



災害ボランティアの24年：災害復興を中心に

大阪大学大学院人間科学研究科 教授 渥美公秀

災害ボランティアは、災害時の救援活動だけでなく、被災地の復興過程にも参加する。前回（135号）では、災害救援活動に参加する災害ボランティアが、秩序化に向かう動きと遊動化に向かう動きに二極化している現状を示し、秩序化が過度に進むと災害ボランティアの持ち味—被災者中心に既存の枠組みにとらわれず臨機応変に活動すること—が失われかねないという懸念を示した。本稿では、災害ボランティアによる復興支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。今回も、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. 災害復興へと参入する災害ボランティア

災害ボランティア元年と呼ばれた阪神・淡路大震災（1995年）以来、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は、約10年が経過したときに発生した新潟県中越地震（2004年）を契機に、災害復興の場面でも活動することが目立つようになった。中越地震の被災地は、被災前から過疎高齢化に悩む中山間地であった。従って、災害救援活動が成果を上げて復旧が叶ったとして

も、過疎高齢化の問題は加速し、解決への展望は容易には得られないように思われた。そこで、災害ボランティアとして駆けつけた人々の中から、被災地の長期的な復興過程に注目する声上がり、継続的な活動が展開された。実際、地元の人々を中心に結成された民間組織の名称は中越復興市民会議という復興を冠したものであった。学界もこれに呼応し、地元で成立した復興デザイン研究会をもその一部として吸収する形で日本災害復興学会が設立された。

災害復興に関する議論は、国連防災世界会議に依拠した大きな方針を示す議論もあれば、被災地に住む人々の最後の一人までを見据えた細やかな議論もある。いずれの議論も、次なる災害を見据えつつも、人々の生活が少しでも豊かになるようにまちづくりを展開していく支えとなるべき議論だと考えたい。両者を端点とした線分を想定すれば、現状では、その線分上に存在する多様な論点の間で十分な議論が行われている状況にはないように思われる。具体的には、様々な復興事例が報告され、時には、それらの事例の基盤となった理論的な観点や政策的な方針が紹介されるが、多くの場合、各議論は並行したままであって、現場でも学会でも試行錯誤が続いているのが現状である。

ここで災害ボランティアの特徴を踏まえて、災害復興過程を見てみよう。災害ボランティアは、災害が発生したことを契機に被災地を訪れる。そ

ここで出会う人々は、災害前からの知り合いではないことがほとんどである。言い換えれば、災害を契機に、見ず知らずの人々との関係づくりを始めて行くところに災害ボランティアの特徴がある。被災地の人々から見れば、災害ボランティアは救援活動を通して接するよそ者である。ただ、災害ボランティアは、最初はやそ者であっても、救援活動を通して被災地の人々との関係が深まっていく。被災地の復旧が進み、被災された方々も避難所から仮設住宅、復興住宅へと移って行かれる。こうした過程をともに過ごしていく中で、被災地の人々と災害ボランティアの関係が深まってくる。その後も長期にわたって被災地に通り、あるいは、被災地に住み込んで、住民とともに復興のまちづくりへと参画していく災害ボランティアが、災害復興における災害ボランティアである。ただ、復興における災害ボランティア活動も試行錯誤が続いている。次節では、筆者自身が関わっている事例から試行錯誤の様子を紹介しよう。

2. 災害復興における災害ボランティアの現状

災害復興過程に災害ボランティアが関わり始めたのが2004年の中越地震であった。筆者もその1人として、現在も新潟県小千谷市の塩谷集落で活動を継続している。15年にわたる活動は、参考文献欄に挙げた論文で紹介しているので、ここでは災害ボランティアとしての関わりに絞って簡単に概要を紹介する。

2004年10月23日夕刻に地震発生の一報を受けた筆者は、翌日、災害NPOの一員として現地を訪れた。最初のうちは、長岡市内に避難された方々に対し、避難所および仮設住宅での支援活動に従事した。中越復興市民会議の設立にも立ち会った。当時は、緊急期を過ぎれば被災地を去ることを想定していた。ところが、避難している方々と話し、甚大な被害を受けた中山間地集落を訪問している

と、避難者の集落復興への想いと、集落が直面していた高齢過疎問題がいわば身に染みるようになってきた。そこで、ご縁のあった小千谷市塩谷集落への関わりが始まった。地震前49軒あった集落も、地震の被害によって集落を離れざるを得ないと判断された29軒、集落へ戻ることを決断された20軒に分かれることになった。

筆者は、災害NPOを通じたボランティアや勤務先の大学生ボランティアらとともに塩谷集落に通うことになった。文字通り集落に足繁く通った。集落内に宿泊できる場所（倉庫の2階）をお借りすることもでき、数日から1週間程度の滞在を繰り返すことで、集落にいつもいる人という風に認めてもらい、日々の対話や手伝いを通じて信頼関係を築いていった。田植えや盆踊り、稲刈りや小正月の伝統行事などには、学生達にも参加してもらい、断続的ではあるが、賑やかな集落になっていった。

3年を過ぎる頃から住民ワークショップを開催させてもらって、集落の復興について一緒に考えていく場ができた。ワークショップは、多くの葛藤や紆余曲折を経て、2008年秋に「塩谷分校」の開校へと結実していった。夏は住民から農業を中心に実地に学び、冬は我々のネットワークを通じて雪や錦鯉、闘牛といった現地特有の事柄を改めて学び、集落の復興を一緒に考える場が動き出した。毎月有志の参加で開かれる分校定例会による企画運営のもと、田植え交流会や稲刈り交流会には、大阪大学、関西学院大学、立命館大学、そして、地元の長岡技術科学大学の学生らが多く参加するようになり、交流人口としての集落の賑わいは確保されていった。さらに、大学を卒業して社会人になった学生達は塩谷分校同窓会を結成して、塩谷集落の関係人口として定着していつている。

塩谷分校は、分校という学校なのだから、日直があり、給食当番があって、クラブ活動もあってよいのではないかということになって、住民が自らそれぞれの役割を担って運営していくツールと

なった。例えば、楽器を演奏する住民や学生ボランティアらは、軽音楽部を結成し、塩谷分校卒業式で演奏することが恒例となっている。

塩谷集落の復興過程で、筆者ら災害ボランティアが果たした役割は、ワークショップを開き、「分校」という学校の比喻が飛び出したときに、それをもり立てていったことに尽きるだろう。無論、分校の運営について、またチラシの作成や広報など様々な活動は分担したが、外部者である災害ボランティアだからこそできたことといえば、ワークショップを開催し同席したことだけである。しかし、ワークショップに同席したことには、復興過程における災害ボランティアの役割が凝縮されているともいえる。ワークショップを型どおりに開くのであれば、突然訪れた専門家であつてもできるだろう。しかし、ずっと集落に滞在し、ワークショップ以外の場で、一緒に時を過ごしてきたからこそ、様々な葛藤や紆余曲折を経て、ワークショップでいわゆる本音の意見も出たのだろうし、もめ事が発生しても徐々に解消していったのだろうと思う。

注意したいのは、外部者としての災害ボランティアと集落の住民の間の緊張関係も極めて大切であるということである。災害ボランティア側から提案をしても、けんもほろろに拒否されることはある。集落住民から提案が出されれば、災害ボランティアは真剣に議論し、反対であれば反対を告げる。そもそも様々な事柄はワークショップや会議で決まるわけではないのは当然であつて、それまでの丁々発止の議論が下支えとなる。前回の会議で決めていても、次回集落を訪問したときには覆っていることも多々ある。当然ながら、災害ボランティアがいないときに集落で様々なネットワークが作用して議論が行われているからである。不思議なことではない。実は、集落の復興は、こうした議論が活性化していくことにこそある。ただ、ここまで述べてきたことは、正直なところ、試行錯誤の繰り返しでもあつた。そして、その試

行錯誤は現在も続いている。

3. 災害復興における災害ボランティアの課題と展望

前節では、災害ボランティアが長期にわたって、特定の集落の復興に向けて、じっくりと住民との関わりを進めている事例を紹介した。当然ながら、こうした災害ボランティアの動きには様々な課題が存在する。ここでは3点指摘しておきたい。

まず第1に、復興過程に関わる災害ボランティアに関する社会的な認知がまだ十分に広がっていない。大きな災害が発生すると、メディアを通じて全国から注目が集まり、災害ボランティアが現地に駆けつける。しかし、報道量は日々少なくなっていく、周年行事が報道されるだけといった事態になるのが通常で、それに伴って社会の関心は如実に低下する。実は、復興過程に関わる災害ボランティアが活動を始めるのはこの時期である。当該の災害そのものが風化していく中で、被災地には災害ボランティアを含む復興の厳しい歩みがあるという認知が必ずしも広く共有されない。実際、災害NPOには、災害発生当初には寄付が集中するが、災害復興に対する寄付の願いをしたところで多くは集まらない。復興過程における災害ボランティアの必要性についても十分に認識されていないために、災害復興に関わる災害ボランティアを支える仕組みは醸成されない。前節で挙げた事例についても、当初は災害NPOとしての活動であったが、継続できたのは、実は、日本自然災害学会から定点観測調査に関する特別な助成、筆者の所属機関からの研究・教育費や科学研究費などを得ることができたからである。

第2に、復興過程に関わる災害ボランティアの活動内容に関する学術的な議論が不足している。災害復興に関する学術的な議論は、日本災害復興学会を中心に緒に就いたばかりではある。しかし、設立から10年を経た現在においても、復興過程に

における災害ボランティアに関する事例報告と一部に極めて示唆的で高度な学術的な議論が起こりつつあるだけで、それに応じる周到な議論—例えば、復興過程における災害ボランティアのネガティブな側面に関する学術的な議論や復興過程における災害ボランティアを支える仕組みに関する政策的議論など—は、未だ十分になされているとは言えない。

第3に、復興過程に関わる災害ボランティア活動はいつ終わるのか、それは誰が決めるのかという問題がある。集落の人々と一緒に決めていくというのが、現時点で示すことのできる応えであろう。ただ、懸念されるのは、第1の問題点が示唆するように、いわゆる金の切れ目が縁の切れ目となりうることであり、これは今後議論していく必要がある。一方、より深刻なのは、外部者である災害ボランティア側が、集落の人々との信頼関係を十分に樹立しないままに自らの企画を推進し、その成果を得られたら（得られないと見切ったら）撤退するといった事態である。これでは、被災した集落の住民は外部からの災害ボランティアに使われているだけであって、集落の復興などお

よそおぼつかない。前節で、筆者らが常に肝に銘じ、反省会で繰り返し採り上げ、集落の人々とも何度も話し合ってきたのは、実はこの点であった。

本稿では、あまり知られていない災害復興過程における災害ボランティアの現状と課題に注目してみた。災害過程には、救援、復興の先に、防災がある。災害が発生した地域でも、これから予想される地域でも、どこであって地域防災の必要性は論を俟たない。実は、地域防災に関する災害ボランティアにも多くの課題が見られるので、次稿にて検討していきたい。

参考文献

- Atsumi, T., Seki, Y., & Yamaguchi, H. (2019). The Generative Power of Metaphor: Long-Term Action Research on Disaster Recovery in a Small Japanese Village. *Disasters*, 43(2), 355-371.
- 山口洋典・渥美公秀・関嘉寛 (2019). メタファーを通じた災害復興支援における越境的対話の促進—新潟県小千谷市塩谷集落・復興10年のアクションリサーチから— 質的心理学研究, 18, 124-142.