

10.1 災害ボランティアの活動環境をめぐる問題

阪神・淡路大震災を契機に、個々人の自発的な活動と、被災者の個別の支援需要（ニーズ）をつないでいく“新しい助け合いの仕組み”として「災害ボランティアセンター」（以下、災害VC）が開設されるようになり、関係団体（行政、社会福祉協議会、NPO等）によって、その運営体制が整えられてきた。現在、災害VCは、法制度的な位置づけは与えられていないものの、社会的な仕組みとして定着している。

しかしその一方で、近年、災害VCという活動枠組の限界も指摘されている。特に2004年新潟県中越地震以降、その限界を補完していく取り組みが様々な形で進められてきた¹⁾。能登半島地震では、それらの取り組みの幾つかが実行に移され、評価された（詳細は次項）。

同時に、災害VCの運営とは異なる次元で、新たな問題も発生した。例えば、道路の混雑を懸念する県庁所在地側の配慮で、ボランティア専用のバスを運行し、大勢の人達を現地に送り出したが、余震を気遣いながら活動していた現地側にとって、支援需要を大幅に上回る人員の受け入れは大きな負担となった。また、一時的に大量の災害ゴミが発生したことから、地元自治体では対応しきれず、他の自治体や廃棄物事業者からの支援を受けて処理が行われた。しかし集積された災害廃棄物の積み込み作業を行う手が足りず、ボランティアが支援に回ったが、現場では危険を伴う作業も行われていた。

これらの問題は、合併に伴う自治体業務の変更、県庁所在地と被災地が離れており被災状況に対する認識を共有し難かった²⁾等、被災地側の事情に、強く影響を受ける形で生じており、今後、災害VCの運営という枠を超えて考えていかねばならない問題として指摘しておきたい。

いずれにせよ、常に「被災者にとって必要な活動を組み立てていく」という視点と「危険を伴う活動」であるという認識をもって、自治体間、自治体－災害VCとが状況認識を共有しつつ、活動を進めていくことが期待される。



写真 10.1.1
災害ゴミを仕分けするボランティア
(提供) (特活)ひようご・まち・くらし研究所

表 10.1.1 能登半島地震における災害ボランティアセンターの開設期間と活動者数（のべ数）

都道府県	名称	活動者(のべ人数)	活動日数	1日平均	災害種別
石川県	穴水町災害ボランティア現地本部	のべ 2,643 人	66日間	40人/日	地震災害
石川県	七尾市ボランティアセンター	のべ 180 人	44日間	4人/日	地震災害
石川県	輪島市災害ボランティアセンター門前	のべ 10,754 人	60日間	179人/日	地震災害
石川県	輪島市災害ボランティアセンター輪島	のべ 1,751 人	57日間	31人/日	地震災害

(出典) 内閣府 (防災担当) 『平成19年度・災害ボランティアセンター調査』 p.17、平成20年3月

(出典) 1) 菅磨志保 (2008) 「災害救援活動の展開」菅磨志保他編著『災害ボランティア論入門』(第4章) 弘文堂。

2) 中川和之 (2007) 「会議の『見える化』で進めやすかった支援：県市合同会議」消防科学総合センター編『消防科学と情報』90号

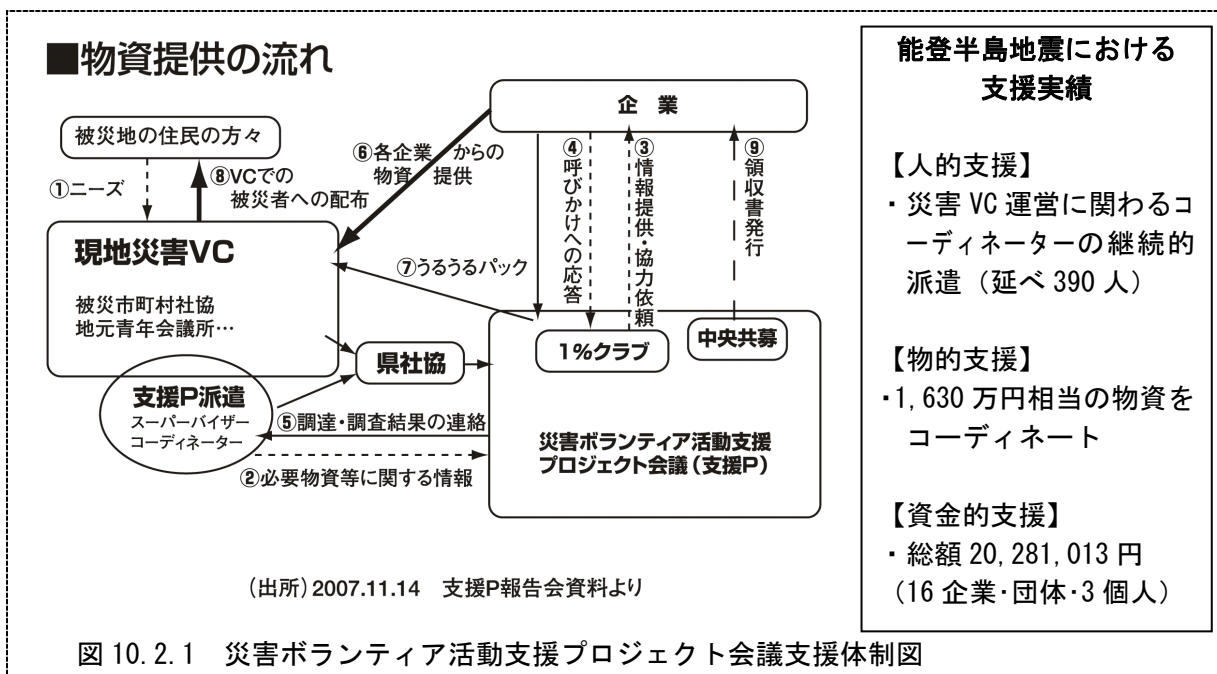
10.2 災害ボランティアセンターの活動体制を拡充する試み

前項で触れた「災害 VC の限界に対する取り組み」¹⁾ は、大別すると①センター自身の活動体制の拡充と、②効率的なセンターの活動システム（ニーズとボランティアのマッチング）を離れて、非効率でも個々の被災者に寄り添っていく活動として、進められてきた。

前者の災害 VC の活動体制や活動環境の拡充に向けた取り組みとしては、まず 2005 年から内閣府が開催している「防災ボランティア活動検討会」が挙げられる。この検討会では、全国から経験豊富な災害 NPO 関係者が集まり、年 2, 3 回の会合とメールリストを通じて、災害時の活動環境等に関する検討が行われてきた。災害 NPO と主催した内閣府の間だけでなく、総務省消防庁、民間公益団体（社協、日赤、共同募金会等）との間でも信頼関係が構築されてゆき、能登半島地震でも、廃棄物やボランティアバス等の問題を解決していく際、この検討会で培われた人間関係が活かされていった。

こうした政府の取り組みに呼応して、民間でも、より直接的・具体的な支援体制が組み立てられた。中央共同募金会を事務局とし、全国社会福祉協議会、経団連 1%クラブ、NPO など構成される「災害ボランティア活動支援プロジェクト」（以下、支援 P、2005 年 1 月発足）である。支援 P では、構成団体の全国社会福祉協議会が、センターの運営を担う人材育成事業を推進する一方、中央共同募金会の寄付控除の制度を活用し、経団連を通じて企業から必要な物資や資金を調達する仕組みを整えていった。

能登半島地震が発生した翌日に会議を予定していた支援 P では、その場で災害 VC の体制整備に重点を置いた支援を行うことを決定、人的支援として研修事業に関わった講師や修了生らを継続的に現地に派遣する体制を組む一方、彼らが現場で把握した必要な物資を、経団連を通じて関係企業に募集し、寄付控除のある共同募金会の窓口を介して受け入れ、現地に届けていった。さらにこうした外部からの支援を足がかりに、地元団体（青年会議所等）が復興を支援していくプロジェクトを開始しており、今後の被災地における復興支援の手法としても、注目される。



(出典) 1) 以下の整理及び記述は、菅磨志保 (2008) 「災害救援活動の展開」菅磨志保他編著『災害ボランティア論入門』(第 4 章) 弘文堂 を引用・参考にした。

10.3 被災者に寄り添う活動

災害VCを通じた活動は、限られた時間と資源を効果的・効率的に運用していくことが目指されるが、そうした効率化の名の下で、被災者の個別の事情に対して十分な配慮が出来ないという事態も生じやすい。

こうした限界を乗り越える試みとして、中越地震以降、災害VCの活動システム（ニーズとボランティアのマッチング）を経ず、直接被災現場に赴き、被災者に向き合う活動が行われてきた。

「足湯マッサージ」も、被災者とのユニークな触れ合いを通じたボランティア活動として近年、注目されている活動である。足湯マッサージとは、被災した人にお湯を張ったタライに足を付けてもらい、その人の手や腕を10分ほど軽くもんで、ホッとしてもらうという素朴な活動である。簡単な研修を受ければ、誰でも実践できる¹⁾。

「足湯ボランティア」は、阪神・淡路大震災の直後、東洋医学を学んでいた若者のグループによって始められた活動であるが、中越地震以降、新たな展開を見せている活動である。一つは担い手として多くの学生が参加するようになったことである。また足湯の中で聞く被災者の「つぶやき」から、その人が抱えている不安を察知したり、あるいはその人の生活の知恵に学ぶ、といった可能性に気づき、その声の記録をとるようになったことである。足湯は中越地震を通じて、災害の経験を追体験し、被災者に寄り添う有効な手法として、能登半島地震後の実践につながられていった。

能登半島地震の発生後、神戸の市民団体（被災地NGO協働センター）のコーディネートにより、中越地震で活動をしていた大阪と長岡の学生に神戸の学生が加わり、「中越・KOBE 足湯隊」が結成され、被災地に月1度のペースで「足湯」を届けに行く活動が行われてきた。さらにその過程で、足湯サービスの手法が、金沢の僧侶のグループにも伝えられ、石川県の僧侶・市民による「高野山足湯隊」も結成されることになり、担い手はさらに広がった。

こうした被災者に寄り添う活動と、災害VCを通じた活動とが情報を共有し、連携していくことで、潜在化しやすいニーズの発見、復興を視野に入れた支援プログラムの開発など、新たな可能性が開かれていくことを期待したい。



写真 10.3.1 「中越・KOBE 足湯隊」による足湯サービス（穴水町の仮設住宅にて、撮影：菅磨志保氏）

（出典）1) 本項の記述は、藤室玲治（2008）「足湯でひろう被災者の『つぶやき』が、災害の経験をつなぐ」及び、菅磨志保（2008）「災害救援活動の展開」（共に、菅磨志保他編著『災害ボランティア論入門』弘文堂、所収）を引用・参考にした