

内閣府「広く防災に資するボランティア活動の促進に関する検討会」

「災害ボランティア」をめぐる論点整理の試み

関西大学社会安全学部・社会安全研究科
准教授 菅 磨志保

1. 「災害ボランティア」をどう捉えるか——どんな分野でどう語られてきたか

- (1) 災害対策・防災体制：「共助」（⇔自助・公助）を担う主体として
 - 1) 災害対策・防災体制への位置づけ…災害対策基本法、地域防災計画
 - 2) 他の災害対応主体との関係
 - ・行政対応との関係…代替・補充・補完（山下・菅,2002）
 - ・コミュニティ（自助・互助システム）との関係（菅,2008）
 - 3) 「共助」による被災者支援システム（＝災害ボランティアセンター：VC）の設営
 - ・不特定多数のVを不特定多数の被災者につなぐ仕組み
- (2) ボランティア・市民活動、NPO…「民間非営利セクター」（⇔行政・企業）を担う主体として
 - 1) 活動基盤の整備：法人格（NPO法など）、中間支援組織、寄付税制
 - 2) 社会的価値の実現：社会的課題の解決手段、自己実現（復興支援含む）
コミュニティビジネス、ソーシャルビジネスの展開
 - 3) 資源を媒介する機能：特に東日本大震災の資源調達と配分に関わる動き
- (3) 「災害ボランティア」が取り結ぶ「関係性」に注目した議論
 - ・“時空を超えた助け合い”・支援者と受援者が入れ替わる（菅,2014）
 - ・NPOの対象の二重性　　・問題を解決するための仕組みを作る

2. 「共助」の担い手としての可能性と課題（1）：災害VCの設営（1995～2011）

- (1) 災害VCの設営をめぐる課題と対応（1995～2011）
 - ・1995～2000：コーディネーターの育成、災害VCの設営
 - ・2000～2005：災害VCの完成？→効率化・標準化による弊害
 - ・2005～2011：新しい体制の模索（企業・行政との連携体制）
- (2) 災害VCに対する評価と課題
 - ・評価：局所災害への対応体制として重要な役割を果たしてきた
 - ①不特定多数の人を不特定多数の被災者につなぐ体制（⇔欧米(組織間連携)との違い）
 - ②多様な主体を「つなぐ」機能（自助・互助との連携）
 - ・課題：効率化・標準化を重視すると活動が硬直化しやすい。資源動員力に限界
個人ボランティアを前提とした議論（⇔NGO/NPO等の組織を前提としていない？）

3. 「共助」の担い手としての可能性と課題（2）：巨大災害と地域社会の持続性

(1) 東日本大震災後の救援活動の経験から：新たな災害対応体制の模索（2011～）

1) 広域に亘る激甚被害に対し、大量の資源動員を可能にする対応体制が求められた

- ・従来の対応体制（＝災害 VC）の限界：個人をコーディネートするシステム
↳ きめ細やかな対応が可能だが、活動環境整備コストが大きい。（菅,2015）

・激甚災害に対応した対応体制づくりの試み

- ↳ 非被災地で資源を調整して送り出す（ex..ボラバス）（菅,2016 予定）

例）遠野モデル、石巻モデル、国際協力 NGO、企業の派遣プログラム等

- ↳ 広域的な資源調整機構の創設

例）東日本大震災支援全国ネットワーク：JCN（民間非営利セクターを代表）

震災ボランティア連携室と JCN 制度チーム（政府との連携）

政府現地対策本部（宮城県 4 者会議）、市災対本部での資源調整（現場の連携）

2) 民間非営利セクターへの期待と資金の流入

- ・“共感市場”を形成した震災寄付→民間非営利セクターにも大量に流入

- ↳ 活動支援金（≠義援金）という名の震災寄付（早瀬,2013）

- ↳ 政府による様々な補助金メニュー、寄付控除

- ・「資金仲介組織」等を通じた活動資源の配分（日本 NPO 学会,2014；NFRA,2012）

例）団体の収入構造から活動資源の調達を視る（松田・津賀,2014；菅野,2014）

(2) 頻発する地方都市での風水害への対応：地域社会の持続性をめぐる問題（2004～）

- ・災害 VC を介した多様な主体との連携

例）地域組織との連携：中之島町水害救援 VC（2014 年）、丹波市災害 VC（2014 年）

専門職集団との連携：中越沖地震・刈羽村災害 VC（2007 年）丹波市災害 VC

4. 災害時におけるボランティア・NPO に対する評価と課題

(1) 評価：巨大災害（激甚・広域的被害）は局所災害とは異なる体制が必要

- ↳ 混乱する現場から試行錯誤を経て、合理的な対応体制が創られてきた

* V・NPO の活動は他の主体の限界を補う形で始まる（常に難問に対応）

(2) 課題：①広域災害への対応体制：初動における政府との連携（昨年度の委員会で提言）

- ↳ 一連の活動の検証に基づいた対策が検討されるべき

②頻発・連続する風水害への対応体制：地域社会の持続性をめぐる問題

- ↳ 地域自治の観点から：安全・安心を図る活動、復興過程における人口流出、

例）地域再生：中越地震における復興支援員の取組み（過疎対策・地域再生）

地域福祉：佐用町・丹波市の事例（福祉サービスの供給と被災者支援）

地域防災：地区防災計画の策定に向けた動き？

= 参考文献 =

- ・菅磨志保（2003）「災害救援とボランティア」『日本都市学会年報』【参考資料1】
- ・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。
- ・菅磨志保（2015）「災害ボランティア：阪神・淡路大震災 20 年を迎えて」『都市住宅学』88号、都市住宅学会【参考資料2】
- ・菅磨志保（2016 予定）「災害ボランティアの課題」関西大学社会安全学部編『東日本大震災5年』ミネルヴァ書房。
- ・菅野拓（2014）「東日本大震災における被災者支援団体の収入構造」地域安全学会編『地域安全学会論文集』No.24、263-271 頁。
- ・内閣府（2015.3）「大規模災害におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換 提言」（平成 26 年度 多様な主体の連携促進事業関連調査業務）
- ・日本 NPO 学会編著（2015）「東日本大震災民間支援ファクトブック」
http://www.janpora.org/shinsaitokubetsuproject/seika/seika_fact_150725.pdf
- ・日本経済団体連合会社会貢献推進委員会 1%クラブ（2012.3）「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書——経済界による共助の取り組み」
<https://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2012/011.pdf>
- ・日本ファンドレイジング協会編（2012）『寄付白書 2012』経団連出版。
- ・早瀬昇（2013）「義援金と活動支援金に関わる課題の整理」大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所編『ボランティアリズム研究』第 2 号、大阪ボランティア協会 106-113 頁。
- ・松田曜子・津賀高幸（2014）「福島第一原発事故による広域避難者支援活動を行う民間団体に向けた公的資金の交付状況に関する考察」関西学院大学災害復興制度研究所『災害復興研究』vol.6、147-156 頁。
- ・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。

災害救援とボランティア

—新たな災害救援主体の可能性と課題—

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 菅 磨志保

1. はじめに——新たな災害救援主体の登場

「ボランティア元年」と言われた阪神・淡路大震を契機に、市民の自発性に基づく多様な社会活動の存在とその重要性が改めて認識され、彼らの活動を支える社会基盤を早急に整備すべきだという世論が高まった。こうした世論に押される形で「特定非営利活動促進法」(NPO法)や、「NPOサポートセンター」等の中間支援組織が整備されてきた。今や9000を超えるNPOによって、社会の一翼を担うセクターが形成されつつある。

他方で、この震災は、ボランティアの活動分野に「災害救援」を位置づける役割も果たした。もちろん、ボランティアが災害救援に参加したのはこの震災が初めてではない。古くは関東大震災(1923年)や伊勢湾台風(1959年)で、近年では雲仙普賢岳噴火災害(1991年)でも大勢のボランティアが活躍した。しかし阪神・淡路大震災は、大惨事の被災地に大量のボランティアが駆け付けるという現象を「常態化」させたという意味で、特記すべき出来事であったと言える。現在、ボランティアは、行政の防災体制の中にも位置づけられている。行政を中核とする日本の防災体制の中で、ボランティアは、新たな災害救援主体として認識され、かつ動き始めている。

本稿では、災害救援に関わるボランティア活動の経緯と現状を検討し、「災害ボランティア」という新たな救援主体の可能性と課題について論じる。はじめに、日本における民間の災害救援活動史を概観し、災害救援に関わるボランティアが日本社会の中でどのように位置づけられてきたのかを確認しておく(2.)。その上で震災以降の新たな動きを見ていく。まず、原点としての阪神・淡路大震災の実態を振り返り、災害ボランティアをめぐってどのような問題が発生し、対応がなされ、いかなる課題が指摘されたのか、その主な論点を確認する(3.)。そして、震災の教訓がどのような形で災害対策に取り込まれていったのか、行政の災害対策やボランティア独自の主体形成に焦点をあてて検討していく(4.)。

2. 災害時におけるボランティア活動の経緯

——阪神・淡路大震災以前

(1) 民間による災害救援活動史

日本の防災体制は、欧米に比べて行政依存度が高いと言われている(吉井・高梨 1997)が、従来から、一定規模の災害が発生すると、義援金や救援物資の寄贈・提供をはじめ、被災者への慰問や炊出しなど、民間の様々な主体によって無償の救援活動が行われてきた。過去の主な災害における救援活動の事例を概括的に示した表1を見ると、災害救援を専門とする「日本赤十字社」の活動が目立つが、既存の各種団体がそれぞれの特徴を活かして組織的な活動を展開したり(宗教団体の奉仕活動)、救援活動を目的として新たな団体を結成していた(大学生の救護団)ことが分かる。しかし、こうした活動の多くは、災害直後の混乱が収束する一定期間に限定されており、活動を継続した団体も、活動の内容や対象を変えている場合が殆どであった(学生救護団のセツルメント運動への転化など)。また復旧期に残された問題への対応も、住民同士の相互扶助的な活動を軸に再構築されていく場合が多かった。

(2) 災害救援とボランティア活動

こうした特質をもつ民間の災害救援活動が、近代的な市民社会の理念に立脚した「ボランティア」活動の一分野として捉えられるようになったのは、比較的近年である。ボランティア活動が実態を伴って普及しはじめたのは1960年代であると言われているが(cf.筒井,1998)、災害救援という分野におけるボランティア活動が広く行われる切っ掛けとなったのは、伊豆大島の噴火災害(1986年)であった。この時、島民の3分の2に相当する約6000人が、東京都内の9区に設置された避難所で1ヵ月に亘る避難生活を余儀なくされたのだが、こうした事態に問題意識を持った市民や企業が、東京都に対して様々な援助を申し出たのである。しかし、自治体(東京都)側の受入れ体制が整わなかったため、その多くは活用されずに終わっている。

国土庁はこの苦い経験から、翌 1987 年、災害対策における民間との協働を模索するために「防災ボランティアに関する調査」を実施した。恐らくこの調査が、国が災害に関わるボランティアを取り上げた最初の調査であったと考えられる。この報告書では、様々な防災活動の中から「防災ボランティア」の活動メニューが抽出されるとともに、過去の災害事例の検討を通して、民間の諸資源（人材・知識・技術）を有効に活かすために必要な「仕組み」が提案されている（国土庁・（財）都市防災研究所，1987）。

その 2 年後に、サンフランシスコで発生した「ロムプリータ地震」（1989 年）も、「防災ボランティア」に対する社会的な認知を広げた災害であった。この時、多くの市民が救出・消火・被災家屋の耐震診断等で活躍、組織化された一般市民による応急対応や、専門技術を提供するボランティア（企業含む）の重要性が確認された。さらにこの地震では、アメリカ人の呼びかけに応じた日本人学生らがサンフランシスコに赴き、救援物資を仕分けるボランティアとして活躍するという一幕もあった。彼らの活動は、日本国内の変化の兆候を捉えたものとして大きく取り上げられる一方、防災体制にボランティアを組み込んでいく自治体（東京都・神奈川県等）も出てきた（国土庁，1994）。国土庁・消防庁は、こうした国内外の動きを踏まえ、1991 年『災害時におけるボランティア活動の活用方策に関する調査報告書』をまとめた。ここでは、まず「防災ボランティア」の概念を「災害による被害の拡大を防止するため、災害時において、その能力や時間等を自主的に無報酬で提供し、応急復旧等の防災活動を行う個人又は団体」と定義づけた上で、その活用方策を検討している（国土庁・消防庁，1991）。

その後、日本でも 1990 年代に入ると、雲仙普賢岳噴火災害（1990 年）や、北海道南西沖地震（1993 年）等、被害規模の大きな災害が相次ぎ、民間による救援活動も、以前に増して積極的に行われるようになっていった。国土庁（1994）では、これらの活動を“新しいタイプの防災ボランティア”と捉え、従来の「防災ボランティア」と異なる特徴として、①被災地外に居住する人が被災地内に入って活動するという“市民型”の支援活動が行われるようになったこと、②単純労働だけでなく技能提供型のボランティアが出てきたこと、③企業の社会貢献活動の一環として機材と共に作業員を派遣するなど効率的で機動力のある活動が行われるようになったこと、等を指摘している。

表 2 は「防災ボランティア」に関する一連の調査研

究報告書の概要を示したものである。災害が頻発した 90 年以降の報告書では、「防災ボランティア」に期待する活動として、発災後の対応を重視していることが読み取れる。またここでは、そうした事後対応の実効性を高めるために「防災ボランティア情報センター（仮称）」の設置、事前登録制度の創設等が提案されている。これらの提案は、残念ながら、阪神・淡路大震災に活かされず、震災によって改めて、こうした事前対策の重要性が確認されることとなった。とはいえ、震災の前年には、「防災ボランティア」という名称で、災害時のボランティア活動に対する一定の政策的な位置付けがなされ、また世間一般の認知度もある程度高まってきていたと言える。阪神・淡路大震災は「防災ボランティア」活動の“素地”—概念の定着と施策の展開—ができてきた矢先に起こったのである。では、阪神・淡路大震災の現実は、こうした“素地”にどのような方向性を与えていったのだろうか。続いて、震災以降の動向について見ていこう¹⁾。

3. 阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動 ——問題点と課題

(1) 阪神・淡路大震災と「災害ボランティア」活動

1995 年 1 月 17 日の午前 5 時 46 分、約 350 万人の人口が密集する大阪—神戸間の都市圏域を、マグニチュード 7.2、震度 7 を記録する地震が襲った。この震災により 192,706 棟の建物が全半壊し、地震に伴う火災によって 7,119 棟が全焼、死者 6,000 名以上という多大な人的被害が発生した。またこうした一連の被害より水道・電気・ガス等のライフラインが寸断され、これらが応急復旧するまでの約 2 ヶ月半の間、市民生活に大きな混乱が生じた。自宅を失わなかった住民も、小学校等の公共施設に開設された避難所で生活することを余儀なくされた。避難所の入所者数は、最大で 316,678 人（1 月 23 日のピーク時点）にも上った²⁾。

このように、阪神・淡路大震災は大規模な被害をもたらしたが、他方で、市民の自発的な活動を触発する役割も果たすことになった。マスメディアを通じてこの大惨事が放映されると間もなく、全国から大勢の人々が救援活動を志願するボランティアとして駆けつけて来たのである。その数は震災から 2 ヶ月半の間に、推計で 100 万人を超えるものであったと報告されている（兵庫県，1996）。では、どのような人たちが「災害ボランティア」として活動していたのだろうか。

各種調査を概観すると、今回の災害ボランティアの個人的な属性として、①被災地「外部から」のボラン

ティアが多かったこと、②ボランティア活動「初めて」の「若者」が多く、従って災害救援に必要な専門技術を持たない者が多かったこと、そして③個人の（団体に所属しない）ボランティアが多かったこと、が読み取れる。また彼らの多くが、活動の参加動機について、マスメディアを通じて被災地の惨状を目にし「いてもたってもいられず、駆けつけた」と述べている点も特徴的であった（菅・山下,1996；兵庫県震災対策国際総合検証会議,2000）。しかし、こうした組織に属さない、未経験で互いに初対面の者同士が活動を進めて行く中で、様々なトラブルが発生していった。

（2）災害ボランティアをめぐる問題と課題

①コーディネートの失敗

今回の一連の活動において最もよく指摘された問題は、外部から来たボランティアたちを、被災地のニーズに対して効果的に配置していく「仕組み」の不在であったように思われる。それは主に「ボランティア・コーディネート」の失敗という形で言及されてきた³⁾。しかし、こうした問題も、現場の活動者による努力や、「ポストイット方式」（応援する市民の会,1995）などの創意工夫によって徐々に解消されていった。そして発災から1週間を経た頃から、基礎自治体ごとに、ボランティア自身によって、必要とされる場所に人員を配置していくコーディネート（活動調整）体制が整えられていった（cf.NVN,1995；菅・山下,1996）。

②ネットワークの形成と限界

こうした個別の活動調整に加え、団体同士や他のセクター（行政・企業・住民）との連携・協力体制の構築も大きな課題であった。被災地の過酷な環境下で活動するボランティア達の活動資源は非常に限られており、その中で活動効率・効果を上げていくためには、他団体や行政・企業等の他セクターとも相互に連携・協力し、ネットワークを組んでいくことが不可欠であった。

しかし、当時こうした連携を図っていくことは非常に難しかったことも事実である。そもそも緊急時の混乱の中では互いに意見の調整を図っていく余裕を持ち難い。また多くの団体が互いに初対面であり、ゼロから信頼関係を作っていかなければならなかった。団体間の誤解や軋轢は非常に生じやすくなっていたのである。

ただし激甚災害の被災地においては一時的に救援・復旧活動が最優先されるという特殊な社会状態—「緊急社会システム」が現出するとも言われており（Barton, 1969）、こうした社会状態が、意見や活動

分野を異にする団体同士、さらには他のセクター（特に行政）との連携を促進し、平時は考えられない協働が行われていたことも報告されている。例えば、西宮市では「西宮ボランティアネットワーク（NVN）」が「行政に代わって」災害救援の主要な分野（避難所情報の集約・管理と救援物資の搬入出）を引き受け、行政は復旧に専念するという明確な役割分担がなされていたという（NVN, 1995）。

このような他のセクターとの連携も含めて、震災から約2週間後には、基礎自治体レベルのネットワークが幾つか形成されていた。上述の西宮市に加え、長田区・東灘区などでも比較的良好なネットワークが組まれており（菅・山下, 1996；東灘・地域助け合いネットワーク, 1996；菅, 1999）、ある程度の条件が揃えば、良好なネットワークの形成も可能であることが伺える。

さらに今回の震災では、基礎自治体レベルのネットワークだけでなく、被災地全体を視野に入れた「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」という広域的なネットワークづくりも試みられていた（cf.阪神大震災地元NGO救援連絡会議, 1996）。150以上もの団体が登録していたこの機構は、結果的に、被災地で活動するボランティア・セクターを代表して、行政・企業セクターとの交渉を進めたり連携を図っていくという、非常に重要な役割を果たすことになった。とくに行政は、公平性の原則の前に、個々のボランティア団体や特定の地域に対して支援を行うことが難しい。こうした限界をもつ行政からその資源を引き出し、具体的な救援活動につなげていくためには、やはりボランティア・セクターを代表するような機構が必要になる。広域ネットワークの存在意義の一つはここにあったと言えよう。

ただ、このネットワークも、参加団体同士が被災現場の問題（とくに資源の過不足調整）を直接解決していくために十分な調整機能を果たすまでには至らなかった。被災地で活動していた団体は余りにも多く、これらを一本化することは至難の技であったし、正に目の前に「ニーズ」（必要性）がある状況下で、遠隔地の団体と連絡を取りながら活動方針を決めたり、資源調整を行っていくことは現実的でなかった。確かに、災害時は目の前の問題解決に目を奪われがちである。しかし同時に、少ない資源を有効に活用していくことも求められる。必ずしも「必要」に応じて人材は流れていかないのであり、全体を見渡した調整の仕組みが必要だったのである（山下,1996）。

4. 防災行政の変容とボランティアのネットワーク——阪神・淡路大震災以降

(1) 防災行政に見られるボランティアの位置付けの変化

このような震災時の現実、その後の防災体制の改革にどのような影響を与えたのだろうか。日本のような行政中心の防災体制は、軽微な災害では高い成果が期待できるものの、激甚災害の場合、行政自身も被災するため機能麻痺に陥りやすい。今回の震災はその限界を露呈させることになった。災害ボランティアの活躍は、行政が自らの防災体制の限界を認識し、他の救援主体との連携や新たな主体の育成を本気で検討する契機としての役割も果たすことになった。

阪神・淡路大震災以降、全国の自治体で、地域防災計画の改訂・新設作業が一斉に行われてきた（熊谷・佐藤,1997；多賀・村上,1997）が、特に「災害ボランティア」については、防災基本計画の中で地域防災計画に位置づけることが定められたため（cf.(財)消防科学総合センター,1997）、多くの自治体でボランティア対策が講じられていった。具体的には、災害時に必要とされる専門的技術（医療・建築・外国語など）の保有者を実働要員として確保（動員）するといった「専門ボランティア」と、発災後に駆けつける不特定多数の（専門性を持たない）②「一般（非専門）ボランティア」の受入れ体制を整備していく形で進められてきた（菅・浦野・大矢根,1998）。特に②に対しては、事前にボランティアの属性や人数を把握できないため、実働要員として積極的に位置付けにくい。そのため、受入れ後「どういった活動に振分けるのか」「そのコーディネーターは誰がどのように行うのか」を具体的に検討したケースは、非常に少ない（菅・浦野・大矢根, 1998）。

とはいえ、ボランティアを、新たな災害救援主体として既存の防災行政の枠組に位置付け、より明確な形でボランティア・セクターとの連携を試みはじめている点には注目しておきたい。最近では、地域防災計画の中への位置付けだけでなく、さらに、連携の効率化を図っていくという観点から、災害救援に関わるボランティア（団体・活動推進機関）に対して、平常時からネットワークを組み、行政との連携窓口を一本化して欲しいという働きかけを行うなど、具体的な実態づくりも始まっている（21世紀の関西を考える会, 1997；国土庁・(財)都市防災研究所, 1999）。

では、ボランティア側は、こうした防災行政の枠組みの変化や、震災の教訓をどう認識し、災害への備えを行ってきたのだろうか。

(2) 「災害ボランティア」という活動領域の形成——ネットワークの可能性と課題

①災害救援をテーマとするボランティアの誕生

阪神・淡路大震災の2年後に起こった日本海重油流出事故では、50万人以上のボランティアが駆けつけ、真冬の海で過酷な重油の回収作業を行った。また1998年の夏の終わりに北関東や四国を襲った水害でも、災害に取り組んできた団体同士のネットワークが、地元との団体とともに連携しながら救援活動を展開した。「災害ボランティア」は着実に根づいてきた観がある。

こうした動きの中で、災害救援を専門に行う市民活動団体も生まれてきた。例えば、震災を契機に結成された「ACTNOW」は、被災地・長田区での活動を終えて埼玉県に戻った後も、「環境・災害ボランティア団体」として、図上演習（机上で地図等を使って行う防災訓練）や「帰宅難民ウォーク」など、独自の活動を継続している。また、上述した「西宮ボランティアネットワーク」（NVN）は、応急対応に目処がつくと一旦組織を解消し、新たに「日本災害救援ボランティアネットワーク」（以下 NVNAD と略記）を設立し、災害の初動対応（とくに団体間コーディネーション）を専門に行う団体として再出発を果している。「仮設住宅の統廃合や復興まちづくり等、被災地にはまだ災害に絡む支援需要がたくさん残っている。その中で活動の重点を初動対応に置くことは勇気のいる決断だったけれど、震災で得られた教訓を次の災害につなげていくことも被災地の団体に取り組むべき課題。特に我々は災害救援における『産・官・学・民の協働と連携』の重要性を、身を持って体験してきた。NVNが培ってきたノウハウを今後の市民活動に活かしたい。」とスタッフは言う。現在、NVNADでは、次世代を担う子どもを対象にした防災教育・体験学習といった新たなプログラムの開拓も試みている。

②ボランティア団体によるネットワークの形成

さらに、福祉・環境・人権等、それまで災害とは全く異なる分野で活動していた団体同士が「災害に備える」という共通のテーマの下にネットワークを結成するという動きも各地で見られるようになってきた。こうした「災害」に備えたネットワークのあり方は地域によって様々であるが、①災害時に備えて平時から「顔の見える」関係を作っておくために、②活動分野を限定せず、自由に参加できる形態をとりながら、③メンバー（団体）同士が「緩やかに」つながっている、といった点が共通する特徴として挙げられよう。

これらのネットワークは、都道府県レベルの比較的広い範囲を対象としたものが多く、その設立経緯にはいくつかのタイプが見られる。具体的には、事故や自然災害の被災地で救援活動の受け皿を担ってきた団体・機関が中心になって結成されたタイプとして「丹後ボランティアネットワーク」「ハートネットふくしま」が、近い将来大地震の発生が懸念されている地域において、地震への備えとして結成されたタイプとして「神奈川災害ボランティアネットワーク」「東京災害ボランティアネットワーク」が、挙げられる。

また、これらのネットワークにおいて、行政やその関係団体（社会福祉協議会等）が積極的な関わりを見せているケースもある。例えば、社会福祉協議会（のボランティアセンター）が連絡会を主催し、これに県内の関係団体・機関が参加しているケースもある（広島県など）。加えて、震災以降、各地に設立されている中間支援組織（NPO サポートセンター）が、ネットワークの事務局機能（の一部）を担ったり、センターの事業分野の一つとして、ネットワーク活動が行なわれているケースもある（東京都など）。その意味で、こうした災害に備えたネットワークの形成は、震災を契機に各地で推進されてきたボランティア・NPO 支援（活動基盤の整備）とも接点を持ちながら、進められていることも指摘できる。

③全国ネットワークの展開

さらに現在、「災害」をテーマとするボランティアのネットワークは、全国的な規模で展開しはじめている。上述した NVNAD は、1997 年頃から全国レベルのネットワークも構想しており、3 回に亘って設立準備総会を開催、震災から 5 年目の 2000 年 1 月 16 日に「全国災害救援ネットワーク」の設立を果たしている（cf. 国土庁・(財)都市防災研究所, 1999）。

もう一つの全国規模のネットワークも、阪神・淡路大震災の被災地を起点として広がっている。震災当初、救援活動団体の連絡・調整役を担っていた「阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議」の分科会として発足した「阪神・淡路大震災『仮設』支援 NGO 連絡会」（現・被災地 NGO 協働センター）では、1995 年 12 月から震災体験を全国に伝えていこうという趣旨で「全国キャラバン」を行ってきた。このキャラバンで全国に広がった人の輪がもとになり、1997 年 11 月に結成されたのが「震災がつなぐ全国ネットワーク」（以下、「震つな」）である（cf. 震災がつなぐ全国ネットワーク 1999b）。メンバーの顔ぶれは多彩であったが、「震災から学んだ

事を検証していきたい」という思いを持つ者が多かったため、まず、阪神・淡路大震災の救援活動で特に問題となった「救援物資」「人」「金」「情報」という 4 つのテーマについて、当時の経験から課題と教訓を引き出し、これをもとに今後の対応方策を提案する啓発書を作成していくことになった。現在、救援物資とボランティア（人）・お金・情報などに関する啓発書（震災がつなぐ全国ネットワーク, 1998 ; 1999 ; 2000）が発行されている。

上述の「全国災害救援ネットワーク」が行政とのタイアップや災害・防災に関する専門性を提唱しているのに対し、この「震つな」は、民間を中心とした草の根ネットワークであるという点が異なっている。しかし、「目指すところはそう違わないし、自然な形で役割分担ができていくようにも思う。海外の災害への支援に関しては『緊急委員会』を作り、協働して行っている。」と「震つな」の代表は語っている。

5. 「非日常」への備えから「日常」を点検する

阪神・淡路大震災では、多くのボランティアが駆けつけたにもかかわらず、彼らをコーディネートする「受け皿」がなかったため、その善意が有効に活かされないという局面が多く見られた。「災害」を活動テーマの一つに掲げている団体は、こうした教訓をふまえ、来たるべき災害に備えて有効な活動システムづくりに取り組んできた。

本稿の後半では、ボランティアによるネットワーク形成の動向に焦点を当ててきた。近年、多発する災害への対応において、これらのネットワークによる支援活動が展開され、ネットワークを通じた「経験知」の蓄積が進んでいる。噴火災害を経験した地域が他の噴火災害の被災地に対して支援を行ったり、あるいは被災地という枠を超えた連携（典型的には IT を使った支援）なども行なわれつつある。

しかし、「災害に備えた」ネットワークづくりの意義は、救援活動の実効性を高めるだけではない。「災害」のためのネットワークは、活動分野を異にする市民団体を横につないでいく。分野の違う団体との接触が、自分たちの普段の活動を見直すきっかけを提供する場合もあるだろう。こうした活動の見直し（や意識の変化）は、自分たちが普段活動している地域を、「災害に対する脆弱性」という観点から見つめ直していく作業を通じて行なわれる場合も多い。上述の NVNAD では、小学生を対象にした「街歩きを通じて“ちょっと気になる場所”を探していく」ワークショップを通じ

て、子供たちが、自分の街に潜んでいる危険や、街の別な“顔”を発見し、地域に対する問題意識や愛着を深めていく姿を報告している。

実際、地域の安全を考えていくことは、「災害」以外の様々な問題—在宅の独居老人・障害者や犯罪、環境汚染など—に目を向ける切っかけも提供している。高齢化率3割を超える都市の下町地域で、過去の災害体験を通じて、現在の地域防災について考える交流会を開催したところ、災害弱者としての高齢者の問題が改めて浮き彫りとなり、議論は、一層の高齢化が予測される当該地域において、高齢者が安心して暮らせる地域社会をどう創っていくかという方向へ展開していった。特に、社会福祉の領域では、「防災」という視点を採り入れることで、こうした弱者の抱える問題の深刻さに「気づき」、独自のネットワーク性を活かしながら、「日常的な」弱者支援体制の強化を目指す取り組みを進めている事例も出てきている（cf.東京ボランティア・市民活動センター編，2000）。「災害」というテーマには、日常的に潜在化している問題を可視化させ、認識の遡上に乗せていくという機能があることにも注目しておきたい。

確かに、「災害」とは非日常の特別な局面ではあるが、「災害対策」は必ずしも「非常時のための特別な対策」である必要はない。災害という局面に限定した特別な対策を講じていくよりもむしろ、日常生活の文脈に沿って組み立てられた“身近な”災害対策の方が、有効である場合が少なくない（cf.大矢根淳，1999）。阪神・淡路大震災以降“新たな災害対応主体”として注目を集めてきたボランティア・NPOらによる一連の取り組みは、日常生活の視点に立った身近な災害対策の重要性・有効性を示してくれているように見える。

ボランティア・NPOの活動基盤が脆弱な日本社会において、彼らの活動には限界も多く、災害救援の担い手として信頼に足る主体であるとは、まだ言い難い。しかし、彼らが創り出している“防災のための仕組みづくり”の発想—日常生活の文脈に沿って防災を考える—には、硬直しがちな現在の防災体制を変えていくヒントが盛込まれているように思われる。災害救援におけるマンパワー・資源動員力といった実際的な観点からだけでなく、彼らの活動の可能性を伸ばしていく、という観点からの支援を充実させていくことも、災害対策全体の底上げにつながっていくと考えられる。

付記

本稿は、筆者が委員として関わった「防災ボランテ

ィアの全国ネットワークに関する調査研究」（1999年度国土庁委託研究）における作業をベースに再構成したものである。委員会関係者及び資料をご提供下さった(財)都市防災研究所、東京ボランティア・市民活動センター、早稲田大学「地域社会と危機管理研究所」、(財)阪神・淡路大震災記念協会に記してお礼申し上げたい。

注

- 1) 阪神・淡路大震災の災害ボランティアに活動については既に別稿で述べたので、以下では主な論点を指摘するに止める。山下・菅（2002）を参照。
- 2) 阪神・淡路大震災に関する以下の各種統計数値は、兵庫県（1996）『阪神・淡路大震災—兵庫県の1年の記録』及び、震災復興調査研究委員会（1997）『阪神・淡路大震災復興誌』[第1巻]を参照した。
- 3) 震災・活動記録室調査（1995）では、「活動上の問題」に関する回答を、個人のレベルと組織のレベルに分けて整理しているが、ここでもボランティアの「コーディネート」「マネジメント」の不備を指摘する回答が多く見られる。「ボランティア・コーディネート」の詳細については筒井（1990）を参照されたい。

引用・参考文献

- ・浦野正樹 1999「都市と危機管理」藤田弘夫・吉原直樹編『都市社会学』有斐閣
- ・大矢根淳 1999「コミュニティ防災の新たな構想に関する一考察」江戸川大学『情報と社会』No.9
- ・熊谷良雄・佐藤貴茂 1997「阪神大震災前後を中心とした都道府県地域防災計画の比較研究」地域安全学会『地域安全学会報告論文集』No.7.
- ・国土庁 1994『総合的地震防災訓練実施のための調査（14）防災ボランティアの現状と課題』
- ・国土庁・(財)市民防災研究所 1997『防災ボランティアに関するアンケート調査報告書』
- ・国土庁・消防庁 1991『災害時におけるボランティアの活用方策に関する調査』
- ・国土庁・消防庁 1996『災害時におけるボランティア活動に関するアンケート調査報告書』
- ・国土庁・(財)都市防災研究所 1987『防災ボランティアに関する調査報告書』
- ・国土庁・(財)都市防災研究所 1999『防災ボランティアの全国ネットワーク化に関する調査報告書』

「災害ボランティア」： 阪神・淡路大震災 20 年を迎えて

関西大学社会安全学部・社会安全学研究科 准教授
菅 磨志保

1. はじめに——「災害ボランティア」という 社会的領域の形成

災害多発国・日本では、古くから地縁・血縁による助け合いをはじめ、様々な民間団体による無償の支援活動が行われてきた。こうした民間の支援活動に“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年代に入ってからであり、さらにそれが災害の度に大規模に展開される「災害ボランティア活動」として定着したのは、阪神・淡路大震災（以下、1.17）以降のことである。

この震災では、2ヵ月間に100万人もの市民が「災害ボランティア」として活躍したと言われ、市民の自発性に基づく社会活動の重要性と、災害対応の担い手としての市民可能性を強く印象づけた。この活動は、市民活動を支援していこうという世論を高め、NPO法の制定や、中間支援組織の創設を通じて、市民セクターの形成に寄与してきた。また防災の領域でも、地域防災計画の改訂作業の中で、ボランティアを新しい救援活動の担い手として位置付けていく動きを促していった。

こうして「災害ボランティア」は、その活躍によって「市民活動」「防災」という社会的領域の改革に影響を与えながら、その改革を通じて、自らの領域を形成してきたと言える。しかし、地縁も血縁もない全く見ず知らずの他人が、いきなり自分の家に入ってきて片付けを手伝うという支援行動は、日常的に成立するものではないし、そうした支援活動が、同じ地域の中で大量に行われるという事態も、やはり非常に特殊な状況である。実際、その活動は高く評価されながらも、現場では問題が尽きなかった。

にもかかわらず、被災者と直接「縁」のない市民が、被災地支援に駆けつけるという活動スタイルが定着したのは、それを可能にする論理と、不特定多数の人々を受け入れて活動に参加してもらおう受援体制を作ることがで

きたからであると言えよう。

本稿では、1.17以降、「災害ボランティア」の活動を成立させてきた「論理」と、大勢の市民の参加を可能にしてきた「受援体制」の2つの側面に注目しながら、まず、1.17から20年間の活動展開を10年の節目ごとに区切って概観した上で(2.3.)、20年後の現状と課題を整理し、「災害ボランティア」という言葉では説明しにくい現実や、東日本大震災を経て、近い将来発生が懸念されている巨大災害への備えに向けた課題について考察を加える(4.5.)。

2. 支援の論理——時空を超えた「助け合い」

災害現場では、被災した社会の機能を代替・回復させていく活動に高い優先順位が与えられ、有償・無償の救援・復旧活動が展開される。普段の役割を超えて無償で活動に参加した人達は、行政職員であれ、企業の社員であれ、震災の現場では「災害ボランティア」と呼ばれていた(八ツ塚・矢守、1996)。別の言い方をすれば、「ボランティア」になることで普段の社会的役割を超えて災害の問題に関わっていくことができたとも言えるし、不特定多数の人達が助け合い、協働する仕掛けとして「ボランティア」が機能していたとも言われている(山下、2002)。

しかし、この災害ボランティアによる助け合いは、従来の地縁・血縁をベースとする助け合いとは異なる関係性の下に成立していると言える。そもそも「助け合い」は、特定の人と人との間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、そうした相互的な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「報いたい」という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。実際、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動きを生み出してきた。このように支援活動を繰り返していく条件が、「災害ボランティア」を成立させ、維持・展開させていく論理として働いてきたと考えられる。

しかし、現実には、大勢の災害ボランティアによる救済活動を成立させるためには、一度に多くの人々を受入れ、必要とされる場所につないでいく具体的な仕組みが必要になる。続いて、この仕組み——災害ボランティアの受援体制——がどのように形成され、制度化されていったのかを見ていく。

3. 受援体制の構築——自発性の組織化を可能にする仕組み

(1) 自発性の組織化——“災害版”のボランティアコーディネート

1.17では、想定外の大勢の市民が駆け付け、その受け入れ体制が問題になった。実際、震災直後、多くのボランティアが情報と活動の場所を求めて自治体の庁舎に足を運んだが、行政自身も被災状況を把握し切れておらず、彼らに適切な活動場所を紹介できなかった。この問題は「ボランティアコーディネートの失敗」という言葉で語られた。

通常のコordinエートでは、支援依頼者と支援希望者(ボランティア)をそれぞれ登録し、その登録リストを見て両者をマッチングする。しかし、災害時は双方が流動的でリストを確定しにくく、かつ迅速な対応が求められる。そこで、登録という手続きを省き、活動先の選定をボランティアの自発性に委ね、変化する被災者の支援需要にできるだけ早く応えられるコーディネートの手法が開発された(早瀬、1996)。公的機関による受け入れが失敗した後、ボランティアは、自主運営組織を結成し、こうした“災害版”のコーディネート手法などを活用しながら、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(早瀬、1996; 山下・菅、2002)、他の主体が対応していない問題に積極的に対応しながら、状況にあわせて自らの活動内容や体制に軌道修正を加えていった。

(2) 災害ボランティアセンターとその活動基盤

こうして1.17の現場で創られた“災害版”のボランティアコーディネートを組織的に行う「災害ボランティアセンター」(以下、災害VC)は、その後の災害対応にも引き継がれていったが、その後の災害VCではコーディネートのノウハウ以上に、センターの活動基盤整備に必要な資源の調達・確保が課題となった。

災害VCの活動基盤整備は2つの側面から進めていくことになる。一つは人を動かす仕組みの構築であり、もう一つは活動に必要な物理的資源(拠点、OA機、資機材等々)の確保である。こうした災害VCに必要な活動資源は基本的に民間ベースで調達することになるが、これらが整わないと、いくら優れたコーディネーターを確保できても十分な活動が展開できない。災害VCの運営は、災害版のボランティアコーディネートを動かしていくだけでなく、この2つの活動基盤を整備し、活用していく一連のプロセスをマネジメントしていくことが求められる。

4. 災害ボランティア活動の展開

(1) 阪神から中越へ(1995から2004)

① 多様な災害ネットワークによる経験の共有

「災害VCをいかに運営していくか」——これが、1.17から10年目頃までの災害ボランティア活動の重要な課題であったが、その運営ノウハウは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度重なる災害への対応を通じて、明らかになってきた。そして、こうした災害時の活動やVC運営に必要な経験・知識は、支援団体同士のネットワークによって共有・蓄積されてきた。

1997年1月の日本海重油流出事故の後、関係者の間で、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年は各地で多様な災害(噴火、都市部での大水害、中山間での地震など)が発生したが、その対応経験はネットワークを通じて共有され、さらに災害ボランティアに関わる政府、NPO、社会福祉協議会、それぞれによって活動の検証と将来の災害に向けた課題整理が行われ、一定の知識や課

題認識も共有されていった。1.17 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、年間を通じて 87 もの災害 VC が開設されることになったが、多くの災害 VC が、比較的スムーズに開設されていった。

②災害 VC の制度化に伴う問題

こうして、災害 VC という受援体制を確立させたことで、普通の市民が気軽に災害救援活動に参加することを可能にし、またその運営母体を社会福祉協議会（以下、社協）に置いたことで、地域性や日常的な地域活動との連続性にも配慮した運営を可能にしていたことは評価されるだろう。

しかし、この受援体制を制度化してきたことで新たな問題も生じていた。

一つは、組織化に伴う活動の硬直化である。一旦、活動体制が確立すると、関係者の間に、体制を上げることが被災地・被災者支援であり、上手くセンターを運営することが良い被災地支援であるという認識——手段の自己目的化——が生まれ、活動や資源配置の「効率性」を高めることや被災者間の「平等性」を確保することばかりを重視する傾向を生みだしていった。こうした組織化とそれに伴う認識の変化による運営の硬直化が、「ルールを強調して、柔軟に対応してもらえない」「被災者の要望に最後まで応えてくれない」といったセンター批判を生み出してきたように思われる。

特に 10 月に発生した新潟県中越地震では、中山間に散在し孤立する被災集落に対する長期的な支援——生活基盤となる農地・地場産業の被災により、生活の再建や集落の復興をどう図っていくか——が求められたが、これは災害 VC という枠組みでは対応しにくい課題であった。その中で、長期に滞在できる拠点を確保し、被災者自身による復興の取り組みを側面的に支援していこうという支援団体も出てきた。被災者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 VC をうまく運営することではなく、ひとり一人の被災者に合わせて、その人が真に求める支援を組み立てていくこと、また被災者・地域に合わせて支援方法や体制も柔軟に変えていく必要があることが、改めて確認された^{1*)}。

もう一つの問題は、この活動体制の中身である。上述のような体制を作った結果、日本の民間の災害対応の主力は、善意の市民を中核とする活動として定着してきた。誰でも参加できる体制は、それを受入れて役に立つ力に

まとめていくためのコストがかかる体制でもある（ある意味、運営体制の組織化・効率化を進めることが、運営コストの低減につながる側面もあった）。この活動体制は、普通の市民——その殆どは、災害救援のトレーニングを受けたことは無く、ボランティア活動初めて参加者も多く含まれている——を直接被災地に集合させ、活動に必要な全ての教育（ガイダンスやオリエンテーション）と調整（コーディネート、マッチング）を現場で行うというシステムを取っており、個々の参加者に特別な資格や負担を求めることが少ない分、現場にかかる負担が大きくなりやすい傾向がありセンターの母体となる社協にとっても平時の業務が継続できなくなるなど課題が生じていた。

③新たな課題への対応

1.17 から 10 年目の年の災害対応で示された到達点と限界、そして新たな課題は、災害ボランティア活動に新しい動きを生み出して行った。一つは、災害 VC 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 VC という枠組みを介さず／超えて被災者により近づき、その課題を解決していこうとする取り組みである。

まず、前者の例として、2005 年に政府と民間の「対話の場」として設置された内閣府主催の「防災ボランティア活動検討会」と、より直接的で具体的な支援体制を創っていこうとする民間主導の「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）などが動き出していった。また、後者の災害 VC を介さない活動の例として、学生による「足湯サービス」や、専門職集団による特別なニーズへの個別の対応なども行われるようになっていった。

こうして、災害 VC の限界を補完する取り組みとして、多様な主体同士が情報・資源を共有したり、個性・専門性の高いニーズに対応していく試みが進められ、セクターを超えた連携・協力が動き出していたところに東日本大震災（以下、3.11）が発生した。

(2) 中越から東日本を経て (2005 ~ 2014)

①全国を視野に入れた連携

3.11 が発生すると、従来の受援体制の限界を認識し、新たな枠組みを立ち上げる必要性が関係者の間で認識され、発災直後からいくつかの動きが生まれていた。

まず、発災直後の東京で、全国を視野にいた情報・資源の共有・連携が模索され、政府、民間ともに連携の

窓口が開設された。先の「防災ボランティア活動検討会」「支援プロジェクト会議」の関係者などが立ち上げを呼びかけた民間主導の全国ネットワーク「東日本大震災支援全国ネットワーク」（以下、JCN）では、「支援の届かない地域をつくらない」というミッションを掲げ、オールジャパンの体制を目指した。

JCNでは課題別に8つのプロジェクトチームを立ち上げ、被災地で活動する団体と被災地の外で応援する団体を、バーチャルな空間でつなぎながら、同時にプロジェクトチームを動かしていく形でネットワークを始動させていった（菅、2012）。「災害ボランティア」がそれまで蓄積してきた経験・ノウハウ、ネットワークはこの各チームの活動の中で活かされ、政府が設置した内閣官房震災ボランティア連携室とも連携が図られていった。

②被災地での支援、被災地への支援——制度化の限界と活動の論理

一方、被災の現場でも従来の限界を乗り越える試みが行われていた。社協の災害VCの開設が遅れる中で活躍したのが、海外の被災地や紛争地帯で救援活動の実績を持つNGOだった。彼らは発災直後から、体制を整えて現地入りし、拠点を設け、緊急支援活動を開始していった。その後、国内の災害で実績のあるNPOも現地入りをし始め、社協を支援しながら個人ボランティアの調整機構を立ち上げていった。

当初のNPOの動きに対して、社協に代わる調整機能を十分に果たせていたのかという指摘（田中、2011）もあり、大量の資源を動員して行政に代わる働きをした国際NGOの活躍とそれに対する評価（仁平、2012）、企業の社会貢献活動（日本経済団体連合会、2012）などとも併せて検証しておかなければならない課題でもあるが、それは今後に譲りたい。

もう一つ、被災現場を支える動きとして、特に1.17との絡みで紹介しておきたいのは、“恩返し”としての支援である。まさにこれは「時空を超えた助け合い」の論理が動かす支援の典型であると言えよう。

過去に災害を経験し、外部から支援を受けた経験をもつ地域では、どこかで大きな災害が発生すると「被災地を応援しよう」という気運が高まる。3.11以前から、大規模な水害を経験してきた栃木県・高知県・愛知県、地震災害を経験してきた兵庫県・新潟県などでは、過去に受けた支援の“恩返し”として、また同じ被災経験を共有する者として、被災地を応援するプロジェクトが何度か立ち上げられてきた。

支援される側にとって、被災経験を共有する地域・人からの支援は特別な意味を持つ。また支援する側も、相手の立場や気持ちを理解しやすく、過去の経験を活かした支援ができる。両者の間の距離は通常の災害ボランティア活動よりは近い。支援者と受援者が入れ替わりながら行われていく災害支援——過去に受けた支援の“恩返し”——は、時空を超えた「助け合い」の典型であり、ある意味で、日本的な支援スタイルであると言えるかもしれない。また、一方向的で一回性の支援とは異なり、長期継続的な関係づくりにつながる可能を持っているという点でも注目したい支援の形である。

支援活動は、多くの場合、持てる者が持たざる者に「与える」行為として行なわれる。両者の関係は非対称であり、当事者同士自身も気づかない間に、支配—従属の関係に転化してしまうこともある。“恩返し”に代表されるような助け合い型の支援はこうした問題を回避し、支援者と受援者が互いにより影響を与え合える可能性を持っている点にも注目したい。

③被災地の外で——広域避難者受入れ支援

最後に、3.11後の支援活動の中で特筆すべき動きとして、原発避難者への支援に言及しておきたい。この原発事故では、自治体ごと当該地域から出ていくことが強制されるケースもあれば、家族の中でも放射線に対する感受性の高い子供と母親だけ避難するなど多様な避難が行われた。その結果、避難先は、被災3県の周辺に止まらず、47都道府県に広がっている。このような規模で避難が行われたのは、戦後始まって以来のことであろう。

被災地の外へ避難する人達に対する支援は、当初から様々なレベルで——政府・自治体・専門家・当事者および支援団体——行われてきたが、その過程で多様な、そして難解な問題が提示され続けてきた（山下・佐藤・市村、2014）。避難元自治体の状況、避難先が提示する受入れの条件（支援状況）、支援団体との関係、さらには原発に対するスタンス（脱原発運動への賛同）の違いが、同じ避難者同士さらには支援者同士の協働を難しくさせてきた。原発事故への目に見える対応は、賠償や除染という形で行われてきたが、事故の影響を受けて避難している人達は、避難に伴う問題（例えば、母子避難による世帯分離・二重生活に伴う家計の圧迫、子供の転校と転向後の不適応など）を、家族生活の中で受け止め、家族で処理する私的な問題として対応させられている。

支援活動自体が当事者間の分断を生む可能性が指摘される中、避難者自身が互助的な活動を進めていく市民団

体を立上げていく動きや(とみおか子ども未来ネットワーク、2012)、受入れ先自治体の独自支援の取り組み【*2】の中で、それぞれの地域における日常的な活動と連携を図りながら行われていく活動に注目したい。

5. まとめにかえて

3.11では、当初から災害ボランティアの活動をめぐって様々な言説が飛び交った。被災地に行くべきではないといった主張、また逆に、災害ボランティアの活動者数の少なさを始めとして、その動きの低調さが指摘されたりもした(仁平、2012)。しかし裏を返せば、ボランティアに対する期待は相当に大きかったとも言える。政府が真っ先に連携室を設置した動きから、また現地の災害対策本部にNGO・NPOの席が用意されたケースからも、その一端がうかがえる。

しかし、3.11では、「他の主体の対応から漏れている問題を見つけ出して対応」してきたボランティアに期待される領域が大幅に拡大されていたとも言える。社会の進化に合わせて災害も進化すると言われるが、そうした進化の結果、生まれてくる課題——既存の制度や対応主体がカバーできない課題——への対応は、市民セクターに期待が寄せられていく。期待が先行する中、それを支える社会的な仕組みをどう作っていけばよいのか。

3.11後の支援活動を概観していくと、セクターを超えた連携が多様に展開され、市民セクターにも、企業や行政から助成金・補助金をはじめ様々な形で資源が提供され、また市民セクター側も、被災現場で得た情報を発信したり、仕事として災害復旧・復興支援を担う人材を育成・提供する役割を果たしてきた。それは、従来の善意や無償性が強調される日本的なボランティア概念を超える内容を含んでおり、ボランティア活動というよりは、災害対応や被災者支援の文脈で整理した方が良い活動も含まれているように思われる。そうした観点から、もう一度、従来の受援体制を点検し、その仕組みを改善していくことが求められているのかもしれない。

1.17からの経験を相対化しながら、3.11以降に提示されてきた課題の一つひとつ取り組んでいくことから、次につながる新しい視点と枠組みを考えていきたい。

【付記】

本稿は、拙著「災害ボランティア」(荻野・蘭編著(2014)『3.11以前の社会学』生活書院、4章)に大幅な修正を加えたものである。また内容の多くは、文部省科学研究費補助金基盤C「支援と受援の社会学」(代表:菅磨志保)により得られた知見に基づいている。

【注】

- *1: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。
- *2:新潟県・栃木県・愛知県など過去に被災経験のある自治体は、受入れ先進地域として民間と連携しながら支援体制を作り、財源なども確保して独自の支援事業を展開している。

【引用・参考文献】(アルファベット順)

- 復興デザイン研究会(2007)『復興デザイン研究』(第5号)
- 早瀬昇(1996)「ボランティア論」自治体学会編『まちづくりを問い直す』(年報自治体学9)良書普及会 79-93頁
- 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編『どうつくる水害ボランティアセンター』35-54頁
- 仁平典宏(2012)3.11ボランティアの「停滞」問題を再考する—1995年のパラダイムを超えて、船橋晴彦・長谷川編著、持続可能性の危機、159-188頁
- 日本経済団体連合会・社会貢献推進委員会・1%クラブ(2012)『東日本大震災における経済界の被災者被災地支援活動に関する報告書—経済界による共助の取り組み』
- 菅磨志保(2008)「災害ボランティア前史」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、168-169頁
- 菅磨志保(2012)「災害ボランティアをめぐる課題」関西大学社会安全学部編『検証・東日本大震災』(第11章)ミネルヴァ書房
- 田中弥生(2012)市民社会政策論——3.11後の政府・NPO・ボランティアを考えるために、明石書店
- とみおか子ども未来ネットワーク(2013)『2012.2』2013.2 活動記録 vol.1』
- 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』(第9章)ミネルヴァ書房 234-261頁
- 山下祐介・佐藤彰彦・市村高志(2014)『人間なき復興』明石書店
- 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
- 八ッ塚一郎・矢守克也(1997)阪神・淡路大震災における既成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、177-194頁