# 我が国の防災ボランティア
## ～ＮＰＯ等と行政との協働・連携を目指して～

内閣府

平成３０年７月

内閣府防災担当

# はじめに

- 災害の多い我が国では、被災の経験を経ながら、ボランティア・NPOが支援活動に参加する仕組みが徐々に形成されつつあります。
- ボランティア元年と呼ばれた平成7 年の阪神・淡路大震災では、多数のボランティアが被災地に集まり、被災者支援活動を行う機運を高めました。一方で被災地では多数のボランティアの活動を調整する仕組みが事前に計画されていなかったため、大きな混乱が生じました。
- 平成16 年新潟・福島豪雨、福井豪雨、新潟県中越地震により、1 年間で87 もの災害ボランティアセンター（以下「**災害VC**」という。）が開設・運営されました。このような状況を受けて、全市町村に組織を有する社会福祉協議会（社協）が災害VC を主に運営することが定着し、その後各地の地域防災計画にも反映されることになりました。
- 平成23 年の東日本大震災においては、被害が大規模かつ広域的であったことから、NPO・NGO・企業などの様々な主体が被災地で多数活動しました。多彩な専門性を持った支援者による活動が行われたことにより、被災者の要望・ニーズもより幅広いものとして掘り起こされ、**ニーズに応じた対応を行うNPO・ボランティア等の活動も多様化**しました。
- 数多くの多様な主体が幅広い被災者支援活動を行う中で、従来災害VC が担っていたボランティア・コーディネーションの役割に加え、災害VC の外でそれぞれの強み・専門性を活かした活動を展開するようになったNPO・ボランティア等の活動を調整する”**中間支援機能**”が注目されるようになりました。平成28 年熊本地震においては、**全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）**や地元NPO 等が中心となって**「火の国会議」**を立ち上げ、**行政・災害VC・NPO・ボランティア等が連携・協働した活動を進めるための環境整備・支援者間の調整**が行われました。同様の取組は平成29 年7 月九州北部豪雨でも行われています。現在、より良い被災者支援活動を目指して、行政・災害VC・NPO 等のボランティア団体および多様な主体が連携してより良い被災者支援を行う体制が模索されています。
- 今後、ボランティア・NPO等の活動に参加される方々は、このような行政・災害VC・NPO等連携・協働する仕組みにご参加いただけますと幸いです。このような仕組みは**「情報共有会議」**等の名称で各都道府県・市町村ごとに動いています。

# 防災ボランティアに関する近年の動き

内閣府

| ＜主な災害とボランティア活動＞ | | | ＜政府の対応＞ |
|---|---|---|---|
| （発生年） | （名称） | （延べ参加人数） | |
| 平成7年 | 阪神・淡路大震災<br>（ボランティア元年） | 約137.7万人 | ■災対法改正（H7年）<br>行政が『ボランティアによる防災活動の環境整備』に努める旨明記 |
| 平成 9年 | ナホトカ号海難事故 | 約27万人 | |
| 平成16年 | 台風23号 | 約5.6万人 | ★災害ボランティアセンターの設置・運営を主に社会福祉協議会が担うことが主流に |
| 平成16年 | 新潟県中越地震 | 約9.5万人 | |
| 平成19年 | 能登半島地震 | 約1.5万人 | |
| 平成19年 | 中越沖地震 | 約1.5万人 | ■防災ボランティア活動検討会<br>H16年から内閣府にて開始 |
| 平成21年 | 台風9号 | 約2.2万人 | |
| 平成23年 | 東日本大震災 | （※）約150万人 | ★ネットワーク化が課題に |
| 平成26年 | 広島豪雨災害 | 約4.3万人 | ■災対法改正（H25年）<br>『行政がボランティアとの連携に努める』旨明記 |
| 平成27年 | 関東・東北豪雨災害 | 約4.7万人 | |
| 平成28年 | 熊本地震 | 約11.8万人 | |
| 平成29年 | 九州北部豪雨 | 約6万人 | |

（※）災害ボランティアセンターを経由せず活動した人を含めると推定で約550万人

出典：研究報告、厚生労働省資料、全国社会福祉協議会資料等より内閣府作成

# 防災ボランティアに関する主体面からの整理（イメージ）

内閣府

## ボランティアを支える団体

### 個人参加のボランティア

（災害ボランティアセンター経由）

### グループ参加のボランティア

（企業の研修等）

### 一般的なNPOその他団体

・福祉団体
・生活協同組合
・青年会議所　等

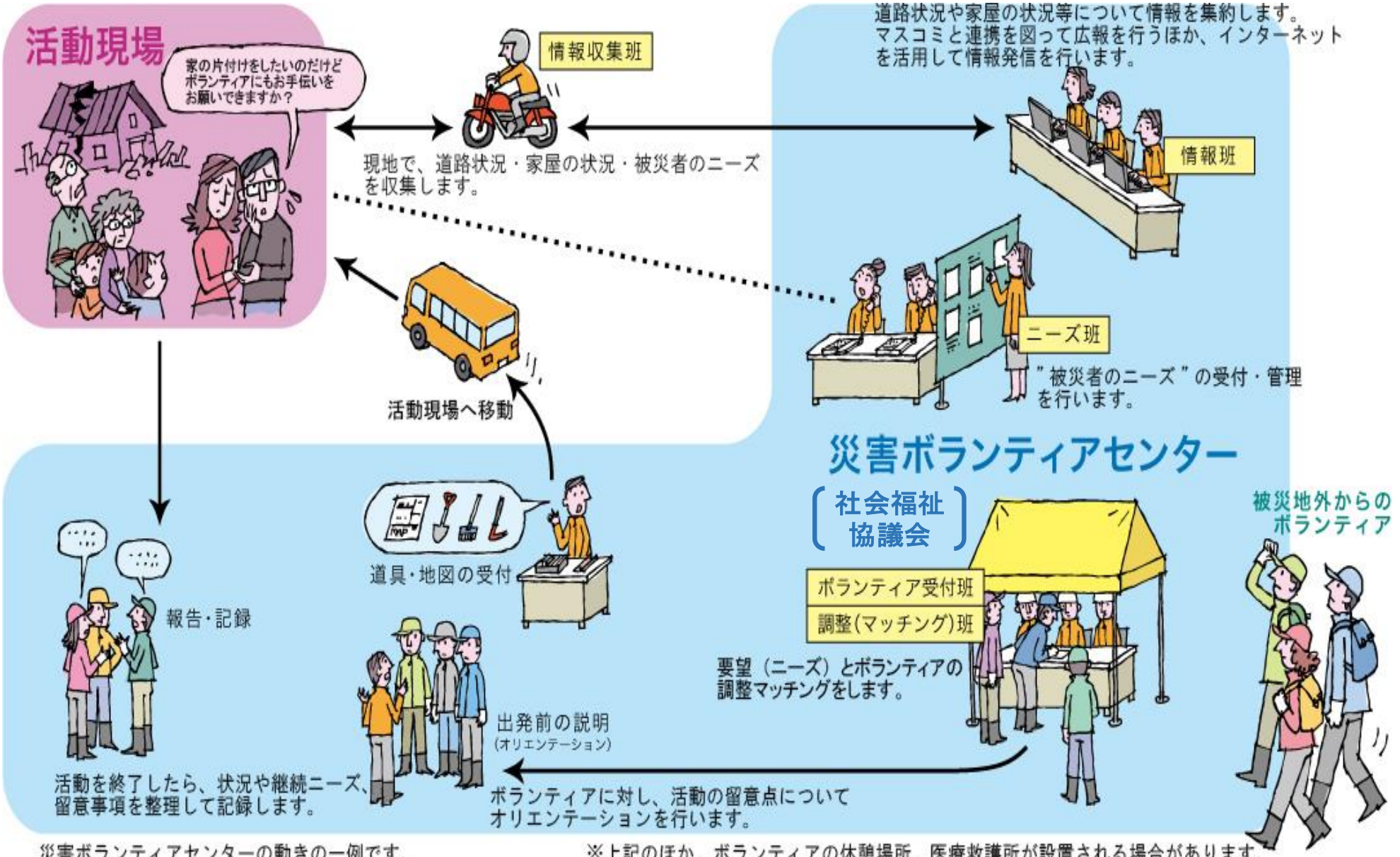
### 災害専門のNPO等

### 専門ボランティア

（医療、看護、法律、建築　等）

# 防災ボランティアセンターの仕組み

内閣府

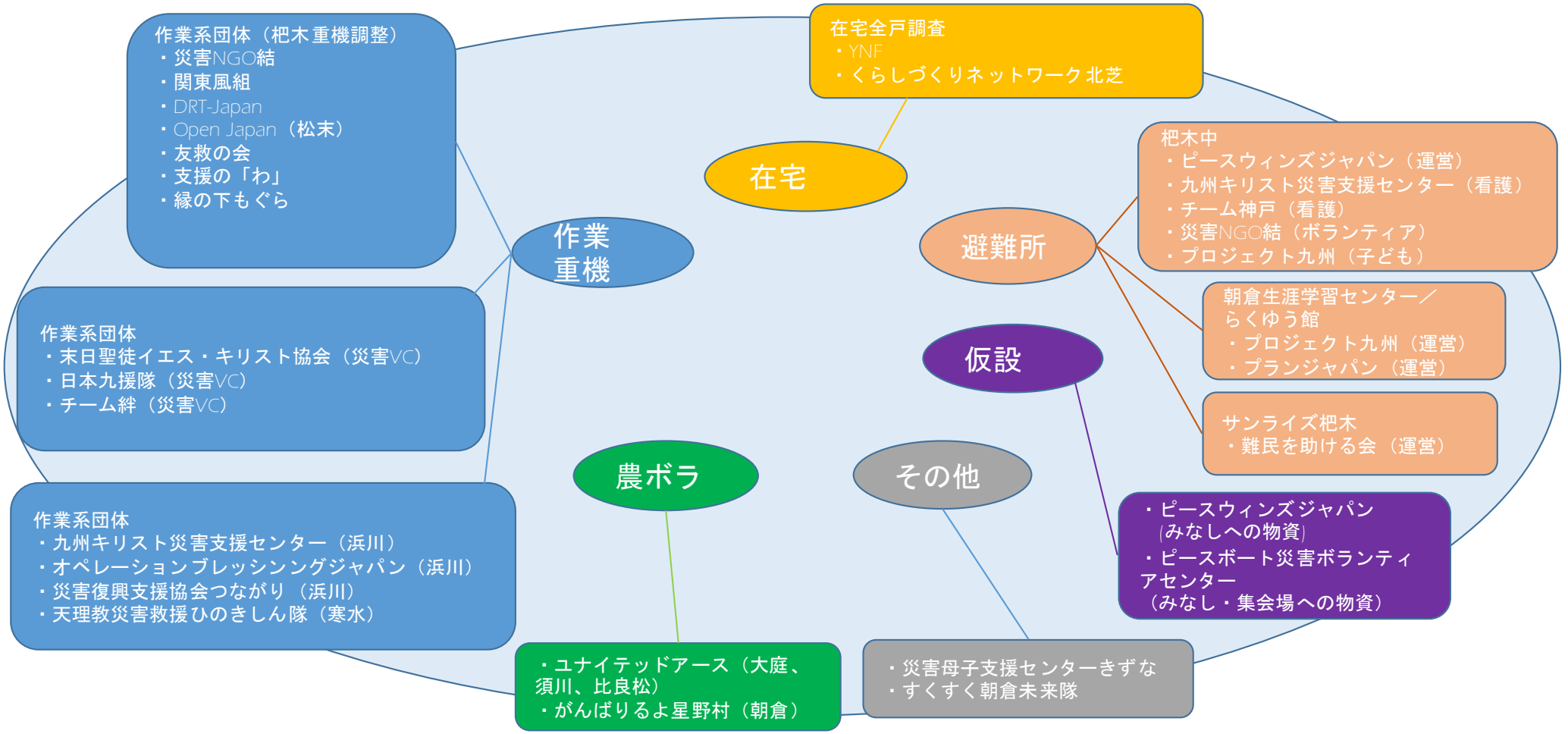



災害ボランティアセンターの動きの一例です。

※上記のほか、ボランティアの休憩場所、医療救護所が設置される場合があります。

# NPO等の活動例

## （九州北部豪雨後の朝倉市の例（2017年8～9月））



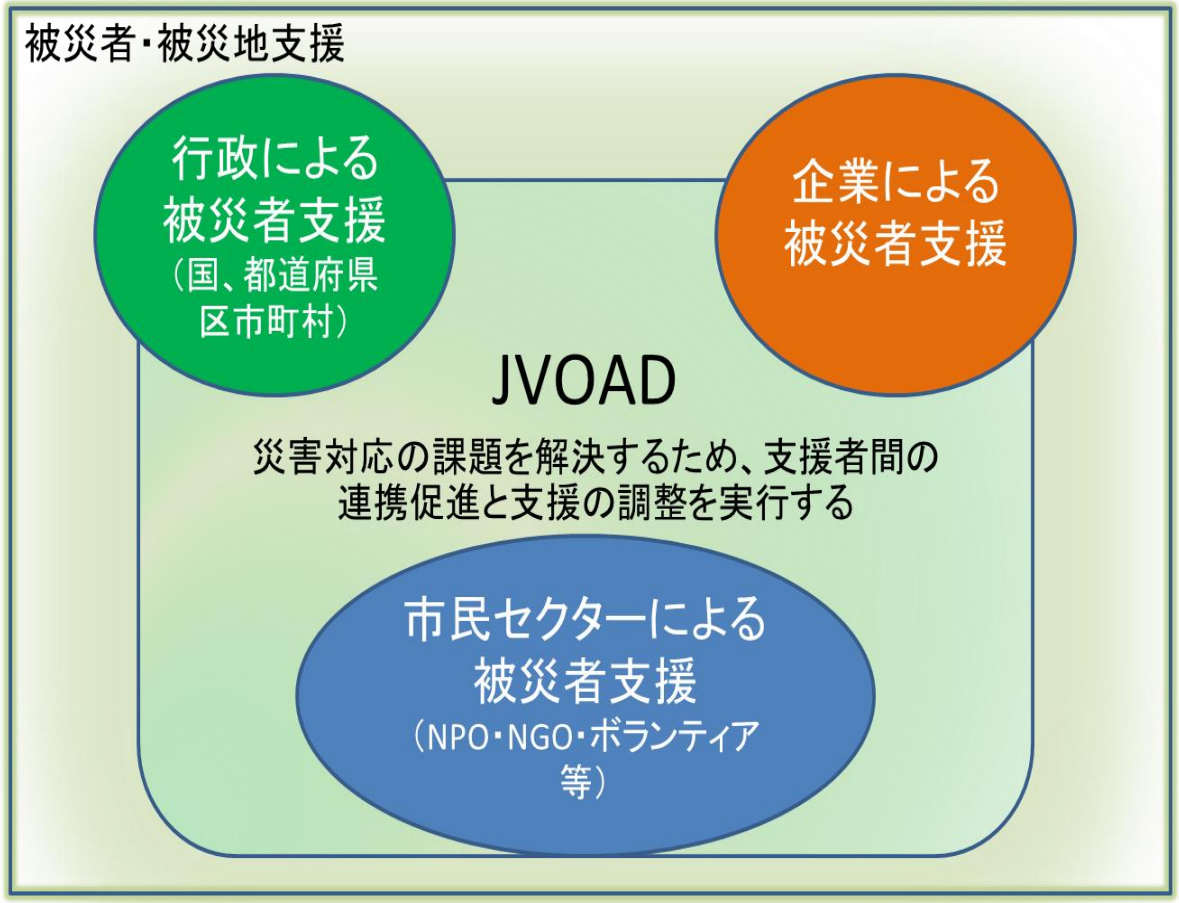
災害支援の文化を創造する

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

※災害時のNPO等の連携・コーディネーションを行うことの出来る唯一の全国域の「ボランティアを支える団体」

## 2016年10月NPO法人化認証（東京都）/11月1日設立
## 代表理事・栗田暢之／事務局長・明城徹也




正会員団体（23団体。五十音順）

カリタスジャパン
救世軍
クロスオーバーラボ
国際協力NGOセンター
ジャパン・プラットフォーム
情報支援レスキュー隊
震災がつなぐ全国ネットワーク
真如苑救援ボランティア
全国社会福祉協議会
チーム中越
中央共同募金会
東京災害ボランティアネットワーク
難民を助ける会
日本NPOセンター
日本生活協同組合連合会
日本青年会議所
日本赤十字社
日本YMCA同盟
パーソナルサポートセンター
ピースボート災害ボランティアセンター
東日本大震災支援全国ネットワーク
福祉防災コミュニティ協会
レスキューストックヤード

# 熊本地震における支援調整（コーディネーション）イメージ

# 防災ボランティア活動の制度上の位置付け

内閣府

## 「災害対策基本法」でのボランティアの位置づけ

第５条の３　＜平成25年の改正により追加＞
　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。

第８条２項　＜第13号が平成７年の改正により追加＞
　国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。
13　自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備、過去の災害から得られた教訓を伝承する活動の支援その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

## 国の「防災基本計画(平成28年５月)」におけるボランティアの位置付け①

第１編 総則
第２章 防災の基本理念及び施策の概要
(1) 周到かつ十分な災害予防
〇災害予防段階における施策の概要は以下の通りである。
・国民の防災活動を促進するため，防災教育等による住民への防災思想・防災知識の普及，防災訓練の実施等を行う。併せて，自主防災組織等の育成強化，防災ボランティア活動の環境整備，事業継続体制の構築等企業防災の促進，災害教訓の伝承により，国民の防災活動の環境を整備する。
(2) 迅速かつ円滑な災害応急対策
〇災害応急段階における施策の概要は以下の通りである。なお，災害応急段階においては，関係機関は，災害応急対策に従事する者の安全の確保を図るよう十分配慮するものとする。
・ボランティア，義援物資・義援金，海外等からの支援を適切に受け入れる。

第３章 防災をめぐる社会構造の変化と対応
～(略)～ 一方，人口減少が進む中山間地域や漁村等では，集落の衰退，行政職員の不足，地域経済力の低下等がみられ，これらへの対応として，災害時の情報伝達手段の確保，防災ボランティア活動への支援，地場産業の活性化等の対策が必要である。

# 国の「防災基本計画(平成30年6月)」におけるボランティアの位置付け②

内閣府

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　※青字は平成30年6月改正部分

○市町村（都道府県）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〔内閣府，消防庁，文部科学省，厚生労働省等〕及び市町村（都道府県）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，ボランティア団体及びNPO等との連携を図るとともに，中間支援組織（ボランティア団体・NPO等の活動支援やこれらの異なる組織の活動調整を行う組織）を含めた連携体制の構築を図り，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編 各災害に共通する対策編
第2章 災害応急対策
第11節 自発的支援の受入れ　※青字は平成30年6月改正部分
1 ボランティアの受入れ

○国〔内閣府等〕，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及びNPO等との連携を図るとともに，中間支援組織（ボランティア団体・NPO等の活動支援やこれらの異なる組織の活動調整を行う組織）を含めた連携体制の構築を図り，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する。これにより，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。

# 内閣府におけるこれまでの防災ボランティアに関する取組①

内閣府

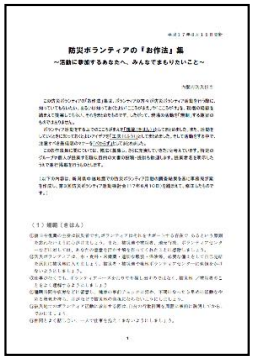
## ボランティア（支援側）に対する働きかけ

○防災ボランティアの「お作法」集（平成17年）
- 外部支援者だけで意思決定するのは止める、自分の世話は自分で行い被災地に迷惑をかけない等の最低限のマナーのまとめ

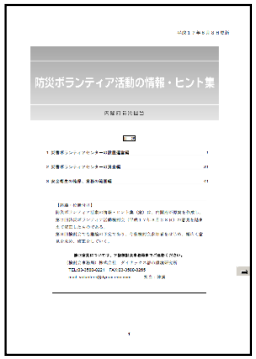
○防災ボランティア活動の情報・ヒント集（平成17年）
- 災害ボランティアセンターの設置運営ノウハウ
- ボランティアの安全衛生の確保
- 業務範囲のあり方
- 各種届出様式　等

○寒冷環境下における防災ボランティア活動の安全衛生に関する情報・ヒント集（平成19年）

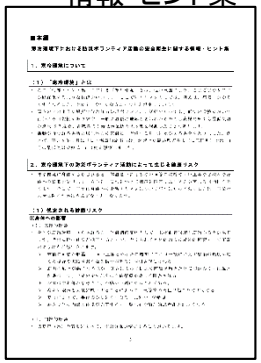
防災ボランティア「お作法」集




防災ボランティア活動の情報・ヒント集




寒冷環境下における～情報・ヒント集



## 地方公共団体等受入れ側(受援側)に対する働きかけ

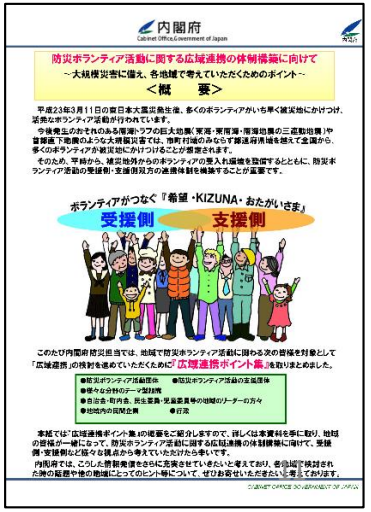
地域の「受援力」を高めるために（平成22年）

ボランティアを受け入れる立場の地方公共団体等に、防災ボランティア活動とはどのようなものか、ボランティアを地域で受け入れるための知恵などについて記載。

## 受援側・支援側双方に対する働きかけ

防災ボランティア活動に関する広域連携の体制構築に向けて（平成23年）

地域で防災ボランティア活動にかかわる防災ボランティア活動団体、行政等の「広域連携」の検討を進めてゆくためのポイント集。



# 内閣府におけるこれまでの防災ボランティアに関する取組②

内閣府

## ボランティア間のネットワーク形成支援

「防災ボランティアのつどい」を開催し、ボランティア相互の交流促進を図る（平成7年～）。

## 検討会の開催

○防災ボランティア活動に関する議論の促進
「防災ボランティア活動検討会」（平成16年～）

## 防災ボランティアの訓練

(1)行政との連携訓練
　行政側、ボランティア側双方に連携のノウハウが不足しているため、会議の準備・実施・検討を実際に行う訓練を行うことにより、連携イメージを構築した。全国の地方公共団体で訓練が展開できるよう、得られた知見を整理し、周知する。

行政との連携訓練の実施場所
○平成27年度 静岡県
○平成28年度 新潟県
○平成29年度 広島市

(2)広域連携
　東日本大震災では被害が甚大であったことから被災地域と災害対応能力の間に大きなギャップが生じた。被災地外から多くの支援が被災地に寄せられたが、被災地域の各主体の受援力の低下により、効果的な支援が困難な例が見られた。これらから被災地内外の連携調整を行う必要性が認識された。

広域連携訓練の実施場所
○平成25年度 静岡県、高知県
○平成26年度 東京都

# ボランティアに関する課題（「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会」提言）

内閣府

## 1．災害ボランティアセンターの在り方

○ 災害ボランティアセンター（VC）を設置する社会福祉協議会の負荷を認識するとともに、受入態勢の在り方、参加しやすい仕組み、情報発信等の検討が必要。

## 2．災害発生に向けた体制に関する場作り

○ 地方公共団体はNPO等ボランティア団体とどのように情報共有、連携すればよいかわからない、ボランティアに対する知見が不足している場合もある。
○ 都道府県域でNPO等支援団体間の調整連携を図る中間支援組織が平時から機能している事例が少ない。
○ 職能団体等との連携が難しい。

## 3．企業のボランティア活動参加、支援の仕組み作り

○ 被災地で企業ならではの支援活動（技術・物資・ノウハウ提供、資金支援等）が図られるには、信頼できるボランティア団体との連携が推奨されるが、そのための情報や仕組みが不十分。
○ 社員の活動参加を促す施策の充実、浸透。
○ （義援金ではなく）支援金に対する社会的理解が不足。

## 4．ボランティアの担い手の裾野拡大に向けた取組

○ 平時から地域における様々な主体が参画した取組、「防災の視点」を取り入れた取組が必要。

# 防災ボランティア活動の環境整備に関する検討会

内閣府

## ○趣　旨

「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会」提言（平成29年3月）の内容を踏まえ、幅広い防災ボランティアの環境整備に資するよう、主に地方公共団体職員を対象とする実践的な研修テキスト（「防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック」）作成のための検討を行った。なお、検討に際しては、内閣府が開催する「NPO等と行政との連携・協働研修会」等を活用して研修テキストの検証を行い、その結果を検討会に適宜フィードバックして検討を進めた。

## ○有識者委員（◎は座長、敬称略）

| | |
|---|---|
| ◎室﨑 益輝 | 神戸大学 名誉教授<br>兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長 |
| 阿部 陽一郎 | 社会福祉法人 中央共同募金会 事務局長 |
| 阿部 由紀 | 石巻市社会福祉協議会 地域福祉課 課長補佐 |
| 鹿野 順一 | NPO法人 @リアスNPOサポートセンター 代表理事 |
| 河本 秀明 | 広島市 危機管理室災害予防課 課長 |
| 木村 忠治 | 熊本県 子ども・障がい福祉局 障がい者支援課 審議員 |
| 栗田 暢之 | 認定特定非営利活動法人 レスキューストックヤード代表理事 |
| 桜井 政成 | 立命館大学 政策科学部教授・副学部長 |
| 菅 磨志保 | 関西大学 社会安全学部 准教授 |
| 高橋 良太 | 全国社会福祉協議会 全国ボランティア・市民活動振興センター所長<br>地域福祉部長 |
| 弘中 秀治 | 宇部市 健康福祉部地域福祉課 課長補佐 |
| 藤田 和久 | 静岡県 危機管理部危機情報課 課長（～第2回検討会） |
| 植田 達志 | 〃　危機管理部理事兼危機情報課長（第3回検討会） |
| 明城 徹也 | 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD） 事務局長 |
| 山ノ川 実夏 | MS&ADインシュアランスグループホールディングス株式会社<br>総合企画部 CSR推進室長 |

## ○検討経過

（検討会、WG）
平成29年　8月25日　第1回検討会
平成29年　9月29日　第1回WG
平成29年10月30日　第2回検討会
平成30年　2月13日　第2回WG
平成20年　3月　9日　第3回検討会
（WGは検討会委員の一部により開催）

（研修会）※ガイドブック暫定版により試行的に実施
平成29年10月29日　第1回研修会（青森県）
平成29年12月18日　第2回研修会（三重県）
平成30年　1月22日　第3回研修会（徳島県）

（ワークショップ）
平成30年　3月23日　広島市ワークショップ

（ボランティアのつどい）
平成30年　1月23日「防災とボランティアのつどい」

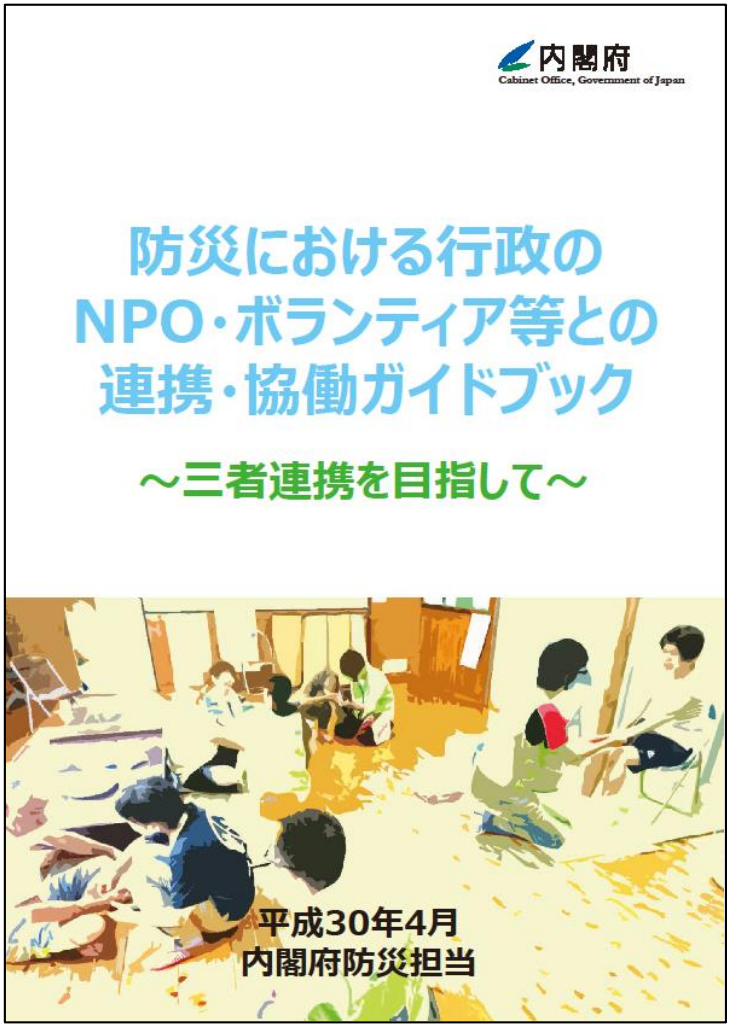
# 防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック（概要）
## ～三者連携を目指して～

○ **被災者支援は行政の責務**だが、民間の多様な主体による支援も必要。このため、自治体は、他自治体からの応援受入れのほか、災害ボランティアセンター（VC）やNPO・ボランティア、企業・経済団体、協同組合、中間支援組織等の**多様な主体との連携・協働**が必要。

○ 特に、被災者支援活動や海外での難民支援活動等の専門性を有する**NPO・ボランティア団体**や、物資・資金・技術・人員など独自の強みを活かした支援活動を行うことの出来る**企業・経済団体**との連携は非常に有効。

○ 災害VCでの調整を経ず独自に活動する支援団体など、近年多様化しており、**「行政」「災害VC（社協）」「NPO等多様な主体とそれを支える中間支援組織」による「三者連携」**が重要。

○ 効果的な支援実施のため、地元NPO等との連携や、中間支援組織による**情報共有会議の開催**等が有効。このため、コーディネーションに長けた**中間支援組織との連携**が必要。




（平成30年4月公表）