

円滑かつ効率的な被災者支援のための 行政・ボランティア・NPO等の三者連携体制の整備について（案）

近年、平成 28 年の熊本地震、平成 29 年の九州北部豪雨、平成 30 年の西日本豪雨、大阪府北部地震、北海道胆振東部地震、台風第 21 号など、災害が激甚化・広域化・長期化する傾向がみられる。また、南海トラフ地震や首都直下地震など、広域的な大規模災害の発生も懸念されているところである。

これらの災害に対して、政府は、平常時には堤防等のハード整備やハザードマップ作成支援等のソフト対策を実施し、災害時には救急救命、職員の現地派遣による人的支援、被災地からの要請を待たずに避難所の避難者へ必要不可欠と見込まれる物資を緊急輸送するプッシュ型物資支援、激甚災害指定や被災者生活再建支援法等による資金的支援等、「公助」による取組を絶え間なく続けているところである。

しかしながら、地球温暖化に伴う気象状況の激化、高齢社会における支援を要する高齢者の増加、グローバル化の進展による外国人の増加等により、突発的に発生する激甚な災害に対し、既存の防災施設等のハード対策や行政主導のソフト対策のみで災害を防ぎきることはますます困難になっている。

このような状況の下、個人のボランティアの方々や、NPO、その他さまざまな団体が被災地に駆けつけ、国・地方公共団体では手が届かない、きめ細やかな被災者支援活動を展開することが定着化しており、また、ボランティア活動への期待がますます高まっている。

特に、平成 28 年の熊本地震の際には、NPO 等の外部支援団体が約 300 団体、また、平成 30 年七月豪雨の際には、約 230 団体が被災地に駆けつけた。この流れは今後も続くと思われる。被災により低下する被災地の力を補完するため、外部支援 NPO 等との連携は不可欠であるとの認識も定着してきている。

ボランティアによる被災者支援を効率的かつ円滑に実施するためには、被災者支援に携わる行政・NPO・ボランティアの三者間で情報共有を図り、連携のとれた支援活動を行うことが重要である。そのため、熊本地震以後、被災県において、地方公共団体、社会福祉協議会、NPO 等の三者が参加する「情報共有会議」が定期的で開催され、NPO・ボランティアによる被災者支援の活動地域、内容等について情報共有や調整が行われるこ

とが定着化しつつある。

内閣府としては、平時から、行政・ボランティア・NPOの三者が「顔の見える関係」となり、発災時には連携のとれた被災者支援を行うことができるよう、都道府県ごとに三者連携体制を構築することを支援している。平成30年4月には、「連携・協働ガイドブック」を公表し、連携の必要性や事例を周知し、平成30年度には同ガイドラインに基づいた研修会や訓練を7道県において実施したところである。

内閣府が行った調査では、平成31年4月1日時点では、35道府県において、平時から三者連携体制を構築しているとのことであった。連携体制を未構築の県においてはその構築を推進するとともに、連携体制があると回答した県においても、災害時の具体的な役割分担まで踏み込んだ実効性のある体制が構築されている県は多くないように見受けられるため、連携体制の強化を推進していくことが重要である。

行政・NPO・ボランティアの三者連携体制の構築・強化に資するよう、今般、三者連携体制構築過程において検討すべき事項をガイドラインの形にまとめることとする。

**円滑かつ効率的な被災者支援のための
行政・ボランティア・NPO等の三社連携体制の構築・強化のためのガイドライン
(アウトライン) (案)**

フェーズ1：三者連携に向けた意識を啓発する

- ✓ **三者顔あわせのための場の設定**：研修会や会議など、行政、ボランティア、NPO等の三者が一同に会する場を設定する。
- ✓ **意識の醸成**：三者連携の意義や事例を紹介・共有する
これまでの被災地で蓄積されてきた先進的な取組等について、情報共有を行い、三者連携の必要性について認識する。
- ✓ **意識の醸成**：発災時を想定したブレインストーミングを行う
災害時に発生する課題を出し合う、自分の組織でできることを伝えあうなど、三者連携によりいかに円滑かつ効率的な被災者支援を推進するかの具体的なイメージづくりを実施する。
- ✓ **キープレイヤーの確認**：「三者」それぞれを代表する者について、確認する。都道府県（行政）、都道府県社会福祉協議会、NPOセンターなど、三者それぞれを代表する者について、合意する。
- ✓ **構成団体との関係構築**：連携体への参加が望ましい団体と連携体の構築に向けて意見交換を行う
- ✓ **準備会合の立ち上げ**：三者で準備会合を立ち上げて、フェーズ2へ進む。連携体を立ち上げるに当たっては、新規に組織するほか、既存の会議体に分科会を設置する又は既存の会議対の審議事項を追加するなどの方法も考えられることに留意する。

フェーズ2：三者連携体を立ち上げる・制度化する

1. 連携体の基本的な構成を整理する

- ✓ **目的**：連携体の目的を明確にする。多様な主体が集う組織体であるため、構成団体

による目的の共有が極めて重要である。

- ✓ **事務局**：事務局機能を担う主体を決める。三者を代表する主体のいずれか又は連携により、事務局機能が担われることが望ましい。具体的には、都道府県、都道府県社協、都道府県 NPO センター等が候補である。
- ✓ **都道府県担当部局**：都道府県は、担当部局を定める。連携体の企画、運営及び庁内関係部局や関係団体等との連絡調整を円滑に行うため、担当部局を定める。都道府県災害対策本部との連携の在り方についても併せて検討する。
- ✓ **構成団体**：構成団体をリスト化する。都道府県防災担当部局、福祉担当部局、市民協働担当部局のほか、都道府県社会福祉協議会、都道府県 NPO センター等を基本的な構成員とする。また、生活協同組合、青年会議所、民間企業、NPO、大学等、地域の実情に応じた多様な主体の参画を求めることも推奨する。都道府県内に大規模な被害が想定される市区町村が存在する場合、当該市区町村の関係者の参画を求めることも併せて検討する。
リストには、連絡先、担当者（部署、役職）名も記載すること。
- ✓ **協力団体**：構成団体とは別に、協力団体をリスト化するのも一案である。
- ✓ **組織構造**：基本的な組織構造を決める。参加全団体間で情報共有を行う「情報共有会議」、中核的な団体からなり、情報共有会議の運営上必要な事項等について意思決定を行う「コア会議」、専門的な課題を扱う「専門部会」など、必要に応じて組織構造を決定する。

2. 連携体の活動事項を決める

(1) 平時

災害発生時に円滑な被災者支援が行えるよう、次に掲げる内容について協議を行い、業務フローを整理する。その際、構成団体や関係団体等が行っている既存の取組を事前に把握し、連携体の活動とこれら既存の取組との役割分担・連携が十分に図られるよう留意すること。また、自県のみならず他県で発生した災害時の対応状況などから新たに判明した課題を反映し、発災時の対応方針の内容を不断に見直すこと。

- ✓ **連絡体制**：構成員への連絡体制を整備する。災害発生に備え、電話、FAX、Email など、多様な連絡手段の登録を行うこと。

- ✓ **会場**：平時及び発災時における連携体の情報共有会議の開催場所について整理する。会場の被災に備え、第3候補程度まで事前に定めておくことを推奨する。
- ✓ **災害の範囲**：自然災害のみ、あるいは大規模事故も対象とするなど、対象とする災害の範囲を決める。
- ✓ **情報収集**：被災者支援のためには、災害による被害の規模や被災者（特に災害時要配慮者）のニーズ、一般避難所及び福祉避難所の設置状況、市町村災害ボランティアの設置状況、物資供給の状況等の実情を把握することが必要であることから、どのような情報をいかに収集するかについて整理する。
- ✓ **発災時の情報共有会議立ち上げ基準及び閉鎖基準**：都道府県災害対策本部の設置、避難所の設置状況、都道府県・市町村災害ボランティアセンターの設置状況、地震の規模や余震の回数など、できるだけ客観的な基準にて、情報共有会議立ち上げ基準及び閉鎖基準を設定する。
- ✓ **事務局の組織体制**：平時及び災害時において情報の集約や構成団体の活動の調整等を行う事務局の体制のあり方を検討する。災害時における情報共有会議の議長（コーディネーター）、副議長、書記、総務、広報など、組織体制について検討する。また、各担当の業務について予め決めることとする。災害の規模によっては、既存の事務局体制では支障が生ずるおそれがあると認められる場合、構成員との協定の締結等により、災害発生時に必要な人員体制を適切に確保できるようにしておくなど、事務局の体制強化の方法についても検討する。
- ✓ **発災時の情報共有会議の主な協議事項**：情報共有会議において、協議・決定する事項、情報共有のみの事項など、あらかじめ想定される協議事項を整理する。
- ✓ **発災時の「連携体」の主な活動内容**：連携体としての活動内容を定める。
- ✓ **役割分担**：円滑な被災者支援のため、各構成員に求められる役割や協力内容について、整理する。
- ✓ **情報共有会議開催に必要な資器材の準備**：事務用品（ホワイトボード、付箋等）、電子機器（PC、プリンター、電話機等）、管内地図など、必要な資器材の準備、あるいは発災時の調達方法について予め決める。
- ✓ **費用負担**：連携体の運営に際し、平時及び災害時における活動費用の負担のあり方について検討する。
- ✓ **協力団体**：協力団体が存在する場合、情報共有の方法、連携の内容等について検討する。
- ✓ **研修・訓練**：一定以上の水準の活動を確保する観点から、構成員等に対する研修・訓練の内容や頻度を検討する。
- ✓ **受援体制の構築**：県外の他の地域からNPO、民間企業等の多様な団体が支援に入る場合に備え、必要な受援体制のあり方について検討する。
- ✓ **県内の諸団体、住民等に対する広報・啓発**：県内の諸団体や住民に対し、災害ボラ

ンティア活動やそれを支える連携体の活動内容について広く周知を図り、災害ボランティア活動のネットワーク化を推進する。災害時の協力関係の醸成や活動環境の整備を図るため、行政や自治会等の実施する防災訓練への参加、構成団体が開催する各種イベント等への相互参加等により、関係団体間で顔の見える関係を構築しておくことが重要である。

(2) 発災時

- ✓ **情報収集**：事務局は、災害による被害の規模や被災者（特に災害時要配慮者）のニーズ、一般避難所及び福祉避難所の設置状況、物資供給の状況等、あらかじめ定められた情報を中心にしつつ、その範囲に限定されることなく幅広く、情報を収集する。収集にあたっては、情報の正確度に留意しつつ、テレビ、ラジオ、新聞等のマスコミ報道、SNS やインターネット等にも注意を払う。また、一般のボランティア活動を通じて専門ボランティアに対するニーズが集まることが多いため、一般のボランティア活動から迅速に情報を収集するよう留意する。収集した情報は、時系列・テーマ等、系統立てて記録・情報共有を行う。
- ✓ **情報共有会議の実施**：予め定められた情報共有会議立ち上げ基準等を踏まえ、情報共有会議を立ち上げる必要が生じた場合、速やかに情報共有会議を立ち上げ、情報共有のため、都道府県災害対策本部に報告する。情報共有会議において、事務局及び各構成団体等が収集した情報を共有する。なお、会議の開催に当たって、被災状況により構成員の招集が困難な場合には、電子メール、ネット会議システムその他の多様なネットワークサービスや IT システムの活用により、臨機応変に対応することとする。
- ✓ **活動計画の策定**：予め定められた活動事項を踏まえつつ、被災状況に応じて、具体的な活動計画を策定する。具体的には、情報共有会議の当面の開催頻度、開催会場、収集する情報の内容や収集方法、構成団体の役割分担等について決定する。活動計画は、活動の実施状況及び被災後の被災地の経過を踏まえ、必要に応じて随時見直しを行う。
- ✓ **構成団体の活動の実施**：構成団体が予め定められた活動を中心に、活動を実施する。活動の実施に際しては、被災者の安心を確保するため、連携体の名称を記したビブスやバッジ等の着用により、行政も関与する連携体の構成員による活動であることを外形上明確にすることが望ましい。
- ✓ **後方支援**：事務局は、構成団体への必要な情報の提供、都道府県・市町村災害対策本部等との調整その他の後方支援を行う。災害対策本部に対しては、定期的に活動の実施状況について報告を行うこと。
- ✓ **協力団体との連携**：協力団体が存在する場合、情報共有や連携に可能な限り積極的に努めるものとする。

- ✓ **情報発信**：収集した情報や連携体の活動状況等を取りまとめ、ホームページ等により、定期的に発信する。その際、発信した情報に対する問合せ窓口を一本化し、外部に対して明示する。併せて、混乱を避けるため、連携体は、ボランティアや物資の受入拠点ではないことも周知する。
- ✓ **情報共有会議の閉鎖**：予め定められた情報共有会議閉鎖基準等を踏まえ、被災地の状況や構成団体の活動状況等を勘案しつつ、情報共有会議の閉鎖を決定し、情報共有のため、都道府県災害対策本部に報告する。なお、閉鎖に際しては、外部からの支援団体から当該地域における団体による活動への橋渡しが円滑に行われるよう支援する。
- ✓ **活動終了後の活動評価及び組織体制等の見直し**：事務局及び構成団体は、情報共有会議の閉鎖後、活動の振り返りを行い、成果や課題について検討を行い、今後のより円滑かつ効率的な活動へ向けて連携体の組織や活動内容等について見直しを行う。

3. 連携体の構成を書面上に整理する

- ✓ 上記1で決めた内容を、「協定書」、「活動要綱」、「活動マニュアル」「ガイドライン」等（以下「協定書等」という。）に整理し、協定書等の素案を作成する。
- ✓ 協定書等について、誰が発行するか、署名するか等について決める
- ✓ 協定書等に定めのない事項についての意思決定方法を決める

4. 連携体について対外的に発表し、周知を図る

- ✓ 連携体の事務局連絡先及び活動内容を管区内市町村、関係者等に広く周知する
- ✓ 連携体の構築をプレスに公表する

フェーズ3：連携体の実効性を向上させる

1. 連携体の活動を具体化する

- ✓ 定期的に情報共有会議を開催する
- ✓ 年間又は中期活動計画案を作成する
- ✓ 人・モノなど必要なリソースとそのストック状況をリスト化する
- ✓ 追加メンバーの要否について議論する

2. 研修会や訓練等を実施する

- ✓ 機能強化のための合同研修会や勉強会を開催する
- ✓ コーディネーターを育成する
- ✓ 連絡先リストを定期的に見直し、常に最新の状態を保つ。
- ✓ 構成団体を見直す
- ✓ 資材等の管理・補充を計画し、実施する

フェーズ4：市町村域、県を超えた広域での連携体制構築を支援する

- ✓ 市区町村向けガイドラインを作成する
被災者支援の最前線にある管内市区町村に対し、ガイドライン作成など、市区町村レベルでの三者連携体制整備推進に向けた取組を進めることが望ましい。また、管内に大規模な被害が想定される市区町村が存在する場合、当該市区町村による「経験による学習」を促すため、当該市区町村の関係者の連携体への参画を求めることを推奨する。
- ✓ 隣県との協議、広域ブロックでの協議を開始する
本ガイドラインは都道府県内での災害を前提としているが、広域的な災害の場合、単独の都道府県では対応が困難な場合も想定される。このため、都道府県内の体制整備に加え、隣接する都道府県等との連携、更にはブロック単位等での体制整備も進めることが望ましい。