

被災者支援の コーディネーションの基盤を整備

独立行政法人福祉医療機構(WAM)が行う社会福祉振興助成事業(WAM助成)は、これまでの助成プログラムに加え、令和元年度より新たに複数年(最長3年間)にわたり支援する「モデル事業」プログラムを導入しました。このプログラムでは、事業を通じ明らかとなった課題や、社会的に認知が進んでいない課題に対応することを目的に、新たな「モデル」となり得る活動に対して助成を行っています。

今号では、WAMのモデル事業プログラムを活用した特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワークの取り組みを紹介합니다。

災害中間支援組織として 被災者支援の調整を担う

東京都千代田区にある特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(代表理事・栗田暢之氏)は、「災害時においても、すべての市民が多様性を認めあつて支えあい、尊厳のある生活が守れる社会を目指す」というミッションのもと、災害支援の中間支援組織として、被災者支援における課題

解決のために支援者間の連携を促進し、支援の調整を行うことを目的としている。

法人の設立経緯は、東日本大震災での経験を踏まえ、平成25年7月に全国域の災害支援組織が有志で集まり、国内における災害時の調整機能「JVOAD構想」について協議を開始したことに始まる。この構想は、アメリカ国内における災害時の支援調整を行う「National VOAD」の仕組みを参考にしたもので、日本に適した「被災者支援コーディネーション」の機能を目指し、平成28年11月に支援の調整役としてNPO法人化している。

主な活動は、多様な担い手とともに全国ネットワークを構築し、災害時の支援調整をはじめ、災害に備えた啓発活動、災害支援に関する研修の企画、政策提言などを実施。さらに、平時からの連携を進めるため、支援関係者や行政を対象にした「災害時の連携を考える全国フォーラム」を毎年開催している。

必要な支援を効果的に 届けるための基盤を整備

同法人は、令和3〜4年度のWAM助成の

WAMからひと言

被災者支援における中間支援組織として、コーディネーションガイドラインの作成を行い被災者支援の基盤を整備するとともに、支援の調整を行うコーディネーターの育成研修を行うなど、支援の「もれ・むら」をなくす活動をしていることは大いに評価できます。

災害時においては、行政をはじめとする関係団体との連携が必要不可欠であることから、継続的かつ積極的な取り組みとともに、成果についてもエビデンスを蓄積し、社会へ向けて発信し続けることを期待します。

モデル事業プログラムの助成金を活用し、「被災者支援コーディネーション機能を確認するための基盤整備事業」を実施した。

同事業は、災害時に必要な支援を効果的に届けるための「被災者支援コーディネーション」の基盤整備を目的に、①被災者支援コーディネーションの全体機能の検討、②支援分野別のコーディネーションの在り方などの検討、③コーディネーター育成研修、④コーディネーションの周知・普及活動を行った。事業を実施した経緯について、事務局長の明城徹也氏は次のように説明する。

「東日本大震災では、NPOやNGOの活



動に対する認知度が低く、連携体制が構築されていらないことに加え、専門性をもつ支援団体の受け入れ調整をどの機関が担うのかが明確ではなく、被害や支援状況の全体像が把握できず、効果的な支援につなげられませんでした。その教訓から熊本地震の発生以降は、行政やNPO等の支援関係者が集まり、課題解決に向けた検討を行う情報共有会議が開催されるなど、連携が図られる一方で、被災者支援コーディネーションの具体的な内容が示されていないことや、実際に調整役を担う人材が育成されていないという課題がありました。そのため、モデル事業では、日本各地で災害が発生しても、支援の『もれ・むら』をなくし、必要な支援が効果的に届けられるように、被災者支援のコーディネーションに関する機能・役割を明文化するとともに、コーディネーターの育成、支援関係者への周知・普及活動に取り組みました。

コーディネーション機能を検討し、ガイドラインを作成

1年目の取り組みとして、被災者支援コーディネーションの全体機能の検討では、「コーディネーション委員会」と「災害中間支援組織全体会」の2つの会議を設置した。会議体について、事業担当の鈴木淳子氏は次のように説明する。

『「コーディネーション委員会」は、日本NPOセンターや日本赤十字社、ジャパン・プロネットフォーラムNGOユニット等の委員7人のほか、アドバイザーとして内閣府防災担

当、全国社会福祉協議会、中央共同募金会に参加していただき、『災害中間支援組織全体会』は全国の災害中間支援組織20団体で構成しました。『コーディネーション委員会』で検討した内容を、実際に調整役を担う『災害中間支援組織全体会』にフィードバックし、共有しながら意見を出しあうことで共通認識を醸成していきました。また、災害中間支援組織全体会のメンバーのなかには、全体会では自分の意見を話しにくい方もいるため、最初

は個別に意見を聞いたり、顔の見える関係性を構築するため、両方の会議体を合同で開催する機会を設けました。

2つの会議体では、災害時に必要とされる被災者支援コーディネーションの機能や役割等について検討を重ね、「被災者支援コー

事業概要

助成額

令和3年度 731万8千円
令和4年度 687万円



WAM 助成 e-ライブラリー

令和3～4年度 WAM 助成モデル事業

特定非営利活動法人 全国災害ボランティア支援団体 ネットワーク

被災者支援コーディネーション機能を確立するための基盤整備事業

【事業概要】

日本各地で災害が発生しても、支援の「もれ・むら」をなくし、必要な支援が効果的に届けられるために、被災者支援のコーディネーションに関する機能・体制を明文化するとともに、コーディネーターの育成、支援関係者への普及啓発を行う事業



【実施内容】

- ◆被災者支援コーディネーションの全体機能の検討
2つの会議体を設置し、災害時に必要とされる被災者支援コーディネーション機能やガイドラインの作成、研修プログラム等の検討を行う
- ◆支援分野別のコーディネーションの在り方などの検討
支援課題が多い分野ごとにワーキンググループを設置し、分野別のガイドラインを作成
- ◆コーディネーター育成研修
被災者支援の調整を担うコーディネーターの育成プログラムを開発し、災害中間支援組織において研修を実施
- ◆コーディネーションの周知・普及活動
全国フォーラムや各地で開催される研修会などで、被災者支援コーディネーションの機能や必要性を発信

【成果】

- ◆「被災者支援コーディネーション」の機能や役割、事例などをまとめたガイドラインを作成したことにより、支援関係者がコーディネーションに関する共通認識を醸成することにつながった
さらに、被災者支援の全体像を14分野に整理し、支援課題を多い5分野（家屋保全、食と栄養、子ども支援、物資支援、外国人支援）のガイドラインを作成した
- ◆コーディネーター育成研修は、奈良県と長野県の災害中間支援組織の関係者を対象に開催し、延べ49人が受講した。研修には行政や社協の職員も参加し、コーディネーションの内容を共有することで連携体制の強化を図った
- ◆コーディネーションの周知・普及に向けた活動では、全国フォーラムや研修会などのイベント（計39回）を通じて、被災者支援コーディネートの概要やガイドラインの内容を行政や支援関係者に発信し、必要性を広く周知することができた



コーディネーションガイドライン」を作成した。ガイドラインでは、被災者支援コーディネーションの機能として、①連携を促進する機能、②全体像を把握する機能、③活動を支援する機能、④課題を解決するための調整機能の4つを定義し、これまで行政・民間組織が行った実践事例をはじめ、実施体制や調整の基本フロー、コーディネーションを実現する平時からの取り組みなどを盛り込んだ。さらに、コーディネーション委員会では、



災害時に支援課題の多い「家屋保全」、「食と栄養」、「子ども支援」の3分野についてワーキンググループを立ち上げ、支援事例を体系化するとともに、コーディネーションの仕組みを検討し、分野別のコーディネーションガイドラインを作成した。

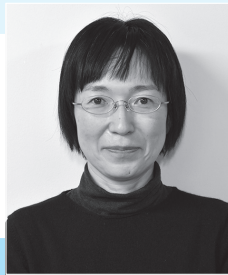
被災者支援を14分野に整理

2年目は、2つの会議体を継続開催し、災害時の被災者支援コーディネーションの仕組みづくりをはじめ、行政や災害ボランティアセンター、災害中間支援組織と共通認識の醸成を図りながら、人材育成プログラムの作成などについて検討を行った。

また、被災者支援コーディネーションの議論を



災害中間支援組織の関係者を対象にしたコーディネーター育成研修の様子。行政や社協の職員も参加することにより、実践するコーディネーションについて共有することができた



特定非営利活動法人
全国災害ボランティア支援
団体ネットワーク

事業担当
鈴木 淳子氏

具体的に展開するため、被災者支援の全体像として時系列に14分野に整理した(図)。支援分野の整理を受け、2年目は「外国人支援」、「物資支援」の2分野を選定し、新たに設置したワーキンググループでの検討を踏まえ、分野別のガイドラインを作成した。

『外国人支援』は、ある程度の支援の仕組みがあるものの、災害支援と外国人支援を行う支援者の接点がなく、効果的な連携が図られていない課題がありました。

図 被災者支援コーディネーション 支援分野の全体像(14分野×時系列)

	発生 →	3か月 →	半年 →	2年	
被災者の生活の場所ごとの分野	①在宅(調査、移動、家屋、健康、経済、ケース)				避難生活を 支える
	②避難所(調査、運営(環境整備、支援調整))				
	③応急仮設住宅(環境整備、移動、見守り、生きがい、ケース)				
	④災害公営住宅(環境整備、見守り、ケース)				
被災者の課題ごとの分野	⑤食と栄養(食材、食事、調理環境、ケース)★				生活を 再建する 地域の 賑わい
	⑥子ども(居場所、ストレス、メンタルケア、施設)★				
	⑦物資(衣料、消耗品、家電、備品、ケース)★				
	⑧保健医療福祉/要配慮者(ケース、環境整備、物資など)				
	⑨外国人(多言語発信、翻訳・通訳、調査)★				
	⑩ペット(食料、飼育用品、住み分け、健康管理)				
	⑪家屋保全(床下、壁、屋根、カビ、土砂、貴重品、のり面)★				
	⑫暮らしの再建(相談、ケース、経済、物資、転居、写真)				
	⑬コミュニティ形成(施設、備品、場、まちづくり)				
	⑭生業(農業、商店、事務所、販促、イベント)				
★は、分野別コーディネーション・ガイドラインを作成					
※ジェンダーに関して上記のあらゆる領域に関係していることにも留意する必要がある。			※災害によっては、市町村域・都道府県域を超える「広域避難」への対応が必要になるケースがある		

の役割が大きいことから行政の支援に精通している専門家から情報提供を受け、ガイドラインにまとめていきます。また、一般的な物資だけでなく、『大規模災害リハビリテーション支援関連団体協議会』(JRAT)というリハビリ関係の災害支援組織が過去の災害で福祉用具を配布した情報など

も盛り込んでいることが特徴となっています(明城氏)。

コーディネーターの育成研修を実施

支援の調整を担うコーディネーターの育成については、新たに人材育成部会を設け、作成したコーディネーターの育成研修プログラムをもとに、奈良県と長野県の災害中間支援組織の関係者を対象に研修会を実施した。

育成プログラムは、被災者支援コーディネ



この著作物は著作権法、国際条約およびその他の知的財産権に関する法律や条約によって保護されています。著作権者(独立行政法人福祉医療機構)ならびに著作権者の許可を得ない複製(コピー)、再配布を、固くお断わりいたします。

ガイドラインを参考に 新たな活動に発展

助成事業の成果として、被災者支援コーデ

ーションの機能や役割、支援内容、行政の被災者支援制度を学ぶ座学とケース検討を中心に行った。

「ケース検討では、水害や地震を想定して被害状況や規模を提示し、コーディネーターとして支援ニーズと全体像を把握しながら、課題解決に向けた調整を行うシミュレーションを実施しました。さらに、災害時に行政や社協、NPO等の支援関係者が集まり、課題解決に向けた検討を行う情報共有会議を想定し、課題に対する支援方針や調整の提案を行うプログラムも組み込みました。研修会には行政や社協の職員も参加することにより、災害中間支援組織が実践するコーディネーションを把握してもらうことができ、連携体制の強化につながりました」(明城氏)。

コーディネーションの周知・普及活動では、同法人が毎年開催する「災害時の連携を考える全国フォーラム」や、都道府県域で行われる研修会(延べ39回)で、被災者支援コーディネーションの機能や役割、作成した各種ガイドラインの説明を行い、参加した各種関係者にコーディネーションの必要性を広く周知することができた。

現在は、行政や全国の支援関係者から被災者支援コーディネーションに関する講演依頼が多く寄せられるなど、関心が高まっているという。

「保健・医療・福祉分野」の ガイドラインを作成

特定非営利活動法人
全国災害ボランティア支援団体ネットワーク
事務局長 明城 徹也氏



モデル事業では、5分野の支援分野別ガイドラインを作成しましたが、整理が必要な分野が残されています。とくに「保健・医療・福祉分野」については、今回蓄積したノウハウをもとに着手しなくてはならないと考えています。

また、災害中間支援組織の体制は脆弱であることが多く、財源や人材確保は喫緊の課題となっています。当法人は令和3年に災害支援のネットワークやノウハウづくり、キャパシティビルディングなどを応援する「災害支援そなえ令和基金」を設立しており、さらに充実させることで、平時からの体制整備につなげていくことを目指しています。

「被災者支援を14分野に整理したことから、全体像がイメージしやすくなり、そのなかからガイドラインを優先的に作成する分野を特定することができました。さらに、人材育成プログラムを開発することで、各地の災害中間支援組織で研修会を実施することが可能となりました。支援関係者が集まる議論の場を設け、支援者同士のコミュニケーションが図られることで連携体制が強化されたことを実感しています」(明城氏)。

モデル事業の波及効果としては、千葉県において被災者支援コーディネーションガイドラインをもとにした研修会が開催されたほか、長野県では子ども支援のガイドラインを参考にして、行政とNPO等による緊急時における子ども支援ネットワークが立ち上げられたという。

◆団体概要

〒100-0004
東京都千代田区大手町2-2-1 新大手町ビル267-B
TEL: 080-5961-9213
URL: <https://jvoad.jp/>
設立: 平成28年11月
代表理事: 栗田 暢之



社会福祉振興助成事業に
関するお問い合わせ

●NPO リソースセンター

NPO 支援課 (助成事業の相談・募集、NPO の融資相談等)
TEL : 03-3438-4756 FAX : 03-3438-0218 (共通)

NPO 振興課 (助成事業の広報、事業評価等)
TEL : 03-3438-9942 FAX : 03-3438-0218 (共通)

NPO等の民間福祉活動への
応援よろしくお祈いします!

当機構では
寄付金を募集
しています



お問合せ先: 03-3438-0211 (総務部総務課)

※このたびの令和6年能登半島地震において、JVOADは、協定を結んでいる石川県、タイアップ宣言により連携する内閣府、そして地元団体や支援組織と協議を重ね、対応にあたった(令和6年1月現在)。



この著作物は著作権法、国際条約およびその他の知的財産権に関する法律や条約によって保護されています。版權者(独立行政法人福祉医療機構)ならびに著作権者の許可を得ない複製(コピー)、再配布を、固くお断わりいたします。