

災害ボランティア等の現状

1. 災害ボランティア数

阪神・淡路大震災の発生した平成7年はボランティア元年と呼ばれる。その後、大規模な災害が発生する度に、大勢の一般ボランティアが被災地に駆けつけ、ボランティア活動を展開する姿が見られるようになった。

近年の大規模災害でのボランティア数は表の通りである。この数には、自主防災組織による活動の数は含まれない。

総務省統計局の平成18年社会生活基本調査によると、10月の調査日前の1年間に災害に関係したボランティア活動をしたことがある人は、全国で132万人と推計されている。こちらは、自主防災組織等の活動も含まれていると考えられる。

表 近年の災害とボランティア数

| 年・月 | 災害名 | ボランティア数 |
|----------|-------------|---------|
| 平成7年1月 | 阪神・淡路大震災 | 137.7万人 |
| 平成9年1月 | ナホトカ号海難・流出油 | 27.5万人 |
| 平成10年9月 | 高知県豪雨 | 8千人 |
| 平成12年3月 | 有珠山噴火 | 9千人 |
| 平成12年9月 | 東海豪雨 | 2.0万人 |
| 平成12年10月 | 鳥取県西部地震 | 5千人 |
| 平成13年9月 | 高知西南部豪雨 | 1.1万人 |
| 平成13年3月 | 芸予地震 | 3千人 |
| 平成16年7月 | 新潟・福島豪雨 | 4.5万人 |
| 平成16年7月 | 福井豪雨 | 5.8万人 |
| 平成16年10月 | 台風23号 | 4.4万人 |
| 平成16年10月 | 新潟県中越地震 | 8.6万人 |
| 平成19年3月 | 能登半島地震 | 1.6万人 |
| 平成19年7月 | 新潟県中越沖地震 | 2.8万人 |

出典：総務省消防庁災害ボランティア活動事例データベース、他

2. 自主防災組織

災害対策基本法において、住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織として規定されている。一般的に、市町村の防災担当部局が所管して、その充実を図っている。住民の自治会や町内会の一部として運営されることが多い。全国の組織率（平成19年）は70.7%であるが、都道府県による格差が大きい。

平常時は、防災知識の普及、地域の災害危険箇所の把握、防災訓練の実施、火気使用設備器具等の点検、防災資機材の備蓄と整理・点検などを、災害発生時は、災害情報の収集・住民への迅速な伝達、出火防止と初期消火、避難誘導、被災住民の救出・救護、給食・給水などの活動を行う。

参考文献

総務省消防庁 自主防災組織

<http://www.fdma.go.jp/html/life/jisyubousai/>

http://www.fdma.go.jp/html/singi/200118_pdf/200118-4s1.pdf

3. 社会福祉協議会による災害ボランティアセンター

災害ボランティア活動において、ボランティアをしたいという人と、ボランティアに助けてもらいたいというニーズとを結びつけるボランティアセンターの役割が重要である。従来から福祉ボランティア

活動のコーディネートを担当してきた社会福祉協議会が、災害発生時に災害ボランティアセンターを開設する形が近年一般的になってきた。

災害ボランティアの多くは、この災害ボランティアセンターを利用してボランティア活動を行っている。一方で、このセンターを利用せずに活動を行っているボランティアもいる。

<災害ボランティアセンターの業務>

(1) センター開設、(2) 情報の収集・発信、(3) ボランティアコーディネート、(4) ヒト・モノ・カネの確保、(5) 関係機関との連携、(6) センター閉鎖などがある。

<ニーズ受付>

被災者からのニーズを受け付けて依頼票に記入（必要によりボランティアセンターのスタッフやボランティアが被災者を回ってニーズを発掘）し、ファイルしておく。

<ボランティア受け入れの流れ>

各ボランティアセンターによって若干の違いがあると考えられるが、概ね下記の流れである。

① ボランティア受付

ボランティアに受付票を記入してもらう。ここで、特記すべき資格や特技はぜひ記入してもらう。ボランティア保険への加入申込を記入してもらう（最近の震災では保険料について公費で負担するケースが多い）。名札を記入してもらい着用（片づけ作業などの場合は、首掛け式名札は危険なため、荷造りテープによる簡易名札）。受付終了後、ボランティアは待機。

② マッチング

ボランティアの特技や資格を勘案し、被災者のニーズに合わせて作業を割り当てる。必ず、2人以上のボランティアをグループにして割り当てる。

③ オリエンテーション、送り出し

作業内容や一般的注意点を説明し、活動紹介票・地図、必要物品（マスク、手袋、救急セット、ヘルメット等）等を渡して、現場に送り出す。必要により、現場までの送迎を行う。

④ ボランティア活動

それぞれの現場で作業を行う。必要により、携帯電話で災害ボランティアセンターと連絡をとる。

⑤ 帰着受付（活動の報告）

作業現場から帰着したら、ボランティアは活動報告を記入してボランティアセンターに提出する。その後、解散または次の仕事のために待機する。

<災害ボランティアセンターの運営スタッフ>

開設した社会福祉協議会の職員、近隣等の社会福祉協議会からの派遣職員、災害ボランティア等に関する NPO、青年会議所などが中心となることが多い。また、一般ボランティアとして駆けつけた人のうち、比較的長期に活動できる人が運営スタッフに加わることも多い。

参考文献

内閣府防災担当「防災ボランティア活動の情報・ヒント集」平成 17 年 6 月 8 日更新

4. ボランティア活動の統率

災害時のボランティア活動について、自主防災組織は市町村の防災担当部局が、また外からの災害ボランティアは社会福祉協議会の災害ボランティアセンターが関与することが多い。しかし、ボランティア活動は基本的に自発的な活動であるため、ボランティアは、市町村や社会福祉協議会の指揮命令下にあるわけではない点に注意を要する。

一方で、被災地での救援・復興作業等は、全体の状況や時に専門的判断を踏まえながら整然と行われる必要がある。そこで、指揮命令をせずに、必要な統率がとられるようにする必要がある点は、災害ボランティア活動の難しさのひとつである。

5. 災害ボランティアの活動

阪神・淡路大震災においては、炊き出し、救援物資の仕分け・配送、ごみの収集・運搬、避難所での作業補助、被災者の安否確認、被災者に対する情報提供、高齢者等の災害弱者の介護や移送、保育、水くみ、入浴サービス、夜間防犯パトロール、交通整理など多様な活動が行われた。

能登半島地震、新潟県中越沖地震においては、家の片づけ等が主要な活動となった。なお、一部、ノロウイルス関連の消毒作業補助、避難所に入出入りする人へのうがい・手洗い指導等、健康確保に直接関与する活動も行われた。

なお、災害ボランティアセンターで受付を行って活動しているボランティアの活動時間は、ボランティアの過労を防ぎ、安全衛生を確保するために、午前 9 時～午後 3 時などとなっている。

6. 災害ボランティアの交通手段・宿泊・食事

(1) 交通手段

能登半島地震、新潟県中越沖地震で被災直後に外から現地入りする災害ボランティアの交通手段は自家用車が多いと考えられる。ただし、自家用車による救援者やボランティアが多いと、被災地での渋滞を引き起こすおそれがあり、好ましくない。また、レスキューバイク隊等のバイクによるボランティア活動のためバイクで駆けつけるボランティアもいる。阪神・淡路大震災の際には、鉄道が運転している最も被災地に近い駅から先は徒歩により被災地に入ったボランティアも多かったと考えられる。

発災から数日経過すると、能登半島地震、新潟県中越沖地震においては県による無料のボランティアバスが運行されたため、それを利用したボランティアも多い。また、徐々に公共のバス等が復旧し、それを利用するボランティアもいる。さらに、団体でマイクロバスや貸し切りバス等を使用して現地入りのボランティアもいる。

(2) 宿泊

発災直後は、被災地での宿泊施設等は使用できない状況のことが多い。そこで、被災地の県内から日帰りで被災地に入り、夕方になると自宅に帰るといった方法が推奨されている。被災地から離れた県内の宿泊施設は平常通り営業している場合も多いため、そこに宿泊するボランティアもいる。

災害ボランティアセンターは認めていないが、避難所等に寝泊まりして活動を行うボランティアもいる。特殊な例としては、自分のキャンピングカーで被災地に入り、避難所近くに駐車し、そこで寝泊まりしながら活動を行うボランティアも見られた。新潟県中越沖地震においては、一定の時期において、災害ボランティアセンター近くの体育館を災害ボランティアが宿泊できる場所として提供されていた。

発災から日数が経過すると、被災地の宿泊施設で営業を再開するところも増えてくるため、それらを利用することができる。

(3) 食事

日帰りのボランティアは弁当と飲み物を持参してボランティア活動に参加する人が多い。活動が複数日に渡る場合にはカップラーメンやレトルト食品などを持参するボランティアもいる。

コンビニエンスストア、また一部のスーパーマーケットなどは、能登半島地震、新潟県中越沖地震において、発災後、かなり早期に営業を再開しており、その時期になると被災地での食料の調達は容易となる。

避難所等における被災者への食事の提供が比較的円滑に行われる時期になると、長期に活動しているボランティアや派遣職員等が被災者と同じ食事をする場合もある。

7. ボランティアの安全衛生

平成9年のナホトカ号海難・流出油災害において海岸での重油回収のボランティア活動中に5名もの死亡が発生し、ボランティアの安全衛生管理の必要性の認識が高まった。

内閣府防災ボランティア活動検討会・ボランティアの安全衛生研究会などにより災害ボランティアの安全衛生についての検討や啓発が行われている。しかし、さらなる検討が必要な部分も多く、また、現場の啓発や確実な実践には未だ十分とはいえない状況にある。詳細は本報告書で後述する岡野谷氏によるシンポジウム報告を参照のこと。

参考文献

株田靖夫著、災害救援ボランティア推進委員会編集、災害ボランティアの安全衛生、2008。

(非売品 発行：財団法人日本法制学会 〒107-0052 東京都港区赤坂 2-16-5 Tel.03-3584-4-85)

8. ボランティア活動保険

ボランティア活動中に、万一、事故が起きた場合の保障として、全国社会福祉協議会によるボランティア活動保険がある。もともとは、平常時の種々のボランティア活動を想定した保険であるが、災害ボランティア活動についても保障される。種々の事例を重ねて、順次保障内容の拡充が図られている。ただし、社会福祉協議会に登録されたグループの活動、社会福祉協議会に届け出た活動、社会福祉協議会

に委嘱された活動のいずれかである必要がある。

保障期間は年度単位の1年間である。ボランティアの地元で平常時から加入している場合には、その年度内はそのまま被災地での活動も保障される。また、社会福祉協議会が開設している現地の災害ボランティアセンターでも加入することができる場合が多い。能登半島地震、新潟県中越沖地震の際には、災害ボランティアセンターで加入した場合の保険料は公費で賄われた。

9. 災害ボランティアに関する主要なホームページ

防災ボランティアのページ（内閣府・災害予防担当）

<http://www.bousai-vol.jp/>

防災とボランティア（内閣府）

<http://www.bousai.go.jp/volunteer/index.html>

現在の防災ボランティア関係情報（内閣府）

<http://www.bousai.go.jp/vol/>

総務省消防庁

<http://www.fdma.go.jp/>

全国社会福祉協議会 福祉救援・災害ボランティア情報

<http://www3.shakyo.or.jp/cdvc/news/saigaiback.html>

10. 災害ボランティアに関連する法令等

災害対策基本法（抄）

（昭和三十六年十一月十五日法律第二百二十三号）

（市町村の責務）

第五条 市町村は、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団等の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体等の防災に関する組織及び住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織（第八条第二項において「自主防災組織」という。）の充実を図り、市町村の有するすべての機能を十分に発揮するように努めなければならない。

3 消防機関、水防団その他市町村の機関は、その所掌事務を遂行するにあたっては、第一項に規定する市町村の責務が十分に果たされることとなるように、相互に協力しなければならない。

（住民等の責務）

第七条 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

2 前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

(施策における防災上の配慮等)

第八条 国及び地方公共団体は、その施策が、直接的なものであると間接的なものであるとを問わず、一体として国土並びに国民の生命、身体及び財産の災害をなくすることに寄与することとなるように意を用いなければならない。

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

一～十二 (略)

十三 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その他国民の自発的な防災活動の促進に関する事項

十四～十八 (略)

3 (略)

武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律（国民保護法）（抄）

（平成十六年六月十八日法律第百十二号）

第一章 総則

(国民の協力等)

第四条

国民は、この法律の規定により国民の保護のための措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする。

2 前項の協力は国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない。

3 国及び地方公共団体は、自主防災組織（災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）第五条第二項の自主防災組織をいう。以下同じ。）及びボランティアにより行われる国民の保護のための措置に資するための自発的な活動に対し、必要な支援を行うよう努めなければならない。

第八章 緊急対処事態に対処するための措置

(国民の協力等)

第一百七十三条

国民は、この法律の規定により緊急対処保護措置の実施に関し協力を要請されたときは、必要な協力をするよう努めるものとする。

2 前項の協力は国民の自発的な意思にゆだねられるものであって、その要請に当たって強制にわたることがあってはならない。

3 国及び地方公共団体は、自主防災組織及びボランティアにより行われる緊急対処保護措置に資するための自発的な活動に対し、必要な支援を行うよう努めなければならない。

消防組織法（抄）

（昭和二十二年十二月二十三日法律第二百二十六号）

（消防庁の任務及び所掌事務）

第四条 消防庁は、消防に関する制度の企画及び立案、消防に関し広域的に対応する必要がある事務その他の消防に関する事務を行うことにより、国民の生命、身体及び財産の保護を図ることを任務とする。

2 消防庁は、前項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

一～二十六（略）

二十七 住民の自主的な防災組織が行う消防に関する事項

二十八（略）

（教育訓練の機会）

第五十二条 消防職員及び消防団員には、消防に関する知識及び技能の習得並びに向上のために、その者の職務に応じ、消防庁に置かれる教育訓練機関又は消防学校の行う教育訓練を受ける機会が与えられなければならない。

2 国及び地方公共団体は、住民の自主的な防災組織が行う消防に資する活動の促進のため、当該防災組織を構成する者に対し、消防に関する教育訓練を受ける機会を与えるために必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

防災基本計画（抄）

（平成 19 年 3 月、中央防災会議）

第 1 編 総則

第 2 章 防災の基本方針

○周到かつ十分な災害予防

国民の防災活動を促進するための住民への防災思想・防災知識の普及、防災訓練の実施、並びに自主防災組織等の育成強化、ボランティア活動の環境整備、企業防災の促進等

○迅速かつ円滑な災害応急対策

ボランティア、義援物資・義援金、海外からの支援の適切な受入れ

第2編 震災対策編

第1章 災害予防

第3節 国民の防災活動の促進

3 国民の防災活動の環境整備

(2) 防災ボランティア活動の環境整備

○地方公共団体は、ボランティア団体と協力して、発災時の防災ボランティアとの連携について検討するものとする。

○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。その際、平常時の登録、研修制度、災害時におけるボランティア活動の調整を行う体制、ボランティア活動の拠点の確保等について検討するものとする。

第2章 災害応急対策

第12節 自発的支援の受入れ

1 ボランティアの受入れ

○国、地方公共団体及び関係団体は、相互に協力し、ボランティアに対する被災地のニーズの把握に努めるとともに、ボランティアの受付、調整等その受入れ体制を確保するよう努めるものとする。ボランティアの受入れに際して、老人介護や外国人との会話力等ボランティアの技能等が効果的に活かされるよう配慮するとともに、必要に応じてボランティアの活動拠点を提供する等、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。

医療計画の作成及び推進における保健所の役割について

(平成19年7月20日、厚生労働省健康局総務課長通知)

2 医療計画の作成及び推進における保健所の役割

(2) 地域における健康危機管理の拠点としての機能の強化

③保健衛生部門、警察等の関係機関及びボランティアを含む関係団体と調整すること。