

Ⅱ 災害救援ボランティアの基本的視点と活動

1 基本的視点

(1) 目 標

災害救援ボランティアの目標は、活動に参加するボランティア一人ひとりで異なりますが、主眼として「被災者の自立した生活への支援や、被災地の復興」を目標にその活動にあたります。

(2) 救援期の視点

「救援」という言葉は「救助」と「援助」を併せ持った意味を持ちます。

「救助」は消防や自衛隊による「人命救助」のイメージで、被害者をすばやく安全な場所へ誘導または搬送する意味と捉える人が多いです。「救助」を規定している災害救助法では、その他にも炊き出し、給水、被服等生活必需品の貸与なども「救助」といい、応急的・一時的な支援をさします。

一方「援助」は災害救助法では仮設住宅や医療などが含まれ、比較的長期にわたる支援をさします。ただし、仮設住宅も応急措置です。いずれ被災者は元の生活へ戻る「自立」をしなければなりません、自立への不安は募ります。

災害直後のボランティアの活動は、家屋のかたづけなどになります。家屋のかたづけや物の補修はできても、被災者の生活不安によるストレスの解消まではできません。長期的視点にたった「援助」が必要となります。

(3) 復興期の視点

ライフラインや交通網が復旧しても、被災地のかたづけができて、被災者一人ひとりが経済的にも精神的にも自立できなければ、真の意味で被災地の復興とは言えません。

災害が原因で離職せざるを得なかった方への支援や復興住宅での新たなコミュニティづくり等、被災者に寄り添う姿勢で、生活課題への支援の継続が求められます。

2 災害救援ボランティア活動

(1) 災害直後の住民による救助活動

災害が起きた直後、被災地の住民（民生委員や自主防災組織等）に期待されるボランティア活動があります。

- ① 人命救助・初期消火
- ② 高齢者や障がい者、外国人などの要支援者の安否確認・避難場所への誘導
- ③ ライフラインの寸断、物流が断たれた状況下で、秩序ある生活を維持する活動

これらは、自宅や勤務先で、地震、水害など災害が起きた直後に住民自身に期待される行動です。

【災害直後の活動のポイント】

地震災害などの場合、その規模が大きければ大きいほど、同時に火災が発生し、ケガ人の数も次第に多くなります。このような事態では少しでも早く対処することが人命救助につながる上に、消防などの対応にも限界が生じ、いくら消防車や救急車を待っていても来てもらえない可能性があります。

そこで、消防車や救急車の到着を当てにするだけでなく、適切な火災予防と初期消火、ケガ人の救出や避難誘導に当たることが大切です。

しかし、倒壊家屋の下敷きになったり、土砂崩れで生き埋めになったりしている被災者の人命救助は専門性や重い責任が伴います。また、救助に向かった人が二次的被害に巻き込まれる可能性もあることから、住民による救助活動はおのずと限界があるのも確かです。

ここでいう住民による救助活動は、家屋の損壊が少なく、家具や電化製品の下敷きになったりして、避難ができない人などの救助を主とし、体に障がいがあったり、病弱な方の避難誘導などを含むものです。

つまり、燃え盛る炎に飛び込み、危険を侵してまで救助に向かってくださいという意味ではなく、「自身の身の安全を確保しながら、できる範囲で身近な人から助けていく」ということです。

(2) 災害救援ボランティアの活動例

災害が起きた直後、災害の規模によりライフラインや交通網の遮断など、まず復旧しなければならぬ公共設備がありますが、これらについては行政主導により復旧作業が行われます。

災害救援ボランティア活動は、家屋のかたづけ、ゴミ・泥の除去などの作業もあれば、話し相手となって生活課題を掘り起こすなど、一人ひとりの生活を支える活動が期待されます。

地震発災直後には、車中泊をされている場合もあります。また、自宅で生活をしながら、避難所から食料等の支援を受ける場合もありますので、そうした方々にも目を向けながら活動することが必要です。

① 地震災害発生後の時間経過とその特徴

| | |
|----------------|---|
| 第1段階 発生直後 | <input type="checkbox"/> 避難、安否確認等の時期 ・混乱等により組織活動が困難な時期 ⇒近隣住民同士の協力により安全な場所への避難、安否確認 |
| 第2段階 発生～3日目 | <input type="checkbox"/> 支援活動の開始 ・災害救援ボランティアセンターの設置により組織活動が徐々に可能になる時期 ⇒避難所の対応、安否確認、ニーズ調査が中心 |
| 第3段階 発生～1週間 | <input type="checkbox"/> 支援活動・コーディネートがピークに達する時期 ・被災者のニーズが個別的なものへ変化する時期 ⇒ニーズを把握し、コーディネート力を発揮する時期 ガレキの撤去や、あとかたづけ、物の搬送が中心 |
| 第4段階 発生～1ヶ月 | <input type="checkbox"/> 当面の生活維持の時期 ・被災者が自立に向けて生活を立て直す時期 ⇒避難所に避難している方や、高齢者や障がい者への支援が中心 |
| 第5段階 発生～3ヶ月 | <input type="checkbox"/> ボランティアセンターを災害救援から通常体制へ切り替える時期 ・地元住民の継続的な活動となる時期 ⇒仮設住宅に入居している方などの孤立を防ぐ支援等 |

※ 洪水、浸水等の水害においては、震災時よりもニーズの変化が早い傾向にあります。

土砂災害等災害の種類によっては状況が変わってきます。被害状況により対応していくことが必要となります。

② 活動内容の例示

| NO | 活動項目 | 内 容 例 | 専門知識・技術 |
|----|-----------------------|-----------------------------|---------|
| 1 | 被災住民の安否確認 | 被災地で安否が確認されていない者の安否確認 | |
| 2 | 避難所の運営協力 | 避難所の各種運営の手伝い | |
| 3 | 物資の運搬や仕分け・提供 | 避難所や被災住宅への運搬や救援物資の仕分け | |
| 4 | 炊き出し | 避難所などでの炊き出しの材料調達と調理 | △ |
| 5 | 家屋のかたづけ | 家具の移動、屋外のガレキ撤去、水害時の泥掃除 | |
| 6 | 家屋の補修 | 屋根にブルーシートをかける。外壁の簡易修理 | ○ |
| 7 | 引越しの手伝い | 荷造り、荷運び、かたづけ | |
| 8 | 運転・移送 | 高齢者の通院など自家用車で移送 | △ |
| 9 | 情報提供 | 自立に向けた、各種公的支援（福祉・保険）の案内 | △ |
| 10 | 高齢者・障がい者支援 | ひとり暮らし高齢者等への配食サービスの提供 | |
| 11 | 保育の手伝い | 幼児・児童の一時預かり・世話 | △ |
| 12 | 通訳 | 外国人への情報提供、手話通訳 | ○ |
| 13 | 災害救援ボランティアセンターの運営スタッフ | ボランティア受付、コーディネーター、広報紙づくり、経理 | △ |
| 14 | 清掃・洗濯 | 避難所やひとり暮らし高齢者宅の清掃や洗濯 | |
| 15 | 理髪・美容 | 被災住民の理髪・美容 | ○ |
| 16 | 話し相手 | 避難所や福祉施設の入所者の心に寄り添うケア | |
| 17 | 義援金への募金 | 災害救援のための義援金への寄付 | |
| 18 | その他 | | |

※ 上記表の専門知識・技術欄の記号は

○＝専門知識・技術が必要 △＝専門知識・技術があったほうが望ましい。

発生直後は、その家族だけでは手に負えなかった家屋のかたづけやゴミ出しのような作業的活動が多く、次第に生活の見通しへの不安感の解消や復興住宅での孤立防止など、被災者に寄り添うかたちの様々なボランティア活動が求められてきます。

③ 時間とともに変化する避難所などの生活ニーズ

| | |
|---------------------------------------|---|
| <p>避難生活 初 日</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 食糧、飲み水の絶対量が足りない。家族で分け合う。 ・ 衣類、日用品が足りない。子どものオムツが必要。 <p>※3日目くらいで解決。救援物資が届くようになる。</p> |
| <p>避難生活 2 日 目</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 食糧が足りない。おにぎり程度の食糧の提供。 ・ 温かい汁物がほしい。 ・ メガネが必要。子どものオムツが足りない。生理用品がない。 ・ 入れ歯が必要。診察してほしい。 ・ トイレが満杯。生活用水が足りない。 ・ 情報が入らない。知り合いの安否・動静を知りたい。 ・ 飲料用の給水車が走り出す。 |
| <p>避難生活 3 日 目 ～ 4 日 目</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 温かい汁物がほしい。野菜、果物がほしい。 ・ 洗濯したい。 ・ 静かな所に居たい。 ・ お風呂に入りたい。 ・ 半壊の自宅から必要なものを引き出してほしいとの要望が出る。 ・ 児童・高齢者などが遠方の親戚などに「避難」する手伝いを。 |
| <p>避難生活 1 週 間</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 電気が使えるようになる。テレビからの情報が入ってくる。 ・ 別の場所に移りたい。 ・ 亡くなった人を供養したい ・ 介護を手伝ってほしい。 ・ 通院したい。 ・ 買い物に出たい。 ・ 役所の手続がしたい。 ・ プライバシーを守りたい。 <p>※個別援助のニーズが高まってくる。 今後の生活に経済的不安が募る。</p> |
| <p>避難生活 ～3ヶ月</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 仮設住宅などへ引っ越したい。 ・ 集会場所がほしい。 ・ 気分転換がしたい。 ・ 家を修理したい。 ・ 様々な支援内容を把握したい。自分はその適用者か。 |

(3) 災害救援ボランティアを受け入れる際の注意事項

① ボランティア募集

災害救援ボランティアは、誰もが自分の意志と責任で参加できます。

ただ現実問題として、仕事を休むことなどに職場や家族の理解があるなど、「参加できる環境」を整える必要があります。ボランティア活動に参加する場合には、家族や職場の上司と相談し、理解を得ておくことを周知する必要があります。

また、募集、受入れ状況を社協へ問い合わせていただき情報収集するように広報する必要があります。

② ボランティア活動の内容

復興が進むにつれて活動内容は変化していきますが、ガレキの撤去や家具の運搬など重労働も多くあります。

また、被災地以外から復興支援のために多数訪れるボランティアを后方支援するセンタースタッフボランティアも必要になります。(例：道案内役)

災害救援ボランティアセンターからの派遣ではなくても、被災地以外から集まるボランティアへの声かけや、軽トラックの貸与など被災地住民に期待したいボランティア活動も多くあります。

③ 二次的被害の危険

被災地は、平常時とは異なる環境にあり、そこに参集し活動するボランティア自身が二次的被害に遭わないよう、十分留意することが求められます。

④ 活動の範囲

「災害救援ボランティアは、レスキュー隊ではない」ということについて、十分に理解を得る必要があります。危険な活動や、ボランティアとして逸脱した行動を抑える必要があります。

また、ボランティア活動中において依頼者から依頼内容の追加等、当初の活動依頼内容と異なる相談があった時に、ボランティア自身で判断しないように注意喚起する必要があります。依頼内容によっては専門知識・技量が必要な場合もあり、その知識、技量が乏しい者が無理に依頼に応えようとしてケガを負う恐れがあることもあります。機械操作など専門知識・技量が必要な内容が含まれる依頼については断り、業者発注を促すなど専門家に任せることも必要です。

⑤ 健康状態の確認

災害救援ボランティア活動には重労働もあります。対人関係で精神的にも消耗することもあるかもしれません。ボランティア自身が活動中にケガをするなどの二次的被害を引き起こさないよう、活動に参加しようとする際には心身ともに健康な状態で参加していただくようにすることが重要です。

⑥ 活動中の服装

ボランティア個々がどのような活動に携わりたいかで異なりますが、屋外での活動も想定し、防塵、防水対策をした服装が、災害時のボランティア活動にふさわしいと言えます。

ボランティア自身に雨具の備えや、帽子・手袋・マスク（粉塵、アスベスト対策用）・長靴等の準備を促し、センターとしても備蓄しておけば、準備して来なかったボランティアに対して貸出しすることもできます。

⑦ ボランティアが準備すべきもの

| | |
|-----------|--|
| 健康保険証のコピー | 身分証として、また活動中に病気やケガをしたときに必要となる。 |
| 常備薬 | 現地での常備薬の入手は困難であり、自分にあったものを用意する必要がある。 |
| タオル | 地震、風水害ともに支援に大いに役立つ。長期ボランティアの場合は自分の洗顔などにも必要となる。 |
| 軍手・ゴム手袋 | 作業するのに必要となる。 |
| マスク | ほこりや悪臭の多い場所で役立つ。 |
| 帽子 | 日射や落下物から少しでも頭をカバーできる。 |
| 頑丈な靴 | 鋭利なものを踏む場合がある。 |
| カッパ | 雨天でも活動できる雨具が必要となる。 |
| 飲料水 | 災害時に最も不足することが予想される。 |
| 食糧 | ボランティア自身で用意する必要がある。 |
| メモ帳、筆記用具 | 記録をとるときに必要となる。 |
| 宿 | ボランティア自身で確保することが必要となる。 |
| 寝袋 | 被災地に就寝するとき便利である。 |

(4) 社会福祉協議会がボランティアへ伝える「災害救援ボランティア7つの心得」

平常時から地域住民に対して、以下の事項の説明等を行い災害時での協力を求め、また、災害時においてはボランティア受付やオリエンテーション等でボランティアに対し、理解を求める必要があります。

① 自給自足の原則

被災地ではボランティア自身の飲料水や食品等の調達や、宿泊場所の確保が困難であることが予想されます。事前に現地の状況把握をした上で、必需品を確認・調達し、自活できるように準備していくことが大切です。また、ゴミは持ち帰るなど被災地に負担をかける努力も必要です。

② 状況の把握および連絡・連携

活動を始めにあたっては、現地のボランティア受入窓口に登録し、オリエンテーションを受けることが大切です。これにより、現地の詳しい状況の把握と自分の活動内容や役割を確認することができます。また、活動中気がついたことを、センターへ報告することも大切です。

③ 被災者の意思の尊重

災害救援ボランティアは被災者の生活を支援することを目的に活動します。活動が押しつけがましいものになってはかえってマイナスになってしまいます。どんな状況であれ、相手の気持ちを大切にし、尊重する気持ちをもって意思の疎通を図るように心がけましょう。

④ 約束・プライバシーの保護

ボランティア活動は、相手との信頼関係が土台となります。信頼関係を保つためには、約束・プライバシーを絶対に守りましょう。また、安易な約束はせず、責任ある行動をとることも大切です。

⑤ 無理のない活動

ボランティアとしてできること、できないこと、してはいけないことを考えて無理のない活動をする必要があります。自分が活動できる時間・能力（量）等を考慮し、被災者との十分な話し合いの上、活動を限定することも大切です。

⑥ 健康管理

ケガや病気、事故に十分に注意し、また、過労や睡眠不足にならないように健康管理に注意することが大切です。二次的被害にあわないようにするのもボランティアの務めです。

⑦ 保険の加入

万一の事故に備えてボランティア活動保険に加入しておきましょう。また、事故が起こった場合の対応について事前に考えておくことも必要です。

3 災害救援ボランティアセンターの機能と流れ

(1) 災害救援ボランティアセンターとは

災害救援ボランティアセンターとは、災害時のボランティア活動をサポートする拠点のことです。

災害時のボランティア活動を下記の5つの機能によって支援することで、被災者の自立への支援や、被災地の復興を目標としています。

このセンターでは、必ずしも専門的知識・技術を必要としない一般的な生活支援ボランティアが行う活動への支援を中心に行います。ただし、専門的知識・技術を習得しているボランティアが多種多様に参加すればするほど、ボランティアの活動範囲が広がり、被災者の生活課題に効果的な支援を展開することができます。

なお、鳥取県地域防災計画によって、医師・看護師等専門職による医療救護ボランティア活動への支援については、日本赤十字社等が役割を担うなど、災害に関連する各種ボランティアの整理がされています。(P 6 参照)

(2) 災害救援ボランティアセンターの機能

災害救援ボランティアセンターの機能は大きく5つあります。

① 情報収集・発信

災害時のボランティア活動が円滑に行えるように、被災状況、被災者に関する情報を多方面から収集します。また、ボランティアによる「ニーズ調査」を実施し、被災者の生活課題を的確に把握します。

災害救援ボランティアセンターの存在を被災者に周知し、ニーズの受付を行っていること、支援していること、ボランティアを募集していること等を発信します。

② ボランティアコーディネート

広くボランティアを受入れ、活動依頼を受け、被災者のニーズ「してほしい」とボランティア活動「したい」をマッチング「つなぎ合わせ」をします。

ボランティア活動が安全、効果的に実施できるように、オリエンテーション（事前説明）をして事故やトラブルを未然に防ぎます。

③ 運営スタッフ、活動資材、活動資金の確保

センター運営に必要なヒト、モノ、カネを確保し、継続的に実施できるようにします。

運営スタッフは、日頃から被災地のことをよく知る地元住民からスカウトすることが重要です。また、他の災害現場で活動し、ノウハウ・経験があるNPO、ボランティア団体にセンター運営に参画いただくことが、より効果的な運営につながります。

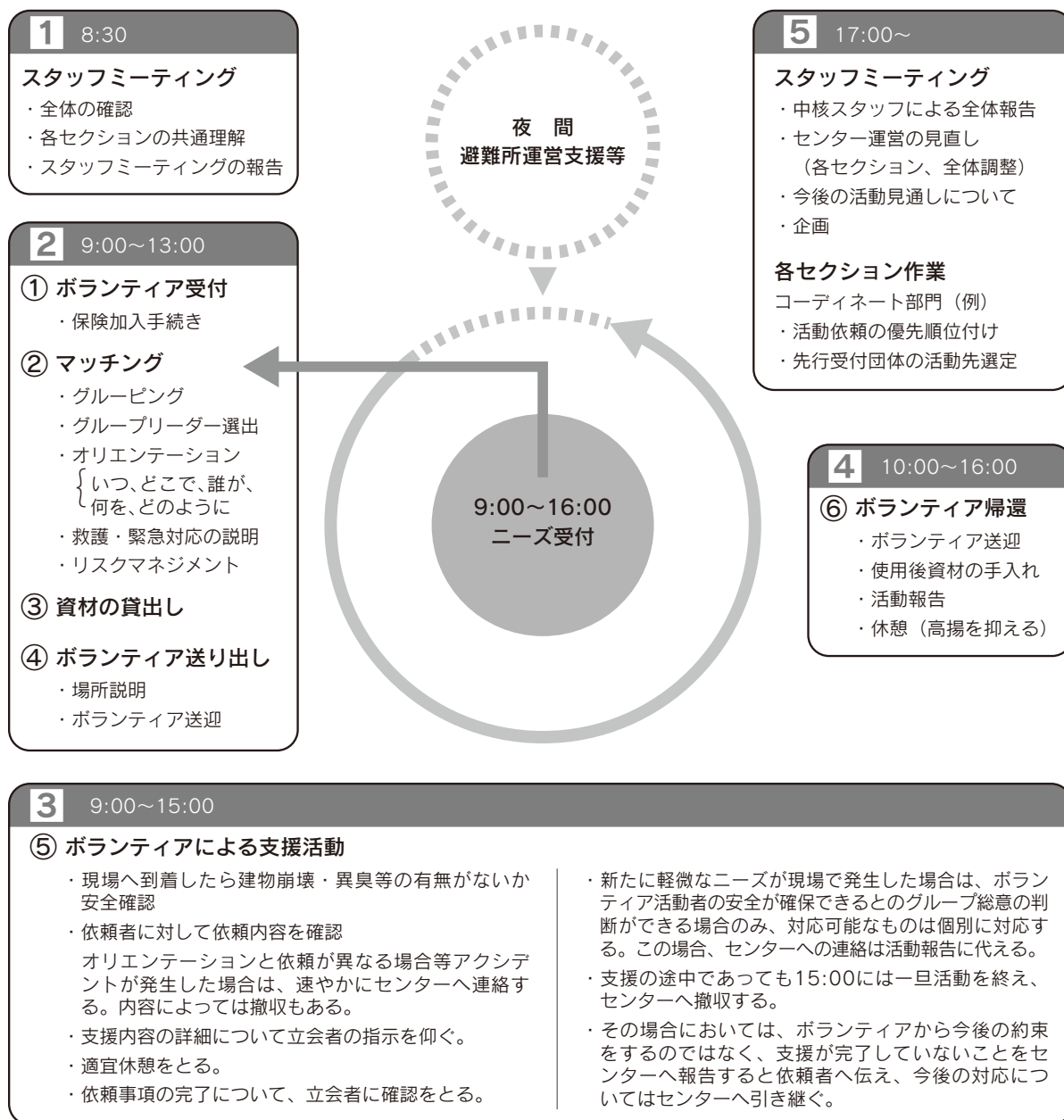
④ 行政、関係団体等との連携

復興支援は災害救援ボランティアセンターだけが担うものではありません。公的支援を行う行政や関係団体、企業、NPO等と連携し被災地支援を行います。

⑤ 総合相談窓口

被災者の悩みや困りごとは多岐にわたり、どこに相談してよいのかわからない場合も多くあります。そこで被災者の様々な相談を災害救援ボランティアセンターで総合的に受け付け、適切な機関や人につなぎ、悩みや困りごとの解決に向けて支援します。

(3) 災害救援ボランティアセンターの一日の流れ(例)



①~⑥ボランティア活動者関係事項

《参 考》

〇〇町災害ボランティアセンター設置要綱(例)

(目 的)

第1条 「〇〇町災害ボランティアセンター」(以下「センター」という。)は、大規模な地震や風水害等の発生後、〇〇町におけるボランティアの受入体制の確保を図り、ボランティアによる福祉救援活動が円滑かつ効果的に展開されることを目的として、社会福祉法人〇〇町社会福祉協議会(以下「町社協」という。)に設置する。

(センターの設置)

第2条 センターの設置は、町社協会長が決定する。

2 センターは町社協内に設置する。但し、同社協が被災し、機能を果たさない場合は、町に協力を要請するなどしてセンターの運営が可能な場所に設置する。

3 センターの運営及び事務は町社協が行う。

(本部体制と職務)

第3条 センターの本部体制と職務は次のとおりとする。

(1) センター長は、町社協(常務理事・事務局長等の役職名を記入)がその任にあたり、センターを総括する。また、重要な事項については、町社協会長と協議のうえ、その任にあたる。

(2) 副センター長は、町社協(事務局長・総務課長・地域福祉課長等の職名を記入)がその任にあたり、センター長を補佐し、センター長に事故ある場合にはその職務を代理する。

(センターの組織)

第4条 センターの組織については、別に定める「センター運営マニュアル」に基づいて班を組織する。

2 各班等に責任者を置く。

(県社協への支援要請)

第5条 センターは、必要に応じて、「鳥取県内の社会福祉協議会 災害時の相互応援協定書」(P18参照)に基づき、県社会福祉協議会へ職員派遣及び資材等の提供等の応援を要請する。

(センターの運営方法)

第6条 センターの運営方法については、別に定める「センター運営マニュアル」に基づいて運営する。

(経費)

第7条 センターの運営に要する経費は、全国社会福祉協議会地域福祉推進委員会の「福祉救援活動資金援助制度」及び共同募金会の「災害支援制度」、町補助金、町社協拠出金、寄付金等をもって充てる。

(センターの閉所)

第8条 センターは、所期の目的が達成されたとき閉所するものとし、その決定は町社協会長が行う。

附 則

この要綱は、平成〇〇年〇〇月〇〇日から施行する。

※副センター長や各班の責任者等は、必ずしも地元社協職員で担当しなければならないということはありません。地元社協の職員体制等を考慮して、各センターで柔軟に判断していくことが必要です。

《参 考》

鳥取県内の社会福祉協議会 災害時の相互応援協定書

(目的)

第1条 この協定は、鳥取県内において災害が発生し、被災した地域の市町村社会福祉協議会（以下「被災地社協」という。）が、単独では十分な被災者支援活動が実施できない場合に、鳥取県社会福祉協議会（以下「県社協」という。）及び市町村社会福祉協議会（以下「市町村社協」という。）が相互に協力して応援を行うために必要な事項を定める。

なお、県外で災害が発生し、中国ブロック県・指定都市社会福祉協議会災害時の相互支援に関する協定（以下「中ブロ協定」という。）等に基づく応援要請がある場合は、本協定を準用する。

(災害の種類及び規模)

第2条 この協定を適用する災害の種類は、原則として災害対策基本法第2条第1項第1号で定義されている地震、豪雨、津波、豪雪等のうち、災害救助法が適用される規模の災害をいう。

2 前項に規定する災害のほか、県内で多大な人的及び物的被害が発生し、住民生活に甚大な支障が生じる恐れがあり、被害を受けた地域の社協が県社協に対して、被災地外の市町村社協の応援を要請した場合にも適用するものとする。

(応援の要請)

第3条 応援を要請しようとする被災地社協は、県社協に対して次に掲げる事項を明らかにして、電話、FAX、電子メール等で応援要請を行うものとする。

- (1) 被害状況
- (2) 第4条に掲げる応援内容
- (3) 応援を要請する期間
- (4) その他必要な事項

(応援の内容)

第4条 応援の内容は次のとおりとし、県社協において調整する。

- (1) 下記業務に従事するための職員派遣
 - ア 災害救援活動を行うために必要な情報収集
 - イ 災害ボランティアセンターの運営支援（コーディネート業務等）
 - ウ 生活福祉資金特例貸付の業務支援
 - エ その他、応援のための必要な事項
- (2) 災害救援活動に必要な物品、資機材の提供
- (3) その他、応援のための必要な事項及び特に要請があった事項

(県社協の役割)

第5条 災害が発生した場合、県社協は被災市町村に先発隊として職員（以下「先発隊」という。）を派遣し、被災状況等の情報収集に努めるとともに、各市町村社協へ必要な情報提供を行う。

2 県社協は、被災地社協からの応援要請があった場合は、先発隊からの報告等を総合的に勘案したうえで、速やかに市町村社協及び関係機関との連絡調整を行い、被災地外の市町村社協に対し必要な応援を要請する。

3 県社協は、先発隊等からの情報、災害の規模及び被災地社協からの応援要請内容等に照らし、県内の市町村社協だけでは対応が十分にできないと判断した場合は、速やかに中プロ協定幹事社協等に応援を要請する。

(市町村社協の役割)

第6条 災害が発生した場合、県社協から応援を要請された市町村社協は、被災地社協を応援する。

(経費の負担)

第7条 応援に要する経費は、原則として派遣社協の負担とする。

(職員の養成)

第8条 県社協及び市町村社協は、相互の応援活動機能を高めるために災害救援活動を的確に遂行できる職員の養成に努める。

(連絡窓口)

第9条 県社協及び市町村社協は、あらかじめ本協定に関する連絡担当部署、担当責任者を定め、別記様式第1号により、毎年4月15日までに県社協に提出する。

2 県社協は、毎年4月末日までに前項に定める連絡窓口を別記様式第2号にまとめ、各市町村社協に通知する。

(その他)

第10条 その他、この協定に定めのない事項は、県社協及び市町村社協が協議をして定めるものとする。

2 この協定を締結するため、本協定書を20通作成し、それぞれ記名押印のうえ、各1通を保有する。

附則

この協定は、平成29年7月1日から適用する。