

# 避難所の環境整備に向けた内閣府の取組について

---



内閣府政策統括官(防災担当)付  
企画官(普及啓発・連携担当) 本間 優子

# 災害ボランティアの活動内容と活動主体



- 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



- 災害による負傷の悪化や、避難生活等における身体的負担が原因で亡くなる、いわゆる「災害関連死」への対応が必要。
- 特に避難所において、生活環境の悪化、高齢者・障害者・女性・子ども・外国人等の孤立等により、心身が不安定になりやすく、健康を損ね、災害関連死につながってしまうことが課題。
- 避難所の生活環境を改善し、災害関連死を減らしていくことが必要。

## 災害関連死の概要

### 定義

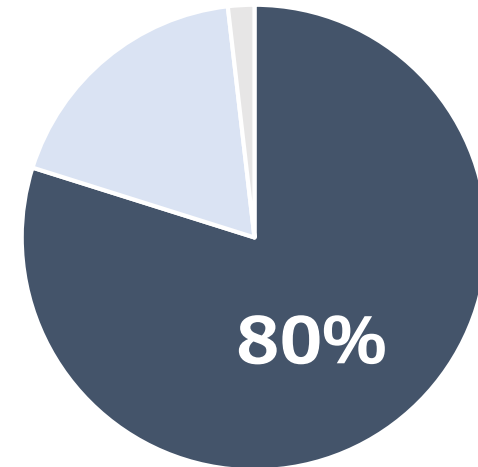
- ・ 当該災害による負傷の悪化は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの

### 災害関連死の例

- ・ 避難中の車内で74歳女性が、疲労による心疾患で死亡
- ・ 78歳男性が、地震後の疲労等による心不全で死亡
- ・ 83歳女性が慣れない避難所生活から肺炎状態となり、入院先の病院で死亡
- ・ 32歳男性が、地震による疲労が原因と思われる交通事故による死亡
- ・ 43歳女性が、エコミー症候群の疑いで死亡
- ・ 88歳男性が地震による栄養障害及び持病の悪化等により死亡
- ・ 83歳女性が地震のショック及び余震への恐怖が原因で、急性心筋梗塞により死亡と推定

## 災害関連死の割合（熊本地震）

- ・ 熊本地震では、人的被害の8割は災害関連死



- 災害関連死
- 警察が検視により確認した死者数
- 地震後の豪雨による死者数



## 避難生活支援・防災人材育成エコシステムの構築

～地域の災害専門ボランティアの力を活かす仕組み・体系の構築～

### 「エコシステム」

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」

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

### 現状・課題

1995年の阪神・淡路大震災（ボランティア元年）から四半世紀を経て、優れたスキルを持つ災害ボランティア・NPOが現れている

避難生活での**災害関連死、被災者の尊厳が確保されない状況**

〔熊本地震では、死者のうち災害関連死が約8割(218人/273人)

(平成31年4月12日現在)〕

**専門的スキルを持つ災害ボランティア・NPOが知られていない**

**災害ボランティア・NPOに対する行政や地域住民等の理解不足**

大規模災害時には、

・自治体のマンパワー・避難生活支援の専門的スキルが不足

・専門的スキルを持つ災害ボランティア・NPOも少数で不足

避難生活支援での**災害ボランティア・NPOと行政の連携・協働が不十分**

・大規模災害時は**広域から災害ボランティアが集まるのが困難**

・コロナ禍では**地域外の災害ボランティアを受入れることに抵抗感**

### 政策の方向性

避難生活支援・防災人材育成エコシステム\*のフル活用

(※別紙参照)

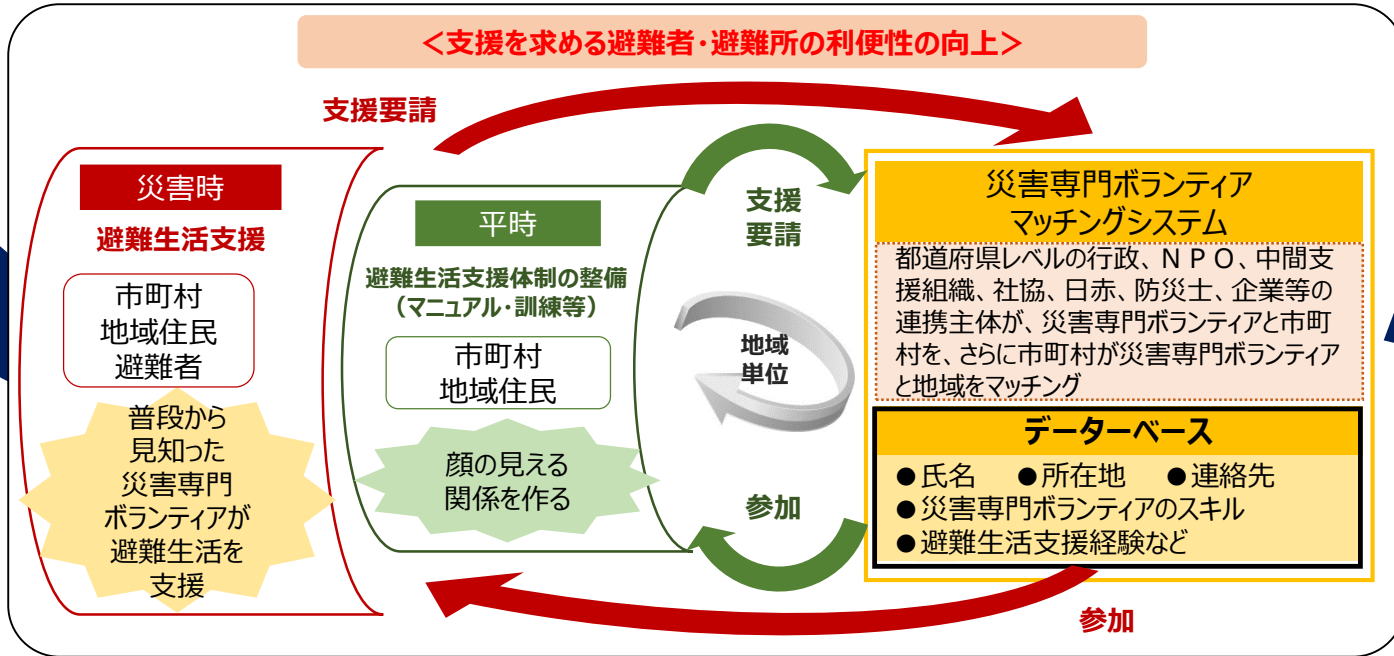
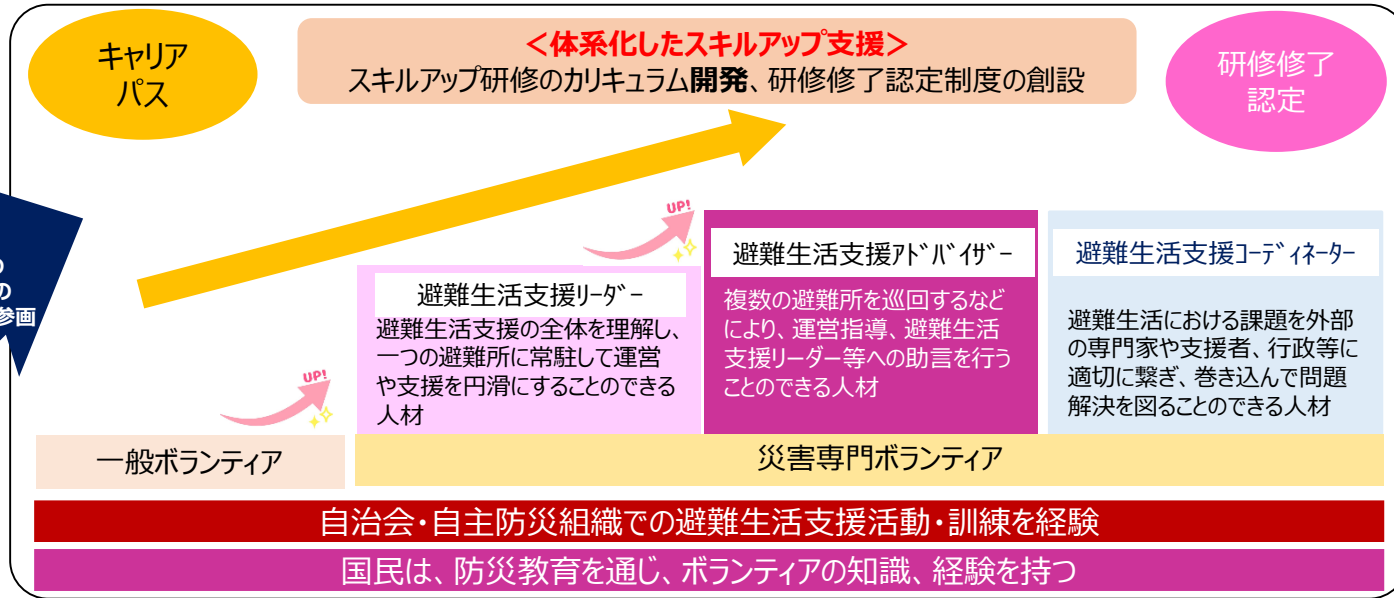
**地域の災害ボランティア人材の発掘とスキルアップ支援**

- 地域の災害ボランティア人材が、自主性や意欲に応じて、知識や経験を積み**スキルアップ**できるキャリアパス・モデルを提示
- スキルアップのための**体系的な災害専門ボランティアの育成研修**、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**

**地域の災害専門ボランティアとの連携・協働による  
地域防災力の向上  
(= 避難生活支援の充実・避難生活環境の向上)**

- 避難生活支援・防災人材育成エコシステムを推進する、**都道府県レベルでの行政、NPO、社協等の連携体制を構築**
- 平時から、**データベース登録災害専門ボランティアと市町村・地域のマッチングの実施**
- 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・協働促進**

# 避難生活支援・防災人材育成エコシステム



※ 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。

# 「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～）

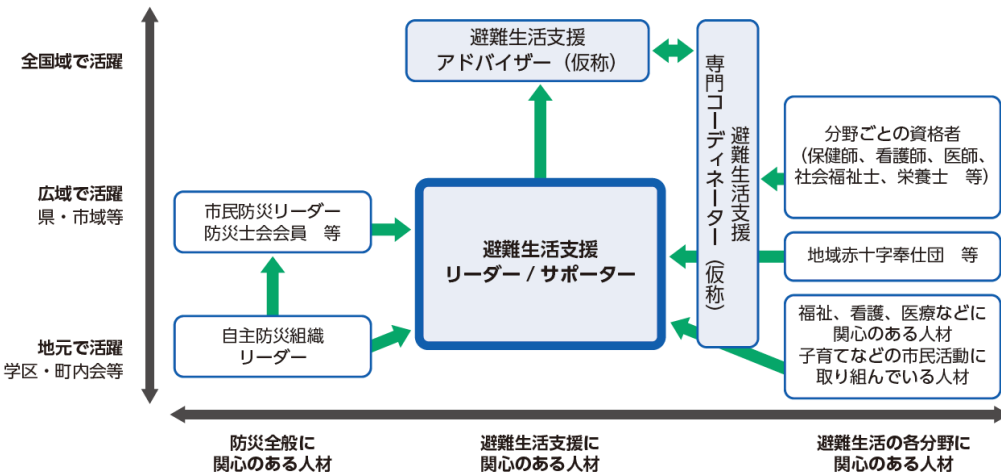
（「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」の構築）



- 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／サポーターの位置づけ



- 「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）

<b>研修プログラム</b>	・ 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
<b>研修実施地区</b>	・ 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



## オンデマンド講座

項目	講師
1 人材育成の必要性（10分）	村上威夫氏（内閣府（防災担当）参事官）
2 支援者としての心構え、姿勢（9分）	栗田暢之氏 （全国災害ボランティア支援団体ネットワーク代表理事）
3 災害「支援」の基礎知識（16分）	阪本真由美氏 （兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授）
4 避難所における基礎知識（12分）	辛嶋友香里氏（ピースポート災害支援センター） 関真由美氏（日本赤十字社医療センター）
5 被災者への配慮とニーズ対応（16分）	辛嶋友香里氏（ピースポート災害支援センター）
6 避難所運営の知識とスキル①（14分）	浦野愛氏（レスキューストックヤード）
7 避難所運営の知識とスキル②（15分）	浦野愛氏（レスキューストックヤード） 辛嶋友香里氏（ピースポート災害支援センター）
8 日常からの取り組みの重要性（21分）	三谷潤二郎氏（倉敷市人権推進室） 松岡武司氏（倉敷市社会福祉協議会）

LMS（eラーニングシステム）、DVD視聴、上映会視聴いずれかの方法で演習1日目までに受講

### 演習動画

## 避難所運営演習 1 日目

項目	概要
(1) 開会等 13:00~13:20 (20分)	・開会挨拶／研修のオリエンテーション
(2) 基礎講義 1 13:20~13:45 (25分)	○避難生活支援リーダー／サポーターとは ・モデル研修実施の背景、ねらい ・避難生活支援リーダー／サポーターの役割
(3) 基礎講義 2 13:45~14:45 (60分)	○多様な被災者の理解とその配慮 ・被災地・被災者への理解 ・災害時における要配慮者の立場例
14:45~14:55	休憩
(4) 演習 14:55~16:30 (95分)	○被災者の心情や状況の理解 ・被災者の置かれている状況や心情、その背景の理解
(5) クロージング 16:30~17:00 (30分)	・委員からの講評 ・受講者同士のふりかえりとアンケート記入 ・今後の研修のプログラム紹介／閉会挨拶





## 避難所運営研修 2 日目

項目	内容
(1) 開会等 10:00~10:20	・開会挨拶／オリエンテーション
(2) 基礎講義① 10:20~10:50	○避難所の全体像の理解 ・避難所の機能／避難所運営の一日の流れ ・中長期の避難所の機能と運営の担い手／生活環境の整備
10:50~11:00	休憩
(3) 演習① 11:00~12:00	○避難所の課題と生活環境の整備 ・グループごとに再現したスペースを巡回し、気になるところなどを確認する
12:00~13:00	昼食・休憩
(4) 演習①（続き） 13:00~16:30	○避難所の課題と生活環境の整備（続き） ・グループで改善策について話し合い、全体で発表・共有 ・解説（それぞれ生活の視点を理解する点などを紹介）
(5) クロージング 16:30~17:00	・委員コメント／ふりかえり／アンケート記入 ・閉会挨拶

## 避難所運営研修 3 日目

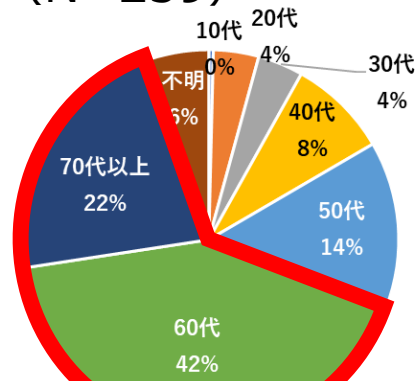
項目	内容
(1) 開会等 10:00~10:10	・開会挨拶／オリエンテーション
(2) 基礎講義①演習① 10:10~12:20	○対人コミュニケーション（講義） ・避難所におけるコミュニケーションの目的、基本 ○対人コミュニケーション（演習） ・コミュニケーションの仕方を体験する／演習共有と解説
12:20~13:20	昼食・休憩
(3) 基礎講義② 13:20~13:50	○被災者の困りごとと把握の重要性 ・課題解決の考え方 ・被災者との情報共有、参加できる場づくり
(4) 演習② 13:50~16:30	○情報共有・認識共有・合意形成の必要性 ・5つの被災者の状況にあわせて、困りごとの整理、対応策等を話し合い、全体で発表・共有する／演習の解説
(5) クロージング 16:30~17:00	・ふりかえり／アンケート記入 ・閉会挨拶





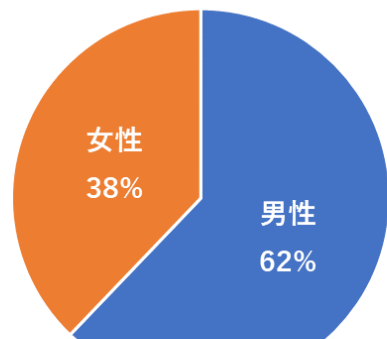


## 受講者年齢層 (N=259)



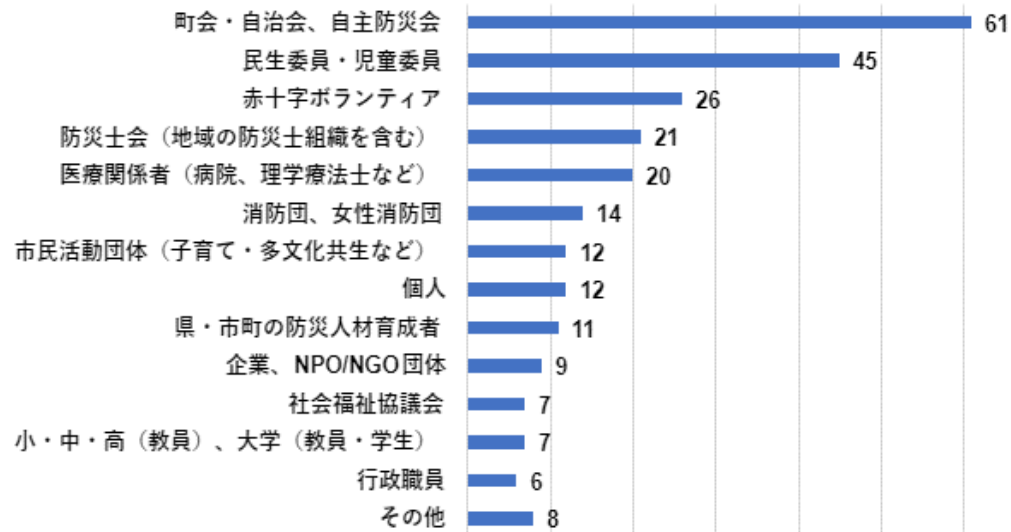
【年齢層】  
**65%が60代以上**  
40代以下は、**16%**

## 男女比 (N=259)



【男女比】  
**男性6：女性4**

## 受講者の所属 (N=259)



## 実施地域ごとの受講者特性

	受講者特性	受講者数
群馬県前橋市	男性27名、女性28名。受講者の50%が50代以下。 内、前橋栄養士会（3名）、日本防災士会群馬県支部（9名）、赤十字防災ボランティア（6名）	55名
長野県上田市	男性39名、女性31名。内、民生委員・児童委員（35名）	70名
愛知県美浜町	男性15名、女性17名。受講者の75%が60代、70代以上。 美浜町周辺町からも参加（武豊町、南知多町）。あいち防災リーダー会からの参加もあり	32名
大阪府吹田市	男性33名、女性9名。 内、20～30代（7名）、吹田市理学療法士会（9名）、吹田市地域防災リーダーからの参加もあり ※吹田市で育成する防災人材	42名
岡山県矢掛町	男性47名、女性13名。 内、町会・自治会、自主防災会（23名）、岡山赤十字災害支援奉仕団（12名）	60名



## 【災害ケースマネジメント】

被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、

必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、

当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、

被災者の自立・生活再建が進むようマネジメントする取組

## 【課題】

- ・自ら声をあげられない被災者の存在
- ・在宅避難者の増加
- ・支援漏れの発生

- ・被災者の抱える多様な課題の存在
- ・行政の対応が難しい課題の存在

- ・その場での対応だけでは、必ずしも課題の解決につながらない場合がある
- ・個々の被災者に寄り添った支援が必要

**被災者の自立・生活再建の早期実現、  
コミュニティやまちづくりなどの地域の復興を通じ地域社会の活力維持に貢献**

# 災害ケースマネジメントに関するこれまでの取組



## 内閣府の取組

令和3年度

- ・防災基本計画に災害ケースマネジメントに関連する記載を追加
- ・先進的な取組を行う自治体の事例を集めた取組事例集を作成・公表

令和4年度

- ・災害ケースマネジメントの標準的な取組方法をまとめた手引書を作成・公表（3月）
- ・災害ケースマネジメントの平時の準備状況などの自治体の取組について調査を実施

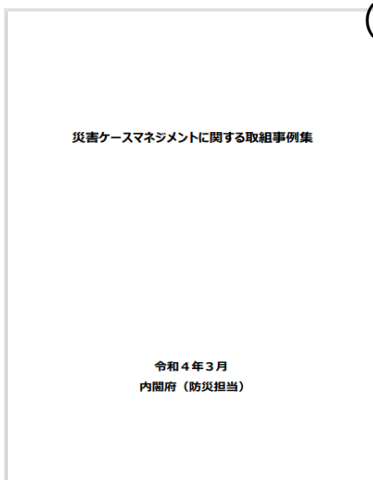
令和5年度  
以降

- ・令和5年5月の防災基本計画の見直しにおいて、「災害ケースマネジメント」の位置づけを明確化

- 地方公共団体は、平常時から、被災者支援の仕組みを担当する部局を明確化し、地域の実情に応じ、災害ケースマネジメント（一人ひとりの被災者の状況を把握した上で、関係者が連携して、被災者に対するきめ細やかな支援を継続的に実施する取組）などの被災者支援の仕組みの整備等に努めるものとする。
- 国〔内閣府、厚生労働省〕及び地方公共団体は、被災者が自らに適した支援制度を活用して生活再建に取り組むことができるよう、災害ケースマネジメントの実施等により、見守り・相談の機会や被災者台帳等を活用したきめ細やかな支援を行うとともに、被災者が容易に支援制度を知ることができる環境の整備に努めるものとする。

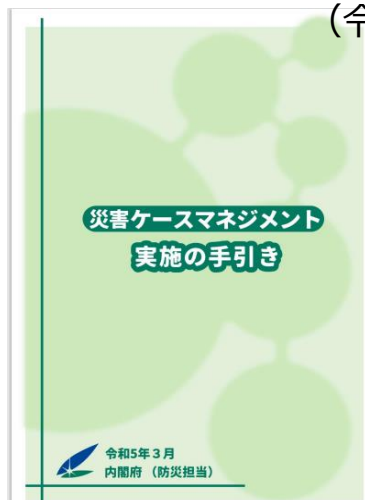
- ・取組事例集や手引書を活用し、地方公共団体職員、福祉関係者、NPO等の幅広い関係者を対象とした説明会などの周知・普及を実施

【災害ケースマネジメントに関する取組事例集】  
(令和4年3月作成)



<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/case/pdf/zenpen.pdf>

【災害ケースマネジメント実施の手引き】  
(令和5年3月作成)



<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/case/pdf/r5zenpen.pdf>

## <NPO等による見守り・相談の実施 転居支援の例>

- 東日本大震災の被災者への支援として仙台市は、NPO等と協働し、被災者伴走型生活支援事業を実施した。この事業は、特に沿岸地域の県内市町や福島県から避難してきた被災者が主に入居した建設型応急住宅への個別訪問等の支援を行うものである。(平成23年6月～)
- この事業を担ったのが、平成23年3月3日に設立した一般社団法人パーソナルサポートセンター(以下、PSC)である。PSCは14のNPO等が連携し、組織した団体で、各NPOが支援してきた高齢者、障害者、子ども、生活困窮者などの自立支援のノウハウを活用し、被災者のニーズや復興のフェーズにあわせ、傾聴中心の訪問支援、個別のケースに対応する支援、仮設住宅内の住民同士の交流や軽作業(仕事)を提供するコミュニティワーク支援、ひとりひとりの希望や個性にあう仕事を見つけ、企業とマッチングする伴走型就労支援事業などを実施してきた。
- 2015年4月からは、仙台市内の応急仮設住宅等に入居する被災者のうち、復興公営住宅の抽選に漏れた低所得・低資産の方や世帯主のDV等により復興公営住宅に入居できない方など、制度の狭間に陥った被災者に対し、仮設住宅からの転居に関する相談を受け、住まいの確保と転居後も可能な限り転居先に住みつけることができる支援(具体的には、通院への配慮や制度上の福祉サービスが転居しても継続して使える場所の選定など。)を実施している。
- 2018年3月の当該事業終了までに、291件の相談を受け付け、延べ4,558件対応し、189件の転居支援を行っている。
- 現在、この転居支援のノウハウを活かし、住宅確保要配慮者居住支援法人として、住まいに困っている方に伴走型の住まいと住まい方の支援を実施している。



## <NPOによる修繕支援の例>

- 特定非営利活動法人であるYNFは、2017年7月に発生した九州北部豪雨の災害支援をきっかけに設立され、被災者一人ひとりの「生活再建」を目的に「在宅被災世帯」を中心に支援活動を行う団体である。これまで、平成30年7月豪雨、令和2年7月豪雨などの特定非常災害のほか、令和3年8月の大雨や令和4年台風第14号など局所的な災害でも支援活動を実施している。
- 個別訪問や相談支援のほか、浸水被害後の家財出しや床下乾燥対応などの家屋保全作業や軽微な修繕作業などに取り組んでいる。
- 個別訪問は、被災エリアでローラー訪問を行い、住まいの再建が可能かといった視点で聞き取りを行い、損保未加入世帯などの「修理費が十分に工面できない」可能性がある世帯に対し、応急修理制度や生活再建支援金などを活用した修繕プランを提案し、予算が不足する場合には、床板貼やクロス貼り、壁の塗装など家屋の軽微な修繕を実施している。
- 相談支援として、個別訪問等で出会った支援制度を十分に理解できていない被災者や自ら行政窓口を訪問できない被災者に対して、個別に再建プランを提示するほか、行政窓口への同行支援も行っている。
- このほか、相談内容に専門性や資格等が必要な場合は、建築士の資格を持つスタッフが対応するほか、弁護士などの専門家へつなぎ、課題解決まで伴走している。
- 「修理費用の不足」に代表される既存の枠組みで対応できない被災者の課題に対しては、利用できる支援制度を活用した上で対応している。

(令和4年台風第14号での事例)

- 内水氾濫による被害を受けた80代高齢者夫婦の世帯の例。RC造であったため、家屋内の床が全て利用できる状態ではなかったが、罹災証明書は「準半壊」。生活費や貯蓄から修理費用を捻出することが難しかったため、応急修理制度や見舞金等を利用してキッチン・廊下の床を修理。和室2室、洋間1室については、YNF及びボランティアにて中古畳の供与や修繕を行い対応した。
- 作業にあたっては、YNFスタッフの建築士が作業プランを立てるほか、困難な作業に関しては建築業者がボランティアとして対応するなどして、作業を進めた。

