

# 大規模災害対策基本方針

平成 25 年 3 月 19 日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

# 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がたによる「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

# 目 次

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
  - －「大規模災害対策基本方針に関する委員会」より－

# 「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. 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の各団体の連携・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のなかで、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くためには、「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さまざまな福祉的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と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、さまざま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、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りました。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た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ニーズの緊急性や多様性、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、NPO・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が、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しています。
- 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. 支援ニーズの発見と対応
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

－各段階の社協等関係団体の役割等－

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 — 大規模災害対策基本方針がめざすこと —

- 震災等の大規模災害の場合、発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すえて取り組むこととなる。とりわけ、初動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厳しく、混乱した状況におかれる。
- 増大・多様化する支援ニーズが継続する場合、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。発災から時間が経過するにつれて被災した人びとのニーズは変化するため、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 3 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着実に進め、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、取り組め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、初動期から長期的な期間で被災地支援活動をみすえて支援体制を構築することが必要であるため、とくに初動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 ここでいう「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、静岡県、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：名古屋市)

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包含されるものの、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ての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と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めざしていくためには、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もある。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、初動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を基本とし、被災地の社協等関係団体が主体となっていく。(※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いくこととなる。

#### (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、先ず、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、都道府県社協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）があたった。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>◆被災地の社協等関係団体</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>【平時の役割・活動に基づく活動】</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> </ul> <p>【発災後の地域の状況に応じて行う活動】</p> <ul style="list-style-type: none"> <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> </ul> <p>【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】</p> <ul style="list-style-type: none"> <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>◆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）</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>【情報の収集・把握】</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>【都道府県内の社協等関係団体間での活動支援の調整】</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>【都道府県外の社協等関係団体に対する支援の要請等】</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	基本的な取り組み事項・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>
<p>◆全国段階の社協等関係団体の対策本部（全社協）</p> <p>※〔全国対策本部の設置、位置づけ、役割〕参照</p>	<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 style="text-align: center;">* 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

発災	<p style="border: 1px solid black; padding: 2px;">全国規模の活動が想定される大規模災害の発生</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被害が想定される場合は、直ちに設置する。</p>
当日～翌日	<p style="text-align: center;">↓</p> <p style="border: 1px solid black; padding: 2px;">全国対策本部の設置（状況把握、意思決定）</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p style="border: 1px solid black; padding: 2px;">被害状況、活動方針等の情報の収集把握</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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</li> <li>○ 被災地への全社協職員の派遣（分野横断的な情報把握）</li> </ul> <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="margin-right: 10px;">↓</div> <div style="margin-right: 10px;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">厚労省、内閣府との連絡</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center; margin-top: 10px;"> <div style="margin-right: 10px;">↓</div> <div style="margin-right: 10px;">→</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">各県社協、種別協への情報提供</div> </div>	
状況等確認次第	<p style="border: 1px solid black; padding: 2px;">全国規模の被災地支援活動の方針の確認</p> <p style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">①社協・施設への応援職員の派遣方針等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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</li> <li>○ 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</li> <li>○ 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</li> </ul> <p style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-top: 10px;">②社協等関係団体のための物資支援の方針等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> <li>○ 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。</li> </ul>	<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</p> <p>□福祉分野毎の派遣方針を要否検討の基本とする</p> <p>□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>

### ③社協等関係団体のための拠金実施の方針等

- 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。



全国規模の活動  
開始時

#### 現地本部の開設

- 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。



#### 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）

- 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

→ 被災地支援活動に関する制度・予算折衝

□ 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

□ 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。

→ **情報提供、情報発信、提言**

- 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
- 被災地支援活動に関する情報発信
- 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
- マスコミ関係者への情報提供

→ **NPO等被災地支援関係者との情報・課題共有**



**全国規模の活動の縮小、終息の方針確認**

- 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・見通し等を総括し、全国規模の支援活動の縮小、終息について確認する。
- 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。



**全国対策本部の解散**

- 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。

□IT を活用した迅速な情報の発信・提供を行う。

□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。

□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。

□解散後は、通常の体制のなかで必要な対応を行う。

**(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
  - ・ 要援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・医療機関がすすめる、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。

※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で必要な連絡・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、支援の必要度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、連携に関する確認等を行っている。
- ・ 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ない課題であり、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。）等の理解と協力が必要です。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. 個々の社協等関係団体における備え

- 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る実践経験を、さまざまな場面で発揮し、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す。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の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の負担をかけないようにするためには、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・協力体制の充実は重要な課題です。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. ブ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、全国のブ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、あらためてブ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ブ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、災害発生時の様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なになります。
- 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。
- 災害支援に取り組む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態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	京都府社会福祉協議会	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