

防災ボランティア活動に関する論点集

～東日本大震災におけるボランティア活動を踏まえて～

平成24年3月22日版
内閣府（防災担当）

【経緯・位置付け】

本論点集は、防災ボランティア活動者・関係者、有識者をはじめとする方々のご意見・ご提言をもとに編集したものです。

地震災害、風水害、火山災害などの自然災害によって被害を受けた地域で、多くの防災ボランティア活動が展開されてきましたが、その一方で、被災地でのトラブルなど、防災ボランティア活動にまつわる様々な課題も明らかになってきました。

この防災ボランティア活動に関する論点集・東日本大震災版（以下、論点集・東日本大震災版という。）は、東日本大震災において行われたボランティア活動について、「平成23年度第1回防災ボランティア活動検討会」における議論や配布資料等を参考にして分野ごとに課題を整理したものです。（これまでに作成した「論点集」とは、対象となる災害の規模、対応などに違いがあるために、別バージョンで作成しました）

本論点集は、多くのボランティア活動関係者で共有され、課題の解決に資することを目的としています。そのため、今後とも、各地における東日本大震災におけるボランティア活動の検証結果など、防災ボランティア活動検討会等において幅広くご意見・ご提言をいただき、課題や解決に資する取組について適宜更新していくことにより、防災ボランティア活動の環境整備が促進されることを期待するものです。

本論点集は、今後とも防災ボランティア活動関係者みんなで進化させていきたいと考えております。ぜひともご意見・ご提言をお寄せください。

【担当】

内閣府政策統括官（防災担当）付

参事官（災害予防担当）付 防災ボランティア活動担当

〒100-8969 東京都千代田区霞ヶ関1-2-2 中央合同庁舎第5号館3階

TEL：03-3501-6996（直通）FAX：03-3567-9091

【目次／分野整理】

1. ボランティア活動.....	2
2. 被災地域.....	4
3. 災害ボランティアセンター.....	6
4. 連携・協働.....	8
5. 安全衛生.....	9
6. 人材育成.....	9
7. 広域連携（支援調整、後方支援）.....	10
8. 復興.....	12

【用語の定義】

○ボランティア活動

災害時をはじめとして、防災対策に貢献する防災ボランティア活動を指す。

○ボランティア

ボランティア活動を実施する個人を指す。

○ボランティア団体

ボランティア活動を実施する非営利活動法人等の団体を指す。

○ボランティア関係組織

ボランティア活動を支援する社会福祉協議会（以下、社協という。）、日本赤十字社、共同募金会等の組織を指す。

○災害ボランティアセンター（以下、災害VCという。）

災害時にボランティアの受入れや被災者のニーズの把握などを行う拠点機能を指す。

1. ボランティア活動

【明らかになった課題】

- 災害発生直後の状況
 - ・災害発生直後、被災地にアクセスすることが困難であり、ボランティア希望者を受け入れる体制は整えられていなかった。
 - ・災害発生直後、被災地に行くことを抑制するメッセージが多方面から発信されたことで地域外からのボランティア活動の出足が鈍った。

- ボランティア活動に対する認識
 - ・被災地でのボランティア活動を希望する人はいたが、具体的な装備や活動のことがわかんない人がいた。
 - ・被災者と直接関わりを持つことが「災害ボランティア活動」と認識している人が多くいる（実際には、被災者と直接関わらない活動もあることが知られていない）
 - ・被災者が身近に支援する人がいない場合は積極的に関わりをつくることが認識されていない場合がある。

- 避難所支援
 - ・地域によっては、避難所での生活環境が非常に悪かったが、その実態の把握や支援ができない場合があった。
 - ・地域の中にできた様々な避難所の中には、炊き出しや物資支援が行き渡らないところもあった。

- ボランティア活動の継続性
 - ・初めてボランティア活動に参加した人たちに対して、継続的な支援につなげていくことの必要性を伝えることができなかったことがある。
 - ・泥かきなどの家屋の片付けだけがボランティア活動ではなく、その延長で生活支援などの必要性が伝えられないことがあった。
 - ・ボランティア活動を通じて様々なニーズを把握することはできたが、そのニーズへの対応、新たな活動につなげていくことができていないことがあった。

- 災害時要援護者支援
 - ・災害時要援護者には高齢者、障がい者、慢性疾患患者、乳幼児、妊婦、外国人など多様であるが、ほとんどのマニュアルでは「高齢者等」と書かれているため、避難所や市町の対応が高齢者に限定された。
 - ・災害時要援護者の安否を確認するだけでなく、被災地外に避難させることも必要であった。
 - ・平時から要援護者支援に関わっている社協では、災害ボランティアセンターの運営に追われてしまった場合がある。

○検証の必要性

- ・ NPO・NGO、ボランティア団体、ネットワーク組織、専門組織など様々な団体が支援活動に関わった。様々な団体が一緒になって、振返りや検証をする場が必要である。
- ・ 現場での活動、道具・資機材の使い方などについて、マニュアル・ガイドラインを整理する必要がある。

【課題解決に資する動向・事例など】

- ・ 被災地に行って支援することができなくてもできる活動、被災地を支援するプログラムが各地で行われた（物資提供・仕分け、メッセージ、寄付・募金等）
- ・ これまでの災害に比べて多くのウェブサイトがつくられ、支援する団体間の情報共有をするために、ソーシャルメディア（Twitter 等）が活用された。また、情報通信関係の企業などによる環境整備（サーバ、ネットワーク、ソフト、ハードウェア等の提供）が行われた。情報関係の支援を専門とするボランティア活動が確立されつつあり、一層役割が大きくなる。
- ・ 大学が交通費等を負担し、教育や調整を支援することで、多くの学生がボランティア行くことができた。
- ・ 被災地支援をしている活動拠点（被災地外）がボランティア希望者への相談窓口として機能した。
- ・ 東日本大震災を契機に新たなに組織された団体、被災地支援活動を新たにはじめた団体が多くあり、様々な活動が展開された。

2. 被災地域

【明らかになった課題】

(津波等による甚大な被害)

- ・津波の被害によって、まさに甚大な被害があったところでは、ボランティア活動、支援の受入れそのものが厳しい状況となった。
- ・ボランティア活動に関わる人たちが宿泊できる施設が確保できない状況であった。

(ボランティア活動の受入れ)

- ・ボランティア活動を知られていない地域もあり、ボランティア活動に対する不信感、不安などがあった。
- ・自治会や町内会など地域コミュニティの自立性・自主性が高い地域においては、地域住民だけでやらなければならないという意識が強く、ボランティア活動の受け入れに抵抗を持つことがあった。
- ・社会福祉協議会、地元 NPO、行政なども被災し、受入れる体制がすぐにつくれないところもあった。
- ・地元の社協や日ごろから地域とかかわりを持っている人たちの役割分担を明確にする必要がある。
- ・現場に余力がなく体制が整わないことから、地域外からの支援にストップがかかるのは理解できるが、その課題をどう乗り越えるのか

(みなし仮設・広域避難者)

- ・応急仮設住宅以外に、賃貸住宅も仮設住宅と同様に2年間の家賃支給ができるようになった。これらに入居した人たちへの支援が十分にできていないことがある。
- ・自県を離れた避難者への支援は、地域によって違いがある。

(原発事故の影響)

- ・緊急時避難準備区域の指定、解除に伴い、他の地域と違うタイミングで、がれきの撤去等の支援が必要な地域があった。
- ・緊急時避難準備区域等の指定により、一市町の中に地域外の住民の避難所ができたため、支援が行き渡らない、困難な場合もあった。
- ・個人情報保護のために避難者がどこに住んでいるのかわからないため、支援ができない場合があった。

【課題解決に資する動向・事例など】

- ・甚大な被害のあった地域を後方から支援する取組が行われた地域がある
- ・全国各地で避難者の受入れ、生活支援などの取組が行われた。
- ・避難者支援のために、行政・企業・社協・企業などが連携した取組もある。
- ・自県に避難してきている人たちのグループづくりの支援、個別に出てくる SOS の解決をするべく、支援団体のネットワークづくりなどを行なっている地域がある。

3. 災害ボランティアセンター

【明らかになった課題】

○災害 VC の設置

- ・拠点などの被害や、中核となる人が被災したために、地元だけで災害 VC を設置するために時間を要した。
- ・災害 VC というスタイルが有効なのか、通常の VC で対応する場合はよいのか、社協で対応するのか、設置する前の段階で十分に検討できていなかった。
- ・様々なところから、災害 VC 設置の要請があったことで、現場のプレッシャーは大きく、設置・運営の考え方を整理しないままに進めた結果、さまざまな問題が起こった。
- ・設置直後は、ボランティアの受入れ体制が十分に整わなかったために、県外からの受入れを断らざるを得なかった。
- ・ガソリン不足、ライフラインの被害、道路の被害、緊急支援車両による交通渋滞により、ボランティアを積極的に受入れることができなかった。
- ・ボランティアのための宿泊場所が確保できず、初期の段階では、個人の希望者を断らざるを得なかった。

○災害 VC の運営の担い手

- ・社協が災害 VC を担うという固定的なイメージが強くなっている。
- ・社協が災害 VC をやらなければいけないという意識が強く、NPO など地域外の団体と一緒にやっていくという視点が欠けている。
- ・甚大な被害があった場合、NPO、NGO が中心になって設置し、社協も中心的に関わるというプロセスが有効だった場合もあった。
- ・NGO・NPO が得意な分野を活かしている例もあったが、十分ではなかった。

○災害 VC の運営

- ・ボランティア希望者とニーズのマッチングだけになってしまい、活動内容・プログラムの調整やコーディネートができないことがあった。
- ・大型連休など多くのボランティアが期待できる時期には多くのボランティアを受入れたほうがよかった。
- ・ボランティアによる被災地・被災者支援は、災害 VC 以外の手段があるという発想ができなかった。
- ・災害 VC を介さず、地元住民と直接やりとりするボランティアも数多くいた。

○マニュアル・協定

- ・災害前に、災害 VC の設置に関する協定を締結していたが、実際には機能しなかった。
- ・協定や覚書やマニュアルが整理されていたが、被災状況などにあわせた対応などを考えることができなかった。

【課題解決に資する動向・事例など】

- ・災害 VC の設置（運営も含む）ではボランティア・NPO の支援が行われたところが多かった。
- ・地域外のボランティアや支援団体で、災害 VC を設置し、地元の人に引き継いでいく取組が見られた。
- ・長期的にさまざまな支援団体が運営スタッフとなり、協働型の運営ができたことで、大規模な災害に対応できた
- ・内陸部に、ボランティアの宿泊施設を確保する動きが見られた
- ・過去の災害対応（平成 15 年宮城県北部連続地震等）の経験によって、災害 VC の設置がスムーズに行われた。
- ・一市町村に災害 VC を複数設置して、地元の団体などと連携して運営したところがあった。
- ・被災地近くの団体と信頼関係をつくりながら、個別に被災者の訪問や家屋の片付けなどを行いながら、VC 終了後を最初から視野に入れて動いている。

4. 連携・協働

【明らかになった課題】

- ・ 平時から、連携するときの役割分担ができていないために、連携・協働が十分にできない場合があった。
- ・ 情報共有と連携をすすめる上で、被災した地域のルールを理解する必要がある。
- ・ 弁護士、建築士など様々な専門職との連携が十分にできていない場合があった。
- ・ 行政のできること、民間・ボランティアができることを整理しながら、行政との連携を考えていく必要がある。行政の支援、行政ができることを、ボランティアが行ってしまったこともある。
- ・ 社協組織、NPO・NGOの相互理解、災害ボランティア支援プロジェクト会議、ブロック社協職員派遣、行政職員派遣などが十分に理解されていないことがあった。
- ・ 初動期は資機材や物資の情報交換が有効であるが、復興期に向けて、活動ノウハウなどの情報交換が求められる。
- ・ NPO・NGOなど現地の支援に関わる地域外の団体が情報共有をする機会が少ない地域があった

【課題解決に資する動向・事例など】

- ・ 複数の団体が同じ地域での支援活動において、情報共有、連携・協働できた地域がある（避難所炊き出し、災害VC運営支援、家屋の片付け、仮設住宅支援等）
- ・ 震災を契機に、ボランティア活動の支援のための募金制度・赤い羽根「災害ボランティア・NPO活動サポート基金」（ボラサポ）がつくられ、多くの団体の活動を資金面から支援された。
- ・ 赤い羽根「赤い羽根募金 災害ボランティア・市民活動支援制度」は大震災で全国47都道府県の共同募金会から資金が拠出され、多くの災害VCの運営や被災地での活動に役立てられた。
- ・ 地域によっては、行政・社協・NPOなどが協働で支援センターを設置、運営された。また、ボランティアバスなどによる継続的支援が行われた。
- ・ 全国規模のボランティアやNPO間の緩やかなネットワーク、（東日本大震災支援全国ネットワーク）が立ち上がった。支援に関わる団体の過不足を補い合うため、メーリングリストを活用した情報交換、資機材・物資の共有・活動などが行われた。
- ・ 平時時から行政機関と連携していたことで、行政と連携して、一地域を行政と民間両者の協働で支援することができた。
- ・ 国内外の多くのNGO・NPOが、被災地の実情に配慮し、災害VCを支援することを意識した支援ができた。
- ・ 支援Pでは、社協職員の派遣だけでなく、NPO・NGOや民間団体と連携し、現地支援をすることができた。
- ・ 福島県郡山市の大規模避難所では、避難者同士の助けあい、支え合いを支援するために「おだがいさまセンター」では、福島県庁・県社協、省庁からの派遣職員、市町村社協、ボランティアによって運営された。

5. 安全衛生

【明らかになった課題】

- ・ボランティアが直接ご遺体の発見、ご遺族に接する機会があり、ボランティアへの事前のオリエンテーションや、事後のアフターケアが十分でない場合もあった。
- ・地元社協職員など、休むことができないこと、これまで経験のない対応をすることなどで相当のストレスを抱えている場合がある。
- ・津波被害のあった地域では、くぎの踏み抜きなどのケガが多くあった。
- ・災害 VC から、安全管理や衛生管理をするために、医師・看護師を派遣の要望があったが、十分に対応できない場合があった。

【課題解決に資する動向・事例など】

- ・ボランティアの安全衛生に関するガイド、惨事ストレスケアのガイドブックなどが配布された。
- ・ボランティア活動における災害廃棄物の扱い方について専門家によるガイドが作成され、活用された。
- ・災害ボランティア活動の事前のオリエンテーション、安全衛生に関する資料作成などが各地で行われた。
- ・看護師によるボランティアのための救護所を設置する災害 VC があった
- ・DMAT や日本赤十字社などと連携して、ボランティアの安全衛生などを行われたところがある。

6. 人材育成

【明らかになった課題】

- ・ボランティア活動と被災者のニーズを調整する、コーディネーターの担い手が足りないことがあった。
- ・区市町村レベルでボランティアを受入れる場合、社協・行政、NPO・NGO などの連携・協働を考えていく必要がある。そのための訓練・講座のプログラムづくりが十分にできていない。
- ・ボランティアコーディネーターにも様々な役割・分野があるため、分野別の人材育成を考える必要がある。

【課題解決に資する動向・事例など】

- ・この大震災の支援に関わったボランティアが、今後の非常に大きな防災の力になることが期待される。
- ・ボランティア活動を通じて、コーディネーター、リーダーシップを発揮できる人材を育成していく例もあった。

7. 広域連携（支援調整、後方支援）

【明らかになった課題】

○連携・協働

- ・行政が支援した被災地域、社協職員を派遣した被災地域に違いがあり、支援元の地域内で連携を図ることができなかった。
- ・関西広域連合、政令都市市長会、市町村長会、協定自治体の動きと民間の動きで連携を図ることができなかった。
- ・仕組み（組織体制）だけではなく、現場の課題から、必要な連携を考えることも必要である。
- ・社協と日本赤十字と NPO・NGO や資金支援団体などがしっかりとスクラムを組むような体制を考える必要がある。
- ・被災地がかなり広域にわたり、今まで経験したことがないものへの対策でありため、個々の団体を一つ一つ支援していくという形では限界がある。
- ・コーディネーションやオペレーション、あるいは情報共有をするようなシステムが十分動かなかった。
- ・県と市町村間だけではなく、複数市町村単位で支援体制などを検討する必要がある。
- ・支援団体間の連携のために基盤整備を考えていく必要がある

○後方支援

- ・ボランティア団体によっては、資機材の調達、活動の展開や、施設の構築や維持、ロジスティクスなどのノウハウがなく、地域外からの支援が十分にできないことがあった。
- ・都道府県域の市民活動団体がボランティアを募集し、送り出すための意識とノウハウ、応用力が不足していた。
- ・空路・陸路等の交通手段の確保、燃料の確保といったロジスティクスなどを考える必要がある。

○ボランティアの確保、人材の確保

- ・ある程度継続的に支援するための人材（コーディネーター等）が確保できなかった。
- ・リエゾンの役割を担える人の早急な確保が必要になる。
- ・発災直後にこれだけのボランティアを送り込まなくてはいけないという判断をどこかでしなければいけない。
- ・支援が長期化する中で継続的に支援する体制や人材確保が求められる。

【課題解決に資する動向・事例など】

- ・災害ボランティア活動支援プロジェクト会議では、コーディネーターを延べ約 4400 人派遣（3～10 月）。これまでの運営支援経験者に加えて、国際協力 NGO センター（JANIC）や日本生活協同組合連合会にもメンバーも支援に関わった。NGO・NPO、生活協同組合のスタッフが派遣の 2 / 3 を占めた。
- ・長期的支援には拠点が必要であり、各地にボランティアの宿泊拠点などがつくられた。
- ・県外からのボランティアを受入れ、沿岸部の支援を行うための調整を行った団体があった。（沿岸部市町の各 VC からの依頼に応じて派遣人数を調整した）
- ・岩手県遠野市は昨年度実施した防災訓練の中で沿岸部への後方支援の拠点として果たす役割について検討されていたため、円滑な沿岸部の支援ができた。
- ・「ボランティアバス」のしくみが各地で行われるようになった。
- ・情報共有において JCN（東日本大震災支援全国ネットワーク）が非常に大きな役割を果たした。

8. 復興

【明らかになった課題】

(復興全般)

- ・生活支援、生業支援、就労支援など様々な復興支援の試みはされているが、復興期においてボランティア活動の果たす役割が明確になっていない。
- ・復興期のボランティア活動の連携・協働をすすめるために、ルールづくりが必要である。
- ・風化を防ぐためにも全国に現地の情報を流さなければならない。

(応急仮設住宅)

- ・応急仮設住宅の支援に関わる、様々な制度、担い手の名称などがあり、混乱する場合がある。また、訪問活動などが個別に行われ、情報共有できていないことがある。
- ・日常の支え合い活動（近隣、近場、隣近所の支え合い）と地域外からの支援の調整ができていない場合がある。
- ・長期的・継続的な支援活動が必要なことが十分に理解されていない。また、必要であることが情報発信できていない。
- ・地域外からの支援、ボランティア活動を、地元や住民同士の支え合いに引き継ぐのが難しい場合もある。
- ・災害 VC を閉所した後は、継続的にボランティアを受入れにくくなる。単独の組織だけでは、生活支援が十分に行えない場合もある。

【課題解決に資する動向・事例など】

- ・コミュニティができていない仮設住宅では、ボランティアが仮設住宅の住民を対象に料理づくりの機会などを設けて、住民同士のコミュニケーションの場づくりをしていることがあった。
- ・活動の重複を防ぐため、サポートセンター、行政、社会福祉協議会等が連携を取りながら活動する体制をつくっているところがある。
- ・住民の情報共有、支援体制を話し合うため、社会福祉協議会、行政、地域包括支援センター、サポートセンターの担当者レベルの会議を継続的に実施しているところがある。
- ・ボランティア団体や NPO、行政専門職チーム、民生委員、自治会間で情報共有を行い、役割を決めて支援していくところがある。
- ・応急仮設住宅、みなし仮設住宅など、役割分担しながら支援を行うところもある。