

原子力災害時のボランティア活動の課題と効果的な活動方策の検討

研究分担者 早坂 信哉（浜松医大健康社会医学）

研究協力者 山岡 泰治（浜松医大地域医療学）

研究要旨

目的：原子力災害時における災害ボランティア活動について課題を抽出し、効果的な活動方策を検討する。

方法：原子力災害関連の法令や指針、計画等を収集し内容を精査し、さらに財団法人原子力安全技術センターが主催する原子力防災研修等にて原子力災害等の基礎情報を収集確認した後、分担研究班内で過去に発生した原子力関連事故事例も踏まえてボランティア活動の課題について抽出した。さらに原子力発電所所在地関係機関（静岡県西部保健所、静岡県御前崎市、御前崎市社会福祉協議会）から意見を聴取し、効果的な活動方策を検討した。

結果：原子力災害は地震等の一般災害と異なり、原子力災害特別措置法等の基で災害対応がなされ、また放射線が五感に感じないことなどの特殊性がある一方、一般災害と同様に考え得る側面も併せ持つことが分かった。これらの特殊性を踏まえた上で災害ボランティアが安全に活動する限定された局面においては一般災害時と同様にその活動が期待される。

A. 研究目的

1979年の米国ペンシルバニア州スリーマイル島原子力発電所事故や、1986年の旧ソ連チェルノブイリ原子力発電所事故、あるいは1999年の東海村ウラン加工工場臨界事故など、原子力発電施設等の事故事例が過去にいくつもある。また、1995年の阪神・淡路大震災以降、地震等の災害が発生すると多くの一般災害ボランティアが被災地に駆けつけ、復旧に大きな役割を果たしてきたが、これらの過去の原子力災害発生時においては、一般災害ボランティアの活動状況についてはほとんど報告されてこなかった。一方、2007年の新潟県中越沖地震では柏崎刈羽原子力発電所での火災情報が報道されるなか、一般災害ボランティアが続々と被災地入りするという一面も見られた。

健康危機管理には通常原子力災害も含まれるが、原子力災害時の一般災害ボランティアの

活動について検討されたことは少ない。そこで、本研究では原子力災害時における災害ボランティア活動についてその課題を抽出し、効果的かつ安全な活動方策を検討することを目的とした。

B. 研究方法

1 原子力災害の背景

災害ボランティアの活動を検討するに当たって、原子力災害の特殊性も鑑み、その背景について調査・検討した。

①原子力災害関連の法令や指針、計画等の収集、精査

下記の関連法令等を確認し、災害ボランティア活動の観点から内容を精査した。

- ・ 災害対策基本法（昭和36年11月15日法律第223号、最終改正平成19年3月31日

法律第 21 号)

- ・ 原子力災害対策特別措置法（原災法）（平成 11 年 12 月 17 日法律第 156 号、最終改正平成 18 年 12 月 22 日法律第 118 号）
- ・ 防災基本計画 第 1 編総則、第 10 編原子力災害対策編（昭和 38 年 6 月、最終修正平成 20 年 2 月、中央防災会議）
- ・ 原子力施設等の防災対策について（昭和 55 年 6 月、最終改訂平成 20 年 3 月、原子力安全委員会）
- ・ 緊急被ばく医療のあり方について（平成 13 年 6 月、平成 20 年 10 月一部改定、原子力安全委員会）

地域防災計画等の一例として以下を精査した。

- ・ 静岡県地域防災計画（原子力対策編）（平成 19 年度、静岡県防災会議）
- ・ 御前崎市地域防災計画

②原子力防災研修への参加、情報収集

財団法人原子力安全技術センターが主催する原子力防災研修第 103 回共通基礎講座（平成 20 年 10 月、大阪）にて原子力災害等の基礎情報を収集確認した。

II 一般災害ボランティア等の活動の可能性

本編では外部から被災地に流入する一般ボランティアの他、町内会等によって組織された防災のための住民組織（自主防災組織）も念頭に置いている

①災害ボランティア活動の課題抽出

分担研究班内で過去に発生した原子力関連事故事例も踏まえてボランティア活動の課題について抽出した。

②原子力発電所所在地関係機関での意見聴取

原子力発電所所在地の関係機関の一例として中部電力浜岡原子力発電所の所在する静岡県御前崎市、御前崎市社会福祉協議会及び静岡県西部保健所から意見を聴取し、災害ボランティアの効果的な活動方策を検討した。

C. 研究結果

I 原子力災害の背景

○原子力災害の定義等

- ・ 原子力災害：「原子力緊急事態により国民の生命、身体または財産に生じる被害をいう」（原災法）
- ・ 原子力緊急事態：「原子力事業者の原子炉の運転等により放射性物質又は放射線が異常な水準で当該原子力事業者の原子力事業所外へ放出された事態を言う」（原災法）

○原子力災害の特殊性

原子力災害は他の一般災害との共通点、類似点も多いが、以下のような特殊性が指摘される。これらの特殊性を考慮の上、ボランティア活動を検討する必要がある。

- ・ 突然発災するのではなく、異常を知らせる何らかの前ぶれがあることが多い。地震等と比較して時間的な余裕がある。
- ・ 特有の配慮が必要
 - ・ 五感に感じない（見えない、におわない、肌に感じない、聞こえない、味がわからない）
 - ・ 放射線等に関する基礎知識が必要
 - ・ 放射線測定器によらないと測定できない

○原子力災害に関する主な法令と位置づけ

・ 災害対策基本法

防災に係る組織として、国、都道府県、市町村に防災会議を設置することとしている。

・ 国：中央防災会議

→ 防災基本計画を作成

→ 「原子力施設等の防災対策について」(防災指針)の作成

・ 都道府県：都道府県防災会議

→ 都道府県地域防災計画を作成

・ 市町村：市町村防災会議

→ 市町村地域防災計画を作成

・ 原子力災害特別措置法（原災法）

・ 10 条通報：特定事象が発生したら原子力事業者より都道府県、市町村へ通報→関係省庁の連携による情報収集活動、オフサイトセンターの立ち上げ準備等とともに、モニタリング強化等の警戒活動を行う。

・ 15 条事象：緊急事態が発生した場合には、内閣府に原子力災害対策本部を設置するとともに、オフサイトセンター内に現地対策本部を設置し、国が主体となって事故対策に取り組む体制を整える。さらに、オフサイトセンター内に現地対策本部、地方自治体の災害対策本部等で構成される原子力災害合同対策協議会を設置し、関係者の情報交換や相互協力を図る。

○原子力災害時の一般住民の動き

本項目では一般住民のボランティア、自主防災組織の活動について検討するため、原子力災害時の一般住民の動きを以下に整理した。

①事故の状況により待避または避難の指示に従う（広報等で周知）

・ 屋内待避：自宅等の屋内に待避

・ コンクリート屋内待避：学校、公民館等コンクリート造りの避難所へ待避

・ 避難：徒歩で集合場所へ集合、バス等安全な地区の避難場所へ移動

②安定ヨウ素剤内服

・ 40 歳未満の者

③飲食物摂取制限

汚染された飲食物の摂取の制限

④立入制限措置

車両、人の立ち入り制限

○防災業務関係者と一般住民の法令上等の区分

「原子力施設等の防災対策について」において、防災業務関係者には原子力防災に関する教育訓練を行うことが必要であり、また彼らを応急対策や災害復旧に従事させる場合には線量限度の設定をはじめとする各種の防護措置の実施が必要とされている。またこの防災業務関係者の線量制限は一般住民の制限値と異なる。

→防災業務関係者と一般住民あるいは一般災害ボランティアの区分が明確となっている

II 一般災害ボランティア等の活動の可能性

○原子力災害の特殊性

原子力災害には以下のような法令等における特殊性があるため、地震等の災害時のように、住民や外部からの一般災害ボランティア、自治体職員等防災業務関係者が被災地全域において渾然一体となつての活動を行う、ということは困難である。

①防災業務関係者と一般住民、一般公衆の明確な区分

・ 「原子力施設等の防災対策について」において、防災業務関係者には教育訓練が求め

られており、また線量限度も一般住民と異なる
→放射線業務となるような業務に一般住民、市民が従事することは不可能である。

②立入制限区域等の設定

- ・ 被災地の一般住民が立入制限区域内から避難する、あるいは避難に伴う活動を行うことは可能だが、避難後立入制限区域内に立ち入ることは不可能である。
- ・ 制限が解除されるまで、一般住民、一般災害ボランティアは制限区域内での活動は不可能である。

○一般災害ボランティア及び自主防災組織の活動の可能性について(平常時)

平常時の一般災害ボランティア及び自主防災組織の活動の可能性については以下のような内容が考えられる。

①原子力災害時の訓練への参加(自主防災組織が主)

- ・ 広報への協力
- ・ 待避、避難
- ・ 要援護者等への介助協力
- ・ 登下校時の児童生徒への対応
- ・ 避難所の運営
- ・ 避難所救護所の設立運営協力

(参考：御前崎市の現状)

- ・ 現時点では静岡県主催の原子力災害を想定した訓練に市として参加しているが、自主防災組織(自主防)の長(町内会長が就任)だけが住民として参加し、訓練の情報を町内会へ持ち帰ることにしている。ケーブルテレビでその訓練の様子は住民へ報道、周知している。
- ・ 自主防による活動を中心とする原子力災害の訓練

は現時点では実施していない。

- ・ 自主防の長も、自主防が住民へ支援という設定ではなく、あくまでも現時点では受身の「住民」としての訓練参加が中心となっている。
- ・ 浜岡原子力発電所設置地区では対策協議会があり、もう少し広い範囲の住民(二十数名)が訓練参加している。

②体制作り(自主防災組織)

- ・ 要介護者、要援護者のリストアップ
- ・ 広報体制の整備、確認(行政との連絡、住民への周知方法)
- ・ コンクリート待避所、避難における集合場所の確認、住民への周知への協力

(参考：御前崎市の現状)

- ・ 要援護者避難支援計画が作成済みである(平成20年)。

→支援計画では、福祉部門として把握している要援護者800人を一覧表とした「リスト」を作成している。

さらに、個々の詳細な情報を登録することを承諾した257人については氏名、住所、支援する人(近隣住民、親類、民生委員など)、自宅見取り図(要援護者が寝ている場所がわかるもの)などを記載した「個別計画」が作成されている。

→市役所福祉課が中心となって作成し、市役所福祉部門・防災部門、自主防の長、民生委員、消防団分団長が保管している。自主防災会長及び消防団分団長が保管している「リスト」・「個別計画」は封印がされていて、災害時のみ封印を解くことになっている。当該「リスト」・「個別計画」については市外行政機関からの問い合わせが多い。

→町内会で独自にリストを作っているところもあるとのこと。

- ・ 今後、要援護者支援について検討するシンポジウム等を開催し、要援護者を町内会でどのように支援する

のか、一般災害ボランティアをどのように活用するのか検討を行う予定としている。

③放射線に関する基礎知識の習得(自主防災組織、一般災害ボランティア)

原子力災害に冷静かつ適切に対応するためには原子力災害や放射線の基礎的知識、特にどのように自らの身を守るのか、を知っておくことが必要と思われる。あらかじめ平常時にこれらの知識を習得しておくことが重要である。

(参考：御前崎市の現状)

自主防の長に対して県主催の原子力防災訓練の一環として30分程度の講義を行っている。昨年度の訓練では、ヨウ素剤と避難時の注意事項に関する講義を行った。

○一般災害ボランティア及び自主防災組織の活動の可能性について(原子力災害時)

災害時の一般災害ボランティア及び自主防災組織の活動の可能性については以下のような内容が考えられる。

①待避、避難時の広報活動への協力(自主防災組織)

- ・ 待避、避難勧告等が出された場合、外部からの一般災害ボランティアの協力を期待するのは難しく、町内会等自主防災組織が活動の主体となると思われる。
- ・ 正確な情報伝達のため、行政との綿密な連携が必要である。
- ・ 特に災害時弱者がその対象となりうる(高齢者、聴力障害者、外国人等)。
- ・ 学校、家庭のいずれの管理下にも置かれていない登下校時の小中学生がその対象となりうる。

(参考：御前崎市の現状)

・ 広報は防災無線、広報車(消防団も協力)、ケーブルテレビが中心で、自主防を利用した広報は公式には考えられていない。

・ 避難勧告又は掲示等を行った場合は、市職員と県職員が協力して、戸別訪問や避難所における確認等により避難状況を確認することになっている。

②待避、避難時の介助、確認(自主防災組織)

→高齢者、要介護者、要援護者、外国人等

(参考：御前崎市の現状)

・ 公的には自主防にお願いしてはいないが、自主的にやってくれることを期待している。なお、市としては、しおりを各戸配布し、共助について啓発を行っている。

・ アパートが増え、自主防の組織がきちんとできていない地域も増えてきた。このようなところでは自主防の活躍はあまり期待できない可能性がある。

・ 老人ホーム等施設2か所と避難所協定を結んでおり、要援護者の避難先とすることにしている。

③立入制限区域外の避難所の運営への協力(自主防災組織、一般災害ボランティア)

- ・ 放射線汚染のない避難民への対応は地震等の避難所運営と同様である。
- ・ 自主防災組織と一般災害ボランティアの相互理解、協働が重要である。
- ・ 放射線汚染が確認されていない避難民への対応は不可能である。
- ・ 防災業務に就いている職員の家族(子供、要介護者等)への世話も必要となる。
- ・ 一方、ボランティア等から不正確な情報が避難民に伝わると、住民への不要な不安をおおる可能性がある。
- ・ ボランティアセンターと行政の連携が不可欠となる

→特に一般災害ボランティアの受け入れ可否判断やボランティアの活動可否判断がボランティアセンター(一般的に社会福祉協議会が立ち上げる)に求められるため、放射性物質による汚染について原子力災害合同対策協議会の正確な情報がボランティアセンターに伝達される必要がある。

④避難所救護所運営への協力(自主防災組織、一般災害ボランティア)

- ・ 汚染のないことが確認された避難民への対応、非汚染エリアでの活動は可能である。
- ・ 放射性物質による汚染のないエリアの支援は地震などの一般災害時と同様と考えられる。
- ・ 訓練を受けた防災業務関係者でないと、特に放射線に対して不安のある避難民へきちんと対応することが困難である可能性がある。

⑤自主防災組織、一般災害ボランティアの防災業務関係者としての雇用の可能性

- ・ 多くのことを業務として担当してもらうには防災業務関係者としての位置づけが不可欠である。
- ・ 一方、一般民間人を防災業務関係者とするには、放射線業務に対する研修の実施、知識の習得、放射線モニタリングの実施、健康診断の実施、補償等検討課題は多い。
- ・ 参考事例:一般住民が主体となって組織されている消防団は通常、防災業務関係者扱いである。(消防組織法第9条(昭和22年12月23日法律第226号、最終改正平成20年5月28日法律第41号))
- ・ 現時点では防災相互協定等に基づき、他県の防災業務関係者を活用するのが現実的であるかもしれない。

(参考)

全国の消防団員数は約89万人(平成19年度)、御前崎市では391人(平成20年度)である

○一般災害ボランティア及び自主防災組織の活動の可能性について(発災後、立入制限解除時)

一般災害ボランティア及び自主防災組織に以下のような活動が期待される。特に放射線の不安が解消された時点からは、他の一般災害と同様に活動の制限が無い場合、幅広い活動が期待される。

- ・ 避難所からの帰宅への介助、協力。
- ・ 避難所、避難所救護所の撤収作業。
- ・ 地震と併せて起こったときは、地震と同様住民の自宅の後片付けも必要。

D. 考察

原子力災害の背景やその特殊性を調査し、原子力災害時のボランティア活動のあり方について検討した。

原子力災害は他の一般災害と異なり原災法等各種原子力災害のための法令等に従って対処される。そのためこれら法令等に規定されていない形でのボランティア活動は不可能であることが分かった。逆に制限区域内への無断立入や放射線汚染の確認がなされていない被災者への対応など、一般人によるボランティア活動は防災業務関係者の業務を妨害することにもなりかねない。ボランティア活動が可能な場所、範囲を明確にする必要があり、その範囲内で適切なボランティア活動が行われることが望ましい。

また、原子力災害は地震等と異なり、物的被害が少なく、ボランティア活動の主な対象が「モノ」ではなく「ヒト」であることや、放射

線は五感に感じないという特殊性もあることから、知識の無い一般人によるボランティア活動に伴って、その言動が被災者の放射線への不安を増強するのではないか、といった心配も行政関係者から聴取された。

一方で、原子力災害の経験がないため、原子力災害時の行政が行うべき業務の量がどのくらいになるのか、想像できないといった意見も聞かれた。発災当時は行政だけではすべての住民へ手が回らない可能性もあり、自主防災組織の活動が期待されているが、今回の調査では自主防災組織が原子力災害に対して十分な訓練を実施しているとは言えなかった。

原子力災害は以上のような特殊性やボランティアとしての活動の場の制限は明確にあるものの、自主防災組織の活動や、安全が確認された場面における一般災害ボランティアの活動は、他の災害同様期待されるべきものであると思われた。今回の研究では、現地調査は1か所だけであったため、全国での現状を把握した訳ではない。しかしこれまで原子力災害におけるボランティア活動は多くは議論されて来てはいないと思われ、特に原子力発電所を擁する自治体では積極的に検討をすべき課題であると思われた。

E. 結論

原子力災害時の自主防災組織、及び一般災害ボランティアの活動に関しては、まだ十分に検討、準備されている訳ではない。地震等の災害に比較すれば原子力災害は発生する頻度は大変低い事象であるが、備えることによって住民の不安軽減にもつながると思われた。

F. 研究発表

未発表

G. 知的財産の出願・登録状況

なし

災害を念頭においた平常時及び危機時のボランティア支援の具体的方法

～多分野の協働に必要な視点と方法論～

研究分担者 岩室 紳也（（社）地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター）

研究協力者 石川貴美子（秦野市福祉部高齢介護課）

福永 一郎（保健計画総合研究所）

研究要旨

目的：平常時から地域で活動している様々なボランティア活動が自らの活動だけではなく、災害ボランティアを含めた多分野と協働するための視点と方法論を明らかにする。

方法：平常時の健康づくりに関連する様々な活動が、災害を含めた多分野の活動と効果的に連携、協働している事例を分析検討した。

結果：行政が自ら庁内で率先して連携を目に見える形で展開するとともに、各課が関連するボランティア活動を「防災」、「健康づくり」といった自らが関心を持っているテーマだけではなく、「住民主体の健康なまちづくり」という視点でつなぐことが効果的だった。

A. 研究目的

災害時の対策は多くの住民の関心事だが、平常時からいわゆる防災ボランティアとして活動している住民は少ない。その一方で健康づくりをはじめ、地域では様々なボランティア活動が活発に行われ、多分野の活動が連携、協働することが課題となっている。

1986年のオタワ憲章ではヘルスプロモーションのための5つの優先的行動分野として

健康公共政策の確立

健康に関する支援的環境の創造

健康のための地域活動の強化

個人技術の向上

ヘルスサービスの方向転換

を掲げている。ヘルスサービスの方向転換を打ち出す中で「健康成果の達成の上で、保健分野以外の役割のほうも効果的なこともあり得る。こうした分野の枠を超えた保健活動の支援に

おける保健衛生分野の重要な役割を行政はよく理解する必要がある。」と、健康づくりでは分野の枠を超えた活動が展開され、災害時ボランティアを含め多分野の活動との連携が模索されている。今回、多分野の活動が連携、協働するための視点と方法論を明らかにする。

B. 研究方法

分担研究班員が関わる地域の健康づくりの取り組みの中で、健康づくり分野が中心となって災害を含めた多分野の活動が連携、協働している事例を分析し、他地域で応用できる効果的な視点と方法論を検討した。

C. 研究結果

1. 「総合健康づくりフェアー」を手段とした各分野の連携（図1）

3. 多分野の連携の可能性と具体的な方法論

全国各地で健康づくりのみならず、様々な住民組織活動が展開されている。しかし、各組織に集まる人は共通した目的意識のもとで集まる一方で、「連携」や「協働」の必要性は感じているものの、目的意識を共有できない他の団体との交流は容易ではなかった（図5）。

一方で町田市をはじめ、連携や協働が推進されている地域では、庁内の各部署や関係各団体が具体的な共通の目標をもつことの必要性に着目し、「住民主体」、「健康」、「まちづくり」といったキーワードをもとに、すべての人の関心事である「健康」を総合的にとらえることで連携や協働を実現していた（図6）。

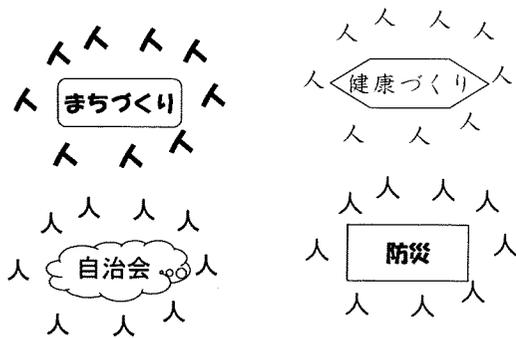


図5. 共通の目的意識で集まっていた

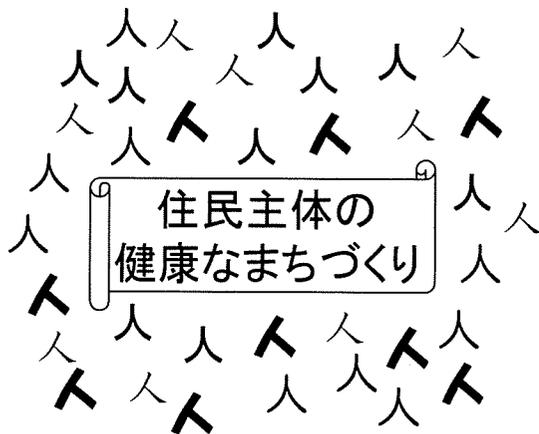


図6. 連携や協働に向けた共通の視点

D. 考察

防災担当部署が災害時の対策に取り組むことは当然のことであり、様々な住民組織活動、とりわけ自治会等を巻き込んだ対策は日常的に行われ、一定の広がりを見せている。行政の各部署も同様に様々な住民組織、ボランティア活動と連携しているが、活動同士の連携や協働の広がりはずしも進んでいない。

健康づくりの分野では以前から住民との協働で健康づくりを推進してきたが、同様の壁に直面していた。しかし、近年、ヘルスプロモーションの理念を再確認し、オタワ憲章でも指摘されていた健康づくり以外の分野との協働を通して、健康づくりを含めた地域活動の強化を模索する動きが活発化している。町田市は一例ではあるが、従来から行われてきた様々なまつりや広報誌等の作成において、行政自らが庁内の連携を基盤として、「住民主体の健康なまちづくり」の視点でヘルスサービスの方向転換を図ることで、多分野の連携が進み、様々なボランティア活動を行っている団体や住民が防災の視点を獲得することができるようになった。

E. 結論

ボランティアを含めた多分野の連携や協働のためには「住民主体の健康なまちづくり」に向けた取り組みを庁内および関係住民を巻き込んで展開することが重要であった。

F. 研究発表

未発表

G. 知的財産の出願・登録状況

なし

市町村保健師活動と防災対策との関係性について

研究協力者 石川貴美子（秦野市福祉部高齢介護課）

研究分担者 岩室 紳也（社）地域医療振興協会ヘルスプロモーション研究センター）

研究協力者 福永 一郎（保健計画総合研究所）

研究要旨

目的：市町村保健師が保健・福祉部署において関わっている住民組織や関係機関の活動が、災害時にどのような効果を発揮できるのか検証した。

方法：市町村保健師が保健・福祉部署で関わっている関係機関や住民主体の活動を振り返り、災害時に期待できる活動とその効果について検証した。

結果：健康づくり、介護予防、介護者支援など、市町村保健師が日々関わっている住民組織や関係機関の活動が活発になるほど、災害時に独自の効果を期待できることが示唆された。そのことを、関係者ととともに意識していくことが重要と考えられた。

A. 研究目的

災害を念頭においた平常時及び危機時のボランティア支援で市町村保健師が担う役割は大きい。また、災害発生時の救護活動を円滑に行うためには、地域相互の協力による組織的な活動が重要であり、住民組織や関係機関がいかに関わり合えるかが課題となってくる。

秦野市では、地域防災計画に基づき防災対策を実施しており、全ての自治会に自主防災組織が設置され、秦野市主催の防災訓練への参加や、各自主防災会ごとの防災訓練を実施している。

また、大規模地震、台風等により秦野市に災害が発生した場合に、避難所での炊き出し、避難生活の援助、高齢者の介護、救援物資の整理、分配、配送等の活動に従事する災害ボランティアを広域避難場所等の拠点ごとに登録する制度を導入している。

※参考：秦野市防災情報

<http://navi.city.hadano.kanagawa.jp/bousai/index.html>

しかし、その一方で、平成19年度に実施した秦野市高齢者等実態調査では、友人や近所の方との付き合いは「ほとんどしない」という人が18.9%で2割近くを占めており、災害等の緊急事態により避難が必要な場合、助けを頼める人がいない人は、日中は27.1%、夜間は18.5%であり、高齢者にとって災害時の不安は大きい。また、災害時要援護者支援体制についての調査においても、「隣近所の支援が大切で、平日頃心の通える人間関係を作ることが大切」という意見を持ちながらも、地域内の交流に課題を感じている意見も見受けられた。

市町村保健師が、保健・福祉部署において関わっている住民組織や関係機関の活動が、災害時にどのような効果が期待できるか、その可能性について検証した。

B. 研究方法

市町村保健師が保健・福祉部署で関わっている関係機関や住民主体の活動を振り返り、災害

時に期待できる平時の活動を活かした活動やその効果について検証した。

C. 研究結果

1. 地域包括支援センター

地域包括支援センターは、高齢者が地域で安心して暮らせるよう、地域包括ケアを提供する地域の拠点として活動を展開している。

具体的な活動として、要支援認定者・特定高齢者の個別支援の他に、独居高齢者・高齢者世帯のほぼ全数の実態把握を行い、地域で支えるため自治会や民生委員と連携し、高齢者が集まる場を立ち上げている。

自主的に近隣と交流を図れない高齢者に対しては、地域包括支援センターが公的な立場から声をかけ、その後は民生委員や近隣の協力者とともに見守りながら、機会を見て地域の活動につなげている。中には、自治会ごとに定期的集まる場を立ち上げている地域もある。

そのため、災害発生時に避難所ができた時であっても、地域包括支援センターの職員なら躊躇することなく避難所に出向き、災害時の安否確認やその後の生活、さらに利用者同士の助け合いに向けて支援できると思われる。

2. 住民組織

住民主体の健康づくり活動や介護予防活動に参加している人の殆どは自治会に加入しているため、ボランティア活動を行っている人は、災害時には自治会が中心となって活動する自主防災組織の中で活動するものと思われる。

今回は、市の保健師が関わってきた団体のうち、災害時に団体独自の活動として力を発揮できと思われる団体を抽出し、その活動について整理した。

① 食生活改善推進団体

秦野市食生活改善推進団体は、健康づくりや介護予防につながる活動を保健所や市の保健従事者とともに展開している。これまでの50年近い活動を通じて、地区社会福祉協議会の一員として地域の行事で食を提供する事業や配食事業などを行っており、男の料理教室など独自の事業も実施している。現在では秦野市農協とも深くかかわり、地産地消を推進しながら事業を進めている。

災害時に避難所等で支給される食事は常温のものが多く聞いているが、これまで培ってきたノウハウと様々な団体とのネットワークから、炊き出しとして温かい食べ物や飲み物を提供できると思われる。

② 介護サービス相談員

市の保健師は介護保険を利用している高齢者の支援として、施設に入所している高齢者の思いを聴くボランティア活動を立ち上げ支援してきた。

被災するまでは、自宅で自立生活を送っていた高齢者が、災害時に避難所での生活が困難になり、福祉避難所に入った後、デイサービスのよう自立支援プログラムがなかったこともあり、身体機能の低下や認知症が進行し、在宅に戻れなくなってしまった人も少なくないと聞いている。

介護サービス相談員は定期的に介護保険施設に訪れているため、被災後も福祉避難所等に出向き、高齢者等の話し相手として被災による不安を受け止め精神的に支える活動を期待できるのではないと思われる。

③ その他

その他にも、健康部署では、健康推進員の活動支援や退職者世代を中心としたまちづくり活動の推進、高齢部署では、介護者の話を聞き介護負担を軽減する介護者支援専門スタッフや、認知症予防サポーター育成など、秦野市の

保健師は市民活動の継続に向けて推進している。

市民活動の活動内容はそれぞれ違っているが、自分たちが目指していることは、「住み慣れた地域で安心して暮らしていくためのまちづくり」であり、自分たちがその役割の一端を担っているということを確認している。そのため、災害時であっても、地域の実情に応じて自分たちができる力を発揮できると思われる。

3. 地域密着型サービス事業所等

秦野市では、大規模災害の発生に備え、応急対策活動、復旧復興活動に関する人的・物的支援について、他の自治体や民間企業、関係機関との間で災害時応援協定を締結している。

高齢者が避難を余儀なくされ、避難所生活に適応できない際の緊急受入れや、介護老人保健施設入所基準に該当する高齢者の緊急受入れ、障害者の緊急受け入れなど、介護保険施設や障害福祉施設とは、すでに災害時応援協定を締結している。

最近では、地域密着型サービスや有料老人ホームなどの施設が増えてきている。特に認知症対応型共同生活介護（グループホーム）や小規模多機能型居宅介護などの市町村が指定している地域密着型サービスは、地域とのかかわりが重要視されており、運営推進協議会でも防災対策や防火対策が話題になっている。

これらの施設とも、災害などの緊急時に地域と協力体制を取りあえるよう、平時の地域とのかかわりを大切にしてもらおうとともに、災害時応援協定を締結している介護保険施設や障害福祉施設のような役割を担ってもらえるよう、働きかけていく必要があると思われた。

D. 考察

健康づくり、介護予防、介護者支援など、市町村保健師が日々関わっている住民組織や関係機関の活動は、災害時においても独自の活動を生み出す可能性を持っており、災害ボランティアと同等の効果を期待できると思われる。

これまでの、被災地の市町村保健師の活動からも、市町村保健師は、昼夜を問わず地域住民の健康を守る専門職としての活動を余儀なくされていることは承知しているものの、日々の保健活動のなかで、災害対策や健康危機管理について常に意識しているわけではない。

しかし、実際には日々の保健活動の積み重ねにより住民組織や関係機関との信頼関係や協力関係が構築されることで、災害時や健康危機管理対策も強化されるということが整理できた。今後は災害時に自分たちの活動がどのように活かせるのか、何が出来るのかなどについて意見交換する場を設けることを目標にしつつ、まずは日々の活動を協働で開催したり、共通の媒体を通じた広報活動を展開することで連携や協働を積み重ねることが重要と思われた。

E. 結論

市町村保健師活動において関わっている住民組織や関係機関との信頼関係や協力関係が構築されることで、災害時や健康危機管理対策も強化されるということが整理できた。このことを住民組織や関係機関と共有し、協働する機会を増やすことが重要と思われた。

F. 研究発表

未発表

G. 知的財産の出願・登録状況

なし

災害ボランティアの安全衛生、ボランティア向け教育教材の開発

研究分担者 洙田 靖夫（川崎重工業株式会社播磨工場健康推進センター）
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エティ）
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）

研究要旨

目的：被災地における災害ボランティア活動について、安全衛生管理やストレス対策の現状を調査・把握する。結果をもとに、既作の災害ボランティア向け安全衛生小冊子を修正し、より多くの現場に供給する。

方法：能登半島地震、新潟県中越沖地震などの現地へ赴き、当時ボランティアセンターで活動したスタッフなどからボランティア活動上の危険の有無、対策につき実態調査を実施した。2007年度に作成した小冊子を見直し内容・表現を修正した。

結果：ボランティアの活動環境は大きく改善されていた。疲労やストレスを蓄積しないための配慮がされている。現場からのニーズと実際の作業があっているか、その作業の危険度まで確認するシステムは構築されていない。安全衛生小冊子は、現場のボランティアやスタッフ、行政の声を反映して内容や表現を修正した。

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。作業に適した十分な準備も難しい。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のである。どんなに予防をしても更なる災害が襲うこともある。

2007年度は、こうした特殊な状況下で活動するボランティアを安全衛生面から支援するための具体的な情報を盛り込んだ小冊子を試作した。2008年度は、過去の災害におけるボランティア活動を検証し、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、平成19年（2007年）新潟県中越沖地震の被災地などに赴き、当時ボランティアセンターで活動したスタッフから、災害ボランティア活動における安全衛生面に関する実態の聞き取り調査を実施した。

②2007年度に試作したボランティア活動における安全衛生小冊子を2008年に発生した被災地にて配布し、その有効性を調査した。

C. 研究結果

①災害ボランティア活動にかかる環境整備は進んでいた。ボランティアが疲弊しないような工夫もみられている。一方で、活動の中にいく

つかの危険作業が含まれていたことがわかった。その中にはボランティアセンターでの需要調査では把握しきれない、危険性の認知できない作業も含まれていた。

特にボランティア活動としては不適切と考えられた課題について行政の担当者からもヒヤリングを実施した。

詳細は、別添の報告にまとめている。

②試作した安全衛生小冊子を実際の被災地で活動するボランティアに、ボランティアセンターのご協力を得て配布した。ボランティアセンタースタッフやボランティアへの聞き取り調査から、安全な作業手順や準備への配慮に役だった、衛生管理という視点でボランティア指導が可能になったとの、一定の評価を得た。

これらの評価を参考に、各項目を見直し、冊子を修正した。また、要望の多かった英語版を新たに作成した。

詳細は、P52以降の別項目の報告にまとめている。

D. 考察

現場で活動するボランティア個々の危険に対する認識や安全衛生意識を上げる必要がある。現場からのニーズと実際の作業があっているか、その作業の危険度まで確認するシステムの構築が望まれる。当日だけでなく日々の学校教育や平時のボランティア研修や訓練の中に活動危険や安全衛生に関する項目を組み込むことが肝要である。今後は安全衛生面に加えて具体的なヒヤリハットの事例なども含めたボランティアのための危機管理学習プログラムの開発が必要である。

E. 結論

過去の災害におけるボランティア活動を検証し、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。その結果、安全衛生小冊子の被災地での配布はボランティアに活動安全を喚起するには効果的であることがわかった。また、近年の異常気象やこれまで災害が少ないとされた地域での被災が連続している。

今や、どの地域においても災害と無縁とは言えない時代であり、災害ボランティアの活動分野はより広範囲になってきている。

このため、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、このような冊子の配布など、安全なボランティア活動の展開に一層の働きかけを行なうべきであろう。

また、ボランティア自身による安全確保能力の向上のための危機管理学習プログラムの開発を急ぎたい。

F. 研究発表

June Okanoya, Ken Nakamura, Hiroshi Shinozaki, Norio Udagawa, Kazuyuki Nakagawa. Development of the Safety and Hygiene Petit-Guide (handy guidebook) for Disaster Relief Volunteers. 10th International Congress of Behavioral Medicine, Aug, 2008.

G. 知的財産の出願・登録状況

なし

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エティ）
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エティ）

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。作業に適した十分な準備も難しい。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十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み込みにもボランティアが加わっていた（図1）。

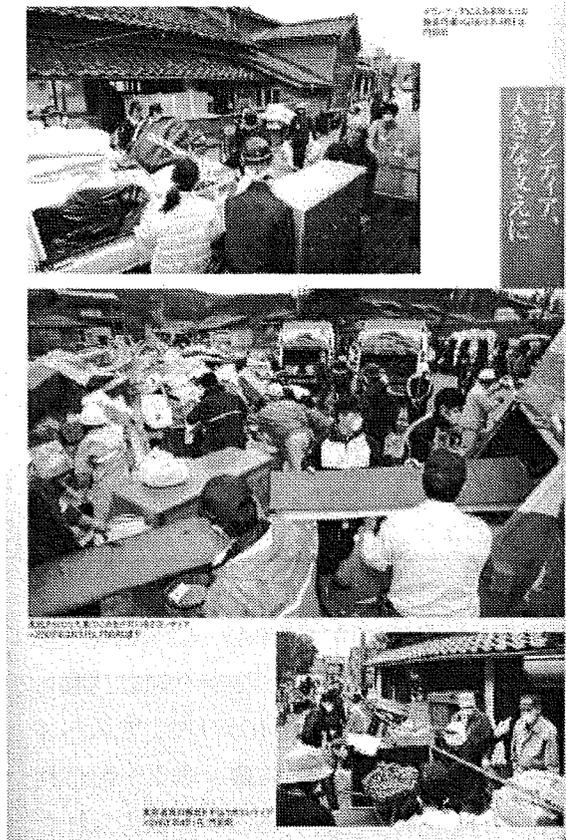


図1. 中央の写真右がパッカー車
（輪島市の報告書から）

パッカー車へゴミの積み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、当初は十分な人手がなく、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ことも記載されている。輪島市が災害廃棄物計

画の策定をしていけば、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	<ul style="list-style-type: none"> ◆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	<ul style="list-style-type: none"> ◆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	<ul style="list-style-type: none"> ◆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を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十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の多いが、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。右肩の腱ぱん炎。
 - ・ 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。
 - ・ 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る火災になり、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