

# 特集

## ● 東日本大震災から 10 年 東日本大震災と災害ボランティア活動の現在 ～ 災害時福祉支援活動の強化に向けた取り組み(第 2 回)

### 未曾有の災害に 154 万人を超えるボランティアが活動

2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分に発生したマグニチュード 9 の大地震は、その大津波により太平洋沿岸の広範な地域に甚大な被害をもたらすと同時に、福島第一原子力発電所の事故を引き起こしました。東北地方を中心として、被害は 20 の都道県に及び、とくに被害が大きかった岩手県、宮城県、福島県の 3 県では、生活の基盤を失い、また余震や原発事故による被害を逃れるために、住み慣れた地を離れる広域避難も行われ、今も多くの人びとが避難生活を送っています。

この大震災においても大きな役割を果たしたのが災害ボランティア活動です。被災地における災害ボランティアセンター(以下、災害 VC)は、最も多い時で全国 187 か所で設置され、とくに被害が甚大であった岩手県では 27 か所、宮城県では 35 か所、福島県では 39 か所の計 101 か所が設置されました。各災害 VC を拠点に、被災した住居の片付け、炊き出し、避難物資の仕分けや提供など、被災者に対するさまざまな生活支援が行われました。また、広域避難先となった地域においては、避難者の生活支援や避難者のつながりを築く活動が展開されました。

全国から被災地に訪れたボランティアの人数は、550 万人ともいわれています。このうち社協の災害 VC に登録、活動したボランティアの人数は、発災から 1 年が経過した 2012 年 3 月末時点で 120 万人を数えました。



いつどこで起こるかわからない大規模災害  
(2016 年 熊本市)

## 片付けからコミュニティづくりまで～“プロボノ”も参加し生活再建に伴走～



生活再建を後押しする災害ボランティア活動  
(2015年 常総市)

災害 VC で行われる活動は、泥出し、家具の片付け、災害廃棄物の搬送など、初期に行われる力仕事を中心としたイメージを持たれがちですが、災害 VC の目的は、ボランティアの力を借りながら被災者の生活再建を進めることにあります。そのため、ボランティアによる支援活動の内容も時間経過とともに変化していきます。

災害時には、平時に支援を必要としている人だけでなく、災害をきっかけとして支援が必要になる人も多い

ことから、日常の助け合いでは支えられない状態が発生します。さらに、平時の支援者が被災することで日常の支え合いが機能しないことともなります。

被災者の生活再建にあたっては、社協が生活支援相談員を配置して相談支援活動を展開しますが、地域のつながりが途切れた被災地域で住民同士のつながりを再生したり、仮設住宅などの新しい生活環境においてコミュニティづくりを支援するといった取り組みにおいては、ボランティアとの協力は欠かせません。不安や悩みごとを聴いたり、生活に寄り添い伴走者として支えたりする活動を日常から行っているボランティアグループやNPOなどの支援が求められるようになります。また、子どもの学習支援を行ったり、祭りなどのイベントを計画したりすることにより、コミュニティづくりを支援し、住民が自らの力で回復していくことを支援する(エンパワメントする)活動が行われてきました。

発災から1年が経過した2012年2月時点で、こうしたボランティアを地域につなげる災害 VC は、岩手、宮城、福島で67センター、全国では89センターが継続設置され、被災者への支援活動が展開されました。

東日本大震災の発災から5年10か月となる2017年1月末までのボランティア活動者数は累計で154万5千人を超えています。発災から10年を経過した現在も、全国で4万人を超える人が避難生活を余儀なくされている状況において、各地でボランティアが支援を継続しています。

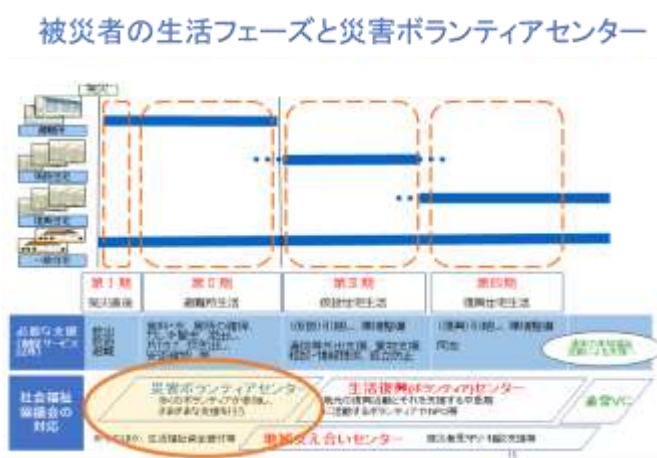
活動の状況を見ると、個人ボランティアが多く活動する初期から時間が経過すると、生活支援活動に経験のあるボランティアグループやNPOが活動の中心となります。その活動の中には、被災地の状況を全国に伝える風化防止の活動や、企業や学校等が組織的・継続的に行う交流活動、企業が本業の専門性を活かす活動、企業からの支援を受けた社員が社会人として得た知識や技術をボランティア活動として活かす活動(プロボノ活動)も含まれます。震災から10年が経過した現在もこうしたボランティアグループ、NPO、企業等による支援活動が続けられています。

## 最近の災害と災害ボランティアセンターの傾向

社協は、阪神・淡路大震災以降、社協の機能の一つであるボランティアセンターをもとに、災害時に災害 VC を設置し、全国から支援に訪れるボランティアと被災した住民をつなぐ活動に取り組んできました。

近年は台風や大雨による河川の決壊・氾濫など、大規模な水害が発生し、広域が同時に被災するような状況が増えています。こうした大規模災害が増えていることから、災害 VC の大規模化が見られ、2018 年の平成 30 年 7 月豪雨の倉敷市の災害 VC (2,300 人/日)、2019 年の台風 19 号の長野市災害 VC (3,000 人/日) のように大規模な災害 VC が設置されるケースも見られるようになってきました。

被災者支援の活動についても、被災者の生活拠点となる住空間の回復を主な目的とする災害 VC の活動と、被災者の生活再建を主な目的とする地域支え合いセンター、復興支援センター等の取り組みを並行して行い、被災者の状況に合わせた生活再建の取り組みが進められるようになってきています。ボランティア活動もこうした支援のフェーズにあわせた活動が求められるようになってきています。



## 最近の大きな災害発生時におけるボランティア活動者数

～社協災害 VC を経由した活動者数～

発生年	災害の名等	ボランティア人数
2014 (平成 26) 年	広島土砂災害	4 万 2,000 人
2015 (平成 27) 年	関東・東北豪雨 (鬼怒川決壊)	4 万人
2016 (平成 28) 年	熊本地震	12 万 1,000 人
	台風 10 号	1 万 7,000 人
2017 (平成 29) 年	九州北部豪雨	4 万 5,000 人
2018 (平成 30) 年	平成 30 年 7 月豪雨 (災害 VC 60 か所設置)	26 万 4,000 人
	北海道胆振東部地震	1 万 2,000 人
2019 (令和元) 年	台風 19 号 (千曲川決壊) (災害 VC 104 か所設置)	19 万 7,000 人
2020 (令和 2) 年	令和 2 年 7 月豪雨 (球磨川氾濫) (災害 VC 27 か所設置)	4 万 8,000 人

## 関係団体との連携・官民連携

災害VCの設置による被災地支援は、東日本大震災以降は社協が設置し、NPOや多様な組織・団体により運営される「協働型」に移行してきています。

その背景には、被災地において、支援する側が主体となった災害 VC がたくさん設置されたことで、結果的に被災者に混乱と負担をかけることになったことが教訓としてあげられます。

2004年の新潟県中越地震で活動した社協やNPOによる検証会議を契機として、災害支援に知見を有する団体を中心となって「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)」が設置され、被災地の社協の設置する災害 VC を協働で運営するスタイルが提唱されました。

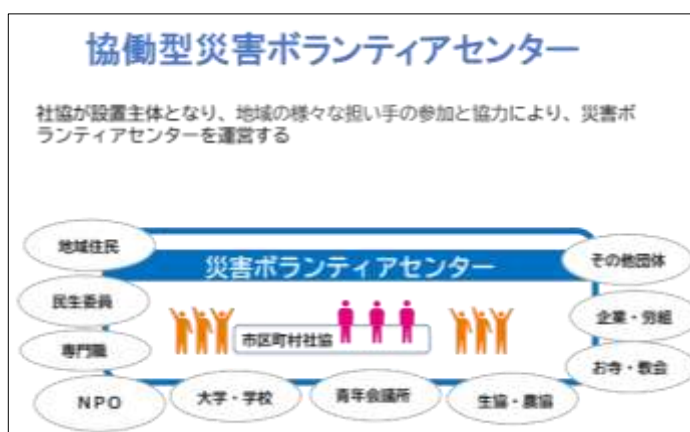
東日本大震災では、こうした動きのもとで、多くの災害 VC が協働型により運営されました。また、東日本大震災を契機として、災害時の被災者支援活動が効果的に行われるよう、地域、分野、セクターを超えた関係者同士の「連携の促進」および「支援環境の整備」を図ることを目的として、「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)」が設立されました。全社協もJVOADに構成団体として参画し、ボランティア活動とNPO等の民間の災害支援活動の連携を促進するとともに、官民の連携により被災地支援の充実に取り組んでいます。

官民連携による被災者支援については、これまでの長きにわたるボランティア活動やその活動調整を行う災害 VC の取り組みが評価され、国の災害対策基本法や自治体が策定する地域防災計画に記載されるようになりました。さらに、国において2020年に、災害 VC で行う被災自治体が実施する救助とボランティア活動の調整事務に必要な社協等人件費の一部や旅費が災害救助費の対象とされました。

## 協働型災害ボランティアセンターと運営者の養成

東日本大震災を一つの契機とし、全社協では多様な組織による災害VCの設置・運営を進めるために「災害ボランティアセンター運営者研修」を開始し、約2千人を対象として研修を行ってきました。

現在は、発生が懸念される南海トラフ地震や首都直下型地震などの巨大災害、同時に広域が被災する大規模災害、交通網の遮断されるような災害、また、新型コロナウイルス感染症により外部からの支援が困難ななかでの災害の発生等を想定し、被災地と近隣市区町村を単位として、地域住民をはじめとした多様な者による災害 VC の運営を想定した研修プログラムの開発を進めています。



全社協では、「災害時福祉支援活動に関する検討会」による提言(令和元年 9 月)を踏まえ、引き続き、災害救助法等災害関連法制への福祉支援の位置づけ(明文化)や公費負担の明確化、「災害福祉支援センター(仮称)」の設置等に向けた取り組みを進めていくこととしています。

また、平時からの体制整備を進めるために、災害ボランティア活動に関する人材養成、幅広い福祉関係者による「災害福祉支援ネットワーク」構築と「災害派遣福祉チーム(DWAT)」の組織化、構成員の拡大等に向けた取り組みを引き続き推進することとしています。