

災害ボランティア組織の 新たな特徴と組織事例の紹介

災害救援ボランティア推進委員会 事務局長
澤野次郎

阪神・淡路大震災から13年が経過し、21世紀に入ってから地震災害や水害が頻発するなかで、災害ボランティア組織にどのような発展と変化が起きているのか、このテーマを首都圏における災害救援ボランティア推進委員会の活動事例も含めて紹介し、災害に対する備えを強化することに資するのが本稿の目的である

キーワード：総合型の災害ボランティア組織

1. はじめに

皆さんは「災害ボランティア」と聞くと、どのようなイメージを持たれるだろうか。多くの人が「被災地で活動するボランティア」を思い浮かべるのではない。事実、フリー百科事典『ウィキペディア』によれば、災害ボランティアとは「主として地震や水害、火山噴火などの災害発生時および発生後に、被災地において復旧活動や復興活動を行うボランティアを指す」と説明されている。

以上の説明にもとづくと、皆さんが災害ボランティア活動に加わるためには被災地まで行き、一定期間の汗を流さなくてはならない。仕事を持つ人にとってはなかなかできない活動ではないだろうか。

しかし、「災害ボランティア＝被災地に支援に行く人」の説明は、今日の災害ボランティア活動のあり方を正確に反映していない。私がこの説明を書き換えるとするならば次のようになる。

災害ボランティアとは「主として地震や災害、火山噴火などの自然災害の発生に備えて、第一に災害の被害を軽減するために予防活動を行い、第二に災害発生時にはわが身わが命は自分で守り、近隣と協力して人命救助、消火活動等を行って被害の拡大を防ぎ、第三に災害発生後に、被災地において復旧活動や復興活動を行うボランティアを指す」

今まで災害ボランティアといえば主に災害発生後の活動を意味していたが、阪神・淡路大震災以後の災害ボランティア活動の発展のなかで平常時の予防活動、災害発生時の応急活動も災害ボランティアにとっての大切な活動となってきている。

本稿においては、災害ボランティア活動の今日の特徴と問題点について分析した後に、個別事例として首都圏を中心に活動する災害救援ボランティア推進委員会の活動を紹介することにしたい。

2. 災害ボランティア活動の今日的な特徴と問題点

(1) 災害ボランティア活動の新たな特徴

阪神・淡路大震災（1995年）から5年後くらいまでは、災害ボランティアといえば被災地を支援する活動、とくに阪神・淡路大震災の被災地を支援する活動の比重が高かった。しかし、被災地が復旧・復興するなかで、被災地を支援する活動は解散、縮小して行くことになった。

こうしたなかで災害ボランティア活動の新たな発展が始まった。すなわち次の大地震、大災害に備える各地域での活動である。

今日の日本においては人的被害が出た地震が頻繁に発生している。2004年の新潟県中越地震、2005年の福岡県西方沖地震、東京で震度5強を記録した千葉県北西部地震、2007年の能登半島地震、新潟県中越沖地震、2008年の岩手・宮城内陸型地震等が起きている。近隣アジア諸国においても主な地震被害でも2004年のスマトラ島沖地震とインド洋大津波、2008年の中国四川省における地震が起きている。

政府機関の調査においても近いうちに大地震が発生する可能性が高いことが発表されているし、その大地震によってかなりの被害が出ることも想定されている。まさに今日の日本では地震災害はいつどこで発生

してもおかしくない状況にある。

こうした状況を反映して国民の大地震災害への不安は高まっている。東京都の「防災に関する世論調査」(平成18年3月公表)によれば、東京で大地震が起こるかもしれないとの不安を感じたことがあるかの問いに、実に93%の人が不安を感じると答えているが、この中で注目すべきことは強く不安を感じると答えた人が実に48%、過半数近くになっていることである。

こうした大地震災害の可能性と国民の不安を背景に、次の大地震、大災害に備える各地域での災害ボランティア活動が盛んになってきていることが、阪神・淡路大震災以後の災害ボランティア活動の新たな特徴である。

(2) 今日の災害ボランティア組織の特徴

今日の災害ボランティア組織は、大まかに分類すると次のようになる。第一が被災地における活動を主に行う被災地支援型組織、第二が地域における災害への備えと災害発生時の対応、災害発生後の復旧、復興活動を行う地域支援型組織、そして第三が第一、第二の両方に取り組む総合支援型組織である。

ご承知のように阪神・淡路大震災において活躍したのは第一の被災地支援型組織である。この組織の主な特徴は被災地外の地域から被災地に直ちに支援活動に入ることを主な目的としているところにある。いわば外部からの臨時の支援活動である。

阪神・淡路大震災以後に各地域において作られたのが第二の地域支援型組織である。この組織の主な特徴は自分の地域が被災地になることを想定して活動していることにある。地域毎に個人が集まって作られている組織もあれば、社会福祉協議会、地域団体等が集まって作る連絡調整的な組織もある。

具体的な活動としては大規模災害が発生した場合には災害ボランティアセンターを立ち上げ、外部からのボランティアを受け入れて被災地の復旧、復興を支援することを主な目的としている。これらの組織は自分の地域外の被災地に支援に行くことを主な目的としないので地域支援型組織に分類することができる。

最近の傾向としては、被災地支援と地域支援の両方の活動を行う組織が出てきていることである。すなわち平常時には地域で活動し、災害発生時には被災地においても活動する組織である。私はこの組織を総合型組織と名付けているが、これからの災害ボランティア組織は総合型が増えてくると考えられる。

(3) 今日の災害ボランティア活動の問題点

私は今日の災害ボランティア活動には3つの大きな問題があると考えている。

第一は専門性と統制力の問題である。災害ボランティア活動には、個人の自発的意思にもとづくボランティア活動という面と、組織的統制にもとづく専門的な災害救援活動という二つの側面がある。

災害ボランティア組織は、災害救援活動を効果的に実行しようとするれば、組織は専門性と統制力を強めていくことが求められる。そのためには一定の教育訓練による人材育成と資機材等の確保が課題となっている。今日の日本における災害ボランティア組織においてそこまでの力量を持った組織はほとんど存在しないのが実情である。

そうなると被災地での実際の活動は、その都度、個人の自発性と一般のボランティアによる人海戦術に頼らざるを得なくなり、活動スタイルは場当たりのものにならざるをえない。場当たりのものが災害ボランティア活動の良い面であるとの考えも災害ボランティア組織の中には根強く存在するが、はたしてそれが被災者のニーズとあうかどうかは検討すべき点である。

やはり災害ボランティア組織は、その組織固有の専門性と統制力を向上させることなしに発展することは困難なのではないだろうか。

第二は、第一の問題とも関連する財政基盤の問題である。災害ボランティア組織の多くは個人が出発点の小規模な組織であり、財政基盤が弱い。それでいて多額な費用を必要とする被災地支援活動に無計画に取り組む傾向にある。したがって財政はいつも火の車である。災害ボランティア組織を救援する組織がないと災害ボランティア組織が存続できないという皮肉な現実がある。

ボランティアといえ、ともすると自己犠牲や献身が美化されるところがあるが、そのようなことをくり返しては自己責任の下にオーバーワークによる離脱者を多数生み出すことになるのではないか。災害ボランティア組織の財政基盤確立は急務な課題であるといえる。

第三は、安全衛生の問題である。災害ボランティア活動は、そもそも被災地という危険な場所で活動を行う。しかもその危険な活動を行うボランティアの多くは、何の訓練も受けていない人の臨時の寄せ集めであり、その土地のことは何も知らない人たちである。その一方では精神的には高揚していて意欲が先行し、無理なことをしがちである。

被災地という非日常のなかで、不特定多数の訓練さ

れていない人間が集まり、意欲的に活動するという事は、平常時の活動よりも病気やケガが起りやすくなる。実際に過去のボランティア活動において死者や重傷者が出ているし、釘の踏み抜き、ガラス等による切り傷、感染症も起きている。またあまり論じられることがないがボランティア活動による心の傷の問題も若者を中心に実際に存在する。

災害ボランティア活動においては、災害ボランティアに対する活動面での危険を知らせ、活動時の安全を確保する活動が重要なのだが、この活動もまだ緒についたところである。

災害ボランティア活動をしてきた者にとって、災害ボランティア活動の問題点を指摘することは簡単ではない。なぜならば被災地での活動は、わかっているにもかかわらずどうしようもないところがあるからであり、その都度反省を迫られるからである。災害ボランティア組織の発展のためには、以上のような問題を解決する必要がある。

3. 災害ボランティア活動の具体的な事例

先にも述べたように一昔前までは災害ボランティアといえばイコール被災地に支援に行く人を意味していたが、地震災害の現実的な危険が迫るなかで地震災害に備え、地震災害に対応するための災害ボランティア活動が注目されてきている。

この章では、具体的な事例として首都圏大地震に備えて活動している災害救援ボランティア推進委員会の活動について紹介することにした。

(1) 災害救援ボランティア推進委員会とは

①会の目的

災害救援ボランティア推進委員会（以下、SL委員会と略す）は阪神・淡路大震災の教訓をもとに、1995年7月17日に東京において結成された民間の災害ボランティア組織である。会の代表は石原信雄会長であり、阪神・淡路大震災発生時の内閣官房副長官の要職にあった方である。但し、SL委員会は民間が主導で作った組織であり、政府や自治体からの助成金等はもらっていない。

会則4条において会の目的は次のように定められている。「大地震等の大規模災害に備えて、災害救援を希望する人たちのために講座を行い、災害救援の専門的ボランティアを日常的に教育訓練し、地域防災に貢献していくこと」。

この組織は、結成当初より自分たちの地域で発生す

る大地震、すなわち首都圏大地震に備えることを目的としているという点では、先の分類でいえば地域支援型組織といえるが、被災地支援活動も目的の一つとしているので被災地支援型組織でもあるので、両方の活動に取り組む総合型組織といえる。

②会の主な活動

会の具体的な活動は主に4つの柱で構成されている。

第1は災害ボランティアリーダーの育成である。総務省消防庁が示した基準をもとに作成した独自のカリキュラムによる災害救援ボランティア講座を開催し、講座修了生を「セーフティリーダー」（略称：SL、以下SLと略す）として認定する活動である。SL活動に参加するためには、まずこの基礎講座を受けてSLの認定を受ける必要がある。

第2は災害ボランティアリーダーの登録と教育訓練である。SL認定者の内、教育訓練を希望する人を推進委員会に登録し、学習や訓練によって知識と技能を維持し、向上させる活動である。

第3はSLの地域活動である。登録者が地域・大学・職場毎にあるSLネットワークに所属し、地域防災活動を支援する活動である。

第4が、SLの自発的な被災地への支援活動である。SLの中で被災地を支援することを希望する人を中心に、SL委員会事務局が協力して行う活動である。

③災害ボランティアリーダーの育成

それでは4つの柱に沿って活動の実績（2008年7月8日現在）をみていくことにする。

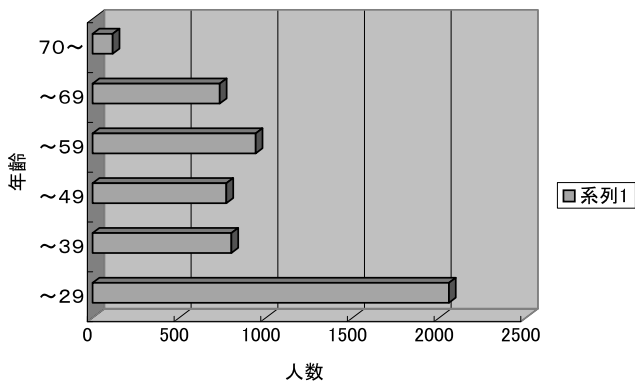
第1のリーダー育成活動では東京都、神奈川県、千葉県を中心に災害救援ボランティア基礎講座を今までに通算で135回開催し、5,420名のリーダーを育成している。

リーダー育成数を居住地別にみると神奈川県1,794名、東京都1,509名、千葉県981名、埼玉県529名となっていて、主に講座を開催している首都圏を中心に29都道府県に広がっている。男女比では、男性が3,450名で63.7%、女性が1,970名で36.3%とほぼ2対1の割合になっている。

リーダーの現在時点（過去の講座受講時ではない）の年齢構成をみると～20代が2,056名で37.9%と4割近くを占め、最大数となっている。30代が801名で14.8%と併せると40歳以下の若い層が52.7%と過半数を超えている（表—1）。今日において防災活動に参加させることが難しいとされる若い層に参加させているところに大きな特徴がある。

40代が772名で14.2%、50代が941名で17.4%と、

表一 1 SL 認定者の年齢構成



40 歳以上～ 60 歳以下の中堅層が 31.6 %でサラリーマン層の参加も目立つが、これは SL 委員会に参加する企業協力会員の協力によるものである。

SL 委員会では、首都圏地震に対応することができる災害ボランティアリーダーを首都圏のなかで育成することに成果をあげている組織である。

なお、2007 年よりは日本有数の民間労働組合である基幹労連の要請を受けて、同組織における災害ボランティアリーダー育成にも協力している。

④災害ボランティアリーダーの教育訓練

第 2 のリーダーの登録と教育訓練では、登録者数は 4,254 名で認定者の約 8 割が SL 委員会に登録している。登録者数が 8 割になっているのは短期的な異動がある大学生が多数参加していることによる。

教育訓練では、今までにライフラインである電力、ガス、水道、電話、放送局における防災のしくみ、消防、自衛隊、警察、河川等の防災のしくみを、関連施設を見学しながら学習する活動や、時々話題での講演会等を実施している。実技訓練では、応急手当の反復練習、ロープワーク、資器材の使い方講習等が行われている。

大規模訓練では首都圏で毎年 9 月 1 日の防災の日で開催される八都県市総合防災訓練には事前訓練を行い、組織としてまとまって参加しているし、地域の防災訓練でも指導的な役割を果たしている。訓練内容では災害ボランティアセンターの立ち上げと運営、避難所運営、応急手当と担架搬送、救援物資配布等の活動で重要な役割を担っている。

SL 委員会では、講座で育成されたリーダーのモチベーションを維持しながら、専門性と統制力を強める活動を行っている。

⑤災害ボランティアリーダーの日常活動

第 3 は SL の地域に根ざした活動である。SL 登録者のなかで地域での防災活動を希望する者を対象に、SL ネットワークが居住地の行政区を基本に結成され

ている。現在、首都圏の主要な地域には SL が居住している。SL の多くは各地域において自主防災会等の地域防災組織に参加し、地域防災力の向上のために協力している。

また大学生には SL 学生ネットワークがある。SL ネットワークは、SL の日常的な活動単位であり、SL 自身の創意工夫によって様々な地域防災活動が組み込まれている。

なお、SL 委員会は首都圏地震の支援拠点として、群馬県にある「災害ボランティアぐんま」との協力関係を構築している。



写真一 1 目白大

⑥自発的な被災地支援活動

第 4 は SL の被災地支援活動である。推進委員会は今までに、SL による自発的な災害ボランティア活動を物心両面で支えてきたが、その主な活動は次のとおりである (表一 2)。

表一 2 SL の被災地支援活動

1997 年 1 月	日本海重油流出事故
1998 年 8 月	栃木・福島豪雨災害
2000 年 4 月	北海道有珠山噴火
2000 年 6 月	東京・三宅島噴火
2000 年 9 月	東海豪雨
2000 年 10 月	鳥取県西部地震
2001 年 3 月	芸予地震
2003 年 7 月	宮城県北部地震
	水俣豪雨
2004 年 7 月	新潟・福島豪雨
	福井豪雨
2004 年 10 月	京都・兵庫豪雨
	新潟県中越地震
2006 年 7 月	長野・諏訪地方豪雨
2007 年 3 月	能登半島地震
2007 年 7 月	新潟県中越沖地震
2008 年 6 月	岩手・宮城内陸地震

SL 委員会は、以上のような社会貢献活動が評価されて、2004 年 1 月に総務省消防庁他が主催する防災まちづくり大賞において総務大臣賞を受賞、2004 年 9 月に政府より防災功労団体として内閣総理大臣表彰を受賞している。

4. まとめ

本稿では、今日の災害ボランティア活動の特徴と、その組織事例として災害救援ボランティア推進委員会の活動を見てきた。改めて言うまでもないことだが、地域防災力を向上させ、災害に備える活動の中心は地域における自主防災会であり、消防団等の防災活動である。災害救援ボランティア推進委員会は、その活動に協力している組織である。

今日、地域において防災活動の担い手の高齢化、後

継者難、専門性の向上の課題が地域だけでは解決できないなかで、SL 委員会が災害ボランティアリーダーを育成し、それを地域に根付かせようと試みていることには特別な意味がある。それは災害ボランティア組織が、地域防災のリーダーの新たな供給源となろうとしている点である。この試みはまだ緒についたばかりであるが、これからの地域防災力向上のための一つのヒントを与えていると考えられる。

JCMMA

[筆者紹介]

澤野 次郎 (さわの じろう)
災害救援ボランティア推進委員会
事務局長



建設の施工企画 2005 年バックナンバー

平成 17 年 1 月号 (第 659 号) ~ 平成 17 年 12 月号 (第 670 号)

1 月号 (第 659 号)

建設未来特集

6 月号 (第 664 号)

建設施工の環境対策特集

10 月号 (第 668 号)

海外の建設施工特集

2 月号 (第 660 号)

建設ロボットと IT 技術特集

7 月号 (第 665 号)

建設施工の環境対策—大気環境特集

11 月号 (第 669 号)

トンネル・シールド特集

3 月号 (第 661 号)

建設機械施工の安全対策特集

8 月号 (第 666 号)

解体・再生工法特集

12 月号 (第 670 号)

特殊条件下での建設施工機械特集

4 月号 (第 662 号)

建設機械施工の安全対策特集

9 月号 (第 667 号)

専門工事業・リースレンタル特集

■体裁 A4 判

■定価 各 1 部 840 円
(本体 800 円)

5 月号 (第 663 号)

災害復旧・防災対策特集

■送料 100 円

社団法人 日本建設機械化協会

〒105-0011 東京都港区芝公園 3-5-8 (機械振興会館)

Tel. 03 (3433) 1501 Fax. 03 (3432) 0289 <http://www.jcmanet.or.jp>