

2017.7.27 平成29年度 第1回災害救援ボランティア活動
支援関係団体連絡会議 資料

災害時のボランティア活動 二つの連携の基軸と 県域ネットワークの重要性

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)

と

全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)

身近な災害、頻発する災害

中規模・小規模な災害は全国各地、毎年無数に発生しています

平成25年

4月13日淡路島震源地震（兵庫県）

浜松市 地すべり（静岡県）

融雪等に伴う地すべり（山形県）

7月18日までの大雨（山形県、静岡県）

7月22日の大雨（山形県、福島県）

7月26日の大雨（岩手県）

7月28日の大雨（山口県、島根県）

7月30日の大雨（新潟県）

8月9日の大雨（岩手県、秋田県）

8月23日からの大雨（島根県）

9月2日の竜巻（埼玉県、千葉県）

9月4日の竜巻（栃木県）

9月4日の大雨（愛知県）

台風18号（京都府、福井県、滋賀県、三重県、青森県、岩手県）

9月16日の突風（埼玉県）

台風24号（鹿児島県）

台風26号（千葉県、東京都）

2月14日から15日の大雪災害

（山梨県、群馬県、長野県、埼玉県、東京都、静岡県）

平成26年

台風8号

7月9日の大雨（山形県南陽市）

7月9日土砂災害（長野県南木曾町）

台風12号

8月2日からの大雨

（徳島県阿南市・海陽町、高知県日高村、山口県岩国市・和木町）

台風11号

8月9日からの大雨

（徳島県那賀町、高知県四万十町）

8月10日の突風（栃木県）

8月15日からの大雨（岐阜県高山市、京都府 福知山市、兵庫県丹波市）

8月19日土砂災害（広島市安佐南区、安佐北区）

9月27日 御嶽山噴火

台風18号

10月6日の大雨（静岡市清水区）

11月22日長野県神城断層地震

12月5日 徳島県西部大雪

平成27年

5月29日口之永良部島噴火（鹿児島県）

9月1日の大雨（長崎県対馬市）

9月9日関東・東北豪雨（台風18号）

（栃木県、茨城県、宮城県）

9月28日台風21号（沖縄県）

平成28年

4月14日 熊本地震（熊本県熊本市・益城町他）

6月20日の大雨（熊本県益城町・宇土市他）

8月

台風7号（北海道足寄町）

台風11号（北海道）

台風9号（埼玉県狭山市他、茨城県ひたちなか市、北海道旭川市他）

台風10号（北海道南富良野町他、岩手県岩泉町他）

9月

台風16号（鹿児島県垂水市、大分県佐伯市）

10月21日鳥取県中部地震（鳥取県倉吉市他）

12月22日糸魚川市大規模火災

平成29年

7月5日九州北部豪雨（福岡県・大分県）

災害ボランティアセンターの起源

- 「ボランティア元年」阪神・淡路大震災では、137万7300人（兵庫県推計）というボランティアが活動

※参考：東日本大震災被災3県 平成23年3月～平成28年7月 150万人（全社協把握）

- 1995年阪神淡路大震災、1997年ナホトカ号重油流出

創意工夫をして多様な人・機関がコミュニケーションをとりながら、コーディネートする体制づくりをはじめたのが災害ボランティアセンターの起源といえる

- 1998年の福島・栃木水害、高知水害において、「水害ボランティアセンター」が設置

- 以降日本では、被災地に災害ボランティア活動を支援する「災害ボランティアセンター」が設置されて、被災者支援が行われることが定着した

○ボランティア・市民の力をより活かすために、ボランティアセンターという機能が整ってきた。2004年の中越地震以降は、被災地域の自治体ごとに社会福祉協議会（社協）が中心となって災害ボランティアセンターが設置されることが一般化してきた。

○特に東日本大震災においては、社協がその運営主体として、全国196箇所では災害ボランティアセンターが設置された。

○東日本大震災以降は、災害ボランティアセンターの「公的化」が進んでいる

（地域防災計画への位置づけ、行政との協定、災害対策本部との連動、自治体の要請による設置…等）

ボランティア活動を正しく理解するのに欠かせないポイント

- ・「社会的包摂・社会参加促進」
- ・「自主性・自発性・主体性」
- ・「無償制・互酬性」

災害ボランティアセンター運営の三原則 「被災者中心」「地元主体」「協働」

全ての支援者に当てはまるもの

災害ボランティアセンターで行われていること(機能)

- ・ 被災状況の把握と行政等、関係機関などとの連絡調整
- ・ 被災者ニーズへの対応：ニーズの受付・相談、被災世帯調査・ローラー作戦の実施、潜在ニーズの発掘、ボランティアの活動調整、専門機関や被災者支援制度へのつなぎ
- ・ ボランティアの募集：地元関係者を通じた募集を始め、支援関係者を通じた広域での募集、ホームページ等による募集
- ・ ボランティアのマネジメント：円滑なボランティア活動への配慮（受付、オリエンテーション、活動調整、ボ安全・健康管理等）
- ・ 様々な支援活動・支援への資源などの調整(資機材の調達・集積や調整)
- ・ 広報：被災者へ支援活動(センターの存在・活動を依頼できること)の告知、ボランティア募集、マスコミ対応、活動状況の記録・発信
- ・ 運営体制の整備、スタッフ・コーディネーターの調整
- ・ 苦情対応
- ・ 支援プログラムの開発
- ・ 活動保険加入のための事務
- ・ 活動資金の調達
- ・ 庶務や会計
- ・ 災害VC閉所の検討と生活支援への移行
- ・ . . .

社会福祉協議会が災害VCを運営する意味

●地域を基礎に活動を展開

- 日常的に住民と接している（地縁組織と顔の見える関係がある）
- センター閉所後は、社協の本来的機能として、被災者の生活支援、被災地の復興支援にあたる（生活支援相談員による支援など）

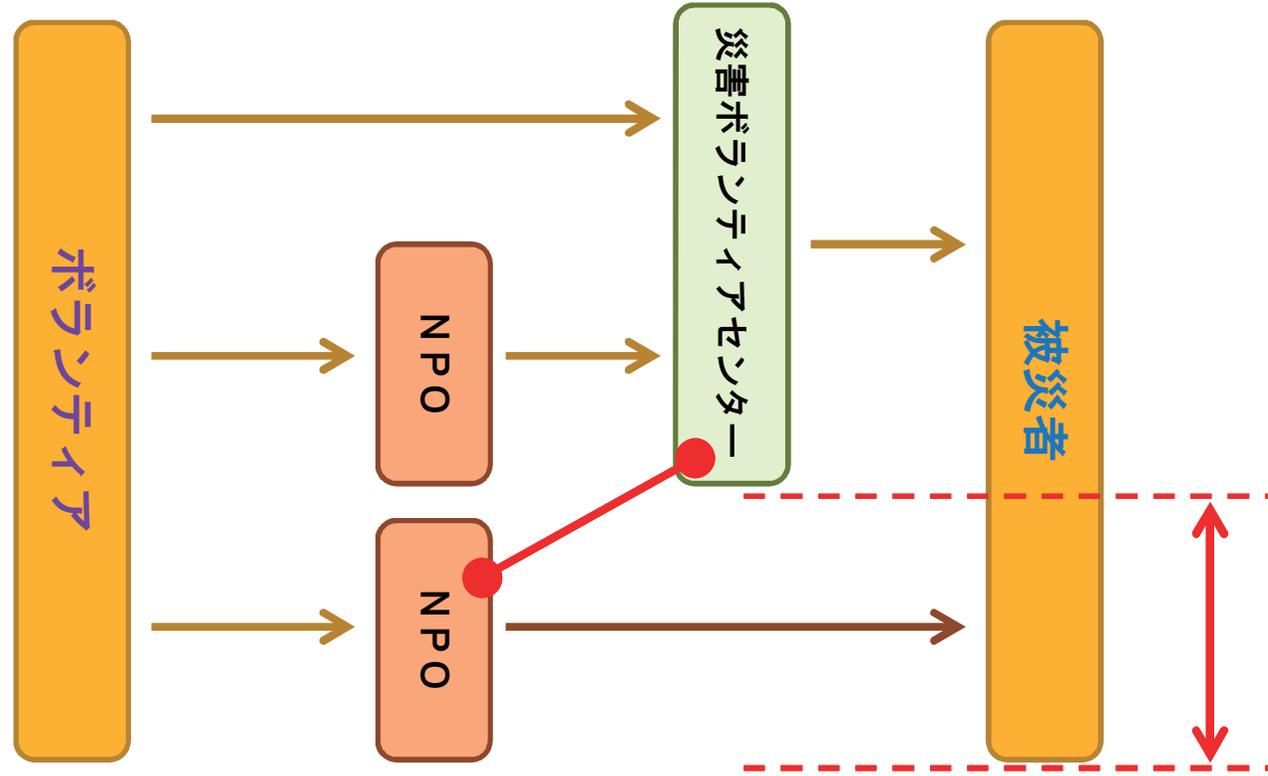
●地域福祉を推進する団体としての機能・事業

- ほとんどの社協は平常時から「ボランティアセンター」という機能を有する
- 福祉の相談機関・福祉サービス事業者として要援護者を把握している
- もともと使命として、地域の生活課題を把握し、解決する機能を有している
- 行政や幅広い機関・団体とも関係を構築している
- 民間としての機動力がある

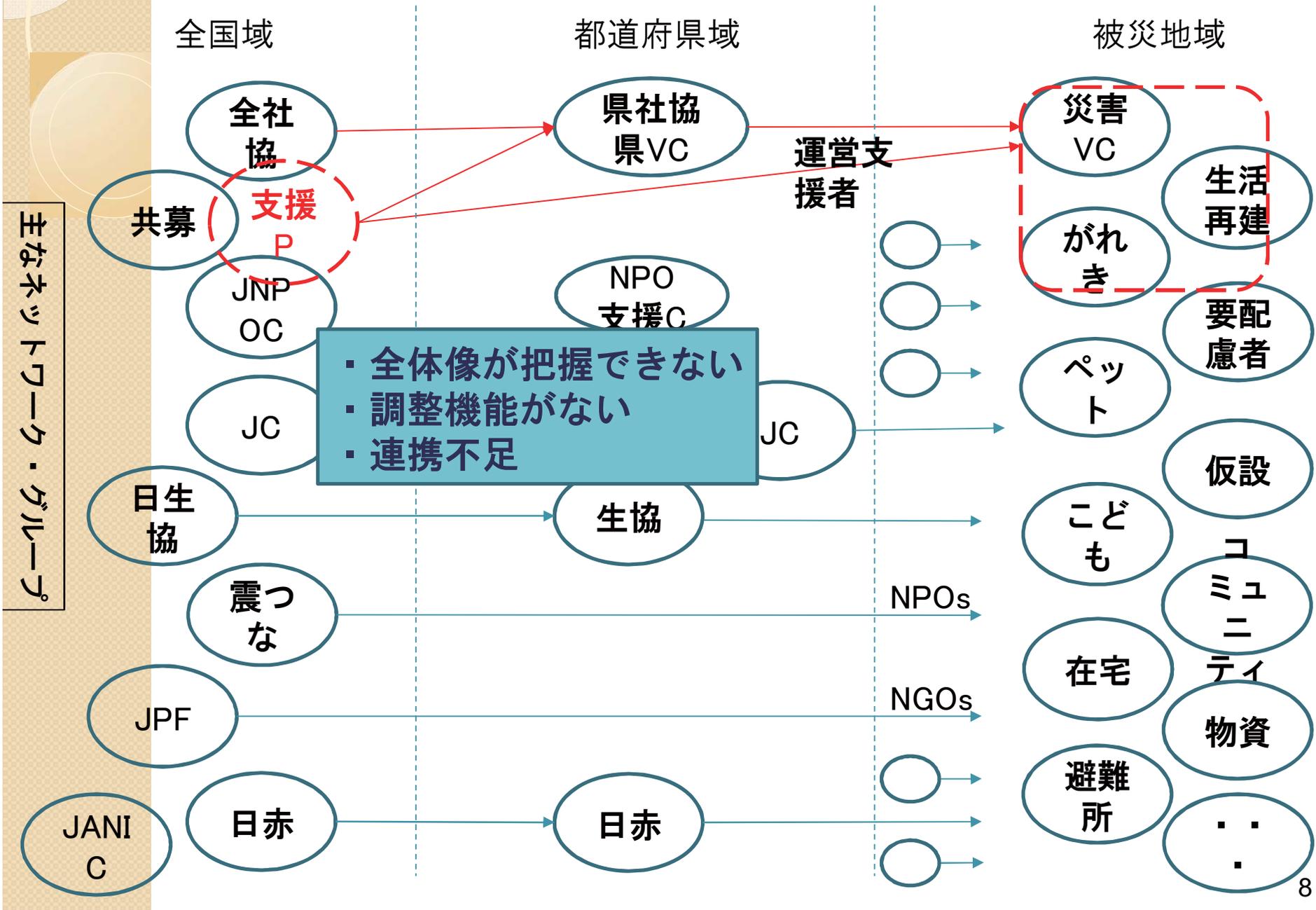
●全国的なネットワークを有する組織

- すべての自治体に存在する
- 全国的なネットワークを有している 等

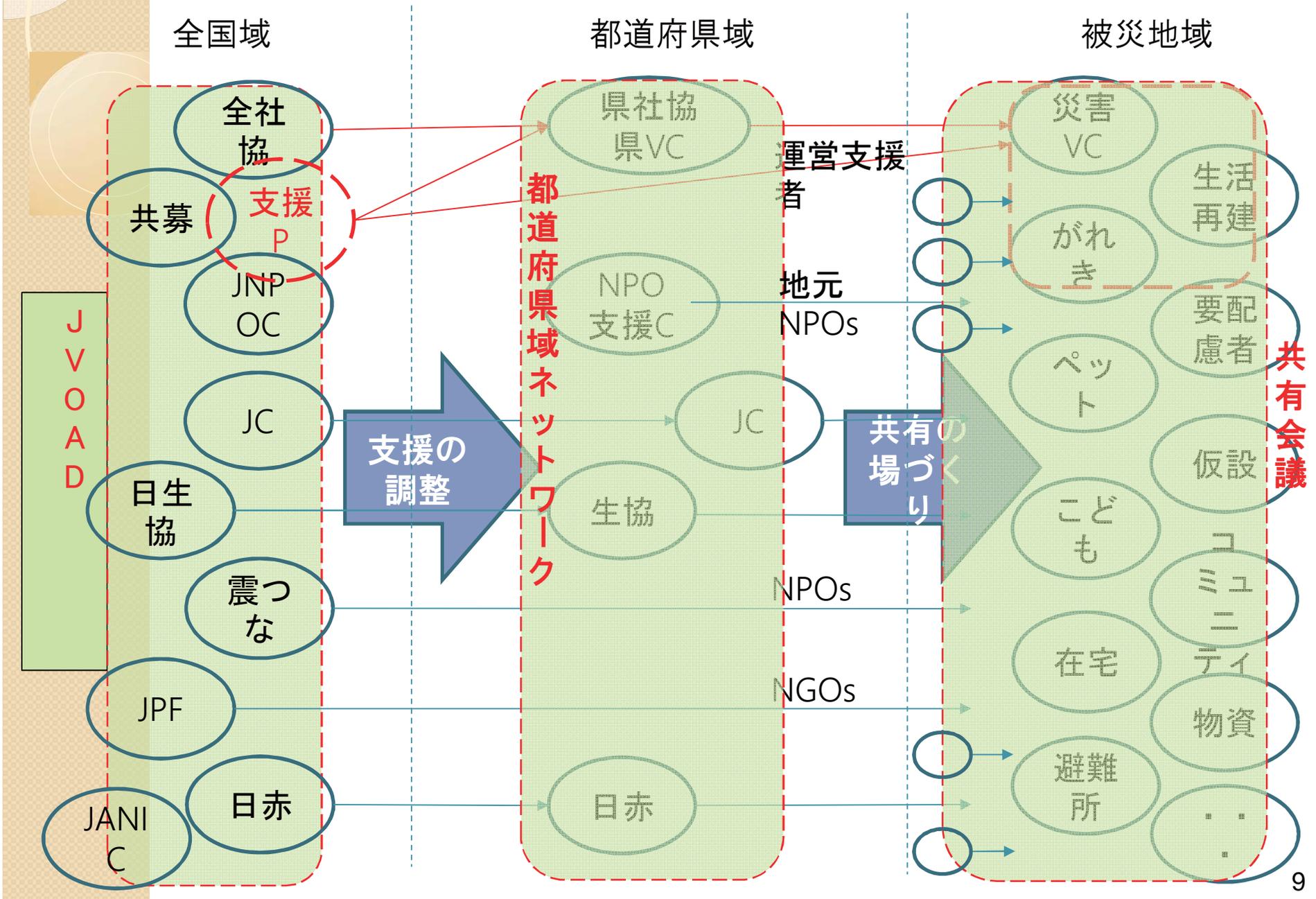
災害時におけるボランティア活動



市民セクターによる被災者支援のイメージ図(東日本大震災当時)



市民セクターによる被災者支援のイメージ図(現在)



県域の支援体制充実の重要性

- ・県域の複数自治体の同時被災・広域被災の災害が多発している。
- ・加えて、南海トラフ地震や首都直下地震といった今後発生が予想される大規模災害や、台風等による同時多発広域災害に対応するため、全国域での支援体制の構築を進めているが、そのためにも足がかりとなる都道府県域の支援体制の充実が必須である

◆災害ボランティアセンター等市区町村支援拠点への支援

県内同時多発被害に対応する。支援の過不足の調整、市区町村の支援拠点への寄り添い。

◆平時からの県域ネットワーク体制づくり

実際の災害時に機能する県域のネットワークのあり方とは。連携先として想定される相手とは。

◆ブロック域等広域の連携

県域同士の連携による支援（社協ネットワークのブロック派遣等）の現状と課題。

【あらためて協働とは】

- 協定締結、連絡会議等協議体の結成、マニュアル策定を平時に取り組むのは良いが・・・

形だけの協定/ネットワーク組織になっていないか？



- ・ その構成員が「対等」に「主体性をもって」動く協働体制となっているかどうか（事務局 VS 構成員になっていないか）。
- ・ それぞれの役割を平時に議論し、コンセンサスを得る作業を行っているか。
- ・ 文章に落としきれない様々な災害時に遭遇する事態に、互いに話し合って進められる関係を築けているか。
- ・ 「マニュアル」「協定」は、『考え方ガイド』であるべき。
動きを規制するもの（手順書等）であってはいけない。
（状況次第で、前例と異なる判断を要する場面が続出するのが災害対応）

「都道府県域における同時多発・広域災害への支援のあり方検討委員会」を平成28年度から設置、県域のネットワークに求められる役割・機能のポイントを整理した

- **1. 多様な支援者を受けとめるネットワーク**
- **2. 災害ボランティアセンターに限らない幅広い支援体制づくり**
- **3. 様々なネットワーク間の連携促進**
- **4. 情報拠点としての役割**
- **5. 平時からの仕組み・取組みづくり**

平成29年3月 「都道府県域における同時多発・広域災害への支援のあり方ポイント整理」より

二つの連携の基軸：支援PとJVOAD

～多様なセクターとの連携～

2つの連携の基軸：支援PとJVOAD

公的支援
(公助)

国、地方自治体

災害救助法等
法制度に基づくもの

民間支援

JVOAD

災害VC以外の
の支援

官民連携

強力な連携体制

支援P

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議



災害ボランティアセンター
を軸とした被災者支援

社協ネットワーク

「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)」

- ◆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
- ◆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めざす
- ◆発災時には、「人」「もの」「資金」に関する災害ボランティア活動への支援を行う
- ◆支援Pを構成する多様なセクターのメンバーは、社協が災害ボランティアセンターを担うことについて賛同し、協力を行ってきている。

「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)」

- ◆近い将来起きるといわれる南海トラフや首都直下等の巨大地震や各地で相次ぐ集中豪雨などに備えるため、2013年7月から全国域で活動する民間セクターと行政等で、平時から連携できる体制作りをめざして準備を進めている。
- ◆平成27年関東・東北豪雨災害、平成28年熊本地震では、支援状況の全体像の把握をめざして行政・社協・NPOの情報共有会議を定期的に現地開催し、支援活動をしているNPO等の情報集約を行って、被災地社協とも連携を進めた。
- ◆平時には、仕組みづくりの議論の他、平成28年2月に「災害時の連携について考える全国フォーラム」を開催して広域での連携のあり方を協議。
- ◆平成28年6月7日に法人設立総会を開催。その後、法人登記。11月、特定非営利活動法人となる。

支援P・JVOADの連携体制

災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）と全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）は、「災害への備え」および「災害時の支援」の活動について、連携して取り組みます

- 「災害への備え」

- ① 支援P・JVOADそれぞれのメンバーが、相互の会議・研修への参加
- ② 「全国フォーラム」の共催
- 等を行うことによって、平時からの連携体制を構築している。

- 「災害時の支援」

- ① 役割分担として、お互いに被災した地域と連携しながら、
支援P：主に災害ボランティアセンターへの支援
JVOAD：主にNPO等の支援団体との連携調整の支援 を担う。
- ② 支援PとJVOADが連携することにより、被災地域の災害ボランティアセンターとNPO等の支援団体との効果的な連携体制が構築され、補完的な役割を担うことで、被災者のより多くの困りごとに対応することが可能となる。
- ③ “ボランティアセクター” がまとまることにより、行政との連携も促進され、ボランティア全般の総合調整のための会議（行政・社協・NPOとの連携会議）の速やかな開催も可能となる。
- ④ 報告会の開催や、情報発信を協力して行うことで、被災地の状況に応じた支援を呼込むことを可能とする。

ボランティアと行政の「官民連携」の 現状と課題

- 内閣府は「防災ボランティア検討会」を中越地震の翌年平成17年度から設置し、ボランティアとの連携を検討してきた。
- 東日本大震災（平成23年）では「ボランティア連携室」が設置、行政との連携を模索された（突貫であったので、思うようにはいかなかった）
- 「災害対策基本法（平成25年改正）」「防災基本計画（平成27年7月）」におけるボランティアの位置づけが明確化してきた
- 民間セクター側も、「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク」（JVOAD）を設置、官民連携を目指し、平成27年関東・東北豪雨、平成28年熊本地震で、現地において連携会議を持つなど、官民連携が進んだ

官民連携で協議された話題

～H27茨城県常総市の「災害支援情報共有会議」で取り上げられた主な項目から～

国・市・県・市社協・県社協・全社協・NPO / 進行：JVOAD

目の前の
避難生活に関する
取組

避難所

運営体制、医療・看護等の専門職の体制、食事の内容、配布物資の内容、居住スペースの環境(寝床、通路、間仕切り、共有スペース等)、要配慮者へのケア、女性への配慮、支援情報等の周知状況、多言語サービスの状況、移動に関するサービス、個別の避難所後のプラン、避難所の閉鎖までの予定

在宅

衣食住の環境、電気・水・ガスの状況、食糧配布の状況、福祉サービスの状況、要配慮者へのケア、再建までのプラン、見守り体制、移動に関するサービス、支援情報等の周知状況

今後の
生活再建に関する
取組

自宅での
生活再建

被災家屋への清掃等の状況、がれき撤去・泥等の回収状況、各世帯への支援制度(応急修理等)、農地等への補償等の制度、事業者への支援の制度、学校の再開状況、子ども支援、集会所・公民館の復旧状況、公園の復旧状況、医療・福祉施設の復旧状況、公共交通機関の復旧状況

それ以外(公
営住宅、み
なし仮設)

みなし仮設住宅への移行の状況、公営住宅等への移行の状況、福祉サービスの状況、再建までのプラン、見守り体制、移動に関するサービス、支援情報等の周知状況

参加した市の
関係部署：
社会福祉課
市民協働課
高齢福祉課
保健予防課
生活環境課
建設課
商工観光課
農政課
都市整備課
安全安心課
各避難所担当
人事課
秘書広聴課…

その他、義援金・見舞金、生活再建支援制度等、健康状態・生活状況・意向にかかる住民調査について

【公助・共助の役割・機能、官民連携の意味】

●その活動は民間(ボランティア)活動なのか

・公的サービスの「都合の良い補完」になっていないか

(本来の行政サービスが手が回らないための代替としての依頼。災害廃棄物処理・移動、避難所運営、河川等公的土地の清掃、等)

⇒ただし、その時点の状況を総合的に踏まえて、
あえてそこをボランティアが対応するという判断もあり得る

・上記が、被災自治体が「被災による弱体」「災害対応の膨大な業務量」に対応できないことから派生している課題と考えれば、被災自治体への行政ラインでの支援強化が急務

(災害対策本部運営・避難所運営のエキスパートや過去の被災対応経験職員、災害法制度の迅速な活用を促す助言者の派遣など)

・制度による補償が存在するかどうか

(激甚災害法による補償:農林水産業、中小企業に対する特別補償etc、
田畑→農業災害補償法、等)