

その時、ボランティアコーディネーターは どう動いたか

平成16年の風水害と新潟県中越地震災害の場合

特集

高齢者や障害のある住民への 支援など課題が明らかに

福井豪雨災害(福井県福井市)の場合

2ヶ所の水害ボランティアセンターを立ち上げ

福井市は7月18日の豪雨で、43地区中37地区で被害を受けた。特に市街地では足羽川が破堤して大量の水が木田地区とみのり地区に流れ込み、また山間部の一乗地区では土石流が発生した。7月19日にみのり地区に、追って23日に一乗地区に水害Vセンターが設置され、みのり地区水害Vセンターは一乗地区を除く地区を担当した。両センターとも運営にあたっては、市社協、福井青年会議所(JC)市、NPO法人ふくい災害ボランティアネット等が中心となり、8月5日まで開設した。一乗地区では、センター開設前からボランティアの受け入れ・調整を自治会長が担っていた経緯により、開設後も自治会長と連携する形で運営された。水害Vセンター開設期間中のボランティア数は延べ22,000人を超えた。

多様化・継続化する依頼内容

みのり地区では設置から約1週間、連日200件以上の依頼が寄せられ、ピーク時には400件近くに上った。当初の依頼内容は、家屋内の泥だしとゴミだしが中心であったが、翌週になると、敷地内の泥だしと掃除が中心になるとともに、高齢者や障害者からのニーズが多様化・継続化し、話し相手や家事などの福祉的な支援要請もあり、行政や在宅介護センター等につなげることもあった。7月26日頃から、被災者の精神的な支援のために「こころのケアの相談窓口」についてのチラシをボランティアが配布したり、保健師・看護師による被災地区の全戸訪問が行われて健康状況を確認するとともに、再度水害Vセンターの周知を図った。

水害Vセンターが広報した作業内容と実際に依頼される内容が違っている場合があり、毎回スタッフ間で協議して行くかどうかを決めた。また、現地で頼まれる作業内容が当初の依頼内容と異なるケースもあり、ボランティアから苦情が来ることもあった。ボランティアが依頼内容と大きく異なることを頼まれた場合は、水害Vセンターに電話をしてもらって対応するようにした。

高齢者や障害のある住民から 多かった依頼

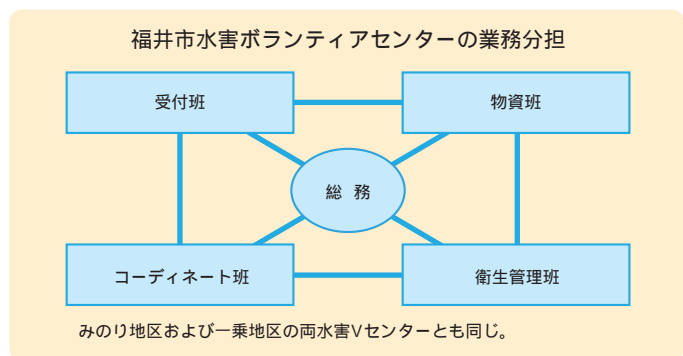
依頼内容について後日行った集計・

分析の結果をみると、依頼者の6割が高齢者や障害者の世帯であり、2回以上依頼するリピーターの割合も高かった。同時にその世帯からの依頼は代理人によるものの割合が高く、代理人となった在宅介護支援センターや民生委員等との有機的な連携をいかに図るかが重要だと思われた。

災害弱者となりやすい高齢者や障害者をめぐる課題は多く、避難勧告に気が付きにくかったことや、水害Vセンターへの依頼が他の世帯に比べて遅く届いたということも見えてきており、今後の対応を考える必要性が感じられた。

市レベルの防災ネットワークの必要性

水害Vセンター運営上の大きな問題は、集まったスタッフがお互いに初対面だったため、ぎこちない動きが多かったことである。誰が長期的にセンターに関われるのかもわからない状態で、毎日役割分担などを話し合いながら運営していった。県レベルでは災害ボランティアセンター連絡会はあっても、市レベルでは準備されていない。平時から災害時のVセンターやボランティアの動きについて、社協やJC、行政その他各種団体などの間で話し合っていく必要性を痛感した。日頃から意識的にネットワークづくりを進め、災害時には何をすべきかが議論のできる風通しのよい関係づくりが求められる。また、Vコーディネーターは何をする人なのか、地域にあまり知られていない。Vコーディネーターは何をする職種なのかを、災害時に限らず平時からアピールすることが急務の課題である。



正確な情報伝達、連絡調整が 災害時の支援活動には不可欠

福井市社会福祉協議会地域福祉課係
小柏博英さん
http://www.fukuic-shakyo.jp/

今回の災害対応では、連絡が食い違ったり、情報が正確に届かないといったことに苦労しました。例えば、連絡調整の不足から災害対策本部等との情報共有、物資の融通などの連携が十分に図れませんでした。また、学校や企業など組織単位のボランティアの場合、到着時間、参加人数、交通手段などが事前に水害Vセンターへ伝わり当日の人員配置や作業計画が立てやすいのですが、実際はこうした情報が届くことが

ほとんどありませんでした。学校等の側では活動予定を水害Vセンターに伝えることの重要性が見えていなかったのです。このため、約束の時間に遅れたり、予定の半分の人数しか集まらなかった学校もあって、作業計画を急ぎ調整するハプニングもしばしばありました。今後は、こうした災害時のコーディネートの特性について、学校等に普及・理解していくことが必要だと痛感しました。そして、障害者のいる世帯、高齢者のみの世帯(高齢者夫婦・高齢者親子)災害前に福祉サービスを利用されていない方や当事者団体等に入されていない方は、安否確認や水害Vセンターの周知の伝わり方が遅かったため、さらなる配慮が必要と思われる。

平成16年は夏以降台風等による風水害が頻発し、10月23日には新潟県で中越地震が発生しました。被災地では、迅速に災害ボランティアセンターが設置され、救援活動が展開されました。災害時の公私協働による救援体制やボランティア活動の進め方など、多くの課題が明らかになり、今後の検討が求められています。今号では、被災地で福祉救援・ボランティア活動を担当したボランティアコーディネーターの視点から、ニーズの状況や果たした役割、課題を振り返ります。

地縁の強い土地では 地縁を活かしたボランティアを

台風23号豪雨災害(兵庫県豊岡市)の場合

水害ボランティアセンターを即座に立ち上げ

10月20日に来襲した台風23号による豊岡市の水害では、市社協内に水害Vセンターを22日に立ち上げた。立ち上げ時には社協(豊岡市、兵庫県)、青年会議所(JC)、行政(豊岡市、兵庫県)、シャンティ国際ボランティア会が運営に携わったが、震災経験のあるスタッフは県社協とシャンティ国際ボランティア会のスタッフだけで、水害Vセンターとしてはノウハウがない厳しい状態だった。水害Vセンターが立ち上がった翌23日にはボランティアの受け入れを開始し、11月12日にセンターを閉鎖するまでに活動したボランティア数は延べ11,000人を超えた。依頼を受けたボランティア活動は、初めの2週間とはとにかく人海戦術での泥のかきだしや家の掃除などに終始した。

現場に近いほどニーズは見えてくる

支援において一番困ったのは「ニーズが出てこない」ことだった。市外から来たVに対する心理的な距離感が大きいことが原因と思われる。「ボランティア」や「NPO」に対して考え方も言葉もなじみがなく、地縁が強い地域でもあり外に対してなかなか支援を求めないという傾向があった。ニーズが見えてこないときは、まず現地に行くことだと思う。物理的に被災地に近いほど、状況は見えやすくなる。途中から2箇所に水害Vセンターの出張所を設けたが、被災者の声が集まってくるようになった。水害Vセンターに入ってくる声を、いろいろな形でフィードバックすることに心掛けた。現場を一番よく見て、被災者の声を聞いているのはボランティアなので、コーディネーターが動けないときは、帰ってきたボランティアにこまめに声をかけて話をきくようにした。ボランティアには活動報告書を書いてもらったが、文字にならない大切な情報も多い。そして聞いただけでは判断しきれないと思ったら、自分で現場に出るのが一番だと思う。その他水害Vセンターの体制として、各担当セクションでの課題や把握した内容をリーダーミーティングで出し合い、議論する体制をとった。



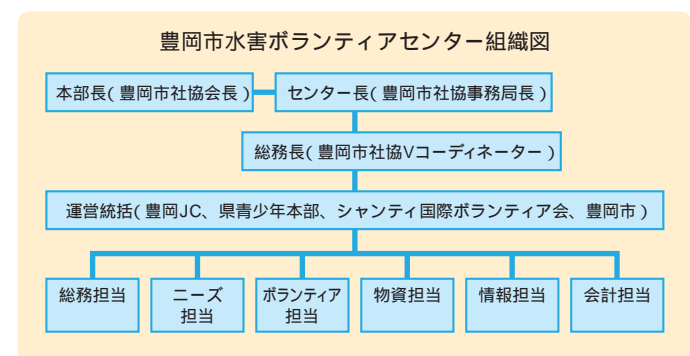
力を発揮した 地元青年会議所や 行政職員の役割

地元のJCが大きな力を発揮した。運営スタッフとして一人が継続して関わってもらった他、地元住民に対するニーズの掘り起こしやV活動への理解を求める活動を担当。JCの全国ネットワークと通じてボランティアを募集したり、構成団体に建設会社などが多く強味を活かして、資器材の手配などをスムーズに行うこともできた。その他、市役所の広報課職員が情報担当として水害Vセンターのスタッフに加わった。救援物資やごみ収集など、災害救援活動は行政につながる仕事が多くあるため、窓口として非常にうまく機能した。



臨機応変にニーズに対応する

被災後一週間を過ぎた頃から、ニーズの内容に変化が出てきた。庭木の手入れをしてくれというものや、工場や商店の片付けまで要望が出てきて、どこまでボランティアに頼むのかの境界線があやふやになってきた。Vコーディネーターは事前に依頼内容を聞いているが、家族構成や緊急性などの状況でもできるだけ聞いておくことも重要である。また、水害Vセンターの中に、セクションに属さず臨機応変に行動できる人材がいると、判断しづらいケースへの対応や現場の状況確認などにあたることができる。2週間を超えると被災者も徐々に日常を取り戻しはじめ、ニーズは小康状態になった。



地元の顔がつながるコミュニケーションが 災害支援を助ける

社団法人シャンティ国際ボランティア会(SVA) 緊急救援室長
関 尚士さん
http://www.jca.apc.org/sva/

2003年7月の宮城県北部連続地震の時は、早い段階から社協などの地元関係者が支援活動に入ったんです。日常的に社協を支えてきたおじいちゃん、おばあちゃんたちのサークルと一緒に地域を回って歩きました。「どうだい、だいじょぶかい」と声をかけて一軒一軒訪ねて回りました。ある家では、家の中はもう足の踏み場もないくらいぐちゃぐちゃになっていて、そこにおばあちゃんがひとりで暮らしていました。

ボランティアセンターにニーズがあがってこないのは、何を頼んでいいかわからないからです。「タンスを動かしてと頼んでいいよ」とか言って回りました。そういうことができるのは、日頃から社協が地域の人たちとつながっているということの証拠です。社協の機能は、日常だけでなく、災害時にこそ動くと思います。災害に遭遇することは、実は新しい町のきずなや、地域社会のあり方を生み出すチャンスときでもあり、その時社協などの地域の関係者がどう動かが問われていると思います。いわば「災害文化」として、災害をポジティブに捉え直し、その視点を持って災害救援、復興活動に取り組んでいくことを自ら期すと共に、全国それぞれの地域での今後のとりくみを期待しています。

その時 ボランティアコーディネーターは どう動いたか

H16夏の風水害と新潟県中越地震災害の場合

長期化する震災被害は地域の絆を 絶やさない息の長い支援活動が必要 新潟県中越地震(新潟県長岡市)の場合

全市民が被災者、120ヶ所を超える避難所

新潟県中越地震は10月23日夕方に発生。長岡市の中心部は甚大な被害を受けたわけではないが、電気やガスなどのライフラインは一時、市内のほぼ全域が止まる状態となった。余震が続き、ライフラインも止まってしまう、そのまま被災した自宅や車の中に避難した人は大勢いたが、公園などに自主的な避難所がどんどんできて、当初行政が想定していた避難所だけでは足りず、ピーク時にはその数が120カ所を超えた。

本来、避難所は災害対策本部が管轄し行政が運営すべきだが、避難所の数が多いため、その対応には限界があった。このため、特に初期の間はボランティアに避難所の運営補助を依頼した。

ボランティアの力を借りて災害ボランティアセンター立ち上げ

災害Vセンターは地震発生の翌日に立ち上げ、早速駆けつけてくれたボランティアには、センター機能をつくることを助けてもらうことにした。震災というので瓦礫の片付けを想像してやってきたボランティアだが、電話や受付、チラシの作成などを担当してもらった。立ち上げ当初はニーズが上がってこず、災害Vセンターのチラシを何万枚も配布し、広報に努めた。

その後の活動の中心は避難所の運営補助となったが、V活動に出かける際には、指示待ちにならないように被災者をよく見て、ゴミ、掃除、時には子どもの遊び相手と、自分で仕事を見つけて積極的に動いて欲しい旨を伝えた。

なお、災害Vセンター内には全市民が避難した山古志村の専任として山古志班を設置した。山古志班は臨機応変に動いて、山古志村住民や行政と直接やり取りし効果を上げることができた。

2月13日までの長岡市における延べボランティア人数は約21,000人。



ダンボール家具をつくる子どもたちとボランティア

企画チームが必要な 支援活動を企画立案

初動期の緊急対応時を過ぎ、やや落ち着いてくると新たなニーズが見えてきた。例えば、マッサージをしてほしい高齢者や、被災者の気持ちをほぐすためのパフォーマンスの機会などである。そのた

め途中から企画チームを立ち上げ、どのような支援が必要なのか、そのためにはどのような専門性を持ったボランティアを募集するかを考えて企画立案し、避難所にボランティアを紹介するようになった。

避難勧告が解除されると家屋の後片付けのニーズが発生。仮設住宅が準備されれば引越しのニーズ、というようにニーズは刻々変化していく。仮設住宅の説明会が開催された時は、会場内に災害Vセンターのブースを設け、「相談してください」と呼びかけた。引越しの支援の際は、引越し班、誘導班、車両班、搬入班と分け、仮設住宅に搬入班を待機させ、要望が出た時点で即座に対応できるようにした。

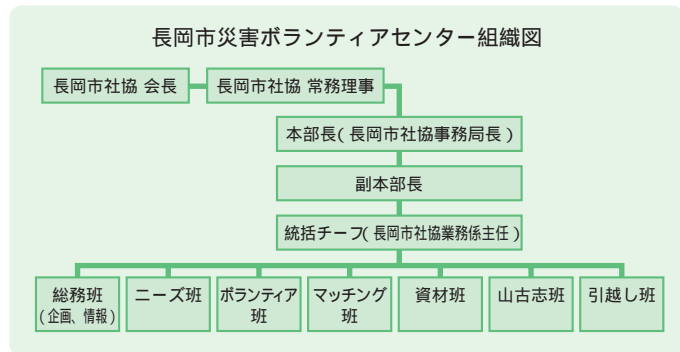
地域の絆を絶やさないための支援活動が必要

災害Vセンターは、最初の混乱期には組織づくり、体制づくりに力を割く必要がある。少し落ち着いてきて、中期、後期にはボランティアと地域住民の意識のみぞを埋めていく作業も必要となってくる。また、マスコミの取材から避難所生活している地域住民のプライバシーを守るための配慮も求められるだろう。

仮設住宅や県の借り上げ住宅で暮らしていく被災住民には、新しいコミュニティ形成と併せて、従来の地域とのつながりを絶やさない工夫も必要になる。中には地域には帰れない人、帰っても居場所がない人もいるかもしれない。今後も、仮設住宅への見守り等を行う各種機関、団体と協力体制を組むなど、長期的な支援が必要となる。



山古志村村民とボランティアが大集合!



ボランティアが多い日、少ない日があったのでニーズの振り分けには苦労しました。ボランティアが少ない日は依頼者に1~2日待ってもらったり、多い日には「がんばろう長岡」というのぼりやポスターを描いてもらったりしました。今回の震災の場合も、避難所運営、物資配布、家の片付け、仮設引越しと、ニーズはどんどん変わって来ました。その意味で、Vコーディネーターには先の先を予測する能力が要すると思います。

来てくれたボランティアにはガイダンスをした上でマッチングをさせていただきますが、資格や特技のある人を十分に活躍してもらおうことができたかどうかと反省しています。災害Vセンターとしては混乱の中でよくやったとは思いますが、きちんと適材適所で活かしていかなければいけないと思いました。

総括チーフの立場として、みんなのモチベーションや連帯感を絶やさないように何をすればよいかを考え、和やかな雰囲気づくりに努めました。大きな被害を受けた震災ですが、このとき培われた仲間同士の絆を、うれしく大切にしたいと思っています。

災害救援・ボランティア活動の ポイントは地元との連携 平時から被害の少ないまちづくりを めざした取り組みを



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 栗田暢之さん
http://www.rsy-nagoya.com/

行政とボランティアは役割分担をする

災害救援の柱は行政が担うのが基本。しかし、行政の力だけではきめの細かい支援が行き届かない一方、地域社会の高齢化が進み、大規模災害になると、行政や地縁・血縁の支援体制ではダメージが大きすぎて早い復旧は望めない。そこで全国から駆けつけてくれるボランティアの力を、被災地の復興につなげることが必要になってくる。

行政は私有地には入れないが、ボランティアは私有地に入れる唯一の他人だと思っている。行政がやらないから、とか隙間を埋めるというのではなく、互いの長所を活かして役割分担をすればよい。

ボランティアを的確に支援活動につなげる

ボランティアとして被災地で支援したくても、誰がどこでどのような支援を求めているのかわからない。そこで、Vコーディネーターがきちんと「案内」することが大切になる。

災害時のVコーディネーターとして必要な経験というのは、被災した経験ではなく、ボランティアをコーディネートする経験である。以前に被災した経験が、次の被災時にそのまま適用できるとは限らない。被災者の声を聞いて、どのどのような人たちが何に困っているのか、その支援のためにどのような活動が必要なのか、情報を整理することが求められている。

「地元」と連携して支援することがポイント

災害救援・V活動におけるキーワードは「地元」である。外部から集まったボランティアだけでは地元の状況がわからず、支援はうまくいかない。特にV活動を受け入れることに慣れていない地域では、町内会や民生委員、ボランティア連絡協議会、各地域の青年会議所(JC)など地元のネットワークを活かしたVセンターの体制づくりをしていく必要がある。

ニーズが挙がってこないという悩む声を聞くが、地元の人と一緒に行動することで、「顔見知りの人がそう言うならVセンターに頼んでみよう」と被災者のニーズを引き出しやすくなる。安心して頼めるという雰囲気を、被災者にいかに届けるかを考えたい。

多くの声を聞き、よりよい方向を探す

災害時のVセンターのスタッフは、短期間に多様な人たちが交代して担うことが多い。地元の関係者は被災していることも多いため、センターの運営は県域や全国からのボランティアやNPO、社協関係者等、多様な経歴や背景をもったスタッフが運営することになる。

特定非営利活動法人 レスキューストックヤード

阪神・淡路大震災をきっかけに設立された「震災から学ぶボランティアネットの会」が前身。災害時(レスキュー)に役立つ「人・物・情報」を平時から蓄える(ストック)場所(ヤード)となるべく、災害救援や人材育成、啓発活動等を展開する。平成15年度には防災功労者防災担当大臣表彰を受賞。

Vコーディネーターとして大切なことは、ぐいぐい引っ張って行くことではなく、多くの意見を聞いて、その中からよりよい方向にスタッフの意志をまとめることである。声の大きい人やスタッフとして長く関わっている人の意見に偏らないよう、スタッフ同士がお互いの意見を尊重するような雰囲気づくりが求められる。

ボランティア活動の範囲を考える

雪下ろし等の危険な活動など、ボランティア活動の範囲をどう考えるかは、Vコーディネーターとして常に悩むところである。危険であっても、ニーズが高く切実な内容の活動もある。危険な活動はボランティア活動の範疇としないとすることは必要な対応であるが、なんとか応えていけるような方策を見出す努力も求めたいと思う。

また、災害救援から外れた依頼がくることもある。その場合は、ニーズを精査し、時にはVコーディネーターが出向いてニーズを確認し、対応できない時にはきちんと依頼者に説明することが求められる。

復興に向けた地域住民の意欲を支える

被災当初は、行政やボランティアが中心となって支援活動を展開することが急務であるが、落ち着いてきたら住民自身の復興への意欲を支えていくことが大切になる。「災害発生前よりもっといいまちにしよう」という元気な被災者たちが活動しやすい環境を整えることは、Vセンターの重要な役目である。このまちをどのように復興していきたいかを、地域住民と一緒に考えていく体制にVセンターがシフトしていきけるとよい。ニーズが出尽くせば災害救援の役割は終わるのではなく、災害を逆手にとって将来のまちづくりまで考える視点を忘れないようにしたい。

平時から被害の少ないまちづくりのための活動を

被災しないことを前提とせず、「必ず起こる災害にいかにか被害を少なくするか」を考えて平時から仲間づくりに取り組むことが求められている。その中心的な存在は社協である場合が多いので、その自覚を持ってほしい。

環境や教育、国際分野と多種多様な仲間が地域にいるはずで、「自分たちのまちで災害が起きたらどうするか」「被害の少ないまちにするためには何をすればよいか」を話し合う場をつくり、災害地の経験者の話を聞く。そういうことをそれぞれの地域社会でできたらよいと思う。そうして各地で減災のグランドデザイン描くことのできるVコーディネーターが多く輩出されることを願っている。