

災害研究における「災害ボランティア」からのアプローチ

藤本 延 啓 (熊本学園大学社会福祉学部福祉環境学科)

Approach From “Disaster Volunteers” in Disaster Research

Nobuhiro FUJIMOTO

[要約]

日本国内で災害が頻発している。各地の被災者がおかれている状況は一様ではなく、支援・対応すべき内容は多様であって、被災者に公的な支援が届きづらいことも少なくない。そのような中で「災害ボランティア」の存在が社会的に大きくなっている。「ボランティア元年」と呼ばれた1995年の阪神・淡路大震災を「災害ボランティア」のはじまりとするならば、現在に至る約30年間に様々な災害が頻発し、「災害ボランティア」をとりまく状況もそれに伴って変化してきた。

本稿は、筆者による一連の災害研究の一端に位置付くものである。「災害ボランティア」に関して、特に、災害研究における「災害ボランティア」からのアプローチについて、先行研究に依りながら検討する。まず、「災害ボランティア」が指し示すものが「何を語ろうとするか」によって大きく変わることを指摘した上で、「災害ボランティア」を「分析概念」として定義することを提示し、その手がかりとなり得る「3つの観点」を示す。その上で最も総合的で長期的な観点である「『災害ボランティア』の歴史的な変遷・転機」に依って「災害ボランティア」の歴史を整理し、最後に、災害研究において「災害ボランティア」からアプローチする意義について、熊本地震を例に取りながら一考する。

1. 本稿の目的

日本国内で災害が頻発している。各地の被災者がおかれている状況は一様ではなく、支援・対応すべき内容は多様である。また、「見えない被災者¹」に対する公的な支援が届きづらいことも少なくない。そのような中で「災害ボランティア」の存在が大きくなっている。「ボランティア元年」と呼ばれた1995年の阪神・淡路大震災を「災害ボランティア」のはじまりとするならば、現在までに30年近くが経過したことになるが、この30年の間に様々な災害が頻発し、「災害ボランティア」をとりまく状況も変化してきた。

本稿は、筆者による一連の災害研究の一端に位置付くものである。筆者は、「時間が経つにつれて、被災者それぞれの暮らしに大きな『差』がついてきていることであり、また、それが被災者それぞれにおける何らかの背景に基づいていること」（藤本, 2018: 23）を研究の出発点として、「対応・支援の枠組み（例えば、災害ボランティアセンター、行政、各種制度等）は、相対的にマクロなレベルで機能する。このマイクロ・マクロのギャップが災害対応の遅れや欠落につながっている」（藤本, 2018: 31）こと、また「『個人・世帯における個別性は、マクロレベルの災害対応システムからは「みえない」状態にある』という前提に立つ必要がある。個人・世帯の個別性を、いかに対応・支援の枠組みとなる、よりマクロなレベルにリンクさせるか。つまり、個人から地区へ、地区から村へ、さらには県へ国へとといったリンクが求められる」（藤本, 2018: 31）ことを指摘し、さらに、それに向けた研究方法として「そのために、『みえない諸課題』を『みえる』ようにするための丁寧な調査と分析が必要となる」（藤本, 2018: 31）こと、加えて、「丁寧な調査と分析」（藤本, 2018: 31）につながる着眼点としての「『時間の経過』と『地域の有り様』」（藤本, 2023: 8）および「地域社会空間における『縦の空間』と『横の空間』」（藤本, 2023: 8）について示してきた。

このような研究の中で、筆者は「災害ボランティア」が災害研究における重要な観点となり得ることにたびたび気づかされていた。しかし、これまではそれを論文内で言及することはあっても、研究上の中心的なテーマとして取り上げることはなかった。このような研究上の背景から本稿では、災害研究に「災害ボランティア」からアプローチすることについて、先行研究に依りながら検討していくこととした。まず、「災害ボランティア」が指し示すものが「何を語ろうとするか」によって大きく変わることを指摘した上で、「災害ボランティア」を「分析概念」として定義することを提示し、それに向けた「3つの観点」を示す。その中で最も総合的で長期的な観点である「変遷・転機」に依って「災害ボランティア」の歴史を整理すること、そして最後に、災害研究において「災害ボランティア」からアプローチする意義について、熊本地震を例に取りながら一考する。

2. 分析概念としての「災害ボランティア」に向けた観点

2-1 「災害ボランティア」とは何か

「災害ボランティア」という言葉が広く使われるようになって久しい²。しかし、「災害ボランティア」は非常に多義的であり、多様な意味合いを内包する。その「言葉」としての使われ方に着目すると、被災地で展開される災害対応活動を行う「人」³を指すこともあり、

また「災害対応活動」自体を指すように使われることもある。加えて、「人」であれ「活動」であれ、その対象・内容はますます拡大し、多様化している。何が「災害ボランティア」の対象で、どんな活動が「災害ボランティア」なのか。あるいは、誰が「災害ボランティア」なのか、どこの所属ならば「災害ボランティア」と呼ばれるのか。「災害ボランティアの人・活動」と「災害ボランティアではない人・活動」との境界はあいまいである。

このように考えていくと、「いったい災害ボランティアとは何だろうか」という、本質的な問いが頭に浮かぶ。このような本質論に、菅磨志保は「阪神・淡路大震災から15年」というひとつの区切りとも言える時点に取り組んでいる⁴（菅, 2011）が、その冒頭部分で菅は、「この震災の現場で、行政やコミュニティによる災害対応の限界を補い、支援の対象から漏れている人や問題を見つけ出して対応していたのが、災害ボランティアだった。『ボランティア』は、個々人の自発的な意志から協働で問題を解決していく新しい手段としても注目された。またその活動は、日本人のボランティア観にも大きな変化をもたらした」としながら、「なぜこの活動がこれほど大勢の人々の参加を可能にし、かつ繰り返されてきたのだろうか。また、従来から地域の中で行われてきた助け合いとは何が異なっているのだろうか」と問う。その上で、「従来のボランティア活動の定義—自発性・無償性・公益性—は災害ボランティア活動を説明する論理としては限界がある」「被災現場で普段の仕事の範囲を超えて、何らかの形で無償の支援を行っていた者はみな『災害ボランティア』と呼ばれていた」とする先行研究を紹介しながら、多様な観点から「災害ボランティア」の本質について議論している。さらに、「日本の災害ボランティアは、日本固有の社会・文化的な文脈の中で、従来の『助け合い』的な関係を再構成しながら活動論理を生みだし、同時に、実際に活動を動かす社会的な仕組みも整備してきた、と結論づけることができる」と述べ、「個々の現場において、支援のあり方への問いかけを常に持てるような活動環境を作っていくことが、市民による自発的・主体的な活動において不可欠である」とまとめている。

しかし本稿では、このような「本質論」とは別のスタンスを採る⁵。すなわち、「境界が曖昧な『災害ボランティア』に関連する事柄について、いかに実質的な議論を可能にするのか」という、いわば実質面を問うていく。この問いが前提としているのは、「災害ボランティア」が指し示す意味内容や対象は膨大かつあいまいであって、「何を語ろうとするか」によって「災害ボランティア」が指し示すものは大きく変わる（あるいは変えざるを得ない）ということであり、また、「災害ボランティア」に関する（あるいは「災害ボランティア」からアプローチする）議論をしようとする際には、その内容や問題関心に応じて、理念型的な「分析概念としての災害ボランティア」を定義しておくことで実質的な議論を可能にする、という立場からの問いである。

2-2 分析概念の定義に向けた観点

このような問いに基づき、分析概念としての「災害ボランティア」の定義をする際に手がかりとなるいくつかの観点について、先行研究に依りながら整理していくことにする⁶。結論めいた部分としての「3つの観点」を先取りするなら、それは①「災害ボランティア」の範疇、②フェーズや災害の種類⁷による「災害ボランティア」の変化・相違、③「災害ボラ

ンティア」の歴史的な変遷・転機と「ボランティアセンター」である。

①「災害ボランティア」の範疇

菅は、阪神・淡路大震災以降の「災害ボランティア活動」として、「被災者と直接『縁』のない市民が、被災地支援に駆けつけるという活動スタイルが定着した」(菅, 2015: 33)と述べる⁸、その上で「従来の地縁・血縁をベースとする助け合いとは異なる関係性の下に成立している」(菅, 2015: 33)として、「(災害)ボランティア」と「助け合い」の相違について言及し、さらに「従来の善意や無償性が強調される日本的なボランティア概念を超える内容を含んでおり、ボランティア活動というよりは、災害対応や被災者支援の文脈で整理した方がよい活動も含まれているように思われる」(菅, 2015: 33)として、災害対応・被災者支援における、いわば「災害ボランティアの範疇」に言及している。

このような「災害ボランティアの範疇」に着目する研究(類型化)としては、例えば桜井政成は、「災害ボランティアは、事前に訓練を受けている人々と、訓練を受けていない人々に大別できる。次に訓練を受けている人々は、コミュニティの内外という視点から二種類に大別できる」(桜井, 2018: 2)とする、訓練されている・されていない / コミュニティ内・外を軸とする類型を試みており(図1)、一方で川野祐二は、「ボランティアとは、特定の目的をもって自発的に活動をする人々である。こうしたボランティアの集まりがボランティア団体であり、ほとんどは規模の小さなものである。趣味や共益目的の団体も多いだろうが、その中でも公共の利益を目指す団体、すなわち公益性の高いボランティア団体は、各地で行政や営利企業の手が回らない分野でサービスを提供し続けている」(川野, 2012: 200)としながら、営利・非営利 / 政府・非政府を軸にした類型を示している(図2)。

	コミュニティ内	コミュニティ外
訓練されている	・ 自主防災会 ・ 消防団	・ 専門家ボランティア (医療関係者、ボランティアコーディネーター等) ・ 災害対応機関・NPO 所属のボランティア
訓練されていない	・ 近隣住民の互助 (・友人・知人による インフォーマル・ボランティア)	・ 一般ボランティア

図1 桜井による類型化(桜井, 2018: 2)

	GO (政府)	NGO (非政府)
PO (営利)	公企業	私企業
NPO (非営利)	行政	ボランティア団体・市民活動団体

図2 川野による類型化(川野, 2012: 202)

このように、「災害ボランティアの範疇」は、その活動内容においても、また主体としての特性や社会的立場においても、一意には定めがたいことが理解できる。だからこそ、実質的な議論のためには、その範疇—すなわち、どのような立場の人が「災害ボランティア」を行う人なのか、あるいは災害対応においてどこまでを「災害ボランティア」とするのか—について理念的に提示しながら、言い換えれば、対象ごとにそれに応じた分析概念として「災害ボランティア」を定義しながら、議論をする必要があるものと考えられる。

②フェーズや災害の種類による「災害ボランティア」の変化・相違

災害発生からの時間経過に従って被災地の状況は変化し、求められる災害対応の内容・対象は変化していく。それに伴って「災害ボランティア」も変化していく。図3は、2016年熊本地震における西原村での災害対応を事例として、関連する出来事と「フェーズ」の例を付しながら、時間経過に伴う「災害ボランティア」の変化を示したものである。

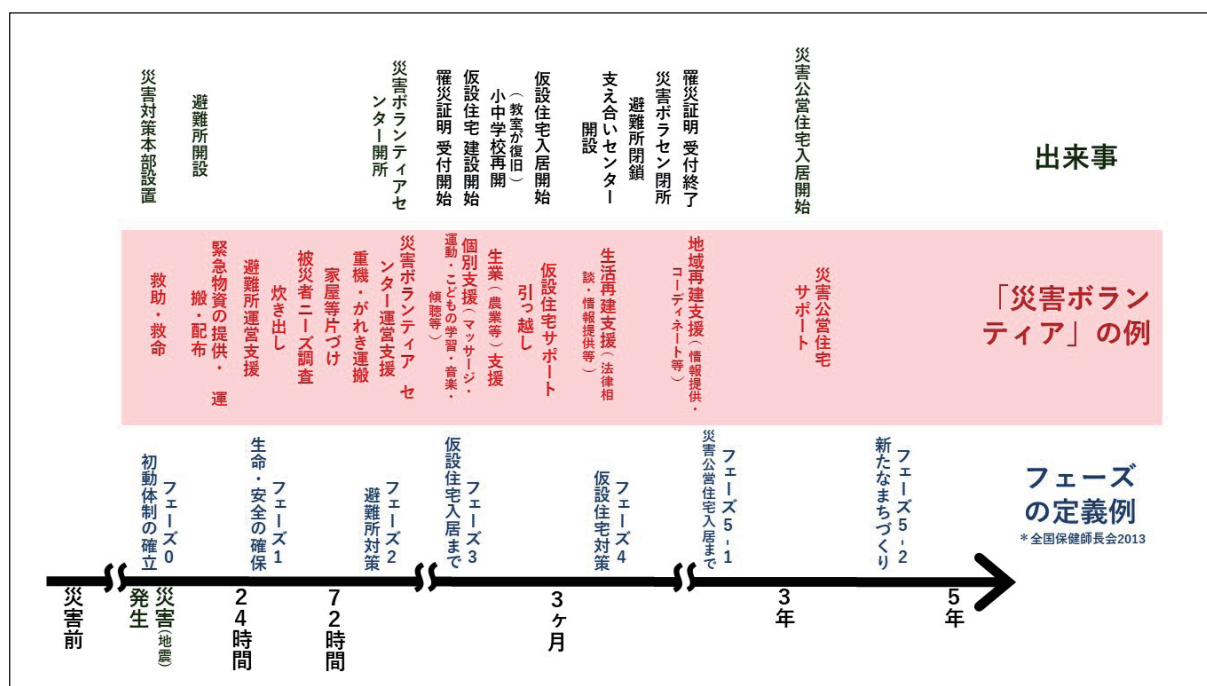


図3 災害対応例とフェーズ：全国保健師長会(2013)を参考に筆者作成

「フェーズ」は、一般に「段階」「局面」と解され、災害対応を検討する際の時間的な区分として広く用いられている。目的や観点に応じて様々な区分があり得るが、例えば『大規模災害における保健師の活動マニュアル』（全国保健師長会, 2013）においては、一フェーズ0 初動体制の確立（概ね災害発生後24時間以内）/ フェーズ1 緊急対策期—生命・安全の確保（概ね災害発生後72時間以内）/ フェーズ2 応急対策期—生活の安定（避難所対策が中心の期間）/ フェーズ3 応急対策期—生活の安定（避難所から仮設住宅入居までの期間）/ フェーズ4 復旧・復興対策期—人生の再建・地域の再建（仮設住宅対策や新しいコミュニティづくりが中心の期間）/ フェーズ5-1 復興支援期・前期—コミュニティの再構築と地域との融合（復興住宅に移行するまでの期間）/ フェーズ5-2 復興支援期・後期—新たなまちづくり—と定義されている。

これに依りながら、「フェーズ0・1」における「災害ボランティア」をもうすこし具体的に整理してみよう。フェーズ0・1は地震が発生した直後であり、被災者の生命・安全の確保が最優先される時期である。この時期には社会福祉協議会による「災害ボランティアセンター」は設置に至らないことが多く、“一般”の「災害ボランティア」にとっては活動自体が難しい。この時期に特に求められるのは、被災者の生命・安全確保につながる緊急医療・レスキューや、初動体制確立（「災害ボランティアセンター」設置等）の援助ができるような「災害ボランティア」であり、その意味では、経験豊富で専門性の高い「災害ボランティア」による活動が中心になる。

このように、限られた状況を整理するだけでも、災害発生後の「フェーズ」に応じて「災害ボランティア」の活動内容や対象が変化することがわかる。また、活動内容・対象によって活動を担うことが可能な「災害ボランティア」主体も異なってくることから、フェーズによって「災害ボランティア」の主体（それが誰であるのか、どのような立場にあるのか）も変化していく。つまり、「災害ボランティア」に求められる役割・機能は時間経過に応じて変化するということである。また、それらは当然ながら災害の種類（地震、水害、津波…）によって異なるし、同じ種類の災害であっても、現場をとりまく様々な状況・要素—災害の規模、発生した季節、被災地の社会的状況など—の違いによって異なってくることに留意が必要である。

③ 「災害ボランティア」の歴史的な変遷・転機と「ボランティアセンター」

「災害ボランティア」の活動は災害に応じて行われる。よって、災害が発生するたびに「災害ボランティア」は様々な知見や経験（成果・失敗・課題…）を得ることになり、積み重なる知見や経験は「災害ボランティア」に変化をもたらす。殊に大規模災害による大きな経験と変化は、後に「転機」とも捉えられる。

例えば、室崎益輝は東日本大震災を「転機」として位置づけている（室崎, 2021）。室崎は、「災害ボランティア」が東日本大震災を経て得た「成果（進化）」として、「多様主体」「企業参画」「セクター連携」「中間支援」「ネットワーク化」を挙げ、その「課題」として、「ボランティアが十分に集まらなかったこと」「被災者ニーズとのマッチングが不十分だったこと」「ボランティア活動全体の調整ができなかったこと」を挙げている¹⁰。また渥美公秀

は、「被災者が必ずしも中心とならず、臨機応変な対応を回避、あるいは、忌避するような秩序を求める動き」を示すような社会の動向について「秩序化のドライブ」と呼び、「臨機応変に対応している災害ボランティアの姿を称揚する動き」を指す「遊動化のドライブ」と対比しながら、「災害ボランティア」の有り様を分析している（渥美, 2014 ほか）。渥美は「災害ボランティア」の（2019年時点における）現状について「秩序化のドライブの席卷である」（渥美, 2019a: 39）と指摘¹¹し、そのような状況に至った時期について、「災害救援活動に限定しても、平成19年の能登半島地震や中越沖地震の頃から、その問題が見え始めてきていた」（渥美, 2019a: 37）という見解を示しており、このあたりを「転機」の1つとして見ることもできよう。

ところで、このような「災害ボランティア」の変遷・転機を見ていく上で注視すべきなのが、「災害ボランティア」と被災地・被災者をつなぎ、災害対応活動が円滑に実施できるようにするしくみ、すなわち「災害ボランティアセンター」である。例えば菅は、「『災害VC（災害ボランティアセンター）をいかに運営していくか』—これが、1.17（阪神・淡路大震災）から10年目頃までの災害ボランティア活動の重要な課題であったが、その運営ノウハウは災害の種類や被災地域の特性によってかなり変わってくることも度重なる災害への対応を通じて、明らかになってきた」（菅, 2015: 34）と述べながら、「受援体制（災害VC）を制度化してきたことで新たな問題も生じていた。一つは、組織化に伴う活動の硬直化である」と、渥美による「秩序化のドライブの席卷」と同様の指摘をしている（菅, 2015: 35）。また頼政と宮本は、「秩序化のドライブ」に関わる社会の動向として「災害ボランティアセンターのマニュアル化が進み、管理・統制モデルによって運営される『公的』な災害ボランティアセンターへの一元化が進んでいくことになる。その結果、皮肉にも活動すべき範囲の範疇に入りきれない被災者からのニーズがこぼれ落ちていくことにもつながってしまった面は否めないだろう」と分析しながら、「そのようなこぼれ落ちるニーズに対応するために、近年では即興・自律モデルによって運営される『民間』災害ボランティアセンターが増加する、という原点回帰とも言えるような状況が生まれてきたのである」として、「災害ボランティアセンター」を軸に、近年の「災害ボランティア」の有り様に対する見解を述べている（頼政・宮本, 2021: 13）。

2-3 3つの観点

ここまで本章では、分析概念としての「災害ボランティア」の定義に向けた観点について検討をしてきた。その観点とはすなわち、①「災害ボランティア」の範疇 ②フェーズや災害の種類による「災害ボランティア」の変化・相違 ③「災害ボランティア」の歴史的な変遷・転機と「ボランティアセンター」という「3つの観点」であり、それらはつまり、①どのような立場にあり、どのような活動をする主体としての「災害ボランティア」に関して議論をするのか、②ある災害において、その災害がどのような「災害の種類・状況」にあって、その災害のどの「フェーズ」に関して議論をするのか、③「歴史の流れの中で、どんな時代における「災害ボランティア」に関して議論をするのか、ということである。ここまでの検討を通して、これら「3つの観点」に留意しながら、分析概念としての「災害ボラン

ティア」を構築していく必要があるものと整理できた、ということになるだろう。

3. 「災害ボランティア」の歴史的な変遷・転機

3-1 「災害ボランティア」の歴史はどこからはじまるか

前章で整理した「3つの観点」について、その射程に着目するなら、①はより個別的で短期的な観点であり、③はより総合的で長期的な観点であって、②はその中間に位置すると言えよう。ここでは、「災害ボランティア」を分析概念として構築することに向けて、最も総合的・長期的な「変遷・転機」の観点に応じた、「災害ボランティア」の歴史的整理を試みることにしたい。

しかし、「災害ボランティア」を歴史的に捉えようとする、「『災害ボランティア』の歴史はどこからはじまるか」「『災害ボランティア』の起源はどこか」という問題にいきなり突き当たる。災害の歴史を遡れば、1959年の伊勢湾台風や1923年の関東大震災、さらには1854年の安政東海地震においても「ボランティア」と呼べそうな活動（冥加勤）が行われていた記録が残っている（北原, 2005: 39）¹²が、阪神・淡路大震災の発生した年をもって「ボランティア元年」と呼び習わされていること、また、阪神・淡路大震災に起源を持つ「災害ボランティアセンター」に着目する立場からも、本稿では1995年（阪神・淡路大震災）を「災害ボランティア」の歴史がはじまる年として扱うことにする¹³。

3-2 「災害ボランティア」の変遷・転機と「制度化」

阪神・淡路大震災は、災害対策基本法に災害ボランティア活動の環境整備が織り込まれるきっかけとなるなど、災害対応の有り様に大きな変化をもたらす「転機」となった。それは、各地から「災害ボランティア」が大挙して現地に駆けつける中、「ボランティアニーズを把握できない」「適切に人員を派遣できない（人が足りない、逆に人が余る）」「迷惑ボランティアが横行する」といった、その受け入れと調整において大きな混乱が発生したという「課題」が背景としてある。阪神・淡路大震災以降、社会福祉協議会による「災害ボランティアセンター」が「公的なボランティア受け入れ窓口」として整備され、「災害ボランティア」受け入れについての「制度化」が進められていったのも、そのような背景に基づくものである。

しかし、「制度化」の過度な進行（「秩序化のドライブ」の席卷）は、社会福祉協議会経由ではないボランティアを「公的ではない」として排除したり、災害ボランティアにおける作業内容を限定化したりする動きにつながり、ボランティアを行う側・受ける側双方がこぼれ落ちる状況が、特に東日本大震災において顕在化した。結果として、東日本大震災は「制度化」の過度な進行（「秩序化のドライブ」の席卷）からの“揺り返し”（連携の進展やネットワーク構築の勃興）を引き起こす「転機」となった。つまり、“揺り返し”として、社会福祉協議会以外の団体による被災地での活動体勢整備や、連携構築が活発化してきているのが近年の動向である¹⁴。

このように見てくると、阪神・淡路大震災以降の「災害ボランティア」の歴史の流れの中

で、「制度化」が重要なキーになっていることがわかる。「災害ボランティア」を活かすために進めた「制度化」は、その逆機能として活動の限定化を生んだ。しかし、渥美による「秩序化のドライブ」と「遊動化のドライブ」の議論も示しているように、「制度化」を否定するというよりは、「制度化」によって対応できる（しやすい）部分と対応できない（し難い）部分を把握しながら柔軟に対応していくことが、「災害ボランティア」の効果을最大化することにつながるであろうことが、少なくとも現時点から阪神・淡路大震災以降の歴史を振り返る上では見てとれる。つまり、「災害ボランティア」は変化を続けていて、各時代によってその有り様は異なる。だから、「災害ボランティア」を議論する際には、その歴史の変遷・転機を把握しつつ、「どんな時代における『災害ボランティア』に関して議論をするのか」に留意して「災害ボランティア」を捉えていく（分析概念として定義する）必要がある、ということになるだろう。

4. 災害研究における「災害ボランティア」からのアプローチ

最後に、本稿のここまでの議論を踏まえた上で、災害研究において「災害ボランティア」からアプローチする意義について考えておきたい。先に述べたとおり、「災害ボランティア」の活動は災害が発生するたびに展開され、知見や経験が蓄積されてきた。「災害対策基本法」第五条の三で「国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」と定められていることを見ても、現在において「災害ボランティア」が社会的に重要な地位を占める存在となっていることは明らかである。そのような社会的情勢は、災害研究において「災害ボランティア」そのものを対象とすることのみならず、「災害ボランティア」を“切り口”として研究を行うことの有意性をも示唆している。

例えば、「地域社会の被災」の文脈において、「災害ボランティア」からアプローチすることで、本稿冒頭で触れた「見えない被災者」への視角を得ることができる。西原村 X 地区住民は、2016年の熊本地震で被災した後に避難先・居住地の変化が繰り返された「社会的分断の積み重ね」によって、「地域社会における生活からの孤立」が深まっていったと筆者は考察したが（藤本, 2023）、このような考察の背景には、X 地区へ継続的にかかわり続けた「災害ボランティア」たちの存在がある。「災害ボランティア」における地域からの「外部性」や活動手法や枠組みの「非政府性」に基づいた活動内容を通して、X 地区の社会的状況を動態的に分析することができたのである。言い換えれば、「災害ボランティア」からのアプローチであるからこそ、情報であり、分析であると言える¹⁵。

本稿では、災害研究における「災害ボランティア」からのアプローチについて、その意義と可能性の糸口を示したにとどまった。今後は、災害研究における「災害ボランティア」を通じた調査・分析・考察へと、本稿での検討を生かしながら具体的に展開していくことにしたい。

[文献]

渥美公秀, 2014, 『災害ボランティア』 弘文堂.

——, 2019a, 「災害ボランティアの24年——災害救援を中心に」『消防防災の科学』(135) : 37-40.

——, 2019b, 「災害ボランティアの24年——災害復興を中心に」『消防防災の科学』(138) : 52-55.

——, 2020, 「災害ボランティアの25年——地域防災をめぐる」『消防防災の科学』(139) : 44-47.

藤本延啓, 2023, 「熊本地震における「みえない」被災・生活課題—熊本県西原村を事例に—」『社会福祉研究所報』(51) : 1-17.

石田易司・岡本仁宏・永岡正己・早瀬昇・牧口明・牧里每治・目加田説子・山岡義典編, 2022, 『増補改訂版 日本ボランティア・NPO・市民活動年表』 明石書店.

デジタル庁, 2023, e-Gov 法令検索, (2023年9月1日取得, <https://elaws.e-gov.go.jp/>).

川野祐二, 2012, 「災害ボランティアの活躍と民セクターの発展—1.17から3.11へ」『「新通史」日本の科学技術：世紀転換期の社会史1995年-2011年 別巻』 原書房, 199-223.

気象庁, 2023, 気象庁が名称を定めた気象・地震・火山現象一覧, (2023年9月1日取得, https://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/meishou/meishou_ichiran.html).

北原糸子, 2005, 「下田港の被害と復興」内閣府『報告書：1854 安政東海地震・安政南海地震』 : 19-42.

室崎益輝, 2021, 「災害ボランティア活動の拡大と再構築」『ガバナンス』(239) : 26-28.

内閣府, 2018, 「我が国の防災ボランティアとNPO—NPO等と行政との協働・連携を目指して」

——, 2023, 最近の激甚災害の指定状況について, (2023年9月1日取得, <https://www.bousai.go.jp/taisaku/gekijinhukko/status.html>).

日本公衆衛生協会・全国保健師長会, 2013, 「大規模災害における保健師の活動マニュアル」

桜井政成, 2018, 「災害ボランティアとは誰か——その参加志向と階層性」『政策科学』26(1) : 1-12.

菅磨志保, 2008, 「災害ボランティアとは」『震災ボランティア論入門』 ミネルヴァ書房.

——, 2011, 「日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開—「ボランティア元年」から15年後の現状と課題—」『社会安全学研究』(1) : 55-66

——, 2015, 「災害ボランティア：1.17から20年の軌跡と今後の課題」『都市住宅学』(88) : 33-37.

徳野貞雄, 2017, 「『目に見えない』ムラ型震災とは、何か——『二重の複合型震災』だった熊本震災」『農業と経済』83(4) : 33-48

山下祐介・菅磨志保, 2002, 『震災ボランティアの社会学——〈ボランティア=NPO〉社会の可能性』 ミネルヴァ書房.

頼政良太・宮本匠, 2021, 「日本における災害ボランティアセンターのこれまでとこれから—「公」と「民」の対立を乗り越えた先に」『実験社会心理学研究』61(2) : 37-56.

[注]

- 1 徳野貞雄は「被災者の状況は、個人によりさまざまであり、さらに、世帯構成や家族状況、さらには職業や居住地域、経済状況や社会関係など千差万別で、被災者には多様性が付きまとう。また、時間経過により生活課題が変容して来る。だから、一見すると『簡単には、目に見えない』状況が起こる」(徳野, 2017: 41)」と指摘している。
- 2 しかし(「災害」が頭に付かない)「ボランティア」がさらに古くから用いられてきたことを考えると、「災害ボランティア」は相対的に新しい言葉だとも言える。この「ボランティア」と「災害ボランティア」の関係性については、稿を改めて論じたい。
- 3 災害の現地で「ボランティアさん」などと呼ばれたりすることからも、それがわかる。
- 4 菅自身が「阪神・淡路大震災直後の災害ボランティア活動、とくに大勢の人々が殺到した発災直後の救援活動に関しては、様々な議論が展開されてきたが、なぜこのような活動が成立・展開してきたのかを説明しようと試みた研究は意外に少ない」と述べているとおり、殊に「災害ボランティア」の本質論について緻密に述べた研究は多くはない。その意味でも、この菅による研究は重要である。
- 5 また「災害ボランティアとは、こうあるべきだ」というような「あるべき論」とも立場を異にする。
- 6 ここでの「分析概念」はただ一つに決まるものではない。先に述べたように、研究上の問題関心や分析対象・内容に応じて、その都度、定義がなされることになる。
- 7 「災害対策基本法」では、「災害」を「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。」(第二条第一号) および「災害対策基本法施行令」において「災害対策基本法(以下「法」という。)第二条第一号の政令で定める原因は、放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故とする。」第一条として定義し、また「被災者生活再建支援法」においては、「自然災害」を「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象により生ずる被害をいう。」(第二条第一号)として定義している。
- 8 この一文には、「災害ボランティア」に対する(2015年時点での)典型的な印象が織り込まれている。すなわち、「災害発生後すぐに現地へやってくる、被災地の外の“一般人”が「災害ボランティアをする人」であり、そのような人たちによる活動が「災害ボランティア活動」だという社会的な印象である。
- 9 さらに渥美は、「災害ボランティア元年と呼ばれた阪神・淡路大震災(1995年)以来、救援場面での活動に注目が集まっていた災害ボランティアは、約10年が経過したときに発生した新潟県中越地震(2004年)を契機に、災害復興の場面でも活動することが目立つようになった」(渥美, 2019b: 52)、「まちづくりに織り込まれた活動に携わる専門家や災害ボランティアの姿は、これまでの防災活動に見る専門家とも、特定分野で活動を展開する市民団体とも異なる。住民と距離をとって専門家ぶって活動するなどということは決してあり得ないと心得ている外部者である。また、しきりに何かをしようとする災害ボランティアでもない。ここで登場する外部者は、住民に寄り添い、丁寧に声を聴き、住民のペースに合わせてじっくりとかかわっていく伴走者としての外部者である」(渥美, 2020: 47)として、「復興」のみならず「平時」の活動も、「専門性を有した」かつ「しきりと何かをしようとするのではない」ような「災害ボランティア」が行いうるとする見解を述べている。

- 10 室崎によれば、「東日本大震災後も、熊本地震、九州北部豪雨、西日本豪雨など大規模な災害が相継いだ。それらの災害では、東日本大震災の成果を踏まえた形でボランティア活動が展開されている。災害ボランティア活動は、東日本大震災を受けて大きく広がった。その一方で、市民社会の一翼として、誰もが参加して互いに支えあう、被災者に寄り添って行動するという災害ボランティアの原点が置き去りになっているように思う。原点に戻ることが、災害ボランティアの再構築には欠かせない」（室崎, 2021: 28）という。
- 11 留意すべきは、渥美は「秩序化のドライブ」それ自体を否定しているのではなく、それが過度に進行（席卷）している社会の動向を問題視している、ということである。
- 12 このような事実からしても、「災害ボランティア」を理念型的な分析概念として定義する必要性を感じさせる。
- 13 この「災害ボランティアの起源はどこか」という問題は、「災害ボランティアとは何か」という問いにも関わる問題である。本稿では（ここまでのスタンスと同様に）、「災害ボランティアの起源」に対して、その「本質論」や「あるべき論」には立ち入らない。
- 14 内閣府によるガイドブック（内閣府 2018:7）では、「大規模災害と災害ボランティアに関する近年の動き」として、本稿と同様に阪神・淡路大震災を起点として、「災害ボランティア」の変遷と大規模災害の発生、および法制度を関連付けながら整理がなされている。
- 15 また、先ほど整理した「災害ボランティアの変遷と転機」に依れば、熊本地震は「過度の制度化による行き詰まり」からの“揺り返し”が進む時期にあたる。あるいは、熊本地震という災害の発生が、その“揺り返し”を進める契機となったとも言えるかもしれない。その観点からすれば、西原村 X 地区における「災害ボランティア」の活動は、「制度化」によって「みえない」状態になった被災を「みえる」ようにしたという意味において、このような“揺り返し”の表象として、象徴的な出来事だと位置づけることができる。

Approach From “Disaster Volunteers” in Disaster Research

Nobuhiro FUJIMOTO

[Summary]

Disasters are occurring frequently in Japan. The situations faced by disaster victims in each region are not uniform, and the types of support and responses that should be provided are diverse.

In addition, it is often difficult for disaster victims to receive public support. Under such circumstances, the presence of "disaster volunteer" has become increasingly important in society. If the Great Hanshin-Awaji Earthquake of 1995, which was called the "first year of volunteering," was the beginning of "disaster volunteer", various disasters have occurred frequently over the past 30 years, and the situation surrounding "disaster volunteer" has changed.

This paper is positioned as one end of a series of disaster research conducted by the author. Regarding "disaster volunteer", which has not been a central theme in the author's research to date, this paper will examine, in particular, "approaches from disaster volunteer in disaster research" based on previous research.

First, I point out that what "disaster volunteer" refers to varies greatly depending on "what you are trying to say", and then propose a definition of "disaster volunteer" as an "analytical concept", 3 points of view.

Next, I will present a definition of "disaster volunteer" as an "analytical concept", and present "three perspectives" that can provide clues.

Based on this, we will organize the history of "disaster volunteer" from the most comprehensive and long-term perspective, "historical changes and turning points in 'disaster volunteer'".

Finally, I will consider the significance of approaching disaster research from the perspective of "disaster volunteer", using the Kumamoto Earthquake as an example.