

平成 26 年度第 1 回防災ボランティア活動検討会（通算 20 回）

日時 平成 26 年 11 月 11 日（火）10:00～16:30

場所 日本教育会館 7 階中会議室

1. 開会

勝又

ただ今より平成 26 年度第 1 回「防災ボランティア活動検討会」（通算 20 回）を開催します。本検討会のメンバーは全部で 47 名ですが、本日は 32 名の方にお越しいただく予定です。さらに、話題提供の皆さま、オブザーバーとして総務省消防庁国民保護・防災部防災課地域防災室、厚生労働省社会・援護局地域福祉課、日本赤十字社、全国社会福祉協議会、中央共同募金会から多くの皆さまが参加されています。

・内閣府挨拶

斎藤

本日は皆さまお忙しいところ、各方面からお集まりいただきまして誠にありがとうございます。この防災ボランティア検討会は、平成 16 年台風、新潟県中越地震、能登半島地震など災害が相次いだことを契機に、それらの課題や成果等の知識を共有化することを目的に、平成 17 年 3 月に第 1 回目を開催し、今回でちょうど 20 回目の開催となっています。

東日本大震災から 3 年半たちましたが、今でも被災地では復旧・復興に向けてさまざまなボランティア活動が行われています。また、本年度も各地で豪雨水害など自然災害が多発し、その際にも多くのボランティア・支援者の皆さまの活動が各地で復旧・復興の支えとなったことは記憶に新しいところです。特に広島市の豪雨における土砂災害においては、74 名の方がお亡くなりになるなど、甚大な被害が発生し、安佐北区、安佐南区で災害ボランティアセンターが立ち上げられたところです。

私ども内閣府ではかねてより、国民一人一人の実践的な防災活動を推進するために、行政による公助だけでなく、自助・共助が一体となった取り組みを目指して、さまざまな活動を推進しているところです。昨年の災害対策基本法改正においては、新たに国および地方公共団体とボランティアの連携について規定が追加されました。昨年 11 月に議員立法で制定された南海トラフ地震、首都直下地震に係る特別措置法に基づいて策定された基本計画においても、ボランティアとの連携、環境整備の必要性が明記されているところです。

内閣府としても、ボランティア団体間の情報共有をはじめとした連携の在り方、ボランティア団体と国、地方公共団体の災害対策本部との連携の在り方における課題の抽出と、その課題の解決に向けた検討を進めてきたところですが、今回の議論が全国の防災ボランティア活動の環境整備につながるよう、また、皆さま方にとっても実りの多いものになりますようご期待を申し上げまして、私のあいさつとさせていただきます。

杉山

私は昨年10月に静岡県危機管理部から派遣されました。危機管理部では、県民の皆さんへの防災に関する知識の普及、啓発の業務を行っていました。その前は3年半、健康福祉部で災害救助法等の担当をしていました。

東日本大震災の際は、静岡県は主に遠野市を拠点として岩手県山田町の支援を重点的に行っていたのですが、私自身は現地には行かず避難されてきた何千人もの方の受け入れ支援ということで、静岡県内での民間賃貸住宅の借り上げ等を行っていました。現在は勝又と一緒に内閣府で防災ボランティアの担当をしています。よろしくお願いします。

2. 全体会午前の部

コーディネーター：弘中 秀治 氏（NPO法人防災ネットワークうべ・宇部市議員）

弘中

私は、NPO法人防災ネットワークうべに所属しています。本業の方は、地元の宇部市役所の地域福祉課で災害救助法の担当をしています。一昨年までは、17年間、市役所で防災担当をしていました。長年災害ボランティアの活動にも関わっています。今年も全国各地で災害があり、災害ボランティアセンターが多く立ち上げられ、皆さまも現地で活躍された方もおられると思います。また、ここで形成された緩やかなネットワークが後方支援、あるいは情報支援という形で、被災者の支援の一助となったと感じています。

（1）本年度の豪雨等における災害ボランティア活動に関する話題提供

・京都府福知山市におけるボランティア活動について

話題提供者 松田 規 氏（福知山市社会福祉協議会 会長）

福知山市社会福祉協議会は、「生まれ変わろう」を合言葉に、理事定数の削減に取り組んでいます。私も6年前に副会長に就任し、常務理事を経て、現在1期目の会長です。

（以下スライド併用）

○福知山市のこれまでの災害は、由良川の溢流、堤防を超える洪水を特徴としています。平成25年8月の水害もそうでした。

○しかし、今回（26年8月）は、昨年25年の台風で大変な被害を受けた戸田という地域では1カ所も溢流はありませんでした。その代わりに90mm/hという猛烈な雨が降って、市街地に入る小河川の林地が崩壊して、河川の橋脚に流木が堆積して、水が溢れ、泥を伴った水が上流からやってきました。また、大変な雷雨でありまして、内水処理ポンプが短いもので10分、長いもので50分程度ストップしました。その間にあっという間に水がついて、福知山市の中心部、市役所から東に約600m離れた福知山城の下の人家が密集した地域では、浸水深が約3mとなりました。広大な中心市街地が水没し、なおかつ上流部からの川による泥がたくさん入ってきたというのが特徴であり、被害は床上、床下合わせて4800棟に及びました。

○当日朝は6時ごろから社協に行ったのですが、動きが取れませんでした。山陽本線のレールの下が全部えぐられていたので、レールの上を歩くという大変な思いをして職場へ出ました。ところが、職員が2人しか来ていないのです。安否確認の連絡もなかなかつかず、自宅に土砂が流入した被災職員もいるという状況が分かったので、市の災対本部（災害対策本部）と連絡を取り、11時ごろに水の引きが少し始まったので自転車で市内を見て回りました。そのときに浸水深3mの所は大変な状況があったので、災害ボランティアセンターを立ち上げようと思いました。ただ、この時点で大体被害家屋700棟という情報が市から入ったので、何とか中規模のセンターでいける、個人ボランティアは市内だけでいけるだろうと思ったのですが、どんどん被害が膨れて、19日には被害家屋が2400軒を超え、まだ増えるだろうとのことでした。とても市内では足りないということで、京都府の災害ボランティアセンターを通じて、府社協、市町村社協連合会の皆さん方に協力いただくことになりました。

○平成16年の台風災害のときには、当時の社協が初めてボランティアセンターを立ち上げたのですが、全く手探りでどうしようもなかったことから、平成18年に組織化をしました。会員数5,983名となり、その後東日本大震災の被災地へのボランティアの派遣など活発な対応をしたのでかなり注目をされ、地域外からもたくさん視察にお見えになりました。自分たちでは先進地だと思い込んでいたのです。

○ところが、今年の台風18号までの間に、マニュアルや運営方法などが全く見直されていませんでした。去年は比較的対処しやすい状況だったので、なんとかなりましたが、今回は被害が広範囲でありとても無理でした。見直しの必要を感じていたところ、今回の8月の豪雨で心配していたことが事実になってしまいました。そこからの出発でした。

○シルバー人材センターと連携して、テント建てや運搬などを協力してもらおうべく調整しました。シルバー人材センターも被災して十分に動きが取れなかったのですが、無理をお願いして派遣してもらいました。

○京都府の災害ボランティアセンターからも当日すぐに先遣隊が来てくれました。そのときに府の災害ボランティアセンターの上席副代表が直接来て、いろいろな情報の整理を一緒にしていただきました。どういったボランティアセンターを開くのか、私は常々組織というのは必要があればぱっと開いて必要がなくなればすつとたためるという扇子型の組織が理想形だと思っていますが、吉村さんも同様のイメージを持っておられたので、同じイメージを共有して進むことができました。

○一方で課題もたくさんあります。もう一度社協自身の在り方の全面的な見直しが必要です。例えば今回は介護部門の職員、ケアマネージャーなどにも動員をかけたが、24時間勤務の職種のケアマネージャーをスタッフになってもらうこと自体に無理がありました。また、Wi-Fi環境の中でタブレット端末を使って情報収集なりメール送信ができるように準備を進めています。

○タブレットの中にゼンリンの地図を入れておけば、すぐに状況をポイントで押さえていけるので、被災状況の俯瞰マップが早くできますし、ボランティアに対して必要な地理情報を提供することができます。今回、もう一つ驚いたのは「泥棒が来た」ことで、これにも随分余分な手を取られてしまいました。資機材についてはこれまで自前で全部集約したいと考えていましたが、今回の災害を受けてその考えは捨てました。フルセット主義は時代遅れです。京都府には広域の災害ボランティアセンターがありますし、各地の社協もそれぞれに備蓄していますので、緊急のときに必要なもの、一部を除いては広域的にぐるぐる回せばいいと考え

ています。

○ポイントとして5点挙げていますが、二つ目の「行政との情報共有」は非常に難しかったです。行政がもうパンクしている大変な状況でした。

三つ目にはニーズの把握です。中心市街地には一人暮らしの高齢者等もたくさんおられます。いろいろな形の取り組みをしてみたのですが、ボランティアセンターを平常時体制に戻してから、やはりそうした方からの依頼が続いて出てきました。今後ボランティアセンター自身がニーズを調査することが必要だと思っています。

もう一つは、泥出しなどの復旧作業の間は気を張っているのですが、いよいよ片付いて畳も何もない板の間に座って、これからどうしよう、生活をどう再建するかというときに、高齢の問題、お金の問題などの先行きの問題でうつむいてしまう方もたくさんおられます。そうした方々と寄り添っていくのは地元社協にしかなれない仕事だろうということで、災害ボランティアセンターが平常時体制に戻ってからの、本当の意味での正念場の災害対応になると考えています。

もう一つ、初めは先進地だと思いが上がっていましたが、実はそうではありませんでした。そのときに、府の災害ボランティアセンターから最後まで付き合いますよという言葉を書いていただいたことが非常に支えになりました。今度は私たちが被災地になったところに駆け付けていける、そうしたボランティアセンター運営に向けて、マニュアルの整理等をしていきたいと考えているところです。

・兵庫県丹波市におけるボランティア活動について

話題提供者：松浪 豊 氏（丹波市社会福祉協議会 事務局次長）

（以下スライド併用）

○兵庫県丹波市は京都府福知山市のお隣にあります。10年前に合併して、現在人口は6万8000人、高齢化率が高く30.2%です。丹波市内には25の小学校区があり、それぞれ自治協議会が組織されており、協議会の中にコミュニティーセンターが設置されています。

○8月16日の夜からの豪雨により、丹波市内各地で土砂災害が発生し、特に山津波と言われるような非常に大きな土砂の流れが発生しました。丹波市内で今回流出した土砂は約50万m³ということで、大量の土砂が民家や田畑に流れ込んでいます。人的被害は死亡された方が1名、負傷された方が4名。住家の被害は倉庫などを含めて2000棟余りに及びました。

○山が崩れて、流木や土砂が流れて、河川が溢れて、住宅に泥、水、土砂が流れ込んだという状況です。国土地理院が撮影した写真を見ると、山を爪で引っかいたような状況で、非常に多くの所で土砂崩れが起っています。

○丹波市社会福祉協議会では、災害発生3日後の8月19日から約1カ月間、災害ボランティアセンターを運営しました。そして、1カ月経過した後、9月17日からは「復興支援ボランティアセンター」に切り替えて運営しています。9月16日までの間に全国各地からお越しいただいたボランティアの方々には1万3860名

を数えました。9月17日からは復興支援ボランティアセンターを中心に、各小学校区に設置されたコミュニティセンターを拠点としてボランティア活動を行っていただいています。

○特に被災が大きかった市島という所の三輪、前山（さきやま）、竹田の三つに拠点を置いて、現在も活動を行っている状況です。現在は非常に被害が大きかった前山サテライトに市島本部を移し、本部とサテライトが一体となって運営するような形になっています。

○取り組みのポイントです。まず、丹波市社会福祉協議会は、従前から災害ボランティアセンターマニュアルを作成していましたので、開設は非常にスムーズに進みました。ただ、ここ数年、このマニュアルを検討することがなかったので、実際には多くの点で問題を抱えていましたので、ボランティア活動が収束した段階で見直していくことにしています。

二つ目は、ボランティアセンターの運営に関する協定を平成20年ごろに丹波市と丹波市社会福祉協議会との間で交わしていました。これにより、資機材、財源、職員の配置が非常にスムーズにできました。全く初めての経験であるにもかかわらず、災害発生の3日後にはボランティアセンターが立ち上げられたのだと思います。それから地域とのネットワークというところで、市の災害対策本部を中心に、社協、地元のNPO・NGOの方々、あるいは自治会・自治協議会と非常に緊密な連携が取れたというところでは、地元のニーズの把握において、この自治会との連携が非常に大きかったと思います。

○もう一つ、県内の社協のネットワークがあることが非常に大きかったと思います。県内の全社協から毎日10人以上応援に来ていただきました。延べでは400人を超えます。また、資機材も、県下の社協にストックしてあるものをどんどんボランティアセンターの方に送っていただいて、開設の前日、8月18日には全て資機材も調達が可能でした。あと、バスやワゴンによる県内のボランティアの方々の送り込みに非常にご協力いただいたことが、初期活動においては効果的であったと考えています。

○ボランティアの数の推移ですが、発災から7日ごとのデータの集計では、第1週、第2週は9000人余りの方に参加していただきました。初期的に相当数の方に入っていただいた後は、徐々にその数が減っていくのですが、災害ボランティアセンターから復興支援ボランティアセンターへの名称変更により、収束という印象を与えたことが大きかったと思います。地区サテライトを中心とする第3段階に移行したときには、地域の市役所の職員などがボランティア活動参加していただいて少し増えたのですが、今週、高速道路の通行料の免除期間が終わったことにより、またボランティアの数が減ってきています。

○こういった中、丹波市社会福祉協議会では、空き家などの土砂出しがまだ残っています。これは9月11日付の神戸新聞の記事ですが、空き家の中から1～2m近くたまった土砂のかき出しをまだやっているという状況です。

○社会福祉協議会が災害支援に取り組む意義です。現段階は災害支援の進行中であることから、私どもでは十分な振り返りがまだできていません。しかし、ネットワークや地域との関係に意義があるのかなと感じています。

○運営上の課題もまだ振り返りができていませんが、一番感じたのは、ニーズ把握の難しさです。自治会の方からご協力は頂いていましたが、やはり限界があります。また、自治会やご近所関係の中でいろいろな

課題もあって、きちんとしたニーズが出てこなかったり、被災者の方々にわざわざボランティアの方に来ていただいてこういったことをしていただくのは気の毒であるという遠慮が出てきます。今日に至ってもまだ泥出しが残っているという状況です。それから情報発信の難しさがあります。これはボランティアの方々に向けた情報発信とともに、住民の方々への情報発信が非常に弱かったと感じています。特に情報の出し方一つで来てくださるボランティアの方々の数が変わってしまうということもあります。ですから、マスメディア等への情報発信の大切さもひしひしと感じています。在阪のテレビ局が、「取り残された被災地」という非常にショッキングなタイトルで、丹波市にはボランティアの方々は来てくださらないということを大々的に報道していただいたという事実もあります。今後、振り返りの中でそういったことも反省をしながら進めたいと思います。

○現在の様子です。前山の地区センターでは、住民の方々、ボランティアの方々により復興記念祭をやるという機運が高まっています。今度の日曜日に予定されています。

○丹波市社会福祉協議会でも、まだまだボランティア活動が必要であるというチラシを作り、各家庭の方に新聞折り込みでお配りしています。まだ振り返り、総括という部分も十分できておりません。本日こちらの方でお知らせする内容としては、非常に簡単な形となりますが、ご容赦いただきたいと思います。

・広島県広島市におけるボランティア活動について

話題提供者 坂本 泉 氏（広島市社会福祉協議会 広島市ボランティア情報センター 所長）

広島市社会福祉協議会ボランティア情報センター、坂本と申します。現在は広島市復興連携本部の本部長をさせていただいております。今回の災害に際しましては、本当に全国の皆さまから大変なご支援を頂きまして、ありがとうございます。当初災害ボランティア本部の本部長をしており、安佐南区、安佐北区でセンターが立ち上がりましたが、今日は本部の動きを中心に説明します。

広島市は人口 118 万人の政令指定都市です。安佐南区は広島市の 8 区の中でも、人口が 24 万人と一番多い区になります。昭和 40 年代後半から 50 年代にかけて、山を切り崩して大規模な宅地開発を行った団地が多い所です。道路交通網は整備されていて、緑豊かな自然も残っている所です。安佐北区は人口が 15 万人、広島市の一番北になります。8 区の中では一番広く、面積では 40% を占めています。人口は市の中では 3 番目になっています。安佐北区は太田川とか根谷川といった川も多く、大規模な工業団地や住宅など多い地域です。一方、周辺には農地も多い土地です。

今回の災害は、8 月 19 日夕方から夜間に局地的な短時間の大雨が降り、住宅地の山が崩れて、同時に大規模な土石流が約 50 カ所で起こりました。死者 74 人、土砂災害による人的被害としては過去 30 年間で最多といわれています。他に例がない都市型の局地的な土砂災害で、行方不明の方が多かったことから、災害当初からマスコミの報道がかなり過熱していた状況がありました。私自身も安佐南区の住民で、車で 5 分くらい被災地から離れた所に住んでいるのですが、全く被害はない状況でした。

広島市では、災害時に災害ボランティア活動を支援するために広島市、広島市社協、NPO センターなど、22 団体で構成する広島市災害ボランティア活動連絡調整会議が平成 9 年に設置されています。議長は広島市社協のボランティア情報センターの所長、副議長がひろしま NPO センター、広島市行政が事務局になって

います。会議は年に1回程度なのですが、区の災害ボランティアセンターの開設、運営シミュレーションは、平成22年度に安佐北区、平成24年度には安佐南区でも行っていました。大規模災害が発生したときには二つ以上の団体で会議を招集し、ボランティア本部とボランティアセンターを立ち上げることが決まっていたので、今回も8月20日3時に広島市社協、NPOセンター、広島市の3者が集まり災害ボランティア本部を立ち上げました。それから8月22日には安佐南区、安佐北区で災害ボランティアセンターを設置して、翌23日からはボランティアの受け入れを行っています。

災害ボランティアセンターの候補地は、両区とも社協が入っている総合福祉センターとなっていました。安佐南区は1階が駐車場ということもあり、すぐには許可が下りずに、代わりの場所を見つけなくては行けませんでしたが、マスコミの報道の影響や行政からの要請で、準備ができていない状況の中でセンターを立ち上げなければいけなかったという状況はあります。一応、安佐南区は、被災地に近い産直市の跡地に設置して、3日後から総合福祉センターの1階を拠点とすることになりました。ただし、広島市社協に災害ボランティア本部、二つの区にセンターが立ち上がったということで、拠点が三つに分かれていたということもあり、当初から最後まで情報共有の難しさがずっと課題として挙がっていました。資機材や事務用品も、事前準備ができていない部分も多々ありました。

ボランティアは、当初から多くの方にお越しいただいたので、当初県内のみということで制限をしていました。8月30日には両区合わせて最大の3,265人のボランティアが参加するなど、受付時間終了を待たずに終了することもたびたびありました。開設から3週間たった9月30日には3万人を超え、10月末で約4万3,000人が活動しました。都市型の災害であり、特に安佐南区の場合は交通網も整備されていたので、集まりやすかったのだと思います。また、夏休みだったことやマスコミ報道の影響もあったと思います。

ボランティアセンターを通じた活動以外にも、地元の自主防災会やコミュニティ、企業の助け合いなどがあり、県外の団体なども入ったことで、ボランティア活動が急速に進んだと思います。ただ、当初は危険な地域があったり救助活動が続いていたという状況で、行政も十分な被災状況が把握できていない中で、ボランティアに活動していただく場がなかなか難しかったこともあって、県外の方はお断りしていました。そういった状況を理解していただくのが非常に難しく、こちら情報発信がなかなか上手にできませんでした。結果的には県外の方は団体のみの受け入れとしています。

多くのボランティアが被災地に一気に入ることで、被災者の方の疲労であったり、交通渋滞だったり、マナー違反等によるクレームなども本部にはたくさん上がってきました。立ち入り禁止区域の中に入って重機を使用した団体の方もいたことでトラブルが起り、夜間の活動による騒音等でのいろいろなクレームが入りましたが、トラブルの際の責任の所在がこちらでは把握できていない部分が多かったので、そういった対応に追われました。

それから、県内外から、NPO、NGOをはじめ多くの団体が入ってきていただいたのですが、日ごろのつながりがない団体の方がほとんどだったので、連絡調整会議のメンバーであるひろしまNPOセンターに対応いただき、団体の情報共有のためのNPO、NGOの支援連絡会議を開催しました。その中で、顔の見える関係を築き、「何かあればお願いします」と頼みたいところでしたが、「この部分をお願いします」と具体的に伝えることができなかったケースもありました。

行政との関係は、今回本部のスタッフとして行政職員にも入ってもらったことで、市災害対策本部との調整を任せることができた反面、調整に時間がかかってしまうこともありました。現場は行政が責任を持ってやるべきこと、ボランティアセンターでやるべきことが簡単に割り切れない部分もあり、ボランティアセンターとして被災者からの依頼になかなか応えられない部分もありました。

振り返ってみて、いろいろな課題があったことをあらためて感じています。組織体制や指示命令系統がはっきりしていなかったこと、役割がそれぞれ明確になっていなかったなど、市社協組織として、連絡調整会議の在り方も含めて様々な検証が必要だと考えています。拠点の設置や資機材の確保も検討課題として挙がっていますし、情報発信も当初は正しくできず、職員間、スタッフ間の共有がなかなかできなかったこともあります。また、職員、スタッフといった自分が判断して動ける人材の育成も課題だと思っています。

今回報告することになってあらためて思うのは、たくさんの方のご支援を頂いて、その都度、皆で知恵を出し合いながら解決していったと思います。応援に来てくださる方も、いろいろなアドバイスをいただきながら、いつもどなたかが助けてくださったと実感しています。社協だけでできることは限られているので、いろいろな方のお力を頂きながら、助力が欲しいことを発信する中で運営していくこと、平時の関係性やネットワークの大切さを実感しています。また、非常時には既存の組織にとらわれない柔軟性も大切なかなと考えています。

(2) 意見交換

弘中

まず、追加コメントがありましたらお願いしたいと思います。

鬼本

ひょうごボランティアプラザ室崎所長の代理として出席しました。丹波は、先ほど松浪さんからお話をしましたが、事前に市とボランティアセンターで協定を結んでいて、金と組織は持ちけれども設置の責任はボランティアセンターと決めていたことが、総括する中でポイントだったと思っています。

もう1点は、私どもはすぐ前に東北（東日本大震災の被災地）のボランティア活動に年に2,000人ほど派遣していますが、それが終わって帰る途中の土曜日に、火曜日に1回目のバスを出すことで調整しました。そのときに県社協本部の担当部長が「日曜日に先遣隊で入る」ということで、現地と調整の上「1日おいて火曜日からボランティアセンターが発足」ということになったと思います。最初、ボランティア25名で入ったのですが、市島のセンターに着くと、そこから丹波市が雇ったバスで個別に現地に向かう流れになっていました。そのバスに地元のNPOの「丹（まごころ）」の方と各地区の代表者の方々が乗られて、現地に行くと、そこで区長がお待ちになっていて、すぐに活動することができました。そのバスの後ろに県内の市町社協からの資材を積んだトラックが付いていくという形になっていたという意味では、一定の形でのシステムがある程度できていたかなと思っています。11回にわたって300名がバスで現地に入りましたが、その都度、丹波市社協の職員と応援の県社協の方々がご相談しながら、少しずつ修正しながら進めていきました。

併せて、9月末には、現地ではないNPOの方々が今後どのように支援ができるかを話し合う会議を神戸

で開きました。そのときに、地元の方々にご相談して、その場所に市の職員と社協の方、そして地元のNPOと一緒に入っていただき、現地の意向を大事にするという形にしました。全国1300の市町全てに社協があります。今回、プラットフォームとしてボランティアセンターを社協が運営されるという形は良かったと思っています。

ただ、今回お越しの皆さま方のように専門の能力を持った災害ボランティアの方が応援に来ていただきましたが、マッチングの部分で課題があったと思っています。今まで1万6000の方が活動していますが、多分丹波でもそれを上回る多くの方がボランティアセンターを通らずに入っていたと思います。とてもありがたいことだと思っていますが、2カ月がたった段階でだんだん外から地元の支援という形に移行していく。例えばマップ作りとか、いろいろな形の被災の状況の調査など、地元の方々の取り組みを支援する形で外部の支援をだんだんしていく。例えば床下の消毒や殺菌をするために竹炭を作るというような専門能力をお持ちの外部の方に助けていただく。床に入りにくい所は能力をお持ちの方に助けていただくという形で、少しずつ役割を地元に移していくことが必要だと感じています。

いずれにしても阪神・淡路大震災の経験から比べますと、ボランティアが災害には欠かせない一つの大きな力になっていきますので、この力をできるだけ被災地に生かしていくということを皆さんとご相談しながら、全国的に進めていきたいと思っています。

明城

JPFでは1人職員を派遣して、私自身は単発で何度かお邪魔した形です。東日本大震災以降初めて組織として寄付金を募って、広島にNGOに資金助成をしました。特に東日本大震災でいろいろなNPO、NGOが活躍されて、そこで活動した団体が広島の方にもたくさん関わった印象を持っています。特に広島にも東北の団体とつながっているボランティアがたくさんいらっちゃって、そういったつながりで活動を展開する動きもあったと思っています。一方で、東日本大震災でたくさんの団体ができて、それらが地域のいろいろな災害に殺到するという状況もありますので、その辺の力をどううまく生かすかが課題と感じました。

栗田

レスキューストックヤードでは丹波と広島を、震災がつなぐ全国ネットワークとして広島の方に支援しました。関西学院大学の松田さんも共同代表なので、丹波をこれからどう支援していくかを彼女自身が問われているといった中で、とにかく昨年からの災害が多過ぎるので、ゆっくり考えている時間もないまま次の災害の対応に迫られています。

二つほど課題があると思っています。地元の復旧・復興に尽力するのは当然です。私も2000年の東海豪雨のときには頑張りましたが、地元で賄えない部分をどのように外部が応援するか、阪神・淡路大震災以降のさまざまな課題の一つです。特に広島は、誰が仕切っても無理ではないかというぐらいボランティアセンターに人が集まり過ぎました。報道の影響もあると思いますが、そういう中でよく頑張られたと感じつつ、ただ、メニューがボランティア＝泥かきというイメージになっているのは課題と感じています。

やはりここ20年ぐらいの中で専門性を持ったボランティア団体やNPOがいっぱい出てきて、災害時には必ず登場する団体もあります。しかし、地元にとってみると初めてなので、十分に活躍する機会がつかれないケースがありました。個人のボランティア活動の窓口はありますが、専門性の高いボランティアの窓口が

いまだにありません。広島反省点として、私たちもJPF、震つな、支援Pなど、さまざまなネットワーク組織で応援したのですが、社協のボランティアセンターを非常に友好的な連携の機関として、NPOの担当部署のようなものができたらよかったですと感じています。

一方で、NPOもさまざまなので、どんな団体がどこで活動していて、どのくらい進ちよくしたのかという全体を俯瞰する情報がなかなかまとめられませんでした。今回の広島では、JPF、震つな、支援Pと協力し合っ、広島に50団体ぐらいが関わりましたが、ひろしまNPOセンターとともにNPO、NGO連絡会議を開きながら、その情報が一目で分かる俯瞰した情報の取りまとめを進めました

災害ボランティアセンターは災害ボランティアセンターとして確固たる社協ネットワークの中でしっかりと対応できるようになったので、今度はNPO側、ボランティア側の資質の向上と、緩やかに連携することが新たな課題としてさらに加わったのではないかと感じています。

園崎

今日ご発表いただいた三つの災害に関しては、ほぼ同時期に動いていたので、社協のネットワークの支援体制が違う形になりました。広島は全国域での支援が最終的に本格的に稼働して、京都の関西のブロックまで、兵庫の丹波はほぼ県内ということになりました。現段階でご報告いただく中で、マスコミ報道その他の関係もあって、ボランティアの行き先の偏りというか、広島の方にはたくさん集まり、丹波の方にはもっと欲しかったという現状があったということから、全国域で俯瞰する中で調整が必要だったと反省をしています。今年は7月の南陽、南木曾の豪雨災害からずっと災害が続き、本当に走り続けて考える余裕が持てなかったという中で、振り返るといろいろと課題が見えてくるので、これを一つ一つ整理して次に生かしたいと思ってお話を伺いました。

弘中

事前意見集にたくさんご意見を頂いています。その中で特にこの場で補足、あるいは情報共有したいという方はいらっしゃいますか。

澤野

被災地支援その他でご苦労された人には本当に頭が下がる思いですが、これは検討会ですので少し掘り下げざるを得ない問題が幾つかあると思います。

まず、新潟県中越地震10年、また国連防災世界会議では阪神・淡路大震災20年の問題にも触れていただきたいという要望です。風水害時のボランティアで懸念しているのは、無償の作業員として動員をかける傾向が最近強まっていると感じています。特に風水害時の災害ボランティア活動は、泥出しの人手と単純化する傾向が結構強いと思います。そのこと自体被災地のニーズとして必要ですけれども、先ほど来意見があるように、やっぱりボランティアの自主性、創造性、多様性を振り返る必要があるし、活動があまりにもパターン化、画一的になっていると思います。

センター運営で非常にご苦労された社会福祉協議会の皆様のご苦労は分かるのですが、同時に報告その他の中から、被災者の顔が見えてこないような気がしました。被災者が何に困り、何を必要とし、実際に行っ

てそれをどう解決し、何が感謝され、何が足りなかったのかというのが、基本的視点だと思います。また、最近の傾向として、災害ボランティアセンターが復興ボランティアセンターに切り替わるということがあるので、この辺の問題も議論が必要なのではないのでしょうか。

今回の風水害で、行政との情報共有がポイントだと感じています。特に福知山の報告を聞いていて、社協がタブレットで地図情報を見て、広域にわたる被災地を把握したいという話でしたが、行政はタブレットを持って、地図に全部被災情報を落として動いていました。そういう情報が何で共有されないのか。今後、短期間勝負のこういう風水害その他の場合は、行政との情報共有も重要だと思います。

近藤

広島での災害における、後方支援について報告いたします。

昨今、災害ボランティアセンターの立ち上げ・運営について、社会福祉協議会はその一翼を担うようになりました。そこで、この度は自らの地域が被災したときだけでなく、我がまちが被災していない状況で、後方支援として何ができるのかを考え、そして実践いたしました。くれ災害ボランティアセンターという後方支援組織を立ち上げました。活動内容としては、災害ボランティアに対する相談窓口及び専用電話を設置しました。そして、災害ボランティアバスの企画・運行、現地活動及び支援金や資機材の寄付といった現地活動支援などを行いましたが、これらについては全国的にしばしば見られる支援ですね。ですが、これに加えて、あらたに被災者に対する生活支援総合相談窓口を設置しました。広島土砂災害により被災し、呉市への転居、避難を考えている方々のさまざまな生活不安や課題に対応するために開設したものです。

被災者からの相談内容をあらかじめ想定し、例えば弁護士会や税理士会、司法書士会などが構成員となっている呉市権利擁護センターと協働で生活再建サポート体制を整え、そして就労希望者に対しての福祉資格研修の優先受講や事業所の紹介・斡旋体制をくれ福祉人材バンクと築きました。また、その中でも、普段から地域福祉の推進や社会貢献活動で連携している社会福祉施設連絡協議会との要介護者に対する特例入所の実施は、福祉関係者や防災関係者の関心を集めました。

特例入所について少しだけ説明いたしますと、通常、特別養護老人ホーム（介護老人福祉施設）などは全国的に満床状態が続いています。しかし、こういった災害などにより被災し入所の緊急性が高い場合に、定員の約5%までは併設のショートステイ床の空床を特別養護老人ホームとして利用し、要介護者を支援できる仕組みがあります。この度、私ども社会福祉協議会の呼びかけにより、呉市において7割以上の施設が賛同してくださり、一住民としても本当に温かいものを感じたところです。

先に申し上げましたが、地域の福祉に根を張った社会福祉協議会として、平時に培ったネットワークや専門性をいかに緊急時に応用し機能させることができるか、挑戦いたしました。

山本（特定非営利活動法人みえ防災市民会議 議長）

私もあらためて皆さんとも議論したいとお話します。

一つ目は、風水害時のボランティア活動に対する意見です。ここ10～20年、災害ボランティアセンターと

いう仕組みができることで、ボランティア活動の応援体制は非常にノウハウ化されてきている一方で、その災害ボランティアセンターがコーディネートしているはずのボランティア活動のノウハウは全然共有化されていないと感じています。現地にこういう活動があるからこういうコーディネートをするという順番のようですが、たくさんのボランティアが来るからこういうコーディネートをするということになっているように思います。泥さらいは泥さらいでも、ノウハウはあるわけです。床上の泥出し、床下の泥出し、土砂災害のノウハウが共有化されていけば、ボランティアセンターの運営をするときの視点も変わってくると思います。

一方で被災者自身にとっても、わが家が被災した後の復旧のプロセスをボランティア側が説明できると、感謝もされますし、やりようが違ってくると思うのです。今は床下の泥を出したけど、この後は床を剥がして乾燥させなければいけないとか、乾燥させた後の消毒などアドバイスできると、全く違ってくるだろうと思っていて、簡単なマニュアルにするだけでも随分違うと思います。各ボランティアセンターで共有できるように、現地のボランティア活動のノウハウ、知恵を集めてつくれたらよいと感じました。

岡野谷

私からは、もう少し広い視点からお話をさせて戴きます。

この検討会には、国内で長期に亘り実際に災害復旧活動に携わっていたブレンが集まっています。それでいて、いつもプログラムは前年から今年に起きた災害でのボランティアセンターや活動の報告会と、「次に向けて検討しよう」で終わっています。現地で活躍している団体やキーパーソンがここにはたくさんいて、この検討会メンバーの中では顔も実働内容も十分に知られています。それでも、実際に被災した現地の災害ボランティアセンターに何うと「この人、誰？」と言われてたり、説明に時間がかかり、十分な役割が果たせないことが、現在起こっていると思っています。

今年3月に国の中央防災会議が「事前防災」という言葉を提案しました。もともと国の「防災」という言葉の定義には、事前に予防するという観点から災害対応、更に市長復興まで入っています。あまりにも防災という言葉の範囲が広いので、とにかく事前の予防・防災をきちんとやりましょうということで、中央防災会議は新たに「事前防災」という言葉を作ったわけです。その中に「ボランティアをきちんと活用しよう」ときちんと書いてあります。ボランティアを支援しよう、資金も出そう、と明記されているのを、言葉だけにしないためには、ボランティア側や我々検討会メンバーが、この「事前防災」をどう受け取るか、どう活用するかも問われているように感じています。

今回の災害の中でも、例えば広島では「災害ボランティアセンターの機能がまだ立ち上がっていませんので、ボランティアがたくさん集まって来ても活動ができなかった」とマスコミに報道されていました。それは違うだろう、と思いますよね。搜索地域にはボランティアは入れませんでした、その周辺の泥かきや片付けには活動の場がありましたし、実際に地域の役に立っていました。一方、現在のシステムでは、搜索が続いている限りは、搜索地域の中にはボランティアは入ることが許されませんし、活動もできません。プロフェッショナルな救助・救援をする人々にとっては、ボランティアは「しょせん市民」です。「市民に余計なことをしていただいては困る」、「入ってもらっては困る」わけです。危険な場所で自分たちも精一杯活動をしており、ボランティアの命までは守れない。「だから排除する」のが今のプロフェッショナルの人たちのやり方です。この状況に「自分たちが現場に入っていたら、もっと早くに搜索も救助も支援もできたら」と憤りを感じていた団体やNPOは多いと思います。しかし、その団体が事前に国家に「我々の統制下で十分に活用できる団体だ」と認知されていなければ、それは存在しないと同じで、それが現状です。

もちろん、全てのボランティアにプロフェッショナルリズムを持つということではないですが、ボランティア団体にもレベルがあつていいと思います。例えば「災害認定ボランティア団体」など、国や国家レベルのオーソライズ組織が、プロとともに活動できる団体であることを認証すれば、プロも大いに助かるわけです。制度ができれば、それを目指すボランティア団体もいるでしょう。今後どこで被災があつても、その地域で活動するプロフェッショナル、地域の社協、災害ボランティアセンターに対して「この団体・この人たちはこういうことができるよ」と国家レベルの資料で明示されたら、受け入れ側も安心ですし、団体も円滑に活動できるように感じます。

テレビ報道された捜索活動中の映像の中で、警察官、要するに機動隊の方たちが、埋もれていた写真を拾い出してきて、そのアルバムに水をかけて洗っていたというシーンを見ましたか。あれは、あの時点で警察官がやる仕事ではないですね。それこそボランティアが参画できる活動です。現在、JANICやJCNなど、災害ボランティアをまとめたり、災害ボランティアセンターと繋ぐ力のあるネットワーク組織もあるわけですから、本検討会、内閣府、ネットワーク組織などがそれなりの機能を共に発揮して、ボランティア団体の中で、プロフェッショナルにも認められる活動範囲や能力を持つ団体については、国家に提供できるようにしくみを組み立てていく必要があると感じています。

近藤

丹波市の松浪次長に質問させていただきます。この度、画期的な取り組みとしてテクニカルサポートチームを結成したとボランティア団体の方からお聞きしました。重機を使ったボランティア活動は全国的にこれまでもあったのですが、今までのものは行政とは無関係で、また地元の建設会社とは敵対する関係が大多数です。しかし御市では行政、ボランティア、業界がテクニカルサポートチームという一つのテーブルに着いて協働し、連携して復旧・復興に取り組むことができたのだと。状況をお聞かせください。

松浪

詳しい情報が分からない部分があるのですが、丹波でテクニカルチームが立ち上がったということは承知しています。その中で特に難しかったのは、テクニカルチームで入っていただく際に、ボランティアとして関わっていただくにしても、例えば保険の問題、他の方との作業の内容の違いなど、いろいろなところが難しく、災害ボランティアセンターでは市役所の担当者に調整を投げってしまった経緯があります。例えば流木の切断、重機を搬入して土砂をかいたりとかという部分については、ボランティアであっても、市役所のセクションと調整の上、活動したとお聞きしています。

テクニカルの方が地元でどういったものを残せるかという中で、地元でテクニカルのところに加わったボランティアに、そういったことをやらないかという持ち掛けがあつてテクニカルチームができたそうです。今後は丹波市のみならず、全国各地の被災地に逆に、恩返しという意味も込めて協力できればと思っています。

宇田川

例えば、重機のオペレートができれば現場でうまく活動できるのかというと、必ずしもそうではないと思います。日本財団の黒澤さんからのレポートを聞いていても、災害現場の経験の積み重ねの中から、ここで

はこのような活動の仕方が求められていくという知恵を災害ボランティア団体が蓄積してきました。それをどう新しい災害現場にうまく活用できるのかという仕組みはまだできるまでには至っていないと感じています。

もう一つ、3カ所とも復興支援の形にセンターが変わっていくと、やはり災害ボランティアの集まり方が変わってきます。しかし、現場の一軒一軒のご家庭の個人で解決できない問題にはボランティアが必要になります。しかも、その後生活再建という問題もずっと支えていくという体制が、「寄り添う」という言葉を使いながら現場に伝えていくことが求められている。そういう知恵も、初めて現場を抱える地域はなかなかうまく活用し切れていないのではないかと。物理的な力とソフトの力をうまく伝える仕組みが必要だと思います。

もう一つ、ボランティアの集まり方に偏りがあります。それをどう解決できるのか。私たちもどこに行けばいいのかと連絡を取り合いながらも、物理的、距離的、人的な問題から、結局どこか選ばなければいけません。普通の、組織に属してなくて、何か活動したいという人は、基本的にはマスコミ報道に頼ってしまうわけです。それをカバーできるような仕組みについて、検討会メンバーからいい知恵が出せたらよいと痛感します。

(3) 話題提供

・内閣府 平成26年度多様な主体の連携促進事業調査業務

津賀

今年度取り組んでいることをご説明します。昨年度は中間整理を報告しましたが、引き続き広域連携に関する意見交換を重ねております。5回程度の会議を重ねながら、特に行政、国と地方自治体との連携についての意見交換を進めていくことになります。法律、もしくは計画で定められているものもありますので、現状はどうなっているのか、今後どういったことを検討すべきなのかというところを引き続き意見交換して、次回の検討会には経過が報告できるようにしたいと考えています。

資料3の1～2ページ目です。昨年、高知と静岡で訓練を行って、訓練の手引案もご提示しましたが、今年は首都直下地震を対象にして行うことになっています。12月11日・12日に都内の有明防災拠点で実施することになっています。詳細はアナウンスする予定ですが、見学者という形で参加も可能ですので、もしご都合がつけば参加いただきたいと思います。

意見等は取りまとめてご報告しますが、検討会はもう1回行う予定です。平成27年、来年の2月25日を予定しています。検討会以外にこういった会議体や訓練などを実施して皆さんとも共有していきたいと考えています。

引き続き、資料4も私から説明します。今日午後のグループディスカッションでは、行政との連携をテーマに意見交換を行います。今から5年前の平成21年の第1回の検討会では、分科会で意見交換をして、実際、災害対策本部などにボランティアが入った事例や実際に地域で取り組まれている中の課題の整理をしています。災害後のフェーズごとに行政との連携にも違いがあるとの指摘や、単にボランティアが活動する中で入手した情報を行政に伝えるだけではなかなか対応が進まないケースもあり、具体的方策を考えないといけないなどの指摘もありました。国と自治体との連携は、情報を共有する、もしくは調整を担っていく機能が重

要との意見があります。

また、行政の職員は異動もありますので、平時から継続的にボランティアの活動を知ってもらうことが大事という意見などを頂いています。話し合った内容を基に、事務局のパンフレットの中にも「行政の方々への情報提供」としてまとめたものを3ページに入れています。

4ページ以降が論点集です。今日の午後のグループディスカッションはこういった論点を踏まえて、具体的に行政と連携するにはどういったことが有効なのかについて話し合いをしていただきたいと思います。

・防災ボランティア活動に関する法令等

勝又

同じく資料4の8ページ目からご説明をします。東日本大震災を機に、昨年、災害対策基本法の改正を行い、第5条の3で「国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」という文言を追加しました。これまでは阪神・淡路大震災を契機に第8条の記載がありました。特に第8条第2項13号で、「自主防災組織の育成、ボランティアによる防災活動の環境の整備」ということが書かれていたわけです。この「環境の整備」という文言をきっかけにこの活動検討会も進めてまいりましたが、もう一歩踏み込んでその自主性を尊重しつつ「連携に努めなければならない」となったのが去年の6月ですから、今は1年とちょっとたったところです。

去年の災害対策基本法の改正が期中にあったこともあり、去年は少し意見交換という形で皆さまにもご紹介して、有識者の方々に3回論議いただきました。今年は今日皆さんに頂く意見を組み込みながら、最後5回目の意見報告にまとめていただきたいと思います。

9ページをご覧ください。法律が変わると次に変わるのが国の防災基本計画です。防災基本計画の「第2編 各災害に共通する対策編」の「第1章 災害予防」です。災害には予防があって、応急があって、被災者支援があって、復旧があって、復興があるというフェーズがあるわけです。まず災害予防のところをご覧くださいと、第3節の3の二つ目の「(2) 防災ボランティア活動の環境整備」の〇二つ目に「ボランティアの自主性を尊重しつつ」という文言を追加しました。「国及び地方公共団体は、日本赤十字社、社会福祉協議会等やボランティア団体との連携を図り、災害時において防災ボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする」。災害予防ですから、これは平時のところに集中して書いてあります。

次に「第2章 災害応急対策」で、国における活動体制が明記されています。国は大規模災害が起これば、非常災害対策本部、あるいは緊急対策本部を設置します。その際には、第2節のタイトルにある「発災直後の情報の収集と活動体制の確立」をするために、「ボランティア団体及び各種団体の代表者等のその他の関係者に対し、資料又は情報の提供、意見の表明その他の必要な協力を求めるものとする」。

同じく第2章の第11節、「自発的支援の受入れ」では、「ボランティアの活動拠点を提供するなど、ボランティアの活動の円滑な実施が図られるよう支援に努めるものとする」という記載になっています。

このように国の防災基本計画が変わりますと、内閣府の防災業務計画、各都道府県の地域防災計画がより具体化され、次に市町村の計画が変わっていくことになります。今まさしく都道府県や市町村が変わり始めているのですが、まだまだ抽象的な記載になっています。ここを具体的にどう連携するのがいいのかを少しずつ去年度から詰めてきていて、今日もその論議をして、また5回の検討委員会もあります。国では中央防災会議の下に災害対策標準化検討ワーキングも設置されますので、そこでも栗田さんにも入っていただき、また論議を深めていき、私たちも環境整備に努めたいと思っていますところです。

福田

12月の11日、12日に首都直下を想定した訓練を開催します。去年の高知や静岡の取り組みを経て、ちょうど訓練の中身・プログラムを考えているのですが、特に被害想定 of 共有化と、どういう形で支援に入れるかを考えていきたいと思っています。

できれば、見学者参加という形で全体をぐるりと見ていただく参加枠を少し増やして、災害ボランティアの方々だけではなく、さまざまな社会団体の方々に参画していただけるような枠組みを作っていきたいと思っています。災害ボランティアの関係者間ではこのような訓練について情報共有できるのですが、例えば行政の方やその他、普段あまり縁はなくても災害時に大きな力になる団体が、企業を含めてたくさんあるかと思います。そういう方々に参加いただけるような訓練の参加枠を作って、多くの方に知っていただけるように努力していきたいと感じています。

弘中

午前中につきましては、ここで終わりにしたいと思います。ありがとうございました。