

「被災者支援に関する官民連携検討会」の検討状況 (これまでの論点整理)

1. はじめに

- ・我が国における災害対応は、行政による対応を基本としているが、ボランティアの果たす役割も高まってきている。とりわけ近年は、社会福祉協議会等の開設する災害ボランティアセンターを通じて活動する、個人やグループ等のボランティア（以下、「一般ボランティア」と呼ぶ。）のみならず、被災者支援に関し専門能力を有するNPO・NGO等の民間のボランティア団体（以下、「民間団体」と呼ぶ。）が被災地で活躍し、被災者支援の大きな力となっている。
- ・一方で、このような民間団体の能力は必ずしも十分に活かされておらず、また、国としてもその活動状況に関する情報を十分に把握できていなかったところである。
- ・このため、民間団体の活動の実態を把握するとともに、行政（国、自治体）との間で連携を促進し、民間団体の専門能力・知見等を活かした活動を促進するための課題を整理することを目的に、内閣府及び全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)を事務局として、関係省庁等の参加の下、令和3年10月より「被災者支援に関する官民連携検討会」を開催することとした。
- ・これまでに検討会を2回開催し、「救助・災害医療等」、「要配慮者支援」、「重機を用いた活動」、「家屋保全」を中心とした活動を行う各民間団体へのヒアリング及び意見交換を実施した。
- ・これまでの検討会での議論を踏まえ、以下の通り、被災者支援に関する官民連携の促進に向けた論点を中間的に整理する。

2. 被災者支援の専門能力を有する民間団体の活動領域

- ・検討会では、これまでに計10の民間団体からヒアリングを行った。
- ・一般に、ボランティア活動というと、家屋の泥だしや家財の片付け等を行う一般ボランティアの活動をイメージすることが多いが、今回の検討会でヒアリングを行った民間団体は、それぞれが専門的なスキル・知識や豊富な現場経験を持ち、組織的に被災者支援活動を行っていることが分かった。
- ・今回ヒアリング対象とした団体の活動領域は、おおむね（別紙1）のように整理される。また、これら以外にも被災者支援に関してはさまざまな民間団体が活躍しているが、これらの団体の中には、災害支援を専門とし、被災地での活動を中心に行っている団体もある一方で、子どものケア、医療・介護など、災害支援以外の専門分野に強みを持ち、その専門性を活かして被災地でも活躍している団体も多く存在する。
- ・また、こうした団体の活動の後方支援や連携・調整を様々な形で行う団体も全国域や都道府県域で設立されつつあり、民間団体同士のコーディネートに留まらず、官民連携の

窓口としても活動を行っている。

3. 民間団体による支援の「強み」と「弱み」

- ・ 検討会におけるヒアリング及び意見交換を通して、行政（国、自治体）による被災者支援と比べた際の民間団体による支援の特徴が明らかになった。これらを民間団体の「強み」と「弱み」として整理すると以下のとおりである。

強み

（1）専門性の高さ

- ・ まず挙げられるのは、民間団体の持つ高い専門性である。災害支援全般に精通する団体はもちろんのこと、それぞれの専門分野を活かして災害支援を行う団体についても、豊富な被災者支援の経験を通じて、被災経験の少ない行政職員よりも的確に状況を把握し、専門的な被災者支援活動を自ら実施したり、行政等に対して助言や技術支援を行うことが可能である。

（検討会での指摘事項）

- ・ 避難所を開設したときに子どもの居場所・遊び場を設置することができるように、関係者に対する能力強化研修や防災訓練を自治体と一緒にしている。
- ・ 避難所から職能団体による支援チームが撤収する中、NPOがその後を引き継ぐ形で避難所へ専門職スタッフの派遣を行うことで、保健所の負荷を軽減し、地域医療体制の早期平常化に繋がった。
- ・ 四輪バギーを用いて、車両滞留者へ支援物資や燃料を提供するという支援を関係機関と連携しながら行った。
- ・ 公的機関が張ってくれたブルーシートが剥がれてしまい、それをNPOが張り直した経験がある。そうした経験を踏まえ、JVOADの協力を得て、公的機関へのブルーシート講習を行った。

（2）機動力

- ・ 民間団体は、行政と比べ、迅速に行動できる高い機動力を持つことが多い。ともすれば行政機関は、前例のない突発的な事象や課題に対して、意思決定に時間がかかるなどして迅速な対応が難しいことがあるのに対して、民間団体は比較的迅速に意思決定を行い、機動的に対処することが可能である。

（検討会での指摘事項）

- ・ 県と災害時の包括提携協定を結び、何かあったときには先遣隊が現場ニーズを収集して、自治体と連携して支援する体制を整えている。
- ・ 災害直後に現地入りし、避難所用のテント等の設営も行うことができる。
- ・ 工務店さんには本業である住宅の修理等を優先していただき、NPOはその間に雨漏りでダメージが広がらないように、シートを覆るといった一時的な対応を行う。

- ・学校再開支援として学用品、給食支援、部活動に必要な備品支援を行う。学用品は災害救助法で一部カバーされているが、申請に時間がかかり学校再開や行事に間に合わないといった現場の声を受け、教育委員会や学校関係者から支援依頼が来ることがある。
- ・住宅の応急修理、被災者生活再建支援法適用の前段階で、暮らしの再建の道筋を立てるようなお手伝いをNPOがやっている。

(3) 柔軟性

- ・行政による支援は、受給対象者に対して公平に行うことが原則であることから、一部の被災者への支援を優先させるといった柔軟な対応を行うことが難しいことが多い。一方、民間団体は、公平性の縛りを受けないこと、個々の団体のキャパシティの範囲内で活動を行うことができるため、柔軟性をもった支援活動が可能である。

(検討会での指摘事項)

- ・農地に災害復旧事業が入る前にゴミを処分する必要があり、農業関係の団体や町内会と連携し、農地のゴミ撤去プロジェクトを実施した。
- ・活動は、誰でも平等に行っているわけではなく、被害件数が多数の場合などは、要配慮者をメインに、トリアージをして行う。
- ・自治体と情報交換が進んでいたこともあり、生活保護世帯の名簿を共有いただき、支援対象者となる方へ支援がいき届くように対応した。

(4) 特性を活かした「すき間」を埋める支援

- ・行政による支援は、効率性や公平性を担保するため、様々な個別の支援ニーズに対応することが難しい傾向がある。一方、民間団体は、そのような制約がないので、被災者一人ひとりのニーズに応じたきめ細かな支援を「すき間」なく行うことができる。
- ・また、一般ボランティアでは対応しにくい「すき間」もある。例えば屋根上・床下などの危険箇所での作業や、産業・生業の復旧支援などの活動は、従来は社協の災害ボランティアセンターの支援対象とならないことが多かった。民間団体は、これらの分野においても、その高い専門性と柔軟性を活かして、また必要に応じて一般ボランティアを指導助言しながら、支援活動を展開している。

(検討会での指摘事項)

- ・公助ではなかなかできない一般家屋等の細かい作業等では、小型重機の活動が重要視される。
- ・宅地内の土砂やがれきの撤去については、地元の建設業協会、森林組合の他に業者の確保が困難ということで、NPOが県と費用の発生しない委託契約を結び実施した。
- ・観光施設は、行政、社会福祉協議会の災害ボランティアセンターでは対応が厳しいということで、自治体の観光課と打ち合わせの後、観光施設の復旧プロジェクトを学生団体等と連携して行った。

- ・上述のとおり、被災者支援活動を行う民間団体には、行政と比べた多くの「強み」がある一方で、いくつかの「弱み」も明らかになった。

弱み

(1) 行政等から見た認知度や信頼感の低さ

- ・まず、これらの民間団体の多くは、実際に支援を受けた被災地以外では、その存在や活動内容が行政・社協や住民に認知されていないことが多いという点である。認知度が低い一方で、災害時には緊急に被災地に入る必要があるため、災害に乗じて不正を行う団体と疑われるおそれもある。
- ・このように、たとえ各地で活動実績を有する民間団体であっても、全国的な認知度が低いことから、支援の受入れが遅れたり、受け入れられた場合でも、信頼感の低さのため、活動内容が限定されてしまい、結果として民間団体の強みを活かした被災者支援が行われないケースがあると考えられる。
- ・同様に、民間企業等が支援活動のための資機材等を提供しようとする場合にも、認知度・信頼感がないために、行政や社協等が間に入らざるを得ず、迅速で柔軟なマッチングが行えないケースも考えられる。

(検討会での指摘事項)

- ・NPOは自分たちが何者なのか、何ができるかを行政側に認識いただくことが重要。
- ・政府として活動の正当性を付与することで、NPOの活動が行いやすくなり、NPO活動を支援する側の企業も支援をしやすくなる。
- ・加盟団体からは、被災地に入った際に、行政から認識されていないことで支援に入るのが遅くなることがあると聞くので、加盟団体の活動実績などを示して、信頼してもらうように行政へ働きかけている。
- ・活動を地元で調整していただける方がいることで、県外団体がもう少し認知いただいて活動がしやすくなる。
- ・最近では災害ボランティアセンターに貸与された重機を活用するケースがある。これは、災害ボランティアセンターと活動を共にしているNPOであれば大丈夫だろうという判断があるからだろう。どこか公的機関を挟んだ上での重機の貸与は課題解決の一つとなりうる。

(2) 活動資源の少なさ

- ・人的・財政的な活動資源の少なさも、多くの民間団体に共通する課題である。今回ヒアリングを行った団体の中には、100名を超える職員を有していたり、国際的なネットワークを持っている団体もある一方で、災害支援を専門とする民間団体の中には、数名程度の職員しかいなかったり、専従職員を持たず代表者が1人で活動しているという団体もある。
- ・活動資金に関しては、大規模な災害の発生時に個人や企業等から寄せられる寄付金のうち、いわゆる支援金を民間団体が受け取ったり、各種助成団体等を通じて配分され

るが、災害によっては必ずしも十分な活動資金が確保できるわけではない。特に、重機などを扱う民間団体にとっては、その燃料代等は大きな負担となっている。また、災害時に活動する専門職員を雇用し続けるための人件費など、平時の活動資金については、団体ごとに工夫されているものの、十分な確保が難しい状況にある。

- ・直接的な支援を行わない中間支援組織やネットワーク団体は、活動の見えにくさから、特に寄付が集まりにくい状況にある。

(検討会での指摘事項)

- ・共同募金会や日本財団から助成をいただいているが、重機のリース代、燃料代でかなりの自己負担分が発生している。
- ・寄付金の一部を事務経費としているが、災害時以外には寄付が集まらないのが現状である。
- ・西日本豪雨では、業界団体から100台近くの重機が被災自治体に配置され、NPOも使うことができた。このように、現物支給で重機の手配等も行っていただければ、より活動が活発にできると感じている。
- ・離島僻地で平時からの看護師が足りていないところに対して、医療者を離島僻地の病院に平時派遣し、そこで雇用されつつ、有事の際には要請に従って、その看護師を被災地へ派遣する協定を少しずつ増やしている。
- ・医療チームの平時の人件費を圧縮するために、平時は、提携先の過疎地で活動を行い、提携先に賃金を払っていただき、緊急時は優先的に引き抜くという契約をしている。
- ・災害時に必要とされる資機材等を集め、平時から体験ができるトレーニング施設を設置した。災害時に最前線で活動する方々と平時から連携ができるよう、重機のトレーニング等も一緒に実施している。
- ・災害時に行政が使っていない施設をNPOに貸し出してほしい。

(3) 均一で公平な支援を行うことの難しさ

- ・柔軟な被災者支援が民間団体の強みの一つであるが、裏返せば、一つの民間団体だけで各地の被災者に対して均一で公平な支援を行うことは難しい。また、高い専門性を有する民間団体やそれらの団体の職員は、全国的にも数が限られており、広域災害の発生時などに、最もニーズの高い地域を見極めて支援に入れるとは限らない。

(検討会での指摘事項)

- ・重機が配置されても、コーディネーションがないとうまく活動できない。
- ・支援体制スキームが、市の災害対策本部会議で周知され、NPOがどの部分を担うかが認識されていった。

4. 官民連携促進の方向性について

- ・以上の通り、被災者支援を行う民間団体には、多くの「強み」(専門性の高さ、機動力、柔軟性、「すき間」を埋める支援)がある一方で、いくつかの「弱み」(信頼感や認知度の低さ、活動資源の少なさ、均一で公平な支援を行うことの難しさ)もあることが分かった。

- ・このため、今後、国、地方自治体それぞれのレベルで官民連携を促進することによって、民間団体の持つ「弱み」をできるだけ補い、その「強み」を最大限に活かすような方策を検討していくことが必要になる。一方で、行政が民間団体の活動に関与することで、その強みである柔軟性がそがれることのないように留意する必要がある。
- ・まず、「弱み」のうち、認知度や信頼性の低さに関しては、たとえ全国各地で活動実績を有する民間団体であっても、個々の被災地においては必ずしも認知度や信頼性が高くないことが課題である。これは、個々の自治体等の単位で見れば、必ずしも災害が頻発しているわけではないこと、また、他の被災地における民間団体の活動についての情報が地域間で十分共有されていないことが原因であると考えられる。
- ・他方で、県域レベルで活動する団体も含めると、全国各地で様々な民間団体が多様な支援活動を展開しており、その全体像を把握することは容易ではない。加えて、それらの団体の活動実績や、専門性、機動性など能力を客観的に評価することは難しい。
- ・このため、各地での行政と民間団体による優良な連携事例等に関する情報共有を図るとともに、国レベル、県域レベル等において、相互に意見交換する場を設けたり、合同で訓練を行うなどして、平時から「顔の見える」関係を構築していくことが必要である。
- ・また、人的・財政的な活動資源の少なさに関しては、その絶対量もさることなら、災害時以外にも専門職員を雇用し続けるための人件費など、平時の活動資金の確保が難しく、このことが団体の人員体制を拡充する上でのネックになっていると考えられる。
- ・平時の活動資金を確保するための一つの方策として、民間団体の職員による、各種研修会・講習会の講師や、防災訓練や防災計画策定のためのアドバイザーなど、その専門性や経験を活かした平時の活動機会を増やしていくことも考えられる。
- ・また、資金面については、「共助」による活動資金の安定的な確保が重要であり、被災者に配分される「義援金」と、民間団体等による支援活動に充てられる「支援金」の違いを含め、寄付を通じた被災地支援について引き続き国民に対して周知啓発していく必要がある。
- ・その際、専門性の高い民間団体の活動を災害発生時に迅速に支援するため、中央共同募金会がクラウドファンディング企業と提携して、令和3年1月に新しい災害支援基金を立ち上げたところであり、このような支援の仕組みについても周知啓発を図る必要がある。
 (参考)「READYFOR×ボラサポ 災害支援基金」
 災害支援現場で専門的な支援を行う非営利団体の活動を対象とした寄付募集及び助成の仕組み。発災から最短10日での助成が可能。令和4年2月現在、認定登録団体として、今回の検討会のヒアリング対象団体の一部を含む8団体が登録されている。
- ・また、民間団体の支援を行うネットワーク団体や中間支援組織の役割について、行政はもちろん、企業や国民に対しても広く周知していくことが必要である。
- ・民間団体は、一つ一つの活動規模が大きくないことから、相互に連携しなければ、均一で公平な支援を行うことは難しい。また、広域災害の発生時には、全国の被災状況を迅速に

把握することが困難であることから、すべての被災地に万遍なく支援に入ることは難しい。また、特に急性期には、高い専門性を有する民間団体が、必ずしも支援ニーズの高くない被災地に支援に入ってしまったたり、必要な支援の手が届かないといったミスマッチも生じうる。

- このような支援のモレやムラを減らしていくためには、行政、災害ボランティアセンターを運営する社協、NPO等の民間団体の三者が緊密に連携し、情報の共有を図るとともに、活動資源の調整等を行うことが重要である。このため、国（内閣府）では、三者連携に関するガイドブックの刊行や自治体職員向けの実践的な研修の実施などを通じて、自治体レベルでの平時から「顔の見える」関係づくりを促している。
- また、民間団体同士のコーディネーションに関しては、近年組織化が進んでいる、民間団体の活動調整を担う中間支援組織の役割が重要であることから、JVOADでは、県域レベルでの中間支援組織の育成に努めているところである。JVOADは、今後、民間団体同士のコーディネーションに関するガイドラインを順次策定していくこととしている。

5. 来年度の取組について

- 今年度の検討では、いくつかの被災者支援の分野における計10の民間団体からヒアリングを行い、これらをもとに、民間団体による被災者支援の強み・弱みや、官民連携の方向性について一定の整理を行った。
- 一方で、民間団体による支援を受けた被災地の自治体等の意見や、連携・調整を行う社協や中間支援組織、活動を支援する助成団体や企業等の意見についても今後ヒアリングを行い、民間団体の活動をさまざまな視点から理解するとともに、行政と比べた民間団体の「弱み」を補うだけでなく、その「強み」を一層発揮するための分野ごとの課題等についても検討を深める必要がある。
- このため、来年度も本検討会を開催し、引き続き検討を深めるとともに、大規模な災害の発生時や年度ごとの節目には、全国レベルの情報共有会議を関係省庁等の参加も得ながら開催するなどして、課題の共有を図っていくこととする。
- また、これらの団体の活動の認知度を高めるため、ヒアリング等と併せて、民間団体の活動状況や優良事例に関する情報を積極的に自治体等に共有していくこととする。

(了)