

災害ボランティアと自治体職員との絆 誰が被災住民のニーズを汲むのか



本庄市総務部収納課 家弓 正弘

要旨

東日本大震災では、壊滅的な被害を受けた地域もある。生活手段を失った住民が求めるニーズは多様である。災害ボランティアは、被災者の個人的な範囲まで寄り添い、手厚い生活支援を実施できる。自治体は、ボランティアが復興の担い手であることを認識し、災害時におけるボランティアとの新たな連携・協働を進めることが必要である。

1 はじめに

平成23年3月11日東日本大震災が発生し、東北地方が大地震と津波に襲われ、多くの被害が出た。被災地のために何かできることはないかと考えた人も多いと思う。現在でも多くのボランティアが被災地で活躍している。

災害ボランティアの活動が顕著に注目されることとなったのは、平成7年の阪神・淡路大震災からである。全国から被災地に駆けつけたボランティアは延べ200万人¹を超えた。平成7年は「ボランティア元年」と言われた。

災害時におけるボランティアは大変重要な存在であるとされている。しかし、平常時の自治体業務から災害ボランティアの役割についてイメージすることは難しい。そこで、東日本大震災における災害ボランティアの現状とその役割について考え、災害復興の現場における自治体とボランティアとの協働について述べていきたい。

2 東日本大震災の災害ボランティア事情

(1) インターネットの交流サイトにつながる ボランティア

ボランティア活動におけるIT化が進んでいる。

兵庫県の調査によると阪神・淡路大震災時において、災害支援に参加したボランティアに関して次の特徴が挙げられる。参加ボランティアの半数以上が、ボランティア未経験、20歳以下の若年層、被災地外からの参加、団体に属さない個人参加だった²。このように、ボランティアを経験していない若者が多数を占めたことから、ボランティアの「善意」を被災地のニーズにつなげていくための「しくみ」が十分でないことが判明し、災害ボランティアのネットワークの必要性が高まったという。

今回の震災において、阪神・淡路大震災でのボランティアの課題がボランティア活動におけるIT化によって克服されようとしている。

ボランティアの組織化に情報技術の発達が重要な役割を担っている。インターネットを使用することによって、被災地の現在の状況やニーズが情報収集されている。その上、SNS（ソーシャル・ネットワークワーキング・サービス）³といった交流サイトにおいて、ボランティアの体験談や感想が発信され、それが読んだ人々の共感を生んでいる。

また、被災地への関心や支援の志を持った者たちが、お互いにインターネットのサイト上で、連絡を取り合い、グループとなっている。ボランティア参加者は、様々な職業を持つ人々であり、多様なバックグラウンドを持っている。インターネットを使用す

ることにより被災地域で活動しているボランティアから現地の状況を情報収集できる場合もある。あらかじめインターネット上で連絡を取り合うことによって、効果的な準備をして被災地域に向かうこともできる。

阪神・淡路大震災では、災害地の外から駆けつける個人や数人単位のボランティアをボランティアグループに組織化する作業が必要となり多くの労力が必要となった。しかし、現在は、IT化により災害ボランティア側からある一定のまとまった支援単位を形成することが容易にできるようになった。

(2) ボランティアの作業

次に一般的な災害ボランティアが被災地域でどのように活動しているか簡単に述べる。

住民の要望は被災市町村の災害ボランティアセンター⁴に伝えられ、その要望に基づき、その日にボランティアセンターに集まったボランティアに作業が割り振られる。

災害ボランティアセンターはボランティアに対して「団体」、「個人」、「初めて」といった各窓口を設けている場合もある。

災害ボランティアセンターのスタッフからボランティアの代表者に作業内容についての説明があり、その代表者からそれぞれメンバーが作業概要を聞く。

このように一般の災害ボランティアたちはボランティアセンターで活動当日に自分たちが従事する作業が割り振られるため、どのような作業にも対応できるように被災地に入る前に個々の装備を整えてるのが普通である。

ボランティアセンターでは、最近起こった作業中の事故の傾向や注意事項についての説明を受ける。

また、ボランティアセンターから必要な器材の貸し出しを受ける。

ボランティアはあらかじめ伝えられた作業終了時刻まで現地に行って作業をする。作業終了後は、ボランティアセンターに戻り、作業完了の報告をする。

このとき、貸し出された器材を洗浄、返却し、帰路につく。

災害ボランティアの主な作業の内容としては次のようなものがある。救援物資の仕分けや配給、炊き出しといった避難所での被災者支援活動をはじめとして瓦礫の撤去、清掃、避難所等から仮設住宅への引っ越しの手伝い、農業や漁業支援、祭りや地域の手伝い。ほかにも、瓦礫の中から文化的に価値の高い書画や文書あるいは個人や組織にとって重要な文書や写真などといった思い出の品の搜索をし、保管、修復するといった作業、また、ペットの一時預かりなど様々なものがある。



平成23年7月陸前高田の災害ボランティアセンター

3 自治体とボランティアとの関係

(1) 災害ボランティアの役割

東日本大震災発生後、災害ボランティアの活動が毎日のようにマスコミの報道で伝えられるが、被災地に対してボランティアがどのように役立っているかについては見過ごされがちである。

災害ボランティアの活動の特長は被災者の個人的な部分まで支援ができることである。

自治体は住民がいくら要望していても個人的なニーズに対して支援できない⁵。平等・公平という観点に反しないことを確認した上でなければ、特定の個人を自治体として支援はできないのである。それに対して、ボランティアは自由に特定の個人や地域の団体を支援できる。ボランティアは被災住民に対

して手厚い支援ができる。

ボランティア活動がもつ柔軟性や迅速性が最大の特長である。

自治体は、このようなボランティアの特性を踏まえて、復旧・復興に当たる必要がある。

（２）市区町村と災害ボランティアとの連携・協働

それでは、被災地域の最前線である市区町村はボランティアをどのように位置付けるべきなのであるうか。

防災体制上のボランティアについて市区町村は次のような措置を行うこととなっている。

日本では、地震、豪雨など様々な自然災害が発生している。国の防災体制を定めている「災害対策基本法」に基づき「中央防災会議」が設置されている。中央防災会議は総合的な防災対策を推進する役割を担い、発生した課題の解決のために「防災基本計画」などの充実を絶えず図っている。平成7年1月の阪神・淡路大震災を受けて、災害対策基本法には国及び自治体は「ボランティアによる防災活動の環境整備」に努める責務が規定されるとともに、防災基本計画には、「防災ボランティア活動の環境整備」に係る内容が明記され、国及び自治体は、ボランティア団体等との連携により、防災ボランティア活動が円滑に行われるように平時から環境整備を推進することが定められている⁶。

現在では市区町村が作成した「地域防災計画」にも災害時のボランティアについての計画が定められるのが一般的となった。代表的な例として、災害が発生した際に災害ボランティアセンターの設置をしてボランティアの受け皿を作ること、平時から防災ボランティアの確保に努めるといったことである。

では、なぜ自治体にとって、災害時におけるボランティアが必要なのであるうか。兵庫県の西宮市の例をもとに考えていきたい。

災害ボランティアと行政との連携については、西宮市が先進事例である。阪神・淡路大震災では、西

宮市での行政とボランティアの関係が有効に機能し、全国から駆けつけた災害ボランティア、被災地域の災害ボランティア団体、行政機関（西宮市）が連携した「西宮ボランティアネットワーク」（以下「N V N」という。）⁷が設立され、「西宮方式」と呼ばれる民間と行政の一体化した救援活動が行われた。

N V Nにおいては、西宮市と災害ボランティアは相互補完の関係となっている。ボランティア側自体が自主的、自発的に災害ボランティア部門を運営していくとされている。これにより、災害時における行政の業務の効率化やボランティア活動の安定した活動が期待できる。平常時から西宮市では災害ボランティアの育成支援やその活動ネットワークの強化、災害関連NPOとの連携強化を図るなどボランティアと「顔の見える関係」を築いている⁸。

このように、被災地における災害ボランティアの位置付けが確立している場合、様々な利点がある。

被災期から救援期⁹までの間での緊急支援活動をボランティアが担うことによって、行政職員が通常業務に早く戻れるようになる。行政が当面の被災者の救援から負担を軽減され、長期的な復興への展望を描きやすくなるのである。すなわち、ボランティアによる災害時の市区町村の負担の軽減が早期復興の重要な要因の一つになると言える。

阪神・淡路大震災において西宮市でのボランティアの受け皿はN V Nが担っていた。この西宮市での成果が検証され、現在の災害ボランティアセンターによるボランティア受け入れ体制が全国的に普及しているといえる。

（３）東日本大震災における災害ボランティアに関する課題

東日本大震災において、東北地方では巨大な地震と津波が広範囲に壊滅的な被害をもたらした。通信手段や電気・水道・ガスといったライフラインも寸断され死者・行方不明者や建物被害の全貌を把握できない状況が長く続いた。

何より、被災市町村自体に多くの犠牲者が出ていて、災害時の初動的な救援活動もままならない状況があった。

さらに東京電力福島第一原子力発電所事故により、事故を起こした原子力発電所周辺の拠点施設が使用できないという状況も発生した。このような被災地の状況下であったので、ボランティアの受入体制を整備するのに時間がかかった。

被災地があまりに広大であると、支援が行き渡らないおそれがある。支援側は、被災地域の外からどの地域を支援するかについて任意に選択できる。被災地の中でも縁がある地域を支援するという考え方もある。例えば、熊谷市では、郷土にゆかりのある熊谷次郎直実の直系の子孫が気仙沼市にいたため同市に対して手厚い支援をしたということもあった¹⁰。ボランティアも自発的な意思から生じるものであるため、支援先は自由に選択することができる。被災地からボランティア支援を求める具体的なメッセージを発信することも検討する必要がある。

また、地域住民の感情として、地元の外からの支援に恐縮する場合がある。被災地域の実情や被災者の年齢層も関係するが、外部からのボランティアの支援を受けることを当たり前だと受け取れない場合もある。ボランティアから支援を受けることに引け目を感じてしまい要望を出すことを躊躇してしまったり、外部からのボランティアに苦しい中から個人的にお礼を渡そうとしてしまうことがある。日ごろから、自治体が行う防災教育や災害時に支援を受けることに十分な準備が必要である。

4 早期復旧・復興の実現に向けて

被災自治体における目標はいち早く復旧・復興を成し遂げることである。そのためには、自治体は支援に来る数・場所・時期が不特定であるボランティアの存在を無視することなく、復興のために協働していかなければならない。災害ボランティアの活用は被災住民への支援作業の単なる仕分けではな

い。震災発生後の混乱期から様々な住民のニーズが寄せられるが、それぞれの被災地域課題を総合的に克服していかなければならない。被災状況の改善のスピードを上げることが、早期復旧・復興を成し遂げる原動力になる。

災害ボランティアセンターを設立し、市町村の社会福祉協議会を中心としてボランティアに仕事を割り振る方法はボランティアを組織化する過程の混乱を避けようとするものである。現在、この災害ボランティアセンター方式が一般化しつつあるが、自治体職員は災害ボランティアとの官民分業体制に満足してはならない。

自治体では個人的なニーズを満たすような支援はできないが、被災者の集団的なニーズにはもっと積極的に関われるのではないか。その際に、ボランティアが行う支援を生かせないだろうか。被災者が避難所に居住している段階はもちろんのこと、被災地帯単位でのニーズをとりまとめ集積していく作業の上でボランティアとの協働を生かせないだろうか。

例えば、瓦礫の撤去について、重機が入れるような全壊地区については、行政主導で作業が進行していくが、家屋が半壊しているような地区については復興計画に取り残される可能性がある。行政職員が現地を見て、住民の話を聞いて要望を集積してボランティアと連携する必要性もあると思われる。

最前線で被災住民のケアにあたる自治体職員も復興計画を策定する担当職員も、災害ボランティアが重要なパートナーであることを認識し、連携をとることで、より被災者のニーズに合った支援を行っていくことができるのではないかと。

5 おわりに

災害ボランティアそれぞれの支援のあり方が存在する。今後、生活様式の変化や技術革新によってボランティアの特性も変化してくる。災害におけるボランティアの役割について過去の事例や体験を踏まえつつ今後の地域防災体制を刷新していかなければ

ならない。

最後に筆者の体験談を踏まえつつ結びとしたい。

平成23年の夏に都内で地下鉄に乗車したところ、岩手県の災害ボランティアセンターシール¹¹を鞆の目立つところに張ったお年寄りがいた。話を聞いてみると東北地方の被災地2か所でボランティア作業を行い、神奈川県が東北地方で活動するボランティアのために作った施設に宿泊していたという。鞆に岩手県災害支援ボランティアセンターシールを貼って若い人に興味をもってほしいと、被災地へのボランティアの方法が分からなければ自分の体験を教え



災害ボランティアセンターシール

たいと災害ボランティア活動時の写真も含めた資料をいつも持っているという。

脚注

- 1 平成7年1月17日から平成12年3月31日までの間に、累計で2,166千人のボランティアが参加、兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課「阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計(H7.1～H12.3)」兵庫県ホームページ
- 2 兵庫県の推計によれば、震災発生から1年間の延べボランティア数は1,377,300人。その内訳は、男性52%、女性47%、年齢20歳代50%、20歳未満23%と圧倒的に若者が多く、被災地内35%、被災地外63%、また、経験の有無については、「初めて」が69%と約7割が初体験者である（兵庫県災害対策本部避難所緊急パトロール隊による実態調査、1996年6月）『ボランティア学を学ぶ人のために』より引用。
- 3 Social Network Service 社会的ネットワークをインターネット上に作り上げるサービス。世界最大の会員数をもつFacebookや日本最大の会員をもつmixiなどがある。ブログやtwitterなどもこの中に入る。
- 4 災害ボランティアセンター 災害時にボランティアの受入れや被災者のニーズの把握などを行う拠点機能を指す。平成22年9月28日版内閣府（防災担当）「防災ボランティア活動に関する論点集～よりよい活動環境に向けてみんなで考えよう」
- 5 例として、松戸市「すぐやる課」ホームページ「個人的なことはお断りしています。『なんでもやる課』ではありません」。ほかの「すぐやる課」設置自治体でも同様。
- 6 「災害対策基本法」第8条第2項第13号、「防災基本計画」第1編 総則 第2章 防災の基本方針、第2編震災対策編 第1章 災害予防 第3節 国民の防災活動の促進 3 国民の防災活動の環境整備
- 7 1996年に発展的解消し、日本災害救援ボランティアネットワーク（NVNAD）が設置された。
- 8 「西宮市地域防災計画」2編災害予防計画
- 9 震災時の時系列変化 被災期（発災から10分間）、混乱期（10分間から1時間）、防災活動期（1時間から3時間）、救援期（3時間から3日間）、応急復旧期（4日間から7日間）、復旧期（8日間以降） 竹内吉平『災害救援』救助各論第2節震災救助
- 10 フリーペーパー（2011年）『Ga-ya』Vol.9熊谷市長インタビュー
- 11 2枚目の掲載写真参照

参考文献

- ◎ 戸羽太（2011）『被災地の本当の話をしよう ～陸前高田市長が綴るあの日とこれから～』 ワニブックスPLUS新書
- ◎ 村井雅清（2011）『災害ボランティアの心構え』ソフトバンク新書
- ◎ 菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編（2008）『災害ボランティア論入門』 弘文堂
- ◎ 内海成治・入江幸男・水野義之編（1999）『ボランティア学を学ぶ人のために』 世界思想社
- ◎ 竹内吉平（2004）『災害救助』 近代消防社