

## 第 6 回検討会テーマ

### 「災害発生に向けた体制に関する協議の場づくり」に関する論点

#### 1. 地方公共団体とボランティア団体との連携

##### (1) 現状

###### 【現状認識】

- ・内閣府ではこれまでに、災害対策基本法や防災基本計画を改定し、地方公共団体とボランティア団体との連携の重要性について明記するとともに、相互の連携・協働などについて、災害ボランティア活動の環境整備に資する様々な報告書、提言、ポイント集等を作成、発信してきた（事例 1～3）。
- ・昨年 9 月の常総市における豪雨被害対応、今年 4 月の熊本地震対応において、地方公共団体とボランティア団体による情報共有会議（常総市災害支援情報共有会議、県・県社協・NPO 連携会議）が両者の連携に有効であった（事例 4）。

###### 【課題】

- ・地方公共団体は、ボランティア団体と情報共有や連携をする方法等がわからない、さらには、そもそも行政に、災害ボランティアセンターや災害時のボランティア活動についての知識やノウハウがない場合が散見される。
- ・地方公共団体とボランティア団体との連携方法の整理等を行った内閣府の提言等が普及していない。

##### (2) 解決・取り組みの方向性

###### ○災害時のボランティア活動に関する地方公共団体側の理解促進とボランティア団体側の情報発信

- ・災害ボランティアセンターの特徴や災害時のボランティア活動などについて地方公共団体職員の理解を深めるために、地方公共団体は、職員を対象にした研修の実施等が必要。
- ・防災イベントや防災訓練などを通じて、平時から地方公共団体職員とボランティア団体等との交流を図ることが必要。
- ・社協やボランティア団体等は、ボランティアセンターやボランティア活動について積極的に情報提供することが必要。

###### ○地方公共団体とボランティア団体間の連携を促進する訓練・演習の推奨

- ・地方公共団体とボランティア団体は、被災者支援などに関する災害時の情報共有を想定した訓練などを実施することが必要。
- ・内閣府は、これまでに作成した提言等の普及をより一層図る。また、災害時のボランティア活動に関する情報共有を想定したモデル訓練を実施し、その結果や手順をとりまとめ、地方公共団体等に周知する。
- ・内閣府等は、熊本地震における「県・県社協・NPO 連携会議」などの実例をまとめ、地方公共団体等に周知する。

### (3) 参考事例

#### <事例 1>

- 平成 26 年度「大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換」提言では、国・地方公共団体とボランティア団体との連絡・調整の会議を 3つの機能に整理した。

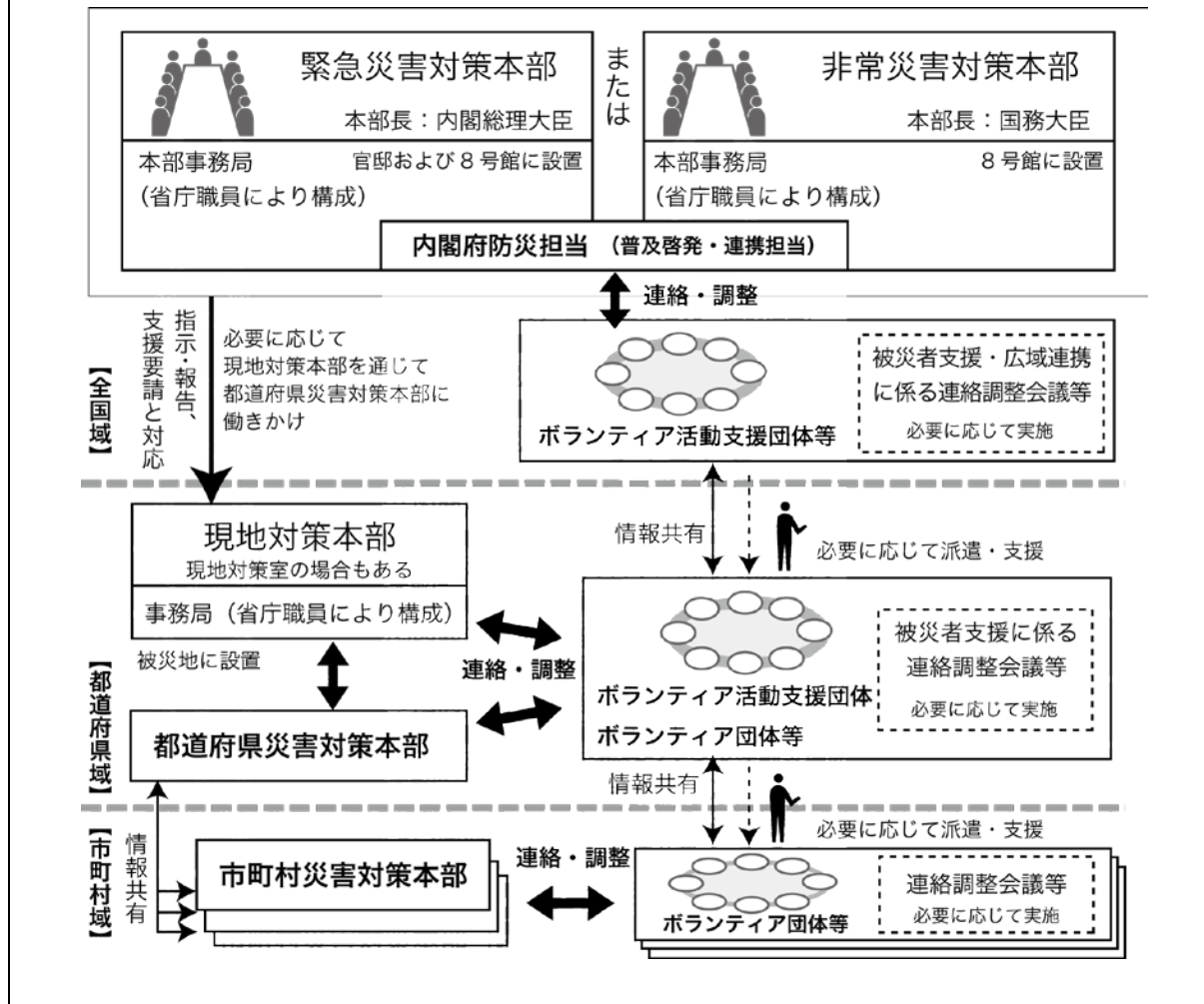
#### 望むべき災害時の被災者支援の体制

(課題解決の方向性)

市町村域、都道府県域、全国域それぞれにおいて、行政とボランティア団体が連絡・調整の機会・体制を設けることが求められる。その際、既存の行政とボランティア団体の連携体制がある地域では、それを中心に連絡・調整の機会を設けることとし、既存の機会・体制等がない場合や連絡・調整の機会が十分機能していない場合は、広域的な（地域外の）ボランティア活動支援団体が連絡・調整の機会づくりを支援することを視野に入れて対応することが有効と考えられる。特に、大規模災害においては都道府県域での調整が重要であり、その機能を果たすためにも地域外からの協力体制の構築や、都道府県域以上の広域での取り組みも重要となる。

さらに、被災者主体のボランティア活動を展開するためには、災害支援の経験が豊富で、調整のできる広域的な（地域外）のボランティア活動支援団体が、被災地のボランティア活動の支援に関わることの必要性を、都道府県、市町村が理解することが求められ、かつ政府の各省庁も理解することが求められる。

(体制のイメージ)



### ①ボランティア・ボランティア団体の支援を必要としている被災者支援の全体像の把握

- ・被災状況や避難者の状況など、行政とボランティア団体それぞれが把握している情報の共有
- ・被災地において把握している被災者支援活動や災害ボランティアセンターの取組状況、活動場所、人数、今後の見通しの情報交換、対応策の調整
- ・被災地全体におけるボランティア活動や支援の過不足の状況把握、是正のためのボランティア・ボランティア団体側、行政側の情報発信等の対応策の調整

### ②被災者のニーズの情報交換と対応策の調整

- ・被災地での被災者支援活動を通じた最新の被災者ニーズに関する情報交換
- ・災害時要援護者、要配慮者（子ども、女性等）など専門的な支援の実施状況及びニーズの情報交換、対応策の調整
- ・応急仮設住宅への移行など、被災者の生活変化に応じた支援ニーズの情報交換、対応策の調整
- ・発生している問題に対し、ボランティア団体等が過去の活動経験、多様な主体との協力経験、専門的知見をなどから有効と考える対応事例の紹介 等

### ③ボランティア・ボランティア団体の被災者支援活動の環境整備

- ・ボランティア活動のために利用する車両の緊急車両の取扱い等の規制緩和、ボランティア団体が活用できる公的支援制度等の共有や要望の提出と対応の調整
- ・ボランティアの二次災害対策やボランティア活動の安全衛生に関する情報交換、対応の調整
- ・ボランティア活動に関する国・都道府県の活動、指示・通達、各被災地での行政とボランティア団体間の調整に対する支援に関する調整 等

災害発生からの時間の経過や被災地の状況変化などにより、ボランティアニーズは変化する（例えば、生命・身体の安全確保から避難生活の改善へ、そしてコミュニティづくりや生業の確保へ）。そのため、行政とボランティア団体等との連絡・調整の内容も変化していくこととなる。また、個々のボランティア団体が備える専門性や得意分野などに応じて、行政との連絡・調整の窓口となるボランティア団体もその一部が変わっていくとみられること、行政側もボランティア活動の連絡・調整に参加する部局が変わっていくとみられることにも留意すべきである。

## <事例 2>

防災基本計画（平成 28 年 5 月修正）

第 2 編第 11 節 1 ボランティアの受入れ

「また、地方公共団体は、社会福祉協議会、地元や外部から被災地入りしている NPO・NGO 等のボランティア団体等と、情報を共有する場を設置するなどし、被災者のニーズや支援活動の全体像を把握し、連携のとれた支援活動を展開するよう努めるとともに、ボランティアを行っている者の生活環境について配慮するものとする。」

## <事例 3>

- ・平成 27 年度、内閣府では、行政とボランティア団体の連携を想定した訓練を実施し、内容をとりまとめた。詳細は報告書参照。

#### <事例4>

- ・熊本地震では、4月19日(火)より、火の国会議<sup>1</sup>に参加するNPO、国、熊本県関係課の連携・協働による円滑な被災者支援のため、情報共有、施策の調整等を行う会議を随時開催。
- ・上記に県社協を加え「被災者支援に関する関係機関連絡会議」を設立し、4月28日(木)より週2回(月、木、10時30分)の定例開催としている。
- ・「県・県社協・NPO連携会議」では以下のような事項が話し合われた。

| 実施月     | 会議で扱われた主な内容   |
|---------|---|
| 平成28年4月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所、ホテルなどの二次避難などの状況や見通し</li> <li>・応急危険度判定の実施状況</li> <li>・義援物資の配布</li> <li>・熱中症対策、認知症対策の周知 等</li> </ul>  |
| 平成28年5月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・被災市町村の状況</li> <li>・避難所・福祉避難所の状況</li> <li>・避難所の環境改善、車中泊対応</li> <li>・避難所移転、統合などの見通し、応急仮設住宅の建設状況</li> <li>・避難所運営職員のサポート</li> <li>・応急仮設住宅での支援(引っ越し支援、見守り、生活物資の配布等)</li> <li>・災害ボランティアセンターの運営状況</li> <li>・被災者支援に関する制度の共有(応急仮設住宅への入居手続き、二重ローン、家屋解体、廃棄物処理等)</li> <li>・市民活動団体、NPOの取り組み状況 等</li> </ul> |
| 平成28年6月 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所移転、統合などの見通し、応急仮設住宅の建設状況</li> <li>・家屋のブルーシート張りのニーズ把握</li> <li>・応急仮設住宅での支援(引っ越し支援、見守り、集会所の運用等)</li> <li>・応急仮設住宅における支援調整窓口の設置</li> <li>・災害ボランティアセンター・生活復興支援センターの運営状況</li> <li>・被災者支援に関する制度の共有(応急仮設住宅への入居手続き、家屋解体等)</li> <li>・高速道路無料化の措置</li> <li>・豪雨対策 等</li> </ul>                           |

<sup>1</sup> JVOAD(全国災害ボランティア支援団体ネットワーク)準備会が熊本県域(一部大分県含む)で活動しているNPO/NGO等に対し呼びかけ、連携・協働を行うための会議のことを指す。正式名称は「熊本地震・支援団体火の国会議」。平成28年4月19日(火)に設立し、毎晩19時より、活動地域・活動内容の報告・調整、相互に補完できる業務の調整を行っている。

## 2. 専門的なノウハウなどを有するNPO/NGOの活動について

### NPO/NGO等の連携・協働を行うための体制の構築

○JVOAD準備会※が熊本県域(一部大分県含む)で活動しているNPO/NGO等に対し呼びかけ、連携・協働を行うための会議「**熊本地震・支援団体火の国会議**(以下、「火の国会議」)」を4月19日(火)に設立した。

※JVOAD: 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク

○以降、每晚19時より、活動地域・活動内容の報告・調整、相互に補完できる業務の調整を行っている。

参加団体数 174団体(5月10日現在)

(今後の活動のため現地調査中の団体含む)

○内閣府は、火の国会議の設立及びNPOと県との連携・協働を図るため、熊本県と調整した。

火の国会議の様子



### NPOと行政との連携・協働体制

熊本県

○4月19日(火)より、火の国会議に参加するNPO、国、熊本県関係課の連携・協働による円滑な被災者支援のため、情報共有、施策の調整等を行う会議を随時開催。

○上記に県社協を加え「被災者支援に関する関係機関連絡会議」を設立し、4月28日(木)より週2回(月、木、10時30分)の定例開催としている。

熊本市

○5月10日(火)以降、火の国会議に参加するNPOと熊本市との連携会議を週2回(火、金10時30分～)開催している(適宜、国も出席)。

益城町

○5月12日(木)に、火の国会議に参加するNPO、国、熊本県、益城町、益城町社協等による「益城がんばるもん会議(仮称)」を開催。定例化を目指す。

「益城がんばるもん会議(仮称)」の様子



## 避難所の環境改善

### 避難所アセスメント

○熊本県関係部局、熊本市の協力を得て、「火の国会議」参加NPO等が、5月2日(月)～4日(水)に熊本県内の全ての避難所を対象としたアセスメントを実施

○「火の国会議」参加NPO等が直接調査した118箇所の避難所については5月6日(金)に熊本県及び政府現地対策本部に報告した。

○結果を受け、火の国会議参加のNPO等が避難所の生活環境の向上を図っている。



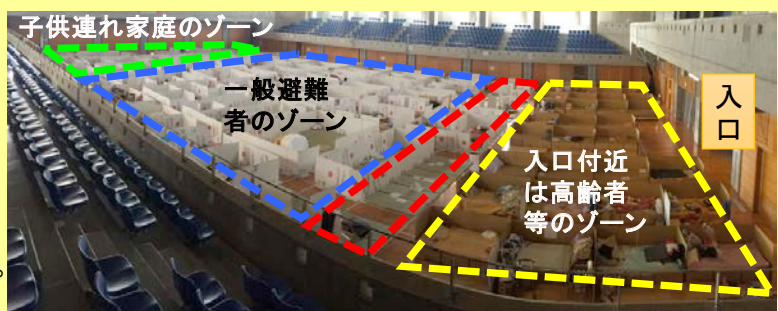
避難所アセスメントの様子

出典:みらいサポート石巻(火の国会議参加団体)

### NPOが協力した 避難所の空間整序の例

JAR(難民支援協会)等が宇城市と連携し、宇城市松橋総合体育文化センターにおいて、避難者が主体的に避難所運営に関わるように巻き込みつつ、空間を整序した。

5月11日(水)撮影



3

### 【JVOAD事務局長へのヒアリング～連携会議による成果～】

- ・熊本県で管理している「義援物資」を JVOAD で管理し、NPO 等が、断水している地域の避難所に水の配布、おむつなどの不足している物資を配布した。
- ・避難所の環境改善のために、JVOAD の調整で、益城町 2 団体、熊本市 4 団体、嘉島町 1 団体が避難所運営の支援を行った。また、県と JVOAD で、避難所運営に関するチェックリストを作成し、市町村が状況確認を実施した。
- ・5月の連休のボランティア希望者への対応について、ウェブサイトなどで、ボランティア、NPO に向けたメッセージを発信した。
- ・ブルーシート張りの対応について、県の消費者相談窓口の担当と対応を協議し、相談窓口の情報を NPO 等に共有した。
- ・応急仮設住宅における支援について、集会場談話室に対して、NPO、青年会議所、生協、企業が協力して、必要な備品を支援することができた。 等

## 2. ボランティア団体間の連携強化

### (1) 現状

#### 【現状認識】

##### <東日本大震災での取組>

- ・東日本大震災以降、ボランティア団体（特に、災害救援に取り組む団体）では、避難所運営、重機の取扱い、行政への施策提言など実施可能業務を高度化するとともに、寄附を募るなどの組織基盤を強化してきた。
- ・東日本大震災では、様々な団体がボランティア活動に携わった。そのような中、民間団体の全国規模のネットワーク組織（JCN）が設立され、民間同士の情報共有や連携が行われるようになった。

##### <災害支援を行うボランティアの広がり>

- ・災害時には災害救援を目的としない「福祉」「子育て」「まちづくり」など防災を目的としない様々な分野のボランティア団体が活躍している例もある。

##### <職能団体との連携>

- ・避難所での生活では、医療、福祉分野などの支援が、生活再建期には、法律・制度、都市計画などの支援が必要となる。このため、熊本地震の支援活動の過程において、ボランティア団体の側に職能団体の連携の必要性に関する認識が広がった。

#### ○職能団体

- ・法律や医療などの特殊技能や資格を必要とする職業ごとに組織された団体。これまでも、災害時に、医師、看護師、保健師、弁護士、技術士、臨床心理士など様々な専門職が被災者支援に携わっている。

##### <中間支援組織>

- ・今年 11 月に、全国レベルでの初めての中間支援組織（NPO を支援する団体）である JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）が発足した（事例 1）。
- ・いくつかの県において、県域レベルでの中間支援組織の活動が行われている。新潟県中越地震では、中越復興市民会議が復興に取り組む集落や NPO 等を支援した。また、東日本大震災では、岩手・宮城・福島にそれぞれ「連携復興センター」がつけられ、被災地支援に取り組むボランティア団体間の情報共有や連携などを支援している（事例 2～6）。
- ・今年 4 月の熊本地震では、ボランティア団体間の情報共有、活動地域・活動内容の調整等が行われた（熊本地震・支援団体火の国会議）。なお、時期（発災直後）や規模（大規模）の面で、初めての試みである。

### 【課題】

- ・被災地における支援全体を見渡し、被災した都道府県域でのボランティア団体間の情報共有・調整を行う機能、被災地外から受入れなどを調整する機能等有する県域レベルの中間支援組織が、より多く都道府県で必要。中間支援組織を発災直後に発足させることは困難であるため、平時からの取組が重要
- ・また、ボランティア活動を行う団体の裾野を広げるとともに、中間支援組織の核となるよう、県域レベルのボランティア団体が必要。

## (2) 解決・取り組みの方向性

### ○都道府県単位でボランティア団体等のネットワーク化

- ・社協や様々なボランティア団体、職能団体などが、都道府県単位で災害の連携のためのネットワーク（中間支援組織）をつくり、情報共有や訓練をするなど、災害時の連携について話し合うことが必要。
- ・防災以外の目的を持ったボランティア団体や、ネットワーク化のハブとなる県域レベルのボランティア団体が育成される環境整備が必要。
- ・職能団体は専門性が高いが、そこに属する者は相対的に少なく、ボランティア団体と相互に補え合えるため、両者の連携が必要。
- ・内閣府は、これまでに作成した提言等についてより一層の普及や、好事例をまとめ周知する。



### (3) 参考事例

#### <事例1>

- ・全国社会福祉協議会では、今後の災害における県域の支援体制を充実・促進するうえで、全国域の団体やネットワークに期待される役割について検討し、提言をまとめている。

#### 提言 2. 「全国域の団体・ネットワークに期待される役割」

- ・行政との連携の関係では、都道府県で設置される災害対策本部等と都道府県社協やNPO等の民間団体の関係者が情報共有することが必要である。とくに、広域災害の場合、災害時に県内の情報が最も集まるのは県の災害対策本部であり、県域全体の状況を考慮し、被災者支援のために調整等を行う窓口として、都道府県社協やNPO等が逐次、災害対策本部の情報をキャッチアップすることは重要である。  
そのために、全国域の団体・ネットワークがその必要性を国に示し、災害時のみならず、平時からの県域における防災会議等にも都道府県社協や民間団体が出席し情報共有を図るよう、国を通じて都道府県や民間団体の双方に働きかけていくことも全国段階の団体・ネットワークならではの役割である。
- ・何より大切なことは、災害時の支援において県域の関係者や担当者が、自分たちの立ち位置、市区町村や関係団体から、平時と発災時にそれぞれ何を求められているかを意識することである。被災した市区町村にとっては、最も頼りにするのは県域の支援者であろう。こうした県域に求められる役割・期待を意識づけることが重要であり、県域での人材育成のためのプログラム作りや意識共有のための機会提供なども全国段階の団体・ネットワークに期待される役割である。

出典：厚生労働省 平成 27 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業「ボランティア・市民活動支援に関する調査研究事業」報告書、社会福祉法人 全国社会福祉協議会、災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会、平成 28 (2016) 年 3 月

[http://www.shakyo.or.jp/research/2016\\_pdf/volunteer\\_20160405\\_03.pdf](http://www.shakyo.or.jp/research/2016_pdf/volunteer_20160405_03.pdf)

### <事例 2>

- ・大阪府では、府内の中間支援組織・大阪ボランティア協会が中心となり、災害の非常時の備えとして、平時から互いの活動をよく知り顔の見える関係を作るため「おおさか災害支援ネットワーク」を立ち上げ、情報交換など継続している。

### <事例 3>

- ・過去の災害では、中間支援組織が中心となり、災害時のボランティア活動を支援するための助成金制度が設置・運用された。

参考：新潟水害救援ボランティア活動基金

平成 16 年 7 月に発生した新潟福島豪雨の被災者救援のため、NPO 法人新潟 NPO 協会では、現地で活動するボランティアや NPO 等を資金的に支援することを目的に「新潟水害救援ボランティア活動基金」を設置した。9,566,041 円のご寄付と 13 の事業に対して助成した。

また、同年 10 月に発生した新潟県中越地震では、「新潟県中越地震ボランティア活動基金」を設立した。これらは「新潟 NPO 協会災害復興ボランティア基金」として統合運用された。総額 39,991,248 円、99 団体へ助成した。

参考：<http://www.tatunet.ddo.jp/vkikin/archives/000168.html> ほか

### <事例 4>

- ・新潟県中越地震では、被災市町村で出てきた復興への動きを地域住民、関係機関が一体となって促進していくために、復興の取り組みを支援する中間支援組織「中越復興市民会議」が立ち上がった。

・設立時期：平成 17 年 5 月

・目的：

被災者の方々が、生活を取り戻し、地域を取り戻した後、この過程や地域の未来について、次世代を担う子供たちに大いに語れるような生活復興の助けになることを目指す。

・主な事業

各地域の中越大震災、中越沖地震からの復興に向けた様々な取り組みの支援する。

- ・おこす事業：市民自らが主体的に地域のことを考え、行動する意識の醸成とそこから生まれてきた活動の支援(地域づくり活動団体への活動支援、地域復興支援員への活動支援)
- ・よりそう事業：. 地域に住むひとりひとりが安心して安全に暮らせる地域づくりの支援
- ・つたえる事業：中越の経験の記録と発信(震災ミュージアム、HP により情報発信 等)
- ・つなぐ事業：人、もの、金、情報、活動、被災地をつなげ、大きな流れをつくりだす行政と市民とのパートナーシップづくりを支援(地域復興交流会議の開催 等)
- ・考える事業：「復興とは何か」を中越の復興プロセスより考えていく(復興デザイン研究会 等)

参考：[http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML\\_Simple/jirei19\\_cyuetsu\\_ken\\_p42\\_43\\_0.pdf](http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Simple/jirei19_cyuetsu_ken_p42_43_0.pdf)

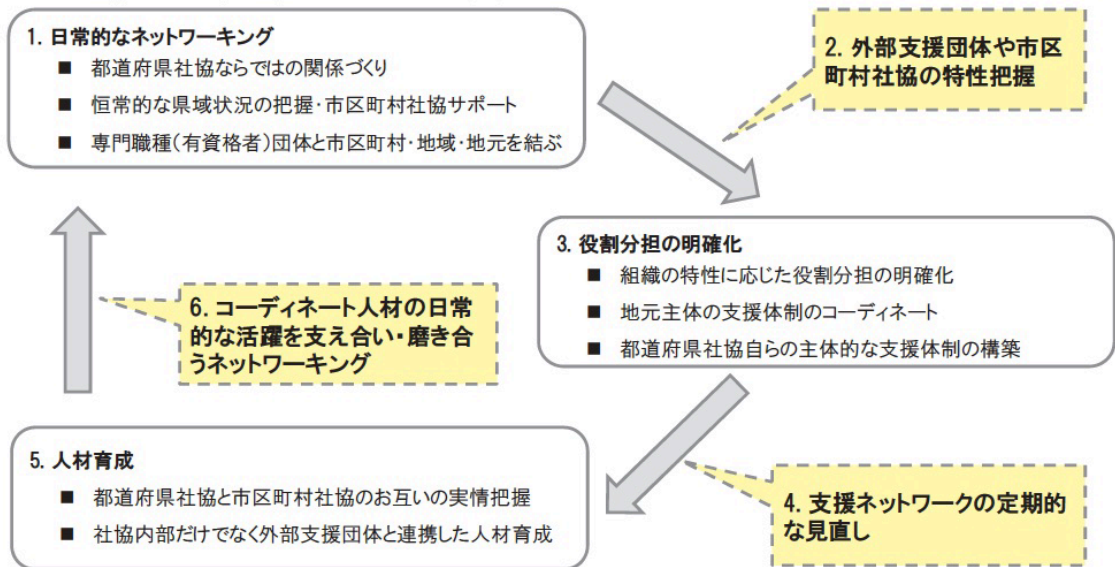
<事例5>

- ・全国社会福祉協議会では、今後の災害における都道府県域(以下、「県域」)における支援のあり方についての検討について、提言をまとめている。

提言 1. 「都道府県域支援充実のための循環モデル」の提案

- ・県域における災害 VC への支援については、「都道府県域でのネットワークづくり」や「都道府県域での支援体制と外部調整」、「広域での支援体制に係る人材育成」など、それぞれに充実・強化を図る必要がある。
- ・しかし、これらの課題には、互いに関連し合う内容も多く、また単に災害 VC の支援ということだけでなく、日頃の市区町村域の取り組みや専門職団体や支援組織との関係性、県域の地域福祉の推進にも関わるものであり、個々に取り組むものではなく、これらの課題を相互に関連づけながら取り組むことが重要である。そこで、これらの課題に内包する要素を有機的に結びつけた循環モデルを提案するものである。

図 11：都道府県域支援充実のための循環モデル



出典：厚生労働省 平成 27 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業「ボランティア・市民活動支援に関する調査研究事業」報告書、社会福祉法人 全国社会福祉協議会、災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会、平成 28 (2016) 年 3 月

[http://www.shakyo.or.jp/research/2016\\_pdf/volunteer\\_20160405\\_03.pdf](http://www.shakyo.or.jp/research/2016_pdf/volunteer_20160405_03.pdf)

### <事例6>

- ・熊本地震では、JVOAD準備会※が熊本県域（一部大分県含む）で活動しているNPO/NGO等に対し呼びかけ、連携・協働を行うための会議「熊本地震・支援団体火の国会議（以下、「火の国会議」）」を4月19日（火）に設立した。

※JVOAD：全国災害ボランティア支援団体ネットワーク

- ・以降、毎晩19時より、活動地域・活動内容の報告・調整、相互に補完できる業務の調整を行っている。参加団体数 174団体（5月10日現在）（今後の活動のため現地調査中の団体含む）
- ・内閣府は、火の国会議の設立及びNPOと県との連携・協働を図るため、熊本県と調整した。
- ・現在は各市町村でもボランティア団体間の連携会議が開催されている。※別紙：各市町村における取組状況（JVOAD提供資料）参照



写真：火の国会議の様子

出典：5月13日 政府非常対策本部会議資料

(4) 参考資料

平成 28 年 3 月 16 日第 3 回広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会中間整理（案）より抜粋

