

被災者支援について 災害ボランティアから考える

大阪大学大学院人間科学研究科教授

渥美 公秀

災害ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災から18年が過ぎ、わが国では、災害が発生すると、災害NPOが動きだし、災害ボランティアが被災地に赴く風景が普通に見られるようになった。東日本大震災でも多くの災害ボランティアが被災地に駆けつけたし、現在も復興支援に携わっている災害ボランティアは多い。本稿では、被災者支援について、災害ボランティアを通して考察する。具体的には、東日本大震災の初動時に見られたボランティア活動に対する硬直した対応(渥美, 2011)の背景を探り、災害ボランティアに本来期待される被災者支援の力量(支援力)へと考察を進める^{*注1}。続いて、これからの復興過程で災害ボランティアに求められる支援力について述べる。

東日本大震災からの課題

筆者は、震災直後、メディアを含む様々な人々から、「まだボランティアに行くべきではないですよね?」という確認のような問いを投げかけられた。また、被災地からは、「ボランティアの受け入れ体制が整っていないので、ボランティアは来ないで欲しい」という情報も流れた。その結果、被災地から遠く離れた場所では、ボランティア活動への参加を躊躇する動きが出てきてしまった。実際、ボランティア活動への参加を自粛するよう呼びかける組織さえみられ、ボランティア活動に参加しようとした人々が、まだボランティアには行くべきではない、自粛すべきだと口々に語る場面が生じてしまった。

もちろん、被災地ではボランティアが求められていた。そこには傷つき、悲しみにくれる被災者の姿が確実にあったからである。それにも拘わらず、ボランティアの受け入れ体制がないとボランティアは行ってはいけないなどというのは、どこかおかしい。また、ボランティアを自粛して欲しいと言われれば、疑うこともなく、そうですかと頷き、そのまま現地に行かないというのも解せない。繰り返すまでもなく、そこには被災者がいたからである。

実は、2011年3月の時点では、既に、災害ボランティアに対する標準的なイメージが流布していた。そして、多くの人々が、この災害ボランティアの“標準形”に囚われたことが、災害ボランティアの初動を遅らせてしまったように思われる。

災害ボランティア活動の“標準形”

ここで、2011年当時における災害ボランティア活動の“標準形”を紹介しておこう。災害が発生すれば、災害救援を使命とする災害NPOや全国の社会福祉協議会が、被災地の社会福祉協議会を応援し、現地に災害ボランティアセンターを設置する。その際に要する経費は共同募金会など、物資は経団連関係団体などが支援する。多くのボランティアは、現地災害ボランティアセンターが発信する情報を得て、現地へ向かい、受付・登録をしてもらって、センター側で把握している被災者のニーズを紹介されて、その活動に取り組む。活動後は、現場の状況をセンターに報告する。センターでは、ボランティアからの報告と、新たに被災者から申し込みのあったニーズをニーズ票に整理し、翌日に備える。被災者からニーズが上がってこないときは、センターの運営者やボランティアが被災地をまわり、ニーズの把握に努める。こうした活動を数週間、数ヶ月と継続した後は、被災地の社会福祉協議会にその後を託してセ

ンターは閉鎖される。

こうした“標準形”は、確かにボランティア活動の効率を高め、秩序を維持するかもしれない。しかし、標準形“は、極めて重大な問題を抱えている。第1に、災害ボランティアセンターの設置・運営に注力するあまり、肝腎の被災者が忘れられることがある。例えば、現地の社会福祉協議会の職員は、多くの場合、自身が被災者である。被災者でもある職員が、全国から、支援という名のもとに、次々と来訪を受ければ、その対応に追われてしまい、住民と接する時間が無くなる。被災した住民から見れば、頼りにしていた社協職員がなかなか顔を見せてくれないということになり、その結果、(現地の社会福祉協議会職員を含む)被災者が置き去りにされるという本末転倒な事態が生じる。

第2の問題は、センター設置に関するマニュアルや、ニーズ票といった書式が作られることで、何が災害ボランティア活動であるかということが、被災者とは関係なく予め決まってしまうという問題である。例えば、ニーズ票に予め項目として書かれていない事柄は、ニーズとして把握されないといったことも生じうる。こうして、ニーズの有無が、ニーズ票に既にある項目の有無で決まるなどという本末転倒な事態が生じる。

東日本大震災では、“標準形”が露骨なまでに猛威をふるってしまった。その背後で、災害ボランティアの側にも、効率や秩序を志向し、“標準形”を求める傾向があったことも事実である。筆者は、朝日新聞社が大学生ボランティア445名を対象に行った質問紙調査に協力し、そのデータを再分析したことがある(渥美, 2012)。その結果、学生ボランティアが二極化していることが明らかになった。一方には、「ボランティアがひとりひとりの被災者に寄り添うこと」を重視する「関係重視」の一群があり、他方には、「ボランティアが効率的に活動を行うこと」を重視する「効率重視」の一群があった。人数としては、前者が3分の2であり、関係重視の方が多いが、回答のパターンをさらに分析してみると、関係重視の学生は、制度への疑問を感じ、ボランティア活動自粛への反発を抱いていた。その一方で、効率重視の学生は、災害ボランティア活動が単位として認められることを肯定し、活動してみたい場所を前もって決めていたりした。元来、災害ボランティアは、被災者の安寧を目的とした1つの手段であるに過ぎない。従って、被災者が主役であって、決して、災害ボランティアが主役ではない。ところが、「効率重視」の一群が示した回答パターンは、災害ボランティア活動を行う際に、効率や秩序を重視し、被災者よりもむしろ災害ボランティア活動(をしている自分)に注目している学生たちがいたことを示している。数の上ではまだ少数ではあっても、こうした志向が初動を抑制したと考えられる。

初動時に期待される災害ボランティアの支援力

東日本大震災からの課題は、初動時に、いかにして、災害ボランティアの”標準形“に囚われずに、災害ボランティアの本来の支援力が発揮できるかということである。では、そもそも、災害NPOや災害ボランティアに対して、いかなる支援力が期待できるのであろうか?ここでは、”標準形“では見失われてしまっている2点を指摘しておきたい。

まず、第1に、災害NPOや災害ボランティアは、「被災者のただ傍にいること」(渥美, 2001)という支援力を有している。ただ、見ず知らずの被災者の傍にいることは容易ではないこともある。そんな場合に有効でわかりやすい活動が足湯である。避難所等での災害ボランティアによる足湯は、足が楽になるというよりも、足湯をしながら交わす会話にこそ意味がある。足湯という手がかりができたおかげで、被災者も災害ボランティアも会話の糸口がつかめ、そこから、様々な話が展開する。その結果、災害ボランティアは、空間的にも心理的にも、被災者の傍にいることになる。

第2に、初動時には、想定していなかった事態が次々と発生するが、災害NPOや災害ボランティア

は、そうした生々流転する場面に対応する支援力を有している。村井（2011）が巧妙に表現しているように「なんでもありや」という姿勢が維持できるからである。筆者は、災害ボランティアを含む救援活動を整理する中で、この点に注目して、集会的即興ゲームという概念を提出した（渥美，2001）。その際、メタファーとしてジャズに注目し、災害救援活動がジャズの演奏と類似した即興であることを指摘した。すなわち、集会的即興ゲームは、既存の知識・技術を活用しながらも、予め決められたシナリオを持たず、うまく間をとりながら、被災者との協働をすすめ、しかも、メンバーは固定されず、次々と入れ替わるといった特徴をもっている。本来は、“標準形”に囚われず、こうした支援力を活かせるような被災者支援が求められていたように思う。

災害復興過程に期待される災害ボランティアの支援力

ところで、被災者支援は、何も緊急時だけではない。災害復興過程でこそ実施される被災者支援がある。緊急救援活動は、その名称通り、平常時とは異なる緊急時の、いわば、当座の支援活動であるのに対し、災害復興過程は、緊急時を経て平常時に戻りつつある場面が対象となる。災害復興は、緊急救援とは質的に異なる事態である。災害復興過程においては、当該被災地において、被災前にどのような活動が営まれており、どのような課題に直面していたのか、歴史・文化的にはどのような活動があるのか、伝統行事、習俗、民俗にはいかなる特徴があるのかといった地域の文脈を踏まえて、いわばじっくりと取り組む活動ということになる。そこには、初動時とは異なる支援力が想定される。

災害ボランティアは、災害復興過程に関わる場合、外部者ゆえに、その地域の文脈を新たに学び、住民が主体となった復興を傍らで支援していくことになる。外部者であるから、その地域で暗黙かつ自明になっているような事柄も、自明なこととしては理解できないし、理解できないから尋ねたりする。また、地域の住民が、身体では知っているが、言葉にはできない（しない）ままでいることについて、外部者である災害NPOや災害ボランティアは、一見、意外な言葉で表現することがある。例えば、行政依存という暗黙かつ自明の前提に支配されていた過疎集落が被災し、災害ボランティアがその復興過程に関わっていく中で、行政依存という前提が崩れ、住民が主体となって様々な活動が展開している事例がある（宮本・渥美・矢守，2012）。無論、災害ボランティアは、「行政依存から脱却しよう」といった言葉を発したわけではなく、様々な代替選択肢を遂行したり、提示したりすることによって、集落の住民が、知ってはいたけど言葉にしていなかったことを呼び覚まし、集落に変化をもたらしていったのである。

このように、災害NPOや災害ボランティアは、災害復興過程において、地域に新たなアイデアや言葉や活動を代替選択肢として提示することができる。災害ボランティアがもつ新たな代替選択肢を提示していくという支援力は、今後、ともすれば住民の生活と乖離してしまいがちな災害復興過程における被災者支援において、より重要性を帯びるであろう。

おわりに

災害ボランティアを通して被災者支援を考えてきた。事例を挙げつつも、ある程度抽象的に考えてみた。今後の展開としては、当然ながら、東日本大震災をはじめとする実際の被災地のより具体的な文脈において、被災された方々が復興に向けて歩まれる姿に寄り添い続けることが必要であることは言うまでもない。一方、上記の議論を、逆に、より原理的な方向に展開し、災害ボランティアなる人々が、被災者なる人々に対して、支援という活動を展開すると考えてみれば、結局、災害ボランティアとはどうあるべきか、そもそも被災者とは誰か、支援という活動は可能なのかといった深い問いへと導かれる。

被災者支援について、今後も実践と思索を重ねて行きたいと思う。

【参考文献】

- 渥美公秀 (2001) ボランティアの知：実践としてのボランティア研究 大阪大学出版会
- 渥美公秀 (2011) 災害ボランティア活動：被災地で望まれる活動の仕方 アニムス, 16, 3
- 渥美公秀 (2012) 災害ボランティア活動をめぐる2つのドライブ：東日本大震災における事例 第59回日本グループ・ダイナミクス学会大会発表論文集
- 村井雅清 (2011) 災害ボランティアの心構え ソフトバンク新書
- 宮本匠・渥美公秀・矢守克也 (2012) 人間科学における研究者の役割—アクションリサーチにおける「巫女の視点」— 実験社会心理学研究 52, 35-55

注1：本講で述べる支援力を含め、それに応じる「受援力」を述べた論考として次のものがある。

- 渥美 公秀 (2013) 大規模災害時の災害NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察、都市政策、151, 11-18