

被災地自治体への NPO 等による支援について

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 (JVOD)

事務局長 明城 徹也

災害時の被災者に対する支援は、行政が法律や制度に則って行われるものと、民間による自発的な支援に分けられる。本稿では、民間による自発的な支援のうち、NPO 等によって行われる支援の経緯や特徴などを記すとともに、行政が行う支援との連携の在り方についても触れていく。

1 行政と NPO 等との連携に関するこれまでの経緯

(1) 東日本大震災（2011年）以前の“ボランティア”

「ボランティア元年」と言われた 1995 年の阪神淡路大震災において、全国から駆け付けた多くのボランティアによる支援活動が注目され、その重要性が認識されることとなった。その後、2004 年新潟県中越地震などを経て、社会福祉協議会による「災害ボランティアセンター」が設置されることが定着していった。災害ボランティアセンターの仕組みが確立されてきたことにより、多くの市民が、被災地での支援活動に参加できる体制が作られ、日本の災害支援の大きな特徴となったと思われる。

一方で、1998 年に「特定非営利活動促進法 (NPO 法)」施行され、災害支援の分野では、国内で防災減災に取り組む団体や、海外で緊急人道支援を行う団体など、組織として活動を行い、かつ専門性を身につけてきたところも増えていった。NPO の中でも、特に NGO (非政府組織) と呼ばれる海外で支援活動を行う団体の中には、難民キャンプにおける支援やシェルターや物資などの支援を大規模に展開できるノウハウを身につけたところもあった。こうした NGO は、国連や現地政府と調整のもと、活動することが原則となっており、「支援者」の主要なアクターとしての位置づけが国連だけでなく現地政府や住民からも明確になっている中で、支援活動を行ってきた。

“ボランティア”と一括りで表記されることも多いが、その中には、個人のボランティアと、NPO 等の組織として支援活動を行うボランティア (以下、「NPO 等」と表記) の 2 種類が存在する。また、ボランティアは、必ずしも無償で労働力を提供するだけでなく、NPO 等の中には専門性を有し、有給職員を抱え「仕事」として活動を行うところも少なくない。このように、災害支援を行う“ボランティア”には、幅広い支援主体が含まれるが、NPO が後発だったこともあり、一般的には個人のボランティアの印象が強い状況であった。

(2) 東日本大震災時の混乱

2011年に起きた東日本大震災では、個人のボランティアに加えて、発災直後から多くの

NPO 等が支援に駆けつけた。炊き出し、物資支援、教育や福祉分野での支援など、様々な活動が展開された。しかし、行政からは個人ボランティアを受け入れ調整を行う災害ボランティアセンターの役割は認識されていたが、専門性や被災地支援の経験を有する NPO 等については、その受入や活用に関して殆ど知識がない状況だった。

発災から 1 年後に岩手県および宮城県から公開された災害対応の検証報告では、以下の教訓が示されている。

○「NPO・NGO 等自己完結型のボランティア団体と一般のボランティアを区別し、それぞれに適した受入れ体制を構築していなかった。」

(出典：「東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書」岩手県 (2012年))

○「県の NGO/NPO の受入体制を事前に定めておく必要がある」

(出典：「東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－」宮城県 (2012年))

一方で、NPO 等の間でも、事前の関係が構築されていなかったことから、互いに連携することが難しい状況だった。このため、行政から見ても、どこの NPO と話をすればいいのか分からないといった声も聞かれた。被災した地域で、官民による様々な支援が行われたが、「誰が」「どこで」「どのような」活動を展開しているのかの全体像が分からず、支援の偏在や重複が生じるなどの課題を残した (図 1)。

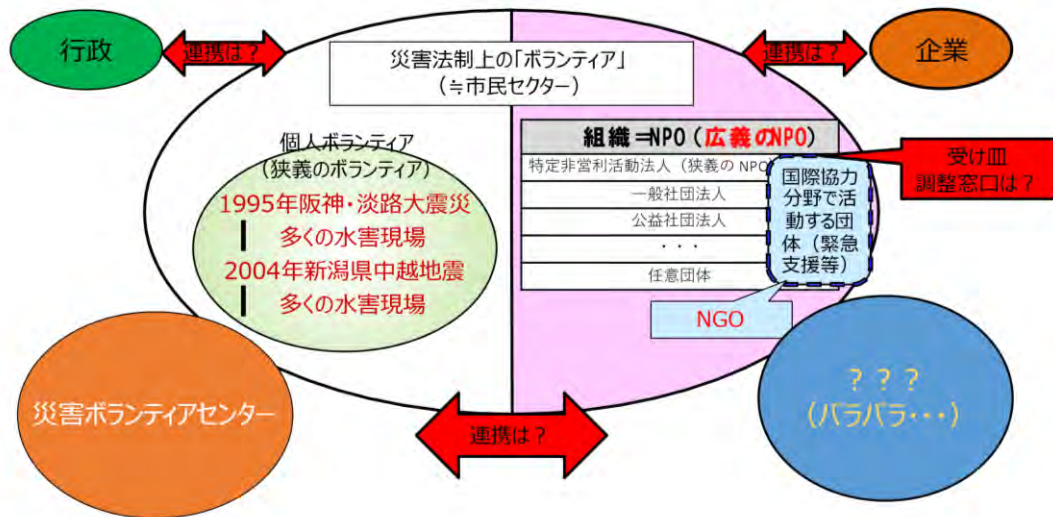


図 1 東日本大震災時のボランティア・NPO

(3) 熊本地震 (2016年) における自治体と NPO 等との連携の進化

2016年熊本地震では、約300の NPO 等が現地で活動し、「熊本地震支援団体・火の国会議」

という情報共有会議を通じて、被災地のニーズや支援の申し出などの情報を交換し、団体同士が連携し課題解決につなげる取り組みが行われた。また、熊本県や熊本県社会福祉協議会と NPO のコアなメンバーによる「県・県社協・NPO 連携会議」も行われ、団体同士だけでは解決できない課題についても連携して協議する場が設けられた。

発災直後の 4 月 19 日には、政府現地対策本部から「避難所の生活環境善に関して、NPO に協力してほしい」との打診があり、県の担当課を含めて、打ち合わせが持たれた。指定避難所、指定外避難所などの情報が寄せられたが、生活環境が心配される避難所の情報もあり、県と協働して取り組むことが確認された。県や政府現地対策本部の後押しを受けて、避難所環境の実態把握のための調査を NPO 等が実施し、生活環境の改善や、避難所運営のサポートなどの分野で NPO が関わるようになっていった。その後も、避難所の集約や閉所に関する問題、仮設住宅や集会場への物資配布や見守り支援の体制構築などに関して、協働で対応することができた。また、仮設住宅への入居や家屋等の公費解体などの制度に関する情報が錯そうした際には、NPO が行政に正しい制度の情報を確認し、住民への理解促進にも取り組んできた。自治体との連携は、県行政にとどまらず、熊本市、益城町、御船町など被害の大きい自治体でも情報共有の場を通じた連携が図られた。

熊本において実施された支援関係者間の情報共有と官民連携の取り組みは、地域の支援者間のネットワーク構築にもつながり、地元 NPO を中心とした「くまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD)」が設立された。KVOAD は、仮設住宅や公営住宅への支援、自宅再建等への移行に伴う課題への対応、コミュニティ形成などの中長期的な支援の調整にも主体的な役割を果たした (図 2)。



図 2 2016 年熊本地震における NPO 等の活動

熊本地震での事例を基に、その後の大きな災害でも「情報共有会議」が行われるようになり、行政、災害ボランティアセンターを担う社会福祉協議会、NPO 等の三者が連携した

被災者支援の事例が各地で生まれている。

国の防災基本計画では、「NPO との連携」や「行政・NPO・ボランティア等の三者で連携」が明記されるようになった。また、熊本地震で KVOAD が果たしたような NPO 等の活動調整を行う「災害中間支援組織」を含めた連携体制の構築を図ることも併せて示されている。熊本地震をきっかけに、官民の連携は毎年の災害対応を経て、大きく前に進み始めた。

2 行政と NPO 等との連携に関するガイドライン

2019年、内閣府において「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」が公開された。このガイドラインでは、主に行政間の応援・受援の体制について書かれているが、第六章において、「NPO などのボランティア団体との連携」についての記載があり、「ボランティア団体と情報共有する場」の有用性についても示されている。(以下、ガイドラインからの抜粋)

ポイント1 ボランティア団体における支援活動が活発化していることを認識しておく

「ボランティア」という言葉には「個人の立場で活動する災害ボランティア」「組織（NPO 等）化されたボランティア団体」の両者の意味があります。熊本地震では 300 以上の団体が活動し、発災後の早い段階で、行政、NPO、社会福祉協議会等の連携会議が実施されました。

現在では、JVOAD（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）のようなボランティア組織同士の支援のコーディネーションを担う団体が発足しています。熊本地震では、地方公共団体からの協力要請をうけて、避難所運営における支援活動を行うなど、新たな形態でボランティア活動が実施されました。

この様なボランティア団体、ボランティア支援団体ネットワークを平時より認識し、連携を検討しておくことが重要です。

ポイント2 災害対応の主体である「ボランティア団体」と情報共有の場を設ける

地方公共団体とボランティア団体及びボランティア間の定期的な情報共有の場を設けることで、被災地の現状を包括的に把握し、適切な支援の実現が可能になります。同時に、それぞれの場で活動するボランティア団体に対しても、全体像の把握を促すことが可能になり、バランスのとれた支援が期待されます。

3 NPO 等による被災者支援と災害中間支援組織の役割

(1) 被災者支援の14分野

これまでの災害を踏まえ、NPO などによる被災者支援の分野は多岐にわたる。避難所の支援や被災家屋への技術的な支援のほかにも、その時のニーズに応じて、必要な支援を柔軟に行うのが特徴ともいえる。JVOAD では、NPO 等の活動内容を可視化するため、これまで

の情報共有会議で話題に上がった内容を基に、14の分野に分けて整理を行った。

避難所や在宅などの場所ごとの分野や、食と栄養、子ども支援などのテーマごとの分野に分けて、活動内容を整理している（図3）。

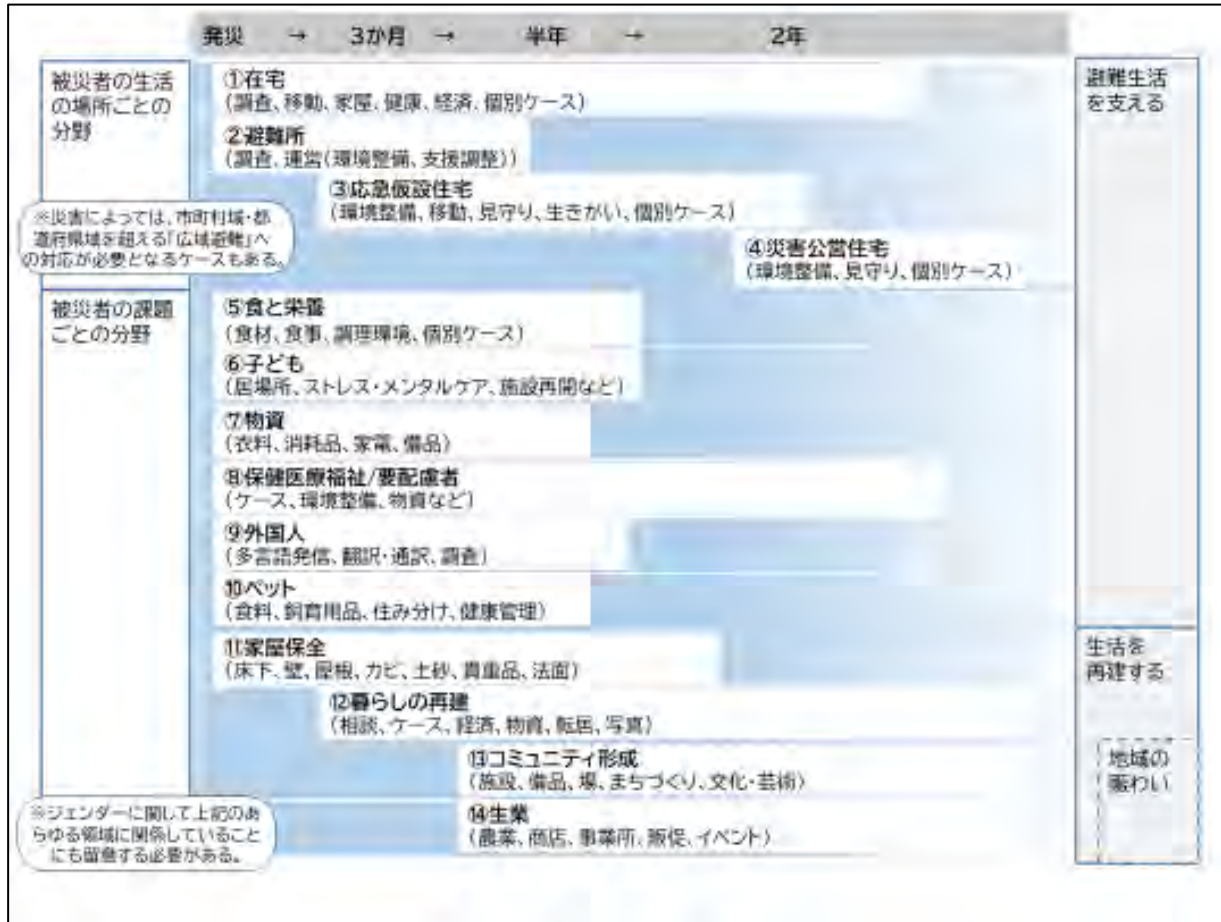


図3 NPO等による被災者支援の全体像（14分野×時間）

これらのNPO等による支援は、被災地のニーズ（必要性）に基づき自発的に行われ、自治体の地理的な境界などにもとらわれず、その機動性が特徴的になっている。一方で、行政による支援は、広く被災者に対して行われるが、制度の対象外になる被災者や、支援開始・終了のタイミングから外れてしまうことも起きる。また、行政の支援は、平等性を優先するために、特定の被災者への支援が行われにくい性質もある。そのため、これらの分野については、行政の法制度による支援と民間の支援が相互に補完的に行われることが、ニーズの解消につながると考えられ、将来的には、分野ごとに調整が図られることが期待される。

（2）災害中間支援組織

NPO等の活動が行政からも認知されてくる中で、「災害中間支援組織」の役割が重要に

なっている。国の防災基本計画では、災害中間支援組織の説明として、「NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織」と定義されており、行政との連携体制の構築や環境整備を図る旨が記載されている。現在、21の都道府県において、災害中間支援組織の整備が進められている（JVOAD 調べ。図4）。

1	北海道	北の国災害サポートチーム（きたサポ）
2	岩手県	いわてNPO災害支援ネットワーク（INDS）
3	茨城県	茨城NPOセンター・コモンズ
4	埼玉県	埼玉県災害ボランティア団体ネットワーク「彩の国会議」
5	千葉県	災害支援ネットワークちば（CVOAD）
6	東京都	東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議
7	神奈川県	災害復興くらし応援・みんなのネットワークかながわ（みんかな）
8	新潟県	新潟県災害ボランティア調整会議
9	長野県	長野県災害時支援ネットワーク（N-NET）
10	静岡県	南海トラフ巨大地震等に備えた災害ボランティアネットワーク委員会／静岡県災害ボランティア本部・情報センター
11	三重県	みえ災害ボランティア支援センター（MVSC）
12	京都府	京都府災害ボランティアセンター、災害時連携NPO等ネットワーク
13	大阪府	おおさか災害支援ネットワーク（OSN）
14	兵庫県	災害救援ボランティア活動支援関係団体連絡会議
15	奈良県	奈良防災プラットフォーム連絡会
16	岡山県	災害支援ネットワークおかやま／岡山NPOセンター
17	広島県	災害支援ひろしまネットワーク会議／ひろしまNPOセンター
18	福岡県	災害支援ふくおか広域ネットワーク（Fネット）
19	佐賀県	一般社団法人佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）
20	熊本県	NPO法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク
21	宮崎県	NPO法人宮崎文化本舗

図4 災害中間支援組織が設置されている21都道府県

これらの災害中間支援組織は、都道府県内のNPO等とのネットワークを形成しており、都道府県（市町村）の行政や社会福祉協議会からも調整役として認識され、連携体制の整備が行われている。

災害時においては、災害中間支援組織が、都道府県内のNPO等との連絡調整だけでなく、都道府県外からのNPO等の受け皿となることも想定されている。また、NPO等と行政や社会福祉協議会との橋渡し役として、全体的な支援のコーディネートの一翼を担うことが期待されている。

2022年3月にJVOADが都道府県域の災害中間支援組織と一緒に作成した「被災者支援コーディネーションガイドライン」では、災害中間支援組織が担うコーディネーションの機能を以下の4点にまとめている。

- ① 支援関係者間の連携を促進する
- ② ニーズと支援の全体像を把握する
- ③ NPO等の活動支援を行う
- ④ 課題解決に向けた調整を行う

被災者支援コーディネーションが機能することにより、支援の「もれ・むら」が起きず、被災者が尊厳のある生活ができ、さらには将来的に災害に強い地域づくりにも貢献することにつながると考えられている。(図 5 参照)

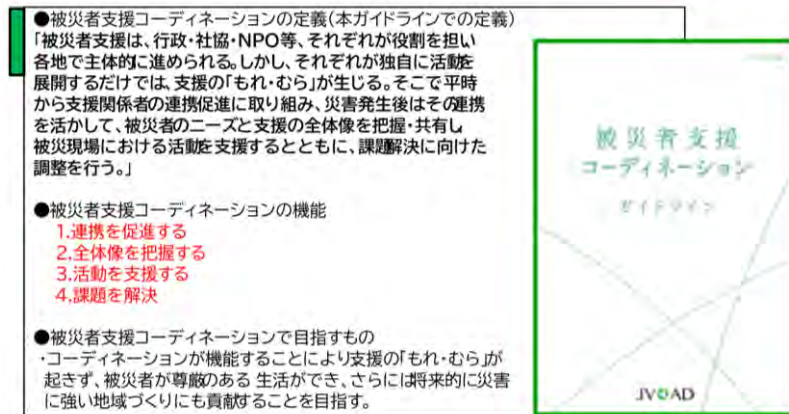


図 5 被災者支援コーディネーションガイドライン

(3) 近年の災害における自治体への支援事例

近年、災害が繰り返し発生しているなかで、被災現場においては、行政と NPO 等との連携した取り組みが進んできている。都道府県によっては、そうした情報をいち早くキャッチし、県外からの NPO 等の支援を想定した計画を立て災害時に実践した事例も生まれてきている。

ア 長野県の事例

2014年に発生した神城断層地震において、被災した家屋に対して重機などによる技術的な支援が NPO 等によって行われた。この事例をきっかけに、長野県では、県の地域防災計画に NPO 等との連携を明記し、県の災害対策本部において、NPO の代表者が参加できる体制を構築した。また、2016年熊本地震等の事例を踏まえて、長野県広域受援計画を策定する際には、社会福祉協議会や NPO とも一緒に議論を重ね、「NPO 等の活動調整」、「一般ボランティアの活動調整」といった内容も計画に盛り込むこととした。こうした計画に位置付けられたことで、毎年行われている県の災害対策本部設置運営訓練においても、NPO 等の災害中間支援組織である長野県災害時支援ネットワークが参加し、県庁の災害対策本部要員（複数の部署の職員で構成されている）とやり取りをしながらシミュレーションを行うなどの「備え」の取り組みが行われてきた。

2019年の台風19号では、発災直後から長野県災害時支援ネットワークの関係者が県庁に参集した。災害対策本部の執務スペースに県庁職員・社会福祉協議会・災害中間

支援組織がメンバーとなるチームが作られ、発災直後から連携調整が図られた。このことにより、被災家屋の泥出し・清掃に加えて、災害廃棄物の回収、避難所への支援、農業支援、支援者をサポートする基金の設置など幅広い範囲での官民の連携した支援が展開された。

イ 佐賀県の事例

佐賀県では、災害中間支援組織として、県内のNPO等により構成されている佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）が設立されており、2019年の水害の経験を踏まえて、県や市町との協定の締結を含め、行政・社会福祉協議会などとの研修や協議を重ねるなど、具体的な連携体制の強化を進めていた。

2021年の8月豪雨では、当時まだ新型コロナウイルスの影響下であったものの、被災地外からの支援の必要性を判断し、「コロナ禍での域外への支援要請等の為のガイドライン」を公表し、県外のNPO等に対して、支援の要請を行った。また、SPFと協定を締結していた大町町では、役場内にNPO等との「連携室」が設けられた。そのことにより、公民館などを活用した在宅避難者への支援、行政職員とNPO等との合同の訪問調査など、きめの細かい対応が展開されることになった。

4 2023年の災害対応と新たな課題

近年、行政とNPO等との連携は進化しつつあるが、支援の「もれ・むら」を解消するには至っていない。特に2023年は、5月5日の石川県能登地方の地震、6月の台風、7月の大雨、9月の台風など、NPO等にとっては、災害支援に追われた一年となった。東北から九州の各地で顕著な被害が発生し、災害支援のノウハウを持っているNPO等は、被災地から被災地への移動を余儀なくされるなど、厳しい状況に直面している。また、災害中間支援組織が設置され、事前に行政や社会福祉協議会との備えが進んでいる地域では、比較的支援がスムーズに行われているが、災害中間支援組織が設置されていない地域では、必要な支援の認識にズレが生じるなど、連携に時間がかかってしまうことも起きている。

また、分野ごとに見ていくと、災害のたびに繰り返し発生している問題も多い（図6）。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 屋根・ブルーシートの課題（地震） • 床下の対応に関する課題（水害） • 土砂撤去／解体に関する課題 • 仮設住宅の規格・利用方法に関する課題 • 避難所運営に関する課題（食事、寝床） • 農業支援に関する課題 • 外国人支援に関する課題 • 物資に関する課題 • 在宅被災者に関する課題 |
|--|

図6 繰り返される被災地の課題

頻発化、激甚化、広域化する災害において、以下の3つの課題について対応が求められる。

(1) 限られたリソース、担い手不足

避難生活を支えるための支援や、生活を再建するための支援などのノウハウを持つ団体は限られており、被災した全地域をカバーできるだけのリソースがあるわけではない。リソース不足により、被災者からのニーズ・困りごとの把握が十分に行えない、ということも起きている。

地域ごとに支援のリソースを把握し、日頃から必要となる支援分野の担い手を育成することが必要となる。支援ノウハウを身に着ける研修会の実施、受講者が支援にかかわれるための仕組みづくりなどのための予算措置も含めて、平時からの官民で取り組んでいくことが望まれる。

(2) 分野間・セクター間の連携不足

被災者支援は目の前の困りごとへの対応にとらわれがちになるケースも多い。全体を俯瞰して、避難生活を支え、生活再建を実現するために、必要に応じ避難所、仮設住宅、復興住宅、在宅避難、被災家屋、生業、要配慮者、物資、食・栄養などの分野を横断した対応ができていないのが課題となっている。また、これらの分野に共通するジェンダーなどのテーマについても、連携した取り組みが必要になっている。被災者にとって、支援が細切れになっていては、速やかな再建につながらないことも考えられる。

行政とNPO等との連携においても、被災者支援にかかわる行政の各部署と専門性をもった団体との関係構築に加えて、横断的な連携も必要となっている。

(3) 共通認識の醸成

支援の「もれ・むら」を可能な限り少なくするためには、供給ベースでの考えだけではなく、ニーズベースでの考えが必要となる。支援を行っていくなかで、ともすると供給ベースの考えに陥りやすくなるが、行政は法制度の運用を中心に、NPOは団体ができることを中心に支援を考えてしまうと、支援と支援の間に隙間ができてしまう。

状況共有会議においても、被災者のニーズ・困りごとを解決することを支援関係者間の共通の目標におくことができなければ、解決につながらなくなる。逆に、被災者のニーズを踏まえて、支援で目指す状況の共通認識が図れれば、その状況を達成するために、官民の支援者間で連携することが当然と思われる。

5 自治体とNPO等との更なる連携体制の構築に向けて

近年の災害対応では、災害中間支援組織が構築されていたことが、その後の円滑な支援に結び付いているケースが見受けられる。平時から災害中間支援組織を中心としたネットワークがあり、そこでの研修などの積み重ねにより「被災者の困りごとの解消」という共通認識が醸成され、連携することを前提とした体制づくりが進められていた。

しかしながら、このような体制づくりが進められている事例はまだ限られており、災害中間支援組織が明確になっていない県も多い。また、担い手が育成され、支援リソースが確保できるまでには至っておらず、全国的に見ても大きな課題となっている。

災害中間支援組織を持続可能にするため、行政には、社会福祉協議会、NPO等との三者の連携協議の場を定期的に設けることに加えて、災害時の役割・機能を整理し、地域防災計画などに具体的な位置づけを明確にすることが求められる。また、検討してきた内容が、災害時に動けるかどうか、三者の連携を確認する訓練も必要になってくる。連携についての検討、連携体制づくり、訓練を通じた検証、連携体制の改善といったサイクルを平時に構築していくことも必要になってくる。

また、現状では、人材の確保と活動資金の確保に課題を抱えている災害中間支援組織も多いため、担い手育成の研修などを含め、平時からの活動費の確保は必須であることから、行政の予算措置や官民連携したファンドレイズの仕組みづくりの検討も期待される。

災害対応の事例からも、「そなえ」の活動の重要性が明らかであるが、平時の活動には注目が集まらず、民間の寄付も集まりづらい傾向がある。官民が連携し、社会全体で支えていく仕組みづくりが必要である。

【参考資料】

- 1) 岩手県(2012)：東日本大震災津波に係る災害対応検証報告書
- 2) 宮城県(2012)：東日本大震災－宮城県の6か月間の災害対応とその検証－
- 3) 内閣府(防災担当)(2017)：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
- 4) 長野県(2023)：長野県広域受援計画
- 5) 中央防災会議(2023)：防災基本計画
- 6) 佐賀災害支援プラットフォーム(2021)：コロナ禍での域外への支援要請等の為のガイドライン
- 7) 大町町(2021)：広報おおまち(2021年9－10月号)
- 8) 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)(2022) 被災者支援コーディネーションガイドライン