仙台防災未来フォーラム２０１６

「仙台防災枠組みの実施に向けて」

全国災害ボランティア支援団体ネットワーク準備会

Japan Voluntary Organizations Active in Disaster
（JVOAD)

2016年3月12日

はじめに

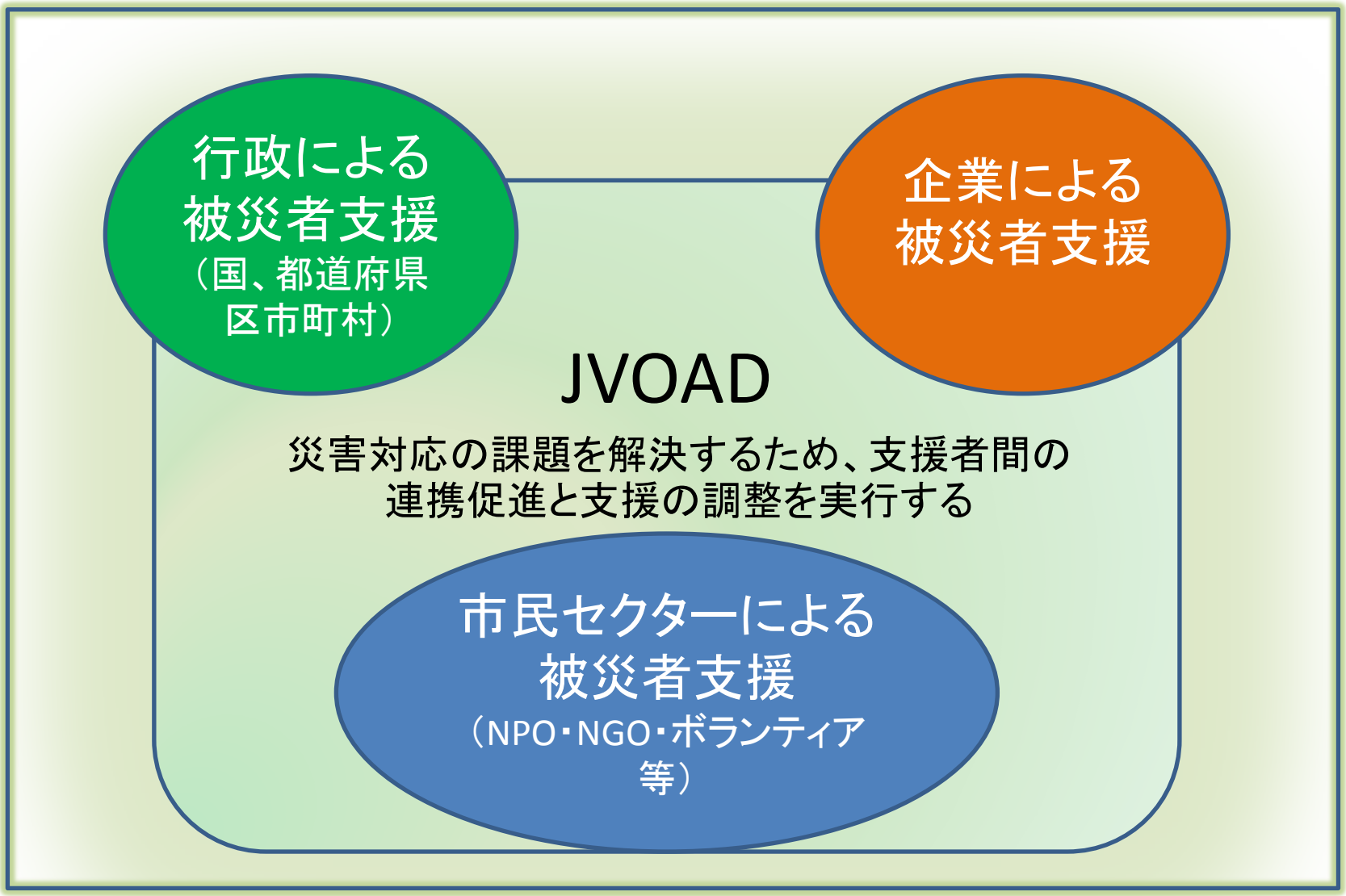
自己紹介　明城　徹也

- 建設会社に勤務　1993年～1996年
- NGO業界に転職　1996年～　（以下、主なプロジェクト）
  - ルワンダ帰還民支援事業（ルワンダ）　1997年
  - シエラレオネ帰還民支援事業（シエラレオ）　2001年
  - リベリア難民支援事業（シエラレオネ）　2001年、2005年
  - アフガニスタン北部における再定住支援事業（アフガニスタン）　2005年
  - パキスタン地震被災者支援事業（パキスタン）　2005年
  - 南部スーダン帰還民支援事業（スーダン）　2006年
  - スリランカ北部国内避難民支援事業（スリランカ）　2009年
  - 東日本大震災被災者支援プログラム（東北）　2011年～2015年
    - 2012年度から「静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練」ワーキンググループメンバー
    - 2014年度「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」メンバー

- 2015年4月から、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）準備会事務局長として、支援調整の仕組みづくりに取り組む

全国災害ボランティア支援団体ネットワーク JVOADの概念

被災者・被災地支援

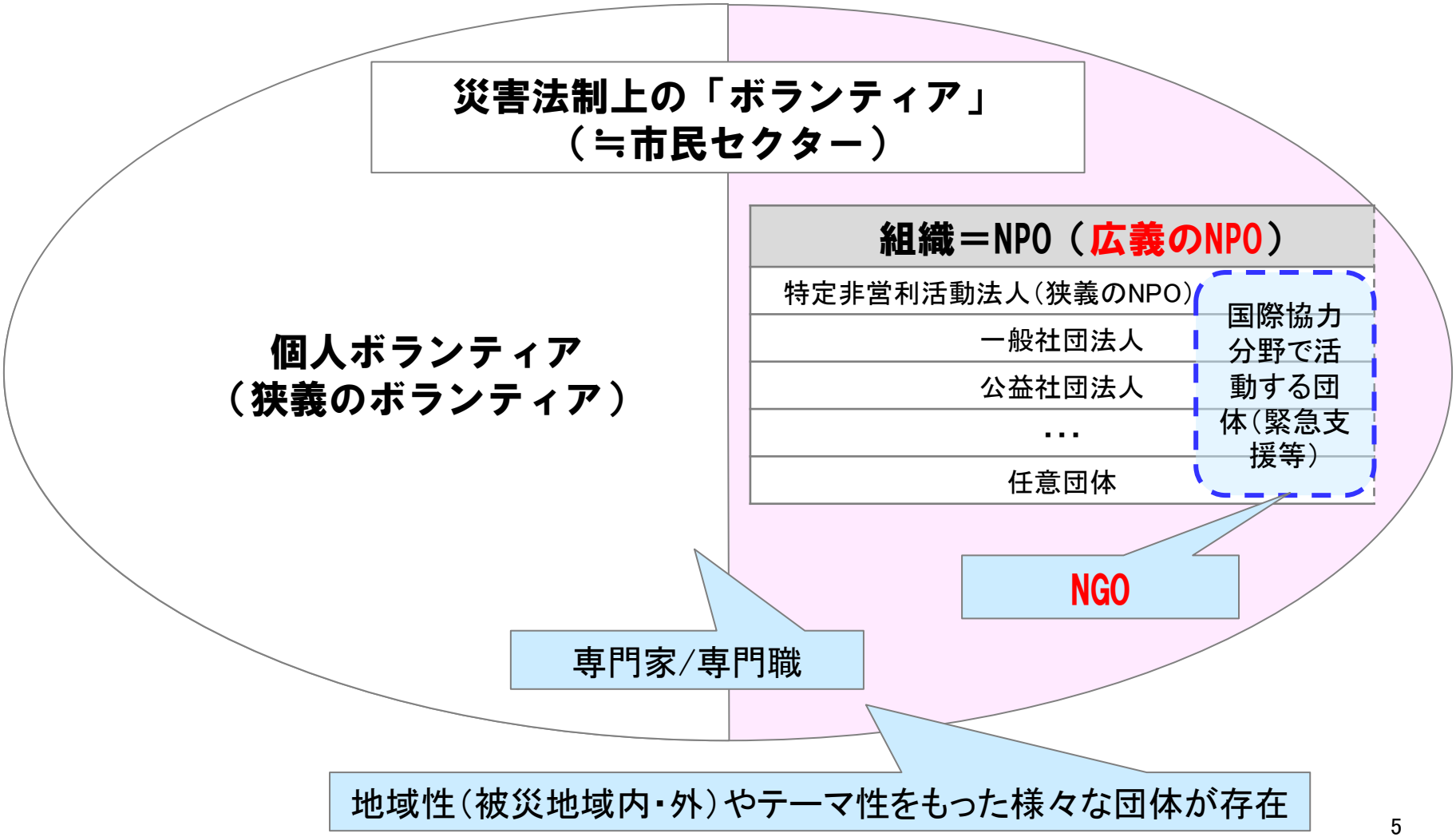


仙台防災枠組のなかの市民セクター

- 前文
  - 関係するステークホルダーを政策・計画・基準の企画立案及び実施関与
  - 公共、**民間、市民社会団体**、学術・科学研究機関は、より緊密に連携し、協働の機会を創出する必要がある。

- 5. ステークホルダーの役割
  - **市民社会、個人ボランティア、ボランティア団体とコミュニティ団体**は、
    - 公的機関と連携し、特に災害リスク削減のための規範的枠組み、基準、計画の立案と実施において、具体的知識と実用的助言の提供を行うために参加する。
    - 地方、国、地域及びグローバルのレベルの計画や戦略の実施に従事する
    - 災害リスクについての意識啓発、予防文化及び教育に対して貢献及び支援する
    - 各グループ間の相互連携を強化するような強靭性のあるコミュニティ（Resilient Community）及び包摂的（Inclusive）で全体社会型の災害リスク管理を提唱する

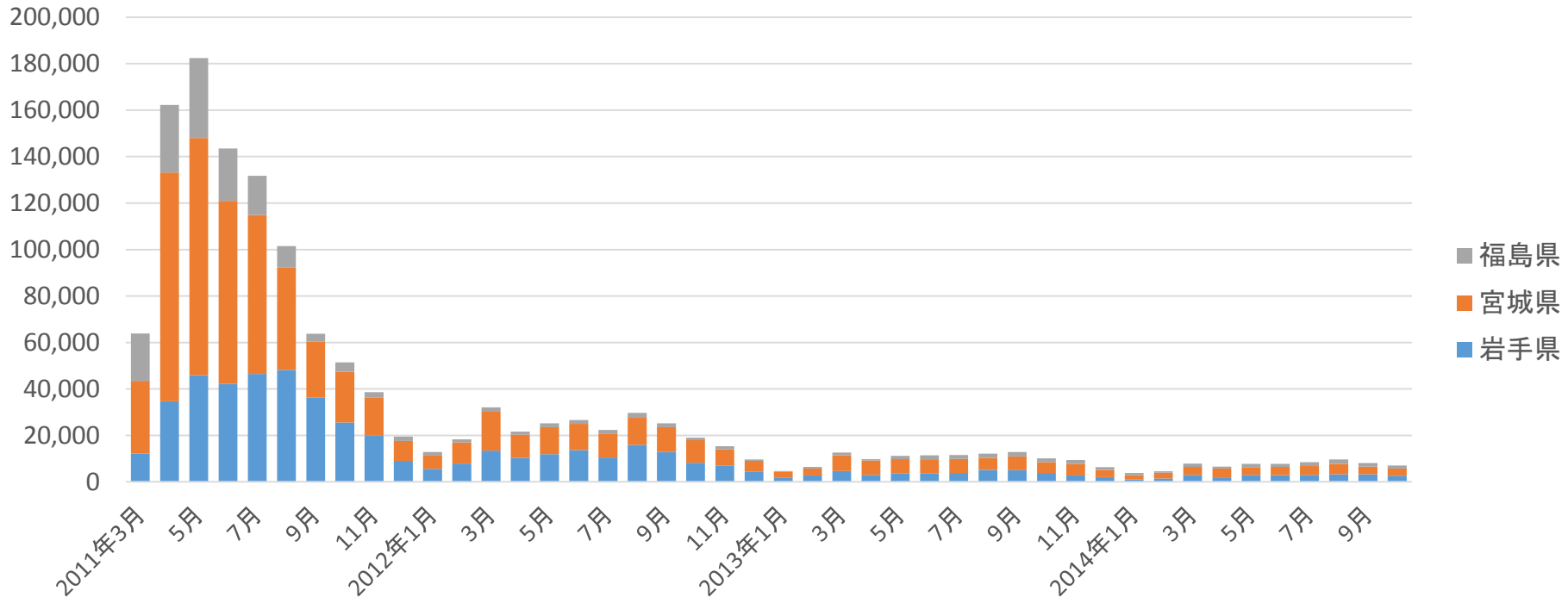
災害対応をおこなう「市民セクター」とは？
（NPO、NGO、ボランティア・・・）



東日本大震災で活躍した市民セクター

東日本大震災では発災後半年程度にボランティアが集中するものの、3年以上経過してもボランティアは継続している

東日本大震災の災害ボランティアで受け付けたボランティアの延べ人数



2016年1月時点の合計1,478千人（福島206千人　宮城737千人　岩手535千人）

※参照
「災害ボランティアセンターで受け付けたボランティア活動者数の推移（仮集計）」（『全社協　被災地支援災害ボランティア情報』、http://www.saigaivc.com/、2016年3月6日最終閲覧）

東日本大震災で活躍した市民セクター

東日本大震災ではNPO/NGOによる支援が台頭

- 東日本大震災で支援活動を展開するNPO/NGOは、ある調査(*)でリストアップできただけでも1,420団体。

- NPO/NGO ＝特定非営利活動法人だけではない。
  - 任意団体、一般社団法人、一般財団法人、公益社団法人、公益財団法人など。

- 多くの人の誤解:「NPO/NGO＝組織ボランティア＝無償」
  - 有給職員を抱え、専門的な知識をもとに「仕事」として活動する組織も多数。
  - 会費・寄付金・民間助成金・行政補助金などが活動原資。

- NGOは「国際協力分野で活動するNPO」として理解されている。

＊ 一般社団法人パーソナルサポートセンター(2014)「東日本大震災で生じた地域福祉資源の実態および社会的企業化を促進する仕組みに関する調査研究事業」。以下の資料でも結果を利用。

NGO（ジャパン・プラットフォーム加盟団体）の活動

2011年8月9日現在

初動・ニーズ調査

1,424万6,165円　8件

本格的な支援のための調査など

- Civic Force
- 災害人道医療支援会
- 日本レスキュー協会
- 日本国際民間協力会
- ピースビルダーズ
- ピースウィンズ・ジャパン
- SEEDS Asia

教育支援

4億1,110万1,634円　4件

学用品の配布
就学環境の整備
スクールバスの整備
など

- 国境なき子どもたち
- セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
- シャンティ国際ボランティア会

医療・公衆衛生支援

2億1,404万9,989円　3件

医療支援
巡回診療
心理社会的サポート
など

- 災害人道医療支援会
- 日本国際民間協力会

その他

5,545万9,400円　2件

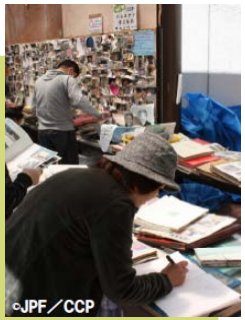
外国人被災者に対する法的支援など

- 難民支援協会

地域復興支援

10億5,812万4,061円　6件

清掃、瓦礫撤去
避難所運営
障がい者、高齢者支援
など



- 難民を助ける会
- パレスチナ子どものキャンペーン
- ジェン
- 日本国際民間協力会

食糧・物資支援

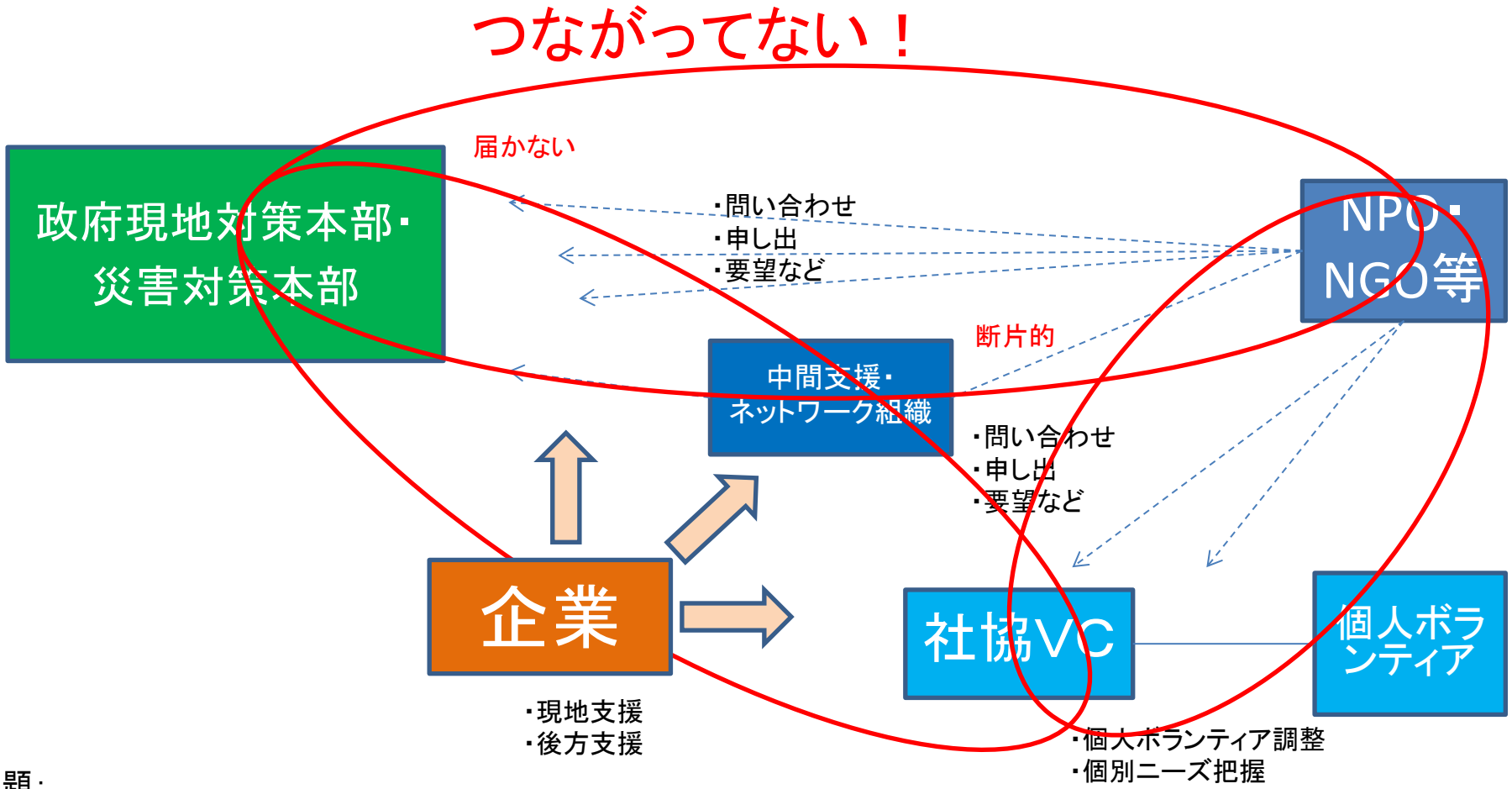
27億1,901万8,628円　17件

炊き出し、物資配布
仮設住居等への生活物資配布
など

- 難民を助ける会
- ADRA Japan
- ブリッジ エーシア ジャパン
- BHNテレコム支援協議会
- パレスチナ子どものキャンペーン
- ICA文化事業協会
- アジア協会アジア友の会
- 難民支援協会
- ジェン
- 国境なき子どもたち
- パルシック
- ピースウィンズ・ジャパン

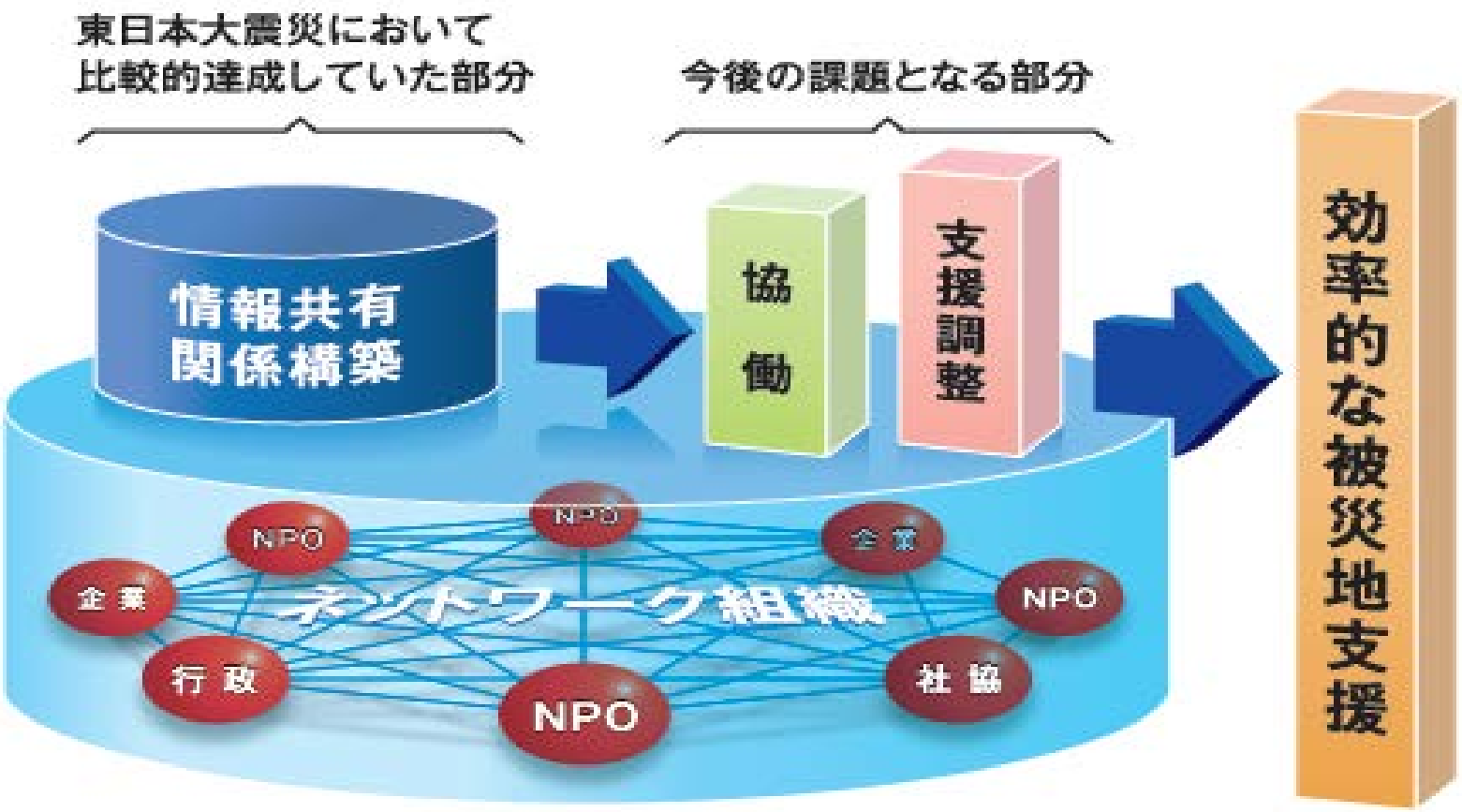
※参照　ジャパン・プラットフォーム配布資料より

災害対応における関係性



課題：
・情報の集約ができない
・支援の濃淡（ギャップ）の把握ができない
・支援の調整ができない

東日本大震災における支援者間の連携・調整
「多様な支援グループをつなぐネットワークの検証」



※参照
特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム
「東日本大震災における支援者間の連携・調整～多様な支援グループをつなぐネットワークの検証～」

NGOの行動規範

「国際赤十字・赤新月運動および災害救援を行う非政府組織のための行動規範」から抜粋

1．人道的見地からなすべきことを第一に考える

2．援助は人種、信条、国籍に関係なく、いかなる差別もなしに行われる。援助の優先度はその必要性に基づいてのみ決定される。

6．地元の対応能力に基づいて災害救援活動を行うように努める

- 現地団体、現地政府との適切な協力関係を結び、緊急援助活動の場合は適切な調整の下に行われることに高い優先度を置く

8．救援は、基本的ニーズを充たすと同時に、将来の災害に対する脆弱性をも軽減させることに向けられなければならない

岩手県におけるNPO・NGOの受入とコーディネート
「岩手県東日本大震災津波の記録」より

【ボランティア活動など民間支援の動き】

●発災直後から、国内外の専門性の高い自己完結型のNPOやNGO等の民間団体が続々と現地入りし、積極的に活動を開始した。（184ページ）

●NPOやNGO等の専門性の高い自己完結型のボランティア団体と一般のボランティア、それぞれに適した受け入れ態勢を構築しておらず、混乱が生じたり、せっかくの支援の申し出を断るケースもあった。（185ページ）

●災害ボランティアセンターを設置する社協とNPO・NGOなど自己完結型のボランティア団体など民間団体間や行政との間での連携体制の構築に数か月を要したため、特に初期段階においては、効果的な支援ができない面があった。

　これらの課題の改善策としては、災害ボランティアの受入れに関係する県災害対策本部や市町村災害対策本部と防災関係機関（日本赤十字社岩手県支部・各地区分区・県社協・市町村社協・NPO等）による**調整組織を設置し、日頃から役割分担、受け入れ態勢の構築**などについて、あらかじめ調整を図っておく必要がある。（185-186ページ）

※参照
岩手県2013年「岩手県東日本大震災津波の記録 」

宮城県の災害対応検証　支援調整、受け入れ態勢の検証

【災害ボランティア活動支援対策の検証】

災害支援への知識・経験が様々な個人・団体がボランティアとして関わる状況では、社会福祉協議会を中心とした災害ボランティアセンターによる受入態勢のみならず、災害時における支援調整の実績を持つNGO・NPO等の協力を得て、**ボランティアの受け入れ態勢**を作ることも検討する必要がある。（P659 ）

政府とNPO/NGOとの連携による被災者支援は、行政の支援が届き難いところに対しても支援が可能であるため、今後の災害においても適応が期待されるが、そのためには、**県のNPO/NGOの受け入れ態勢を事前に定めておく**必要がある。（P660）

東日本大震災においては、海外で活動を展開する資金規模が大きいNPO/NGOと行政の連携による被災者支援が、炊き出し・応急仮設入居者への生活物資（スターター・パック）の提供、学用品の提供などにおいてみられた。資金・人員の点においても規模が大きく、かつ被災市町の情報に詳しいNPO/NGOと行政との連携による被災者支援は、迅速に被災者支援を届けることができるという点で有効であった。しかしながら、**災害発生前からNPO/NGOとの連携調整の仕組みが構築されていたわけではなく、**宮城県においては、海外の災害における支援調整の実績を持つNPOが中心となり、また、石巻市においては、当初は阪神・淡路大地震や中越地震での被災地支援の実績があるNPOが中心となり、その後、石巻市災害復興支援協議会が設置され、調整が行われた。今後の災害に備えるためには、災害ボランティアセンターを通した、個人ボランティアの受入調整の仕組みとは異なる、**NPO/NGOの受入調整を行うための仕組みを新たに構築する必要**がある。（P660）

※参照
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－ 」

災害対策基本法では国・地方公共団体はボランティアとの連携に努めなければならないことになった

■ 災害対策基本法（平成25年6月21日改正）

（国及び地方公共団体とボランティアとの連携）

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。

災害対策基本法・防災基本計画の中の市民セクター

防災基本計画では平常時からボランティア等と連携し災害時に上手に連携できるようにしておくべきと定める

■ 防災基本計画（26年1月）

- 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。

災害対策基本法・防災基本計画の中の市民セクター

仙台防災枠組のなかの市民セクター

- 前文
  - 関係するステークホルダーを政策・計画・基準の企画立案及び実施関与
  - 公共、**民間、市民社会団体**、学術・科学研究機関は、より緊密に連携し、協働の機会を創出する必要がある。

- 5. ステークホルダーの役割
  - **市民社会、個人ボランティア、ボランティア団体とコミュニティ団体**は、
    - 公的機関と連携し、特に災害リスク削減のための規範的枠組み、基準、計画の立案と実施において、具体的知識と実用的助言の提供を行うために参加する。
    - 地方、国、地域及びグローバルのレベルの計画や戦略の実施に従事する
    - 災害リスクについての意識啓発、予防文化及び教育に対して貢献及び支援する
    - 各グループ間の相互連携を強化するような強靭性のあるコミュニティ（Resilient Community）及び包摂的（Inclusive）で全体社会型の災害リスク管理を提唱する

国連防災世界会議パブリックフォーラム

災害時における支援調整の仕組を考える
～新たな官民連携・コーディネーション機能構築に向けて～

コラム：ボランティア団体による連携の動き

東日本大震災の際、多くのボランティアが被災地に駆け付けたものの、支援団体間の連携不足や行政と支援団体との連携不足など災害対応に関する課題が浮き彫りになった。

このような課題に対処し、今後の国内災害において効果的な災害対応が行われるよう、現在、「震災がつなぐ全国ネットワーク」や「ジャパン・プラットフォーム」など国内の幾つかの支援団体を中心として、大災害発生時の連絡・調整窓口となる新しい組織づくりについて検討する動きが進められている。

国連防災世界会議期間中の３月15日には、仙台市にて、災害支援に関わるＮＰＯやＮＧＯ、支援団体、社会福祉協議会、行政機関の職員などを対象に「災害時における支援調整の仕組みを考える～新たな官民連携・コーディネーション機能構築に向けて」と題するパブリック・フォーラムが開催された。

パブリック・フォーラムでは、米国の全米災害救援ボランティア機構（ＮＶＯＡＤ：National Voluntary Organizations Active in Disaster）から海外での支援調整の事例の発表が行われたほか、研究者、支援団体代表、経済界代表などにより、国内における連携調整の仕組みづくりに関するパネルディスカッションが行われるなど活発な議論が行われた。

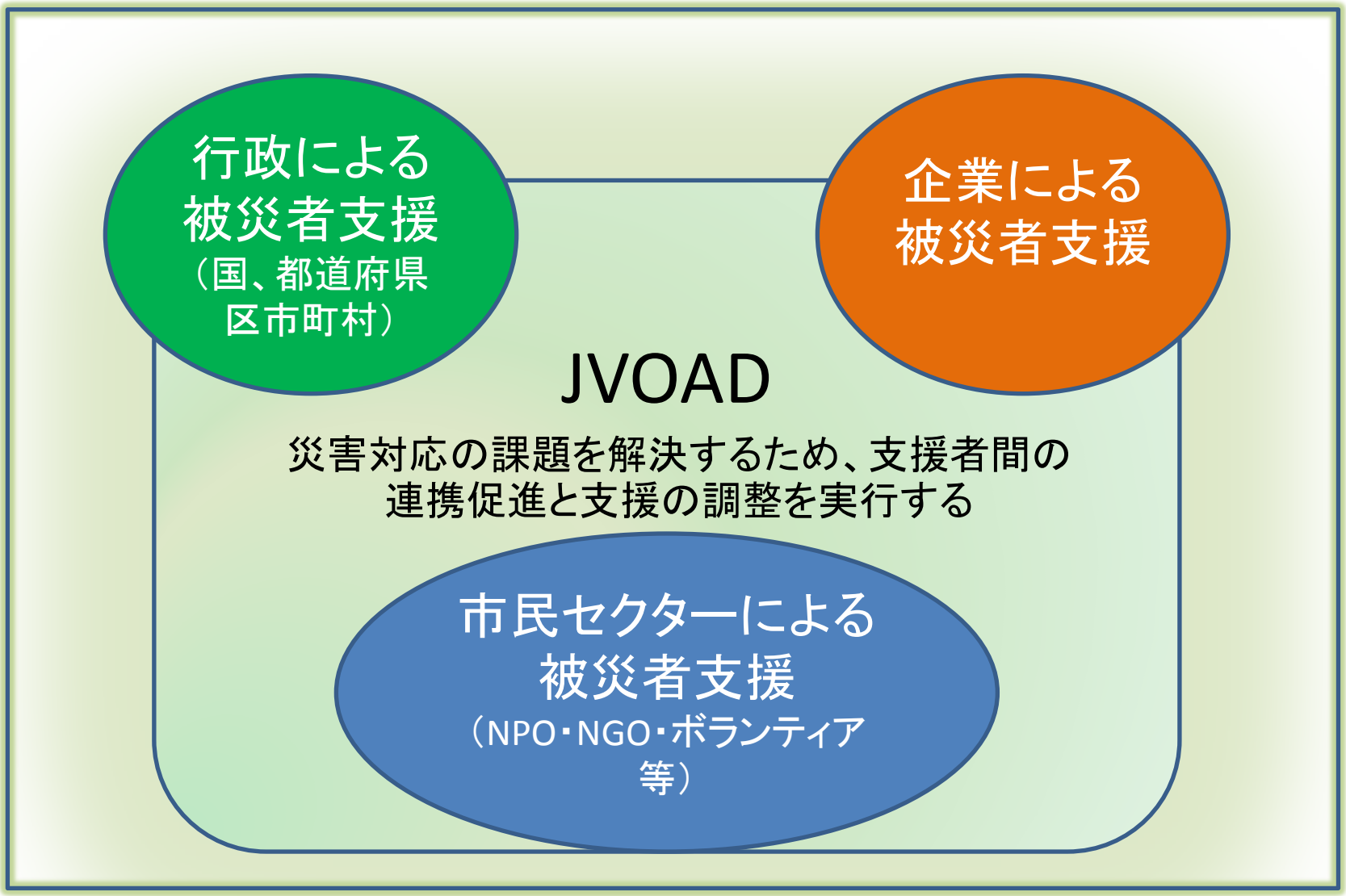
今後も、引き続き、支援団体間のネットワークの強化、行政との関係構築など様々な点について議論が重ねられる予定である。

※参照　防災白書（平成27年度版）

- http://www.jvoad.jp/forum2016/#outline

全国災害ボランティア支援団体ネットワーク JVOADの概念

被災者・被災地支援



JVOAD準備会
参加団体（参加者の所属団体）

（五十音順）

- 国際協力NGOセンター（JANIC）
- 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）
- ジャパン・プラットフォーム（JPF）
- 震災がつなぐ全国ネットワーク（しんつな）
- 全国社会福祉協議会（全社協）
- チーム中越
- 東京災害ボランティアネットワーク（東災ボ）
- 日本青年会議所（JC）
- 日本赤十字社（日赤）
- 日本NPOセンター（JNPOC）
- 東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）

2016年3月現在

JVOADの主な活動

■ ①平時に想定する活動

- 次の災害に備えるため、平時において以下の取り組みを行う

  - NPO、ボランティアセンター等の市民セクターの連携強化
  - 産官民等のセクターを越えた支援者間の連携強化
  - 地域との関係構築と連携強化
  - 訓練、勉強会、全国フォーラム等の実施（連携の場づくり）

JVOADの主な活動

■ ②被災地域で想定する活動

- 災害時においては、支援の抜け・モレ・重複を防ぎ、地域ニーズにあった支援活動を促進するため、被災した地域の関係者と協力し、ニーズや支援に関する情報を集約し、支援活動の調整機能としての役割を果たす。

  - 被災者/住民/地域のニーズの全体像の把握
  - 支援状況の全体像の把握（→支援のギャップの把握）
  - 支援団体等への情報共有と支援団体間のコーディネーション
  - 支援を実施するための資金・人材等が効果的に投入されるためのコーディネーション
  - 復旧・復興に向けた支援策の提言および支援全般の検証

■

2015年度の活動

（※赤字は実績）

- 災害対応
  - 緊急時に内閣府からの情報提供
  - 常総市での情報共有会議（県、市、社協、NPO等）
  - 準備会メンバー内での共有体制
- 地域との関係構築（訓練・研修会等への企画・参加）
  - 長野県、静岡県、岩手県、東京都等
  - 自治体職員研修（人と防災未来センター、消防庁）
- 連携の場づくり
  - 「災害時の連携を考える全国フォーラム」を実施

まとめ

- 防災減災については、市民セクターの参加は不可欠
- 行政だけで対応するのは、限界がある
- 東日本大震災以降、法律、計画、枠組み等、文字上では、連携の必要性の認識が広まってきている

Inclusive　防災

- あとは・・・
- 具体的にどうやって、進めていくのか？
- 自主性を尊重し、責任ある形での参画は？
- 継続的な取り組みにするには？