

第 12 回 自治体と NGO/NPO の連携推進セミナー
「防災における自治体と NGO/NPO の協働」

【実施概要】

日時：平成 25 年 10 月 24 日(木) 14：30～17：30

会場：財団法人 自治体国際化協会 大会議室

主催：財団法人 自治体国際化協会 市民国際プラザ

プログラム

14：30	開会挨拶 財団法人 自治体国際化協会 理事 三枝 健二
14：40 (30分)	【話題提供】 「防災における自治体と NGO/NPO の協働」 講師：特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC) 震災タスクチーム チーフコーディネーター 田島 誠氏
15：10 (30分)	【事例発表】 「東京都災害ボランティアセンター (仮称) の取組み」 講師：東京 YMCA 総主事 廣田 光司氏 東京ボランティア・市民活動センター 加納 佑一氏
15：40 (25分)	【事例発表】 「地域コミュニティにおける防災・減災の取組み」 講師：特定非営利活動法人 レスキューストックヤード 浜田 ゆう氏
16:05～	質疑応答・休憩
16：20 (60分)	【ワークショップ】 進行役：特定非営利活動法人 レスキューストックヤード 浜田 ゆう氏
17：25	市民国際プラザからのご案内
17：30	閉会

【実施詳細】

はじめに、(特活)国際協力 NGO センター (JANIC) 田島氏より、「防災における自治体と NGO/NPO の協働」をテーマにご講演いただいた後、東京 YMCA 廣田氏、東京ボランティア・市民活動センター 加納氏、(特活)レスキューストックヤード 浜田氏よりそれぞれの事例について発表いただいた。その後、浜田氏の進行のもとゲーム形式で、防災時における考え方や価値観について意見交換を行った。

話題提供

防災に向けた自治体と NGO/NPO の協働～国際的な視点と潮流から～

講師：特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)

震災タスクフォース チーフコーディネーター 田島 誠氏

先進国と途上国での災害支援の枠組み

世界中で災害は起こるが、途上国と先進国での災害対応を単純に比較して見てみると、外部支援の必要性が高いのが途上国、低いのが先進国である。ガバナンスが低いと小規模災害でも外部支援が必要となる。日本の場合、行政がしっかりと地域防災計画を作成している。公的な援助があるため、ある一定規模の災害であれば国内、地域内での解決能力は高い。しかし、災害の規模が大きくなるに従い途上国並に支援の必要性が生じてくるため、国を越えた支援が必要になる。



田島氏による話題提供

日本の災害救援の仕組み

日本の災害救援は、災害が発生すると災害対策本部が立ち上がる。多くの国では災害関連の独立した省庁が存在し、日常的に災害に国レベルで関わる仕組みを持っているが、日本は災害が多いがそういったものはなく、災害の規模によって市区町村や都道府県、国レベルで対策本部が立ち上がる。災害ボランティアセンターは、阪神淡路大震災が起こった際に多くのボランティアが現地に駆けつけたことを受け、ボランティアの調整機能を持つところが必要だということで、社会福祉協議会(以下、社協と記載)が窓口になり立ち上げることになった。東日本大震災の経験を受けて、現在この仕組みが検証されており、次に繋げていこうという動きになっている。

援助調整と後方支援 2つのモデル

東日本大震災は大規模災害であったため、役所も社協も被災した。日本は、「自助、共助、公助」を基本にしているが、地元のリソースが破壊されてしまうと、地元だけではどうしようもないという状況が起きた。

2つの具体的な事例として、東日本大震災の際、石巻でも災害ボランティアセンターが立ち上がったが、個人、NPO、NGOなど様々なボランティアが現地に来る中で、団体を調整する機能がなかったため「石巻災害復興支援協議会」が出来上がった。多様な分科会ができて、専門性を持った団体の調整機能が、支援活動においてかなりの役割を果たしていた。一方、岩手県の遠野は沿岸部から非常に遠く、過去に津波災害が起こった際に後方支援を果たしたという歴史があったため、発災前から災害が起こった際には後方支援をする役割が合意されていた。発災直後にその指令が出され、遠野は後方支援をする役目を担った。このことを通じて、被災地の機能が完全に麻痺してしまったときに、後方支援の拠点を設けておかなければならないという学びを得た。

不測事態対応計画

海外の事例に「不測事態対応計画」というものがある。不測の事態が起こったらどう対応するか、被害を事前に予測し適切な対応ができるよう事前に手配をしておくというものである。日本の地域防災化計画も不測事態対応計画であるが、海外のものに比べて自助、共助、公助を基本にしているため、外部の支援をどう受け入れるかという点が書かれていない。海外でガバナンスが低いところは、外部支援が入ることが前提で、マルチセクターで役割分担をするということが具体的に明記されている。

国際基準や潮流の理解～衝立のない避難所～

東日本大震災発災後の避難所では、衝立がなく、老若男女関係なく狭いスペースに詰め込まれていた。海外支援の現場では、被災者であっても人権は保証されなければならないという、いわゆる災害時における援助の質と説明責任を尊重することが主流となっている。その代表的なものが「人道憲章と人道対応に関する最低基準 (Sphere)」や「人道支援の説明責任と品質管理基準 (HAP)」である。それらを見ると人権は尊重されなければならない、なお且つ、被災者であっても必要なものは必要であると主張する権利があると書かれている。日本でもこの考え方が主流化されれば、プライバシーを守るためあらかじめ支援物資の中に衝立が入っていることが当たり前になるかもしれない。災害時でも人権に配慮するというのも今回の学びであった。JANICでも、SphereやHAPを他団体と協働で日本語化して主流化に尽力している。

問題もグローバル 解決もグローバル

今回の原発災害によって海に放出された放射性物質は 40 兆ベクレルとも言われており、被害の深刻度はチェルノブイリ原発事故並のレベル7に格上げされている。日本だけの問題ではなく、海外へも影響を与える。

一人ひとりが、地元に関心を持って決定を下せるようになるために、福島の実験を海外でも伝えていく必要がある。日本を超えた地域での連携や協調は、リスクマネジメントの観点や貴重な経験を無駄にしないという視点からも必要であると思う。

東日本大震災からの学びと課題

日本の防災体制は世界に誇るべきモデルであると思うが、外部支援を受ける際には、裏目に出ている面がある。官民、県内外、国内外というギャップがあり、仕組みが整っていないため、受入れ側も支援側も非常に苦労したと思う。社協のボランティアセンターがあることは非常に素晴らしいことであるが、ボランティアセンターの立ち上げやその運営に忙殺されて、それ以外の調整に手が回らなかったり、そこまで想定していなかったりということがあった。個人ニーズのマッチングはかなりよくできていたと思うが、団体間の調整、援助調整は難しかったのではないかと思う。一方、企業との連携では、東日本大震災の際に非常に進んだと思う。これから日常的に本業を活かした関わりをどうしていくかが大切である。特に原発問題については、当事者である日本が伝えていかなければならない。

「準備 8 割：実施 2 割」と言われている。災害対応の成否は、準備 8 割、残りの 2 割が実施で決まるという意味だ。東日本大震災の際にできていなかったことは何かを今見直して準備をすることが最も大切である。

海外と日本～学び合い、共通課題に取り組む～

現在、日本、海外を問わず「市民社会と地域社会の災害時の役割」が共通のキーワードとなっている。地域レベルの防災、災害対応の力がなければ、本当の意味での防災や災害対応はできないという認識が広がっており、連携強化と市民参加の促進は先進国、途上国共通の課題だと言える。また、2015 年は防災、開発、環境、気候変動に関する大きな国際的なガイドラインや協定が更新される重要な年である。一つは、防災に関わるポスト兵庫行動枠組（HFA2）、開発に関わるミレニアム開発目標（MDGs）、環境、気候変動に関わるポスト 2015 年開発アジェンダにおける持続可能な開発目標（SDGs）が更新または新たに策定される。よく見ると、どれも共通事項があり、国際的にどう相互乗り入れしていくかの議論が進んでいる。

2011 年、日本は世界一の被援助国になった。恩返ししていくためにも、世界的な動きに私たちは参加していき、東日本大震災のプラスとマイナスそれぞれの教訓を伝えていく必要があるのではないかと思う。

まとめ

地域に必要な防災体制というのは、地域社会自体の能力を高めることも必要だが、広域大規模災害に象徴される地元のキャパシティを超えた災害時には、外から支援を受け入れる体制も整えていかなければならない。ポイントは、地元の人や外部の支援者も含めたマルチセクターで取り組むことである。

災害が起きた際に最前線に立つのが自治体であり、自治体の役割は要となる。自治体と市民社会の繋がりはまだまだ弱く、要が要として機能していくことが今後益々重要になっていくと考える。

事例発表

東京都災害ボランティアセンター（仮称）の取組み

講師：東京 YMCA 総主事 廣田光司氏、東京ボランティア・市民活動センター 加納佑一氏

検討委員会設置の背景と目的

東京都災害ボランティアセンター（仮称）運営等に関する検討委員会は、2013年2月に立ち上がった。

検討委員会は首都直下型の地震に備えることを大きなテーマとしている。検討委員会が立ち上がった背景として、市区町村のボランティアセンターが災害時に災害ボランティアセンターを設置し、運営を予定するとともにマニュアルの作成や講座の実施を行っていたこと、その中で災害ボランティアセンターの運営についてNPOやNGO等との協働運営が必要という認識を持ち、事前の繋がりを意識し始めたことがあった。



廣田氏、加納氏による事例発表

NPOやNGO等の市民団体は、そのミッションやそれぞれが有する機能を活かしたプログラム策定、他団体とのネットワークの構築を進めている。東京都は、東京都地域防災計画を改訂し、災害時には東京ボランティア・市民活動センターと連携して、東京都災害ボランティアセンター（仮称）を設置すること等が決まっている。

検討委員会の構成は、学識経験者、市区町村、NPO法人、民間事業所、東京都の生活文化局や総務局等が協力しており、年間4～5回の会合を持っている。アクションプランとボランティアセンターの運営マニュアルを作るところまで今年度中に行う予定である。

検討委員会には、多様な団体に関わることで、色々な意見をそれぞれの立場から話していただいている。災害ほど色々な機関が共通に持つ課題はなく、繋がるきっかけになっていると思う。検討委員会は現在21名の委員で進めており、NGO、NPO、青年会議所、自治体、社協や女性支援のネットワークの方に入ってもらい、多岐にわたる方々から意見をいただいている。

検討内容の取組み状況

検討内容の取組み状況は、当センターの役割と機能をまとめているところである。特に東京都においては、災害時、多様なニーズが想定される。発災前から被害の軽減を目指すとともに、発災直後、復興期、その後の平時を見据えて都内外の様々な団体が手を取り合い地域で孤立する人を作らない環境を整えることを目的に進めている。また、被害の大きい地域と小さい地域への支援の調整をすることが当センターの役割であると考えている。

東京都災害ボランティアセンター（仮称）の役割・機能

現在、「人材育成」、「災害ボランティアセンターの設置・運営支援」、「被災者支援ネットワーク連絡調整」、「被災情報・支援情報等の収集と発信」という4つの機能について話し合いを進めている。これらを発災前と緊急期、復興期と時系列で並べると、発災前にやら

なければいけないことがたくさんあることがわかる。今後、詳細について集中的に議論する必要があるため、それぞれの役割ごとに分科会を設置して議論を行っている。

人材育成の分科会では、地域性を横軸に、専門性を縦軸にして、既に行われている災害ボランティア関係の講座を検証し、その結果、何が必要なのかを検証している。災害ボランティアセンター設置・運営支援の分科会では、今回の東日本大震災で社協が災害ボランティアセンターを立ち上げたところが多かったが、地域で一箇所のみ災害ボランティアセンターを設置することが多かったため、サテライト機能を持つておく必要性が見えてきた。また、支援の幅を広げるためにも、NPO や NGO と一緒に支援をするという平時からの取り組みが必要ではないかと検討を行っている。被災者支援・ネットワーク調整分科会では、災害時における都域でのセンター機能と、そのためにどのようなネットワークを平時に作っておくべきかという支援団体の調整機能を中心に議論を行っている。情報分科会では、フェーズによって情報収集しなければならない内容と誰に発信するのかということをより明確にする検討を行っている。特に近年の災害では、FaceBook やツイッター、ブログが災害時に情報発信のツールとして使われており、その活用法を中心に検討を行っている。

検討委員会は、平成 25 年度で終了予定だが、このように関係者が集まり災害ボランティアセンターの機能を整理したので、平成 26 年度以降も一緒に東京での発災前の取り組みを続けていきたいと考えている。

この検討委員会は、様々な立場の人が関わっていることが特徴である。アクションプランや運営マニュアルをつくることは大切であるが、それらの意見交換を率直に行うことで顔の見える関係ができていと感じている。何か起こったときには協力していけるのではないかと思う。また、メンバーには、都外の方も加わっており、地元の力プラス、外部との結束感を大切にしながら、プランを策定、実施していきたいと思う。

事例発表

地域コミュニティにおける防災・減災の取り組み

講師：特定非営利活動法人 レスキューストックヤード 浜田 ゆう氏

災害によって生まれたもの

自助、公助、共助では対応しきれない大災害があったときに、地道な地域の助け合い、連携が重要であったことが改めて明らかになる。例えば、東日本大震災において改めて大事だと認識されたのは、「津波でんでんこの言伝え」が、親から子へ、子から孫へ伝えられたことで、地震が起きた



浜田氏による事例発表

らとにかく逃げるという意識が風化していなかったところは、命を落とさなかった方が多かったことであった。一方、東海地方のように 150 年前に大きな地震が起こったが、津波でどんな被害があったか皆の記憶から薄れつつある地域では、心配なところである。

そういう地域性の中で、地域連携の事例として、レスキューストックヤードが関わって

いる組織の中から、今回はなごや災害ボランティア連絡会をとりあげたい。災害が発生したときに応急対応でき、同時に、平常時にも活動する災害ボランティアが重要であるが、なごや災害ボランティア連絡会は両方を兼ね備えた組織である。

東海豪雨から生まれたもの

2000年に起こった東海豪雨は、死者10名、床上浸水2万3千戸と大きな水害であった。この東海豪雨を受け、地域の連携が大切であることが認識され、現在のなごや災害ボランティア連絡会の設立に繋がった。東海豪雨の2年後に、名古屋市が大きな災害時にはボランティアの受け入れや被災者とのマッチングを行う人材が必要だということで、養成講座を行うこととなった。どんな人材を育てたいのか、どんなカリキュラムを組めばいいのかということについて、それまでの災害現場で経験を積んでいたレスキューストックヤードに声がかかり、養成講座の運営を任されることとなった。これまでに960名の修了者を出している。養成講座は毎年1~2回行っているが、講座を修了しただけでなく、自ら現場に行ってみたいという方も出てきた。そういった方には、被災地の災害ボランティアセンターに実際に行ってもらった。レスキューストックヤードからの派遣という形をとることによって、スムーズに、役割を与えられ現場経験できることは、現場にとっても、修了者にとってもプラスである。

また、修了者が主体となって各区に災害ボランティアネットワークという民間の団体を立ち上げている。民間組織ではあるが、名古屋市が認定した修了者の組織のため、自治体や社協という公共性の高い団体、もちろんレスキューストックヤードとも密な関係を維持している。例えば、災害ボランティア活動用資器材としてスコップやデッキブラシ等（名古屋青年会議所から東海豪雨の際、寄付されたもの）を名古屋市が所有しているが、搬出/返却/メンテナンス/保管については、各区の災害ボランティアのマンパワーが欠かさない。レスキューストックヤードは、そのつなぎ役である。

もう一点、名古屋市、名古屋建設業協会との災害時における受け入れ活動に関する3者協定にもふれたい。この協定があるおかげで、公式に動けるのである。協定の中に、平常時と災害時の協力の両方が併記されているということも大事なポイントである。

なごや災害ボランティア連絡会内部の活動としては、月に1回定例会があり、顔が繋がる関係ができている。定例会では勉強会も行っており、大学の教授や企業の防災に取り組んでいる方やタイムリーな話題を持っている方に話をしてもらっている。定例会後は、必ずざっくばらんな交流会があり、穏やかな場の中でできる関係がいざという時に役立つ。

レスキューストックヤードについて

レスキューストックヤードは、阪神淡路大震災をきっかけに活動をはじめた。当初はボランティア団体だったが、活動が広がるにつれて、1ボランティア団体の限界、特に公的な自治体や企業と関わるにあたり対等な立場にいるための必要性がでてきたため、NPO法人となるに至った。

2013年9月4日豪雨災害時の動き

さて、なごや災害ボランティア連絡会の非常時の活動事例を紹介する。2013年9月に名古屋市内で集中豪雨があり、道路が冠水、新幹線に遅れが出るという災害があった。なごや災害ボランティア連絡会は、豪雨が観測された翌日、市役所にて自治体、社協、レスキューストックヤード、各区の災害ボランティアネットワークのメンバーが集まり緊急会議を行った。自治体からは、その時点でわかっている冠水の状況等の情報提供をいただき、ボランティアネットワークの会員からは、誰が動けるかというボランティアの数があげられた。社協は、情報提供を受けその規模の災害とボランティアの数であれば、ボランティアセンターを立ち上げるかどうかという判断材料にすることができた。レスキューストックヤードは、全体にアドバイスをを行った。

都市型の水害は、一旦水が引いてしまうと、外からでは被害があったかどうかわからない。特に一人暮らしのお年寄りでは、呆然としてしまい外にも出てこないため、被害状況がわかりづらい。こちらから声をかけていくが、ボランティア1人で行っては、警戒されてしまうこともあるため、自治体の方と回ることで、信頼性を得て実施することができる。こうして、翌日から動ける体制を整え俊敏な支援活動を行うことができた。

愛知県内の地域ネットワーク

2000年の東海豪雨が発生する2年前の1998年から防災のための愛知県ボランティア連絡会というものが立ち上がり、年4回ほどの会合を行っている。例え緩やかな協定であったとしても、東海豪雨の際その力が発揮されたのだ。現在も毎年研修会等で顔合わせの機会があり、ネットワークを維持している。

次に、防災・減災カレッジというものを紹介しておく。新しい動きで、地域ネットワークで動ける人材を育てることより、防災・減災をできるだけ多くの方に知ってもらうことに重点をおき、2年間で既に延べ700の方が受講している。産官学民が協働で運営している珍しい事例である。規模的に大きくなりすぎると難しいこともあるが、一翼を担っているレスキューストックヤードとしては、長期的にはネットワーク化したいと考えている。

最後に、レスキューストックヤードにてボランティア活動をされた方々が、自主的に活動し始めているが、新しいボランティア活動のウェーブとなることを期待している。

質疑応答

Q:大島での災害支援であるが、準備 8 割：実施 2 割という話もあったが、東日本大震災の経験を活かしたことが、活かされていないことがあれば教えていただきたい。

A:(加納氏) 地元の人々同士の支え合いが広く、盛んに行われていた。地元の人々の主体的な動きも大切にしながら動いていきたい。ロジスティックの部分で準備ができていなかったことは多くあったが、検討委員会を行っていたおかげで、必要な資機材を揃えていたり、現地での活動を一緒に行ったりしており、顔の見えるところで支援活動を行うことができたことが大きかったのではないかと思う。

Q:海外の留学生にとって台風に対する知識不足や災害が起こったときにどこで情報を得ればよいか分かりづらいということがあった。情報分科会での情報発信を検討しているとのことであるが、在住外国人への情報発信について考えていることがあれば教えていただきたい。

A:(加納氏) 多言語対応が必要だという話は出ている。東日本大震災の際も、英語を使われる方からの問い合わせが非常に多かったため、HP を英語で紹介させていただいた。また、現地でボランティアに行かれた方にレポートを作成していただき、英語で HP へ掲載を行った。ボランティア活動についても英語や多言語への情報支援が重要であると感じている。検討委員会では、HP で多言語での情報発信を考えているが、伝え方などは議論が必要と考えている。

(浜田氏) 東日本大震災の際に、レスキューストックヤードへも英語での問合せを多くいただいた。英語のページを用意したが、それだけでは十分ではないことも感じているので、これからの課題である。

(田島氏) NGO 団体の難民支援協会では、東京都からの委託事業で防災マニュアルを多言語で作成している。また、新宿区の委託事業で防災まち歩きという取組みを外国人も含めて行っている。

(三枝理事)自治体国際化協会では、HP にて 13 の言語で多言語生活情報を掲載しており、在住外国人の対応言語がほぼカバーできていることになっている。何かあったときには母語での情報を得たいと思うので、多言語での情報発信は大きな課題だと思う。

Q:地域に対する防災体制について、東日本大震災でも NGO として支援を行ったが、災害対応が専門の団体だけではないところで、今後の災害に対して NGO が日頃からどう関わっていけるのか、伺えればと思う。また、検討委員会では様々なセクターが関わっているが、

今後議論を進めていく上でさらにメンバーを広げていく予定はあるか。

A:(田島氏) 国際協力 NGO 団体で、今後も国内の問題に関わり続けて行くところはそれほど多くないが、今回の経験を活かして国内の防災体制のネットワークの窓口と繋がり、いざというときに動ける体制作りや、余力があるところは国内の体制作りにも協力していくことが大切だと認識している。

(廣田氏) 現在アクションプランを作成しているが、実施主体を広げていくということも考えている。議論をオープンにして色々な方に関わってもらおうということについては、さらに検討していきたい。

ワークショップ

進行役：特定非営利活動法人 レスキューストックヤード 浜田 ゆう氏

< 内容 >

阪神淡路大震災が起こった際に、Yes が正しいのか No が正しいのか、現場で意見を出さなければならなかったという経験から作成された災害対応カードゲーム教材「クロスロード」を用いて意見交換を行った。

【ルール】

- ・ Yes/No カードを 1 人 1 枚ずつ持つ。
- ・ 質問に対して直感で Yes か No を選択する。多数決で多い意見だった人は「青座布団」、一人だけだった人は「金座布団」が与えられる。
- ・ 同じ Yes でも考え方が異なることもあるため、意見交換を行い共有する。
- ・ チームとして Yes か No を選び、発表し全体共有を行う。



ワークショップの様子

第 1 問：「あなたは避難所にいる市民」避難所生活が 1 週間。外国人が隣の区画にいるが、生活習慣の違いから不快に思うことが募ってきた。自分の区画を代わってもらうか。

発表：< No の意見 > Yes の意見はなし

ストレスを感じるのはお互い様で、外国人という少数派の人達の気持ちになって考える。

区画を変えず、現状を変えるようコミュニケーションをとってみるといった意見が挙げられた。

第2問：「あなたは、避難所にいる外国人」日本語以外の情報が何もない（食事がいつ配給がされるかわからない等）ことで、いらだってきたところ、同国人から避難所を一緒に出ていこうと誘われたら出て行くか。

発表： < Yes の意見 >

避難所にいるということが外に行くことによりさらに情報を得られるのではないかということで Yes という回答となった。やみくもに我慢するというのではなくて、積極的な情報収集を行うことが大切との意見がでた。現地の人といた方が情報は入るのではないかの意見も出た。

< No の意見 >

誘われた人を逆に一緒にいようと説得する、一人ではいたくないので説得するという意見が出た。

第3問：「あなたは、役所の外国人支援担当」防災のハンドブック（日本語版）は外国人から難しすぎると不評。翻訳版（多言語化）のハンドブックを作成するかどうか。

発表： < Yes の意見 >

グループ内では Yes となったが、すべて翻訳するというのは大変だと実感しており、やさしい日本語の使用や日本語のわかる外国人をキーパーソンとして情報を発信することも考えられる。必ずしも翻訳版を作るだけが方策ではない。

< No の意見 >

多言語版ではなく、やさしい日本語版を作るという意見になった。外国人の方だけではなく、日本の方にも役立てることができるのではないか。

（浜田氏）

多言語版であれ、日本語版であれ、それらを外国人に情報を渡す人が重要となってくる。また、コミュニティがしっかりしているところは、災害時での死亡率が低くなっている。防災においては、情報を渡す人、また日頃からのコミュニティ形成が重要なポイントとなってくる。