

# 災害時のボランティア活動 に関する調査検討について

自治省消防庁防災課

## 1 はじめに

阪神・淡路大震災においては、各種のボランティア活動や住民相互間の自主的な防災活動が大きな役割を果たしたところであり、これらに対する国民の関心も相当な高まりを見せた。

このため、災害対策基本法や防災基本計画において、災害時におけるボランティア活動に関する事項が位置づけられたほか、防災関係機関を始め広く国民が、災害時におけるボランティア活動や自主的な防災活動についての認識を深めるとともに、災害への備えの充実強化を図ることを目的として、毎年1月17日を「防災とボランティアの日」、1月15日～21日の1週間を「防災とボランティア週間」とすることが、昨年12月の閣議において了解されたところである。

こうした状況の中、災害ボランティアに関し、地方公共団体がその活動環境の整備をどう進めていくか検討する上で参考となる調査がまとめられたので、以下に紹介する。

## 2 災害時におけるボランティア活動に関するアンケート調査

本アンケートは、自治省消防庁防災課と国土庁防災局震災対策課の共同で実施したものであり、平成7年12月全国都道府県及び人口1万人以上の市区町村を対象に実施した。

### (1) 災害ボランティア活動の定義

災害ボランティア活動の定義に関しては、「行政からの依頼の有無にかかわらず、自発的意志に基づく場合を対象」「無償活動」と回答した自治体が多い。都道府県レベルにおいては、自主防災組織と分けて考えている自治体が多いのに対し市区町村レベルにおいては含めて考えている自治体が多く、また、都道府県レベルでは専門技術・技能の確保としての位置づけが高いのに対し市区町村はそれよりマンパワーの確保としての位置づけが高くなっているなどの特徴も見られた。

### (2) 災害ボランティアに期待する活動

災害時に期待される役割としては、「救援物資の仕分け・運搬」「炊き出し」「老人の介護」を多くあげているが、都道府県レベルで

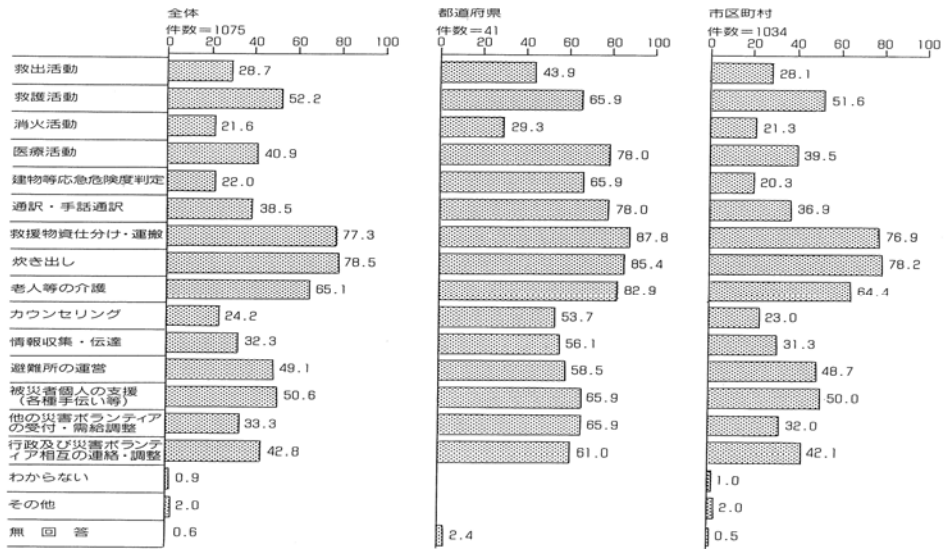


図1 災害ボランティアに期待する活動

は「医療」「通訳・手話通訳」「建物危険度判定」など技術を要する活動への期待も高くなっている(図1)。

(3) 震災前・後の取り組みの変化

阪神・淡路大震災の発生以前における取り組みに関しては、ほとんどの自治体が「災害ボランティアについて取り組んだことがなかった」と回答しているが、阪神・淡路大震災時におけるボランティア活動に対し、ほとんどの自治体が「役に立った」と肯定的な評価を示している。

しかし、震災後の取り組みについて、35.6%の自治体が「取り組みが変わった」としているが、62.9%の自治体は「取り組みが変わらなかった」としている。

ただし、都道府県レベルでは82.9%が「変わった」と回答しており、市区町村でも10万人以上の団体規模でみるとかなりの割合で「変わった」と回答している(図2)。

取り組みの変化した内容としては、「地域防災計画への位置づけ」が最も多くあげら

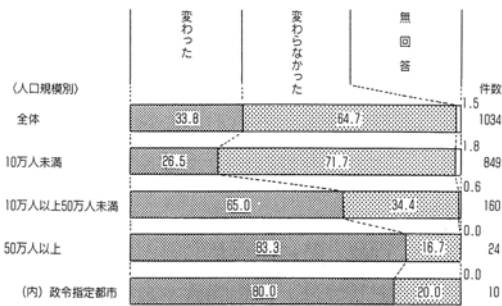
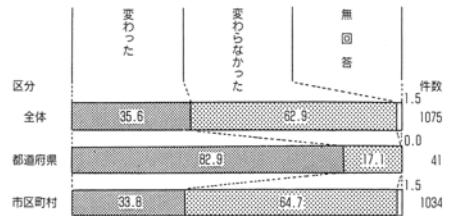


図2 淡路大震災後の取り組みの変化

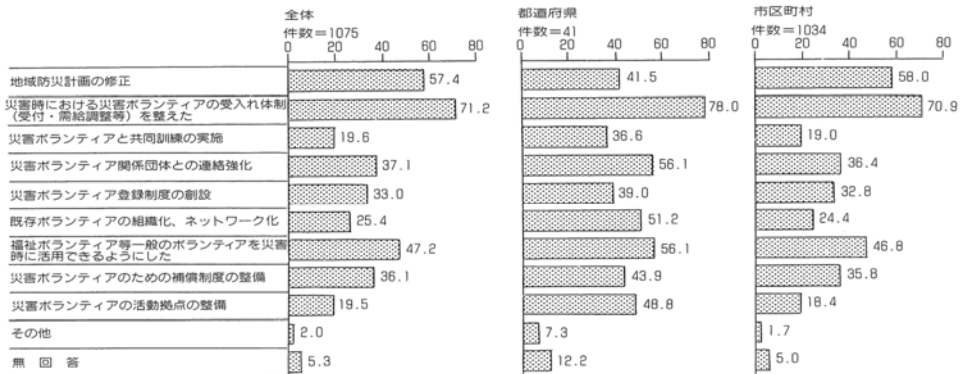


図3 今後必要な災害ボランティアについての取り組み

れている。

今後、必要な取り組みについては、「災害時の受入体制(受付・需給調整等)の整備」

「地域防災計画の修正」「福祉等一般ボランティアの災害時の活用体制の整備」「関係団体との連絡強化」をあげている(図3)。

#### (4) 災害ボランティアの受入体制・募集

災害時に備えて、71.0%の自治体が「対応する部所の職員」「受入れ窓口の設置基準」について決めておく必要があると考えており、円滑な受入れ及び活用のために、カウンターパートの重要性を認識していることが窺える。

平常時の災害ボランティアの募集については、「行政と他の団体がともにボランティア」を募集すべきであるとする自治体が半数以上を占めており、募集分野については、都道府県レベルでは専門技術分野の募集の必要性を考えているのに対し、市区町村レベルでは分野別に大きな差異は見られない。

また、行政と特に関係が必要となるボランティアとしては、任意団体を多くあげているが、このほか、都道府県レベルでは法人

団体や企業、市区町村では個人・企業に対するニーズも高い。

#### (5) 災害ボランティアの活動計画

災害ボランティアの円滑かつ効果的な活動のために必要な計画としては、「災害時の役割」「災害時の招集手段・方法」「情報収集・伝達系統」を多くあげたほか、様々な計画の必要性を示している。

#### (6) 災害ボランティアへの支援

災害ボランティアによる円滑、効果的な活動のために必要な支援としては、84.8%の自治体において、「情報の提供」を、次いで、「活動拠点の提供」をあげている。都道府県レベルでは、「ボランティア保険料等の負担」が、市区町村レベルでは「宿泊施設・食糧の提供」をあげる割合が高いなどの特徴も見られる(図4)。

#### (7) 自主防災組織との関係

災害ボランティアと自主防災組織の関係については、「自主防災組織は災害初期の段階で活動を行うが、その後は災害ボランティアと一緒に活動し、その中で役割分担を行う」と考える自治体が多いが、都道府県レベルでみると、「自分たちのまちで行う場合、

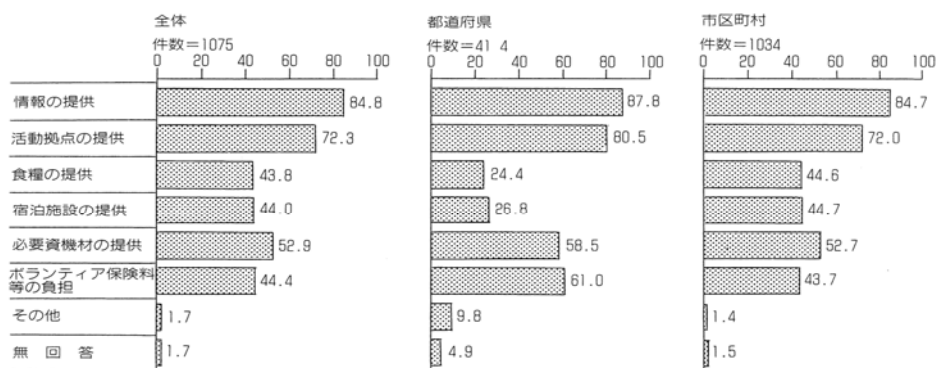


図4 災害ボランティアの円滑かつ効果的な活動のために必要な支援

他の地域から出向いて活動する場合」と考えている自治体が多い。

#### (8) 災害ボランティアの問題点

災害ボランティアの問題点として、「活動中の事故等の補償」「平常時の活動や維持が難しい」「自主行動が原則で、法律等に当てはめられない」などが多く指摘されている(図5)。

#### (9) 今後の取り組みへの期待

(3)で述べたように、震災以前と震災後においては、災害ボランティアに対する評価は高まっているものの、取り組みが「変わらなかった」と答えた自治体は多い。

しかし、今後必要な取り組みや必要な計画、受け入れ体制、支援などに対する回答をみると、「変わった」自治体と「変わらなかった」自治体双方において、同様の意向が示されていることから、災害ボランティアの施策はまさにこれからといった段階であり、今後一層積極的な取り組みを期待するものである。

### 3 災害ボランティアに関する補償制度 研究会中間報告

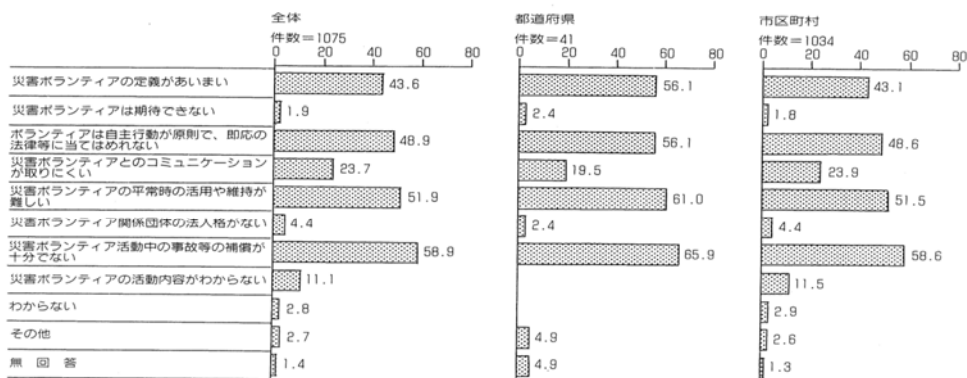


図5 災害ボランティアの問題点

災害ボランティアのための補償制度の充実を図るため、損害保険会社、地方公共団体職員、及び自治省（地域政策室）、消防庁（防災課、震災対策指導室）からなる「災害ボランティアに関する補償制度研究会」を設け、検討が行われ、このほどその中間報告が、次のようにまとめられた。

#### (1) 補償制度の必要性

現行のボランティア保険では、地震・津波・噴火に伴う二次災害や余震等による事故が起きた場合には補償が受けられず、今回の震災においては、保険会社が急遽、天災担保特約を設け対応したところである。

このため、災害時にボランティアが安心して活動できるよう、恒常的な新たな補償制度の構築が求められる。

#### (2) 災害ボランティアのための補償制度の課題

第一に、活動を広く補償するため、地震、津波、噴火などのほかできるだけ災害の範囲を広くとらえる必要があること。

第二に、活動の概念も広く弾力的にとらえるべきであること。また、医師、看護婦、応急危険度判定のように救援に際し、一定の技能を有する者についての登録ボランティア、学生のように発災後に現地活動を行うこととなる緊急ボランティアと分類して考える必要があること。

第三に手続き面において、公的機関及びボランティアの手続き的負担の軽減を図る必要があること。などをあげている。

#### (3) 災害ボランティアのための補償制度

同研究会では災害ボランティアのための補償制度として、国内旅行障害保険を活用する方式やこれをベースに保険料の負担感を緩和する方式等を検討の上、新たな保険の仕組みの検討を提言している。

新たな保険とは、1年間を通じて補償する低額の掛け捨ての保険で、補償期間中の活動・訓練については何度でも補償となり、出動、活動完了報告、保険料精算などの手続きが不要であることが望ましいとしている。

今後、一般向けのボランティア活動保険の動向も踏まえつつ、こうした新たな補償制度の構築について、検討をしていくこととしている。

## 4 まとめ

消防庁においては、昨年10月、災害救援ボランティアの研修について協力等を要請したほか応急手当ボランティアの育成を図っているところである。また、災害ボランティアの研修等についての財政措置を講じるとともに、活動拠点の確保についても支援を行うこととしている。さらに地方公共団体における研修や災害時における受入れ・調整窓口の設置等について対応マニュアルを作成することとしており、今後とも、災害ボランティア活動の一層の促進を図ってまいりたい。

(資料) 「災害に強い安全なまちづくり」支援措置一覧

(自治省消防庁)

	財政措置	事業内容	備考
補助事業	消防庁補助事業	消防力の一層の充実のための施設等整備 ・ 消防ポンプ自動車, 防火水槽, 消防団関係施設設備など 地域の防災力の向上のための施設等整備 ・ コミュニティ防災資機材, 耐震性貯水槽, 地域防災無線など 消防・防災の高度化のための施設等整備 ・ 消防・防災ヘリコプター, 緊急消防援助隊資機材, 画像伝送システムなど	
	緊急防災基盤整備事業	安全の確保のために必要な防災機能の向上 ・ 避難地, 災害対策拠点となる公共・公用施設, 不特定多数が利用する文化・スポーツ施設, 集会施設, 橋梁等公共施設の耐震化 ・ ヘリポート, 備蓄倉庫, 同報系無線や非常用電源, 防災井戸など重点的に整備する防災基盤	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 充当率 90%</li> <li>・ 元利償還金の 50% に交付税措置</li> </ul>
単独・ハード整備	防災まちづくり事業	地域住民のための防災まちづくり ・ 防災知識の普及啓発又は自主防災組織の活動拠点となる防災センター, コミュニティ消防センター ・ 日頃は住民の憩いの場となる避難地 ・ 災害時にはヘリコプター臨着場となる広場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 充当率 75 ～ 85%</li> <li>・ 財政力に応じた元利償還金の 30 ～ 55% に交付税措置</li> </ul>
	自然災害防止事業	災害危険区域の危険防止 ・ 地域防災計画に掲げられている災害危険区域の災害予防等のための単独事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 充当率 100%</li> <li>・ 財政力に応じた元利償還金の 28.5 ～ 57% に交付税措置</li> </ul>
	都市生活環境整備特別対策事業	環境整備と一体となったまちの防災構造化 ・ 電線類の地中化 ・ 植栽, 植樹緑化など	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 充当率 75%</li> <li>・ 元利償還金の 40% に交付税措置</li> </ul>
	臨時高等学校整備事業	高等学校の耐震化 ・ 高等学校施設の耐震改修	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 充当率 100%</li> <li>・ 元利償還金の 50% に交付税措置</li> </ul>
	上水道安全対策事業	災害に強い上水道づくり ・ 耐震化の観点から行う基幹管路の改良, 老朽管等管路の改良・更新 ・ 災害対策の観点から行う送・配水管の相互連絡管等の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 通常事業に上積みして実施する事業費の 1/4 を一般会計出資</li> <li>・ 出資債元利償還金の 50% に交付税措置</li> </ul>
	地下鉄耐震性強化対策	既存の公営地下鉄の耐震性強化 ・ 地下鉄の耐震性強化を図るため, 緊急に実施する単独事業 (潜函トンネルの中柱補強, 駅構内部の柱補強など)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業費の 20% について一般会計出資, 28% について一般会計補助</li> <li>・ 出資債元利償還金及び一般会計補助金の 60% に交付税措置</li> </ul>
	港湾施設耐震性強化事業	震災に強い港湾づくり ・ 震災に強い港湾づくりを推進するため, 緊急に実施するふ頭用地の耐震性強化事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 元利償還金の 1/4 を一般会計繰出</li> <li>・ 一般会計繰出金 50% に交付税措置</li> </ul>
その他	そのほか, 防災に配慮したまちづくりはまちづくり特別対策事業やふるさとづくり事業でも可能であり, また, 道路整備, 砂防, 治水・治山事業などその他防災関係事業についてもそれぞれ財政措置が講じられている。		
単独・ソフト	防災対策強化経費	・ 平成 8 年度地方財政対策で, 地域防災計画の見直し, 耐震点検の推進, 住民の防災活動の活性化, その他非常用物資の購入備蓄の充実など防災体制の強化のため 200 億円を措置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 普通交付税で所要額を措置</li> </ul>