

検証テーマ『防災ボランティアに対する支援』

検証担当委員 田中 稔昭

(特) 日本災害救援ボランティアネットワーク理事長

(要 約)

阪神・淡路大震災から始まったともいえる防災ボランティアに対する支援の成果と課題、並びに改善に対する提言をまとめた。冒頭に、この報告書作成に当たっては、大阪大学大学院人間科学部渥美公秀助教授に多大のご協力をいただいた。また、研究者の論文引用や、NPO団体等の取材協力をいただいて報告書を完成させることができたことを付記させていただくとともに、心より感謝とお礼を申し上げたい。

1 はじめに

阪神・淡路大震災以降、救援活動にボランティアが参加することが常態化し、全国各地の災害NPOは、全国規模のネットワークを構築して救援活動のノウハウを蓄積しつつある。現在、災害NPOによる全国規模のネットワークが複数設立されている。しかし、災害時におけるこうしたシステムの運用については、2003年の宮城北部連続地震や2004年の度重なる台風による水害、さらには、新潟県中越地震の際のボランティア活動に見られるように、発展しつつも、まだ試行錯誤の段階である。ボランティアを含んだ救援システムをより効果的に運用するための知識技術の確立と普及が求められているのが現状である。

災害時には、事前の救援計画に組み込まれていない事態に対して臨機応変に対処できる体制を維持しつつも、平常時の活動を可能にすることが求められている。柔軟性と組織化が矛盾しないような、ネットワークのあり方を模索しなければならない。

2 災害は新たな文化を創造する

阪神・淡路大震災は「ボランティア元年」とも言われているが、この震災は“ボランティア活動”という新たな文化を創造した災害であった。無論、阪神・淡路大震災が「ボランティア元年」の契機だったとしても、災害ボランティアはそれ以前の災害時にも活動している。

ボランティア活動は、既存の枠組みの中で行われる諸活動に代替案を示すという点では先駆的であった。しかし、ボランティア活動自体はより多くの人々が気軽に参加する活動として認知されるようになったのは阪神・淡路大震災が契機ということができる。災害ボランティアが一挙に大衆化したこと背景としては、それまでの社会で支配的であった集団主義、中央志向、貨幣志向の考え方から、個人主義、現場志向、脱貨幣志向という新しい流れとして現れたと捕らえることができる。

3 阪神・淡路大震災直後の災害ボランティア活動

阪神・淡路大震災直後の災害ボランティア活動については、研究者によって論文が公刊されている。著者の許可を得て西宮市および神戸市の事例の項を引用して報告とさせていただきます。

(1) 西宮市の事例：西宮ボランティアネットワーク (NVN)

震災直後から西宮市役所には全国からボランティアが集まり、大量の救援物資も届いた。市職員の多くも被災し、通常業務を遂行することすらままならない状態であった。混乱の

中で西宮市は殺到するボランティアの受付を開始し、大量の物資の仕分け・配分に当たったが、いくら人手があっても足りないという状態であった。そこで、市はボランティアに安定して活動を行えるように、また市の業務の効率化のためにボランティアの組織化を構想。同時に、情報不足による人員配置の極端な偏り等を問題視したボランティアたちも組織化を模索していた。両者の思惑が一致し、行政と連携するN V Nが誕生した。

N V Nの特徴は、ネットワークの構成員に行政が加わったことである。行政と市民団体が協働しての救援活動は効率的なものであったとして、後に「西宮方式」として広く全国に知られるようになった。

(2) 神戸市の事例：地元N G O救援連絡協議会

神戸市に事務所を置いて活動した阪神大震災地元N G O救援連絡会議（略称：N G O連絡会議）は、西宮市のN V Nと違って直接現場での活動に当たるのではなく、現場で活動する団体間の連絡調整に当たることを目的として結成されたボランティア組織である点の特徴。事務局には、現場で活動するボランティアなどから連絡が殺到したが、連絡調整役にのみ徹し、直接的な物資の運搬、管理などは行わなかった。行政との関係についても、連絡会議のK代表は「ボランティアは、決して行政の下働きの地位、行政の補完に安住するものであってはならず、必要な場合には行政に反抗して、独自の活動を行わなくてはならない」とし、行政とは協力すべきは協力するが、反対すべきは反対するという方針で、この点もN V Nの活動と差異が見られた。

4 阪神・淡路大震災から10年を経て

(1) 日本災害救援ボランティアネットワーク

阪神・淡路大震災から活動を始めたN V Nは、その後日本災害救援ボランティアネットワーク」に改称し、地域限定の活動から、震災の教訓を後世に引き継ぎ、今後の災害に備えるための活動に転換している。継続的活動を目指すために法人化を計画。1998年に制定された特定非営利活動促進法の適用を受け、1999年4月に兵庫県第1号のN P O法人となっている。

その後の活動では国内外で起った災害では、阪神・淡路大震災の教訓を活かして救援活動に当たっている。国内の災害では、日本海重油流出事故災害などの救援に関わっているが、いずれの災害も被災地内における現場での活動ではなく、後方支援活動活動に重点をおいている。また、海外の災害についても、支援金を募集し、被災地のN G Oを支援するとか、物資提供などの活動を行っている。

平常時の活動では、ネットワーク作り、地域防災活動、ボランティアコーディネーター養成など人材育成に当たり、次の災害に向けた防災・減災活動に取り組んでいる。

日本災害救援ボランティアネットワークは、アメリカの民間災害救援組織(NVOAD)の年次大会に参加しているが、我が国の災害救援ボランティア活動について考察する際に、NVOADの活動は参考事例となる。

(2) 阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動の波及

阪神・淡路大震災から10年を経過するが、その後において災害救援等に特化したN P Oはそれほど多く誕生していない。そのような状況であるが、災害救援を目的に立ち上がった災害N P Oの事例としてレスキューストックヤード(R S Y)の活動事例を紹介する。

R S Yは、「緊急時のための物資の備え」として緊急時に必要な物資を備蓄していくことを目的に設立されたが、阪神・淡路大震災の際に救援ボランティア活動に携わった愛知県の有志が中心になって設立されている。新組織が計画されていた矢先に東海豪雨水害にみまわれた。東海豪雨災害(2000年9月11日)の救援活動では、災害N P Oと地元行政との連携が功を奏し、迅速な展開が見られた。愛知県では、行政と防災ボランティア団体との間で協定書が交わされていたが、東海豪雨の際、協定書に基づく救援活動を率先して推進していったのが、R S Yである。

阪神・淡路大震災の際は、ボランティアやNPOが組織的活動をするには相当の時間を要した。しかし、東海豪雨災害では短時間に救援体制が整えられた。地元の災害NPOと行政がいかにして救援活動の初動体制に入ることができたか否かであろう。

(3) 各地の災害NPOによる災害ボランティアセンターの設置・運営

2003年の宮城県北部連続地震では、被災地内に災害ボランティアセンターが立ち上がっている。しかし、これらのボランティアセンターは地元が自発的に立ち上げたのではなく、外部の災害NPOがセンターの必要性を説いて立ち上がった。自治体によって災害ボランティアセンター設置の必要性の理解に差があり、災害救援ボランティアセンターの立ち上げが早い、遅いは必要性の理解度の違いであった。このような事例は過去多く見られている。

災害ボランティアセンターの速やかな設置には、第1に、災害ボランティアセンターの設立・運営に関するノウハウを集約し、どこからでもアクセスできるような仕組みを構築すること。第2に、そもそも災害ボランティアセンターとは何かということを具体的かつ簡潔に伝える手段を開発することである。

5 専門ボランティア

阪神・淡路大震災直後の応急対応に専門ボランティアによる活動が大変重要であることを認識した兵庫県は、兵庫県災害救援専門ボランティア制度を創設している。しかし、創設後の活動事例が少なく、登録者数の減少傾向が見られる。「ひょうご・フェニックス救援隊」などの登録専門ボランティア制度は、機動的に活動できるよう組織の見直しが求められる。

6. 提言

(1) 災害ボランティア・災害NPOと行政との連携

まず、災害救援において、ボランティア・NPOと自治体との連携が、なぜ欠かさないのかという確認をしておくこと。各自治体において、自主防災組織があれば十分だとか、どうせ災害ボランティアが駆けつけるから他の組織との連携は不要という反応はどちらも正しくない。自主防災組織だけ、あるいは、災害ボランティアだけでは、様々なリスクに対応できないからである。

(2) 災害NPOのネットワーク支援

災害NPOの全国的なネットワークが形成は、①災害救援活動がより円滑に進み得る。②ネットワークの存在は、加盟団体が災害救援活動への指向を再確認することに役立つ。③ネットワークは、新しく生まれた災害救援団体を安定化させることに寄与する。④ネットワークに加盟することによって、平常時の防災活動をより多様に展開することができる。⑤ネットワークは、他のセクターとの連携の窓口として機能し、今後の災害救援にもたらす意義は大きい。

全国的なネットワークの課題は、①平常時には、災害救援とは関係のない活動をしている団体が、いかにして緊急救援に活動を変化させていくか。②災害NPOのネットワークは、行政や企業といった他のセクターと連携を図る窓口となりうるが、その具体的な手順や内容をどうするか。③災害NPOのネットワークを運営するに当たって、ネットワークを構成する団体の救援活動に参加する個々の災害ボランティアの心理的な側面を検討しておく必要がある。

(3) 提言集

- ・防災ボランティアと災害ボランティアの違いを認識する。
- ・災害ボランティアセンターでの貢献を考える。
- ・災害ボランティア活動についてさらに理解を深める。
- ・楽しみながら防災活動を行う。
- ・自治体に期待される災害ボランティア活動に対する支援

(4) 課題

- ・ ボランティア活動に簡単に取り組めるような環境整備
- ・ 民間災害救援組織が未成熟
- ・ 民間災害救援組織の助成制度が必要
- ・ 災害時のネットワークは欠かせないが、整備が遅れている。

(本 文)

阪神・淡路大震災から始まったともいえる防災ボランティアに対する支援の成果と課題、並びに改善に対する提言をまとめた。冒頭に、この報告書作成に当たっては、大阪大学大学院人間科学部渥美公秀助教授に多大のご協力をいただいた。また、研究者の論文引用や、NPO団体等の取材協力をいただいて報告書を完成させることができたことを付記させていただくとともに、心より感謝とお礼を申し上げたい。

1 はじめに

阪神・淡路大震災以降、救援活動にボランティアが参加することが常態化し、全国各地の災害NPOは、全国規模のネットワークを構築して救援活動のノウハウを蓄積しつつある。具体的には、現在、災害NPOによる全国規模のネットワークが複数設立されている。「震災がつなぐ全国ネットワーク」は、全国の十数団体をメンバーとして、1997年11月に設立された。また、「全国災害救援ネットワーク」は、全国の二十数団体をメンバーとして、2000年1月に設立された。全国的なネットワークによる救援活動は、未だ試行錯誤の段階にあるとは言え、着実に成果をあげつつある。一方、行政機関も、救援活動へのボランティアの参加を想定した防災計画を準備し、防災訓練にもボランティアの参加を呼びかけている。また、海外においても、最近では、2003年のイラン南東部地震などに際して、阪神・淡路大震災の被災地にある災害NPOも、人的・物的両面にわたる支援を継続している。震災当時と比較すれば、災害NPOと行政との連携を含む、より頑健な救援システムが構築されつつあると言えるだろう。

しかし、災害時におけるこうしたシステムの運用については、試行錯誤の段階でもある。例えば、2003年の宮城北部連続地震や2004年の新潟・福井豪雨災害、中越地震の際にも、災害ボランティアが活動したが、その初動から撤退に至るまでの過程を詳細に見れば、それぞれに今後改善すべき問題点が残っている。

阪神・淡路大震災では130万人とも150万人ともいわれるボランティアが活動した。阪神・淡路大震災は「ボランティア元年」とも言われているが、この震災は“ボランティア活動”という新たな文化を創造した災害であった。

無論、阪神・淡路大震災が「ボランティア元年」の契機だったとしても、災害ボランティア活動というのは何も阪神・淡路大震災から始まったものではない。遡れば、戦後では伊勢湾台風のときもボランティアが動いているし、戦前では、関東大震災にもボランティアが活動したという記録がある。従来は、正月が近づくと村人総出で道普請をすとか、田植えの時期がくると灌漑用水路の補修などを行っていた。また、死者が出ると村人全員で野辺の送りもした。これらは、今で言うボランティア活動であり、皆で助け合う互助精神（共助精神）により共助社会を作っていた。「ボランティア元年」といわれているが、日本の社会には立派なボランティア活動の原型が存在していた。しかし、社会の進展に伴って、住民が行っていた地域活動が行政サービスということで行政の手に渡り、互助精神が薄れていった。

ボランティア活動は、既存の枠組みの中で行われる諸活動に代替案を示すという点では先駆的であるが、もはや、ボランティア活動自体が先駆者によって担われるというよりも、より多くの人々が気軽に参加する活動として認知されるようになってきた。すなわち、多くの人々が、ボランティア活動に参加し、ボランティア活動という行動様式をとることが、何ら

特別のこととして例外視されなくなっている。杉万(1996)が震災直後に指摘していたように、ボランティアは、「先駆者の時代」から「大衆化の時代」へと突入したと言えるだろう。もちろん、大衆化は何も社会を構成するすべての人々がその活動に参加するということではない。こうして生まれたボランティア大衆化の流れは、いわば災害救援文化として育まれてきたが、その十分な伝播にはまだ時間がかかるようである。

ここで、防災ボランティアと災害ボランティアの区別に注目しておきたい。阪神・淡路大震災でもそうであったように、被災した直後は、被災地域での住民相互の助け合いが何よりの救援活動である。自主防災組織のように日頃から災害を防ぐことに特化した地域組織はもとより、地域で様々な活動していた人々（例えば、体育振興会）が人命救助に走り回り、避難所を開設し、続々と駆けつけるボランティアを受け付けて、救援活動を展開する。このように、平常時から地域で様々なボランティア活動を展開している人々を地域ボランティアとよび、中でも、自主防災組織のように防災に特化して地域で活動している人々を防災ボランティアと呼んでおきたい。

一方、阪神・淡路大震災以来、災害時のボランティア活動といえば、災害現場に駆けつけて、避難所での炊き出しなどに参加するボランティアの姿が報じられることが多い。通常、彼らは、災害が発生する前から訓練に訓練を重ねてきて、いざ出陣となったわけではない。むしろ、平常時には、それぞれの地域で、学生であったり、企業に勤めていたり、福祉や環境などの分野でボランティア活動を展開していたりする人々である。このように平常時には災害に特化せず、どこかで災害が発生すると駆けつける個人のことを災害ボランティアと呼んでおきたい。

念のため、災害ボランティアと災害NPOを簡単に区別しておこう。ボランティアは個人（の活動）を指し、NPO（non-profit organization：非営利組織）とは、その名の通り、組織である。NPOの中で、災害救援や地域防災を活動の1つとしているようなNPOをここでは災害NPOと呼んでおく。法人格の有無は、ここでは取り立てて問題ではない。多くの災害NPOは、平常時に福祉やまちづくりなどの活動をしている。さらに、全国に点在する災害NPOは、全国規模のネットワークを形成してきている。

このように災害救援や地域の防災には、ボランティアやNPOの参加がある。自治体は、ボランティアやNPOと連携しながら、安心・安全なまちづくりを実施していくことが期待される。

本報告では、まず、阪神・淡路大震災直後のボランティア活動を振り返る（第2節）。次に、いくつかの特徴的な事例に注目しつつ、阪神・淡路大震災から10年を経た災害ボランティアの現状を報告する（第3節）。続いて、現在における災害ボランティア活動の課題を抽出する。

（第4節）。そして最後に、課題を踏まえて、今後、災害ボランティア・災害NPOを含んだより頑健な災害救援、地域防災システムの構築に向けて、提言を行う（第5節）。

2 阪神・淡路大震災直後の災害ボランティア活動

阪神・淡路大震災直後の災害ボランティア活動については、研究者によって論文が公刊されている。著者の許可を得て西宮市および神戸市の事例の項を引用して報告とさせていただく。

震災直後に、「阪神大震災におけるボランティアの組織的活動：西宮ボランティアネットワークおよび地元NGO救援連絡協議会に関する参与観察研究」（渥美、杉万・森・八ッ塚, 1995）という論文が公刊されている。今となっては、まだ緊急救援期を経たばかりで、災害NPOという呼び名さえなかった頃の様子を伝える貴重な資料となっている。ここでは、著者の許可を得て、西宮市および神戸市の事例の部分を転載しておく（見出しは、本稿に併せて変更している）。

(1) 西宮市の事例：西宮ボランティアネットワーク（NVN）

NVNは、阪神・淡路大震災を契機として西宮市内で活動するボランティア団体や個人

に対し、行政とのパイプ役としての情報拠点となり、ボランティア活動と行政の活動をサポートし、ボランティア間の情報交換を円滑にすることを目的として活動した団体である。換言すれば、ボランティア活動がより有効に機能するためのボランティア活動を展開してきたのである。例えば、各参加団体にボランティアが集まり、炊き出しや子供のケアなどが行われたが、人員・物資に不足を生じた場合などは本部で確保した人員・物資をこれに充当し、反対に各参加団体に人員・物資に余剰を生じた時には本部を介して人員・物資が不足している参加団体へ振り分けるという作業を行なった。本部で受け付けたボランティアは、直接避難所や本部の事務作業にも配置した。情報に関しても、本部が参加団体の一つでもある西宮市と連携することによって他の参加団体に最新情報を流すとともに、現場の最新情報を西宮市に伝達するという作業に従事した。このような活動を通して、個々のボランティア活動が効率的に行われるよう支援していったのである。時々刻々と変化するニーズに応じてN V Nの組織構成も変更を繰り返した。

活動経緯

設立前夜

1月17日の震災直後から西宮市役所には全国からボランティアが集まり、大量の救援物資も届いた。市職員の多くも被災し、通常業務を遂行することはもちろん登庁もままならない状態であった。混乱の中で西宮市は殺到するボランティアの受付を開始した。市庁舎五階の人事部が受付窓口となった。一方、市庁舎の前に山積みされた救援物資は被災直後からボーイスカウトを中心としたボランティアの手によって庁舎の地階に運ばれ搬出の手筈が整えられていった。以後、数日間地階では夜を徹して物資の搬入・搬出作業が展開され、いくら人手があっても足りないという状態であった。避難者が殺到した各避難所でも人手不足に悩んでいた。このような状況の中、既存のボランティア団体や市民・大学などで組織されたボランティア団体が独自に活動を展開し始めていた。

ところが市のボランティア受付では、どこに派遣すべきかなどの情報が不足したばかりでなく、殺到するボランティアを掌握しきれず、受付で登録を済ませたボランティアの多くがボランティア待機所で無為に時間を過ごすことにもなった。同じ建物の地階では人手不足に悩み、人手を必要としていた避難所が多かったにも拘らずである。

また、震災後一週間を経過した頃には市の業務がまったく行えない状態になった。ボランティアの受付を始めとする復旧の業務が増大したのみならず、地震以来不眠不休だった市職員にも疲労が蓄積していたのである。そこで、市人事部ではボランティアに安定して活動を行えるように、また市の業務の効率化のためにボランティアの組織化を構想するようになった。単に市の下請けではなく、市と対等な機関としてボランティア自身が自発的にボランティアを組織していけるように、ボランティアのリーダー達に打診していった。

同時に、情報不足による人員配置の極端な偏り等を問題視したボランティアたちの中からも西宮市や他のボランティア団体などと連携していくための活動を展開し始めた。その頃、市からの打診を受けて市の意向に賛同したボランティア有志が、ボランティアの情報交換のためのネットワークを組織することになった。震災から約二週間を過ぎた二月一日のことである。こうして、既存のボランティア団体や震災後につくられたボランティア団体、そして市を含めての連絡会議が開かれ、N V NがN V Nとして活動を始めたのである。

設立後1ヶ月（2月1日～3月26日まで）

やがてN V Nは西宮市と連携するところとなり、様々な救援活動を展開していった。2月初旬からは、市からの業務を引き継ぎ、日用品の配給、ゆうパックの仕分け・配布、および食料品の配給を行うことになった。特に、ゆうパックの仕分け・配布は日本青年会議所（J C）と分担をし、各家の状況に応じて配布を行った。また、2月26日からは西宮スタジアムにて日用品の配布会を開催した。なお、食料配給の業務は2月24日から

完全に業者に委託している。

2月27日からは避難所調査を開始した。これは避難所の実態を知るために市の公認を受けて行われたものである。この調査は3月にかけて避難所の設備を中心に尋ねたものと、3・4月に行なわれた避難所の生活状態についての調査である。前者では避難所の食生活の貧しさが、後者では避難所生活の心のケアの問題が明らかになった（毎日新聞、平成7年5月16日）。

3月になると、生活情報に関する電話番号などの広報を開始した。また、老人など避難所の生活に支障を来している人々のための二次避難所「かぶとやま荘」の支援を開始している。

移転から「みやっこフェスティバル」まで（3月26日～5月5日）

3月の半ばには業務の安定に伴い、NVN本部もほぼ現行体制となった。3月下旬には事務局も市庁舎地下からJR貨物用地に移転し、西宮市の復興に向けて長期的な展望のもとに活動を進めた。おもに復興支援のためのイベント活動と、仮設住宅への支援や状況調査が行なわれた。3月から4月にかけて行なわれた春の選抜高校野球の際には、「甲子園クリーン委員会」がつくられ、高校野球大会期間中の周辺清掃キャンペーンが行なわれた。また、5月の連休にはJR西宮駅周辺で「がんばれみやっこフェスティバル」と題した復興祭が行なわれた。このフェスティバルは単なる復興祭ではなく、NVNはこの復興祭にその後の活動の変化の意味付けを行っていた。すなわち、4月になると被災地も自力復興が行なわれ始め、NVNへの参加ボランティアも撤退したり本拠を移したりして西宮での活動団体は少なくなってしまった。また、ボランティアへの参加者も極端に減り、NVNの活動もそれまでの人員の動員が不可能になった。そこでNVNは、活動の内容を情報提供や被災者の個別相談など質的充実へ転換をはかっていったのである。

西宮市における災害ボランティアと行政との連携

災害ボランティアと自治体との連携を可能にした要因と連携の実態を考察するために、まず、災害ボランティアによる自治体支援に着目しよう。ここでは、NVNの姿勢と作業内容に触れておこう。

ア ボランティア団体の連携 震災後1週間程度を経た頃から、ボランティア団体間の連携を探る動きが見られ、2月1日にNVN本部が市庁舎内に設立された。連携をとる団体や個人に要求されたのは、非営利活動・非政治活動・非宗教布教活動の3点であった。その結果、西宮市は個々のボランティア団体と連携する作業を省くことができ、本来の業務を効率的に遂行することが可能になった。

イ 被災者支援かつ行政支援という姿勢 NVNの活動の背後には次のような信念があった。すなわち、被災者を支援することは当然であるが、同時に、自治体の立ち直りを支援することが復興の早期化に結び付くし、ボランティア個人・団体の調整（撤退を含む）を支援することで被災者の自立が促進され、やはり復興の早期化に繋がると考えていた。災害時には行政に対して被災者の不満が寄せられる。NVNは、こういった不満を直接支援し緩和していくというよりも、むしろ、被災者が被災者自身の手で、自らの生活地域の自治体とこういった問題について議論していくことのできるように、被災者と自治体の双方を支援したのである。被災地は被災住民の空間なのであるから、主に被災地外部から駆けつけたボランティアにできることは、ここまでだと判断していた。

NVNは、このような姿勢で西宮市と連携し、①物資や食料の配布など、人手が必要な単純作業、②非公認の避難所の発見、各避難所の被災者数把握、在宅の被災者数把握など、多くの人手が必要とされる情報収集作業、③市民からの相談を受け付けて市役所の担当部局に照会する作業、④自治体としては公的に受け入れることの困難な私企業からの救援申し入れの受付、といった作業をこなし、その経過を全て西宮市に報告した。

次に、自治体のボランティア支援について見てみよう。ここでは、その後の活動継続にとって特に効果を発揮した支援のいくつかに絞って列挙する。

ア 物的支援 西宮市は、N V Nに対し、市庁舎地階の職員食堂を活動拠点として提供するとともに、最低限必要な事務機器などを現物供与した。その結果、全国からのボランティアの受付・派遣といった業務をN V Nが効率的に持続させることができた。

イ 認知 西宮市は、当初から、市職員とボランティアとの対話の場を容認し、N V N設立を支援するとともに、設立時にはネットワークの一員という立場で積極的に参加した。N V Nの設立の経過は市長に報告され、市として認知した。その結果、ボランティア団体の乱立や対立といった事態は回避され、救援をより効率的に行うことができた。

ウ 周知 N V Nが設立されると、西宮市は市職員にその存在を周知した。その結果、ボランティアと市職員の双方が「安心して」救援にあたる土壌が準備された。

エ 多部局との「顔の見える関係」の樹立・維持 西宮市は、ボランティアに対する窓口を単独の部局に限定せず、様々なニーズに応じて、市側の様々な担当者とボランティア側の担当者とが直接話し合うことを妨げなかった。その結果、一部の職員に過大な負担を強いることはなく、即断即決が必要な作業にも効率的に取り組むことが可能となった。

オ 救援物資の処理 西宮市では、全国から送られた膨大な数の救援物資の仕分けに要する多大な労力は、これを市職員のみで賄うのではなく、むしろボランティアの手に委ね、市職員はそれを応援するという体制を敷いた。その結果、市職員は本来の復旧・復興作業に専念できる環境が整備された。

ここまで、西宮市とN V Nとの連携の実態とその成果を記述してきた。無論、阪神大震災という1つの事例だけで、今回のような連携が最善であったか否かという判断はできない。しかしながら、この事例は、災害ボランティアが以上のような姿勢をもって自治体との連携を進めれば、両者が自律的なパートナーシップを構築し、さまざまな「業務」をボランティアに任せるなど、相互に支援することが可能だということを示していると思う。一般に、これまで、行政の業務を一般市民に任せることには様々な制約が存在したと思われる。しかし、ここで述べたような条件が整備されれば、災害ボランティアと自治体は、強力なパートナーシップを軸に効率的に救援活動を展開することができるということを認識しておく必要がある。

N V Nと西宮市がとった姿勢は、一般にルーティンワークから抜け出すことがなかなか困難な行政組織にとって、今後検討すべき多くの課題を示している。その背景となる認識は以下のものではなかろうか。すなわち、もはや、市民と自治体の対立構造を前提とする社会ではない。対立ではなく、市民の側からすれば、いかに行政組織を活用していくのかが問われ、行政の側からすれば、市民の自律的な動きをどこまで支援できるかが問われている、という認識である。従来から求められてきた住民主導型社会や住民参画型社会の実現といったことも、災害という不幸なできごとが契機となったとはいえ、今回のN V Nと西宮市との連携を1つの事例として考えていくことができるように思う。

N V Nと西宮市の連携は、予期しなかった阪神大震災という事態の中で創発的に築かれていったものである。しかし、今回の事例を教訓として、学べることは学び、改善すべきところは改善しながら、今後の災害に向けて、災害ボランティアと自治体とのパートナーシップを構築していくことが求められている。

(2) 神戸市の事例：地元N G O救援連絡協議会

阪神大震災地元N G O救援連絡会議（略称：N G O連絡会議）は、直接現場での活動に当たるのではなく、現場で活動する団体間の連絡調整に当たることを目的として結成されたボランティア組織である。

現在までに、延べ160を越す団体が、連絡会議のネットワークに参加している。震災

を契機に結成された団体、震災前から活動していた団体など、その規模は、法人などの大きな組織から、一個人が一団体を名乗っているようなものまで様々である。これらの団体は、全体会議や分科会などの形で、相互の情報交換や、共同しての活動などを行っている。一方、これらの活動を支援するため、事務局が、連絡調整、情報発信、総務などの支援活動に当たっている。また事務局は、ボランティア希望や物資提供の登録と紹介調整、各種情報の収集と発信などの活動も行っている。さらに、事務局に本部を置いての、市民活動等への支援協力も行っている。

筆者は、2月中旬より、ボランティアスタッフとして、NGO連絡会議の事務局活動に参加し、現在もなお活動を続けている。本稿で報告するのは、筆者自身の体験、聞き取り、資料収集などによって得た情報をまとめたものである。

以下、NGO連絡会議の活動の大まかな経過を、順を追って報告する。次いで、連絡会議の活動や運営の特徴についてまとめることにする。

NGO連絡会議の活動の経過

発足と最初期の活動（1月19日～1月末）

NGO連絡会議は、1月19日、神戸NGO協議会を母体として発足した。神戸NGO協議会は、PHD協会、神戸学生青年センター、神戸YMCA、YWCAなど、既存のNGO8団体からなる組織で、1986年に結成されている。ボランティア活動、海外支援活動など、長い歴史をもち、経験を積んだ団体が、連絡会議の母体になっているといえる。

NGO連絡会議創設の中心となり、その代表として活動の中心にあるのが、神戸NGO協会代表であり、PHD協会総主事でもあるKである（PHD協会は、神戸を拠点とし、海外への人材派遣、人材受け入れなど、民間レベルでの国際交流、人材育成を行うことを目的とする団体である）。

被災の規模があまりに大きく、多くのボランティア団体が大規模な救援活動を展開するであろうことが予期されたため、現場での連絡調整に当たる組織が必要になる、と考えたKが、連絡会議を結成した。

被災直後約10日間は、神戸YMCAのホールの一面に仮事務所を置き、PHD協会の職員やボランティアなどで活動に当たった。この時期は、個人的なネットワークを使っただけの活動が中心であった。資金援助の要請、自転車やバイク、携帯電話などの機材の調達と配分、物資の調達、行政との連絡交渉など、いずれも個人的なネットワークを頼っての活動が行われた。

また、この時期に、同様に個人的なネットワークから、事務局活動に当たる専従スタッフが決定した。4月末まで事務局長代行を務めたNは、かつて、海外開発援助NGOに所属し、バングラデシュに駐在したこともある、いうなればプロのボランティアである。

その他の事務局スタッフの大多数は、ボランティア経験を全くもっていない。マスコミでの紹介をもとに集まった、外部、特に関東など遠方からのボランティア、及び、個人的なネットワークなどで集まった地元の学生や主婦などが、3月末までの事務局の主力となった。

この、ボランティア経験をもつ人や団体を基盤としつつ、ボランティア未経験者が事務局活動に当たる、という構造が、連絡会議の大きな特徴である。

事務局設置と初期の事務局活動（1月末～3月前半）

1月28日、毎日新聞神戸ビル3階に事務所を借用して、事務局を移転した。これが本格的な事務局活動の開始であった。

事務局では、ファックス、パソコン通信なども含めて電話回線を10本確保した。また、企業や関連団体、個人などの提供、貸与といった形で、ファックス、コピー機、パソコン、ワープロ等を確保した。

電話の本数が充実していて、連絡先もマスコミで広く流れたことから、事務局には、現場で活動するボランティア、一般市民、ボランティア希望者、マスコミなどからの連絡が

殺到した。そういった様々な要望に応じていくことが、事務局活動の中心となった。

ボランティアについては、活動希望者を、その希望や技能などに応じて、人手不足の団体に紹介した。3月末までに、記録に残っているだけでも延べ300人の希望者を登録して、ネットワーク加盟、未加盟を問わず、人手不足として登録されている団体に紹介している。登録をせず直接紹介して処理した場合も相当数あり、最終的にどれだけの人手を紹介したかは、数百人にのぼるとは思われるものの、正確なところはわかっていない。

物資についても、同様に、物資提供の登録、不足物資の調整を行った。民間からの物資提供の申し出を登録し、該当する物資の不足を登録している団体を連絡紹介した。この際、連絡会議はあくまでも連絡調整役にのみ徹し、直接的な物資の運搬、管理などは行っていない。

生活情報（ホームステイ、交通、銭湯、炊き出し、引っ越しや解体の手伝い、など）の収集と発信は、2月前半までの活動の中心であった。当初は、マスコミや行政などから情報を集め、それを現場の各団体に伝達していた。

2月後半以降、効率的に情報を伝達するため、ファックス同報通信のシステムを設定し、ネットワーク加盟団体に定期的に情報を送信するようにした。同時に、パソコン通信からの情報収集や入力代行なども行った。これらの活動の立ち上げには、パソコンオペレーターや学生など、専門的な技術をもつボランティアが力を発揮した。このころから、生活情報よりも、ボランティア団体を対象とする、人員や物資などの情報の交換と発信に重点が移されていった。

一方、K代表は、行政などへの申し入れ、企業などへの金策、復興計画など様々な会議への出席、マスコミの取材への対応、など、外回りを精力的に行っている。これらは、K代表の、行政サイドなどとの個人的な人脈を生かしての活動で、問題により、行政と協力すべきは協力する、反対すべきは反対する、という方針だった。

この時期の事務局活動は、現場からの膨大な要求に追われ、それに対応するので精一杯という状況であった。仕事の内容や分担なども、目的をもって体系的に決めたものではなく、現場からの要求や必要に応じて、後から整えていったものであった。

全体会議と6分科会の発足（2月前半）

一方、NGO連絡会議本来のネットワーク的な役割として、情報交換や、共同しての活動などを目的に、全体会議が開催された。

第1回の全体会議は2月7日に行われ、現場で救援活動にあたる68団体が参加した。ここでは、各団体の活動の現状と問題点が順次報告された。第2回全体会議は2月14日、約60団体が参加した。ここで、各グループで直面している問題を出しあい、解決のための方法を話し合った結果、以下の6つの分科会をつくり、問題ごとに、個別に対応して行くことに決定した。

ア ボランティア問題分科会：救援活動の在り方、ボランティア自身のケアなど

イ 外国人救援分科会：いわゆる「不法」滞在の被災外国人の救援

ウ 復興と行政分科会：復興とまちづくりの問題

エ 保健・医療・福祉分科会：

オ 行政管轄の物資分科会：物資の効率的な運用のためのまとまったの交渉、活動

カ 情報ネットワーク分科会：パソコン通信などの活用

連絡会議は、あくまでもネットワーク作りのための機会と場所の提供、連絡や広報、会議の世話などの支援に徹した。

連絡会議独自の活動《2月前半～現在》

全体会議や分科会、事務局の活動とはまた別に、事務局の中に本部機能を置いての、独自の活動も行われた。いずれも、現在もなお継続している。

ア 文化財保護

連絡会議文化情報部：文化的に価値の高い文書、貴重な資料などの救出と保護、文化

財の被災状況の調査などを行う。文化財修復の専門家をリーダーとして活動した。

イ 市民グループ支援

神戸復興を考える市民の会「そして神戸」：被災市民自身による自立と復興を目指す市民の会。被災者の雇用の確保などを目指し活動している。

ウ 地元市民の経済復興活動支援

おろしね一座：長田区で、被災地に仮設店舗をつくり、被災者の共同出資によって商業活動を行っている。

被災者自身による市民運動や、経済復興への支援などは、厳密にはNGOの範疇に入るものではない。しかし緊急事態でもあり、少なくともある程度復興が進むまで、事務局機能などでの協力を行っている。また、NGOとしての活動の新しい方向性を模索する、という意味合いもあったようである。

全体会議と分科会活動の経過（2月後半～3月後半）

第4回全体会議（3月14日、65団体）、第5回全体会議（3月29日、55団体）では、特にボランティアの撤退問題が主要議題となり、4月以降の各団体の活動の予定や、人員確保の問題が話し合われた。

この時期の各分科会の動きは以下の通りである。

ア ボランティア問題分科会：ネットワーク加盟団体に大規模なアンケート調査を実施した。しかし、参加団体がそれぞれの活動に追われ、目立った動きはなかった。

イ 物資分科会：民間のボランティア団体が行政の物資集積所を利用できるよう、まとめて交渉などを行った。情報収集や折衝などで、円滑な物資運用を目指したが、3月で集積所が徐々に閉鎖されるのに合わせて、活動を停止した。

ウ 救援分科会：ネットワークを組んで活発に活動した。被災外国人への生活相談、情報提供などを行った。また、個別の事例を集め、見舞い金などの支払いを各方面に訴えるなど、行政との折衝も活発だった。

エ 医療福祉分科会：特にまとまったの活動はないが、野焼き問題、アスベスト問題などについて情報を集め、防塵マスク着用の訴えなどを、継続して行っている。

オ 復興と行政：震災を考えるシンポジウムを3回にわたり実施した。

カ ネットワーク分科会では目立った活動はなく、活動は休止した。

事務局活動の変容《3月後半～4月前半》

3月半ばごろから、事務局ボランティアで活動への不満が増加し、辞めていく人も続出した。連絡会議の仕事の全容が見えない、現場からの要求に追われて雑務（電話番など）ばかりである、現場からの要求に十分に答えられていない、仕事内容が場当たりの、手広くやりすぎていて結局ちゃんとした仕事できていない、事務所仕事だけでなく、もっと現場を回って情報を集めるべきだ、などの声が上がっていた。

このころから、スタッフによるミーティング等を踏まえて、組織や仕事の内容、分担を明確にする、会計事務などに専任のボランティアを置いて一本化する、などの動きが出て来た。また、活動を縮小し、期限を切ることが正式に決まった。

一方、事務局活動の内容そのものも、ボランティア希望者の登録申し込みが激減するなど、緊急事態的な活動は収束しつつあった。仮設住宅への支援など、より地道で地元に着した活動や、そのための情報提供などが、事務局活動の中心となっていった。

さらに3月後半以降、事務局でも、被災直後からの長期ボランティアが順次撤退を開始した。補充は地元の人を中心に行われ、事務局メンバーも大きく入れ替わっていった。

被災地の状況が大きく転換していく中で、これまでの緊急事態的な活動への反省が生じ、さらに、要求される活動やそれを支えるスタッフそのものの変容したわけである。

全体会議、分科会の変化（4月前半～）

第6回全体会議（4月12日）、第7回全体会議（4月26日）では、4月以降の人手の確保のほか、特に、仮設住宅移転後の被災弱者のケアが問題になった。

この全体会議を踏まえ、5月に入って「仮設住宅支援連絡会」が新たに発足し、被災弱者ケアのため、情報交換、仮設住宅の巡回などを連携して行うこととなった。

ボランティア分科会は「震災・活動記録室」となり、事務局に拠点を置いて、各団体の活動記録の収集を開始、資料収集、インタビュー調査などを実施している。

復興と行政分科会は、「まちづくり分科会」となり、行政側や市民側の復興計画の収集、まちづくり案の公募などを行っている。

NGO連絡会議の活動の特徴

タスクフォース型組織

タスクフォース型、あるいは状況対応型の組織である、というのが、NGO連絡会議の最大の特徴である。

連絡会議自体、震災という問題に対応するかたちで発足したものである。各々の分科会の活動も、いずれも、具体的な目の前の問題に対処するために、その時々組織されたものであった。各人には帰るべき場所があるのだから、活動の必要が終われば各々のチームも解散すればよい、というのが、K代表の言である。

この方針は、刻々と変化する、震災という緊急の状況に対処するために、有効な方法であったと思われる。しかしながら、この方針は、事務局の内部においては、問題を引き起こすことにもなった。

事務局の場合は、現場からの雑多な要請に対応する形で活動したのだが、その結果、職務や機能を明確化する間もなく、広範な活動に場当たりの当たることになってしまった。

そのため、かえってすべてが中途半端になり、現場からの要望に満足に答えられないという事態が続出してしまった。考えなしに問題に対応してしまった、として、連絡会議の方針を批判する声もある。

緊急事態型組織

流動的な状況で、緊急の問題に対応するため、必要に応じて代表が主導権を握るのも特徴である。代表個人の判断で緊急の支出を行ったり、新たなプロジェクトチームを形成する、などの場合があった。また、個人的なネットワークを使っただけの活動、行政との対応など、代表にしかできない活動も少なからずあった。

このことは、震災という事態の性質からすれば当然ともいえるが、その一方で、独断的である、などの拒絶的な反応を生んだことも事実である。

また、代表個人の活動が事務局のボランティアには見えにくいいため、連絡会議の活動の全体像がはっきりしない、など、代表と個々のメンバーとの間での意志疎通が不十分だった面もある。

口出しをしない

連絡会議は、各団体が集まって情報交換する場をつくり、個々のタスクフォースのための、連絡、情報、総務などの支援を行うのみである。この、具体的な活動内容には口出ししない、という方針も、初期のころから徹底していた。

これについては、もっと率先してリーダーシップを取るべきだ、連絡会議は必要な役割を果たしていない、手をこまねいているだけだ、という批判もあったようである。

行政との関係

連絡会議と行政との関係や、連絡会議の特徴を端的に反映するものとして、「ボランティアは、言われなくてもやる、言われてもしない」という、K代表の口癖がある。即ち、ボランティアは、決して行政の下働きの地位、行政の補完に安住するものであってはならず、必要な場合には行政に反抗して、独自の活動を行わなくてはならない、というもので

ある。ボランティア活動は、行政や企業と対等に渡り合える、第3のセクターとして自立すべきであり、それによって草の根の民主主義を実現していくべきだ、というのが、K代表の主張である。

この理念が今回どこまで実現したかはわからない。ただ、今回の連絡会議の活動においても、行政との協力がなされる一方で、場合によっては、申し入れや折衝など、行政との対決的な姿勢も取られていた。

経験を有する

以上のような特徴、方針は、震災前からの既存NGOの活動の蓄積の中から生まれて来たものだと思われる。ある意味では、このような、経験を積んだベテランのボランティアと、経験をもたないボランティアとが、共に活動を行った、ということが、NGO連絡会議の最大の特徴である。これまで論じて来た問題点の多くもまた、このような、経験者と未経験者との協働の過程で生じて来たものだといえる。ただし、深刻な災害をはじめて体験した、という意味では、両者の立場は同じであるともいえる。

問題点もあるが、しかしいずれの方針も、緊急の際に当たって、限られた人員で、迅速かつ効率的に問題に対処し、最大限の効果を上げ、なおかつ、ボランティアの労力や支出を最小限に押さえるためのノウハウである、ということはあるであろう。そこには、自分たちの能力の範囲内でできることをやる、それ以上のことはできないしやらない、という、冷静な意志があるように見える。

NGO連絡会議の活動は、ボランティア未経験者が、ボランティア活動のベテランたちのノウハウに接し、それを学ぶ機会でもあった。それはまた同時に、ボランティアのベテランたちが、数多くのボランティア初体験者とともに活動する、という、希有な機会でもあった。それによって、双方が、新たなことを学ぶ機会を得た、そのことこそが、連絡会議の活動の最大の意義であるのかもしれない。

3 阪神・淡路大震災から10年を経て

(1) 日本災害救援ボランティアネットワーク

まず、全体的な経緯を表1に示した。以下、この表をもとに、活動経緯に転換が見られた時期を区切りとして記述していく。

表1 特定非営利活動法人 日本災害救援ボランティアネットワークの変遷

時期	主なできごと	現場の問い ¹	研究班の言説
阪神大震災時の緊急 救援活動 (1995. 1. 17-1995. 4) 1995. 1. 17 1995. 2. 1	兵庫県南部地震 西宮Vネットワーク設 立		(救援活動の記録) i
日本災害救援Vネッ トワークへ (95. 5-96. 12) 1995. 5 1995. 夏 1996. 1	宮っ子フェスティバル 静岡・アメリカ訪問 日本災害救援Vネッ トワーク設立	緻密な計画は必 要?	集合的即興ゲーム論ii
災害ボランティア再 考 (97. 1-97. 12) 1997. 1	日本海重油流出事故	災害ボランティア の専門性とは? 防災活動はいかに あるべきか?	思わぬことを考えつくこと iii 防災と言わない防災iv
非営利組織への展開 (98. 1-99. 3) 1998. 4 1998. 12	事業計画整理し、新体制 に 特定非営利活動法人申 請	ボランティアと は?	ボランティアは、ただ傍に いることが大切v
全国的なネットワー クの構築に向けて (99. 4-2002. 12) 1998. 4 2000. 1 2000. 10 2000. 10	法人格認証 全国災害救援ネットワ ーク設立 第1回災害ボランティ ア全国大会(島原) 第2回災害ボランティ ア全国大会(福島)	ネットワークと は?	専門組織の亜流ではないvi
新たな展開へ (2003. 1-)	組織運営の改革 各種提案	活動方針を転換す るには?	リレー基地構想の再検討 地域防災ファイル 対象者別ワークショップ 講座の拡充と新形式

¹ 「現場の問い」とは、当団体の職員らが筆者ら研究班に向けて発した問いである。

日本災害救援ボランティアネットワークへ（1995年5月－1996年12月）

緊急救援活動がある程度の落ち着きを見せる中、NVNは、みやっこフェスティバル(1995年5月)を開催した。これを機に、多くのボランティアが現場を離れた。本部に残ったメンバーは、組織の解消を含めて、活動の将来を議論した末、西宮での救援活動の経験を各地の災害救援に役立てるために、日本災害救援ボランティアネットワーク(NVNAD)へと組織を改変した。研究班は、NVNの現状を整理し、今後の方針を提案するなど、専従スタッフとの協働的実践を始めていった。この頃、災害救援の現場は計画し尽くせないと認識していた研究班は、災害救援の現場を理論的に整理することに専心した。その結果、集合的即興ゲームをジャズの比喻を使ってスタッフに提示した。

災害ボランティア再考（1997年1月－1997年12月）

1997年1月に発生した日本海重油流出事故は、NVNADにとって、大きな転機となった。すなわち、NVNADは、阪神地域と被災地との間でボランティアを乗せたバスの運行を後方支援として展開していたことから、自らがボランティア活動を実施するというよりも、“ボランティアをコーディネートする組織であること”を改めて確認した。折しも、特定非営利活動促進法制定への動きが生じ、ボランティアとNPOとの関係が取りざたされ、NVNADは、災害NPOとしての活動を射程に入れた議論を展開した。また、この時期は、重油流出事故への対応を通して、全国のボランティア団体との関係を深めつつあった。研究班は、「災害ボランティアの専門性とは何か？」および、「平常時の防災活動はいかにあるべきか？」という問いを検討した。この議論は、以降のNVNADの基盤となり、活動の3本柱（後述）に反映されていった。

非営利組織への展開（1998年1月－1999年3月）

1998年には、組織の運営方針を再検討した。その結果、新しいリーダーを擁立し、特定非営利活動法人として、緊急時における災害救援と平常時における地域防災活動に活動を絞っていった。この時点での議論から、現在の「活動の三本柱」が生まれた。具体的には、以下の活動である。

第1の柱 「ネットワーク活動」：災害NPOの全国組織（の設立）を支援していく。

第2の柱 「防災まちづくり活動」：地域防災活動を独自のプログラムによって支援する。
その際、子どもたちを含んだ地域活動に注目する。

第3の柱 「講座・研修活動」：災害ボランティア活動に関する知見を広く知って頂くために、各種講座を開催するとともに、自らも全米災害救援ボランティア機構(NVOAD)などと連携して、活動の発展を狙う。

なお、この時期、研究班は、組織を再検討する過程で、それまで暗黙のうちに前提としてきた事柄を今一度議論の俎上に乗せた。議論は、災害ボランティアとは何かという極めて基本的な問いに及んだ。

全国的なネットワークの構築（1999年4月－2000年1月）

1999年4月に兵庫県から特定非営利活動法人として法人格が認証され、法人として、上記の三本柱を軸とした活動を開始した。一方、研究班は、災害NPOを災害救援の専門組織の亜流ではないと位置づけ、災害NPOと行政・企業との連携を探るとともに、災害NPOないし災害ボランティアでなければ実施できない救援活動について模索した。

なお、最初の5年間は、毎年のように各地の災害救援に参加した。具体的には、阪神・淡路大震災(1995)、インドネシア地震(1996)、日本海重油流出事故(1997)、南東北・北関東豪雨災害(1998)、台湾・トルコ大地震(1999)などであった。それぞれの活動から、様々な教訓を得て、それらを救援活動や組織の運営に反映してきた。各災害との対応の詳細は省略するが、上記の活動経緯には、これら救援活動から得た教訓が活かされている。

全国災害救援ネットワークの設立から現在まで（2000年1月～2002年12月）

2001年1月16日、震災5周年を目前にして、全国災害救援ネットワーク(J-Net)が設立され、NVNADはその事務局を担うこととなった。これは、北は北海道から南は九州まで

に散在する20団体あまりの災害NPOがネットワークを形成し、今後の災害救援活動において連携することを狙ったものである。ただし、災害が発生した時に、代表を務める組織（現在は、島原ボランティア協議会）や事務局であるNVNADが、加盟団体に救援活動への参加を呼びかけるのではなく、その時その場で救援活動に参加することを独自に決定した災害NPOに対し、加盟団体が様々な支援を行うことを促進することを目指している。言い換えれば、救援活動への参加については、中央からの指令によるのではなく、あくまで各加盟団体の独自の決定に委ねることとしている。これは、全米災害救援ボランティア機構の組織運営をモデルとしたものであり、各加盟団体の災害NPOとしての独自性を尊重するものである。無論、災害救援活動は災害NPOのためにあるのではなく、被災者の安寧が最優先されるべきである。しかし、各災害NPOが、ボランティアを含んで救援活動に当たるわけであるから、ボランティアの実力（後述）を最大限に活かすように救援活動を組織することを視野に入れた方針となっている。また、J-Netは、もう一つの全国組織である「震災がつなぐ全国ネットワーク」と連携し、年次大会（第1回は、島原にて開催）を開催して、加盟団体相互の研修に努めている。

この時期のNVNADは、2000年3月に発生した有珠山噴火災害などを通して、J-Net事務局としての地歩を固める活動に転じた、しかし、事務局予算の制約や地元西宮での地域防災活動、および、各地で実施している講座活動への組織資源の配分に余裕がなく、より効率の高い活動への模索が続いている。なお、研究班は、J-Netの組織運営の基礎となる考え方をアメリカ等の事例をもとに議論の場に提供してきたが、その他の活動の検証・評価については、やはり模索する状況が続いている。

最近の災害救援活動：イラン南東部地震

2003年12月26日早朝、イラン南東部でマグニチュード6.5の大地震が発生した。震源地ケルマン州バム市では、建物の8割が倒壊し、人口の約3分の1（約4万人）が犠牲となる大惨事となった。NVNADでは直ちに募金活動を開始した。1997年に起ったイランの地震でも募金活動を行い、現地が必要とする物資を調達して被災地に届けた実績があるが、今回の災害救援では神戸市に事務局がある特定非営利活動法人CODE海外災害援助市民センター（略称CODE）と協働して活動することにしたのが特徴である。地震の直後にCODEはスタッフを現地に派遣して被害状況等を調査した。また、NVNADも2004年1月にスタッフを現地に派遣し、被災状況の調査とパートナーを探した。スタッフが現地で得た情報はお互いが共有し、それを基に支援策を検討している。イラン南東部地震の被災地には、国連と連動して各国政府、NGOが救援活動に参加した。神戸からも2つのNGO（CODE海外災害援助市民センター、NVNAD日本災害救援ボランティアネットワーク）が大阪大学の我々の講座とも連携し、Message From Kobe (MFK) というチームを作って現地での救援活動を展開し、現在も地元NGOとともに復興活動を継続している。

救援活動を展開する中で、被災者・被災地に思いを馳せる人々との交流が始まった。一例を挙げると、猪名川町のある小学校では、2年生児童が被災者救援の募金を募るポスターを作成し、手作りの貯金箱で、募金活動を行った。次に、児童らは、イランの「おともだち」に向けて、絵を描いた。NVNADは、子ども達の絵を現地のNGOが開設している学校に届けた。今度は、バムの子ども達が描いた絵を借りることができた。そこで、兵庫県、神戸市、県国際交流協会、JICA兵庫、人と防災未来センター、そして、NVNADとCODEで構成した実行委員会が絵画展の企画を立て、現在の展示に至っている。MFKの目的2は、(1)阪神・淡路大震災から10年近くの経験をイランの人々に伝えること、および、(2)日本から“遠い国の”被災者・被災地に思いを馳せ、ひいては、日本の防災について考えていく機会を作ること、である。

² MFKの活動経緯、および、目的(1)に関する考察は別稿(Atsumi & Okano, in press)に譲り、今回は、目的(2)に限定する。

阪神・淡路大震災の経験をもとに、地元NGOを中心とした長期的な復興支援の必要性を視野に入れて活動を開始した日本の災害NPOは、活動当初から、現地NGOと接触し、被災者の語りを聴き、被災者の視点に立った、中長期的、かつ、効果的な生活復興支援のあり方について検討し、地元NGOと協働して支援活動を展開した。国際NGOによる大規模な国際救援活動から、このような災害NPOの活動を介して地元NGOによる復興活動へと移行することによって、長期的な生活復興支援活動の展望が得られることがわかった。

新たな展開へ（2003年1月～）

現在、NVNADでは、震災10周年を前に、組織構造の変革と、活動の新たな展開を検討している。組織の変革については、年々その経済基盤（会費、寄付金や受託事業からの収入など）が悪化しているため、人的資源や活動経費の再検討を行っている。一方、一部の理事を含む研究班では、先述の三本の柱に沿って、新たな活動を提案・検討中である。ここでは、まだ筆者の私論の域を出ないが、先述の三本の柱に沿って、その一部を紹介する。

第1の柱 「ネットワーク活動」：救援システムの構築ーリレー基地構想の再検討

研究班では、南海・東南海地震に関する被害予想などの情報が公開されたことを承けて、J-Netを議論の場として、救援活動システムに関する再検討を提案している。その際、西宮ボランティアネットワーク（当時）が中心となって作成した「東海地震救援マニュアル」において構想したボランティアや物資のリレー基地構想を叩き台として検討していくことから始めたいと考えている。

第2の柱 「防災まちづくり活動」：地域防災ファイルの作成と高齢者向け「わが街再発見ワークショップ」

NVNADでは、これまで地域の諸組織と連携して子どもを対象としたワークショップ「わが街再発見ワークショップ」を実施してきた。これは、“防災と言わない防災”というキーワードが示すように、企画者であるNVNAD、地域組織、行政、ボランティア等は、地域防災プログラム（“防災と言う防災”）として行事を企画するが、参加する子どもたちに対しては防災という言葉を用いずに（この場合は、地域の探検として位置づける：“防災と言わない防災”）、行事終了後に参加者が防災に関する知識を得て関心を深めることのできるように運営されるものである（詳細は、渡邊、2000）。

第3の柱 「講座・研修活動」：講座の拡充と新たな形式の導入

NVNADでは、これまでに蓄積した各種講座の内容をテキストに整理するなど整備を進める。例えば、マニュアル（テキスト）は、いわゆる“参考書”（ボランティア関係の知識が詰め込まれたもの）ではなく、“問題集”（ボランティア活動について、読者に問いを発しているもの）として読まれることが重要である。そして、問題集は、そこに含まれる問題を自分で解いてこそ力になる。既に、愛知県のNPOが実施した研修会で上記の提案を行っているが、今後、NVNADの1つの講座形式として定着させていく必要を感じている。

(2) 専門ボランティア

阪神・淡路大震災直後の応急対応に専門ボランティアによる活動が大変重要であることを認識した兵庫県は、兵庫県災害救援専門ボランティア制度を創設している。しかし、創設後の活動事例が少なく、登録者数の減少傾向が見られる。「ひょうご・フェニックス救援隊」などの登録専門ボランティア制度は、機動的に活動できるよう組織の見直しが求められる。

災害ボランティアも、災害直後に救命活動に当たる医師とか看護師（婦）や建物の危険判定をする応急危険度判定士など特殊な技能・知識を活かして活動するボランティアと、特殊技能・知識を有しないボランティアに区分することができる。特殊な技能・知識を活かして活動するボランティアを専門ボランティアと呼んでいる。

兵庫県災害救援専門ボランティア制度

阪神・淡路大震災直後の応急対応に専門ボランティアによる活動が大変重要であることを認識した兵庫県は、震災から約半年経過した1995年6月下旬から庁内に関係課室で構成

する検討会議を開催し、「災害救援専門ボランティア制度」の創設について検討をはじめた。先進県である愛知県の事例や、関係団体の意見などを参考に、専門ボランティアの募集、研修、登録、派遣方法、活動経費、保険制度について検討をはじめ、1995年8月下旬に「災害救援専門ボランティア制度(案)」がまとまった。兵庫県では、救急・救助、医療、介護、建物判定、ボランティア・コーディネーター、輸送の6分野を県の災害救援専門ボランティアと定義し、資格要件や募集・研修など制度の根幹に関わることは「災害救援専門ボランティア制度(案)」で規定された。なお、専門ボランティアは手話通訳、情報・通信の専門ボランティアが追加され、現在は8分野になっている。

兵庫県災害救援専門ボランティア制度は、名称を「ひょうご・フェニックス救援隊」とし、隊員の募集を開始。震災1周年に当たる平成8年1月17日に兵庫県災害救援専門ボランティア制度が発足した。当初は、1154人のボランティアが登録を済ませた。登録は2年毎に更新することにしており、現在は第5期(平成16年1月17日発足)の登録者数は951人になっている。

「ひょうご・フェニックス救援隊」は、1997年1月、日本海発生したロシアタンカー重油流出事故災害時に油回収作業に救急・救助分野の消防、警察関係OBなど延39人が被災地で油回収作業に従事している。活動内容からみれば専門ボランティアというより一般ボランティアが行う活動とほぼ同様である。それ以降出動の実績はなかったが、2004年7月の新潟県豪雨災害では看護・介護分野の登録専門ボランティアが7名活動している。

行政によって創設された専門ボランティア制度は、1982年に愛知県の「防災ボランティアグループ登録制度」がある。このほか、日本海重油流出事故災害を経験した京都府でも専門ボランティア制度を立ち上げているが、いずれも制度が活用されていないとのことである。

「ひょうご・フェニックス救援隊」は、発足後8年の歴史を有するが、活動実績が少ない。その理由は、専門ボランティアとして登録しているが、いざ出動となると、職場を離れることが出来ないなどの理由で要員を確保できない、また、被災地からの要請がないことや、受け入れ調整に時間を要すなど、迅速な対応が出来なかったことがあげられる。

「ひょうご・フェニックス救援隊」の事務局は行政機関のなかにあり、行政がボランティア出動要請などの事務を行わないと組織が動かない。

こうした活動の機会が少ないということを反映して、登録者数はピーク時の1350人から現在は951人と減少傾向が見られる。隊員の関心が希薄になってきている現われでもある。

一般的に、ボランティア登録制度は、常に出動要請に応じてもらえるボランティアを確保しておけるという利点はあるが、反面、登録ボランティアは非常事態が発生しても機関からの「指示まち」の受身の活動になり、自主的に動こうとしないという指摘がある。

「ひょうご・フェニックス救援隊」などの登録専門ボランティア制度は、機動的に活動できるように組織の見直しが求められる。

(3) レスキューストックヤード

阪神・淡路大震災から10年を経過するが、その後において災害救援等に特化したNPOはそれほど多く誕生していない。そのような状況であるが、災害救援を目的に立ち上がった災害NPOの事例としてレスキューストックヤード(RSY)の活動事例を紹介する。

レスキューストックヤード(RSY)の前身は、阪神・淡路大震災の際に救援ボランティア活動に携わった愛知県の有志が中心になって、1995年7月に設立した「震災から学ぶボランティアネットの会」(以下、ネットの会)である。同会は、活動理念として、「継続的な被災地支援」、「震災を教訓とした防災活動」を掲げていた。現在、RSYの代表理事であるN氏や同事務局長のK氏など、現在の中心メンバーが、「ネットの会」に集まっていた。発足当初、「ネットの会」は、阪神淡路大震災の救援活動に携わる団体や個人からなる、ゆるやかなネットワーク組織であり、同会独自の活動は目立たなかった。しかし、次第に、「ネットの会」独自の活動が増加し、2000年3月ごろから、同会を母体に、新しい独立し

た団体をつくろうという気運が盛り上がってきた。その新しい団体の目的としては、「緊急時のための物資の備え」、すなわち、平常時のリサイクル活動を通して、緊急時に必要な物資を備蓄していくことが考えられていた。この新組織が構想される段階で、現在、RSYの理事であるH氏やT氏が「ネットの会」に集まった。

新組織が計画されていた矢先、2000年9月、東海豪雨水害にみまわれた。そのとき、愛知県・名古屋市・民間団体の合同でボランティアセンターが立ち上げられた。この立ち上げは、当時「ネットの会」事務局長であったK氏に負うところが大きい。立ち上げ後も、K氏は、ボランティア本部長としてボランティアセンター運営の中核を担った。また、K氏以外の「ネットの会」メンバーも、ボランティアセンター運営の中心的役割を果たした。

こうして、2002年、「ネットの会」を発展的に解消させ、同年3月にはNPO法人格を取得し、NPO法人「レスキューストックヤード」が誕生した。役員は、上記の代表理事N氏を含め理事10名（内、常務理事6名）と監事2名。常務理事の一人でもある上記K氏が事務局長をつとめている。専従スタッフは、K氏と女性スタッフ2名。活動理念には、「平常時における市民参加による災害救援ボランティアの養成活動、緊急時に生かすリサイクル活動、緊急時の支援活動」、「ボランティア参加による安心して暮らせるコミュニティの創出と災害に強いまちづくり（防災を通してのまちづくり）」を掲げている。

主要な活動には、まず第1に、災害救援活動がある。例えば、東海豪雨水害や大垣水害で災害ボランティアセンターを運営した実績がある。第2に、平常時の地域防災活動がある。例えば、名古屋市と連携した災害ボランティアコーディネーター養成講座を企画・運営した。また、東山学区に「防災コミュニティプラン」の企画を持ち込んで、ワークショップ、避難所体験、炊き出し体験、簡易耐震診断の学習、家具の転倒防止作業などを実施した。最後に、全国規模のネットワークとの連携がある。例えば、2002年には、第3回災害救援ボランティア全国大会を主催した。全国大会は、震災がつなぐ全国ネットワーク、全国災害救援ネットワーク（J-Net）、および、東京災害ボランティアネットワークが中心となって、これまでに2回開催してきた（2000年第1回長崎県島原市、2001年第2回福島県郡山市）行事である。RSYは、東海地震、東南海地震、南海地震への対応を迫られている地域に位置すること、メンバーが全国規模のネットワークの主要な役職を占めていることなどから、第3回大会の主催を引き受けた。基調講演、基調報告、分科会（ボランティアセンターの協働、初動72時間の協働など）を合わせて348名の参加があり、運営にあたったボランティア等を加えると約450名にもものぼる参加者があって、全国大会として大成功をおさめた。

東海豪雨水害の初動体制

東海豪雨災害（2000年9月11日）の救援活動では、災害NPOと地元行政との連携が功を奏し、迅速な展開が見られた。愛知県では、阪神大震災を教訓として、平成8年から防災研究会を軸として準備会が開かれ、平成10年8月に「防災のための愛知県ボランティア連絡会」が結成されていた。連絡会では、「ボランティアの受け入れ体制の整備とネットワーク化の推進等に関する協定書」が愛知県と参加団体との間で交わされており、災害時には互いに連携して活動することが了解されていた。東海豪雨の際、協定書に基づく救援活動を率先して推進していったのが、RSYである。

東海豪雨災害が発生した時、愛知県には、すでに「愛知県地域防災計画」にボランティア受け入れ計画の項があり、県または被災市町村は、ボランティアの受け入れに必要な資機材を災害対策本部内に確保し、県は広域ボランティア支援本部、市町村は地域ボランティア支援本部を設置、さらにボランティアコーディネーターを協力団体に要請することが定められていた。愛知県では、阪神・淡路大震災を教訓として、防災活動のために行政とボランティア団体が平常時から連携を図っておく必要を感じ、平成8年から防災研究会を軸として準備会が開かれ、平成10年8月に現在の「防災のための愛知県ボランティア連絡会」（以下、連絡会）が結成されていた。この連絡会には、愛知県、日本赤十字社愛知県支

部、愛知県社会福祉協議会、そして、震災から学ぶボランティアネットの会など12団体が所属し、3ヶ月に1度の定例会を開催するとともに、1月17日には実行委員会による行事を行っていた。連絡会では、「ボランティアの受け入れ体制の整備とネットワーク化の推進等に関する協定書」が愛知県と参加団体との間で交わされており、災害時には互いに連携して活動することが了解されていた。東海豪雨の時には、この協定書が活用され、連絡会が活動することになった。被害の出た翌日午後(9月12日)の連絡会で、県本部のボランティアセンターを県・名古屋市の共同運営とし、県庁内に設けること、ボランティア活動開始日を14日とすることなどが決定された。翌13日には、愛知県が実施してきたボランティアコーディネーター養成講座の修了者に対し、活動参加要請がなされた。本部ボランティアセンターでは、県内外からのボランティア団体、NPOを一元的に調整し、必要に応じて順次、県内に6箇所の地域ボランティア支援本部―「公設民営のボランティアセンター」―を開設していった(9月15日から21日)。このようにRSYの活動は、いずれも、行政(県、市、区)との緊密な連携の下に行なわれている。

阪神・淡路大震災の初動体制との比較

阪神・淡路大震災の際には、発災後、押し寄せるボランティアに対応するため、急ごしらえのボランティア受付でボランティアへの対応を試みた。しかし、ボランティアやNPOが組織化の動きを見せるまでに1週間、さらには、救援に関わる組織・個人を調整する西宮ボランティアネットワークが設立されるまでに2週間を要した。一方、東海豪雨災害の場合には、あらかじめ防災計画にボランティアの受け入れ計画が盛り込まれており、発災から約64時間でボランティア本部の開設が実現していた。

もちろん、これらの事例は、災害の種類も異なれば、被害の規模も異なるので、両災害時の救援活動を単純に比較しても意味をなさないだろう。しかし、被災地内外からの救援を必要とするような災害が発生したときに、地元の災害NPOと行政がいかにして救援活動の初動体制に入ることができるかという点に絞って、両事例を参考にしてみたい。

阪神・淡路大震災では、事前に災害ボランティアや災害NPOを想定した救援計画は立てられていなかった。一方、東海豪雨災害では、事前に両者の連携を謳った協定書が交わされていた。その結果、前者では、次々の生じる新しい課題に、救援の現場で臨機応変に対応していかなければならなかったのに対し、後者では、課題に対して、連絡会を構成するNPOと地元行政とが連携しながら、迅速かつ効率的に初動体制を組むことができた。

それならば、災害NPOと行政とがとにかく協定書を交わしておくことが必要であり、かつ、十分であるように思える。しかしながら、協定書の活用を巡る経緯を詳細に検討すると、協定書の作成、保持、運用において様々な問題が生じていたことがわかる。

水害発生直後に、RSYの代表は、協定書を根拠に、愛知県に連携を打診した。その結果、県・名古屋市の共同運営のボランティア支援本部が県庁に設置され、円滑な救援活動が展開された。この点を見れば、協定書の存在によって、迅速な救援活動が展開されたとの理解が得られる。しかし、協定書をめぐる問題点も散見された。ここでは、以下の2点に集約しておく。すなわち、(1) ボランティアセンターが公設であったがゆえに、行政区画を越えられず、設置が遅れた地域を包含するなどの臨機応変な対応は必ずしもとれなかった。

(2) 協定に参加する組織が、災害救援を活動の中心とする組織ばかりではないために、時間経過とともに、団体間に温度差が生まれた。

こうして問題点を列挙してみると、幸いなことにこれらの2点については、協定書の内容や取り扱いに関する問題であり、今後の対応策が比較的立てやすいようである。まず、

(1) については、地元行政の広域連携が推進されるような法的措置を施し、防災に限らず、ことある毎に近隣の行政区画の交流を図ることが考えられる。その際、行政区画に囚われずに活動している地域のNPOとの活動を通じた連携などが功を奏するものと思われる。

次に、(2) は災害救援を活動の中心とするNPOが中心となって、平常時からの地域防災活動の一環として、各加盟団体に防災や救援に関する情報を流したりする方法がある。ま

た、各団体が主たる活動領域としている場面に他の加盟団体が参加するなどして、防災以外の場面でも交流を深めておくことが効果的ではなかろうか。

(4) 災害 NPO による災害ボランティアセンターの設置・運営

ここでは、宮城県北部連続地震の事例を採り上げる。2003年7月26日、3度にわたり、宮城県北部を震源とする地震（以下、宮城県北部地震）が発生した。0時13分には、鳴瀬町、矢本町で震度6弱を、鹿島台町、南郷町で震度5強を観測した。続いて、7時13分には矢本町、南郷町、鳴瀬町で震度6強を、桶谷町、河南町、小牛田町、桃生町、鹿島台町で震度6弱を観測し、さらに、16時56分には河南町で震度6弱を、南郷町、桶谷町で震度5強を観測した。一連の地震による死者こそなかったものの、宮城県での負傷者は675名に達し、全壊家屋1、276棟、半壊家屋3、809棟、一部損壊家屋10、975棟の被害をもたらした（消防庁）。特に鹿島台町、南郷町、谷本町、河南町、鳴瀬町の5町の被害は大きく、災害救助法の適用を受けた。

この中で、南郷町と鹿島台町では、被災地外から駆けつけた全国的な災害 NPO ネットワーク組織（例えば、「震災がつなぐ全国ネットワーク」や「全国災害救援ネットワーク」）のメンバーと、地元団体が協働して災害ボランティアセンターが開設された。南郷町では、発災から2日後の28日に、そして、鹿島台町では、少し遅れて8月3日に災害ボランティアセンターが立ち上がった。

阪神・淡路大震災以降、災害時にボランティアが救援活動に関わることが常態化し、ボランティアは既に新たな災害救援主体の1つとして定着しつつある。災害ボランティアの円滑な活動のためには、救援するボランティアと被災者のニーズを結びつける災害ボランティアセンターの果たす役割は大きい。しかし、災害の規模、被災地の地域特性などを鑑み、災害ボランティアセンターの必要性や機能を臨機応変に現場で検討しなければならないため、その立ち上げには困難が発生する場合がある。

NVNAD のメンバーも宮城県北部地震の被災地に入り、南郷町、鹿島台町の災害ボランティアセンター設立の場に参加した。また、2004年2月19日に南郷町において災害ボランティアセンターの立ち上げを受け容れた社協職員にインタビューを実施し、その後の地元団体の動きについて検討した。

さて、今回の宮城県北部地震において災害救助法の適用を受けた5町のうち、南郷町と鹿島台町で災害救援ボランティアセンター（南郷町災害救援ボランティアセンターおよび、鹿島台町災害救援ボランティアセンター）が立ち上がった。鳴瀬町、河南町、矢本町では社会福祉協議会（以下、社協と記す）のボランティアセンターや自衛隊に要請を行い、社協が震災前から開設してきたボランティアセンターを転用する形で、ボランティアセンター（例えば、矢本町ボランティアセンター）が立ち上がった。ただし、被災地外から訪れた災害 NPO との連携によるボランティアセンター、すなわち、南郷町や鹿島台町のような災害救援ボランティアセンター（以下、災害ボランティアセンターと記す）は、立ち上がらなかった。本稿では、災害ボランティアセンターを、既存のボランティアセンターとは異なり、災害 NPO と連携し、多くのボランティアを被災地内外から受け容れる場所であると定義しておく。以下では、このような意味で災害ボランティアセンターを立ち上げて運営した南郷町と鹿島台町に焦点を当てる。

ア 南郷町

地震発生時に偶然、東北地方を旅行していた災害 NPO のメンバーが、被災状況を確認するために宮城県に入った。いくつかの社協や役場を回った後、地震発生翌日の27日、南郷町を訪れた。そして、ボランティア活動が必要な状況、および、救援活動のためにボランティアが来る可能性を社協と協議した。

翌28日、南郷町社協と複数の災害 NPO が協働して、南郷町社協内に災害救援ボランティアセンターを設立した。南郷町社協職員は、センター立ち上げ時の様子を、「ボランティアが朝100人も来てくれた時、涙が出た。見ず知らずのここに来て頂き、“お互い様”

と言ってくれる。ここが嬉しかった」と振り返っている。

なお、南郷町の災害ボランティアセンターは、立地条件にも恵まれていたことも付記しておきたい。周辺には、南郷町の町の施設が集中しており、道を挟んで向かいの町役場に町の災害対策本部が設置された。災害ボランティアセンター周辺には、駐車場が多くあり、また、ボランティアによる誘導が行われているためボランティアが車でやっても、渋滞を引き起こすことはなかった。さらに、災害ボランティアセンターには、社協の建物の他に、日本赤十字社、社協、ボーイスカウトなどの複数のテントが建てられていた。日本赤十字社は、救援活動に向う車両の配車受付等を行い、ボーイスカウトのテントではおでんをつくって、救援活動から戻ってきたボランティアの人たちに配っていた。また、南郷小学校と南郷中学校にも隣接し、小学校に設置されていた避難所が、余震で天井が剥がれ落ちる危険が発生したため、南郷中学校に移っても、ニーズがあれば、災害ボランティアセンターからボランティアが派遣される状況にあった。

南郷町災害救援ボランティアセンターでは、8月12日の活動終了までに、ボランティアのべ2089名の活動を支援し、280件のニーズを処理した。避難所の運営は、8月23日まで続いた。

イ 鹿島台町

鹿島台町は、地震発生の26日から31日までの6日間は県の被害集計が瞬時に配布される状況になかったこともあって、救援の「空白地帯」となった。災害NPOとの接触もなかった。確かに、当時、現地には、一見大きな被害があるようには見えなかった。しかし、よく調べると瓦がずれたり、壁にひびが入ったりした家が見受けられた。

8月1日に、被災地外の災害NPOと、センター開設に必ずしも積極的ではなかった地元の鹿島台町社協がセンター設置を協議した。ボランティア活動のニーズは一見わかりにくいことが多いため、まずは翌2日に、ニーズ調査を実施することになった。

8月2日には、近隣他町の社協や被災地外の災害NPOの応援によりセンター運営が軌道に乗っていた南郷町から、災害NPOメンバーや社協関係者等が鹿島台町に入り、センター開設を応援した。

8月3日より、実際にボランティアの受け入れを開始した。鹿島台町の災害ボランティアセンターでは、8月10日の活動終了までに、ボランティアのべ268名の活動を支援し、35件のニーズを処理した。

災害ボランティアセンター設立経緯の比較

被災地外の災害NPOによる災害ボランティアセンターの立ち上げ支援や、その運営に関するノウハウの提供は、南郷町・鹿島台町双方の災害ボランティアセンター開設に大きな意義をもった。また、両町ともに、災害NPOを受け容れて災害ボランティアセンターを運営していくための素地—ボランティア友の会—が存在していた。無論、ボランティア友の会は、災害対応を主たる任務として活動してきたわけではない。しかし、災害以外の分野（i. e.、福祉活動）であれ、地元での活動が活発に行われていたことが、災害ボランティアセンターの設立を受け容れ、円滑な運営をしていくための素地になったことは疑いない。

では、両町において、災害ボランティアセンターの設立時期に違いが生じたのはなぜだろうか。南郷町と鹿島台町の違いは、災害NPOとの接触時期だけである。つまり、災害直後の時点で、災害NPOが現れて、災害ボランティアセンターを設置して救援活動を行うノウハウを提供したかどうかという違いだけであった。

南郷町では、災害直後から災害NPOとの接触があつて、ノウハウの伝達が行われた。もちろん、災害NPOと接触があつてもすぐに連携が成立するわけではない。事実、南郷町の行政機関や社協は、愛知県の事例（e. g.、渥美・杉万、2003）のように、予め、災害NPOと提携していたわけではなかったため、災害NPOとの接触を活かせないまま時間を浪費する可能性はあった。

鹿島台町の場合、遅くなったとはいえ、災害 NPO がノウハウを提供している。しかし、遅くなったがゆえに、もはや何のためのノウハウであるかということが十分に理解されなかった可能性がある。災害時に災害ボランティアセンターを設立・運営するには、具体的なノウハウとともに、災害ボランティアセンターの全貌を把握しておくことが必要である。どのような場を形成するためのノウハウが理解されないままでは、ノウハウは活かさないことは自明だからである。事実、通常のボランティアセンターが存在するのだから、そのままの体制、ないし、若干の拡張を施して救援活動を展開しようとするのは、社協としては当然のことかもしれない。災害 NPO との接触が遅れたことは、すでにそのような事態が生じており、その時点から、災害ボランティアセンターに切り替えることが困難であったことは容易に想像できる。

鹿島台町のように、災害 NPO がノウハウを提供し、受け容れる素地としての地元の団体があっても、時機を逸すれば、既存のボランティアセンターの活動として理解されてしまい、即座には、災害ボランティアセンターの設立へと結びつきにくいだろう。だとすれば、災害 NPO は、災害対応の初期に被災地の団体と接触の機会が持てない場合には、災害ボランティアセンターのノウハウを提供するだけでなく、災害ボランティアセンターの全貌、すなわち、災害ボランティアセンターがどういうもので、何を目的に設立するのか、そして、誰が主体となって開設・運営を行うかを明確に伝えていく必要があると思われる。

今後予想される広域かつ大規模な災害（例えば、東海地震・東南海地震・南海地震）では、そもそも全国各地の災害 NPO が、特定の被災地に駆けつけて災害ボランティアセンターのノウハウを提供できるという事態は現実的ではない。むしろ、本事例における鹿島台町のように、当初は、災害 NPO との接触などありえない中で、被災地内外からのボランティアへの対応が求められる場合が出てくるものと思われる。そうであるならば、災害 NPO には、次の 2 つの課題への対応が要請される。第 1 に、災害ボランティアセンターの設立・運営に関するノウハウを集約し、どこからでもアクセスできるような仕組みを構築すること。第 2 に、そもそも災害ボランティアセンターとは何かということを具体的かつ簡潔に伝える手段を開発することである。

被災地外の災害 NPO が先導して災害ボランティアセンターを立ち上げて、一定期間を過ぎれば、災害 NPO は撤退する。災害ボランティアセンターも解散することになる。では、災害ボランティアセンターを立ち上げたことは、長期的に見た場合、被災地にどのような影響をもたらすのだろうか。

南郷町では、地域のあり方について、区長が中心となって、ボランティア友の会との間で話し合いがもたれ、様々な地域組織との連携を進めていく機運が盛り上がっているという。震災に関するフォーラムも社協とボランティア友の会が中心になって開催することである。社協職員が「災害ボランティアセンターの設置によって点火された種火を維持していきたい」と語ったことは、災害ボランティアセンターの設立が、当該の地域社会を長期的に変貌させていく可能性を如実に示している。

(5) 智恵のひろば（準備会）

こうした流れを承けて、東海・東南海・南海地震といった広域かつ大規模な災害の可能性が指摘される中、一刻も早く防災・減災・救援体制を整えることが求められている。大災害を想定した場合、伝統的な行政主導のシステムでは十分な防災・減災、また、救援対応ができないことは、阪神・淡路大震災の重大な教訓であった。そこで、現在では、産官学民の連携が謳われ、とりわけ、市民が、災害 NPO などを通じてボランティアとして、防災・減災・救援活動に参画することが想定されるようになった。実際、各地に点在している災害 NPO は、様々な災害救援活動、防災・減災活動に取り組んで経験を重ね、多様な教訓を獲得してきている。例えば、避難所ではあたたかい食事が 1 品でもあれば安らぐこと、救援物資を送る際の注意点、災害ボランティアセンターの立ち上げ方と様々な書式、地域

防災活動を楽しみながら継続するためのプログラム、など多岐にわたる。ただし、これまで培ってきた体験や教訓は、各災害 NPO や関係諸機関に蓄積されていくだけで集約されることがなかったために、災害 NPO 間はもとより、災害ボランティア活動に参加する市民に広く活用される形態で公開されるには至っていない。

無論、教訓が全国に散在したままであっても、局所的な災害であれば各地の災害 NPO が集結して対応することは可能であろうし、防災・減災活動も各地で独自に展開すればそれで十分なかもしれない。しかし、現在想定されている大規模広域災害では、経験を積んできた災害 NPO が集結して対応することはできないし、せつかく入手可能であったかもしれない防災・減災に関する知識や技術が普及せず、地域で甚大な格差を生じるようでは、被害の拡大は避けられない。すなわち、大規模な広域災害では、地域ごとにそこに住む住民がローカルに、救援活動に当たらなければならないし、そういった緊急時に向けて、日頃からローカルに知恵を絞った防災・減災活動に取り組んでおく必要がある。そのためには、阪神・淡路大震災以降、災害 NPO が蓄積してきた知恵を集約し、市民にとってわかりやすい形で公開し、その利用を全国各地で促進するようなシステムが必要となる。

現在、上記のことを理解した災害 NPO の有志と研究者が、「知恵のひろば準備会」を立ち上げ、救援や防災・減災に関する体験や教訓を共有し、公開することについて模索し、阪神・淡路大震災 10 年となる 2005 年 1 月 17 日の発足を目指して活動を開始している。レスキューストックヤードは、東海・東南海・南海地震を前に、災害救援をめぐる経験や知識の共有（つまり、「知恵のひろば」）の必要性を最も強く感じていた NPO の 1 つであった。そこで、阪神・淡路大震災や東海豪雨水害での経験を共有すべく、「知恵のひろば準備会」の中心的役割を果たすことになった。これまで、3 回の会合（2003 年 10 月 13・14 日/参加 13 人、12 月 26 日/参加 12 人、2004 年 2 月 10 日/参加 13 人）を開催し、「知恵のひろば」という組織の構成と活動内容を吟味した。

これまでの検討課題は、平常時の地域防災活動に関する情報や救援活動の現場で生じる様々な問題への対応に関する知恵を集約してデータベースとして公開すること、災害ボランティアセンターの立ち上げに関する知恵を集約した「道具セット（“知恵袋”と呼ぶ）」を作成することなどである。さらに、参加者によるメーリングリストを運営し、60 名以上の参加者が連日、順番に 1 つ 1 つの知恵を短い文章（200 字）で提出し、共有する作業を行っている。

知恵のひろばが正式に発足したならば、それは、まちづくりや村おこしを行っている団体、あるいは、障害者に対する福祉活動を展開している団体、また、情報インフラを整備し、インターネットを使った情報発信を行っている団体、地域のボランティアの交流促進を行っている団体などと積極的に連携していくことになる。そういった団体が、災害救援そのものを、多様な活動の中にあえて埋没させることによって、災害救援だけにとらわれない多様な活動を可能としているからである。その結果、既存の災害救援活動システムにおいて予測することが難しい事態に対して、より柔軟に対処することが可能となる。例えば、福祉の専門技能を有する団体は、阪神・淡路大震災時に、被災地の障害者に対する救援活動を重点的に行った。障害者や高齢者、外国人などのいわゆる災害弱者への救援活動は、災害において、忘れられがちである。しかし、日頃から彼らと接した活動を行い、専門技能を有する団体が、災害救援に参加することで、災害弱者の視点を維持した救援活動が可能となるだろう。

4 課題

課題 1 ボランティア活動に簡単に取り組めるような環境整備

ボランティア活動をしたいという潜在的ニーズは多い。しかし、多くの人たちが「ボランティア活動したいが、どのようにしたらよいのか分からない」と言う。活動の場が提供されていないということだ。ニーズに応える環境整備が必要。

課題2 民間災害救援組織が未成熟

マンモス(巨大)災害の発生確率が高まったと言われている。大災害時は行政機関だけでは対応できないということは阪神・淡路大震災で立証され、民間救援組織の必要性が確認されている。しかし、民間災害救援組織は育っていない。災害に備えて行政機関が民間災害救援組織の必要性を理解し、これを育てる努力を望みたい。

課題3 民間災害救援組織の助成制度が必要

課題2の民間災害救援組織が育たない理由の一つは、財政上の問題があると思われる。既存の災害救援組織は総じて財政基盤が脆弱。必要性を感じて立ち上がったところも少なくはないが、専従スタッフは勿論のこと、事務所もないと言うのが一般的。資金がないから人材も不足している。どこかで災害が起こったとしても救援活動に出かける資金がない。公益性の高い活動には、助成制度を求めたい。

課題4 災害時のネットワークは欠かせない

阪神・淡路大震災では、産官学民のセクターを越えた連携がなければ有効な救援活動にならないということを学んだ。N V Nは行政と連携できた。それが効率的な救援活動であったという評価を得ることになった。また、我々は災害救援とは全く関係のない団体と連携して活動し、成果を挙げている。しかし、このような連携はまだ少ない。民間団体ですらネットワークの構築は進んでいないし、行政とボランティア団体との垣根も垣間見られる。官、産、民が災害に備えるためのネットワーク構築に努力する事が望まれる。

見たこともない者と連携しようといっても信頼関係が築かれていないから、急に組織を作ったところで円滑に組織が機能するとは限らない。平素から信頼できる関係作りが大切である。

課題5 ボランティアコーディネーターの養成

最近の事例では、ボランティアセンターを立ち上げてボランティアをコーディネートする人材がないという指摘がある。コーディネーターがいないとボランティアを効率よく有効に動かせない。コーディネーター養成も急務と思う。

課題6 災害ボランティア団体の実態を知る努力

災害ボランティア活動が注目されているが、各地に災害系のボランティア団体が存在しているわけではない。しかし、行政関係の方々にはあちこちにそのような組織があるとお考えのようだ。そうではないことを知っていただきたい。

- ・ボランティア活動に簡単に組み入れるような環境整備
- ・民間災害救援組織が未成熟
- ・民間災害救援組織の助成制度が必要
- ・災害時のネットワークは欠かせないが、整備が遅れている。

5 提言

(1) 防災ボランティアと災害ボランティアの違いを認識する。

防災ボランティアとして、自主防災組織をはじめとする地域密着型の組織の構成員を想定し、災害ボランティアとして、災害発生時に被災地へ駆けつけて救援活動に参加するボランティアを想定する。ある程度の規模の災害が発生した場合、より効果的な災害救援活動を実施するためには、両者が必要であることはもはや自明であろう。ただし、両者には決定的な違いが存在するし、その違いがあるがゆえに両者が相互補完して効率的な災害救援が行われる。そこでまずは、両者の区別を行い、施策がどちらを対象としているのかということを確認しておくことを提案する。

(2) 災害ボランティア・災害NPOと行政との連携を図る

まず、災害救援において、ボランティア・NPOと自治体との連携が、なぜ欠かせないのかという確認をしておく。各自治体において、自主防災組織があれば十分だとか、どうせ災害ボランティアが駆けつけるから他の組織との連携は不要という反応はどちらも正しく

ない。自主防災組織だけ、あるいは、災害ボランティアだけでは、様々なリスクに対応できないからである。

ここでは、リスクを2つに分類する。まず、第1種のリスクとは、何が危ないかということが事前に分かっている場面に含まれるリスクを指す。例えば、室内の家具は補強をしなければ地震の時に倒れてきて危ない。この場合は、家具の補強を行うことでこのリスクを回避することができる。このタイプのリスクを回避すべく行動を起こさなかったとしたら、リスク管理が甘いといった非難の浴びることになる。人災の発生である。従って第1種のリスクは、地道にリスクを探し当てて、対策を練っていくことが可能であるし、いわば風潰しに対策を講じていくべきものである。地域で防災活動を推進している自主防災組織や各種団体という防災ボランティアの姿がここに重なる。

一方、第2種のリスクは、何が危ないかということが事前にはわからないリスクである。例えば、多くの人にとって、阪神大震災前に、阪神地区で地震のリスクは感じなかったのではなかろうか。第2種のリスクは、何か特定のことをしておけば回避できるというのではない。しかし、逆に見れば、このタイプのリスクは、思わぬことがリスク回避につながる可能性を秘めている。そこで、多種多様に活動を展開していることが結果としてリスク回避につながることを期待することになる。ここに災害ボランティアやNPOの姿が重なる。

自治体が、これら2種類のリスクから自由にはなれない以上、それぞれについて、対応を検討しておく必要がある。すなわち、自主防災組織など防災ボランティア活動をさらに拡充し、災害NPOとの連携を図っておくことである。

具体例を示しておこう。阪神大震災では、発災直後から、ボランティアが行政機関や諸団体に殺到した。ところが、発災直後は、行政職員の多くも被災し、出勤できないといった状況であり、ボランティアを受け付けるだけで精一杯だった。ボランティアを必要とする場所に配置していく手順を整えるといったことなど、とてもできる状況にはなかった。

(3) 災害ボランティアセンターでの貢献を考える

宮城県北部連続地震の事例で紹介したように、被災地では、災害時のボランティア活動について、災害NPOから社会福祉協議会へと経験と教訓が伝達され、災害ボランティアセンターが設立されて、数多くの被災者のニーズに対応した。このように、現在では、災害NPOが被災地の社会福祉協議会や行政と連携して災害ボランティアセンターを開設し、そこで災害ボランティアのコーディネートが行われるというモデルが共有されつつある。さらに、災害ボランティアセンターの開設・運営・閉鎖に関する情報交換も増えてきている。このように災害ボランティアセンターが開設されることが普及するならば、防災ボランティアは、自らの地域が被災した時に、地元でできる災害ボランティアセンターを経由して活動することを考慮しておきたい。まず、災害ボランティアセンターは、地元の人ばかりで構成されているとは限らない。従って、いくら地図などが整備されていても、当該の地域については何も知らないに等しい。そこで、防災ボランティアは、災害ボランティアの道案内として活動することが災害ボランティア活動全般を効率的に進める上で効果的である。また、災害ボランティアセンターが閉鎖された後は、地元の防災ボランティアが防災活動を維持・発展させていく必要がある。災害ボランティアセンターでの活動経験が、将来の地域防災に活かされている例は、先述の宮城県南郷町などに顕著に見られる。

(4) 災害NPOのネットワークを支援する

災害NPOの全国的なネットワークが形成されたことが日本社会における今後の災害救援にもたらす意義について、日本における災害ボランティアの動向を整理した鈴木・菅・渥美(2003)は、以下の5点にわたって指摘している。ここでは、箇条書きで列挙しておこう。

ア 災害救援活動がより円滑に進み得る

イ ネットワークの存在は、加盟団体が災害救援活動への指向を再確認することに役立つ。

ウ ネットワークは、新しく生まれた災害救援団体を安定化させることに寄与する。

エ ネットワークに加盟することによって、平常時の防災活動をより多様に展開すること

ができる。

オ ネットワークは、他のセクターとの連携の窓口として機能する。

さらに、全国的なネットワークの課題としては、次の3点を指摘している。

ア 平常時には、災害救援とは関係のない活動をしている団体が、いかにして緊急救援に活動を変化させていくか

イ 災害NPOのネットワークは、行政や企業といった他のセクターと連携を図る窓口となりうるが、その具体的な手順や内容をどうするか

ウ 災害NPOのネットワークを運営するに当たって、ネットワークを構成する団体の救援活動に参加する個々の災害ボランティアの心理的な側面を検討しておく必要がある。

(5) 災害ボランティア活動についてさらに理解を深める

南海・東南海地震が迫っているという情報が伝えられる中、山陰地方の県が主催する防災講座が開催された。防災講座ではあるが、防災ボランティアのことではなく、災害ボランティア活動について学ぶことがねらいであった。無論、自主防災活動を中心とした防災ボランティア活動を軽視するわけではないが、南海・東南海地震が発生した時に、山陰地方の県は救援に駆けつけることになるから、災害ボランティアについて学んでおくべきだというのが主催者側の意向である。防災ボランティアの間にも、災害ボランティアに関する学習が求められていることを再確認した出来事であった。

自らの居住地周辺における防災ボランティア活動の重要性は、強調してもしすぎることはないが、災害時に居住地外へと救援活動に向かう災害ボランティアについても、学習し、理解を深めておく必要があると思われる。日本に住む以上、自らが災害に遭う可能性も高いが、同時に、救援に向かう場面にもかなり頻繁に遭遇すると思われる。地域で培った防災への取り組みから、さらに災害救援へと発展させることは推奨されこそすれ、咎められることではなかろう。むしろ、ボランティアであるから、救援に向かう義務はない。しかし、救援に参加するならば、災害ボランティアとして知っておくべきことを知ることが防災ボランティアにも求められていると思われる。

(6) 楽しみながら防災活動を行う

防災活動の重要性は論をまたない。しかし、防災活動に日常的に取り組んでいる人々が必ずしも多いわけではない。この現実を前にして、防災の重要性だけを説くことは、防災の重要性ではなく、「防災への重要性を説くこと」だけが日常化する危険を孕んでいる。そこで、防災、防災と口やかましく言うのではなく、何か一見別の目的をもった活動を実施し、参加者が必ずしも意識しないまでも、活動の結果として、防災ができるような取り組みが効果的ではないかと思われる。いわば“防災とは言わない防災”である。特定非営利活動法人日本災害救援ボランティアネットワークでは、このような考えのもと、「わが街再発見ワークショップ」を実施してきた。これは、子ども達がまちの探検隊となり、街の様々な拠点を探検し、「わが街マップ」という地図を作成する活動である。企画者である大人達は、もちろん防災が目的であることを意識しているが、参加者である子ども達は、街の探検隊として楽しみながら参加しており、必ずしも防災教育を受けているとは感じていない。企画者側で拠点として防災関連施設を準備するなど工夫をすれば、参加者にとっては楽しみながら防災に関して学ぶことができるようになっていく。このように、人命に関わる大切な防災活動ではあっても、楽しみながら進めることによって、結果として防災への意識が高まることを理解し、防災ボランティア活動に採り入れて頂けると幸いである。なお、このワークショップは、(社)損害保険協会によりビデオテープとして発売されており、日本災害救援ボランティアネットワークのホームページ(<http://www.nvnad.or.jp/>)から案内パンフレットがダウンロードできるようになっている。

また、「マニュアル叩き」という手法も参考になる。「マニュアル叩き」とは、マニュアル(例えば、協定書や防災計画)を積極的に使ってみようというプログラムである。グル

ープで集まってもらい、参加者には、マニュアルと赤鉛筆が行きわたるようにする。そこで、少し時間をかけてマニュアルを読んでもらい、気づいたことがあれば、赤で書き込んでもらう。実際にその通りにできそうにないことがあれば、とりわけ目立つように朱を入れてもらう。そして、一定時間後、赤で記されたことを全員で共有していく。

ここでは、マニュアルはいわゆる“参考書”（災害救援活動の知識が詰め込まれたもの）ではなく、“問題集”（災害救援活動について、読者に問いを発しているもの）として読まれることが重要である。そして、問題集は、そこに含まれる問題を自分で解いてこそ力になる。

このようにマニュアルを変更可能なものとして読むことによって、何が計画されているか、言い換えれば、何が書かれていないかということがよくわかる。そうすることによって、マニュアルを使うこと、マニュアルの適用を終了することについての考慮すべき様々な条件が考えやすくなることが期待される。そのためには、マニュアル叩きにできるだけ多様な人々が参加するのが良いだろう。

ここまで、多くの事例を紹介し、多様な提言を提示してきたが、災害ボランティア活動においては、被災者「一人ひとりの傍にあること」、「一人ひとりに通じる」といった固有性、ないし、かけがえのなさへの視線を欠いてはならないことを今一度確認し、本章を閉じることとする。

謝 辞

調査にご協力頂いた（特）レスキューストックヤードをはじめ多くの災害 NPO や各地の被災地の皆様に感謝申し上げます。また、1つ1つ挙げることは避けるが、それぞれの場面において頂いた助成にたいし、ここで関係者に謝意を表する。

参考文献

- 渥美公秀（2001）：ボランティアの知-実践としてのボランティア研究 大阪大学出版会
西宮ボランティアネットワーク（1995）ボランティアはいかに活動したか NHK 出版
「思いがひとつに」編集委員会（2001）思いがひとつに-東海豪雨ボランティア活動の記録-
杉万俊夫・渥美公秀（2003）東海豪雨災害時の災害 NPO と行政との連携を教訓とした地域防災体制の構築 平成 14 年度防災研究所研究発表講演会
渥美公秀（2002）ボランティア活動研究の現状と今後の理論的課題-社会心理学とグループ・ダイナミックス-ボランティア活動研究、11、29-37
渥美公秀（2003）ボランティア研究の展開-物語の設計科学に向けた議論 ボランティア人間科学講座紀要、3、7-16
どうつくる?水害ボランティアセンター編集委員会・編（1999）水害発生!どうつくる?水害ボランティアセンター-震災がつなぐ全国ネットワーク・発行
尼崎市自治体政策研究研究員（1999）地域力に関する研究報告書～市民・事業者・行政の新しいパートナーシップを求めて～ 尼崎市総務局職員研究所
渥美公秀（印刷中）ボランティア研究の射程-グループ・ダイナミックスの立場から ボランティア学研究
渥美公秀・加藤謙介・鈴木勇・渡邊としえ（1999）. 災害ボランティア組織の活動展開 神戸大学<震災研究会>（編）. 大震災 5 年の歳月 神戸新聞総合出版センター. 357-373.
渥美公秀・渡邊としえ（印刷中）被災地での 5 年間-日本災害救援ボランティアネットワークの経緯と理論的整理 杉万俊夫 編 コミュニティの再生 ミネルヴァ書房
中野敏男（1999）. ボランティア動員型市民社会論の陥穽 現代思想、27-5、72-93.
岡部一明（1999）アメリカのボランティア活動 内海成治・入江幸男・水野義之編 ボランティア学を学ぶ人のために 世界思想社 263-279.
大阪ボランティア協会（2000）NPO の核にいたるのはボランティア 月刊ボランティア JAN/FEB

- Salamon, L. M. (1995). *Partners in public service: Government-nonprofit relations in the modern welfare state*. Baltimore: The Johns-Hopkins University Press.
- Salamon, L. M. (1997) *Holding the center: America's nonprofit sector at a crossroads*. 山内直人 訳 NPO 最前線：岐路に立つアメリカ市民社会 岩波書店 1999
- 島田恒 (1999) 非営利組織のマネジメント：使命・責任・成果 東洋経済新報社
- 鈴木勇・渥美公秀 (1999) アメリカにおける「災害ボランティア」という生き方－生活史法を用いたボランティアの事例研究 日本グループ・ダイナミックス学会第47回大会発表論文集、88-89.
- 渡邊としえ (印刷中) 地域社会における5年目の試み－「地域防災とは言わない地域防災」の実践とその集団力学的考察－ 実験社会心理学研究
- 渡邊としえ・渥美公秀 (印刷中) 阪神大震災の被災地における「まちづくり」に関するフィールドワーク－西宮市安井地域の事例－ 実験社会心理学研究
- 山内直人 (1999a) NPO 入門 日経文庫
- 山内直人 編 (1999b) NPO データブック 有斐閣
- 渥美公秀 2001 ボランティアの知－実践としてのボランティア研究－ 大阪大学出版会
- 渥美公秀・杉万俊夫 2003 災害救援活動の初動時における災害 NPO と行政との連携－阪神・淡路大震災と東海豪雨災害との比較から－ 京都大学防災研究所年報、46、93-98.
- 鈴木勇・渥美公秀 2001 「集合的即興」の概念からみた災害救援に関する研究－アメリカ合衆国ノースリッジ地震における災害ボランティア組織の事例－ ボランティア学研究、2、61-86.
- 鈴木勇・菅磨志保・渥美公秀 2003 日本における災害ボランティアの動向－阪神・淡路大震災を契機として－ 実験社会心理学研究、42、2、166-186.
- 渥美公秀 2001 ボランティアの知～実践としてのボランティア研究 大阪大学出版会
- 渥美公秀 2003 記憶の伝承に関するグループ・ダイナミックス 大阪大学21世紀COEプログラム 146-160.
- Atsumi, T. & Okano, .K. in press Relief from Kobe and its Significance to the Bam Earthquake. *Bulletin of the Earthquake Research Institute, University of Tokyo*
- 柄谷行人 1992 探究 I 講談社学術文庫
- 三木美裕 2004 キュレーターからの手紙 アメリカ・ミュージアム事情 UM Books
- 佐藤公治 1999 対話の中の学びと成長 金子書房
- 上野行一 2001 まなざしの共有 アメリカ・アレナスの観賞教育に学ぶ 淡交社
- Wertsch, J. V. 2002 *Voices of Collective Remembering* Cambridge University Press.
- 渥美公秀 1998a 災害救援システムとボランティア活動の将来展望 都市政策
- 渥美公秀 1998b ボランティア社会の行方 組織科学、31、27-35.
- 渥美公秀・加藤謙介・鈴木勇・渡邊としえ 1999 災害ボランティア組織の活動展開 神戸大学〈震災研究会〉(編) 大震災5年の歳月 神戸新聞総合出版センター Pp. 357-373.
- 渥美公秀 2001 ボランティアの知－実践としてのボランティア研究－ 大阪大学出版会
- Dynes, R. R. & Quarantelli, E. L. 1968 Group behavior under stress: A required convergence of organizational and collective behavior perspectives. *Sociology and Social Research*, 52、416-429.
- Gargen, K. J. 1994 *Toward transformation in social knowledge* (2nd ed.). London: Sage.
- 杉万俊夫・矢守克也・渥美公秀 (監訳) 1998 もう一つの社会心理学－社会行動学の転換に向けて－ ナカニシヤ出版
- 鐘ヶ江管一 1993 普賢、鳴りやまず 集英社
- 金谷信子 1996 イニシアティブはボランティアの手に－被災地のボランティア－ 本間正明・出口正之 (編著) ボランティア革命－大震災での経験を市民活動へ－ 東洋経済新報

- 社 Pp. 19-42.
- 柏木宏 1995 アメリカの災害ボランティア 柏木宏（監修） 災害ボランティアと NPO—アメリカ最前線— 朝日新聞社 Pp. 9-45.
- Kidder、L. 1981 Research method in social relations. NY: Halt、Rinehart & Winston.
- 国土庁防災局・都市防災研究所 1987 防災ボランティアに関する調査報告書
- 小村隆史 1997 「ナホトカ号」重油流出災害に防災ボランティアの新しい形を見た—「重油災害ボランティアセンター」の 48 時間— 近代消防(3)、2-11.
- 西宮ボランティアネットワーク 1995 ボランティアはいかに活動したか 日本放送出版協会
- 野田正彰 1995 災害救援 岩波書店
- 野田隆 1997 災害と社会システム 恒星社厚生閣
- ノースリッジ地震地方公共団体調査チーム 1994 ノースリッジ地震現地調査報告書
- 小川和久 1995 LA 危機管理マニュアル 集英社
- 大澤真幸 1990 身体の比較社会学 I 勁草書房
- Peacock、W.G.、Morrow、B.H.、& Gladwin、H. 1997 Hurricane Andrew: Ethnicity、gender and the sociology of disasters. London: Routledge.
- 五月女光弘 1995 ざ・ボランティア—NGO の社会学— 国際ジャーナル開発社
- 菅磨志保・浦野正樹・大矢根淳 1999 大規模災害の諸相とボランティアも含めた災害救援システムの構想 東京ボランティア・市民活動センター編研究年報' 98
- 菅磨志保・山下祐介 1996 行政の対応と災害ボランティア 阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動 早稲田大学社会科学研究所（都市研究部会）研究シリーズ 36 号
- 鈴木勇 1998 災害ボランティア組織に関する考察—ノースリッジ地震の事例— 神戸大学大学院文学研究科修士論文（未公刊）
- 鈴木勇 2000 阪神大震災後の災害ボランティア団体の動向—「全国災害救援ネットワーク」がめざす「緩やかな」ネットワークの事例 Σ Y N（大阪大学大学院人間科学研究科ボランティア人間科学講座紀要）、1、131-145.
- 鈴木勇・渥美公秀 1998 アメリカにおける災害ボランティア組織の変容過程—ノースリッジ地震の事例— 日本グループ・ダイナミクス学会第 46 回大会発表論文集、130-131.
- 鈴木勇・渥美公秀 2001 災害救援・まちづくりとボランティア 内海成治（編著） ボランティア学のすすめ 昭和堂 Pp. 86-109.
- 立木茂雄 1999 ネットワーク組織による危機のマネジメント 黒田展之・津金沢聰廣（編著） 関西学院大学阪神・淡路大震災研究シリーズ II 震災の社会学—阪神・淡路大震災と民衆意識— 世界思想社 Pp. 135-158.
- Turner、B.A. 1978 Man-made disasters. Wykham publication.
- Wallrich、B. 1996 The evolving role of community-based organizations in disaster recovery. The first internet disaster prevention and limitation conference.
- 早稲田大学社会科学研究所 1996 研究シリーズ 36 阪神・淡路大震災における災害ボランティア活動
- 山下祐介 1994 長期災害と地域社会—長崎県島原市の事例から— 社会学研究年報、21、109-123.
- Yin、R.K. 1984 Case study research: design and method. CA: Sage Publications.
- 渥美公秀・鈴木勇・菅磨志保・柴田慎士・杉万俊夫（2004） 災害ボランティアセンターの機能と課題—東海豪雨水害および宮城県北部地震を事例として— 京都大学防災研究所研究発表講演会
- 鈴木勇・菅磨志保・渥美公秀（2003） 日本における災害ボランティアの動向—阪神・淡路大震災を契機として 実験社会心理学研究、42
- 渡邊としえ（2000）： 地域社会における 5 年目の試み—「地域防災とは言わない地域防災」の実践とその集団力学的考察— 実験社会心理学研究、39、188-196