

《5》横浜災害ボランティアネットワークの10年

1 はじめに

災害時のボランティア活動は、阪神・淡路大震災以来、今では災害からの復興過程で欠くことのできないものとなっている。

震災の記憶がまだ鮮明な平成8年5月、災害時に備え、ボランティア団体間の日ごろから顔の見える関係づくりをめざし、「横浜災害ボランティアネットワーク会議」（以後、「ネットワーク会議」という）が設立された（注）。設立から10年たち、この間どのようににネットワークが展開してきたか、現在の状況と課題は何か、について述べてみたい。

2 2010年間の展開

ネットワーク会議が設立された当初は、阪神・淡路大震災での事例から学ぶことを中心に活動を進めていった。当時、西宮の災害ボランティア

センターの運営にかかわっていた大阪ボランティア協会の職員や社会福祉協議会の関係者にきて頂いて、ボランティアの受入れや派遣、コーディネートのあるあり方などについてお話しを聞く機会を得た。

その後、災害時での話を聞くだけではなく、実際の災害を想定して「いざとなったら、ボランティアはどう動けるのか？」をテーマに、平成10年1月「いざ！ボランティア」と銘打って青葉区と横浜駅西口で災害ボランティア・シミュレーション訓練を行った。

情報伝達訓練、物資運搬、要援護者のサポートが中心だった。実施した結果、地図だけ見えないことが多数わかってきた。加えて、横浜はエリアも広く、地域によって特色があり課題も異なっているの

で、区ごとにボランティアを組織していくことが重要になる、といったことがわかり、

その後の区ごとのネットワーク設立につながっていった。

① 区レベルでの組織の設立

平成10年1月の「いざ！ボランティア」を実施した翌年以降は、泉区、戸塚区、金沢区、鶴見区と4区においてシミュレーション事業を実施。立ち上げが難しいところもあったが、少しずつ各区のボランティアネットワークがつくられていった。平成19年3月末の時点で、10区で区レベルの災害ボランティア組織が立ち上がっている。

平成15年には、各区のボランティアネットワークの設立を支援するために、「区災害ボランティアネットワーク設立マニュアル」を作成した。その中で、設立の意義として

延べられているのは、以下の4つである。(1)ボランティアと地域・行政が協働して災害救助活動を進める役割が期待されている。(2)地域や行政と

協働しながら、日常の訓練や連携が可能である。(3)きめ細かな被災者への対応（ケア）が可能である。(4)非日常のネットワークにも役に立つ。

② 「災害ボランティア受け入れ・派遣体制づくりガイドライン」

平成17年横浜災害ボランティアネットワーク会議運営委員、地域で防災活動をしているリーダーの方々、横浜社会福祉協議会、区役所、市の関係職員が集まって、「災害ボランティア受け入れ・派遣体制づくりガイドライン」が検討・作成された。

これは、各区におけるネットワークづくりや災害ボランティアセンターの設置運営等について、ボランティア団体、地域、行政が協働して取り組むための指針である。この中で、市災害ボランティアセンター、各区災害ボランティア

センター、各区災害ボランティア

執筆

平野 嘉昭

横浜災害ボランティアネットワーク会議事務局
(財)横浜市青少年育成協会企画課長

(注) 設立の背景、当初の活動等については調査季報131号「横浜災害ボランティアネットワーク会議」参照。

表 災害ボランティアネットワークの設立状況

設立時期	名 称	事務局
平成8年5月	横浜災害ボランティアネットワーク会議	横浜市青少年育成協会
平成10年9月	港北区災害ボランティア連絡会	港北区総務課
平成14年4月	鶴見区災害ボランティアネットワーク	鶴見区社会福祉協議会
平成15年6月	金沢区災害ボランティアネットワーク	金沢区社会福祉協議会
平成17年9月	緑区防災ネットワーク	緑区総務課
平成18年5月	南区災害救援ボランティアネットワーク	南区役所 南区社会福祉協議会
平成18年5月	七つか災害救援活動ネットワーク	戸塚区社会福祉協議会
平成18年8月	磯子区災害ボランティア連絡会	磯子区社会福祉協議会
平成18年9月	保土ヶ谷区災害ボランティアネットワーク	保土ヶ谷区社会福祉協議会
平成18年10月	横浜栄・防災ボランティアネットワーク	(問合せ)栄区社会福祉協議会
平成19年3月	瀬谷区災害ボランティアネットワーク	瀬谷区社会福祉協議会

センター、地域防災拠点、市・区の災害対策本部の役割や関係が、「災害ボランティア受け入れ・派遣のための連携イメージ」としてとりまとめられ、平成17年12月に市長より記者発表された。

平成18年度、新たに6区で新たな区災害ボランティアネットワーク組織が立ち上がったが、このガイドラインが大きな原動力となったことは言うまでもない。

⑨「横浜市災害ボランティアセンター設置・運営等協定書」

平成17年の「ガイドライン」を具現化するため、平成19年1月、ネットワーク会議と横浜市は、「横浜市災害ボランティアセンター設置・運営等協定書」を締結した。この協定書では、横浜市に災害対策本部が設置された場合、市はネットワーク会議に横浜市災害ボランティアセンターの設置・運営を要請し、ネットワークはセンターの設置・運営を担うことになっている。

しかし、協定を締結したものの、実際にどのような組織にどのような機能をもたせるか、という細かい詰めができていない。これについては、早急に詰めていく必要がある、

ネットワーク会議運営委員会で検討を進めることになっている。

3 現状と課題

災害時には、市外から多くのボランティアを受け入れることになる。阪神・淡路大震災の際には、延べ100万人以上のボランティアが災害救援に駆けつけたと言われている。

災害時のボランティアセンターに求められているのは、「ボランティアを、どの仕事に、何人、どのように派遣するか」であり、このコーディネートがポイントになる。各区のネットワークでは年1回訓練を行い、ふりかえりを行っているが、最大の課題は、地域防災拠点の運営委員会との関係である。

区のネットワーク組織を新たに立ち上げる際に、なかなか理解を得られず、「なぜ、同様の防災組織を作るのか?」といった意見も少なくない。先行して活動を展開している、港北、鶴見、金沢区ではここ数年、地域防災拠点と連携してシミュレーション訓練などを展開し始めている。実際に災害が起きた場合、災害ボランティアセンターから地

域防災拠点の要請に基づいて、ボランティアを派遣することが十分、考えられるからであり、そのためには日常から相互に連携をとる訓練を重ねる必要があるからである。

実際に災害が起きた場合、ボランティアを受入れる窓口になるのは、区の災害ボランティアセンターである。すでに災害ボランティアネットワーク組織があり、他都市からのボランティアを受入れる訓練を重ねてきている区では、ある程度対応できると思わ

れるが、仮にそのような区であっても10万人から30万人の人口を抱えるなかで、被災者からのニーズを掘り起こし、それをボランティアにつなげていくことは容易ではない。恐らくひとつの区にひとつのボランティアセンターでは対応しきれないケースが予測される。まして、区に災害ボランティアセンターを担う組織がない区には、「センター」を立ち上げるノウハウもないところから、かなり混乱することだろう。

先日、新潟県中越沖地震の災害救援に向いたボランティアに話を聞く機会があった。現地では、「ボランティアに来て欲しい」といった被災者のニーズはかなりあるものの、実際にボランティアを要請する希望がボランティアセンターに寄せられず、駆けつけたボランティアが活動に従事する機会が予想以上に少なかったそうである。これは、被災者自身がボランティアセンターの存在を知らない、またはボランティアを要請する方法がわからない、といった地域住民へのPR不足によるものだったようだ。

ボランティアニーズの掘り起こしを誰がやるのか?他都市から駆けつけたボランティアや社会福祉協議会の応援職員はいたとしても、地域の実情に詳しくない分、被災者とのコミュニケーションをとることは難しい。そうなるとうるごる地域で活動している地元ボランティアの存在が重要になってくる。

また、人口の多い横浜市の場合、区に1か所のボランティアセンターではなく、区の中にいくつものサテライトが必要になってくるだろう。

さらに、障害者、子ども、高齢者、外国籍市民など要援護者にどう対応していくのか、といった課題も重要であり、日常から、これらの方々のケアしている、または付き

合っているボランティアや市民の力が災害時において重要な役割となる。その他、倒壊の恐れのある家屋からの物品の持ち出しをどうするのか、ボランティアセンターの運営を誰が継続的に担っていくのか、などが今回の新潟県中越沖地震でも課題となった。

災害時、行政のできることには限界がある。防災拠点とボランティアが地域でどのように協働していくのか、それを、だれがどのようにコーディネートしていかうかが、今後の最大の課題である。

調査季報131号においても、行政とのパートナーシップ等が課題としてあげられていたが、行政側は、ボランティアを単なるマンパワーと捉え、災害が起きた際にはボランティアも災害対策本部の傘下に位置付けようとしてしまいがちである。そうなった場合、ボランティアの力は行政の公平性に縛られ、本来の自発性を発揮することなく、行政の指示だけで活動を展開することに終始してしまふ恐れがある。今後は行政がボランティアの長所を認識した上で、どう協働できるかをともに考えることがますます重要になってくる。