

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 5 回）議事録

平成 28 年 10 月 24 日（月）13：00～15：00

中央合同庁舎第 8 号館 4 階 407-1 会議室

1. 開会

<新任委員挨拶>

阿部

12 年前の新潟県中越地震のときに、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（以下、「支援 P」という。）でボランティア活動の検証を行ったが、それ以前から共同募金会でもいろいろ行っている。随時いろいろなことを紹介できればと思う。

2. 資料説明・話題提供

■資料説明（割愛）

■話題提供（割愛）

テーマ：長岡式協働型災害ボランティアセンターの歩みと取組み

話題提供者：公益社団法人中越防災安全推進機構地域防災力センター 河内毅氏

■質疑応答

桜井

新潟県中越地震に関して継続的にいろいろなことを行われていて素晴らしいと思ったが、中越防災安全推進機構は組織として何をしているのか。

河内

長岡協働型災害ボランティアセンターは、主体は社協だが、事務局は中越防災安全推進機構が担当している。災害支援ネットワークである「チーム中越」と表裏一体のような面があり、平時の勉強会、検討会等の活動の事務局業務の他、災害時には社協と一緒に現地に入り、災害ボランティアセンター（以下、「災害ボラセン」という。）の受付業務というよりは現地コーディネーターのような形で動いている。

室崎

阪神・淡路大震災の場合は被災者復興支援会議、新潟県中越地震の場合は中越復興市民会議が中間組織として非常に大きな役割を果たした。その実績を踏まえ、新潟県中越地震では中越防災安全推進機構という組織が展開された。そこが平時のコーディネーションや教育などの役割を担い、災害時には社会福祉協議会（以下、「社協」という。）と連携し、両輪で動くシステムになっている。ひょうごボランティアプラザは表向き民の姿をしているが、ほとんど官だ。しかし、中越防災安全推進機構は民で進化している。行政と被災者、NPO との間のクッションとなり、協働型であらゆる力をうまくコーディネーションする組織は必要だ。協働のつなぎ役を育てなければいけない。

河内

もともと中越防災安全推進機構は復興に取り組んでおり、そこから地域づくりや地域の防災につながっているので、他人事ではなく、災害に強いまちづくりの一つとして、社協や行政とどういう形で協働するのがよいのかを考えている。

栗田

3点質問があるのだが、1点目に「チーム中越」とは何なのかがよく分からない。

2点目に、社協が中心なら民設民営だが、公設民営の場合は市町村がもっと関わるのか。長岡市はどのように関わっていて、担当部局はどこか。

3点目は、新潟県中越地震のときもNPOがたくさん来たが、災害ボランティアセンターがNPO・NGOを警戒する雰囲気もあって、ほとんど把握できていなかった。協働型ボランティアセンターを名乗る中で、現在はそれではいけないという視点で物事が話し合われているのか。また、それに対して社協はどうしているのか教えていただきたい。

河内

チーム中越は、もともと四川地震をきっかけに国際復興支援チーム中越という形で始まった。どちらかというと外への支援で、新潟県中越地震でいろいろなところから支援を受けたので、その恩返しをするべく新潟県の被災地の人とネットワークを組んで募金活動をしたり、被災地のエンパワーメントに動いたりしていたが、被災地も徐々に復興を遂げてその役割を終え、その後は東日本大震災や熊本地震、常総の水害などの災害支援に出ている。事務局は中越防災安全推進機構が務めている。

従って、最初は別物から始まったので「チーム中越＝中越防止安全推進機構」ではないと伝えている。ただ、協働型災害ボランティアセンターとは加盟団体がかぶっているので、途中からチーム中越と災害ボラセンは一体的なものだという話で進めるようになり、今は社協もそういう認識を持っていると思う。

栗田

東日本大震災のネットワークの人たちがみんな入っているのがチーム中越なのか。

河内

今はそうだが、かつては被災地の集落の皆さんの集まりだった。今は、集落の皆さんも各集落で頑張られているので、少し形が変わった。

2点目については、公設民営になると場所が公の施設になる。ながおか市民防災センターは現在、子育て支援施設と一緒にになっているが、災害時には自動的に研修室の予約はキャンセルしてボラセンになる。市の危機管理防災本部と福祉総務課が主管しており、担当者によっては連携が難しいこともあるが、われわれの方からうまく巻き込んで、市とも一緒に考えられる体制を徐々につくってきている。

3点目については、災害ボラセンのメンバーが全国に持っているネットワークが一番大事だと常々言っている。互いに災害支援に来てもらったり、バックアップしたりする形をつくって動いている。

室崎

中越は、よそからNPOが来ても、中越にあるしっかりしたNPOが核になりながらうまくネットワークをつくるという発想だ。しかし、核がなくて外から入るときの体制には触れていない。当時は助かってはいるものの、得体が知れないので注意しようという気持ちで向き合っている部分があった。

栗田

当時は災害ボラセンしかなかったので仕方がない。12年たった今はそうではないだろう。

室崎

河内さんの発想は、外から来る NPO を受け止める NPO 的なものを中に持っていないといけない。外とつながりのある人でセンターをつくり、つながりから来てもらうとうまくいくというものだろう。受援力の問題として、NPO をうまく受け入れるという意味では、NPO 専属のボランティアセンターのようなものがあり、そこで受け入れる仕組みがあるというのは、一つの答えではあると思う。

栗田

次に災害が起きたときのために、今の時代に対応するような受援力について議論しているのかと思って質問をした。

河内

当時は、われわれの存在が、他から変な人たちが入ってこないようにする防波堤になるのではないかという議論もあった。従って、外からいい人を引っ張ってくることもあれば、われわれがしっかり活動していることを PR することで一種の防波堤になっていくのではないかということをお話している。

阿部

桜井さんの質問に対して補足して説明させていただくと、中越では水害から半年もたたずに地震が発生したので、水害である程度の協働の枠組みができていた。中越復興市民会議の原型の中心的担い手は、新潟の青年会議所（以下、「JC」という。）だった。そこが全国の JC とのネットワークなどで自然に役割分担をして、そこから全国の NPO が入ってきた。だから、外に広げようという役割は復興市民会議が担ったと思う。

また、全国の NPO の受け皿として地元の NPO や NGO が大きな役割を果たした要因は、新潟 NPO 協会の助成金制度だと思っている。複数回の助成を受けている団体もあり、それが県内での交通費や宿泊費の一部になっている。協働型ボラセンでいろいろな人が関わり、そこに外部からの支援団体も入ってきたときにお金の問題をどうするか、共同募金会の準備金による支援とのパッケージで、その原型は中越でできていたと思う。

菅

今のように、組織化された NPO が、仕事として災害救援をするようになる時代の少し前には、能力のある個人が活動できるように、人に資源を付けていったイメージがある。お金を取って、事業を起こして、そこに人を雇うのではなく、いろいろな能力を持った人が集まり、その良さを生かして活動できる仕組みづくりをしていた。そのあたりは今とは違っていたと思う。個人をベースにして組織をつくる手法は、中越のすごく面白いところだと思うが、いかがか。

河内

私自身はいなかったころの話だが、そういう意味では復興基金の重みはあったと思う。

3. 意見交換

■災害ボランティアセンターの設置・運営について

室崎

資料3について議論したい。ネットワーク協働のシステムは、受援時と支援時で必ずしも一致していない。支援と受援の協働型ネットワークの相互関係をどう見るか。また、非日常的な事態が起きたときのために日常的な関係が必要であり、日常と非日常のシステムの間をどうするか、個人から組織へのプロセスはどういう仕掛けにするのかも重要な視点として挙げられた。

それから、被災者の命や暮らしを守るのは行政の責任で、行政ができない部分をアウトソーシングして社協に頼んでいるので、基本的にボラセンの最終責任は行政が持たなければならない。兵庫の場合は社協中心主義で、社協がボランティアセンターの軸になるべきだとしているが、社協と行政で協定を結びお金は行政から出る。民間で全部行うのも一つの答えだが、行政の関わり方を明確にして場所の提供だけでなく、お金の提供を行政の責任にするととても動きやすくなる。これは、栗田さんの「行政の顔が見えない」という質問の答えにつながる。

もう一つ重要なのは、日本赤十字社（以下、「赤十字」という。）の位置付けである。阪神・淡路大震災までは災害救助は赤十字の役割と考えられていて、災害救助法にも赤十字については書いてあるが社協は出てこない。今も赤十字は災害対策本部の席を与えられて活躍しているが、被災者支援になると赤十字は排除されている。急性期の赤十字、復旧期の社協など、それぞれの特技を生かしながらそれぞれの段階でリーダーシップをとるという考えが必要である。さらに、JCは実質的に今も大きな役割を果たしているが評価は低い。JCと赤十字とNPOと社協のネットワークの軸になる団体が必要だと思う。

桜井

地区防災計画では、住民参加の原則は法律上規定されているのか。

室崎

地区防災計画は、住民参加というより住民主体だ。住民自身がコミュニティの被災者を守ったり救ったりするためにどうすべきか。法的にボラセンの開設は行政責任で管理は施設管理者の責任だが、施設管理者である学校の先生が被災者の世話をする必要はなくて、運営責任はコミュニティにある。災害時に食事をどうするかを決めているのは地区防災計画である。今までそこが曖昧だったので住民自治は行政に頼っていた。

だが、コミュニティとして何ができるかという計画を作ることになれば、コミュニティがボランティアとどう向き合うかを考える必要が出てくる。それが進めば、ボランティアをマッチングして送ってもらう必要はなくなる。現在作られている全国の地区防災計画のほとんどはボランティアに触れていないが、どのようにボランティアを使うかを計画に盛り込むべきである。

桜井

都道府県や各自治体の地域防災計画の中で、協働型の事例を想定し、独特な作り方をしている事例があれば共有してもいいと思う。

室崎

今までの地域防災計画は行政主導のものでそこは調べないとわからない。阪神・淡路大震災までは地域防災計画にボランティアは登場しなかったが、阪神・淡路大震災を契機にボランティアとの協力が書かれるようになった。しかし、今も災害対策本部会議ではボランティアは排除されている。

地域防災計画の中でのボランティアの位置付けは行政がどう関わるかということと関係するが、現状はそこを社協に押し付けていて、地域防災計画にはボランティアと協力するとは書いてあっても、財政的な支援など

は一切書かれておらず、今はボランティアの善意に期待する仕組みになっている。

本来、ボランティアは善意なので、行政の支援を期待する存在ではないという意見もあって難しいところではあるが、行政がきちんとした場所を提供しているかは疑問だ。本当であれば、行政の災害対策本部の横に災害ボラセンを作らなければいけない。アメリカでは、赤十字とボランティアと行政対応のフロアが同じ建物内の各階にあって上下で連携が取れるが、日本は役所から離れたところに災害ボラセンがあって行政との距離は大きい。

栗田

愛知県の防災会議に NPO 枠で出させてもらっているが、なかなか発言する機会もなく、知事まで声が届かない。ただ、幹事会で発言する機会は頂いている。ボランティアは進化しているので、どの時点で何を言うかは非常に大きな課題だと思っている。

ただし、ボランティアも NPO も全てひっくるめて「ボランティア」と書いてあるので、用語の整理が必要だ。しかも、NPO の中にもわれわれのような災害に特化した NPO もあれば、炊き出しだけが得意な NPO もあるので、呼び名を少し変えなければならない。

災害ボラセンについては、新潟県中越地震までは社協も福祉救援ボランティアと呼んでおり、あくまでも福祉の団体であることを強調しながらの対応だったが、被災者全般を見る現在の形になった。2004 年以降、協働型災害ボラセンを目指して努力してきたが、実際問題として社協に全部来ても対応し切れない。官のように思われているので善意であることが伝わらず、社協自身も苦しんでいると思う。首都直下型地震や南海トラフ地震が懸念される中、社協としてどういう災害ボラセンを目指すのかを発信していった方がいいと思う。

園崎

チーム中越のような存在を各県に作る必要があると思う。私たち社協はいろいろな情報網を有しているのですが、外から入ってくる人についての情報が随分回るようになったが、初めて被災した地域で地元の社協が外から来る方を受け止めるには限界があるし、地元の市町村単位でも無理だと思う。県域で外のセクターからの応援を受け入れる体制を作り、そこが普段から社協と密接な関係を構築していれば外から来た人も連携できると思う。現在進めている全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下、「JVOAD」という。）でもそこに一番力を入れている。

もう一つ、行政のボランティアに対する意識、特にボラセンの開設に責任を持ってもらうことは重要だが、連動し過ぎるのもよくない。行政の災害対策本部が早々になくなってしまっても、ボランティア活動が必要な場面もある。例えば今回の鳥取地震のように、死者が出なければ早々に報道されなくなるが、現地では生活復旧のためのボランティアが必要である。行政の災害対策本部と民間ボランティアの動きが全て連動してしまうと実態と合わなくなることもあるので、ボランティア側の見立てを尊重する申し合わせができるといい。

阿部

資金も行政からという話があったが、東日本大震災を含め、被災自治体によっては最低限公的にカバーしなければならない部分まで無意識に災害ボラセンに頼っている状況があったので、どの自治体でもここまでは災害対策本部で費用を出して行うということを決めなければいけないと思う。

室崎

社協は人と人とのつながりという視点をしっかり持っているのですが、私は社協がコーディネーションの核に座る日本型のシステムはとてもいいと評価している。ただ、それが押し付けになっているので、真の協働型なり正しい役割分担をして、社協の良いところを活かしていく体制をつくる必要がある。

阿部

前回、社協の専門性を活かしていかなければならないというご意見があった。社協は、災害ボラセンが閉じた後も被災者をフォローアップしていく専門性を有している。これは企業との共通理解だと思う。そうすると、ボラセンが閉じてからニーズが出てくるわけではなくて、発災直後からニーズはあるはずなので、その辺の役割分担をどうするか。

結論を言うと、資金面では民間としての主体性は確保しながらもセンターの拠点は行政責任として公的な場所に置くことを明確にする必要がある。そうすれば、東日本大震災以降寄せられている十数億円の寄付を他のいろいろな活動経費に充てられたのではないかと思う。あとは、ボランティア保険をどうするかである。

室崎

それは本来ボランティア自身の責任で入るべきで、行政が肩代わりする必要はないと思う。

園崎

今は、結局は被災地が負担するというおかしな状況になっている。

室崎

多様なサポート、多様な課題があり、ボランティアに参加する層も多様化している。その受け入れを社協の窓口一本では担い切れなくなっているので、地域ごとに受ける仕組みが必要かもしれない。テーマ別に、応急危険度判定は建築の専門家、物資の流通はJC、避難所運営は赤十字などと受け皿を決めて日頃から訓練していればすぐに動ける。地元の社協では立ち上げまでに1週間ほどかかるので、多様な受け皿を分担して用意するシステムをつくる必要がある。

菅

社協というくくりで話をされていると思うが、平常時業務との連続性という点から考えると、県域で行うことと、市町村域のコミュニティで行うことを分けて議論しなければならないと思う。県域では、組織間関係や市民セクターとしてエンパワーメントしていくのに必要な条件を政府などと調整する窓口が必要で、この点については今までも議論されてきた。

しかし、熊本地震や最近の水害を考えると、市町村社協自体が、介護保険事業を担当するようになって、福祉サービスの事業継続という課題を抱えている。一方で、社協は、従来から関係機関の調整機構を担っており、コミュニティ支援の核にもなっている。平成13~15年頃、社協の内部で、社協の役割は、災害に対応することではなく、災害で被災したコミュニティを支援することであり、直後よりも復旧・復興の段階で、よりその役割が求められるが、その段階で活躍するためには、初動から活躍しておく必要がある、という整理がなされている。最近の水害では、社協は作業現場のノウハウをレクチャーするところまではできないので、集落で受け入れて集落がコーディネートしている。丹波でも集落単位で数百人のボランティアを受け入れて、細かい調整は区長が行っていた。しかし区長の負担は大きく、過去の災害では、倒れてしまう人もいた。現行の被災者支援法制には、被災者個人に対する支援メニューはあるが、集落のようなコミュニティを単位とした支援メニューがない。そういう問題を地区防災計画の中で議論しておくべきだと思う。

室崎

桜井先生の意見と共通しているのは、コミュニティをどう位置付けるかという点だ。熊本や丹波でつくったサテライトは、地域の区長に渡した方がうまくいった。その代わりに、区長の負担はとても大きいので、そこにコミュニティ支援ボランティアが入って一緒に行えばよいのではないか。地域力をどう引き出していか、ボランティアとコミュニティの連携の在り方を交通整理する必要がある。

栗田

つまりは、市町村域のボラセンが核となるのは当たり前だが、県域がそれを補う役割を担わなければ、濃淡が生まれるということだ。市町村によって被災の規模も環境も違う中で災害ボラセンがしっかりと機能するためには、俯瞰した情報が必要だと思う。一方で、市町村域の災害ボラセンが目指すべきなのは、報告があった長岡のようなものなのか。

それから、災害ボラセンで精いっぱいときには仮設住宅の支援は誰が何をするのか。災害ボラセンは協働型だと言うが、個人の災害ボラセンの開設は社協のプロパーでなくてもできるので、防災士や企業にお願いするなど枠を広く持てばいい。それとともに、専門性の高いボランティアは地区防災計画の策定なども含めて集落支援をできるように、土業も含めた個人の災害ボラセンと両輪で復興まできちんと関わっていけるような体制が必要だと思う。

桜井

特定非営利活動促進法ができたときは、分野を超えて NPO のつながりがかなりできていた。今、分野を超えた NPO の連携はなくなっており、法人格を超える取り組みは皆無だ。社会福祉法人、医療法人、NPO 法人が連携して防災について話し合う会議は地域にないと思う。

栗田

分野やジャンルを超えて横串がないのは全国同じだが、災害が起こると現場でみんなつながる。

室崎

つながらざるを得ないのだが、そこを包括的にきちんと見る部分があるかどうかである。つまり、全体を見る存在が要するという事だ。地域によってはボランティアが来ないところはいつまでも来ないし、間違った動きをしているところもあり、うまくいっているやり方を教える部分がとても弱い。

兵庫県には防災の NPO はあるが、特に何の支援もしていない。むしろ一般の NPO の活動の裾野を広げて、その人たちがいざというときに、きちんと支援活動ができるようにしている。京都府や三重県は常設の専門の災害ボラセンがなければならないという方向を取っている。災害ボラセンは、災害のときだけ活躍するのでは存在感がない。一般の NPO は日常的な課題があり、ずっと活動していけるので一般の NPO と災害 NPO の関係性を平時と非常時にどうつなげるかも課題だ。災害系のボランティアは、災害がなければ寄付は来ないので動けない。

栗田

業界全体の体力を付けないと太刀打ちできない。赤十字からの寄付には縛りはあるが、赤十字と NPO が協力し合えばできることがあるのではないかという話を進めている。対話は続けなければいけない。

桜井

コミュニティ財団との連携や地域とのつながりで、災害があったときにいち早く被災地に駆けつける専門的な災害 NPO に対して、民間ベースでファンドをつくる動きもできれば面白いと思う。

栗田

JVOAD でも議論を進めなければいけない大きな課題になっているが、国が呼び水を出さないと、企業側はなかなか出しにくい。

■災害時のボランティア活動の促進と受け入れの拡充について

桜井

例えば集落ごとでのボランティア受け入れを想定した場合、各コミュニティの受援力の差という問題がある。もう一つは、地域には区長の他にも社協の福祉委員、赤十字のボランティア、消防団など、いろいろな役員がいる。災害時にコーディネートできる人事が必要だ。

室崎

コミュニティの果たすべき役割として事前にそういうことを決めておけば、うまく受け入れられるし、ボランティアの宿泊施設まで用意しておこうというコミュニティも出てくるだろう。

園崎

行政の理解促進について言うと、行政に呼ばれて災害ボラセンについて話をする機会が増えてきた。防災訓練の一環で災害ボラセンを開設していたとしても、看板を立てて場所を作るだけでは理解促進にならないので、何のために災害ボラセンを開設するのかを伝える機会をもっと増やしていきたい。被災前に理解が進んでいれば随分違うと思う。

室崎

兵庫県では、市町の危機管理担当者と協働福祉の担当者、市町社協の担当者、周辺の NPO を集めて協働の会議を行い、ボラセンのガイドラインや立ち上げマニュアルを行政と社協と一緒に作っている。一緒に考える場があると行政の理解がだいぶ違ってくる。

桜井

災害ボラセンの立ち上げは行政ではなく民で行うべきだと考えている。

室崎

アウトソーシングで支援を民間に依頼はするが、その中でカバーできない課題や地域があるなど、想定外の問題もたくさん出てくる。行政に被災者支援の最終責任を持つという自覚があるかどうかだ。コミュニティとボランティアと行政の3者の連携が必要だ。

兵庫も行政は入らないが、行政の責任は大きい。兵庫県佐用町の水害のときには、責任の取りようがないということで重機ボランティアを断った。しかし、丹波の水害では重機ボランティアに入ってもらわなければ道路が片付かなかった。当初は同じ理由で社協から受け入れないと言われたが、最後は行政が責任を持つということで重機ボランティアを受け入れ、保険も行政が掛ける形だったので、重機ボランティアが活動できた。

桜井

それはかなり重要な事例だと思うので、詳しくまとめて教えていただきたい。東日本大震災のときも、文部科学省から大学に要請があり、「危険に配慮せよ」とは書かれていたが、責任の所在は書かれていなかった。そういう無責任なことをされると大学も及び腰になり、ボランティア推進につながらなくなる。災害ボランティアのようなリスクのあるボランティアは、最終的な責任は個人にあるが、推進する中での在り方はきちんと整理しておくべきだと思う。

栗田

ボランティアは自己責任で、するかしないかは自由だから、することを選んだ人は、事故にあってもカバーできる保険に入って、危険な作業にはボランティア保険は適用されないので、屋根の上には上れないなど線引きがしてある。それを大学では責任が取れないからボランティアを推進できないというのは、責任転嫁だと思う。大学としてボランティア活動の良さをアピールするとともに、自己責任であることをきちんと伝えて学生を送り出せばいいと思う。

園崎

観光庁が旅行業法の検討会を立ち上げていて、その中で取り上げられているという話を聞いた。次から次へと災害が起こっているが、経過を見守りたい。

桜井

文章の書き方としては、ボランティアバスではなく、ボランティアバス方式だと思う。車内でガイダンスも含めてチームビルディングなども行うだろう。しかも、安全の配慮も担保できるので、その辺をきちんと見える化をして、ボランティアバス方式を打ち出した方が分かりやすい。

菅

資料に記されている論点として、災害ボランティア活動の情報発信が残っているが、こうした情報発信や理解促進、広報の対象は一般市民なのか、行政の理解促進のためなのか。誰に向けて、その結果どうしたいのかを、きちんと議論しなければいけないと思う。

園崎

災害ボラセンの運営側は、一番のターゲットは支援に来る方たちで、どこかが大きく報道されると、サイトを立ち上げた瞬間の閲覧数はすごい数になる。従って、私たち支援Pのメンバーも含めて、外部支援者が情報を集めながら何とか広報を行っている。そこをもっと分厚くするために、随分議論を進めてきている。今は行政のホームページに災害ボラセンのことが上がるようになっており、岩手県庁のトップページにも災害ボラセンへのリンクがある。それだけ情報を求める人が多く、外部から支援しようとする人の目が一番多い。

菅

阪神・淡路大震災以降、情報ボランティアや情報支援というテーマで災害時に対応している人たちが出てきた。熊本地震では、学生がFacebookのグループ機能を使って立ち上げたコミュニティを通じて、現地の学生の協力も得ながら、現地に行けない友人とネットにあふれる情報を整理して、避難所情報などをマップにプロットして公開していった。支援活動も、災害VCを介さずに、こうしたSNSの情報を媒介にして行動する人も増えているように思うので、検証が必要だと考えている。

室崎

議論は尽きないが、重要な視点は全部出していただいた。事務局でうまくまとめていただきたい。

以上