

## 震災とボランティア

——阪神・淡路大震災・東日本大震災を中心に——

渡 邊 かおり

本稿は、2020年10月24日に愛知県立大学で行われた連続公開講座「大災害から命を守る」において、筆者が報告した内容をもとに加筆・修正したものである。

### 1. 自然災害におけるボランティア

自然災害における助け合いの活動は、古くは明治時代の濃尾大震災（1891年）の際にも行われ、戦後も阪神・淡路大震災が起こる以前から行われていた。例えば、1959年9月26日に伊勢湾台風が直撃した際には、愛知県立女子大学、名古屋市立女子短期大学、名古屋市立大学、名古屋工業大学、日本福祉大学、名古屋大学教養部等、愛知県内の大学の自治会を中心に、救援活動が行われた。

〈例〉愛知県立女子大学（愛知県立大学の前身）学友会の取り組み：

救援活動の第一段階として、被災者の生命をまもるために、食料、衣料、住居等を緊急に補給する取り組みを実施。9月30日、10月3日、10月6日に学生大会を開き、それまでの活動の総括と今後の方針を決定。

全国100の女子大及び女子短大に、愛知県の現状を訴えてカンパ、救援物資を依頼。延べ2,000名の学生が救援活動に参加<sup>1)</sup>。

この頃は「ボランティア」という言葉は、まだそれほどなじみのないものであり、『社会事業辞典』（1958年）においては、ボランティアは「篤志家、篤志奉仕者、民間奉仕者などと訳されてい

るが、最近では原語のまま使用される場合が多い」と説明されている<sup>2)</sup>。

その後、「ボランティア」という言葉が政策的に使用されるようになったのは、高度経済成長真っ只中の1960年代頃からである。まず、1968年に全国社会福祉協議会が「ボランティア育成基本要項」を策定し、全国的なボランティアの整備が開始された。そして、1973年以降に、都道府県、市町村、全国のボランティアセンターおよびボランティア協力校指定事業に対する国庫補助が順次拡大されるようになり、全国的な整備の後押しがなされた。1980年頃には、ボランティアの参加によって、各種の在宅福祉サービスが開発・実施されるようになり、ボランティア活動の調整や育成、資源開発を行うボランティアコーディネーターの設置が進められた。

1990年代に入ると、1993年に厚生労働省告示「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針（福祉活動参加指針）」が出され、この指針を受けて、同年に全国社会福祉協議会は「ボランティア活動推進7カ年プラン」を作成した。このようなボランティア推進政策が進められる中で、ボランティア参加者は1990年代になって少しずつ増えていた。そうした中、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災をきっかけに、それまでボランティアをしたこともない市民も含めて、災害ボランティアに大勢が参加した。

## 2. 阪神・淡路大震災

1995年1月17日5時46分に兵庫県南部地震が発生した。この地震によって引き起こされた大災害は、阪神・淡路大震災と呼ばれている。死者6,434名、行方不明者3名、家屋の被害は全壊が104,906棟、半壊が144,274棟、全焼が7,036棟と、日本大震災が発生するまでは戦後最も被害が大きい大震災であった。写真1や写真2に見られるように、コンクリート製の高速道路やビルが倒壊したり、写真3に見られるように、地震直後に各地で火災が発生したりしたため、被害が拡大した<sup>3)</sup>。

震災から10年たった2005年に、兵庫県が旧被災12市4町(13市)を対象に行った調査では、死亡時年齢の平均は58.6歳、65歳以上の割合が49.6%、直接死(5,483人)に占める主な死因は、窒息・圧死が72.57%(3,979人)、外傷性ショッ



写真3 鷹取商店街 (1995年1月17日)

クが7.75%(425人)、焼死が7.35%(403人)だった<sup>4)</sup>。直下型地震だったこともあり、家具や建物に押しつぶされる窒息・圧死の割合が高かったのである。

## 3. ボランティア元年

阪神・淡路大震災は非常に大きな災害で、連日のように報道がなされたこともあり、人々の災害に対する意識を大きく変えた。震災直後から約1年後までの間に、全国から延べ137万7,000人のボランティアが駆けつけて<sup>5)</sup>、「ボランティア元年」という言葉が生み出された。また、1995年12月には、毎年1月17日を「防災とボランティアの日」、1月15日から21日を「防災とボランティア週間」とする事が決められた。

ただし、阪神・淡路大震災の時には、大勢のボランティアが駆け付けたため、思わぬ問題が起こった。たとえば、自分の分の食料を持たずにボランティアに来た人がおり、被災地の数少ない食料をボランティアにも分ける必要が出てきた。

そして、想像以上の支援物資が送られてきたため、仕分け作業が追いつかなかった。たとえば写真4は、神戸市災害対策本部と神戸市社会福祉協議会による、全国からゆうパックで寄せられた救援物資の配布にかかわる掲示である。「被災者の方は必要な品をお持ち帰り下さい」とあるが、「小包の内容については点検ができておりませんの



写真1 深江本町阪神高速倒壊現場(1995年1月18日)



写真2 兵庫県薬剤師会 (1995年1月17日)

で、食料品については鮮度等をよく確かめてからおめしあがりください」と注意書きがしてある。また、写真5は同じ日に行われた支援物資の仕分け作業の様子である。段ボールを開封し、紙おむつを同じ場所に集めている状況と思われる。このように、支援物資を開封し、中身を確認して仕分けするという作業は、多くの人手と時間を必要とした。

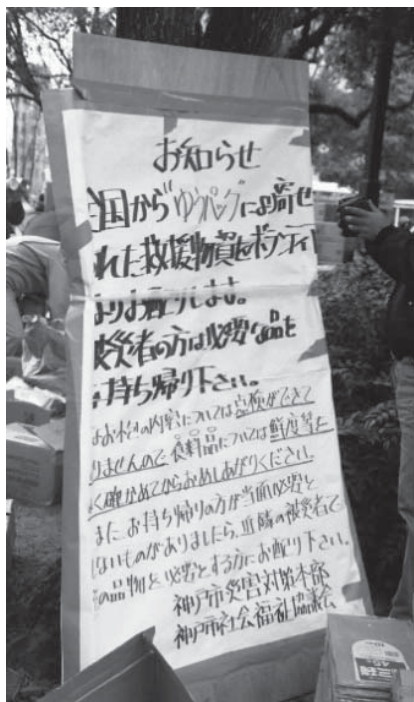


写真4 東遊園地 救援物資「張り紙：救援物資配布のおしらせ」（1995年2月6日）



写真5 東遊園地 救援物資配布（1995年2月6日）

このような反省を踏まえ、今日では支援物資について、1つの段ボールに入れるのは1つの種類にする（例えば、水の入った段ボール、紙おむつが入った段ボールなど）、段ボールの分かりやすい所に、マジックで「水」などが入っている物資の内容を記す、下着は新品を送る（最近では企業がまとめて支援する例も多い）、服は新品かそれと同様のものをクリーニングして送る等、支援活動のルールが作られ、それを守ることが求められている。

また、最近では、ボランティアは食料の持参をすること、宿泊場所を確保できない時には日帰りで行うことが一般的となっている。そして、ボランティア活動保険への加入も必要とされている。

#### 4. 阪神・淡路大震災 被災者生活のその後

阪神・淡路大震災では、その後の仮設住宅での「孤独死」が問題となった。医師の額田勲氏は、病気と貧困と社会的な孤立が、いかにして慢性疾患の患者を「緩慢なる自殺」に追い込むかということ、『孤独死—被災地で考える人間の復興』で論じている。また、神戸市の7つの区を対象にした調査によると、1995年から2003年までの間に、仮設住宅では91件、復興住宅では190件の孤独死が発生した。仮設住宅において孤独死で亡くなった方を年齢別にみると、60歳代の男性が突出して多く、次いで50歳代の男性、80歳代女性で、30～40歳代でも一定の件数がみられた。復興住宅において孤独死で亡くなった方を年齢別にみると、50～70歳代の男性が多くなっている<sup>6)</sup>。復興住宅における孤独死を分析すると、発見されにくい孤独死が増えており、居住環境は就業状況やアルコール依存の傾向と相互干渉していること、経済的・身体的に不利な状況にある被災者が、大規模・高層の復興住宅に入居した場合に、より発見が遅れる傾向にあることなどが指摘されている<sup>7)</sup>。

そして、自力で家を再建することができない人、あるいは身近に頼る人がいない人は、仮設住宅か

らなかなか出ることができなかった。また、復興住宅への入居も抽選で行われたことから、従来の地域における人間関係は断絶され、かつ高層住宅という近隣とのかかわりを持ちにくい住環境の中で、孤独死が相次いだ。「病気と貧困と社会的な孤立」は震災以前の生活状況とも関連しているのである。

## 5. 東日本大震災

2011年3月11日に、仙台市の東方沖70キロメートルの太平洋の海底を震源とするマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震が発生した。この地震によって引き起こされた大災害は、東日本大震災と呼ばれている。この地震で発生した津波の影響もあり、死者は15,899人、行方不明者は2,529人となった(2019年12月10日時点)。

写真6は、道路に船が流された様子が確認でき、津波の威力の凄まじさや、あまりの被害の大きさのために、地震発生から1か月以上経っても撤去作業が進んでいない状況がうかがえる。また、写真7は、陸前富山駅のプラットホームや線路に被害が出て、公共交通による輸送手段が絶たれた様子である<sup>8)</sup>。なお、陸前富山駅は、震災から4年以上経った2015年5月30日に営業再開した。

東日本大震災で亡くなった方の死因は、津波による溺死が90.64%、地震による圧死・損傷死・その他が4.23%、火災による焼死が0.92%、不詳が4.22%であった。また、亡くなった方の約64%が60歳以上だった。東北では、若者の多くが仕事を求めて都会に移り住んだため過疎化が進んでおり、もともと高齢化率も高かったが、逃げ遅れた人も高齢者が圧倒的に多かったのである。このように、東日本大震災では、津波の危険性が改めて指摘され、津波が来た時にはてんでんばらばらに逃げて命を守れという意味を持つ、三陸地方に伝わる「津波てんでんこ」という言葉に注目が集まることとなった。



写真6 津波被害 岩手県宮古市役所付近  
(2011年4月20日)



写真7 陸前富山駅の被害の様子 宮城県松島町  
(2011年4月21日)

## 6. 東日本大震災とボランティア

被災地の各県社会福祉協議会と市町村社会福祉協議会では、地震発生直後より、災害ボランティアセンターの設置・運営を進め、避難所などの被災者に対する支援活動(炊き出し、住居の片付けなどの環境整備、支援物資の対応など)に取り組んだ。しかし、社会福祉協議会の職員らも被災しており、センターの立ち上げには時間がかかった。さらに、ガソリン不足、道路が使用できないなどの理由から、自転車での移動などを余儀なくされた。

写真8は、支援物資が保管されている状況で、同じパッケージの段ボールが積み重ねられていることから、備蓄の活用や、企業等によるまとまった支援

があったと思われる。また、写真9は、ボランティアセンターの前で、ボランティアたちが出発する準備をしている。かつて、阪神・淡路大震災の時には、ボランティアが個別バラバラに駆けつけて混乱もあったが、それ以降、災害ボランティアをする際には、まずは災害ボランティアセンターで登録を行ってから、ボランティア先に行くという手はずが整えられるようになった。



写真8 うず高く積み重ねられた援助物資 岩手県釜石市  
(2011年4月13日)



写真9 ボランティアセンター建物前の様子 宮城県多賀城市  
(2011年4月20日)

東日本大震災では、被災地への支援物資の輸送以外にも、原発事故で避難した人々に対するボランティア活動や、市民団体等による活動も行われた。例えば、全国自立生活センター協議会では、障害のある人に対する支援活動を行った。全国自立生活センター協議会には、現地の仲間よりメー

ルや電話で緊急に必要な物資の輸送依頼が伝わってきたため、ガソリンやおむつを集めて届ける取り組みをした。また、その他の具体的な取り組みとしては次のようなものがあった。

- (1) 震災直後の首相官邸や東京電力の発表に手話通訳と文字情報の提供がなかったため、聴覚障害者の全国団体が苦情と要請を行い、2日目からはテロップと手話でおおよその情報を受け取れるようになった。
- (2) 震災から一週間後に、いわきの障害者自立生活センターから、センター利用者の34人が東京に避難したい、全員と一緒に宿泊できる場所を探してほしいという依頼があったため、厚生労働省と連絡をとり、新宿の宿泊施設付き障害者総合福祉センター館長にお願いし、障害者専用施設の貸し出しを許可してもらった<sup>9)</sup>。

東日本大震災では、表1にあるとおり、2011年3月～2018年1月までの間に、約154万人あまりによるボランティア活動が行われた<sup>10)</sup>。前述したとおり、阪神・淡路大震災の際には、震災直後から約1年後までの間に、全国から延べ137万7,000人のボランティアが参加している。それと比べると、東日本大震災の時にはより災害規模が

表1 東日本大震災 2011年3月～2018年1月までの岩手県・宮城県・福島県のボランティア活動者数（2018年3月時点）

年	岩手県	宮城県	福島県	3県合計
2011 (3月以降)	320,023	494,015	143,792	957,830
2012	121,618	118,503	17,218	257,339
2013	41,055	60,212	16,242	117,509
2014	29,192	38,972	17,060	85,224
2015	20,165	26,658	11,641	58,464
2016	14,745	15,920	9,504	40,169
2017	8,579	11,784	7,762	28,125
2018 (1月まで)	258	412	337	1,007
合計	555,635	766,476	223,556	1,545,667

大きかったにもかかわらず、ボランティアの数は少なかったと言える。その背景には、災害対策基本法に基づいて高速道路の一部で緊急通行車両以外の通行が制限されたこと、また、線路や道路の寸断により、公共交通や自家用車でのアクセスが困難であったこと、原発事故の影響等があったことなどが考えられる。

## 7. 東日本大震災 被災者生活のその後

東日本大震災でも、その後の仮設住宅・災害公営住宅での孤独死が相次いだ。災害後から2019年末までの岩手・宮城・福島三県の仮設住宅での孤独死は243件、災害公営住宅での孤独死は251件だった<sup>11)</sup>。宮城県における災害公営住宅の孤独死については、162人中70代が57人と最も多く、80代、60代がそれぞれ41人だった。また、発見までの時間は「24時間以内」と「2日～10日」が各65人、「11日～1か月」が24人、「1か月以上1年未満」が8人で、2日以上経過したケースは59.9%に上っている。

東北はもともと高齢化率が高かったが、都会よりは地域での助け合いが盛んであった。しかし、仮設住宅や災害公営住宅では、年齢の高い人の孤独死が続いている状況である。住民による見守り活動にも限界があるため、今後もあらゆる方向からの孤独死防止対策が求められている。

## 8. 災害とボランティア・まとめ

阪神・淡路大震災を機に、災害ボランティアのルール作りがなされ、東日本大震災ではそのノウハウを生かしたボランティア活動が行われた。ただし、東日本大震災の際は広範囲に渡る甚大な津波被害が出たこと、また原発事故の影響もあったことなどで、被災地で速やかにボランティアセンターを立ち上げるのが困難となり、他県からすぐにボランティアが来られないという状況も生まれた。

最近では大規模災害時におけるボランティアの

受け入れについて、「県内の人限定」、「県内及び周辺の都道府県の方」などと制限を加えることがある。規模の小さい自治体などでは、ボランティアが一度にたくさん来過ぎても、対応しきれないという事情があるためである。また、コロナ禍の現在、水害が発生した地域などで、県内の人に限定してボランティアを集めている自治体などで、ボランティアが不足していることなどが指摘されている（なお、災害支援・普及をボランティア頼りにする問題もある）。

災害時におけるボランティア活動は、明治時代の濃尾大震災の時も行われ、戦後も自然災害が起きる度に、様々な工夫によるボランティア活動が展開され、改善点が提起されてきた。大規模災害に備えて、各自治体や社会福祉協議会等による取り組みが進められているが、過去の災害の歴史に学び、私たち1人ひとりによる防災・減災の備えも重要になっている。

## 註

- 1) 被災学生を守る会編集委員会編（1960）『伊勢湾台風被災学生救援のために』被災学生を守る会事務局、73-74
- 2) 全国社会福祉協議会・社会事業研究所編（1958）『社会事業用語辞典』全国社会福祉協議会、239
- 3) 本稿で用いた阪神・淡路大震災に関する写真（写真1～5）は、神戸市「阪神・淡路大震災『1.17の記録』」の提供による。<http://kobe117shinsai.jp/>（最終閲覧日2021年1月12日）
- 4) 兵庫県「阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について」[https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk42/pa20\\_000000016.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk42/pa20_000000016.html)（最終閲覧日2021年1月12日）
- 5) 兵庫県県民生活部生活文化局生活創造課「阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計（H7.1～H12.3）」[https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33\\_000000144.html](https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk41/wd33_000000144.html)（最終閲覧2021年1月6日）
- 6) 田中正人・高橋知香子・上野易弘（2010）「被災市街地における住宅セイフティネットの構築に関する研究—応急仮設住宅・復興公営住宅での『孤独死』の実態調査を通して—」『住宅総合研究財団研究論文集』No. 36、365-369
- 7) 同上、370-373

- 8) 本稿で用いた東日本大震災に関する写真(写真6～9)は、財団法人消防科学総合センター「災害写真データベース」の提供による。[http://www.saigaichousa-db-isad.jp/drsdb\\_photo/photoSearch.do](http://www.saigaichousa-db-isad.jp/drsdb_photo/photoSearch.do)（最終閲覧日2021年1月12日）
- 9) 中西正司(2011)「障害者救援本部から」内橋克人編『大震災のなかで—私たちは何をすべきか』岩波書店、82-83
- 10) 全社協 被災地支援・災害ボランティア情報ホームページ「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」より作成。<https://www.saigaivc.com/2017/02/24/%E6%9D%B1%E6%97%A5%E6%9C%AC%E5%A4%A7%E9%9C%87%E7%81%BD%E3%83%9C%E3%83%A9%E3%83%B3%E3%83%86%E3%82%A3%E3%82%A2%E6%B4%BB%E5%8B%95%E8%80%85%E6%95%B0%E3%81%AE%E6%8E%A8%E7%A7%BB/>（最終閲覧日2021年1月12日）
- 11) 『河北新報』2020年3月4日