

## 第4回 震災問題研究交流会（2018.3.23 於:早稲田大学）

# 多様な主体の連携・協働に基づく被災者支援活動を可能にする「場」の可能性と課題

—— 2016年熊本地震後に開設された連携会議の分析を通じて

- 関西大学 菅 磨志保
- KVOAD 樋口 務
- JVOAD 明城 徹也
- 関西大学 葛原 直樹

# 1. はじめに

2016年熊本地震では、東日本大震災以降、政府と民間の双方で検討が進められていた「官-民連携に基づく災害対応体制」が実施に移されることになった(2)。

本報告では、熊本地震後、政府の依頼を受けて民間主導で運営されていた「火の国会議」という県域の情報連絡会議に焦点を当て、この連絡会議に参加し、交換された情報内容(会議録)を整理・分析すると共に、会議の事務局・加団体への聴取調査も行いながら、まず会議を通じて把握された支援活動の実態と、その活動を担った団体の特徴を素描する(3)。その上で、火の国会議のような会議体が、連携・協働を促す「場」としてどんな役割を果たしていたのかを検討する。連携会議という「場」を開いたことで何が可能になり、それは従来の(災害VCを中心とする)対応体制ではできないことなのか、また応急復旧期に構築された対応体制は、復興の過程でどのように組替えられていったのかについても検討を加えていく(4)。最後に、今回の熊本地震後の連携・協働の経験は、次の災害対応に資する知見として何を残したと言えるのか、「場」の可能性と新たな課題について若干の考察を行っておく(5)。

# 報告の骨子

## 2. 「官民連携」を促した背景と経緯

- (1) 東日本大震災で顕在化した支援活動の問題
- (2) 「官民連携」の構想：政府と民間の取組み

## 3. 「火の国会議」を通じた情報共有と活動の実際

- (1) 熊本地震の被害と支援活動
- (2) 「火の国会議」の議事録分析から

## 4. 「火の国会議」という「場」が果たした役割

- (1) 会議が可能にした活動
- (2) 「会議体」の変化から

## 5. まとめにかえて—可能性と課題

## 2. 官民連携を促した背景と経緯

### (1) 東日本大震災で顕在化した支援活動の問題

#### \* 従来の災害支援、対応体制の限界

- 現地支援を阻む様々な物理的障害と様々な議論

↳ 大量の資源動員が求められていた

#### \* 期待された支援と活躍した主体

- 市民セクターへの期待：「活動支援金」の流入

- 活動資源を動員・仲介した組織の活躍

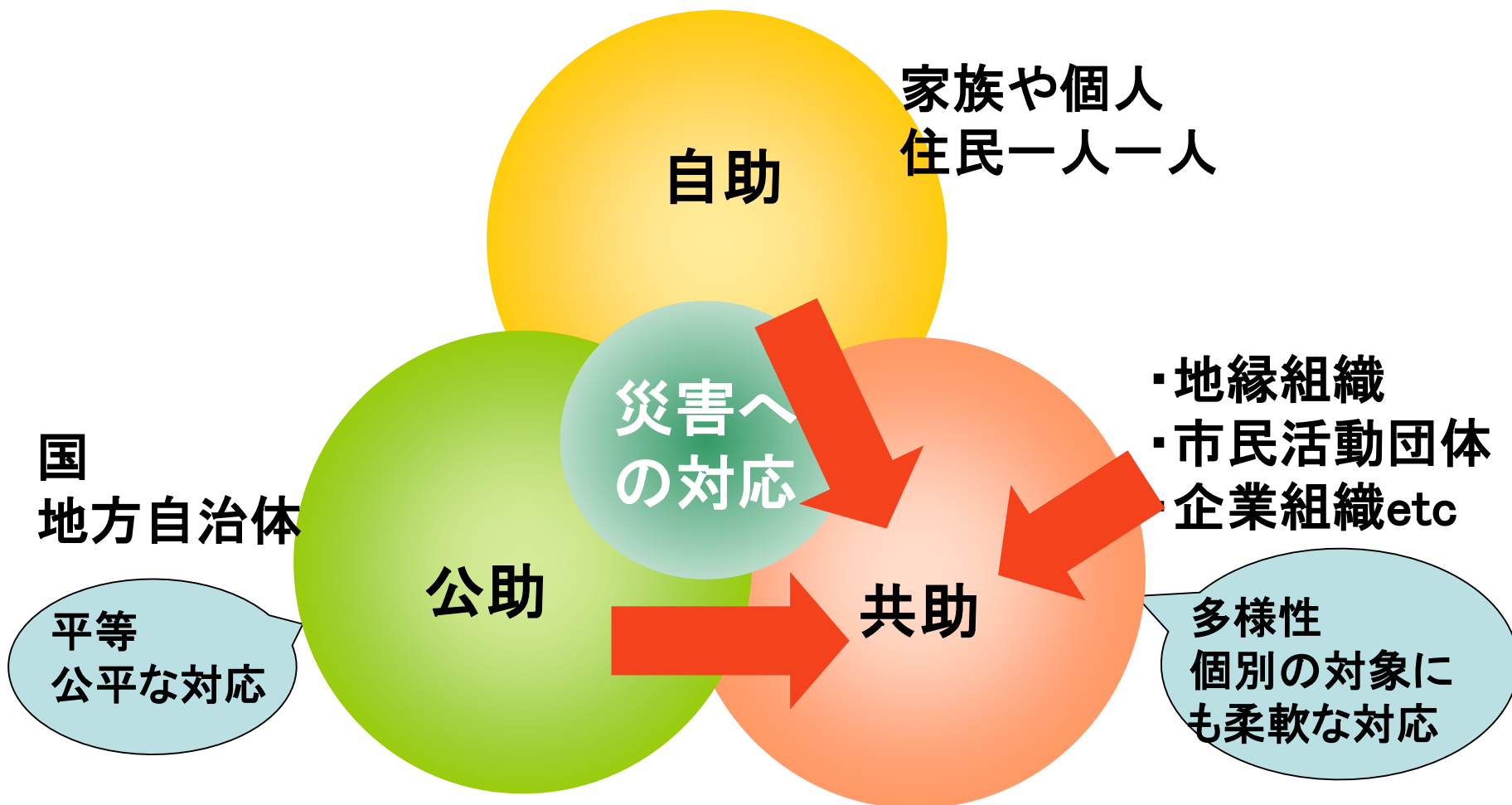
- ・ 企業の社会貢献活動（1%クラブ調査）

- ・ 国際協力NGO（JANIC調査）

- ・ 全国を視野に入れたネットワーク(JCN)の創設と運営

↳ 能力はあっても災害対策本部の外…

# \* 市民セクターへの期待：「活動支援金」の流入



## 2. 官民連携を促した背景と経緯

### (2) 官民連携の構想：政府と民間の取組み

#### \* 経験の検証と新たな体制の模索

##### ● 政府と民間による連携の経験

- ・ 宮城県での4者会議（政府・宮城県・自衛隊・NPO）

##### ● 経験を踏まえた体制づくりへ

- ・ 政府：「ボランティアとの連携」をうたう

→委員会を設置、体制を具体的に検討

- ・ 民間：全国組織の創設へ

→全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）

年月日	内 容	(V=ボランティア)
2011年 3月12日	【内閣官房】「震災V連携室」を設置：「反貧困」の湯浅氏を室長に、民間からもスタッフを登用。辻元清美衆議院議員をV・NPOとの連携調整を担当する「災害V担当」の首相補佐官に任命	
3月15日	【財務省】義援金・支援金の寄付を促進する寄付税制導入。中央共同募金会が実施する「V・NPOサポート募金（東日本大震災の救援・復興活動を行うV・NPOへの助成を目的とした募金）に指定寄附金適用。これにより個人の場合は所得税の寄付金控除対象に、法人は全額損金算入が可能に。	
3月	【宮城県政府現地対策本部】政府・宮城県・自衛隊・NGO（JCNリエゾン）の間に会合が持たれ、役割分担に基づく被災者支援が行われる（例：炊き出し活動において、自衛隊の車にNGOが乗り、炊き出しの食材の費用を行政が出す等）	
4月	【石巻市災害対策本部】宮城県の政府現地対策本部と同様に、市の災害対策本部会議にNGOが出席し、情報共有を図ると共に、NGOの炊出し活動に係る費用が災害救助法から支出される	
4月	【財務省】被災者支援活動を行う認定NPO法人への寄付にも指定寄附金制度を適用	
4月	「東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）」発足（3/30）⇒JCNの制度チームを事務局とし、民間団体と各省庁との情報共有・意見交換を行う「震災V・NPOと各省庁との定例連絡会議」を開催（全6回）、民間の要望を実現。	
5月1日	【財務省】被災者支援活動を行う公益社団・財団法人にも指定寄付制度を適用	
6月14日	【内閣府】「新しい公共」推進会議による「震災支援制度等ワーキング・グループ」設置⇒現地ヒアリング⇒「『新しい公共』による被災者支援活動等に関する制度等のあり方について」まとめる	
9月	【内閣官房】「震災V連携室」が「東日本大震災復興対策本部・震災V班」に引継がれる	
	【復興庁】復興庁の発足に伴い「復興庁V・公益的民間連携班」がV・NPOとの連携窓口を引き継ぐ	
2012年 4月	【復興庁】「今後NPO等が活用可能な政府の財政支援について」「復興支援に向けた多様な担い手のロードマップ」を公表するなどの活動を展開	

# 政府：新たな「連携」体制づくり

## 災害対策基本法改正案（平成25年6月17日成立）

### 【新設】

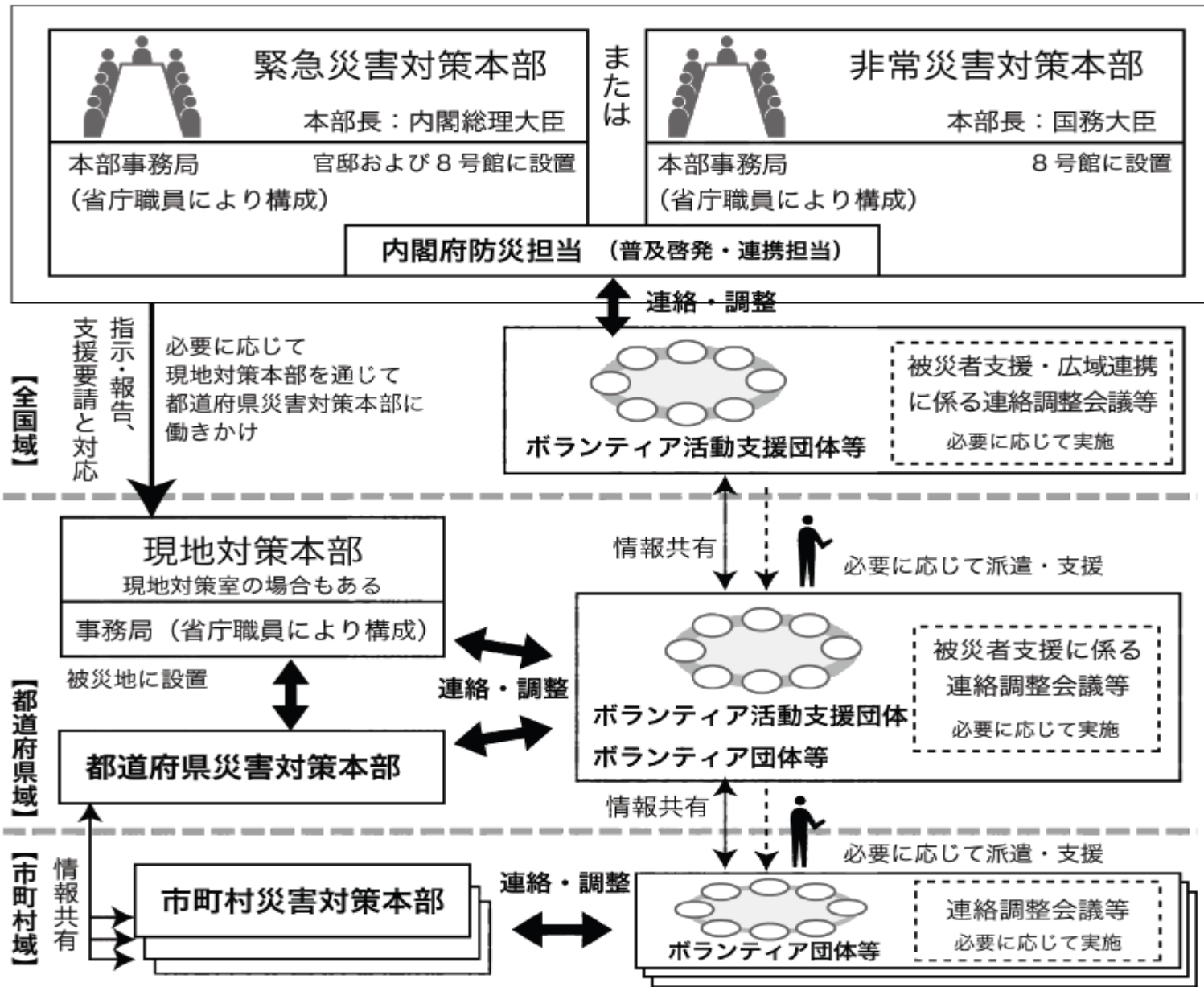
（国及び地方公共団体と**ボランティア**との連携）

### 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。

内閣府「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」 <http://www.bousai-vol.go.jp/product/index.html>

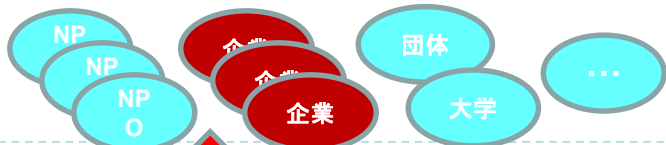




(出所)内閣府「大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換」

<http://www.bousai-vol.go.jp/product/index.html>

現地での支援活動



・支援コーディネーション

現地での支援活動をサポート ・情報集約、共有、可視化

県域の災害ボランティア支援団体ネットワーク  
(既存のサポート・新規立上げ)

連絡調整会議

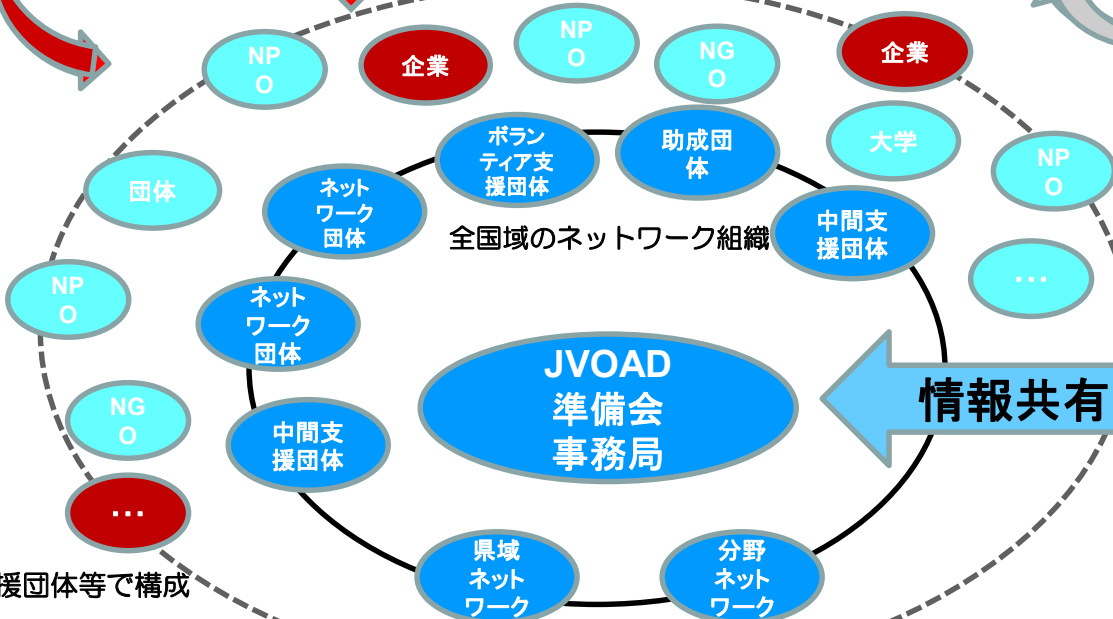
県

- ・県災害対策本部との連携体制構築
- ・情報共有
- ・行政との調整

・支援コーディネーション

設置、運営のサポート

・情報集約、共有、可視化



情報共有・会議参加等

- ・情報共有
- ・行政との調整
- ・経済団体等との調整
- ・連絡調整会議

国

- ・災害対策本部（非常、緊急、現地）との連携体制構築
- ・省庁連絡会議の実施

経済界

### 3. 「火の国会議」を通じた情報の共有と活動の実際

#### (1) 熊本地震の被害と支援活動

- ・多発する余震…
- ・避難所への物資の配送が課題…
- ・政府から熊本県を通じて→民間団体に依頼  
「避難所の運営」「物資の配送」…

#### ↳ 2つの情報連絡会議の設定

- ・「熊本地震 支援団体 火の国会議」 (4/19～オープン)
- ・「県・県社協・NPO連絡会議」 (4/25～クローズド)

# 熊本地震における県域の支援体制：2つの会議体



## 「火の国会議」を介した多様な主体の連携

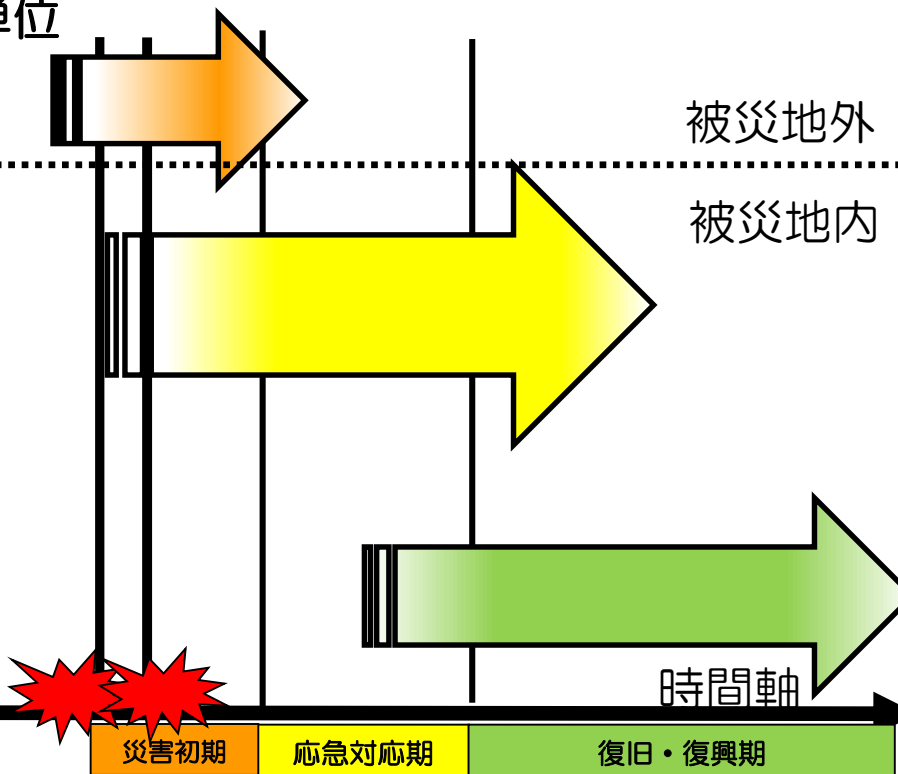
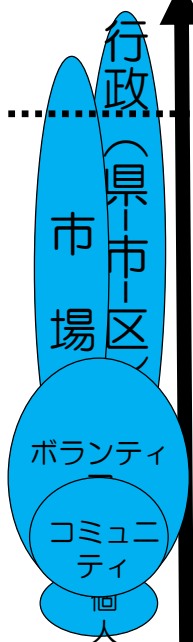
## (2) 「火の国会議」の議事録分析から

### 1) 調査の概要

#### 熊本地震への支援活動と支援に関する調査（研究室）

空間/行為主体

の社会的単位



	研究対象	研究方法
災害初期	<ul style="list-style-type: none"> <li>・SNSを通じた情報支援事例 (YA4K, DART)</li> <li>・情報支援活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・活動参加・観察</li> <li>・事務局内コミュニケーション+書込情報(ログ)の内容分析</li> </ul>
応急対応期	<ul style="list-style-type: none"> <li>・熊本県内で活動する支援団体と活動体制</li> <li>・被災集落の初動対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援団体への活動参加・観察</li> <li>・会議の議事録の分析</li> <li>・集落ヒアリング調査</li> </ul>
復旧・復興期	<ul style="list-style-type: none"> <li>・熊本県内で復興支援活動を継続する団体</li> <li>・被災集落における復興まちづくり活動</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・支援団体への聴取調査</li> <li>・復興まちづくりワークショップの内容分析(予定)</li> </ul>

20160621 熊本地震・支援団体火の国会議

\*参加団体

\*活動報告

【世界

西原

親

小

せ

今

←

北

南

西

障

←

益

西

全

た

放

県

う。

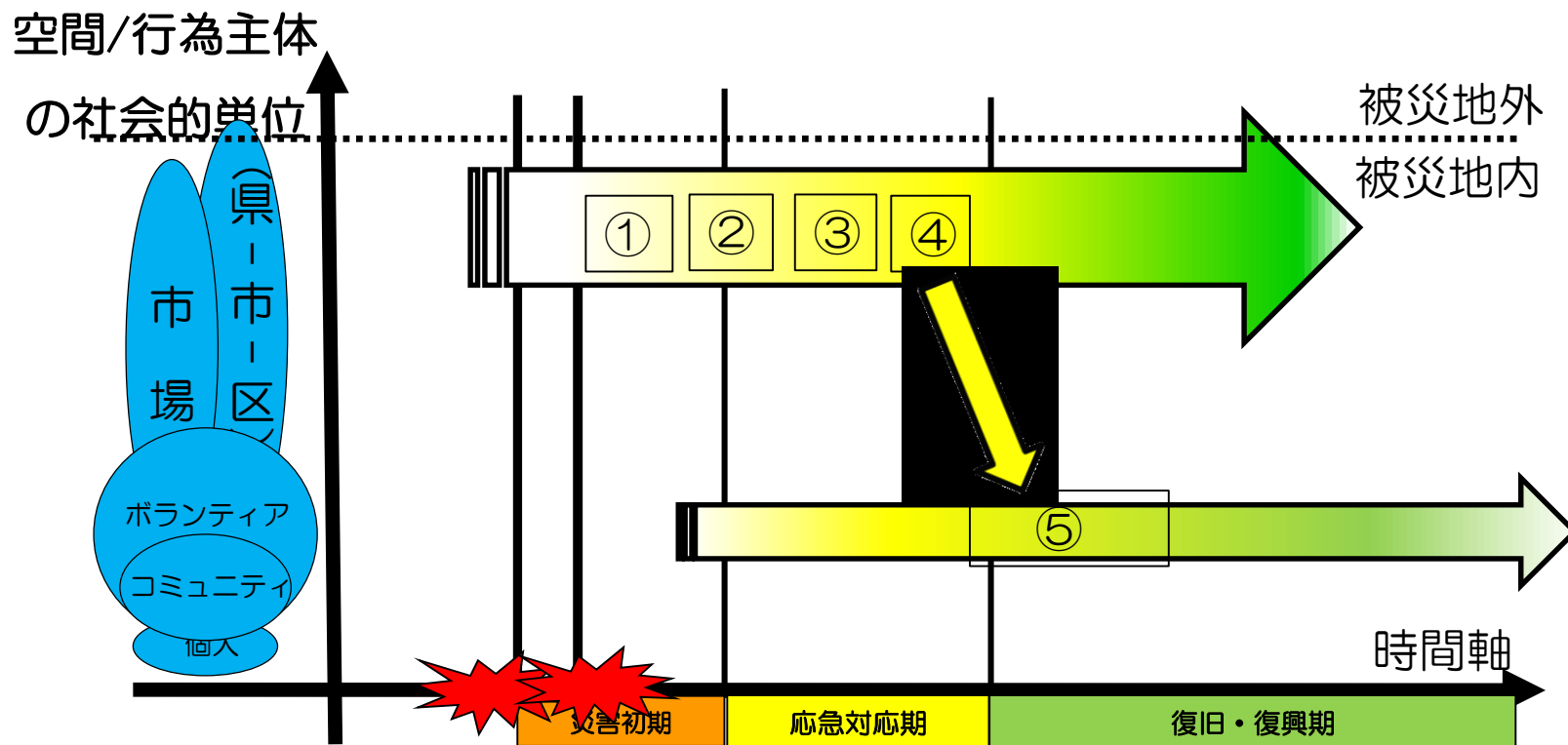
←

【JEN】

←

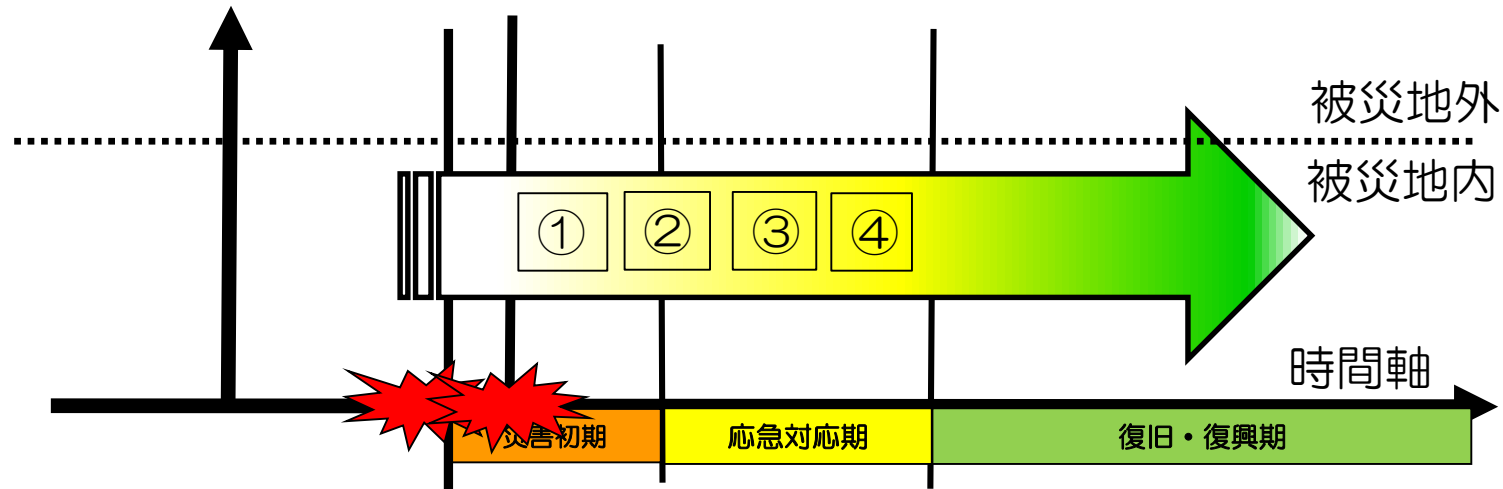
- ①炊出し・食事提供
- ②避難所(在宅含む)の生活環境改善
- ③がれき撤去や家屋の清掃
- ④物資配布・輸送
- ⑤医療・レスキュー
- ⑥要援護者支援
- ⑦子供や子育て世帯の支援
- ⑧外国人等マイノリティ支援
- ⑨ボランティア派遣,災害VC支援
- ⑩団体間コーディネート
- ⑪資金助成
- ⑫調査・アセスメント

### 3) 「火の国会議」で交換された情報内容



- ① 初動：火の国会議開始。政府→県から避難所対応依頼。12分野の報告
- ② 連休：外部支援と活動需要のマッチングが大混雑。避難所統廃合。
- ③ 繁忙：分野別→団体別の活動報告へ。市町村等より狭域での地域課題
- ④ 移行：避難所から仮設へ。会議体も変化→市町村域での連携会議の始動  
(震災から2か月、地域への展開)
- ⑤ 6/15～：地域情報強化会議 → 8/10～：地域情報共有会議





- ① 4/19-4/25：会議開始。政府→熊本県から避難所の対応依頼。12分野の活動報告。  
★広域NWの価値：○組織超え、全体把握→課題抽出、△専門性高い分野の活動は
- ② 4/26-5/13：GWで外部支援と活動需要のマッチングが大混雑。  
★広域NWの意義：把握した課題をPRJ化→組織超えた協働を促す  
車中泊問題、避難所統廃合での連携、ゴミ・衛生問題、子供のメンタルヘルス
- ③ 5/13-5/30：分野別→団体別の活動報告へ。市町村等より狭域での地域課題  
★広域NWの限界：本格的な支援活動需要の高まり→マッチングも需要増？  
↳市町村域での課題処理の方が合理的？
- ④ 6/1～6/14：避難所から仮設へ。会議体も変化→市町村域での連携会議の始動  
★広域NWの役割：市町村域のNW活動への支援、外部団体への発信？  
~~~~ 2か月目以降 ~~~~
- ⑤ 6/15～ = 地域情報強化会議 → 8/10～：地域情報共有会議



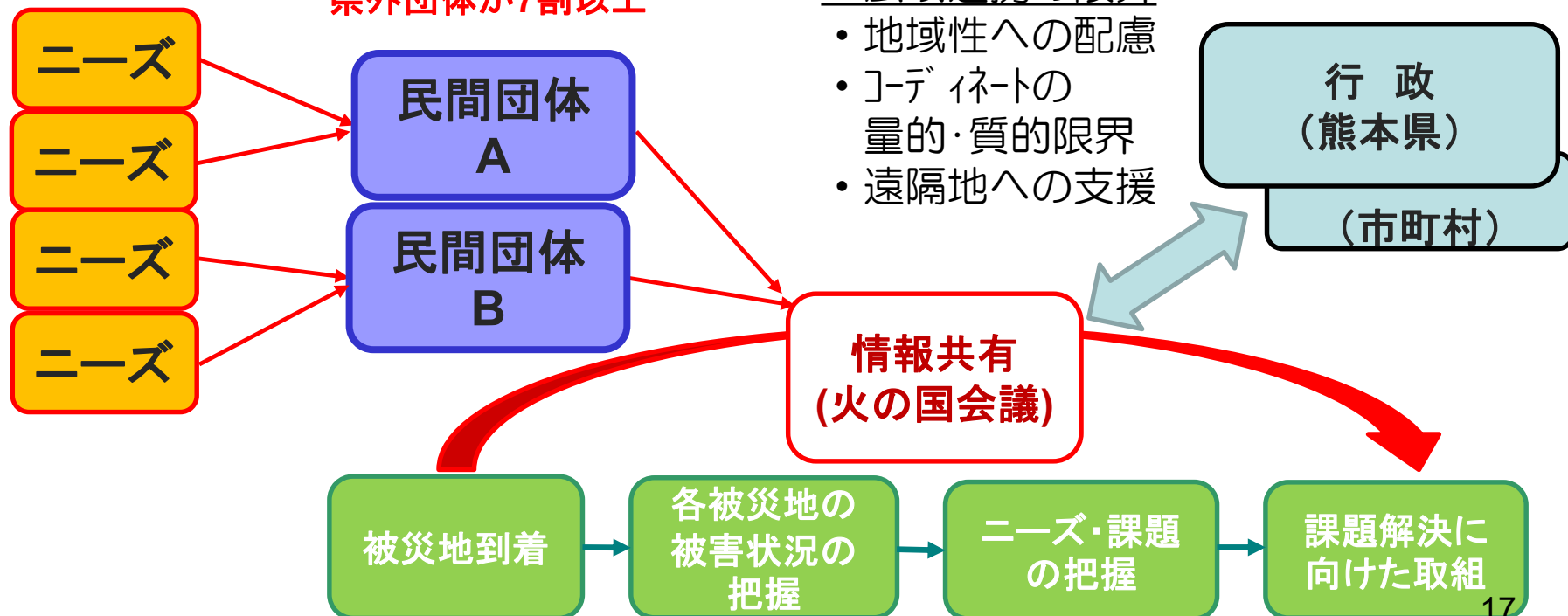
# 4. 「火の国会議」が果たした役割

## (1) 会議が可能にした活動

### 火の国会議(4/19-6/21)参加団体集計結果

| 団体分類      | 団体数 |     |
|-----------|-----|-----|
| ①既存の県外の組織 | 128 | 73% |
| ②既存の県内の組織 | 39  | 22% |
| ③新規の組織    | 8   | 5%  |

県外団体が7割以上



### 活動内容分析結果：新たな連携と限界

- 連携・協働による実績と可能性の拡大
  - ・活動範囲(市町村)を超えた協働
  - ・行政の応急対策業務の補完から代替へ
- ×広域連携の限界
  - ・地域性への配慮
  - ・コーディネートの量的・質的限界
  - ・遠隔地への支援

# 4. 「火の国会議」が果たした役割

## (1) 会議が可能にした活動

### 火の国会議(4/19-6/21)参加団体集計結果

| 団体分類      | 団体数 |     |
|-----------|-----|-----|
| ①既存の県外の組織 | 128 | 73% |
| ②既存の県内の組織 | 39  | 22% |
| ③新規の組織    | 8   | 5%  |

### 活動内容分析結果：新たな連携と限界

- 連携・協働による実績と可能性の拡大
  - ・活動範囲(市町村)を超えた協働
  - ・行政の応急対策業務の補完  
→代替へ

### 避難所アセスメント調査

↳ 実態と課題の把握

↳ 避難所の統廃合支援

### 炊出での食中毒対策の広報

#### 炊き出しチェック表

炊き出しをする皆様は、調理開始前に避難所管理者へ必ず提出して下さい。

|                                                      |                                                                                |  |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--|
| 団体名                                                  |                                                                                |  |
| 責任者                                                  |                                                                                |  |
| 連絡先                                                  |                                                                                |  |
| 提供日時                                                 | 平成 年 月 日 ( ) 時 分から 時 分まで                                                       |  |
| 提供メニュー(※)                                            |                                                                                |  |
| 調理・配膳従事者数                                            | 人                                                                              |  |
| ※提供するメニューは、全て記載すること。記載しないメニューは、提供できません。              |                                                                                |  |
| 調理配膳従事者の健康チェック                                       |                                                                                |  |
| 点検項目                                                 | 点検結果                                                                           |  |
| 下痢、発熱の症状はありませんか                                      | <input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> あり( 人)                    |  |
| 手指に傷はありませんか                                          | <input type="checkbox"/> なし <input type="checkbox"/> あり( 人)                    |  |
| 指輪は外していますか                                           | <input type="checkbox"/> 外している <input type="checkbox"/> 外していない( 人)             |  |
| 衣服は清潔ですか                                             | <input type="checkbox"/> 清潔 <input type="checkbox"/> 不清潔                       |  |
| 爪は短く切っていますか                                          | <input type="checkbox"/> 短い <input type="checkbox"/> 長い                        |  |
| ※健康チェックで該当する方は、調理・配膳に従事できません。                        |                                                                                |  |
| (避難所管理者 記入欄)                                         | 避難所名( )                                                                        |  |
| チェック表                                                |                                                                                |  |
| 健康チェックで問題のある人はいませんか                                  | <input type="checkbox"/> いない <input type="checkbox"/> いる(→調理や配膳はできません)         |  |
| 提供食品は、全て加熱調理品か                                       | <input type="checkbox"/> 加熱調理品のみ <input type="checkbox"/> 加熱しない調理品あり(→提供できません) |  |
| 平成28年 月 日 記入者( )                                     |                                                                                |  |
| 益城町保健福祉センター (096-234-6123)・御船保健所衛生環境課 (096-282-0016) |                                                                                |  |

### 車中泊の調替



## 避難所の環境改善

## 避難所アセスメント

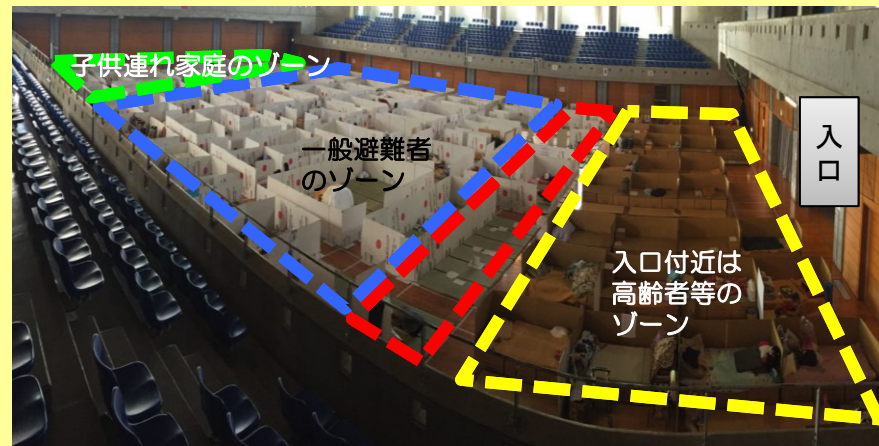
- 熊本県関係部局、熊本市の協力を得て、「火の国会議」参加NPO等が、5月2日(月)～4日(水)に熊本県内の全ての避難所を対象としたアセスメントを実施
- 「火の国会議」参加NPO等が直接調査した118箇所の避難所については5月6日(金)に熊本県及び政府現地対策本部に報告した。
- 結果を受け、火の国会議参加のNPO等が避難所の生活環境の向上を図っている。



避難所アセスメントの様子  
出典：みらいサポート石巻（火の国会議参加団体）

NPOが協力した  
避難所の空間整序の例  
JAR（難民支援協会）等が宇  
城市と連携し、宇城市松橋総  
合体育文化センターにおいて、  
避難者が主体的に避難所運営  
に関わるように巻き込みつつ、  
空間を整序した。

5月11日(水)撮影



## 5. まとめにかえて

### ——今後の可能性と課題

- \* 多様な主体の連携・協働に基づく被災者支援の可能性と課題
- 組織化⇒専門特化⇒迅速で適切な支援が可能  
⇔専門性の中に落込む・潜在化する支援需要  
→問題を発見し、可視化し、課題を提示する  
役割の重要性
- \* 潜在力となる「市民セクター」の基盤強化
- 社会課題に取り組む市民の参加の窓口として  
→NPO等の非営利組織が果たすべき基本的役割  
多様性を認め、力にしていく関わり方を

## 引用・参考文献・情報一覧

- ・明城徹也（2016.7）「熊本地震JVOAD報告会」資料。
- ・菅磨志保（2016）「災害ボランティアをめぐる課題」関西大学社会安全学部編『東日本大震災 復旧・復興の5年』ミネルヴァ書房。
- ・内閣府（2015）「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」  
<http://www.bousai-vol.go.jp/product/index.html>
- ・復興庁「ボランティア・NPO・公益法人との連携」[ion.go.jp/topics/main-](http://ion.go.jp/topics/main-)
- ・日本NPO学会編（2015.7）「東日本大震災民間支援ファクトブック」  
[http://janpora.org/shinsaitokubetsuproject/seika/seika\\_fact\\_150725.pdf](http://janpora.org/shinsaitokubetsuproject/seika/seika_fact_150725.pdf)
- ・日本ファンドレイジング協会（2010~2014）『寄付白書』
- ・経団連1%クラブ（2012）東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書 [https://www.keidanren.or.jp/policy/2012/011\\_part2.pdf](https://www.keidanren.or.jp/policy/2012/011_part2.pdf)
- ・山下祐介・菅磨志保（2002）『震災ボランティアの社会学』ミネルヴァ書房。

## 参照サイト

- ・ジャパンプラットフォーム（JPF）website <http://www.japanplatform.org/>
- ・東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）website <http://www.jpn-civil.net/>
- ・JVOAD website <http://jvoad.jp/>
- ・KVOAD website <http://www.kvoad.com/>
- ・Panasonic KVOAD Pro bono Project（議事録分析プロジェクト）  
<https://www.youtube.com/watch?v=DiHNcljYWrQ&feature=youtu.be>