

# 水害に対する「災害ボランティア」からのアプローチ

## APPROACH FROM "DISASTER VOLUNTEER" FOR THE FLOOD

藤本延啓

Nobuhiro FUJIMOTO

熊本学園大学社会福祉学部 (〒862-8680 熊本市中央区大江 2 丁目 5-1)

E-mail: fujifuji@kumagaku.ac.jp

### 1. 本稿の目的

2016 年熊本地震で自身が被災して以来, 筆者は災害研究に携わってきた。これまで「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。このミクロー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, さらに県へ国へ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, 「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) について提示してきた。

このような考察を重ねた上で, 『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」(藤本, 2024: 37) と述べたように, 筆者は「災害研究や災害対応・支援活動における『災害ボランティア』からのアプローチ」について検討の緒に就いたところである。

本稿は, これら一連の研究を背景にしながら, 殊に「水害」に対して, 「災害ボランティア」からアプローチする研究と災害対応・支援を進める糸口を探っていくことを目的とするものである。

### 2. 「災害ボランティア」とは何か

#### (1) 何を「災害ボランティア」とするか

『災害ボランティア』からのアプローチを議論する上で, まず避けて通れないのは, 『災害ボランティア』とは何か, あるいは「何に対して我々は『災害ボランティア』『災害ボランティア活動』と呼んでいるのか, という「災害ボランティア」の定義にかかわる問いである。現在において「災害ボランティア」は災害発生時に欠かせない存在のように思えるが, 日本における災害対応・災害支援活動の歴史を概観すると, 1959 年の伊勢湾台風や 1923 年の関東大震災, さらに遡って 1854 年の安政東海地震においても「冥加勤」(北原, 2005: 39) と呼ばれる「ボランティア」と見做せそうな主体による災害支援活動の記録が残っている。しかし, 現在の我々が「災害ボランティア」と呼んでいる対象のイメージを生み出すきっかけとなった災害は, やはり, 「ボランティア元年」

とも呼び習わされている 1995 年の阪神・淡路大震災であろう。

それは、菅磨志保が「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) とし、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、「(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良い活動も含まれているように思われる」(菅, 2015: 33) とする見解に、阪神・淡路大震災以降の「災害ボランティア」が象徴されている。

また、この菅による「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良い活動も含まれているように思われる」という指摘は、阪神・淡路大震災以降における「災害ボランティア」が持つ特性の一側面を言い表している。現在の「災害ボランティア活動」は非常に多岐にわたる。広く知られている震災がれきの片付けや水害時の泥出しといった作業はもちろんのこと、災害発生直後からの災害医療支援や災害ボランティアセンター立ち上げ支援、組織運営や情報発信にかかわる IT 関連支援、さらには「復興期」における就業支援や「まちづくり」の支援など、専門性が高い活動も含まれる。また、日帰りから数日間の滞在、数ヶ月・数年にわたる滞在やリピート等、活動期間も様々であり、さらには、被災現場での直接的な活動だけでなく、後方からの支援者派遣のような人材提供活動、データ整理などの作業をインターネット経由で請け負うような間接的・遠隔的な活動も盛んである。

このように多様な災害支援活動を展開する「災害ボランティア」を定義するにあたり、本稿では、川野祐二と桜井政成の研究に依拠しておくことにする。

	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-1 川野による類型化 (川野, 2012: 202)

川野は「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」および「政府・非政府」を軸にした次のような類型を示している(図-1)。

一方で桜井は、「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) とし、「訓練されている・されていない」および「コミュニティ内・外」を軸とする類型を試みている(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-2 桜井による類型化 (桜井, 2018: 2)

両者の類型において、特に、川野における「営利・非営利」「政府・非政府」の軸、および桜井における「コミュニティ内・外」の軸に着目したい。菅が「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)、「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) と述べているように、我々が「災害ボランティア」と呼ぶ主体は、「コミュニティ外」—「コミュニティ」という言葉は非常に多義的かつ社会学概念としての色が濃いことから、本稿では「生活圏」と言い換えて使いたい—つまりは「被災者の生活圏外」からやってきた主体を指すことが多いように思える<sup>1)</sup>。

以上から本稿においては、川野の指摘する「自発性」と「非営利」「非政府」の観点、および桜井の指摘に関連する「生活圏外」の観点をふまえながら、「災害対応・支援活動のうち、被災者の生活圏外に存在する非営利かつ非政府の自発性を持った主体 (による活動)」を「災害ボランティア (活動)」と呼ぶことにする。

## (2) どの時期の「災害ボランティア」なのか

では、具体的にはどのような活動内容が「災害ボランティア活動」にあたると思われるだろうか。菅の言う「災害ボランティアに災害対応や被災者支援の文脈で整理した方が良い活動も含まれている」という捉え方に依拠するなら、「どのような災害対応・支援があり得るか」

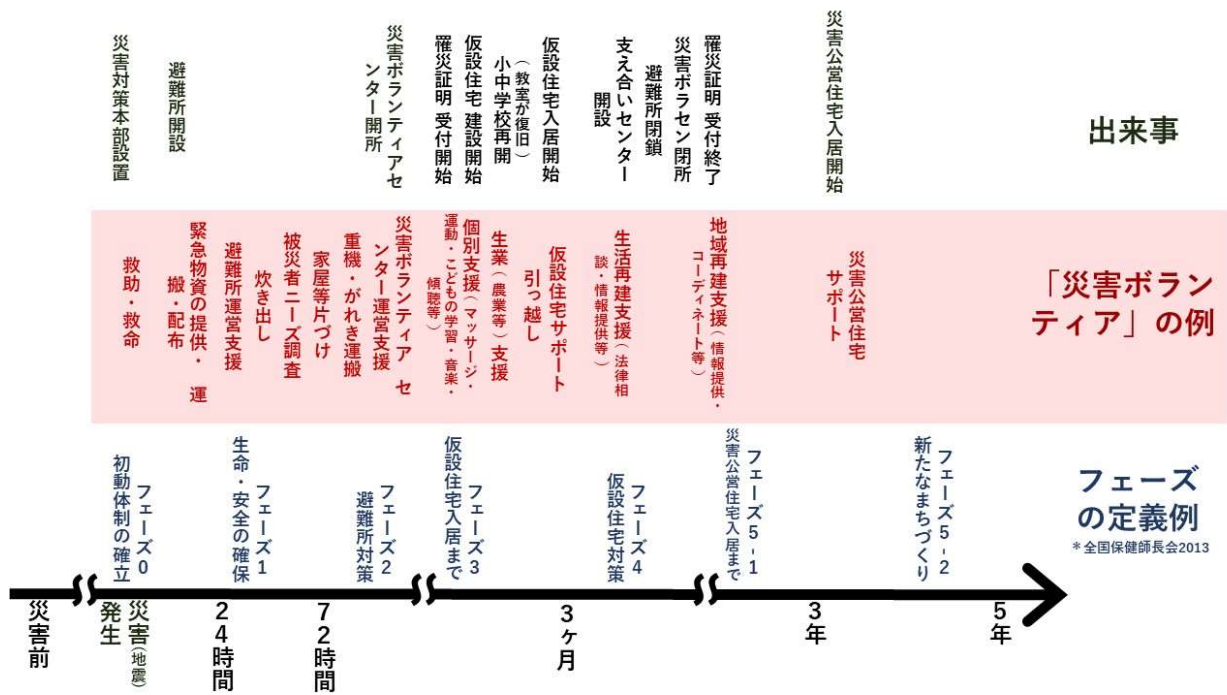


図-3 災害対応例とフェーズ (全国保健師長会, 2013 を参考に筆者作成)

を検討した上で、先に述べた「生活圏外の存在」「非営利かつ非政府」「自発性」といった特性を見ていくことが、すなわち「災害ボランティア」の活動内容を考えることになるだろう。

考える上で手がかりのひとつとなるのが「フェーズ」である。図-3は、2016年熊本地震における西原村での災害対応・支援を事例として、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「災害ボランティア活動」の変化を示したものである。

このような「フェーズ」の観点から災害対応・支援活動を具体的に捉え直してみると、時間の経過に従って支援ニーズがどんどん移り変わり、それに伴って、必要な災害対応・支援活動、ひいては「災害ボランティア活動」の内容も変化させる必要があることがよくわかる。

全体としての災害対応・支援活動は長期にわたる。フェーズによって被災地における支援ニーズは異なり、その支援ニーズに対応可能な主体の特性も異なってくる。例えば、フェーズ0・1は災害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。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活動であり、経験豊富で専門性の高い主体による活動が中心になる。一方で、フェーズ5以降になると、「災害ボランティアセンター」は閉所になっているケースが多く、また報道の減少などから「被災地」としての印象も薄くなる。一般

の個人にとっては活動がしづらくなる時期であり、あるいは「災害ボランティア」の対象ではなくなる(別の新たな被災地へ人材が動く)時期となるのが実際である。

また具体的な活動内容として、「個人ボランティアによる地震で崩れた家屋や家財の片付け」を想定してみると、これは知名度の割に求められる期間が短い活動であることが見えてくる。まず、多くの「個人の一般ボランティア」が、社会福祉協会による「災害ボランティアセンター」が活動をコーディネートした「災害ボランティア」であるとすると、フェーズ0およびフェーズ1では「災害ボランティアセンター」は設置されておらず、活動ができないことになる。また、フェーズ4以降では「片付け」の活動ニーズがほぼ収束することを考えると、「個人ボランティアによる地震で崩れた家屋や家財の片付け」は、フェーズ2・3にあたる時期に限った活動ということになるだろう。

### 3. 歴史の中での「災害ボランティア」の変化

災害が起こるたびに、災害対応・支援活動は繰り返される。その経験は蓄積され、体制整備も進む。また、社会における様々な変化が、災害対応・支援の有り様も変化させていく。例えば、1995年の阪神・淡路大震災の際には存在していなかったスマートフォンは、現在の災害対応・支援には不可欠なデバイスとなっている。先の「フェーズ」による「災害ボランティア活動」の変化を「災

害の中での変化」とするならば、このような変化は、いわば「歴史の中での変化」である。

このような「歴史の中での『災害ボランティア』の変化」を災害史に合わせて見ていくと、いくつかの「転機」と言えそうな時期と、それを象徴する災害がある。それは、2004年中越地震であり、また2011年東日本大震災であり、2016年熊本地震・2020年熊本豪雨であった。

### (1) 2004年中越地震—「災害ボランティアセンター」の一般化—

現在では災害発生たびに、当たり前のように社会福祉協議会が設置する「災害ボランティアセンター」が定着したのは2004年中越地震のころからになるが、支援者と支援ニーズとをつなぐしくみの必要性は、阪神・淡路大震災時点から現場で実感されていた。つまりは「災害ボランティアセンター」が求められたことが、阪神・淡路大震災以降の「災害ボランティア」の有り様を示しているとも言えるし、また「災害ボランティアセンター」を見ていくことが、「災害ボランティア」の有り様を理解することにつながるとも言える。

「災害ボランティアセンター」の中心的な機能を一言で述べるなら「支援者と支援ニーズとのマッチング」である。この機能の重要性は、阪神・淡路大震災以降、1997年のナホトカ号事故や2004年の台風23号（豊岡水害）といった複数の災害における経験からより広く理解されるようになり、2004年中越地震に至って、各地の社会福祉協議会が「災害ボランティアセンター」を立ち上げることが一般化した。社会福祉協議会による「災害ボランティアセンター」の一般化は、被災地における「災害ボランティア活動」の実施を円滑化し、人々が「災害ボランティア」に参加することへのハードルを下げること等、災害対応・支援活動において多大な貢献をした。しかしその一方で、被災地において「災害ボランティアセンターに登録した人」と「登録していない人」を分けて捉え、後者を「野良ボラ」などと呼んで“非公式”かつ“不審”な者とみなして排除しようとするような、いわば、ゆがんだ規範意識を優先するような風潮が広まることにもつながった。

このような「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、渥美公秀は「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」と対比する中で、災害ボランティアをとりまく2019年現在の状況について「秩序化のドライブの席卷である」（渥美、2019: 39）と表現している。

また、2004年に発生した中越地震は、それまで「災害

ボランティア」が活動を行うフェーズとして主流だった「応急対策期」だけでなく、地域での生活を再建していく「復興支援期」においても「災害ボランティア」が大きな役割を果たす契機となっている。これは、中越地震の被災地が中山間地にあり、地震前から過疎高齢化が進んでいたこと、また「全村避難」によって地域から人がいなくなるという状況が発生したことなどから、中長期的な生活再建支援の必要性が支援者間で共有されたことに端を発した動きであり、まさに「被災者の生活圏外に存在する非営利かつ非政府の自発性を持った主体による活動」である。

### (2) 2011年東日本大震災—「秩序化」の台頭とネットワーク化—

2011年東日本大震災では、その被害の甚大さや被災地域の広さから、「現地へボランティアに行くこと自体が迷惑」という言説がメディアを通して流布されるなど、「秩序化のドライブ」が台頭した。

その一方で、NPO・NGOによる支援、被災地外の自治体による支援、さらには組織間のネットワーク化が図られた災害でもあった。室崎益輝が「阪神・淡路大震災が『ボランティア元年』だとすれば、東日本大震災は『民間組織支援元年』でもあり『自治体間連携元年』だということができる」と述べ、東日本大震災を「転機」として位置づけているように（室崎2021: 27）、組織・団体・NPO・企業等を母体とし、中間支援やネットワーク化そのものを目的とする組織が多数現れ、「災害ボランティア」の相互連携が活発化する流れとなった。

また、2010年代以降では豪雨災害が非常に目立つようになった。「災害ボランティア」が“全国から駆けつける”ような大規模な水害の頻発、これもこの時期を「転機」とする背景になるだろう。

### (3) 2016年熊本地震・2020年熊本豪雨—「秩序化」「遊動化」の競合とコロナ禍—

2016年の熊本地震は「秩序化」と「遊動化」の競合が顕在化した災害だった。この点については後に詳述するが、「西原村災害ボランティアセンター」と「益城町災害ボランティアセンター」における対照的な状況は、それを象徴する事例である。

また2020年からの「コロナ禍」は、「県境を跨いだ移動は自粛する」という共通認識を社会的に構築させ、阪神・淡路大震災以降の「各地から被災地に駆けつける」ような「災害ボランティア」の有り様を根底から揺るがした。2020年熊本豪雨では、被災地で「他県からはボランティアに来て欲しくない」という声がかかるような状況になり、「コロナ禍での災害ボランティア」を象徴する

災害である。

なお、能登半島地震（2024年1月）と奥能登豪雨（2024年9月）は、「コロナ禍明け後の大災害」および「大規模な複合災害」として、「災害ボランティア」史上重要な災害となることが考えられるが、（東日本大震災と同様に）地震発生当初から「ボランティア控え」の言説が流布されたこともあって、「災害ボランティア」の活動人数が少ないペースで推移していることが確認されている<sup>2)</sup>。

#### 4. 「災害ボランティア」の実際—熊本地震における西原村を事例に—

##### (1) 西原村の「災害ボランティア」と「災害ボランティアセンター」

ここまで総論的に捉えてきた「災害ボランティア」と「災害ボランティアセンター」の実際について、2016年熊本地震の事例から、個別的・具体的に見ていくことにする。

##### a) 西原村の概要

熊本県阿蘇郡西原村は、阿蘇外輪山の南西側裾野に位置する。1960年に阿蘇郡山西村と上益城郡河原村が合併し、両村名から一文字ずつとって「西原村」と名付けられた。合併時点で6808人だった人口はその後減り続け、1976年にはついに5000人を切るまでになったが、1970年代末から微増に転じ、1990年代に入ると増加が顕著となった。2023年までのピークは2013年であり、7070人となっている。その後、人口増加は頭打ちになってはいたが、熊本地震を境に急減し、2018年には6703人まで減少した。しかし、2018年から再び人口増加に転じ、2022～2023年での人口増加率は熊本県下最大となる2.93%を記録して、2024年には熊本地震前の人口を上回っている。

##### b) 熊本地震による被害の概要

熊本地震では、2016年4月14日に発生したM6.5の揺れが「前震」、同16日のM7.3の揺れが「本震」と呼ばれ、西原村では本震において震度7を記録した。ずれ動いた布田川断層帯は、その名称が西原村に流れる布田川に由来しているように、村のほぼ中央部を西側から北東方向へ横切る形で位置している。

西原村における被害の概要は、死者9名（災害関連死4名含む）・重軽傷者56名・全壊512棟・半壊865棟・一部損壊1,097棟であった（熊本県危機管理防災課，2024）。なお、公的な記録に残っている災害ボランティアの活動人数は、延べで14,853名である（内閣府，2019）。

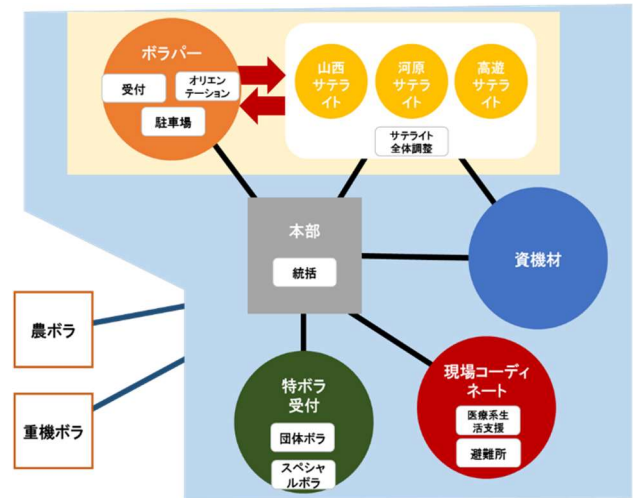


図-4 2016年5月5日時点での西原村災害ボランティアセンターにおける運営体制（筆者作成）

##### c) 西原村災害ボランティアセンター

図-4は、西原村社会福祉協議会が立ち上げた「西原村災害ボランティアセンター」の運営体制の模式図である。

この図で枠外に置かれている「農ボラ」「重機ボラ」は、西原村災害ボランティアセンターにおける「災害ボランティア」の有り様を端的に示す存在である。「農ボラ」「重機ボラ」はそれぞれ「農業を支援する災害ボランティア」「重機を利用した活動をする災害ボランティア」を指すが、前者は「生業支援である」という理由から、後者は「危険である」という理由から、従来の社会福祉協議会による災害ボランティアセンターでは、支援ニーズがあったとしても、対応されていなかった内容の支援活動である。しかし、西原村災害ボランティアセンターでは、情報・資機材・人材において「西原村災害ボランティアセンターと連携をとる」ことによって、「災害ボランティア活動」を可能にしたものであった。

このように、西原村災害ボランティアセンターでは、「用意した体制で可能な活動を実施する」のではなく、「存在する支援ニーズや人材に合わせて体制の方を組み立てていく」方法を採用した。

##### (2) 益城町災害ボランティアセンターと西原村災害ボランティアセンター

熊本県上益城郡益城町は、西原村の西に隣接し、西原村とは関わりが深い自治体である。震度7を2度記録した益城町における被害の概要は、死者45名（災害関連死25名含む）・重軽傷者166名・全壊3,026棟・半壊3,233棟・一部損壊4,325棟であった（熊本県危機管理防災課，2024）。熊本地震発生時の人口は約3万5千人で、西原村の5倍程度である。また、公的な記録に残っている

災害ボランティア延べ人数は36,378名であり（内閣府、2019）、西原村の約2.4倍にあたる。

大門大朗らによる研究（大門ら、2020）は、このような益城町における「益城町災害ボランティアセンター」と「西原村災害ボランティアセンター」の「組織モデル」の相違に着目したものであり、益城町と西原村は様々な面において対照的であったという。

災害VC<sup>3)</sup>の組織モデルの比較研究からは、益城町災害VCは、混乱を回避することを主眼に据える管理・統制モデル<sup>4)</sup>として、西原村災害VCは、課題の解決を主眼に据える即興・自律モデルとして、運営されていることが明らかになった。（大門ら2020：33）

「災害ボランティア」の役割とは何か、あるいは「災害ボランティア」とはいかなる存在か、両者における「運営モデル」の相違は、その認識の相違を映している。西原村災害ボランティアセンターでは「災害ボランティアの派遣」というより「災害支援の実現」を意識した活動、言い換えれば、「災害ボランティアという手段によって、いかに災害支援を実現するか」という認識に基づく運営を行っていた。それが、「災害支援の実現のためには、できる限りの方法を検討する」という対応につながり、組織運営の側面からすれば、大門らの述べる「課題の解決を主眼に据える即興・自律モデル」ということになるだろう。

一方で、災害ボランティアセンターの機能を（「災害支援の実現」というより）「災害ボランティアの派遣」を第一課題として捉えるならば、益城町災害ボランティアセンターのように「混乱を回避することを主眼に据える管理・統制モデル」によって運営することになる。西原村災害ボランティアセンターと益城町災害ボランティアセンターにおける「組織モデル」の相違は、どちらが良い悪いというよりは、「災害ボランティアセンター」に対する認識・選択の相違であろう。

また、このような認識・選択の相違には、社会的な背景の影響も大きい。益城町は西原村に比べて自治体規模が大きく、災害ボランティアセンターに割くことができる人員が相対的に大きかった。また、熊本地震関連の報道が益城町に集中したことから、益城町をめざす「災害ボランティア」の団体数・人数が非常に多かった。混乱の中で、不確定要素が大きい外部団体・個人は基本的に受け入れず、「管理・統制モデル」的な運営方針を採るのは、合理的な選択だったともいえるだろう。

一方で、西原村災害ボランティアセンターの「即興・

自立モデル」的な運営方法は、多様な支援ニーズに対応できる反面、大きな負担を統括役を中心とする運営本部に継続的に強いることになる。同時に、外部に人材を求めているがゆえに、人材不足による運営破綻のリスクや、それまでの価値観からすればグレーゾーンとも言えるような活動を展開したことによる責任問題等のリスク等も常に抱えることになった。

## 5. 水害に対する「災害ボランティア」からのアプローチ

### (1) 災害に対する「災害ボランティア」からのアプローチ

本稿冒頭で『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」と述べた。ここから「災害対応において、いかに『みえない諸課題』を『みえる』ようにするか」という問いが導かれる。『災害ボランティア』からのアプローチ」という方法は、その問いに向き合うための、ひとつの手がかりである。

実際の被災現場において、『みえない諸課題』を『みえる』ようにする機能を「災害ボランティア」が果たしている場面に接することがある。以下、西原村の事例を筆者の論文（藤本、2022）から引用する。

熊本地震によってX地区は大きな被害を受けた。地区内の多くの住宅は応急危険度判定で「危険」と判断され、簡易水道は断水した。地区内外をつなぐ道路は各所で崩落し、通行不能となったルートもあった。また、激しい余震が続いていたこともあり、いったん全戸が地区外の指定避難所へ避難したが、その後X地区住民は、何度も地区内外での移動を余儀なくされることになる。

このような状況下で「（地区を復旧・復興させる）気力が無くなった」という言葉がX地区の住民から聞かれた。またその一方で「もともと手のかかる集落だった。今さら外に出て行くことは、できない」という言葉も聞かれた。（藤本、2022：10）

このX地区の事例では、「地域社会における生活からの孤立（藤本2018：29）」が、段階的に進行していく様子が見てとれる。それは、X地区住民の避難先・居住地の変化が繰り返されることによる「分断の積み重ね」であり、時間の経過によって「地域社会における生活からの孤立」が深まっていく過程である。（藤本、2022：10）

## (2) 水害に対する「災害ボランティア」からのアプローチ

このような世帯・地域が、村行政から「みえない」被災者・被災地域となっていくのは、行政による支援（公助）システムとして構造的な問題である。被災者・被災地域に対して、村行政が「地区」という既存の自治システムを介して対応する前提である限り、その既存の自治システムから漏れる人びとは「みえない」状態であり続けることになる。（藤本，2022：12）

筆者が X 地区の状況を動的に確認できた背景には、X 地区を継続的にかかわり続けた支援者たちの存在があった。その中心的役割を担ったのは、村外から支援に訪れていた R 氏である。R 氏は 1995 年に発生した阪神・淡路大震災や 2007 年に発生した新潟県中越地震において、数年にわたって現地滞りながら、継続した支援を実践した経験を持っていた。R 氏は他のボランティアたちと共に、村内で支援が必要な地区・世帯・個人に対して継続的にかかわり続け、西原村災害ボランティアセンターで情報を共有して資源を動員しながら、X 地区を支援し続けた。つまり、R 氏たち「地区・世帯・個人に対する継続的な支援者」は、「みえない」被災地区・被災者および生活課題を「みえる」ようにする機能を果たしていたといえる。支援者たちが X 地区の状況を「みえる」ようにしてくれたからこそ、X 地区が社会的排除を受けていること、被災が「みえない」ようになる構造が存在することについて、本稿で指摘できたことを確認しておく。（藤本，2022：11）

以上の引用部分において後半で触れたように、行政（公的な災害支援主体）から「みえない」状態の被災地・被災者に対し、実際に支援活動を展開したのは R 氏らの「災害ボランティア」であった。西原村 X 地区に対する活動は、R 氏らが得た情報を「災害ボランティアセンター」で共有し、さらには村行政の災害対策本部とも情報共有しながら実現した支援活動だった。

つまり、実際の「災害対応・支援」においても、また「災害研究」においても、非営利・非政府性や自発性を持った「災害ボランティア（活動）」からアプローチすることの意義が明らかになった事例だといえる。

ここまで熊本地震、つまりは「震災」を中心的な事例にとりながら検討してきた。では「水害」についてはどのように考えられるだろうか。2023 年 7 月 3 日に熊本地方で発生した豪雨では、筆者の自宅前の河川が氾濫した。その際に筆者から「災害ボランティア」に関する経験・造詣が深い友人へ送ったメッセージを、筆者の被災状況を整理する目的で以下に転載する。

A さん、ご無沙汰しております。教えていただきたい件があって、メッセージを差し上げています（夜遅くにごめんなさい。お返事は明朝以降で構いません）。

今日（3 日）の豪雨で、ちょっと微妙な被災をしました。朝 7 時過ぎ、自宅前の川（B 川）が氾濫しました。氾濫の直前に家族で避難しましたので、家族全員無事でしたし、家屋も家財も無事（朝 10 時頃にいったん自宅に戻って確認）でしたが、自宅前の道路がえぐれてしまい、うちから奥へは通行ができなくなりました。また、手前のパッと見では壊れていない部分も、アスファルトがめくれ上がったりヒビが入ったり、膨らんだりしていて、路盤・路床部分の損傷が心配になる状態です。明日以降も続く梅雨末期を自宅で過ごすのは（特に妻と私が帰宅前の時間を子どもたちだけで過ごさせるのは）、かなり不安を感じる状況になっています。

今夜は C 町のホテルに避難していますが、明日以降どうするか、ちょっと決めかねているところです。教えていただきたいのは、こういう場合、どんな救済・対応の可能性があるかということです。我が家とお隣は、「借家」であり「家屋・家財に損害はないが、今後大雨が降った際に、（今日以上に）命の危険にさらされるのではないかという不安がある」という点で共通しています。我が家の奥（道路流出部分より奥）には 7 軒家があります。うち 1 軒は持ち家で、あと 6 軒は借家です。いずれも家屋・家財に損害はない状態です（ただ、持ち家の 1 軒は、土台部分の土が既にかかり流出してしまっています。今後も川に削られ続けていくのではないのでしょうか）。これら 7 軒は車で行き来することが不可能な状況です（奥から別の方へ抜ける道路はありません）。今日、避難所（D センター）でお話しましたが、みなさん非常に不安に感じられていました。

復旧には時間がかかりそうですし、梅雨明けまでに被害が拡大しそうです。参考までに画像をお送りします。動画は朝 7 時 16 分ころ。うちの家族が避難した少し後です。うちより奥のお宅 2 階から撮影されたもの

で、最初の画面左手に3棟並んでいる平屋のうち、いちばん向こう側と一番手前が我が家です(2棟借りています)。1枚目の写真は朝8時頃。ウチの家族が避難した1時間ほど後で、氾濫後に少し水がひいた状態です。2枚目の写真は朝10時頃。反対側(我が家側)からの写真で、氾濫部分の道路が流出し、電柱も流されて電線が垂れ下がり、アスファルトがめくれているのがわかります。3枚目の写真は午後3時頃。2枚目の写真と状況は変わっていませんが、路面の異常がわかる写真です。

長文申し訳ありません。お知恵をお貸しいただければ幸いです。よろしくお願ひします。<sup>5)</sup>

冒頭で筆者が「微妙な被災」と書いているように、筆者個人としては、自宅そのものの被害はなく(しばらくの断水・停電はあった)、また道路の流出もあったものの、筆者の自宅からは外へのアクセスが可能(筆者自宅より「奥」に位置する7軒については、自動車での出入りが困難になった)であった。また筆者宅を含む13軒の被災について、筆者が知る限りではメディアで報道されることはなかった。

この事例は「水害」の大きな特徴を示している。広域の地名(例えば「熊本」「北部九州」「西日本」など)が全国で報道されるほどの豪雨災害であっても、実際の「被災地」はずっと局所的である場合が少なくない。また「被災地」であっても、わずかな違いで、被災状況に大きな差が出る(宅地が数10cm高かったために浸水しなかった、家屋が1mずれていたために土石流の直撃を受けなかった等の)こともよくある。つまり水害は「みえない」状況がより起こりやすい災害だといえる。実際、2023年7月豪雨による水害では、筆者はまさに「みえない」被災地に住む、「みえない」被災者であった。

「災害ボランティア」における非営利・非政府性や自発性が、このような「みえない」被災者・地に焦点を当てていくことは既に指摘したとおりである。「みえない」状況に陥りやすい特性がある「水害」こそ、より『「災害ボランティア」からのアプローチ』が求められる災害だといえるのではないか。

## 注

1) 程度の差こそあれ、「生活圏内」であれば誰もが「被災者」であろうから、ある者がボランティア的な行為をしたとしても、同じ生活圏内の者が「ボランティアさん」などと呼んだり、活動を行う者自身が自らを「ボランティアです」と称したりするようなことはないのではないか。それは、菅の言うように「助け合い」としておくのが据わりが良いように思える。

2) 2024年能登半島地震における災害ボランティア活動延べ人数は、地震発生1ヶ月後の2024年2月1日現在で5,903人(全国社会福祉協議会, 2024)だった。一方2016年熊本地震では、同じく地震発生1ヶ月後の2016年5月14日現在で49,399人(熊本県社会福祉協議会, 2018)であり、2024年能登半島地震の8倍強となっている。

3) 「VC」は「ボランティアセンター」の略語。

4) 大門らは、災害ボランティアセンターの「運営モデル」として「管理・統制モデル」「即興・自律モデル」の2つに整理している。それぞれの特徴として、「管理・統制モデル」は「人々の行動想定を、混乱を引き起こす問題であると捉えることに端を発するもの」であり、「即興・自律モデル」は「人々の行動想定について混乱を引き起こす元凶ではなく、ともに共通課題の解決を志向するパートナーであると捉える」ことにあるとしている。(大門ら, 2020:27)

5) 筆者によるLINEメッセージ(2023年7月3日)を転載した。なお、個人名・地名について一部を伏せている。

## 参考文献

- 渥美公秀, 2019, 「〈助かる〉社会に向けた災害ボランティア: 遊働化のドライブの活性化」『災害と共生』3(1): 49-55.
- 大門大朗・渥美公秀・稲場圭信・王文潔, 2020, 「災害ボランティアの組織化のための戦略」『実験社会心理学研究』60(1): 18-36.
- 藤本延啓, 2018, 「西原村における被災と対応の個別性—地域社会レベルと時間の経過を軸に—」『西日本社会学会年報』16: 23-33.
- , 2022, 「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.
- , 2024, 「災害研究における「災害ボランティア」からのアプローチ」『総合科学』29(1): 29-41.
- 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.
- 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
- 熊本県危機管理防災課, 2024, 「平成28(2016)年熊本地震等に係る被害状況について【第353報】」
- 熊本県社会福祉協議会, 2018, 「平成28年熊本地震」におけるボランティア活動者等について, (2024年10月24日取得, <https://www.fukushi-kumamoto.or.jp/pages/66/>).
- 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.
- 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」



日本社会福祉協議会, 2024, 令和6年能登半島地震ボランティア数, (2024年10月24日取得,

<https://www.saigaivc.com/data-katsudou/>)

菅磨志保, 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.

(2024. 10. 25 受付)

