

第11章 災害時のボランティアと補償のあり方¹

第1節 問題提起

大規模災害時からの復興には巨額の資金と大量の人材が必要となる。東日本大震災では、国の緊急雇用創出事業が復興事業の人員確保と雇用創出に大きな役割を果たした。この事業については、被災失業者を復興事業に充て、生活支援を行うという「キャッシュ・フォー・ワーク（CFW）」からの視点からみても、極めて重要な意味と効果を持つ事業であった（JILPT（2014））。とはいえ、復旧・復興作業は膨大である。復興時に必要な人材をすべて有給で雇用することは不可能である。だからこそ、有志のボランティアを募り、機動的に動かす必要がある。被災地外からの多くのボランティアが、自らの時間、資金を費やして復興のために働こうと思う、その「志」をいかに活用するかということが、復旧・復興を早め、地域の活力を取り戻す重要な取組みとなる。

東日本大震災では、どのくらいの災害ボランティアが活動したのだろうか。実はその数は網羅的には把握されていない。全国社会福祉協議会が公表しているボランティア数でみると、東日本大震災発災から約1ヵ月後（4月17日）では、ボランティア数（のべ人数）は11万6600人、震災から約4ヵ月（7月17日）で57万2300人²となっている。阪神淡路大震災のボランティア数は、約1ヵ月後で60万人、3ヵ月後に117万人という記録が残っている³。集計基準や方法が異なるので比較は出来ないが、東日本大震災では、ゴールデンウィーク後や夏休み前にも、繰り返しボランティアが足りない⁴と報道されるほど、時間の経過に従い被災地からボランティアが姿を消してきているという状況にあった。

東日本大震災被災地のボランティアが集まりにくかった原因はいくつか考えられるが、最大の要因は地理的、物理的な理由によるものであろう。阪神・淡路大震災は都市圏の災害であったため、近郊都市からボランティアが徒歩でも入れた。今回の被災地は人が多い首都圏から遠く、鉄道や高速道路などの主要な交通網が寸断され、現地に入る手段が限られていた。ガソリン不足も拍車をかけた。さらに、沿岸部が広範囲渡って津波でことごとく破壊されていたために、ボランティアが泊まれる場所や活動拠点を確保しづらい状況にあった。

こういった地理的、物理的要因の他に、正確にボランティアが必要だと言うことが伝わらなかったこともあるだろう。ネット上では、ボランティアに行っても現地在が混乱す

¹ 本章は、小野（2011）をベースに大幅に修正、加筆をしたものである。

² 累計。全国社会福祉協議会のまとめ。社協経由のボランティア数であるため、企業や労働組合など他組織を経由してボランティアを行った人数は入っていない。

³ 朝日新聞「ボランティア先細り東日本大震災3ヵ月で阪神の3分の1、変わらぬニーズ」（2011年6月19日朝刊）。同新聞「支援、今こそ細る震災ボランティア、阪神の4割」（2011年7月2日夕刊）等。

⁴ 「阪神淡路大震災一般ボランティア活動者数推計」兵庫県民生活部生活文化局生活創造課公表資料。

るだけという情報や、せっかく行ったのにボランティアは受け付けていないと言われたなどといった不確実な情報が流れたために二の足を踏んだという人も多くいた。

現地の受入体制が整わず、受入れ抑制をしていたところも実際にあった。自治体や地元の社協、ボランティアセンター自体が被災した中で、どのように采配したらよいかということがわからなかったことも大きかった。現地の NPO や NGO には受け入れるキャパシティは限られている。被災地外から来たボランティアの宿泊や食糧はどうするのか。ケガをした時の補償はどうするのか。ボランティア保険に入っていたとしても、無償で働く者にどこまでの仕事を任せるのか、という仕事の範囲が「わからない」ことも受け入れに二の足を踏ますことになった。

一方、ボランティア側にしてみれば、混乱する被災地に個人的にボランティアとして行ったとしても、復旧作業で混乱する現地の人を煩わせてしまうので、自分で受け入れ先を探すしかない。探し始めると、どの NPO、NGO を選択するかで躊躇してしまう。また、いくら「志」や能力、時間があっても、長期で留まって従事するには、経済的問題が立ちはだかる。交通費や滞在費などの負担が参加を留めることになるだろう。

必要なことは、災害前からボランティアを動かせるシステムを作っておくことである。国あるいは地方自治体がボランティア登録の窓口を作って、災害援助や支援を行う NPO、NGO へボランティアを派遣する、あるいは振り分ける方策を練っておくことである。当該システムから派遣された場合、ボランティア活動中のケガや病気が補償される——長期滞在してボランティア活動に従事する人には、補償の他に、必要経費や手当（あるいは謝礼）を支給される——といったしくみである。残念ながら、現在の日本にはこのようなしくみはない。ボランティアを必要としている被災地があっても、復興を支えるボランティアを供給出来る体制にない⁵。

本稿は、災害ボランティアに焦点を当て、補償のあり方とボランティアの募集と派遣について考える。その際に、JILPT で 2014 年に実施した「NPO 法人の活動と働き方に関する調査」（団体および個人調査）のデータ（以下、JILPT 調査という）と、2011 年実施の「第 6 回勤労生活に関する調査」（以下、「勤労調査」という）⁶のデータを使用する。第 2 節は災害ボランティアの活動内容についてみていく。第 3 節はボランティアの派遣と補償についての是非をアンケート調査から探る。第 4 節は、海外のボランティアに関する法律を紹介し、日本での適用の可能性を探る。最後に、まとめ、政策インプリケーションを提示する。

⁵石巻市では「石巻モデル」として機動的な災害ボランティアの機動的配置が行われた。ボランティアを收容し機動的に動かすモデルは、今後の災害ボランティアの編成の参考になる。「石巻モデル」の中心となった「一般社団法人石巻災害復興支援協議会」は現在「公益社団法人みらいサポート石巻」となっている。

⁶ 調査の詳細は JILPT (2013) 参照。2011 年 12 月実施。全国調査。住民基本台帳から 20 歳以上の男女 4000 人を抽出して訪問面接による調査を行い、2264 人から回答を得ている。スペシャル・トピックとして被災地支援に関する項目を設定している。

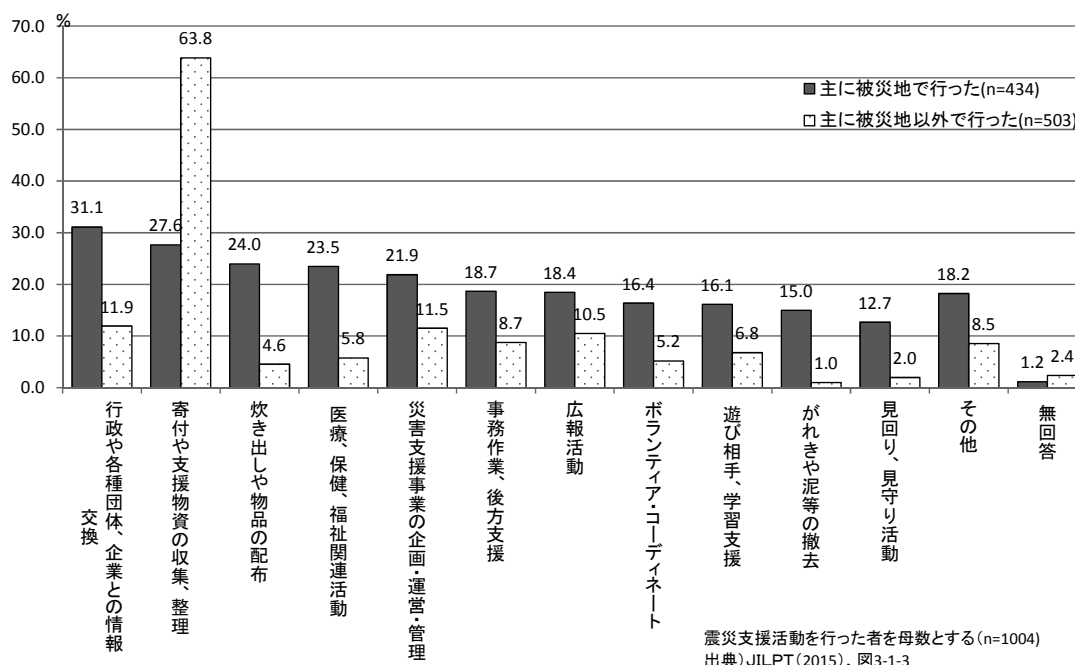
第2節 被災地でのボランティア活動の状況

1. 活動の内容

「勤労調査」によると、東日本大震災にかかわるボランティア活動に参加した割合は、全国で7%、うち、被災地で活動した人は2%であった。調査対象の全国20歳以上の男女の人口は1億502万人（平成23年『国勢調査』）なので、2011年11月～12月調査時点で、およそ210万人が被災地でのボランティア活動に参加したと計算される。

被災地の活動内容はどのようなものなのか。JILPT調査では、震災支援活動を行ったNPOで活動する個人に、これまで携わった活動内容についてきいている（第11-2-1図）。これをみると、被災地の活動で割合が高いのは「行政や各種団体、企業との情報交換」（31.1%）、「寄付や支援物資の収集、整理」（27.6%）、「炊き出しや物品の配布」（24.0%）、これ以外の活動も10～20%程度の割合で存在している。調査が発災から3年経った時点で行われているので「がれきや泥等の撤去」といった、復興初期段階の活動の割合が低くなっていることがわかる。また、被災地以外での支援活動は寄付や支援物資を集めることが中心になっている。

第11-2-1図 震災支援活動の内容（複数回答）



活動を始めた時期で、仕事内容がどのように異なるのかをみてみよう（第11-2-1表）。発災から半年の期間から携わっている人で割合が高い仕事は「がれきや泥等の撤去」（20.2%）、「炊き出しや物品の配布」（34.5%）、「寄付や支援物資の収集・整理」（32.5%）、

「見回り、見守り活動」(16.7%)である。「医療、保健、福祉関連活動」も割合が高く、発災から2年間くらいは同じくらいの割合を保っており、比較的長期的にわたる仕事であることがわかる。「行政や各種団体、企業との情報交換」も通期で割合が高い。

発災から3年経つと、初期の活動内容であった「がれきや泥等の撤去」「炊き出しや物品の配布」「寄付や支援物資の収集・整理」の割合が減り、「ボランティア・コーディネート」「災害支援事業の企画、運営、管理」「行政や各種団体、企業との情報交換」「広報活動」といった事務的な仕事内容の割合が高くなっていくことがわかる。

第 11-2-1 表 支援活動の開始時期と活動内容（複数回答）の関係

	n	がれきや泥等の撤去	炊き出しや物品の配布	寄付や支援物資の収集、整理	医療、保健、福祉関連活動	見回り、見守り活動	遊び相手、学習支援	ボランティア・コーディネート	災害支援事業の企画・運営・管理	行政や各種団体、企業との情報交換	広報活動	事務作業、後方支援	その他	無回答
被災地で活動した者 全体	434	15.0	24.0	27.6	23.5	12.7	16.1	16.4	21.9	31.1	18.4	18.7	18.2	1.2
2011年3月～9月	252	20.2	34.5	32.5	25.8	16.7	17.5	19.8	24.6	33.7	21.0	22.6	15.5	0.8
2011年10月～2012年3月	44	13.6	11.4	22.7	25.0	13.6	13.6	9.1	15.9	31.8	18.2	11.4	25.0	0.0
2012年4月～2013年3月	60	8.3	6.7	23.3	28.3	5.0	20.0	10.0	13.3	18.3	10.0	10.0	25.0	0.0
2013年4月～2014年3月	45	2.2	6.7	4.4	6.7	4.4	8.9	8.9	22.2	28.9	22.2	20.0	28.9	0.0
2014年4月以降	7	0.0	0.0	14.3	14.3	0.0	14.3	28.6	28.6	42.9	28.6	14.3	14.3	0.0

被災地で長く活動していると、仕事の内容も変わってくる（第 11-2-2 表）。支援活動を3年以上継続している人をみると、「ボランティア・コーディネート」「災害支援事業の企画、運営、管理」「行政や各種団体、企業との情報交換」「広報活動」「事務作業、後方支援」といった事務的な仕事内容の割合が高くなっている。この傾向は下表の「被災地での支援活動参加」で特に顕著で、被災地で長く携わっている人が支援活動の中核となる人材となっていることがわかる。

第 11-2-2 表 支援活動の期間と活動内容（複数回答）の関係

	n	がれきや泥等の撤去	炊き出しや物品の配布	寄付や支援物資の収集、整理	医療、保健、福祉関連活動	見回り、見守り活動	遊び相手、学習支援	ボランティア・コーディネート	災害支援事業の企画・運営・管理	行政や各種団体、企業との情報交換	広報活動	事務作業、後方支援	その他	無回答
支援活動した者全体	434	7.5	13.8	47.3	13.8	6.8	11.4	10.2	16.6	20.8	14.1	13.6	13.1	1.8
半年未満	92	9.2	12.8	52.3	11.0	6.4	11.0	4.1	5.0	6.4	5.5	5.5	8.7	0.9
半年以上3年未満	177	5.8	8.3	42.1	13.6	5.3	9.6	8.3	16.9	19.1	13.9	11.6	15.4	0.3
3年以上	133	9.1	23.5	49.5	18.6	10.9	15.4	18.2	26.3	36.1	24.2	24.9	15.8	0.7

	n	がれきや泥等の撤去	炊き出しや物品の配布	寄付や支援物資の収集、整理	医療、保健、福祉関連活動	見回り、見守り活動	遊び相手、学習支援	ボランティア・コーディネート	災害支援事業の企画・運営・管理	行政や各種団体、企業との情報交換	広報活動	事務作業、後方支援	その他	無回答
うち、被災地で活動	434	15.0	24.0	27.6	23.5	12.7	16.1	16.4	21.9	31.1	18.4	18.7	18.2	1.2
半年未満	92	20.7	26.1	26.1	20.7	10.9	13.0	5.4	5.4	8.7	4.3	8.7	12.0	1.1
半年以上3年未満	177	10.7	13.6	20.9	22.0	8.5	13.6	14.7	19.2	27.1	19.2	15.3	23.2	0.0
3年以上	133	17.3	38.3	36.1	28.6	21.1	23.3	26.3	36.8	51.1	30.8	32.3	19.5	0.8

注)網かけ部分は、全体割合から10ポイント以上高い場合につけている。

被災地での支援活動内容を、有給職員とボランティア別にみると、第 11-2-3 表のような比率になる。有給職員は仕事内容によって割合の高低が顕著である。例えば、正規

職員で最も割合が高い仕事は「行政や各種団体、企業との情報交換」で37.1%、次に「医療、保健、福祉関連活動」(29.3%)、「寄付や支援物資の収集・整理」(26.7%)が続く。20%を超えるのは6項目である。非正規職員では、最も割合が高い項目は「事務作業、後方支援」で24.2%である。20%を超えるのは4項目で、仕事の種類が限定的である。一方、「無償事務局ボランティア」は、仕事の種類が多岐に渡っており、20%を超える項目が10項目もある。割合が高いのは「寄付や支援物資の収集・整理」(34.7%)、「炊き出しや物品の配布」(29.2%)、「ボランティア・コーディネート」(23.6%)、「災害支援事業の企画・運営・管理」(23.6%)である。

このように、長期に亘る活動内容であっても、有給職員でなくボランティアが中心となって携わっている活動も多いことがわかる。

第11-2-3表 活動形態別にみた被災地での活動内容（複数回答）

	n	1 がれき や泥等の 撤去	2 炊き出 しや物品 の配布	3 寄付や 支援物資 の収集・ 整理	4 医療、 保健、福 祉関連活 動	5 見回 り、見守 り活動	6 遊び相 手、学習 支援	7 ボラン ティア・ コーディネ ート	8 災害支 援事業の 企画・運 営・管理	9 行政や 各種団 体、企業 との情報 交換	10 広報 活動	11 事務 作業、後 方支援	12 その他	14 無回答
支援活動した者 全体	1004	7.5	13.8	47.3	13.8	6.8	11.4	10.2	16.6	20.8	14.1	13.6	13.1	1.8
正規職員	490	7.6	15.5	47.6	18.8	8.4	10.4	11.0	17.6	26.5	15.7	16.3	11.4	0.8
非正規職員	152	6.6	9.9	45.4	7.2	3.9	13.8	9.9	13.8	17.1	13.8	16.4	9.9	0.7
有償ボランティア	79	1.3	11.4	41.8	2.5	3.8	8.9	6.3	21.5	19.0	8.9	10.1	21.5	1.3
無償事務局ボランティア	192	8.9	12.0	52.1	12.5	7.8	13.0	12.0	15.1	12.5	14.1	8.9	16.7	2.1
無償その他ボランティア	61	8.2	16.4	45.9	16.4	4.9	11.5	6.6	14.8	19.7	11.5	8.2	14.8	0.0

	n	1 がれき や泥等の 撤去	2 炊き出 しや物品 の配布	3 寄付や 支援物資 の収集・ 整理	4 医療、 保健、福 祉関連活 動	5 見回 り、見守 り活動	6 遊び相 手、学習 支援	7 ボラン ティア・ コーディネ ート	8 災害支 援事業の 企画・運 営・管理	9 行政や 各種団 体、企業 との情報 交換	10 広報 活動	11 事務 作業、後 方支援	12 その他	14 無回答
うち、被災地で活動	434	15.0	24.0	27.6	23.5	12.7	16.1	16.4	21.9	31.1	18.4	18.7	18.2	1.2
正規職員	232	13.8	22.4	26.7	29.3	14.2	13.8	15.1	22.4	37.1	19.0	21.6	15.9	0.0
非正規職員	62	11.3	17.7	24.2	12.9	8.1	21.0	16.1	17.7	27.4	19.4	24.2	14.5	1.6
有償ボランティア	23	0.0	30.4	17.4	4.3	4.3	13.0	17.4	30.4	26.1	17.4	17.4	39.1	0.0
無償事務局ボランティア	72	22.2	29.2	34.7	22.2	18.1	20.8	23.6	23.6	22.2	20.8	11.1	22.2	1.4
無償その他ボランティア	31	16.1	29.0	25.8	29.0	9.7	16.1	12.9	19.4	29.0	12.9	9.7	22.6	0.0

2. 被災地での経験と不安

被災地での活動には、通常の活動よりも危険や不安が伴うことは、容易に想像がつく。

第11-2-4表は、支援活動中にケガや過労、不安感を抱いたかどうかを聞いている。上表は、被災地以外の支援活動も含めて聞いた集計で、下表は被災地で活動した者に限定している。注目したいのは、「特にない」という項目である。この設問は複数回答式だが、「特にない」は排他的項目となっているため、この割合以外が、ケガや過労、不安感といった何らかの経験をしたと解することができる。「支援活動した者全体」では「特にない」の合計が71.1%であるのに対し、「被災地で活動」の集計では58.5%と10ポイント以上低い。中でも、「余震などによる不安感」「被曝に関する不安感」「過労」の割合が高くなっている。不安感や過労は短期的に心身へ大きな影響を及ぼさないかもしれないが、のちに鬱などの深刻な症状へと移行していく可能性もある。全体として割合は低いものの、「通院や入院を要するケガ」や「病気」の割合が「無償事務局ボランティア」で高く

なっている。

排他的選択肢である「特にない」に注目してみたのが、第11-2-5表である。これを見ると、「3年以上」の長期に亘って活動をしている人は「特にない」の割合が低く、何らかのネガティブな経験をしていることがわかる。活動内容別にみると「特にない」の割合が低いのは、「炊き出しや物品の配布」(43.3%)、「見回り、見守り」(41.8%)、「ボランティア・コーディネート」(47.9%)、「事務作業・後方支援」(39.5%)となっており、これらの活動に携わった人は他に比べてなんらかのネガティブな経験をしている。

第11-2-4表 活動形態別の支援活動中のケガ、病気、過労、不安感（複数回答）

	n	通院・入院を要するケガ	通院・入院を要する病気(身体面)	通院・入院を要する病気(精神面)	過労	被曝に関する不安感	余震などによる不安感	その他	特にない	無回答
支援活動した者 全体	1004	1.3	1.5	1.6	9.7	9.4	15.2	3.1	71.1	3.3
うち、被災地で活動	434	2.5	3.0	2.5	16.4	15.0	24.9	4.4	58.5	1.4
正規職員	232	3.0	3.0	2.6	18.5	16.8	25.0	3.4	55.6	0.9
非正規職員	62	1.6	1.6	3.2	11.3	9.7	32.3	9.7	54.8	1.6
有償ボランティア	23	0.0	4.3	0.0	26.1	8.7	21.7	8.7	60.9	0.0
無償事務局ボランティア	72	4.2	5.6	2.8	15.3	15.3	20.8	2.8	66.7	0.0
無償その他ボランティア	31	0.0	0.0	0.0	9.7	16.1	16.1	0.0	77.4	0.0

第11-2-5表 支援活動中のケガ、病気、過労、不安感が「特にない」割合の傾向

		合計	特にない	何らかあった注)
被災地で活動 全体		434	58.5	41.5
支援活動期間	半年未満	92	66.3	33.7
	半年以上3年未満	177	63.3	36.7
	3年以上	133	46.6	53.4
活動内容 (M.A.)	がれきや泥等の撤去	65	56.9	43.1
	炊き出しや物品の配布	104	43.3	56.7
	寄付や支援物資の収集、整理	120	52.5	47.5
	医療、保健、福祉関連活動	102	52.9	47.1
	見回り、見守り活動	55	41.8	58.2
	遊び相手、学習支援	70	51.4	48.6
	ボランティア・コーディネート	71	47.9	52.1
	災害支援事業の企画・運営・管理	95	56.8	43.2
	行政や各種団体、企業との情報交換	135	48.1	51.9
	広報活動	80	50.0	50.0
	事務作業、後方支援	81	39.5	60.5
その他	79	68.4	31.6	
支援活動中のケガや事故への備え	加入していた	286	55.2	44.8
	加入していない	148	64.9	35.1

注1) 「何らかあった」には無回答1.4%も含む。

注2) 網かけ部分は、全体割合から10ポイント以上低い場合につけている。

第3節 ボランティアの派遣と補償

1. ボランティア活動中の補償

被災地で活動する人の半数近くは、過労や不安感を抱えながら活動し、あるいは一部の人はケガや病気にかかった経験をしていた。この割合は、被災地で活動している人で高くなっている。それでは、活動に際して保険等には加入しているのだろうか。

第 11-3-1 表は、支援活動に携わった人の保険等加入状況である。「特に何も加入していない」に注目してみると、全体では 43.5%の人が何も加入しない状況で活動を行っていることがわかる。被災地での活動は、それよりも割合は 8 ポイントほど低く、被災地以外での活動に比べると、なんらかの保険に加入している傾向にあるといえる。しかしながら、被災地ではボランティア保険の加入を強く推奨されていたにもかかわらず、「何の保険にも加入していない」割合が全体の 3 分の 1 を占めることに、危うさを感じる。被災地で活動する者は、「自らボランティア保健に加入した」や「民間の保険に加入（全額自己負担）」の割合が高くなっており、それ以外の地域で活動する者と比べて意識の高さを多少感じられるが、自ら備える人はごく一部であることに変わりない。

第 11-3-1 表 保険等への加入状況（複数回答、支援活動を行った者を母数とする）

	合計	NPO法人 負担の労災 保険に加入	NPO法人 がボラン ティア保険 に加入	自らボラン ティア保険 に加入した	民間の保険 に加入（全 額自己負 担）	特に何も加 入していな い	わからない	無回答
合計	1004	20.7	21.8	5.5	10.1	43.5	8.8	3.6
主に、被災地で行った	434	28.8	25.8	6.5	14.5	34.1	7.1	1.6
主に被災地以外で行った	503	12.9	16.1	4.0	5.6	54.9	9.5	5.4
被災地と被災地以外での活動は半々	67	26.9	38.8	10.4	14.9	19.4	13.4	3.0

第 11-3-2 表は、「特に何も加入していない」に注目し、被災地で支援活動を行った者の活動形態や活動内容、支援中のケガ、病気、過労、不安感等との関係性をみている。

支援活動期間で見ると、半年未満の活動者で「加入していない」割合が高い。また、活動形態で見ると、無償事務局ボランティア（47.6%）、無償その他ボランティア（45.5%）での無加入割合が高くなっている。活動内容を見ると、「寄付や支援物資の収集、整理」での「加入していない」割合が高い。逆に「がれきや泥等の撤去」「ボランティア・コーディネート」「災害支援事業の企画・運営・管理」に携わる者で、割合が低く、なんらかの保険等に加入している傾向がみられる。

第 11-3-2 表 保険加入の有無

		(%)		
		合計	特に何も加入していない	何らか加入している (注)
支援活動した者 全体		1004	43.5	56.5
うち、被災地で活動		434	34.1	65.9
支援活動期間	半年未満	92	43.5	56.5
	半年以上3年未満	177	30.5	69.5
	3年以上	133	30.8	69.2
現在のNPO法人での活動形態	正規職員	232	30.2	69.8
	非正規職員	62	27.4	72.6
	有償ボランティア	23	34.8	65.2
	無償事務局ボランティア	72	48.6	51.4
	無償その他ボランティア	31	45.2	54.8
活動内容 (M.A.)	がれきや泥等の撤去	65	24.6	75.4
	炊き出しや物品の配布	104	28.8	71.2
	寄付や支援物資の収集、整理	120	42.5	57.5
	医療、保健、福祉関連活動	102	37.3	62.7
	見回り、見守り活動	55	25.5	74.5
	遊び相手、学習支援	70	32.9	67.1
	ボランティア・コーディネート	71	23.9	76.1
	災害支援事業の企画・運営・管理	95	23.2	76.8
	行政や各種団体、企業との情報交換	135	25.2	74.8
	広報活動	80	27.5	72.5
	事務作業、後方支援	81	27.2	72.8
その他	79	39.2	60.8	
支援活動中のケガ、病 気、過労、不安感等	通院・入院を要するケガ	11	18.2	81.8
	通院・入院を要する病気(身体面)	13	30.8	69.2
	通院・入院を要する病気(精神面)	11	45.5	54.5
	過労	71	26.8	73.2
	被曝に関する不安感	65	32.3	67.7
	余震などによる不安感	108	35.2	64.8
	その他	19	21.1	78.9
特になし	254	37.8	62.2	

注) 「何らか加入している」には無回答1.6%も含む。

「勤労調査」と「JILPT 調査」では、ボランティア活動の補償の是非とボランティア活動に対しての国や行政の支援について聞いている。これは、被災地でのボランティア活動を進めるにあたり、国や行政が積極的に危機管理や補償に関与する必要があるのではないかという考えから、実際に活動する人の意識を掴むために作った設問である。

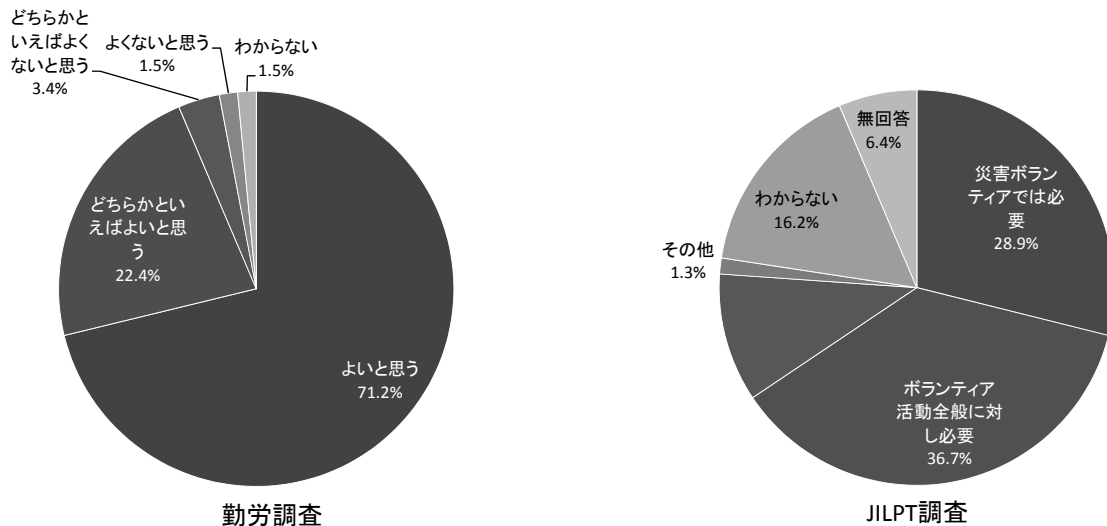
第 11-3-1 図は、「ボランティア活動中のけがや病気に対する補償の是非」について「勤労調査」(左)、「JILPT 調査」(右)での割合を示している。「勤労調査」では、「よいと思う」(71.2%)、「どちらかといえばよいと思う」(22.4%)と、肯定的な意見の割合が 93.6%に上った。調査の時期が発災から 1 年経っていなかったことも、数値を押し上げる要因にもつながっていたかもしれない。「JILPT 調査」では、少し設問文が変化しているが「災

害ボランティアでは必要」(28.9%)、「ボランティア活動全般に対し必要」(36.7%)と、「必要」とする意見の割合が65.6%となっており、勤労調査に比べ、やや低い数値になっているが、過半数以上が何らかの補償制度が必要としているという結果となった。

第 11-3-1 図 ボランティア活動中のケガや病気に対する補償についての是非（全体）

「被災地支援のためのボランティア活動中のケガや病気に対して、国が補償を行うことについてどう思いますか。」

「現在、ボランティア活動中のケガや病気に対して国や行政での補償制度がありませんが、今後のあり方についてあなたはどのように考えますか。」



第 11-3-2 表は、前掲第 11-3-1 図の「JILPT 調査」から、支援活動を行った人と、被災地で支援活動を行った人を取り出してみたものである。被災地で活動した人については、「支援活動期間」「活動形態」「活動内容」と「活動中のケガ、病気、過労、不安感等」との関係をもっている。合計の割合から 5 ポイント以上高い数値に網がけをしている。

活動形態別にみると、「災害ボランティア活動では必要」とする割合が高いのは、「正規職員」で、「ボランティア活動全般に対し必要」とする割合が高いのは、ボランティアで活動する人達である。また、「無償事務局ボランティア」は、「国や行政での補償制度は必要ない」割合が高く、ある意味、国や行政から離れた自律的な活動をよしとする意識が垣間見られる。

活動内容別にみても、「災害ボランティアでは必要」とする割合が高いのは「寄付や支援物資の収集、整理」「見回り、見守り活動」に携わる人達である。支援活動中のケガ、病気、過労、不安等については、「何らかあった」人で「災害ボランティアでは必要」とする割合が高い。前掲表 11-2-5 でみたように、「見回り、見守り活動」では支援活動中のケガ、病気、過労、不安等が「何らかあった」割合が高くなっており、活動内容によって、何らかの不安等が大きい場合に、災害ボランティア活動での補償の必要性を感じるようになるのではないかと推測される。

第 11-3-2 表 ボランティア活動中の補償についての是非（被災地で支援活動した者）

		(%)						
		合計	災害ボランティア活動では必要	ボランティア活動全般に対し必要	国や行政での補償制度は必要ない	その他	わからない	無回答
支援活動した者 全体		1004	33.6	34.8	11.7	1.6	15.9	2.5
うち、被災地で活動		434	34.8	36.2	9.9	1.6	14.5	3.0
支援活動期間	半年未満	92	32.6	30.4	10.9	3.3	18.5	4.3
	半年以上3年未満	177	35.0	40.1	9.0	0.6	13.0	2.3
	3年以上	133	36.8	36.8	11.3	2.3	12.0	0.8
現在のNPO法人での活動形態	正規職員	232	41.8	33.2	9.5	1.3	13.4	0.9
	非正規職員	62	30.6	32.3	3.2	4.8	25.8	3.2
	有償ボランティア	23	30.4	52.2	4.3	4.3	8.7	0.0
	無償事務局ボランティア	72	26.4	44.4	19.4	0.0	9.7	0.0
	無償その他ボランティア	31	29.0	41.9	9.7	0.0	12.9	6.5
活動内容 (M.A.)	がれきや泥等の撤去	65	35.4	33.8	20.0	1.5	7.7	1.5
	炊き出しや物品の配布	104	38.5	41.3	5.8	0.0	11.5	2.9
	寄付や支援物資の収集、整理	120	43.3	33.3	6.7	0.0	12.5	4.2
	医療、保健、福祉関連活動	102	38.2	36.3	9.8	1.0	12.7	2.0
	見回り、見守り活動	55	45.5	36.4	9.1	0.0	9.1	0.0
	遊び相手、学習支援	70	32.9	38.6	10.0	0.0	15.7	2.9
	ボランティア・コーディネート	71	36.6	35.2	8.5	1.4	15.5	2.8
	災害支援事業の企画・運営・管理	95	37.9	36.8	7.4	2.1	15.8	0.0
	行政や各種団体、企業との情報交換	135	39.3	36.3	6.7	3.0	14.1	0.7
	広報活動	80	37.5	32.5	13.8	3.8	11.3	1.3
	事務作業、後方支援	81	35.8	34.6	12.3	3.7	12.3	1.2
	その他	79	41.8	36.7	7.6	2.5	10.1	1.3
	支援活動中のケガ、病気、過労、不安等	特にない	254	29.5	37.0	12.2	1.2	18.1
何らかあった 注)		180	42.2	35.0	6.7	2.2	9.4	4.4

注) 「何らかあった」には無回答1.4%も含む。網かけ部分はそれぞれの項目内で10ポイント以上差がある場合につけている。

第 11-3-3 表は、支援活動を行った人全体と、うち被災地で行った人について、実際にどういった保険に加入していたかについて注目したものである。

「災害ボランティア活動では必要」とした割合では、「NPO 法人負担の労災保険に加入」と「民間の保険に加入（全額自己負担）」に加入していた人で割合が高くなっている。労災保険に入っているということは、有給職員であると考えられ、彼ら（彼女ら）が、一緒に活動するボランティアを見て、必要性を感じているということだろう。また、全額自己負担で民間の保険に加入している人については、その備えの意識の高さから、被災地で活動するリスクを理解しており、その必要性を感じていることに他ならない。また、「自らボランティア保険に加入した」とする人は「ボランティア活動全般に対し必要」とする割合が高く、災害時だけでなく、平常時からの補償が必要であるとしている。

一方で、気になるのはボランティア活動の補償の是非について「わからない」層は、

自らの加入状態も「わからない」という回答割合が高い。少なくとも、活動の前には自分の加入状態を確認、把握する必要があるだろう。

第 11-3-3 表 ボランティア活動中の補償についての是非と保険加入の状況

(%)							
	合計	災害ボランティア活動では必要	ボランティア活動全般に対し必要	国や行政での補償制度は必要ない	その他	わからない	無回答
支援活動を行った者 全体	1004	33.6	34.8	11.7	1.6	15.9	2.5
NPO法人負担の労災保険に加入	208	41.3	34.1	10.1	1.4	12.0	1.0
NPO法人がボランティア保険に加入	219	33.3	40.6	15.1	1.8	8.2	0.9
自らボランティア保険に加入した	55	25.5	47.3	14.5	0.0	10.9	1.8
民間の保険に加入（全額自己負担）	101	42.6	36.6	7.9	2.0	8.9	2.0
特に何も加入していない	437	33.2	32.3	12.1	1.6	19.2	1.6
わからない	88	29.5	36.4	8.0	0.0	26.1	0.0

(%)							
	合計	災害ボランティア活動では必要	ボランティア活動全般に対し必要	国や行政での補償制度は必要ない	その他	わからない	無回答
うち、被災地で活動	434	34.8	36.2	9.9	1.6	14.5	3.0
NPO法人負担の労災保険に加入	125	40.0	35.2	9.6	1.6	12.8	0.8
NPO法人がボランティア保険に加入	112	27.7	44.6	15.2	1.8	8.9	1.8
自らボランティア保険に加入した	28	28.6	46.4	14.3	0.0	10.7	0.0
民間の保険に加入（全額自己負担）	63	39.7	38.1	4.8	1.6	12.7	3.2
特に何も加入していない	148	37.8	32.4	8.8	2.0	15.5	3.4
わからない	31	32.3	35.5	9.7	0.0	22.6	0.0

注)網かけ部分は項目内で10ポイント以上差がある場合につけている。

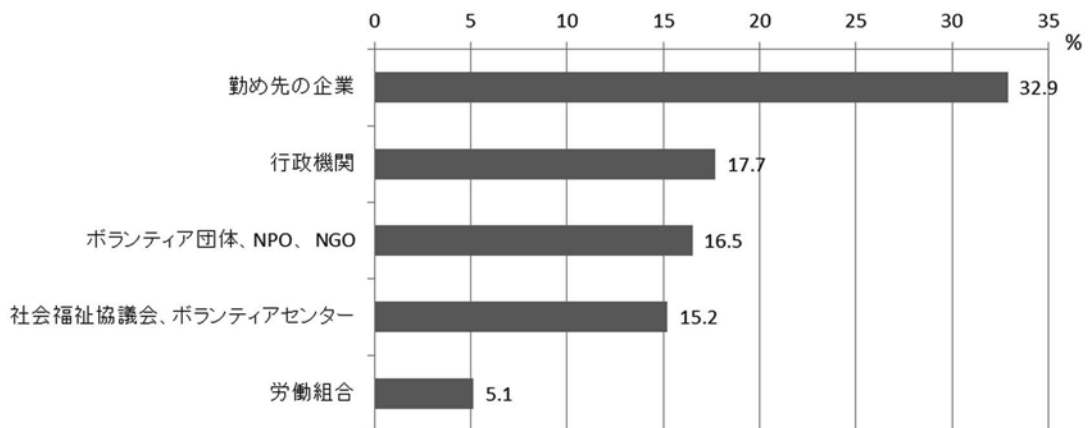
2. 災害ボランティアの募集と派遣

甚大な災害が起こった時に、ボランティアは復興の重要な労働力となる。今回の災害でボランティア活動に参加するのに二の足を踏んだ理由として、どの組織を通じてボランティア参加すればよいのかわからなかったということはあるだろう。被災地にはボランティアに対するニーズがあり、提供できる潜在的ボランティアも存在するのに、うまく配置出来ないのは、システムがないということに他ならない。

今回の大震災では、多くの民間企業がボランティアや寄付などの活動を行った。「勤労調査」からも、ボランティア活動参加の窓口として、「勤め先の企業、団体」の割合が 32.9%と最も高くなっている（第 11-3-2 図）。ただ、利益最大化を目的とする民間企業にとってボランティア活動は、企業活動のほんの一時的な行動であり、継続的活動は期待出来ない。やはり中心的な受入組織体として機能すべきは、非営利である「行政機関」「ボランティア団体、NPO、NGO」「社会福祉協議会、ボランティアセンター」なのである。

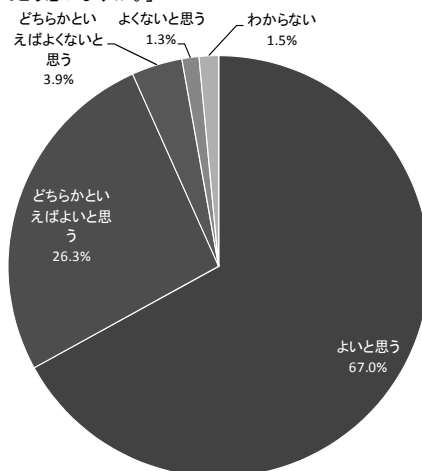
「勤労調査」と「JILPT 調査」では、国や行政がボランティアの募集と派遣を行うことについての意識を聞いている。第 11-3-3 図は、上段に勤労調査、下段左側が JILPT 調査（個人）、右側が JILPT 調査（団体）での割合を示している。

第 11-3-2 図 ボランティア参加の窓口組織（「勤労調査」、複数回答、n=158）



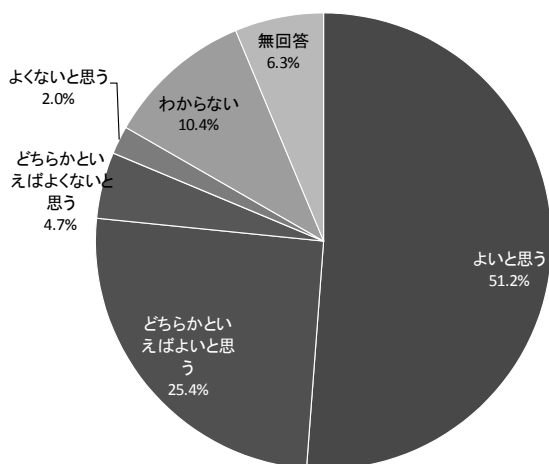
第 11-3-3 図 国や行政がボランティアの募集と派遣を行うことの是非（全体）

「被災地支援のため、ボランティアの募集と派遣を国が計画的に行うことについてどう思いますか。」



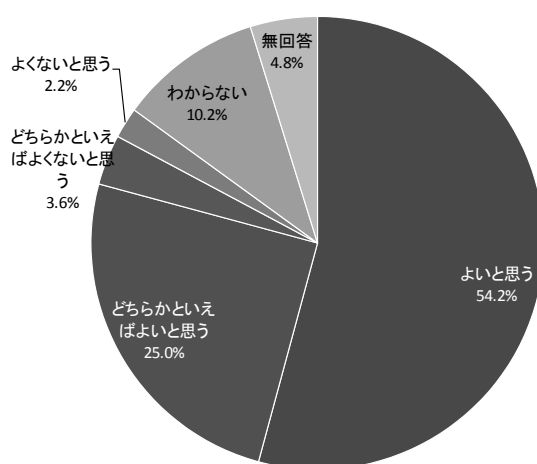
勤労調査

「自然災害等の被災地支援を実施する際に、ボランティアの募集と派遣を国や行政が積極的に行うことについてどう思いますか。」



JILPT調査(個人)

「自然災害等の被災地支援を実施する際に、ボランティアの募集と派遣を国や行政が積極的に行うことについてどう思いますか。」



JILPT調査(団体)

「勤労調査」では、ボランティアの募集と派遣を国が行うことについて、「よいと思う」(67.0%)「どちらかといえばよいと思う」(26.3%)で肯定的な意見の割合が93.3%に上った。JILPT調査では、「よいと思う」「どちらかといえばよいと思う」の肯定的意見の割合は、個人調査で76.6%、団体調査で79.2%と「勤労調査」に比べてやや低くなっているものの、いずれも8割近くがボランティアの募集と派遣を国や行政が積極的に行うことをよしとしていることがわかる。

第11-3-3図で示したJILPT調査(個人)の集計について、第11-3-4表は、支援活動をした者と被災地で活動した者を取り出して、その意識の違いをみている。被災地で活動したか否かで差はあまりなく、意識に影響は及ぼしていない。

第11-3-4表 国や行政がボランティアの募集と派遣を行うことの是非(個人調査)

		(%)								
		n	よいと思う	どちらかとい えばよい と思う	どちらかとい えばよく ないと思う	よくないと 思う	わからない	無回答	よいと思う (計)	よくないと 思う (計)
支援活動した者 全体		1004	51.9	27.4	6.2	3.0	9.1	2.5	79.3	9.2
うち、被災地で活動		434	51.8	27.4	6.0	4.6	7.4	2.8	79.3	10.6
支援活動期間	半年未満	92	48.9	29.3	5.4	1.1	12.0	3.3	78.3	6.5
	半年以上3年未満	177	56.5	30.5	4.0	1.1	5.6	2.3	87.0	5.1
	3年以上	133	47.4	22.6	10.5	12.0	6.8	0.8	69.9	22.6
現在のNPO 法人での活動 形態	正規職員	232	53.9	28.9	5.2	3.0	8.2	0.9	82.8	8.2
	非正規職員	62	50.0	29.0	9.7	1.6	8.1	1.6	79.0	11.3
	有償ボランティア	23	47.8	39.1	4.3	4.3	4.3	0.0	87.0	8.7
	無償事務局ボランティア	72	55.6	22.2	6.9	8.3	6.9	0.0	77.8	15.3
	無償その他ボランティア	31	48.4	22.6	6.5	12.9	3.2	6.5	71.0	19.4
活動内容 (M.A.)	がれきや泥等の撤去	65	44.6	32.3	6.2	7.7	7.7	1.5	76.9	13.8
	炊き出しや物品の配布	104	51.9	30.8	4.8	7.7	2.9	1.9	82.7	12.5
	寄付や支援物資の収集、整理	120	61.7	20.8	4.2	5.0	4.2	4.2	82.5	9.2
	医療、保健、福祉関連活動	102	54.9	25.5	3.9	4.9	8.8	2.0	80.4	8.8
	見回り、見守り活動	55	52.7	30.9	3.6	9.1	3.6	0.0	83.6	12.7
	遊び相手、学習支援	70	40.0	27.1	11.4	2.9	15.7	2.9	67.1	14.3
	ボランティア・コーディネート	71	46.5	26.8	8.5	7.0	8.5	2.8	73.2	15.5
	災害支援事業の企画・運営・管理	95	41.1	30.5	10.5	7.4	10.5	0.0	71.6	17.9
	行政や各種団体、企業との情報交換	135	53.3	27.4	5.9	6.7	5.9	0.7	80.7	12.6
	広報活動	80	45.0	27.5	7.5	8.8	10.0	1.3	72.5	16.3
	事務作業、後方支援	81	43.2	30.9	12.3	6.2	6.2	1.2	74.1	18.5
その他	79	55.7	27.8	6.3	8.9	1.3	0.0	83.5	15.2	
保険等加入	特に何も加入していない	148	57.4	22.3	3.4	4.1	9.5	3.4	79.7	7.4
	何らか加入している 注1)	286	49.0	30.1	7.3	4.9	6.3	2.4	79.0	12.2
支援活動中の ケガ、病気、 過労、不安等	特にない	254	52.0	26.8	6.3	3.5	9.4	2.0	78.7	9.8
	何らかあった 注2)	180	51.7	28.3	5.6	6.1	4.4	3.9	80.0	11.7

注1) 「何らか加入している」には無回答1.6%も含む。「何らかあった」には無回答1.4%も含む。

注2) 網かけは、項目内で10ポイント以上差がある場合につけている。

支援活動期間についてみると、長くなると、ボランティアの募集や派遣について否定的な意見の割合が高くなる。3年を超えると被災地の状況もだいぶ落ち着き、必要性が感じられなくなるのかもしれない。活動形態でみると、「有償ボランティア」や「正規職員」は「よいと思う」（計）の割合が高く、「無償その他ボランティア」は「よくないと思う」（計）の割合が他形態よりも高くなる。

活動内容をみると、「寄付や支援物資の収集、整理」を行った人での「よいと思う」の割合が最も高く、被災後まもなくして必要となるこの作業がいかにかに人海戦術であるかを物語っている。一方で、「災害支援事業の企画・運営・管理」「行政や各種団体、企業との情報交換」「事務作業、後方支援」といった活動に携わる人では「よくないと思う」（計）の割合が比較的高い。こういった活動内容は、NPOの中核的仕事なので臨時的に派遣されてくるボランティアでは対処出来ないということなのかもしれない。

保険加入との関係についてみると、「特に何も加入していない」人で、ボランティアの募集、派遣を「よいと思う」としている割合が高く、国や行政から派遣されれば、補償等を備えている可能性を想定しているのかもしれない。

次に、同設問で団体調査での集計をみってみる。単純集計は第11-3-3図にある通りだが、団体の属性とクロスしてみたのが第11-3-5表である。

認証年でみると、「よいと思う」の数値が、古いほど低く、新しいほど高くなっている。古参の団体は思想的にも国や行政から離れた非政府的な活動を好む傾向があるのかもしれない。財政規模との関係ははっきりとはみられない⁷。有給職員数や活動分野でも大きな差はみられない。

震災支援事業を実施しているか否かについては、「被災地で実施」している団体で「よくないと思う」（計）の割合が比較的高くなっている。恐らくは、国や行政が多くのボランティアを募集することで現場が混乱することを懸念しているのではないかと考える。確かにやみくもにボランティアを募集するだけでは、結局現場にしわ寄せが来ることになる。経験者や現場の意見を反映させ、よく練られたシステムでなければならないだろう。

「重要な協働関係にある団体」は、NPOが活動にあたって、最も重要だと思っている組織体について聞いたものである。これをみると、「病院・福祉施設」「民間企業」を重要な協働組織として挙げているNPOは、「よいと思う」割合が高くなっている。逆に、サンプルがやや少ないが「労働組合」や「地縁組織」を挙げるNPOでは「よくないと思う」割合が比較的高い。また、「地方自治体」を挙げるNPOでは平均的な割合を示している。

⁷ 「0円」の団体については、事業実態がないと捉えあえて言及しない。

第 11-3-5 表 国や行政がボランティアの募集と派遣を行うことの是非（団体調査）

(%)										
	n (ウェイトあり)	よいと思う	どちらか といえば よいと思う	どちらか といえば よくない と思う	よくない と思う	わからない	無回答	よいと思う (計)	よくない と思う (計)	
全体	2720	54.2	25.0	3.6	2.2	10.2	4.8	79.2	5.8	
認証年	1999年以前	128	48.6	25.5	3.9	3.0	8.4	10.6	74.1	6.9
	2000～2004年	1243	52.6	26.6	3.2	2.2	9.9	5.5	79.2	5.5
	2005～2010年	862	55.6	23.9	4.3	2.4	10.3	3.5	79.4	6.7
	2011年以降	460	56.9	23.3	3.0	1.5	11.3	4.0	80.2	4.4
昨年の年間収入 (2013年度)	0円	151	61.8	15.8	2.4	1.7	13.1	5.2	77.6	4.1
	1～999万円	1070	53.3	26.2	4.2	2.4	10.4	3.5	79.5	6.6
	1000～4999万円	712	56.0	26.4	3.5	1.2	9.7	3.3	82.4	4.7
	5000～9999万円	236	58.9	24.7	2.6	5.2	7.5	1.2	83.6	7.7
	1億円以上	198	57.2	25.4	4.7	1.9	7.2	3.7	82.6	6.5
有給職員数	0人	1012	51.3	25.0	4.4	2.5	12.1	4.7	76.3	6.9
	1～4人	556	57.7	23.2	4.0	0.8	9.2	5.0	81.0	4.8
	5～9人	366	58.3	23.6	1.6	2.8	11.3	2.3	81.9	4.5
	10人以上	668	55.0	27.0	3.4	2.6	7.7	4.4	81.9	6.0
主要な活動分野	保健・医療・福祉	1128	55.9	25.3	2.5	2.5	9.5	4.3	81.2	5.0
	その他の活動分野	1411	53.5	25.7	4.9	2.0	10.6	3.2	79.2	7.0
震災支援事業を実施 (M.A.)	被災地で実施	183	56.9	27.0	7.2	3.8	3.6	1.5	83.9	11.0
	被災地以外で実施	142	57.6	25.9	7.7	1.3	4.8	2.7	83.5	9.0
	支援物資・寄付金を送付	846	58.3	25.1	4.6	1.5	8.5	2.0	83.4	6.1
	特に何も行ってない	1293	54.2	25.8	3.2	2.2	12.2	2.3	80.0	5.5
所在地	東北3県（岩手・宮城・福島）	112	48.3	27.9	4.9	3.4	11.2	4.4	76.1	8.3
	それ以外	2608	54.5	24.9	3.6	2.1	10.1	4.8	79.4	5.7
重要な協働関係にある 団体	NPO法人	276	55.5	21.1	4.3	2.8	13.9	2.3	76.6	7.1
	任意団体（法人格のないNPO）	81	55.0	31.0	2.3	1.1	10.4	0.2	85.9	3.4
	公益法人、一般法人	143	54.0	29.9	5.1	1.4	6.0	3.5	84.0	6.5
	中間支援組織	55	41.6	39.6	2.6	4.6	11.1	0.5	81.3	7.2
	社会福祉協議会	71	53.1	28.4	1.7	1.7	9.2	6.0	81.4	3.4
	労働組合	12	37.3	47.2	15.5	0.0	0.0	0.0	84.5	15.5
	生活協同組合	10	19.7	80.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
	学校、幼稚園、PTA等	90	56.6	25.7	3.8	4.6	8.3	1.0	82.3	8.4
	病院、福祉施設	179	60.4	22.6	2.6	2.4	8.5	3.5	83.0	4.9
	地縁組織（自治会、町内会など）	61	47.1	31.0	9.0	3.0	5.0	4.9	78.1	11.9
	産業関連団体	16	50.7	27.0	6.1	0.0	4.7	11.4	77.8	6.1
	民間企業	229	63.8	18.1	3.8	1.5	10.3	2.5	81.9	5.3
	地方自治体（都道府県）	210	54.9	26.0	2.7	1.5	10.9	4.0	80.9	4.2
	地方自治体（市区町村）	675	56.1	27.1	4.1	1.8	7.7	3.2	83.2	5.9
その他	62	57.4	26.9	7.6	1.8	3.9	2.4	84.2	9.5	

注2) 網かけは、項目内で10ポイント以上差がある場合につけている。ただしnが20未満のものは対象外とする。

第4節 海外のボランティア関連法、制度

本節では、国や州レベルでの、ボランティアを募集、派遣する法や制度について記述する。日本では、ボランティアは「無償」という認識が強い。しかし、「無償」であるが故に使いにくい側面もある。「ボランティアを使い慣れている」欧米ではどのようになっているのか。そこにはボランティアに関する法律や制度枠組みがあり、ボランティアの地位を確立し、手当や補償が規定されている。これらの枠組みでのボランティアの労働者性は制度上あらかじめ否定されている。

ドイツでは、個人が第 11-4-1 表の法制度に則ってボランティアを行う場合、手当や各種社会保障、労災保険法が適用される。これとは別に、社会法典（第 7 編第 2 条第 1

項第 11 号) では、災害時または市民保護における救助に携わる団体において、無償でボランティア活動をする者にも労災保険法を適用している⁸。

国が中心となってボランティアを推進する枠組みとして、「社会的活動年」や「環境活動年」がある。主に若者のボランティアの法的地位の改善のための法律である。また、最近まで兵役が存在していたため、特に男子は兵役の代替として非軍事役務である医療、福祉、環境保護などのボランティア活動（「兵役代替役務」）が推進されていた。2011 年 7 月 1 日に徴兵制が停止（有事の時を考え、廃止にはなっていない）し、志願兵制が導入されると同時に「兵役代替役務」も停止となり、代わって「連邦ボランティア役務」が導入されることになった。「連邦ボランティア役務」では、性別の制限や年齢の上限が無くなり、活動範囲もより広く定義されており、中には「被災地支援」もある。2011 年時点で月額最高 330 ユーロ（活動場所、受入先による）の小遣いが支給される。この制度に、年間 3 万 5 千人の参加が予定されている⁹。

第 11-4-1 表 ドイツのボランティア関連法¹⁰

	社会的活動年 (FSJ)[1]	環境活動年 (FÖJ)[2]	連邦ボランティア役務 (BFD)[3]	志願兵役 (Freiwilliger Wehrdienst)
			(2011年7月1日に導入、「兵役代替役務」に取って代わる)	(2011年7月1日に導入、徴兵制に取って代わる)
年齢	義務教育修了～27歳		義務教育修了～すべての年齢層	18～27歳の兵役対象の男女
活動期間	6～18ヵ月		原則1年(最短6ヵ月～最長24ヵ月)	12～23ヵ月
活動分野	医療、福祉、青少年スポーツ、文化	環境保護	公共の福利に関する活動 教育、福祉、医療、スポーツ文化保護、文化遺産保護、市民活動支援、被災地支援、環境保護など	海外派兵の可能性あり
所管	連邦家族省			軍
支給されるもの	宿泊、食事、作業服、小遣い、社会保険料、研修費用、労災保険適用	宿泊、食事、作業服、小遣い、社会保険料、研修費用、労災保険適用	宿泊、食事、作業服、小遣い、社会保険料、労災保険適用	期間に応じて月あたり777.30～1146.30ユーロの給与、クリスマス手当、退職金、海外派兵の場合は30～110ユーロの日当、宿泊、食事、医療、帰省費用、所得税免除

[1] FSJ : Gesetz zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres
 [2] FÖJ : Gesetz zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres
 [3] BFD : das Bundesfreiwilligendienstgesetz

⁸ 橋本(2007)ではドイツのボランティア制度について詳細述べられている。諸外国のボランティアに対する社会保障、労災補償等の適用範囲については、労働政策研究・研修機構(2007)の第8章を参照されたい。

⁹ 渡辺(2011)。

¹⁰ ドイツのボランティア法については、ドイツ連邦家族省ウェブサイト「BFD、連邦ボランティア役務について～AからZまで～」による。

フランスでは、第 11-4-2 表にあるように、志願兵や民間志願役務（非軍事的役務）に志願する場合に、手当や保障が支給される。ただ、「志願兵役」の方がより危険度が高い分野での活動が見込まれ、支給されるものや補償も手厚い。「社団ボランティア」や「任意的民間役務」に関しては、若者の職業訓練や就業支援目的が強く、ボランティア活動が職業資格検定に考慮されることもあり、活動遂行証明書を受入団体が発行することになっている¹¹。

第 11-4-2 表 フランスのボランティア関連法

	志願兵役 volontariat dans les armées[1]	民間志願役務 volontariat civil[2]	社団ボランティア volontariat associatif[3]	任意的民間役務 service civil volontaire[4]
年齢	18～28歳		成人(16歳以上18歳未満の者は親の許可が必要)	16～25歳
活動期間	契約12ヵ月月、通算で60ヵ月まで更新可能。	6～24ヵ月	(不明)	契約期間は6、9、12ヵ月。
活動分野	防衛、安全、防災、社会統合・連帯、国際協力・人道援助	安全保障、文民保護(人と環境の保護)、社会統合・連帯(公益活動)、技術援助、国際協力・人道援助	国際連帯ボランティア[5]の領域以外の活動分野	若者の職業訓練、就業支援目的に資するボランティア活動
受入機関	軍	行政、公的機関、非営利法人	国の認可を受けた社団、財団。	行政、公的機関、非営利法人
支給されるもの	階級に応じた俸給。	手当(デクレで設定。所得税等の徴収対象でない)、疾病、障害、出産、労災などの社会保障給付	手当(当事者が契約で定めるが、上限はデクレで設定。所得税等の徴収対象でない)、疾病、障害、出産、労災などの社会保障給付。 ボランティア契約の遂行過程で習得した能力は、職業資格等の検定試験で考慮されることがあるため、修了時に受入期間が活動遂行証明書を発行する。	手当

[1] 国民役務法典L.111-1条以下に規定される。

[2] 国民役務法典L.122-1条以下に規定される。

[3] Loi no2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif. (2006年5月25日の法律)による。

[4] 社会行動・家族法典(Code de l'action sociale et des familles)D.121-27条からD.121-34条に規定される制度。

[5] Loi no 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale.

アメリカでは、災害救援法（スタフォード法）において、各州に地域危機緊急対応チーム（Community emergency response team (CERT)）の設置を求めており、各地にある消防、災害対策センターやNPOなどに国から資金が投入され、平時から地域ボランティアの訓練が行われている。CERTプログラムは、ボランティアに災害対応訓練¹²を施し、災害が起こった時に、消防などの緊急災害対応者を補助する役割を担う¹³。CERTプログラ

¹¹ 小早川(2007)。

¹² 20時間のコースで、通常7週間。災害時のシミュレーション、災害準備、災害に伴い火災などが発生する場合の対応、救急医療などについて訓練する。

¹³ 米連邦緊急事態管理局 (FEMA) は、CERTの組織は10人1チームで動くことを推奨している。すなわち、チームリーダー(1人)、セーフティオフィサー(安全管理者; 1人)、火災抑圧チーム(2人)、探索・救援

ムを実施する多くの組織では、コミュニティサービスを担う人材（CERTメンバー間の「つなぎ」（連絡）役）をフルタイム雇用している。

一方、ボランティアの地位や補償などの枠組みに関する法制度は各州にゆだねられている¹⁴。カリフォルニア州は、1987年のWhittier Narrows地震、1989年のLoma Prieta地震、甚大な被害をもたらした1994年のNorthridge地震など、これまでに何度も地震の被害に見舞われている。そのたびに、ボランティア活動の重要性が見直され、1999年に、災害ボランティアに関する法律「災害援助ボランティア制度：Disaster Service Worker Volunteer Program(DSWVP)」が制定された¹⁵。DSWVPは、地域における災害ボランティアの登録と、活動中の補償（労災、損害）の適用を目的とする。災害ボランティアの登録は、カリフォルニア州の災害対策機関（California Emergency Council）の認可を得た支援団体（地域組織、NPO等）を窓口として行われ、登録をすれば活動の際の労災補償や損害賠償の免責が付与される。また、登録の際に、第11-4-3表のような活動分野を申請することにより、ボランティアの現場での人的配分（マッチング）がしやすいように工夫されている。こういった制度が出来た背景には、過去に災害が起きた地区でボランティアにうまく仕事を割り振れず（補償の問題もあり）、多くのボランティアが何もせずに現地を後にしたことが教訓となっている¹⁶。

第11-4-3表 DSWVPのボランティア活動分野（ABC順）¹⁷

- ・ Animal Rescue, Care & Shelter（動物に関する救助、ケア、一時避難、預かり）
- ・ Communications（通信、情報伝達）
- ・ Community Emergency Response Team Member（地域危機緊急対応チーム(CERT)のメンバー）
- ・ Finance & Administrative Staff（会計、指揮管理スタッフ）
- ・ Human Services（人的サービス；物資の配給、炊き出し、シェルター、避難者の登録、宗教や精神的ニーズに対応）
- ・ Fire（消防）
- ・ Laborer（労働、人夫；指揮者の指示に従い動く。一般的労働サービスを提供する）
- ・ Law Enforcement（法施行機関、警察）
- ・ Logistics（物流）
- ・ Medical & Environmental Health（医療・保健；医者、看護婦、放射線技師、実験技師など）
- ・ Safety Assessment Inspector（安全評価、調査員）
- ・ Search & Rescue（探索、救助）
- ・ Utilities（施設・設備）

チーム（2人）、治療優先順位の選別チーム（2人）、医療チーム（2人）。

¹⁴ アメリカでは、州ごとに労災補償法では適用対象、適用除外の範囲は異なる。例えば、コロラド州では、ボランティアのスキー・パトロール等を適用除外している。ボランティアとしては適当でない職種として判断された場合、その職種は必ず有給で労働契約がある者が着任することになる。

¹⁵ Cal. Code of Regs., Title 19, § 2570-2573.3

¹⁶ 柏木(1995)(1997)は、阪神・淡路大震災の後、今後の大地震に備えて、災害ボランティアとNPO、そして行政の役割と制度の整備を説いている。その著書の中で、アメリカ西部で起こった大地震で州政府やNPO、ボランティアがどのように行動したかが詳細に記されている。

¹⁷ OES California, Governor's Office of Emergency Services (2001)。

第5節 まとめと政策的インプリケーション

災害時のボランティアの募集、派遣と補償のあり方についてみてきた。東日本大震災でのボランティア活動からは、将来に活かされるべき多くの課題がある。被災地での活動は、平時の活動に比べて、ケガや病気だけでなく、不安感や過労を感じる割合が高くなっていた。そのような環境下で、何の補償もなく活動していた人が3割に上っていた。

国や行政がボランティアの募集・派遣や補償を行うことについて、8割以上の人が肯定的にとらえ、その必要性が感じられた。ただ、被災地で活動する者の中には、一部否定的に感じる向きもあり、特にボランティアの募集、派遣についてシステム化する際には、現場を経験した者や災害支援分野で活動するNPOやNGOから話を聞いてよく練ることが肝要であろう。

災害ボランティアの仕事は、発災からの期間や復興の度合いによって変化してくる。初期では、がれきや泥の片付けや寄付や支援物資の配布、炊き出しなど、人海戦術で行わないと追いつかない活動が多い。そこから、徐々に学習支援や心のケアの方へ移っていく。見回り、見守り活動といった、高齢者や社会的弱者の孤立を防ぐ取り組みは、長期に渡って必要になる。また、現場の活動を支える後方支援の事務局や企画運営、行政や協働組織体との交渉を行うコーディネーターはNPO活動の中核であり、活動は長期に渡る。

ボランティアに補償が必須な活動内容は何か。国や行政の募集、派遣に適しているボランティア活動とは何か。これまでの調査や集計を踏まえ、東日本大震災の被災地でのボランティアの活動分野について分類してみたのが第11-5-1図である。縦軸に活動内容の専門性をとり、横軸に活動内容の安全性をとった。専門性は、技術や知識を基に活動する専門家もあるが、長期に亘って活動し、被災地特殊な状況に対応出来る能力が蓄積されていくものも含まれる。破線で示したように大きく3つのボランティアの活動領域があると想定される。それぞれのボランティアの活動内容によって、補償や手当（あるいは対価）をつける必要があるのかが明確になる。

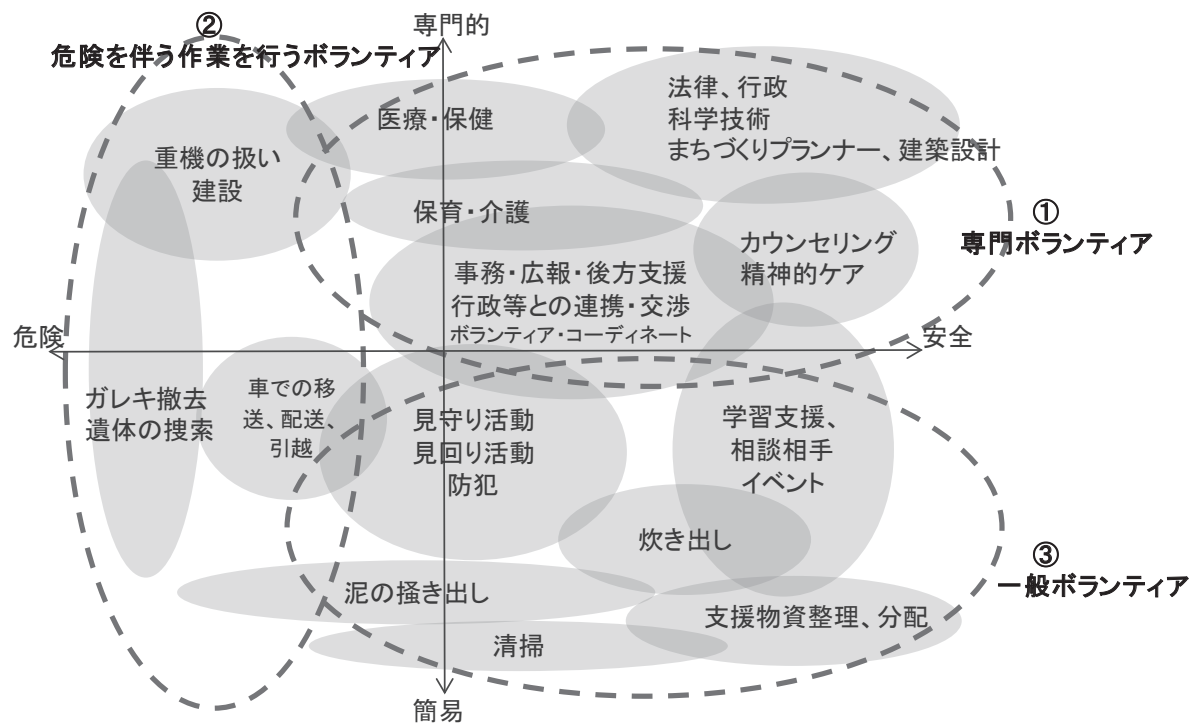
①**専門ボランティア**…建築家、法律家、医者、保育士、看護師、介護士、会計士など、技術、知識を提供してくれる「専門家」「プロボノ」層である。この他、被災地で行政とのやりとりやボランティア・コーディネーター、NPOのマネジメントを行い、被災地復興に長期に渡って携わる層がいる。長期で関わる場合には、何らかの対価、補償があることが望ましいだろう。

②**危険を伴う作業を行うボランティア**…この分野をボランティアで行うか否かは大きな問題を伴う。活動中に怪我などを負うリスクが高く、補償の問題が付きまとう。重機を扱ったり、建設に直接携わる場合など専門的要素が強い場合には、雇用者として労災補償の対象になる可能性は高いと想定されるが、それより専門度が落ちる者（ガレキの

撤去、泥の掻きだし、移送、防犯など）に関しても、依然として安全面でのリスクは高い。復興初期でのボランティアはこういった活動に従事する割合が高いため、通常時のボランティアよりも補償を充実させる、あるいは携わる際には保険加入を義務付ける必要がある。

③一般ボランティア…災害ボランティア以外でも行われているような、一般的なボランティアで危険を伴わない種類の活動を担う。大量の人数を動員し、申し送りや短期間の訓練を経て①の専門ボランティア（コーディネーター）の采配によって動く。復興初期の段階で人海戦術で作業を進めなければならない場合には、国や行政の募集・派遣することで大きな力を結集できる。通常のボランティアであっても、被災地で活動すること自体にリスクが伴うため、保険等の加入は必須である。

第 11-5-1 図 東日本大震災被災地でのボランティア活動分野



小野(2011)を元に修正している。

災害ボランティアをいかに結集させるかについては、いろいろ考え方はあるだろうが、1つのシステムのアイデアとして第 11-5-2 図を提示しておきたい。

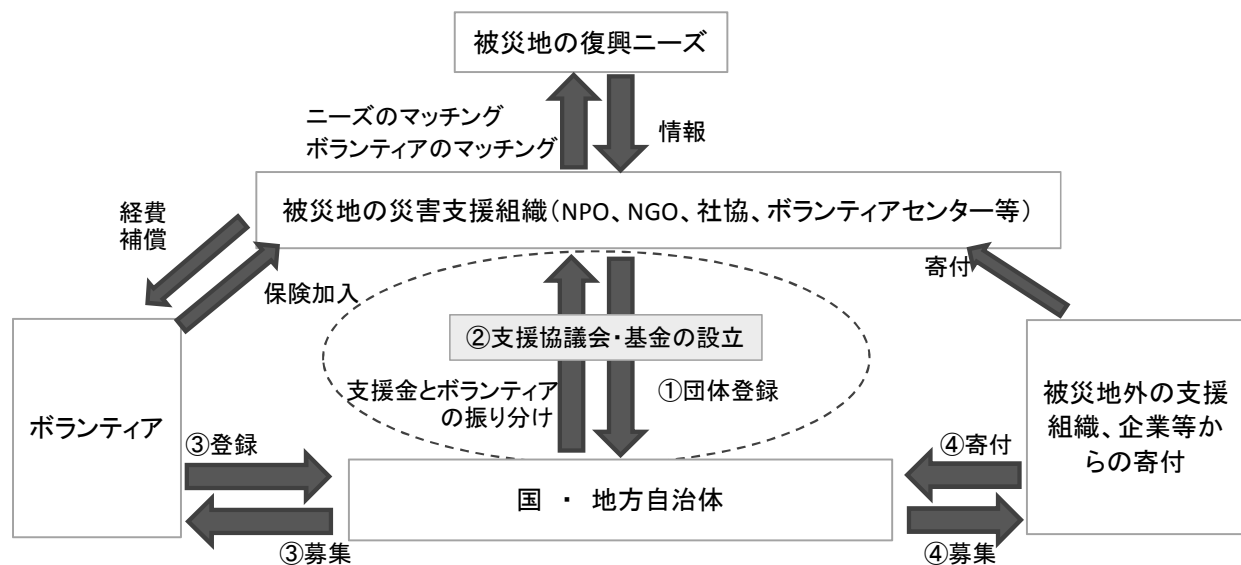
災害が起こったら、国あるいは地方自治体が、支援活動を行う NPO、NGO の団体登録を行う（図中①）。団体登録の際には、法人格やこれまでの実績等の認定ラインを定めておく必要があるが、被災地の協働組織となる支援協議会に加入することを前提とする。被災地では支援協議会を立ち上げる（図中②）。支援協議会は、登録団体の中心となり、

仕事の振り分け、被災地ニーズとのマッチング、団体間の情報共有の場を提供するなどの役割を担う。国あるいは地方自治体は、ボランティア希望者を募集する（図中③）。その際に、振り分ける仕事内容、従事期間などを書いてもらうが、あらかじめ内容によって、補償や経費等の内容を決めておく必要がある。また、医療従事者、ボランティア・コーディネーター経験者などの専門分野については別に把握する必要があるだろう。

支援協議会を運営するには資金が必要になるが、これも直接寄付だけでなく、国や行政が寄付を募り基金を設立して、継続的に活動費が捻出出来るように工夫する必要があるだろう（図中④）。支援協議会はあくまでも時限的なもので復興ニーズが落ち着いてくる1～2年で解体、あるいは事業を縮小して別組織として再出発することになるかもしれない。クロージングの仕方もあらかじめ考えておく必要はあるだろう。

いずれにしても、国や行政が動くことにより、集まる人や金額は大きくなることは間違いない。それをいかに受け止め配分するシステムを作るかだと思ふ。

第 11-5-2 図 災害ボランティアの募集・派遣と補償のシステム案



市民社会が成熟していくに従い、共助の精神が培われ、ボランティア活動は活発になる。促進していくには、善意の行動が留保されるような不安定、不確実な要因を排除していく必要がある。ボランティアは、「自主独立」が原則であり、自発的に行うものであるが、大震災が必ずまた起こるといわれている我が国において、助けを必要としている人や地域の役に立ちたいという思いをいかに受け止め、復興の力に変えていけるか。政策が必要とされる点である。

参考文献

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2011) *BFD Der Bundesfreiwilligendienst Zeit , das Richtige zu tun – Der Bundesfreiwilligendienst von A bis Z* , 2011. (連邦家族省ウェブサイト「BFD、連邦ボランティア役務について～AからZまで～」2011年。原文はドイツ語。労働政策研究・研修機構臨時研究協力員福田直人氏(当時)の翻訳による。)
<http://www.bundesfreiwilligendienst.de/der-bundesfreiwilligendienst-von-a-bis-z.html>
- OES California, Governor's Office of Emergency Services (2001) *Disaster Service Worker Volunteer Program (DSWVP) Guidance*, April 6, 2001.
- JILPT (2007) 労働政策研究・研修機構『NPO 就労発展への道筋—人材・財政・法制度から考える—』労働政策研究報告書 No. 82、2007 年。
- JILPT (2013) 『第6回勤労生活に関する調査(2011年)』、JILPT国内労働情報、2013年。
- 小野晶子(2011)「震災復興に際して人材調達をどうするか—ボランティア活用に関する法律の導入を—」、『JP総研リサーチ』No. 15、pp. 20-27、2011年9月。
- 柏木宏編(1995)『災害ボランティアとNPO—アメリカ最前線—』、朝日新聞社、1995年。
- 柏木宏(1997)「災害ボランティアと安全・補償の問題」『公益法人』、Vol. 26、No. 6、pp. 2-6、1997年6月。
- 小早川真理(2007)「フランスにおけるボランティアの地位」(第8章第2節)、労働政策研究・研修機構『NPO 就労発展への道筋—人材・財政・法制度から考える—』労働政策研究報告書 No. 82、2007 年。
- 諸外国におけるボランティア活動に関する調査研究実行委員会(2007)『諸外国におけるボランティア活動に関する調査研究報告書』(文部科学省委託調査)、2007年3月。
- 橋本陽子(2007)「ドイツにおけるボランティアの社会的保護」(第8章第1節)、労働政策研究・研修機構『NPO 就労発展への道筋—人材・財政・法制度から考える—』労働政策研究報告書 No. 82、2007 年。
- 渡辺富久子(2011)「ドイツ 徴兵制を停止」、『外国の立法』No. 248-1、pp. 14-15、国立国会図書館調査及び立法考査局、2011年7月。