



避難生活支援
リーダー／サポーター

研修テキスト

〈令和5年度モデル研修用〉

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、避難所や親戚・知人宅、応急仮設住宅への避難等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歩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、超高齢化社会が到来する中、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自治体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させ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様々な課題が、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、避難者の様々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）」の提言では、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、平時から自治体と連携・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、さらに多くの人々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」と呼び、その実現に向けた第一歩として、体系的な研修制度の構築に取り組むこととしました。

(3) テキストについて

この研修テキストは、令和3年5月の有識者会議の提言を踏まえつつ、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」におけるこれまでの検討成果として作成されたものです。

このテキストでは、避難生活支援に関わるすべての人に知っておいてもらいたい基礎知識や過去の災害時の課題、具体的な対応事例などを紹介しています。さらに、「避難生活支援リーダー／サポーター」として現場に立つ姿勢や役立つスキル、研修受講後の平時の活動についてまとめています。内容は多岐にわたりますが、まずは関心のあるところから読み進めてみてください。

被災者支援でもっとも大切なのは、「一人ひとりの声を丁寧に聞き、その心情に寄り添い、一緒に歩もうとする姿勢」です。「声」の中には、困りごとや、解決すべき課題が沢山詰まっています。時間の流れと共に移り変わる被災者の困りごとがいち早く「気づく力」を発揮することは、被災者の命と尊厳を守ることに直結します。

そのため、テキストには、受講生の皆さんの「気づく力」を養い、困りごとに対応するために参考になる「アイデア」を増やすための情報をふんだんに盛り込みました。また、困りごとへの具体的な対応に向けては、被災者やその家族の意思や選択を尊重し、下支えする「伴走型支援」を実践するために求められるコミュニケーション力を高めるヒントも散りばめています。

皆さんが、研修受講後も反復して理解を深めると共に、迷った時や悩んだ時に立ち返るための拠り所としてもこのテキストを役立てていただくと幸いです。

●受講者のみなさんへ

本研修は、一次避難により助かった命を災害関連死という悲劇で終わらせることがないよう、避難生活に精通し、避難生活環境の改善に貢献できる人材を一人でも多く輩出することを目的としています。

避難生活支援において重要なのは、そこで生活する人たちの小さな声に気づくことです。弱い立場にある人に思いを寄せ、様々な立場にある人達の存在を認め、多様性のある避難生活環境を作ること、初めてこの小さな声を聞くことができます。

極限状態に置かれた避難生活環境において多様性を認め、継続することは、とても大変なことです。しかし、災害が頻発し、毎年多くの人々が避難者となる我が国において、人の命を救い、被災者が身体的、精神的な健康を保持するためには、多様性を尊重した支援が必要であることを理解しなくてはなりません。

そのため、本研修では、避難生活支援に必要な基礎的な知識を学ぶとともに、多様な人たち、特に災害弱者と言われる人たちの困り事やその解決例を紹介しながら、支援を実践するための知識とスキルを身につけてもらいます。

また、多様性を尊重する上で重要なのは、「合意」です。特殊な環境である避難所だからこそ、互いに認め合える道を見つけ、合意を得るための対人スキルを併せて学びます。

最後に、本研修において学ぶ専門的な知識は、あくまで一例です。避難環境においては、学んだ専門的な知識を礎とし、自分の経験や学びの中にある人たちのことを思い、心を寄せ、支援活動にあたっていただければと考えています。

目次

I：導入編	1
1. 避難所・避難生活における社会課題と現状	2
(1) 避難所の運営関係者・被災者が置かれがちな状況と支援の意義	2
(2) 災害関連死の問題	4
(3) 自治体と地縁組織等による避難所運営のための取組	5
(4) 避難所運営の質を上げるための重点課題	6
2. 本研修の目的と概要	8
(1) 避難生活支援リーダー／サポーターとは	8
(2) 避難生活支援リーダー／サポーター研修のねらい	9
(3) 研修のプログラム	11
(4) 育成した人材の活躍に向けて	13
3. 避難生活支援リーダー／サポーターの役割と必要な心構え	14
(1) 災害関連死を防ぐ	14
(2) 避難所における活躍のイメージ	15
(3) 必要な心構えと姿勢	17
(4) 活動に際しての注意事項	18
(5) 被災者から期待される役割	19
II：基礎編	21
4. 災害「支援」の基礎知識	22
(1) 防災・減災	22
(2) 自助・共助・公助の枠組み	23
(3) 支援の種類	23
(4) 災害対応のフェーズと各関係機関の役割	24
(5) 被災者に対する公的な支援制度	25
5. 避難所・避難生活の基礎知識	34
(1) 避難先の種類	34
(2) 避難所の役割と機能	35
(3) 避難所の運営	36
(4) 多種多様な被災者	39
(5) 避難所を支える様々な担い手	41
6. 多様な被災者への配慮とニーズ対応	48
(1) 被災地・被災者への理解	48
(2) 避難所において被災者がおかれやすい状況	49
(3) 被災者の心の変化	51
(4) 災害時における要配慮者支援	53

Ⅲ：実践編	71
7. 避難所運営の知識とスキル	72
(1) 避難所運営のポイント	72
(2) 被災者支援の全体像（避難生活のフェーズと被災者の状況の変化）	81
(3) 避難所運営の一日の流れ	82
(4) 避難所運営の活動内容と環境整備の基礎知識	83
8. 対人コミュニケーション	114
(1) コミュニケーションの基本	114
(2) 話し方・接し方の配慮	115
(3) 被災者の主体性、積極性への導き	119
(4) チームワークの大切さ	121
9. 支援者のセルフケア	122
(1) 支援者のストレスの要因とその影響	122
(2) 支援者に起こり得るストレス反応	123
(3) ストレス症状の自己診断	124
(4) 支援者のストレス対処法	125
(5) 支援活動終了後のケア	128
10. 日常からの取組の重要性	130
(1) 地元自治体による避難所の運営体制づくり	130
(2) 地元自治体との応援・受援体制の構築	131
(3) 避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割	132
おわりに.....	134
参考文献・資料.....	136
避難所生活支援リーダー／サポーター研修について.....	137

