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「避難生活支援リーダー／サポーター」研修の実施により育成するなど、自助、共助による取組の浸透・普及を促している。



- ◆ 避難所、避難所外含め被災者支援において、官が行うべきところ、民間団体においてできるところをどのように考えるか。
 - － 行政が行うべき（行政しかできない）ところはどこか。また、民間団体が得意とするところはどこか。
 - － 特に、避難所外避難者に対して、行政が行うべき支援はどこか。
- ◆ 官民が適切に連携して支援を実施するために必要な体制の構築をどのように考えるか。
 - － 一部の自治体では、災対本部内や保健医療福祉調整本部に民間団体を加えて、情報連携を実施しているがこれをどのように考えるか。
- ◆ 自助、共助、外助（※）を積極的に取り込んだ形で支援を行うために必要な方策をどのように考えるか。

（※）被災した地域の外の自治体からの応援や民間団体による支援