

阪神・淡路大震災におけるボランティアの活動と今後の課題

はじめに

1. 局所激甚災害とボランティア活動の位置づけ
2. ボランティアのタイプと有効性を左右する要因
3. 過去の災害時ボランティア活動とボランティア制度化の動き—阪神・淡路大震災以前
4. 阪神・淡路大震災におけるボランティア活動の実態
5. 大災害時のボランティア活動の課題

高 梨 成 子*
吉 井 博 明**

要 約

阪神・淡路大震災は、現代日本の大都市を襲った初めての大地震であり、多くの貴重な教訓が得られた。その中で将来に明るい展望をもたせてくれたのが、ボランティアの活躍であった。予想を超える規模のボランティアが被災者の救援に動いたからである。途上国の救援を手がけてきたNGOや医療グループ、企業ボランティア、そして一般のボランティアが救護所や避難所などで大規模かつ長期的な活動を展開したのである。その数は、少なくとも見積もっても5月までに約120万人といわれる。本稿では、このようなボランティア活動の実態をできる限り正確に把握することを試みるとともに、今回明らかになった問題点と課題をまとめ、今後、ボランティアの防災計画への組み込みを図る上での留意点を明らかにする。

はじめに

阪神・淡路大震災は、戦後最大の被害をもたらしたが、その悲惨な経験からできる限り多くの教訓を学びとり、今後の防災対策に生かすことが、われわれ防災研究者に課せられている。今回の災害は、倒壊するはずがないと思っていた構造物の倒壊＝安全神話の崩壊、直下の地震災害被害の激甚性と局所集中性、大量の避難者への対応の困難性、大災害の影響の階層性＝社会的弱者の生活

再建の困難性、心のケアの重要性、仮設住宅・住宅再建の調整困難、地域防災計画の形骸化など多くの課題を浮き彫りにした。このような重い課題が多い中で、ほとんど唯一と思われる明るい、そして希望の持てる動きがボランティアの活発な活動であった。災害発生直後から多くのボランティアが被災地域に駆けつけ、自発的に救援活動を行い、多くの被災者に感謝されたからである。勿論、これまでも大災害が起きる度に、ボランティア活動がなされたことは事実であるが、これほど大規模に、しかも本格的、かつ長期的にボランティア

* 防災・情報研究所

** 文教大学情報学部

が救援活動を行ったことはなかった。今後の防災対策を考える上でも、また、より一般的には、社会システムのあり方そのものを考える上で、今回のボランティア活動は極めて意義深いものといえよう。

本稿では、今回の災害時のボランティア活動ができる限りトータルに把握するとともに、大災害時のボランティア活動の問題点と課題を抽出し、今後、より有効性の高い防災ボランティア活動を可能とするための対策についても検討したい。

1. 局所激甚災害とボランティア活動の位置づけ

日本の防災体制は欧米に較べると、行政依存度が高いという特徴がある。防災計画をみても、日本では避難者のケアなど欧米では基本的にボランティアに委ねられている役割についても、市町村がほとんどすべてを行うことになっているからである。このような行政中心の体制は、比較的小さな災害の場合に限り、救援等のサービスの安定性や確実性という観点から考えると優れた体制といえるが、激甚な災害を考えた場合、大きな問題がある。今回、明確になったように、激甚災害の場合は、予想を上回る大量の消火、救出、避難所運営等のサービスに対する需要が発生するにも拘らず、行政側のサービス提供能力は、職員の被災や施設・設備の被害等により大幅に低下するため、極めて大きな需給ギャップが発生することが明白だからである。

加えて、これまでの地域防災計画の基本的発想は、行政中心に加えて地域内完結主義とも呼べるような、地域内需給均衡をはかるものであり、外部（被災地域行政以外）からの応援受け入れや外部への応援派遣を計画の中に明確に位置づけ具体化しているものは存在しなかった。この背景には、地域防災計画を広域的に調整すべき機関のリーダーシップの欠如があるが、本気で大災害対策を考へようとする社会的雰囲気欠如していたことがその根本原因と考えられる。したがって、このような背景の下で被害想定と地域防災計画との整合性

を本気で保とうとすれば、想定被害を少なくするか、非現実的な供給力を想定しなければならないケースが多かったのである。激甚災害時のサービスの需給ギャップを少なくする方法としては、自治体間の相互応援、国による直接的（自衛隊や海上保安庁などによる）・間接的（非被災自治体への応援要請・調整を介した）救援、民間事業者の協力（事前の協定等による）、あるいは地域内自主防災組織の組織化・活性化など、いろいろ検討されており、すでに実施されているものもあるが、これらだけでは十分ではないし問題もある¹⁾。この需給ギャップを埋めるひとつの方法として期待されるのがボランティアである。行政が中心となる救援活動に較べて、ボランティアが有効な点は柔軟性である。行政は、どうしても公平性を基本に考えなければならず、しかも手続き上の制約もあるため、どうしても動きが鈍くなる。これに対してボランティアは、公平性よりも直面している被災者へのサービスを優先することができるので、柔軟性と即決性というメリットがある。いずれにせよ、ボランティアは、現在の防災対策上の穴を埋めるためにどうしても必要な存在なのである。勿論、防災対策上の必要性とは別の観点から、すなわち大災害時には、困っている人を助けたいというボランティア精神が特に高まるため、このような人々の善意を無駄にしない社会システムづくりが望ましいことは言うまでもない。

2. ボランティアのタイプと有効性を左右する要因

ボランティアの定義は、意外と難しく、ここで厳密な定義を議論することはできないが、市民公益活動とほぼ同じ内容を持つとみなし、『民間非営利活動の一部で、そのなかでも特に多くの市民の自主的な参加と支援によって行われる自立的な公益的活動』²⁾と考へておく。このような定義をした場合、被災者が自分達のために行う自助的な活動、たとえば避難所での食事や物資の配給などの様々な管理活動や企業が行う営利的無償奉仕活動をボランティア活動とみなすべきか否かが問題に

なるが、ここでは『公益的活動』という観点から、これらをボランティア活動とは考えないことにする。

このようなボランティアには、いろいろなタイプがあるが、救援活動の有効性という観点からみると、組織化の程度と専門度という2つの要因が特に重要である。救援活動に限らず、現代社会におけるあらゆる社会活動は、組織として行われるので、ボランティア自体が組織化されていれば、指示・命令・調整という組織的活動に必要な体制は既にあるので、有効性が高い。災害時に最も大切な資源は時間であり、組織化度が高いボランティアは、組織化に必要な時間を節約することができるので、この点でも有効性が高いといえよう。また、組織化度が高い場合は、メンバーの交代に際しても、組織内での調達が可能であり、継続的な救援活動が可能である。一方、組織化度が低いボランティア——典型はテレビで被災者の悲惨な状況を見て、居ても立ってもいられず、ほとんど何も持たずに被災地に駆けつけてくるような単独ボランティア——の場合は、欧米で度々問題になってきたボランティア難民や過集中による混乱をもたらす恐れもあり、その活用には、イタリアやアメリカの努力をみるまでもなく、かなりの工夫と事前の計画・訓練を要することは明らかである。

一方、専門度は、知識度と読み替えてもよいが、救援活動を行う上で必要とされる専門知識の程度を意味する。当然、救援活動の内容によって、求められる専門度・知識度に違いがある。医師や看護婦、建物危険度判定士のように、もともと高度の専門的知識が必要な活動領域では、災害時に教えていたのでは間に合わないの、すでに知識を持っているボランティアが必要になる。物資輸送や避難所運営など、一見それほどの専門知識がいらないように見える活動領域についても、効率的に行うため、あるいはトラブルを避けるために、それなりのやり方やノウハウがあるので、経験があったりすでに教育・訓練を受けている場合とそうでない場合では、有効性にかなりの差が出る。専門度の低いボランティアを使うには、最低限の事前教育とOJTが必要であり、育成にはそれなりの時

間がかかる。避難所の運営ですら慣れるのに数日から1週間かかるといわれている。専門度とはいえないかもしれないが、実際の作業効率からみて重要な知識に土地勘がある。避難所の名前や立地点、そこまでの行き方、抜け道など救援活動をする上で土地勘は極めて重要である。また、被災者と顔馴染みであるかどうかも非常に重要である。被災者の名簿をつくったり、被災者の組織作りを支援するという直接的な面だけではなく、被災者の信頼を得たり、被災者の心理的安定を得るという間接的な効果も大きい。

このように考えてくると、最も有効性が高いのは、組織化度も専門度も高いボランティアである。普段、介護などボランティア活動を行っているグループが災害時に同じ介護サービスを行う場合や国際救援活動を行っている地元NGOなどがこれにあたる。運輸会社が企業ボランティアとして物資輸送を行うなど企業ボランティアが本来業務をボランティアとして行う場合もこれにあたる。これに対して、組織化度は高いが、専門度は高くないボランティアの場合は、専門性を要求する度合いが低い救援サービスに向いており、宗教団体や労働組合によるボランティアがこれに該当する。緊急物資の整理や避難所における清掃など諸活動を分担すると、有効性が高いといえよう。組織化度は低い、専門度が高いボランティアは、建物危険度判定士や医師・看護婦などのボランティアであり、行政側が受け入れ体制を整えておき、活動の場を提供できれば大きな力となる可能性がある。今回、最も多かったのは、組織化度も専門度も低いボランティアであり、テレビで被災地のひどさを見て、居ても立ってもいられず、自分でも被災地に行けば何とか役に立つことがあるはずだ、と思い、被災地にやってきたボランティアである。この人たちに有効に働いてもらうには組織化と教育が不可欠であり、時間と手間が必要になる。このようなボランティアの場合は、本人の能力（知識、体力、技能など）と意向に合わせた仕事の配分が望ましい。

組織化度と専門度以外にボランティアの活動の有効性を左右する要因としては、1) ボランティア

の居住地、ボランティア団体の広域性、2) ボランティアの装備・資機材・補給体制の整備度（自己完結度）、3) 活動の継続可能性などがある。個人参加のボランティアの場合、最も大きな制約条件は居住地である。被災地内に居住するボランティアの場合は、すでに述べた土地勘や被災者との顔馴染みという点以外に、即座に活動が可能で、「通い」で来られるので宿泊場所の手配や余分の食料を必要としないという低コスト・メリットもある。しかし、自宅が被害を受けているケースも多いので、量的に多くのボランティアを確保することができなかつたり、活動時間を十分とれない、という問題もある。一方、被災地域外からのボランティアの場合、集まるまでに時間がかかること、宿泊場所や食事の手当が必要な場合が多いこと、それに交通費がかかることなどがデメリットとしてある。しかし、被災地域外からのボランティアは、大量に熱意のある人を集められるというメリットもある。装備・資機材・補給体制の整備度＝自己完結度は、被災地内で不足し、かつ救援活動を行うために必要なものをボランティアが自分で準備する程度を意味しており、これが高いほど自立的活動力が高く、有効性も高い。継続可能性は、救援システムの安定性と深く関わる。一定の時間が経過すると救援体制が確立するが、その後は必要な期間その体制を継続する必要がある、その維持コストを少なくするには継続して行えるボランティアが必要になる。

3. 過去の災害時ボランティア活動とボランティア制度化の動き－阪神・淡路大震災以前

次に、日本において、阪神・淡路大震災以前に発生した災害の際になされた災害ボランティアの活動状況と制度化の動きを概観する。1923年の関東大震災においては、各種の福祉団体の皇居前における慈善活動等と並び、東京大学法学部学生を中心とする上野公園での救援活動、尋ね人への問い合わせ応答を行った「東京罹災者情報局」の活動等が特筆される。昭和に入り、1959年の伊勢湾台

風、1961年の新潟地震においても、地元住民や学生、宗教団体等による被災者の救援活動が活発になされた。その後、1980年代に入ると、東海地震説、南関東地域での地震発生の危険性の指摘等を背景に、防災行政側からのボランティア必要論が活発になり、制度面を中心に整備が進んだ。例えば、1980年イタリア南部地震を教訓に愛知県防災ボランティア登録制度が発足したのを始め、1989年ロマブリエータ地震時のボランティアの活躍と、ボランティアに対する関心の増大を背景に、1990年代に入ってから、日本赤十字社の防災ボランティア制度、神奈川県や静岡県建物の危険度判定士制度、警察ボランティア、東京都防災ボランティア制度（建物危険度判定士の研修など）、東京消防庁の災害時支援ボランティア制度が発足している。

その一方で、1991年の雲仙普賢岳噴火災害と1993年北海道南西沖地震直後には、今回のボランティア活動の萌芽のような形がみられた。すなわち、雲仙普賢岳噴火災害においては、火砕流の影響を直接受けなかった地区の住民が構成する島原の地域振興のための組織が中心になり、地域横断組織である島原ボランティア協議会が発足し、日本赤十字社や宗教団体等の外部ボランティア（団体）の受け入れ窓口となり、被災者のニーズと外部ボランティアの能力の調整に成功している。北海道南西沖地震の際には、殺到する個人ボランティアの受入れを被災地の奥尻村が断り、組織、もしくは専門性のあるボランティア（日赤防災ボランティア、輸送業者等）のみを受入れた。また、村役場とは直接関わりことなく、後片づけ等の被災者を支援する活動を長期にわたって続けた宗教団体のボランティアもあった。

4. 阪神・淡路大震災におけるボランティア活動の実態

次に阪神・淡路大震災時のボランティア活動の実態を、ボランティアのタイプ毎、時期毎に見ていくことにする。災害の場合、時期により救援ニーズが大きく異なり、その結果必要とされるボランティア活動も変化する。加えて、ボランティア側

も突発的な需要に対応する体制づくりに時間がかかるため時期毎に分析する必要がある。時期としては、発災直後の応急対策期（1週間程度）、その後ボランティア間の調整や行政との関係が模索され、一定のシステム化がなされる組織化期（1～2週間後から1か月後）、避難所での救援活動が中心になる避難所運営期（2週間後～2、3か月後）、そして避難所のボランティアが撤退し、地域ボランティアを中心に新たな展開が模索される撤退・地域定着化期の4つに分類できる。以下、各時期毎にボランティアの活動概況を説明する。

【応急対策期のボランティア】

応急対策期の専門組織ボランティアの動きは、かなり早かった。最も緊急性が高い消火に関しては、長田区にある三ツ星ベルトの自衛消防隊、地元の自主防災会が地域の延焼火災の消火に大活躍している。また、途上国の医療活動を行っているアジア医師連絡協議会（AMDA：当日に6名の医師を送り込んだ）などのNGO、あるいは自治医大や宮崎県の医療チームは自給自足体制を持ち、地元行政にほとんど依存することなく、医療活動を行っている。それに続いて大学病院や自治体病院などが次々にボランティアの医療救護班を送り込んだ。しかし、多くの自治体や医療機関が兵庫県に連絡を取り、救護班を必要としているところに行こうとしたが、県災害対策本部が被害状況を把握するのに時間がかかったことに加えて、県として受け入れ準備ができないことから派遣を断るケースもあったといわれる。企業による専門組織ボランティアの例としては、1) 救出に必要な重機を所有する企業が芦屋市からの要請で救出活動にボランティアとして出動した、2) クラッシュ・シンドロームや透析患者にとって命綱になる透析装置のメーカーが手動式の古いタイプの装置（電力なしで作動するもの）を探しだし被災地に届けた、などがある。

一方、専門個人ボランティアの動きも、システム化されていなかった割には早かった。最も早かったのは、当然であるが、被災地内の個人開業医や大工などが自発的に行った活動である。静岡県や神奈川県で行われていた建物危険度判定士は、

行政の仲介により現地で被災した建物の危険度判定を行った。静岡県を通じて1月19日からの2月9日までに出動したボランティア判定士は、延べ668人に達し、7,042棟の建物の危険度を判定した。建築学会や神奈川県、静岡県などは、登録のみで研修を受けていないボランティア判定士を急遽四国に集め、研修を行い被災地に送り込んだ。このように専門個人ボランティアの場合は、行政との接点があり（あるいは発災後に行政との接点を作り）、行政の要請を受けて専門技能を生かした仕事をすることが多かった。専門家組織の調整組織、研修場所等が大阪、岡山等の周辺部に設置され、現地事務所も設けられ、本格的な支援体制が整備されたものもある。

非専門組織ボランティアには、いろいろなタイプがある。ボーイスカウトやYMCA、日本赤十字社など広域的組織を持つ団体では、関西（大阪）支部などが中心になり、全国からボランティアと救援物資を集め組織的に救援活動を行った。また、ピースボートやADRAなどのNGOも当初から活発な展開を見せた。ボランティア団体間の調整を図る組織も形成された。大阪には、YMCAや大阪ボランティア協会等が入った「被災地の人々を応援する市民の会」ができ、ボランティア活動の受け入れ調整等を行った。社会福祉協議会も、大阪に救援合同本部を設け、西宮、芦屋、加古川、淡路島の一宮町、神戸市兵庫区の5箇所活動拠点となる現地事務所を設置して救援ボランティア活動を展開した。企業ボランティアも救援物資を早い段階で大量に送る上で重要な役割を果たした。宗教団体は、被災地内では避難者のために施設を解放し、遺体の安置場所を提供し、周辺地域からは連日救援隊を出し、救援物資を被災者に配布した。

今回、最も多かった非組織個人ボランティアは、行政からの呼びかけやマス・メディア報道に刺激されて大量に集まった。神戸市は、発災翌日の18日からマス・メディアを通じて専門ボランティアの募集を開始したが、実際に集まった応募者の多くは、専門知識・技能を持たない一般ボランティアが中心だったこともあり、1月20日に募集を打ち切った。西宮や芦屋でもボランティア希望者が

市役所に押し寄せたが、大量のボランティアを受け付け、仕事を割り当てる作業に手間取り、待たされる時間が長く、うまく活用できない状態となった。このような混乱はボランティア側が自らボランティアの受付と仕事の割り当てをする体制を確立するまで続いた。

この応急対策期には、1,100箇所を越す避難所が自然発生的にでき、30万人以上が避難し、これらの避難者に対する世話が必要であったが、人や情報の不足に交通渋滞が加わり、当初は水や食料、下着などの衣類が不足した。また、避難所により救援物資や運営に携わる人的資源の格差も大きかった。けが人や病人のための救護所の設置も不足していた。要するに、大量のボランティアが必要な状況だったのである。一方でボランティア希望者は殺到していた。問題は、避難所等でのボランティア・ニーズとボランティア希望者をつなげる調整システムの欠如であった。

この応急対策期に活動したボランティアの数を正確に推定したデータはないが、日本YMCAの調査(推定)³⁾によると、発災後12日間の延べボランティア人数は391,000人に達している。この内訳は、

- 1) 行政と関連して組織された技能ボランティア 6,000人
- 2) 民間団体によって組織されたもの 160,000人
- 3) 避難所にいる人および自治会など地域のもの 120,000人

- 4) 他地域からやって来た個人 50,000人
- 5) 他国からのもの 5,000人
- 6) 企業ボランティア 50,000人

であり、「民間団体によって組織されたもの」が最も多く、16万人となっている。次に多いのは、「避難所にいる人および自治会など地域のもの」の12万人であるが、これらの人々は、ほとんど自助的役割を果たしていたとすれば、ここで定義したボランティアではない。また、他地域からやってきた個人と企業ボランティアは、5万人となっている。行政に関連して組織された技能ボランティアは、ここで専門個人ボランティアと呼んだもので、6千人と少ない。

一方、兵庫県が各市町災害対策本部や避難所を通して調べた結果によると、表1に示したように、最初の1か月は、1日平均で約2万人、延約62万人のボランティアが活動したとみられている。

この兵庫県調査は、避難所やボランティア団体に登録したボランティアの数から推定したものであるが、筆者の2月初め時点での現地調査によると、登録ボランティアの数倍のボランティアが実際に活動しており、受付窓口係の話でも非登録者人数の方が数倍多いとのことであった。これは、被災地外から来ている人の場合は、どのような仕事をしたらよいかわからないため登録する必要があるが、被災地内のボランティアの場合は、顔見知りがあり仕事内容もわかっているため登録せずに活動をする傾向があったためと考えられる。また、企業、労働組合、市町村からまとめて派遣したボラ

表1 阪神・淡路大震災におけるボランティア活動人数

期間	1日平均ボランティア活動人数				累計
	避難所	物資搬出・搬入	炊出準備、地域活動等	計	
1/17 ~ 2/17	12,000	3,700	4,300	20,000	620,000
2/18 ~ 3/16	8,500	1,500	4,000	14,000	1,000,000
3/17 ~ 4/3	4,600	400	2,000	7,000	1,130,000
4/4 ~ 4/18	1,600	100	1,000	2,700	1,170,000
4/19 ~ 5/21	750	10	340	1,100	1,206,000

(出典) 兵庫県福祉部資料 避難所緊急パトロール隊、各市町村、活動団体への電話による照会から算出。

ンティアなどは宿や食事等、自立的な活動が可能であるため、登録していない場合が多いようであった。

企業ボランティアの実態については、経団連が実施したアンケート調査⁴⁾があるが、これによると、回答を得た598社(回答率61.6%)のうち2月17日時点で阪神・淡路大震災で社員がボランティア活動を行った企業は77社(12.9%)あり、既にボランティア休暇制度のある企業23.7%に加え、阪神・淡路大震災を契機に新設した企業4社、今回限りの特別休暇を認めた企業36社が見られた。

【組織化期：ボランティア・センターの設置による組織化と運営が軌道に乗った時期】

震災後2週間前後経過した1月末から2月初めになると、応急対策期のボランティアに対する多大な需要と殺到する志願者をめぐる混乱を收拾する動きが本格化してきた。各区や市町毎にボランティア・センターやボランティア本部等が設置され、その活動が軌道に乗ってきたからである(図1)。応急対策期には、何はともあれ救援活動を実施する

ことに力点を置いていたボランティア団体や個人ボランティアが、調整機構の必要性を痛感するとともに、この問題を考えるだけの『ゆとり』を持てるようになったからである。ボランティア本部あるいはセンター(以下、センターと省略する)の機能は、地域により多少異なるが、基本的には、ボランティアの登録・受付、簡単な注意事項(心構え、危険なことはしない、被災者との接し方、トラブル対処法、健康管理など)の伝達、派遣・スケジュール調整、避難所支援(物資調達・輸送、炊き出し、入浴サービスなど)、ボランティア団体間調整、行政との連携などである。センターは、いってみれば、災害時のボランティア職安兼物資調達センターだったのである。

ボランティア・センターが、このような機能を果たす上で特に問題となるのは、被災区市町との関係である。ほとんどの区市町がセンターを支援するために場所の提供や担当窓口の設置などを行うとともに、いろいろな協力要請を行っている。ボランティアを行政組織の下に統制するのではなく、相互に助け合う協力体制=強い相互依存関係を形

	1月	2月	3月……9月
神戸市	○1/18⇒1/20中止		▲3月末に解散例多い
灘区	◎1/27「灘ボランティア」		春休みが終わり学生帰る
東灘区	◎2/1「東灘区情報センター」		
長田区	◎1/19「西神戸YMCA」1/25「長田ボランティアルーム」		
須磨区	◎1/25「須磨区ボランティア本部」		
兵庫区	◎2/5「兵庫区ボランティア対策本部」		
中央区	◎3/17「中央区ボランティア」		
芦屋市	○◎1/21「芦屋市ボランティア委員会」	△9月活動継続中	
西宮市	○1/20◎2/1「西宮市ボランティア・ネットワーク」△社団法人化を目指し活動中		
宝塚市	○◎1/25「宝塚市ボランティア本部」▲2/28解散式 延10,201人		
北淡町	○◎1/20「北淡町ボランティア事務局」		
一宮市	○◎1/25「一宮町ボランティアセンター」		

凡例：○ボランティア受付開始 ◎ボランティアネットワーク化 ▲解散 △活動継続

図1 各地域ボランティア本部、センターの設置、活動、解散

表2 行政のボランティア・センターに対する支援策

- ・活動拠点の提供：受け付け窓口、物資集積場所、ボランティアの宿泊場所
- ・ボランティアへの事務委託⇒活動用資機材の提供：ボランティアのID（ゼッケン、名札腕章）、毛布やテント等の提供、電話回線、パソコン、ワープロ等事務用品の整備
- ・ボランティア用食料の提供：避難所用物資のおすそ分け
- ・ボランティア保険の負担
- ・ボランティア活動参加者に対する記念品と参加証の交付

成したのである。たとえば、西宮市や芦屋市などでは、市役所内にボランティアの受付・調整の窓口を設け、担当窓口として、西宮市は人事課、芦屋市は災対本部のボランティア班、宝塚市は社会福祉協議会をあてている。担当窓口は、避難所・被災者等からの依頼事項の取りまとめ、情報提供、ボランティア団体間の活動調整などを行っている。また、ボランティアの活動支援のため、様々な物資・資金・資機材等の提供も行っている（表2）。

この時期に出現した興味深い専門組織ボランティアとして、パソコン通信やインターネットを活用した情報ボランティアをあげることができる。ニフティ・サーブは、直後から地震コーナーを設置したが、このコーナーは活況を呈し電子掲示板経由で様々な意見交換が行われたという⁵⁾。行政機関もこのコーナーを使って公的情報を流すようになった。そこで、1月26日からは、このコーナーを発展させ、「震災ボランティアフォーラム」を設置し、震災救援のためのボランティアの情報交換を助けた。この情報を読んで遠方からボランティアに参加した人も多くいたという。その後、新聞やテレビが被災者向けの情報提供を本格化してくるにつれて、パソコン通信の役割は、次第に局地的・個別の情報提供・交換に絞られてきた。欲し

い物資と提供できる物資に関する情報交換も行われたが、慣れていない人が多かったことから、1つしか要らないものを求めたら100個届いたという例もあったという。

また郵政省、兵庫県、ボランティアが共同で設置した「震災ネット」は、避難所と行政との連絡網として使われた。また、「インターVネット」は、ネットワークのネットワークとして被災地で活動するボランティアの情報連絡手段として活用されたという。安否情報についても提供されたが、報道機関との連携が弱く、十分なデータ蓄積がなされなかったといわれる。

《西宮ボランティアネットワーク》

次にボランティア本部の設立経緯や活動などを具体的にみるために、西宮市の事例（西宮ボランティア・ネットワーク＝NVN）を紹介する。西宮市では、死者1,010人、最多避難者45,000人、罹災世帯59,869世帯（5月30日現在）の被害が発生し、発災直後から西宮市役所に集まったボランティアによる個別の受付・食糧配給等の業務がなされていたが、人手のアンバランスが目立った。業務の効率化を図るため、1月25日になってボランティア連絡協議会が発足し、西宮ボランティア・ネットワーク（NVN）が2月1日に発足した。NVNは、西宮市内で活動するボランティア団体・個人と行政との情報拠点となり、双方の活動を支援することを目的としている。被災地で必要とする仕事内容に応じて、何度か組織体制が変更され、3月25日以降は図2に示すような組織形態になった。活動内容は、救援物資の集積・配送、避難所での炊き出し、保安、被災者実態調査・相談、被災者の復興活動支援、子供たちのケア、高齢者介護、ボランティア派遣、復旧イベント時の会場警備等である。本部組織には、西宮YMCA、関西NGO、社会福祉協議会、生協コープ神戸、国際交流協会、ボーイスカウトなどが加わり、発災後1か月で12万人を動員したという。

【避難所運営期——避難所でのボランティアの活動】

兵庫県下では、ピーク時には1,000箇所を越す避難所が開設されたが、その運営には多くのボラ

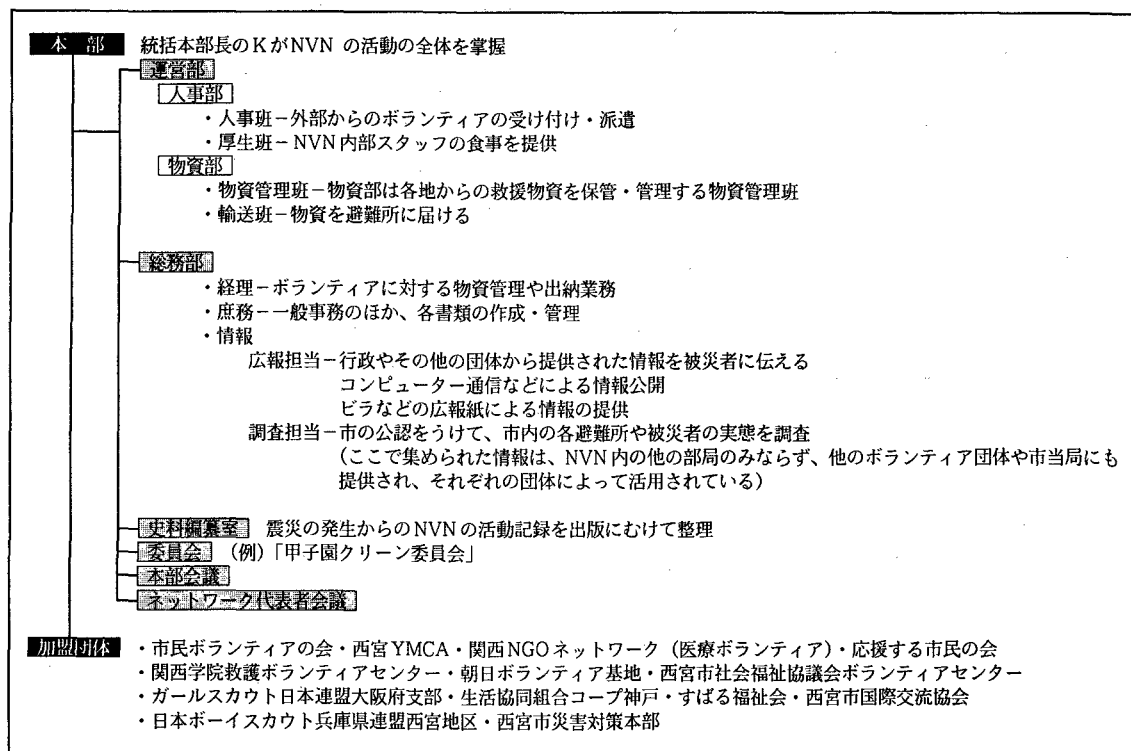


図2 西宮ボランティア・ネットワーク(NVN)の組織形態(3月25日以降)

表3 避難所の運営形態

神戸大学室崎研調査：2月 88箇所	神戸大学室崎研調査：3月 494箇所
避難者のみ 36.4	避難者が協力して運営 37.7
避難者+施設管理者・職員 13.6	――
避難者+施設+ボランティア 9.1	――
避難者+ボランティア 4.5	避難者+ボランティア 35.8
施設管理者・職員のみ 16.0	――
施設管理者・職員+ボランティア 4.5	施設管理者・職員+ボランティア 15.3
その他 15.9	その他 5.9

(出典) 神戸大学室崎、大西、松隈「阪神・淡路大震災における避難所に関する研究－神戸市の避難所リーダーに対するヒアリング調査を通して－」(2月10～24日実施)

ンティアが携わった。神戸大学室崎研究室が2月10日～24日にかけて、神戸市内の88箇所の避難所でリーダーを中心として調査した結果⁷⁾では、地域防災計画に準じ、職員が常駐していた避難所は32%、巡回のみが9%程度であり、約4割の避難所では、行政職員がほとんど巡回もせず、ファクシミリなどによる連絡もない状態に置かれていた。こ

の中で、避難所運営を避難者のみで行っている所が最も多く36%、施設管理者や職員(多くの場合、学校の教師・職員)が何らかの形で加わっている所が次に多い。同様に神戸大室崎研究室が3月中旬～下旬に避難所を調査した結果⁸⁾でも、避難者のみの運営率はほとんど変化なく、避難者とボランティアの共同運営型が多くなっている(表3)。聖心

表4 避難所におけるリーダー調査

聖心女子大学他調査：27箇所	
地域コミュニティ主導型	6箇所
施設職員主導型	14箇所
自治会+ボランティア	1箇所
混在型	1箇所
突発型	3箇所
外部ボランティア主導型	2箇所

(出典) 聖心女子大学松井他「阪神・淡路大震災後の避難所リーダーの研究」

女子大学と防災・情報研究所が共同で実施した避難所リーダー調査⁹⁾においても、27箇所の避難所のうち施設職員主導型14箇所と地域コミュニティ主導型14箇所となっている(表4)。このような調査を総合すると、避難所に集まった避難者が自治会を新たに作り運営したケースが約1/3、避難者と施設管理者とボランティアの混在運営型が約1/3、避難者以外のボランティア中心の運営が残りの1/3を占めていたとみられる。

一方、兵庫県が行った避難所管理者調査(回答数74人)¹⁰⁾では、避難所の約半数の54%に自治組織があり、51%はボランティアが9人以下であ

り、20人以上いた避難所は16%となっている。神戸大学調査によると、ピーク時で避難所1箇所あたり避難者約450人に対してボランティア約20人(時的なずれがあるかもしれない)と、ボランティア1人に対して約22人の避難者が居たが、3月中旬になると1か所あたり避難者120人に対してボランティア10人となり、ボランティア1人に対しての避難者数は12人と減少した。このことから、ほぼ避難者10人に1人位のボランティアがいたものと考えられる。また、図3に芦屋市における避難者数、市役所職員数、ボランティア数の推移を示した(判明している数値であり、避難者、ボランティアとも非登録者がいたと見られる)が、2月下旬あたりから、ほぼ避難者10人に1人のボランティアが活動していたことがわかる。

しかし、避難所によってボランティア人数のアンバランスは大きく、報道された避難所にボランティアが集中したため、近隣にありながら、ボランティアの人余り状態になっている避難所と、全くボランティアがおらず人手不足に悩む避難所が混在することになった。兵庫県の避難所リーダー調査では、約53%はボランティア人数が不足したことがあったと答えている。また、42%の管理者はボランティアで困ったことがあったと答え、その理由として「突然来たり、帰る」(困ったことが

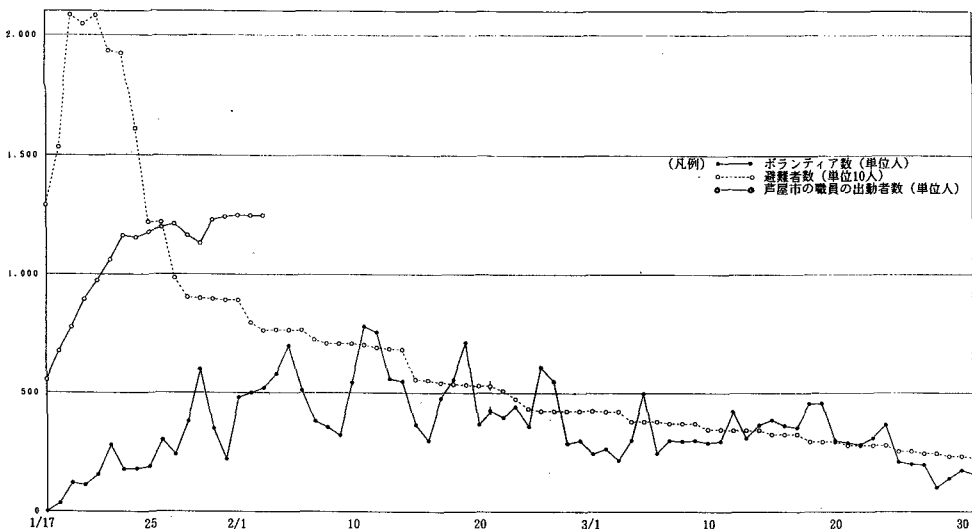


図3 芦屋市における活動ボランティア数、避難者数、出勤市職員数の推移

あったの68%)、「指示されないと動かない」(同35%)、「長続きしない」(同32%)、「必要なときに来ない」(同29%)など、ボランティアの予測不可能、労働力としての不確実性をあげている。これらの事実は、センターの活動が本格化しても、なお、ボランティアの調整が困難であったことを示している。また、地域住民による自立を志向したり、横行する窃盗に対する恐れから、ボランティアの受け入れを拒否する避難所もあった。表3に示したように、避難所のリーダーとなった人々は、学校職員が施設管理の面を認識してかって出る場合もあったが、多くは、地区の自治会役員から、あるいは避難者の互選によりリーダーが決まっている。この中から、在庫管理やボランティアの把握や指示ができる多数の若手リーダーが輩出したのである。

次に参加したボランティアの属性と参加動機について述べる。兵庫県が、2月22日～3月3日にかけて、市町村や避難所のボランティア受付窓口を通して、ボランティア活動者593人を対象に調査した結果によると、県外居住者63%、県内居住者35%の割合となっていた。この調査で捕捉されたボランティアの特性をさらに見ると、年代は20歳未満23%、20歳代50%、また職業では大学生・短大生・専門学校生45%、高校生以下12%と、圧倒的に20歳代以下の若者層の割合が高い。何らかのグループに所属している人は41%、ボランティア活動経験者は29%に過ぎず、半数以上の人は無所属で全くボランティア活動の経験がない人であった。活動の動機は、「何か役に立てそうだから」55%、「自分自身の勉強になる」53%、「居ても立ってもいられなかったから」43%であり、いずれかの行政機関の公的紹介(17%)や知り合いを経て参加した人よりも、直接避難所に来た人が30%と多い。これは、マスコミ報道を見聞きするにつれ、ボランティア経験がない人でも被災者に対して何かしたいという衝動にかられ、直接行動に移した人が多いためと見られ、行政機関のボランティア・センターを通して人手が足りていると断られることもあり、交通機関が不便な中で、ボランティアを必要とする避難所を探し歩いて、直接避

難所に出向いたボランティアが多かったためと見られる。

避難所が抱える課題は時期と共に変化するため、望ましいリーダー像も変化する。初期段階では、物資や人手不足、流行性感冒などの避難所医療の問題が中心であるが、次第に救援活動が整備され、独力で避難所を出ていく人が続出すると、避難所に多数残された高齢者の介護や長期避難に疲れた避難者間のトラブルの調整が主要な課題になる。この結果、求められる望ましいリーダー像は、発災直後の人命救助期におけるリーダーには、救助・救出のため「迅速性と臨機応変」が求められ、収容者の把握と組織作りが課題となる3日目以降は、避難者のエゴを収めるため「公平性と柔軟性」が避難所リーダーに求められるといわれる⁹⁾。

避難所運営の後期になると、避難者の中で持病を持った高齢者や障害者などの弱者に対する配慮がなされるようになり、より環境の良い「避難所」に移したり、介護人や手話通訳者などがつけられた。地元の医師や弱者団体、社会福祉協議会、行政の福祉部門などが中心になり、全国からも専門ボランティアが支援に駆けつけた。県が仲介役になり、派遣されたボランティアもかなりの数に上った。

【撤退・地域定着化期】

災害時ボランティアの対応でむずかしいのは、撤退の時期である。ボランティアの活動が軌道に乗ってしばらく経つと、被災地の復旧も進んでくる。ボランティアの活動領域の多くは、被災地の商店、飲食店、医療機関、建設会社等の仕事と競合するようになるのである。最も見事な撤退の判断を下したのは医療ボランティア団体AMDAであった。AMDAは、1月27日の調査で、長田区内病院と診療所の外来再開が50%以上との結果(AMDAの救援活動終了目標の数字)が出たことを受け、1月27日から登録ボランティアに受け入れ中止の連絡を入れ、2月4日には医療業務終了、2月16日には撤収したのである¹¹⁾。これは、緊急期に必要な技能を提供する専門ボランティアであるためと言えよう。

一方、対応が長期化している領域もある。PTSD（心的外傷後ストレス症候群）を始めとする心のケアは、多くの臨床心理士等が長期間に渡り支援や調査活動を行っている。災害弱者に関しては、それぞれの障害別の症状に応じたグループ、外国人支援であれば人種別のグループが、精神的に独自の支援活動を展開してきたが、様々な福祉関係の団体・個人等が活動を展開し、日常の福祉活動の充実が必要であるという結論に到達し、息の長い活動に移行しようとしている。

一方、いくつかの地域では、ボランティア・センターの活動から、救援活動を専門とするボランティア団体の形成も課題となってきた。西宮ボランティア・ネットワーク（NVN）は、阪神・淡路大震災対応のみに止まらず、4月20日にはNVN法人化準備室を開設し、5月26日には政府ボランティア問題関係省庁連絡協議会に参加するなど、広域災害支援のための社団法人化を目指すようになった。NVN本部には、専任職員を配置し、5月30日にはサハリン地震被災地に向け救援物資を集積輸送、8月には国内で発生した洪水に対応するなどの救援活動を始めている。また、アメリカ・カリフォルニア州のコンサルタントと連携したり、静岡市の防災対策会議に参加し、東海地震時の救援計画立案、各地の労組・企業等への講師派遣をするなどの広域的かつ多彩な活動を開始している。島原ボランティア協議会が、比較的規模の大きい災害発生時に、被災体験ボランティア団体として、被災地にノウハウの提供や救援活動を展開しているのと同様に、防災専門ボランティアへの脱皮、発展を目指している。

5. 大災害時のボランティア活動の課題

最後に、今後の大災害時のボランティア活動をより有効なものにするために、どのような課題があるかについて検討する。第1に、専門組織ボランティアの強化という課題がある。日本においても医療NGOを始め、ある程度の専門組織ボランティアが存在し、今回も活躍したが、その強化を図る必要がある。アメリカにおけるUS & R (Urban

Search And Rescue) やDMAT (Disaster Medical Assistance Team) などの専門組織ボランティアの例からもわかるように、大災害時に迅速、かつ確実に活動できる専門組織ボランティアを育成するには、平常時の研修と訓練が必要であり、補助制度も不可欠である。大災害時に不足する救援活動の内容を吟味した上で、明確な目的意識を持った専門組織ボランティアのタスクや組織形態を決め、大都市を中心に分散配置することが望まれる。また、平常時から福祉等で活動する組織ボランティアを育成しておくことも有効である。ロマプリエータ地震の時、食事の提供で活躍したのは、普段ホームレスに対して給食サービスを行っているボランティア・グループであったが、このようなボランティア・グループの形成もひとつの方法である。

第2に、専門個人ボランティアの場合は、応急対策実施上不足する領域の専門家を一時的に動員する仕組みのひとつであるので、行政の指示と支援の下に行政職員とともに作業をするのが望ましい。したがって、防災計画で明確に位置づけ、研修や訓練も行政職員とともにやり、かつ保険や補償等も消防団員と同等のものを考える必要があろう。建物危険度判定士などの制度を拡充するとともに、全国的なネットワークをつくるためには中央省庁の役割も大きい。

第3に、企業ボランティアを推進するためには、事前の協定などでよく話し合っておくだけでなく、ソーシャル・インベストメント（経済性だけでなく社会的・倫理的な要因も考慮した株などへの投資）など、インセンティブを与える方法も検討すべきではないか¹²⁾と考えられる。

活用方法が最も難しいボランティアは、非専門個人ボランティアであるが、これについては、今回いろいろな教訓が得られた。具体的には、以下の6項目があげられる。

1) ボランティア・センターの必要性：今回の災害では、マス・メディアによる報道に刺激され、多くのボランティアが志願した。しかし、実際に現地に駆けつけてみると、ボランティアは足りていると言われたり、何しにきたのかと言われた例が

数多くある。マス・メディアで報道された「有名な」避難所などでは、捌ききれないほど多くのボランティアが集まったからである。また、受けつけてはもらったが、一向に仕事の指示がなく、貴重な時間を無駄にしたボランティアも多かった。しかし、その一方で、ほとんどボランティアが来ないために救援活動に支障を来し困っていた避難所も多かった。また、外から見ると被災者に喜んでもらえそうなボランティア活動だが、実際は被災者がほとんど関心を示さないものもあった。

要するに、ボランティアに対する需要と供給を調整する仕組みが充分でできなかったのである。被災後1~2週間が経過した後に各市町に設置されたボランティア・センターと総称される組織は、ボランティアの受付・登録、簡単な研修、派遣、活動調整などを行うためにできた組織であり、避難所等からの要請を受けてボランティアや物資を送り込む機能を果たし、需給調整を行ったのである。このようなセンターは、今回は、自然発生的に、必要に迫られてできたために、設置時期がやや遅れたことは否めない。

このようなセンターを、発災後、できる限り速やかに立ち上げるには事前の計画と訓練が不可欠である。センターとして必要な受付・登録、仕事の配分と調整、ボランティアへの事前レクチャー、移動手段（自転車など）の提供、物資や資機材の調達仲介などの機能について、事前に行政と詰めておく必要がある。また、行政との役割分担や連絡調整方法、設置場所、必要な電話やパソコン、文具などについても調整を図っておく必要もある。これまで自主防災組織中心に考えてきた避難所運営等について、このようなボランティア活動を含めた形に変えていくことが必要であろう。センターの中核は、当然、地元の組織ボランティアが担う必要があろう。

2) ボランティア団体の事前のネットワーク化と行政との役割分担の事前調整：センターを設置するには、機動力とマネジメント能力を持ったコアとなるボランティア団体が不可欠である。また、その下で協力する多くのボランティア団体の存在も必要になる。災害発生後に、迅速、かつ円滑な

ボランティア活動を展開するには、これらの団体を事前にネットワーク化しておく必要がある。イタリアでは、市町村が災害時に活動できるボランティア団体に事前に登録してもらい、図上演習などを通じて、事前のコミュニケーションと役割調整を図ることが一般的であるが¹⁴⁾、このようにコアとなるボランティア団体と区市町村との事前のネットワークづくりが重要と考えられる。このためには行政側のボランティア窓口を明確にしなければならないことはいうまでもない。

3) 活動マニュアルと事前説明の必要性：今回のボランティア参加者の多くは、ボランティア初経験の人たちであり、不慣れによるトラブルがかなりあったと言われる。活動マニュアルとして、第1に必要なことは、『ボランティア難民』にならないための指導の徹底である。これまでイタリアやアメリカで多くの事例があるように、善意と連帯の感情にせかされて被災現場にいち早く駆けつけたボランティアは、救援に必要な装備も自分たちが生きていくための食料や水なども不十分なため、ボランティア自身が救援を求める『難民』になってしまいひんしゅくをかかったのである。これを避けるためには、テント・寝袋など宿泊装備の持参、飲料水・食料の各自確保、家族の了承（特に未成年者）、肉体的・精神的健康の自己管理などの条件を満たす必要があることを十分知らせる必要がある¹⁵⁾。これには、個人ボランティアに大きな影響力を持つマス・メディアの協力が不可欠であり、事前の話し合いが望まれる。

次に、避難所の運営をうまくやるには、いろいろなノウハウを身につける必要があるので、この点を詳細に記述しておくことが望ましい。たとえば、救援物資が一部にしか回らないとトラブルの種になること、避難所で必要なものは時々刻々変化する（飲料水→食料→下着など）こと、センターとの連絡方法と連絡が取れなかった場合の対処、被災者に公平に食料や物資を配給する方法、必要な物資や弁当の量の見積り方法などノウハウ的なことが非常に多い。また、熱心なボランティアがかかる『燃え尽き症候群』と言われるストレス性のこころの問題にも注意を喚起する必要がある。ポ

ランティアは意外に精神的に傷つきやすいのである。あるボランティア経験者は、これを『ベトナム戦争に出陣した若きアメリカ兵と同じ気分』と表現した¹⁶⁾。被災者から『被災地見物に来たのか』と言われすっかり落胆してしまった例もある。被災地に行けば誰でも大歓迎され、困っている人を助けられるといった過剰な期待を戒め、かつ被災者のちょっとした言葉で打ちひしがれてしまうことがないように、マニュアルの整備と事前説明の徹底が望まれる。

4) 被災者自立プロセスとボランティアの役割：救援活動は、時期によって異なる役割を要求される。すなわち、災害発生直後は救出や消火といった緊急時対応の支援が、その後しばらくは避難所を中心に被災者に最低限の衣食住や医療サービスを提供するための支援が、そして避難所等での生活が安定するようになれば、生活再建のための支援が、それぞれ求められるのである。各時期毎に迅速性、安定性、継続的などサービス提供の重点の置き方が変化するが、特に難しいのが、生活再建段階での自立支援活動である。ボランティアへの依存が恒常化したのでは、自立は困難になるので、リハビリ訓練のような自立プログラムにのった計画的支援が必要である。ともすれば、ボランティアがリーダーシップをとって避難所などの運営方法を決めがちであるが、できる限り被災者中心のやり方を模索することが必要である。

5) ボランティア需給調整方法の確立：災害時にボランティアを志願する人は、平常時とは異なり、現場作業志望が強く、しかも長期にわたってできる人が少ない。マス・メディアから流されるボランティア・イメージとも関係するが、被災して困っている人を救援する『お助けマン』や正義の味方といったイメージをもってボランティア志願をする人が多いので、被災者から直接感謝の言葉をかけてもらえる現場の仕事を望む人が多いのである。しかも、時間的余裕があると考えられる学生ですら1か月を超える救援活動に従事するのは困難である。これに対して、実際の現場では、意外とセンターなどでの事務作業が多く、長期継続可能な人への需要が高い。このギャップを埋める方

法を考えておく必要がある。マス・メディアの報道についても、単にボランティアを美化し煽るだけでなく、もう少し冷静に被災地の実状とボランティアの役割について説明することが望まれる。

6) ボランティア活動環境の整備：今回、ボランティアの受付・登録などを行ったセンターでは、傷害保険を自分でかけることを呼びかけたところもあった。ボランティア活動中に実際に怪我や病気にかかった人もいた。欧米ではボランティアに対する保険は、一定の条件の下に政府の負担としていところが多い。その他、経費の一部を補助しているところもある。また、活動をし易くするために法人化の条件を緩和している国も多い。最近、ボランティア団体の法人化を促進する「ボランティア法人法」の制定が検討されているが、より本格的な奨励策が望まれる。

いずれにせよ、今後の大災害を考えた場合、被災者へのインパクトを最小限に押さえるには、ボランティアの積極的参加と調整のとれた活動が必要であり、そのためには平常時のボランティア活動を活発化する仕組みの確立が不可欠である。今回の活発なボランティア活動は新しいタイプのボランティア活動の潜在的可能性を示すものであり、これを契機にボランティアが社会に根付くような対策の充実が望まれる。

引用文献

- 1) 吉井博明(1995)「災害時広域応援－自治体間広域応援のあり方」、『季刊自治体学研究』65、38-45.
- 2) 総合研究開発機構(1994)『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』131pp.
- 3) ボランティア奨励会編著(1995)『善意義勇軍ノススメ』データハウス11pp.
- 4) 経済団体連合会社会貢献部(1995)『阪神大震災支援に関する緊急アンケート調査報告』
- 5) 小畑雅秀(1995)『阪神大震災とパソコン通信』
- 6) 渥美公秀(1995)『ボランティアを組織するボランティア－阪神・淡路大震災における西宮ボランティア・ネットワーク(NVN)の事例』BUSINESS INSIGHT Summer 108-121.

- 7) 室崎益輝・大西一嘉・松隈守城 (1995)『阪神・淡路大震災における避難所に関する研究』および『阪神淡路大震災における避難生活に関する研究』建築学会配付資料
- 8) 神戸大学室崎研究室 (1995)『避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究』
- 9) 松井 豊他 (1995)『阪神・淡路大震災の避難所リーダーの研究 (1),(2),(3)』日本心理学会配布資料
- 10) 兵庫県資料
- 11) 菅波茂 (1995)「AMDAの救援医療活動」、『病院』Vol.54, No.9.
- 12) 前澤孝秀・谷井等・河野力・山下勝 (1995)「学生ボランティア活動と組織」*BUSINESS INSIGHT* Summer 126-136.
- 13) 長田ボランティアルーム (1995)『新しく来られた人へのご案内』
- 14) 吉井博明 (1992)「イタリアの防災体制とボランティアの役割」、『総合都市研究』47、121-133.
- 15) 吉井博明 (1993)「イギリスの防災体制とボランティアの役割」、『総合都市研究』51、pp. 109-124.
- 16) 國部克彦 (1995)「企業ボランティアとソーシャル・インベストメントの可能性」、*BUSINESS INSIGHT* Summer 98-107.

Key Words (キー・ワード)

Volunteer (ボランティア), The Great Hanshin-Awaji Earthquake (阪神・淡路大震災), Relief Activity (救援活動), Lessons Learnt (教訓)

The 1995 Great Hanshin-Awaji Earthquake and Volunteers Activities

Naruko Takanashi* and Hiroaki Yoshii**

* Institute of Disaster Policy and Information Society

** Faculty of Information and Communication, Bunkyo University
Comprehensive Urban Studies, No.57, 1995, pp. 125- 140

The Great Hanshin-Awaji Earthquake was the first big earthquake which struck large cities in Modern Japan. It revealed many problems to be improved. At the same time it brought us a hopeful perspective for future emergency response system. We can expect that volunteers have enormous power and can carry out various tasks of emergency response if we can prepare for adequate system to manage them. Actually, many NGO, medical teams, and professional personnel such as architects and medical doctors as well as students and young workers participated in relief activities voluntarily just after the disaster. At least 1.2 million people were involved totally. More than 20 thousand volunteers worked every day for the first one month since the earthquake happened. In this paper emphasis is put on drawing the outline of volunteers' activities after the earthquake. Lessons learnt to improve effectiveness of volunteer activities are also discussed.