

ボランティア活動の現実と将来 ～災害ボランティアは成長し続けられるか～

一般社団法人 ADI 災害研究所
理事長 伊永 勉



スイスの災害救援備蓄センター

私は、阪神・淡路大震災の西宮市で西宮ボランティアネットワーク（NVN）の設立から、日本災害救援ボランティアネットワーク（NVNA）設立の間に、ヨーロッパ・米国の民間防災活動の現状視察や、日米災害救援民間協定の調印式に参加した後に、ボランティアを引退して災害研究所を設立しました。

1999年に国土庁（現内閣府）の業務で、災害ボランティア全国大会を開催し、全国ネットワークのきつかけづくりに関わり、その後、21回の国内外の災害における被災

地支援活動と、国や都道府県市町村での2000回を超える研修や訓練の経験から、客観的にボランティア活動を観てきました。

現在は、島原の旭氏、神戸の村井氏、名古屋の栗田氏等に代表されるように、ボランティア活動の将来を託せる人材が育ち、指定公共機関以外に、NPO・企業・地域団体等の大きなネットワークが見えてきています。

しかし、欧米のようにボランティア活動が、まだ日本人の日常生活に馴染まないと感じるのは何故でしょうか。その理由は、誰でも参加できる法制度や資金等の社会環境が整っていないことと、率先して行動することに腰が引ける、集団行動でなければ安心できないといった、日本民族の同調性のバイアスというDNAが邪魔しているのではないのでしょうか。

今世紀に、ボランティアの明確な位置づけができなければ、南海トラフ巨大地震や首都圏地震が起こっても、国民一致のボランティア活動が息切れすることにならないかと危惧します。

災害ボランティア活動の推移

東日本大震災における、ボランティア活動者数は、2011年の発災当時に96万人という大人数となりましたが、翌年には26万人と激減し、3年目は19万人、4年目は8万人ということで、参加者数は減っていますが、息長い活動が続いています。

また、熊本地震では、2016年4月の発災からの1年間で延べ参加者数は12万人となりましたが、2か月過ぎから、急激に参加者が減り、活動の内容に大きな変化が現れています。現在は、長引く復興に耐える仮設住宅入居者の支援に、地元の人たちを中心とした地道な活動が続いています。

災害ボランティアの推移を振り返ってみると、平成7年の阪神・淡路大震災では、ボランティア元年と呼ばれたように、大都市での地震といふこともあって、全国からボランティアが被災地に続々と集まったのですが、その活動の調整の仕組みが整っておらず大混乱を生じました。これらの経験から、災害対策基本法

に「ボランティアによる防災環境の整備に努める」ことが明記されました。平成16年は、新潟・福島豪雨、福井豪雨、新潟県中越地震と、大規模な災害が続き、1年間で87件のボランティアセンター（VC）が開設されたことから、全市町村の社会福祉協議会が災害VCを運営することが定着し、全国市町村の地域防災計画にも反映されることとなりました。このあたりから、様々な災害を通じて、避難生活の長期化等により被災者ニーズへの対応が難しくなっ

てきており、VCを通さず被災地で独自の行動するNPO等が出てくるのも特徴的になりました。平成23年の東日本大震災では、ボランティア活動が参加人数だけでなく、ニーズの多様化が進み、NPO・NGO・企業などの様々な主体が被災地で多数活動することとなりました。平成25年の災害対策基本法改正で、ようやく「ボランティアとの連携」が規定されることになりました。また、ボランティア活動を調整する「中間支援機能」が注目されるようになったのですが、この頃災害現場では、そのコーディネートの機能の重要性は認

識されていました。そして、平成28年の熊本地震では後述のように、「火の国会議」を立ち上げ、行政・VC・NPO・ボランティア等が連携・協働した活動が展開されました。さらに、平成29年7月の九州北部豪雨では、行政・VC・NPO等のボランティア団体及び多様な主体が連携して、より良い被災者支援を行う体制が模索されるようになりました。

熊本地震の ボランティア活動の分析

NPO全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）の代表理事である栗田暢之の論文を引用して紹介しますが、熊本地震では、官（国や県の行政）と民（JVOAD・NPOくまもと等）による「火の国会議」が発足して、誰でも参加できるオープンなボランティア活動のステージができたということだった。JVOADによって分類される援のジャンルは、14種類になり、医療、レスキュー、要援護者支援、外国人・マイノリティ支援、炊き出し・食事の提供、瓦礫撤去や家屋の清掃、調査・アセスメント、物資

配布・輸送、ボランティア派遣、災害VC支援、避難所・在宅避難者の生活環境の改善、子どもや子育て世代への支援、支援団体間のコーディネート、資金助成となつている。2018年3月現在のJVOAD会員は、カリタスジャパン、救世軍、国際協力NGOセンター、ジャパン・プラットフォーム、情報支援レスキュー隊、震災がつなぐ全国ネットワーク、全国社会福祉協議会、チーム中越、中央共同募金会、東京災害ボランティアネットワーク、難民を助ける会、日本NPOセンター、日本生活協同組合連合会、クロスオーバーラボ、日本青年会議所、日本赤十字社、日本YMCA同盟、パーソナルサポートセンター、ピースボート災害ボランティアセンター、東日本大震災支援全国ネットワーク、福祉防災コミュニティ協会、レスキューストックヤードによって構成されています。

また、熊本地震において、「火の国会議」で熊本県からボランティアに要望された支援の内容は、

①600か所以上の避難所への、運営・管理の協力

②避難所への物資の移動手段やマ

ンパワーの協力

③行政と連携の共有会議の開催
ということ、ボランティア側からの県への要請内容は、

①避難所リストと地図データを共有する

②県内で活動する団体等と、状況共有・意見交換を行う

③県庁内に情報共有できる会議スペースを設ける

④各市町村にて行政、社協、ボランティアの共有場所を設ける

⑤県の腕章を借りて市町村で活動できるようにする

⑥民間からの物資の拠点を県が造る

というものでした。



ボランティアによる救援物資の配送

災害ボランティアセンターは社会福祉協議会の運営ですが、都道府県レベルで初めて災害ボランティア団体と連携したことで、早い段階から支援が可能になり、ノウハウが広がったと評価されています。雲仙普賢岳の噴火から阪神・淡路大震災を経て育ってきた「災害ボランティア活動」が、ようやくネットワークとして成果を生む時代が期待されるようになりました。

民間との連携による支援の課題

熊本県受援計画報告書によると、受援対策の課題として次のような点を取り上げられています。

- ① 一部市町村で物資集積拠点が確保できなかったことで、物資集積拠点のマネージメントの民間委託を検討すべき。
- ② 被災者のニーズの変化についていけないという反省で、小ロット・多品種のニーズへの対応策を業者と協議が必要。
- ③ 協定企業が被災したため物資供給が困難になったことで、関係部署と物流企業の一体化した専

門チームを編成すべき。

- ④ 物資の仕分けのノウハウがなく、大量の物資が滞留したことで、物資集積拠点を分散化配置と民間倉庫の活用を検討すべき。
- ⑤ 救援物資の生鮮品の受け取りに苦慮したことで、協定外の物資受け入れと供給の体制を作成すべき。
- ⑥ 社会福祉協議会にボランティア窓口の負担が大きいくことに對しては、民間ネットワークとの協働を測るべき。

このように、受援計画の策定がな

ぜ急がなければならぬのが、よくわかる報告書になっており、災害経験の無い自治体ではなかなか理解できない問題に思われます。

読めないボランティアの将来

東日本大震災・熊本地震・九州北部豪雨で、先が見えない被災地の支援を続けるボランティアは、人も資金も減りながらも、地域に溶け込むが、マスコミも周年にならないとスボットを当てないのが現実で、ボランティアの活動の後方支援の必要性をもっと理解してもらいたい。また、地方から駆けつけるボランティアは、

イベントが終わるように、時が来て引き上げると批判するが、偽善者と言われても、何もせず批評する似非評論家より、参加するだけ素晴らしいのではないだろうか。ところで、首都圏地震や南海トラフ巨大地震が起ると、日本の生命線である首都と東海道の復旧が最優先となり、それ以外の地方は自力で生き残らなければならない、ボランティアも来ないということを経験しなければならぬという不安も、早急に検討すべき課題ではないだろうか。また、いつの時代にも高齢者が犯罪に狙われるが、せめてボランティアの名を語った詐欺やハラスメントを防ぐことにもっと注意すべきではないだろうか。

ところで、災害ボランティアを続けるためには、自己資金がつかれないという大きな問題があります。資金源を持つ労働組合や宗教団体等は、計画的なボランティア派遣ができるが、NPOや任意のボランティア団体では、その都度寄付を集めなければ行動できない。募金活動をして、日本財団等への助成金申請をし、知名度のある団体が優先されて、十分な資金を確保できないのが



ボランティアによる復興イベント

現実。しかも、日常の団体の維持も厳しく、公的な入札等の事業への参加も、参加条件や実績といったハードルが高く、善意の実績がなかなか評価されていない。

欧米における災害ボランティアへの支援

北欧では、企業が資本金率に応じて基金への拠出を義務化し、福祉や社会活動、防災のボランティア活動を支えるという制度を決めている国があります。ドイツのヨハンニッテル(修道院)は、救急車を大量に持ち、通常の救急出動で収入を確保し、ボランティア資金を得ています。



ボランティアによるガレキの撤去

ドイツでは救急車は民営で有料だが利用者は保険が適用できるというお互いの利益になる制度のおかげです。米国には、赤十字や救世軍等30以上の団体が加盟する全米災害救援民間機構(NVOAD)があり、教会を中心に大きなファンデーションをもっており、各団体の活動目的と

内容が理解されていて、システムマッチクに行動しています。日本のJVOADには、ボランティア活動の資質を向上する前に、資金獲得の道を築いて欲しいと願います。ボランティアが出たとこ勝負では続けていけません。人助けという美談に満足して、身銭を切って続けるボランティアには限界が来る。この活動のための財政的バックアップは急務です。

防災における行政の NPO・ボランティア等との 連携・協働ガイドブック

今年度、政府は全国の自治体向けに、災害ボランティアと連携した活動の進め方のガイドブックを作成しました。ただ、これを読んだことで、今後の災害で被災地の市町村とボランティアとの協働が理想的に進められるのでしょうか。災害対策基本法には、地方自治体は、災害時に「住民の生命、身体及び財産を災害から保護することを責務とする」と明記されていますが、大規模災害発生では、自治体も被害を受けることもあるため、そうした中、多数の被災者のニーズに寄り添い、より適

切・効果的な支援を行うために、被災地内外の行政、社会福祉協議会、NPO・ボランティア等が、災害行政と協働して被災者支援に当たるということで、このガイドブックは、NPO・ボランティア等と行政の連携に際しての基本的な考え方や平時・災害時に取り組まれている事例を紹介し、災害時に行政がNPO・ボランティア等と連携する際のあるべき姿を提示することで、行政職員がより多くの災害対応に関わる繋がり、防災・減災に向けた地域ごとの施策を考える際の一助となることを期待するというものですが、問題が多くあります。まず、ボランティアが来るという前提への不安です。過去の災害で確認されたとおり、災害の規模によつて異なりますが、発災直後に駆け付けるボランティアは、短期間で極端に減っていきます。また、日本には自衛隊のように常に動員人数を確保している団体もありません。災害発生を契機に人とモノを集めることになり、受け入れる被災地自治体が受援計画を作成していても、その時でなければ具体的な活動が見えないのが現状です。従って受

け身で待つのではなく、地元の共助体制を強化して、数日間は大元の自力連携の育成に力を入れるべきではないでしょうか。また、ボランティア活動の調整については、災害時の市町村は、非常時優先業務の遂行のために、全国の自治体や指定公共機関の応援を得て、やつとその体制を維持できています。その中で、被災者の多様化する個別対応には職員の限界があります。「避難行動要支援者の個別計画の策定」といった制度によつて、高齢者や障がい者の支援を地域住民に委ねる方法を模索していますが、その中で、ボランティア活動の調整を引き受ける余裕があるとは思えません。結局、社会福祉協議会に一任するしかなく、被災地の情報も、行政よりもボランティアがよく知っているのが現実です。外部から応援に来てくれるボランティアに何ができるか、できるだけ長く応援してもらいたいのであれば、ボランティアに宿舎や休息場所と食事等を提供して、活動の資金を集めるための保証を引き受ける…せてこれぐらいは市町村長の決断で実行してもらえないでしょうか。