

望ましい災害ボランティアの在り方

阪神・淡路大震災と東日本大震災を通して

伊 藤 彩 夏

目次

はじめに

1. 阪神・淡路大震災のボランティア

- 1. 1. 地震被害の規模
- 1. 2. ボランティアの人数・期間
- 1. 3. ボランティアの活動経過
 - 1. 3. 1. 緊急救命期
 - 1. 3. 2. 避難救援期
 - 1. 3. 3. 生活再建期

2. 阪神・淡路大震災におけるボランティアの課題

- 2. 1. 緊急救命期における課題
- 2. 2. 避難救援期における課題
- 2. 3. 生活再建期における課題

3. 東日本大震災のボランティア

- 3. 1. 地震被害の規模
- 3. 2. ボランティアの人数
- 3. 3. ボランティアの活動経過
 - 3. 3. 1. 緊急救命期
 - 3. 3. 2. 避難救援期
 - 3. 3. 3. 生活再建期

4. 災害ボランティアの在り方

- 4. 1. 現状の災害ボランティアの問題点
- 4. 2. 望ましい災害ボランティアの在り方とは

おわりに

引用・参考文献

図表

はじめに

2011年3月11日に東日本大震災が発生し、地震、津波という自然災害と原発事故という社会災害が重なり合う事態で、これまでの震災とは異なる状態になっている。今回のこの大震災は、ある県に直撃した地震ではなく、東日本という広範囲に及んだものであった。長い間余震が続いたり、自分の住んでいる地域からガソリンが少なくなったり、計画停電が行われたり、震源地から離れている関東でも多くの被害があった。このような状況の中でも、もっと被害の大きかった東北の人たちのために何ができるのだろうかと考える日々が続いた。しかし、そのように考えるのと同時に、今の自分が被災地に行って何ができるのだろうかとも思った。たとえ被災地に行ってもむしろ足手まといになるのではないかと考えていた。実際ニュースや新聞から情報を得ていると、多くのボランティアが被災地に駆けつけ、避難所で炊き出しを行っている人、民家の泥かきを手伝っている人の姿が映し出されていた。その情報の中で、ボランティアの良い面だけではなく、問題点も取り上げられている。ボランティアの人たちは、被災地・被災者の役に立ちたいと思って行ったにもかかわらず、うまく力になれなかったり、行こうとしても被災地の受け入れ態勢が整っていなかったりしている現状に違和感を覚えた。

本論では、阪神・淡路大震災と東日本大震災での事例を取り上げ、ボランティアの活動内容や問題点を明確にし、今後の災害ボランティアはどのようにして被災地で活躍しているのかについて考察していきたい。

第1章では、まず阪神・淡路大震災の地震被害の規模を調べ、その上でボランティア活動がどのように行われてきたのか見ていく。第2章では、駆けつけられたボランティアによって何が問題・課題とされていたのか、先行研究をもとに考えていく。第3章では、東日本大震災の地震被害の規模を調べ、現在までボランティア活動がどのように行われてきたのか、実体験も踏まえつつ述べる。そして第4章で、前章までをまとめ、現状での災害ボランティアの課題を述べ、今後災害が起きた場合、望ましい災害の在り方を見つけ出していく。

1. 阪神・淡路大震災のボランティア

1. 1. 地震被害の規模

1995年1月17日5時46分、淡路島北部を震源地とした阪神・淡路大震災が発生した。マグニチュード7.3の大都市直下型地震で、死者6,434名、重軽傷者43,792名、避難者319,368名という戦後最悪の極めて深刻な被害をもたらした。死者の内訳は、兵庫県内6,402名(99.5%)・兵庫県外(大阪府、京都府など)32名(0.5%)であり、兵庫県に被害が集中していると言える。兵庫県内の死者のうち、災害関連死による死者は919名(14.3%)である。

この地震により、神戸と洲本で震度 6 を観測したほか、豊岡、彦根、京都で震度 5、大阪、姫路、和歌山などで震度 4 を観測するなど、東北から九州にかけて広い範囲で有感となった。また、この地震の発生直後に行った気象庁地震機動観測班による被害状況調査の結果、神戸市の一部の地域において震度 7 であったことがわかった。

施設関係等被害の概要で、住家については全壊が約 10 万 5,000 棟、半壊が 14 万 4,000 棟にもものぼった。阪神・淡路大震災では、住宅の倒壊だけでなく、二次災害による火災が発生し、全焼約 7,000 棟、焼損棟数 7,545 棟、罹災世帯 8,969 棟である。交通関係については、鉄道関係で山陽新幹線の高架橋等の倒壊・落橋による不通を含む JR 西日本など合計 13 社において不通、道路関係で地震発生直後に高速自動車国道・阪神高速道路などの 27 路線 36 区間において通行止めになるなどの被害が発生した。ライフライン関係では、水道で約 130 万世帯の断水、地震直後の約 260 万戸の停電、都市ガスは大阪ガス株式会社管内で約 86 万戸の供給停止、加入電話は交換設備の障害により約 29 万件、家屋の倒壊・ケーブルの焼失等によって約 19 万 3,000 件の障害が発生するなどの被害が生じた。公共土木施設関係では、直轄管理河川で 4 河川の堤防や護岸等に 32 箇所の被害、府県・市町村管理河川で堤防の沈下、亀裂などの被害が発生した。農林水産業関係については、農地、ため池等の農業用施設などにおいて甚大な被害が発生し、その被害総額は 900 億円程度であった¹。

このように社会的、経済的な機能が集積する都市を直撃した地震であったため、交通網は至るところで寸断され、電気・水道などのライフラインが途絶された。甚大な被害を伴った震災であったが、地震発生時刻により、被害を少しは軽減することができた。冬季の早朝であったため、公共機関・道路の利用率が少なく、外出者も少ない夜間人口であったことで、市街地自宅外での被害を抑えられた。多くの市民が自宅での被災だったため、帰宅困難者が発生しづらく、安否確認が比較的容易な状況であった。しかしその反面、多くの住民が就寝中であった時間帯の地震発生により、犠牲者のうち 88% が家屋・家具類の倒壊（特に一階で就寝中）による即死の圧迫死であった。また、自宅や繁華街での火の使用が少なく、火災件数を抑えることができた。

こうした震源地および発災時刻は、災害規模を決定する基礎的な要素であるといえる。この震災は、自然の猛威を改めて知らしめたと同時に、現代の日本社会に猛烈な反省を促すものでもあった。人間が営々と積み上げてきたものを根こそぎ崩し、防災計画の無効性、建築技術に対する神話の崩壊、ライフラインの断絶による日常生活の全面的な麻痺状態などを与えた。

1. 2. ボランティアの人数・期間

この阪神・淡路大震災において、さまざまな集団や組織が、きわめて多岐にわたる活動内容を遂行し、これまで類を見ない規模で活動を展開してきた。そこで、支援活動に参加したボランティアたちは、どのような人々が何人くらい参加し、どのような期間、どのよ

¹ 総務省消防庁「阪神・淡路大震災について」（確定報）
<http://www.fdma.go.jp/detail/672.html>（2011.10.30）

うな経過で支援活動に加わってきたのかを調べ、ボランティアの実像をつかむ。

兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課による、阪神・淡路大震災の一般ボランティア活動者数推計²を見ると、以下の通りである。地震発生の1月17日から1ヵ月間のボランティア数は62万人で、この1ヵ月がボランティアの最も多い時期であった。この頃は、一日平均2万人で、その内訳は避難所・待機所に12,000人、物資搬入・搬出に3,700人、地域活動に4,300人である。その後、2月18日から3月16日の間に38万人（一日平均14,000人）、3月17日から4月18日の間に17万人（一日平均5,000人）、4月19日から5月21日の間に3万6千人（一日平均1,100人）、これ以降は一日平均500人から800人となっている。この人数の推移から分かるように、学校が始まる時期からボランティアの数は減少してきている。地震発生からおよそ1年後の1月20日までには、述べ137万7千人とも言われる大量のボランティアが実際に集まった。こんなにも多くのボランティアが協働で活動を行った例はいまだかつてなかった。

阪神・淡路ボランティア活動調査委員会は、全国から阪神地区へ駆けつけたボランティアのうちから1万人を無作為抽出して調査を行った³。その調査によると、ボランティアの実態は以下の通りである。

性別は、男性が48.5%で女性が51.5%と約半々である。年齢は、10歳代が23.8%、20歳代が38.8%、30歳代が11.4%、40歳代が13.7%、50歳代が9.1%、そして60歳代以上が3.2%である。10歳代と20歳代だけで、62.6%にのぼる。

また職業は、生徒・学生が44.1%、会社員が20.1%、公務員が5.7%、主婦が11.1%となり、生徒・学生がかなり多いことが分かる。この生徒・学生のうち、中学生が5.0%、高校生が29.6%、専門学校生が2.2%、短大生が4.7%、大学生が53.7%、大学院生が1.7%と約半数を大学生が占めている。このことから、大学生を中心とした学生などの若者が、ボランティアに多く参加していたことが判断できる。

今回のボランティア活動をどのような立場で始めたのか聞いたところ、「個人として」開始したと答えたのが、過半数を超える58.4%の人であった。「所属している団体の一員として」活動を開始した人は20.8%で、残りは「今回新たに結成した団体の一員として」が11.8%、「普段は所属していない団体の一員として」活動を開始したのが9.0%となっている。したがって、「個人として」活動している人が多くいるように読み取れる。

ボランティアを行っていた時期は、最も多いのが2月であり、半数近くを占めている。続いて「3月前半」(36.5%)、「1月下旬」(29.4%)、「3月後半」(25.2%)、「震災直後」(13.1%)、「4月前半」(11.3%)の順である。そして、震災発生後からボランティア活動をいつまで行ったかは、「2月後半」が20.9%とその割合が最も高く、次に「3月前半」(20.3%)、「3月後半」(16.7%)で、半数以上の約58%が「2月後半」から「3月後半」の一ヵ月以内に集中している。

² 兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課「阪神・淡路大震災の一般ボランティア活動者数推計」

<http://web.pref.hyogo.jp/contents/000036198.pdf> (2011.10.30)

³ 阪神・淡路ボランティア活動調査委員会「阪神・淡路大震災におけるボランティアの実態調査」

<http://www.lib.kobe-u.ac.jp/directory/eqb/book/7-136/index.html> (2011.10.30)

これらのことから、職種や年齢など問わず、多くのボランティアが被災地に駆けつけてきたことが判断できる。その中でも、阪神・淡路大震災の災害ボランティアの特徴は、「被災地外からの若者（特に学生）」が多かったことが挙げられる。

1. 3. ボランティアの活動経過

前節で見てきたボランティアたちが、実際にどのような活動内容に従事してきたのかを調べ、災害ボランティアが行った活動内容の全体像を捉えていく。震災発生からの時間の経過によって現場状況は刻々と変わっていくので、時系列的な変化に沿って当時の状況をつかむ上で、以下のように時期を分けていきたい。

山下・菅（2002：7）によれば、「災害社会学の先行研究に基づき、阪神・淡路大震災の被災地域における社会過程の諸局面を「緊急救命期」「避難救援期」「生活再建期」の3つの時期に分け」ている。まず「緊急救命期」では、発災直後から1週間以内を指し、生命の安全確保を課題としている。次に「避難救援期」は、1月末頃から3月末頃までで、生命の維持基準の確保に努め、生活環境条件の向上を課題としている。最後に「生活再建期」は、4月以降を表し、個別の生活領域の立て直しが課題となる。

災害時の社会としてのフォーマルな対応の要は、基本的には被災地の行政が担うこととなる。市場も緊急時において、支援システムの中で重要な役割を果たす。被災者は、行政や市場が提供するメニューを取捨選択しながら、生活再建を模索することになる。しかし、このようなシステムがあっても、災害を乗り越えるのは被災者本人であり、その家族である。この本人の努力やパーソナルな関係の活用も含めて自助、というシステムも出来上がる。これらの行政システム、市場システム、自助は、現代社会における災害状況を考える場合、どのような被災者にとっても関わりを持つ基本的な救援主体であると言えるだろう。ところが、今回の震災でも明らかになったが、行政システム及び市場システムが崩壊してしまい、緊急時の支援システムとして機能しない事態が生じることもあり、そのうえ自助の限界も見えてくる。そのようなとき援助を担う援助主体として、自助以外のインフォーマルな形が重要になってくる。互助あるいは共助とも言えるような、近隣や町内会、自治体に代表される地縁を媒介にした関係で、コミュニティが挙げられる。自助と比べると、特別な関係性は薄れるので、震災以前の関係性の状況によって機能の仕方が異なってくる。もう一つ、コミュニティと同様に共助と言えるものとして、災害ボランティアの活動がある。コミュニティも災害ボランティアもインフォーマルであることは共通だが、コミュニティは地縁を通じて被援助者との関係を持っているのに対し、災害ボランティアは被援助者と元来何のつながりもない点で異なるシステムである。自助やコミュニティが既存の社会関係の縁を媒介としているのに対し、ボランティアは情や共感を媒介することで、全国や国際レベルで援助者と被援助者との関係性を持たせる仕掛けである。このようなマンパワーの存在によって、多くの動員力かつ広い範囲での資源の効率的配分を可能にする。震災下のボランティア活動の実態を分析していく上で、ここで見たような災害過程と援助主体の関連性に留意し、そこで作りあげられる支援システムに位置付けながらボランティアの活動について述べていく。

1. 3. 1. 緊急救命期

「緊急救命期」は、発災直後から、被災地内の行政と住民によって救助・救出活動が行われ、人々が一次避難場所に移動してそこでの生活が開始されるまでの期間を示す。おおむね発災から3日間と言われているが、阪神・淡路大震災では救出救命作業に1週間以上要した地域もあった。この時期には、人命救助・負傷者介助などの活動と、水・食料・毛布といった生命維持を目的とした物資が必要となる。さらに、行政は被災状況に関する情報収集が緊急の任務であり、行政の上層部では自衛隊への救援要請がなされるなど、緊急時における行政本来の業務が遂行される。ボランティアもこの時期にはまだ少数で、本来対応すべき被災地内の公的機関も破壊され、機能不全に陥っていることが多いため、最も身近な人々である家族や近隣の住民の自助・共助に委ねられていた。この時期は、個人の能力にできることをするというに尽きる。

阪神・淡路大震災に阪神諸都市が襲われたとき、都市自治体は全くの無防備であった。神戸市に防災計画はあり、震度5以上の地震が発生した場合、自動的に防災指令第3号が発令され、全職員が招集されることになっていた⁴。しかし、阪神・淡路大震災のように広域に及ぶ多大な被害の中で、職員やその家族自身が被災したケースが多く見られたり、被害の軽かった地域に住んでいる職員の交通網が遮断されたりし、震災当日に出務できた神戸市職員は全体の41%に過ぎなかった。最激震地であった地区の事例では、震災当日に12.5%に過ぎない職員しか集まることができなかった。行政や自治体の初期の対応能力の低下により、延焼拡大、二次災害といった新たな問題が生み出され、犠牲者を増大させることにも繋がっていく。生命の安全確保が最優先課題となるこの時期においては、とくに医療業務機能の低下（施設の倒壊、医療機具の損壊、ライフラインの途絶による水不足・搬送不能などによる）と、自衛隊・警察・消防など、防災専門機関の出動の遅れ（情報連絡及び意思決定の遅れ、交通網の断絶などによる）が致命的であった。こうした様々な場面での行政などのフォーマルな組織が機能していない対応の穴を埋めていたのが、ボランティアの存在であった。多くの人の手助けが必要であった状況の中、各々の思いを抱いて被災地外部から被災地に駆けつけ、ボランティアとして活動した。

これら被災地外部からの大量のボランティアは、被災地の地理が十分に分からないため、神戸市など被災地の自治体に問い合わせたり、市役所庁舎に直接駆けつけたりした者が多かった。神戸市は、震災発生翌日の1月18日にはボランティアの受け入れ窓口として、神戸市災害対策本部に「神戸市救護ボランティア窓口」が設置された。受付電話が置かれ、職員6人を配置して24時間体制のボランティア窓口を開設後、マスコミなどを通じてボランティアの募集を開始している。この募集に対して、予想をはるかに超えた大量の申し込みが殺到し、これが今回のボランティア沸騰現象の発端となった。受付の電話は終始パンク状態であり、神戸市は、ボランティアに仕事を割り振るところか登録するだけで手一杯という状態で、1月22日には窓口を一時締め切っている。1日目だけでも300人を数えたと言われ、最終的に1万1,500人のボランティアを登録しているが、神戸市としては、ボランティア全てに、一つひとつ仕事を与えていくことができる余裕はなく、ボランティ

⁴ 神戸市防災会議，1994，『神戸市地域防災計画』（平成6年度）

アのほとんどを活用することができなかったという。

その一方、ボランティア窓口にお問い合わせず、直接市役所に来庁してきたボランティアもいた。専門技術を持ったボランティアも駆けつけ、彼らはその技術を活かして活動していた。活動事例としては、障害者の安否確認、手話通訳、救護所医療班、歯科医師・衛生士による巡回検診、こころのストレス相談、建築ボランティアによる危険度判定、外国人のための通訳ボランティアなど、多彩なボランティア活動が含まれていた。しかし、専門技術を持たないボランティアの方が多く存在し、その人材をうまく活用するため、彼らに多少なりとも仕事を割り振っていた。被災地には当時、大量の救援物資が届いていたが、これを各区役所や避難所に届けるトラックへ移し替えたり、種類ごとへの仕分けをしたりする作業が多く、職員の手を煩わせていた。そのため、来庁したボランティアの一部は、この救援物資の搬入搬出作業を紹介された。こうした物資の搬入搬出作業に加え、全国から寄せられた大量の救援物資の仕分け作業もボランティアたちの手によって行われていた。

このように、専門技術を持っている、または現地にすでに来ているというある程度の条件がある場合には、仕事をコーディネートすることができたわけである。しかし、市役所としてはそれ以上のコーディネートを行うことは不可能であった。ライフラインも交通手段も遮断され、情報手段も制限されているところで、ボランティアとニーズをつないでいくことは容易ではなかった。そのため、ボランティアは本気で何かしら活動をしたいと思う限り、自分の活動場所を自身の手で見つけ出していかなければならない状況であった。

ボランティアに対してこのような対応をとっていたとき、神戸市の一行政区である長田区（今回の震災で最も被害の大きかった地域の一つ）の緊急対応として、当時参集できた職員の間で、それぞれの状況に応じて「情報連絡班」（区への問い合わせに対する対応）「避難所班」（避難所の開設・運営）「物資班」（救援物資の受入・配給）の3つに分かれて行動していた（図1-1）。情報連絡班は、ほぼ職員で補われ、情報連絡や電話窓口対応、苦情処理、自衛隊との調整などを行っていたのである。

長田区における避難所の開設は、震災当日に集まった職員のうち10数名が、地域防災計画で指定されている区内29カ所の避難所に、実態把握のために赴くという形で始まっている。すでに多くの避難者が入っていたところには、そのまま職員が張り付き、ここから長田区の避難所運営は始まっている。このような指定避難所だけでなく、入りきらなかった住民によって、保育所・公民館・公園などを利用して自然発生的な避難所も形成されていたのである。こうした避難所も含めると、震災当日1月17日の避難所は71カ所、就寝者数は3万5,000人余りにのぼっていた。最終的に合計84カ所の施設、ピーク時の避難所での就寝者数は3万5,347人が寝泊まりしていた。区役所としては、これら全ての避難所に職員を配置することはできず、当日の夕方までに、避難者が500人以上の学校を中心とした避難所にのみ、職員30人を派遣するので精一杯であった。これ以外の避難所は、しばらくの間、それぞれの施設管理者や地域自治体、避難者自身によって運営されることになったのである⁵。このように職員の絶対的な不足や職員の疲労を補うために、要員を派

⁵ 自治会運営 7.1%、避難者自治組織による運営 14.3%、学校運営 9.5%、地域住民による避難者運営はわずかであったため、全体の約3分の2は運営主体に特徴のない避難所であった。

遣できなかったところにボランティアのうち数人と行政から依頼することもあった。区役所に直接来ていたボランティアは、避難所運営の要員として明確に位置づけられていた。

物資班はまず、周辺の商店街などから物資を調達するところから始まっている。しかし、すべてをかき集めても、避難者全員に十分割り当てられるほどの物がなく、震災当日は物資の不足が深刻であった。翌 18 日からは救援物資が入り始め、それと同時に今度はこの物資の搬入搬出作業に職員が追われることになった。当時の交通事情から、物資を積んだトラックが入るのが、深夜・早朝がほとんどで、これをいったん積み下ろして仕分けをし、さらにそれを避難所へ配る小さなトラックなどに積み替える作業が延々と繰り返されていた状況である。そのため、職員は夜間も物資受け入れのために待機し、仮眠を取りながら作業が行われていた。職員の手助けという具合で、ボランティアも物資の仕分け・搬入搬出の活動をしていた。

緊急救命期では、行政や自治体の機能もまだ万全でないため、現場でのボランティアの活躍の存在は欠かせないものとなっていた。区役所の災害応急対策業務の二本柱である、避難所と物資に関わるところに、多くのボランティアが活動し、災害ボランティア活動の骨格をなすものであった。

1. 3. 2. 避難救援期

緊急救命期を過ぎ、避難救援期に入ったとされる 1 月末頃から 3 月末頃までには、どのような動きがあり、それに対して、ボランティアはどう活動していったのかを見ていく。緊急救命期では、限られた職員で対応するため、応急的な 3 班の体制であったが、極めて不定形なものであった。1 月末になると、ほぼ全員の職員が出勤し始め、かつ外部から応援職員が駆けつけ、組織体制が強化されていったときである。それにより、震災直後の混乱も徐々にではあるが収まりだしていた。そのため、震災発生後 10 日目ぐらいから、組織の再構築が図られることになっている（図 1-2）。ようやく区役所としても、災害応急対策業務を多少とも組織的に組めるようになっていったといえる。同時に、量的・質的にもボランティアの活動最盛期でもあった。緊急救命期では、行政の不十分なところの穴埋めを補う形で活躍していたが、特に 2 月上旬の行政の動員体制の強化が、ボランティア活動の位置づけを変えていくことになった。

避難所運営については、1 月末から市などによる応援職員が多数入ってきて、それまでは区役所職員とボランティアのみで避難所への張り付きが行われていたが、避難所運営のあり方が変わっていった。ここに至って、ようやく避難所運営に関わる行政側からの人員を、全てフォーマルな形で占められ、本来の行政対応でカバーできるようになる。しかし中には、震災後かなり経ってから発見された避難所もあり、職員を派遣できた避難所は依然として全体のうちの一部にすぎなかった。また、ボランティアがそれぞれ各自で判断して直接避難所に入り、そこで活動を求めていた人もいる。ボランティア自身が活動場所を求めて行動していくと、マスコミなどで流された名の知れた避難所に駆けつけることが多く、そうした避難所では、ボランティア過剰で活動場所を得られずに、別の避難所に流れていくことが多かったという。そのため、全体的な調整を行いながらボランティア活動に参加していた者も存在した。

次に、物資については、避難救援期に入るとボランティア団体と区役所の連携による物

資の配送システム（大規模避難所は区役所、小規模・未指定避難所や自宅避難者へは団体ボランティア）が確立していた。さらに、2月1日からは避難所への主食配給が神戸市と業者との契約によって開始されたため、区役所にとっても、ボランティアにとっても、物資に関わる業務は減少していったのである。応援職員も投入されることで、救援物資の配送はより効率的になり、負担軽減につながった。区役所対応の物資業務は、区役所前での1日2回の食事配給など多少のもののみになっていた。

このように、2月に入ると震災発生直後にボランティアが果たしていた救援物資の搬入・搬出作業に関わる大きな役割も、徐々に小さなものとなっていったのである。避難所運営と合わせて、ボランティアが請け負っていた行政補助業務は、このように時間の経過につれて大幅に縮小されていった。しかし、これは区役所業務の手伝いという意味での物資業務が減っただけであり、物資に関する細やかな対応は、ボランティアの方で活発に行われていたのである。ボランティア団体では、独自に物資のルートを確保して、個別の避難者の救援ニーズに対応もしていた。こうした細やかな対応は以前よりも盛んに行われ、行政との関わりを超えて、ボランティア独自で対応が行われていた。

もう一つ別の物資配給の形である、炊き出しボランティアについてである。神戸市では、主食提供として、震災直後から朝夕2回の食事供与を行っていたが、工夫を施していても、メニューが画一的であり、また温かいものが配られないことから、ボランティアによる炊き出しの需要が存在していた。特にボランティア団体にとって、炊き出し活動は非常にしやすい活動であったため、1月末頃から多くの炊き出しボランティアが訪れるようになったのである。長田区災害対策本部物資班の資料に残っている記録だけで、長田区の避難所内で総延べ964回（1月26日～6月10日）の炊き出しが行われている。炊き出しの種類は豊富で、おにぎりに始まり、各種スープ、麺類、お菓子などが配られ、食事の提供だけでなく、一種賑やかな雰囲気をも被災地に運んでいた。炊き出し活動は、多くて40カ所、普段でも10～20カ所の避難所で行われていた。こうした炊き出しの多くは、区役所に申し出る形で実施されていたので、長田区災害対策本部物資班では、炊き出しグループに対し、それぞれに提供できる食事の量に応じて適当な避難所を紹介し、また他の炊き出しグループとの調整も図っていた。区役所の紹介を経ずに、独自に活動を展開していた炊き出しグループも多く、避難所に限らず、道端を含めて様々な場所で食事を提供していたところもある。そのため中には、複数のグループで同じ場所に炊き出しを行うことがあり、場合によっては同じメニューでバッティングが生じたりもしていた。

避難所ボランティアも炊き出しボランティアも、行政の能力がある程度回復し、また他方でボランティアの数も増してくると、行政との間やボランティア同士で活動が重なったり、また、あるところには大量にあるのに、ないところには全くなかったりという、資源の偏在状態も顕在化してきたのである。ボランティア活動は、その活動内容からして、基本的には区役所の災害対策業務との調整なしには行えないものである。また、実際に多くのボランティアは、区役所の調整を経て活動に参加していた。しかし、中には行政と全く接触せず、単独の判断で無秩序に活動を行っていたものも少なからずあった。震災直後であれば、行政側も調整能力に欠き、さらにどこにおいても資源が全く足りなかったわけであるから、こうした無調整の参入もそれなりに意味あるものであった。それが2月中旬以降、震災から1ヵ月が経とうとすると、様々なところで混乱や葛藤を生じさせるように

なる。

こうした中で、1月25日にボランティアの中の一人が、多く駆けつけてきているボランティアを調整するため、長田区役所でボランティアグループを作りたいと申し出をした。当時、区役所側でも殺到するボランティアの対応に苦慮していたため、自主運営（ボランティアの受け付けそのものもボランティアで行うこと）するという条件つきで、この申し出は受け入れられた。以降このグループは、「長田ボランティア・ルーム」として独立し、役所内にいるメリットとして災害対策本部から情報の入手がしやすい、設備や備品の利用ができるといったことを最大限に活用しながら、様々な業務をこなしていくことになる。ところが、ボランティアによる組織であったため、メンバーが非常に流動的で、固定的な人材を確保することは難しく、活動分野ごとにチームを編成し、リーダーを中心に活動の組織化を図るという運営方針をとりにくいことが欠点であった。そこで、人が入れ代わりしても、活動はスムーズに回っていくような仕組みが模索されていった。個々のボランティアが、現場で見聞きした情報や被災者のニーズを「情報・要望カード」という定式の紙に書き込み、その個人が持ち寄ったカードを、ボランティア・ルームの掲示板に集約する。さらに、このカードをもとにして毎日会議を行い、翌日の仕事を決め、個々のボランティアに割り振っていくこと形をとることになる。この方法が機能し始めてからは、次第に被災者のニーズとボランティア希望者がうまく噛み合うようになっていった。

この「長田ボランティア・ルーム」を中心に、とくに被災地外部から来たボランティア団体のリーダーたちが集まって、相互調整や協同体制づくりが模索され出していた。より良いボランティア活動を行っていくため、区役所とも連携しながら、区内全体の救援バランスを考慮して、ボランティア供給をボランティア自身で自律的に調整するようなシステムの構築を目指し、「リーダー・ミーティング」という試みを始める。浦野・大矢根ら(1996:190)によると、リーダー・ミーティングとは、毎日夕方頃に団体の代表者がボランティア・ルームに集まり、そこでお互いの情報を交換し、仕事を分担するための会合を持つことである。1月27日には早速、約10数団体の代表者がボランティア・ルームに会し、第1回目のリーダー・ミーティングが行われている。以来このミーティングは、約2ヵ月後の3月31日まで、毎日16時半頃から約30分～1時間程度行われた。ピーク時には、約22団体の代表者約50人、平均で13.2団体が参集している。

リーダー・ミーティングは、混乱する情報の一本化、ボランティア同士の情報交換、ボランティアと被災者の橋渡し、いわゆる交通整理のような役割を果たした、ボランティアの自治組織であった。交通整理の第一のプロセスとして、「情報の交換と集約」が行われる。当初は情報の不足や錯綜があったため、中でも「いつ、どこで、何が必要とされているのか」という、まさにボランティアが必要としている具体的な救援ニーズに関する情報が、圧倒的に不足していた。どの団体も現地調査から活動を始めているが、1団体で収集できる情報には不届きと限界があったし、また、救援ニーズを受けても、個々の団体では応えられないことも多かった。そこでミーティングでは、それぞれの団体が現地で得た情報を交換し、正確な情報を確認し合うと同時に、個々の団体が現場で受けたが、応えられなかった救援ニーズの集約を行う。この救援ニーズの集約のために使われたのが、長田ボランティア・ルームで取り入れられた「情報・要望カード」である。各団体は、現地で被災者から寄せられたニーズをこのカードに記入して提出し、これらをボランティア・ルームの掲

示板に張り出して情報が集約される。このようにして、個々の団体が持っている情報や受け付けた要望を出し合い、集約することにより、長田区という一行政区全体の状況を、ある程度包括的に把握できるようになっていった。

交通整理の第二のプロセスとして、集約された救援ニーズを、再び各団体に「割り振る」ことが行われる。各団体は、掲示板に集約された「情報・要望カード」の中から、それぞれが行える救援分野で対応できるものを受け取っていくという形で、救援ニーズを分担していった。多くのボランティアが駆けつけてきていた時期だけに、積極的にニーズを割り振ることができ、ボランティア難民の発生を防ぐ役割も担えた。このように、諸団体が連携し、機能的な分担を行うことによって、長田区という地域を包括的にカバーしうる救援システムが組み立てられていったのである。こういった協同支援システムを組むにあたって、「機能分担方式」つまり自分たちの受けたニーズを他団体に委ねるという方式により、多様な諸団体が自分の特技をうまく活かし、効率的な避難者支援が行われていた。リーダー・ミーティングでは、区役所とも連携しながら、区内全体の救援バランスを考慮して、ボランティアの供給を調整するような役割も果たしていた。

さらに、リーダー・ミーティング参加団体の有志らによって、ニーズ別のプロジェクトが組み立てられていった。いくつかの団体で、一団体では行い得ないような大きな仕事でも、諸団体が連携することによって可能になっている。避難救援期では、被災者に対して生活環境の向上のため、各種イベントが行われていた。ある程度、生命の安全が確保されたら、次は生活の質の向上を図る活動も行われ始めていたのである⁶。

1. 3. 3. 生活再建期

行政の補完役としてのボランティア活動を経て、ある程度自分たちで考えて行動できるようになった避難救援期が過ぎ、4月以降は、個別の生活領域（住居、地域社会経済・産業）の立て直しが始まった。避難所という被災生活の集合体から仮設住宅⁷などの個別化へ移行し、家族単位の生活空間がとりあえず確保され、被災者自身が徐々に住宅や職業など、個別の生活領域の再建に乗り出していく時期である。ライフラインがほぼ完全に復旧し、多くの避難所が解消に向かっていった。

この時期の災害ボランティアは、被災地外部から来ていた者の多くが帰って行き（緊急的なニーズが減ったこと、学校が始まったことが大きな理由）、ボランティア活動自体が別の段階に入っていくことになる。ある程度復旧が進んでくると、過剰な援助はかえって被災地の復旧・復興を阻害するという理由で否定されるようになっていく。こうして避難救援期も終わりに近づく頃には、「自立のための援助／支援」が叫ばれるようになり、「誰をどのように援助／支援するか」が問われるようになっていった。とくに神戸市では、4月1日の「防災司令第3号」（全職員が24時間体制で配備）の解除が一つの大きな節目とな

⁶ 浦野・大矢根ら（1996：190）

⁷ 応急仮設住宅は、災害援助法第23条を根拠とし、「災害のために住家を滅失した被災者のうち、自らの資力で住宅を確保できない者に対し、簡単な住宅を仮設し一時的に居住の安定を図る」ためのものである。この法の趣旨に沿って、入居資格の所得制限、一戸当たりの基準面積と建設費用の限度額、使用期限などが定められており、建設戸数自体も全焼・全壊世帯数の3割以内という上限が設けられている。

った。この司令解除により、災害時の緊急体制は解かれ、非常サービス提供のために拡張されていた行政システムは、ほぼ平常の体制に戻されることになったからである。

こうした日常化の中で、今までの援助とは様相の異なる新たな問題が浮上してくるようになる。3月の下旬になると、生活再建の目途が立たずに避難所から出られない人々や、崩壊した地域社会の中で孤立していく高齢者・障害者、外国人などの社会的弱者の存在が顕在化してきた。それまでは、災害後しばらくの間形成される非常時規範（被災社会では、環境の激変に適応するために平時の価値基準が一旦停止され、相互扶助精神が高まり、援助・復旧活動を最優先すべきという規範）による緊急支援システムのサービスを受けながら、かろうじて生活を維持してきた人々がいた。この支援縮小に伴い、自立的な生活再建を余儀なくされる中で問題を抱えていったのである。

生活再建期のボランティアの活動領域の主流は、避難所から仮設住宅へという被災者の移動に沿って形成されていた。その仮設住宅において、社会的弱者への支援をどう展開していくかが最大の問題であった。今回の震災は建物被害の大きさを特徴とする災害であり、避難所解消後、住宅確保の見通しが立たない被災者も膨大な数に上った。そのため、兵庫県では、災害救助法の枠組みを超えて供給対象を拡大する方針が採られた。とにかく早急に大量の仮設住宅を供給することが求められたため、建設用地は用地確保の容易さや財政効率が優先され、郊外地に画一的な住宅を大量に建設するという方法が実践された。そのため、被害の大きかった旧市街地に住んでいた被災者は、住み慣れていない、かつ知人のほとんどいないところで生活していくことが余儀なくされたのである。

最終的に供給できた戸数は、神戸市では全壊世帯数の25%にとどまり、被災者のニーズに量的に答えられなかった。そのため、入居の決定は、公平性の原則のもと、社会的弱者に優先順位を与えた抽選で行われた。震災前の地域コミュニティの存続については考慮されず、抽選によって選ばれた入居者は、それまでの地域でのつながりを失うことになってしまったのである。こうして、高齢化率3~4割という要支援コミュニティが人為的に生み出されていった。被災者の緊急ニーズに配慮し、従来の制度の枠を超えて行われた対応ではあったが、こうした一連の住宅施策がとられた結果、新たな社会的問題が発生していたことも否定できない状況である。

これらの問題が顕在化し、それらへの対応が模索され、ボランティアの立場においても変動が起こっていた。1995年3月末からの変動を見越して、神戸市では、各区へのボランティア・センター設置に踏み切った。この区ボランティア・センターは、被災地6区だけでなく、震災の影響の少なかった残り3区にも設置されている⁸。このセンターは、行政の窓口で登録した個人ボランティアたちによる自主運営組織のボランティア団体を引き継ぐ形で、6月中旬までの全ての各区の社会福祉協議会の中に設置されていった。こうしたボランティア・センターには、新たに専任の職員のほか、アルバイトとしてもとのボランティア団体での活動者も数名かかわっていて、人員は圧倒的に減ったが、ある程度継続的にボランティア活動は続けられる体制が整えられていった。また、震災直後から活動していた団体のいくつかも、引き続きこのセンターにかかわって、息の長い活動を続けている

⁸ この3区にも多くの仮設住宅が建設され、こちらの方でも多くのボランティア活動が必要とされるだろうと需要が見込まれていたからである。

団体も多い。ボランティア・システムの再編は、こうしたある種の行政的な介入によっても進められていった。

仮設住宅入居者をはじめとする社会的弱者への対応については、行政の福祉サービスが拡充されていったが、膨大な支援需要に対して公的サービスだけではカバーしきれず、ここにまたボランティア活動に対する需要が存在していた。しかも、ここで要求される活動は、緊急救命期や避難救援期のような単発的な力仕事（瓦礫の撤去や物資の搬入・搬出など）ではなく、高齢者や子どものケアや心のケア、仮設支援といった、継続性の求められる活動であった。生活再建期に入ると、援助の自明性は薄れていくが、それでもやはり被災者への直接的な支援は、ボランティア活動の中心的な領域であり続けた。

仮設住宅への支援の多くは、まず情報収集から始まっている。安否確認などの巡回訪問活動を起動させ、そこで得た情報をもとに個々の入居者の日常生活を支援する活動へと広がりを見せていった。特にその当初は、仮設住宅での「孤独死」の問題が注目されており、その防止策として巡回訪問の重要性が強調された。しかし、この活動は仮設住宅入居者のハイリスク群の全体を網羅して定期的に行うことに意義があった。そのため、多くの人手を必要とし、被災地外から来る支援の限界が次第に見え始め、孤独死防止策としてむしろ、仮設住宅入居者同士の日頃のふれあいを通じた互助的活動の方が有効ではないかと気付き始めた。こうした気付きにより、自治会の立ち上げ・運営、イベントの企画・実施などといった、コミュニティづくりを側面から支援する取り組みへと進んでいったのである。

仮設住宅での新たなコミュニティづくりは、当初から行政によって仮設自治体の結成が促進され、およそ入居3ヵ月を経た頃から、各地で仮設住宅内に自治会を立ち上げる動きが本格化していった。しかし、高齢者・障害者が多く入居している仮設住宅では、自力で結成・運営には限界があったので、周辺の地域住民やボランティアによって自治会の立ち上げを支援し、運営の支援を受けていた地域も少なくなかった。仮設住宅における運営のあり方は、まず入居者による仮設自治会があり、これを行政による公的なハード・ソフトの各種施策と、周辺の地域住民やボランティアなどの民間による多様な活動が相互に連携し合いながら支えていく、という体制が最も典型的であったと言える⁹。

被災地外の支援者がコミュニティづくり支援に関わる場合、入居者が主体的に動けるような条件をいかに整えていくかという視点で行われ、社会参加をどうしていくかということに対応していった。ボランティア団体も、仮設住宅や地域の中で孤立していく人たちの問題にいち早く目を向け、彼らに対して積極的に交流活動への参加を促してきた。また、コミュニティの重要性とともに、ボランティアというきっかけがこの場面で果たしていた役割にも注目すべきである。「ボランティアになる」という機会を通じて、仮設住宅やその地域に住む住民は気軽に支援活動に参加するようになった。今まで交流のなかった人々同士であったため、被災者自身も、地域住民自身も、個人としてではなくボランティアとして関わることで、人々の中に入り込み、個人的な情報に接近することもできる。さらに、問題を見つけ、そこに関与しながら、問題の解決を図ることができた。ボランティアという契機が、そのままではうまく起動しない仮設住宅や周辺地域のコミュニティの相互扶助機能を、コミュニティとボランティアを混在させる形で仮設支援を作り出していた。

⁹ 山下・菅、2002：169

このように仮設住宅入居者を間接的に支えていくコミュニティ活動に加え、彼らの日常生活を直接支える日常生活支援も求められていた。とくに郊外の仮設住宅では、自力で移動が困難な弱者にとって、通院・買い物など、外出時の移動は大きな負担になっていた。また、段差の多い仮設住宅での家事や入浴、整備の整っていないところでの排泄も、やはり身体が不自由な者にとってとても困難なことである。これらは、仮設住宅の立地や部屋の構造が作り出した生活障害であり、仮設住宅に入ってから他人の手助けが必要になった人も少なくなかった。基本的には、個人個人に合った個別的なサービスであり、平等・公平原則に基づく行政サービスでは対応しにくいものであったため、ボランティアや地域住民民主な担い手として活躍していた。ボランティア・市民団体の活動は、多角的な視点から多様な方法で展開され、時間とともに変化していく入居者のニーズに合わせて、柔軟な形で支援活動を展開していたのである。

上で述べてきたように、生活再建期のボランティアは、この個別の生活領域で新たに生じてきた問題への対応を担っていた。救援段階と同様、まず問題を発見し、他の支援者にも協働を呼びかけながら、それらに対応していくという役割を果たしていたが、直接的な支援だけでなく、被災者が、自らの生活環境を再構築していくための力を引き出せるような側面的な支援を展開していった。

災害直後の緊急救命期から避難救援期を経て、生活再建期までの災害ボランティアの活動の大体の様子を見てきた¹⁰。行政などの公的機関やコミュニティの対応から漏れている問題を発見し、そこに自らの役割を見出して対応してきたことがうかがえる。災害ボランティアは、時間的経過に伴って生じてくる新たな問題への対応を繰り返しながら、その活動領域を、時間的にも空間的にも広げてきた。こうして活動領域を広げ、課題を先取りした対策を構想しつつも、その根底には、常に一人ひとりと向き合っていくことを大切にしてきたのである。このように、災害ボランティアの果たしてきた役割は大きかったことが分かる。

2. 阪神・淡路大震災におけるボランティアの課題

第1章では、阪神・淡路大震災において、多くの災害ボランティアがいかに活動してきたかを述べてきた。未曾有の震災を映像として伝えたマスコミの力もあり、ボランティアの必要性が強烈にアピールされ、多くの若者を動かす一つの社会現象として浮揚してきたのである。それゆえ、1995年は「ボランティア元年」と称され、ボランティアが大変注目されるきっかけとなった。「ボランティア元年」という含意は、ボランティアが日常用語として定着し、学生をはじめとする多くの人々がボランティアとして被災地に入り活動をしてきただけでなく、その言葉の掲げる理念と課題の大きさに、はじめて直面したというところにあるように思う。ボランティア活動の光の部分と影の部分を、同時に浮かび上が

¹⁰ 「災害救援ボランティアの基本的視点と活動」
<http://www.tottori-wel.or.jp/menu/manual/2.pdf> (2012.1.5)

らせたことも事実であった。阪神・淡路大震災での経験は、日本が本格的なボランティア社会を迎えるために乗り越えるべき課題を指し示したともいえるだろう。第2章では、阪神・淡路大震災でのボランティアによって見えた、ボランティアの課題について調べていく¹¹。

2. 1. 緊急救命期における課題

緊急救命期における課題は、2点あり、1点ずつ詳しく見ていく。

まず、ボランティア窓口の受け入れ体制についてである。ここでの受け入れ体制とは、ボランティアの登録に始まり、課業の割り振りまでを示す。直接被災地を訪れたボランティアが、その土地に馴染みがなかったら、その地理も分からない上に、情報も手に入らない状況では、身動きがとれなくなってしまう。ボランティアと一言でまとめても、その中身は千差万別であり、ボランティアを有効に被災地のニーズにマッチングさせるためには、それなりのコーディネートの存在が必要となってくる。ところが、この登録制による通常のボランティアのコーディネートは、応援依頼者からの問い合わせ、コーディネーターによる状況の確認、ボランティアの事前登録者からの検索、マッチング、フォローアップという流れになっている。現状では、浦野・大矢根ら（1996：157）によると、「区としてはやむをえず、区役所で受けることのできる容量を超えて、後からからやって来たボランティア希望者に対しては「活動のお膳立てはできないので、自分で困っている人を探して支援して下さい」という対応を取っていた」そうで、区役所は災害応急対策業務に追われ、ボランティアの受け入れまで手が回っていなかったことがうかがえる。被災直後から各区役所の窓口へボランティア希望者の問い合わせが殺到し、行政側の緊急業務が急増するなか、それらボランティア人材を有効活用しえなかった事態を重視する必要がある。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、極めて対応困難なシステムであった。本来、災害ボランティアは、日常行われている他のボランティア活動と比較して、支援業務をできる限り迅速に遂行しなければならないという緊急性をもっている。その意味で、このような事態は、被災地への支援活動に対して大きな障害となりうる危険性を意味していたのではないだろうか。特別な技能を持ちえない大量の個人ボランティアであっても、被災地の支援活動にとって重要な人材供給源となっていることには変わりはない。職員の人員が不足していたこと、ボランティア志願者に対する受付窓口の受け入れ体制に不備があったこと、登録手続きの煩雑さがあったこと、これらの要因によって、ボランティアが被災地で活動することを妨げたことは明らかである。

続いて、被災地に届けられた物資の搬入搬出・仕分けの滞りと格差である。区職員は、救援物資の整理や物資の搬出計画、それに伴う避難所の状況についての調査などを行っていた。また、送られてくる物資が多種多様であり、仕分けなど膨大な作業をこなさなければならず、当初は、物資の在庫状況が把握できず、物資の要求に即座に応えることができないといった混乱も生じていたのである。物資の中には、古着など被災者の手に届くこと

¹¹ 内閣府「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」

http://www.bousai.go.jp/linfo/kyoukun/hanshin_awaji/about/index.html (2011.10.31)

のないものも含まれており、仕分け時に処分されることになっていた。送られてきた物資を、必要としている人にスムーズに届けることができなかつたことは、物資輸送者の配慮が足りなかつたこともあるが、うまく機能できるだけの体制が出来上がっていなかつたことも原因であろう。さらに、最終的に物資が余剰し、自治体によって廃棄されたり、ボランティアが持ち帰ってバザーに提供したりしていた。

2. 2. 避難救援期における課題

避難救援期における課題は、3点ある。この頃は、生命の確保ができ、少しずつ生活が落ち着いてきた頃であるため、いろいろな問題が発生し始めていた。

まず、避難所間の格差である。ボランティアたちは、マスコミなどの情報を入手して被災地にやってくるのが多く、そのためよく耳にする避難所にばかりボランティアが集中した。ボランティアが余剰しているところもあれば、手薄で人手不足のところもあったのである¹²。震災直後のともかく何も足りない状況の時には、こうしたボランティアの入り方でも十分に有効なものではあつた。しかし、被災地も徐々に落ち着き、さらにボランティアの数も増していくにつれ、全体的な調整が必要となつていたのである。

次に、炊き出しのバッティングの問題についてである。区役所に申し出て活動しているボランティア団体がほとんどであつたが、中には、独自に展開しているグループもあり、炊き出しの場所やメニューのバッティングが生じたりもしていた。炊き出し活動でも、避難所ボランティアと同様に、やはり全体の調整機能を請け負う団体もあり、炊き出しの手薄なところへ連日活動を行つていた。

上記2つの問題点は、避難所ボランティアであれ、炊き出しボランティアであれ、ボランティア間で調整ができていないことである。ボランティアの量的に偏りが出てしまい、手助けを必要としている全ての人に支援が行き届いていない。それを改善しようとして誕生したのが、「リーダー・ミーティング」である。

最後の課題として、行政との信頼関係・ボランティア同士の信頼関係の構築が挙げられる¹³。リーダー・ミーティングのような全体調整のシステムによって、より一層効率のよい緊急支援システムが形成されていた。災害時だからこそ、少ない資源を有効に利用していくために、お互いの連絡調整が不可欠であろう。また、災害初期の行政とボランティアの関係は、相補的關係で始まっている。徐々に行政補助の負担が軽くなつてくると、行政とは独自の活動が展開されるようになっていった。浦野・大矢根ら（1996：230）によると、「ボランティアたちが行つていた活動を読み解いていくと、被災地を虱潰しにあたって、行政対応から漏れている部分を見つけだし、それをカバーしていくという、相補的な関係の大きな流れを見出すことができる。」しかし、このような協力体制であるにもかかわらず、平時からボランティア団体であつたわけではなく、今回の震災を契機に誕生したボランティア団体もあり、そのような組織には気軽に援助をできない行政の姿もあつた。ボランテ

¹² 浦野・大矢根ら（1996：175）

¹³ 「行政とボランティアとの関係構築の条件に関わる問題」

<http://www.littera.waseda.ac.jp/saigai/1-3-1-4/1-3-1-4-3-2.htm>（2012.1.5）

ィア団体同士でも、独自の組織理念を持っているところが多く、実際に今回のボランティア活動でも、活動の方針・方法を巡って対立を生じていることもあった。これらの問題を解決していくには、行政とボランティア、ボランティア同士それぞれの信頼関係の構築が必要になってくる。

2. 3. 生活再建期における課題

生活再建期における課題は、高齢者の孤独死を防げなかったところに集約されるであろう。高齢化率の高い郊外地の大規模仮設住宅での生活は、経済的・身体的・精神的な負担が非常に大きく、そこでの生活そのものが、入居者の生活基盤を切り崩していくという構造を内在させていた。住宅地における「孤独死」は、生活基盤の破壊が最終的に行き着くところとして、仮設生活の厳しさを表す象徴的な問題として、当時の被災地でも特に注目されていた社会的問題であった。仮設住宅での孤独死は、中壮年層の男性に多発する傾向があり、その多くが無職ないしは年収 100 万円以下の低所得者で、慢性の疾患を持病としている者であることが明らかにされてきた¹⁴。孤独死は、このような生活基盤の不安定な人たちが、従前地域から移動させられ、医療機関へのアクセスが不便な地域で暮らすことを余儀なくされた結果生み出された、社会的・構造的な問題であるとも指摘できるだろう。

このような相次ぐ孤独死をきっかけに、仮設住宅への支援活動も本格化したといえる。とにかく孤独死を出させないために、仮設住宅内で新たな人間関係を作り、日常的な交流を通じた互助的な仕組みを作っていくことを実践してきた。ボランティア自身も、さまざまな工夫をこなし、一軒ずつ訪問して住民のニーズを見つける「ふれあい訪問」や、仮設住宅の人たちの交流する場の設置などを行い、環境整備に努めてきた。しかし、仮設住宅の規模が大きく、高齢者・障害者率も高いため、包括的な機能を持つ組織にはならなかった。つまり要支援者の多い仮設住宅は、入居者中心のコミュニティづくりには限界があると思われた。

その要支援者の多い仮設住宅のコミュニティづくりが困難であることは想像できたわけなので、そういうところにボランティアが重点的に介入すべきであった。孤独死は社会的問題と捉えることもできるが、ボランティア自身にももっとできたことはあったのではないだろうか。ボランティアもコミュニティづくりに貢献してきたが、足りないことがあったから、多くの孤独死が発生してしまった。ボランティアの特徴を活かして、被災者との直接的な交流を増やし、一人ひとりに目を配り、孤独死に陥らないようにしなければならない。

この活動を続けていくうちに、その活動も重要ではあるが、行える範囲に限りがあると感じてきた。そのため、被災者自身がボランティアの支援を得ながら社会との関わりを持ち、生きがいを見つけるような「社会的自立」を実現していくことが必要となってきた¹⁵。

¹⁴ 額田 (1999 : 45)

¹⁵ 西山志保「阪神淡路大震災におけるボランティア活動の展開とその課題—活動と事業のはざまで揺れる被災地ボランティア」(2011.11.24)

http://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/download.php?file_id=34117

当初のボランティアは、被災者が困っていることを全てさせていただこうという思いが強く、被災者自らが日常生活を取り戻すために自立していこうとする姿勢を遮っていた部分もある。最終的に元の生活に戻るのには、被災地・被災者自身であることを忘れ、側に寄り添う形で支援していく視点に欠けていた。

3. 東日本大震災のボランティア

第1章・第2章で、阪神・淡路大震災のボランティア活動の概要を述べてきた。本章では、それと比較するかたちで、東日本大震災のボランティア活動について考えていく。

3. 1. 地震被害の規模

2011年3月11日14時46分、三陸沖を震源地とした東日本大震災が発生した。マグニチュード9.0で、日本における観測史上最大の規模であり、世界史上4番目に強い超巨大地震である。その直後には、日本の有史以来最大ともいわれる大津波が太平洋沿岸を襲い、三陸海岸の沿岸部にある市町村は壊滅状態に陥ったところも多く、また青森県から千葉県に至る広い範囲の沿岸地域で甚大な被害が起こった。場所によっては波高10m以上、最大遡上高40.5mにも上る大津波であった。さらに、地震と津波の直撃を受けた東京電力福島第一原子力発電所では、原子炉は自動的に停止したものの、外部電力の供給が破壊されたため冷却機能が完全に失われ、燃料棒の温度が過度に上昇して溶融し、多量の放射性物質が外部に飛散するという緊急かつ異常な事態が発生した。その結果、周辺地域の大気、土壌および海洋が放射能で汚染されたのをはじめ、周辺住民が避難や屋内退避を余儀なくされるなど、深刻な影響が出ている。このように、東日本大震災は、文字通り東日本全域に未曾有の人的および物的被害をもたらしただけでなく、直接的な被災地域にとどまらず日本全体の経済、産業、金融、社会、国民生活に、多面的で深刻かつ困難な諸問題を投げかけている。

この地震により、宮城県北部で震度7を記録したのをはじめ、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県で震度6強・弱を観測し、青森県、秋田県、山形県、新潟県、長野県、東京都、神奈川県、山梨県、静岡県にまで及び震度5強・弱を記録した。その地震のあとにも余震が頻発し、これまでに発生した余震は、最大震度6強が2回、最大震度6弱が2回、最大震度5強が10回、最大震度5弱が30回、最大震度4が168回となっている。余震は、次第に少なくなってきたが、大きな余震が発生する可能性はある。

人的被害は、死者15,841名、行方不明3,485名、負傷者5,890名、避難者数332,691名という未曾有の人的被害をもたらした。死者の内訳は、岩手県4,665名、宮城県9,505名、福島県1,605名、その他（北海道、青森県、山形県、東京都、茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、神奈川県）66名であり、岩手県・宮城県・福島県の三県に特に被害が集中していると言える。宮城県での被害は甚大で、一県だけで阪神・淡路大震災の死者を超えて

いる。また、避難所の不衛生や寒さによる死者は、3月末までに280名を超えた。被害については未だ全体像が把握されておらず、行方不明者多数である。時間の経過と共に、行方不明者数は減少し、死者・負傷者数が増加しており、情報が随時更新されている。この数字は、阪神・淡路大震災の被害と比較すると、東日本大震災では死者が2倍以上、行方不明者が1,000倍以上であり、反対に負傷者は阪神・淡路大震災の方が約7倍である。東日本大震災は津波による被害が大きかったため、検視を終えた遺体のうち溺死による死因が92.5%（宮城県が最も高い）であり、阪神・淡路大震災は、建物の倒壊等による圧死が8割以上と死因は大きく異なる。その他の死因は、圧死・損傷死4.4%、火災による焼死1.1%、死因不明2%とされている。いずれの震災でも、60歳以上あるいは70歳以上の高齢者の生命が、多く失われたことが明確である。東日本大震災の死者で、年齢が確認された人のうち60歳以上の比率は65.2%を占め、特に70歳代が多く24%に上り、高齢者ほど死亡率が高くなっている¹⁶。

施設関係等被害の概要で、建築物被害については、津波により水没した地域があり、全容把握には至っていない。現在把握しているところでは、全壊が12万6,348戸、半壊が22万7,453戸、一部破損が64万3,442戸にも上った。全焼・半焼は281戸で、火災による被害は非常に少なかったことが分かる。岩手県の山田町、大槌町などでは、津波襲来後に大規模な火災が発生し、山田町の中心部は焼け野原となった。宮城県気仙沼市では、大津波によって転倒したタンクから流出した漁船用燃料の重油に引火して大規模な火災が発生し、気仙沼市の市街地の3分の1が冠水、市内で大きな火災が3カ所発生した。交通関係¹⁷については、道路損壊や橋梁損壊が目立ち、不通となったところが多かった。そのため、少なくとも1万6千人が半島などに孤立した。鉄道の主な被害状況としては、軌道変位、橋脚損傷、盛土崩壊、路盤崩壊、土砂流入などがあり、東日本旅客鉄道は新幹線と在来線の運転を終日見合わせ、関東・首都圏では私鉄と地下鉄の全線が運転を停止した。このため、自宅へ帰宅することが困難となった帰宅困難者が多数発生し、公的施設に宿泊するなどした。また、3月14日からは計画停電の影響などにより、各路線で列車の運休、減便などが行われた。

ライフライン関係では、電力¹⁸で、地震発生直後に東北電力管内において、青森県・岩手県・秋田県の全域、山形県・宮城県のほぼ全域、福島県の一部で合わせて440万戸、東京電力管内では茨城県全域などの404万6千戸が停電した。いまだ停止中の発電所は、女川原子力発電所、仙台火力発電所、新仙台火力発電所、原町火力発電所、福島第一原子力発電所、福島第二原子力発電所、広野火力発電所、常陸那珂火力発電所で復旧作業中である。複数の発電所が停止したことによる電力不足を受けて、東京電力管内では地域を分けて順に停電される計画停電が実施された。ガスは、地震発生から約2ヵ月後の5月3日ま

¹⁶ 緊急災害対策本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」

<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201112131700jisin.pdf>（2011.12.18）

¹⁷ 国土交通省「東日本大震災（第100報）」

<http://www.mlit.go.jp/common/000139083.pdf>（2011.11.27）

¹⁸ 経済産業省「地震被害情報（第303報）及び現地モニタリング情報」

<http://www.meti.go.jp/press/2011/11/20111125010/20111125010.html>（2011.11.27）

で、家屋流出地域を除いた約 42 万戸の復旧が済んでいる。水道は、岩手県・宮城県・福島県 3 県で、少なくとも 4.5 万戸が断水した。このうち家屋流出地域などを除いた断水被害は、全て復旧した。通信では、東日本電信電話が、地震の影響で電話が集中したため通話規制を行った。通信障害により電話がつながりにくい状況が続く中、ソーシャル・ネットワークキング・サービスによる情報交換が活発となった。

公共土木施設関係では、河川の堤防流出・決壊、堤防沈下、堤防クラックなどの被害が見られ、北上川・阿武隈川・利根川などの直轄河川で堤防崩壊など 2,115 箇所の被害が発生した。岩手県、宮城県、福島県 3 県の海岸堤防約 300km のうち約 190km が全壊・半壊した。そして航空写真及び衛星画像判読済み分だけで、津波により 561 km²が浸水被害に遭っている。

このように南北 500km、東西 200km という広範囲に及ぶ地震であったため、ライフラインや交通網の復旧には時間を要した。今までに発生した阪神・淡路大震災と比較しても、温かい食事やお風呂といった基本的なサービスの提供にも、仮設住宅の建設にも、何倍もの時間がかかっている。そして東日本大震災の最大の特徴は、地震そのものの被害だけではなく、津波被害・原発被害という非常に深刻な複合的な被害をもたらしたことである。津波による人的被害が大きかったため、行方不明者が多く、人命救出・救助にも多くの人手を必要とした。前例のない、極めて特異な大型複合災害が東日本大震災である。

3. 2. ボランティアの人数

この東日本大震災において、さまざまな人たちが今現在も被災地において支援活動を続けている。この未曾有な災害で支援活動に参加したボランティアたちは、どのような人々が何人くらい参加してきたのか調べていく。

全国社会福祉協議会の被災地支援・災害ボランティア情報¹⁹によれば、各市町村に設置された災害ボランティアセンターを經由して岩手県・宮城県・福島県 3 県で活動した人数を、発災時から 1 ヶ月ごとに見ていくと、3 月 11 日から 4 月 11 日 10 万 8,800 人、4 月 12 日から 5 月 11 日 17 万 6,000 人、5 月 12 日から 6 月 11 日 14 万 0,700 人、6 月 12 日から 7 月 11 日 12 万 8,200 人、7 月 12 日から 8 月 11 日 11 万 8,400 人、8 月 12 日から 9 月 11 日 7 万 8,400 人、9 月 12 日から 10 月 11 日 5 万 2,200 人、10 月 12 日から 11 月 11 日 4 万 1,800 人である（表 3-1）。週ごとでは、3 月 11 日～13 日の人命救助で重要な期間では、わずか 600 人で、14 日～20 日で 1 万 4,600 人、21 日～27 日で 2 万 6,100 人と徐々にボランティアの人数は増えている。ボランティアの数が最大のときは、5 月 2 日から 8 日で 5 万 4,300 人である。このことから、ゴールデンウィークの長期休暇にボランティアが殺到したことが分かる。また、約 8 ヶ月後の 11 月 27 日までの岩手県・宮城県・福島県 3 県でのボランティアの合計数は、86 万 3,400 人であった。阪神・淡路大震災のときの約 8 ヶ月後の 9 月 20 日までのボランティアの人数は、130 万 3,000 人である。この数

¹⁹ 全国社会福祉協議会「被災地支援・災害ボランティア情報」

<http://www.saigaivc.com/%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%80%85%E6%95%B0%E3%81%AE%E6%8E%A8%E7%A7%BB/> (2011.11.27)

字の違いだけを見ると、東日本大震災のときの方が1.5倍以上ボランティアの数が少ないことが分かる。それぞれの震災発生1ヵ月ごとのボランティア数を比較しても、同じことが言える(図3-1)。しかし、東日本大震災では広範囲による被害のため、周辺地域からの支援が望めない状況であること、ボランティア側から遠い地域には支援が届きにくいこと、日帰りなどで気軽に行きにくいことなどの悪条件がある。

遠野まごころネットでは、3月28日から被災地支援ボランティア活動が開始した。東日本大震災から約2ヵ月半後の5月25日のデータによると、まごころネットに登録した個人・団体の総数はゆうに5,000人を超え、1日平均で200人以上ものボランティアが遠野まごころネットの一員として、三陸海岸の被災地各地はもちろん、被災者にかかわるさまざまな現場で献身的に活動している。その個人ボランティアの登録者の詳細を見ていく。

性別は、男性が63%で女性が37%と男性の方がやや多い。今回の東日本大震災では、津波によって流された瓦礫の撤去が、最初の仕事であったことが影響しているかもしれない。年齢は、10歳代が12.2%、20歳代が19.4%、30歳代が24.9%、40歳代が18.6%、50歳代が12.0%、60歳代以上が12.9%である²⁰。30歳代が最も多いが、若者から中年までの幅広い年代のボランティアが万遍なくいることがうかがえる。

3. 3. ボランティアの活動経過

現在もまだ、東日本大震災のボランティアは継続中ではあるが、今までどのような活動内容に従事してきたのかを調べ、時間の経過とともに変化していった活動内容を捉えていく。ここでは、朝日新聞社出版の朝日新聞縮刷版などの新聞や全国社会福祉協議会などのインターネットをもとに調べていきたい。

実際のボランティア活動の流れとして、第1章3節で述べた「緊急救命期」「避難救援期」「生活再建期」の3つに時期に分けて述べていく。この3つの時期に分けると、全国社会福祉協議会において更新されていた最新情報をもとに、自分なりの区分に分けていきたい。まず、「緊急救命期」の定義として、生命の安全確保を課題としているということで、おおむね3日間と言われているが、それよりも長引いたのは確かであるので、阪神・淡路大震災と同様に1週間後の3月18日を指す。次に「避難救援期」は、生活環境条件の向上ということで、3月下旬頃から6月末頃までとする。全国社会福祉協議会による7月8日発行の被災地・災害ボランティア情報(26号)で、現在、徐々に仮設住宅への引越しがすすんでいるとのことで、避難救援期の次の生活再建期に入ってきていると考えたからである。最後に「生活再建期」は、7月以降を表し、主に仮設住宅を中心とした個別の生活環境の再建を計る。そして、3つの区分けそれぞれで実際に行われてきた活動を調べていく。

3. 3. 1. 緊急救命期

「緊急救命期」では、現地にボランティアとして入れた人は非常に少なく、被災地住民

²⁰ 遠野まごころネット「まごころネット登録者数速報(2011.5.25データ)
<http://tonomagokoro.net/archives/1424> (2011.12.1)

の自助・共助、そして自衛隊などによる公助が大半を占めていた。地震発生直後は、情報が錯綜し、正しい情報が私たち国民に届きにくい状況であった。ただテレビ画面に映されている津波の様子を見ていることしかできなかった。3月12日の朝日新聞の朝刊では、マグニチュード8.8で死者133人、行方不明者530人、負傷者722人と報道され、現在発表されている数字と比べると、地震の規模から被災者数まで正しく認識されていなかったことが分かる。そのため、全国社会福祉協議会でも3月13日の第一報で、被害状況などの情報収集を行っているが、沿岸部を中心に被害の大きかった地域では今もなお現地に入れない状況であり、被害の状況把握とボランティア受け入れの態勢が整い次第、全国的な支援を呼びかける予定であると伝えた。甚大な被害をもたらした大震災であったため、ライフラインの寸断や交通網の遮断などにより、被災地へ行くまでの道程は楽ではなかった。また、いつ大きな余震が来るか分からない事態であり、津波の心配もされていた。

この状況のとき政府は、地震発生から約30分後に首相を本部長とする緊急災害対策本部を設置し、全力を挙げて被害状況の把握を急いだ。被災地の警察や消防、医療機関など救援者自身が被害に遭っていた。そのため、地震直後の14時52分に岩手県が自衛隊の派遣を要請し、その後宮城県知事からも自衛隊派遣の要請があり、地震発生から約40分後に首相から防衛相に自衛隊の最大限の活動を指示した。今回の震災では、阪神・淡路大震災のときのような建物倒壊による圧迫死ではなく、津波による被害が大きかったため、地震発生後も多くの方が救出されたようである。津波によって家から出られなくなっていた人が救出されるケースが多く、瓦礫下からの救出より長く生存できるとみられる。しかし助かったとしても、持病の薬が津波で流された高齢者や病人、家族や家を失ったストレスで高血圧となり不眠症になる被災者もいることを忘れてはならない。

この緊急救命期でボランティアは、まず救援活動の一つとして、自宅から避難できていない高齢者が多かったので、その方たちの避難の手助けなどを行っている。また、避難所に移った被災者に対して、物資の配給や炊き出し活動が行われていた。ところが道路が寸断され、全ての避難所に物資や炊き出しが行き届いているわけではないのが現実であった。かろうじて難を逃れた人命をつなげるよう、必要な物資を素早く手元に届ける必要がある。物資そのものが足りていないというところもあった。その中、内閣では16日に、被災地で活動するボランティアを支援するため、湯浅誠内閣府参与を室長としたボランティア連携室を設置した。不足する物資（食べ物、水、特に燃料）が行き渡るよう、現地で活動するボランティアに配送先などの情報を提供し、すみずみまで供給できるようにする方針である。物資に関しては、全国社会福祉協議会のホームページで、阪神・淡路大震災のときの教訓を活かし、被災地への物資の送付を控えるよう伝えていた。個別に大量の物資が送られると、量の多さや仕分けの困難さ、被災者の手元に届くまでの時間差の問題などを示し、義援金や災害ボランティア活動への募金の形を取るなどの方法で支援するようお願いしていた。

この時期のボランティアは、以前に災害対応の実績のあるNPOやNGOなどの団体しかほとんど入れる状況ではなく、個人のボランティアを受け入れるだけの余裕はなかった。被害の大きかった地域ではガソリンや食料などが不足し、県外からは受け付けていないところがほとんどで、受け入れ側の調整力にも限界があった。被害が大きく、助けを必要と

している地域ほど、受け入れも遅れていた²¹のである。

3. 3. 2. 避難救援期

続いて「避難救援期」では、避難所での炊き出し活動、足湯、子どもとの遊び、高齢者とのお話といった、対人の身体や精神に関わる支援が行われた。また、全国からの救援物資の積み下ろしから仕分けや配給、被災家屋の瓦礫の片付け、泥だし、家具搬出、拾得物整理、写真洗浄・整理、床板・壁はがしなどの対物に関する支援もある。人が健やかに生活していく上で、直接的な支援はもちろん必要であるが、衛生環境を左右する被災地の清掃と、被災者の思い出の品を探してきれいに戻して、被災者の心を少しでも満たすことも大切な支援であろう。このように多くの支援が必要とされていたが、政府は原発対応に追われ、被災者に対する支援が手薄になっていた面があるという指摘もあった。

このころは、少しずつボランティアの数が増え、阪神・淡路大震災と同様にボランティアが最も多く活動している時期である。そのような状況を見越して、3月25日には「東日本大震災全国ネットワーク」を作り出した。それぞれの組織ごとで支援活動に取り組むNPO、NGOの連携の場として発足し、お互いの情報を交換し、連携していくことを目指している。全国社会福祉協議会としても、情報交換を連携して行い、協力していく姿勢である。ボランティアの数が増えてきていることを背景に、効率よく被災者のニーズに合わせられるよう工夫されていった。また、岩手県社会福祉協議会・宮城県社会福祉協議会・福島県社会福祉協議会へ運営支援者として社会福祉協議会の職員を派遣し、「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」を開始した。ここでは、状況把握及び被災地災害ボランティアセンターの運営支援（コーディネート）、活動物資の調達などを行っている。災害ボランティア活動の環境整備を目指しており、人材、資源・物資、資金を有効に活用するため、現地を支援している。

そして3月29日に、ほとんどのところで県外も募集していることが明記された²²。県外からの募集も始まったところで、炊き出し活動に関する問題がでてきた。実際に炊き出し活動をしていくには、現地の被災者に満足してもらえるよう、県内の炊き出しの実施状況を踏まえ、活動場所に偏りがいいか、同様のメニューが連続していないかなどを確認するため、調整が必要となる。炊き出しボランティアを行うには、事前に各県災害ボランティアセンターへ問い合わせるをお願いした。炊き出し活動は、本来行政が行うことであるが、やはり行政だけでは賄いきれないところがでてくる。そこをボランティアが補うのは理想的であるが、阪神・淡路大震災の失敗を繰り返してはならない。活動が重なったり、メニューがバッティングしたり、避難所間で格差があつたりすることを避けなければならないのである。困っている人全てのところにボランティアへ行くことが、被災者とボランティア双方のためになるであろう。しかし、時にはその理想通りにはいかないこともある。行政によって発見されていなかった避難所には、今すぐにでも支援が必要かもしれない。そのときは、すぐにニーズに合った支援を開始し、その後行政へ報告するのがベストであ

²¹ 『朝日新聞』 2011年3月28日朝刊 「ボランティア受け入れジレンマ」

²² 全国社会福祉協議会「被災地支援・災害ボランティア情報」第14報 平成23年3月29日

[http://www.saigaivc.com/被災地支援-災害v情報/第14報-平成23年3月29日/\(2011.12.8\)](http://www.saigaivc.com/被災地支援-災害v情報/第14報-平成23年3月29日/(2011.12.8))

ると考えられる。臨機応変に行動し、どうすれば本当に役立つ支援につながるのか考えるべきである。

対物に関する支援は、泥だしや家の片付けなど生活を再建していく上で欠かすことのできないことである。東日本大震災では、津波によって多くの建物が壊され、瓦礫の山が至るところにあり、家屋内には一面泥が敷かれていた。この作業はとにかく人の手を必要とした。重機でできる作業もちろんあるが、家屋内の泥だしや水かき、畑の中の瓦礫撤去、泥の中にある被災者の思い出の品探しなどは人の手で作業しなければ行えないことである。そのため、5月のゴールデンウィーク時は、多くのボランティアが全国から集まり、作業を進めるのに良い機会であった。しかしあまりにも多数であったため、うまく人材を活用できていなかったようである。準備なくグリラ的に被災地を訪れても、災害ボランティアセンターの職員は人数が少ないため、問い合わせの対応で手一杯な状況であった。

ゴールデンウィーク後の各災害ボランティアセンターでは、ニーズが増加傾向にあるため、多くのボランティアの参加を呼びかけているが、なかなか思い通りに人が集まらない。ゴールデンウィーク以降、週の参加人数のうち4割程度が土日（特に土曜日）に集中する傾向が定着している。陸前高田市のボランティアセンターの情報によると、市民が今後の生活設計に目を向け始め、瓦礫撤去や自宅整備の依頼は4月末から増加し、ゴールデンウィークのボランティアの活躍も重なって支援のニーズが大幅に増えたそう²³。しかし、増える需要に対し、400人以上の人手が足りなくなる日もあった。長期休暇を利用してボランティアに参加する者は多いが、継続的に支援できる人は限られてくる。

私自身も震災から3ヵ月後の6月11日に、宮城県気仙沼市の建物の泥だしや水かき、瓦礫の片付けを行った。その時は60人くらいのチームで行ったが、その人数で丸一日かけてもたった一つの建物しか掃除することができなかった。このような水害による被害は、個人単位で行動するより、組織のまとまった力で行動する方が効率的であることを実感した。今回は企業の清掃ということであったが、本当に支援を必要としているのは個人なのではないかと思った。個人の力だけではこの被害から立ち直ることは難しく、誰かの支援を待たなければならない。災害ボランティアセンターへ行き、支援の手続きをして順番が回ってくるのを避難所で待つ。そうすると、なかなか自宅へ戻れず生活の再建が遅くなる。また、活動を行っている時、最初は瓦礫の撤去から始まるが、作業を行っている最中にそれは単なる瓦礫ではなく、どんなものでも被災者からしたら思い出の品であることを学び始めた。活動中に出てくる写真や物は、一旦市役所に収集され、被災者がそれを探しに来るといふ。その被災者の思い出の品を探し出すことで、少しでも被災者の心の傷を癒すことができれば、そのような思いで活動を続けていた。ボランティアはただ被災地の清掃を行うだけでなく、被災地・被災者に元気を与える存在でもありうると実感したときであった。

²³ 産経ニュース「被災地ボランティア、GW明けで急減「復興機運にも影響」」（2011年5月19日）
<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/110509/dst11050920560019-n1.htm>（2011.12.8）

3. 3. 3. 生活再建期

最後に「生活再建期」では、避難救援期の継続で瓦礫の撤去や思い出の品の洗浄、災害ボランティアセンターの運営補助も行われていた。さらに、仮設住宅での支援として、仮設住宅へ移転した子どもや高齢者との交流、仮設住宅への引越しのお手伝い、コミュニティづくりの補助にイベントの開催など長期的な支援が行われている。このボランティア活動は、多くのNPOやNGOを軸として支援し続けている。

まず仮設住宅についてであるが、東日本大震災による津波で壊滅的な被害を受けた岩手県陸前高田市で4月9日に被災地では初めてとなる仮設住宅への入居が始まった²⁴。被災者の居住の確保として応急仮設住宅は大変貴重なものであり、その役割は大きいものであったが、阪神・淡路大震災においては、仮設住宅の建設のあり方に関して一部反省が必要であった。できるだけ多くの人に入居してもらうために限られた敷地に多くの仮設住宅を建設せざるを得なかったことにより、並べて建設したことである。その反省を活かし、仮設住宅入居後の人間関係やコミュニティ形成、助け合いができるだけうまく行えるような配置の計画が行われた。例えば、通りを挟んで玄関が向かい合う配置とすること、コミュニティの日常動線が集中する場所に高齢者住宅を配置すること、広場や談話室などの交流空間の設置を促進することなどが挙げられる²⁵。

このように仮設住宅に入るまでの段階で工夫し、プライベートが確保されても孤立状態になりにくいようにされている。しかし現実では、津波被害により住民が元々住んでいた場所に仮設住宅を建てられず、遠方の高台などに設置されたケースが多い。抽選で様々な地区から入居者を選んだ自治体も多く、震災前の地域コミュニティの分断が生じているようである²⁶。そのような地域に自治体などの組織を置き、そこを拠点に少しずつ関係性を築いていったが、中には自治体さえないところもあるようだ。それゆえ高齢者の孤独死が起り始めていた。

孤独死を防ぐために近隣の住民やボランティアの共助は、今後ますます重要となってくる。私はこの仮設住宅での支援で、公益社団法人シャンティ国際ボランティア会の一員としてボランティアに参加した。この団体では、移動図書館を行っており、岩手県遠野市に拠点を置き、震災で公立図書館や書店が大きな被害を受けた岩手県陸前高田市、大船渡市三陸町、大槌町、山田町の仮設住宅に本やコミュニティを提供している。本の貸し出しを行うことで、そこの住民と関わり、今必要としていることを実際に聞くことができる。また近隣の住民同士が顔を合わせるのも、関係性作りにも有効である。さらに、住民の方々から読みたい本のリクエストを聞いていくと、いま何に関心があるのか分かる。仮設住宅に移動して少し日の経った夏頃は、手軽に作ることができ保存可能な料理本が人気であった。冬にかけては編み物の本が多く貸し出され、寒くなったら家の中で編み物をするとおっしゃっていた。この支援は、ただ本を貸し出すだけではなく、移動図書館の横に机を並

²⁴ REUTERS 2011.4.9 「陸前高田、仮設住宅への入居開始」

http://jp.reuters.com/article/jp_quake/idJP2011040901000321 (2011.12.6)

²⁵ 「東日本大震災・応急仮設住宅によるコミュニティづくりのための配置計画マニュアル(案)の提案」

http://www.nikken-ri.com/fukkou/img/fukkou02_NSRI_20110509.pdf (2011.12.6)

²⁶ 『朝日新聞』 2011年7月6日朝刊 「仮設での孤独死防げ」

べ、少ないコミュニティスペースの代わりに果たしたり、温かい飲み物で安心感を抱いてもらったり、子どもの文具を用意して一緒に遊んだりもしている。そうすることで何度も足を運んでもらい、住民とボランティア間の関係性、住民同士の関係性を築いていく。仮設住宅に入居しても一人で背負い込まないよう、人とのつながりを大切にする支援をボランティアは行っている。

これらの活動はその場限りではなく、何年も長く続けていくこと、最低でも仮設住宅終了まで続けることに意味がある。しかし、このような支援が行われるのは大型の仮設住宅が多く、小さい仮設住宅は焦点を当てられないこともある。避難所同様、仮設住宅でも支援の偏りがうかがえる。

4. 災害ボランティアの在り方

4. 1. 現状の災害ボランティアの問題点

第1章・第2章で阪神・淡路大震災のボランティア活動について、第3章で東日本大震災のボランティア活動の概要について述べてきた。これらの大震災のボランティア活動を見てきた中で、現状の災害ボランティアの問題点について考察していきたい。

まずは、避難所や仮設住宅における支援の偏りである。両大震災でも救援物資の滞りや格差、避難所で行われる炊き出しのバッシング、仮設住宅での支援の偏りが指摘されている。これらの問題は、ボランティア間の連携及び行政とボランティア間の連携が不十分であるから起きる課題であると考えられる。どちらの連携にしても、相手がどこでどのような活動を行っているのかを把握できていないことが原因であろう。ミーティングを開催したり、ネットワークを作り出したが、うまく機能しないところもあった。行政が提供する公的サービスだけでは全てのニーズを満たすことは困難であることを踏まえ、NPOなどボランティアの強み・弱み、行政の強み・弱みを把握して、相互に補いながら連携・協働を進めていくことが必要である。被災者への支援をより効率的に行うために、行政側がボランティアとの役割分担を考えることは不可欠である。ボランティアの立場からすれば、行政に頼らずにボランティアをしようとしても、行政が持っている多大な情報がないと、効果的な活動ができず、行政とは情報の共有が求められる。このように行政と災害ボランティアが連携することによって、より効果的な災害支援を行うことができるのである。

さらに、支援を行う上で被災者のニーズを汲み取って、それに合った支援を行うことは重要である。しかし東日本大震災の場合、現地からの要望を受けてから行動するという考え方が強く、必要なものが届くまでのタイムラグが起きていた。迅速な対応ができず、緊急救援の勢いが弱かった。ニーズのマッチングでは、先を読む力が大事になってくる。先読みができないと、例えば物資に関しては一週間くらいのタイムラグが生じてしまう。被災地ではニーズが刻々と変化しているのだから、必要としている時に届かず、すでに不要なときに届くこともある。できれば一步先を読んだボランティア活動をすることが、迅速にニーズに対応する支援につながるであろう。

最後に、長期的な支援が続きにくいという問題である。個人ボランティアが長期間被災地で活動することは、困難な場合もある。学校や仕事があり、長期休暇しか長くいられず、現場で息の長い活動を続けることは厳しい。そのため、NPO や NGO のボランティア団体がそれを補う。長期化に伴い、物資面や金銭面での援助を行っていかないと、これらの団体も支援し続けることが難しくなる。これらの団体がボランティアを行い、被災地外部の人たちに情報を伝えていくことで、被災地への関心が少しずつ薄れていくことを防ぐことができるのではないだろうか。

4. 2. 望ましい災害ボランティアの在り方とは

阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大震災は決して他人事ではなく、いつわが身に降りかかるか分からない。日本は災害多発国であり、いつどこで大災害が起こってもおかしくない。そこで、現状の災害ボランティアの問題点を踏まえ、今後もし大震災が起きたとしたら、そのときに活動する望ましい災害ボランティアの在り方はどのようなものであるか、上で述べた三つの区分に分けて考えていく。

緊急救命期では、人命救助・救出が最優先事項であるため、救急の知識がなければ被災地へ行かない方が好ましいであろう。このときは、いま自分がいるところで正しい情報を収集し、必要とされる時期を待ち、今後できることを考えておくべきである。

避難救援期の災害ボランティアの中で、NPO や NGO の果たす役割はかなり大きいように感じる。チームで活動することで、個人として活動するよりも、一人ひとりの力を結集した方が効率良く支援していくことができる。しかしその一方、団体間でバッティングしてしまうと、他にも人手を必要としているところに支援が行き届かなくなってしまう。支援の偏りを少しでも減らしていくために、NPO や NGO の全体ミーティングを定期的を増やし、特定の地区や避難所に支援が集中しないようにすべきである。一つの団体では支援しきれないことでも、他の団体であれば代わりに補うことができるかもしれない。被災地の市町村ごとでミーティングを設け、現在どこでどのような活動を行っているのかをお互い知り、バッティングしているところがないか確認したり、ボランティアが入っておらず困っているところがないか調べたりしていくべきである。被災者にもっとも有効な支援を提供できるよう、団体間で協力し合う必要がある。

また、災害時は行政と連携し合って支援を進めていくことが不可欠であるが、震災時に被災地の行政は機能しにくく、災害ボランティアセンターからのマッチングを得ることが難しいのがほとんどである。各ボランティアセンターや行政から情報が提供されているので、まずはその被災地の情報を収集し、危険度や必要な経費、自分たちにできることを考慮して判断していくべきである。そして活動していく中で、その地域ごとで行われたミーティングの内容を各ボランティアセンターに伝えるなどし、ボランティアたちが行っている支援内容・支援場所を行政が把握しておく必要がある。行政とボランティアが相互調整し、協力関係のもとで穴のない支援を続けていくことが極めて重要であると考えられる。

個人としてボランティアに参加する場合も、行政からの情報をもとに、そのとき自分ができる範囲でボランティアに参加することが、災害ボランティアのあるべき姿といえるであろう。団体にしても個人にしても災害ボランティアのベテランはおらず、災害の規模や

状況もその都度変化している。冷静に事態を見守り、必要とされているときにいつでも現地に行けるよう備えておくべきである。

生活再建期では、被災者の生活の支援をしていくので、繊細な支援が必要になる。ここでは特に、仮設住宅での孤立を防いでいかなければならない。災害ボランティアは、ただ被災地で肉体的な支援をしているだけではない。被災地に足を運び、人と人がつながり、目の前にある自分にできることを精一杯行っているだけで、被災地・被災者に勇気や希望を与え、精神的側面の支援を行っているのだと思う。被災地や被災者の支援の手助けをしたいと思って被災地にボランティアへ行ったとしても、善意あるボランティアが常に善意であるとは限らず、他人に迷惑をかけることも少なくない。被災者にとっては、被災地は「わが町、わが故郷」、ごみに見える瓦礫の山は「かけがえのないもの」、単なる被災者ではなく一人ひとり背景の異なる「個人」であることを忘れてはならない。災害ボランティアは、その人と同じ目線を見て、感じ取れることが何より大切である。そして、被災地や被災者の復旧・復興には時間を要するため、継続性のある活動を行い、長期的に関係性を築いていくべきである。

おわりに

本論では、災害ボランティアの在り方について、阪神・淡路大震災と東日本大震災のボランティア活動を通して考察した。阪神・淡路大震災と東日本大震災では、地震の特徴や二次災害から地震被害の規模まで異なるが、これらの大震災で行われてきた（行われている）災害ボランティアについて見てきた。

阪神・淡路大震災では、ボランティアがこんなにも多く駆けつけるとは思っておらず、その対応に行政が追われていた。試行錯誤しながらの活動ではあったが、主に炊き出し、物資の仕分け・搬入搬出、避難所運営、仮設住宅支援を行っていた。これらの活動をすべて行政が割り振ることはできず、ボランティア自身が自ら支援内容を見つけ出し活動していたようである。そしてそれらの活動の問題点として、ボランティア窓口の受け入れ体制の不備、物資の搬入搬出・仕分けの滞りと格差、避難所間の支援格差、炊き出しのバッテリー、行政との連携方法、孤独死の防止が挙げられる。

東日本大震災では、阪神・淡路大震災での課題が何点か活かされている部分もあった。多数のボランティアがいきなり駆けつけたり、不要な物資が被災地へ届いたりしないようにするため、インターネットを駆使して情報を流していた。東日本大震災での支援活動は、避難所での炊き出し活動、物資の仕分け・配布、瓦礫の片付け、泥だし、思い出探し、仮設住宅支援などである。その際の活動の災害ボランティアの課題を見ていくと、阪神・淡路大震災のときと共通しているところがあった。それは、救援物資が必要としている人全てに届かないこと、避難所や仮設住宅における支援の偏りがあること、長期的な支援で継続的に人手を確保しにくいことなどが挙げられる。

その解決策として、NPOやNGOの団体ボランティア間、及びボランティアと行政間の連携をより強度なものにしていくべきである。そのためには、相互に情報交換ができる場

を設け、協働体制をつくっておく必要がある。これにより、支援場所や活動内容が被ったり穴が出たりしなくなり、本当に支援を必要としている人に支援が行き届くことになる。そして、何よりも重要なことは、被災者一人ひとりとしっかり向き合い、自分にできることを自分にできる範囲で行うことである。

東日本大震災のことは、いまだ支援の手が必要なのが現状である。私も、瓦礫の片付け、泥だし、思い出探し、仮設住宅支援を行ってきた。瓦礫の片付けや泥だしは非常に時間がかかり、かつ人の手で行わなければならない作業であったので、他の団体ボランティアと協力して支援していくことの重要性を感じた。一人でできることに限界はあるかもしれないが、複数人で行うと一人の力では発揮できないこともできるようになる。日常から団体間及び団体と行政間で話し合い、緊急事態に備えるべきだと身を持って体験した。私自身、何度か継続してボランティアを行っているが、行けば行くほどまた行きたいという気持ちが強くなる。一度ボランティアへ行ってからもう一度行こうと思ったきっかけは、被災地で出会った子どもに、「お前もすぐ帰ってもう来ないんだろ。」と言われたことである。私にできることは些細なことであっても、被災地で出会った人々と少しずつ繋がっていくとき（特に仮設住宅支援）、他のボランティアの人たちと繋がっていくとき、このときこの繋がりを大切にしたいと思った。私がボランティアを継続しようと思った動機は以上であるが、人それぞれ違って良いと思う。自分ができる範囲内で、多くの人に長期的なボランティアに参加してほしいと切に思う。今後災害ボランティアがどのような活動を行っていくのか追っていき、私自身もボランティアを続けていく中で、望ましい災害ボランティアの在り方についてより考えていきたい。

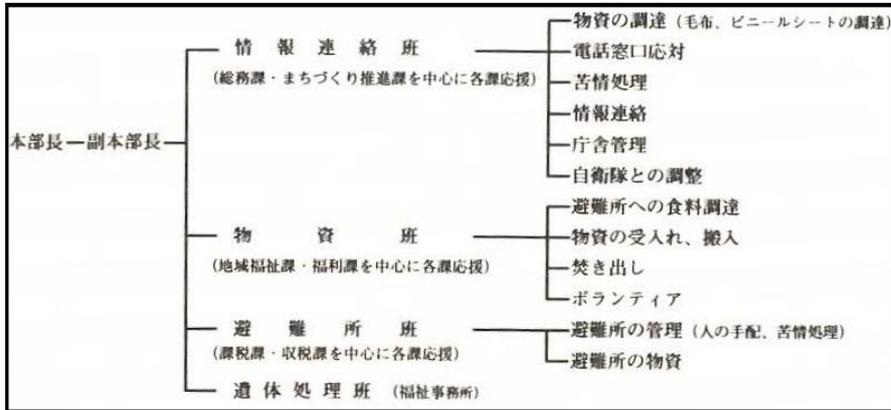
引用・参考文献

- 朝日新聞社, 2011, 『朝日新聞縮刷版 東日本大震災』朝日新聞出版
- 岩渕美智子, 2011, 『東日本大震災と政治—政治は動いていないのか』パブラボ
- 内橋克人編, 2011, 『大震災のなかで—私たちは何をすべきか』岩波書店
- 浦野正樹・大矢根淳・菅摩志保ほか著, 1996, 『阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動』早稲田大学社会科学研究所
- 額田勲, 1999, 『孤独死—被災地神戸で考える人間の復興』岩波書店
- 菅摩志保・山下祐介・渥美公秀編, 2008, 『災害ボランティア論入門』弘文堂
- 高寄昇三, 1996, 『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房
- 阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部編, 1996, 『阪神・淡路大震災—神戸市の記録 1995年』神戸都市問題研究所
- 山下祐介・菅摩志保, 2002, 『震災ボランティアの社会学—〈ボランティア=NPO〉社会の可能性』ミネルヴァ書房
- 緊急災害対策本部「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について」
- <http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201111151700jisin.pdf> (2011.11.24)
- 首相官邸「東日本大震災への対応—首相官邸災害対策ページ」
- <http://www.kantei.go.jp/saigai/index.html> (2011.12.7)
- 「遠野まごころネット」
- <http://tonomagokoro.net/> (2011.12.1)
- 中川和之・時事通信社神戸総局「継続する活動から学びつつ発展—災害・救援ボランティアの現状と課題」
- <http://homepage3.nifty.com/n-kaz/genkou/fukushi.html> (2011.11.24)
- 「阪神・淡路大震災での教訓及び課題」
- http://www.city.kasuga.fukuoka.jp/joho/houkoku/bosai_siryou/pdf/001.pdf (2011.11.24)
- 「東日本大震災時系列まとめ」
- <http://lilylandscape.net/diary/815.html> (2011.11.27)
- 「東日本大震災（地震、津波）、被害状況専門サイト」
- http://ranasite.net/?page_id=3142 (2011.11.27)
- 「東日本大震災復興支援ネットワーク」
- <http://hp-network.jimdo.com/> (2011.11.27)
- 東日本大震災復興対策本部緊急災害対策本部「復旧の現状と主な課題への取組」
- <http://www.reconstruction.go.jp/topics/1-1revised.pdf> (2011.12.1)

図表

図1-1

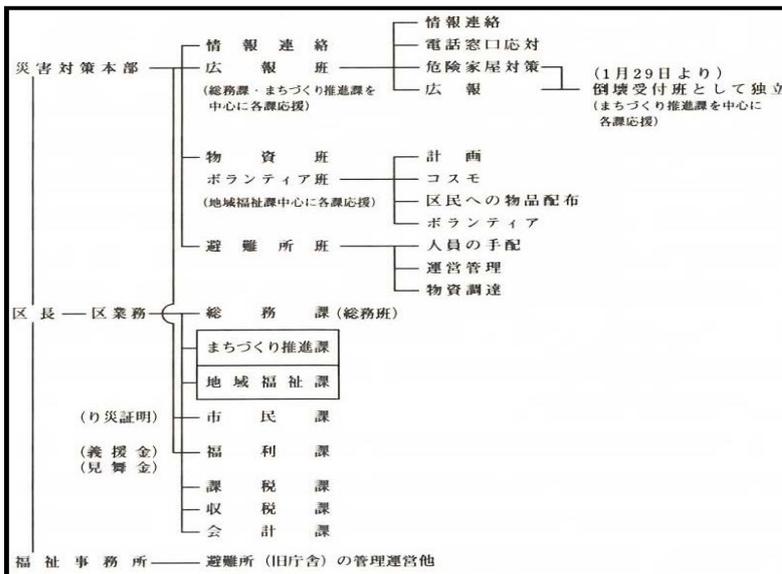
災害対策の区体制（震災から概ね10日目くらいまで）



神戸市長田区役所記録誌編集委員会, 1996, 『人・街・ながた : 1995・1・17』 p. 4

図1-2

災害対策の区体制（震災発生10日目から4月1日まで）



神戸市長田区役所記録誌編集委員会, 1996, 『人・街・ながた : 1995・1・17』 p. 4

表 3-1

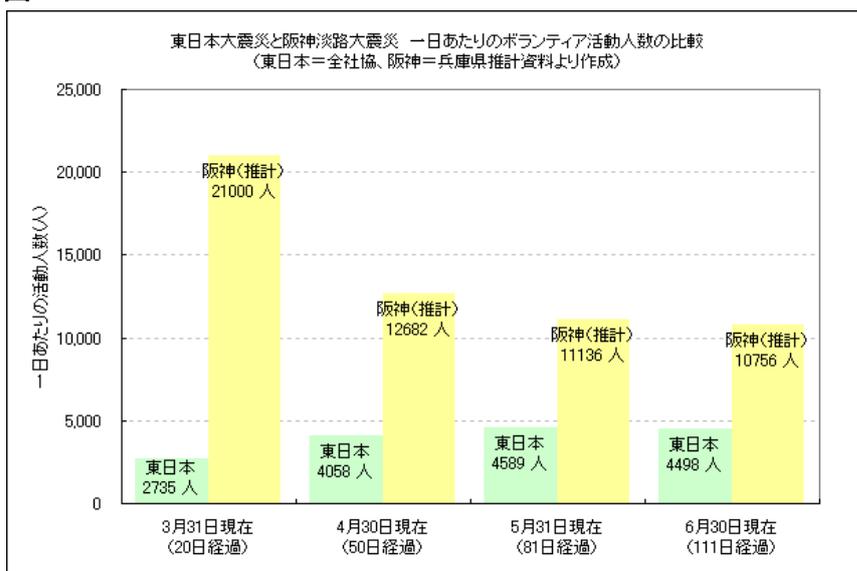
発災時から1ヵ月単位の累計

	3県合計	岩手県	宮城県	福島県
～4月11日(月)	108,800	23,200	57,200	28,500
～5月11日(水)	176,000	41,300	103,800	31,000
～6月11日(土)	140,700	43,200	73,900	23,600
～7月11日(月)	128,200	44,800	64,300	19,100
～8月11日(木)	118,400	47,300	57,800	13,300
～9月11日(日)	78,400	43,600	28,300	6,400
～10月11日(火)	52,200	31,400	17,700	3,100
～11月11日(金)	41,800	24,300	14,500	3,000

全国社会福祉協議会・全国ボランティア・市民活動復興センター「災害ボランティアセンターで受け付けたボランティア活動者数の推移（仮集計）」

<http://www.saigaivc.com/%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%80%85%E6%95%B0%E3%81%AE%E6%8E%A8%E7%A7%BB/> (2011.12.12)

図 3-1



「東日本大震災 災害対策・復興支援 FAQ」

<http://ok-faq.okbiz.okwave.jp/EokpControl?&event=FE0006&tid=13296> (2011.11.27)