

(案)

防災における NPO・ボランティア等
との連携・協働ガイドブック

～行政・社会福祉協議会・NPO 等の三者連携を目指して～

平成 30 年 月
内閣府防災担当

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、普段と異なる災害時の業務は、近年減少傾向にある行政職員にとって身体的にも精神的にも大きな負担となります。

そうした中、多数の被災者をより適切・効果的に支援するために、被災地内外の行政組織、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協働して被災者支援に当たる流れが近年生まれています。災害が起こる度に新たな課題が生まれ、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形作られてきており、阪神・淡路大震災以降の20年超の間に、その仕組みや考え方は着実に歩を進めてきました。特に平成23年の東日本大震災以降は、多様な入口を通じて様々な支援団体が被災地での支援活動を行うようになり、それらの活動を支え適切な支援活動がなされるよう調整する中間支援組織の役割も重視されるようになるなど、連携の形も大きく進化しています。

本ガイドブックは、こうした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平時・災害時に取り組まれている事例を紹介し、災害時に行政がNPO・ボランティア等と連携する際のあるべき姿を提示することで、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、防災・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。また、行政職員のみならず、企業その他の主体がNPO・ボランティア等との連携を考える上での参考ともなるものです。特に、今後想定される大規模災害に備えるためには、各地域において、自治体を中心にNPO・ボランティア等との連携体制を平時から確立することが不可欠です。

本ガイドブックでは、官民の様々な支援組織が「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。災害対応という同じ目標をもちつつも、被災者支援に当たる組織・団体・個人は必ずしも行政職員・組織と同じ行動原理を有してはいません。行政職員が災害時にそのような組織・団体・個人と初めて出会った際に、彼らを信用して被災者支援活動の手助けをしてもらうことを躊躇するのはやむを得ない側面があります。そこには「信頼」が欠けているからです。

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か。平時のコミュニケーションを通じて「信頼」を醸成することで、災害時に「連携・協働」した細やかな被災者支援が行える可能性が高まります。被災地内はもとより、被災地外の行政組織、社会福祉協議会、NPO・ボランティア等が平時から「連携・協働」することで初めて可能となる支援もあるでしょう。

こうした平時からの取組に基づく被災者支援における行政とボランティア等の連携は、近年の大規模な災害対応の現場で成果を上げつつあります。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応じた支援の形を模索しており、平時からの関係性をベースにした官民の信頼醸成の取組が徐々に実を結びつつあります。災害時における「連携・協働」

とは、こうした「信頼に基づく互いの強みを活かした被災者支援の実現」に他なりません。

地震や水害をはじめとする自然災害の脅威に常にさらされている我が国では、災害はいつ・どこで起きるかわかりません。災害を防ぐことは出来ませんが、その後の対応により被害を出来るだけ軽減することは可能であり、また行政の使命でもあります。そのためには、平時から NPO・ボランティア等と適切に連携・協働する体制を整え、来るべき大災害に備えることが大切です。

※本ガイドブックで紹介する資料や事例は、各地域で行われている実例を紹介するものであり、一律にその取組を推奨するものではありません。各地の取組を参考として、地域の事情に合わせて NPO・ボランティア等との連携・協働に向けた取組が実践されることが望まれます。

本ガイドブックの作成にあたっては、平成 29 年度「防災ボランティア活動の環境整備に関する検討会」(内閣府)においてご議論いただきました。

委員名簿

座長	室崎 益輝	神戸大学 名誉教授 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長
	阿部 陽一郎	社会福祉法人 中央共同募金会 事務局長
	阿部 由紀	石巻市社会福祉協議会 復興支援課 課長補佐
	鹿野 順一	NPO法人 @リアスNPOサポートセンター 代表理事
	河本 秀明	広島市 危機管理室災害予防課 課長
	木村 忠治	熊本県 子ども・障がい福祉局 障がい者支援課 審議員
	栗田 暢之	認定特定非営利活動法人 レスキューストックヤード代表理事
	桜井 政成	立命館大学 政策科学部教授・副学部長
	菅 磨志保	関西大学 社会安全学部 准教授
	高橋 良太	全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動振興センター所長 地域福祉部長
	弘中 秀治	宇部市 健康福祉部地域福祉課 課長補佐
	藤田 和久	静岡県 危機管理部危機情報課 課長 (～第2回検討会)
	植田 達志	〃 危機管理部理事兼危機情報課長 (第3回検討会)
	明城 徹也	全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD) 事務局長
	山ノ川 実夏	MS&ADインシュアランスグループホールディングス株式会社総合 企画部 CSR推進室長

目次

はじめに	1
1. 防災ボランティア活動の変遷と主体間の連携	4
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	4
1.2 災害時の多様な支援主体	6
1.2.1 行政	8
1.2.2 災害ボランティアセンター（社会福祉協議会）	13
1.2.3 民間の多様な支援主体	17
1.2.4 中間支援組織	24
1.3 地域の災害対応力と外部支援	27
2. 連携・協働した災害への対応（災害時・平時）	30
2.1 災害時の取組	30
2.1.1 災害時の連携体制	30
2.1.2 災害～復旧・復興までの3フェーズ	33
2.1.3 初動期	34
2.1.4 応急期	37
2.1.5 復旧・復興期	41
2.2 平時の取組	46
2.2.1 行政内・行政間の連携	47
2.2.2 行政と社会福祉協議会（災害VC）の連携	50
2.2.3 行政とNPOの連携	52
2.2.4 多様な主体（行政・社会福祉協議会・NPO等・多様な主体）の連携	56
2.3 ボランティア活動の環境整備のために	63
今後に向けて	69
資料編	72
(1) 防災ボランティアに関する法的枠組	72
(2) 防災ボランティアの活動について	76
(3) 内閣府の取組	79

1. 防災ボランティア活動の変遷と主体間の連携

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

大規模災害と災害ボランティアに関する近年の動き

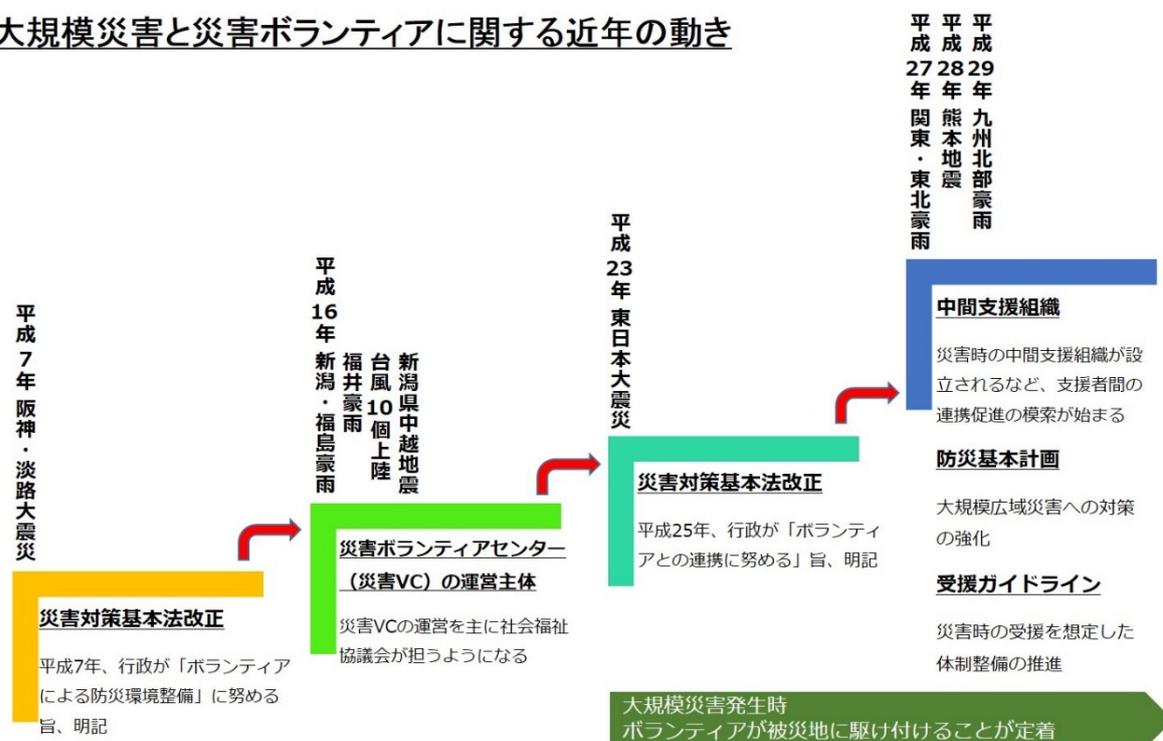


図 1.1 大規模災害と災害ボランティアに関する近年の動き

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。一方で被災地では多数のボランティアの活動を調整する仕組みが十分機能しなかったため、大きな混乱が生じました。こうした状況を受けて改正された災害対策基本法には、行政は「ボランティアによる防災環境の整備」に努めることが明記されました。

阪神・淡路大震災から約10年後の平成16年には、発達した梅雨前線による新潟・福島豪雨、福井豪雨と10個の台風上陸、その後に発生した新潟県中越地震により、1年間で87もの災害ボランティアセンター（以下「災害VC」という。）が開設・運営されました。このような状況を受けて、全市町村に組織を有する社会福祉協議会（社協）が災害VCを主に運営することが定着し、その後各地の地域防災計画にも反映されることになりました。

災害VCは民間の資源・善意を組織化し、被災地へ効率的に配分する仕組みです。一方で、災害VCには災害時に急増する特定の支援ニーズと個々のボランティアをつなぐことが求められ、被災者の避難生活が長期化することで発生する被災者のさまざまなニーズへの対応が難しいことも明らかになってきました。その中で、被災者支援等に当たるNPOの中には、災害VCを通さず被災地へ直接入り、細かなニーズを把握し活動する団体も出てきました。こうしたことから、専門的な知見をもった人材が被災地に入る機会が増加し、専門的な視座に基づいた新たなニーズの発見や多様な主体が被災地で活動することの利点も見えてきました。

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的であったことから、NPO・NGO・企業などの様々な主体が被災地で多数活動しました。多彩な専門性を持った支援者による活動が行われたことにより、被災者の要望・ニーズもより幅広いものとして掘り起こされ、ニーズに応じた対応を行う NPO・ボランティア等の活動も多様化しています。また、東日本大震災でのボランティアの支援力の実績を踏まえて、平成 25 年の災害対策基本法改正では「ボランティアとの連携」が規定されました。

さらに、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・コーディネーションの役割に加え、災害 VC の外でそれぞれの強みを活かした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“中間支援機能”が注目されるようになりました。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) や地元 NPO 等が中心となって「火の国会議」を立ち上げ、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・支援者間の調整が行われました。同様の取組は平成 29 年 7 月九州北部豪雨でも行われています。現在、より良い被災者支援活動を目指して、行政・災害 VC・NPO 等のボランティア団体および多様な主体が連携してより良い被災者支援を行う体制が模索されています。

📖 災害ボランティアを取り巻く環境の変遷については、以下に詳しく記載されています。

- 菅 磨志保「阪神・淡路大震災 10 年以降のボランティア活動—中越地震から能登半島地震へ—」(『季刊 消防の科学』2007.秋号)

災害発生時のボランティア活動の関係図

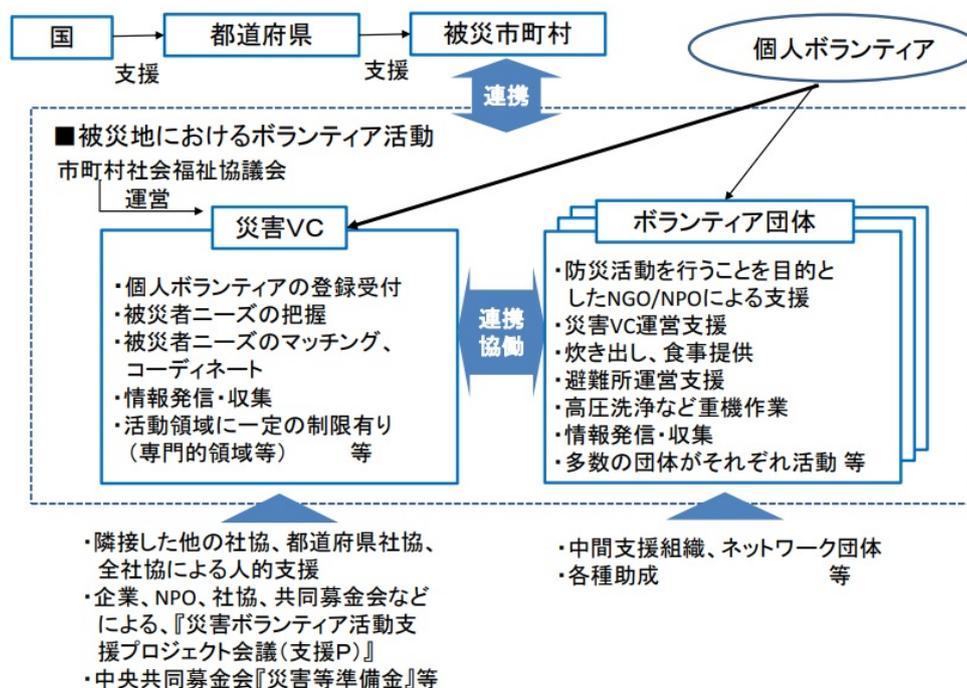


図 1.2 災害発生時のボランティア活動の関係図

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

1.2 災害時の多様な支援主体

災害時には被災地内外の行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア等の多様な主体が、一日も早い被災者の支援、被災地の復興を目指して災害対応にあたります。(図 1.3)

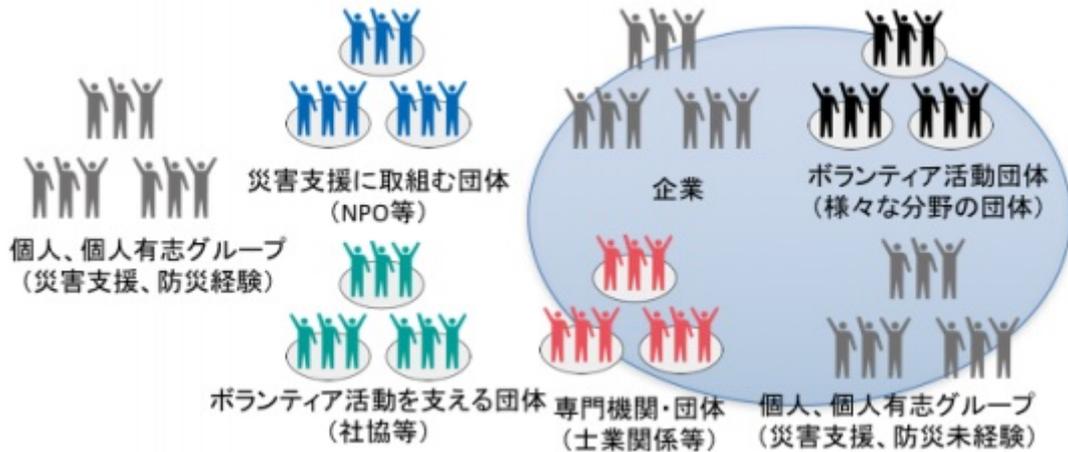


図 1.3 被災者支援に関わる多様な主体

(出典：内閣府「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」)

被災者支援を行う主体は大きく分けて「地元」すなわち被災地内の組織・団体・個人と、「外部」すなわち被災地外からの組織・団体・個人に分けられ、また活動形態に着目すると、行政（行政からの委託等により行政と一体的に活動する民間主体を含む）によるもの、災害 VC での調整を経て実施されるもの、それら以外に独自に活動するものに分けられます(図 1.4)。

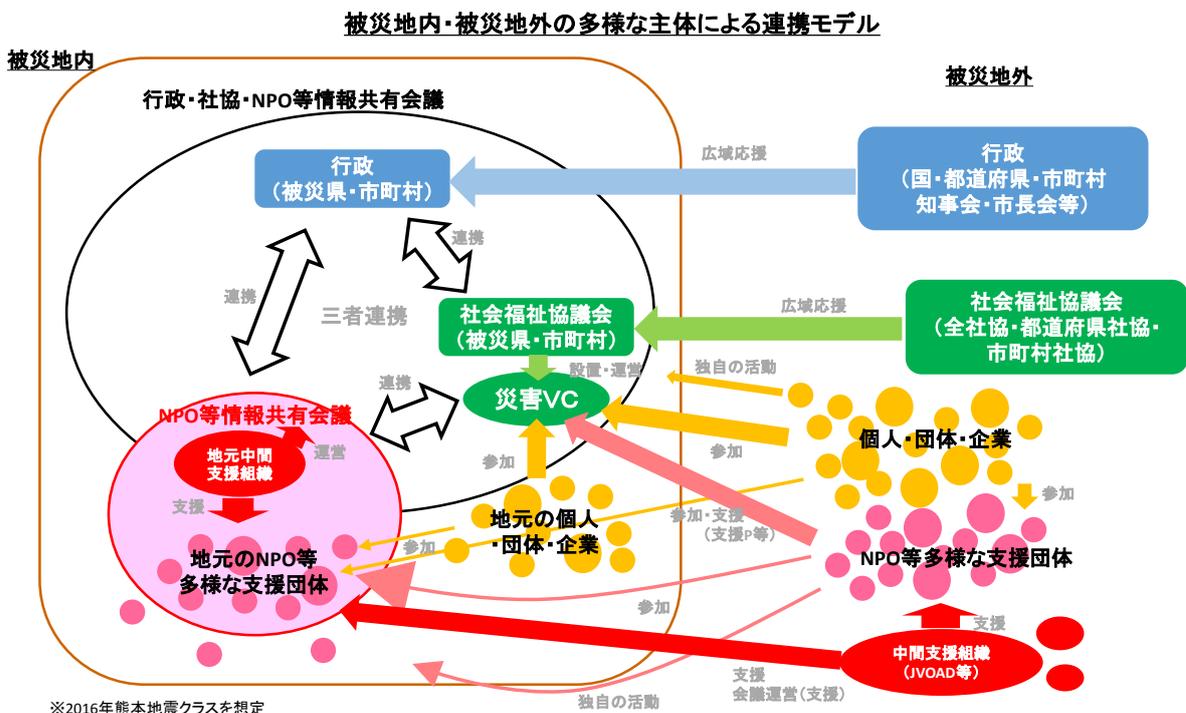


図 1.4 災害時の多様な主体による被災者支援

なお、「行政」「社協・災害 VC」「NPO 等とそれを支える中間支援組織」の連携を「三者連携」と総称しています。(図 1.5)

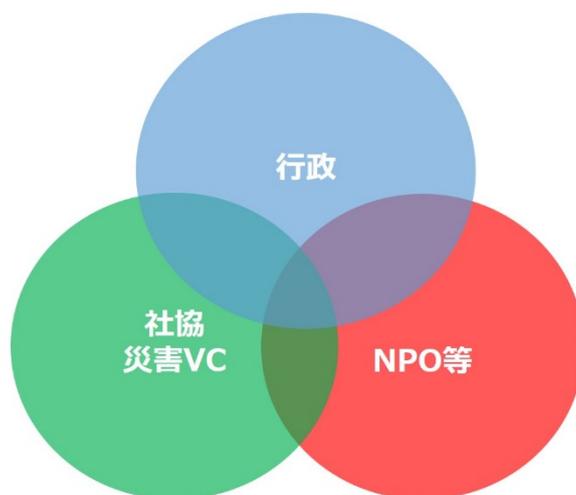


図 1.5 災害時の「三者連携」のイメージ

どの程度の被災者支援が行われるかは災害の規模や被災自治体等地域の対応能力によって異なりますが、一般には地域の対応能力で対応可能な場合、外部支援は限定的なものとなり、地域の対応能力を超える場合にはその被害規模等に応じて外部支援に依存する割合が高まっていきます。また、被災市町村の対応能力を超える場合は都道府県が、都道府県の対応能力も超える場合は国が、というようにより広域的な組織対応に拡大していきます。

このように、被災地内外からの支援規模が拡大していくにつれて、被災地内で混乱を来さないよう、被災者支援を行う各種の主体が互いに連携し、被災者支援が効率的・円滑に実施されるよう調整を図る必要性が高まります。このため、まず被災地内で誰がどのような活動を行っているのかを把握し、それぞれの活動の連携・調整を行うことが過去の多くの被災地において課題とされてきました。

本項では、まず被災地で被災者支援等の活動を行う主体にはどのようなものがあるのかを俯瞰するとともに、行政に求められる役割や、NPO・ボランティア等の活動調整その他重要な役割を担う中間支援組織等について見ていきます。

1.2.1 行政

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」責務があると災害対策基本法に規定されているとおり、被災者支援は行政の責務です。また同法では、国、都道府県、市町村、指定公共機関及び指定地方公共機関には、各々、防災に関する計画を作成し、それを実施するとともに、相互に協力する等の責務があることが規定されています。

➤ **災害対策基本法**

第4条 (都道府県の責務)

都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。

第5条 (市町村の責務)

市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

第5条の2 (地方公共団体相互の協力)

地方公共団体は、第四条第一項及び前条第一項に規定する責務を十分に果たすため必要があるときは、相互に協力するように努めなければならない。

➤ **防災基本計画 第2編 第2章 第11節1**

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。

ただし、行政（自治体）に責務があると言っても、それは必ずしも全て行政が直接行うことを意味するものではありません。被災者支援全体に対する責任は有しつつも、行政職員の業務量は膨大なものとなるため、行政自身が行う仕事は出来るだけ軽減する必要があります。そこで、避難所運営や災害VCの運営など、市民（地域住民、地域団体等）の力を活用し、任せるべき部分は任せるという姿勢も大切です。これにより、本来行政にしか出来ない業務にリソースを配分することも可能となります。

こうした観点から、行政が被災者支援の責務を十分に果たすためには、行政間や公共機関等との連携のみならず、地域住民や地域団体をはじめ民間の多様な団体との連携も不可欠です。特に、被災者支援等において重要な役割を果たすボランティアとの連携も重要であり、災害対策基本法では、「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」とも規定されています。

➤ **災害対策基本法**

第5条の3（国及び地方公共団体とボランティアとの連携）

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。

第40条（都道府県地域防災計画）

3 都道府県防災会議は、都道府県地域防災計画を定めるに当たっては、災害が発生した場合において管轄指定地方行政機関等が円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮するものとする。

第42条（市町村地域防災計画）

4 市町村防災会議は、市町村地域防災計画を定めるに当たっては、災害が発生した場合において当該市町村等が円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮するものとする。

このため被災自治体には、被災者支援にあたる主体として、他自治体からの支援・応援を受け入れて被災者支援を実施するだけでなく、行政のみでは対応できない分野でボランティアとして被災者支援を実施する災害 VC（社会福祉協議会）、NPO・ボランティア等の多様な主体が行う支援活動との連携・調整に努めることが期待されます。

災害時における行政の役割	
行政の役割	ボランティア活動との関連
被災状況等に関する情報収集・情報発信	ボランティア活動従事者に対する情報提供 支援活動の円滑化
災害対策本部の設置・運営	災害対応・被災者支援活動に関する方針決定 ボランティア活動の調整
災害規模に応じた応援要請 (業務量増加に応じた人員の確保)	行政機能の回復 災害応急業務の遂行
被災者の支援	ニーズの全体像把握 ボランティアへの情報提供 各種被災者支援策の実施
支援活動を実施する組織・ 団体等の活動環境整備	資金・資機材・情報等の供与による ボランティア活動の促進

被害が大規模・広域的なものとなるほど、災害時に行政が行うべき業務量が膨大なものとなり、災害対応・被災者支援・さまざまな支援活動の調整を行うことは困難となります。例えば、多数の被災者を受け入れるため多数開設される避難所の管理・運営業務の全てを行政職員が直接行おうとすると、被害状況調査やインフラ・ライフラインの復旧、罹災証明の発行など他の災害対応

活動に支障を生じさせてしまう可能性があります。また、私有地内の瓦礫撤去など、被災者にとっては切実ですが行政としては手を出しにくい分野もあります。被災者と直接向き合う環境下では、行政職員が不満の矢面に立たされることもあり、行政主導のアプローチだけでは必ずしも上手く進まないケースもあります。災害対応に慣れていない行政職員にとっては、普段から付き合いのない組織・団体の活動を把握し、支援活動全体の調整を行うことは容易ではありません。

このような状況下で、行政が実施することが望ましいこと、災害 VC・NPO などの多様な民間支援の主体に任せることが望ましいこと、もしくは複数の主体で連携・協働して対処するのが望ましいことを判断し、NPO・ボランティアをはじめとする民間支援の力を活用することで、総合的な災害対応・被災者支援力を最大化することを目指すのが行政の大きな役割です。その判断を適切に行うためには、平時から地元の社会福祉協議会や NPO・ボランティア等とネットワーク体を形成して関係づくりを行い、災害時にはそのネットワークを利用して被災状況・支援ニーズ・地域の災害対応力を総合的に把握し、積極的に外部からの支援を求めることが必要です。

➤ **災害時に行政職員に求められる役割の一例**

災害時の行政職員には、平常時とは違った様々な役割が求められます。

● **応援要請**

行政は被害の全容が把握できなくても、早期に応援要請を行う必要があります。応援要請が遅れると、県や国その他自治体に応援が必要になっている状況が伝わらず、同時に被災した他の自治体に応援要員が集中することもあります。現有の職員で対しようとする、職員の負担が過大になることがあります。

● **情報発信**

NPO・ボランティア団体、ボランティア活動希望者への被害・被災者状況などの情報発信は極めて重要です。情報発信が不足すると、「報道で情報が出た地域にボランティア・物資などの支援が片寄り」「充足している救援物資が大量に届く」支援のミスマッチが起こります。災害 VC や NPO・ボランティア団体への情報発信が足りないと、それぞれの組織が独自や情報収集を行うことになり、支援活動の開始が遅れることもあります。

● **応援・支援受け入れの統括機能**

応援・支援の申し出に対して、各部署が個別に対応すると、応援・支援の全体像がつかめず、人員や物資配分に無駄が出る場合があります。

● **情報共有**

災害 VC や NPO・ボランティア団体などの支援に関わる主体と情報共有を行う必要があります。行政の有する情報と被災者の近くで活動するボランティアの有する情報を共有することで、被災者ニーズの把握や支援活動の重複を避けることができます。

(参考：兵庫県 災害時受援体制検討委員会「災害時応援受け入れガイドライン」)

📖 災害時の行政に求められる受援体制について記載された文書として、下記が挙げられます。

- 兵庫県 災害時受援体制検討委員会「災害時応援受け入れガイドライン」

➤ **平時に行政職員に求められる役割の一例**

災害時に備えて下記のような取組を行っている自治体があります。

● **ネットワーク体への参加と関係づくり**

災害時に地元および外部から支援に入る社会福祉協議会や NPO・ボランティア団体と連携した被災者支援を実施するためには、平時からの関係づくりが不可欠です。現在、災害時に機能する関係づくりを目指して、地域の行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア団体等が協議を行うネットワーク体（会議体・協議体）を設置する地域があります。関係組織・機関との関係を作り、災害時に連携した対応を行うことが容易になります。

● **協定の締結**

災害時に連携が見込まれる災害 VC や地元の NPO・ボランティア団体とは、協定等を締結し、災害時に連携して対応することを明確化することが望めます。各組織・団体の役割の明確化、費用負担等の拠出に関するルール作り、職員の派遣や資機材の提供など、災害時の具体的な対応について記載することが重要です。

● **訓練の実施**

関係組織・団体と協定を締結しただけでは、実際の災害時に職員が初めて文書を確認し、戸惑うことも少なくありません。災害時を想定した訓練を実施することで協定の検証を行い、課題を抽出することが可能となります。

● **ボランティアの活動環境整備**

災害 VC（社会福祉協議会）、NPO・ボランティア団体、一般ボランティア（個人・団体）などに対して、資金・場所・信用の供与等により活動環境の整備を行うことが出来ます。

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（災害 VC）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被災者支援や復旧・復興に向けた地域支援を行うための組織です。「被災者中心」「地元主体」「協働」を三原則として運営され（※）、支援 P（p.35 参照）等の専門 NPO 等の協力を得て、行政をはじめとした関係諸機関との連絡・調整、被災者からのニーズの把握とボランティアの活動のマッチング、資機材の調達、情報発信等、被災者支援活動に関わる多くの調整を行います。

（※）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」

➤ 社会福祉協議会（社協）

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、全国的な取組から地域の特性に応じた活動まで、さまざまな場面で地域の福祉増進に取り組んでいます。

- 全国社会福祉協議会：社会福祉関係者の連絡・調整や活動支援、福祉サービス利用者の支援、各種制度の改善への取組を行っています。
- 都道府県社会福祉協議会：県域での地域福祉の充実をめざした活動を行っています。
- 市区町村社会福祉協議会：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ます。
- 任意の社会福祉協議会：法律には規定されていませんが、地域の実情に応じて以下の社協も設置されています。（※）

➤ 郡社会福祉協議会、広域社会福祉協議会

「郡」を区域にした「郡社協」、「複数の群」を区域にした広域社協。すべての都道府県に設置されているわけではありません。

➤ 小地域社会福祉協議会

日常生活圏を区域とし、多くは小学校区を基本として、「校区社協」「学区社協」「地区社協」といった名称で呼ばれます。

（※）出典：社会福祉法人 全国社会福祉協議会 「社会福祉協議会の役割と機能」

➤ 社会福祉法

第 6 条（福祉サービスの提供体制の確保等に関する国及び地方公共団体の責務）

国及び地方公共団体は、社会福祉を目的とする事業を経営する者と協力して、社会福祉を目的とする事業の広範かつ計画的な実施が図られるよう、福祉サービスを提供する体制の確保に関する施策、福祉サービスの適切な利用の推進に関する施策その他の必要な各般の措置を講じなければならない。

災害時における災害ボランティアセンター（社会福祉協議会）の役割

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、被災世帯調査

ボランティアの募集、マネジメント

ボランティア活動の支援（受付、オリエンテーション、活動調整、安全・健康管理）

様々な支援活動・支援への資源などの調整（資機材の調達等）

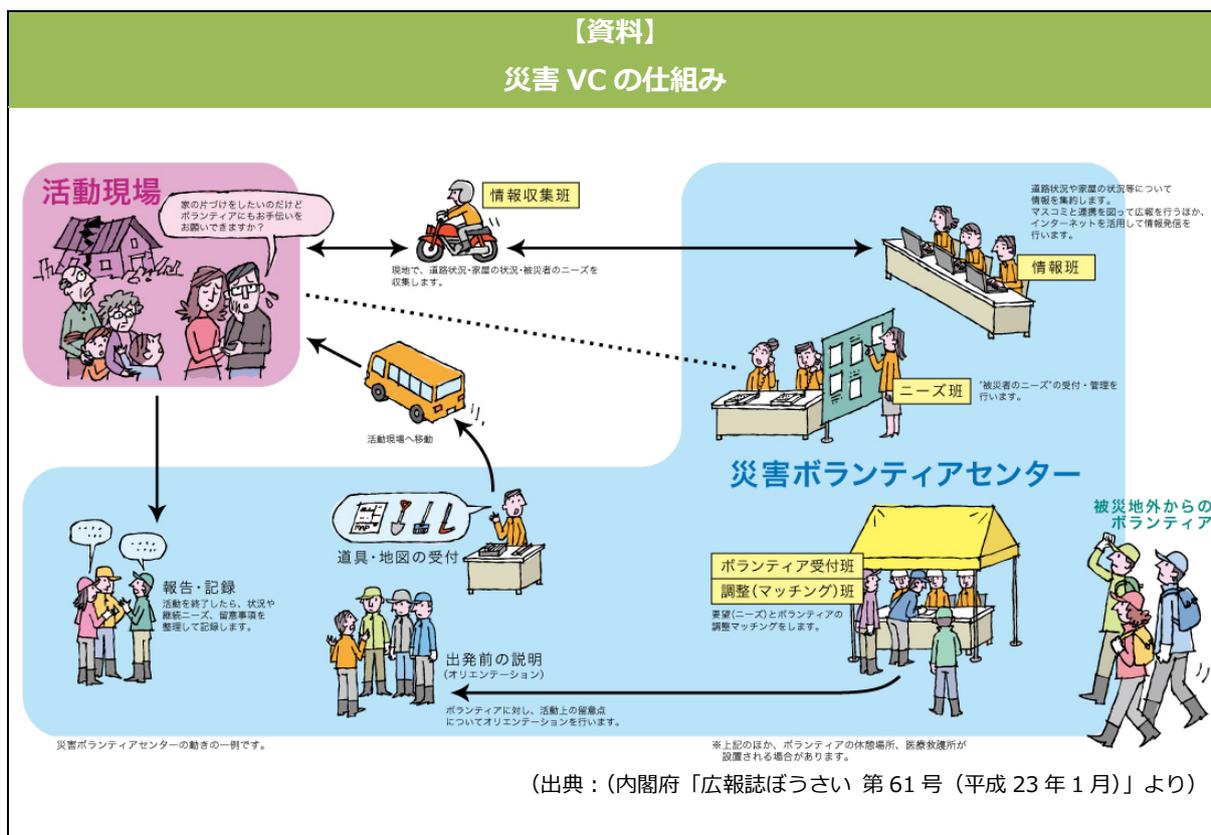
情報発信（被災者への支援活動の告知、マスコミ対応）

ボランティア活動に関わる事務（ボランティア活動保険加入、高速道路無料化等）

（出典：社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動センター資料）

【資料】

災害 VC の仕組み



災害 VC の主な運営者は、平時から地域福祉の担い手であり地域とのネットワークがある社会福祉協議会です（社協以外にも、行政や NPO によって設置・運営されるケースもあります）。社会福祉協議会には、地元の組織としての実績をもとに災害直後から迅速に活動できる強みがあり、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。近年の災害時においても、災害 VC を通じたボランティア活動（下表）は被災者支援における大きな力となりました。

	平成 29 年	平成 28 年		平成 27 年	平成 26 年
災害名	九州北部 豪雨	熊本地震		関東・東北 豪雨	広島土砂 災害
活動場所	朝倉市	熊本市	益城町	岩泉町	常総市
活動者数	45,000 人	38,000 人	36,000 人	17,000 人	40,000 人
				42,000 人	

（出典：社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動センター資料）

災害時に社会福祉協議会によって設置されることが一般化した災害 VC ですが、これは必ずしも社会福祉協議会の責務として位置付けられているものではなく、社会福祉協議会により自発的に運営されている組織体です。市町村の社会福祉協議会は人員・予算とも必ずしも潤沢にあるわけではないため、多数のボランティアの対応を一手に引き受ける災害 VC の運営により社会福祉協議会が本来の福祉サービス提供者としての強みを発揮できなくなっている現状もあり、社会福祉協議会の負担を軽減する災害 VC 運営のあり方も課題となっています。このため、自治体と社会福祉協議会が災害 VC の設置・運営等について事前に協定を締結し、資金面の支援等について明確にしておくことも考えられます。なお、災害 VC 運営の原資となる中央共同募金会による災害等準備金の助成の枠組は、一般に災害救助法が適用された場合等に利用できます。

➤ **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）**
「社会福祉協議会と連携し、ボランティアの活動について支援するべきである」

社会福祉協議会では、普段からボランティアや市民活動の推進や支援を行っています。災害発生時には、社会福祉協議会が「ボランティアによる被災住民の支援を必要」と判断した場合、災害ボランティアセンターを開設して、被災地の支援ニーズの把握・整理を行うとともに、支援活動を希望する個人や団体の受入れ調整やマッチング活動を行います。・・・「ボランティア」との付合いは災害が発生してから、といった地方公共団体も多く、その連携・協働には多くの課題があります。平時より、社会福祉協議会との連携体制を整え、プラットフォームをつくり、協働体制を確立するなど、顔の見える関係を構築しておくことが重要です。

📖 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」

災害 VC を通じた主なボランティア活動（一般ボランティアによるもの）	
屋内・屋外片付け	被災住民宅の片付け、家具の移動、屋外のがれきやゴミの片づけ手伝い
物資の仕分け・配布	避難所や救援物資受け入れセンターなどでの救援物資・生活物資の仕分け・配布
避難所運営支援	炊き出し、洗濯等
話し相手	避難者や福祉施設の「要配慮者」の傾聴・心理ケア
被災住民の安否確認	被災地で安否が確認されていない家庭への訪問と安否確認
情報提供支援	生活関連・福祉・医療・保健等各情報発信 (チラシ・ニュースレター・FM 放送等)
買い物	在宅避難者、避難所生活者のための買い物代行
引越	仮設住宅への引越手伝い
復興期の支援	復興期における地域おこしの手伝い

(出典：社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動センター資料)

➤ **「ボランティア」とは**

ボランティアは被災地内外から、被災者のために何かしたいという気持ちのもと駆けつけます。支援活動の内容は様々ですが、このテキストでは大きく「一般ボランティア（個人・団体）」「専門ボランティア」「NPO・ボランティア団体」に分けて記載しています。いずれも営利を目的としない自発的な活動です。

災害対策基本法に規定されている「ボランティア」は、個人・法人を問わず被災者の援護等のために自発的に防災活動に参加する者全般をいい、実際の被災地支援活動ではそれぞれ下記のような活動を行っています。

・ **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。NPO・ボランティア団体の活動に個人として参加することもあります。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。土業以外にも、重機の操縦や建築物の危険度判定、土砂災害に関する専門知識を有する者も含まれます。個人で活動するケース、土業団体や企業、NPO 等の組織から派遣され災害 VC と連携した活動を行うケースなど、活動の方法は様々です。

・ **NPO・ボランティア団体**：専門性や得意な活動分野を有し、理念と目的をもって社会的課題の解決に継続的に取り組む組織が NPO・ボランティア団体です。これらの団体は必ずしも災害時の被災者支援を目的としたものではありませんが、発災時には防災に関わる NPO だけでなく、「保健・医療」「まちづくり」「子ども・高齢者の福祉」「障害者支援」など、それぞれの専門性を活かした活動が展開されます。災害 VC を通さず独自に活動するケース、災害 VC と連携して相互補完的に活動するケースがあります。

1. 2. 3 民間の多様な支援主体

近年は NPO、協同組合、企業など、災害 VC を通して活動するボランティアとは違った多様な経路で活動を行う主体による支援活動が行われるようになり、支援を行う主体の活動基盤整備を行う各種助成機関による支援団体のサポートも広がっています。また、災害救助法にも規定されている日本赤十字社は、資金の調達から支援活動までを一貫して行える主体として、被災地で活動しています。このような多様な主体による民間の支援活動は、行政による被災者支援や災害 VC によるボランティア活動のみでは対応が難しかったニーズへの対応力を広げ、行政や災害 VC と連携してきめ細かく幅広い被災者支援活動が行われる事例が増えています。東日本大震災では災害 VC を通じたボランティア活動参加者数は 150 万人ですが、それ以外のボランティア活動も含めると 550 万人とされており(※)、支援に関わる多様な主体が活動したことが推測されます。

(※) 赤い羽根「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」(ボラサポ) で、助成を受けて活動した人数(概数)

支援に関わる主体は、被災地外からのみではなく、被災地内にも存在します。災害発生前から被災地内で活動していた NPO・ボランティア団体や災害発生後に被災地で立ち上げられた組織・団体は、被災した地域の状況や支援ニーズを把握して支援活動を行い、地域外からの支援に関する調査を行う際の情報源・支援の受け皿として重要なセクターとなります。

○ NPO 等

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難しいこともあります。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ことが可能といえます。

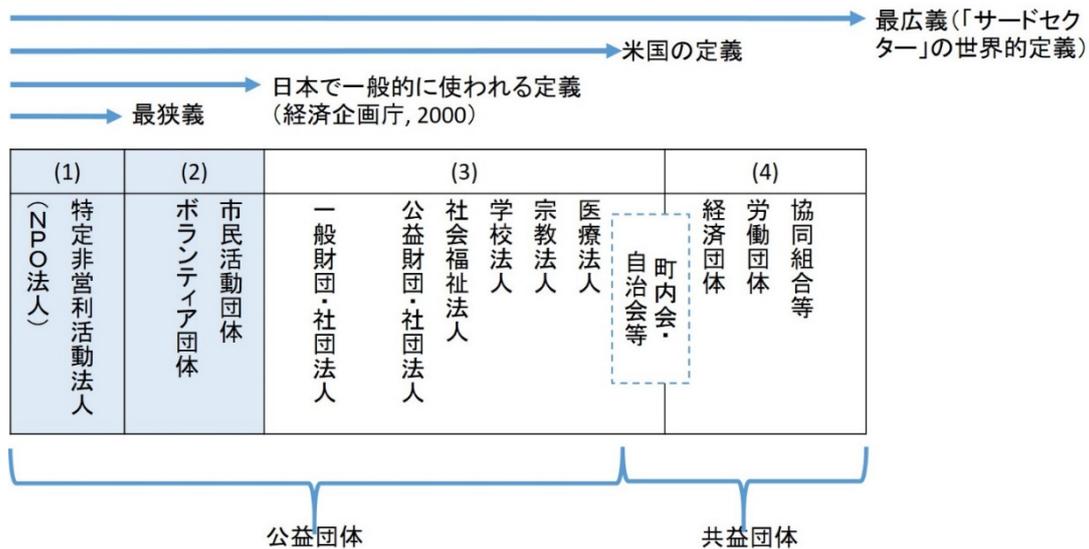
NPO は、こうした特性を活かし、災害時には全国各地から被災地へ駆けつけ、スピード感と、平時に培った福祉・医療教育などの分野での専門的な知見を発揮し、被災者支援に入ります。地元根付いた NPO もあり、迅速な被災地での活動が行えるケースもあります。外部から来る NPO は被災地での活動調整に時間がかかってしまうこともあります。ただし、NPO が災害対応という特別な活動を一定規模・継続的に行うにあたっては、資金協力を含め外部からの支援が必要となります。

なお、NPO の定義は次の図のように幅があります。本ガイドブックでは、2000 年に経済企画庁により「日本で一般的に使われる定義」として示された「特定非営利活動法人(NPO 法人)」と「市民活動団体・ボランティア団体」を含むものとして記載しています。

【資料】

「NPO の定義」

NPO の定義は下図のように整理されています。日本では NPO とは特定非営利活動法人 (NPO 法人) のことを指すことが多いですが、概念としては法人格のない団体 (市民団体) を意味しています。また世界的に非営利組織と言えば、財団、社団と言った公益法人、学校や福祉施設や病院を運営する法人なども指す幅広い概念となっています。



(出典：『国民生活白書：平成 12 年度版』を基に立命館大学教授 桜井政成氏により作成)

➤ **NPO に関するよくある誤解**

Q. NPO は利益を上げてはいけないの？

A. NPO 法人は特定非営利活動法人と呼ばれますので、利益を上げてはいけないと誤解されますが、「非営利」とは決して利益を上げてはいけないということではありません。非営利とは、「非分配制約」、すなわち利益を関係者に分配してはいけないということの意味です。例えば株式会社では利益を株主に配当という形で分配しますが、こうしたことは非営利団体ではできません。そのかわりに、利益を設備投資や翌年以降の活動に充て、より充実した社会貢献活動を行うことができます。

Q. NPO の職員はボランティアで活動しているの？

A. NPO = ボランティアではありません。NPO 法人は活動による収益から職員の給料などを経費として支出することができます。ボランティアによる無償の支援も貴重ですが、専門性の高い団体が継続的に被災者支援を行う上で、こうした NPO 組織も不可欠です。ただし、NPO による被災者支援は一般に「ボラサポ」(p.23、64 参照) などの支援金を原資として行われるため、支援活動に要した経費を被災自治体に対して請求することは通常はありません。

【資料】

「NPO 等による支援活動の事例」

災害時には、NPO 等によって多様な支援活動が行われています。

【避難所】



生活環境改善



日常生活を取り戻す



医療・看護



要配慮者への支援



足湯・困りごと把握



多目的スペースの確保



炊き出し



ペット



運営・ミーティング

【子ども】



プレイルーム運営



ストレス発散

【障がい者】



スポーツ体験

【物資】



必要な場所に届ける



倉庫設置

【仮設住宅】



見守り



集会場備品



生活必需品



家電支援

【引越し】



避難所→仮設→

【地域づくり・コミュニティ形成】



車座トーク



仮設住宅サロン

【重機】



貴重品取り出し

【情報支援】



災害ボランティア情報ステーション

【ボランティア啓発】



(出典：全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD) 資料)

➤ NGO とは

途上国での難民支援など国際協力分野で活動する団体を NPO とは区別して NGO (Non-Governmental Organization (非政府組織)) と呼ぶ場合があります。東日本大震災のような大規模災害では、NGO も他の NPO 同様に国内の被災者支援に入りますが、国内での活動経験が少ないために国内災害支援を専門に活動している NPO 等と接点がないことも多く、適切な情報共有・活動調整の場がないと、それぞれの活動がバラバラに行われ非効率な被災者支援が行われることになりかねません。このガイドブックでは、特に区別する必要がない場合には、「NPO 等」に含めています。

○ 日本赤十字社

日本赤十字社は、災害救助法において救助への協力が定められ、災害対策基本法における指定公共機関となっています。「医療救護」「救援物資の備蓄と配分」「義援金の受付と配分」「発災時の血液製剤の供給」などの日本赤十字者救護規則に定める事項のみならず、「炊き出し」「避難所健康支援活動」「こころのケア」「介護チーム派遣」などの被災者支援に資する様々なニーズへの対応が実施されています。

📖 日本赤十字社の国内災害救護活動については、下記に記載されています。

➤ 日本赤十字社 HP「国内災害救護」(<http://www.jrc.or.jp/activity/saigai/>)

○ 企業・経済団体

近年の災害時には、企業による支援活動も存在感を増しています。東日本大震災時には「被災者への直接支援」「支援活動団体への間接支援」の両面から、様々な支援が行われました。企業独自の強みを活かした支援、物資やサービスの提供、社員のボランティア活動参加の奨励、支援団体への資金・物資援助など、多くの分野で企業の社会貢献活動の一環として取り組みが進められています。こうした企業による支援活動は、単に直接的な被災者支援につながるだけでなく、被災地で活動する NPO 等への資金的な支援や資機材・技術の提供等、様々な形での間接的な支援にもつながっています。

【資料】

企業による被災者・被災地支援活動の事例

東日本大震災時には企業によって、以下のような被災者・被災地支援活動が行われました。



(出典：日本経済団体連合会・社会貢献推進委員会・1% (ワンパーセント) クラブ

「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書 - 経済界による共助の取り組み -」)

平成 28 年熊本地震や平成 29 年 7 月九州北部豪雨時の支援活動においても、企業からの

支援は大きな役割を果たしました。社会貢献だけでなく人材育成の観点から支援活動に取り組む企業もあり、今後の被災者支援活動により多くの企業が参画することが期待されています。

📖 東日本大震災時の企業による支援活動については、下記の資料に記載されています。

➤ 日本経済団体連合会・社会貢献推進委員会・1%（ワンパーセント）クラブ

「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書 –経済界による共助の取り組み–」（2012年3月）

また、経団連は1%（ワンパーセント）クラブにより、会員に対して寄付や社会貢献活動の情報を提供しています。災害時にはNPO等と連携し、義援金・支援金・救援物資拠出の協力を呼びかけ、被災地を支援しています。社会貢献担当者懇談会においては、災害時の支援に関わるNPO等との情報交換も実施されています。

➤ 「1%（ワンパーセント）クラブ」とは

1%クラブとは、「經常利益・可処分所得の1%以上を自主的に社会貢献に活かすこと」を活動の主旨として経団連が1990年に設立したもので、社会に向けて、企業による社会貢献活動の意義を広めつつ、活動についての情報提供を行い、社会的価値の向上を目指すNPO等と企業をつなぐ機会を提供するなど、社会貢献活動を推進しています。とりわけ、国内外における災害発生時には、現地入りしているNPO等とも連携して被災状況や被災地のニーズを把握し、企業に対しての情報提供をはじめとして、様々な形での支援協力の呼びかけを行っています。また、東日本大震災や熊本地震では、企業等から集めた生活用品を詰め合わせた「うるうるパック」をNPO等の力を借りて被災者に配布しました。



(出典：「1%（ワンパーセント）クラブ 企業の強みを活かし豊かな社会を目指す」より抜粋
(<https://www.keidanren.or.jp/1p-club/files/pamphlet.pdf>)

○ 協同組合

協同組合とは、共通する目的のために個人・事業者が集まり、お互いに助け合うための組織です。被災地もしくは近隣地域に組合員を抱える生協・農協・漁協等の協同組合は、災害時に組合員に対して共済金支払いや事業再開支援などを行います。また、組織的なネットワークを活用して、組合員だけでなく地域の被災者全般への支援活動に加わることもあります。

➤ 平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害時のエフコープによる支援活動

CSR 等の観点から災害支援へのニーズは高まっており、企業・団体から、「被災地の支援を行いたいけどどうすればいいのかわからない」という声がよく聞かれます。

福岡県内に 49 万人の組合員を抱えるエフコープ生活協同組合は、事業活動を行っている地域の中で発生した平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害に対して、「スタッフの土砂出しなど災害地での活動参加」「避難所・仮設住宅への生活用品・物品・食事の提供」「在宅被災者への聞き取り調査の支援」など多岐にわたる活動を行っています。これらの支援活動は組合員のみを対象としたものではなく、広く被災者全般の支援を目指した活動です。

きっかけとなったのが後述する「平成 29 年 7 月九州北部豪雨支援者情報共有会議」にエフコープの担当者が出席したことで、その場で災害 VC に必要な大量の飲料水の確保や、避難所への移動式仮設トイレの運搬といったニーズがあることがわかり、ただちに組織力を活かして支援活動に参加することとなりました。情報共有会議を誰でも参加できる仕組みとしたことで、支援の輪が広がっていったのです。

○ 資金を助成する各種機関

民間による支援活動には活動を支える資金等の活動基盤の整備が欠かせません。NPO・ボランティア団体等に対する助成機関の資金的サポートは、間接的な支援で被災者支援活動を後押しするものといえます。

赤い羽根共同募金による「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」(ボラサポ) や日本財団による「災害復興支援特別基金」などが一例として挙げられます。

○ その他の団体

これら以外にも、学校法人、宗教法人、青年会議所など様々な団体が被災地内外で直接的・間接的に被災者支援活動に従事しています。

1. 2. 4 中間支援組織

東日本大震災以降、災害時の被災者支援をはじめとして、NPO 等による社会貢献活動が広がっていきにつれて、これらの活動を支える「中間支援機能」「中間支援組織」が注目されるようになってきました。一般に「中間支援組織」とは、「市民、NPO、企業、行政等の間にたつて様々な活動を支援する組織であり、市民等の主体で設立された、NPO 等へのコンサルテーションや情報提供などの支援や資源の仲介、政策提言等を行う組織」と定義されており（平成 23 年内閣府「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」）、中間支援組織自らが NPO 等である場合もあります。

特に災害の被災地では、被災者支援に関わる主体が多様化したことで、その活動の支援や組織間の調整を行う役割（＝“中間支援機能”）が重要となっています。災害時の被災者支援に関する中間支援としては、主に「活動基盤の整備」と「支援者・団体のコーディネート」の 2 つの機能が重要です。

○ 活動基盤の整備

被災者支援を行う NPO 等が活動を行う上で、資金や資材、その他活動に必要な資源を調達することが欠かせません。こうした NPO 等の活動基盤の整備のため、各種助成機関（中央共同募金会、日本財団など）・企業・経済団体等は、「中間支援組織」として、社会福祉協議会（災害 VC）や NPO・ボランティア団体等に対し、助成金の提供など様々な形で中間支援を行っています。

○ 支援者・団体のコーディネート

災害が発生した後に被災地で活動する団体間の情報共有・活動調整を行う機能。各団体の活動状況・支援ニーズ・課題等の情報共有を行い、支援の抜け・漏れ・落ち・ムラを無くし、総体としての支援活動を最大化することが目的です。

近年の災害時には、熊本地震時の「火の国会議」、平成 29 年 7 月九州北部豪雨の際の「平成 29 年 7 月九州北部豪雨支援者情報共有会議」など、行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア団体など、支援に関わる多様な主体が集い、それぞれの活動状況を把握し、支援の課題を共有するための情報共有会議が行われるようになってきました。こうした会議を主催し、それぞれ個別に行われている支援者・団体による活動のコーディネート（情報共有・活動調整）を行って、行政とも連携しながら全体を俯瞰した支援活動を実施することが企図されています。

➤ 中間支援組織

個人や組織から成る多種多様なステークホルダーを「つなげる組織」

(出典：EPO 東北「3.11 あの時事例集 ―中間支援組織 1年間の後方支援活動の記録―」)

定義は一樣ではありませんが、様々な個人・団体・関係諸機関をつなぎ、人材面・資金面・情報面で支援を行うことにより、それぞれの活動をコーディネートすることを目的とした組織です。発災時には、災害に関する組織ではない現地 NPO が、災害支援の中間支援組織として役割を果たすケースもあります。

「ボランティア団体の中には、ボランティア団体を支援するボランティア団体もあり、中間支援組織と呼ばれています。中間支援組織とは、**市民、NPO、企業、行政等の間**にたつて様々な活動を支援する組織であり、市民等の主体で設立された、NPO 等へのコンサルテーションや情報提供などの支援や資源の仲介、政策提言等を行う組織を言います。なお、中間支援組織自らが NPO 等である場合もあります。」

(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」)

また、行政職員の立場から、災害時に被災地で活動する NPO やボランティア団体にアクセスするための窓口を探すのが難しいケースがあります。災害時の「支援者・団体のコーディネート」機能は、「NPO を取りまとめる団体が分からない」「伝えた情報が被災地で活動する NPO 全体に伝わらない」といった行政側の問題を低減することができます。

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。

※JVOAD の正式な設立は平成 28 年 11 月ですが、それ以前の準備会の段階から被災地での活動を行っています。

➤ **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)**

東日本大震災時に明らかとなったボランティアや支援団体と政府・行政（省庁・都道府県・市町村）や企業などとのコーディネーションの課題に基づき、災害時の被災者支援活動が効果的に行われるよう、地域、分野、セクターを超えた関係者同士の「連携の促進」および「支援環境の整備」を図ることを目的として設立されました。将来の災害に対する脆弱性を軽減することを目指し、内閣府や全国社会福祉協議会、ボランティア関係団体とともに災害時・平時に以下の活動を実施しています。

災害支援の文化を創造する



【災害時】

- ・被災者／住民／地域のニーズと支援状況の全体像の把握（支援のギャップの把握）
- ・支援団体などへの情報共有と支援団体間のコーディネーション
- ・支援を実施するための資金・人材などが効果的に投入されるためのコーディネーション
- ・復旧・復興に向けた支援策の提言および支援全般の検証

【平時】

- ・NPO、ボランティアセンターなど市民セクターの連携強化
- ・産官民などのセクターを越えた支援者間の連携強化
- ・地域との関係構築と連携強化
- ・訓練、勉強会、全国フォーラムなどの実施（連携の場づくり）



JVOAD の正会員団体（2018年3月末時点）

1.3 地域の災害対応力と外部支援

一般に自然災害への対応は、「自助」すなわち自分の身は自分で守ること、「共助」すなわちご近所など地域の助け合いで乗り切ること、そして「公助」すなわち行政・公的機関による支援の3つにより行われます。特に自身や地域住民による「自助」「共助」は災害対応の基礎となる力であり、日頃からの地域の防災力が問われます。一方、被害が甚大になるほど、被害が広域に及ぶほど、災害対応が長期間になるほど、地域の力だけでは対応が困難になり、外部からの支援、つまり広い意味での「共助」が必要になります。「公助」の分野でも、災害対策基本法では市町村に基礎自治体としての一義的な災害対応の責務を位置づけていますが、被害規模が大きくなるにつれて、近隣自治体による応援、都道府県による広域調整、国による支援というように外部支援に依存する割合が高まっていきます。NPO等をはじめとする多様な主体の「共助」による支援も同様で、災害の規模が比較的小さく地域内で対応できる場合は、地元のNPO、企業、団体等による支援が中心になり、またボランティアも地元中心に集められますが、被害規模が大きくなるほど、災害対応を専門に行うNPO等の外部支援、全国的な組織による広域支援など外部支援が手厚くなっていきます。

外部支援の割合が高まっていくと、被災地では数多くの支援活動が同時並行的に行われることになるため、これらの支援活動を効率的・円滑に進める上でそれぞれの支援活動の情報共有・活動調整は不可欠になります。特に外部支援を行う団体は必ずしも地元の行政や支援団体と面識があるわけではなく、また地理など地域の事情に暗く、被災者はじめ地元住民に認知されていないため、個々の団体がばらばらに活動することは被災地を混乱させる大きな要因となりかねません。

外部支援を効果的に活用するためには、被災自治体を中心に、地元の災害対応力でどの程度対応できるかを見極め、必要な外部支援を迅速に要請しなければなりません。また社会福祉協議会においても、被害規模等に応じて災害VCの設置の是非やボランティア募集の呼びかけ、他の社協等への応援要請などを判断していくことになります。

こうした地元の支援力と外部支援力の全体を把握し適切な支援活動が行われるよう調整していくことは、行政の役割の一つではありますが、現実問題としては、膨大な量の慣れない災害対応業務と並行して数多くの見知らぬ支援団体間の調整を行政職員が行うことは、被害規模が大きくなるほど困難性を増していきます。そこで、こうした被災地でのコーディネーションに長けた中間支援組織が、地元のNPO等の支援団体や行政機関と連携して、様々な支援活動の活動調整を行うことが現実的な解決策となります。中間支援組織によるコーディネーションの在り方は、災害の態様や被害規模、被災地の実情等に応じて様々な形態を取り得るものですが、外部支援の必要性の度合いに応じて大きく三段階でモデル化すると以下ようになります（図1.4～1.6）。

被災地内の主体で対応できる規模の災害：外部支援が限定的であるケース（図 1.4）

被災地内の主体で対応できない規模の災害：外部支援が幅広く行われるケース（図 1.5、図 1.6）

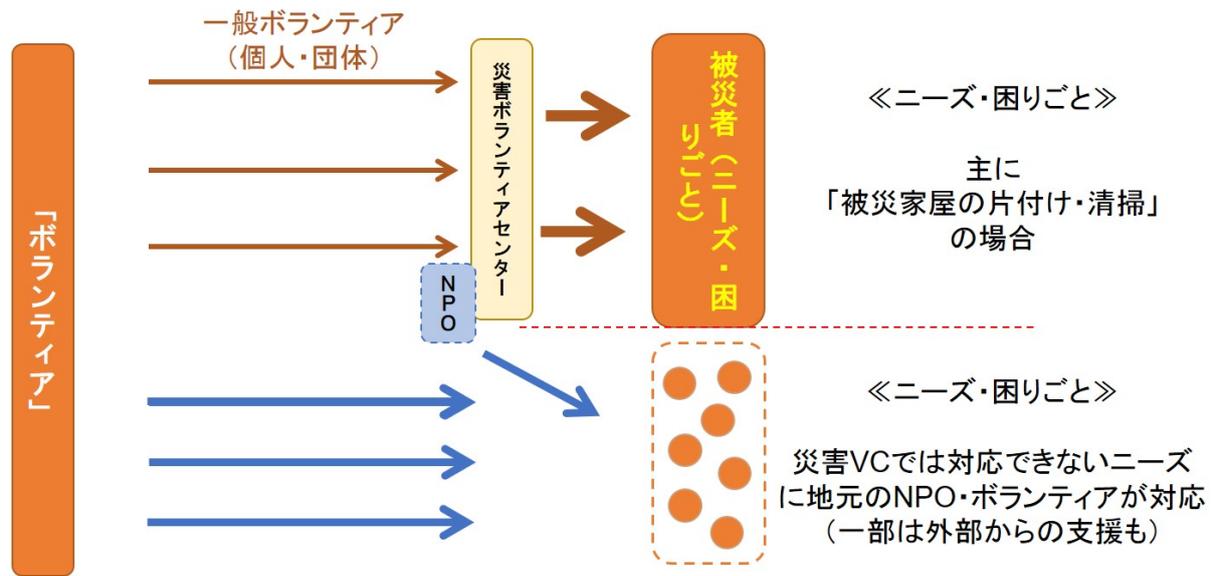


図 1.6 災害時におけるボランティア活動（地域内で対応可能な被災規模の場合）

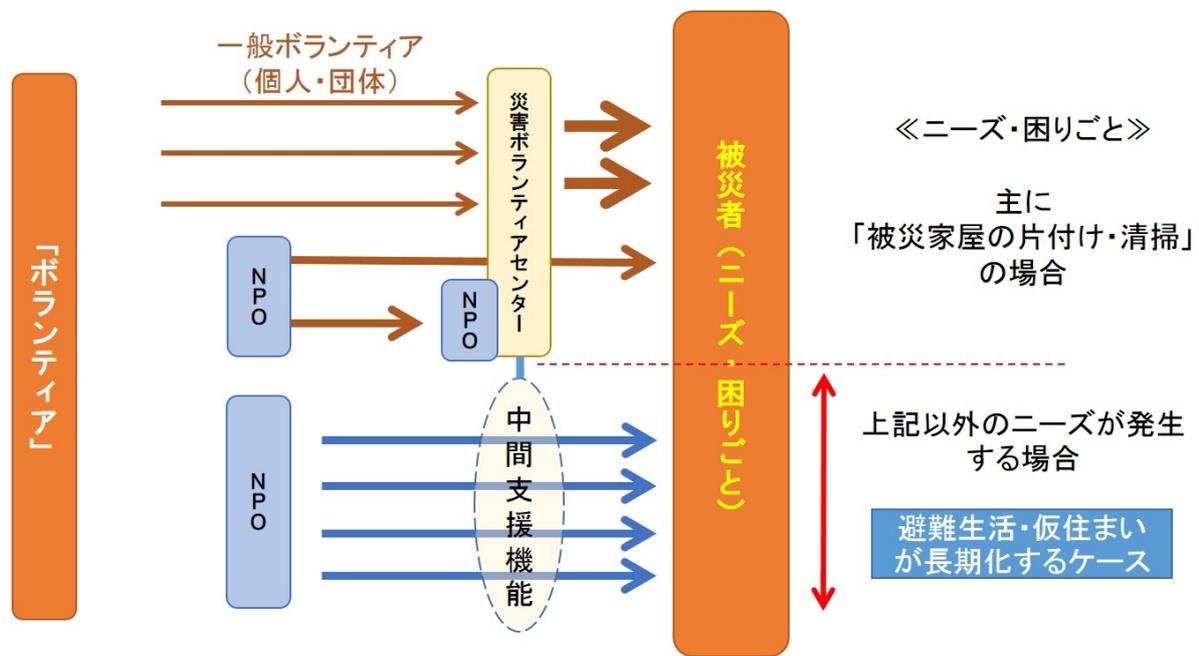


図 1.7 災害時におけるボランティア活動（外部支援が必要な被災規模の場合）

（例：平成 29 年 7 月九州北部豪雨、平成 27 年 9 月関東・東北豪雨など）

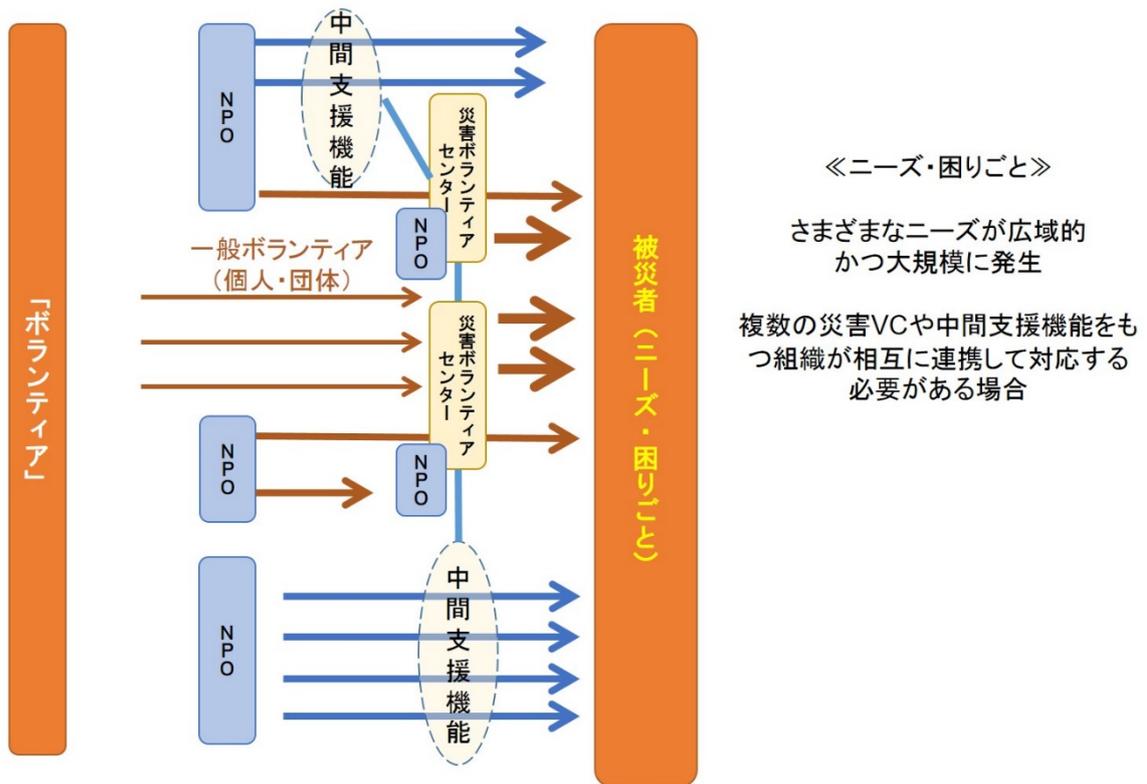


図 1.8 災害時におけるボランティア活動（広域的かつ大規模な災害の場合）

（例：東日本大震災、熊本地震など）

（出典：全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）資料をもとに内閣府作成）

2. 連携・協働した災害への対応（災害時・平時）

2.1 災害時の取組

2.1.1 災害時の連携体制

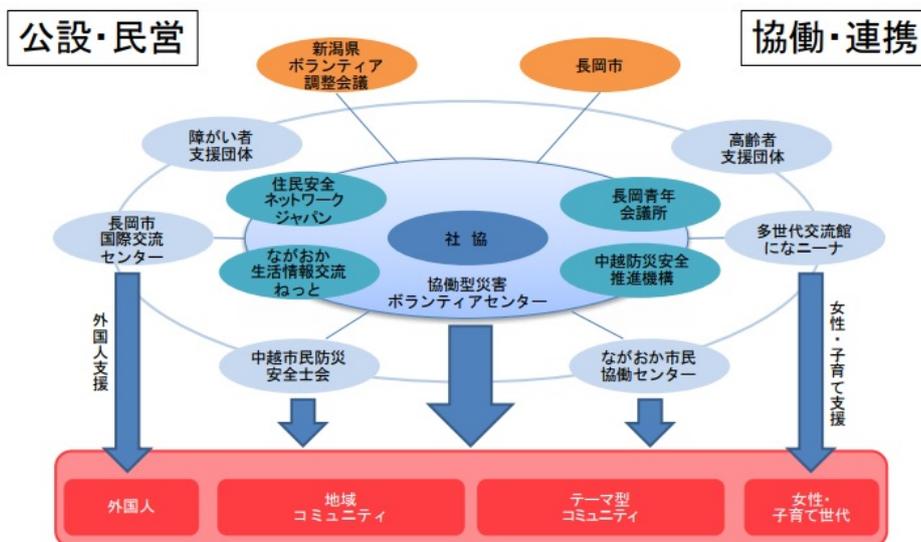
災害時における NPO・ボランティア等との連携体制は、各地の行政・社協・NPO 等の関係性、地域性等に基づいて形成されていくものですので、一律に規定されるものではありませんが、関係機関と連携・協働することにより被災者支援活動の効果を最大化することを目指して、各地で様々な取組が行われています。

過去の被災経験等をもとに事前に連携・協働体制を構築している例として、長岡市における公設民営型のボランティアセンター（図 2.1）や広島市における災害ボランティア本部によるボランティアセンターの支援体制（図 2.2）があります。また、実際に発災した段階で急遽立ち上げた連携・協働体制の例として、平成 28 年熊本地震の「火の国会議」の例（p.40 参照）や平成 29 年 7 月九州北部豪雨の情報共有会議の例（図 2.3）があります。いずれにせよ、災害時に十分に機能するよう、それぞれの地域における取組をもとに、関係機関が集まって、災害時の連携・協働体制を検討していくことが重要です。

【事例】

「長岡協働型災害ボランティアセンター（新潟県長岡市における連携イメージ）」

長岡市では、平成 16 年の新潟県中越地震などの経験を踏まえ、長岡市社会福祉協議会が主体となり、NPO・ボランティア団体等と協働で災害 VC の運営が行われる体制（長岡協働型災害ボランティアセンター）を構築しています。災害 VC の設置場所は行政が用意し、民間がその運営に当たることが特徴です。



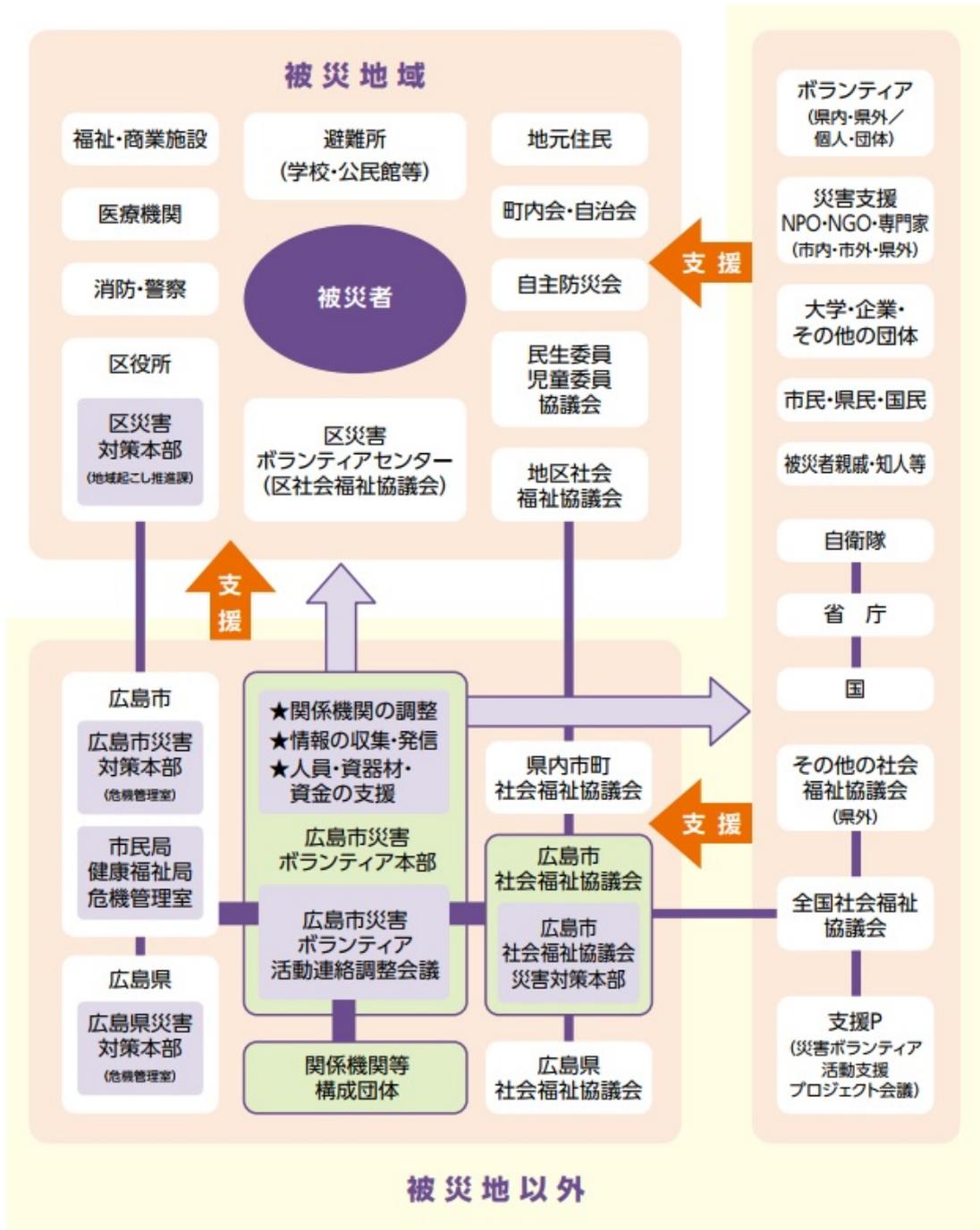
協働型災害ボランティアセンターのイメージ図

災害VCに所属する団体がそれぞれの特徴やネットワークを活かして災害支援活動を行う。

【事例】

「行政・災害 VC（社会福祉協議会）・NPO 等による連携体制
（広島市における災害ボランティア本部の連携イメージ）」

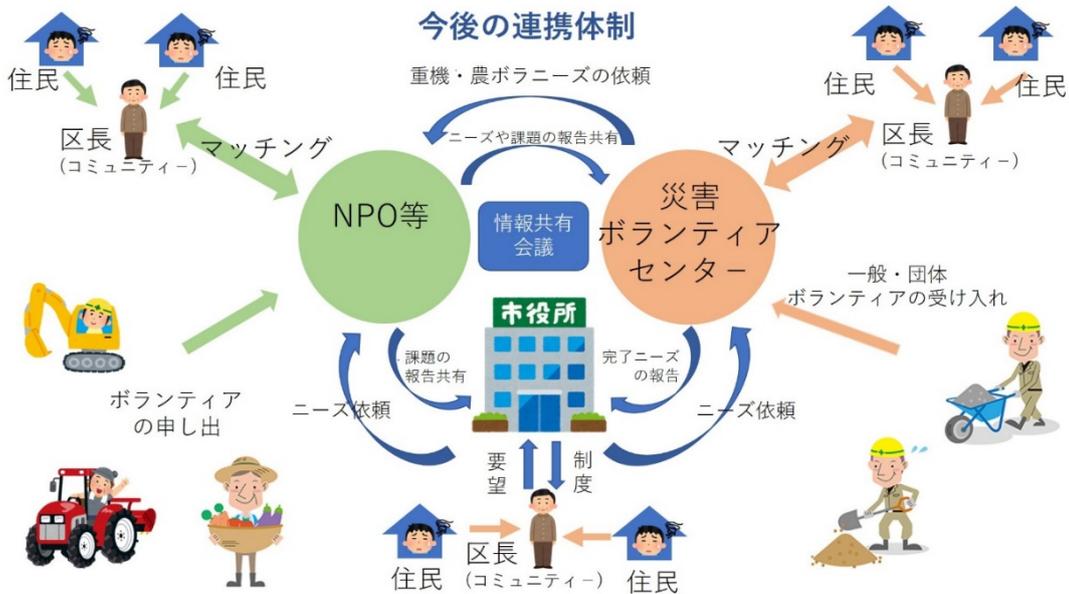
広島市では、平成 26 年 8 月の広島土砂災害の経験も踏まえ、区災害 VC の後方支援を主な目的として、行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア団体等が協働で運営する「広島市災害ボランティア本部」の体制が構築されています。



【事例】

「行政・災害 VC（社会福祉協議会）・NPO 等による連携体制
（平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害時の朝倉市における連携事例）」

平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害時に、朝倉市を中心として以下の連携体制が取られました。大量の土砂や流木により住宅や農地に大きな被害があったこの災害では、「平成 29 年 7 月九州北部豪雨支援者情報共有会議」を通じて、重機での土砂搬出等のコーディネートや細かいニーズに対する支援が調整され、被災地全体を見渡した支援活動が行われました。



2. 1. 2 災害～復旧・復興までの3フェーズ

災害から復旧・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。本ガイドブックでは、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。

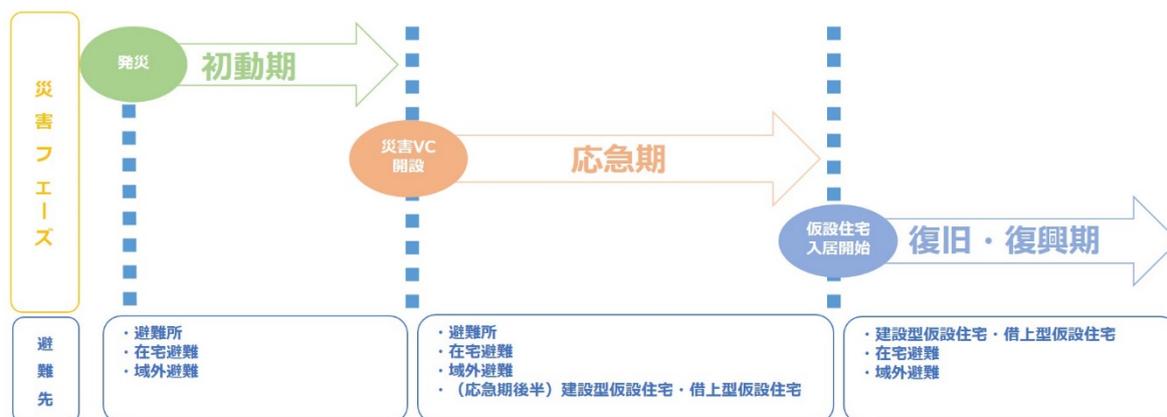


図 2.1 災害対応の3フェーズ（初動期、応急期、復旧・復興期）

初動期：「災害」から「災害 VC 開設」まで

応急期：「災害 VC 開設」から「仮設住宅入居開始」まで

復旧・復興期：「仮設住宅入居開始」以後

【資料】			
「災害対応・支援のタイムラインの一例（初動期、応急期、復旧・復興期）」			
セクター	初動期	応急期	復旧・復興期
行政	災害対策本部設置 本部会議	国・県・市町村等の合同会議	
	被害調査（公共施設・住家等）・被害認定調査		
	応援要請		
	道路啓開・緊急土木工事		
	災害情報発信		
	避難所開設・運営	避難所の環境整備	避難所閉鎖
	要支援者のケア		
災害VC	【VC立ち上げ準備】 被害状況把握・情報収集 災害VC設置協議 資機材・運営費・要員確保	被災者への情報発信・ニーズ調査・支援活動	災害VC閉所
		災害VC運営（ボランティア受け入れ・オリエンテーション・安全管理）	
		災害ボランティア募集・活動情報発信	
		ボランティア保険事務	
		自治体との連絡調整・支援活動に関する協議	
		近隣社協員の応援（ブロック派遣）	
			生活支援に移行
多様な主体による民間支援	災害系NPO現地入り 現地拠点確保 情報収集 活動資金確保	被災者ニーズ・状況調査	
		避難所支援（炊き出し・医療・健康・介護・傾聴）	
		指定避難所以外の避難者支援（指定外避難所・在宅・車中泊）	
		災害VC運営支援	
		生活再建支援（片付け・清掃・法律相談）	
		物資支援	
			仮設住宅支援（引っ越し・見守り）
	中間支援（活動情報収集・共有・発信・関係機関との連絡調整・ボランティア活動支援）		

※「初動期」「応急期」「復旧・復興期」は本ガイドブック内での定義であり、あくまで目安として便宜的に記載しています。災害対応の段階は、災害の種類や被災規模、地域特性などによって異なるため、厳密な定義付けが難しい側面があります。

(出典：内閣府「地方都市等における地震対応のガイドライン」、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運営支援者手帳」を基に作成)

2. 1. 3 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(※)」「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。

(※災害時に「避難所に滞在することができない被災者(災害対策基本法)」は「在宅(自宅)避難者」「在宅被災者」などと呼ばれ、それぞれの事情によりやむをえずライフラインの止まった自宅もしくは損傷を受けた自宅で生活している方を指しています。)

社会福祉協議会は災害 VC 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。災害の規模が大きいほど世間からの注目も集まり、支援やボランティア活動の申し出も増加します。しかし、支援を受け入れるには被災地での受け入れ準備が不可欠です。受け入れ準備が整わないうちに支援が始まると、「被災者支援が機能しない」「被災地の負担が大きくなる」等の問題が生じます。行政は被災者支援活動全体の調整を行う観点から、災害 VC(社会福祉協議会)・地元の NPO・ボランティア団体などと協議して地域の状況を把握し、支援の必要性和受け入れ可能性を判断する必要があります。場合によっては、ボランティア活動希望者の被災地入りを一時的に制限するなどの判断を行い、その情報を発信することで、受け入れ能力を超える外部支援によって被災地が混乱しないよう配慮する必要があります。

○ 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は、一般ボランティアが対応できるものばかりではないからです。このような場面では、独自の専門性(法律・建築・医療・介護など専門の資格、重機等の免許等)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 等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数多くの専門ボランティアや NPO 等が適材適所で活躍してもらえよう調整することは非常に困難であり、面識のない専門ボランティアや NPO 等を、本当に信用して任せてよいのか不安を抱くことも無理なからぬところudur。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災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援 P)、そして JVOAD 等の中間支援組織です。

➤ 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

災害ボランティア支援プロジェクト会議（支援 P）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ました。企業・NPO・社協・共同募金会が協働し、災害ボランティア活動のより円滑な支援の実現に向け、人材、資源・物資、資金の有効活用を促す仕組みづくりの実現など、災害ボランティア活動の環境整備を目指しています。

支援 P が強みを発揮するのが災害 VC の運営支援であり、災害時には「人」「もの」「資金」に関する次のような支援を行っています。

● 「人」

現地災害ボランティアセンター、社協の支援のための運営支援者を派遣（支援 P の委員の他、全社協の講師陣・研修修了生の中から協力を得て実施）。災害ボランティアセンター運営の助言、情報発信支援等が行われています。

● 「もの」

災害ボランティアセンターの運営に必要な備品・資機材・ボランティア活動に必要な資機材の迅速な提供が行われています。提供にあたっては、購入の他、経団連 1%クラブや個別企業との連携により、企業からの寄付を募って実施（調整を支援プロジェクトが行い、現地の負担を減らす）。また、経団連 1%クラブ会員企業への協力要請を通じ寄せられた物資をパック化し（うるうるパック）、現地災害ボランティアセンターを通じて、被災者に直接手渡されます。

● 「資金」

経団連 1%クラブが会員企業に呼びかけ、ボランティアセンター支援（運営支援者経費等）、中長期的な被災地主体の復興プロジェクト経費等への助成のため、企業の寄付や社員募金の受け入れが実施されています。

（出典：社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動センター資料）

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 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。

【事例】

東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）

平成 23 年の東日本大震災では、国内外の数多くの NPO・NGO 等の支援団体が被災者支援活動を行いましたが、被害が広範囲に及び、かつ津波等により行政機能も麻痺している状況のなか、どこでどのような団体がどんな活動をしているのか、全貌を把握することはほとんど出来ませんでした。このような中、東日本大震災における被災者・避難者への支援活動に携わる団体（NPO、NGO、企業、ボランティアグループ、被災当事者グループ、避難当事者グループ等）で形成される全国規模の連絡組織として設立されたのが東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）です。2016 年 6 月 1 日現在 610 の団体が参加し、現在でも被災地の復興に向けて息の長い支援活動を行っています。

○ 支援希望者からの問い合わせ、情報発信

（行政、社会福祉協議会、NPO・ボランティア等との連携・協働）

災害が発生すると、各種支援団体や企業など外部から支援に入る意思を有する組織・団体が被災地の状況や支援ニーズについて事前調査を行います。事前調査は、自ら行う現地確認のほか、行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア団体などに対して行われ、その結果に基づいて各団体で支援先や支援方法が検討されます。このため、被災地内の組織・団体には、自らが被災した状況であっても、外部支援者からの問い合わせや支援申し出等に対応し、また適切な外部支援が行われるよう被災地の状況を発信する「情報ハブ」としての役割が求められます。さまざまな外部からの支援の申し出に対するチャンネルを用意する上でも、行政・社協・NPO（特に地元で中間支援的な役割をする NPO）の三者が連携する場を確保し、外部支援者との窓口となることが必要とされています。

○ 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、行政にはこれからの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。

○ 避難所開設（主に市町村が担当）

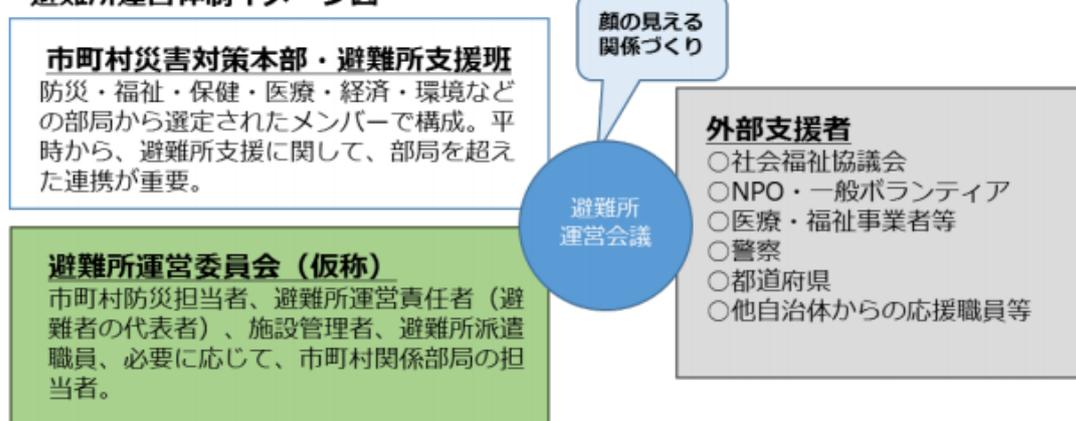
災害によって住む家を失った被災者等が一時的に生活を送る場所として、災害救助法に基づき避難所を開設します。初動期においては、主に行政が中心となって立ち上げを行いますが、その後の運営においては、地元の自主防災組織や地域住民の協力が不可欠であり、また、社会福祉協議会や NPO・ボランティアの協力が補完的に必要となります。避難所立ち上げ初期から、上記の関係機関と連携するケースもあります。

「避難所の質向上のための運営体制」

質の向上を目指すには

防災部局、福祉部局（要配慮者対応）のみで、避難所の運営に係る課題を考えることでは、避難所の「質の向上」は望めません。トイレをとってみても、上下水道、廃棄物、施設営繕、汲み取り、清掃等、様々な部署の参画が必要です。また、避難者の健康維持を考えると、行政職員だけでは、その支援は不十分です。「医療・保健・福祉」の専門機能団体との連携を図りましょう。また、避難者の生活を支えるためには、避難者の要望・希望に沿った支援を行ってくれるボランティア・NPO 団体との協働も不可欠です。普段から顔の見える関係を構築しましょう。

避難所運営体制イメージ図



※「初動期」「応急期」「復旧・復興期」は本ガイドブック内での定義であり、あくまで目安として便宜的に記載しています。災害対応の段階は、災害の種類や被災規模、地域特性などによって異なるため、厳密な定義付けが難しい側面があります。

（出典：内閣府「避難所運営ガイドライン」）

📖 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」

○ **災害 VC 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（災害 VC）です。災害 VC 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。

2.1.4 応急期

応急期は災害 VC が開設され、一般ボランティアの募集が始まる時期です。被災者支援活動が本格化し、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」「域外避難」などを継続します。応急期後半になると、被災者の一部は自宅に戻り、仮設住宅やみなし仮設住宅への移動を始めるなど、被災者の生活環境

が変化していきます。

○ **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 VC 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 VC 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」）

【事例】

平成 28 年熊本地震時のボランティアの募集

熊本地震発災後、各被災市町村の災害 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。

ボランティアの募集制限は、被災地内の混乱を未然に防止する効果がある一方、必要なボランティアの人数を確保できなくなる恐れもあり、被災状況等に応じた判断が求められます。

○ **避難所運営への支援（NPO・ボランティア等との連携・協働）**

避難所の運営は行政が中心となって行われますが、社会福祉協議会や NPO・ボランティア等が運営を支援します。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現れるようになります。避難所運営の経験を有する 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等に大きな役割を果たしています。

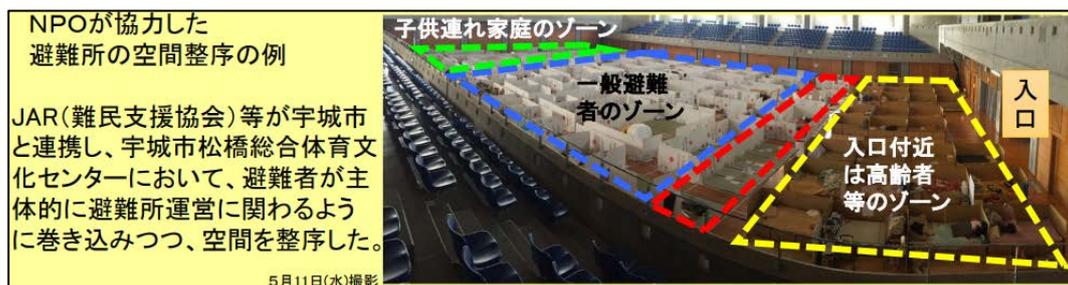
【事例】

避難所の環境改善に向けた取組

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。



これにより、高齢者・子連れ家庭に配慮した避難所の居住スペースの調整が行われるなど、避難所の生活環境改善につながりました。



(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くまもと資料)

○ 情報共有（社会福祉協議会、NPO・ボランティア等との連携）

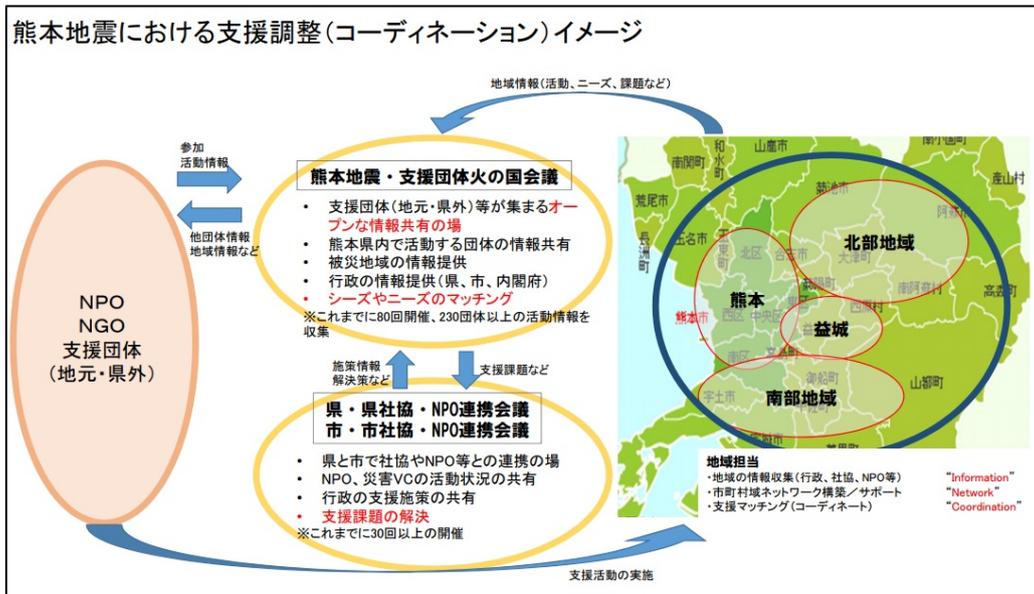
災害対応に関わる関係機関を集め、被災者支援に関する情報を共有する情報共有会議が開かれる機会が増えています。平成 28 年熊本地震では熊本県内外から集まった NPO と社会福祉協議会、行政の担当者が一堂に介し、被災地の状況や各自の支援活動、支援ニーズなどの情報を共有する会議（火の国会議）が開かれました。平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害においても、朝倉市において同様の会議が設けられ、定期的な会議を通じての情報共有が図られています。

【事例】

平成 28 年熊本地震災害後に開催された火の国会議と連携会議

「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）」により、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）が設けられました。火の国会議は参加を希望する団体に対して開かれた会議とされ、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（＝支援者が提供できる支援メニュー）やニーズ（＝被災者の困りごと・要望）のマッチングなどが行われました。

火の国会議で取り上げられた支援課題は、参加者を限定した行政・社会福祉協議会・NPO の連携会議で議論され、施策や解決策が火の国会議へフィードバックされる形となりました。被災者の最も近くで活動する NPO・ボランティア等の支援団体から提供される被災者支援のニーズや課題に関する情報と NPO・ボランティアだけでは実行できない解決策を提示できる行政・社会福祉協議会による 2 つの会議体による“連携”が被災者への支援活動において大きな力を発揮しました。



（出典：NPO くまもと・全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）資料）

2. 1. 5 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応急期までのような直接的な支援は縮小し、主に各種支援制度を利用するものとなります。外部から支援に入ったNPO・ボランティア団体等も徐々に支援活動を終了して引き上げます。同時に、災害時の支援のノウハウや情報等が失われることがあります。このような中で、地元の組織である社会福祉協議会やNPO等により、行政による制度的支援のみでは充足できない被災者のニーズを拾い上げ、地域事情に応じて生活再建に向けた支援の仕組みづくりが模索されています。

➤ 復旧・復興ハンドブック（内閣府）

【2-1-5-6】「ボランティアとの連携」

被災から数か月が経過した復興期は、被災地外から参集した多くのボランティアが撤収し始める時期であり、地元地域のボランティア団体等が中心となっていくと考えられる。こういった地元地域のボランティア団体の中には、被災により新たに活動に参加する人も多く含まれると考えられることから、このような新規ボランティアの定着と、地元地域を自らの手で復興していこうという市民意識の醸成を図ることが重要である。

【被災者の生活再建支援】

○ 被災者支援制度に関する情報発信

復旧・復興期は、被災者の生活再建が本格的に開始する時期です。地方自治体は被災者の生活再建に役立つ支援制度を設けていますが、被災者の中には支援制度に関する知識、手続き等について困難を抱える人も多くいます。被災者が支援制度を最大限活用し、復興に向けた歩みを進めるために、行政からの情報発信が不可欠です。

また、これらの支援制度を被災者が活用するためには、専門的知識や資格を有する土業関係者の協力が必要です。近年の災害時には制度利用を行う被災者のサポートをするNPO・ボランティア団体や土業関係者による活動も行われています。

【資料】

被災者支援に関する各種制度の概要（内閣府）

以下の各項目について、制度の内容説明や問い合わせ先が記載されています。

- 「経済・生活面の支援」
- 「住まいの確保・再建のための支援」
- 「中小企業・自営業への支援」
- 「安全な地域づくりへの支援」
- 「相談窓口」

制度の名称	被災者生活再建支援制度																			
支援の種類	給付																			
制度の内容	<p>●災害により居住する住宅が全壊するなど、生活基盤に著しい被害を受けた世帯に対して支援金を支給します。</p> <p>●支給額は、下記の2つの支援金の合計額になります。 （世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額が3/4になります。）</p> <p>■住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="2">住宅の被害程度</th> </tr> <tr> <th>全壊等</th> <th>大規模半壊</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>支給額</td> <td>100万円</td> <td>50万円</td> </tr> </tbody> </table> <p>■住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）</p> <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th rowspan="2"></th> <th colspan="3">住宅の再建方法</th> </tr> <tr> <th>建設・購入</th> <th>補修</th> <th>賃借 (公営住宅を除く)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>支給額</td> <td>200万円</td> <td>100万円</td> <td>50万円</td> </tr> </tbody> </table> <p>※一旦住宅を賃借した後、自ら居住する住宅を建設・購入（又は補修）する場合は、合計で200（又は100）万円。</p> <p>●支援金の使途は限定されませんので、何にでもお使いいただけます。</p> <p>詳しくは、内閣府の防災情報のページ http://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsu_saiken/shiensya.html 「被災者生活再建支援法の概要」を参照してください。</p>		住宅の被害程度		全壊等	大規模半壊	支給額	100万円	50万円		住宅の再建方法			建設・購入	補修	賃借 (公営住宅を除く)	支給額	200万円	100万円	50万円
	住宅の被害程度																			
	全壊等	大規模半壊																		
支給額	100万円	50万円																		
	住宅の再建方法																			
	建設・購入	補修	賃借 (公営住宅を除く)																	
支給額	200万円	100万円	50万円																	
活用できる方	<p>●住宅が自然災害（地震、津波、液状化等の地盤被害等）により全壊等（※）又は大規模半壊した世帯が対象です。</p> <p>（※）下記の世帯を含みます。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■住宅が半壊し、又は住宅の敷地に被害が生じた場合で、当該住宅の倒壊防止、居住するために必要な補修費等が著しく高額となること、その他これらに準するやむを得ない事由により、当該住宅を解体し、又は解体されるに至った世帯 ■噴火災害等で、危険な状況が継続し、長期にわたり住宅が居住不能になった世帯（長期避難世帯） <p>●被災時に現に居住していた世帯が対象となりますので、空き家、別荘、他人に貸している物件などは対象になりません。 ※対象となる災害は、自然災害で1市町村において住居が10世帯以上全壊した災害等です。</p>																			
お問い合わせ	都道府県、市町村																			

（出典：内閣府「被災者支援に関する各種制度の概要」）

📖 被災者支援制度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「被災者支援に関する各種制度の概要」

【長期的な被災者支援体制】

○ 復興支援センター

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「復興支援センター」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「復興支援センター」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。

復興支援センターの設置は、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組です。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。まだ過渡期の取組として、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。

(※)「復興支援センター」の設置時には「地域支え合いセンター」や「生活ご安心センター」等の名称が用いられるケースがあります。

【事例】

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、ボランティアセンターとしての機能を果たしながら、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。行政と個人情報と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)

○ 地域福祉コーディネーター

地域福祉コーディネーターは、コミュニティ内で解決できない問題に関する相談や支援を行うための仕組みです。ひとり暮らしの高齢者、障がい者、子育て家庭など、地域の抱える多様な生活課題に対して、コミュニティの声を拾い、地域における問題の解決を支援する取組が各地で行われています。

石巻市では、地域住民が仮設住宅・復興公営住宅と移動する中で、地域コーディネーターにより地域コミュニティの分断・交流の途絶、復興の過程で生じる被災者の生活再建の格差、一人ひとりの住民が抱える問題の把握など、復旧・復興期における様々な課題への取組が進

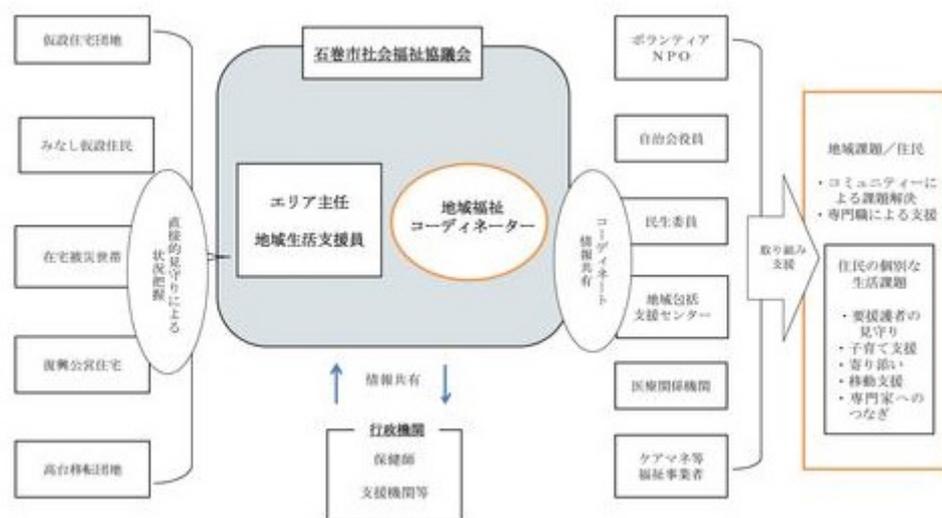
められています。

【事例】

地域福祉コーディネーター

“「石巻市地域福祉計画」及び本会「地域福祉活動計画」に基づき、平成25年から10名が配置され、応急仮設住宅、復興公営住宅住民への被災者支援業務や既存自治会も含めた新たな地域コミュニティ形成のための地域支援活動を行っています。当初は地域福祉アドバイザーを中心とした人材育成を基本に各種研修等に参加しながら、地域内の連絡調整を行って参りましたが、4年目を迎え、市の保健師や他機関の専門職及びNPO等支援関係団体と連携協働し、また、各担当地域内の自治会役員や民生委員児童委員とも連携した事業を実施して、福祉の専門職として定着しつつあります。平成27年からは市の「第6期介護保険事業計画」「地域包括ケアシステム推進実施計画」に地域福祉コーディネーターの育成配置が位置付けられており、平成28年度からは、地区民児協単位（16地区）を基準とし、担当人口等を考慮して13名が配置されています。

平成27年4月改正介護保険法施行において、地域支援事業に位置付けられた「生活支援体制整備事業」における「生活支援コーディネーター」を平成28年4月より兼務し、高齢者に対するの支え合いの仕組みづくりや地域包括支援センター等の専門職と連携して、要介護状態にならないよう健康を維持する「介護予防」への取組も進めています。”



(出典：石巻市社会福祉協議 HP)

○ 農業ボランティアセンター

制度や規定上の問題から、国や県による支援が届かない分野、災害 VC からのボランティア派遣が行われない分野があります。NPO 等の団体による支援も長期的な観点から困難が予想されます。平成29年7月九州北部豪雨災害で被災した朝倉市では、地元の組織である市・JA が中心となって農業ボランティアセンター「JA 筑前あさくら農業ボランティアセンター」が設立されました。

【事例】

JA 筑前あさくら農業ボランティアセンター

「九州北部豪雨により、これらの果実園や田畑に大量の土砂や瓦礫が流入し、農家が農業を再開できない状況にあります。果樹園に流れ込んだ土砂や瓦礫は収穫の妨げとなるほか、樹木の生育にも影響を及ぼし、一部では立ち枯れも進んでいます。また、田畑に流れ込んだ大量の土砂は

用排水を妨げ、次期の作物の育成ができない状況にあります。このような、状況を一刻も早く改善することが、農家の営農再開に繋がり、農業を生業としている農家が「生きる力」を喚起するきっかけとなります。

農地・農業用施設の土砂撤去等は、JA筑前あさくらではこれまでJA職員をはじめ、福岡県内のJAグループ職員を中心に支援活動を行っており、NPO団体も各地域で支援活動を行っております。しかし、被災範囲が広くJA職員・NPO団体だけでは限界があり、朝倉市と支援団体と協議を進め、今回「JA筑前あさくら農業ボランティアセンター」を開設することになりました」

九州北部豪雨により被災された農家のみなさまへ
JA筑前あさくら農業ボランティアセンター開設
10月31日受付開始 11月3日(金)活動開始 活動日
毎週金土日予定

例えば・・・

果樹園等の土砂出し・瓦礫撤去

施設内の土砂出し・瓦礫撤去

農家の営農再開のために！！

まずはご相談ください！問い合わせ
受付10:00～15:00(火曜日定休)
090-2465-0004
0946-23-8601
住所：朝倉市宮野2147-1
(JA筑前あさくら柿選果場内)

設置主体：JA筑前あさくら
朝倉市
協力：エフコープ
JRVCチーム螢火
被災地区療支援チームそら
JVQAD

Q：農業ボランティアの内容は？
⇒A：被災した農業施設・圃場の復旧活動を行います。
人の手で作業できる内容に限ります。
(詳細は連絡してください。)

Q：農地の災害復旧制度に申請しているけど活動してくれるの？
⇒A：受付後、事前に調査を行い、朝倉市と協議後に活動の可否を決定します。(農地復旧制度に申請している田畑は、原則対象外となります。)

Q：JAの組合員でなくても対応してくれるの？
⇒A：あさくら地域の被災された農家全員が対象です。

作業までの流れ ①連絡 ⇒ ②受付 ⇒ ③現地調査(活動の可否判断) ⇒ ④活動

(出典：朝倉市HP：「農業ボランティアについて」)

2.2 平時の取組

災害時の対応について 2.1 で見てきましたが、こうした取組をスムーズに行うためには、災害時を想定し、平時から取組を行うことが必要です。

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、各主体内での取組と各主体間の連携・協働による取組があり、それぞれの取組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組について紹介します。

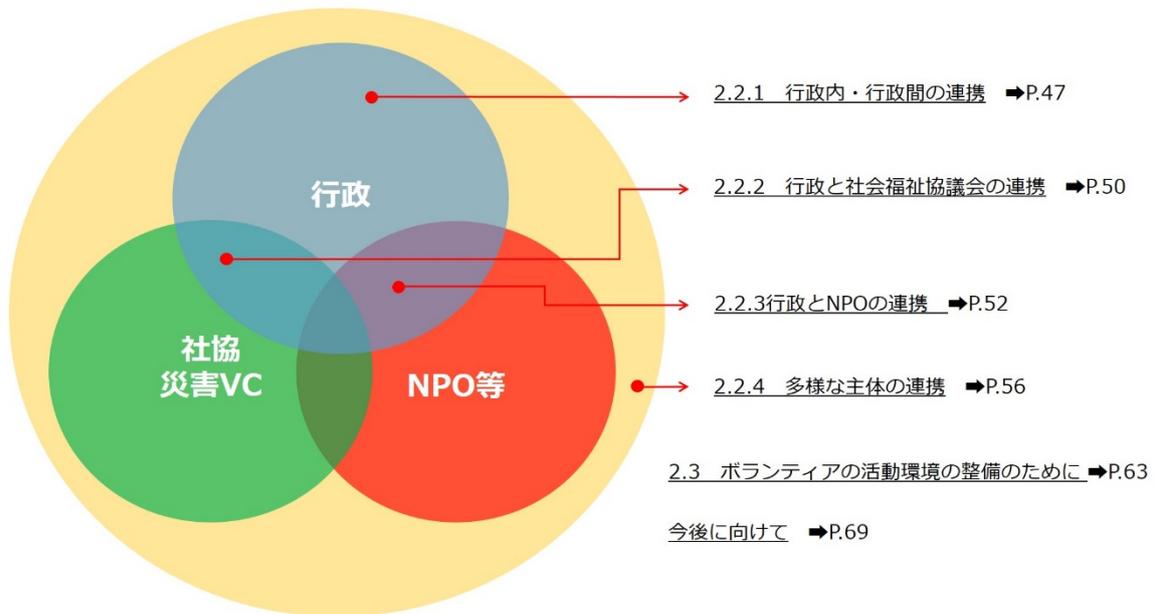


図 2.2 災害時の三者連携

2. 2. 1 行政内・行政間の連携

【行政内・行政間の連携のための取組例】

- 発災時の業務継続計画の作成 → p.47
- 関係部局の連携 → p.47
- 受援体制の構築 → p.47

災害時にはNPO・ボランティア等の多様な主体との連携も重要ですが、それ以前にまず行政内・行政間で連携し、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のが重要です。

○ 災害時の業務継続計画の作成

大規模災害時には行政は災害対応の主体として重要な役割を担いますが、過去の災害を振り返ると、首長の不在、庁舎や電気・通信機器の使用不能等により災害対応に支障を来した例もあります。また、災害時の行政職員は通常業務量をはるかに超える災害対応業務の遂行が求められます。行政職員からも被災者が多数出るような一定以上の規模の災害では、過去の被災自治体の例なども参考にしながら、災害時の支障ない業務継続のために事前に業務継続計画を作成し、行政内部での体制を整えておく必要があります。

📖 災害時の業務継続計画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「大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き」
- 内閣府「市町村のための業務継続計画作成ガイド」

○ 関係部局の連携

災害時への備えを目的とした社会福祉協議会やNPO・ボランティア等との連携は、行政内では防災・危機管理を所管する部署、NPO・市民活動を所管する部署、福祉を所管する部署、まちづくりを所管する部署など、関係先が多岐にわたります。どの部署が主導的に実施するかは自治体によって異なりますが、会議・協議等を開催する際には、行政からはこれらの関係部署が共に参加して情報を共有することが重要です。行政組織内での関係部局における連携を強化し“行政組織内での横の繋がり”を作ることで、部署横断的な課題に対して取り組むことが可能となります。また、平時から各部署間の認識を合わせておくことで、災害時の行政内の対応力を醸成することが可能となります。

○ 受援体制の構築

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し実践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。平時から受援計画の策定や相互応援協定の締結等を行っておくことで、災害時の行政間の連携・協働が進むことが期待されます。

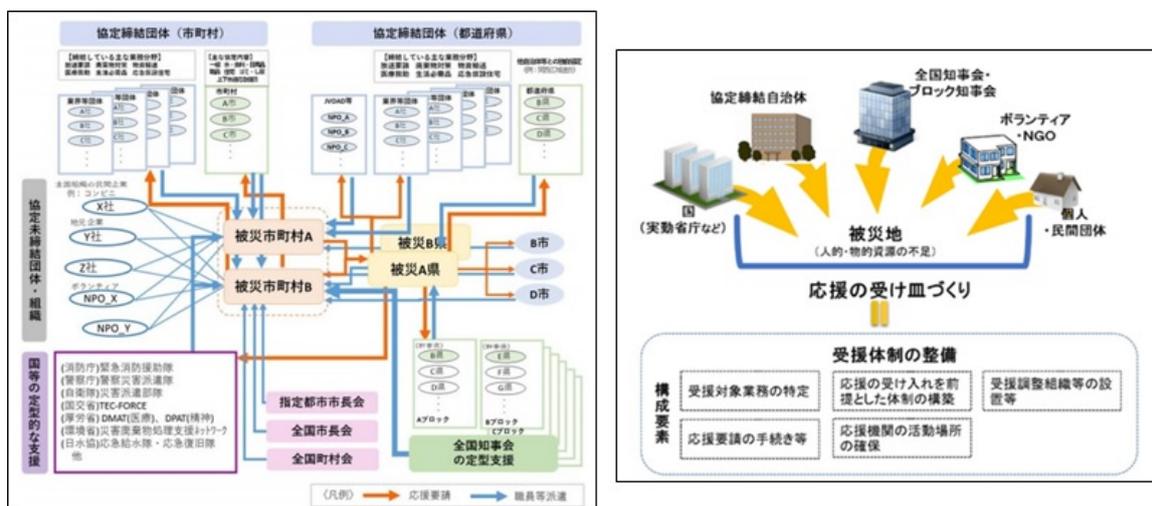
➤ **防災基本計画（共通編）**

地方公共団体及び防災関係機関は、災害の規模や被災地のニーズに応じて円滑に他の地方公共団体及び防災関係機関から応援を受けることができるよう、防災業務計画や地域防災計画等に応援計画や受援計画をそれぞれ位置付けるよう努めるものとし、応援先・受援先の指定、応援・受援に関する連絡・要請の手順、災害対策本部との役割分担・連絡調整体制、応援機関の活動拠点、応援要員の集合・配置体制や資機材等の集積・輸送体制等について必要な準備を整えるものとする。

【資料】

災害時の受援体制

防災基本計画に示されている事項のほか、応援・受援で実施する業務を明らかにし、あらかじめ災害・防災対策上の業務として位置付けるなどして、応援の「受け皿づくり」を行い、その実効性を高めることが重要です。なお、応援・受援業務については、その位置付けだけでなく、担当や実施手順、費用負担の方法を整理しておくことが重要です。



(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)

内閣府が有明の丘基幹的防災拠点を活用して自治体職員向けに実施している「防災スペシャリスト養成研修」では、災害時の受援・応援体制について扱っている講座があります。

自然災害に備えて 防災スペシャリスト養成研修（有明の丘）

平成29年度 第2期（平成30年1月25日～3月2日）

研修カリキュラム 調整中

内閣府（防災）

内閣府（防災）では、「危機事態に迅速・的確に対応できる人」、「国・地方のネットワークを形成できる人」を「防災スペシャリスト」に求める人材像と定め、国や地方公共団体等の職員を対象とした「防災スペシャリスト養成研修」に取り組んでいます。

その一環である有明の丘基幹的広域防災拠点施設を会場として実施する本研修は、防災スペシャリストに求められる知識と能力を、災害リスクや防災に関する法制度などの基礎的な内容から災害対策の個別課題、災害対策本部運営のための技術を体系的に学ぶことができます。

平成29年第2期 開催日程（30年1/25～3/2）

日	月	火	水	木	金	土
1/21	22	23	24	25	26	27
				防災基礎		
28	29	30	31	2/1	2	3
		指揮統制		対策立案		
4	5	6	7	8	9	10
		応急活動・資源管理		総合監視		
11	12	13	14	15	16	17
				災害への備え		
18	19	20	21	22	23	24
		人材育成		被災者支援		
25	26	27	28	2/1	2	3
		復旧・復興		情報伝達		

会場
有明の丘基幹的広域防災拠点施設
東京都江東区有明3丁目
●アクセス
りんかい線 国際展示場駅より徒歩4分
ゆりかもめ 有明駅より徒歩2分

防災スペシャリスト養成研修（有明の丘）の各コースの概要

コース名	内容	主な対象者
①防災基礎	ハザードのメカニズムと発動/地域の脆弱性と被害の実態/防災行政概要/災害法体系/防災計画/災害対応過程と形態	防災の初任者や防災の経験の浅い職員など、災害対応を基礎から学びたい方を対象とします。
②災害への備え	地域防災計画/防災教育・防災訓練の伝達/企業防災/行政のBCM/住居防災/地域の自主的な防災活動/災害ボウティニア	防災計画等の立案や住民啓発、防災教育、企業防災を担当する職員など、平常時の防災対策を実施するための知識を学びたい方を対象とします。
③情報伝達	避難等の種類と内容/避難勧告等の判断・伝達/タイムライン計画/土砂災害の事例/避難場所・避難所の認定/避難場所・避難所の適否判断	住民の避難誘導を担当する職員など、情報の収集・分析、避難勧告等の場合、避難誘導対策を学びたい方を対象とします。
④応急活動・資源管理	初動対応における国との連携/地方公共団体の相互応援と受援計画/活動拠点・環境の確保/災害廃棄物処理/救援物資の確保/救援物資の輸配送/救援物資ロジスティクス	応急活動や応援・受援を担当する職員など、物資・活動拠点や外部からの応援といった災害時の資源（人・物・情報）の確保と調整について学びたい方を対象とします。
⑤被災者支援	災害救助法と生活再建支援法/避難所のライフサイクル/避難所運営の実際/仮設による被災者支援/避難生活の支援/多様な主体による被災者支援/被災者支援の個別課題/生活再建支援業務	避難所運営や福祉、保健部門で被災者対応を担当する職員など、被災者支援を実施するために必要な知識を学びたい方を対象とします。
⑥復旧・復興	公共施設の復旧/仮設住宅/コミュニティ再生/市街地の復旧まちづくり/住まいの再建/地域産業の復興と雇用確保	福祉や都市計画部門で被災地復興を担当する職員など、生活・社会・産業・基盤復興のあり方、被災自治体が取り組む復旧・復興政策を学びたい方を対象とします。
⑦指揮統制	指揮統制の現状/指揮統制の世界観/日本社会に適した指揮統制のあり方/参加型としての災害対策本部運営/リーダーシップ/災害広報	防災担当の幹部職員など、災害対策本部における指揮統制や参謀として運営するために必要な知識を学びたい方を対象とします。
⑧対策立案	計画立案プロセス/状況認識統一のための地図活用/災害対策本部活動業務/効果的な災害対応計画、マニュアルの立案/応急期の政府支援	災害対策本部で対応計画を担当する職員など、発災時に被災状況等を情報収集・分析し適切な対策を迅速に立案する手法を学びたい方を対象とします。
⑨人材育成	訓練・研修の実態/訓練・研修企画手法/状況付与型上流型/地域防災リーダーの育成/計画型上流型/人材育成プログラム作成演習	防災訓練や研修を担当する職員など、訓練や研修といった人材育成プログラムを効果的に企画・運営する手法を学びたい方を対象とします。
⑩総合監視	総合防災政策/総合的な被害抑制策の実施/リスク評価に基づく災害対応の検証/応急対策の実施/応急対策の検証/災害対策本部体制	防災に関する政策立案や体制整備を行う防災担当幹部職員など、総合的な防災政策を実施するための知識を学びたい方を対象とします。

主催 **内閣府（防災）**

企画・運営 Science Craft

協賛 消防大学協会 人と防災未来センター

ホームページ: <https://bousai-ariake.jp/> 2017.10.30

図 2.3 内閣府による「防災スペシャリスト養成研修」

(出典：防災スペシャリスト養成研修 HP (<https://bousai-ariake.jp/>))

2.2.2 行政と社会福祉協議会（災害 VC）の連携

【行政と社会福祉協議会（災害 VC）の連携のための取組例】

- 平時の事業を通じた信頼関係の構築 → p.50
- 災害ボランティアセンターの立ち上げに関する取組 → p.50
- 常設型災害 VC の設置 → p.51

○ 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、災害時に効果的な連携・協働を行うために重要な要素となります。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”に基づく信頼感を醸成することが連携の礎となります。

○ 災害ボランティアセンターの立ち上げに関する取組

災害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 VC の立ち上げ・強化に関する取組が行われています。

【資料】

「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）

○ 常設型災害 VC の設置

平時から行政・社会福祉協議会・NPO 等が顔を合わせ、災害時の効果的な支援活動を目指した取組に、「常設型災害 VC」の設置が挙げられます。平時には「人材育成」「資器材の保管」「調査研究」「情報提供」「関係団体のネットワーク形成支援」、災害時には「現地へ災害 VC へのスタッフ派遣」「必要な資器材の調達」「関係団体の調整」「活動資金の調達支援」などが行われます。

常設型災害 VC は災害支援に関わる諸機関・団体の日常的な交流の場としての役割を果たし、行政からの事業の受け皿としての機能も有しており、災害時の連携・協働に寄与することが期待されています。

【事例】
京都府災害 VC（常設型）

京都府の常設型災害 VC では、行政・社会福祉協議会・NPO 等が正会員となった災害 VC が運営され、行政職員の常駐も行われています。

● 京都府災害ボランティアセンター組織図

「京都府災害ボランティアセンターは常設され、災害発生時に被災地内外でのボランティア活動の実施・支援等にあたるほか、日常的には各構成団体の連携・ネットワークづくりに努め、人材養成・防災訓練への参加などを行います。さらに、他府県の公的機関や NPO とも普段から密接に連携します。」

(出典：京都府災害ボランティアセンターHP)

2. 2. 3 行政と NPO の連携

【行政と NPO の連携のための取組例】

- NPO との関係構築 → p.52
- 地域防災計画の確認・見直し → p.53
- 災害時の NPO との連携・協働の体制作り → p.53

被災者支援は行政の役割ですが、災害時には、行政に人員等のリソースが十分でないことに加え、行政の不慣れな分野、行政として関与しづらい分野などもあり、また刻一刻と変化していく状況の中でスピーディな対応が求められます。こうした行政のみでは対応が難しい状況に適切に対応するためには、災害時の活動経験が豊富な NPO との連携・協働することが近道です。そのためには、平時から NPO について理解し、彼らとネットワークを構築して、“顔の見える関係づくり”を進めることが期待されます。

○ NPO・ボランティア団体との関係構築

行政にとって地域の NPO やボランティア団体との接点がある部署は福祉関係の部署や NPO・市民活動を担当する部署を中心に限られています。NPO やボランティア団体と関係の希薄な部署は、災害時に早急に関係を築き、お互いを信頼して被災者支援活動の調整を行うことは困難です。災害対応に関わる防災・危機管理を担当する部署などでも、平時から NPO・ボランティア団体との関係構築を行うために、地域にどのような NPO があるか、彼らに「何ができるか」を把握し、普段から防災について協議する場を設けることが期待されます。

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。こうした地域の NPO は日頃は社会福祉などの固有の活動に従事していますが、ひとたび災害が発生すると、日頃の地域のつながりを通じて要配慮者支援など被災者支援活動を行うこととなるので、こうした団体とも事前に連携しておくことは災害時に大きなアドバンテージとなります。

【資料】

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 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）事務局長へのインタビューより）

○ 地域防災計画の確認・見直し

災害時に円滑な被災者支援体制を立ち上げるために、被災地内外の NPO・ボランティア団体をどのように受け入れ、連携した災害対応を行うかを検討し、地域防災計画等に反映させることが必要です。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・協働の対象組織・団体や連絡協議会等の制度・仕組みについて記載を追加している自治体があります。

【事例】

地域防災計画における中間支援組織の記載の追加

熊本県では、平成28年熊本地震の経験をもとに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「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）」との災害時連携会議の設置など、ボランティア団体ネットワークとの連携体制について規定しました。

熊本県地域防災計画（一般災害対策編）

第2章 災害予防計画 第20節 災害ボランティア計画（県関係各部、関係機関）1

「県と災害ボランティア・災害ボランティア間の連携県内で大規模又は甚大な災害が発生した場合は、熊本県（以下「県」という。）は、熊本県社会福祉協議会（以下「県社協」という。）が設置する熊本県災害ボランティアセンター（以下「県センター」という。）及びくまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）並び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（JVAOD）（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。）とともに、直ちに災害時連携会議を設置する。

また、県は、NPO等の災害ボランティア団体ネットワークに対して、協定に基づき、必要な被災者支援を速やかに要請するものとする。」

（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）」）

○ 災害時の NPO との連携・協働の体制作り

数年単位で人事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組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。このため、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するなど、組織として仕組みの構築や知見の蓄積をしておくことで、災害時の速やかな連携・協働につながります。

【事例】

「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。これは従来の災害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、災害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、災害直後には以下の 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
災害後は、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」)

また、十分な経験と実績を有する NPO と災害時協定（覚書）を事前に締結しておくことで、災害時に迅速・適切な対応が可能となります。協定（覚書）締結を通じて、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、また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”も実現します。

【事例】

「災害時等における NPO 等のボランティア団体との連携・協力に関する協定」

熊本県では、平成 29 年 3 月に熊本県（以下「甲」）・くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）代表（以下「乙」）・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「丙」）の間で災害時に NPO・ボランティア団体との連携・協力に関する協定が締結されました。

平成 28 年の地震発生前は、行政・社協間での協定が結ばれていましたが、その中に地元の間接支援組織は含まれていませんでした。大規模災害時に行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア団体の連携が機能し、その必要性が行政に認識されたことから新たに締結された本協定は、今後の行政・社会福祉協議会・ボランティアの連携の方向性を示すものといえます。

(目的)

第1条 本協定は、平時及び災害時において、甲、乙及び丙が相互に連携・協力することにより、NPO等のボランティア団体による活動が円滑かつ効果的に行われ、もって、被災者の避難生活への支援と早期の生活再建及び被災地の復旧・復興に寄与することを目的とする。

(対象とする災害)

第2条 この協定の対象とする災害は、災害対策基本法第2条第1項に規定する災害のうち災害救助法が適用される大規模災害とする。ただし、これ以外の災害であっても、甲、乙及び丙が協議のうえ対象とすることができる。

(平時の連携・協力)

第3条 甲、乙及び丙は、平時から、次に掲げる事項について相互に連携・協力を努めるものとする。

- (1) 熊本県ボランティアセンターなど必要な者の参加を得て設置運営する連携会議の定期的な開催
- (2) 県内におけるNPO等のボランティア団体の活動強化及びネットワークの強化
- (3) 災害時におけるボランティア全体と行政等の連携・協力のあり方に係る研究及び合同訓練の実施
- (4) 行政、被災者支援に関わる団体及び県民の受援力向上のための啓発
- (5) その他目的達成のために必要な事項

(災害時の連携・協力)

第4条 甲、乙及び丙は、災害時において、発災後直ちに熊本県災害ボランティアセンターなど必要な者の参加を得て災害時連携会議を設置するとともに、次に掲げる事項について相互に連携・協力を努めるものとする。

- (1) 速やかかつ能動的な被災者全体の状況把握、情報の集約及び発信
- (2) 自らの活動状況及び予定に関する情報の提供
- (3) 発災直後からの避難所等における被災者への支援
- (4) 被災者へのきめ細やかな義援物資等の配付
- (5) 一般ボランティアとNPO等のボランティア団体との総合調整
- (6) 復旧・復興期を通じて変化する被災者の生活再建上のニーズや課題への対応
- (7) その他目的達成のために必要な対応

2 甲は、ボランティア活動が円滑に実施されるよう環境整備に努めるものとする。

3 乙及び丙は、NPO等のボランティア団体による支援の重複や漏れの調整を行うとともに、行政及び被災者支援に関わる者に対し有する経験及びノウハウの提供に努めるものとする。

(出典：熊本県「災害時等におけるNPO等のボランティア団体との連携・協力に関する協定書」)

2.2.4 多様な主体（行政・社会福祉協議会・NPO等・多様な主体）の連携

【多様な主体（行政・社会福祉協議会・NPO等）の連携のための取組例】

- 広域連携の仕組みづくりと訓練 → p.56
- ネットワーク体への参加 → p.58
- マルチセクターによる研修・イベントへの参加 → p.61

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。

こうした活動が災害時に効果的に実施されるようにするには、平時の段階から、地域内の多様な主体や、外部支援に入る広域的な支援団体等と連携しておくことが必要です。この連携には、後述するような災害支援のためのネットワーク体を通じた連携もあれば、災害とは直接関係のない福祉やまちづくりなどの分野における連携も考えられます。むしろ、防災に限らず、様々な地域課題を解決するためのネットワークがあれば、そこに行政、社協やNPO等の各種団体が参加することで関係づくりが進みます。こうした関係が、災害時に転用され、結果的に被災者支援のための連携体制に速やかに移行する素地となることもあります。

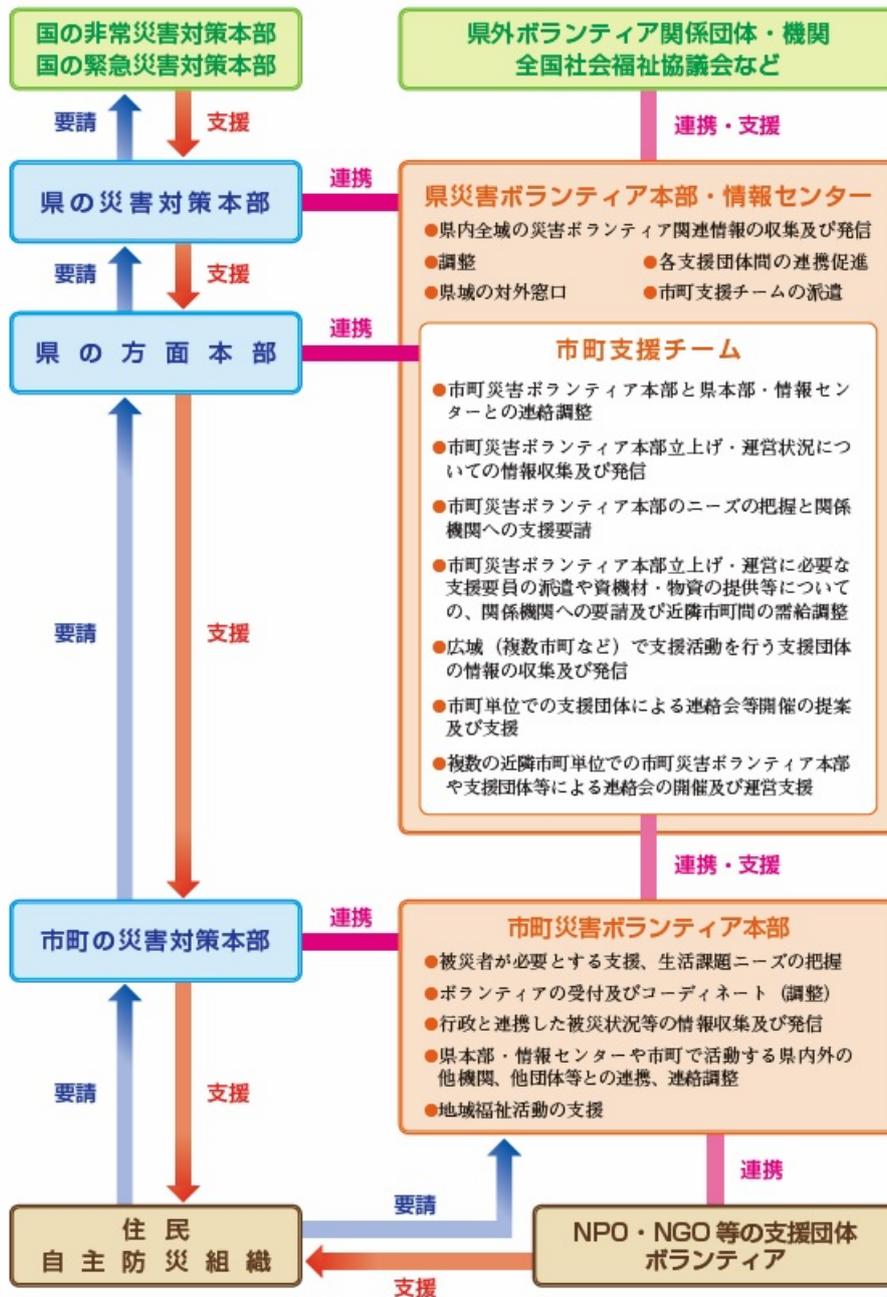
○ 広域連携の仕組みづくりと訓練

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。（次ページ）

【事例】

災害時のボランティア受け入れ体制の整備

東海地震による被害が想定されている静岡県の地域防災計画では、ボランティアや市民活動団体の自主性・主体性を尊重し、ボランティア活動への支援体制を整えることが記載されています。大規模災害時には、静岡県災害ボランティア本部・情報センター、市町ごとの災害ボランティア本部・市町支援チームが設置され、NPO・ボランティア団体や自主防災組織などと連携しながら、臨機応変に協力を行うことが推奨されています。



(出典：静岡県危機管理部・静岡県社会福祉協議会・静岡県ボランティア協会「災害時のボランティア受け入れ手引き（平成25年度改訂版）」より)

【事例】

静岡県図上訓練

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。災害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組として「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。このような訓練を通じて災害時を想定した計画や体制の形骸化を防ぎ、対応能力の強化が図られています。

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)

○ ネットワーク体への参加

災害時の連携・協働のため、地域ごとに多様な形で災害時に支援に関わる組織・団体のネットワーク体が作られています。こうしたネットワーク体は、民間中心に組織されることもあれば、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行政が

地域防災計画等に記載するケースもあります。

このようなネットワーク体は地域防災計画やガイドライン上に設置の記載を追加しただけでは災害時に効果的に機能しません。それぞれのネットワーク体が訓練・ワークショップ等を実施し、議論を通じた参加者間のコンセンサス形成に努めることが必要です。また、既存の被害想定を超える“想定外”の事態に対して臨機応変に対応できるような体制を整えておくことも重要です。

【事例】

都道府県域のネットワーク体

【災害救援ボランティア活動支援関係団体連絡会議】

兵庫県では、災害ボランティア活動の県域支援拠点を担うひょうごボランタリープラザにより、「災害救援ボランティア活動支援関係団体連絡会議」が設置されています。会議では行政・社会福祉協議会・NPO・ボランティア団体等が平時から関係を強化し、災害時においてそれぞれの強みを活かした被災者支援の実施を目指した取組が行われています。

平成29年度には、3回の会議開催のほか、兵庫県丹波地域合同防災訓練において行われた篠山市災害ボランティアセンター設置・運営訓練に現地支援スタッフを派遣するなど、積極的な活動を通じて参加組織・団体間の関係強化が図られています。



平成29年第1回会議の様子

(参考：ひょうごボランタリープラザ HP)

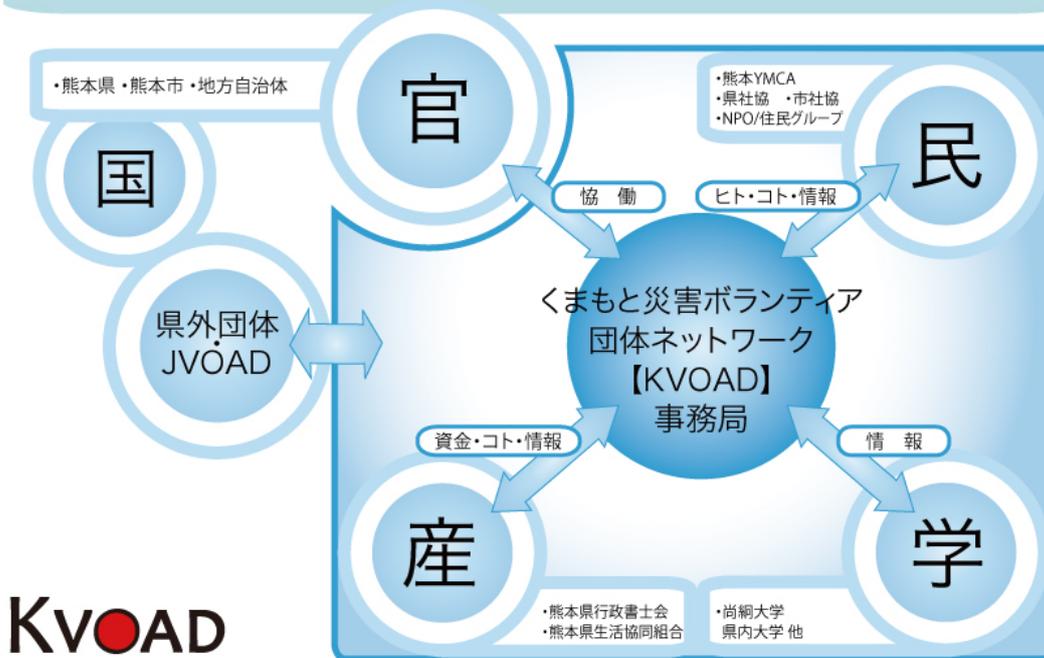
【くまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD)】

H28年熊本地震時に開催されたNPO/NGO、内閣府、熊本県が連携・協働を行なうための「熊本地震・支援団体"火の国会議"」を契機として、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目的で設立されました。

同ネットワークでは、地域の関係機関との交流、行政・社会福祉協議会との連携会議参加、NPO・ボランティアとの協働による熊本地震被災者の長期的支援等の活動を継続しています。また、中間支援組織「NPO くまもと」を軸として様々なセクターと繋がり、地域での関係づくりを行いながら、情報発信・人材育成などに取り組んでいます。

くまもと災害ボランティア団体ネットワーク【KVOAD】連携図



(出典：くまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD) HP)

※各都道府県でも地域のネットワーク構築と災害時の連携に関する取組が始まっています。

(出典：全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD) 資料)

【広島市による市災害ボランティア本部の運営ワークショップ】

この部分に広島市によるワークショップの記載を追加します。

○ マルチセクターによる研修・イベントへの参加

災害時に活躍する民間セクターの社会福祉協議会や NPO 他関係者が多数集まる研修やイベントが実施されています。多くの関係者が集まる機会を利用し、新しい人脈の構築と近年の支援活動の潮流等を把握することができます。

【事例】

「災害ボランティアセンター運営者研修開催要綱」

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」が全国社会福祉協議会の主催により 1 年に複数回開催されています。

この研修には、社会福祉協議会職員だけでなく災害時の被災者支援活動に関わる NPO や企業・宗教団体なども参加し、ワークショップを通じて議論を交わしながら関係者間のネットワークの場として機能しています。

“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)

【事例】

「災害時の連携を考える全国フォーラム」(JVOAD 主催)

JVOAD は 2016 年から行政・社会福祉協議会・NPO・企業など支援に関わる多様なセクターが一堂に介する全国フォーラムを開催しています。2 日間にわたって関係者による議論が交わされるこのイベントは、セクターを超えた関係者が顔を合わせて話をする事で、災害の初動における信頼に基づく関係性を醸成する場となっています。

分科会 10 「官民連携の深化と平時施策への展開」 <企画：阪神>

2015年に発生した関東・東北豪雨水害、2016年に発生した熊本地震など、災害のたびに行政とNPOなどの民間による支援の連携が図られています。また、国の災害対策基本法などにおいても具体的な連携について定められるなど、大きな変化が起きています。この分科会では、さまざまな災害対応に基づいた官民連携に対する社会の認識の変化を共有するとともに、新たに発生した自然災害による災害への対応の事例を基に、平時からの連携のあり方や被災地での支援について考えました。

発表内容	コメント内容
<p>亮馬 「先般の豪雨をきっかけに官民連携の場づくりを促進」 国策「東日本豪雨水害の対応」で、行政とNPOとの連携の促進がうたがったことを受けて、事務局が場を設けるなど、官民連携が促されました。熊本地震で実現した「大の国会議」は、その後の初法案です。今後「大の国会議」をモデルとして、まずは都道府県レベルでNPOなどとの行政との「連携の場」の構築を促進していきます。</p> <p>津橋 「先般の豪雨を通して見えた災害法制上の課題」 被災地の復興と見える山田町で起きた、東日本大震災での事件の影響もあり、自然災害ではNPOへの不平等な災害対応が指摘され、その指摘が少なからず、災害対応の公平性が求められています。国策がない中で「連携し、」と言われても簡単ではありません。被災地での少なからず、復興関係の構築が難しくなりました。幸い、地元NPOを通して、行政とNPOのパイプができました。若手弁護士会という行政から見て信頼のおける団体も連携に参加してくれただけで、NPOの信頼関係が深まりました。平時からの官民連携が災害時に迅速な連携を促すこととしますが、NPOなどとは連携して実現すべき生活再建の段階では、被災地の財源がない災害法制上の課題も見えました。</p> <p>大角 「災害による被災者支援の場づくりの重要性」 NPOなどによる自然災害への災害対応は、当初は進展していましたが、復興が進むにつれて、行政から信頼を得ることが難しくなりました。復興が進むにつれて、人脈、資金、ノウハウによる人的なネットワークの重要性も高まっています。被災地では、行政から行政以外の組織に行く際には、津橋さんが担当期間に一歩進めてくれるなど、現場のつながりによって進みました。災害支援のためには、NPO自身の組織やスタッフのスキル向上に加え、被災地とのネットワークを築き、被災地と地域の官民の信頼関係が保たれていることが重要です。</p>	<p>高橋 「行政の体制や仕組みを強化させるために」 地域防災計画は国の災害対策基本法を定め、それを基に都道府県が策定を行い、市町村が策定を促すという流れが標準で行うため、行政の体制や仕組みが変わるには、どうしても時間がかかってしまいます。とは言い、官民が信頼できる体制を作るために、その条件の一つとつくり上げていく必要があると思います。既存の体制、枠組みに穴を開け、その穴を少しずつ広げていく具体的な取り組みが重要です。</p> <p>紀藤 「行政には公助だけでなく民間の協力を」 ひと昔前なら、行政が公平かつ無条件の支援を行い、NPOは補助に頼り、助けを借りることであったという認識があったと思います。ところが最近では、これまで行政が担ってきたような支援も、NPOが主体的に行うようになっており、民間の役割が広がっています。行政が公助だけという考え方を取るのではなく、民間を助けて1メンバーであるという認識で、そのネットワークに力を入れることが大切です。</p> <p>まどめ 「災害対応のゴールは官民が協力して作る」 自治体など行政のNPOに対する理解や信頼の不足を背景として、1年単位で短期間ばかりだった組織(行政や社団)のやり方と、比較的長期的なNPOの活動(行政や社団)のやり方が、ぶつかるようになってしまっているのが現状です。災害時に官民が協力的な連携、協働を行うためには、平時からの体制やネットワークが構築され、信頼関係が共有できる災害対応のゴールや重点を一緒に作り出すことが大切になります。そして「行政やNPOなどが参加している連携協働を促進する」NPOの議論も重要である連携が行政向けにも、「それらを可能な限り推進する」必要がある。実際に連携するための準備も必要です。また、NPO側は全国的なネットワークによって最新の知識を共有し、対応能力を高めておくことも重要になるでしょう。</p>

第2回
災害時の連携を考える
全国フォーラム




多様な担い手が集う場
2017年5月26日(金)・27日(土)
フォーラムサイト <http://jvoad.jp/forum/>

発行 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

(出典：JVOAD HP「第2回災害時の連携を考える全国フォーラム報告書」)

2.3 ボランティア活動の環境整備のために

【ボランティアの活動環境の整備の取組例】

- NPOの活動環境に対する配慮・整備 → p.63
- 個人情報の取り扱いに関するルール作り → p.66
- ボランティアバス → p.67

災害時には、行政や地域住民の対応はもちろんのこと、ボランティアによる支援の果たす役割が重要です。被災地を支援したいというボランティアの方々に、被災者支援や被災地の復興・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」を高めておくことが重要です。

(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」

受援力を高める取組の一例として、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

防災基本計画では、「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」との記載があります。

➤ 防災基本計画 第2編 第1章 第3節3

国〔内閣府、消防庁、文部科学省、厚生労働省等〕及び市町村（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、被災者ニーズ等の情報提供方策等について整備を推進するものとする。

ボランティア活動に対する助成としては主に災害 VC 運営に対する「災害等準備金」、NPO・ボランティア団体等に対する「支援金」があります。

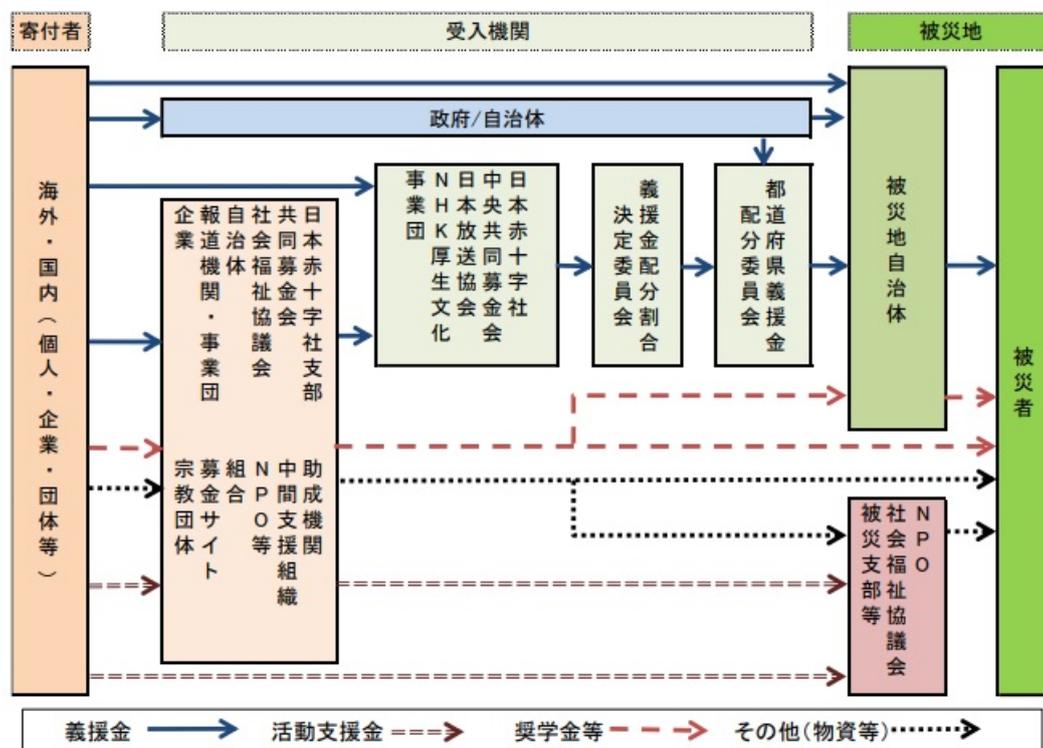
【資料】 災害時のボランティア活動を支える資金と特徴				
災害時の 資金と特徴	災害等準備金 	支援金 	義援金 	
	実施主体	都道府県共同募金会	中央共同募金会	被災した地方公共団体
	資金の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・共同募金の3%積立(全国で約15億円) ・全国の共同募金会から拠出のしくみあり ・概算払いによる助成 ・基準額を300万円として複数回の申請可 	<ul style="list-style-type: none"> ・中央共募が行う寄付金募集 ・財務省指定による寄付金の税制優遇あり ・被災地における幅広い活動に助成 ・人件費助成あり 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方公共団体への寄付として税制優遇あり ・日赤、共同募金、被災自治体等で受付 ・配分までに要する時間に課題あり ・被害状況に応じた見舞金
	主な助成対象	災害ボランティアセンター(社協、NPO)	被災地での活動するボランティア団体・NPO	被災世帯
主な助成使途	災害ボランティアセンターの運営費 	ボランティア活動に要する経費 	被災者(世帯)に支給される見舞金 	

(出典：社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動センター資料)

【資料】

災害時の支援金・義援金の流れ

災害時の民間から支援金・義援金は、下図のような流れで被災者・支援者のもとに届きます。



(出典：日本 NPO 学会「東日本大震災民間支援ファクトブック」)

一般に NPO・ボランティアの活動は彼らの自発的な活動として上記の支援金等を原資として行われるため、被災自治体に対し対価を要求せず無償で行われますが、自治体が様々な形でその活動をサポートすることは可能です。災害時には下記のような NPO・ボランティアへのサポート例があります。災害の規模や状況によって助成のあり方も変わるため、NPO・ボランティアの活動は必ずしも助成のみで十分な活動資金が捻出できる訳ではありません。行政は NPO・ボランティアの財政的基盤が必ずしも十分ではないことに配慮する必要があります。

サポート対象	ボランティアの活動環境へのサポート例
社会福祉協議会 (災害 VC)	<ul style="list-style-type: none"> ・災害 VC を設置する場所の選定・貸与 ・賃貸料の減免等の資金援助 ・光熱費の無償化 ・資機材の提供 (土のう等、災害 VC を通じたボランティア活動に必要な資機材) ・ボランティア活動保険料の援助
NPO	<ul style="list-style-type: none"> ・事務所や会議開催場所の提供

	<ul style="list-style-type: none"> ・行政による信用の付与 (市章や県の腕章を貸与して、行政と連携していることを示し、NPOの活動を円滑にした事例があります。) ・物資保管場所の確保 ・避難所リストや地図データ等、被災者支援活動に資する情報の供与
一般ボランティア	<ul style="list-style-type: none"> ・バス等の移動手段の提供(災害 VC や実際の活動場所への移動補助) ・駐車場の提供 ・高速自動車道減免 ・宿泊費の減免

被災自治体だけでなく、隣接自治体による支援が被災自治体で活動するボランティアの活動をサポートした例もあります。

【事例】
平成 29 年 7 月九州北部豪雨におけるうきは市の協力事例

平成 29 年 7 月九州北部豪雨において、被災地である朝倉市に隣接するうきは市は、下記の協力を行いました。

- 救援物資の募集
- 募金(福岡県大雨災害義援金 募金箱の設置)
- 被災者への温泉入浴の無料開放
- 被災地域の児童生徒の受け入れ
- 道の駅うきはをボランティアの宿营地として開放
- 大学生災害ボランティア支援センター(“うきはベース”)の運営支援
 - ・宿泊施設(村おこしセンター)の無料貸与
 - ・段ボールベッドの無料提供
 - ・施設内の水道・光熱費の無償化

“うきはベース”では保存食等も市とは別に提供が行われ、学生は金銭的負担を抑えてボランティア活動を行うことが可能となりました。

○ **個人情報の取り扱いに関するルール作り**

災害時に 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。災害時、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、災害時の円滑な行政・NPO の連携につながります。

【資料】
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、中長期的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：ボランティア活動希望者への補助、ツアー催行の手引作成

ボランティア活動希望者の利用を想定したボランティアバスの運行や移動費補助、NPO 等によるボランティアバスツアー催行の手引が作成されています。

【資料】
ボランティアバス

【ボランティア活動参加希望者への補助】

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。

行程は今日 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）

【行政によるツアー催行手引の作成】

三重県は社会福祉協議会・NPO などの支援関係者との協議内容に基づきボランティアバスツアーを企画する際のノウハウに関するパンフレットを作成し、ツアー催行事務局の立ち上げから当日のツアーの運営方法の手順を解説しています。

みえ発!

災害ボラパック

「みえ発! 災害ボラパック」制作プロジェクト編

STEP1 バスを出そう! …に至るまで

物語の始まりは…

平成16年7月21日 午後7時
アスト津のみえ市民活動ボランティアセンターには、防災中の福中や三重県、社会福祉協議会、日赤の担当者など約10名が集まって「会議が開催されていた。今月初めに起こった新潟水害、それに続く福井水害など被災地への支援活動をどのように展開していくか?」
これが会議のテーマだった。

Q1 「新潟だけでなく福井でも水害が起きました。新潟ばかりでなく福井でもあり直轄的な支援は困難でした^{Q1}が、福井であれば現北部から車で2時間、三重県内からの支援をどうすべきか、みんなで考えましょう。」

Q2 「現地はどうなっているの? ボランティア活動は?」

Q3 「家に流れ込んだ土砂を出したり掃除したりする活動が始まっています。他のボランティアセンターができたほか、各被災地にもセンターができつつあるようです。」

Q4 「義援金^{Q4}の窓口はあるけど、ボランティア活動支援会の話は聞かないね。」

Q5 「物資^{Q5}も、タオルなどの募集はあるけど、基本的には持ってきた人が持って帰ってほしい、というような案内も流れていますし、まだまだ混乱しているようです。」

↓おページへ続く

Q1 「三重県ボランティア連絡センターという団体からのネットワークが活かされました。(→巻末参照)」

Q2 福井県やボランティア活動支援会を募集するという活動が主でした。

Q3 協議会とボランティア活動支援会 協議会とは、日本赤十字社や社会福祉協議会などがあり、被災者の生活・復興を支援するための委員会組織です。この協議会がボランティア活動に活用されることは想定ありません。そこで、ボランティア活動に必要な物資センターの運営や物資の購入などを担うのがボランティア活動支援会です。活動の規模や内容にもよりますが、数千人のボランティアが活動する場合には独自に物資センターを設け、物資のボラパックでもなるべく協議会やボランティア活動センターに引き上げ、物資の準備や見送りの支援をまかすようになりました。

Q4 物資の支援について 被災地の物資支援が被災地では「物の不足」といわれてしまうこともあります。「困るまで持ちがけない」言葉は被災地でも使われる「困窮状態」の裏(ボラ)パックの物資見送など、物資を付けた状態で被災地へ届けていきます。物資を送るなら「サイズを揃えて」現地の窓口で確認して「ボラパック」のルールを守って送りましょう。

(出典：みえ災害ボランティアセンターHP)

- 📖 ボランティアバスについては、一定の条件下で災害時のボランティアツアーを NPO やボランティア団体が実施しても旅行業法に抵触しないとの整理が観光庁によりなされています。
- 観光庁「災害時のボランティアツアー実施に係る旅行業法上の取扱いについて（通知）」

68

【今後の連携に向けた取組例】

- 平時からの関係づくり → p.69
- 地域特性に配慮した連携・協働の形の提示 → p.70
- 行政内・行政間の体制強化 → p.71

本ガイドブック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・ボランティア等の連携・協働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がますます拡大し、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。また、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、中間支援組織によるコーディネートを受けた NPO・ボランティア等と、行政・社会福祉協議会（災害 VC）による三者連携の形での連携・協働の取組は、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組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・市区町村域に階層化された組織構造を有し、縦・横のネットワークを形成しており、そのネットワークの中で、知識や人材を蓄積・共有し、災害発生時の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、災害時に NPO・ボランティア等の情報共有・活動調整を行う中間支援機能はまだ試行錯誤を繰り返しながら徐々に各地域での浸透を図っている段階であり、またそれを担う中間支援組織の組織・体制も必ずしも十分なものとはなっていないのが現状です。このため、想定される南海トラフ地震のような広域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連携・協働は十分機能しない可能性があります。したがって、発災時に様々なセクター関係者と短期間の内に信頼関係を築き、被災者支援活動の効果を最大化するためには、「平時からの関係づくり」と「被災地の地域特性に配慮した連携・協働の形」を模索し、地域に合わせた支援体制を作ることが重要です。

今後各自治体に取り組むことが望まれる課題として、以下の3つが挙げられます。

○ 平時からの関係づくり

行政職員が NPO・ボランティア等との連携・協働を行う上での障壁は、互いの組織・団体をよく知らず、また行動原理が異なるため、事前の関係なしには信頼関係に基づく被災者支援の作業分担やそのための協議がすぐに実施できないことが一因として挙げられます。一方、業務量が激増する災害発生後に関係づくりを始めることは困難が伴います。平時から NPO・ボランティア等との関係を作り、立場や役割を認識していくことは災害発生後の連携・協働した支援活動の開始を容易にします。

近年の災害時には、平時には、高齢者福祉や地域活性化など、防災とは直接関係のない分野での地域の課題解決のための活動を行っていた NPO・ボランティア団体が、災害時に被災者支援を開始する事例が見られます。災害といういつ起こるか分からない事態に対する活動

は、動機の維持が難しく、長続きしない場合もあります。防災以外の分野で NPO・ボランティアとの関係を作っておくことも、防災への備えになることを意識する必要があります。

平時からの関係づくりを進める際に、NPO・ボランティア等との連絡調整窓口として中間支援組織および地域の社協・NPO 等が参加する災害関係のネットワーク体を活用することが考えられます。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、災害時に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は災害時には機能せず、具体的な執行・連絡体制や担当者が決まっていなければ、災害時に連携・協働した動きを実現することはできません。このため、まずは平時から協議や防災イベントの企画等に参画することで、実効性のある NPO・ボランティア等との関係づくりを進めることが大切です。平成 28 年度に熊本県で設立されたたくまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD) は、熊本地震への対応を通じて地元の各主体との連携を深めたことから、地元主体の中間支援組織として、行政と平時から連携・協働の取組を進めることを可能としました。

○ **地域特性に配慮した連携・協働の形の提示**

行政と NPO・ボランティア等との連携・協働は、「想定災害」「自治体の規模」「地域特性」等に合わせて各地で検討されることで、各地の現実に即した実効性の高いものになります。

また、その検討結果を各自治体が作成する地域防災計画およびそれを補足するマニュアル等の具体的な事前計画の中に、各地の災害時の課題に合わせて盛り込んでいくことが望まれます。また、その作成過程で都道府県域・市町村域の社会福祉協議会・地域の NPO・ボランティア等・その他のステークホルダーとの協議を行うことにより、関係諸機関の認識が共有され災害時に機能するネットワークの形成の礎となることが期待されます。(→ 図 2.4)

地域防災計画の見直しに基づいて、都道府県・市町村あるいは合同で訓練等を実施し、計画の検証を図ることも重要です。計画の遂行に必要な能力強化支援も必要となります。具体的な行動計画を見直しながら、関係者間のコミュニケーションを増やし、明らかになる課題を解決していくことが重要です。

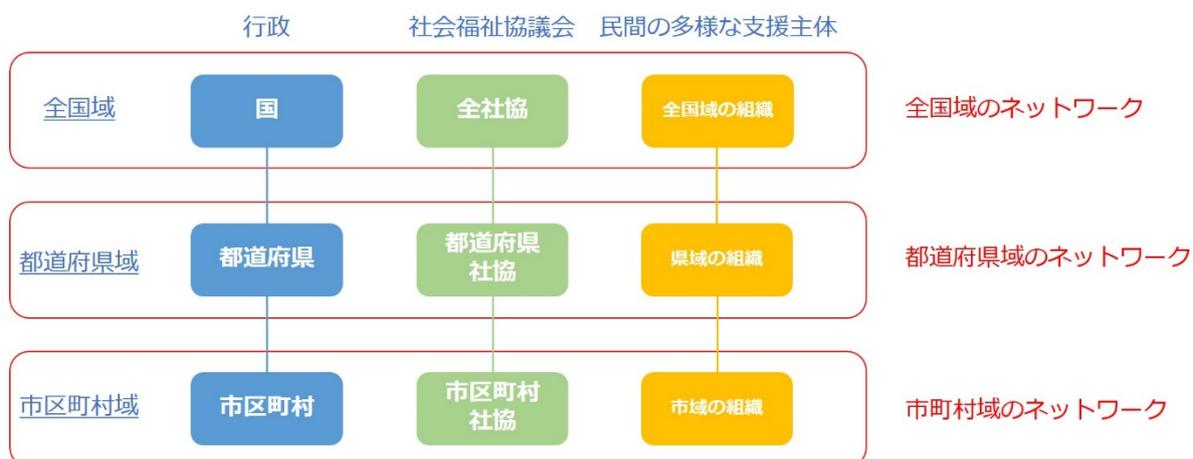


図 2.4 全国・都道府県・市町村ごとのネットワーク形成のイメージ

○ 行政内・行政間の体制強化

様々なセクターと顔の見える関係を築き、それぞれの地域性に配慮した計画づくりと訓練を通じた支援に関わる関係者の能力の強化は、行政内・行政間の体制強化によって実際に機能するようになります。災害時に支援を行う主体との連携には、「災害対策本部の機能を強化」・「役所内の様々な部署間の調整の実施」・「迅速な意思決定」が欠かせません。また、災害時に派遣される応援職員のスキルアップなど、行政機能全体の充実が図られることが期待されます。

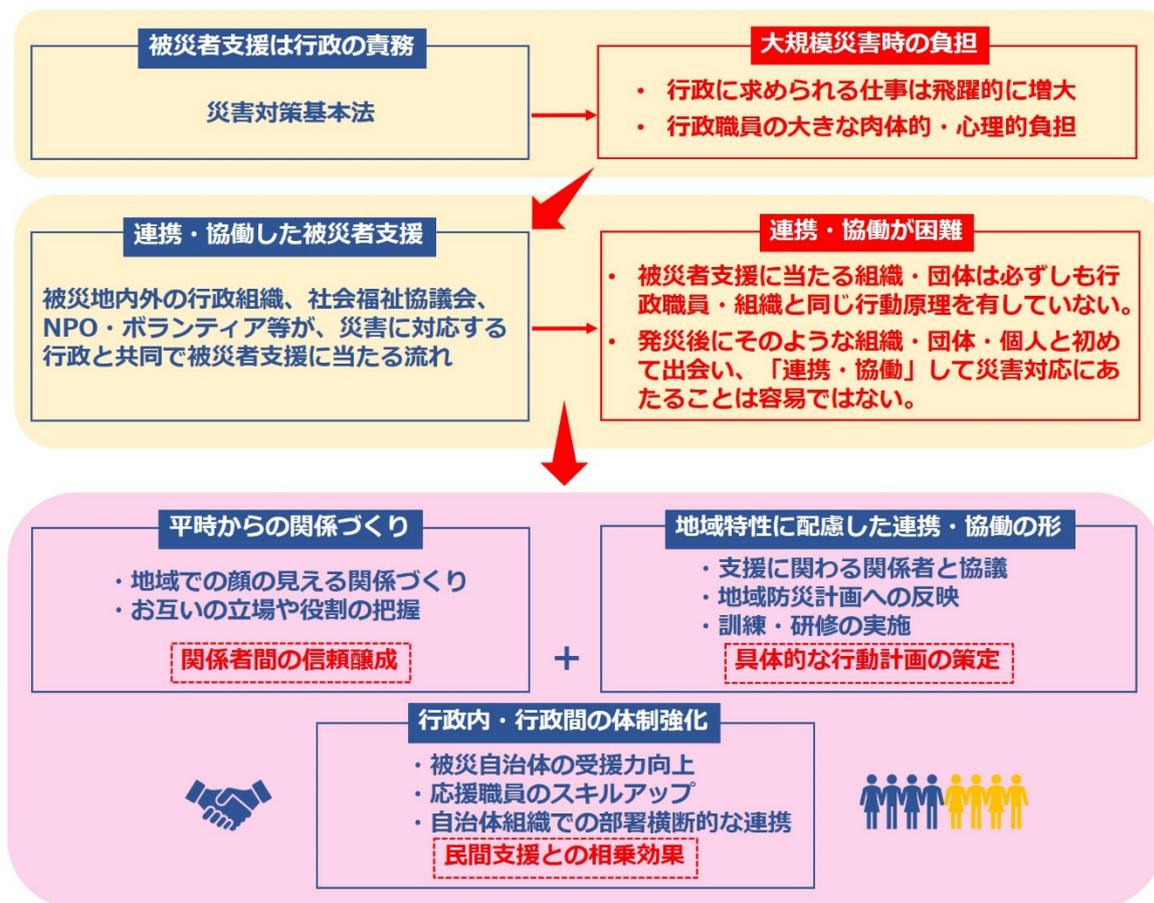


図 2.5 行政と NPO・ボランティア等の連携・協働に向けて

平時・災害時の被災者支援活動において続けられている取組は、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始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、NPO に限らず企業や協同組合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めます。

(1) 防災ボランティアに関する法的枠組

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

② 「災害対策基本法」における応援・受援関連の規定

第 5 条の 2 (地方公共団体相互の協力)

地方公共団体は、第四条第一項及び前条第一項に規定する責務を十分に果たすため必要があるときは、相互に協力するように努めなければならない。

第 8 条 2 項 (施策における防災上の配慮等)

12 地方公共団体の相互応援及び第八十六条の八第一項に規定する広域一時滞在に関する協定並びに民間の団体の協力の確保

に関する協定の締結に関する事項

16 海外からの防災に関する支援の受入れに関する事項

第 40 条 (都道府県地域防災計画)

3 都道府県防災会議は、都道府県地域防災計画を定めるに当たっては、災害が発生した場合において管轄指定地方行政機関等が円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮するものとする。

第 42 条 (市町村地域防災計画)

4 市町村防災会議は、市町村地域防災計画を定めるに当たっては、災害が発生した場合において当該市町村等が円滑に他の者の応援を受け、又は他の者を応援することができるよう配慮するものとする。

第 46 条 (災害予防及びその実施責任)

災害予防は、次に掲げる事項について、災害の発生又は拡大を未然に防止するために行うもの

とする。

5 災害が発生した場合における相互応援の円滑な実施及び民間の団体の協力の確保のためにあらかじめ講ずべき措置に関する事項

③ 国の「防災基本計画（平成 29 年 4 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) 周到かつ十分な災害予防

○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、災害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・連絡及び活動体制の確立

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

○緊急災害対策本部長は、当該緊急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。

(2) 防災ボランティアの活動について

① 近年の災害時におけるボランティアの活動例

➤ 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）

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

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	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。

③ 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
初動期	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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
応急期	<ul style="list-style-type: none"> 被災者の心身の疲労やストレスを考慮し、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 	<ul style="list-style-type: none"> 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
復旧・復興期	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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

(3) 内閣府の取組

① 「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 年度の取組として挙げられ、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

📖 内閣府の取組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/>