

全体会資料

目次

1.第3回分科会の論点整理	1
(1)人材育成、男女共同参画	1
(2)平時、復興期のボランティア活動	3
(3)広域支援、情報ボランティア活動	7
2.ボランティアの安全衛生管理について	10
(1)ボランティア保険の概要	10
(2)労働安全衛生コンサルタント会との協議結果	11
(3)ボランティアの安全衛生管理に関する意見交換会	15

内閣府(防災担当)

防災ボランティア活動検討会(第4回)

平成17年10月30日

1.第3回検討会における各分科会の論点整理

(1)人材育成、男女共同参画(分科会)

【ボランティアに対してもジェンダーの問題への配慮は必要】

- ・ 災害時、被災者だけでなく、ボランティアもトイレには困る。男女同じトイレを使うことや鍵もちゃんと締まらないものもあった。
- ・ 現地でのささいなトラブルで、善意あるボランティアに来た女性が心を痛めていることもある。ボランティア活動をする側も、女性に対する配慮なり、環境整備を考える必要がある。

【ふだんから配慮する、地域の意志決定の仕組みに女性の参画を意識することが大事】

- ・ 練馬区では、区内の小中学校の避難拠点運営に、町内会、PTA、学校当局が同等の立場で携わっている。そのため、若いお母さんが中心になるPTAと町内会のかたが同じレベルで議論に参加できる(一方で、男性が多いPTAもあるため、PTAの参加が直接女性の参画になるとはいえないとの意見もあった)。
- ・ 横浜市でも小・中学校の体育館が避難所として指定されている。支援の必要な高齢者、病弱な方、乳幼児とその家族は男女別に教室を使うようにしている。その上で、ケースワーカーが、避難所、福祉施設、病院、他都市の同等の施設などどの施設が望ましいのかトリアージをするという仕組みにしている。
- ・ 公務員ができるだけボランティアとして災害現場に出ていく仕組みを作ることは、その地域で災害が起きた場合、災害現場での経験を生かし避難所の運営などの災害対応に反映していくことができる。
- ・ 地域の中で、男女協働参画に配慮した地域活動を行っていくことが大事だと思う。

【ジェンダー以外にも高齢者や外国人等の視点を理解することが大事】

- ・ 普段気にしていないことが災害時は特に見えなくなってしまう。特に障害者や高齢者が苦労している点などの隠れている点を理解しようとする意識が重要。
- ・ 子どもの視点、女性の視点、お年寄りの視点、障害者の視点、外国人の視点、観光者の視点などについて、それぞれ専門や関係する団体など活動に参加をしながら、自分にはない視点を増やしていくことが重要。
- ・ 感性や感情が表にだしにくい、女性、高齢者、障害者、おむつを使っている方の感性や感情をくみ取ることがボランティアの支援では重要。
- ・ 避難所運営では、女性や高齢者だけでなく、乳飲み子を抱えた母親や思春期の中学生の視点などに対して配慮が行き届いていない場合がある。災害時は普段からある地域の意思決定の仕組みというものが問われる。一方で、ボランティアも、支援する相手側の状況を見極めて、支援の方法を考えることが大事。

【災害時の状況/避難所や地域によって対応が全く違う】

- ・ 新潟県中越地震の支援活動の中で、プライバシー保護と保温のために避難所へ板段ボールを1,000枚持って行った。使いたいという女性の声はあったが、集落の代表者に「そういう場合じゃないだろう」と一括された。ほかのところに行ったときはすぐに使われた。避難所に入っている集落の代表者によって、受け入れ方は様々である。

- ・ 有珠山噴火災害のときも、避難所によって間仕切りを希望した地域とそうでない地域と違いがあった。設置しないところは町内会長が「お互いに顔を見、声を掛け合って、絆を絶やさないようにするため、各戸間のしきりは作らなかった」と断った。
- ・ 新潟県中越地震において、被災地外からのボランティアが、数日あるいは数時間現場を見ただけで、地域のコミュニティーの在り方や土地のルールに干渉するのはやめるべき。外部からの申し出に対応できない状況もあると思う。
- ・ 行政の意向が明確であれば、地域でも外部からの支援を受け入れようとする、従おうとするところがある。

【復興期の問題 / 災害が長期化することで、女性は弱い立場におかれやすくなる】

- ・ 阪神・淡路大震災では、復旧復興の段階で、女性のパート労働者が解雇されることがあった。
- ・ 避難所から仮設住宅へと住居を変わっていく中で、生活を担っていく女性の負担が大きくなりがちだった。災害が長期化したときに、女性は弱い立場におかれやすい場合がある。

【被災者へのアプローチの仕方を工夫することで、きめ細やかな支援を実施する】

- ・ 新潟県中越地震の時、ニーズ把握のために、避難所の管理を担っている地域のまとめ役に支援について相談した。その上で、避難所のしきりや保温材として段ボールの利用を呼びかける活動、湯茶のサービスなどの希望などを直接とるようにした。そうでなければ、避難所の秩序を乱すという理由で支援を断られる場合がある。
- ・ 地域内の意思決定システムを壊さない形でやることが大切であり、地域を観察し、当たりをつけ、根回しすることが大事。
- ・ 災害時に地域だけの力では対応できないときはボランティア活動が役立つ場合もある。被災した地域を勇気づけられる、元気づけられるように工夫することが大事。

(2) 平時、復興期のボランティア活動 (分科会)

平時のボランティア活動

【災害後の支援や救出・救助活動などの活動をしっかりするための準備が必要】

- ・ 災害後の支援や救出・救助活動などの活動をしっかりするための準備をつくっておく必要がある。その中には訓練、ボランティア間のネットワークづくりなど、災害時にスムーズに対応できるような体制や装備、あるいは知識・能力を準備するという活動が必要。
- ・ 三重県の「ハローボランティア・ネットワークみえ」は養成講座ではない災害時のボランティア養成にも関連するであろう平時の活動。災害時に活躍する人材を養成するのではなく、発見するものだと発想を変えた。ボランティア活動はすべてシナリオ通りに進めるのではなく、ある一定のルールに基づき、対応しなければならない。平時に予想外にたくさんの人の対応を養うために、イベント会場でボランティア活動の運営支援を行う活動を実践している。イベント会場のゴミナビゲーターなどの運営支援は、災害時のボラセンの運営に役立つと考えられる。人だけではなく、物資や資金（ロジスティックス）組織間の連携もうまくできるしくみができている。
- ・ 新居浜社協では、ボランティア講座やコーディネーターの養成研修等を社協では行っているが、そういった行事だけのつきあいにならないよう、多面的な関係がつけられるように配慮している。たとえば、防災以外にも、趣味などを通じてかかわりを持つなど心がけている。
- ・ 神奈川県内で、13 地区の市町村でネットワークをつくり、コーディネーター養成講座の初級編・中級編を、年に 2 回ずつ実施している。ボランティア部会と県民活動サポートセンターの支援チーム、神奈川災害ボランティアネットワークと県民活動サポートセンターと連携し、300 名程度参加して防災センターの設置訓練、シミュレーションを実施している。この訓練で現場の情報がきちんと共有できるか検証ができる。
- ・ 高知県は、南海地震を想定して市民が作る防災フォーラムを開催すると同時に、「高知災害ボランティアネットワーク会議」という場を設けて、日赤、生協、経営者協会など合計で 10 団体加盟してネットワーク会議を実施している。そのネットワークで、年に一度程度、災害ボランティア実地研修をしている。NTT の協力を得て、電話回線を引いてきて災害ボランティアセンターの運営実施研修をしている。災害対応の経験がある人に協力いただき、「現場」の雰囲気、感覚を再現できるように工夫している。
- ・ 大分県では支援する健常のボランティア活動にとどまらず、車いす体験などを取り入れるなど、普段の生活では見えてこない立場を理解してもらえるように、リーダー養成講座を工夫している。
- ・ 子どもの安全関係のボランティア、福祉関係など市民と接触する人たちが災害時に果たす役割は大きい。そういった人たちに、災害時の対応を考えていただくことが大事。

【予防医学的事前に被害をなくす「減災」の取り組み】

- ・ 家具の転倒防止や耐震補強など災害時の被害を抑制するために、日常生活の改善を図っていくという予防医学的な対策がある。新しいボランティアの課題として、家具の転倒防止をするボランティアが出てきており、重要視すべき。スマトラ沖津波災害でも、日本のボランティアの海外支援でやるべきこととして、脆弱な構造の家が大半のところに対して、家の耐震構造についての技術支援をしている。
- ・ 東京都内では、避難所運営マニュアルをつくって、町内会の役員を中心に本部、救護係、連絡係など役割分担をしている。しかし、実際災害があったとき、自宅から避難所まできちんと避難で

きるかどうかというと考えられていない。家具固定や耐震補強という「まず自分と家族の命の安全確保すること」も並行して考えなければならない。

- ・ 大分県では災害ボランティアは1000人近くの方が登録している。登録者を対象にコーディネーター研修と体験型研修として運動会形式で楽しみながら実施している。この研修は、登録されているボランティアから検討委員を選んで検討委員会を開き、企画から参加していただくようにしている。

【日頃からのネットワークを災害時に活かす】

- ・ 日ごろからの「自然との環境共生を図る」「地域の人と人とのつながりをしっかりつくる」などの取り組みがある。たとえば、高齢者福祉の課題解決など、日常的にも強い社会をしっかりとつくり上げていくことが、ボランティアにも求められる。一番重要なのは、「住まいの作法」、つまりは、日常的な人のつながりや自然とのつきあい方、ごみの出し方など住み方のルール、しくみや関係づくりであると思う。
- ・ 通常のボランティア活動、例えば高齢者への給食サービスや話し相手などのボランティア活動をして人たちにその平常時の活動を災害時のこととつなげることに配慮している
- ・ YWCAは全国規模で組織化されたボランティア団体であり、10年前の阪神・淡路大震災の時には神戸YWCAが被災し、被災しなかった大阪YWCAと全国のYWCAがその支援を行った。そういった組織間の支援活動の中で物資を降ろして空になった車にごみを載せてきたというアイデアが出てくるなど、組織ならではの活動もできた。
- ・ 留学生などの支援をしている神戸YWCAのメンバーは留学生の安否確認を行った。
- ・ 災害対応の経験のあるボランティアのアドバイスを受けながら、地元住民の立場で考え、動いていくことが大事だと思う。
- ・ 平常時の活動では、いざという時に力を貸してくれる「人のライフライン」づくりが重要であり、ネットワークをたくさん持っていることが大事。災害時に、関わりのあった人だけで対応できるわけではなく、その場の状況にあわせて、対応することに配慮しなければならないだろう。最低限自分たちのノウハウを引き継いでいけるだけのそういうコアになる部分さえあれば、ノウハウは引き継いでいける。
- ・ 「東京消防庁災害時支援ボランティア」(平成7年7月発足)は、行政、市民お互いの限界を理解し合い、お互いに助け合うための登録ボランティア制度で、当時約1万7000人が登録した。勤務地、や住まいに近い消防署で登録をし、消防士の支援をするものであり、平常時は地域のリーダーとして、自分が培ったものを活かすことができる。地域の自主防災組織や消防団と連携していくことが大事。
- ・ ボランティア活動やボランティア活動の支援では一人や一組織では十分にできないことがある。しかしその状況を逆手にとって「力不足はネットワークの生みの親」と考え関係する組織へ協力をもとめることもできる。
- ・ 東京災害ボランティアネットワークは「東京都内の組織間ネットワーク」であり、地域外へも効果的な支援活動を行ってきている。その一方で、団体に属している団体同士は逆に顔の見えない関係になってしまう。そのため、市町村単位の地域ネットワークづくりと、地元のリーダーの養成などが課題となっている。

復興期のボランティア活動

【「ひとりひとりの小さな声」に耳を傾けること】

- ・ 行政で細やかなニーズがつかめないところを最後まできちんとつかむことが大事。サービスや支援が行き届かない場合、その人たちの声や意見を拾ってくるというのは、ボランティアやコミュニティだからできる。コミュニティがつかんだ意見を行政に伝えることができない場合、ボランティアがサポートすることや代弁するもできる。
- ・ 支援活動は地元のコミュニティによくも悪くも影響を及ぼす。支援活動によって既存のコミュニティの中にあるさまざまな矛盾が生じることもある。平時からある課題や問題点も配慮し、支援することが必要だと感じている。
- ・ 中越復興市民会議では、これから復興の中で、住宅の再建や農地の再建や高齢者の問題、それぞれの専門的な要素、制度的な課題を解決するためのネットワークづくりから始めている。今後は市民活動、地域づくり、人づくりとして、行政と連携しながら進めていきたいと思っている。特に、復興期は、行政の力がかなり大きい。「ひとりひとりの小さな声を復興の大きな流れへ」というフレーズを掲げ、活動していく。
- ・ 一人一人の声を拾い上げていくといった時に、ボランティアはずっと活動を継続できるわけではない。過剰な支援は地元から遠慮されるため、支援するボランティア同士の引き継ぎができる体制づくりも必要。

【地域が自立し、地域を復興する、地域の力をエンパワーメントする】

- ・ ボランティアが引くタイミングもあるが、被災者の経済的な力も含めて、地域の市民力・地域力を作り上げることがボランティアにもできる。
- ・ 東京災害ボランティアネットワークでは、「三宅島復興支援事業」を進めてきた。2000年6月から進めてきた支援活動を通じて、今年2月からの帰島支援時には、島民との信頼関係もでき、スムーズに支援ができるようになった。全島避難以来、ばらばらになった島民連絡会の組織化や「島民の集い」の支援などを行ってきた。行政からの支援はあるが、それだけでは十分に行き届かないところがある。そういった行き届かないところをボランティアでフォローしている。草刈りなど重労働のお手伝いや見守り支援、島民の交流施設づくりなど島民同士で助け合い生活復興していくという仕組みをつくってもらうための支援をしている。
- ・ 新居浜市では昨年1万3000人ほどボランティアが活動した。1万3000人の活動したボランティアの半数は高校生であったことと、現場での支援コーディネートは地元の方もしくは社協のスタッフで当たったことが特徴的。
- ・ できるだけ継続的に地元住民が活動していくこと、防災に関係なくても、違う分野のリーダーに関わるのが重要。
- ・ 大分県では、2年連続して水害の被害を受けた地域がある。地域内で生活が復興できたところとそうでないところあるため、地元の人たちが、自分たちの地域の人たちを自分たちで支援するというような形に切り替えた。

【様々な組織の連携をささえる「コーディネーション」の重要性】

- ・ 行政と、様々な市民団体、組織、地域を越えたつながりをコーディネートすることが望まれる。行政が権限を持っている復興期には行政と市民の橋渡しをする役割が重要。新しい問題を見つけた時には、既存の組織が対応できなくて、ボランティアだから提言できることがある。
- ・ 神戸の「被災者復興支援会議」に10年間携わってきた立場から言うと、まずボランティアは「行政ができないこと」、あるいは「コミュニティもできないこと」をしっかりとフォローしていくということが重要。

【災害時に迅速な対応をするためのポイントは、連携する仕組みと支援のタイミング】

- ・ 新潟県中越地震の時は、名古屋や栃木などがボランティアバスを出して次々に同じ活動が広がっていった。いい仕組みや望ましい支援活動がどんどん広げられるようボランティア同士の連携が必要。
- ・ (災害によって状況は違うが) 現地にボランティアの受皿組織が立ち上げる際、いままでの災害経験のノウハウをできるだけ早いタイミングで伝えることが望ましい場合もある。状況によっては被災した地域からアドバイスや支援を断られることもある。
- ・ 平時のつながりというものが非常に大事で、顔の見える関係を持っていると、100時間以内に入れるような体制を作ることができると思う。

【平時における人材育成】

- ・ 災害によって状況が全く違うように、集まる人たちもその場その場で全く違うので、その時にどれだけ臨機応変に動けるかが問われる。マニュアルがあっても、集まった人たちで対応する判断力が求められる。
- ・ 東京のYWCAが行っているバザーでは、2日間で数百人のボランティアが関わる。バザーの準備を通じて、その活動が災害時にも役立つと認識や、活動の積み重ねが、臨機応変にできる人を育てると思う。
- ・ 検討会のような会議を通じてお互いの顔が見えてくる積み重ねがとても大事。
- ・ 実践的研修と教育は非常に重要。参加者の知識と経験を共有化する努力は続けなければならない。防災には「心」と「知恵」と「つながり」の三つが大事。必要なスキルを明らかにして、そのためのプログラム、研修の方法など、ボランティア自身が力をつける必要がある。
- ・ 「何かボランティアをしたい」という相談がよくあるが、何がしたいではなく、何か思いだけがある人が多い。その人の得意分野を生かしたボランティアをコーディネートしていくのが、平時のボランティアコーディネーターの果たす役割で、災害時にも役立つと思う。
- ・ ボランティアコーディネーター養成講座は、災害の時の感覚、雰囲気を感じてもらうことだ大事。災害時に対応できるセンスのある人を平時にきちんと知っておき、災害時に役割を与えられることが必要だろう。
- ・ ボランティアには「フットワーク」「ネットワーク」「パッチワーク」といわれる三つのワークが必要。日常のネットワークを災害時にフットワークをいかして、活かすことが重要。特に復興期では、地域のコミュニティを支えるために、様々なネットワークをいかし、それぞれ関係組織の支援をつなぎあわせるパッチワークが求められる。

(3) 広域支援、情報ボランティア活動(分科会)

【行政とボランティア、関係セクターが連携したネットワークづくり】

- ・ 広域で災害が起こった場合、ボランティアセンターを立ち上げようとする行政と、すぐに必要ないと考えた行政が出てくる可能性がある。そういった地域の差を埋めるために飛騨地域では自治体と社協を中心に、災害時のマニュアル、ボランティアを受け入れるためのマニュアルづくりをはじめている。マニュアルづくりを通じて、参加自治体間でボランティアセンターの支援の仕組みを考えている。それぞれが持っているノウハウは各自治体やほかの地域にもフィードバックできる。
- ・ 京都府では、台風23号水害が終わったら、その結果を検証することになった。それと同時に、行政と協働でボランティア体制のボランティアのセンターをつくるために動きはじめ、5月29日に常設の災害ボランティアセンター「京都府災害ボランティアセンター」を発足。事務局は府社協。京都府は地域福祉室、保健福祉企画室、防災室の3セクションが入っている。京都府の生協連、府社協、市町村商工連合会、京都NPOセンター、日本赤十字社京都支部、赤十字のボランティア団体など合計21団体・機関で構成している。
- ・ 愛知県は、阪神・淡路大震災の翌年から「防災のための愛知県ボランティア連絡会」を立ち上げている。県社協、日赤愛知県支部、日本ボーイスカウト愛知連盟、ガールスカウト日本連盟愛知県支部など11の組織で発足。愛知県と年に4回協議や平常時には愛知県が主催するいろいろな防災イベントに参画している。緊急時には愛知県がボランティア支援本部の場所を提供し、公設民営という形でコーディネーターを派遣する、知事との協定を結んでいる。2000年の東海豪雨水害のときに初めて試された。

【簡単に立ち上げ、更新、リンクができる「blog(ブログ)」が活用される】

- ・ 新潟県中越地震では、それぞれのボランティアセンターがホームページを立ち上げて、毎日いろいろと現場の活動状況を情報発信していた。市民団体、NPOによりホームページの立ち上げ、運用がされた。その多くは「blog(ブログ)」を利用したものであり、毎日情報を更新しながら情報発信していた。
- ・ 「blog(ブログ)」は簡単に立ち上げて、面倒な操作も要らずにすぐ更新ができる。相互リンクを張ることもできる。双方向の形での情報共有・交換に優れているわけで、効率的な情報共有の役に立った。
- ・ 台風23号、新潟県中越地震の時は、被災地にボランティアが正しい認識を持って行くために、被災地の情報提供するためのホームページを立ち上げた例がたくさんあった。その場合、被災地の情報の更新頻度をあげることで、より適切な情報提供を行い、現地に来てからの混乱を事前に防ぐことができる。

【「blog(ブログ)」は発信する情報の内容、頻度に配慮する必要がある】

- ・ 「blog(ブログ)」は簡単に更新、リンクすることができる一方で、単なる感想的なもの、誹謗中傷的、情報の信憑性の乏しい情報にもつながっていく恐れがある。
- ・ ウェブサイトが立ち上がって1週間後ぐらいから、各ホームページの情報更新が失速した。継続的な更新の担い手が必要。情報を収集するということで、個人単位での対応は難しい。更新が遅れることによる情報の精度、タイムラグの調整が課題。

【災害ボランティア活動を支援する IT ツール】

- ・ 新潟県中越地震の時、長岡市災害ボランティアセンターでは、ボランティアに活動する場所をナビゲーションするために、住宅地図の検索表示システムとプリンターをつかい、地図を印刷できるようにした。
- ・ 災害時、障害がある方への情報伝達をボランティアで支援していくことが課題になっている。高山市では「<http://www.support.cc/i/>」というウェブサイトを立てる予定。市内の被災者とボランティアの双方に向けて、被災状況を携帯電話のカメラ機能をつかって、情報共有するためのページにするよう、現在調整している。携帯を使って、災害ボランティアの情報として流すことによって、タイムリーな情報をキャッチすることができる。
- ・ 宇部市でも平成 11 年の台風災害を期に、平成 12 年から市民を対象にした防災メーリングリストを作って、行政からの情報を発信する、メール・メーリングリスト等を使ったプッシュ型の情報提供を行っている。
- ・ Web、blog（ブログ）で入手するプル型の情報と、メール・メーリングリスト等を使ったプッシュ型で直接発信する情報とをきちんと分けて整理しておく必要がある。
- ・ 静岡県では「東海地震ドットネット（<http://www.toukaijishin.net/>）」というウェブサイトを立ち上げ、「情報ボランティア」の養成を行っている。ボランティアコーディネーターが「情報ボランティア」から出てきた情報を確認し、誰でもアクセスして共有できる仕組みを立ち上げている。責任を持ってない情報は、情報ボランティアに問い合わせ、確認することで未然に誤った情報発信を抑制することができる。

【情報リテラシーの問題】

- ・ blog(ブログ)は便利なツールであるが、使う人の資質が問われる。メディアリテラシーの問題は、普段からもっと議論を深めていくべき。
- ・ 今まで経験のなかった人がウェブサイトを立てると、誤った情報提供をしてしまいがちになる。情報ボランティア、情報の扱いに関するボランティアのお作法ガイドは必要と思われる。
- ・ 情報に関するトラブルでは、「物資」に関連するものが多いため、その対策が必要。
- ・ インターネット上に流れた信憑性の低い情報が、ニュース番組でも紹介され、抑制することができず、非常に被災地での混乱を招いたことがある。
- ・ 長岡市災害ボランティアセンターでは被災地での被災者の救援、あるいは支援活動の妨げとなりそうな情報に対するフォローアップを行った。

【具体的な広域連携の実例】

- ・ 去年の台風 23 号の京都水害では、福井県の災害ボランティアの支援を受けて現地のボランティアセンターを立てることができた。
- ・ 台風 23 号前後、新潟県中越地震も含めて、全国にボランティアセンターあるいはボランティアの活動現場が、同時に多発した。広域で優先して支援をするためにボランティアセンターのデータベースを立ち上げた。全国地図を使い、わかりやすくした。
- ・ 愛知県内の既存のネットワークを活かし、「あいち中越支援ネットワーク」を立てた。県内の 31 団体で構成されている。避難所でのお手伝いにはじまり、仮設住宅の引越など徐々に活動を広げていった。
- ・ 福井県と三重県、愛知県、新潟県でそれぞれ持っている物資の量、輸送先、閉鎖の目処についてやりとりをし、お互いが持っている資源を共有した。これを豊岡市や京都府内、新潟県中越地震

の被災地へ送り届けた。それぞれ災害ボランティアが持っているノウハウやスキル、資金や資機材を把握することで、迅速に対応することができる。そのためのシステムづくりが必要。

【広域で関係者をコーディネートする役割が重要】

- ・ 静岡県に対して、県内4つの地域防災局に災害ボランティア調整員を配置し、県や市町村の行政の窓口や県内の災害ボランティアのNPO、県外の災害ボランティアと情報交換をし、全体的な調整を果たせるよう提案している。また、当面100人程度のボランティアが受け入れられる仕組みづくり、災害時に備えた活動資機材のストックヤード設置を提案している。そのほか、現地の情報共有ができるように、現地調査ができる体制づくりが求められる。
- ・ 広域からの支援については、被災した地域内と地域外でそれぞれ調整し、全体をコーディネートする、マネジメントすることが大事である。たとえば、福井県では災害対策本部にボランティア関係者が入っていることで、行政との調整も可能になっている。
- ・ 災害時の状況は時間を追うごとに変化していくため、自衛隊でいうLO（リエゾンオフィサー：連絡官）のように現場で災害対策本部とボランティアの情報共有のための役割が必要ではないだろうか。
- ・ 行政もボランティアもお互いのことを知らないことはある。それぞれの限界や強みを理解する、相互補完ができるような仕組みづくり必要。
- ・ 教育、トレーニングというのはボランティアにはなじまない。日常的な付き合いのある市民団体や関係機関の中で、リーダーのセンスを持った人と防災関係者がつながることが大事だと思う。発掘する、巻き込むという考え方のほうがなじむ。

【広域連携のための図上訓練を実施】

- ・ 静岡県全域が大きな被害を被った場合、天竜川、大井川、富士川などにかかる橋などが倒壊すれば、被災地へのアクセスが限られてしまう。このようなことを想定して、県外からのボランティアの移動ルートや県外ボランティアの受け入れを考えるために、図上訓練を実施する予定がある。この図上訓練を通じて、詳細的には、東海地震が起きた場合、被災地の状況をできるだけ詳細にかつ全体像を発信できるような仕組みを考えたい。
- ・ 図上演習を通じて、日ごろあまり接触がない、もしくは人事異動で新しく来られた行政や社協、市民団体が一つのテーブルを囲んで、お互いの顔が見える関係づくりを構築していきたいと考えている。

【具体的な想定される地震の対策を考えていく必要がある】

- ・ 宮城県沖、東海、東南海、南海地震は近い将来発生することが分かっている。わかっている災害に対して、今までのノウハウを現地に届けるためにもう少し具体的に話し合う段階に来たのではないか。現場に近い市町村、あるいは県への支援策、一方で支援の受け入れ方を考えていく必要がある。
- ・ 広域での連携を考える場合、ボランティアセンターの設置、運営については、過去の実例の検証を含めて、あくまでも地元が主体で支援していくことを前提に考えていく必要がある。

2. ボランティアの安全衛生管理について

(1) ボランティア保険の概要

災害時のボランティア活動の対象になる保険の種類とその特徴を整理した。

表1 様々な保険の特徴

保険の種類	担保内容			天災特約	掛金・補償金額	契約者 (加入者)	特徴	備考
	傷害	疾病	賠償責任					
ボランティア活動保険		×		付帯可能	掛金(年間) 300～700円/人 死亡時補償金額 1161.9 ～3571.1万円	全国社会福祉協議会を契約者とする団体契約(被保険者はボランティア個人)	傷害保険の対象となるケガは、「急激かつ偶然な外来の事故」を原因とする事故に限定。 脳疾患や心臓疾患等は補償対象外。	天災タイプは地震・噴火・津波も補償。監督義務者、NPO法人の賠償も補償。
防災ボランティア保険(赤十字ボランティア)	3	×		含む	掛金(年間) 350～600円/人 死亡時補償金額 500～1000万円	日本赤十字社を契約者とする団体契約(被保険者はボランティア個人)	傷害保険の対象となるケガは、「急激かつ偶然な外来の事故」を原因とする事故に限定。 脳疾患や心臓疾患等は補償対象外。	赤十字ボランティアのみが加入できる。災害時における救援ボランティア活動中(救助法適応地域)の天災危険(地震、噴火、津波)によるケガも補償。
スポーツ安全保険		×		×	掛金(年間) 500円/人 死亡時補償金額 2000万円	(財)スポーツ安全協会を契約者とする団体契約(被保険者はボランティア活動等を行う社会教育関係団体の構成員)	傷害保険の対象となるケガは、「急激かつ偶然な外来の事故」を原因とする事故に限定。 脳疾患や心臓疾患等は補償対象外。	被保険者の対象となる団体の構成員は、アマチュアのスポーツ活動、文化活動、ボランティア活動、地域活動、指導活動を行う社会教育関係団体の構成員。
損害保険 イベント総合保険		×		-	イベントの規模、参加人数、補償金額等付保内容により、掛金は異なる。	イベント主催者	イベント保険は、地方公共団体などが主催する各種イベントに関連して発生する事故による損害を補償。	イベント総合保険は、「興行中止保険」「賠償責任保険」「動産総合保険」「傷害保険」の4つの保険で構成。選択付保が可能。
マラソン保険(一例)		(心筋梗塞、心臓疾患、急性脳疾患等の特定疾病を補償)	×	-	参加者1千名の場合約13万円 死亡時補償金額 300万円	イベント主催者	従来のマラソン用の保険は、大会参加者が走行中にアキレス腱を切ってしまったなどのいわゆるケガのみが補償の対象であったが、従来のケガにプラスし、特定疾病も補償の対象とした保険。	【特定疾病とは】急性虚血性心疾患(心筋梗塞)、急性心不全等の心臓疾患、くも膜下出血、脳内出血等の急性脳疾患、低体温症、日射症、脱水症、熱中症(熱射病)
旅行保険(国内)		×		付帯可能	掛金(3泊4日) 1000～2000円 死亡時補償金額 2000～5000万円	個人	国内旅行の出発から帰宅までのケガ・盗難・賠償責任など、不測の事故を補償。	掛金は、旅行期間別に定められている。(被保険者の年齢は、掛金に関係ない)
旅行保険(海外)				含む	掛金(3泊4日) 4000～6000円 死亡時補償金額 1000～3000万円	個人	疾病治療費用・疾病死亡も補償。	掛金は、旅行期間別に定められている。(被保険者の年齢は、掛金に関係ない)
生命保険 生命保険			×	×	掛金(年間) 10万円程度 死亡時補償金額 5000万円程度	個人	死亡原因に係わらず補償金額が支払われる。 被保険者の健康状態の申告が必要。	掛金は、被保険者の年齢により異なる。
第3分野 医療保険(損保・生保)		医療保険、がん保険		×	掛金(5年型) 年間2万円程度 入院保険金日額 5000円	個人	ケガ・病気に係る入院保険金、手術保険金等を支払う。保険期間は、終身と定期(5年・10年など)とがある。	掛金は、被保険者の年齢により異なる。 疾病死亡を補償する保険は、人の死亡を保険事故とする生保有野(第1分野)のため、損保では取扱いが困難。

【注意】下表は、ヒアリングをもとに事務局が作成した議論のための目安的な情報であり、実際は個別の事情により契約内容、金額等は異なる。

(2) 労働安全衛生コンサルタント会との協議結果

災害ボランティアの活動例と安全衛生の観点からご助言を頂きたい点等

平成17年10月26日 内閣府とりまとめ

(「防災ボランティア活動検討会」参加者からの意見等を参考に作成)

1. 災害ボランティアの活動(作業内容)例

・・・ 災害ボランティアはこのような作業を行なっています

(必ずしも本来的に災害ボランティアのみが行なう作業には限らないことにご留意ください。)

(共通事項 = 地震災害など)

- ・ 被災家屋の瓦礫の片付け、屋根に上がらない作業
- ・ 冷暖房の無い避難所等の運営支援作業
- ・ 避難所での物資配布、炊き出し、傷病の簡単な手当て(医療行為で無いもの)
- ・ 被災者との対話、傾聴作業
- ・ 被災家屋からの家財道具の引越し作業
- ・ 瓦礫や使えなくなった個人の家財の搬出・廃棄作業

(風水害の場合)

- ・ 床下浸水家屋の畳あげ・運び出しなどの作業
- ・ 床上浸水家屋の畳や家財の搬出、洗浄、搬入作業
- ・ 個人家屋の周りの泥かき、除去作業

(噴火災害の場合)

- ・ 個人家屋の屋根等の除灰作業

2. ボランティアが直面している状況の例(安全衛生上の課題と思われる例)

- ・ 災害時に災害ボランティアセンター等に寄せられるニーズは、事前に想定していないようなものが多く発生している。
- ・ 安全衛生の知識がないスタッフが作業を差配している可能性がある
- ・ 手数として、災害ボランティアセンターのスタッフは自分の仕事で手一杯で、個別のニーズの安全性や作業場の留意点までじっくりと考える余裕がない場合も少なくない。
- ・ ボランティアの事故事例は、ボランティアセンター、ボランティアコーディネーターが、本来一般ボランティアにさせるべきでない危険な作業をさせたがために起きたものも少なくない。

3. ボランティア側からの質問、要望

(1) ボランティアセンターの運営等に関する質問・協力の要望

傷病予防の観点から、センターの設置直後から、安全衛生上の知識が豊富なアドバイザー(助言者)を確保したいと思いますがどのようにすればいいでしょうか。

個々のニーズに対して、

- ・ (専門技能の無い)一般ボランティアで対応可能なのか
または、ある程度・ある分野の専門性がないと危険なものかどうか

・ その場合、どのような技能やその水準が求められるのか
などの判断は、現状では必ずしも労働安全衛生の専門家が入っていないボランティアセンタースタッフの判断に頼っており、必ずしも十分な安全衛生上の知識が不足している場合もある。

センター長並みの絶対的権限を持つ安全衛生管理者の常駐が必要とのボランティアからの意見があります。

センター長に直結する「スタッフ」として、活動の現場を巡回し、気付いた点についてセンター長にアドバイスする専門家が必要と思われるのですが、どうしたらいいでしょう。

新たに上がってきたニーズのうち、工場やごみ集積場など、一般家庭とは異なる環境での作業の場合に、安全衛生上の問題点がないかチェックしていただける方が必要と思います。

安全衛生の観点から、活動の際に必要な装備（身なり・道具等）、保険、作業知識などの指導が必要と思います。

（２）個々の事例について、ご助言を求めたい質問の例

地震で倒壊した家屋の後片付けを依頼されています。

- 1) 目に見えるほどホコリが舞っていて、粉塵による健康被害が心配です。どのようにすればよいのでしょうか？
- 2) 最近、新聞やテレビで、家屋に使われているアスベスト（石綿）の問題をよく耳にします。家屋の後片付けの際にはこれに関してどのように対応すればいいのでしょうか？
- 3) 以前より、腰を痛めているボランティアの方が参加を希望されておりますが、後片付け作業を行ってもらっても良いのでしょうか？

水害で床上浸水をした家のドロかき・洗浄等を依頼されていますが、

- 1) 浸水のため、住居の床下のヘドロ状の物を捨てる作業がありますが、スリ傷・キリ傷からバイキンが入って病気になると聞いたことがあります。作業の際にどのような注意が必要ですか？（感染症）
- 2) 同じくヘドロ状物質の除去作業ですが、泥が目に入ったりする恐れがあると思いますが、危険ではないのでしょうか。また、それを防ぐ工夫、器具や道具はありますか？

津波災害で海岸に建っていた家の後片付けを依頼されましたが、

- 1) 以前、雑誌で「人食いバクテリア」が海水中にいるということを見たことがあります、これについて詳しく教えてください。また、これから身体を守るにはどうすればよいですか？
- 2) 暑い地域なのに冷房もなく風通しも悪いようです。どのようなことに気をつけるべきでしょうか？（脱水症状）

「災害ボランティアセンター」の活動が長期化しておりますが、

- 1) 長期に滞在しているボランティアスタッフに健康診断を受けさせようと思うのですが、

必要と思われる項目を教えてください。

- 2) 少し前までは元気に活動していたのですが、最近は作業の疲れのせいか、沈み込んで話しかけてもなかなか返事をしてくれないスタッフが出てきました。どう対応すればよいでしょうか？
- 3) 寒い時期になってきたので、インフルエンザや風邪の流行が心配です。どのようにして予防すればよいでしょうか？ また、インフルエンザや風邪が疑われるスタッフをどう扱うべきでしょうか？

わが町では深刻な災害が発生したため、ニーズとボランティア希望者の受付・調整のための災害ボランティアセンターを設置することになりましたが、

- 1) ついては、ニーズの中身の吟味（専門性の要否）や、ボランティアの安全な活動の確保のために、センターに安全衛生の専門家をアドバイザーとして置きたいと思いますが、まずはどこに（誰に）相談すればいいでしょうか？ 斡旋機関のようなところはないでしょうか？
- 2) また、その際はボランティアの人数あたり何人の専門家が必要なものでしょうか？
- 3) さらに、費用はいかほどかかるでしょうか？（無料やボランティア的な方はいないでしょうか？）

以上

(社)日本労働安全衛生コンサルタント会への説明

日時：平成17年10月27日(木)

場所：(社)日本労働安全衛生コンサルタント会事務局

対応者： (社)日本労働安全衛生コンサルタント会 椎名事務局長

訪問者： 内閣府 青木企画官、渡部参事官補佐

応答概要：

災害ボランティア活動の安全衛生に関する検討の成果として「情報・ヒント集」を作成したことの報告と、防災ボランティア活動検討会参加者からご提示いただいた、災害ボランティアの活動の実際や、具体的にどのような相談案件の例等について説明。

(事務局長からの主なコメント)

ご提示いただいた災害ボランティアの活動の実際を拝見すると、労働安全衛生コンサルタント分野の中では、建設・土木に関わる分野が多いように感じる。

建設・土木分野は比較的専門家が多い分野であり、お役に立てる局面もあると思われる。

基本的に47都道府県に支部があるので、そこにご相談いただくことはできると思われる。ただし、各県によってコンサルタント数にばらつきはある。首都圏は多く、地方部は少ない。

また、具体的な要望内容にも依るが、私ども本部の方でもご案内先を紹介することもできると思われる。

(コンサルティングに地理的制約はあるかとの問いに対しては)特に制約はないので、例えば被災地で安全衛生管理の専門家が多数必要であれば、被災地外から専門家を派遣することも妨げられることはない。(阪神・淡路大震災のときにも派遣実績がある、とのこと)

最近の傾向は、心理ケアの専門家のニーズが高まっているようだ。

来月中旬に、日本労働安全衛生コンサルタント会の全国支部長会議があるので、頂いた資料をその場でご紹介したい。

以上のようなやりとりを行ない、今後とも、情報交換を密にし、引き続きご助言・ご協力を頂けるようお願いしたところ。

参 考：

日本労働安全衛生コンサルタント会のホームページ <http://www.jashcon.or.jp/>

同会各県支部のホームページリンク集 http://www.jashcon.or.jp/links/link_shibu.htm

以上

(3) ボランティアの安全衛生管理に関する意見交換会 災害ボランティア活動時における保険に関する意見交換会の概要

平成17年10月25日(火) 於：内閣府

参加者：ボランティア保険に関する意見を出した防災ボランティア活動検討会参加者、
全社協、日本赤十字社、保険に関する有識者、内閣府(災害予防担当)職員

趣 旨： 災害ボランティア活動では、安全衛生上の注意が必要であり、そのため、「防災ボランティア活動検討会」においても、安全衛生上の配慮点等につき意見交換を重ね、「情報・ヒント集」等に反映してきているところ。このたび災害ボランティア活動の保険に関し意見を有している者と関係者間で、発信すべき情報等につき意見交換を行なった。

議事概要：

保険に関する一覧表とボランティア参加者からの意見と内閣府の防災ボランティア情報ホームページの記載を説明。その後、出席者間でフリートーク。

(主な意見)

事務量の面でも費用の面でも、被災者で無い者が、被災地のリソースを消費しない、被災地に迷惑をかけないという観点からは、災害ボランティアは自らの所在地で何らかの保険に加入してから被災地に入るということを原則化すべきではないか。

疾病については因果関係の問題や費用負担、事前審査など災害時にはそれらを負担なしにマネジメントしていくことは難しいことから、ボランティアの原則に則り、疾病は自己責任であり、予防や自己管理、さらには疾病もカバーするような保険へあらかじめ加入するなどして、被災地に迷惑をかけないような情報提供が重要ではないか。

災害時のボランティア活動の際に、ケガなどにつながりそうな、「ヒヤリ・ハット事例集」的なものを作成してみてもどうか。

ボランティアセンターやボランティアリーダーは、例え自分も無償労働であったとしても、管理責任を問われてしまうことが考えられるので、管理者としての賠償に対応可能な保険加入等のしくみを用意しておくべきではないか。

どのような保険であっても一定の上限金額があり、適用範囲にはそれぞれ限界がある。実際のボランティア活動においては保険のカバーする範囲を超えるリスクや被害が生じる可能性がある以上は、自らが加入した保険の限界を確かめるとともに、これを超えるリスクを持つ人は、ボランティア保険以外の保険にも加入する等により、被災地や共に活動を行なっている方々に迷惑がからないようにしていくべきではないか。

個人で現地に入る場合には、登録、保険の手続き、オリエンテーションなど多大な手数がかかることから、被災地外からボランティア団体やボランティアバスなど団体で現地入りするようなことを推奨すべきではないか。

災害時には被災地への行きかえりにも交通のリスクが生じやすいため、旅行保険などボランティア保険以外の保険にも加入を勧めるべきではないか。また、往復の保障を受けるためにも、被災地ではなく出発地でボランティア保険に加入すべきである。

以上