

## □災害ボランティア活動の現状と課題

人と防災未来センター 専任研究員 菅 磨志保

### 1. はじめに

去る9月18日、都内で内閣府主催の「平成16年7月豪雨ボランティア懇話会」が開催された。新潟・福井の豪雨災害で被災者支援に関わったボランティア約100名が一堂に会し、防災大臣をはじめ政府関係者、学識経験者らの並ぶ中、被災地での活動の状況や、よりよい救援活動のための今後の課題などについて報告と意見交換が行われた。

概ね、各団体・地域の取り組みが淡々と進められていったが、今回の水害以前から国内の災害救援に関わってきたNPO・NGO関係者からは、阪神・淡路大震災当時から考えると災害ボランティアの活動環境は、かなり向上してきたこと、しかしボランティアと行政の連携については、まだ多くの課題が残されていることなどが指摘された。実際、後述する「災害ボランティアセンター」の開設や避難所の運営をめぐる行政とボランティアのトラブルはよく聞かれることである。しかし、全体を見据えて平等に対応する行政と、必要性に応じて個別対応できるボランティアが相互に連携を図ることが、よりよい被災者支援につながると言える。いず

れにせよ、このような形でボランティアと政府の関係者が一堂に会し、具体的な災害への対応に関して直接意見交換を行う「場」が持たれたのは、阪神・淡路大震災以降、初めての経験だったのではないかと思う。

「ボランティア元年」と言われた阪神・淡路大震災から10年目を迎えているが、今回の水害対応を振り返ると、この10年間の蓄積によって可能になった活動を数多く見出すことができる。と同時に、こうした市民の活動をめぐる課題も見えてきた。

本稿では、この10年の間に災害時のボランティア活動をめぐる状況がどのように進展してきたのか、とくに人を動かす仕組みとしての「災害ボランティアセンター」と、そこでの活動を支える資源—(人の)ネットワーク、モノやおカネ—に焦点をあてて見ていくことにする。

### 2. 阪神・淡路大震災と「災害ボランティアセンター」

日本の防災体制は、行政依存度が高いと

言われており、災害対応の枠組みも自助・公助を基本として組み立てられてきた。しかし、阪神・淡路大震災では、災害対応の要となる公的機関が被災し、またライフラインをはじめとする都市機能の麻痺により、自助努力の限界も明らかだった。そうした中、従来の枠組みでは想定されていなかった様々な人・組織が災害救援を担っていった。その最も象徴的な動きが「災害ボランティア」の活躍であったと言えよう。兵庫県の推計によると年間約 137 万人ものボランティアが被災地で活動したとされている。この活躍によって、ボランティアは新たな災害対応の主体として広く社会に認知されるようになった。こうした社会的な認知が、後に災害対策基本法や防災基本計画などの法制度の改正を促していったと言えるが、震災当時はまだ「ボランティア」が災害救援で活躍することなど想定されておらず、一般市民が災害救援に参加するための社会的条件や活動の仕組みも殆どなかった。被災地には支援を求める「被災者」が大勢おり、かつその人たちを「助けたい」というボランティアが大勢駆けつけていたが、両者を「つなぐ」仕組みがなかった。

多くのボランティアはまず活動場所を探すことから始め、自らの活動体制を被災現場で、殆どゼロから組み立てていかざるを得ない状況に置かれていた。しかしそうした混乱の中から、ボランティア自身によって、救援ニーズとボランティア活動の需給調整を行う「災害ボランティアセンター」が形成されていった。

従来から、ボランティア活動の需給調整は、社会福祉協議会やボランティア活動推

進機関などでボランティアコーディネート業務として行われてきた。これはボランティアに対する支援の需要(ニーズ)と、ボランティア希望者を予め登録し、その登録情報に基づいて、コーディネーターが両者をつないで(マッチングして)いくというものである。

しかし災害時は、救援ニーズもボランティアも次々とかつ大量に入ってくる。またニーズの内容も刻々と変化するため、登録から活動までの時間を極力短縮することが求められる。そこで、従来のコーディネート方式の“一旦登録する”という手続きを省き、受け付けた支援依頼(ボランティアニーズ)の個票を壁に張り出し、それらを個々のボランティアに選択してもらうという方式が考案された。“一旦登録する”手間を省くことで、次々と入ってくる緊急性の高いニーズに即応することが可能になる。この方式は、震災以降も災害時のボランティアコーディネートの雛形として活用され、応用されながら定着してきた。

震災以降、災害救助法が適用されるような規模の大きな災害が発生すると、ほぼ確実に、こうした「災害ボランティアセンター」が設置され、被災地の災害ボランティア活動の中核拠点として、災害版コーディネーションが行われてきた。このような需給調整の仕組みがあることによって、被災地の外から来た、現地の地理に疎い一般市民でも活動に参加しやすくなる。

しかし、常に設置されるようになったと言っても、「災害ボランティアセンター」での活動に対する制度的・資金的な環境が整備されたわけではない。例えば、災害ボラン

表1 阪神・淡路大震災以降の災害ボランティア活動【概数】

■1995阪神・淡路大震災 …………… 130万人	■2000鳥取県西部地震 …………… 5,000人
■1997ナホトカ流出油災害 …………… 27万人	■2001芸予地震 …………… 3,000人
■1998福島・栃木水害 …… 2,500人・5,000人	■2001高知県西南豪雨 …………… 12,000人
■1998高知水害 …………… 3,500人	■2002大垣荒崎地区水害 …… 900人（3日間）
■1999広島水害（呉）…………… 1,500人	■2003宮城県北部連続地震 …………… 4,600人
■2000有珠山噴火災害 …………… 1万人	■2004新潟集中豪雨 …… 45,000人（継続中）
■2000三宅島噴火災害（継続中）…… 数万人	■2004福井集中豪雨 …… 60,000人（継続中）
■2000東海豪雨水害 …………… 2万人	

（出所）（特活）レスキューストックヤード提供

ティセンターとして使用する空間や、運営にかかる財源等について事前に具体的なレベルで検討・準備している自治体は少ない。従って災害発生後、現場に集まった関係者同士が、殆ど白紙の状態からセンターの開設に向けた検討誰がどのような形で運営に参加するか（災害NPO・社会福祉協議会・行政との役割分担）、運営にかかる資金をどこから調達するかなどを始めることも少なくない。こうした検討の場面で求められるのは、過去の災害対応の経験や、災害ボランティアセンターの設置・運営に関するノウハウであり、これらの蓄積がまた制度的・資金的な活動基盤づくりにも活かされてきたと言える。まずは、こうしたノウハウを提供してきたネットワーク（関係という資源）がどのように形成されてきたかを見ておこう。

### 3. 活動を支える「ネットワーク」

阪神・淡路大震災以降、災害救援を専門とするNPO・NGOなどの市民活動団体（以下、災害NPO）が増え、こうした災害NPOを中心に、福祉・環境・教育などそれまで災害対応とは殆ど無縁の分野で活動していた団体も加わる形で、災害時のためのネットワーク

が結成されてきた。当初は、当該の都道府県内で発生する災害への対応を目的としたネットワークが多かったが、さらに全国を視野に入れて活動を展開するネットワークも生まれてきた。現在、2つの全国ネットワーク「震災がつなぐ全国ネットワーク」（略称「震つな」1997年結成）「全国災害救援ネットワーク」（略称「Jネット」、2000年結成）が存在している。

前者のネットワークでは、災害発生直後に加盟団体の中から災害対応のノウハウを持った人材を被災地に派遣して「災害ボランティアセンター」の運営体制づくりを支援してきた。当初、このネットワークでは、震災の経験と教訓に関する勉強会を開き、そこで得られた知見を活かして、災害時に役立つ人・物・金・情報（特別編として水害・水害特集）に関する啓発書を毎年1冊ずつ作ることを目標に掲げていたが、勉強会を進めている間に、各地で災害が発生したため、この勉強会で培われた知識やノウハウを現場での対応に直接活かしていく活動も行うことになったのである。

こうした人材の派遣を通じて、ネットワークの中に、水害や噴火など地震以外の様々な災害への対応に関する知識・ノウハ

ウが蓄積されてきたが、さらに被災して災害対応を経験した現地の人材がこのネットワークに参加し、自分達の災害対応のノウハウを持って次の被災地に駆けつけるといった動きも見られる。特に、同じ自然災害を経験した被災地の間には、相互扶助的な支援関係が形成されているようにも見える。例えば、今回の新潟・福井豪雨災害の被災地には、同じく水害を経験した被災地広島、高知、栃木、福島、愛知などが相互に連携を図りながらスタッフを派遣しており、自分達の地域の水害対応で使った掃除道具などを被災地に送り込むといった支援も行っている。

さらに、2002年に発表されたプレート境界型の巨大地震の被害想定結果は、災害NPOの関係者に、災害が「起こった後」の対応だけでは根本的な問題解決にはならず、災害の「前から」対策(家具の転倒防止や耐震改修)を打たなければ犠牲者は減らせないことを印象づけ、事前の減災活動を促進する切っ掛けを提供することとなった。現在、災害NPOの全国ネットワークの関係者らが中心となり、メーリングリストやHPなどのITを活用して、事前の「減災」や将来の災害における緊急対応、復旧・復興に役立つ「智恵」を収集・整理・発信していくという取り組みも進められている。

#### 4. 活動に必要な資源「おカネ」

「災害ボランティアセンター」の円滑な運営を可能にするためには、知恵やノウハウも重要であるが、まずはセンターの拠点として、大勢の人が出入りできる広い空間を確保しなければならない。ニーズやボランティアに対応するために複数の電話回線・FAX、書類を作成するワープロやコピー機などの事務機器も不可欠であるし、また実際の支援活動で使用する設備・備品例えば水害の場合は、泥土のかき出し・清掃に必要な掃除用具等の資機材も必要である。一日千人以上のボランティアが動く場合もある「災害ボランティアセンター」の体制を整備・維持していくためには、かなりのコストがかかるのである。

ボランティアやNPOなどの非営利活動を支える主な財源としては、会費・寄付金、事業収入、助成金などが挙げられるが、災害対応や被災者支援から収益は上げられないので、災害時の財源は主に寄付金と助成金になる。しかし義援金として集められた寄付金は、ボランティア活動への支援には使えない。また事業内容や予算の計画を作成して申請し、審査を通過しなければ得られない助成金は、災害救援のように、そもそも事前に計画できない活動にとっては利用しにくい財源である。実際、災害に関する助成メニューは少ない。

しかしながら、この10年の間に、少しずつ利用可能な財源が創られてきた。民間財団による災害時の活動助成としては、現在、車両財団、共同募金会、日本財団が挙げられる。とくに日本財団では、財団職員自らが被災地に赴き「災害ボランティアセンター」や

上述の災害 NPO の全国ネットワークと協議して助成額を決定、費用を早期に概算払いするなど非常に柔軟な対応を行っている。また 1998 年の福島・栃木での豪雨災害後に設置された「那須水害ボランティアセンター」では、捻出が困難な初動の費用を助成する「災害ボランティア初動支援基金」を設立し、県内外を問わず国内の災害で活動するボランティアに対して資金的な支援を行ってきた。こうしたボランティア活動を支える基金は、重油災害の被災地である福井県、水害被災地の高知県、東海地震の被害が想定される静岡県などでも設立されており、その後の災害対応で活用されてきた。また、今回の新潟・福井豪雨災害の被災地・新潟県では、新潟 NPO 協会が「新潟水害救援ボランティア活動基金」を設置し、募金を行ってきた。担当者によると「被災者を支援しているボランティアへの支援」という募金の趣旨がなかなか理解してもらえなかったこともあったと言う。しかし水害から 3 ヶ月たった 10 月 15 日の時点で 404 件・総額 9,312,102 円もの募金が寄せられている。ボランティア活動への支援を通じて被災者を支援するという考え方も定着し始めている。

## 5. まとめにかえて

この 10 年を振り返ってみると、確かに、災害ボランティア活動を支援する国レベルの制度的・財政的な枠組みはまだ出来ていないが、民間の側では、活動を支える様々な仕組みが創られてきたことが分かる。しかしながら、冒頭で紹介したボランティア懇談会での発言ボランティアと行政の連携に

ついては、まだ多くの課題が残されているを思い起こしてみると、10 年間の災害対応の中から、両者の関係の取り方に関する経験や教訓が十分に汲み取れていないのではないか、あるいは、まだ本格的な連携・協働がなされて来なかったのではないかという疑問が沸き起こってきた。

この懇談会から 10 日後、神戸市内で「国際ボランティア学会」の特別シンポジウム「震災ボランティアの 10 年」が開催され、参加する機会を得た。シンポジウムのまとめの中で「異なるセクター・組織の者同士が、互いに交流を深めることができる『場』を豊富に持つことを、まず提案したい」という趣旨の発言が何度かあった。10 年に亘って被災者の生活再建を支援してきた市民団体と行政の間では、これまでもパートナーシップ、連携・協働のあり方が盛んに議論されてきたが、それ以前に互いを知り合う必要性が強調されたことは、筆者にとって新鮮であった。災害ボランティアの活動マニュアルを作成する際は、必ずボランティアと行政が、どのように連携・協働し、役割分担を図るべきか等について議論されるが、まずは日常業務の中でできるだけ両者が接触できるような「場」を設け、行政側はこれまで積み上げられてきた民間の仕組みの蓄積を知ることから、またボランティア側には被災者支援に関する行政の仕事内容の理解に努めることから、これからの 10 年をはじめてみてはどうだろうか。

## 【謝辞】

本稿を執筆するにあたって「震災がつなぐ全国ネットワーク」代表・村井雅清氏(被災地NGO協働センター代表)同ネットワーク事務局長・栗田暢之氏((特活)レスキューストックヤード理事長)、震災10年市民検証研究会の代表・山ロー史氏((特活)ひょうご・まち・くらし研究所)、新潟NPO協会の宮澤氏をはじめ様々な方から情報提供及びアドバイスをいただきました。業務多忙中、ご協力いただいたことを記して感謝いたします。

## 【参考文献】

- 震災がつなぐ全国ネットワーク『物資がきたゾウ考えたゾウ』(1998)『ボランティアが来たゾウ、考えたゾウ』(1999)『お金がいるゾウ考えたゾウ』(2000)『法律って何だ考えたゾウ(別冊)』(2004)。
- 災害時における支援のあり方に関する研究会編(2002)『よりよい支援を目指して』
- 全国社会福祉協議会・ボランティア活動振興センター(2003)『協働ではじめる災害ボランティアセンター』。
- 菅磨志保・立木茂雄・渥美公秀・鈴木勇(2004)「災害ボランティアを含めた被災者支援システムに関する一考察—宮城県北部地震における災害救援ボランティアセンターの事例より—」地域安全学会論文集 No. 6、pp. 333-3400