

# ボランティア・官民連携 ～主に現場の視点から

認定NPO法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)代表理事  
認定NPO法人レスキューストックヤード(RSY)代表理事  
栗田暢之

## そもそも論～大事にしたいボランティアのまごころ

- ボランティアの原則(→無償の便利屋ではない)

ボランティアについて明確な定義を行うことは難しいが、一般的には「自発的な意志に基づき他人や社会に貢献する行為」を指してボランティア活動と言われており、活動の性格として、「自主性(主体性)」、「社会性(連帯性)」、「無償性(無給性)」等があげられる。(厚生労働省)

→+自由性・創造性・先駆性・開拓性・評価性…

- NPO・NGO(→ボランティアではあるが、まとめて「ボランティア」とされると違和感がある)

社会の様々な諸課題に対してあるべき姿を理念として掲げ、その課題解決のために必要な諸活動を行う組織。

→NPO・NGOの中でも、専門分野は異なり、災害に特化した団体は全体からするとあまり多くない。

- 災害ボランティアセンター(→社協による積年の努力の賜物)

被災者の困り事をボランティアにつなぐ役割で、被災地の市区町村社協により設置されることが一般化。キーワードは「被災者中心・地元主体・協働」。

→主に一般ボランティアの窓口。社協の負担や本来業務との両立も課題に。

- 災害中間支援組織(→新しい言葉なのでまだ理解されていないが、これがないとバラバラなままになる)

被災者のため、自発的かつ組織的に支援を行うNPO等の活動をサポートし、行政・社協・NPO等などのセクター間の連携を進め、課題解決のための被災者支援コーディネーションを行う組織(JVOAD)

→支援のまれ・むらをなくしたい。現段階では23都道府県の設置に留まる。市区町村域の在り方も課題に。

- 災害ケースマネジメント(→新しいようで古くから実践されている。制度になると形だけになる懸念も)

被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようにマネジメントする取組(内閣府)

→緊急救援期のみならず、復旧・復興のフェーズにもNPOの参画は必要。

阪神・淡路大震災からの30年はこれらに魂を注ぐ歩みであった。そして、まだ途上の段階にある。

## その上で～2つの施策の課題と今後に向けて

### ● 災害ボランティア活動に係る交通費補助事業について

学生等は行きたくても資金がなく、今回の支援は大変助かるといった声がある一方で、ボランティアの自発性を鑑みた際、以下の懸念がある。

- 大学が学生を支援したり、学生自身が協力者を探して資金を得たりする意欲を減衰させるのではないか
- ボランティアに行く際は、国の支援が当然となっていくのではないか
- お金を出した以上は、国に従えとなるのではないか

→すでに赤い羽根や日本財団等、民間の助成金制度がある。

例えば、行政所有の施設等を開放して宿泊施設にするとか、高校長の判断でボランティア活動を行った生徒を公欠扱いにできることの周知、鉄道や飛行機にボランティア割引(無償の事例もあり)を積極的に実施いただくことを奨励するなど、ボランティア活動を推進する国の後押しが大切。

### ● 災害ボランティア団体(被災者援護協力団体)の登録制度について

団体にお墨付きを与えることで、被災した自治体にとってはわかりやすくなるといった声も聞かれる一方で、以下の懸念がある。

- 誰がどのように選ぶのか、キーとなるNPO等は災害後に設立される場合もある
- 登録されない団体の活動が制限されるのではないか
- ボランティアの自由意志が尊重されなくなるのではないか(行政の下請けではない)

→救助業務の履行(避難所運営や炊き出し、家屋保全等)の部分的な諸活動だけでなく、被災者支援全体の調整に係る経費も必要。また、活動で得た情報の共有や課題解決に向けた官民での協議の場が必要。なお、現段階では、登録に耐え得るNPO等はかなり限定的で、どうすそ野を広げていくかが課題。

今後の関係する財源の用途については、NPO等の担い手育成、平時からの研修等の場づくりや専門施設の構築、災害中間支援組織の平常時の資金確保など、現段階では手当てされていない諸課題に対応していくべき。

新聞報道等が先行すると関係者の疑念や憶測が広がり、こちらも大変困るので、可能な範囲でも事前の相談をお願いしたい。

# 能登半島地震におけるNPOによる支援活動の例

RSYによる支援(1月3日より2007年の地震で支援にあたった穴水町へ)  
ピーク時で約300名の避難所にもなった「穴水町さわやか交流館プルート」(館内には穴水町社協  
事務所もあり)を拠点として

## ●避難所の様子



## ●まずは「食」の確保～炊き出しの実施

※スペシャルサンクス「オーガニックコネクションズ(埼玉・長野のシェフら)」



## ●食べたら「出る」～トイレ環境の改善



## ●寝床の改善～段ボールベッドの導入



●体調不良者への対応(RSYボランティア看護・福祉チーム&藤田医科大学専門職チーム)



●穴水中学校(1月22日の学校再開に向け、教室内の避難者(78名)を剣道場に、JAのとへの避難者(20名)を柔道場へ移動)



●物資支援・足湯ほか



●体調不良者への対応(RSYボランティア看護・福祉チーム&藤田医科大学専門職チーム)



●穴水中学校(1月22日の学校再開に向け、教室内の避難者(78名)を剣道場に、JAのとへの避難者(20名)を柔道場へ移動)



- 避難所対応をしたことのない行政だけでは対応が困難なことは明白。
- 支援者が「何でもしてあげる」ではなく、避難者自身の役割分担と合意形成が重要。
- 要支援者に対しては、専門職との連携が必要。



南海トラフ地震に備えるため、色々な場面で研修を積み重ね、いわゆる防災人材を育ててきたここ20年ぐらいの愛知・名古屋の成果。



内閣府「防災人材エコシステム」の継続に感謝しつつ、都道府県ごとの修了者による組織化や専門NPO等の育成をはかり、全国どこで災害が発生しても、こうした人材がすぐに応援に駆け付ける体制の整備を進めるべき。



# 町・社協・NPO等 3者定期協議

2024年1月16日～3月までは毎週・4月からは隔週（現在に至る）

17:00～18:00の1時間@穴水町役場



## ●穴水町・穴水町社協との連携

- 穴水町災害ボランティアセンターへのボランティア登録・ミーティング参加
- 穴水町・穴水町社協(災害VC)・NPO等との定期協議の開催(隔週火曜日17:00～18:00@穴水町役場)
- 穴水町子育て支援課・穴水町社協(ささえあいセンター)・穴水総合病院との福祉案件等のケース検討会議・MLでの情報共有・相談・個別対応(随時)
- 「コミュニティ予約システム」の共有(支援のもれ・むらを防ぐためのそれぞれの行事・企画等の情報共有)

# 【穴水町】NPO等と連携したセントラルキッチン方式による炊き出しの実施



- 穴水町では、避難生活が長期化する中で、避難者に栄養バランスの取れた食事を提供するため、**町有施設の厨房を活用した仮設セントラルキッチンを整備**し、ここを拠点として炊き出しを実施。（2月27日～）
- 持続的な運営形態を確保するため、**地元料理人を雇用**するとともに、資機材・食材費・人件費等には**災害救助費を活用**。
- 準備にあたっては、すでに穴水町で炊き出しを行っていた**県外のNPOやボランティア料理人が町役場に全面的に協力**。

## ＜取組のポイント＞

- ・セントラルキッチンは、**市内の「林業センター」の厨房を活用**。冷蔵庫、鍋・釜等の資機材を新たに購入。
- ・料理人は、**被災した町内飲食店の雇用創出**も兼ねて、地元飲食店組合の事業者から募集。運送スタッフも雇用。
- ・**献立は、町の管理栄養士が、支援物資（アルファ化米や缶詰）も活用して立案**。食材は、**地元スーパーから調達**。
- ・町内の避難者（避難所、在宅）全体の配食計画を検討し、小規模避難所や在宅避難者向けにも配食を実施。
- ・町役場主導の取組だが、NPO（レスキューストックヤード）、県外のボランティア料理人らが全面的に協力。また、災害救助費の活用について内閣府リエゾンが助言。

## ＜取組状況＞（3月6日時点）

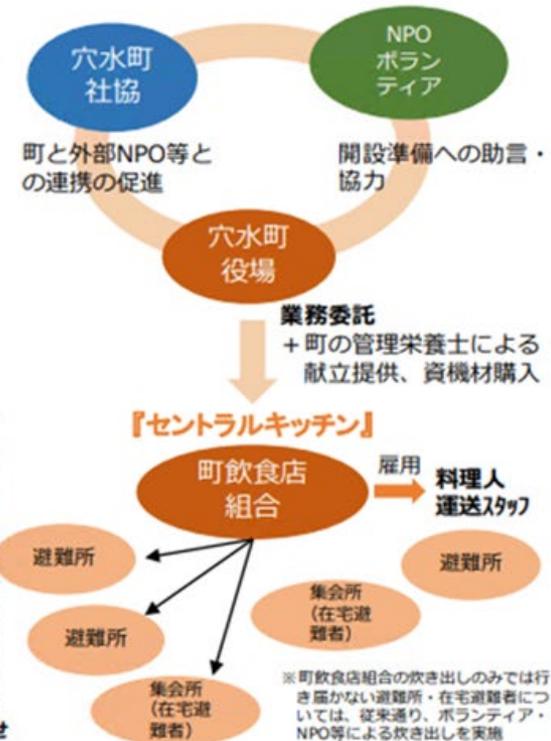
- ・全10人程度の料理人が、5人程度/日のシフト制で従事。
- ・毎夕150食程度を調理。避難所及び集会所等（在宅避難者向け拠点含む）の約5～10カ所に配達。
- ・NPOが支援していた避難所からも炊き出し・配送を実施。
- ・穴水町内での自衛隊の炊き出しは3月3日で終了。



セントラルキッチンでの炊き出しの様子



町役場での福祉・炊き出し関係者の打合せ



**全国初の取り組みとして「能登半島地震におけるボランティア・市民活動の実態と今後の期待」として、内閣府防災（普及啓発・連携担当）が紹介**

## 能登半島地震および水害に対する珠洲市災害ボランティアセンターのニーズ対応状況

区分	件数	区分	件数	技術系団体の対応内容	個人ボランティアの対応内容
総ニーズ 合計	7,327	防水シート張り	930	地震等で屋根瓦等のズレが発生している住宅の雨漏り防止として防水シートを張る	対応しない
災害種別		瓦礫撤去	631	倒壊した住宅の瓦礫や津波や洪水による流木撤去など、 <u>重機が必要な作業</u>	人力でできる作業。
地震	6,764	貴重品出し	623	貴重品や思い出の品などを、倒壊している、もしくは倒壊の恐れがあるが、 <u>重機やノウハウを生かして対応が必要な家屋から回収する</u>	傾いていない家屋内での作業
水害	582	ゴミ運び出し	522	廃棄される家財などで <u>重機が必要な重量物などを運搬する。</u>	人力で運び出せる作業
対応主体		壁・床・窓等対応	409	開閉ができなくなった建具の調整。地震の揺れで内壁に亀裂、壁が落ちてしまった家屋の応急対応	対応しない
一般ニーズ	3,902	ブロック塀解体	369	地震や水害で倒壊・傾いたブロック塀の解体。 <u>公費解体で残された不要なブロック塀の解体。</u>	人力で運べるサイズに解体が完了した物の搬出
技術ニーズ	3,425	車両救出	226	建物の傾きや土砂流入などによって移動できない車両を <u>重機やクレーン等を使用して回収する</u>	対応しない
技術ニーズ内訳	件数	屋内清掃	174	地震で落下・転倒した家財の片付けや、水害被害を受けた家財の片付け、清掃等。床はがしなどと同時作業の場合や、 <u>福祉的なニーズ</u> の場合は対応。	倒壊の恐れがない、家財の片付けや、清掃等。
完了	2,901	その他	172	再利用が可能な <u>家電の取り外し</u> （エアコン、トイレ、エコキュートなど）	対応しない
現地調査待ち	1	家財運搬	161	再利用できる家財の運搬（引越し等）。倒壊の恐れはないが、床板が沈んだり、建具が開かないなど、対応や注意が必要な家屋での作業	傾いていない家屋内での作業
マッチング待ち	12	泥出し乾燥	156	住宅の床下、床上の泥出しや乾化作業。 <u>一般ボランティアのコーディネート。</u>	技術系の指導の下、一般ボラが作業の補助で入ることがある
対応中	43	土砂撤去	77	民地へ対する土砂流入など、 <u>重機が必要な作業</u>	人力でできる作業。側溝清掃を含む
取消	459	壁・床はがし	29	水害に遭った家屋のカビ・腐食・異臭等防止のため、必要に応じて床、壁を剥がす応急対応	対応しない
残ニーズ	56				10

珠洲では、主要な**9団体**が技術支援を担っている。



技術ニーズ3,425件を区分に分け降順で記載

## ● 目的と事業概要

2018年西日本豪雨を受け、地域住民中心に災害に備えた重機ボランティア育成と、地域のコミュニティ形成を目的に小型重機を使った河川整備を実施している。

## ✓ 課題

- ・ 河川の維持管理不足  
→ 氾濫リスク
- ・ 重機操作技術者の不足  
→ 継続育成が必要
- ・ 資機材確保の課題  
→ 安定的な運用の必要性

## 倉敷市真備町（小田川）の重機ワークショップの様子



民間助成金（JPF）によって小型重機を配備。特別教育を受講→河川整備で氾濫防止。実施は前田地区まちづくり推進協議会和PBVの協働事業

## ✓ 提案

- ・ **官民連携の強化**：民間団体と共同した訓練・情報共有
- ・ **予算措置**：重機ボランティア育成支援、民間参画促進

## ● 目的と事業概要

2018年西日本豪雨を受け、地域住民中心に災害に備えた重機ボランティア育成と地域のコミュニケーション形成

## 倉敷市真備町（小田川）の重機ワークショップの様子



- 個々の被災者や被災した小地域ごとの困りごとに、これだけきめの細かい対応をしている。
- 作業の安全のために、経験知をまとめた様々なガイドブック等も制作し、自らの能力と質の担保にも努めている。



✓ 実際の現場では、業者と混同され仮置き場での受け取りを拒否されたり、業者が「後はボランティアに頼めばいい」と安易に振ってくる事例も。



こうした専門NPOをもっとリスペクトしてほしい。

- 重機手配や燃料代などを公費で対応いただくことはできないか。
- 防災庁は、平時の事業の中で、専門NPOとの連携強化策を推進していくべき。

- 資機材確保の課題  
→ 安定的な運用の必要性

- **予算措置**：重機ボランティア育成支援、民間参画促進

## 被災高齢者等の見守りについて（在宅高齢者等の把握）

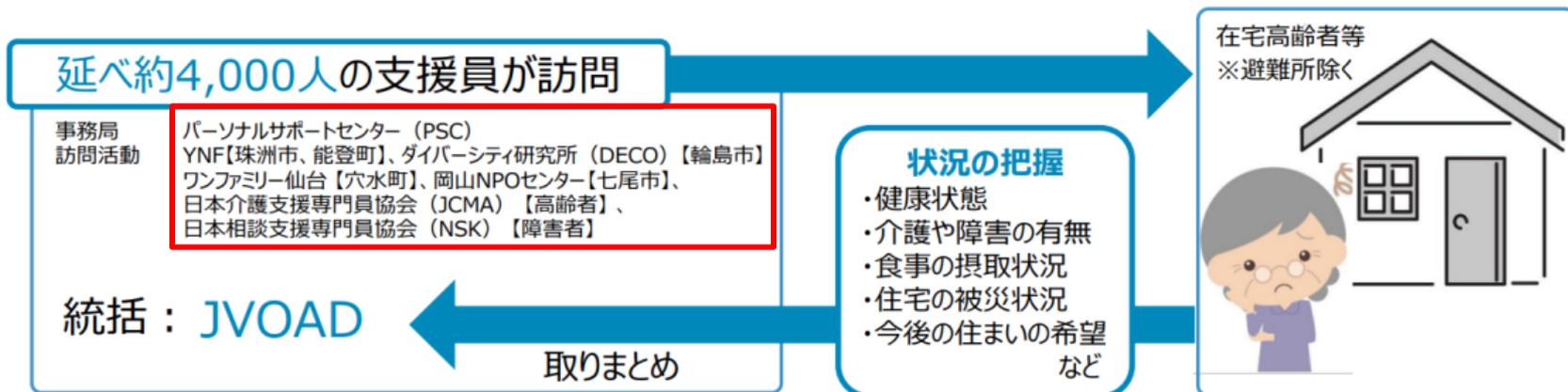


### 第1段階

2～6月  
発災直後～

- 1次、2次避難所で集団生活する高齢者等は災害派遣チーム等が状況を把握
- 一方、目が行き届きにくい**在宅高齢者等**に対しては、個別訪問による状況把握等を行う、「**被災高齢者等把握事業**」を七尾以北の5市町で実施

※実施にあたり、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD：ジェイボアード）等と連携  
※志賀町は町独自で実施のため、本事業の活用なし



約15,000人の在宅高齢者等の状況を把握

### 実績

支援員が把握した情報を県の被災者データベースに登録し、「被災者の電子カルテ」として市町へ共有

長寿社会課 076(225)1487

## ■ 穴水町における訪問先の状況

3月までの一次訪問では、水道が止まっている、風呂に入れていない、トイレが流せないなどの状態の世帯が多く、凝固剤や食料品を持って行ったりした。また様々な精神的ストレスにより食欲不振や不眠になる方や、震災により内科の定期通院が中断されてしまったなど命にかかわる課題が多かった。法律関係では、隣の家が倒壊しかけて自分の家に危害を加える恐れがあるという相談や、罹災証明書の再申請に関する相談があり、弁護士や司法書士につなぐこともあった。また乳幼児を抱える世帯では、離乳食やアレルギーに配慮した食料など特殊性のある物について、どのように調達したらよいかわからない方々もおり、保健センターへのつなぎ等を行った。

4月以降の一次訪問では、日中に仕事をしている方も多く、近隣住民等から安否の情報をいただくことも多くあった。すでに転居済みの方も多かった。また、銭湯の無料開放など緊急一時的な取り扱いの終了などがあり、まだ宅地内配管の損傷で上下水道が使用できていない方からは困惑の声も出ていた。訪問する中では、精神疾患や発達障害など要配慮の方々も多くおり、今回の地震を機に発症した方もいらした。精神疾患の疑いがある人については、精神科通院への促しや、通院支援としての送迎ボランティアの利用、付き添いとして保健師をつなぐなど、様々な機関や専門職と連携して、ようやく行くことができたケースもある。一方で支援を担う人員不足も課題として見えた。介護保険を利用していなかった方が、地震後に必要になったが引き受けるケアマネがおらず支援が滞っているケースもあった。



# 被災者見守り・相談支援等事業の対応事例

仮設住宅で夫と二人暮らし、70代女性、DVIにより怪我、持病・精神疾患あり

「災害ケース検討会議」にて支援計画の検討



ボランティアや相談支援員による  
個別訪問



社協登録送迎ボラ  
マッチング



穴水総合病院PT  
改修・福祉用具の見立て



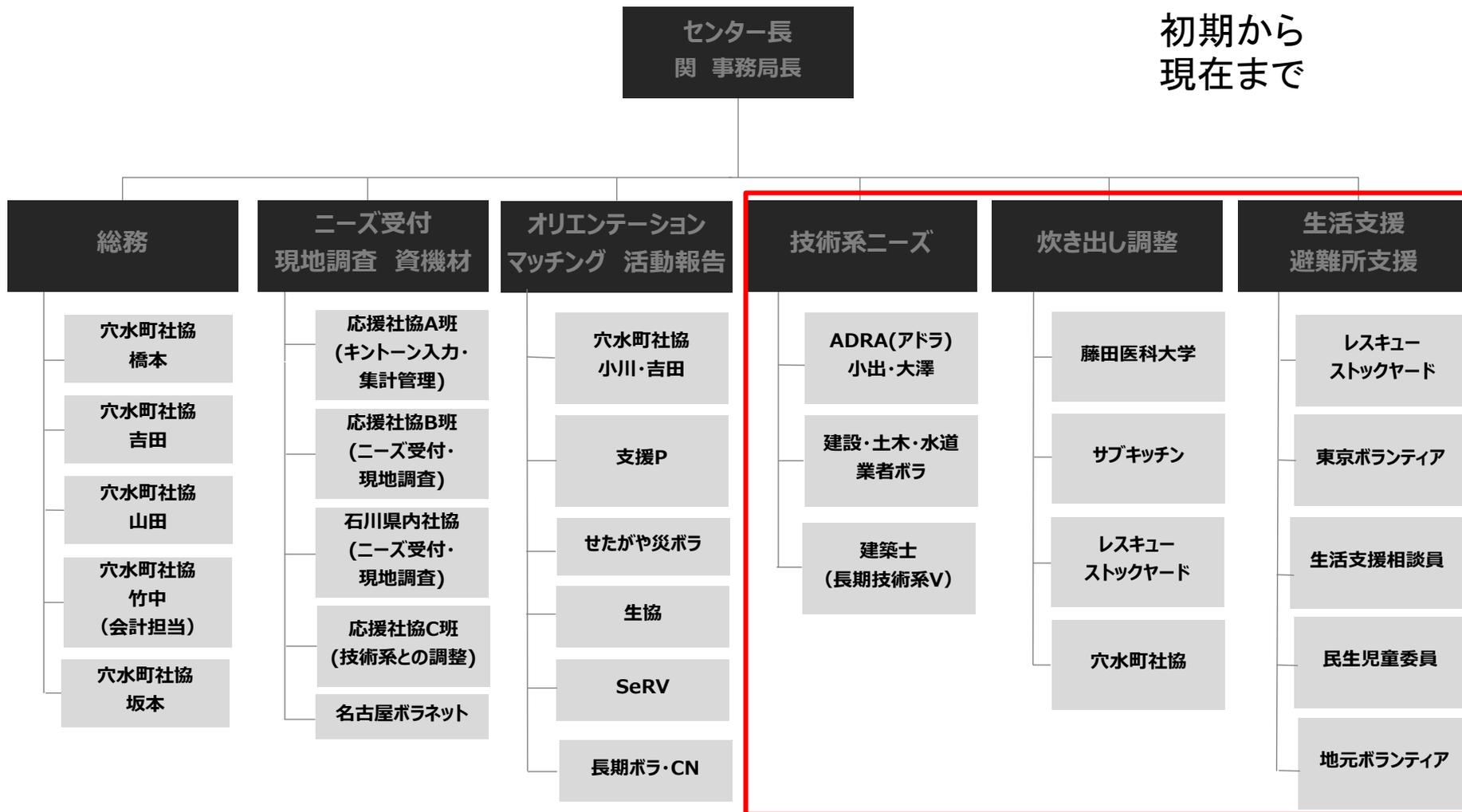
災害支援NPO  
棚・物干し等の取り付け



ケアマネ  
保健師報告・心のクリニック医師等訪問

# 穴水町災害ボランティア・ささえあいセンター

## 体制図



## あれだけ隈なく訪問したはずなのに、まさか・・・。

「地震以降、水が出ていない」  
70代・男性・一人暮らし



町営住宅。9月9日の訪問でようやくお会いでき、何といまだ水が出ないことが判明。すぐに町へ連絡し12日に通水。最初は支援の申し出に拒否気味だったが、3回目でようやくトイレ・手洗い場の掃除を実施。本人も自身で掃除した形跡があり、「頑張られたんですね」というとはにかむように「うん...」とうなずく。各種支援制度の未申請の補助、食糧支援の実施等、今後も見守り。

「自分でポチポチやりますわ」  
60代・男性・1人暮らし



町営住宅。9月19日訪問時、入口から部屋中一帯が支援物資やゴミ、生活物品で溢れ、エアコンもない部屋で生活していた。本人曰く「腎盂腎炎で1か月入院、血を吐き、脳梗塞も起こしていた」。片づけを申し出るも、「自分でポチポチやっているから大丈夫」と拒否。親族に協力を求めるも「あいつは前からそんな生活。今は忙しくて関われないが電話はしておく」。粘り強い介入が必要。

「一人じゃ、おそらく何も  
できなかった」  
60代・男性・一人暮らし



8月中旬、二次避難先の金沢のホテルから穴水町の仮設に母親と入居。31日母親が突然死。様々な手続きが必要になる。①除籍謄本の入手②母親名義銀行通帳解約・本人の通帳開設③公費解体申請④福祉推進支援臨時特例給付金(家財分)申請(非課税世帯の証明書入手)⑤自宅の抵当権者への承諾(遠縁の輪島市)、負債の整理等・・・しばらく伴走支援が必要。 17

あれだけ隈なく訪問したはずなのに、まさか・・・。

「地震以降、水が出ていない」  
70代・男性・一人暮らし



「自分でボチボチやりますわ」  
60代・男性・1人暮らし



「一人じゃ、おそらく何も  
できなかった」  
60代・男性・一人暮らし



緊急救援期はもとより、復旧・復興期にもNPOの役割は続く。  
制度や地域につなぐ前に、そもそもこうした要支援者を発見することが難しい。  
発見しても、伴走支援がなければ、課題は解決しない。

↓  
特に奥能登ではもともと地域の社会資源が乏しいので、行政・社協・NPO等との連携は必須となる。他の災害でも同様の市町村は山積。

↓  
「福祉的支援等の充実」の法改正は歓迎しつつ、実際に誰が担うのか。福祉系NPOの理解と協力が不可欠。  
防災庁は、災害発生後に生じるこうした厳しい現実にも、具体的な解を摸索していくべき(一緒に考えたい)。

ずく。各種支援制度の未申請の補助、食糧支援の実施等、今後も見守り。

からそんな生活。今は忙しくて関われないが電話はしておく。粘り強い介入が必要。

者への承諾(遠縁の輪島市)、負債の整理等・・・しばらく伴走支援が必要。

# さらなる官民連携による災害対応に向けて

- 初動にもNPOの存在意義がある

→吉村穴水町長「ボランティア・NPOはどうしても一番最後の話になってしまった。人命救助をはじめ行政機関の役割が最優先であることは間違いないが、同時にボランティア・NPOが入っていただいたおかげで、どれだけ町として救われたかははかり知れない。そのことをもっと伝えていきたい。」

→1月3日は石川県庁～志賀町～能登町～珠洲市～穴水町～石川県庁、4日は石川県庁～珠洲市～石川県庁と現地入りした素直な感想を延べれば(誤解を恐れず)、249号線は、片側1車線かつ随所で陥没等があり交互相行の箇所も多数ある中、自衛隊・警察・消防の緊急車両がほとんどで、すでにそれ自体が渋滞していた。そこをサイレンを鳴らした別のそれぞれの車両が、何十台と列をなして追い抜いていこうとした。しかし、それがまた渋滞を生んでいた。各省庁間の調整はされていたのでしょうか。また、人命救助が最優先であることは間違いないが、同時に避難生活支援(温かい食事や寒さ対策のための物資等の提供)の部隊も必要だと考えるが、各省庁の緊急車両はその役割は担われたのでしょうか。

- フェーズごとにNPOの存在意義がある

→避難生活(指定避難所・自主避難所・車中泊・1.5次避難・2次避難・県外避難)・在宅避難・・・

仮設住宅(建設型・賃貸型)、災害復興住宅・・・

→「一人ひとりの伴走支援が必要」だが、行政だけでは担いきれない・地元の社会資源にも限界がある

→専門家組織との連携も不十分(どこが調整し、いつ来ていつ帰るか不明、互いの認識不足)

- 直接死をなくすこと・同時に「災害関連死」をなくすこと

→直接死を関連死が上回った。そして現在の仮設住宅や今後の災害公営住宅等での「孤独死」をどう防ぐか(詳細は避難生活環境及び避難所運営システムの回の際に発言したい)

平時からのNPOの育成・協働事業や対話の機会の創出を通じた信頼関係の醸成  
官民の信頼関係の構築・相互理解・パートナーとしての役割分担が必要  
官民連携は手段、目的は被災者支援の充実