

地震発生時の人的ネットワークにおけるボランティアの役割と教育

分担研究者 三輪 眞知子（浜松医科大学）
研究協力者 原岡智子（浜松医科大学大学院生）
仲井宏充（佐賀県伊万里保健所長）
村田千代栄（浜松医科大学健康社会医学講座 助教）
野田龍也（浜松医科大学健康社会医学講座 助教）
梅籐薫（静岡県西部地域西部防災局 保健師）
今福恵子（静岡県立大学 短期大学部 助教）

要 旨

目的：地震発生時、被災地外の一般ボランティアの活動内容が被災者の健康回復と生活の立て直しに関与しているか検討する。

方法：新潟中越沖地震発生 1 ヶ月後柏崎市における現地調査、柏崎市議会自治研究会が実施した町内会アンケート調査結果、日本公衆衛生学会での当研究班によるサテライト緊急集会シンポジウム内容を検討し結果をとりまとめた。

結果：1.被災者の健康回復と生活の立て直しに関与する一般ボランティア活動は市災害ボランティアセンターを中心にした活動、コミュニティセンターを中心にした活動があった。

2.市災害ボランティアセンターを中心にした一般ボランティア活動は発災直後、避難所や個人宅を回り、ニーズの掘り起こしや活動の PR を行っていた。

3.コミュニティセンターを中心にした一般ボランティア活動はコミュニティセンターが町内会との連携をとり、一般ボランティアが地域に出向いて地区内の瓦礫の片付けを行いながら、地区住民の健康ニーズを把握し、専門家チームにつなげていた。

4.町内会では、発災直後、町内会を中心に自助対応していた。しかし、在宅の高齢者、障害者等への支援は町内会のみで支援できない場合もあった。

5. 一般ボランティアに対する安全衛生管理が不十分であった。

結 論：被災者の健康回復と生活の立て直しに被災地外の一般ボランティアの担う役割は大きい。役割が発揮できる条件は、被災者の健康・生活支援のニーズへの迅速な対応をするために、ボランティアコーディネーターの存在と危機対応能力及び指揮力、専門家チームや町内会との協働が考えられた。また、公衆衛生分野は一般ボランティアの安全衛生や公衆衛生について施策化する必要があると考えられた。

A. 研究目的

災害発生直後から、多くの一般ボランティアが、被災地に入って被災者の身近なところで支援活動を行い、復興には必要不可欠の存在になっている。そこで、新潟県中越沖地震を通して、被災者の健康・生活支援に関わる一般ボランティア活動のあり方を検討する。

B. 研究方法

I 新潟県中越沖地震発生約 1 ヶ月後の柏崎市における現地調査（インタビュー・地区踏査）時

期：2007 年 8 月 18～20 日

II 柏崎市町内会長へのアンケート（柏崎市議会自治研究会平成会が実施）

1. 対象

155 町内会の町内会長 300 人

2. 調査内容

町内会の体制、在宅の高齢者や障害者等への支援体制、ボランティア支援など。

III 当研究班によるサテライト緊急集会での NPO 法人代表の講話

C. 研究結果

I. 新潟県中越沖地震発生約1ヶ月後の柏崎市における現地調査

1) 調査対象の市の概要

人口 93,694 人、世帯数 33,845、高齢化率 26.2% (2007.8 末)

2) 市の被災状況

発生：2007年7月16日10:13、震源地：新潟県上中越沖・深さ10Km、規模M6.6、人的被害：死者10人、重軽症者1,339人、家屋被害：全壊791棟、半壊2,299棟、一部損壊24,143棟

3) 被災地でのボランティア活動

(1) 市災害ボランティアセンターを中心にした一般ボランティアの活動（災害ボランティアセンター関係者A氏、避難所関係者B氏、避難所生活者C氏のインタビュー結果）

当初、ボランティアセンターやボランティアの事を被災者が知らず、ニーズが少なかったため、避難所や個人宅に回り、ニーズの掘り起こしや活動のPRを行った。被災者は、震災2～3日位までは食・衣に関するニーズが多く、少し落ち着いて来た頃から、家の片付けを始めた。活動の依頼が多かったのは家の片付けだったが、倒壊危険家屋には入れなかった。避難所での活動は、水の運搬の手伝い、配食の手伝い、配給時の誘導、食中毒予防の呼びかけ、物資の管理、床・仮設トイレの清掃、ゴミの整備、等であった。避難所生活者は、ボランティアへの電話依頼の面倒さや、乳幼児など子どもの世話をするボランティアがいないことの不満があった。

(2) コミュニティセンターを中心にした一般ボランティアの活動（コミュニティセンター関係D氏、コミュニティセンター内のボランティアコーディネーターE氏、専門ボランティアF氏・G氏のインタビュー結果）

すべてのボランティア活動はコミュニティセンターが町内会との連携をとって、ボランティアと町内会長・役員と一緒に地区を回っていた。常に地域に密着していたので、活動しやすく、経験あるボランティアコーディネーターから予測されるニーズに対して指示が明確にあり、早く対応できた。発災6日目から、ニーズの把握とボランティアのPRのため地区内の道路や広場等で瓦礫の片付けを行い、その後個別のニーズに合わせた

活動を行った。健康面でニーズがある被災者は、コミュニティセンターの避難所に滞在している派遣保健師等の専門職が訪問等でフォローした。被災者の健康把握は専門家の指示のもとでチェックシートを使って一般ボランティアが聞き取りを行い、専門家につなげていくことで対応は可能との提言があった。

II 柏崎市の町内会長へのアンケート結果（柏崎市議会自治研究会平成会が実施）

153人の町内会長が回答（回収率51%）。

1. 町内会長が実施したこと

- 1) 住民の安否確認…特に災害弱者
- 2) 避難所への避難誘導
- 3) 被災状況の把握と防犯…町内パトロール
- 4) 水、食料の調達
- 5) 町内会における災害対策本部の立ち上げ
- 6) 行政と避難所との連絡
- 7) 被災者の手によるボランティア活動
- 8) 広報活動…集落放送、連絡ボード、広報車

2. 発災直後町内のみで実施したこと

- 1) 家屋倒壊で閉じ込められた親子の救出
- 2) 夜間パトロール
- 3) 自衛隊到着まで炊き出し3日間

3. 在宅の高齢者、障害者等への支援

- 1) 災害時用支援者名簿により確認作業を行った
- 2) 民生委員・健康推進員や消防団の協力により対応した
- 3) 向い三軒両隣の意識で対応した
- 4) 町内のボランティアで対応した
- 5) 町内会長等の役員が行った

6) 自分の年齢等のこともあり町内会としては何も出来なかった

4. ボランティアについて

- 1) ボランティアの人に助けられ感謝している (93件)
- 2) ボランティアの受入窓口の問題あり (8件)
- 3) 有償のボランティアがあってもよい
- 4) 避難所からのボランティア活動についてのお知らせが町内会に届かず利用できなかった。
- 5) ボランティアリーダーを各地で育成できたらと思った

III 当研究班によるサテライト緊急集会での NPO 法人代表の講話

1. ボランティアに対する安全衛生の管理が急務である。

内閣府防災ボランティア活動検討会メンバーでもある。その中で、ボランティアの安全管理が必要だというメンバーで、有志の会として安全衛生部会が発足した。
2. 市民ベースでやっているボランティア活動
公衆衛生関係者の皆様、医療関係者の皆様には是非お願いしたい、知って頂きたいこと。
 - 1) ボランティア活動というものは本当に自主的なものであるので何の災害適応もされない。
 - 2) 自己完結ができる人たちがばかりがボランティアとしてやってきているわけではなく、熱意と情熱だけで何も考えずに来て怪我をしていく人たちがたくさんいる。また、大学や高校は、全く指導もせずに丸投げで被災地に学生を行かせ、被災地でのボランティア活動をすることで単位とするのは止めてほしい。
3. ボランティアセンターに対する安全衛生
 - 1) ボランティアセンターに対する安全衛生のアンケート調査結果では「怪我有り」は 36%で具体的には作業中の怪我が圧倒的に多く、それから熱中症、過労とか睡眠不足、持病の悪化であった。
 - 2) 災害発生時に医療的なケアの目を一般ボランティアに対しても向けていただきたい。
 - 3) 一般ボランティアもやはり二次被害がある。二次災害を防ぐために、現場で安全衛生や公衆衛生について指導できる人材が必要である。

D. 考察

I. 新潟県中越沖地震発生約 1 ヶ月後の柏崎市における現地調査について

被災者の健康・生活支援の現ニーズと予測ニーズに対し、いかに迅速に活動を行うべきかが重要である。そのためには、早期の一般ボランティアによる地区訪問で、被災者のボランティア活動に対する認知や、ニーズの把握を行う必要があると考えられる。また、一般ボランティア活動を左右するのは、ボランティアコーディネーターの危機対応能力と指揮力、専門家や地区組織との協働と考えら

れた。

II 柏崎市の町内会長へのアンケート結果（柏崎市議会自治研究会平成会実施）

町内会は町内会長を中心に行政、ボランティア等の支援が入るまで必死に頑張っていた。しかし、在宅の高齢者、障害者等への支援については町内会のみでは限界があり、行政、当事者の会等との連携が必要であると考えられた。

一方、一般ボランティアに助けられたと感謝する住民が多かった。しかし、一般ボランティア活動の周知が不十分で被災者が利用できなかったことから、今後は一般ボランティア活動に対する住民への周知を災害前から行っていくことが必要であると考えられた。

III 当研究班によるサテライト緊急集会での NPO 法人代表の講話

一般ボランティアに対する安全衛生の管理が急務で、公衆衛生分野は一般ボランティアの安全衛生や公衆衛生についての施策化が必要であると考えられた。

E. 結論

被災者の健康回復と生活の立て直しに被災地外の一般ボランティアの担う役割は大きい。

被災者の健康・生活支援のニーズへの迅速な対応をするためには、ボランティアコーディネーターの存在と危機対応能力及び指揮力、町内会と一般ボランティア、専門家チーム等との協働が必要である。

公衆衛生分野はボランティアの安全衛生や公衆衛生についての施策化が必要である。

F. 研究発表

一部を日本健康福祉政策学会（平成 19 年 12 月 8・9 日）にて発表

G. 知的財産の出願・登録状況

なし