

第6回「防災ボランティア活動検討会」

日時 平成18年8月25日（金）10:30～16:30

場所 名古屋大学環境総合館

開会

青木（内閣府 政策統括官付企画官）

お暑いところ、お忙しいところお集まりいただきまして、ありがとうございます。ただいまから、第6回「防災ボランティア活動検討会」を始めさせていただきます。まずは内閣府からごあいさつをお願いします。

・内閣府あいさつ

西川（内閣府 政策統括官付参事官）

おはようございます。皆様がたには、いつもお忙しい中お集まりいただきまして、ありがとうございます。

本日お集まりの皆様がたには、平素から防災関係のボランティア活動、災害時の救援、あるいは復旧・復興、さらに最近では予防的な活動などいろいろな分野でご活躍いただき、また、回を重ねるたびに皆様がたの実際の経験に基づいたいろいろなお知恵を貸していただき、ありがとうございます。今年は7月に九州あるいは長野で大変な雨が降り、その水害、土砂災害への対応で大変なご苦勞をされたかたも多数いらっしゃると思います。本当にありがとうございます。

災害時のボランティア活動は、円滑、迅速な災害救援、災害対応の実施に不可欠だけではなく、復旧や復興局面、特に被災者、被災地のかたがたの精神面、物理的な面でも大きな支えになっています。また、私どもは災害前の予防的な対応としてどんなことができるのかということで、いろいろ検討しています。最近だと、例えば地震に備えての家具の固定や住宅の耐震化の呼びかけにご協力いただいているボランティアのかたがたもたくさんいらっしゃると思います。

内閣府は、阪神・淡路大震災を契機として、防災とボランティア週間を始めました。また、昨年3月からは防災ボランティア活動のさまざまな情報や知恵の共有化のために、定期的にこのような検討会を開催しています。この検討会では、毎回皆様がたからいろいろな話題提供、情報提供、あるいは意見交換をしていただいております。回を重ねるたびに積み重なってきた議論を皆さんの共通の知恵として、例えば防災ボランティアの情報ヒント集という形で編集して、参考にいただいております。

名古屋は、平成12年の東海豪雨の被災地であり、地域での防災活動が大変活発であり、他方、いつ東海地震あるいは東南海地震が影響するか分からない非常に大事な場所です。そこで、今回の開催に当たって、実は本日から4日間防災フェアを開催する予定です。愛知県内ではさまざまな防災ボランティア活動が非常に活発です。特に予防的な行政という意味での、例えば住宅の耐震化や、また、この建物の上のほうには、どう分かりやすく防災のことを伝えるかという、さまざまな工夫が詰まっています。

今日は東南海地震についていろいろなお話をお聞きするとともに、午後に分科会として防災ボランティアの安全衛生管理や、県境を越える規模の大災害におけるボランティアの広域連携、防災ボランティア活動の反省や教訓と将来の活動への反映、あるいは災害時要援護者対策と防災ボランティア活動など、いろいろな課題について突っ込んだ意見交換をしていただき、そのような議論の中から新しい知恵が生まれてくることを期待しています。また、休憩時間には、福和先生が作られた、さまざまな工夫のなされた防災意識啓発のための教材をごらんいただけるかと思います。

私どもは、この会に何回も参加させていただく中で皆様がたとお知り合いになれたことを非常にうれしく思います。そういう人的なネットワークがさらに深まり、お互い知恵を交換し、議論が進むことを期待しています。

青木（内閣府 政策統括官付企画官）

では、資料等の確認をさせていただきます。議事次第一枚紙、午前中の全体会の資料、四つの分科会の資料、参考資料として研修用プログラム、それから、アンケート用紙、名大の防災見所マップ、防災フェアのちらし、福和先生から提供いただいた「耐震化推進のための戦略と実践」、中京圏地震防災ホームドクター計画のペーパー、これらが入っているかと思います。

・前回検討会の振り返り（議事要旨）

青木（内閣府 政策統括官付企画官）

早速ですが、前回のボランティア活動検討会の要旨および全体討論の取りまとめを確認します。

この検討会は、防災ボランティア活動の際に出てきたいろいろな課題の解決、活動の円滑化のために設けられたものですが、防災ボランティア活動に活躍されている皆さんの人の輪が広がり、情報・ヒント集といった成果が得られるなど、我々行政の人間も大変勉強させていただきました。また、幅広く防災ボランティアの現状と集約された知恵が伝えられています。よく私たちは知恵の共有化といいますが、防災ボランティア活動の環境整備について、センターの設置やお金の確保、安全管理など、具体的な課題を検討していただいていると思います。ただ、世間的には防災ボランティア活動が十分に認識されていない点もあります。これについては、今後、上手に援助されるやり方、あるいはボランティアを受け入れてくれるかたへの情報発信など、受ける側の認識も含めて十分に検討していかなければいけないというご意見もいただいています。よって、これまでの成果とこれから得られる成果を、メンバー、有識者の皆さんはもとより、行政職員等の関係者、この中には災害を受けたことがないかたがたもたくさんいるわけですが、そういった皆さんを含めて提供していくことを考えており、本検討会の趣旨もそこにあると認識しています。

回を重ねるにつれて、何となく惰性に流れているのではないかと、検討に足りる問題は尽きたのではないかとといった意見も出てきています。それがもし本当なら、それは目的を達して終わりということではいいのではないかと思います。しかし、皆さんで検討していただくべきテーマは今もいろいろあって、今後も出てくると思います。防災ボランティア活動の暗黙知を形式知にしていく活動、それを情報ヒント集にまとめるなど、みんなが具体的に見られるタンジブルな形にまとめていく活動を、少なくとも問題が世の中からなくなるまでは引き続きお願いしたいと思います。

前回の検討会について、ざっと申し上げます。6月30日に第5回を東京で行いました。長岡技術科学大学の土村先生、全国社会福祉協議会、中央共同募金会といった、いつもお世話になっている関係団体、関係省庁からもたくさんの話題提供をいただき、活発な意見交換を行いました。その中で、大人数で十分な発言なり議論がしにくい、もっと具体的な成果を目指して効率よく時間を使っていくべきだといったご意見・ご要望をいただきました。さらに、個別テーマについて意見交換を重ねていく集まりを設置してはどうかというご提案を受けて、当面「部会」という名前を使いますが、部会設置のご議論をいただいて、五つのテーマで検討を深めようとお決めいただきました。部会の設置はこの検討会の趣旨にも沿っており、大変素晴らしいことだと思います。

ただ、予算の関係で、例えば遠隔地から集まるかたの旅費や宿泊費が負担できないという問題があります。そこで、今はいろいろな技術が進んだ世の中なので、少人数の集まりならばインターネット等を使って効率よく議論していただくことなどを考えています。検討の過程でお金以外の何らかの支援が必要になれば、個別にご相談に応じさせていただき、一緒に考えていきたいと思っています。

今申し上げたことについては、どういうことをやっていくかということも含めて、午後の場でご議論いただければと思います。午後の全体会までの間にご意見等をお考えいただきたいと思います。

今日これからですが、午前中は今年前半の災害を振り返って情報共有するという意味で、県境を越えた巨大災害として東南海地震について内閣府の担当参事官補佐から、そのあと、全国ボランティア振興センターの渋谷所長から今年前半のボランティアセンターの設置状況、活動状況についてご報告いただき、平時からの取り組みについて福和先生から話題提供をいただきます。そして、11時半ごろから、昼食を含めて四つの分科会に分かれて意見交換をしていただきます。午後の全体会でその報告、振り返りをし、今後に向けての討議等を行います。

では、これから全体会の午前の部を始めさせていただきます。

1. 全体会 午前の部

立木（同志社大学 教授）

全体会午前では、三つの話題提供をしていただきます。

話題提供1：「迫り来る東南海地震に向けて」

中村浩二氏（内閣府 地震・火山担当参事官補佐（東南海地震担当））

中村（内閣府 地震・火山担当参事官補佐）

題は「迫り来る東南海地震に向けて」となっていますが、国の対策としては東南海地震と南海地震をセットで考えているので、画面の表題は「東南海・南海地震対策」としています。

南海トラフ沿いの海溝型地震は100～150年周期で繰り返し起こっており、前回は1944年と1946年だったので、今世紀前半にも起こるのではないかとということで、切迫性の高いものとして国も対策を立てているところです。

平成13年に東南海・南海地震等に関する専門調査会を中央防災会議のもとに設置して、どういう災害が起きるかといった専門的な検討を行っています。一方で、東南海・南海地震にかかる地震防災対策特別措置法が平成14年から15年にかけて制定され、それに基づいて実際に地震が起きた場合に大きな被害を受けるであろう場所について、地震防災対策推進地域の指定を行っています。

この二つの流れの先として、国として幾つかの政策を執っています。まず、東南海・南海地震対策大綱を制定しました。それに応じて各種の防災計画が作成されています。また、地震防災戦略を東南海・南海地震について決定していますし、今年4月には東南海・南海地震の応急対策活動要領を決定しています。

専門調査会で東南海・南海地震で起きる被害の検討を行っているわけですが、その検討の一例をお示しします。これは、東南海・南海地震が起きた場合、各地でどれくらいの揺れになるかという震度分布の図です。愛知近辺は、沿岸地域で震度6強以上のかなり強い揺れ、名古屋近辺で震度6弱くらいの揺れになると予想されています。東南海・南海地震が同時に起きたという想定で計算しているので、四国沿岸までかなり強い揺れになることが予想されています。

次は、東南海・南海地震が起きた場合、各地の沿岸にどれくらいの津波がやってくるかを色別で示したものです。紀伊半島から四国沿岸にかけては5m以上はかなり大きな津波がやってくるのが予想されています。愛知県辺りは3～5mで、伊勢湾の中はもう少し低い津波になりますが、かなり高い津波がやってくるのが予想されます。

地震の揺れや津波によって実際に起きる被害についても検討しました。例えば、建物は最大36万棟が全壊するのではないかと想定されており、死者数は最大1万8000人と予測されています。ケースによる幅はありますが、津波による被害などがかなり大きいことが特徴です。

その被害想定等に基づいて、国としてどういう対策を執っていくかということで、地震防災対策大綱を定め、津波対策、広域防災体制の確立、地震が起こる前の予防対策の充実といった柱を立ててやっています。

また、今年の4月には地震発災時に実際に国としてどういう活動を行うかを定めた応急対策活動要領をまとめました。発災した場合にはすぐに緊急災害対策本部を設置すること、東南海・南海地震の場合は被害が非常に広域にわたるため、現地対策本部は愛知県、大阪、香川県の3か所に設置すること、実際に地震が起きた場合に必要なる救助・救急活動、物資の調達、物資輸送のための緊急輸送活動等の具体的な内容と、各省庁の役割分担などが示されています。

では、政府の対策の中に、ボランティアはどういう形で入っているかということを紹介します。

東南海・南海地震対策大綱の中には、「ボランティア及び海外からの支援の受け入れ」という項があり、その中には、地震の被害は非常に広域にわたるので、それぞれの地域で活動するボランティアの調整を行うために、広域ボランティアセンターを速やかに設置すると書かれています。同様に、東南海・南海地震の応急対策活動要領の中でも、自発的支援の受け入れ体制を国として迅速に執ることが必要であるという基本方針を立て、広域ボランティアセンター等を設置するために必要な措置を講ずるとしています。

ボランティアの受け入れに対する役割分担ですが、国の役割は、緊急災害対策本部として広域ボランティアセンターが速やかに設置されるように場所の確保等の調整を行います。以下、各省庁でどういう役割を担うかが書かれています。また、地方公共団体の役割は、被災した都道府県ではボランティアの受け入れ体制を確保して活動拠点の提供等を行い、被災していない都道府県は被災地に行くボランティアへの活動支援と被災状況の情報提供等を行います。

ボランティアの受け入れ体制としては、現地対策本部・緊急災害対策本部が各県の本部と協力してボランティアのニーズを把握し、ボランティアのそれぞれの技能が生かされるようなコーディネートを行います。あと、必要な活動拠点を提供して、ボランティア活動の円滑な実施が図れるように努めるものと、応急対策活動要領には書かれています。

以上、国の対策を説明しました。

話題提供2：「平成18年度7月豪雨におけるボランティア活動」

渋谷篤男氏（全国社会福祉協議会 全国ボランティア活動振興センター 所長）

渋谷（全国社会福祉協議会 全国ボランティア活動振興センター 所長）

私どもで分かっている限りの報告を行います。当然もっと重要な情報もあるかと思いますが、それは皆さんがたで追加していただければと思います。

全体会資料の16ページに、災害ボランティアセンターの設置状況とそこでの活動人数が書いてあります。残念ながら、このボランティアの数が被災の状況や被災ニーズと比例しているとはいえません。そのあたりに災害ボランティアセンターの限界のようなものが出ているのではないかと思います。

基本的には、市町村社会福祉協議会に災害ボランティアセンターが設けられ、地元の関係者やボランティアのかたがたが中心になって活動が行われました。そして、そのセンター運営を当該の県社会福祉協議会、NPO、その他県内の関係者、市町村社会福祉協議会などが支援しました。全国的なものもありますが、近県のNPO、県社会福祉協議会、市町村社会福祉協議会が支援したということです。

長野を除いて、基本的には、県外からの一般のボランティアの参加は限定的だったと思います。島根・鹿児島については、やや県外からのボランティアの参加は少なかったです。

個別の状況を付け加えます。長野では、当初から県社会福祉協議会、地元社会福祉協議会がVネットぎふサポートコムネットとレスキューストックヤードに支援を要請し、すぐに対応していただいたということです。センターの運営、資材の提供ということで、まず地元から要請しました。一方、私どもからは、県内だけでは難しいという認識があったので、近いところの新潟県社会福祉協議会、山梨県社会福祉協議会、さらに東京都社会福祉協議会に要請して、センター運営の支援に入ってもらいました。さらに諏訪の活動が活発化するにつれて、延べ80人と聞いていますが、関東ブロックの県社会福祉協議会から支援に入ったということです。さらに、県庁職員も大量に入りました。

島根は、ほかと比べると限定的ですが、中央共同募金会のボランティア活動検証プロジェクトチームから、J PCom やコラボねっとのかたがたに支援に入ってくださいました。

鹿児島は、全国社会福祉協議会からの要請で、J PCom、日野ボランティアネットワーク、熊本、宮崎の社会福祉協議会から、すぐ支援に入ってもらいました。さらに、九州ブロックと四国・近畿から数人のセンターの運営経験を持っている県社会福祉協議会職員が支援に入りました。

これは中規模災害の特徴ではないかと思っているのですが、一部の県で県外からの支援を入れたくないという反応が出て、これに私どももかなり苦労しました。子細に活動を見ていくと、被災者ニーズが十分にと

らえきれていなかったり、ボランティアセンターの役割と行政の役割は違うということが十分に理解されていない面もありました。被災者ニーズがなかなかつかめないということには、経験がないことも大きく作用しています。県外からの支援も大事ですが、その辺がうまく回らないところもあったということで、改めて課題がはっきりしました。この点についてきちっと対策していく必要があります。

物資については、例えば長野はレスキューストックヤードが物資の調整をしたり、鹿児島ではNPOみやざきからストックの資材が入るなど、県を越えた資材の動きがあったと思います。経団連の1%クラブからも水などの被災者への支援物資が入りました。まだかなり試行的な面があるので、さらに検討して形を作っていく必要があると思います。

話題提供3：「愛知県内における防災ボランティア関連の取り組み」
福和伸夫氏（名古屋大学大学院 環境学研究科教授）

福和（名古屋大学 教授）

まず、名古屋での活動をご紹介します。「ヒト」「コト」「カネ」「モノ」と、PDCAという二つのキーワードが入っています。

こんにちは、皆さん。本日は、皆さんは、この場所で地下鉄を降りて、この建物までやってこられたはずです。もし時間があれば、こちらの建物の中には超高層ビルのいちばん上で3mずつ両側に揺れたらどんなに恐ろしい思いをするかということを経験できる世界初の実験装置がありますので、遊びに来てください。

この名古屋大学キャンパスは、かつてはタヌキが出ていたような場所で、さらに昔は本当に森の中でした。

三次元WebGISを通して、この場所の過去を見てみたいと思います。ちなみに、この環境総合館は最もだめな谷の上に建っています。なぜこういう三次元のWebGISを作ったかというと、それぞれの場所が過去どうなっていたかということに気づいてもらうためです。このように、それぞれの場所はいろいろな過去があることを分かってもらうことは、地域における気づきの一歩になります。

ここは四谷通りといいますが、四つの谷があるから四谷となりました。地図の話、地形の話、地名の話を結びつけることが一つのキーになります。

皆さんが今いらっしゃるのは耐震性のある建物ですが、この両側にある赤い建物は耐震性が不足しています。こういった危険情報も、大学の学生にはすべて開示しています。

減災のためにはやはり知ってもらうことが大事で、知ってもらうためには四つの構造が大事になります。ヒト・コト・モノ・カネです。

例えば、ヒトは考えて研究をして、それを具現化してモノを作り、売ってカネにして稼いでいるという感じになると思います。防災の問題も同じ構造で考えることができます。大学、防災学、耐震化、意識啓発、防災教育、実践について、この四つの枠組みで、地域でどんなことをすればよいかを考えたいと思います。

大学では、教育し、研究し、社会貢献し、資金を獲得します。つまり、人材の育成にかかわる教育をします。それから、防災にかかわる研究をします。そして、自治体などの支援をしながら市民のかたがたへの社会貢献をして、そういったものを利用して資金を獲得して大学として自立していくわけです。

研究の連携でいえば、例えば私たちの居る環境学研究科では、ヒトにかかわる教育・心理系の研究、コトにかかわる自然現象を見る地球科学、モノづくりの土木・建築、社会を表す経済・社会、これらを重ねた形で共同研究することによって、防災の問題を何とかクリアしていこうとしています。

耐震化推進という意味では、人材を育てる、意識啓発をする、耐震化のための制度や耐震化の方法を作る研究をする、工法を開発して実際に耐震化し、それを推進するために補助制度を作るということで、ヒト、コト、モノ、カネになります。何よりも大事なことは意識の問題であることは皆さんご存じのとおりです。この四つのハードルの中では、大体、法制度もできてきているし、安い耐震化工法もある程度できはじめているし、経済的な支援制度もできてきているので、残る問題は意識啓発になります。

意識啓発では、啓発の担い手を育てること、啓発の方法や教育法を作ること、それを支える教材を作ること、そして、何となくお得感を醸成することなどがあります。名古屋では、担い手づくりのためのさまざまな活動をする、そのためのカリキュラムを作っていく、教材を作る、お得感を知らせる、そして、数字上、無理だということも知らせるといった、幾つかの活動を行っています。

また、防災の担い手をどう作るかということでは、愛知県では子ども向けの防災スクール、夢図画コンクール、高校生防災セミナー、防災リーダーやボランティアコーディネーターの養成、つい最近始めた防災まちづくりアドバイザーや耐震化アドバイザーの養成など、地域を支える人づくりが始まりつつあります。このようなことは、大学だけではできません。大学と行政、技術者が連携し、さらに住民との間を媒介してくれる人たちに防災の仕掛け人となってもらって、住民のところへ入っていくことが必要になります。

その一つの例が、私たちが今進めているNSL（Network for Saving Life）です。マスメディアの人たちと毎月1回オフレコで研究会をし、年1回マスコミの新人研修をボランティアでやり、さらに年1回みんなでバス旅行をして、それぞれの地域にある問題を探りながら各地域を応援して回ってくるということをしています。こういうことをすると、けっこう新聞記事も増え、変化が出てきます。そして、実際に住民に伝わり、よい方向が出てくるようになります。

もう一つ大事なのは、学校教育の役割です。教師は全国に、幼稚園から大学まで入れて120万人います。人口100人に1人の割合です。みんな話のプロですし、学校は地域の中心だし、ぼろぼろになっている教育を防災を通して直すということもあります。例えば保健・体育、地学・物理、技術家庭・図画、社会という四角形が防災教育としてできてきますし、これを実践に変えれば、命を守る教育、理屈を知る教育、備える教育、社会と地域を知る教育となります。こういった枠で目的に対して既存の強化を横軸にして何をしたいかとやっていくと、学校教育も変わってくる可能性があります。

そういったことを支えるには教材も必要なので、今、パラパラ漫画やDVD、手で回す道具、台車の上に乗せて揺する、紙で揺するなど、いろいろな教材を作っていて、その教材を使った啓発・教育を少しずつ始めようとしています。例えば、これは意外とよくできていると思うのですが、マウスを動かすと地震が起きて、屋根の重さの違いや免震装置の有無、高さの違いなど、いろいろなメニューに対して、どんな建物が強くて、どんな建物がだめなのかということが如実に分かるというプログラムです。そういうものを見せていくことで、住民の人たちはたやすく建物の揺れ方の違いが分かります。

あるいは、何十種類という家具の転倒防止金具をつけて、家具の転倒実験を実際に行い、映像に蓄積したものをホームページ上に掲載すれば、例えばピアノはどのように固定したらどう倒れていくかということが一目瞭然です。このように、既存にあるいろいろなものを組み合わせてホームページに載せるだけで、けっこう役に立つものはできるはずです。

そういうものが少しずつできてくれば、住民の人たちに気づいてもらえます。今やらなくてはいけないことは、気づいてもらうことです。ちゃんと気づかせることができれば、みんなちゃんと勉強しはじめます。勉強すれば、やらなくてはいけないことが自動的に分かってきます。ここまでいけば対策、実践、点検、改善というPDCAが回っていきますから、住民の人たちにボタンタッチしても自分たちでちゃんとやっていくでしょう。

私たちがやることは、主役である人たちを元気づけるための気づきと学びまで誘導することで、それ以上のお節介はするべきではありません。主役の人たちを応援する立場で、啓発するための応援団、まちづくりを支えるための応援団、耐震化の相談をするための応援団を周りに作っていったら、こういった人たちが非常時にはボランティアコーディネーターになることで何となく地域が動いていくのだらうと思います。

立木（同志社大学 教授）

お三方から話題提供をいただきました。まず、東南海・南海地震の対策の中でのボランティアの位置づけについて、それから今年7月の水害の活動について、そして防災の意識おこしについてお話をいただきました。では、ここでご質問、コメントをいただきたいと思います。

福和先生、ホームページにはどうやってアクセスすればよろしいのですか。

福和（名古屋大学 教授）

「ぶるる」で検索してください。そこから入ってくれば、先ほどの動画やスライドが、最新版はまだ入っていない部分もありますが、大体どれも見られます。先ほどの二階建ての建物は、もう少し貧弱なものが入っています。

中川（時事通信社 防災リスクマネジメント Web 編集長）

東南海・南海地震についてです。広域ボランティアセンターの話が大綱・戦略に入っているということですが、具体的にどこまで話が詰められているのか、今、どういうことを考えているのか。また、東南海・南海地震は東海地震と違って連続することが考えられるので、ボランティアも含めて情報を共有しながら広域応援をどうするかということが大綱の中に書かれていますが、ボランティアの話以外で連続することをどう考えようとしているのか、その辺のことについても教えてください。

立木（同志社大学 教授）

これは中村さんに対して、一つは、受け入れ体制と書かれていて、コーディネートするとありましたが、もう少し具体的などころについては今どんなことが議論されているのでしょうかということです。

中村（内閣府 地震・火山担当参事官補佐）

一応大綱にはそう書いてあるというところで、具体的などころはまだ詰まっています。

立木（同志社大学 教授）

長野、山梨などの取り組みで、地元の自治体が地元でこういうことに専門的に取り組んでいる団体に要請したといったことがありますが、そういったことはヒントになりませんか。

渋谷（全国社会福祉協議会 全国ボランティア活動振興センター 所長）

今回は中規模だったので、地元がしっかり動けたわけです。ところが、地元が動けないことを前提にする参考にならないので、それをどう組むのか、もう少し考えていかなければいけないところだと思います。

立木（同志社大学 教授）

もう一つの質問は、東南海・南海地震の場合は、ハザードの特徴として、同時に来る場合、少しずつ起こる場合、あるいは広域に行こうと思っても自分のところにまた来るかもしれないので資源や人を出せない場合もあるかもしれません。そういう特性に応じて対応は違うのではないかと思います。その点についてはいかがでしょうか。

中村（内閣府 地震・火山担当参事官補佐）

国の対策としては、いちばん大きい災害の同時発生を前提にしたものがメインになっています。大綱には時間差発生の場合の対応項目も設けてはありますが、一つの地震が起きた後に次の地震が起こることを前提にして具体的にどのような対応を執るかというところは、現状ではまだ検討段階というか、難しい問題だとしか申し上げられません。

立木（同志社大学 教授）

福和先生の発表で、気づくことができたなら学ぶようになるとありましたが、両方ともまだ気づきの段階で、まず我々が体験し、そこからどう学んでいくのかということが始まるのではないかと思います。

それでは、これから分科会のセッションに移りたいと思います。