

防災における行政と NPO・ボランティア等
との連携・協働促進のための
行政職員向け研修テキスト

はじめに

地方自治体は災害時に「住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」責務がある、災害対策基本法にはこのように謳われています。被災者支援は行政の責務であり、行政職員は災害対応に全力をもってあたらなければなりません。

しかし、大規模災害が現実的に襲ってきた時は状況が一変します。守るべき市民に大きな被害が生じるとともに、行政職員自らの家、大切な家族・友人に被害が及ぶかもしれません。行政に求められる仕事は飛躍的に増大し、普段の業務と異なる災害時の業務は、行政職員の大きな肉体的・心理的負担となります。

そうした中、発災時に激増する被災地行政の負担を少しでも軽減するために、被災地以外の行政組織、社会福祉協議会、NPO・ボランティア等が、災害に対応する行政と共同で被災者支援にあたる流れが、近年生まれています。その動きは必ずしも全てが上手く機能している訳ではありません。けれども、災害が起こる度に新たな課題の気付きがあり、その課題を解決するための試行錯誤の中から、より良い仕組みや考え方が生まれています。阪神・淡路大震災以降の 20 年間で、その仕組みや考え方は着実に歩みを進めてきました。

本テキストでは「共に被災者を支援すること」を「連携・協働」と表現しています。みなさんは、先述の災害対応に関わる各組織・団体・個人と「連携・協働」ができそうですか。災害対応という同じ目標をもちつつも、彼らは必ずしも行政職員・組織と同じ行動原理では動きません。災害時にそのような組織・団体・個人と初めて出会い、連携・協働して災害対応にあたることは決して容易ではないでしょう。

では、もし災害が起こる前（＝平時）から、彼らと地域の中で顔の見える関係をつくり、お互いの立場や役割をよく知っていればどうでしょう。災害時に「連携・協働」によるきめ細やかな被災者支援が行えるとは思いませんか。被災地以外の行政組織、社会福祉協議会、NPO・ボランティア等が「連携・協働」することではじめて行える支援もあることでしょう。

こうした取り組みが、近年の大規模な災害対応の現場で、実践されつつあります。地域で活動する行政職員や社会福祉協議会の職員、地元および外部からやって来る NPO・ボランティア等が、それぞれの有するスキルやノウハウを活かし、被災地の地域特性に配慮した「連携・協働」の形を模索しています。

このテキストは、そうした NPO・ボランティア等との連携に際しての基本的な考え方や、先駆的な実践事例を紹介することで、行政職員の方がより多くの災害対応に関わる主体と繋がり、減災に向けた地域ごとの施策を考える際の一助となることを期待するものです。

目次

はじめに	1
1. 災害対応の変遷と連携の主体	3
1. 1 阪神・淡路大震災以降の防災ボランティア活動の変遷	3
1. 2 災害対応の主体について	4
1. 2. 1 行政	4
1. 2. 2 災害ボランティアセンター（社会福祉協議会）	5
1. 2. 3 NPO	6
2. 連携・協働した災害への対応（平時・発災時）	8
2. 1 平時の取組	8
2. 1. 1 行政間の連携	8
2. 1. 2 行政と災害 VC（社会福祉協議会）の連携	10
2. 1. 3 行政と NPO の連携	11
2. 1. 4 多様な主体（行政・社会福祉協議会・NPO 等）の連携	14
2. 1. 5 受援力を高めるために	19
2. 2 発災時の取組	21
2. 2. 1 発災～復旧・復興までの 3 フェーズ	21
2. 2. 2 初動期	22
2. 2. 3 応急期	25
2. 2. 4 復旧・復興期	27
3. 連携のための先駆的な取り組み	32
3. 1 行政による先駆的な取り組み	32
3. 2 NPO による先駆的な取り組み	33
3. 3 社会福祉協議会による先駆的な取り組み	34
3. 4 行政と NPO・ボランティアの連携・協働の拡大	35
3. 5 おわりに	36
4. 資料編	38
4. 1 防災ボランティアに関する法的枠組み	38
4. 1. 1 「災害対策基本法」でのボランティアの位置づけ	38
4. 1. 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	38
4. 2 防災ボランティアの活動について	41
4. 3 内閣府の取り組み	44

1. 災害対応の変遷と連携の主体

1.1 阪神・淡路大震災以降の防災ボランティア活動の変遷

ボランティア元年と呼ばれた平成7年の阪神・淡路大震災では、多数のボランティアが被災地に集まり、被災者支援活動を行う機運を高めました。平成16年の新潟県中越地震以降は、災害ボランティアセンター（以後、災害VC）を被災地の社会福祉協議会が設置・運営することが定着しました。

平成23年の東日本大震災においては、被害が大規模かつ広域であったことから、NPO・国際NGO・企業などの様々な主体が被災地で活動することになりました。被災者支援制度の幅が広がるにつれて、被災者の要望・ニーズも多様化し、その対応にあたるNPO・ボランティア等の活動も多彩なものとなっています。

数多くの多様な主体が幅広い被災者支援活動を行う中で、従来の災害VCが担っていたボランティアのコーディネーションの役割に加え、より多様な活動を展開するようになったNPO・ボランティア等の活動を調整する組織（中間支援組織）が必要となりました。平成28年熊本地震においては、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）が行政・災害VC・NPO・ボランティア等が連携・協働した活動を進めるための環境整備・支援者間の調整を行い、より良い被災者支援活動が実践されました。

大規模災害と災害ボランティアに関する近年の動き

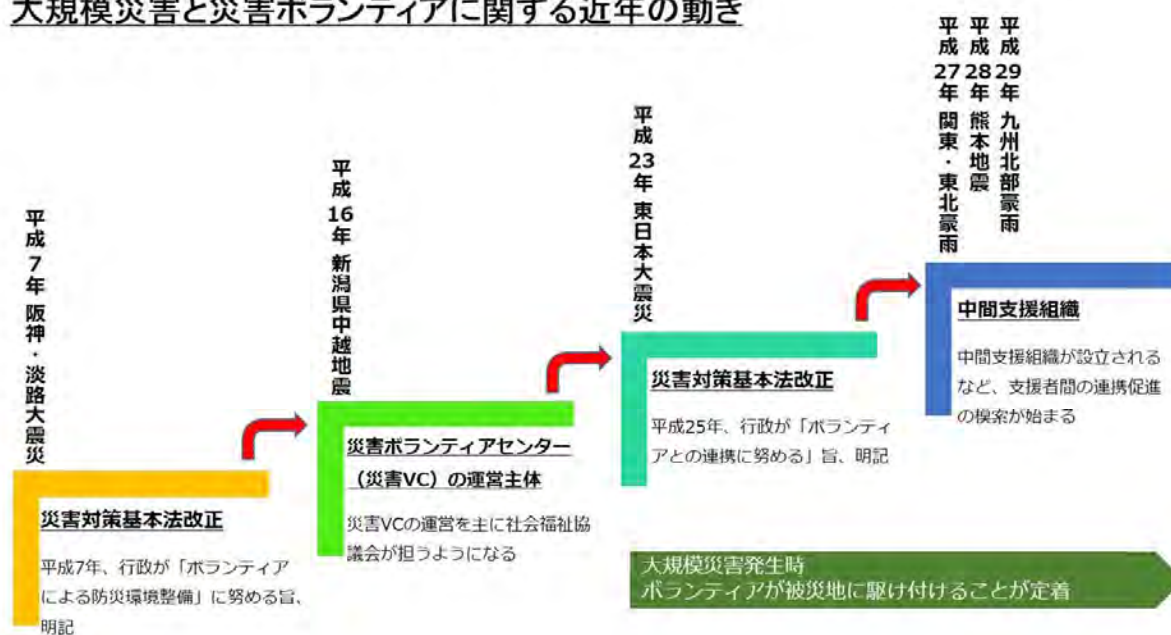


図 1-1 大規模災害と災害ボランティアに関する近年の動き

1.2 災害対応の主体について

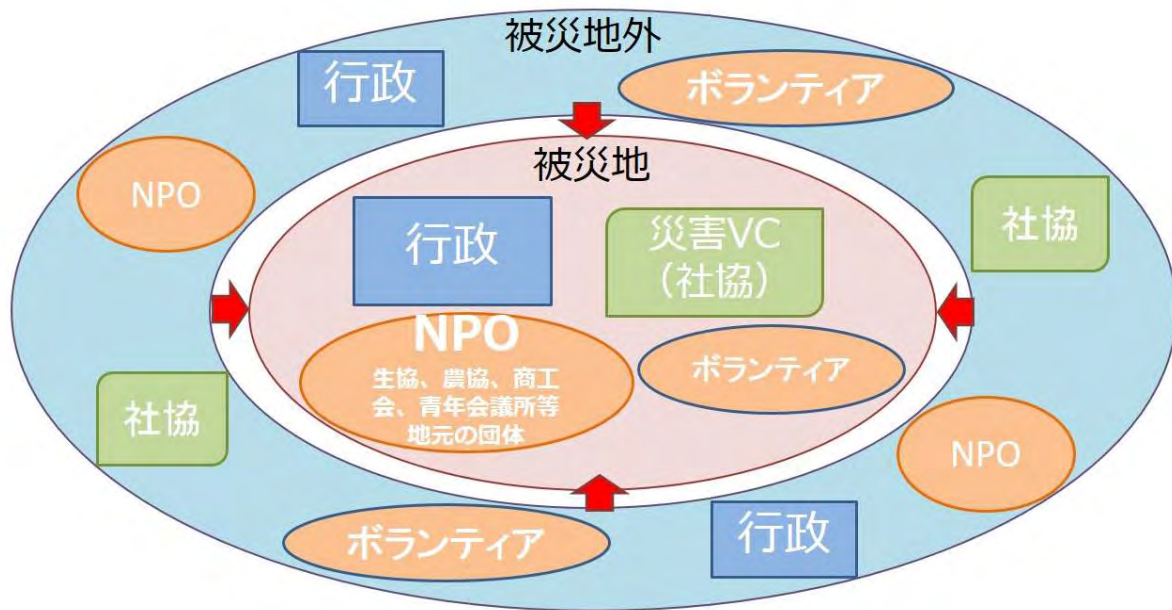


図 1-2 多様な災害対応の主体の一例

災害時には被災地内外の行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア等が「一日も早い被災者の救出、被災地の復興」を目指して災害対応に当たります。各主体はそれぞれ異なった特徴を持ち、それぞれの特性を活かして被災者支援にあたります。

1.2.1 行政

災害対策基本法において、国・都道府県・市区町村は平時には「各種ガイドラインや計画の策定・更新」、災害時には「住民を保護」することが責務であると明記されています。行政は災害対応・被災者支援に責任を有し、大規模・広域災害時には自治体間での支援・応援を実施するとともに、行政のみでは対応できない分野における調整者として、被災者支援活動に携わる多様な主体の活動を促進する役割が期待されます。災害時には、被害・被災状況や支援に関する情報を収集し、その情報を被災者支援に関わる関係機関に共有する役割もあります。

○ 災害時における役割

- 被災状況等に関する情報収集・情報発信
- 災害対処に関する方針決定（災害対策本部の設置・運営）
- 被災施設等の復旧、被災者の支援
- 支援活動を実施する機関・団体等の活動環境整備
- 多様な主体との協力体制の構築

1.2.2 災害ボランティアセンター（社会福祉協議会）

災害ボランティアセンターは、近隣住民の助け合いだけでは対応できない規模の災害時に開設され、ボランティアの力を借りて復旧・復興に向けた被災者支援を行う組織です。「被災者中心」「地元主体」「協働」を三原則として運営され、被災者からのニーズの把握とボランティア※の活動をつなぐ等、被災者支援活動に関わる多くの調整を行います。

主な運営者は、平時から地域福祉の担い手とネットワークがある、社会福祉協議会となります（NPO によって設置・運営されるケースもあります）。社会福祉協議会は、地元の組織としての信用をベースに、発災直後から迅速に活動できることは大きな特徴であり、災害時には、平時からのネットワークを総動員して被災者支援を行います。

○ 発災時における役割

- ボランティア活動に関する行政・関係機関等との連絡調整
- 被災者ニーズの把握
- ボランティアの受付・ニーズとのマッチング
- 様々な支援活動・支援への資源などの調整

➤ 災害 VC を通したボランティア活動

- 被災家屋・私有地内の片付け
- 清掃作業・ゴミ出し
- 泥出し作業・ガレキ撤去作業・雪かき作業

➤ ボランティア

ボランティアは被災地内外から、被災者のために何かがしたいという気持ちのもと駆けつけます。災害対応内容は様々ですが、その内容により大きく「一般ボランティア（個人・団体）」と「専門ボランティア」に分けられます。

・ **一般ボランティア（個人・団体）**：特別な専門性を持たず、被災者の支援のために駆け付けるボランティアです。主に災害 VC を経由して、被災者支援活動に当たります。災害対応への経験値は様々です。

・ **専門ボランティア**：看護師、作業療法士、理学療法士、外国語の通訳、弁護士、行政書士など特定の専門知識・技術を活かして活動しています。

📖 災害 VC については以下の資料に詳しく記載されています。

- 社会福祉法人中央共同募金会「災害ボランティア活動支援者のためのハンドブック」

1. 2. 3 NPO

NPO は、ある思い・目的に基づいて集まった人たちが非営利での社会貢献活動や慈善活動を行う市民団体であり、活動資金は、その思い・目的に賛同する会員の会費、寄付金、また助成金や補助金等によります。行政が公共サービスを提供する際は、地域住民その他の関係者の合意形成が必要であり、サービス提供までに長い時間を必要とします。また、企業が利益の見込めないサービスを永続的に提供することは考えられません。この点、NPO は、行政や企業では扱いにくい社会的なニーズに対する活動を行う団体組織と位置付けることができます。

NPO は、こうした特性を活かし、発災時には全国各地から被災地へ駆けつけ、スピード感と、平時に培った福祉・医療教育などの分野での専門的な知見を発揮し、災害対応にあたります。また、NPO は規模も活動内容も、多種多様であるため多くの細かいニーズに対応することができます。また、地元根付いた NPO もあり、迅速な被災地での活動が容易です。反対に外部からくる NPO は被災地での活動調整に時間がかかってしまうこともあります。但し、NPO が災害対応という特別な活動をするにあたっては、外部からの資金協力が不可欠となることを忘れてはいけません。

尚、最近では多種多様な NPO が被災地で活動するようになり、NPO の活動を調整する組織（中間支援組織）が求められるようになりました。平成 27 年 9 月関東・東北豪雨、平成 28 年熊本地震、平成 29 年 7 月九州北部豪雨においては、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）が中間支援組織として重要な役割を担いました。

○ 発災時における NPO の活動・役割

- 避難所・指定外避難所運営支援
- 在宅・車中泊・仮設（みなし）住宅避難者支援
- 生活再建支援
- 子ども・外国人・障がい者・高齢者支援
- 地域づくり・まちづくり支援

（出典：くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）HP、全国災害ボランティア団体ネットワーク（JVOAD）HP、内閣府「防災ボランティアに関する広域連携ポイント集」）

➤ 中間支援組織

地域社会と NPO のニーズを把握し、NPO の活動を支援するため、人材・情報・資金調達などの調整を行う組織。近年の災害時には、中間支援組織が行政・社協・NPO 等（青年会議所や生協、宗教団体等の各種の地域団体等を含む）の関係者を集めた情報共有会議を開くことがあります（※）。その場では、被災者支援活動に関する情報が共有され、課題について議論されています。

※平成 28 年熊本地震（熊本県）、平成 29 年九州北部豪雨（朝倉市）、など

➤ **全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）の近年の災害時の活動**

平成 27 年 9 月関東・東北豪雨、平成 28 年熊本地震、平成 29 年 7 月九州北部豪雨において、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）は各被災地で行政と連携し、社会福祉協議会や NPO・ボランティア等の参加を募って、定期的な支援に関わる情報共有会議を開催しました。行政庁舎内に事務所を構え、被災者支援の関係者と情報を共有し課題を解決しながら、被災者支援から被災地主体での復旧・復興を後押しする活動が注目されています。

2. 連携・協働した災害への対応（平時・発災時）

2.1 平時の取組

災害対応の主体（行政・社会福祉協議会・NPO）が平時に取り組むものには、各主体内での取り組みと各主体間の連携・協働による取り組みがあり、それぞれの取り組みが相互に機能することで、被災者支援活動がより効果的なものとなります。ここでは行政が関わる災害発生前の平時の取り組みについて紹介します。

災害時の三者連携

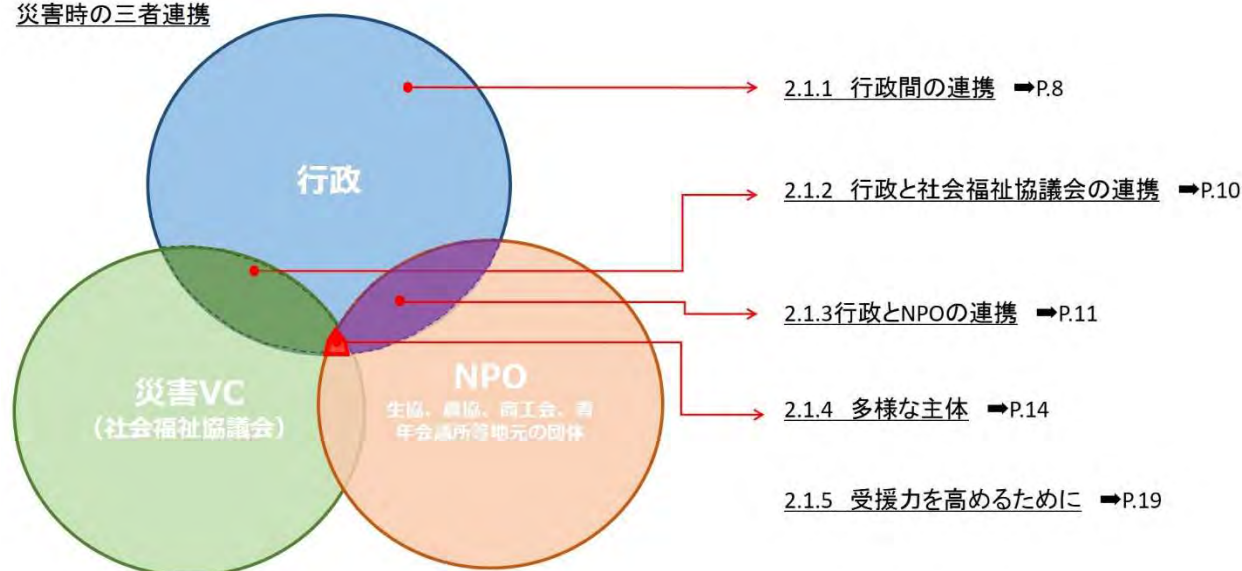


図 2-1 災害時の三者連携

2.1.1 行政間の連携

災害時における自治体間の連携はこれまでも行われてきましたが、より一層行政組織間での効率的な連携を進めるためには、以下の事項について検討することが有効と考えられます。被災自治体だけでなく、国・都道府県・市区町村も含めた「行政の総体」として、被災者支援にあたることを考えましょう。

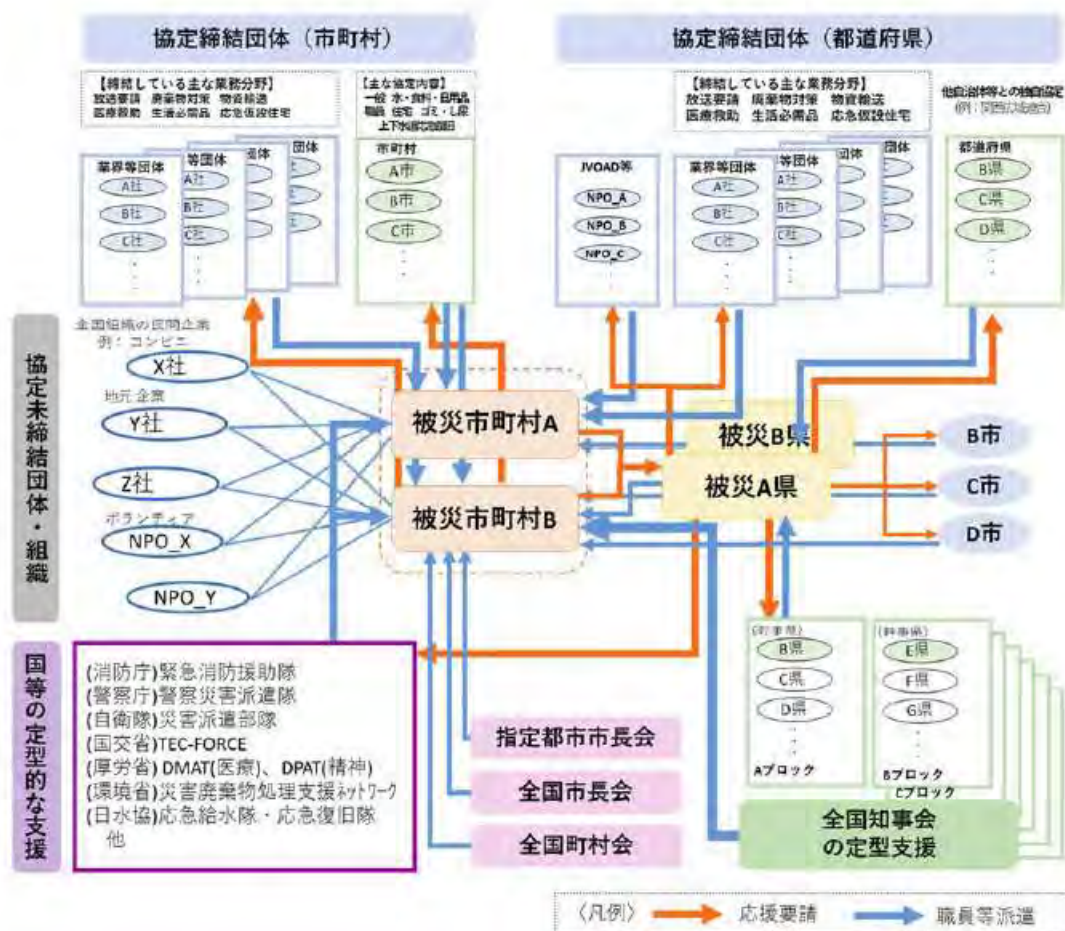
○ 行政による災害時の応援体制

平時に取り組むべき事項として、行政間における災害時の応援・受援の仕組みを理解することが挙げられます。人的応援として、災害対策基本法に基づく応援要求や災害時相互応援協定に基づく応援要請、要請がない中での自主的な応援などの形があります。平時からこの仕組みを理解することで、災害時の行政同士の連携・協働が進むことが期待されます。

災害対策基本法には、自治体間の職員の派遣要請（災害対策基本法第二十九条）や応援要求（災害対策基本法第六十七条）等の記載があります。これらは災害時に被災自治体のみでは処理できない業務を行う人員派遣の仕組みですが、例えば、被災経験のない職員が被災自治

体に派遣されたとしても、即戦力とはなり難く、かえって被災自治体の負担となるケースもあります。応援派遣を円滑・効率的に進めるためには、発災前に受援体制を検討しておくことや、相互応援協定を結び事前に調整しておくことなどが必要となります。「自治体間の助け合い」を実現するための取り組みが求められています。

➤ 応援要請と応援・受援の関係



(出典：内閣府「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」)

📖 災害時の自治体間の受援体制については以下の資料に詳しく記載されています。

➤ 内閣府「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 月)

○ 災害対策本部の運営訓練

災害対策本部は、行政組織の災害担当部署を統括し、発災時に部署を超えた横断的な取り組みを推進することが期待されています。平時に災害対策本部の運営訓練を実施することで、発災時の対応における課題を見つけられるため、国・都道府県・市区町村でさまざまな訓練が実施されています。内閣府（防災担当）や人と防災未来センター（兵庫県）等では地方自治体の災害対策本部運営に関する研修を行っています。

また、近年の災害が同時多発・広域災害化する傾向に鑑み、近隣行政区も被災している場合、公共交通機関のマヒ・運休による帰宅困難者への対応、支援物資の輸送等で、国・都道府県、市区町村との関係性が生じる事案について、平時の行政間連携で課題抽出から解決策の検討を災害対策本部の運営訓練を通じて行うなども効果が期待されます。

➤ 平成 28 年度 災害対策専門研修「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」

仮想地域における直下型地震のシナリオを用い、人と防災未来センターが提案する目標管理型災害対応の考え方にに基づき、マスコミ対応を含めた地方自治体の災害対策本部運営ノウハウを習得し、今後の災害対応に生かすことを目的とした研修。

Ⅲ 平成28年度 災害対策専門研修「図上訓練を用いた災害対策本部運営・広報コース」実施結果

仮想地域における直下型地震のシナリオを用い、人と防災未来センターが提案する目標管理型災害対応の考え方にに基づき、マスコミ対応を含めた地方自治体の災害対策本部運営ノウハウを習得し、今後の災害対応に生かすことを目的に、標記研修を下記のとおり実施しました。

※目標管理型災害対応の詳細については、調査研究レポート「Vol.22目標管理型危機管理本部運営図上訓練（SEMO）の開発」（下記URL）を参照ください。

>>http://www.dri.ne.jp/wordpress/wp-content/uploads/rep_22-2.pdf

【図上訓練の様子】



【災害対策本部】



【記者役の質問に答える広報班】



【グループ・班ごと振り返り】



【記者会見】

（出典：人と防災未来センターHP）

2. 1. 2 行政と災害 VC（社会福祉協議会）の連携

○ 平時の事業を通じた信頼関係の構築

行政と社会福祉協議会は、地域福祉を推進するパートナー関係にあります。日常的に近い関

係にある組織同士であることは、発災時に効果的な連携・協働を行うために重要な要素となります。具体的には、定例の合同会議や、テーマ別イベントの企画・運営を共催する等を行い、平時から互いの信頼関係を構築し、“顔の見える関係”に基づく信頼感の醸成が連携の礎となります。

➤ **都道府県行政と都道府県社協の関係づくり**

“都道府県社協には、災害時に行政から入手した情報を市区町村社協や支援に駆け付けた NPO 等に素早く提供し、スムーズな支援につなげる役割を期待されており、都道府県行政と日ごろから情報共有や交流を行っていくことが大切である”

(出典：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支援体制の強化に向けて」)

○ **災害ボランティアセンターの強化に関する取り組み**

発災直後からボランティア・コーディネーションの中心となる災害ボランティアセンターの強化に関する取り組みが行われています。

➤ **「災害ボランティアセンターの支援体制の強化に向けて」**

～災害ボランティアセンターの運営支援に関わってきた社協職員へのインタビューから～

● **中間支援組織、NPO・ボランティア等、専門ボランティアとの連携**

“災害時に支援参加表明をする有資格者団体は存在するが、被災地ニーズに合致しないケースもある。県域でのネットワークづくりにおいて、被災地のニーズに合致しやすい有資格者団体との連携を強めていくことが求められる・・・都道府県域の NPO 中間支援組織との連携や関係づくりを通じて、そのエリアで活動しているテーマ別や専門性のある NPO 等を巻き込む力が必要である”

● **外部支援団体の特性把握**

“市区町村社協には、都道府県社協等に支援ネットワークの管理を任せきりにするのではなく、被災対応後の復興も見据え、NPO 法人など他の外部支援団体による支援ネットワーク側からの意見をくみ取り、意思決定に反映できるような仕組みを整えていく必要がある”

(出典：平成 28 年 3 月 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より)

2. 1. 3 行政と NPO の連携

発災時は、人員が限られている中で早急な判断・対応を迫られることがあります。災害時の活動経験が豊富な NPO との連携・協働によって可能となる対応があります。行政だけでは対応が難しい課題に遭遇した時に連携・協働できるようにするため、平時から NPO について理解し、ネッ

トワークを構築し、“顔の見える関係づくり”を進めることが期待されます。

○ 行政と NPO の関係構築

地域の NPO の活動を各都道府県域・市町村域の中間支援組織（NPO 支援センター）を通して、地域にどのような NPO があり、どのような活動を行っているのかを把握することができます。発災後には地域の NPO が防災に関わる活動を行うこともあります。

➤ 地域の NPO 支援センター

“最近の災害では、ボランティアセンターに加えて、地域の NPO 支援センターが重要な役割を果たすケースが増えてきている。広島、茨城、熊本での災害において、それぞれの NPO 支援センターの方々と知り合えることができ、一緒に地域の支援について考えられたことが、今日の JVOAD の活動につながっている。今後も、NPO だけでなく、地域の災害対応の担い手となる方々と繋がっていきたい。”

（出典：TEAM 防災 JAPAN リレー寄稿 特定非営利活動法人 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）明城徹也氏のインタビュー より）

➤ NPO 支援センター一覧

日本 NPO センターのサイト内に、以下の 4 つの条件に該当する日本全国の NPO 支援センター一覧が記載されています。

- （個人ではなく）NPO の組織支援を主としている
- 常設の拠点がある
- NPO の組織相談に対応できるスタッフが常勤している
- 分野を限定せずに支援をしている

[日本 NPO センター：NPO 支援センター一覧]

http://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=757

○ 地域防災計画の確認・見直し

発災後の円滑な災害対応体制の立ち上げを目的として、NPO・ボランティア等との連携・協働に関して地域防災計画の内容を確認し、連携・協働対象の具体的な団体名や連絡協議会等の仕組みについて記載を追加している自治体があります。

➤ 地域防災計画における中間支援組織の記載の追加

平成28年熊本地震をうけて、熊本県では地域防災計画を改定し、災害時のボランティア計画の項目に「特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）」や「くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）」というNPO・ボランティア団体の記載が追加されました。社会福祉協議会・日本赤十字・県共同募金会等の災害対応の主体と連携・協働した取り組みを推進することが謳われています。

第20節 災害ボランティア計画（県関係各部、関係機関）

“大規模又は甚大な災害が発生した場合、被災者のニーズや被災者一人一人に対するきめ細やかな支援が必要であり、行政のみならずボランティアによる支援活動が大きな力として期待されている。

災害時のボランティア活動は、自主性を持ちながらも、地域の関係機関等と連携しながら活動を展開することが求められている。また、災害発生時には、地域住民相互の支え合いが不可欠であり、平時から地域住民や地域の関係団体等が支え合う仕組みづくりを進めていくことが重要である。

そこで、災害発生時において災害ボランティアによる被災者支援が円滑かつ効果的に展開できるよう、熊本県（以下「県」という。）、熊本県社会福祉協議会（以下「県社協」という。）並びにくまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）及び特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）（以下これらを「NPO等のボランティア団体ネットワーク」という。）は、平時から連携し、日本赤十字社熊本県支部（以下「日赤県支部」という。）及び熊本県共同募金会（以下「県共募」という。）との情報共有に努めながら、以下の取組みを積極的に推進する。”

（出展：熊本県防災会議「熊本県地域防災計画（一般災害対策編）」）

○ 中間支援組織との連携

行政とNPOが効率よく連携するには中間支援組織と連携することが重要です。常設の災害ボランティアセンターや各地域のNPOセンター、県域の協議体等が中間支援組織としての役割を果たすケースもあります。中間支援組織は組織の形態を問わず、被災者支援活動の調整を行う組織であり、地域ごとに多様な形があります。地域防災計画等で行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア等が一堂に会する連絡会議等を有する場合は、その発展的な形態として中間支援組織の設立を検討することも望まれます。

○ 災害時のNPOとの連携・協働の体制作り

災害時にNPOとの連携・協働を速やかに行うことは容易ではありません。数年単位で異動の

ある行政職員にとって、NPO・ボランティア団体との日常的な関係づくりなどの平時の取り組みや災害時の連絡体制などを引き継ぐことは難しい現状があります。平時・災害時に最低限行わなければならないルールを作成し、行政の災害関連部署で共有しておくことで、発災時の速やかな連携・協働につながる可能性があります。

また、平時に十分な経験と実績を有する NPO と災害時協定（覚書）を交わしておくことで、迅速、かつ適切な災害時対応を実現できると考えます。協定（覚書）を介し、災害時の分掌について平時に取り決めることで、NPO 側も事前に必要となる人材・物資の調達を進めることが可能となり、協議を介したコミュニケーションにより“顔の見える関係づくり”が実現します

➤ **「災害時における市区町村と NPO 等のボランティア団体との連携ガイドライン」（平成 29 年 6 月熊本県健康福祉政策課）（別添）**

熊本県では、平成 28 年熊本地震後に、発災後の NPO・ボランティア等との速やかな連携を進めるためのガイドラインが策定されました。

- ・ 平時における準備
- ・ 災害時の対応
- ・ NPO の支援活動

などについて簡潔にまとめられています。

2. 1. 4 多様な主体（行政・社会福祉協議会・NPO 等）の連携

行政は行政同士、社会福祉協議会、および NPO とそれぞれ連携・協働した災害時の被災者支援活動を行っています。災害規模がそれほど大きくない場合は、その中の一部の主体の活動や個別の活動で被災者支援活動をカバーできることもあります。しかし、災害の規模が一定程度を超え、大きな被害が広範に渡って発生する災害においては、被災者数も増大し、多様な主体の支援活動を有機的に結びつけた効率的な被災者支援活動が求められます。

○ 地域防災計画の確認・見直し

地域防災計画には、各都道府県・市区町村の平時・発災時の取り組みが記載されています。県内の自治体間の連携・応援体制や県外および広域連携についても記載を確認し、発災時の具体的な対応を想定して見直しを行うことは大きな意味を持ちます。

➤ **市町村による平時の取り組み**

平成 26 年の「**全国防災・危機管理トップセミナー**」市町村における防災対策について」において、平時の取り組みとして行政間の連携や市町村内部の取り組み例が取り挙げられています。

【行政間の連携】

- 平時から国・都道府県と緊密な連携（情報の共有）
- 他の市町村との協力体制の構築（相互協力）

【市町村内部の取組】

- 市町村長不在時の責任者の明確化（首長が被災した事例あり）
 - 庁舎の代替機能の確保（庁舎の浸水、停電等を想定）
 - 避難所・備蓄の確保（災害対策を行う上での前提）
 - 継続的な人材育成や防災訓練の実施（防災は「人」）
 - 住民等への自助・共助の呼びかけ（行政の公助だけでは限界）
 - 避難勧告等の発令判断の考え方や地域の災害リスクの確認（関係機関の助言を得て十分に確認）
- 居住地ごとの災害のリスク、とるべき避難行動を住民に周知（ハザードマップ等の活用）

（出典：平成 26 年 6 月 4 日 内閣府（防災担当）市町村における防災対策について）

○ **連絡協議会の設置**

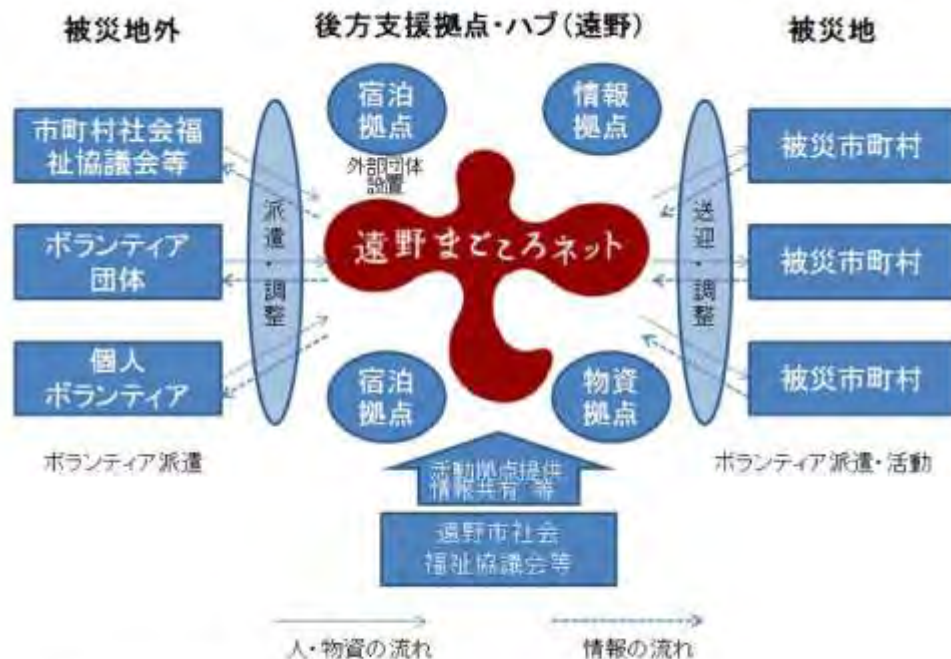
行政、社会福祉協議会、NPO・ボランティア等が日常的に顔を合わせ、平時に“顔の見える関係づくり”を行うことで、発災時の連絡や協議がスムーズに行われることが期待できます。行政組織においては、社会福祉協議会や NPO 関連の部署は福祉関連部署が担当となることが多く、発災時の危機管理担当部署とは関係性が薄い場合もあります。防災関係者を集めた連絡協議会を設置し、関係者が一堂に会する機会を設けることは極めて重要です。

○ **広域連携**

地域ごとの災害対応の現状を考慮し、大規模災害時に地元外からの広域的な支援を受け入れる広域連携の仕組みが検討されています。

➤ 広域連携のモデル（遠野モデル）

遠野市被災地支援ネットワーク「遠野まごころネット」は東日本大震災で被災した岩手県沿岸部の被災者支援を目的として、遠野市民・遠野市社協・ボランティア団体を中心として結成され、自衛隊・消防隊・警察・消防、そしてボランティアの後方支援拠点として機能しました。



出典：遠野まごころネット資料を基に内閣府作成
【遠野モデルの特徴】

① 地理的条件を生かした平時からの後方支援拠点としての準備

岩手県の内陸と沿岸の中間地点に位置し、地震に強いことが想定されていたことから、平時から災害後方支援拠点としての整備・訓練が行われていました。東日本大震災発生後、後方支援拠点として機能しました。

② ハブとしての機能（宿泊拠点、交通手段の提供、情報共有）

遠野市、岩手県、各都道府県ボランティア団体と連携し、ボランティアの受け入れ・沿岸被災地への送迎・派遣調整などが行われました。内陸・被災地外からのボランティアの宿泊拠点が遠野に整備されたことで、初心者ボランティア・女性・外国人のボランティアのアクセスが良好になりました。

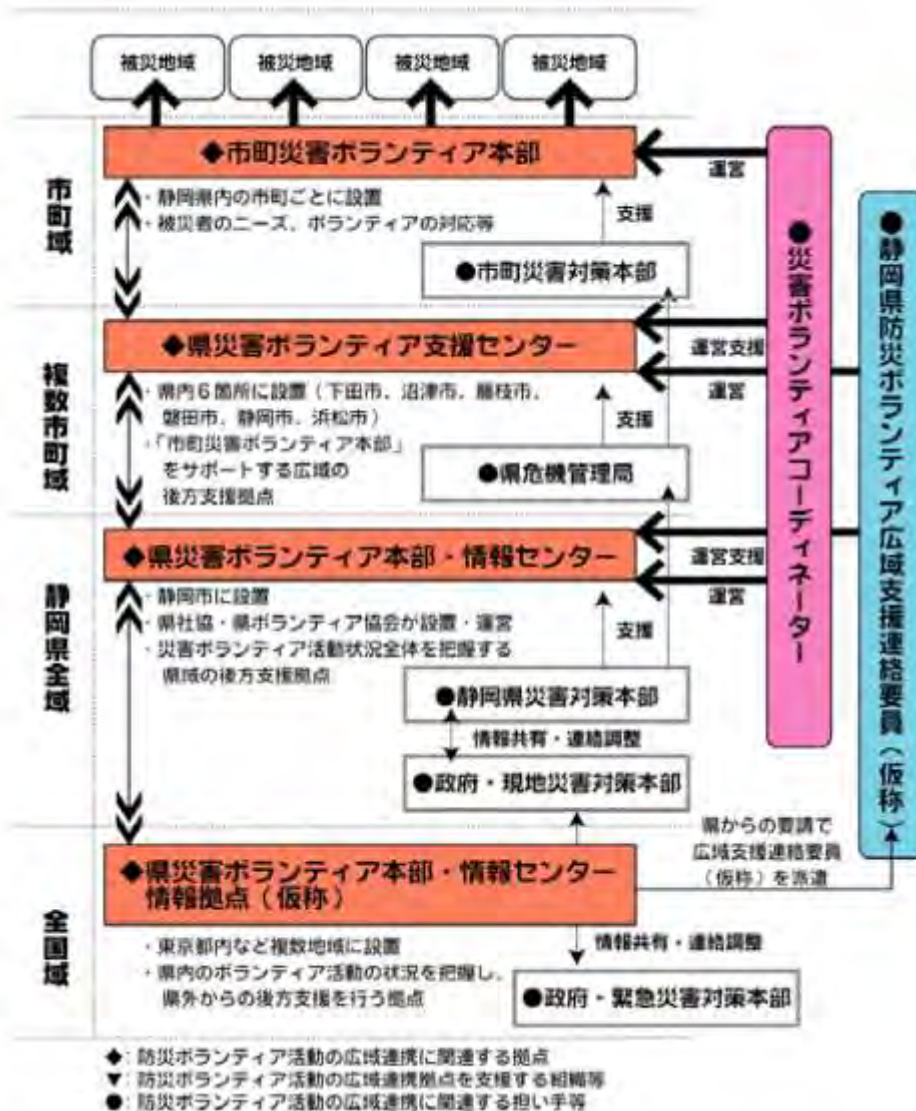
③ 行政と民間の連携

遠野まごころネットには遠野市社協も参加しており、遠野からの人的支援は遠野まごころネットに一任されています。遠野市社協は遠野まごころネットに施設提供や各種手続きの支援等を行い、定期会合で情報共有を行う等の体制を整備しました。これにより行政と民間が連携したボランティア活動を展開することが可能となりました。

（出典：内閣府「防災ボランティアに関する広域連携ポイント集」より）

➤ 広域連携のモデル（静岡モデル）

東海地震による被害が想定されている静岡県では、地域防災計画において、市町ごとのボランティア本部の設置と、それを基盤とした県災害ボランティア支援センターの設置、県域での県災害ボランティア本部・情報センターの設置による三階層の災害時のボランティア支援体制が示されています。



【静岡モデルの特徴】

- ① 複数の災害ボランティア本部を支援する拠点の設置（県内 6 箇所）
- ② 県外に「広域的な情報拠点」の設置を検討（東京や名古屋等）
- ③ 県外からの連絡要員（＝被災地内の情報を把握し、被災地の中と外で支援を検討している組織・団体等に伝達するスタッフ）の派遣（東京や名古屋等）

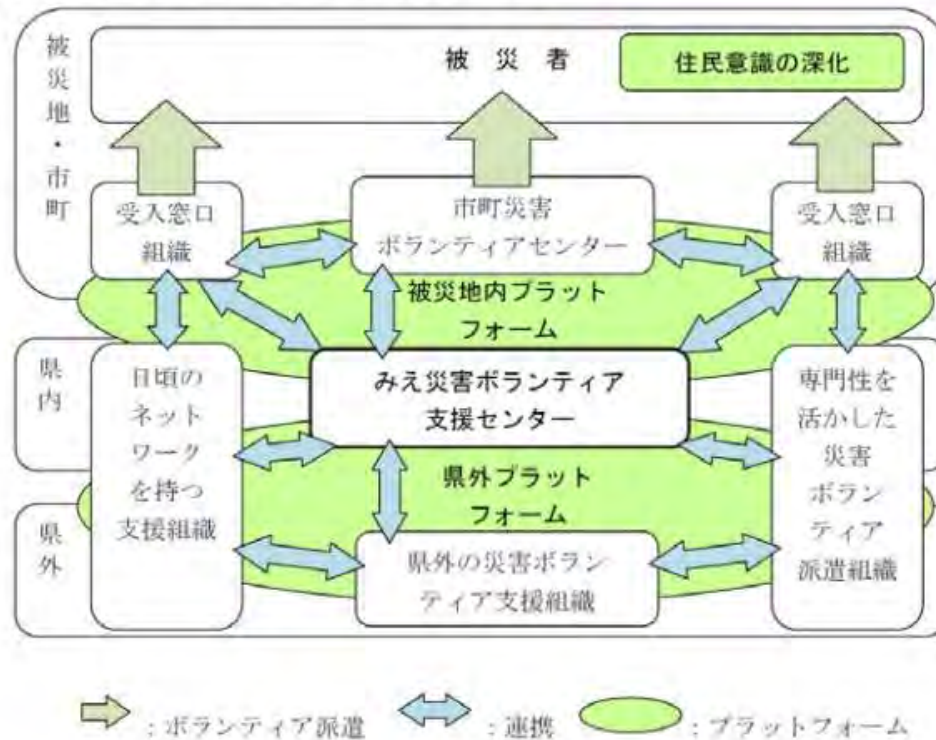
静岡県は、平成 17 年度から広域連携による救援活動のあり方と仕組みづくりを目的とした「静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練」を実施しています。訓練の企画運営は、特定非営利活動法人静岡県ボランティア協会が担い、訓練を通じて県内外のボランティア関係者との関係づくりを図っています。

（出典：内閣府「防災ボランティアに関する広域連携ポイント集」より）

➤ 広域連携のモデル（三重モデル）

三重県では大規模災害発生時に、行政・社会福祉協議会・NPO・赤十字等の災害対応関係機関により官民協働で「みえ災害ボランティア支援センター」が設置され、ボランティア活動が円滑に行われるための支援が実施される仕組みが整備されています。

<災害ボランティアの受入れ体制整備計画の全体像>



（計画の大きな3つの柱）

- 住民の防災意識の深化
- 県内の災害ボランティア受入のためのプラットフォームの整備
- 県外からの支援体制プラットフォーム形成

※三重県災害ボランティア受入体制整備計画より抜粋

【三重モデルの特徴】

- ① 三重県災害ボランティア受入体制整備計画の策定
- ② 自立分散型プラットフォーム（みえモデル）の検討
災害ボランティアセンターだけがボランティアを調整するのではなく、各団体・個人が連携しながら、活動を展開していく「自立分散型プラットフォーム（みえモデル）」が検討されています。
- ③ 市町でのボランティア受入体制の後方支援
地域防災計画により、ボランティア受入業務を担う県職員や県社協、NPO 団体等の幹事団体による「みえ災害ボランティア支援センター」を設置が規定されています。

（出典：内閣府「防災ボランティアに関する広域連携ポイント集」より）

2.1.5 受援力を高めるために

災害時には、行政や地域住民の対応はもちろんのこと、防災ボランティアの支援の果たす役割が重要になっています。被災地を支援したいというボランティアの方々に、被災地の復興・再建に力を発揮してもらうためには、多様なボランティアを受け入れる環境や知恵＝「受援力」を高めることが重要です。

（出典：政府広報オンライン「防災ボランティア活動を受け入れる地域の“受援力”を高めよう」）

受援力を高める取り組みの一例として、NPO の活動環境の整備が行われています。

○ NPO の活動環境に対する配慮・整備

➤ ファイナンス：NPO の活動資金助成に関する情報提供

➤ 赤い羽根募金 災害ボランティア・市民活動支援制度

全国の 47 都道府県共同募金会では、「災害支援制度」（赤い羽根募金 災害ボランティア・市民活動支援制度）により、被災地において被災を受けた方々の支援・救援活動を行う NPO・ボランティア・グループおよび民間の災害ボランティアセンターなどへの活動資金助成を行っています。

● どのような活動に対して支援してくれるの？

災害地域において、支援・救援を必要とする被災を受けた方々の生活をサポートする活動が対象になります。

● 資金を受ける条件は？

- ・ 5 名以上のボランティアによって構成されていること。
- ・ 被災地において原則として延 5 日間以上のボランティア活動を行っていること。
- ・ 県や市町村、災害ボランティアセンターなどで、活動証明書（共同募金会指定の様式）を発行してもらえる団体。

● 資金援助を受けるための手続きは？

支援資金が必要な場合は、災害ボランティアセンター等に置いてある申請書に領収書と活動証明書（災害ボランティアセンター等が発行）を付けて被災地域の都道府県共同募金会までご提出ください。支援する額は配分委員会の審査により決定します。

（出典：赤い羽根共同募金 HP「災害ボランティア活動支援」）

➤ 個人情報の取り扱いに関するルール作り

発災時に NPO が被災者への細やかな支援を行うとすると、ニーズ調査や戸別訪問生活再建段階の福祉サービス提供やその事前調査などの際に個人情報へのアクセスが必要な場合があります。発災時、行政職員ではない外部からやって来る NPO に対して市民の個人

情報の提供を行うか否かについては、個人情報の提供は行政にとってもリスクが大きく、災害時の繁忙な状況下では対応が進まないことがあります。平時から個人情報の取り扱いについて定めておくことは、発災時の円滑な行政・NPOの連携につながります。

➤ **被災者台帳**

「災害対策基本法等の一部を改正する法律」(平成 25 年 6 月)において、被災者支援について「支援漏れ」や「手続の重複」をなくし、中長期にわたる被災者支援を総合的かつ効率的に実施するため、個々の被災者の被害状況や支援状況、配慮事項等を一元的に集約する被災者台帳の制度が創設されている。

(出典：平成 26 年版 防災白書 | 第 1 部 第 1 章 第 3 節 3-3 被災者支援対策)

➤ **ボランティアバス：ボランティア活動参加希望者への移動補助**

➤ **行政・社会福祉協議会によるボランティアバス参加者の募集**

遠方からのボランティア活動参加者を増やすために、ボランティアバスの運行が行われています。

【平成 28 年熊本地震時の豊岡市・豊岡市社会福祉協議会による事例】

“豊岡市と市社会福祉協議会は、熊本地震の被災地・熊本県益城町への災害ボランティアバスに参加する市民募集の呼び掛けを始めた。

活動は益城町災害ボランティアセンターを拠点にがれきの撤去などを予定。募集対象は 16 歳以上(今年度末時点) 75 歳以下の豊岡市内在住・在勤者。先着 20 人。未成年者は保護者の承認書が必要。参加費は宿泊施設利用負担金 7000 円。大型バスの運行経費と宿泊費の一部などは市と市社協が負担する。企画・実施は農協観光。募集は 8 日まで。

行程は今年 20 日午後 8 時に豊岡を出発し、車中泊後の 21 日に支援活動。22 日朝に宿泊施設を出発し、午後 8 時に豊岡着の予定。マスク、タオル、帽子、長靴、ゴーグル、厚手の手袋、雨具、飲み物、健康保険証など持参。”

(出典：平成 28 年 7 月 6 日 毎日新聞但馬版)

📖 受援力については以下の資料に詳しく記載されています。

- 内閣府「防災ボランティア活動の多様な支援活動を受け入れる 地域の『受援力』を高めるために」

2.2 発災時の取組



図 2.2 災害対応の3フェーズ（初動期、応急期、復旧・復興期）

2.2.1 発災～復旧・復興までの3フェーズ

発災から復旧・復興までの期間は幾つかの段階に分けることができます。本テキストでは、災害対応を「初動期」「応急期」「復旧・復興期」の3フェーズに分け、それぞれの段階でどのような被災者支援が行われているかを記載します。

初動期：「発災」から「災害VC開設」まで

応急期：「災害VC開設」から「避難所閉鎖開始」まで

復旧・復興期：「避難所閉鎖開始」以後

※「初動期」「応急期」「復旧・復興期」は本テキスト内での定義であり、一般化されるものではありません。あくまで目安となるものです。災害対応の段階は、災害種や被災規模、地域特性などによって変動するため、厳密な定義付けが難しい側面があります。

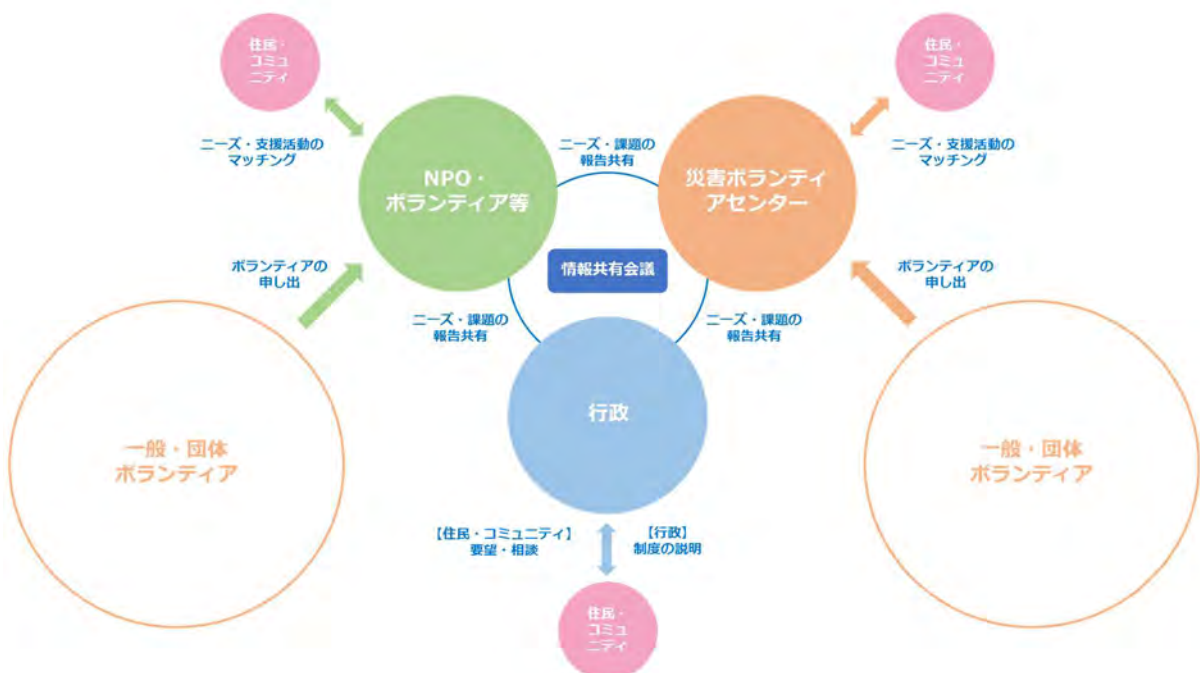


図 2-3 災害対応主体の連携図

2.2.2 初動期

初動期は災害対策本部や避難所が設置され、災害時の体制が徐々に整う時期です。行政にとっては、災害の規模が大きくなるほど混乱した状況になることが予想され、被災経験の少ない自治体にとっては、非日常の対応に苦慮することになります。

この混乱した時期に、被災者は「避難所へ避難」「在宅避難（自宅での待機）」「域外避難」などを選択し、それぞれの判断で災害への対応を取ります。

社会福祉協議会は災害ボランティアセンターの開設準備を始め、災害対応に当たる NPO・ボランティア団体は被災地の動向を見ながら調査に入ることもあります。

○ 被災者支援活動の下地作り

（社会福祉協議会、中間支援組織、NPO・ボランティア等との連携・協働）

各地から集まってくる一般ボランティアは、災害 VC を通して振り分けられたニーズを元にマッチングが行われ、各自の活動可能な場所で被災者支援活動を行うことになります。しかし、災害 VC に届けられるニーズは一般ボランティアだけで対処できるものではありません。専門的な知識・技術が要求される作業や危険が伴う作業は、一般ボランティアが対応できるものではないからです。このような場面では、土業の資格を有する専門ボランティアや災害対応経験が豊富な人材を抱える NPO の活躍が期待されます。

しかし、被災した自治体や災害 VC（市区町村社協）にとって、外部からやって来る面識のない専門ボランティアや NPO は、本当に信用してよいのか不安を抱くことも事実です。このような場面で、地域の主体と外部から来た主体をつなぐのが全国社会福祉協議会や支援 P、そして中間支援組織です。

地元の社会福祉協議会と関係性のある全国社会福祉協議会は外部から来る組織団体を地元の主体に紹介し、信用を元に新しい関係性を作り出すことができます。災害 VC をサポートする NPO のネットワーク組織は外部から来る NPO 等と連携・協働するノウハウを持っています。中間支援組織は NPO ネットワークを通して、被災地入りする NPO・ボランティア等の活動分野・方針を把握することができます。

災害規模が大きくなるにつれて、外部の主体が活躍する範囲が大きくなります。その際、被災地と外部から来る主体をつなぐ役割を果たす全国社会福祉協議会・NPO のネットワーク組織（支援 P、JCN 等）・中間支援組織（JVOAD 等）による支援者・受援者間の調整は、被災者支援活動の幅を広げ、行政・災害 VC と NPO・ボランティア等との連携・協働の相乗効果を生み出せることが明らかになってきています。

➤ 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援 P）とは

支援プロジェクトは、被災地主体のボランティア活動に寄与するため、新潟県中越地震の検証作業を契機に、2005 年 1 月に中央共同募金会に設置された。平時には、調査・研究、人材育成を行うとともに、災害時には多様な機関・組織、関係者などが共同・協力して被災者支援にあたっており、災害ボランティアセンターの運営支援のための人材派遣、企業と連携した資器材提供などを行っている。

○ 関係機関への連絡・調整（社会福祉協議会、NPO・ボランティア等との連携・協働）

災害対策本部が設置される前後を問わず、行政にはこれから災害対応を見据えて、関係機関（社会福祉協議会や平時から関係のある NPO 等）と連絡を取り、各機関の要員の把握や今後の方針等を共有した上で、連絡調整を行うことが重要です。実際には、関係機関から連絡を受ける形での対応となることも多く見られます。

➤ 「災害時等における市町村と NPO 等のボランティア団体との連携ガイドライン」

平成 28 年熊本地震を受けて、熊本県では市町村向けに、NPO・ボランティア団体との連携のためのガイドラインを作成しました。これは従来の発災後の連携先を社会福祉協議会および災害ボランティアセンターのみを想定していたため、NPO やボランティア団体の支援を活用しきれなかったという課題に対処したものです。

ガイドラインは、発災後の混乱した状況におかれ、業務量が通常時に比べ膨大となることを想定して、「必ず行うべきことを簡潔に記載する」方針で作成されています。特に、発災直後には以下の 3 つの事項を行うことが提案されています。

- 直ちに連携先と連絡をとり、準備に着手
発災後は、時間帯を問わず、直ちに相互に連絡を取る。
- 役割分担・連携内容の再確認
速やかに、災害時の連携会議を開催し、災害規模に応じて、平時に協議しておいた内容をもとに、初動の役割分担と協力体制を確定させる。
- 情報発信・対応窓口の明確化
市町村・社協・NPO 等のボランティア団体における調整のうえ、NPO 等のボランティア団体への問い合わせ窓口を HP 等で公表し、様々なボランティアの申込み体制を速やかに準備する。

（出典：熊本県 健康福祉政策課「災害時等における市町村と NPO 等のボランティア団体との連携ガイドライン」）

○ 避難所開設（主に市町村が担当）

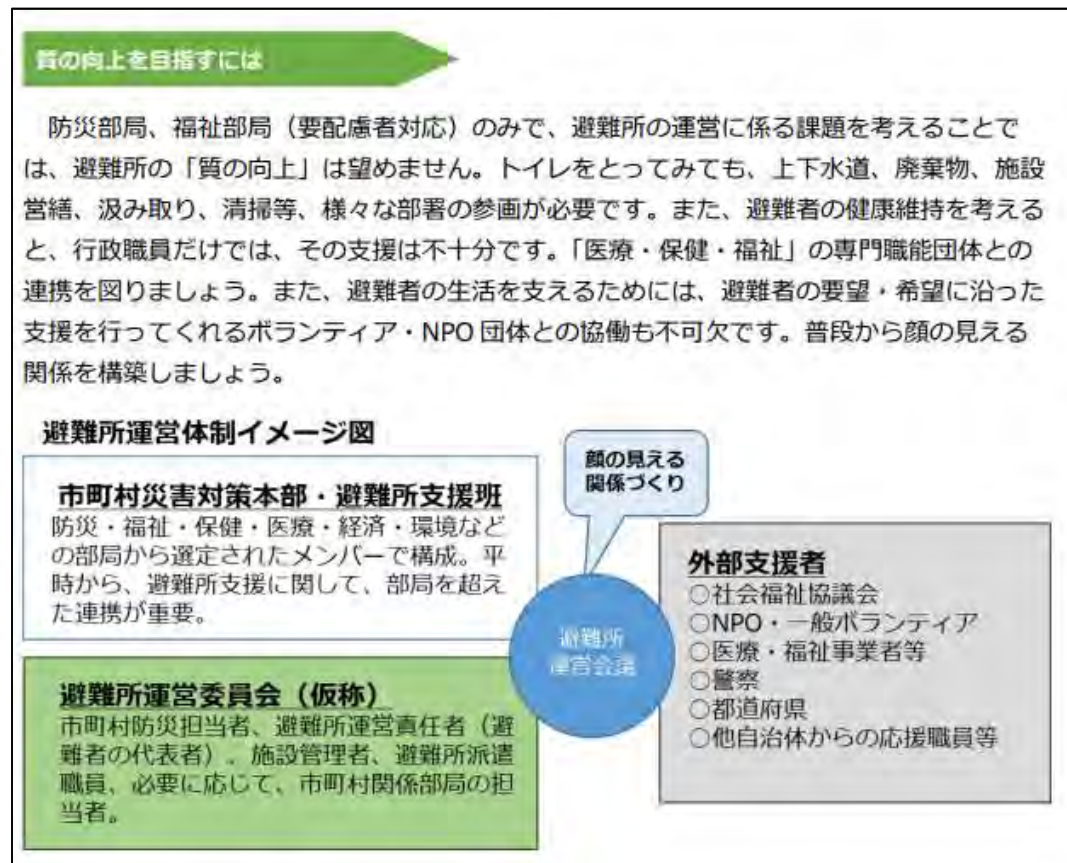
被災者の避難先を確保するため、各自治体の運営マニュアル等に沿って、避難所を開設します。水害等の事前に発生が予想される災害の場合は発災前から、地震等の事前に発災が予測できない災害の場合は発災直後から行うことになります。初動期においては、主に行政が中心となって立ち上げを行いますが、その後の運営には社会福祉協議会や NPO・ボランティアの協力が欠かせません。避難所立ち上げ初期から、上記の関係機関と連携するケースもあります。

📖 避難所の運営については以下の資料に詳しく記載されています。

➤ 内閣府「避難所運営ガイドライン」

➤ 避難所運営ガイドライン

「避難者の健康が維持されること」を目標に、避難所の「質の向上」を目指して作成されたガイドライン。平時・発災後の避難所業務に関して、必要な取り組み・チェックリストが整備されています。



（出典：内閣府「避難所運営ガイドライン」）

○ 災害ボランティアセンター開設準備（社会福祉協議会との連携）

被災地の支援活動を行う一般ボランティア（個人・団体）の受け入れ・相談窓口としての役割を果たすのが災害ボランティアセンターです。災害ボランティアセンターは主に被災地の市町村社会福祉協議会が運営を行うため、被災直後からその開設準備がなされます。

➤ 災害対策本部、災害ボランティアセンターが連携して支援をおこなったケース （平成 16 年福井豪雨等）

行政（災害対策本部等）と災害ボランティアセンターが被災した竹・集落に現地本部を設置して、現地において行政、ボランティア、自治会役員など現地の状況を把握している方々と調整し、支援活動がスムーズに行われました。

（出典：内閣府「防災ボランティア活動の多様な支援活動を受け入れる 地域の『受援力』を高めるために」）

2.2.3 応急期

応急期は災害ボランティアセンターが開設され、一般ボランティアの募集が始まる時期です。被災者支援活動は本格化し、多くの NPO・ボランティア等が被災地入りします。

被災者は「避難所へ避難」「在宅避難（自宅避難）」「域外避難」などを継続します。応急期後半になると、被災者の一部は仮設住宅やみなし仮設住宅への移動を始め、被災者の置かれている状況は多様化します。

○ 災害ボランティアセンターの継続的な支援と情報共有・発信（災害 VC との連携・協働）

行政（災害対策本部等）と災害ボランティアセンターで情報共有することで、ボランティア活動の現場などでの支援活動が円滑に進みます。

これまでに、行政が災害ボランティアセンター職員を派遣して、運営の支援や必要な情報の提供などを行ったことで、支援活動が円滑に進んだ例があります。

（出典：内閣府「防災ボランティア活動の多様な支援活動を受け入れる 地域の『受援力』を高めるために」）

行政からの情報発信は被災地に入る NPO・ボランティア等にとって大きな意味を持ちます。道路状況や地域の被害状況など、行政が把握している情報の中に、ボランティア活動を行うにあたって必要な情報があります。避難に関する情報などを的確に伝えることで、危険な環境下でボランティア活動を回避することが出来ます。

（出典：内閣府「防災ボランティア活動の多様な支援活動を受け入れる 地域の『受援力』を高めるために」）

➤ 平成 28 年熊本地震の事例

被害の大きかった熊本地震発災後、熊本県や現地の各災害 VC は、「二次災害等により一般ボランティアに危険性が及ぶこと」や「現地の地理に明るくないボランティアによる混乱が起こる可能性」などを考慮し、県内在住者に限定してボランティアの募集を開始しました。

○ 避難所運営への支援（NPO・ボランティア等との連携・協働）

行政が中心となって立ち上げを行った避難所の運営には、社会福祉協議会や NPO・ボランティア等の協力が行われます。避難所の開設から時間が経過するにつれ、避難所運営にもさまざまな課題が立ち現れてきます。避難所運営に関する経験を有する NPO・ボランティア等による支援は、被災者の避難所での生活改善に大きな役割を果たしています。

➤ **避難所の環境改善に向けた取り組み**

平成 28 年熊本地震時には、熊本県関係部局、熊本市、NPO が協働で、避難所の環境改善を目的とした「避難所アセスメント」を行いました。NPO 等が調査した避難所の様子は政府現地対策本部および熊本県に報告され、結果を受けて、NPO・ボランティア等が避難所の生活環境の向上を図りました。



高齢者・子連れ家庭に配慮するため、NPO が避難所の居住スペースの調整を行ったケースもあります。



(出典：内閣府「特集 平成 28 年熊本地震における NPO 等の活動について」)

NPO くまもと理事 樋口務「地元 NPO と応援 NPO とのマッチングについて」)

○ **情報共有（社会福祉協議会、NPO・ボランティア等との連携）**

災害対応に関わる関係機関を集め、被災者支援に関する情報を共有する情報共有会議が開かれる機会が増えています。平成 28 年熊本地震では熊本県内外から集まった NPO と社会福祉協議会、行政の担当者が一堂に介し、被災地の状況や各自の支援活動、支援ニーズなどの情報を共有する会議（火の国会議）が開かれました。平成 29 年九州北部豪雨災害においても、朝倉市において同様の会議が設けられ、定期的な会議を通じての情報共有が図られています。

➤ 平成 28 年熊本地震災害後に開催された火の国会議

「NPO くまもと」と「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）」では、熊本県内で活動する NPO 等支援団体が集まる場（＝火の国会議）。ここでは、団体同士の活動情報の共有、被災地域の状況に関する情報の提供、国・県・市町村から出される情報の提供、シーズやニーズのマッチングなどを行なっています。

熊本地震における支援調整（コーディネーション）イメージ



2. 2. 4 復旧・復興期

復旧・復興期は避難所の閉鎖が始まる時期です。行政からの被災者支援は順次減少し、外部から支援に入った NPO も撤退していきます。このような中、地元の組織である社会福祉協議会や NPO 等により、「被災者支援」と「復興まちづくり」を組み合わせた長期的な活動が行われます。また、行政が被災した経験を記録・検証することで、平時における防災の取り組みを見直す動きもあります。下記の事例はその一例です。

【被災者支援】

○ 地域支え合いセンターの設置

災害による被害の規模が大きく、被災者の仮設住宅での生活が長期化することが予想される場合、近年では復旧・復興期に「地域支え合いセンター」が設置されるケースがあります。社会福祉協議会や NPO により運営される「地域支え合いセンター」は、仮設住宅や自宅で被災生活を送る住民の孤立を防ぎ、既存の専門機関と連携して医療・福祉サービスを提供することも想定されています。

➤ 「地域支え合いセンター」により解決できるニーズと提供プログラムの一例

ニーズ	支え合いプログラム例
食事が作れない	配食
高齢者・子どもの孤食	会食・地域食堂
閉じこもり・寝たきり	食事会・アクティビティの提供
孤立	住民どうしの見守り・訪問
若者が何か活動したい・つながりたい	住民企画イベント・地域居酒屋
居場所がほしい	常設サロン・居てもいい場所をつくる
仕事したい	共同労働・ワーカーズコレクティブ
勉強したい・家での不満聞いてほしい	寺子屋

(出典：「まちづくりを志向した「地域支え合いセンター」構想」東北関東大震災・共同支援ネットワーク地域支え合いセンター構想プロジェクト会議)

地域支え合いセンターの設置は、地元の主体による長期的な福祉サービスの提供や地域コミュニティの再生を目指した取り組みです。運営主体によっては長期的な運営が難しい、地域事情の把握が不足しているなどの課題も見られます。まだ過渡期の取り組みとして、各地で今後より良い仕組みが作り上げられていくことが望まれます。

➤ 釜石市生活ご安心センター（社会福祉協議会による運営）

震災後、釜石市社会福祉協議会の「災害支援ボランティアセンター」として始まった組織を、2011年12月に改名。全国各地から訪れるボランティアと被災市民を結んでいます。生活ご安心センターでは見守り支援や孤立防止を目的に住民懇親会やまちづくり交流会などを開催しています。行政と個人情報の共有も含めて被災者の見守りに関する協定を結び、住民がつながりと安心を取り戻し、自立へ向けて歩み出すサポートを行っています。



(出典：岩手県社会福祉協議会 HP)

➤ **益城町地域支え合いセンター（社会福祉協議会・NPO 等による運営）**

熊本地震の被災者の日常生活を支えるために、仮設住宅・みなし仮設住宅の居住者や障がい者を対象として、社会福祉協議会とNPOが協働で巡回訪問による見守り・相談・生活支援・地域交流の促進・介護予防などの総合的な支援を行っています。



益城町地域支え合いセンター

[Home](#)[益城町地域支え合いセンター](#)[益城町地域福祉活動復興支援金](#)[アクセス](#)

益城町地域支え合いセンター



地域での聞き取り戸別訪問活動イベントの調整

益城町社会福祉協議会では、熊本地震で被災された方々の安心した日常生活を支えるために、NPOと協働で巡回訪問による見守り・相談・生活支援・地域交流の促進・介護予防などの総合的な支援体制に取り組んでいます。

益城町で被災したみなさんの暮らしの困りごとなどのご相談を受け付けています。
お気軽にお電話ください。

【代表電話】 土・日・祝のぞく8:30～17:30

096-289-6090・6092

（出典：益城町地域支え合いセンターHP）

【復興まちづくり】

○ 復興まちづくり会議の開催

➤ 地元 NPO による復興まちづくり会議の定期開催

JCN といわて連携復興センターにより、復興に関わる支援者・団体による会議を定期的に開催し、支援活動における課題が共有されています。

“JCN といわて連携復興センターでは、9月7日（木）、岩手県陸前高田市にて「第14回 現地会議 in 岩手」を開催いたします。被災地・被災者を支援している民間団体等の連携を促し、支援活動が続けるうえで抱える問題や課題を共に考える場「現地会議」を、被災3県にて定期的で開催しています。

第14回にあたる本会は「いま、このまちで、子どもたちに何を伝えるべきか」をテーマに、未来へのメッセージを各地のキープレーヤーから聞き、復興を具体化するきっかけとします。一人の人間として、このまちとこのまちの子どもたちを想う気概を共有したい。”



(出典：かまいしまるごと情報 WEB Cadatte (かだって))

【行政による被災経験の記録】

○ 被災経験の記録と検証

災害時の経験を記録し、その検証結果を元に平時の防災の取り組みを見直されています。

➤ 東日本大震災 宮城の記録（宮城県）

「東日本大震災-宮城県の6か月間の災害対応とその検証-」

第4章「災害ボランティア活動支援対策」に災害ボランティア関連の記載がまとめられている。災害ボランティアセンターの運営支援、災害ボランティア活動への支援・活動実績が記載されています。

<https://www.pref.miyagi.jp/site/kt-kiroku/kt-kensyou.html>

➤ 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）

「平成27年常総市鬼怒川水害対応に関する検証報告書—わがこととして災害に備えるために—」

「2. 関係機関との連携対応」の中にボランティア対応に関する記載がなされ、下記2点が提言されています。

- ボランティアが来ることを想定した防災訓練等を行う。地域住民の中にもコーディネーターを養成しておく。
- 平時における地域社会を守り、地域の繋がりを回復することにも資する自警団の仕組みを各地域に導入する。

http://www.city.joso.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/6/kensyou_houkokusyo.pdf

3. 連携のための先駆的な取り組み

災害対応に関わる行政・NPO・社会福祉協議会は、災害時の連携がより円滑に行われることを目指して、さまざまな取り組みを進めています。ここではその取り組みの一部を紹介します。

3.1 行政による先駆的な取り組み

○ 静岡図上訓練

静岡県内外の防災ボランティア活動に関わる人たちを対象とした訓練が継続して行われています。訓練では被災者支援に関わる課題について検討が行われ、都道府県域・市区町村域を超えたネットワークによる支援体制を作ることが目的とされています。

参加者には静岡県以外の関係者も数多く参加し、広域災害を想定した訓練として全国的な注目を集めています。

※この訓練は災害対応を検討する「シミュレーション型図上訓練」ではありません。

➤ **平成 29 年 3 月に実施された図上訓練の様子**

静岡県では東海地震が起きた際に大きな被害が予想され、災害時に対応する体制の整備が進められています。しかし、東海地震時には静岡県全域が被害を受けることが予想され、静岡県外からの支援が必要となることから、県内外の災害ボランティアと関係者が情報交換を行い、関係づくりを進める取り組みとして「静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練」が行われています。

第12回

静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練

参加者
募集

**災害時の助けあいと平時のつながりを考える
ワークショップ**

平成29年3月4日（土）～5日（日）



（出典：特定非営利活動法人 静岡県ボランティア協会 HP）

3. 2 NPO による先駆的な取り組み

○ **地域との関係構築（地域の中間支援組織の設立）**

平成 28 年熊本地震を受けて、都道府県域で災害に関わる主体の連携を図る地域の中間支援組織、くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）が設立されました。

県域の行政・NPO・社会福祉協議会・NPO・ボランティアとの関係構築、全国域の組織であ

る全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）等とのネットワークを通じて、災害時の連携・協働体制の深化が期待されています。

➤ くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）

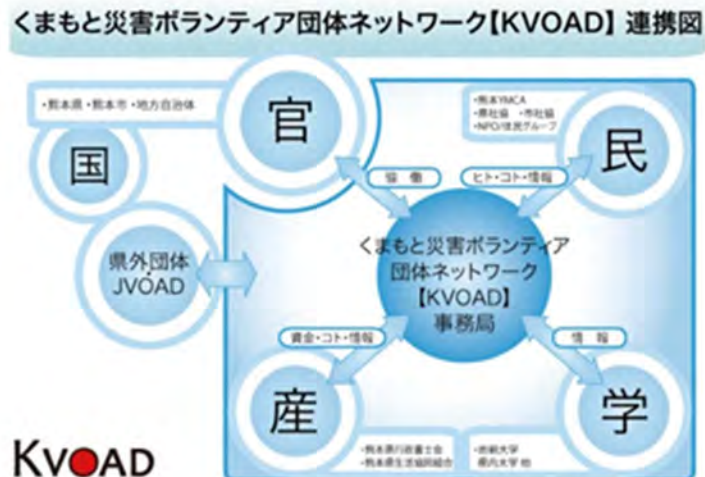
平成 28 年熊本地震を受けて、災害支援と持続可能な復旧・復興のコーディネートを担い、関係組織の連携強化および人材育成を図る組織。災害時と平時に、それぞれ以下の活動を行っています。

■災害時に行う活動（現在の熊本での活動も含む）

1. 被災者、住民、地域ニーズの全体像の把握
2. 支援活動のコーディネーション
3. 復旧・復興に向けた支援策の提言

■平時に行う活動

1. ネットワークの形成による連携強化と情報の共有・発信
2. スtockyardの情報共有
3. 被災者支援および調整を行う人材育成



3.3 社会福祉協議会による先駆的な取り組み

○ 災害ボランティアセンター運営者研修

災害時にボランティア対応の中核として機能する災害ボランティアセンターに関わる都道府県域・市区町村域の社会福祉協議会職員、NPO 職員、関係団体職員を対象とした「災害ボランティアセンター運営者研修」が 1 年に複数回開催されています。

➤ 災害ボランティアセンター運営者研修開催要綱 趣旨より

“災害が多発する近年においては、全国から多くの災害ボランティアが被災地へ駆けつけ、支援活動を行っており、災害ボランティア活動が重要な支援の中核を担うようになってきています。災害ボランティア活動の拠点となる「災害ボランティアセンター」は、被災地の市区町村社協が中核を担い、被害状況や地域事情を踏まえ、平常時からの地域とのつながりや行政、NPO などとの幅広いネットワークを活かして協働で設置・運営されています。ここに外部からの多様な NPO やボランティア等が協働することで、被災者に対する柔軟な支援活動が可能となります。とりわけ、災害ボランティアセンターの運営においては、様々な関係組織と連携・協働しながら、活動の先に被災者の生活や被災地の復興を思い描き、見すえていくことが重要となります。”

(出典：平成 29 年度第 3 回災害ボランティアセンター運営者研修（岡山県開催）開催要綱)

3.4 行政と NPO・ボランティアの連携・協働の拡大

災害対応における主体の連携図

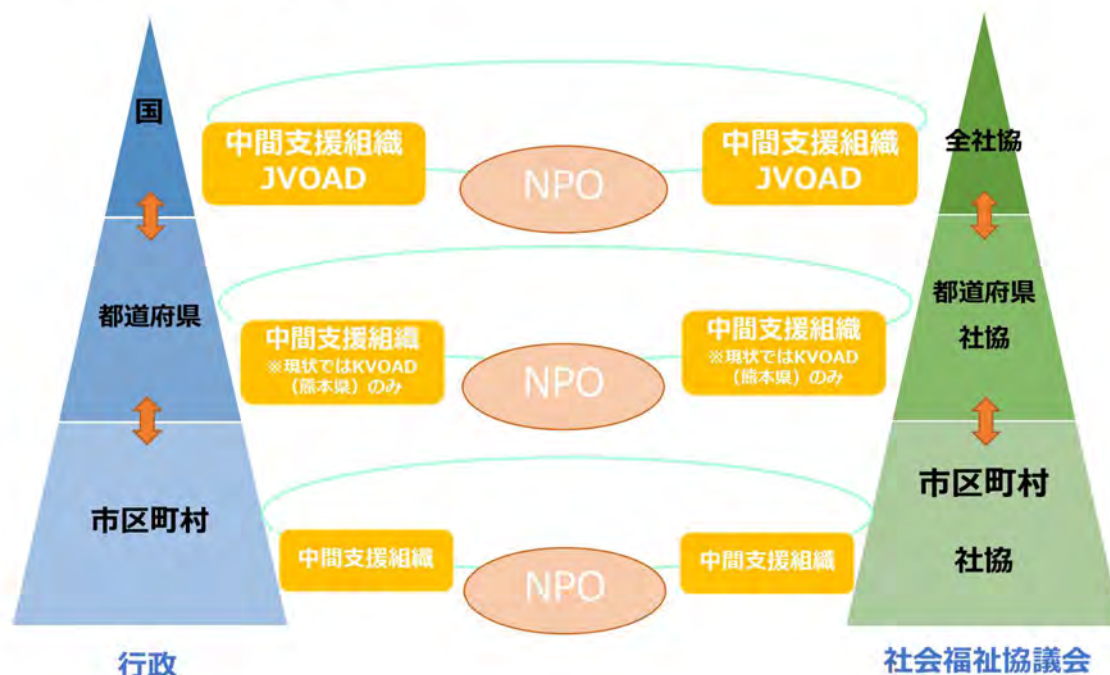


図 3-1 災害対応における主体の連携図

本テキストでは災害時の被災者支援活動における行政、社会福祉協議会（災害 VC）、NPO・ボランティア等の「三者連携」に焦点を当てました。経験や専門性をもった NPO・ボランティア等の活躍は近年ますます拡大し、大規模な災害が発生した際には被災者支援に欠かせない存在となっています。従来の行政と社会福祉協議会（災害 VC）を中心としたボランティア・コーディネーションだけでなく、中間支援組織を介した行政・社会福祉協議会（災害 VC）と NPO・ボランティア等との連携・協働の取り組みは、今後ますます発展していくことが期待されています。

しかし、現状ではまだその取り組みは始まったばかりです。行政や災害 VC の主な担い手である

社会福祉協議会は、全国域・都道府県域・市区町村域にそれぞれ組織を配置し、縦のネットワークを形成しています。そのネットワークの中で、知識や人材を蓄積し、災害発生時の指揮命令・各組織の分掌や応援体制などが整備されています。一方で、行政や社会福祉協議会（災害 VC）と NPO・ボランティア等との調整を行う中間支援組織は、近年活動を始めたばかりであり、組織・人員が少ないのが現状です。同時多発的な大規模災害が起こった場合には、被災者支援活動における三者連携は機能しない可能性があります。

今後の取り組むことが望まれる課題として、以下の 2 つが挙げられます。

○ 中間支援組織の強化支援

現在、発災時に行政と連携・協働する NPO・ボランティア等の調整を行う中間支援組織は全国的に見てもほとんど存在しません。平成 28 年度に熊本県で設立されたくまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）は、地元主体の中間支援組織として、行政と平時から連携・協働の取り組みを進めることを可能としました。

各都道府県の地域防災計画における連絡協議会や各地の NPO センターなど、災害時の中間支援組織として機能する仕組みや組織は存在します。しかし、計画に記載があるだけで発災時には機能しない仕組み・組織もあります。具体的な連絡体制や担当者が決まっていなければ、発災時に連携・協働した動きを実現することはできません。平時から具体的な災害を想定し、訓練や研修を通じて中間支援組織を“機能する組織”とする取り組みを共同で行う中で、実効性のある NPO・ボランティア等との連携・協働が実現することが期待されます。

○ 災害対応関係機関の人材育成・ネットワーキング

静岡県図上訓練や災害ボランティアセンター運営者研修は、災害対応に関わる人材の開拓と育成に寄与しています。近年、頻発する大規模・広域災害に危機意識が芽生え、防災への関心を高めた国民が増える中、減災の取り組みや、復旧・復興に向けボランティア活動を志す市民も増加傾向にあります。彼らに対する訓練・研修を行政・社会福祉協議会（災害 VC）・NPO 等の協働で企画・開催することで、将来に向けた災害対応に関わる人材の裾野拡大とともに、三者連携によるネットワーク強化が図られています。

3.5 おわりに

平時・発災時の被災者支援活動において続けられている取り組みは、地域を越えた行政の総体としての自治体の組織力、そして NPO・ボランティア等がもつ多様なニーズへの対応力が、中間支援組織のネットワーク力を介して有機的に繋がりはじめた段階といえます。都道府県域・市町村域において、行政、社会福祉協議会（災害 VC）、NPO・ボランティア等の三者の連携・協働は、今後の被災者支援活動のさらなる深化と広がりを生み出すために不可欠です。そして近年の災害においては、その三者以外にも企業や生協・農協などの多様な主体がそれぞれの得意な分野で、被災者および被災地への支援に大きく貢献するケースも増えています。被災地を社会全体で支えるボランティアの仕組みは、災害が多発する日本で醸成された新しい社会システムの形です。行政

職員の皆様には、多様な主体の「連携・協働」の重要性を理解し、今後の取組を推進していく役割を担っていくことが望まれます。

4. 資料編

4.1 防災ボランティアに関する法的枠組み

4.1.1 「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

4.1.2 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

○災害予防段階における施策の概要は以下の通りである。

・国民の防災活動を促進するため、防災教育等による住民への防災思想・防災知識の普及、防災訓練の実施等を行う。併せて、自主防災組織等の育成強化、防災ボランティア活動の環境整備、事業継続体制の構築等企業防災の促進、災害教訓の伝承により、国民の防災活動の環境を整備する。

（2）迅速かつ円滑な災害応急対策

○災害応急段階における施策の概要は以下の通りである。なお、災害応急段階においては、関係機関は、市街応急対策に従事する者の安全の確保を図るよう十分配慮するものとする。

・ボランティア、義援物資・義援金、海外等からの支援を適切に受け入れる。

第3章防災をめぐる社会構造の変化と対応

～（略）～一方、人口減少が進む中山間地域や漁村等では、集落の衰退、行政職員の不足、地域経済力の低下等がみられ、これらへの対応として、災害時の情報伝達手段の確保、防災ボランティア活動への支援、地場産業の活性化等の対策が必要である。

・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

○市区町村（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、ボランティア団体等と協力して、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。

○国〔内閣府、消防庁、文部科学省、厚生労働省等〕及び市区町村（都道府県）は、ボランティアの自主性を尊重しつつ、日本赤十字社、社会福祉協議会等やボランティア団体との連携を図り、災害時において防災ボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする。その際、平常時の登録、研修制度、災害時における防災ボランティア活動の受入れや調整を行う体制、防災ボランティア活動の拠点の確保、活動上の安全確保、被災者ニーズの情報提供方策等について整備を推進するものとする。

第 6 節迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え

10 防災関係機関等の防災訓練の実施

（2）地方における防災訓練の実施

○地方公共団体、公共機関等は、自衛隊、海上保安庁等国の機関と協力し、また、学校、自主防災組織、非常通信協議会、民間企業、ボランティア団体、要配慮者を含めた地域住民等の地域に関係する多様な主体と連携した訓練を実施するものとする。

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

（4）非常災害対策本部の設置と活動体制

○非常対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するために必要があると認めるときは、関係行政機関の長、関係地方行政機関の長、地方公共団体の長、その他の執行機関、指定公共機関、指定地方公共機関並びにボランティア団体及び各種団体の代表者等のその他の関係者に対し、資料又は情報の提供、意見の表明その他の必要な協力を求めるものとする。

（5）緊急災害対策本部の設置と活動体制

○非常対策本部長は、当該非常災害対策本部の所管区域における災害応急対策を的確かつ迅速に実施するために必要があると認めるときは、関係行政機関の長、関係地方行政機関の長、地方公共団体の長、その他の執行機関、指定公共機関、指定地方公共機関並びにボランティア団体及び各種団体の代表者等のその他の関係者に対し、資料又は情報の提供、意見の表明その他の必要な協力を求めるものとする。

第 8 節保健衛生、防疫、遺体対策に関する活動

1 保健衛生

○国〔厚生労働省〕及び地方公共団体は、被災地、特に避難所においては、生活環境の激変に伴い被災者が心身双方の健康に不調を来す可能性が高いため、常に良好な衛生状態を保つように努める～（略）～

○特に、要配慮者の心身双方の健康状態には特段の配慮を行い、必要に応じ福祉施設等での受入れ、介護職員等の派遣、車椅子等の手配等を福祉事業者、ボランティア団体等の協

力を得つつ、計画的に実施するものとする。

第 11 節 自発的支援の受入れ

1 ボランティアの受入れ

○国〔内閣府〕、地方公共団体及び関係団体は、相互に協力し、ボランティアに対する被災地のニーズの把握に努めるとともにボランティアの受付、調整等その受入体制を確保するように努めるものとする。ボランティアの受入れに際して、老人介護や外国人との会話力等のボランティアの技能等が効果的に活かされるよう配慮するとともに、必要に応じてボランティアの活動拠点を提供するなど、ボランティアの活動の円滑な実施が図られるように支援するものとする。

○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。

・ 第 5 編 風水害対策編

第 1 章 災害予防

第 4 節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興の備え

1 災害発生直前対策関係

(2) 住民の避難誘導體制

○市区町村は、避難行動要支援者を速やかに避難誘導し、安否確認を行うため、地域住民、自主防災組織、民生委員・児童委員、介護保険事業者、障害福祉サービス事業者、ボランティア等の多様な主体の協力を得ながら、平常時より、避難行動要支援者に関する情報の把握及び関係者との共有に努めるとともに、情報伝達体制の整備、避難支援計画の策定、避難誘導體制の整備、避難訓練の実施を図るものとする。

・ 第 7 編 雪害対策編

第 1 章 災害予防

第 1 節 雪害に強い国づくり、まちづくり

2 雪害に強いまちづくり

(2) 除雪体制等の整備

○市区町村は、地域住民からなる地域コミュニティによる除雪を促進するとともに、ボランティア等地域外からも雪処理の担い手を確保する等の方策を講じるものとする。

※個別の災害編では、「第 2 編 各災害に共通する対策編」と同様の記載となる。

4.2 防災ボランティアの活動について

➤ 平成 28 年熊本地震における NPO 等の主な活動分野

- 避難所（運営、食事物資、ペット、生活環境、要配慮者、調査など）
- 指定外避難所（物資支援、生活環境改善など）
- 在宅・車中泊（状況調査、物資、炊き出し、健康予防、啓発など）
- 生活再建支援（片付け・清掃、重機支援、ブルーシートなど）
- 仮設（みなし）住宅（見守り、コミュニティ、住環境、家電など）
- 子ども支援
- 地域づくり・まちづくり（農業、地域活性化、住民合意形成など）
- ボランティアセンター支援
- その他（情報支援、制度・施策に関する普及など）

（出典：くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）、全国災害ボランティア団体ネットワーク（JVOAD））

➤ 東日本大震災時の東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）の活動分野

※被災者支援・復興支援のために全国の NPO・NGO 等の民間組織 700 団体（2011 年 12 月 6 日現在）が参加したネットワーク

泥出し・片付け	法律・総合相談	引っ越し支援
清掃・美化活動	理美容	雇用支援
物資支援	文化・芸術	産業支援
食事支援	ペット支援	VC 運営支援
捜索・安否確認	子ども支援	仮設運営支援
傾聴活動	女性・母子（父子）支援	避難所運営支援
心のケア	外国人支援	ボランティア支援
医療・健康	県外避難者支援	中間支援・情報発信
介護・福祉	住宅支援	助成・資金支援
		その他の支援

（出典：内閣府「防災ボランティアに関する広域連携ポイント集」より）

○ 専門ボランティアはそれぞれの専門性に応じて、以下の活動をしています。

分類	確保や依頼する上での留意点
医師ボラン ティア	行政と連携して、病院・医師との調整を行う。被災者のけが、被災者の健康管理だけでなく、ボランティア活動の安全衛生管理のアドバイスも受ける。

看護ボランティア	行政と連携して、病院・医師との調整を行う。被災者の怪我、被災者の健康管理だけでなく、ボランティア活動の安全衛生管理のアドバイスも受ける。
介護ケア	寝たきりなどの介護が必要な高齢者・障害者への対応。行政（福祉部局）とも連携して対応する。
障害者ケア	手話等の障害者対応の専門的なスキルが必要な場合に対応。行政（福祉部局）とも連携して対応する。
民生・児童委員	介護等のケアが必要な人の情報を把握しているため、地域の福祉ニーズを聞き出すことが可能。地元社協と連携して対応する。
育児支援	避難所や仮設住宅での生活等普段と違った環境での生活をサポートするために、専門的に行っているボランティア団体等に相談し進める。
輸送	地元のニーズが高まった場合、運輸業界に相談することが有効。資機材・救援物資の輸送、災害要員の輸送が可能。資材等と支援する専門ボランティア団体もある。
大工・集宅修繕	住居の修繕やライフラインの簡易な修繕等が可能な専門業者に相談する。家屋の修繕等は行政からの支援があるため、行政との連携も必要となる。
外国語の通訳・翻訳	国際交流協会等に相談。地域内のボランティアも被災者であるため、被災地域外からの支援も検討する。
アマチュア無線技士	行政と連携して対応する。行政と協定を締結しているケースもある。
応急危険度判定し	行政建築部局が委嘱し実施するため、行政と相互連携する。

○ 災害発生からの経過に合わせたボランティア活動の特徴と内容

	活動の特徴	想定される活動
災害発生直後	・ 人命救助や避難者の安全確保を最優先する ・ 災害救助法による活動、行政・自主防災組織の活動が中心となる ・ ボランティア活動は安全面に注意、無理をしない ・ 情報不足や混乱が想定される ・ 要援護者の安否確認、安全管理、避難所への誘導 ・ ボランティア活動本部の立ち上げとボランティアの受入開始	・ 被災者の安否確認 ・ 被災者の避難誘導 ・ 物資の調達、運搬、仕分け ・ 避難所の手伝い（炊き出し・洗濯・水運び等） ・ 要援護者等への配食、買い物 ・ 屋内外の片付け
生活支援期	・ 被災者の心身のヒロヤストレスを考慮し、避難所や地域での被災者の生活支援活動 ・ 避難所から仮設住宅や自宅への移動 ・ 地域外からのボランティア受入がピークになる ・ 被災者の心理や生活ニーズに基づいたコーディネートが重要	・ 物資の調達、運搬、仕分け ・ 避難所の手伝い（炊き出し・洗濯・水運び等） ・ 屋内外の片付け、引っ越し手伝い ・ 移送、入浴、買い物、付き添い等のサービス
復興期	・ 仮設住宅や地域での支援活動を展開 ・ 緊急・一時的な活動から地域に根ざした継続的な活動へ ・ 要援護者等の個別ニーズへの対応 ・ ボランティア活動の縮小と域内ボランティアによる活動の継続	・ 日常生活支援 ・ 話し相手、引っ越し手伝い ・ 要援護者の買い物、通院付き添い

4.3 内閣府の取り組み

○ 「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 28 年度の「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」では、大規模災害に備えて防災に資するボランティア活動の促進するために、活動の現状と課題の整理及び環境整備の方策等について検討が行われました。

「都道府県域の中間支援組織・機能の推進」「自治体職員向け研修・連携ワークショップの実施」「優良事例の情報発信・周知」などが平成 29 年度の取り組みとして挙げられ、以下の項目が提案されました。

- ボランティア受入に関する情報発信の強化
- ボランティア受入効率化策の検討
- ボランティアバス等の参加促進の取組推奨
- 安定的・長期的な参加者確保の取組
- 行政側の理解促進とボランティア側の情報発信
- 自治体職員向け研修や、行政と NPO・社協等の連携に向けた訓練、ワークショップの実施
- 都道府県域における中間支援組織、団体間のネットワークの強化・充実
- 社員の活動参加を促す制度の積極的活用
- 企業等の支援活動の周知・推奨
- 企業・ボランティア団体の交流の促進
- 活動助成・寄付の推奨（寄付文化の醸成）
- NPO 等による情報開示・発信強化
- 広く防災に資する優良事例収集や情報発信
- 地域における様々な担い手の参加推奨
- 交流の場づくり

📖 内閣府の取り組みについては以下のページに詳しく記載されています。

- 内閣府：防災情報のページ
<http://www.bousai.go.jp/>