

第6回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会議事要旨

- 1 日時 平成11年11月30日(火) 18:00~20:00
- 2 場所 東京都庁第一本庁舎33階 特別会議室N6
- 3 出席者
〔委員〕 江尻委員、加藤委員、中田委員、樋口委員、武藤委員、山岡委員、山崎委員、
寄本委員、和久井委員、渡戸委員
〔報告者〕 綾田都市計画局建築指導部建築防災課長
長久東京消防庁防災部震災対策担当副参事
〔事務局〕 喜名生活文化局市民活動担当課長
〔ワザハバ〕 市民活動の促進に関する連絡調整会議 幹事
〔傍聴者〕 4名
- 4 議題 1 市民活動関連事業について
2 行政とNPOとの協働における現状と課題について
3 今後の開催予定について
- 5 配付資料
報告1 「応急危険度判定制度」
報告2 「東京消防庁災害時支援ボランティア制度について(概要)」
報告3 「ボランティア・NPOとの協働に関する論点の整理」
資料1 「被災建物応急危険度判定のことご存知ですか？」
(発行:東京都計画局建築指導部建築防災課)
資料2 「東京消防庁災害時支援ボランティア」(発行:東京消防庁防災部防災課)
資料3 「第5回東京都ボランティア・NPOとの協働に関する検討委員会」議事要旨

6 会議内容

(1) 市民活動関連事業について

報告1 「応急危険度判定制度」(綾田都市計画局建築指導部建築防災課長)

1 応急危険度判定(員)とは?

阪神淡路大震災の際には東京都職員が被災現地に行き建物の安全性をチェックした。

応急危険度判定は、大地震の場合1週間から2か月後に余震が発生することから二次災害を防止し、地震発生後早期に建物の安全性を判断して都民を安心させる目的で被災建築物の危険性を判定する制度。この判定業務を応急危険度判定員が行う。判定後は、「調査済」「要注意」「危険」の3種類に区分したステッカーを各建築物の見やすい場所につける。

平成9年8月の調査では、東京で直下型地震で260万棟のうち約14%の36万棟が何らかの被災を受けこの被災建築物の判定に対応するため、平成7~9年の3年間で1万人の専門技術者が応急危険度判定員として登録されている。

2 応急危険度判定制度に関する経緯

昭和63年8月の国の中央防災会議中間発表に基づき東京都は、被災建築物の倒壊等の対処の準備を始め、平成元年に発生したロマブリータ地震(サンフランシスコ)の際、ボランティアも参加し応急危険度判定を行った現地組織を実状調査し、平成4年から震後対策の研究を始めた。同年には国の中央防災会議で「南関東地域直下の地震対策に関する大綱」が発表された。また、東京都では平成4年に発表した「東京都地域防災計画(震災編)建築別の震後対策及び防災ボランティアの活用」に基づき、平成4~6年で組織のつくり方、調査方法を調べ、平成7年から判定員を募集開始を計画。その矢先に1月17日に阪神淡路大震災が起きた。

3 応急危険度判定の仕組み

(1) 建築物の震後対策

震後対策の必要性。緊急対応を怠れば余震の二次災害を招き、被災建築物の復旧を遅らせる原因ともなる。

(2)建築物の被災度判定

第1段階は、判定員が行うチェックリストの30数項目による調査により「危険」「要注意」「調査済」に区分する応急危険度判定。

次に被災度区分判定。応急危険度判定により「危険」「要注意」と判定された建築物について補強、解体、復旧を専門技術者がチェック。

(3)応急危険度判定員

民間の1・2級建築士が講習会を受講し、現在1万744名が応急危険度判定員として登録している。

(4)応急危険度判定の実施体制

判定実施本部として被災区市町村が地元の建物を判定。人手不足などの場合は都が判定支援本部を設け応援。さらに不足する場合は、関東ブロック10都県協議会、建設省の全国判定支援調整本部から全国6ブロックに応援要請を依頼。

判定員は1チーム2人。10チームに班長、5チームにコーディネーターを設ける。

(5)応急危険度判定の基本的事項

民間の共同住宅、戸建て住宅について、防災ボランティアの協力を得て区市町村が実施。作業日数は、8～10日。作業の実施は、2人1組で外観を見て検査し、見やすいところに判定ステッカーを貼る。判定員は腕章と作業帽子に「判定員」のステッカーをつけ、登録証を持参して行う。

報告2「東京消防庁制度について（概要）」

（長久東京消防庁防災部震災対策担当副参事）

平成元年サンフランシスコで発生したロスマリータ地震、平成5年の北海道南西沖地震の経緯を受け、平成5年から災害時の支援ボランティアの検討を開始。平成6年から1年間試験的に募集開始したところ、平成7年に阪神淡路大震災が発生、多数のボランティアが活躍する。同年5月の東京都の火災予防審議会の答申を受け、7月から本格導入。

1 名称等

東京消防庁災害時支援ボランティア。救命措置できる資格等を持った人を事前登録。1万7,000人の登録目標を11年3月末で達成。ユニホームは、消防署で整備し参集したボランティアに貸与。

2 役割等

おもな活動は、消防署での活動、応急救護、消火活動の支援、救助活動の支援、災害の情報収集。

3 講習・訓練

登録者には講習を実施。ボランティア講習、3日間のリーダー講習、泊まりがけのコーディネーター講習を用意。

4 活動実績

東京消防庁で企画する防災関係行事に参加。防災週間や防災とボランティア週間などで、消防署に集まり訓練の復習を行っている。

ボランティアの人たちが持つ人助けなどの崇高な気持ちを維持継続させるため、各消防署でのボランティア連絡網やボランティア同士の紹介冊子をつくるなどの工夫を行っている。

質疑、意見等

〔委員〕登録の年齢制限は。

〔報告者〕満18歳以上65歳未満の健康な方を条件にお願いしている。

〔委員〕1万7,000名のうち男性・女性の比率は。

〔報告者〕大体男性2対女性1。女性では竹下景子さんが登録している。

〔委員〕インターネット等での情報収集や伝達のボランティアについての考えは。

〔報告者〕消防署に参集途中の情報収集を支援ボランティアの方をお願いしている。新宿区などでは情報ボランティアを育成しているようだ。

- 〔委員〕東京に大災害が起きたときの、東京都としての総括的なマネジメント、コーディネートする部門はどこか。また、住宅や消防など各分野の役割分担のシミュレーションは行われ、シミュレーション上役割が明確になされているか。
- 〔報告者〕東京都では災害対策本部があり、地域防災計画震災編で各局の役割が決められている。
- 〔委員〕防災関連の専門能力を持つ方の登録ボランティアとしては、東京消防庁の災害時支援ボランティアと都市計画局の応急危険度判定員の他に、生活文化局国際部の語学ボランティア、建設局の建築防災ボランティアがある。
他地域から駆けつけてくる一般ボランティアの受け入れ調整は、生活文化局が東京ボランティア・市民活動センターと連携をとりながらボランティアと被災地・被災者の橋渡しをしている。
- 〔委員〕消防庁支援ボランティア1万7,000人の数字の根拠は。登録した方が加齢した場合の補充は。
- 〔報告者〕災害・地震時の被害想定で、都の医療救護班の不足分や消火活動の支援で1万7,000名の数字を出した。欠員については補充していく。
- 〔委員〕応急危険度判定は公共性の高い仕事だが、本来行政がやるべきことをボランティアにお願いしていることで例えば「検査済」とした建物が余震で倒れた場合などの責任問題は。ボランティアへの実費支給や調査中の判定員のけがにはどう対応しているのか。
- 〔報告者〕防災ボランティアは、行政の補助であり行政側に責任がある。建物の安全性は所有者・管理者が管理するのが基本。安全性に関する情報を提供するという考えであり責任問題のフォローについては研究段階。
- 〔報告者〕東京都の防災ボランティア要綱で、登録した判定員のけがには保険で補償を出す。実費交通費は自己負担、食事代、宿泊代は行政が負担。
- 〔委員〕消防庁の支援ボランティアは医療に準ずる行為上のミスに対してはどうか。
- 〔報告者〕支援ボランティアは医療にかかる部分ではできない。応急救護での補償はないと考える。ボランティア自身は全員ボランティア保険に加入。
- 〔委員〕台湾地震では全・半壊の判断で所有者とのトラブルがあったようだが、日本でもあり得ることか。
- 〔報告者〕危険性のある建物の使用禁止、復旧は、建築基準法に基づく行政命令として出している。応急危険度判定で出すのではない。
- 〔委員〕防災ボランティア制度は多摩地区も同様か。
- 〔報告者〕建築防災ボランティア制度は23区27市3町1村全部同じである。
- 〔報告者〕消防庁は、委託を受けていない稲城市と東久留米市以外は同じ制度である。
- 〔委員〕参加者の研修プログラムを市民団体と共同開発するようなことはあるか。
- 〔報告者〕応急危険度判定の場合、調査方法などが全国统一なので、今のところ考えていない。
- 〔報告者〕消防庁では、指導機関は今のところない。逆に、区民レスキュー隊などが消防庁に指導依頼してくることはある。
- 〔委員〕防災ボランティアと地域の消防団の領域問題は。
- 〔報告者〕消防団は消防組織法で定められ、公設の消防機関に匹敵する力もあり同等のパートナー、災害時支援ボランティアは装備・訓練内容が違い不足部分を補ってもらうパートナーと考えている。

(2) 「行政とNPOとの協働における現状と課題」

報告3 「ボランティア・NPOとの協働に関する論点の整理（武藤委員）」

1 新しい社会システム 協働（型）社会

従来の社会は行政主導社会（行政国家）。経済の分野では市場主導社会。社会の一部が社会全体の主導権を握っていた。新しい社会、協働型社会のキーワードはパートナーシップ（協働）。行政国家では「行政は公平である」「行政に任せれば安心」「行政でな

ればできない」などの考え方を前提としていた。しかし、これらの前提が崩れつつある。そこで、新しい社会を構想する必要がでてきた。新しい社会では、行政はどのような役割を担うのか。どのように変わることが求められているか。

経済の分野では、市場主導、市場原理主義、「経済合理性を追求できる自立的個人」を前提としていた。しかし、現実には経済競争に生き残れない多くの人々が生まれてきた。強者の論理だけでは社会は成り立たない。

協働社会における市民、自治体職員、自治体議員は、どのような役割を担い、どのように活動すべきなのか。協働型社会における協働型市民、協働型自治体職員、協働型自治体議員を構想することが必要。

2 市民セクターにおけるボランティアとNPO

ボランティアは個人、NPOは組織。ボランティアはパートタイム、NPOはフルタイム。ボランティアは個人的自発性、NPOは組織性、継続性。NPOを支える要素としてボランティアがあり、NPOはボランティアと連携している。協働はNPOと行政。しかし、行政もボランティアと連携することがあるのではないか。

3 これまでの論点整理

A 行政の体制にかかわる論点、B 事業執行にかかわる論点、C 市民セクターにかかわる論点、に整理する。

A 行政の体制にかかわる論点

協働を進める上での情報、意識、制度の壁の存在と解消策。信頼関係の形成。NPOには独自のミッション、設立目的があり、行政にはその多様性への理解と容認が必要。都は都のミッションがある。

(1) 組織・人事

担当窓口がわかりにくい、相談のしやすさが必要。(担当窓口の設置、総合窓口または各担当ごと。)行政内部での調整機能、もっと横の連携を都がはかる必要がある。インターネットの発展で、庁内情報の共有が可能になっているのではないか。

協働のために人事制度の改善が必要。職員の短期的人事異動のため、市民活動との連携の面で経験が積み上げられていかない。市民感覚を兼ね備えた職員を、協働関連職場の中間管理職や窓口配属させる。意識の問題では、相互理解の場が必要。その方法として、自治体職員をNPOに出向させることはどうか。市民団体との関係構築を継承する人事配置。NPOで活動したりできる「一時休職制度」を導入したらどうか。しっかりした運営をしているサポート・センターでは、市民活動を理解した職員が配属されている。金沢の芸術関連施設は、市民管理で24時間使用可能。(協働型自治体職員の養成、適切な人事配置。)

分野別センターが多く存在するが、意味が薄れてきているのではないか。活動分野を超えて団体が自由に使用できるセンターが各所に数多く存在することが必要ではないか。行政は組織のミッションが不明確なため、ミッションを常に見直す装置が重要。行政委嘱ボランティア制度の見直しが必要。

(2) 管理

行政とNPOの定期的な情報交換の場が必要。団体情報の収集が不十分。事前情報の公開方法、効果的な情報提供方法、情報提供ツールの拡大。(行政情報を積極的に公開する場合には、準則を策定し手段を多元化する。)NPOが競争に参入可能な柔軟な予算・契約制度が必要。NPOの事業性、NPOの創意工夫が発揮できない行政の規則が多い。縦割りの補助金によって、全体像が見えない。補助金の問題は、我孫子市の場合のように、第三者機関を設けて見直すことが必要。多様な団体とどのように付き合うかが行政にとっての大きな悩みではないか。対立的な団体との関係。地方税の税制優遇が課題。事業評価をすべき。同じサービス内容で、市民団体より行政が3~4倍管理部門で費用がかかる例もある。行政事業は管理費と事業費のアンバランスを感じる。金沢の芸術関連施設は、市民管理で24時間使用可能。NPOを特別扱いする風潮が出てきている。

(3) 都と区市町村関係

区市町村との協力関係が薄く、都の直接助成がかえって結びつきを弱めている。助

成金額が高いので、市町村は肩代わりしづらい。都から区市町村への単なる移管でなく、財源問題も明確にし、区市町村が行える仕組みを進めるべき。

(4) 支援施策

地域ボランティアセンターのあり方。会場がない。ボランティアの質を高める必要がある。人材確保、育成のための助成制度が必要。中間型NPOを支援する基金の設立が必要。都はネットワークできるような中間団体と組むことで広がっていく。行政とのインターメディアリーな支援組織の連携が必要。NPO・市民団体のイベントに行政職員が参加することは少ない。行政職員、企業人がボランティアやNPOに参加しやすい仕組みづくりが必要。

B 事業執行にかかわる論点

(1) 継続的事業

行政とNPOの共通の目的は設定されているか。公募条件や審査基準の公開性。(公開基準に関する準則を策定し公開。)計画・実施・評価の各段階でNPOなどがパートナーとなっているか。企画、運営、結果、および財源の各レベルで、対等性が確保されているかどうか、その検証方法は。助成団体の固定化、先駆的・開拓的・実験的実践の低下。NPOと業者委託を分けることが適切か。NPOとスモール・ビジネスとの間には、競合関係がある。地元で活動している団体こそ、その公園が一番好きできちんとしているのではないか。無償ボランティアという考え方から踏み出す必要があるのではないか。公園の中のショップをNPOに委託することは可能か。協働という場合、NPOが実際にやっているサービスをどう買うかという視点が重要。自治体がメニューを決めて、NPOにどう委託するか、ということから仕組みをつくっていく必要がある。

(2) 新規事業の始め方

計画策定段階で保険対象外事業に取り組むNPOの意見を反映できるシステムが必要。行政側から事業の計画段階から情報発信されているか。NPO・市民がプロセスにかかわっていないと、つくった後にボランティアを募集しても参加が少ない。プロセスの中でボランティア団体が生まれてくる、プロセスにおける市民参加をもっと考えてほしい。図書館の委託について、NPOに委託することは公立図書館の機能を変えることになる。

C 市民セクターにかかわる論点

団体のサービス提供基準や評価の情報公開を、NPOだけが求められるのはおかしい、民間企業でも必要。高齢者の活躍の場として、NPOに注目すべき。ボランティアの質の向上が求められる。

質疑、意見等

〔委員〕表題の「協働」はどことどことの協働か。主体はどこか。

〔報告者〕東京都とボランティア・NPOとの協働の意味である。

〔委員〕「協働」と「連携」を分けたのは、行政の執行過程の意志決定に参画するかどうかの違いか。NPOは行政と対等の立場で「参画・協働」するが、ボランティアは行政の企画に「参加」のみするということか。また、NPOにも政治運動的な提案型と、サービス提供型と、大きく二つの類型があり、協働の関わり方が違うと考えるが。

〔報告者〕行政とボランティア(個人)の間での事業開始当初の関係は「参加」、継続見直しの関係は、意思決定への「参加・参画」に近い。「連携」と「協働」の違いは、「組織」である行政と「個人対応」のボランティアとの関係が「連携」、行政と「組織対応」のNPOとの関係が「協働」か。

〔委員〕「従来社会」「新しい社会」の部分に、自己責任ある市民が行動することにより市民団体もNPOも発展していくという表現を入れてほしい。また、前回の議事要旨の報告4(7)「自治体のNPO政策は、(中略)自治体の自己改革プログラム」という点を柱として出す必要があるのではないか。

〔委員〕個人はボランティア、NPOは組織とあるが、ボランティア体制で組織してい

るボランティア・市民団体もあるのではないかと。巷の「有償ボランティア」という言葉には違和感がある。

〔委員〕ボランティアの個人的自発性を有するのに対し、NPOは組織的合理性・社会的使命（ミッション）を持ちその実現性を有する。また、従来の社会と新しい社会に関しては、相互扶助的で高密度だが不透明な伝統社会を「世間型社会」、自己責任の社会を「市民型社会」に区分するとわかりやすいのではないかと。さらに、従来行政は「住民型組織」との関係は構築されているが、行政と「市民型組織」との関係は浅い。最後に、特に自治体の政策参加の形態における首長選挙・議会選挙と市民団体の直接参加の関係を議論する必要がある。

〔委員〕NPOとスモール・ビジネスとの競合という点で、日本語ボランティアをやっていて日本語学校から営業妨害と言われたことがある。そのときの「有償ボランティア」に違和感を持った。有償・無償を分ける必要はないのではないかと。

〔座長〕ボランティアを金銭面で区分すると、「無償ボランティア」から労力に見合う報酬を得ていない場合が「有償ボランティア」、こだわる必要はないのではないかと。

〔委員〕ボランティア活動の継続には実費弁償程度は必要。

〔委員〕「行政がなぜNPOを支援するのか」、「なぜ協働するのか」が行政内部でも整理できていず、この「委員会」で今後議論すべき事項である。また、NPOの現状を十分認識し議論を行い、その上で市民セクターと行政セクターとの対等関係構築の方法を検討して欲しい。

〔委員〕「対等である」ということは具体的にどういうことかを今後議論すべきである。

〔座長〕市民と行政との間に一定距離を置き付き合う関係の中で「対等」が生まれる。「行政と市民は一体」ではなく、違うものとしてつき合う方がかえって市民の独自性を保ち得る可能性がある。また、企業にもNPOと同様社会的使命を持つことから、行政と企業との協働も大切なテーマである。

〔委員〕行政セクターとボランティア・NPOセクターの協働だけでは、これからの市民社会の構成を十分成熟させることはできない。企業セクターも視座に入れながら関係性を考え、都とボランティア・NPOとの協働を進めていく必要がある。

また、「家を中心とした世間型社会」が戦後崩壊すると共に強制的にコミュニティが壊されてきた。そうした社会的背景の中での間隙をボランティア・NPOが埋めていった。ある目的・理念に向かって自覚・自立した市民が問題解決へ参加するプロセスが、市民社会の成熟となる。この市民型社会が世間型社会で言う「互酬性」を越えることにもなる。日本、特に大都市東京の場合、二重構造を視座に入れながら協働を考えなければいけない。ボランティアはコミュニティベースから始まり自覚ある市民型社会を構成していく方向にあることに注目したい。

（３）今後の開催予定について

今回は、中間答申の素案に基づき議論を進める。

7 次回の日程

日時 平成12年1月31日（月） 18:00～20:00

会場 東京都庁第一本庁舎33階特別会議室N6

発言の趣旨、内容等で加筆、修正がありましたら、事務局までご一報くださいますようお願いいたします。