



導入編

1 避難所・避難生活における 社会課題と現状

(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

被災者は、ライフラインが復旧しない（ガス・水道・電気が使えない）、食料や生活必需品が手に入らない、子どもの預け先がない（保育園や学校が休校となる）、家や仕事を失う、家族や近隣の親しい人たちと離れ離れになり孤立する、といった様々な要因により、日常とはまったく異なる条件の中で避難生活を送ることになります。そして、家族のケア、家の片づけ、さらに生活再建に関わる支援情報の収集や各種の手続きなども行わなければならないため、個別の事情を考慮した様々な支援が求められます。

しかし、避難所運営においては、被災者の方にも活動に参画していただくことが大切です。詳しくは後述しますが、①外部からの支援がすぐに届くわけではないこと、②一部の人に運営の負担が集中しないようにする必要がありますこと、③当事者の意見が避難所運営に反映されることで質の高い支援へつなげることができること、④被災者自身がもともと持っている力を少しずつ発揮することで、日常の生活リズムをとりもどし、生活再建へ踏み出す機会につなげることができるためです。

なお、避難所は自宅に住めない被災者を受け入れる場であると同時に、行政と地域の連携、ボランティアの受け入れ調整、在宅避難者等への支援など、地域の支援拠点の性格もあわせ持つ場合があるため、とても重要な場といえます。

次ページの「図. 避難所運営・被災者支援における課題の例」は、避難所運営や被災者支援における課題の一部を、わかりやすく取り上げたものです。こうした様々な課題に関する知識や対応方法を身に着けた人が全国的に増えれば、地域内外、被災地内外、そして分野を超えた連携が進み、被災者の支援の質がより一層高まると期待されます。

本テキストは、被災地・被災者の支援に長年取り組んできた、専門性の高い災害支援NPO等の協力のもとで作成されています。

これらの災害支援NPOは、被災者の困りごとの一側面を切り取って支援するだけでなく、被災者一人ひとりの状態や気持ちに寄り添いながら、必要に応じて周囲との関係づくりや地域コミュニティのエンパワメントも行いつつ、無理のない形で自立にむけて一步一步踏み出していけるような、包括的な支援を目指してきたことに特徴があるといえるでしょう。

そのため、避難所運営をはじめとした専門的な支援だけでなく、炊き出しや集いの場、足湯ボランティア等の活動の中でリラックスできる時間を提供しながら、被災者一人ひとりの声に丁寧に耳を傾けることで、具体的な支援につなげていくような活動が行われてきました。

本研修を受講した仲間が増えることで、相互に連携し、様々な取組が可能となっていくことを期待しています。

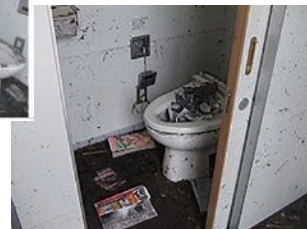
- ◆避難所の環境整備が不十分で改善ができない（心身の健康や安全の問題に直結する）



- ◆環境整備が不十分な状態が続くことで衛生状態が悪化し、感染症や体調不良の問題が発生する



(東日本大震災)



- ◆一部の運営関係者に過重な負担がかかり疲労困憊する。中長期的な運営の準備ができておらず、適切に対応できない（運営関係者の心身の健康問題、運営の質の問題へ直結）



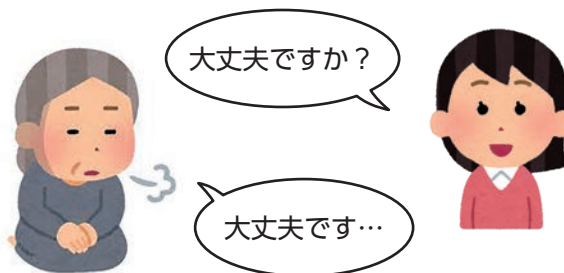
- ◆避難所運営に、女性や子育て世代、介護者、障害者など、多様な人が参画できていないため、当事者の困りごとが把握できない、迅速に対応できない



- ◆避難所運営の改善、被災者支援に関わる、地域内外の多様な団体・人材間での情報共有や連携がうまくできない



- ◆被災者がおかれがちな状況を踏まえた、適切なコミュニケーションがとられていない



- ◆被災者の生活再建に必要な支援情報などがきちんと届いていない



- ◆生活再建にむけて、被災者自身が少しずつ前向きに進んでいけるような形での支援が十分に取られていない



図1. 避難所運営・被災者支援における課題の例

(2) 災害関連死の問題

災害の直接被害ではなく、避難中や避難後にその災害との因果関係のなかで健康状態が悪化するなどして命を落とす方（いわゆる災害関連死）が大きな問題となっています。十分な医療サービスが受けられずに持病が悪化する、避難生活中の劣悪な環境から体調を壊す、応急仮設住宅での生活苦や寂しさから自殺してしまうなどと状況は様々です。

災害関連死の数は、阪神・淡路大震災で919人、新潟県中越地震で52人、東日本大震災では3,500人以上となっています。平成28年の熊本地震では、直接死55人に対して212人と4倍以上の災害関連死が発生しました。直接被害から生き延びた命がこれだけ多く失われてしまうのは、本当に辛く悲しいことです。

災害関連死の要因には、避難生活における肉体的、精神的負担等や疲労をはじめとして様々な課題が影響を与えているといわれています。そのため、災害関連死を防ぐには、いわゆる発災直後の直接死を防ぐ72時間だけに着目するのではなく、数ヶ月、数年という長期的な取組を考える必要があります。

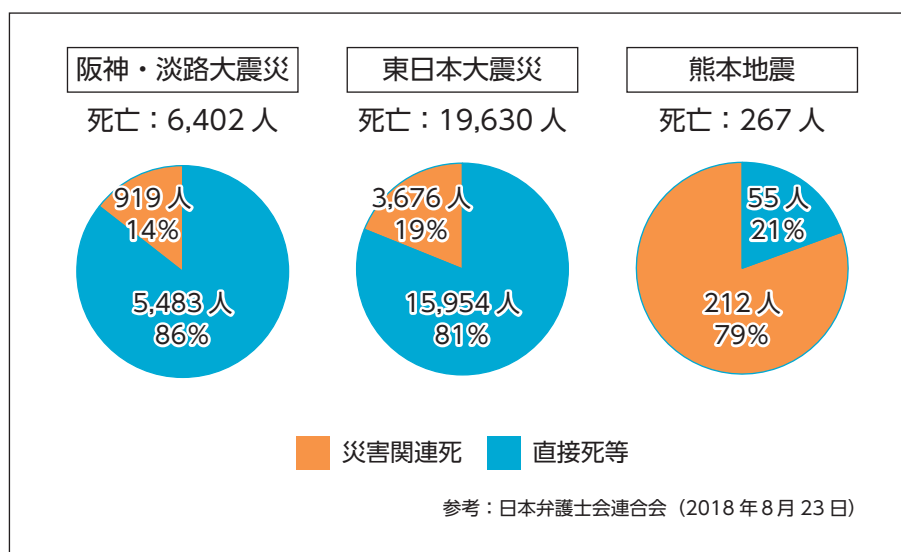


図2. 災害ごとの直接死と災害関連死
(出典：ピースボート災害支援センター)

(3) 自治体と地縁組織等による避難所運営のための取組

前述のとおり、阪神・淡路大震災以降、避難所運営のあり方に注目が集まるようになり、指定避難所ごとの避難所運営マニュアルを整備する自治体が徐々に増え始めました。また、マニュアルを参考にして、自治会・町内会や自主防災組織等の地縁組織などが中心となる形で、住民主体の避難所開設訓練を行うようなところも増えています。さらに、自治体によっては、避難所運営委員会などの名称で、避難所運営に特化した住民主体の組織の立ち上げを働きかけているところもあります。

しかし、こうした取組が行われていない自治体や地域もありますし、マニュアルや組織があっても、訓練がほとんど行われていない地域もめずらしくありません。

また、地縁組織だけでは担い手が十分に確保できていないことが多く、役員の交代などもあることから、一定の活動レベルを維持することは容易ではありません。さらに、避難所の運営が短期間で終わらずに、中長期化した場合の運営のあり方についての検討はほとんどなされていないという問題もあります。ボランティアやNPO等の支援団体との連携に慣れていない地縁組織も少なくありません。

避難所において、地元のことをよく知る行政職員と地域リーダーなどが入った運営体制ができていることは、とても重要なことです。

しかし、地縁組織が独自で、高度な避難所運営のための人材育成を進めることや、運営が中長期化した場合の担い手の確保や外部支援者との連携が可能かという点、多くの地域で難しい状況にあると言わざるを得ません。そのため、一定のカリキュラムやプログラムのもとで、避難所運営に関する十分な知識とスキルを持った人を増やしていくことは喫緊の課題と言えます。

そこで、まずは地元の自治体や指定避難所で避難所運営マニュアルをつくっているのかどうか、その内容はどのようになっているのか、避難所運営にかかわる地域の組織があるのか、訓練が行われているのかについて、把握することが重要です。

そして、避難所運営に関わる場合は、地元の人たちがどのように避難所運営に関わっているのかについて情報収集し、避難所運営の担い手の意向を尊重しながら、有効な連携関係を構築していくことが大切です。

（4）避難所運営の質を上げるための重点課題

以上を踏まえ、避難所運営の重点課題として改めて以下の4点を挙げました。本テキストでは、これら重点課題を念頭に置く形で、具体的な支援のあり方について学習を進めていきます。

①避難所の環境や運営に関する認識・知識不足

指定避難所は、小中学校が多く、長期間の避難生活を送ることを前提に設置された施設ではないことがほとんどです。そのため、被災者が身体を休めるための寝床や食事、トイレ、洗濯、物資など、生活環境は十分に整っていません。

また、多くの地域では、避難生活に関するルールや運営体制など、避難所の環境整備や改善を行うための基礎知識が、避難所運営にあたる地域住民や自治体職員などに必ずしも十分に備っていないことがあります。一方、被災者となり得る地域住民等にも、自らが避難所の運営に主体的に関わるという意識が十分に浸透していません。

②中長期を想定した避難所の運営体制が整っていない

災害関連死や心身の健康被害を防ぐためには、避難生活を中長期的に捉える視点が重要となります。

市区町村において避難所運営のマニュアルは整備されつつありますが、中長期的に捉える視点が十分とはいえません。そのため、大規模災害の場合、避難者や被災自治体だけで運営を行うことは困難な場合があります。被災者は不慣れな共同生活の中で、自宅の片付けや日々の生活、経済的不安を抱えながら今後の生活再建を考えなければならないため、避難所運営に関わろうという気持ちはあっても、積極的に関わられる状況に至らなかつたり、関わり方がわからないという声もあります。

また、自治体職員は、場合によっては自身も被災し、災害対応業務に追われ、従来業務も再開する中で、疲弊し、苦しい状況に置かれることがあります。被災地外からの応援職員による避難所の運営支援が行われることがありますが、その多くは数日での交代となり、避難所で起こる課題の引き継ぎがうまく進まない場合もあります。このような状況から、被災者が安心して避難生活を送るための避難所の運営体制が整わないケースが生じています。

③中長期における避難所運営の担い手の課題

地域における「共助」は、これまで、地縁組織などが中心的に担ってきましたが、社会情勢の変化、急激な高齢化が進む中で、地縁組織だけで対応することが難しくなっています。さらには、避難所の管理者・運営者となり得る自治体職員・地域住民・施設管理者・NPO・ボランティア等にもノウハウの共有や担い手の不足といった課題があります。また、災害を経験した自治体においても、職員の異動に伴い、避難生活における課題の共有や見直しが図りにくい状況があります。

④被災地の支援調整に関する課題

災害時には、様々な物資・サービス・人材などの多くの支援が被災地に集まりますが、その受入れ・調整を行える担い手が不足しており、その仕組みも十分に整っていません。また、市区町村においても受援体制が整っていないことがあり、避難所への物資の調整や、企業や支援団体が支援をしたくても支援先のニーズが分からないなど、支援を必要としている避難所や被災者につなげることができない状況が生じています。

2 本研修の目的と概要

(1) 避難生活支援リーダー／サポーターとは

令和3年5月の有識者会議の提言では、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」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、自治体や被災者とともに、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。

- ① 避難所における課題や被災者の困りごと、変化に気づく力
- ② 被災者一人ひとりの声を丁寧に聴き、その心情に寄り添い、被災者とともに取り組む姿勢（伴走することが大事）
- ③ 気づいた課題や困りごとを避難所運営に関わる多様な担い手と共有し、具体的な解決に向けて共に話し合い、サポートする

これら3つの要素を身につけてもらうことが求められます。

そのために、避難所運営の基礎知識を学ぶだけではなく、被災者の心情の理解、避難所の環境改善、対人コミュニケーション、避難所運営の担い手との連携・協働について研修を通じて習得することを想定しています。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、自治体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が大切です。

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、約8万2千箇所の指定避難所があります（内閣府・消防庁調べ、令和3年12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が実施する際には、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。

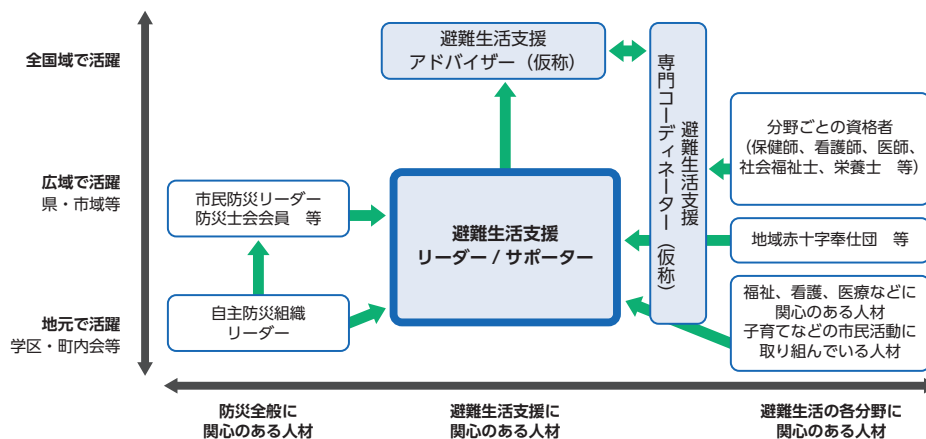


図3. 避難生活支援リーダー／サポーターの位置づけ

（２）避難生活支援リーダー／サポーター研修のねらい

●研修の目的

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のプログラム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することとしました。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」、JVOAD避難生活改善に関する専門委員会が過去の災害の避難所運営で直面した様々な困りごとをまとめた「避難所あるある」など、既存の取組も参考にしながら、より実践的で体系的なプログラムにするよう努めました。

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はありません。避難生活を原因とする「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。

●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、日頃から地元自治体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、地元自治体で防災活動はもちろんのこと、まちづくりや子育てなどの市民活動に取り組んでいる人材、また、保健・医療・福祉などの分野で従事した経験者や各市民団体やNPO・NGOなど様々な分野において学習意欲のある人材等は、研修の受講者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。研修の実施にあたっては、受講者のジェンダーや世代などの多様性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への配慮は不可欠となります。

同時に、高齢者・障害者・子ども・外国人などの支援にかかわっている人や、ペットを飼っている人など、それぞれの事情に精通した人にも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、改めて開設から閉所まで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。

(受講対象者の例)

- 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
- 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個人や団体（女性（婦人）防火クラブ、女性消防団、消防団等）
- 地元で市民活動に携わっている団体や個人（子どもの貧困・子育て、女性の人権・男女共同参画、障害者、多文化共生等）
- 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
- 防災士の有資格者（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）
- 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）
- 生活協同組合等の組合員
- 避難生活支援に関心を持つ地元企業や地元事業所の社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
- 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、地域貢献活動を学生に奨励している大学、避難所として活用可能な施設を所有する大学等）

なお、意欲のある方に幅広く研修に参加いただくため、一定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。

(3) 研修のプログラム

●研修プログラム

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10-20分程度 8 コマ	受講者の都合の良いときに視聴可能
②避難所運営演習	集合形式	2 日間	自治体の指定避難所での実施を想定

※ 1回の研修あたりの受講人数は、50名程度を想定。

①講義（オンデマンド形式）

- 目的：「避難生活支援リーダー／サポーター」が理解しておくべき基礎情報を習得すること
- 方法：LMS（インターネットやパソコン/スマートフォンで学習を行うeラーニングシステム）を活用し受講。
- 講師
 - ・令和5年度内閣府検討会委員
 - ・JVOAD避難生活改善に関する専門委員会ほか各種専門委員会メンバー・アドバイザー、関係団体等
 - ・被災地支援・避難所運営に関する専門性・経験を有する専門家等
 - ・令和4年度モデル研修実施地域の自治体職員及び参加者

●コンテンツ

- ・テキストの内容の中で特に理解が必要な部分を訴求するほか理解を深めるための事例を紹介する

	項 目	コンテンツ概要
1	避難生活支援リーダー／サポーター育成の必要性	<ul style="list-style-type: none"> ・はじめに ・避難所・避難生活における社会課題と現状 ・本研修の目的と概要
2	支援者としての心構え、姿勢	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・避難生活支援リーダー／サポーターの存在が必要な理由と現在の課題 ・避難生活支援リーダー／サポーターの人材と活躍のイメージ ・避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割
3	災害「支援」の基礎知識	<ul style="list-style-type: none"> ・災害「支援」の基礎知識 ・支援の種類 ・被災者に対する支援制度
4	避難所における基礎知識	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所における基礎知識 ・避難先の種類 ・避難所の役割と機能 ・避難所の運営 ・多種多様な避難者 ・避難所を支える様々な担い手 ・支援者のセルフケア
5	多様な被災者への配慮とニーズ対応	<ul style="list-style-type: none"> ・多様な被災者への配慮とニーズ対応 ・被災地・被災者への理解 ・避難所において被災者がおかれやすい状況 ・被災者の心の変化 ・災害時における要配慮者支援（概要のみ）
6	避難所運営の知識とスキル①	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営の知識とスキル（前半） ・避難所運営のポイント ・被災者支援の全体像 ・避難所運営の一日の流れ

	項 目	コンテンツ概要
7	避難所運営の知識とスキル②	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所運営の知識とスキル（後半） ・避難所運営の活動内容と環境整備の基礎知識、13項目のポイント紹介
8	日常からの取り組みの重要性	<ul style="list-style-type: none"> ・日常からの取組の重要性 ・地元自治体による避難所の運営体制づくり ・地元自治体との応援・受援体制の構築 ・避難生活支援リーダー/サポーターに期待される役割 ・事例紹介
参考	参加者の声	令和4年度モデル研修実施地域の自治体職員及び参加者の感想

②避難所運営演習

●目的：

- ・被災地、避難所の全体像を理解する
- ・避難生活支援リーダー/サポーターの心構えと姿勢を理解する
- ・避難生活支援リーダー/サポーターが身につけるべきコミュニケーションの基礎とスキルを理解する
- ・受講者同士の交流、相互理解
- ・避難生活支援リーダー/サポーターが身につけるべき避難所運営の空間認識力、被災者の困りごとに気づく視点を理解する

●方法：実会場での講義および演習（ワークショップ）

●プログラム

- ・1日目：10：00～16：00（5時間）を想定
- ・2日目：10：00～16：00（5時間）を想定

<1日目>

項 目	概 要
(1) 開会等	<ul style="list-style-type: none"> ○開会挨拶 ○オリエンテーション
(2) 講義1	○多様な被災者の理解とその配慮
(3) 演習1	○被災者の心情や状況の理解
休憩・昼食	
(4) 講義・演習2	○講義・演習：避難所の課題と生活環境の整備
(5) クロージング	○受講者同士のふりかえりとアンケート記入

<2日目>

項 目	概 要
(1) 講義・演習1	○講義・演習：対人コミュニケーション
昼食・休憩	
(2) 講義・演習2	○講義・演習：運営の担い手との連携・協働の必要性
(3) クロージング	<ul style="list-style-type: none"> ○受講者同士のふりかえりとアンケート記入 ○講師からの振り返りコメント ○閉会挨拶

(4) 育成した人材の活躍に向けて

●研修修了後の活動イメージ

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し、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自治体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

●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。

●研修参加・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の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。

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

(1) 災害関連死を防ぐ

被災地では、医療や福祉のサービスや公的支援の対象にはなっていない方のなかにも、心身の活力が低下している方が多くいます。そうした方は、一見、自力で何とか生活できているように見えるため、自ら助けを求めることに躊躇したり、遠慮や気兼ねから外からも見えづらい様々な個別の事情を抱え込んでいることが多く、周囲もなかなか気づくことができません。

そのため、避難生活支援リーダー／サポーターは、こうした心身の活力が低下した方の存在にできるだけ早く気づき、困りごとを代弁し、対処ができる人たちにつなぐ役割を果たすことが期待されます。

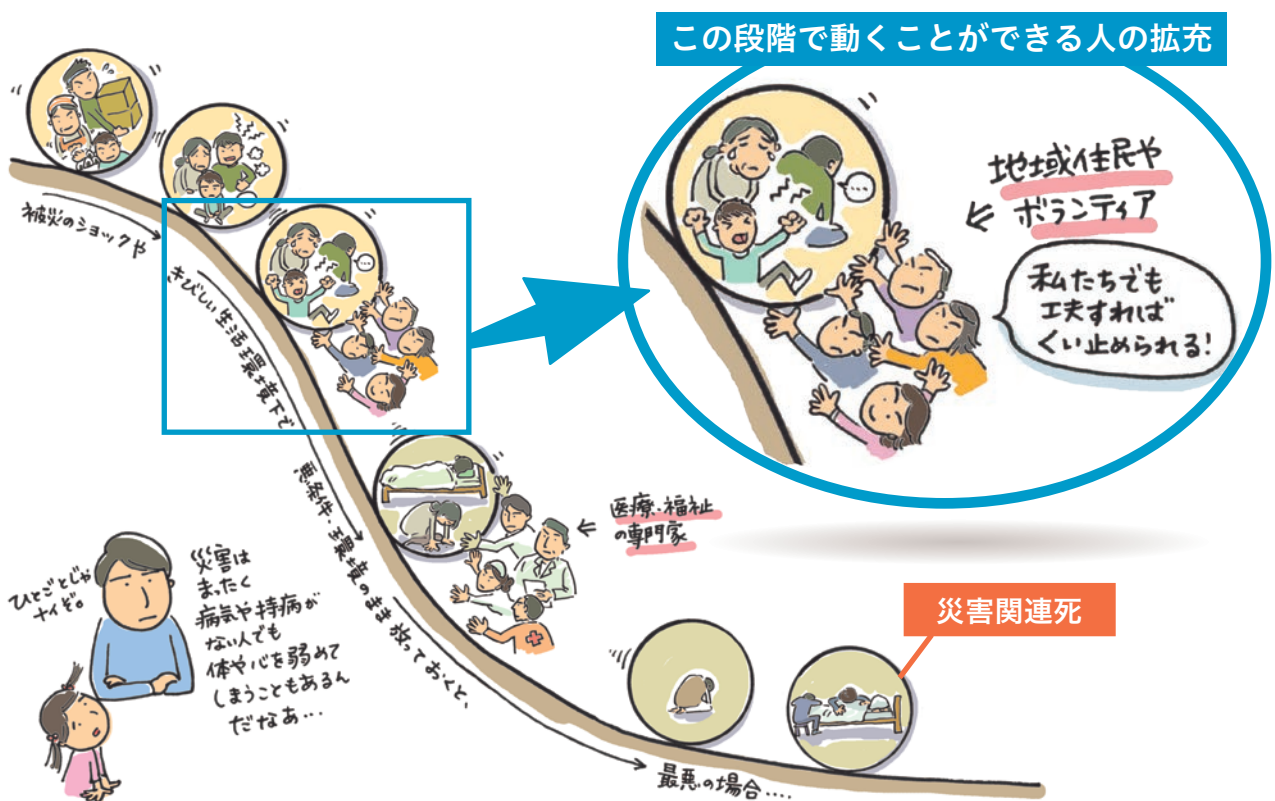


図4. 災害関連死を起こさせないアプローチ
(震災がつなぐ全国ネットワーク「避難所運営の知恵袋」をもとに作成)

(2) 避難所における活躍のイメージ

これまでの避難所は、自治体職員、施設管理者、自主防災組織や町内会などの方、そして被災者らが中心となり、必要に応じて職能団体等による支援チームなどの協力を得ながら運営されてきました。

これからは、これらの避難所運営の担い手となる人たちが、避難生活支援リーダー／サポーター研修や自治体職員向けの研修を受講していただくことで、避難所における課題や被災者の困りごとを発見し、互いに共有する重要な役割を果たすこととなります。なお、避難生活支援リーダー／サポーターの役割は、在宅避難、自主避難を含めた被災者への支援を想定していますが、モデル研修では、指定避難所の支援を中心にすすめていくことにします。

研修を受講された避難生活支援リーダー／サポーター（下図で赤いタスキをかけた方）には、自主防災組織や町内会などの方、地域のボランティア、施設管理者など、幅広い方々が含まれます。これらの方々が、研修の受講を通じて知り得た知識やノウハウ、習得したスキルを生かして、自治体職員等とともに、避難所運営に関わります。また、同じ避難生活支援リーダー／サポーター研修を受講されたNPOによる支援チームなど、地域以外の人材も、運営に参加・協力しやすくなります。

ただし、注意が必要なのは、避難生活支援リーダー／サポーターは、研修で習得した知識を押し付けたり、避難所運営に関わる人たちを指導する立場を意味するものではないという点です。「リーダー」という名称ですが、避難所運営に関わる人たちが少しでも円滑に運営し、それぞれの力を十分に発揮できるように、サポートする姿勢が求められます。

また、避難所における課題を指摘するだけの役割でもありません。避難所や被災者の困りごとを発見したら避難所運営に関わる人たちと共有し、具体的な解決策と一緒に話し合うことが欠かせません。もし、避難所の中で解決できない課題に直面した場合、NPOによる支援チームや、専門的な知識や技術を有する専門チームや避難生活支援アドバイザー・専門コーディネーターなどの力も借りながら、解決していくこととなります。

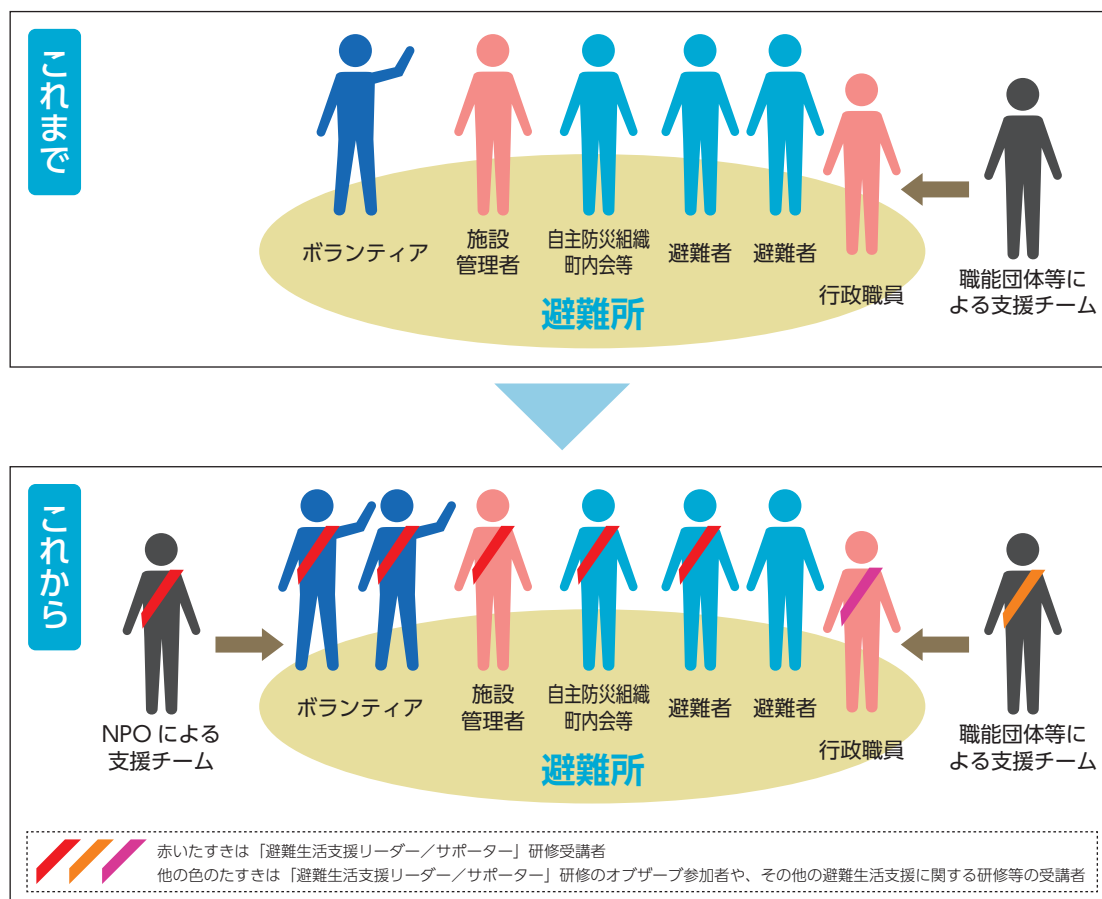


図5. 避難生活支援リーダー／サポーターの関わり方のイメージ

●避難生活支援リーダー／サポーターになる人材

研修の位置づけで記載したとおり、避難生活支援リーダー／サポーター研修は、地域の様々な担い手の方を対象としています。被災した地域の中で、自らが動ける範囲で、研修等を通じて知り得た知識やノウハウ、習得したスキルを活かして、避難生活の支援に関わります。

被災者の中には、日常的に地域での活動に関わっていることがあり、避難所運営に活用できる様々な資源（人材、資機材、物資等）を知っている場合があります。そういった地域の資源を最大限に活かして避難所運営の課題解決や改善のために、関係機関に働きかけたり、調整することが期待されます。

一方、過去の災害をみると、必ずしも被災した地域の人材だけで対応できていたわけではありません。自らが被災した状況では十分な対応ができない場合もありますし、継続的に運営に関わることにも限りがあります。そのため、地域外で同様に研修を受講した人たちも、支援に関わることを想定しています。地域外から支援する場合も、できるだけ被災地に近い地域の人材が関わることを望ましいでしょう。

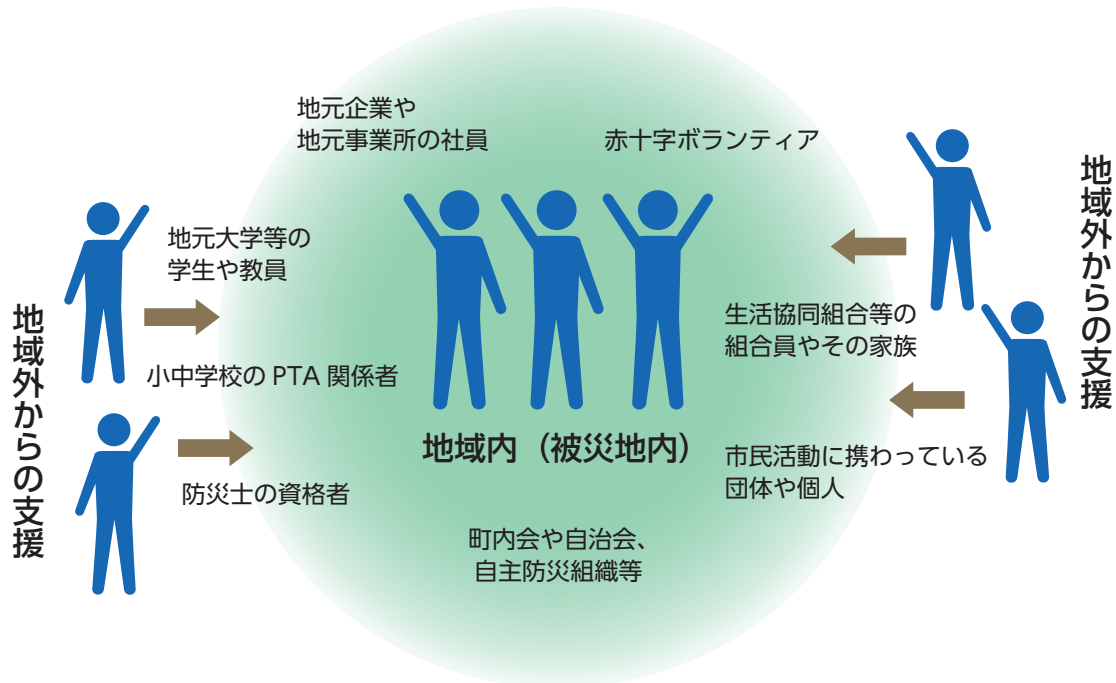


図6. 避難生活支援リーダー／サポーターになる人材のイメージ

(3) 必要な心構えと姿勢

① 支援者とは

被災者の生活再建は、一人だけでできるものではありません。様々な人たちの力を借りながら、少しずつ自分でできることを増やして進めていくものです。被災者の声を代弁し、対応や課題解決のために動ける様々な人たちにつなげるのが「支援者」です。

被災した地域の方であれば、身近なところで継続的に関わり続けることもできますが、被災者がずっと頼りにしたまま、支援だけを受け続けていては、いつまでも自分でできることができないままになります。一方、地域外から関わる場合は、いつかその地を去ることになります。必要とされることをできる限り行うことは大事ですが、被災者が自らできるようにサポートする姿勢も忘れてはなりません。

② 事前準備

被災地や被災者は、災害によって大きな負担を強いられています。被災地に被災地以外から入る場合には、避難所運営や支援活動中の作業、生活に必要なものは自分自身で準備し、持参するという「自己完結」の姿勢が大切です。

例えば、持ち物の準備一つにおいても、時期や場所によって異なります。被害が大きく発災から日が浅ければ、現地のお店やコンビニが営業しておらず現地調達が難しいかもしれません。お店が開いていてもできるだけ被災者を優先に考えましょう。電気や上下水道が復旧していなければ、さらに必要な持ち物が増えます。被災規模が小さく発災時からある程度時間が経てば、支障なく現地調達できる場合もあります。活動への参加を決めたら、現地の情報収集を心がけましょう。十分な情報が手に入らない場合には、品目や量を少し多めに準備し、持参することをお勧めします。

③ 安全衛生

被災地の医療機関は被災者の治療や診断で忙しく、大きな負担がかかります。支援者がケガや病気、事故などでその負担を増やさないう、しっかりと予防や対策を考えておきましょう。

被災地は、瓦礫などケガをしやすいものがあふれ、たくさんのホコリが舞っていることがあります。さらに、屋内熱中症や作業中の切り傷やケガ、事故など屋内にも危険は至るところに潜んでいます。「持病の悪化が心配」「体力に自信がない」などの場合は、無理をせず参加を見送るという選択肢も持つておきましょう。また、誰でも加入できるボランティア保険（天災型）には、事前に最寄りの社会福祉協議会等で必ず加入しておきましょう。

支援者の傾向として、限られた時間のなかで、困っている被災者のために少しでも成果を出したいと、長時間がんばりすぎる場合があります。慣れない環境、被災地という非日常のなかで、自分が思っているより疲れがたまりやすいものです。集中力が落ちて、ケガや病気、事故につながれば、被災地の医療機関の負担を増やしてしまうだけでなく、被災者も辛い思いをします。最大限のセルフケアを心がけてください。

(4) 活動に際しての注意事項

水害・土砂災害、地震などが発生した地域では、いつもより地盤が緩み、少しの雨でも災害に発展するなど二次被害の可能性も考えられます。支援者自身も、活動中の災害や各種注意報・警報などの情報をしっかりと把握し、協力しながら冷静に行動しましょう。

また、下記の活動における注意事項を参考に、安全に活動を行いましょう。活動中は常に、被災地・被災者への配慮と多様性の尊重を心がけましょう。

表1. 活動に関する注意事項

項目	内容
けが・体調管理・トラブル	些細なことでも、その場ですぐ運営責任者に報告しましょう。
安全管理	活動期間中の安全管理は最終的に自身で判断する必要があります。事前に確認した上で行動をしましょう。ただし、自治体等が危険と判断した場合は、その指示に従ってください。 また、現地到着後、自身の緊急避難場所や医療機関の場所なども事前に確認しておきましょう。
名札やビブス（ゼッケン）等の着用と名前の記載	活動中は身分がわかるものを着用しましょう。避難者や地元の方々へ支援者とわかるように配慮しましょう。
うわさ、デマ	被災地では不確定な情報は絶対に流さないでください。聞いた話は伝言すると変わっていきます。結果的に避難者の不安をおおる行動になりますので気をつけましょう。 近年ではインターネットを介した誤った情報の拡散などもみられます。疑わしい情報や不安をおおるような情報は、特に注意し、情報源を確認してから伝えるようにしましょう。また、明らかに誤った情報を見聞きしたときには、その情報を打ち消すことも必要です。
挨拶	挨拶は自ら率先して避難者や地元の方々に対して行うのはもちろん、支援者同士でも元気よく行いましょう。
写真撮影	観光地ではありません。ふざけた態度での写真撮影は絶対に行わないでください。また、本人の許可なしに撮影は絶対にしないでください。
マスコミ、メディア対応	滞在期間中に取材の申し出があった場合には、必ず取材を受ける前に自治体や避難所の運営責任者に報告してから対応を検討してください。
拾得物	被災地内に落ちている物は、いかなる場合でも持ち帰らないでください。法律上、犯罪行為です。
報告、連絡、相談	運営者との“報告、連絡、相談”は徹底してください。また活動するチーム内での“報告、連絡、相談”も忘れずに行いましょう。
休日	作業中とは違い、宿泊先などでは十分にリラックスできるよう心がけましょう。しかし、場所によっては宿泊先も被災地内の場合があります。被災者に不快感を与えるような言動は避けましょう。深酒するのも好ましくありません。また、サンダルで出歩いて釘やガラスで足にケガをしたという事故も耳にします。外を歩くときも安全確保に努めましょう。
心構え	常に安全第一で行動してください。 現地の状況は日々刻々変わり、柔軟な対応が必要になります。 個人の勝手な判断、行動はつつしんでください。 活動期間中はあくまで支援活動のために来たという事を忘れず、避難者や地元の方、支援関係者から見られているという意識を常にもち、不適切な行為はつつしんでください。

(出典：ピースボート災害支援センター ボランティア派遣オリエンテーション資料)

(5) 被災者から期待される役割

災害は、一瞬で多くの大切なものを奪い去ってしまいます。その事実を受け止め、乗り越えようとする被災者の苦しみは、想像を絶するものでしょう。苦しみを誰かと分かち合いたいと思っても、心の傷をえぐり、苦しみを追体験するような会話は、被災者同士ではなかなかできないこともあります。

そんな被災者が、支援者に自らの被災体験や失ったものへの思いを語ってくれることがあります。見ず知らずの他人だからこそ話せることなのかもしれません。被災者の苦しみや悲しみを支援者だけで解決することはできないでしょう。それでも誰かに話すことによって被災者自身が自らの体験を受け入れようとしているのかもしれません。

支援者にとって重要なのは、話を無理に聞き出したり、答えを出すことではありません。被災者のペースに合わせて、きちんと耳を傾け、寄り添う姿勢を大切にしましょう。

避難生活における環境改善のためには、まず、避難所における課題や被災者の困りごとを見つける、発見しようとする意識が大事です。日々、避難所の状況は変化しますし、様々な人たちが関わっていることから、状況が見えにくくなりがちです。過去の災害での事例などを参考に、「空間認識力と対人コミュニケーション」を高めていくことが期待されます。

避難所における課題や被災者の困りごとを解決するためには、避難所運営に関わる人たちの協力が必要です。そのためにも、信頼関係づくりや一緒に解決策を考え取組んでいく「協働」への積極的な姿勢を忘れてはなりません。

また、避難所運営に関わる中では、発見した課題を指摘するだけになってしまったり、解決方法を指導するだけの立場にならないように十分に注意しましょう。

自らができることを率先して行うだけでなく、運営に関わる人たちがそれぞれの強みや経験を十分に発揮できるように、サポートするという意識が大事です。被災者が困っているからといってすべて代わりにやるのではなく、本人の意志や自分のできる範囲を聞きながら、被災者のペースに合わせて、きちんと耳を傾け寄り添う姿勢が求められます。

避難所の課題の中には、運営に関わる人だけでは具体的な解決策を見出すことができない場合もあります。専門的な知識や技術を有する専門チームやボランティア、避難生活支援アドバイザー・専門コーディネーターなどに、課題や困りごとの実情を丁寧に説明し、助言を受けたり、協力してもらえるようにしましょう。

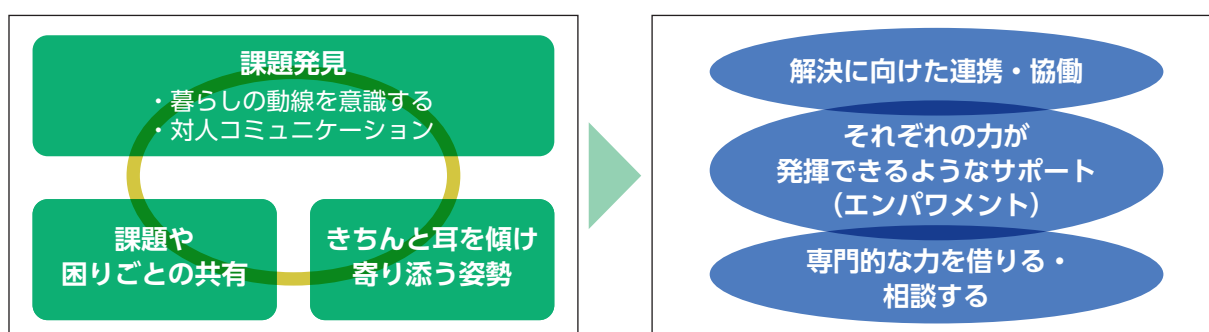


図7. 避難生活支援リーダー／サポーターの役割イメージ



基礎編

4 災害「支援」の基礎知識

1) 防災・減災

●好循環を生み出す「減災のサイクル」

災害対策は、「防災」と「減災」の2つが大切だと言われています。「防災」とは被害を防ぐこと、「減災」とは発災後の被害を最小限にするための取組のことです。

自然災害の発生自体を止める術はありません。しかしながら、過去の災害から学ぶことで、次の被害を最小限にするための努力はできます。地域の防災を考える時、お互いが支え合えるコミュニティと外からの支援を効果的に力に変える仕組みが必要です。そのためには、日頃からの防災教育など、事例に基づいた実践的な想像力を養うことが大切です。

発災後は、まず人命救助や物資・炊き出しの提供、避難所の運営などの応急対応が行われます。次の段階では、仮設住宅の整備やコミュニティづくりなどの復旧・復興へ進みます。そして、応急対応、復旧・復興の活動を通じて見えてきたうまく対応できたこと・できなかったこと、今後の課題等をきちんと見直して、被害抑止（防災）、被害軽減（減災）という将来の災害の備えに活かしていきます。この取組を、個別ばらばらではなく一連の流れとして受け止め、実行することが、具体的な減災への道となり、災害のたびにこのサイクルを繰り返すことが、災害に強い社会をつくっていくことにつながります。この考え方は「減災サイクル」（Disaster Management Cycle）と呼ばれ、国際的にも取り入れられています。

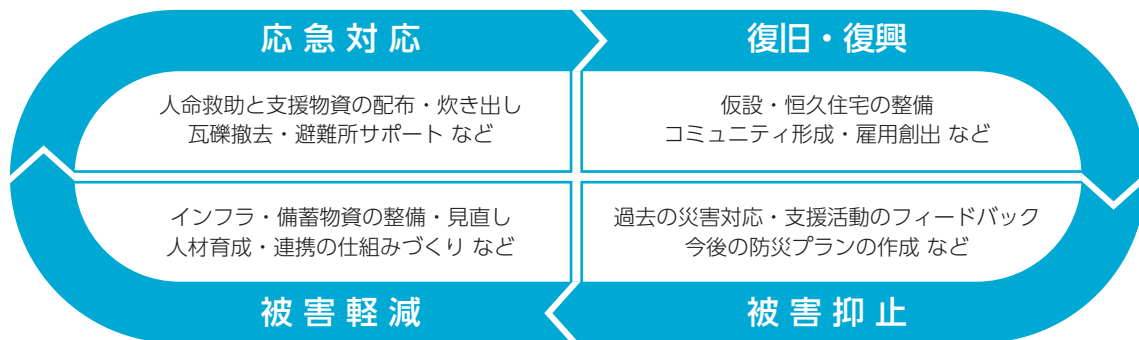


図8. 「減災のサイクル」
(出典：ピースポート災害支援センター)

(2) 自助・共助・公助の枠組み

災害による被害を少なくするために欠かすことのできないものとして、「自助」・「共助」・「公助」という考え方があります。災害時にはこの3つが連携し、お互いに補完し合い一体となることが重要とされています。具体的には、図のような取組に加えて、自助のレベルでは、できるだけ近隣の人と顔見知りになることや地域防災活動への協力・参加するといったことが期待されます。また、行政、地域、ボランティア、福祉事業所などの相互の連携について、平常時からともに議論しておくことも大切です。

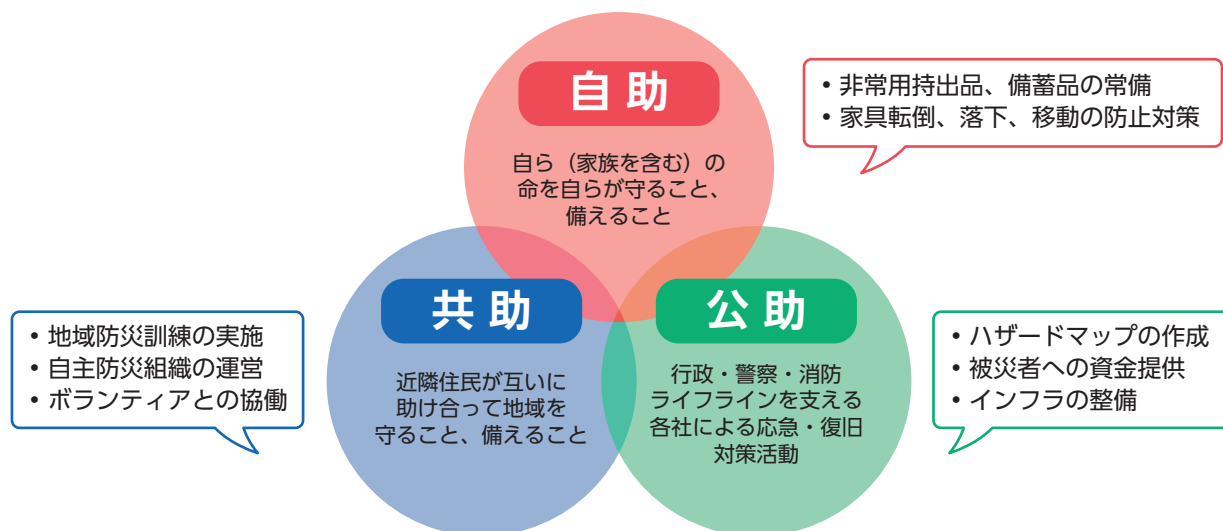


図9. 自助・共助・公助のイメージ
(出典：ピースポート災害支援センター)

(3) 支援の種類

災害が発生すると様々な形で被災者をサポートするための支援が始まります。支援の種類は多岐にわたりますが、おおむね以下の4つに分類されます。

表2. 支援の種類

項目	内容
ひと	救命活動や行方不明者捜索のために、自衛隊や警察、消防などをはじめとする公的機関の職員から、一般のボランティアまで、実際に現地に足を運び活動する支援。
もの	食料や生活用品など物資を被災地に送るほか、現地で支援活動を行う団体や組織、個人が活動に必要な資機材を提供する支援。
お金	自治体行政や日本赤十字社、共同募金会等を通じて被災者に贈る義援金や、現地で活動する団体等に寄付し、被災地の支援に役立ててもらおう支援金（助成金）など。
情報	いつ、どこで、誰が、何を、などの正確な情報の収集と発信をする支援。

(ピースポート災害支援センターの資料をもとに作成)

(4) 災害対応のフェーズと各関係機関の役割

災害が発生すると時間の経過と共に以下のようにフェーズ（段階）が変化します。フェーズ毎に誰がどのような役割を担っているのか、災害時の各セクターで行われる対応・支援の一例を紹介します（下図）。

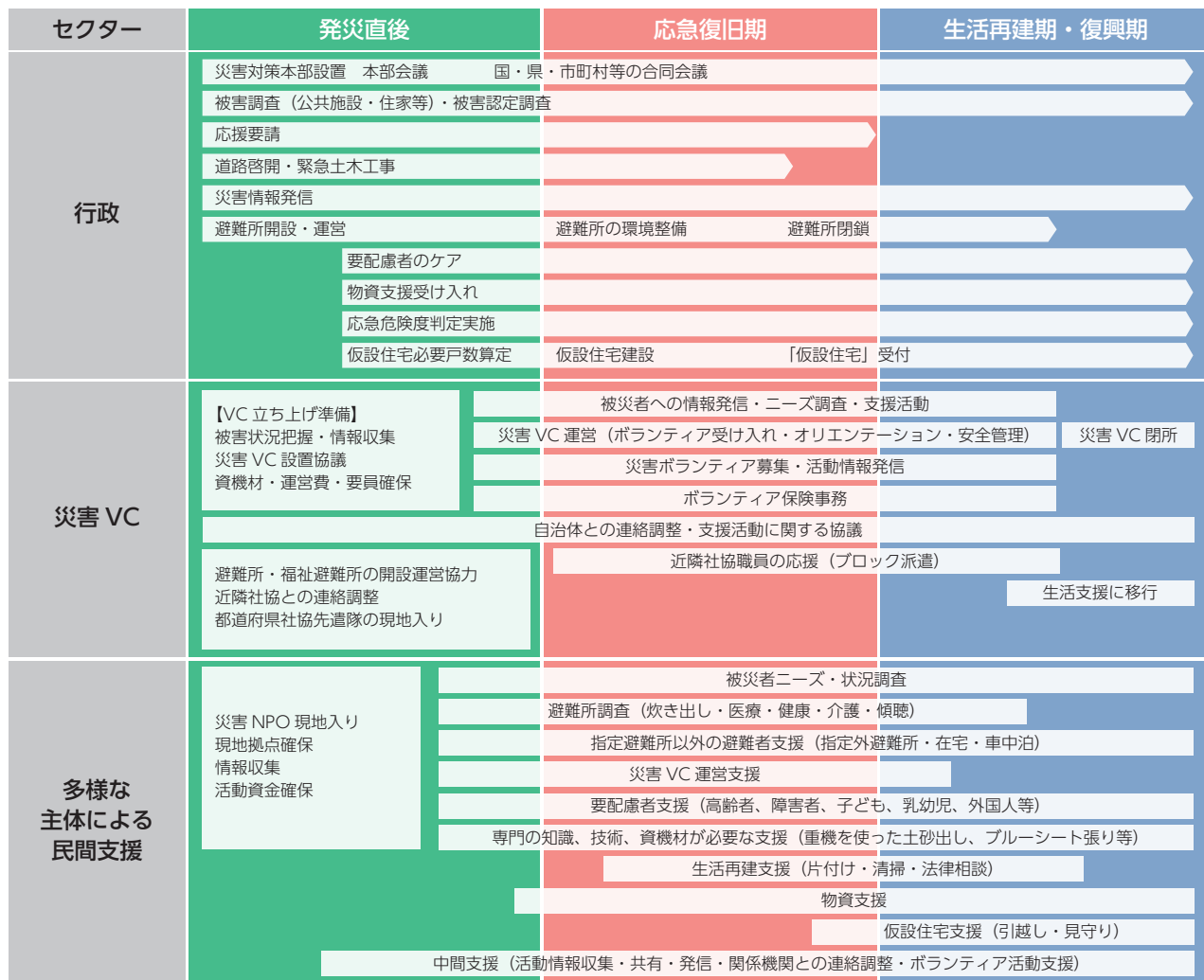


図10. 災害対応・支援のタイムラインの一例

(防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック（内閣府）をもとに作成)

(5) 被災者に対する公的な支援制度

自治体には災害時に「住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」責務があると災害対策基本法に規定されているとおり、被災者支援は自治体の責務です。

被災者に対する公的な支援制度には、様々なものがあります。下表では、その中で最も代表的なものを時系列に示しています。

これらの中には、後述する災害救助法のように、救助の主体となる都道府県等に対する国の財政負担を規定する法律や、被災者生活再建支援法のように、被災者に対して直接支援金を支給する法律もあります。両法の他にも、消防・警察・自衛隊による救助活動から災害公営住宅の建設まで、被災者に対する支援制度には、直接的支援・間接的支援、現物支給による支援・資金供与や貸付による支援など、様々な形態のものがあります。

自治体職員は正しく制度を理解し、それを積極的に住民に周知し、活用していくことが期待されます。そして、避難生活支援リーダー／サポーターは、被災者の置かれている状況にあわせて活用されるように、これらの制度を理解しておくことが期待されます。一方、制度だけではすべてに対応できるわけではなく、ボランティア・NPO等による支援なども活用して、支援を補完する必要があることも知っておく必要があります。

発災後の各フェーズにおける被災者支援制度

	発災直後 避難所	応急復旧期 仮設住宅	生活再建期	復興期 恒久的な住まい
災害救助法	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法の適用 ・被災者の救出 ・避難所の設置（ホテル・旅館の活用含む） ・炊出しその他による食品の給与 ・飲料水の供給 ・医療、助産の提供 ・被服、寝具その他生活必需品の給与 ・学用品の給与 ・災害ボランティアセンターの設置・運営 ・住宅の被害の拡大を防止するための緊急の措置（ブルーシートの展張） ・住宅の障害物の除去（除雪を含む） 	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の供与 ・日常生活に必要な最小限度の部分の修理 ・被服、寝具その他生活必需品の給与 ・学用品の給与 	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の供与 	
被災者生活再建支援法			<ul style="list-style-type: none"> ・支援法の適用 ・基礎支援金の支給 	<ul style="list-style-type: none"> ・加算支援金の支給
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・人命救助 ・公営住宅の一時入居 ・プッシュ型支援（物資支援） 	<ul style="list-style-type: none"> ・公営住宅の一時入居 ・住宅の耐震耐風改修支援 ・災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付け ・被災者見守り・相談支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害弔慰金 ・災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付け ・就学支援各種制度 ・地方税、国税の特別措置による減免・猶予 ・被災者見守り・相談支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害公営住宅整備 ・防災集団移転促進事業 ・災害復興住宅融資 ・宅地防災工事融資 ・地すべり等関連住宅融資

図11. 発災後の各フェーズにおける被災者支援制度（内閣府資料）

①災害対策基本法

災害対策の基本法としての性格を持つ法律に「災害対策基本法」があります。災害対策基本法は昭和36年に制定されました。災害対策基本法が制定されたきっかけは、昭和34年9月に日本へ上陸した伊勢湾台風です。死者・行方不明者5,000人以上、負傷者は4万人近くまでのぼり、さらに甚大な経済的ダメージを与えたことを教訓に制定されました。

災害対策基本法の目的は、風水害や地震などの災害によって国民が犠牲になったり、経済的に大きな損失を受けたりすることを少しでも防ぐことです。そのために国、都道府県、市町村、そして住民等それぞれの立場で防災への取組を行うことが義務づけられています。また、この法律に基づいて作られた国の防災に関する基本的な計画を「防災基本計画」といい、これを基にして指定行政機関（中央省庁）や指定公共機関（インフラ・通信等を整備する公共性の高い企業）の「防災業務計画」や、自治体の「地域防災計画」が作成されています。

なお、災害対策基本法は、災害対応の教訓を反映させるために改正されています。

近年では、東日本大震災の教訓を踏まえて、災害時における緊急の避難場所と、一定期間滞在して避難生活をする避難所とを区別するための改正が平成25年に行われ、新たに「指定緊急避難場所」と「指定避難所」に関する規定が設けられました。

また、近年の風水害の頻発化によって避難情報の発令が相次ぐなか、「避難勧告」と「避難指示」の違いが理解されておらず、「指示待ち」の人が多いたことが明らかになったため、令和3年には、両者を「避難指示」へ一本化する改正が行われました。

②災害救助法

災害救助法は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行い、被災者等の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的に、都道府県等が必要な救助を実施し、国が救助に必要な費用を負担することが定められた法律です。

住家に被害が生じた場合や災害が発生し、生命・身体に危害又はそのおそれが生じた場合に必要な救助が行われるもので、避難所の開設、応急仮設住宅の供与、被災者の救出、医療・助産、被災住宅の応急修理や障害物の除去などの支援メニューがあります。

様々な支援メニューは、「一般基準」が定められており、その基準に基づいて、国庫負担します。例えば、「避難所の設置であれば、1人1日当たり340円以内」、「炊き出しその他による食品の給与であれば、1人1日当たり1,230円以内」などがあります。一般基準によって救助の適切な実施が困難な場合には、国と都道府県等との協議・同意により、「特別基準」を設けることができます。

避難所において、法による救助が実施された場合は、国庫負担の対象となるものがあります。また、次のページに記載がないものでも、避難所運営に必要な内容で、実際に使用した分については対象となります。

表3. 避難所でできること（災害救助法の対象となるもの）

項目	内容
主に食事に関すること (温かく栄養バランスのとれた食事のために)	<ul style="list-style-type: none"> ・保健師、栄養士、調理師等の炊き出しスタッフの雇い上げ ・炊き出しのための食材、調味料、調理器具の購入、炊事場の確保や簡易調理室の設置（一つの調達先に頼って食材が偏ることがないように注意） ・被災者用の弁当等の購入
主に衛生及び暑さ対策に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者用の仮設風呂、簡易シャワー室、仮設ランドリー（洗濯機、乾燥機）仮設トイレ、授乳室の設置 ・仮設風呂等ができるまでの間、入浴施設への送迎と入浴料の支払い ・暑さ対策として、エアコン、扇風機等のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）
主に生活環境の整備に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ・緩衝材としての畳、カーペットのレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）、プライバシー保護のため等の間仕切り設備、環境整備のための段ボールベット等の購入 ・避難所環境整備のための冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、掃除機等のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない） ・被災者のためのタオル、下着類、歯ブラシ、消毒液、石鹸、生理用品、市販薬等の購入、携帯電話の充電器等のレンタル
主に避難所の設置に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者、高齢者等のためのスロープ仮設置 ・情報収集等のためのテレビ等のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）
主に要配慮者に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者用おむつの購入、ストーマ用装具等の器材、補聴器、車いす、酸素ボンベ等の補装具のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない） ・粉ミルク、液体ミルク、離乳食、乳幼児用おむつの購入 ・翻訳機器のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）、通訳スタッフの雇い上げ

このほか、住家の全壊、半壊又は床上浸水により生活上必要な生活必需品、学用品の喪失又は損傷等により使用することができず、直ちに日常生活を営むことが困難な方には給与又は貸与などもあります。これらはそれぞれ対象者、費用の限度額や救助期間があるので、詳細は下表のURLを確認してください。

表4. 主な災害救助項目と対象経費

救助項目	対象経費
被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与	<ol style="list-style-type: none"> ①被服、寝具及び身の回り品（洋服、作業着、下着、毛布、布団、タオル等） ②日用品（石けん、歯みがき、トイレトペーパー等） ③炊事用具及び食器（炊飯器、鍋、包丁、ガスコンロ、茶碗、皿等） ④光熱材料（マッチ等） ⑤防寒・熱中症対策（電気ストーブ、扇風機等（エアコンは対象外））
学用品の給与	<ol style="list-style-type: none"> ①教科書及び正規の教材（学校にて有効適切なものとして使用しているワークブック、辞書、図鑑等） ②文房具（ノート、鉛筆、消しゴム、クレヨン、絵具、画筆、画用紙、下敷き、定規等） ③通学用品（傘、靴、長靴等） ④その他の学用品（運動靴、体育着、カスタネット、ハーモニカ、笛、鍵盤付きハーモニカ、工作用具、裁縫用具等）

詳しくは災害救助法 https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info_saigaikyujou.html を参照

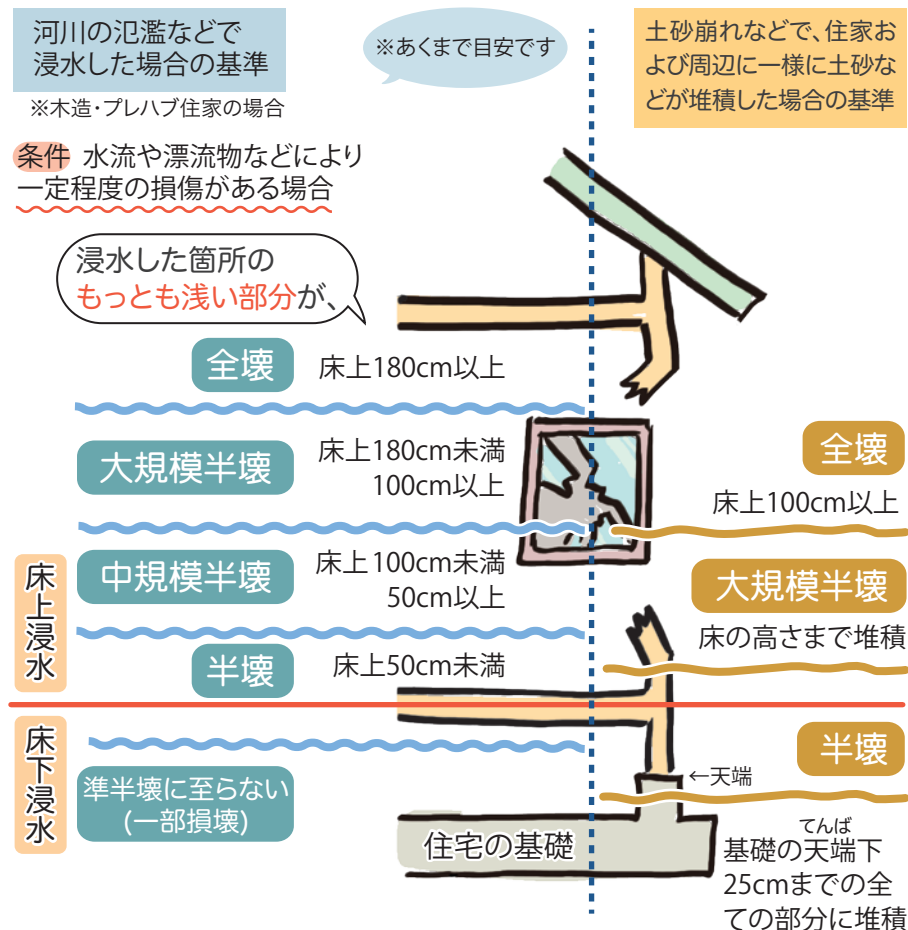
③ 罹災証明書

市町村で交付される罹災証明書は、申請すると、自治体職員等による住宅の被害認定調査が行われ、後日、調査結果に基づき交付されます。手続きには、申請書、身分証明書等が必要です。

被害の種類や大きさは、全壊／大規模半壊／中規模半壊／半壊／準半壊／準半壊に至らない（一部損壊）などに分類され、罹災証明書に記載されます。被災者生活再建支援金などの申請のほか、公共料金の減免、各種融資などの様々な申請に必要となります。罹災証明書の内容（被害の程度）によってその後に受けることのできる支援が異なります。

災害発生後は、自治体から被害認定調査・罹災証明書の発行の手続きに関する周知はなされますが、罹災証明書を取得するには被災者又は代理人が申請する必要があります。

上述の通り、罹災証明書は公的な支援制度の判断材料となることから、迅速な交付が必要と考えられるため、運用改善等により簡易的な調査手法を用いることも可能としており、その迅速化・効率化を図っています。その一例として、戸建ての1～2階建てで、津波、越流、堤防決壊等水流や泥流、瓦礫等の衝突等の外力が作用することによる一定以上の損傷が発生している場合には、浸水深による判定を行うことができます（下図左）。また、土砂等が住家の及びその周辺に一樣に堆積している場合、潜り込み判定を行うことができます（下図右）。



※状況や家屋によって異なる場合もあるため、目安として参照してください。

図12. 水害時における被害認定の目安（木造戸建住宅の場合）

出典：震災がつなぐ全国ネットワーク「[水害にあったときに]～浸水被害からの生活再建の手引き～」

《「罹災証明書」が必要な支援制度の例》

- ・ 応急仮設住宅の入居
- ・ 被災者生活再建支援制度による支援金の受給
- ・ 災害援護資金貸付金の借り入れ
- ・ 被害のあった建物や土地の固定資産税や国民健康保険料の減免、猶予等
- ・ 公共料金の減免・猶予等
- ・ 災害復興住宅融資の適用
- ・ 被災の程度に応じた義援金の配分

令和5年6月現在

住家被害状況	災害救助法	被災者生活再建支援法※		
		建設・購入	補修	賃貸
全壊 (50%以上)		基礎 100万 加算 200万	基礎 100万 加算 100万	基礎 100万 加算 50万
大規模半壊 (50%未満 ～40%以上)		基礎 50万 加算 200万	基礎 50万 加算 100万	基礎 50万 加算 50万
中規模半壊 (40%未満 ～30%以上)		基礎 0 加算 100万	基礎 0 加算 50万	基礎 0 加算 25万
半壊 (30%未満 ～20%以上)		<ul style="list-style-type: none"> ・住宅の応急修理 (706,000円以内) ・ブルーシート等の緊急修理 (50,000円以内) 	<p>※長期避難世帯及び解体世帯(半壊、敷地被害)も全壊世帯と同様最大300万円を支給</p> <p>※特定長期避難世帯(避難指示等が通算3年を経過したものうち、当該避難指示の解除の日から2年以内に、当該市区町村内に再度居住することとしているもの等)については、支給金額に70万円を加えた額を支給(その額が300万円を超えるときは、300万円)</p> <p>※単身世帯については、上記支給額の3/4</p>	
準半壊 (20%未満 ～10%以上)		<ul style="list-style-type: none"> ・住宅の応急修理 (343,000円以内) ・ブルーシート等の緊急修理 (50,000円以内) 	<p><災害救助法の応急修理の拡充></p> <p>① R元.台風15号を契機に「準半壊」を追加(告示)(8月大雨から対象)</p> <p>② R5.6月に「ブルーシート等の緊急修理」を追加(告示)(R5.5月の石川県能登地震から対象)</p>	
床上浸水		<ul style="list-style-type: none"> 生活必需品の供与(被服・寝具等) 学用品の給与 障害物の除去(138,700円以内) 		
住家の被害に関わらず可能な救助	<ul style="list-style-type: none"> 避難所の設置 炊き出し・飲料水 医療・助産 被災者の救出 死体の搜索・処理 埋葬 			

図13. 災害救助法と被災者生活再建支援法の運用の考え方について (内閣府資料)

(注意) 応急危険度判定との違い

- ・ 地震災害の場合、地震や余震等による建築物の倒壊や落下物、転倒物による二次災害を防止するため、できる限り早く、短時間で建築物の被災状況を調査し、当面の使用の可否について判定する「応急危険度判定」があります。自治体からの要請で、応急危険度判定士が行うものです。応急危険度判定で「危険」と判定されても、必ずしも被害認定調査で「全壊」と判定されるとは限りません。

④住宅の応急修理制度

(住宅の被害の拡大を防止するための緊急の措置)

地震等により、住家が準半壊以上（相当）の損傷を受け、雨水の浸入等を放置すれば住家の被害が拡大するおそれがある屋根、外壁、建具（玄関、窓やサッシ等）等の必要な部分に対して、ブルーシートの展張などの知識・経験を有する建設業者・団体等の協力を得て、発災後、速やかに緊急の修理を行うことを目的とする。

具体的な実施内容については、次に掲げるものとする。

- ・ 屋根等に被害を受け、雨漏り又は雨漏りのおそれがある住家へのブルーシート等の展張
- ・ 損傷を受けた住宅の外壁や窓硝子へのブルーシートの展張やベニヤ板による簡易補修による風雨の浸入の防御
- ・ アパートやマンション等の外壁材（タイルやモルタル等）の剥落に伴う落下防止ネットの展張（損傷した住宅前の歩行者の安全確保（2次被害防止）のため）などとなる。

(日常生活に必要な最小限度の部分の修理)

住宅が中規模半壊、半壊（半焼）、準半壊のいずれかの住家被害を受け、自らの資力がない世帯又は、大規模な補修を行わなければ居住することが困難である程度に住家が半壊した世帯に対して、被災した住宅の居室、台所・トイレなど日常生活に必要な最小限度の部分を実急的に修理する制度です。（全壊の場合は、修理することで居住することが可能となる場合には、個別に対象とすることが可能です。）

令和5年4月時点の基準（消費税込み）において、

- ・ 1世帯あたり、半壊以上：706,000円以内、準半壊：343,000円以内

の応急修理の支援を受けることができます。（本制度は都道府県又は市町村が業者に委託して実施します。）

また、修理の施工期間が1ヶ月を超えると見込まれる被災者については、応急仮設住宅を使用することが可能です。（入居期間は6ヶ月以内。超える場合は、応急修理制度は利用不可能となります。）

⑤被災者生活再建支援制度

被災住家の被害の種類や大きさ（罹災証明書）に基づいて、被災者に現金給付する制度「被災者生活再建支援制度」があります。平成10年5月に制定された「被災者生活再建支援法」に基づく支援制度で、被災世帯の申請に基づき、住宅の被害程度に応じて基礎支援金最大100万円が支給されます。さらに住宅の再建方法に応じて最大200万円までの加算支援金を受け取ることができます。

表5. 被災者生活再建支援制度 支援金の支給額（内閣府資料）

	基礎支援金	加算支援金		計
	(住宅の被害程度)	(住宅の再建方法)		
①全壊（損壊割合50%以上） ②解体 ③長期避難	100万円	建設・購入	200万円	300万円
		補修	100万円	200万円
		賃借（公営住宅を除く）	50万円	150万円
④大規模半壊 （損壊割合40%以上）	50万円	建設・購入	200万円	250万円
		補修	100万円	150万円
		賃借（公営住宅を除く）	50万円	100万円
⑤中規模半壊 （損壊割合30%以上）	—	建設・購入	100万円	100万円
		補修	50万円	50万円
		賃借（公営住宅を除く）	25万円	25万円

（※世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額の3/4の額）

⑥そのほかの制度

被災者の支援のため、様々な貸付や給付の制度があります。被災の程度にあわせて借入れができる「災害援護資金制度」や生活福祉資金制度による貸付（緊急小口資金、福祉費）、住宅金融支援機構による「災害復興住宅融資」のほか、災害でご家族が亡くなられた場合や重度の障害を負った場合には「災害弔慰金」「災害障害見舞金」の支給などがあります。

そのほか、税金・保険料などの支払いを先延ばしにする「支払猶予」や減額・免除できる「支払減免」措置を受けることができる可能性もあります。それぞれ窓口にお問い合わせして手続きする必要があります。

表6. 被災者支援に関連する減免・猶予等

	窓 口	内 容
地方税の減免・猶予	都道府県・市町村	住民税、固定資産税などが対象。
国税の減免・猶予	税務署	申告期限の延長、納税猶予、予定納税減額、源泉所得税等の徴収猶予、所得税の軽減など 医療保険・介護保険（健保組合・市町村等）の保険料や窓口負担減免の制度があります
公共料金、使用料、保育料、放送受信料など	都道府県・市町村・関係事業者	災害時の特別措置がとられる可能性があります

(静岡県弁護士会・被災者支援チェックリストをもとに作成)

このような制度に関して、自治体や専門職による相談窓口が開設されることがあるほか、経済的な支援や子どもの学び、保健衛生等の生活支援などが行われます。被災した自治体では、被災者向けの情報をまとめた冊子の提供や、以下のようなリーフレットやポスターの配布をしていることもあります。



図14. 災害救助法に係る被災者向けリーフレットポスター（内閣府資料）

★コラム：「義援金」「支援金」の違いを理解しよう

被災者の生活再建を応援する寄付には、「義援金」と「支援金」があります。いずれも、被災者のために何かしたいと願う方々からの寄付金ですが、この2つは、お金の使われ方などが大きく違います。避難所にも直接寄付金が届いたり、受け入れ窓口を尋ねられたりすることもあります。それぞれの違いを把握した上で、寄付する方の希望に合わせて適切に案内できるようにしておきましょう。

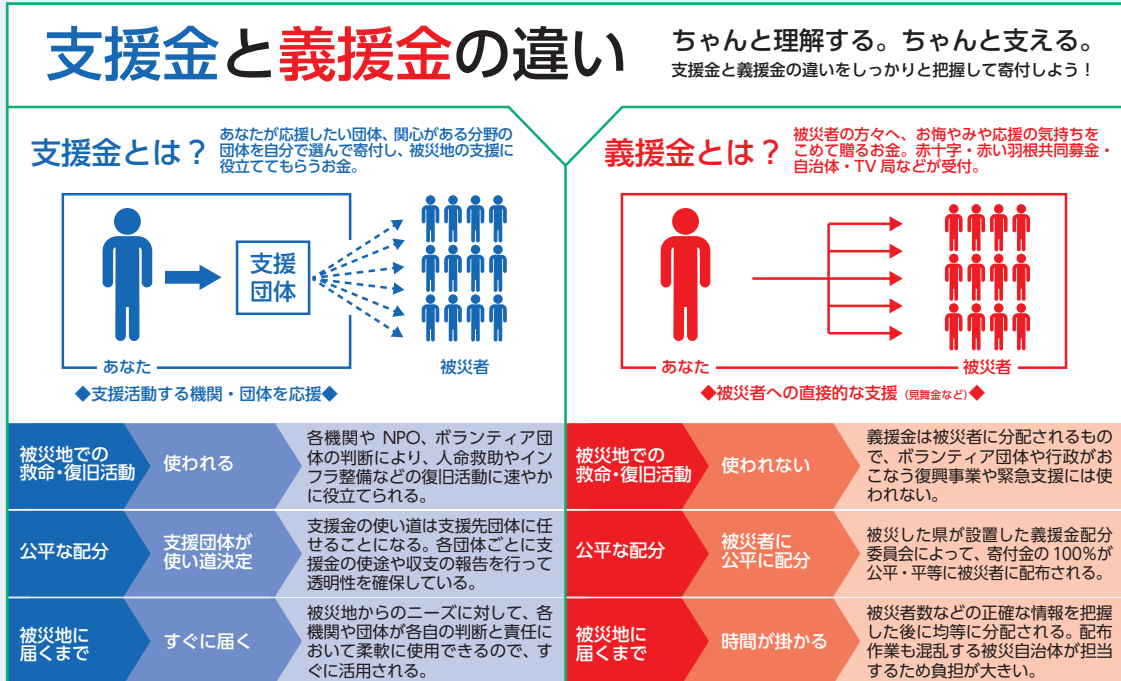


図15. 支援金と義援金の違い
(日本財団「支援金と義援金の違い」をもとに作成)

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- 被災者支援の制度について被災者から質問されることがあるでしょう。事前に、被災者が活用できる制度を正しく理解して、被災者に説明できることが望ましいです。また、提供された資料を被災者と一緒に見ながら、制度の内容を確認するとよいでしょう。
- 詳しい情報がわからない場合は、自治体に相談したり、自治体の窓口を紹介するようにします。
- 被災者支援の制度の多くは、被災者による自己申告、申請が必要です。被災者が申請に迷いや悩みを抱えている場合には、寄り添って話を聞き、関係機関や専門家へつなげることが期待されます。

5 避難所・避難生活の基礎知識

(1) 避難先の種類

「避難」とは「難」を「避」けることです。学校や公民館といった指定避難所への移動だけが避難というわけではありません。住んでいる地域やそのときの状況、人によって方法は異なります。

避難先には複数の種類があります。大規模な災害から身を守る場所、自宅から離れて避難生活をする施設、医療・介護ケアが必要な人向けの避難施設など、目的に合わせて複数の避難場所を指定していることがあります。どんな種類があるのか、また過去の災害からどのような特徴があるのかを紹介します。

表7. 避難先の種類

避難先の種類	内容
指定緊急避難場所	災害の危険から命を守るために市町村が指定している緊急的に避難する場所
指定避難所等及び協定等により確保している避難所	災害が発生した場合に避難をしてきた被災者が一定期間生活するため市町村が指定しているまたは協定等により確保している施設
その他の避難先	ホテル、旅館等、親戚・知人宅、自宅（在宅避難）等、災害が発生した場合に避難する施設等のうち、「指定緊急避難場所」と「指定避難所等及び協定等により確保している避難所」以外の避難先

過去の大規模災害では、自治体のマンパワーが不足し、道路や商業施設の被災により物流も途絶えるなどして、支援が行き届かなくなることもありました。これまでの災害の傾向では、同じ地域に開設された避難所の中でも、数百人が避難する大規模な避難所に支援が集中し、数十人が避難する小規模な避難所には、支援が届きにくいなどの偏りが生じることもありました。

国際的な人道支援では全ての被災者は支援を受ける権利があるとされています。また、災害対策基本法では、避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布等の生活環境の整備に努めなければならないとされています。

しかし、過去の災害では、避難先や避難者の把握が困難なことや、支援を届ける仕組みが整えられない場合もありました。このような課題が生じることで、被災者の心身の健康にも大きく影響しています。

(2) 避難所の役割と機能

指定避難所には、「緊急物資の集積場所」、「情報発信の場所」、「情報を収集する場所」、「在宅避難者等が必要な物資を受け取りに来る場所」などの役割があるため、避難者のためだけの施設とならないように注意する必要があります。災害の規模が大きくなることで、一時的な滞在施設から、生活の場へと移行します。

表8. 避難所の機能と内容

機 能	内 容
生活の場として中長期の避難生活を送る施設	災害で住宅が被害を受けた住民が中長期にわたり一定期間、避難生活を送るための施設です。 住居被害により、食事やトイレ、寝床、風呂、洗濯などの基本的な生活機能と、仕事や学校、病院や買い物、情報の入手、人のつながりを感じる機会などの「災害で暮らしの基盤を失ったすべての被災者のための生活の場」としての機能が必要になります。避難所で暮らしの基盤を応急的に回復させることで、心と身体の健康と自尊心を守り、本格的な生活再建への一歩を踏み出す際に必要な判断力や体力が低下しないような環境整備が求められます。
地域の支援拠点としての役割	内閣府の避難所運営ガイドラインでは、「住まいを失い、地域での生活を失った被災者の拠り所」となり、また「在宅で不自由な暮らしを送る被災者の支援拠点」と示しています。避難所で生活をしている人だけでなく、避難所外避難をしている人に対しても、等しく物資の供給、情報の共有等を行い、地域に住む全ての人にとっての生活再建やコミュニティの拠点場所となるよう機能を果たす必要があります。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- 避難者は、様々な事情で避難生活を送る場所を選択しています。そういった事情を理解した上で支援にあたるのが期待されます。
- 指定避難所にいる人たちだけが被災者ではありません。どこに避難していても必要な支援を受けられることが望ましいということを理解する必要があります。

(3) 避難所の運営

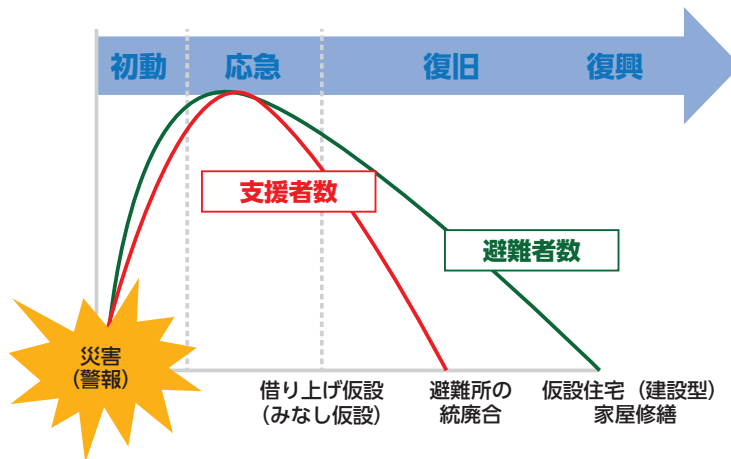
① 避難所のフェーズごとの変化

発災直後から復興までの時間の経過と共に、被災者の生活や心身の健康状態、困りごとは変化するため、避難所の開所から閉所までの流れを理解しておくことが重要です。避難所閉所にあたっては、被災者一人ひとりに対し、丁寧な意向調査が必要となります。しかし、残念ながら過去の災害では、行先も決まらぬまま自治体から突然閉所を告げられ、「追い出された」「見捨てられた」と途方に暮れる被災者もいました。

被災者の抱える「退所できない理由」は一律ではありません。災害の種類や規模、家族構成、心身の健康状態、経済力、通勤・通学、家の修繕状況、応急仮設住宅の立地や完成・入居時期など、個別の事情を十分に考慮する必要があります。避難所の中であっても、住まいを変えることは、相当な労力と精神的・肉体的負担がかかります。避難所の集約・統廃合は避けられない場合もありますが、できる限り避難者の負担を最小限にする努力が必要です。

通常、受入れピークが過ぎ、ライフラインが徐々に復旧し始めると、その後もしばらくは避難所に残らざるを得ない避難者数がある程度把握できます。一方、支援者は、命の危険性が回避され、避難者の数がピークを過ぎると、徐々に撤退していきます。中長期の避難所運営、被災者の生活再建を支えるためには、復旧・復興期まで長期的な視点を持った支援が求められます。

避難所のフェーズ（段階・変化）



避難所の開設期間

ピーク時最大2,000人の避難所の例

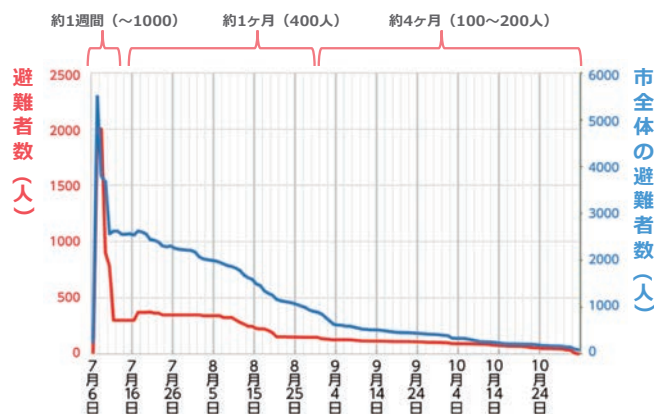


図16. 避難者数と避難生活のフェーズの変化
(出典：ピースボート災害支援センター)

②避難所の運営における連携・協働の重要性

市区町村が指定する避難所では、被災者・自治体職員・避難所となっている施設管理者、あらかじめ町内会や自治会、避難所協議会などで決まっている運営支援者、地域のボランティア等が協力しあい、協働で運営にあたります。様々な立場の担い手が協力できる体制づくりがかかせません。

さらに、細かいルール決めや毎日の掃除などの基本的な運営は、避難した人たちが自主的に行う体制が大切です。

なお、中長期的な支援が必要な場合には、被災地には自治体による応援職員の他に、県内外から多くの保健・医療・福祉などの専門チームや、災害支援に長けたNPOやボランティアが駆けつけ、避難所の運営をサポートすることもあります。そのため、各自治体で作成されている「避難所運営マニュアル」にも、地元住民と多様な支援者が一緒に課題に取り組む「連携と協働」の必要性が示されるようになってきました。

しかし、その一方で、何百人、何千人にも上る被災者への対応は、特定の人だけが頑張ってもすぐに限界がきます。被災者一人ひとりが主体的に動くという強い意志と、お互い様として協力し合える関係づくりも重要です。

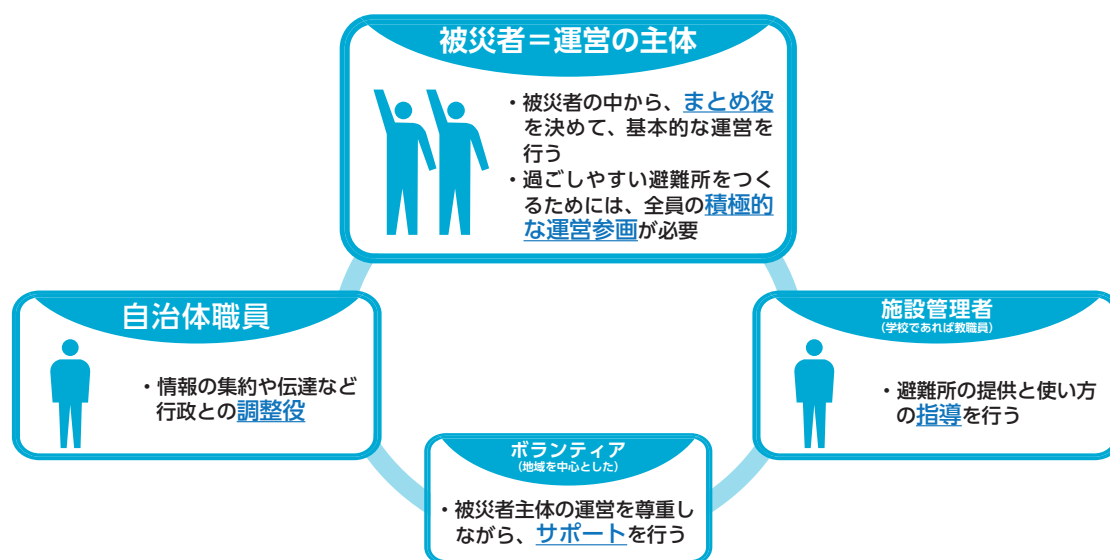


図17. 避難所運営の主な担い手
(ピースボート災害支援センターの資料をもとに作成)

③被災者による主体的な運営体制

避難所運営の考え方で大切なのは、被災者も支援者も、一人ひとりが「受け身」ではなく、「自分でできることは自分でする」という意識で、積極的に運営に関わることです。

「自主運営」と表現される場合もありますが、被災者が避難所運営に関わると一言にいても、年齢や性別、家庭や生活環境、地域性など、それぞれが抱えている背景や状況に応じて運営に関われる範囲や内容は変わってきます。

そのため、避難所を統括する自治体や運営責任者、また運営を支える支援者は、被災者も運営の主体性を持つべきという考え方に捉われ過ぎないようにしましょう。例えば、高齢の被災者が多い避難所では、身の回りの整理など出来る範囲の活動に参加してもらう、日中は仕事等で外出する被災者が多い避難所では、避難所にいる時間帯にできる作業を割り振るなど、被災者層と家庭背景等の状況に応じて被災者も交えて役割分担を進め、運営のあり方を考える必要があります。

被災者自身の活動の場が増えると、心身の健康維持だけでなく、コミュニティの中で自分の居場所ができ、なんらかの役割を担うことでやりがいや自尊心が守られ、生活再建に向けた活力へとつながります。

さらに、運営に関わる人が増えることで、被災者同士のゆるやかなつながりや人間関係が構築され、避難所も徐々に穏やかな雰囲気になり安心できる場へと変わっていきます。

加えてこの循環は、被災者同士のセーフティネットにもなります。日々の避難生活でお互いの体調を気にし合い、様子の変化に気づくなど、健康状態の悪化や心の不調などの早期発見、災害関連死の予防にもつながります。

★コラム：気軽に頼めない公務員

行政職員の中には、「避難所運営は行政が担う」という法的な責務からの責任感や、被災した住民のために、何でもやりたいという自発的な気持ちなどから、些末な業務についても、被災者や他の支援者に気兼ねし、つつい自分だけで頑張りすぎてしまう人もいます。避難生活支援リーダー／サポーターとして現場に入る際は、このような行政職員から声を上げにくい立場や思いも理解し、一緒に汗をかける環境を整えることにも配慮しましょう。

(4) 多種多様な被災者

避難所には、多種多様な不特定多数の人たちが訪れます。周辺の地域で被災した人や、災害で被害を受けおそれのある人などが、様々な事情を抱えて集まってきます。年齢や性別、人種や国籍など自分や家族が抱える状況もそれぞれ異なります。また、持病やアレルギーの有無、障害、難病、乳幼児や妊産婦、高齢者など特別なケアを必要とする災害時要配慮者も少なくありません。

しかし、ひっ迫した状況では、「非常時だから」「集団生活なのだから」と一人ひとりへの配慮がおろそかになってしまいがちです。

例えば、男性メンバー中心に避難所の運営が行われたことで、寝る場所や着替え、洗濯、トイレ、授乳スペースなどの女性や性的マイノリティへの配慮が不十分だったという指摘された例もあります。他にも、高齢者向けに消灯時間を設定した結果、普段は夜に勉強をしていた中学生が不安を感じることもありました。

特別な配慮が必要な方は、「非常時で大変そうだし、迷惑をかけたくない」と、過度な我慢を余儀なくされているかもしれません。非常時であっても、一人ひとりの多様性と向き合う姿勢が、避難所の環境改善に向けた近道と言えます。

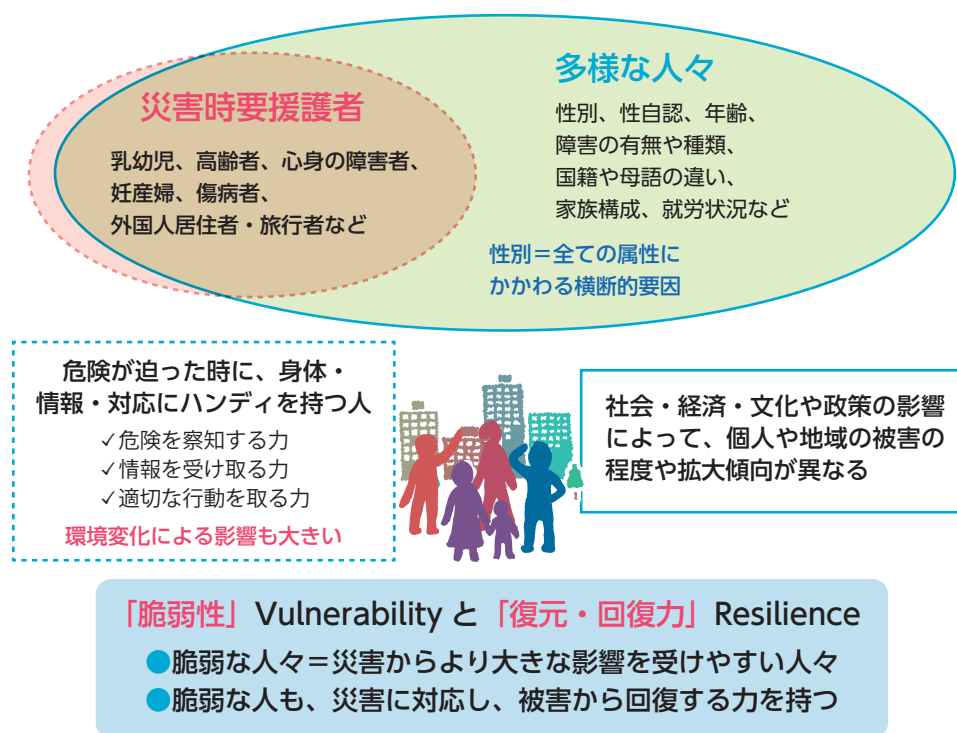


図18. 要配慮者と「多様性配慮」

(東日本大震災女性支援ネットワーク、「男女共同参画の視点で実践する災害対策 テキスト 災害とジェンダー〈基礎編〉」をもとに作成)

★コラム：包括的な公的機関への相談

近年、介護と育児に同時に直面する世帯（いわゆる「ダブルケア」）や、障害を持つ子と要介護の親の世帯など、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱える世帯が増えてきており、対象者ごとに『縦割り』で整備された公的な支援制度の下では、対応が困難なケースが浮き彫りとなっています。

また、日常の様々な場面における「つながり」の弱まりを背景に「社会的孤立」の問題をはじめ、制度が対象としないような身近な生活課題への支援の必要性の高まりや、軽度の認知症や精神障害が疑われ様々な課題を抱えているが公的支援制度の受給要件を満たさない「制度の狭間」などの課題が表面化しています。

上記のような立場の方は、災害によってより困難な状況に置かれてしまう場合も考えられます。このような被災者に気づいた場合には、行政や社会福祉協議会等の包括的な公的機関に相談することも考えられます。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- 避難所には、多種多様な人々が避難してくることを理解し、配慮しましょう。
- 支援している避難所や被災者の状況に合わせた運営形態を検討していきましょう。
- 運営サポートをしながら、各避難所運営者と情報共有や課題の意識共有、相談できる関係を構築し、まずは信頼関係を築くことが大切です。
- 避難所運営における各役割を共に実践しながら、被災者が「主体的なかかわり」を持てる環境を考え、整えていきましょう。
- 自主運営への促しにおいては、命令調や指示・指導するものではなく、共同作業をしながら、被災者が自ら気づいたり、力を発揮できるよう働きかけましょう。
- 専門職や第三者にも協力してもらい、被災者への動機付けや住民主体で実施できる場の立ち上げや環境づくりの支援を行う働きかけなども大切です。
- 「自分で解決する」と頑張り過ぎず、幅広い人へ支援をつないでいくことを意識しましょう。

(5) 避難所を支える様々な担い手

避難所運営には、自治体職員（他県からの応援含む）、保健師、医療関係者、福祉関係者などによる専門チーム、地元NPO・ボランティア（防災ボランティア、福祉支援等）、被災地外のNPO・ボランティア（災害救援、炊き出し、子ども支援等）、地域内外の企業・団体職員、自治会関係者など、様々な人々が関わります。外部からの応援を上手に受け入れることで、圧倒的なマンパワー不足を補完するという考え方を積極的に取り入れる必要があります。そのためにも、地域外からの支援者にSOSを出し、受け入れる方法を知っておくことは大きな強みになります。

①地縁組織など

災害対策基本法において、市町村長は、「自主防災組織（住民の隣保共同の精神に基づく自発的な防災組織）の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図らなければならない」と規定され、各地で町内会・自治会を基盤としながら、自主防災組織の育成等が進められています。

しかし、少子高齢化をはじめとする社会情勢の変化に伴い、これらの組織では、主要なメンバーの高齢化、自治体からの様々な依頼による増大、活動のマンネリ化などの課題が指摘されています。

これらの課題は、地域社会の構造的な問題や世代間の意識や認識の違いなども影響しているため、抜本的な解決策があるわけではありません。それぞれ地域の置かれている実情を理解し、様々な地域の団体や個人などの協力を得ながら、長期的な視点に立って、少しずつ課題の克服につなげていくことが必要です。

また、自主防災組織の活動の多くは、命を守るための初期消火、救助、避難所開設などの災害直後を想定した活動が中心になっています。とても大事な活動ではありますが、共助の取組は、必ずしも直後の対応だけではありません。被災者の生活再建や避難生活の長期化を考える際には、被災者が「日常生活を取り戻していく」必要があり、個人や家庭だけの活動では限界があります。つまり、こういった日常を取り戻していくためにも、様々な助け合いが必要になります。このような助け合いは、家事、介護、子育て、仕事など、日常的な生活を取り巻く諸問題と関連するものであり、多くは女性が担っているものです。自主防災組織は高齢男性が中心と指摘されていることから、女性の参画が期待されるところです。地域によっては、自主防災組織への女性の参加を積極的に進めているところもあり、新しい視点を取り入れた活動も見られています。

なお、地域組織の他にも民生委員・児童委員、福祉委員や地区社協の関係者、PTA、子ども会、青少年健全育成委員など地域に根差した活動をする人もいます。さらに、近隣や同じ自治体内で活動する福祉や子育てなどのボランティア・グループ、文化・スポーツなどの団体、福祉事業所など、様々なところに、地域の情報、ネットワーク、スキルなどを持った人たちがいる可能性もあるので、そうした情報を積極的に把握したり、交流の場を作ることが、いざという時の助け合い活動に役立つでしょう。

②施設管理者

避難所となる場所が学校などの教育施設であったり、指定管理者制度を導入している施設において、指定管理者となっている民間事業者が避難所の運営をしている場合があります。あらかじめ施設の避難所としての利用計画が作成されていることが望ましいです。利用計画が作成されていない場合、利用範囲や使い方など、学校長や教員、指定管理者だけでなく、所管する自治体の担当部署に判断や承諾を得る必要があります。

③地元自治体

市町村では、災害時の避難所運営について、あらかじめ担当部署（課）を決めています。担当部署は、それぞれ市町村で策定した地域防災計画にまとめられている場合もあります。また、災害対策本部に「避難所支援班」を組織していることもあります。

避難所の「質の向上」を考える上では、防災部局、福祉部局（要配慮者対応）など限られた部署だけで対応するのは困難です。

避難所運営ガイドライン（内閣府）において、避難所の開設から運営、閉所・統合に至る過程で、以下のような担当部署が関わることが示されています。避難所は、「被災者が生活再建の準備のための生活の場」であることから、このように様々な部署が関わります。

表9. 避難所運営に関わる担当部署（課）の例

避難所運営の内容	担当する部署（課）
避難所運営全般	防災担当、福祉総括担当
避難所運営の支援（物資支援等を含む）	災害救助法所管担当、避難所派遣職員、他自治体からの応援職員、商工担当（物資担当）
要配慮者の対応、健康管理等	保健担当、障害者担当、高齢者担当、母子・乳児担当、外国人担当、医療担当、男女共同参画担当
避難所となる施設管理や修繕	施設管理者、教育委員会（施設の事務局）、営繕・建築担当、上水道担当、浄化槽・し尿処理担当、下水道担当、衛生担当
避難所運営に関わるボランティア活動	ボランティア担当
応急仮設住宅（避難所の閉所後の対応）	住宅部局等

（避難所運営ガイドライン（内閣府）」をもとに作成）

避難所運営担当の自治体職員がかならず避難所にいるとは限りません。また、避難所には、様々な部署から動員された職員、保健師や栄養士、他自治体等からの応援職員などが派遣されることから、運営に詳しい職員は限られることがあります。また、職員も時間ごと、日ごとに変化することがあり、そのため、そのとき避難所にいる職員に相談しても対応できない可能性があることを理解する必要があります。

また、専門分野に特化した機関もあり、子育て支援センターや障害者支援センター、男女共同参画センター、国際交流協会などは災害時にも活動を行っています。

④他自治体からの応援職員

災害時には、被災住民の生活再建を円滑に進めるために、他の自治体の職員等が派遣されます。「法や災害相互応援協定等に基づく応援」は、自衛隊をはじめとする「国による応援」や「地方公共団体相互間の応援」、「協定締結等企業・団体からの応援」があります。このほか、法や協定等に基づかない応援もあります（地方公共団体、企業・団体等）。

⑤ 職能等による専門チーム

災害時に、被災地の自治体を通じて医療・保健・福祉等の専門チームが被災地に派遣され、避難所を巡回する場合があります。

これらの専門チームは、それぞれの専門的な知見、経験から、被災者の健康・衛生管理等に対して、適切な助言をすることもできます。また具体的な処置をする場合もあります。それぞれ専門チームの体制や内容、活動期間は被災地の状況に応じて違いが生じます。適切な助言や処置が受けられるように、必要に応じて、避難所運営会議などに継続的に出席してもらうことが望ましいです。

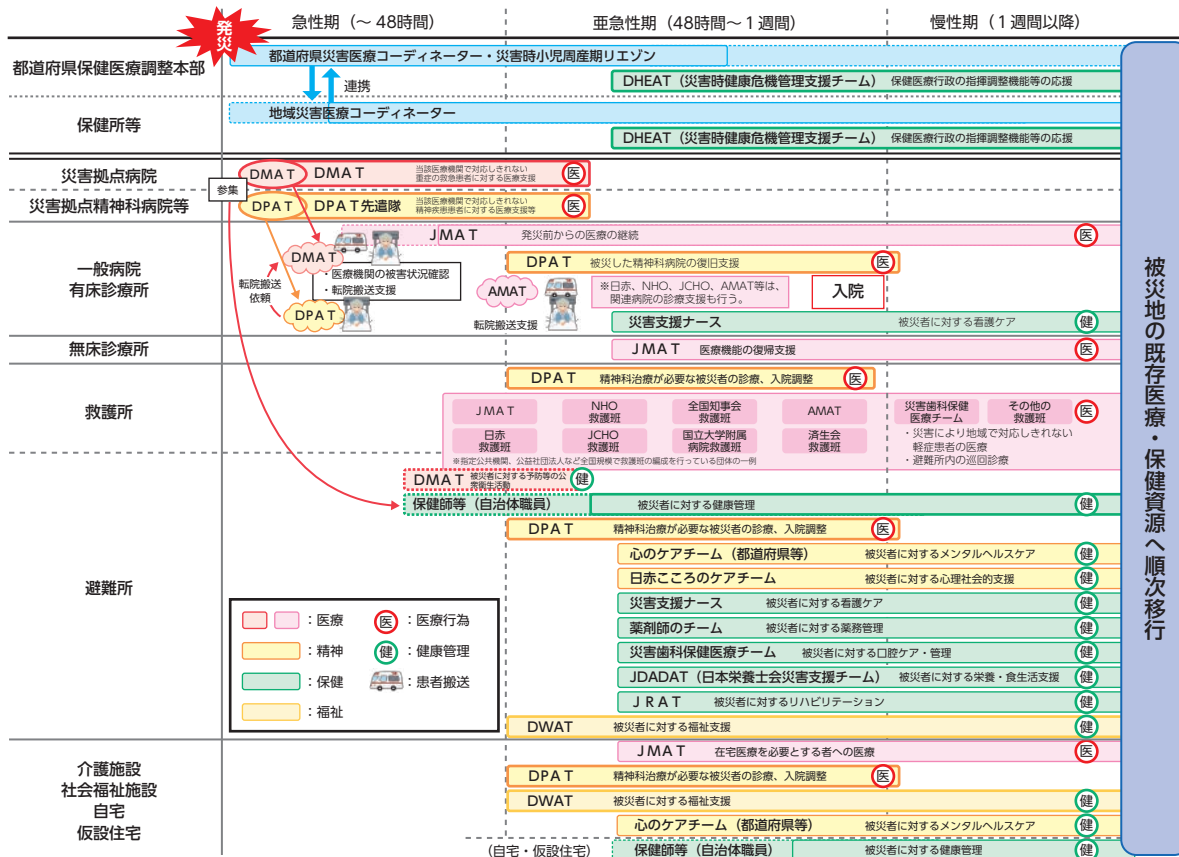


図19. 災害時における被災地外からの医療・保健・福祉に関わるチームの一例

(出典：厚生労働省 医療・保健・福祉と防災の連携に関する作業グループ配布資料 (厚生労働省大臣官房厚生科学課))

⑥災害ボランティアセンター（社会福祉協議会等）

災害ボランティアセンター（以下、災害VC）では、近隣住民の助け合いだけでは対応できない規模の災害時に開設され、支援を希望する個人ボランティアや団体の力を借りて被災者支援や復旧・復興に向けた支援が行われます。主に社会福祉協議会（以下、社協）により設置・運営されています。

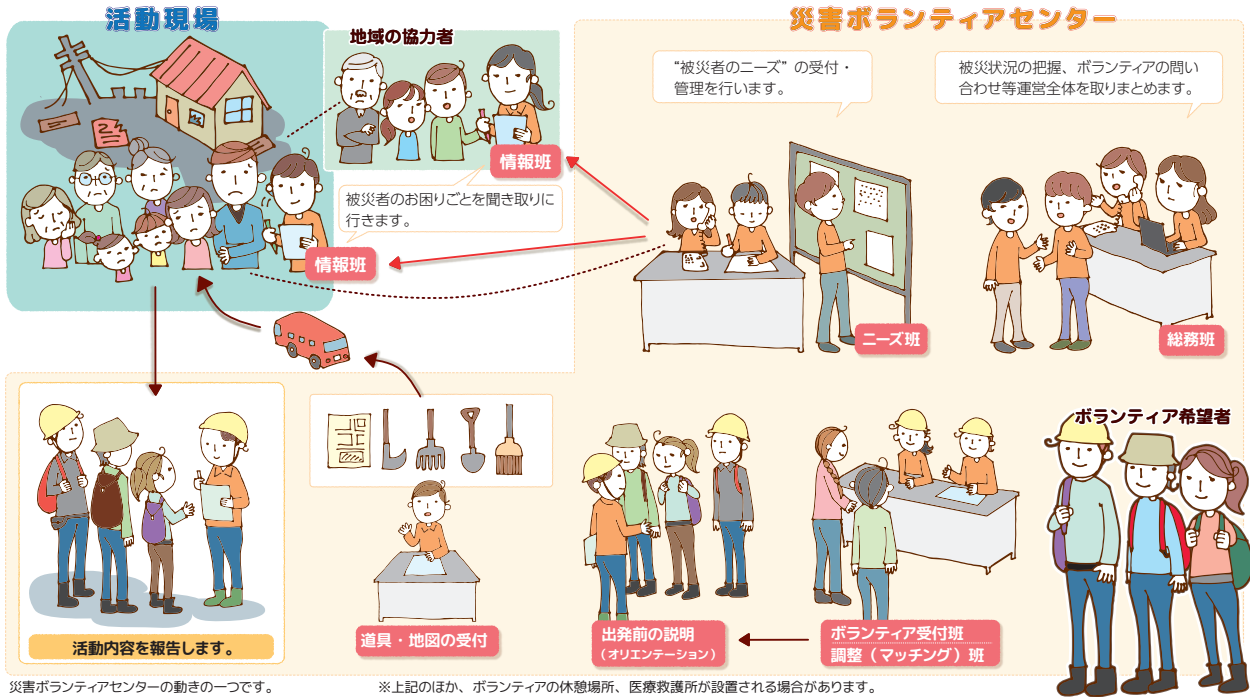


図20. 災害ボランティアセンターの概要
(出典：全国社会福祉協議会)

⑦ NPO等による支援チーム

NPO等は、特定非営利活動法人、一般社団法人、企業など法人格がある団体や任意団体（ボランティア団体など）もあります。これらの団体は、専門性や得意な活動分野を有し、理念と目的をもって社会的課題の解決に継続的に取り組む組織です。「保健・医療」、「まちづくり」、「子ども・高齢者の福祉」、「障害者支援」など、それぞれの専門性を活かした活動が展開されます。

このような中には、災害支援・災害救援を専門にしている団体もあります。避難所運営をはじめとした被災者支援の実績があったり、炊き出しや写真洗浄、被災した家屋の清掃や、壁や床、カビ被害などへの技術的な応急対応や重機作業等の支援を行ったり、子どもや女性、障害者などに特化した支援を行う団体などがあります。

こういった協力を求めるのがよいか、必要に応じて、会議などに出席してもらい、協力してもらう内容を話し合うことが望ましいです。

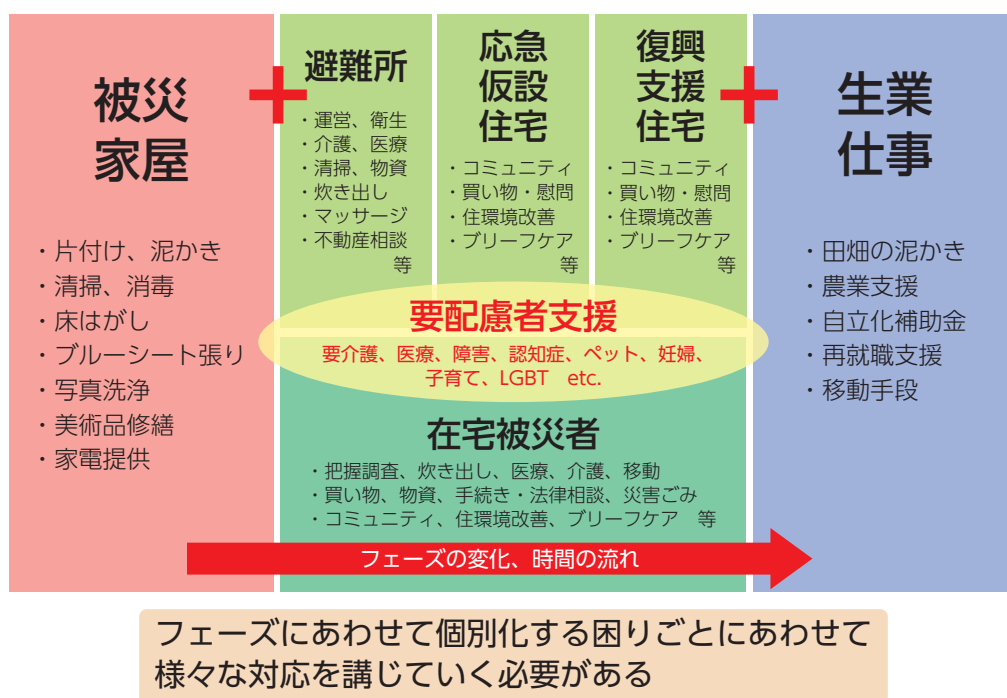


図21. 災害のフェーズの変化にあわせた様々な分野での支援活動
(岡山NPOセンター資料をもとに作成)

⑧ 災害中間支援組織

被災者支援は、行政・社協・NPO等、それぞれが役割を担い、各地で主体的に進められますが、支援の「もれ・むら」が生じる場合があります。東日本大震災以降、この課題に対応するために、各地で多様な支援関係者が集まる「情報共有会議」が設置されるようになり、行政・社協・NPO等の三者を中心とした連携が進められるようになりました。これらの連携を進めるために行政や社協への働きかけなど、連携を推進する中核的な役割を担うのが「災害中間支援組織」です。

災害中間支援組織は、「被災者のため、自発的かつ組織的に支援を行うNPO等の活動をサポートし、行政・社協・NPO等などのセクター間の連携を進め、課題解決のための被災者支援コーディネーションを行う組織」と定義されています。NPO等の活動の範囲は幅広く、行政区画の境界線や分野などの垣根を越えて、ニーズに対して柔軟に対応できるのが特徴とされています。

全国域の災害中間支援組織は、「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）」が存在しており、災害時の連携を支える活動を進めています。また、都道府県単位で、災害中間支援組織の役割を担うネットワーク等を、行政や社協も関わりながら構築しているところが増えてきています。

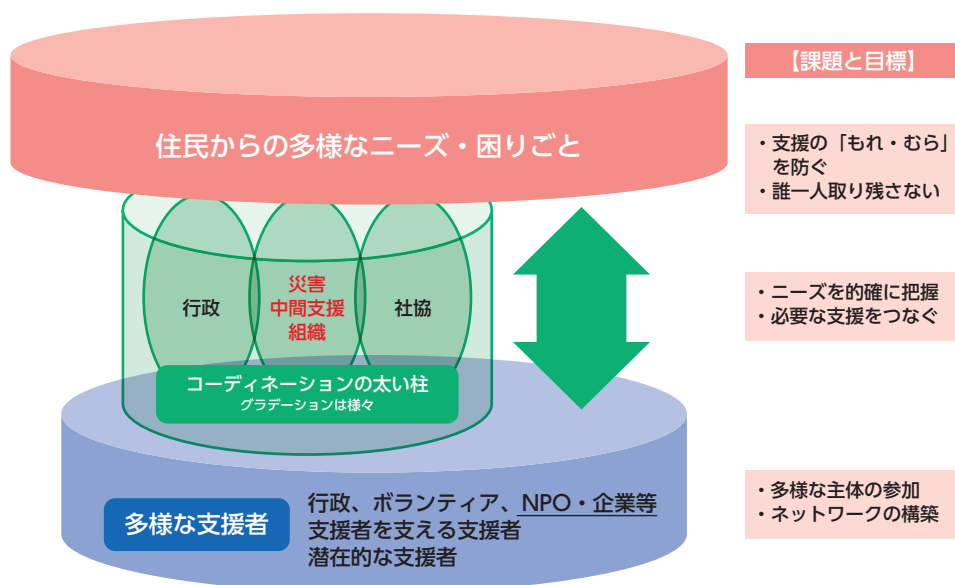


図22. 被災者支援コーディネーションのイメージ
(出典：JVOAD、「被災者支援コーディネーションガイドライン」)

⑨企業・団体

近年の災害では、企業による支援活動も存在感を増しています。東日本大震災時には「被災者への直接支援」、「支援活動団体への間接支援」の両面から、様々な支援が行われました。

企業独自の強みを活かした支援、物資やサービスの提供、社員のボランティア活動参加の奨励、支援団体への資金・物資援助など、多くの分野で企業の社会貢献活動の一環として取組が進められています。

また、生活協同組合・労働組合やその組合員、大学等の教育機関の学生や教職員、青年会議所、宗教法人もボランティア活動の担い手として、災害支援活動を行うことがあります。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- 避難所の運営には、自治体行政の様々な部署が関わっていることを理解しましょう。
- 様々な部署からの自治体職員が避難所業務に従事するため、避難所の運営についての基本的な理解が乏しいケースもあります。
- 避難所運営には、地縁組織など、専門チーム、NPO、ボランティアなど多様な担い手に関わります。それぞれ活動する期間や得意分野、経験には違いもあります。それぞれの立場や特徴を理解し、積極的にコミュニケーションをとるようにしましょう。
- 避難所全体でどうことが起きているのか、避難者が置かれている状況や困りごと、その対応などの情報を運営の担い手間で共有することが重要です。避難生活支援リーダー／サポーターは、避難所運営に関わる人たちの動向も把握しながら、避難者の置かれている状況や困りごとなどを正確に把握して、運営の担い手に共有するようにしましょう。
- 避難所には様々な人たちが出入りします。支援を申し出る団体や個人もいます。避難生活支援リーダー／サポーターの判断で勝手に支援の受け入れを判断するのではなく、ほかの担い手にも相談するようにしましょう。

