

東日本大震災復興過程のボランティア調査結果からみた今後の災害対策への示唆

J-LPT 副主任研究員 小野晶子

「第六回勤労生活に関する調査」の結果から、東日本大震災における寄付やボランティア活動に関して、いろいろな実態が明らかになった。必ず来ると言われている次の震災にどのようにボランティアを活用すべきかという示唆に富んでいる。

ボランティア活動者数の把握を

東日本大震災の全体像として、未だにわからないのはボランティア活動者数である。今回の震災では広域に被害が渡っていること、地方行政も被災し



本文と写真は関係ありません（基幹労連提供）

てボランティア数を調査集計する余力もないことなどが原因であろうと考えられるが、正確なボランティアの数は把握されていない。

その中で、全国社会福祉協議会では、被災地で活動したボランティア数をHP上で公開している。それによれば、震災から約一カ月後（四月一日）では、のべ一萬二七〇〇人、震災から約三カ月（六月一日）でのべ四三万六二〇〇人と記録されている。その数は二〇一一年五月をピークに減少し、現在は月あたりのべ二万人程度の参加となっている。この数だけで阪神・淡路大震災のボランティア数と比較すると、二、四割程度に留まる（1）。

多くのマスコミは被災地のボランティア数をこれに頼って書いているが、これは全体像ではない。本調査からは、社協を通じてボランティア活動をした者は全体の一五%程度であることがわかっていて、同程度の割合で、行政機関やNPOなどを通じてボランティアを行った者がおり、また、勤め先の企業や団体を通じてボランティア活動をした者の数はその倍以上の割合となっている。つまり、単純に考えれば社協がカウントしているボランティア数の四倍程度が活動していると想定でき、阪神・淡路大震災と同じか、それよりも多くなる可能性もある。

これだけ甚大な災害において、どのくらいの人達が無償の労働力を提供してきたかを推計することは、今後、災害復興の経済計算上必要な事柄であり、国や自治体には正確な調査が求められる。

災害ボランティア組織の多様化と協働の必要性

今回の震災のボランティア活動の特徴は、より多様な組織を通じてボランティアが被災地に入ったことである。

阪神・淡路大震災以降、地域の社会福祉協議会が災害時のボランティアの受入先として、災害ボランティアセンターを立ち上げることが要請されてきたが、今回の震災では中心となるべきボランティアセンター自体が大きな被害を受け、多くのボランティアを受け入れるキャパシティを持ち得なかったことが実態としてみうけられる。それが曲がった形でネット上で伝わり、被災地ではボランティアが足りている、ボランティアに行っても迷惑をかけるだけといった風評につながったのではない。

仮にボランティアセンターが被害を受けていなかったとしても、地域で一つの組織体だけでは一度に何千人というボランティアを采配することは不可

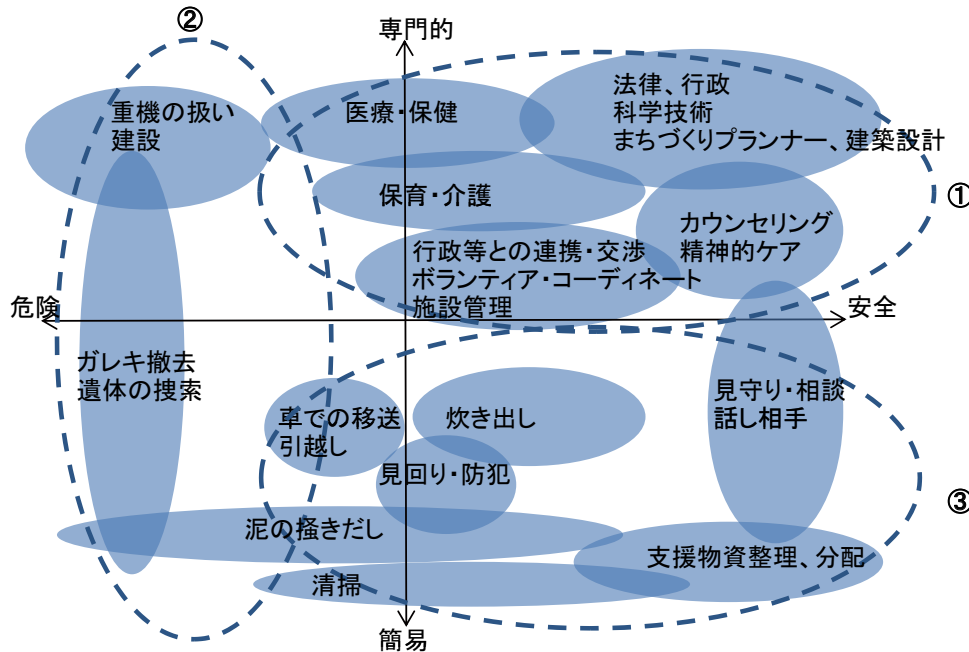
能だ。支援に入ったさまざまな組織体と共に、被災地に顕然としてあるニーズと、より多くのボランティア志願者を自在に受け入れてマッチングさせるシステムが必要である。

石巻市のボランティア活動は「石巻モデル」として注目を集めている。日本全国から集まった数百団体ものNPO、NGOを采配する「石巻災害復興支援協議会」と行政（石巻市災害対策本部）、社協、自衛隊が協働して地域の復旧・復興活動にあたり、ピーク時には月二万人ものボランティアを受け入れた（2）。NPO、NGOなどの組織が成長し、実力も実績も積み上げて来ており、地域行政が被災して機能不全に陥る中で、互いに情報を共有し協働しながら状況を打開していくこのモデルは、今後の災害復興時の大きなヒントになるはずである。

被災地におけるボランティアの活用と補償問題

ボランティアの活動内容について、被災地で活動した者のみに絞ってその活動内容を集計すると、「がれきや泥等の撤去」や「炊き出し、物品の配布」などの単純作業が多い。他方、被災地では、多くのボランティアを采配するコーディネーターの不在と必要性が繰

図1 東日本大震災被災地でのボランティア活動分野



- ①専門ボランティア…コーディネーター、建築家、法律家、医者、保育士、看護師、介護士などの専門家。被災地復興に長期に亘って携わることが必要。活動に際しての怪我や病気の補償、手当などが求められる。
- ②危険を伴う作業を行うボランティア…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分野。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、安全面でのリスクは高いため、他のボランティアに比べて補償を充実させる必要がある。
- ③一般ボランティア…危険を伴わない種類の活動を担う。短期間に大量の人数を動員する。①の専門ボランティア（コーディネーター）の採配によって動く。無償の活動として位置付けるが、活動に際しての怪我を補償する制度が求められる。

り返し叫ばれていた。避難所のニーズをくみ上げ、NPO等の支援組織や行政に伝え、ボランティアを動かすという中核の人材がいなければ、単純作業を担う多くのボランティアを配する

ことは難しい。中核の人材をいかに増やすかということが今後のボランティア活用時の大きな課題である。また、災害ボランティアは、平時の一般的なボランティア活動とは異なり、

危険が伴う。ガレキが散乱する被災地において、釘の踏み抜きなどの怪我、ヘド口処理から来る健康被害など容易にその危険性を想像することができる。にもかかわらず、今回の調査からは被災地でボランティアを行った者の約四割がボランティア保険などに加入せず、補償のないままに活動していたという事実が明らかになった。

そこで、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、仕事の専門度と安全か危険かという軸で分類してみると、図1のようになる。破線で示したように大きく三つのボランティアの活動領域が浮かび、ボランティアの仕事の種類によって、どのような補償や手当をつける必要があるのかが明確になる。

③の活動は無償、しかし活動時の怪我や病気に対する補償は必要。②は、より補償を充実させる必要がある。①に関する活動については、長期にわたって活動に従事してもらうためにも、活動時の補償とともに活動に対する手当（対価）をつける必要がある。現在、日本には、ボランティア活動を保障する法律や制度はない。本調査では、国がボランティアの怪我や病気を補償することについて、九三・六%の人が「よいと思う」と答えている。早急な検討が求められる。

国によるボランティア派遣の制度を

本調査で非常に興味深かったのは、国が計画的にボランティアを募集、派遣することに九三・三%の人が「よ

いと思う」と答えていることである。日本は第二次世界大戦時に多くの者を徴兵した経緯があり、国民は無償で国の役に就くことへの抵抗感があるのではないかとこの仮説をもっていた。しかし、それが懸念にすぎないくらい、高い割合であった。国が募集、派遣をしてくれるのであれば、喜んで活動に参加しようと考えていた国民は多かったのだ。しかし、現在の日本には、国として無償の労働力であるボランティアを活用する法制度がない。日本のような地震大国においては、災害に対する防災・自衛の意識を強く持つて生活しなければならぬ。そのためにも国がボランティアを募集、派遣する制度を制定すべきである。

国がボランティア制度を定めている例を二つあげよう。ドイツでは、国が補償や手当を出すボランティア制度が法律で定められている（表1）。社会法典（第七編第二条第一項第一号）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。ドイツでは二〇一一年まで徴兵制があったが、今は志願兵制となっている。その兵役の代替として、非軍事任務である医療、福祉、環境保護などのボランティア活動（兵役代替任務）が推進されてきた。「連邦ボランティア職務」では、性別の制限や年齢の上限が無く、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。二〇一一年時点で月額最高三三〇ユーロ（活動場所、受入先による）の小遣いが支給される。フランスにも、国が定めるボランテ

表1 ドイツのボランティア関連法

	連邦ボランティア役務 (BFD) [1]	社会的活動年 (FSJ) [2]	環境活動年 (FÖJ) [3]
年齢	義務教育修了～すべての年齢層	義務教育修了～27歳	
活動期間	原則1年(最短6ヵ月～最長24ヵ月)	6～18ヵ月	
活動分野	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	医療、福祉、青少年スポーツ、文化	環境保護
所管	連邦家族省		
支給されるもの	宿泊、食事、作業服、小遣い、社会保険料、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、研修費用、労災保険適用

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

表2 フランスのボランティア関連法

	民間志願役務 volontariat civil [1]	社団ボランティア volontariat associatif [2]	任意的民間役務 service civil volontaire [3]
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	6～24ヵ月	(不明)	契約期間は6、9、12ヵ月。
活動分野	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[4]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	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	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.122-1 条以下に規定される。
 [2] 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。
 [3] 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。
 [4] Loi no 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale.

IA制度がある(表2)。災害時には日本の自衛隊のように軍が動くが、民間志願役務についている者も派遣される。「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て、その後の職業キャリアに役立てられる工夫がなされている。日本においても国の定めるボランティア制度において、国や

被災地のために働き、自身の将来の糧になるなら、これほど望ましいことはないのではないのか。今回の調査からは、震災復興に際して、多くの国民がボランティアや寄付を行い、経済的負担をも共に担おうとする「助け合い」の意識が強くみられた。未曾有の災害への対応をすべて公助で行うのは財政的にも困難であることも国民は理解しているはずだ。力をつけてきているNPOやボランティアを上手く活用することを国や自治体は、

真剣に検討する段階にきているのではないか。
 [注] 1 阪神・淡路大震災の時は、兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課がボランティアののべ人数を集計している。集計によると、阪神・淡路大震災のボランティア数の累計は震災発生から三ヵ月後にのべ一七万人と記録されている。
 2 中原一歩『奇跡の災害ボランティア』(石巻モデル)『朝日新書』(二〇一一年)が非常に詳しく、今後の災害におけるボランティアのあり方について示唆に富んでいる。是非参照されたい。

■ 労働政策研究・研修機構(JILPT) 研究双書

平成23年度 冲永賞受賞

労使関係のフロンティア 労働組合の羅針盤

経営資源としての労働組合、労使コミュニケーション!

バブル崩壊以降、労使関係を取り巻く環境は激変しています。本書は、パートタイマーの組織化、CSR に取り組む先進的な労働組合、持株会社化に伴う労務管理・労働組合の動き、個別労働紛争解決に向けたコミュニティ・ユニオンの対応、地域労働運動の展開——などを取り上げて分析しています。危機の時代に対し、労使の高い対応能力が期待されている現在、その羅針盤の役目を果たすべく、労働組合関係者はもちろん、人事労務担当者にもご一読いただきたい内容となっています。



(著) 呉学殊 JILPT主任研究員 A5判 419頁 2011年9月22日発行 ISBN978-4-538-61006-1

定価: 3,465円(税込)

(ご注文・お問い合わせ先)

独立行政法人 労働政策研究・研修機構(JILPT) 成果普及課

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23 TEL: 03-5903-6263 FAX: 03-5903-6115 E-mail: book@jil.go.jp Web: http://www.jil.go.jp/