



平成22年11月8日  
内閣府（防災担当）

中央防災会議  
「地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会」  
（第4回）  
議事概要について

## 1. 専門調査会の概要

日時：平成22年10月29日（金）14：00～16：30

場所：東京グリーンパレス 地下1階「ふじ」

出席者：河田座長、石川、大川、栗田、佐藤、高橋、田中、田村、星野、武藤、宗片、森地、吉井各専門委員、  
原田内閣府審議官、長谷川官房審議官、永井参事官、小森参事官、越智参事官 他

## 2. 議事概要

前回までの専門調査会での委員からの意見に対して、事務局より対応方針等について説明を行った後、ご議論いただいた。

また、「ボランティア、民間企業の役割と連携」について、星野委員より「阪神・淡路大震災の市民ボランティア活動の事例」、栗田委員より「災害とボランティア ～起・承・転・そして結の理想を求めて」をご紹介いただき、事務局より資料の説明を行った後、各委員にご議論いただいた。

委員からの主な意見等は次のとおり。

### 【前回までの専門調査会委員意見への対応】

\* 本専門調査会の具体的なアウトプット(資料1別添①)について、

○ 地震発生時の応急対策として地方自治体が行うことに対し、国が制度上支援をすべきことがたくさんある。国と地方の役割分担や調整が必要なものについて、制度上の議論をすべきである。

\* 本専門調査会の具体的なアウトプット(資料1別添②)について

○ 被災者ニーズに着目することはよいが、地震は外力による区別(海溝型、直下型)があること、災害の被害の様相(中山間地域での発生、発災時期、余震の有無など)により被災者ニーズ・対応が異なることから、各地震の事例集としてまとめるのが現実的である。

○ 各地震により、制約条件が違う。共通のもの、地域性によるものを仕分けすることで、共通的な初動対応の流れなどが見えてくるのではないか。

○ 被災者ニーズは多様化している。今までの支援・制度の何が十分でなかったのかを把握する

ため、行政が行うべきことが対応できずにボランティアが行ったことについて、丁寧に整理する必要がある。

- 病気・健康に関することについては、生死に関するニーズ、避難所生活におけるニーズ、在宅におけるニーズなどの様々なニーズがあるにもかかわらず、今まであまり議論されていない。そのため、災害に関与する医療・福祉関係者の関心が低くなっている。ニーズを細かく見ること、災害に関与する医療・福祉関係者に平常時から関心を持ってもらう必要がある。
- 厚生労働省等で災害時の病気・健康に関する研究・検討が行われており、それらの成果について、防災関係の先生方と議論していく必要があるし、その成果も今回の検討に活用してもらいたい。
- 取りまとめにあたっては、基本的なことと特別なことを整理し、対応として何を行い、何が課題だったのかを整理する必要がある。
- 資料に示す「対応の基本的な流れ」を全て網羅して評価するのは難しく、専門調査会の審議を進める中で、その取り扱いを決めていく必要がある。被災者ニーズで問題になった事項だけではなく、問題となることが懸念される事項についても、研究成果やその重要性等を踏まえて整理する必要がある。

#### 【ボランティア、民間企業の役割と連携】

- 岩手・宮城内陸地震の発災当初、栗原市においては、現場には自衛隊、警察、消防などだけしか入れない状況であり、多くのボランティアが来られることは迷惑であったため、丁重にお断りした。しかし、その後の被災者生活に関する防災ボランティア活動には大変感謝している。被災者生活に関する防災ボランティア活動においては、行政とボランティアの間でお互いの理解が出来なかった事例、たとえば、お風呂の使用水量の制限への理解などもあったものの、行政と社会福祉協議会とで防災ボランティア活動についての議論を行っていく必要がある。
- ボランティアと消防団との連携が少ないことの理由の一つに、余震が続く場合や人命に係わる事象が考えられる場合、消防団は自宅待機となる制度上の制約がある。しかし、被災地外の近隣の消防団が移動のためのバスを自ら手配し、防災ボランティア活動を行った事例もある。
- ボランティア社会はいずれ市民社会になっていくのではないかと考えている。しかし、ボランティアの経験を通じて、地域にとってのボランティア活動の大切さを自ら理解しないと、市民社会とはならない。成熟した社会となるためには、防災ボランティア活動の展開の目標を明確にしていく必要があり、そうでないと、いつまでも社会が成熟せずに、ボランティアでいい経験をした、というレベルで終わってしまう。
- 防災ボランティア活動を通じて被災地で直接学んだことを、平常時のボランティア活動に還元することが重要である。しかし、ボランティアに対する認識もそこまで高まっておらず、災害が起きたある瞬間だけ手伝ってくれる人だというイメージがまだまだ払拭できていない。
- 災害直後から復旧・復興の時期（復旧・復興の進め方、集落・地域生活・コミュニティの再建）にいたるまでボランティアは活動しており、その経験を被害抑止、軽減に活かしていくことが必要である。
- 地方自治体が地域防災計画に災害ボランティアセンターを位置づけることもあるが、現在は

社会福祉協議会が中心となり、災害ボランティアセンターの設置・運営を行っている。災害ボランティアセンターの設置・運営体制はまだ不十分であり、さらに環境整備を進めていく必要がある。

- 資料4の「3.被災者のニーズに対応したボランティアコーディネートの実施」については、被災者のニーズの把握、サービスの提供、ボランティアのコーディネーションの3つの要素がまとめて盛り込まれているため、適切に表現すれば「被災者ニーズに対応したサービスの提供」としたタイトルにした方がわかりやすい。
- 民間企業との連携を進めるためには、災害協定による連携、事業継続計画作成が大事である。民間企業との連携については、発災時にどのようなことが出来るかを整理しておく必要がある。また、協定に際しては、経費の負担、災害補償について整理しておく必要がある。
- 阪神・淡路大震災時、多くのボランティアが訪れたときの対応が、現在の災害ボランティアセンターのマニュアルの原型になっており、これまでの災害でマニュアルが整理されてきたが、整理されたことによる弊害も生まれている。被災時にはまず被災者ニーズを確認することや、被災者に対してボランティアについての丁寧な説明を行うことなど、マニュアルに書ききれていない部分が重要である。災害救援を行う柱は行政だが、そこに自由度が高く、目配り・気配りが利くボランティアの活動を少し入れることで、被災地の復旧・復興を支援していく仕組み作りが必要である。
- ボランティアへの対応を災害ボランティアセンターが行うといった組織化は必要であり、ボランティア、企業、地域、行政の連携も考えるべきである。
- 社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置することが行政の中に位置づけられてきており、地域防災計画には災害ボランティアセンターの記載がされている。地域防災計画を作成する際に、行政と社会福祉協議会の連携も重要なのではないか。
- 災害時に、地元の人達が機能的に動き、様々な主体が連携して災害ボランティアセンターの立ち上げが行われるためには、行政、社会福祉協議会、NPOの平常時の体制が問われる。実際の災害を想定した平常時の枠組み作りが重要であり、そこに魂を入れる作業を丁寧に行っていくことが必要である。
- 外部から人を受け入れる体制になっていない互助が強い地域では、互助に共助がアクセスしないと、支援が必要だとしても、ボランティアによる支援が受け入れられないまま終わってしまう。資料2の15頁の右図の関係が重要であり、これを行政にどう位置づけていくかを考えていかなければならない。
- 行政が行っている対応には、民間企業が行った方がうまくいくものがあり、行政も本来の行うべきことについての時間がとれるメリットがある。全国ネットの企業の場合、どこまでが無償で、どこからが有償か、などマニュアルが決まっている。担当が頻繁に交代し、担当同士が顔を合わせないなど、協定が形骸化している問題があるが、いざ発災時には、頼めば民間企業はきちんと対応してくれる。ボランティアにはない専門性と組織力を持つ民間企業の支援を最大限活かすことが重要である。民間との協定を実質的にするための共同訓練や、そのための日常的な努力の必要性、企業への依頼のノウハウ等を地方自治体に周知することが必要である。
- 阪神・淡路大震災以降、ボランティアによる支援を受けた多くの被災者が、防災ボランティア

活動そのものについて誤解していることが放置されている。ボランティアを行う側は多くの経験を積んで改善をしていくが、支援を受ける側は変わらないため、ギャップが広がっていく。ボランティアによる支援を受けた人も、いずれは支援する側に入ると考えると、防災ボランティア活動が終わった時点で、被災者に防災ボランティア活動の実態を伝えることが必要である。

- このような専門調査会でボランティアを取りあげること自体が進歩である。行政、ボランティア、社会福祉協議会、企業の協働のムードが出来ている中で、このような場を大切にし、研修、話し合い等により、真の協働を目指していくべきである。
- 専門的知識・技術を持つ専門職のボランティアについて、災害ボランティアセンターや市役所で受け入れが適切に出来ず、現場でトラブルが起きた事例などがある。個人及び団体の専門職のボランティアの位置づけについて議論も必要である。
- 高齢者、障害者に対して、善意ではあるが不適切な対応が少なくない。対応にあたって何を注意すべきかについて、平常時からボランティアの教育プログラムに取り入れることや、災害時には注意事項として周知することが必要である。
- ボランティアとして多様な方が訪れる中、被災地・被災者の状況や、被災者に向けてカメラを向けないなどの注意事項について、必ず30分はブリーフィングを行った。また、ボランティアとして出来る限界についても共有しておくことが重要である。これまで蓄積されたこれらのノウハウを新しい人に継承するためにも、研修の重要性について取りあげるべきである。

<本件問い合わせ先>

内閣府政策統括官（防災担当）付

地震・火山・大規模水害対策担当参事官 越智 繁雄

同企画官 岡村 次郎

同参事官補佐 青野 正志

TEL : 03-3501-5693 (直通) FAX : 03-3501-5199