

「防災ボランティア活動の連携・協働に関する検討会」

第 1 回 議事概要

日時：平成30年6月29日（金）13：00～15：00

場所：内閣府 中央合同庁舎第8号館3階 災害対策本部会議室

1. 開会
2. 報告「大阪府北部を震源とする地震の現状について」
3. 議題・討議
 - (1)本年度の検討内容について
 - (2)都道府県・政令市及び多様な支援主体の状況調査について
4. 閉会

<配布資料>

議事次第

委員名簿

配席図

- ・資料1：報告「大阪府北部を震源とする地震の現状について」
- ・資料2：平成30年度防災ボランティア活動との連携・協働業務について
- ・資料3：「防災ボランティア活動の連携・協働に関する検討会」概要及びスケジュール
- ・資料4：「NPOと行政との連携・協働研修会（仮称）」企画（案）
- ・資料5：「行政とボランティアによる連携ワークショップ（仮称）」企画（案）
- ・資料6：都道府県域における連携状況調査 概要・調査票（案）
- ・資料7：「多様な主体」の連携・協働状況調査 概要・調査票（案）

○ 報告「大阪府北部を震源とする地震の現状について」

明城委員より、大阪府北部を震源とする地震対応について、活動を報告（資料1）

栗田座長代理

おおさか災害支援ネットワーク（以下、OSN）は「大阪府」社協と大阪ボランティア協会、政令市社協（大阪市、堺市）、日赤大阪支部、生協、地元の防災会、ゆめ風基金の7団体が幹事団体のゆるやかなネットワーク体である。定期的な勉強会を開催、熊本地震のときは支援の母体となってスペシャルニーズへの対応を実施するなど、活発に活動していた団体である。ただし、大阪府など行政とのつながりが無かったので、発災初日から後藤企画官にOSNと大阪府のつなぎをお願いした。

桜井委員

茨木市の状況だが、現在1000件以上の支援ニーズがあり、半数程度が家具の片付けなど屋内整理に関するものである。一般ボランティアが対応している。ブルーシートは23%程度、専門性が高く進捗が遅い。業者や自衛隊が張ったものに関して問題が報告されており、支援団体が実施したものについてはクレームが少ない。ブルーシートに関しては、屋根の被災状況をドローンで把握することを検討している。

ゴミ出しについては、清掃局で渋滞が発生して進んでおらず、課題となっている。

高橋委員

ボラセン全体の状況について補足したい。

7つのボラセン（吹田・高槻・茨木・豊中・摂津・箕面・枚方）が6月19日から順次開設された。発災当日から民生委員や住民組織によって安否確認が行われた。大阪は地域のネットワークが強く、住民が相当程度頑張った。

7つのボラセンでは、部屋の片付け・家具の移動・ブルーシート張りが主なボランティア活動のメニューとなっている。

6/25までで2200名程度のボランティアが来ている。次の土日をピークとして、災害ボラセンから復旧・復興へ向けた動きを通常地域福祉活動で行っていく流れかと思う。一方で、家の中の家具の移動や家財を整理することになるため、外部者に入ってもらうことに対する住民側の抵抗感があるという報告を受けている。地域の中でできることと外部者が支援する内容について検討が必要。

室崎アドバイザー

京都府八幡市では6月26日現在で一部損壊家屋が350棟程あり、量的には摂津市と同程度の被害がある。災害救助法の適用もされておらず、ボラセンも立ち上がっておらず、ほとんどボランティアが入っていない。行政界が変わると対応が変わることを示す事例と言える。大阪だけではなく、周辺地域にも配慮していただけるとありがたい。

阿部（陽）委員

支援Pでは、6月20日からいくつかのボラセンに対して運営支援者の派遣を行っている。被災地域は見守り活動を含めて小地域活動が盛んな地域で地元のネットワークもあるが、そこに外部のボランティアを受け入れる際のコーディネーションはまた別の要素である。その観点から、支援Pへの派遣依頼があったのだと考えている。

日本赤十字社、大阪府、地元の自治体、中央共同募金会で義援金募集を行っている。本日第1回の配布委員会が開かれると聞いている。

中央共同募金会では、これまでは大規模な災害時にNPO・ボランティア団体等の支援者に対して助成を行うボラサポという仕組みを設けていたが、今年度から災害の規模に拘らず常設的にボラサポを運用していくことにしている。災害支援金は復旧・復興を視野に入れて、災害後に落ち着いた段階、また平時の活動でも地元の団体が利用できる資金運用を目指している。

菅座長

今回の地震では、災害をきっかけに日常の潜在的な福祉ニーズが顕在化している印象を受けた。また、中規模災害で、平常業務も抱えながら、平時の行政運営を引きずった対応となっており、外部支援者の受け入れ体制も、それぞれの自治体の従前の体制やその時の事情によって違いが出ていたように見える。さらに、日常の見守りや福祉支援の体制と、外からの支援を繋ぐことがカギとなっている。

○ 本年度の検討内容について

後藤企画官

資料2～5について説明。

防災基本計画修正のボランティア部分について説明。

佐谷参事官

研修会は単発ではなく、その後のフォローも行って実際の体制づくりを進めてくことが肝

要と考えている。研修会にご協力いただく委員の皆様には、担当していただいた地域に継続的に関わっていただければと考えている。フォローアップの方法は適宜相談を差し上げた
い。

鹿野委員

6月26日の新聞（熊本日日新聞）に中間支援組織に関する記事（ボランティア偏在に調整役）が出ているが、これは本検討会の内容についてのものか。

昨年作成したガイドブックを自治体に展開していく趣旨かと思うが、内閣府の取り組みとは別にNPOが独自に自治体との取り組みを進めようとしている場合どうするかという問いがNPOから寄せられている。NPO側の独自の取り組みをどのように進めていけば良いか、お考えをお聞きしたい。

後藤企画官

記事については、検討会のことを指している。

ガイドブックとNPOの取り組みについては、地域ごとの事情に鑑みながら、行政主導・NPO主導等それぞれの取組の進め方があってよいと考えている。

鹿野委員

ガイドブックに沿う形でNPOが行政に働きかけても良いかということだと理解した。

弘中委員

地域ごとに連携・協働の土台・進捗状況が違う。地域に合わせた取り組みを行うことが肝要で、研修の企画案は昨年と比して良いものとなっている。鹿野委員のご指摘通り、地域に合わせて内容を変える部分も必要だと思うので、ある程度開催地が決まれば参加する委員や地元の自治体と相談して進めていただければと思う。

栗田座長代理

地域防災計画で行政が連携を行う対象が災害ボランティアセンターに偏り過ぎている現状がある。NPO・ボランティア団体等との連携についてはどのように取り組むかについて意識がある都道府県とそうでない都道府県では連携・協働について解釈の違いがある。

災害が起こった時に支援者が増大する、平時に顔の見えていない方々が集まる場が無かったため、災害時にそのような方々が集まる場を作ることが必要というのが基本的な意識としてある。都道府県域にそのような場を作ることと、広域災害に対応する体制づくりは別の話になる。

南海トラフといった大きなテーマを設定すると、都道府県・地域ごとの取り組みを進める上

で支障となるおそれもあるので、豪雨災害等の身近な災害ケースを想定した研修会にするのが妥当と考えている。

菅座長

ガイドブックでは連携の形が一定程度示されたが、その「形ありき」ではない。研修に臨むにあたっては、地域ごとの事情・状況を把握し、各地域に存在する組織やその機能を尊重しながら、地域の実態に合わせた連携・協働の形を作っていくという認識に立って進めていくことが必要ではないか。

災害の規模によっても求められる形が変わってくる。この検討会では、まず都道府県域での連携の話をしようということである。

中間支援の機能（＝資金・仲介・場所）に焦点を当てた検討をしていくことが大事で、多様な主体が顔の見える範囲で会える「場」の重要性も含めて、議論していきたい。

阿部（陽）委員

研修会の内容は資金の部分もフォーカスしてほしい。寄付・助成ではどんな使える制度があるのかを示すことが重要である。ニーズがあれば NPO・ボランティア団体は駆けつける。その意味で、日頃から都道府県内でどのようなことが行われているのか・できるのかを内容に含めてもらおうと良いかと思う。

阿部（由）委員

東日本大震災時には、石巻市にボランティアの方が多数来ていただいた。そして、それがどれほど役に立ったのかという全容を地元でも把握できていなかったように思う。研修会で行政の方に理解を求める時にも同じことが言えるのではないか。ボランティアの意義が伝えにくい。災害時の中間支援組織として JVOAD が出来て、そこに NPO の方が参加するという仕組みが出来つつあるということの理解を促すと、行政の方の安心感に繋がる。

また、地域差を考慮する必要もある。宮城県で言えば、仙台市と石巻市では行政の機能に雲泥の差がある。担当局を持っている市、部を持っている市、課で担当している市町村では状況が違う。行政内の体制にも配慮が必要と思われる。研修会では全体的な情報として流す部分と地域ごとの事情に合わせた対応事例および想定災害対応ケースの紹介・ワークショップ等を分けて考える必要がある。そうでなければ、我が事として捉えることが難しい。

栗田座長代理

大阪の場合は OSN があったために連携が進んだ。熊本・他の地域でそのような組織が無か

ったので一から作り上げる必要があった。しかし、それは JVOAD からの視点であり、熊本には NPO くまもとが存在しており、そのおかげで火の国会議が開催される運びとなった。基本は地元の組織が外部支援者の団体を取りまとめることが望ましいということを描いた。JVOAD がどの災害時にも現地でコーディネートをとり仕切る訳ではない。サポートを行うが、地元の組織が主体となるのが前提であり、そのために地元の主体となる組織を把握し、その組織と連携を図っていくことが重要となる。

受け手側の中間支援組織を探すのはそれほど簡単ではない。公設公営・公設民営・民設民営等様々な形態の中間支援組織が都道府県ごとにあるが、例えばふくおか NPO センターのように入人数での運営体制が取られている組織に災害時の中間支援機能を期待するのは、現実的に困難が伴う。この課題をどう克服するかを検討していく必要がある。

佐谷参事官のご発言の通り、研修会後に各委員が関わりながら、各都道府県域の中間支援組織を育てていくことや都道府県から新たな委託事業を依頼することなど財政面にまで踏み込んだプランを示すことが望ましい。研修会後に地元主体で取り組みを継続して欲しいという内容では、実際の体制構築に繋がらないかもしれない。都道府県も巻き込んで各県域の中間支援組織育成の機運を財政面からも支えることを目指したロビー活動を実施することも必要ではないか。

受援計画との整合性を考慮することも必要である。

また、三者連携の大事な構成員に企業の存在が挙げられる。しかし、都道府県域ではどの企業に連携の話をすれば良いのか、どこに働きかければよいのか、窓口がよく分からないという問題がある。研修会にもそれぞれの都道府県域の企業の方に参加していただきたい。

明城委員

都道府県域の体制構築については 2 つの方向性があるように思う。

熊本では KVOAD 設立や火の国会議の開催など、連携・協働の体制構築について「0 が 1」になった。そのような「ネットワークの無い都道府県域にネットワークを構築する」ケースである。

もう 1 つは、大阪のように東日本大震災以後に OSN が出来て災害に備えるゆるやかなネットワークが形成されていた都道府県域である。「既存のネットワークを作ったが、実際の災害時の役割や機能に関する体制をどのように構築していくか」について課題に直面している状況があることが多々報告されている。そのような課題を抱えるネットワークに対しサ

ポートしていくことや、中間支援機能を有する体制を築いていく支援など、支援の方法が異なるとよい。

「中間支援」という言葉についても明確にする必要がある。これまでの議論を聞いていると、既存の NPO 支援センターについて「中間支援」と呼んでいるように思えた。一方、防災基本計画の資料に記載されている「中間支援」については必ずしもそれと同義ではなく、災害対応を行うネットワーク組織等も含まれていると考えられる。この点は、今後都道府県域等で研修会を行う上で、混乱を招かないよう配慮する必要があるのではないかと。

栗田座長代理

NPO くまもとと KVOAD の違いのようなものか。結果的にどこが中間支援機能を担うのかということではないか。

弘中委員

土台となる組織が都道府県域にしっかりある地域と形だけはあるが災害時の中間支援機能までは持てない地域の 2 つがあると思われる。実際の中間支援機能を持たせるためにはどこがフォローを行い、バックアップするかということ研修の中で行うと良い。そうすれば、地域の中で何を行えば良いかがイメージしやすくなる。この点を整理する必要がある。地域の中で災害時の中間支援機能を有していると関係者が想起できる団体があるなら、そこに任せれば良い。それが想起できない地域では、中間支援機能をどのように協力しあって作っていくかを議論する必要がある、自ずと研修プログラムの組み立て方は変わってくる。

栗田座長代理

昨年度の議論の中でも三者連携は大事ということになっているが、結局誰がやるのかという話になる。核となるのは、各地域の中間支援組織である。

鹿野委員

研修でそれぞれの行政の方に中間支援の話をする時に、各地域で受け取り方が異なることに留意する必要があるという話ではないか。東日本大震災から 7~8 年という中で、岩手・宮城・福島では支援される側で連携して体制を作っていこうという流れがある。しかし、岩手から福島にかけて、平時の取り組みを支援する中間支援組織が全てにある訳ではない。熊本も含めて言うと、NPO を所管する部署の方は、このような話の中にほとんど関わっていない。防災のために NPO が集まるというものを射ていない。中間支援組織の有無という観点から、無い地域に作らなければいけないという議論も少し違う。だけれども、中間支援機能は必要だという点で議論が堂々巡りすることが往々にしてある。

行政の方が受け入れやすい形として、防災に限らず様々な分野で活動する団体の中である程度リーダー的な存在となっている団体がどこかを特定し、その団体に災害時の中間支援機能を担っていただくような育成方法を模索してはどうか。その際には、資金面等にも配慮しなければ現実的には難しい。中間支援機能を有する団体の育成方法についても、今年度議論してはどうか。

菅座長

今のお話から「中間支援」について、必ずしも組織ありきではなく、(中間支援の)機能に注目した検討も必要ではないか。また、「組織を繋いでいくこと」と「活動基盤を整備すること」以外にも、災害時は「外に対して窓口を明示すること」も必要になる。今回の大阪北部地震では OSN があったからこそスムーズな連携体制が取れたが、災害時は、平時の行っている「中間支援」とは異なる機能が求められることも意識した。この点については、検討会の中での議論が必要ではないか。

鹿野委員

防災のみをテーマにしたネットワークは取り組みが継続しない傾向がある。そこで、日常の地域の課題を議論するネットワークを作り、それが災害時に機能するネットワークへと転換していくのが形とし良いのではないか。

阿部（陽）委員

中間支援機能の要素について研修会を行う際に共有することが重要ではないか。ふくおか NPO センターは人員の問題もあるが、団体のミッションに災害が入っていない。それぞれの地域の NPO センターが実行可能な役割を見極めた上で、災害時に必要とされる機能で充足していない部分を都道府県域のネットワークの中でどうするか、という視点を持つことが必要ではないか。

山ノ川委員

企業の窓口が全都道府県にあるかと言われれば、それは難しいと言わざるを得ない。大企業であれば私のいるような部署が統括しているが、支店ではそのような業務を担当している職員もおらず、ネットワーク体に参加するといった日常的なコミュニケーションは難しいかもしれない。したがって、地域ごとに様々な形になってしまうのは否めない。都市の規模等によっても異なってくるだろう。行政職員向けの研修会では、事例を幾つか提示することが理解を促す上で近道かもしれない。例えば、ロータリークラブや商工会議所など地元の名士の方が地域貢献活動を行っていると言われれば、災害時にも効果的な動きが出てくるという側面はある。

阿部（由）委員

研修のゴールを設定することが必要ではないか。

行政の方へ伝えるのはどこまでを想定しているのか。社教職員として行政職員と接する中で、災害後の対応は行えるが災害前の平時の対応・準備には二の足を踏んでしまう側面があるように感じる。そこで、石巻市では「防災を通じた地域づくり」を呼びかけている。その取り組みの中で、災害に関わる要素も捕捉できる。厚生労働省の事業で生活支援の事業（生活支援コーディネーター）を行っているが、地域づくりを通じた防災力の向上および防災活動に参画してくれる団体とのネットワーキングも図れている。それを行政に理解してもらうことにより、事業が円滑に進むことを実感している。研修の落とし所として、このような認識を行政の方に共有してもらうことがあれば良いのではないか。

石巻市だけとって、地域によって状況が違う。それぞれの地域で町内会等の組織も違い、NPO・行政のアプローチも地域ごとに異なるだろう。この点を整理して伝えなければ、行政の方の理解を得るのは難しいかもしれない。

桜井委員

行政にとって耳の痛い話にどこまで踏み込むのか。NPO の現場対応の中では、災害時特有の事象に対して柔軟に課題に対応していくことが必要だが、行政側の日常業務をベースにした判断によって困難に向き合わざるを得ない状況が少なくない。

大阪北部地震における茨木市では、ブルーシートを押さえる土のうが供給されないといった事象が一時的に見られた。NPO のネットワークを作るだけでなく、災害時に行政・NPO が連携して課題に向き合える体制を実際に作れるか、という点が重要ではないか。

室崎アドバイザー

兵庫県の取り組み紹介も兼ねてお話したい。

一点目は、全県的な NPO のネットワーク構築が大事だということである。市民活動団体の横断的な関係づくりが必要になってくる。日常的なシステムと非日常的なシステムのバランスを取り、それを災害時にどのように機能させるかに注目したい。

二点目は、三者連携に関する会議の形式、関係団体の組み合わせ方の工夫である。兵庫県には 3 つの連携体制がある。一つ目は、災害対策本部の運用に関するもので、県・市の災害に関わる全ての部署の参加を要請し、県・市町村の社協、中間支援組織、NPO の担当者を加えてワークショップを行っている。大事なことは、行政が我が事として捉えて、災害対応に向き合うことである。

二つ目は、県、市の校長会、商工会議所・青年会議所・生協などの各種団体から構成されるものである。三つ目に、プロジェクトごとの集まりである。プロジェクト化されると、資金が集まりやすい。

兵庫の場合は、ひょうごボランタリープラザは数億円の年間予算がある。それを関係団体・組織に配分している。資金の話はやはり大きく、システムを考える必要がある。

堀委員

赤十字は平時における地域包括ケアに取り組んでいる。それによってネットワークを作り、高齢者等の社会的弱者の支援を行っている。災害時にはそのネットワークを結び支援を行う体制を取っている。

菅座長

地域の中では、様々なサービスを受けて生活している方々がいる。そのような人に対する災害時の福祉的な支援体制も東日本大震災以降に進展してきた。要請に基づいてプロが派遣される形もあり、そうした専門職ネットワークが災害時の支援に大きく関わってくる。この観点から、福祉的な支援についても研修会の中に取り入れる必要があるのではないかと考えている。

桜井委員

どこまでのフェーズを対象とするかによって、研修会のあり方も変わる。復旧・復興期まで含めると複雑になることが予想されるため、検討が必要ではないかと考えている。

高橋委員

小地域のネットワークが発災後すぐに機能した。他の公的なサービスがどう機能したのかについて検討の必要がある。厚生労働省は通知を出して、都道府県域での災害時の派遣制度を作ったがそれは稼働しているのか。通常の公的サービスとして生活困窮の人々に対して、災害後に判明した状況を基に新たに福祉サービスを開始することができるのか等、災害時に顕在化した社会的弱者に対して外部支援者とともに自立に向けた支援を行う観点に着目しなければ、復旧・復興に向けた取り組みにならないのではないかと考えている。

鹿野委員

これまでの検討を織り込んだ今年度の取り組みを考えた時に、「専門家・専門職」は地方都市にはそれほどいない。人口数万人の地方都市に求めるのは無理がある。受援を想定して最初から組み込むことも難しい。そこで、災害が起こった時に必要な専門家は地域にいるのか、いないならその他の人材でどのようにその空白を埋めていくか（医療等の免許が必要なものを除く）といったことなど、各地域でできる取り組みを考えていけるような研修会の構

成・内容を考えたい。

菅座長

これまでの議論から、研修会の中で何をどのように伝えるのかを決める必要がある。

災害の規模・フェーズのターゲットをどこに設定するのか、中間支援組織の議論を研修会の場でどのように構成していくか・伝えるかについても決める必要がある。

すでに行われている専門職の活動内容の情報収集についても検討会の場で行うのも良いかもしれない。

研修会後の継続的な取り組みを促す方法について、防災のみならず日常的に継続可能な仕組みを導入することも検討する必要がある。兵庫県の取り組みのように組み合わせを変えた連携・協働に関するネットワーク・会議体の設定・関係づくりの方法論なども整理して進めたい。

5回の研修会を進めていく上では、実態の把握も重要になる。都道府県域の連携については全社協・厚生労働省等の既存調査結果、各委員が有する情報を得た上で検討する必要がある。

○ 都道府県・政令市及び多様な支援主体の状況調査について

後藤企画官

資料6・7について説明

桜井委員

調査については時間を取って検討するのが良いのではないか。

阿部（陽）委員

NPO・ボランティア団体の規模は関係ないのか。

山ノ川委員

支援Pに加入している企業は他にもあるので、調査対象に加える必要があるのではないか。

また、複数の業種の企業を含めることがより良い調査に繋がるのではないか。

後藤企画官

調査対象のNPOを増やすことは可能である。

調査対象としては、大きな災害時に駆けつけることを想定している団体および地域の核となる団体を想定している。そのような団体の状況を把握したい。新聞に出ていた中間支援団体の調査はこの調査のことである。

鹿野委員

調査の趣旨にそぐわない団体も含まれている印象がある。

高橋委員

現在の対象団体で調査を行うと偏った結果が出るように思われる。精査を行った方が良い。

佐谷参事官

今回の調査の目的は統計的な把握というより、団体の概要と電話帳リスト作成にある。その観点からすると、調査内容の偏りは問題にはならないかもしれない。

鹿野委員

その観点からも疑問点がある。懸念箇所については指摘したい。

菅座長

調査の目的のイメージは災害支援に関わる団体のダイレクトリーを作るイメージか。そう考えると、それぞれの委員の方が有する情報をいただいた上で調査に臨む方がより包括的な調査になると考えられる。

後藤企画官

調査の名称は修正の余地があるかもしれないが、調査の一番目的は、ダイレクトリーを作ることである。都道府県の調査と NPO の調査を合わせて各地の連携状況を把握したいと考えている。

阿部（陽）委員

東日本大震災時、熊本地震時のボラサポの申請団体のデータを提供することが可能である。

菅座長

調査の内容も設計も「連携・協働状況調査」の趣旨を踏まえて検討する必要があると思われる。

鹿野委員

災害時にまず動く団体を把握するということが。行政側にも質問しているので、調査結果を合わせて見れば、連携の現況と各地域に対する施策の方法が見えてくると思われる。地域で求心力のある団体等の調査は別に実施した方が良いかもしれない。

菅座長

ダイレクトリーとして調査を設計するのであれば、どのレベルの災害で動くのか等の項目が必要となる。各地の団体を把握するという観点からは、それをイメージして設計できると良い。

栗田座長代理

災害時に全国域で活動する団体はある程度把握できている。分からないのは都道府県域で動く主な団体である。都道府県域で動く団体の捕捉には、ボラサポのデータを活用することが望ましいのではないかと。P.5 の問 4・問 5 などが明らかになれば良い。

自治体の調査について、自治体の担当者が調査表を見て理解できるか懸念がある。三者連携の話は背景知識がないと理解が難しいかもしれない。

後藤企画官

7月24日に都道府県・政令市の担当課長を集めて説明する予定となっている。

佐谷参事官

プレスリリースは考慮していないので、広報効果な観点は考慮しなくても良い。今後の事業実施に向けた資料となることを想定している。

高橋委員

調査表にある NPO が、地元の NPO か、外部の NPO かをわかるように明記した方がよい。「NPO・NGO 連携調整組織」という表記の意味が伝わるか懸念がある。様々な用語に対し、回答者がどのようなイメージを持つかに配慮する必要がある。

明城委員

都道府県調査については、ボランティア連携の話をする際に、「社協ボラセンがある」という回答で終わらないようにする工夫が必要かもしれない。

後藤企画官

都道府県調査については7月24日以前に内容を確定させる必要がある。

NPO 調査日については時間的猶予がある。皆様のご意見を伺いながら調査設計を見直したい。

7月6日を目処にご意見をいただきたい。

○ 閉会

後藤企画官

次回検討会については、9月の開催を予定している。日程については適宜調整させていただく。

以上