

# 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3回）議事録

## 1. 開会

---

## 2. 資料説明

---

・資料説明、事務局より

<質疑応答>

室崎

今度は行政とボランティア団体が一緒に訓練をするということか。

齊藤

これまで何度かボランティア団体間の訓練を実施してきた。ボランティア団体の情報共有の仕方を相談して決めるにはよかったが、常総（関東・東北豪雨）でも、現場で行政とどう連携するかということ所で下地になるようなものがなかった。常総の対応なども振り返りながら、ひな形のようなものをつくりたいと考えている。何らかの形でまとめれば、それを使って来年度以降、内閣府も現場でうまく連携が進むようにしたい。オブザーバー参加もあるので、終わった後、内容をまとめて提供する。

## 3. 意見交換

---

<資料2に関する意見交換>

佐甲

よく整理されていると思うが、今まで各分野で取り組みと課題をこの検討会で発表しているので、それを踏まえて実績が書いてあるとよい。特に2枚目の資料は、公表していく上で課題だけがあると今の取り組みの状況が分からなくなる。資金でもボラサポなど新しい動きなどをまとめてほしい。

室崎

過去2回で発表された内容を踏まえて、これまでの実績を書き加えていただきたいという意見であった。さらに発展段階も押さえた発言もいただきたい。

菅

資料3に、この委員会の「設置趣旨・目的」として、東日本大震災のような巨大災害のときに、これまでの災害では見られなかった課題もあることが明らかになり、今までの経緯も含めて課題を整理して、環境整備の方策について検討を行う、と書かれている。しかし、毎年起こるような水害などの課題と、東日本大震災のような災害の課題は違う。現在の資料は、日常と災害発生以降という時間の整理と、個人と団体とボランティアセンターの運営という主体整理していると思うが、これで（被害の度合いをいれなくて）よいのか。

また、課題といっても「誰の」課題なのかがイメージしにくい。今後、誰が対応していくのか考えた上で整理をした方がよい。また、いままで中小規模の災害の対応はできていたが、大規模災害では対応できてないという整理も必要になると思う。

室崎

誰の課題かというのは難しい。それぞれの災害支援にかかる団体と協働と連携なので、主体別で少し課題を整理することも大切であろう。他方で、最後は被災者が自立、再建をするという視点も出てくるだろう。今まで十分議論できていないので念頭においた整理が必要である。

高橋

ボランティアと NPO が前に出てきているが、実際の災害では行政や社協、外部からの支援が始まる前に、まず自治会など地縁組織の助け合いがある。

室崎

個人ボランティアと、NPO、NGO、団体というフレームで整理されているが、それ以外のいろいろなセクターがあるし、災害によっては地域コミュニティとの連携も重要になる。コミュニティはコミュニティで大きな役割を果たす。地域内と地域外という区別が要るのかもしれない。ボランティアのマッチングを地域で対応した場合うまくいった例もある。地域が元気な状態で残っていると地域の役割が大きい。地域自体が疲弊し、完全に崩壊していると成り立たない。

高橋

過去の災害でも被災した地域の助け合いで対応した例がある。

室崎

地元の消防団や自治会の役割が抜けているかもしれない。重要な指摘である。

山崎

行政と災害ボランティアセンターとの関係は、地域防災計画にあらかじめ書かれている場合があるが、あまり深く考えずに、災害ボランティアセンターは災害対策本部の要望によって設置をするなど下部組織のような形で取り扱われていることが散見される。日常でももう少し関係性を見直した方がよい。資料 2 の「災害 VC 運営の観点から」の「運営主体を社協が担っていることの限界やそれに対する方策」という箇所は、「支援のむら（ばらつき）」などが課題と思うので、表現の仕方を工夫してほしい。

室崎

行政との関係は重要である。被災者に対する公的な責任、被災者の救援・救助、住宅再建支援は行政が担わなければならないと考えている。災害ボランティアセンターも行政が設置すべきところ、自らができないので、社協など民間にお願いしているという整理をしている。災害ボランティアセンターに必要な経費は行政が負担すべきという考えもできる。そういった整理も必要と思う。

また、災害ボランティアセンターが全てのボランティアをカバーし切れているとはいえない。ボランティア団体によっては、災害ボランティアセンターと別にボランティアを受け入れて活動している例もある。

山ノ川

ボランティア団体の中に大学が入っているのか。役割が大きかったので、具体的に示したほうがよいと思う。

室崎

ボランティア団体に入っていると思う。大学も企業も労働組合も宗教団体も含まれている。具体的な記述にしたほうがよいかもしれない。

様々な民間の団体がある中で、その全体像を見る必要がある。東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）のような試みもある。

限界という記載は望ましくない。社協も大きな担い手のひとつであり、NPO・社協・赤十字の連携をどのようにつくっていくのかが課題になっていると思う。

栗田

ボランティアという概念とNPO、NGOの概念を分けて考えなければならない状況にある。「広く防災に資する」という定義では、災害救援のNPOだけを指すのではなく、他のNPOも防災に関して携わることが含まれていると思う。NPOの中でも議論する場がなく、災害救援のNPOと福祉のNPOとの連携が不十分である。内閣府の防災担当だけではなく、市民・NPOの担当部局も関わってもらう必要がある。

NPO・NGOの活動と、個人のボランティア活動はまったく別の問題であり、分けて考える必要がある。このことを行政はほとんど理解していない。20年間でボランティア活動という言葉は定着し市民権を得たが、NPO、NGOの概念の整理も必要である。

室崎

阪神・淡路大震災をボランティア元年としたら、東日本大震災は災害支援NGO元年と言える。この20年間で、草の根のNPOも大きく成長した。東日本大震災ではNPO、NGO1000～1500団体が活動したであろう。阪神・淡路大震災、新潟県中越地震のときにもなかったことである。個人ボランティアに関する観点と、ボランティア団体に関する観点と整理されているが、大学やいろいろな民間の団体がいるので、団体を一固まりと捉えるのか議論が必要である。

佐甲

「平時」「災害」の区分けが重要である。平時といっても、地域の中の助け合いで対応できることもある。災害時には、外部からの支援が必要である場合とそうではない場合とある。平時には、要援護者支援について民生委員など住民の助け合いで対応しており、その延長で災害時も助け合いが機能している。そのため、行政では、横断的な地域のコミュニティづくりを平時から取り組んでおくことが重要になると思う。

大きな災害が起こり国民的な関心が高まることで、災害ボランティアセンターで対応することになる。さらに、そこで活動する人たちが災害時の一過性の活動ではなく、できれば地域の災害対応に関わる人材につなげていくことが課題となっている。

災害ボランティアセンターは日頃の地域のネットワークを活かした民間の立場だからこそきめ細やかな対応ができる。行政が日頃の助け合いやボランティアの存在を知っていることがポイントになる。平時のときからちょっとした災害に対応できること、防災だけではなく福祉やいろいろな助け合い活動を広げるという視点からしくみをつくっておくことが重要であり災害ボランティアセンターの機能にも大きく影響すると思う。

室崎

災害時の行政と社協・災害ボランティアセンターの関わりは大きな課題であり議論が必要である。災

害ボランティアセンターの設置の担い手は様々である。社協は、阪神・淡路大震災以降、献身的に、率先的に大きな役割を果たしており、ボランティアの受け皿になることは定着している。そういった変化・進化を踏まえて、発展の方策を考える必要がある。

平時と災害発生時以降の話は、事務局の整理は、小さな災害も大きな災害も災害時に入れているが小さな災害から大きな災害まで3段階ぐらいに分かれるので、再整理が必要と思う。

平時との関係で言うと、日常時の市民活動の醸成が災害時にも役に立つ。平常時の市民活動のようなものを災害時のボランティアとどう関連付けるか考えなければならない。

菅

どのような事態に陥ったら、災害だ！という非常時スイッチが入るのか、議論できると良い。

室崎

事前に災害に備えて連絡会議を設け、日頃から災害のことを議論する例もあるので、スイッチが入る前の取組も視野にいれると良い。

菅

スイッチの入るタイミングや体制は地域や組織によっても違うと思う。どの程度まで議論するのかわからない。

室崎

例えば、災害が起こって県や市町の災害対策本部が設置されるときが、スイッチが入る時である。

菅

日常の活動主体は、それぞれに平時の福祉や教育に関わっているが、スイッチが入ったらどうなるのか、何が必要になるのか、イメージをもっている人は少ないと思う。例えば、介護専門職の場合、災害時に使える特例のことを知っているは多くないように思う。

山崎

資料2の「個人ボランティアに関する観点から」では、学生や女性という個別のキーワードが出ているが、災害発生以降は全般的にボランティア全体に広がっているので、「学生」という言葉も欲しい。最近の学生ボランティアは、大学がお膳立てをして、ボランティアバスを出すのではなく、学生の主体性を重視しながら、大学が支援をするという仕組みが多くなっている。例えば「学生の主体性を重視した被災地支援の仕組みを整備することが今後重要である」と入れていただきたい。

高橋

資料2の裏面の資金支援で、「企業は業種によって、資金提供や支援の仕方にも違いがある。様々なパターンの検討が不足」と書かれているが、既に様々なパターンの検討をしているところも出てきており、「必要」とした方がよい。また、「ボランティアを希望する人たちを資金的に支援する」とあるが、この表現も「ボランティア団体」、あるいは「NPO」という言葉に変えた方がよい。

災害発生時の「資金支援」関係の記載は、もう少し丁寧に記載が必要である。

室崎

資金支援のところは、事務局と相談して修正していただきたい。

ボランティアを希望する人たちへの資金支援は様々な考えがあるだろう。資金調達ができる団体がある一方で、個人有志のグループでは調達することが困難なことがある。

高橋

ボラサポの場合は任意の団体を対象としているので、個人有志のグループも活用できた。

室崎

団体によっては助成対象の条件にあわない場合もある。ボランティアに行きたい人はたくさんいるが、すべて自己負担であるため、足踏み状態になる。ここをもっと改善しなければならない。過去の災害に比べると、個人よりも団体の活動が広がってきている。個人の参加にどういったお金が使われているのか、検証が必要である。

室崎

資金支援は、直接的にお金を渡すものではなく、「財政的支援」と指している。個人有志のグループに対して財政的に支援する仕組みは、果たして十分か議論が必要と思う。

高橋

助成事業によって、助成額や対象は違っている。多様な助成の制度が必要だと思う。

佐甲

災害ボランティアセンターの「運営経験、担い手の育成が不十分」という記載があるが、運営支援者・運営者を毎年 200～300 人程度育成しており、どう広げるかが課題である。また、「受入体制が整わず、希望者を断らざるを得ない場合がある」という表現は、情報の提供の仕方によって改善できると思う。情報発信の仕方についての検討や研究が必要である。

室崎

情報発信は、被災者にどのように影響するのか議論が必要である。

佐甲

災害時に、専門職や支援経験を有する NPO 等が速やかに現地に入ったほうが良い。一方で、はじめて被災地でボランティア活動をする人たちが参加するタイミングはあると思う。

室崎

厳しい状況の中でも、誰でもできることはあるかもしれない。個人の装備など条件をつけることで、活動が抑制されるかもしれない。

菅

災害ボランティアセンターは、不特定多数のボランティアを受け入れて、不特定多数の被災した人たちのところに送り出すというマスな人的資源調整の仕組みで、これを動かす活動体制を作るだけでも大変。これを社協だけに任せるのはそもそも限界がある。資源調達という点では、東日本大震災では、

企業や国際協力 NGO などが大量の物資や人材を外部から持ち込んだことが評価されており、災害 VC の議論も、こうした他の主体の動きも含めた災害対応全体の中で考えないといけないと思う。とくに大規模災害時は社協自体も被災しているので、果たして一般の不特定多数の市民を早く受け入れた方がいいかどうかは議論をしなければいけないと思う。

栗田

ボランティア活動を規制する権利は誰にもない。できる人は行ったらいいと思う。

高橋

ボランティアは原則的に自由に活動をするものと思うが、自由をはき違えて無謀な行為をして被災地が混乱したケース、地元のニーズに基づかない活動で現地に迷惑をかけるようなケースもある。

室崎

100 人いて 10 人ぐらいが迷惑をかけても、90 人が頑張ってくれたら地域にとってプラスだと思う。基本的には自己組織化し、グループで対応してもらえるとよい。教育も含めて、被災地に入るまでや入ってすぐに対応できるとよい。

栗田

そういう対応は、災害救援 NPO も十分に対応できていない。

室崎

ボランティア活動を止めてしまうとその後動かない場合もある。東日本大震災での災害ボランティアセンター、ボランティア団体の動きを検証しなければならない。

佐甲

被災地の中にも、被災者ではない住民もいて、助け合いで対応できることもある。そういった取組のサポートや外部への情報発信は必要である。

栗田

過去の災害では、倒壊した建物から必要なものをボランティアが取り出したこともある。地域同士で助け合うという基本形に、何らかの外部からの支援が入らないと間に合わないこともある。災害ボランティアセンターの情報発信の仕方を間違えると、ボランティア活動自体を抑制してしまうことにつながってしまう。そういったことがないような工夫が必要である。

室崎

災害発生からの時間の経過とともにニーズは変わってくる。専門的な技術を持ったボランティアがどのタイミングで活動してもらっても考える必要がある。

菅

不特定多数の人を支援する一般市民のボランティアの活動と、専門性を持った NPO や NGO の活動は整理しないとイケない。また、直後の問題と復興のフェーズは分けた方がよい。

栗田

広く防災に資するボランティア活動が広がっていかねばいけない。しかし、現場で災害ボランティアの活動をして、地域に戻って防災まちづくりに役立てたいと思っても受け皿がない。自主防災組織や防災士などと連携を図る方策もない。被災地での活動を地域に還元するのかが考えられると良い。ボランティアバスに参加した人たちを対象に、地域防災の研修を行っているところもある。また、行政が、地域が被災した時に必要な人材がいるのかしっかり調査し、地域に関われる方策を議論できると良い。

室崎

日常から日常への連続性を考えなければならない。過去の災害でもこういった事例がいくつかある。

### <資料3について>

事務局から資料説明

齊藤

行政でない人たちに防災に参加してもらい、国全体として防災力を高めることを考えていきたい。一つの分野として「ボランティア」が取り出されているが、課題設定をする際に、「広く防災に資する」とウイングを広げた。これまでの発表と意見交換によって、少しずつ問題意識、共通認識が共有できるようになったと思うので整理していきたい。

スイッチやフェーズの議論が出たが、基本的に「災害サイクル」の大枠で捉えたい。「ボランティア」と書いてしまうことで担い手がわからなくなることがあるので、遅延組織、ボランティアグループなど具体的な記載が必要と思う。

また、課題が多く出ているので、今日の会議を踏まえて、次年度は新たなバージョンの主体と課題の整理表を早く完成させたい。あらためてその整理を示してから議論をはじめてもよいと思っている。

室崎

いろいろな意見が出て、十分共有できていない部分もあるので、次年度もう一度議論をした方がよい。場合によっては各委員に個別に意見を聞いていただき、28年度の最初に課題を絞り込んだほうがよい。これからのボランティア文化、支援文化を育てていく上で、広く議論する場である。今のご意見も踏まえて、また自由に発言してほしい。

山ノ川

スライド15で「日常からのNPO等と企業の情報交換・交流が少ない」と断言しているが、企業が被災地に入って活動するには相手（パートナー）がいないと動きづらい。被災地のNPO等と協働している例もある。スライド17で次年度のテーマに企業の参加や関わり方から入っているが、企業によって取組み方は幅広いので、年度早々第1回目に討議しなくてもよいと思う。

栗田

企業の支部・支所と話をしたくてもNPOの窓口が少ないように感じている。

山ノ川

CSR 担当部署が本社にしかないところが多い。

栗田

配布した資料（スライド 7）の図は、中心に住民、被災者をいれてほしい。ボランティアはあくまで住民・被災者を応援する人たちである。防災の基本は地域や住民、地縁組織だが、その人達だけではできない部分に対して応援する人が増えるとよい。専門機関や企業だけではなく、有識者がもっと日常から関わってもらえるとよい。また、マスコミとのつきあい方、関わり方には課題がある。

東日本大震災では、内閣官房震災ボランティア連携室ができたが、課題もあった。図に描ききれない様々な課題も提起しなければいけない。

室崎

委員からの意見はまとめて、次年度の 1 回目に提示し、優先的に議論するテーマを絞り込みたい。

菅

主体別に課題を出していたが、主体をもう少し広く組み込むことと、また、時間的なフェーズも視野に入れていければよい。

佐甲

スライド 9、10 は課題だけではなく現状を入れるとよい。スライド 11 は、地域で助け合い活動やコミュニティづくりをしていくときに、防災は敷居が低いと思う。防災のことを考えるために集まろうという延長線上で、福祉の分野で助け合い活動を広げている地域もある。ボランティアは敷居が高いが、コミュニティのような助け合いの部分と、防災に関心があってやるグループと整理をした方がいい。スライド 13 は、「被災地で経験した知見やノウハウが共有されていない」、「活動者への資金の在り方を検討」という記載を加えてほしい。また、行政の取組みには、庁内で横断的に活動を進めることを追記してほしい。

齊藤

ボランティア活動の主体別に整理しているが、関係する主体としてマスコミなどを追加できるとよい。

菅

一つの軸で整理するのは難しいと思う。主体別の整理、活動の対象範囲（個人、家族、コミュニティレベル、市町村、都道府県）、災害の種類、フェーズなどを意識して整理できると理解しやすくなる。

栗田

地域、住民が主体で、サポートするボランティア活動があり、ボランティア活動を支えるマスコミや有識者、政府などという整理ができると思う。

山崎

人口の少ない市町村には NPO がいない場合もあるが、福祉団体、町内会は必ずある。防災の意識も高いので、防災をキーワードにすると集まりやすい。小さい自治体レベルも意識して書いたほうがよい。



栗田

防災に対する関心は高いが、防災訓練の参加となると敷居が高くなると思う。

室崎

敷居が高いという場合、なにが敷居になっているのか、具体的な分析が必要である。

山崎

イメージが広がらないのは、被災地の現場体験がないから。災害が起きたときに命を守ることで、命をつなぐというところまで意識が広がっていない。

菅

10年前に比べると各地で民間と連携した防災訓練をする自治体が増えたように思う。そうした訓練を行う際、災害時の困りごとだけではなく日常的な困り事という視点も取り入れる必要がある。静岡や東京で行われているボランティアの訓練は、訓練そのものより、訓練に向けた準備（関係機関との連携体制づくり含む）、訓練のシナリオづくりのためにNPOが活躍しており、そのプロセスが災害時に動く際の蓄積になっている。防災のためという名目で集まり、そこで日常の課題を考えるというやり方もある。

室崎

基本的には日常の教育で、小学生からしっかりボランティア文化を理解している必要がある。いろいろな段階の訓練に参加すると、状況も変わってくるだろう。防災は命に関わることなので、やり方次第で多くの人が参加するだろう。そういった動向を、災害時の支援活動に繋がるとよい。

菅

NPOの専門性の一つは、連携や協働そのものの場をつくり、運営していくプロセスを作れるところにある。コミュニケーション力や先の見通しをする力など形式知化されていないノウハウを持っている。

室崎

行政職員は異動があるが、NPOは経験の蓄積がある。行政と訓練をすることで、NPOのノウハウを共有化していく努力が必要である。

栗田

スライド12で「各組織間の連携の必要性について理解が不足」とあるが、理解はされているが、連携の具体的な形が見いだせていない。中間支援組織に対する理解は不足していると思う。

山崎

10年くらい前は協働ということが声高に言われ、行政なども協働研修をやっていて、防災は取り上げやすかったが、最近あまり協働と言わなくなったと感じている。

栗田

連携・協働というのはセットで一般的な用語になってきた。行政も含めて様々な関係者が集まる組織は、具体的な成果が見えにくい部分がある。

菅

10年前は、連携・協働というよりは、参画と協働という議論だったと思う。ボランティアやNPOの主体性を認め、そことどう対等な関係をつくっていくかを行政側も考えなければならない。

齊藤

来年度の検討会で、調査すべきことがあれば調査し、内容を確認して議論を深めたい。次回には、こういう調査をする必要があるということを出していただきたい。室崎さんが、東日本大震災の際に実際はどうだったかを検証する必要があると言われたが、そういったものはあるのか。

室崎

全社協から災害ボランティアセンターの報告書を出されている。

佐甲

震災1年後にまず一つ取りまとめた。その後は、地域の社協によっては復興軸のところまで振り返ったり、計画化したりという感じになっているところもあるが、まだできていない社協もある。

齊藤

事務局で共有できるようなものは集める。

室崎

ボランティアに対する世論調査などもあるかもしれない。

佐甲

いろいろな調査があるのでリストアップして、重要なものは紹介できるとよい。

総務省消防庁

マトリックスは、もう少しフェーズを細かくするという意見もあったが、法律などを整理するときの3段階程度に分けるという方法もあると思う。細かくしていくと課題がさらに抽出されてよくなる。

復興庁

ボランティアを受け入れる側の観点でどういう作業内容、職種などを整えておくべきか、もう少し詳しく書いてあればよい。かつて災害時要援護者の検討などをしたとき、福祉関係の方などいろいろ登場する団体や機関があるので、いろいろなプレーヤーを把握する中では参考になると思う。

室崎

今日は大切な意見をたくさん頂いた。事務局で再度整理をして、新年度の第1回で課題整理をする。

以上