

# 災害におけるボランティア組織（NPO等含む）と “市民資源”に関する実態<検証>調査

## 報告書・概要版

### 目 次

はじめに	.....	2
I 調査の概要	.....	3
II 前回調査から抽出・提案した事項との検証	.....	6



## 〇はじめに

1995年の阪神・淡路大震災をはじめ、2004年には宮城県沖地震、宮城県北部地震、新潟県中越地震が、2005年にも福岡県西方沖地震が、昨年も能登半島地震や新潟県中越沖地震などが発生しました。また、台風をはじめとする風水害も多発しています。このような自然災害による被害は、地域住民全体への影響もさることながら、介護が必要な高齢者や障害者で一人暮らしの人など、“災害弱者”と言われる方々への被害なども多発し、その原因のひとつとして、地域社会の崩壊があげられています。

一方で、阪神・淡路大震災をきっかけに、自然災害への救済・復旧の担い手として、市民活動団体やボランティアの活動が重視されています。NPO法人で、特定非営利活動の種類として“災害救援活動”を定款に記載した団体も2007年9月24日現在で2,005団体を数え、現在では災害救援・防災活動において、市民活動団体やボランティアなしでは進まない状況にあります。しかし、災害救援・防災活動を行う市民活動団体やボランティアの自主的な活動を促すための政策形成は、不十分な状況です。

そのような状況をふまえて、2005年末に「災害におけるボランティア組織（NPO等含む）と“市民資源”に関する調査」として、災害救援・防災活動を行う市民活動団体の現状での課題や地域での役割等を分析し、今後の災害・防災活動への“市民資源”の活用と促進策、災害救援・防災活動を行う市民活動団体の促進・支援のための政策形成に向けた調査を実施しました。

その後、2007年に新潟県中越沖地震が発生し、2005年末に実施した調査の検証をとのことから、今回の調査に至りその報告書・概要版として本書を発行した次第です。

本調査、特にヒアリング調査の実施にあたっては、多くの市民活動団体や社会福祉協議会、自治体関係者、研究者の方々にご協力いただきました。その方々のおはなしやご意見から、地域社会への貢献や市民社会の形成を第一に考え、取組んでおられる姿が垣間見られました。その取組みを応援し進めるために、(中央)政府・自治体も含めてそれぞれの役割を整理し、具体的な政策として創出できればと考えております。

最後になりましたが、本調査の実施にあたりご協力いただきました市民活動団体および社会福祉協議会、自治体関係者、研究者のみなさま、また資料収集や調査の実施にあたりご協力いただきました民主党関係者のみなさまに対しまして、ここに御礼申し上げます。

2008年4月  
災害における市民資源とNPO<検証>調査委員会  
委員一同

## I 調査の概要

### 1. 問題認識

#### 1) 多発する自然災害

1995年の阪神・淡路大震災をはじめ、鳥取県西部地震（2000年10月）、芸予地震（2001年3月）、十勝沖地震（2003年9月）、宮城県沖地震（2004年5月）、宮城県北部地震（2004年7月）、新潟県中越地震（2004年10月）、福岡県西方沖地震（2005年3月・4月）、昨年も能登半島地震（3月）や新潟県中越沖地震（7月）など、地震災害が多発しており、その被害も甚大である。

また、台風をはじめとする豪雨による水害も毎年のように発生しており、多くの人的被害、住家被害をもたらしている。

#### 2) 活躍する市民活動団体・ボランティア

阪神・淡路大震災をきっかけに、自然災害への救済・復旧活動の担い手として市民活動団体やボランティアが重視され、その活動は目覚しく期待は増している。NPO法人で、特定非営利活動の種類として“災害救援活動”を定款に記載した団体は2005団体（2007年9月24日現在）を数える。その中でも特に専門性をもった「災害救援NPO」は、被災地での救援活動はもとより、最近では中央政府・自治体政府による政策立案にも大きく貢献しており、また災害以外の専門性をもったNPO・NGOなども、高齢者や障害者、乳幼児など、いわゆる“災害弱者”への救援や被災生活においてその役割が注目されている。

一方、災害ボランティアの現地での活動状況を見ても、新潟県中越沖地震において2万5千人を超えるボランティアが現地へ赴き、さまざまな活動を行っている。

以上のように、現在では自然災害の救済、復旧には、市民活動団体やボランティアなしでは進まない状況にあるが、その経験をふまえた課題を整理したうえでの支援策など、政策の形成には至っていない。

#### 3) “市民資源（市民社会資本）”と市民活動

近年、物資資本や人的資本などとならび「ソーシャル・キャピタル」という概念が注目されている。「ソーシャル・キャピタル」とは、「社会的なつながり（ネットワーク）とそこから生まれてくる規範・信頼（Robert Putnam）」と示され、共通の目的に向けて効果的に協調行動へと導く社会組織の特徴とされる。「ソーシャル・キャピタル調査研究会（㈱日本総合研究所：2002年度内閣府委託）」では、調査の結果として「ソーシャル・キャピタルの培養とボランティア活動を始めとする市民活動には、互いに他を高めていくような関係、すなわち、「ポジティブ・フィードバック」な関係がある可能性が分析・抽出された。」「豊かな人間関係と市民活動の好循環、すなわち「信頼やネットワークの再生産」を促進するソーシャル・キャピタルの培養を図っていくことが今まさに求められる時代となっているのではないだろうか。」とされている。

そして、まちづくりなどの市民活動を媒介にしたコミュニティ形成を求める声も少なくないが、その促進のための政策の形成は不十分な状況である。

## 2. 調査の目的、ねらい

以上のような問題認識から、その克服のため、「災害におけるボランティア組織（NPO等含む）と“市民資源”に関する調査」として2005年（以下、「2005年災害と“市民資源”調査」という）にアンケート調査、ヒアリング調査等を実施し、課題と提案を示した。しかし、その後その政策形成には至っておらず、その後の状況も不明確である。

そこで、本調査の取組みとして、「2005年災害と“市民資源”調査」で抽出した課題や提案をポイントとし、「新潟県中越沖地震」における災害救援、復旧活動をケーススタディとして、①災害・防災ボランティア組織の活動状況や地域住民との関わりなど、②災害・防災ボランティア組織の自治体や災害ボランティアセンター等への参画状況など、③災害・防災ボランティア組織と市民の関わりなど、についての現地調査を実施し、さらにその結果から“災害弱者”といわれる高齢者や障害者、病人、こども、外国籍住民などに対する取組みなどについても整理した。

そのことにより、災害・防災ボランティア組織の現状での課題と地域での役割等を分析し、今後の災害・防災活動への“市民資源”の活用と促進策、ボランティア組織の促進・支援政策の形成に向けて検討し、さらに“災害弱者”対策の政策形成を目的とした。

## 3. 調査の方法

### 1) 調査の手法

- ①「新潟県中越沖地震」における災害・防災ボランティア組織の取組み等既存資料の収集（事前調査）
- ②「新潟県中越沖地震」における実地・ヒアリング形式による調査
- ③前回調査から抽出・提案した事項との検証

### 2) 調査の対象・実施日

#### ① 現地ヒアリング調査

##### <NPO>

No.	氏名(敬称略)	所属団体・肩書き	実施日
1	西田 卓司	特定非営利活動法人 虹のおと 代表理事	12月5日
2	川瀬 和敏	特定非営利活動法人 にいがた災害ボランティアネットワーク 理事長	12月6日
3	稲垣 文彦	中越復興市民会議 事務局長	12月7日
4	金子 博	特定非営利活動法人 地域循環ネットワーク 理事長 (TJS市民ネット事務局長)	12月5日
5	椎谷 照美	特定非営利活動法人 ヒューマン・エイド22 代表	12月5日
6	西川 紀子	特定非営利活動法人 トライネット 代表理事	12月6日
7	富澤 佳恵	特定非営利活動法人 新潟NPO協会 事務局長	12月7日
8	李 仁鉄	特定非営利活動法人 にいがた災害ボランティアネットワーク 事務局	12月7日
9	豊永 有	特定非営利活動法人 米ニケーションセンター 事務局長	12月5日

##### <社会福祉協議会(災害ボランティアセンター)>

No.	氏名(敬称略)	団体名・肩書き	実施日
1	内田 達男	新潟県社会福祉協議会 地域福祉課長／ボランティア・センター所長	12月6日

##### <自治体>

No.	自治体名	部署名	実施日
1	新潟県	県民生活課社会活動推進係・防災局防災企画課防災事業係	12月5日
2	長岡市	危機管理防災本部／福祉保健部福祉総務課 市民協働部市民活動推進課市民センター／社会福祉協議会	12月7日
3	柏崎市	市民生活部防災・原子力課防災班・市民生活部市民活動支援課支援係	12月6日
4	刈羽村	総務課(刈羽村社会福祉協議会)	12月7日

②その他のヒアリング調査

<その1>

- 対象：兵藤 宏さん（兵庫地方自治研究センター）
- テーマ：災害防止（防災・予防）と事後に関わる法制度等の課題について
- 実施日：12月7日

<その2>

- 対象：室崎 益輝さん（総務省消防庁消防大学校 消防研究センター所長）
- テーマ：災害・防災に関わるセクター間の役割と連携促進・制度的課題について
- 実施日：12月19日

#### 4. 実施の体制

1) 名称：「災害における市民資源とNPO<検証>調査」委員会

2) 委員：五辻 活（パルシステム生活協同組合連合会 21世紀型生協研究機構研究員）  
伊藤 久雄（東京ランポ/東京自治研究センター）  
金子 洋二（新潟NPO協会理事）  
坪郷 實（早稲田大学社会科学部教授）  
辻 利夫（東京ランポ）＝事務局兼務  
小林 幸治（市民がつくる政策調査会）＝事務局補佐兼務

3) 委員会の開催

- 第1回：10月12日
- 第2回：11月21日
- 第3回：12月7日
- 第4回：12月19日

4) 現地ヒアリング調査実施者

- ・荒木 ミサ子
- ・佐々木 貴子
- ・佐藤 寿美
- ・中西 佳代子

#### 5. 前回調査の結果

1) 前回調査のポイント

- ①災害救援NPOの組織運営・活動継続（人材・資金など）
- ②災害救援NPO組織以外の市民活動団体による支援
- ③自治体（市町村、都道府県）の役割と災害救援NPOとの連携
- ④政府の役割と災害救援NPOとの連携
- ⑤避難所の設置運営

などが課題としてあげられ、その克服と政策化の必要性を指摘した。

## Ⅱ 前回調査から抽出・提案した事項との検証

### ●防災から災害救援、復興へとつなぐしくみ（組織）を

#### <前回の調査結果から>

- 1) 災害救援活動やそれに伴う資金の確保などは、既存の組織やしくみでは課題が多い。阪神・淡路大震災後に、「災害NPO」やその全国的なネットワーク組織などが設立また構築されてきた。その役割は重要視されており、専門性の蓄積やその活用、防災から災害復興まで連続性を持った活動やしくみ、必要などころに必要な資金が回るようなしくみ、行政、企業、NGO・NPOなどによる災害救援活動の総合コーディネート機能、などを構築するため、“国内版「ジャパン・プラットフォーム」などの創設”が必要であり、その活動を支えるため、（自治体や中央）政府により“活動資金の支援”が必要である。

#### <今回の調査結果から>

1. 今回の調査対象には「災害NPO」が1団体あり、その組織概要として専従職員は1名、非専従職員2名という体制で、年間予算が約450万円という状況であった。このような状況では、職員の生活維持も困難であり、実際にヒアリングに協力いただいた職員から、“夜間のアルバイトにより生計を維持している”とのおはなしがあり、“「災害NPO」の活動に関わる資金的確保（支援）”の必要性が伺えた。  
（自治体や中央）政府による支援制度等が必要である。
2. 今回の調査対象の「災害NPO」では10t車1台分程度の資材を備蓄した「レスキューストックヤード事業」、災害初動時の資機材・人材の派遣や災害ボランティアセンター立ち上げとコーディネートなどを行う「災害先遣隊派遣事業」、「災害人材派遣事業」、また災害時に備えたボランティア・リーダー、コーディネーターなどの「人材育成事業」などを行っており、今回の中越沖地震においても数ヶ所の災害ボランティアセンターの設置、運営などを担い、“「災害NPO」の専門性や信頼性”が高まっていることが伺えた。  
地域防災計画等にその役割を明記するとともに、協定等の締結により（自治体や中央）政府とNPOとの相互の責任や役割分担を明確化することが必要である。
3. 今回の調査対象の「災害NPO」では、日常的に全国の災害ボランティア組織や「災害NPO」との情報交換などを行っており、中越沖地震の災害ボランティアセンターの運営に際しても、組織的に現地入りするボランティアグループや組織の特性などの情報を他の「災害NPO」に問い合わせ、適した内容の作業等を依頼するなど、そのネットワークが活用された。このような“「災害NPO」等の（組織化も含めた）ネットワーク”の強化と、その“活動への資金的確保（支援）”の必要性が伺えた。  
（自治体や中央）政府によるネットワーク組織等への支援制度等が必要である。

<前回の調査結果から>

- 2) 災害時にはその救援・復旧活動などに対して義援金なども含めて多くの資金的支援がなされるが、復興時や被災地外の後方支援活動などについては、資金の確保が困難な状況である。その対策として、被災地外のNGO・NPO等が継続した活動を行うができるよう、「復興支援基金」や「災害ボランティア基金」などの整備等により“救援・復旧・復興支援を行うNPO等への支援策”を構築することが必要である。

<今回の調査結果から>

4. 新潟県（報道資料）によると、中越沖地震への義援金は新潟県、日本赤十字社新潟県支部、新潟県共同募金会により受入れがされ、9月4日までの総受入額は約42億円であり、その使途としては“住宅の再建”に重点が置かれている。このことから、本義援金により被災地外での活動いわゆる“後方支援活動”や“災害NPO・ボランティアによる救援・復旧活動”などへの提供はなされていないことが伺えた。  
義援金等の使途の改善や迅速性の向上などに向けた制度改善が必要である。

5. 10月には、「(財)新潟県中越沖地震復興基金」が設立され、運用財産計1600億円の運用益（預金利息）によって事業の実施を予定しており、10月に第1次、11月に第2次事業の決定がされた。その内容は名称のとおり復興に係る事業であり、“復旧時の事業活動には活用されていない”ため、経常的な基金を設立し、復旧の事業活動への迅速な対応も含めた制度が必要である。

6. 「(財)新潟県中越沖地震復興基金」が運用する「新潟県中越沖地震復興基金」と「新潟県中越沖地震被災中小企業復興支援基金」（運用財産計1600億円）では、民間非営利団体やボランティアグループなども対象となっている事業もあり、“NGO・NPO等の役割に期待”していることが伺えた。

特にソフト事業における役割などについては、地域防災計画等へ明記することが必要である。

7. 特定非営利活動法人（NPO法人）新潟NPO協会では、2004年の新潟中越地震の際に「ボランティア活動基金」を開設し、新潟中越沖地震でも同様の基金が開設された。2008年1月23日現在まで約560万円の寄付が集まれ、25の団体（重複あり）の活動に助成がなされた。NPO法人が独自に寄付を集め、申請に対して速やかに対応し、3万円弱から多いところでも50万円弱という比較的少額ではあるが、助成金が抛出されるという、全国でも少ない事例である。今回の調査でも、交通費や備品の購入など“迅速な資金（助成金）支援の対応”による市民団体の行う災害救援への支援のあり方の有効なひとつとして重要な取組みであることが伺えた。

自治体（政府）等が行う助成等との役割を整理、明確化するとともに、その広報への（自治体や中央）政府による支援等も必要である。

### ＜参考事例＞

- 福井県では、1997年に「福井県災害ボランティア活動基金条例」が制定され、2005年に「災害ボランティア活動推進条例」として改変されました。この条例は、県内はもとより県外での“災害ボランティアセンターの立ち上げ支援やボランティア活動の経費”、“被災地への団体輸送に要する経費(バス借上げ)”、“被災地での活動に必要な資機材(スコップ、一輪車、軍手等)”などへの資金支援を行うこととしている。

\*ここでいう「災害NPO」とは、被災地での支援活動や災害ボランティアセンターなどの設置・運営、防災などに関わる活動を主に行っている団体をいいます。

\*新潟NPO協会「新潟県中越沖地震ボランティア活動基金」の詳細について「参考資料①」を参照。

\*福井県災害ボランティア活動推進条例については「参考資料②」を参照。

### ＜前回の調査結果から＞

- 3) これまで設置されてきた災害ボランティアセンターは、災害時に設置され復旧活動が終息すると解散するケースが多く、また運営等についても課題が多い。災害時のボランティアの受入れと円滑な運営、活動のため、行政機関の協力・支援のもとに“常設の災害ボランティアセンターを都道府県や市町村に設置”することが必要である。

### ＜今回の調査結果から＞

8. 中越沖地震の際には、新潟県災害ボランティア本部のほか、柏崎市、柏崎市西山(地区)、刈羽村、出雲崎町の4ヶ所に災害ボランティアセンターが設置された。いずれも社会福祉協議会もしくは福祉センター内に置かれ、この災害ボランティアセンターは被災直後から7月末もしくは9月初旬で閉鎖し、新潟県災害ボランティア本部も9月末には閉鎖された。このことから、中越沖地震の被災地においては、“常設の災害ボランティアセンター”は設置されていなかったことが伺えた。

さらに災害時の対応を円滑に行うとともに“防災力”向上のためには、自治体(政府)とNPOとが協力のもとに、常設の災害ボランティアセンターの設置が必要である。

9. 柏崎市、柏崎市西山(地区)、刈羽村の災害ボランティアセンターの設置、運営にあたっては、今回の調査対象であった(災害)NPOなども深く関わっており、“経験のある(災害)NPOの役割は重要”であることが伺えた。

その活動を促進するためには、自治体(政府)とNPOとが協定等により、相互の責任や役割を明確化することが必要である。

### ＜参考事例＞

- 京都府と京都市では、常設の災害ボランティアセンターが設置されている。京都府災害ボランティアセンターは、災害時と通常時の事業を規約で定めており、“災害ボランティア関係団体”や社会福祉協議会、行政が会員として加入し運営に関わることとしている。代表は社会福祉協議会が担い、運営委員には災害NPOやNPO、生活協同組合、YMCA、青年会議所、日本赤十字社などが参画している。発足は2005年5月。

- 福井県では、「災害ボランティア活動マニュアル」が作成されており、災害ボランティアセンターの設置や運営などに関わる事項が示されている。その中で「協働の考え方 [1]協働とは」として、①相互の理解の原則、②対等の原則、③自主性尊重の原則、④目的共有の原則、⑤責任の明確化と時限化の原則、⑥情報公開の原則、と6つの原則のもとで課題解決を図るとされている。

\*「京都府災害ボランティアセンター」については、「参考資料③」を参照。

\*「福井県災害ボランティアマニュアル」については、ふくい県民活動センターHPを参照。

<http://info.pref.fukui.jp/danken/sv/sv-vol.html>

#### <前回の調査結果から>

- 4) 災害復旧・復興や防災・減災に関する課題解決のためには、地域での対策が重要である。その対策を検討し取組みを進めるために、それぞれの自治体また（中央）政府においても、市民やNGO・NPOはもとより、関係機関・団体等の参加のもとに“専門的な災害・減災等に関する委員会等の設置”や、NPOや社会福祉協議会、他の自治体などそれぞれの役割と責任を明確化するために“災害（ボランティア）協定等の締結”などが必要である。

#### <今回の調査結果から>

10. 新潟では2004年の中越地震を経て、「新潟県災害ボランティア連絡協議会」が設置され、委員および幹事には多くのNPO（関係者）が参加している。今回のヒアリング調査においても、この協議会を通じて意見交換を行ってきたことにより、中越沖地震の際の災害ボランティアセンターの設置、運営などが円滑に行えたとの意見も多く聞かれ、この協議会が前回の調査結果が示した“専門的な防災・減災等に関わる委員会等”の役割を担っていたことが伺えた。

それぞれの（自治体や中央）政府においても常設の協議会等を設置し、災害NPO等との意見交換の場を設けることが必要である。

11. 中越沖地震の際には、「新潟県災害ボランティア連絡協議会」に参加していないNPOも多く活動し、その関係者からは災害ボランティアセンターなどとの調整が（特に被災当初）円滑に行えなかったとの意見も聞かれ、“多くのNPO（特に「日常的には災害以外の活動を行っている団体」）との連携、協力”が今後の課題であることが伺えた。

それぞれの（自治体や中央）政府においても常設の協議会等を設置し、災害NPOはもとより各分野で専門性をもって活動するNPO等との意見交換の場を設けることが必要である。

12. 災害（ボランティア）協定などの締結については、都道府県間または市町村間などでは進められていることが伺えた。一方で自治体とNPO等との締結については、「企業系NPO」や「災害救助犬関連のNPO」などでは見られるが、“災害NPOなどと自治体との協定等の締結”は伺えなかった。

自治体（政府）とNPOとが協定等により相互の責任や役割を明確化することが

必要である。

\* 「新潟県災害ボランティア連絡協議会」については、「参考資料④」を参照。

\* “企業系NPO”とは、新潟県内で生活用品などを販売するいわゆるホームセンター事業を営む企業により、別に特定非営利活動（NPO）法人を取得し、災害時に物資の供給などを行っている団体があり、ここではそのような組織のNPO法人をいいます。

#### <前回の調査結果から>

5) 災害復興には、地域の住民が主体になり、その自立を促すには、町おこし、村おこしの活動が必要である。その過程を地域外のNGOやNPOなどが支援・協力しながら、“地域資源を活用した活動を促進するしくみや（資金的）支援”が必要である。

#### <今回の調査結果から>

13. 「(財)新潟県中越沖地震復興基金」が運用する「新潟県中越沖地震復興基金」と「新潟県中越沖地震被災中小企業復興支援基金」（運用財産計 1600 億円）では、民間非営利団体やボランティアグループなども対象となっている事業もあり、“NGO・NPO等の役割に期待”していることが伺えた。

特にソフト事業における役割などについて地域防災計画等へ明記することが必要である。(6)と重複)

○ 中越沖地震においては、災害復興に関する具体的な事業活動は今後実施されるものであり、現時点では把握できていない。

#### 財団法人 新潟県中越沖地震復興基金の設立について (HPより)

平成 19 年 10 月 17 日、新潟県中越沖地震の被災者の救済及び自立支援並びに被災地域の総合的な復興対策を長期・安定的・機動的に進め、被災地を魅力ある地域に再生することを目指して、財団法人新潟県中越沖地震復興基金を設立しました。

○財団の概要 名称：財団法人新潟県中越沖地震復興基金

所在地：新潟県新潟市中央区新光町 4 番地 1

(新潟県庁 1 4 階震災復興支援課内)

基本財産：30 億円

運用財産：1,200 億円 (新潟県中越沖地震復興基金)

400 億円 (新潟県中越沖地震被災中小企業復興支援基金)

※上記 2 つの基金を財団が運用し、運用益によって補助金などの事業を実施します。

\* 「新潟県中越沖地震復興基金」については「参考資料⑤」を参照。

## ●住宅の耐震、生活の再建を進める

### <前回の調査結果から>

6) 阪神・淡路大震災では、死者の9割近くが家屋の倒壊や家具等の転倒による圧迫死が原因とされたが、全国では未だに25%もの住宅が現行の耐震基準を満たしていない(2003年現在)。住宅の耐震化に対する支援策を充実するため、政治主導による政策目標の設定と、自治体・NPO等の協働による“壊れない・焼けないまちづくり”への財政支援策が必要である。

### <今回の調査結果から>

14. 中越沖地震では、死者15人、重軽傷者2315人で、死者のうちの半数以上が、建物の下敷きになって死亡している。住家被害は全壊1319棟、半壊5621棟(うち大規模857棟)であった。最も住家被害が多かった柏崎市では、全壊1109棟で約4%、半壊4505棟で約15.5%であり、一部損壊は22506棟で約77.6%であった。このことから、さらなる“地域(市町村)における具体的な耐震化目標・計画とその実施”が急務であることが伺えた。

地域防災計画等で数値目標も含めて耐震化目標・計画を明確化し、財政的支援策によるその促進が必要である。

15. 新潟県内では、各市町村により住宅の耐震診断及び耐震改修の補助制度が設けられている。住宅の要件や延べ床面積などにより金額が設定されており、少ない自治体で5万円、多い自治体では100万円を上限に補助されている。耐震化の状況としては、2005年度末で県内の住宅の74%となっている。本調査において、中越沖地震の際に被害を受けた住宅については、“耐震化済みの住宅の被害状況の把握”がされておらず、その理由として“耐震補強済みの届出”などを行っていないことがあげられた。

地域防災計画等での耐震化目標・計画を明確化するとともに、その進捗状況等の把握が必要である。

\* 柏崎市の住家被害の割合は、住宅総数28,980戸(住宅・土地統計調査)を母数とした。

\* 「中越沖地震における被害の状況」、「耐震化の現状については「参考資料⑥」参照。

### <前回の調査結果から>

7) 現行の住宅再建制度では被災者自らの負担が重く、また現在の財政状況からも、その負担を公的資金に頼ることは困難である。その対策として、“掛金100分の1程度の地震保険制度への加入(自助)”、“耐震改修実施者を対象にした共済制度(共助)”、“持ち主が自ら耐震補強等を実施し、その住宅が被害を受けた場合に対しての再建資金支援制度(公助)”など、新たな「住宅再建共済制度」の確立が必要である。

### <今回の調査結果から>

16. 「7.13新潟豪雨災害・中越大震災検証委員会 検証レポート」でもその加入率の低さが問題とされ、「新潟県地域防災計画(震災対策編)」においても“地震保険や共

済制度の活用”として県、市町村等はそれら制度の普及促進に努めることとされている。しかし、新潟県における地震保険への加入については、2007年3月末現在で13.7%の世帯（全国20.8%）でしかなく、火災保険への付帯率でも39.9%（全国41.7%）とけっして多いとはいえないのが現状である。

政府では「地震保険制度における再保険」として予算措置しているが、平行して地震保険への加入促進のための補助制度等が必要である。

- \* 「7.13新潟豪雨災害・中越大震災検証委員会」とは、2004年の新潟豪雨災害と中越地震の教訓を生かすため、15名ほどの民間、行政、研究者等により構成された。2006年1月に検証レポートと提言書が示されている。詳細は新潟県防災局HP <http://www.pref.niigata.jp/bosai/> を参照。
- \* 上記「今回の調査結果から⑩」の数値は、いずれも社団法人日本損害保険協会のHPより。なお、日本損害保険協会は、保険会社23社を会員とする団体である。「参考資料⑦」を参照。
- \* 「付帯率」とは、契約された火災保険契約（住宅物件）に地震保険契約が付帯されている割合である。
- \* 地震保険に関する公的資金の導入については、「地震保険制度における政府による再保険」として、地震等による被災者の生活の安定に寄与することを目的として、民間保険会社が負う地震保険責任を政府が再保険し、再保険料の受入れ、管理・運用のほか、民間のみでは対応できない巨大地震発生の際には、再保険金の支払いを行うために地震再保険特別会計において区分経理している。（参考：財務省HP）

#### <前回の調査結果から>

- 8) 現行の被災者生活再建支援制度は、現物給付、現状復帰が原則であり、支援金の用途が限定され、また損壊住宅の撤去には適用されるが住宅再建には適用されないなど課題も多い。生活の復興・再建のニーズは、地域の特性や個々の被災者により異なるため、柔軟に対応できるような抜本の見直しが必要である。また、現行制度は主に都市部の地震災害への対応が想定されており、“水害や火山災害、あるいは中山間地での地震災害への対応”は不十分であると思われ、その実態を踏まえた制度の見直しが必要である。

#### <今回の調査結果から>

17. 先にも示したとおり、中越沖地震への義援金は新潟県、日本赤十字社新潟県支部、新潟県共同募金会により受入れがされ、9月4日までの総受入額は約42億円であり、その使途としては“住宅の再建”に重点が置かれている。その拠出先については今後逐次決定していくことであるため、本義援金により中山間地などへの支援がなされるかは現時点では把握できていない。

特に自治体などが関与する義援金については、その使途を明確化する必要があり、さらに迅速で多様な対応が可能ないように、市民参加にもとに規則等の制定が必要である。

- 中越沖地震においては、災害復興に関する具体的な事業活動は今後実施されるものであり、現時点では把握できていない。
- 先にも示したとおり、「(財)新潟県中越沖地震復興基金」が設立され、運用財産計1600億円の運用益（預金利息）によって事業の実施を予定しており、10月に第1次、11月に

第2次、12月に第3次事業の決定がされた。その抛出先については今後逐次決定していくことであるため、本義援金により中山間地などへの支援がなされるかは現時点では把握できていない。

\*「参考資料⑤」参照。

#### <参考>

○「被災者生活再建支援法」が昨年改正され、住宅解体費などに限られていた支援金の使用用途を、住宅本体の建設や補修にも使えるようになり、さらに年齢や年収による支給制限も廃止した。全壊世帯で最大300万円、大規模半壊世帯で最大250万円が支給され、能登半島地震や中越沖地震など施行前に発生した4災害は遡って適用。

\*「参考資料⑧」参照。

### ●物資や資機材を円滑に

#### <前回の調査結果から>

9) 大規模災害時における物資の搬入については、被災地外からの搬入車両の流入により交通が麻痺し、緊急車両や被災地住民の移動に支障が生じるため、“被災地域（自治体）周辺の地域（自治体）で物資の受入れを行い、被災地要請分のみ搬入する仕組み”が必要である。

10) 分配不可能な救援物資の保管のため多くの施設が占拠され、またその処分等のために多額の資金を要すケースも少なくなく、“被災地支援のためには資金的支援が第一”との情報をマスコミ等も含めた周知・情報発信が必要である。また、送られてきた物資（特に個人からの物資）の中には、あきらかに利用不可能なものや防虫剤などの使用により配布不可能なものなどがあり、物資による支援を行う“市民への啓発”が必要である。

#### <今回の調査結果から>

18. 中越沖地震においては、物資の移動に際して前回調査と同様に“円滑に移動、運搬”などに課題が多少あったものの、新たな課題として車両の規制により被災者ニーズ等の把握など“調査を目的とした車両が制限”され、現地入りできないなどの課題が伺えた。

事前に（平時において）“車両登録もしくは調査員等の登録制度”などの構築が必要である。

#### <参考>

○ 中越沖地震においても、全国から多くの救援物資の提供がなされた。その一例として、日本経団連の会員からも多くの物資が提供された。その数は89社・グループから金額換算で約1億9千万円にもものぼる。タオルをはじめとする生活用品、食品、電気製品などのほか、コピー機やパソコンなどは災害ボランティアセンターなどへ提供され、活用されたことが伺えた。

\*日本経団連（社団法人 日本経済団体連合会）による物資提供などの詳細は参考資料⑩を参照。

<前回の調査結果から>

- 11) 災害時において最低限必要な救援物資や、災害復旧に必要な資機材などは、北海道、東北、関東、中部・・・等、“ブロックごとのストック”が必要であり、自治体や政府、関連NPO等との協力のもとにその体制の構築が必要である。

<今回の調査結果から>

19. 今回の調査対象である「災害NPO」では、レスキューストックヤード事業として資機材の確保がなされており、中越沖地震の際にもその活用がなされた。しかし、“災害時以外（平時）での資機材の確保のためのスペースや資金”が必要であり、そのための自治体及び（中央）政府による資金確保（支援）が必要であることが伺えた。

（自治体や中央）政府による支援・補助（政策）制度が必要である。

20. 新潟県及び県内の市長村では、自治体間の災害協定において、その内容に“資機材”を明記しているものが見られ、また企業などとの協定においても多く見られることから、中越沖地震の際にも多くの資機材が提供されたことが伺えた。

一方で、“「災害NPO」との協定”などの締結はなされていないため、先にあげた支援制度においてはその前提として、（自治体や中央）政府とNPOとの協定等の締結により相互の責任や役割を明確化することなども必要である。

\*新潟県と“資機材”に関して協定を締結している民間団体の例：（社）新潟県建設業協会、（社）新潟電設業協会、（社）新潟県空調衛生工事業協会、（社）全日本冠婚葬祭互助協会、新潟県葬祭業協同組合、など。

## ●多種多様な〈“災害弱者”が利用しやすい〉被災者支援や避難所を整備する

### <前回の調査結果から>

- 12) 被災者の中には透析治療が必要の方やアレルギー疾患の方など、健康上の理由からや生活上の制約がある方などが存在している。被災地での生活維持のために、糖尿病や腎臓病、アレルギー疾患等による食事制限者への対応策として、自分自身でまた各家庭などでの備蓄はもとより、自治体・(中央)政府で備蓄している“災害用備蓄食料の一部を、食事制限者向けに転換”することが必要である。(例えば、透析患者は人口の約0.2%であることなどからその割合を勘案する。)
- 13) 子育て中の方々が避難所生活をおくる場合、授乳やおむつ替え、粉ミルク、粉ミルクをつくるためのお湯や湯沸しコンロなど、さまざまな対応が必要であり、またこどもの泣き声による周辺の方々への影響やプライバシー保護など、多くの課題を解決するため、“備蓄品や資機材、避難所の点検・整備”など、さまざまな対策が急務である。
- 14) 身体障害者をはじめ精神障害者や自閉症などの方々に対して、それぞれに対応した被災地での生活支援策が必要である。そのひとつとして、障害者のみならず避難所でもプライベートな空間は必要であり、“避難所の間仕切り”などその準備が早急に必要である。
- 15) 障害者や高齢者など災害時に援護が必要な方々(災害時要援護者)の把握が自治体などで進められているが、個人情報保護などの観点から情報の把握が困難なケースも多く見られる。その対策として、障害者手帳所持者や要介護者などを対称に、アンケート方式などにより情報収集を行い、その台帳づくりと災害時の利用・支援方法など“当事者を中心にした検討・実施”が必要である。
- 16) 災害時要援護者というと、障害者や高齢者などを想定するケースが多いが、学校から帰宅しても家族がいないいわゆる“かぎっ子”なども多く存在する。その子どもたちも想定した“災害時要援護策の作成”が必要である。
- 17) 被災者支援においては、それぞれの課題に対処するためある程度の専門性を持った人材が必要である。専門性を持ったNGO・NPO等を活用し、子育て支援や障害者・高齢者支援、特定疾患の方々、外国籍住民等々への支援を行うため、その“人材の確保や相談窓口などの設置”が必要である。

### <今回の調査結果から>

21. 新潟県では、当事者やNPOからの働きかけ、また中越地震の教訓から、アレルギー疾患や糖尿病患者などへの提供物資のひとつとして“低タンパク米”を県内3箇所に備蓄していた。医療施設や避難所等で、その提供がなされたものと思われるが、ヒアリング調査からそのニーズ把握などが困難であったことが伺えた。

今後の取組みのためにもどのような場所でどのような方々に、どのようにして提供したのか、その検証が必要である。

22. 今回のヒアリング調査で、子どもが泣いたり走り回ったり、また遊び場がないなど、“高齢者と子どもの避難所での共同生活は困難”だとの課題が示された。避難所でのストレス軽減のためには、世代別に区分するなど、きめ細かな配慮が必要であることが伺えた。

地域防災計画等でも、その課題と多様な避難所の設置等について明記することが必要である。

23. 今回のヒアリング調査で、“避難所のトイレが和式”で高齢者などが苦慮したとの課題が多くあげられ、また“風呂の設置箇所が制限され移動に苦慮”したとの課題が示された。備品に「簡易的な洋式トイレ（便器（座））」なども必要で、また特に夏季においては風呂を複数設置することも必要であり、事前にその準備を進める必要があることが伺えた。

地域防災計画等でも、その課題と多様な避難所設備・備品等について明記することが必要である。

24. 「災害時要援護者」として、高齢者や障害者などについては対策がとられつつあるが、“日中保護者がいない子どもたちの情報把握やその避難誘導”などについては、新潟県地域防災計画でもふれられておらず、今後の課題であることが伺えた。

地域防災計画等でも、その課題と情報把握や避難誘導等について明記することが必要である。

25. 今回の調査対象でも、子育てや障害者（自立）支援などの専門性をもったNPOが数団体あり、“災害ボランティアセンターとの調整”で時間とエネルギーを要した、独自で“介護の専門ボランティアを募集し避難所等で活動”を行った、“専門性をもったNPOによる人材派遣”が求められるなどの意見があり、専門性をもった担い手としてNPO等を活用するためのしくみづくりが必要であることが伺えた。

地域防災計画等でも、その役割等について明記するとともに、協定等の締結により相互の責任や役割を明確化することが必要である。

26. 専門性をもったNPO等による活動に対する資金としては、「新潟県中越沖地震ボランティア活動基金」（事務局：新潟NPO協会）が“迅速かつ多様な活動への支援”を行っていることが伺えた。このような取組みが各地域で進められるよう、市民団体や民間団体（企業）に期待するものであり、（自治体や中央）政府においても広報など具体的な支援策が必要である。（7）にも同様の提示）

\*新潟NPO協会「新潟県中越沖地震ボランティア活動基金」の詳細について「参考資料①」を参照。

## ● 平常時から〈“災害弱者”に配慮した〉災害救援、防災・減災対策などに備える

### ＜前回の調査結果から＞

- 18) 災害発生時には、多くの救援ボランティアが現場にかけつけるという現象が定着したが、現在では量ではなく質が求められており、また少なくとも1週間単位で“コア”となって活動するボランティアが必要である。そのためには、ボランティアのコーディネーターやボランティアからの相談を受け対処できる人材、ファシリテーターとなる人材の養成が必要であり、その“研修制度の構築”が必要である。
- 19) インターネットが普及し、情報収集・発信システムが構築されつつあるが、災害時における障害者や外国籍住民、独居高齢者などへの情報アクセスの課題は残されており、そのシステムの構築は急務である。その方策として、地域での自主防災システムや専門性を持ったNPO等と自治体との連携などのほか、「防災教育」の一環として情報の重要性を学校で学ぶなど、その機会を多様化することが必要である。
- 20) それぞれの地域で自主防災組織などが結成されているが、自治会や町内会組織が母体になっているケースが多く、その構成員の高齢化といった課題がある。その対策として、“災害復旧・復興策等の構築や住民への災害意識の啓発・普及”のために、NGO・NPOを活用し、その促進のため自治体の災害予算等により財政支援を行うなどの方策が必要である。
- 21) 大規模地震の際には、二次的災害の防止・減災が必要である。特殊な施設、例えば原子力発電所が被災した場合の被害は甚大であり、その安全性の確保が必要である。甚大な二次災害をおこすおそれのある施設などについては、政治主導による安全性の評価を行い、公表するとともに場合によっては操業の停止も含めた対策が必要である。

### ＜今回の調査結果から＞

27. 県内の大学生が長期または継続してボランティアとしての参加があり、特に“こどものケアなどについて大変重要な役割を担われた”との意見が示された。ボランティアの作業によっては“被災時に長期間継続的に活動される人材”が必要なことが伺えた。

その確保のために地域の大学（また場合によっては高校）などと協力関係を築くことが必要であり、連絡協議会等への学校関係者の参加を促すとともに、地域防災計画等にも明記することが必要である。
28. 今回のヒアリング調査の対象である「災害NPO」では、独自に災害ボランティアの講座などを開催しているほか、県内の社会福祉協議会などの開催する研修会等での講師を担うなど、NPOと社会福祉協議会との関係者が“顔が見える関係”であり、中越沖地震の際にも役割分担などが円滑に進められたことが伺えた。

各関係機関による共催事業や共同開催・実施などを促進するよう、自治体、社会福祉協議会、NPOそれぞれが努力することが必要であり、地域防災計画等への明記も必要である。

### ＜前回の調査結果から＞

22) 「災害救助法」、「災害弔慰金支給法」、「耐震改善促進法」、「被災者生活再建支援法」などの法律のほか、各種減免制度や融資制度などの国の制度に加え、自治体独自の制度などさまざまな被災者支援に関する制度がある。しかし、それぞれの基準や書式、担当窓口などが違うため、手続きが複雑で把握が困難であることから、“被災により失われた生活の復興を目的とした基本的な法律”の制定などにより、整理・統合が必要である。

### ＜今回の調査結果から＞

29. 災害や防災に関係する法制度が複数に渡っており、特に自治体における職員の事務作業や、被災者による各種申請などが複雑であることから、その“法制度の整理統合も含めた検討”が必要であり、国会主導による政策の立案、立法化が望まれる。

30. 以上のとおり、中越沖地震における災害復旧・復興や防災・減災活動などについて、中越地震の際の活動と比較しつつ、今後取組むべき課題などを示した。上記29とも関連するが、その課題を克服するためには“法制度の見直しも含めた（総合的な）政策の立案”が必要であることが伺えた。

「被災者生活再建支援法」が議員立法により改正されたように、今後立法府の主導により、市民やNGO・NPOも交えて、その検討作業が進められることを期待するものである。

なお、その政策の立案においては、“災害弱者”といわれる高齢者や障害者、子ども、外国籍住民などを念頭におき検討することが、すべての市民の生命、財産を守ることにつながるものと考え、最後に付け加えておく。

\* 関連法制度等の例：災害対策基本法/大規模地震対策特別措置法/原子力災害対策特別措置法/東南海・南海地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法/石油コンビナート等災害防止法/海洋汚染および海上災害の防止に関する法律/河川法/海岸法/砂防法/地すべり等防止法/急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律/森林法/特殊土壌地帯災害防除および振興臨時措置法/土砂災害警戒区域における土砂災害防止対策の推進に関する法律/活動火山対策特別措置法/豪雪地帯対策特別措置法/台風常習地帯における災害の防除に関する特別措置法/建築基準法/気象業務法/消防法/水防法/防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律/公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法/農林水産業施設災害復旧事業費国庫負担法/公立学校施設災害復旧事業費国庫負担法/公営住宅法/天災による被害農林水産業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法/地震防災対策強化区域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律/農業災害補償法/漁業災害等補償法/漁船損害等補償法/中小企業信用保険法/地震保険に関する法律/災害弔慰金の支給等に関する法律/消防組織法/海上保安庁法/自衛隊法/地震防災対策特別措置法/建築物の耐震改修の促進に関する法律/被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法/被災者生活再建支援法/都道府県災害対策本部条例準則/市町村災害対策本部条例準則/火災保険免責約款

お願い

本報告書の内容を引用される場合は、その内容、掲載部分等を下記あてにてご送付ください。

まちぽっと(旧東京ランポ)「災害とNPO<検証>調査」係  
160-0021 東京都新宿区歌舞伎町 2-19-13 ASKビル 5F  
TEL:03-5941-7948 FAX:03-3200-9250

\*「災害におけるボランティア組織(NPO等含む)と“市民資源”に関する実態<検証>調査」  
報告書・本編については、<http://www.c-poli.org/> をご参照ください。

◎2008年4月15日

○民主党委託調査事業報告書

◎災害におけるボランティア組織(NPO等含む)と“市民資源”に関する実態<検証>調査  
報告書・概要版

○民主党企業団体対策委員会(NPO担当)

〒100-0014 東京都千代田区永田町 1-11-1

TEL03-3595-9988(代表)

◎事務局

○特定非営利活動法人 ローカルアクション-シンクポッツ・まち未来(まちぽっと)

(2007年12月合併により東京ランポから名称を変更)

160-0021 東京都新宿区歌舞伎町 2-19-13 ASKビル 5F

TEL:03-5941-7948 FAX:03-3200-9250