

災害救援ボランティアセンターの設置・運営に関する一考察

～岐阜県における2004年23号台風被災地の実態調査から～

A Study on How the Volunteer Center management of Should be the time of the Disaster ～Based on Case - study of actual conditions of the typhoon stricken area the 23rd 2004 year in Gifu Prefecture～

大 井 智香子

Chikako OHI

Abstract:

1995年1月の阪神・淡路大震災の被災地における救援・復興活動にボランティア活動や市民活動の果たした役割は大きく、その活躍を受け国の防災基本計画にもボランティア活動者の受け入れが位置づけられ、ほとんどの市町村が地域防災計画の中でボランティア活動者の受け入れについて触れるようになった。しかしながら、具体的な手順や地域住民との連携など具体策が講じられている地域は少ない。本稿では、2004年台風23号の被害により災害救援ボランティアセンターを立ち上げた3市（高山市、飛騨市、郡上市）における活動と後方支援を行なった県社協の活動を手がかりに、災害時のボランティアコーディネートをめぐる課題と社協の役割について検討する。

キーワード：ボランティア活動 災害救援 ボランティアコーディネート 社会福祉協議会

はじめに

2004年は、7月に新潟・福井県の集中豪雨に始まり、その後10の台風の上陸、10月の新潟県中越地震、年末にはインド洋スマトラ島沖の地震による大津波発生と、災害が相次いだ年であった。ボランティア元年とも呼ばれている1995年の阪神・淡路大震災以来、発災直後から復旧時にはボランティアやNPOが大きな役割を果たすようになってきている。現在ボランティア活動者の受け入れについては国土庁の防災基本計画においても明記され¹、多くの市町村が地域防災計画の中でボランティア活動者の受け入れについて触れている。しかしながら受け入れに関する実際的な手順が不明瞭であることも多い。未だに一般社会はもとよりボランティア活動に関わる人たちの間においてもボランティアコーディネートの方法論が確立されているとは言い難く、被災地でのボランティアコーディネートをめぐる混乱が起きている。被災地に出向き活動を行なうことそのものを重要視し、その経験を誇る人たちも少なからず存在する。このことは実践者の間では認識されており実践報告もなされているが、方法論に関する研究は限られており²、残念なことに実践現場に還元されるには至っていない。

このような課題意識から、2004年台風23号の被害により災害救援ボランティアセンターを立ち上げた岐阜県内の3市（高山市、飛騨市、郡上市）における活動と、後方支援を行なった県社協（以下、社協）の活動についての聞き取り調査を実施し、災害時のボランティアコーディネートをめぐる課題と社協の役割について検討を行なった。今回被災した地域は、市町村合併直後（飛騨市、郡上市）、ないし合併を目前に控えた地域（高山市とその周辺地域）であったこともあり、合併後の社協活動のあり方に関する課題も明らかとなった。

1. 2004年台風23号の進路と被害状況³

（1）台風23号の概要

2004（平成16）年は1951（昭和26）年に気象庁が統計を開始して以来最多となる10の台風が上陸した。10月13日に太平洋沖グアム島近海で発生した台風23号は、北西に進みながら超大型で強い勢力に発達し、19日には進路を北北東にかえて南西諸島沿いに進み、広い暴風域を維持したまま20日13時頃に高知県土佐清水市に上陸した。その後、台風は近畿、中部、関東地方を通過して21日6時

表1 岐阜県における台風23号による被災者支援活動数

| | 21日 | 22日 | 23日 | 24日 | 25日 | 26日 | 27日 | 28日 | 29日 | 30日 | 計 |
|---------|-----|-----|-------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| 高山市(概数) | 130 | 200 | 2,000 | 2,000 | 600 | 150 | | | | | 5,080 |
| 国府町 | | 19 | 190 | 194 | 104 | 45 | | | | | 552 |
| 郡上市 | 八幡町 | | 23 | 13 | | | | | | | 36 |
| | 美並町 | | 56 | 79 | | | | | | 72 | 207 |
| 飛騨市 | | | | | | 68 | 62 | 87 | 14 | 20 | 251 |
| | 130 | 219 | 2,269 | 2,286 | 704 | 263 | 62 | 87 | 14 | 92 | 6,126 |

岐阜県社協「岐阜県における台風23号による被災者支援活動報告書」より

に鹿島灘に抜け、9時に関東の東海上で温帯低気圧に変わった。この台風は暴風域が広く、また本州付近に停滞していた前線の活動が活発になったため、西日本から東北地方の広い範囲に暴風と豪雨をもたらした。

(2) 岐阜県の被害状況

台風が接近・通過した20日午後には岐阜県内各地で非常に激しい雨となった。県を南北に縦断して流れる長良川、県北部を流れる宮川、県南部を流れる揖斐川等において決壊が起こり国道360号線、国道156号線をはじめ、幹線となる国道、県道が通行止となった。国道360号線の崩落、決壊により、一時は約390戸(約1,100人)が孤立状態となった。10月20日に飛騨市に災害救助法の適用が決定され、避難所の設置、食品・飲料水の給与等を実施、21日に陸上自衛隊による行方不明者の捜索活動を実施、10月22日に被災者再建支援法に基づく被災者再建支援金支給制度を20日に遡り適用した。12月1日、国は台風23号に係る被害を激甚災害に指定した。

人的被害は死亡者6名、行方不明者2名、重傷者3名、軽傷者15名、住家被害は全壊(流出)10戸、半壊58戸、一部破損35戸、床上浸水946戸、床下浸水2,176戸、被害総額は全県下で628億6897万6千円、非難状況は避難勧告が17市町村9,996世帯33,401人、避難指示が3市2,706世帯9,087人、自主避難が50市町村1,961世帯4,207人であった。(いずれも平成17年3月4日現在)

2. ボランティア活動及びボランティアセンター設置の状況

(1) 全国の災害救援ボランティアセンター設置の状況

前述のとおり2004(平成16)年度は、日本全国で自然災害が相次いだ年であった。内閣府の調査によれば、2004年度に設置された災害ボランティアセンター(以下、災害V.C)は60箇所である⁴。ただし、この数は基本的に市町村単位の開設であり、都道府県社協が設置した災害V.Cは含まれていない。また、年度内である2005(平成17)年3月20日に発生した福岡県西方沖地震による災害V.Cは含まれていない。

これら60箇所の災害V.Cは、2004年7月の新潟県集中豪雨、同7月の福井県豪雨災害、8月の新居浜集中豪

雨ならびに台風21号災害、9月の台風16号災害、10月の台風23号災害、同10月の新潟県中越地震の被災地支援のために設置された。このうち、台風23号被害による災害V.Cが25箇所(41.7%)と最も多く、続いて新潟県中越地震被害の折の11箇所(18.3%)、他は概ね5箇所程度となっている。このことから、台風23号による被害が広範囲に及んでいたことがわかる。

台風23号による都道府県レベルの災害V.Cは岐阜県、京都府、兵庫県、岡山県、香川県、徳島県の6箇所に設置されたことを確認している。

(2) 岐阜県の災害ボランティアセンター設置の状況

岐阜県内では4箇所で被災地災害V.Cが設置され、公式発表では10月21日から31日までの間に延べ6,126名のボランティア活動者が活動した。各V.Cのボランティア受け入れ人数は上記(表1)のとおりである。

内閣府による調査結果⁵では、災害V.Cの活動日数は、災害別に見ると台風の場合は1~2週間、豪雨の場合は2~4週間、地震の場合は4週間以上が最も多かった。ボランティア活動者受入数は、台風の場合は1,000人未満が6割、1,001人~5,000人が2割強であった。全国の傾向と比較すると、飛騨高山災害ボランティアセンターが比較的多くの活動者を受け入れている。岐阜県内V.Cの活動日数は、全国の傾向の中では短期型であったといえる。もちろん災害V.C開設期間や受け入れ人数は、被害の範囲、規模などにも大きく関連する。活動日数や活動者数をもって活動の是非を問うものではない。

3. 調査結果

(1) 調査方法

調査方法：自由面接法

調査対象：岐阜県内で2004(平成16)年台風23号被災者復興のための災害救援V.Cを立ち上げた高山市、飛騨市、郡上市の各社協及び後方支援を行なった岐阜県社協(各事業所とも、災害救援V.C設置時の主担当者が回答)

※ 国府町は現在、高山市国府町となっており、災害V.C運営およびボランティア活

動者支援を高山市と連携して展開していることから、高山市社協より当時の活動を伺った。

調査時期：2004（平成16）年12月から2005（平成17）年4月にかけて、各事業所を2～3回程度訪問させていただいた。

調査結果は以下のとおりである。なお、各地の被害状況は、各行政発表の数字を参考とさせていただいているため、項目の表記などがそれぞれに異なることをお断りしておく。

（2）高山市社協の活動

①高山市の概況（当時）

高山市は、岐阜県の北部に位置する飛騨地方の中核都市である。2004（平成16）年10月時点での高山市は、翌年2月の合併に向けての準備が最終段階に入っていた。高山市、大野郡丹生川村、清見村、荘川村、宮村、久々野町、朝日村、高根村、吉城郡国府町、上宝村の1市2町7村は、平成14年12月26日に法定の合併協議会を設置、2005（平成17）年2月1日に新高山市が誕生した。新高山市の概要を述べると、東西約81km、南北約55km、総面積2177.67平方kmという市としては日本一の広さを持つ。これは最も面積の小さい都道府県である香川県（1,875.98平方km）、2番目に面積に小さい都道府県である大阪府（1,893.94平方km）より広く、3番目に面積の小さい都道府県である東京都（2,187.05平方km）とほぼ同じ広さである。森林面積92.5%、日本アルプスを擁する峻険な山の間を縫うように流れる川沿いに集落が散在している。市内の標高差も2,000mを超えるなど地理的変化が大きく、また生活習慣や文化にも地域差が見られる。人口は97,094人（2005年8月1日現在）、そのうちの約7割が飛騨の小京都として知られる旧高山市に集中している。

前例のない広域の市となる合併に向けて行政はじめ関係機関は調整の最終段階に入り、住民は期待と不安が入り混じった感情を持って合併に備えていた時期に、台風23号による被害が起こった。

②高山市の被害概況⁶

2004（平成16）年10月20日に高山市で観測された1日の雨量256mmは、平年の10月1ヶ月の雨量の約2倍に相当し、高山市で観測された雨量としては歴代2番目となる。また、午後8時2分までの1時間あたりの雨量は57mmに達し、時間雨量としては過去最高を記録した。

主な被害としては、死者2名、行方不明者1名、けが人7名、床上浸水331棟、429棟、宅地・山林被害122ヶ所、建物損壊38棟、被害の出た自治会48自治会、河川・橋梁被害889ヶ所、道路被害89ヶ所、JR鉄橋損壊1箇所である。

③高山市社協の活動

高山市社協は2005（平成17）年4月1日より行政区の市町村社協が合併する形の新体制のもと、旧町村部を高山市社協地域支部とする本部と9支部体制で業務を進めている。

2004（平成16）年10月は、目前に迫った合併に向けて行政、社協ともに準備を進めていたときである。広域にわたり発生した災害に対して、合併後の管区や隣接する飛騨市との連携を視野に入れた活動が展開された。

夜明けとともに、市内各所では市民レベルでの素早い対応が始まっていた。一時避難していた人たちも自宅に戻り、被災した家屋には親戚知人などが集まり、自治会長を中心に町内会ぐるみでの復旧作業が行なわれた。

高山市社協では、未明より町内会連合会長とNPO法人「サポートコミュニティ飛騨」ならびに「岐阜県災害ボランティアコーディネーター協議会（通称：Vネットぎふ、以下この名称で表記）」の代表者により災害V.C立ち上げに向けての検討がなされていた。「Vネットぎふ」は災害時のボランティア活動支援を目的とした団体で、災害時の被災地支援活動ならびに平常時には災害ボランティアコーディネーター（以下、V.Co）養成講座やボランティア講座、防災関連の講座の企画・運営、啓発活動などを行なっている。「サポートコミュニティ飛騨」は、飛騨地域を基盤とした被災地支援活動を目的とした団体で、2つの団体ともに高山市在住のある男性が代表を務めている。この男性はもと県議会議員という経歴を持ち、また岐阜県各地で災害が起きた場合に素早く現地入りし、住民レベルでの救援活動を実践してきた実績などから飛騨を中心に多様な領域に広くネットワークを持っている。地元からの信頼も厚く、飛騨地域では有名な人物である。

町内会連合会長とNPO代表、行政企画部による地元災害V.C立ち上げに向けての話し合いに社協事務局長とボランティア担当者が加わる形で具体的検討がなされ、さらに高山市災害対策本部も含め、災害V.C開設に向けての準備が進められた。災害から一夜明けた21日の朝8：30に、市社協、NPO法人「サポートコミュニティ飛騨」、NPO法人「Vネットぎふ」、行政による災害V.Cが開設された。名称は「飛騨高山災害ボランティアセンター」である。「高山市」とせず「飛騨高山」とした意図は、清見村から高山市、国府町、飛騨市を経て富山県に流れる宮川流域にも大きな被害が出ており、飛騨市古川以北の鉄道が不通となっていたことと飛騨市内の国道が寸断されていたことなどから、この地域一帯への外部からのボランティア活動者の入り口はJR高山駅、高山を経由する国道が中心になることが予想され、広域対応の災害V.Cを立ち上げたほうが効率的ではという着想によるものである⁷。

国府町は10月22日、飛騨市は26日にそれぞれ災害V.Cを立ち上げている。国府町は高山市から飛騨市に向けて流れる宮川流域の被害が大きく、桜の名所としても有名

な堤沿いの桜野公園も大きな被害を受けた。民家の支援とともに、河川沿いの作業にも多くのボランティア活動者が支援に入った。国府町の災害V.Cは、実質的に担当者が1人で対応せざるを得ない大変な状況であったという。

飛騨高山災害ボランティアセンターは市役所前に設けられた。多くの車両や人の出入りが予想されたため駅からの距離や道路事情を考慮したこと、遠方からの活動者にとってわかりやすい場所であることなどの理由による。

飛騨の小京都である高山市の市街地に大きな被害が出たことはマスコミでも大きく取り上げられ、初日の21日からボランティア活動者が集まった。21日の活動者は約30人であった。

10月22日は前日を上回る約200人のボランティア活動者が集まった。災害V.Cでは、ボランティア保険の加入手続き、活動先の紹介、現地までの移送、活動に必要な物品の貸し出し、救援物資の受け入れ・整理、報道対応などを行なった。活動終了後も深夜に及ぶミーティング、活動の整理などを実施、ホームページの書き換えなどもこの時間帯の作業であった。災害V.Cを市役所前としたことは、活動全体から見れば効率的であったといえるが、社協事務局とはやや距離がある場所に位置していたため、ホームページの書き換え、諸団体との情報交換には不便な面もあったようである。

10月23日は土曜日ということもあり、ボランティア活動者数は約2,000人に達した。飛騨各地では、台風被害によりイベント中止が相次いだ。高山市では「屋台特別曳き揃え」が予定通り実施された。高山本線の全線開通と高山駅の開業70年を記念するイベントとして準備されていたもので、市内に大きな台風被害が出たことからイベント実施に対しては関係者にも複雑な感情があり議論がなされたが、高山は観光都市でありイベントを楽しみにしている観光客も多いこと、地元観光業への影響も大きいこと、祭屋台には被害がなかったため飛騨の匠の技術の粋ともいえる祭り屋台で高山市を元気づけたいなどの理由から実施の運びとなった。イベント周辺では被災者支援活動のための募金活動も行なわれた。

24日の日曜日も、前日に引き続き約2,000人の活動者が集まった。このころマスコミでは盛んに、京都府舞鶴市の観光バス水没の様子や兵庫県豊岡市の円山川の氾濫による洪水の様子を報じており、ボランティア活動者もマスコミで報道された地域に集中する傾向にあった。高山市では活動者が激減するほどではなかったが、人手は不足気味であったため、積極的に新聞社などにプレス

表2 高山市ボランティアニーズ受付件数

| | 21 日 | 22 日 | 23 日 | 24 日 | 25 日 | 26 日 | 27 日 | 28 日 | 29 日 | 30 日 | 31 日 | 11 / 1 日 | 計 |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|-----|
| 受付件数 | 28 | 52 | 66 | 48 | 27 | 10 | 7 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 | 245 |

内 訳

| | | | | | | | | | | | | | |
|---------------|----|----|----|----|----|---|---|---|---|---|---|---|-----|
| 終了・完了 | 6 | 13 | 40 | 38 | 22 | 9 | 5 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 138 |
| 活動継続 | 8 | 6 | 13 | 5 | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | 40 |
| 未着手(新規) | 14 | 33 | 13 | 5 | 2 | | | | | | | | 67 |
| うち前日 からの継続 | | 9 | | | | | | | | | | | 9 |
| 不明 | | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| 他機関で対応 | | | | | | | 1 | | | | | | 1 |
| キャンセル | | | | | | | | 1 | | | | | 1 |

リリースを行なった。

25日、26日とボランティア活動者受け入れを継続し、ボランティア活動でできる作業がほぼ終わったとして、26日夕刻に飛騨高山災害ボランティアセンターは閉所し、以降の業務については社協V.Cが引き継いだ。6日間で延5,000人以上のボランティア活動者を受け入れ、その中でボランティア活動保険の保障対象となった事故は3件発生している。事故の内訳は23日に1件、24日に2件、いずれも活動中の受傷であった。6日間のニーズ受付件数は上記(表2)のとおりである。

高山市社協では、12月21日午後1時に「災害ボランティアセンター総括会議」を開催し、活動の振り返りを行っている。参加者は行政(企画部長、福祉保健部長、各部員)、NPO代表、災害V.Cスタッフ、社協事務局長、係長、ボランティア担当者である。その後も実践的な研修会などを展開しており、経験を今後の活動につなげる努力を重ねている。

高山市は、行政と社協の協力体制が比較的スムーズに運んだ例である。その背景には、平素からの事業を通しての協力関係、職員同士の顔の見える信頼関係があったことは確かである。しかし、その関係が事業を通してのみの関係でなく、事業を超えた人間関係の中で培われた部分も大きいと考えられる。また、社協が発揮した外部とのネットワークも、高山市社協の社会資源というより、職員個々のネットワークに依存している。人間同士の交流、信頼関係が緊急時に生かされる例と言えなくもないだろうが、組織としての関係を築いていくことが今後の課題とも言えるだろう。

高山市での災害V.C活動は、組織のつながり、人のつながりについて示唆を与えてくれるものであるが、ボランティア活動の本質について確認させられる出来事もあったので記録しておきたい。今回、高山市に集まったボランティア活動者の中に新潟県見附市から駆けつけた約30

名の方たちがおられる。同年7月に起きた新潟県集中豪雨水害の折に高山市から多くのボランティア活動者が見附市に支援に入ったのであるが、そのときの御礼を、と高山市で被害が出たことを知るや見附市長の御礼の手紙を携えて駆けつけてこられた方たちである。災害救援V.Cが設置された10月21日には3名の方が、3日後の10月23日早朝から約30名の方が夕刻まで活動された。この日の夕刻に新潟中越地震が発生した⁹。見附市からの活動者は、地震を知るや高山市での支援活動を切り上げると夜間新潟に戻られた。高山市では救援物資が充足し始めていたが「以降はセンターの判断で地震被害を受けた地域に送ることもありますけれどもよろしければ」と申し添えた上で各地からの救援物資の受け入れを続けた。これらの物資は後日、新潟県見附市に送られている。高山市でのボランティア活動による復旧作業が一応の収束を迎えた11月初旬、高山市社協、NPO法人サポートコミュニティ飛騨、真宗大谷派高山教区が協働して新潟県見附市へのボランティア活動者を募集、集まった約20名が11月15日～17日にかけて新潟県見附市でボランティア活動を行なった。

このように感謝の気持ちと行動、物資が、必要とする人の間を循環していくという形は、ボランティア活動の特徴のひとつであるといえるのではないだろうか。また、新潟での発災を知るや新潟への支援も視野に入れた活動展開もV.C運営の上で大きな示唆を与えてくれる。この柔軟かつ計画的な対応は、結局のところ救援物資を送ってくれる人たちの思いを十分に生かすことへとつながった。

(3) 飛騨市社協の活動

①飛騨市の概況

飛騨市は2004（平成16）年2月1日に、古川町、河合村、宮川村、神岡町の旧吉城郡の2町2村の合併により誕生した。岐阜県の最北端に位置し、北は富山県に接する県境の市である。県庁所在地である岐阜市から約150kmの位置にあり、面積葉792.31km²で森林面積は約92%、周囲を3,000mを越える北アルプスや飛騨山脈などの山々に囲まれ、冬の積雪は多いときで約2メートルに達する。市全体の人口は29,892人（2004. 4.1現在）、高齢化率は28.1%、人口の5割強が古川地区に集中している。古川地区は古くは天領であり、碁盤目状に発展した町は小京都と呼ばれ、独自の文化を育んできた。飛騨街道（現国道41号に該当）と野麦街道（現国道158号）が交差する交通・物流の要衝でもあった。明治期に信州の岡谷を中心に興った製糸工場の検番宿として多くの女工や出迎いの家族でにぎわいを見せた地区でもある。現在も、飛騨市の行政機構は古川地区に集中している。

このように独特の文化を発展させた古川地区は、地区の祭りや行事も多く地域住民の結びつきが強いところであるが、近年急速に進む過疎化と高齢化は、住民の意識

にも少なからず影響を与えており、従来セーフティネットを果たしてきたと考えられる近隣の結びつきの今後の懸念されている。

②飛騨市の被害概況¹⁰

飛騨市における被害状況は以下のとおりである。人口の多い古川地区に被害件数は多いが、国道、鉄道の寸断により一時孤立した地区は河合地区、宮川地区である。家屋被害は、流出8件、床上浸水253件、床下浸水222件、土砂崩れ11ヶ所、災害発生場所として国道11件、県道9件、市道65件、農地・農道127件、林道77件、JR高山線の被害として橋梁流出等8件、線路流出等8件、土砂流入等2件 などである。

この水害により、JR高山本線の飛騨角川―猪谷間は、平成18年6月現在も運休となったままであり、バスによる代行輸送が行われている。病院その他のサービス機関は古川地区と上岡地区に多く、沿線の住民の通院・通学などに大きな影響を残したままである。

③飛騨市社協の活動

飛騨市社協は、本部を古川地区に置き、神岡、河合、宮川の3支所体制をとっている。

22日の朝、飛騨市社協に対して高山市社協から災害V.C立ち上げの呼びかけが入った。すでに社協、NPOと協働で災害V.C立ち上げの準備に入っていた高山市行政からも飛騨市行政に対して働きかけがあったが、これまでの住民感情などから外部からのボランティア活動者を受け入れる可能性が低いこと、ボランティア活動者を必要とするほどの被害であるか明らかになっていないことなどを理由に、災害本部の判断により飛騨市では災害V.Cは設置しないことが決定した。

その頃、各地区では区長を中心に、消防団、婦人防火クラブ、親類、知人らにより被災家屋の手伝いが開始されていた。宮川などの一部地域と連絡を取ることができず、孤立している集落の状況を把握することができない時間があったが、24日までには衛星電話回線が回復し、現地から外部に電話をかけることは可能となった。孤立した集落も、外部との行き来は困難であるものの水道・ガスなどは使用することができ、また田畑に作物があり、平常より高価ではあるものの商店で食料も販売されていたことから現地での混乱や悲壮感といったものはなかったという。

社協事務所には外部地域からのボランティア活動の問い合わせはなかった。隣接している高山市、国府町の被害がテレビなどで報道されたこともあり、外部地域からのボランティア活動者はそちらに向かったものと思われる。また、この台風被害は広域に及び、遠方からの活動者が各被災地に分散し各地で人手が不足していた時期でもあり、各所からのボランティア募集情報がたくさんあり活動希望者が個別に事業所へ問い合わせるの必要のない時期であったともいえる。

25日の岐阜新聞朝刊に災害V.Cを立ち上げた高山市の

活動を評価し、災害V.Cを立ち上げていない飛騨市は復旧作業が地縁頼りであり住民に疲労が広がっている、人手が足りないため県職員ボランティア隊に支援要請をした、という内容の記事が掲載された¹⁾。飛騨市の状況はこの記事には充分には反映されていないと思われるのであるが、このことの影響もあったのか災害V.C設置が再検討され、翌26日に災害V.Cが設置された。

10月26日に設置された飛騨市災害V.Cでは、主として県職員らによるボランティア活動の受け入れを行なった。個別の相談は宮川の老夫婦世帯からの1件のみで、この人たちは高山市に避難したが、避難先も被災したことから災害救援V.Cへの依頼となった。管内の活動件数は以下のとおりである。活動は災害ゴミの分別が中心であり、活動者の多くは行政職員が職場を通じての働きかけによって活動したものもある。活動者個人の意思によるボランティア活動というより、組織による支援活動とでも言うべきであろう。

下記(表3)以外にも、消防団、自治会、日赤奉仕団などを中心に各地区での活動が展開されているが、一部の地区を除いて記録がないため全容の把握は困難である。

飛騨市内では、避難の段階から住民相互の情報交換、地域住民自身による判断、避難行動などが見られる。ある地区の避難所に指定されている公共施設は低地にあり浸水の恐れがあったことから、地区の人たちは最寄の駅(無人駅)の^{こせんきょう}跨線橋(屋根もあり高い位置にある)に集まり豪雨をやり過ごした。また別のある地区では避難所に指定されている公共施設が地区で最も低い場所にあり、高台にある寺に避難した。

国道・鉄道ともに寸断され一時孤立した^{うっぱ}宮川打保地区は電話はすべて不通となり、衛星回線がつながったのは翌日であった。住宅1軒が流出、2～3軒が床上浸水したが近隣住民の手により、泥出しもそれほど時間を要することなく復旧した。現地のガス・水道は通じており、食材もJAが移動販売などを実施、普段より高価ではあったが食材を購入して煮炊きは普段どおりにできた。また、国道が不通になったとはいえ、現在ほとんど利用することがなく細く荒れている河合から抜ける峠道(旧道)が

あり、完全に孤立していたわけではなかった。人工透析中の人など緊急に医療などのケアを必要とする人のみはその峠道を使って病院に搬送された。新潟中越地震の折に全国にテレビ中継された孤立地区のような悲壮感はなかったという。

このほかの古川・河合・宮川各地区の被災地域においても区長や役場OBなどを中心に消防団、婦人防火クラブ、近隣の住民同士による炊き出しや片付けが実施されている。「家屋の片付けさえ終われば日常生活に戻ることができる。地震災害とは大きく違う」という声もあった。

後日、飛騨市では担当各課ごとに「台風23号による防災体制の課題の検討」として活動を振り返り、今後の改善方策を詳細に検討、実施している。また台風通過の2ヵ月後にあたる12月21日に、古川地区の福祉関係者による総括の会を実施している。この会議の参加者は、被害のあった地区の区長、消防団古川方面隊長、古川地区民生委員児童委員協議会長、市女性会古川支部長、特別養護老人ホーム施設長、地元社会福祉法人事務局長、宮川診療所所長、社協事務局長、行政から飛騨地域福祉事務所課長補佐、飛騨市健康福祉部長、総務課長、総合福祉課長、総合福祉課長補佐である。今回の活動からも、地区単位での備えが有効であることが証明された。飛騨市は現在、地元住民を対象とした災害救援V.Co養成講座の開催を検討している。

(4) 郡上市社協の活動

①郡上市の概況

郡上市は、2004(平成16)年3月1日、八幡町、大和町、白鳥町、高鷲村、美並村、明宝村、和良村の旧郡上郡3町4村の合併により岐阜県で19番目の市として誕生した。岐阜県のほぼ中央に位置し、郡上市は南北に50数キロメートル、東西に30数キロメートルとなる菱形を縦にしたような形となっていて、面積は1030.79km²で岐阜県の面積の約10%を占めている。市内には長良川をはじめとして和良川、石徹白川など一級河川が24本あり、その流域沿いに市街地が形成されている。最低海拔地の美

表3 飛騨市災害ボランティア活動一覧表

| | 岐阜県 職員 | 下呂市 職員 | 大垣市 職員 | 一般 | 県社協 職員 | 社協 職員 | 合計 | |
|--------|-----------|-----------|-----------|----|-----------|----------|-----|-------------|
| 10月26日 | 68 | | | | | | 68 | 古川地区災害ゴミの分別 |
| 10月27日 | 48 | 13 | 1 | | | | 62 | 古川地区災害ゴミの分別 |
| 10月28日 | 64 | 20 | 1 | 2 | | | 87 | 古川地区災害ゴミの分別 |
| 10月29日 | | | | 14 | | | 14 | 災害ゴミ拾い |
| 10月30日 | | | | 13 | 2 | 5 | 20 | 宮川町岸奥 M氏宅 |
| 合 計 | 180 | 33 | 2 | 29 | 2 | 5 | 251 | |

飛騨市社協作成資料より

並町木尾(こんの) 110m、最高海拔地の白鳥町銚子ヶ峰が1,810mと地理的变化に富んでおり、南北では気候の差も大きい。県内では関市武儀地域に次ぐ多雨地域でもある。2005(平成17)年10月1日現在の人口は49,255人、14,920世帯で、八幡地区の人口が最も多く約15,000人、次いで白鳥町の約12,000人、大和町の約7,000人で、それぞれの役場や商店街を中心とした市街地に集住する傾向がある。

合併以前から、旧郡上郡ではごみの焼却や福祉施設の運営などを広域事務組合で運営するなど、7町村の協調関係が深かった。民間組織も郡単位での活動が盛んであり、7町村での合併という方向性は官民レベルともにスムーズに打ち出されたといえる。しかしながら、住民に対して合併の是非を問う機会は皆無に近く、事務レベルでも新市の名称、新市の首長の選出方法など行政機構のあり方その他を巡る調整には難航した。そのことにより、合併から2年を経た現在、様々な歪みが表面化している。

②郡上市の被害概況

台風23号被害は、郡上市が合併して半年が過ぎた頃に起った。郡上市における台風23号被害状況は次のとおりである。人的被害として行方不明者1名、傷病者2名、家屋被害として全壊9棟(住家3棟、非住家6棟)、半壊12棟(住家1棟、非住家11棟)、床上浸水191棟(住家116棟、非住家75棟)、床下浸水244棟(住家192棟、非住家52棟)であった。384世帯1,047人が非難し、このうち避難勧告による避難は276世帯597人(避難勧告は1,098世帯3,622人に出された)、自主避難108世帯450人であった。その他、長良川鉄道が郡上市美並町地内をはじめ43箇所ですり出しのため不通となり、商工業関係事業所83箇所が床上、床下浸水による被害(建物、機械、商品等)、田畑の流出・埋没、河川の護岸・路側・橋梁の決壊、上下水道施設損壊、光ファイバーケーブル切断、消防施設・消火栓・防火水槽等損壊、教育施設(学校・体育館等)浸水などであった。

③郡上市社協の活動

郡上市社協は、本部を八幡町に置き、同事務所内に八幡支部を併設、大和、白鳥、高鷲、美並、明宝、和良の7支部体制である。

郡上市では、10月20日(水)の午前11時15分到大雨・洪水・暴風雨警報が発令され、同時に市の警戒本部設置、風雨の強まりとともに19時10分に郡上市災害対策本部が設置された。台風被害のほとんどはこの日の午後的大雨によりもたらされた。

21日(木)、美並支部の職員(在宅介護支援センター職員2名含む)6名により美並地区被災状況の視察。災害V.Cの設置検討、設置準備。八幡地区に地元住民、日赤奉仕団会員より被災住宅などでのボランティア活動の申し出があるが、準備段階にあるため活動の申し出の把握にとどまった。

22日(金)9時30分、郡上市社協事務局内に郡上市災

害V.Cを、美並支部に災害現地V.Cを設置。具体的な業務は23日から開始された。

23日(土)7時30分、美並災害現地V.Cスタッフ集合、受付準備。朝刊に災害V.C開設の記事が掲載された。現地V.Cは美並支部のある「美並健康福祉センターさつき苑」前の駐車場にテントを設置、そこでボランティア活動希望者の受付業務などを行った。災害V.Cが建物に隣接していたため、電話は建物内の通常回線に対応。8時30分、美並地域、八幡地域において支援活動開始。15:00に受付終了。17:00に当日の電話受付、業務終了。スタッフ解散後、事務局ならびに美並支部職員によるニーズ整理、打ち合わせを行なった。

24日(日)前日同様の活動、11:00より日赤炊き出し器具による炊き出し作業および配付。15:00に受付終了。17:00に当日の電話受付、業務終了。

25日(月)～30日(土)近隣住民の助け合い活動を主とした支援活動が展開された。

30日(土)13:00団体による災害ボランティア活動終了。16:00郡上市災害V.C閉所、社協V.Cへと活動を引き継いだ。

郡上市における活動は、社協の役割、ボランティア活動支援のあり方、広域事務所の本部と支所の関係など、いくつかの課題を提示している。これらについては4. 災害時ボランティアセンター運営をめぐる課題で検討したい。

(5) 岐阜県社協の活動

台風23号被害ボランティア活動支援に関して、岐阜県社協では、情報収集及び発信、現地災害V.C立ち上げ支援などを行なっている。県内の情報を集約した「岐阜県災害ボランティア情報」は計8回発信され、ホームページに掲載されたほか、全国社協に報告され、全社協によってとりまとめられている。岐阜県災害ボランティア情報のホームページ掲載日時は次のとおりである。

表4 岐阜県災害ボランティア情報の
ホームページ掲載日時

| | | |
|--------|--------|-------|
| vol. 1 | 10月22日 | 9:00 |
| vol. 2 | 22日 | 21:40 |
| vol. 3 | 23日 | 19:30 |
| vol. 4 | 25日 | 10:00 |
| vol. 5 | 26日 | 8:10 |
| vol. 6 | 27日 | 9:00 |
| vol. 7 | 11月1日 | 13:00 |
| vol. 8 | 5日 | 18:00 |

10月21日 10:00 局内にて対応を協議、甚大な被害が出ている国府町、高山市、郡上市に職員を派遣し、現地調査および現地災害V.Cの立ち上げ支援を行なうこと

を決定した。この時点ですでに高山市においては、高山市社協、高山市、NPO共同による災害V.Cの設置が決定していた。

10月21日、前日の決定に従い、職員を国府町、高山市、郡上市に派遣した。この時点で国府町では、自治会を中心として町民同士の助け合い活動が展開されているので災害V.Cの設置は必要ないとの判断が出ていた。高山市社協では、すでに「飛騨高山災害ボランティアセンター」が設置されており、マッチング業務を開始していた。郡上市社協においては被害の大きかった八幡町、美並町を中心に災害V.Cの設置が決定、応援要請があった。

この日の夕刻、局内会議において、以下の事項が決定された。

- ・ 県社協内に「岐阜県災害救援ボランティアセンター」を設置し、被災者支援にあたるボランティア活動の情報提供を実施すること
- ・ 「飛騨高山災害ボランティアセンター」において、県・市町村社協職員による被災者支援のためのボランティア活動を実施すること
- ・ 郡上市災害V.Cの立ち上げおよび運営のための支援を行なうこと
- ・ 被害が大きい市町村社協に職員を派遣し、被災者支援活動の状況および災害V.C設置の有無についての確認を引き続き行なっていくこと

10月22日、「岐阜県災害ボランティア情報 Vol.1」をホームページに掲載。「飛騨高山災害ボランティアセンター」における被災者支援のためのボランティア活動の実施について、市町村社協事務局長あて協力依頼の文書をファックスにて送信した。また、郡上市における災害V.C立ち上げ支援のため職員2名を派遣した。状況把握のため別の職員を関市、美濃市、大垣市に派遣したが、3市ともに災害V.Cは設置しないことに決定した。すでに住民同士による助け合い活動が展開されているため市内外からボランティア活動者を募る必要がないと判断されたためである。

10月23～24日、引き続き、郡上市災害V.C運営支援のため、職員2名を派遣している。「飛騨高山災害ボランティアセンター」への被災者支援のためのボランティア活動を実施、岐阜市社協4名、恵那市社協1名、各務原市社協1名、可児市社協1名、瑞穂市社協2名、柳津町社協1名、大野町社協1名、笠原町社協1名、岐阜県社協17名の計32名が参加、被災者宅の復旧支援として泥出し、家具搬出、清掃などを行なった。

10月25日、飛騨市での災害V.C立ち上げの有無の調査のため、職員2名を派遣した。当初、飛騨市では災害V.Cを設置しない決定を出していたが、再検討を迫られ、明くる26日に災害V.Cが設置された。

10月31日、飛騨市災害V.Cにおける被災者支援活動のため、職員2名を派遣した。

11月15日、県下すべての災害V.Cが閉鎖されたことに伴い、岐阜県災害V.Cを閉鎖した。

岐阜県社協においては災害発生直後からの情報収集、情報発信など迅速な支援活動が展開されており、この点においてはこれまでの経験が生かされているといえる。その一方で、今後さらに広域にわたる災害が起きたときなど限られた職員数でどのように業務を進めていくか、また災害救援が長期化した場合に求められる支援方策など検討課題も残る。県社協の役割についても事項で検討を加えたい。

4. 災害救援ボランティアセンター運営をめぐる課題

以上の結果を踏まえ、災害V.C設置および運営、社協の役割について、今後に向けての課題を整理してみたい。

(1) 災害V.C関係機関の組織・危機管理体制の不備

① 社協の組織、危機管理体制

非常時の組織系統などを明確にしておくことは専門機関の責務でもあるが、多くの社協事業所で具体的な対策がなされていなかったことがあきらかとなった。社協の職員、とりわけ管理職にある職員が自治会長など地域の中で要職を兼ねていることがあり、自治会長としての職務を優先したため事務所に出勤できないという例がいくつかあった。地縁関係を重んじる地域性故の事態ということもできるかもしれないが、本人ないし家族の重篤な傷病、道路事情などの理由以外で職員が出勤できないことは大きな問題である。

災害時には、避難行動の際また避難生活において、心身に不自由のある人、異なる文化を持つ人などいわゆる福祉課題を持つ人の課題が深刻な形で顕在化する。このことを踏まえれば、災害時や防災活動における社協の役割はボランティア活動支援のみではないことが明らかである。介護保険事業などを実施している事業所においては、デイサービス利用者の帰宅、避難勧告などが出された場合の早めの避難、巡回中のヘルパーの身の処し方など利用者および職員の安全確保のための対応策を検討しておく必要がある。地域福祉担当部署においても、要支援状態の方への対応、避難所指定されている建物でさまざまなハンディのある人たちが過ごすことのできる環境への配慮など、地域福祉の専門機関として行なうべきことがある。

その点において、高山市の対応は迅速かつ適切であったといえよう。被害も相当の大きさであったが、多くのボランティア活動者が集まることを予測し、深夜に起きた被害に対して翌日早朝に災害V.Cを立ち上げることができた。これは関係者の経験の蓄積や共有化、日常の関係づくりがなされていたことによるものである。今回のヒアリングでは、ある地域においてなされた即日の災害V.C設置に対して同地区内の社協職員から「冷静さを欠いた行動」とする意見も聞かれたが、昨今の災害時のボ

ランティア活動および救援物資の動きからすれば即時に対応を検討、情報発信する必要があるのではないだろうか。

災害時にV.Cを設置しない場合においても、警報発令時などに社協としての役割を担うことができるような体制を平素から検討し実施していくことは、組織としての使命である。

②関係機関相互の関係、連携のあり方

今回の活動の中で、災害V.C設置の際の主管課、設置判断の基準等が地域防災計画においても、行政・社協それぞれの内部においても不明瞭である地域が多いことがあきらかになった¹²。「県ないし市が決定をくださるのではと考えていた」との声も聞かれたが、社協およびV.Cの性格から言ってそれは有り得ない。緊急時における各機関、各部署が担う職務ならびに業務の進め方について、具体的に検討しておく必要がある。

今回、飛騨高山災害ボランティアセンターでは、行政、社協、NPOが協働して災害V.Cを設置、運営した。近年では単独の機関が運営するのではなく、いくつもの関係機関が協働する形が多い。また、地元と協働する団体がない場合でも、災害救援活動を行なうNPOが設置・運営の支援に入る例が多い。日常のボランティアコーディネート業務は行なっているが災害時のノウハウを持たない地元機関にとって、活動経験者の応援は大きな力になる。確かに2004年内の各地の活動のなかでも地元の人や機関に対して支配的・指示的に振舞い、業務に支障をきたす“活動経験者”の例も見られた。そのような一部の例を挙げてNPOの現地入りを否定的にみる意見があるが、現実的ではない。むしろ、問題を起こす人物や団体の情報を早めに得て対策を講じ、災害時に迅速に組織としての役割を果たしていくためにも、さまざまな団体との日常的なネットワークの構築が不可欠であろう。

また、情報のアウトプット、大々的に募集するほどではない量の物資の入手などはマスコミを通じるより、ある程度遠方の団体との協力関係が力を発揮する。その意味で、飛騨高山災害ボランティアセンターはひとつの成功例とすることができるのではないだろうか。しかし、それらは組織間のつながりというより職員個人の持つネットワークに依存している。このことは、高山の例に限らず2004年内の各地の活動に見られる¹³。組織間の協力体制、信頼関係をいかにして築いていくことができるのかも大きな課題といえる。

③本部と支所との関係

今回の台風被害は、合併による広域化の影響を顕在化させることにもなった。飛騨市、郡上市においては、この台風が合併後はじめての大きな災害であった。いずれの市も変化に富む地形と広大な面積を有しており、災害の被害状況にも時間差、程度差が生じた。旧町村単位であればそれぞれの降雨状況や被害状況に応じて、より柔軟かつ迅速に動くことが可能であったものが、合併した

ことにより支所レベルでの判断を躊躇した案件も多い。合併に伴う異動で長距離通勤となった職員もあり、被災直後の通勤は困難であった。勤務地支所の地域性を十分に把握していない職員にとっては住民に対する遠慮などの感情も働いた。

非常時には、ある程度の支所判断ができる組織的物理的体制をとっておくことが、社協においても必要となるのではないだろうか。具体的には、職場までの出勤距離、地域社会や地勢の把握状況などを勘案し、支所間の人事異動の規模は最小限に留めること、支所の裁量権を増やし人的配置を見直すこと、などである。

(2) 社会の中の災害V.C、ボランティア活動に対する認識の低さ

これまでも指摘され続けていることであるが、関係機関において社協ならびにV.Cの性格、役割、ボランティア活動の性格などに対する理解が未だに非常に低いことが改めて露呈された形となった。

ある地域では、災害V.Cの設置にあたり市行政本部から社協に対して設置に向けての働きかけがあったが、多くの被害が出ている現地行政では災害V.Cの設置に否定的な態度をとっている。その主な理由は、地元住民にとっては行政と社協の区別がついておらず、社協が住民からの希望を聞きに回することは住民にとっては「役場に伝えた」ということになり、役場の対応に時間がかかると「要望を聞きにきたのに役場は何もしてくれない」という不満につながるからということである。社協職員による被災地域での実態調査に対しても「なんということをしてくれたのか」「仕事が増える」という抗議が地元行政職員からあったという。

このできごとに対して、行政のみを批判することは慎まねばならない。平素から、社協の法的位置づけはもとより活動内容、責務、ボランティア活動そのものに対する理解を得られていれば、このような事態にはならないからである。もちろん、社協への理解の低さを除いても、行政という責務から見てこれらの言動には疑問を覚える。地域づくりや地域運営において住民、行政それぞれの役割は、住民懇談会などを通じて次第に理解を高めていくしかない。行政が自らの役割を遂行していれば、住民からの不満の声に対処することができるはずである。平素から住民と行政の間で信頼関係ができていれば、災害時にこのような苦情にはならないはずである。社協、行政の役割について、全ての職員がお互いにそれぞれの使命を理解し、平素からの責任ある行動が求められる。

このほかにも、ボランティア活動者に過大な期待ないし誤った認識を持つ人の存在は、今回のヒアリングを通して、また同年の8月豪雨災害の現地担当者からのヒアリングにおいても明らかになっている。ボランティア活動者に対して「やってもらって当たり前」という態度をとる人や、ボランティア活動者が到着すると「待って

いました」とばかりにあれこれ依頼（注文）をする人が一部に存在している。またボランティア活動者側からは「せっかくボランティアに行ったのにお礼も言わない。態度がなっていない」など、活動先の住民への非難も耳にする。基本的な礼節は大切にすべきであるが、「お礼を言ってもらって当たり前」という考えも、歪んだボランティア活動観であるといえる。

これらの人たちに共通しているのは「ボランティア活動は特別な活動」というイメージであり、ボランティア活動の普遍性や、相手と自分とは基本的に同じ人間なのだという認識が欠如している。江幡がボランティア活動を“順ぐりのおかえし”と表現している¹⁴ように、ボランティア活動は、対等な人間と人間の間を循環していくプラスの関係性に他ならない¹⁵。次項にも関連することであるが、住民の中にボランティア活動への認識を高める努力が一層必要であろう。ただし、どれほど啓発活動をしたとしても動かし難い価値観を持っている人たちも確かに存在する。今後は、より柔軟な考えをもっているであろう若年層や、これまで活動や発言の機会が限られていた可能性のある外部からの移住者に対して、啓発活動のウエイトを置いていくことを提言したい。社協の役割、ボランティア活動の性格など、行政や住民などから理解を得られるよう、社協は一層の働きかけと協働体勢づくりが必要である。

（3）ボランティア活動による支援の対象、範囲

災害による被害は一般家屋のみでなく、公共の建物、民間企業の建物にも及ぶ。その際、どこまでをボランティア活動で支援するかということも課題となっている。今回、ある地区においては、「企業も社協会員であり、地域住民」という視点で、ボランティア活動者も工場の片付けに入った。その地区の支部社協は局長判断でそれらの活動を支援したが、この活動に対して市社協本部からは非難の声が出た。今回の被災地においては、企業に限らず被災した一般家屋も、知人や親戚などがどんどん集まってきて片付けを始めたところがほとんどであったので、実際にどの程度の人数が社協の紹介で工場の支援に入ったかは把握されていない。

ボランティア活動による支援の対象や範囲については、社協やボランティア活動の性格から整理してみる必要がある。社協は社会福祉法109条に規定されているとおり、地域福祉の推進を目的とし、地域内の人や組織により構成される団体である¹⁶。また、「新・社会福祉協議会基本要項」（1992年）にもあるように、その運営および事業実施に要する経費は構成員の会費が財源とされている¹⁷。構成員は区域内の個人と法人であるが、住民の全てが会員であるわけではない。このことを受けて「法人会員（会費を支払っている）である企業を優先的に支援する」という意見も聞いた。では、会員でない人が被災した場合は支援を行わないのであろうか。実際のところ、会

員でないからといってボランティア活動の情報提供が行われないということはない。会員であることの有益性を考えていくことは大切であるが、支援対象を限定することとは次元が異なる。法人会員でない企業が被災した場合も同様である。一般家屋は支援して企業の工場は支援しないのなら、自宅で商売をしている被災家屋はどのように解釈するのか。小売業は人手がなく、工場は従業員が多いと言う理由で支援しないのであれば、従業員の人数・建物の規模のどこに境界を引くのだろうか。一般的に考えて、工場が被災したら近隣に住む従業員は自宅が被害にあっている可能性は高いが、その人たちは自宅の片付けはボランティア活動者に任せて自分たちは工場の片付けをするべきなのだろうか。もしそうであるならば、結局はボランティア活動者が間接的に工場の片付けを手伝っていることになる。

V.C担当者が企業へのマッチングに難色を示す理由は、ボランティア活動を安価な労働力とする募集への懸念であると考えられる。しかし、前項に述べたようにボランティア活動者に過大な期待を抱く人、安価な労働力と考えている人は住民の中にも存在する。悪意のある依頼に対してはコーディネートの際また活動中に警戒をするしかない。ボランティア活動者を安価な労働力と見る依頼や相談は、平素からV.Cに寄せられている。そのような依頼は企業からのみ寄せられるものではないことは明らかである。

ボランティア活動希望者が「工場ではなく一般家屋での片付けを手伝いたい」という希望を持っているのならそれを尊重すればよい。活動を求める人に対しては、相手が組織であれ個人であれ「ボランティア活動は活動者の主体的意思に基づく活動であるから、募集しても人が集まらない場合もある」ことを十分に伝えておく必要がある。社協は募集の働きかけを工夫して行なうが、強制することはできない。これも平常の活動と全く同じである。

有給のスタッフがいる組織にボランティア活動者が参加できないのであれば、平素の活動の多くが継続不可能であろう。公共の施設にも有給のスタッフが業務に従事している。病院や社会福祉施設、介護保険事業所も、公立もあれば民間立もあり非営利活動ではない。「社協はボランティアを使って介護保険事業を安価に運営しようとしている」というような誤解を解く意味においても、ボランティア活動の性格、ボランティア活動支援のあり方について社協は啓発に努めなくてはならない。有給スタッフとボランティアスタッフのそれぞれが組織や活動の中で担う役割については、スーザン・エリスが著書『なぜボランティアか？』¹⁸において明快な整理を行なっている。営利企業の中においてもボランティアスタッフの存在が認知されており、多くの人たちが参加しているアメリカ社会と私たちの社会が同じになる必要はないが、ボランティア活動の性格を整理するうえで大きな示唆を

与えてくれる。

災害は、企業・個人に関わりなく被害が及ぶ。そして、ボランティア活動希望者は「困っているひとたちのために何かしたい」という思いに突き動かされて現地に向かう。社協ならびに災害V.Cが支援先を選別することは実際的ではない。ボランティア活動を志す人がいて、求める人や場があればボランティア活動は成立する。V.CやV.Coの存在意義は、それらの人々の出会いの中でトラブルを少なくし、より豊かな活動とすることである¹⁹。そのように考えれば、支援対象を選別するのではなく、活動の中に持ち込まれそうな悪意や私利私欲を可能な限り未然に防ぐ努力をするべきであろう。

「ボランティア活動」の存在は多くの人が知るところとなったが、その性格に対する理解は、一般社会においても関係機関内部においてもそれほど進んでいないことが改めて明確になった。ボランティア活動への誤った認識の払拭に関して、関係者および関係機関のなお一層の努力が必要であるといえる。

これらの活動を通して、福祉のまちづくり活動における社協の有用性が住民に認識されれば、会員の増加、会費収入(自己財源)の増加へとつながり、より有効な事業の展開が可能となる。

(4) リーダー、ボランティアコーディネーターの養成

以上のとおり、平時同様に災害時においてもV.Coは専門性の高い仕事である。近年、「V.Co養成講座」や「災害救援V.Co養成講座」などが盛んに開かれているが、関係者の間では「V.Coは講座を受講しただけではできるものではなく、平素の業務の中での学びが必要であるから、実務経験のない人は災害時に活動はできない」という声も聞かれた。しかし、必ずしもそうとばかりは言えないのではないだろうか。

今回の岐阜県内での活動実態から、見知らぬ人による支援活動を拒否的に捉える人たちの存在も改めて確認された。同様の現象は、2000(平成12)年9月の東海集中豪雨²⁰、2002(平成14)年の台風6号²¹による被害のあった地域の聞き取り調査においても確認している。それらの地域ではいずれも、自治会などの地縁組織による自助活動が盛んに展開されており、実質的にリーダー層の人たちが活動者のマネジメントを行っていた。災害の規模や被害程度にもよるだろうが、人口もそこに至る経路も限られた山間地の集落では、大勢のボランティア活動者の受け入れは想定し難い。そうしたときに活動の中心となるのは、今回の事例にもあるように自治会長などの地縁社会のリーダー、消防団・地域防災組織のリーダー、行政機関や教育関係者およびそのOBなどの層である。これらの方たちがV.Co的な視点を身につけることで、地域社会の危機対応能力はさらに向上する。この意味で、現在の実務者以外にもV.Co研修の対象を広げてよいのではないだろうか。

同時に、一般住民が防災意識を高めるための働きかけも必要である。被災地で活動した方の体験談のみではなく、地元で想定しうる災害、そのために可能な備えなどを考え、創り出すことができる懇談会を重ねていくことが望ましいのではないか。現在各地で取り組まれているDIG(災害図上訓練)も、住民が自らの視点で地域の災害について検討していくという点でも有効な方法であるといえる。避難所指定の場所、備蓄品なども地域住民の生活の視点から再検討すべきである。これらの活動の中から、それぞれの世代、分野のリーダーが育ち、住民たちに認識されていくだろう。

この働きかけは、行政の防災担当課などが主催することも考えられるが、ボランティア活動との関連を考えると、地域福祉活動計画の中に盛り込む形で社協が実施することが効果的ではないだろうか。

(5) 県社協の役割

災害時における県社協の役割は、平素の活動同様に、災害救援V.Cの運営のみでなく社協活動全体を視野に入れた現場(市町村社協)の後方支援である。

岐阜県社協における災害救援活動は、本格的なものは2002(平成14)年7月の台風6号被害の復旧支援時が最初であるといっていよう²²。2000(平成12)年9月の東海豪雨において、上矢作町(現:恵那市上矢作町)を中心に被害が出ているが、現地では地縁血縁関係者による復旧作業が行なわれ、外部からのボランティア活動者を必要としなかった²³。また、災害ではないが、1997(平成9)年1月の島根県沖ロシアタンカー重油流出事故において最も被害の大きかった福井県、石川県の隣接県として、後方支援活動を展開している。「ボランティア情報」は、島根県沖ロシアタンカー重油流出事故の折に各都道府県レベル、全社協によって発信されたものが始まりである。当時は情報伝達の手段がファックス中心であったため1日1回程度しか発信できず、受け手にも少なからず負担がかかっていたが、webページが活用されはじめてからは情報の入手・更新が容易になった。また、ブログ²⁴の誕生により現地からの情報発信も活発に行なわれるようになった。ネット上の情報は、その匿名性から記事の真否に慎重である必要があるが、関係が確立されている者同士、行政をはじめとする身元が明らかな組織、団体の情報発信には有力な手段である。

台風23号の災害では、被災地の活動が長期化しなかったこともあり災害救援V.Cの業務は現地の社協職員らが担ったが、近年、活動が長期化する場合には、現地支援に入る周辺地域の市町村社協の職員のコーディネートを都道府県レベル社協が行なっている²⁵。さらに、前線で不眠不休に近い状態で活動する職員らの健康管理、在宅介護サービスなどの事業部門の運営など、社協活動全体を視野に入れた支援活動を県単位、ブロック単位で推進するための支援活動が望まれる。その意味で、社協職員

がボランティア活動者として活動するばかりでなく、専門性が求められる部署への配置を推進するべきではないだろうか。

これらの方法には各専門業務が理解できていても現地の地勢等がわからない、また短期間で別の人間が業務をリレーすることになる、などの課題も指摘されている²⁶。しかしこの問題は、現地本部ないし窓口には必ず1人は現地のスタッフが入ること、事務所内の掲示物や運営方法を工夫することでかなりクリアできるのではないだろうか。少なくとも社協やボランティアコーディネートの業務を全く知らない、または誤解している人が窓口に入るより弊害は少ないと考えられる。ぎりぎりの状態で多くの問題が飛び交う窓口では、感情的にもなりがちである。そのようなときに、平常から信頼関係を築いている専門性の高い職員同士であるほうが協働作業もすすめやすい。もちろん、これらの要件を満たしていれば、NPOなどの関係機関からの支援も含めたシフトを構築すればよい。

今回、高山市において行政、社協、NPOの関係が比較적うまく展開した背景には、平常のつながりや信頼があることは確かである。災害V.C運営は、専門性や平素のつながりが反映される場でもある。県社協には、平素からの各団体、組織間ネットワーク構築のためのさらなる支援を期待したい。

(6) 災害時のボランティアコーディネート技術・手法の理論的整理の不備

以上のことを総合すると、改めて災害時のボランティアコーディネート技術・手法の理論的整理の不備が最大の課題としてあげられる。災害時におけるコミュニティワーク、ボランティアコーディネートに関する問題点は、1995年の阪神・淡路大震災の活動のときから提起されている²⁷。しかしながら、現場・経験至上主義ともいえる雰囲気先行し、その後理論的整理が十分に深められているとは言い難い状況である。被災地に出向き活動を行なうことそのものを重要視し、その経験を誇る人たちも少なからず存在する。1997年1月から3月にかけてのロシアタンカー重油流出事故当時、筆者は現場においてそれらの人を「現地に行きたい症候群」「経験・体験偏重症候群」と呼んだが、「経験者」というだけで尊重される傾向は、現在になっても大きくは変化していない。

災害時のボランティア活動および支援活動に対する研究的視点からの整理および理論化が不十分なためであることも、その理由のひとつではないだろうか。拠り所とするべき方法論が少ないため、災害ボランティア活動経験のあるスタッフがその経験を手がかりに、あるいは急遽支援に入ったNPOの助力を得て業務を進めている状態である。

少なくとも「ボランティア活動支援」の責務を担うためには、ボランティア活動の性格やボランティア活動者

の主体形成を支援するといったボランティア活動支援の理念は持っているべきであろう。それらの認識がないままにボランティア活動支援に携われば、ボランティア活動者を安価な労働力に貶め、ボランティア活動者の主体性を無視した依頼や指示をすることにもなる²⁸。活動経験偏重の危険は、平常のボランティア活動にも同様に存在する。その危険性に対する認識もボランティア活動支援に携わるスタッフには必要不可欠であると考ええる。

勿論このことを認識し活動を実践している人たちも多く存在する。阪神・淡路大震災以来、市民レベルのつながりはより確かなものとなり、災害救援ならびに防災に関する活動を中心と他NPO²⁹、行政職員や社協担当者らのネットワークも生まれ、度重なる災害時には大きな機動力を発揮し成果をあげている。しかし、社会全体から見れば未だ僅かな動きである。最も反省すべきは、われわれコミュニティワーク、ボランティア活動支援に関心を持つ研究者であろう。毎年起こり続けている災害時の活動の総括は大変な作業となるだろうが、それらを集積し分析していく作業を積み上げていきたい。

おわりに

今回の調査結果から、災害時のV.C運営および社協活動の課題について以下のように整理することができる。

- ① 災害時のマニュアル等で災害救援ボランティアセンターの設置を取り決めている自治体は多いが、実際の立ち上げや運営を主となって担うセクションが不明確でありシステムとして確立されているとはいえない。また組織内での担当が不明確であり具体的にどのように動くのかを職員が認識しておらずこの事実に対する危機意識も希薄である。情報の収集・発信に関しても大きな課題を残した。
- ② 平素から築いている様々なネットワークが災害時においても大きなちからを発揮する。ただし、そのネットワークは、組織としてのつながりというより、職員やスタッフ個人のネットワークに依存している状態である。
- ③ 日ごろから住民同士の交流の濃い地域は、外部からの支援者の立ち入りを拒む傾向が見られ、また外部からの支援を待つまでもなく、近隣同士、親戚同士での支援活動が展開されていた。その際、自治会長、行政職員や警察・消防のOB、現公立学校の教諭らがリーダー的な役割を担っていた。これらの地域においても過疎化・高齢化・つきあいの希薄化は進んでおり、今後のつながりをどのように維持ないし育てていくかが課題である。
- ④ ボランティア活動そのものに対する社会の中での認識は未だに低い。
- ⑤ 社協の役割、支援の対象、組織や活動のあり方について再確認し、今後の事業展開を検討する必要がある。ことに、広域化による事業所合併、支所体制の

スリム化と社協の基本的性格（地域特性を尊重した小地域活動、住民主体、柔軟性）と相反するものである。社協が社協であるために、形ではなく本質を問い直さなくてはならない。

- ⑥ 災害時のボランティアコーディネート技術・手法の理論的整理の不備により、活動経験偏重の傾向が続いている。

今回は、災害V.C設置に関する体制を中心とした記録であり、V.C運営の手法やボランティアコーディネーションの手法、様式にまで踏み込んだ整理は行っていない。いずれのセンターも口頭での伝達は避け、可能な限りメモやファックスなどの書類による伝達を用いており、また使用する書類の書式は活動経験のあるスタッフを中心に洗練されてきているが、検討の余地はあると思われる。これらの項目の整理、また隣接地域でのヒアリングを進め、災害時のボランティア活動支援の理論的整理ならびに平常時も含めた社協活動のあり方の整理を継続していきたい。

また今回のヒアリング調査においても、災害時の対応、住民活動に地域的な差異が感じられた。これらの事例を分析することでコミュニティワークと地域特性の関係について理論的に整理することができるのではないかと考えている。

最後に、今回の調査へのご協力、ご助言をいただきました高山市社協 中川淳一氏、飛騨市社協 圓山正真氏、福田麻帆氏、郡上市社協 井上彰人氏、郡上市役所八幡地域振興事務所総務課長 布田孝文氏（被害当時、八幡地域振興事務所健康福祉課長兼郡上市社協八幡支部事務局長）、岐阜県社協 西村由紀子氏、渡辺顕直氏に心より感謝申し上げます。

（参考資料）

日本社会事業大学社会事業研究所年報31号（1995年）「阪神・淡路大震災とコミュニティワーク」の特集号
岐阜県総合防災ポータル

<http://www.bousai.pref.gifu.lg.jp/GDIS/index.html>

高山市ホームページ <http://www.city.takayama.lg.jp/>

高山市社協ホームページ

<http://www15.ocn.ne.jp/~twelfarc/>

飛騨市ホームページ <http://www.city.hida.gifu.jp/>

郡上市ホームページ

<http://www.city.gujo.gifu.jp/index.php>

三重県ボランティア情報センター

http://www.hanzou.or.jp/saigai/jyohou/index_kyuen.htm

NPO愛知ネット <http://www.npo-aichi.or.jp/npo/>

日本災害救援ボランティアネットワーク

<http://nvnad.or.jp/>

（引用文献）

- ・江幡玲子・深澤道子『現代のエスプリ436 ボランティア ズム 順ぐりのおかえし』2003年11月、至文堂
- ・岐阜新聞2005年10月25日朝刊
- ・郡上郡町村社協職員連絡協議会ボランティア部会 編『郡上郡町村社協 ボランティアコーディネーターのてびき』郡上郡町村社協職員連絡協議会、2002年3月
- ・郡上市「郡上市防災計画」第28節 ボランティア対策
- ・内閣府『災害ボランティアセンターに関するアンケート調査』、平成17年3月7日
- ・大井智香子「岐阜県内の市町村社協におけるボランティアセンターの現状と課題」『日本福祉大学大学院社会福祉学研究科 福祉マネジメント研究』創刊号P69～79、日本福祉大学大学院、平成14年5月
- ・Susan J. Ellis『FROM THE TOP DOWN: The Executive Role in Volunteer Program Success』Energize, 1996 2001年に日本語訳が『なぜボランティアか？ 「思い」を生かすNPOの人づくり戦略』として出版されている。（筒井のり子、妻鹿ふみ子、森本友美 訳、海象社、2001年9月）
- ・高山市『広報たかやま 第977号』2004年11月

- 1 現在の防災基本計画（平成17年7月）においては、第2章「防災の基本方針」のなかで、防災予防の活動のひとつに「ボランティア活動の環境整備」、災害応急対策のひとつに「ボランティア、義援物資・義援金、海外からの支援の適切な受け入れ」などをはじめとして、第2章第12節「自発的支援の受入れ」では、国および地方公共団体及び関係団体の役割について位置づけている。
- 2 被災地におけるボランティア活動そのものに焦点をあてた研究や実践報告、防災関係者による「ボランティア活動の有効性」等に関する研究ならびに現場からの報告などは数多くなされているが、災害時のボランティアコーディネートに関する研究は数少ない。代表的なものに、日本社会事業大学社会事業研究所年報31号（1995年）「阪神・淡路大震災とコミュニティワーク」の特集号 などがある。近年では、全国社協 全国ボランティア活動振興センター で設置された「災害ボランティアコーディネーター研修プログラム開発委員会（委員長：山崎美貴子神奈川県立保健福祉大学教授）」の成果が包括的な報告として注目される。
- 3 気象庁、内閣府資料、岐阜県防災局ホームページより
- 4 内閣府『災害ボランティアセンターに関するアンケート調査』、平成17年3月7日
調査期間：平成17年1月26日～2月11日、対象：平成16年度設置された災害ボランティアセンター」、調査方法：担当部局への郵送による送付（全国社協、センターが設置された都道府県社協の協力を得る）FAXおよび

- 郵送による回収、回収率：58センター中57センター（98%）
- 5 前出、『災害ボランティアセンターに関するアンケート調査』
 - 6 高山市『広報たかやま 第977号』2004年11月、ヒアリングによる
 - 7 このときに設置を呼びかけた国府町、飛騨市は、この時点では「災害V.Cは設置しない」という行政判断であったため、前出の4者による立ち上げとなった。そのころの市の防災計画には、ボランティアセンターについては「社協と協議のうえで立ち上げる」という主管課も判断基準も曖昧な記述のみである。
 - 8 20日に京都府舞鶴市で由良川が氾濫したことにより観光バスが水没し、バスの屋根の上で乗客と乗員計37人が約10時間を過ごし翌朝に救助されるという出来事があった。
 - 9 平成16年10月23日17時56分、新潟県中部で発生した大規模な地震。震源地は新潟県中部、震源の位置は北緯37.3度東経138.9度、深さは約13kmでマグニチュードは6.8、最大震度は7を記録した。その後、同程度の規模の余震が数日間に何度も起き（本震は震度7、震度6の与信は4回）、次第に弱くなったものの余震はその後一月以上も続き甚大な被害をもたらした。避難者は当初10万人を超え、住宅損壊9万棟、被害額は3兆円を超える。地域社会への打撃は深刻で山古志村では全村で避難するという事態が続いた。また、冬季にかけて豪雪地帯でもあり平成17年から18年にかけての豪雪はさらに住民の生活を圧迫した。
 - 10 飛騨市災害復旧対策室作成の資料より（2004年10月24日現在）
 - 11 岐阜新聞2005年10月25日朝刊
 - 12 例えば、郡上市「郡上市防災計画」第28節 ボランティア対策、p. 393 （2）被災地におけるボランティア支援体制の確立：市本部福祉政策班・市支部健康福祉班は、市社協が設置する現地災害救援事務所、その他と連携し、ボランティア支援体制を確立するものとする。（6）ボランティアセンターの設置：市本部福祉政策班・市支部健康福祉班は、市社協と協力してボランティアセンターを設置し、市社協、日本赤十字社岐阜県郡上地区、ボランティア関係団体等の各種ボランティアによる救援活動の連絡調整を行なうものとする。とあるが、実際に行政、社協いずれがイニシアティブをとるのか、など現場レベルで構想されていなかった。
 - 13 このとき高山市社協からの要請で中部学院大学学生課から1日分程度の活動に要する物資が搬送された。高山市周辺の商店では軍手やタオルなどの売り切れが相継いだがマスコミを通じて全国から募集するほどの量を必要としない、との飛騨高山災害救援V.Cの判断により10月22日に近隣である関市の中部学院大学に籍

を置く筆者に連絡が入った。この要請は学生や学内関係者に発信されたほか全国ボランティアコーディネーター協会のメーリングリストを通じて発信され、遠方の数箇所からの支援があったほか、愛知県刈谷市社協、長崎県大瀬戸町（現：西海市）社協の協力により各社協のホームページにリンクが貼られた。このほか、同年7月の福井県豪雨災害時に、福井県美山町社協（現在福井市と合併）に対して行われた周辺社協、三重県伊賀地域の社協、京都府宮津市社協などによる支援活動、また23号台風被害で豊岡市などの被害が大きく取り上げられボランティア活動者がなかなかあつまらなかった京都府宮津市社協に対する福井県美山町を中心とする支援活動などがあげられる。

- 14 江幡玲子・深澤道子『現代のエスプリ436 ボランティア 順ぐりのおかえし』2003年11月、至文堂 江幡氏はこの号の編集意図として「ボランティアって“順ぐりのおかえし”と思うのだが、どうもうまく説明できないもどかしさがある。（中略）ボランティアの心とは、おかえしではなくて“順ぐりのおかえし”にほかならないと思っている」「ボランティアは“する人”だけのものではない。すべての人のものである。“必要とする人”のものであるといえる」と述べている。また、“順ぐりのおかえし”については、阿部志郎氏、有森有子氏、深澤道子氏との4者座談会の中でも触れており、阿部氏の語った事例部分にも“順ぐりのおかえし”という見出しをつけている。
- 15 郡上郡町村社協職員連絡協議会ボランティア部会編『郡上郡町村社協 ボランティアコーディネーターのてびき』郡上郡町村社協職員連絡協議会、2002年3月、P.9 本書は大井が郡上郡町村社協職員連絡協議会ボランティア部会アドバイザーとして1998年から2002年まで継続して職員研修を支援し、その成果を踏まえ全面的に執筆した。
- 16 社会福祉法第109条（市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会）市町村社会福祉協議会は、一又は同一都道府県内の2以上の市町村の区域内において次に掲げる事業を行うことにより地域福祉の推進を図ることを目的とする団体であつて、その区域内における社会福祉を目的とする事業を経営する者及び社会福祉に関する活動を行う者が参加し、かつ、指定都市にあつてはその区域内における地区社会福祉協議会の過半数及び社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が、指定都市以外の市及び町村にあつてはその区域内における社会福祉事業又は更生保護事業を経営する者の過半数が参加するものとする。
 1. 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
 2. 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
 3. 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成

4. 前3号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業
- 17 新・社会福祉協議会基本要項（1992年4月1日）1962年に社協職員により社協の方向を明らかにするために策定された「社会福祉協議会基本要項」を、時代の要請に即し新たにまとめなおしたものである。ここで整理された4つの性格、5つの原則、7つの機能は社協組織のあり方を示したものであるとして社協活動のよりどころとされている。市町村社協の財源については、Ⅱ社会福祉協議会－2市町村社会福祉協議会の組織・財政・事務局－(4)財政 書かれている。
- 18 Susan J. Ellis『FROM THE TOP DOWN: The Executive Role in Volunteer Program Success』Energize, 1996 2001年に日本語訳が『なぜボランティアか? 「思い」を生かすNPOの人づくり戦略』として出版されている。(筒井のり子、妻鹿ふみ子、森本友美 訳、海象社、2001年9月)
- 19 ボランティアコーディネーターの役割については、特に山間地の社協ボランティアセンターならびにボランティアコーディネーターの役割・課題について前出の『郡上郡町村社協 ボランティアコーディネーターのてびき』で論じた。
- 20 2000（平成12）年9月10日頃から12日にかけて、北陸沿岸に停滞した秋雨前線に台風14号の影響で南から湿った空気が流れ込んだことにより集中豪雨にみまわれた。岐阜県内では死者1名、行方不明者1名、住宅被害は全壊（流出）11戸、半壊12戸、一部破損4戸、床上浸水108戸、床下浸水390戸の被害を出し、上矢作町には災害救助法が適用された。同前線により、名古屋市を中心に愛知県西部に甚大な被害が出ている。
- 21 2002（平成14）年7月の台風6号が梅雨前線を刺激したこともあり、九州地方以北・東北地方以南のほぼ全国に記録的な大雨をもたらした。岐阜県では、大垣市荒崎付近で河川が氾濫、同地区だけでも床上床下浸水が450戸にのぼるなど、大きな災害なり、災害救助法が適用された。
- 22 現地大垣市では「災害ボランティアセンター」が設置され延べ1,000人がボランティア活動を行なった。このボランティアセンターは飛騨高山ボランティアセンターの設置・運営にも関わったVネットぎふが開設したもので、岐阜県では初めてのNPOによるボランティアセンターの開設であった。この活動は、阪神・淡路大震災以降としては岐阜県内における初めての本格的なボランティア活動者の受け入れとなった。
- 23 現地調査により、地元住民が外部からの支援を望んでいないことを把握した岐阜県社協は、愛知県西部地域でのボランティア活動者募集の支援を行なった。
- 24 Blog、ウェブログ（weblog）の略称。最初のページに最新の記事が表示され、その上に書き足していく形がほとんどである。古い記事は自分で決めたカテゴリ別に分類され、新しい順に並ぶ。従来のホームページ作成に比して格段に作成、更新が容易になった。掲示板のように管理者以外からの書き込みができる形式にもでき、時系列に過去の記録を閲覧できることから、2004年夏の豪雨災害や新潟・中越地震の現地本部からの情報発信、関係機関のリンク集などに用いられている。
- 25 例えば、鳥根県沖ロシアタンカー重油流出事故の折に兵庫県社協では、現地の社協職員支援として、県下の市町村社協に呼びかけ、社協職員の協力を得てシフトを組み、重油回収V.Cの窓口支援に1日あたり2人体制で応援を送っている。
- 26 新潟・中越地震においては、関東ブロック全域で協力して社協職員が現地支援に入っており、これらの課題についても指摘されている。
- 27 日本社会事業大学社会事業研究所年報31号（1995年）は「阪神・淡路大震災とコミュニティワーク」の特集号であり、被災者支援に入った研究者の座談会、論文などが掲載されており、災害時の福祉専門職の役割、ボランティアコーディネーションについて比較的まとまったものとなっている。宮城孝「震災時におけるコミュニティワークのあり方を探る－神戸市兵庫区における在宅要援護高齢者への支援プロジェクトをとおして－」P.193～217、中島修「災害時におけるボランティアコーディネートのある方に関する一考察～学生ボランティアとしての視点から～」219～225 など
- 28 ボランティア活動支援の意味、目的を誤った支援の結果などについては、大井智香子「社協ボランティアセンターの課題と展望－岐阜県における社協ボランティアセンターの現状を手がかりに－」（修士論文）、「岐阜県内の市町村社協におけるボランティアセンターの現状と課題」『福祉マネジメント研究 創刊号』P.69～79、日本福祉大学大学院社会福祉学研究科紀要、平成14年5月 などで論じた。
- 29 阪神・淡路大震災の折に全国から駆けつけたボランティア、被災地域のボランティア団体、行政機関（西宮市）が連携して設立された「西宮ボランティアネットワーク」（NVN）の理念を受けついたNPO「法人日本災害救援ボランティアネットワーク（NVNAD）」、愛知県内でのボランティアネットワークを広め防災無線ネットワークを構築し災害時の情報提供、活動支援を目的とした「NPO愛知ネット」をはじめ、周期的に繰り返される宮城県沖地震などへの備えを目的とした「みやぎ災害救援ボランティアセンター（MDRC）」など、数多いの組織が、防災活動、災害時の支援活動、組織化活動などを展開している。これらの3団体は、いずれも阪神・淡路大震災を契機として発足した。