

「地域防災とボランティア活動」

～ H16年新居浜台風災害を通して ～

新居浜市ボランティア
市民活動センター

永易 英寿



1. 被害概要

平成16年度に日本中を襲った台風の数、10回、愛媛県新居浜市に上陸したのは、5回。そのうち特に大きく被害をもたらしたのは、8月18日の15号台風と9月29日の21号台風の2回であった。5回の来襲により死者9名、負傷者9名、住宅は全半壊・一部破損598棟、床上浸水1,310棟、床下浸水2,295棟。被害総額は約30億円であった。

新居浜市は、人口127,000人程の瀬戸内海のほぼ中央に面した四国屈指の工業都市である。市内には小学校校区が18校区あり、1度目の時は主に3校区が被害に遭う局地的なものであったが、2度目の時は雨量も多く想像も出来ないような大量の流木が川を堰きとめて氾濫させ、堤防を越えて水が流出して被害が拡大した。市民だれもが、なんらかの被害に遭うもので、本人は免れていても親戚や友人が被災した人が必ずいるというような全市的な被害であった。

普通台風は太平洋を通過し、今回のように瀬戸内海を横断することは殆どなく、水害には無縁の地域と思われていた。後に知ったことであるが、新居浜市は明治32年に500名程の死者を出した大水害があったらしい。その土地その地域の歴史を辿り、過去を知っておくことの大切さを痛感した。

2. 最初の災害復旧ボランティア活動

1度目の水害（8月18日）は、愛媛県民・新居浜市民にとっても、また新居浜市役所やわれわれ新居浜市社会福祉協議会（以下：社協）にとっても、これまで経験したことのない大がかりな災害復旧支援態勢を整える必要があったが、被災状況も局地的であり、新居浜市民のなかでも被災された方々とそうでない方々の災害復旧に関する温度差があった。実際、私の住んでいる校区も被災しなかったので発災直後は被害を知らず、翌日の8月19日の早朝に被災した親戚や友人からの連絡により、被災地に出向き甚大な被災を目の当たりにして初めて状況を知った。放っておけない抑えられない感情が湧き出し、これは、個人レベルの復旧作業では到底間に合わない、人・もの・金・情報が多様な人材の知恵によって有益に



センターの様子

発揮できる災害ボランティアセンター設置の必要性を痛感して、直ちに職場である社協に行き災害ボランティアセンターの必要性を語った。しかし、各機関に経験もなく初めてのことで戸惑いもあり、災害ボランティアセンターを設置しても、人は来るのか、活動資材はどうするのか、そもそも運営はできるのか等々、様々な不安が犇めき合い決断への道のりは、2時間程の間ではあるが険しかった。でも、社協としては、被災された皆さまに、社協としても何か出来ることはないかと考え、日常の地域とのつながりやネットワークまたはNPOやボランティア活動などを支援する社協内の組織「新居浜市ボランティア・市民活動センター」を活用して、社協職員が一丸となって取り組むことを災害発生の翌日の8月19日正午過ぎに決断し、ホームページで広報し始動した。

初動期には、復旧活動状況や被災状況などの情報がいき渡らなかつたり、スコップや一輪車などボランティアの活動資材や健康管理・安全衛生面に使う消毒液、タオル、マスク、飲料水などの物資供給が遅れがちだった。

センター運営に関し、マスコミ関係者の協力や新聞折込広告で緊急募集を掲載いただいた企業もあった。また、



小学生と保護者



洗濯ボランティア



高校生によるボランティア



非番消防職員（四国館内）

ホームページを社協スタッフが日々更新して、センターの運営状況、ボランティア活動状況などを適宜に発信提供することにより、多くのボランティアや賛同者を募ることが出来た。

災害復旧ボランティア活動としては、企業など多方面から参加ご協力をいただいた。なかでも、高専生や市内5校の高校生の若き力の活躍が特筆できる。また、四国各地消防署の非番職員の皆さまには、被害現場での先陣（現地アドバイザー）として、他のボランティアに模範的な行動、指示をいただき感謝している。

災害現場で活躍いただいたボランティア以外にも、看護、送迎、後片付け、洗濯、名札作りと多岐にわたるボランティアの皆さまがご協力してくださった。

活動初動時には、福井県から4トントラック2台分（土のう袋、スコップ、一輪車等）の活動資材をいただき非常に役立った。また、タオルや飲料水等の提供をお願いしたところ、東京のホテルをはじめ企業など多くの団体、方々からご協力いただいた。

ボランティアの送迎に、運転手付バス等の無償提供、ボランティアの疲労回復に浴場の無償提供、ボランティ

アの負傷に病院のご協力もいただいた。

一方、ボランティアの活動資材等に必要、ボランティア活動支援金の募集をお願いしたところ多くの支援金をお寄せいただいた。

以上のように、全く、手探りから始めた「社協災害ボランティアセンター」であったが、皆さま方のご協力のお陰で、なんとか機能することが出来た。

3. 2度目の災害復旧ボランティア活動

2度目の時には、初めから新居浜市災害対策本部（以下：災対）と社協は協働態勢をとり、社協に設けられた災害ボランティアセンターのミーティングには毎日、災対からの参加があり、センター運営の意思疎通、活動・被害状況、ニーズ把握、物資供給など情報共有が図られ、社協のやるべきボランティア活動と災対がすべき行政の役割を整理・実践することが出来た。

被害が市内全域に広がっていたので、災対（特に市民活動推進課）と連携し自治会単位での身近な住民相互の助け合い活動を促しました。市民意識も変化が生じ、1度目は土嚢がないと消防署などに電話して早く持って来

てくれないかなど他力本願だったが、災対の働きかけもあって、2度目は自分で土嚢を作るようになった。自治会を中心とした助け合い活動も始まり、センターはその支援が主な役割になっていった。実は台風の直撃はもう1度あった。全国的に大きな被害を及ぼした10月20日の台風23号の時は、事前に洪水の原因になりそうな流木を取り除くというような建設業協会の活動やいち早く声掛け助け合い避難したり、土嚢を隣近所で積み合う住民の動きが被害を軽減した。

災害復旧ボランティア活動としては、前回同様、県内外を問わず多くのボランティアにご協力をいただいた。なかでも、フェリー会社、入浴施設、宿泊施設の方々に賛同頂き実施した「ヘドロかき出しツアー～大阪南港から四国新居浜へ思いをつなぐ～」では、関西からきたボランティアに活動への元気をいただき被災者の心の癒しや復興へ向けての勇気、ボランティア間のネットワーク拡大へとつながった。

また、活動資材としては、スコップ、一輪車を建設業協会、長靴、ゴミ袋、飲料水等を企業などからご協力い



ヘドロかき出しツアー



センター閉鎖



建設業関係のボランティア

ボランティア活動総数

	8. 18	9. 29	計
高校生（市内）	2,618	2,303	4,921
高校生（市外）	314	50	364
教師	290	152	442
中学生	228	57	285
小学生	6	15	21
県職員	418	81	499
一般市内	2,813	793	3,606
一般市外	942	990	1,932
一般県外	600	442	1,042
計	8,229	4,883	13,112

いただいた。

「社協災害ボランティアセンター」は、前回の経験をフルに活用し、皆さま方のご協力のお陰で運営・機能することが出来た。

救援活動におおかたの見通しがついた10月27日をもって「社協災害ボランティアセンター」は閉鎖した。

また、10月29日現在の支援金は、4,789,540円であった。

「社協災害ボランティアセンター」は、1度目は8月19日に立ち上げ9月10日をもって閉鎖し、9月29日の2度目の台風で再開することになり、結果的に10月27日までのおよそ2か月半活動し、ボランティアの延べ活動者数は、1万3,112人であった。

4. キーワードは「Nボラ市民」方式と「祭り文化」

社協は、平成15年4月に従来の「ボランティアセンター」を「ボランティア・市民活動センター」に組織替えをしていて、日頃からNPO法人やボランティア団体、市民活動団体、企業等との関係づくりに努めていたのが幸いし災害時の協働体制づくりにより影響を与えた。それぞれがバラバラに活動していた地域もあると聞いているが、今回のような水害ボランティアではヘドロのかき出しなど力仕事が多いので若い力が必要とされ、また、他機関との多様な連携が重要となり、企業やNPOまたは高校生などあらゆる方々との協働が欠かせません。「Nボラ市民」（「N」はNPO、「ボラ」はボランティア、「市民」は市民活動を意味し、NはNi ihamaのNでもある）と私たちは呼んでいて、すでに新居浜市スタイルが作り上げられている。また、新居浜市には、古くから伝わる四国三大祭りの1つである豪華絢爛・勇壮華麗な「新居浜太鼓祭り」（毎年10月16、17、18日実施）がある。この祭りは、自治会を中心として運営したり、地域間での統一行事または、市全体が一体感を持てる祭りである。その祭りを通して築いてきた人間関係が災害時の地域の助け合いに活かされ、「祭り文化」による災害復旧活動も行われた。これらキーワードに災害救援という同じ目的に向かって協働することが出来た。



新居浜太鼓まつり

5. 災害ボランティア懇談会開催（10月30日）

「社協災害ボランティアセンター」閉鎖後、すぐに災害時のボランティア活動を様々な角度、視点から振り返り、今後の災害・防災を共に学ぶために「H16 新居浜災害 ボランティア懇談会～2度の災害を乗り越えて～」を開催し、多くの市民が集った。懇談会では、「被災者の声」として自治会長と一般市民、「現地ボランティアセンターの立ち上げ・運営」として社協スタッフ、「ボランティアを体験して」では市内外のボランティア、企業、青年会議所、高校生、大学生及び一般主婦、「建設業会とボランティアの連携」として新居浜建設業協同組合、「医療ボランティアの取り組み」として看護ボランティアグループ、「行政（災対）との連携」として社協スタッフ、「議会との連携」として県議会議員など様々な立場の19名の発表者が体験談を語り合った。その後、活動を通して得たノウハウと、この懇談会で得た教訓、反省点を整理し、『地域のために』平成16年新居浜災害復旧支援ボランティア活動報告書という冊子を作成しこれら活動の伝承とさらなる地域防災活動強化に努めている。



懇談会の様子

6. 災害ボランティア活動～今後に向けて～

ボランティア活動を支える受け皿＝災害ボランティアセンターづくりには、はずせない7つのポイントがある。

①柱を決める

災害ボランティアセンターは、「地域のために地域が主役」であり、被災した地域住民が主体となって活動出来る体制整備を行い必要に応じて多方面との協働を図りながら運営することが望ましい。

災害ボランティアセンターの立ち上げ運営では、どこが機関が中心となり決断するのか柱が立たず失敗する場

合がある。災対や社協、NPO団体などが情報共有をせずそれぞれの機関が各々に活動を開始してしまい後々の復旧支援ボランティア活動全般に大きく悪影響を及ぼすことがある。

災害ボランティアセンターは、どこの機関・団体が設置・運営するのか地域住民の共通認識としておき、災害時だけのボランティアセンターづくりではなく、日頃から地縁組織、ボランティア、NPO団体などの市民活動を支える中間支援組織づくりに取り組む必要がある。

また、位置づけとしても災対の一部でなく、互いに手を取り合い対等な関係で躊躇なく判断できる環境づくりをしなければならない。

災対と災害ボランティアセンター各々の役割を認識し合い、連携で復旧・復興支援に取り組むのが望ましい。

また次の点に留意すること。

- ・タイミング・決断力・実行力が必要
- ・役割分担（地元住民を側面的に支援。最終は、地元住民が担える環境整備）

各ポジション（受付、コーディネート、安全衛生・健康管理、資材運搬・送迎、情報発信・管理等々キーパーソンを配置すること。キーパーソンは日替わりではいけない）

- ・割り振り（できる！できない！を明確に）
- ・コーディネート力がある人材確保
- ・ボランティアに紹介する活動範囲
- ・受付時と現場にコーディネーターの配置
- ・現場に作業アドバイザーを配置
- ・各専門家との連携（医療・作業など）
- ・センターは、災対と地域（被災地）との窓口
- ・マニュアルがすべてではない。災害現場では、現場に応じて臨機応変に対応することが望まれる。訓練の「プラン・ドゥ・シー・チェック・アクション」には、活用できるが、災害時には、それを応用できる知恵が重要。

②コーディネーターの確保

コーディネーターと単なるその場限りの担当、係りは違う。コーディネーターとは、災害ボランティアセンターの全体の状況把握ができ、日常生活支援を見据えた判断力、実行力、強い意志、また周りをみるファシリテート力が必要である。ボランティアを含む外部からの支援を

活かせるか否かは、被災を受けた地域のコミュニティ力及び災害対応力の問題でもあるが、それらをつないだり、調整したり対等な人間関係やよりよい活動状況・環境をつくれるかは、コーディネーターの専門性、資質に大いに左右される。

日頃から特定分野に特化せず、住民主体の地域福祉、地域づくりを推進するコミュニティーワーカーやボランティアコーディネーターの養成・交流・研修の機会を設け経験を積み、災害に限らず、多様なイベントの実行委員などを経験し、臨機応変に対応できる力を養う必要がある。しかし、研修を受けたから即ちコーディネーターとは、言い難い。

③意志決定

センターの活動方針などが、日替わりにならないこと。有力団体、地元有力者などの意見に左右されたり、各担当・窓口のキーパーソンが明確でなかったり、責任の所在が曖昧ではいけない。窓口に関わり合ってくる地域住民、ボランティアや連携を図る関係機関・団体には、対面で即断即決できる人材配置をしなければならない。

また、公益性に配慮しながら被災地の復興を最優先に考え、より強い地域再生を考え地域力を高めるよう活動しなければならない。

④安全衛生確保・危機管理体制を整備することが重要

活動者全員の命の安全を第一に考え、医療関係の専門家との連携を図ることは必携である。

受付時には、持病など平時の健康状態もチェックし、ボランティアが活動に行く前、活動中、活動後も適宜健康チェックができる体制を整備しておくこと。（医療チーム、手洗い、うがい、消毒、マスク等々）災害現場では、無理な活動をせず、合間に休憩を取り、水分補給などを行いボランティアの安全衛生確保を十分に配慮することが大切である。

だが、ボランティアの「何とかしたい」という気持ちが強ければ強いほど無理な行動をしたり、専門的な知識も無く危険な地域に入ったり、体調が悪くても無理をして活動したりすることにより、病気や怪我をすることがある。二次災害の恐れがある場合は、適切な判断を行い、ボランティアの理解を促すような方法で、指示や規制することも必要である。

また、万が一の備えの為、必ずボランティア活動保険の加入は忘れてならない。

⑤活動資金・物資の確保

災害に備え日頃から活動資金・物資の確保ができていくというケースは、あまりない。だからといって、活動資金・物資がないから災害ボランティアセンターを立ち上げない、または、立ち上げに躊躇することがあってはならない。共同募金、支援金などを活用したり、企業などとの連携・協力により運営することは可能である。無論、災害ファンドなどの設置を県行政レベルで対策しておくことが望ましい。

⑥情報発信・収集

コーディネーターは、地域ニーズ・特性を把握し被災者とのコミュニケーションを図り的確な情報を収集把握することが重要である。特に、聴覚障害者、視覚障害者、外国人など情報が伝わりにくい方々への対応や、被災状況によっては山間部などの情報通信手段が比較的難しい地域などへの情報発信・収集の手法、避難時に行動や移動面で配慮が必要な方々への対応は考慮した体制を整備しなければならない。

また、最近では、IT技術の進展により誰でも容易にボランティア情報を発信できる環境があり、稀に不的確な情報が流れ不必要な物資が災害ボランティアセンターに届いて物資整理で困難を来す場合もある。必要な時に必要な物資が必要だけ供給されることが重要なので出来る限り情報発信源を統制して的確に何がいつ何時までにどのくらいいるとか、県外ボランティアの受入はしていません、とか活動内容は、泥かきですなど求めているものや内容を短く明確に伝えられるよう情報を流す必要がある。新居浜災害では、社協災害ボランティアセンターで出来る限り情報を整理統制し、被災地の情報を文字と写真で明確にWEB発信したのが非常に有益であった。

⑦連携・協働

災害ボランティアセンターの運営は、志縁者（地域外から協力してくれるボランティア、NPO、市民活動団体などの災害経験者）だけでは無理であり、一方、地縁組織、地域住民だけでも災害救援態勢を整備することは難しい。地域の特性や住民意識、地域内でのネットワー

ク、拠点、人材、行政（災対）、企業、建設業協会、医療関係者、志縁者などあらゆる機関の特性を活かし認識共有しあつた連携・協働による災害ボランティアセンターづくりが望ましい。

つまり、志縁と地縁の連携または、それらをサポートする支援とのスクランブルの連携が必要である。また、日頃からそれぞれの機関が互いに役割分担や専門性を活用してできることを互いに想定して共有しておくことも必要である。

7. 地域防災

①自主防災組織づくりのあり方と課題

地域防災は、「地域づくりこそ防災」である。自分たちの地域は自分たちで守る地域づくりの手法として、自主防災組織づくりがある。自主防災組織の第一目的は、地域住民、一人ひとりの命の安全を確保するためである。だれもが愛して住み慣れた地域で安全に安心して暮らし続けることが出来る地域を推進するために自主防災組織をつくらなければならない。しかし実際なかには、文書化だけの組織率アップに拘ったり、自治会の役員や地縁組織の長もしくは各行政担当課（消防署、総務課や市民活動推進課など）縦割りの一部の人・機関の情報共有で止まり、地域住民の周知不足や行政内部各課や他機関との連携・協働については不足がちな組織づくりもみられ、実際に災害時に機能するかは疑問である。まず、地域内の十分な周知・情報共有化や異年齢層の参画を促すべきである。また、リーダー役は、高齢者層が担うケースが多いが、若い年齢層が次代を引き継げる環境整備や人材発掘も必要であり、各役割分担も複数体制で一部の人に負担が掛かり過ぎないように配慮すべきである。テーマも災害・防災に特化するのではなく、切口が災害・防災だけであって日常の取り組みから地域の生活課題を共に解決したり、文化祭や環境活動など行事毎に高齢者・障害者・若年層の区別なく、触れ合うことが出来る企画を実施するよう心がけなければならない。そして、自然と地域内で声掛け助け合い、見守りが出来る環境が日常生活の暮らしのなかであれば、自主防災組織も災害・防災時に活かすことが出来るのではなかろうか。

次の事項は留意すること。

- 地域づくりこそ防災
- 異世代間の交流行事などの開催（災害・防災に

限らず)

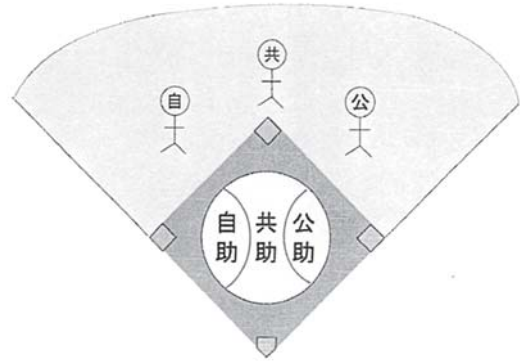
- 異世代間で組織編成、ルールや活動内容の把握
(随時更新すること。住民間の情報共有は欠かせない)
- 連絡体制・情報伝達
- 避難場所の確認(地域把握)
- 危険箇所の確認(地域把握)
- 災害時要援護者の把握(住宅地図の有効活用)
- 訓練(救出・救護・避難など)・点検(機材・設備)
- 給食・給水
- 地域の(資源、風土、文化、特性、つながりなど)把握
- できるだけ多くの人と知り合い、情報を共有する
- 自分発の防災マップづくりから家族、自治会、小学校区、行政のへと照合すること

②野球方式による地域防災

よく自らの命は自らで守る「自助」、地域の中でお互いさまの助け合いの「共助」、行政が施策として行う「公助」を例えば、自助が7、公助が2、公助が1など何対何と表現することもある。確かにある意味、時系列的な役割分担を考えるとそうであるが、間違っただけで防災全てをそうだと思ってしまう市民もいる。

地域防災を野球に例えると、野球は、いくら強打者がいても打線につながりがなければ得点にならない。いい投手がいても守る野手がいないと試合にならない。それらを判定する審判や裏方のボールボーイ、チームを支えるマネージャー、応援する観衆などそれぞれの役割、立場の方々が適材適所に機能して、ひとつの白球を追ってゲームを支え成り立たせている。ゲーム自体にも序盤、中盤、終盤という時系列な展開がある。地域防災においても、日常から災害発生時、災害復旧期、復興期、さらに日常へと時が流れていく中で、個人がすること、身近な地域、行政(例:日常の役所と緊急時の災対)、災害ボランティアセンター(例:日常の社協と緊急時の社協)などがすることなどそれぞれの立場、状況で役割が異なる。地域防災とは、日常時と緊急時は表裏一体であり、「日頃の地域づくりこそ防災」として捉え、日頃から「自助」、「共助」、「公助」がプラットフォームな環境整

備をして、状況に応じて役割を変えまた分担、協働し、必要に応じて融合でき、スクランブルに助け合うことが必須である。



Profile 永易 英寿(ながやす ひでき)

1973年愛媛県新居浜市生まれ。社会福祉士。日本福祉大学卒業後、新居浜市社会福祉協議会に勤務。2004年8月の集中豪雨と9月の台風21号の際に約70日間、開設した新居浜市社協災害ボランティアセンターでセンター長補佐を務めた。なかでも「ヘドロかき出しツアー」や「Nボラ市民方式」による災害復旧態勢は好評であった。また、新潟中越大地震など全国各地の被災地活動支援を行っている。現在、内閣府防災ボランティア活動検討会委員、新居浜市ボランティア・市民活動センターのコーディネーター、新居浜災害を考える実行委員会 委員長などを務めている。