

特集

災害ボランティア活動支援の到達点と課題

— 「広がれボランティアの輪」連絡会議シンポジウムから

近年多発する集中豪雨や地震などによる大規模災害の際には、全国から災害ボランティアが駆けつけることが常態化してきました。一方、大規模災害に備えた対応策の策定や、日ごろからの防災・減災への取り組みへの関心も高くなっています。

そのようななか、去る6月20日に開催された『「広がれボランティアの輪」連絡会議シンポジウム』では、災害ボランティア活動にかかわる支援について、昨今の到達状況と今後への課題を議論する鼎談を行いました。

鼎談では、3人のスピーカーが、それぞれの経験から、これまでの変遷とそれらからみえてくる課題についてプレゼンテーションを行い、その後、「人」「ネットワーク」など、ポイントになることごとについて、さらに深めた議論を行いました。以下はその概要です。

【スピーカー】



くりたのぶゆき
栗田暢之

特定非営利活動法人
レスキューストックヤード
代表理事
震災がつなぐ全国ネットワーク
代表

1964年生まれ。岐阜県瑞穂市(旧:穂積町)出身。1995年の阪神・淡路大震災時に、事務職員として勤務していた学校法人同朋学園の同朋大学生ら延べ1,432名のコーディネーターとして被災者支援にあたる。同年7月、愛知県から継続した支援を行うとともに、KOBEOの教訓を今後に生かすことなどを目的に「震災から学ぶボランティアネットの会」を設立、事務局長に就任。2002年3月より、同会を発展的に解消した「特定非営利活動法人レスキューストックヤード」の常務理事兼事務局長(04年より現職)。2000年9月の東海豪雨水害時には愛知県庁内に設置された「愛知・名古屋水害ボランティア本部」の本部長を務めた。



いながきふみこ
稲垣文彦

中越復興市民会議 事務局長
社団法人 中越防災安全推進機構・復興デザインセンター
理事・副センター長

1967年生まれ。新潟県長岡市出身。都内の大学卒業後、そのまま都内で就職。その後、地元長岡市に戻り、約10年間サラリーマン生活をおくる。2004年、会社を辞め、転職先を探している際に中越大地震にあう。それまでボランティア活動の経験はなかったが、長岡市災害ボランティアセンターにて活動を行うなか、山古志班のリーダーを任せられる。その後、山古志村生活支援相談員を経て、災害支援活動を通じてできた人脈をもとに中越復興市民会議を設立し、事務局長に就任。現在は、社団法人中越防災安全推進機構・復興デザインセンター理事・副センター長を兼務し、新潟県内に復興活動ならびに、防災の人材育成などを行っている。



おのだまさひろ
小野田全宏

特定非営利活動法人
静岡県ボランティア協会
常務理事

1947年生まれ。静岡県袋井市出身。トラック運転手を経て、病院勤務をしていた1974年より静岡県ボランティア協会の設立運動に参加。77年4月、同協会発足と同時に事務局長に就任。1989年5月より常務理事兼事務局長、2004年6月より常務理事になり現在に至る。2002年5月、同協会は特定非営利活動法人の認証を静岡県より受ける。1996年から「災害時のボランティアコーディネーター養成講座」を実施するなど、災害時のボランティアコーディネーターの組織化や、関係団体間のネットワーク化・災害時の市町村ボランティア本部開設のための体制づくりの啓発に取り組んでいる。

災害ボランティア活動支援の変遷と災害ボランティア文化の醸成

栗田:平成7年の阪神・淡路大震災の時には137万人のボランティアが復旧・復興の支援活動にかかわり、「ボランティア元年」などともいわれ、社会に大きな影響を与えました。しかし、それ以前にも、雲仙普賢岳噴火(平成3年)による島原での災害や、北海道南西沖地震(平成5年)に伴う奥尻島の津波災害の際、多くのボランティアが復旧・復興支援にかかわっていました。平成9年の福島・栃木水害の際は、福島では「白川災害ボランティアセンター」が、栃木では「那須町水害協働ボランティアセンター」が、地元主体の原則のもと、見事な活動を展開しました。ここで現在の災害ボランティアセンターの原型ができてきたといえます。

以降、相次ぐ災害の際には、土砂や瓦礫の撤去、清掃作業、炊き出し、避難所生活支援、高齢者のケアといった幅広い災害ボランティア活動が展開されることがすっかり定着しました。

このことはすなわち「災害ボランティアの文化」ができてきたのだと思っています。島原や奥尻島での活動から芽生えた萌芽が、阪神・

淡路大震災の際に花開き、それ以降の災害時の活動経験の蓄積により、徐々にではありますが、確実な歩みを遂げてきたのだと考えています。

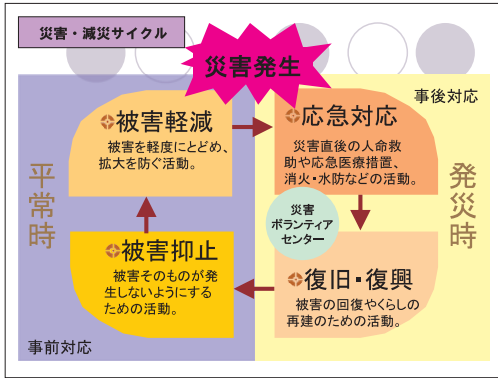
一方で、そのようなボランティア活動を支える側の経験も蓄積され、災害時のボランティア・コーディネーターの養成、活動資機材の備蓄や搬送、的確な物資支援、ボランティア活動資金の確保などのノウハウの共有といった「ひと」「もの」「かね」の充実も、さまざまな機関・団体の努力ですすんできました。

災害支援の原点を忘れずに

災害ボランティア活動が盛んになったことは有意義なことですが、一方で、災害ボランティアセンターの仕組みなどが確立してきたことによって、かえって活動の柔軟性が弱まってしまっているのではないかと考えられる事態もおきてきて、そのことが気になっています。各地で「災害対応マニュアル」がつけられています、その第一章に「災害ボランティアセンター」とあって「災害ボランティアセンターありき」になっていることに疑問を感じています。

災害ボランティア活動や災害ボランティアセンターを動かすのはマニュアルではなく、活動には一人ひとりの「被災者を支えよう」という「気持ち」「心」が入っていかなくてはなりません。災害時の支援の心得として掲げられる「被災者本意」「地域主体」「ゆっくりしていねい」といった考え方が言葉だけになってしまうよう、これまでの経験を検証し、経験から学び、よりよい災害支援活動に繋げていかなくてはなりません。

「災害支援の到達点」を語るための視点



ひとたび災害が発生すると応急対応が始まり、災害直後の人命救助や応急医療措置、消火・水防などの活動が行われます。被災地NGO協働センターの村井雅清氏の言葉を借りると、こ

こでは「もう一人の生命を救う」「もう一人の暮らしを支える」視点で活動が行われ、地域の人同士が助け合うことが重要になります。そして災害ボランティアが活動する復旧・復興活動期には「最後の一人に至るまで、生命や暮らしを再建する」姿勢をもって、被災現場の状況をよく理解し、長期的な視点でかわり方を考えて行かなくてはならないと考えます。

このあと、今まさに「復興中」である稲垣さんからは、これまでの経験から学んだこと、今後への展開への考え方などを語っていただくと思います。

一方で、平時時における被害抑止や被害軽減の取り組みも大切です。「たった一つしかない生命をどう救うのか」という視点をもちながら、地域のなかでどういった減災活動ができるのか、あるいはどういった防災ネットワークを広げていけるのか。小野田さんから話をいただければと思います。

中越大地震・中越沖地震の復興から

稲垣：中越大地震の際に設置された災害ボランティアセンターで、さまざまな人びとの繋がりや連携が生まれ、そのなかの有志が、平成17年5月に中越復興市民会議を興しました。市民会議のモットーは「一人一人の小さな声を復興の大きな流れへ」で、ボランティアとして、過疎・高齢化など、中山間地の課題の隙間を埋める取り組みにかかわってきました。



平成20年4月からは、市民会議も存続しつつ、(社)中越防災安全推進機構のなかの復興デザインセンターという枠組みから、地域コミュニティ支援の仕組みづくり・社会化へと繋げて

いこうという挑戦を始めています。最終的には、これを「新潟モデル」としていければと思っています。

「復興」の考え方の変化—社会的欲求の充足へ

「災害からの復興」とはどういうことなのか、イメージがしにくい

ものだと思います。以前は、街づくりや都市計画などのようなことと考えられていたと思いますが、新潟中越大地震からの復興について、新潟県の第二次復興計画では「活力に満ちた新たな持続可能性の獲得」を目標として掲げています。

そのめざす姿の違いは時代の変化、社会の変化によるものだと思います。マズローの欲求の段階説から説明するならば、かつては生理的欲求・安全の欲求、つまりこわれたものが修復され、生活のインフラが元どおりになればよかつたところから、社会的欲求、すなわち、社会的に認知される、社会的な参加感や役割感をもてる状態が満たされることが必要になってきています。

旧山古志村のおばあちゃんが、仮設住宅での生活を強いられるなか、若いボランティアに笹団子の作り方を教えるなかで、生きる意味をみだして元気になっていたり、長岡市の公営仮設住宅「多世代交流館になニナ」で、集ってくる子どもたちに、一人暮らしのおばあちゃんが読み聞かせをすることで、役割を感じて生き甲斐をみだしていく様子をまのあたりにしたことが、そのような変化に気づく原点となりました。

今後の課題と展望

到達点・課題という視点からいうと、ひとつは、災害ボランティアセンターが機能や合理性に偏ってしまっていないか、ということがあげられます。多様な人びとや主体を取り込み、多様な担い手をつくりだして、創造的なボランティアセンターができることが、ひいては社会の回復力を高めるのではないかと感じています。

また、高齢者や障害者、外国人といった災害弱者といわれる人びとが、平時から何らかの社会的繋がり・役割が感じられるようなコミュニティの必要性も強く感じています。さらに、発生が危惧されている首都直下型や南海地震などでは、ニートやフリーターといった若い世代が、日常の役割や繋がりをもっていないがために災害弱者に陥るのではないかと、という心配もあります。日ごろから若い世代を何らかの社会的な繋がりやのなかに取り込む努力が求められるかもしれません。

中越大地震から4年が経ったいま、中越では循環型社会の構築に向けた中山間地の役割として、都会の人びとにとつての憩いの場としての価値が見直されています。経済的な豊かさではない別の豊かさのある暮らしを求めて、1ターンやUターンしてくる人も出てきています。環境の問題や食糧自給率の問題など、現代社会が抱える問題にどう対応していくのか、という点からも、中山間地には潜在的な可能性が秘められていると思います。災害復興を機に、そうした多様な価値を認められる社会の実現へと繋げていきたいと考えています。

救援活動のための「図上訓練」の取り組み

小野田：「東海地震説」が発表されてから30年ほどがたちます。静岡県ボランティア協会（以下：県ボラ協）では、阪神淡路大震災以降、東海地震への備えに取り組んでおり、平成8年より、災害ボランティア・コーディネーターの養成講座を実施してきました。

平成13年に、県が東海地震の第三次被害想定を発表しましたが、それによると、愛知県の東部から山梨・長野の南部、神奈川の西部まで、相当広域に甚大な被害がもたらされることが予測されています。

そのようなことも踏まえ、県ボラ協は、平成17年度から3年間にわたって、県の委託事業として、広域連携の「図上訓練」をスタートさせました。

同訓練では、静岡県の富士川から東側を「東部地区」、富士川と大井川の間を「中部地区」、大井川から西を「西部地区」、伊豆半島を「賀茂地区」、と県内を4地域に分けています。

災害発生の際には、各市町で災害ボランティアセンターを立ち上げ、先に述べた4地域ごとに、県災害ボランティア支援センターを立ち上げる想定です。この「支援センター」とは、市町の災害ボランティアセンターを支援するとともに、それらのセンター機能が十分に発揮できない場合のサポートの役割も担います。そして、県の社会



福祉協議会と県ボラ協が中心となって、県災害ボランティア本部・情報センターを静岡市に立ち上げる、という3層構造で災害時の対応をしていく構想で行われました。

訓練から見てきた課題と今後

平成19年度の図上訓練は、20年2月23日(土)、24日(日)に行われ、ボランティア・市民活動団体、行政や社協の関係者など、県内外から139団体・246名(うち県外は49団体70名)が参加しました。

訓練では、参加者が東海地震の正しい被害イメージを具体的にもち、そのうえで「果たして自分たちの市町で災害ボランティアセンターを立ち上げられるか」または「県外からいかに静岡県を支援できるのか」を考えるため、課題の洗い出し・書き出しを行いながら共有化する「ワークショップ」形式で実施しました。

プログラムは、まず県の「第三次被害想定」を読み合わせ、地域の特徴を整理するなど、東海地震の被害想定を学ぶことから始めました。そして「発災」を想定し、時間経過とともに変化する被災地の情報を入手していくなから、ボランティアと関係機関に期待される役割を時系列ごとに整理すること。そして、市町の災害ボランティアセンター、4地域の県災害ボランティア支援センター、県災害ボランティア本部・情報センターの3層構造がうまく機能するかどうかの検証を行うこと、などを内容として実施されました。

この図上訓練では、いかにして市町の災害ボランティアセンターを迅速に立ち上げていくのか、立ち上げるために市町の社協スタッフだけでは限界があるとするならば、平常時からどのようにして人員の確保をできるようにすればいいのか、といった課題について、対応策の検討と検証が重要であることが確認されました。

今後、むこう3年間は、静岡県労働者福祉基金協会や静岡県との協働のもとで新しい展開を図ることになります。20年度も21年2月に図上訓練を実施する予定ですので、各地から多くの参加をいただきたいと思っています。そして、今後も、全国の災害関係のボランティアの人たちや関係機関の人たちと顔をあわせる機会を広げ、東海地震のみならず、東南海地震、首都直下型地震などにも活かしていけるような取り組みにしていきたいと考えています。

人材とネットワークが主要課題

栗田:お二人のお話から、地域主体の災害対応を考えるなか、人材の課題とネットワークの課題が明らかになってきたかと思います。静岡での取り組みでは、労働組合や企業との連携が図られていると聞いていますが？

小野田:労働者福祉基金協会が相当な金額にのぼる支援をしてくれています。その波及効果として、図上訓練やコーディネーター養成講座に労働団体の人や企業の人が参加できるようバックアップしてくれていることがあります。

いろいろな仕掛けがあると思いますが、企業や組織、または行政に対して、具体的にどのような支援が必要なのかという提案を積極的にしていくことが重要だと考えています。そのことによって、民間の中間支援機関が、企業や団体・行政とさまざまな市民団体が連携する機会をつくりだしていくことができるのではないかと思います。

またいろいろな災害対応の基金についても、災害の際だけではなく、災害時に活かすことを念頭におきつついかに平常時に使っていくのか、という発想の転換をすることも大切ではないかと思っています。

栗田:さまざまな団体・機関を社会資源として、新たな担い手をつくっていくとともに、ネットワークを広げ、経験や知識も共有していこう、ということですね？

小野田:さまざまな形で、繋がりのできたものを活かしていきたいと思っています。静岡で検証できた仕組みや取り組みを、首都直下型地震や神奈川西部、または東海、東南海、南海地震の備えにも、どんどん応用して使っていただきたい。そして、そこでよいものが生まれたときには、それをまた静岡にも教えていただきたい。そういう交流を市民レベルでもっとやるべきではないかと考えているのです。

栗田:復興にむけての人づくり・地域の担い手づくりという部分で、いままさにその最中におられる稲垣さんはどのような点が大切だと思っておられますか？

稲垣:いちばん大切なのは、相互依存関係、あるいは、相互補完関係をつくりなおしていくことだと思います。私たちの取り組みは「私たちだけでは何もできない」けれども「あの人を連れてくれば、これができるのではないかと繋いでいくところから始めて、現在があります。「自分たちの生活しているところをなんとか良くしたい、暮らしやすくしたい」というなかで、いろいろなことを考えて、取り組む。到達点というよりも、そのプロセスに乗るかどうか、実は復興プロセスにかかわることなのだという感じがしています。

災害には地域を変える力がある

栗田:そうしたプロセスのなかで、どのように復興の「担い手」が育ち「繋がり」ができてくるのでしょうか？

稲垣:災害復興では、災害を「悪者」にすればいいわけですから、いろいろな機関や人が繋がりがやすいと思います。災害そのものは防ぎようがありませんが、復興という目的のためには、国の行政機関でも、ボランティアセンターでも、社協でも、皆が仲間になれるのです。

中越では多くの人が、「よその力を借りる」「よその人と一緒に何かをやる」ことを非常に楽しく感じ、それがうれしくてしょうがない、と感じるようになっていきます。中越はそのような地域に変わりました。災害にはそのように、地域を変える力があると思います。

栗田:災害が起こってから互いに生命を守る・救いあうということももちろん大事ですが、地域再生や、地域自身が頑張れるような取り組みを下支えする災害ボランティアになっていかないと、復興支援はあり得ないと考えます。災害ボランティア活動では「目の前で困っている人をなんとか助けたい」と、汗を流して共に作業をしたり、街がきれいになることから得られる喜びも大切ですが、避難所で被災者といっしょにお茶を飲んだり、他愛のない話をしたりといったこともまた、長期的なかかわりをつくっていくなかで大切な意味があるでしょう。

本日の鼎談では、ここ13年くらいの災害時の支援活動の歩みのなかから、いくつかの課題を明らかにしてきたかと思っています。復興のプロセスのなかで住民とさまざまな主体が連携し協力しあいながらすめる新たな地域づくり、そして、多様な機関や人びとが集結するネットワークの重要性も示唆していただきました。また、広域連携による図上訓練をとおして、災害時に機能する仕組みや連携のありかたなどをイメージし、検証していくことの大切さについてのお話もいただきました。こうしたことを今後の大きな課題として、あらためて考えていきたいと思っています。

