

# 平成 25 年度第 2 回防災ボランティア活動検討会（通算 19 回）

日時 平成 26 年 3 月 22 日（土）10:00～16:30

場所 航空会館（東京都港区）

## 2. 全体会午前の部

コーディネーター：松田 曜子 氏（関西学院大学災害復興制度研究所特任准教授）

松田

皆さん、おはようございます。私は、震災がつなぐ全国ネットワークの事務局次長をしております。今日は立場に関わらず、皆さんから公平に、平等に活発な意見を頂いて、それを聞くことに努めたいと思います。よろしくお願ひします。

まず前橋市社会福祉協議会ボランティアセンターの高山弘毅さんより、ボランティアによる除雪活動などについて話題提供いただきたいと思ひます。

### （1）本年度の大雪等におけるボランティア活動に関する話題提供

・群馬県前橋市におけるボランティア活動について

話題提供者 高山 弘毅 氏（前橋市社会福祉協議会ボランティアセンター 主事）

皆さま、こんにちは。今回の大雪に際しまして、全国の皆さまからたくさんのご協力を頂き本当にありがとうございました。3月7日にボランティアセンターを閉め、その後、通常の前橋市社会福祉協議会の活動で対応しております。雑ぱくなところを何とかまとめてお持ちしたような話なので、参考までにお聞きいただければと思ひます。

（以下スライド併用）

前橋の降雪被害状況ですが、2月14日から15日に観測史上最高の73cmの積雪がありました。これまでの最大積雪が37cmでしたので、その2倍ほどの積雪です。その前週も30cmほどの積雪があり、この日の積雪はそれと比べると少ないという話でしたが、朝起きたら大変なことになっていました。

ハウスの下敷きになってお一人が亡くなり、重傷者1名、軽傷者11名が出ました。

また、雪がやんだ後の冠水によって床上浸水になった住家がありました。その他カーポートや物置の倒壊が多数で、相当台数の車が修理の必要な状況になったり、廃車になったりしました。

今、前橋市で大きな問題になっているのが農業被害で、ハウスや畜舎は1000棟以上が倒壊し、被害額は50億円以上です。雪が解けた後も残る大きな問題です。

今回終始頭にあったのは、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味です。実は当会には災害ボランティアセンターの設置マニュアルや運営マニュアルがありませんでした。平成25年4月に地域防災計画で社会福祉協議会が主体になることが位置づけられたこともあり、マニュアルを作らなければいけないムードもありました。

しかし、マニュアルがあることで、実際目の前にいる人の求めている支援にならない、そのときに必要な機能を追求していけないということも再三目にしていました。今後考えていかなければいけないと相談しているときに起こった災害でした。

結局、マニュアルがない中でしたが、雪かき作業員の派遣センターではなく、命と暮らしを支える、社会福祉協議会ならではのボランティアセンターにしようと活動しました。

そのため、力を貸してくださる方の力は躊躇なく借りようということも共有し、上位職までしっかりご理解いただいたのも良かったと思います。Facebookやウェブサイトでは、「社会福祉協議会らしからぬボランティアセンターだね」というお声を頂いたのですが、自分ではオーソドックスに命と暮らしに寄り添った活動を進めたと思っています。

他にも、リーンスタートアップという言葉を非常に意識しました。食べ物がない、病院に行けない、雪かきができずヘルパーが来られないなど、具体的な相談がどんどん入ってきたので、まず対応し、そのリアクションを見ながらニーズの広がりや変化を捉えます。そうしていくうちに、スタッフに気付きや提案が出てきたので、活動内容や機能を変化させていこうと考えました。

とにかく集まったスタッフで緊急介入からどんどん始めて、ボランティアの募集ができるようになったら、ボランティアにも加わってもらう。人的にも、時間的にも、金銭的にも負荷が小さい状態で走り出し、人が足りなければどんどん呼ぶ、お金が足りなければどこかに頼む、失敗でも、早めに小さく失敗して、早く修正しようということを意識していました。

それから、レジリエンスです。今回はマニュアルもなかったし、前橋市社会福祉協議会の中で十分災害に対する対応が共有できていたかと言うと、難しいところです。何となくボランティアセンターの仕事という雰囲気になっていたかもしれませぬ。しかし、特に今回はどう対応していいのかさっぱり分からず先行きが見えなかった中、臨機応変に柔軟に対応し乗り切ることができました。災害が起こりづらいと言われる地域なので、つながりを作ったり力を合わせるのがうまくいっていなかったのですが、前よりも助け合える前橋にしようと、スタッフにも市民にも外部の方にも発信し続けて、より良い回復を図っていこうと意識していました。

日頃から地域の中で役割的にボランティアに取り組んでいるお母さん方がいますが、今回、こういう方々からの電話には「ボランティアセンターに来なくていいよ」と答え、あえて運営協力の選択肢から外しました。なぜかと言うと、どの地域でも雪かきや見守り、助け合いの担い手が必要で、その方々を地域から引き抜いてはいけないと思ったからです。ボランティアセンターに来なくても助け合っている方々に「それでいいですよ」というレスポンスを返したいと思いました。そういう思いから「前橋市大雪たすけあいセンター」と命名をしました。

活動がある程度進んだ頃、方向性を見出しづらくなってスタッフがばらばらになりかけたことがありました。そこで話し合い、「ゆきセンクレド」を制定しました。

「市民みんなが 住みなれた地域で 安心して暮らせるように」

割と使い古された社会福祉協議会のキャッチフレーズなのですが、「判断に迷ったときやどうしていいかわからなくなったときはこのクレドに戻ろう」と、チームをあらためて1本にすることができました。

私は頭の中にこういうセンターをやりたいというのがあったのですが、それを共有できない状態でした。設置が18日の朝8時半だったのですが、16日、17日と頭の中にイメージしたものをアウトプットできない状況にいたのですが、17日の夜に李さんが前橋市にお越しくださいました。ファミリーレストランで僕はこう思っているのだという話をする、李さんが「僕も大体そう思っていた」と、それを図にしてくれて、「こういう機能が必要だね」とこんな形で表してくださったのが初期のイメージです。

まず非常食を配布したり透析が必要な方の移送をしたり、施設や介護事業所との調整など、緊急介入する生活支援チーム。そして、機材貸出しやノウハウ提供、単に「ボランティアさん、行ってください」でなく、「一緒にやりませんか」というたすけあい促進を地域支援チームがしました。それから、生活を元に戻すために必要な雪かきを担当するスノーバスターチームです。そして、それらの活動の周辺環境を整えながら支える本部チームで進めていきました。

その後雪は消え、収束に向かっていくわけですが、訪問活動をしていく中で法律に関する困り事が出てきました。隣家に落雪して物を壊してしまったり、精神疾患を増悪させてしまったり、ハウスの倒壊や廃業などお金の問題です。それから、車で買い物に行っていた高齢者が、車がカーポートと一緒につぶれてしまって、もう買い物に行けないなど。多様化しながら日常的な課題が残りました。それはまさに社会福祉協議会がやっていくべきことで、あらためて生活課題を捉え直し、取り組んでいく良いきっかけになったと思います。

前例のない平野部の一過性、かつ大量降雪の災害ボランティアセンター、資機材や降雪対応ノウハウはないし、職員は参集できず、人材不足、災害救助法の適用がなく準備金は使えないなど、ないもないところから始まりました。一方、要援護者が孤立しているとか、非常食の必要がある人が多いなど、分かっていたことに対応するように進めていきました。

週末ごとにスタッフに何をやっていくべきかを伝え、地域の中の雰囲気醸成するため、2つのキャンペーンを組みました。

2月22～23日にはFacebookで「前橋いっせい雪かき大作戦！！」というキャンペーンを行いました。地域で頑張っている方たちはみんな参加者だ、みんなが助け合おうという雰囲気を醸成したかったので、雪かきしている様子をFacebookに上げてもらいました。

もうひとつ、3月1～7日の「前橋ゆきどけ週間」です。本当に困りごとがなくなっているのか、困りごとを寄せてくれたお宅を訪問しながら確認しました。

閉所式には、何人もの方が日常のボランティア登録をしてくださいました。

行政や市内団体ともうまく連携することができ、市長も Facebook を活用していろいろな場面に来て応援してくれました。

人材、資機材、運営資金も集まりました。

情報発信もいろいろな方が協力してくれました。Facebook で日ごろからつながっていた方が応援してくれたのが大きかったです。

今回、社会福祉協議会として何に取り組まなければいけないのかを再認識することができました。今後も仲間やニーズをしっかりと見ながら、社会福祉協議会としての活動をしっかりと進めていきたいと思います。ありがとうございました。

**松田**

ありがとうございました。李さん、外部支援者として入られた経験から何か補足することがあればお願いします。

**李**

応援に入る立場からすると、悩まずに、物が必要だ、人が必要だと言われるままに活動できたことが初動のスピード感につながったと思います。

それから、チーム制にしたことで一つ一つが独立して動けました。効率性が求められる大規模災害時のような受付班、ニーズ班といったベルトコンベアのような仕組みではなく、チームが独立して動け、かつ全体も見られる、二つを欲張って狙ったものです。

地震や水害と違い、あらためて前橋で勉強させてもらいました。

**松田**

ありがとうございました。 皆さんからご質問がありましたら頂きたいと思います。

**千川**

「社協らしからぬボランティアセンター」とはどういうことでしょうか。

**高山**

恐らく Facebook を使ったり、ビジュアルにこだわったキャンペーンをしたり、参加者や市民の投稿をシェアしたり、いろいろな発信をキャッチアップしたところだと思います。私はオーソドックスにやったと思います。

## 山本

私も Facebook を見て社協らしからぬとは思っていましたが、お話を聞いていろいろ納得できました。資料 11 ページを見ると、ニーズ数と活動ボランティア数がアンバランスなところがあります。具体的にご説明いただけるとありがたいです。

## 高山

例えば雪かきは、1 チームで 1 日に 7～8 件対応するグループがありました。また、走りながらやっていたのでまとめているタイミングがなく、2 月 28 日に確認が取れてまとめた数字です。

## 北川

雪かき以外のニーズ、生活支援ニーズはどのくらいあり、どのように対応できましたか、またはできませんでしたか。

## 高山

雪かきも生活支援も 1 件としていたので、まだ整理がついていません。これから細かく整理していきます。除雪ニーズの先にはほとんど生活支援ニーズがあった状況でした。ですから、除雪後に困りごとが解決されたのかも含めてフォローし、完了という形で進めました。

## 栗田

素晴らしい活動で感銘を受けました。この事例が広く活動報告されないといけないと思いますが、県社会福祉協議会や関東ブロック、民間支援状況の印象と、俯瞰情報を全体で把握するためにどうしていけばいいのか、ヒントを頂きたいと思います。

## 高山

県社会福祉協議会も動きづらそうでしたので、ある程度はこちらで動いたのが本当のところですよ。

外部応援に関して県社会福祉協議会から打診を頂いたのですが、ブロック派遣の意思決定の長さを考えると少しそぐわないと考え、打診は頂いたのですがお断りした経緯がありました。今回は、Facebook のような日ごろのつながりの中でインフォーマルに応援してもらったことが助かりました。

## 近藤

次の災害に備え、社会福祉協議会の視点、あるいはオール前橋の視点で何か予定はありますか。

## 高山

まず社会福祉協議会として、設置マニュアルではなく、職員はどう動いたらいいのかを形にしなければい

けないと思っています。

オール前橋では、災害時民間活動の円卓会議のようなものを考えています。今回を機に行政も入ると言ってくれたので、ぜひやっていきたいと思います。

また、今回は市内のいろいろな団体が独立して情報発信していましたが、その辺りをみんなで話し合いたいです。円卓会議をやったり、ウェブサイトを作ったり、訓練したりする話を進めています。予算を取らなければいけないので、5月や10月の補正予算に向けてプランを作っています。

## 松田

続いての話題提供は、関東甲信大雪災害における除雪ボランティアの課題について、長岡技術科学大学工学部准教授の上村靖司先生からお話を頂きます。よろしくお願いします。

### ・関東甲信大雪災害における除雪ボランティアの課題について

話題提供者 上村 靖司 氏（長岡技術科学大学工学部 准教授／越後雪かき道場 筆頭師範代）

おはようございます。

前橋市さんが苦勞しながらも一生懸命活動されているのはFacebook等でも見ておりました。

災害を経験して初めて分かることがあり、どこの地域でも同じ問題で悩むのだと思いました。前橋の事例はうまくやられた方なのではないかと思います。コーディネートに関する課題は◎です。

資機材の課題は△です。当然用意がないわけで、工夫するしかないのです。豪雪地からの応援は○だったと思っています。

技（勘所）の課題は△を付けましたが、慣れていない作業では仕方のないことだと思います。

そして、安全の課題には×を付けました。今日はここを中心に話したいと思います。

消防庁が取りまとめているデータを見ると、大雪のリスク源は次の6種類です。

- 1.屋根やはしごからの転落
- 2.屋根雪、雪庇<sup>せっぴ</sup>が落下し埋没
- 3.水路に転落
- 4.除雪機の事故
- 5.除雪作業中の発病・発症
- 6.建物倒壊

今回の大雪で、亡くなった方の内訳を見ると、雪国では除雪作業中の転落事故がほとんどですが、関東甲信地方では、倒壊家屋の下敷きや、車で立ち往生したことによる一酸化炭素中毒などのその他が非常に多いです。屋根から雪が落ちてきて埋まる落雪事故も多くありました。これらは、雪国では滅多に起きない事故

で、豪雪地域の災害とは全く意味が違うのです

私達が作った「雪かきかるた」では、「落下式 屋根の真下は 立ち入らず」と注意喚起しています。屋根から雪が落ちてこないように金具を付けたたりしていない屋根には、絶対に近寄ってはいけないというのが当たり前の教えなのです。

しかし、大雪に慣れていない地域では、そういうことがちゃんと分かっていないため、事故が起きてしまいます。平成 18 年福島県下郷町の保育園では、屋根から雪が落ちて、園児が 3 人埋まり一人が亡くなりました。下からは屋根の上が見えないですし、そもそも雪に対応していない構造の屋根なので、雪がまとまって落ちたのです。

また、平成 24 年北上市では、実家に遊びに来ていた孫とおじいちゃんが家の周りで遊んでいたところ、1 m ほどあった屋根の雪が一気に落ちて、二人が埋まりました。

さらに、建築基準法で拘束されない後付けの建物、車庫、カーポート、バラック、ビニールハウス、ベランダなどには強度不足の構造物があります。関東では、30cm の雪でもつぶれてしまうような簡単な構造物で屋根を付けているところが多くあり、今回問題になりました。

それから、体育館も壊れました。設計の降雪荷重では、30cm の雪を想定して計算されているようですが、今回はそれを超える降雪がありました。同時期に韓国で体育館がつぶれ 10 人ほどが亡くなっています。建物の設計積雪荷重が何センチであるかを管理者が把握していたか、危険な状態であることを認知して立入禁止の措置が取れていたかが問題です。体育館の中で誰かがスポーツしていたと考えるととても恐ろしくなります。

去年の事例ですが、立ち往生した車が雪に埋まり、マフラー付近がふさがれて、排気ガスがそのまま入ってきます。この怖さを知らずに、暖が取れて安心だと思っていると、一酸化炭素中毒で本当に危険な状況になります。

われわれでも「シーズンの最初の除雪は要注意」と雪かきかるたにしましたが、転落事故にしても、スリップ事故にしても、1 回目が危ないのです。

もう一つ大事なことは、融解再凍結の問題です。「南向き 解けやすいので 滑りやすい」というかるたがありますが、関東では雪が降った翌日以降も注意が必要です。昼間はお天気になっても、雪国と違い夜は放射冷却でかなり冷え込みます。

今度は、「北向きは 解けにくいので 滑りにくい」というかるたがあります。融解再凍結で氷になると、除雪しにくいだけでなく、滑り落ちやすくなります。雪と違って氷の固まりになるので、ヘルメットを被っていても頸椎をやられて亡くなる場合があります。

そもそも除雪とは、ここの雪が邪魔だと思ふ A 地点の雪を B 地点に動かすだけの作業ですが、雪国でない地域では B 地点にする場所がありません。積み上げるのも大変ですが、積んだことにより道路が狭くなったり、トラックに積んでも運ぶ先がなかったりしました。側溝に入れると溢水して大洪水になります。東京で

はあちこちで大洪水になりました。

最後に「毎年が 防災訓練 雪の国」というかるたがあります。

私どもは「雪かき道場」という取り組みをしています。雪国ではないところから応援に来ていただけたらうれしいですし、一度でも経験していただくと、雪かきのセンスが身につくのです。われわれもできる限り応援に行きますが、普段からお付き合いしているといいと思います。

## 松田

上村先生、ありがとうございます。皆さまからご質問や意見はありますでしょうか。

## 干川

前橋は空っ風が凄まじいので、建物は風に吹き飛ばされないようになってはいますが、雪が降ることは想定していないので華奢な構造です。人が住む母屋でしたらそうでもないと思うのですが、物置的なものはどうしても構造が弱いので、場合によっては倒壊して人が亡くなるようなことが起きるのだと思います。

群馬県は人口当たりの車の保有台数が全国で一番多く、どこに行くにも車なので、雪で車内に閉じ込められて、一酸化炭素中毒で亡くなった事例かと思えます。

## 松森（福井県災害ボランティア支援センター）

除雪ボランティアの派遣先は、高齢の方や障害のある方と書いてあります。同居家族がいた場合も派遣したのですか。

## 高山

同居家族がいても日中は忙しく雪がかけないなど、その都度アセスメントをして、必要なら行く判断をしました。優先順位を付けていましたが、訪問は必ずしていました。

## 藤田（特定非営利活動法人千葉レスキューサポートバイク）

除雪ボランティアのけが人や、そのフォローはどうされていましたか。

## 高山

おかげさまで活動期間中 18 日間、けが人ゼロで終えることができました。私たちは全くノウハウがないので、新潟県や長野県など雪が降る地帯から来てくださっていた方に安全のためのいろいろな情報を頂いたり、それこそ「雪かき道場」の資料をボランティアに配ったりしました。私たちは我が事として説明するのが難しかったので、それを雪国の方に説明してもらおうなどして、初めての方にも安全に配慮してもらえるような取り組みはしていました。

## 弘中

空間確保についてご苦労された点や事例はありますか。

## 高山

本当に苦労しました。活動中での雪捨て場は早い段階で行政と交渉しました。行政が公道除雪の雪捨て場に使っていた屋内競輪場グリーンドーム前橋の駐車場を使いました。

住民の方からも問い合わせが多く、各地域の公園を使ってくださいとアナウンスしたのですが、雪を捨てられないこと自体がニーズとして上がってくることもあり、できる範囲で対応しました。

## 室崎

一般論として大雪のときにボランティアの数は足りていますか。全く雪を知らないところからボランティアが入るときの留意点はありますか。

## 上村

それはすごく大事なポイントです事故に遭う数としては10万人都市で一人いるか、いないかというレベルで、転落事故がほとんどですから、危なくないのです。

ただ大事なことは、慣れていない地域では危険を認識して近づかないなどの判断ができるかどうか。コーディネーターがいて、あそこは危ない、ここは大丈夫という判断さえできれば、僕は泥かきよりはるかに安全で楽だと思います。

## 栗田

気象学的に言うと今回のような豪雪は、地球温暖化の影響で水害が増えるといったような話なのでしょうか。また、今後増えるのでしょうか。それから、危険かどうかを判断するコーディネーターが必要なのであれば、今後上村先生のところで全国展開していただくことを期待したいと思います。

## 上村

山梨エリアと長野エリアが仲が良く、首都圏エリアと新潟エリアが仲が良く、仙台エリアと山形エリアがつながっているといった草の根の交流が、同じ種類の災害を同時には受けない草の根の顔の見える関係づくりかと思います。私が直接やらなくても、互換プログラムがあちこちに広がっているので、そんなに心配していただく必要はないと思います。それから、レスキューストックヤードの水害ボランティア作業マニュアルのような物が絶対に必要だと感じました。

いわゆる爆弾低気圧のような短期集中的な降水現象が増えているのは事実です。起こり得るということだ

けは、皆さんに承知しておいていただかなければいけないと思います。

## 宇田川

地域ボランティアはあえて地域で活動していただくとありました。そうすると、センターの運営スタッフはどういった方々が中心になったのですか。それから、前橋市はそういった地域活動がもともと盛んだったのですか。

## 高山

運営スタッフは、社会福祉協議会の職員やNPOスタッフといった日ごろの活動でつながっていた外部の方、本来であればボランティアセンターの運営支援に入るような方が加わってくれたました。それから、県内の社会福祉協議会職員の応援、日ごろつながっているNPOや学生ボランティアさんです。社会福祉協議会職員も各サービスや総務機能などは維持したままで、20人ほど確保できる状況にありました。

地域活動はそれぞれ盛んでしたが、ボランティアやNPOが顕在化する場面が少なく、どちらかという土地縁型の活動が多かったと思います。

## 松田

続いては、「大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する話題提供」です。

### (2) 大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する話題提供（内閣府）

#### ・広域大規模訓練の手引（案）

## 津賀

まず資料3についてご説明します。今年度の内閣府の業務は、検討会、防災ボランティアの集い、大きく二つの取り組みを行います。一つ目は、広域大規模訓練を二つの地域でモデル実施し、成果を手引としてまとめること。二つ目は、広域連携について議論を深めるための会議を行うことです。現段階でのそれぞれの進捗を報告します。

まず一つ目ですが、「広域大規模訓練の手引（案）」を作りました。これからの大規模災害を考えたとき地域ごとに体制を検討しておく必要があります。そのため、二つの地域で訓練を行いました。

今回は訓練モデルを作るため、検討会メンバー等とワーキンググループを立ち上げ企画しました。地域は南トラフ地震の被害が想定されている高知県と、これまで何度も訓練を実施している静岡県で、高知県は県社会福祉協議会を中心に実施しているものに県外参加者が入り、1泊2日で行いました。静岡県はこれまで9回重ねてきている訓練に400人以上が参加して一緒に行いました。その訓練の結果を踏まえ、他の地域で訓練を行うにはどういう形がいいかをまとめて手引にしました。

静岡などの訓練を見て、この規模の訓練を行うのは難しいと思う方もいらっしゃると思いますが、訓練を

することでさまざまな気づきもあり、平時からいろいろな方とつながれるきっかけにもなります。

今回は広域大規模訓練となりますが、その広域とは都道府県域、県域プラスアルファと捉えていただきたいと思います。地域を越えていきなり訓練を実施するのは難しい面もありますが、県外の方が少し参加したり、近隣の地域が参加するというイメージを持っています。ただ、これでは不十分なところもありますので、将来的にはもう少しブロック域や全国域を見据えたプログラムも必要なのではないかと記載を入れています。

手引は、企画する、準備する、運営する、次につなげるという4つの構成にしていますが、企画するの部分が最も厚くなっています。具体的なプログラムの例も掲載していますが、それをいきなり実践していただくわけではなく、この手引を参考に、身の丈に合った訓練をしていただく、もしくは数年かけて繰り返し行っていただきたいと思います。

4ページからは、企画することについて記載しております。まず実施主体ですが、地域では災害時のボランティア活動を考えるための協議会や連絡会などを立ち上げているとお聞きしていますが、訓練の実施主体は、この協議会や連絡会が望ましいのではないかと例を挙げています。

従来の企画運営であれば、講師と事務局がありますが、ワーキンググループのように、企画する段階からいろいろな方が関わるのが重要であるとの指摘もありましたので、5ページにその例を入れています。

6ページは、目的・テーマの設定です。1年で検証するのは難しいので、3～5年かけて地域や地域外の人たちとの情報共有や連携のあり方、体制づくりを検討いただきたいと思います。1～5年でステップアップする目標の設定例も挙げています。

訓練の規模は、100名ほどを一つの目安として考えております。参加対象具体的に決めて呼びかける必要がありますが、最初からプレーヤーとして参加いただくだけでなく、見学者という参加の仕方もあるということに記載をしています。

8ページでは資金調達ということで、必要な費目を記載しています。地域のNPO支援センターや中間支援組織、もしくは社会福祉協議会などでもいろいろな方策が取り上げられていますので、参考になると思います。

9ページからは実際のプログラムの例として、100人程度の参加者で、1泊2日のプログラムを挙げています。これを切り取って行ってもいいですし、複数回に分けてもいいと思います。

1日目は被害の状況や、復旧・復興のプロセスを参加者で共有するところから始めます。静岡で行われた地図を囲んでの図上訓練などがいいかと思います。まず共通認識を作るとため、被害想定についてレクチャーしたり、その地域で検討されている体制や仕組みを共有したりするのがいいのではないのでしょうか。

また、地図を使って情報を共有する方法を記載しています。その後、地図を囲んで被害イメージをするだけでなく、災害からの復旧プロセス、1週間、2週間、1カ月、2カ月といった変化も検討することを記載しています。

13～18 ページは2日目のプログラムです。災害時の対応で地域外を意識した情報発信の検討です。例えば都道府県からのプレスリリース、情報を収集、集約する連絡要員（リエゾン）を取り入れてはどうかといったことを記載しています。

今回は高知と静岡でそれぞれ訓練を行いました。何のために広域連携は必要なのかをあらためて考えました。地域内外の力を合わせ、被災地全体で支援の隙間にいるような人たちを支援していくことが必要です。つながりをうまく生かして支援を展開するワークの仕方も挙げています。これ以外にも手法があれば共有するというところでまとめました。

19～28 ページには、準備の仕方や当日運営の仕方、振り返りの仕方での今回の訓練の中で気づいたもの、ワーキングのメンバーから頂いた意見をまとめ記載しました。

29～31 ページには、ワーキングのメンバーからのメッセージも入れています。

26 ページでは、地域を越えた取り組みです。広域での訓練は今回実施できなかったもので、実施する場合の例を記載しています。まだブラッシュアップが必要だと思っているところです。

この後の質疑や午後の意見交換を反映させたいと思っております。

## ・大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する有識者会議・中間報告（案）

### 津賀

資料4について説明します。広域連携に特化して意見交換や議論ををするため、有識者会議を行いました。短い期間でしたが3回の会議を行い、いろいろな意見をまとめております。中間整理という名称にしているものでまだ十分整理し切れていないところはあるのですが、有意義な意見を頂いたものをまとめています。

二つの論点まとめております。一つは政府や地方自治体など、行政とボランティアセクターとの連携。もう一つはボランティアのセクター間のさまざまな組織間の連携です。

平成16年以降、検討会が開催されることで情報交換が進められましたが、東日本大震災においてボランティアセクターの窓口が分からないこともあり、セクター同士の情報共有が不十分でした。

それから、震災直後に内閣官房の震災ボランティア連携室が設置されましたが、それまで検討会等で議論されてきたものとなつながら進められたところもあり、民間支援団体との情報共有ができなかったという声も聞いています。一方で、震災直後に立ち上がった民間団体のネットワーク組織「東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）」の方が震災ボランティア連携室と共同で情報交換などをした実績があります。

政府の現地対策本部や地方自治体の災害対策本部では、民間団体との連携の必要性を理解された部分と十分に得られなかった部分があったのではないかと思います。災害ボランティアセンターなどと行政との連携にも地域差があったとの指摘があります。

一方、ボランティアセクター間の連携については、東日本大震災で幅広い層の民間団体の活動がありましたが、民間団体の情報共有が十分できなかったという指摘があります。また、その調整を担う人材、組織が不足していたといった指摘もあります。ここには頂いた意見を基に課題という形で整理していますが、有識者会議ではそれ以外にも踏み込んだ意見が出ています。

また、政府とボランティアセクターの連携について、新しい仕組みの位置づけも考えていく必要があるだろう、ボランティアセクターと連携する必要性はより理解される必要があるということで、平時から連携を検討する場が必要です。

また、アメリカのNVOADなど、海外事例も参考になるという指摘も頂いています。NVOADなどは政府側がNGOのリエゾン職員や、人事交流などもされているようで、海外ではまた違った動きがあるようです。災害後もさまざまな関わり方があるのではないかと、役割分担を考えなければならないといった指摘も頂いています。

4ページ、ここでは連絡要員の必要性について指摘や意見を頂いております。災害時に機能するためには平時からの取り組みが必要だという意見を頂いています。

5～7ページ、連絡要員はどのような機能を果たすのか、意見や資料を基に考えられるものをまとめております。

8ページには、今後検討すべきことをまとめています。連絡要員を育成する研修や、育成を進めていく機関、リエゾン自体を調整するもの、後方支援の機能、平時からの行政等の関わりについてです。この場で共有して皆さまからの意見を頂きたいと思えます。

## 松田

ありがとうございました。最初に資料3、広域大規模訓練の手引（案）についてご意見を頂いていこうと思えます。

## 澤野

政府の方針として何か新しいことやる指針のようなものを作ろうとしているのか、それともボランティア団体の事例を取りまとめようとしているのか、方向性が見えません。議論の仕方が違ってくると思えます。政府の方針的な部分を聞きたいと思えます。

## 四日市

政府としても連携について考えていく必要があるのですが、その前さばきといった位置づけと考えております。

大規模広域的な災害が想定されている中で、政府としてもボランティアとの連携や訓練が必要だと思っております。

います。しかし、全ての地域において政府主体でやっていくのは現実的にも難しいので、まず平成 25 年度予算では南海トラフ地震を想定し、平成 26 年度予算では首都直下地震を想定して、モデル的に訓練を行いました。平成 27 年度以降は、その成果を広く他の地域にもつなげていくため、手引をまとめていただいたところ  
です。

広域連携に関する有識者会合の中間整理については、政府とボランティアセクター間の連携とボランティアセクター間の連携の二つの課題があると思います。政府では災害の規模によって緊急災害対策本部や現地対策本部が設置されることになっています。その中にそれぞれ対応をする  
A 班、B 班、C 班とあり、実態総括をする A 班にはボランティアの課題や帰宅困難者についての情報を収集する役割が規定されています。

また、具体的な現地のニーズに対応する事態対象班が C 1 から C 7 まであるのですが、その中の C 1 班がボランティア担当と明確に位置づけられています。

このように、政府の対応は明確になってきているのですが、実際にボランティアとの連携を図るときに、リエゾンとしてどんな人に来ていただくかという検討が不十分というところもありますので、中間整理をしていただきました。

## 丸谷

私は有識者会議のメンバーになっているので、もう少し分かりやすく話さないと議論にならないと思うのでお話を申します。

まず、手引は、私は直接関わっていないのですが、そちらの印象から申し上げますと、政府の立場がよく分からない形になっていて、読んでほしい人に地方公共団体や政府の職員が入っているのか、入っていないのかがペンディングになっていて、どちらでもいいような話になっています。政府が出すのであれば、多くは政府が地方公共団体に「そういうことをやるべきだ」という形になると思うのですが、今回はそういう形にまでしておらず、政府が指示して、地方行政がそうやるべきという形でないと思わなければなりません。むしろ、自発的に民間、ボランティア団体から行政にも声をかけて訓練をやる時に参考になるもののようなのです。

普通、内閣府が出す手引は、「こうするといいいのだ」と示し、地方公共団体がそれに従う形になるのですが。例えば、政府が地方公共団体に対して、BCPを作るのであればこのようにすべきだろうという手引を出していますが、これは違うと判断できるようです。地方公共団体が、手引によるのが正しいのかどうか、少なくともよく分からないのです。民間セクターに対してこういうことをやったらという手引はあり得ると思うのですが、普通の地方公共団体への手引きとは違うと考えるべきです。

それから、広域連携の有識者会議の中間報告は、ボランティアセクターは何をしてほしかったのかという  
と、情報を行政から出してほしかった。行政はボランティアセクターからの情報を活用できなかったという認識があると思います。ただ、行政は、ボランティアセクターに情報を出すことについて、例えば宮城県は割にそういう情報交流は積極的だったと思うのですが、他の 2 県についてはそうではなくて、大きな格差があったとの見方が一般的だと思います。

内閣府では、災害対策基本法にボランティアと連携することが明確に書かれたので、ボランティアセクターとの情報の活用など、今後あるべき方針について打ち出した内容になっています。その中で、リエゾンが一

つポイントになっていて、県の災害対策本部と中央政府の現地対策本部に、ボランティアセクターからリエゾンを受け入れるとする場合に、大きなネックになるのは、ボランティアセクターがまとまっているのかと、ボランティアセクターからきちんとした人を送ってもらえて、その人が平等、有効にボランティアセクターに情報を提供するのかです。

さらに、県の災害対策本部にボランティアを受け入れようと県を説得しようとする、今、宮城県以外の県については、必ずしもボランティアセクターのリエゾンを入れたいと思っているわけではないのです。それを入れることを説得するためには、ボランティアセクターから有効な方法だと提案しないと納得してもらえそうもないのです。県に対して内閣府が入れてほしいと言っても、簡単なことではないわけです。

ですから、今日のテーマは、ボランティアセクターがある程度まとまってリエゾンを送ることに合意できるのか。もし合意できるとすれば、どのような人たちをリエゾンとして送るか。素養や経験がある人を探すのか、あるいは教育するのか。どうやったら行政がリエゾンを受け入れるよう説得できるかだと思います。この有識者会議のメンバーに入っているのは、比較的、中間支援組織が多く、ボランティアセクターの方々をまとめて、情報をやり取りできることについてある程度自信がおありの方々、あるいはそのようなことをやるべきとお考えの方々なわけですが、この検討会の場はそれぞれに地域のボランティア活動をしている方も多いため、そういう方々がリエゾンをまとめて送る協力をするに合意できるのか。この部分をぜひ審議して考えを把握していかないと、中間支援組織的な動きをされている有識者会のメンバーのご意見が、ボランティアセクターの総意なのかどうかよく分かりません。

栗田さんがリエゾンを出すスキームを提案された側だったので、私は「カバー率」をお聞きしました。つまり、この提案はどのくらいのボランティアセクターの方々の賛同を得られているのかと。すると、それについては分からないと正直にお答えになりました。カバー率のようなものが分からないと、内閣府防災としても、例えば防災基本計画の中に「これから県、できれば政令市やもっと小さな市町村でも、災害対策本部の中にボランティアセクターの代表を、情報をやり取りする立場に入れるべき」と書くことが有効なのかの判断をしたい状況にだんだんできてきているが、判断できません。ですから、今後の政府の災害対応の中でボランティアセクターをどのように位置づけるかについての意見を明確にお聞きしたいのです。それが今回のテーマの話だと思っています

## 松田

有識者会議でもボランティアセクターの代表とは何ぞやということが定まっていないので、この検討会でも意見を出せたらということでもよろしいでしょうか。

## 山本

非常に難しいというのが正直な実感です。まず、県や市町で災害対策本部の中にボランティア活動の情報共有のための誰かが入ることに関しては有効に活用していけるのだろうと思っています。

問題は誰を入れるのがいいのか。その人物の妥当性の部分で言うと、その市町の中で合意形成ができる人であることが第一条件だと思うのです。全国的に教育を受けた方が突然やってきて、リエゾンの資格があるので応援に来ましたという形で災害対策本部に入るのは非常に難しいのだろうと思っています。仮に地域外の方

が来るとすれば、その地域の防災の底上げに日常的に関わっている地域外の方が応援に来て、災害対策本部の職員も含め、「あの人がいたら大丈夫だろう」という合意形成が成されているかなり俗人的な条件が付いてくると思います。地域性はあまり言いたくはないのですが、地域によってそういう人を選べる地域であれば有効に活用できるのだろうという素直な感想で終わりたいと思います。

## 小村

私たちに大きな課題が突きつけられているのだろうと思います。まともな人なのかどうなのかをしっかりと認証するメカニズムを作れるのだろうか。作れないにしても、衆目の一致する人物としてわれわれが推薦できるか。

もう一つは、情報共有のメカニズムができるのだろうか。人的な問題、情報カバレッジの問題、信頼できる人物か、その人のところに的確な情報が集まるのか。内閣府も腑に落ちるレベルまで高めることができるならば、それこそ防災基本計画の中にしっかりと書き込めるでしょう。

四日市参事官のお話は、リスクを覚悟の上での発言だと受け止めています。それに応えられているものを出せるかが問われていると思っています。

## 松森

ボランティアの総意を得ることは不可能ではないかと思います。どこまでがボランティアで、どこからがボランティアなのかという定義さえも作ることは不可能ではないかという気がしています。総意を得て、「この人がいいよね」なんていうことが現実的にできるはずもないのではないかと。

連絡要員なら行政職員でもいいではないか。災害時のボランティア活動を十分理解して、情報を端的に冷静に集めて運用、活用する事ができれば、ボランティアを入れる必要性が一体どこにあるのか。政府のリエゾンになるのなら政府の職員が学習をして、そこに入ればいいわけです。

それから、ばらばらに自由性を持って独自性を持って活動するところに本来のボランティアの魅力があると思いますが、ボランティアを束ねて、こいつが親分だという感覚で代表者を選ぶやり方は、それこそ混乱は招いてもボランティアの魅力性を失っていくと何となく感じました。

## 明城

私は有識者会議にも参加していますが、中間報告だけで理解していただくのはかなり難しいと感じました。どういうところにリエゾンが入るのか、どういう役割をするのかは、災害の規模や状況、地域によって異なると思うので、画一的にこうした方がいいというものではないと思います。

決してボランティアの活動をコントロールするものではなく、行政の情報と民間の支援の情報が、ある程度俯瞰で見えることによって個々の活動の判断がしやすくなる環境を整えることがまず必要だと感じています。

## 栗田

東日本大震災では、被災者が居住する地域によって受けるサービスが全く異なっていたのが大きな反省点ではないかと思います。20年後の南海トラフ巨大地震や首都直下型地震に私たちが次の時代に何を伝えなければいけないか、何をやり残したのかと考えると、ボランティアセクターがお互いに連携し合って活動していくことではないかと考えました。

頑張る社会福祉協議会があるところはいいのですが、頑張らないところ、あるいは全体の情報が全く見えない東日本大震災のような状況において、社会福祉協議会におんぶにだっこでいいのかを考えたとき、もう少しNPOやボランティア団体がつながる必要があるのではないかと。つながらなくても情報だけはつながってほしい。

ある程度合意の上で市民セクター側が一つの情報を基にできれば、過不足がない支援、取り残される地域がないよう連携を図ってほしいというこの1点のみです。国側とまともに話すときは、国はあなた方と話し合っていて、カバー率が何パーセントかが気になるわけです。そうすると、私たちの方もある程度は理解していただいて連携する合意を緩やかにでも取っていかないと、話が全然進まないのです。

ボランティア界に求められているのは、東日本大震災でできなかったことを次の巨大地震に備えて具体的に進めることです。JCNを作り連絡機能はできたのですが、調整機能がなかなかできません。ここに支援が不足しているので、入ったらどうかと調整できる機関が必要なのではないかと。

もう一つ、最近では市町村の災害対策本部にボランティアの席が用意される時代になってきました。ところが、全国域では訓練はしていましたが本番に生かされませんでした。今後は、ここを埋めていかないといつまでもこの状態が続いてしまいます。国も市域、県域、全国域に見合ったボランティアの連携体制をぜひ作ってほしい。有識者会議の中間整理には、こういった精神が盛り込まれていることだけのご理解いただきたいと思います。

## 室崎

根源的には、日本の防災、災害後の救援、復興を誰が担っていくかの基本的な考え方が問われているのです。その中で、ボランティアはとても重要な位置にあって、本部の外に置いておいて連絡を取ったり調整したりする対象ではないということです。アメリカでは、災害対策本部のワンフロア全部がボランティアのフロアです。上に赤十字、ボランティアで、自衛隊と同格でボランティアが入っています。

日本では刈羽村で初めて災害対策本部にボランティアが入り、支援活動が非常にうまくいきました。そこで議論していることがすぐにボランティア伝わり、ボランティアが被災者から聞いた声がすぐ災害対策本部に伝わったからです。重要なことは、ボランティアが被災者の立場に立ち、被災者の問題をすぐに政府や災害対策本部の方針に反映できる役割を担うことです。

政府は、ボランティアを手伝ってもらう相手、連絡を取って情報をもらう相手ではなく、仲間として対等におく覚悟が必要です。東日本大震災のとき連絡調整室がうまくいかなかったのは、上から目線だったからだだと思います。調整という名前ですが、根本的にボランティアを使うというスタンスに問題があったかもし

れません。

もう一方で、昔からボランティアが「俺が、俺が」の世界だということも大きな問題です。みんなそれぞれ自由にやりたがり、俺だけが頑張るという主義があって、ボランティア全体がどうあるべきか、被災者にとってどうだったかという視点や感性を持っていないのです。それでは駄目なのです。

被災者状況を良くしようと思えば、ボランティア全体としてどうあるべきか、自分のところのボランティア団体だけではなく、隣のボランティア団体にどうしてほしいか、連携するというハートがないとボランティアの仕組みそのものが機能しません。そして、そういう代表を災害対策本部に送り込めるよう日ごろから信頼関係を作っておく必要があります。

その上で政府がポストを作って、入ってくださいと言えばボランティア全体を束ねる人が生まれます。そういう機会を与えていないために、そういう人が見えないだけであって、ボランティア団体を信頼すれば、必ずそういう人が生まれます。そういう場所を用意すれば、その人の立場と責任を持ってボランティア全体の意見を調整することができてくるのです。最終的には政府と防災対策本部の中心にボランティアがいることが必要なので、どう環境整備をしていくかです。

## 栗田

リエゾンは特別な人を投入することではなく、基本的に各都道府県の地域で頑張っている方にリエゾンとしての機能を担っていただくということです。個々の現場の状況を踏まえつつ、県全域としてはどうなっているのかを教えていただくリエゾンが必要です。

今回の岩手県、宮城県、福島県では、それがなかったのではないかと、あるいは不十分だったのではないかと。そういった人材を養成していくことがリエゾンの役割だと思います。

## 山本

一団体や一個人が代表性を有し担う、ということではなく、その地域で活動するいくつかの団体が現場で共に活動して意見を交わし合う場や会議体、もしくはそこで話し合われた結果が代表性を有するというのであれば、NPOやボランティアには納得しやすいと思います。

## 松田

ありがとうございました。同じ議題について午後にグループでの話し合いもあるので、皆さん思うところがあるかと思いますので、午後のグループ討議の中で出していただければと考えます。

私が一つ思ったことは、ボランティアという言葉の多様性や多義性が問われてきているのではないかと思います。アメリカの事例では、組織化されたグループと個人を明確に分けているのですが、そのあたりが曖昧になっているのではないかと思います。リエゾンの議論をするに当たっては明確に分けていくことも必要かと思いました。

#### 四日市

先ほどの説明が不十分だったかと思うので、1点だけ補足します。大規模訓練の手引は、平成25年度予算の中で広域大規模なボランティアの連携訓練をやる場合のモデル的に手引を作った上で今後いろいろなところに活用してもらうので、活用の対象者にはもちろん県も入るものだと思っていて、最後は内閣府の方から示すものという位置づけにしたいと思っています。

ただ、中身を読むと、まだそこまでは行っていないところが多々あるのは事実ですので、また午後の中でこれに対してご意見を頂ければと思っております。最終的には内閣府の方から「広域大規模訓練の手引」という形で出すような位置づけのものです。

#### 勝又

皆さん、ありがとうございました。午前中の部をこれで終わらせていただきます。