

2005年11月8日

西東京ボランティア・市民活動センター  
運営委員会委員長 坂口 和隆 様

西東京ボランティア・市民活動センター  
災害時のシステムづくり専門委員会  
委員長 市川 斉

西東京ボランティア・市民活動センター  
「災害時の対応」に関する答申

**なぜ、災害時のシステムづくりなのか？**

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、都市型大災害における都市機能の脆弱さを露呈しました。それと共に、行政だけでは、大災害に対応できないことも明らかになりました。一方、100万人を超えるボランティアが被災地外から駆けつけ、「ボランティア元年」とも言われました。しかし、その中で、様々な混乱もあり、災害時におけるボランティア・コーディネートが問われた時でもありました。

それから、10年。毎年のように地震、水害、そして東京都においては、2000年に三宅島噴火による全島避難など、自然災害は、ますます猛威をふるっています。その中で応援にかけつけるボランティアの受け入れ体制の強化も図られ、試行錯誤の中でも、ネットワーク、様々な取り組みによるボランティア・コーディネートの試みがなされ、以下のことが、この間に明らかになったと言えます。

大災害では被害をゼロにすることは不可能ですが、平常時からの取り組みで減災することは可能です。そして、災害時だけでなく、平常時からの災害について取り組みを考えることが、結果として、災害時に備えることとなります。そして、コミュニティの強化が災害時に生きるということが各地で提案され、「災害対応は友だちづくりから」ということが明らかになってきました。

西東京市では、従来からの居住者による町内会、商店街、消防関係の自主防災などの取り組みがなされています。しかし、賃貸住宅も多数存在するため転入出者も多く、新宿、池袋をはじめ都内へのアクセスも便利なため典型的な都心のベッドタウンであり、地域によっては、コミュニティの脆弱さが指摘されています。そういった意味では、従来から住む人、新たに住んだ人との接点が充分でなく、その点が災害時の取り組みでは課題となります。

また、災害時のボランティア活動は、従来の登録型、専門家という範疇に留まらず、未登録型、「何か手伝いたい」というボランティアが多く駆けつけ、活動するということも明らかになってきました。大災害ほど、その傾向が強く、災害時のボランティア・コーディネートをどうするかが、大きな課題となりました。その中で、多くの地域で、災害時におけるボランティア・コーディネート養成講座が開催され、マニュアル作りが試みられましたが、被災地の状況が必ずしも座学やマニュアル通りの状況とは限らず、その限界につい

ても報告されています。

一方、近来の災害においては、その対応ために、災害時のボランティアセンターが設置されることが多くなりましたが、その主体は、市町村にある社会福祉協議会が窓口となり、ボランティア・市民活動センター（ボランティア・センター）が被災地内外の団体・個人と協力して、ボランティア・コーディネートを担うことが多く、被災地外から駆けつけたボランティア団体との調整、被災地内での各種団体と被災地外の人々をつなぐという意味でも、大きな役割を果たしています。また、被災者の生活再建への道のりは長期化する反面、被災地外から駆けつけた団体・個人の担える役割は限られており、被災地外の団体・個人が撤退後も、見守り続ける体制が必要となってきます。

そのため、災害時において、西東京ボランティア・市民活動センターがどのような役割を担うのか、果たせるのかを検討することが急務です。

そこで、今までの経験を学び、予想される自然災害に備えて、西東京ボランティア・市民活動センターが、災害時における対応を検討することが必要となってきました。

## **西東京ボランティア・市民活動センターが目指す災害への対応とは**

### 1)「自助」「共助」「公助」がキーワード

災害時の取り組みで重要な視点は、「自助」「共助」「公助」であり、その3つがバランスよく関わり、どれもが重要な要素です。

「自助」：自分、家族、住民一人一人が、災害に対して取り組むことです。

- ・ 平常時には、住宅の補強、緊急時への備え、地域活動への積極的な参加が望まれます。
- ・ 災害時には自分自身、家族の被害を最小限に食い止め、衣食住の確保を行います。自ら生活再建と経済的な自立が必要となります。

「共助」：町内会、隣近所、自主防災など地元組織・個人やボランティア・NPOなどの団体・個人が、災害に対して、助け合いながら取り組みます。時には、NPOが、要援護者（マイノリティ）や個別のニーズに対して、対応します。

- ・ 平常時には、災害時にどのような取り組みができるのか、減災を含めて考える必要があります。
- ・ 災害時には、近隣の住民の救出、搜索、そして助け合い、時には、マイノリティの方へのニーズの把握・対応が必要です。復興計画への参加、コミュニティ再生の動きも重要です。

「公助」：地方自治体、国が、災害に対して、被災者、被災した地域に対して、平等・公平な支援を行うものです。

- ・ 平常時においては、被災した方への支援政策の拡充、減災を目指して取り組み、防災計画の策定を行います。
- ・ 災害時には、災害対策本部を設置し、災害救助法や災害対策基本法により、被災者への対応を行います。また、法律に則り、必要な措置を講じます。

特に、西東京ボランティア・市民活動センターが担うのは、以下のポイントになります。

- ・ 「共助」がスムーズに行えるような仕組みを構築する。
- ・ 「自助」の実施能力を高める。
- ・ 「公助」に対して提言を行い、必要に応じて連携する。

## 2) 日常の中で減災を考える

阪神淡路大震災では、その77%が圧死であり（「阪神・淡路大震災の復旧・復興の状況について」 兵庫県 平成17年2月発行による）家具の固定・住宅強化など、基本的なことさえ対応していれば、多くの方の死は防げた可能性もあります。

そのため、平常時の減災の取り組みが災害時に生きるといえることが言えます。

## 3) コミュニティづくりが災害対応の第一歩（自分たちの地域は、自分たちで守る！）

災害時の対応は多岐にわたりますが、特別な仕組みを作っても、災害時には十分に機能しません。一番重要なことは、災害対応の第一歩は、コミュニティ強化であるといっても過言ではありませんが、西東京市は都心のベッドタウンであり、様々な人々が居住する中で、コミュニティづくりの難しさも指摘されています。

しかし、「風」は言い換えれば新しく住んだ人、「土」とは言い換えれば従来から住んでいた人。その両方がうまく連携して、初めて、「風土」となり、その土地の文化・雰囲気を作ります。お互いに交わりにくいこともありますが、お互いの命を守るためには、かかわるしかけづくりが重要になります。具体的には、この地域の地縁に属していないと思われる地方から移り住んだ大学生や単身者の社会人をどう巻き込んでいくのか、また、従来の自治会、自主防災などの既存の枠組みとの連携も必要です。

一方、従来の避難訓練で、参加者が少ないのは、その訓練が楽しくないから、学び・発見がないからだという点があります。避難訓練は、重要なことは誰もが否定しません。しかし、普通の訓練では、重要性はわかっているにもかかわらず、つまらなければ人々はやる気になりません。大切なのは、遊び心、楽しみをいれた事業です。他都市にあるマンションでは、避難訓練と共に、炊き出しでの交流会を行ったところ、多くの方が参加するようになったと事例を報告してくれました。

## 4) 要援護者は、声を出せない

災害時ほど、高齢者、障害者、外国人、子ども、難病者の方など日常生活に課題を抱えている方ほど、災害発生時には、助けを求める声を出しにくいと言えます。隠れたニーズをどう把握するのか、災害時に、声なき声を察し、その対応を行っていくことが重要です。そのためには、要援護者の方の日常を把握することが必要です。

## 5) 柔軟なコーディネート体制の確立（西東京ボランティア・市民活動センターを軸にしたボランティア・コーディネート）

阪神・淡路大震災以後、災害時のボランティア・コーディネートが重要なキーワードになり、様々な災害時のコーディネーター養成講座が各地で開催され、ボランティア・コーディネート・マニュアルが作成されました。しかし、その後の災害で明かになったのは、

大災害ほどマニュアルが通用しないことが多く、むしろ、その弊害が多く見られたことです。また、災害時には、時間の経過と共に被災者のニーズが刻々と変化するため、事前に決めておいたことが機能しないことが多々あり、柔軟なボランティア・コーディネートが求められます。よって、平常時は災害時に必要なポイントの洗い出しが必要であると言えます。そこで、西東京ボランティア・市民活動センターが中心となり、その作業を担っていくことが重要になっていきます。

また、災害時において、西東京ボランティア・市民活動センターだけでは、ボランティアコーディネート機能が充分とはいえず、他の社会福祉協議会との連携を視野に入れる必要があります。一方、西東京ボランティア・市民活動センターの存在も市民に十分知られているとは言えないので、日頃から、その存在を知ってもらい、災害時の頼れる存在として、市民の皆さんに認識してもらうことが重要です。

## 6) 災害時のリアリティをイメージすること

平常時において、行政が対応できても、災害時には多くのことが同時多発で起こる為に行政だけでは対応できません。例えば、西東京市には救急車が3台しかないため、災害時には自らケガ人を運ばなければなりませんし、病院にたどり着いても、治療してもらえないとは限りません。災害対応に必要なのは、リアリティのイメージです。どうやって生き残るのか、そんな力、想像力をつけることが重要です。

## 7) 日ごろのネットワークが大切

災害時に重要なのは日頃のネットワークです。通常時は、市内の企業、各種団体、市外の災害に関わるNPO団体、社会福祉協議会、東京災害ボランティアネットワークなど各種のつながりが災害時には大きな力となります。

## **2006年度事業**

西東京ボランティア・市民活動センターが、災害時に対応するためには、災害時だけでなく、平常時からの取り組みも不可欠です。また、災害時における被災地へのセンター職員及び市民を派遣することも重要です。

よって、当面は3カ年で実施することを視野にいれ、2006年度事業について、以下の3つの点で事業を実施することを提案します。

### 1) 市民啓発事業

#### 1) - 1: 減災・免災地域ワークショップ

「減災・免災」、「新たな出会い」をキーワードに、小学校区において、防災の地域ワークショップを開催します。例えば、以下のようなワークショップを実施します。

- ・ まち歩き防災ワークショップ(図上訓練): 各地域を歩き防災時の問題となりそうなところを洗い出し、見てきたことを地図にチェックし、災害時の対応について考えます。
- ・ 家具固定ワークショップ: 減災のために、家具の固定を行います。対象は高齢者世帯や自ら家具設置の困難な世帯。作業者は、地域住民を柱に市内在住の大学生、勤労者を対象として行います。このワークショップを通して、災害時の要援護者世帯の実態も把握します。
- ・ 親子避難所体験ワークショップ: 広域避難所や学校において、親子で避難所での宿泊を体験します。炊き出し、避難所での生活をしてみます。

- ・ 帰宅徒歩訓練「父ちゃん、自力でまちへ帰ろう」：都心に勤務する西東京市在住の勤労者が、実際に都心から西東京市まで歩き、帰宅における困難について検討します。それにより、参加者同士のつながりも強化します。それを通して、自分たちの避難経路マップを作成します。

#### 1) - 2：地域連携パワーアップ事業

小学校区ごとに組織されているふれあいのまちづくり住民懇談会におけるふれあいのまちづくり事業をはじめ、育成会事業、児童館事業などの各地域における事業やボランティアのつどいなど、通常各地域で実施されている事業に、防災に関してのたとえば自主防災組織力の強化と行政との連携などのテーマを盛り込んでもらえるよう働きかけます。

#### 1) - 3：防災市民講座

市内在住・在勤の人々を対象に防災に関する講座を開催します。また、特定なトピックスで話し合い、災害時の対応について考えます。以下がその例です。

- ・ ペットと災害
- ・ 3日間サバイバル講習会
- ・ リアリティを実感できる講習会
- ・ 要援護者の対応について考える講演会
- ・ 福祉、防災・消防・警察等、関係部署の支援を考える講演会

#### 2) 災害時の取り組みについての検討を行う

災害時においてどのように対応するのか、以下の点を検討します。

- ・ 災害状況と被災者のニーズの移り変わりをシュミレーションし、災害時において甚大な被害があると思われる地区・ケース（いわゆる要援護者を含む）を検討します。
- ・ そのシュミレーションを元に「物資」「ボランティア（人）」「情報」についてのコーディネート体制を考え、その体制の確立・運営するための留意点を挙げます（マニュアルは作成しない）。
- ・ 民間セクター、企業（例：市内の大型店、コンビニエンス・ストアなど）との連携も模索し、平常時から協定を結んだり、信頼関係を構築します。
- ・ 災害時における行政の対応について知り、その課題を把握し、解決策を提言します。

#### 3) 他都市の災害時におけるセンター職員及び市民派遣のシステムの検討（試行的派遣）

近年、各地で、多くの自然災害が発生しています。被災地でのボランティア活動に対応し、現地での支援活動をするには、被害に苦しむ被災地の人々に対して、少しでも苦しみを和らげ、役に立つことが期待されます。

具体的には、以下の通り、体制を考えます。

- ・ 職員の派遣については、必要に応じて、単独で派遣できるようにします。
- ・ 市民の派遣については、当面は、東京災害ボランティアネットワークや他団体・ネットワークとの協力で派遣する体制を考え、ノウハウを得た後、西東京市でも単独で派遣するシステムを検討します。
- ・ 現地に行った職員、市民は、活動終了後、報告会を実施し、その経験を市民と共有します。

## おわりに～「災害時の対応」を考えるにあたり大切にしたい思い～

阪神・淡路大震災の支援活動で3ヶ月ほど経過した時、ボランティアの方が地元の先生に以下の言葉を頂きました。「ボランティアの方は、良い思いをして帰っていたことでしょう。でも、ボランティアの方がいろいろな物を配りすぎて、最近、子ども達が物を大切にしなくなっているし、心もすさんでいる。そんな子どもたちの心を立て直すのは、私たち残された地元の者であることは、忘れないでほしい」また、あるボランティアは、「いつまで、俺たちは、『ありがとう』って頭を下げなければいけないんだ」と地元のおじさんにお叱りを受けたこともあります。最近の災害では、ボランティア・コーディネートについては、被災地内外の連携がうまくいっています。ですが、コーディネートすることに目を奪われがちで、被災者の立場にたつ視点を忘れてはならないと思います。

また、被災された方の状態を推し量る必要があります。最近、台風14号やアメリカのハリケーン・カトリーナなど大規模災害がたびたび発生し、被害の大きさに注目しがちです。しかし、災害の大小に関係なく、被災者の方々のひとりひとりにはドラマがあり、それは災害の大きさには関係がありません。例えば、災害救助法は災害規模で適用されるため、それが適用されないような小さな災害で苦しんでいる人々がたくさんいることも事実です。

さらに、災害当初はどんな立場の人でも一様に災害が襲い、被災者同士助け合い、励まし合う姿が各地で見られ、ある被災者の方は「電気も水もないけど、みんな天使のようだった」と証言しています。ただ、時間が経過するにつれて、個々の被災者の復興に差が生まれ、それが心の溝となり、時には被災地内で大きな対立を生みます。そして、生活再建が長期化しても、瓦礫が取り除かれ、仮設住宅が立ち並び被災者が入居する頃になると、災害を象徴するような目につくものがなくなり、あたかも災害が終わったかのように感じます。実は、そこから被災された方にとっての生活再建が始まる時であり、遅々と進めぬ復興、生活再建に焦り、苛立ちや諦めの気持ちが交差し、被災地全体が悶々とした雰囲気になります。三宅島の全島避難されていた島民の方が長期化する避難生活の中で、「みんなガンバレ、ガンバレって応援してくれるけど、どこまで頑張ったら良いの？ゴールのないマラソンみたいなものだよ」と、その気持ちを表現してくれました。

災害時には、ボランティア・コーディネートに目を奪われ、当事者である被災された方々のことを忘れがちになりますが、被災者が生活を取り戻し、再生するまで見守り続けるという姿勢を大切にしたいと思います。

様々な課題はありますが、この災害時の対応を検討する中で、重要だと感じるのは「適度なおせっかいができるコミュニティの実現」だと思います。一般に日本人は他人に迷惑をかけてはいけないと言われて育てられた方が多いかと思います。しかし、コミュニティの形骸化が言われている今、お互いの垣根を越えておせっかいをしあう、それが、災害時の対応を考える中で実現できれば幸いです。