

# 大規模災害における応急援助のあり方 ( 抜粋 )

平成8年5月

厚生省 災害救助研究会

## 5. ボランティア活動と行政との連携

・ 今回の災害で、国民の間に大きな共感と感動をもたらしたのが、20代の若者を始め、男女、世代を問わず活動に展開されたボランティア活動である。

・ 災害発生直後から全国各地のボランティアが集まり、平成7年1月17日から1か月間に1日平均約2万人が活躍した。さらに、平成8年2月20日までの約1年間でみると、延べ人数は約140万人にも達しており、「ボランティア元年」と呼ぶにふさわしいめざましい活動が展開された。

避難所で活動するボランティアを対象にした兵庫県のアナウンス調査によると、ボランティアの半数以上は、大学生、短大生、専門学校生、高校生等の若者であり、全体の3分の2は兵庫県外からの人々であった。

・ ボランティアの受入れや調整等を行った団体は、社会福祉協議会、日本YMCA同盟、日本赤十字社等の既存団体から、企業・労働組合、消費生活協同組合、宗教団体、さらには、西宮ボランティアネットワーク（NVN）のような被災地の各地に自然発生的に誕生したボランティアグループがあり、これらの団体が長期間にわたって活発な活動を展開した。

・ ボランティア活動は、個人の自由意思に基づく自主的・自発的な活動であり、その活動内容や活動形態は様々である。応急救助との関係でボランティアの活動内容を見れば、主として災害の拡大防止、人命救助等に力点を置く「防災ボランティア」と、被災者の生活支援や精神的支援等に力点

を置く「福祉ボランティア」と呼ばれるものに区分できる。

今回のボランティアの具体的な活動内容をみると、救援物資の仕分け・搬入・搬出、避難所の運営や食事の炊出し、水くみ、清掃、引っ越し援助、被災者の安否確認等の一般的な活動から、介護、看護、医療等の専門的な活動まで多様であった。

今回の災害で示されたように、行政の機能がマヒ状態になった被災時において、ボランティア活動は迅速かつ柔軟できめ細かな対応が可能であり、精神的な面でも被災者に勇気と希望を与え、心の拠り所となる。また、行政の機能が回復しつつある段階においても、行政ではカバーしきれない多くの分野や、個々人の個別ニーズへの対応等において大きな役割を果たす。

しかし一方、膨大な数、多様な活動範囲に及ぶボランティア活動の相互調整、ボランティア活動の支援・持続方法、災害救助法による応急救助の実施主体である行政との連携方法等の面で、今後検討すべき課題も数多く提起された。

ボランティア活動の基盤整備

(ボランティア活動支援のためのガイドラインの作成)

行政としては、ボランティア活動の自主性を損なわないように配慮しつつ、ボランティア団体と連携しながら、その活動を支援していくことが必要である。このため、災害時において、行政とボランティアとの協力関係が円滑に機能し、ボランティア活動が活発に展開されるように、災害時におけるボランティア活動支援のためのガイドラインを作成することが必要である。

（地方公共団体による基盤整備）

災害時において、ボランティア活動がその機能を効果的に発揮していくためには、何よりも平時からの取組みが不可欠であることから、地方公共団体はボランティア活動が積極的に行われるよう、教育・啓発の推進、活動の拠点づくり、活動参加プログラムの開発普及、ネットワーク体制の整備・訓練等の活動の基盤づくりに取り組むことが必要である。

ボランティア活動の受入れ・連携

（行政窓口の明確化）

被災地方公共団体は、災害時において積極的にボランティアを受入れるとともに、行政とボランティア及びボランティア団体は、相互にそれぞれの立場を理解しつつ、連携・協力して被災者の支援に当たることが必要である。

このため、地方公共団体は、事前にボランティアやボランティア団体に対する行政窓口とボランティア活動コーディネート組織を対外的に明確にし、災害時には両者が連携して、ボランティアの受入れ・相談、ボランティア団体との情報交換、協議等を行うことが必要である。

（情報の共有）

災害時のボランティア活動を支援するためには、まず、ボランティアニーズを把握しておくことが重要である。災害時におけるボランティアに対するニーズは、時間の経過とともに刻々と変化するため、これに対応した効果的なボランティア活動が行われるよう、行政、社会福祉協議会、ボランティア団体等は随時ボランティアニーズを把握するとともに、それらの情報を相互に共有し、ボランティア活動者に対して的確な情報提供を行うことが必要である。

（広域的な連携・協力）

今回、被災地方公共団体では、災害発生直後のボランティアに対するニーズの把握等にまで十分手がまわらなかったが、災害時のボランティアの活動範囲は広域にわたっている。このため、都道府県と市町村は一体となってボランティア活動を支援できるよう、例えば、被災市町村ボランティアセンターと周辺の市町村及び都道府県ボランティアセンター等との連携・協力等、都道府県・市町村相互の広域的な連携・協力体制を整備するこ

とが必要である。

また、被災都道府県・市町村においては、近隣都道府県・市町村や報道機関、ボランティアセンター等と連携し、随時、ボランティアに対するニーズを公表し、全国的にボランティアを募集することも効果的・効率的である。

ボランティア活動のコーディネート機能の強化

ボランティアの支援を必要とする被災者側ニーズと活動を行いたいというボランティア側の意欲とを円滑に結びつける事務は極めて重要である。そこで、災害時の混乱の中で、多種多様なボランティア活動が迅速かつ効果的に行われるよう、需要と供給の連絡調整等を行うボランティア活動のコーディネート機能を強化することが必要である。

（コーディネーターの養成・配置）

今回の災害では、ボランティアニーズが、災害発生直後（避難所の立ち上げ等）、1週間後（避難所への救援物資の供給等）、1か月後（要援護者への生活支援等）というように、時間の経過とともに刻々と変化していったが、このような絶えず変化する災害時のボランティアニーズと、ボランティアを結びつけていくコーディネーターを配置することが必要である。災害時に的確なコーディネートを行うコーディネーターの存在は、平時からの取組みが基本となることから、地方公共団体、社会福祉協議会、日本赤十字社等にあっては、平時からボランティアコーディネーターの養成・配置に努めていくことが必要である。

（コーディネート組織）

大規模災害において、応急救助業務に追われている行政がボランティア活動の調整を行うことは困難であり、また非現実的である。むしろ、社会福祉協議会や各種のボランティア団体及びこれらの団体のボランティアコーディネーターが中心となって、ボランティアの受付け、コーディネート、組織化等の業務を行うことが適当であると考えられる。

また、例えば、医師を中心とした専門家ボランティア団体であるAMDA（アジア医師連絡協議会）のように医療という専門分野におけるコーディネート機能を果たす団体も存在するので、こうした専門家ボランティア団体との連携も重要である。

## 活動支援

### (ボランティア保険の紹介・普及)

被災地方公共団体は、災害時においてボランティアが安心して活動できるよう、天災補償付きのボランティア保険の紹介・普及、ボランティア活動拠点の整備、活動資材の提供等に努めることが必要である。なお、ボランティア保険については、平常時のボランティア活動の場合にも不可欠であり、その普及・拡大に努めることが必要である。

### (各種基金等による助成)

大規模災害にあっては、ボランティア活動は大規模化、長期化すると考えられることから、被災地方公共団体では、ボランティア基金や災害復興基金等の活用によりボランティア活動費の助成に努めることが必要である。

また、全国的なレベルにおいては、今回の全国社会福祉協議会による「阪神・淡路大震災におけるボランティア団体活動支援のための募金」のような取組みや、共同募金についての今後の検討を踏まえた共同募金の活用による災害時のボランティア活動に対する支援等について検討されることが望ましい。

### (非営利組織の法人化等制度面の整備)

また、ボランティア活動を推進している団体の多くが非営利組織(NPO)であることから、これらの非営利組織が継続的に活動を展開できるように法人格の付与を容易にするなどの制度的な面の整備を進めることが必要である。

### ボランティア団体等のネットワーク化

災害時、長期にわたって継続的・効果的なボランティア活動を展開するためには、他のボランティア団体や行政等の取組みの動向等について情報を交換し、お互いの特徴を生かしつつ相乗効果が発揮されるよう、ボランティア団体相互のネットワーク化を進めることが不可欠である。

また、今回の災害では、企業や労働組合によるボランティア活動も活発であったことから、ボランティア団体と企業、労働組合の民間団体とのネットワーク化という視点も重要である。

このため、ボランティア団体は、平常時から他のボランティア団体や民間団体との相互のネットワーク化を図るよう努めるとともに、地方公共団体や社会福祉協議会等はこうしたネットワークづくりの調整役を果たしていくことが期待される。