



平成29年度  
独立行政法人福祉医療機構  
社会福祉振興助成事業

# 災害福祉支援活動基礎研修2017

## 【東京会場】

期 日：2018年1月27日（土）～1月28日（日）

会 場：日本ソーシャルワーク教育学校連盟 研修室  
東京都港区港南 4-7-8 都漁連水産会館 6階

主催 公益社団法人 日本医療社会福祉協会

---

---

発行 **公益社団法人日本医療社会福祉協会**

〒162-0065

東京都新宿区住吉町8-20 四谷ヂンゴビル2F

TEL : 03-5366-1057 FAX : 03-5366-1058

E-mail : [jaswhc@d3.dion.ne.jp](mailto:jaswhc@d3.dion.ne.jp)

印刷 (株) ガム・コーポレーション

---

---

※本書を許可無く複写・転載することを禁じます。

# 目 次

受講者の皆様へ ～事務連絡とお願い～ .....

プログラム .....

## 資料

1. 講義『総論』 .....

2. 講義『災害医療について』 .....

3. 講義『災害ボランティアセンター』 .....

4. 講義『災害支援における多職種連携』 .....

5. 演習3『支援の引継ぎ』 .....

6. 講義『法制度』 .....

7. 講義『災害時におけるコーディネーション機能』 .....

8. 演習1『避難所・福祉避難所生活期における役割を考える』 .....

9. 演習2『チームカンファレンス』 .....

## 受講者の皆様へ ～事務連絡とお願い～

### 1. 出欠について

2日間とも、講義開始前に受付で出欠の確認を行います。

やむを得ず遅刻・早退・欠席をされる場合には、事務局（携帯電話：090-1836-4401 または携帯メール 0dj68453385011c@ezweb.ne.jp）に必ず届け出てください。

### 2. ネームプレートについて

研修中は、着用をお願いします。研修最終日のお帰りに回収します。スタッフは、オレンジ色のストラップの名札を付けています。分からないことはお気軽にお尋ねください。予備がありませんので紛失のない様お願いいたします。

### 3. 会場について

研修会場は6階です。他の階への立入は固く禁じます。

### 4. 館内での喫煙について

館内および敷地内は禁煙となっています。やむを得ず館外で喫煙される場合は、他の方の迷惑とならないよう注意いただくとともに、吸い殻は必ず携帯灰皿に入れて持ち帰りください。

### 5. 空調について

会場は温度の微調整ができません。衣服の着脱にて各自調整してください。

### 6. 駐車場について

駐車場・駐輪場はありませんので、自動車・バイク・自転車でのご来場は一切できません。

### 7. 館内での飲食について

会場内では飲食可能ですが、ゴミは各自お持ち帰りください。

飲み物の自動販売機が1階建物入口にあります。1階の自動販売機で購入された飲み物以外のゴミは必ずお持ち帰りください。

### 8. 貴重品等お荷物の管理について

貴重品等、お手持ちのお荷物には十分ご注意ください。また、お帰りの際はお忘れ物がないよう必ず確認してください。紛失等があった場合、公益社団法人日本医療社会福祉協会では一切責任を負いません。

### 9. 避難経路等について

災害時の避難経路および非常口について確認をしてください。

### 10. 携帯電話について

講義中は、必ず携帯電話の電源を切るかマナーモードにしておいてください。

### 11. アンケートについて

本研修に関するアンケートへのご協力をお願いします。アンケートは、1日目、2日目ともに行います。お帰りの際、ご提出ください。

### 12. 詳細確認シートについて

災害福祉派遣の為の詳細確認シートは最終日に回収いたします。

### 13. 研修中の撮影について

記録のため、写真撮影を行います。個人が特定されるような写真を公開することはありません。写真に写りこむことをご遠慮されたい方は、事前にスタッフにお伝えください。

東京 災害福祉支援活動基礎研修 プログラム

1日目 10:30-18:10

時間	内容	詳細	担当
10:30-11:30 (60分)	総論	<b>講義</b> 「災害とは」「災害発生時の動き」「被災地での福祉支援の過程」について	笹岡眞弓（文京学院大学）
12:30-13:30 (60分)	災害医療について	<b>講義</b> わが国の災害医療体制、DMATの目的、支援方法、福祉支援に期待することなどについて	小井土雄一（国立病院機構災害医療センター）
13:40-14:30 (50分)	災害ボランティアセンター	<b>講義</b> ボランティアセンターの実態・機能についての講義	園崎秀治（全国社会福祉協議会）
14:40-15:40 (60分)	災害支援における多職種連携	<b>講義</b> 災害支援における多職種連携の必要な理由、連携の実例、課題、支援者の感じるストレスとその対応について	原田奈穂子（宮崎大学、PCAT、日本プライマリ・ケア連合学会）
15:50-17:20 (90分)	支援の引継ぎ	<b>演習3</b> 支援内容が洩れることなく継続されるため、記録をする必要性を知り、短時間で把握できる記録記入の工夫を学ぶ演習	坪田まほ（日本医療社会福祉協会）、森谷就慶（日本精神保健福祉士協会）
17:30-18:10 (40分)	災害福祉を巡る施策動向、自治体との連携等	<b>講義</b> テーマを「災害福祉を巡る施策動向、自治体との連携等」として、石巻市の現状等について	今野善浩（石巻市福祉部次長）

～1日目終了後、交流会～

2日目 9:00-16:00

時間	内容	詳細	担当
9:00-10:00 (60分)	法制度	<b>講義</b> 災害対策基本法や被災者生活再建支援法、生活保護法、弔慰金支給法などで災害時の福祉支援の際に使用できる制度等についての解説	古江暢洋（岩手弁護士会）
10:10-10:50 (40分)	災害時におけるコーディネーション機能	<b>講義</b> 災害時介護支援専門員協会の災害対応マニュアルなどを参考にし、被災地におけるコーディネーターの必要性についての解説	笠松信幸（日本介護支援専門員協会）
11:00-12:30 (90分)	避難所・福祉避難所生活期における役割を考える	<b>演習1</b> 避難所で要援護者の選定を行い、専門性をいかした支援内容と、避難所生活期における福祉専門職の役割を考える演習	舟田伸司（日本介護福祉士会）
13:30-15:00 (90分)	チームカンファレンス	<b>演習2</b> 事例を通してグループでそれぞれの専門性を活かして状況把握、想定を行い、支援計画を考える演習	笠松信幸（日本介護支援専門員協会）
15:10-15:50 (40分)	振り返り／支援者支援	クールダウン、振り返りシート記入 支援者支援についてのアンケート説明 災害時における連絡の方法等について	日本精神保健福祉士協会／日本医療社会福祉協会
15:50-16:00 (10分)	閉会式	修了証の授与	

## 災害福祉支援活動基礎研修2017

公益社団法人 日本医療社会福祉協会  
1/27・28

# 総論

笹岡眞弓(文京学院大学)

1

## 本研修のねらい

- ・全国で福祉職向けの災害福祉支援活動基礎研修を実施することで、災害支援に関心のある福祉職を掘り起こし、基礎知識を習得し、ネットワークをつくる
- ・他の専門職の考え方や専門性を知るとともに、普段別の分野で働いている福祉職との協働の体験をする
- ・全国に災害支援福祉チーム人材がストックされていくことで、様々な災害において、即応かつ継続的に福祉支援を行うことができるようにする

2

## 総論の位置づけと意義

- ・福祉実践領域での「災害支援」の意味を、歴史的な実践や現状を含めて再確認する
- ・災害における福祉支援を組織的に行ううえでの考え方のいくつかの枠組みや行動の原則を整理する
- ・本研修での講義や演習時に、総論でのポイントを振り返り統合化できるようにする
- ・組織的支援をしくみとして動かしていくために必要なことを、各自が描くことができるようにする

3

## 「災害」とは

「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」

(災害対策基本法第2条第1号)

4

2011年3月11日 東日本大震災発生  
2011年4月末頃の岩手県大槌町



5

## 災害と福祉支援の関係(1)

近接領域の研究および実践

### 【医療・保健領域】

- ・災害医療、災害看護などの理論や技術を体系化
- ・心のケアの必要性
- ・特に緊急時の組織的介入システムの整備  
→DMAT(災害派遣医療チーム)  
DPAT(災害派遣精神医療チーム)

### 【社会学、心理学】

- ・社会基盤の脆弱さが災害時に露呈する
- ・災害後の時間的経過により様相が異なってくる
- ・「トラウマ」、「PTSD」、「レジリエンス」などの概念を用いて、災害後に人がどのような心的ダメージを受けるか、または、跳ね返す強さがあるかなどを説明

6

## 災害と福祉支援の関係(2)

ニーズや生活の変容に対応した支援

- ・明治時代以前にも大地震後に孤児となった子どもを収容した寺院があったり、関東大震災後に学生によるセツルメント活動が展開された
- ・阪神淡路大震災後に多くのボランティアと被災者のニーズとをコーディネートする機能が求められたり、保健師や医療ソーシャルワーカーによる見守り支援の拠点が仮設住宅内にできた
- ・多くのボランティア団体の活動が、行政の対応や支援の隙間を埋めることにつながり、NPO法の成立につながった

7

## 福祉実践の方法をソーシャルワークだと考えると・・・

- ・元々、ソーシャルワークの対象になりやすい人たちは、生活基盤が弱い。そこに災害が起きると、より多くの生活困難を抱えた状態になりやすい
- ・災害によって何らかの困難を被った人たち(被災地の人たち)全てが弱者になる可能性を持っている
- ・被災地という場で生活困難を抱えるということは、人と環境が関係し合う構造の中で生活のしづらさを抱えること
- ・本来ならば力がある人や地域が、力が少ない(弱い)状況に陥っているとも考えられる。社会に対して、或いは、力を弱くする原因となる何かに対して、代わりに働きかけることも求められる(日本社会福祉士会、2013)

## 「災害ソーシャルワーク」を考えると

被災した地域とそこに生きる人々が災害によって起こった環境の変化との相互関係の中で直面する課題に対し、その解決に向けて取り組む支援のプロセスそのものをいう。狭義の災害ソーシャルワークは、災害によって直接生じた課題に対し、一定の期間、専門職や非専門職が行う援助活動を意味し、広義では、災害時を意識した平常時のソーシャルワーク(防災・減災活動)や、災害によって顕在化した平常時からの課題への取り組みも含んだ長期的で連続性を持つ援助活動のことをいう。

(山本2015)

9

## 加藤敏(2012)『レジリアンス文化創造』

金原出版、30-51.

- ・「被災者にとってこのように彼(彼女)を案じて訪れた人との出会いは、どこかで心身の安定に効果的な要素があると思う。そこに、さきやかではあるが、一種の信頼のきずなが形成されているように感じた。〈中略〉、多くの医療支援チームが引き上げた現在、まだかなりの人数の被災者が避難所生活を続けており、仮設住宅に移った方もこれからのなご困難の多いであろう毎日をかき首尾よく進めていくのかということを見ると、まだまだ種々の持続的な援助が必要になると思われる」
- ・「この種の祈りを端緒に、人は将来へと堅固な仕方で押し出してくれるレジリアンスを手にし、深みのある外傷後成長が期待できるのではないだろうか。もちろん、その道は平坦ではなく、人は跛行を強いられるのが常であると思う。参考に、フロイトが『快原理の彼岸』(1920)の末尾で引用したドイツの詩人フリードリッヒ・リュケルトの言葉を記しておきたい。「一気に到達できないものについては、跛行しながら到達しなければならぬ。途中で力をなくして躓ってしまうよりは、跛行の方がはるかによい。聖書は教える。跛行は罪でない」と加藤(2012)

## フレデリック・G・リーマー/秋山(2001)

中央法規出版、10-11.

- ・ソーシャルワークの歴史的な根源は確かに正義や公正さと言った観念に根拠を置いていた。その歴史を通して、ソーシャルワークの使命は、何が正義であって何が不正義であるかという観念によって、そして社会における個人は何に対して権利を持っていて、お互いに何について義務を持っているのかということに関する集団的な信念によって、ソーシャルワークにだけ独占的でないものの、それらのことによって第一義的に深く規定されてきた。

## 石巻市のあの時とその後

(石巻市HPより取得)



12

## 石巻市のあの時とその後

(石巻市HPより取得)



2013年3月

13

## 石巻市のあの時とその後



現在

14

## 石巻市のあの時とその後 復興住宅



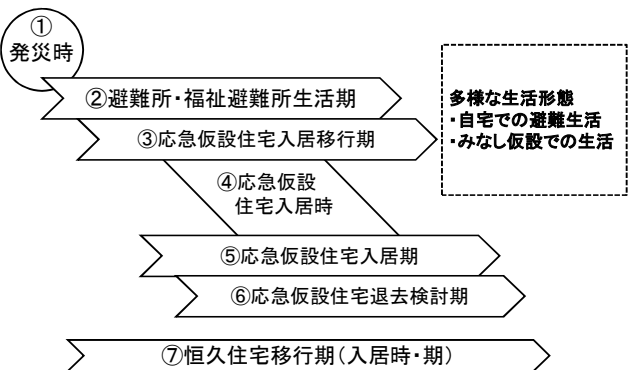
15

## 災害における福祉支援を考えるポイント

- ・災害の種類や規模、発生した地域性等
- ・福祉サービス利用者が、災害によってより多くの生活困難を抱えるようになる
- ・それまで自立していた住民も生活困難を抱えるようになる。また、そのような住民が大量に発生するようになる
- ・災害後の時間的経過による生活困難の変容
- ・被災した地域の中で発災前から行われていた支援だけでは対応しきれない

16

## 災害福祉支援活動における区分(枠組み)



## 災害と福祉支援を考えるととき・・・ ～何が支援のゴールなのか～

目指すべきは、「生活の再建」や「地域の復興」、  
「地域での自立生活」と言われるが・・・

“復興”という言葉は、なにかそこに標準的な望ましい被災者像を押し付けてくる傾向があるのではないか、その過程で、被災地域で生活する人を、自立していく人とそうでない人に分断していき、排除に結びついていく危険性もある。

(岩田2011)

18



## 災害と福祉支援を考えるととき・・・

(兵庫県「生活復興調査」2005)

要素	以下の要素を感じている人ほど生活復興感も高い
すまい	今の住居に対する満足度
人と人とのつながり	近所づきあいや地域活動への参加、個人の市民性が高いと感じる、家族間の「きずな」や「リーダーシップ」のバランスが取れていると感じる
まち	まちの復旧・復興のスピードが速いと感じる、夜のまちの明るさが震災前より明るくなったと感じる
そなえ	日頃の備えから、将来に災害があっても被害は小さいだろうと認識している
こころとからだ	ストレスが低くなったと感じる
くらしむき	家計が好転したと感じる、震災以外の原因での転職・転業だと認識している
行政とのかわり	公共への参加が積極的だと感じる、行政に依存しているだけではまずいと感じる

## そこで、質問です

・皆さんは、今までに、どのような形で「災害」に関わってこられましたか？



・「じっとしていられない」「何かしなくては」という思いを抱いた、そして或いは、実際に行動した市民、専門職、教員・・・などという様々な立場で、どのような考え方の枠組みや体制があれば、いろいろなことを整理できるでしょうか？また、よりよい支援になるでしょうか？

20

## 災害福祉支援活動基礎研修の目的

基本的には、被災地外部からの組織的支援を念頭に置きつつ、そのあり方を探る

災害福祉支援活動の理論と実際を体系的に学ぶ(整理しつつ学ぶ)



福祉領域にも見られる対人サービスや援助の専門職分化の中で、共通基盤を構築し共有する

災害支援にこそ生かされる、福祉実践の価値や原則、実践方法のエッセンス等を、具体的にどう展開すべきかを考える

21

## 被災地へ外部からの福祉支援の原則(1)

私たちが、ある意味、反省的に学んできたこと

- 支援の実践主体は被災地およびそこにいる人たちであるという視点
- 被災した人たちは経過の変化を伴う状況にあるということを理解する
- 個々人の生活を、“地域”を意識しながら包括的に支援していく



対象や支援枠組みの構造を理解する  
外部支援は不足を補い隙間を埋める  
研修と検証を継続していきながら、よりよい形を作っていく

22

## 被災地へ外部からの福祉支援の原則(2)

外部からの派遣支援で配慮すべきこと

- 1 被災地での拠点づくり
- 2 事前の情報収集・把握
- 3 派遣者の引き継ぎ方法
- 4 被災地での他職種チームとの連携
- 5 地域専門職への引き継ぎ

(長岡市社会福祉協議会、本間 2014)

23

## 1 被災地での拠点づくり

- ・ 理想は被災地内
- ・ もしくは、被災地にできるだけ近い場所へ

配慮すべき点

特に被災地の福祉専門職、機関からの認知が必要



理想は拠点設置時に被災地自治体、主となる機関への説明と合意

しかし、混乱期の被災地の機関は機能不全となる場合が考えられる

やはり、平時からのネットワーク構築が成否を分ける

24

## 2 事前の情報収集・把握

- ・ 事前に被災地の支援機関から情報の提供を受けることは困難(時期にもよるが……)

⇒被災地の支援機関に負担をかけないためには

- ・ 独自の情報収集・把握
- ・ ……先遣隊による把握、IT機器を活用した情報収集
- ・ 組織間の平時からのネットワークによる情報収集・把握
- ・ ……例)社協等

能動的な情報入手を心がける

留意点: 事前入手情報を100%信じてはいけない  
事前の情報+自身の目で確認し、咀嚼して判断する

25

## 3 派遣者の引き継ぎ方法

- ・ 引き継ぎは重要なポイント  
⇒しっかりと引き継ぎが望まれる

- ・ しかし……

引き継ぎに費やす時間の確保の困難  
定型化された引き継ぎルールがない

平時の引き継ぎとは大きく異なる

引き継ぎの留意点

- ① 前任者と後任者の派遣期間重複日の設定
  - ② 引き継ぎ事項は最低限の内容とする
  - ③ (引き継ぎの行為ではないが) 引き継ぎ業務はシンプルなシステムにしておく
- + 被災地で中心となっている支援者へ、必ず顔合わせを行う

## 4 被災地での他職種チームとの連携

- ・ 被災地には多種多様な専門職が支援者として入ってくる

【現状】

- ① 同組織のネットワークによる派遣
- ② 職能団体による派遣
- ③ 協議会組織による派遣
- ④ 災害支援に特化した組織による派遣

・ 事前に一定のルールが定められているパターン  
・ 災害発生後、状況に応じたスタッフの派遣を行うパターン

⇒連携がないと、どうなるか

……結果的に被災者や地元の支援機関に負担となる

⇒誰が主動となり、連携の仕組みをつくるか

……被災地の行政機関や核となる支援機関が機能不全となった時は  
①被災地域の専門機関と専門職に認知され、②組織は多職種で構成し、③全国にネットワークを持つ組織、が担える組織の条件か?

27

## 5 地域専門職への引き継ぎ

- ・ いつ行うのか  
……当初の混乱も落ち着き、被災地の支援機関の活動に回復の兆しが見えてきた頃



⇒中・長期的なビジョンを踏まえての引き継ぎ、例えば今後の復興に向けての目標の確認など、一つの大きな局面となる

引き継ぎへの心がけとして

- ① 被災地の支援機関に不安と負担を残さない  
→負の“置き土産”は厳禁
- ② 被災地の専門職の考えを尊重し、支持する  
→今後の復興に向けての目標の確認等の場面に
- ③ 安心感を伝える  
→今後も何かあったら関わる、といった姿勢(孤立感の防止)

28

## 1~5のまとめとして

(特に外部からの組織的支援を行うために実務的に確認しておきたい点)

- ・ 外部支援者はスーパーマンではない
- ・ 被災地域の専門職の心情に配慮した行動を
- ・ 実務面だけでなく、時には精神面でのサポートも
- ・ 災害福祉支援の枠組みを意識しつつ、どの時点で何が求められるかを組織的に共有する

29

## 総論の最後に

災害福祉支援活動のしくみ、実践知、技術等の体系化の歴史は古くないですし、特に組織的な活動の実働までに整備すべき課題もあります。ですが、福祉実践が今まで「人」の「生活」をみつめてきたからこそ、活用できる知見や技術があるはずです。

ぜひ、一緒に考えていただければと思います。



ありがとうございました。

# 『災害医療について』

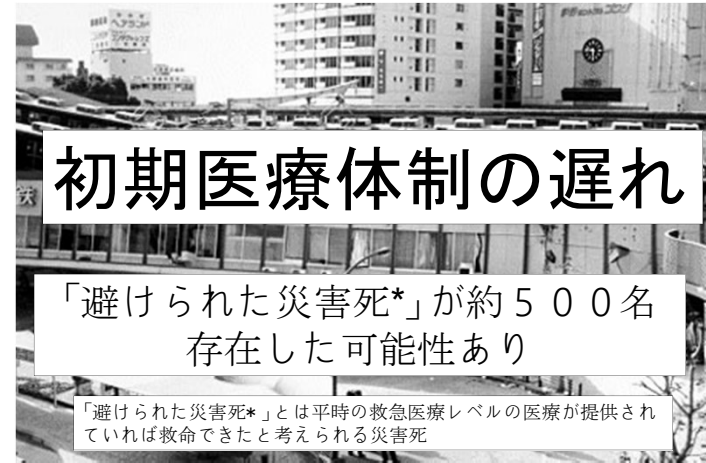
国立病院機構 災害医療センター  
臨床研究部  
厚生労働省 DMAT事務局  
小井土雄一



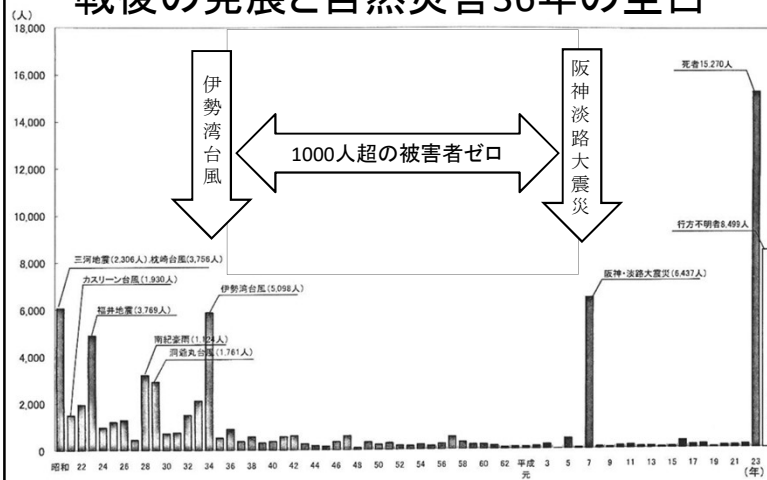
災害福祉支援活動基礎研修2018

2018.1.27

## 阪神淡路大震災 1995.1.17



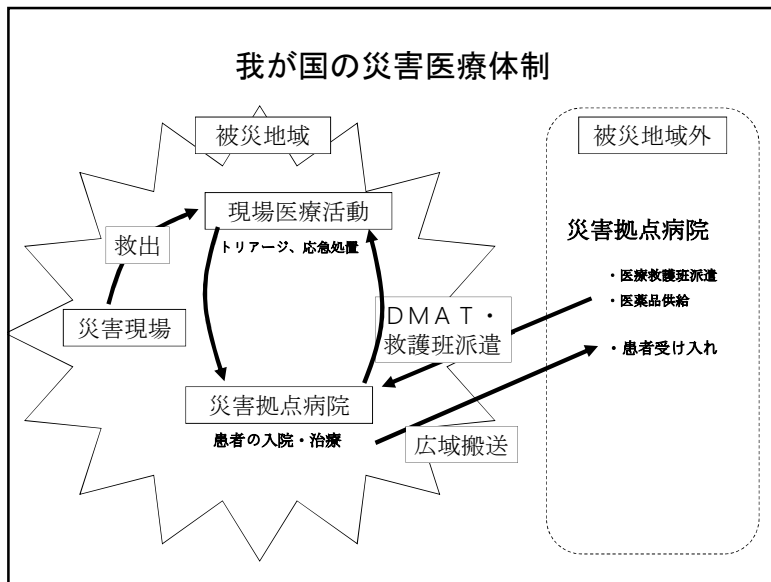
## 戦後の発展と自然災害36年の空白



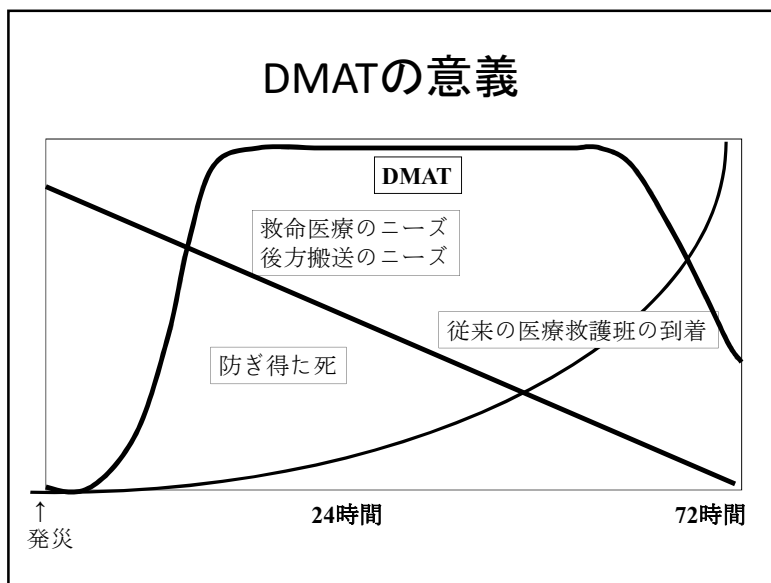
(平成23年 防災白書)

## 阪神・淡路の教訓

- 災害医療を担う病院がなかった。  
- 災害拠点病院
- 急性期の現場における医療が欠落していた。  
- DMAT
- 重症患者の広域搬送が行われなかった。  
- 広域医療搬送計画
- 医療情報が全く伝達されなかった。  
- 広域災害救急医療情報システム (EMIS)



- ### 災害拠点病院の要件と問題点
- 要件
    - 多発外傷、挫滅症候群、広範囲熱傷等の災害時に多発する重篤救急患者の救命医療を行うための高度診療機能
    - 患者等の受入れ及び搬出を行う広域搬送への対応機能
    - 自己完結型の医療救護チームの派遣機能
    - 地域の医療機関への応急用資器材の貸出し機能
  - 問題点
    - 自己完結型の医療救護チーム: 迅速に出動できなかった(H16中越地震)
    - 訓練やマニュアル整備などのソフト面の整備の遅れ
    - 専門的なトレーニングの不足



### DMAT (Disaster Medical Assistance Team)

- DMATとは
 

「災害急性期に活動できる機動性を持った トレーニングを受けた医療チーム」

平成13年度厚生科学特別研究  
「日本における災害時派遣医療チーム(DMAT)の標準化に関する研究」報告書

## DMAT研修の実施、修了者の状況

2005/4/1～2017/3/31

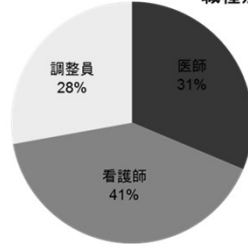
隊員養成研修実施：200回  
 国立病院機構災害医療センター 102回  
 兵庫県災害医療センター 98回

・DMAT受講医療機関 786 施設  
 ・DMATチーム 1,571 隊  
 ・DMAT隊員数 11,481名

### 職種内訳

- ・ 医師 3,496名
- ・ 看護師 4,734名
- ・ 業務調整員 3,251名

### 職種別内訳



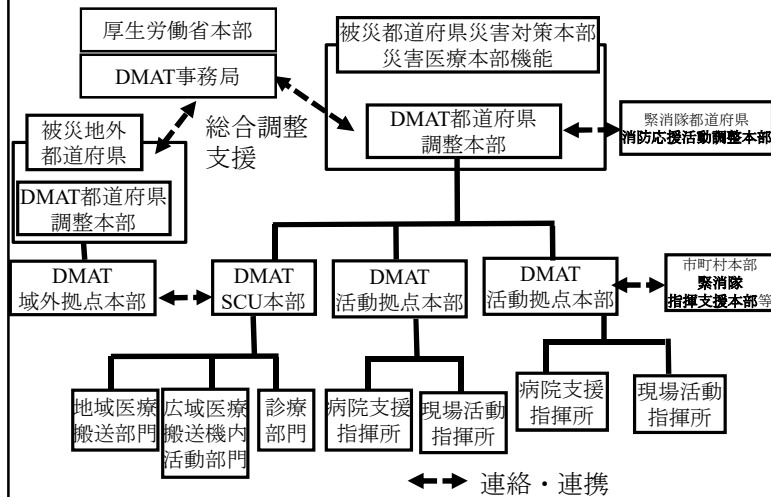
## 日本DMATの主な特徴

救命医療に焦点  
 早い出勤、小回りがきく  
 最低限の自己完結  
 小さなチーム(1隊5,6人),  
 多数の機関によるチーム  
 短期間活動

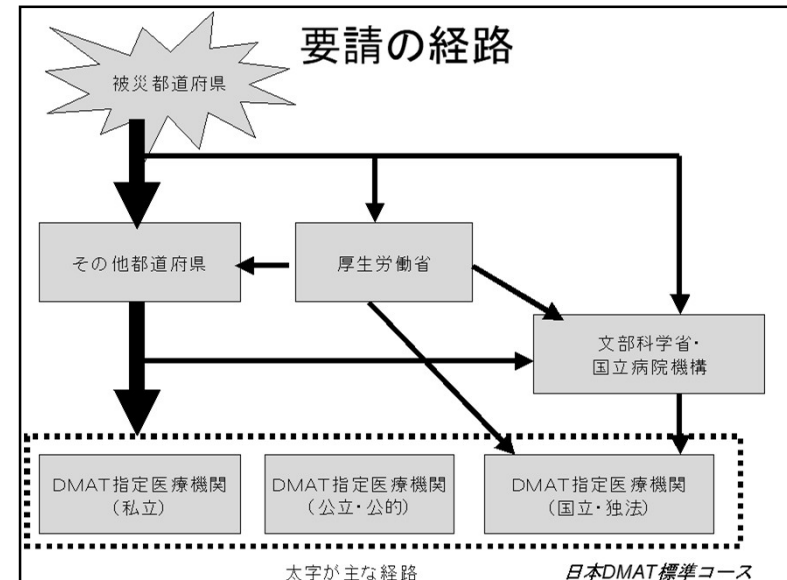


小さいチームがたくさん集まっても、  
 情報共有と組織化がないと力を発揮できない

## 広域災害時DMATの指揮系統例



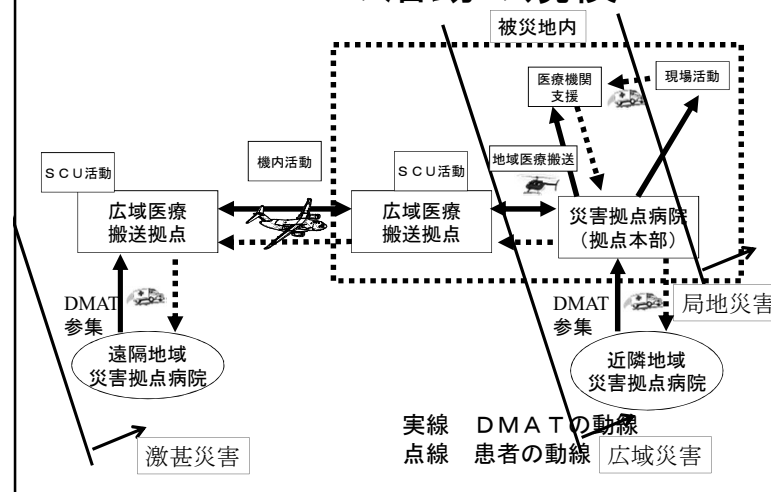
## 要請の経路



## DMATの特徴

- 事前計画(DMAT活動要領)、都道府県との協定に基づく活動
- 標準的な教育を受けた個人が登録されている
- 迅速な出動が可能
- 複数のDMATが連携し、組織的活動が可能
- 関係機関(消防、警察、自衛隊、海保等)との連携・調整ができる
- 安全に関して適切に管理できる
- 適切な情報を発信、把握できる
- 災害医療の組織化を図る

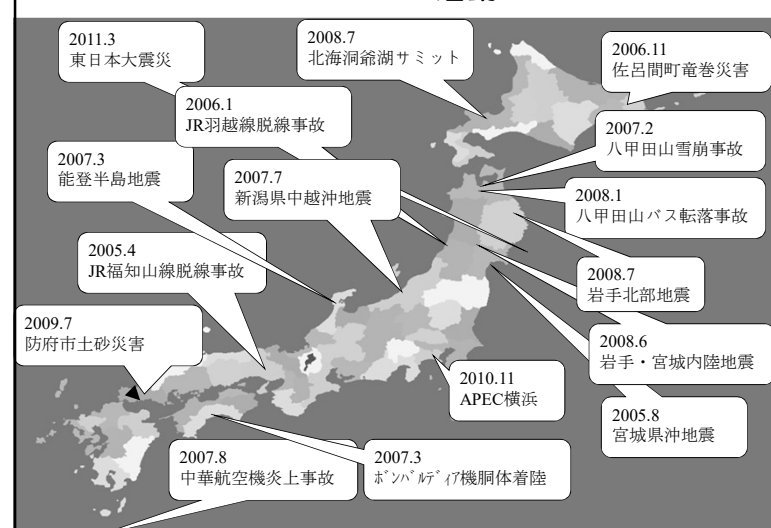
## DMATの活動の規模



## DMATの活動

- 本部活動
- 病院支援(診療支援、病院避難支援)
- 現場活動(救護所、救助現場)
- 地域医療搬送
- 広域医療搬送(機内活動、SCU活動)
- 避難所救護所活動
- その他

## DMATの活動



## 東日本大震災での医療活動



国立病院機構宮城病院会議室の時計（宮城県山元町）

## DMAT事務局による初動

- 3月11日
  - 14:46 地震発生
  - 14:50 災害医療センター内にDMAT本部設置
  - 15:05 災害調査ヘリ確保依頼
  - 15:10 全DMATにEMISにより待機要請(都道府県・隊員個人メール)
  - 16:00 EMISにより宮城県からの派遣要請伝達。参集拠点は仙台医療センター
  - 16:06 EMISにより福島県からの派遣要請伝達。参集拠点は福島県立医大
  - 17:45 EMISにより岩手県及び茨城県からDMAT派遣要請伝達、参集拠点は岩手医科大学付属病院及び筑波メディカルセンター病院



災害医療センター

## DMAT活動概要

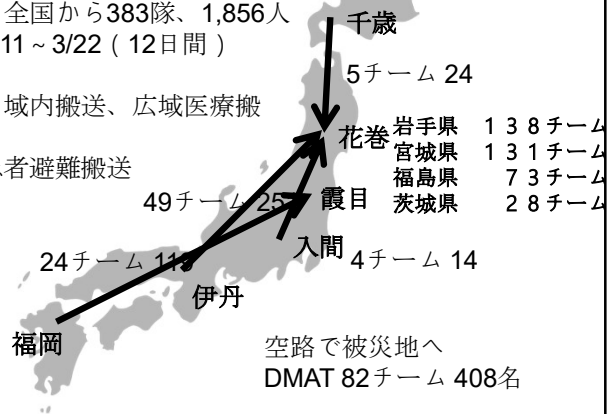
活動チーム：全国から383隊、1,856人

活動期間：3/11～3/22（12日間）

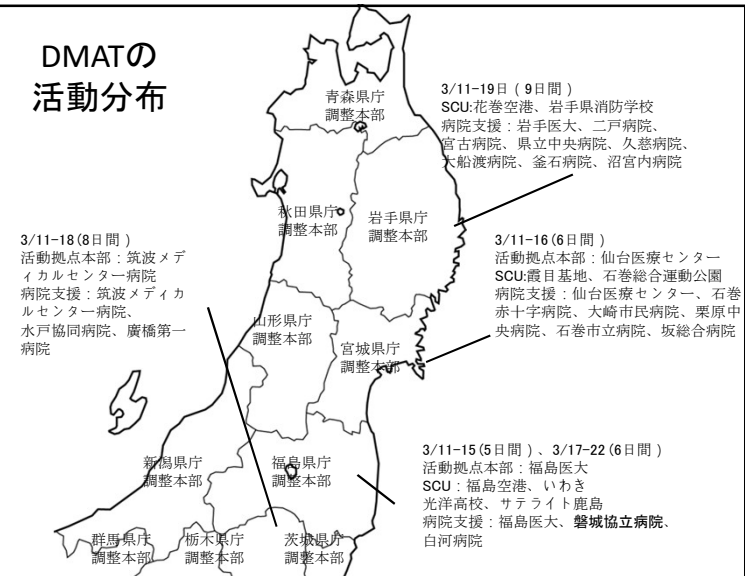
活動内容：

病院支援、域内搬送、広域医療搬送、

病院入院患者避難搬送



## DMATの活動分布



## 3.11でのDMAT活動

- 1,800名をこえる人員が迅速に参集し活動した
- 国、県庁から現場までの指揮系統を確立した
- 急性期のEMIS情報システムは機能した
- 初めての広域医療搬送を実施した
- 1,200人の病院避難を支援した
- DMATは様々な医療ニーズに柔軟に対応し貢献した



国立病院機構宮城病院会議室の時計（宮城県山元町）

## 3.11における課題とこれからの対応

### 東日本大震災での対応を踏まえた厚生労働省の施策

- ・「災害医療等のあり方に関する検討会」の開催
  - 平成23年7月から10月にかけて、被災地を含めた災害医療の有識者が災害拠点病院、DMAT、中長期の医療提供体制の課題について検討を行い、10月に報告書の取りまとめ
- ・「災害時における医療体制の充実強化について」（平成24年3月21日付医政発0321第2号）通知
  - 今後の災害医療の目標を具体的に9項目として示す

### 災害時における医療体制の充実強化について

（平成24年3月21日 厚生労働省医政局長通知 医政発0321第2号）

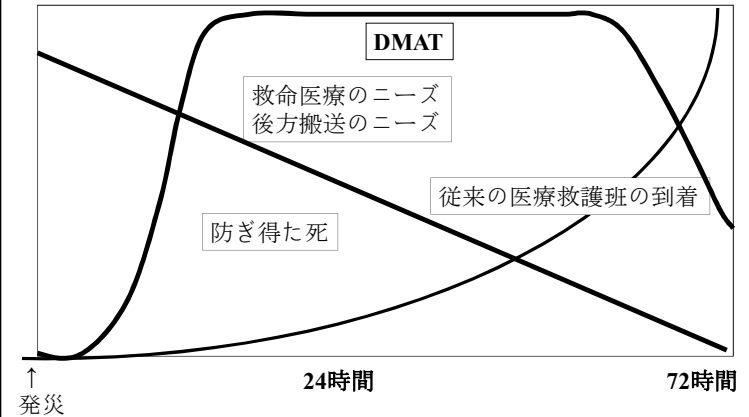
1. 地方防災会議等への医療関係者の参加の促進
2. 災害時に備えた応援協定の集結
3. 広域災害・救急医療情報システム(EMIS)の整備
4. 災害拠点病院の整備
5. 災害医療に係る保健所機能の強化
6. 災害医療に関する普及啓発、研修、訓練の実施
7. 病院災害対策マニュアルの作成等
8. 災害時における関係機関との連携
9. 災害時における死体検案体制の整備



## 3.11の2つの大きな教訓！

- 如何にシームレスな医療支援を行うか？
- パブリックヘルスを如何に早く提供するか？

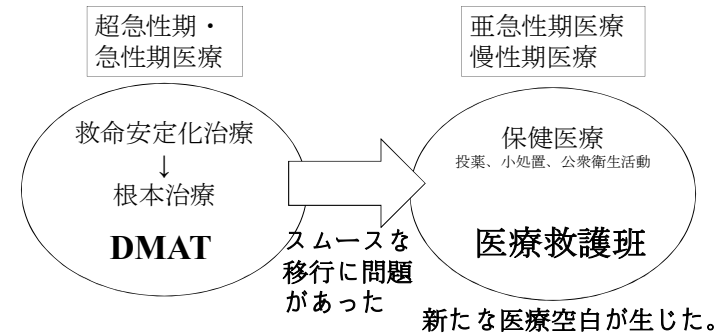
## DMATの意義



## 東日本大震災における医療チームの派遣について



## 東日本大震災の医療ニーズとそれに対応する支援医療チーム



## NHKスペシャル 救えたかもしれない命

2014年6月27日放映



### PDD: Preventable Disaster Death 判定項目

- 震災との関連
  - 有り、疑い、無
- PDD以下の4段階に判定した。尚、判定にあたっては、「何をすれば救えたか」が、
  - 「明確に指摘できる」→PDDである
  - 「ほぼ指摘できる」→PDD可能性が高い
  - 「判断できない」→PDDが否定できない
  - 「明らかに救命困難」→PDDでないとした。

### 東日本大震災における疾病構造と死因に関する研究

平成25年度厚生労働科学研究 研究代表者小井土雄一

分担研究「防ぎ得る災害死の評価手法について

個々の死亡症例検証に関する研究」

研究分担者 大友康裕

(東京医科歯科大学大学院 救急災害医学分野 教授)

- 3.11で被災した岩手県、宮城県の主要な病院を実際に訪問し、診療録、死亡診断書を拝見し、当時の担当者の話を伺うなどして、一症例ずつ、症例記録票を作成した。
- 調査対象は、発災日から3月31日までに死亡した全症例とした。
- 救急医学・災害医学の専門家10名(うち救急科専門医6名)による合議制(peer review)で判定した。

### 「何をすれば救えたか」を病院前・病院・病院後に分類し、判定した。

- 病院前
  - ・ 捜索・救出・救助の遅れ
  - ・ 予防・啓発・啓蒙の欠如
  - ・ 常用薬の中断
  - ・ 医療介入の遅れ
  - ・ 医療者による入院判断の遅れ
  - ・ 搬送手段の不足(要入院患者)
  - ・ 避難所の環境/居住環境悪化
  - ・ 慢性疾患(慢性腎不全・呼吸不全等)治療の中断
  - ・ 災害弱者(避難行動要支援者)対応の不備
- 病院
  - ・ 人的資源不足
  - ・ 医療物資不足
  - ・ 不十分な診療
  - ・ ライフラインの途絶
  - ・ 食料の不足
  - ・ 延命治療(注2)の縮小
- 病院後(後方搬送)
  - ・ 域外搬送が行われれば
  - ・ 域内搬送が行われれば

氏名 [ ]

病院名 [ ]

ID 017-327-0

性別 男性

年齢 70

受診日 2011/02/05 入院外来区別  外来  入院

死亡日 2011/03/15 死亡診断・死亡確認時間 07:17

主病名 両側肺炎

直接死因 両側肺炎

死因分類 1.病死及び自然死

震災との関連  有り  疑い  無し

死亡診断書・検案書 死亡診断書

死因の発生場所 [ ]

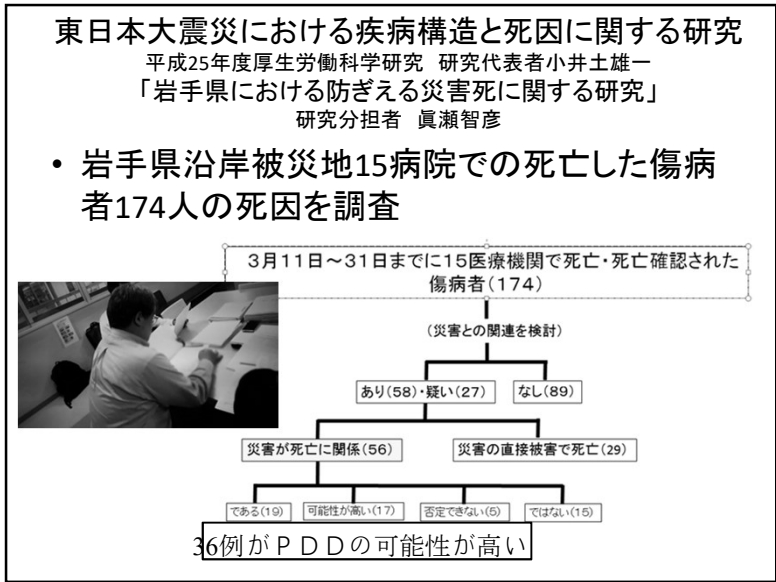
防ぎ得た死  である  防ぎ得た死の発生場所 病院

診療経過メモ 両側肺炎で入院中、人工呼吸器管理中。両側肺炎の病状も悪化しなかったが、震災に伴う停電による人工呼吸器の作動、非作動が病状悪化の一因となった可能性がある。

何をすれば死が防げたか?  早期に転院できていれば

何をすれば死が防げたか? リスト

<input type="checkbox"/> 捜索・救出・救助の遅れ	<input type="checkbox"/> 人的資源不足
<input type="checkbox"/> 予防・啓発・啓蒙の欠如	<input type="checkbox"/> 医療物資不足
<input type="checkbox"/> 常用薬の中断	<input type="checkbox"/> 不十分な診療
<input type="checkbox"/> 医療介人の遅れ	<input checked="" type="checkbox"/> ライフラインの途絶
<input type="checkbox"/> 医療者による入院判断の遅れ	<input type="checkbox"/> 食料の不足
<input type="checkbox"/> 搬送手段の不足 (乗入院患者)	<input type="checkbox"/> 延命治療の縮小
<input type="checkbox"/> 避難所の混雑/居住環境悪化	<input checked="" type="checkbox"/> 域外搬送が行われれば
<input type="checkbox"/> 慢性疾患 (慢性腎不全・呼吸不全等) 治療の中断	<input type="checkbox"/> 城内搬送が行われれば
<input type="checkbox"/> 災害弱者 (避難行動要支援者) 対応の不備	



## 災害が死亡に関係した56例

- 56例中、通常の医療が提供されていれば死亡していなかった防ぎえる災害死が36例あった可能性がある。
- 病院自身が被災し病院機能が低下・停止したこと、適切な後方搬送が行われなかったことがなどが原因

「岩手県における防ぎえる災害死に関する研究」  
研究分担者 眞瀬智彦

東日本大震災における疾病構造と死因に関する研究  
平成25年度厚生労働科学研究 研究代表者小井土雄一  
「宮城県における防ぎえる災害死に関する研究」  
研究分担者 山内聡

- 災害拠点病院(14)あるいは死者20名以上病院(24)のいずれかを満たす25病院を調査
- 868名のカルテを検討
- 防ぎえる死である/可能性が高い 102件 (11.8%)

### Survey of Preventable Disaster Death at Medical Institutions in Areas Affected by the Great East Japan Earthquake: A Retrospective Preliminary Investigation of Medical Institutions in Miyagi Prefecture

Satoshi Yamanouchi, MD, PhD;<sup>1,2</sup> Hiroyuki Sasaki, MD, PhD;<sup>3</sup> Miho Tsuruwa, MD;<sup>4</sup> Yuzuru Ueki, MD;<sup>5</sup> Yoshitaka Kohayagawa, MD;<sup>4</sup> Hisayoshi Kondo, MD, PhD;<sup>4</sup> Yasuhiro Otomo, MD, PhD;<sup>2</sup> Yuichi Koito, MD, PhD;<sup>4</sup> Shigeki Kushimoto, MD, PhD<sup>1</sup>

Yamanouchi, Sasaki, Tsuruwa, et al

		No. of Hospitals	No. of Patient Deaths	Relationship Between Cause of Death and Disaster			PDD			
				Related	Potentially Related	No. of DRD	PDD	High Possibility of PDD	No. of PDD	Cannot Rule Out PDD
Coastal	DBHs	4	205	61	34	95 (46.3%)	15	20	35 (17.1%)	12
	GHs	5	122	6	34	40 (32.8%)	9	18	27 (22.1%)	5
Inland	DBHs	10	347	20	43	63 (18.2%)	15	12	27 (7.8%)	5
	GHs	6	394	7	29	36 (16.6%)	5	8	13 (6.7%)	10
Total		25	868			234 (27.0%)			102 (11.8%)	

Table 2. Numbers of DRD and PDD by Type of Medical Institution  
Abbreviations: DBH, disaster base hospital; DRD, disaster-related death; GH, general hospital; PDD, preventable disaster death.

Origin	Cause	Coastal		Inland		Total
		DBHs	GHs	DBHs	GHs	
Prehospital	Delayed medical intervention	16	5	14	5	40
	Deteriorated environmental conditions in homes and emergency shelters	10	2	6	1	19
	Insufficient support for vulnerable people	3	1	3	2	9
	Cessation of treatment for chronic disorders	3	2	1	2	8
	Delayed decision by health care professional regarding the need for hospitalization	2	2	0	2	6
	Delayed rescue	0	0	1	1	2
	Lack of prevention and education	1	1	0	0	2
	Cessation of regular medication	2	0	0	0	2
	Insufficient means of transport (for patients requiring hospitalization)	1	0	0	0	1
	In-hospital	Insufficient medical resources	9	13	3	4
Disrupted lifelines		4	13	5	3	25
Scaled-down life sustaining treatment		1	9	0	0	10
Shortage of manpower		6	0	1	0	7
Inadequate medical care		1	0	1	1	3
Post Hospital	Lack of capacity for transport out of the area	1	1	3	2	7
	Lack of capacity for transport within the area	0	2	0	1	3

Table 7. Causes of PDD (Some Overlap)  
Abbreviations: DBHs, disaster base hospitals; GHs, general hospitals; PDD, preventable disaster death.

PDDは沿岸を中心に存在し、原因として、沿岸では医療物資不足、医療介入の遅れ、ライフラインの途絶、避難所の環境/居住環境悪化が多く、内陸では医療介入の遅れが最多であった。



朝日新聞 2016年2月25日 一面トップ

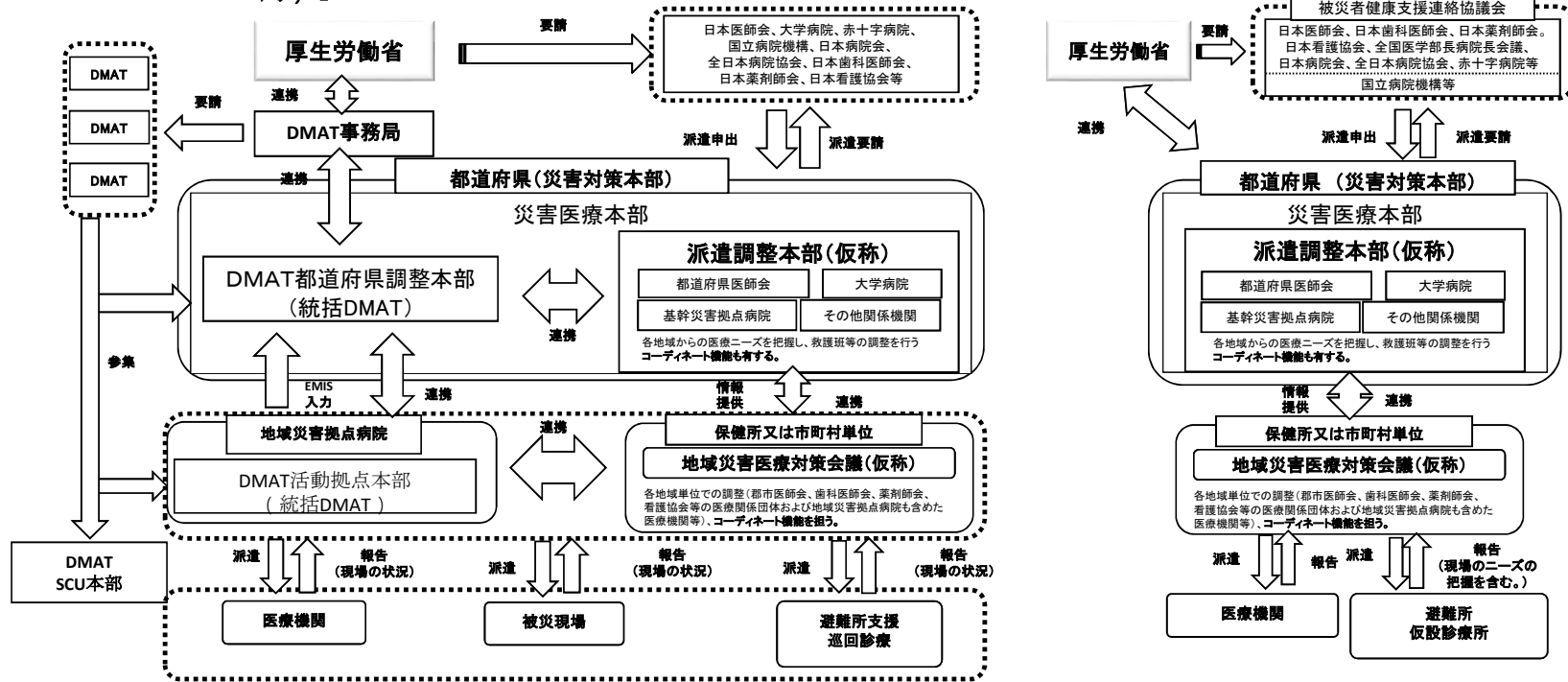
### 亜急性期活動戦略：課題と対応策

- DMAT活動期間の見直し
  - 従来48~72時間を主な想定としていた。
  - 大規模な震災時には急性期ニーズの継続、支援の遅れが想定される。
  - 迅速性を維持しつつ、1~2週間をカバーできる体制の検討が必要。
- 亜急性期への指揮系統引き継ぎ体制の構築
  - 亜急性期以降の指揮系が明確でなかったところがある。
  - 災害医療コーディネーター、派遣調整本部の設置

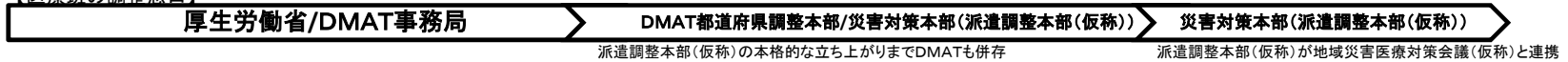
# 今回の震災を踏まえた急性期から中長期にわたる医療提供体制の考え方

【超急性期（～48時間）～移行期（～約5日間）】

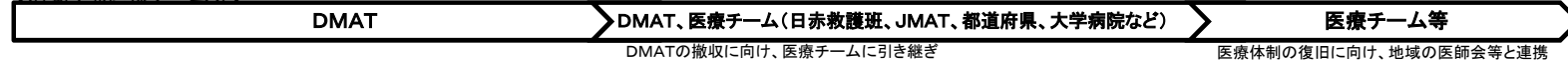
【中長期～】



【医療班の調整窓口】



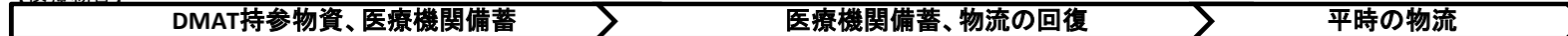
【活動する医療チーム等】



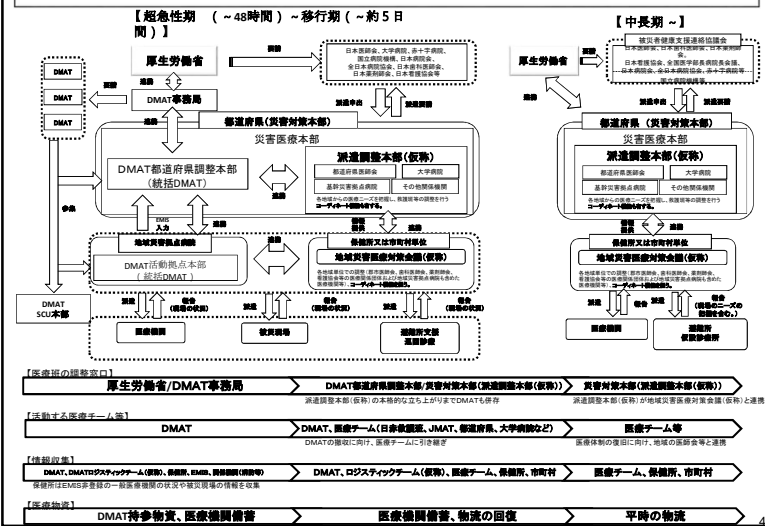
【情報収集】



【医療物資】



## 今回の震災を踏まえた急性期中長期にわたる医療提供体制の考え方



## 災害医療コーディネーター

- 阪神・淡路大震災(95年)後、96年に兵庫県で制度化。97年より研修を実施した。
- 中越地震(04年)では、医療救護班の調整役を定めていなかったため、避難所等で混乱が生じた。06年に改訂した「新潟県災害時医療救護活動マニュアル」において、災害医療コーディネーター(保健所長)を設置した。
- 中越沖地震(06年)では、医療チームの調整等、災害医療コーディネーターが活躍した。

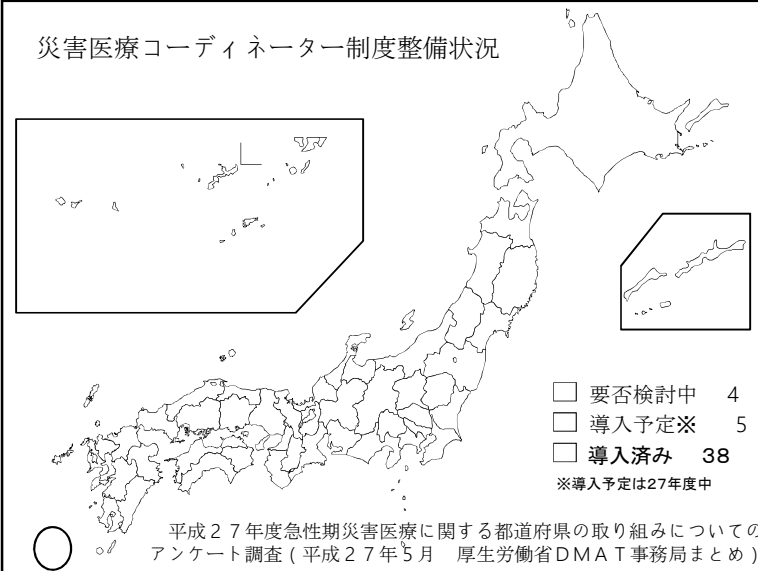
## 災害医療コーディネーター

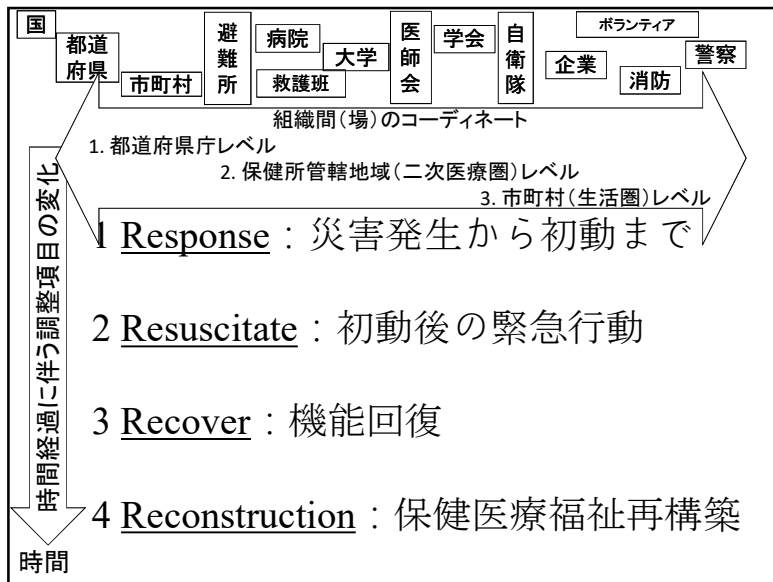


- 東日本大震災では被災県庁へ災害医療の専門家が入り、様々な調整を行なった。
- 地域では、宮城県災害医療コーディネーターを中心とした石巻合同救護チームの活動が注目を浴びた。



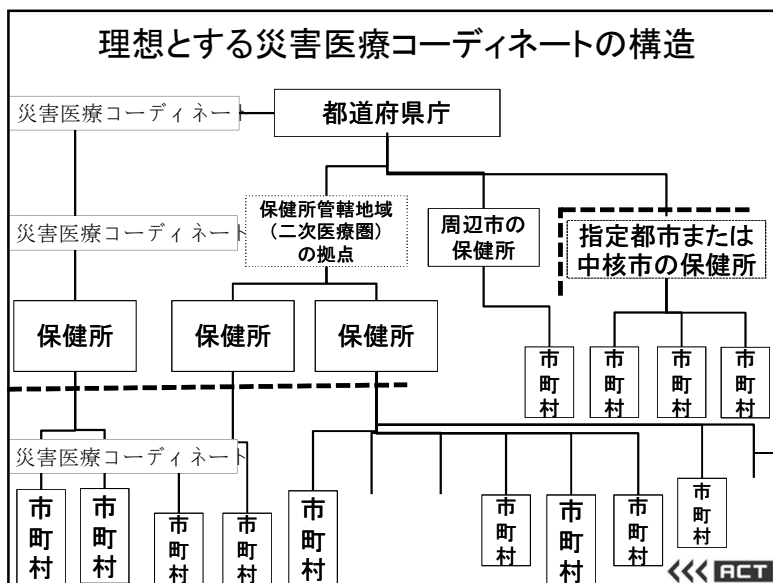
## 災害医療コーディネーター制度整備状況





### 災害医療におけるコーディネートの目的

- 1 被災地における人命救助と緊急(救急)医療体制の構築
- 2 医療の継続と健康管理
  - 平時の医療需要への対応(救急医療、慢性疾患等)
  - 災害時要援護者への対応(妊産婦、在宅医療、機器依存治療、リハビリ、生活機能維持等)
  - 環境悪化に伴う疾病要因への対応と疾病予防(感染症、肺炎、深部静脈血栓、生活不活発病等)
- 3 保健医療福祉サービス(体制)の回復



### 地域災害医療連携会議

**設置趣旨**

- ・ 地域特性に応じた具体的な方策を検討
- ・ 二次保健医療圏を単位に創設

**運営方法**

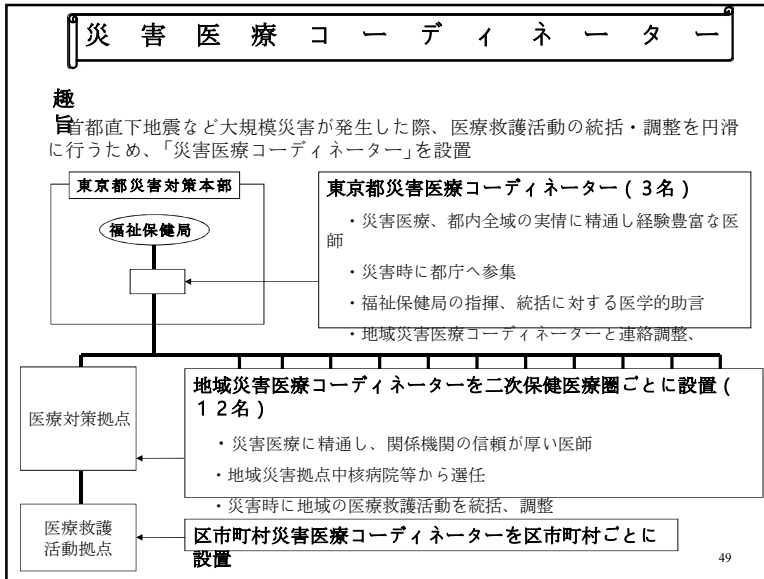
地域災害拠点中核病院(※基幹病院含む)を中心に行う

**検討事項**

- ◆ 災害時における関係機関との情報の共有化
- ◆ 発災直後から中長期における医療救護活動の具体的な実施体制
- ◆ 地域災害医療コーディネーター〔仮称〕の具体的な取組等
- ◆ 医薬品や医療資器材等の具体的な供給体制 など

**構成**

地域災害拠点中核病院、災害拠点病院、その他病院代表、地区医師会、地区歯科医師会、地区薬剤師会、区市町村、保健所、警察、消防 など



## 3.11の2つの大きな教訓！

- ・ 如何にシームレスな医療支援を行うか？
- ・ パブリックヘルスを如何に早く提供するか？

## 3.11 医療と健康福祉との連携

- ・ 亜急性期～慢性期の問題は、急性期から始まっている
  - 健康福祉のニーズは、超急性期からある
- ・ パブリックヘルスが立ち遅れた
  - 生活環境・衛生環境をチェックする体制が必要
- ・ 災害弱者への支援が遅れた
  - 高齢者、慢性疾患(処方箋)、透析患者
- ・ 生活不活発病への対応が遅れた

十分な備えをしてこなかったことは、やはり出来なかった。





## トイレも変わらない



学校のトイレ (阪神淡路大震災<sup>1)</sup>)



学校のトイレ (東日本大震災)



使えなくなった屋外仮設トイレ (阪神淡路大震災<sup>2)</sup>)



使えなくなった屋外仮設トイレ (東日本大震災)

1), 2) 震災時のトイレ対策のあり方に関する調査研究委員会

## 食事・栄養



被災2か月後避難所 炭水化物のみ、タンパク、ビタミン少ない

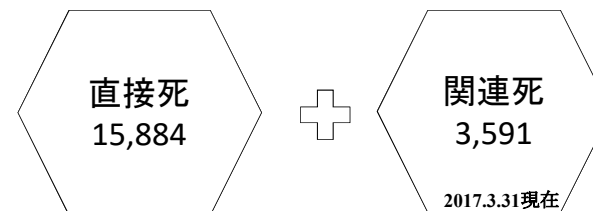
## スフィア・プロジェクト

- 災害時に人権を守るための最低限の必要条件を述べている
- 途上国での災害支援において重要な公衆衛生に関わるスフィア・プロジェクトは、わが国でも必要性が高かった
  - 避難所の環境
  - プライバシー
  - 食料、水
  - 手洗い、トイレ



## 3.11 災害による死亡

避難者48万人



- 急性期
- 現場
- 外傷・溺水・クラッシュ症候群

- 慢性期
- 避難所・病院・仮設住宅
- 持病悪化
- 廃用症候群 (生活不活発病)

## 震災関連死の原因

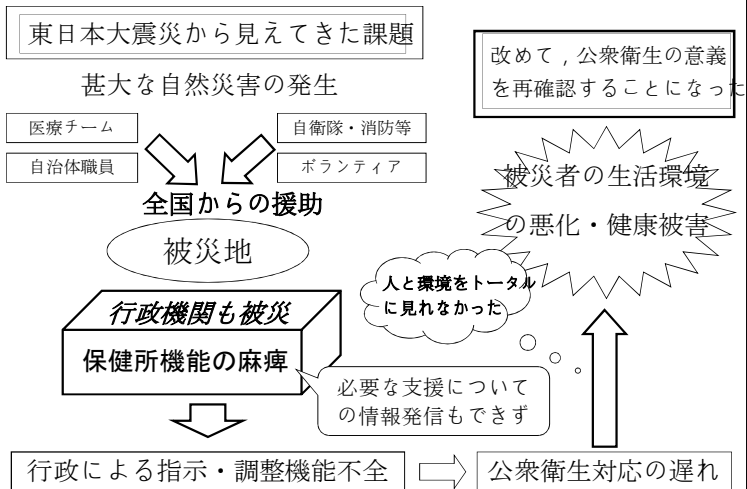
- 避難所等における生活の肉体・精神的疲労 33%
- 避難所等への移動中の肉体・精神的疲労 21%
- 病院の機能停止による初期治療の遅れ等 15%
- 地震・津波のストレスによる肉体・精神的負担 8%
- 病院の機能停止による初期治療の遅れ等 5%
- 原子力発電所事故に伴う肉体・精神的疲労 2%

## パブリックヘルスの立ち遅れ

震災関連死の主な原因は、パブリックヘルスの介入の遅れによるものである。

例えば、食事、トイレ、生活環境、衛生環境、栄養評価、個々のニーズへの対応などである。

## 公衆衛生版DMA T構想の背景



## DHEAT

(Disaster Health Emergency Assistance Team  
災害時健康危機管理支援チーム)

- DHEATは災害発生時に迅速に被災地に入る
- 医療機関の被害状況、被災者の飲料水・食糧・生活環境などの衛生状態、感染症発生などの衛生状態、感染症発生の状況を把握
- 必要な人的・物的支援の確保・供給・配置を行なう公衆衛生チーム

## 阪神・淡路大震災

超急性期 莫大な医療ニーズ  
 急性期 医療ニーズ継続  
 亜急性期 医療ニーズ継続

DMAT

## 東日本大震災

超急性期 大きな医療ニーズなし  
 急性期 医療ニーズ拡大  
 亜急性期 医療ニーズ継続

???

## 平成28年熊本地震



## DMATの初動、要請

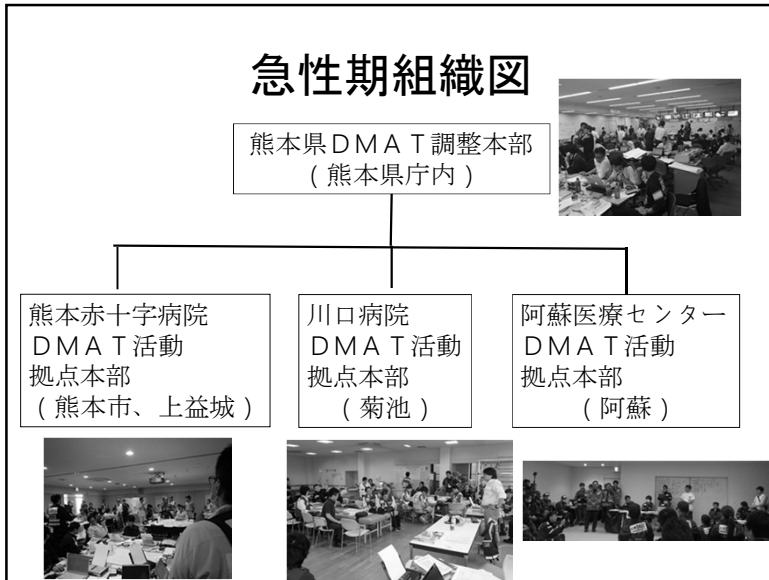
- 4月14日
  - 21:26 前震
  - 21:35 DMAT事務局本部活動開始
  - 22:43 熊本県庁調整本部統括DMAT当庁  
全国DMAT待機要請
  - 23:18 熊本DMAT派遣要請(内閣総理大臣指示)
- 4月15日
  - 00:57 九州DMAT派遣要請
- 4月16日
  - 1:25 本震
  - 4:23 九州、中四国、近畿DMAT派遣要請
  - 13:00頃 DMATロジチーム(関東)派遣要請
  - 16:01 東北、北海道DMAT派遣要請(空路)
- 4月17日
  - 17:55 関東、中部DMAT(空路)、中国(陸路)派遣要請(3次隊)
- 4月19日
  - 12:41 九州、中四国DMAT派遣要請(4次隊)

## DMATの活動

全国 508 班 (隊員数2196名)  
 (派遣の内訳) 熊本県内 416 班 2032 名

自県内 92班 164名

4月23日15時30分待機終了  
 (各本部支援を除き撤収)



## DMATロジスティックチーム

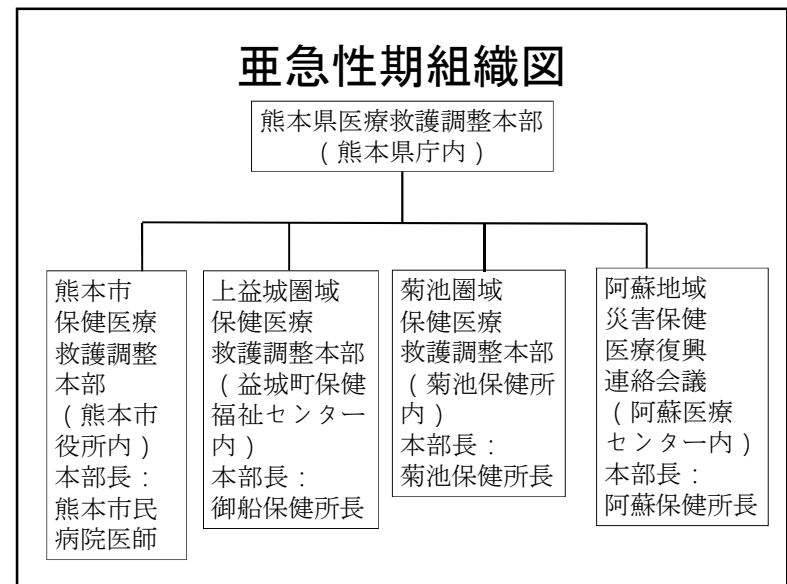
**【任務】**  
DMAT都道府県調整本部等の本部業務において、統括DMAT登録者をサポートする

**【派遣対象者】**  
全都道府県におけるDMATロジスティックチーム隊員養成研修修了者


**【活動場所】**  
熊本県DMAT調整本部(熊本県医療救護調整本部)、菊池保健医療救護活動拠点本部、阿蘇地区災害保健医療復興連絡会議(ADRO)事務局、熊本市役所、御船保健所

- 第1次隊(入間基地参集⇒熊本空港(自衛隊機))  
派遣日:平成28年4月16日(土)  
派遣メンバー:医師7名、調整員8名
- 第2次隊(福岡空港参集(民間機等))  
派遣日:平成28年4月17日(日)  
派遣メンバー:医師3名、看護師3名、調整員6名
- 第3次隊(熊本県庁参集)  
派遣日:平成28年4月19日(火)  
派遣メンバー:医師3名、看護師2名、調整員2名
- 第4次隊(熊本県庁参集)  
派遣日:平成28年4月21日(木)  
派遣メンバー:医師4名、調整員6名
- 追加派遣隊  
派遣日:平成28年4月21日(木)  
派遣メンバー:医師6名、看護師7名、業務調整員14名

84名を派遣



**日本集団災害医学会 (JADM)**  
災害医療コーディネーターサポートチーム



熊本県からの要請に基づき、熊本県内で活動する災害医療コーディネーター及び被災地域の保健所等を支援要員を派遣

第1次隊：4月27日(水)～5月3日(火)  
医師6名、看護師5名、ロジ7名：計18名

第2次隊：5月3日(火)～5月9日(月)  
医師5、看護師5、ロジ3：計13名

第3次隊：5月9日(月)～5月15日(日)  
医師5名、看護師3名、ロジ1名：計9名

第4次隊：5月15日(日)～5月21日(土)  
医師4名、看護師3名、ロジ4名：計11名

第5次隊：5月21日(土)～5月27日(金)  
医師9名、看護師2名、調整員6名

追加派遣隊：医師21名、看護師4名、調整員14名：計39名

**107名**を派遣



**日本集団災害医学会 (JADM)**  
災害医療コーディネーターサポートチーム




活動場所：熊本県庁、熊本市役所、御船保健所、菊池保健所、阿蘇医療センター 等

主な活動：

- 熊本県医療救護調整本部における本部業務サポート
- 医療情報の収集、課題抽出
- 熊本県内の救護班の活動調整
- DVT対策チームのフォローアップ
- 避難所アセスメントのフォローアップ
- 感染症対策チームのサポート
- Aso Disaster Recovery Organization (ADRO)の業務サポート
- JMATリエゾンと協働で阿蘇地区でのJMAT活動調整
- 長崎大学のICTチーム監修のADRO-ICTマニュアル配付に関する調整
- ADROの阿蘇保健所移設に向けての保健所内スペースの確保
- 大分大学DVT対策チームの慢性期フォローアップの調整



**コーディネーター連絡会議の実施**  
**多職種連携**



災害医療コーディネーター

DMATロジチーム

看護協会

県担当

保健所長

DPAT

医師会

JMAT

J R A T

薬剤師会

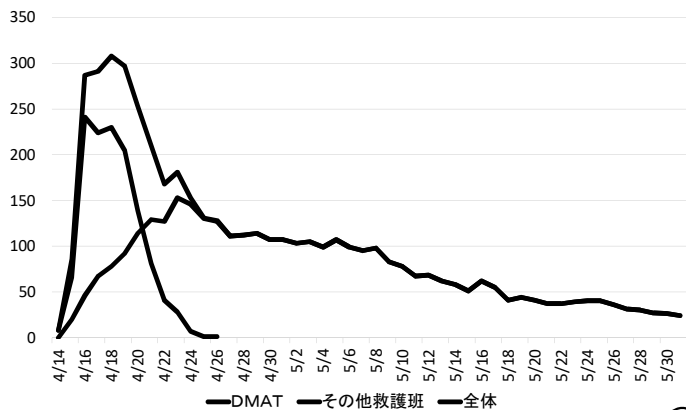
N H O

71

**医療救護班の活動状況**

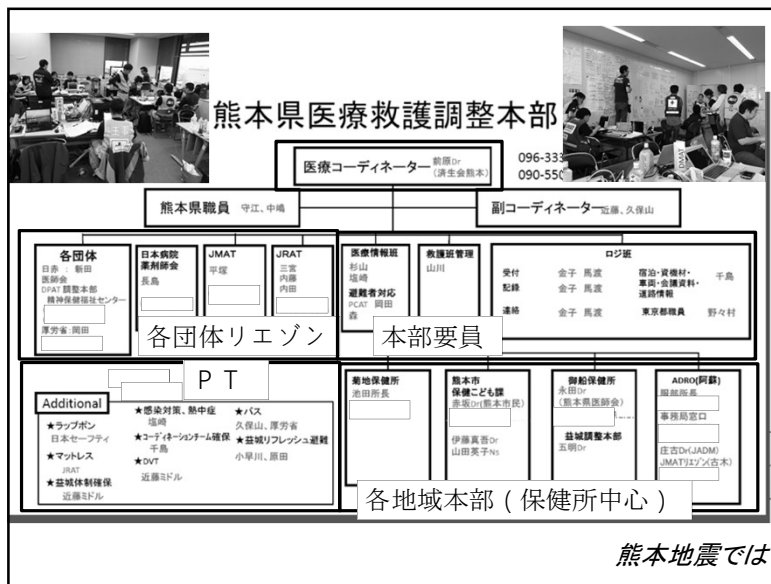
団体	活動期間	総チーム数	総人数	主な活動場所
DMAT	4/14～4/23	466	2071	阿蘇、御船、菊池、熊本市
DMATロジスティクチーム	～5/21	19	84	
日本集団災害医学会	4/27～6/3	24	87	
日赤救護班	4/14～6/2	339	1894	阿蘇、御船、熊本市
知事会救護班	4/21～5/17	199	1041	阿蘇、御船、菊池、熊本市
JMAT	～活動中	367	1578	阿蘇、御船、菊池、宇城、熊本市
JRAT	4/16～活動中	386	1329	阿蘇、御船、菊池、宇城、熊本市
DPAT	4/15～活動中	-	-	阿蘇、御船、菊池、熊本市
国立病院機構医療班	4/15～5/10	25	125	阿蘇、御船、熊本市
HuMA	5/5～5/26	3	19	阿蘇市
TMAT	4/15～4/26	35	107	南阿蘇村、御船町
国境なき医師団	4/18～5/4	-	-	南阿蘇村
AMDA	4/15～5/6	13	55	益城町
JCHO	4/21～5/6	7	38	菊池、熊本市西区
AMAT	4/15～4/28	11	43	益城町、熊本、宇城市
合計			1894	8471

## DMATから救護班への変遷

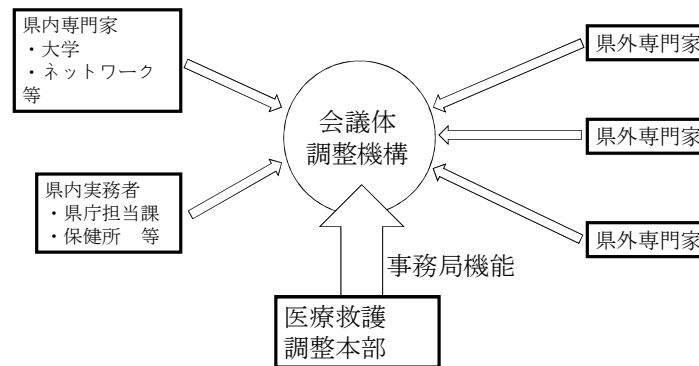


## 熊本地震医療活動の成果

- DMATロジスティクスチーム、日本集団災害医学会コーディネートサポートチームが派遣され、急性期から指揮系統を立ち上げ、亜急性期まで継ぎ目なく連続させることができた。
- 亜急性期において、様々な保健医療福祉にかかわる支援チームの調整体制が県、二次医療圏、市町村のレベルで確立できた。



## 各プロジェクト(DVT、感染症、熱中症等)について



## DVT対策

- 応急危険度診断の促進
  - 4月30日に全て終了し、49378件中29512件を危険・要注意と判定
- 避難所過密対策
- JRATによる体操指導
- チェックリストを用いたハイリスク群のスクリーニング
- 弾性ストッキングの配布と生活指導
  - 8100足配布
- 下肢静脈エコーによる潜在的エコノミークラス症候群患者のサーベイランス(KEEPプロジェクト)
  - 総数として実施2158名、検出208名、うち58名が医療機関を受診。
- 医療救護班のポータブルエコー携行
  - 貸し出し
  - 周知

## 感染症対策

- 体制構築
  - 保健所、県内ICT、県外ICTとの連絡体制を構築し、感染症に対して迅速に対応できるようにした。
- 感染予防
  - 保健師による、巡回、注意喚起、環境確認、早期受診の勧め
  - 環境整備
    - ラップボンの設置(293台設置・5/20時点)
    - 大津のホンダ技研避難所に対し、炊き出しを中止とし、弁当配布とした
- 感染症の把握
  - 災害時診療概況報告システム(J-SPEED)による診療実績モニター
  - 避難所スクリーニング
  - 保健師、ICTによる巡回・報告
  - 日報による県庁健康危機管理課での把握
- 対応・対策
  - ノロウイルス対応:ICT派遣、迅速診断キットの調達、提供
  - 避難所での感染症患者発生時の対応方針の周知
  - 避難所における隔離方法:トレーラーハウス、ダンボールハウスの確保、設置

## 感染管理 (4/20~)



### 【県庁窓口】

熊本県感染管理ネットワーク  
熊本大学、熊本赤十字病院  
厚労省感染症担当  
防衛省陸上幕僚監部衛生部  
熊本県健康福祉部医療政策課  
熊本県医療救護調整本部

### 【実働】

熊本県内医療機関、救護班、自衛隊ICT  
長崎大学、鹿児島大学、神戸大学、  
熊本整形外科、さくら総合病院、  
日本環境感染学会、災害医療ACT研究所  
PCAT

熊本県災害対策本部資料をもとに森野一頁が作成

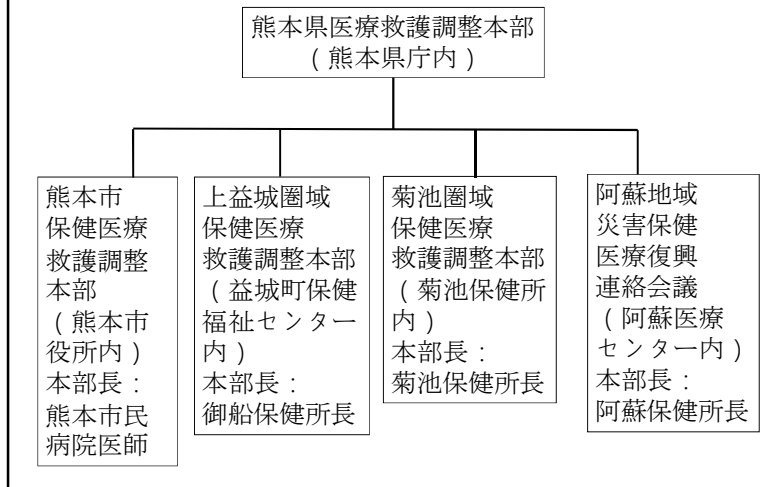
## 熱中症対策

- 熱中症予防
  - 環境整備(クーラー、換気設置)
  - 熱中症計の設置(500個以上)
  - うちの配布(15630枚) 済
  - 保健師巡回による指導・啓蒙活動中
- 熱中症発生時の備えについて
  - 保健師巡回(午前1回、午後1回)による指導、
  - 経口補水液(OS-1)の配備・配布、
  - 保健師・避難所管理者へ、熱中症注意のアナウンス、水分摂取励行などについての指針を作成し、健康づくり推進課へ周知を依頼。  
(熊本県 熱中症の予防と対策についての指針Ver1)
- 熱中症、経口補水液(OS-1)への正しい理解のための啓蒙
  - 熱中症チェックシートならびに経口補水液(OS-1)の適応・飲み方を記載した資料を作成し、配布。
- テント避難者の熱中症予防の対応に関して
  - 警戒レベルに達した段階で、管理者の方もしくは保健師を通じてアナウンスする。
  - テントでの予防方法を提示
  - 蚊対策方針の提示

## 関係機関との連携：保健医療分野

- 日赤、JMAT
  - スクリーニングの分担
  - 救護所診療の分担
- 小児周産期リエゾン
- DPAT
  - 急性期：病院避難
  - 亜急性期：心のケア対策（行政職員を含む）
- JRAT
  - 避難所環境整備、福祉避難所開設など
- 各職種団体（薬剤師、看護師、栄養士など）

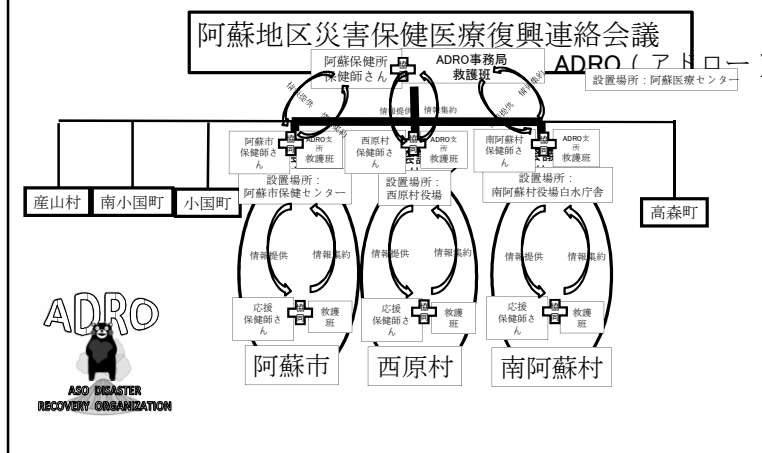
## 亜急性期組織図



## 阿蘇医療センター活動拠点本部 阿蘇地域災害医療復興連絡会議(ADRO)

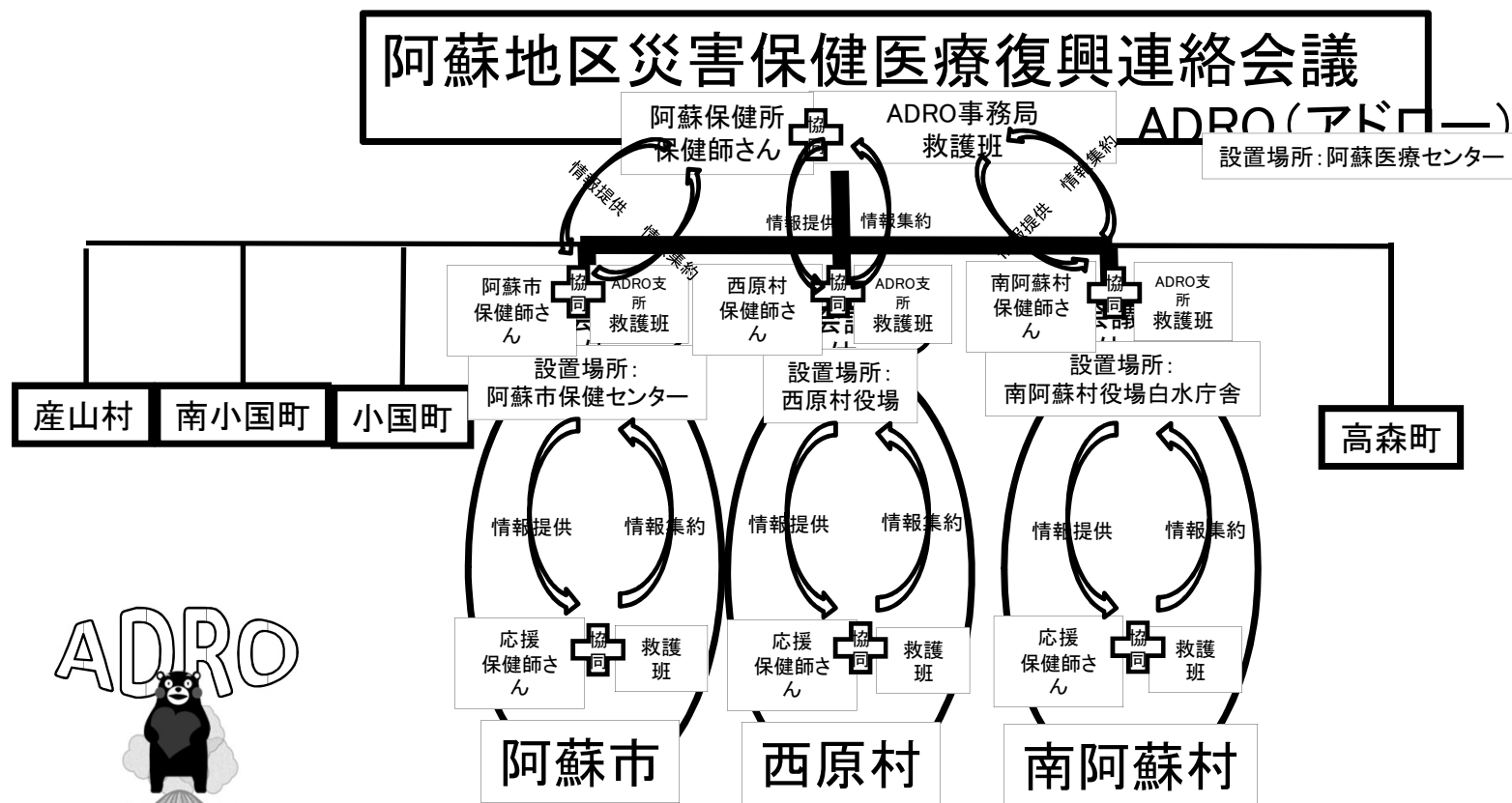


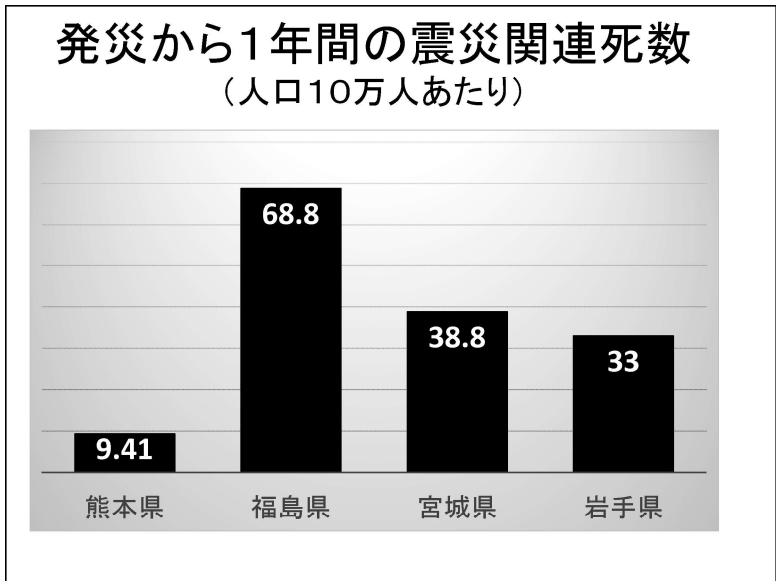
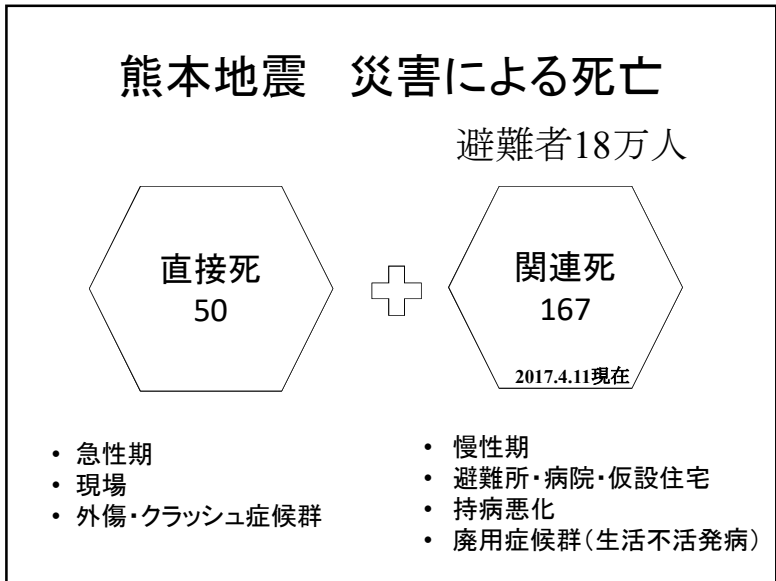
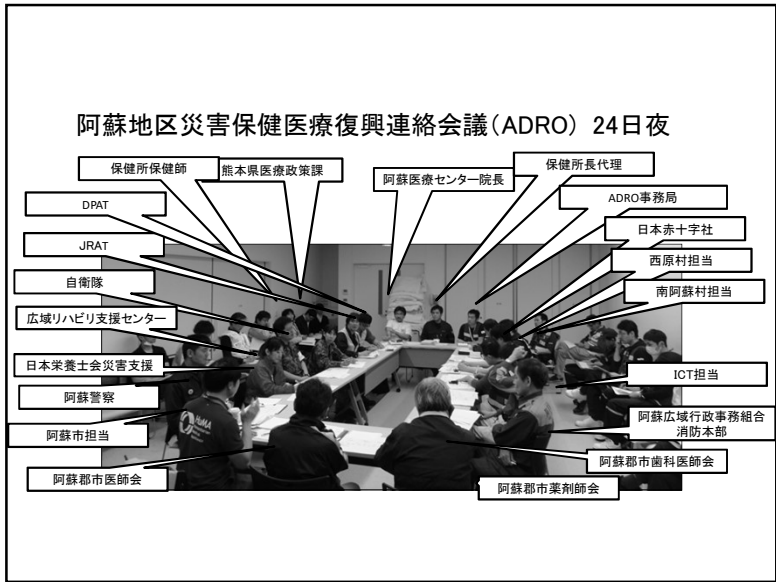
## 阿蘇医療センター活動拠点本部 阿蘇地域災害医療復興連絡会議(ADRO)





# 阿蘇医療センター活動拠点本部 阿蘇地域災害医療復興連絡会議(ADRO)



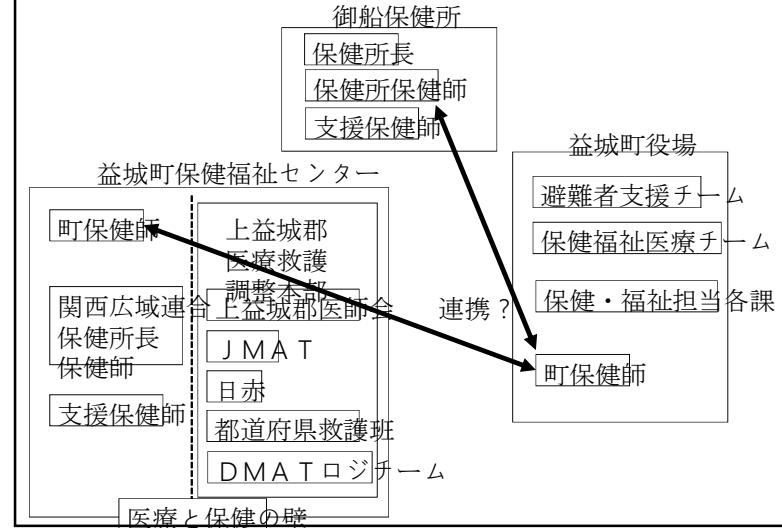


## 熊本の教訓

- 指揮系統について
  - 都道府県レベルで、当初からのDMAT調整本部を包摂した、医療救護の調整本部の設置
  - 地域レベルで、早期から市町村、保健所にリエゾンの派遣
- 医療と保健の更なる合体

89

## 上益城地域の受援、支援



## 大規模災害時の保健医療活動に係わる体制の整備について (平成29年7月5日厚生省発出)

科発0705第3号  
医政発0705第4号  
健発0705第6号  
業生発0705第1号  
障発0705第2号  
平成29年7月5日

各都道府県知事 殿

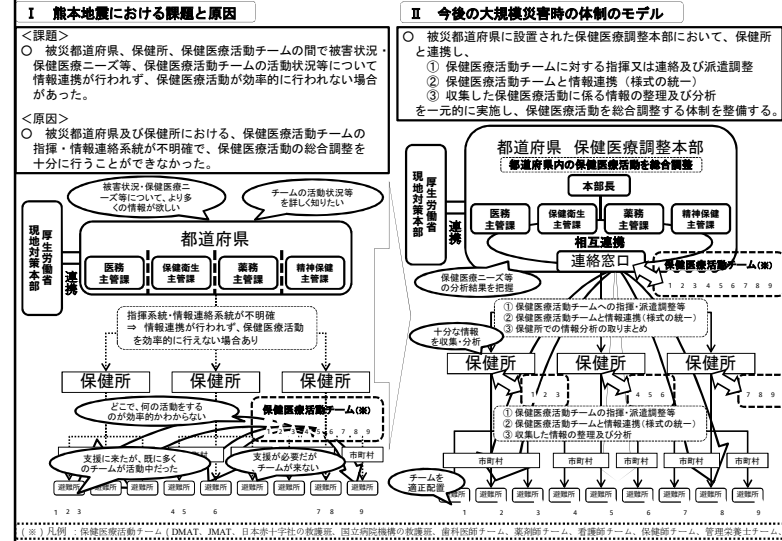
厚生労働省 大臣官房厚生科学課長  
医政局長  
健康局長  
医薬・生活衛生局長  
社会・福祉局参事保健福祉部長  
(公印省略)

### 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

大規模災害時の被災者に対する保健医療活動に係る体制については、これまで、「災害時における医療体制の充実強化について」(平成24年3月21日医政発0321第2号厚生労働省医政局長通知、以下「平成24年医政局長通知」という。)等により整備がなされ、救護班(医療チーム)の派遣調整等については平成24年医政局長通知に基づく派遣調整本部、被災都道府県における保健衛生活動を行う保健師チーム等の派遣調整については各都道府県の担当課が行ってきたところである。

平成28年熊本地震における対応に関して、内閣官房副長官(事務)を座長とする平成28年熊本地震に係る初動対応検証チームにより取りまとめられた「初動対応検証レポート」(平成28年7月20日)において、医療チーム、保健師チーム等における情報共有に関する課題が指摘され、今後、「被災地に派遣され

## 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



# 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

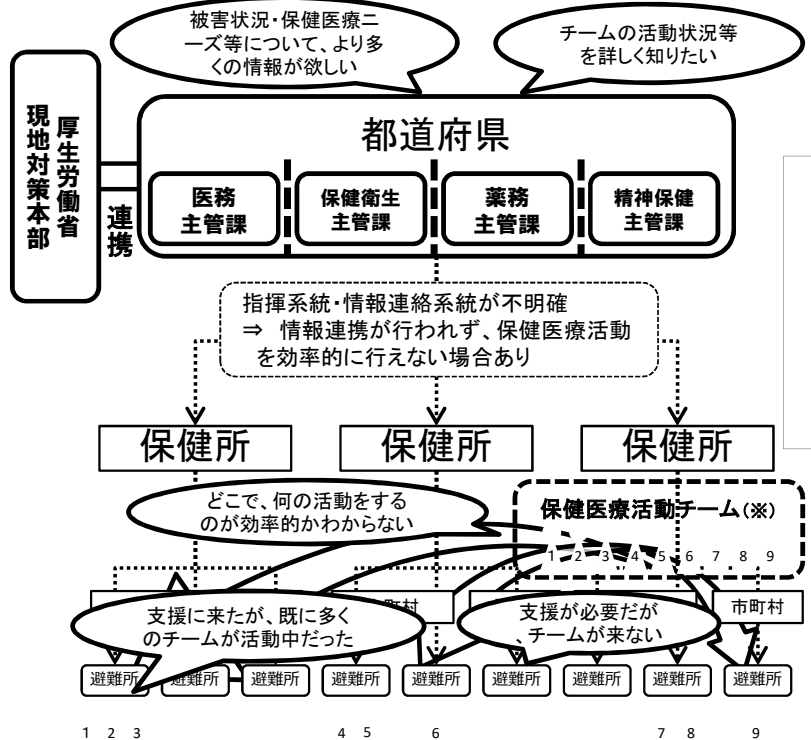
## I 熊本地震における課題と原因

<課題>

- 被災都道府県、保健所、保健医療活動チームの間で被害状況・保健医療ニーズ等、保健医療活動チームの活動状況等について情報連携が行われず、保健医療活動が効率的に行われない場合があった。

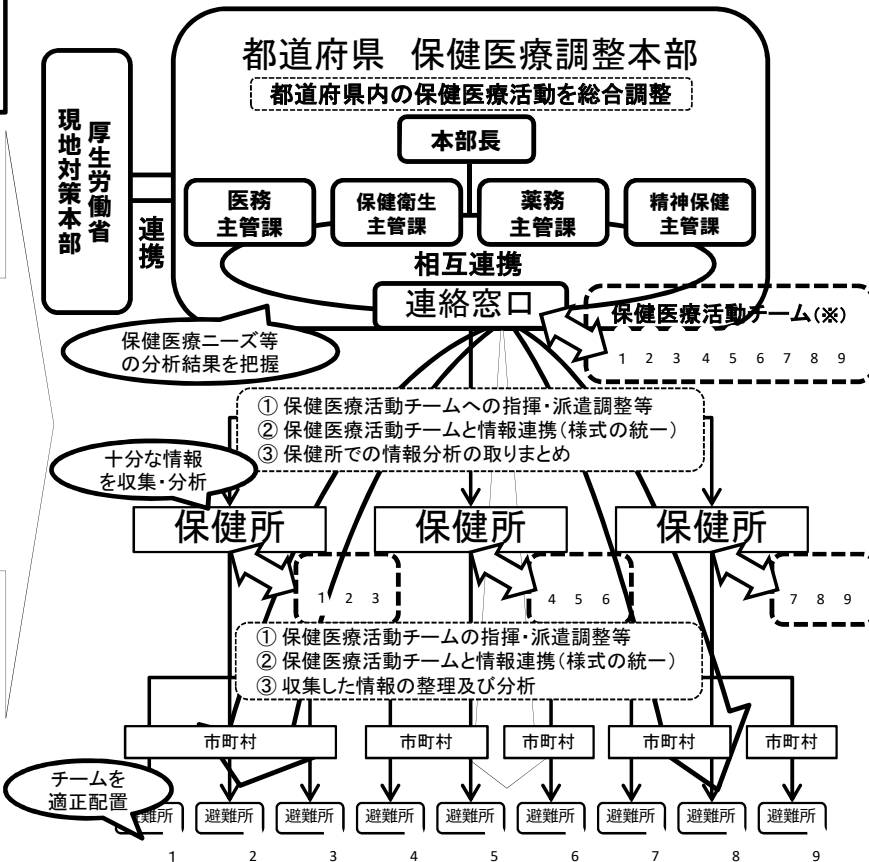
<原因>

- 被災都道府県及び保健所における、保健医療活動チームの指揮・情報連絡系統が不明確で、保健医療活動の総合調整を十分に行うことができなかった。



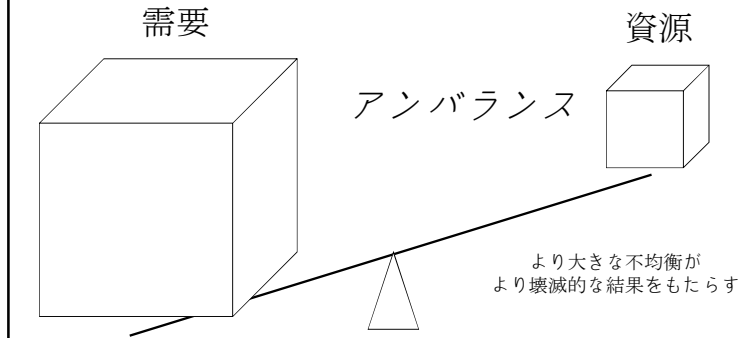
## II 今後の大規模災害時の体制のモデル

- 被災都道府県に設置された保健医療調整本部において、保健所と連携し、
  - ① 保健医療活動チームに対する指揮又は連絡及び派遣調整
  - ② 保健医療活動チームと情報連携（様式の統一）
  - ③ 収集した保健医療活動に係る情報の整理及び分析を一元的に実施し、保健医療活動を総合調整する体制を整備する。

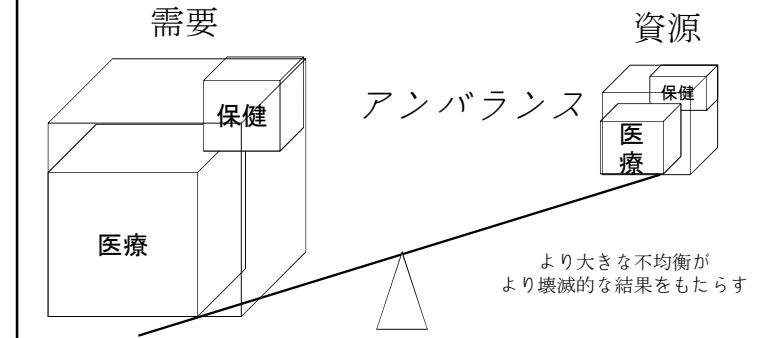


(※) 凡例 : 保健医療活動チーム (DMAT、JMAT、日本赤十字社の救護班、国立病院機構の救護班、歯科医師チーム、薬剤師チーム、看護師チーム、保健師チーム、管理栄養士チーム、DPAT等)

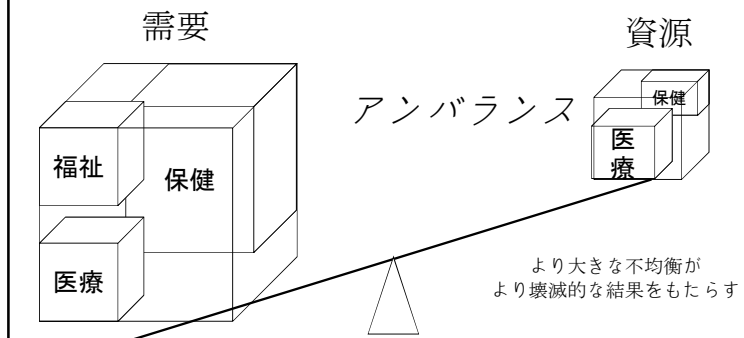
## 災害では



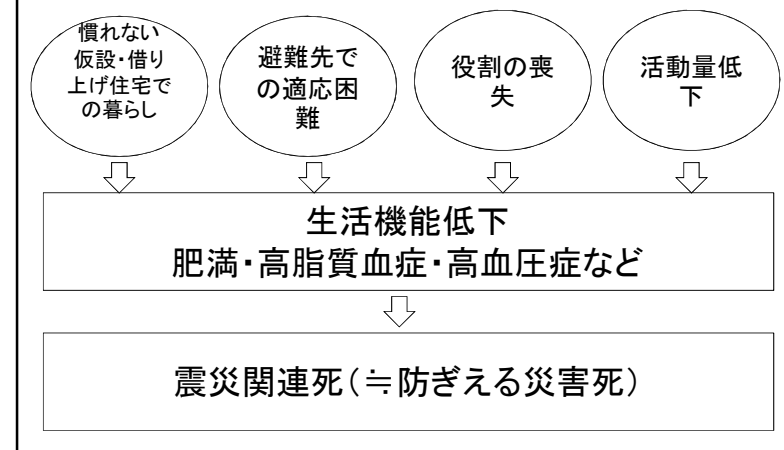
## 災害では



## 災害では



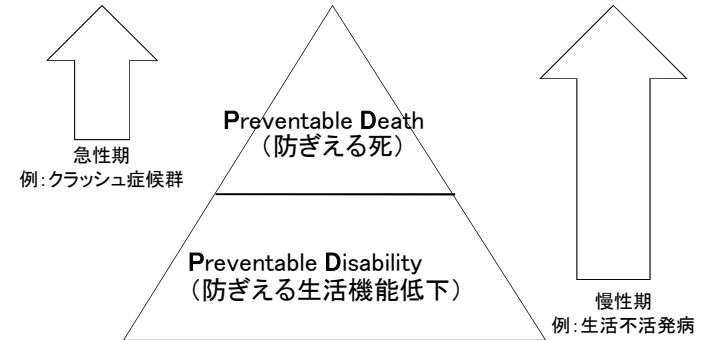
## 生活機能低下と震災関連死



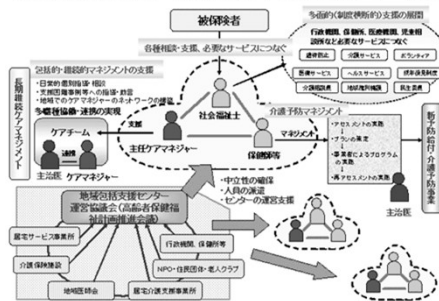
## 生活不活発病対策

- 生活不活発病は暮らしそのものの問題
  - 運動をすることだけで解決するものではない
  - 運動をさせることだけで満足していないか
- 住民の社会参加・役割づくり
- 支援するもの、されるもの関係からの脱却
  - 住民主体性の尊重
- 急性期から生活機能低下を意識しているか
- まだ見ぬ住民こそ真の高リスク

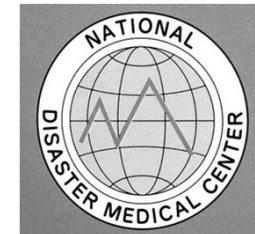
## 災害時：2つのPD



地域包括支援センター(地域包括ケアシステム)のイメージ図



ご清聴ありがとうございました。



## 災害関連死を防ぎために 要援護者の見落としをなくす

- 標準災害診療記録
- J-SPEED(災害時診療概況報告システム)
- 避難所アセスメントシート

支援者が標準的ツールを使用することにより見落としを防ぐ  
情報一元化

## 災害診療記録の標準化に向けた動向

(2011年9月～東日本大震災を踏まえて実現された関係者協働)

- 災害時の診療録のあり方に関する合同委員会

委員長 小井土雄一

- 日本医師会
- 日本集団災害医学会
- 日本救急医学会
- 日本診療情報管理学会・日本病院会
- 国際協力機構JICA



▶ 標準化の対象:

- ① (記録)カルテ..... 災害診療記録
- ② (報告)疾病集計による概況報告.. J-SPEED
- ③ (データ)電子様式..... DPC様式

**A3二つ折り→A4サイズ**

↑表紙  
1ページ目

↑裏表紙  
4ページ目

見開き→  
2,3ページ目

## 災害診療記録とのセット運用

J-SPEED: 災害時診療概況報告システム

- 医師はチェックボックス記載のみ
- ロジがまとめて記載・集計

## 標準災害診療記録の使われ方 (熊本市)

- 熊本保健所に収集された災害診療記録は、984件であった。
- 救護チームの活動初期のみ標準フォーマットが使われなかった時期があった。
  - 標準フォーマット使用率883/984(89.7%)
    - 日赤フォーマット:42
    - 北九州市医師会フォーマット:36
    - 不詳フォーマット:19
- なお、健康相談票は診療記録としてカウントしていない。

災害時の診療録のあり方に関する合同委員会(牧原真治)

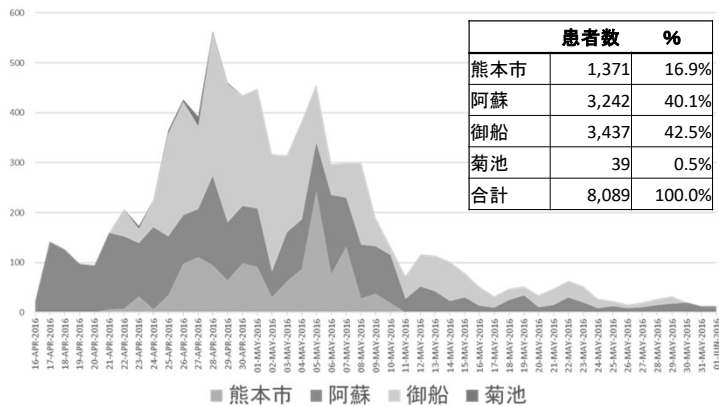
## 熊本地震2016

- J-SPEED国内初運用
- 各災害医療チームはJ-SPEED日報様式(紙)を各地区本部に提出、同本部で一括して電子化・集計



- 電子入力はGoogle Formを利用(県下4地区で個別に作業し統合)
- 日報の作成は連日、産業医科大学がオフサイトで支援(一部地区)

## JSPEEDに基づく医療救護班診療患者数推移



\* 合計1828件のJSPEED報告に基づく(2016年4月16日~6月1日)

久保達彦(産業医科大学)

107

## J-SPEED

### 災害時診療概況報告システム J-SPEEDレポート・フォーム(Ver1.1)

報告元	【所属(職種・科室)】 【報告者(氏名)】 【報告日(年)】 【報告時刻(時)】 【報告時刻(分)】	【報告時間(報告者への連絡方法)】 【電子メール】 【携帯電話】 【FAX】 【郵便】
特記メモ	【災害発生時刻】 【災害発生場所】 【災害発生規模】 【災害発生状況】	

※記入報告: 症例別にまず該当する年齢・性別区分(縦軸)を決定したのち、該当する症候群(横軸)全てをカウントしていく(死亡例は性別と主因のみ)  
※記入方法: 連日、該当症候群・健康事象数をチーム別に集計し対象本部等に報告するよう努めらる。

No	症候群/健康事象	0歳		1-9歳		10-74歳		75歳以上		妊婦		合計
		症例	死亡	症例	死亡	症例	死亡	症例	死亡	症例	死亡	
1	性別/受診者数	1	男	2	女							
3	重症度	4	中等度(17-19歳)	5	軽症	6	軽症	7	軽症	8	軽症	
9	外傷/環境障害	10	外傷	11	環境障害	12	外傷	13	環境障害	14	外傷	
15	高血圧症	16	高血圧症	17	高血圧症	18	高血圧症	19	高血圧症	20	高血圧症	
21	メンタル	22	メンタル	23	メンタル	24	メンタル	25	メンタル	26	メンタル	
27	公衆衛生	28	公衆衛生	29	公衆衛生	30	公衆衛生	31	公衆衛生	32	公衆衛生	
33	追加症候群	34	追加症候群	35	追加症候群	36	追加症候群	37	追加症候群	38	追加症候群	

**日本版SPEED(J-SPEED)**

- ✓ 男・女を追加、患者数を把握可能に
- ✓ 高齢者年齢区分を追加
- ✓ 緊急メンタルケアニーズ(自殺企図等)
- ✓ “災害関連性なし”による撤退判断支援

108



## メンタルヘルスケアニーズ覚知

20	災害ストレス関連諸症状	不眠、頭痛、めまい、食欲不振、胃痛、便秘等
21	緊急のメンタル・ケアニーズ	自殺企図、問題行動、不穏

- ◆ D P A T 河篤讓先生による東日本大震災の経験を踏まえた2段階の設計

### ●【緊急のメンタルヘルスケアニーズ】(アラート)

- 少なくとも4件の自殺企図が覚知されDPATが即日介入
- 累計61件の報告

### ●【災害ストレス関連諸症状】(概況把握)

- 災害ストレス関連諸症状での受診者割合は徐々に減少

期間	災害ストレス関連諸症状
4/16~4/24	16.5%
4/25~5/1	11.3%
5/2~5/8	10.7%
5/9~5/15	9.9%
5/16~5/22	10.0%
5/23~6/1	9.3%

勝因  
健康事象アイテムと  
支援組織の事前同定

## ノロウイルス感染症集団発生への検知

日付	全患者数	消化器感染症患者数				合計
		阿蘇	菊池	豊本市	御船	
16-APR-2016	23					0
17-APR-2016	142	1				1
18-APR-2016	127	4				4
19-APR-2016	98	1				1
20-APR-2016	95	7				7
21-APR-2016	160	11		2		13
22-APR-2016	207	13		2	2	15
23-APR-2016	173	11	1	2	1	15
24-APR-2016	226	9			2	11
25-APR-2016	365	7	1	1	4	13
26-APR-2016	427	6		2	5	13
27-APR-2016	392	4		3		7
28-APR-2016	563			7	7	14
29-APR-2016	460	1			1	2
30-APR-2016	435	1		1	2	4
01-MAY-2016	448			3	4	7
02-MAY-2016	317				1	1
03-MAY-2016	315	1		1	1	3
04-MAY-2016	384	1				1
05-MAY-2016	467	2		1		3
06-MAY-2016	297	3			2	5
07-MAY-2016	299			1		1
08-MAY-2016	300	1			2	3
09-MAY-2016	190					0
10-MAY-2016	132					0
11-MAY-2016	73					0
12-MAY-2016	116	2				2
13-MAY-2016	114					0
14-MAY-2016	102				3	3

- ✓ ノロウイルスの兆候が検知された避難所に対して消毒剤を配送・配備(県庁医療政策課による対応)
- ✓ 迅速な対応より大規模なアウトブレイクは回避された。

## J-SPEEDによる医療概況の可視化

熊本県庁 医療救護調整本部 J-SPEED日報より

### 患者数の推移

全県	日付 ※平日日曜	J-SPEED		
		患者数	報告件数	平均値
全県	07-MAY-2016	299	43	6.2
	08-MAY-2016	300	38	7.9
	09-MAY-2016	190	33	4.4
	10-MAY-2016	132	39	3.4
	11-MAY-2016	73	19	3.8
	12-MAY-2016	116	18	6.4
	13-MAY-2016	114	19	6.0
	14-MAY-2016	102	7	14.6
	15-MAY-2016	79	6	13.2
	16-MAY-2016	52	6	8.7
	17-MAY-2016	31	5	6.2
	18-MAY-2016	48	6	8.0
	19-MAY-2016	24	5	4.8

- 【平均値】= 患者数/報告件数 (一診療拠点あたりの一日の平均患者数)
- ✓ 医療チームの数が変動するなかで医療需給をモニタリング指標と期待

### 災害関連性の推移

全県	日付 ※平日日曜	受診総数 合計	災害関連性 なし	推移 %
	30-APR-2016	435	52	12.0%
	01-MAY-2016	448	74	16.5%
	02-MAY-2016	317	53	16.7%
	03-MAY-2016	315	37	11.7%
	04-MAY-2016	384	64	16.7%
	05-MAY-2016	457	111	24.3%
	06-MAY-2016	297	91	30.6%
	07-MAY-2016	299	67	22.4%
	08-MAY-2016	300	100	33.3%
	09-MAY-2016	190	55	28.9%
	10-MAY-2016	132	36	27.3%
	11-MAY-2016	73	23	31.5%
	12-MAY-2016	116	49	42.2%
	13-MAY-2016	114	34	29.8%
	14-MAY-2016	102	37	36.3%
	15-MAY-2016	79	38	48.1%
	16-MAY-2016	52	24	46.2%
	17-MAY-2016	31	16	51.6%

災害医療チームの撤収時期の判断に貢献(行政官とのエビデンス共有)

## 避難所アセスメントシート

避難所避難者の状況 日報 (共通様式)		活動日 年 月 日	避難所(所属・種別)
避難所活動の目的: ・公衆衛生的立場から避難所での住民の生活を把握し、予測される課題と当該の解決方法、今後の課題と対策を検討 ・個人や家族が被災による健康レベルの低下をできる限り防ぐための生活行動が取れるよう援助する。			
本日の状態			対応・特記事項
配 慮 を 要 す る 人	高齢者	うち65歳以上	人
	妊婦	うち要介護認定者数	人
	産婦	うち妊婦健診受診回数	人
	乳児	人	人
	障害者	うち身体障害者	人
		うち知的障害者	人
		うち発達障害者	人
		うち身体障害者	人
		うち知的障害者	人
		うち発達障害者	人
難病患者	人	人	
在宅介護受援者	人	人	
人工透析者	人	人	
アレルギー疾患児・者	人	人	
服 薬 者 数	服薬者	うち高血圧治療薬	人
		うち糖尿病治療薬	人
		うち向精神薬	人
人物の把握	総数	12名	うち高齢者 1名 障害者 1名

## 大規模災害時の保健医療活動に係わる体制の整備について (平成29年7月5日厚労省発出)

科発0705第3号  
医政発0705第4号  
健発0705第6号  
業生発0705第1号  
障発0705第2号  
平成29年7月5日

各都道府県知事 殿

厚生労働省 大臣官房厚生科学課長  
医政局長  
健康局長  
医薬・生活衛生局長  
社会・健康局長兼保健福祉部長  
(公印省略)

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

大規模災害時の被災者に対する保健医療活動に係る体制については、これまで、「災害時における医療体制の充実強化について」(平成24年3月21日医政発0321第2号厚生労働省医政局長通知、以下「平成24年医政局長通知」という。)等により整備がなされ、救護班(医療チーム)の派遣調整等については平成24年医政局長通知に基づく派遣調整本部、被災都道府県における保健衛生活動を行う保健師チーム等の派遣調整については各都道府県の担当課が行ってきたところである。

平成28年熊本地震における対応に関して、内閣官房副長官(事務)を座長とする平成28年熊本地震に係る初動対応検証チームにより取りまとめられた「初動対応検証レポート」(平成28年7月20日)において、医療チーム、保健師チーム等の間における情報共有に関する課題が指摘され、今後、「被災地に派遣され

## 大規模災害時の保健医療活動に係わる体制の整備について (平成29年7月5日厚労省発出)

- ② 保健医療調整本部及び保健所は、当該保健医療調整本部及び保健所の指揮等に基づき活動を行う保健医療活動チームに対し、避難所等での保健医療活動の記録及び報告のための統一的な様式を示すこと。

この場合において、被災者の診療録の様式については、「災害診療記録報告書」(平成27年2月、災害時の診療録のあり方に関する合同委員会)及びその様式(別添1)を、避難所の状況等に関する記録の様式については「大規模災害における保健師の活動マニュアル」(平成25年、日本公衆衛生協会・全国保健師長会)及びその様式(別添2)を参考とすることが望ましいこと。

(別添1)

### 災害診療記録

項目は、□および必要記入項目です。 年 月 日

トリアージタグ番号	※ 診療科目に該当する 診療科目	トリアージタグ記載者・場所・種類
※ 氏名を記入してください		
メディカルID	性別 <input checked="" type="checkbox"/> 男 <input type="checkbox"/> 女	保険者番号
フリガナ 氏名	記号・番号	
生年月日 性別	※ 年齢不詳の場合は記入不要 年 月 日( )歳	[携帯]電話番号

## 災害ボランティアセンターの実態 機能について

### あらゆる支援者に必要な支援の三原則

全国社会福祉協議会

全国ボランティア・市民活動振興センター 園崎秀治

## 自己紹介

- ◆ 園崎秀治(そのざきしゅうじ)  
全社協全国ボランティア・市民活動振興センター副部長
- ◆ 1994～2005年まで総務部人事担当  
ボランティア活動保険の開発・運用担当も
- ◆ 1999年、台湾中部大震災(死者2,415人、行方不明29人)  
支援のため2度現地入り
- ◆ 2005～2012年までボランティアセンター  
災害担当として中越地震から東日本大震災まで対応  
東日本大震災では自らの住む浦安市も液状化で被災
- ◆ 2012～2014年法人振興部(施設担当)
- ◆ 2014～現在、再度ボランティアセンター

2

- ◆ 災害発生時には、先遣として現地入りし、全国段階での支援の要否確認に入ることが多い。
- ◆ 訪問した災害ボランティアセンターの数は120を数える。
- ◆ 10年にわたって、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)の運営支援者派遣の調整担当として、災害のたびに支援P派遣調整を行う。

#### 《熊本地震での対応》

- ◆ 熊本地震では、社協ブロック派遣と支援P運営支援者の派遣調整を行う。  
支援P運営支援者派遣 約900人/日  
社協ブロック派遣 約6700人/日
- ◆ 現在、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)運営委員。全国フォーラム企画部会委員。
- ◆ 災害ボランティアセンター関連の研修会を企画・実施して、約2500人の受講者を輩出。

3

## 全社協VCの災害時における対応

- ◆ 先遣  
全国的な支援の必要性の見極め(職員による被災地状況確認)
- ◆ 現地災害VC調整  
被災地に設置される災害ボランティアセンターを稼働させるにあたって必要とされる支援について、被災地社協・被災県社協、ブロック幹事県社協との調整
- ◆ 運営支援者による支援調整  
「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)等と連携による「災害VC運営支援者」の調整(支援先や引継ぎソフト等から、支援中のフォローアップ、後方支援として情報共有や情報提供)
- ◆ 資機材・物資支援調整  
災害VC準備にあたっての資機材調整、ボランティア活動に活用できる支援物資の調整(主に支援Pと連携)
- ◆ 広域ブロック派遣調整  
被害が甚大で、被災地のブロックでの支援だけでは対応しがたい際の被災地以外のブロック(広域ブロック)による支援調整(東日本大震災や熊本地震のいわゆるブロック派遣)
- ◆ 情報発信  
設置された災害ボランティアセンター周辺の情報を収集、「被災地支援・災害ボランティア情報」による発信(メール配信、同ホームページ発信)
- ◆ 災害ボランティアセンター以外との連携  
災害VC以外の民間支援セクターとの連携調整(主にJVOADとの連携)
- ◆ マスコミ対応、大臣視察・省庁視察対応、議員・国会質問関係への対応

4

## 今日の話題

### (1) 災害ボランティアセンターによる被災者支援

- ・災害ボランティアセンターの起源
- ・災害ボランティアセンターで行われていること

### (2) 災害ボランティアセンターを支える支援のネットワーク

- ・支援P 運営支援者ならではの役割・機能、「強み」

### (3) 民間被災地支援の更なる広域支援体制

- ・【参考】災害福祉広域支援ネットワーク設置状況
- ・社協ネットワークにおける災害VC支援体制
- ・二つの連携の基軸：支援PとJVOAD
- ・支援P 運営支援者ならではの「強み」、役割・機能

### (4) 被災者中心・地元主体・協働の三原則を踏まえた支援者のあり方

- ・支援P 運営支援者ならではの役割・機能、「強み」

全国域での被災地支援に12年関わって考えた

### (5) 外部支援を行う上での重要なポイント

5

## (1) 災害ボランティアセンターによる被災者支援

### 中規模・小規模な災害は全国各地、毎年無数に発生しています

平成25年		平成26年	
4月13日淡路島震源地地震(兵庫県)	9月2日の竜巻(埼玉県、千葉県)	台風8号	8月15日からの大雨(岐阜県高山市、京都府 福知山市、兵庫県丹波市)
浜松市 地すべり(静岡県)	9月4日の竜巻(栃木県)	7月9日の大雨(山形県南陽市)	7月9日土砂災害(長野県南木曾町)
融雪等に伴う地すべり(山形県)	9月4日の大雨(愛知県)	台風12号	8月19日土砂災害(広島市安佐南区、安佐北区)
7月18日までの大雨(山形県、静岡県)	台風18号(京都府、福井県、滋賀県、三重県、青森県、岩手県)	8月2日からの大雨	(徳島県阿南市・海陽町、高知県 日高村、山口県岩国市・和木町)
7月22日の大雨(山形県、福島県)	9月16日の突風(埼玉県)	台風11号	8月9日からの大雨
7月26日の大雨(岩手県)	台風24号(鹿児島県)	台風11号	(徳島県那賀町、高知県四万十町)
7月28日の大雨(山口県、鳥取県)	台風26号(千葉県、東京都)	8月10日の突風(栃木県)	
7月30日の大雨(新潟県)	2月14日から15日の大雪災害		
8月9日の大雨(岩手県、秋田県)	(山梨県、群馬県、長野県、埼玉 県、東京都、静岡県)		
8月23日からの大雨(鳥取県)			
平成27年		平成28年	
5月29日 口之永 長島島嶼火(鹿児島県)	4月14日 熊本地震(熊本県熊本市・益城町他)	7月5日九州北部豪雨(福岡県朝倉市・東峰村、大分県日田市他)	
9月1日の大雨(長崎県対馬市)	6月20日の大雨(熊本県益城町・宇土市他)	7月22日 秋田県豪雨(大仙市他)	
9月9日関東・東北豪雨(台風18号)	8月	9月17日 台風18号(大分県津久見市・佐伯市他)	
(栃木県、茨城県、宮城県)	台風7号(北海道足寄町)	10月22日 台風21号(三重県伊勢市、和歌山県新宮市、京都府舞鶴市、埼玉県川越市他)	
9月28日 台風21号(沖縄県)	台風11号(北海道)		
	台風9号(埼玉県狭山市他、茨城県 ひたちなか市、北海道旭川市他)		
	台風10号(北海道南富良野町他、岩手県岩泉町他)		
	9月		
	台風16号(鹿児島県垂水市、大分県佐伯市)		
	10月21日鳥取県中部地震(鳥取県倉吉市他)		
	12月22日 糸魚川市大規模火災		



6

## 災害ボランティアセンターの起源と歴史

1995年阪神大震災 「ボランティア元年」

137万7300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

2004年中越地震、10の台風が上陸(同時多発)

被災地域の自治体ごとに社会福祉協議会(社協)が中心となって災害ボランティアセンターが設置されることが一般化

2011年東日本大震災

社協がその運営主体として、全国196箇所まで災害ボランティアセンターが設置

日本の被災地では、災害ボランティア活動を支援する「災害ボランティアセンター」が設置されて、被災者支援が行われることが定着

東日本大震災以降、現在…

災害ボランティアセンターの「公的化」が進む

(地域防災計画への位置づけ、行政との協定、災害対策本部との連動、自治体の要請による設置等。「ボランティア」も、災害対策基本法や防災基本計画に登場)

7

○近隣住民の助け合いが災害により機能しないところを、ボランティアの力を借りて、復旧・復興に向けて、被災者が自立・生活再建することを旨とする。

○ボランティア活動としては、泥かきやガレキ撤去作業のイメージが強いが、被災地では様々な活動が行われている。

○災害ボランティアセンターでは、被災者からの支援ニーズとボランティアの活動をつなぐ他にも、多くの調整が行われている。

○災害ボランティアセンター運営の3原則  
「被災者中心」「地元主体」「協働」の三原則で運営される。

あらゆる支援者に  
当てはまるもの

ボランティア活動を正しく理解するのに欠かせないポイント

- ・「社会的包摂・社会参加促進」
- ・「自主性・自発性・主体性」
- ・「無償制・互酬性」

8

## 近年の甚大な被災地における 災害VCを通じた活動者数

平成29年	平成28年		平成27年	平成26年	
九州北部 豪雨	熊本地震		台風 10号	関東・東 北豪雨	広島土砂 災害
朝倉市	熊本市	益城町	岩泉町	常総市	広島市 (安佐南区・安佐北 区合計)
45,000人	38,000人	36,000人	17,000人	40,000人	42,000人

ボランティア活動が被災地の復旧復興に多大なるマンパワーを提供することが積み重ねられ、被災者のみならず、行政(公助)も、ボランティアや民間支援の力に期待することが増大してきている

9

## 災害ボランティアセンター運営の三原則 「被災者中心」「地元主体」「協働」

全ての支援者  
に当てはまる  
もの

## 災害ボランティアセンターで行われていること(機能)

- 被災状況の把握と行政等、関係機関などとの連絡調整
- 被災者ニーズへの対応: ニーズの受付・相談、被災世帯調査・ローラー作戦の実施、潜在的ニーズの発掘、ボランティアの活動調整、専門機関や被災者支援制度へのつなぎ
- ボランティアの募集: 地元関係者を通じた募集を始め、支援関係者を通じた広域での募集、ホームページ等による募集
- ボランティアのマネジメント: 円滑なボランティア活動への配慮(受付、オリエンテーション、活動調整、ボ安全・健康管理等)
- 様々な支援活動・支援への資源などの調整(資機材の調達・集積や調整)
- 広報: 被災者へ支援活動(センターの存在・活動を依頼できること)の告知、ボランティア募集、マスコミ対応、活動状況の記録・発信
- 運営体制の整備、スタッフ・コーディネーターの調整・苦情対応
- 支援プログラムの開発・活動保険加入のための事務・活動資金の調達
- 庶務や会計・災害VC閉所の検討と生活支援への移行……

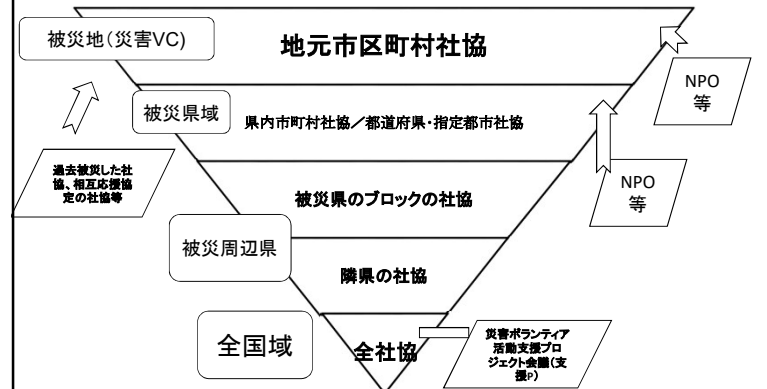
10

## (2) 災害ボランティアセンターを支える支援のネットワーク 災害ボランティアセンターの運営を支援する人

応援スタイル	根拠	派遣者の特徴	育成・研修
地元関係者(V連絡会、災害Vネット、JC等の地元の支援者)	日常から、災害時に応援ができるよう申し合わせなど	地域に精通している 被災直後から支援できる 顔の見える安心感 被災者が多いため人数が不確定 社協組織について必ずしも理解が深くない	地元市町村での訓練等(支援に特化していない)
近隣社協応援	近隣からの自発的なもの	被災直後から支援できる 顔の見える安心感 単発での応援になりがち 支援経験が豊かな人はあまりいない	県社協主催の研修など(支援に特化していない)
県内社協派遣	県内の協定や約束に基づいて、被災県社協で応援要請・シフト調整	県内からなので顔見知りが多い安心感 短期間になりがち 支援経験が豊かな人は限られる 支援側が都合がつけば中核の支援者になり得る	同上
ブロック派遣	ブロック協定に基づいて、幹事県の判断で稼働	旅費や宿泊確保に費用と手間 見知らぬ土地なので慣れるのが難しい 潜在日数が限られ、支援経験の濃淡があるため、担当割当は中核には置きにくい	全社協の運営者研修など(支援に特化されていない)
支援P運営支援	先遣が応援の見立てを行い、現地と調整の上派遣	支援の経験が豊富である 長期・繰り返しで支援できる人が多い 支援のレベルが一定以上の中核で支援することが多い 外部支援とのパイプ・窓口になり得る 社協の派遣者との互いの役割分担の理解共有が課題	H17~22までの「運営支援者研修」が中心
その他外部支援者	自発的なもの	人によっては経験が豊富で長期滞在が可能 その場合は中核の支援者になり得る 当初コネがないと受け入れるのが難しい 場合によっては社協の理解が浅い	-

11

## 社協ネットワークにおける災害VC支援体制



全社協・地域福祉推進委員会 とりまとめ

「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 —全国的な社協職員派遣の進め方—」(H25.3.25)

○社協における災害ボランティアセンターによる活動支援の考え方

○災害ボランティアセンター運営に関する基本的考え方

○全国的な社協職員派遣の手順 ○活動資金の調達 ○平常時の取り組み

12

## 都道府県・指定都市における連携の状況

・ブロック協定：7ブロックで締結  
北海道・東北、関東、東海・北陸、近畿、中国、四国、九州

・都道府県域の災害ボランティアセンター支援ネットワーク 38箇所  
・都道府県域の他機関協働の災害支援ネットワーク(※) 16箇所

(※)災害ボランティアセンター支援、福祉広域支援ネットワークを除くもの

「平成28年度都道府県・指定都市協災害ボランティアセンター担当者  
連絡会議 事前アンケート結果」より

### ● ただし、構築された体制／協定がすべてではありません

- ・しくみ・協定は、「(運用の)硬直化」「書かれていないことはできない」という状況を生むことが多々あります
- ・地元だけでは支援が完結できない規模の災害における被災地への支援では、隣県からの支援、過去の被災地からの支援など、応援協定等にとられず様々な方面から重層的に行われることが望ましい

13

## 多様なセクターが支える災害ボランティアセンター

### 災害ボランティア活動支援 プロジェクト会議(支援P)とは

◆支援プロジェクトは、被災地主体のボランティア活動に寄与するため、新潟中越地震の検証作業を契機に、2005年1月に中央共同募金会に設置

◆企業・NPO・社協・共同募金会が協働し、災害ボランティア活動のより円滑な支援の実現をめざし、人材、資源・物資、資金の有効活用を促す仕組みづくりなど現地への広域的・即応的支援に向けて、災害ボランティア活動の環境整備を行う

◆発災時には「人」「もの」「資金」に関する災害ボランティア活動への支援を実施

◆平常時には、災害支援に関わる調査・研究、人材育成や啓発活動を実施

◆現在の支援P運営支援者、今後中核となる運営支援者の養成研修(現実の災害時の派遣と運動した)、都道府県域で養成している運営支援者との連携調整を図るための「災害ボランティアセンター運営支援者研修」を企画・実施(予定)

◆支援Pを構成する多様なセクターのメンバーは、社協が災害ボランティアセンターを担うことについて賛同し、協力を行ってきている

14

## 支援Pの支援の柱

### ◆「ひと」:

現地災害ボランティアセンター、社協の支援のための運営支援者を派遣(支援Pの委員の他、全社協の講師陣・研修修了生の中から協力を得て実施)。災害ボランティアセンター運営の助言、情報発信支援等を実施している。

### ◆「もの」:

災害ボランティアセンターの運営に必要な備品・資機材・ボランティア活動に必要な資機材の迅速な提供を行う。  
提供にあたっては購入の他、経団連1%クラブや個別企業との連携により、企業からの寄付を募って実施(調整を支援プロジェクトが行い、現地の負担を減らす)。また、経団連1%クラブ会員企業への協力要請を通じ寄せられた物資をパック化し(うるうるバック)、現地災害ボランティアセンターを通じて、被災者に直接手渡される。

### ◆「資金」:

1%クラブが会員企業に呼びかけ、ボランティアセンター支援(運営支援者経費等)、中長期的な被災地主体の復興プロジェクト経費等への助成のため、企業の寄付や社員募金の受け入れを実施。

その他、企業人ボランティアを被災地で活動につなぐプログラム、社協とNPOの協働事業プログラム、被災地で支援活動を行う団体への助成プログラム等も実施している。

15

## 資金 災害ボランティアセンターを支える資金 災害等準備金

### 【経緯】

1996年(平成8年)

阪神大震災を契機に、中央共同募金会が、大規模災害等に即応する全国緊急システムの構築を提言。

1998年(平成10年)

「大規模災害に即応するボランティア活動支援資金制度」を創設

2000年(平成12年)

社会福祉法第118条において災害等準備金を法定化

### 【概要】

各都道府県共同募金会が災害に備えて赤い羽根共同募金の一部(3%)を積立、被災地における災害ボランティア活動の支援などに助成するしくみ。

被災県内での積立での対応ができない場合、ブロック内、全国からの拠出が行われる。

### 【特徴】

◎概算払いにより災害ボランティアセンターの立ち上げを素早く支援

◎助成対象期間が6か月間(緊急な時期から生活復旧まで、中長期的な支援活動に助成が可能)

16

## 資金

【助成対象（活動拠点事務所の場合）】

被災地域に設置された災害ボランティアセンター  
 ※被災地の災害対策本部と連携して運営されるもの

【助成金額】

災害等準備金による助成基準額は300万円

※上限額ではなく複数回の申請が可能。

※支払いの方法は、概算払い、終了時精算払い

【活動期間】

災害等準備金の助成対象となる活動の期間は、災害発生時から6か月以内

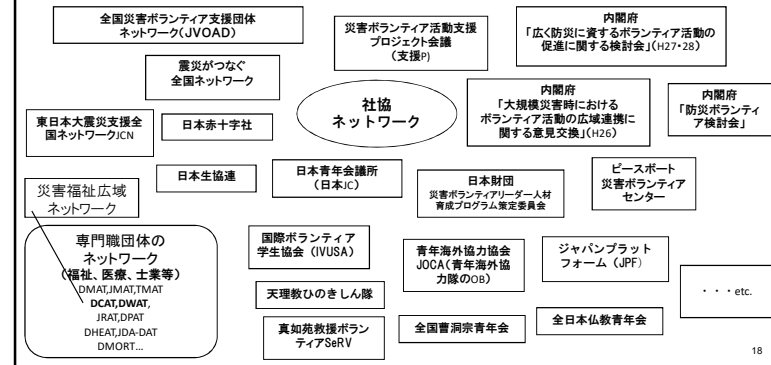
※災害の状況に応じて対象期間が拡大される場合あり

17

## (3) 民間被災地支援の更なる広域支援体制

東日本大震災以降、全国段階で災害関係者の様々なネットワークが連携を進めています

平時からの顔の見える関係の構築をめざして様々な場を設けています



18

## 【参考】災害福祉広域支援ネットワーク設置状況 都道府県における災害時の福祉支援体制

(平成29年3月時点)

・都道府県内で災害が発生した場合、要配慮者支援のために被災地で福祉支援の機能を確保するために人員派遣等を行う体制の構築状況(※富士通総研調べ)

既に構築 (14団体)	北海道、岩手県、福島県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、島根県、徳島県、福岡県、佐賀県、熊本県、宮崎県
現在構築中 (15団体)	青森県、宮城県、秋田県、山形県、群馬県、東京都、神奈川県、新潟県、静岡県、愛知県、兵庫県、和歌山県、鳥取県、岡山県、高知県
今後構築予定 (7団体)	栃木県、石川県、長野県、山口県、大分県、埼玉県、山梨県

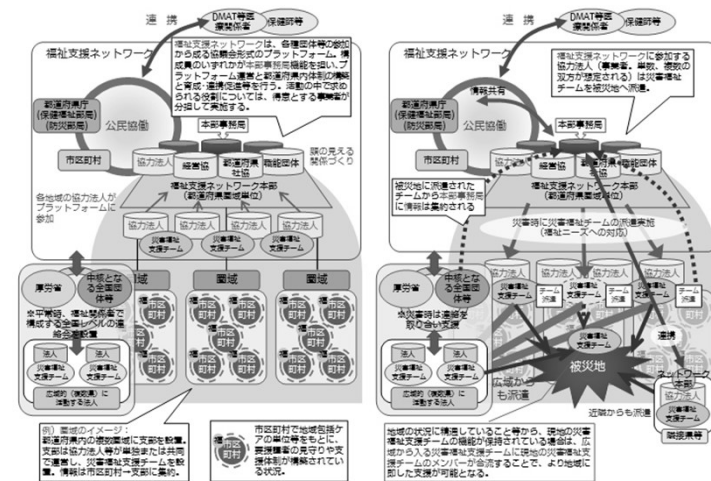
主な目指す活動は、介護福祉士や社会福祉士らが避難所などに入り、要支援者が避難所での生活が可能かを判断したり、福祉ニーズの掘り起こしや精神的ケアを行ったりする。被災地域の福祉支援態勢が整い、引き継ぎができるまでを活動の目安としている。

「災害福祉広域支援ネットワークの構築支援事業」

H29年度は24,173千円を予算化(厚生労働省社会・援護局福祉基盤課)

19

## 【参考】災害福祉広域支援ネットワーク体制図イメージ



富士通総研HPより

20

## 多様な災害支援組織・専門職組織があります

- 災害支援全般全国ネット
- 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)
- 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)
- 震災がつなぐ全国ネットワーク
- 東日本大震災全国ネットワーク(JCN)
- 災害支援専門家系
- 緊急災害対策チーム(BERT)
- 宗教者災害支援連絡会(宗援連)
- 情報支援レスキュー隊(ITDART)
- 日本社会情報学会災害情報支援チーム(JSIS-BJK)
- 日本青年会議所災害支援ネットワーク(JC災害支援ネットワーク)
- 省庁系
- 緊急災害対策派遣隊(TEC-FORCE)
- 事件現場医療派遣チーム(警視庁IMAT)

21

## •災害時医療専門職系

- 災害派遣医療チーム(DMAT)
- 急性期災害リハビリテーションチーム(DART)
- 日本医師会災害医療チーム(JMAT)
- 災害時健康危機管理支援チーム(DHEAT)
- デイモート(DMORT)
- 災害派遣精神医療チーム(DPAT)
- 日本栄養士会災害支援チーム(JDA-DAT)
- 大規模災害リハビリテーション支援関連団体協議会(JRAT)
- 緊急被ばく医療支援チーム(REMAT)
- 徳洲会災害医療救援隊(TMAT)
- 災害派遣獣医療チーム(VMAT)
- 民医連災害支援チーム(MMAT)
- 全日本病院協会災害時医療支援活動班(AMAT)

## •平時からの医療専門職系

- 日本看護協会(JNA)
- 日本公衆衛生協会(JPHA)
- 日本赤十字社・・・

22

## •災害時福祉専門職系

- 災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード
- 災害派遣福祉チーム(DCAT/DWAT)
- 福祉防災コミュニティ協会
- 災害福祉支援活動基礎研修関係者

## •平時からの福祉専門職系

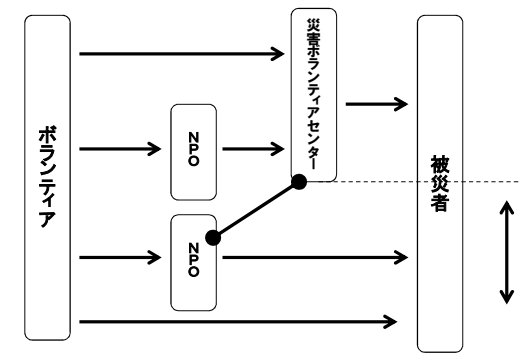
- 日本社会福祉士会(JASWHS)
- 日本介護福祉士会(JACCW)
- 日本精神保健福祉士協会(JAPSW)
- 日本相談支援専門員協会(NSK)
- 日本介護支援専門員協会(JCMA)
- 全国コミュニティライフサポートセンター(CLC)
- 全国民生委員児童委員連合会
- 全国社会福祉法人経営者協議会
- 全国老人福祉施設協議会(JS)
- 全国ホームヘルパー協議会
- 日本知的障害者福祉協会(JAID)

これら同業者専門職組織間の顔の見える関係はまだまだ。加えて分野を超えた連携もこれからの課題といえる

23

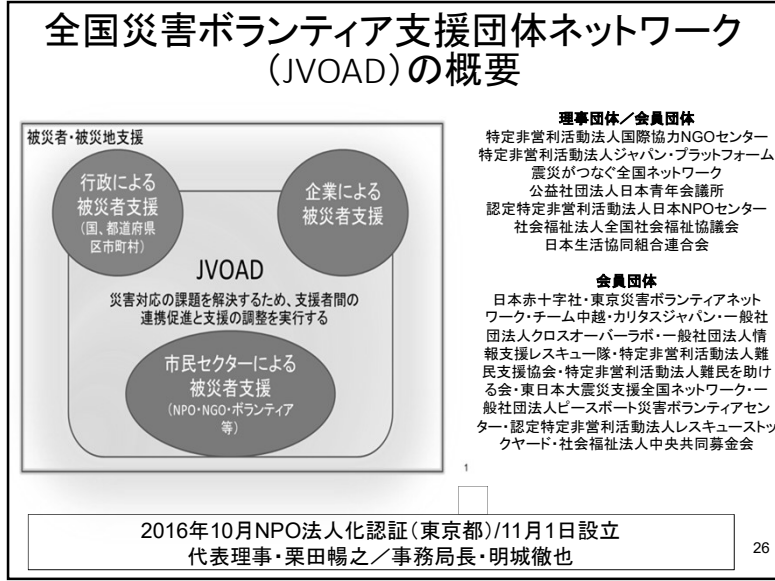
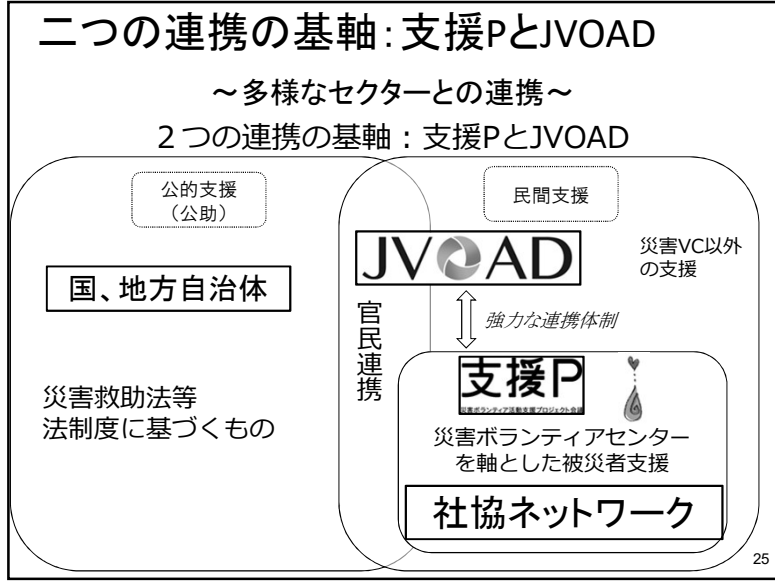
## 災害時におけるボランティア活動

東日本大震災:災害VCを通じたボランティア約150万人、赤い羽根「ボランティア・NPOサポート募金」の助成を受けて活動した数は約550万人



24



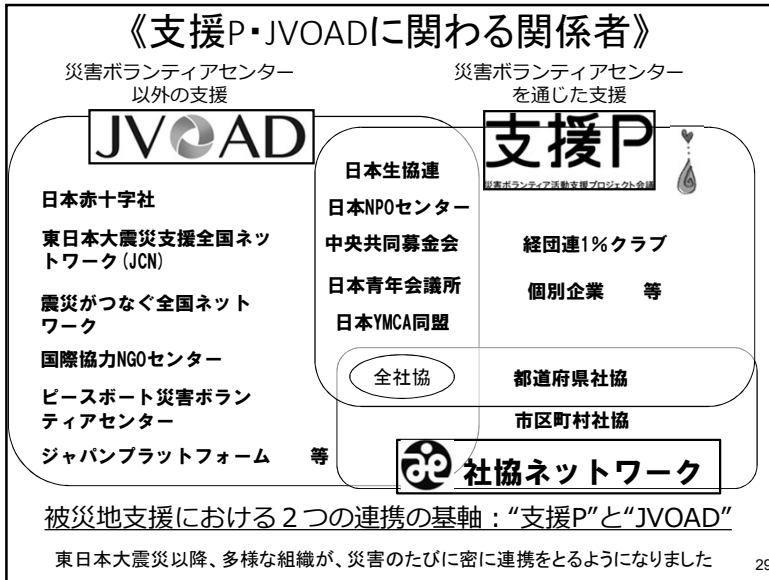


2016年10月NPO法人化認証(東京都)/11月1日設立  
代表理事・栗田暢之/事務局長・明城徹也

- ## 活動実績
- 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク
- ・平成27年関東・東北豪雨災害、平成28年熊本地震、平成29年九州北部豪雨では、支援状況の全体像の把握をめざして行政・社協・NPOの情報共有会議を定期的に現地開催し、支援活動をしているNPO等の情報集約を行って、被災地社協とも連携を進めた。
  - ・平時には、仕組みづくりや分野別の議論の他、「災害時の連携について考える全国フォーラム」を開催して広域での連携のあり方を協議する。全国フォーラムは今後毎年実施し、あらゆる分野の災害支援関係者の集いの場としていくことを目指している。
- **災害時の連携を考える全国フォーラム**

  - 第1回: 2016年2月12日・13日
  - 第2回: 2017年5月26日(金)～27日(土)
  - 国際ファッションセンターKFCホール (東京都墨田区)
  - 500名を超える参加者・スタッフ
  - 40を超える都道府県から支援関係者・行政機関・企業等が集う。
  - 連携をテーマに9の分科会。都道府県域の支援ネットワークが集まって情報共有を行う機会にも。
  - 次回は、2018年6月12日(火)～13日(水)、同会場にて開催
- 27

- ## 災害時の連携を考える全国フォーラム2017 分科会(例)
- 6
- ### 多様な支援者がつながるために ～医療、福祉、法律、技術系ボランティアなど～
- 大規模災害時には、さまざまな苦痛を抱えた住民が避難生活を強いられます。それに対し公的対応だけでは、住民の尊厳ある生活は守れません。そこで官と民、民と民が連携・協力し、民が持つ多様な専門性やそのチカラを活かし、支援を行うことは必要不可欠となっています。しかし発災後の現場では、多様な支援者同士が連携・協力を実現した事例はまだ少なく、その機能が充実することが求められています。この分科会では、災害対応を実施した各分野の専門家を招き、お互いの専門性や価値観を認識し、次の災害時の連携・協力関係の構築を目指していきます。
- <企画: 一般社団法人ピースポート災害ボランティアセンター/NPO法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD) >
- **パネリスト**
  - 小出 薫氏 新潟県弁護士会/糸魚川さばう法律事務所 弁護士
  - 黒崎浩行氏 宗教者災害支援連絡会 世話人/ 國學院大學 神道化学部 教授
  - 加藤良太氏 岩手県災害福祉広域支援推進機構 事務局員
  - 小林直樹氏 DRT Japan (技術系災害ボランティアネットワーク) テクニカルアドバイザー
  - 山本孝幸氏 日本赤十字社 事業局 救護・福祉部救護課 課長
  - **コメンテーター**
  - 横田能洋氏 認定NPO法人茨城NPOセンター・ commons 代表理事
  - 樋口 務氏 NPO法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD) 代表理事
  - **コーディネーター**
  - 菅原志保氏 関西大学 社会安全学部 准教授
- 28



### (4)被災者中心・地元主体・協働の三原則を踏まえた ひと 支援者のあり方

#### 支援P運営支援者ならではの役割・機能

- 先を見通した被災者支援のアドバイス**  
・過去の教訓を活かし、時間の経過と共にめまぐるしく変化する状況に対応する、また長期的な視点にたった情報提供・助言を行う
- 「もの」の支援における受援調整**  
・活動資機材・VC備品・うるうるバック等「もの」の支援の調整機能
- 多様な外部支援者とのつなぎ役**  
・情報と活動先を求めて集う他市・他県からのNPO・ボランティア等の支援者との協働の円滑材の役割を担う。  
・JVOAD等外部支援者の強みや特性を把握した上での多面的な支援への展開を促す役割が、より求められるようになる。
- 各地で養成されている災害VC運営者との連携**  
・都道府県・市区町村それぞれで育成している災害VCの中核運営者との連携を意識した運営支援
- 情報発信を側面支援する**  
・IT支援者として、災害VCの情報発信等を支援する

これからは特にこの機能の強化が重要！

30

### ひと 支援P運営支援者ならではの「強み」

どれも社協職員派遣だけでは実現できていない(できない)こと

- 支援者の被災地との信頼関係構築に基づく支援**  
・滞在期間の長さ、繰り返しの被災地入りによる信頼を得た支援を実現
- 「支援」の原則に関する共通理解**  
・協働・地元主体を尊重し、“提案地獄”などに陥らないようなエンパワーメントの視点をもった「支援の作法」を踏まえている
- 多様なセクター出身者が集まることの強み**  
・本業が様々であることから繋げられるリソースが多種多様であり、課題解決への近道となっている
- 後方支援者からの応援体制(チームでの支援)**  
・現場で直面した課題について、派遣者がすぐに相談できる後方支援体制をもつ
- 状況やフェーズに合わせた柔軟なシフトチェンジ**  
・日々状況の変化する被災地の実態に合わせた、派遣先・人数等の速やかな変更を可能とする
- 具体的かつリアルタイムでの引継ぎ**  
・FBグループの活用による具体的で適時性ある引継ぎ(復命や公文書のようなものではない)

31

### ひと 支援P協力のもと開催してきた 全国研修のあゆみ

約2500名の研修修了者

#### 災害ボランティアセンター運営支援者の養成(12年間の歩み)

- ◆災害ボランティアセンター・コーディネーター研修
  - 平成17年度 大阪(参加者150名)
  - 平成18年度 名古屋(参加者92名)
  - 平成19年度 東京(参加者113名)
- ◆災害ボランティアセンター運営支援者研修
  - 平成20年度 東京(参加者89名)
  - 平成21年度 東京(参加者119名)
  - 平成22年度 東京(参加者128名)

講師養成研修も並行して実施

現在、災害時に稼働している支援P運営支援者の多くはこの受講者であり、24年度以降は講師として関わっている状況

〈東日本大震災〉被災地では、多くの研修参加者が顔の見える関係を活かした支援を展開

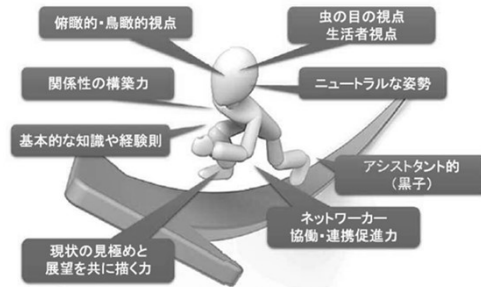
- ◆災害ボランティアセンター運営者研修
  - 平成24年度 1月東京(参加者176名)、2月大阪(参加者104名)
  - 平成25年度 10月東京(参加者96名)、2月山形(参加者35名)
  - 平成26年度 11月東京(参加者126名)、2月兵庫(参加者106名)
  - 平成27年度 10月宮城(参加者63名)、11月静岡(参加者93名)、1月香川(参加者136名)
  - 平成28年度 9月福岡(参加者128名)、12月長野(参加者138名)、1月岐阜(参加者136名)
  - 平成29年度 9月茨城(参加者176名)、10月福井(参加者92名)、12月岡山(参加者181名)
  - 30年度から1か所開催予定

32

## (参考)【運営支援者に期待されること】

平成27年度「災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会」報告書より

1. 冷静に俯瞰する
2. 風通しを良くする
3. 地元をエンパワメントする
4. 引き際を意識する
5. 黒子であることを意識する



33

## 【地元主体の支援を今一度考える】

- 災害により、災害以前からの地域課題が可視化される  
それらの課題に向き合えるのは地元の人だけ  
長期的に支えることを見据えた支援
- 被災地に「あるべき論」や過去の被災地との比較は不要  
地元には地元のこれまでの文脈・関係性・文化背景がある  
過去の災害VCとのアプローチの違いには“事情”があると思うこと  
「提案」の丸投げ、課題の「掘り起こし→置き去り」は御法度
- 被災者(地元・住民)をエンパワメントする、自立を促す支援を意識していく  
支え合いの地域を再建するための関係づくり  
支援過多の依存状態、突き放した自己責任論ではない自立支援  
「自立とは、依存できる先を増やすこと」(人は依存なくしては存在し得ない)
- (緊急期後)その支援は地元の生業を阻害していないか

34

全国域での被災地支援に12年関わって考えた

## (5)外部支援を行う上での重要なポイント

- 支援の実態に向けた人材育成であること
  - ・被災現場において、「どんな支援の場があってどんな支援者が必要であるか」があって、その支援を実現するための人材育成である
- 仕組みを動かす「コーディネーター」が肝要
  - ・現場をリアルに想像して支援しているか
  - ・支援者と密な連絡を常に取り合っているか
  - ・支援者だけでなく被災地の関係者とも信頼関係を築けるか
  - ・被災地を俯瞰できているか
  - ・支援者がどんな役割を現場で担えているかを把握しているか
  - ・刻一刻変化する状況に併せて、支援内容や体制を変えていく調整が出来るか
- 「しくみ」は面での支援を行って、初めてしくみといえる
  - ・多様な他セクターの支援関係者との調整役を置いているか
  - ・それを支えるひと・もの・お金が担保されるのか
  - ・被災地の複合的・重層的課題は、様々な専門性を持った支援者が連携して解決に向かえるものが多い(一つの専門性では対応は困難)
- 支援者目線になっていないか
  - ・支援者が何が出来るかではなく、被災者(被災地)が何を求めているのか

35

## はじめに

- 甚大な被害となった東日本大震災では、社会福祉協議会、社会福祉法人・福祉施設ならびに民生委員・児童委員の組織（以下、「社協等関係団体」という）がそれぞれに全国規模の支援活動に取り組んだものの、社協等関係団体の総合的な連携、協力について組織的な確認、共有化が不十分なまま、各分野で取り組むにいたった状況でありました。
- その経験と教訓から、全国社会福祉協議会（以下、「全社協」という）では、これまでの支援活動の総括とともに、各団体の取り組みを尊重しつつ、大規模災害時における社協等関係団体間の全国規模の連携・協力の基本的な考え方を整理し、団体間の共通認識としていくことを目的に、「大規模災害対策基本方針」（以下、「本方針」という。）を策定することとしました。
- 東日本大震災被災地では、社協等関係団体だけではなく、NPO や NGO をはじめ、様々な団体等が支援活動に取り組んできました。支援活動の現場では、こうした多様な被災地支援活動団体と社協等関係団体との連携・協力も必要です。本会としては、このことの重要性は十分に認識しつつも、まずは社協等関係団体間の連携・協力の基礎固めが肝要と考え、全国規模の連携・協力に必要な事項を中心に本方針を策定しました。
- 本方針の策定にあたっては、社協等関係団体の関係者ならびに関連分野の有識者の方から「大規模災害対策基本方針に関する委員会」を設置しました。同委員会における検討結果をもとに、全国規模の社協等関係団体間の連携・協力に必要な事項を整理し、本方針をとりまとめました。また、本方針のとりまとめに際しては、都道府県・指定都市社協、種別協議会等に対する意見募集を行い、これらの関係者からの意見をふまえて、成案化をはかりました。
- なお、同委員会では、より幅広い関係者との連携・協力や、被災支援活動の基盤強化等、多様な課題が提起されました。これらについては、本方針とは別に検討・対応が必要な今後の取り組み課題としてまとめました。
- 今後、本方針について、都道府県・指定都市社協、各種別協議会等と連携して、社協等関係団体における共通認識の醸成と理解促進をはかり、もって相互の協力関係を一層強固にするとともに、広く社会福祉関係者等に発信し、大規模災害発生時における全国的な支援活動推進の輪をひろげていくこととしています。

平成 25 年 3 月 19 日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

# 大規模災害対策基本方針

平成 25 年 3 月 19 日

# 目次

## 「大規模災害対策基本方針」の策定にあたっての 考え方について

はじめに

◆ 「大規模災害対策基本方針」の策定にあたっての考え方について	1
◆ 「大規模災害対策基本方針」	6
◆ 被災地活動の基盤強化に向けた今後の課題	22
ー 「大規模災害対策基本方針」に関する委員会」よりー	

### 1. 災害時の社協等関係団体の活動について

- 大規模災害においては、被災した人びとの多くが何らかの支援が必要な状態になります。社会福祉協議会や社会福祉法人・福祉施設ならびに民生委員・児童委員の組織（以下、「社協等関係団体」という）には、幅広い関係者との連携・協働のもと地域の多様な生活課題の解決に向けた実践のなかで培ってきた総合的な調整機能と各福祉分野における専門性を発揮し、地域の社会資源として、被災地全体を見渡し、被災した人びとのニーズの発見とその解決に向けた幅広い支援活動に取り組むことが期待されます。
  - そのため、社協等関係団体の災害時における第一の役割は、災害時要援護者をはじめ様々な福祉的な支援を必要とする人びとの命を守り、安全確保や生活の維持・再建を支援することにあります。また、こういった支援活動の展開にあたっては、それぞれの状況や地域特性、生活環境に応じたものであることが求められます。
  - とくに災害時には多様で深刻な生活課題が生じます。そのため、災害時の支援活動は、福祉分野別の支援活動を基本としつつも、支援者間の連携、協力が必要です。また、限られた人的・物的資源や財源を被災した人びとの支援に、より有効に活かすためには、分野を超えた社協等関係団体の連携、協力がより重要となります。
- ### 2. 発災直後の被災地や周辺地域の支援活動との関係について
- 発災直後の緊急的な活動には、その時・その場の状況・判断に基づき緊急的に対応することが必要であり、多くの場合、組織や業界の判断を待つことなく、自発的に発動されています。
  - 一方で、大規模災害の場合、これら緊急性・迅速性が必要な活動に加え、長きにわたって支える、あるいは幅広く支えるための組織的な支援活動が必要となります。
  - そのため、都道府県やブロックといった地域ごとの活動、あるいは福祉分野ごとの活動だけでは対応しきれないほどの被害が生じた大規模災害において、社協等関係団体が組織的・継続的に全国規模の被災地支援活動を推進することが必要となります。

- 現在、各福祉分野、各圏域において、大規模災害発生時の被災地支援活動の推進方策に関する検討がすすめられており、この時機に、社協等関係団体が全国規模の被災地支援活動を組織的・継続的に展開する場合は各団体の連携・協力の基本的な考え方を整理し、共有することがきわめて重要になってきます。

### 3. 被災地支援活動への取り組みの視点について

- 全国規模の被災地支援活動では、被災地以外の社協等関係団体の関係者が地域性や地理的特性が異なる地域なかで、地元の社協等関係団体の活動を支援することとなります。そのため、支援活動を円滑に進めるためには、被災状況の把握はもとより、支援先の地域の実情や現地の社協等関係団体の状況に応じた支援のかたちを作っていく必要があります。
- さらに、全国の社協等関係団体の連携、協力の効果を最大にしていきたいためには、「支援する側」、「支援を受ける側」の双方が被災地のニーズや支援活動の目的・進め方についての共通認識をもつ必要があります。そのため、次の（１）および（２）の基本的理解のもとで、社協等関係団体の全国規模の被災地支援活動に関する基本的な考え方を整理しました。

#### （１）社協等関係団体が有する総合調整機能や各福祉分野の専門性、住民・利用者との関係性に基づく緊急時の役割

- 前述のとおり、大規模災害時における社協等関係団体の関係者の第一の役割は、災害時要援護者をはじめ地域において様々な福祉の支援を必要とする人びとに対して、安全確保や安否確認、災害による関連死の防止等、“命を守る”ための活動を展開するとともに、変化していく多様な生活課題・福祉課題を発見し、その解決に向けて包括的かつ個別的な支援につなげていくことにあります。
- そのため、被災した人びとに対する支援活動には、各福祉分野の専門性や日ごろの住民・利用者との関係性に基づき、社会福祉の専門職と地域住民との連携や、住民相互の支えあいの基盤があることが重要です。これは、地域福祉の推進の基盤づくりに基本的に同じものであり、平時における地域福祉の推進が被災時の支援活動の充実・強化につながります。
- とくに、社協等関係団体には、これまでに培ってきた総合調整機能を発揮し、幅広い活動主体のコーディネーター役として、様々な福祉的な支援を必要とする人びとに、包括的かつ個別的な支援が行き届くよう、地域全体を見渡し、多様な生活課題・福祉課題の発見と解決に向けた取り組みをすすめることが求められます。

- また、東日本大震災の被災地においては、民生委員・児童委員は地域の要援護者の避難を支援し、入所施設では高齢者、障害者、児童等、児童等、利用者の安全確保、そして保育所では保護者が迎えに来るまで子どもたちを守り続けるなど、それぞれの専門性、関係性に基づき、住民や利用者の命を守り続けました。
- その一方で、激甚の被災地に暮らし、活動する多くの民生委員・児童委員が活動中に亡くなられました。多くの利用者や職員を亡くした福祉施設、社会福祉協議会がありました。また、家族や友人等、親しい人びとを亡くし、厳しい状況にありながら、被災者への支援活動に日々取り組みました。社協等関係団体の関係者は、これらの現実を受けとめるとともに、自らも甚大な被害を受けながら、支援を要する人びとの命を守り、安全を確保するということがいかに難しいかということを痛切に感じました。
- 発災直後は、道路や公共交通機関が寸断されていたり、公的機関による救急・救命活動が優先されることから、外部からの支援が非常に困難です。そのため、大規模災害の場合、被災直後から被災地の社協等関係団体が自分たちの対応力をもって、限られた条件のもとで持ち場を守っていくこととなります。すべての社協等関係団体は、こうしたことを念頭に、自ら防災対策を講じていくことも必要です。
- なお、災害時の支援活動は、緊急的な支援活動の終息にともない、平時の地域福祉を念頭において活動へと移行していくことを前提にすすめるという視点も重要です。

#### （２）社協等関係団体の全国ネットワークを活用した役割

- 大規模災害時の社協等関係団体による支援活動は、社協等関係団体の全国的なネットワークを活かしてすすめられます。全国的なネットワークを活用することで、被災地の社協等関係団体、あるいは周辺地域のネットワークでは対応が難しい場合でも二重の緊急性や多様性、継続性に対応する取り組みを展開することが可能となります。
- 東日本大震災では、発災後ただちに、被災地の社協等関係団体の関係者とともに全国各地から駆けつけた社協等関係団体の関係者が被災地での支援活動に取り組みしました。さらに、被災した人びとが長期避難生活を余儀なくされるなか、全国的なネットワークを活用した組織的、継続的な支援を展開してきました。
- また、被災地支援活動の現場では、住民、NP0・ボランティア団体、行政、関係機関・団体の専門職等、幅広い関係者との連携・協力のもと、厳しくも続く避難生活において変化、多様化する住民の生活課題への対応がはかられています。

○ 社協等関係団体間の全国規模の連携・協力のあり方を整理し、共有したうえで、その体制を基盤として、こうした幅広い関係者との連携をはかっていくことが必要であります。

○ さらに、被災地支援活動は、とくに行政機関との連携を重視し、被災地の市区町村、都道府県、国の各段階の行政機関との連携・協力をはかり、時系的に被災した人びとの生活課題や支援活動上の課題、そうした情報の共有も重要です。

○ このように、社協等関係団体には、そのネットワークを活用した、多様性、継続性等に対応した支援活動を展開する役割が求められます。また、これらの役割を果たすためには、被災地の支援ニーズを住民主体、利用者主体でとらえ、平時の取り組みを活かして被災地支援活動に取り組む必要があります。

○ とくに、社会福祉協議会には、市区町村、都道府県、国段階において、それぞれの構成組織を中心に、多様な関係団体やとのネットワークを構築し、連携を推進する中核的な担い手としての役割が期待されています。

#### **4. 大規模災害対策基本方針の策定について**

○ 東日本大震災では、社協等関係団体はそれぞれの分野において全国規模の支援活動に取り組んだものの、被災地支援活動をより効果的にすすめるうえでの総合的な連携、協力の基盤となる指針がありませんでした。

○ そこで、上記1から3の考え方にに基づき、まず、はじめに大規模災害時における社協等関係団体間の共通認識をつくるため、被災地支援活動に関する社協等関係団体間の全国的な連携・協力の基本的な枠組みとして、「大規模災害対策基本方針」を策定することとしました。

○ 大規模災害時の被災地支援活動に関しては、国においては「災害福祉広域支援ネットワーク」の構築に向けた取り組みがすすめられており、また、各種別協議会等においても被災地支援活動のあり方に関する検討がすすめられています。

○ 都道府県・指定都市社協においても、各県・市域における被災地支援に向けた体制構築に関する取り組みがすすめられています。各県・市における社協等関係団体間の組織的な関係性等、それぞれの背景や環境が異なるなかで、各県ごとの取り組みも異なる状況にあります。

○ このような状況のなか、本方針は、東日本大震災における被災地支援活動の経験や教訓を踏まえ、現時点において、社協等関係団体がめざすべき支援活動の方向を定

め、全国的なネットワークを活かした取り組みを推進するうえで必要となる共通認識をはかるうえでの基盤として策定したものです。

○ また、本方針は、被災地や周辺地域の社協等関係組織による自主的、自発的な活動や、各福祉分野、各県内、ブロック内の活動を制限するものでも、規制するものでもなく、大規模災害時の全国規模の被災地支援活動を対象としますが、都道府県域での活動に際しても、本方針による社協等関係団体間の連携・協力を想定した取り組みが展開できるよう、実践に照らして本方針の内容の確認を行っていくこととされています。

○ なお、本方針に基づき、大規模災害時において被災地支援活動を具体的に展開するにあたっては、社協等関係団体間の連携・協力に加え、各社協等関係団体の基盤や機能の強化、各福祉分野における減災・防災対策等の推進、被災した人びとの支援に関わる幅広い関係者との協力、さらには、より具体的な場面を想定した運用や手順のあり方の検討など、さまざまな課題があります。

○ これらの課題については、本方針とは別に、「被災地支援活動の基盤強化に向けた今後の課題」として整理しました。

○ 今後、本方針の普及・定着をはかることによって、社協等関係団体による全国的な連携・協力のもとにすすめる被災地支援活動に関する共通理解を醸成するとともに、国、都道府県・指定都市社協、種別協議会等での検討状況や被災地支援活動に関する情勢の変化等に応じ、随時、更新することを前提に策定しています。

# 大規模災害対策基本方針

平成 25 年 3 月 19 日 / 全国社会福祉協議会

## 第 1 章 総則

1. 目的
2. 運用

## 第 2 章 本方針の対象・範囲

3. 大規模災害の定義
4. 全国規模の被災地支援活動の時期
5. 全国の社協等関係団体間の連携による活動

## 第 3 章 社協等関係団体による被災地支援活動の基本姿勢

6. 支援対象のとらえ方
7. 支援二一ズの発見と対応
8. 住民主体、利用者主体の被災地支援活動の展開

## 第 4 章 社協等関係団体の全国規模の被災地支援活動の推進体制

一各段階の社協等関係団体の役割等一

9. 基本方針
10. 被災地の市区町村の社協等関係団体の役割等
11. 被災地の都道府県の社協等関係団体の役割等
12. 全社協の役割等
13. 被災地外の社協等関係団体の役割等

表 1 全国規模の被災地支援活動における社協等関係団体の基本的な活動

## 第 5 章 全国対策本部の設置、役割

14. 全国対策本部の設置
15. 基本的な役割
16. 構成
17. 現地本部
18. 東京が被災した場合の対応
19. 全国対策本部の活動のながれ

表 2 主な活動のながれ

20. 全国対策本部の連絡・調整事項
21. 多様な被災地支援活動との連携・協力の推進

## 第 6 章 本方針の改定

22. 本方針の改定

## 第 1 章 総則

### (目的)

1-1 本方針は、全社協の構成組織を基盤とした、社会福祉協議会、社会福祉法人・福祉施設ならびに民生委員・児童委員の組織（以下、「社協等関係団体」という）の被災地支援活動に関する基本姿勢、ならびに、被災地の社協等関係団体に対する支援活動のための各団体間の連携・協力に関する基本的な考え方を確認することを目的に策定する。（※1）

1-2 本方針を社協等関係団体の共通認識とし、全国規模の被災地支援活動の一層の充実・強化をはかることにより、被災地で暮らす人びとのニーズに即した支援や、多様な被災地支援関係者と連携した課題解決の基盤を整えていくことをはかる。（※1）

### ※1 本方針の目的 一 大規模災害対策基本方針がめざすこと 一

- 震災等の大規模災害の場合、震災から多くの被災した人びとが生活を取り戻すまでに長い時間を要する。そのため、被災地支援活動は、緊急避難支援から長期的な期間を視野にみずえて取り組むこととなる。とりわけ、初期期には限られた態勢、条件のもとで、支援を必要とする人びとへの対応することとなり、被災地の社協等関係団体は非常に難しく、混乱した状況におかれる。
- 増大・多様化する支援二一ズが継続する場合、被災地の社協等関係団体の活動を全国の社協等関係団体が支えていく。震災から時間が経過するにつれて被災した人びとの二一ズは変化するため、被災地の社協等関係団体の役割や活動も変化する。被災地で支援活動を担う者は、こうした変化を見通して、生活の場の復旧・再建や生活支援に取り組む。
- 東日本大震災被災地においては、社協等関係団体による全国規模の支援活動が行われた。岩手、宮城、福島 の 3 県における 100 万人を超える災害ボランティア活動者数は、一人ひとりのボランティア活動者の行動の積み重ねによるものである。また、半年以上にわたる延べ 8 万人以上の全国の社会福祉協議会職員の派遣・協力が大きな支えとなった。さらに、全国の社会福祉法人・福祉施設関係者は、約 600 か所の施設の訪問調査等を地道に著実に進め、被災の実態を明らかにしていった。
- これらの活動は主に分野別、活動別に進められ、各分野・活動間の情報共有や連携が十分ではないままに進められた。そのため、全国規模の支援として十分に対応できなかったことや、取り組みなかった課題もあった。また、あらかじめ想定してきた支援活動の枠にとらわれない、より柔軟な対応が必要とされた課題もあった。
- このように、全国規模の被災地支援活動を行うにあたっては、初期期から長期的な期間で被災地支援活動をみずえて支援体制を構築することが必要であるため、とくに初期期における全国の社協等関係団体間の連携、協力に関する基本的な考え方を本方針として整理することとした。



## (運用)

- 2 - 1 大規模災害発生時には、後述の項番 14 に規定する全国対策本部が、本方針に基づき、全国規模の被災地支援活動に関する社協等関係団体間の連絡、調整等を行う。
- 2 - 2 被災地支援活動については、それぞれの災害や地域の事情により必要とされる対応が異なるため、本方針を基本としつつ、その時々々の状況に応じ、臨機応変な対応を行うこととする。

## 第2章 本方針の対象・範囲

### (大規模災害の定義)

- 3 本方針においては、社協等関係団体による全国規模の被災地支援活動が必要となる災害を大規模災害という。(※2)

※2 本方針では、都道府県・ブロック(※3)単位の活動、または福祉分野別の活動では対応しきれない規模の災害を「大規模災害」とし、これに相当する災害が発生した場合、もしくは予想される場合の基本的な対応について定める。

- \* 災害の種類や地震の震度等による規定は行わない。
- \* 被害が局地的な場合でも、全国規模の支援が必要な場合は、本方針の対象とする。

※3 ここである「ブロック」とは、隣接する複数の都道府県により構成される地域ブロックを指す。社協等関係団体は、このブロックを単位とした会議や研修事業等を実施している。都道府県・指定都市社協では、ブロック内での災害時の相互支援協定を締結しており、広域における社協等関係団体間の連携の基盤のひとつとなっている。

社協等関係団体に関するブロックの構成は、概ね次のとおりである。

- 北海道・東北ブロック：北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、(指定都市：札幌市、仙台市)
- 関東ブロック：茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、新潟県、山梨県、長野県、(指定都市：さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市)
- 東海・北陸ブロック：富山県、石川県、福井県、岐阜県、愛知県、三重県、(指定都市：名古屋)
- 近畿ブロック：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、(指定都市：京都市、大阪市、堺市、神戸市)
- 中国ブロック：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、(指定都市：岡山市、広島市)
- 四国ブロック：徳島県、香川県、愛媛県、高知県
- 九州ブロック：福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県、(指定都市：北九州市、福岡市、熊本市)

### (全国規模の被災地支援活動の時期)

- 4 本方針による支援活動の時期は、原則として、主に発災直後の初動期から避難所がおおむね閉所されるまでの間とする。(※4)

※4 本方針では、主に発災直後の初動期から避難所がおおむね閉所されるまでの間における基本的な対応について定める。

- \* 本方針では、いわゆる一時(一次)避難所や指定避難所、福祉避難所を含め、自宅や仮設住宅以外の緊急的な避難生活場所を総称して「避難所」という。
- \* 避難所の閉鎖時期以降の支援活動は、原則、被災地の都道府県ないしはブロックによる対応を基本とする。ただし、全国規模の被災地支援活動を要する期間は、被災・復興の状況に応じて判断する必要がある。
- \* 応急仮設住宅における支援活動等、主に被災した人びとの生活や地域社会の再生に取り組む時期の支援活動のあり方や全国規模の支援方針は、今後の検討課題とする。

### (全国の社協等関係団体間の連携による活動)

- 5 本方針が対象とする活動は、次の(1)から(3)の活動とする。(※5)
- (1) 全国規模の被災地支援活動に関する情報収集、連絡
- ・ 被災地および全国の社協等関係団体との連絡(主に全社協を構成する都道府県・指定都市社協、種別協議会および関係中央団体)
  - ・ 全国規模の活動に必要な情報の収集(社協等関係団体の被災状況や活動状況)
- (2) 社協等関係団体(各団体)による全国規模の被災地支援活動の内容、規模、開始時期、継続期間、実施方法に関する基本的事項や実施状況の確認
- (3) 社協等関係団体(各団体)間の支援活動の状況・課題の共有、協力可能性の調整等
- ・ 都道府県・指定都市社協、ブロックの活動、全社協の連携に関する連絡・調整
  - ・ 全社協を構成する各団体間の連携に関する連絡・調整

※5 これらの活動の実践については、個々の社協等関係団体の関係者等による自発的な活動、各福祉分野の種別協議会等による支援活動、都道府県・指定都市社協および各ブロックの支援活動が含まれるものの、本方針では、それらの対応に関する具体的内容について言及するものではない。(別紙参照)

### 第3章 社協等関係団体の被災地支援活動の基本姿勢

#### (支援対象のとらえ方)

- 6 災害時という特別な事情のもとでは、支援の対象を固定的にとらえず、福祉的、生活的な支援を必要とする人びとを幅広く支援の対象として考える。(※6)

※6 災害時という特別な環境のもとでは、平時は福祉的支援が必要ではない被災地の人びとの避難支援や安否確認、生活支援に関するニーズが生じる。また、被災により誘因された福祉サービスの利用が必要となることもある。そのため、被災地支援活動における支援対象については、一定の定義をもってとらえるのではなく、多様な生活課題・福祉課題のあるすべての人びとを支援するということを基本姿勢として定め、社協等関係団体による支援活動のめざすべき方向とする。

一方、災害時に幅広い人びとを支援するためには、あらかじめ災害時要援護者を把握しておくことが重要であり、すでに、各地で災害時要援護者の把握や支援のための台帳の作成が行われている。日ごろから災害時要援護者の把握や支援のための関係づくりを進めておくことが必要であり、平時の支援の取り組みが災害時の対応につながるなどの認識が重要である。

#### (支援ニーズの発見と対応)

- 7 社協等関係団体は、市区町村、都道府県、国の各段階において、住民や行政機関をはじめとすると幅広い被災地支援関係者と情報・課題を共有し、地域における総合調整機能と各福祉分野の専門性を発揮してニーズの発見と柔軟な対応に努める。(※7)

※7 被災地において、多様な生活課題・福祉課題のあるすべての人びとを支援することを目指すためには、社協等関係団体には、これまで地域の幅広い関係者との連携・協働のなかで培ってきた総合調整機能(コーディネート機能)と各福祉分野の専門性を基礎として、社会的使命として、有する資源を最大限に活用し、包括的かつ個別的な支援につなげていくことを基本姿勢として確認する必要がある。

#### (住民主体、利用者主体の被災地支援活動の展開)

- 8 被災した人びとへの支援にあたっては、分野別・団体別の縦割りの支援ではなく、被災した人びとの立場に立った、被災した人びとのニーズを中心に据えた支援活動を展開する。(※8)

※8 支援活動を円滑に進めるためには、被災状況の把握はもとより、支援先の地域の実情や現地の社協等関係団体の状況に応じた支援のかたちを作っていく必要がある。また、全国の社協等関係団体が連携、協力するためには、「支援する側」、「支援を受ける側」の双方が被災地のニーズや支援活動の目的・進め方についての共通認識をもつ必要がある。

### 第4章 社協等関係団体の全国規模の被災地支援活動の推進体制

#### —各段階の社協等関係団体の役割等—

#### (基本方針)

- 9 大規模災害時には、被災地の社協等関係団体を主体とし、初期には社協等関係団体の全国ネットワークを活かした支援活動を展開する。なお、各段階の社協等関係団体の役割等は、下記10から13および表1に示す。

#### (被災地の市区町村の社協等関係団体の役割等)

- 10-1 災害が発生した場合、被災地の市区町村の社協等関係団体は、福祉サービス利用者や災害時要援護者をはじめとする多様な福祉的、生活的な支援を必要とする人びとの安全確保や生活支援に取り組む。

- 10-2 災害時の支援活動は、平時の活動と同様、地域に密着した取り組みであることの基本とし、被災地の社協等関係団体が主体となって行う。(※9)

※9 具体的な活動としては、施設・在宅の要援護者の避難支援や安否確認、一時的な避難場所の提供、福祉避難所の運営や一般の避難所の支援、災害ボランティアセンターの開設・運営、生活福祉資金の貸付、仮設住宅やみなし仮設住宅入居者の支援等があげられる。これらの活動は、平時の活動と同様、地域に密着した取り組みであることが基本となるため、被災地の社協等関係団体の関係者が主体となって行うこととなる。

#### (被災地の都道府県の社協等関係団体の役割等)

- 11-1 災害の規模が大きく、被災地の社協等関係団体だけでは対応しきれない場合、まず、当該都道府県内の被災地外の社協等関係団体の関係者が支援活動に協力する。

- 11-2 都道府県社協は、都道府県の社協等関係団体の対策本部を設置する。都道府県の対策本部は、被災地の状況や、県内の社協等関係団体等の被害や支援活動の状況を把握し、必要な支援活動に関する見極めを行うとともに、都道府県等行政機関や他の被災地支援活動団体等の関係者との情報の共有、人的・物的・資金的支援に関する調整や折衝を行う。

- 11-3 都道府県内の社協等関係団体だけでは対応できない場合、都道府県社協は、締結されている相互支援協定等に基づき、ブロックの社協等関係団体に対し、支援活動を要請する。ブロック内の他の都道府県社協は、社協等関係団体等に対する支援内容を相互に確認し、被災地支援活動に協力する。

11-4 被災地が複数の都道府県にわたるなど、被害が甚大であり、都道府県内やブロック内の支援活動では対応しきれない場合、都道府県協会は全国の社協等関係団体による被災地支援活動の実施について全社協に要請する。

11-5 都道府県内に指定都市がある場合は、都道府県および指定都市の社協は、指定都市社協の組織や活動の状況に応じ、上記11-1から3について連携して取り組む。

**(全社協の役割等)**

12 全社協は、全国の被災地支援活動の全国対策本部を設け、被災地の都道府県やブロックの活動状況、各福祉分野の種別協議会等の活動方針等をふまえ、全国規模の支援活動に関する社協等関係団体間の連絡・調整およびブロックの社協等関係団体の支援活動の支援（※10）を行う。

※10 ブロックの社協等関係団体による支援活動が開始される場合、全社協は被災地支援活動に関する情報提供や提案、全国規模の被災地支援活動が想定される場合の連絡・調整等、本方針の14-1の全国対策本部が未設置の段階にあっても、ブロックの社協等関係団体による支援活動のバックアップを行う。なお、ブロックの社協等関係団体の支援活動に関しては、ブロック幹事(※11)の役割や既定のブロックのみならずブロックを超えた近隣県との関係・協働のあり方については引き続き検討を行う。

※11 東日本大震災被災地に対する被災地外の社協職員の派遣は、ブロックの相互支援協定を基盤として、各ブロック社協が全社協や被災地の都道府県・指定都市社協との協議のもと、職員派遣に関する種々の調整を行った。これらの調整業務には、各ブロックの幹事役を担う都道府県・指定都市社協（ブロック幹事）が当たった。ブロック幹事は災害対応以外の活動についても役割を担っており、また、その設定方法や役割の内容はブロックにより異なる。今後、大規模災害基本方針に基づく全国規模の被災地支援活動の基盤整備を図っていくうえでは、後述する「災害福祉広域支援ネットワーク」等、関係する取り組みの動向も踏まえ、ブロック幹事の役割や活動遂行上の課題についても検討し、対応していく必要がある。

**(被災地外の社協等関係団体の役割等)**

13 被災地外の社協等関係団体は、上記11および12による支援要請に対し、それぞれの状況に応じて必要な協力をを行う。

表1 全国規模の被災地支援活動における社協等関係団体の基本的な活動

※第4章における「各段階の社協等関係団体の役割等」を補足するため、基本的な取り組み事項・活動について、下表のとおり整理した。

各段階	基本的な取り組み事項・活動
<p><b>◆被災地の社協等関係団体</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>市区町村社協</li> <li>社会福祉法人・福祉施設</li> <li>民生委員・児童委員（民児協）等</li> </ul>	<p><b>【平時の役割・活動に基づく活動】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>多様な福祉的な支援を必要とする人びとの安全確保（安否確認、避難支援、生活の場の確保等）</li> <li>【被災後の地域の状況に応じて行う活動】</li> <li>総合調整機能と各福祉分野の専門性を活かした支援ニーズの発見と対応（多様なニーズへの気づきと柔軟な対応）</li> <li>【限られた福祉人材や財源を被災者支援に集中させるための活動】</li> <li>地域の社会福祉関係者、行政機関、住民、NPO等被災地支援関係者との情報・課題の共有、相互支援</li> </ul> <p>※具体的には、災害時要援護者の避難支援や安否確認、福祉施設入所者の安全確保、福祉避難所や災害ボランティアセンターの開設・運営、仮設住宅生活者支援等、被害状況や地域の支援ニーズに応じた活動を行う。</p>
<p><b>◆被災地の都道府県の社協等関係団体の対策本部（都道府県社協）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>※指定都市社協</li> <li>※都道府県種別協議会</li> </ul>	<p><b>【情報の収集・把握】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県内の社協等関係団体の被災状況、活動状況</li> <li>都道府県内の社協等関係団体の支援ニーズ</li> <li>都道府県域の行政機関の対応方針・動向等</li> </ul> <p><b>【都道府県内の社協等関係団体間での活動支援の調整】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県域の社会福祉関係者、行政機関、住民、NPO等被災地支援関係者の連携（協議）の場の設置</li> <li>人的、物的、資金的支援に関する調整 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 応援職員の派遣・受入調整、施設入所者受入の調整支援、情報提供・助言、物資・資機材調達支援、見舞金等の配分等）</li> </ul> </li> <li>都道府県行政機関との折衝、協力（財源確保、制度対策）</li> <li>社協等関係団体の活動に対する関係者の理解の促進 <ul style="list-style-type: none"> <li>* 都道府県段階の被災地支援関係団体に対する情報提供・課題共有、被災者の生活課題に関する社会への提言（代弁）等</li> </ul> </li> </ul> <p><b>【都道府県外の社協等関係団体に対する支援の要請等】</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ブロックの社協等関係団体による支援の要請、受入調整</li> <li>全国の社協等関係団体による支援活動の要請、受入調整</li> <li>ブロック幹事都道府県社協や全社協との連絡、調整</li> </ul>

各段階	基本的な取組の組み立て・活動
◆被災地都道府県が属するブロック	<ul style="list-style-type: none"> <li>○被災した都道府県における被害状況等の把握</li> <li>○協定等に基づく被災地の社協等関係団体への支援</li> <li>○被災地の都道府県社協および全社協との連絡、調整</li> <li>○ブロックを超えた近隣県への支援要請にかかる全国対策本部との連絡、調整</li> </ul>
◆全国段階の社協等関係団体の対策本部（全社協）	<ul style="list-style-type: none"> <li>○情報収集および関係組織への伝達・周知</li> <li>○全国規模の活動方針の確認、関係者間での共有 (被災地および全国の都道府県・指定都市社協、社会福祉関係団体との連絡・調整)</li> <li>○厚生労働省、内閣府等の関係省庁との情報・課題共有</li> <li>○被災地支援活動に関する制度・予算折衝</li> <li>○全国段階の被災地支援活動団体との連絡・調整</li> <li>○被災地の生活課題に関する提言（代弁）</li> <li>○被災地支援活動に関する情報提供、社会に対する情報発信、マスコミとの連絡・調整</li> </ul> <p>* 支援ニーズや支援活動に関する迅速な情報収集・情報整理・情報発信等を担う職員を現地本部に派遣する。</p>

## 第5章 全国対策本部の設置、役割

### (全国対策本部の設置)

14-1 大規模災害時の全国規模の被災地支援活動に関する社協等関係団体間の連絡・調整を行うため、全社協において全国段階の対策本部を設置する。

14-2 全国対策本部の設置は、被災地の都道府県・指定都市社協の対策本部、被災地外の都道府県・指定都市社協、ならびに種別協議会の中央組織との連携のもとで行う。

### (基本的な役割)

15-1 全国対策本部の主な活動は、主に発災直後の初動期から避難所がおおむね閉所されるまでの間の全国規模の被災地支援活動に関する社協等関係団体間の連絡・調整とする。

15-2 上記 15-1 にあげた時期以降の活動は、被災地の都道府県・指定都市社協、ブロック、あるいは各福祉分野の活動を基本とする。

15-3 全国対策本部の主な活動の内容は、下記 19 の表 2 に示す。ただし、被害の規模やその他の諸状況により、適宜、全国対策本部の活動について必要な調整を行う。

### (構成)

16-1 全国対策本部は、社協等関係団体の代表する者により構成することを基本とする。

16-2 必要に応じて、行政機関、NPO、ボランティア団体、医療・保健機関等の被災地支援関係者、学識経験者等の参画を得て運営する。

16-3 全国対策本部の具体的な運営体制は、災害の規模や支援活動の内容に応じて構築する。

### (現地本部)

17-1 被災地における情報収集、また、被災地都道府県の社協等関係団体の対策本部（都道府県社協）と全国対策本部との連絡・調整、円滑な連携、協力を目的に現地本部を設置する。

17-2 初動期においては、全社協職員および全国対策本部メンバーが現地本部に常駐し、被災地の状況や、社協等関係団体の被災状況・活動状況について分野横断的に情報収集を行い、全国規模の被災地支援活動に活かす。また、全国対策本部と被災地の社協等関係団体との調整役として、全国対策本部の方針に基づき、被災地支援活動の推進について必要な判断、調整を適宜行う。

### (東京が被災した場合の対応)

18 東京が被災地となった場合においても、上記の役割、運営体制を維持すべく、関東ブロック内の県社協事務所に全国対策本部を設置することを基本とし、あらかじめ協定等において定めておく。

### (全国対策本部の活動のながれ)

19 全国対策本部の主な活動の内容およびながれは、表 2 において示す。

表 2 主な活動のながれ

<p>発災</p>	<p>↓  <u>全国規模の活動が想定される大規模災害の発生</u>          ↓  <u>全国対策本部の設置</u>（状況把握、意思決定）          ↓  <u>被害状況、活動方針等の情報の収集把握</u>          ○ 被災地の都道府県・指定都市社協またはブロック幹事等近隣の県社協への連絡          ○ 被災地への全社協職員の派遣（分野横断的な情報把握）          ↓          → <u>厚労省、内閣府との連絡</u>          → <u>各県社協、種別協への情報提供</u></p>	<p>□ 全国対策本部は、全国規模の支援活動の実施を決定した場          合の設置を基本とす          るが、発災直後の報          道等により甚大な破          害が想定される場合          は、直ちに設置する。          … 継続的に実施          … 継続的に実施</p>
<p>状況等確認次第</p>	<p>↓  <u>全国規模の被災地支援活動の方針の確認</u>  <b>①社協・施設への応援職員の派遣方針等</b>          ○ 被災地の状況、被災地県社協の意向確認を踏          まえ、対策本部構成メンバーと協議のうえ、          応援職員派遣の方針を確認、決定          ○ 実施の場合、派遣先での活動内容、開始時期、          派遣先、当面の継続期間、見直し時期、活動          資金等、基本的事項を確認し、関係先に周知          ○ 関係各団体の職員派遣の実施状況に関する          情報の共有化</p>	<p>□ 応援職員派遣は、被災地県社協の要請に          よる開始を基本とし          つつ、状況に応じて          必要な対応をはかる          □ 福祉分野毎の派遣          方針を要否検討の基          本とする          □ 全国規模の職員派          遣は、県内、ブロッ          ク内の支援活動を補          うかたちで行う</p>
<p>↓  <u>被災した人びとへの支援物資の募集等は行          政機関が行うため、全国対策本部としての独          自の対応は行わない。</u>          ○ なお、被災地の社会福祉協議会、社会福祉法          人・福祉施設、民生委員・児童委員のための          物資支援が必要な場合は、都道府県内または          各福祉分野の対応を基本とし、とくに全国的          な調整が必要な場合は、全国対策本部として          必要な対応をはかる。</p>	<p><b>②社協等関係団体のための物資支援の方針等</b>          ○ 被災した人びとへの支援物資の募集等は行          政機関が行うため、全国対策本部としての独          自の対応は行わない。          ○ なお、被災地の社会福祉協議会、社会福祉法          人・福祉施設、民生委員・児童委員のための          物資支援が必要な場合は、都道府県内または          各福祉分野の対応を基本とし、とくに全国的          な調整が必要な場合は、全国対策本部として          必要な対応をはかる。</p>	<p>□ 全国規模の被災地          支援活動が一定程          度定着するまで（初          動期）は、全社協職          員が常駐する。          □ 支援活動の定着状          況等により、現地本          部が不要となった場          合は、本部員の定期          派遣等へと体制を移          行する。</p>
<p>↓  <b>③社協等関係団体のための拠金実施の方針等</b>          ○ 被災した人びとに対する義援金の募集等は、          中央共同募金会および日本赤十字社が行う          ため、全国対策本部としての独自の対応は行          わない。          ○ なお、被災地の社会福祉協議会、社会福祉法          人・福祉施設、民生委員・児童委員のための          拠金が必要な場合は、各福祉分野の対応方針          を確認したうえで全国対策本部としての方          針を確認し、必要な対応をはかる。          ○ 災害ボランティアセンターの活動資機材の          調達方法や財源については、中央共同募金会          および災害ボランティア活動支援プロジェ          クト会議と必要な調整をはかる。</p>	<p>↓  <u>現地本部の開設</u>          ○ 目的 … 被災地県社協（地域の社協等関係団          体の対策本部）との連携          ○ 機能 … 被災地支援活動関係の情報・課題の          把握、県社協等と全国対策本部の連絡          ○ 設置場所 … 地域の社協等関係団体の対策          本部の設置場所          ○ 運営体制 … 全社協職員が常駐し、事務局機          能を担う。必要に応じて、対策本部構成メン          バーの駐在を要請する。</p>	<p>□ 各団体の拠金活動          や見舞金交付を制限          するものではない</p>
<p>↓  <u>被災地支援活動に関する制度・予算折衝</u></p>	<p>↓  <u>被災地支援関係情報の収集、課題整理          （全国規模の被災地支援活動の状況把握、活動方          針再検討）</u>          ○ 被災地支援活動上の課題、被災者ニーズ、支          援活動実践情報の共有化          ○ 分野横断的取り組みの要否検討、実施の調整</p>	<p>↓  <u>被災地支援活動に関する制度・予算折衝</u></p>

<p>→ <b>情報提供、情報発信、提言</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 被災者の日常生活の課題や復興に向けた地域の課題に関する社会的発信</li> <li>○ 被災地支援活動に関する情報発信</li> <li>○ 被災地支援活動への協力を希望する人びとへの情報提供</li> <li>○ マスコミ関係者への情報提供</li> </ul> <p>→ <b>NPO等被災地支援関係者との情報・課題共有</b></p> <p>↓</p> <p><b>全国規模の活動の縮小、終息の方針確認</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 全国本部は、被災地に対する公的支援、諸資源の投入の状況、被災地の社協等関係団体の支援活動の状況および課題・見直し等を総括し、全国規模の支援活動の縮小、終息について確認する。</li> <li>○ 全国規模の活動の終息後も、状況によって支援の継続が必要な場合は、当該分野の関係者とともに判断し、支援活動を継続する。</li> </ul> <p>↓</p> <p><b>全国対策本部の解散</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 全国規模の被災地支援活動の経過のほか、全国対策本部としての支援活動について総括するとともに、被災地都道府県やブロック、あるいは各福祉分野の種別協議会等の活動方針等を確認したうえで、全国対策本部は解散する。</li> </ul>	<p>□IT を活用した迅速な情報の発信・提供を行う。</p> <p>□震災等の場合、避難所がおおむね閉所され、仮設住宅への入居が進む時期。</p> <p>□活動の縮小・終息時期は固定せず、被災地の状況に応じてその都度判断する。</p> <p>□解散後は、通常の体制のなかで必要な対応を行う。</p>
---	--

**(全国対策本部の連絡・調整事項)**

**20-1** 全国対策本部は、社協等関係団体間の連携、協力の推進に向け、次にあげる事項に関する連絡、調整を行う。

- (1) 災害ボランティアセンターの運営に関する事項
  - ・災害ボランティアセンターの開設・運営に関する連絡・調整
  - ・災害ボランティア募集情報の発信・情報発信（厚生労働省、内閣府との連絡・調整を含む）
  - ・災害ボランティアセンターの役割・活動の範囲の確認
  - ・長期化する場合の対応

- (2) 全国規模の応援職員派遣に関する事項（※12）
  - ・社会福祉協議会、社会福祉法人・福祉施設による応援職員派遣方針の確認
  - ・応援職員の派遣の内容・方法・時期、労務管理等の責任の明確化
  - ・派遣期間が長期化する場合の対応
- (3) 被災地の社協等関係団体への支援物資、活動資金に関する事項
  - ・支援ニーズの把握、実施の要否・方針の確認、関係者への周知
  - ・中央共同募金会等関係団体との情報・課題共有
- (4) 市町村社協の復興支援に関する事項
  - ・被災状況、支援ニーズの把握
  - ・組織・事業等の復旧・再建、活動支援に関する課題への対応方針の確認
  - ・応援職員派遣（上記20-(2)のとおり）
- (5) 被災地の都道府県社協支援に関する事項
  - ・都道府県社協が役割を遂行するための支援（都道府県社協に対する応援職員の派遣、業務支援）
- (6) 生活福祉資金貸付に関する事項
  - ・生活福祉資金の特例貸付に関する確認、実施のための準備
  - ・応援職員派遣（再掲）等にかかる条件、期間、職務
- (7) 社会福祉法人・福祉施設等の復興支援に関する事項
  - ・被災状況、支援ニーズの把握
  - ・組織・事業等の復旧・再建、活動支援に関する課題への対応方針の確認
  - ・応援職員派遣（上記20-(2)のとおり）
- (8) 民生委員・児童委員、民児協活動の支援に関する事項
  - ・民生委員・児童委員および民児協活動の支援活動に関する基本的な考え方
  - ・要保護者支援活動における民生委員・児童委員の安全確保
  - ・個々の民生委員・児童委員の活動状況等の把握

※12 応援職員派遣の方針確認に関する留意事項

- ・災害福祉広域支援ネットワーク\*1による福祉・介護職員派遣との連携
- ・全国規模の社協職員派遣と災害ボランティア活動支援プロジェクト会議\*2による運営支援者派遣の要請方法および役割の相互理解
- ・社会福祉協議会とNPO・NGO等多様な団体による支援活動との協働、国のボランティア・NPO活動推進策等の動きとの調整等

\*1 災害福祉広域支援ネットワーク：厚生労働省および福祉・医療機構がすすめる、福祉・介護分野での広域的な人材派遣等、要保護者に対する緊急的対応を目的とした民間法人等による広域的（都道府県域）な福祉支援ネットワーク。

\*2 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議：企業、NPO、社協、共同募金会等により構成されるネットワーク組織（共同事務局：中央共同募金会・（NPO）さくらネット）。平時の人材育成活動とともに、災害時には多様な関係者による被災者支援活動を推進する。2005年1月に活動開始。全社協は活動開始当初より参画。

**20-2** 上記20-1の各事項に関する連絡、調整は、社協等関係団体による各福祉分野の支援活動方針、都道府県・ブロック単位の相互支援協定、国の災害時要援護者の避難支援対策、災害福祉広域支援ネットワークの構築等、各福祉分野の取り組みと連携して行うこととする。

**（多様な被災地支援活動との連携・協力の推進）**

**21** 全国対策本部は、社協等関係団体以外の全国規模の被災地支援活動関係団体との連絡・調整を行い、被災地支援活動の現場における多様な関係者の連携・協力の推進に取り組む。（※13）

※13 大規模災害被災地では、社協等関係団体だけではなく、NPOやNGOをはじめ、様々な団体等が被災地支援活動に取り組む。支援活動を被災した人びとのニーズに即したものとすることするためには、こうした多様な被災地支援活動者と社協等関係団体との連携・協力も必要である。全国規模の社協等関係団体の連携・協力をはかるにあたっては、こうしたことを念頭に、社協等関係団体以外の被災地支援活動の全国組織との間に必要な連絡・調整を行う。

とくに、社協等関係団体には、官民の結節点として、行政機関やNPO・NGO、地域住民等をつないでいく役割も期待される。

社協等関係団体がこれらの機能・役割を発揮するためには、各段階において、平時から幅広い関係者とのつながりを形成していることが非常に重要である。災害時の対応について、自治体や関係団体等との協定を事前に締結しておくといった取り組みも各段階の社協等関係団体において推進される必要がある。

**第6章 本方針の改定**

**（本方針の改定）**

**22** 本方針は、国および各地域、各福祉分野の災害対策や被災地支援活動に関する情勢の変化等に応じ、随時、その内容を見直し、必要な変更を加える。

**1. 個々の社協等関係団体、各福祉分野における支援活動との関係**

- ・ 大規模災害時における被災地支援活動は、被災地の社協等関係団体による被災者支援活動が基本となる。被災地の福祉関係者だけでは対応しきれない場合に、支援の必要に応じて都道府県域、ブロック域、全国域の社協等関係団体が被災地の福祉関係者を支援する。
- ・ そのため、各地域の社協等関係団体は、大規模災害時における利用者等要援護者の安全確保や、事業の復旧・継続方法等、災害対策を講じておく必要がある。
- ・ すでに社会福祉法人・福祉施設の事業継続計画や、災害時における民生委員・児童委員の活動、災害ボランティアセンターの運営等、災害時の諸活動に関する資料の提示や研修が実施されている。これら個々の社協等関係団体による災害対策については、本方針とは別に、常時、関係者に対し情報提供を行うこととする。
- ・ また、大規模災害発生時における本方針にもとづく連絡・調整は、これら各福祉分野における災害対策や災害時の活動方針等をふまえて行うこととする。

**2. 都道府県・指定都市社協および各ブロックの支援活動との関係**

- ・ 全社協が平成24年4月に実施した「東日本大震災における支援活動および今後の大規模災害への態勢整備等に関するアンケート調査」の結果、ほぼすべての都道府県・指定都市社協において、大規模災害対策に関するマニュアル等を策定しており、約9割が都道府県・指定都市の行政機関との役割分担、連携に関する確認を行っている。
- ・ また、約7割の都道府県・指定都市社協が域内の市区町村社協との協力、連携に関する協定等を策定しており、約半数が社会福祉法人・福祉施設関係の種別組織との協力、連携方法の確認を行っている。
- ・ 災害時における支援活動は、平時からの連携・協力関係が基盤となるため、これら都道府県・指定都市単位の取り組みは非常に重要である。本方針により全国規模の被災地支援活動に関する連絡・調整等を行う際には、これら各都道府県・指定都市単位の取り組みをふまえて行うこととする。
- ・ さらに、平時から、各都道府県・指定都市社協等の災害対策に関する方針や協定に関する情報を収集し、関係者間で共有することにより、大規模災害発生時における全国規模の被災地支援活動がより円滑に行われるように備える。

## 被災地支援活動の基盤強化に向けた今後の課題

— 「大規模災害対策基本方針に関する委員会」より—

全社協「大規模災害対策基本方針に関する委員会」では、基本方針の策定に向けて幅広い見地から、多様な意見・課題が出されたところです。それらは、社会福祉分野における防災・災害対策として、また、社協等関係団体による被災地支援活動をより具体的に展開するにあたって、今後、さらに検討・実施しなければならぬ課題であり、基本方針の策定とあわせて、本委員会として主な課題を下記のとおり整理することとしました。これらの課題については、全社協構成組織での検討・対応を基本に、積極的な取り組みがすすめられる必要があります。

### 1. 被災地支援活動の全国的な連携・協力に関する共通認識の醸成に向けた「大規模災害対策基本方針」に対する関係者の理解促進

- 本方針の実現に向けては、個々の社会福祉協議会、社会福祉法人・福祉施設、民生委員・児童委員（以下、「社協等関係団体」という。）等の理解と協力が不可欠です。本方針が、被災地支援活動の全国的な連携・協力に関する共通認識として定着していくよう、都道府県・指定都市社協および各種別協議会の協力を得ながら、広く関係者に対する周知を進め、協力関係を強固にしていく必要があります。
- そのためには、都道府県・指定都市社協による市区町村社協への働きかけ、各種別協議会による会員への働きかけが重要になります。全社協として、都道府県・指定都市社協、各種別協議会に対する普及・定着のみならず、それらを通じて個々の社協等関係団体の関係者の理解が浸透するよう積極的に働きかけていくことが必要です。

### 2. 個々の社協等関係体における備え

- 社協等関係団体による被災地支援活動は、被災地の社協等関係団体の活動が基盤となります。そのため、被災地の社協等関係団体には、できるかぎり早期に事業・活動を復旧し、継続することが求められます。
- 今後の社会福祉分野の課題として、社会福祉法人・福祉施設や社協、民児協組織における事業継続計画の普及や防災対策をはかっていくことが必要です。社会福祉法人・福祉施設の事業継続計画については、すでにガイドライン等が示されているものの、それぞれの分野において、あらためてその内容を確認し、具体的な対策を講じていく必要があります。

- また、社協等関係団体に対する社会的な期待として、地域福祉実践のなかで培ってきた幅広い関係者との連携・協働に向けた総合調整機能（コーディネート機能）や各福祉分野における専門性、さらには、これまでの被災地支援活動にかかっている実践経験を、様々な場面で発揮し、被災した人びとのニーズの発見や支援に役立てていくことが挙げられます。このような社会的な期待に応えていくために、社協等関係団体として、平時から地域の多様な生活課題・福祉課題の解決に向けた取り組みのなかで、幅広い関係者との連携・協働とコーディネーターとしての役割を果たしていくための実践力の強化・体制整備を推進していくことが必要です。

### 3. 地域の社協等関係団体の連携・協力に関する基盤づくり

- 個々の社協等関係団体の活動に加え、社協等関係団体の関係者間および行政機関との連携、協力が不可欠です。また、自治会・町内会、自主防災組織、学校・PTA、地域のボランティア活動団体等、地域の住民組織や地域住民を主体とした組織・団体との相互理解や連携・協力も必要となります。
- 災害時における連携、協力には、前述のとおり平時からの信頼関係や協働の基盤づくりが必要で、とくに、広域的なネットワークの構築および防災対策等を強化していくために、各県ごとに事情が異なるなかで、各県・市域単位で協議の場を設置し、その取り組み方策を実現していく必要があります。
- たとえば、ある市では、災害発生時の子ども一時預かり等の協力について、市内の保育所、児童館、児童養護施設や母子生活支援施設の各団体との間で協定を締結したり、福祉避難所の設置・運営に関して市内の社会福祉法人等との間で協定を締結するとともに、開設から受入れの手順等に関する運営マニュアルの作成や地域住民への周知等の取り組みがすすめられています。
- このような取り組みも参考としつつ、災害時の多様な支援ニーズに対応するために、社協等関係団体の関係者間や行政との連携に加え、医療・保健分野やNPO、NGO、企業の社会貢献活動の関係者等、幅広い連携に取り組む必要があります。
- とくに、災害ボランティア活動については、社協の災害ボランティアセンターを紹介した活動の他に、NPO や NGO をはじめ多くの団体が災害ボランティア活動を行います。被災した人びとのニーズを中心に据えた支援活動を展開し、被災地で暮らす人びとに無用な負担をかけないようにするために、多様な団体の取り組みを互いに尊重しつつも、ニーズや活動上の課題等の共有に積極的に取り組む必要があります。また、災害ボランティア活動には、地元の民生委員・児童委員や福祉施設との連携や相互理解が不可欠であり、平時から社協等関係団体による災害ボランティアセンターの設置・運営にかかわる連携・協働のあり方について検討することも必要になります。



○ なお、現在、福祉・介護分野での広域的な人材派遣等、要援護者に対する緊急的対応を目的とした民間法人等による広域的（都道府県域）な福祉支援ネットワーク（「災害福祉広域支援ネットワーク」）の構築が進められています。都道府県域の連携・協力の基盤づくりは、こうした関連施策の動きを踏まえて進める必要があります。

○ 全国規模の被災地支援活動に関する連携・協力を推進するうえでも、都道府県段階の関係者の連携・協力的体制の充実が重要な課題です。今後、基本方針の定着化を図っていくうえでは、各都道府県の「災害福祉広域支援ネットワーク」への取り組みについて把握し、その状況に応じて基本方針の見直しを図っていく必要があります。

#### **4. プロックの社協等関係団体の連携・協力の推進**

○ 東日本大震災被災地に対する社協職員の応援派遣は、全国のプロック別の相互支援協定を基盤とした活動であり、全国の社協ネットワークにより、3万人を超える社協職員が被災地の災害ボランティアセンターの運営や生活福祉資金貸付事業の業務を支援しました。

○ これらの経験をふまえ、あらためてプロック単位あるいは隣県との協力関係の確認や、実際の支援活動を想定した訓練や演習等も必要となります。また、今後の大規模災害において、こうした社協の全国ネットワークやプロックの枠組みをどのように活かしていくか、社会福祉法人・福祉施設や民生委員・児童委員をはじめとする社協組織の構成メンバーとの支援活動についても、社会福祉分野の課題として考えていく必要があります。

#### **5. 行政機関との連携**

○ 社協等関係団体の被災地支援活動は、とくに行政機関の方針や判断に影響されるところが大きく、時系的に行政機関との情報・課題の共有や、それぞれの活動の方針や内容に関する相互理解が不可欠です。

○ そのためには、地域防災計画における社協等関係団体の役割の位置づけや実際の対応方法について行政機関と確認し、また、担当者間の関係構築の場を持つなど、平時からの取り組みが必要です。

○ なお、大規模災害時には、行政機関は非常に多忙かつ混乱した状態となるため、社協等関係団体から行政に対し、積極的に情報をとりに行ったり、被災者に対する支援策を促したりするような姿勢、取り組みも必要とされます。また、災害時対応に関する行政との関係の強化については、災害発生時のさまざまな場面を想定した協定の締結など、社協等関係団体や行政機関を含めた連携・協力のネットワークの強化

を図ることに加え、その基盤をより強固なものとしていくためには、個々の事業者と行政との信頼関係や相互理解も重要です。行政との連携・協力については、こうしたことも念頭におく必要があります。

#### **6. 仮設住宅生活者支援等、主に生活や地域や地域の再生に取り組む時期の支援活動**

○ 大規模災害では、多くの人びとが住居を失い、避難所から応急仮設住宅、そして復興公営住宅等へと生活の場を移しながら生活再建に取り組んでいくこととなるため、生活支援や地域活動支援が長期的に必要になります。

○ とくに、みなし仮設住宅で生活する人びとに対する支援に関しては、個人情報保護との関係もあって、十分なニーズ把握と支援活動の展開が困難になることが想定されます。

○ これらの支援活動は、地域福祉の推進をめざす活動として、社協等関係団体をはじめ、その地域の社会福祉関係者が担い手となります。しかし、災害の規模や地域の事情により、緊急救援期の活動と並行してすすめる必要がある場合もあります。こうしたことを踏まえ、復興期の支援活動のあり方や全国的な支援の考え方について、整理、検討していく必要があります。

#### **7. 被災地支援活動にかかる財源**

○ 個々の社協等関係団体の被災地支援活動の費用は、公費、共同募金、各福祉分野における拠金、助成団体や企業、個人からの寄付・募金、自主財源、基金等、多様な財源を組み合わせ、まかなってききました。

○ 被災地支援活動の必要経費は、活動の規模・内容により異なりますが、各福祉分野の主な支援活動の費用をどのように確保するか、その確保の方策について検討し、災害発生時に支障をきたさないようにしていく必要があります。

#### **8. 被災地支援活動に必要な資機材の調達、管理**

○ 大規模災害時の災害ボランティアセンターでは、多くのボランティア活動者を受け入れるため、大量の活動用資機材が必要となります。また、施設や設備が損壊・流失した福祉施設や社会福祉協議会では、福祉機器・用品、事務機器・備品、移動用の車両・自転車等も必要となります。

○ 東日本大震災においては、公的機関が電子掲示板を開設し、被災地において必要と  
なっている物資と、物資の提供を希望する者とのマッチングを行うための取り組み  
等もすすめられました。

○ これらの取り組みも参考にしつつ、必要な資機材をどのように調達し、適切に配分  
するか、また、活動終息後の取り扱いをどのようにするか。個々の社会福祉協議会、  
社会福祉法人・福祉施設や各都道府県単位の備えの状況、災害ボランティア活動支  
援プロジェクト会議との責任と役割の明確化など、課題整理を行っていく必要があ  
ります。

## **9. 人材養成・訓練および支援者に対する支援等**

○ 社会福祉分野における災害支援のエキスパートの養成のあり方、研修の実施につい  
て、あらためて検討が必要です。また、有事を想定した訓練のあり方、全国規模の  
支援活動を要しない災害時の情報や課題共有についても今後の課題です。

○ 災害支援に取り組み人材を養成するにあたっては、これまで社協等関係団体におい  
て取り組んできた被災地支援活動にふまえ、汎用性の高い実践モデルとして整理し、  
普及していくことも必要です。社協等関係団体と学識経験者との協働により、この  
ような実践モデルの構築に向けた検討をすすめていくことも今後の課題です。

○ また、南海トラフの巨大地震や首都直下地震等、今後も大規模災害の発生が予測さ  
れているなか、少子高齢社会の一層の進展と考え合わせると、地域住民に対する災  
害時の訓練・教育が必要です。とくに、小中高生に対する災害教育について、福祉  
教育との関連のなかで取り組むべき課題です。

○ さらに、厳しい環境のなかで、心身の疲労と精神的なストレスを抱えながら支援活  
動に取り組む支援者を物心両面で支える体制も必要となります。東日本大震災では、  
民生委員・児童委員のメンタルケアの取り組みや、被災地の社協職員を全国の社協  
職員で支えるための募金活動などがすすめられました。今後、支援者を支援するた  
めの取り組みについて検討し、必要な体制の構築していくことも重要な課題です。

## **10. 被災地支援に関する情報の収集・発信機能の強化**

○ 被災地への支援がより早く確実に行われるようにするためには、被災地で暮らす人  
びとの生活の状況やニーズを行政はじめ関係機関に伝えていくとともに、広く社会  
に発信し、より多くの人びとに伝え、社会的な関心を高めていく必要があります。

○ 一方、東日本大震災では、被災地支援活動に関する情報が正確に伝わらず、社協等  
関係団体の被災地支援活動に混乱を生じさせることもありました。今後は、正確な  
情報を確実に社会に伝え、活動に対する理解を得ていくということも必要です。

○ これらのことをふまえ、被災地支援に関する情報の収集・発信の方法、手順を整理  
し、情報の収集・発信に関する社協等関係団体やマスコミ関係者等との関係の強化  
を検討していく必要があります。

## **11. 社協等関係団体の防災・減災対策等に関する制度・予算対策**

○ 上記の1から10の課題に対応するためには、それぞれの課題の解決に必要な取り組  
みの内容・方法の検討とともに、施設・設備等の防災対策や耐震化、生活関連物資・  
活動資機材の備蓄、地域における連携・協力体制の構築に必要な制度・予算対策を  
各段階において講じていくことが必要です。

○ また、社協や福祉施設に対する応援職員の派遣等、基本方針に沿って行う全国規模  
の被災地支援活動の実施に必要な措置について、国等に働きかけることも必要です。

以上

全国社会福祉協議会

大規模災害対策基本方針に関する委員会 委員名簿

(敬称略)

宇土沢	学	岩手県社会福祉協議会	参事・総務部長
原	利明	宮城県社会福祉協議会	復興支援局長
佐藤	一也	福島県社会福祉協議会	事務局次長
阿部	俊昭	仙台市社会福祉協議会	事務局長
田尾	直樹	京都市社会福祉協議会	事務局長
山本	正幸	兵庫県 宍粟市社会福祉協議会	事務局長
藤村	文彬	全国民生委員児童委員連合会	副会長
武居	敏	全国社会福祉施設経営者協議会	副会長
山岡	義典	日本NPOセンター	顧問
上野谷	加代子	同志社大学社会学部	教授
大	林厚臣	慶應義塾大学大学院経営管理研究科	教授
榊	原智子	読売新聞東京本社編集局社会保障部	次長
川	井一心	全国社会福祉協議会	常務理事 ※委員長
山	田秀昭	全国社会福祉協議会	事務局長

(オブザーバー)

厚生労働省社会・援護局総務課／同課災害救助・救援対策室

## 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

### 目次

1. はじめに	3
(1) 経緯と趣旨	3
(2) 検討の範囲	4
2. 社協における災害ボランティアセンターによる活動支援の考え方	5
(1) 社協が災害ボランティアセンターに取り組みむ意義	5
(2) 支援主体の範囲に関する基本的な考え方	5
3. 災害ボランティアセンター運営に関する基本的考え方	7
(1) 対応の基本手順	7
①被害状況の把握	
②災害ボランティアセンター設置の要否の判断	
③活動の範囲	
④活動の終息	
4. 全国的な社協職員派遣の手順	9
(1) 全国派遣実施の判断	9
(2) 全国派遣の実施手順	9
①現地本部の設置	
②派遣状況の協議	
③応援職員の数等の調整	
④シフト調整	
⑤オリエンテーションと報告会の実施	
(3) 全国派遣の調整にかかる関係者の役割分担	10
①全社協の役割	
②プロック幹事の役割	
③応援職員を派遣する県社協役割	
④被災地の県社協の役割	
(4) 派遣に関する具体的事項	11
①派遣の主体及び費用負担	
②応援職員一人あたりの派遣期間の目安	

# 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

## —全国的な社協職員派遣の進め方—

平成 25 年 3 月 25 日

全国社会福祉協議会 地域福祉推進委員会

### ③ 応援職員の知識・経験

#### ④ 派遣先での役割

(5) 応援職員派遣の終了	12
(6) 長期派遣の検討	12

## 5. 活動資金の調達

6. 平常時の取り組み	12
(1) 各社協（市区町村社協、県社協、全社協）	12
(2) 県社協	13
(3) 全社協	13

(参考資料 1) 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議

(参考資料 2) 応援職員（外部支援者）に求められるスタンス・原則

## 1. はじめに

### (1) 経緯と趣旨

- 本資料は、社協における災害ボランティアセンター活動支援について基本的考え方を整理したものである。
- 全社協・地域福祉推進委員会では、平成 7 年の阪神・淡路大震災や平成 16 年の新潟県中越地震等をふまえて、平成 17 年 7 月に、「災害救援活動応援体制の提案」をまとめた。
- 社協はその後も、社協ネットワークを活かしつつ、NPO、ボランティア活動推進組織等様々な関係団体とも連携・協働して人材を養成し、災害時のボランティア活動に経験と実績を重ね、社協が災害ボランティアセンターを担うことについて、関係者のみならず社会的にも認知されることとなった。
- 平成 23 年 3 月の東日本大震災に際しては、被災地で立ち上がった災害ボランティアセンター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職員派遣と、NPO 等の関係者との連携・協働による支援活動が展開された。
- 東日本大震災において、初めて全国的規模で職員派遣が実施され、災害ボランティア活動を通じて被災者支援や被災した社協の復旧・復興支援等に大きな成果をあげた。一方、全国からの職員派遣の派遣期間は約 6 か月間にわたる大規模かつ長期的なものとなり、被災地社協への支援のあり方も含めて今後の社協職員派遣のあり方について課題が指摘された。
- このため、「東日本大震災被災地社協に対する社協職員ブロッック派遣等に関するアンケート調査」（平成 24 年 3 月実施）を実施し、「東日本大震災ブロッック派遣等に係る意見交換会」（平成 24 年 4 月 26 日開催）や「被災社協復興支援委員会」で議論を行ってきた。
- こうした災害対応の経験やアンケートにより明らかになった課題等をふまえ、社協ネットワークによるブロッックをまたがる全国的な社協職員派遣による支援にあたっての考え方や役割分担、手順等の整理及びそれらの支援を行う上での前提となる社協における災害ボランティアセンター運営にあたっての基本的な考え方を整理した。
- なお、災害時の対応は、被災者の福祉救援と被災した組織や事業の復旧や復興を目的として、市区町村社協、福祉施設・社会福祉法人、民生委員・児童委員、その他の福祉団体等、社協を構成するそれぞれの組織によって支援活動が展開されるものである。そのため、全国社会福祉協議会では、これらの各団体間の連携・協力に関する基本的な考え方を確認することを

## 2. 社協における災害ボランティアセンターによる活動と支援の考え方

### (1) 社協が災害ボランティアセンターに取り組む意義

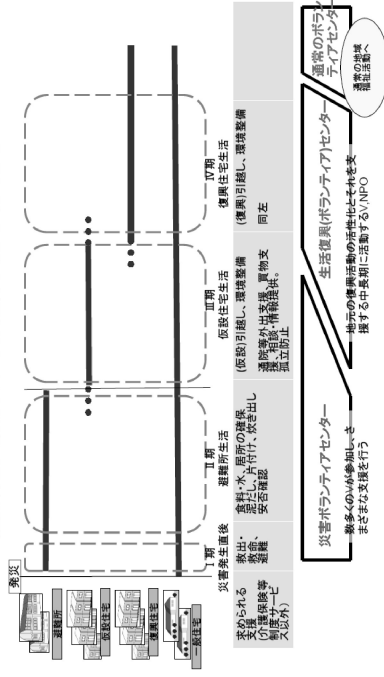
- 災害により被災地では、衣食住の確保といった応急的対応が一段落すると、住民の生活ニーズが増大するとともに、災害発生による混乱や地縁のない避難生活等により、住民のつながりが弱体化し、福祉的な支援を必要とする人々が孤立してしまふことが少なくない。
  - 災害発生後の避難所等での炊き出しや救援物資の整理配達、泥出しや後片づけなどの被災者の生活環境の整備、応急仮設住宅での支援活動など、災害時のボランティア活動は大きな役割を果たしている。このような活動は、中長期にわたる地域社会（コミュニティ）そのものの復興支援の活動にもつながっていくものである。
  - 日頃から地域の様々な機関・団体と密接なつながりをもって住民のコミュニケーション形成に携わり、かつ、全国的なネットワークをもち、行政と連携しつつ民間の機動性・柔軟性を活かして、継続的に取り組んでいくことのできる社協の役割は非常に大きい。
  - 災害の復旧支援は多岐にわたるものであるが、社協には、日常的な活動やつながりを活かして、地域の関係者との協働、ボランティアをはじめとした様々な活動団体との連携による被災者の生活復旧支援、要援者者に対する見守り活動、サロン活動などによる地域のつながりがづくり等住民の生活支援に取り組むことが求められる。
  - これらの活動は社協が日常から備えているものともいえるが、災害ボランティアセンターを設置し、ボランティアによる支援を幅広く募りコーディネートすることにより、被災者への支援活動の迅速化と厚みをもたすことができる。
  - さらに、目的を共にする多様な機関・団体との連携・協働を一層強化する効果が期待される。そのため、地域福祉計画や地域福祉活動計画に位置付けることも重要である。
- ### (2) 支援主体の範囲に関する基本的な考え方
- 災害対応は被災地の市区町村社協による対応を基本としつつ、それでは不足が生じる場合に、より大きい単位のエリアで支援を行うものとする。なお、この考え方は原則であり、緊急度等に応じて柔軟に対応するものとする。
  - 具体的な支援の実施の判断等のルールづくりについては、各都道府県・指

目的に、平成 25 年 3 月に「大規模災害対策基本方針」を策定した。本委員会「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」も、全社協の基本方針に基づき連携・協力によって取り組みを進めるものである。

### (2) 検討の範囲

- 本資料では、社協における災害ボランティアセンターの運営に関する事項に絞り、基本的な考え方を整理した。
- 災害の範囲については、社協職員ブロック派遣が実施されることが想定される広域的な災害である地震と水害を念頭に整理した。
- 支援活動の時期については、発災後の応急的・緊急的な支援が必要な時期とし、発災直後からおおむね避難所が閉鎖されるまでの間とした。
- なお、避難所の閉鎖時期以降においても、社協においては災害ボランティアセンターは、災害復興（ボランティア）センターとして被災者の生活のフェーズに併せ、仮設住宅生活や復興住宅生活における被災者支援や、地域社会の再生にむけた支援が求められる。よって、災害ボランティアセンターの役割が復興支援に移行する時期にあっては、個々の災害ボランティアセンターや被災者の地域の状況に応じ、職員派遣の判断を個別に検討すべきである。

被災者の生活のフェーズと災害ボランティアセンター

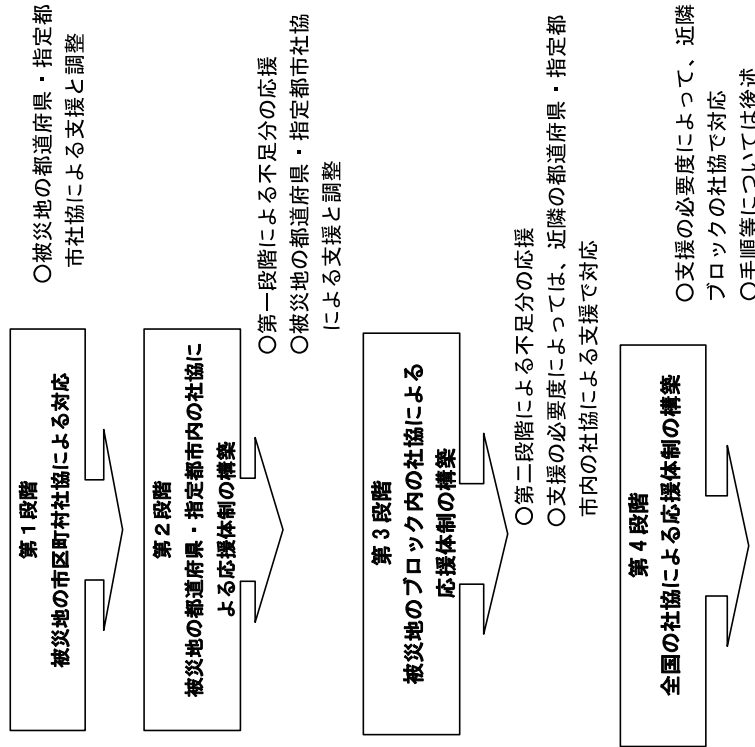


1 平成 25 年 3 月に、全社協の構成組織を基盤とした、社協、社会福祉法人・福祉施設、民生委員・児童委員組織の被災地支援活動に関する基本姿勢、ならびに、被災地の社協等関係団体に対する支援活動のための各団体間の連携・協力に関する基本的な考え方を確認することを目的に策定された。

定都市内、各ブロック内の社協において、それぞれ協議確認するものとする。

- ブロックを越える支援、全国的な支援の判断、ルールについては「4. 全国的な社協職員派遣の手順 (P. 7)」で述べる。
- こうしたブロック内及び全国的な支援の調整を図るため、各ブロック内に災害ボランティア活動支援ブロック幹事都道府県・指定都市社協（以下ブロック幹事県社協）をおくものとする<sup>2</sup>。

＜支援主体の基本的流れ＞



<sup>2</sup> 北海道・東北ブロック、関東ブロック(A・B)、東海・北陸ブロック、近畿ブロック、中・四国ブロック、九州ブロックがあり、ブロックごとに幹事を定めている。

3. 災害ボランティアセンター運営に関する基本的考え方

(1) 対応の基本手順

①被害状況の把握

- 災害の規模に応じて下記のそれぞれの社協が被災現場に職員を派遣して状況把握を行い、情報交換を行うものとする。

・地元市区町村社協  
・隣県・近県（指定都市）の社協  
・地元県社協  
・地元ブロック幹事県社協

②災害ボランティアセンター設置の要否の判断

- 地元市区町村社協、地元県社協、地元行政（災害対策本部）及び地元NPO・ボランティア活動推進組織等の関係団体により協議し、市区町村社協災害ボランティアセンターの設置の要否について判断を行う。
- 災害の規模に応じて、オプザーバーとして、ブロック幹事県社協、隣県・近県（指定都市）の社協、全社協、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）<sup>3</sup>等が加わり、側面的に助言を行う。

③活動の範囲（支援の展開）

- 社協災害ボランティアセンターは、被災者に寄り添い、被災者の生活の維持や再建に向けた活動を支援する。また、被災した障害者や高齢者、子ども等のニーズを把握し、支援を行う。
- 活動の範囲は、その時々から考え方の整理をしておいたうえで、実際の状況に村社協では、日ごろから考え方の整理をしておいたうえで、実際の状況に合わせて柔軟に対応することが重要である。
- 行政責任にかかわる活動や、産業・生業支援などは、本来はボランティア活動で支援するものではない。しかし、緊急度やニーズと支援の状況等によっては、ボランティアの安全性を確保しつつ活動を検討する場合もある。
- インフラや地域の産業・流通が復旧し、行政が被災者を雇用して復興を行う段階では、ボランティア活動や救援物資の提供等によって、地域の経済活動を妨げないよう配慮することも求められる。

④活動の終息

- 災害ボランティアセンターの設立の判断に関わった団体等（地元市区町村社協、地元県社協、地元行政（災害対策本部）及び地元 NP0・ボランティア活動推進組織等）により協議し、二一ズの状態をふまえ終了し、通常期のボランティアセンター活動に移行することや被災者の生活復興を支援する「生活復興（ボランティア）センター」等への変更を判断する。

## (2) 運営スタッフ

### ①運営者

- 災害ボランティアセンターは、様々な福祉関係団体やボランティアグループ、NPO、専門職組織、地域関係者等との連携・協働により運営されるものである。近年、社協が災害ボランティアセンター運営の役割を担うことが社会的にも認知されており、その設置・運営を担う社協職員は外部の運営支援者やボランティアとの協働により被災者支援を進めていくことが求められている。
- このため、全社協においても運営者の養成に力を入れている。<sup>4</sup>
- 社協の派遣職員はこの運営を支援する「応援職員」として活動する。

### ②運営支援者

- 災害ボランティアセンターの活動には、様々な資源をつなぎ、活動に必要な物資や支援に携わる人材が必要である。
- 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議は、被災地における支援経験があり、災害ボランティアセンターの設置・運営支援、連絡調整、プログラム開発や復興プロセスまでのアドバイスができる運営支援者（アドバイザー）を養成し派遣している。
- 運営支援者は、全社協と災害ボランティア活動支援プロジェクト会議との共催で養成しており、両者の協議により必要に応じて運営支援者の派遣を行う。

<sup>4</sup> 平成24年度に「災害ボランティアセンター運営者研修」を開催し、外部等からの運営支援やボランティアとの協働により被災者支援を進めていく「運営者」の養成に取り組んでいる。今後、モデル研修プログラムの検討・提示により全国的な普及を図る予定。

## 4. 全国的な社協職員派遣の手順

### (1) 全国派遣実施の判断

- 全社協は被災地の地元県社協とともに現地に職員を派遣して被害状況等を把握し、ブロック幹事県社協会議の開催の要否を判断する。
- 全国派遣の検討が必要と判断される場合、全社協はすみやかにブロック幹事県社協会議を開催し、全社協及びブロック幹事県社協は協議により支援の要否や範囲を判断する。
- 被害規模等に応じ、応援の範囲も検討する（近隣ブロックのみの支援～全国のブロックによる支援）。
- 大規模災害時において「大規模災害対策基本方針」に基づき全社協内に「全国対策本部」が設置される場合は連携し、活動方針等を確認していく。

### (2) 全国派遣の実施手順

#### ①現地本部の設置

- 全社協とブロック幹事県社協は、被災地の県社協に現地本部を設置して職員を常駐させ、状況把握や情報共有・全国派遣に関する諸調整を行うことを原則とする。
- 全国規模の支援活動の実施に伴い、「大規模災害対策基本方針」に基づく「現地本部」が設置される場合は、被害状況や活動の状況把握等について連携を図るものとする。

#### ②派遣条件の協議

- 全社協とブロック幹事県社協は、地元県社協及び地元ブロック県社協から、都道府県・指定都市内及びブロック内の支援体制等を確認したうえで、災害ボランティアセンター運営に必要とされる全国派遣による応援の社協職員の人数・期間等の条件を協議する。

#### ③応援職員の人数等の調整

- 全社協とブロック幹事県社協は、各ブロックの応援職員の人数等を協議する。
- 人数等の検討にあたっては、派遣先の支援体制や、各ブロックと被災地との距離や交通条件等を勘案する。
- 運営支援者（災害ボランティア活動支援プロジェクト会議）としての派遣の有無等を勘案する。



#### ④シフト調整

- ブロック幹事県社協は、自ブロック内の県社協と協議し、必要な応援職員  
の派遣調整を行う。
- クールごと、派遣先ごとに応援職員のリーダーを置くよう調整する。

#### ⑤オリエンテーションと報告会の実施

- 原則として、現地本部において、応援職員に対するオリエンテーションと  
離任する応援職員による報告会を実施する。

### (3) 全国派遣の調整にかかると関係者の役割分担

#### ①全社協の役割

- 全国派遣にかかるとブロック幹事県社協との連絡調整
- 派遣職員への傷害保険の加入（原則として地震の余震や火山噴火の心配が  
ある災害に限る。費用は地域福祉推進委員会「福祉救援活動資金援助制度」  
から支出<sup>5)</sup>）。

#### ②ブロック幹事県社協の役割

- 全社協及び被災地県社協との連絡調整
- ブロック内の県社協との派遣調整・報告、情報共有
- 被災地県社協への応援職員の報告
- 応援職員の宿泊先の確保

#### ③応援職員を派遣する県社協の役割

- 都道府県・指定都市内の市区町村社協との派遣調整・報告、情報共有
- 全社協及びブロック幹事県社協への応援職員の報告
- 応援職員のオリエンテーション及び報告会の実施

#### ④被災地の県社協の役割

- 市町村社協への派遣職員に関する連絡調整
- 応援職員の現地でのオリエンテーション

### (4) 派遣に関する具体的事項

#### ①派遣の主体及び費用負担

- 派遣の主体は派遣元の社協とする。
- 派遣の費用は派遣元の社協が負担することを原則とする。

#### ②応援職員一人あたりの派遣期間の目安

- 引き継ぎや現地の状況・業務に慣れるために一定の時間が必要であること  
から、被災地支援に貢献するためには、応援職員一人当たりの派遣期間は、  
移動を除く実働で1週間程度を確保することを基本とする。ただし、災害  
の種類や規模に応じて柔軟に設定する。
- 現地でのオリエンテーションを効率的に実施するため、応援職員の一人名  
当たりの派遣期間はブロックごとに可能な限り統一するものとする。

#### ③応援職員の知識・経験

- 派遣元の社協には、災害ボランティアセンターの立ち上げ期から活動が一  
定程度定着するまでの段階までは、災害ボランティアセンターの運営支援  
に必要な知識と経験を備える者を応援職員として派遣することが求めら  
れる。
- このため、特に初期段階では、被災者支援、災害ボランティアセンターで  
の活動の経験者等を派遣するものとする。また、派遣先で特定の技能が必  
要とされる場合、該当する技能等を備えた職員を派遣するよう配慮するも  
のとする。
- 派遣元の社協、あるいは当該の県社協は、応援職員が派遣先で有効に活動  
ができるよう、必要なオリエンテーションや研修等を行うことが大切であ  
る。社協災害ボランティアセンターについての基本知識や応援職員に求め  
られるスタンスなどの理解を深めるとともに、被災地や被災者の状況、派  
遣先の社協災害ボランティアセンターの活動状況等の情報を伝えること  
が求められる。
- ④派遣先での役割
  - 社協災害ボランティアセンターにおける業務の遂行、支援
  - 社協災害ボランティアセンターにおけるコーディネート業務
  - その他必要な支援

<sup>5)</sup> 被災地への職員派遣における傷害保険は、地震の余震や火山噴火など、被災地において  
大きな災害のある可能性が高い場合に限定し適用してきた。これら天災による傷害は業務  
起因性が認められず、労災の適用にならない可能性があるためである。  
一方、近年の労災認定においては、出張中の被災による傷害については、よほどの業務  
からの逸脱行為がなければ適用されており、地域福祉推進委員会による費用負担の必要性  
は無いのではないかとの意見もある。しかし、被災地への職員派遣を業務命令で行うとい  
う観点から、応援職員がより安心し業務に携われるように福祉救援活動資金より傷害保険  
を支出している。

### (5) 応援職員派遣の終了

- 全社協がブロック幹事県社協会議を開催し、ブロック幹事県社協及び全社協の協議により応援職員の派遣終了を判断する。
- おおむね避難所が閉所される時期を一つの目安とする。

### (6) 長期派遣の検討

- 長期的な支援の必要性が明らかな場合に備え、都道府県・指定都市社協は、概ね3か月程度の期間にわたって派遣できる応援職員をあらかじめ確保することを検討することが必要である。
- 長期派遣に必要な滞在費等の費用については、上記(4)①の原則に関わらず、派遣元と派遣先の協議や全社協の調整において検討すべきものと考える。

## 5. 活動資金の調達

災害の規模や活動継続の期間等を勘案し、各種財源をそれぞれの目的に応じて活用し、必要な財源確保を図る。

- 中央共同募金会「準備金」
- 地域福祉推進委員会「福祉救援活動資金援助制度」
- 全社協「大規模災害支援活動基金」
- 各社協に設置される基金等
- 各種民間財源、企業からの寄付
- 公費の確保（国庫補助、県補助、市町村補助）
- 拠金活動の実施 など

## 6. 平常時の取組

災害時の対応を円滑かつ効果的に進めるために、平常時から以下について取り組む。

### (1) 各社協（市区町村社協、県社協、全社協）

- ① 災害発生時の対応方法・手順、役割分担等の整理、関係者との確認（マニユ

アル等の整備、協定締結等)

- ② 災害対応に関わる地域の幅広い関係機関・団体等とのネットワーク、顔の見える関係、協力関係づくり
- ③ 災害ボランティアセンターの設置・運営及び外部支援者として必要な知識・技術・経験を備えた人材の養成（研修実施等）
- ④ 災害ボランティアセンターとして取り組む活動の範囲・内容の想定
- 災害時には実際の状況に応じた柔軟な対応が必要となるが、ベースとなる考え方の整理や一応の想定等を平時からしておくことが重要である。
- ⑤ 損害賠償責任保険への加入
- 派遣先での活動中に応援職員に損害賠償責任が求められる事故があった場合は、第一義的には被災地の受入社協が業務の指揮命令者とみなされ、責任を負うと考えられる。
- このため、こうした災害ボランティア活動の取組に備えるという意味でも、すべての社協が損害賠償責任保険に加入する必要がある。派遣元も派遣先も相互に加入していれば、リスク回避は完全に近いものといえる<sup>6</sup>。

### (2) 県社協

- 共同募金会との認識の共有
- 災害時の対応にあたっての動き、役割分担や連携方法
- 災害ボランティアセンターとして取り組む活動の範囲・内容の想定（準備金との関係）

### (3) 全社協

- ① ブロック幹事連総会の定期的な開催
- ブロック幹事の入替りがあるため、少なくとも年1回は開催する。（都道府県・指定都市社協業務部長会議の際に併せて開催する等）
- ② 災害対応にあたっての社協の総合的な対応のマニュアルの整備
- ③ 首都圏での災害等、全社協が被害を受けた場合の対応方法の検討

<sup>6</sup> 全社協の「社協の保険」では、「総合保障タイプ」の損害賠償に加入すれば、派遣した社協職員が起こした損害賠償事故に原則として対応できる。

(参考資料 1)

#### 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議は、被災地主体のボランティア活動に寄与するため、新潟中越地震の検証作業を契機に、平成 17 年 1 月に設置され、中央共同募金会に事務局がおかれている。

企業・NPO・社協・共同募金会が協働し、災害ボランティア活動のより円滑な支援の実現に向け、人材、資源・物資、資金の有効活用を促す仕組みづくりの実現など、災害ボランティア活動の環境整備をめざしている。

発災時には、「人」「もの」「資金」に関する災害ボランティア活動への支援を行っている。

発災以来、人材養成に力を入れてきており、平成 20 年度からは、災害ボランティアセンターの運営支援者に必要な知識や技術を修得するため、全社協と共催で「災害ボランティアセンター運営支援者研修会」を開催しており、平成 22 年度末までに 335 名（社協職員 262 名、NPO 等 73 名）が受講している。

災害発生時は、災害ボランティアセンターの運営支援者（アドバイザー）としての役割を担う活動を行っている。

(参考資料 2)

#### 応援職員（外部支援者）に求められるスタンス・原則

##### ○「被災者中心」

- ・活動は常に被災者のニーズ（潜在的なものも含めて）を起点に取り組むことを意識する
- ・被災者の直接的な被災の程度だけでなく、個々の生活課題やコミュニケーションの関係等も意識する
- ・災害ボランティアセンター運営の論理が先に立たないよう留意する

##### ○「地元主体」

- ・元々その地域で活動し、今後も活動していく地元社協があくまで活動の主体である。地元の自主性・主体性を支え、地元の意向や力量、ペースに合わせて支援する。
- ・被災による混乱や動揺、先行きへの不安を抱えている地元スタッフを共感的に支える。
- ・地元の平時からのつながりや資源を生かし、復興の時期につなげる。
- ・経験や考えに基づく「あるべき姿」を念頭におきながらも、外部支援者が去った後の地元での継続性を考え、地元スタッフに無理をさせすぎない。

##### ○「チームによる対応・協働」

- ・災害対応には被災地内外の多様な関係者の力を結集することが求められる。被災者の支援のために、社協関係者だけでなく、NPO や他のボランティア活動推進組織、関係機関とも協働して災害ボランティアセンターを運営することが求められる。
- ・災害ボランティアセンターの一員として、スタッフやボランティアとのコミュニケーションを心がける
- ・課題を自分だけで派遣期間中に無理に解決しようとしめない。災害ボランティアセンターの他のメンバーや後続の応援職員を含めて、チームとして対応することとを心がける。

## 災害ボランティアセンターについて

### ◆経緯

- 1995年の阪神大震災は「ボランティア元年」という表現がなされたように、多くのボランティアが被災地支援にあたり、それを契機に制度が整備され、災害ボランティアも位置づけがなされてきた。
- ボランティア・市民の力をより活かすために、ボランティアセンターという機能が整ってきた。2004年の中越地震以降は、被災地域の自治体ごとに社会福祉協議会（社協）が中心となって災害ボランティアセンターが設置されること一般化してきた。
- 特に、東日本大震災においては、社協がその運営主体として、全国196箇所まで災害ボランティアセンターが設置された。
- ◆**災害ボランティアセンターとは**
- 近隣住民の助け合いが災害により機能しないところを、ボランティアの力を借りて、復旧・復興に向けて、被災者が自立・生活再建することを目指す。
- 「被災者中心」「地元主体」「協働」の三原則で運営される。
- ボランティア活動としては、泥かきやガレキ撤去作業のイメージが強いが、被災地では様々な活動が行われている（表1）。
- 災害ボランティアセンターでは、被災者からの支援ニーズとボランティアの活動をつなぐ他、多くの調整が行われている（表2）。

### ◆社協が災害ボランティアセンターを運営する意味

- 社協はもともと地域の生活課題を把握し、住民参加によって解決することを組織のミッションとしている。
- その活動においては、町内会、自治会、民生委員・児童委員、ボランティア、福祉サービス事業者、専門機関の他、様々な地域の関係機関とのネットワークを持ち、支援の必要な方への相談・支援活動やサービス提供活動や広報・調査活動など、地域福祉の推進に向けた取り組みを行っている。
- 災害時には、多様な課題が地域の中で大量に出現することとなり、社協は地域のネットワークを総動員して被災者への支援活動を行う必要がある。
- このために災害ボランティア活動を展開する。
- そのような組織である社協が被災者支援に関わっていくことは社協にとつて本来の取り組みといえる上、（表3）のような条件により、社協が災害ボランティアセンターの運営主体となることが相応しい理由と言える。
- 被害が大規模の場合は、社協のネットワークによる支援の他、NPO等との連携、さらには外部支援者の力を借りて活動を展開することが求められる。
- 災害ボランティアセンターでは現在（表4）のような関係者と協働している。
- なお、社協が運営することについて、関係者の間で一定の合意がなされている（地域防災計画への反映等）。

### ◆平時の取組

関係者とのネットワークづくり、災害ボランティアセンター運営支援者の養成、災害ボランティアの養成、災害ボランティアセンター設置・運営訓練、大規模災害を想定した支援体制づくりの協議や訓練等。

表1

様々な災害時のボランティア活動
<ul style="list-style-type: none"> <li>●被災家庭・私有地内の片付け・清掃作業・ゴミ出し ●泥だし作業、ガレキ撤去、雪かき作業</li> <li>●救援物資、生活物資等の仕分け作業、訪問配布</li> <li>●暮らしのお手伝い（お買い物、家事手伝い、家庭教師など）</li> <li>●避難所での手伝い（炊き出し、洗濯など） ●話し相手、足湯 ●子どもの遊び相手、託児代行</li> <li>●生活再建に必要な情報の提供支援（チラシ、ニュースレター、ミニコミ誌、FM放送など）</li> <li>●入浴・通院・買い物・配食等生活ニーズへの援助 ●仮設住宅等への引越の手伝い</li> <li>●サロン活動、お茶会 ●津波被災地での写真洗浄作業 ●ペットの世話</li> <li>●被災された方の交流機会づくり、イベント開催</li> <li>●暮らしの再建のための専門家の相談会、勉強会 ●復興期における地域おこしの手伝い</li> </ul>

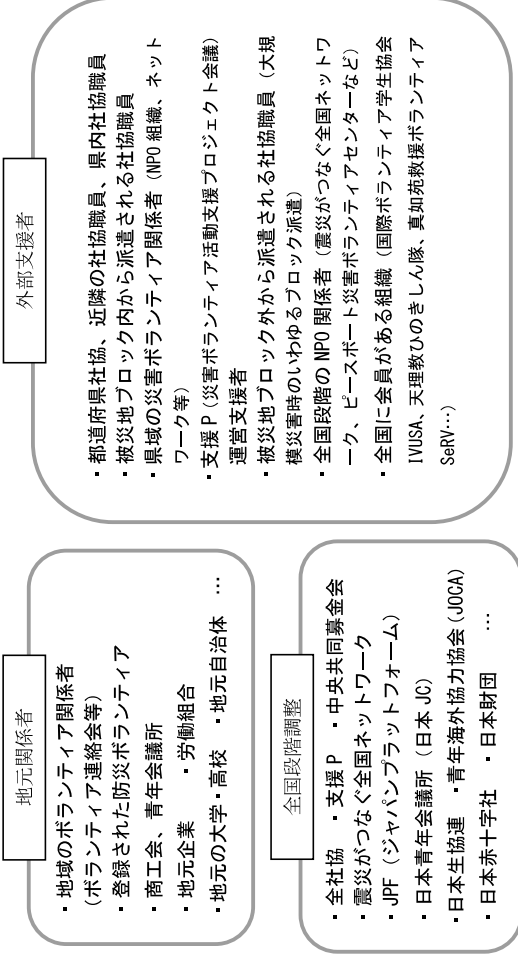
表2

災害ボランティアセンターでは次のようなことが行われている
<ul style="list-style-type: none"> <li>●被災状況の把握と行政等、関係機関などの連絡調整</li> <li>●被災者ニーズへの対応：ニーズの受付・相談、被災世帯調査・ローラー作戦の実施、潜在ニーズの把握、ボランティアの活動調整、専門機関や被災者支援制度へのつなぎ</li> <li>●ボランティアの募集：地元関係者を通じた募集を始め、支援関係者を通じた広域での募集、ホームページ等による募集</li> <li>●ボランティアのマネジメント：円滑なボランティア活動への配慮（受付、オリエンテーション、活動調整、ボ安全・健康管理等）</li> <li>●様々な支援活動・支援への資源などの調整（資機材の調達・集積や調整）</li> <li>●広報：被災者へ支援活動センターの存在・活動を依頼できることの告知、ボランティア募集、マスコミ対応、活動状況の記録・発信</li> <li>●運営体制の整備、スタッフ・コーディネーターの調整 ●苦情対応 ●支援プログラムの開発</li> <li>●活動保険加入のための事務 ●活動資金の調達 ●庶務や会計</li> <li>●災害VC 閉所の検討と生活支援への移行</li> </ul>

表3

社協が災害ボランティアセンターを運営する意味
<ul style="list-style-type: none"> <li>・すべての自治体に存在する ●日常的に住民と接している（地縁組織と顔の見える関係がある）</li> <li>・ほとんどの社協は平常時から「ボランティアセンター」という機能を有する</li> <li>・行政や幅広い機関・団体とも関係を構築している ●福祉サービス事業者として要援護者を把握している</li> <li>・全国的なネットワークを有している ●民間としての機動力がある</li> <li>・センター閉所後は、被災者の生活支援、被災地の復興支援にあたる（生活支援相談員による支援など）</li> </ul>

表 4 災害ボランティアセンターでの主な協働相手





# 災害支援における 多職種連携

宮崎大学医学部看護学科

地域精神看護学

原田 奈穂子

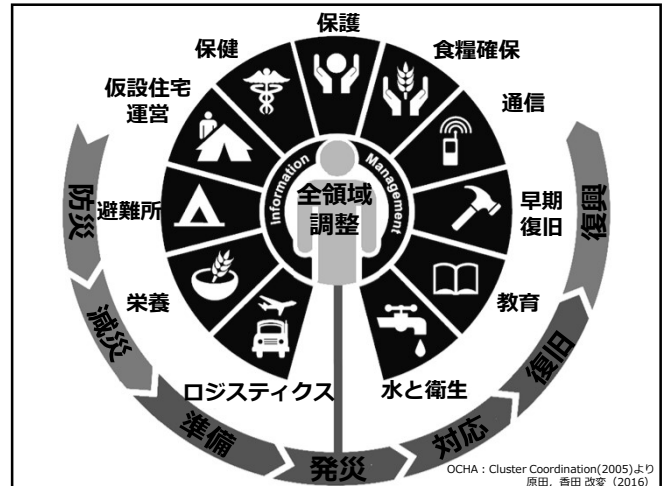
nahokonobuta@gmail.com



# 災害支援における多職種 連携の実現のために

- 1.多職種連携の必要な理由
- 2.多職種連携の例
- 3.多職種連携実現のための課題
- 4.支援者ストレス

災害発生時、  
住民が困ることって  
どんなことでしょうか？



自分が  
どの立場で  
どこまでの範囲で  
どのような活動を行  
うのか？

## 様々な救護班



## 様々な 災害支援チーム大代表

DMAT	厚生労働省委託授業
DPAT	厚生労働省委託事業
DHEAT	厚生労働省委託事業
日赤医療救護班	日本赤十字社 指定公共機関
JMAT	日本医師会 指定公共機関
JRAT	大規模災害リハビリテーション 支援関連団体協議会
JDA-DAT	日本栄養士会災害支援チーム
DCAT	災害派遣福祉チーム
災害医療 コーディネーター	基本的に県



## 災害支援における多職種 連携の実現のために

1. 多職種連携の必要な理由
2. 多職種連携の例
3. 多職種連携実現のための課題
4. 支援者ストレス

# 4.22-5.5

## 避難所過密対策 新規避難所設営

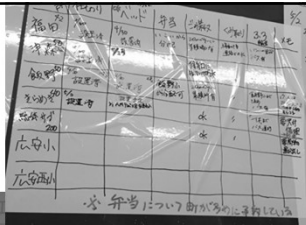


5月2日

→

5月15日

↓




ダンボールベッド  
毛布シート・介護用  
ベッド・  
簡易シャワー・  
風呂・脱衣所・ス  
コ/パーテーショ  
ン・常設トイレ  
仮設トイレ・排水  
自動ラップ式トイ  
レ・ライト・上水  
道・下水道・給水タ  
ンク・ガス・弁当・  
パーテーション・多  
目的ルーム・談話  
室・発電機・外灯・  
電子レンジ・電気  
ポット冷蔵庫・洗濯  
機  
掃除道具・ごみ処  
理・エアコン・扇風  
機・パソコン等・  
Wifi・固定電話ラジ  
オ・テレビ  
コピー機

# 5.5-6.30


## こころのケア


5.13-7.30


一般  
福祉  
避難所運営


 災害支援における多職種  
連携の実現のために

- 1.多職種連携の必要な理由
- 2.多職種連携の例
- 3.多職種連携実現のための  
課題
- 4.支援者ストレス

 自分（の組織）が  
どの立場で  
どこまでの範囲で  
どのような活動を行  
うのか？


 機関の数だけある  
ミッション  
ビジョン  
ストラテジー

- 
- ✓共通の目的
  - ✓共通言語の使用
  - ✓平時からの  
関係構築

 普段の職務と異なる要素


- ✓職務内容
- ✓組織内・間ダイナミクス
- ✓権限
- ✓対象
- ✓生活空間





## 災害支援における多職種連携の実現のために


- 1.多職種連携の必要な理由
- 2.多職種連携の例
- 3.多職種連携実現のための課題
- 4.支援者ストレス



## 災害で心の影響を受けやすい人

- ◆ 生命の危険が高かった人
- ◆ 近い人を亡くした人
- ◆ 経済損失の大きい人
- ◆ 自宅から避難した人
- ◆ 女性  
特に妊産婦・母親
- ◆ 子供
- ◆ 高齢者
- ◆ 障害者
- ◆ 外国人

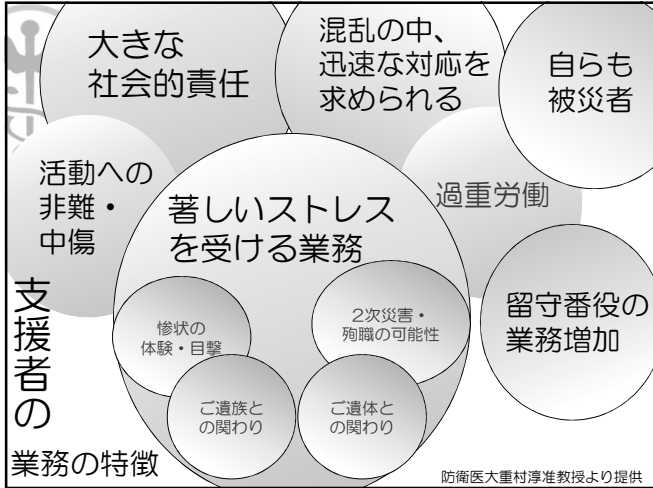

防衛医大 重村淳准教授より提供  
Norris FH, Psychiatry 2002  
Galea S, Epidemiol Rev 2005




## 災害で心の影響を受けやすい人

# 支援者・対応者

防衛医大 重村淳准教授より提供  
Norris FH, Psychiatry 2002  
Galea S, Epidemiol Rev 2005

## 精神保健 および 心理社会的支援



## 心理的応急処置 サイコロジカル ファーストエイド Psychological First Aid



傷つけない原則



どんなときも、害を為すなかれ



傷つけない原則



あなたにも、害を為すなかれ

### 演習Ⅲ 「支援の引継ぎ」

氏名: 鈴木 一郎 さん  
年齢: 73歳 (生年月日 昭和24年11月22日)  
住所: ○○市××町X-XX-X (全壊被災地域のため電話不通)  
住居: 持ち家 被災状況不明であるが、航空写真から全壊地域であると思われる  
被災場所: ××病院 (内科カルテ流失)  
医療情報: 残薬あり (抗てんかん薬) ただし内科疾患に関しては不明  
災害救助法による医療提供: あり

#### ロールプレイ①

< 鈴木さんとの面接 福祉避難所アリーナ・ソファにて > 8月28日(月)

登場人物 鈴木 一郎;「鈴木」、ソーシャルワーカー1;「SW1」

SW1:「はじめまして。こんにちは、福祉支援チームAの\*\*と申します。今お話してもいいですか。鈴木さんが奥様と離れ離れになっていることを、保健師さんから聞きました。ここは一時的な避難場所なので、もう少し落ち着いたところに移っていただくことになる時のために今の鈴木さんのことをお聞きしたいのです。鈴木さんも今後の事いろいろ、考えていらっしゃると思うので、少し今のお考えの事など聞かせていただけますか？」

鈴木:「・・・お母さんがなあ・・・病院に行って、どっかに避難していると思うんだが・・・」

SW1:「そうでしたね。どなたか代わりに探しに行ってくれそうな方はいますか。」

鈴木:「いない・・・病院に行ったのだけれど」

SW1:「どこの病院でしたっけ？」

鈴木:「△△病院」

SW1:「奥さんのことが気がかりでいらっしゃるのですよね・・・少しこちらでも市役所の方と協力してお探してみてもいいですか？」 または「市役所の人に手伝ってもらえるようなら、手伝ってもらって、奥さんを探してもらいますか？」

鈴木:「お願いしたいです」

SW1:「わかりました。では市役所の方に相談してみます。それで、奥さんのお名前やお年などまだお聞きしていなかったもので、教えていただけますか？」

鈴木:「名前は、鈴木はなで、歳は70歳。」

SW1:「生年月日を教えてくださいませんか」

鈴木:「誕生日は、9月2日。私より3つ下です・・・」

SW1:「昭和27年ですね。ところで鈴木さんには、奥さんのほかに、ご家族はどなたがいらっしゃるのですか？」

鈴木:「・・・子供が」

SW1:「お子さんはなん人いらっしゃる？」

### 演習Ⅲ 「支援の引継ぎ」

鈴木:「2人」

SW1:「お二人、お子さんがいらっしゃるのですね。男の子さん？女の子さん？」

鈴木:「ふたりとも男。長男は健太郎で、次男は浩二郎。」

SW1:「息子さんたちとの連絡はどうされているのですか？」

鈴木:「ずっと会ってない・・・。」

SW1:「お二人とも。会ってないんですか。それは今回の水害の後？それとも、その前から？」

鈴木:「う～ん、県外にいるから・・・。ときどき帰っては来たけれど・・・。」

SW1:「県外ですか・・・じゃあ、年末とかお盆とか？」

鈴木:「盆と暮れには帰ってきた。去年も帰ってきましたね、うん毎年帰ってきていた。」

SW1:「毎年、お盆とかお正月には帰ってこられるんですね。じゃあ、半年ぐらいあっていない・・・。」

息子さんたちはどこにお勤めですか？」

鈴木:「はい」

SW1:「そこから何かお探しのヒントがあるといいのですが・・・、お勤め先はわかりますか？」

鈴木:「・・・無言・・・」 「わからない。」

SW1:「息子さんたちには、ご家族はいらっしゃるんですか・・・。」

鈴木:「・・・ふたりとも・・・結婚してない・・・。」

SW1:「そうなんですね。そうすると、息子さんたちもお父さんお母さんのことを探しているかもしれませんかね。」

鈴木:「そうだなあ・・・。」

SW1:「鈴木さん、息子さんたちのお住まいはわかりますか・・・？」

鈴木:「・・・(無言)・・・」 (首をかしげる) 「うん・・・お母さんが知ってるが・・・」

SW1:「ああ奥さんがご存知なんですね・・・いつも奥さんが連絡されていたんですか？」

鈴木:「ええ、これまでお母さんに全部まかせていたから・・・」

SW1:「そうなんですねえ・・・肝心の奥さんと連絡が取れなくて、・・・ご心配ですね・・・」

鈴木:「はい。」

SW1:「息子さんたちの会社は、どうでしょう、なにか記憶にありますか。」

鈴木:「長男は工場。次男の会社は、ちょっと、わからないなあ～～。」

SW1:「県外の、どのあたりでしょうねえ・・・」

鈴木:「長男は、最初、埼玉の方の工場にいたんだけど、なんか会社をかわったみたいで・・・今どこにいるかわからない。次男は、会社変ってないと思うが、どこだったか・・・」

SW1:「長男さん、工場を変られて、埼玉より遠くの県になったんですか？ それともお近くになられたんですか？」

鈴木:「ちょっと近くなった・・・って言ったように思うんだが。」

SW1:「そうですか、じゃあ茨城かな？ 福島かな？ 山形かな？ ...息子さんたちと災害など何かあった時の連絡方法とか、何か話していたことがあれば教えてください。」

鈴木:「こんなことが起こるとは思ってなかったし。私も具合も悪かったので。」

## 演習Ⅲ 「支援の引継ぎ」

### ロールプレイ②

#### < 市役所市民課職員とのSW2電話の場面 返事1 > 8月31日(木)

登場人物 市役所市民課職員;「山田」、ソーシャルワーカー2;「SW2」

市担当:「もしもし、〇〇役所の山田ですが、そちらの避難所に避難している鈴木さんのことでお電話しました。鈴木一郎さんの奥さんのはなさんですが、死亡届が出ていて、亡くなっていました。」

SW2:「はなさん、亡くなっていたんですね。それで、死亡届は、どなたが出されていたんでしょうか？」

市担当:「息子さん、長男の鈴木健太郎さんが、一郎さんの代理ということで出されていました。」

SW2:「息子さんたちは、お父さんの生存をご存知でしょうか？」

市担当:「いやあ、それは…届出が出ていることだけで、そこまでは私たちにもわかりません。」

SW2:「では、奥さんが亡くなっていることを、誰が、どのように伝えるか、検討しなくてはいいですね。こちらでミーティングを開こうと思いますが、いらっしゃれますか？それから、息子さんの連絡先を教えてくださいましてはいいですか？」

市担当:「息子さんの連絡先はわかりますが、まず、こちらから連絡をとって、お父さんの生存を伝えます。その上で、息子さんから、そちらに連絡を入れてもらうようにしようと思います。」

SW2:「わかりました。では、息子さんからのご連絡を待つことにします。私は(SW2)と申しますが、今日の夜帰ることになっています。この件の連絡先は〇〇協会、電話番号はXXXXにご連絡くださるようお願いいたします。よろしくお願いいたします。」

市担当:「わかりました。それでは、よろしくお願いいたします。」

### ロールプレイ③

#### < 市役所市民課職員とのSW3電話の場面 返事2 > 9月4日(月)

登場人物 市役所担当職員;「山田」、ソーシャルワーカー3;「SW3」

(先日のやりとりを確認した後で)

市担当:「鈴木健太郎さんに、お父さんの一郎さんの生存をお伝えしたところ、関わりたくないと言われていました。それで、健太郎さんは、そちらに連絡されないとします。次男の浩二郎さんの連絡先はまだ不明です。どうしたらいいでしょうかね…。」

SW3:「ああ、そうなんですね…。わかりました。こちらとして、奥さんのはなさんの死亡を、一郎さんにどんな風に伝えたらいいか、今後のことについても身元引受人をどう確定していくかという課題が出てきましたので、関係者と相談したいと思います。その上で、またご連絡したいと思います。」

## 災害時における法制度について

日本弁護士連合会災害復興支援委員会副委員長  
弁護士 吉 江 暢 洋（岩手弁護士会）

### 1 災害と法制度

災害に関する二つの視点

- ① 防災の視点
- ② 復興の視点

実際には、防災に関する法制度はほとんどなく、復興に関する法制度が中心

災害による被害→生命・身体・精神・財産・その他生活上の利益にダメージ  
復興とは、生活を再建し、権利を回復していく過程（大切なのは「人間の復興」）

災害による被害を受けている状態＝本来得られているべき人権保障が得られない状態

法制度を駆使して、生活を再建し、権利を回復していかなければならない

そのためには 法制度を知らなければならない

法制度を正しく活用しなければならない

法制度を改善・創設しなければならない

### 2 災害直後の法制度

#### (1) 災害対策基本法

- ・現場主義の法制度（災害対応の中心は市町村）
- ・事前準備が大切（地域防災計画）
- ・被災者の避難先の環境等への配慮（災害関連死を生まないために）
- ・民間団体との協力体制（行政の独りよがりにならない）
- ・要援護者の把握等

#### (2) 災害救助法

- ・被災者保護のメニューを定める法制度  
避難所、炊出し、物資供給、応急修理、仮設住宅、医療助産、被害者の搜索等
- ・実施するのは県（実際は市町村が受託）で、国は財政援助
- ・弾力的に運用されれば、被災者にとって非常に良い法制度  
実際は、硬直的な運用で被災者が困ることも

### 3 被災者の経済的支援の法制度

#### (1) 被災者生活再建支援法

- 住宅が被害を受けた場合に、支援金を支給する制度  
住宅の被害が 全壊または大規模半壊 の世帯に対する支援  
基礎支援金 全壊100万円 大規模半壊50万円  
加算支援金 住宅の再建方法による支援金  
建設・購入200万円 補修100万円 賃借50万円  
(なお、被災時世帯人数が一人の場合は、3/4の額)
- 罹災証明の判定ですべてが決まってしまう
- 住家以外の被害は一切考慮されない
- 同じ災害でも同じ支援が得られるとは限らない

#### (2) 災害弔慰金の支給等に関する法律

- 災害によって家族を亡くされた遺族に弔慰金を支給する
- 災害によって障害を負った方に見舞金を支給する
- 被災者に災害援護資金を貸し付ける
- 災害によって亡くなったと言えるか(災害関連死の問題)
- どんな障害に見舞金が出るのか
- 災害援護資金の問題点

#### (3) 自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン

- 被災前に抱えていた債務を整理して生活再建を助力する制度
- 東日本大震災を踏まえて制度化された

### 4 これからの法制度の問題点

#### (1) 「人間の復興」を実現するために

一人ひとりの被災者に寄り添って、生活の再建に必要な課題を把握し、個別に支援することが求められる

災害ケースマネジメントによるオーダーメイド型の支援

#### (2) アウトリーチ&ワンストップの支援

被災者一人ひとりに、自ら支援を求めて動くことを求めるのは難しい

いろいろな窓口で振り回されるのは二次被害

多様な専門家の連携が必要(医療、福祉、法律、家計支援、市民活動等)

情報の一元化が必要

#### (3) 次の災害で同じ問題を起こさない

立法事実の集積と法制度の改善、創設

以上

### 被災者支援チェックリスト

**フローに沿って支援情報をチェック**

- 災害時特有の問題を知りたい...①→
- お金の支援制度(給付・貸付)→②③
- 住宅の修理・再建の支援制度→④
- 仮設住宅・公営住宅→⑤
- 個人が抱えるローンの悩み→⑥
- 子ども・教育の支援制度→⑦
- 雇用・事業の支援制度→⑧
- 税金・保険料などの減免制度→⑨

詳しくは、各制度の( )内に記載された窓口等にご相談下さい。



**関東弁護士会連合会**  
Kansai Federation of Bar Associations  
※本リーフレットは配布・贈り物です。

### 被災者支援情報を知りたいときは

**支援情報をさらに詳しく知りたいときは**

内閣府の被災者支援情報ページ



復旧・復興支援制度情報(個人・事業者の支援制度を掲載しています)

#### ① 被災時特有の問題・問題

○ 被災危険度判定とは  
被災危険度判定とは、緊急に建築物の危険性を判断するための判定制度です。京危険(一)を認定、ではあります。また、他の判定制度(京危険(一)を認定、ではあります)と併せて、京危険(一)を認定、ではあります。また、他の判定制度(京危険(一)を認定、ではあります)と併せて、京危険(一)を認定、ではあります。

○ 被災危険度判定とは  
被災危険度判定とは、緊急に建築物の危険性を判断するための判定制度です。京危険(一)を認定、ではあります。また、他の判定制度(京危険(一)を認定、ではあります)と併せて、京危険(一)を認定、ではあります。また、他の判定制度(京危険(一)を認定、ではあります)と併せて、京危険(一)を認定、ではあります。

#### ② お金の支援制度(もらえらる)

○ 被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)  
被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)は、被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)です。被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)は、被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)です。

○ 被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)  
被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)は、被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)です。被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)は、被災者生活再建支援法による給付(都道府県・市町村)です。

#### ③ お金の支援制度(借りられる)

○ 災害再建資金による貸付(市町村)  
災害再建資金による貸付(市町村)は、災害再建資金による貸付(市町村)です。災害再建資金による貸付(市町村)は、災害再建資金による貸付(市町村)です。

○ 災害再建資金による貸付(市町村)  
災害再建資金による貸付(市町村)は、災害再建資金による貸付(市町村)です。災害再建資金による貸付(市町村)は、災害再建資金による貸付(市町村)です。

#### ④ 住宅の修理・再建の支援制度

○ 被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)  
被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)は、被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)です。被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)は、被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)です。

○ 被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)  
被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)は、被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)です。被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)は、被災者生活再建支援法(都道府県・市町村)です。

#### ⑤ 仮設住宅・公営住宅

○ 災害救助法の仮設住宅(市町村)  
災害救助法の仮設住宅(市町村)は、災害救助法の仮設住宅(市町村)です。災害救助法の仮設住宅(市町村)は、災害救助法の仮設住宅(市町村)です。

○ 災害救助法の仮設住宅(市町村)  
災害救助法の仮設住宅(市町村)は、災害救助法の仮設住宅(市町村)です。災害救助法の仮設住宅(市町村)は、災害救助法の仮設住宅(市町村)です。

#### ⑥ 被災ローン(返済)の減免制度

○ 制度を利用できる人  
制度を利用できる人は、被災ローン(返済)の減免制度を利用できる人です。被災ローン(返済)の減免制度を利用できる人は、被災ローン(返済)の減免制度を利用できる人です。

○ 制度を利用できる人  
制度を利用できる人は、被災ローン(返済)の減免制度を利用できる人です。被災ローン(返済)の減免制度を利用できる人は、被災ローン(返済)の減免制度を利用できる人です。

#### ⑦ 子ども・教育の支援制度

○ 幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)  
幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)は、幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)です。幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)は、幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)です。

○ 幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)  
幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)は、幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)です。幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)は、幼稚園の就園奨励事業(市町村・幼稚園)です。

#### ⑧ 雇用関係の支援制度

○ 労災保険の支給  
労災保険の支給は、労働者災害補償法に基づいて行われます。労働者災害補償法に基づいて行われます。労働者災害補償法に基づいて行われます。

○ 労災保険の支給  
労災保険の支給は、労働者災害補償法に基づいて行われます。労働者災害補償法に基づいて行われます。労働者災害補償法に基づいて行われます。

#### ⑨ 税金・保険料などの減免制度

○ 地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)  
地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)は、地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)です。地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)は、地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)です。

○ 地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)  
地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)は、地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)です。地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)は、地方税の減免・猶予(都道府県・市町村)です。

#### ⑩ 内閣府の被災者支援情報ページ

○ 内閣府の被災者支援情報ページ  
内閣府の被災者支援情報ページは、内閣府の被災者支援情報ページです。内閣府の被災者支援情報ページは、内閣府の被災者支援情報ページです。

○ 内閣府の被災者支援情報ページ  
内閣府の被災者支援情報ページは、内閣府の被災者支援情報ページです。内閣府の被災者支援情報ページは、内閣府の被災者支援情報ページです。

点線に沿って切り取り、折りたたんで平時から携行を

この被災者支援情報のチェックリスト集は、配布・謄写自由です。個人・団体問わず周囲に積極的に配布し、平時から備えることで、災害時に支援制度を確実に利用し、災害からの復旧・復興につなげて下さい。



## 災害時における コーディネーション機能



 一般社団法人日本介護支援専門員協会常任理事  
**笠 松 信 幸**  
(主任介護支援専門員、災害支援ケアマネジャー)  
〒080-0046 北海道帯広市西16条北1丁目15-68  
TEL. 090-2810-5553 FAX. 0155-66-7269  
kasanob@zmail.plala.or.jp

## 災害時におけるコーディネーション

被災地では、災害によって行政機能が低下するなど住民へのサポート機能が行き渡らない状態が発生します。また、医療機関や介護・福祉施設が被災すると本来の機能が発揮できません。

そうした中で、避難所やボランティアセンターで運営の中核を担っている運営支援者と連携し、ボランティアで集まった人々をまとめ、支援活動の調整をすすめる役割が「災害時のコーディネーション機能」です。

東日本大震災・岩手県大船渡市赤崎小学校  
(2011年3月)



東日本大震災・岩手県大船渡市赤崎地区  
(2011年3月)



東日本大震災・岩手県陸前高田市(海岸から500m)  
(2011年3月)



東日本大震災・岩手県大船渡市役所 夜ミーティング  
(2011年3月)





東日本大震災・岩手県大船渡市赤崎避難所  
(2011年3月)



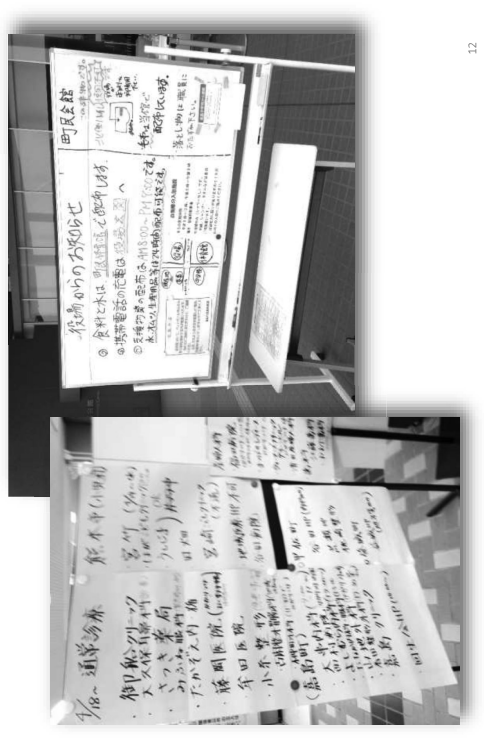
平成28年(2016年)  
熊本地震  
4月14日～  
最大震度7×2回



熊本地震(2016年4月)



熊本地震(2016年4～5月) 避難所の掲示板



## 熊本地震(2016年4~5月)



被災地アセスメント活動  
(地域ローラー作戦)



## 熊本地震(2016年4~5月)



避難者から聞き取り



段ボールベッド

## 熊本地震(2016年4~5月)



御船町福祉避難所



益城町ボランティアセンター

## 政府の現地对策本部 (熊本県庁2F)



地元の方が無償で貸して  
くださった軽四輪



## コーディネート 8つの役割

- ① 受け止める 市民・団体からの多様な相談の受け止め
- ② 求める 活動の場やボランティアの募集・開拓
- ③ 集める 情報の収集と整理
- ④ つなぐ 調整や紹介
- ⑤ 高める 気づきや学びの機会の提供
- ⑥ 創り出す 新たなネットワーク、プログラムの開発
- ⑦ まとめる 記録・統計
- ⑧ 発信する 情報発信、提言、アドボカシー

これらを現地の運営支援者等と連携してすすめる

## 災害コーディネーションの留意点

### ● 活動時の心構え

災害の規模や状況によって支援対応は大きく異なります。被災地から求められることも、私たちが提供できることも、その時々々の状況変化に応じて違ってくるということを意識して臨むことが重要です。

(日本介護支援専門員協会『災害対応マニュアル 第4版』より)

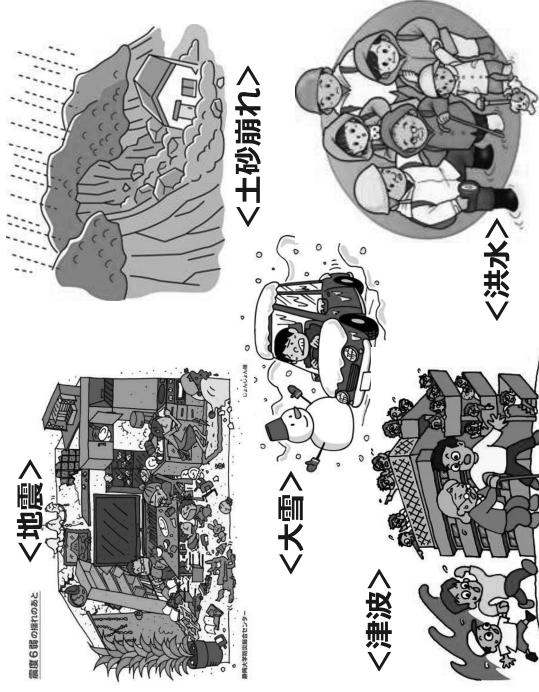
## 災害コーデイネーションの留意点

### ① 災害特性を踏まえた活動

短期間の活動が求められる場合や、長期間にわたる活動が必要な場合など、活動期間が状況によって変わります。どんな災害なのか（災害特性）をきちんと理解し、現場でどんな支援が必要なのかを明らかにします。また、支援に入った人たちがスムーズに活動できるように、活動の全体像を示しその中でどんな活動をするのかを明らかにしましょう。

（日本介護支援専門員協会『災害対応マニュアル 第4版』より）

19



## 災害コーデイネーションの留意点

### ② 対応できることを例示して、現場の指示で活動する

被災地は混乱状況にあります。支援する側が被災地の邪魔にならないよう配慮することが重要です。避難所やボランティアセンターの運営支援者と連携し、自分たちにはどんな活動ができるかを具体的に示し、指示を受けて活動するようにします。

（日本介護支援専門員協会『災害対応マニュアル 第4版』より）

21

熊本地震 発災7日目のコンビニ商品棚



23

## 災害コーデイネーションの留意点

### ③ 現場ニーズに合致させる

現場のニーズを十分に把握し、個々のボランティアのスキルや経験をふまえて、活動場所に配置することが大切です。

混乱状況の中では指揮命令系統が十分機能していない場合もありますが、指示待ちにならないよう、提案しつつ動くことが求められます。

また、現地の負担にならないよう、食事・宿泊等は基本的に支援に行く側で自己完結できるように準備しましょう。

（日本介護支援専門員協会『災害対応マニュアル 第4版』より）<sup>22</sup>

## 災害コーデイネーションの留意点

### ● まとめ

災害支援は、その災害の種類・規模や地域性などによって大きく変わります。共通して重要なのは、被災地で暮らしている人々に負担をかけない活動に徹することです。現状を把握し支援の必要性をアセスメントしたうえで、私たちが提供できる支援を具体的に提案し、現場担当者の了解を得ながら活動を展開していきましょう。

（日本介護支援専門員協会『災害対応マニュアル 第4版』より）

24

## 避難所・福祉避難所生活期 における役割を考える

演習 I  
山本克彦・舟田伸司

## 災害の発生

### 地域の状況などを イメージする

A県B市

## 災害の発生



### 概要

20XX年8月24日から25日にかけて  
1時間に110mmの雨量が解析される集中豪雨が発生し  
A県B市では住宅地背後の土砂崩れ及び、河川の氾濫  
が起こった。

#### 【A県B市】

人口 34,000人、世帯数13,200世帯、高齢化率36%

#### 【B市役所】

全職員530人

#### 【住家被害】

全壊130軒、半壊120軒、一部破損170軒、  
床上浸水1,300軒、床下浸水2,800軒

#### 【避難所】

避難者数2,200人、指定避難所数26か所

## 災害の発生

### 市街地の状況を イメージする



20XX年

A県B市



災害の発生  
山間部の状況を  
イメージする





災害の発生  
避難所の状況を  
イメージする



2011年 東日本大震災



2016年 熊本地震



参考: 想定していなかった被害で使用不能



参考: 1ヶ月以上経って、使用可能に...しかし



このような状況の中で、私たちは・・・



### 福祉避難所の課題(1)

#### ○住民への周知

指定福祉避難所が何処にあるのか、対象者も住民も知らない

#### ○支援者の確保

概ね10人の要配慮者に1人の生活相談員(要配慮者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者)等の配置

#### ○移送の課題

広域避難の交通手段・燃料の確保

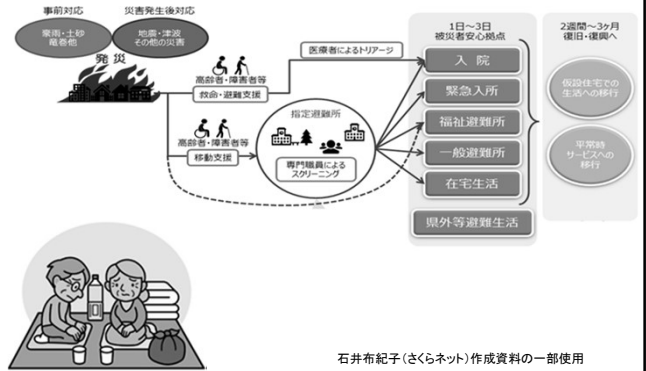


## 福祉避難所の課題(2)

- スクリーニングの課題  
福祉避難所への避難順位の判断
- 多様な要配慮者への対応の課題  
多様なニーズを持つ被災者へのきめ細かな対応

出典:「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」  
(平成28年4月 内閣府)より

## スクリーニング:福祉避難所への避難順位の判断



## 演習

### 避難所での活動と実際

スクリーニング場面から、参加者  
個々の考え方や専門性を共有し、  
協働の体験をしてみましょう

A県B市の災害現場へ派遣される  
こととなったあなたは、避難所  
(300名規模)にやってきました。そ  
こで、前任者から一通りの引継ぎ  
とともに“気になる状況”の方々の  
リストを受け取りました。  
さて、あなたは・・・

個人(あなた自身)の決定をしてみましょう。  
●この表は、A県B市(20XX年8月24日~25日発生)の豪雨災害の一次避難所において、  
“気になる状況”だった方のリストです。

- Work01: あなたが特に気になる(優先的に何らかの支援が必要)と考える方を5人選び、  
番号に○をつけましょう。  
Work02: その理由と、具体的な支援(だれが何をするか)をメモ欄に書いてみましょう。  
(時間があれば、5名以外も)

「避難所・福祉避難所生活期における役割」を考えると 資料①

番号	性別	年齢	状況	メモ
1	男	84	高齢者世帯。全壊。背中痛み強い。夜間大きな声。難聴。コミュニケーション心配。	
2	女	81	高齢者世帯。全壊。一日中ハイテンションで大声で話す。軽度の認知症かな?	
3	女	79	独居。床下浸水。雨ひざ痛による徒歩行。1台・入浴不安。不眠と不安が強い。	
4	女	84	息子と2人暮らし。服薬・洗濯等の援助要。軽度認知。福祉避難所で入浴希望。	
5	女	83	独居。全壊。軽度認知・覚醒障害・貧血あり。服薬管理必要。1台不安(失禁)。	
6	女	93	孫家族と同居(自中居居)。ぜんそくとの不安(失禁可能性大)。	
7	男	75	妻・息子と同居。床上浸水。腎機能低下あり。失禁。服薬管理必要。	
8	男	83	妻・息子と同居。床上浸水。2階は無事。軽度認知あり。服薬管理必要。	
9	男	79	高齢者世帯。がん及び呼吸疾患あり移動が不安定。服薬管理特に必要。	
10	男	92	高齢者世帯。下駄路が低下のため据ったままの生活。避難所では1台へ行けない。	
11	女	80	高齢者世帯。上記2名男性の妻。	
12	女	83	独居。自宅周辺(庭・畑)に浸水。歩行不安により1台不安。	
13	女	86	独居。道路寸断で一時的孤立。軽度認知への配慮あり。音感から1台へ使用(1台不安)。服薬管理必要。	

A県B市(20XX年8月24日~25日発生)の豪雨災害の一次避難所において、  
“気になる状況”だった方々が、  
福祉避難所を利用された日数とその後の移動先一覧です。

番号	性別	年齢	家及び家族構成	利用日数	移動先(介助員の役割!)
1	男	84	高齢者世帯。全壊。	【長期】 30日	仮設住宅
2	女	81	高齢者世帯。全壊。	【長期】 30日	仮設住宅
3	女	79	独居。床下浸水。	【中期】 13日	自宅
4	女	84	息子と2人暮らし。	【短期】 2日	自宅に戻ったあと、仮設住宅
5	女	83	独居。全壊。	【長期】 27日	介護老人ホーム
6	女	93	孫家族と同居(自中居居)	【長期】 28日	自宅
7	男	75	妻・息子と同居。床上浸水。	【長期】 22日	仮設住宅
8	男	83	妻・息子と同居。床上浸水。2階は無事。	【長期】 22日	自宅
9	男	79	高齢者世帯。	【中期】 10日	特養ショートステイ
10	男	92	高齢者世帯。	【長期】 24日	病院入院
11	女	88	高齢者世帯。	【長期】 47日	介護老人ホーム
12	女	83	独居。自宅周辺(庭・畑)に浸水。	【短期】 3日	自宅に戻ったあと、仮設住宅
13	女	86	独居。道路寸断で一時的孤立。	【長期】 62日	自宅

## 最後に

### スフィアプロジェクト(参考)

被災者にとって「正しい」支援とは被災者が安定した状況で、尊厳をもって生存し、回復するために、あるべき人道対応・実現すべき状況とはどのようなものか。この国際的なプロジェクトでは「人道憲章の枠組みに基づき、生命を守るための主要な分野における最低限満たされるべき基準」を「スフィア・ハンドブック」にまとめています。今後の我が国の「避難所の質の向上」を考えると、参考にすべき国際基準となります。



<http://www.janic.org/activ/earthquake/drr/sphere/>

出典:「避難所運営ガイドライン」

(平成28年4月 内閣府)より

演習 2 : チームカンファレンス <担当 : 日本社会福祉士会、日本介護支援専門員協会>  
( 2 日目 11:00~12:30 90 分間)

**【1】 演習事例**

私たち 3 人 (X・Y・Z) は、避難所に県外 (別々の県) から支援に入った支援者で、支援期間は今日から 4 日間である。

大規模洪水が発生して 5 日経過した 8 月 30 日。行政から「床上浸水の自宅 2 階で生活している家族 (3 世代 4 人) がいる。避難所に来るよう声をかけたが自宅にいると言っている。実情把握と相談に乗ってほしい」と要請された。

私たち 3 人 (X・Y・Z) は、家族 4 人から話を聞いた。やはり、それぞれに困り事を抱えながら不便な自宅生活を送っていることが分かった。

私たちは活動拠点に戻り、一緒に問題解決の道筋を検討することにした。

■ 家族構成 (ジェノグラム)

**A さん** 80 歳、要介護 3、認知症、家の中は伝い歩き出来たが、被災後は意欲がなくなり寝たきり状態。

**B さん** 75 歳、夫 A さんを自宅で介護してきた。居間や寝室がある 1 階に泥水が溜まっているため途方に暮れている。

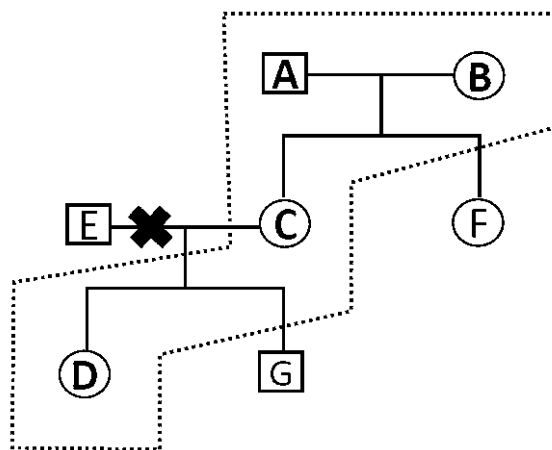
**C さん** 50 歳、10 年前に夫 E さんと離別。実家に帰り食品スーパーでパートをしながら 2 人の子どもを育てた。15 年前からうつ病発症し通院中。今は自宅を復旧する元気が出ない。

**D さん** 23 歳、短大在学中に統合失調症発症。卒業後就職したが 2 ヶ月で退職。働く自信がなく 3 年近く自宅に引きこもっている。

**E さん** 53 歳、離婚後、子どもが就学中は養育費の一部を負担していたが、今は経済的支援はない。この 2 年間は連絡も取っていない。

**F さん** 48 歳、大阪在住。介護施設職員。年に 1~2 回里帰りする。今回は食糧を送ってくれた。仕事があるので直接支援には行けないと連絡あり。

**G さん** 30 歳、東京在住。建設会社勤務。オリンピックスタジアム建設工事に携わっているので休みが取れないと連絡があった。



**【2】 演習のすすめ方**

- |                   |  |
|-------------------|--|
| 11:00~11:25 (25分) | 演習の目的、内容の説明、事例の紹介<br>グループの役割分担 (進行役、記録者、発表者)<br>事例中の役割分担 (X ⇒ A・B 夫妻聞き取り役、Y ⇒ C さん聞き取り役、Z ⇒ D さん聞き取り役) |
| 11:25~11:40 (15分) | この家族が抱える課題の洗い出し<br>※X・Y・Z が聞き取ってきた情報シート (別紙) から課題を整理する   |
| 11:40~12:00 (20分) | 対応策の協議 (活用できる社会資源、対応策の優先順位など)  |
| 12:00~12:30 (30分) | 発表とまとめ   |