

## 行政と NPO 等との連携促進のための行政職員向け研修テキスト 骨子案

### テキストの目的・背景及び構成

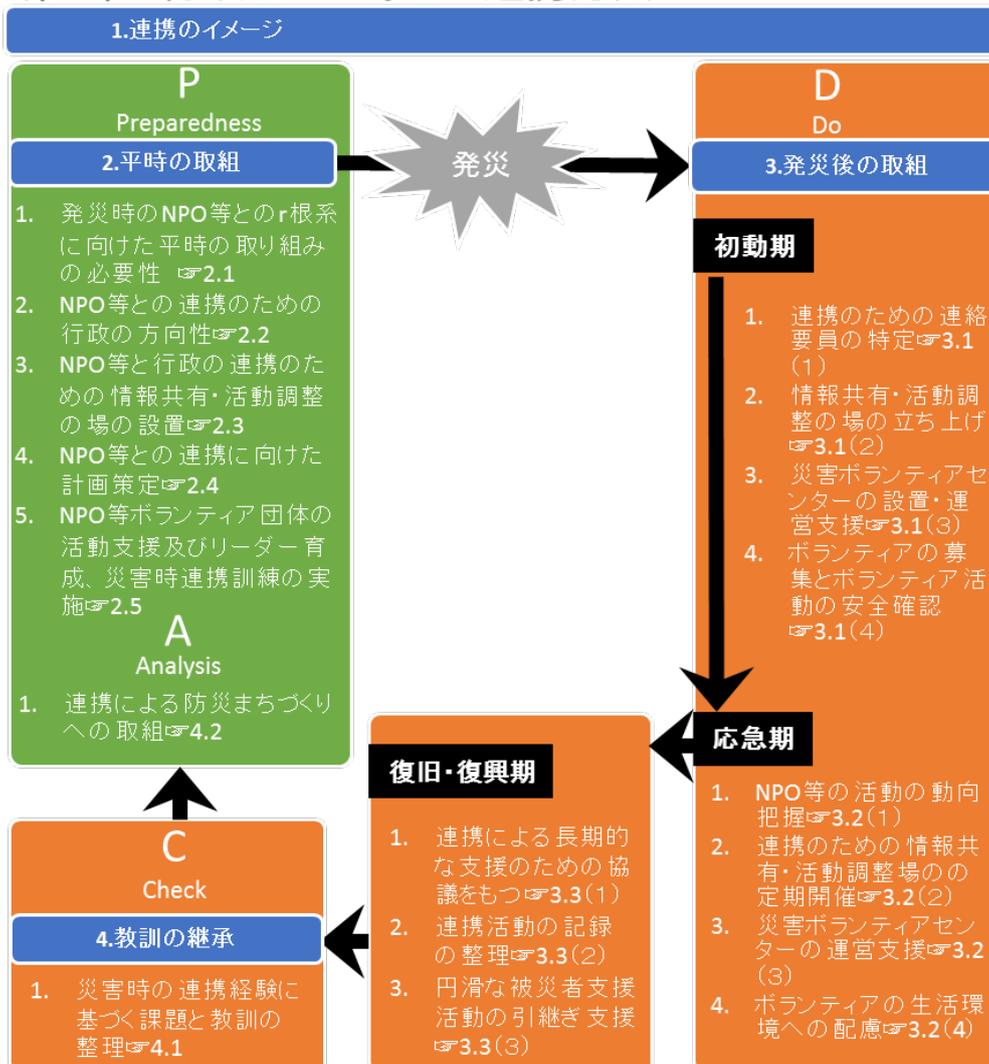
- ・近い将来、発生が危惧されている南海トラフ地震、首都直下地震などの巨大地震や、頻発する豪雨災害その他の自然災害に備え、発災時に被災者支援、復旧・復興等が円滑かつ効果的に行われるよう、行政は多様な主体との連携が必要となる。しかし、行政職員にとっては、平時において発災時に駆け付けるようなボランティアや NPO 等との接点は少なく、発災時にどのような連携が求められるかわからないなどの課題がある。
- ・本テキストは、地方公共団体が NPO 等との事前の連携体制を構築するに当たり、また発災時に NPO 等と連携した被災者支援活動その他の災害応急活動、復旧・復興を円滑に行うに当たり、職員の理解促進と具体的な備えや取組の参考になるものである。
- ・地方公共団体にとって、災害時における被災者支援は重要な責務であり、被災者に寄り添った支援に努めるべきである。この際、NPO やボランティア等の自主性を尊重しつつ、ボランティアや NPO 等との連携に努めるべきことが、災害対策基本法に規定されている。
- ・実際の発災時の連携のあり方については、当該地方公共団体の社会構造、地理・地形的環境、災害の種類・規模等によりさまざまである。したがって、各地方公共団体で、NPO 等との連携に具体的に取組む際には、本テキストを活用した取組が進められることを期待するとともに、本テキストを通じて、大規模災害に備えた行政と NPO 等との連携に対する基本的な理解が進むことを期待するものである。

本テキストの構成は、以下のとおり。

## 第1章 行政とNPO等との連携概論

1. 大規模災害における多様な主体との連携の必要性
1. NPO等との連携の基本的な考え方
2. 防災ボランティアとそれを取り巻く社会環境の変化
1. 阪神・淡路大震災以前のボランティアに関する動き 2. 阪神・淡路大震災後のボランティアに関する動き 3. 東日本大震災後のボランティアに関する動き
3. 防災ボランティアに関する主体面からの整理
1. 防災ボランティアに関する主体面からの整理 2. 広く防災に資するボランティア活動
4. 防災ボランティアに関する法的枠組み
1. 「災害対策基本法」でのボランティアの位置づけ 2. 国の「防災基本計画(平成28年5月)」におけるボランティアの位置づけ 3. 地域防災計画におけるボランティアの位置づけ

## 第2章 行政とNPO等との連携方法



## 第3章 横断的課題

## 研修テキストのフォーマット

テキストのテーマ

本文

○「こんなことがあった」※過去の災害からの事例（教訓の共有）

○「こんなときどうする」  
※過去に経験のない災害を想定し、考える設問

都道府県職員の方へ 都道府県職員に求められる事／すべき事をまとめる

市区町村職員の方へ 市区町村職員に求められる事／すべき事をまとめる

## 第 1 章 行政と NPO 等との連携概論

### 1. 大規模災害における多様な主体との連携の必要性

#### 1.1 NPO 等との連携の基本的な考え方

・災害が発生した際、行政はその人的・物的資源を最大限活用し、また国・他自治体、企業、その他各種の団体等との連携の下、被災者に寄り添って被災者支援、復旧・復興その他の災害対応業務を迅速・効果的に進める必要がある。特に被災した住民の生活環境の確保など、被災者支援は行政にとって大きな課題となる。

・このため、行政は、各種制度を活用した災害対応だけでは、多様な被災者ニーズを満たすことは困難であることを踏まえ、NPO 等の強み、弱み、行政の強み、弱みを把握し、相互に補いながら連携を進めていくことが必要である。

・NPO 等の活動の根底は、被災者の生活課題や被災地の社会的課題を自ら解決しようという意識がある。NPO 等の自由な活動や発想を伸ばし、その力を引き出すためには、現状の常識にとらわれず、NPO 等との連携を通して、支援の漏れ、抜け、落ち、ムラをなくした円滑な災害対応を行うことが可能となる。

#### (参考) 近年の災害における NPO 等との連携事例

- ・平成 28 年熊本地震災害
- ・平成 28 年台風 10 号災害
- ・平成 27 年常総水害
- ・平成 21 年東日本大震災

### 2. 防災ボランティアとそれを取り巻く社会環境の変化

#### 2.1 阪神・淡路大震災以前のボランティアに関する動き

・昭和 61 年伊豆大島噴火災害での災害救援におけるボランティア活動が、広く一般の市民に浸透するきっかけとなった。約 6 千人が東京都内 6 つの避難所で、一ヶ月の避難生活を余儀なくされ、多くの市民や企業が、東京都に対し様々な援助を申し出た。

・昭和 62 年、国土庁が災害対策を進めていくにあたって、民間との協働のあり方を検討するため、初めて「防災ボランティアに関する調査」を実施。

・平成 3 年、国土庁と自治省消防庁による「災害時におけるボランティア活動の活用方策に関する調査報告書」にて、「防災ボランティア」を以下のように定義。

『災害による被害の拡大を防止するため、災害時などにおいて、その能力や時間などを、自主的に無報酬で提供し、応急・復旧などの防災活動を行う個人または団体』

・平成 3 年雲仙普賢岳噴火災害、平成 5 年北海道南西沖地震の際において、全国から、学生、社会人、宗教団体等がボランティアを志願して被災地に集まり、その際、ボランティアの受入れ機関や活動体制が、模索しながら整っていった。

## 2.2 阪神・淡路大震災後のボランティアに関する動き

・平成 7 年 1 月 17 日発生した阪神・淡路大震災は、ボランティア活動の重要性が広く認識される契機となり、「ボランティア元年」と呼ばれた。

### ・平成 7 年 7 月防災基本計画改定

防災ボランティア活動の環境整備（第 2 編第 1 章第 3 節 3 国民の防災活動の環境整備）及びボランティアの受入れ（第 2 編第 2 章第 8 節 1 保健衛生及び第 11 節 1）に関する項目を創設。

また防災訓練、非常災害対策本部の活動体制、緊急災害対策本部の活動体制、住民の避難通報体制、除雪体制等の整備などに「ボランティア団体」を明記。

・平成 7 年 12 月 15 日閣議了解「防災ボランティアの日」（毎年 1 月 17 日）、「防災とボランティア週間」（毎年 1 月 15 日～21 日）

・平成 7 年防災ボランティアのつどい（毎年開催）：ボランティア間のネットワーク形成支援

・平成 7 年 12 月災害対策基本法改正（施策における防災上の配慮等）

第 8 条第 2 項 13

自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備

その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

・阪神・淡路大震災後は、災害が起きればボランティアが来ることが一般に認知されるようになり、その受け入れ機関として、社会福祉協議会の協力のもと、災害ボランティアセンターを災害時に設置することが多くの自治体で想定されている。

・特定非営利活動促進法（NPO 法）の制定（平成 10 年 3 月 25 日）

・平成 16 年～ 内閣府「ボランティア活動検討会」

参考：公益法人制度改革関連 3 法（2006 年）：NPO の法人格を持たない任意団体が、社会的信用を確保するため、比較的簡易に取得可能な非営利の法人格（一般社団法人、一般財団法人）を取得した例もある。

## 2.3 東日本大震災後のボランティアに関する動き

・平成 25 年 6 月災害対策基本法改正

第 5 条の 3

国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。

・防災ボランティアとの連携訓練

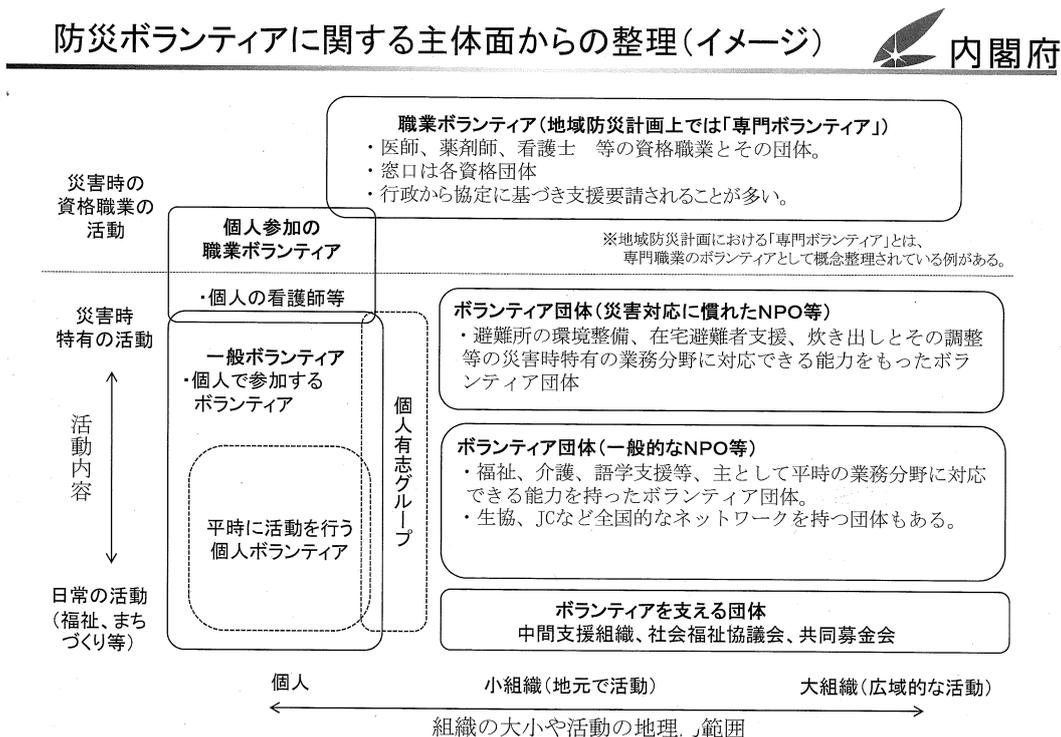
広域連携訓練（平成 25 年度～）

行政との連携訓練（平成 27 年度～）

- ・平成 28 年 5 月防災基本計画改定  
第 2 編第 2 章第 11 節 1 ボランティアの受入れ に追記（後述）

## 3. 防災ボランティアに関する主体面からの整理

### 3.1 防災ボランティアに関する主体面からの整理



#### ○個人ボランティア

被災地の生活の復旧・復興のために、主に災害ボランティアセンターを通じて活動する人。  
(引用：「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」平成 29 年)

#### ○ボランティア団体

被災地の生活の復旧・復興のために活動する団体。NPO・NGO など法人格を有するものから、法人格を有さない任意団体もある。過去の災害で支援活動の経験を有する団体や、日常的に福祉・医療・教育などの分野で専門的な知見があり、被災者のために役立てる団体もある。  
(引用：「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」平成 29 年)

#### 災害時に活動を行う多様な NPO (ボランティア団体) 等

##### 【一般的な NPO】

- ・平時に、地元でまちづくり、障がい者支援、環境活動等に取り組んできた NPO。
- ・生活協同組合や青年会議所など、全国的なネットワークを持つ団体もある。

## 【災害対応の経験のある NPO】

・国内外で災害が起こると被災地に入り、多様な避難形態や被災者ニーズに対応し、災害時特有の業務分野に対応する経験のある団体。

・災害時には、数多くの災害対応経験で培った技術やノウハウを駆使して被災者支援等の活動を行う。

活動例：避難所の環境整備・空間整序や運営支援、在宅避難や車中泊避難者への支援、仮設住宅での生活再建支援等

※この他、一般的な防災ボランティアの活動だけでなく、多種多様な活動があることを紹介。

## ○一般ボランティア

・日常の福祉やまちづくりなどの活動から、災害時の泥出しや家の清掃の手伝いなどの特有の活動に対して、個人で参加するボランティア。

・1990年のIAVE（ボランティア活動推進国際協議会）総会での世界ボランティア宣言によると、ボランティアとは「個人が自発的に決意・選択するものであり、人間の持っている潜在能力や日常生活の質を高め、人間相互の連帯感を高める活動である」と定義付けている。

・平成3年版の厚生白書では、ボランティア活動について明確な定義を行うことは難しいとしながらも、便宜的に、「自発的な意思に基づいて他人や社会に貢献する活動」と位置付けている。

・ボランティア活動は、従来、「無償性」「自発性」「公益性」「継続性」などの原則を有する活動であると理解されてきた。

（引用：大阪府ホームページ）

・社会福祉協議会等が設置する災害ボランティアセンターに登録し、活動を行う。

活動例：浸水家屋の泥出し、家財等の搬出、清掃、土砂等の撤去、家庭の災害廃棄物の運搬等

## ○職業ボランティア（地域防災計画上では「専門ボランティア」と呼ばれる場合がある。）

・医師、看護師、薬剤師などの資格を持って、個人で参加する職業ボランティアと各職能団体を通して、組織的にボランティア活動を行う場合がある。後者の場合は、行政から協定に基づき、支援要請されることが多い。

## ○中間支援組織

地域社会とNPOのニーズを把握し、NPO活動を支援するための人材、資金、情報などの仲介やコーディネートなどを担う組織のこと。

（引用：「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」平成29年）

（例）

☞災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）

☞全国ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）

☞東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）

## ○社会福祉協議会

社会福祉協議会は、民間の社会福祉活動を推進することを目的とした営利を目的としない民間組織。それぞれの都道府県、市区町村で、各種の福祉サービスや相談活動、ボランティアや市民活動の支援、共同募金運動への協力など、全国的な取り組みから地域の特性に応じた活動まで、さまざま

まな場面で地域の福祉増進に取り組んでいる。

市区町村社協では、地域の特性を踏まえ創意工夫をこらした独自の事業に取り組んでいる。都道府県社協では、県域での地域福祉の充実をめざした活動を行っている。全社協は、福祉サービス利用者や社会福祉関係者の連絡・調整や活動支援、各種制度の改善への取り組みを行っている。

(引用：「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」平成 29 年)

#### ○災害ボランティアセンター

・災害ボランティアセンターの設置主体は、①公設公営（行政や公的機関が設置し運営する）、②民設民営（災害ボランティア団体が設置し運営する：ピースポート災害ボランティアセンター等）、③公設民営（行政や公的機関が設置し、ボランティア団体が運営する）がある。

・常設の災害ボランティアセンターを設置している都道府県がある。(例：京都府、佐賀県、千葉県)

### 3.2 広く防災に資するボランティア活動

・平成 27 年～28 年度においてひらかれた「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」においてまとめられた提言では、災害時のボランティアによる被災者支援活動だけでなく、日頃から行われているさまざまなボランティア活動や地域活動、あるいは企業活動等において、防災の視点を取り入れられた活動などを、『広く防災に資するボランティア活動』としている。

・広く防災に資するボランティア活動が、災害時に有効かつ効果的に取組まれるためには、行政と NPO 等との連携が必要である。

## 4. 防災ボランティアに関する法的枠組み

### 4.1 「災害対策基本法」でのボランティアの位置づけ

第 5 条の 3 [平成 25 年の改正により追加]

国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。

第 8 条第 2 項 [第 13 号が平成 7 年の改正により追加]

国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

13 自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援、その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

### 4.2 国の「防災基本計画（平成 28 年 5 月）」におけるボランティアの位置づけ

・第 1 編総則 第 2 章防災の基本理念及び施策の概要 (1) 周到且つ十分な災害予防に「防災ボランティア活動の環境整備」が明記

・第 1 編第 3 章防災をめぐる社会構造の変化と対応 に、「防災ボランティア活動への支援」が明記

・第 2 編各災害に共通する対策編 第 1 章災害予防 第 3 節国民の防災活動の促進 3 国民の防災

活動の環境整備 (2) 防災ボランティア活動の環境整備に、NPO 等の活動支援、ボランティアリーダーの育成、ボランティア団体等との発災時連携が明記

- ・以下に、「ボランティア団体」が明記

第2編 第1章災害予防 第3節国民の防災活動の促進 3 国民の防災活動の環境整備

・(2)防災ボランティア活動の環境整備「市町村（都道府県）は、平常時から地域団体、NPO 等のボランティア団体の活動支援やリーダーの育成を図るとともに、ボランティア団体と協力して、発災時の防災ボランティアとの連携について検討するものとする。

第2編 第2章災害応急対策 第2節発災直後の情報の収集・連絡および活動体制の確立 6 国における活動体制

第2編第2章 第8節保健衛生、防疫、遺体対策に関する活動

・第2編第2章第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。」が改正。(下線部追記)

#### 4.3 地域防災計画におけるボランティアの位置づけ

- ・今年度の調査結果を踏まえ、記述する

##### (参考資料) 防災ボランティアに関する内閣府の取組

###### (1) ボランティア（支援側）に対する働きかけ

- ・防災ボランティアのお作法集（平成 17 年）
- ・防災ボランティア活動の情報・ヒント集（平成 17 年）
- ・寒冷環境下における防災ボランティア活動の安全衛生に関する情報・ヒント集（平成 19 年）

###### (2) 地方公共団体等受入側に対する働きかけ

- ・地域の「受援力」を高めるために（平成 22 年）
- ・地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン（平成 29 年）

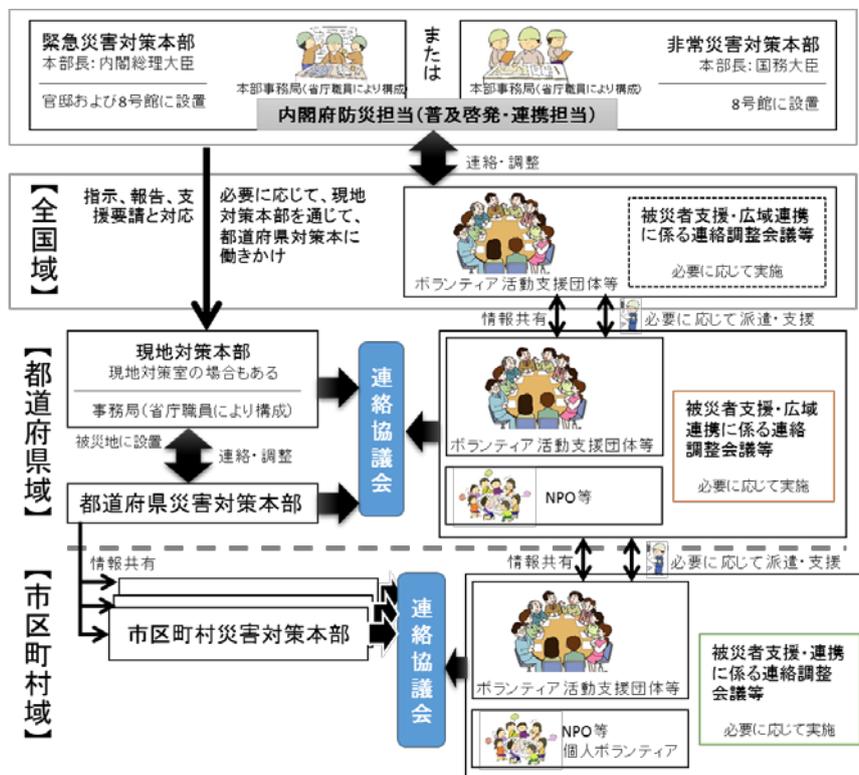
###### (3) 行政側・NPO 側双方に対する働きかけ

- ・防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて（平成 23 年）

## 第 2 章 行政と NPO 等との連携方法

### 1. 連携のイメージ

#### 1.1 連携の全体像



※後述の「情報共有・活動調整の場」として、便宜上、都道府県域の連絡協議会と市区町村域の連絡協議会を図示し、別に整理したが、被災状況等によっては一体的に開催すべき場合もある。

### 2. 平時の取組

#### 2.1 発災時の NPO 等との連携に向けた平時の取組の必要性

##### (1) なぜ、NPO 等との連携が必要か

- ・災害時には被災者支援や復旧・復興など膨大なニーズが発生。自治体の対応能力には限界。
- ・行政と NPO 等とは求められる機能や役割が異なるため、両者の役割に着目し適切な連携体制が必要。
  - 行政：被災者支援に関する各種制度に基づく支援を円滑に行うことが必要とされる。公平性や平等性に配慮した支援。
  - NPO：即応的、臨機応変な対応に長け、行政による直接支援が難しい被災者ニーズに応えた支援。
- ・特に大規模災害の場合には、地域団体等による対応には限界があり、被災地外からのボランティアの受け入れなど防災ボランティア活動に関する広域連携も必要。

## (2) 平時からの取組の必要性

- ・発災時に NPO 等との連携を円滑に行うためには、平時の段階からの連携体制の構築が必要。
- ・大規模災害時の広域連携の態勢構築も必要。

(参考：「防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて」内閣府平成 24 年 3 月)

## 2.2 NPO 等との連携のための行政の方向性

### (1) NPO 等との連携の基本的な方針の整理

・地域の NPO 等や自治会、企業、その他の団体等、広く防災に資するボランティア活動を実施することの出来る地域団体の把握

・中間支援組織等、広域的に活動する NPO 等、大規模災害時に被災地外からの広域的な支援が期待される団体の把握

※発災時に備えて、代表的な NPO 等がどのような機能・能力を持っているか、事前に整理し情報発信することが考えられる（国または全社協？）。

・大規模災害時における NPO 等との連携、行政との役割分担等に関する基本的な方針の整理

### (2) 災害時連携のための行政窓口の設置

- 関係部署間で、災害時の NPO 等との連携の窓口の設置について、検討する。
- 連携のための行政窓口に必要なとされる要件等（設置のタイミング、NPO 等への設置周知方法など）を決めておく。

・このため、情報通信手段を確保する仕組み（事例：東日本大震災では、行政から衛星携帯電話の提供があった）や災害対策本部の会議に出席できる仕組みを平時につくっておくと有効である。

### (3) 行政内の他の部局との情報交換

- 市民協働部局や福祉部局等で、平時からまちづくりや障がい者支援などで、地元の NPO 等と連携支援組織がすでに構築されている場合は、既存の連携組織を災害時に起動させるため、関係部署と事前に調整しておくことが必要である。
- 連携支援組織が未構築の場合は、災害時の NPO 等との連携を図るために、行政内で関係部署間の横断的な意見交換を行い、日ごろからお互いに顔が見える関係をつくっておくことが必要である。

### (4) 社会福祉協議会その他の関連団体との連携

- ・発災時に一般に災害ボランティアセンターを設置することとなる社会福祉協議会との連携
- ・その他防災ボランティアに関連する団体（日本赤十字社、中央共同募金会、JVOAD 等中間支援団体、）との連携
- ・地域団体（町内会等）、地域企業、専門機関・団体（士業関係等）、防災以外の様々な分野のボランティア団体など、広く防災に資するボランティア活動を担う各種団体との連携

## 2.3 NPO 等と行政の連携のための情報共有・活動調整の場の設置

### (1) 平時における情報共有の場の必要性と目的

・行政は、通常業務に加え、新たな災害対応が膨大に広がるため、災害時の NPO 等との連携を円滑にすすめるためには、平時から大規模災害を想定した NPO 等との連携のための情報共有・活動調整の場を設置し、その中で災害時に取り組むべき具体的な役割分担や連携方法を検討しておく必要がある。

☞都道府県地方公共団体は…

・大規模災害は、単体の市区町村域にとどまらないため、都道府県地方公共団体は、都道府県域で複数の被災地対応を行うことが必要となることを想定して、都道府県域での情報共有・活動調整の場を設置し、日ごろから関係者が顔の見える関係を築いておくことが必要である。特に、外部の中間支援組織や都道府県域の中間支援組織とは、その場を通じて良好な関係を構築しておく必要がある。

☞市区町村地方公共団体は、

・発災後すぐに、NPO 等と連携した円滑な被災者支援、復旧・復興等に取り組むためには、市区町村内で活動する中間支援組織等との良好な関係を日ごろから構築しておく必要がある。

## (2) 情報共有・活動調整の場への参画を求めるべき団体等

・地元 NPO、中間支援組織、社会福祉協議会等

## (3) 災害時の情報共有の場の円滑な立ち上げに向けた準備

・災害時は、平時に行ってきた情報共有の場を有効活用し、災害時の連絡共有等を行う情報共有の場へ円滑に移行するため、そのタイミングや手順、各セクターの役割分担、具体的な移行に関する作業内容を事前に検討しておく。

※発災時には熊本地震や九州北部豪雨の例のように中間支援団体（JVOAD 等）が場の設定を行い、行政はそれに参画する形式が望ましいと考えられるが、平時の段階から期待できないため、平時の段階では行政が中心となって地域 NPO 等をメンバーとして情報共有・活動調整の場を組織し、発災時にその運営を中間支援組織等に円滑に移行する形が望ましいか？

## 2.4 NPO 等との連携に向けた計画策定

- 地域防災計画や受援計画等への NPO 等との連携の適切な記載

## 2.5 NPO 等ボランティア団体の活動支援及びリーダー育成、災害時連携訓練の実施

- 災害時に活動できる NPO 等が平時から行う、防災力向上のための取組支援を行う。
- 災害時に率先して住民の避難誘導支援や、避難後の被災者支援活動を担う防災ボランティアリーダーの育成を目的とした研修等を定期的に行う。

☞仙台防災リーダー、広島市自主防災リーダー育成など

☞静岡県区上訓練

☞参考：『災害ボランティアハンドブック～ボランティア活動をするには 受け入れるには』広島市、平成 29 年 1 月

- NPO 等との災害時連携訓練を定期的に行い、訓練を通じて抽出された課題をもとに計画等の見直しを行う。

## 3. 発災後の取組

### 3.1 初動期

#### 初動期とは

##### 【いのちを守る】

救助・救命を待っている被災者の存在が想定される段階。

引用：「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」内閣府

・一般ボランティアが発災後、いつの段階から安全に活動できるかを、二次災害のおそれ、緊急を要する救助・救急活動の状況を見つ、判断する必要がある。

#### (1) 連携のための連絡要員（リエゾン）の特定

・大規模災害時には、膨大な被災者支援、復旧・復興等の災害対応ニーズが発生するとともに、被災地で支援活動をしたいという個人のボランティアや様々な NPO 等が数多く現れると想定される。

・このため、現地の支援ニーズを、被災地外の防災ボランティアや NPO 等に的確に情報発信し、被災地外からの支援動向を現地に的確に伝え、被災地と被災地外の防災ボランティアや NPO 等と被災地内で活動する支援者や支援団体間をつなぐ働きをする存在「連絡要員」が必要である。具体的には、

- ① 情報を発信する役割：被災地のニーズを客観的に収集・整理し、被災地外へ発信する。
- ② つなぐ役割：ニーズとシーズのマッチングを行い、NPO 等へ対応を引き継ぐ。

(参考：「防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて」内閣府平成 24 年 3 月)

・事前の受け入れ計画に基づき、NPO 等からの連絡要員を行政側で受け入れる（災害対策本部内やボランティアセンター内等、被災者ニーズの把握がしやすい場所に NPO 等の拠点を置く）。

・連絡要員役は、支援組織の活用が有効であると言われ、複数の NPO 団体が連携し、交代で連絡要員役を担う場合が多い。

・行政は連絡要員と協力し、被災状況と被災者ニーズを把握する。

#### (2) 情報共有・活動調整の場の立ち上げ

・初動期から、人的、モノ的支援を必要とする被災者支援のために、平時に行ってきた情報共有・活動調整の場等で取り決めていた災害時の情報共有・活動調整の場への移行を実施し、先遣隊として被災地に入る災害対応に慣れた NPO 等と情報共有を図る。

・情報共有・活動調整の場では、活動にかかわる調整も行いつ、行政の動きに関する情報提供や災害ボランティアセンターの開設見込み、多様な避難形態の把握に努める。

・被災地におけるボランティア活動は、市区町村社協等が開設する災害ボランティアセンター等以外にも、外部の NPO 等が直接ボランティアを派遣するケースも過去に見られている。このようなケースにおいては、行政はそれらの動向を把握することが難しいため、情報共有の場で、NPO 等から情報を得ておくことが必要である。

##### ☞熊本災害における火の国会議の事例

・ボランティア活動は、市区町村社協等が開設する災害ボランティアセンター等を経由する一般ボランティア（“社協ボランティア”等の呼称あり）と、外部の NPO 等（“プロボラ”等の呼称あ

り) から直接派遣されるボランティアで、それぞれ活動できる範囲が異なる。行政は一般ボランティアと NPO 等との差異を意識し、情報共有の場での協議に努める。

☞事例：九州北部豪雨

### (3) 災害ボランティアセンターの設置・運営支援

・社会福祉協議会等による災害ボランティアセンター設置を支援する。その際、二次災害のおそれなど被災地域の安全性、緊急を要する救助・救急活動の状況、時期・天候等の一般ボランティアの参加数に影響を与える要因を考慮しつつ、社会福祉協議会や中間支援組織等と連携して災害ボランティアの受け入れ体制を整える。

※災害ボランティアセンターの設置自体は一般に社会福祉協議会が行っており、市町村社協等が災害ボランティアセンター設置マニュアル等を整備していることもある。

### (4) ボランティアの募集とボランティア活動の安全確認

・災害ボランティアセンターが設置され、連携体制の構築が見込まれるタイミングで、ホームページ等を通じて、ボランティアの募集を行う。

※災害ボランティアセンターを通じた一般ボランティアの募集方法、タイミング等についても記載。

・ボランティア活動上の安全確保の確認等を行う。

・ボランティアの健康被害等を防止するため、活動に際する留意点を含め、一般ボランティアを募集する NPO 等に対し、十分な事前ガイダンスを実施するよう周知する。

☞混乱が大きい初動期に行うべきことの一覧表を作成する

## 3.2 応急期

### 応急期とは

#### 【被害拡大を防止】

直ちに「いのちの危険」がある状況から脱したものの、適切な対策をとらなければ被害が拡大する。危険がある状態で、二次災害の防止に対し、注力すべき段階。

引用：「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」内閣府

・避難所では、避難者が増え、避難生活の支援が求められる。円心状の被災エリアでは、被災者支援ニーズが多様に拡大する。

#### (1) 連絡要員（リエゾン）を通じた NPO 等の活動の動向把握

・被災者のニーズが多様になる状態に比例して、外部からの NPO 等の支援が活発になる。行政は、被害状況の把握を行い、実態の把握に努めるとともに、連絡要員を通じて被災者ニーズと NPO 等の活動動向を把握する。

#### (2) 連携のための情報共有・活動調整の場の定期開催と行政職員の積極的参加

・都道府県域での情報共有・活動調整の場の定期開催を通じて、外部からの支援と地元のニーズを調整しながら、効率的かつ有効性のある被災者支援等に取り組む。

・被災状況、規模によっては、市区町村域において、NPO 等連携のための情報共有・活動調整の場を設け、より細やかな被災者支援のニーズ把握に努める。

※参考として、平成 28 年熊本地震の例、平成 29 年九州北部豪雨の例を掲載。

### (3) 災害ボランティアセンターの運営支援

- ・被災地外からの一般ボランティアの参加が急増する時期であり、災害対応に慣れた NPO 等と連携したボランティアコーディネートが必要となるため、行政は災害ボランティアセンターと中間支援組織との連携支援を行う必要がある。
- ・必要数のボランティアを確保するため、企業、大学その他の団体を通じたボランティア募集の呼びかけを行う。(企業等から NPO 等の活動に対する金銭的な支援についても記載)
- ・ボランティアバスの取扱いについても解説。

### (4) ボランティアの生活環境への配慮

- ・必要に応じて、ボランティア活動拠点を提供するなど、活動上の安全確保に努める。
- ・無料の宿泊所や駐車スペース等、ボランティア活動を円滑に進めるための方策の実施に努める。被災自治体での実施が難しい場合は、近隣自治体への協力要請等を検討する。

☞事例：九州北部豪雨におけるうきは市の協力事例

## 3.3 復旧・復興期

### 復旧・復興期とは

#### 【財産と環境の保全】

生命の危機は去り、復興に向けての活動期における段階。避難所業務はある程度恒常化され、安定継続が図られる。災害後のまちづくりの機運が芽生える段階。

引用：「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」内閣府

- ・被災者の生活再建を支えるための活動が重点的に行われる段階になり、より長期的な視点での多様な取組が行われる。そのため、外部の支援から地元の NPO 等が行う支援へと軸が動かざるを得ない時期となる。そのための調整、支援を行う。
- ・NPO 等と連携し、復興計画に対する住民との合意形成を目指すこともある。

☞事例：東日本大震災、中越地震

#### (1) 連携による長期的な支援のための協議をもつ

- ・制度面での支援から漏れる被災者ニーズを把握するために、連絡協議会において NPO 等からの情報を把握する。
- ・制度では解消できない被災者の生活再建課題に対して、NPO 等との具体的な連携による長期的解決策を検討する。

#### (2) 連携活動の記録の整理

- ・次に起こる災害に備え、NPO 等との連携活動の記録等を、他の地方公共団体に公開できるよう、資料を整理する。

#### (3) 円滑な被災者支援等の活動の引継ぎ支援

- ・外部からの NPO 等の支援で再建を目指してきた被災地においては、みずから災害後の新しいまちづくりに取り組む段階では、被災者の生活再建も個別に様々な形態を呈してくる。長期的には、すべての被災者は、災害の経験を持ったまちの自立した住民となっていくが、その時期やタイミングはさまざまである。外部から被災者支援活動に取り組んできた NPO 等が撤退する際には、撤

退による負の側面を考慮し、必要に応じて地元の NPO 等に活動の引継ぎができるよう、情報共有・活動調整の場等を活用して情報共有するとともに今後の支援活動の継続について協議する。

## 4. 教訓の継承

### 4.1 災害時の連携経験に基づく課題と教訓の整理

- ・大規模災害時の NPO との連携体験に基づく課題と教訓を整理しておくことで、今後の他の地域における災害対応の改善にも役に立つ。
- ・同様の災害が再び起きた際に、担当職員や関係者が変わっても、災害時における NPO 等との連携による被災者支援が円滑に行われるよう、訓練等を通じた PDCA により取組が強化されるよう整理する。

☞参考：平成 27 年常総市鬼怒川水害対応に関する検証の取組（常総市水害対策検証委員会）

### 4.2 NPO 等との連携による防災まちづくりへの取組み

- ・大規模災害が起こると、地域社会を構成してきた人、インフラ、景観、地域経済等は大きく変容せざるを得ない。災害時を経て平時に戻っていく過程では、社会福祉協議会や地元 NPO 等との連携で Build Back Better の視点で、防災まちづくりのイメージを共有しながら取組む。

☞Build Back Better（より良い復興）とは：2015 年国連で採択された国際的な防災枠組み「仙台防災枠組」で提唱された基本的考え方の一つ。災害を地球的視点から捉え、環境に配慮し、社会のレジリエンスを促し、災害を軽減する対策を盛り込んで持続可能なコミュニティを再生する取り組みを表す。（参考：仙台防災枠組）

### 第 3 章 横断的課題

災害時の各期に共通する横断的課題（共通課題）等について記載。

- ・ ボランティアの人員確保（企業のボランティア活動参加・支援の仕組み作り、ボランティアの担い手のすそ野拡大に向けた取組等）
- ・ NPO 等への財政面等での支援、企業等による NPO 等の活動に対する資金援助（寄付）

#### 引用・参照

内閣府（平成 24 年）「防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて」

内閣府（平成 29 年）「我が国の防災ボランティア～NPO 等と行政との協働・連携を目指して～」

内閣府（平成 29 年）「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」

内閣府（平成 29 年）「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」

厚生労働省若手プロジェクトチーム（平成 22 年）「厚生労働省の行政分野におけるボランティアや NPO との連携方策にかかる提言」

菅野拓（2015）「東日本大震災におけるサードセクターの実像と法人格」 *The Nonprofit Review* vol.15

栗田暢之（2017）「平成 28 年度防災スペシャリスト養成研修「災害の備え」コース災害ボランティア」

丸谷浩明（2017）「平成 28 年度防災スペシャリスト養成研修「災害の備え」コース災害ボランティア」

鈴木勇、菅磨志保、渥美公秀（2003）「日本における災害ボランティアの動向」 *実験社会心理学研究* 第 42 巻第 2 号

日本 NPO センター <http://www.jnpoc.ne.jp/>

大阪府 [http://www.pref.osaka.lg.jp/life/list2.php?ctg02\\_id=6](http://www.pref.osaka.lg.jp/life/list2.php?ctg02_id=6)

厚生労働省社会・援護局地域福祉課（平成 19 年）「ボランティアについて」