

## □熊本地震とボランティア活動

大阪大学 渥美公秀

筆者は、今では「前震」と呼ばれる最初の地震の翌日、理事長を務める災害NPOのメンバーとして熊本県益城町を訪れた。研究室の大学院生達も同行した。案の定、熊本市内で「本震」に見舞われたが、その後も被災地を頻回に訪れている。現在、災害NPOとしては、仮設住宅での交流活動を進め、研究者としては、災害ボランティアセンター（以下、災害ボラセン）を開設運営した益城町や周辺市町村の社会福祉協議会で災害ボラセンの運営に見られた諸問題を探求している。本稿では、発災初期に災害ボランティア周辺に見られた問題に焦点を当て、その背景を探り、解決に向けた展望を拓いてみたい。

## 熊本地震の現場にて：「災害ボランティア受付終了」への違和感

2つの地震から概ね1週間が経過すると、各市町村には、社会福祉協議会（以下、社協）を拠点に、災害ボラセンが開設された。災害ボラセンは、多くの場合、地元社協が、地元行政や熊本県社協、全国社協、また、共同募金会や支援プログラム（支援P）と呼ばれる支援者らと協働して開設する。そこには、定常的に多数の人員や重機を提供できることを強みとした宗教団体を母体とする災害ボランティア団体（例えば、天理教の天理教

ひのきしん隊や真如苑のSeRV）や、過去の被災地で経験を積んできた災害NPOなどが参加して、被災者からの多様なニーズに応答していく。

災害ボラセンには、朝早くから、大勢の災害ボランティア活動希望者（以下、ボランティア希望者）が、受付を待って列をなす。通常、災害ボラセンでは、前日までに受け付けたニーズ票から、ボランティア活動の内容と場所、そして人数が集計されている。受付が始まると、ボランティア保険への加入の有無、初めての参加かどうか、車の運転が可能かどうかといった基準でスムーズに受付が行われていく。ニーズが読み上げられ、必要とされる人数が集まると、小グループとなって別の場所に移り、スタッフから詳しい説明を聞き、リーダーを決め、資材をもって、移動する。これが標準型であり、熊本地震でも多くの災害ボラセンで概ねこうした流れが形成された<sup>1</sup>。

突然、受付が終了する。見ると、まだ長い列が残っている。そこへ、「本日のボランティア受付は終了しました」との声が響き、受付終了の看板が出される。並んでいた災害ボランティアは、当惑した表情を浮かべながら、帰って行く。熊本ナンバーの車もあれば、遠く近畿や四国のナンバーもある。

実際、ある自治体に開設された災害ボラセンについて、開設から最初の2週間に限定して調べて

<sup>1</sup> 西原村では、災害NPOとの連携、サテライトの設置、ニーズ票の廃止、農業支援の展開など、被災者の多様なニーズにより的確に対応する独自の展開が見られた。この事例の詳細は別稿にまわし、本稿では、標準型に見られる問題に焦点を当てる。

みると、ボランティア受付の開始時刻（朝9時）から1時間以内に受付を締め切ってボランティア希望者に帰ってもらった日が6日あった。中には、ボランティア希望者の長蛇の列に対応するために受付時刻を早め、その結果、受付開始時刻「前」に受付を締め切った日が実に3日もあった。

災害ボラセン側としては、本当に被災者のニーズは満たされたのであれば、ボランティア希望者に帰ってもらうことは妥当であろう。そして、ボランティアの数を制限することを徹底的に広報し、それでも殺到して帰ってもらうという場面になれば、他の災害ボラセンへと誘導していくことができよう。一方、ボランティア希望者側としては、被災者のニーズが満たされたというのであれば、ボランティア活動をやめて帰ることになる。ボランティア活動をするために来たのだから、何が何でも活動するというのは本末転倒であろう。いずれにしても、被災者のニーズが満たされたのかどうかということを的確に判断する必要がある。

## 被災者のニーズは満たされていたのか？

災害ボラセンがボランティア希望者に帰ってもらっている姿を後に、災害ボラセンを離れ、街を歩いてみた。断水で遠くの給水車や井戸まで行かなければならない高齢者の姿がある。家の片付けをしながら、放心したように汗をぬぐう姿がある。収穫期を迎えた作物を前に呆然としている農家の方がいる。避難所にも行ってみた。繰り返す余震に怯え、車での生活が続いている。エコノミー症候群のリスクが囁かれる。本震の大きさに驚いて、一緒に避難してきたペットへの視線を気にして落ち着けない方もいる。実に多様なニーズが大量に残されている。

しかし、災害ボラセンでは、本日のボランティア活動は満たされたので不要として、ボランティア希望者に帰ってもらっていたのではなかったか？災害ボランティア活動を希望して、受付に並

んだボランティア希望者も、もうニーズがないと言われたからこそ、渋々ながらも帰路についたのではなかったか？

確かに、街や避難所で見えてきたニーズは、災害ボラセンが配布したニーズ票に書くには小さすぎるのかもしれない。しかし、それならニーズ票でニーズを探るという方法を変えればよい。そもそも、ニーズ票という方法で障害者や子どもや様々な立場の住民が求めている事柄は掬い取れないことは、当然ではなからうか。

## 地元社協の困惑：災害ボラセンの改善へ

ここで誰が一番ニーズを理解していたかを考えてみよう。平常時の地域では、様々な福祉ニーズに応えている代表的な組織は、社会福祉協議会であろう。障害者施設、高齢者施設、包括支援センターなどと関係が深く、ケアマネージャーなど福祉職との距離も近い。経済的な困窮をはじめ多様な地域のニーズに直接触れている民生・児童委員の事務局を担うこともある。社会福祉協議会が平常時に触れる地域のニーズは、緊急時にはより深刻になりこそすれ、縮減したり、ましてや消えてなくなるわけではない。より具体的にいえば、社協職員にとって、「日頃接しているご高齢の〇〇さんは、地震で大丈夫だっただろうか・・・」と心配が深まるのが現実である。

実は、地元の社協職員こそが地域のニーズに敏感に反応しており、緊急時のニーズも十分に理解している。さらにいえば、社協職員も地域の住民である場合が多いから、緊急時には、社協職員自身が被災している場合もある。つまり、被災者なのである。だとすれば、地元社協の職員こそが、被災者のニーズを知り、敏感に反応し、同じ被災者という立場から共感的に住民のことを理解する存在である。

ところが、災害ボラセンは、地元の社協を拠点に、行政、県社協、全社協、支援Pなどが” 応

援“して開設、運営される。最終的な意思決定をするのは、地元の社協であり、災害ボラセンの最前線で被災者と直接接するのも地元の社協職員である。その結果、被災地のことをよく知り、ニーズに敏感な地元社協の職員、自分自身が被災者でもある地元社協の職員が、被災地に出る時間を奪われて、災害ボラセンで、被災地外からやってきたボランティア希望者への対応に追われるという振れが生まれる。ここが問題である。

実際、災害ボラセンを運営していた地元社協職員は、ニーズが満たされたからと、冷徹にボランティア希望者を帰らせたわけではない。街には被災者の多様なニーズが残っていることを百も承知で、やむなく帰ってもらっていたのである。時には、長蛇の列に並んで待っていたボランティア希望者から、災害ボラセンのスタッフ（地元社協職員＝被災者）に対し、「被災者の困窮した現状がわかっているのか！」と強い言葉が投げつけられることがあったという。被災者の現状を最も理解していたのは、そのスタッフ（地元社協職員＝被災者）であるにもかかわらず・・・何かが間違っている。そう感じるのは筆者だけではあるまい。

実は、実践的なレベルでは、この問題は意外と単純に解決できそうである。つまり、運営の中枢部に若干名の地元社協職員を残すことは仕方ないとしても、最前線には、災害ボラセンの応援に派遣されてくる他の地域の社協職員があたり、地元社協職員の多くをできるだけ早く地域の平常時の活動へと戻すことを最優先に考えるということである。そうすれば、地域の人々をよく知る地元社協職員だけに、地域の様々なニーズが肌で感じ取れるだろう。そして、そうしたニーズに対し、ボランティア希望者に取り組んでもらえる作業も多様に見いだされるだろう。

## より原理的な問題：ボランティアの力を信じる

最後に、熊本地震で、災害ボランティアが被災者のニーズに回答できなかったこと背景について、より原理的に考えておきたい。そもそも、災害が発生すると、ボランティア希望者は、なぜ「社協の災害ボラセン」を訪れるのだろうか？

「ボランティア元年」といわれる1995年の阪神・淡路大震災の頃は、社協の災害ボラセンは存在しなかった。だから、ボランティア活動に参加しようとするれば、直接避難所を訪れて、そこで行われている様々な活動に参加して、臨機応変な対応をしていった。また、少し時間が経てば、各種団体が開設した受付に行ったり、災害ボランティア自身が連日の作業の中から自然発生的に作り上げた受付に向かったりした。それを混乱だと評価し、コーディネートすべきだとする見解もあるが、それは現場を精確に見ていない。実際には、当時の災害ボランティアは、多種多様なニーズに対し十分に臨機応変な対応ができていたからである。

では、何が問題だったのか？それは、皮肉にも、災害ボランティア活動のマニュアルを作成し、活動を支援する体制(災害ボラセンというシステム)が充実してきたことではなからうか。マニュアルが活動の形骸化を呼ぶことや、支援という名の統制が幅をきかすこと、そして、マニュアルや支援組織を介した活動が正当・正統であるという見方が生まれてくることは、見やすい道理である。

筆者は、これまで、こうした動向を秩序化のドライブによる弊害だと指摘してきた<sup>i</sup>。秩序化のドライブとは、災害ボランティアのマニュアルを制定し、災害ボランティアセンターではニーズ票などの様式を整備し、コーディネートの重要性を喧伝し、整然と活動する災害ボランティアがさも被災者にとってよいことのように考える社会の動

<sup>i</sup> 渥美公秀 (2014)「災害ボランティア」弘文堂

向である。災害が発生すれば災害ボラセンに行き、活動を紹介してもらうという動きは、秩序化のドライブが作動した端的な結果である。

では、熊本地震で、被災者のニーズに応答できないという弊害をもたらした秩序化のドライブを制御するにはどうすればよいだろうか？筆者は、その対極にある遊動化のドライブを駆動すべきであると主張してきた。遊動化のドライブとは、災害ボランティアは、まず被災者の「ただ傍にいたいこと」から始まるからマニュアルは不要であるとし、ニーズはその時その場で多種多様であるから臨機応変に応じるべきだと考え、コーディネートよりも被災された方々への想いを大切に、即興的に対応していくことを推奨する社会の動向である。阪神・淡路大震災で被災し、その後、国内外の被災地をまわって被災された方々の声に自分なりに耳を傾けてきた筆者にとっては、遊動化のドライブを大切にしていきたいという切実な願いがある。

ただ、本稿においては、秩序化のドライブを制動し、遊動化のドライブを駆動していくための理論的な作業は、その展開の方向を示すに留めざるを得ない。それは、きっと、限界に来ている災害ボラセンという制度を少し改善するという程度のものではないだろう。まずは、制度を抜本的に見直す。その際、「ボランティア元年」とされた1995年の阪神・淡路大震災で見られた災害ボランティアの動きをもう一度より広い文脈で捉え直す必要がある。それは、被災者の力を信じ、災害ボランティアの力を信じることに繋がるはずである。また、何でも制度化し、そのもとでの“正解”から外れることを極度に嫌悪し、外れた者を徹底的に排除するような時代の閉塞感に抗する議論でなければなるまい。

今や、災害ボランティアの原点に立ち返って考える時が来ている。熊本地震における災害ボランティア活動は、そのことを饒舌に告げている。