

日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開

—「ボランティア元年」から15年後の現状と課題—

Logic of and Systems for Volunteer Disaster Relief Activities in Japan

—Current Situations and Challenges 15 Years after the “Volunteer Year One”—

関西大学 社会安全学部

菅 磨志保

Kansai University, Faculty of Safety Science

Mashiho SUGA

SUMMARY

“Disaster Relief volunteer centers” have been established in areas hit by great disasters since the Great Hanshin-Awaji Earthquake in 1995, the year referred to as “Volunteer Year One”, and a number of citizens have participated as volunteers in various rescue, restoration activities, and reconstruction support activities for extended periods. This study reviews how the disaster relief volunteer activities were established and developed, and what functions they have performed in the 15 years since Volunteer Year One, viewed from the aspects of the logic of individual activities and activity systems in which a number of citizens participate.

Key words

disaster volunteer, disaster relief volunteer center, organizing spontaneous activities, reciprocal relationships

1. はじめに

災害多発国日本では、古くから大規模な災害が発生すると、地縁血縁を通じた助け合いが行われてきた。しかし、こうした行為に「ボランティア」という言葉が与えられるようになったのは1980年代に入ってからであり、さらにその活動が、災害の度に大規模に展開されるようになったのは、「ボランティア元年」と称された阪神・淡路大震災の年（1995年）以降である。

この震災の現場で、行政やコミュニティによ

る災害対応の限界を補い、支援の対象から漏れている人や問題を見つけ出して対応していたのが、災害ボランティアだった。「ボランティア」は、個々人の自発的な意志から協働で問題を解決していく新しい手段としても注目された。またその活動は、日本人のボランティア観にも大きな変化をもたらした。

震災当時、被災地の中だけでなく、テレビの画面を通して被災地の外でも、日々大量に「災害ボランティア」という現象が経験されていた。被災地に向かうボランティアの動きは社会現象

としても注目された。震災以前の「ボランティア」は、どこか自己犠牲や奉仕といったマイナスのイメージが付きまとい、一部の人の奇特的な活動と見られがちであったが、震災は、大勢の人たちにボランティアする／されるという体験の場を提供し、ボランティアを身近で等身大の存在にした。それまでこの言葉に課されていた「自己を犠牲にして他人に尽くす大変な活動」といった重み・暗いイメージは、大勢の人たちの「誰でも気軽に参加できる」「被災者に感謝される」という体験を通して、自己充足・自己実現も可能な活動イメージへと置き換えられていった。災害ボランティアという社会的な現象は、「ボランティア」に肯定的な意味を付与する役割も果していたと言えよう^[1]。

こうした社会的な意味づけの変化が、市民による自発的な活動を社会的に支援していこうという世論を高め、NPO法（特定非営利活動促進法）の制定や、中間支援組織の創設を後押しし、市民活動セクターの形成を促してきたと言えるし、また災害に関わるボランティア活動が、その後も大規模に展開される素地をつくってきたとも言える。

本稿では、阪神・淡路大震災から15年目の節目に立ち、改めて「災害ボランティアとは何か？」について考察する。この震災以降も、国内各地で大規模な災害が発生しており、その都度、大勢の市民がボランティアとして被災地に駆けつけ、救援・復旧活動、さらには長期に亘る復興支援活動にも参加するようになった。災害への対応は、市民活動の一分野として定着したと言えよう。

では、なぜこの活動がこれほど大勢の人々の参加を可能にし、かつ繰り返されてきたのだろうか。また、従来から地域の中で行われてきた助け合いとは何が異なっているのだろうか。本稿の前半では、研究者や活動者の議論を紐解き

ながら、災害ボランティア活動を成立させている論理について、考察を加えていく。後半では、大規模な災害ボランティアの活動を可能にする具体的な活動の仕組みが、実社会の中でどのように形成され、機能し、展開してきたのかを検討していく。

2. 災害ボランティア活動の論理

2.1 災害ボランティア研究に見る論理の形成

阪神・淡路大震災直後の災害ボランティア活動、とくに大勢の人々が殺到した震災直後の救援活動に関しては、様々な議論が展開されてきたが、なぜこのような活動が成立・展開してきたのかを説明しようと試みた研究は意外に少ない。しかし、この震災を通じて、ボランティア活動の定義や概念を再検討している研究の中に、この課題を考える糸口を提供しているものがある。

神戸市の被災6区で震災ボランティアの詳細な調査を行った山下^[2]は、従来のボランティア活動の定義——自発性・無償性・公益性——は災害ボランティア活動を説明する論理としては限界があることを指摘している。また、人々の言説から災害ボランティアという現象を捉えた八ッ塚ら^[3]は、被災現場で普段の仕事の範囲を超えて、何らかの形で無償の支援を行っていた者はみな「災害ボランティア」と呼ばれていたことを指摘している。

震災当時、普段は行政職員も企業の社員も、通常の役割を超えて被災地支援に関わっていった。別の言い方をすれば、現場では「ボランティア」になれば、普段の社会的役割を超えて問題に関わっていくことができた。「ボランティア」になることで、異なる者同士が新たな関係を創り、協働していく回路が開かれていたとも言える。以下、災害ボランティアの活動論理について、ボランティアが取り結ぶ社会関係に注目した研究の中身を拾っていこう。

ボランティアの活動は、相手が存在し、その相手と関係を取り結ぶことによって成立する。逆に言えば、関わる相手がいなければ成立しない。自らの災害ボランティア体験を基に、人間関係からボランティアを考察した原田^[4]は、ボランティアという関係が、特別な理由がない限り知らない人と接触すべきでないとする現代社会の暗黙の前提を打ち破る契機となり「ボランティアを通じて、知らない人同士が出会い、関係を始める」ことに注目している。

そもそも、他所からやってきた知らない人が、いきなり家の中に入って来て、家や個人の問題に関わって支援活動を始める、といったことは日常的にはまず考えられないだろう。しかし、震災の被災地は、まさに、初対面のボランティアと被災者、ボランティア同士が、目の前の問題の解決を目指して協働する（せざるを得ない）場であった。実際、地域コミュニティの成員の多くが被災して共同性が発揮できなかったり、また神戸という都市性から共同性が発揮し難い状況もあり、多くの支援が必要とされていたのである。

山下^[2]は、震災時のこうした状況の中、不特定多数の人たちが助け合い、共同性を発揮するための仕掛けとして「ボランティア」が機能していたことに注目する。ただし、この災害時の助け合いは、地縁関係をベースにしてきた従来の助け合いとは質の異なる関係性のもとに成立していると考えられる。もともと「助け合い」とは、特定の人と人の中で成立する双方向の関係であるから、一方的に援助を与える側にいる不特定多数のボランティアと、それを受ける被災者の間に、そうした関係が成立するとは考えにくい。他方、支援を受けた被災者は、何らかの形で、受けた支援に報いたいという気持ちが芽生えやすい。被災者が、他の被災地の支援に赴くのは、こうした気持ちの自然な発現である

といえるかもしれない。自身の被災体験や、支援-受援を通じて得た知識を、次の被災地に役立てていくことは、まさに「恩返し」である。このように、時間と空間を超えて将来の被災地との間に成立する関係性を「相互性」としておこう。

こうして災害ボランティアによる「助け合い」は、他の被災地への「恩返し」という形で、より大きな文脈で成立することになる。そして実際に、支援を受けた被災者が、次の災害ではボランティアとして支援する側に回っていくことで、救援活動が繰り返される条件を作ってきたと言える。こうした現実からも、支援をめぐる関係性や「相互性」に焦点をあてた一連の研究は、日本における災害ボランティアを読み解く一つの方向性を示していると言える。

2.2 実践からの論理の構築

関係性からボランティアを捉えていく議論は、一過的な救援活動が収束した後、被災地に残された長期的な問題に取り組んでいく復興支援活動の現場でも展開されていった。例えば、西山^[5]は、取り残されていく被災者を支援する論理、活動を継続させていく論理を検討しているが、復興期のボランティア活動を成立・維持させていく論理については、市民活動の当事者が、その時々の実践課題を検討するために開いてきた議論の「場」を通じて展開されていった。

まず、95年12月、市民活動の関係者らは、実行委員会形式で「市民とNGOの『防災』国際フォーラム」を開いた。ここで、被災現場での経験を共有し、実践的な視点から市民社会を構想していく議論を展開し、その結果を「神戸宣言」として社会に発信していった。また、震災から5年、10年の節目の時期には「市民検証研究会」を設置し、それまでの活動実践を振り返り、その意義と成果を検証し、課題と教訓を引き出しながら、将来を展望する議論を展開して

いった^[6]^[7]。

こうして、市民活動者自らが、議論の「場」を開いて課題を共有し、問題解決に向けた実践を生み出しながら、新たに共有した知見を発信していくという道筋——活動の論理——を作り出していった。これもまた、支援活動の展開を促す新しい関係性の構築として捉えることができるが、こうした関係を築けた背景には、震災後の厳しい経験と、支援-受援の「助け合い」を通じて得られた「いのちの大切さ」という価値観が共有されていたことも指摘しておきたい^[8]。そして、阪神・淡路大震災以降の多くの被災地でも、災害復興の過程で、市民一人ひとりが自分のくらしと地域のあり方について発言し、決めていける社会を目指した実践の重要性が認識されていった^[9]。

また、生活再建に向けた具体的な取り組みとして、被災各地で市民事業（コミュニティビジネス）による補助的な収入の確保と社会関係の再構築が試みられてきた。その実践ノウハウを被災地間で共有していく取り組みも行われている。これらの市民事業は、当該被災地が従前から抱えていた地域課題（過疎化やインナーエリアの空洞化）への処方箋としても有効であることが指摘されている^[10]。地域の課題を地域の資源を活用して解決していくという市民事業の論理もまた、支援をめぐる新しい関係性の構築として捉えられるし、災害だけでなく、他の地域課題への対応にも応用しうる可能性をもっている点にも期待したい。

震災から15年目を迎える2010年1月、その被災地に、全国から災害復興に取り組んできた被災当事者や彼らを支援するボランティア達が集まり、「被災地交流会」（関西学院大学災害復興制度研究所主催）が開かれた。各被災地を代表して駆けつけた30人近い登壇者は、ロの字型に並べられたテーブルに座り、15年目を迎え

る阪神・淡路大震災から、10年目の鳥取県西部地震へ、さらに10年、5年、3年を迎える被災地の代表者にマイクが回され、それぞれの土地の言葉で「あの時」の経験、「今」抱えている問題や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。また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かもしれない。それぞれの被災地で復興に取り組んできた参加者にとって、大きなつながりを感じ、力づけられた場であった。このように災害復興という課題を共有していく新しい関係も生まれつつある。

以上、災害救援から復興支援に至る一連のボランティア活動の論理が、日本の社会的・文化的な文脈の中でどのように成立・維持・展開してきたのかを検討してきた。とくに災害初期の段階では、論理の形成だけでなく、大勢の人達を受入れ、必要とされる場所につないでいく物理的な仕組みが必要になる。次節では、この仕組み＝災害ボランティアの活動体制について見ていく。

まず、災害初期の活動体制がどのような経緯で形成され、どんな機能を持つに至ったのかを概観し、その体制が一応の完成を見た震災10年目の到達状況を確認する。その上で、2005年以降に出てきた新たな課題とそれへの対応について見ていく。

3. 災害ボランティア活動を成立させる社会的仕組みの形成と展開

3.1 災害後の「緊急社会システム」下で形成される活動の仕組み

(1) 災害版ボランティアコーディネートと

災害ボランティアセンター

大規模災害に襲われた被災地には、当然のこ

とながら、大量の救援・復旧活動が必要な状況が生まれる。被災地の中で“これは非常事態である”という緊張に満ちた状況認識が共有され、消火・救命救急・避難といった命を守る活動、被害の拡大を防ぎ壊れた社会システムを復旧させる活動が、まず——普段の行政活動・経済活動を休止しても——優先される。このように、被災社会の中で一時的に形成される“救援・復旧活動を最優先すべし”という合意・規範を、災害社会学では「非常時規範」と呼んできた^[11]。被災した人々の側でも、身の安全を確保し、落ち着きを取り戻してくると、生き残った者同志の連帯感が高まり、相互の助け合いが活発に行われ「利他的な感情や行動のほとばしりによって、大衆的な救済活動が開始され」ていく^[12]、いわゆる「災害ユートピア」と呼ばれる時期を迎える。

こうして、この時期、通常とは異なる形で様々な救援・復旧活動が展開され、その混乱の中から「緊急社会システム」と呼ばれる一時的な助け合いの仕組みが形成される^[13]。ボランティアによる活動も、この「緊急社会システム」の中で、他の様々な災害対応に関わる組織と関係を取り結びながら展開されていくことになる。

特に災害時は、普段どこの組織も扱っていないような問題が発生し、新たに人を集めて対応せざるを得ないような状況も多発する。災害時のボランティア活動を見ていくと、新たに発生した問題や潜在している問題を発見して対応していくケースを多く見出すことができる。また、活動体制についても、阪神・淡路大震災では、公的機関による受け入れが失敗に終わった後、ボランティア自身が自主運営組織を結成し、人が変わっても活動が回っていく仕組みを独自に構築していった^[2]^[14]。この独自の仕組み——災害版のボランティアコーディネートの機能を核とする「災害ボランティアセンター」

——は、その後の災害でも継承されていった。ボランティアは、他の主体が取り組まない新たな業務を積極的に担う一方、自らの活動体制自体も、状況に合わせて軌道修正を図っていった。被災地が人手を必要としていることは明らかであり、その被災地の側に大勢の人を受け入れるための社会的な仕組みが形成されたことで、それまで被災地とは全く縁の無かった人でも、被災地の問題に関わっていくことを可能にしていたと言えよう^[2]。

(2) 災害ボランティアセンターの組織体制と機能

ボランティアによる災害救援活動は、震災から10年目頃までは、この災害ボランティアセンターをいかに運営していくか、という課題をめぐって議論も実態も展開されてきたといえる。しかしこのセンターの運営をめぐる課題は、災害の度ごとに変化してきた。

阪神・淡路大震災当時は、とにかく殺到する大勢のボランティアと膨大な支援需要（被災者ニーズ）をつなぐコーディネートの機能を確立することが最優先課題であった。この課題を解決したのが上記の災害版のコーディネート手法である。これは、活動先の選定をボランティアの自発性に委ね、変化しやすい被災者の支援需要にできるだけ早く応えることを可能にした手法であった^[14]。しかし震災以降の災害では、この手法のノウハウ以上に、センターの活動基盤の整備（必要な資源の調達・確保）が課題となった。

この災害ボランティアセンターの基盤整備は大きく2つの側面——人を動かす仕組みを創ることと、活動に必要な物理的な資源を確保すること——から進めていくことになる（図1）。

前者は、センターを運営する組織体制を確立し、運営ルールを決めて活動を動かす仕組みを創ることである。具体的には、①地元の関係機

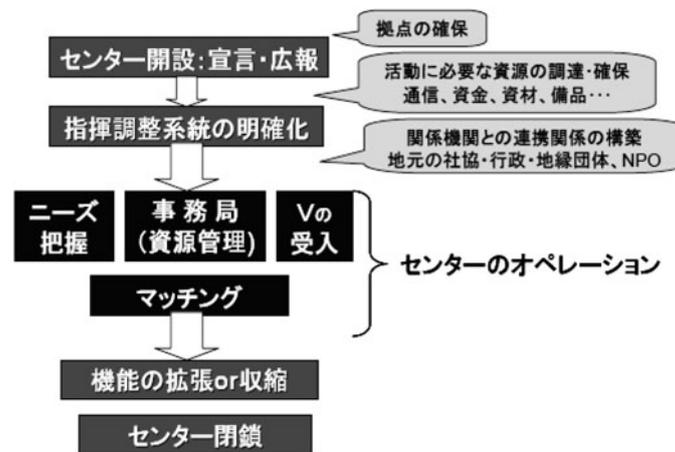


図1 災害ボランティアセンターの組織体制と機能

関の信頼と合意を得て災害ボランティアセンターの開設を決定し、関係機関・周辺に周知する、②センター長や運営スタッフを決め、組織としての指揮系統を明確にする（通常、ニーズを受け付ける班、ボランティア希望者を受け付ける班に、各種情報を収集整理し、活動資源を調達・管理・運営する総務的な班の3つが主要な柱となる）、③被災地域の自治体や地域で活動している関係機関（社会福祉協議会やNPO等）との連携関係を構築し、地域内で問題意識と情報を共有していく体制を作っていくといったことが求められる。

後者の物理的資源の確保も、この人を動かす仕組み創りと並行して進められる。具体的には、①地元の関係団体と協議しながら、拠点となる施設・空間を確保し、②大勢のボランティアが動けるような施設空間の環境整備を行う。また③活動に必要な資器材（水害の場合、スコップやバケツなど）を調達し、さらに人を動かす仕組みに合わせてこれら一連の資源を管理運営していくことも求められる。

この2つの活動基盤を整備できないと、優れたコーディネーターを確保できても、活動を十分に展開できない。まず、被災地から信頼され

なければ、被災者も支援要請（ニーズ）を出さないだろう。そうなれば、ボランティアが来ても活動先を紹介できない。他方、センターが被災者の信頼を得られても、物理的な活動環境を整備できなければ、大勢のボランティアに活動してもらうことは難しいだろう。この2つの活動基盤を整備することが、災害ボランティアセンターの必須条件である。その上で、災害版のボランティアコーディネートを動かし、日々のニーズの出方やボランティア参加者の数・活動状況、被災地・被災者の復旧状態を点検し、センターの閉鎖後の被災者ニーズも見据えながら、諸資源を調整していくことになる。

つまり、災害ボランティアセンターは、ニーズとボランティアのマッチング機能を確保するだけではなく、上述のような活動基盤を整備し、他の機関との関係を調整し、センターを閉鎖していくまでの一連のプロセスをマネジメントしていかなければならないのである。しかも、度重なる災害への対応を通じて、こうした災害時に必要な活動運営ノウハウが、災害の種類や被災地域の特性によってかなり変わってくることも、次第に明らかになっていった。

では、災害時のボランティア活動に必要な知

識・経験は、どのように蓄積されてきたのだろうか。続いて阪神・淡路大震災から10年間の活動の展開を概観していく。

3.2 災害ボランティアによる救援活動の展開

(1) 阪神・淡路大震災から10年間——多様な災害とネットワークによる経験の共有

1997年1月、日本海で大量の重油が流出する事故が発生、阪神・淡路大震災で活動したボランティアが再びその被災地に集まることになった。この時、関係者の中で、災害対応経験から得られた一連の知識を共有し、次の災害に活かしていくための社会的な仕組みが必要であるという認識が共有され、同年、災害ボランティアの全国ネットワークの一つ「震災がつなぐ全国ネットワーク」が結成された。このネットワークを通じて共有された知見は、翌1998年から1999年にかけて各地で発生した水害の現場で活かされていった。

さらに2000～2001年にかけて各地で多様な災害（噴火、都市部での大水害、中山間での地震など）が発生した。これらの経験を経て、災害ボランティア活動に関わる行政（政府）、NPO、社会福祉協議会、それぞれによって、検証と将来の災害への対応に向けた課題整理が行われ¹⁾、これらの主体の間で一定の知識や課題認識が共有されていった。

他方、2000年から東海、東南海、南海地震の被害想定が徐々に明らかになっていくにつれ、新たな疑問が生じてきた。もともと災害ボランティアの活動は、災害発生後に被災地に入り、現場の状況に合わせて災害ボランティアセンターを開設・運営していくことを暗黙の了解事項としていた。しかし、上記の被害想定を見ると、災害発生後に被災地に入れない可能性が出てきたのである。

また災害NPOの間でも、生じた被害に「事

後」的に対応するだけでなく、平常時の地域活動の中で「事前」に被害を抑止あるいは軽減する「減災」という考え方を取り入れて行こうという機運が高まっていった。この機運は、2002年8月、災害ボランティアの全国ネットワーク主催の「8.17シンポジウム」として結実し、この場で、「減災」につながる地域活動メニューを共有していくというセッションも持たれ^[15]、関係者の中で「減災」という視点や活動の方向性が共有されていった。

(2) 災害ボランティアセンターの到達点

「ボランティア元年」から10年目を迎えようとしていた2004年、日本列島は非常に多くの災害に見舞われた。発達した梅雨前線と10本の台風通過によって各地で水害が相次ぐとともに、秋には新潟県中越地震、年明け3月には福岡県西方沖地震が発生、各地で大規模な被害が生じた。この2004年度は、年間を通じて87もの災害ボランティアセンターが開設され、全国的な規模で救援活動が展開された。この年の活動を振り返ると、改めて災害ボランティアの活動基盤が充実してきたことが分かる。

まず、災害ボランティアセンターが着実かつ比較的スムーズに開設されるようになった。それまでは外部からノウハウの提供がなければセンターの立上げが難しいケースもあったが、この年は、活動内容や運営手続きが標準化されている水害だったこともあり、自力でセンターを開設・運営する被災地も多かった。また、災害発生から数時間の間に、現地の具体的な被災状況をはじめ、どのような支援団体が、どこで、どういった活動を始めているかという情報が、メーリングリスト等を通じて関係者の中で共有され、さらにホームページ等を通じて広く発信されるようになった。こうした情報発信のお陰で、被災地から離れた場所においても、現地の

状況についてかなり詳しい情報が得られるようになった。

災害ボランティアセンターの体制づくりに必要な資源調達ルートも、震災当時に比べて大幅に拡充された。センターの運営母体になることが多い社協では、被災県内市町からの応援に加え、地域ブロック単位で災害時相互応援協定が締結され、被災県の外から応援職員を派遣する体制が創られてきた。また、共同募金会でも、災害時に市民活動を資金的に支援する制度として「災害等準備金」などが整備・拡充され、被災地の災害ボランティアセンターや、外部から支援に来た団体への資金助成も行われるようになった。こうして、民間公益団体により災害ボランティア活動の支援体制が整備されていく中で、行政セクター、企業セクターからの資源提供も促進され、資源のやり取りを通じた協力関係も形成されていった。

この震災から10年目の動きを、15年経過した現在から振り返ってみると、改めて、災害ボランティアセンターが、民間の救援活動拠点としてそれなりの水準で機能し、かつ社会的にも定着してきたことが分かる。しかし10年目から現在に至るまでの間に、新たな形で災害ボランティアセンターの運営課題が顕在化してきており、さらにセンターという枠組みでは対応しきれない課題も出てきている。

次節では、これらの課題を確認した上で、課題を乗り越える試みとして展開された震災10年以降の活動を概観していく。

3.3 震災10年以降の新たな活動の展開

(1) 到達点から見えてきた新たな課題

2004年10月に発生した新潟県中越地震は、阪神・淡路大震災以来の大規模な地震災害であった。被災地での活動は、度重なる余震の危険性に配慮しつつ慎重に進めていくことが求められ

た。また避難生活の長期化に伴う支援内容の変化・多様化に対応した調整の難しさも課題になった。さらに中山間に散在し孤立する被災集落への支援という課題もあった。これらの集落は災害ボランティアセンターから離れた場所にあり、かつ生活基盤となる農地や地場産業が被災し、避難生活だけでなく、生活の再建や集落の復興をどう図っていくかが、直後から大きな課題となっていた。

こうした状況の中、外部からの支援者の中には、災害ボランティアセンターを介さずに、直接、被災集落に入り、長期戦を覚悟で拠点を設け、被災者自身による復興の動きを側面的に支援する形で、活動を開始する団体も出てきた。こうして被災者により近づき、その生活に触れながら必要な支援活動を考えていく活動を通じて、災害ボランティアに求められる役割の本質は、災害ボランティアセンターをうまく運営することではなく、ひとり一人の被災者に寄り添い、その人が真に求める支援を組み立てていくこと、また支援に際しては被災者・地域に合わせて支援方法や体制を柔軟に変えていく必要があることも、改めて確認された²⁾。

こうして震災10年目の年の災害対応で示された到達点と新たな課題は、災害ボランティア活動に新しい動きを生み出して言った。一つは災害ボランティアセンターという枠組みを前提としつつ、その活動環境や活動資源を既存の社会的資源によって拡充していこうという動きであり、もう一つは災害ボランティアセンターの枠組みを超えて、被災者に近く寄り添いながら展開されていった活動である。順に見ていこう。

(2) 政府との連携——行政とボランティアのラウンドテーブル（防災ボランティア活動検討会）

震災後10年が経過すると政府と民間の活動団

体の連携も生まれていった。前者の動きとして、2005年3月、政府と民間の対話の場として内閣府に設置された「防災ボランティア活動検討会」が挙げられる。全国から経験豊富な災害ボランティア・NPO関係者が参加し、年2、3回の会合とメーリングリストを通じて、災害時の活動環境の向上・整備に関する検討が重ねられてきた。ここでの議論や検討の成果物は内閣府のホームページで公開されている。こうした討議の場の運営を通じて、災害NPOと会議を主催した内閣府だけでなく、総務省消防庁、厚生労働省などの行政、民間公益団体（日本赤十字社、共同募金会、社協）同士の信頼関係も築けたことは、成果物（検討結果）と同等か、それ以上に意義があったように思う。実際、その後の災害対応時の連携場面で、ここで培われた信頼関係が活かされていった。

(3) 企業、民間公益団体との連携（災害ボランティア活動支援プロジェクト会議）

こうした政府・行政側の動きと呼応して、より直接的で具体的な支援体制づくりを目指す動きも出てきた。新潟中越地震後の対応を検証する調査から生まれた「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」（略称、支援プロジェクト）である。2005年1月、中央共同募金会に事務局が設置され、従来から災害ボランティアセンターの体制づくりに関わってきた全国社会福祉協議会・日本赤十字社等の民間公益団体、災害NPO、ここに日本経済団体連合会（経団連）の1%クラブが加わる形で、災害時の支援体制づくりを活用していく効果的な仕組みとして、資金・モノ・人（コーディネーター）とその受け皿（災害ボランティアセンター）を運営していく仕組みの検討が始まった。その結果を踏まえて、全国社会福祉協議会は、体系的な災害対応ノウハウを持った人材の育成プログラム（災

害ボランティアコーディネーター研修）を企画・実施し、中央共同募金会は経団連1%クラブとの連携により、民間企業からの寄付を、現地が求めている支援（コーディネーター派遣費用を含む資金や資機材）につないでいく仕組みを検討していった。この仕組みは、2007年に発生した2つの地震災害を皮切りに運用が開始され^[16]、民間の資源を有効活用していく仕組みとして定着しつつある。

(4) 個人に寄り添う——学生ボランティアによる「足湯」を通じた支援活動

他方、災害ボランティアセンターを介さない支援活動も展開されてきた。センターにおける活動は、被災者からの依頼に基づく活動で、依頼がなくなれば終わる。また早い対応と大勢の人々の参加が前提となるので、効率性が求められる。従って、被災地の地域特性や被災者の個別の事情に対する十分な配慮が出来ないこともある。こうした限界を超えていく試みとして、被災者に「足湯」を提供する活動が展開されてきた^[17]。この活動は、阪神・淡路大震災でも行われており、中越地震で再開された後、学生による「足湯」ネットワークが結成され、被災地以外（過疎支援や高齢者支援など）でも行われてきた。足を湯に浸し、手をマッサージしている間、被災者は、家族や地域、昔の生活について語りだす。ここから被災地域の地理的・歴史的背景や住民同士の人間関係などが浮かび上がってくる。活動に参加する学生は、被災者の眩きをノートに書き留め、それを共有しながら、被災者の抱えている問題や地域の将来を案じ、今後必要な支援について意見を交わしていく。このように被災地・被災者と同じ目の高さで物事を考え、必要な支援を組み立てていくことも、災害ボランティアの重要な役割なのだ、という認識が再確認された。こうした活動と災害ボラ

ンティアセンターを介した活動とが情報を共有し、連携していくことで、潜在しやすいニーズの発見、専門性の高い支援とのマッチング、復興を視野に入れた支援プログラムの開発等、新たな可能性が開かれていくことに期待したい。

4. まとめにかえて

本稿では、阪神・淡路大震災から15年の間に、日本の社会の中で災害ボランティアという活動が、どのように成立し、繰り返され、定着してきたのかを検討してきた。

前半では、その活動を成立させている論理を検討した。まず、災害初期の救援活動においては、既存の社会関係による支援の限界を補い、被災者（地）の問題に関わる「回路」として、「ボランティア」という関係性が機能していたこと、そしてその関係性はさらに、ボランティアの支援を受けた被災者（受援者）が、次の災害ではボランティアとして支援する側にまわっていく（＝恩返しをする）という、時間と空間を超えたより大きな文脈で成立する「助け合い」の可能性を持っていることを指摘した。また、復興の段階では、開かれた議論の「場」を通じて、課題を共有し、解決の方策を見出し、共有した知見や教訓を社会的に発信していくという活動論理が形成されていたことも見てきた。

後半では、大勢の人々の参加を可能にする活動体制がどのように構築され、機能してきたのかを検討した。まず、阪神・淡路大震災の現場で、ボランティアの自発性を損なわず、効果的・効率的に被災現場の支援ニーズにつないでいくコーディネート的手法が開発され、その手法を組織的に運用する「災害ボランティアセンター」の仕組みが形成されてきた経緯を概観した。しかしながら他方で、こうした仕組みは一旦創られると、運用効率を高めるために、活動を標準化しようとする力が働き、ここに関わるボラ

ンティアの自発性・主体性を減退させてしまう危険性があることも指摘した。

ともあれ、日本の災害ボランティアは、日本固有の社会・文化的な文脈の中で、従来の「助け合い」的な関係を再構成しながら活動論理を生みだし、同時に、実際に活動を動かす社会的な仕組みも整備してきた、と結論づけることができる。

さらに、他の救援主体には見られない災害ボランティア固有の特徴として、どのような要素が挙げられるだろうか。まず、支援者と受援者が互いに入れ替わり、力を補い合いながら相乗的な効果を生み出していく活動であり、より大きな文脈で助け合いを発動させる可能性を持っている点が挙げられる。また、問題解決のための仕組みを自ら創り出していく一方、変化する現場に合わせて創った仕組みに変更を加えていくという再帰性を持った活動である点も特徴的である。ボランティアは、自らの活動も含め、現在展開している事態を点検し、制度化された活動の限界³⁾を埋めていく、さらにそれまで認識されていなかった新たな問題を発見していく。こうした「外部を産出する力」^[18]は、まさに災害時に求められる実力である。そして、恐らく被災者に最も接近して行われる活動であることも、指摘しておきたい。災害ボランティアは、被災者と同じ目線で問題を捉え、辛さを共有しようとする努力、被災者の権利の代弁もしてきた。それゆえに、被災者に大きな影響を与える存在であるとも言える。

このように、特有の活動の原理・特徴を持ち、それゆえに被災者支援の重要な担い手として存在するようになった災害ボランティアであるが、課題も多い。とくに災害時は限られた資源で、時間的にも切迫した状況で活動しなければならないため、被災者の気持ちに丁寧寄り添うよりも、できるだけ多くの活動を早く、という社

会的な圧力も働く。そうした圧力を受け、過度に効率化・組織化されることで、ボランティアの活動は硬直化し、個別性・柔軟性といった長所を相殺し、実力が発揮できなくなってしまう。不安定な活動を安定させることも必要であるが、同時に、活動の個別性を尊重できる環境を確保しておくことも忘れてはならない。

2007年の能登半島地震で、災害ボランティアセンターの運営を経験した社協職員は、災害後、災害ボランティアセンターのマニュアルづくりやコーディネーター研修に力を入れてきたが、こうした仕組みづくりに重点を置いた対策のあり方に疑問を感じるようになり、最近では、当時の活動記録を振り返りながら被災者に「寄り添う」とはどんな活動なのか、丁寧に話し合い、考えていると述べていた。

このように個々の現場において、支援のあり方への問いかけを常に持てるような活動環境を作っていくことが、市民による自発的・主体的な活動において不可欠である。

備考

本稿は、拙著「災害とボランティア活動」（『社会福祉研究』第108号、2-10頁、鉄道弘済会、2010年）^[19]に加筆修正を加えたものである。また3節の具体的な事実関係については、『災害ボランティア入門』4章^[20]に、より詳しい記述がある。

注

- 1) 2000～2001年の災害対応を踏まえて、災害ボランティア活動を所管する内閣府では複数の調査を行っている。また災害ボランティアセンターの設置運営に関わる社会福祉協議会、NGO・NPO等の民間団体も研究会を組織して調査を行い、とりまとめを行っている^{[21][22]}。
- 2) 復興期の支援活動における被災者との関係性については、復興デザイン研究会（2007）の鈴木、阿部の論考を参照^[23]。
- 3) ここでの「制度」とは「災害ボランティアセンター」を指している。他方、NPOの先進国

である米国では、専門性を持った民間団体によるネットワーク組織（全米災害救援機構NVOAD）が存在しており、災害時はこの機構を通じた団体間調整を行い、個人ボランティアのトレーニングは個々の団体内部で行うという体制・制度になっている。日本のように素人の個人が直接被災地のセンターに入り、その場でレクチャーを受け、活動場所や内容を調整するというやり方とはかなり異なっている。日本の制度の問題や改善方法を検討する際、他国との比較検討という視点を導入することも必要である^[24]。

文献

- [1] 山下祐介・菅磨志保(2002). 震災ボランティアの社会学 ミネルヴァ書房.
- [2] 山下祐介(2002). 震災ボランティアはいかに語られたか 山下祐介・菅磨志保. 震災ボランティアの社会学 ミネルヴァ書房 pp.234-261.
- [3] ハツ塚一郎・矢守克也(1997). 阪神・淡路大震災における既存組織のボランティア活動 グループダイナミクス学会 実験社会心理学研究 vol.37, No.2, pp.177-194.
- [4] 原田隆司(2000). ボランティアという人間関係 世界思想社.
- [5] 西山志保(2005). ボランティア活動の論理——阪神・淡路大震災からサブシステム社会へ 東信堂.
- [6] 震災復興市民検証研究会編著(2001). 市民社会をつくる 市民社会推進機構.
- [7] 震災10年市民検証研究会編(2005). 阪神・淡路大震災10年 文理閣.
- [8] 市民とNGO「防災」国際フォーラム実行委員会編(1998). 市民がつくる復興計画 神戸新聞総合出版センター.
- [9] 震災がつなぐ全国ネットワーク編(2010). 災害ボランティアの文化.
- [10] 菅磨志保・山口一史(2009). 災害復興期におけるコミュニティビジネスの展開——阪神・淡路大震災から中越地震へ 日本都市学会年報 Vol.42.
- [11] 広瀬弘忠(1981). 災害への社会科学的アプローチ 新曜社.
- [12] バートン, A. H. = 安倍北夫監訳(1969=1974). 災害の行動科学 学陽書房.

- [13] 野田隆(1997). 災害と社会システム 恒星社厚生閣.
- [14] 早瀬昇(1996). ボランティア論 自治体学会 まちづくりを問い直す (年報自治体学9) 良書普及会 pp.79-93.
- [15] 栗田暢之(1999). ドキュメント1998:福島・栃木・高知3つの水害より 震災がつなぐ全国ネットワーク どうつくる水害ボランティアセンター pp.35-54.
- [16] 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議 (2007.7.3) 能登半島地震被災地支援活動報告書.
- [17] 藤室玲治(2008). 足湯でひろう被災者の「つぶやき」が災害の経験をつなぐ 菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編著 災害ボランティア論入門 弘文堂.
- [18] 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.
- [19] 菅磨志保(2010). 災害とボランティア 鉄道弘済会 社会福祉研究 第108号 pp.2-10.
- [20] 菅磨志保(2008). 災害救援活動の展開 菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編著 災害ボランティア論入門 弘文堂 pp.10-153.
- [21] 全国社会福祉協議会・全国ボランティア活動振興センター(2004). 協働ではじめる災害救援・ボランティア活動の手引.
- [22] 災害時における支援のあり方に関する研究会 (2002). よりよい支援を目指して (日本財団助成).
- [23] 復興デザイン研究会(2007). 復興デザイン研究 第5号.
- [24] 菅磨志保(2006). 日本と米国における災害ボランティア事情 被災者支援システムの生成と展開に関する研究 博士(学術)学位論文資料.

(掲載決定日:2011年2月18日)