

東北大震災における災害ボランティア研究の論点

小野 奈々
環境政策・計画学科

1. 災害ボランティアとは

今回、「災害とボランティアということで、何か考えていることを書いて欲しい」という原稿の依頼を受けて、本音を言うと「困ったな」という気持ちになった。未曾有の大震災。時間にゆとりがあった院生時代に経験した能登半島地震の際には、金沢まで出かけて災害ボランティア活動を経験したこともある。だが、東日本大震災については、日々ニュースでボランティアの動向を確認するだけだった。研究対象として調査しようと本格的に現地に出かけたことも、また、そうしようと考えたこともなかった。「ボランティア活動の研究者なのに、何故」と思われるかもしれないが、「調査対象としてみたときに、他のボランティア活動と比較して、被災に関わるからといって特別に強い関心をひく何かを見いだせなかったから」としか答えようがない。

ボランティア活動の意義とは、どのようなものだろうか。これを考えるときに、私自身の体験として思い出すのは、学部時代に経験した身体障がい者の自立生活の補助だ。私が所属していた筑波大学では、身体障がい者の方の生活補助を呼び掛ける学生が食堂の出入り口にときどき立っていた。その日、手にとったのは、すでに何度も受け取ったことのあるチラシだった。具体的な文句は忘れてしまったが、「○○さんの一人暮らしを一緒に支えて下さい。料理を覚えたい方も大歓迎」といった内容が記されていたと記憶している。「誰かのために料理をしたら、楽しいかもしれない」と思いついて半年ほど通わせてもらった。わずかに動く足指でその人がキーボードを打って発する言葉に従い、料理を代行する。作った料理を口に運び、食事を補助する。その人の生活補助をしながら感じたのは、「一人ひとりの人が、わずかな時間を割いて手となり足となることができれば、○○さんは一人暮らしができるのだ」という素朴な事実だった。1週間に1時間半という少ない時間だったが、私は、それまで知ることもなかった人の手となり足となった。その人は、手として足として、知ることもなかった私を使ったのである。

私よりもずっと先んじてボランティアを研究している原田隆司さんという社会学者が、「ボランティアにしかできないこと」をこんな風にまとめている。

それは、まず何よりも、身近な人間関係でも制

度でも対応できない「望み」、つまり私たちの日常にある「不備」に対応するということである。外に向かって異議申し立てをするよりは、自分たちでそれを実現してしまう。一つひとつのボランティアは、身近な人間関係の範囲を越えて、人と人とを結びつけ、たとえ不十分であるとしても、具体的に何かを実現してしまう（原田 2010：231）

私は、「災害時に大量発生する」ので特別にみえる（あるいは、特に大事なことに見える）という理由でボランティアを研究してこなかった。だから、災害ボランティアに強い思いを抱いて、特別に調査し研究してこなかった。ここまで書いてあらためて思うのは、災害ボランティアであっても、その他のボランティアであっても、本質は変わらない、ということである。それは、身近な人間関係の限界や制度の不備のために達成されない誰かの望みを実現するために、身近な人間関係や制度の範囲を越えて、他者同士が結びつき、具体的に何かを実現することなのである。その「限界」や「不備」が短期間に大量発生する災害時には、呼応するようにボランティア活動も大量に発生することになる。

ただそれでも、常時／非常時という違いをきちんと考慮するならば、災害ボランティア活動に固有の論点が出てくるだろう。とりわけ、具体的な組織プランニングや災害時対応をどうするかという活動計画のあり方を考える上で、常時と非常時の区別は大切である。想定される条件やあるべき対応に、違いが出てくるからである。そこで、非常時のボランティア活動、ここではとくに、災害ボランティア活動を考えるときに、活動計画の観点からどのような研究が成立しうるのかを整理していきたい。私自身は災害ボランティア研究の専門家ではないので、現在出回っている関連書籍（菅磨・山下・渥美 2008, 村井 2011, 中原 2011）や震災を特集しているテレビ番組などを参考にしつつ論点を整理して、それを紹介してみようと思う。

何も軸がないと紹介するにも苦勞するので、ここではごくスタンダードに時間と空間、組織同士の連携にポイントをおいて整理をして、研究の論点となるバリエーションを紹介していくことにする。

2. 被災状況の時間の経過に合わせた論点

災害は、個人や地域がそれまで営んできた日々の暮らしの循環を突如破壊する。東日本大震災もかりである。地震や津波は、人びとを包んでいた日々の暮らしの繰り返しを奪い取る。それゆえ、その暮らしの循環を再構築することが復興に向けた営みとなる。ボランティアの対応は、被災者の日々の暮らしを再構築していくことであり、その再構築の進む時間経過の中で徐々に変化していくと考えられる。それゆえ、ボランティアの対応が、被災後の時間の経過に応じてどのように変化していくかは、論点の1つになるだろう。

菅磨志保によれば、この時間の経過は、1) 救援段階、2) 復興段階、3) 平常時の3段階に分類することができる(菅磨 2008: 62-67)。ここでは生活の再構築に関わる1)と2)のみをとりあげるが、それぞれの段階で次のような論点を出せるだろう。

1) 救援段階：多様な視点で問題を発見する

被災直後の暮らしは、通常では予想できない問題が次から次へと発生する状況下にある。たとえば、津波の被害に遭ったものの水が浸入しなかった部屋がある、あるいは、家屋の被災が半壊程度で済むことがある。すると、個人の住宅に留まって避難生活を送る「在宅避難者」が出てくる。ともすれば、避難所生活を送る被災者ばかりに気をとられてしまうが、「在宅避難者」の暮らしに問題が出てこないのかという点を決してそうではない。避難所生活を送らない「在宅避難者」は、時間の経過とともにむしろ孤立しはじめるのである。電気、ガス、水道などの生活インフラが寸断された上、自動車などの移動手段もなく、携帯電話などの通信手段もないので、いざ必要になったときには救助の要請すらできない状況に置かれてしまう。安否を確認し、孤立した「在宅避難者」を救援するためには、誰かが、一軒ずつ玄関から声をかけて歩く方法以外に方法がない場合も出てくる。このような状況に対して、たとえば、石巻市で活動していた「め組ジャパン」というボランティア団体は、災害直後から行政が把握しきれていない「在宅避難者」がどの地域に何人いるのかを把握するための調査を実施していた。7台の車で石巻市内を走り回り、新たな避難者が見つかる、その場所から一番近い炊き出しのポイントを紹介し、また、調査結果をもとに在宅避難者の所在を示す地図を作る活動を実施したのである(中原 2011: 52)。

このように、被災直後の救援段階では、多くの人

たちがボランティアとして被災現場に入っていくことで、多様な視点から問題を発見し、問題に応じた対応の仕組みをつくり出していく。裏を返せば、東日本大震災の救援段階におけるボランティアの活動記録から、次の災害時にも生じるであろう思いがけないニーズを把握することもできるはずである。そのニーズとはどのようなものなのか。このような論点が考えられるだろう。

2) 復興段階：力を引き出す

救援活動が収束し始め、徐々に日々の暮らしの循環を支えるインフラや組織が復旧するようになると、「思いがけないニーズの発見・支援」という救援段階のボランティアの役割は、当初ほど求められないものとなっていく。この段階で、遠隔地から駆けつけてきたボランティアの多くが、役割を終えたと感じて、撤収していく。

しかしながら、ここでボランティアの役割がすべてなくなったわけではない。かわりに、もう少し中・長期的な生活の再構築に向けた支援をする役割が残されていると一般的には考えられている。たとえば、阪神淡路大震災の際にも、復興段階に入ってから、仮設住宅や復興住宅で入居者同士のコミュニケーションを促進する「ふれあい喫茶」をボランティアが運営し、新しい暮らしの場のコミュニティ作りを支援することで被災者の力を引き出す活動が行われた(菅磨 2008)。ほかに、身近な地域の資源を利用して収益事業(コミュニティビジネス)を立ち上げて被災者の就業や生きがいづくりにつなげていく支援、あるいは、支援の網の目から取り残されやすい人たちの問題を代弁し、広く社会に訴えていく活動(アドボカシー)もなされていた(菅磨 2008)。また、東日本大震災でも、地震発生からすでに10ヵ月が過ぎ、復興段階にある現在、震災にともなう失業が深刻な問題となっており、これにたいするNGO・NPOによる雇用創出が期待されている。国も自治体も財源の問題に直面しており、あらたな企業誘致や地元産業の立て直しにむけた対策を迅速にとることができない。だがその間にも、労働意欲のある住民層は被災地を続々と離れていってしまう。そこで、国や自治体が有効な復興対策を講ずることができるようになるまでのつなぎの役割を期待されているのがNGO・NPOである。社会学者の宮本みち子氏は、あるテレビ番組の中で、NPO・NGO、社会的企業などによる地域のニーズを組んだ仕事づくりを、資金・場所・情報・人材を国や自治体が積極的に支援するべきと話している。NPO・NGOは、被災地復興のための事業を考案し世界中

から寄付金を募ってそれを実践することができる。そして、その事業実施の担い手として被災地住民を雇用することができれば、被災地の復興支援と地元における当面の雇用創出という2つの課題を同時に解決することができる。このような試みは、恒久的な雇用創出にはつながらないものの、国や自治体が産業復興につながる効果的な施策を打ち出すまで、被災地に住民を引きとめるための策として期待されており、一部で実現されているのである（NHK 2011）。

復興段階における支援は、救援段階からどのように変化していくべきなのか。そこにはどのような手立てがあるのか。こうした論点について研究していくことができるだろう。

3. 被災地の空間の特徴に注目する論点

2.の冒頭で「災害は、個人や地域がそれまで営んできた日々の暮らしの循環を突如破壊する」と述べたが、日々の暮らしを支える仕組みは、地域によって大きく異なるものである。たとえば、阪神淡路大震災は、兵庫県神戸市を中心とする大都市災害だった。阪神淡路大震災を調査・研究してきた山下祐介によれば、大都市は、①人口が極度に密集しているが人間関係が匿名的である、②様々なテクノロジーと専門機関による専門処理システムにより生活が成立している、という特徴をもつ。それゆえ、大都市が被災すると、都市の複雑な構造のために、被害は複雑な連鎖をみせるという（山下 2008）。その結果、そこでの被害は以下のような側面をもつ。

表1 大都市災害の被災の特徴(山下2008)

・生活インフラ（水道、電気、ガスなど）に関わる二次的被害が拡大する
・地域コミュニティが脆弱な場所では、被災後の生活における行政依存が露呈する
・職住分離の生活のため、公共交通・道路網の寸断が就業活動に影響を及ぼす

このように、大都市だからこそ発生する被害がある。いいかえれば、被災した空間がどのような特徴を帯びているかに応じて、災害時に発生する被害は変わってくるのである。

被災によって断ち切られた日々の暮らしの循環の再構築を支えることがボランティアの役割になるのならば、被災地が大都市なのか、農村地域なのかによって、その支援のあり方も変わるはずである。東日本大震災の被災地は、広大なエリアにわたる。被災地の空間的な特徴が変われば、ボランティア活動

による支援のあり方にも変化が求められるだろう。この差異について、整理する研究も必要だろう。

4. 組織化に視点をおいた論点

時間・空間というのは一般的な整理の軸だが、実際の現場の体験談を読み進めるうちにボランティア同士あるいは活動団体同士を連携させるための組織化も大変重要なテーマであることが分かった。そこでこの点についても触れておくことにする。

1) 「災害ボランティアセンター」のタイプ

災害発生後、被災地に到着するボランティア活動の志願者を受け入れ、要望されるニーズにつなげる仕組みが必要となる。阪神淡路大震災では、この調整をする「災害ボランティアセンター」と呼ばれる拠点が、様々なかたちで設置されていた。菅磨によれば、その時に設置された一連のセンターは幾つかのタイプに分類できるという（菅磨 2008）。菅磨は、それを、次の4つに分類している。

表2 「災害ボランティアセンター」の4分類(菅磨2008)

自治体に開設された自主運営組織	各基礎自治体の庁舎に個人で訪れたボランティアたちが、自主運営組織を結成し、当該自治体の災害対策本部とも密接に関わりながら運営するタイプのセンター
コーディネート機能をもつ市民活動団体	ボランティアコーディネートのノウハウを持つ福祉系の市民団体や海外で国際協力の実績を持つ NGO などの市民活動団体等が、被災地内に拠点を構え、ボランティアを募集し運営するタイプのセンター
地元の関係団体	被災地内の社会福祉協議会、YMCA、生活協働組合、日本赤十字社などが組織体制を大幅に組み替え、コーディネートするタイプのセンター
大学に開設された拠点	大学内に学生の救援活動の拠点として開設するタイプのセンター

このように、「災害ボランティアセンター」にもいくつかの種類がある。そしてそれぞれのタイプがボランティア活動をコーディネートする上で異なる性質を備えていると考えられる。たとえば、海外で国際協力の実績をもつ NGO がセンターになれば、国境を越えて通用する機動力のある対応のノウハウを備えているので、被災者のニーズを能動的に把握した上での活動調整を期待できるだろう。一方、被災地内の社会福祉協議会や生活協働組合などは、地元根差したネットワークをあらかじめ確保してい

るので、それを活かすかたちで被災者のニーズに対応する活動調整を実現できるはずである。活動の提供とニーズを調整する上でそれぞれがどのような潜在能力を備えているのか。また、タイプの異なるセンター同士がどう連携すれば、被災地のニーズにあった対応ができるのか。東日本大震災についても、このような観点から調査し検討していくことができるだろう。

2) 自衛隊との連携

大規模な災害が発生すると、支援のためにまず出動するのは自衛隊である。東日本大震災でも、航空機、戦艦が出動し、被災者の救出や捜索、物資輸送や食糧支援が実施された。

ノンフィクションライターの中原一歩は、東日本大震災での取材を経て、自衛隊とボランティアの連携というユニークな主張を展開している（中原 2011）。中原によれば、迅速な対応策を打てない行政の役割を被災地で補完できるのが、自衛隊とボランティアである。そこでうまく連携できればよいのだが、東日本大震災の現場では、互いの行動を把握できない状況に置かれていたそうである。

「突然、現れたかと思うと次の日はいない。あのボランティアは個人なのか、団体なのか責任者も分からないので、私たちとしてはあまり相手にしていなかったのが正直なところでした」（自衛隊幹部）（中原 2011：138）

「ボランティアの側から見ると、自衛隊の行動が把握できなかったのが、神出鬼没だと思っていました」（ボランティア関係者）（中原 2011：139）

互いの行動がつかめないために、炊き出し場所が重複したり、献立が重なってしまったりする問題が発生していた。しかし、たとえば、石巻市の場合では、後になって自衛隊・ボランティア・行政の三者会議が実現された結果、自衛隊とボランティアとがそれぞれ役割分担を明確にすることに成功している。自衛隊はより大規模な避難所を中心に活動する。ボランティアは半壊家屋の居住者が多く暮らす地域のコミュニティや、津波で多数の行政職員が亡くなり、食事を作る時間も人員も拠出できない沿岸の避難所を担当するというような役割分担がされた。また、自衛隊が提供する炊き出しについては、1週間先の献立までボランティア側に文書で告知されるようになり、メニューの重複を避けられるようになった。さらに、供給過多になっている食材の貸し借り

もできるようになったそうである（中原 2011：138-139）。

中原によれば、かつて、2004年の中越地震の際には、自衛隊とボランティアとの間には、明らかに一線が引かれており、雰囲気として双方のあいだに連携しようとする空気はなく、ボランティアは当時自衛隊のいない地域に入って活動していたということである（中原 2011：144）。だが、今回石巻市で実現したような連携がなされれば、被災直後の混乱の中、支援活動をより効果的に展開できるようになる。両者の連携のためには、何が課題でどのように改善されるべきなのか。今後は、このような論点からの研究も必要だろう。

5. 実践する眼と研究する眼

以上、本号の年報は災害特集ということで、すでに出版されている書籍などを参考に、「災害ボランティア研究」について、私なりに論点を整理してみた。災害ボランティア研究に関心をもっている学生が、論点を考えるときのヒントに使ってくればよいと思う。

話は少しそれるのだが、私の研究室に「災害ボランティア研究をしたい」といって入ってきた学生がいる。だが、以上のような論点には、この学生はさっぱり心魅かれなかったようだ。自分の足で何度か被災地に足を運び、災害ボランティア活動を経験してきた熱心な学生である。私なりに、すでにまとめた論点を複数提案したのだが、どれをとっても首をひねるばかりで、積極的に調査に取り組んでみようとすると心を決められずにいた。

ところが、その学生が先日、別の先生のアドバイスを頂いて「被災地ボランティアの食環境を調査したい」と言いだした。「被災地ボランティアがどんなものを食べているのか。団体によっては、賞味期限不明の食品を使ってボランティア用の食事を提供していたり、（被災者向けの炊き出し担当はあっても）ボランティア用の食事担当が設けられていない場合もある。ボランティアが、栄養バランスや量が十分に考えられていないその場しのぎのような食事を採り続けていることもある。口にすることは、災害ボランティアの日々の活動のエネルギーに大きな影響を与えるはずだ。それをどうすればもっとよいものにできるのか。実際はどうだったのか。分からないから、考えてみたい」ということだった。大学入学後、近江楽座の地域活動をつうじて、イベントの企画や実施を経験してきた本学の学生らしいテーマだな、と感じた。ともすれば、「被災者のための活動なのだから、ボランティアの生活環境の充実な

どは二の次に考えろ」という規範の方に人の心は向かいがちである。しかし、この学生は、「ボランティアの生活環境を二の次にしては、支援活動を長期的に継続することはできない」という自分の見解にもとづいて研究のテーマを設定した。広く社会に受け入れられている規範に圧倒されて見失ってしまわず、体験をもとに誠実に論点を見つけ出したのだと思う。「被災者も大変だが、災害ボランティア活動にのぞむ人たちの大変さにも眼をむけたい」という気持ちがこもっている。災害ボランティア活動に実際に参加し、現場で何が切実に感じられていたのかをしっかりと考える。そういう実践者の眼を備えているのだらうと感じた。

災害ボランティアを調査するときに、ボランティアセンターの機能を果たす組織の分類に眼をむけるのか。それとも、活動を長期的に継続させるためのボランティアの食環境に眼をむけるのか。その眼のつけどころには、研究をする人の経験や価値観がにじみ出てくる。

学生の意見や被災地でのボランティア活動の体験談に触れることで、私自身ももう少し、災害ボランティア活動に眼をむけてみようかなと感じるようになってきている。今後も、卒業研究の対象に選ぶ学生が出てくるだろう。これから先、どのような「滋賀県立大学」の学生らしい、あるいは、「環境政策・計画学科」の学生らしい論点が生み出されてくるのだろうか。私自身が楽しみに感じ、待ちわびているところである。

【参考資料一覧】

- 原田隆司 2010『ポスト・ボランティア論』ミネルヴァ書房。
- 村井雅清 2011『災害ボランティアの心構え』ソフトバンク クリエイティブ株式会社。
- 中原一步 2011『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』朝日新聞出版。
- 日本放送協会 2012「NHK スペシャル シリーズ東日本大震災“震災失業”12万人の危機」2012年1月7日放送内容。
- 菅磨志保 2008『「災害ボランティア」とは』菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編『シリーズ災害と社会⑤ 災害ボランティア論入門』弘文堂, 59-67。
- 山下祐介 2008「21世紀日本社会の現実とボランティア」菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編『シリーズ災害と社会⑤ 災害ボランティア論入門』弘文堂, 19-32。