

## □災害ボランティアと地域防災

— 「受援力」「回復力」を引き出していくために—

関西大学 社会安全学部

准教授 菅 磨志保

## 1. 災害ボランティアと地域防災

日本の災害史を紐解くと、被災者への慰問や炊出しといった災害時の助け合いは、かなり古くから行われていたことが分かる。しかしこうした行為に「ボランティア」という言葉が当てられるようになったのは1980年代後半からであり、さらにその活動が、災害毎に大規模に展開されるようになったのは1995年の阪神・淡路大震災以降である。

この震災で「災害ボランティア」は、行政や地域コミュニティによる災害対応から漏れている問題を発見して対応し、個人の自発的な意思から協働で問題を解決していく新しい主体として注目された。「ボランティア」は、異なる者同士が新たな関係を作り、協働するための回路を提供していたと言えるかもしれない。

震災以降、災害ボランティアは、各地で多発する災害への対応を通じて、行政や地域コミュニティとは異なる原理で行動する災害対応の新しい主体として認知されるようになり、その活動も、災害救援・復旧活動にとどまらず、長期に亘る復興支援に関わっ

たり、将来の災害に備える活動へと範囲を広げてきた。こうした災害ボランティアの活動は、地域防災の現場に何をもたらしてきたのだろうか。

本稿では、「災害ボランティア」が生み出してきた社会関係に注目し、近年の活動事例を取り上げながら、地域防災の担い手として災害ボランティアが果たしてきた役割と今後の可能性について考えてみたい。

## 2. 災害ボランティアが拓く社会関係と活動の広がり

古くから日本で行われてきた災害時の助け合いは、地縁をベースにした(遠隔地からの応援の場合も何らかのつながりのある)団体を通じて行われていたと考えられる。しかし、「災害ボランティア」の場合、それまで被災地と殆ど関係のなかった一般市民が、マスメディアやインターネット等から情報を得て、個別に(特定の団体に所属せずに)被災地に入っていくといった活動スタイルを取る。従って被災地側は、大勢のボランティアを受け入れ、活動の場を提供する

ための仕組みを準備する必要がある。「災害ボランティアセンター」は、個々人の自発的な「思い」を、ある種の統制・組織化を通じて、現場の役に立つ「力」にしていく社会的な仕組みとして創られた。

現在も、支援を求める被災者の個別のニーズを集約し、ボランティアにつないでいる。

栃木県で自らも NPO を運営する矢野(2010)は、個人が抱える個別の問題に対し、制度や専門家による対応の限界を補えるのがボランティアであるという。さらに彼は、災害とはボランティアを求める個々の SOS が大量に発生する事態であり、大勢の市民が“ボランティア化”する契機であると捉え、多くの市民を栃木県から被災地に送り込むプログラムを開発してきた。

特に 2004 年の新潟県中越地震以降は、復興を支援するプログラムに力を入れている。

特に「災害ボランティアセンター」が閉鎖するとボランティアが被災地に関わるチャンネルが無くなるため、復興支援は、支援活動の枠組みづくりも含めて試行錯誤で行われてきた。また、復興期に顕在化する問題は、従来から当該地域に潜在していた問題である場合も多く、ボランティアは、災害対応という枠を超えた支援や関わりも担ってきた。

さらにこれらの一連の事後対応の中で、将来の被害を未然に防ぐ活動の必要性が認識されるようになり、例えば、家具の転倒防止や災害版の緊急連絡網づくりなど、生活の中で予測される被害を抑止し、軽減する活動も行われている。

以下ではとくに、復興を支援する活動と、将来の災害に備える取り組みをとり上げ、

災害ボランティアが果たしている役割、可能性を検討していく。

### 3. 復興支援と「回復力」的な力を引き出す潜在

2004 年新潟県中越地震で被災した集落では、地震による人口流出で急速に過疎化が進んだため、集落をいかに維持し、復興を図っていくかが大きな課題になっていた。

当初から応援に入っていた災害ボランティアの中にも、この課題に継続して関わっていく者があった。

被災地の外から来たボランティアは、住民が「当たり前」だと思っていた日常の風景に「宝」—山野草や山菜が豊富な山林—を見出し、驚きを持ってその価値を住民に伝えていった。こうした外部支援者と住民とのコミュニケーションの中から、当たりの風景が観光資源として浮かび上がり、これらを活かした復興=集落活性化事業が組み立てられていった。廃校を活用した宿泊施設、豊富な山菜を使った弁当は、都市部の人を惹きつけ、新たな交流を生み出している。

こうした復興を支援するプログラム作りにおいて、外部の支援者と被災集落をつなぐ中間支援組織(中越復興市民会議)が重要な役割を果たしていることも記しておきたい。被災地の内部と外部をつなぎ、さらに内部の集落同士が復興に向けて互いに刺激しあう雰囲気醸成したり、人的・資金的な支援の橋渡しをする団体の存在は、復興に大きく寄与してきたと言える。

復興をエンパワーしたり、そのノウハウ

を蓄積・継承する仕組みは、中間支援組織だけではない。2010年1月、15年目を迎える阪神・淡路大震災の被災地で開催された「被災地交流集会」（関西学院大学災害復興制度研究所主催）では、全国から復興に取り組んできた被災者・支援者がテーブルを囲み、15年目を迎えた阪神・淡路から、10年目の鳥取県西部、10年目の三宅島、5年目の中越、3年目の能登半島、2年目の岩手・宮城内陸地震へとマイクが回され、それぞれの土地の言葉で「あの時」の経験、「今」抱えている問題、将来の不安などが語られていった。恐らく3年目の被災地は、5年目の報告を聞いて自分達の近い将来のイメージを重ねていただろうし、10年目の被災地は2年目の報告を聞いて、自分たちの当時の記憶を新たにしていたのではないかと思う。それぞれの地域で復興に関わってきた人は、大きなつながりを感じ、エンパワーされる場であったと思う。

このような被災地同士の交流は、他にも様々な形で行われてきた。例えば噴火災害を経験した住民や支援者の間では、災害の長期化にどう対応していくか、生活再建をどう果たしていくかについての情報・知恵の交換が行われている。また、能登半島地震の被災地・輪島市と鳥取県西部地震の被災地・日野町も、当時ボランティアの受入れを担当した関係者同士の交流が行われている。3年目の輪島市は10年を迎える日野町を訪れ、被災者や支援者との交流事業を通じて、自分達の進む方向性について考えている。

これまでの地域防災は、地域の脆弱性(vulnerability)を把握し、それらを減らす・無くすことを目指してきた。しかし、脆

弱性を高めている要因(地理的環境や人口構造等)はすぐに解消できないものも多い。

他方、多くの問題を抱える地域でも、生活を継続させる努力や協働で問題解決してきた経験、自治の仕組みは、災害後の復興で大きな力を発揮するだろう。このように地域が既に持っている潜在的な力を「回復力」(resilience)と捉え、そうした要素を日常生活の中でできるだけ多く見つけだして育てていくことも、地域防災力の向上に資する重要な取り組みになるものとして注目していきたい。

#### 4. 備えと「受援力」—非日常の視点から、日常の力を引き出す

2010年2月27・28の両日、静岡県ボランティア協会が主催する東海地震を想定した図上訓練が行われた(静岡県ボランティア協会, 2010)。5回目を数える今年の訓練では、静岡県が地域防災計画に位置づけている地域危機管理局(県内数箇所に設置。ボランティアの支援センターも兼ねる)が、各市町の「災害ボランティアセンター」に対してどんな支援ができるのかを検証することと、県外から支援に入る災害ボランティア・NPOと、どんな連携を図り・どういった支援をしてもらおうのかを検討することなどが訓練課題として設定されていた。

静岡県内の参加者は、各市町単位で事前集まり、それぞれの被災状況・対応資源を確認した上で当日に臨む。そして県外からのボランティアは、各被災市町のグループに入り、そこでの議論に参加する。県外支援

者を受け入れた県内各市町のグループは、自分達の対応を超える状態を想像しながら、何をどう支援してもらえるのかを議論していた。支援者に何をしたいかを伝えるためには、自分達の被災状況や保有している資源を把握しておかなければならない。さらにそれらを踏まえ、自分達が何をどこまでするのか/できるのか/できないかについても内部で合意を取っておくことが必要だ。訓練を通じてその必要性が認識されたと思う。恐らく制度や計画で準備されていた支援センターの役割・機能は、各地域で検討されたボトムアップ型の被害想定や「受援」を意識した対応内容によって、実現可能な役割・機能に修正されていくことになるだろう。

外部支援者の受け入れは、自らの資源を点検したり、対応の限界を検討する機会を提供してくれる。災害が起こる前にこうした検討をしておくことは、支援を活かす「受援力」の向上につながるだろう。

## 5. まとめにかえて

本稿では、災害に対応するために新しい社会関係を創り出しながら、協働で問題を解決していく新しい力としてボランティアを見てきた。多様な視点、制度や組織の対応のメニューにはない個別性の高いサービス、必要に応じて自らの活動を変化させながら柔軟に提供することが可能…といった積極的な側面ばかりを取り上げてきた嫌いがあるが、現実には、活動基盤が脆弱であり、災害後の資源調達が十分にできず、実効性の

ある活動ができなかったケースや、「災害ボランティアセンター」自体が硬直化し、柔軟な活動ができなくなっていたケースもあるなど、災害時のボランティア活動をめぐる課題は山積している。

これらの点については、引き続き検討していく必要があるが、もうひとつ、ボランティアという関係が拓く「助け合い」としての要素について触れておきたい。

本稿では、従来の「災害時の助け合い」とは異なる、新しい社会関係による活動としてボランティアを論じてきた。「助け合い」は、特定の人と人の中で相互のやり取りが成立する関係だから、不特定多数のボランティアと被災者の中で、この関係が成立するとは考えにくい。しかし、支援を受ける側は、何らかの形で受けた支援に報いたいと思う。それが「社会への恩返し」という形で発現されるのが、他の被災地への支援である。災害の経験や、支援一受援を通じて得た知識を、次の災害への対応に活かしていきたいという思いは「恩返し」として、より大きな文脈で行われてきた。例えば、被災して災害ボランティアセンターの開設経験をもつ社協スタッフは、その後の被災地に応援に駆けつけ、自分のノウハウを次の被災地に伝えている。こうした「助け合い」のリレーに加え、上述のように同じ種類の災害に関わった人達の間で、当該災害に特有の知識や対応ノウハウを共有し、役立てていくといった相互扶助的な「助け合い」も行われてきた。

このように、ボランティアが担う社会関係を通じて、地域を超えた問題の共有と問題への取り組みが進められてきた。これは

従来の地域防災の限界を超える可能性だけでなく、他の地域課題にも応用しうる知見を多く含んでいるように思われる。

地域の問題解決力が低下する中、地域力を向上させる取り組みが求められている。ボランティアという社会関係はそうした地域課題の解決にどう寄与できるのか、また、ボランティアという関係性によって示された「回復力」や「受援力」を日常の地域生活の中でどのように育てていけるのか、ひき続き考えていきたい。

#### 【引用・参考文献】

- ・大矢根淳・浦野正樹・田中淳・吉井博明(2007)『災害社会学入門』弘文堂.
- ・関西学院大学復興制度研究所(2010)「被災地交流集会」『関西学院大学復興制度研究所 5年フォーラム記録集』pp. 59-99.
- ・静岡県ボランティア協会(2010)「第5回静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練」(当日配布資料)
- ・菅磨志保・山下祐介・渥美公秀(2008)『災害ボランティア論入門』弘文堂.
- ・矢野正広(2010)「プロの世界にとどまらないアマチュアだからこそ一災害ボランティアは何をしてきたか」震災がつなぐ全国ネットワーク編『災害ボランティア文化～阪神・淡路大震災15年と震つな(KOBEの検証シリーズ)』p9, pp14-17.