

〈論文〉

災害ボランティア活動支援の「管理」と 「即興」のバランス ——令和元年東日本台風被害における災害ボランティアセンターの 活動分析から——

The Balance between “Management” and “Improvisation” in Support for Disaster Volunteer Activities

新井 利民*・大澤サユリ**
Toshitami Arai, Sayuri Osawa

1. 緒 言

(1) 災害ボランティアの近年の動向

近年自然災害が多発する中、被災住民の自立や生活再建を目指した支援には、行政等による支援、医療・福祉等専門職による支援、親族・地域の助け合いとともに、ボランティアによる支援が活発に行われている姿が確認できる。このような災害時のボランティア活動が目されたのは、周知のように1995（平成7）年の阪神・淡路大震災である。様々な団体や個人によるボランティア延べ180万人が活動し、「ボランティア元年」などといわれた。しかし、当時の災害ボランティアは、十分組織化されないまま人々が被災地に殺到し、柔軟な活動が行われるものの、活動の安全性や支援の間での連携不足が課題となった。その後1997（平成9）年には福井県沖においてナホトカ号海難・重油流出災害が発生したが、阪神・淡路大震災で活動したボランティア団体等が連携しながら活動が行われた。翌1998（平成10）年には、福島・栃木水害、高知水害が発生し、「水害ボランティアセンター」が設置された。これ以降、様々な団体と個人が協働して活動を行うために、ボランティアコーディネートを行う「災害ボランティアセンター」が設置されるようになった。

2011（平成23）年に発生した東日本大震災の被災地においても、約154万人のボランティアが活動した⁽²⁾。その際にも市町村社会福祉協議会において災害ボランティアセンターが、また広域的な調整のために、都道府県社会福祉協議会による災害ボランティアセンターが設置されている。

この間、1995（平成7）年に改正された災害対策基本法では、国及び地方公共団体が災害対策のために行うべき事項の一つに、「ボランティアによる防災活動の環境の整備」が掲げら

* 立正大学社会福祉学部社会福祉学科

** 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専門職学位課程・NPO 法人日本防災士会参与

キーワード：災害ボランティア、令和元年東日本台風、運営プロセス

れた。また、2013（平成25）年の改正では、第5条の3に「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」と定められた。

現在では、多くの都道府県・市町村の地域防災計画にも災害ボランティアセンターの設置は明記されており、災害ボランティアセンターの設置・開設訓練を行っている。さらには、災害発生時には、被災地域の災害ボランティアセンターに対して、全国規模で他の都道府県から応援職員を派遣する仕組みや、都道府県レベルでも他の市町村から応援職員を派遣する仕組みが整えられている。

このように、災害に関わるボランティア活動の必要性の認識やその実践の積み重ねとともに、都道府県・市町村における災害ボランティアセンターの開設や運営の経験は「実践報告」として報告⁽³⁾されている。今後もさらにそのプロセスや成果・課題をまとめ、蓄積していく必要があるだろう。

(2) 災害ボランティア活動の内容

災害の際には、次のようなボランティア活動が行われる⁽⁴⁾。災害発生からすぐの「救急救命期」においては、自衛隊や警察、消防など、公的機関による人命救助が最優先される。そのため、被災地における相互の助け合いがあったとしても、外部からのボランティアが活動すべき領域はそれほど多くはない。その後「緊急援助期」になると、災害ボランティアセンターや避難所などが設置、整備される。それに伴って、様々な被災者のニーズが顕在化し、ボランティア活動で対応することのできる領域が噴出することとなる。災害ボランティアセンターは被災者の困りごとに対して、相談を受け付け、またアウトリーチによって困りごとを発見する。一方、ボランティアの募集に関する情報を Web サイトや SNS を用いて公表し、募集活動を行う。その後ボランティアが訪れる頃には、受付、安全や健康管理の調整、資機材の提供ができるように、ボランティアセンターの体制を整える。

避難所生活が長期化し、また仮設住宅等へ移行する「生活復旧期」や、新たなコミュニティを形成する必要がある「生活支援・住宅再建期」においては、ボランティアのニーズは集合的なニーズから個別のニーズとなり、また失われた住民同士のつながりを再構築したり、新たに創りだしたりする支援も求められる。居所の引っ越し作業の手伝いや、その間の子どもの保育・遊び・学習の支援などのニーズもあるだろう。また、居場所づくりを地元住民と共に行う取り組みも、様々な被災地で実践されてきた。この中で取り組まれる災害ボランティア活動は、次のようなものがあげられる（図1）。

図1 災害ボランティアの主な種類

泥かき・災害廃棄物運搬・清掃・救援物資の仕分け・炊き出し・救護・大工・重機・農業・傾聴・保育・学習支援・遊び支援・イベント開催・ボランティアセンター運営支援
--

出典：山本⁽⁴⁾（2018）をもとに筆者作成

被災者に寄り添ったボランティア活動を実現するために、災害ボランティアセンターは「被災者中心」「地元主体」「協働」という3原則に基づき活動を行う。この3原則は、2004年の新潟中越地震において地元の社会福祉協議会が中心となって災害ボランティアセンターが設置されたが、災害支援系NPOと社会福祉協議会などの関係者間の被災者支援に関する考え方の相違があり、混乱がもたらされたことの反省から、関係者の議論によって生み出されたものである。⁽⁵⁾ ボランティア活動を行う側は、これまでの経験等から活動の段取りや方法を考え行動してしまうこともあり、被災者の気持ちや状況に寄り添いきれなくなることがある。一方、ボランティア活動を調整する側は、たくさんのボランティア活動希望者を前に、本来自発的な動機で活動を行うために訪れた人々を、統制・管理する志向を持ってしまいがちである。これまでの被災地での様々な主体の実践の反省と成果から生み出されたこの「被災者中心」「地元主体」「協働」という3原則は、今や様々な被災地において、あるいは平時の研修等において、関係者が確認し合うものとなっている。

(3) 災害ボランティア研究の動向

このように、度重なる災害によってボランティアセンターの設置の経験は蓄積され、例えば「災害ボランティアセンター設置・運営マニュアル」などの作成や改訂が重ねられている。マニュアル作成による「規範化」の動きは、ある意味致し方なく、そして今後も効果的に災害ボランティアセンターを運営するには必要不可欠なことではある。しかし抽象度の高いまとめ方になるため、その当時の職員の感情や、細やかな関係性など、行動の根拠が不明瞭になることもあるだろう。二つとして同じ災害は発生することはないため、できるだけ多くの災害やその支援に関わる言説を記録にとどめること、そのことを通じて今後のあり方を検討することは、一定の意義があると考えられる。

特に災害ボランティアの動向については、「秩序化へのドライブ」が発生していることに対する懸念が指摘されてきた。この「秩序化へのドライブ」とは、ボランティアを「コーディネート」することが良しとされ、社会的装置として「災害ボランティアセンター」が設置・運営されること、そして平時から支援団体が「ネットワーク」を組むことにより、効率的効果的に活動することが求められることである。このような方向性に進むことの懸念とは、ボランティアやNPOが本来持つべき、「他でもあり得る可能性を留保した可能性（偶有性）を示す新鮮な選択肢を社会に提示すること」⁽⁶⁾⁽⁷⁾、つまり、既存の社会には実現していない新たな可能性を示すことが、阻害されてしまうのではないかということである。

このような「秩序化へのドライブ」を踏まえた問題意識から、災害ボランティアの組織化に対して戦略的に検討する必要性も指摘されている。大門らは、2016（平成28）年に発生した熊本地震における2つの地域の災害ボランティアセンターについて、参与観察とインタビューにより運営原理の違いを明らかにしている。⁽⁹⁾ それによると、一方は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、もう一方は課題解決を主眼に据える「即

興・自律モデル」によって捉えることが有効であるとした。そして、被害が大きければ「管理・統制モデル」が現れやすくなるが、これが強くなると支援の空洞化が起こるため、「即興・自律モデル」を意図的に取り入れることが大切であるとしている。

この「管理・統制モデル」「即興・自律モデル」は、大門らがDynesをはじめとするアメリカ災害社会科学の先行研究レビューをもとに示した、これまで一般的であった信念と、それに対する災害社会学の反論を対比した基盤的考えの相違である。⁽¹⁰⁾すなわち「管理・統制モデル」は、人々の行動想定を「無秩序」であるにとらえ、組織構造は「権威的・軍隊的」であり、緊急事態の方針を「混乱の回避」であるとする。一方「即興・自律モデル」では、人々の行動想定を「協調・協力」であるにとらえ、組織構造は「脱中心・自律的意思決定」であり、緊急事態の方針を「問題の解決」であるとする。

大門らの議論では、この2つの考えを操作的に用いているため、対比して説明しているが、実際には同一の災害ボランティアセンターにおいてこの二つのモデルは混在するであろう。組織論の古典や組織のライフサイクルモデルに従えば、組織は多かれ少なかれ、分業化や階層化、業務のルール、文書主義等の官僚制の特徴を持ち、そしてその官僚制はルールや手続きの過度な遵守、手段の目的化によって逆機能をもたらす時期が訪れる。⁽¹²⁾⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾一方「ボランティア活動」という、利他性・自発性・主体性というメンタリティに基づく人々の行動を支援するためには、官僚制やその逆機能を批判し、乗り越える力動性を持たなければ、被災者と十分な信頼関係を保てなくなる場合もあるだろう。

このように、災害ボランティアセンターには「管理・統制」と「即興・自律」という性格が混在しているとみることができる。しかしながら、このような観点から災害ボランティアセンターの動態を捉えることを試みた研究は、管見の限りみあたらない。

2. 研究の目的と方法

災害ボランティアセンターが都道府県・市町村社会福祉協議会の職員を中心に設置されるようになったが、災害が頻発してしまっている一部の地域を除けば、初めて災害ボランティアセンターを設置するところがほとんどである。自らの組織の職務として災害ボランティアセンターを開設・運営することは、訓練や応援職員としての経験とは異なる気づきや課題を感じることもあるだろう。

しかしその経験を単に業務マニュアルに落とし込むだけでは、災害ボランティアの「秩序化へのドライブ」の方向性、すなわち管理や統制の方法論のみが規範としてのこり、結果として災害ボランティアやNPOの活動が持つ自律的でオルタナティブな活動を被災者や被災地に届けることを阻害することになりかねない。

以上の背景から、本研究では、災害時に災害ボランティアセンターの運営に携わった職員に対して聞き取り調査を行い、災害ボランティアセンターの開設や運営のプロセスとその中で感じた課題等を明らかにする。そしてこの語りをもとに、「管理・統制モデル」と「即興・

自律モデル」の様態も含めて分析を行い、今後の災害ボランティアセンターの開設・運営をどのように行っていけばよいかについて、検討を行う。

対象とする災害は、2019（令和元）年10月に発災した「令和元年東日本台風」である。この災害に関して、まず、被害規模を確認するとともに、被害に対してボランティア活動がどの程度行われたのかについて、各所より報告されている資料に基づいて整理を行った。そのうえで、被害のあった関東甲信越地域のA県において、災害ボランティアセンターの運営に携わった2名の職員に聞き取り調査を行った。1名は、河川の堤防決壊などにより家屋や社会福祉施設などが大規模に浸水したB市において、統括的な立場で災害ボランティアセンターの運営に携わった社会福祉協議会職員のC氏である。もう1名は、A県社会福祉協議会職員として、県災害ボランティアセンターの運営を担当し、また被災地域の災害ボランティアセンターに応援職員として派遣されていたD氏である。

C氏・D氏には、所属長あての依頼文書を発送し、同意を得て半構造化面接による1時間程度の調査を行った。倫理的配慮として、研究の目的と方法を口頭及び文書で説明し、個人が特定されることはないこと、得られた情報は研究の目的以外には用いないことを説明し、了承を得た。

聞き取りの内容はICレコーダーに録音し、逐語録化した。そのデータを、質的研究支援ソフトNVIVOを用い、災害ボランティアセンターの開設や閉鎖のプロセス、災害ボランティアセンターの業務内容やマネジメント、災害ボランティアセンター運営の経験を踏まえた今後の課題や展望、という内容で分類・整理した。さらにこの内容を、「管理・統制」（以下「管理志向」）「即興・自律」（以下「即興志向」）がどのような様態で現れているのか、カテゴリーに分けて解釈・考察を行った。発言内容の分類・整理と再構成、そしてカテゴリーの分析については、妥当性を担保するため、共同研究者間で意見交換を行いながら実施し、災害ボランティアに詳しい実務者からの助言を受けた。

以下、まず令和元年東日本台風の被害とボランティア活動の状況について確認する。そのうえで順にC氏、D氏の発言内容を研究者の解釈は加えず再構成して示す。そしてカテゴリーの分析・考察を行い、最後に得られた含意と今後の研究課題を示す。

3. 令和元年東日本台風の被害とボランティア活動の状況

(1) 令和元年東日本台風の概要と被害状況

令和元年東日本台風は、2019年（令和元）年10月12日に日本に上陸した台風19号に対して気象庁が定めた名称である。10月6日に南鳥島近海で発生し、大型で猛烈な台風が発達した後、日本の南を北上。大型で強い勢力を保ったまま、10月12日19時前に伊豆半島に上陸し、関東地方を通過した後、13日12時に日本の東海上で温帯低気圧に変わった。

この台風によって記録的な大雨が発生し、12日15時30分に静岡県、神奈川県、東京都、埼玉県、群馬県、山梨県、長野県に、また19時50分に茨城県、栃木県、新潟県、福島県、宮城

表1 令和元年東日本台風で河川が決壊した箇所数

国管理河川 6水系 7河川 12箇所	鳴瀬川水系吉田川 阿武隈川水系阿武隈川 久慈川水系久慈川 那珂川水系那珂川 荒川水系越辺川 荒川水系都幾川 信濃川水系千曲川
県管理河川 20水系 67河川 128か所	宮城県：4水系18河川36箇所
	福島県：11水系23河川49箇所
	茨城県：2水系4河川6箇所
	栃木県：2水系13河川27箇所
	埼玉県：1水系2河川2箇所
	新潟県：2水系2河川2箇所
	長野県：1水系5河川6箇所

出典：内閣府中央防災会議を参考に筆者作成⁽¹⁶⁾

表2 令和元年東日本台風による関東甲信越10都県の被害状況

都県名	人的被害					住家被害				
	死者 (人)	うち災害関連 死者(人)	行方不明者 (人)	重傷 (人)	軽傷 (人)	全壊 (棟)	半壊 (棟)	一部 破損	床上 浸水	床下 浸水
茨城県	2		1		20	146	1,597	1,805	116	582
栃木県	4			4	19	83	5,252	8,744	3	140
群馬県	4			1	8	22	296	567	22	112
埼玉県	4	1		2	31	107	570	996	2,090	3,372
千葉県	12			8	28	66	2,269	12,798	173	576
東京都	3	2			10	36	667	1,198	320	531
神奈川県	9			3	35	56	831	2,600	877	579
長野県	15	10		6	39	920	2,515	3,535	2	1,360
山梨県					1	2	3	72	1	6
新潟県				2	3	3	9	43	25	277
10都県合計	53	13	1	26	194	1,441	14,009	32,358	3,629	7,535
全国合計	118	21	3	48	340	3,263	30,004	42,491	7,710	22,231

県に、そして13日0時40分に岩手県の、合計1都12県に対して大雨特別警報が発表された。⁽¹⁵⁾

大雨により各地で河川の氾濫や堤防の決壊による浸水があった。堤防の決壊は、国管理河川で7河川12か所、県管理河川で67河川128か所の合計140か所において発生し、2018（平成30）年の西日本豪雨災害を上回った（表1）。このような大規模な被害であったため、全国で118名もの人が亡くなった。最も多くの死者・行方不明者が出たのは福島県の36人、次いで宮城県の22人であり、住宅被害も福島県が突出して多くなっている。一方、豪雨は広範囲にわたって発生したため、過去しばらくの間、自然災害による甚大な影響があまりなかった地域にも被害をもたらした（表2）。

この台風の被害に対して、政府は激甚災害，特定非常災害，大規模災害復興法上の非常災害の適用を行った。このうち、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」（激甚災害法）に基づいて政令で指定された「激甚災害」の被害に対しては、国が地方公共団体及び被災者に対する復興支援のため特別の財政援助・助成を行うこととなる。

また、「特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律」（特定非常災害特別措置法）に基づき政令で指定された「特定非常災害」の被害に対しては、応急仮設住宅の存続期間などの権利利益等について、各省庁の告示により延長措置を講ずることとなる。そして「大規模災害からの復興に関する法律」に基づく「非常災害」に適応されると、国は内閣総理大臣を本部長とする「復興対策本部」の設置や、「復興基本方針」に基づいて都市計画法等に規定する「特別の措置」を行使することができ、被災市町村が実施する災害復旧事業を被災自治体の要請に基づき国が代行出来ることとなる。

これらに加え、災害救助法の適用市町村がかなりの数となった。災害救助法は、都道府県が市町村に適用して指定し、指定された市町村の救助の実施主体を都道府県が担うことにより、応急的に必要な救助を行うものである。令和元年東日本台風被害に対しては、同法の適用自治体は14都県の390市区町村となり、東日本大震災を超えて過去最大の適用となった。

(2) 関東近県における災害ボランティア活動の状況

このように非常に大きな被害をもたらした令和元年東日本台風であるが、少し前の9月9日早朝に関東地方に上陸し特に千葉県内に大きな被害をもたらした台風15号の被害に対しても、すでに多くのボランティアが現地に駆け付け、活動を行っていた。また、10月25日には再びの大雨による被害もあった。この被害の状況に対して、全国で市区町村社会福祉協議会を中心に104か所の「災害ボランティアセンター」が設置され、また18か所の社会福祉協議会では通常のボランティアセンター業務の中に被災者支援を組み込むなどして被災者支援を行った。2020（令和2）年1月26日までの全国での活動者は、19万6,740人を数えたが、最終的には同年7月末に、栃木県佐野市災害ボランティアセンターが終了するまで、活動は続けられている⁽¹⁷⁾。

関東近県では、表3のような自治体において災害ボランティアセンターの設置や災害ボランティアのコーディネートが行われた。このうち、長野県のボランティア数が突出しているのは、千曲川をはじめとする河川の決壊等によって被害の規模も程度もより深刻な状況であったためである。

表3 令和元年東日本台風被害に対する関東信越9都県の災害ボランティア活動者数

都県名	社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置 または設置せずとも災害ボランティアを募集した自治体名	ボランティア 活動者数
茨城県	水戸市・常陸太田市・ひたちなか市・常陸大宮市・大子町	12,647
栃木県	宇都宮市・足利市・栃木市・佐野市・鹿沼市・小山市・那須烏山市・下野市・上三川町・壬生町	26,619
群馬県	高崎市・太田市・富岡市・嬬恋村・上野村・下仁田町・大泉町	2,014
埼玉県	さいたま市・川越市・東松山市・上尾市・入間市・坂戸市・小川町	7,141
千葉県(※)	館山市・木更津市・茂原市・佐倉市・市原市・鴨川市・君津市・富津市・袖ヶ浦市・南房総市・香取市・いすみ市・多古町・長柄町・長南町・鋸南町・千葉市・成田市・富里市・匝瑳市・山武市	9,197
東京都(※)	世田谷区・八王子市・調布市・狛江市・大田区・青梅市・あきる野市	3,339
神奈川県	川崎市・相模原市	4,763
長野県	長野市・上田市・須坂市・中野市・飯山市・佐久市・千曲市・佐久穂町・立科町・小布施町・栄村	72,131
新潟県	阿賀町	56

※山梨県においては、いずれの市町村においても災害ボランティアセンターは開設や災害ボランティアの募集は行われなかった。

※千葉県及び東京都では、台風15号により9月12日から災害ボランティアセンター及び社協ボランティアセンターで被災者を支援（千葉県23市町村・10月11日（金）までの延べボランティア数23,182名、東京都1町・10月11日までの延べボランティア数179名

※10月12日は台風接近のため、千葉県・東京都の全てのセンターが活動休止

出典：全社協 被災地支援・災害ボランティア情報 Web サイト⁽¹⁸⁾より筆者作成

4. 市災害ボランティアセンターの開設・閉鎖プロセスとマネジメント

被害のあった自治体の災害ボランティアセンターは、どのようなプロセスで開設・運営され、その中でどのような組織内外の課題が発生したのだろうか。ここでは、A県B市社会福祉協議会ボランティアセンター担当職員C氏による語りを、開設・閉鎖プロセスに関すること、活動内容やそのマネジメントに関すること、ボランティア活動として派遣等を調整しなかったこと、災害ボランティアセンター設置・運営の際の組織内外の課題、に分類・整理し、研究者の解釈は加えずに記述する。

(1) 市災害ボランティアセンターの開設・閉鎖プロセス

B市社会福祉協議会職員C氏によると、B市においては東日本大震災の翌年より災害ボランティアセンター事業を本格的に取り組み始めた。運営要綱やマニュアルを策定し、開設訓練をスタートさせ、徐々にその訓練の参加人数を拡大していった。この間、他地域で災害があった際には、職員の派遣とともにボランティア・バスの運行を行っている。また2017（平成29）年には、台風による大雨で内水氾濫被害があり、災害ボランティアセンターを開設し

た経験があった。そのほかにも要綱を改訂し、職員や関係部署に対する研修を行うなど、取り組みを蓄積してきた。

B市災害ボランティアセンターの設置以降の活動プロセスは表4のとおりである。2019年10月12日、台風の接近に伴い、気象庁の発表においてとても深刻な被害になる可能性が指摘されていたため、同会では深夜まで職員が事務局本部に待機していた。行政とも連絡を取り合いながらいたが、特にその日は被害等を確認することができず、深夜0時に業務を解いた。

しかし13日になり、被害の状況が明らかになってくると、職員が被害の大きかった地域の状況確認を実施した。その結果を踏まえて、14日に組織のトップが参集し、再度状況確認を行ったのちに、災害ボランティアセンター開設の意思決定がなされた。本来ならば地域防災計画に行政の要請と社会福祉協議会の判断という2つの開設基準があったが、今回は行政の要請を待たずに開設の判断を行った。

表4 B市災害ボランティアセンターの活動プロセス

日付	動き
2019年 10月12日	・職員が社会福祉協議会本部に待機
10月13日	・被害状況の確認
10月14日	・被害状況の確認 ・関係部署が参集 ・災害ボランティアセンター本部設置
10月15日	・サテライト①設置（～22日）
10月16日	・サテライト②設置（～21日）
10月23日	・サテライト①移転（～11月15日） （選挙の投票所にあっていたため）
11月15日	・災害ボランティアセンター閉鎖 ・16日以降は被災者支援窓口を設置
2020年 6月～11月	・社会福祉施設における書類洗浄ボランティア活動の調整

出典：C市の発言や提供資料をもとに筆者作成

特に被害が大きかったのは2つの地区であった。一方の地区は以前も水害があったところであり、自主防災組織がしっかりしていたことから、当該地区の公民館に災害ボランティアセンターのサテライトを置いて、自主防災組織と連携しながら運営を行った。もう一方の地域はこれまで大きな被害があった地域ではなかったが、当該地区に居住する職員がおり、その職員を通じて自治会長等と連携しながら、自治会館にサテライトを開設することとなった。このようなサテライトを置く方式の意思決定や場所の選定は、以前の水害の経験が生かされた。

その後、ボランティアの受け入れを平日に限定するなど、災害ボランティアセンター業務を縮小していった。これはセンターを経由してたくさんのボランティアを受け入れていた社

会福祉施設職員の状況を鑑みて意思決定したものであった。まだ活動が必要な状況はあったものの、たくさんのボランティアを現地でマッチングする施設職員は、休暇を取ることができていないことにC氏は気づいた。そのため土日の開設日を縮小・廃止し、平日のみ受け入れをすることとした。

災害ボランティアセンターの閉鎖については、ニーズの減少に基づき、サテライトを設置していた自治会長や社会福祉施設の関係者と十分に協議したうえで閉鎖に踏み切った。しかし、ボランティアセンターは閉鎖したものの、対応すべき課題はあった。例えば被災した社会福祉施設は、法人の重要書類が泥だらけになったままであった。これについては、2020（令和2）年6月～11月までの間、県内外の災害支援団体を中心に「書類洗浄ボランティア」をしてもらう調整を行った。

(2) 市災害ボランティアセンターの活動内容とマネジメント

市災害ボランティアセンターの活動内容は、まずは地元の自治会や社会福祉施設との連絡調整によるニーズの把握があげられる。

以前の水害の際には、地元自治会や自主防災組織が主体的に復旧活動を行うことに対し、社会福祉協議会職員がサポートする形をとっていた。そのため、今回は職員中心のコーディネートではなく、地域の状況をよく知った住民主体のコーディネートが実現したところもあった。

被害が大きかった社会福祉施設は、大きく4か所の建物被害があったが、それぞれに関して詳細なニーズ表をまとめたりすることはなかった。施設側の責任者や現場レベルの担当者とその都度口頭で協議し、幅をもってニーズをくみ取り、ボランティアの数や活動内容を調整した。作業の量は膨大であったため、ニーズ表に書き込むことは困難であったことと、初期のころはどの作業をどの程度まで進めるか手探りな状態であったためである。

被災した社会福祉施設でのボランティア活動の調整については、当該施設の職員が実質現場の活動のマッチングやコーディネートを行う必要があるが、災害ボランティアセンターの職員がその方法について助言やフォローを行うことができた。朝・昼・夕方と必ず連絡を取り、適宜訪問しながら、なるべく多くのコミュニケーションをとることを心がけ、その中から現場のニーズを整理して適切にボランティアのコーディネートや企業の社会貢献活動につなげることができた。

ただし、社会福祉施設にも職員が多くいるため、連絡調整を行った責任者レベルと、他の職員との情報共有が上手くいっていないことも垣間見え、それによるトラブルもあった。また、施設側も被害が甚大だったため、片付けや清掃に着手すべきか、解体・廃棄等を行うべきかという判断をすぐにすることができない案件もあった。そのような状況に対して意見を問われたが、災害ボランティアセンターとして方針を出してしまうとその後責任問題にもなってしまうため、見守ることを心がけた。

災害ボランティア活動支援の「管理」と「即興」のバランス（新井・大澤）

一般ボランティアの受け入れに関わる業務と、それに伴う各種の調整も、災害ボランティアセンター業務の大きな柱である。例えば外部からの支援では、宗教を背景に全国各地の被災地においてボランティア活動を行っている団体に来て、家屋等の洗浄のやり方などを教えてくれる機会があった。また、資機材の調達については、地元の個人商店と調整を行って購入することを心がけ、配達もしてもらった。高圧洗浄機等の製造・販売メーカーが訪れ、洗浄機のほか掃除機、自家発電機などを貸与してくれ、その後無償提供してくれたこともあった。

また一方で、様々な道具を車に積み込み、数々の被災地で活動を行っているような個人のボランティアが、活動先である社会福祉施設とトラブルになることもあった。そのような場面では現地に向いて、施設側の意向を十分に聞き取り、ボランティアに受け入れを断るなどの対応を行った。

これらの災害ボランティアセンターの運営は、通常社会福祉協議会の業務運営を行いながら実施することとなる。そのため、県社会福祉協議会から常時3名、他の市町村社会福祉協議会から4名前後の応援職員に来てもらい、業務を共に行った。この応援職員の人数については、社会福祉協議会の通常業務との兼ね合いで、災害ボランティアセンターに割くことのできる現場職員の人数を割り出し、またセンター運営に係る必要人数を勘案して、その都度県災害ボランティアセンターと調整しながら派遣してもらった。

表5は、2017（平成29）年及び2019（令和元）年の災害ボランティアセンター開設時のニーズ、活動者数、運営スタッフ数をまとめたものである。短期間で非常にたくさんの人々の活動が集中して行われ、それに伴って運営を担う職員も多く投入されていたことがわかる。

表5 2017年および2019年の災害ボランティアセンター設置時の基本データ

開設年	開設期間	ニーズ 受付数	個人ボラン ティア数	活動 グループ数	延べ 活動者数	運営 スタッフ数
2017年	約3か月	84件	70人	24団体	178人	市社協：67人 県社協：15人 他市町社協：8人 NPO：10人
2019年	約1か月	40件	816人	24団体	1,057人	市社協259人 県社協18人 他市町社協：49人

出典：C氏提供資料を基に筆者作成

(3) ニーズとして把握したが対応しなかったこと

ニーズとして把握したが、災害ボランティアセンターとしては対応しなかったものもあった（表6）。まず、水につかってしまったテレビなどの家電製品の修理に関わるニーズもあった。これは直接対応することはできず、家電メーカーなどで無償修理などの対応をしているところの情報提供などを行った。

表6 ニーズとして把握したが対応しなかった課題や疑義が残った課題

依頼事項・ニーズ	対応しなかった理由や疑義
家電製品の修理	家電メーカーの対応を紹介
屋根修繕などの高所作業	ボランティアが落下する等の可能性があるため
床板はがし・壁はがし	以前の災害時に床板はがし等をしたボランティアが他所の被災地に行ってしまう、責任問題となったため。
公共の場所・ゴミ集積場の片付け	危険を伴う作業であったため。また行政が責任をもって取り組む必要があるため。
被災した工場からの片付けの依頼	産業に関わることであり、また片付けに従事できそうな社員がいるため
田畑の漂流物の片付け	ボランティアによる活動をしたが、JA などとの調整が必要であったと回顧

出典：C氏の発言をもとに筆者作成

床下の泥をだすための床板はがしや、水につかった壁をはがす作業等のニーズ、そして屋根に上がって行う高所作業に関わるニーズに対しても、災害ボランティアセンターとしては取り扱わなかった。この理由の第1は、ボランティアの危険回避を図ることである。加えて第2は、以前の被害の際に、外部のボランティアが作業に手を付けたのち、他所の被災地での活動に移行してしまい、復旧の責任を災害ボランティアセンターが負わざるを得ないことがあった。このような考えと経験から、家屋そのものに手をつける作業は行わない方針が定められた。宗教団体によるボランティア組織も、各地で床板はがしや床下の清掃などをしっかりやる団体であったが、災害ボランティアセンターとしては協議を充分に行い、そのようなニーズには対応しないようお願いした。

公共の場所の片付けや、ゴミ集積所での活動についての依頼もあった。通学路や用水路の片付けなどの依頼が自治会長等から上がってきたが、ボランティアセンターに来てもらったボランティアではなく、職員で対応したこともあった。また、ゴミ集積所での活動について行政機関からボランティア派遣の依頼があったが、危険を伴う環境であるため断った。

被災した工場からの依頼もあったが、社員がたくさんいることから、その作業にはボランティアの調整は行わなかった。一方、田畑に散乱したごみの片付けについては、産業に関わることであり、本来ならばJAなどが調整していただいたほうが良いとも感じたが、ボランティアによる活動を調整した。

(4) 今回の経験を踏まえた組織内部の課題

職員参集基準があったが、今回の災害でその基準が曖昧であったことや、ボランティアセンターの設置基準が明確ではなかったことが露呈した。発災や被害の拡大が週末や祝日と重なったこともあり、最終的な意思決定には時間を要してしまった。今回の災害を通じて、社会福祉協議会の事業継続計画（Business Continuity Plan：BCP）と、災害ボランティアセンターの運営マニュアルとを連動させ、訓練や研修を行う必要性が確認できた。災害のフェー

ズやタイムラインに応じて、誰が、いつ、どこで何をするのかについて役割を明確にしておくことを、今後行っていく予定である。

また災害ボランティアセンター開設期間を通じて、日々の被災住民の状況・ボランティアも含めた支援の状況について、すべての職員間での情報共有が不十分であった。このこともあり、災害ボランティアセンター業務を特定のセクションの業務とみなす職員もいたと考えられ、組織一丸となって実施することができなかつた面もある。

以前の水害は内水被害であったため泥出しなどの活動は必要がなかった。今回は河川の氾濫があり、土砂の流入により様々な資機材が必要となったが、現地調査を職員が行っても、知識や経験が不足していたことから、必要な資機材の把握を十分にできなかった。

(5) 組織外部との協働や調整の課題

当時を振り返り、今後同様の災害が起こった際に必要と考えられる外部の支援スタッフは、看護職、ICTに強い事務スタッフ、送迎・移送スタッフである。

また今回は、社会福祉施設の被災に対応することが多かったが、今後は市内の社会福祉施設とBCPを持ち寄り、防災や災害時の対応に関して情報交換を行い、顔の見える関係作りを行っていく必要がある。

市町村社会福祉協議会同士の広域連携も必要であると考え、現在他市の社会福祉協議会職員に呼びかけている。機関同士のつながりだけでなく、信頼ができるNPO等の情報を共有し、災害時にスムーズに紹介等できるようにすることが狙いでもある。またその中で、ボランティア受付方法のICTについても、現在試行を考えて準備中である。

災害ボランティアセンター開設中、地域の災害ボランティア団体のネットワークによる情報共有会議が行われた。その印象としては、広域的な被害状況や活動の「報告会」とどまっており、情報を共有して「各団体に何ができるか」というような議論の場にはなっていなかったと感じている。今後は、平時から災害支援の各種の団体が勉強会・学び合いの機会がつながり、顔の見える関係が作られ、災害直後だけではなく復旧・復興まで継続して支援をおこなっていけるような、ネットワークの形成が必要であろう。炊き出し等が必要な災害が起こった際にも、一つの団体だけでは対応は不可能であるので、ネットワークで全国組織ともつながっていくような流れがあると、安心感があるのではないか。

また、災害時には活動に必要な資機材はおそらく供給が間に合わなくなり、地域間で取り合いになることも予想される。県レベルで資機材をストックしたり、相互に貸し出しあったりできるようにする仕組みや、ある程度の量を確保できるように、企業と協定を結ぶなどの対応も必要である。

5. 県災害ボランティアセンターの開設・閉鎖プロセスとマネジメント

次に、A県社会福祉協議会職員D氏への聞き取り調査の内容を、災害ボランティアセン

ター開設・閉鎖プロセスに関すること、活動内容やそのマネジメントに関すること、開設経験を踏まえた今後の課題に分類・整理し、研究者の解釈は加えずに記述する。

(1) 県災害ボランティアセンターの開設から閉鎖までのプロセス

県災害ボランティアセンターの開設以降の活動プロセスは表7のとおりである。台風が上陸・通過したのは週末であり、通常業務日ではなかった。A県社会福祉協議会では、災害時の職員参集基準があり、発災後の13日には6名の職員が情報収集にあたった。公共交通機関はすでに12日午前から13日昼頃にかけて計画運休となっており、公共交通機関を利用する職員は参集することができない者もいた。災害ボランティアセンターの「設置基準」は定めていない中で、まずは情報収集をすることとなった。

表7 県災害ボランティアセンターの活動プロセス

日付	動き
2019年 10月11日	・台風被害があった際の報告を県内全市町村社会福祉協議会に依頼
10月12日	・台風接近に伴い県社会福祉協議会事務局のある会館が全面休館
10月13日	・県災害対策本部から情報収集 ・参集基準に基づき、一部職員が参集。災害救助法の適用となった市町村社会福祉協議会へ被害状況を照会。 ・県災害ボランティアセンター開設を決定しホームページにて公表
10月14日	・市町社会福祉協議会へ職員を派遣し、災害ボランティアセンターの開設及び運営支援を開始。被害が大きかった市町社協を訪問。
10月16日	・3市の社会福祉協議会からの要請を受け、「災害時相互支援に関する協定」に基づき、県内市町村社会福祉協議会の職員応援派遣を依頼。
10月18日	・職員の応援派遣を開始
11月4日	・県社会福祉協議会の職員派遣、市町村社会福祉協議会の応援職員派遣を終了

出典：A県社会福祉協議会資料を基に筆者作成

情報収集では、災害救助法の適用になった市町村の社会福祉協議会に電話をかけ、半日ばかりで状況を把握した。確認したことは、各市町村社会福祉協議会の事務局が入った建物の被害状況、把握している人的被害、地域の被害の状況、災害ボランティアセンターの開設やその予定はあるか、などである。災害救助法の適用市町村が多数に上ることはすでに情報を得ていたが、この聞き取りによって、複数の市町村で災害ボランティアセンターを設置する見込みがあること、県も災害対策本部を設置していたことを総合的に判断し、組織トップの意思決定によってA県災害ボランティアセンターを開設することとなった。

その後、A県内の市災害ボランティアセンターが閉鎖する4月まで県災害ボランティアセンターの設置を継続した。

(2) 県災害ボランティアセンターの活動内容とマネジメント

県災害ボランティアセンターの業務は、第1に、情報収集と情報提供・助言があげられる。10月14日には特に被害の大きかった8か所の市町村の状況調査に赴いたほか、その後災害ボランティアセンターを開設せず通常のボランティアセンターで対応した市町村社協に対しては毎日電話等で連絡を入れ、必要な助言や情報提供、そして情報収集を行った。そして5つの災害ボランティアセンターに対しては、14日以降順次職員を派遣して常駐させ、災害ボランティアセンターの運営支援を行った。

第2に、被害のなかった市町村社会福祉協議会から応援職員を募集し、派遣・調整をすることである。県社会福祉協議会は、県内の市町村社会福祉協議会と「災害応援協定」を締結している。令和元年東日本台風において県内市町村に呼び掛けたところ、多くの申し出があり、約70名の応援職員を派遣することとなった。県災害ボランティアセンターではこれらの調整を行った（表8）。

表8 県社会福祉協議会職員及び市町村社会福祉協議会応援職員の派遣人数

県社会福祉協議会 派遣人数	市町村社会福祉協議会 応援職員人数	派遣した自治体数
76人	70人	5か所

出典：A県社会福祉協議会資料より筆者作成

第3に、外部からの問い合わせ対応や、外部団体との調整である。問い合わせとしては、個人のボランティアからの問い合わせはあったものの、災害ボランティア団体からの支援の申し出等はなかった。外部団体との調整としては、県社会福祉協議会は民生委員児童委員協議会事務局を担っていることから、清掃等に必要なタオルの提供を呼びかけ、確保した。これまでの経験から必要な資材の予測ができていたことから、先手先手で関係団体等に呼びかけたりすることで資材の確保を行うことができた。

今回の災害では、避難所や福祉避難所に対する支援は、他県のように長期的に避難所生活を送った地域ではなかったため、県災害ボランティアセンターおよび市町村災害ボランティアセンターに依頼が多くあったわけではなかった。

社会福祉施設に入所していた利用者の生活支援やケアに対しては、災害派遣福祉チーム(D-WAT)が対応することとなった。そのため、県災害ボランティアセンターというよりも、県社会福祉協議会にあるD-WAT事務局が現地に行き、県や市の行政担当職員、市の社会福祉協議会職員、市の施設協議会と合同の調整会議を行い、情報共有が行われた。

初めての経験であったため様々な不安があり、また手探りしながら業務を行うことが多かった。全国共同募金会に事務局を持ち被災地支援を行っている「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」(支援P)や、これまで被災地で活動を行っていた市町村社会福祉協議会の職員によって、早い段階で災害支援に対する姿勢について教示を受けたり、各自治体に設置

した災害ボランティアセンター内のボランティアの動線等への助言を受けたりしながら、市町村災害ボランティアセンターの支援を行った。

(3) 県災害ボランティアセンター開設経験を踏まえた今後の課題

県災害ボランティアセンターからの市町村災害ボランティアセンターへの職員派遣についての課題は、情報共有の負担であった。被災地に毎朝出向き、終了後1時間以上かけて県災害ボランティアセンターに帰り、各種報告や調整を行うことをしていたので、職員の疲労感も大きかったようである。この点、新型コロナウイルス感染症の蔓延に伴い、Webシステムによる遠隔会議などが普及したため、今後はこのような情報共有はスムーズに行うことができると考えられる。

また、民間のボランティア団体との協働も今後の課題である。床下の泥だしをするために、例えば床板はがしなど技術的な部分は技術のある民間ボランティア団体がやり、そのあとの泥だしなどは市町村災害ボランティアセンターからのボランティアが担当するなど、適切に役割分担ができるとよいと考えている。

今回は避難生活が長期化した地域はなかったが、今後もしそのような災害が起こった場合には、広域レベルにおいても、避難所での健康管理や傾聴ボランティア、レクリエーション支援などの活動の調整ができるようになるるとよいと考えている。

県域の災害ボランティア・ネットワークによる情報共有会議が開催されたが、開催した時期がだいぶ遅くなってからであった。また県災害ボランティアセンター開設・運営を通じて、当該ネットワークからの支援の申し出や、相互に連絡調整を行うことはなかった。今後は、早期に相互のコミュニケーションが図れば良いと考えている。

6. 考 察

市災害ボランティアセンターのC氏、県災害ボランティアセンターのD氏という2名の実践者の語りを踏まえて、「管理志向」「即興志向」が災害ボランティアセンター運営にどのように表れているのかについて、考察する。まず先に、2名の考える災害ボランティアセンターを運営するうえでの課題認識において、「管理志向」「即興志向」はどのような関係にあるのかを検討する。続いて、実際の災害ボランティアセンターの運営プロセスにおいて、どのように「管理志向」「即興志向」が立ちあらわれたのかについて抽出する。

(1) 災害ボランティアセンターを運営するうえでの課題

まず、社会福祉協議会など、災害ボランティアセンターを運営する組織内部の課題として語りから抽出できるのは、表9に示すような、規範の見直しや実質化、情報共有、職員の意識改革であった。

このうち、規範の見直し・実質化は、過去の経験を踏まえて現状とは異なるあり方を志向

し、新たな規範を創っていかうとするものである。この営み自身は大変重要なことではあるが、新たな規範が時間経過とともに「管理志向」のための道具になり、「即興志向」において重視されるべき事項が周辺に追いやられないよう、注意を要する。その点、併せてまとめることができた「情報共有」や「職員の意識改革」という課題を絶えず意識し、平時においても、災害ボランティアセンター設置・運営時においても、風通しの良い組織運営をすることが求められるだろう。

また、組織外部との協働課題は、語りからは表10のように「人的資源の確保」「情報共有とネットワーク」「資機材の調達方法の明確化」「ICT化」等が抽出することができる。これらの課題の多くは、災害ボランティアセンターを効率的・効果的な運営を行うための、いわば「管理志向」の課題である。先行研究を踏まえれば、これらの協働課題における「管理志向」は、災害ボランティアの可能性を阻害し、活動を制約する方向性に行きかねない。各課題に

表9 組織内部の今後の課題

課題	内容
規範の見直し・実質化	<ul style="list-style-type: none"> ・職員参集基準 ・災害ボランティアセンターの開設基準 ・災害のフェーズやタイムラインに基づく職員の行動
情報共有	<ul style="list-style-type: none"> ・災害ボランティアセンターで把握する支援情報と、通常業務を行う職員や業務とのリンク
職員の意識改革	<ul style="list-style-type: none"> ・災害ボランティアセンター運営は組織全体で行う必要があるという認識を広めること

出典：C氏・D氏の発言をもとに筆者作成

表10 組織外部との協働課題

課題	内容
人的資源の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・看護職スタッフ：ボランティア等のケガに対応 ・ICTに強い事務スタッフ：PCへの入力やWebサイトの更新などを効果的に行ってもらおう ・送迎・移送スタッフ：ボランティアの送迎や資機材の移送をしてくれるような組織・団体 ・技術系ボランティア：床板はがしや大工仕事などのボランティア
情報共有とネットワーク	<ul style="list-style-type: none"> ・迅速な情報共有機会の確保 ・活動報告に留まらない課題解決志向の情報共有機会 ・市内の社会福祉施設等との防災・災害対応のための情報共有 ・広域的な社会福祉協議会同士のネットワーク ・平時からの顔の見える関係と学習の場 ・全国的な組織ともつながった支援のネットワーク
資機材の調達方法の明確化	<ul style="list-style-type: none"> ・県内での資機材のストック ・企業との協定等による非常時に優先確保ができるような仕組み
ICT化	<ul style="list-style-type: none"> ・ボランティア受付業務等のICT化 ・応援職員と県災害ボランティアセンターとの情報共有 ・情報共有会議の遠隔開催

出典：C氏・D氏の発言をもとに筆者作成

対して、いかに「即興志向」の側面を組み込み、バランスをとるかについて、検討しながら解決にむけ取り組んでいく必要がある。

(2) 災害ボランティア支援の現場における「管理志向」「即興志向」の様態

では実際の災害ボランティアセンターの運営においては、「管理志向」と「即興志向」はどのように立ち現れるのだろうか。2名の語りからは、「ニーズ把握の仕方」「災害ボランティアへの理解の仕方」「業務全体に対する理解の仕方」「組織学習のあり方」という4つのカテゴリーの中で、その「管理志向」「即興志向」とその特徴が見られた(表11)。

表11 災害ボランティアセンターの「管理志向」「即興志向」の様態

カテゴリー	「管理志向」において重視される点	「即興志向」において重視される点
ニーズ把握の仕方	量的把握 リスク管理・責任の観点	質的把握 問題解決の観点
災害ボランティアへの理解の仕方	スキル・量の理解 人的資源の観点	人間性・性質の理解 援助主体の観点
組織全体の業務に対する姿勢	通常業務の慣性	危機対応業務への感性
組織学習のあり方	シングル・ループ学習	ダブル・ループ学習

出典：筆者作成

1) ニーズ把握の仕方

まず、被災者のニーズの把握の仕方である。「管理志向」としては「量的把握」を重視する。災害の規模や状況によるが、多くのニーズが上がってきた場合、被害地域や被害内容をカテゴライズし、数量で把握していく志向は、求められている支援を効果的に届け、ボランティアセンターの閉鎖を判断するためには必要不可欠である。これは、1日に数十人・数百人が訪れるボランティアを、適切に調整し活動してもらうことにもつながるものである。

しかしながら、被災地や被災者はそれぞれの事情が異なり、状況も多様であり、心情もさらに多様である。そのようなニーズの「質的把握」を重視する「即興志向」が弱いと、あるいは「管理志向」が強すぎると、様々な弊害が起こりかねないことは、事例からも明らかにされた。例えばC氏の語りからは、現場でのボランティア活動のマッチングに奮闘する社会福祉施設職員が、休みが取れず疲弊しているのではないかという気付きから、センター運営の規模の縮小に至ったことが読み取れる。あるいは、ある地域では地域住民によるコーディネートの方が被災者ニーズの把握がスムーズにいくと考え、住民参加によるサテライト運営を行った。災害ボランティアセンターを閉鎖後も連絡調整を継続し、社会福祉施設における書類洗浄ボランティア等が実現した。このように、現場ニーズの「質的把握」は、単に規範のみをよりどころとするのではない「即興志向」であり、結果として被災者の状況に寄り添った支援が可能になったことがうかがえる。

一方で、語りからは、「即興志向」への行き過ぎも懸念される内容も確認できる。特に表6に示されるような依頼事項・ニーズに対しては、様々な理由や疑義がありボランティアセンターとしては対応をしなかった。「高所作業」はボランティアの安全、「床板はがし」などはボランティアによって最後まで完結できるかどうかの懸念、そして公共の場所の片づけなどは行政機関が実施すべきとの考えから、対応を見送ったのである。目の前の問題解決を柔軟に行うことを重視するだけではなく、リスク管理や責任を重視する立場も、結果としてボランティアの持続可能性を確保しうる。

このように、ニーズ把握において、「管理志向」として「量的把握」や「リスク管理・責任」を重視することと、「即興志向」として「質的把握」や「問題解決」を重視することを、バランスをとりながら追究していることを確認することができる。

2) 災害ボランティア個人や団体への理解の仕方

次に、災害ボランティア個人や団体への理解の仕方について検討したい。「管理志向」としては、個人や団体が持つ活動スキルや人数などの理解が重視される。実際、災害ボランティアの受付票には、個人が持つ資格やスキルを記入する欄や、団体の場合には人数を記入する欄がある場合が多い。このような把握は、適切な場所に、適切なスキルを持ったボランティアや、適切な人数のボランティアを送り出すにあたって、必要不可欠な情報であることは間違いない。

しかし、単にボランティア活動者の「機能」や「活動量」のみを把握するだけでは、トラブルが発生する可能性は否定できない。C氏の語りからも、行き過ぎた行動をとりそうな個人ボランティアに対して、調整を行ったことが明らかにされている。ボランティア団体に所属する個人一人ひとりの把握は困難であるとしても、個人の人間性や団体の性質などを理解することにつとめたうえで調整を行うことにより、被災者も安心して支援を受け入れることができる環境を保つことができるだろう。

一方で、「即興志向」として目した「人間性・性質の理解」の重視も、「管理志向」の観点から、ある程度容易にコントロールができそうな「人的資源」を確保するための行動であるとみることにもできる。そのため、実績や以前から関係性のある災害ボランティア（個人・団体）の既得権が発生し、新しい活動者や活動団体の参入を阻害することにもなりかねない。この点、表10において今後の課題についての言説の中でも、「平時からの顔の見える関係と学習の場」の必要性が指摘されている。このような災害前の関係性の構築は、災害時には「管理志向」の文脈で活用されうることに、注意を向ける必要がある。もちろん事前の関係性構築を否定するものではないが、災害の状況やニーズに対して、適切な「援助主体」たりうるかという点を、実際の災害時の場面においても、見極めていくことの重要性が示唆される。

3) 災害時の業務全体に対する理解の仕方

被災した地域の社会福祉協議会や関係機関は、災害ボランティアの受け入れを行う一方で、これまでの通常業務を継続して行う必要があり、そのため近年ではBCPの策定が求められている。そして組織規模が大きければ大きいほど、各部署のBCPに基づく緊急時のタスクが定型化され、セクションごとにそのタスクの遂行が目の前の大きな課題になる。そのため、C氏の語りからも、組織内で「災害ボランティアセンターはどここの部署の仕事か」というような疑問の声が上がっていたことが吐露された。

しかし、災害ボランティアセンターのような、多種多様な、そして多くのニーズを受け付け、またたくさんのボランティアを調整する必要がある業務は、平時に行った資源配分だけで機能させることは困難であろう。通常業務継続という言葉は「慣性」を重視するだけではなく、様々な不確実性があることや、通常業務との関係性がありうるかもしれないという「感性」を持つことにより、業務負担の平準化や、ニーズ対応の通常業務への落とし込みなどを行うことができるだろう。

一方、行き過ぎた災害対応業務の重視は、場合によっては通常業務を滞らせ、住民に対して深刻な不利益を与えることも想定される。本研究では明らかにすることはできないが、災害ボランティアセンターを運営した中核スタッフだけではなく、通常業務を中心に対応していた職員の行動や考えも理解し、検討する必要がある。

4) 組織学習の形態

最後に、組織学習の形態について、「シングル・ループ学習」と「ダブル・ループ学習」という観点から見てみたい。⁽¹⁹⁾C氏の語りからは、床板はがし等の作業は、過去災害において中途半端に行ったまま他所に移動してしまったボランティアがおり、責任問題になったことから、今回はお断りするという規範を組織内で形成していた。今回も、過去の経験により形成されたこの規範と照らし合わせており、いわば「シングル・ループ学習」によってこの問題に対応した様子がうかがえる。

床板はがしなどの構築物そのものに手をかけることや、高所作業など安全確保が必要なニーズについては、今回のB市に限らず日本全国の被災地において対応方法について議論が分かれることである。

しかし、目の前に事実としてこのようなニーズがあり、例えば特に床下等にカビが繁殖すれば健康被害なども発生しかねない中では、何らかの対応を模索する必要もある。市災害ボランティアセンターが直接ボランティアの調整を行わなくとも、A県災害ボランティアセンターを担当したD氏が語っているように、技術的な部分は技術のある民間ボランティア団体が実施するような調整を間接的に行い、そのあとの泥だしは市町村災害ボランティアセンターからのボランティアが担当するなどの適切な役割分担の調整が志向されてよい。「即興志向」のためには、過去の規範そのものを見直しながら新たな学習にむかう「ダブル・ループ学習」

をしながら、課題に対処する必要性が示唆された。

ただしこのことは、災害規模や災害後のフェーズにより様々なニーズとその対応が必要となる災害ボランティアセンターの現場では、その都度その都度の「意思決定」をどのようにしていくかという問題にもつながる。場当たりのこの意思決定を行えば、被災者はもちろん、ボランティア活動を行う側からも信頼を損ないかねない。近年、災害時には災害ボランティアセンター（社協）、NPO やボランティア、行政という「三者連携」が重視されており、被災地においてはこれらの様々な関係者によって「情報共有会議」が行われることが一般的になりつつある。⁽²⁰⁾被災者・被災者の状況を多面的に把握し、ボランティアによる支援のみならずそれ以外の支援も含めて総合的に展開方法を考え、日々の具体的な行動に落とし込んでいくために、この情報共有会議の機能を関係者は確認し、情報共有と意思決定を行う場として、活用していくことが求められる。

7. 本研究の含意と限界

本研究は、令和元年東日本台風の被災地域に開設した市災害ボランティアセンターおよび県災害ボランティアセンター担当者への聞き取りから、災害ボランティアセンターの開設や運営のプロセスや、その中で明らかになった諸課題を、「管理・統制モデル」と「即興・自律モデル」を用いて説明を試みた。当初指摘した通り、災害ボランティアセンターやそこに関わる組織において、両モデルは重なり合いながら存在しており、両者のバランスをとりながら支援活動を進めていることが確認できた。特に、「ニーズ把握の仕方」「災害ボランティアや団体への理解の仕方」「業務全体に対する理解の仕方」「組織学習のあり方」について、バランスのとり方についても示唆を得た。

ここで注意すべきは、「バランスをとる」ことを、「管理志向」的に取り組んではならないということである。「バランスをとる」ということは、「予定調和的に進める」ことではない。時にはボランの立場からも、支援機関の立場からも、それぞれの重視する点や被災者のアドボカシーのために意見を闘わせる必要もあるだろう。そのような意味で、この「バランスをとる」ということが、支援機関とボランティア双方にとって「波風を立てない」ということになってはいけない。緊張関係をなくした協働は、「支援の空洞化」を招き、ある意味、被災者や被災地のためにならないからである。

しかしその際にも、単に対立しているととらえるのではなく、ボランティアと支援機関の双方の志向性を認識し、「バランスをとる作業をしている」という認識を持つことにより、前に進むことができるのではなかろうか。

この点において、市レベルの災害ボランティアセンターには県レベルの、県レベルの災害ボランティアセンターには広域・国レベルの、それぞれ助言や相談支援、力付けを行うことのできる主体やネットワークが必要になるだろう。本研究においても、県災害ボランティアセンターから市災害ボランティアセンターへの人的派遣や知識の提供があり、また県災害ボ

ランティアセンターへは全国レベルの支援者からのアプローチが確認できた。また、組織学習の観点から「ダブル・ループ」学習が求められる点、その際意思決定の妥当性を担保するためには「情報共有会議」の活用も求められることも指摘した。

本研究の事例も含め、これまでの被災地において、これらのネットワークやアプローチの様態がどのようなものであったか、必要な取り組みは何かについては、さらに検討を深める必要があるだろう。また、本研究は少数の地域の事例のインタビュー調査にとどまり、支援機関側からの聞き取り調査結果のみを用いている。ボランティアやNPO側からの考えも併せて、「管理志向」「即興志向」の様態やそのバランスのとり方、それらを担保するためのネットワークやアプローチのあり方について、今後も研究を深めていきたい。

謝辞

本研究を進めるにあたり、インタビューにご協力いただいた皆様に深く感謝申し上げます。なお、本研究は令和2年度埼玉東上地域大学教育プラットフォーム(TJUP)研究支援費1種研究助成による研究成果の一部である。

文 献

- (1) 内閣府, 阪神・淡路大震災教訓情報資料集:【01】ボランティアの種類・活動内容, (http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/2-4-1.html 2021.3.15確認)
- (2) 全国社会福祉協議会, 東日本大震災ボランティア活動者数の推移, 東日本大震災 岩手県・宮城県・福島県のボランティア活動者数 (<https://www.saigaivc.com/archives/2011> 2021.3.15確認)
- (3) 水野孝昭 (2020)「災害ボランティアと災害ボランティアセンターの役割」『月刊福祉』103(6), pp.25-30
- (4) 山本克彦 (2018)「どの時期にも, 学生ボランティアは被災地の力 I - 災害現場のフェーズを知る」山本克彦編著『災害ボランティア入門 実践から学ぶ災害ソーシャルワーク』ミネルヴァ書房, pp.2-12
- (5) 社会福祉法人全国社会福祉協議会 災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会 (2016)『厚生労働省平成27年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金 社会福祉推進事業「ボランティア・市民活動支援に関する調査研究事業」報告書 災害ボランティアセンターの支援体制の強化に向けて』全国社会福祉協議会
- (6) 渥美公秀 (2008)「第3章災害ボランティア再考 第1節 災害ボランティアの14年」菅磨志保・山下祐介・渥美公秀編『シリーズ災害と社会⑤災害ボランティア論入門』弘文堂, pp.86-96
- (7) 渥美公秀 (2011)「第3部被災者支援と災害ボランティア 3-8 秩序化のドライブ」

矢守克也・渥美公秀編著『防災・減災の人間科学：いのちを支える，現場に寄り添う』
新曜社，pp.162-168

- (8) 渥美公秀（2008），前掲書，p.89
- (9) 大門大朗・渥美公秀・稲場圭信・王文潔著（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)，pp.18-36
- (10) Dynes, R. (1994) Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12, pp.467-480.
- (11) 大門大朗・渥美公秀（2019）アメリカ災害社会科学の系譜と研究動向：災害研究センター（DRC）を中心とした歴史的背景から，災害と共生，2（2），pp.15-40
- (12) Weber, M. (1968) *Economy and Society: An Interpretive Sociology*. 3, edited by Roth, G., & Wittich, C., New York: Bedminister. (Original work published 1924)
- (13) Merton, R. K. (1949) *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press. (森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳（1961）『社会理論と社会構造』みすず書房)
- (14) Daft, R. (2001) *Essentials of Organization Theory and Design*. (2nd ed), South-Western College Publishing. (高木晴夫訳（2002）『組織の経営学』ダイヤモンド社)
- (15) 内閣府中央防災会議 防災対策実行会議 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ（2020）『令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）』内閣府
(<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/typhoonworking/pdf/houkoku/honbun.pdf>
2021.3.15確認)
- (16) 内閣府中央防災会議 防災対策実行会議 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ（2020）『参考資料2 令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）』内閣府
(<http://www.bousai.go.jp/fusuigai/typhoonworking/pdf/houkoku/sanko2.pdf>
2021.3.15確認)
- (17) 全社協被災地支援・災害ボランティア情報 Web サイト
(<https://www.saigaivc.com/typhoon201919> 2021.3.15確認)
- (18) 全社協被災地支援・災害ボランティア情報 Web サイト
(<https://www.saigaivc.com/data-katsudou> 2021.3.15確認)
- (19) Argyris, C., & Schön, D. (1978) *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley.
- (20) 内閣府防災担当（2018）『防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック～三者連携を目指して～』内閣府