



災害ボランティアの24年：災害救援を中心に

大阪大学大学院人間科学研究科

渥美公秀

災害ボランティアには、災害時の救援活動だけでなく、被災地の復興過程に参加する活動もあれば、地域で日頃からの防災活動を手伝う活動もある。本稿では、災害ボランティアによる救援活動の焦点を絞り、その活動の変遷を概説し、課題を抽出する。その際、阪神・淡路大震災以来、災害ボランティアとして、災害NPO（認定特定非営利活動法人日本災害救援ボランティアネットワーク）の一員として、そして、研究者として被災地で出会った事柄を中心に印象記風に記すことにする。

1. 災害ボランティア活動の変遷

災害時のボランティア活動は、阪神・淡路大震災以前（例えば、関東大震災）にも見られるが、100万人を超える多様な人々が、阪神・淡路大震災の被災地（KOBÉ）に救援に駆けつけたことが注目され、平成7年が災害ボランティアの元年とされることが多い。ロシア船籍のタンカーが座礁して日本海沿岸に重油が流れた平成9年を経て、各地の水害等でボランティアの姿が見られるようになっていた。平成10年には特定非営利活動促進法が成立施行されたが、その背景には、介護保険制度の運用などとともに災害ボランティア団体の社会への位置づけも視野に入っていた。被災地に駆けつける災害ボランティアをコーディネー

トして支援活動を確実に被災者に届けるという触れ込みで、社会福祉協議会を中心とした災害ボランティアセンターが慣例化し出したのもこの頃である。

救援場面での活動に注目が集まっていた災害ボランティアであったが、平成16年の新潟県中越地震では、災害前から過疎高齢化に悩む中山間地が被災したこともあって、災害ボランティアとして駆けつけた人々が、被災地の復興過程に至るまで長期間の活動を展開した。復興デザイン研究会（現在は、日本災害復興学会の一部門）が発足し、災害ボランティアを含む復興支援活動に関する議論が活性化した。

また、従来の専門家、行政、地域防災計画などに則った避難訓練に代表される防災活動に加え、災害ボランティアや災害NPOが様々な防災ツールを開発し、より多様な地域防災活動も展開されてきている。さらに、コミュニティの力が減衰していることを承けて、地域での既存の多様な活動（例えば、祭り）を活用したユニークな防災活動が展開され、災害ボランティアが蓄積してきた知見を取り入れた地区防災計画の策定へと繋がる事例も見いだされてきている。

順調に社会に定着してきた災害ボランティアではあるが、災害救援活動に限定しても、平成19年の能登半島地震や中越沖地震の頃から、その問題が見え始めてきていた。以下では、災害救援活動

における災害ボランティアの現状と課題に絞って検討してみたい。

2. 災害救援における災害ボランティアの現状

「ボランティア元年」と呼ばれた平成7年の阪神・淡路大震災は、被災地で大規模なボランティア活動が展開された。事前に活動マニュアルや災害ボランティアセンターという仕組みが準備されていたわけではなく、その場その場で被災者のニーズを汲み取りながら、臨機応変に活動することになった。災害ボランティア活動に大学生をはじめとする若者が多く参加したこともあって、災害ボランティアは閉塞感の漂っていた当時の社会を変革する起爆剤になるのではないかと注目され、ボランティア革命という言葉さえ見られた。一方、市民が臨機応変に対応しているのは、活動に参加する人々の被災者への想いを効率的に被災者に届けられないことがあるとみて、災害ボランティアのコーディネートが必要だという議論が出てきた。その背後には、災害ボランティアの臨機応変な活動が、既存の秩序とは必ずしも相容れないと感じる人々からの懸念も含まれていたように思われる。

こうしてボランティア元年を振り返れば、臨機応変に対応している災害ボランティアの姿を称揚する動きと、より秩序だてて行動するように促す動きが、それぞれ萌芽的に見られたことが改めて理解できる。以下に示すように、以後の災害において、両者は、それぞれ強度を高めていく。ここで、前者を「遊動化のドライブ」、後者を「秩序化のドライブ」と呼んで区別しておこう。ドライブという言葉は、社会の動向といった意味で使っており、特定の個人や団体を指すものではない。また、いずれかが絶対的に正しく、他方が誤りだということもない。結論を先取りすれば、その後の災害救援という文脈において、両者の拮抗が崩れ、秩序化のドライブが席卷していることが、懸念され

る。いくつかの事例を挙げておきたい。

災害ボランティアの二極化

平成23年に発生した東日本大震災（津波・原子力災害）では、当初、災害ボランティアが被災地に行くことを抑制する動きが見られた。いわゆる災害ボランティア活動の自粛ムードである。また、災害ボランティアはいかにあるべきか—例えば、自己完結だから避難所で弁当を食べてはいけないのではないか—といった議論も散見された。被災地から求められて初めてボランティア活動に参加できる、災害時のボランティアはかくあるべし、といったマニュアル化された情報が多く出回っていたことが一因であろう。筆者らが行った調査でも、どこでもいいから被災地に行って被災者の手助けをしたいというボランティアが約半数存在すると同時に、残りの半数は、特定の被災地に行つてボランティアコーディネータの指示に従って間違いなく活動したいというボランティアであった。先述の用語で言い換えれば、遊動化のドライブに親和性の高いボランティアと、秩序化のドライブに親和性の高いボランティアがくっきりと二極化して現れたといえよう。

秩序化のドライブの席卷

平成28年熊本地震のある被災地で、秩序化のドライブが、本来の被災者救援よりも、ボランティアの秩序を優先してしまうような事態が遂に発生してしまった。印象的なエピソードを1つだけ挙げよう。ある朝、災害ボランティアセンターの運営者と、災害ボランティアとしてセンターに駆けつけ長蛇の列に並んでいたボランティアとの間の出来事である。災害ボランティアセンターでは、前日までに把握したニーズに基づいて、列に並んでいるボランティアをコーディネートしていく。確かに、初めて災害ボランティア活動に参加する人や、個人で活動したいと思う人にとって、災害ボランティアセンターはその窓口の1つとして機能する。しかし、ニーズの対応に必要な人数のボランティアが確保されると、ボランティアをコー

ディネートする“材料”がなくなる。そこで、センターでは、並んで待っていたボランティアにニーズ対応が完結したから、センターから帰ってほしいと告げる。並んでいたボランティアから不満の声は聞かれるが、多くのボランティアが粛々と帰っていく。しかし、この日は、ついにボランティアの不満が爆発し、センターの運営者と衝突が生じた。曰く「こうやってボランティアに来ているのに、ニーズがないとはどういうことか！被災者の気持ちがわかっているのか！」というわけである。事情説明を繰り返してもボランティアの怒りはおさまらず、最終的にはセンターの運営者が、土下座をしてボランティアに謝るという事態が発生した。

ここには、秩序化のドライブの弊害が露骨に現れている。まず、災害ボランティアセンターの運営者は誰なのか。地元社会福祉協議会の職員である。地元ということは、被災地であり、被災者である可能性も高い。事実、このケースでは、自宅が損壊して避難所から職場（災害ボランティアセンター）に通っていた職員が土下座する羽目になっている。「被災者の気持ちがわからないのか！」と詰られているが、わからないどころか、職員自身が被災者なのである。次に、センターから帰るように言われたボランティアは、なぜ粛々と帰ることになるのだろうか。センターからはニーズが無くなったからと説明を受けているが、センターを一步出れば、あちらこちらに被災した方々の掃除する姿が見られる。給水車まで水を汲みに行く高齢者の姿も見える。このケースもまさにそういう時期の出来事であった。そして最後に、ボランティアをコーディネートする災害ボランティアセンター、被災地での活動を希望する災害ボランティアという発想のなかから最も肝腎な事柄がすっぱりと抜け落ちているという大きな問題がある。抜けているのは、なんと被災者である。このような事態は、いわば被災者抜きで災害救援と表現してもよく、言語道断な事態ではなか

ろうか。

一方、遊動化のドライブに親和的な災害ボランティアは、災害ボランティアセンターを介さずに、被災地で活動を行うことが多い。例えば、平成30年の西日本豪雨災害で駆けつけた地域でたまたま出会った方の家を片付ける。1日では終わらないから、また翌日、また次の機会（メンバーは入れ替わるかも知れないが）に同じ方の家を手伝う。その方から「あそこの家も手伝えないかなあ」と相談されれば、可能な限り対応していく。こうしていれば口伝で活動が広がる。その方々が仮設住宅に入居されれば、そこを訪れてお茶会や足湯など入居者相互のコミュニケーションが進むような活動を展開する。そして、復興に向けて悩んでおられればじっくりと話を聴く。1人1人の住民との関係が着実に深まり、信頼感も醸成される。しかし、こうした臨機応変に個別の対応を展開していく活動は、災害ボランティアセンターを介した多数のボランティアによる活動と比べて圧倒的に規模が小さくなることも事実である。

3. 災害救援における災害ボランティアの課題と展望

災害救援過程における災害ボランティアの現状は、秩序化のドライブの席卷である。先述のように、秩序化のドライブが間違っていると、悪であるという指摘をしているわけではない。本来、秩序化のドライブは、遊動化のドライブとの拮抗を保ちながら作用してこそ意味があろう。災害ボランティアセンターに代表される秩序化の動きは、災害ボランティアセンターを一方的に称揚するのではなく、被災者について、改めて、じっくりと考え直すことが必要であろう。一方、遊動化のボランティアは、少数の住民にしか対応できないからといって、そこで自己満足的に活動を終えては結局多くの被災者には対応できないままである。同様の活動に賛同するボランティアをどのよ

うに募っていくかを改めて考える必要がある。

いかにして、秩序化のドライブと遊動化のドライブのバランスを回復すればいいだろうか。例えば、必ずしも災害ボランティアセンターを介さずに独自に多数のボランティアを交えて、しかも臨機応変に個別の対応を展開している団体として様々な宗教団体をあげることができる。最近では、宗教施設が指定避難所になる事例も多く見られるようになり、災害発生時における宗教団体・施設との関係が改めて注目されている。実践的には、こうした遊動性の高い活動を展開する諸団体がお互いの活動を尊重しつつ連携することが考えられる。

学術的には、2つのドライブの関係について、理論的な分析が必要であろう。場合によっては、コンピュータシミュレーションなどを通して、両

ドライブの最適な割合などが見いだされるかも知れない。もちろん、研究者は、災害救援における被災地の住民と災害ボランティアとの関係について原理的な追求をこそ行うべきである。例えば、両者の間には、いかなる贈与関係が存在するのか、いかなる「せめぎ合い」が生じているのか、両者の関係を支えている社会的背景は何か、そして、それらを理解し変容させていくための理論的、実践的手立ては何かが問われている。

社会を変革するとまで言われた災害ボランティアの元年から四半世紀近くが経とうとしている。本稿では災害救援場面しか採り上げることはできなかったが、災害復興や地域防災にも数多くの課題が山積している。それぞれ別稿にて検討していきたい。