

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-04. ボランティア

【02】ボランティアの受入と組織化

【教訓情報】

01. 震災直後から、神戸市などではボランティアの受付窓口を開設したが、数多くの一般ボランティアが殺到し、的確な対応は困難だった。一部の自治体では、ボランティア本部においてニーズを把握しつつのボランティア派遣が行われた。

【教訓情報詳述】

01) 神戸市ではボランティアの受付窓口を開設したが、申込みが殺到して、中止せざるを得なかった。

【参考文献】

【参考】神戸市におけるボランティア受付窓口の設置、およびその登録中断については、[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.603]にある。

>

【参考】神戸市役所におけるボランティア対応については、「山下祐介・菅磨志保「神戸市各区の災害ボランティア状況」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター(1997/2),pp.216-217]にまとめられている。これによると、ボランティア募集に対し予想を遙かに超えた申込みが殺到、受付電話がパンク状態となり、1万1,500人を登録したものの仕事の割り振りはほとんどできなかったとされる。このように登録ボランティア制度がうまく働かなかった理由としては、以下の3点が挙げられている。1)神戸市が募集していたボランティアは救急医療のための専門ボランティアであったのに対し、応募してきたのは専門技術を持たない一般ボランティアが中心であり、当人が何ができるかははっきりできず、仕事の割り振りが困難だった。2)電話回線の輻輳により、いったん登録されても出勤要請を行うことが困難だった。3)人手が必要だったのは市役所よりもむしろ現場に近い区役所だったが、現場では膨大な業務に忙殺されてボランティアへ仕事を要請する余裕がなかった。

>

【引用】第一の問題は、「登録制」にまつわる点である。通常のボランティアのコーディネートは、1) 応援依頼者からの問い合わせ、2) コーディネーターによる状況の確認、3) ボランティアの事前登録者からの検索、4) マッチング、5) フォローアップ、という流れをとる。しかし、今回の震災時のように外部から大量のボランティア希望者が殺到する場合には、きわめて対応困難なシステムである。例えば、大阪ボランティア協会が中心となって現地に設立された「阪神・淡路大震災被災地の人々を応援する市民の会」では、活動開始後2日間はこの登録制によるコーディネートを行ったが、殺到するボランティアに対応できず、この方法は早々に放棄された。[金川幸司「第5章 多元的社会システムと市民公益活動」『阪神大震災からの都市再生 復興の現実と新たな視点』中央経済社(1998/5),p.89]

>

【参考】この状況は、兵庫県が実施した避難所ボランティアに対する調査において、活動のための情報収集方法として「直接避難所に来た」という回答が30%となり、「市町ボランティアセンターの紹介」8%、「市町災害対策本部の紹介」7%などと比較して格段に多いことにも現れている。[兵庫県すこやかな社会づくり推進室「阪神・淡路大震災におけるボランティア活動に関する調査結果」(1995/3/22),p.- 記者発表資料]

>

【引用】登録されたボランティア名簿が区役所に渡されたのが数日後になり、日時の都合などがあわないなどミスマッチが多く、結局ボランティアを待機させるものとなってしまった[岡野郁生「震災時のボランティア活動とその支援のあり方」『都市政策 no.82』(財)神戸都市問題研究所(1996/1),p.46]

>

【参考】登録システムの問題点に関する指摘は、[早瀬昇「ボランティア論」『まちづくりを問い直す 防災と自治 年報自治体学 Vol.9』良書普及会(1996/3),p.80-81]にもある。

>

【引用】6. それぞれの基礎的自治体は、地域性に応じたボランティア活動の支援の方法や優位線順位の設定をする必要がある。

7. 物流の拠点は、交通機関の分断があることを考慮に入れて、現地から少し離れた近隣の自治体と、日頃から話し合いを持ち、協定を結び、拠点を設置する必要がある。

【山崎美貴子「ボランティア活動をめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第3巻(災害弱者・ボランティア)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.171]

>

【引用】(神戸市:ボランティア活動支援の課題)

・ボランティアの受付・登録などを行ったが、活動調整を行うボランティアセンターが区単位で整備されていなかったため対応できなかった。

・被災状況などの情報提供やボランティア活動に関するニーズの把握と情報提供を行う窓口がなく、全国のボランティア団体等に必要な活動要請を行うことができなかった。

・経験豊富なコーディネーターがほとんどいなかった。また、緊急時にボランティア拠点の中枢を組織する民間等スタッフの参加システムがなかった。

・ボランティアもトレーニングを積んだ団体から初体験で活動に参加する人まで様々であった。個人のボランティアに対する活動上の基本的知識や団体間の活動調整が不十分であったり、ボランティアを受け入れる住民側の理解が未成熟であったためのトラブルが一部に生じた。

[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 - 』神戸市生活再建本部(2000/3),p.29]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-04. ボランティア

[02] ボランティアの受入と組織化

【教訓情報】

01. 震災直後から、神戸市などではボランティアの受付窓口を開設したが、数多くの一般ボランティアが殺到し、的確な対応は困難だった。一部の自治体では、ボランティア本部においてニーズを把握しつつのボランティア派遣が行われた。

【教訓情報詳述】

02) ボランティア活動を推進してきた社会福祉協議会でも、当初は、大量のボランティアニーズとボランティアを効果的に結びつけることができなかった。

【参考文献】

[参考] ボランティア活動の調整・推進を役割としていた市町社会福祉協議会が、震災直後はその役割を十分に果たせなかったことについては、[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第1巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.320]に述べられている。

>

[引用] 県社会福祉協議会では、1月24日に「震災復興対策本部」を設置した。あわせて、県災害対策本部内に県との合同で「緊急生活救援部ボランティア推進班」を組織した。そこでは、避難所の状況把握、広範囲なボランティア活動調整・ニーズ把握、情報の共有化を図るとともに、市町ボランティアセンターからの情報収集に努めた。

特に、内外から殺到するボランティアに対して、県外は大阪府社会福祉協議会に設置された「兵庫県南部地震災害対策本部」が窓口になり、県内は県社会福祉協議会で受け入れる体制をとった。

[小西康生「県民の参画と協働による取組み」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(4/9)』(第3編 分野別検証) II 社会・文化分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.17]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-04. ボランティア

[02] ボランティアの受入と組織化

【教訓情報】

01. 震災直後から、神戸市などではボランティアの受付窓口を開設したが、数多くの一般ボランティアが殺到し、的確な対応は困難だった。一部の自治体では、ボランティア本部においてニーズを把握しつつのボランティア派遣が行われた。

【教訓情報詳述】

03) 宝塚市では、1月20日に開設したボランティア本部において業務別に15部門を設置、避難所等のニーズに応じたボランティア派遣が行われた。

【参考文献】

[参考] 宝塚市におけるボランティア本部の活動については、『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録 1995 - 』宝塚市役所(1997/3),p.123]参照。これによると、1月20日にchいに災害対策本部でボランティア本部の設置を決定、社会福祉協議会にボランティアコーディネーターの派遣を要請し、翌21日から市庁舎グランドフロアの災害対策本部の横で受付と業務のコーディネートが始められた。同本部は、仮設風呂、救援物資、軽微、シート張り、引っ越し、洗濯、保育・子ども、カーボランティア、避難所、個別ニーズ対応、食事担当、電話担当、および総務事務局(受付係、人事手配係、窓口案内相談)の計15部門に分けられていた。

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-04. ボランティア

[02] ボランティアの受入と組織化

【教訓情報】

01. 震災直後から、神戸市などではボランティアの受付窓口を開設したが、数多くの一般ボランティアが殺到し、的確な対応は困難だった。一部の自治体では、ボランティア本部にお

いてニーズを把握しつつのボランティア派遣が行われた。

【教訓情報詳述】

04) 淡路島では、『助けられることは恥ずかしい』といった住民意識があり、ボランティアなど外部からの支援を活用しきれなかったという指摘がある。

【参考文献】

[参考] 被災者復興支援会議³では、都市部と異なる淡路島のコミュニティに、『助けられることは恥ずかしい』といった住民意識があり、ボランティアなど外部からの支援を活用しきれなかった面」を指摘した。[神戸新聞記事『淡路島テーマに提案 復興支援会議³』(2004/2/21),p.-]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-04. ボランティア

[02] ボランティアの受入と組織化

【教訓情報】

02. ボランティアに対して業務の振り分けなどを行うため、ボランティア自身による独自組織ができあがった。

【教訓情報詳述】

01) ボランティア間の連絡・調整や、個人ボランティアへの業務振り分けのため、地域毎に徐々にリーダー的ボランティア団体や統括組織ができた。

【参考文献】

[引用] 被災地には、全国からボランティアが多数駆けつけたが、当初はボランティアを受け入れる組織が十分機能しなかったうえ、ボランティア間を連絡・調整する統括組織が存在せず、被災地の救援は効率的ではなかった。そこで必要に迫られて、地域ごとに徐々にリーダー的なボランティア団体やボランティア統括組織が成立していった。[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あつとき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』プレーン出版(1998/3),p.105-107]

>

[参考] 神戸市内の各区のいてボランティアが組織化された経緯については、[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.603-604]参照。これによると、例えば、神戸市東灘区では学生を中心としたボランティアグループ「情報センター」が発足、同灘区でも学生グループ中心の「灘区災害ボランティア」(後に「灘ボランティア」と改称)が結成されてNGO等他団体との連携を図るなど、神戸市各区でそれぞれボランティア団体が組織化されて行政と連携を始めた。

>

[参考] 来援者は多様な形態をとることから、そのコーディネーター組織が必要となる。[中井久夫 他『昨日のごとく 災厄の年の記録』みすず書房(1996/4),p.70]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-04. ボランティア

[02] ボランティアの受入と組織化

【教訓情報】

02. ボランティアに対して業務の振り分けなどを行うため、ボランティア自身による独自組織ができあがった。

【教訓情報詳述】

02) ボランティア団体同士を繋ぐネットワークも構築されていった。

【参考文献】

[参考] 神戸市におけるボランティアのネットワーク組織「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」については、[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌(第1巻)』(財)21世紀ひょうご創造協会(1997/3),p.327]にある。

>

[参考] [城仁士 杉万俊夫 渥美公秀 小花和尚子『心理学者がみた 阪神大震災 心のケアとボランティア』ナカニシヤ出版(1996/2),p.63-84]においても、ボランティアを組織するボランティアの例として、「西宮ボランティアネットワーク(NVN)」および「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」を紹介している。

>

[参考] 長田区においては、各種ボランティア団体が「長田ボランティア・ルーム」でのリーダー・ミーティング

を通じて連携した。[菅磨志保・山下祐介「行政の対応と災害ボランティアの活動システム」『阪神大震災研究 2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター(1997/2),p.231-233]

>

[引用] (被災地ボランティア団体職員ヒアリング結果)全国規模の組織が、当初からいろいろな面で助けてくれた。被災地外から支援を受ける側としても、組織的にきちんとした運営をすることで、周囲も組織的な支援をしてくれる。被災地内では記録を整理する余裕がなかったが、大学ノートで殴り書きしたものをファックスで送ると、日誌風にまとめてくれた。ボランティアの名簿も被災地外で作ってもらった。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.33]

>

[引用] 14.ボランティア活動の担い手と受け手の情報ステーション基地の設置は、情報と直接アクセスしやすい交通の要所に設置する必要がある。[山崎美貴子「ボランティア活動をめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第3巻(災害弱者・ボランティア)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.172]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-04. ボランティア

[02] ボランティアの受入と組織化

【教訓情報】

03. 組織化されたボランティアに対して行政から活動拠点が提供された例も多く、両者が連携しての活動が行われた。一方で、行政とボランティア組織が対立した場合もあった。

【教訓情報詳述】

01) 行政とボランティアが緊密な連携による救援活動を行った例がある。「西宮ボランティアネットワーク(NVN)」と西宮市のそうした取り組みは、後に「西宮方式」と呼ばれた。

【参考文献】

[参考] NVNと行政側との連携については、[檜垣龍樹「行政とボランティア活動」『まちづくりを問直す 防災と自治 年報自治体学 Vol.9』良書普及会(1996/3),p.138-139]にまとめられている。これによると、NVNは、市側の情報を加盟ボランティア団体に流す一方で、各団体から伝えられる現場の最新情報を市側に伝えたり、各グループ間の人員・物資不足の調整などが行われた。市側も、市に申し出のあったボランティアをNVNに紹介するとともに、庁内各局に対して連携と支援を呼び掛ける調達が出され、全庁的なバックアップ体制がとられた。

>

[参考] NVNと西宮市行政との緊密な連携による救援活動「西宮方式」については、[城仁士 杉万俊夫 渥美公秀 小花和尚子「心理学者がみた 阪神大震災 心のケアとボランティア」ナカニシヤ出版(1996/2),p.63-70]にも紹介されている。

>

[参考] 「西宮ボランティアネットワーク(NVN)」については、[西宮ボランティアネットワーク「ボランティアはいかに活動したかー震災60日もうひとつの阪神大震災記録」NHK出版(1995/10),p.-]に詳しい。

>

[参考] 被災者救援ボランティア組織の職員に対するヒアリング結果によると、こうしたボランティアの活動においては、事務所として利用する施設(場所)であり、賃借契約を結んでの事務所提供を受けたという例が紹介されている。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.32-33]

>

[引用] 16. 行政は日頃から地元のボランティア団体や推進機関等と話し合いをしておく必要がある。その際、行政はボランティア組織を対等のパートナーとして認識し、協働のテーブルについて取り決めをしておく必要がある。

18. 小地域、中地域と地域を限定して災害の発生を想定したシミュレーションをしながら、ボランティアも参加した防災計画・支援計画を作成し、日頃から訓練をしておくことが必要である。

20. 災害ボランティアの受入れについては、コーディネーターの役割が極めて重要であることがわかった。日頃からコーディネーターの養成を重ね、配置し、マンパワーを蓄積しておく必要がある。

[山崎美貴子「ボランティア活動をめぐる課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第3巻(災害弱者・ボランティア)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.172]

>

[引用] 「それは行政の仕事で、ボランティアのやることではない。職員やアルバイトでやることだ。」こう非難されたことがあった。慈善心や人とのふれあいを基本としたボランティアと効率性を求めた行政側との葛藤が如実に示された言葉である。この両者の利点を行かす方法を模索する中で生まれたのが、いわゆる「西宮方式」だった。これによりボランティアのネットワーク化がなされ、彼らのノウハウが発揮されることとなった。行政側は情報提供と後方支援に徹した訳である。[大西貴之「行政とボランティアが残したもの」』 - 阪神・淡路大震災 - 震災復興6年の総括』西宮市(2001/4),p.31]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-04. ボランティア

【02】ボランティアの受入と組織化

【教訓情報】

03. 組織化されたボランティアに対して行政から活動拠点が提供された例も多く、両者が連携しての活動が行われた。一方で、行政とボランティア組織が対立した場合もあった。

【教訓情報詳述】

02) 行政とボランティア組織が対立した場合もあった。例えば芦屋市では、当初はうまくいっていた市とボランティア委員会との連携が、対立・決裂へと発展した。

【参考文献】

【参考】芦屋市において市とボランティア委員会が対立した経緯等については、[檜垣龍樹「行政とボランティア活動」『まちづくりを問い直す-防災と自治- 年報自治体学 Vol.9』良書普及会(1996/3),p.138]参照。

>

【引用】ただ、行政組織の各部門と、コーディネート組織内の食料、物資などの各部門がそれぞれに調整を図り、災対本部の会議にまでボランティア関係者が参加した西宮市では、最後まで連携が功を奏したが、行政の窓口を一本に絞った芦屋市では十分実情に即した調整が図れなかったこともあって、最終的には破綻を来したことも今後への貴重な経験だろう。[中川和之「『毛布とおにぎり』から『間仕切り、風呂つき』へ」『近代消防 Vol.437』近代消防社(1998/2),p.-]

>

【参考】神戸市兵庫区においてボランティアの間から自然発生的に生まれたリーダーの下で組織された「兵庫区ボランティア」は、行政窓口としばしば反目する関係にあったとされている。[岡野郁生「震災時のボランティア活動とその支援のあり方」『都市政策 no.82』(財)神戸都市問題研究所(1996/1),p.46-47]