



# 災害から地域の人びとを 守るために

災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書



2022 (令和4) 年3月31日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
災害福祉支援活動の強化に向けた検討会

# 目次

1. はじめに	1
(1) 検討に向けて ～災害福祉支援活動の理念	1
(2) 検討会の目的	2
(3) 検討の方向性	4
2. 歴史から災害福祉支援活動を考える	5
(1) 福祉と防災（被災者支援）の歴史的同根性	5
(2) 災害救助法制定当時の考え方から	5
(3) ボランティア活動等の近年の動き	7
3. エビデンスにもとづいて災害福祉支援活動を考える	11
(1) 被災者の心理は10時間の累乗で変化する	11
(2) 全体性を見通す取り組みの重要性 ～地域で暮らすまちづくりと避難を支援する仕組み	13
(3) 社会的脆弱性の連続性と「一時避難生活場所」への移行支援	14
(4) 災害ケースマネジメントの効果と衡平性	19
(5) 災害福祉支援活動の協働性	21
4. 災害救助法への「福祉」の位置づけ	23
(1) 災害救助法をとりまく社会情勢の変化	23
(2) 現行の災害救助法の課題	24
(3) 災害救助法改正の方向性	27
5. 災害福祉支援センターの機能	30
(1) 災害福祉支援センター設置の必要性	30
(2) 災害福祉支援センターの担う役割・機能	31
(3) 指定公共機関への位置づけ	33
6. 災害福祉支援活動の強化に向けたさらなる課題	35
(1) 今後、引き続き検討する課題	35
(2) 対応を図っていくべき事項	35
7. 委員名簿、検討経過	37
8. 参考資料	43

# 1. はじめに

## (1) 検討に向けて ～災害福祉支援活動の理念

- 近年、大規模な自然災害が多発している。2011（平成 23）年の東日本大震災以降も、2016（平成 28）年の熊本地震や 2018（平成 30）年の西日本豪雨災害などが発生し、とりわけ気象災害については毎年のように頻発し、わが国のどこかで自然災害が発生する状況になっている。また、南海トラフ地震や首都直下型地震等の国難災害とも呼ばれる超巨大災害も、高い確率で発生が予想されている。
- このような、いつ、どこで起きるかわからない自然災害に備え、平時から災害に備え、応急救助期や復興期も含め、被害をいかに最小限に抑えていくのが重要な課題となっている。平時の福祉的支援と被災後の救助や支援を連続化し、被災された人びとに継続して寄り添い支援をしていくための災害福祉支援活動の体制整備と具体化が求められている。
- 被災者に継続して寄り添い支援をしていくためには、平時からの災害福祉支援活動の体制整備を図るとともに、社会福祉協議会（以下、社協）、社会福祉法人、民生委員・児童委員、NPO 等関係者の支援を継続していくため、災害発生時にまず自らの命を守り、災害発生後に支援を必要とする人に支援を継続できるようにする<sup>1</sup> ことが大切である。
- 災害福祉支援活動について考える際に、まず災害発生時には、人道憲章、障害者権利条約および憲法第 14 条（法の下での平等）の理念に基づいた支援が必要であるということをおさえておきたい。

この理念の実現に必要な実践が、災害福祉支援活動である。これまでの災害対応は、応急期における救助が主であったが、これからは、こうした理念に基づき、災害福祉支援活動の視点を盛り込んでいくことが急務である。

### 《人道憲章》

すべての被災者は、尊厳のある生活を営む権利があり、そのために人道支援を受ける権利がある

### 《障害者権利条約》

この条約は、全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする。

<sup>1</sup> 全国民生委員児童委員連合会では、「災害時一人も見逃さない運動」を展開していたことにより、東日本大震災で民生委員・児童委員 56 人が亡くなったことを重く受け止め、2019（平成 31）年 3 月に「災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針」を改定している。同指針では、①平常時の取り組みが重要、②自分自身と家族の安全確保が最優先、③支援を必要とする人に支援が届くようつなぐという 3 点をポイントとしている。

### 《憲法 14 条（法の下での平等）》

すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。

- 社会は、平時においては「医療・保健・福祉」の連携により、地域包括ケアを含め、活動を行っている。最近のコロナ禍において明らかになったように、「医療・保健・福祉」が連携して機能しなければ、社会がひっ迫する状況になる。実際、オミクロン株の発生による第6波では、保育所や高齢者施設等での感染拡大により、保育所が休園し、介護や障害者の通所・訪問系サービスが休止したこと等により、国民の生活や活動に大きな影響が出ている。
- 災害発生時には、これまで応急期の救助のための「医療・保健」の提供だけが位置づけられており、「福祉」の提供が位置づけられていない。前述のように平時は「医療・保健・福祉」の連携・協働により、地域活動が展開していることをふまえ、平時と同様、災害発生時においても「医療・保健・福祉」が切れ目のない連結を図っていく必要がある。
- また、災害福祉支援を考えていく際には、具体的な内容は後段で記載するが、全体性・連続性・協働性・<sup>こうへい</sup>衡平性<sup>2</sup> という4つの原則に基づき、被災者の状況やニーズをふまえ、生活の再建に向けた寄り添い型の支援を行っていくことが大切である。

## (2) 検討会の目的

- 全国社会福祉協議会（以下、全社協）では、令和元年度に「災害時福祉支援活動に関する検討会」（座長：中央大学 宮本太郎教授）を設置し、2019（令和元）年9月30日に提言「災害時福祉支援活動の強化のために 一被災者の命と健康、生活再建を支える基盤整備を一」（以下、令和元年度提言）を取りまとめ、公表した。
- この令和元年度提言では、「災害時福祉支援活動」を、「発災後、さまざまな福祉的課題を有する被災者に対する福祉サービスの提供と日常生活支援、生活再建への寄り添い型の相談支援、災害ボランティア活動の総称」とし、5つの提言を行った。
- このうち提言2および提言3については、厚生労働省が全社協に対し「災害福祉支援ネットワーク構築の推進」として「災害派遣福祉チームリーダー養成研修」等の開催経費の補助を行うとともに、令和4年度予算では「災害福祉支援ネットワーク中央センター」の設置にかかる国庫補助を実施することが予定されている。

また災害ボランティアセンター（以下、災害VC）に対しては、「災害ボランティア

<sup>2</sup> 衡平（こうへい）性：人びとの違いを前提として、目的を達するために、その違いに応じた待遇を提供すること。類義語の公平性は人びとに対し同一待遇を提供すること。

毎年のように大規模な自然災害が相次ぐなか、次なる災害に備え、災害時福祉支援活動の早急な基盤強化が必要となっている。そのために、まずは以下の事項の実現が不可欠である。

#### **提言1 福祉的支援の拠点整備—「災害福祉支援センター(仮称)」の設置**

- ・災害時の福祉的支援の総合化を図るとともに、広域支援の拠点を各都道府県、全国に設置する。
- ・各センターに知識経験を有する「災害福祉支援専門員(仮称)」を配置し、被災地市町村での助言・指導を担う。

#### **提言2 人材の養成**

- ・発災後、迅速かつ適切な支援を展開するため、必要な知識経験を有する人材を平時から養成する。  
※避難所や災害ボランティアセンターの運営、災害派遣福祉チーム(DWAT)活動等の担い手となる人材の養成

#### **提言3 人的支援の仕組みの構築**

- ・被災地の人的ニーズに対応するため、都道府県、全国を単位とする広域支援の仕組みを構築する。  
※所定の研修修了者等を平時から名簿に登録、災害派遣福祉支援センター(仮称)が派遣調整の事務を担う。

#### **提言4 平時および発災後の活動に関する財政基盤の確立**

- ・災害時の福祉的支援の重要性に基づく適切な公費負担を含め、活動の財政基盤を確立する。
- ・災害福祉支援センター(仮称)設置費、災害ボランティアセンター設置・運営費等について公費負担を含む財源確保。

#### **提言5 災害時福祉支援活動の法定化**

- ・災害救助法、災害対策基本法等の災害法制において、福祉の支援の明確化を図る。

センター設置運営研修等支援事業」として、「災害ボランティアセンター運営者研修」や「災害ボランティアセンターマネジメント研修」等の国庫補助が確保され、実施に向けた検討がすすめられている。今後も、災害支援を担う人材の養成や人的支援の仕組みに関しては、さらに検討を重ね、総合的な人材養成の仕組み等を構築していく必要がある。

- また提言4については、令和元年度提言の取りまとめ後、全社協は内閣府や厚生労働省等の関係省庁、国会議員等に要望活動を重ねて実施してきた。その結果、2020(令和2)年8月には、内閣府通知により災害VCの運営にかかる経費の一部(職員の人件費および旅費等の一部)が災害救助事務費の対象となった。

しかし、災害VCの設置・運営には、この対象経費以外に拠点設置費やボランティアが活動場所に移動するためのバスの借り上げ代、被災地域に近い場所への活動拠点(サテライト)の設置等、多額の経費が必要となる。

近年のように災害発生時に社協が災害VCを設置し、行政やNPOとともに支援活動を行うことが一般化するなかには、平時から災害VCの設置・運営にかかる体制整備を図るとともに、災害発生時の災害VCの設置・運営に対する対象経費を拡充するよう、今後も継続的に働きかけていくことが必要である。

- こうした動きがある一方で、提言1「災害福祉支援センター」とはどういう仕組みを構想しているのか、また提言5の災害法制に位置づけるべき「福祉」の使命と役割といったことに対する具体的な整理については、今後の課題となっていた。

このため、「災害福祉支援センター」を各地に展開していくための考え方や災害法制に位置づける「福祉」についての定義を整理することを目的に、2021（令和3）年8月に「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」（委員長：同志社大学 立木茂雄教授）を立ち上げ、検討を行った。

### (3) 検討の方向性

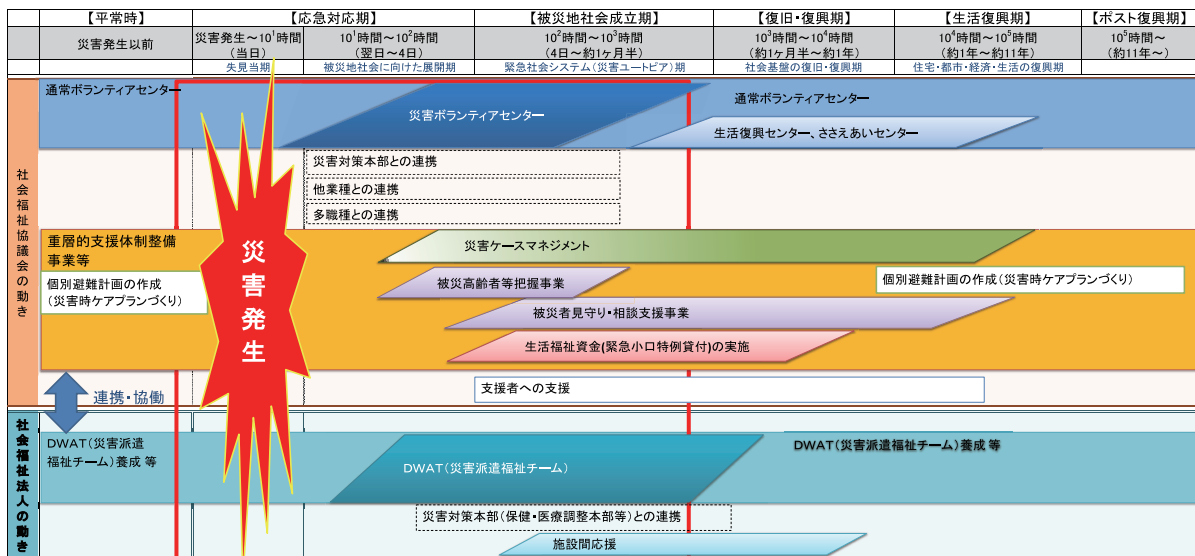
- 検討会では、「災害福祉支援センター」の機能および災害法制に位置づける「福祉」について検討を行うにあたり、下記2つの視点から検討することが必要であるとの考えに立ち、協議を行った。

- ①歴史から災害福祉支援活動を考える
- ②エビデンス（科学的根拠）から災害福祉支援活動を考える

- また、災害福祉支援活動をとらえる場合には、災害対応にあたる関係者はこれまでの経験により、自らが行っている事業を分野ごとに考えがちである。

検討会においては部分最適解を求めるのではなく、第一に被災者が何を求めているのか、全体を俯瞰して被災者のニーズを中心に検討を行い、そのうえで行政や社協、社会福祉法人、民生委員・児童委員やNPO等が担う役割について整理を行うという視点で協議を行った<sup>3</sup>。

表2 「社会福祉協議会・社会福祉法人等に求められる支援ニーズ」（一部抜粋）



<sup>3</sup> 表1「被災者視点からみた支援ニーズ」、表2「社会福祉協議会・社会福祉法人等に求められる支援ニーズ」として整理を行った。報告書巻末に添付。

## 2. 歴史から災害福祉支援活動を考える

### (1) 福祉と防災（被災者支援）の歴史的同根性

- 歴史から災害福祉支援活動を考えると、福祉と防災（被災者支援）は歴史的同根性があるということが言える。

災害救助制度の原型は、漢代に遡る「常平倉（恐慌時の官による米穀の高値買い入れや安値払い下げによる物価高騰抑止策）」、隋・唐代の「義倉（富裕者からの義捐や課徴による穀物の罹災窮民への給与）」、宋代の「社倉（村々での身分相応による穀物備蓄米穀の窮民への給与）」という「三倉」の凶作や恐慌への対策に源流をたどることができる<sup>4</sup>。
- 日本では、奈良時代の「養老令（戸令鰥寡条）」において近親者もしくは地域により窮民を援護する制度ができていた<sup>5</sup>。江戸時代においては、町人の相互救済に加え、幕府による死傷者の取り扱い、お救い小屋（避難所の設置）、食料の配布、物価統制、金融措置などの緊急対策が講じられていた<sup>6</sup>。また、天明の大飢饉（1782～1788年）の際に、米沢藩では上杉鷹山の「三助」（自助、互助、扶助）の方針により、一人の餓死者も出していないと言われている。
- 明治時代においては、1874（明治7）年に恒常的窮民対策として「恤救規則」が制定されたが、災害に対しては1880（明治13）年の備荒儲蓄法が、「非常ノ凶荒不慮ノ災害ニ罹リタル窮民」に対する「食料小屋掛料農具料種穀料」（生活必需品）の支給を目的とし、その後、1899（明治32）年の「罹災救助基金法」へとつながっている。

つまり、恒常的窮民対策としての福祉が、災害が発生すると一時的窮民対策としての被災者支援になるという仕組みになっていたということが言える。

### (2) 災害救助法制定当時の考え方から

- 次に災害救助法制定当時の経緯からその成り立ちをたどることとする。

災害救助法は1947（昭和22）年に制定されている。同法は、一般に罹災救助基金法の抜本改正としてとらえられている<sup>7</sup>。災害救助法設立当初の考え方は、生存権保障としての弱者援護の発想にもとづくもの（平時は生活保護、有事は災害救助法）であり、そのため、厚生省社会局保護課で所管していた<sup>8</sup>。

<sup>4</sup> 立木茂雄「災害と貧困」自然災害学会編『自然災害科学・防災の百科事典』印刷中、丸善出版

<sup>5</sup> 松山郁夫「古代日本における福祉の考え方―養老令における救済に関する規定を通して」、佐賀大学文化教育学部、Vol. 16、No.1、2011年、213頁

<sup>6</sup> 中央防災会議 災害教訓の継承に関する専門調査会、「第1期報告書」、2005年3月、202～203頁

<sup>7</sup> 菅野拓『災害対応がバナンス 被災者支援の混乱を止める』2021年、ナカニシヤ出版

<sup>8</sup> 2013（平成25）年10月、内閣府に移管

災害救助法制定当時は、連合軍最高司令官総司令部（以下、GHQ）の占領下であり、同時期に制定された日本国憲法や地方自治法、生活保護法（旧法）等のさまざまな法律は GHQ の強い影響を受けている。

- 当時の GHQ 公衆衛生福祉局は災害救助法に以下の要件を求めており、概ね原案どおりに成文化されている。

#### ①国家責任：災害対応に関して国が責任をもつこと

『災害救助法の解釋』<sup>9</sup>によれば、「本法による救助は、地方公共団体、日本赤十字社、その他団体及び国民の協力の下に行われる。救助に必要な人員の確保、物資の調達は、これ等の団体や国民一般の協力を得なければ到底万全を期することができない。同胞の危機に際して、各人が力を及ぶ限りの援助をなすことは当然の義務である。国家の責任において行う救助を中心として国民がこれに全幅の協力をなすこと、これが本法の救助の理想形態である」と述べられ、国家の責任で救助を行い、さまざまな諸力が協力するという理想形が述べられている。

#### ②地方自治：実際の災害対応は都道府県が責任をもつこと

『災害救助法の解釋』では、第 22 条の「救助は、救助を要する者の所在地の都道府県知事にこれを行わせる」という条文を、都道府県が行う災害救助は、都道府県が国の機関たる地位において行う「機関委任事務（国が包括的な指揮監督権をもち、指揮監督の手法について法令の規定が不要）」であると解釈している。  
この解釈により、災害救助は国が統制して行うべきものと位置づけられ、国が定める基準に従って自治体が運用することが決定づけられた。

#### ③民間慈善の活用：日本赤十字社を通してボランティアな救援能力を活用すること

日本赤十字社の再建のための顧問となっていた米国赤十字社は、Volunteer（ボランティア）が中心となる組織であって、Volunteer や Voluntary<sup>10</sup>（自発性）という観念を日本に導入しようと試みた。そのため、日本赤十字社を通してボランティアな救援の能力を政府の方針と整合的に活用することとした。

#### ④反統制：ボランティアな救援能力が国の統制下に入らないようにすること

民間の自発性が政府による統制下に入らないようにするために、日本赤十字社を唯一政府と関係をもつ民間慈善の調整者として法上の特別な地位を与え（③「民間慈善の活用」）、「反統制」を達成することとした。

<sup>9</sup> 内藤誠夫、1948 年、日本社会事業協会

<sup>10</sup> ここでいう voluntary は、statutory（法・制度）の反対概念として使われている。公共的事務を（法・制度に依拠する）行政ではなく、市民側から紡ぎ出すという文脈で使われている。詳しくは、立木茂雄編著『ボランティアと市民社会 — 公共性は市民が紡ぎ出す（増補版）』晃洋書房、2001 年 第 7 章を参照。



- 上述①の国家責任において、「本法による救助は、國の責任において行われるものである」と述べられているが、当時、実際の災害対応は都道府県が中心となって行うということになっており、②の地方自治の原則と整合性があるものではなかった。
- また、③の民間慈善の活用および④の反統制においては、当時は戦中の国家総動員体制のもと、帝大セツルメントに代表される自発的な慈善活動は弾圧され、民間の社会事業団体は統制される<sup>11</sup>などの影響があり、Volunteer や Voluntary の概念は意識下に浮かびあがっていなかった。当時、厚生省と PHW で日本赤十字社の取り扱いについて協議が行われているが、現実として日本赤十字社は医療救護活動に関し救護班を編成して避難所を中心に展開するにとどまっている。
- 当時、一定の政府関与のもとで民間の慈善活動が調整されるべきものとの認識や社会的な仕組みが生み出されなかったため、実質上「民間慈善の活用」は受け止められなかったのである。ボランティアな救援の組織化については、1995（平成 7）年の阪神・淡路大震災まで待たなければなかった。

### (3) ボランティア活動等の近年の動き

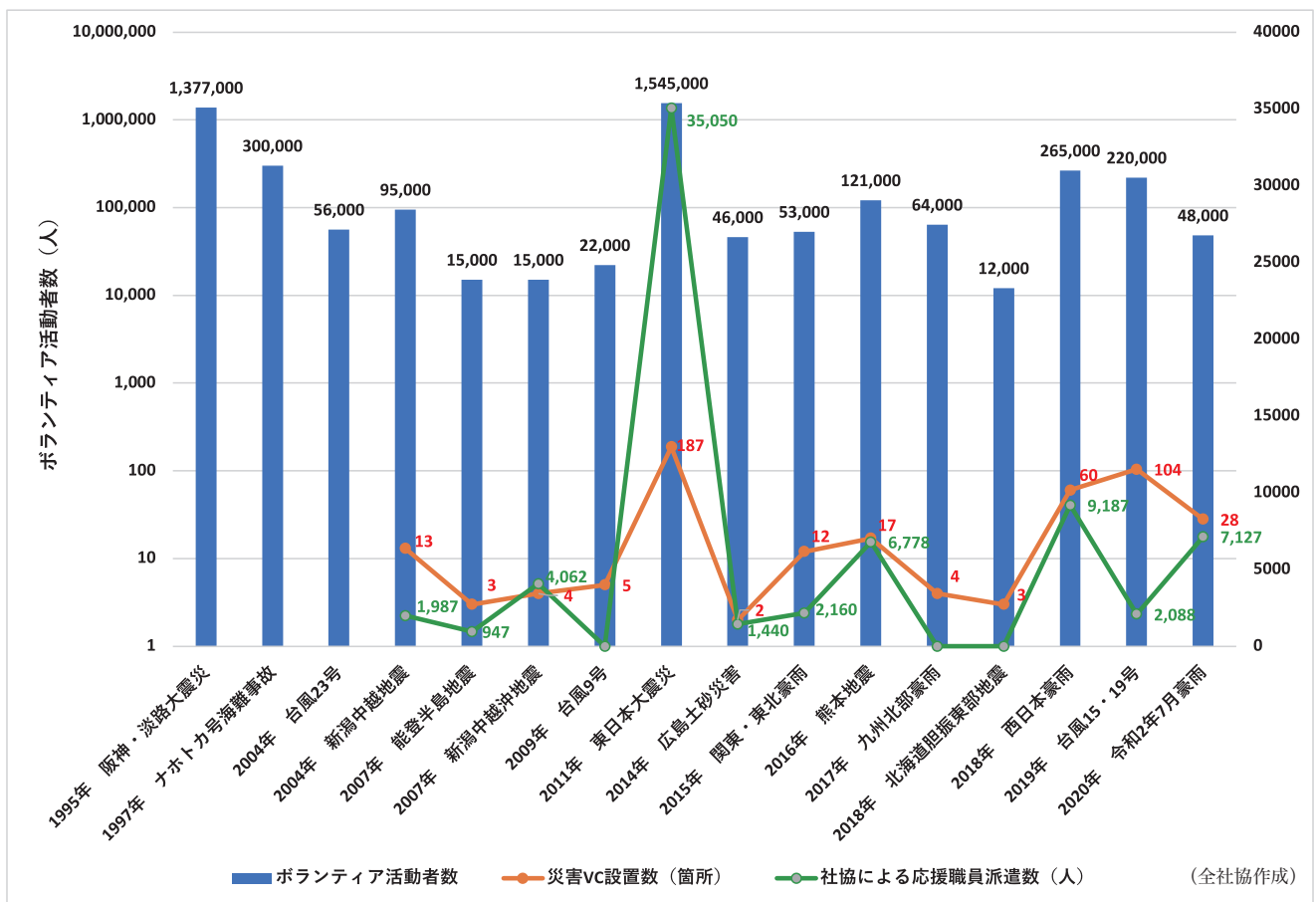
- 阪神・淡路大震災が発生した 1995（平成 7）年は、「ボランティア元年」と一般的に呼ばれている。当時はまだ災害ボランティアという呼び名がなく、被災地でボランティア活動をする人びとも初めて、そこで支援をする災害ボランティアのコーディネーターも初めてというかたちであった。阪神・淡路大震災では、137 万 7,300 人（兵庫県推計）がボランティアとして活動したと言われている。
- その後、1997（平成 9）年にはナホトカ号重油流出事故で約 27 万人のボランティアが日本国内から集まり活動を行ったが、ニーズに対して効率よくボランティアを派遣・調整する組織が必要とされ、災害 VC が設置された。2000（平成 12）年頃になるとさまざまな地震や台風災害等が発生し、福祉関係者による活動とともに、多くのボランティア・市民活動団体による被災地支援活動が展開されるようになった。
- 2004（平成 16）年の新潟県中越地震以降、被災地社協が災害 VC を立ち上げて活動することが、組織的に始まった。その後、災害 VC を社協が設置することが広がってきた。
- 新潟県中越地震発生を契機に、社協、NPO、企業、共同募金会等が集まり、災害発生時の災害ボランティアの活動環境整備を図るとともに、福祉関係者やさまざまな NPO 等との連携が求められる災害 VC の運営を側面から支援するために、災害ボランティア

<sup>11</sup> 立木（2001），前掲書，121 頁．

活動支援プロジェクト会議（支援P）<sup>12</sup>が設立された。近年の災害発生時には、社協が中心に立ち上げた災害VCに、支援Pや災害中間支援組織<sup>13</sup>、NPO、企業等の関係者が集まり、資源・物資、人材、資金面等の支援を実施している。

- 2011（平成23）年の東日本大震災では、全国で187か所の災害VCが設置され、延べ154.5万人（2018（平成30）年1月までの累計）がボランティアとして活動した。その後も、熊本地震（2016（平成28）年）では約12.1万人が、西日本豪雨災害（2018（平成30）年）では約26.5万人がボランティアとして活動している<sup>14</sup>（図1）。

図1 主な災害におけるボランティア活動人数と災害VCの設置数、社協の応援職員派遣数



<sup>12</sup> 2005年1月の設置当時は「災害ボランティア・市民活動支援に関する検証プロジェクト会議」

<sup>13</sup> 災害中間支援組織：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等のセクター間の連携をすすめ、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。奈良県社協が事務局を担っている「奈良防災プラットフォーム連絡会」や、京都府社協が担っている「京都府災害ボランティアセンター」等、「中間支援組織」を県社協が担っているケースや、「長野県災害時支援ネットワーク（N-net）」のように長野県社協と長野県NPOセンターが共同で事務局を担っているケース、「災害支援ネットワークちば」のように千葉県社協が構成員となっているケースなどがある。なお、災害中間支援組織の具体的な役割等については「被災者支援コーディネーションガイドライン」（JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）、2022年3月）参照。

<sup>14</sup> ボランティア活動者数は、社協の災害VCを通して活動した人数

- また、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震等の実績をふまえて、2003（平成 15）年 7 月に全社協・地域福祉推進委員会では、社協における災害救援活動のあり方を整理し「災害救援活動応援体制の提案」をまとめた。これを受け、2006（平成 18）年頃までには全国 8 ブロックすべての都道府県・指定都市社協間で災害時の職員派遣協定が交わされることになった。

2011（平成 23）年の東日本大震災に際しては、被災地で立ち上がった災害 VC の多くを社協が担い、社協の全国的なネットワークを活かした応援職員派遣（6 か月に渡り、延べ 3.5 万人の社協職員が応援に入った）と、NPO・NGO 等の関係者との連携・協働による支援活動が展開された。

近年では、被災地社協の要請に応じて、当該県域やブロック内、大規模な場合は全国規模で社協の応援職員の派遣が行われるようになってきている<sup>15</sup>。

- さらに、東日本大震災では多くの社会福祉施設等も被災し、施設等を支援するために施設職員の応援派遣が求められた。また、地震や津波などの直接的な被害は免れたものの、避難中や避難先で体調を崩すなどして亡くなった人（災害関連死）が 3,000 人を超え、高齢者や障害者など、災害時に特に配慮が必要な人びとをどう支援するのかといった課題が明らかになってきた。

そこで、厚生労働省では 2012（平成 24）年より災害福祉支援ネットワークの構築のための補助を創設し、2019（令和元）年 5 月には「災害時の福祉支援体制整備のためのガイドライン」（平成 30 年 5 月 31 日、社援発 0531 第 1 号、厚生労働省社会・援護局長通知）が発出され、各都道府県で災害福祉支援ネットワークの構築がすすめられている。

- 2021（令和 3）年 11 月現在、47 都道府県中、44 県では災害福祉支援ネットワーク構築済みとなっている（表 3）。なお、2021（令和 3）年 7 月時点の数値では、構築済みの 42 県のうち約 1/4 の 11 県では県社協が、約 3 割の 16 県では県行政と県社協が共同で事務局を担っている。

- また、災害福祉支援ネットワークの機能の一部である災害福祉派遣チーム（DWAT）についても、39 府県で組織済みであり、4 県は構築中となっている。実際の DWAT 活動は、2016（平成 28）年の熊本地震に熊本県内および岩手県、京都府の DWAT が入り、活動したのが最初であり、13 府県が活動実績ありとなっている。今後、各都道府県で DWAT 構成員の養成・登録等続け、実績を重ねていくことになる。

---

<sup>15</sup> 「社協における災害ボランティアセンター活動支援の基本的考え方ー全国的な社協職員の応援派遣の進め方ー」（令和 3 年 5 月 18 日改定、全社協・地域福祉推進委員会）において、その進め方を整理している。

表3 都道府県における災害福祉支援ネットワークの構築状況とDWAT設置状況

都道府県における災害福祉支援ネットワークの構築状況とDWAT設置状況

- 災害福祉支援ネットワークを構築しているのは44都道府県
- 災害派遣福祉チーム(DWAT)を設置しているのは39府県(うち活動実績があるのは13府県)

※「災害福祉支援ネットワークを構築している」とは、災害時における活動内容等の調整・協議を行うため、行政・福祉関係者・防災関係者等で構成されるネットワーク会議が設置され、災害時においてDWATが派遣できる又は福祉施設間において相互に人員を派遣できる協力体制が構築されていることをいう。

都道府県名	構築状況	DWAT設置	都道府県名	構築状況	DWAT設置	都道府県名	構築状況	DWAT設置
北海道	○	令和3年度設置予定	石川県	○	○	岡山県	○	◎
青森県	○	◎	福井県	○	○	広島県	検討中	
岩手県	○	◎	山梨県	検討中		山口県	○	令和3年度設置予定
宮城県	○	◎	長野県	○	◎	徳島県	○	○
秋田県	○	○	岐阜県	○	○	香川県	○	○
山形県	○	○	静岡県	○	◎	愛媛県	○	◎
福島県	○	◎	愛知県	○	○	高知県	○	○
茨城県	○	○	三重県	○	○	福岡県	○	○
栃木県	○	◎	滋賀県	○	○	佐賀県	○	○
群馬県	○	◎	京都府	○	◎	長崎県	○	○
埼玉県	○	◎	大阪府	○	○	熊本県	○	◎
千葉県	○	○	兵庫県	○	令和3年度設置予定	大分県	○	○
東京都	○		奈良県	○	○	宮崎県	○	○
神奈川県	○	○	和歌山県	検討中		鹿児島県	○	令和3年度設置予定
新潟県	○	○	鳥取県	○	○	沖縄県	○	○
富山県	○	○	島根県	○	○			

※◎はDWAT活動経験あり。

(出典:厚生労働省社会・援護局福祉基盤課)

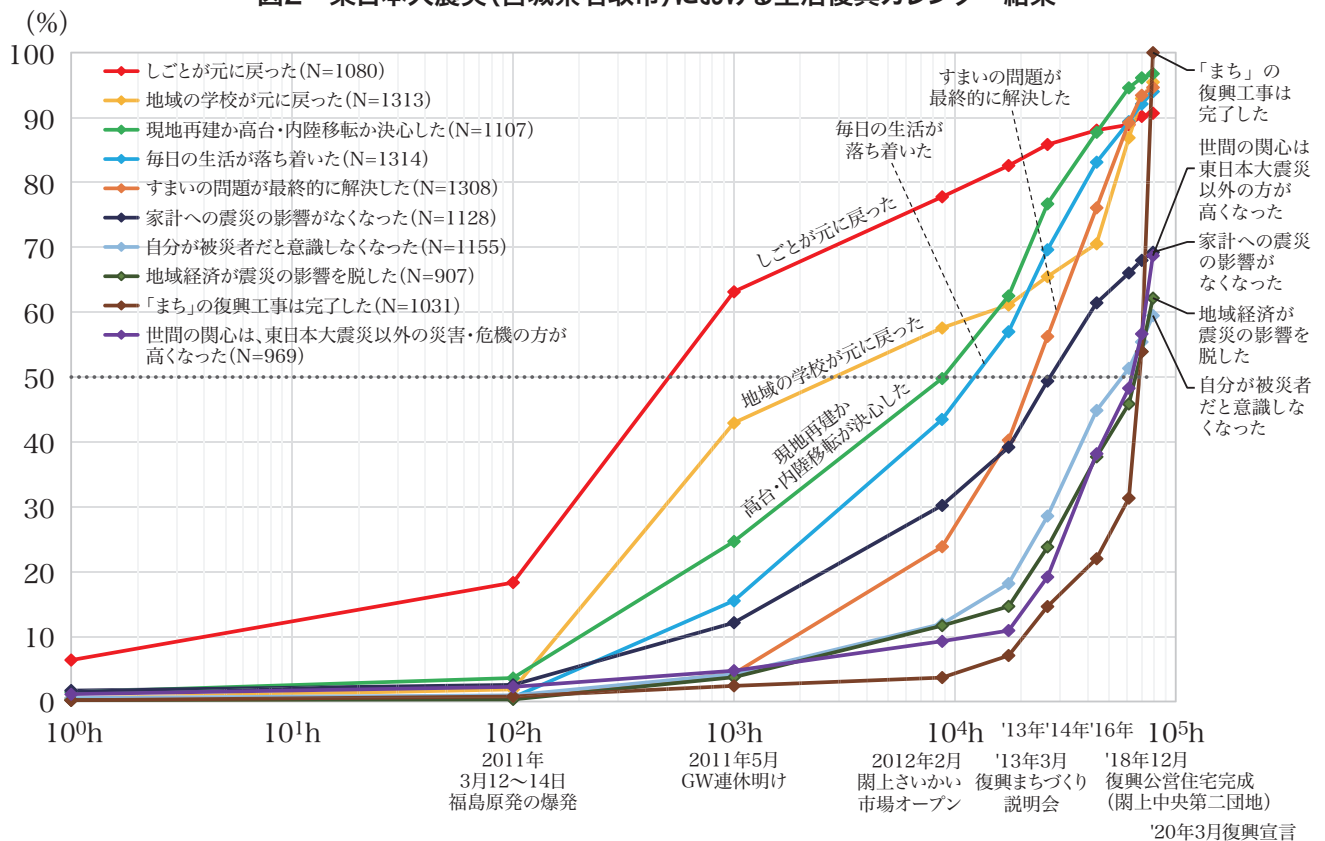
### 3. エビデンスにもとづいて災害福祉支援活動を考える

- 東日本大震災から10年以上が経ち、エビデンスに基づき、みえてきたことがある。その大きな学びのひとつが高齢者や障害者等、社会的弱者になぜ被害が集中するのか、分析をし、そのことをふまえた対応を考えることができるようになったということにある。エビデンスをふまえ、全体性、連続性、協働性、衡平性の4つの原則に基づく災害福祉支援活動のあり方について、考察する。

#### (1) 被災者の心理は10時間の累乗で変化する

- まず、東日本大震災（宮城県名取市）調査<sup>16</sup>（図2）および阪神・淡路大震災（兵庫県）の被災者の調査<sup>17</sup>（図3）をふまえると、被災者の半数が「仕事や学校が元に戻った」と感じるのが概ね1,000時間（10<sup>3</sup>時間、約1か月半）、「毎日の生活が落ち着いた」と感じるのは概ね10,000時間（10<sup>4</sup>時間、約1年）、「自分が被災者だと意識しなくなった」のは概ね100,000時間（10<sup>5</sup>時間、約11年）であることがみえてきた。

図2 東日本大震災(宮城県名取市)における生活復興カレンダー結果

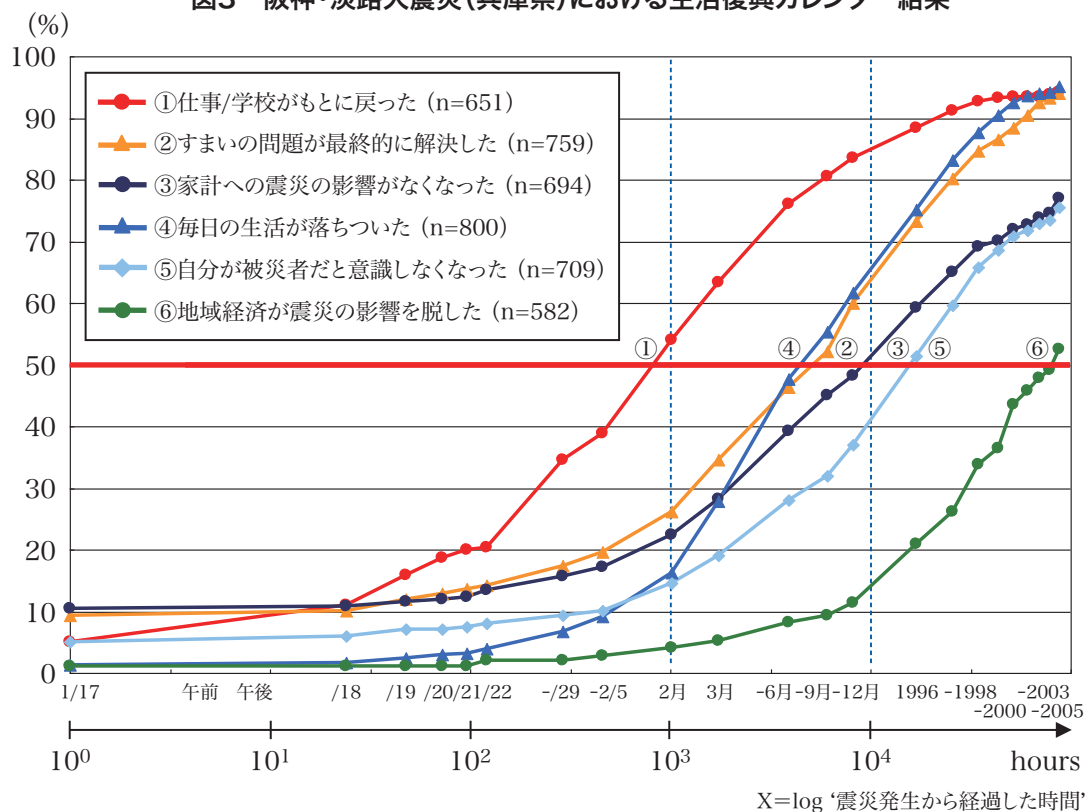


出典：名取市、『2020年度名取市現況調査報告書』、2021年、[https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/kenkou/node\\_245/node\\_51977](https://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/kenkou/node_245/node_51977)

<sup>16</sup> 松川杏寧他、「固定効果モデルを用いた生活復興感研究—2014・2015・2016・2017年名取市現況調査パネルデータを用いて—」『地域安全学会論文集37』、2020年、401～411頁

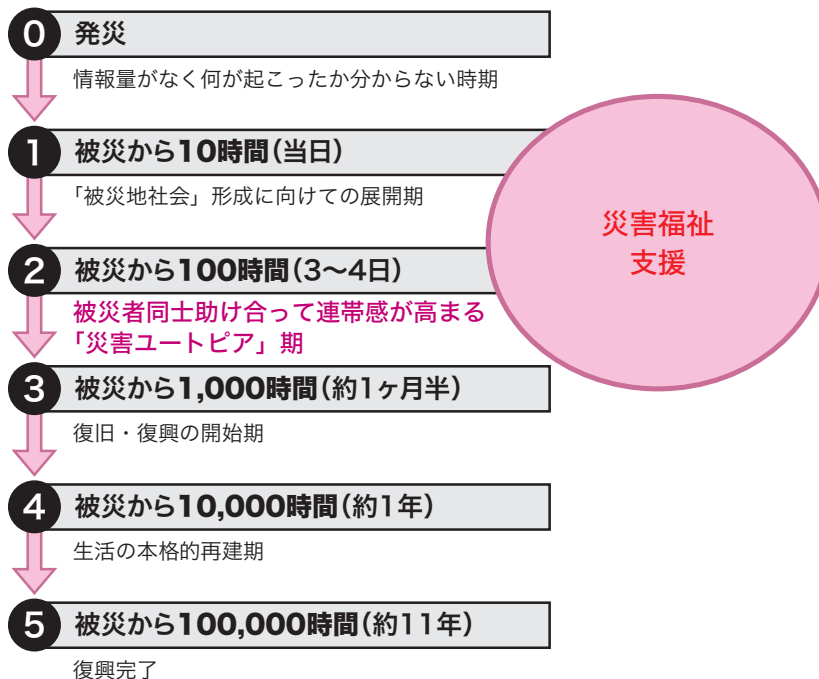
<sup>17</sup> 松本亜沙香・立木茂雄、「阪神・淡路大震災の神戸市内におけるアンケート震度および社会的脆弱性が建物被害や直接死者数に及ぼす影響に関する確認的研究」『地域安全学会論文集11』、2009年、89～96頁

図3 阪神・淡路大震災(兵庫県)における生活復興カレンダー結果



出典：木村玲欧他、『社会調査による生活再建過程モニタリング指標の開発：阪神・淡路大震災から10年後の復興のようす』、地域安全学会論文集8、2006年、1～10頁

図4 発災から復興までの時間経過に伴う被災者及び被災地域の変化



出典：立木茂雄監修『惨事ストレスとメンタルケア：災害支援のあなたへ必読書』、自治労総合労働局法対労安局／自治労労働安全対策室を全社協一部改変

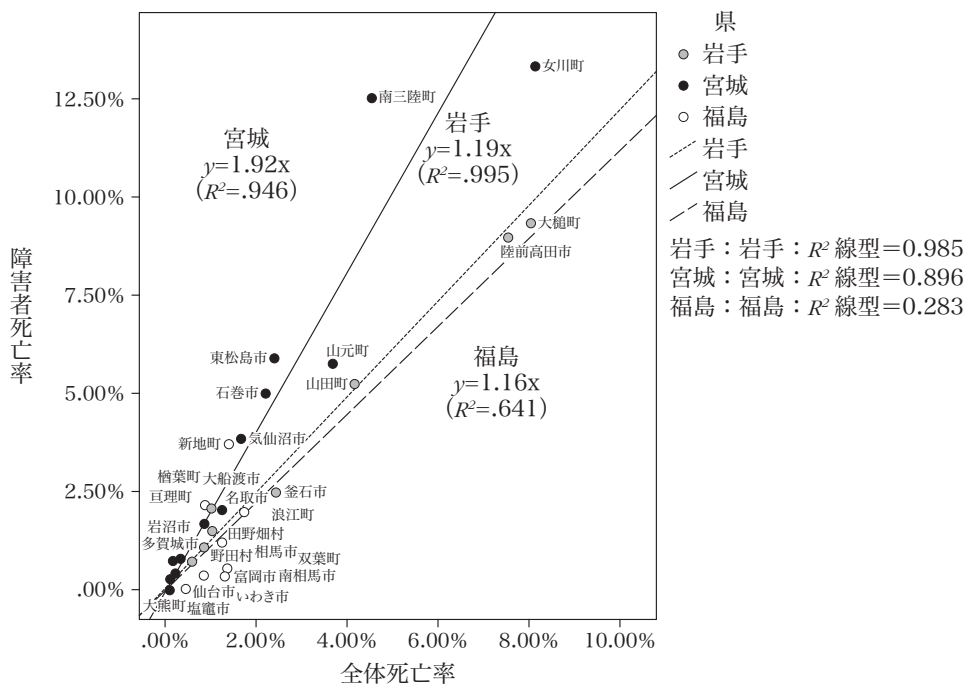
- このように、災害発生時から復興まで「10の累乗」という時間尺度に伴い、被災者・被災地域の心理は推移する（図4）。支援者は被災者の心理に寄り添って、被災者が求める支援を提供していくことが必要である。

## (2) 全体性を見通す取り組みの重要性

### ～地域で暮らすまちづくりと避難を支援する仕組み

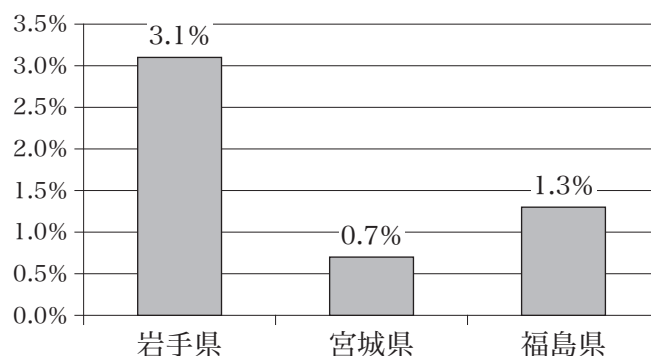
- 立木（2013）は激甚な被害を経験した東北3県の31市町村のそれぞれについて、障害のある人も地域で暮らせる福祉のまちづくりをすすめていた宮城県で、障害のある人の死亡率は、全体の死亡率の倍近く（1.92倍）であったのに対し、重度の障害がある人が施設中心でケアを受けていた岩手県や福島県では、どちらも1.2倍程度であったことを明らかにした（図5）。
- 宮城県の平時の在宅福祉・医療・看護の体制が群を抜いて充実していたこと（図6）、しかしながら災害時の対応策とは分断されていたことが、宮城県の障害者死亡率を岩手・福島よりもほぼ2倍近く高めた大きな原因の1つであった。平時の在宅福祉・保健・医療と災時の危機管理の分断により制度の狭間で当事者たちが「取り残された」のである（立木、2020）。
- つまり障害者が地域で暮らせるまちづくりと災害発生時に障害者の避難を支援する仕組みが分断されていたために、在宅で暮らしていた多くの障害者が集中的に被害に遭って

図5 東日本大震災における全体死亡率と障害者死亡率の比較



出典：立木茂雄、「高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題」、『消防科学と情報』111号（2013年冬季号）、消防防災科学センター、2013年、7～15頁

図6 重度身体障害者の施設入所率の比較



出典：立木茂雄、『誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと (i-BOSAI ブックレット No.1)』、萌書房、2020年、24頁

しまったのである。この結果からは、地域で暮らすまちづくりと避難を支援する仕組みの連続性が大切であるということがわかる。

- 2021（令和3）年の災害対策基本法改正により、避難行動要支援者の円滑かつ迅速な避難のために、個別避難計画の策定が努力義務化された。福祉専門職が災害時ケアプラン（個別避難計画）作成に業務として参画することになり、平時のサービスと防災をつなぐ役割が期待される。

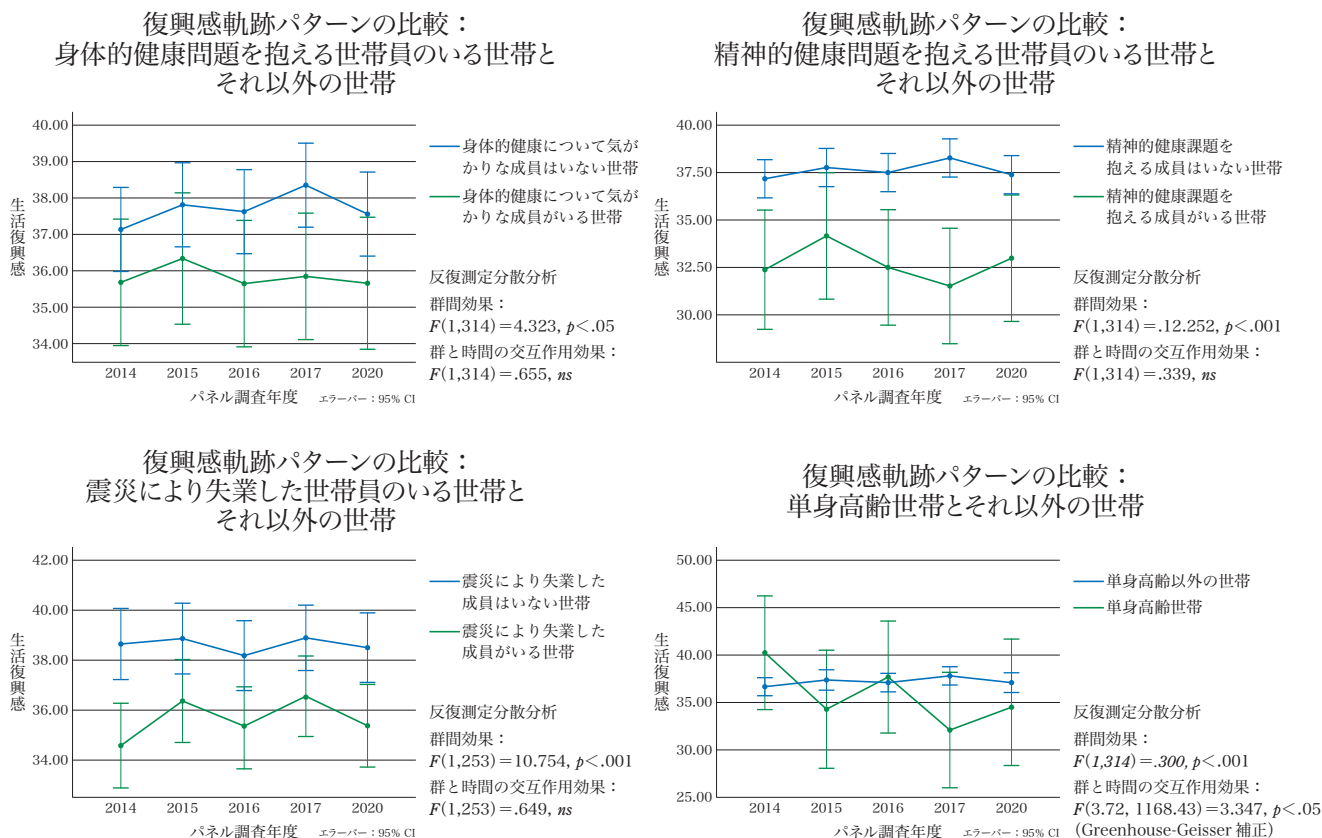
### (3) 社会的脆弱性の連続性と「一時避難生活場所<sup>18</sup>」への移行支援

- 災害のリスクは、社会的脆弱性との連続性がある。これまで社協や社会福祉法人、NPO等が被災地支援の経験のなかで感じてきたことを、エビデンスからもみることができる。
- 2014（平成26）年度から2020（令和2）年度まで全5回にわたる名取市生活再建現況調査は、東日本大震災被災者の一人ひとりの生活再建の状況を把握し、必要な施策づくりに資することを目的に、市の管理する被災者台帳をもとに、名取市で被災した全世帯、そして福島県からの広域避難による転入世帯を対象にした全数郵送調査である。
- Fujimoto et al. (2022) は、5回の継続的調査すべてに回答した316名について、主観的な生活復興感の推移軌跡を分析し、6パターンに分類できることを明らかにした。このうち、2パターンでは、生活復興感が低迷していた。すなわち5回すべての調査で

<sup>18</sup> 「一時避難生活場所」：全国賃貸住宅経営者協会連合会（ちんたい協会）においても提案を行っている。ちんたい協会の定義では、民間賃貸住宅を活用して一時的に避難生活を送る場所。みなし仮設住宅として民間賃貸住宅の借り上げができるようになっているが、熊本地震の際に「早い者勝ち」になったことをふまえ、高齢者や妊婦等の要配慮者に対し、被災者の属性に応じて優先順位を定め、一般の住民に対するみなし仮設住宅とは別に、要配慮者に優先して「一時避難生活場所」として民間賃貸住宅を活用できるよう支援することを提案している。（参考：「平成28年熊本地震に学ぶ民間賃貸住宅を活用した新たな被災者支援のあり方」（平成28年9月））



図7 心身の健康問題・失業・単身高齢世帯群とそれ以外群の生活復興感得点の軌跡の比較



出典：立木茂雄・川見文紀、「障がいのある人の防災対策—避難、避難生活から生活再建までを視野に入れて」、『総合リハビリテーション』、49 (3)、2021年、261～267頁

復興感が低めで大きく低迷した層（20名）と、平均以下の付近を推移した層（53名）である。このどちらの層とも、社会的な弱者の特徴を示していた。すなわち震災時に「高齢少人数」世帯で、「年金・恩給生活者」か、「失業・休職・退職者」、あるいは「障害者手帳所持者」であり、住宅再建の受け皿としては「復興公営・一般公営住宅」が特徴的であった。これらの結果から、被災前から存在する社会的・経済的な不利や不平等を抱えていた社会的脆弱者層が、被災後も連続して困難を抱え続けたことが明らかになった。

- 一人ひとりの復興感の推移が、被災前や直後の状況とどのようにかわるのかを、より細かく追跡したのが立木・川見（2022）<sup>19</sup>の研究である。その結果、被災前の社会的不平等にかかわる要因として、「心身の健康状況に気がかりなことがある」成員のいる世帯も、「震災により失業」、「小人数」、「単身高齢」といった特徴のある世帯と同様に、復興から取り残されていたことを実証した（図7参照）。
- 川見他（2020）は、被災名取市民の仮住まい期間という客観的指標を対象に、すまい

<sup>19</sup> 立木茂雄・川見文紀「社会的弱者と災害—誰一人取り残さないための原則とは？」総合リハビリテーション 50 巻 1 号、2022 年 1 月

の再建速度に影響を及ぼす要因を分析した。その結果、「少人数」の世帯ほど、さらに2人・3人世帯の「女性世帯主」ほど、あるいは世帯主の職業が、「自営」、「労務」、および「失業中」の世帯ほど、すまい再建のスピードが遅れることを明らかにした。客観的な指標であるすまい再建についても、主観的な復興感と同様に遅れがちになるのは社会的脆弱者層であった。これらの調査結果は、被災の影響は万人に平等な結果をもたらすのではなく、被災前から社会的に脆弱な層が被災後も生活やすまいの再建でより大きな負の影響を、より長期にわたって経験するというエビデンスを提示した<sup>20</sup>。

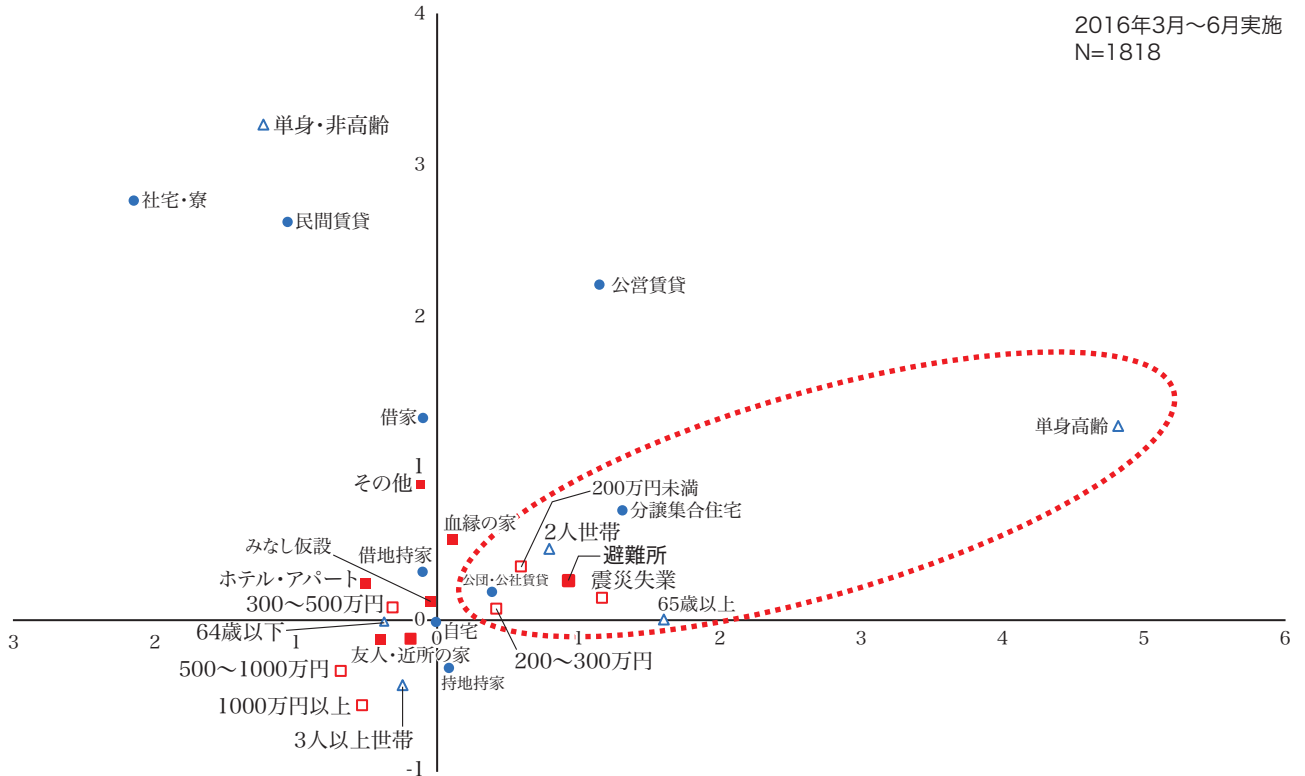
- 被災前あるいは被災時の社会的属性に由来する不平等が、被災後の不平等と連続することは避難所からはじまる。大規模災害におけるすまいの移動先調査は、阪神・淡路大震災被災者の生活復興調査に遡る。発災5年後に行った調査では、被災から10時間後には被災者の10.0%、100時間後にはほぼ同数の9.4%が避難所に滞在していたと答えていたが、1,000時間後まで避難所にいたと答えた被災者は当初のおよそ1/4 (2.6%)だった。
- 阪神・淡路大震災では30万人(牧、2011)が避難所生活を送った。そのうちのおよそ8,000人弱が1,000時間後まで避難所に滞留していた計算になる。この現象について、矢守(1997)<sup>21</sup>は、それまでの避難所では、被災者の安全と当面の雨露をしのぐための「一次機能」だけが想定されていたのに対して、都市全体が壊滅的な被害を被った阪神・淡路大震災では、中長期的な生活復旧を支援するための「二次機能」が新たな社会的現実として構築されたと指摘した。
- それでは東日本大震災では、どのような社会的属性の被災者が1,000時間時点で避難所に滞留したのか、その特徴を探索した結果、1,000時間時点において避難所に滞留していたのは、「年収300万円未満」の「単身高齢者」や「高齢夫婦」、あるいは「震災による失業」といった属性の被災者であった(図8)。
- つまり図9のとおり、自ら生活再建・住宅再建に向かう力のある人びとは、避難所後に「一時避難生活場所(ホテル・旅館、公営・民間賃貸住宅等)」へと生活の場を移行しているのに対し、社会的に脆弱な層の被災者は避難所にそのまま滞留していたのである。阪神・淡路大震災を契機として新たに社会的に構築された避難所の二次機能という現実には、社会的弱者にのみ苛酷な不平等を強いるものであった<sup>22</sup>。

<sup>20</sup> 川見文紀・松川杏寧・佐藤翔輔・立木茂雄「被災前の世帯の社会的脆弱性がすまいの再建に与える影響」『地域安全学会論文集』、Vol. 37、pp. 421～428、2020。

<sup>21</sup> 矢守克也、「阪神大震災における避難所運営：その段階的変容プロセス」『実験社会心理学研究』37(2)、1997年、119～137

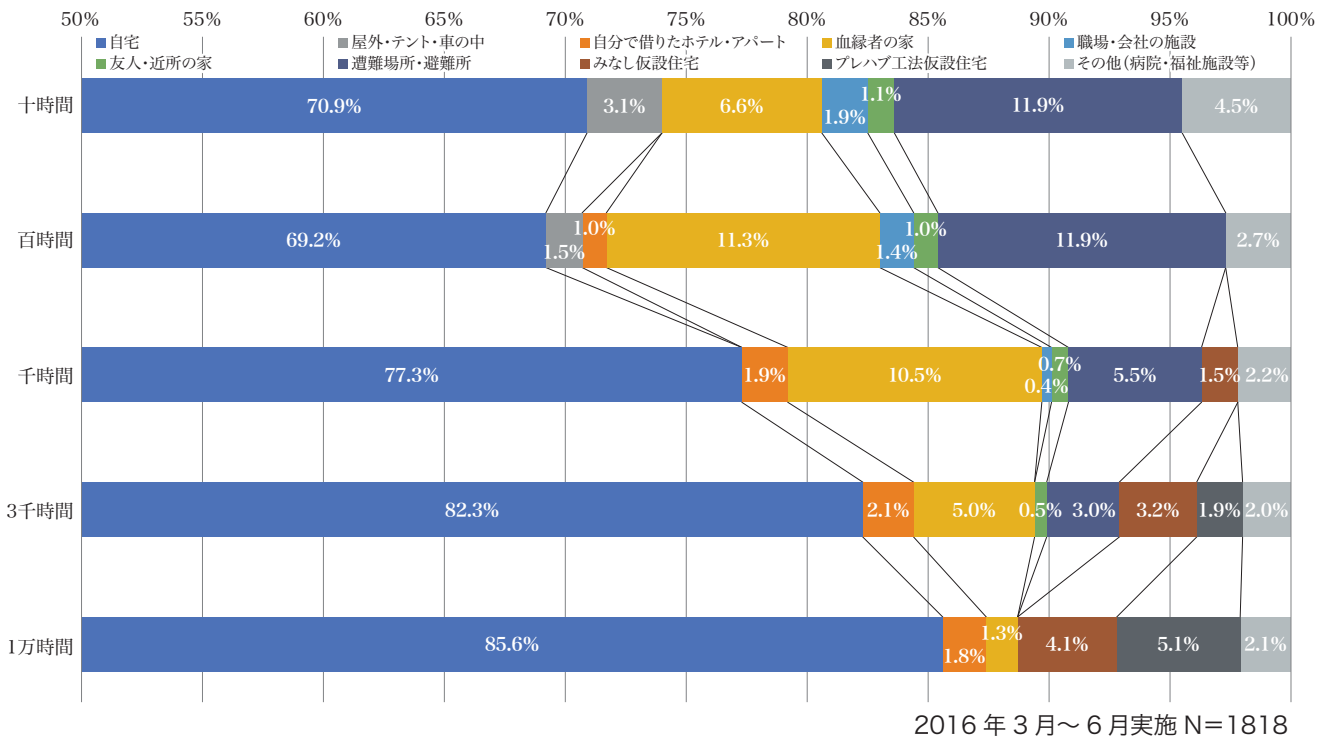
<sup>22</sup> 立木茂雄・川見文紀「避難所に長期間取り残される被災者への支援と課題」、『危機管理レビュー』13、2022、63～70頁

図8 1,000時間の移動先と年齢・世帯規模・収入・従前の住宅形態の関係



出典：川見文紀他（2017）、「生活再建7要素が東日本大震災被災者の生活復興感に与える影響：一震災から5年が経過する中での東日本大震災生活復興調査から一」、『地域安全学会論文集 33』、2018年、53～62頁に基づき作図

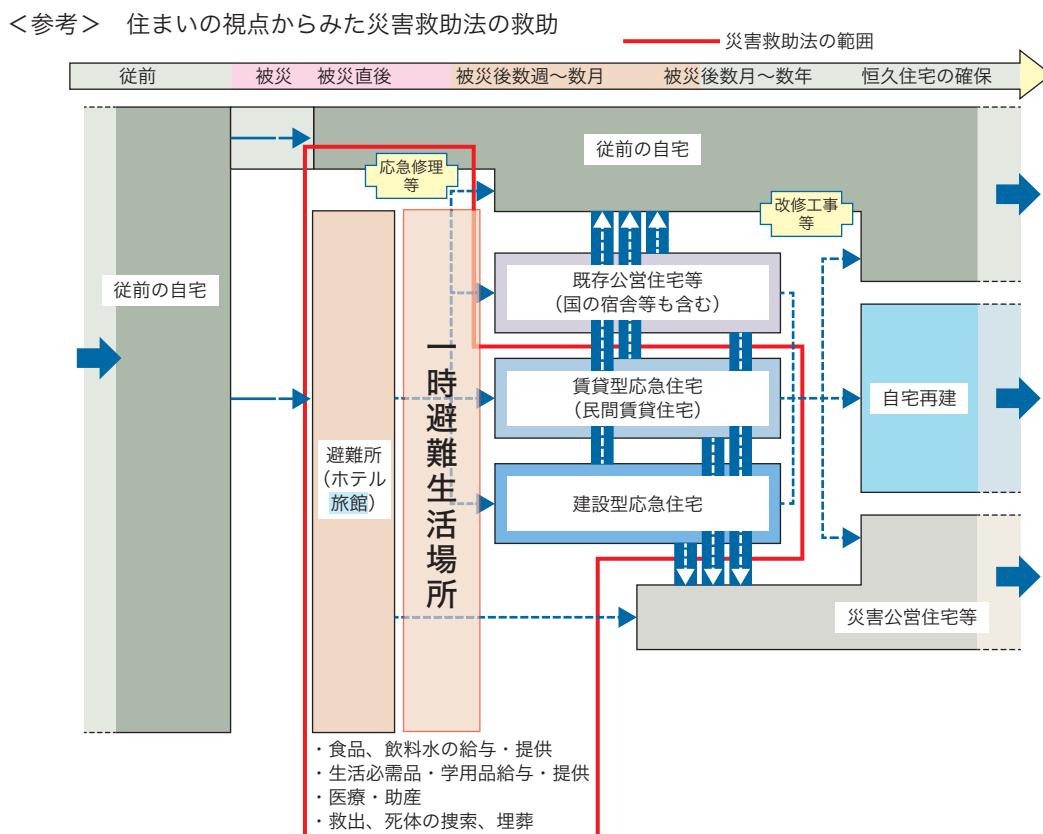
図9 被災者のすまいの移動先（東日本大震災東北3県被災者調査（震災5年後調査））



出典：立木茂雄・川見文紀「避難所に長期間取り残される被災者への支援と課題」、『危機管理レビュー』13、2022、63～70頁

- 災害救助法は、避難所の開設期間としては「概ね7日以内」と定めている。しかしながら、設置期限を過ぎる場合でも国との協議をふまえて延長ができる建て付けになっている。本来、被災者の安全と当面の衣食住を確保する「一次機能」の役割とされていた避難所が、阪神・淡路大震災以降、何か月にもわたり開設され続けることが常態化してしまっている。生活上の制約があり、プライバシーの確保や生活環境を整えるにも困難が伴う避難所等で長期避難生活を強いることは、災害関連死の原因のひとつにもなっている。また、災害救助法上は応急仮設住宅の着工は「災害発生から20日以内」とされているが、大規模災害の場合は、これも現実的ではない。
- 静岡県は、「避難所には長期に滞在するべきではない」というキャンペーンを同県の防災のホームページで展開している。新しい居住先や長期滞在先が見つからない場合、避難所での生活は何か月にも及ぶことになる。けれども、避難所の環境は苛酷で、時間を追うごとに体調を壊す方も増えてくる、と指摘し、「できる限り早い時期に避難生活を切り上げましょう」と呼びかけている。このような呼びかけは、とりわけ社会的脆弱性のある人びとに届けなければならない。
- 現在の災害救助法の建て付けでは、避難所の後、すぐに公営住宅や仮設住宅に入居していくことになっているが、実態は人的・経済的・社会関係上の資本力のある人たちは、

図10 災害救助法における「一時避難生活場所」の必要性



出典：内閣府（防災担当）『災害救助法の概要（令和2年度）』に基づき立木加工

このように「一時避難生活場所」に移行している。

今後、特に社会的脆弱性を抱えている人たちについては、一般避難所から「一時避難生活場所」にできるだけ早期に移行できるよう、被災者に寄り添い支援していくことが求められており、それが災害福祉支援活動を充実させていくことにつながる。こうした人びとを「一時避難生活場所」に移行できるよう支援することで、生活環境の改善を図り、生活再建につなぐことが可能になる。

- さらに、実態にあわせて、今後、災害法制の建て付けのなかに、緊急避難場所としての「避難所」と、仮住まい場所としての「仮設住宅」の利用期の中に、「一時避難生活場所」を位置づけ、被災者ができるだけ早く「一時避難生活場所」に移行できるよう、社会的に支援していくことが必要である。そして「一時避難生活場所」としての受け入れ場所（ホテル・旅館、公営・民間賃貸住宅を代替避難所として提供するなどの施策の新設が必要）の開発および移行の支援活動も災害救助法の対象とすることが必要である（図10）。

#### (4) 災害ケースマネジメントの効果と衡平性

- 東日本大震災の被災地（名取市と仙台市）における生活再建曲線を比較したのが図11である。この調査結果からは、世帯規模が大きいほど住宅再建率が高い、世帯主が男性のほうが女性よりも住宅再建率が高いということがわかり、ひとり暮らし高齢者世帯やシングルマザーの世帯ほど住宅再建率が低いことがわかった。これにより、被災前の属性の不平等が及ぼす生活再建の影響についてデータ上でも明らかとなった。
- 一方で「災害ケースマネジメント」<sup>23</sup>に取り組んだ実際の仙台市の仮設住宅入居率減少曲線と、何も行わなかった場合の想定曲線を比較したものが図12である。これを比較すると、男女の世帯主の違いや世帯規模別の差は名取市と同様に確認されたものの、それらは名取市ほど大きな格差にはなっていなかった（川見他 2020）<sup>24</sup>。その根本の理由は、震災後の2014（平成26）年度から仙台市では一人ひとりの実情に応じてきめの細かい伴走型支援（災害ケースマネジメント）を始めたが、これが功を奏したためである（川見・立木、2021<sup>25</sup>；Tatsuki、2021<sup>26</sup>、川見・立木、印刷中<sup>27</sup>）。

<sup>23</sup> 「災害ケースマネジメント」被災者一人ひとりに寄り添い、生活全体における状況を把握し、それぞれの課題に応じた情報提供や人的支援など個別の支援を組み合わせる計画を実施する取り組み。

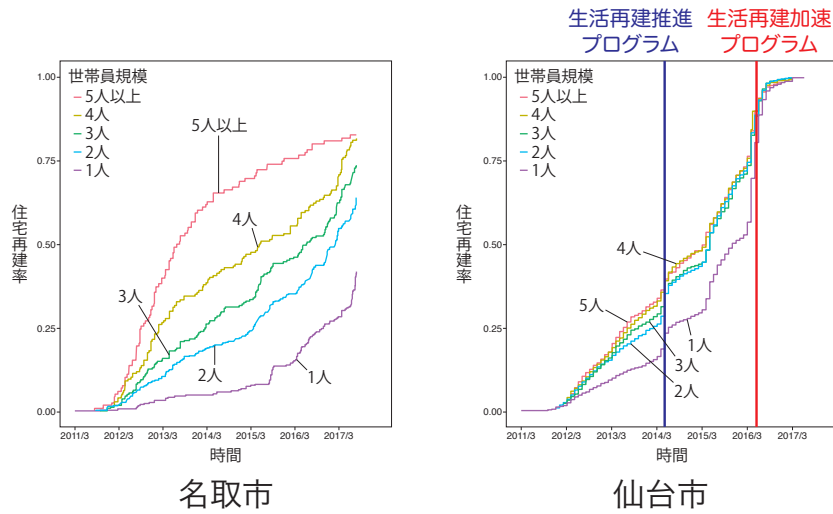
<sup>24</sup> Kawami, F., A Matsukawa and S. Tatsuki: Differential impacts of social vulnerabilities on housing recovery, Poster presentation at 45th Annual Natural Hazards Research and Applications Workshop, 2020 (<https://hazards.colorado.edu/workshop/2020/abstract/poster-session#differential-impacts-of-social-vulnerabilities-on-housing-recovery>, 2021年12月6日閲覧)。

<sup>25</sup> 川見文紀・立木茂雄：合成コントロール法を用いた仙台市の災害ケースマネジメントの効果分析、地域安全学会梗概集、No. 48, pp. 11～15, 2021。

<sup>26</sup> Tatsuki, S.: Inequalities, environmental changes, and recovery: Kobe and the Great East Japan Earthquakes, Online presentation at, Researchers Meeting, 45th Annual Natural Hazards Research and Applications Workshop, 2021 (<https://hazards.colorado.edu/workshop/2021/abstract/researchers-meeting#inequalities-environmental-changes-and-recovery-kobe-and-the-great-east-japan-earthquakes>, 2021年12月6日閲覧)。

図11 名取市と仙台市の住宅再建曲線の比較

世帯員規模別比較



世帯主のジェンダー別比較

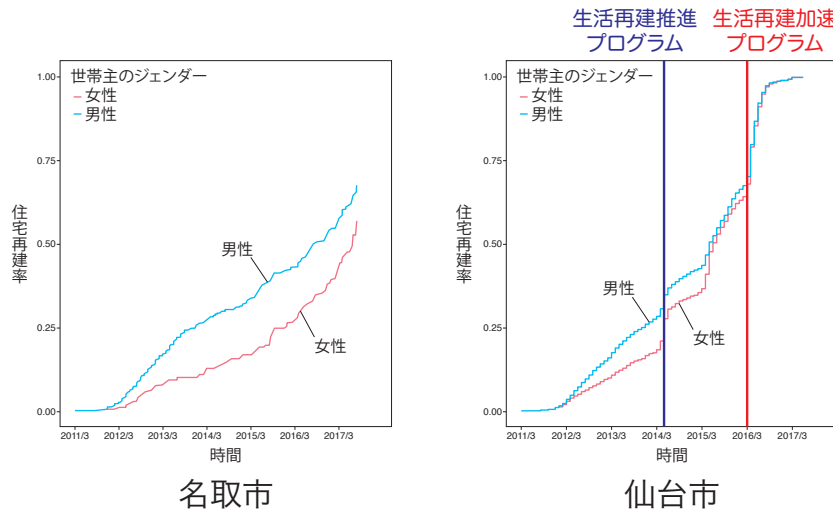
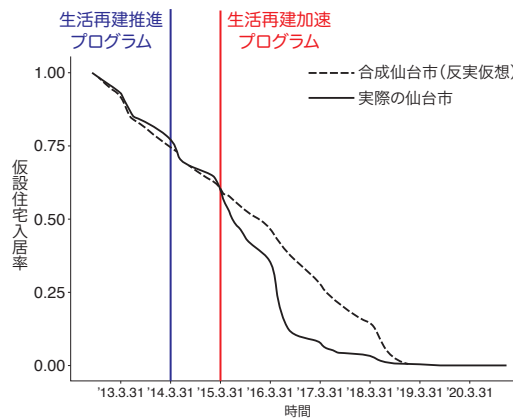


図12 実際の仙台市と合成コントロール法により推定した反実仮定の仮設住宅入居率減少曲線の比較



<sup>27</sup> 川見文紀・立木茂雄, 「災害ケスマネジメントがすまい再建に与えた影響: 合成コントロール法による仙台市の被災者支援の分析」『日本建築学会計画系論文集』Vol. 87、No. 797、印刷中

- 防災の世界では、住民すべてが対象であり、命を守るためには全員を等しく平等に扱うことが重要とされる。一方、福祉の世界では、全員の能力が等しいわけではなく、一人ひとりの実情に応じて資源を比例配分することが重要であると考えられる。上記の仙台市における災害ケースマネジメントは、一人ひとりのニーズに基づいて支援を行うことであり、衡平性を真に担保する取り組みである。

## (5) 災害福祉支援活動の協働性

- 生活の全体性の視点は、被災者支援と福祉といった社会制度のさまざまな縦割りを、生活者の視点で連結することが必要である。そして被災前後の連続性の視点（被災後に生活の再建で困難を抱える層は、被災前から社会属性上の不平等を抱える層である）は、被災前と被災後の切れめのない一貫した支援体制の構築を必要とする。
- 全体性の視点は、被災者支援と福祉、平時と被災時・被災後を連結させるために、当事者や家族・地域住民・事業者・行政各部署が水平にスクラムを組むことを求める。このためには要支援者を取り巻くさまざまな関係者（当事者・家族の参画のもと福祉・防災部局、福祉専門職と地域）の社会資源が全体として調整され、それぞれの提供する社会的な資源が、一人ひとりの要支援者にとってシームレスにつながる必要がある。これが協働性である。
- 多組織や部局、団体や関係者との協働は、自然に生まれるものではない。災害時ケアプラン（個別避難計画）の作成をすすめるなかで、さまざまな関係者と対話し、当事者や家族だけでなく、社会福祉法人・福祉施設・事業所、社協等の関係組織の担当者、地域の自治会・自主防災組織の役員や民生委員・児童委員と顔の見える関係を構築し、協働のスクラムを運営・管理していく必要がある。
- 連続性の原則は、さらに根本的な被災者支援の制度の変革を求めている。平時にはユニバーサルな社会保障サービスが自由に選べる仕組みとなっている。そして、実際のサービスの提供主体（つまり「船の漕ぎ手」）は、社会福祉法人等、民間やサードセクターの事業者であり、行政は財源を確保し、「船のかじ取り」に専念している。ところが災害が起こると、戦後直後に作られた災害救助法に基づき、「船のかじ取り」も「船の漕ぎ手」も行政主体となる。ふだんやっていないことを、「船の漕ぎ手」として突然に行政に強いる仕組みが効果的・効率的でありえるはずがない。むしろ、被災者への個別支援は「餅は餅屋」という連続性の原則にもとづくべきである。
- つまり、この原則は平時のケアプラン、ケースマネジメント、そして災害発生時にそなえた災害時ケアプラン（個別避難計画）や災害発生後の災害ケースマネジメントは、ひとつの流れとして、行政とのパートナーシップのもとに、社協や社会福祉法人、NPO等が連携・協働して提供主体となるほうが合理的である、という考え方を導く。

- 現在、各市町村においては地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制づくりや重層的支援体制づくりがすすめられている。この体制のなかで平時から災害に備えた取り組みを実施し、災害発生時にはこの体制を災害モードに切り替えることが求められている<sup>28</sup>。地域共生社会や重層的支援体制づくり等を通し、地域において、平時は災害時ケアプラン（個別避難計画）を整備し、災害発生時には被災者の生活再建等に向けた災害ケースマネジメントを実施していくことが求められているのである。
- 社協は、平時から地域の組織体である自治会や民生委員児童委員協議会等と支えあいのネットワークでつながっている。地域のなかの困りごとを抱えている人びとへの支援を展開している社協が、行政とともに災害発生時に被災者支援を行っていくこと、また災害ケースマネジメントや生活支援相談員等による見守り・相談支援を行っていくことは、それまでの活動の延長にあることであり、重要である。

---

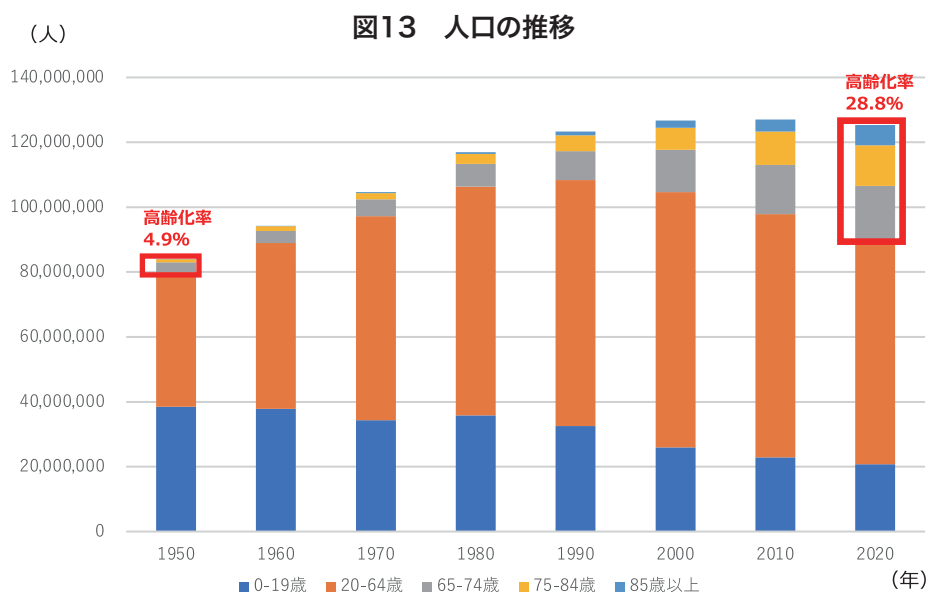
<sup>28</sup> 厚生労働省の「地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会」の最終とりまとめ（令和元年12月26日）では、「近年大規模な災害が多発する中で災害時の支援ニーズへの対応が問われている。防災、減災の観点からも、地域の多様な担い手を育て、その連携を強めていくことが重要な課題になっている。一人ひとりを支え合う地域力は、災害時にも力を発揮することは少なからぬ災害事例で示されている。」（P.2）、「近年の災害時における支援ニーズの高まりなどを踏まえると、断らない相談支援を始めとする包括的な支援体制の構築については、地域から孤立する傾向にある被災者の生活の再建にも資するものであり、それも想定した体制を整備することが求められる。」（P.9）、「断らない相談支援においては、…大規模災害に見舞われ心に大きな傷を受けた被災者など回復に時間が掛かる状態も想定し、継続的に関わり、つながり続ける支援を進めるスキル等も求められる。」（P.24）など、災害時の支援も想定した体制構築を求めている。



## 4. 災害救助法への「福祉」の位置づけ

### (1) 災害救助法をとりまく社会情勢の変化

- 1947（昭和22）年の災害救助法制定当時は、福祉法制が整備されていない状況のなかであった。災害救助法がもつ「他法他施策」の趣旨は、実は国に財源がないなかで使えるものは使っていくという意味であったという。
- 制定から70年以上が経過し、福祉法制が確立し、2000（平成12）年の社会福祉法改正（いわゆる社会福祉基礎構造改革）により介護保険制度や障害者自立支援制度が展開され、2013（平成25）年には生活困窮者自立支援制度がはじまるなど、その後のわが国の状況にあわせて社会保障制度が整備され、財源も拡充されてきた。このように社会保障制度が整備されてきたなかで、あらためて災害救助法と生活困窮者自立支援法や介護保険法、障害者総合支援法等をどう連携させていくのか、検討することが必要である。災害救助法と福祉法制の連携を図ることで、社会的脆弱性を抱える人びとを社協や社会福祉法人、NPO等が連携しながら、「福祉」の視点で支える枠組みを構築することができる。
- また一方で、戦後70年以上経過するなか、わが国は大都市部へ人口が集中するとともに、少子高齢化がすすんできた（高齢化率は図13参照）。同時に核家族化もすすみ、世帯類型をみればひとり暮らし世帯が全世帯の28.8%（1,490万7,000世帯）<sup>29</sup>を占め、このうち、ひとり暮らし高齢者世帯が736万9,000世帯、高齢者のみ世帯が827万世帯となっている。



(令和2年版厚生労働白書をもとに全社協作図)

<sup>29</sup> 2019年「国民生活基礎調査」厚生労働省

- このように家族形態が小さくなり、地域のつながりが希薄化するなか、支援が必要な人が増えている。平時から地域のなかで、高齢や障害のある住民をどのように支えていくのかということが問われている。とくに災害発生時にすべての人びとの生活を支えるという視点に立った時に、災害救助法制定当時とは地域社会の生活環境が大きく変わってきていることから、災害救助法等の改正が必要不可欠である。

## (2) 現行の災害救助法の課題

- 現在の災害法制の位置づけは行政が主体になっており、その対応内容は公共建築物や土木構築物、農地の復旧といったハード面中心である。つまり、被災者を主体として生活再建を図る視点となっていない点が課題である。

国として、すべての人が災害時にも尊厳ある生活を送るために支援を受ける権利があるということを明確に打ち出すことが必要である。
- 生活再建支援法において、一部の生活再建については支えているが、それだけでは不十分な現実がある。そのため、復興予算等でその他必要な支援が行われているが、恒常的・継続的に生活再建を支えるための制度が必要である。
- また、現在、避難所を長期にわたり設置することが常態化してしまっているが、避難所は緊急的な一時避難場所であり、長期にわたって生活する場ではないという視点に立って見直しをする必要がある。避難所に約1か月半(1,000時間)経っても滞留する被災者が生じないよう、早急に「一時避難生活場所」に移行できるよう、支援を行うことが必要である。

この際、とくに社会的脆弱性を抱えた人びとは長期にわたり避難所に滞留せざるをえない傾向がみられることから、こうした人びとに寄り添い、生活再建ができるよう継続して支援していくことで、被災者の災害関連死を防止し、孤立や困窮に陥るのを未然に防ぐことができる。
- 災害関連死に関しては、新潟県中越地震や東日本大震災以降、さまざまな課題が指摘されているにもかかわらず、熊本地震(2016(平成28)年)や西日本豪雨(2018(平成30)年)でも被害が防げていない(表4)。内閣府は、2021(令和3)年4月に「災害関連死事例集」<sup>30</sup>を公表し、「避難生活等が原因で亡くなる、いわゆる災害関連死を少しでも減らすよう、政府全体として避難所の生活環境等の改善に取り組んできている」としている。この事例集では、災害関連死の原因分析も行っており、その原因は「避難生活の肉体的・精神的負担」が最も多くなっている(図14)。

災害発生直後から、被災者に向き合い、被災者のニーズに対し、全体性・連続性・協働性・衡平性という「福祉」的視点で関わり、支援をしていくことで、災害関連死を防いでいくことが必要である。

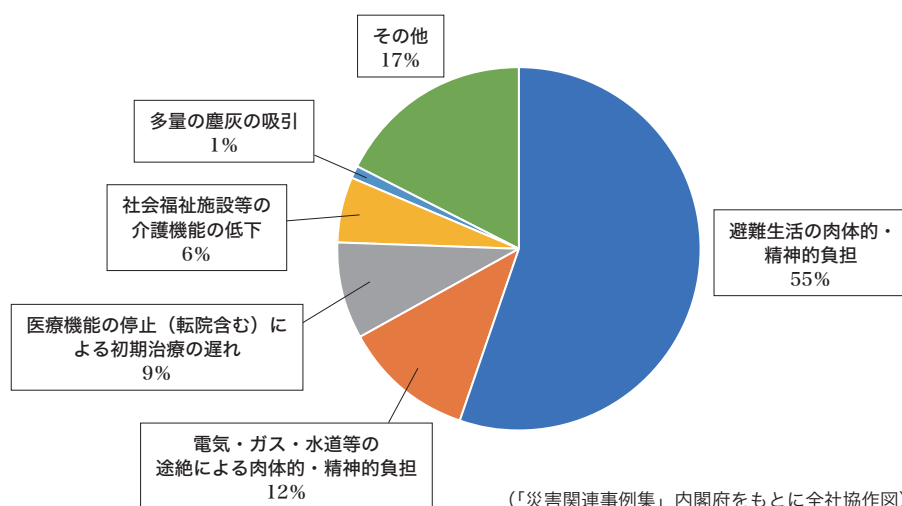
<sup>30</sup> <https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/kanrenshijirei.html>

表4 主な災害における災害関連死の状況

発生日	災害名	直接死 (A) (人)	行方不明 (B) (人)	関連死 (C) (人)	関連死の割合 (C/ (A+B+C))
1995.1.17	阪神・淡路大震災	5,483	3	919	14.3%
2004.10.23	新潟県中越地震	16	0	52	76.5%
2011.3.11	東日本大震災	15,899	2,525	3,775	17.0%
2016.4.14	熊本地震	50	0	214	78.7%
2018.6.28 ～7.8	西日本豪雨	232	8	81	25.2%

(全社協作成)

図14 災害関連死の原因



- また、避難後の支援については、避難所避難のみが災害救助法の対象とされており、昨今のコロナ禍における在宅避難、車中避難等、避難形態の多様化への対応も必要な状況にある。
- さらに、避難所において、高齢者、障害者、乳幼児、生活困窮者やその他の特に配慮を要する者に対して、生活機能の低下や要介護度の重度化などの二次被害の防止に向けて、福祉専門職が連携し、必要な相談支援や日常生活上の支援等を展開する DWAT の活動に関しても、避難形態が多様化するなか、避難所以外での活動にかかる費用も含め、災害救助費の対象範囲が明確にされていない状況にある。
- 「福祉避難所」についても、「福祉避難所の確保・運営に関するガイドライン」（内閣府・

令和3年5月改定)において、有識者や専門家等(看護師、保健師、介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士、身体障害者相談員、知的障害者相談員等)の協力が得られるよう必要な連携を確保しておくことが明記されている。こうした事前の協力・支援に要する財源についても明確にする必要がある。

- 被災した施設・事業所に対する外部からの応援派遣の支援についても、人件費、旅費・宿泊費に関し、そのつど判断し特例的に救助費の支弁対象とするか否かを協議し、決定している状況にある。こうした外部からの応援派遣にかかる費用に関しても、広域的な支援の必要性を鑑み、根本的に考える必要がある。
- 災害VCについても、災害発生時には災害VCを設置し、行政やNPOとともに支援活動を行うことが一般化しているが、災害発生時の災害VCの設置・運営に対する対象経費はいまだにその多くの部分が社協や被災地自治体まかせになっている。
- 2020(令和2)年8月の内閣府通知により災害VCの運営にかかる経費の一部(職員の人件費および旅費等の一部)が災害救助事務費の対象となったものの、災害VCの設置・運営には、この対象経費以外に拠点設置費やボランティアが活動場所に移動するためのバスの借り上げ代、被災地域に近い場所への活動拠点(サテライト)の設置等、多額の経費が必要となる。災害VCを安心して迅速に立ち上げ、被災者の支援にあたるためには、災害VCの設置・運営に関する公的支援の裏打ちが必要である。
- 現行の災害救助法の建て付けでは、これまで指摘した部分が現実と乖離している。個々の被災者を対象とした寄り添い型の福祉的支援の提供が必要であり、被災者の生活再建・自立を促進するためにも、市町村域や隣接する自治体等における計画的な災害ケースマネジメント等を通じた包括的な支援体制の構築が必要である。
- 現在、国が地方分権改革をすすめるとともに、自治体自身も行政改革をすすめており、自治体職員が削減、非正規化される傾向にある。その一方、基礎自治体は市町村合併等を重ね、広域化してきている。このように自治体職員の削減や基礎自治体の広域化がすすむなかで、災害が発生してしまうと、対応できる職員が極めて限定される状況に陥る。
- そのうえ、災害は特定の地域で見れば数年から数十年、地震であれば百年単位での発生となり、災害対応の経験が限定的ななか、災害発生時には被災地自治体の職員が慣れない災害対応を行うことになる。このような状況では、自治体が担える対応が限定されることから、被災者支援を効果的にすすめるためには、社協や社会福祉法人、NPO等、支援の担い手を事前に確保し、役割分担を定めておくことが必要である。

- このことから、被災者支援は公的支援が基盤となるものの、社協や社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等が連携・協働してプラットフォームを形成し、取り組むことが必要である。現実には、近年の災害発生時には、こうした行政、社協、社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等が連携・協働し、被災者に支援を行っている。
- 国の防災基本計画でも、これまでの災害対応における行政、社協、NPO等の協働活動の積み重ねから、3者の連携や中間支援組織を含めた連携体制が明記されるようになってきている。

国及び市町村（都道府県）は、ボランティアの自主性を尊重しつつ、日本赤十字社、社会福祉協議会及びNPO等との連携を図るとともに、中間支援組織（NPO、ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織）を含めた連携体制の構築を図り、災害時において防災ボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする。

- 避難生活から生活再建に至るまで、災害ケースマネジメント等により、被災者に対する一連できめ細やかな被災者支援が求められているなか、平時を含めて各フェーズにおいて、社協やNPO、企業等の支援活動が積極的に行われていることから、被災者に寄り添った支援をするためには、こうした連携を円滑にすすめ、国や都道府県、市町村の救助の実施主体に加え、社協や社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等が協働して支援にあたるプラットフォームも災害救助法の対象にしていくことが必要である。

### (3) 災害救助法改正の方向性

- 災害救助法等の改正にあたっては、法制定当初の考えに立ち返ると同時に、現代の社会環境の変化や資源の充実等をふまえ、あらためて民間の関わりについて再検討する必要がある。その際に、現行の日本赤十字社だけでなく、現在、実際に災害発生時に支援を行っている社協やNPO、災害中間支援組織等が連携したプラットフォームが被災者支援を行うものであると位置づけることが必要である。
- 現在、災害救助法に位置づけられる福祉的支援は医療および助産のみで、高齢者や障害者、生活困窮者などに対する福祉的支援は位置づけられていない。これまでの被災後の福祉支援活動の実践とその効果をふまえ、支援を必要とする人びとに対し、災害発生後すぐに支援を届けることができるよう、災害救助法の「救助の種類等」に「福祉」（被災者個々の状況やニーズをふまえ、生活の再建に向けた寄り添い型の支援）を位置づける必要がある。

◆ 災害救助法第4条「救助の種類等」に「福祉」を入れることを要望

(救助の種類等)

第四条 第二条第一項の規定による救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 被災者の救出
- 六 被災した住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

4項に「福祉」を追記し「医療・助産及び福祉」とするよう要望

2 第二条第二項の規定による救助の種類は、避難所の供与とする。

3 救助は、都道府県知事等が必要があると認めた場合においては、前二項の規定にかかわらず、救助を要する者(埋葬については埋葬を行う者)に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。

4 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。

医療・助産および福祉【福祉】 ※災害救助法第4条第4項への記載 (案)

	一般基準	備考
対象者	災害のため福祉的支援を必要とする者	災害発生前から福祉的支援を必要とする者も含む
福祉の実施	災害福祉支援センターや社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等が連携・協働したプラットフォーム等	
福祉の範囲	社会的脆弱性のある人(高齢者、障害者、妊婦や子ども・子育て家庭、生活困窮者等)に寄り添い、生活再建に向けた支援を行う(災害ボランティアセンター、DWAT、災害ケースマネジメント等)	災害発生により通常利用している事業所や在宅サービス等が利用できなくなった人びとへの福祉的支援の提供も含む
救助期間	災害発生の日から応急復旧が始まる概ね3か月程度	他の種類と同様、必要に応じて継続支援を可能とする
対象経費	災害ボランティアセンター設置・運営にかかる経費 DWAT活動にかかる経費 災害ケースマネジメント等にかかる経費	

主な留意事項

- 災害により福祉的支援を必要とする者であれば、福祉的支援が必要となった理由が災害によるものか否かは問わない。
- 被災地であっても、通常の事業所や在宅サービス等が行われている場合には、法による福祉的支援を実施する必要はない。
- 本人の経済的要件は問わない。例え経済的に余裕がある者であっても、現に福祉的支援を必要としていることに変わりはないからである。

- 具体的に災害救助法等を改正するにあたっては、下記の視点をふまえることが必要である。
  - ①すべての人が災害時にも尊厳ある生活を送るために支援を受ける権利があるということ  
を明確にすること
  - ②避難所避難だけでなく、避難場所の多様化に対応できるようにすること
  - ③避難所の後に「一時避難生活場所」を位置づけ、仮設住宅に入れるようになる前においても、避難所に社会的脆弱性を抱えた人びとが長期に滞留しないでも済むようにすること
  - ④個々の被災者に寄り添い、被災者の生活再建・自立を促進するために災害ケースマネジメント等を通じた包括的な支援体制を構築すること
  - ⑤災害 VC や DWAT 活動等を通じた「福祉的支援」を支えるために、公的支援の再編成および拡充を行うこと
  - ⑥被災者支援は公的支援を基盤としたうえで、社協や社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等が連携・協働してプラットフォームを形成し、取り組むものであり、こうしたプラットフォームも災害救助法の対象とすること
  
- また、災害救助法等へ「福祉」を位置づける際には、活動財源が課題となる。国の費用負担については、介護保険であれば平時の介護保険で担うところと災害救助費で賄うところを分離して整理する等、平時の費用で支弁するところと災害発生時に災害救助費で支弁するところの区分けを行うのではなく、即応的支援を行うためにも、たとえば災害発生から応急復旧が始まる 1,000 時間までは災害救助費ですべてを担う等、根本的な見直しが必要である。

## 5. 災害福祉支援センターの機能

### (1) 災害福祉支援センター設置の必要性

- 災害救助法において、災害発生時の「救助」は「都道府県知事はその職権によって、救助すべき対象（人）、救助の種類、程度、方法及び期間を調査、決定のうえ実施する」<sup>31</sup>となっている。つまり、救助および被災者支援は、都道府県行政の責務であり、実際は被災地の市町村行政が被災者支援の主たる担い手になる。
- 近年、コロナ禍の影響もあり、被災者は避難所だけではなく、在宅や車中、福祉避難所など多様な場所に避難している。避難所だけでなく、地域のなかの被災者への支援としてとらえていくことが必要である。
- これまでの災害のエビデンスからも明らかになったとおり、災害発生前から社会的脆弱性を抱えている人びとは、被災したことで課題がより深刻化・長期化する傾向がある。さらに、災害発生を契機にそれまでは支援が必要でなかった人が、困窮に陥ったり困りごとを抱えたりと、災害発生により支援が必要になる人は確実に増大する。
- その一方、被災地域にある介護施設・事業所、障害者支援施設、保育所等の児童福祉施設や各種相談機関は、事業所の建物や従事者が被災することにより、被災市町村域がそれまで有していた支援力が大幅に減退する。
- このため被災地外から被災者支援に駆けつける福祉関係職員（社協、社会福祉法人等職員等）やNPO等が重要となる。大規模災害発生時には、こうした多岐にわたる関係者のコーディネートが重要になる。  
また社協で言うと、被災市町村社協に近隣社協や都道府県内の社協から応援職員を派遣する被災地の都道府県社協の役割が重要になる。さらに広域にわたる大規模災害の場合、これまで実施してきたような被災都道府県社協と他の都道府県社協が連携して応援職員の派遣を行うための仕組みが必要になる。
- こうした都道府県域における災害福祉支援活動の調整役（民間やNPO等との）となるのが「災害福祉支援センター」である。災害福祉支援センターは平時から都道府県社協に設置し、都道府県内の自治体や市町村社協、社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等とのプラットフォームを構築し、災害に備えていくことが求められる。

<sup>31</sup> 「災害救助事務取扱要領」内閣府（防災）、令和2年5月



## (2) 災害福祉支援センターの担う役割・機能

- 「災害福祉支援センター」の担う機能については、被災者（住民）目線で被災市町村域においてどのような支援が求められているのか、そこで不足する福祉関係資源や活動を補うためには何が必要かを考えていくことが重要である。
- 具体的には表1「被災者視点からみた支援ニーズ」で整理したとおり、市町村域において、「こころとからだ」「くらしむき」「すまい」「そなえ」「人と人とのつながり」「まち」「行政とのかかわり」「被災体験・教訓の発信」といった視点でさまざまな支援が求められることになる。
- つまり「災害福祉支援センター」には、被災者の支援として、保健・医療、労働、教育、すまいおよび地域社会の再生に関する施策等に関し、公私の機関・団体と連携し、たとえば常設型災害 VC を設置し DWAT 活動をあわせて展開できるよう準備するとともに、平時は市町村域の災害ケアプランづくり（個別避難計画等）を支援し、災害発生時には災害 VC や DWAT 活動、災害ケースマネジメントに取り組むといったことが求められる。
- そのため、「災害福祉支援センター」は、平時から都道府県域の行政と医療・福祉関係者、多様な関係機関や企業等と関係性を結び、災害発生時を見すえた準備を行うことになる。
- 災害福祉支援活動をすすめるためには、具体的には市町村域において、地域福祉計画に避難行動要支援者の把握および日常的な見守り・支援の推進方策を盛り込むとともに、包括的支援体制整備に関する事項のひとつとして「災害時における包括的な支援体制の整備」を追加し、各市町村域における体制整備を推進する必要がある<sup>32</sup>。  
「災害福祉支援センター」には、このような市町村の体制整備に向けた取り組みを推進するとともに、都道府県地域福祉支援計画にも「災害時における包括的な支援体制の整備」を追加するよう、都道府県行政と調整していくことが求められる。
- DWAT 活動も「災害福祉支援センター」の役割としては重要であり、初動体制の構築、発災直後の緊急期や応急期における医療・保健・福祉の一体的な活動を行うことができるよう、平時から関係者の連携を図り、研修・訓練を重ねていくことが大切である。

<sup>32</sup> 「市町村地域福祉計画、都道府県地域福祉支援計画の策定ガイドライン」（「地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進について」の改正について、令和3年3月31日）では、市町村地域福祉計画に盛り込むべき事項として、「避難行動要支援者の把握及び日常的な見守り・支援の推進方策」が盛り込まれている。また、計画の策定にあたって、災害対策基本法に規定される市町村防災計画等「地域福祉として一体的に展開が望ましい分野については、地域福祉計画にも位置付けるなど地域福祉計画を積極的に活用していくことも考えられる」としている。

- 現在、いくつかの県社協では「災害福祉支援センター」を設置する動きが出ている。鳥取県社協と福岡県社協が2020（令和2）年度から設置し、事業をすすめている。鳥取県災害福祉支援センターは災害ケースマネジメントを中心に DWAT 活動もあわせて展開しており、別組織になってはいるが災害 VC とともに平時から連携し情報共有や連絡調整を行っている。一方、福岡県災害福祉支援センターは災害 VC と DWAT 活動を総合的にすすめるかたちになっている<sup>33</sup>。それぞれの地域性に応じて、「災害福祉支援センター」の担う機能は、さまざまである。
- このように、実際には各地の実情もあることから「災害福祉支援センター」のかたちを限定することはせず、平時から地域の特性を鑑み、市町村の実情を把握しながら、その具体的支援に応じて「災害福祉支援センター」でどのような役割・機能を果たしていくのか、整理していくことが大切である（表2、表5）。

表5 災害福祉支援センターに求められる役割・機能  
～平時の相談・地域支援活動からつながる、福祉による継続した支援活動～

	平時	災害発生時
都道府県センター	<p><b>【関係づくり】</b></p> <p>①行政や関係団体との平時からの関係づくり (協定締結、支援拠点の確保、都道府県防災会議への参画、災害発生時の費用負担含む)</p> <p>②地域のなかの多様な関係機関、企業等との連携・協働 (受援体制の整備、資機材等の確保・集積・管理等含む)</p> <p><b>【人材育成】</b></p> <p>③人材育成(災害VCやDWATの人材養成に留まらず、平時から地域のなかの困りごとを抱えている人びとへの支援を行う人材養成も)および人材登録システムの構築</p> <p><b>【仕組みづくり】</b></p> <p>④BCP、BCM策定支援</p> <p>⑤個別避難計画(=災害時ケアプランづくり)の作成に向けた福祉と防災の連携の場づくり ※</p> <p>⑥寄り添い型の福祉的支援を含めた災害ケースマネジメントの仕組みづくり ※</p> <p>⑦公費清算の仕組みづくり</p>	<p>①災害対策本部への参画</p> <p>②被災地情報共有会議との連携・協働</p> <p>③被災市町村社協の被災状況および支援ニーズの把握</p> <p>④被災市町村社協の災害VCやDWAT活動の立ち上げ支援</p> <p>⑤全国センターとの連絡調整</p> <p>⑥被災市町村社協への応援職員の派遣</p> <p>⑦県内での応援職員の調整(災害VC運営支援者、DWAT、生活福祉資金貸付担当者等)</p> <p>⑧必要な資機材のニーズ把握と被災市町村への送付調整</p> <p>⑨生活支援相談員の配置調整</p> <p>⑩災害ケースマネジメントの実施に向けた調整</p> <p>⑪公費負担の清算および市町村社協の公費負担の清算支援</p> <p>⑫広域避難者への支援</p>
全国センター	<p>①都道府県センターの支援</p> <p><b>【関係づくり】</b></p> <p>②内閣府(防災)や厚生労働省等の関係省庁やJVOAD、支援P等関係団体との平時からの関係づくり</p> <p>③多様な関係機関、企業等との連携・協働(全国的な資機材等の確保・集積・管理等の仕組みづくり含む)</p> <p><b>【人材育成、研修等の実施】</b></p> <p>④全国的な人材育成(災害VC運営支援者研修やDWATC人材養成等)および全国的な人材登録システムの構築</p> <p>⑤BCP、BCM策定支援の考え方の整理・研修の実施</p> <p>⑥個別避難計画作成に向けた標準業務手順の作成と研修体制の構築</p> <p>⑦寄り添い型の福祉的支援を含めた災害ケースマネジメントの仕組みづくりに向けた考え方の整理</p> <p><b>【要望活動等】</b></p> <p>⑧災害発生時の公費負担に向けた取り組み</p> <p>⑨災害法制への「福祉」の位置づけに向けた取り組み</p>	<p>①全国レベルでの情報共有会議への参画</p> <p>②都道府県センターの支援、連絡調整(広域派遣)</p> <p>③各県における社協等被災状況および支援ニーズの把握</p> <p>④各県における災害VCやDWAT活動の立ち上げ情報の把握と支援</p> <p>⑤全国レベルでの社協等応援職員の調整(災害VC運営支援者、DWAT、生活福祉資金貸付担当者等)</p> <p>⑥必要な資機材の被災県への送付調整</p> <p>⑦情報発信(被災地情報等)</p> <p>⑧公費負担の清算支援</p>

※都道府県センターの役割・機能に関しては、各地の実情に応じて選択をして実施をしていくことになる。とくに個別避難計画策定や災害ケースマネジメントの仕組みづくりは、行政との関係により判断することが必要。

(全社協作表)

<sup>33</sup> 巻末に事例としてそれぞれの県社協で設置した災害福祉支援センターなどを紹介している。

- 「災害福祉支援センター」は、福祉と被災者支援の連続性をふまえ、都道府県社協に設置することが望ましいが、その際に都道府県社協がすべてを担うのではなく、社協が担うところ、社会福祉法人等関係団体が担うところ、NPO 等関係団体や企業、災害中間支援組織等と連携・協働していくところを、事前に役割分担し、整理していくことが必要である。
- また、「災害福祉支援センター」と先述した社協や社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等が連携・協働したプラットフォームの関係性だが、地域特性等により「災害福祉支援センター」がプラットフォームになることもありうるし、プラットフォームの一員として社協・社会福祉法人等を代表して参画することもありうる。

### (3) 指定公共機関への位置づけ

- さらに、実際に災害発生時に自治体と協働し、福祉支援活動を展開していくためには、平時から防災会議等に参画し関係性を構築すること、そのためには社協等が指定公共機関として役割を担っていくことが重要である。
- 2022（令和4）年3月現在、17 道県社協がすでに指定地方公共機関<sup>34</sup> になっており、12 都県社協が指定地方公共機関ではないものの、防災計画において「公共的団体及び防災上重要な施設の管理者」として位置づけられている。また、都道府県防災会議に関しても、26 道府県で社協役員が委員として参画している。
- 現在、指定地方公共機関になっている道県社協に課せられている責務は、災害 VC の運営（災害時のボランティアの受け入れ）や生活福祉資金の貸付等であり、近年は災害派遣福祉チーム（DWAT）の派遣調整等が追記されているところもあるが、通常、都道府県社協で災害発生時に取り組んでいるものである。  
 また、指定地方公共機関になると、災害発生時の情報の共有化を図れること、そして災害応急対応車両の指定を受けることができ、大規模災害発生時には高速道路の優先走行や燃料の優先供給を受けることが可能になるという情報も寄せられている。
- 今後、都道府県社協がこのように指定地方公共機関等に位置づけられ、災害福祉支援活動に積極的に取り組んでいることを鑑み、全社協も国の指定公共機関となり、災害福祉支援活動をすすめていく必要がある。
- また、今後はまだ指定地方公共機関になっていない都府県社協においても、災害発生時に災害福祉支援活動を展開できるようにするためには、指定地方公共機関になり、平時

<sup>34</sup> 指定地方公共機関：「災害対策基本法」第2条に基づき、都道府県の地域において電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人で、当該都道府県の知事が指定するものをいう。地元報道機関など、公益的事業を営む法人のうち都道府県知事が指定したものも含まれる。

## 都道府県社協における指定地方公共機関の位置付け状況および防災会議参画状況

○ 「指定地方公共機関」として地域防災計画に位置付けられている社協は**17道県**

※△：指定地方公共機関ではないものの「その他の公共的団体及び防災上重要な施設の管理者」として位置付けられている社協は12県

○ 防災会議に委員として参画している社協は**26道府県**

都道府県名	指定地方公共機関等	防災会議参画	都道府県名	指定地方公共機関等	防災会議参画	都道府県名	指定地方公共機関等	防災会議参画
北海道	○	○	石川県			岡山県	△	
青森県		○	福井県			広島県		○
岩手県	○	○	山梨県	△	○	山口県		○
宮城県			長野県	○	○	徳島県	○	○
秋田県	△		岐阜県	○	○	香川県	△	
山形県			静岡県			愛媛県	○	○
福島県	○		愛知県		○	高知県	○	○
茨城県	○		三重県		○	福岡県	○	○
栃木県	○	○	滋賀県	○	○	佐賀県	○	○
群馬県	△		京都府		○	長崎県		
埼玉県	△		大阪府			熊本県	○	○
千葉県	△	○	兵庫県		○	大分県		
東京都	△		奈良県	△	○	宮崎県		○
神奈川県			和歌山県			鹿児島県	△	
新潟県	△		鳥取県	○	○	沖縄県	○	○
富山県	○	○	島根県	△				

(全社協・政策企画部整理)

から防災会議や保健医療本部に参画していくことが大切になってくる。

- さらに大規模災害発生時には、保健医療本部が設置され、「被災地に派遣される医療チームや保健師チーム等を全体としてマネジメントする機能を構築する」<sup>35</sup> こととされているが、保健医療本部に「福祉」を入れた「保健医療福祉本部」とし、「福祉」もチームとして同時に派遣調整を行うことが重要であることを伝えていくことが必要である。被災者を救護し支援していくにあたっては、被災者の生活の全体性をふまえて、寄り添って支援することが大切であり、これをすすめるためには、医療と保健だけでなく、福祉関係者がともに支援することが非常に有用である。

このことは、全国規模でも要望していくが、各都道府県レベルでも地方防災会議等で要請していくことが求められる。

<sup>35</sup> 「大規模災害時の保健医療活動に係る体制の整備について」（平成 29 年 7 月 5 日、厚生労働省大臣官房厚生科学課長他連名通知）<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-10600000-Daijinkanboukouseikagakuka/29.0705.hokenniryokatsudoutaiseiseibi.pdf>

## 6. 災害福祉支援活動の強化に向けたさらなる課題

### (1) 今後、引き続き検討する課題

- 今後、引き続き検討する課題としては、広域避難者への支援をどう考えていくのか、ということがある。東日本大震災から11年近くが経過した2022（令和4）年2月8日現在でも、福島県から県外に避難している住民は約2万7,000人にのぼる。東日本大震災の広域避難者は、その避難生活の長期化のなか、支援やつながりが減少する傾向にあり、孤立・孤独を感じがちである。

また、遠くない未来に発生が予測されている首都直下型地震や南海トラフ地震等の大規模災害が発生すれば、全国規模で広域避難者が発生することも想定される。こうした広域避難者に対し、どのような支援をしていくのか、検討することが必要である。

### (2) 対応を図っていくべき事項

- 本報告書を受け、今後の対応として、
  - ①災害救助法等に「福祉」を位置づけるよう要望活動を展開するとともに、
  - ②都道府県社協等に「災害福祉支援センター」の機能・役割に関する理解をすすめ、設置に向けて協力していくことが必要になる。
- また、先般の災害対策基本法の改正により個別避難計画が盛り込まれ、各自治体等で取り組みがすすめられている。避難生活から仮設住宅や災害公営住宅等への移行ならびに生活再建までの長期にわたり、被災者に寄り添い、継続的に支援する仕組みとしては、社協等において「被災者見守り・相談支援事業」や「生活復興センター」等が展開されているが、十分ではない。福祉を含めて中長期的に被災者を支援していく制度が不十分であり、こうした事業を迅速かつ継続的に実施するために、支援体制や財源のさらなる強化が必要である。
- 本報告書で記載した「災害福祉支援センター」の機能・役割をすすめていくためには、災害対応を実施できる体制を整備するための要望を行っていくことも重要である。現在、社協は正規職員が4割という状況のなか、地域福祉活動や研修等の事業を実施し、コロナ禍にあっては生活福祉資金特例貸付にも対応している。

災害発生時に、社協が災害VCを設置・運営することが常態化しているなかにあつては、平時から行政やNPO、企業等の関係者と顔の見える関係づくりをしていくことが大切であり、そのためには社協の人員を含めた体制整備を図ることが必要である。自治体にも、こうしたことを理解してもらい、災害発生時に備え、平時から社協の体制が強化できるよう、調整を図っていく必要がある。

- 近年では DWAT の組織化がすすみ、災害発生時の活動がはじまっている。こうした状況のなか、災害発生時に施設職員が DWAT の構成員として被災地に入るためには、社会福祉法人自体の体制整備も必要である。
  
- 災害福祉支援活動をすすめていくにあたっては、災害福祉支援活動をすすめるための人員の確保・養成・登録等が重要になる。先述したとおり、DWAT や災害 VC 運営者の研修等がすでに検討・実施されているが、こうした研修や人員養成体制を今後、どう連携しながら実施していくのか、災害ケースマネジメント等を担う人材をどう養成していくのか等を検討することが必要である。また、こうした人材をどうコーディネートして災害福祉支援活動を展開していくのか、コーディネーションのあり方についても、さらなる検討が必要である。

## 7. 委員名簿、検討経過

### (1) 委員構成

(敬称略)

No.	委員氏名	所属・役職名
◎	1 立木 茂雄	同志社大学 社会学部 社会学科教授
	2 田村 圭子	新潟大学危機管理本部 危機管理室教授
	3 阪本真由美	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授
*	4 大島 隆代	早稲田大学人間科学学術院准教授
*	5 村島 克典	福島県社会福祉協議会 事務局次長兼総務企画課長
	6 草野 俊介	大分県社会福祉協議会 会長
	7 阿部 英一	東松島市社会福祉協議会 会長
	8 財前 民男	全国社会福祉法人経営者協議会 岡山県経営者協議会会長
	9 栗田 暢之	全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD) 代表
	10 金井 正人	全国社会福祉協議会 常務理事

◎：委員長

\*：作業委員会委員兼任

### <作業委員会>

(敬称略)

No.	委員氏名	所属・役職名
◎	1 村島 克典	福島県社会福祉協議会 事務局次長兼総務企画課長
	2 鈴木 伸明	群馬県社会福祉協議会 施設福祉課 災害福祉支援専門幹
	3 足立 隆司	京都府社会福祉協議会 福祉部 地域福祉・ボランティア振興課長
	4 白鳥 孝太	鳥取県社会福祉協議会 災害福祉支援センター 特任参事
	5 木村 真悟	岡山県社会福祉協議会 地域福祉部副部長
	6 篠原 洋貴	いわき市社会福祉協議会 事務局長
	7 大島 隆代	早稲田大学人間科学学術院准教授
	8 塘林 敬規	全国社会福祉法人経営者協議会 災害支援特命チームサブリーダー

## (2) 検討経過

日程	親委員会	作業委員会
2021年		
8月3日	<b>親委員会①</b>	
	1. 災害福祉支援活動の強化に向けた検討会における論点（案）について 2. 災害法制に位置づける「福祉」について	
8月26日		<b>作業委員会①</b>
		1. 「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」作業委員会の論点について 2. 委員の取り組み状況の報告・共有
9月29日		<b>作業委員会②</b>
		1. 委員の取り組み状況の報告・共有 2. 被災者が求める支援における災害福祉支援活動の取り組みの整理について
10月26日		<b>作業委員会③</b>
		1. 委員の取り組み状況の報告・共有 2. 被災者が求める支援における災害福祉支援活動の取り組みの整理について
11月10日		<b>作業委員会④</b>
		1. 被災者が求める支援における災害福祉支援活動の取り組みの整理について 2. 災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書（骨子案）について（災害福祉支援センターの機能整理）
11月26日	<b>親委員会②</b>	
	1. 有識者ヒアリング「被災者支援が混乱する構造的理由と改革の方向性」（大阪市立大学菅野拓准教授） 2. 被災者が求める支援における災害福祉支援活動とは 3. 災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書（骨子案）について	
12月22日	<b>親委員会③</b>	
	1. 災害福祉支援活動について 2. 災害救助法等の改正について	
2022年		
1月31日	<b>親委員会④</b>	
	1. 災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書（骨子案）について	
3月7日	<b>親委員会⑤</b>	
	1. 災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書（案）について	



表1 被災者視点からみた支援ニーズ（フェーズごとの整理）

	【平常時】	【応急対応期】		【被災地社会成立期】	【復旧・復興期】	【生活復興期】	【ポスト復興期】
	災害発生以前	災害発生～10 <sup>1</sup> 時間 (当日)	10 <sup>1</sup> 時間～10 <sup>2</sup> 時間 (翌日～4日)	10 <sup>2</sup> 時間～10 <sup>3</sup> 時間 (4日～約1ヶ月半)	10 <sup>3</sup> 時間～10 <sup>4</sup> 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 <sup>4</sup> 時間～10 <sup>5</sup> 時間 (約1年～約11年)	10 <sup>5</sup> 時間～ (約11年～)
		失見当期	被災地社会に向けた展開期	緊急社会システム (災害ユートピア) 期	社会基盤の復旧・復興期	住宅・都市・経済・生活の復興期	
<p>こころとからだ (医療、保健、福祉、こころのケア)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>非常時対応の準備(持ち出し袋の整備(服用薬、眼鏡、補聴器等含む)等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自身の身の安全の確保</li> <li>怪我への対応</li> <li>情報不足による不安</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>家族、友人等の喪失の悲しみ、不安</li> <li>怪我、病気の対応</li> <li>持病等への対応(薬、医療機器)</li> <li>避難所の衛生対策(水・トイレ・ゴミ等)</li> <li>避難所でのペット飼育対応</li> <li>避難所でのストレスや不安</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>健康管理</li> <li>避難所の衛生対策の組織化</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>コミュニティ分断による孤立・孤独、ひきこもり等</li> <li>再び新たな災害が起こった際のフラッシュバック等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>孤立・孤独、ひきこもり等</li> </ul>
<p>くらしむぎ (家計収入、地域経済活性化)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>火災保険、地震保険等の備え</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>財産の喪失</li> <li>経済的不安</li> <li>職場や地域の被災状況の確認</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>物資の不足</li> <li>生活費等の不足</li> <li>被災による休業、失業、仕事の喪失(自営業・会社等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>二重ローンへの不安</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害公営住宅の家賃の発生</li> </ul>	
<p>すまい (避難所、仮設住宅、恒久住宅)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所の場所の事前確認</li> <li>福祉避難所等、ニーズにあった避難所の把握</li> <li>地震対策(家具転倒防止、家屋の耐震診断、補強等)、水害対策(土のう袋、鉄シールド等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災状況の確認(住居の喪失、自宅の被害)</li> <li>避難所への移動</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>生活再建に向けた手続き(被災住家の公費解体、応急修理制度)</li> <li>意思形成の困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者生活再建(応急仮設住宅貸与期間)に向けた手続き</li> <li>応急仮設住宅等での移動・交通手段の確保</li> <li>意思形成の困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者生活再建に向けた手続き(転居費用、加算支援金)</li> <li>災害公営住宅等での移動・交通手段の確保</li> <li>意思形成の困難</li> </ul>	
<p>そなえ (自主防災組織づくり、防災教育、防災・防犯行政)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ハザードマップの確認</li> <li>食料、飲料水等物資の備蓄</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>自主防災組織、自治会における避難所の運営</li> <li>被災者による炊き出し、衛生対策</li> <li>避難所自治体づくり</li> <li>行政との窓口形成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難者、自治会による避難所の運営</li> <li>外部との窓口づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活物資(エアコン・冷蔵庫・テレビ・布団等)の準備</li> <li>みなし仮設住宅における孤独感・閉塞感、取り残され感</li> <li>応急仮設住宅における人間関係の構築</li> <li>地域の具体的な課題の解決</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>見守り等の体制づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>自主防災組織づくり</li> <li>防災訓練</li> <li>防災教育</li> <li>地域の危険箇所の確認、情報の共有</li> <li>支えあいマップづくり</li> <li>マイタイムラインづくり</li> <li>避難行動要支援者の登録等</li> <li>地域の中の要支援者の把握と避難支援実施者としての協力</li> <li>介護や障害等サービス利用者:BCP策定</li> </ul>
<p>人と人とのつながり (弱い紐帯の形成支援・地域見守り)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>小地域のなかで地域住民の支えあい</li> <li>地域のなかの学校や福祉施設、企業等とのつながり、信頼関係の醸成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>家族、友人等の安否確認</li> <li>近隣住民の安否確認</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>家族、友人等の喪失の悲しみ、不安</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>転居による知人、友人等との離別</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域住民の顔が見える関係づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>次災害への備え</li> </ul>
<p>まち (協働や参画によるコミュニティ形成や住民自治支援・まちづくり・都市整備基盤)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害に強いまちづくり(防災グッズ等の備えができる地域づくり)</li> <li>危険な場所の把握(火災、断層、破片等)</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>意思形成の困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域住民の顔が見える関係づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興やまちづくり等について主体的に話しあえる場づくり</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>まちづくりに関する合意形成、住民の経験に基づくまちづくり、先例地の視察、学習会の開催等</li> </ul>
<p>行政とのかかわり (被災者支援諸施策)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>耐震診断、耐震補強</li> <li>防災の資機材等(土のう袋、鉄シールド等)の情報収集</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所の開設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>社会資源の情報不足による不安</li> <li>避難所情報の共有</li> <li>衣・食等物資の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災証明の申請</li> <li>各種申請(住宅解体等)</li> <li>復興支援制度、生活再建支援制度の情報収集、申請(助成、仮設住宅等の手続き等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>復興支援制度、生活再建支援制度の情報収集、申請(仮設住宅等の手続き等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>さまざまな社会資源の情報収集</li> </ul>	
<p>被災体験・教訓の発信</p>					<ul style="list-style-type: none"> <li>被災体験の検証</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>体験・教訓の発信、継承</li> <li>災害文化の形成、体験の若い世代への語り継ぎ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>体験・教訓の発信、継承</li> <li>災害文化の形成、体験の若い世代への語り継ぎ</li> </ul>
<p>体験の意味づけ (モニュメント・イベント)</p>						<ul style="list-style-type: none"> <li>被災メモニュメントの形成</li> <li>震災メモリアルイベントの開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>震災メモニュメントの形成</li> <li>震災メモリアルイベントの開催</li> </ul>

想定される被災者の状況・ニーズ

表2 社会福祉協議会・社会福祉法人等に求められる支援内容（フェーズごとの整理）

	【平常時】	【応急対応期】		【被災地社会成立期】	【復旧・復興期】	【生活復興期】	【ポスト復興期】
	災害発生以前	災害発生～10 <sup>1</sup> 時間 (当日)	10 <sup>1</sup> 時間～10 <sup>2</sup> 時間 (翌日～4日)	10 <sup>2</sup> 時間～10 <sup>3</sup> 時間 (4日～約1ヶ月半)	10 <sup>3</sup> 時間～10 <sup>4</sup> 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 <sup>4</sup> 時間～10 <sup>5</sup> 時間 (約1年～約11年)	10 <sup>5</sup> 時間～ (約11年～)
		失見当期	被災地社会に向けた展開期	緊急社会システム (災害ユートピア) 期	社会基盤の復旧・復興期	住宅・都市・経済・ 生活の復興期	
社会福祉協議会の動き	通常ボランティアセンター	災害ボランティアセンター			通常ボランティアセンター	生活復興センター、ささえあいセンター	
	重層的支援体制整備事業等 個別避難計画の作成 (災害時ケアプランづくり)	災害ケースマネジメント 被災高齢者等把握事業 被災者見守り・相談支援事業 生活福祉資金(緊急小口特例貸付)の実施			個別避難計画の作成(災害時ケアプランづくり)		
社会福祉法人の動き	DWAT(災害派遣福祉チーム)養成等	DWAT(災害派遣福祉チーム)			DWAT(災害派遣福祉チーム)養成等		
		災害対策本部(保健・医療調整本部等)との連携			施設間応援		
支援内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平時からの相談・地域支援活動の実践</li> <li>・地域のなかの多様な関係機関との連携・協働の構築</li> <li>・平時からの保健・医療との連携</li> <li>・行政や関係団体との協定締結</li> <li>・避難行動要支援者名簿の作成</li> <li>・BCP策定の取り組み</li> <li>・個別避難計画の作成(避難支援実施者等の確保)⇒地域ケアプランづくり</li> <li>・人材育成</li> <li>・福祉教育(防災教育含む)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難行動要支援者の避難誘導</li> <li>・利用者や職員の安全確保</li> <li>・福祉避難所の開設、受入</li> <li>・被災状況の把握</li> <li>・被害情報の収集</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対策本部、関係団体との連携</li> <li>・ボランティアニーズの把握(被災家屋のゴミ出し、泥掻き、屋根の修繕等)</li> <li>・必要な支援物資の確保・供給</li> <li>・避難所運営支援(水・トイレ・ゴミ等の衛生対策等)</li> <li>・避難所でのストレスや不安への寄り添い支援、こころのケア</li> <li>・地域の中で見守りが必要な被災者の把握</li> <li>・要介護者等の把握</li> <li>・生活福祉資金等による経済的支援</li> <li>・家族、友人等の喪失の悲しみ、不安への寄り添い支援、グリーフケア</li> <li>・DWATチームの派遣</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害対策本部、関係団体との連携</li> <li>・ボランティアニーズの把握(被災家屋のゴミ出し、泥掻き、屋根の修繕等)</li> <li>・地域のなかで見守りが必要な被災者の支援</li> <li>・要介護者へのケア、支援</li> <li>・意思形成の困難な要配慮者への寄り添い支援</li> <li>・各種手続きに関する情報提供支援</li> <li>・生活福祉資金等による経済的支援</li> <li>・家族、友人等の喪失の悲しみ、不安への寄り添い支援、グリーフケア</li> <li>・DWATチームの派遣</li> <li>・被災施設への福祉専門職員等の派遣</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・意思形成の困難な要配慮者への寄り添い支援</li> <li>・みなし仮設住宅における孤独感・閉塞感、取り残され感への寄り添い支援</li> <li>・地域住民の顔が見える関係づくりに向けた支援</li> <li>・応急仮設住宅における人間関係の構築への支援(サロン等の場づくり等)</li> <li>・応急仮設住宅等での移動支援(通院・通学、行政手続き等への交通手段確保)</li> <li>・家族、友人等の喪失の悲しみ、不安への寄り添い支援、グリーフケア</li> <li>・被災施設への福祉専門職員等の派遣</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・孤立・孤独、ひきこもり等防止</li> <li>・コミュニティの再構築、地域住民の顔が見える関係づくりに向けた支援</li> <li>・復興やまちづくり等について主体的に話しあえる場づくりに向けた支援</li> <li>・再び新たな災害が起こった際のフラッシュバック等へのケア、支援</li> <li>・意思形成の困難な要配慮者への寄り添い支援</li> <li>・災害公営住宅等での移動支援(通院・通学等の交通手段確保)</li> <li>・被災体験の検証</li> <li>・体験・教訓の発信、継承</li> <li>・災害文化の形成、体験の若い世代への語り継ぎ</li> <li>・震災モニュメントの形成</li> <li>・震災メモリアルイベントの開催</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平時からの相談・地域支援活動の実践</li> <li>・地域のなかの多様な関係機関との連携・協働の構築</li> <li>・平時からの保健・医療との連携</li> <li>・避難行動要支援者名簿の更新</li> <li>・BCPの更新</li> <li>・個別避難計画の更新(避難支援実施者等)⇒地域ケアプランづくり</li> <li>・人材育成</li> <li>・福祉教育(防災教育含む)</li> </ul>
		連携・協働					

(全社協作表)

# 参 考 资 料

## 1. 設立経緯

鳥取県社会福祉協議会（以下、鳥取県社協）は、平成 28（2016）年に発生した鳥取県中部地震（以下、中部地震）等における被災者支援において、被災者が抱えるさまざまな生活課題に直面した。こうした課題に対応するために、災害時に関係機関が連携して一体的で組織的な支援を進めることができるよう、平常時からの支援体制を整えておく「災害福祉支援センター」の設置について県および県議会等へ要望を行った。

県行政も、中部地震を契機に制度化した「災害ケースマネジメント」の全県展開を図り、災害に強い地域づくりを進めたいという考えのもと、令和 3 年 4 月 1 日に鳥取県災害福祉支援センター（以下、鳥取県センター）が県社協に設置されることとなった。

## 2. 鳥取県センターの主な機能（平常時及び発災時の取り組み）

鳥取県センターの主な機能は、以下のとおり。

### 【主な機能内容】

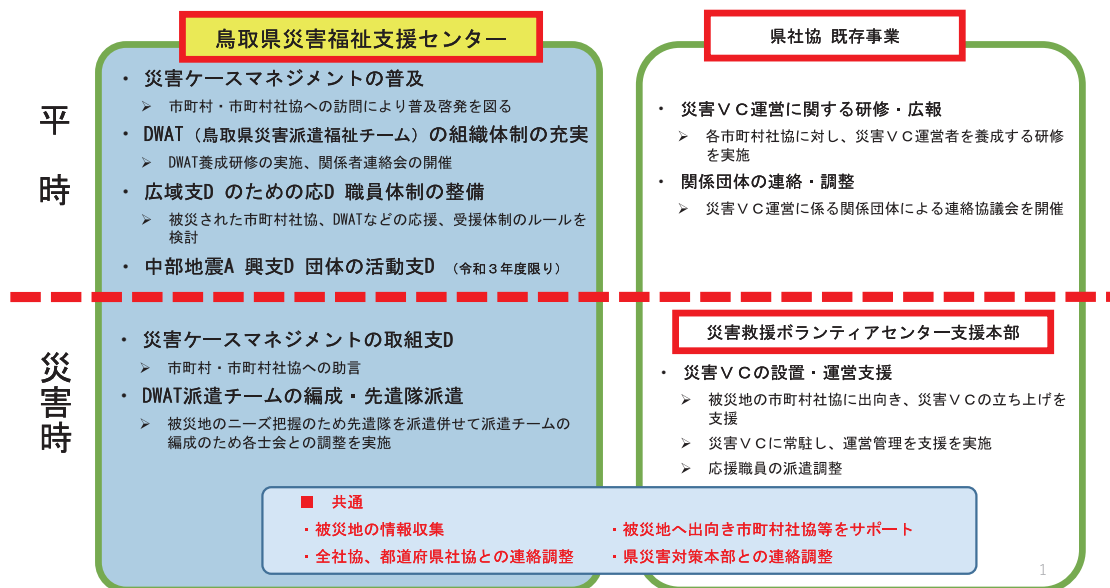
- ①災害ケースマネジメントの普及（市町村への働きかけ、普及に関する研修や検討会）
- ②災害派遣福祉チーム（DWAT）の組成と研修（基礎研修・スキルアップ研修、関係機関連絡会）
- ③広域支援のための応援職員体制の整備（DWAT 等派遣に関する応援・受援検討会）
- ④支え愛マップを活用した地域住民の防災活動への協力
- ⑤鳥取県中部地震の被災者の生活復興支援活動に取り組む団体の支援
- ⑥災害時の対応（被災市町村への職員派遣 および、災害派遣福祉チームの派遣調整 等）

鳥取県センターが実施事業の中核として実施する「①災害ケースマネジメント」は、被災者一人ひとりに寄り添い、生活全体における状況を把握し、それぞれの課題に応じた情報提供や人的支援などを実施する取り組みである。中部地震では、官民協働の専門職等が被災者のさまざまな困りごと（健康管理、財産・就労の喪失等経済的不安、住宅確保及び修繕等）に対し、個別に具体的な解決策を提案することで生活復興を後押しできるとして、その重要性が認識された。鳥取県における災害ケースマネジメントの具体的な流れは、**図15**のとおり、被災者のニーズに応じた支援を展開する。

鳥取県センターは発災における応急対応時から生活復興期にかけて切れめなく災害ケースマネジメントによる被災者支援を行うべく、平常時から県内全 19 市町村において、その実施体制が構築されるように行政担当者との継続的な協議を進めている。

また、災害に備え、鳥取県災害派遣福祉チーム（DWAT）の組成・研修や県内圏域等への広域支援体制の整備を行い、発災時に円滑な被災者支援活動が行えるような仕組みづくりに取り組んでいる。

なお、鳥取県災害福祉支援センターと事業を別にしてはいるが、平時から「災害救援ボランティアセンター支援本部」（災害ボランティアセンター）と連携をし、災害時には協力して情報収集や連絡調整等を実施する。



### 3. 今後の展望等について

鳥取県センターでは、平常時からの多機関連携・協働や要配慮者への見守り体制づくりをとおして、県民が「災害」について考え、地域における課題を自分のこととして捉え、自ら行動を起こす「力」を高めてもらうことで、誰一人取り残されない被災者支援の実現をめざしている。そのためにも、行政、社協、専門職、地域住民の連携による情報共有の体制整備や要支援者の見守り体制づくりをさらに今後進めていく。

図15 鳥取県版災害ケースマネジメントの流れ



## 1. 設立の経緯・目的

福岡県では、平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害以降、5 年連続で大規模な災害が発生している。被災地の各社会福祉協議会（以下、社協）では、被災世帯の一日も早い生活復旧を目指し、災害ボランティアセンター（以下、災害 VC）が設置されるが、発災後の迅速かつ効果的な活動をより一層進めるためには、その環境整備が必要であり、基盤強化を図る必要がある。

そのため、福岡県社協では、令和 3 年度から常設型の災害福祉支援センター（以下、センター）を設置した。

本センターを常設することで、平時における人材育成や基盤整備、発災時における災害 VC 設置・運営に係る支援がさらに強化されるとともに、福岡県とともに事務局を担っている福岡県災害派遣福祉チーム（以下、福岡 DWAT）の養成や体制整備のほか、地域の防災・減災への取り組みや、被災後の円滑な復旧・復興対応に備えるための地域の防災力の強化など、災害時の福祉的支援の総合化を図り、県内、更には広域支援の拠点として事業に取り組むことを目的としている。

## 2. 災害福祉支援センターの機能について（平常時及び発災時の取り組みと今後の展望）

センターでは、下記 4 事業を中心に取り組みを行っている。

### ①発災時の被災地支援

令和 3 年 8 月 11 日からの大雨時には、センターは総合調整班として、各課所が収集した情報を集約・発信するとともに、福岡 DWAT の派遣や災害 VC の開設に備えた。今年度は福岡 DWAT の派遣要請はなかったが、久留米市に災害 VC が設置されたため、県内の関係団体及び全国の支援団体との調整や、資機材等の調整・調達、企業からの人的支援の派遣・調整等を横断的に行った。

センターが総合調整班として、情報集約と対外的な総合窓口機能を担った結果、特に外部支援団体等との連携が強化され、地元企業からの災害 VC の運営支援など、大きな成果があったと考えている。

### ②災害ボランティアセンター設置運営訓練

災害 VC の設置経験がない社協も多く、過去に設置した社協でも職員の入れ替わりがあるため、災害に備えた定期的な訓練は必要不可欠となっている。

特に令和 2 年度からは、新型コロナウイルス感染症対策のため、ICT の活用等、災害 VC の運営方法は大きく変化しているが、他社協からの応援職員の制限もしており、コロナ禍での災害 VC の運営経験者は県内でも限られる状況となっている。

そのため、災害 VC の基本的知識を学ぶ基礎研修と、協働型災害 VC の運営マネジメント等を学ぶステップアップ研修を 3 か年のシリーズ研修として実施し、併せて、コロナ禍

に対応した訓練を、地区の状況に合わせて内容を変え、県内 12 地区で開催している。訓練には、状況に応じて、地元企業や社会福祉法人、ボランティア団体等も参加いただいております。社協と地元関係者連携による取り組みを支援している。

今後は、コロナ禍での大規模災害を想定し、ICT 等を活用した業務の効率化と省力化について早急に検討していくとともに、近年の災害 VC の状況を踏まえ、市町村社協向けの災害 VC 設置・運営マニュアルの改訂を行う予定としている。

また、令和 3 年度から実施している 3 か年のシリーズ研修及び各地区での訓練を継続し、「協働型災害ボランティアセンター」を見据えた体制強化を図っていくとともに、企業、学校等のさまざまな団体との平時からの連携強化や、災害に備えた資機材の集積・管理の検討を行っていく。

### ③福岡 DWAT のチーム員養成

福岡県とともに福岡 DWAT の事務局を担っており、主として一般避難所等で福祉支援を行う福岡 DWAT の登録や研修、派遣調整等を行っている。

令和 3 年 2 月の発足から約 1 年が経過し、現在 217 名（令和 3 年 12 月末現在）の登録があり、今年度は組成研修（通年で動画配信）、フォローアップ研修を開催した。

本県ではまだ派遣実績はないが、被災地から派遣要請があった際、迅速に対応するため、人材の育成と体制整備に努めている。

また、本県では、各地区で社会福祉法人を中心とした連絡会が発足しており、ふくおかライフレスキュー事業を始め、さまざまな地域福祉活動を展開している。

今後は、その地区連絡会等での説明・登録推進を行い、登録者の更なる増加に努めるとともに、顔の見える地区単位でのチームの組成・派遣についても検討し、平時・災害時に関わらず、「福祉」の支援が必要な方への支援体制整備を検討していく。

### ④地域防災力向上の取組

災害に強い地域づくりを支援するため、地域防災力強化の取組を関係機関・団体と連携して取り組んでいる。今年度は、社会福祉施設向けに事業継続計画（BCP）策定支援研修を実施し、災害時の体制整備を支援している。また、地域等で防災力を高める活動が期待される防災士の養成講座への講師派遣、各校区での防災講座への講師派遣なども行っている。

少子高齢化・過疎化の進行等により、今後は地域社会における共助の果たす役割が一層増大することが予想されるため、センターでは、引き続き講師派遣等を行い、地域コミュニティ全体での防災力向上の取組を支援していく。

## 3. まとめ

常設型のセンターを設置し、災害に係る業務をセンターに集約した意義は、平時から災害に備えた取り組みを計画的・一体的に行えることにある。

今後も、福岡県の災害福祉の向上のため、災害時はもちろん、平時の取組を推進していく。

## 1. 群馬県災害福祉支援センターについて

災害時の福祉的な支援活動については、地域を支える市町村社会福祉協議会（以下、市町村社協）を中心とした災害ボランティアセンター（以下、災害VC）による住民支援の活動や生活福祉資金の貸付の他、避難所での避難生活を支えるための災害派遣福祉チーム（以下、DWAT）による活動、また、被災した社会福祉施設等の事業所の早期再開を支えるための施設間相互応援活動等、地域を俯瞰して見たときにさまざまな場所で、多様な福祉支援の活動が展開されている。

群馬県社協では、市町村社協や社会福祉法人・福祉施設、そして福祉専門職等の関係者との協働・連携により、これらの体制整備を図ってきており、①災害VC、②生活福祉資金の特例貸付等を含む市町村社協の支援、③避難所へのDWAT派遣や④被災した福祉施設の支援を行う群馬県災害福祉支援ネットワーク（以下、災害福祉NW）による支援活動を一体的に進めることで、⑤避難所閉所以降の生活復興期における仮設住宅等への被災者の見守り支援への移行や展開を含め、より効果的な福祉支援が行われるよう、包括的な調整機能を担う「群馬県災害福祉支援センター（以下、支援センター）」の設置準備を進めている。

支援センターは、前述の①～⑤の機能を支援活動時に発揮できるよう、平時からの体制として、県社協内に各課1名以上のメンバーにより部署を横断して構成している「災害支援委員会」の活動を通して、組織の事業継続計画（以下、BCP）の検討・見直しを行うとともに、災害関係の研修については、特定の部署に限定せずに支援活動に関わるスタッフの一員として、委員会メンバーへの研修参加の機会を拡大し、有事の際に多様な福祉支援活動のサポートが行える体制を組織内に整備してきている。

また、新規採用職員への内部研修プログラムとして「社協活動と災害支援」についての項目も追加され、平時からの人材育成の機会も設けている。

## 2. 連携等について

災害VCに関する研修やDWATを含む災害福祉NWに関する研修・訓練等、市町村社協や福祉施設のBCP策定支援等に加えて、見守り支援や個別避難計画等を含めた平時からの地域での体制づくりを目的に、県社協の所管部局だけでなく、介護や障害、危機管理、県民活動支援等の部局とも協議を重ね、各種事業と合わせて必要な調整を図っている状況がある。

また、災害福祉NWの構成団体でもある群馬県社会福祉法人経営者協議会（以下、経営協）とも連携し、一体的に取り組むことで、全国社会福祉法人経営者協議会「災害福祉支援体制構築助成事業」を活用して、社会福祉施設のBCP策定支援やDWATの研修の幅を広げる工夫も取り入れている。



### 3. 平時及び発災時の取り組みについて

支援センターでは、平時からの取り組みを災害時の実践につなげていくことを意識し、以下のような取り組みを展開していく予定である。

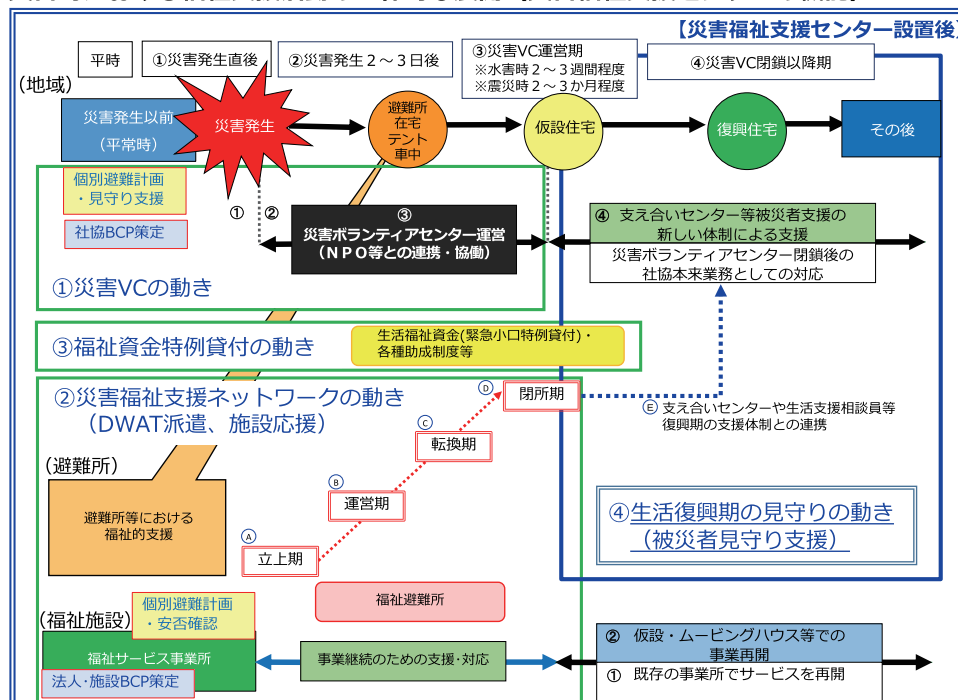
災害時の地域支援の核となる災害 VC についても、コロナ禍での外部応援が限定される環境等も鑑みて、市町村社協を中心に、青年会議所や生協連、NPO 等を対象に、協働型での災害 VC 運営を意識した研修等の場づくりを行いながら、平時からの顔の見える関係を構築する機会を継続して設けている。

また、DWAT の研修や訓練については、基本となる登録研修と養成研修を受講後、災害時の避難所支援では肝となる保健医療と福祉の連携をスムーズに行うため、保健所・保健福祉事務所との合同訓練や派遣シミュレーション、チーム員同士の研究会等の取り組みを通して、チーム員のモチベーションを維持し、有事に動ける体制づくりに継続して努めていく。

さらに、社会福祉法人・福祉施設の BCP 策定支援については、県経営協と協働しながら、モデルとなる BCP を策定してきたことにより、支援センターを支える外部スタッフ等の育成・確保にもつながっており、DWAT の活動リーダーや BCP 策定アドバイザー等の協働・連携できる人材育成も継続的に実施していく。

「平時にできないことは災害時にもできない。」との言葉どおり、災害 VC の運営支援や DWAT による避難所支援、さらには福祉施設の早期のサービス再開等のための相互応援の取り組み等をスムーズに展開していくためには、平時から市町村社協や社会福祉施設等の関係者とのつながりを強くし、困ったときに助け合える関係づくりが必要であり、被災地の復旧・復興に向け、これらの取り組み等が一体的に行えるよう、関係機関との調整役を担っている県社協としても多様な支援展開に対応できる体制を構築していくことが必要だと考えている。

災害時における福祉支援活動の一体的な展開（災害福祉支援センターの機能）



## 1. 設立経緯と機能

京都府災害ボランティアセンターは、平成16年10月の台風23号による被災経験から発足し、公民協働（行政、社会福祉法人、NPO、ボランティア、企業等）の常設型災害ボランティアセンターであり、京都府社会福祉協議会が事務局を担っている。

発災時に関係機関が連携し、効果的な支援活動が行えるように平常時から顔の見える関係を構築すべく活動しており、平成27年度には、府内全市町村に災害ボランティアセンターの設置（常設型・協定型）を完了している。

また、京都府災害ボランティアセンターでは災害支援に関わる行政、市町村社協、各種団体、地域住民との日常的な情報共有の場としての機能を果たしており、近隣の他府県の公的機関やNPOとも普段から密接に連携している。各関係機関の担当者の顔と連絡先がすぐに浮かぶのは常設型の強みであり、組織同士だけではなく個人同士もつながる関係性を築いている。

災害発生時にはこうした平常時の活動を活かし、被災地内外でのボランティア活動の実施・支援等にあたるほか、現地の活動が円滑に行われるように、関係機関が連携し広域的視点からの支援（現地災害ボランティアセンターへの先遣隊派遣、受援体制構築、必要な資機材の調達、関係機関・団体との支援調整、財政的支援等）を展開してきた。

それら長年の平常時・災害時の取組みが評価され、令和3年10月には「令和3年度防災功労者防災担当大臣表彰」が授与された。

## 2. 主な活動内容（平常時及び発災時の取り組み）

京都府災害ボランティアセンターが取り組んでいる活動内容は以下のとおり。

### 【主な活動内容】

- ①市町村災害ボランティアセンター強化・充実支援
- ②災害ボランティアセンター立ち上げ等支援のための初動支援チーム（先遣隊含む）の編成
  - ↳訓練・研修会の実施、登録者名簿の管理及び情報提供の実施、資機材の管理等
- ③人材育成事業の実施（各種養成講座）
  - ↳災害ボランティアに関する知識やノウハウを学ぶための各種研修・講座（一般住民向け、地域の自主防災リーダー向け、スタッフ向け）の開催
- ④大規模災害支援事業（センター構成団体との協働事業）
- ⑤資機材の管理・貸与
- ⑥センター運営機能強化
  - ↳執行体制の強化、情報発信・事業の広報、加盟団体との連携強化と新規加入促進、広域ネットワークの強化、自主財源の造成に向けた基盤整備等

### 3. 会員と組織体制

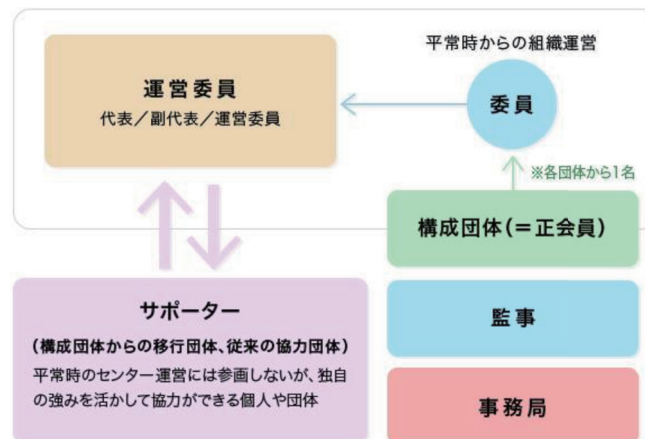
京都府災害ボランティアセンターには正会員として、市町村災害ボランティアセンターや京都府生活協同組合連合会等 30 団体、並びに発災時に協力を要請できるサポーターとして 28 団体が登録している。(令和 3 年 12 月時点)

#### 京都府災害ボランティアセンター（正会員） 30 団体

※赤字が現運営委員選出団体

- ・綾部市災害ボランティアセンター
- ・宇治市災害ボランティアセンター
- ・京都府市町村社会福祉協議会連合会
- ・(福)京都府社会福祉協議会【代表】
- ・京都府(福祉部局、防災部局)
- ・(一財)京都ユースホステル協会
- ・亀岡市災害ボランティアセンター
- ・浄土真宗本願寺派
- ・赤十字レスキューチェーン
- ・福知山市災害ボランティアセンター
- ・京田辺市災害ボランティアセンター
- ・舞鶴災害ボランティアセンター
- ・久御山町災害ボランティアセンター
- ・(特非)きょうとNPOセンター
- ・京都府建築士会
- ・井手町災害ボランティアネットワーク連絡会
- ・京都府男女共同参画センター
- ・京都青少年ゆめネットワーク
- ・京都府生活協同組合連合会【副代表】
- ・(一社)京都ボランティア協会
- ・(公財)京都YMCA
- ・(公財)日本青年会議所京都ブロック協議会
- ・精華町災害ボランティアセンター
- ・宇治田原町災害ボランティアセンター
- ・木津川市災害ボランティアセンター
- ・城陽市災害ボランティアセンター推進協議会
- ・長岡京市災害ボランティアセンター
- ・(福)京丹波町社会福祉協議会
- ・京都災ボラバンク縁
- ・京都コミュニティ研究所【副代表】

#### 常設型：京都府災害ボランティアセンター組織体制図



### 4. 今後の展望等について

京都府社会福祉協議会は、地域の福祉課題や生活課題の解決に取り組むことが社協の役割であり、「日常の社協活動の延長線上に災害支援がある」という認識のもと、平常時と災害時を区別することなく、災害を見据えたさまざまな取り組みを進めている。

今後も「顔の見える関係づくり」と「つながりのある地域づくり」を進めるなかで、京都府災害ボランティアセンターと一体的に、平常時はもとより発災時にも助け合いのできる関係づくりの拡充をめざし、構成団体、サポーター等の各関係団体と取り組みを進めていく。

また、災害発生時に一般避難所での要配慮者支援活動を行う災害派遣福祉チーム(京都 DWAT)について、互いの役割分担と連携を深めることが重要であり、研修会や訓練等を通じて互いの活動を知ることを行っている。今後、連携を深めるための取り組みを進めていく。

近年の主な災害と災害ボランティア活動者数、災害ボランティアセンター設置数、  
社会福祉協議会による応援職員派遣数の状況

年 月	主な災害	災害ボランティア活動者数
1995（平成7）年1月	阪神淡路大震災（M7.3）（死者6,434人）	約137.7万人
1997（平成9）年	ナホトカ号海難事故	約30万人
2000（平成12）年10月	鳥取県西部地震（M7.3）	約4,927人
2004（平成16）年10月	新潟県中越地震（M6.8）（死者68人）	約9.5万人
2007（平成19）年3月	能登半島地震	約1.5万人
2007（平成19）年7月	新潟県中越沖地震（M6.8）（死者15人）	約1.5万人
2009（平成21）年9月	台風第9号	約2.2万人
2011（平成23）年3月	東日本大震災（M9.0） （死者1万5,899人、行方不明者2,525人）	約154.5万人
2014（平成26）年8月	広島豪雨災害	約4.6万人
2015（平成27）年	台風第18号（関東・東北豪雨）	約5.3万人
2016（平成28）年4月	熊本地震（M7.3）（死者273人）	約12.1万人
2016（平成28）年8月	台風10号	約1.7万人
2016（平成28）年10月	鳥取県中部地震（M6.6）	約0.4万人
2017（平成29）年	九州北部豪雨（死者40人）	約6.4万人
2018（平成30）年6月	大阪府北部地震（M6.1）（死者6人）	約5千人
2018（平成30）年7月	西日本豪雨（死者263人）	約26.5万人
2018（平成30）年9月	北海道胆振地方東部地震（M6.7）（死者43人）	約1.2万人
2019（令和元）年9月	台風15号（死者9人） 台風19号（死者105人）	約22.0万人
2020（令和2）年7月	令和2年7月豪雨（死者84人）	約4.8万人
2021（令和3）年8月	令和3年8月11日からの大雨	約0.4万人

注）人数は集計時期により発表人数と異なることがある

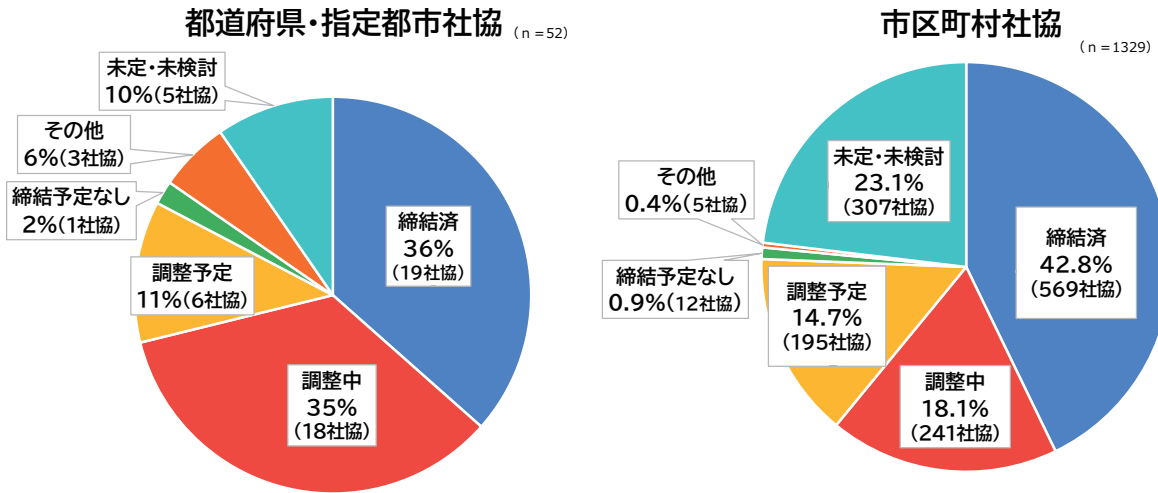
災害 VC 設置数	社会福祉協議会による 応援職員派遣数	備 考
—	—	★ 1995 年 阪神大震災「ボランティア元年」 137 万 7,300 人（兵庫県推計）というボランティアが活動 以降、駆けつけるボランティアを被災者の元に届ける「ボランティア センター」という機能が模索される
—	—	★ 1997 年 ナホトカ号（ロシア船籍タンカー）が日本海で座礁 30 万人（推計）が活動、阪神淡路大震災の被災地からのボランティ アが多数
4 ヲ所	556 人	
13 ヲ所	1,987 人	★ 2004 年 中越地震、10 の台風が上陸（同時多発） 13 か所の災害ボランティアセンターを設置、これ以降、被災地域の 自治体ごとに社会福祉協議会（社協）による災害ボランティアセンタ ー設置・運営が一般化
3 ヲ所	947 人	
4 ヲ所	4,062 人	
5 ヲ所	—	
187 ヲ所	35,050 人	★ 2011 年 東日本大震災 社協がその運営主体として、被災 3 県を中心に 196 か所の災害ボラ ンティアセンターを設置
2 ヲ所	1,440 人	
12 ヲ所	2,160 人	
17 ヲ所	6,778 人	17 か所の災害ボランティアセンターを設置
7 ヲ所	—	
4 ヲ所	144 名	
4 ヲ所	—	
8 ヲ所	—	
60 ヲ所	9,187 人	12 府県に 60 か所の災害ボランティアセンターが設置
3 ヲ所	—	
104 ヲ所	2,088 人	14 都県に 104 か所の災害ボランティアセンターを設置
28 ヲ所	7,127 人	8 県に 26 か所の災害ボランティアセンターを設置
11 ヲ所	—	

(全社協・政策企画部整理)

# 行政との災害VCの設置運営に係る協定の締結推進

◆ 災害発生時に円滑に被災者支援を行うために、自治体と社会福祉協議会との間で、事前に災害VCの設置運営に係る協定を締結する必要がある。

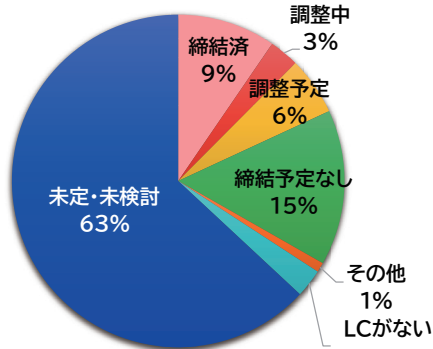
## 【行政と社協との協定締結状況】 2022/1/21現在



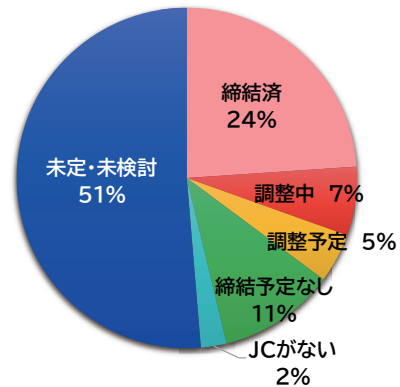
(「都道府県・指定都市災害ボランティアセンター担当者連絡会議 事前アンケート調査」に基づき全社協作成) 1

## 【その他関係と社協との協定締結状況 (全国)】 2022/1/21現在 都道府県・政令指定都市社協、市区町村社協 (n=1381)

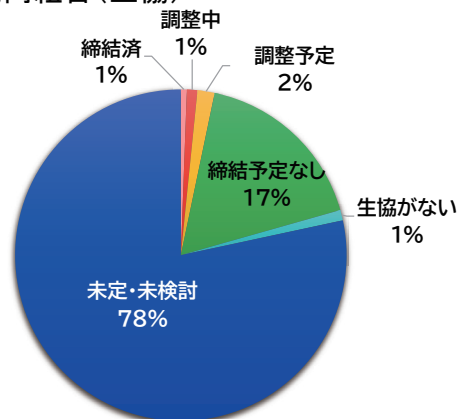
### 1. ライオンズクラブとの協定



### 2. 青年会議所(JC)との協定



### 3. 生活協同組合(生協)との協定

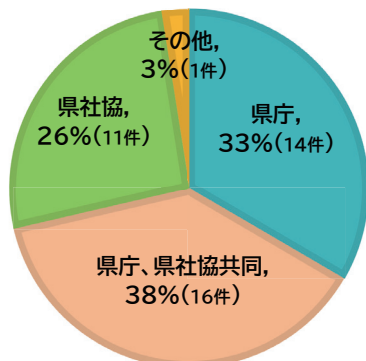


(「都道府県・指定都市災害ボランティアセンター担当者連絡会議 事前アンケート調査」に基づき全社協作成)

2

## 災害福祉支援ネットワークの運営状況

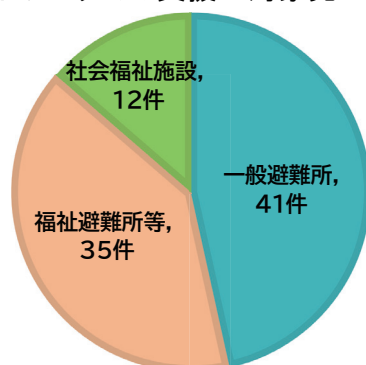
### 1. ネットワーク事務局



### 2. 主な団体のネットワークへの参画 (複数回答)

運営主体	件数 (%)
① 老施協	40 (95.2%)
② 経営協	33 (78.6%)
③ 県社協	36 (85.7%)

### 3. ネットワークでの支援の対象先 (複数回答)



(災害福祉支援ネットワーク、DWATの実態把握、課題分析及び運営の標準化に関する調査研究事業報告書(令和3年3月)に基づき全社協作図)

3

## 災害派遣福祉チーム(DWAT)が活動した災害

年月	災害	都道府県社協名	活動人数
2016(平成28)年	熊本地震	熊本県、岩手県、京都府	-
2016(平成28)年	台風10号	岩手県	-
2018(平成30)年	7月豪雨 (西日本豪雨)	岡山県、青森県、岩手県、 群馬県、静岡県、京都府	約262名 (+県外66名)
2019(令和元)年	台風19号	宮城県、福島県、栃木県、 群馬県、埼玉県、 長野県	-
2020(令和2)年	令和2年7月豪雨	熊本県	約500名
2021(令和3)年	静岡県熱海市における土石流災害等	静岡県	約84名

(全社協作成) 4

---

災害から地域の人びとを守るために  
～災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書～

2022（令和4）年3月31日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
災害福祉支援活動の強化に向けた検討会  
（事務局）〒100-8980 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル  
社会福祉法人全国社会福祉協議会 政策企画部  
Tel 03-3581-7889 Fax 03-3580-5721

---





社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
災害福祉支援活動の強化に向けた検討会