

厚生労働科学研究費補助金

地域健康危機管理研究事業

地域における健康危機管理における
ボランティア等による支援体制に関する研究

平成19年度 総括研究報告書

主任研究者 尾島俊之

(浜松医科大学健康社会医学教授)

平成20(2008)年 3月

班員一覧（それぞれ50音順）

| | | |
|-------|--|---|
| 主任研究者 | 尾島 俊之 | 浜松医科大学健康社会医学 |
| 分担研究者 | 岩室 紳也 鳩野 洋子 早坂 信哉 福永 一郎 堀口 逸子 三輪眞知子 | 地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター 国立保健医療科学院公衆衛生看護部 浜松医科大学健康社会医学 保健計画総合研究所 順天堂大学公衆衛生学 浜松医科大学看護学科 |
| 研究協力者 | 渥美 公秀 飯吉 令枝 石川貴美子 糸数 公 今福 恵子 岡野谷 純 尾崎 米厚 柴田 陽介 田中 久子 土屋 厚子 藤内 修二 仲井 宏充 中川 和之 中瀬 克己 中山貴美子 洙田 靖夫 西山 慶子 野田 龍也 端谷 毅 原岡 智子 櫃本 真聿 深江 久代 福田 展之 船橋香緒里 星川 洋一 松岡 宏明 村田千代栄 渡邊 輝美 | 大阪大学コミュニケーションデザイン・センター 新潟県立大学地域看護学 秦野市福祉部高齢介護課 沖縄県健康増進課結核感染症班 静岡県立大学短期大学部 日本ファーストエイドソサエティ 鳥取大学医学部社会医学講座環境予防医学分野 浜松医科大学健康社会医学 女子栄養大学公衆栄養学 静岡県厚生部医療健康局疾病対策室 大分県福祉保健部健康対策課 佐賀県伊万里保健所 時事通信社防災リスクマネジメントWeb 岡山市保健所 神戸大学医学部保健学科地域看護学講座 島田クリニック 浜松医科大学健康社会医学 浜松医科大学健康社会医学 日本赤十字豊田看護大学 浜松医科大学看護学科 愛媛大学病院医療福祉支援センター 静岡県立大学短期大学部 岡山県保健福祉部健康対策課健康づくり班 藤田保健衛生大学衛生学部衛生看護学科 香川県健康福祉部健康福祉総務課 岡山市保健所保健課医療専門監 浜松医科大学健康社会医学 静岡県立大学短期大学部 |
| 事務局 | 大槻あかね 飛世由美子 山本 ゆり | 地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター 浜松医科大学健康社会医学 浜松医科大学健康社会医学 |

目 次

| | |
|---|-----|
| I. 総括研究報告 | |
| 地域における健康危機管理におけるボランティア等による支援体制に関する研究 | 1 |
| 尾島俊之（浜松医科大学健康社会医学） | |
| (資料 I-1) 災害ボランティア等の現状 | 7 |
| (資料 I-2) 能登半島地震現地調査報告 | 15 |
| (資料 I-3) 新潟県中越沖地震現地調査報告 | 30 |
| (資料 I-4) 現地調査での写真 | 39 |
| II. 分担研究報告 | |
| 1. 文献調査、インターネット調査 | 45 |
| 早坂信哉（浜松医科大学健康社会医学） | |
| (資料 II-1-1) サンフランシスコ湾重油流出事故のあらまし | 48 |
| 2. 平常時のソーシャルキャピタルの醸成による健康危機管理方策の検討 | 54 |
| 岩室紳也（地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター） | |
| 2-2. 災害時における学生ボランティア導入と育成における一考察 | 67 |
| 船橋香緒里（藤田保健衛生大学衛生学部衛生看護学科） | |
| 3. 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 | 69 |
| 三輪眞知子（浜松医科大学看護学科地域看護学） | |
| 4. 感染症危機におけるボランティアが果たすことのできる役割 | 72 |
| 福永一郎（保健計画総合研究所） | |
| (資料 II-4-1) 感染症危機管理における地域組織・ボランティアに関する基礎的検討 | 86 |
| 4-2. 国際的な健康危機における非政府部門・ボランティアの役割 | 95 |
| 中瀬克己（岡山市保健所） | |
| 4-3. ウエストナイル熱媒介蚊シミュレーションにおける住民組織の役割についての検討 | 103 |
| 尾崎米厚（鳥取大学医学部社会医学講座環境予防医学分野） | |
| 5. 地区組織の健康危機対応支援ツールの開発 | 108 |
| 鳩野洋子（国立保健医療科学院公衆衛生看護部） | |
| 6. ゲーミングシミュレーションを利用した啓発ツールの開発 | 117 |
| 堀口逸子（順天堂大学医学部公衆衛生学） | |
| III. 新潟県中越沖地震に関する緊急集会の記録 | 121 |
| IV. 研究成果の刊行 | 153 |
| (資料 IV-1～IV-4) 研究成果の刊行物・別刷 | 154 |

I . 総括研究報告

地域における健康危機管理における ボランティア等による支援体制に関する研究

主任研究者 尾島 俊之（浜松医科大学健康社会医学教授）

研究要旨

地域健康危機管理に関与しうるボランティア活動について、行政・関係機関・住民等がより確実に健康危機に対応できるように、効果的な活動内容及び方法、関係機関との連携のあるべき姿、またボランティアの安全衛生確保の方策を体系的に明らかにし、提案を行った。ボランティアとしては、地域住民の組織活動と外部からのボランティアの両者を念頭に置いている。健康危機は、震災等の自然災害の他、感染症も扱った。

A. 研究目的

阪神・淡路大震災以後、大規模災害が起きるたびに大勢のボランティアが駆けつけて活躍する姿が見られる。一方で、平成9年のナホトカ号海難・流出油災害におけるボランティアの死亡事例を始めとしたボランティアの安全衛生の問題や、その他、ボランティア活動における種々の問題が指摘されている。平成19年の新潟県中越沖地震においては、多数の派遣保健師等により在宅被災者の全戸訪問を行う健康福祉ニーズ調査、いわゆるローラー作戦が展開されたり、比較的小規模な避難所にも常駐保健師等が配置されたり、専門職による比較的手厚い体制をとることができた。しかしながら、より大規模な災害が発生した場合には、行政職員や専門職だけでは必要な対応ができず、地区組織や外部からのボランティアの活動が必須であると考えられる。

そこで、この研究の目的は、地域健康危機管理に関与しうるボランティア活動について、効果的な活動内容及び方法、関係機関との連携のあるべき姿、またボランティアの安全衛生確保の方策を体系的に明らかにし、それを普及し、行政・関係機関・住民等がより確実かつ安全に

健康危機に対応できることに資することである。この研究は、地域健康危機管理の視点からボランティア活動を体系的に扱った初めての研究である。

B. 研究方法

能登半島地震、新潟県中越沖地震、阪神・淡路大震災等の過去の震災、浜松市、神奈川県秦野市、静岡県等の平常時の対策、関係団体等の現地調査を行った。学術文献や、各自治体の対応計画、米国での原油流出事故等についてのインターネットでの調査を行った。西ナイル熱対策としての蚊の防除等に関する現地調査を行い、また新型インフルエンザ等の感染症対策に関するボランティア活動の役割を検討した。災害時の地区組織活動ツールの試作、ゲーミングシミュレーション（クロスロード）を活用した啓発媒体の作成を行った。研究成果は、学会発表、研究班ホームページ、シンポジウム開催等により普及を行った。

（倫理面への配慮）

インタビュー等の調査においては、研究の趣旨を説明し、協力の意思を確認した上で行った。

C. 研究結果

1. 災害ボランティアの類型と役割

災害ボランティアの類型については、地元／県外／専門ボランティアの3類型にわけける方法などがあるが、確立したものはない。この研究での現地調査等によって、被災地で活動する人々について、居住地と専門性の2つの視点から、図のように類型と役割を整理した。この中で、最も右側の列の職務として活動している人を除いた全ての人々は、広い意味で災害ボランティアであると考えられる。なお、各類型の境界は時にあいまいであり、明確に分けられない場合も多いと考えられる。

この中で、専門性のないボランティアについては、避難所や被災地内の自宅等にいる被災者によるボランティアと、県内又は県外から被災地に向けつけるボランティアとがいる。被災者自身の活動は、自主防災組織などの地区組織の活動などの形で理解されることが多いが、避難所にいる被災者が個人として避難所運営に必要な仕事に参加するなどのこともある。一方で、災害ボランティアセンターで受付をして活動を行うボランティアの多くは、被災地外の県内または広域的に県外から訪れた専門性のないボランティアである。狭い意味で災害ボランティアと言う場合には、この人々を指すことが多く、災害ボランティアの中でこの部分に関する検討が一番行われていると考えられる。なお、新潟県中越沖地震などにおいて、発災から日が浅く、被災地の宿泊施設等が復旧していない時点では、被災地での宿泊を要する県外

からのボランティアには被災地入りしないように自粛を求めている。専門性の視点では、全く専門性のないボランティアに加えて、災害ボランティア活動に練達して、より高度な支援活動ができるボランティアや、保健医療計その他の国家資格等を持った有資格ボランティアもいる。

この図には含まれていないが、特定のサービスや物品提供等の被災者支援を目的として避難所等を回るボランティアもある。例えば、足湯隊(被災者に足湯に浸かってもらいながら傾聴を行う活動)、歌や出し物などの娯楽の提供、自社食料の配布などがある。さらに、団体として遠方からバスを仕立てて支援に入るボランティアもある。企業、学校、宗教団体、またNPO等の募集によるもの、あん摩等の職能団体のボランティアもある。また、支援金の寄附や、被災地外での被災者の受け入れなど、被災地に入らない災害ボランティア活動もある。

2. 感染症対策におけるボランティアの役割

事例調査等を踏まえた研究班内での検討の結果、次のことが抽出・整理された。①感染症危機管理対策の成否は地域力に依存する。その

図 災害ボランティアの類型と役割
専門性

| | 専門性 | | | |
|-----|---------|----------------------------|----------------|--------|
| | 専門性なし | ボランティア活動の練達者 | 有資格ボランティア | 職務 |
| 居住地 | 避難所 | ボランティアセンター、避難所の運営コーディネーター等 | 保健、医療、介護、建築診断等 | 被災地職員 |
| | 被災地 | | | 県内派遣職員 |
| | 県内(通勤可) | 日中の片付け、保健福祉活動補助等 | | 県内派遣職員 |
| | 県外(要宿泊) | | | 県外派遣職員 |

ため、地域組織・ボランティア活動の活性が対策の成否を左右する。②地域組織・ボランティア活動には高度な正確性と緊急性が必要であり、勃発時は行政による適切なコントロール下での適材適所的な役割分担が必要である。一方、平常時は自律的な地域組織・ボランティア活動が望まれ、行政はボランティア、地域組織活動と常に適切な関係を保っておくこと、行政がボランティア、地域組織活動をよく把握しておくことが求められる。③代表的な感染症危機管理と市民、ボランティアの動きとして、新型インフルエンザ、ウエストナイル熱、感染性胃腸炎を選び、感染症危機管理体制における市民、ボランティアの動きについて検討、感染症発生の時系列に沿って、医療体制や市民生活上の課題と、それぞれの段階で必要と思われるボランティア活動内容について分類できた。具体的には、例えば西ナイル熱等の対策として、蚊の防除・発生源対策、死亡野鳥の届出等が期待される。また、新型インフルエンザ等の対策として、発熱患者宅への食糧・衛生キット等の配給、回復者による情報提供・保健医療サービス介助等が期待される。④地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策の事例として、関西国際空港対岸地区である大阪府田尻町のウエストナイル熱媒介蚊対策事例を調査した。地域組織・ボランティア活動を取り入れた感染症危機管理対策を成功させるための要因は、「住民組織の維持」「住民内のリーダーの存在」「住民への分かりやすい説明」「過度の心配を起ささない説明責任行使」「啓発を通じた行政職員の参加意識」であった。住民の組織的活動が存在し、行政との協働がある地域においては一定程度の成果が期待できる。

3. 媒体等の開発・研究成果の普及

①地区組織等の活動ツール

「災害時の支援のためにー地区組織のみなさまへー」を試作した。内容は、災害時前に準備しておくもの(災害時の地区組織の役割とその動き方、災害時の支援のための準備物品リスト等)、災害時に活用するもの(在宅子供用チェック表、避難所環境整備支援リスト、地区組織とボランティアの協働依頼書等)、チラシ類(在宅高齢者向けチラシ等)である。

②ゲーミングシミュレーション(クロスロード)を活用した普及啓発媒体

クロスロードは、数人ずつの小グループに、ある状況を提示し、各人が Yes、No のカードを出した後で、理由を議論しあうゲームである。大きな会場で多数のグループを設定して実施することができる。ゲーミングシミュレーションを活用した普及啓発媒体として、災害ボランティアの啓発のためのクロスロードを作成した。

③研究成果の普及

研究班ホームページ、学会発表、新潟県中越沖地震に関する緊急集会(地域健康危機管理研究 大井田班との共催によるシンポジウム)、災害時の保健活動に係る広域連携のあり方に関する報告書(日本公衆衛生協会)等により研究成果の普及を行った。

D. 考察

本調査結果による提言についてまとめたい。

1. 保健医療関係者とボランティア等との協働の必要性

① 避難所等における協働

避難所等で保健医療関係者が協働しうるボランティアとしては、(1) 避難所等に避難している被災者、(2) 近隣の在宅被災者、(3) 災害

ボランティアセンターを通さずに直接避難所支援に駆けつけた外部ボランティア、(4) 災害ボランティアセンターを通して活動している外部ボランティアなどがある。

各避難所には、派遣保健師等が交代で常駐して活動することが多い。保健師は基本的には保健活動が期待されて派遣されるものであるが、現実的には避難所運営に関する様々な役割を果たすことになる場合がある。また、保健師は日頃の保健活動において、住民との協働のノウハウを持っている。そこで、保健師等の避難所常駐職員とボランティア等の協働を機能的に行うことにより、避難所等の運営がより円滑に行われると考えられる。

なお、大規模災害発生時においては、避難所運営に十分な職員を公的に配置することは困難である。被災者は、避難所等でのサービスの受け手としてだけでなく、避難所運営の担い手としても活動して頂けるようにすることが重要である。日頃の地区組織活動がしっかりしている地域においては、円滑に運営されることが多いが、そうでない地域においても、被災者がボランティアとして積極的に避難所運営に参画して頂けるようにするノウハウの蓄積が必要であろう。

② 感染症対策・食品衛生面での協働

ノロウイルス、インフルエンザ等の感染症対策は、一義的には保健師等の保健医療専門職に期待される役割が大きい。しかし、能登半島地震・新潟県中越沖地震においては、避難所の施設等の消毒作業補助、避難所に入出入りする人へのうがい・手洗い指導等、健康確保に関与するボランティア活動も行われており、感染症対策におけるボランティアとの協働は有用であると考えられる。

また、避難所における炊き出しは、自衛隊等

による支援の他、食生活改善推進員や一般の地域住民、また外部からのボランティアによって担われる。そこでの食品衛生の確保は、重要な課題であり、食品衛生監視員による巡回指導等も行われているが、避難所等に常駐する者の中での食品衛生確保体制の確立は重要である。その避難所に、保健師、また薬剤師や栄養士等が常駐している場合には、それらの専門職による食品衛生指導なども有用であると考えられる。さらに、ボランティア等に対する現地で利用できる教育媒体の開発等も必要であろう。

③ 在宅被災者支援における協働

新潟県中越沖地震では、自宅の倒壊は免れ、避難所に避難はしないものの、ライフラインの途絶等により何らかの援護が必要な在宅被災者が多く発生し、保健師等の健康福祉ニーズ調査（ローラー作戦）による状況把握などが行われた。一方で、能登半島地震における輪島市門前地区や、新潟県中越沖地震における比較的被害の小さい地域においては、自治会等の地区組織により在宅被災者の状況把握が行われた。全ての世帯を保健師のみで訪問しなければならないとすると、膨大な数の保健師に派遣要請する必要があり、また支援の必要度に応じて複数回訪問することは困難である。そこで、前述したように、在宅被災者の状況把握において、地区組織のボランティアまたは外部からのボランティアと協働することは非常に重要であると考えられる。ただし、特に外部からのボランティアに家庭訪問を担当してもらう場合には、誰にでもできるわけではなく、各ボランティアの資質等にも配慮する必要がある。また、それらの活動に従事するボランティアは、あらかじめ運転免許証等による身分確認を行っておくことも必要であろう。

一方で、保健師等がローラー作戦として家庭

訪問した際に、家の中の片づけが全く進んでいない家庭など、ボランティアニーズを把握することも多いと考えられる。それらの情報がタイムリーに保健師等から災害ボランティアセンターに伝えられるような、協働のシステムも重要であろう。

2. ボランティア等の安全衛生に関する保健医療関係者の支援の必要性

被災地で活動する保健医療関係者は、一義的には被災者の健康確保が使命である。一方で、能登半島地震や新潟県中越沖地震においては、被災地で活動する職員の健康管理についても注意が払われるようになり、そのための保健医療活動も一部行われるようになった。従来は、外部からのボランティアの活動は自己責任が大原則であると考えられ、保健医療関係者がその安全衛生のために関与することは希であった。しかしながら、もし、地区組織のボランティアと外部からのボランティアが一緒に復興作業に当たっているときに何らかの事故があり2人とも怪我をした際に、被災者であるボランティアには救護が行われ、外部からのボランティアには何の対応もなされないとしたら大きな矛盾であろう。被災地で活動する保健医療関係者は、被災者のための活動を優先しつつも、可能な範囲でボランティアの安全衛生についても、配慮を行うことが必要であると考えられる。

① 災害ボランティアセンター等への助言

現状において保健医療専門職が体系的に災害ボランティアセンターに助言を行う体制となっているところは非常に希である。災害ボランティア活動の安全衛生を確実に確保するためには、まず、災害ボランティアセンターが必要な時に、保健医療専門職の助言を得ることが

できるような体制を作ることが必要である。さらには、保健医療専門職が定期的に災害ボランティアセンターを訪れたり、災害ボランティアセンターに常駐したり、またはボランティアが活動している現場を巡視したりして、災害ボランティアセンターや個々のボランティアに助言する体制が作られることが理想であろう。

一方で、避難所等においては、保健医療専門職とボランティアがともに活動することが多いと考えられる。また、保健医療専門職が被災地内を巡回訪問等する際に、災害ボランティアの活動を目にすることもあると考えられる。現状において、保健医療専門職は、被災者の健康問題等のみに対して支援を行っており、災害ボランティアの健康や安全に対して注意を払うことは余り多くないと考えられる。しかし、保健医療関係者は、災害ボランティアの活動の安全衛生にも注意を払い、問題のある活動方法に気づいた場合などにおいては、ボランティアやボランティアセンターに助言をしたり、危険を回避するための支援を行ったりできる体制が整えられる必要があろう。

② ボランティア等の怪我や疾病発生時の応急処置

救護所の医師や避難所の派遣保健師等は、被災者の健康の確保が任務である。しかし、近くで活動している災害ボランティア等に怪我や疾病が発生した際には、応急処置等を行うことが必要であろう。現状において、人道的に応急処置等を行うことが多いと考えられるが、災害ボランティアや活動中の職員等への応急処置も業務のひとつとして公式に位置づけられることが好ましい。なお、被災者への救護等においても同様であるが、地域の医療機関が平常通り機能するようになった時点では、通常地域の医療機関で対応すれば良いと考えられる。

現時点で不十分であると考えられる応急処置に、不潔な怪我をした際の破傷風予防接種があると考えられる。怪我をしたボランティアが遠隔地から来ている場合には、被災地等において応急処置と予防接種を受けてから帰宅することが好ましいと考えられる。

3. 地区組織・ボランティアへの提言

危機時においては、自治会・町内会等の小地域単位での社協と自主防災組織の活動の融合などにより地区組織と外からのボランティアの協働、また安全衛生への一層の配慮が必要である。

平常時においては、健康づくりやお祭り等の健康危機管理と直接関係がないと思われている活動を通して、地域の住民同士が知り合っておくなど、渥美が提唱している「防災と言わない防災」の一層の推進が必要である。

E. 結論

保健医療関係者は、ボランティアとの協働、ボランティアの安全衛生に関する支援等をより強化すべきであると考えられる。地区組織及び外からのボランティアは、危機時における協働、また安全衛生への一層の配慮が必要である。平常時の備えとしては、地域の住民同士が知り合っておくことが重要であろう。

来年度以降は、健康危機分野の拡大、数量的研究、提言やツールの完成、一層の研究成果の

普及を行う計画である。

F. 研究発表

1) Ojima T, Hayasaka S, Murata C, et al. Descriptive study of volunteer disaster response for the Chuetsu earthquake in Japan. The joint Scientific Meeting of the AEA(Australasian Epidemiological Association) and the IEA (International Epidemiological Association), Hobart, Australia, Aug 27-29, 2007.

2) 尾島俊之、原岡智子、石川貴美子、他. 能登半島地震からみた今後の災害ボランティアのあり方. 第66回日本公衆衛生学会総会, 愛媛, 2007年10月26日. 日本公衛誌 54(10 特別附録):333, 2007.

3) Ojima T, Hayasaka S, Murata C, et al. Health crisis response by non-professional volunteers. The 39th Conference of APACPH (Asian-Pacific Consortium for Public Health) 2007.11.22-25, Sakado-city.

4) 原岡智子、三輪真知子、尾島俊之、他. 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～新潟県中越沖地震の現地調査から～. 第11回日本健康福祉政策学会学術大会. 2007年12月8-9日, 岡山市.

G. 知的財産の出願・登録状況

なし

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、団体に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

洙田靖夫著、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 緊急処理事態に対処するための措置

(国民の協力等)

第七十三条

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。

能登半島地震現地調査報告

能登半島地震の現地調査を数回に渡って実施した。そのうちの2回の調査について、現地での観察及びインタビューの結果の概要をまとめた。なお、別日程による調査報告が岩室氏による分担報告書にも掲載されているので参考にして頂きたい。インタビュー内容等は、必ずしも当研究班の見解と一致しないものや事実と異なるものが含まれる可能性がある点に注意いただきたい。

A. 1回目の輪島市・穴水町・金沢市調査（平成19年4月5～7日）

1. 訪問地

下記の場所において、観察及びインタビュー調査を行った。なお、被災地での救援・復旧活動に極力負担を掛けないように、観察を中心に行った。インタビューについては、業務の合間等に話しが聞ける場合のみ短時間でを行った。そのため、詳細が不明のものや、事実確認が不十分な内容が含まれる。

（下記にて、○：インタビューも実施、△：観察のみ）

【輪島市門前町】

- 輪島市災害ボランティアセンター門前（道下サンセットパーク内、公式の災害ボランティアセンター）
- 諸岡公民館（避難所）、もろおかボランティア指導所（非公式の災害ボランティアセンター）
- ボーイスカウト石川県連盟災害支援現地本部
- ビュー・サンセット（公共宿泊施設、避難所として活用された）
- △輪島市門前総合支所（輪島市災害対策本部門前現地、健康福祉課等も）
- △門前会館（避難所）
- △門前健民体育館（物資集積所）
- △阿岸公民館（避難所）

【輪島市輪島】

- 輪島市災害ボランティアセンター輪島（輪島市文化会館内）
- △石川県能登北部保健福祉センター（保健所）
- △輪島市ふれあい健康センター（避難所）

【穴水町】

- 穴水町災害対策ボランティア現地本部（穴水町社会福祉協議会内）
- 穴水町上出地区休憩所（町内会がテントにて開設）
- △国民保養センターキャスル真名井（公共宿泊施設、避難所として活用された）

【石川県庁】

- 石川県災害対策ボランティア本部（石川県庁内）
- 石川県健康福祉部健康推進課
- 石川県健康福祉部医療対策課

2. 概要

(1) 被害状況

建物の応急危険度判定によって、赤：危険（立ち入り禁止）、黄：要注意（注意して立ち入り）、緑：調査済（使用可能）に分類されている。（穴水町市街地は3色ともあり。輪島市門前町では、使用可能の場合は表示がなく、赤と黄の2色のみ使用。）

輪島市門前町道下（とうげ）地区では、7～8割の住宅が赤または黄の印象で最も被害がある。輪島市門前町中心部も過半数の住宅が被害を受けている印象である。

穴水町市街地では、過半数の住宅が赤または黄の印象。

輪島市輪島では、ほとんどの建物は大丈夫であるが、一部の建物は全壊等の被害がある模様。

志賀町富来（とき）では、数は少ないものの地域によっては甚大な被害の家屋もある模様。

七尾市でも、数は少ないが全壊家屋がある。

使用可能な建物でも、外壁の剥脱や、土台のひび割れ、ずれなどが見られる。

道路は、国道については開通しているが、道路の真ん中のひび割れをアスファルトで補修した跡が随所に見られる。崖崩れ、落石による片側交互通行や県道の通行止めも見られる。マンホール周辺の路面が盛り上がり補修されており、液状化による下水道の浮上等が考えられる。

(2) 避難所

十数か所の避難所が利用されている。家が全半壊している人に加えて、高齢者で断水等のために自宅での生活ができないために避難所にいる人もみられた。全半壊した人は、仮設住宅への入居を待つことになると考えられる。

避難所では、ノロウイルス感染症の発生が問題となっていた。患者の入院または隔離、また手洗いの徹底、トイレや手すりの消毒などが行われていた。ある避難所では、玄関にボランティアが1人はりついていて、公民館に入る人全員に手洗いをさせていた。

(3) 種々のボランティア

- ・一般ボランティア（個人、団体、NPO）
- ・地区組織
- ・専門職（支援要請に基づく派遣（保健関係、自衛隊、災害対策本部、その他）、自発的ボランティア）

一般ボランティアは、石川県庁による金沢市からの送迎バスを利用している人、個人で自家用車や公共交通機関・ヒッチハイク等で現地に入る人、企業や学校など団体でマイクロバス等により現地に入る人などがみられた。僧侶がグループでボランティアに参加していた。ボランティアセンターでは、その僧侶のグループに、被災者を訪問して、傾聴、ニーズ発掘する仕事を依頼していた。郵便局は、一般ボランティアの手を借りながら、洗濯ボランティアを行っていた。詳細不明であるが、他県の建設業協会がマイクロバスで支援に来ていた。マッサージの組合が避難所回りをしていた。他に、「踊りを踊ります、歌を歌います」などのボランティアも避難所に回ってきたという。獣医師会は、ペットの保護等の支援のために訪れたという。

社会福祉協議会の他、日本青年会議所、日本赤十字社、災害ボランティアに関するNPO等がボランティアセンターの運営に中核的な役割を果たしていた。また、ボーイスカウトもボランティアセンターの無い志賀町富来地区において独自のボランティア活動を展開していた（平常時から「災害対策委員会」を組織しているという）。

地区組織では、区長が避難所での住民の取りまとめなどに大きな役割を果たしていた。炊き出しなどにも地区組織の役割が大きいと考えられる。また、特に当初は、近所の助け合いにより後かたづけなどが進められたようだという。穴水町では、祭りの組織である青年団を中心にテントをはって地区の休憩所を設けていた。