

災害復興まちづくり支援機構

令和4年復興シンポジウム

第15回 専門家と共に考える災害への備え～誰ひとり取り残さない防災への取り組み～

令和4年7月15日

於：東京都庁都議会議事堂1階都民ホール

【開会挨拶】

1. 東京都総務局総合防災部長 保家 カ
2. 災害復興まちづくり支援機構代表委員 段下正志

【第1部】

1. 基調講演

同志社大学社会学部 立木茂雄教授

誰一人取り残さない防災」～福祉のまちづくりと防災～

【第2部】

1. ディスカッション

パネリスト 西野佳名子 兵庫県社会福祉士会（社会福祉士）
今井遊子 全国社会福祉協議会
中野明安 災害復興まちづくり支援機構（弁護士）
金子三佳子 災害復興まちづくり支援機構（行政書士）
コーディネータ 立木茂雄（同志社大学）

◇まとめ

災害復興まちづくり支援機構代表委員 中林一樹

【閉会挨拶】

第15回シンポジウム実行委員会 大塚克久（社会福祉士）



福祉と防災のかかわりを捉える視点

1. 生活の復興とは？
2. 生活の全体性
3. 平時（福祉）と災時（防災）の生活の連続性
4. 衡平性
5. 協働性
6. 全体性・連続性・衡平性・協働性の社会実装

2

1. 生活の復興とは？

3



当事者参画型社会調査による 阪神・淡路大震災被災者の 生活の再建・復興のモデル化

1999年神戸市生活再建草の根検証ワークショップ

2003年神戸市・2004年兵庫県生活再建草の根検証ワークショップ

立木茂雄(2016).『災害と復興の社会学』第6章, 明書房.

5



1999年神戸市生活再建草の根検証検討会



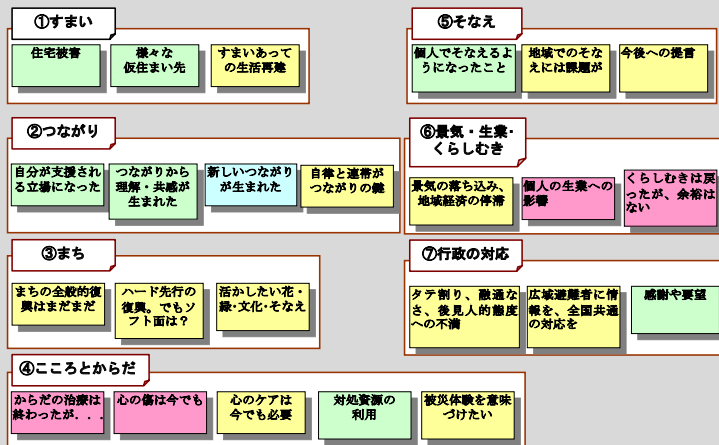
(神戸市震災5年検証)

立木茂雄・林春男「TQM法
による市民の生活再建の総
括検証－草の根検証と生活
再建の鳥瞰図づくり」『都
市政策』104、2001、123-141.



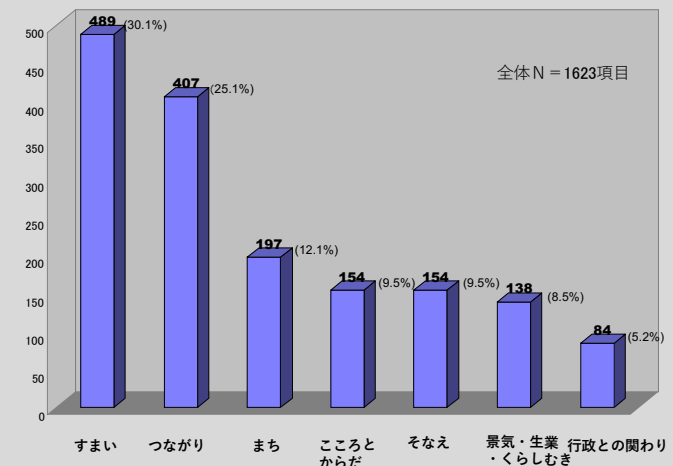
市民の生活再建実感

(神戸市草の根検証ワークショップ結果、99年7月～9月)



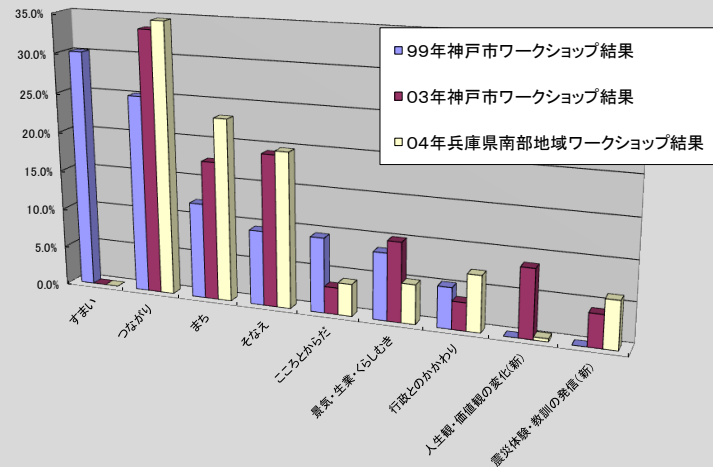
7

生活再建構造の分野別カード枚数



8

生活再建を進める上で重要だと指摘された意見群の変化：
震災5年目検証と10年目検証ワークショップの結果から



9

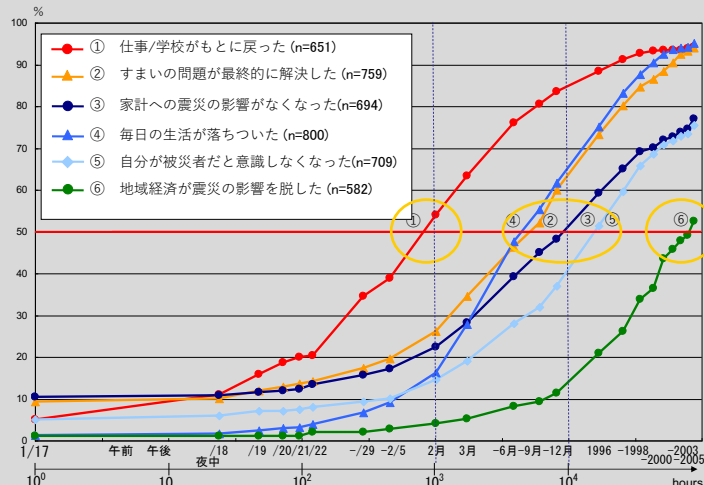
社会調査から見る 阪神・淡路大震災被災者の 生活復興過程

2001年調査：平成13年1月15日～2月5日(有効回答1,203名)

2003年調査：平成15年1月15日～2月3日(有効回答1,203名)

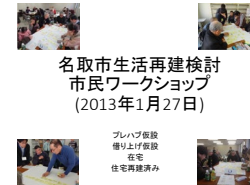
2005年調査：平成16年1月15日～2月3日(有効回答1,028名)

2005年兵庫県復興調査：復興カレンダー結果

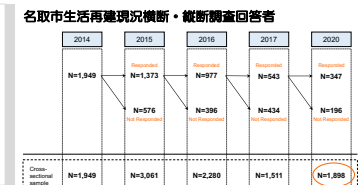
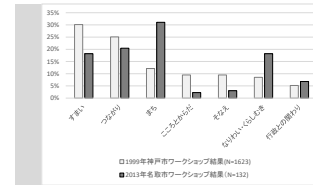


木村他(2006)「社会調査による生活再建過程モニタリング指標の開発：阪神・淡路大震災から10年間の復興のようす」地域安全学会論文集, 8, pp.1-10.

11



名取市生活再建検討
市民ワークショップ
(2013年1月27日)



東日本大震災名取市 生活再建現況調査

立木茂雄(2021). 障がいのある人の防災対策—避難、避難生活から生活再建までを視野に入れて、『総合リハビリテーション』, 第49巻3号, 2021年3月号, 261-267.

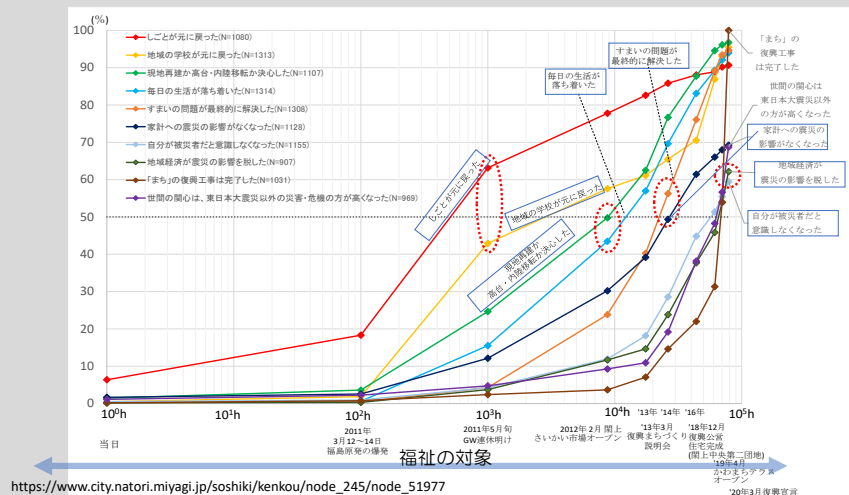
Tatsuki, S. (2021). Longitudinal Impacts of Pre-existing Inequalities and Social Environmental Changes on Life Recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake Recovery Studies, A Plenary Presentation, Post-Disaster Longitudinal Cohort Studies Across Cultural Contexts, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, July 14, 2021.

Kawami, F., Fujimoto, S., Sato, S., Matsukawa, A., & Tatsuki, S. (2021). Long-Term Effects of Vulnerabilities: Great East Japan Earthquake (GEJE) Five Wave Life Recovery Population Panel Surveys, Plenary Presentation, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, University of Colorado, Boulder, July 14, 2021.

Fujimoto, S., Kawami, F., Matsukawa, A., Sato, S. and Tatsuki, S. (in press). Six Life Recovery Patterns among the Great East Japan Earthquake Survivors and their Implications for Disaster Case Management: Based on the Five Wave Panel Data of Natori Life Recovery Survey. *Journal of Disaster Research*.

12

2020年度名取市生活再建現況調査：復興カレンダー



13

2. 生活の全体性

平時の福祉と災時の防災の断絶が脆弱性を産んでいる

Tatsuki, S. (2013). Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake, *Earthquake Spectra*, 29(S1), pp. S403-S432.

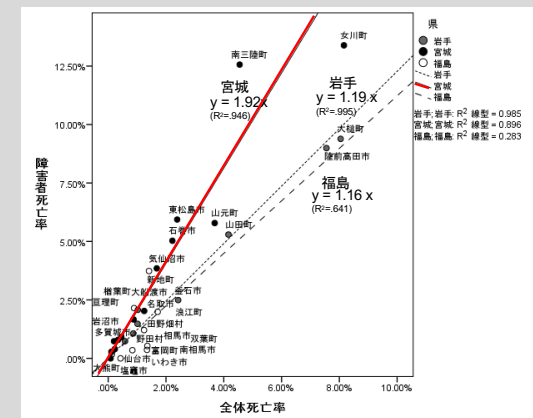
立木茂雄(2020).『誰一人取り残さない防災に向けて、福祉関係者が身につけるべきこと (I-BOSAIブックレット No.1)』, 萌書房.

高齢者、障がい者と東日本大震災

統計資料から見てきたこと

- 立木茂雄(2016). 災害と復興の社会学, 3章, 萌書房, 35-49.
- 立木茂雄(2017). 近年の自然災害から見た入所要配慮者被害の問題と対策－平時と災害時の連携ならびに立地規制の2つの欠如が被害を生んでいる－, 消防防災の科学, 129, 2017年夏号, 11-14

東日本大震災における全体死亡率と障害者死亡率の比較(市町村別)



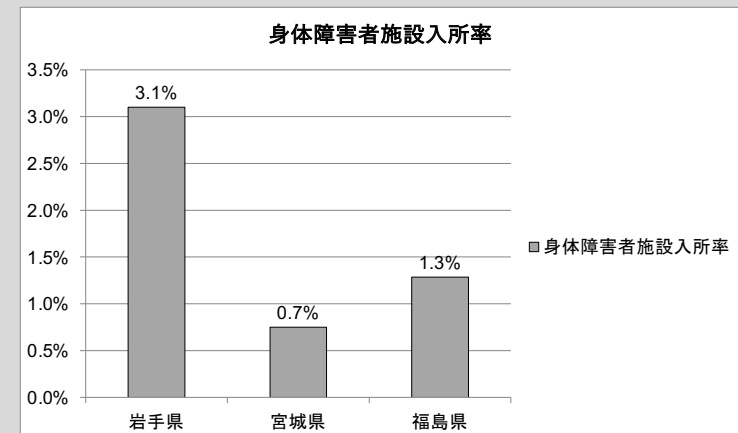
16

なぜ宮城県で障がい者がより多く亡くなったのか？

在宅の障がい者の割合

17

東北3県の身体障害者の施設入所率の比較



18

根本原因 #1：平時と災害時の対応策が縦割り



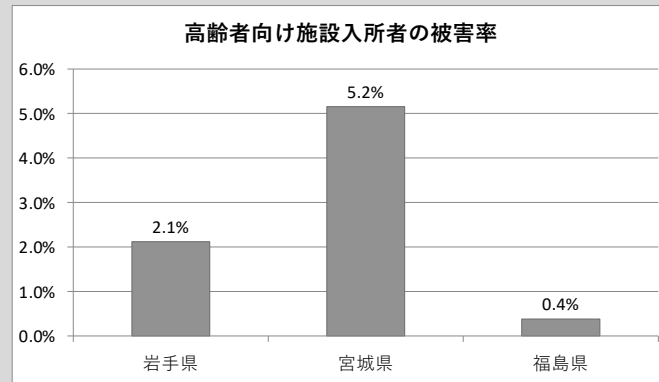
19

なぜ宮城県で障がい者がより多く亡くなったのか？

被災した高齢者向け施設の割合

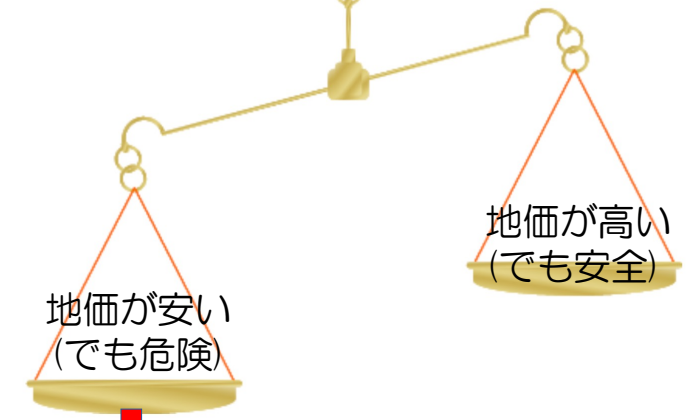
20

東北3県の老人向け施設入所者の被害率



21

根本原因 #2: 危険な場所に施設が立地



土地利用規制・安全な土地への誘導策・差別や排除

22

災害ぜい弱性の歴史的・構造的な進行過程



2018年7月西日本豪雨
岡山県倉敷市真備町
死者51人（うち42人が避難行動要支援者）
小田川の決壊で水に覆われた真備町地区。奥は高梁川＝岡山県倉敷市で2018年7月7日、本社ヘリから加古信志撮影
<https://mainichi.jp/articles/20180722/k00/00m/040/10#000c>

24

3. 平時(福祉)と災時(防災)の 生活の連続性(1)

歴史的同根性

立木茂雄(2022).「災害と貧困」自然災害学会編『自然災害科学・防災の百科事典』丸善出版.

26

恒久的窮民対策と一時的窮民対策

古代から近代にいたる災害救助制度の原型としての三倉

- ・ 漢代に遡る常平倉（恐慌時の官による米穀の高値買い入れや安値払い下げによる物価高騰抑止策）
- ・ 隋・唐代の義倉（富裕者からの義捐や課徴による穀物の罹災窮民への給与）
- ・ 宋代の社倉（村々での身分相応による穀物備蓄米穀の窮民への給与）

明治近代の窮民対策

- ・ 恒常的窮民対策としての恤救規則（明治7年）
- ・ 備荒儲蓄法（明治13年）→ 罹災救助基金法（明治32年～昭和21(1946)年）

災害救助法（1946年南海地震を受けて1947年成立・施行）

- ・ 厚生省（当時）社会・援護局所管（2013年内閣府に移管）
- ・ 平時：ミーンズテストをふまえた生活保護
- ・ 災時：災害救助法による応急救助

27

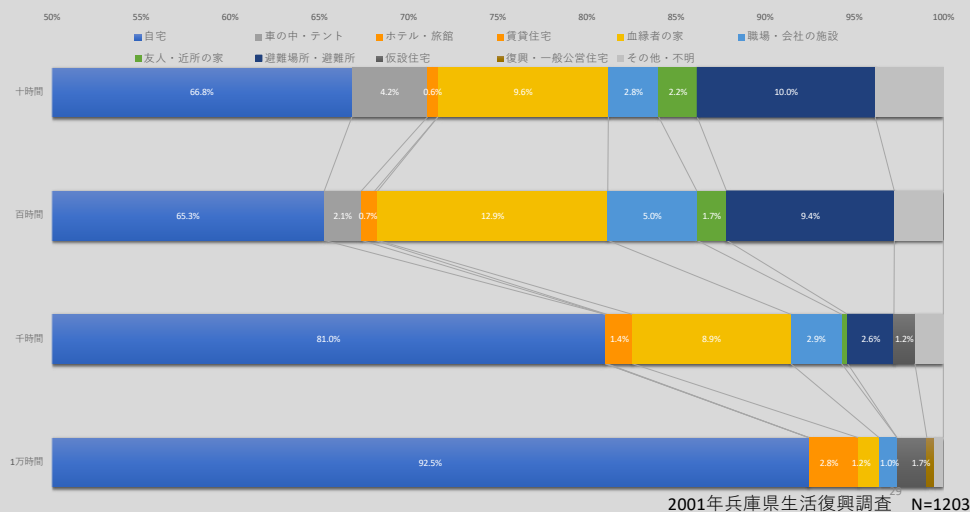
3. 平時(福祉)と災時(防災)の 生活の連続性(2)

どのような人たちが避難所で取り残されるのか？

立木茂雄・川見文紀(2022).「避難所に長期間取り残される被災者への支援と課題」危機管理レビュー, 13, 2022, 63-70

28

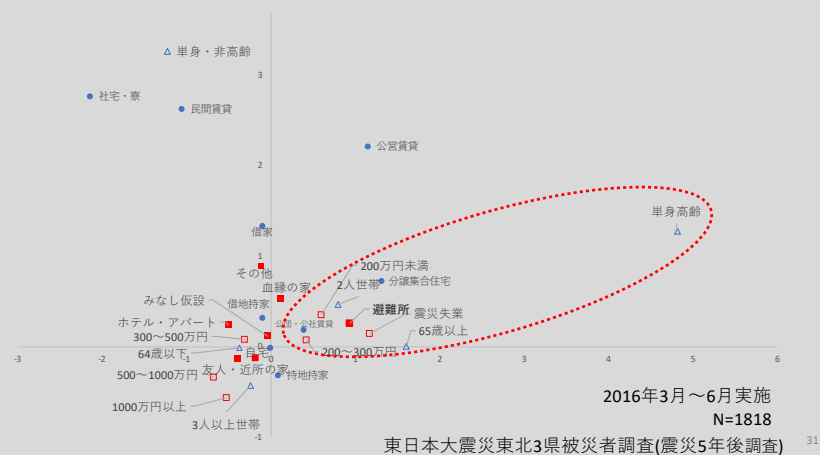
阪神・淡路大震災被災者のすまいの移動先



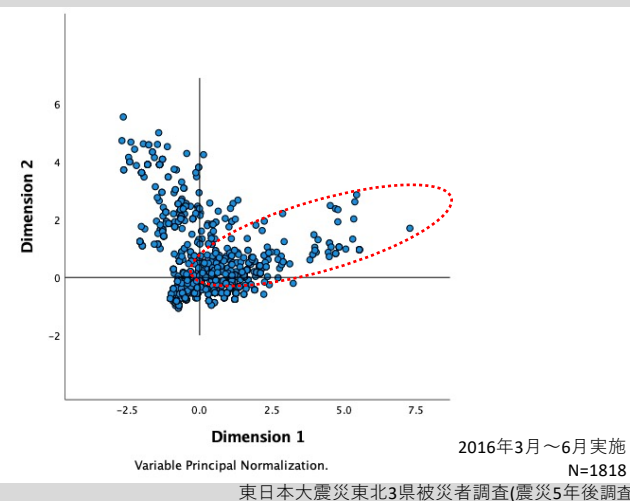
東日本大震災東北3県被災者調査(震災5年後調査)



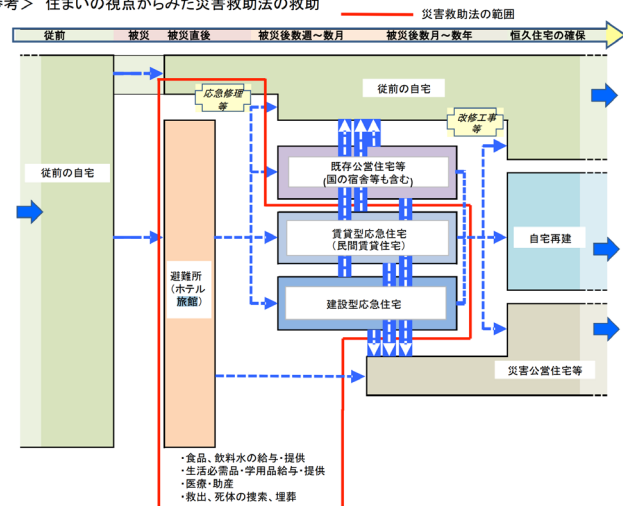
千時間の移動先と年齢・世帯規模・収入・従前の住宅形態の関係



千時間で災害福祉支援を必要とする層

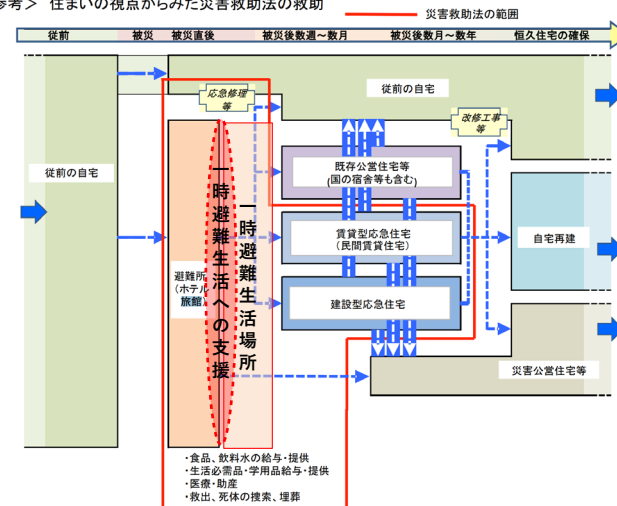


<参考> 住まいの視点からみた災害救助法の救助



内閣府（防災担当）『災害救助法の概要（令和2年度）』 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/siryo1-1.pdf>

<参考> 住まいの視点からみた災害救助法の救助



内閣府（防災担当）『災害救助法の概要（令和2年度）』 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/siryo1-1.pdf>

3. 平時(福祉)と災時(防災)の 生活の連続性(3)

どのような人たちの復興感が長期に低迷したのか？

立木茂雄(2022). 「誰一人取り残さない防災」実現のための4つの原則」自然災害科学, 40(4), 389-398.

35

東日本大震災名取市 生活再建現況（縦断）調査

2014 Survey
2015 Survey
2016 Survey
2017 Survey
2020 Survey

立木茂雄(2021). 誰がいのある人の防災対策—避難、避難生活から生活再建までを視野に入れて、『総合リハビリテーション』, 第49巻3号, 2021年3月号, 261-267.

Tatsuki, S. (2021). Longitudinal Impacts of Pre-existing Inequalities and Social Environmental Changes on Life Recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake Recovery Studies, A Plenary Presentation, Post-Disaster Longitudinal Cohort Studies Across Cultural Contexts, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, July 14, 2021.

Kawami, F., Fujimoto, S., Sato, S., Matsukawa, A., & Tatsuki, S. (2021). Long-Term Effects of Vulnerabilities: Great East Japan Earthquake (GEJE) Five Wave Life Recovery Population Panel Surveys, Plenary Presentation, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, University of Colorado, Boulder, July 14, 2021.

Fujimoto, S., Kawami, F., Matsukawa, A., Sato, S. and Tatsuki, S. (in press). Six Life Recovery Patterns among the Great East Japan Earthquake Survivors and their Implications for Disaster Case Management: Based on the Five Wave Panel Data of Natori Life Recovery Survey. *Journal of Disaster Research*.

36

被災前の属性(の不平等)が生活再建に及ぼす影響

Tatsuki, S. (2021). Longitudinal Impacts of Pre-existing Inequalities and Social Environmental Changes on Life Recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake Recovery Studies, a paper presented at Plenary: Post-Disaster Longitudinal Cohort Studies Across Cultural Contexts, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, July 14, 2021.

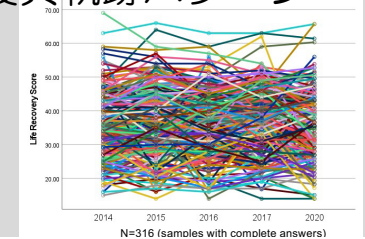
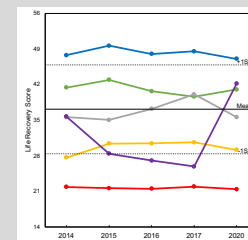
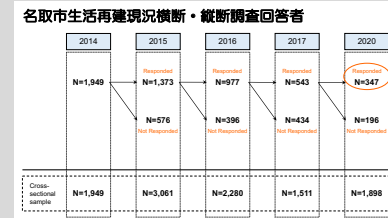
Fujimoto, S., Kawami, F., Matsukawa, A., Sato, S. and Tatsuki, S. (2022). Six Life Recovery Patterns among the Great East Japan Earthquake Survivors and their Implications for Disaster Case Management: Based on the Five Wave Panel Data of Natori Life Recovery Survey. Journal of Disaster Research. 207-216.

Kawami, F., Fujimoto, S., Sato, S., Matsukawa, A., & Tatsuki, S. (2021). Long-Term Effects of Vulnerabilities: Great East Japan Earthquake (GEJE) Five Wave Life Recovery Population Panel Surveys. Plenary Presentation, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, University of Colorado, Boulder, July 14, 2021.

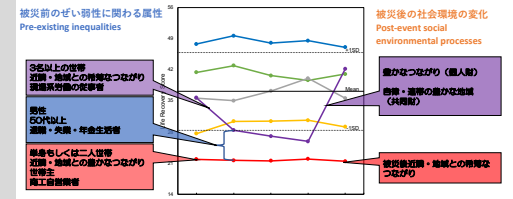
立木茂雄・川見文紀(2022). 社会的弱者と災害—誰一人取り残さないための原則とは？ 総合リハビリテーション, 50(1), 83-89.

37

縦断的調査に見る6つの復興軌跡パターン

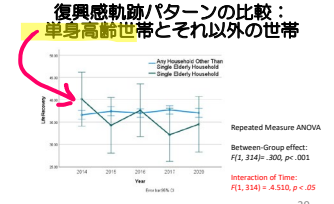
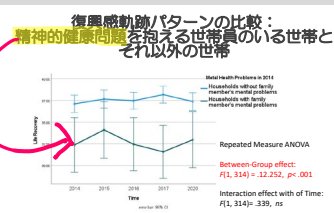
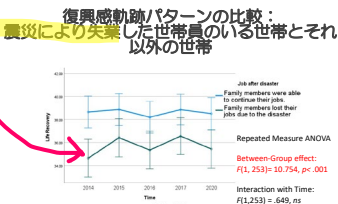
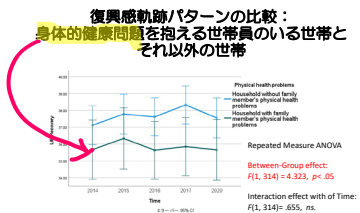


当初復興感が1標準偏差以下の2群 (赤・紫) の比較



38

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

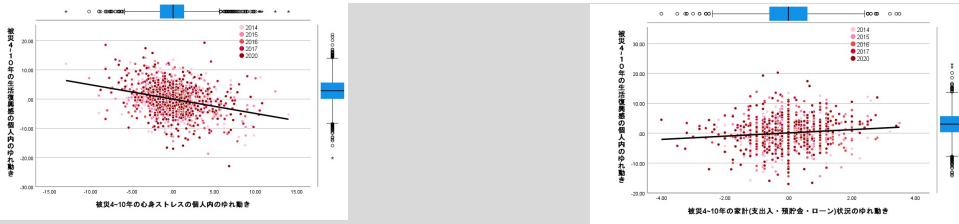


39

被災後の社会環境変化が被災後の生活再建に及ぼす影響

Tatsuki, S. (2021). Longitudinal Impacts of Pre-existing Inequalities and Social Environmental Changes on Life Recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake Recovery Studies, a paper presented at Plenary: Post-Disaster Longitudinal Cohort Studies Across Cultural Contexts, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, July 14, 2021.

40



生活再建7要素が生活復興感に及ぼす影響の縦断的データ分析

Tatsuki, S. (2021). Longitudinal Impacts of Pre-existing Inequalities and Social Environmental Changes on Life Recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake Recovery Studies, A Plenary Presentation, Post-Disaster Longitudinal Cohort Studies Across Cultural Contexts, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, July 14, 2021.

41

固定効果モデルによる生活再建7要素の分析結果

変数	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
すまい(Ref: 借上仮設住宅)				
プレハブ仮設住宅	1.188*** (0.458)	1.480*** (0.726)	1.518** (0.736)	1.643** (0.719)
再建済み	1.413** (0.604)	1.452** (0.605)	1.424** (0.602)	1.347** (0.602)
心身ストレス		-0.522*** (0.0595)	-0.515*** (0.0602)	-0.445** (0.0602)
くらしむき				
家計(支出入・預貯金・ローン)状況		0.494*** (0.164)	0.559*** (0.165)	0.440*** (0.163)
まちのようす (Ref: まちのつきあいはありません、それぞれで生活している)				
まちのつきあいはありません、地域で世話役の人たちの活動が目にはいる			1.323** (0.616)	1.316** (0.599)
まちのつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある			0.633 (0.486)	0.432 (0.472)
まちのつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人が参加する			2.544*** (0.853)	2.070*** (0.851)
近所・親類・職場(学校)の人(Ref: いない)				
1~4人			0.599 (0.683)	0.0841 (0.667)
5~9人			0.821 (0.712)	0.627 (0.703)
10人以上			0.560 (0.754)	0.337 (0.735)
趣味やサークルの人(Ref: いない)				
1~4人			0.831 (0.790)	0.986 (0.778)
5~9人			2.515*** (0.792)	2.070*** (0.763)
10人以上			1.930** (0.905)	1.379 (0.886)
できごと影響度				0.539** (0.233)
できごと評価				1.336*** (0.273)
人生を変える出会いがあった				0.759*** (0.222)

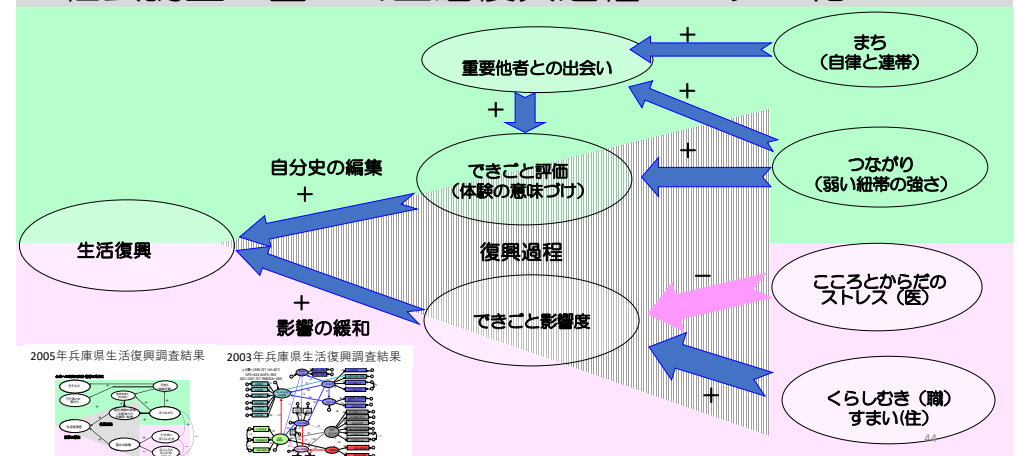
R²=.44

Cf., Matsukawa, A., Kawami, F., Sato, S., & Tatsuki, S. (2020). The Study about Life Recovery by using Fixed Effect Model: Using 2014, 2015, 2016 and 2017 Natori City Survey 4 wave/Panel Data. *Journal of Social Safety Science*, 37, 401-411. doi:10.11314/jiss.37.401 (in Japanese).

変数	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
すまい(Ref: 借上仮設住宅)				
プレハブ仮設住宅	1.590*** (0.604)	1.480** (0.726)	1.518** (0.736)	1.643** (0.719)
再建済み	1.413** (0.605)	1.452** (0.703)	1.424** (0.702)	1.347** (0.602)
心身ストレス		-0.522*** (0.0595)	-0.515*** (0.0602)	-0.445** (0.0602)
くらしむき				
家計(支出入・預貯金・ローン)状況		0.494*** (0.164)	0.559*** (0.165)	0.440*** (0.163)
まちのようす (Ref: まちのつきあいはありません、それぞれで生活している)				
まちのつきあいはありません、地域で世話役の人たちの活動が目にはいる			1.323** (0.616)	1.316** (0.599)
まちのつきあいは少しあり、住民がお互いに挨拶をかわすこともある			0.633 (0.486)	0.432 (0.472)
まちのつきあいはかなりあり、何かのときには多くの人が参加する			2.544*** (0.853)	2.070*** (0.851)
近所・親類・職場(学校)の人(Ref: いない)				
1~4人			0.599 (0.683)	0.0841 (0.667)
5~9人			0.821 (0.712)	0.627 (0.703)
10人以上			0.560 (0.754)	0.337 (0.735)
趣味やサークルの人(Ref: いない)				
1~4人			0.831 (0.790)	0.986 (0.778)
5~9人			2.515*** (0.792)	2.070*** (0.763)
10人以上			1.930** (0.905)	1.379 (0.886)
できごと影響度				0.539** (0.233)
できごと評価				1.336*** (0.273)
人生を変える出会いがあった				0.759*** (0.222)

43

阪神・淡路大震災および東日本大震災後の大規模社会調査に基づく生活復興過程のモデル化



3. 平時(福祉)と災時(防災)の 生活の連続性(4)

どのような人たちが仮設住宅で取り残されるのか？

立木茂雄(2022). 「『誰一人取り残さない防災』実現のための4つの原則」, 自然災害科学, Vol.40(4), 389-398.

45

仮設住宅入居率の生存時間分析： 名取市と仙台市の比較

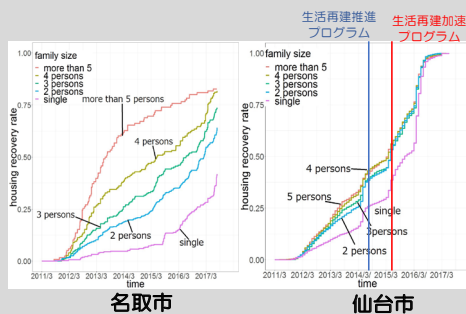
Tatsuki, S. (2021). Longitudinal Impacts of Pre-existing Inequalities and Social Environmental Changes on Life Recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake Recovery Studies, a paper presented at Plenary: Post-Disaster Longitudinal Cohort Studies Across Cultural Contexts, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, July 14, 2021.

Kawami, F., Matsukawa, A., & TATSUKI, S., Differential Impacts of Social Vulnerabilities on Housing Recovery, 45th Natural Hazard Workshop, Online, July 12, 2020. (Poster presentation)

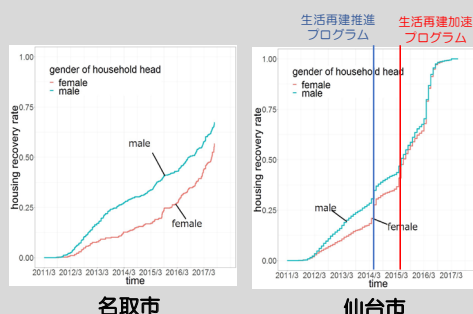
46

名取市と仙台市の住宅再建曲線の比較

世帯員規模別比較

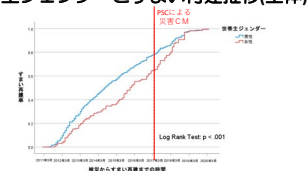


世帯主のジェンダー別比較



名取市における災害ケースマネジメント効果

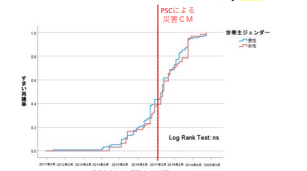
世帯主ジェンダーとすまい再建推移(全体)



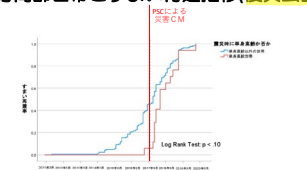
単身高齢世帯とすまい再建推移(全体)



世帯主ジェンダーとすまい再建推移(復興公営住宅)



単身高齢世帯とすまい再建推移(復興公営)



4. 衡平性の実現(1)

なぜ福祉の視点が防災に求められるのか？

49

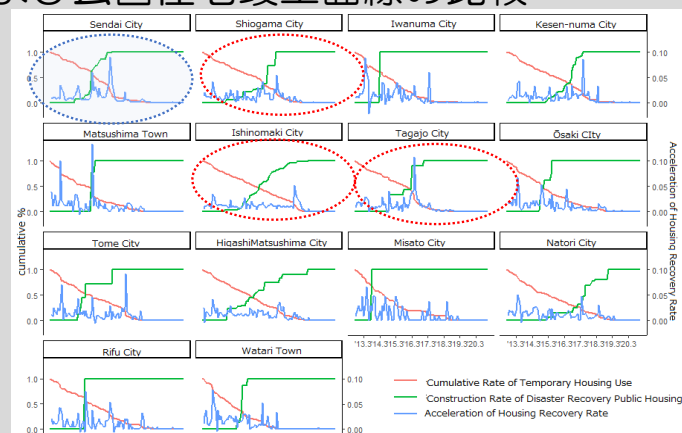
宮城県内被災14自治体の月別仮設住宅入居率データをを用いた仙台市の生活再建推進プログラムの政策効果の因果推論

Tatsuki, S. (2021). Longitudinal Impacts of Pre-existing Inequalities and Social Environmental Changes on Life Recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake Recovery Studies, a paper presented at Plenary :Post-Disaster Longitudinal Cohort Studies Across Cultural Contexts, Researchers Meeting, 46th Natural Hazards Workshop, July 14, 2021.

Kawami, F. & Tatsuki, S. Wholesale and Retail Method of Disaster Survivor Assistance: Evidence from Sendai City after the Great East Japan Earthquake Disaster, unpublished manuscript.

50

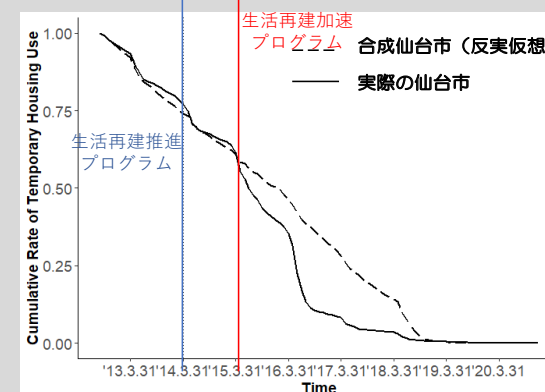
被災14自治体の仮設住宅入居率の減少曲線、減少加速度および公営住宅竣工曲線の比較



川見文紀・立木寛雄「災害ケースマネジメントが住まい再建に与えた影響：合成コントロール法による仙台市の被災者支援の分析」『日本建築学会計画系論文集』，Vol. 87，No. 797，印刷中。

51

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



川見文紀・立木寛雄「災害ケースマネジメントが住まい再建に与えた影響：合成コントロール法による仙台市の被災者支援の分析」『日本建築学会計画系論文集』，Vol. 87，No. 797，印刷中。

52

4. 衡平性の実現(2)

衡平性の実現手法としての社会福祉

53

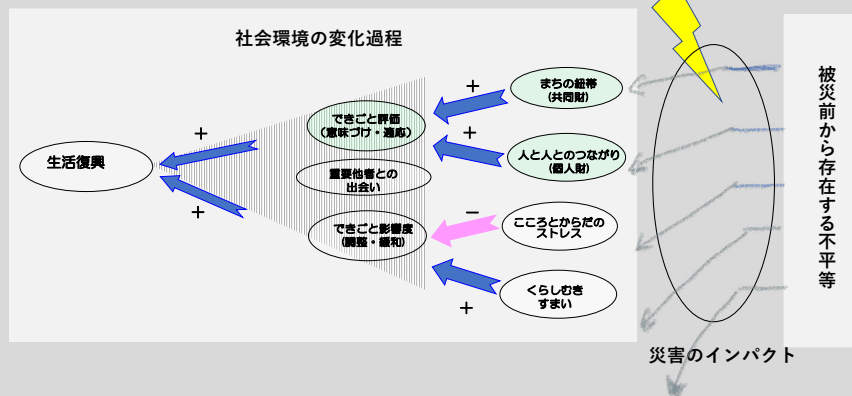
衡平性（相対的平等）と合理的配慮



資源の一律配分による平等 資源の比例配分による平等

54

被災前の不平等と被災後の社会環境の変化が生活復興観に及ぼす影響



55

5. 協働性

生活の全体性・福祉と防災の連続性は、当事者・地域・事業者・行政によるスクラム体制の構築と運用により実現する

56

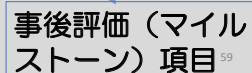
同志社大学 社会学部
立木 茂雄

村野モデルの整理
(2021年5月第9版)



58

事業進捗を測る7指標 (Step5~6のマイルストーン)



多組織の連結

境界連結 (Boundary Linkage)

地域との協働 (Collaboration with the Community)

越境 (Cross-border)

越境・協働・参画 (Cross-border, Collaboration, and Participation)

Step 0 行政の危機管理部門、福祉部門の両部門ともすべでのイベントに参加している

Step 1 モデル事業に行政と福祉専門職以外にも、多くの機関が参加している

Step 2 行政が地域福祉・社協、地域包括支援センターなどへ声…

Step 3 ①住民の中に伝道があり、その人が言うとも…

Step 4 ②地域住民や自治会役員が地域に声をかけて…声をかけられる」関係性を築いていく

Step 5 ①行政と住民が本音で…

Step 6 ②行政と住民、協働をつなぐ人がいる

Step 7 ③行政の危機管理部門と福祉部門の両部門が…

Step 8 行政の中で、危機管理部門と福祉部門が…

Step 9 協定書の中心、事業の意図を理解し、上手に…

Step 10 住民を引っ張ってくれるリーダーがいる

Step 11 住民が災害についての勉強会を行っている

Step 12 ②関係者（行政・当事者・地域）に動いてもらうために、まずは自分（自部署）が率先して動いた

Step 13 ③住民組織の役員は地区内の…

Step 14 ④地域の中で、一緒に動いてくれる…

Step 15 ⑤自分が住んでいる土地の特色…

Step 16 ⑥行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 17 ⑦行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 18 ⑧行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 19 ⑨行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 20 ⑩行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 21 ⑪行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 22 ⑫行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 23 ⑬行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 24 ⑭行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 25 ⑮行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 26 ⑯行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 27 ⑰行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 28 ⑱行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 29 ⑲行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 30 ⑳行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 31 ㉑行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 32 ㉒行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 33 ㉓行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 34 ㉔行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 35 ㉕行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 36 ㉖行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 37 ㉗行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 38 ㉘行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 39 ㉙行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 40 ㉚行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 41 ㉛行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 42 ㉜行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 43 ㉝行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 44 ㉞行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 45 ㉟行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 46 ㊱行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 47 ㊲行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 48 ㊳行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 49 ㊴行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 50 ㊵行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 51 ㊶行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 52 ㊷行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 53 ㊸行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 54 ㊹行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 55 ㊺行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 56 ㊻行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 57 ㊼行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 58 ㊽行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 59 ㊾行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 60 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 61 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 62 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 63 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 64 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 65 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 66 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 67 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 68 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 69 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 70 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 71 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 72 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 73 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 74 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 75 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 76 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 77 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 78 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 79 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 80 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 81 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 82 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 83 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 84 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 85 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 86 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 87 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 88 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 89 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 90 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 91 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 92 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 93 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 94 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 95 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 96 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 97 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 98 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 99 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 100 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 101 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 102 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 103 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 104 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 105 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 106 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 107 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 108 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 109 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 110 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 111 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 112 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 113 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 114 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 115 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 116 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 117 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 118 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 119 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 120 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 121 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 122 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 123 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 124 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

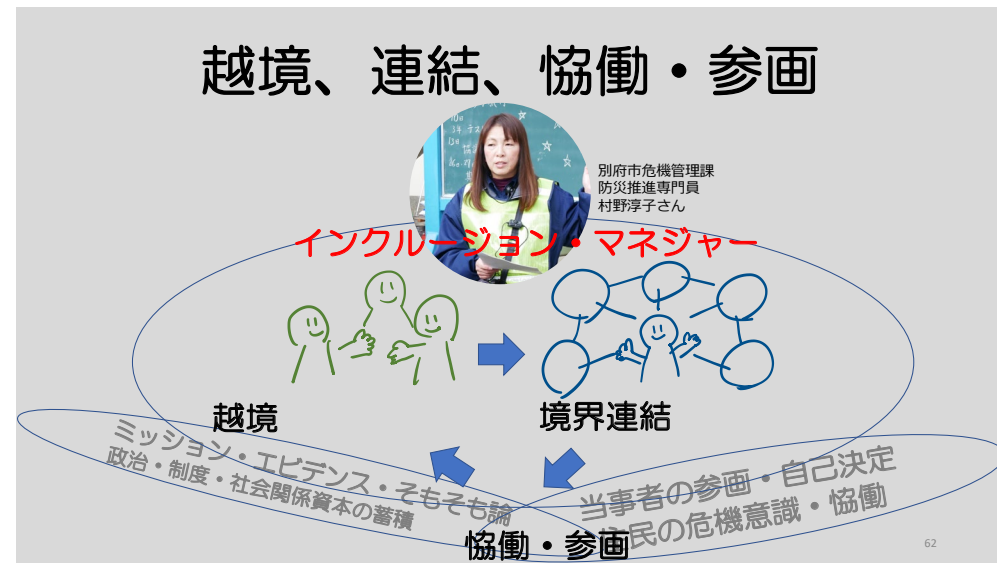
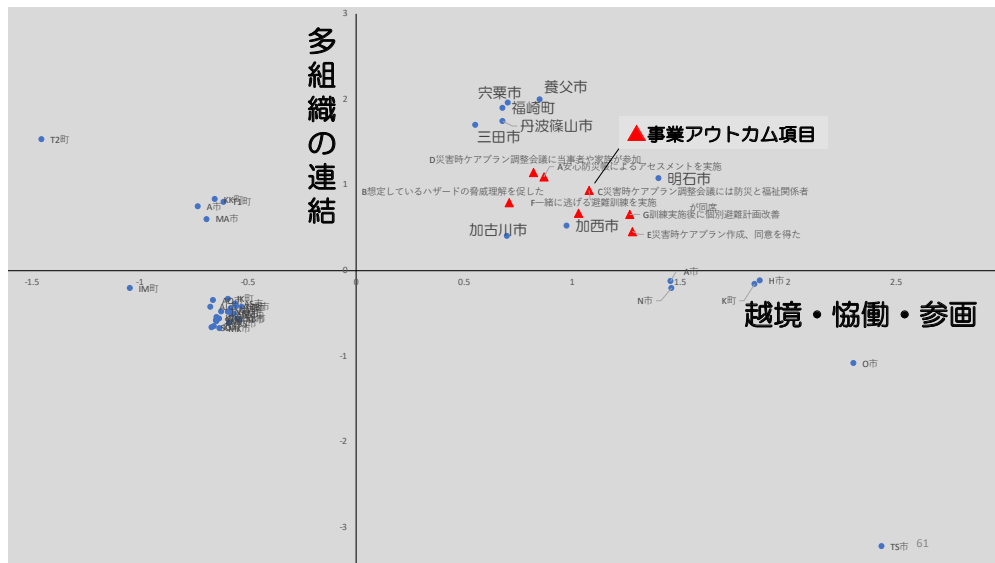
Step 125 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 126 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 127 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

Step 128 ㊿行政が事前準備や回しをしっかりと行…

越境・協働・参画



6. 全体性・連続性・衡平性・協働性の社会実装(1)：国内展開

別府市（2016年～）
兵庫県（2018年～）
内閣府（防災担当）（2021年～）

63

根本問題#1の根本的な解決策

平時の福祉と災害時の危機管理を連結する

福祉専門職が、平時のケアプランに加えて災害時ケアプラン(避難移動編)をつくる

64

平時・災害時を切れ目無く連結する別府市の試み



福祉部局

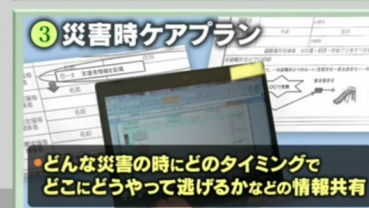


危機管理部局

65

別府市のケース

時論 公論 東日本大震災から10年 誰も取り残さない地域づくり



NHK解説委員 竹内哲哉「時論公論 東日本大震災から10年 誰も取り残さない地域づくり 2021年3月9日」



個別避難計画策定の方向性



報酬 地方交付税の対象

NHK解説委員 竹内哲哉「時論公論 東日本大震災から10年 誰も取り残さない地域づくり

2021年3月9日

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成

新ガイドライン p.19

【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討

【Step2】 計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定

【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明

【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義、事例説明

【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等

【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成

【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施

68

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成	新ガイドライン p.19
【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討 （PJT立ち上げ：庁内:防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外:社協、福祉事業者、医療関係者等）	
【Step2】 計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定	
【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明	
【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義、事例説明	
【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等	
【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成	
【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施	
	69

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成	新ガイドライン p.19
【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討 （PJT立ち上げ：庁内:防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外:社協、福祉事業者、医療関係者等）	
【Step2】 計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（専門職を通じたリスクの可視化） ① 地域におけるハザードの状況、かつ ② 対象者の心身の状況、かつ ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況	
【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明	
【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義、事例説明	
【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等	
【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成	
【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施	
	70

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成	新ガイドライン p.19
【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討 （PJT立ち上げ：庁内:防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外:社協、福祉事業者、医療関係者等）	
【Step2】 計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（専門職を通じたリスクの可視化） ① 地域におけるハザードの状況、かつ ② 対象者の心身の状況、かつ ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況	
【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明（研修） 福祉専門職向けの防災力向上研修の実施	
【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義、事例説明	
【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等	
【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成	
【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施	
	71

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成	新ガイドライン p.19
【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討 （PJT立ち上げ：庁内:防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外:社協、福祉事業者、医療関係者等）	
【Step2】 計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（専門職を通じたリスクの可視化） ① 地域におけるハザードの状況、かつ ② 対象者の心身の状況、かつ ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況	
【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明 福祉専門職向けの防災力向上研修の実施	
【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義、事例説明 当事者、自治会・町内会、民生委員等が参集する。関係者と歩調・波長を合わせるため繰り返しの越境・傾聴が必要	
【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等	
【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成	
【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施	
	72

【Step1】庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討

（PJT立ち上げ：庁内：防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外：社協、福祉事業者、医療関係者等）

【Step2】計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（専門職を通じたリスクの可視化）

① 地域におけるハザードの状況、かつ ② 対象者の心身の状況、かつ ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況

【Step3】福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明

福祉専門職向けの防災力向上研修の実施

【Step4】避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義、事例説明

当事者、自治会・町内会、民生委員などが参集する。関係者と歩調・波長を合わせるため繰り返しの傾聴が必要

【Step5】市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等

福祉専門職によるアセスメント

【Step6】市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成

【Step7】作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施

73

安心防災帳を使って避難移動
時の課題を明らかにし、必要
な備えを自己決定する

別府市のとりくみ

74



ハザードマップとタイムラインを
利用し時系列にそってとるべきア
クションとタイミングを専門職と
共有

別府市のとりくみ

76



作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成

新ガイドライン p.19

【Step1】庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討

（PJT立ち上げ：庁内:防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外:社協、福祉事業者、医療関係者等）

【Step2】計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（専門職を通じたりスクの可視化）

① 地域におけるハザードの状況、かつ ② 対象者の心身の状況、かつ ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況

【Step3】福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明

福祉専門職向けの防災力向上研修の実施

【Step4】避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義、事例説明

当事者、自治会・町内会、民生委員などが参集する。関係者と歩調・波長を合わせるため繰り返しの傾聴が必要

【Step5】市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等（福祉専門職によるアセスメント）

福祉専門職によるアセスメント

【Step6】市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成

地域調整会議・災害時ケアプラン作成

【Step7】作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施

78

地域住民、当事者・家族、行政、
専門職の伴走（代弁）により、地
域で避難支援プランの調整を協働
でおこなう

別府市のとりくみ

79



80

【Step1】 庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討

（PJT立ち上げ：庁内：防災・消防等、福祉・保健・医療等 庁外：社協、福祉事業者、医療関係者等）

【Step2】 計画策定の優先度に基づき対象地区・対象者を選定（専門職を通じたリスクの可視化）

① 地域におけるハザードの状況、かつ ② 対象者の心身の状況、かつ ③ 独居等の居住実態、社会的孤立の状況

【Step3】 福祉や医療関係者等に個別避難計画の意義や事例を説明

福祉専門職向けの防災力向上研修の実施

【Step4】 避難支援者となる自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義、事例説明

当事者、自治会・町内会、民生委員などが参集する。関係者と歩調・波長を合わせるため繰り返しの傾聴が必要

【Step5】 市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整等（福祉専門職によるアセスメント）

福祉専門職によるアセスメント

【Step6】 市町村、本人・家族、福祉や医療関係者等による個別避難計画の作成

地域調整会議・災害時ケアプラン作成

【Step7】 作成したら終わりではなく実効性を確保する取組を実施

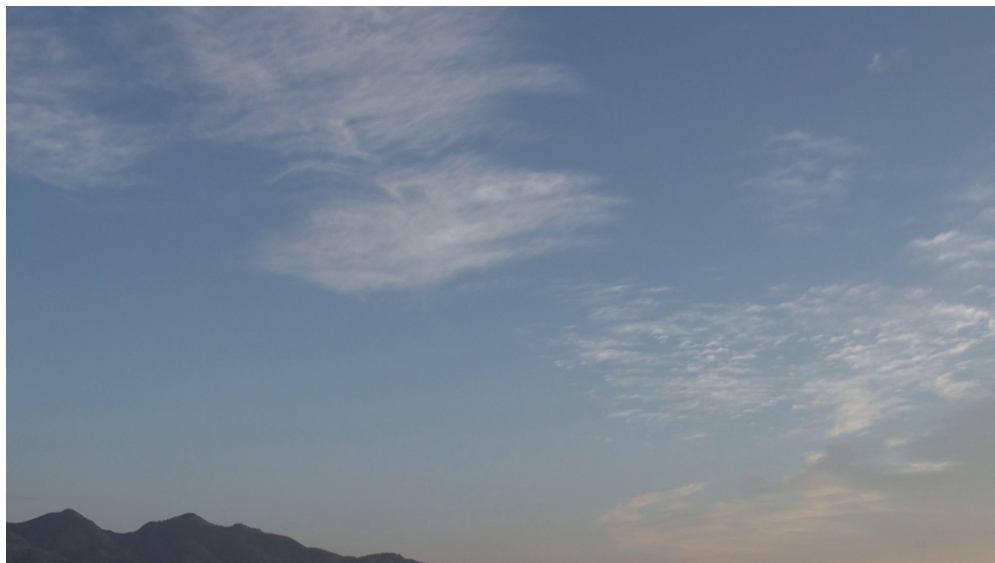
みんなで逃げる避難訓練実施

81

災害時ケアプランの実効性を
みんなで逃げる避難訓練で、
確認・改善する

別府市のとりくみ

82

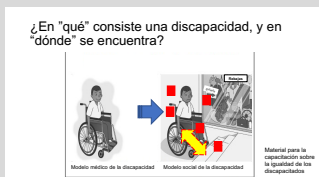
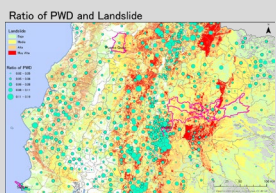
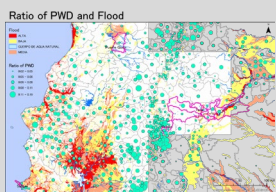


6. 全体性・連続性・衡平性・協働性の社会実装(2)：国際展開

エクアドル共和国でのインクルーシブ防災展開事業（2021年～）

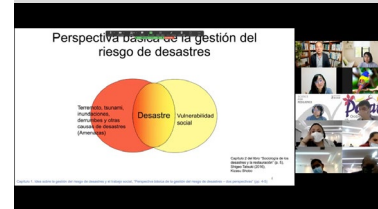
84

「地域における障がい者に焦点を当てたインクルーシブ防災の実施能力強化」(エクアドル) (2020年8月~2024年3月)



エクアドルの障がい者の現状・自然ハザードに関するリサーチ・テキスト・教材のスペイン語化(2020年8月~21年8月)

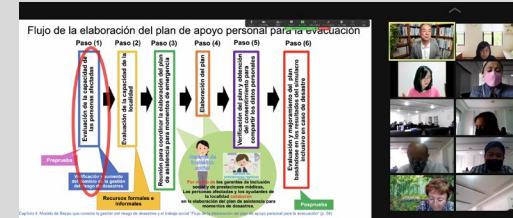
福祉・防災担当者を対象とするインクルーシブ防災オンライン研修(2021年9月)・中間フォローアップ(同年11月)



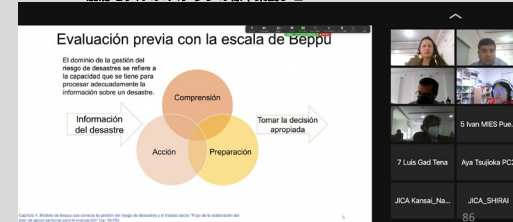
防災の基本的視点 (ハザードと脆弱性の相互作用により災害リスクが生まれる)



障がいの医学モデルから社会モデルへの変化



別府モデルの5ステップの標準業務フロー



当事者力=防災リテラシーの3要素(脅威の理解・そなえの自覚・行動の自信)

国および4自治体でのアクションプラン実装(~2022年5月)



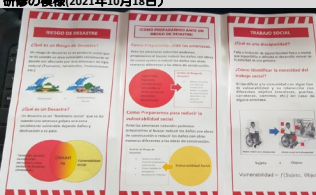
サリナス市でのソーシャルワーカーへの防災対応力向上研修の様相(2021年10月18日)



パタテ市のインクルーシブ避難訓練 (2022年5月7日)



テナ市での当事者宅でのエコマップ確認作業の模様(2022年5月19日)



サリナス市のインクルーシブ防災の啓発パンフレット



ブエルト・キト市のインクルーシブ避難訓練 (2022年5月15日)



テナ市での当事者(右端)、妻(右から2日目)近隣の支援者(左の二人) (2022年5月19日)



福祉と防災のかかわりを捉える視点

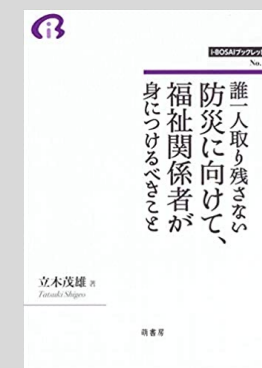
1. 生活の復興とは？
2. 生活の全体性
3. 平時（福祉）と災時（防災）の連続性
4. 衡平性
5. 協働性
6. 全体性・連続性・衡平性・協働性の社会実装

89

さらに詳しく知りたい方は…



萌書房、2016年3月11日刊



萌書房、2020年9月15日刊



NHK更生文化事業団、2021年3月刊

90

避難行動要支援者支援における 関係者連携の重要性

～ 誰ひとり取り残さない地域づくりのために
平常時からできること～

一般社団法人 兵庫県社会福祉士会

兵庫県防災と福祉の連携による
個別避難計画作成促進事業実行委員会
事務局長 西野佳名子

1 はじめに

1. 2018年度より、兵庫県は「防災と福祉の連携による個別避難計画作成促進事業」の実行委員会事務局を兵庫県社会福祉士会に委託。

2018
2019
2020
2021
2022

2. 兵庫県は、防災と福祉の連携による個別避難計画作成促進のための人材育成事業（「福祉専門職対象 防災対応力向上研修」等の企画運営）も、兵庫県社会福祉士会に委託。

3. 令和元（2019）年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関する内閣府ワーキンググループの提言が、令和3（2021）年災害対策基本法改正の「市区町村は、**避難行動要支援者名簿**を活用して、優先度が高いと判断した者の**個別避難計画**の作成に、概ね5年程度で取り組むように」、につながった。

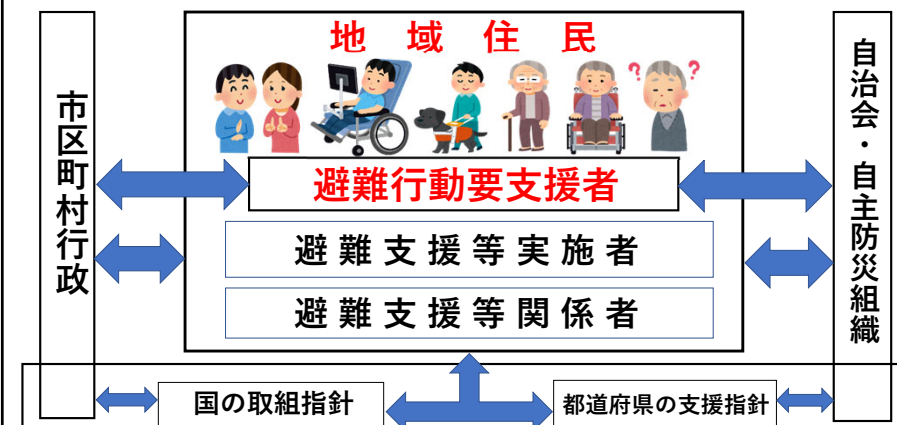


**平常時も災害時も、自分の命は自分で守る！
自分だけで命が守れない人には、地域住民の協力が必要！！**

2 避難行動要支援者支援の仕組み①

1. **避難行動要支援者**：自力避難が難しく避難確保に特別な配慮の必要な人
2. **避難行動要支援者名簿**：東日本大震災後の2013年災害対策基本法改正で、避難行動要支援者名簿が市区町村に義務付けられた
3. **避難支援等関係者**：消防機関（地域の消防団も含め）、警察機関、民生児童委員、市区町村の社会福祉協議会関係者、自治会・自主防災組織 等
4. **避難支援等実施者**（避難支援者）：実際に避難行動要支援者と一緒に逃げる人

3 避難行動要支援者支援の仕組み②



4 災害対策基本法のポイント①

2. 市区町村は、条例による特別の定めがある場合、又は、平常時から名簿情報を提供することに本人同意が得られた場合に、以下の**避難支援等関係者**に名簿情報を提供する。

- ①消防機関 ②警察機関 ③民生委員
④社会福祉協議会 ⑤自主防災組織 等

助かる命がたくさんある



3. 市区町村は、災害が発生するまたは発生するおそれがある場合に避難行動要支援者の生命・身体を守るために、**本人同意の有無にかかわらず**名簿情報を避難支援等関係者に提供することができる。

5 災害対策基本法のポイント②

一人では難しくても、皆がいたら



4. 避難支援等関係者は知り得た名簿情報の秘密を守らなければならない。

5. 市区町村は、個別避難計画の作成について同意が得られた避難行動要支援者の個別避難計画作成に努めなければならない。

誰ひとり取り残さない！

6. 個別避難計画には以下を記載する。

- ①避難支援等実施者の氏名・住所・電話番号
②避難場所等の避難支援時の留意事項
③避難行動要支援者の情報

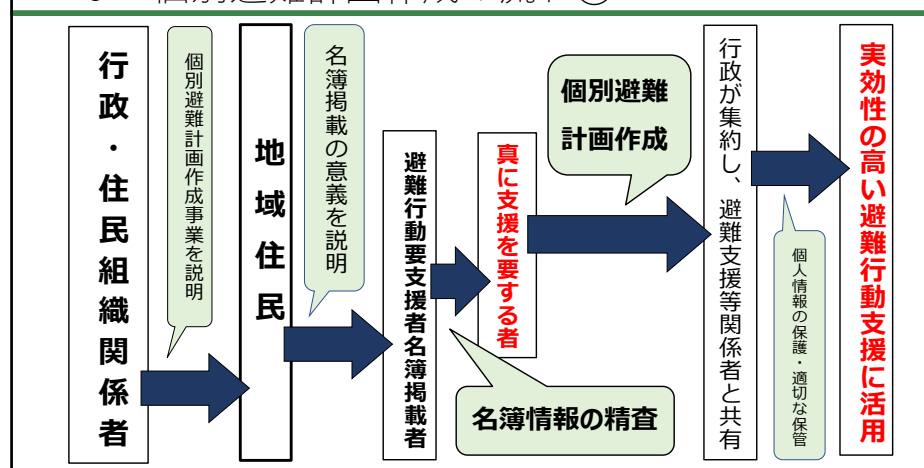
※避難支援等実施者には組織や団体の記載も可

※複数人で役割分担して避難支援をすることも可

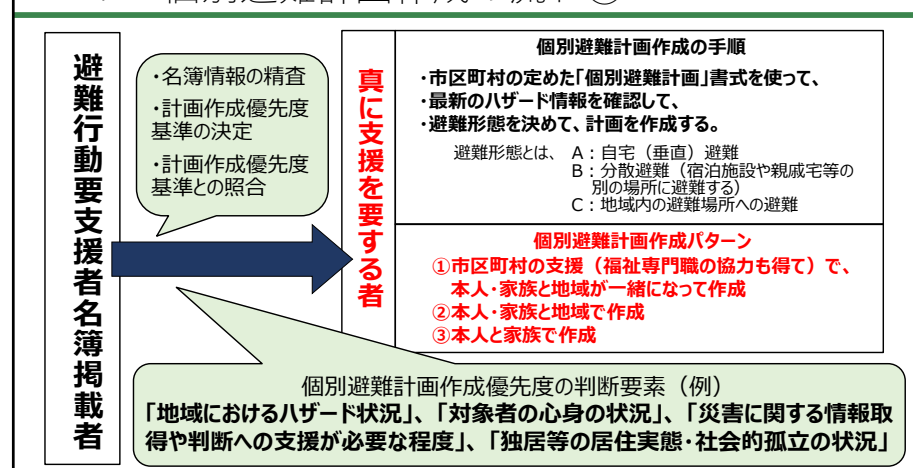
※避難支援等関係者本人又は家族等の生命及び身体の安全を守ることが大前提なので、助けられない可能性もあることを避難行動要支援者に理解してもらう



6 個別避難計画作成の流れ①



7 個別避難計画作成の流れ②



8 「福祉専門職対象 防災対応力向上研修」

兵庫県主催 2022年度福祉専門職対象 防災対応力向上研修の概要

受講対象：福祉専門職（ケアマネジャー・相談支援専門員等）、地域包括支援センター職員、居宅介護事業従事者、社会福祉施設の施設長や管理者、社会福祉協議会等でコミュニティワークに携わっている人、自治体職員として「避難行動要支援者」の支援事業に関わっている人 等

受講料：資料代1,000円（兵庫県外からの受講は資料代3,000円）

受講方法：オンデマンドによるe-Learning方式

申込み方法：QRコードを読み込むか、下記URLからGoogleフォームで。

【申込みURL】<https://forms.gle/uJdT3DTFnQaX1LvV9>

* 兵庫県社会福祉士会ホームページにも研修案内を掲載しています。（<http://hacsw.or.jp>）



9 個別避難計画の書式（例）

兵庫県社会福祉士会開発の「防災対応力向上シート」は、個別避難計画の要件を満たしている

「防災チェックリスト」では、備えや避難行動支援を確認する

「マイ・タイムライン」では、気象災害に備えて行動を計画する

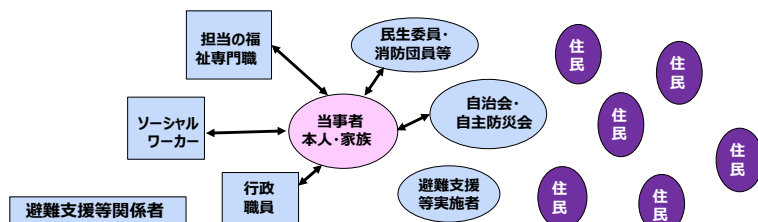
「基本情報」では、属性や心身の状況に加え、住居・環境についても記載する

兵庫県社会福祉士会HP（研修情報）から入手可能
※Hyogo YOUuengosya Care and Help Assessment Network Sheet

10 個と地域の一体的支援「一つの事例が地域を変える」①

岩間伸之・原田正樹著「地域福祉援助をつかむ」2012年 有斐閣 P.42より

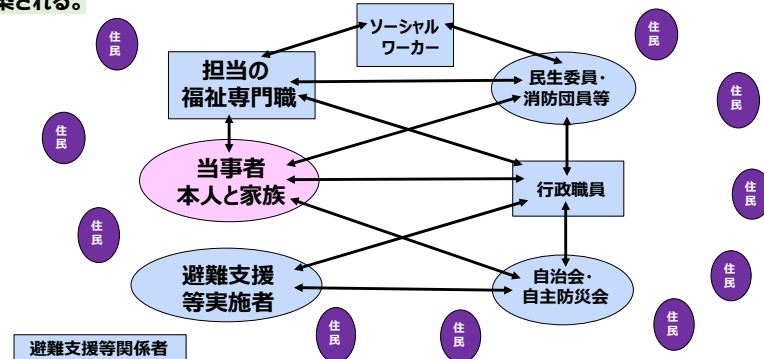
「個人への支援に地域の力を活用しつつ、同時に地域の福祉力の向上も促し、それらが相乗効果となって地域福祉の底上げになることを意図する。」



当事者に避難準備の必要を働きかけ始めた段階は、当事者と避難支援等関係者がつながった状態になっていても、避難支援等実施者を含む住民とのネットワークはまだ不在。

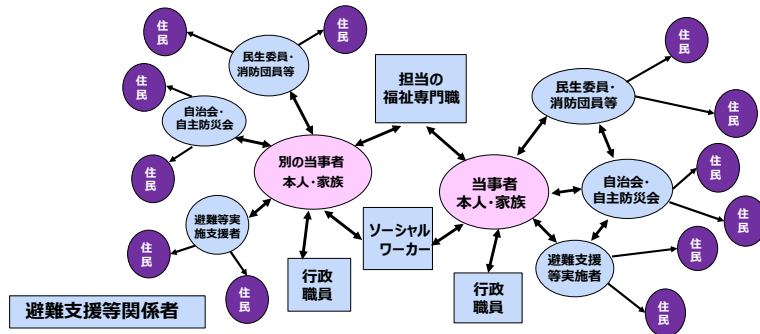
11 個と地域の一体的支援「一つの事例が地域を変える」②

具体的な避難行動を協議する場を経て当事者と避難支援等実施者の結びつきができると、避難支援等関係者各々の役割も明確になってきて、住民を巻き込む下地が構築される。



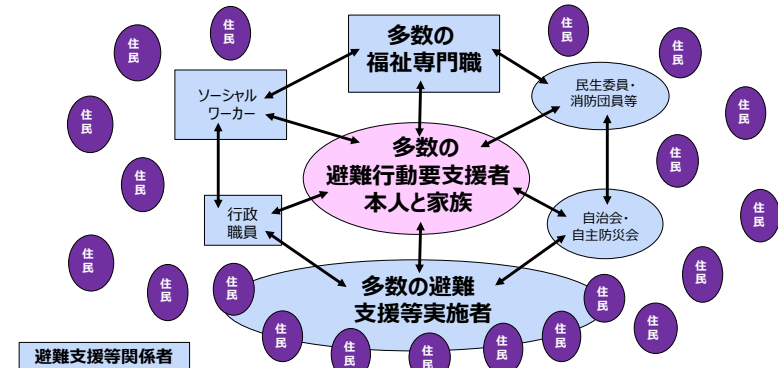
12 個と地域の一体的支援「一つの事例が地域を変える」③

当事者と日常的に関わる家族や福祉専門職以外にも、住民組織関係者や避難支援等実施者とのやり取りの中で、避難の必要を理解して当事者自身の「避難の自覚」が促され、防災意識が変革する。その様子を見ている関係者それぞれが、災害に対する備えを我が事として捉え、自身の防災意識を変えていく。それらが自然に伝播して、地域全体で「誰ひとり取り残さない避難」を目指す土壌が構築される。



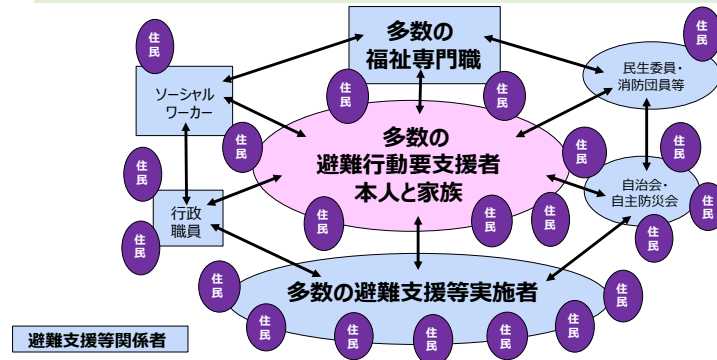
13 個と地域の一体的支援「一つの事例が地域を変える」④

多様な避難支援等関係者同士の関係構築ができて連携し始めると、避難行動要支援者の避難支援に関わる住民が一気に増えるため、この事業の趣旨が地域に浸透する。



14 個と地域の一体的支援「一つの事例が地域を変える」⑤

この事業の趣旨が地域に浸透し始めると、多数の避難行動要支援者の生活ニーズを理解して、住民が普段の生活においても気にかけて支援するようになり、平常時と災害時を通したインフォーマルな支援ネットワークが新たに構築される。



15 まとめ

避難行動要支援者支援は、地域住民全体を対象にした防災プログラム

目指しているのは「誰ひとり取り残さない地域づくり」。

だけど、
行政だけでも、福祉専門職だけでも、自主防災組織だけでもできない。
だから、

- ①「避難支援等関係者」の組織化と
- ②「避難支援等関係者」を中心とする多様な人たちの連携が重要！



誰ひとり取り残さない防災への取り組み

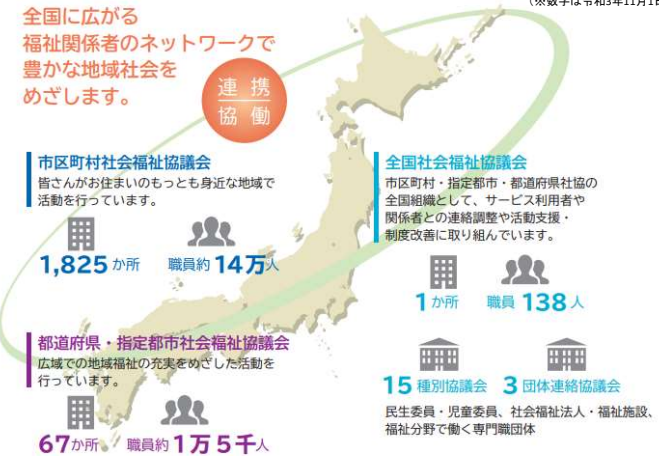
社会福祉協議会の災害支援活動の取り組みと
全社協「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」
報告書より

全国社会福祉協議会・政策企画部
災害福祉支援活動推進室長
今井 遊子

(出典の記載がないスライドは全社協作成)

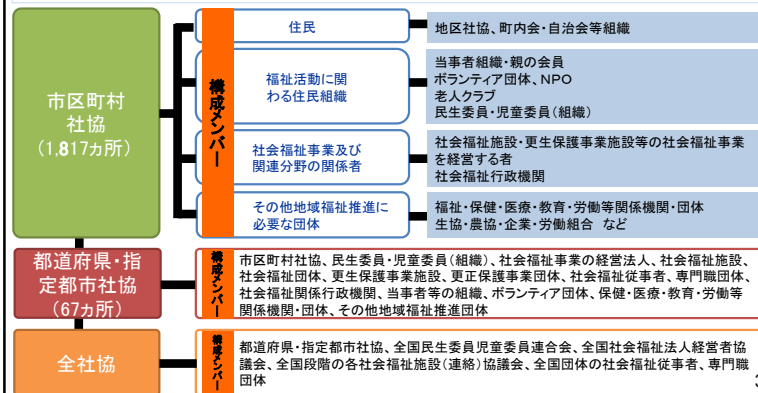
全国社会福祉協議会の概要

(※数字は令和3年11月1日現在)



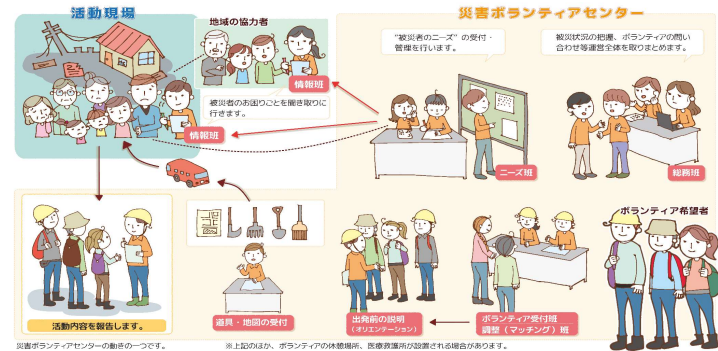
社会福祉協議会の組織

- 社協は、**すべての市町村、政令指定都市の区、都道府県、そして全国の段階に組織**されている。
- 社協は、**社会福祉法に地域福祉の推進を図ることを目的とする団体として位置づけられている。**
- 市区町村社協、都道府県・指定都市社協、全社協は、**それぞれ社会福祉法人格を有する独立した組織**であり、**本社・支社の関係ではない。**



(社協)災害ボランティアセンターの概要

被災状況の把握 / 行政等、関係機関等との情報共有、連絡調整 / 被災者のニーズ受付・困り事相談・生活拠点の保全 / 被災世帯調査 / 専門機関や支援制度への仲介 / ボランティアの募集・受入れ / ボランティア活動コーディネート / スタッフ調整 / 苦情対応 / 資機材の調達・管理 / 被災者・マスコミへの情報発信 / 活動状況の記録 / 活動資金調達 / NPO等との連携・協働調整 等



災害ボランティアセンターの活動の一つです。

※上記のほか、ボランティアの休憩場所、医療救護所が設置される場合があります。

災害ボランティアセンターの起源と歴史

1995年阪神・淡路大震災「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
阪神・淡路大震災以降、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を設置することが一般化

2011年東日本大震災

社協が災害ボランティアセンターの運営主体として、全国196箇所で設置

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、被災者支援が行われることが定着

災害VC:「被災者中心」「地元主体」「協働」を三原則として、ボランティア活動を通じた被災地・被災者支援のため、様々な支援・調整を行う

東日本大震災以降、現在…

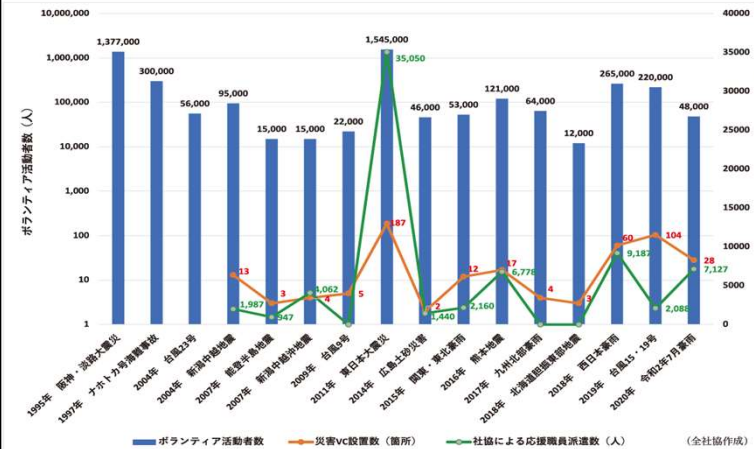
災害ボランティアセンターの設置が公助(障害物の除去等)と共助の(ボランティア)の仲介役
(地域防災計画への位置づけ、行政との協定、災害対策本部との連動、契約による救助事務費の支出等。「ボランティア」も、災害対策基本法や防災基本計画に登場)

近年の甚大な被災地における災害VCを通じた活動者数

令和2年度	令和元年	平成30年	平成29年	平成28年	平成27年	平成26年
令和2年7月豪雨	台風15・19号	平成30年7月豪雨	九州北部豪雨	熊本地震	関東・東北豪雨	広島土砂災害
九州を中心に全国の広範囲に被害	東日本の太平洋側を中心に広範囲に甚大な被害	岡山・広島・愛媛県を中心に西日本の広範囲に被害	朝倉市	熊本市、益城町など	常総市など	広島市(安佐南区・安佐北区)
48,000人	216,000人	263,000人	45,000人	118,000人	53,000人	43,000人

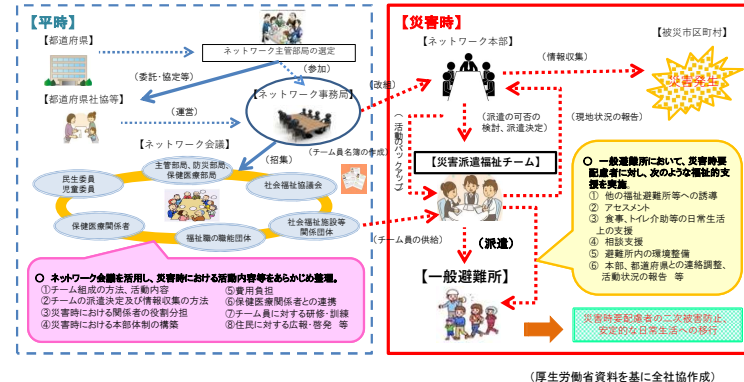
ボランティア活動が被災地の復旧復興に多大なるマンパワーを提供することが積み重ねられ、被災者のみならず、行政(公助)も、ボランティアやNPO等民間の支援力への期待感が増している

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



災害福祉派遣福祉チーム(DWAT)の概要

- 原則として一般避難所に派遣
- 福祉専門職(社会福祉士、介護福祉士等)4~6名程度でチーム構成
- 派遣日数は5日程度を目安とし、チーム単位にローテーション



災害支援福祉チーム(DWAT)による災害時支援活動

○ 31府県社協が災害福祉支援ネットワークの事務局を受託

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

「災害から地域の人びとを守るために

～災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書～（全社協 2022.3.31）



○全国社会福祉協議会は、令和元年度提言「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―」の具体化等を図るために、令和3年8月に「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」（委員長：同志社大学 立木 茂雄 教授／以下、検討会）を設置し、検討を行った。

○検討会では、被災者が何を求めているかという被災者ニーズを中核に、主に(1)災害法制に位置づける「福祉」について、(2)「災害福祉支援センター」に求められる役割・機能について、検討を行った。

<構成>

- 1.はじめに
- 2.歴史から災害福祉支援活動を考える
- 3.エビデンスにもとづいて災害福祉支援活動を考える
- 4.災害救助法への「福祉」の位置づけ
- 5.災害福祉支援センターの機能
- 6.災害福祉支援活動の強化に向けたさらなる課題

※報告書は全社協HPに掲載

<https://www.shakyo.or.jp/bunya/saigai/teigen/20220331/index.htm>



「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」報告書主旨

平時から福祉に災害支援の視点を 災害発生時には災害対応に福祉の視点を

「福祉的支援」＝生活の全体性（被災者個々の状況やニーズ）をふまえ、
生活の再建に向けた寄り添い型の支援

- 自然災害が頻発化・大規模化するなか、平時から災害に備え、応急救助期や復興期も含め被害をいかに最小限に抑え、被災者に寄り添い支援をしていくのかが問われている。
- 社会は、平時においては「医療・保健・福祉」の連携により、活動を行っている。災害発生時には、これまで応急救助のための「医療・保健」の提供だけが位置付けられており、「福祉」の提供が位置づけられていない。平時は「医療・保健・福祉」の連携・協働により、地域活動が展開していることをふまえ、平時と同様、災害発生時においても「医療・保健・福祉」が切れ目のない連結を図っていく必要がある。
- 災害発生直後から被災者に寄り添い支援をしていくことが必要であり、防災に「福祉」の視点を入れ、災害福祉支援活動を強化していくことが重要。
- 災害福祉支援は、**全体性・連続性・協働性・衡平性**、という4つの原則に基づき、被災者個々の状況やニーズをふまえ、生活の再建に向けた寄り添い型の支援を行っていくことが大切。＊衡平（こうへい）：人びとの違いを前提として、その違いに応じた待遇を提供すること

1 災害法制等に位置づける「福祉」について

○ 災害救助法は1947（昭和22）年制定。

（制定当時）

- ・生存権保障としての弱者援護の発想（平時は生活保護、有事は災害救助法）
- ・また、当時は社会福祉法制も整備されていない状況であった。



- ・1947年はGHQ占領下であり、災害救助法もGHQの影響を受けている。

- ①国が災害対応にかかわる立法、実行計画、警告、情報の収集・分析・広報、資金に責任を持つこと（国家責任）
- ②実際の災害対応の実行は都道府県が責任をもち、国の関与を制限すること（地方自治）
- ③日本赤十字社を通してボランティアな救援の能力を政府の方針と整合的に活用すること（民間慈善の活用）
- ④しかし、ボランティアな救援の能力が政府による統制下に入らないようにするために、政府との関係性のもと調整を行う組織を日本赤十字社のみに限定すること（反統制）



○ 制定から70年以上が経過し、社会保障制度が整備され、財源が拡充されてきている一方、災害発生時には「福祉」が応急救助の枠組みから外れてしまうことが課題。

災害救助法（1947年）

（目的）

- 第一条 この法律は、災害に際して、**国が**地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、**必要な救助を行い**、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

（救助の対象）

- 第二条 この法律による**救助**（以下「救助」という。）は、**都道府県知事が**、政令で定める程度の**災害が発生した市**（特別区を含む。以下同じ。）町村（以下「災害発生市町村」という。）の**区域**（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市にあっては、当該市の区域又は当該市の区若しくは総合区の区域とする。次条第一項において同じ。）**内において**当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、**これを行う。**

災害救助法(1947年)

(救助の種類等)

■ 第四条 救助の種類は、次のとおりとする。

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

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

■ 3 **救助の程度、方法及び期間**に関し必要な事項は、**政令で定める。**

災害救助法(1947年)

(日本赤十字社の協力義務等)

■ 第十五条 日本赤十字社は、その使命に鑑み、救助に協力しなければならない。

■ 2 **政府は、日本赤十字社に**、政府の指揮監督の下に、救助に関し地方公共団体以外の**団体又は個人がする協力**(第八条の規定による協力を除く。)**についての連絡調整を行わせることができる。**

(日本赤十字社への委託)

■ 第十六条 都道府県知事等は、救助又はその応援の実施に関して必要な事項を日本赤十字社に委託することができる。

1 災害法制等に位置づける「福祉」について

災害救助法に「福祉」が位置づけられていないことで生じている課題

- ①公共建築物や土木建築物、農地の復旧といったハード面が中心となっており、被災者を主体として生活再建を図る視点になっていない
- ②避難所は災害救助法では7日とされているが、運用で長期に開設することが常態化してしまっている
- ③避難所に社会的脆弱性を抱えた人が取り残されている
- ④在宅避難者や車中泊等、避難場所の多様化に対応できていない
- ⑤災害VCの設置・運営にかかる経費に公的な財政の裏付けが乏しく、多くの部分が被災自治体や社協まかせになっている
* 令和2年内閣府通知で災害VCの人経費の一部と応援職員の旅費が災害救助事務費の対象となったが…
- ⑥DWAT活動についても、避難所にかかる部分は費用保障がある部分もあるが、在宅避難者や車中泊等、避難所以外での活動にかかる費用も含め、災害救助費の対象範囲が明確になっていない
- ⑦屋根のブルーシートがいつまでも外せない等、復興に進めない人が生じる

など、さまざまな課題が生じている

1 災害法制等に位置づける「福祉」について

- **災害救助法と福祉法制の連携を図ることで、社会的脆弱性を抱える人びとを「福祉」の視点で支える枠組みを構築することができる。**
- 災害救助法第4条「救助の種類」の4項に「福祉」を追記し、「医療・助産及び福祉」とすることが必要。

◆ 災害救助法第4条「救助の種類等」に「福祉」を入れることを要望

(救助の種類等)

第四条 第二条第一項の規定による救助の種類は、次のとおりとする。

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

4項に「福祉」を追記し
「医療・助産及び福祉」とするよう要望

2 第二条第二項の規定による救助の種類は、避難所の供与とする。

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

4 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。

1 災害法制等に位置づける「福祉」について

- 災害救助法の改正にあたっては、法制定当初の考えに立ち返ると同時に、現代の社会環境の変化や資源の充実等をふまえ、あらためて民間の関わりについて再検討する必要がある。
- その際に、日本赤十字社だけでなく、**実際に災害発生時に被災者支援を行っている社協やNPO、災害中間支援組織等が連携してすすめるプラットフォームが協働して被災者支援を行うものであると位置づけることが必要。**

《災害救助法の改正に求められる視点》

- ① すべての人が災害時にも尊厳ある生活を送るために支援を受ける権利があるということを明確にすること
- ② 避難所避難だけでなく、**避難場所の多様化に対応**できるようにすること
- ③ 避難所の後に「**一時避難生活場所**」を位置づけ、仮設住宅に入れるようになる前においても避難所に社会的脆弱性を抱えた人が長期に滞留しないでも済むようにすること
- ④ 個々の被災者に寄り添い、被災者の生活再建・自立を促進するために**災害ケースマネジメント等を通じた包括的な支援体制を構築すること**
- ⑤ 災害VCやDWAT活動等による支援活動を支えるために、**公的支援の再編成および拡充を図ること**
- ⑥ **被災者支援は公的支援を基盤としたうえで、社協や社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等が連携・協働してプラットフォームを形成し、取り組むものであり、こうしたプラットフォームも災害救助法の対象とすること**

2 災害福祉支援センターの機能・役割

《災害福祉支援センター設置の必要性》

- 災害発生前から**社会的脆弱性を抱えている人びとは、被災したことで課題がより深刻化・長期化する傾向**がある。さらに、災害発生を契機にそれまでは支援が必要でなかった人が、困窮に陥ったり困りごとを抱えたりと、新たに支援が必要になるなど、**災害発生により支援が必要なが増大**する。
- その一方、被災地域にある各種福祉施設や相談機関は、事業所本体や従事者が被災することにより、それまで有していた支援力が大幅に減退する。
- このため被災地外から被災者支援に駆けつける福祉関係職員（社協、社会福祉法人等職員等）やNPO等が重要となる。大規模災害発生時には、こうした多岐にわたる関係者のコーディネーションが重要になる。



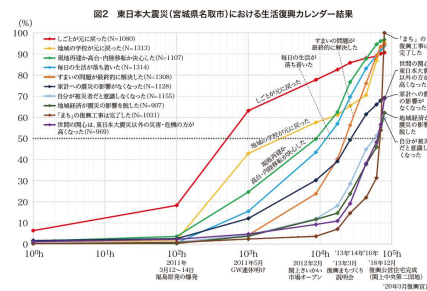
- この都道府県域における災害時の行政との連携・協働のものと、災害福祉支援活動の調整役（民間やNPO等の）となるのが「**災害福祉支援センター**」である。
- 「災害福祉支援センター」は、福祉と被災者支援の連続性をふまえ、都道府県社協に設置することが望ましい。その際に都道府県社協がすべてを担うのではなく、社協が担うところ、社会福祉法人等関係団体が担うところ、NPO等関係団体や企業、災害中間支援組織等と連携・協働していくところを、役割分担し、整理していくことが必要

2 災害福祉支援センターの機能・役割

- 災害福祉支援センターが担う機能は、**被災者（住民）視点で何が求められているのかを整理**することが大切。

*被災者の心理は10時間の累乗で変化する
(東日本大震災や阪神淡路大震災等のエビデンスより)

- ① 発災
情報量がなく何が起きたか分からない時期
- ② 被災から10時間(当日)
「被災地社会」形成に向けての展開期
- ③ 被災から100時間(3~4日)
被災者同士助け合って連帯感が高まる「災害コミュニティ」期
復興・復興の開始期
- ④ 被災から1,000時間(約1ヶ月半)
- ⑤ 被災から10,000時間(約1年)
生活の本格的な再建期
- ⑥ 被災から100,000時間(約11年)
復興完了



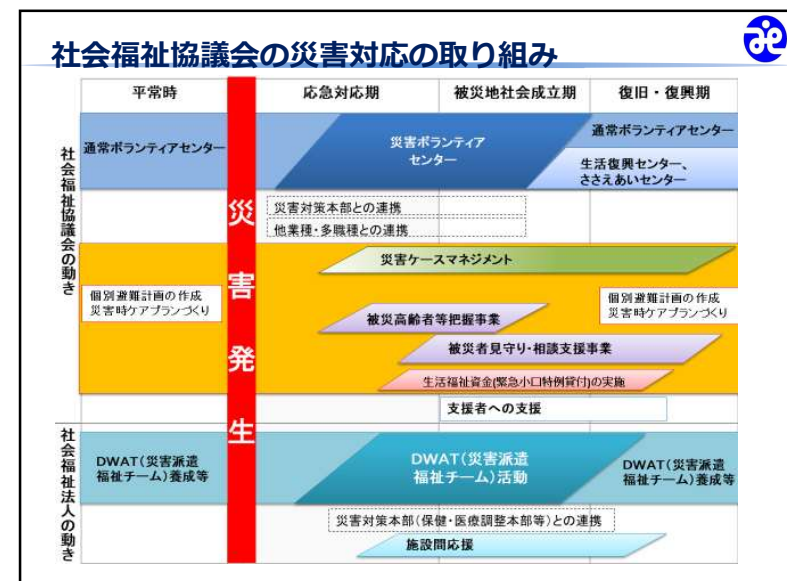
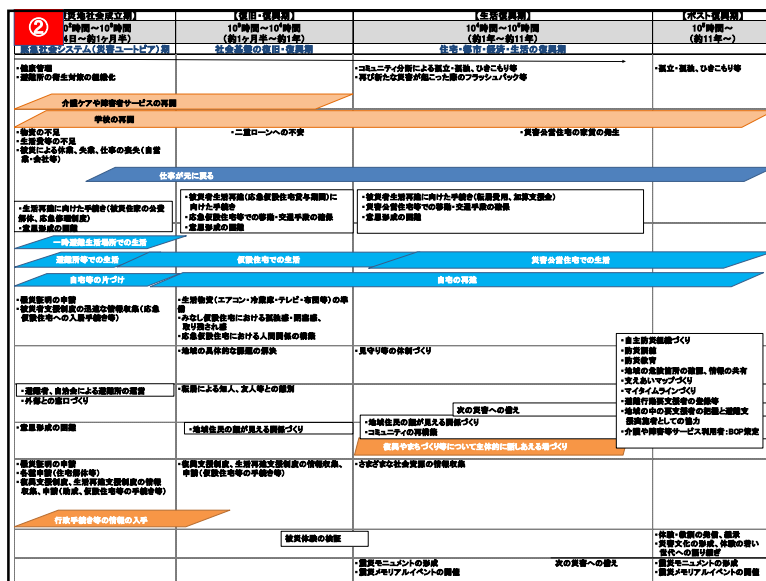
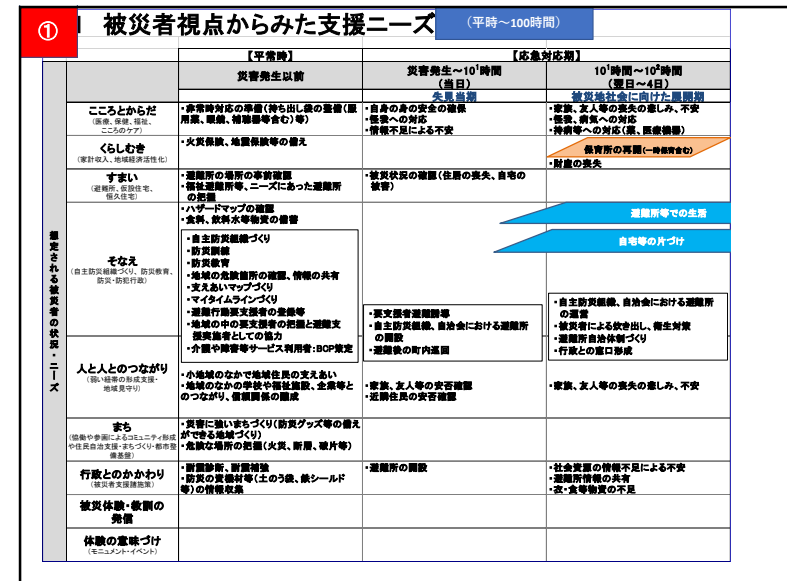
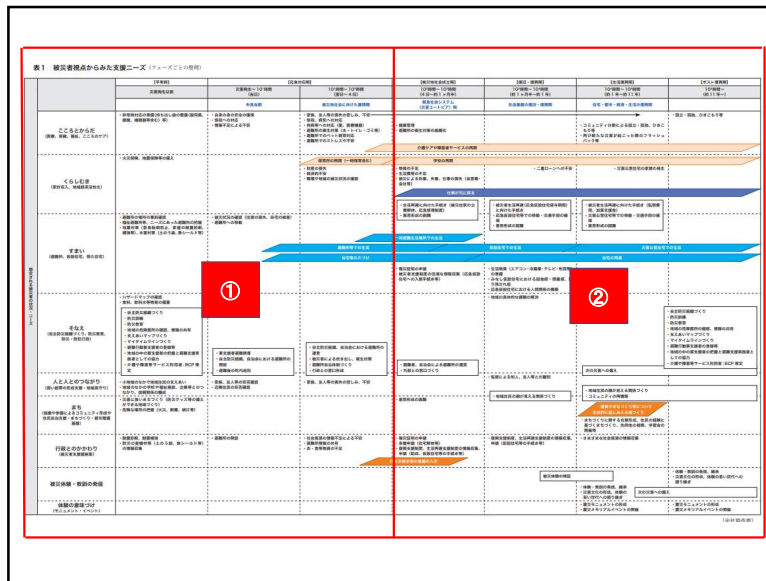
出典：立木茂雄監修「惨事ストレスとメンタルケア：災害支援のあなたへ必読書」、自治労総合労働局法対労安局／自治労労働安全対策室

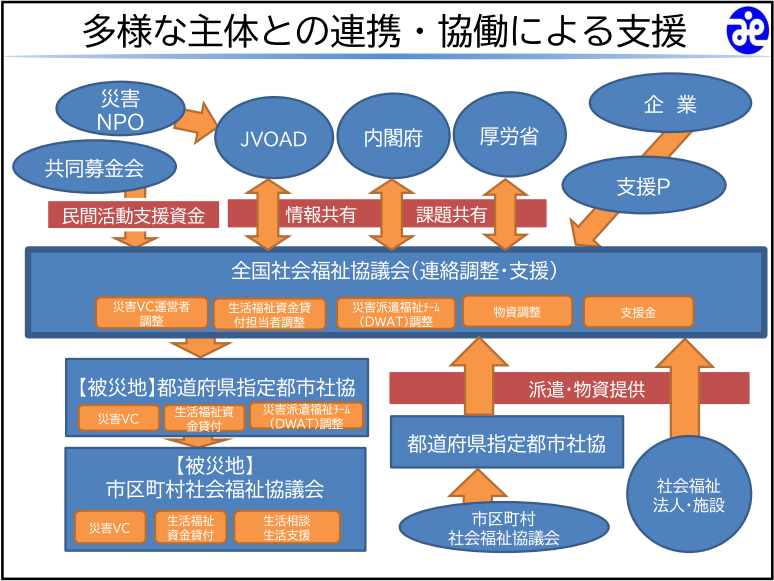
2 災害福祉支援センターの機能・役割

- そこで検討会では想定される被災者の状況・ニーズを、10時間の累乗（フェーズ）にあわせて整理を行った。

表1 被災者視点からみた支援ニーズ(フェーズごとの整理)

	【平時時】	【応急対応期】		【被災地社会成立期】	【食料・食料期】	【生活復興期】	【ポスト復興期】
		災害発生以前	災害発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
被災者視点からみた支援ニーズ		災害発生以前	被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
ここからからだ (医療、保健、福祉、 心のケア)			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
暮らしむき (家計収入、地域経済活性化)			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
すまい (避難所、仮設住宅、 借家等)			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
そなえ (自主防災組織づくり、防災 教育、防災・防犯行政)			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
人と人とのつながり (自治会の形成支援、 地域見守り)			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
まち (協働や参画によるコ ミュニティ形成や住民自治支 援・まちづくり)			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
行政とのかわり (被災者支援推進)			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
被災体験・教訓の 発信			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)
体験の意味づけ (モニタリングイベント)			被災発生 ～10 ⁰ 時間 (当日)	10 ⁰ 時間～10 ¹ 時間 (翌日～4日)	10 ¹ 時間～10 ² 時間 (約1ヶ月半～約1年)	10 ² 時間～10 ³ 時間 (約1年～約11年)	10 ³ 時間～10 ⁴ 時間 (約11年～)





災害福祉支援センターに求められる役割・機能 ～平時の相談・地域支援活動からつながる、福祉による継続した支援活動～	
	平時
都道府県センター	【関係づくり】 ①行政や関係団体との平時からの関係づくり (協定締結、支援地点の確保、都道府県防災会議への参画、災害発生時の費用負担含む) ②地域のなかの多様な関係機関、企業等との連携・協働 (受援体制の整備、資機材等の確保・集積・管理等含む) 【人材育成】 ③人材育成 (災害VCやDWATの人材養成に留まらず、平時から地域のなかの固りごとを抱えている人ひとへの支援を行う人材養成) および人材登録システムの構築 【仕組みづくり】 ④BCP、BCM策定支援 ⑤個別避難計画 (=災害時ケアプランづくり) の作成に向けた福祉と防災の連携の場づくり ※ ⑥寄り添い型の福祉的支援を含めた災害ケースマネジメントの仕組みづくり ※ ⑦公費清算の仕組みづくり
	①災害対策本部への参画 ②被災地情報共有会議との連携・協働 ③被災市町村社協の被災状況および支援ニーズの把握 ④被災市町村社協の災害VCやDWAT活動の立ち上げ支援 ⑤全国センターとの連絡調整 ⑥被災市町村社協への応援職員派遣 (災害VC運営支援者、DWAT、生活福祉資金貸付担当者等) ⑦県内での応援職員の調整 (災害VC運営支援者、DWAT、生活福祉資金貸付担当者等) ⑧必要な資機材のニーズ把握と被災市町村への送付調整 ⑨生活支援相談員の配置調整 ⑩災害ケースマネジメントの実施に向けた調整 ⑪公費負担の清算および市町村社協の公費負担の清算支援 ⑫広域避難者への支援
全国センター	①都道府県センターの支援 【関係づくり】 ②都道府県センターの支援、連絡調整 (広域派遣) ③各県における社協等被災状況および支援ニーズの把握 ④各県における災害VCやDWAT活動の立ち上げ情報の把握と支援 ⑤全国レベルでの社協等応援職員の調整 (災害VC運営支援者、DWAT、生活福祉資金貸付担当者等) ⑥必要な資機材の被災地への送付調整 ⑦情報発信 (被災地情報等) ⑧公費負担の清算支援
	※都道府県センターの役割・機能に関しては、各地の実情に応じて選択して実施をしていくことになる。とくに個別避難計画策定や災害ケースマネジメントの仕組みづくりは、行政との関係により判断することが必要。

災害復興まちづくり支援機構
代表委員 中野明安（弁護士）

1

■災害復興まちづくりの支援機構の正会員（2022年6月現在）

①東京弁護士会	⑩（公社）東京都不動産鑑定士協会
②第一東京弁護士会	⑪（一社）東京都建築士事務所協会
③第二東京弁護士会	⑫（公社）日本建築家協会
④東京司法書士会	⑬（一社）東京都中小企業診断士協会
⑤東京税理士会	⑭（公社）東京公共嘱託登記司法書士協会
⑥東京都行政書士会	⑮日本公認会計士協会東京会
⑦東京土地家屋調査士会	⑯日本弁理士会関東会
⑧東京都社会保険労務士会	⑰（公社）東京社会福祉士会
⑨（公社）日本技術士会	

■団体賛助会員

東京都木造住宅耐震診断登録事務所協議会
一般社団法人再開築コーディネーター協会
一般社団法人全日本土地地区画整理士会
特定非営利活動法人日本都市計画家協会
岩手県司法書士会
公益財団法人東京都都市づくり公社
一般社団法人東京公共嘱託登記士地家屋調査士協会
公益社団法人成年後見センター・リーガルサポート東京支部
公益社団法人日本女医会

「被災者が有する **悩みや相談事** というものは多種多様であり、問題解決には、各種 **専門家職能団体** が **密接な連携** を取る必要がある。しかも、そのような連携体制は災害が発生してからではなく、 **平常時から整備しておくべき** である。」

東京に活動拠点を置く東京弁護士会などの専門家職能団体が、東京都や(財)東京都防災・建築まちづくりセンター、阪神淡路まちづくり支援機構等の協力を得て、平成16年11月に「災害復興まちづくり支援機構」を設立。

被災した自分たちのまちを復興させるために努力を重ねる住民の皆さんを支援すること、また、**平常時から皆さんとともに復興まちづくりに関する活動を行うこと**により、東京を安全・安心なまちにしてゆくことを通じて、「阪神・淡路大震災の貴重な教訓」を東京で活かす。

(東京三弁護士会と佐藤隆雄氏との共同策定)

3

被災自治体の行政事務支援の申し出
(2011年5月2日)



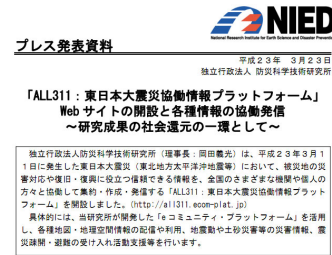
「専門職種は、今般の被災自治体および職員の皆様に対してもお役に立つことができる識見、技術を有していると考えているところで、
そこで、支援機構で協力できる業務についてお示いたしますので、被災自治体において必要と思われることがあればご指示いただきたく提案をいたします。」(提案書より抜粋)

[illegible]

東日本大震災(H23)の復興支援

災害復興まちづくり支援機構のホームページ(防災科研のE-comプラットフォームと連携した)に専門家による相談コーナーを立ち上げた。専門家に対する質問等を受け付け。

その質問に対する回答を支援機構の構成メンバーで検討して回答

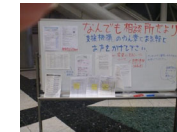


5

具体的な活動内容

都内避難所におけるよろず相談

- 1 東京ビッグサイト(東京都江東区) 避難所(多いときで避難者約150名)
 - ・ 東京三弁護士会で東京都に申し入れを行い、2011年3月28日より相談開始(避難所開設の翌日である3月23日には現地を訪問、施設側と打ち合わせ)
 - ・ 土日を含む毎日13:00~16:00(後に16:00~19:00の枠も増設)に、施設内にて相談会を行った。
 - ・ 2011年4月24日に避難所が閉鎖され、相談会も終了。
 - ・ 相談件数63件。



6

具体的な活動内容

都内避難所におけるよろず相談

- 2 旧赤坂プリンスホテル(千代田区) 東京都及び西武グループ運営の避難所(避難者800名程度)
 - ・ 土日を含む毎日15:00~19:00に、施設内にて相談会を行う。2011年4月下旬から6月末日まで継続して実施。
 - ・ 東京法務局、東京都人権局、人権擁護委員会、さわやか福祉財団とも連携。
 - ・ 相談担当専門家 延べ300名超



7

具体的な活動内容

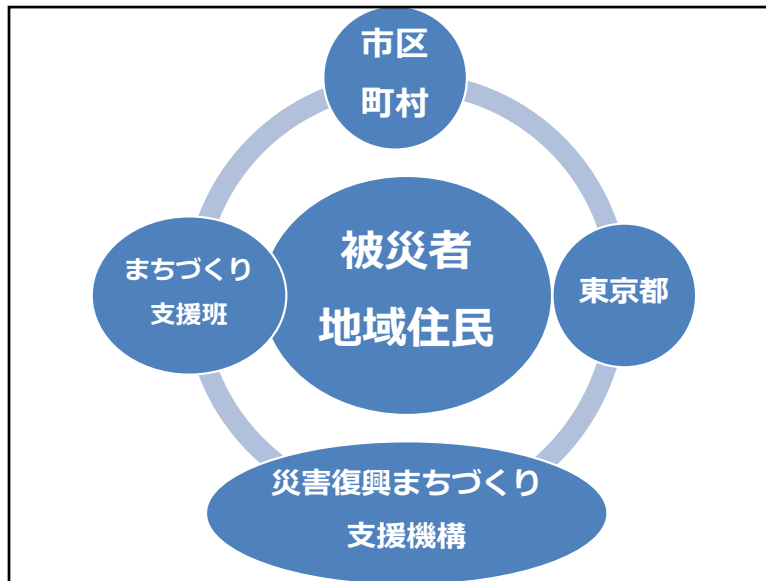
都営住宅等に避難されている被災者らに対する避難者交流会・よろず相談会

さわやか福祉財団との連携活動(避難者交流会に併設する相談会)
会場:八重洲富士屋ホテル(千代田区)、都営住宅の集会所など
2011年5月から2012年3月までで来場避難者1100名以上

主に土日に、上記施設等にて相談会を行う。以降継続して実施中。
茶話会形式。主に、福島からの避難者のみなさんであるため、技術士会の担当者(除染等の基礎知識、福島での復興計画の状況をお伝えいただく。弁護士会や司法書士会の担当者には東電への損害賠償問題について説明してもらう。その後、個別具体的な相談があれば個別ブースで応じる、という形式。



8



東京都との連携活動

協定書第4条

「・・・平常時から、復興まちづくり活動についての支援のための情報交換や訓練等を実施するなど、連携強化に努めるものとする。」

1. まちづくりシンポジウム
2. 都市復興模擬訓練
3. 防災展への参加
4. 首都防災ウィーク活動への参加

14

まちづくりシンポジウム

災害対策基本法2条の2（基本理念）

災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

1. 我が国の自然的特性に鑑み、人口、産業その他の社会経済情勢の変化を踏まえ、**災害の発生を常に想定するとともに**、災害が発生した場合における**被害の最小化及びその迅速な回復を図ること**。
2. 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の**地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること**。
3. 災害に備えるための措置を**適切に組み合わせ**て一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた**教訓を踏まえて絶えず改善を図ること**。
4. 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであつても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき**人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること**。
5. 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の**被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること**。
6. 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。

私たちの目指すべきもの

- 1 平時から連携による防災の取り組み
- 2 平時からの一般市民との関わり
- 3 自らの壁を取り払う 敷居を下げる

→災害ケースマネジメントとのシームレスな活動を目指す

→誰ひとり取り残さない防災への取り組みの実現

ご清聴ありがとうございました。

災害復興まちづくり支援機構
代表委員 中野明安（弁護士）

18

復興まちづくりシンポジウム
専門家と共に考える災害への備え首都直下
～誰ひとり取り残さない防災への取り組み～

多様性を強みに！

災害時のダイバーシティ・マネジメント

災害復興まちづくり支援機構事務局員
行政書士 金子 三佳子

ダイバーシティ・マネジメント

多様な人材を活用して事業を成長させ、組織を強化しようとする施策

災害時のダイバーシティ・マネジメント

異なる国籍、言語、文化、習慣等をもつ外国人住民を平常時から地域活動に巻き込むことで、災害時において、多様な住民が必要な支援を受けつつ、支援の担い手としても活躍することができる地域社会をつくること。

- ① 支援の必要性という視点
- ② 災害時の支援の担い手づくりという視点

ダイバーシティの現状

・全国の外国人居住者数(令和3年6月末現在)

282万3,565人 <日本の人口の約2% 国籍・地域は194

※そのうち約19%が東京都に集中。54万人以上。

50人に1人が外国籍住民

・東京区部の外国人居住者数(令和3年6月末現在)

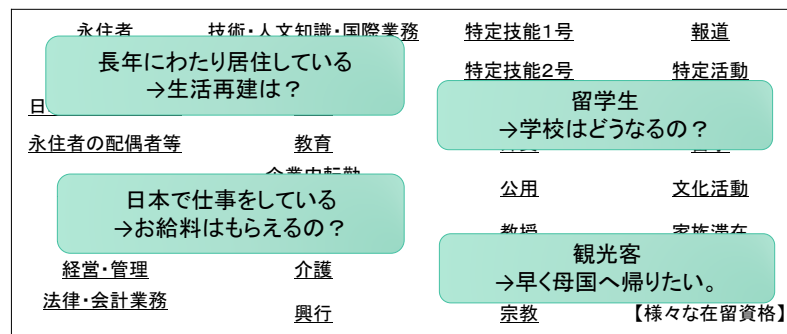
45万1,621人

もっとも外国人人口の多い新宿区では、その比率は10%以上にものぼる。

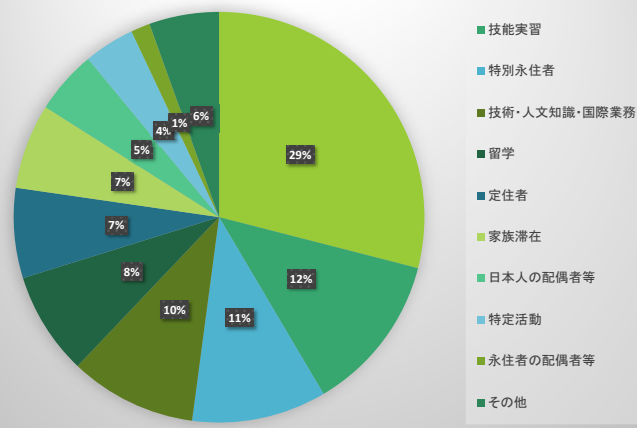
10人に1人が外国籍住民

人数の増加だけでなく、多国籍化も進んでいる。

「外国人」といっても、置かれている状況は様々です。



「外国人」としても置かれた状況は様々です。



災害対策基本法における位置づけ

要配慮者（法第8条第2項第15号）と解釈されている。

外国人：ことばの問題、文化や宗教、習慣等の違いから、特に配慮が必要。

国及び地方公共団体は、要配慮者に対する防災上必要な措置に関する事項の実施に努めなければならない。

多言語の防災リーフレットやヘルプカード、多言語での災害情報の発信、外国人向けの防災訓練など各地方公共団体で様々な取り組みがされている。

情報弱者としての要配慮者

多言語化の限界

1. 対応すべき言語の多様化

2. 多言語化ツールの活用における困難

- ・すべてを多言語化することは難しい。
- ・緊急時にはツールを使う余裕がないのでは？

3. 単なる翻訳だけでは伝わらない難しさ

- ・「地震」を知らない。「震度6」がどれほど危険かがわからない。



やさしい日本語

やさしい日本語：外国人にもわかりやすく簡単にした日本語

→日本における国際語

「大雨」→ 雨がたくさんふる。

「床上浸水」→ 家の中に水がたくさん入る

「避難する」→ 逃げる。

「避難所」→ 安全な場所。いろいろなサービスが受けられます。外国人の人も使えます。

「ご自由にお取りください。」

困ったとき、あなたは誰に相談しますか？

普段からよく知っている人、普段から頼りにしている人 ではないでしょうか？

たとえば・・・

- ・同郷のコミュニティの中心的な人物
- ・教会やモスクなど宗教的中心
- ・友達
- ・学校の先生
- ・会社の同僚、先輩、上司
- ・行政書士

外国人コミュニティの中心となる人、
場所と地域のつながりをつくる

外国にルーツをもつ住民の協力

1. 長年日本に居住している外国籍の方

永住者、定住者、家族滞在の若者など。

2. 日本国籍へ帰化をした方

外国人コミュニティの中心となる人、場所とのつながりをもつ

防災訓練等に参加してもらうだけでなく、企画に巻き込む。

知り合うことから始めよう

人口減少社会において、外国人は大切な住民であり、地域を支える仲間。

→住民としての「自覚」と「承認」

- ・やさしい日本語を使ってコミュニケーションをとる。
- ・防災訓練やイベントなど地域活動に巻き込んで、地域と一緒に盛り上げる。
- ・地域住民との接点を作り、相互理解を深める。

→ことばの問題、文化や宗教、習慣等の違いへの配慮は自然とできるようになる。

「助ける側へのシフトチェンジ！」取組事例

【滋賀県草津市「外国人住民で構成される消防団」】

留学生を中心とした外国人住民を機能別消防団員として任命。

※機能別消防団員：能力や事情に応じて、特定の活動のみ参加する消防団員。

＜災害時＞ 外国人被災者への通訳・翻訳支援。避難所における支援活動。

＜平常時＞ 外国人住民への啓発活動。防災訓練参加など。

【香川県まんのう町国際交流協会「外国人防災リーダー養成講習」】

災害用語、避難場所の確認、応急手当など、災害時に自分の身を守るための知識と技能を学び、

テストに合格すると防災リーダーとして認定される。

参考：総務省「多文化共生事例集」

共助の意識の啓発

地域への愛着

相互理解

生活復興段階における課題

「医・職・住」の困難。

「医」→医療用語の難しさ。医療費負担の問題。

「職」→「在留資格」の問題と関連 ※在留資格＝外国籍の方が日本に在留する根拠となるもの。

就労内容に制限のある在留資格をもつ人

→どのような仕事・職場でもよいわけではない。

➡ 再就職の困難、生活の困窮につながりやすい。

「住まい」の確保と同時に「職」を支援する必要性もとくに高い。

専門家として

災害時には様々な課題が複合的に生じる。

- ・在留資格など制度の問題
- ・家族の問題
- ・相続の問題
- ・お金や生活の問題
- ・住居の問題
- ・雇用の問題
- ・事業の問題
- ・健康の問題...

※外国人の場合、生じる問題に本人が気づいていないこともありうる。

→多角的な視点での課題発見と解決のために、専門家の連携がより必要とされる。

最後に～多様性を力に転換

・災害時に外国人が直面する困難は、日常生活の困難の延長線上。

→地域の多文化共生・相互理解が平常時から進んでいることこそ、最大のダイバーシティ・マネジメント。

・地域住民の理解や受け入れる気持ちが不可欠。

・多様性を生かし、支援する側へシフトチェンジ。

・支援には、多岐にわたる専門家の連携が必要。平常時からのつながりが大切。

ダイバーシティ・マネジメントとは、平常時から外国人住民を地域に巻き込み、多文化共生社会をつくることではないか。