

Title	災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える : 2016年熊本地震における災害ボランティアセンターの事例から
Author(s)	大門, 大朗; 渥美, 公秀
Citation	災害と共生. 2018, 2(1), p. 25-32
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/68239">https://doi.org/10.18910/68239</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

## 災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える —2016年熊本地震における災害ボランティアセンターの事例から—

Rethinking relationships between survivors and volunteers following a disaster:

A Disaster Volunteer Center after the 2016 Kumamoto Earthquakes

大門大朗<sup>1</sup>・渥美公秀<sup>2</sup>

Hiroaki Daimon, Tomohide Atsumi

### 要約

本論文は、2016年熊本地震によって大きな被害を受けた熊本県上益城郡益城町に設置された益城町災害ボランティアセンター（VC）についてその状況を報告するものである。著者らは、益城町災害VCにおいてフィールドワークを行いながら、エスノグラフィーを用い、ボランティアと被災者の関係について考察を行った。結果からは、益城町社会福祉協議会（社協）の多くの職員が地震で被災しながらも、被災者のニーズとボランティアをマッチングするために災害VCの運営を担っていたことが明らかにされた。特に災害対応初期の間、社協職員らは、災害VCが受け入れられないとする基準によって、被災者のニーズが理解できるにもかかわらず、そのニーズの多くを断らなければならない状況が続いた。そこでは、災害VCを通して正統な支援者（支援者ステイタス）と被災者（被災者ステイタス）がそれぞれ矛盾する関係を生み出す場所となっていた。著者らは、益城町災害VCが直面することになったこの矛盾した状況を「二重の疎外」というジレンマとしてまとめ、被災地における被災者と支援者の関係について再考した。

### Astract

A Disaster Volunteer Center was established in Mashiki (DVC), a town that was heavily impacted by the 2016 Kumamoto Earthquake. This paper will focus on the staff of this center, who are members of the Mashiki Social Welfare Council. The authors conducted fieldwork in the DVC using ethnographic methods to examine the relationship between volunteers and survivors. Through this fieldwork, we learned that many welfare council staff in Mashiki were also affected by the earthquake but had to work at the DVC to match volunteers with survivors' needs. During the early response stage (about 1-2 month), welfare staff worked to support survivors even though they were also survivors; however, they were sometimes compelled to refuse support to survivors due to bureaucratic rules despite understanding their needs. On the whole, the welfare staff had to become supporters of survivors but faced barriers that the rules didn't satisfy with the needs, while they were also survivors but, by refusing survivors' needs, failed to fulfill this role. This "double-bind alienation" was observed at the DVC following the 2016 Kumamoto Earthquake, and this paper identifies the circumstances giving rise to this dilemma in situations where disaster impacts are severe and local disaster workers are forced into role conflict as both survivors and recovery administrators.

キーワード: 災害対応、災害ボランティア、熊本地震、二重の疎外

Keywords: disaster response, disaster volunteers, the 2016 Kumamoto Earthquake, double-bind alienation

## 1. 背景

### 1.1 災害とボランティア

1995年の阪神・淡路大震災を契機に、災害が起こると日本全国各地から多数のボランティアが被災地に駆けつけるようになった。阪神・淡路大震災では、効率的に被災者のニーズを把握・調整できなかった

反省から、災害直後から駆けつけるボランティアに対して、被災者からのニーズを把握・整理し、被災地で活動するためのコーディネートを一元化して行うためのセクターとして、「災害ボランティアセンター（以下、災害VC）」が現地の社会福祉協議会（以下、社協）を中心として設立されるようになった。

\*1 大阪大学大学院人間科学研究科 大学院生・日本学術振興会特別研究員（DC1）

Graduate Student, Graduate School of Human Sciences, Osaka University. Research fellow (DC1), Japan Society for the Promotion of Science.

\*2 大阪大学大学院人間科学研究科 教授・Ph.D（Psychology）

Professor, Graduate School of Human Sciences, Osaka University, Dr. Psychology.

「ボランティア元年」から20年を経て、課題や批判、それに伴う様々な提言がなされてきたものの（例えば、全国社会福祉協議会, 2016）、こうした提言の内容は、以前から災害VCの課題としてすでに指摘されてきたものと重複する部分が多く（例えば、鈴木・菅・渥美, 2003）、防災への取り組みに反して教訓が十分に生かされているとはいえない。

こうした中で、2016年に発生した熊本地震においては、地震直前にも運営に関する提言にもあった多面的な支援を展開するという主旨に反して、災害VCが十分に機能していない自治体が複数見られた。熊本地震直前に出された提言において目指されていた、被災者のニーズに応じて柔軟な対応を行っていくという目標は（全国社会福祉協議会, 2016）、改善されなかったどころか、むしろ、強力で統制・管理の元に置こうとするような社会風潮——「秩序化のドライブ」（渥美, 2011）——が更に強力で働いているような状況であり、より柔軟な対応ができなくなりつつあった。熊本地震後のこうした秩序化の言説は、むしろ被災地の外でなされることが多い。例えば、ボランティアだけでなく支援物資の配送や募金など多様な支援を効率化するために、災害VCに一元化すべきだ、物資ではなく募金をといった論調や（例えば、丸山, 2016）、災害ボランティアは災害VCを経由して支援に入ることを前提としたマニュアルが中心として考えられるようになってきているという議論（例えば、荻上, 2016）がある。しかしながら、一元化できる対応能力よりも被害規模が大きくなった東日本大震災のような場合、災害VCだけでボランティアを対応することは困難なものになっている。

こうした状況の中、熊本地震の被災地で支援を必要とする被災者がいるにもかかわらず、全国から集まるボランティアに対してニーズが充足された、あるいは受け入れ定員を超えたとして受け入れができない災害VCの課題が指摘されている<sup>1</sup>（渥美, 2017; 熊本日日新聞, 2016; 産経新聞, 2016）。もちろん、災害VCを介さない支援のあり方として、専門の災害NPO・NGO、あるいは効果的な支援を行うためのネットワーク組織（例えば、JVOAD、Japan Platformなど）なども発達してきたが、一般の市民が担ういわゆる「インフォーマルな」ボランティア活動は、災害VCが一手に担わざるを得ない状況となっている。こうして、熊本地震においても、支援の集中した災害VCが十分なボランティア活動をコーディネートできず、受け入れに対して更なる改善が必要とされている。

## 1.2 誰が対応するのかという問題

ところで、こうした災害後に設立される災害VCは誰が担っているのだろうか。前述したように、基本的には現地の社協が中心として立ち上げられることになる。こうした流れは、1995年の阪神・淡路大震災から徐々になされはじめ（渥美, 2007）、現在では災害VCの立ち上げマニュアルや災害VCを支援する組織（支援プロジェクト会議）なども存在するほどに一般化している。また、2013年には災害対策基本法にも、地元行政がボランティアとの連携に努める旨が明記され、行政レベルでもその対応を行うことが義務付けられている。だが、社協職員や行政職員は基本的に被災地域に居住していることが多いため、東日本大震災のような行政機能や職員地震も被災した際に自力での災害対応が困難である。こうしたことから、外部応援といった仕組みが徐々に整備されるようになり（阪本・矢守, 2012; 松木・河田・矢守, 2006）、現在では対口支援や都道府県単位でのブロック派遣など外部応援者も災害VCの運営に携わるようになってきている。

こうした外部応援の仕組みが徐々に整ってきたものの、阪本（2016）も指摘しているとおおり、「日本の市町村職員は、平時は、災害対応とは、異なる業務を行っており、災害が発生すると、組織体制そのものを変革させ、職員全体が災害対応を行わなければならない」（p.47）ように、災害対応経験の少ない職員だけで運営することは、いくら外部応援職員が入ってきても現実的に困難である。こうした背景を踏まえ、社協のみで災害VCを立ち上げるのではなく、災害NPOやボランティア団体などと連携して災害VCを立ち上げる事例も増えてきているが（渥美・鈴木・菅・柴田・杉万, 2004）、各市町村の裁量に任されているというのが現状であろう。そして、災害規模・被害が大きい場合や、地震などのように長期間に渡る復興が求められる場合には、結果的に外部応援・外部団体がいなくなったあと、復興期まで実質的なVCの役割を担うことになるのは、現地の社協である。

## 1.3 本研究の目的

以上をまとめると災害VCの運営は、行政レベルの外部応援や災害専門の団体の支援を得るものの、現地の社協が中心となりながら災害VCは設立・運営することになる。しかし、このような対応は、大規模災害や自治体そのものが機能不全に陥るような被害を承けた際に支援する仕組みが十分にあるとはいえない状況である。また、こうした対応について、十分にまとめられた研究は、管見の限りではほとんど見当たらない（渥美他, 2004）。

災害VCの改善が特に大規模災害において十分に  
なされていない現状と、現地社協の職員が中心とな  
って担わなければならないという状況の2つの背景  
を鑑みると、被災地の社協職員が、大規模災害によ  
って被災者になるような場合に、そもそも外部者で  
あるボランティアを受け入れることができるのかとい  
う問題が上がってくる。これまでの提言や研究を見  
ても、制度や構造、連携・ネットワークングの問題  
に焦点を当てた議論はなされているが、実際にそ  
こで運営を行った社協職員一すなわち、被災した人  
一の声、現場のリアリティを反映させた議論が十分  
なされていないのが現状であるといえよう。

本研究においては、2016年に発生した熊本地震被災地の中でも、9割以上の家屋が被害を受け、職員自身も大きな被害を受けた熊本県上益城郡益城町（以下、益城町）の事例を取り上げ、益城町災害VCの運営と現状についてエスノグラフィーを通じて記述し、その問題を明らかにすることを目的とする。

## 2. 方法

### 2.1 フィールドワーク

本研究では、筆者が益城町災害VCを中心として、4月22日より参与観察・アクションリサーチを行った際のフィールドノートをもとめエスノグラフィーとして記述した。なお、筆者は、熊本地震後の4月15日から9月16日までの間に14回、計52日間の調査を行った。筆者は、単なる現場の事例の記述だけでなく、現場の改善を志向するグループ・ダイナミックスの立場から、筆者自身も運営に携わり、災害VCの改善にむけた協働的实践を行った。以下の結果は、職員の運営状況についてのフィールドノート（FN）をまとめたエスノグラフィーから記述したものである。

### 2.1 熊本県上益城郡益城町

益城町は、熊本市の東部に位置する人口約34,000人の街である。主な産業は農業であるが、町内に空港を持つこと、九州自動車道が走ることや複数の企業が工場をおいていることなど、産業は多岐にわたっている。また、熊本市へのアクセスも良いことから近年ではベッドタウンにもなるなど、人口は微増傾向であり、農家を中心とした昔ながらの古いコミュニティと新たなコミュニティが混在し始めている。また、益城町自体も、比較的新しい町であったようで、木山町、赤井村、飯野村、砥川村、津森村が統合合併され、昭和29年（1954年）にできた街である。したがって、旧津守村のような山間部に近い地域や、旧木山町のような現在も役場などが置かれる

益城町の中心部、あるいは旧赤井村のような田園風景の広がる地域など、多様な風景が広がる。

2016年4月14日と4月16日に発生した熊本地震によって、益城町は大きな被害を受けた。地震による直接の被害だけでも死者23人、重傷者81名、また、住宅被害においては、全壊2,714棟、半壊2,897棟、一部損壊4,567棟と大きな被害を受けた。特に、町の中心部の被害が大きく、町役場も大きく被災した。ピーク時には、18箇所の避難所が設立され、益城町総合体育館だけでも約1500人以上が避難していた。また、その後出来た仮設住宅も18箇所に上り、災害からの復旧・復興には数年以上かかることが見込まれる。

### 2.3 熊本県益城町社会福祉協議会

益城町社会福祉協議会は、1954年の町村合併の誕生とともに発足した社協である。平成27年震災以前の時点で、正規職員・非正規職員（登録職員を含む）を合わせて、33名の社協だった（熊本県社会福祉協議会 2016）。地域包括支援センター、シルバー人材センター、介護保険事業、生活困窮者等自立支援事業や、地域サロン、見守り活動、配食サービス、ふれあい交流会、ボランティアまつり、地域のきずなづくり推進事業などの事業を行っている。また、災害に関連しては、益城町社協を使用した災害VCの運営訓練を2013年から3年間行っていた。実際の災害では、東日本大震災の際に1名、九州北部豪雨災害（2012年）にも数名、災害VCの応援職員として派遣しており、職員内において災害VC運営方法については一定程度共有されていた。

## 3. 結果

### 3.1 災害VCの運営状況

2016年4月14日21時26分に熊本で発生した熊本地震を受け、益城町社協は、翌日の15日には町役場と話し合いを持ち、災害VCの開設を21日に行うことを決定していた。だが、続く16日未明の本震を受けて、再度社協は被害を受けることとなった。しかしながら、元あった21日に災害ボラセンの立ち上げ日程の変更をすることなく災害VCの運営を始める方針を決める。しかし、この時点で、社協職員の半数以上が何らかの自宅被害を受け、避難所や親類の家から通勤をせざるを得ない状況の中での運営を余儀なくされることとなった。被災しながらも、職員という立場の中で支援を行うこととなった。

益城町災害VCの一日（6月ごろまで）は、おおよそ次のようなものである。朝は、7時半からミーティン

グが始まり、一日の予定を確認し、それぞれの班に別れる。運営の班は、ボランティアを受け付ける「受付班」、被災者からのニーズを受け付ける「ニーズ班」など、複数の部署に分かれるが、こうした班の枠組みは基本的に一般的なマニュアルに沿ったものである。しかし、職員自身もこれほどの災害対応に慣れていたわけではないため、災害ボランティアに特化した全国社協からの応援プロジェクト「支援プロジェクト会議（支援P）」の助言により、班分けや場所のレイアウトなどは決定した。そうした各班の中に益城町社協職員が中心となりそれぞれの班を運営していった。しかし、それだけでは人数が足りないため、外部の応援社協なども入る中で運営を行い、ゴールデンウィーク（GW）など多いときで益城社協職員に対して同数ほどの応援者が入り、現地職員も合わせると約30人程度の運営の規模であった。

このようにしてセンターは、午前中9時ごろからボランティアを受け付け、オリエンテーションを行った後、ボランティアとニーズとのマッチング・グルーピングを行い送り出す。送り出した後は、被災者やボランティアからの問い合わせや翌日のコーディネートに向けたニーズ受付などの電話対応、あるいは、避難所へ周り「災害VCがボランティアを派遣します」といったチラシを配って回るなど、すでに翌日の動きに合わせた準備が行われる。16時にはセンターを介したボランティアを終了するため、この時間までにはほとんどのボランティアが災害VCに帰り、簡単な報告をしてもらい、スタッフはその内容をまとめる。こうした対応の間に、17時頃の終わりのミーティングの時間が来るとそれぞれの班ごとに一日の報告を行う。明日の準備や残った業務がある職員はその後センターで残業を行うものの、長くとも数時間ほどですべての職員が退勤する。もちろんこうした流れは、センターの立ち上げ当初（21日）からあったわけではなく、GWまでの1週間から10日ほどにかけて徐々に確立されていったものではある。

熊本地震のその他の災害VCと比べて特徴的なのは、益城町災害VCの運営は現地の社協職員が各班のリーダーについていたこと、外部団体との共同運営の形は取らなかったこと（一部団体にはボランティア活動の協力としてセンターで活動）があげられ、ある意味で災害VCのマニュアルに即した形の現地の社協主導のセンターであったことである。また、センターの運営を担っていた職員19名（介護ヘルパーは参加していなかった）のうち、車中泊、避難所からの通勤者など自宅が何らかの被害を受けている職員の割合が高かった点も特徴的である。

こうした中で、著者は、4月15日の時点では、被害が局所的に集中していた益城町で支援活動を行った。しかし、翌16日の本震によって被害が拡大したため、一度帰阪したものの、なんらかの形で益城町での継続した支援を行うことに決めた。再度訪問した4月23日には、被災地の情報が外部で行き届いていないが何らかの形で支援したい、という声を多数受けたため、今後支援が集中するであろうボランティアの受け入れを行う災害VCでの運営の補助を行うことに決め、それ以降運営に携わることになった。

以下では、フィールドワークを中心として、社協職員の状況をまとめるが、私自身も運営する中で印象的に行われた事例を抜粋して取り上げる。

### 3.2 被災した職員がボランティアに土下座する

災害ボランティアセンターを運営する被災者でもある益城社協職員が、支援者としての困難にも直面していた。その中でも最も大変な業務は、9時の受付開始前にボランティアの受付を終了し、はるばる遠方から来たボランティアに対して受付を断る仕事であろう。9時受付開始であるものの、多数のボランティアを帰らせるそうした状況に直面する中で、ボランティアを断らないと行けない状況、つまり、支援者として支援者を断らないと行けない状況に苦悶する職員の姿があった。したがって、受け付けられるボランティアのほとんどは8時までに災害VC内にやってきた方々である。つまり、1時間以上も受付に並ぶボランティアが今日も100人以上いるのである。こうして9時受付開始前、先頭付近の受付待ちの列から、「何度も言っているのに、改善されないじゃないか」とすごい剣幕で怒鳴る声が上がった。なぜ始めて受付する人と何度も受付する人を事前に振り分けられないのか、という苦情に対して、外部応援できた初めての男性スタッフが「今後改善してきます」という役所的な対応をしたためであった。それをみて受付班の益城社協女性職員のAさんは、深々と頭を下げたが、改善される見込みが見えなかったのか、それに対してもそのボランティアの男性の怒りは収まらなかった。たまりかねたAさんは、思わず土下座をした。彼女も被災者であることを知る私は、被災者がボランティアに謝り、ボランティア活動を行っていただくという構図に強烈な違和感を持った。しかし、「益城町災害ボランティアセンター」と書かれたオレンジ色のビブスを来た私は、だまって頭を下げることしかできなかった。

その後、後方の別の男性ボランティアから「ボランティアセンターの方も頑張ってるんだから、みんな協力しようよ」という声が上がった。怒っていた

男性もふと我に帰ったのか、その後は普通のボランティアと同様に受付をしていた。毎日朝早くから最前列に並び、やる気のあるボランティアだからこそ、思わず声が上がったのだろう。Aさんが毎日車中泊で、家を失ったことを知っている私は、その後「被災している益城社協の方も運営しているのですよ」とボランティアの方に個別に声掛けすることぐらいでしか、貢献できることはなかった<sup>3</sup>。

### 3.2 社会福祉協議会職員の状況

#### (1) 被災したにもかかわらず支援者として

益城町社協職員は被災者でもあるのだから、一日の勤務後被災者として、例えば、自らの家の片付けや避難所での避難生活が始まる。こうした被災者としての生活が十分できない状況は、職員のBさんは、ビニールハウスで寝泊まりしており、また両親の介護もしているという状況であった。無事だった自宅から通う職員もいたが、車中泊をしながら通う職員、避難所から通う職員、無事だった親戚の家から通う職員が大半であった。そこには、自分自身が被災者でありながらも、支援者として災害VCに出ていけないといけないという状況があった。こうした状況は、発災から1ヶ月ほど続いており、休みも取れない状況であった。

#### (2) 被災したにもかかわらず被災者のニーズを断る

自身も被災者である職員が、災害VCとして対応できないとされたニーズを被災者に対して断らないといけない状況が見られた。例えば、災害VCで受け付けたボランティアに、屋根に登ってブルーシートを貼ってほしい、農作物の収穫時期であるから手伝ってほしい、といったそれまで災害VCの運営で行っていなかった「特殊なニーズ」に職員が対応を困らせる状況が、5月初旬ごろからみられた。職員Cさんは、被災者からのニーズを断る状況を次のように語っている。

「自費解体をするけん、早くなんとかしてくれて電話があるんですが、『それはうちも一緒だから』『逆にあなた達とは違ってこっちは〔親類が〕死んでもこと』って言いたいんですけど、言えないですよ。私たちだって被災してるんですよ。」(Cさん、[]内は著者)

Cさんは、ニーズ班で被災者からのニーズを電話で受け付ける係を中心に行っていた。特殊ニーズに対応できる外部支援団体が災害VCを去ってから、依頼ニーズのうち、8割近くを断らないといけない状況になった際に、職員が制度の基準の中で断らざるを得ない状況になった。このように、自分自身が被災者

であることを語れないまま、職員の基準の中でただ断ることしか出来ない状況が見られた。被災者の気持ちができるにも関わらず、十分な支援者となることが出来ない状況があったといえるだろう。

#### (3) 被災地の職員だからこそ支援者として

こうした一方で、むしろ被災地の職員だからこそやらねばならないと使命感を持つ職員の方もおられた。職員のDさん自身は、ボランティアの受付班として運営に携わりながらも、調整役にまわることも多く、そうした中で、午後からの時間をどのように使うかなど前向きに気持ちを強く持つておられた。被災者としての苦悩だけでなく、被災地にたくさんの応援職員やボランティアが駆けつけるのを見て、被災地に住む住人として、災害VCでの役割を担おうと精一杯努力する職員がいる状況があった。

#### (4) 支援に携わるからこそ支援者と交流でき、勇気づけられる状況

そうした中で、様々なボランティア（支援者）に出会う場所も災害VCであり、大変な状況を乗り越えながら、その出会いの中で充実感を見出す職員の方もおられた。Eさんは、家の被害を受け、災害VCに通うために避難している家族と別々に暮らさないといけない状況の中でも、ボランティア・応援職員との関わりを次のように語っている。

「いろいろな人から勇気づけられる部分があったりとか。逆に、ボランティアさんがくることで、ボランティアさんと交流もあることで、結構...こう充実してきた。こういう出会いもあって。[...]そういった楽しみも出来てきて。」(Eさん)

最初は苦情を受けていたボランティアに対しても、徐々にボランティアの気持ちができるようになり、ボランティアと一緒に運営を任せられるようになる中で、運営にやりがいと楽しみを見出しはじめたという。社協職員自身も、単に被災者とボランティアという関係だけでなく、ボランティアへの関わりが徐々に変化していく気持ちが現れているといえるだろう。

### 3.3 職員の状況

このように、当初は「被災者として社協職員に携わらなければならない」といった苛酷な状況をセンターは抱えながら運営されていた。被災者でもあるにも関わらず、支援に携わり、しかしながら被災者のニーズを断らなければならない状況があったこと、支援者であるにもかかわらず、被災者としての生活再建をしなければならず、しかしながら熟練の支援者からは支援が十分でない（支援者になりきれてい

災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える：大門大朗・渥美公秀  
ない)と非難される状況があった。もちろん、職員それぞれの被災状況や運営の立場に応じた苦悶とやりがいの双方が、センターの運営において見られ、外部応援や多数のボランティアが駆けつける中で、運営の大変さが徐々にやりがいや個人的な交流に変わっていったのしみなど、当初の混乱した運営からボランティアの受付が落ち着いてくるにしたがって、センターはボランティアとの交流などやりがいや使命感を持って運営されていった。

#### 4. 考察

##### 4.1 被災地の職員に対する二重の疎外

しかしながら、こうした大規模災害で自らも被災した現地の職員が運営をすることになる状況のマイナスの側面については、十分に考察しておく必要があるだろう。特に、Bさん、Cさんのような状況に着目し、社協職員は一体「誰」として運営に携わっているかについて考察を深めたい。そこで、整理のため、見田(1996)の疎外論の用語(〇〇からの疎外、〇〇への疎外)を援用しつつ、こうした状況を整理する。見田(1996)は、マルクスの疎外論をまとめ、2つの疎外を区別している。第一に、例えば、資本主義社会において、何とでも交換可能な貨幣は欲望の対象となる。しかしながら、いくら貨幣を集めてもその欲望に際限はないのだから、いつまでたっても満足することはできない。したがって、こうした状況においては、いつでもお金がないつまり、「貨幣から疎外されている」といえるだろう。しかしながら、「〇〇からの疎外」が成り立つためには、十分に貨幣が有効に使用することのできる資本主義経済の中に、自分自身が包摂されていなければならない。つまり、「貨幣からの疎外」が成り立つに先立って、「貨幣への疎外」が先立って現れていなければならない。こうした疎外の二重性を見田は「〇〇からの疎外、〇〇への疎外」と呼んだ。

被災地においては、こうした二重の疎外が独特な構図で現れている。被災地においては、一時的に貨幣経済のようなシステムが停止し、一方で「災害ユートピア(Solnit, 2009)」のような互助的な社会が現れる。もちろんこのユートピアは泡沫的であり、その後通常の社会へと戻ろうとする動きが表れる。この時、被災地の住人にとって重要な回路は、「被災者(という)ステイタス」であるといえるだろう。被災者として受けられる支援が多数集まる被災地において、効率よく支援を獲得することは重要であるが、一方でこうした支援の獲得にはきりが無い。こ

の点で「被災者ステイタスから疎外」されているといえるだろう。だが、ここでは、自分が被災者であると認めることで初めて被災者として十分な支援を受けることができるという「被災者ステイタスへの疎外」が存在している。

他方、外部の支援者にとって重要な回路は、「支援者(という)ステイタス」であるといえるだろう。災害VCを介さないボランティアが熊本地震では「野良ボランティア」と言われたように、災害VCが十分な権限を持つようになった現在、素人ボランティアがボランティアを行うためには、災害VCのニーズを充足することでしか支援を行うことができない「支援者ステイタスからの疎外」が現れているだろう。しかし、こうした機制は、災害VCを経由して初めてボランティアとなるような状況に外部支援者が組み込まれていないと行けない。Aさんを土下座させた一方で、その後は規則正しく災害VCのやり方にそっていったボランティアのように、「支援者ステイタスへの疎外」がそこには存在している。

そして、こうした「支援者ステイタス」と「被災者ステイタス」の背景構造を支える一端を担っているのが災害VCであるといえよう。だが、益城社協職員の立場は、「被災者ステイタス(役割)」から疎外されながら、「支援者ステイタス(役割)」を再生産し続けることを要求される独特なものである。それは、今回の場合十分に被災地のニーズを満たせるわけではないにもかかわらず(そして職員自身もそれを良く知っており)、組織的な認証を受けた支援者というステイタスを自らの手で創出するところにある。つまり、本来いろいろな立場、いろいろな形式での支援が許されるはずなのに、自らの手によって支援者たちを「支援者ステイタスへの疎外」へと導いてしまうという矛盾に引き裂かれることなのである。例えば、Cさんが言うように、自らも被災者であるにもかかわらず、被災者のニーズを断らないと行けないという状況は、まさにある支援のあり方しか受け入れられないという「支援者ステイタスへの疎外」を再生産しているといえるだろう。このような矛盾と疎外の再生産の中でセンターは運営されていたといえるだろう。

したがって、このダブルバインドは、次のように要約できるだろう——「支援者ステイタスを再生産せねばならない(しかしそれでは十分な支援を提供することはできない)」、そして、「支援者ステイタスを再生産しなければ支援を提供できない」。この時、一つのボランティアセンターは分裂し、同時に統合されねばならない。片方に、一端の支援者が

生まれる。そして、もう片方に一端の被災者が生まれる。しかし、被災者によって生み出されたはずの支援はちぐはぐなものとして現れてしまう。ある一定以下の規模の災害において、災害VCがきちんと社協職員らによって運営可能なのは、こうした「被災者ステイタス」と「支援者ステイタス」を支えるセンターが十分にニーズを包摂できているからといえるだろう。

ただし、疎外の範囲は、どの程度まで「被災地（被災者／支援者）」へと包摂されているかの度合いによって職員ごとに異なっていた。例えば、被災地の外部にアパートを借りたり、あるいは、旅行に出掛けたり、被災地性から開放されるような状況を持つ職員の方がより早い段階で、復興曲線がなだらかに回復していく傾向が見られた（図1）。

ように打開すれば良いのかについても指摘しておく必要があるだろう。近年の提言にも現れているように、外部のNPO・NGOによってこうした「支援者」の視点を補う運営が有益であろう。もちろん現地社協の職員の状況に応じた対応が必要であるが、運営には「被災者」の視点も持ち合わせた職員が必要であり、中長期にわたって地元によりそうことになる社協の役割はやはり大きい。現実的な打開策としては、社協と災害支援団体が同程度の比率で運営・意思決定を行うような、複眼的な運営が望ましい。

しかし、被害が大規模化し、被災者や支援者といった明瞭な区分が消失したような状況においては、外部から駆けつけるボランティアにも求められるものがあるだろう。だが、まさかあれほどの被害を受けた被災地で、被災した職員が災害VCを運営していると想像することはできるのだろうか。こうした点

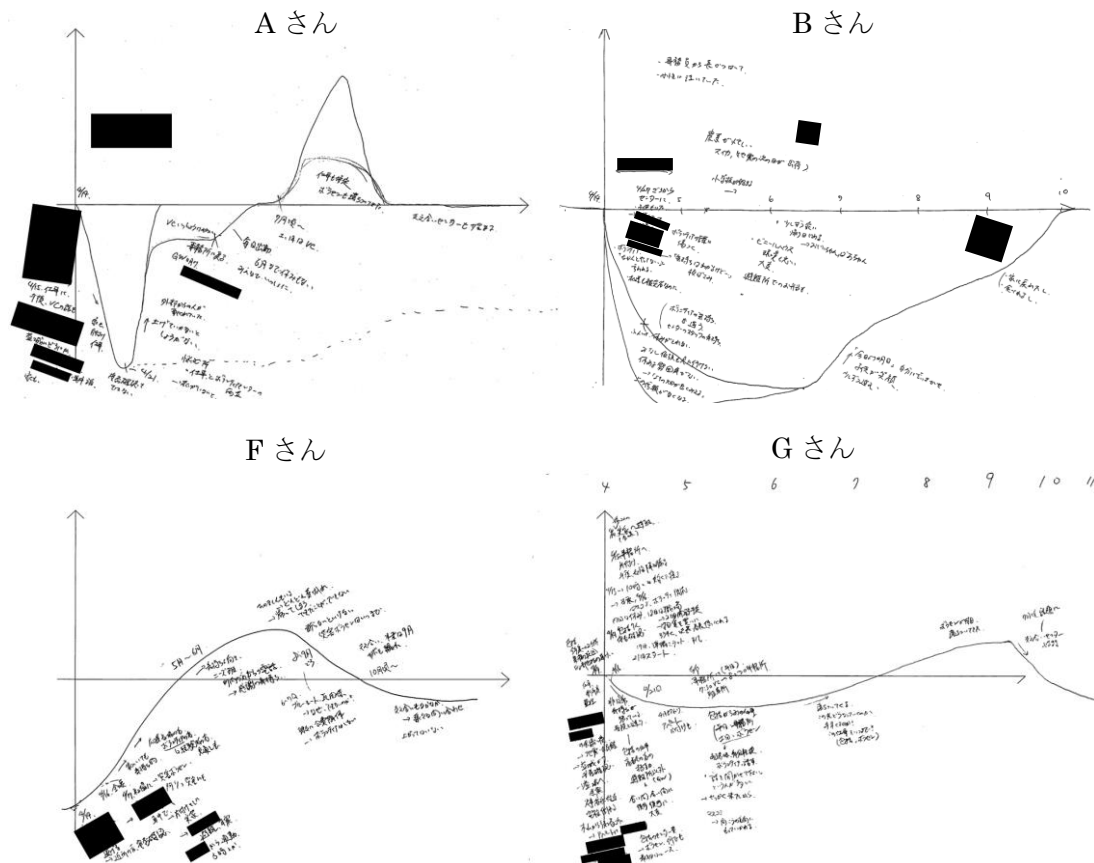


図1. 被災地への包摂度合いの高い職員（上：Aさん・Bさん）と低い職員（下：Fさん・Gさん）の復興曲線の比較

### 5. 災害VCのあり方にむけて・一般のボランティアとして

本論文においては、被災地における現地職員の外部支援（ボランティア）対応の現状を記述することを主眼としていた。しかし、こうした被害が大規模になった災害における災害VCの運営の状況をどの

に関しては、社会運動論における今日の問題が示唆的である。社会運動論において今日の社会運動は、その抵抗主体と運動相手との境界線を失いつつあり、主体が「さまよう」状況が指摘されている（稲葉，2016）。熊本地震においても、外部団体やボランティアが「被災者」を助けにきたにもかかわらず、支



援が不十分として災害VCに何らかのアクションを起こそうとしても、当の災害VCの運営職員が「被災者」であったという構図は、まさに被災地においても抵抗・運動の対象が消失し、ボランティアという主体が幽霊のようにさまよう様子を明瞭に示している。こうした問題は、被災者の側にも当てはまるだろう。被災地における「主体的な」復興など、社会を象徴的に支える行政システムが機能不全に陥った際にどのようにして主体を再度形成するかについては、今後の研究・実践の課題としたい。

## 6. 謝辞

本研究の調査にあたり、益城町社会福祉協議会職員の皆様には、多忙な業務の中、快く研究に協力していただきました。インタビュー調査においては、大阪大学大学院 稲葉圭信先生、王文潔さんにご協力頂きました。心よりの感謝を申し添えます。本研究はJSPS科研費16J02893の助成を受けたものです。

## 補注

- (1) もちろんこうした受援の問題については、熊本地震以前からも述べられている（例えば、近年の東日本大震災では、本間（2014）など）。
- (2) また、運営を担った益城町社会福祉協議会職員全員を対象として、2名（退職者1名、研究不参加者1名）を除く17名に調査を行ったことを付言しておく。なお、インタビューは、震災から約半年後にあたる10月～11月にかけて行われた。インタビューデータは、「復興曲線（Miyamoto & Atsumi, 2011）」を用いた半構造化面接によって行ったものを用いた。「復興曲線」とは、横軸に震災からの経過時間、縦軸に気持ちの浮き沈みを取った二次元のグラフに、研究協力者に記入してもらい、その際に状況を聞き取るインタビュー手法である。今回、インタビューデータは明示的に示していないが、実際の運営状況をより多面的に捉えるため参考資料として用いている。
- (3) 2016年5月3日FNより
- (4) Aさんの復興曲線は早い段階でマイナスから脱しているように見えるが、インタビューの途中で実際はこうですかね、と破線で上書きした上で、「気持ちを上げていかないと」と何度も強調していた点を補足しておく。

## 参考文献

- 渥美公秀・鈴木勇・菅磨志保・柴田慎士・杉万俊夫  
 (2004). 災害ボランティアセンターの機能と課題——宮城県北部地震を事例として—— 京都大学防災研究所年報, 47B, 1-7.  
 渥美公秀 (2007). 災害ボランティアの動向 -阪神・淡路

- 大震災から中越地震を経て 大阪大学大学院人間科学研究科紀要, 33, 97-112.  
 渥美公秀 (2011). 秩序化のドライブ. 矢守克也・渥美公秀 (編) 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  
 渥美公秀 (2017). 熊本地震とボランティア活動 (特集 平成 28 年熊本地震 (2) 住民生活) 消防防災の科学, 127, 11-14  
 船木伸江・河田恵昭・矢守克也 (2006). 大規模災害時における都道府県の広域支援に関する研究：新潟県中越地震の事例から 自然災害科学, 25(3), 329-349.  
 廣松渉 (1983). 物象化論の構図 岩波書店  
 本間照雄 (2014). 災害ボランティア活動の展開と新たな課題：支援力と受援力の不調和が生み出す戸惑い 社会学年報, 43, 49-64.  
 稲葉奈々子 (2016). 分野別研究動向(社会運動)：失われた敵対性と「さまよう主体」のゆくえ 社会学評論, 67(2), 238-252.  
 熊本県社会福祉協議会 (2016). 益城町社会福祉協議会便覧 (H27) <[http://www.fukushi-kumamoto.or.jp/48syakyou/upload/p224\\_32\\_130%E7%9B%8A%E5%9F%8E%E7%94%BA%E7%A4%BE%E5%8D%94.pdf](http://www.fukushi-kumamoto.or.jp/48syakyou/upload/p224_32_130%E7%9B%8A%E5%9F%8E%E7%94%BA%E7%A4%BE%E5%8D%94.pdf)> (2016 年 12 月 1 日)  
 熊本日日新聞 (2016). 支援の手ミスマッチ 熊本地震ボランティア 2016 年 5 月 1 日.  
 丸山千夏 (2016). ボランティアという病 宝島社新書  
 見田宗介 (1996). 現代社会の理論—情報化・消費化社会の現在と未来 岩波書店  
 Miyamoto, T., & Atsumi, T. (2011). Visualization of Disaster Revitalization Processes – Collective Constructions of Survivors' Experiences in the 2004 Niigata Chuetsu Earthquake. *Progress in Asian Social Psychology*, 8, 307-323.  
 荻上チキ (2016). 災害支援手帖 木楽舎  
 阪本真由美 (2016). 災害対応における組織間連携システムについて：米国の組織間連携の取り組みに基づく考察 災害復興研究, (8), 39-51.  
 阪本真由美・矢守克也 (2012). 広域災害における自治体間の応援調整に関する研究—東日本大震災の経験より— 地域安全学会論文集, (18), 391-400.  
 産経新聞 (2016). 【検証・熊本地震 (5) 終】ボランティア資格制限で人手不足に 高まる“受援力” 2016 年 5 月 18 日.  
 Solnit, R. (2009). *A paradise built in hell: the extraordinary communities that arise in disaster*, New York: Viking.  
 鈴木勇・菅磨志保・渥美公秀 (2003). 日本における災害ボランティアの動向：阪神・淡路大震災を契機として 実験社会心理学研究, 42(2), 166-186.  
 全国社会福祉協議会 (2016). 災害 VC の支援体制の強化に向けて