

災害時の福祉救援ボランティア活動に関するマニュアル

平成8年10月1日

厚生省社会・援護局地域福祉課

はじめに

- 1 平成7年1月の阪神・淡路大震災において、ボランティアは救援及び復興活動に大きな役割を果たし、大災害におけるボランティア活動の重要性が広く確認された。
- 2 本マニュアルは、阪神・淡路大震災において大きな役割を果たしたボランティア活動についての様々な教訓を踏まえ、厚生省防災業務計画に基づき、災害時におけるボランティア活動を支援するとともに、活動が円滑に進められるために必要な事項について、厚生省社会・援護局地域福祉課において取りまとめたものである。
- 3 本マニュアルでは、高齢者、障害者等の被災者に対する安否確認活動や生活支援のための活動など福祉分野等のボランティア活動（以下「福祉救援ボランティア活動」という。）を主たる対象としている。
- 4 本マニュアルは、災害の種類や規模にかかわらず、ある程度共通して活用できると考えられる基本的な事項を整理したものである。ただし、発災時には、その種類・規模に応じた臨機応変な対応が必要であることは言うまでもない。
- 5 本マニュアルについては、福祉救援ボランティア活動が多くの住民の参加を得て行われるという性格から、都道府県・指定都市、市区町村はもとより、住民等の福祉活動の推進を担う社会福祉協議会（以下「社協」という。）をはじめ、ボランティア活動推進団体等においても参考にさせていただければ幸いである。

マニュアルを作成する前提

1 災害時におけるボランティア活動の特長

災害時のボランティアニーズや活動については、次のような特徴がある。

活動の緊急性、公益性が高い。

ニーズが多岐にわたり膨大である。

ニーズが地域や対象者により異なり、また、時間的推移等に伴い変化する。

被災地の混乱などにより、情報の的確な収集が困難である。

自発的に駆け付けるボランティアは一時期に、特定の地域に集中しがちである。

2 基本的な考え方

このような特徴を踏まえ、福祉救援ボランティア活動が効果的に行われるためには、個々のボランティアの主体的参加と自主的活動を基本としつつ、受け入れ体制の整備や適切なコーディネート等の環境整備を行うことが必要である。

3 行政の支援

(1) 行政としては、ボランティアの自主性・自発性を尊重することが重要である。

(2) 災害時には、平常時に比べて各種の援助を必要とする者が増加し、ボランティア活動への期待が高まる一方で、多数のボランティアが個々別々に活動すると必ずしも十分な効果が得られない場合がある。行政としては、災害時の救援活動が円滑

に行われるよう、関係団体等と協力しながらその環境整備を行うことが不可欠である。

- (3) そのため、災害時における行政とボランティア活動との役割分担を明確にし、迅速かつ的確な情報提供など相互協力のシステムを平常時から構築する必要がある。

災害発生時に求められるボランティア活動

1 発災直後

- (1) 倒壊建物の下敷きになったり、土砂崩れで生き埋めになったりした被災者の人命救助や負傷者の手当て等が最優先となる。これらの活動は、専門的技術が要求され、危険度も高いため、災害救助法に基づく活動が基本となる。
- (2) このため、医師、看護婦等の医療関係者等が行う活動を除き、ボランティアとしての活動範囲は限定的となる。しかし、地域における高齢者等の安否確認、被害者と行政との情報の媒介等はボランティアが担い得る活動分野である。

2 生活支援期

避難所等に集まる被災者や在宅の被災者に対する福祉救援ボランティア活動が重要となる。なお、ボランティア活動に参加する場合は、日帰りで活動することや、食事や宿泊場所の確保等は自ら行うこと等が重要である。

(1) 避難所関連

避難所に関わるボランティア活動としては、被災地市区町村との連携の下、避難所の設置の手伝いや設置された避難所での炊き出し、救援物資の仕分け、被災者への生活支援等を行う。この場合、避難所の管理者と十分調整を行いながら実施することが重要である。また、被災者のニーズの把握等を行う。

(2) 在宅関連

行政や民間福祉団体が行う高齢者等に対する援助活動等への協力、在宅被災者への食事・飲料水の提供、移送、建物ビニールシート掛け、貴重品探しの手伝い、生活情報の提供等を行う。

3 情報の提供

発災直後から多数のボランティアが被災地に入ってくることを予想される。被災地の市区町村、都道府県・指定都市及び社協は、近隣の地方公共団体や社協、報道機関等の協力を得て、最優先で求められるボランティア活動の内容、必要人員、活動拠点等について情報提供を行う。

(参考)

阪神・淡路大震災でボランティアの受入れを行った自治体や団体からは、ボランティア本人の食事や宿泊場所の確保等は自ら行ってほしい、また、活動に必要な機材も自ら持ち込むか調達してほしいとの強い要望があった。

被災地における体制の確立

1 現地本部及び救援本部の設置と活動

被災地の都道府県・指定都市、市区町村、社協、全国社会福祉協議会（以下「全社協」という。）等は、速やかに救援のための拠点を設置し、行政機関等関係団体との連携を密にしながら、ボランティアによる救援体制を確立する。

被災規模が大きい場合には、拠点として被災現地に現地本部及びその周辺地域に救援本部を設置し、機能を分担することが必要である。

(1) 現地本部

被災地の社協等は、市区町村等と連携の上、福祉救援ボランティア活動の第一線の拠点として、被害の大きい区域に現地本部を設置し、被災者ニーズの把握、福祉救援ボランティア活動の具体的内容の指示、活動に必要な物資の提供等を行う。

(2) 救援本部

ア 被災地周辺の社協等は、救援本部を設置し、現地本部を支援する。

イ 救援本部は、現地本部との頻繁な行き来が可能であって、比較的被害が小さく、また、ライフラインの回復が早く、通信・交通アクセスが良い等の条件を満たす地域に設置する。

ウ 救援本部は、現地本部が被災地域での生活支援等の活動に専念できるよう、全国からのボランティアの登録、派遣等のコーディネート等を

一体的に行う。また、ボランティア活動保険未加入者の加入窓口となる。さらに、現地本部で利用される機材、物資等を幅広く調達し、現地本部に供給する。

エ 物資等の調達に当たっては、広く企業等の協力を得るよう努める。

(参考)

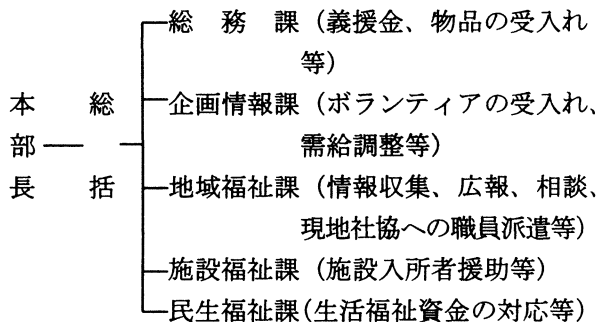
阪神・淡路大震災においては、大阪府社協に「社会福祉関係者兵庫県南部地震救援合同対策本部」(救援本部)を設置するとともに、当初、西宮市に設置された現地事務所(現地本部)を順次、加古川市、芦屋市、一宮町及び兵庫県に設置し、救援活動にあたった。

(3) 本部の組織・構成

災害の規模によっては、被災地全体が混乱し、そこに多数のボランティアが駆け付けてくるといった事態が想定される。救援活動の拠点においては、可能な限り速やかに運営体制の整備を図る必要がある。

(参考)

阪神・淡路大震災に際し大阪府社協に設置された「社会福祉関係者兵庫県南部地震救援合同対策本部」の体制



(4) 本部設置に関する広報

ア 現地本部及び救援本部の設置後は、被災者への生活支援及びボランティアの効果的な活動が図られるよう、本部の連絡先と役割・機能について広く広報する。

イ 特に被災者に対しては、避難所等へのビラ張り等を通じて、現地本部の連絡先を重点的に広報する。また、全国から応援にくるボランティアに対しては、社協やボランティアセンターのネットワーク、パソコン通信等を通じて、救援本部の連絡先を重点的に広報する。

(5) 被災者のニーズの把握

ア 福祉救援ボランティア活動が効果的に行われるためには、現地本部に生活に関する各種相談窓口(電話を含む。)を設置する等により、被災者のニーズを十分に把握できる体制を整えることが不可欠である。

イ また、現地本部においては、市区町村との連絡を密接にとりながら、ボランティアや民生委員・児童委員等の協力を得て、要援護者等を訪問しそのニーズを把握するとともに、必要に応じて、避難所や地域(在宅)を巡回し被災者のニーズを把握する。

ウ 救援本部にも電話等による相談窓口を設け、被災者ニーズの把握に当たる。

エ なお、こうした活動を行う場合は、被災者個人の人権やプライバシーの保護等について十分配慮する必要がある。

(参考)

阪神・淡路大震災において、宝塚市、伊丹市、芦屋市、豊中市等では、社協職員、ホームヘルパー、民生委員・児童委員、福祉委員等が協力して見回り、被災者の安否確認やニーズの把握を行った。兵庫県では、区役所のホームヘルパーと社協が協力して要援護者のニーズの把握を行った。西宮市では、約9,000人に及ぶ要援護者の生活状況調査が実施された。

(6) ボランティア活動のコーディネート

ア 救援本部は、ボランティアに対し、被災地における全体的なニーズの状況、避難所等の状況に関する情報等の提供を行い、ボランティア活動として今何が求められているのかについての周知を図る。

イ その上で、被災者のニーズに応じ、ボランティアのコーディネートを行う。

ウ 救援本部は、現地本部にボランティアを派遣する前に、福祉救援ボランティア活動に参加する上でのオリエンテーションや留意事項等の説明を行う。

エ コーディネートに際しては、ボランティアの活動可能期間や活動に伴う疲労も考慮する。

オ 特に、現地本部や救援本部では、コーディネーターがいらない場合、ボランティア活動全体が効率的に機能しないおそれがあることから、本

部等で活動するコーディネーターについては、経験を有する者を複数確保するとともに、その業務が継続的に行えるよう交替制等の環境整備に配慮する。

(7) 必要とするボランティア活動の要請

被災地におけるニーズは多様なことから、既に受け付けているボランティアによっては対応できない場合が考えられる。このような場合、現地本部は、救援本部に対し必要な活動に対応できるボランティアの派遣を要請する。

(参考)

西宮市では、高齢者、障害者の移送に対応する活動がなかったことから、東京から「全国広域目黒チェアキャブを走らせる会」が現地入りして、6台の車両で移送サービスを行った。

(8) 行政との連携

救援本部は、行政との連携、情報交換を密接にすることにより、行政による被災者ニーズの把握状況や救援活動の状況等について情報収集するとともに、ボランティア活動と行政サービスとの役割や活動内容の分担を行った上で、活動のコーディネートを行う。

(参考)

伊丹市では、市の災害対策本部で救援物資の整理、配送についてのボランティアを受け付け、社協では在宅支援、要援護者宅の片づけ、屋根のシート張り等のボランティアを受け付けた。

2 社協等の関係団体間の連携

ボランティア活動の支援を行う団体としては、社協以外にも各種の団体があることから、ファックス、パソコン通信等を活用し、情報の共有化を図るなどこうした関係団体間の連携を強化する必要がある。

3 パソコン通借等の活用による情報伝達

(1) 被災地においては、電話がかかりにくい等、情報の収集や発信が円滑に行えないことが想定される。このため、パソコン通信の活用等、多様な情報回路の整備が重要である。また、情報の発信元を明確に示す等により、信頼性の確保に努める必要がある。

(2) やりとりする情報としては、求められるボランティア活動、被災地の被害や交通の状況、犠牲

者や負傷者の氏名・避難所の所在情報や被災者の安否確認情報・被災地で不足している物資等が考えられる。ボランティアの募集、受け付け、コーディネート等にも効力を発揮することが期待できる。

なお、この場合、情報を常に新しいものにしておくことに留意する必要がある。

(参考)

阪神・淡路大震災における活用例としては、「インターネット」、「ニフティサーブ」、「PC-VAN」等があった。

被災地近隣地域等からの支援活動

災害による被害が甚大で、福祉救援ボランティア活動の支援が当該市区町村のみでは対応できないと判断される場合、以下のような近隣地域等からの支援体制の整備を図る。

1 近隣市区町村社協等の支援活動

(1) 被災地でのボランティア活動を希望する者が、救援本部や現地本部に直接集中することを避けるため、近隣市区町村社協のボランティアセンター等において、当該地域内のボランティア活動希望者の登録とオリエンテーションを行う。

(2) 登録されたボランティア活動希望者について、求められる活動内容ごとに活動可能な者を取りまとめ、救援本部に連絡（登録）する。

(3) 被災地の状況を把握し、関係団体への情報提供を行う等、救援活動が円滑に行われるよう配慮する。

2 コーディネーターの派遣と支援

(1) 被災地の近隣市区町村社協、市区町村等は、現地本部や救援本部に対し、コーディネーターとして適切な人材の派遣を行う。

(2) 被災地においてコーディネート業務を行う者としては、平常時から市区町村社協のボランティアセンター等において、ボランティア活動のコーディネート等を行っている者が適任である。これらの者に対し、災害時におけるコーディネート等に関する研修を行い、その資質の向上を図っておくことが必要である。

(参考)

阪神・淡路大震災においては、被災市区町村社協職員が救援活動に忙殺されていたため、他地域の社協職員が現地に入り、ボランティア活動のコーディネート業務を行った。

被災都道府県・指定都市を超えた支援体制の確立

災害による被害が甚大で、福祉救援ボランティア活動の支援が当該都道府県・指定都市のみでは対応できないと判断される場合、以下のような、都道府県・指定都市の区域を超える広域支援体制の整備を図る。

1 広域レベル

- (1) 救援本部は、当該都道府県・指定都市社協及び隣接の都道府県・指定都市社協等が合同で設置する。
- (2) 各都道府県・指定都市社協等は、市区町村社協のボランティアセンターに登録されているボランティアで活動可能な者を取りまとめるとともに、新たな登録を受け付け、救援本部と日程や活動場所等を調整する。
- (3) 各都道府県・指定都市社協等は、救援本部と調整の上、活動に必要な資材を調達、送付する。
- (4) 被災地の状況を把握し、関係団体への情報提供を行う等、救援活動が円滑に行われるよう配慮する。

2 全国レベル

- (1) 中央本部は、全社協に設置する。
- (2) 中央本部は、救援本部、各都道府県・指定都市社協、厚生省等との連絡・調整に当たる。
- (3) また、社協以外の全国的なボランティア組織との連絡・調整に当たる。
- (4) 被災地の状況を把握し、関係団体への情報提供を行う等、救援活動が円滑に行われるよう配慮する。

3 厚生省の対応

(1) 発災時の対応

ア 被害の規模が甚大で全国的な救援が必要と認められる場合においては、全社協と連携をとり、

中央本部、救援本部の設置等について指導、調整等を行う。

イ 本部の設置等が行われる場合には、都道府県・指定都市等に通知し、協力を要請する。

(2) 情報の収集と提供

都道府県・指定都市、全社協等を通じた情報の収集を行い、必要な団体等に提供する。

(3) 職員の派遣

必要に応じて、被災地の情報収集や福祉救援ボランティア活動の体制づくりの支援を目的として、職員を現地に派遣する。

復興期におけるボランティア活動

被災地の経済活動等が立ち上がり始め、住民の生活が落ち着きを取り戻してくるのに伴い、救援活動の主体を徐々に地元に移行していく必要がある。

1 復興期におけるボランティア活動の特徴

- (1) 高齢者や障害者等は、生活支援を要する期間が他の被災者よりも長期化することが予想されるため、一過性の活動に終わることなく、継続的な対応を心掛ける必要がある。
- (2) 避難所生活の長期化、あるいは、避難所から応急仮設住宅へと生活の拠点が変わることに伴う被災者の多様なニーズにきめ細かに対応することが必要である。
- (3) 一方、地元の経済活動等の立ち上がりとともに、ボランティア活動として継続していくことがふさわしいのかどうか慎重な判断を要する分野もでてくることに留意しておく必要がある。

2 地元への引継ぎ

- (1) ライフラインの復興や仮設住宅への入居による避難所生活者の減少等を踏まえ、適当な時期以降は、被災地の自立が図られるよう、外部からの支援を中心としたボランティア活動から、地元を中心とした助け合いやボランティア活動に移行していくことが必要である。
- (2) このため、その円滑な引継ぎが行われるよう、記録の整備やマニュアルづくり等を行う。

3 支援体制の見直し

県外も含めた支援体制から県内の支援体制への移行や、現地本部と救援本部の一元化など、実情に即した体制の効率化を図る。

(参考)

震災後、大阪府社協内に設置され、被災地でのボランティア活動等各種の支援活動を行ってきた「社会福祉関係者兵庫県南部地震救援合同対策本部」は、平成7年3月15日に終結し、兵庫県社協内に設置された「阪神・淡路大震災社会福祉復興本部」にその業務が引き継がれた。

「阪神・淡路大震災社会福祉復興本部」には、ボランティア活動推進部、地域活動推進部及び施設活動推進部が設けられ、特に被災地への支援では、被災地の各市区町社協が中心となって、避難所住民に対する支援、在宅要援護者へのサービスの提供、仮設住宅での支援等に取り組んだ。

ボランティア活動の支援

1 ボランティア活動保険

厚生省、全社協等は、全国の社協及び救援本部を通じて、ボランティア活動保険への加入を呼び掛ける。また、加入の手続きは、原則としてボランティアを派遣する各地元で行う。

(参考)

旧来のボランティア保険は、平成8年度より「ボランティア活動保険」と名称を変更し、補償の対象となる活動に防災や災害地でのボランティア活動を含むこととされた。また、これまでのAプラン及びBプランに加え、地震などの天災による傷害事故・賠償事故を補償するCプランが新設された。

2 活動費への支援

全社協等は、長期的・継続的な活動に対する支援を行うため、「ボランティア団体活動支援のための募金」等の実施に向けた検討を行う。

(参考)

阪神・淡路大震災で活躍したボランティアを支援するため、全社協は、「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」を実施した。

平常時の取組み

1 基本的な考え方

- (1) 行政としては、ボランティアの自主性・自発性を尊重しながら、国民がいつでも、どこでも、誰でも、気軽に、楽しくボランティア活動に参加できるように、その基盤整備を行うことが重要である。
- (2) 福祉救援ボランティア活動の基盤を形成していくためには、ボランティア活動の啓発・普及等により、ボランティアの拡大や活動の裾野を広げておくことが必要である。
- (3) また、発災時に速やかな対応ができるよう、あらかじめ災害時における活動内容について関係団体等との相互協力・連絡体制を整えておくことが必要である。

2 国レベルの取組み

- (1) 厚生省と全社協は、災害が発生した際には直ちに連絡を取り合い、必要な対応について協議できるように、日頃から連絡・調整に努める。
- (2) このため、相互の担当窓口の設定等連絡体制を充実する。
- (3) ボランティアセンターの整備やボランティア活動保険の普及等、平常時のボランティア活動の充実を図る。
- (4) 都道府県・指定都市や全社協を通じて、本マニュアルの考え方の周知を図るとともに、都道府県・指定都市、市区町村のそれぞれの段階で災害時における福祉救援ボランティア活動のマニュアルを作成するよう指導する。

3 都道府県・指定都市レベルの取組み

福祉救援ボランティア活動が円滑に行われるよう、あらかじめ以下のような取組みを行う。

- (1) 都道府県・指定都市及び都道府県・指定都市社協においては、福祉救援ボランティア活動担当部署を事前に決定する。
- (2) 都道府県・指定都市及び都道府県・指定都市社協においては、近隣の市区町村間の相互支援体制

の確立に向けた調整及び県内広域拠点の設定を行う。

- (3) 都道府県・指定都市社協は、福祉関係団体、ボランティア活動推進団体、民間企業やマスコミ等が参加する福祉救援ボランティア活動連絡会議等を設置する。
- (4) 都道府県・指定都市社協は、ボランティア活動コーディネーターの養成・研修及び登録を行う。
- (5) 都道府県・指定都市社協は、他の地域のボランティア拠点との連絡調整を円滑に行うことができるようにするため、パソコン等の整備を図り、拠点相互のネットワーク化を図る。

4 市区町村レベルの取組み

福祉救援ボランティア活動が円滑に行われるよう、あらかじめ以下のような取組みを行う。

- (1) 市区町村及び市区町村社協においては、福祉救援ボランティア活動担当部署を事前に決定する。
- (2) 市区町村社協は、民生委員・児童委員、福祉関係団体、ボランティア団体、民間企業やマスコミ等が参加する福祉救援ボランティア活動連絡会議等を設置する。
- (3) 市区町村社協は、ボランティアの登録、養成、訓練、調整等を行う。
- (4) 市区町村社協は、民生委員・児童委員やボランティア団体等の協力による高齢者や障害者等の安否確認ネットワークを確立する。

(5) 市区町村社協は、市区町村ボランティアセンターを充実し、ボランティア活動への参加を拡大する。

(6) 市区町村社協は、他の地域のボランティア拠点との連絡調整を円滑に行うことができるようにするため、パソコン等の整備を図り、拠点相互のネットワーク化を図る。

おわりに

- 1 災害時における福祉救援ボランティア活動は、平常時からの福祉分野等のボランティア活動により築かれた、共に支え合い、助け合う地域社会が基礎となるものである。
- 2 本マニュアルは、阪神・淡路大震災における経験を踏まえた一つの参考例であり、ここに記載した内容が全てではないことは言うまでもない。
- 3 今後、都道府県・指定都市、市区町村等において同様のマニュアルを作成する上では、ボランティアの自主性・自発性を尊重しながら、各地域におけるボランティア活動の実態等を踏まえ、それぞれの地域の実情を合った創意工夫を行うとともに、ボランティア活動の実態や地域の実情の変化に応じた見直しを行っていただきたい。
- 4 また、地域防災計画等の策定や見直しに当たっては、ボランティア活動の基盤整備や支援方策等の記載について配慮していただきたい。