

市民による災害支援活動の展開 ～市民活動の可能性と課題～

菅 磨志保

関西大学 社会安全学部・社会安全研究科

(写真) 2018.6.大阪府北部地震後の情報共有会議

概 要

阪神・淡路大震災以降、日本では、“普通の市民”が災害ボランティアとして「自助」や「公助」でカバーされにくい被災者を支援する体制を整えてきました。現在も、被災地でボランティアの姿を見ない災害はありませんが、その活動は大きく変化してきました。

本報告では、市民セクターの形成と防災体制の構築が連動して進められてきた経緯を紹介しながら、①個人のボランティアが被災者支や被災地に関わることの意味(支援者、被災者それぞれにとって)と、②東日本大震災前後に顕在化したボランティアによる被災者支援体制の限界を乗り越えるための新たな試みについて、それぞれ、具体的な事例を通じて、紹介していきます。

その上で、市民セクターによる多様な主体の連携に基づく被災者支援活動(体制)の現時点での到達点と今後の課題について考察します。

報告の骨子

1. はじめに

2. 市民による災害支援活動の展開

- (1) 1980～1995 「災害ボランティア」前史
- (2) 1995～2004 防災体制の構築と市民セクター形成の中で
- (3) 2004～2011 「災害ボランティアセンター」の限界を超えて
- (4) 2011～2022 多様な主体の連携に基づく支援

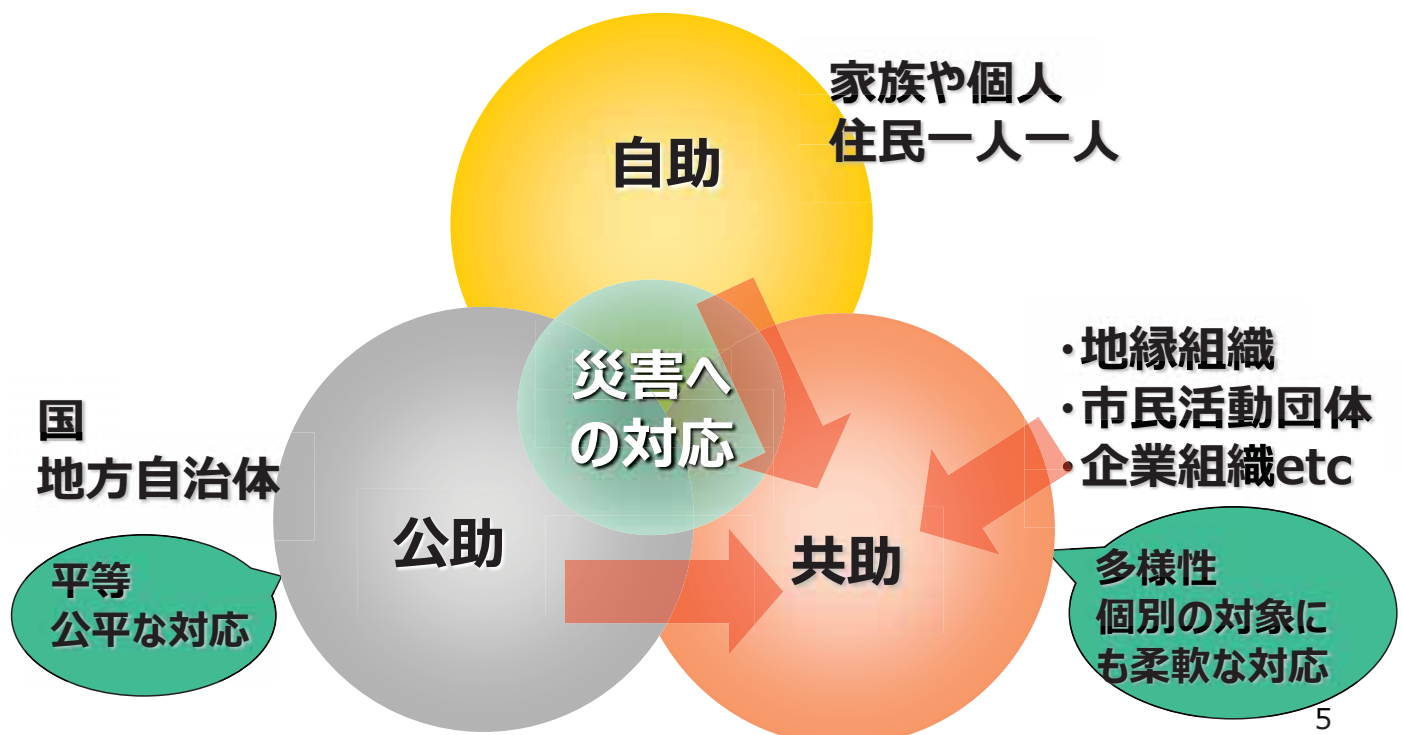
3. 支援と受援…市民活動の特徴と意義

4. 多様な主体の連携による支援

5. まとめにかえて

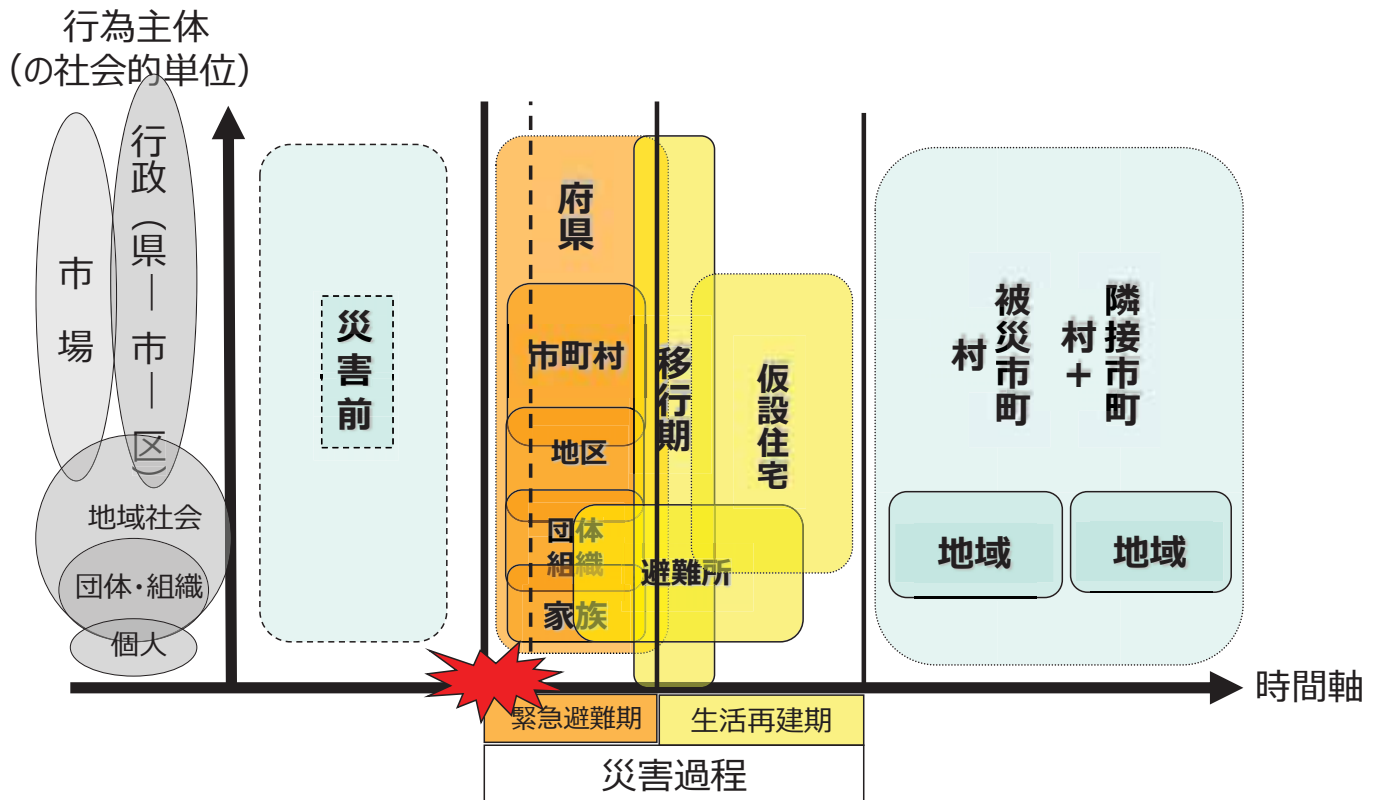
1. はじめに

(1) 災害と対応主体…自助・公助・共助



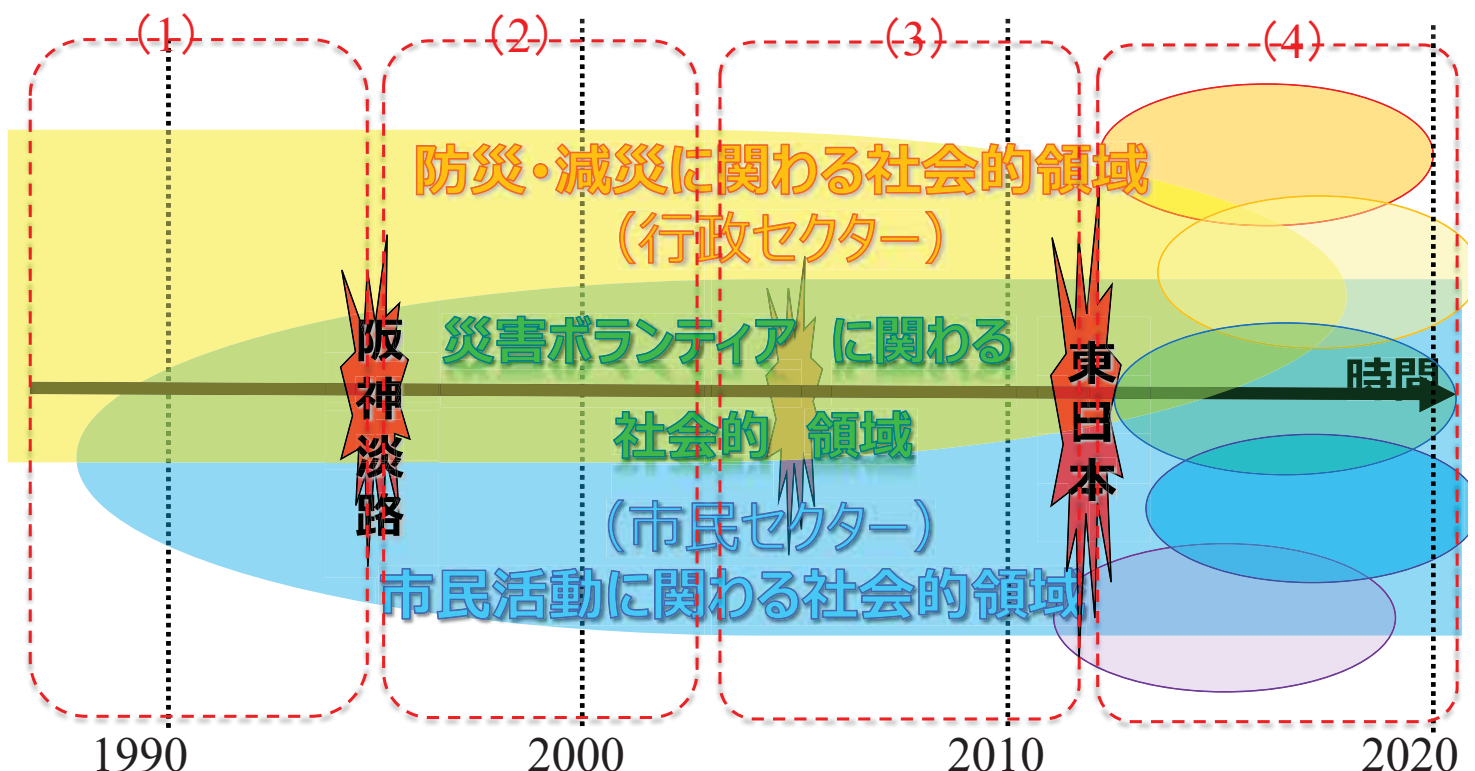
1. はじめに

(2) 災害研究の枠組み…災害と時間



2. 市民による被災者支援活動の展開

「災害ボランティア」という社会的領域の形成？



2. 市民による被災者支援活動の展開

(1) 1980～1995 「災害ボランティア前史」

* 災害時の助け合いから「災害ボランティア」へ

- 災害多発国で、古くから災害時の助け合いは存在
 - ・1986年 伊豆大島噴火で全島避難に支援の申し出
 - ・1987年 国土庁「防災ボランティアに関する調査」
⇒ロマプリータ地震、雲仙普賢岳噴火災害を経て…

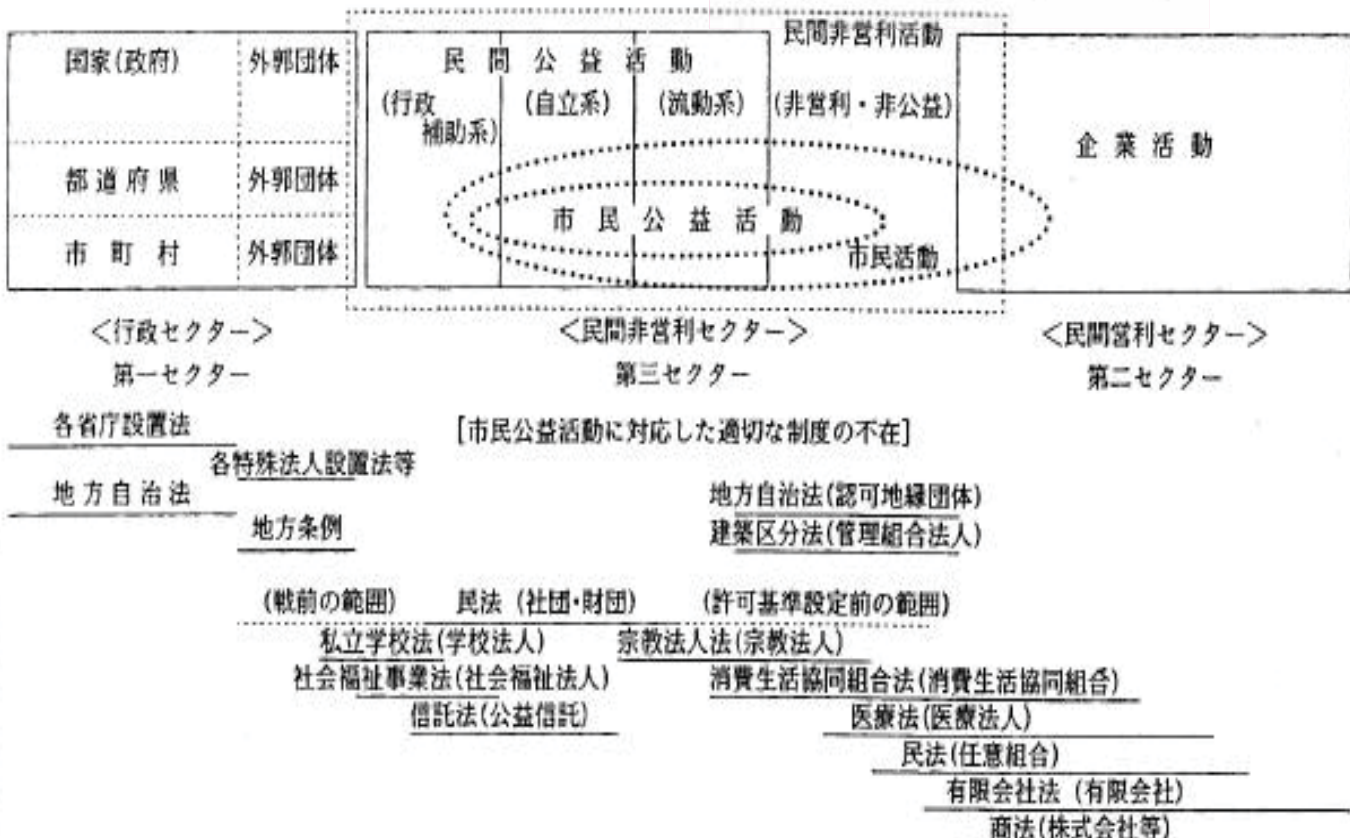
* ボランティアから市民活動・NPOへ

- 1980年代：国際化・高齢化⇒「ボランティア」概念の限界
 - ・1990年 経団連1%クラブ設立。企業の社会貢献
 - ・1994年 新たな「市民公益活動」概念を提唱【資料】^①₁₀
⇒個人の慈善を超えた責任あるサービス提供主体への期待

(資料①) 1995年(ボランティア元年)直前の日本のV・市民活動の実態と

図 「市民公益活動」の概念的枠組みと制度的対応

法制度上の位置づけ



2. 市民による災害支援活動の展開

(2) 1995-2004 防災体制の構築と 市民セクターの形成の中で

阪神・淡路大震災



* ボランティアが注目された背景

世論にみる「災害ボランティア」：日本人の社会意識が変化？
むしろ、活動の実効性に注目：“固有の特徴” ⇔ 行政



2. 市民による災害支援活動の展開

(2) 1995～2004 防災体制の構築と 市民セクター形成の中で

* 自発性の逆機能

- “善意は必ずしも善行ならず” (早瀬, 1996)
- “燃え尽き症候群” (金子, 1995)
 - ・ 人を支援する活動の本質に関わる問題が噴出
 - ← 「初めて」の「若者」が「個人で」来ていた

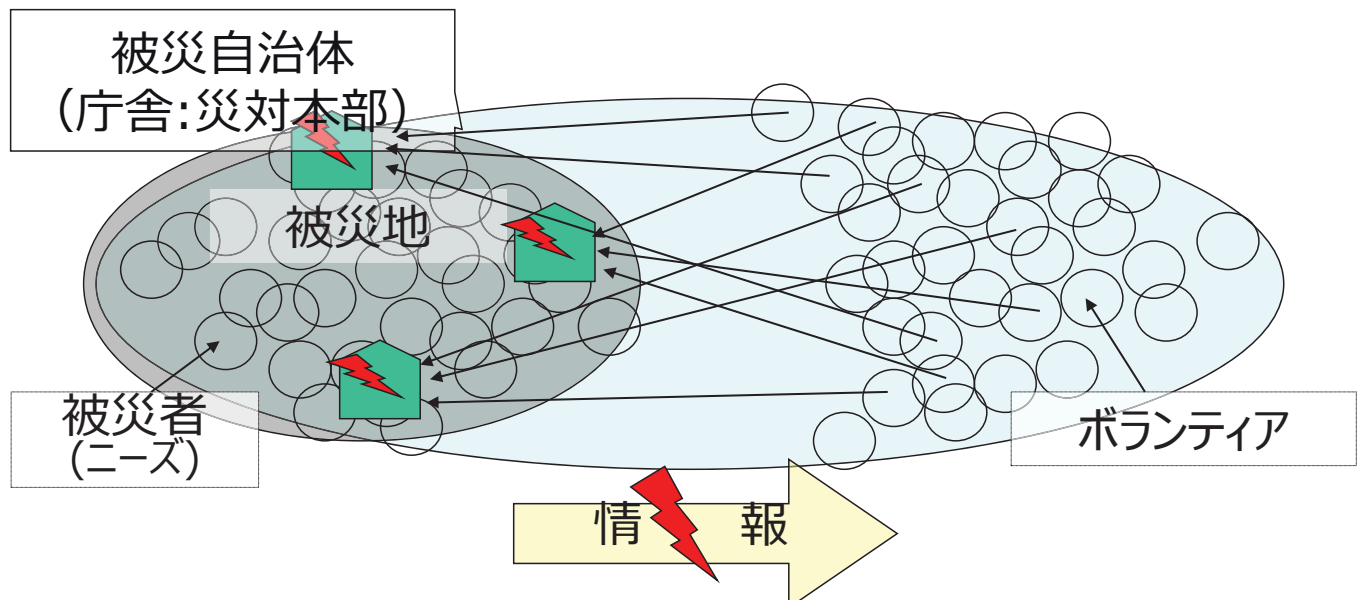
* 自発性の組織化

- 大量のニーズと大勢のボランティアをつなぐ機能が無い！
 - ・ 活動体制の問題：一人一人の自発性を生かす仕組
 - ← 「災害版ボランティアコーディネート」を行う
 - 「災害ボランティアセンター（VC）」を開設

15

* ボランティアを受入れる仕組みが不在

膨大な支援需要に対して、大勢のボランティアが支援に
駆けつけたが、有効に生かされない状態が続いた

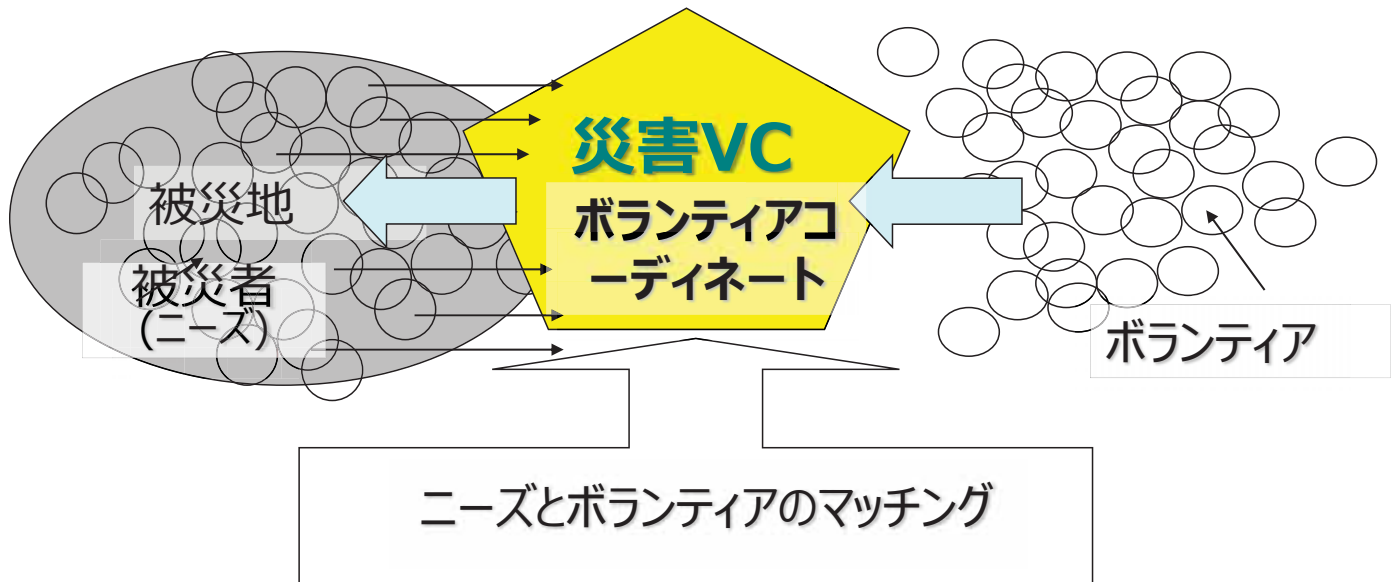


* “災害版”ボランティアコーディネート手法の開発

自発性を組織化（効率化）する「ポストイト方式」

* 災害ボランティアセンター（災害VC）

コーディネートを組織的に行う拠点



ボランティアセンター : VC

2. 市民による災害支援活動の展開

(2) 1995～2004 防災体制の構築と
市民セクター形成の中で

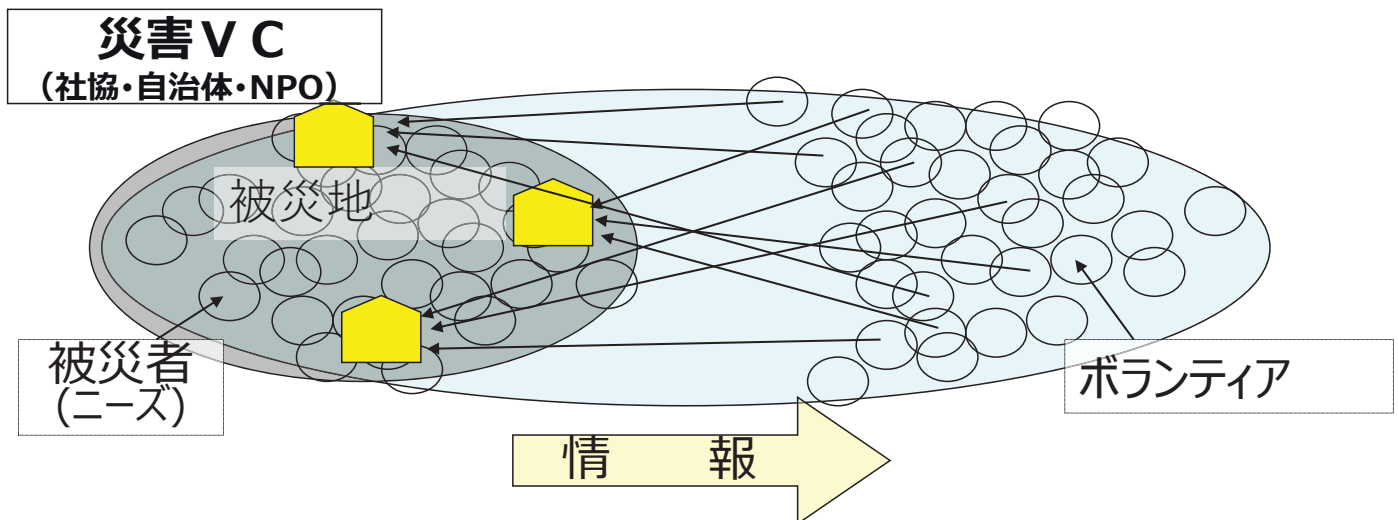
* 災害VCの制度化

- 制度化：法律の制定、推進機関の創設とネットワーク化
 - ・1995年「災害対策基本法」改正：共助に位置づけ
 - 「コミュニティ」：自主防災組織の育成
 - 「ボランティア」：窓口の設定と専門職の登録
 - ・1996年「中間支援組織」の創設ラッシュ
 - NPOホートセンター、市民活動支援センターの名称
 - 全国域/都道府県域の災害ネットワークの結成と連動
 - ・1998年「NPO法」制定 災害救援も一分野に

⇒善意を生かす仕組み+社会的課題の対応主体として ¹⁹

* 災害VCの制度化

運営：Vコーディネートの実績を持つ社会福祉協議会のVCが、その機能を拡張して運営するケースが多い



20

ボランティアセンター : VC

2. 市民による災害支援活動の展開

(3) 2004～2011 災害VCの限界を超えて

* 制度化に伴う新たな問題

- 不特定多数者の受入れを可能にしたことへの評価



しかし…

- 多様な人々を受入れ、戦力にするコストは高い

- ・ コスト抑制のための標準化→自発性も抑制？
- ・ 被災者には平等な資源配分をすべき

└→専門性を持つ人の活用に限界

- ターニングポイントとしての新潟県中越地震

- ・ 点在する中山間集落への長期的支援が課題に

└→日帰りが前提の災害VCの限界

23

2. 市民による災害支援活動の展開

(3) 2004～2011 災害VCの限界を超えて

* 東日本大震災発生！従来の対応体制の限界

● 現地支援を阻む様々な物理的障害

- ・余震と原発…安全な環境が確保できない！
- ・広域が被災＋補給路も寸断…行けない！
- ・通信の途絶…情報が得られない！ ⇒災害VC開設遅れ

● 現地支援をめぐる様々な議論…

- ・「被災地に行くべきでない！」⇒危険/混乱・資源不足助長
⇔「押しかけても行くべき！」
↳ 甚大な被害。膨大な支援需要があるはず
- ・「足りている／いない」「(過去より)多い／少ない」

2. 市民による災害支援活動の展開

(3) 2004～2011 災害VCの限界を超えて

* 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

- ・「資金仲介組織」等による助成を通じた配分

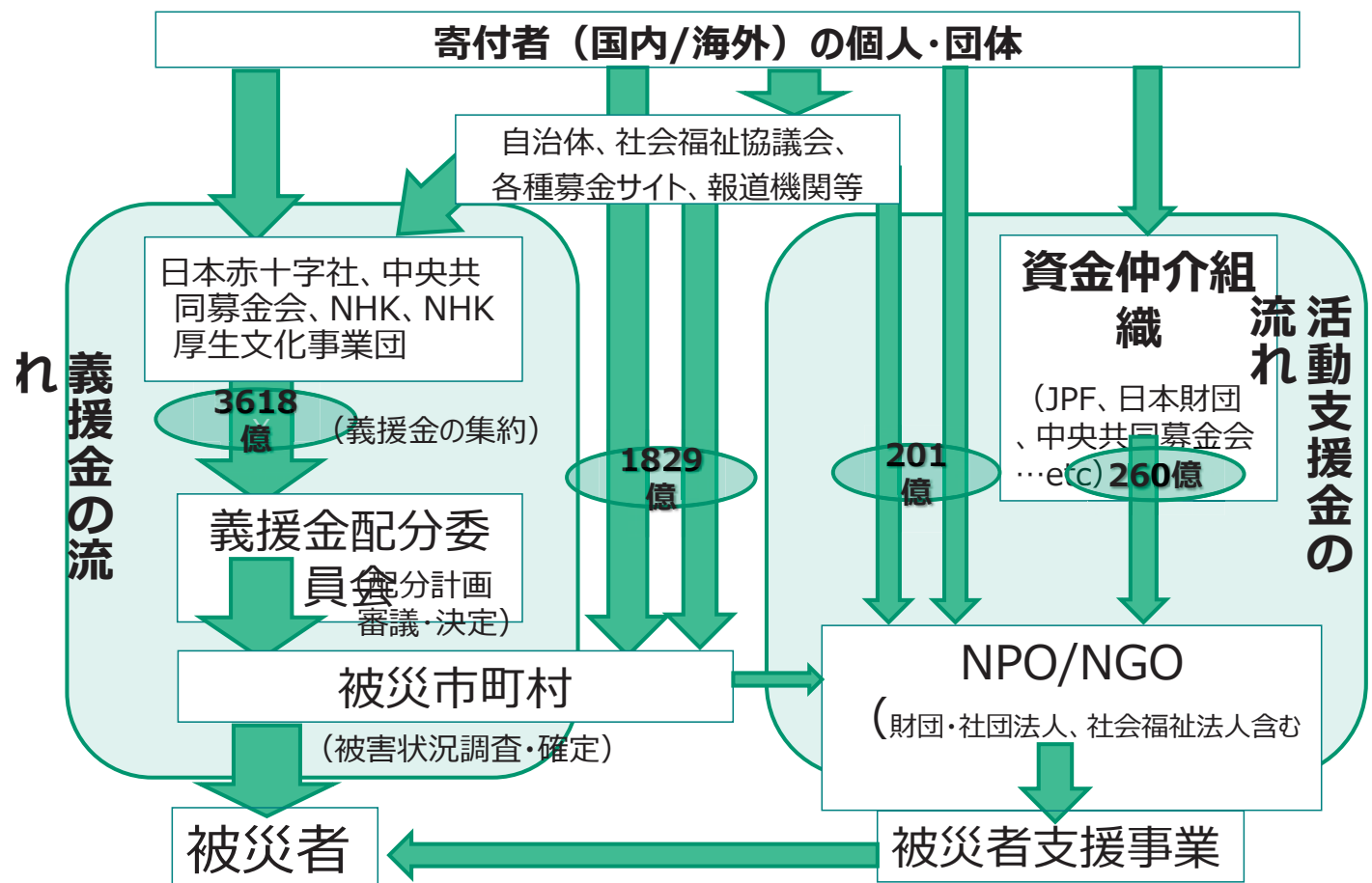
● 活動資源を動員・仲介した組織の活躍

- ・企業の社会貢献活動（1%クラブ調査）
- ・国際協力NGO（JANIC調査）

* 新たな仕組みの創出：「つながり」を繋ぐ

● 全国を視野に入れたネットワーク（JCN）の創設と運営

- ⇔ 多様性を認める＋民主主義的運営の難しさ



（出所）日本ファンドレイジング協会,2012 p.22 日本NPO学会,p.12 早瀬,2013 p.106より筆者作成

「資金仲介組織」等による活動助成を通じた配分 →団体・組織を通じて

（例）小規模団体への助成実績（ボラサポ募金）＝**約538万人**
 従来のネットワークを生かした独自の活動（日本財団）
 国際協力NGOの大規模な資金調達と資源動員（JPF、JANIC）
 企業の社会貢献活動（経団連調査より）＝**約18万2千人**

（参考）社協の災害VCで活動した**個人＝約142万人（H26.12）**
 （※ 阪神・淡路大震災＝**約138万人/1年間**）

＊新たな仕組みの創出：「つながり」を繋ぐ

●東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)の試み

ずっと、つづく支援を。 [参加する](#) [寄付する](#) [JCNについて](#) [お問い合わせ](#) [English](#)

JCN
Japan Civil Network
東日本大震災支援
全国ネットワーク

[https://www.jpn-civil.net](#)

[ブログ](#) [現地会議](#) [311ユースダイアログ](#) [レポート](#) [広域避難者支援ミーティング](#) [ツアー](#) [資料](#)

セクターを超え、つながりの場と知恵で
全国の支援団体を結びます。

[ブログ](#) [JCNの活動](#)

5

2. 市民による災害支援活動の展開

(4) 2011～2020 セクター間連携と地域内連携

＊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）

＊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

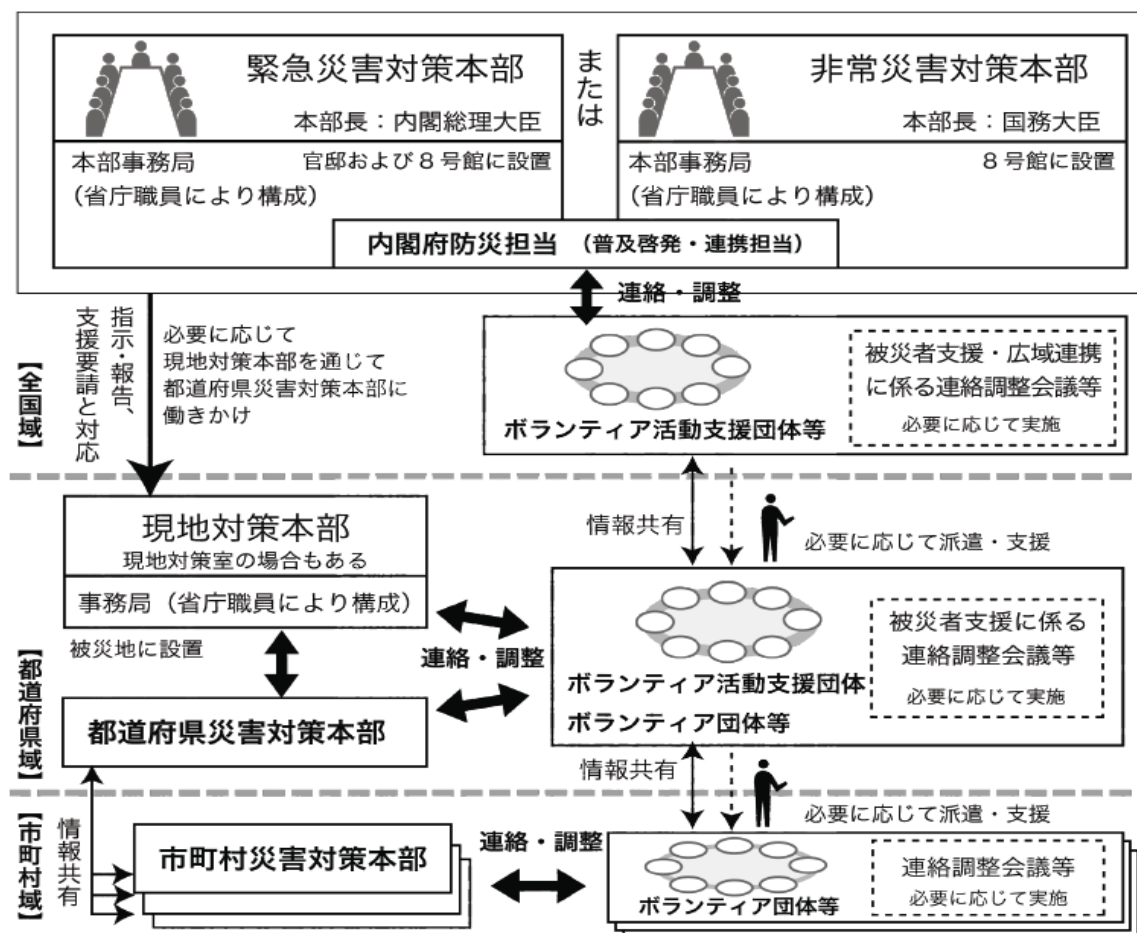
国及び地方公共団体は、**ボランティア**による防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その**自主性を尊重しつつ**、ボランティアとの**連携**に努めなければならない。

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 提言」へ

44

（体制のイメージ）

sciences



（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」

<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/product/proposal.pdf>

2. 市民による災害支援活動の展開

(4) 2011～2020 セクター間連携と地域内連携

* 熊本地震（2016）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）

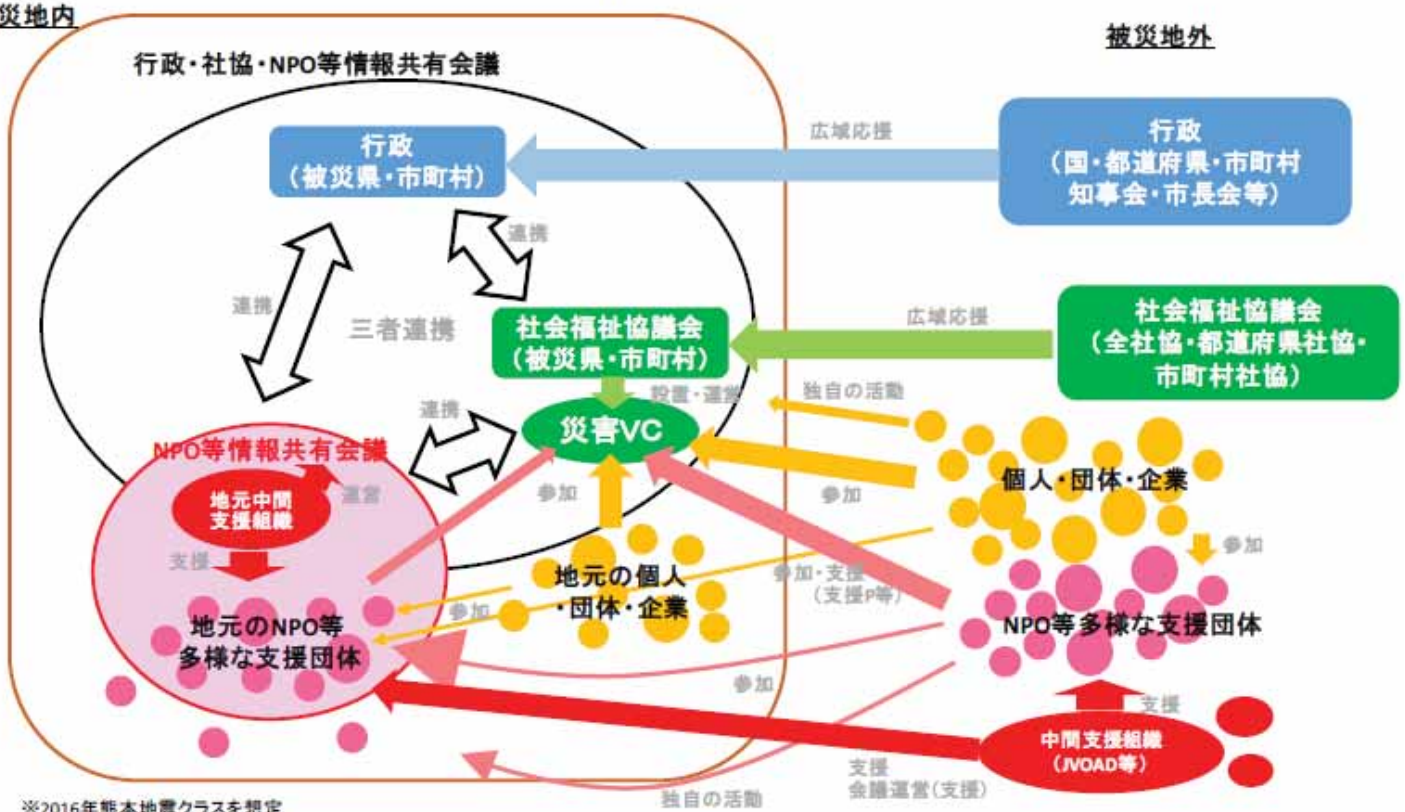
52

2. 市民による災害支援活動の展開

(4) 2011～2020 セクター間連携と地域内連携



被災地外



[内閣府ホーム](#) > [内閣府の政策](#) > [防災情報のページ](#) > [広報・啓発活動](#) > [防災ボランティア関係情報](#) > 多様な被災者支援主体による連携について

多様な被災者支援主体による連携について

内閣府では、官民の様々な被災者支援組織が連携・協働を進めるため、各種ガイドブックの作成や会議、研修会等を行っています。



内閣府websiteより

https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/pdf/20221111_kyouka.pdf

3. 支援と受援…市民活動の特徴と意義

●市民による災害支援活動の特徴

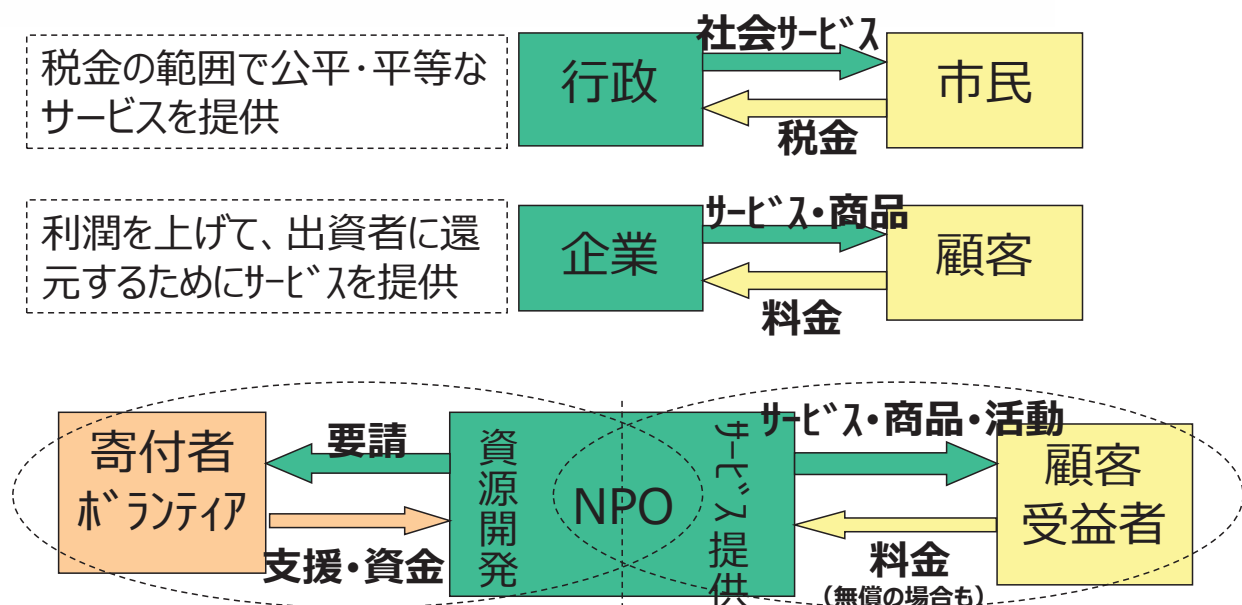
- ・「**非日常**」の活動（↔「**日常**」の地域福祉活動）
…不特定多数の見知らぬ支援者と被災者
- ・被災者に最も近づいて行われる活動
…被災を追体験する。「**共感**」を生み出す
「時空を超えた助け合い」「被災地間交流」へ
- ・問題解決に取り組む**回路を拓く**
…想定を超えた問題に対する新たな仕組みを創る

61

参考

* NPOの運営の特徴

「対象の二重性」がもたらす経営上の課題



*とちぎボランティアネットワーク (TVN) の事例

「平時は県域の中間支援組織、非常時は災害支援」

参考

(理事長へのヒアリング調査から)

■災害時のシフトとチェンジ

*災害時の現象…①住民がボランティア化する

②被災地外からボランティアがやってくる

⇒「職員中心」から⇒「ボランティア中心」に。ハイブリットエンジンの切替

【ロジスティクス ①人、②物、③金の確保と現地への供給】

○「ボラ送り出し事務局」設置……………A送り出しボランティア（現地に行けないが定期的に来られる人）

B現地ボランティア（9泊10日休めて現地に行ける人）

○自発性＝自分で選ぶを活性化…ボランティアを大量に募集。役割を提示し自分で選んで実行。

振返りして毎日改善（ボランティアコーディネーション）⇒職員がその流れをサポート

*借りる、もらう、やってもらう！（贈与経済）

・借り物競争（バス：協会に出してもらい、炊出しのなべ・コンロセット：借りる（公民館など）、

・材料：もらう（食品卸会社⇒フードバンク、飲食店：現地に行くコーディネートをする）

・寄付・寄贈を徹底的にやる……ボランティアによる毎日の街頭募金、職員/とちぎコミュニティ基金での「募金サイトの立ち上げ」、DM、ボランティアによる職域募金

・助成金を獲得…職員

「現地ボラの募集」⇒「事前レクチャー」>「班編成」>「現地活動」>「帰還報告・引継ぎ」

（※日常業務も続くので、職員は1.5人位しか割けない）

4. 多様な主体の連携による支援…大阪北部地震

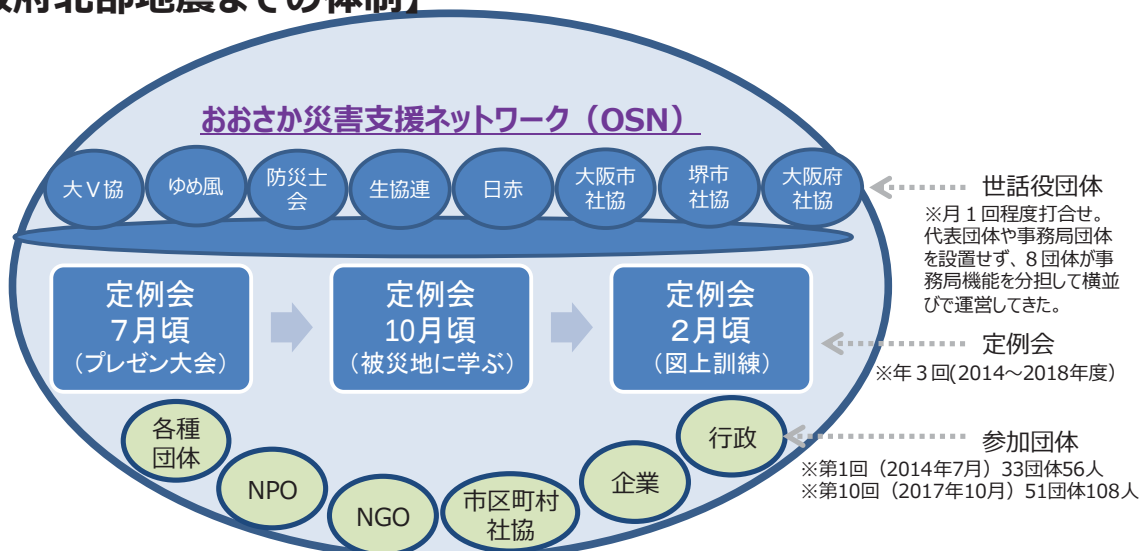
*おおさか災害支援ネットワーク (OSN) 2014.7～

【目的】 災害時は行政や関係機関、市民セクターや企業・団体等の連携・支援が必要→平時より互いの活動を知り“顔の見える関係”を構築するため
災害をテーマに学びと情報交換を行うネットワーク会議を開催

【運営体制】 世話役8団体の合議制。月1回の打合せ、年3回の定例会

【災害対応】 2017年台風21号の反省から「支援フロー」を作成

【大阪府北部地震までの体制】



* 大阪府北部地震におけるOSNの対応

(1) 初動対応

【地震発生当日】

- ・発災当日19時、事前に決めていた「支援フロー」に従い、臨時世話役会議を開催。
- ・全国の災害支援関係者が会議開催を聞きつけ、10人以上がオブザーバー参加→スピーディーな動きに圧倒



【災害時連携会議の開催】

- ・支援団体間の情報共有、課題解決策の意見交換、連携促進を目的とし、災害時連携会議を11回開催
- ・「参加団体の自己紹介→情報共有→意見交換」という流れで約2時間。第1～4回までは地域毎に報告していたが、5回目から課題別の報告に。加えて活動の中で見えてきた課題についての質疑や連携のための情報共有も行った。

6/21第1回	大阪赤十字会館	大阪市内での開催 ↓ 被災中心地での開催
6/23第2回	大阪赤十字会館	
6/25第3回	関西大学高槻ミュージックキャンパス	
6/27第4回	茨木市福祉文化会館	
7/2第5回	茨木市福祉文化会館	
7/5第6回	茨木市福祉文化会館	
7/12第7回	茨木市福祉文化会館	
7/19第8回	コープこうべふれあいセンター高槻	
7/26第9回	コープこうべふれあいセンター茨木	
8/9第10回	コープこうべふれあいセンター茨木	
8/30第11回	高槻市社協	

* 大阪府北部地震におけるOSNの対応

(2) 活動展開

- ・被害が明らかになる中、特に「要配慮者の支援」と「ブルーシート張り等の技術を要とする支援」が課題として浮上→様々な専門性を持つNPOなどが連携して支援する体制を模索。
- ・6/27の第4回連携会議で、全体での情報共有終了後「要配慮者支援」と「技術系支援」の2つのテーマに分かれて意見交換。2つの部会につながる。

【技術系支援部会】

- ・過去の被災地の支援で豊富な経験をもつ技術系支援団体は、研修やJVOAD技術系専門委員会を通じて全国的なネットワーク構築。
- ・一早く受入れ体制を整えた茨木市社協の下で活動体制の構築が進み、周辺自治体への対応も行われ、OSNの部会としても活動。

6/21 技術系ボランティア情報共有会議
 6/27 第1回 茨木市福祉文化会館
 9/12 第2回 大阪ボランティア協会
 9/18 第3回 茨木市福祉文化会館



- ・茨木市、高槻市の被害件数が多い中、高槻市を支援する技術系の団体が確認できないことから、大阪に来ていた技術系支援団体に呼びかけ、6/21に情報共有会議を開催
- ・この場で、高槻市への対応が手薄なことが判明→調整の結果、災害救援ひのきしん隊に高槻市を担当してもらうことに。

* 大阪府北部地震におけるOSNの対応 (2) 活動展開

- ・被害が明らかになる中、特に「要配慮者の支援」と「ブルーシート張り等の技術を要とする支援」が課題として浮上→様々な専門性を持つNPOなどが連携して支援する体制を模索。
- ・6/27の第4回連携会議で、全体での情報共有終了後「要配慮者支援」と「技術系支援」の2つのテーマに分かれて意見交換。2つの部会につながる。

【要配慮者支援部会】

- ・都会の中規模地震で在宅被災者が多く「見えにくい災害」と言われた
→高齢者・障害者・外国人などの要配慮者に支援が届いていないことが危惧される
→特に要配慮者支援に取り組む団体が集まり、5回の会議と部会、MLで連絡調整
- ・会議ではアウトリーチの必要性を共有→行政レベルの戸別訪問、民間レベルの戸別訪問、チラシ配布等
各団体が特長を生かして重層的に取り組む
- ・第3回以降は、茨木市での生活実態調査が中心に

6/27 第1回 茨木市福祉文化会館
6/29 第2回 ゆめ風基金
7/13 第3回 茨木市福祉文化会館
7/19 第4回 コープこうべふれあいセンター高槻
8/29 第5回 茨木市福祉文化会館



* 大阪府北部地震におけるOSNの対応 (3) 被災7市における対応体制

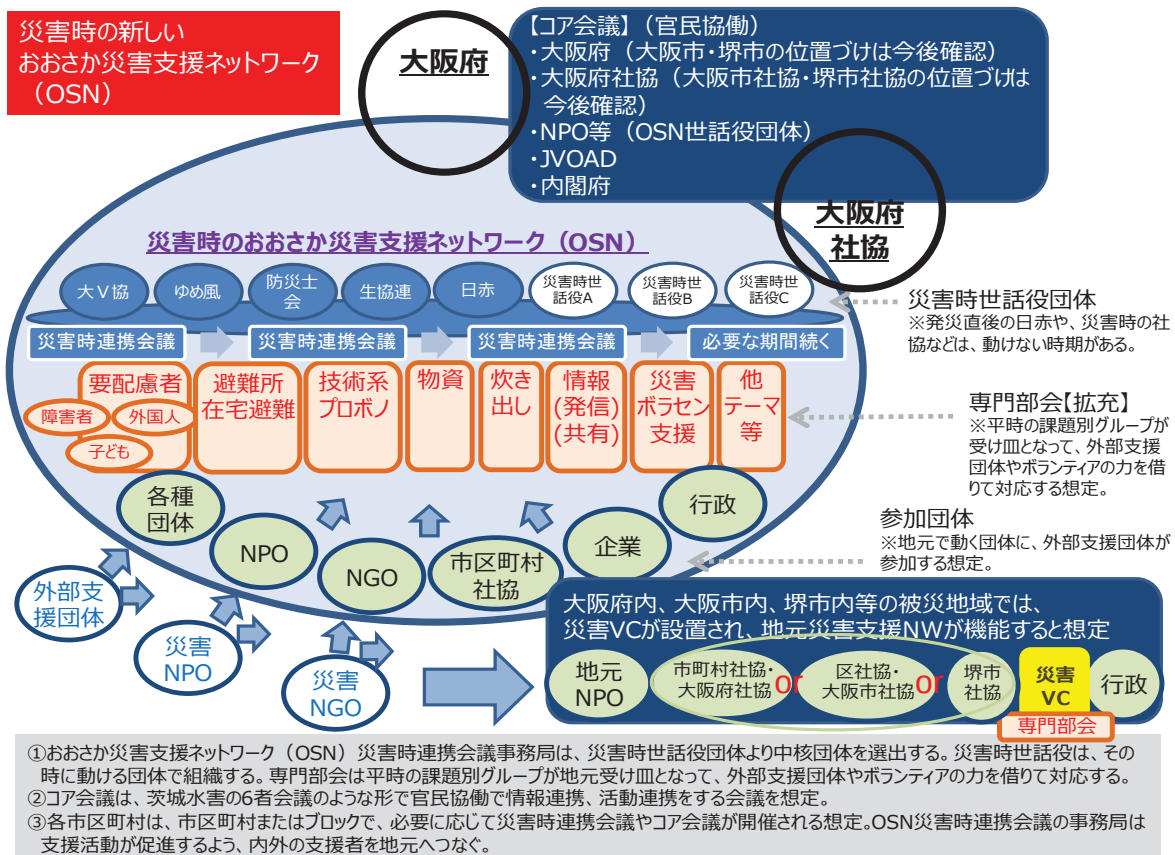
	茨木	吹田	枚方	高槻	豊中	摂津	箕面
災害VC 開設日	6月19日	6月19日	6月20日	6月20日	6月20日	6月21日	6月22日
通常VC への移行日	翌年の 3月31日	7月31日 ※1	7月31日	7月28日	7月9日	7月13日	7月14日
依頼件数	2,250件	376件	460件	1,181件	320件	121件	101件
ボランティア数 (のべ人数)	2,562人	1,285人	864人	1,253人	692人	84人	110人

※1 吹田市は7月2日からは「きららスマイルセンター（復興支援センター）」として活動

※2 依頼件数とボランティア人数は、災害VC開設期間のみの集計
(通常VC移行前日までの集計)

＊大阪府北部地震におけるOSNの対応

(4) 平時の調整から非常時の調整へ



4. 多様な主体の連携による支援

…大阪府北部地震におけるOSNの対応から

＊組織化・計画化の功罪

●市民セクターの活動への期待：①計画で「想定外」+②専門性

①実態(ニーズ)把握⇒利用できる資源を調達⇒新たな対応体制

②専門性が要求される活動：事前の計画化が可能

(福祉、重機・高所作業、情報、語学…)

└→「連携体」づくりへ、災害VCの人件費支給 (救助法)

＊平時のネットワークと非常時の対応体制の関係整理

●平時の「顔の見える関係」をベースにしたネットワークが非常時対応

を行うためには、**平時とは異なる機能**を持つことが求められる

└→情報共有だけでなく、実行力(資源調達・配分)を伴う調整を

災害ボランティアセンターに係る費用について

参考

近年、頻発化・激甚化する災害への対応に必要なボランティアの調整（受入・活動調整等）を後押しすることで、公助による救助の円滑化・効率化を図る。

<背景・課題>

- 災害ボランティア活動やそれを調整する災害ボランティアセンターの運営は、被災者を支援する共助の取組として行われている。
- 一方、近年わが国で災害が頻発化・激甚化する中、ボランティア活動は益々活発化しており、広域から多数駆け付けるボランティアの調整の負担は増大している。
- 公助の災害救助活動である避難所運営や障害物除去などの救助を円滑かつ効果的に行うためには、公助の救助事務として、共助のボランティア活動との調整を実施することが必要となってきた。

公助による救助の円滑化・効率化を図るため、救助とボランティア活動の調整に必要な人員の確保について、災害救助法の国庫負担の対象とする。

<概要>

- 対象事務 : 災害ボランティアセンターで行う救助とボランティア活動の調整事務
 - 対象経費 : 調整事務を行う人員を確保するための次の経費
 - ・人件費（社協等職員の時間外勤務手当（休日勤務、宿日直を含む）及び社協等が雇用する臨時職員及び非常勤職員の賞金）
 - ・旅費（災害ボランティアセンターに派遣する職員に係る旅費）
- ※令和2年7月豪雨以降の災害に適用

<https://www.saigaivc.com/policy/>

5. まとめにかえて

・・・市民による災害支援活動の可能性と課題

●民主導による連携・協働の意義

- ・「問題」の内容をベースにした連携・協働を行うために、官の縦割りを超えた状況認識の共有と、対応を生むことに

●専門特化したネットワークの落とし穴

⇔専門性の間に落込む・潜在化する支援需要も

- 問題を発見→そこから課題を提示し、支援につなぐ役割の重要性

●社会課題に取り組む市民の参加の窓口としてNPOが

果す役割：市民セクターの活動基盤強化

- ・個別性・多様性を尊重し、それらを力にしていく役割を担う、
- 平時の活動の充実が非常時に力を発揮する

主な文献・資料一覧

【書籍】

- ・菅磨志保（2014）「市民による被災者支援の可能性と課題」関西大学社会安全学部編 『防災・減災のための社会安全学』ミネルヴァ書房
- ・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.
- ・菅磨志保・山下祐介・渥美公秀（2008）『災害ボランティア論入門』弘文堂.
- ・大阪ボランティア協会編（2017）『テキスト市民活動論（第2版）』大阪ボランティア協会.
- ・田中重好ほか（2019）『防災と支援』有斐閣.
- ・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.

【調査報告書】

- ・総合研究開発機構：NIRA（1994）『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』
- ・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
- ・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 提言」
- ・内閣府（2022）「多様な被災者支援主体による連携体制の構築・強化の手引き」
https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/pdf/20221111_kyouka.pdf
- ・内閣府・災害救助法のページ >「ボランティアセンター運営・調整」
https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info_saigaikyujou.html
- ・全国社会福祉協議会・被災地支援・災害ボランティア情報のページ>「災害VC運営者向け資料1」
<https://www.saigaivc.com/policy/>
- ・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」
- ・東日本大震災支援全国ネットワーク：JCN（2018）『東日本大震災支援全国ネットワーク 5年検証報告書』 https://jpn-civil.net/2014/archive/docfiles/verification_report_main.pdf 84
- ・全国災害ボランティア支援団体ネットワーク：JVOAD（Website） <https://jvoad.jp>

ご清聴ありがとうございました。