厚生労働科学研究費補助金　（健康安全・危機管理対策総合研究）
分担研究報告書

災害ボランティア活動における安全衛生実態調査

研究協力者　岡野谷　純（特定非営利活動法人日本ファーストエイドソサェティ）
菅　磨志保（大阪大学コミュニケーションデザイン・センター）
中川　和之（時事通信社）
津賀　高幸（株式会社ダイナックス都市環境研究所）
篠崎　博　（特定非営利活動法人日本ファーストエイドソサェティ）

研究要旨

災害現地におけるボランティア活動に関し、安全衛生面からみた実態を調査し、現状を明らかにするとともに今後取り組むべき課題を整理した。

ボランティアの作業環境はだいぶ改善されて来ている。一方で、ボランティアが活動現場に到着後、危険作業に振り分けられるケースも報告された。ボランティアを派遣するボランティアセンターは、センター内での業務に加えて、現場作業を適切に把握する仕組みが求められる。被災時にボランティア活動にかかわると想定されるすべての自治体や関係団体、地域団体に対して、現場でのより安全なボランティア活動が推進されるよう、一層の働きかけをするためにも、引き続き、より具体的な事例の調査研究が必要である。

また、ボランティアや彼らをコーディネートするすべての活動者を対象とした、被災地での活動安全に関して事前に学べる学習プログラムの開発を急ぎたい。

A．研究目的

発災直後の救援から支援・応援に至るまで、被災地における活動には常にリスクが伴い、しかもそのリスクは絶えず変化する。遠隔地から活動に参加する者は被災地の気候や風土に慣れていない。作業に適した充分な準備も難しい。その上、余震、増水、豪雨といった緊急事態は終結していない。どんなに予防をしても更なる災害が襲うこともある。その中で活動するボランティアには安全衛生面から充分な配慮がなされるべきであるが、各災害地でボランティアの活動中のケガや事故が報告されている。

そこで本研究では、災害現地におけるボランティア活動に関し、安全衛生面からみた実態を調査し、現状を明らかにするとともに今後取り組むべき課題を整理することを目的とした。

B．研究方法

①最近の災害のうち、平成 19 年（2007 年）能登半島地震（2007 年 3 月 25 日 9 時 42 分。能登半島沖を震源とする M6.7 の地震。以下、能登半島地震）、平成 19 年（2007 年）新潟県中越沖地震（2007 年 7 月 16 日午前 10 時 13 分。新潟県上中越沖を震源とする M6.8 の地震。以下、新潟県中越沖地震）、また、平成 16 年（2004 年）新潟県中越地震（2004 年 10 月 23 日 17 時 56 分に新潟県中越地方を震源として発生した M6.8、震源の深さ 13km の直下型地震。以下、新潟県中越地震）の現地などに赴き、当時ボランティアセンターで活動したスタッフから、災害ボランティアの活動中の安全衛生面からみた課題の有無、またその対策の有無をヒヤリングにより調査した。

②ヒヤリング調査にて、ボランティア活動には不適切と判断された作業につき、危険性と問題点を集約した。また行政の方針や対応策について環境省にヒヤリングによる調査を実施した。

C．研究結果

現地・関係省庁ヒヤリング調査結果：

１）能登半島地震関連

能登半島地震では、災害ゴミの片付け作業にボランティアが投入されたが、現場では個人住宅からゴミを運び出す作業に加えて、本来実施主体が行政である災害廃棄物を車両に積み込む作業も行われた。この際、一般のトラックに交じってゴミ収集車（通称：パッカー車）が配備されており、これらの車両への積込みにもボランティアが加わっていた（図１）。

図１．中央の写真右がパッカー車
（輪島市の報告書から）

パッカー車へゴミの積込み時には訓練を受けた業者でも腕の巻き込みなど重大事故が多く、大変危険な作業に分類されている。

環境省によると、市町村は環境省の震災廃棄物の対策指針（1998 年 10 月、当時厚生省）に沿った災害廃棄物の処理計画を事前に立てることになっており、最新（2007 年 12 月現在）のデータでは 60%の市町村が処理計画を策定しているが、当時の輪島市は計画を策定しておらず、処理計画は、県が主導的に決めざるを得なかったという。

また、輪島市と旧門前町の合併に伴う特殊事情も、危険な作業にボランティアを関わらせることに影響した。輪島市では、粗大ゴミは住民が直接、ゴミ処分場に持ち込む方式であった。旧門前町は、一部事務組合が収集していたが、合併に伴い４月１日から住民の直接持ち込み方式に変更する予定だった。３月 25 日に発生した地震に伴い、片付けゴミを粗大ゴミと同じ処理で収集することになり、旧門前町に仮集積場を設置した。運搬手段は、他の自治体や関連事業者からの支援を受けた。

県のボランティアバスによって被災地に入ったボランティアらが、結果的に、仮集積場でのゴミの積み込み作業を支援する活動を行なっていた。また、環境省や県の職員らが、集積場で作業の調整に当たったが、当初は充分な人手がなく、写真（図１中央）のような危険な状況が見過ごされた可能性があるとしている。一方、旧門前町のボランティアセンターでは、初期の段階では収集車両への積み込み作業へのコーディネートは行なっておらず、その後、ゴミ収集車に関わる作業の危険性も考慮して、住民宅からトラックに災害廃棄物を積み込んで運び出す作業への派遣を実施したとしている。

環境省では、災害廃棄物の処理は仮であっても集積場に集められた段階から、処理は基本的

には全部行政事務であり、阪神・淡路大震災でもボランティアは組織的には関わっていなかった。そのため、震災廃棄物の指針にはボランティアの活用についての記載はない。その後、2000 年の東海豪雨では廃棄物処理にボランティアの活動があったため、水害廃棄物対策指針（2005 年 6 月）にはボランティアとの協力体制などについて事前に整備しておく旨の記載がされた。同指針には作業の安全確保に留意するとも記載されている。輪島市が災害廃棄物計画の策定をしていれば、危険な作業が避けられた可能性もある。

後に述べるが、新潟県中越沖地震では、地元住民が災害廃棄物の処理で大腿部を負傷する事故が発生している。被災体験のある市町村などが、ボランティアも含んだ災害廃棄物の処理計画で工夫している事例が参考になると思われるが、これらについては環境省では特に把握していないという。

表１．能登半島地震に関するヒヤリング調査の概要
（災害廃棄物処理に関わるボランティア活動を中心に）

輪島市	◆日　時：2008 年 7 月 22 日(火)　14:00～16:30 ◆場　所：輪島市役所 2 階 ◆調査対象：輪島市福祉環境部環境対策課 ◆聴取者：中川和之、村野淳子、菅磨志保 ◆入手資料：輪島市「能登半島地震」ダイジェスト版
石川県	◆日時：2008 年 7 月 24 日(木)　16:00～17:30 ◆場所：石川県庁 6 階 ◆調査対象：石川県環境部廃棄物対策課、石川県県民文化局県民交流課 ◆聴取者：菅磨志保 ◆入手資料：「県民ボランティア派遣について（災害ゴミ関係）」 「能登応援ボランティア参加者の皆様へ」
環境省	◆日　時：2009 年 1 月 8 日(木)　13:30～15:15 ◆場　所：霞ヶ関合同庁舎 26 階 ◆調査対象：環境省 大臣官房 廃棄物･リサイクル対策部 廃棄物対策課 ◆聴取者：菅磨志保、中川和之、岡野谷純、津賀高幸、 ◆入手資料：震災廃棄物対策指針、水害廃棄物対策指針

２）新潟県中越沖地震、新潟県中越地震関連

・新潟県中越沖地震

割れた家財の処理をするため住民同士が手伝いあったが、ポリの土嚢袋を使ってゴミをまとめる作業中、袋が切れて中に入っていたガラスで腕や太ももに裂創を負い、救急搬送されたケースが数件あったという。ポリの土嚢袋は破れやすく、瓦礫の片付けに麻袋が必要だと、町内会から自治体に要求したなどの対応が取られたという。土蔵が壊れたホコリや、アスベストのある建物もあるため、防塵マスクが配られたが、どこに危険な建物があるかは伝えられなかったという。

ボランティアセンターでは宿泊先を用意し

ていないが、それに驚くボランティアもおり、駐車場の車中などに寝泊りしている人もいたという。通える範囲で一般の宿泊施設もあり、ボランティアセンターでは、自前で宿泊の用意をしていない人には日帰り活動して欲しいと考えていた。健康面でも問題があるものの、実際には車中泊の人に泊まらないでくれと言うのは困難だったという。

小さなケガでは、蜂に刺された人が数人、墓石に指を挟んだ人もいたが、熱中症で倒れたり救急車で運ばれた人は多くはなかったという。健康管理について、医師等の専門家がいれば、ボランティア参加者に対しても説得力があるが、医療関係者は被災地の住民中心になって、ボランティアにまでは気が廻らなかったという。ボランティアに来ていた研修医に白衣を着て歩いてもらうことで、被災地のお年寄りを安心させるためには効果的であったとの報告があった。

また、現場では、リーダーがある程度強く『休憩、水分補給』と言わないとなかなか取らないという話や、瓦を割るときにハンマーを大きく振る人がいて危険で、経験不足のボランティアに対しては、単純な作業でも手順を指導できるリーダーが必要ではないかという。

被災地の住民側も、自分でできるような作業は素人のボランティアにも「できるだろう」と判断してしまい、また被災者が高い技術を持っている場合、自分(被災者)が指示していれば、専門的な作業をボランティアにやらせても大丈夫だと思っている人もいたとのこと。

一方でボランティアセンターにも、危険な活動にボランティアを派遣できないというジレンマが生じていた。一般のボランティアから問い合わせがあっても忙しくてなかなか対応できなかったこと、基本的な作業マナーや危機管理を日ごろから周知して貰いたいとの声も上げられている。

震災後の家屋に関する応急危険度判定で、赤紙の「危険」(立ち入ることが危険)や、黄紙の「要注意」(立ち入る場合は十分注意して)が多い地域では、片付け支援のボランティアを派遣できなかった。余震による二次災害が懸念される一方で、実際に自宅に立ち入って作業をしている住民からの需要は、かなり多かった。隣家の瓦の落下の恐れが危険や要注意の判定根拠になっていた場合で、危険が除去されているにもかかわらず判定がそのままとなっているなどの矛盾もあった。

このため、民間の建築士と連携し、専門家ボランティアによる再調査という形で赤紙や黄紙の家を再度調査してもらい、問題なければボランティアを派遣する、といった建物内の作業に必要な安全確保のための作業が初めて行なわれた。

そのほかにも、新たな見地から活動を検討した事例、またその前に経験した新潟県中越地震の教訓を生かして、うがいや手洗い場の設置を早めに実施するなどの衛生管理の充実が図られたとの報告も多く聴かれた。

実態調査から、災害の規模や種類、環境、気候などにより、住民のニーズも多様であり、ボランティアの作業も変化する。そんな中で、マッチングをするボランティアセンターや現地のリーダーが充分に作業の危険度を判断できないことも多いことが分かったことも分かった。

・新潟県中越地震

この地震でボランティアセンターを開設した長岡市や川口町、小千谷市の社協関係者から、ボランティア保険の適用事例について話を聞いた。長岡市のボランティアセンターでは、2006 年 12 月までに保険適用となった事故・ケガは 10 件あった。片付けや救援物資関係等の作業の時が多いが、それ以外でもボランティアで車いすの方を補助していて自分が転倒し

たケースもあった。概略を示す。

・10 月：ベルトコンベアで指をつぶした。救援物資の荷物運搬時、指を挟まれ２本、裂傷。
・10 月：車いす補助で転倒、腰を痛めた。場所は中学校体育館。
・11 月：民家の片付け支援中、階段から落下し左上腕骨折。１泊入院後帰宅。
・11 月：民家の後片付け中、荷物を運ぶとき階段から落下、肩を打撲。右肩の腱ばん炎。
・11 月：椅子から落ちて、臀部を強打。自分たちの活動の事務所内。
・11 月：積み卸し作業中、ぎっくり腰。救援物資の積み卸し中。
・11 月：転倒し、頭部打撲。疲労のため一時的に高血圧になり転倒、意識朦朧として救急車で運ばれる。自分たちの活動の事務所で。
・11 月：民家の片付けの活動中、ガラスをふんで左足側部裂傷。
・11 月：手から滑ったブロックが落ち、足の指打撲。民家の後片付け。軽微骨折。
・12 月：30mほど先で雪崩があり、車で雪の壁にぶつかり横転。
・12 月：ガラスで切って切り傷、打撲など。

小千谷市でも、同様に 10 件程度の事例があったという。一番重傷だったのは、自分のテントの中で火を使っていて火災になり、消そうとしてやけどになった事例で、後になってセンターに届けがあったという。この他は、転んで打撲、車を降りる時にねんざ、重いものを持ってぎっくり腰、階段から落ちた、クギを踏んだ、荷物を運ぶときに指を挟んだなどであり、作業中や危険な場所での事故ばかりではないという。

また、川口町でのキノコの工場の片付け作業で、死者がでた事例についても聞き取った。住民からの依頼が少なかった時期で、事業関連のボランティアも受け入れていたため、コーディネートしたが、現場が劣悪だという報告で現地を確認した後、屋内の作業はやめて外の作業だけとしたという。ボランティアから、帰ったあとで風邪を引いたような症状があるという連絡があり、12 人が発熱や頭痛を訴え、1 人がアスペルギルス肺炎で亡くなってしまったという。

その後、ボランティアセンターでは、他の作業でもマスクの着用を徹底したという。

Ｄ．考察

阪神・淡路大震災、新潟県中越地震など過去の災害時の体制に比較して、今回調査した能登半島地震、新潟県中越沖地震では、ボランティアの作業環境はだいぶ改善されて来ている。ボランティアコーディネーターや社会福祉協議会の方針として、活動するボランティアの健康を考慮して、活動は朝開始し、夕方には終了するとした地域もあった。一方で、ボランティアのニーズの変化、マッチングの不具合、ボランティアセンターが現場作業を掌握できないことから、現場に到着後ボランティアが危険作業に振り分けられるケースも報告された。

ボランティアを派遣するボランティアセンターは、センター内での業務に加えて、現場作業を適切に把握する仕組みが求められる。

行政や事業者が、安易にボランティアを活用するのは危険である。ボランティアの多くは災害や活動に関する訓練を受けていないし、その作業自体の危険性も把握していない。

情熱だけで現地に入るボランティアは危険に気づかず何でも手伝おうとする。自分の体調管理ですら、充分であるとは言いにくい。一方で学校や事業所からの派遣で参加するボランティアは率先して活動するものばかりではない。被災地住民のボランティアで、自分の家の片付けをしつつ日中はボランティアに参加し

表２．新潟県中越沖地震等に関するヒヤリング調査の概要

地域住民	◆日　時：2007 年 12 月９日（日）　14：00～16：00 ◆場　所：柏崎市郊外のファミリーレストラン ◆調査対象：柏崎青年会議所（ＪＣ）、市議会議員 ◆聴取者：岡野谷・宇田川・中川・野田・篠崎・藤田 ◆話　題：地域住民の当時の活動、事故、怪我などの実例
青年会議所	◆日　時：2007 年 12 月 10 日（月）　09：30～11：00 ◆場　所：割烹「みずち」会議室 ◆調査対象：柏崎青年会議所（ＪＣ）理事 ◆聴取者：岡野谷、藤田、篠崎、宮越 ◆話　題：　柏崎ＪＣ・柏崎ボランティアセンターの安全衛生管理の話　他
柏崎市ＶＣ	◆日　時：2007 年 12 月 10 日（月）11：30～12：30 ◆場　所：　柏崎市社会福祉協議会 ◆調査対象：柏崎市社会福祉協議会　職員 ◆聴取者：岡野谷、藤田、篠崎、宮越 ◆話　題：　柏崎市ボランティアセンターの安全衛生管理の話　他
西山ＶＣ	◆日　時：2007 年 12 月 10 日（月）13：00～14：30 ◆場　所：柏崎市社会福祉協議会西山支所 ◆調査対象：柏崎市社会福祉協議会西山支所　職員 ◆聴取者：岡野谷、藤田、篠崎、宮越 ◆話　題：西山サテライトボランティアセンターの安全衛生管理の話　他
長岡市ＶＣ	◆日　時：2007 年 12 月 10 日（月）09：30～ ◆場　所：長岡市社会福祉協議会　会議室 ◆調査対象：長岡市社会福祉協議会　職員 ◆聴取者：中川、宇田川、野田 ◆話　題：新潟県中越地震における山古志・長岡の各ボランティアセンターにおける安全衛生について
中越復興会議	◆日　時：2007 年 12 月 10 日（月）13：00～14：30 ◆場　所：中越復興市民会議　会議室 ◆調査対象：刈羽村ボランティアセンター　担当者（当時） ◆聴取者：中川、宇田川、野田 ◆話　題：刈羽ボランティアセンターにおける安全衛生について
中越地震関連	◆日　時：2007 年 12 月 10 日（月）15：30～17：30 ◆場　所：長岡市社会福祉協議会　会議室 ◆調査対象：川口町社会福祉協議会、小千谷市社会福祉協議会　職員 ◆聴取者：中川・宇田川・岡野谷・篠崎・藤田・宮越 ◆話　題：新潟県中越地震における川口町・小千谷市ボランティアセンターにおける安全衛生について

注　ＶＣ：ボランティアセンター

ている人も少なくない。

ボランティアには、こうした多様な人々がいるという認識を持たないと、大きな事故につながることになる。

特に危険を伴う災害廃棄物の収集や分別、積み込み作業などについては、平常時は行政事務の範囲がはっきりしているのに対し、大量にゴミが発生する災害時は、その区分が明確になりにくい。住民宅から水に浸かったたたみや家具を運び出すなど、ボランティアの支援が求められる場面がある一方で、仮集積場に集められた段階からすべて行政事務ということに違和感を持つボランティアもいるだろう。どこまでボランティアに任せるのか、被災地住民の安全性も含めて作業内容や危険度について充分把握し、行政が行なう作業とうまく区分するなど、ボランティアとの協働体制の整備が必要である。

既に、災害廃棄物の処理計画が明確になっている県もある。各県の状況を調査・整理し、事前に現場に対して的確な指示を出せる体制を作ることが監督省庁である環境省に望まれるが、現状はそこまで至っていないという。今後、先進自治体の事例などを調査し、課題と対応策を整理する必要ある。

具体的な安全管理の方策として、被災地に開設されるボランティアセンターには安全衛生担当者の配備の徹底と、ヒヤリハット事例の共有、担当者の人材育成手法の確立を提言したい。ボランティアに対する安全衛生指導、助言、巡回、相談受けなど担う仕事は多い。また活動が収束した後の検証や追跡調査も重要な課題であり、担当者の蓄積するデータが重要な根拠となる。この安全衛生担当者は、ボランティアコーディネーターが担ってもよい。その場合は、コーディネーター研修の中に安全衛生や危機管理に関する充分な学習を取り入れ、上述する役割を理解したうえで役務を担当できる者を養成することが肝要である。

個々の災害ボランティアに対する事前の教育システムの構築も必要である。情熱だけで現地に赴くのではなく、充分な準備をして活動にあたって欲しい。そのために必要な情報をコンパクトにまとめたボランティアの活動安全に関する学習プログラムの開発も急務である。

E．結論

「ボランティア活動の安全や衛生管理をする必要があるのか」という声は今だに聞かれる。しかし学校や企業・自治体までもが被災地にボランティアを派遣する現在、「ボランティアとは自己完結、ケガも自己責任」という感覚はもはや通用しない。災害自体も作業も多様化し、これらを安全に遂行することは災害ボランティア個人だけの義務ではない。被災時にボランティア活動にかかわると想定されるすべての自治体や関係団体、地域団体に対して、現場でのより安全なボランティア活動が推進されるよう、一層の働きかけをするためにも、引き続き、より具体的な事例の調査研究が必要である。また、ボランティアや彼らをコーディネートするすべての活動者を対象とした、被災地での活動安全に関して事前に学べる学習プログラムの開発を急ぎたい。

【参考文献】

1）輪島市. 能登半島地震記録ダイジェスト版. 2007.

2）厚生省．廃棄物対策指針．1998.

3）環境省．水害廃棄物対策指針．2005.

4）菅磨志保．災害ボランティアの論理（第 2 章）．菅磨志保，山下祐介，渥美公秀，編．災害ボランティア論入門．弘文堂，2008；

p59－81.
5）菅磨志保. 災害救援活動の展開（第 4 章）. 災害ボランティア論入門. 弘文堂, 2008；p109-157.
6）岡野谷純. 災害ボランティア活動に安全衛生の意識を（4 章コラム）. 災害ボランティア論入門. 弘文堂, 2008；p156-157.
7）津賀高幸. 災害の種類からみたボランティア活動（4 章コラム）. 災害ボランティア論入門. 弘文堂；2008, p138-141.
8）津賀高幸. 中央省庁の防災ボランティア施策（4 章コラム）. 災害ボランティア論入門. 弘文堂；2008, p155.
9）中川和之. 情報とつながり（第 5 章）. 災害ボランティア論入門. 弘文堂, 2008, p159-188.
10）廃棄物の処理及び清掃に関する法律. http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S45/S45H0137.html
11）災害廃棄物処理事業費補助金及び廃棄物処理施設災害復旧費補助金の取扱い. http://www.env.go.jp/hourei/syousai.php?id=11000487
12）国家公務員災害補償法. http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S26/S26H0191.html
13）地方公務員災害補償法. http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S42/S42H0121.html