

災害時におけるボランティアの活動

自治省消防庁防災課

理事官 梅 原 直

我が国においては、消防団、自主防災組織等の広義な意味でのボランティアが、従来から災害時において行政機関の活動を補完する防災活動を行ってきている。将来における大規模な災害の発生を考えた場合、人口の高齢化等災害弱者が増えることも考慮すれば、行政機関だけで災害時に必要とされる対策をすべて実施していくことの困難さはさらに大きなものとなり、これらボランティア活動の重要性は増々大きなものとなっていくであろう。

ところで、災害発生前後の応急対策については、その地域に密着したこうした自衛的防災組織の活動が特に重要であるが、地域の受けた被害が大きな場合において、災害発生から一定時間経過後のよりきめ細かな災害対応に関しては、今後はこれら自衛的立場のボランティア組織以外のボランティアの活動にも期待する面が増えてくるものと思われる。

こうした状況を背景として、消防庁では国土庁と共同で、今後の我が国の災害時におけるボランティアの在り方について検討するための研究会（座長 廣井脩東京大学新聞研究所助教授）を設けて調査、研究を行い、その報告が先頃まとまったところである。

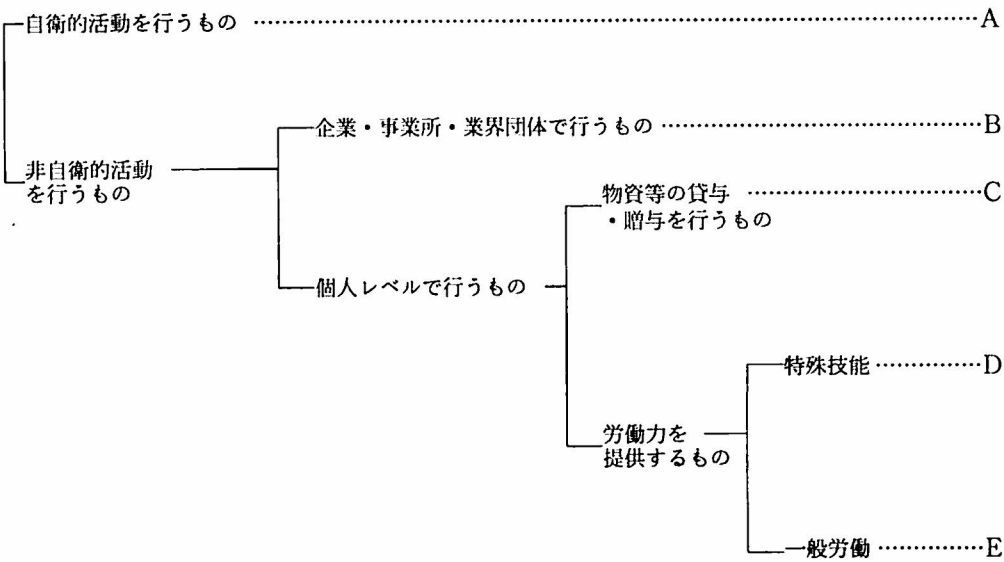
そこで、以下この報告を中心にして、我が国の災害時における非自衛的なボランティアの現状と課題について述べることにする。

1. 防災活動におけるボランティアの特性

災害は、いつ、どこで、どのような被害が発生するかを予測することが困難なため、ボランティアに参加しようとする意欲を持った人にとって、あらかじめ予定を組んでこれに対処することができないことが、一般のボランティア活動と大きく異なるところであり、災害時のボランティアの効果的な活動を確保しようとするれば、これらの特殊性に配慮した対応が必要とされるものである。

ところで、災害時におけるボランティアの活動には様々な形態がある。我が国で従来から組織化されている消防団、自主防災組織等の活動が「自分たちの地域は自分たちで守る」という自衛的活動であるのに対し、自分の居住する地域以外の災害発生場所において、自らの労働力を提供する非自衛的なボランティア活動もある。これは、これまで我が国ではあまり定着してこなかったものの、諸外国では盛んに行われているものである。さらに、活動内容については、炊き出し、救援物資の整理等の一般的な労働力の提供と、医療、通信等特殊技能を必要とする労働力の提供とがあり、ロマンブリーク地震の際にも見られた被災建物の診断のような、特殊技能に加え一定の行政的権限のもとで行われる活動も考えられる。このように、災害時におけるボ

(I) 非行政権限タイプ



(I) 行政権限タイプ F

- A 地域や事業所単位における消防団や自主防災組織、各種防火クラブ、水防団等々の自衛的活動を行う防災ボランティア
- B 被災者や避難収容者および被災地等に対し、企業や事業所・業界団体の所有物資（食料、燃料、医薬品、衣料品、各種の製品、資機材等）の貸与や贈与を行ったり、サービス（飲食、理容・美容、宿泊、入浴、クリーニング、興行等）、その他の労働力や土地や建物の使用の提供を行う防災ボランティア
- C 被災者や避難収容者および被災地等に対し、家庭などの所有物資（食料、医薬品、衣料品、自動車、機械器具等）の貸与や贈与を行ったり、土地や建物の使用の提供を行う防災ボランティア
- D 被災者や避難収容者および被災地等に対し、個人レベルで行う労働のうち、特殊な技能を必要とする労働力（無線通信、カウンセリング、あんま・針・灸、自動車等の運転、救急・援助、理容・美容、クリーニング等）の提供を行う防災ボランティア
- E 被災者や避難収容者および被災地等に対し、個人レベルで行う活動のうち、特殊な技能等を特に必要としない労働力（炊き出し、患者搬送、収容者救護搬送・輸送、洗濯、清掃、裁縫、情報伝達、尋ね人調査、雪下ろし、慰問・慰安等）の提供を行う防災ボランティア
- F 被災地の建物の耐震診断や交通整理等、行政権限との関係について検討を行う必要のある防災ボランティア

図1 防災ボランティアの活動内容の種類

ランティアの活動は多様であり、その概念整理を行うと図1のようにまとめられる。

研究会においては、これらのうち諸外国と比較して、我が国ではこれまで活動例の少ない、個人レベルで行う非自衛的なボランティア（以下「防災ボランティア」という。）の活動に対象を絞り検討が行われた。

2. 諸外国における実態

欧米諸国における防災ボランティアの実態について調査を行ったところ、概ね3つのタイプに分類できるものと考えられた。

第1のタイプは、行政がボランティア組織を防災体制の主要組織のひとつとして位置付け、それへの参加が半ば義務化しているところであり、ドイツやスイスなどがこれにあたる。

第2のタイプは、行政が全国レベルで組織化された防災ボランティアの組織の活動を、防災体制の補完的あるいは付加的役割として位置付けているところであり、アメリカなどがこのタイプにあたる。

第3のタイプは、上記二つのタイプの中間的なタイプであり、イタリアなどがこれにあたる。

このように各国の防災ボランティアの活動には種々のタイプがあるが、いずれにしても、市民が防災ボランティアに参加することについては抵抗なく行われており、これは宗教や国民性、民族性に根ざし、長い歴史の中で培われた社会奉仕、社会連帯の精神を基盤として、防災ボランティアに関する各国それぞれの制度が構築されてきた結果であるとい

えよう。

3. 我が国における現状

(1) 国民の意識

国民調査（18歳以上の5,300人を対象とし、有効回答率は55.3%）により把握された防災ボランティアに関する国民意識のうち、特徴的なものをあげると次のようである。

防災ボランティアの活動に対し、期待できるとする人の割合は51%であり、期待できないとする人の割合をやや上まわってはいるものの、必要性が高いと考えられる都市部ほど期待できないとする割合が高く、防災ボランティアが未だ十分定着していない状況を反映している（表1、図2）。

防災ボランティアへの参加意識では、「参加する」が47%であり、「参加したいが参加できない」が44%おり、この中には仕事の都合、体力的限界等の事情のほか、勤務先等の許可が得られない、受入れ方法がわからない等、防災ボランティアに関する活動環境の整備が足りないことをあげているものが少な

表1 防災ボランティアへの期待

回答選択肢	実数	比率
1. おおいに期待できると思う。	177	6.1%
2. いくらかは期待できると思う。	1,303	44.6
3. あまり期待できないと思う。	916	31.4
4. ほとんど期待できないと思う。	407	13.9
5. わからない。	118	4.0
6. 不明	12	

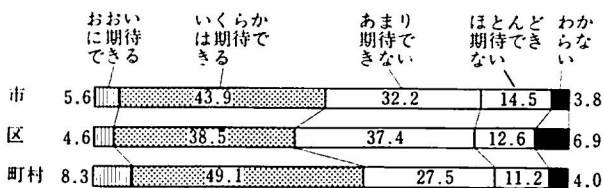


図2 居住地別の防災ボランティアへの期待度

らずある（表 2、3）。

また、防災ボランティアに参加する意思のある人に、参加を希望するボランティア活動

の内容を尋ねると、多くの人が被災地での活動を希望している（表 4）。

(2) 防災ボランティア活動の状況

ア. 地方自治体レベル

地方自治体レベルでの状況調査（941 団体）の結果のうち、特徴的なものを紹介すれば次のようである。

防災ボランティアの活動については、66% の団体で「必要である」としている

表 2 防災ボランティアへの参加意識

回 答 選 択 肢	実数	比率
1. 参加する。	1,350	46.7%
2. 参加したいが、参加できない。	1,262	43.7
3. 参加したくない。	279	9.7
4. 不明	42	

表 3 防災ボランティアへの不参加の理由（M.A.）

回 答 選 択 肢	実 数	比 率
1. 災害が起こっても仕事や家事・育児があるので、とても防災ボランティア活動を行う都合がつかない。	561	44.6%
2. 自分としては参加したいが、勤務先や学校が許可をしないと思う。	274	21.8
3. 自分としては参加したいが、勤務上、出勤の扱いにならない。	255	20.3
4. 的確な活動を始めるために、事前の研修や訓練が必要であると思うが、仕事や家事・育児があり、研修を受ける時間がない。	310	24.6
5. 事前の研修や訓練を受ける必要があると思うが、そのような組織や機関を知らない。	312	24.8
6. 参加するにあたって、どのような方法や手続をすればよいのかわからない。	372	29.5
7. 現地での受け入れ体制に不安がある。	180	14.3
8. 救援活動を行うことは、年齢的にも体力的にも限界があると思う。	236	18.7
9. 参加するにあたり、金銭や物的負担がかかる恐れがある。	177	14.1
10. 万一、被災地で自分が怪我をしてしまったり、自分の責任で他人に怪我などをさせてしまっても、制度上の補償がないと思うので不安である。	402	31.9
11. その他	82	6.5
12. 不明	17	

表 4 希望する防災ボランティアの活動内容（M.A.）

回 答 選 択 肢	実 数	比 率
1. 被災地での炊き出しや清掃等の一般作業。	886	36.8%
2. 被災地での自分の技能や知識を生かせる作業。	709	29.4
3. 被災地での被災者に対する世話や慰安等。	298	12.4
4. 住んでいる所での募金や救援物資集め。	456	18.9
5. その他	59	2.5
6. 不明	208	

表 5 防災ボランティア活動の必要性

回答選択肢	実数	比率
1. 必要である	623	65.9%
2. 必要ない	97	10.3
3. わからない	179	19.9
4. 不明	40	

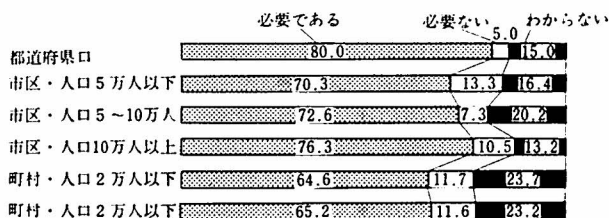


図 3 自治体の規模と防災ボランティア活動の必要性

が、人口規模が大きいほど「必要である」とする割合が高くなっており、図2で把握された国民意識による期待度とは逆の傾向を示している（表5、図3）。

また、防災ボランティアに期待する活動内容としては、「炊き出し」、「避難所での世話活動」、「清掃」等の一般労働力の提供に対する期待度が高く、これは、過去の災害において防災ボランティアにより行われた活動内容とほぼ同様の結果である（表6、7）。

次に、防災ボランティアの受入れ体制についての認識は、受入れが「できる」とする団体が74%であったが、人口規模別にみると規模の大きい団体ほど受入れができない割合が高い傾向にある（表8、図4）。

また、受入れのための可能な準備体制としては、「受入れ窓口の設置」、「食糧の提供」、「資機材の準備」の順となっている（図5）。

さらに、地域防災計画において、防災ボランティアの活動について触れている団体は18%であり、防災ボランティアの活動が必要であるとする団体ほど、地域防災計画における記載の割合が高い（表9、図6）。

イ、愛知県における防災ボランティア制度
愛知県では、昭和57年から県内で発生した災害の救援活動を行うボランティアグループの登録制度を設けており、現在約2,000名が登録されている。これまで県内での大規模な災害発生がないため、活動事例はないが、県や市町村が実施する防災訓

表6 防災ボランティアに期待する活動内容（M.A.）

回答選択肢	実数	比率	回答選択肢	実数	比率
1. 救出活動	184	29.8%	8. 仮設住宅等の建設作業	48	7.8%
2. 負傷者の応急手当	245	39.6	9. 乳幼児の一時預かり	140	22.7
3. 情報収集・伝達	196	31.7	10. 資機材の提供	116	18.8
4. 炊き出し	530	85.8	11. 避難所での世話活動	507	82.0
5. 障害物の除去	190	30.7	12. 避難収容者の世話活動	412	66.7
6. 給水	97	15.7	13. その他	26	4.2
7. 清掃	290	46.9	14. 不明		

表7 過去に行われた防災ボランティアに活動内容（M.A.）

回答選択肢	実数	比率	回答選択肢	実数	比率
1. 救出活動	33	17.4%	8. 仮設住宅等の建設作業	10	5.3%
2. 負傷者の応急手当	19	10.0	9. 乳幼児の一時預かり	5	2.6
3. 情報収集・伝達	42	22.1	10. 資機材の提供	33	17.4
4. 炊き出し	147	77.4	11. 避難所での世話活動	60	31.6
5. 障害物の除去	70	36.8	12. 避難収容者の世話活動	47	24.7
6. 給水	21	11.1	13. その他	32	16.8
7. 清掃	57	30.0	14. 不明	1	

表8 防災ボランティアの受入れに対する認識

回答選択肢	実数	比率
1. できる	637	73.7%
2. できない	227	26.3
3. 不明	75	

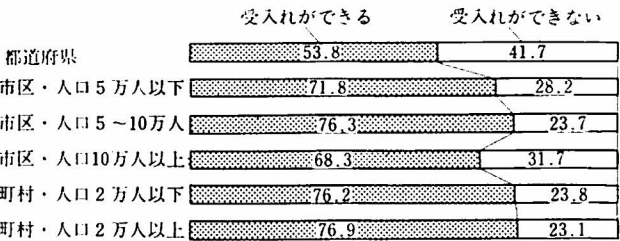


図4 自治体の規模別の防災ボランティアの受入れ体制の認識

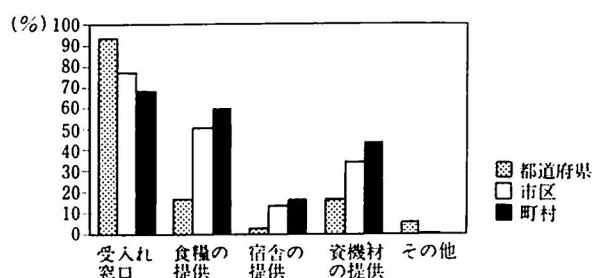


図5 自治体別の防災ボランティア受入れのための可能な準備体制

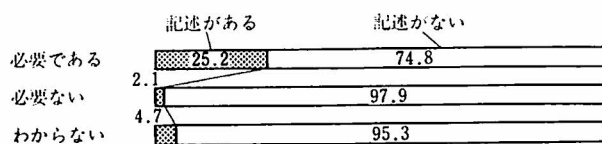


図6 防災ボランティアの必要性と地域防災計画における記述の有無

練にも参加している。また、活動中の事故等にそなえ、県が保険料を負担するボランティア保険に加入することとなっている。こうした行政機関が行う防災ボランティアの登録制度は、欧米諸国においてはめずらしいものではないが、我が国においては先駆的な取組みであり、注目に値する。

ウ、赤十字奉仕団におけるボランティア活動の現状

日本赤十字社の赤十字奉仕団には、現在443万人が登録されている。地域赤十字奉仕団、青年赤十字奉仕団及び特殊赤十字奉仕団があり、それぞれ災害時の救援活動にも活躍し、我が国における防災ボランティアの代表的組織であるといえる。

なお、日本赤十字社では、他の防災ボランティアも含めた協力活動の連絡調整機関としての役目も果たすべく、現在その取組みの強化を図っている。

表9 地域防災計画における防災ボランティア活動の記述の有無

回答選択肢	実数	比率
1. ある	172	18.2%
2. ない	744	81.2
3. 不明	23	

4. 今後の防災ボランティアのあり方

防災ボランティアの活動に関しては、自立性、自発性、自主性、無償性といったボランティアの精神を尊重するならば、行政機関等の関与は必要最小限に留めるべきであろう。したがって、防災ボランティアの組織化、活動の活性化にあたっては、民間組織に委ねること

が望ましい方向であると考えられ、国、地方公共団体、企業等は防災ボランティアを我が国にも根付かせていくための環境条件を整備するといった、側面的な支援を行っていくことが望ましいものと考えられる。また、我が国の防災ボランティア組織の現状から、組織規模、活動実績等を考えれば、日本赤十字社の役割に期待するところが大きいものといえよう。

今後の我が国における防災ボランティアのあり方を考えると、それぞれの関係機関には、次のような役割が期待されるとの提案がなされた。

①国民・企業

防災ボランティアの育成のためには、国民一人ひとりが社会奉仕や社会連帯の精神を身につけ、防災ボランティアの活動は、国民が当然に行うべき活動であるとの意識の徹底が図られるようになることが大切で

ある。

また、企業においては、防災ボランティアに対する有給休暇制度の適用等により、活動環境の整備に貢献する取組みが重要となる。

②国

国民の防災意識の高揚を図るための広報活動等の社会環境の整備、地方公共団体等への情報提供等による支援が期待される。

③地方公共団体

国と同様、社会環境整備のための広報活動、防災ボランティア功労者の表彰、日本赤十字社等の活動に対する支援、防災ボランティアの受入れ体制の整備等が期待される。

④日本赤十字社

赤十字奉仕団の活動強化、他のボラン

ティアに対する連絡調整機能の充実等が期待される。

以上 防災ボランティアの現状と課題について、研究会報告を中心に概説した。本調査、研究は、災害において個人レベルで行う非自衛的なボランティア活動を対象としたものであるが、大規模災害時における防災活動を考えると、行政機関が行う業務や消防団、自主防災組織等の従来からの自衛的防災組織の活動も、さらに一層充実されるとともに、併せて報告書にあるような取組みにより、我が国ではこれまで定着していなかった非自衛的なボランティア組織の活動が、地域の実情に応じて加わることによって、我が国の防災体制は、従来にも増したよりきめの細かな整備がなされていくものと期待される。

