

## 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 2 回） 議事録

### 1. 開会

---

### 2. 資料説明

---

- ・この検討会は 2 カ年の計画であり、本年度は検討課題を整理することを目標としている。
- ・この検討会は名称通り、「広く防災に資するボランティア活動」、日ごろから各地域で防災に関していろいろな取り組みをしている方々も視野に入れて、日頃の取組の促進、大規模災害の支援の担い手になってもらうことを想定している。視野を広げた中で、課題をあらためて出していただき、来年度は優先順位に従って検討したいと考えている。
- ・災害時のボランティア活動の担い手の負担を減らすための具体的な提案がなされている。社会全体で支えていく方策を考えていきたい。

### 3. 委員の発表

---

#### ■「ボランティア元年」から 20 年～民間連携・官民連携の歩み

栗田暢之委員

- 阪神・淡路大震災のときは受け入れ体制が未整備であったが、その経験はその後の災害に役立てられた。1996 年の「ナホトカ号」重油流出事故で福井県に集まった多くの義援金は、災害ボランティア基金として積み立てられ、2004 年の豪雨のときに活用された。
- 1998 年の那須水害は、地元の社会福祉協議会、県内の NPO、ボランティアなどが集合して地元主体の災害ボランティアセンターを立ち上げ、運営がされた。また、短期間の泥かきだけではなく、冬季になって仮設住宅でも活動が行われた。
- 2004 年には台風が 10 個上陸し、10 月 23 日に新潟県中越地震が発生し、大きく状況が変わった。この年は全国で 100 以上の災害ボランティアセンターが設置された。当時被災した首長が中心となつて行われた「水害サミット」では、首長が取り組むべき 11 の取り組みに「ボランティアを一刻も早く受け入れるべし」と記載された。また、同じ年に内閣府が「防災ボランティア活動検討会」を設置し、各地の状況を内閣府と共有する機会になった。
- 2011 年の東日本大震災は、社会での災害ボランティアセンターに関する認知が広がった。結果、被災された地域全部にボランティアセンターが開設され、現在までに合計 140 万人が参加した。現地の災害ボランティアセンターを支える全国的な動きが見られた。
- 一方、課題は、市民セクターによる支援活動がばらばらだった。国際協力 NGO や日本赤十字社との連携なども十分にはできなかった。大震災の前には、政府との連携の機運は高まっていたが、実際には訓練のような成果は得られなかった。しかし、宮城県の政府現地対策本部には NPO・NGO との情報交換によって、県・自衛隊・県社協・NPO の 4 者による炊き出しの調整が行われた。また、福島県の現地対策室からの要望で大規模避難所の運営支援などを行った。それは連携の機運を高めた政府関係者と NPO との顔の見える関係がもたらした成果でもあった。企業との連携も行われたが、復興支援の時期までになかなかつなげることができてない。
- 東日本大震災のような大規模災害では、被災地全体を俯瞰した情報の把握や関係者での共有が必要である。セクター間の連携を充実させ、支援の「ヌケ、モレ、オチ、ムラ」をなくす必要がある。そのために「JVOAD」の設立準備を進めている。

- JVOAD は、災害時には被災した都道府県にしっかり情報が集まるような展開、ネットワークをつくっていくことが重要と認識している。
- 関東・東北豪雨の常総市では、茨城県、県社協、常総市、常総市の社協、地元 NPO、外部支援者の 6 者による定期的な協議を行うことができた。来るべき大規模災害には、しっかりと連携した対応ができるように進めていきたい。

## ■赤い羽根共同募金の災害支援

高橋良太委員

- 東日本大震災において、中央共同募金会（以下、中央共募）・都道府県共同募金会（以下、都道府県共募）は、義援金、災害等準備金、赤い羽根「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」（以下、ボラサポ）、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援 P）を中央共募あるいは都道府県共募で実施した。
- 義援金は中央共募と各都道府県共募が連携し、自治体を通じて約 416 億円を被災者にお配りした。
- 災害等準備金は、東日本大震災の場合は約 150 カ所の災害ボランティアセンターに総額 8 億 8000 万円の助成を行った。災害等準備金は、2000 年の社会福祉法改正で法定化し、各都道府県で毎年の共同募金から 3% を上限に積み立てている。積立期間は最大で 3 年となる。必要に応じて県域を越えて活用することができ、2006 年の新潟県中越地震が発生した際に初めて県域を越え支出した。準備金が発動されるのは災害救助法が適用されたときであり、災害救助法が適用されないような小さな災害の場合は適用できず、課題となっている。
- 災害ボランティアセンターが設置された場合、簡易な申請書を提出すれば、300 万円をまず送金する仕組みになっている（被害の状況により追加支出可能）。災害対応が落ち着いてから、後で精算手続きを適切に行う。まだ、十分に準備金の制度が知られていないので、都道府県共募と連携しながら周知に努めている。これまで活用した社協などからは役だったとの声をいただいている。
- 東日本大震災では、ボランティア・NPO の活動を支援するしくみ「ボラサポ」をつくった。財務省から特定震災指定給付金の指定を受け、税制優遇の対象になり、総額 44 億円を超える寄付を集めた。平成 23 年 4 月 14 日から第 1 次の助成金の応募受付を開始し、5 月に助成の決定をした。1 年目は 6 回、2 年目は 4 回、3 年目からは 3 回の頻度で応募受付・助成決定を行ってきた。24 年 4 月からは被災 3 県の地元住民による助け合い活動を支えることを目的とした「住民支え合い活動助成」をスタートした。地域の住民の小さなグループに少額の助成をし、自分たちで地域のつながり、コミュニティの復興を図っている。
- ボラサポの対象団体は、5 人以上の非営利団体を基本とし、法人格のない任意団体も対象としている。対象活動は、震災からの経過やニーズの変化に合わせて内容も変えていった。短期活動は 30 日、上限 50 万円、中長期活動は 30 日以上、上限 300 万円、重点活動は上限 1000 万円とした。
- 1 月に最終の助成が終了し、合計で 4527 件が応募し、2950 件、41.7 億円、住民支え合い活動は 7275 件、6.3 億円を助成した。ボラサポの助成を受けて活動した人数は 550 万人。
- ボラサポの特徴は、他の助成事業に比べて助成回数、助成件数が多く、決定率、精算率も高い。また、財務省と掛け合って、事業費だけではなく、人件費も含んだ助成をしている。
- これとは別に、通常の共同募金では、災害時以外にも防災・減災の取り組みを支援している。平成 26 年度の募金総額は 187 億円で、このうち災害関係では 5 億円ほどの助成している。具体的には、災害用の備品購入、研修・学習、見舞金の支給、住民同士のネットワークづくりのためのつながり支援、東日本被災地などとの交流・イベント、被災地支援活動などに支出されている。各市町村の共同募金委員会では、日常のボランティア活動、地域づくり・まちづくり活動を支援し

ており、地域で顔の見える関係づくりを通して、災害時に動ける体制づくりにもつなげていきたい。

- 通常の10月から12月までの共同募金運動とは別に、運動期間を1〜3月に拡大し、地域の課題解決に取り組む社協やボランティア団体と協力し、寄付を集めて助成をする新しい取り組みも全国ではじまっている。災害関連では、岩手県の「赤い羽根 3.11 いわて沿岸地域応援募金」や和歌山県の「新宮いのちの募金」などがあり、見守りのネットワークシステムづくりや、避難訓練の費用、や防災備品等の購入に活用している。

## ■大学生が防災ボランティア活動を行うための環境整備について

山崎水紀夫委員

- 高知県立大学は女性の割合が多く、「イケあい地域災害学生ボランティアセンター」は女性の視点を生かした地域活動や被災地支援を展開している。日頃は、県立大学のキャンパスに隣接している高知市三里地区を中心に取組んでいる。近年は3年連続で全国表彰を受けるまでに成長した。
- 2011年は現地に行った学生はゼロだった。学生に話を聞いたところ、「思いはあったが、背中を押してくれる人がいなかった」とのことだった。災害支援に関わる専門家は赴任1年目であり、すぐに動けなかったが、震災の2年目から本格的に含まれたことから動き出した。
- 2012年9月に被災地で学生を受け入れる取組をしていた「いわて GINGA-NET」の取組に参加したことで、学生の意識が大きく変わった。この経験から、未来に被災する地域、被災をしていない地域を知ってもらい、地域につなげる「未災地ツアー」という企画が生まれた。これまで2回実施しており、現在は大学の地域学実習に取り入れられている。未災地ツアーの現場となった高知市三里地区は、防災に力を入れている地域であり、「地域団体の力」が活動の成功につながった。
- 2014年の広島土砂災害では、学生3名が先遣派遣として災害ボランティアセンターの運営に関わり、ニーズを掴んだ上で、ボランティアバスを運行した。学生が企画しバス代は大学が負担した。現地では、清掃活動や戸別訪問による寄り添い支援を行った。
- イラストを使った避難所配置研修も考案した。子どもたちが参加しやすいように、イラストを使用し地域の学校の見取り図を使ったゲームの他、障害者や高齢者の疑似体験を取り入れた避難訓練も実施している。
- 災害ボランティアセンターの模擬訓練では、実際に地域での活動を行い避難路整備（復旧活動）、宅老所での手浴（避難所支援）、農業体験（復興支援）、フェーズごとの模擬支援を行った。
- 高知県立大学には、地域で活動するサークルへの資金助成をする「立志社中」というプロジェクトがある。高知県内の移動は経費がかかるため、その交通費などを助成している。「イケあい」は、助成サークルとも連携をして活動を行っている。
- 高知県立大学では、「地域課題のニーズ集」「シーズ集」を作成した。大学と連携したい環境課題は「災害対策」、教育課題は「地域防災の学習機会」が多く南海トラフ地震の危機感が反映されている。
- 学生と関わる地域には、学生の学びと同時に、学生の状況も理解してもらおうよう啓発している。学生は、現地までの移動手段を確保できないため交通費のサポートが必要となる。また、学生の主体性は大事だが、様々な大人がいるのでフィルター役として教職員の支援も必要である。
- 被災地でのボランティア活動の単位認定は難しくても、特別欠席の配慮があってもよいと思う。また、地域での日常活動のオファーに学生だけで対応するのは難しいため、コーディネーターが必要である。また、防災活動における社会的な認知度の向上が重要である。
- 「被災地体験に勝る学びなし」と言える。机上の防災学習や研修では被災地のイメージをつかむには限界があり、現場を知ることによって活動が活発化するというのは学生活動を支援しての実感である。
- 様々な被災地支援に関わった経験から、被災地の社協職員の離職の割合が高いと感じている。被災

地支援に関わると職場で浮く場合が多いらしい。社協に限らず、企業も行政も一定のノウハウを持っている人材を被災地に送り出す責務がある。被災地支援を行う人が地域で増えることで、防災活動の裾野が広がっていく。そのためには職場の理解だけでは限界があるので、制度としての位置づけを検討していただきたい。

## ■企業によるボランティア活動を資金面から支援する方策について

山ノ川実夏委員

- MS&AD インシュアランスグループは、保険会社のグループ企業であり、社員への義援金の募集をしているほか、支援金を出すことができる制度をつくっている。2004年にCSRの観点から、内外で発生する被災者に対する人道的支援「災害時義援金マッチングギフト制度」を立ち上げた。社員から集まった義援金に対して会社が、原則として同額を寄付（マッチングギフト）する。社員は災害にも意識が高く、社員自身の見舞いの気持ちを表し、会社もそれを後押しする仕組みである。発災したらすぐに会社がお金を拠出するところもあるが、拠出する金額基準の設定が難しいため浸透していないと考えている。マッチングギフト制度は、社員から集まったお金に対して同額負担することに決めているので、金額で迷うことがない。
- 雲仙普賢岳のときから、義援金を集めてきたが、社員のポケットマネーを集めて、それだけを会社の名前で寄付することはおかしいと問題提起して2004年に制度ができた。
- 国内では災害救助法が適用され、義援金の募集が行われる災害全てを対象にしている。海外は、経団連から発信される災害支援情報「1%クラブニュース」を基準にしていたが、現在は、それに加えて現地の拠点などの意見を聞いて決定することにした。
- 国内では1口500円、イントラネットで募集案内をしている。ワンクリックで来月の給与から引かれるようになってきているため、協力しやすく、比較的すぐに集まる。災害支援は緊急性が高いため、募集期間は原則1週間としているが、1週間まとめて休暇している社員もいるため2週間にまたがる設定をしている。締切後に集約し、マッチングギフトから上乘せして寄付する。1件当たり500万円、年間拠出は3000万円を上限としている。これを超える場合は人事・総務部で起案し、担当役員決裁で決定する。
- ニュースなどで災害を見て、社員は被災した人たちのために寄付しているので、基本的に義援金にしている。マッチングギフト（同額負担）は必要に応じて支援金を拠出している。寄贈するときには地元紙などに取材もお願いし、その地域の社員やその家族、代理店にも知ってもらうことができる。
- 国内の実績は、11年間で5億円を突破した。一番多い割合を占めている東日本大震災では、9400万円が社員から集まったが、同額負担は難しかったため、社長の判断で合計1億5000万にした。支援Pの前身、新潟県中越地震の「検証P」が立ち上がったとき、支援金としてマッチングギフト全額を寄付した。その後は、必要に応じて支援金を寄付している。この頃は多くの企業に支援金の必要性があまり浸透していなかったため、率先して寄付するようにした。経団連の案内などを通じて、支援金の必要性も認識も広がってきた。災害時のボランティアコーディネーションの重要性などのためには資金が必要なことを、企業の方に伝えるようにしてきた。
- 寄付税制が変わり、寄付しやすくなったが、会社として預かってしまうと確定申告ができない。会社が募集開始前に税務署に確認申請し、寄付後に名簿・領収証を添えて会計報告をすると、寄付した社員に預り証を発行できる。これによって、確定申告で寄付額の一部が戻ってくることになる。この対応は社員に対するCSRであり、寄付の促進効果もあると思う。
- 資金的支援をする際に注意しているのは、ニーズに合った寄付をすること。災害のための寄付が違う災害に使われること、過剰に集まることは避けたい。資金支援をした側の気持ちと活動がずれる

ことがないように、コミュニケーションが大切である。できるだけ現地を見るようにしている。信頼性を重視しているため、東日本大震災のように直接支援する団体を選べないときは、「ボラサポ」に寄付していた。公平性を鑑みると、信頼のおける中間支援組織や募金の仕組みを活用することも大事である。

○社内での大規模災害の資金支援、物品提供の仕組みづくりは大事である。災害ボランティアの動向をよく知るためにコミュニケーションも大事なので、どんどん企業人を引き入れていただきたい。

#### 4. 意見交換

---

園崎

支援 P では、協働型災害ボランティアセンターの運営支援を 10 年間進めてきた、一定の成果を出してきていると思う。JVOAD については、平時の関係づくりは進んでいるが、実際の災害時に JVOAD が担う機能、役割は模索している段階である。また、都道府県域のネットワーク強化も進めている。行政からみて民間セクターに期待することがあればお聞きしたい。

室崎

災害の規模によって、ボランティアの関わりや、都道府県域での対応の仕方にも違いがある。災害ボランティアセンターは地域の状況を踏まえて運営していかなければならない。県レベルの力を引き出すしくみが必要になると思う。

栗田

阪神・淡路大震災から 20 年が経過し、被災者ニーズはととも変化している。最終的に「支援のムラ・モレ」がないように対応していくことが課題として残っている。避難所の運営に、専門職や支援経験のある NPO が入っていく必要があると感じている。また、在宅避難者の支援なども十分にできていない。地元を主体としながら、継続的な支援を展開する必要がある。災害ボランティアセンターでの短期的な対応とあわせて、地元社協と NPO が連携できる協議体で復興を考えていく必要がある。これらの取組は都道府県レベルでの対応を考えていくことが望ましい。協議体になるべくできるようにしなければならない。災害時に活動しているボランティア団体の情報をまとめて行政に届けることで、連携の糸口になると思う。

室崎

NPO は、ノウハウ・経験が集積されているが、行政には十分に集積されていない。しかし、災害対策本部に入ることはできない状況にある。JVOAD はボランティアの窓口となり、行政と対応に話し合える機会をつくらうとしている。行政とボランティアの情報共有のしくみづくりも課題の一つと言える。

菅

日常的に地域で福祉サービスなどを提供している専門機関は、災害時も、普段自分たちが把握している利用者に対応することになる。こういった福祉専門職と災害支援経験を持つ NPO の連携も考える必要がある。

室崎

ボランティア活動の対応範囲が広がってきている。泥かきのような作業ではない役割もある。

栗田

過疎高齢化、地域づくり、要配慮者支援など地域が持っている課題も見えるようになってきた。

室崎

ある災害では、看護協会や看護師のボランティアグループが、被災地のニーズ把握を行ったが、それらの情報をボランティア団体で共有することができていない。重機が使えるボランティア、弁護士などバラバラに活動していて、つながっていない。

菅

被災者が、被災してから生活を再建させていくプロセスには共通する「災害過程」あるのと同様に、被災者に最も近づいて支援活動を行うボランティアも、その活動に共通する段階があるように思う。まず現場で被災者に関わり、その潜在的な課題（ニーズ）を発見する。そして課題その解決に向けた対応を検討するが、自ら対応できない場合は、対応できる団体を探して連携・協力を呼び掛け、他の主体とつながりながら課題別プロジェクトを立ち上げる、というように課題解決のための新たなしくみをつくっていく。こう考えると、ボランティア活動の営みそのものが、連携や協働を前提としているように思う。2000年に災害支援に関わるNPOらが『よりよい支援のために』と題した報告書を出し、社協VCや行政との連携などを整理してまとめている。こういった他機関・他セクターとの連携という課題はずっと存在していたが、東日本大震災では、より深刻な課題として露見したと思う。また、東日本大震災では、市民セクターに相当の額の支援金が提供された。ボランティアを支える資源が流れ、使われたのか把握が必要である。

山崎

全国レベルでの支援力は高まっているが、都道府県域で高まっているかは疑問がある。資金的な支援が災害支援に取り組む団体だけに集中するのではなく、子育て支援なども巻き込んだ研修や、地域を越えて連携する訓練などを資金的に支援することで、地域の力が高められると思う。

室崎

地域で対応する力をつけること、外部の力を得られる力をつけること、双方を考えなければならない。地域に関わる大学生を育てていくことは、地域力を高めることにもつながる。

山崎

中間支援組織は、昔は災害対応に関わらない場合もあった、最近では災害支援は中間支援組織の責務という雰囲気が醸成されてきた。中間支援組織への働きかけ・啓発も重要である。

室崎

災害に特化した中間支援組織やNPOでなくてもよい。日常的に市民活動を広げるところを資金的に支援し、災害時にも役立てられるとよい。

菅

地域で熱心に取り組んでいる団体ほど、大学生や若者と接点がなかったり、受け入れが難しい場合がある。日常的に関わりをつくる、積み上げていくことが必要と思う。

室崎

防災＝訓練、イベント、教育というが、日頃の活動は様々。日頃、地域に福祉のケアに大学生が関わっている場合もある。教育という視点から、普段から大学生が地域に関わることも必要かもしれない。

山崎

例えば、子育て支援のシンポジウムに防災の視点を入れてもらい、出向くようなことも取組みと言える。

栗田

被災地では、市町村が被災者の対応、ボランティアの対応を社会福祉協議会にお任せしてしまうケースがある。そういった構図を変えなければ、被災者に支援が届かなくなってしまう。

室崎

行政自身が必要な支援を集めて、ボランティアを支援しなければならない。必要に応じて、責任を持つためにボランティア団体と協定を結ぶことも必要であろう。行政の果たす役割は大きい。

高橋

助成事業は、助成を出す側・受ける側だけの関係では、助成金がなくなったあとを支えることが難しい。中間支援組織にも関わってもらいながら団体を育成・支援していけるとよい。しかし、中間支援組織への資金支援は、その必要性が寄付者に伝わりにくく、難しいところもある。また、資金支援が減っていくのにあわせて、活動も縮小していくため、長期の復興支援を支援する資金の確保が課題になっている。

室崎

企業のお金の集め方は参考になった。このような取組を活用するしくみは重要である。

山ノ川

武田薬品工業株式会社などは、中間支援組織と連携して、継続的な助成支援を行っている。企業だけではなく、中間支援組織と連携することも、継続的な支援の方法の一つと言える。

高橋

ボラサポは18回の助成を行ったが、被災地のニーズやフェーズの変化を把握しながら、運営委員会・審査委員会で募集要項の見直しを議論し、17回の要項改訂を行った。

菅

東日本大震災では、活動支援金という形がかつてない規模の金額が市民セクターに流入したが、この資金を現場の支援団体に配分していた助成団体・資金仲介組織には、応募してきた支援団体の企画書や活動報告書などの形で相当の情報とノウハウが蓄積されていると思う。その情報を整理することでかなり支援団体の実態を把握できるのでは。また、企業は資金的な支援以外にも顧客を含む多様なステークホルダーと連携した取組もあるので、詳しく知りたい。

齊藤

NVOAD も長い時間をかけて政府と連携できるしくみになった。JVOAD との連携も引き続き考えていきたい。他方で、ボランティア団体すべてが統制されると、社会全体でのボランティアの力が落ちてしまうことを懸念している。

室崎

社会全体でボランティアの力をフォローする仕組みが必要である。

齊藤

個人のボランティア活動のための資金的な支援も考える必要がある。来年度も議論を続けていきたい。

緒方

企業の資金的な支援のしくみは広がっていくとよい。お金を集めて、提供するタイミング・提供先が重要であると思うので、議論していただきたい。

以上