


2025 年度 NGO スタディ・プログラム最終報告書

提出日	2026 年 2 月 20 日		
氏名	町田友里		
所属団体(正式名称)	特定非営利活動法人ピースウィンズ・ジャパン		
派遣タイプ	実務研修型 / 研修受講型 (集合・対面型・オンライン型)		
研修国・地域	タイ・バンコク		
受入機関名	ADPC		
研修期間	2025 年 12 月 8 日～2025 年 12 月 19 日	研修日数	14 日間
研修テーマ	持続可能な開発のための災害マネジメント研修		

1. 導入 (研修前の問題意識、所属団体や NGO が持つ課題および課題解決方策の分析など)

1-1. 研修参加前の問題意識

我が国の災害対応は、1959 年の伊勢湾台風を契機とした災害対策基本法の制定以降、阪神・淡路大震災、東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨などの教訓を踏まえて発展してきた。内閣府『防災白書』等でも¹、耐震化や治水などのハード整備、早期警戒・避難情報の高度化、災害対応体制の制度化が進み、防災・減災 (Disaster Risk Reduction :DRR) が一定の成熟段階にあることが示されている。一方で近年の災害では、外部支援の受援や多様な主体の調整が十分に機能せず、支援の重複・空白、情報の行き違い、被災自治体職員の過負荷が繰り返し顕在化している。加えて、人口減少・高齢化が進む地域では、行政・住民双方の担い手が限られ、平時の備えと発災後の対応を同じ体制で支えること自体が難しくなっている。

1995 年の阪神・淡路大震災を契機に災害ボランティア活動が社会的に定着し、災害ボランティアセンターの開設・運営が全国で行われるようになったことは、行政のみでは届きにくい支援を補完し、市民参加型の災害対応文化を形成した点で重要な転換であった。他方、国内では「NPO/NGO = 善意の無償支援」という見方が残り、専門性を有する民間組織の役割が制度・運用に組み込まれにくい。被災地では、調整、情報管理、物流、避難生活環境の改善、要配慮者支援、苦情・相談対応など、専門的な機能が必要となるが、一般ボランティアと同列に扱われることで、現場のニーズと支援の提供形態が噛み合わない場が生じうる。気候変動の影響も背景に、風水害の頻発化・激甚化が進む中、同時多発的な対応を前提にした「協働の型」を平時から準備する必要性が高まっている。

また、復旧・復興の速度や質は、資金やインフラだけでなく、平時からの信頼関係と協働経験の蓄積にも左右される。ここでいう関係性とは、被災自治体と外部支援団体 (NPO・NGO、企業、専門職団体等) の間で、互いの役割・限界・連絡手順を共有し、必要時に権限委譲や業務分担ができる状態を指す。平時の連携が弱い場合、発災後に「誰が何を担えるか」「どこまで任せられるか」「最終責任はどこにあるか」が曖昧となり、結果として判断と調整が自治体に集中しやすい。

近年の災害、とりわけ令和 6 年能登半島地震では外部支援が早期に流入した一方、受援・調整機能の弱さが重複と空白を生み、支援の質と公平性に課題が残った。道路寸断等の物理的な条件不利もあったが、それだけでは説明できない「調整の遅れ」「情報の非対称」「受援側の過負荷」が顕在化したと整理で

きる。仙台防災枠組²が強調する「ガバナンスの強化」や「Preparedness（備え）」の観点からも、ハード偏重から、調整（Coordination）と備えを含む運用強化へ重心を移す必要がある。そのためには、関係機関・民間団体の役割を見える化し、訓練などを通して合意形成を繰り返すことが欠かせない。

1-2. NGO 職員としての課題認識

所属団体は国内外の災害・人道危機において、初動から復旧・復興まで長期支援を継続してきた。国内では令和6年能登半島地震で2024年1月2日から石川県珠洲市に入り、医療・救助活動、避難所・在宅避難者支援を起点に、現在も生活再建の伴走やコミュニティ回復支援を継続している。また2018年西日本豪雨の復興支援を契機に、実災害の教訓を平時の啓発・研修・訓練へ反映し、自治体・住民・災害対応者と「災害時に機能する関係性と役割」を事前に整える防災事業に発展させてきた。平時事業では、避難生活の質を高める観点（衛生・健康・福祉連携）を含む研修や、住民参加型の訓練・啓発イベント、自治体との協定締結と運用確認を重ね、現場で使える備えに落とし込むことを重視している。

能登半島地震支援で痛感したのは、「被災自治体が現場調整を主導する」という前提が実務上成立しにくいことである。職員自身が被災者であり、かつ受援・調整の専門人員に限られる中、県外応援職員が来ても業務分担や権限整理が追いつかず、結果的に被災自治体が抱え込む構造が生じた。さらに災害対応は、初動の避難・救助から、避難生活の質の確保、在宅支援、生活再建へとニーズや課題が急速に変化する。状況に応じて業務の優先順位と担当を見直す定例会議や情報共有の仕組みが弱いと、初動の負荷が固定化し、対応職員の疲弊を招いた。

また、外部支援側にも質のばらつきがあり、自己完結が不十分で受入側の負担となる、ニーズアセスメントが目的化して直接の支援や現場の改善につながりにくい等の課題が見られた。専門性を活かすためには、受入（入口）・現場での役割と権限（活動の場）・成果と引継ぎ（出口）について、平時から一定の協議と合意・手順などを整えることが望ましい。加えて平時の地域防災でも、NPO/NGO への理解不足や、自主防災組織の形骸化・高齢化、計画の形式化、住民参加の地域差などが課題となっている。

以上の現場経験から、受援と調整を平時から設計し、専門性を有する民間組織の受け入れを前提に運用を組み立てることが、日本の災害対応の質的向上に不可欠だと強く考えるに至った。そのため、国際的な Disaster Risk Management（DRM）の理論と実践、とりわけ多様なアクターを前提とした調整などの仕組みから具体的示唆を得ることを目的として、本研修に参加した。

2. 本文

2-1. 研修の概要と Disaster Risk Management（DRM）の枠組み

本研修は、理論的基礎から実践的応用までを体系的に扱う実務重視のプログラムであった。講義に加え、参加者の対話や演習を軸に設計されており、少人数グループ演習では、国連機関、国際 NGO、開発金融機関、環境保全団体等の参加者がそれぞれの現場経験を持ち寄り、共通の枠組みで議論することで相互学習が促進された。学習目標は、①DRM の基本概念と主要用語の理解、②国際的・地域的枠組みの把握、③コミュニティおよび地域ベースのレジリエンス構築アプローチの習得という、段階的に理解を深める構成であった。

災害リスクは「ハザード×暴露×脆弱性」として整理され、さらに“脆弱性の反対は能力（capacity）である”という考え方によって、介入の方向性は「脆弱性を低減し能力を強化すること」であると明確に示された。加えて、「予防への1ドル投資が復旧コストを7ドル削減する」という研究に基づく経済合理性の説明が繰り返され、予防投資の正当性を財政面からも裏付けていた³。これは、ソフト面の事前投資

が後回しになりやすい日本の災害対策の文脈において、説得力のある論拠となり得る。また、リスクを数値や図表で可視化し、政策決定者に伝える方法についても触れられ、科学的根拠と意思決定を結びつける重要性が強調された。

研修はモジュール形式で、DRM サイクル、気候変動と災害、早期警戒システム (Early Warning System : EWS)、災害リスク評価、開発政策への DRR 主流化 (Mainstreaming)、包括的な備え (Preparedness) 戦略、予測に基づく事前対応 (Anticipatory Action : AA)、災害後ニーズアセスメント (Post-Disaster Needs Assessment : PDNA)、より良い復興 (Build Back Better : BBB) まで幅広く扱われた。各テーマは個別に扱われるのではなく、相互に関連づけながら提示され、DRM を一連の循環的プロセスとして理解する設計となっていた。

特に強調されたのは、DRM のパラダイムシフトとして①発災後の対応 (Response) 中心から予防・予測に基づく事前行動 (Prevention / AA) 重視へ、②単一分野 (silo) 型から分野横断 (Integrated and Cross-sectoral) 型へ、③トップダウン (Top-down) からコミュニティ主体 (Community-centered) へ、④リスクマネジメントからレジリエンス構築へ、という方向転換であった。

2-2. 研修で示された調整 (Coordination) と主流化 (Mainstreaming)

研修では、調整 (Coordination) は災害対応の補助的業務ではなく、DRM の中核機能として位置づけられていた。災害発生後に現場で調整が混乱する原因は、関係者の能力不足にあるのではなく、平時に役割分担、権限、情報共有の手順が明確に設計されていないことにあると説明された。この視点は、調整を属人的努力に依存させるのではなく、制度設計の問題として捉え直すものである。

国際人道分野では、支援の重複や空白を最小化するために、活動主体と活動内容を可視化する仕組み (3W : Who does What, Where) や、共通の状況認識のための共有 (Situation Report)、分野別のギャップ分析などが標準的に用いられ、資源配分を最適化している⁴。これらは単なる情報整理手法ではなく、限られた資源をどこに優先的に投入するかを判断するための基盤である。調整の最低要件として、①共通の状況認識、②役割分担と権限、③情報共有とデータ標準、④ロジスティクスと宿営の自己完結、⑤脆弱層への配慮、⑥苦情・フィードバック (Accountability) の導線、が提示された。研修では、こうした調整機能を発災後に即興的に構築するのではなく、平時から最低限の枠組みとして準備し、訓練を通じて検証しておくことの重要性が強調された。

また、DRR の主流化 (Mainstreaming) についても詳細に議論された。災害は開発成果を破壊し得る一方、開発政策そのものが新たなリスクを生み出す可能性もある。このため、DRR を防災部局のみの課題とするのではなく、都市計画、社会保障、教育、保健、インフラ整備といった各分野の政策に組み込むことが必要であるとされた。例えば、平時から社会保護制度が脆弱層を把握していれば、災害時の支援対象者の特定や支援手段の確保が迅速に行える。学校や保健制度が地域社会に根ざして機能していれば、情報伝達や避難支援も円滑になる。このように、日常の制度運用そのものが災害時の対応能力を規定するという視点は、DRR を特別な政策ではなく、持続可能な開発の基盤として位置づける考え方である。

2-3. Anticipatory Action と Post-Disaster Needs Assessment の理論と実践

AA (Anticipatory Action) については、国際的には科学的予測と“トリガー”に基づき、被害が顕在化する前に資金を提供し、事前避難支援や支援物資の事前配置、脆弱層への現金給付等を行う取り組みが進んでいる⁵。特に包摂性 (inclusiveness) の確保が強調され、早期警戒が届きにくい層や避難に様々なコストが必要な層に対し、資金提供の基準や対象者の選定、行政と支援団体の役割分担をあらかじめ明確

化しておくことが迅速な対応に不可欠とされた。また、EWS は“情報発信”で終わらず、行動へつながるトリガーと資源手当がセットで必要であるという点も繰り返し示された。

さらに、研修では PDNA (Post-Disaster Needs Assessment) の枠組みも取り上げられた⁶。PDNA は災害後の被害を単に数値として把握するのではなく、被害 (Damage)、損失 (Loss)、ニーズ (Needs) を体系的に整理し、復興計画と資源配分につなげる方法論である。復興を「元に戻す」作業としてではなく、将来リスクを低減する再設計の機会と捉えるより良い復興 (BBB) の理念が中核に据えられていた²。この視点は、日本において東日本大震災以降一部地域で進められている事前復興計画の取り組みとも親和性が高い⁷。

2-4. 本研修から得られた示唆

本研修を通じて、日本の災害対応における課題を単なる運用上の混乱ではなく「設計上の不足」として再定義する視座を得た。能登半島地震で顕在化した、受援の窓口の複雑化や同じ問い合わせの重複対応、情報更新の遅れによる意思決定の停滞、支援の偏在などは、個々の努力不足では説明できない。これらは、関係者の力量の問題ではなく、受援と調整の仕組みが事前に設計されていなかったことに起因していると理解するに至った。調整は現場の努力に委ねるものではなく、制度として準備されるべき機能である。日本では調整が個人の経験や献身性に依存する傾向があるが、国際的な枠組みでは調整は独立した専門機能として位置づけられている⁴。

また、日本では AA が Preparedness と同義に扱われ、私自身 AA は Preparedness の延長として理解していたが、本研修を通じて、それが「予測に基づき事前に資源と権限を動かす仕組み」であることを再認識した。日本では水害分野の警戒レベルやタイムラインなど避難判断の高度化は進んでいるものの、外部支援の前倒し調整や、事前の役割分担合意までを含む AA はまだ限定的である。AA を「避難のための仕組み」ととどめず、行政機関と民間の役割分担、宿営・自己完結の基準、情報共有手順、撤収・引継ぎまで含めた「外部支援の事前設計」へと拡張する視点が、日本の受援課題の解決に資すると考える。また、AA を災害対応だけでなく、社会制度や地域活動に主流化し、民間も交えて準備する必要性を明確にした。

さらに、PDNA や BBB の枠組みは、復興を将来のリスク低減につなげるための制度的思考を提供するものであり、我が国における事前復興計画の深化にも応用可能であると考えられる。日本でも「防災のため」だけに予算がつきにくい現実があるが、主流化の視点を採ることで、平時施策の改善が災害時レジリエンス向上につながる設計が可能になる。

以上より、本研修から得られた示唆として、日本の災害対応の質向上には、受援と調整を平時から制度的に設計すること、AA を実動的枠組みとして拡張・整備すること、そして復興を事前から見据えた政策設計を行うことが不可欠であるとの認識を得た。

3. 考察・提言

3-1. 結論

本研修を通じ、私は我が国の防災体制の強みと弱みを改めて整理することができた。日本は耐震化や治水、制度整備といったハード・制度面では国際的にも高い水準にある。一方で、多様な主体を前提とした調整設計や受援体制の実装という運用面には、なお改善の余地がある。災害対応は発災後に即興的に構築されるものではなく、平時から訓練を通じて検証されるべき機能であり、今後は“自治体の努力”に依存する体制からの転換が求められる。特に、受援を単に「外部支援の受け入れ手続き」と捉えるのではな

く、「被災自治体の機能回復を加速させる戦略」として再定義する必要がある。受援が適切に機能すれば、自治体職員の過度な負担を軽減し、被災者への支援の質と公平性を高めることができる。

今後の防災力向上の鍵は、第一に、政府・自治体における調整機能の制度化と実装である。共通の基本手順や責任分担を明確にしつつも、災害の状況変化に応じて現場が柔軟に判断・修正できる運用設計へと転換することが求められる。第二に、地域社会との関係性の再構築である。住民や地域事業者などが外部支援と協働する前提を平時から共有し、コミュニティを中心とした備えを具体化する必要がある。第三に、NGO・民間セクター自身の質の向上と責任の明確化である。専門性、自己完結性、透明性を高め、調整の一翼を担う主体としての信頼を積み重ねることが求められる。

すなわち、日本の災害対応の高度化は、政府の制度整備のみならず、地域社会と民間セクターを含む多層的な主体がそれぞれの役割を明確にし、相互に補完し合う関係を平時から構築できるかにかかっている。本研修で得られた知見は、そのための設計思想と実践的枠組みを示すものであった。

3-2. 本研修成果の自団体・NGO セクターへの活用方針

本研修成果の活用にあたっては、提言および実践の対象を①政府・自治体、②地域社会（住民・地域事業者）、③NGO・支援者セクターの三層に整理して取り組む必要がある。

まず、政府・自治体に対しては、既に所属団体で複数自治体と災害支援連携協定を締結し、平時から訓練や意見交換を重ねている。今後は、協定を形式的な枠組みに留めず、実災害において発災直後から機能する運用へと具体化する必要がある。その際、受援の仕組みを「事務処理」として整備するのではなく、被災自治体の負荷を軽減し、被災者への支援を迅速化するための実務設計として位置づけることが重要である。

近年、情報の一元化や活動可視化をDX（デジタルトランスフォーメーション）の手法により解決しようとする企業や自治体の取り組みが進みつつある。被災者情報や支援ニーズ、支援主体や活動内容などをリアルタイムで共有できる情報基盤は、支援の重複や空白を減らす有効な手段となり得るため、平時からの整備と訓練による検証は今後さらに発展が期待される。一方で、災害は常に予想外の事態を伴い、通信断絶やシステム障害なども発生し得る。特定の手段に依存することなく、アナログ手段や代替的情報共有方法を含め、複数のバックアッププランを前提に設計することが不可欠である。

また、受援窓口の一本化や登録の徹底は行政的には合理的であるが、実災害では状況が刻々と変化し、必ずしも情報共有様式が完全に統一されるとは限らない。形式的な統一を追求することよりも重要なのは、多様なセクターを巻き込んだ支援分野別や分野を横断する形での調整会議を迅速に立ち上げ、「誰が何を担うか」をその時点の状況に応じて合意形成していく姿勢であるとする。情報共有の内容や支援の優先順位は固定的であるべきではなく、被災者中心の視点から柔軟に見直していくという前提を、関係者間で共有することが必要である。保健・医療分野では災害派遣医療チーム（Disaster Medical Assistance Team : DMAT）や災害時健康危機管理支援チーム（Disaster Health Emergency Assistance Team : DHEAT）が一定の調整機能を果たしつつあるが、福祉、生活支援等の分野でも、地域団体を横断的につなぐ仕組みの強化が求められる。

次に、地域社会に対しては、NPO・NGOの専門性に対する理解を広げる取り組みが不可欠である。依然として「NPO＝善意の無償支援」という認識が残る中で、専門的支援機能の存在が十分に共有されていない。地域住民や地元事業者が、災害時に外部支援とどのように協働するのかを平時から議論し、顔の見える関係性を築くことが、受援を円滑にする前提となる。また、コミュニティ主体の原則を具体化するためには、地域に根差した団体や自主防災組織の能力強化を、外部からも実体験を活かし伴走支援して

いくことが必要である。また、防災を特別な活動とするのではなく、日常の福祉・健康・地域づくりと関連させることで、参加の裾野を広げることが重要である。

さらに、NGO・支援者セクターに対しては、質の担保と透明性の向上が求められる。自己完結の徹底、活動内容の可視化、役割の明確化、撤収・引継ぎ手順の整備など、支援側の基本行動原則を明文化し、共有する必要がある。専門性を有する団体が適切に機能するためには、自らの能力と限界を明確にし、他団体との補完関係を前提とした協働できる関係性を構築することが重要である。他方、ある一定の標準化は必要であるが、それが画一化につながり民間の強みである機動性と柔軟性を損なうことのないよう、最低限の共通ルールや役割分担などを明確にしつつ現場で対応できる体制を整える必要がある。

防災庁構想や災害援護協力団体登録制度は、民間組織を制度的に位置づける契機となり得るが、現場で実効性を上げるまでには時間を要する。その過渡期において、NPO・NGO が具体的な運用モデルを示し、検証結果を基に建設的な提言を行うことが重要である。さらに NPO・NGO が公的機関を補完するのではなく、より良い実装方法を提示できる存在となることで、結果として公的支援の質を引き上げることにつながると思う。実証や検証を重ね、記録と提言などを通して制度の発展に寄与することが私たちの果たすべき役割であると思う。

3-3. 日本の国際協力分野への提言

我が国はこれまで、耐震技術や治水対策などハード面を中心に DRR 分野で国際的貢献を行ってきた⁸。今後はこれに加え、調整機能の制度化、主流化の実践手順、包摂的な予測に基づく事前対応の運用、復興を見据えた事前準備など、運用面の知見を共有することが重要である。

特に、東日本大震災以降、一部地域で進められている事前復興計画の取り組みは、災害前から住民と自治体が将来像を議論し合意形成を進める先進的事例である。これは PDNA や BBB の理念と共通しており、復興を単なる原状回復ではなく、将来リスクを低減する政策的準備として位置づける視点を提供している。国内で蓄積されつつあるこうした実践知は、国際社会においても有益な示唆となり得る。

さらに、日本は世界に先駆けて少子高齢化が進行しているため、高齢者比率の上昇、単身世帯の増加、地域コミュニティの縮小は、災害時の脆弱性を高める一方で、支援体制の再設計を迫る現実でもある。医療・保健・福祉を横断した支援体制の構築や、在宅避難者支援、地域ネットワークの再構築といった課題は、今後多くの国が直面する可能性が高い。したがって、日本が直面している課題とその解決過程は、将来の国際社会にとって先駆的な学習資源となる。日本の経験は「特殊事例」ではなく、「未来課題への先行的対応」として位置づけることができる。

NGO セクターは、このような国内の実践知を整理・可視化し、国際社会へ発信するとともに、海外の予測に基づく事前対応や調整モデルの知見を国内へ還元する双方向の学習を促進する役割を担う事が可能である。災害リスク管理は、制度だけで完結するものではなく、実装を通じて発展するものであり、NGO は現場での試行と検証を通じて知見を蓄積し、それを政策議論に還元する仲介者となり得る。国内外の経験を循環させることで、日本の防災の質を高めると同時に、国際協力における新たな付加価値を創出できると考える。

4. 団体としての今後の取り組み方針

国内事業部長 國田博史

本報告は、日本の災害対応における構造的課題を、現場経験と理論的枠組みの双方から整理しようと試みた意欲的な内容である。特に、受援と調整を「設計の問題」として再定義した視点は、当団体の今後の

事業戦略を検討する上で重要な示唆を含んでいる。

当団体はこれまで現場での実働型支援を強みとしてきた。今後はその経験を体系的に整理し、平時からの制度設計や運用モデルの提示、政策提言等にもより積極的に取り組みたいと考えている。その際、本報告に記された、研修を通じて得られた多くの知見が、実践経験を裏付ける理論的枠組みとして有効に働くことが期待される。

また、当団体は近年、予想される巨大地震の想定被災地域を中心に、自治体との災害支援協定の締結に力を入れている。それらの自治体との関係づくりにおいても、まさに本報告で強調された Disaster Risk Management の基本的な考え方を共有し、同じ視座に立って課題の克服を目指すことが重要だと考えられる。地域の多様なアクターや住民も巻き込みながら、受援・調整機能を強化するための活動に取り組むことにより、協定の実効性を高めるとともに、専門性をもった外部支援組織としての自らの役割も再確認できるだろう。

防災庁の設置準備が進み、民間支援団体の登録制度がスタートするなど、日本の災害対応には大きな変化の兆しが見える。防災分野への企業の新規参入が目立つようになり、社会政策の幅広い分野で防災の Mainstream 化が進み始めたとも感じられる。そうした動きに魂を入れるうえでも、DRM への共通理解に基づいた、官／民、営利／非営利というセクターの垣根を越えた連携・協力が、今後ますます重要になる。当団体としても、蓄積してきた人道・災害支援の経験を生かし、現場と政策をつなぐ主体として役目を果たしていきたい。

5. その他

5-1 本プログラムや事務局側に対する提案・要望等
特になし。

5-2 写真類及び研修員が受入先機関に提出した報告書類等があれば、添付



【講義グループワークの様子】



【視察研修 左：バンコク市役所内の運河水量管理センター 右：バンコク市内のポンプ場】



【参加者集合写真】

引用・参考文献

¹内閣府（2024）*防災白書* <https://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/>

² United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2015). *Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030*. United Nations.

<https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>

³ National Institute of Building Sciences. (2019). *Natural hazard mitigation saves: 2019 report*. National Institute of Building Sciences. <https://nibs.org/projects/natural-hazard-mitigation-saves-2019-report>

⁴ Inter-Agency Standing Committee. (2015). *Reference module for cluster coordination at country level*. IASC. <https://interagencystandingcommittee.org/>

⁵ United Nations Office for Disaster Risk Reduction. (2022). *Global assessment report on disaster risk reduction 2022*. United Nations. <https://www.undrr.org/gar>

⁶United Nations, European Union, & World Bank. (2013). *Post-disaster needs assessments: Guidelines*. World Bank. <https://www.gfdrr.org/en/publication/post-disaster-needs-assessments-guidelines-volume>

⁷国土交通省（2023）*事前復興まちづくりガイドライン*
https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_tobou_fr_000066.html

⁸ Hallegatte, S., Rentschler, J., & Rozenberg, J. (2019). *Lifelines: The resilient infrastructure opportunity*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1430-3>