

## ボランティアの役割

「ボランティア」は現在、市民同士の助け合いの活動や組織を指す言葉として広範に用いられているが、災害時、あるいは地域防災の取組みとしてその役割が認知されているのは、一つは災害発生後に被災地で行われる「災害ボランティア」の活動であり、もう一つは地域社会において災害時の被害を軽減するために行われる消防団や自主防災組織の活動、防災の啓発活動を含む「防災ボランティア」の活動である。もちろん両者の間に明確な境界はなく、特に一度被災を経験した地域では、被災者の支援活動から生まれた組織が、次の災害に備えるという目的から、防災の啓発活動に活動の基軸を転換するような事例も多くみられる。後者の「防災ボランティア」は、地区防災計画の実践者としても期待が高まるところである。また、2021年6月現在21万2000人が認証されている防災士の活躍も、各地で始まっている。

●**災害ボランティア** 災害時に市民の間で相互扶助が自然発生的に生まれることは、学問的にも議論が確立されており（ソルニット、2010）、日本では関東大震災時に住民組織が果たした役割についても、多くの記録が残されている（例えば佐藤健二、2009）。したがって、広義の「災害ボランティア」の歴史は決して新しいものではない。しかしながら、その相互扶助が地域を越えて全国規模で展開され、様々な市民団体が生まれ、さらに「ボランティア」という語が社会的に認知されるようになったという意味で、1995年の阪神・淡路大震災が災害ボランティアの転換点となったことは確かである。

その後「ボランティア」は、1995年の災害対策基本法の改正で初めて法的に位置づけられ、東日本大震災後の2013年改正の同法では、さらに国および地方公共団体とボランティアの連携が明記された。このように防災行政上もボランティアの重要性は高まっているが、同法において言及されるボランティアが何を指すのかについて、実質的な議論が十分に深められているとはいえない。

こうした災害ボランティアの内容について、桜井（2018）は訓練された人々とされていない人々、およびコミュニティの内と外という2軸で四つに類型化している。訓練された人々が行う活動の内容としては、医療や福祉の専門性を伴う活動、住宅建築の専門技術を伴う活動、法律家や士業団体が関わる活動などがあり、訓練されていない人々は、その周辺で被災者の生活再建にかかる多種多様な活動に加わることになる。前者の活動については、特に東日本大震災以降、様々な特色を持つ災害支援者の組織化が進む形で発展をみせている。2016年には、認定NPO法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）が設立され、こうした災害支

援組織が持つ避難所支援や住宅復旧などに関する専門技術の向上や、アドボカシー団体としての役割も担うようになった。なお、諸外国では、宗教組織や赤十字など大規模な NGO がこうした組織化されたボランティア活動を担い、イタリアなど政府から安定的な補助を受けているケースも見られる(笠岡, 2020)。また、企業がこうした組織を財政的に支える体制も整えられており、日本の災害支援組織は、官民連携、企業連携という側面では、ほかの先進諸国に比べると脆弱である。

一方、後者の一般の人々が参加する活動については、日本では主に被災地の社会福祉協議会(社協)が中心となり運営する「災害ボランティアセンター」が支えてきた。災害ボランティアセンターは通常、発生した災害の規模や状況に合わせて、ボランティア募集の範囲や活動内容を調整し、活動に必要な道具の調達や安全確保、情報発信など多彩な役割を担う。しかしながら、特に地方の小さな自治体では、社協がこうした役割を担うことが過剰な負担となるばかりでなく、センター運営に人手を割かれることで、本来彼らが得意とする地域福祉の側面から個別の被災者を支えられなくなるという矛盾が生じる。2005年に発足した災害ボランティアセンター支援プロジェクト会議(支援P)では、こうした事態を解消するため、災害ボランティアセンターの運営を担う専門人材の育成や災害時の派遣事業などを展開している。近年では、ウェブやSNSによる情報発信の重要性が増しており、こうした情報技術の向上にも力を入れている。

**●ボランティアはどうあるべきか** 昨今の自然災害の頻発や巨大化を受け、災害ボランティアの現場でこのような変化がある一方、災害ボランティアのあり方そのものに関する議論も投げかけられている。渥美(2019)は、災害ボランティアについて、組織化を推進する「秩序化のドライブ」と臨機応変な対応を推進する「遊動化のドライブ」という概念を提示し、災害ボランティアの活動が制度だけに依拠せず、不特定の人々が生成するネットワークを展開することで遊動化が起こり、秩序化のドライブとのバランスが図られるという展望を述べている。こうした災害ボランティアのあり方に関する本質的な議論も、まだ途上にあるといえる。

2020年の新型コロナウイルス感染拡大は、思わぬ形でこうした議論に現実的な課題を投げかけた。象徴的なできごとの一つは、熊本県球磨川豪雨の被災地でみられたように、ウィルスの性質から、募集する災害ボランティアをある程度局所的な範囲に限定せざるを得ず、地域を超えて活動する支援組織は被災地への直接的な介入が難しくなり、結果的に支援活動に遅れが出てしまったというものである。もう一つは、中国や欧州でみられたように、SNSを利用して高齢者への買い物代行を行うなど、近隣の個人間で、組織を経由しない小さな助け合いが多数生まれたというものである。こうした事象は、図らずも大きな災害ボランティア活動の限界を示すとともに、急速に普及する情報技術によってその限界が乗り越えられる可能性を示唆している。災害ボランティア活動は、今後も本質的な議論とともに、このような実践的な技術の革新によって、発展していくことが望ましい。

[松田曜子]