

## 広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会（第 1 回）議事録

以下、敬称略

## 1. 委員自己紹介

---

佐甲

社会福祉協議会（以下、社協）では、すべての都道府県・市町村に設置されており、近年地域で大きな災害が発生すると災害ボランティアセンターを立ち上げ、さまざまな NPO や関係者と協働しながら被災者を支援していく取り組みを進めている。社協は、社会福祉法で地域福祉を目的とする団体と位置付けられており、地域の福祉活動を行う住民組織やボランティア・市民活動団体、民生委員児童委員、社会福祉施設などの福祉関係者や行政などさまざまな関係者が参加いただき、誰もが安心して暮らすことができる社会を築くために、福祉事業を展開し、住民福祉活動の組織化の支援も行っている。社協職員は非常勤も含め 13 万人程度いる。個人では阪神・淡路大震災や新潟県中越地震などの対応にも関わった経験がある。

菅

防災・危機管理を専門としている学部で災害社会学を専門分野としている。災害ボランティア活動については、阪神・淡路大震災以降、民間を対象に、救援活動、復興支援の調査研究をしている。現地のヒアリングを行う地域社会学という手法を使って NPO、NGO と関わりながら調査を行っている。「災害ボランティア」という社会的領域は、災害・防災対策、市民活動という 2 つの社会的領域が重なりあうところに、両者の影響を受けながら活動領域が形成されてきた。そういった経緯を整理しながら考えていきたい。

高橋

共同募金会は災害時には義援金を集めることになっている。また、社会福祉法に基づき毎年の募金額の 3% を積み立てておき、災害時に活用できる災害等準備金制度を持っている。また、東日本大震災では赤い羽根「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」という支援金制度を中央共同募金会で実施し、44 億円の寄付を集め、助成を行っている。民間寄付でボランティア・NPO 活動をどうやってサポートするのか考えていきたい。中央共同募金会は災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援 P）の事務局を担い、社協、NPO、企業などとの連携による災害ボランティアセンター等の支援を行っている。

山ノ川

1991 年から社会貢献の担当をしており、最初に社内で募集した義援金は雲仙普賢岳の災害だった。その後、CSR の一環で同額マッチングを開始した。以降、マッチングギフトから支援金を支出し、活動の資機材に役立ててもらっている。現在、支援 P の運営委員を務めており、具体的な災害時の支援事例を紹介するなど、企業に対して支援金の大切さを伝えるようにしている。

そのほか、経団連の社会貢献委員会担当者懇談会の共同座長をしており、企業の支援の形を紹介できればと考えている。東日本大震災では、私自身が所属している会社は、津波被害のあった水田の復興支援や週末に子どもを楽しませる企画などを行っている。

山崎

高知県立大学で「イケあい地域災害学生ボランティアセンター」という、学生の防災サークルの顧問をしている。1998 年の高知豪雨では NPO の立場で災害ボランティアセンターの設置・運営に関わり、

それ以降、各地の被災地支援に関わっている。高知県内での防災の取り組みと平行して、被災地支援にも関わっているが、被災地支援を希望すれば出られる環境整備が必要と感じている。

高知県立大学の学生は、東日本大震災から1年6カ月後に被災地支援の活動に参加している。学生たちも被災地を見ることで非常に意欲的になり、地元高知での取組が活発化した。就労者の職場の環境整備と学生たちの環境整備について話したいと考えている。

#### 室崎

研究者の立場で、被災者支援や減災という視点から、ボランティア活動の仕組みを考えている。大学時代は消防団や自主防災組織をテーマにした研究を行った。1984年に愛知県が導入した「災害ボランティア登録制度」を調査した。その後、国土庁防災局が、国内の災害ボランティアの会議体を設置し、学識者などと海外の災害ボランティア活動を視察した。

阪神・淡路大震災以降のボランティアの動きを見続ける中で、「ご意見番的」役を担うことが多くなった。防災ボランティア活動検討会でも様々な議論を重ねてきた。ボランティアの健康管理、安全管理の仕組みがしっかりできた。東日本大震災では、大学からボランティアバスを出したほか、災害時には被災地の後方支援を行っている。

日本ではボランティア文化が定着していないため、あらためて「防災に資するボランティア」の位置付けと、環境づくりを話し合いたい。ボランティア活動は個人の活動ではなく、社会全体、人々の力で支えられることが本来の形であると思っている。

## 2. 委員の発表

### ■資料5「社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを運営する意義とその役割について」

佐甲委員より

#### (1) 災害ボランティアセンターによる被災者支援と社協

- ・阪神・淡路大震災で137万人のボランティアが活動し「ボランティア元年」と言われた。その後、1998年の水害で「災害ボランティアセンター」の原型となるものが設置された。その後、現在のよような「協働型災害ボランティアセンター」が徐々に整備されるようになった。
- ・社協は、都道府県、市町村の全てにあり、民間組織としての機動性・柔軟力と、地域福祉推進というミッションを持っていることから、災害ボランティアセンターの運営に関わるようになった。
- ・ほとんどの社協は平常時からボランティアセンターの機能を有しており、行政や様々な機関・団体との関係を構築している。また、ホームヘルプサービスなどの福祉サービス事業者として、また民生委員児童委員や住民福祉活動としての見守りや支援活動と連携するなかで、要援護者等の地域の生活課題を把握し、解決する機能を有している。また、こうした取り組みを通じて災害後も継続的に支援していきたいと考えている。
- ・「災害ボランティアセンター」設置後、被災者の生活支援ニーズが被災直後の状況から仮設住宅での生活などフェーズが移ることにあわせて「災害復興センター」などに移行し、生活支援相談員による支援の体制などを組みながら、長期的な支援を進めていく。

#### (2) 社協ネットワークにおける災害ボランティアセンター支援体制の現状

- ・災害ボランティアセンターの運営においては、地元市区町村社協をベースに、都道府県、ブロック、全国のネットワークの中で、いろいろなNPO等の支援団体に支えられながら協働での取り組みを進めている。

- ・社協のネットワークにおいても、全社協では、災害規模や地元の要請等に応じて全国規模で職員を派遣調整するために、都道府県・指定都市社協と協力体制をつくっている。また、都道府県・指定都市社協でも、地域ブロックごとの協定、県内の市区町村社協の間の相互協定、関係団体と災害協定などの締結を通じてネットワークや連携体制をつくっている。
- ・また、全社協は、災害ボランティアセンターの運営についての全国規模での研修を行っているほか、災害ボランティアセンター担当者情報交換会の開催や、災害ボランティアセンターVC 運営支援のあり方の調査・研究などを行っている。

### (3) 多様なセクターとの連携

- ・災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援 P）は新潟県中越地震での災害ボランティアセンターの取り組みの評価・検証作業を契機に、2005 年 1 月に中央共同募金会等に事務局が設置された。
- ・支援 P では、「人」「もの」「資金」の三つの支援を柱で取り組んでいる。「人」は、研修受講者を中心に、運営支援者を派遣している。「もの」は、様々な企業からの申し出の調整をしている。例えば、企業や NPO などから提供いただいた物資を訪問活動などの現地の支援活動と組み合わせて配布する「うるうるバック」という取り組みを行っている。「資金」は、企業からの支援を得て、災害ボランティアセンターの事務資器材や備品等などの購入に活用している。

### (4) おわりに

- ・平時においては、身近な暮らしの中での防災と地域の助け合い活動を組み合わせ、災害ボランティアの体制をつくる必要がある。また、市町村、都道府県、全国単位で支援者の顔が見える関係づくりも大事である。
- ・社協の災害時における被災者支援の考え方は、大規模災害では、潜在化していた生活課題が顕在化し、新たな課題が抱えることになる。そのためには、様々な助けあいやボランティア活動を起こすことや、生活課題の発見と支援体制（生活支援相談員等）をつくっていくことが基本的な考え方である。
- ・災害時のボランティア活動は、自発的な意志と責任が求められ、自己完結を基本とするものだが、災害ボランティアへの広がりの中なかで、活動への支援策は、今後検討する余地があるかもしれない。
- ・地域の暮らしを大事にして、地域のつながりや地域の役割が、防災や復旧・復興の力になる。そのほか、民生・児童委員が災害時の要配慮者支援では、個人情報や行政や地域での共有化していくことも重要な視点である。

## ■資料 6：「災害ボランティア」をめぐる論点の整理

### 菅委員より

- ・資料 3 枚と論文 2 本を配付している。最初の資料は、1998～1999 年に国土庁の「災害ボランティアのネットワーク化」に関する委員会の委員として調査したときのもので、これまでの災害ボランティアをめぐる論点を整理したものである。阪神・淡路大震災から 3 年の歩みや、震災前の災害ボランティアの経緯をまとめている。
- ・阪神・淡路大震災のあと、災害対策基本法に「ボランティア」に関する記述が追加され、各自治体の地域防災計画に、災害ボランティアが位置づけられていった。また、阪神・淡路大震災でのボランティアの果たした役割が評価されたことで、介護保険制度の導入、少子高齢化、国際化などの社会変化に伴い、阪神・淡路大震災以前から検討されていた NPO 法の制定を後押しした。

- ・災害ボランティア活動の社会基盤整備は阪神・淡路大震災を契機に進められてきた。従来の枠組みでは「公助」以外はほとんど「共助」に分類されることになるが、その中で、自発性を組織化する、いわば市民版の災害対策本部が「災害ボランティアセンター」と言えるだろう。災害ボランティアは、他の主体が対応できていないところを被災地の中から見つけ出して対応したり、問題解決のために必要な主体とつながりをつくる役割を果たしてきたと言える。
- ・支援を受けた立場の人が、別の場面では支援する立場に代わることがあるのも、災害ボランティアの特徴の一つである。新潟県中越地震以降、災害ボランティアセンターの設置、運営が定着してきたが、災害ボランティアセンターの運営の効率化や標準化を進めたことによる弊害も生じていることが指摘されている。NPO など他のセクターとの協働により、こういった弊害を乗り越えている事例も見られる。
- ・「ボランティア」という言葉は、個人を指す言葉だが、NPO・NGO などの組織も含めていることもある。しかしこの2者は違う。整理して議論する必要がある。
- ・東日本大震災のような広域・激甚災害では、ボランティアバスを出す等、活動現場に災害ボランティアを送り出すタイプの支援が（災害 VC のように来た人を現場で調整するよりも）有効だった。
- ・これまでの災害と東日本大震災の大きな違いは様々な寄付が民間非営利セクターに大量に流入し、それらを「資源仲介組織」を介して大規模な分配が行われたこと。その詳細はまだ整理しきれていない。今後の研究課題。
- ・東日本大震災以降、広域・巨大災害への対応と、頻発・連続する風水害の対応を分けて、整理しておく必要がある。特に風水害への対応では（巨大災害に比べて）被災地内の資源も活用できる。ある風水害の被災地では、地域自治組織の対応力を生かしたり（元々あった地域の課題を解決するために）、保健師やヘルパーなどと連携した支援の動きも見られた。

## ■資料 7：防災とボランティアと共助の現状、そして今後への期待

室崎座長より

### (1) 災害ボランティア 過去から現在を見る

- ・「災害ボランティア」には、災害を防ぐだけのボランティアではなく、災害に関わる様々な局面で多様な形で災害や減災に関わるボランティアという意味がある
- ・過去の災害では、労働組合や赤十字、宗教団体、大学などが被災地外から駆けつけている。市民が被災地に駆け付けるようになったのは伊勢湾台風以降となる。その後、阪神・淡路大震災では社協が中心となり、NPO が協力する形でボランティア活動が展開された。
- ・災害ボランティアの文化をしっかりとつくっていく必要がある。大規模災害時には、地域外からの支援がなくてもよい状況をつくる必要があり、かつボランティアの担い手を広げていく必要がある。
- ・阪神・淡路大震災の被災地となった都市部は地域のコミュニティが機能しなかったが、現在は中山間地などでもコミュニティケアが機能しなくなっている。
- ・人口減少、財政規模が縮小する中で、行政の職員も少なくなっているが災害時には追いつかない。カバーするためには新しい市民社会の動きも重要になっている。

### (2) 阪神・淡路大震災以降の取り組み

- ・阪神・淡路大震災では、サンダル履きや避難所に食べ物を求めるなど「迷惑ボランティア」という言葉も生まれたが、ボランティアの受入れはその後改善されていった。
- ・阪神・淡路大震災以降、様々な民間の動きが各地で生まれた。防災ボランティア活動検討会を通じて、全国規模のつながりが生まれ、東日本大震災では全国規模のネットワーク組織も生まれた。

- ・ボランティア活動に活用できる助成制度もあるが、小さなグループでは調達に難しい場合もある。
- ・最近の災害では 60～70 代の参加が多いと言われているが、ある調査では「ボランティア活動をした」と思っている人が多くいる。このギャップを分析しなければ裾野が広がらない。
- ・「心・技・体」それぞれを高めることが期待される。「心」は、被災者に寄り添う心であり、コーディネートする人たちには、希望者に寄り添う心を持ってほしい。「技（技術）」は、「被災者の心を理解する」技術が求められている。また、建築・土木・保健・医療・福祉・法律など様々な専門性を有する団体とのネットワークづくりも必要である。

### (3) 東日本大震災とボランティア

- ・市民の命を守るために行政が責任をもって、様々な力を借りて、協働の体制をつくる必要があると思う。行政も甚大な被害を受けた場合は、行政を支えるための専門的な支援も必要になる。
- ・現在は災害ボランティアセンターを経由しないボランティアの担い手や被災地でのボランティア活動も見られる。また、企業との連携や後方支援などボランティアのしくみなども進化した。これらの進化した部分を評価し、良い点を次に生かしていく議論が求められる。
- ・ボランティアの専門化・プロフェッショナル化が見られる。もっと経験者を増やす、経験知を蓄積するしくみが問われている。

### (4) これからのボランティアの課題

- ・被災した人たちが自ら地域の課題を解決するように、地域の人たちの力を引き出していくこと（エンパワメント）がボランティア活動の原点と思う。
- ・ボランティア活動に活用できる資金も民間で集めて基金をつくれるとよい。それだけではなく自ら資金調達する力をつけることも考える必要がある。
- ・災害ボランティア活動は「志は高く敷居は低く」と言っている。ボランティア活動を希望する人たちの志をつなぐことが重要であり、コーディネーターとなる人材が必要になる。また、災害が起きる前から起きた後の復興に至るまでの地域づくりまでの連続性を忘れてはならない。
- ・全国的なコーディネーションのしくみも考える必要がある。行政とボランティアが緊張関係を持って、協働できるようにしていくことが望まれる。様々な団体が成熟し、緩やかにまとまり、あるべき姿を考えていかなければならない。

## 3. 意見交換

---

山崎

市民セクターは行政と対等であると思うが、災害ボランティアセンターが災害対策本部の下部組織程度にしか位置付けられていないと感ずることがある。環境整備を考える上では、行政とボランティアが協働の位置づけを持つことが重要である。

ボランティア活動を希望する個人と、NPO・NGO などの団体は整理して議論したほうがよい。大規模災害ではコーディネートする人材が早期に現地に入れるような整備も必要である。災害ボランティアセンターには NPO、NGO が多く関わるようになり、連携の受け皿も考えていく必要がある。

ボランティア活動を希望する人はたくさんいるが、実際に経験したことがある人は少ない。はじめの一步が踏み出せない人が多いと感じている。主体性を持つことも大事だが、ボランティアバスなどで意欲を一押しできるしくみと職場の理解などの環境整備づくりも求められる。

## 山ノ川

東日本大震災では、国際協力 NGO が活動したことが特徴的だったと感じている。NGO もプレイヤーの一つとして考えておく必要がある。また、東日本大震災では、複数の企業を対象にしたボランティアバスを経団連が企画したが、活動後も被災地とのつながりが続いている。企業と地域とのつながりをうながすことも大事である。また、外国人への支援など地域の状況を踏まえたボランティア活動が対応できるようになるとよい。

## 高橋

東日本大震災の経験はその後の災害でも活かされている。ある地域で平成 27 年 9 月の関東・東北豪雨で水害が発生した際には、東日本大震災の経験を有する社協職員が被災地の社協に出向き、災害ボランティアセンターの立ち上げ支援や、外部からきた NPO と地元のつなぎ役を担った。地元社協は、地域の方とのつながりを生かし、実態やニーズの把握、生活支援などを実施した。社協など地元の支援者と外部からの支援者との役割分担による協働を考えていくことは重要である。また、避難所の生活環境を改善するために福祉系専門職が関わる整備も必要になるだろう。

## 佐甲

発災直後は、NPO と一緒になって災害ボランティアセンターを立ち上げることになる。一定の期間を経て、被災地で活動する NPO がネットワークをつくっていくケースもある。発展の仕方は様々であるが、すべて災害ボランティアセンターだけで対応するのがよいとは思わない。被災地では様々なボランティア活動が行われるため、協議体が置かれることで相互に連携できると思う。混乱を避けるためにも、平時から各地域や都道府県域を単位に、一定の準備や連携のしくみを考えておくことが大事である。

## 室崎

今年度は様々な課題を出していただき、課題の整理をして、次年度、具体的な方策について話し合う。今日はボランティア制度の運営、意思決定などの仕組み、マネジメントについて話し合った。ある程度ボランティア活動や災害ボランティアセンターの運営というのは民間に任せる必要があると感じている。これはマニュアルで書き込めるものではないところが難しい。

## 齋藤

被災直後、復旧、復興など、一般のボランティア活動に関わる人たち、そのマネジメントに関わる人たちや団体だけではなく、もっと広く、日頃から各地域の防災力を高めるために、住民の方々への防災の働きかけも検討の余地がある。これまで議論してきた一番広い範囲の中で課題を抽出して、次年度は、課題の中から特に急ぎ検討すべきところから対応策を検討していくことを考えている。発災後の課題から入り、個人だけではなく団体や、災害対応から平常時まで、幅広く議論いただきたい。

以上