

—全社協「災害時福祉支援活動に関する検討会」提言の概要—

令和元年9月30日 全国社会福祉協議会

1. 災害時福祉支援活動とは

- ・「災害時福祉支援活動」とは、発災後、様々な福祉的課題を有する被災者に対する福祉サービスの提供や日常生活支援、生活再建への寄り添い型の相談支援、災害ボランティア活動等の総称。

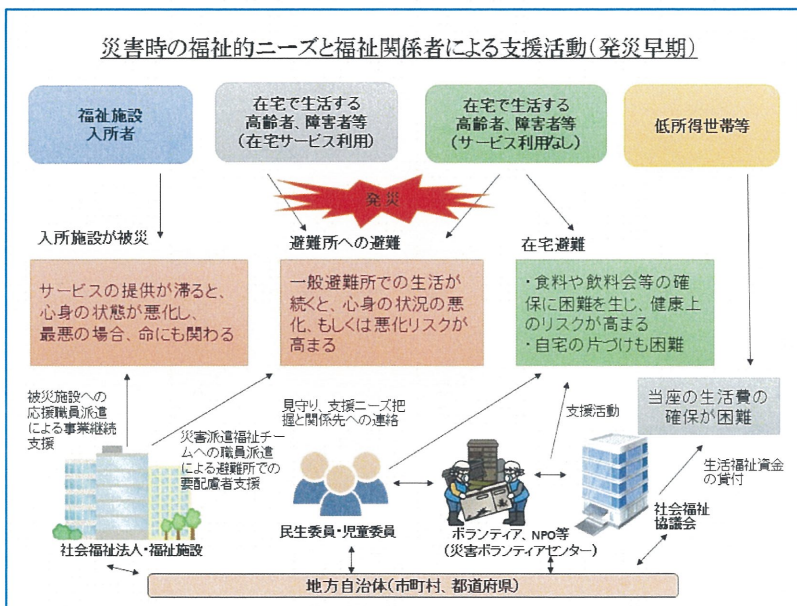
※災害時福祉支援活動は、地域福祉の担い手である社会福祉法人・福祉施設、民生委員・児童委員、社会福祉協議会(社協)をはじめ、ボランティア・NPO、日赤、生協等さまざまな団体等、幅広い関係者により提供される。

2. その重要性

- ・ 災害医療は、負傷や疾病等、発災直後の被災者の命の危機を回避することはできても、長年にわたる避難生活や自立的な生活の再建を支えることはできず、高齢者や障害者をはじめ社会的に弱い立場にある人びとを支えるためには福祉的支援が不可欠。
- ・ 高齢化が急速に進行する我が国においては、今後、その重要性は一層高まる。
- ・ 「地域共生社会」実現のためには、災害への備えを一体的に進める必要がある。

3. 現状と課題

- ・ 災害時福祉支援活動は、災害法制上の位置づけも不明確であり、公的補助も限定的。現状では、その多くは福祉関係者の使命感や自発性に依拠した活動といえる。
- ・ そのため、次のような課題が指摘されており、被災者への支援に直結する課題となっている。
 - ①活動を担う人材の不足
 - ②応援・受援の仕組みの未整備
 - ③自治体間の取り組み格差
 - ④行政や保健・医療関係者等との連携体制の不足
 - ⑤財政基盤の脆弱性



4. 次なる災害に備え早急実現すべき事項（5つの提言）

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

提言1 福祉的支援の拠点整備―「災害福祉支援センター(仮称)」の設置

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

提言2 人材の養成

- ※避難所や災害ボランティアセンターの運営、災害派遣福祉チーム(DWAT)活動等の担い手となる人材の養成

提言3 人的支援の仕組みの構築

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

提言4 平時および発災後の活動に関する財政基盤の確立

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

提言5 災害時福祉支援活動の法定化

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

災害時福祉支援活動の強化のために
―被災者の命と健康、生活再建を支える基盤整備を―
(提 言)

令和元年 9 月 30 日

社会福祉法人全国社会福祉協議会
災害時福祉支援活動に関する検討会

はじめに

平成の 30 年間、阪神・淡路大震災、東日本大震災という二度の大震災をはじめ、わが国は相次ぐ自然災害に見舞われ、多くの人びとが犠牲となった。

とくに近年においては、毎年のように地震や台風・豪雨災害が多大な被害を引き起こしている。昨年は、大阪北部地震、西日本豪雨、北海道胆振東部地震が相次いで発生するなど、大規模かつ広域の災害が連続的に発生した。また、本年においても、7 月末からの九州北部を中心とした豪雨、さらには台風 15 号により甚大な被害が発生している。

さらに、「国難」級の被害が想定されている南海トラフ地震や首都直下地震も高い確率で発生が見込まれている。

いつ、どこで起きてもおかしくない災害にいかに備えるか、柔軟で実効性の高い救助と支援の態勢をどうつくりあげるかは、日本社会にとって喫緊の課題となっている。そしてその態勢づくりにおいては、福祉分野における取り組みがますます重要になっている。

災害は、高齢者、障害者、子どもなど、社会的に弱い立場にある人びとにとくに大きな被害をもたらす。平時から災害時へと一貫性のある福祉的支援が問われている。

また、平時に不自由なく、あるいは家族の支えや地域の互助機能等によって生活を維持できていた人であっても、災害を契機に孤立し、心身の機能が低下し自立生活が困難になったり生活困窮状態に陥るといった例も少なくない。被災の打撃を少しでも減じ、安定した生活を取り戻すための支援の充実も求められている。

今日、誰もが時に支えられ、時に支える力を発揮できる地域共生社会の構築が福祉分野の課題となっているが、このような福祉社会をつくりあげることは、多発する自然災害に備えるうえでも不可欠なのである。また逆に言えば、地域共生社会に向けた取り組みを、自然災害の発生を想定しつつ進めることが、きわめて重要になっているのである。

こうした観点から、福祉分野においては、災害対策を重要な課題として取り組みを強めてきた。行政の地域福祉計画や民間の地域福祉活動計画の策定に際しても、災害対応を重要な視点として組み込むようになっていく。

阪神・淡路大震災以後の災害に際しての福祉分野における取り組みを振り返ってみても、高齢者や障害者等、「災害弱者」（あるいは「災害時要援護者」「災害時要配慮者」）の避難行動や避難生活の支援をはじめ、被災者の生活再建を支援する災害ボランティア活動の拡大、被災者への生活福祉資金の貸付、一般避難所の避難者等に対して福祉的観点からの相談支援を行う災害派遣福祉チーム（DWAT）活動、さらには生活支援相談員による生活再建への寄り添い支援等、順次その範囲や内容を広げ、被災者の命や健康を守るとともに、生活再建への力となっていった。

国や地方自治体においても、防災や減災、さらに発災後の被災地および被災者支援のため種々の検討や体制整備が進められているが、そのなかには福祉関係者へ大きな期待を寄せるようになっていく。

他方において、こうした努力が重ねられ期待も高まるなかで、制度・政策上の課題も明らかとなってきた。とくに東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨災害といった大規模かつ広域の災害に際しては、全国の福祉関係者がその力を結集した支援活動を展開したが、その過程においては、支援を行う側（支援者）がその技量やエネルギーを効果的に活かすとともに、支援を受ける側（受援者）が支援を力としつつ復興への道を歩むうえで、それぞれ整えられるべき制度的条件や政策課題がしだいにはっきりしてきた。

本検討会においては、福祉関係者がその期待に応えていくために、この間の災害時に明らかとなった被災者支援活動（災害時福祉支援活動）における問題点について、あらためて整理するとともに、その改善のために必要な方策を提示すべく検討を行い、今般、とくに急がれる公的な支援を中心に提言を取りまとめた。

自然災害のなかでも誰も放置せず支え合う強靱な地域共生社会をつくりだすために、本提言の早急な実現を期待するものである。

令和元年 9 月

災害時福祉支援活動に関する検討会 座長 宮本 太郎

I. 災害時福祉支援活動の現状

1. 災害時福祉支援活動とは

(定義)

- ・ 「災害時福祉支援活動」とは、発災後、さまざまな福祉的課題を有する被災者に対する福祉関係者による支援活動（福祉的支援活動）といえる。その範囲は、介護をはじめとする福祉サービスや日常生活支援の提供、避難生活における要配慮者の心身の状況の悪化防止、当座の生活費の貸付等の経済的支援、さらには孤立防止や生活再建に向けた寄り添い型の相談支援など多岐にわたる。
- ・ 加えて、高齢者世帯等、自力で被災した住宅の片づけ等が困難な場合に、その支援を行うボランティア活動も福祉的支援の一部ということができ、現在においては幅広い関係者によって支えられた活動となっている。

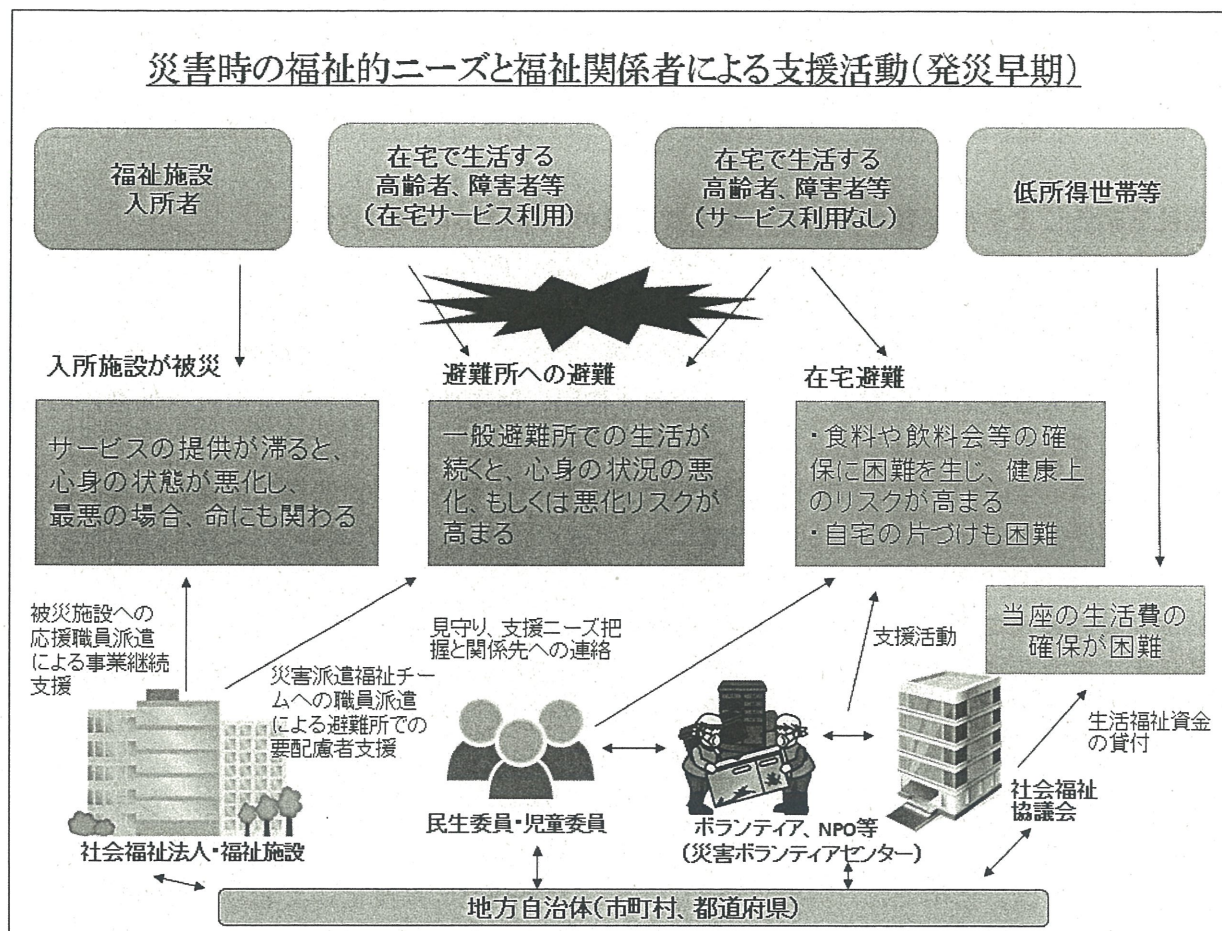
(その重要性)

- ・ 災害医療は、発災直後に負傷者の治療、救命に大きな役割を担う一方、介護や障害といった課題を有する人びとの支援ニーズに対応することは困難である。
- ・ しかし、災害により福祉施設・事業所のサービスが提供できなくなると、従前からそのサービスを利用していた人びと（高齢者や障害者等の要支援者）の支援ニーズは充足されなくなる。その場合、利用者の心身の状態の悪化、さらには命に関わる事態も想定され、その継続をいかに確保するかはきわめて重要な課題となる。また、平時には家族や地域の支えにより何とか生活を送ることができていた人も、災害が発生すればその支えが失われ、支援ニーズが顕在化することとなる。災害の規模が大きく、避難生活が長期に及ぶ場合、そのニーズは大きなものとなる。
- ・ こうしたニーズに対応するのが福祉的支援であり、災害医療では対応が困難な人びとの命と健康を守る活動である。そして、高齢化が急速に進行するなかにあっては、今後、その重要性は一層増すといえる。
- ・ さらに大規模災害においては、被災者の分散避難のなかでコミュニティのつながりが失われ、被災者の孤立化が生じやすい。近年の災害においても、仮設住宅、災害公営住宅での孤立死が後を絶たないほか、被災により家族や自宅、仕事を失った人が立ち直れず、アルコール依存や生活困窮に陥るケースも少なくない。こうした人びとに寄り添い、生活の再建を支えるのも福祉関係者の役割である。
- ・ たとえ医療支援によって発災直後の命に対する危険を回避できたとしても、その後の自立的再建に向けては、心身を整えるための福祉的支援がなければ、高齢者をはじめとする脆弱性の高い被災者の生活再建は実現しない。

(災害法制における位置づけ)

- ・ こうした活動は、阪神・淡路大震災以後、相次ぐ自然災害のなかで順次、具体化されてきたものである。一部に国や地方自治体の補助はあるが、現状においては災害救助法や災害対策基本法等の災害法制において明確化された活動ではない。それゆえ、その多くは福祉関係者の使命感や自発性に依拠した取り組みであるといえる。

- 近年、高齢者介護分野を中心に、企業を含む福祉サービス提供主体の多様化が進んでいる。そうしたなかにおいて、災害時の福祉サービス提供のあり方や事業者の役割、被災者支援等の活動の範囲、費用負担のあり方等について、法的な整備とともに関係者による十分な協議なくしては、効果的かつ戦略的な対応は困難となっている。



【福祉関係者による支援活動から】

■避難行動要支援者の避難支援への民生委員・児童委員の協力

災害対策基本法においては、発災時に迅速な自力避難が困難な者(避難行動要支援者)の名簿を作成しておくべき責務を市町村長に課すとともに、その名簿を幅広い関係者(避難支援等関係者)と共有し、近隣住民における協力者の確保等、要支援者の避難支援体制づくりを進めている。

しかし、名簿の関係者への提供に際しては原則本人同意が必要であるため、多くの自治体において関係者間の共有が進んでいない現実がある。そうしたなか、全国の市町村で名簿共有率が最も高いのが民生委員であり、全国の市町村の92.5%に上っている(平成30年6月現在、総務省消防庁調べ)。この共有率は第2位の「消防本部・消防署等」78.6%、第3位の「自主防災組織」76.4%と比較し、とくに高い数値といえる。

さらに、発災後、民生委員は支援の手が届きにくい在宅避難者の見守りや生活支援に大きな役割を果たしている。たとえば、自力での自宅片付けが困難な高齢者のニーズを災害ボランティアセンターにつなぐことにより、災害ボランティア活動とのつなぎ役となっている。

■社会福祉法人・福祉施設関係者による災害派遣福祉チーム（DWAT）活動

昨（平成 30）年の西日本豪雨の被災地（岡山県）での活動により大きな注目を集めたのが、福祉専門職（社会福祉士、介護福祉士等）により構成される「災害派遣福祉チーム（DWAT）」である。災害による二次被害（心身の状況の悪化等）を防ぐため、一般避難所等において高齢者、障害者等の災害時要配慮者に対し、①他の福祉避難所等への誘導、②アセスメント、③食事やトイレ介助等の生活支援、④避難所の環境整備、等を担うものとされている。

西日本豪雨災害時には、岡山県の避難所に地元岡山県の 39 チームに加え、青森県、岩手県、群馬県、静岡県、京都府から 15 チームが応援に入り、医療関係者とも連携した活動を展開した。

■社会福祉協議会による被災者への当座の生活費の貸付（緊急小口資金貸付）

大規模災害に際しては、当座の生活費すら保有していない被災者も少なくない。そこで、社会福祉協議会（以下、「社協」）では、平時は原則低所得者に限定している生活福祉資金（緊急小口資金）の貸付対象者を拡大し、無利子での貸付を実施している。いわゆる「特例貸付」と呼ばれるもので、東日本大震災では 7 万人（世帯）に 99.9 億円、熊本地震では 1 万 1 千人（世帯）に 15.8 億円の貸付をそれぞれ実施した。

実施に際しては、全国の社協から応援職員が被災地に赴き、被災者の利便性に配慮し、特設会場を開設し、申込受付を行う等の協力を行った。

■幅広い関係者の連携による災害ボランティア活動

福祉関係者のみならず、地域住民、ボランティア団体・NPO、日本赤十字社、生協や農協をはじめとする各種団体、企業、さらには全国から駆け付けたボランティア等、幅広い人びとの協働により実施されているのが災害ボランティア活動である。

被災市町村において設置される災害ボランティアセンターにおいて、駆けつけたボランティアの受付とともに、被災住民のニーズ（住宅の片づけや清掃、ゴミ出し等への支援）を把握し、両者のマッチングを行う。近年では、ボランティアニーズが多様化、高度化しており、専門的な技術・技能を有するボランティア・NPO の協力を得た活動も広がりつつある。

災害ボランティア活動は、広く国民の支え合いに根ざした活動であり、東日本大震災では約 156 万人、熊本地震では約 11 万人、西日本豪雨災害では約 26 万人（いずれも延べ人数）に上るボランティアが被災地での活動に参加し、復旧・復興への大きな力となった。

2. 災害時福祉支援活動の課題

このように、きわめて重要な役割を担う災害時福祉支援活動であるが、その現状について、関係者からは以下のような課題が指摘されている。

- ①活動を担う人材の不足、
- ②応援・受援の仕組みの未整備
- ③自治体間の取り組み格差
- ④行政や保健・医療関係者等との連携体制の不足
- ⑤財政基盤の脆弱性

以下、各課題について概説する。

①活動を担う人材の不足

- ・ 災害時には、平時に既に存在する福祉ニーズに加え、災害に起因する福祉ニーズが増大する。しかも支援にあたる福祉関係者も被災者となるため、こうした福祉ニーズに応えるためには人材不足を生じてしまう。介護施設等においては福祉避難所となることが期待されているものの、必要な人材確保が困難という状況がある。
- ・ また、被災市町村にあって福祉的支援の中心的な役割を担うことが期待されるのが社協であるが、その職員数は限られ、被災者の生活支援や生活福祉資金の特例貸付、災害ボランティアセンティアセンターの設置・運営等、複数の役割を継続的に担うことは困難である。
- ・ さらに災害時の活動について知識・経験を有する人材が限られるため、発災後の福祉的支援について、適切な見立てに基づく総合調整を担うべき人材が存在していない市町村もみられる。

②応援・受援の仕組みの未整備

- ・ 上記のように、発災後、増大する福祉ニーズに対応するには人材不足を生じることから、被災市町村の外からの人的支援が必要となる。しかし、現状においては、福祉施設職員の応援派遣については法人・施設間での自主的な相互支援協定や施設種類ごとの組織による会員支援のための相互支援等の仕組みがあるのみで、公的な派遣調整の仕組みは確立されていない。
- ・ さらに、福祉施設や社協に応援職員が派遣された場合にも、地元職員と応援職員が担うべき役割分担が必ずしも明確となっていないために応援職員がその力を十分に発揮できない例もみられる。外部からの応援を適切に受け止めるために、平時から応援職員の受け入れを想定した計画づくりや実践的訓練も必要となっている。

③自治体間の取り組みの格差

- ・ 現状においては、災害時の福祉的支援の必要性やその意義について、市町村および都道府県行政の理解に相違があり、平時からの体制整備における行政の取り組み、また福祉関係者の取り組みへの支援に格差を生じている。
- ・ 都道府県では、厚生労働省が呼びかけている「災害福祉支援ネットワーク」および「災害派遣福祉チーム（DWAT）」構築への取り組みの濃淡が例としてあげられる。
- ・ 市町村では、平時における避難行動要支援者（高齢者、障害者等）の避難支援体制の構築に関し、要支援者名簿の関係者間での共有および要支援者ごとの個別支援計画の策定に大きな格差が生じている。さらに福祉的支援が望ましい人びとのための福祉避難所の指定についても、福祉施設数等の制約もあり、地域ごとに差がある。

④行政や保健・医療関係者等との連携体制の不足

- ・ 災害時、さまざまな福祉的課題を有する被災者への支援にあたっては、福祉関係者と行政との連携・情報共有が不可欠となるが、現状においては都道府県や市町村に設置される災害対策本部のメンバーとして福祉関係者が参画することを明確化している自治体は限定的である。
- ・ また、避難所の避難者、在宅避難者の健康維持のためには、保健・医療・福祉の関係者の連携が重要であるが、一部に「災害時保健医療福祉活動指針」策定に基づく取

り組みを進める自治体はあるものの、多くの自治体においては連携の仕組みが構築されていない。たとえば西日本豪雨災害では、被災地（岡山県）において災害派遣福祉チーム（DWAT）が本格的に活動を行ったが、保健・医療関係者の認知不足もあり、当初は両者の連携がうまく機能しない状況がみられた。

※厚生労働省では平成 29 年 5 月の通知において、大規模災害時の保健医療活動に関して被災都道府県における「保健医療本部」の設置を示しているが、そのなかでは福祉関係者の参画や活動上の連携については示していない。

※平成 29 年 7 月 5 日付局部長連名通知「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」

⑤財政基盤の脆弱性

- ・ 現状においては、災害時の福祉的支援に係る活動について災害救助法、災害対策基本法等に位置づけがないこともあり、公的な財政支援が十分でなく、その財政基盤は脆弱である。このことは、被災者への支援に直接かかわるものとして早急な対応が求められている。
- ・ 災害対策において重要な平時の体制整備についてみると、一部に人材養成等のための国庫補助制度はあるものの、全体として公的な財政支援は限定的といわざるを得ない状況にある。
- ・ また、発災後の活動では、災害派遣福祉チーム（DWAT）の派遣費用は災害救助法に基づく災害救助費の対象とされているが、その範囲は限定的である。また、福祉施設職員の応援派遣についても介護報酬や施設運営費のなかでの事後精算とされ、手続きが煩雑である。さらに対象経費に旅費が含まれていない等十分でない。
- ・ さらに被災地の復旧・復興に大きな役割を果たす災害ボランティア活動については、その拠点となる災害ボランティアセンターについて、地域防災計画にその設置を記載している市町村は多いものの、設置・運営費の負担について明確にしている市町村は多くない。災害ボランティアセンターの設置・運営には一定の財源が必要であり、その確保が困難である場合はセンターの運営を制約することとなりかねない。

※平成 30 年西日本豪雨において、岡山県倉敷市に設置された災害ボランティアセンターは、その設置・運営に約 2.5 億円を要した（仮設事務所設置費、駐車場代、ボランティア送迎用バス借上げ代等）。

- ・ さらに、この災害ボランティアセンターの運営支援等を担っている全国の社協からの応援職員についても、派遣活動に要する費用の財源は明確となっていない。

Ⅱ．災害時福祉支援活動の強化のために（提言）

南海トラフ地震や首都直下地震をはじめ、次なる災害がいつ、どこで起きるかわからない現在にあっては、発災時に人びとの命を守るとともに、「助かった命を失わせない」、そして一人ひとりの生活再建を支えるために福祉的支援に係る基盤強化を図る必要がある。

そのためには、①総合的な拠点整備、②人材養成、③人的支援（広域支援）の仕組みの確立、④財政基盤の確立、⑤災害法制における福祉的支援の明確化、を早急に実現することが必要である。

提言1 総合的な拠点としての「災害福祉支援センター（仮称）」の設置

災害時における福祉的支援の拠点を明確化するとともに、被災地を広域で支援する体制整備を図るため、各都道府県に「災害福祉支援センター（仮称）」を設置し幅広い関係者の参画を得るべきである。

このセンターは、災害時の活動に豊富な経験を有し、幅広い関係者とのネットワークを有する都道府県社協に設置することが望ましい。

また、中央（全社協）に各都道府県センターの連絡調整、活動の統括を行う中央センターを設置することが望ましい。

（拠点設置の意義）

- ・ これまで、災害時の福祉的支援においては、災害ボランティアセンターが設置されているが、民生委員・児童委員、社会福祉法人・福祉施設および社協の職員等、一定の経験や専門性を有する福祉関係者が集い、総合的かつ広域的な活動方針を協議する拠点は設置されていない。
- ・ また、被災地の福祉施設等において事業継続に必要な人的ニーズがある場合も、その派遣調整を担う事務局機能が確立しておらず、迅速な対応には困難を伴っている。
- ・ こうした課題を解決し、被災地のニーズを踏まえつつ、福祉的支援を的確かつ効果的に展開できるよう、各都道府県および全国に総合的な拠点たる「災害福祉支援センター（仮称）」を設置することで、平時からの戦略的な取り組みが可能となる。

注）災害ボランティアセンターとの関係

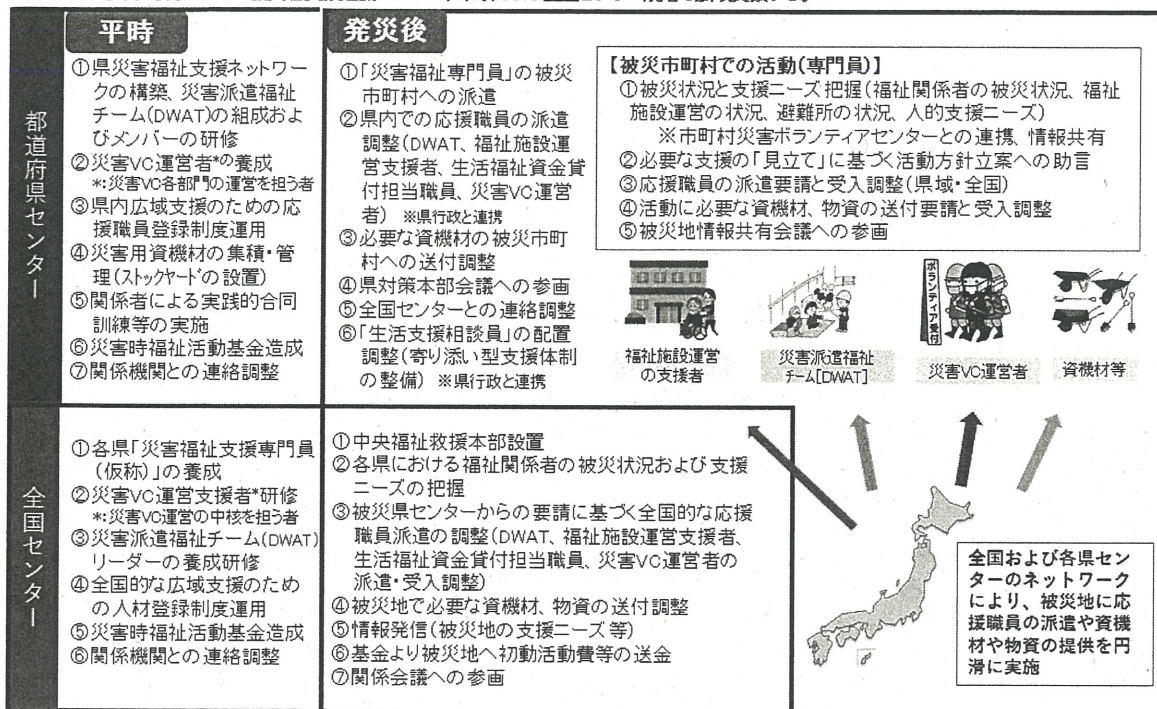
この「災害時福祉支援センター（仮称）」は、災害時の福祉支援活動を総合的に推進、また広域調整等を図る拠点として設置するものである。一方、災害ボランティアセンターは災害ボランティア活動に特化して設置されるものであり両者の性格は異なる。ただし、地域の災害ボランティアセンターが常設されていない場合には、この「災害福祉支援センター（仮称）」が人材養成や関係者の連携促進等において、その役割を担うことができる。

（都道府県センター）

- ・ 災害ボランティア活動、災害派遣福祉チーム（DWAT）活動をはじめ、被災者支援活動等に関する知識・経験を有する専門職員（仮称「災害福祉支援専門員」、以下「専門員」）を（複数）配置する。

「災害福祉支援センター(仮称)」について

それぞれのセンターに専門員(災害福祉支援専門員、同総括専門員、いずれも仮称)を配置し、災害に備える平常時の体制整備を推進するとともに、発災後、被災市町村における被災者支援活動について、県域および全国という二段階で広域支援する。



- ・ センターは、行政をはじめ関係機関との連絡調整窓口となり、県域および県内市町村における平時の体制整備の推進、および発災後の被災市町村の活動支援を行う。
- ・ 平時においては以下の取り組みを行う。
 - 県域での「災害福祉支援ネットワーク」の構築を推進するとともにその事務局となって災害派遣福祉チーム(DWAT)の構成員の登録や研修の実施
 - 災害ボランティア活動に関わる行政・社協・NPOの三者連携の推進、災害ボランティアセンターの運営を担う者の養成研修の実施、修了者の登録
 - 広域支援の担い手となる社協職員、施設職員等の登録
 - 県域での福祉関係者等による実践的訓練の実施
 - 県域での被災地支援活動に充てるための基金の造成
- ・ 発災後は、被災市町村に専門員を迅速に派遣し、適切な状況把握に基づく必要な支援の判断(見立て)を行い、福祉的支援の総合化に基づく効果的な活動への助言・指導(スーパーバイズ)、広域支援による応援職員の派遣および受入調整を行う。
- ・ 被災者の孤立の防止と生活再建に向けて、寄り添い型の相談支援を担う「生活支援相談員」の早期配置に向けて、県行政と協議を進めるとともに、相談員の確保を図る。

(全国センター)

- ・ 全国センターは各県センターの連絡調整、活動の統括および支援を担う。各県センターに配置される専門員への指導・助言を行う専門職員(仮称「災害福祉支援総括専門員」)を配置し、専門員の養成研修をはじめ、各活動の中核となる人材に対する上位研修の実施、大規模災害時の広域支援(全国各地からの応援職員の派遣)、関係行政機関や幅広い分野の関係団体等との連絡調整を行う。

- ・ 平時においては、以下の取り組みを行う。
 - 各県センターに配置する専門員の養成研修の実施
 - 災害ボランティアセンターの運営の中心となる者の養成研修の実施
 - 災害派遣福祉チーム（DWAT）リーダーの養成研修の実施
 - 研修修了者を中心に全国的な広域支援の担い手となる人材の登録制度の運用
 - 全国的な被災地支援活動に充てるための基金の造成
- ・ 大規模災害発生時には、関係行政機関や諸団体との連携を図りつつ、被災地に必要な情報提供や資機材等の確保調整を行うとともに、各県センターと連携し、被災自治体の社協や福祉施設への応援職員の派遣調整を行うものとする。

提言2 人材養成の推進

発災後、迅速かつ適切な福祉的支援を展開するために、避難所での要配慮者支援や災害ボランティア活動、DWAT 活動等について、必要な知識経験を有する人材養成を平時から進めることが重要である。

そのためには、都道府県段階での養成研修と全国段階でのリーダー層の養成研修を重層的に行う必要がある。

（避難所運営に携わる人材への研修）

- ・ 発災後は、福祉避難所での避難生活が望ましい要配慮者が一般避難所に避難している場合、またその逆の場合も多々発生する。多数の避難所が設置されるなかであって、災害派遣福祉チーム（DWAT）等の専門職がすべての避難所に常駐することは困難である。ついては、避難者の福祉支援ニーズについて一定程度のスクリーニングが可能な人材を養成し、避難所に配置することが適当である。

（災害ボランティアセンターの運営を担う人材の養成）

- ・ 災害ボランティア活動を安全かつ効果的に進める拠点となる災害ボランティアセンターについては、これまで市町村社協職員がその設置・運営の中心的な役割を担ってきた。しかし社協の限られた職員体制のなかでは、長期にわたる活動を支え続けることには限界もある。ついては、ボランティア団体や NPO との連携のもと、災害ボランティアセンターの各部門の運営を担う人材養成研修を推進すべきである。

（DWAT 活動を担う人材の養成）

- ・ 一般避難所に避難している要配慮者のみならず、在宅避難を行う要配慮者への福祉的支援を担うため、災害派遣福祉チーム（DWAT）の組成およびメンバーの養成が急務である。
- ・ 職員の確保に困難を抱える福祉施設等も少なくないが、災害時の福祉的支援への協力について、社会福祉法人の地域貢献の観点からも法人経営者の理解を進め、DWAT メンバーとしての登録および研修に積極的に協力を得ることで、多くの人材確保を図るべきである。

(全国段階でのリーダー層の研修の充実)

- ・ 福祉的支援を担う人材のすそ野を広げるとともに、そのリーダー層となる人材養成も重要である。ついては、災害ボランティア活動や DWAT 活動において中心的な役割を担うリーダー層の研修を全国段階で適切に実施すべきである。
- ・ その際には、被災地における実践を通じて得られたノウハウについて、積極的に共有を図るべきである。

提言 3 広域支援のための応援職員の登録・派遣調整の仕組みの実現

発災後、被災地で生じる人的ニーズに迅速に対応するため、市町村、都道府県、全国の各段階を結ぶ広域支援の仕組みを実現する。

具体的には、提言 2 で記した平時からの人材養成を基礎に、所定の研修修了者等一定の要件を満たす者を派遣職員候補者として名簿に登録、発災後、被災市町村の状況に応じて、県内および全国的な派遣調整を行うものとする。この登録・派遣調整は提言 1 で記した災害福祉支援センター（仮称）で実施することが適当である。

(人材登録制度)

- ・ 被災地に派遣する職員には適切な知識・経験が求められることから、過去の災害時の経験や所定の研修を修了した者等、一定の要件を満たす者を都道府県ごとに派遣候補者名簿に登録しておくものとする。
- ・ 具体的には、ア) 災害ボランティアセンターの運営、イ) 生活福祉資金の特例貸付、ウ) 被災福祉施設の事業継続支援、エ) 災害派遣福祉チーム (DWAT) の構成員、等について、都道府県ごとに名簿登録することが考えられる。
- ・ 全国段階では、被災地において福祉関係者の活動全体について助言・指導（スーパーバイズ）を行うことができる者（全国段階で実施する上位研修の修了者）の登録制度を設けることが考えられる。

(市町村における受援体制の整備)

- ・ 市町村においては、発災後、必要な応援職員数を適切に見積もるとともに、応援職員を受け入れた後の地元職員との適切な役割分担について検討しておく必要がある。

提言 4 平時および発災後の活動に関する財政基盤の確立

現状においては、災害時福祉支援活動について、必要な財源の担保がなされておらず、平時における体制整備が進んでいない自治体も多い。

災害時の福祉的支援の重要性に照らし、適切な公費負担を含め、その財政基盤の確立が必要である。とくに、今回その設置を提案する「災害福祉支援センター（仮称）」の運営費、災害ボランティアセンターの設置・運営費、さらには被災市町村への広域支援の中心的な役割を担う社協職員等の応援派遣に要する費用については公費負担を明確化すべきである。

(災害ボランティアセンターの設置・運営費用のあり方)

- ・ 災害ボランティア活動は、個々人の自発性、奉仕性に基づく活動である。しかし、ボランティアが安全に、かつ被災者のニーズに合致した効果的な活動を行うためには、被災者とボランティアとをつなぐ災害ボランティアセンターが果たす役割は大きい。今日、被災地の復旧・復興においてボランティアの協力は不可欠なものとなっていることから、災害ボランティアセンターの設置・運営に係る基本的な費用については災害救助費の対象とする等、公的負担を明確化すべきである。

(DWAT 活動に関する費用のあり方)

- ・ 現在、DWAT 活動については避難所運営に要する費用の一部として災害救助費の対象とされている。しかし、その対象範囲が限られていること、また在宅避難者に対する支援活動の取り扱い是不明確である。さらに、避難者の健康を守るためには避難所から仮設住宅入居期間を通じた DWAT 活動が望ましいことから、活動期間や活動範囲の明確化と合わせ、適切な公費負担の実現を図るべきである。

(社協職員の応援派遣に要する費用のあり方)

- ・ 大規模災害発生時、社協は被災者への当面の生活費（生活福祉資金）の貸付、災害ボランティアセンターの設置・運営等、多くの役割を担っている。しかし被災地の社協の職員数は限られているため、全国の社協から応援職員の派遣が必要となる一方、その財源については明確となっていない。
- ・ 応援職員の派遣元社協も財政状況は厳しく、長期にわたる派遣費用を負担することは困難である。社協の果たす役割に照らし、全国から派遣する応援職員の派遣および活動経費は公費負担とすべきである。

(募金等の活用)

- ・ 被災地における災害ボランティア活動等に要する費用については、共同募金の活用（災害等準備金、ボランティア・NPO サポート募金等）も考えられるところであり、そのための制度面の整備も望まれる。

(民間基金の造成)

- ・ 福祉関係者による迅速かつ効果的な支援活動のためには、柔軟に使用できる一定の資金を都道府県および全国の災害福祉支援センター（もしくは社協）に基金として確保することが望まれる。たとえば、都道府県社協において福祉関係者や地域住民等からの会費や寄付金の一部を充てる等の方法により、「災害時福祉活動支援基金(仮称)」の造成に取り組むことが考えられる。

提言 5 災害時福祉支援活動の法定化

災害時における福祉的支援は、高齢者、障害者をはじめ、人びとの命や健康を守る活動であり、被災者の生活再建を支える活動である。しかし、現状の災害法制においてはその位置づけは明確でない。活動に係る財政基盤を確立するためにも、災害救助法、災害対策基本法等において福祉支援活動を明確化すべきである。

(応援職員の派遣に係る根拠の明確化)

- 大規模災害に際しては、県内のみならず全国からの応援職員派遣による広域支援を行うこととなるが、全国から応援職員を派遣するためには、それが公的な活動であることを明確にすることが必要である。

(法定化による平時の体制整備の促進)

- 地方自治体における災害への備えについて、地域防災計画において災害ボランティア（防災ボランティアとも）に関する記載がある自治体は多いが、福祉分野の他の支援活動について記載している自治体は少ない。災害対策は平時における体制整備が重要であることから、災害救助法、災害対策基本法等の災害法制において福祉の支援の明確化を図るとともに、地方自治体における地域防災計画においても福祉分野の支援活動を明示することで、その取り組みを促進すべきである。

【現在の災害救助法（第4条）に定める「救助」の種類】

- ①避難所及び応急仮設住宅の供与、②炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、③被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、④医療及び助産、⑤被災者の救出、⑥被災した住宅の応急修理、⑦生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、⑧学用品の給与、⑨埋葬、⑩前各号に規定するもののほか政令で定めるもの

災害時福祉支援活動の強化のために早急に実現すべき事項

1. 福祉的支援の拠点設置

「災害福祉支援センター（仮称）」の設置

- 被災地における福祉的支援の総合化を図るとともに、被災地を広域で支援するための拠点たるセンターを整備する。
- 各都道府県および全国に設置。
- 「災害福祉支援専門員（仮称）」を配置し、発災後、被災市町村での福祉的支援の助言・指導等を担う。

2. 人材の養成

福祉支援専門員（仮称）、各種活動の中核的人材の養成

- 発災後、迅速かつ適切な福祉的支援を展開するため、必要な知識経験を有する人材を平時から養成する。
- 避難所運営、災害ボランティア活動、DWA活動等の担い手となる人材養成研修を都道府県、全国の二段階で実施（全国はリーダー層研修）

3. 人的支援の仕組みの構築

応援・受援のルール化 派遣調整の事務局機能確立

- 被災地で生じる人的ニーズに対応するため、都道府県および全国を単位とする広域支援（派遣調整）の仕組みを構築する。
- 所定の研修修了者等を平時から名簿に登録し、発災後、被災地からの要請に基づき、都道府県内もしくは全国的な派遣調整を行う。

4. 平時および発災後の活動に関する財政基盤の確立

- 災害時の福祉的支援の重要性に照らし、適切な公費負担を含め、その財政基盤の確立が必要。
- 「災害福祉支援センター（仮称）」設置費、災害ボランティアセンターの設置・運営費、社協職員の応援派遣費用は公費負担とすべき。

5. 災害時福祉支援活動の法定化

- 災害時の福祉的支援は、医療などと同様、人びとの命と健康、生活の再建を支える重要な活動。そうした活動に係る財政基盤確立（公費負担の明確化）のためにも、災害救助法、災害対策基本法等において福祉の支援を明確化すべき。

災害時福祉支援活動に関する検討会 委員名簿

令和元年 9 月 1 日現在、敬称略

○岩手県社会福祉協議会 事務局長	右 京 昌 久
熊本県社会福祉協議会 事務局長	吉 本 裕 二
広島市社会福祉協議会 常務理事	久保下 雅 史
岡山県 社会福祉法人クムレ 理事長	財 前 民 男
熊本県 社会福祉法人肥後自活団 理事	塘 林 敬 規
宮城県 石巻市民生委員児童委員協議会 会長	境 政 幸
中央共同募金会 事務局長	阿 部 陽一郎
日本赤十字社 パートナーシップ推進部長 ボランティア活動推進室長	大 野 博 敬
全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD) 事務局長	明 城 徹 也
◎中央大学法学部 教授	宮 本 太 郎
関西大学社会安全学部 准教授	菅 磨志保
新潟大学危機管理室 教授	田 村 圭 子
全国社会福祉協議会 常務理事	寺 尾 徹

◎座長、○座長代理