

2. 災害発生に向けた体制に関する協議の場作り

被災地においては、NPO 等のボランティア団体と行政が、全体としてより効果的・効率的な支援活動を実現するには、ボランティア団体間、あるいは行政（地方公共団体）とボランティア間において、互いに情報を共有しあい、連携・協働が図られることが重要である。しかしながら、多くの地方公共団体においては、ボランティア団体等との連携の必要性や方法等を認識できていないという現状がある。また、ボランティア団体間の連携も課題が残る。

そうした課題を踏まえて、近年では、災害時に地方公共団体とボランティア団体が情報共有・連携の場を設ける試みも行われるようになった。また、都道府県域での団体間のネットワーク化なども取り組まれるようになっている。

今後は、災害時に連携の取れた支援活動が行われるよう、ボランティア活動に対する地方公共団体の理解促進や、地方公共団体とボランティア団体間の相互理解など、平時から各地で取り組みを進めていく必要がある。

2-1. 地方公共団体とボランティア団体との連携

【現状と課題】

○ これまでの取組と地方公共団体における現状

- ・内閣府ではこれまでに、災害対策基本法や防災基本計画を改定し、地方公共団体とボランティア団体との連携の重要性について明記するとともに、相互の連携・協働などについて、災害ボランティア活動の環境整備に資する様々な報告書、提言、ポイント集等を作成、発信してきた。
- ・被災経験のある地域や、大規模災害による被災が想定されている地域では、地方公共団体とボランティアの連携が図られている事例がある。しかしながら、「ボランティア」は災害 VC を通じて活動する個人という認識が強く、経験や専門性を有する組織がそれを活かした組織的活動を行うことに対する理解が十分に進んでいない¹。
そのため、多くの地方公共団体では、ボランティア団体と情報共有や連携をする方法等がわからない、さらには、そもそも地方公共団体は、災害 VC や災害時のボランティア活動についての知識やノウハウなどはほとんどないというのが実情と思われる。
- ・地方公共団体とボランティア団体との連携方法の整理等を行った内閣府の提言等が普及しておらず、認識されていない。

¹ 「大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換 提言」平成 26 年 3 月で指摘されている。
<http://www.bousai-vol.go.jp/product/proposal.pdf>

参考：災害対策基本法（抄）

（国及び地方公共団体とボランティアとの連携）

平成 25 年改正

第五条の三

第五条の三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。

（住民等の責務）

平成 7 年改正

第七条

地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

2.前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

※防災ボランティア活動関係部分を抜粋

参考：防災基本計画（抄）

第1編 総則 第2章 防災の基本方針

○周到かつ十分な災害予防

国民の防災活動を促進するための住民への防災思想・防災知識の普及、防災訓練の実施、並びに自主防災組織等の育成強化、ボランティア活動の環境整備、企業防災の促進等

○迅速かつ円滑な災害応急対策

ボランティア、義援物資・義援金、海外からの支援の適切な受入れ

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

○地方公共団体は、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、ボランティア団体と協力して、発災時の防災ボランティアとの連携について検討するものとする。

○国及び地方公共団体は、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。

▼第2章 災害応急対策 第11節 自発的支援の受入れ

1 ボランティアの受入れ

○国、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支援に努めるものとする。

○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。

※防災ボランティア活動関係部分を抜粋

○ 災害時の情報共有会議などの試み

- ・平成 27 年の常総市における豪雨被害対応、平成 28 年 4 月の熊本地震対応において、地方公共団体とボランティア団体による情報共有会議(常総市災害支援情報共有会議、熊本地震県・県社協・NPO 連携会議)が連携に有効であった。
- ・平成 28 年 4 月の熊本地震では、熊本地震・支援団体火の国会議²において、ボランティア団体間の情報共有、活動地域・活動内容の調整等が行われた。なお、大規模災害の発災直後に行われた点で、初めてのものである。

図 2-1 熊本地震における NPO・NGO 等、行政と NPO・NGO 等との連携・協働の取組み

参考：熊本地震県・県社協・NPO 連携会議

- ・熊本地震では、4 月 19 日(火)より、火の国会議に参加する NPO、国、熊本県関係課の連携・協働による円滑な被災者支援のため、情報共有、施策の調整等を行う会議を随時開催。
- ・上記に県社協を加え「被災者支援に関する関係機関連絡会議」を設立し、4 月 28 日(木)より週 2 回(月、木、10 時 30 分)の定例開催としている。

2. 専門的なノウハウなどを有するNPO/NGOの活動について

NPO/NGO等の連携・協働を行うための体制の構築

○JVOAD準備会※が熊本県域(一部大分県含む)で活動しているNPO/NGO等に対し呼びかけ、連携・協働を行うための会議「**熊本地震・支援団体火の国会議**(以下、「火の国会議」)」を4月19日(火)に設立した。

※JVOAD: 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク

○以降、毎晩19時より、活動地域・活動内容の報告・調整、相互に補完できる業務の調整を行っている。

参加団体数 174団体(5月10日現在)

(今後の活動のため現地調査中の団体含む)

○内閣府は、火の国会議の設立及びNPOと県との連携・協働を図るため、熊本県と調整した。

火の国会議の様子



NPOと行政との連携・協働体制

熊本県

○4月19日(火)より、火の国会議に参加するNPO、国、熊本県関係課の連携・協働による円滑な被災者支援のため、情報共有、施策の調整等を行う会議を随時開催。

○上記に県社協を加え「被災者支援に関する関係機関連絡会議」を設立し、4月28日(木)より週2回(月、木、10時30分)の定例開催としている。

熊本市

○5月10日(火)以降、火の国会議に参加するNPOと熊本市との連携会議を週2回(火、金10時30分～)開催している(適宜、国も出席)。

益城町

○5月12日(木)に、火の国会議に参加するNPO、国、熊本県、益城町、益城町社協等による「**益城がんばるもん会議**(仮称)」を開催。定例化を目指す。



「益城がんばるもん会議(仮称)」の様子

出典：平成 28 年 5 月 13 日 政府「非常災害対策本部会議」資料

2 熊本県域(一部大分県含む)で活動しているNPO/NGO等による連携・協働を行うための会議のことを指す。正式名称は「熊本地震・支援団体火の国会議」。平成 28 年 4 月 19 日(火)に設立し、毎晩 19 時より、活動地域・活動内容の報告・調整、相互に補完できる業務の調整を行っている。

【実施すべき取組】

災害時のボランティア活動に関する地方公共団体の理解促進のために、平時から職員を対象とした研修の実施や、ボランティア団体との交流の場を持つことにより「顔の見える関係」を構築することが重要である。

また、内閣府は、地方公共団体とボランティア団体等の関係者が、災害時の連携・情報共有を図るための訓練を実施できるように手順等を取り纏め、地方公共団体に周知する。あわせて先進的な取組の事例などにも周知し、その普及を図る。

① 災害時のボランティア活動に関する地方公共団体側の理解促進とボランティア

団体側の情報発信

- ・地方公共団体は、災害対策基本法、防災基本計画のボランティアに関する記述を踏まえ、災害ボランティアセンターの特徴や災害時のボランティア活動などについて地方公共団体職員の理解を深めるために、職員を対象にした研修の実施等が期待される。
- ・内閣府では、「防災スペシャリスト養成研修」など地方公共団体職員を対象とした既存の研修などに、「災害時のボランティア活動」などを取り入れる。
- ・地方公共団体職員とボランティア団体等は、防災イベントや防災訓練などを通じて、平時からの交流を図ることが必要である。
- ・地方公共団体は、防災部局のみならず、社協と関わる福祉部局や NPO と関わる市民活動・協働部局など、複数の部局が関わることを期待される。
- ・社協やボランティア団体等は、地方公共団体に対して積極的に災害 VC やボランティア活動に関する情報提供することが期待される。

② 地方公共団体とボランティア団体間の連携を促進する訓練・演習の推奨

- ・地方公共団体は、災害時に社協や日本赤十字社、NPO 等と積極的に連携するために、これらの者ととともに、被災者支援などに関する災害時の情報共有を想定した訓練などを実施することが期待される。
- ・内閣府は、これまでに作成した提言等の普及をより一層図る。また、災害時のボランティア活動に関する情報共有を想定したモデル訓練を実施し、その結果や手順をとりまとめ、地方公共団体等に周知する。
- ・内閣府等は、熊本地震における「県・県社協・NPO 連携会議」などの実例をまとめ、地方公共団体等に周知する。

2－2．ボランティア団体間の連携強化

【現状と課題】

○東日本大震災での取組

- ・東日本大震災以降、ボランティア団体（特に、災害救援に取り組む団体）では、避難所運営、重機の取扱い、行政への施策提言など実施可能業務を高度化するとともに、寄附を募るなどの組織基盤を強化してきた。
- ・東日本大震災では、様々な団体がボランティア活動に携わった。そのような中、民間団体の全国規模のネットワーク組織（東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN））が設立され、民間団体同士の情報共有や連携が行われるようになった。

○災害支援を行うボランティアの広がり

- ・災害時に「福祉」「子育て」「まちづくり」など防災を目的としない様々な分野のボランティア団体が活躍している例もある。

○職能団体との連携

- ・避難所での生活については、医療、福祉分野などの、生活再建期には、法律・制度、都市計画などの分野の専門知識を持った者による支援が必要となる。このため、熊本地震の支援活動の過程において、ボランティア団体の側に職能団体の連携が必要であるとの意見があった。

○中間支援組織等の取組

- ・被災地における支援全体を見渡し、ボランティア団体間の情報共有・調整を行う機能、被災地外から受入れなどを調整する機能等を有する、全国域、都道府県域レベルのネットワーク組織もしくは中間支援組織の必要性が高まっている。
- ・平成 28 年 11 月に、全国域のレベルでは初めての中間支援組織である全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOD）が発足した。
- ・いくつかの県において、県域レベルでの中間支援組織の活動が行われている。新潟県中越地震では、中越復興市民会議が復興に取り組む集落や NPO 等を支援した。また、東日本大震災では、岩手・宮城・福島にそれぞれ「連携復興センター」がつくられ、被災地支援に取り組むボランティア団体間の情報共有や連携などを支援している。
しかし、中間支援組織を発災直後に発足させることは困難であるため、平時から同組織を発足し、活動できるようにする取組が重要である。ボランティア活動を行う団体の裾野を広げるとともに、ネットワークの核となるよう、県域レベルの中間支援機能を担うボランティア団体が必要である。
- ・地域によっては、このようなネットワーク作りが進められているが、活動資金や人材の確保などに課題がある。

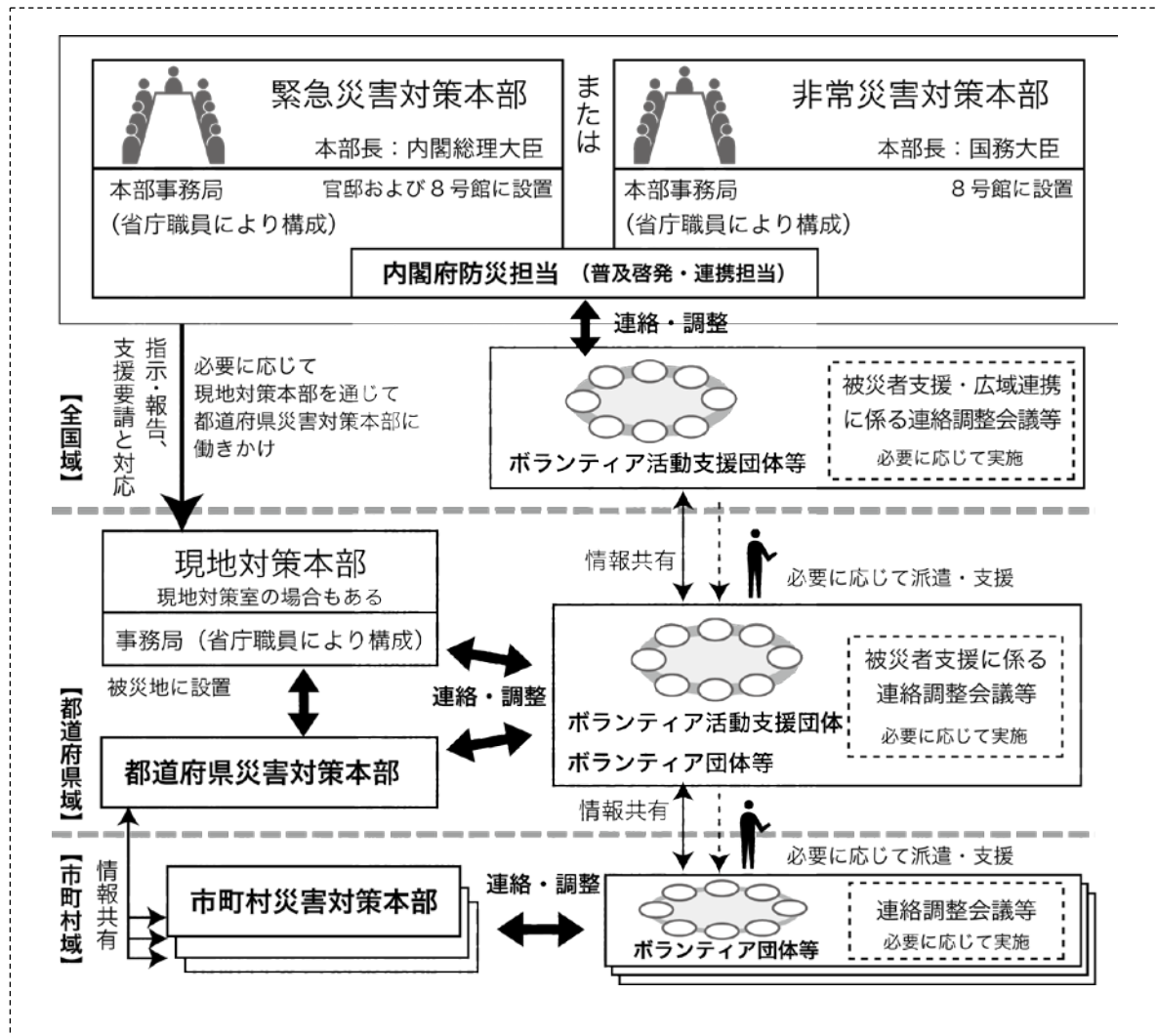
【実施すべき取組】

災害時にボランティア活動に関わる様々な団体が連携するために、平時から都道府県単位でネットワーク作りを進めていくことが必要である。

災害時の連携を検討する訓練や、県域レベルのボランティア団体の育成や職能団体との連携など多様な担い手の連携を進めていくことが求められる。

① 都道府県単位でボランティア団体等のネットワーク作りと強化

- ・社協や様々なボランティア団体、職能団体などが、都道府県単位で災害の連携のためのネットワークをつくり、情報共有や訓練をするなど、災害時の連携について話し合うことが必要である。
- ・防災以外の目的を持ったボランティア団体や、ネットワーク化のハブとなる県域レベルのボランティア団体が育成される環境整備が必要である。
- ・職能団体は専門性が高いが、他団体とのネットワークが弱いとの指摘がある。ボランティア団体と相互に補え合えるため、両者の連携を深めることが必要である。
- ・内閣府は、これまでに作成した提言等についてより一層の普及や、好事例をまとめ周知する。
- ・都道府県域では、都道府県社協や中間支援組織がネットワーク作りや強化を進めている地域も多数見られる。全社協や JVOAD などの全国域の組織では、これらの地域のネットワークと全国域との連携強化などを進めている。また、これからこのような地域のネットワーク実際に立ち上げようとする動きも一部で見られるほか、こうした仕組みが必要であるという認識が徐々にではあるが広がりつつあり、内閣府等もこのような取組を積極的に協力する。



出典：大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換提言

<http://www.bousai-vol.go.jp/product/proposal.pdf>

図 2-2 災害時の被災者支援の体制イメージ