

行政・NPO・ボランティアの三者連携を目指して



内閣府（防災担当）普及啓発・連携担当

内閣府は、平成 30 年 4 月に「防災における行政の NPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック～三者連携を目指して～」を公表した。本稿では本ガイドブック作成の背景や概要、ガイドブックの主題である「三者連携」等について紹介する。

■ 阪神・淡路大震災から新潟県中越地震へ

「災害ボランティアセンター」の定着

「ボランティア元年」と呼ばれた平成 7 年の阪神・淡路大震災から 23 年が経過した。この間、平成 23 年の東日本大震災をはじめ、幾多の災害において、数多くのボランティアが被災地に駆けつけ、被災した住宅の片付け、救援物資の配布、避難所運営の支援、被災者の身の回りの手助けや話し相手などを通じた心のケア、復興まちづくりの支援など、行政の手の届きにくい分野を含めあらゆる分野で被災地・被災者の支援を担ってきた。こうした善意に基づいて行われるボランティア活動は被災地が復旧・復興を遂げていくために大きな力となってきたが、一方で過去にはコーディネーション機能の未整備や不十

分さから、支援の偏りや抜け落ちなどが頻発し、また時には残念ながら被災地の混乱の一因となるケースも見られた。

近年の災害ボランティアの歴史を概観すると、阪神・淡路大震災の際には学生を中心に延べ 138 万人ものボランティアが熱意を持って被災地に入ったが、活動を調整する仕組みが事前に計画されていなかったため、大きな混乱が生じるようになった。その 2 年後に日本海沿岸に大規模な油流出をもたらしたナホトカ号海難事故でも、延べ 27 万人によるボランティアが被災地で活動したが、神戸同様に調整機能の不足から被災地に混乱を引き起こすことになった。こうした反省をもとに、年に 10 個もの台風上陸により新潟、福井など北陸地方を中心に大きな被害をもたらし、加えて 10 月の新潟県中越地震が発生した平成 16 年には、それまでの教訓を踏まえ社会福祉協議会が災害ボランティアセンター（災害 VC）を設置・運営する流れが定着することになった。

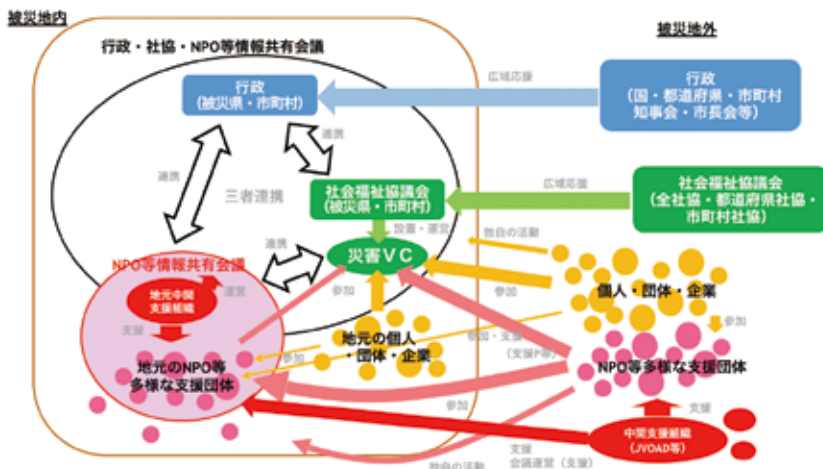
■ 東日本大震災から熊本地震へ

「情報共有会議」と「中間支援組織」

未曾有の被害をもたらした平成 23 年東日本大震災では、被害が大規模かつ広域的であったことから、NPO・NGO、企業など様々な主体が被災地で多数活動することとなった。多彩な専門性をもった支援主体による活動は被災者のニーズを幅広く掘り起こし、NPO・ボランティア等の活動も多様化することとなった。東日本大震災では、約 550 万人がボランティアとして活動したとされるが、その全てを災害 VC で調整することには限界があり、実際災害 VC を通じて活動した人数は 150 万人であった。このため、災害 VC の外側でそれぞれの強み・専門性を活かして活動する NPO・ボランティアの活動調整を行う「中間支援機能」が注目されるようになった。

東日本大震災の後、米国でボランティアの活動調整を担う民間団体である NVOAD (National Voluntary Organizations Active in Disaster) にヒントを得て、関係者が NPO 等のコーディネーションを担う「中間支援組織」として JVOAD の設立準備を進めている最中に発生したのが平成 28 年熊本地震であった。地震発生に際し、JVOAD 準備会はただちに現地に入り、熊本県・内閣府等

被災地内・被災地外の多様な主体による連携モデル



※ 2016年熊本地震クラスを想定

との調整の下、被災者支援を行うNPO等の情報共有・活動調整の場として、「熊本地震・支援団体火の国会議」を設立した。この「火の国会議」には延べ300団体ものNPO等が参加し、毎晩緊密な会議を通じてより効果的な被災者支援を目指すこととなった。さらに、この「火の国会議」を中心とするNPOの連携体が、行政（県・市町村）や災害VCを運営する社会福祉協議会とともに連携会議を開催することで、被災者支援に携わる各セクターが一同に会する場が形成された。これが行政・災害VC・NPO等の「三者連携」である（「NPO等」にはNPO・NGOのほか、企業や組合組織など多様な支援主体が含まれる）。こうした情報共有会議の仕組みは、翌年の九州北部豪雨の際にも採用され、円滑な情報共有・活動調整の一助となった。

各地域での事前の枠組み作りの必要性

熊本地震や九州北部豪雨の際の、「中間支援組織」による情報共有会議を通じた三者連携の仕組みは、事前に予定されていたものではなく、被災直後の混乱の中で関係者が手探り状態で調整を進め実現したものであり、事前に準備しておくことでより迅速・適切に機能することは言うまでもない。このため内閣府では、平成29年3月「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」提言（本誌No.87平成29年夏号にて紹介）において、平時から行政とNPO・ボランティア等が顔の見える関係を構築し、より多くの国民がボランティア活動に参加できる環境整備を進めていく重要性が示されたことを受けて、平成29年度に「防災ボラ

ンティア活動の環境整備に関する検討会」（座長：室崎益輝兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長）において、主に地方公共団体職員が三者連携の仕組みをはじめとするNPO・ボランティア等との連携・協働の枠組みを事前に構築できるよう検討を行った。この検討の成果が、「防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック～三者連携を目指して～」として平成30年4月に公表された。

本ガイドブックでは、行政・災害VC（社会福祉協議会）、NPO等が三者連携を実現するための各地域での情報共有会議の枠組み作りを推奨しているほか、被災者支援における行政その他各主体の役割や、地域内での受援力と外部支援の関係、災害時のフェーズ毎の対応やそのための事前の準備など、地方公共団体がNPO・ボランティア等との連携・協働を図っていくためのノウハウやヒントが幅広く記載されている。

内閣府では、今後、本ガイドブックの活用を啓発し、各地での研修会等の開催を通して、多様な主体間の連携・協働方策について普及を図っていく予定であり、発生が想定されている南海トラフ地震や首都直下地震をはじめ各種の自然災害に備えるため、各地域において多様な主体の連携・協働の枠組みが形成されることが期待される。

なお、本ガイドブックについては、内閣府防災担当のHPに公表しておりますので、ご参照ください。

http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_volunteer_kankyoseibi/index.html



「災害情報ハブ」で 災害情報を「見える化」



内閣府（防災担当） 防災計画担当

平成 28 年 4 月に発生した熊本地震において、被災者の中には、指定避難所に避難・滞在せず、車中泊等をしていた多くの例が見受けられました。このような人々の動向をはじめ、避難所における被災者のニーズや物資の配送状況等、把握が困難であったことが、熊本地震に係る検証の中で指摘されました。

このような課題を解決するためには、平常時から国や地方公共団体、民間企業・団体等による官民連携による円滑な情報の共有化を行い、災害時との迅速に対応することが必要です。

このため、内閣府では、情報の共有を図るために効果的

な手段と考えられる情報通信技術（ICT: Information and Communication Technology）の活用、また、関係機関間における情報共有の方法や期間等のルール及びこれを通じた情報のやりとり（「災害情報ハブ」）を推進するため、平成 29 年度から中央防災会議防災対策実行会議災害対策標準化推進ワーキンググループの下に、「国と地方・民間の『災害情報ハブ』推進チーム」を設置し、年度内に計 4 回推進チームを開催しました（座長：あかま二郎内閣府副大臣）。

推進チームにおけるこれまでの議論を踏まえ、災害時の関係機関における迅速な状況認識の統

一を図るため、情報保有者の情報整理方法等の基本ルールを平成 30 年 3 月に推進チーム決定しました。また、災害に係る情報の所在や共有・利活用に係る条件等を一覧表（災害時情報カタログ）として整理しました。

今後も関係省庁や地方公共団体、民間企業・団体としっかり連携しながら、災害時情報カタログの質の向上や関係機関間の共有方法の検討に取り組むとともに、整理された情報等を可能な範囲で一つのシステムに集約し、見える化するため試行的な取組を進めて参ります。また、災害時における地方公共団体の負担を軽減し、効果的な災害対応を可能とする体制を構築するため、災害情報共有システムである SIP4D を活用して官民の情報収集・整理を行う官民チーム（仮称）を試行的に立ち上げ、訓練や実際の災害での活動を通じ、効果的に活動するための課題等を検討することとしています。

情報内容	提供期間	提供範囲	保有者	情報の在り処	交換手法	データの形式	サンプルデータ
A	常時	制限なし	A協会	URL など	通信 手順 など	テキスト or バイナリ、 データフォーマット など	システム 構築に必要な サンプル データを 公開
B	発災後 1か月間	指定公共 機関まで	B社				
C	発災後 1か月間	被災自治 体まで	C事業団				
D	発災後 2か月間	中央省庁 限り	D法人				

主なカタログ記載事項として、
提供期間：いつからいつまで、若しくは常時
提供範囲：①中央省庁限り、②被災自治体（地方公共団体）まで、③指定公共機関まで、④制限なし
在り処：情報保管サーバーのURLなど
交換手法：ニーズ側がgetするのか、保有側にputされるのかなど
データ形式：データフォーマットは必ず公開、併せてサンプルデータも公開。（事前のシステム構築を可能とする）

この他、情報の対象地域、更新頻度、問い合わせ先などを項目として追加

災害時情報カタログのイメージ

「災害情報ハブ」推進に係る基本的なルール

平成 30 年 3 月 30 日
「災害情報ハブ」推進チーム決定

1. 前文

- 平成 28 年の熊本地震等、過去の災害対応において、被災地域の被害状況や避難者動向、物資の状況等の把握が困難であったことが指摘されており、災害時に国や地方公共団体、民間企業・団体等の間で、官民連携による迅速かつ円滑な情報共有を図ることの重要性が教訓として認識されている。
- このため、関係者間での迅速な情報共有（状況認識の統一）を図ることを目的として、平成 29 年度に「国と地方・民間の『災害情報ハブ』推進チーム」（以下「推進チーム」という。）を立ち上げ、関係者間で各情報の取扱いや共有・利活用に関する仕組みづくり等を検討してきた。
- 作業部会も含めたこれまでの推進チームにおける議論を踏まえ、迅速な状況認識の統一に向けた、推進チームとしての基本ルールを以下の通りまとめた。
- 当該ルールに則り、推進チームでの更なる検討に加え、推進チームの関係者は各自必要な取組を実施することとする。

2. 基本ルール

(1) 総論

- ①国、地方公共団体、民間企業・団体等が一体となり、オールジャパンの体制で取り組み、国が率先して取り組むこと
- ②各機関は情報の収集、整理、共有にあたっては、ICT（情報通信技術）を積極的に活用するよう努めること
- ③現場の者にとって真に役立ち、課題解決に資する実効性のある成果を創出すること
- ④各機関は迅速な状況認識の統一の実現に向け、スピード感を持って必要な取組を進めること

(2) 関係者間の情報共

- ①情報所有者は、データでの流通を含めた情報流通のための環境整備に努めること
- ②情報所有者は、平時から可能な限り関係者に情報を共有するよう努めること
- ③情報所有者は、情報毎の入手条件等が整理されたカタログ（以下「情報カタログ」という）の作成に協力し、情報の粒度の向上、最新の状態の確保に努め、国は情報カタログを適切に管理すること
- ④情報所有者は、利用者側が柔軟に利活用できるよう、機械可読な形式での整理や提供、フォーマットの開示に努めること
- ⑤情報利用者は、情報カタログに示された条件に従って情報を利用すること

(3) 現場で情報収集・整理を支援する官民チームの取組

- ①関係者は、官民チームの試行的取組について、可能な限り協力すること

「協助」による帰宅困難者対応



千代田区政策経営部災害対策・危機管理課

訓練実施の背景

千代田区は、首都東京の中心に位置し、政治・経済機能が高度に集積する、日本の心臓部になります。そして、夜間人口が約6万人に対して、昼間人口が約85万人という、特殊な事情があります。昼間人口が多いということは、大地震のような大規模災害が発生した際に交通機関が停止することにより、自宅に帰ることができない帰宅困難者が大量に発生することが想定されます。

そのため、千代田区では、地域共同体の共助を基本としながらもより広く、人道的支援も含めて、災害時に千代田区にあるすべての人々が相互に助け合い支え合うという、区独自の「協助」の理念を掲げて、早くから帰宅困難者対策に取り組んできました。平成15年度には、日本全国で初めて帰宅困難者対策に主眼を置いた「帰宅困難者避難訓練」を実施し、訓練に先駆けて、東京駅・有楽町駅周辺地区に「帰宅困難者対策地域協力会（以下、「地域協力会」という。）」が設立されました。地域協力会は、区内の主要駅周辺地区の事業所等で構成する自主防災組織で、地域での



四ツ谷駅周辺地域協力会の「帰宅困難者受入訓練」

「協助」の理念をいち早く重要視し、地元企業組織が地区の防災活動に行政と連携して対応する全国モデルとなりました。平常時は防災訓練等を通じて地域防災力の向上に取り組み、大規模震災等の発生時には、大量に発生すると予測される帰宅困難者に対して、区と連携・協力して情報提供等の支援を行います。東京駅・有楽町駅周辺地区で設立された後、地域協力会は、飯田橋駅、四ツ谷駅、秋葉原駅の千代田区を代表するターミナル駅の周辺地区に設立され、各地区の実情に合わせた帰宅困難者対策を展開しています。

また、帰宅困難者避難訓練は、東日本大震災の教訓を境に、「帰宅困難者対応訓練」にその姿を変えていきました。これは、東日本大震災の際に、首都圏の交通機関が麻痺して、歩いて帰宅しようとする人たちが大量に発生し、緊急車両が現場にすぐに到着できない事態に陥ってしまったことを受けて、一斉帰宅の抑制をすることに考え方を方向転換したためです。それまでの訓練では、速やかに歩いて帰ることを主眼に置いて行ってきましたが、方針転換後の訓練では、まずは自分の身を守り、すぐには帰宅しないことを重点的に行っています。

訓練の概要

昨年度は、平成30年3月9日（金）に、千代田区全域で帰宅困難者対応訓練が行われました。まずは、自分の身を守る訓練として「シェイクアウト訓練」を区内全域で実施し、その後、地域協力会があるそれぞれの地区で、大規模な防災訓練が行われました。

シェイクアウト訓練とは、「まずひくく、あたまをまもり、うごかない」の安全行動をとる訓練で、1分のできる訓練として、平成23年度から行われています。また、この訓練は、いつでもどこでもできるという特長があります。地震大国の日本では、どこで大地震に遭遇するか想定できません。そのため、屋外、自宅、職場などで大地震が起きても対応できるように、場所を問わない訓練が必要不可欠です。千代田区は、そのことにいち早く注目し、日本で初めてのシェイクアウト訓練を行うことになりました。参加人数は、開始当初の平成23年度では約2万5千人でしたが、今年度にはその倍以上の約5万5千人の方々が参加しました。

各地域協力会での訓練

帰宅困難者対応訓練は、地域協力会が主体となり、各地区の実情に合った訓練を実施しています。東京駅・有楽町駅周辺地区では、「帰宅困難者一時滞在場所設営訓練」を実施し、帰宅困



東京駅・有楽町駅周辺地域協力会の「帰宅困難者一時滞在場所設営訓練」

難者が一時的に滞在する際のアクシデントを想定して、どう対応するかを検証しました。この訓練は、事前に地域協力会の会員が集まり、「帰宅困難者一時滞在場所運営ゲーム」を実施した上で行ったため、ゲームの中で起こったことを実際に体験するという、画期的な訓練となりました。

飯田橋駅周辺地区では、アイガーデンエアを中心に訓練を展開し、「要配慮者受入準備訓練」や「情報通信訓練」、「本部立ち上げ訓練」を行いました。

四ツ谷駅周辺地区では、帰宅困難者受入施設への誘導から、誘導された帰宅困難者も受入場所の設営に参加する形で、「帰宅困難者受入訓練」が行われました。帰宅困難者受入施設では、帰宅困難者も支援する側になるということを、体験する訓練となりました。

秋葉原駅周辺地区では、外国人観光客が多いという土地柄を反映して、「外国人対応訓練」が行われました。また、参加した外国人に、警察署による救出訓練や、災害時対応に関する学習をしていただき、地震大国日本で地震に



内閣府が訓練で使用した通信機器「ICTユニット」

遭遇した場合の対応を学んでもらいました。

また、内閣府を中心とした官公庁との連携を確認する訓練も、行われました。皇居周辺に展開した移動基地局車や移動電源車、衛星通信車等を利用してナブネットやICTユニットを活用した動画転送を行いました。さらに、MCA無線機を使用して、官公庁の施設が帰宅困難者の受入が可能かどうかを確認するという想定で、通信訓練を実施しました。

訓練継続の必要性

帰宅困難者対策を主眼に置いた防災訓練は、15年前から実施していますが、時代の変遷とともに、内容や目的を変えてきました。しかし、より実践的な訓練を継続し、災害に備える姿勢は変わりません。訓練は、継続してこそ意義があるものになります。今後も、その時代に合った実践的な訓練を行い、千代田区に集うすべての人々が力を合わせて、帰宅困難者をすぐには帰宅させないという方針のもと、来るべき災害に備えていくよう努めてまいります。

災害から事業を守る「防災経済」



内閣府（防災担当）防災計画担当

自助・共助の促進による社会全体の災害リスクマネジメント力を向上させるため、民間事業者においても大規模な自然災害に対する事前の備えを充実させていく必要があります。災害への備えを促進するためには、事業者の事業運営に関係する多様な主体が、共通の理念の下に働きかけをしていくことが効果的です。こうしたアプローチを実現するため、有志の業界団体の自律的な取組として、平成 29 年 9 月に経済界の 13 団体の代表者で構成される「防災経済コンソーシアム（仮称）」設立準備会が発足しました。その後 4 回の設立準備会では、本取組の意義や方向性、

取組方法等を中心に議論がなされ、平成 30 年 3 月に経済界の 13 団体のメンバーで構成される「防災経済コンソーシアム」が設立されました。

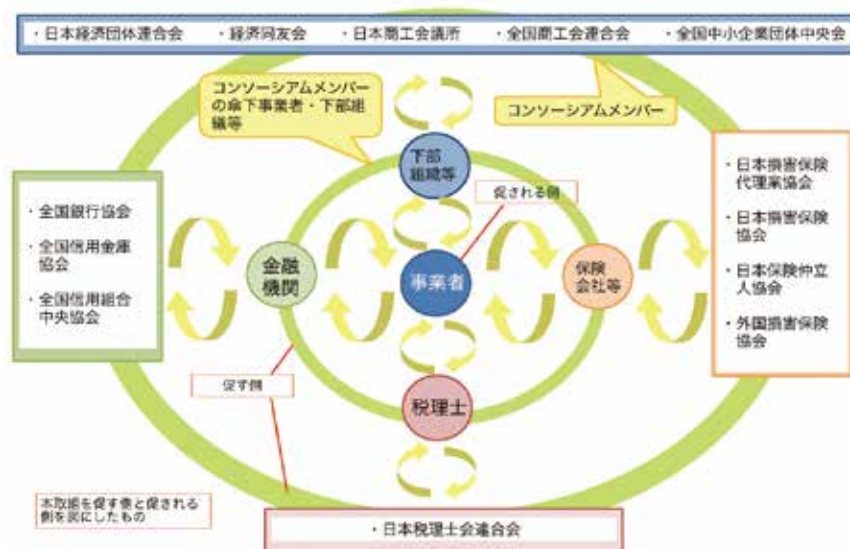
防災経済コンソーシアムでは、事業者が耐震補強やBCP対策等による「リスクコントロール」と保険加入、融資、現金保有等による「リスクファイナンス」の適切な組み合わせによる効果的な災害リスクマネジメントを実践していくよう、コンソーシアムメンバーが創意・工夫により事業者にアプローチしていくことを目指しています。

『防災経済』という言葉は、「経済活動においても防災をしっ

かり行っていく」といった意味を込めた造語です。コンソーシアムでは、メンバーが共通理念の下、自主的に活動することを目指していきます。

防災経済コンソーシアムの設立と併せて、事業者の災害への事前の備えに向けた共通理念として「防災経済行動原則」が策定されました。【前文】には、事業者が事前の備えとして行うべき 4 つの重要な事項を定めています。コンソーシアムメンバーはこの 4 つの重要な事項の実践に必要な推進を図り、事業者の災害リスクマネジメント向上を目指していきます。

大規模な自然災害が発生する



防災経済コンソーシアムを通じた取組イメージ

と、地域経済が大きな影響を受けることが想定されます。事業者の事前の備えにより、経済活動への被害を最小限に抑え、速やかに復旧することが地域経済を守るにつながります。日頃の

事業活動においては取引先、金融機関、事業者団体等の関係機関等との連携・コミュニケーションを図り、防災対策を実施しておくことが重要です。また、この取組では地域の防災対策をリード

する地方公共団体との連携も期待されるところです。

内閣府は、こうした産業界の取組を官民一体で活動する新たな枠組として支援してまいります。

防災経済行動原則

平成 30 年 3 月 23 日
防災経済コンソーシアム

【前文】

我が国は、その自然的条件から災害が発生しやすい特性を有している。このため事業者は、災害リスクマネジメントが事業経営上の根幹をなすことを認識して意思決定等の行動を行うことが重要である。特に大規模災害時には公助に一定の限界があることから、事業者は、自助・共助による以下(1)～(4)の事前の備えを行うことが重要である。

- (1) 事業者は、自らの災害リスクを適切に認識・把握する。
- (2) 事業者は、認識・把握した自らの災害リスクに応じて、リスクコントロール(耐震補強、BCP対策等)とリスクファイナンス(保険加入、融資、現金保有等)の組合せによる効果的な災害リスクマネジメントによって、防災対策を実施する。
- (3) 事業者は、自らが主体的に行動するため、自らの役職員への防災教育の充実により意識を向上させる。
- (4) 事業者は、自らの事業経営に不可欠な取引先、金融機関、事業者団体等の関係機関等と連携・コミュニケーションを図り、自助・共助の防災対策を実施する。

防災経済行動原則は、事業者が自助・共助による事前の備えを行うことによって、結果として社会全体の災害リスクマネジメント力が高まるように、防災経済コンソーシアムのメンバーの活動上尊重されるべきものである。

【防災経済行動原則】

1. 防災経済コンソーシアムのメンバーは、【前文】(1)～(4)の実現を図るために必要な推進を図る。
2. 防災経済コンソーシアムのメンバーは、防災経済コンソーシアムへの情報共有や事業者への還元など、得られた知見は可能な限り共有し、社会全体の災害リスクマネジメント力向上の推進を図る。
3. 防災経済コンソーシアムのメンバーは、メンバーが属する業界の特性に応じた創意工夫により、事業者の災害リスクマネジメント力向上のための普及・啓発を図る。

以上