

2012 年度 公益財団法人交流協会フェローシップ事業成果報告書

東日本大地震災後重建中公民參與程度與其影響之研究

実践大学

陳玉蒼

招聘期間 (2012 年 8 月 1 日～ 9 月 15 日)

2012 年 12 月

公益財団法人 交流協会

## 東日本大地震災後重建中公民參與程度與其影響之研究

陳玉蒼

實踐大學高雄校區國際貿易學系

### 摘要

2011年3月11日東日本太平洋沿岸遭規模芮氏9.0大地震襲擊，此地震強度約1995年初阪神大地震的100倍。其所帶來之災害更是前所未聞，集巨大、廣域、複合性災害於一身。根據日本警察廳最新統計資料顯示，截至2012年10月震災死亡人數共計15,871，人失蹤人數為2,778人，為戰後日本天然災害中之最；受災區從北到南共八個都縣適用災害救助法。除地震本身外，海嘯、火災、地層下陷、鹽害、輻射外洩等災害所帶來之影響更加遽救災與重建的複雜度與困難度。日本政府在震後的錯誤判斷與紊亂的危機處理程序讓重建之路更為漫長。

在日本政府面臨內憂外患疲於奔命之際，志工與民間非營利團體(NPO)透過公民參與的促進與彼此間綿密的合作體制在救災與災後重建中扮演極重要角色。本研究以筆者在2011年與2012年針對日本災害救援NPO的訪談與參與觀察之結果，輔以「公民參與階梯」理論了解東日本大地震災後重建中公民參與的程度、參與方式與其所帶來之影響。在天災頻傳的今日，期望日本救災經驗能為今後台灣或國際社會災難發生時救援活動之參考。

關鍵字:東日本大地震、災後重建、公民參與、NPO

(本研究由公益財團法人日本交流協會經費贊助)

## 一、前言

2011年3月11日東日本太平洋沿岸遭規模芮氏9.0大地震襲擊，此地震強度約1995年初阪神大地震的100倍。其所帶來之災害更是前所未聞，集巨大、廣域、複合性災害於一身，為戰後日本天然災害中之最；受災區域從北到南長達五百公里，共八個都縣適用災害救助法。傷亡最嚴重地區依序為宮城縣、岩手縣、福島縣。內閣府(相當於台灣內政部)推估之受害總額有16兆日圓與25兆日圓兩種試算版本。相較於1995年1月17日阪神大地震，東日本大地震受災區域範圍廣大，很多自治區的公部門受海嘯侵襲導致行政機能喪失，加上基礎建設受損，資訊傳遞與救援更為困難。本次受災區域大部分處於山間地帶或漁村，在醫療、照護和社會福利等服務的提供上原屬落後地區，災後重建之龐大金錢與人力資源的投入是無可避免的。除地震本身外，海嘯、火災、地層下陷、鹽害、輻射外洩等災害所帶來之複合連鎖影響更加遽救災與重建的複雜度和困難度。日本政府在震後的錯誤判斷與紊亂的危機處理程序讓重建之路更為艱辛、漫長。

在日本政府面臨內憂外患疲於奔命之際，志工與民間非營利組織(NPO)、非政府組織(NGO)透過公民參與的促進與彼此間的合作體制在救災與災後重建中扮演極為重要角色。本研究以筆者在2011年與2012年針對日本災害救援NPO的訪談與參與觀察之結果，輔以「公民參與階梯」理論了解東日本大地震災後重建中公民參與的程度、參與方式與其所帶來之影響。

本文的構成為前言之研究背景與研究目的，接下來依序為公民參與之文獻探討、東日本大地震受災狀況、民間在災害支援的投入狀況(以志工投入分析為主)、並以NPO支援模式為例探討災後重建之公民參與程度與其影響及結語。在天災頻傳的今日，期望日本救災經驗能為今後台灣或國際社會災難發生時救援活動之參考。

## 二、公民參與之文獻探討

公民參與(citizen participation)一詞有許多相似的概念如公眾參與(public participation)、公眾涉入(public involvement)、公民活動(citizen action)等。民眾直接參與公共事務的行動即稱公民參與(Garson & Williams, 1982)。亦有學者認為公民參與(citizen participation)是公民權力(citizen power)，或是以「自助」(self-help)、「公民涉入」(citizen involvement)等無害、委婉的說法來呈現，透過公民權力的運用，使無法握有權力的民眾能有表達意見之機會且其意見能在政治、經濟活動決策中被納入考量(Arnstein 1969)。

一般而言，政府在制定政策過程中往往傾向專家的參與，民眾往往被排除在外。然而，政策的制定會牽涉到民眾的利益，將其排除在外的結果是民怨產生的開始。雖然有學者認為公民參與曠日廢時，且一旦民眾缺乏專業知識時，其參與對政策不會有太大幫助，也可能產生阻礙(Kernaghan 1986)。更有學者認為若公民

參與之推動僅在強調政府與民間的合作，民眾可能會被政府收編或納編，變成民眾安撫(citizen placation)而非公民參與(Chesterman and Stone 1992)。

儘管如此，公共政策或公共事務既然是為了解決問題或滿足民眾所需，公眾的意見就應納入規劃與考量，以提昇其合法性及價值。有效的災害重建，以災民的需求為優先的公民參與更有其必要性。若無公民參與，災民將失去歸屬感，更遑論對重建後的將來負起該盡的責任。

美國聯邦政府顧問 Arnstein 於 1969 年提出公民參與階梯理論如表一。此階梯理論共分 8 階梯 3 參與程度。第 6 到第 8 階代表公民參與自主程度高，第 3 到第 5 階代表象徵性的公民參與。第 1 到第 2 階代表公眾為被動無參與狀況。

表一 公民參與階梯

階梯	階層說明	參與程度
8	公眾主導(Citizen control)	公民權力 (Degree of citizen power) (真正的公民參與)
7	授權公眾(Delegated power)	
6	夥伴關係(Partnership)	
5	公眾安撫(Placation)	象徵性 (Degree of tokenism) (象徵式的公民參與)
4	諮詢公眾(Consultation)	
3	提供資訊(Informing)	
2	安撫情緒(Therapy)	無參與 (Nonparticipation)
1	操控民情(Manipulation)	

資料來源: Arnstein(1969)

在 1969 年提出的公民參與階梯理論中，Arnstein 並未就各階層間之差異作明確的定義與說明，導致各階層間會有重疊或混淆不清之處。於此，Arnstein 在 1977 年將階段理論修正為 6 階段，如表二所示。本文以 Arnstein 於 1977 年提出之公民參與階梯理論為基礎，探討東日本大地震災後救助活動中公民參與程度與其影響。

表二 公民參與階梯修正版

階梯	階層說明	內容	參與方式	參與程度
6	公民權力	民眾行動不需和政府溝通	民眾組織義消 民眾調查	完全參與
5	權力分享	民眾與政府共同解決問題	政府及公民團體共 同召開會議	高度參與
4	諮詢	民眾有意義投入，政府亦聽 取意見	公民顧問委員會	低度參與
3		民眾有限投入，政府不願意 聽取意見	形式上的會議	
2	告知	政府布達，民眾聽取	公聽會	象徵性參與
1	政府權力	政府行動不需和民眾溝通	政府調查	無參與

參考資料: Arnstein (1977)

### 三、東日本大地震受災狀況

東日本大地震是日本戰後史上最大的災害。地震所引發之海嘯更是造成此次傷亡慘重的主因。根據日本警察庁最新統計資料顯示，截至 2012 年 10 月震災死亡人數共計 15,871 人，失蹤人數為 2,778 人，受傷人數為 6,114 人，地震關連死亡人數 1,632 人<sup>1</sup>；房屋全毀計 129,574 戶，半毀有 266,011 戶。受災最嚴重的三縣分別為岩手縣、宮城縣及福島縣；其中，宮城縣傷亡人數最高，而福島縣因第一核能發電廠輻射外洩事故之影響，導致許多縣民到其他縣市避難，成為「飄流難民」。東日本大地震受災狀況如表三所示。

表三 東日本大地震受災狀況(2011.3.11-2012.10.24)

地區	死亡 人數	失蹤 人術	受傷 人數	房屋 全毀	房屋 半毀	道路 損毀 處	橋樑 損毀 處	山 崩 處	堤防 毀損 處	鐵道 毀損 處
岩手	4,671	1,203	202	19,199	5,037	30	4	6	-	-
宮城	9,529	1,359	4,140	85,315	151,736	390	12	51	45	26
福島	1,606	211	182	21,000	71,824	187	3	29	-	-
其他	66	3	1,590	4,063	37,504	3,593	97	122	0	3
總計	15,872	2,777	6,114	129,577	266,101	4,200	116	208	45	29

資料來源:日本警察庁緊急災害警備本部 [www.npa.go.jp/archive/reibi/biki/higaijokyo.pdf](http://www.npa.go.jp/archive/reibi/biki/higaijokyo.pdf)

除飽受核災之苦的福島縣外，因地震及海嘯引起嚴重傷亡的岩手縣及宮城縣之受災狀況說明如下。

在東北新幹線及東北汽車道路開通前，岩手縣一直被稱為「日本的西藏」，是個工業衰退財政吃緊的地區。東北新幹線及東北汽車道路開通後，岩手縣內陸之北上川流域聚集了以半導體和汽車產業為中心的製造業，形成工業群聚(關 2011)。也因為製造業重心移往內陸，沿海地區形成劇大轉變，以漁獲為主要生計之一。東日本大地震引發之海嘯肆虐，造成沿海地區如陸前高田市、釜石市、大槌町等嚴重損失，其中又以大槌町受災最劇。

宮城縣是本次東日本大地震受災傷亡最嚴重地區。根據日本警察庁的統計資料顯示，至 2012 年 10 月 24 日止，宮城縣災害死亡人數總計 9,529 人，失蹤人數有 1,359 人。地震所引發之海嘯(最高達 8.6 米)重創沿海地區如石卷市、氣仙沼市(海嘯+火災)、東松島市，其中以石卷市傷亡最為嚴重，石卷市死亡及失蹤人數近 4 千人。住家全毀或半毀共有 237,051 棟；災害損失達 7 兆 3,781 億日圓。石卷市是日本東北地區最大漁獲區，也是三陸地區的水產加工基地，水產加工設備為世界之最。製造業如日本製紙公司之工場亦設在石卷，製造業群聚之臨海巨大加工區為石卷造就不少就業機會；水產加工業、物流事業發達。因地震所引發海嘯

<sup>1</sup> 此數據為復興庁(重建庁)調查至 2012 年 3 月 31 日的死亡人數。地震關連死亡(日文原文為「震災關連死」)，即非因地震、海嘯等直接原因而是到避難所後因惡劣環境或醫療不足而死亡之意。阪神大地震的關連死亡人數不及 30 人(田中 2011)。

之侵襲，臨海加工區及水產加工設備均流失。海嘯侵襲所造成淹水面積為 73 平方公里，佔全市住宅區、街道面積之 46%。

氣仙沼市除地震所引發的海嘯帶來巨大損失外，由於設立在港灣的石油槽石油流出，導致火災發生，大火燃燒兩天兩夜，港灣內及水產加工工廠 幾乎全毀，昔日以鱈魚漁獲量日本第一為傲，同時也是魚翅產地的氣仙沼再也回不去過去的榮景。港口因地震所致之地層下陷約 50 到 70 公分，滿潮時淹水高度超過膝蓋。因港口區有建築限制，水產加工業的復原有其困難。現魚市場開始有漁獲，但因無冷藏、冷凍機能，鮮魚買賣無法提高附加價值，獲利有限。

根據日本國土交通省(類似台灣交通部)所公開之數據，東日本大地震避難人數最多時有 46 萬 8 千人<sup>2</sup>(2011 年 3 月 14 日之時點)，因人數眾多，加上災區本身公共設施及基礎建設毀損，災民不得不離鄉背井到他縣市避難，災害發生一個月後，避難所所在遍及 18 個都道縣。表四為 2011 年 3 月 11 日至 2011 年 7 月 14 日東日本大地震避難所數目及避難人數的統計。灰色部分為警察廳的統計數據，其他部分為內閣府災民生活支援小組(日文原文為「被災者生活支援チーム」)之統計。災後 4 個月日本全國尚有 17,798 處避難所(岩手、宮城、福島三縣總計 16,138 處)；避難人數全國總計 58,922 人，岩手、宮城、福島三縣總計 35,643 人。阪神大地震在災害發生 7 個月後，災民已全入住到組合屋，而東日本大地震後 7 個月後之 2011 年 10 月雖避難所已關閉，但依親或在公共設施、旅館避難者仍有近 25,000 人。因為幅射外洩的關係，避難生活的長期化也是此次東日本大地震災後所面臨的課題之一。

表四 東日本大地震避難所數目及避難人數統計表(2011.3.11-2011.7.14)

	災害發生日	1 週後	2 週後	3 週後	1 個月後	2 個月後	3 個月後	4 個月後
避難所數目	—	2,182 (1,847)	1,935 (1,335)	2,214 (1,240)	2,344 (1,063)	2,417 (897)	1,459 (799)	— (536)
避難人數*	20,499 (1,198)	386,739 (368,838)	246,190 (216,963)	167,919 (141,882)	147,536 (124,450)	115,098 (94,199)	88,361 (67,073)	—
避難所數目	—	—	—	—	—	—	41,143 (38,598)	17,798 (16,138)
避難人數**	—	—	—	—	—	—	101,640 (75,215)	58,922 (35,643)

資料來源:警察廳 [www.npa.go.jp](http://www.npa.go.jp)、復興廳 [www.reconstruction.go.jp](http://www.reconstruction.go.jp)

註:無括號之數字為避難所總數，括號內數字為岩手、宮城、福島三縣之合計

\*警察廳統計在公民館、學校等公共設施或旅館內避難之避難人數

\*\*內閣府災民生活支援小組之統計除在公民館、學校等公共設施或旅館內避難之避難者外，另加上在親戚、朋友處避難的人數。

災民除入住組合屋之選擇外，有些人選擇入住公營住宅或民間的租賃住宅。

<sup>2</sup> 引用自國土交通省網站 <http://www.mlit.go.jp/hakusyo/mlit/h22/hakusho/h23/pdf/kp111000.pdf>

根據日本國土交通省住宅局統計，至 2012 年 9 月 3 日止，入住到全國公營住宅者約有 8,900 戶，其中以入住東京都之 1,117 戶為最多；宮城縣 1,055 戶居次。在民間租屋者全國約 970 戶。偏遠地區在災難後常有人口外移現象發生，然而宮城縣不同於其他兩縣之處是該縣人口的移動為縣內移動而非外移至他縣市。福島縣嬰幼兒的人口外移顯著，核災之幅射外洩為其主因。表五為日本國土交通省住宅局統計截至 2012 年 10 月 1 日受災最嚴重三縣組合屋的完成狀況。岩手縣組合屋完成戶數共計 13,984 戶；宮城縣 22,095 戶；福島縣 16,800 戶。

組合屋由受災地區行政部門依當地狀況作判定後再興建，讓各市町村的自主性和主體性可以發揮。筆者曾造訪位於岩手縣住田町的木造組合屋即由當地行政部門經評估後而建造。住田町是氣仙杉的產地，地震發生兩週後，住田町就在三個地區建造 93 戶以杉木建構的組合屋。木造組合屋吸水性佳，冬暖夏涼，建設費用亦較低廉(山崎 2011)。

組合屋入住方式，由災區公部門決定。但因阪神大地震後採抽籤方式讓居民離開原居住的熟悉環境，入住到外縣或是陌生地區，很多獨居老人因此足不出戶，造成「孤獨死」的前車之鑑，東日本大地震後，組合屋入住方式的決定亦由災區行政部門自行決定。以岩手縣宮古市為例，組合屋完工戶數有 2,010 戶，共有 1,680 個家庭入住。入住原則有四：

1. 以地區別入住。同一地區的居民不會分散入住到不同地區組合屋。
2. 入住到原居住處附近之組合屋。讓災民在熟悉的環境中生活。
3. 多世代混合型入住。不會讓高齡者聚集入住在某一區。
4. 入住安排考量孩童上學、通學的問題。

表五 組合屋完成狀況(2012.10.01)

都道府縣名	市町村名	組合屋設立地區數	完工戶數
岩手縣	陸前高田市	53	2,168
	釜石市	50	3,164
	大船渡市	39	1,811
	宮古市	62	2,010
	大槌町	48	2,146
	山田町	49	1,990
	其它	18	695
	合計	319	13,984
宮城縣	仙台市	19	1,523
	石卷市	131	7,297
	氣仙沼市	93	3,504
	東松島市	25	1,753
	亶理郡亶理町	5	1,126
	亶理郡山元町	11	1,030
	牡鹿郡女川町	30	1,294

	本吉郡南三陸町	58	2,195
	其他	34	2,373
	合計	406	22,095
福島縣	福島市	14	1,382
	二本松市	11	1,069
	郡山市	7	1,282
	相馬市	13	1,500
	南相馬市	28	2,853
	いわき市	33	3,512
	其他	80	5,202
	合計	186	16,800

資料來源:國土交通省住宅局統計資料(www.mlit.go.jp/common/000140307.pdf),筆者整理。

面對地震所造成之重大災情，日本政府有何作為呢？讀賣新聞在 2012 年 2 月下旬執行的全國輿論調查結果顯示，52%的日本人民認為災區重建進度遲緩，20%認為災區重建毫無進展。此調查亦針對重建無進展進一步調查其原因，民眾回覆之三大原因分別為「核能事故之影響太大」(75%)，其次依序為「受災規模及範圍廣大」(63%)及「政府對應有問題」(61%)<sup>3</sup>。除受災規模及範圍廣大外，另兩大原因都脫離不了政策面的問題。表六為東日本大地震後日本政府施行的救災對策。阪神大地震發生一個月後重建計畫已擬妥，而東日本大地震的重建基本法在災後三個月後才實施重建基本法並提出重建的建言；復興庁(重建庁)的設置是在災後即將屆滿一年之 2012 年 2 月 10 日。救援、復原、重建活動的執行緩慢，顯示政府平時準備不足，危機管理紊亂；民眾有上述指責原因其來有自。

表六 日本政府的災害支援對策

2011 年	11 月 21 日 通過第三次預算修正(重建經費 9 兆 2438 億日圓)
3 月 11 日 緊急災害對策本部成立	
3 月 17 日 設立災民生活支援對策本部(支援小組):物資調配、避難所支援	11 月 30 日 重建財源確保法成立 12 月 7 日 重建特別區域法成立
5 月 2 日 東日本大地震財特法成立 通過第一次預算修正(重建經費 4 兆 153 億日圓)	12 月 9 日 重建庁(日文為復興庁)設置法成立
6 月 24 日 重建基本法實施	2012 年
6 月 25 日 召開重建構想會議提出重建建言	2 月 9 日 認定重建推進計畫第一號(岩手、宮城)
6 月 28 日 重建對策本部成立	2 月 10 日 復興庁正式成立
7 月 25 日 通過第二次預算修正(重建經費 1 兆 9106 億日圓)	3 月 30 日 福島重建再生特別法成立
7 月 29 日 擬定重建基本方針	4 月 5 日 通過 2012 年度預算(重建經費 3 兆 7754 億日圓)

<sup>3</sup> 引用自讀賣新聞網站 <http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6100/koumoku/20120303.htm>



資料來源:復興庁「復興の現状と取組」[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20121016\\_sanko02.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20121016_sanko02.pdf)

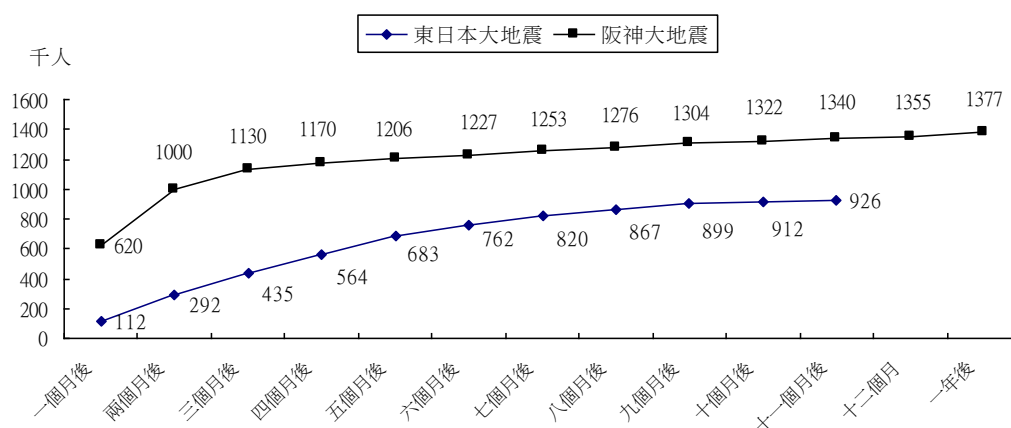
#### 四、民間投入災害支援狀況

從阪神大地震的志工元年<sup>4</sup>到東日本大地震的志工 16 年，日本在災害救援上志工的投入狀況有何不同?本節將比較兩次災害志工投入累計人數及了解東日本大地震志工投入人數減少所造成之原因並說明此次東日本大地震的志工特色、招募模式和災害志工中心設置狀況。

##### (一) 志工投入狀況

根據『阪神・淡路大震災復興誌』(阪神、淡路大地震重建誌)調查記錄顯示，1995 年 1 月 17 日阪神大地震發生後一個月，約有 62 萬名志工進入災區協助救災工作；災後兩個月，志工人數已超過百萬，一年後累計約有 137 萬 7 千名志工投入救災工作。反觀東日本大地震後一個月，進入災區之志工人數約 11 萬 2 千名，災害發生 11 個月後，投入救災的志工人數仍不及百萬。因計算方式不同，純粹就數字比較志工活動投入程度之高低與救災效率有其困難。東日本及阪神大地震志工活動累計人數請參圖一。

圖一 東日本、阪神大地震志工活動累計人數 (單位:千人)



資料來源:『東日本大震災災害ボランティアセンター報告書』(東日本大地震災害志工中心報告書)

東日本大地震志工人數投入較少原因如下(田中 2011, 新 2011, 村井 2011):

1. 東日本大地震為廣域災害，受災地區大多為偏遠地區，災後基礎建設、建築物受損嚴重，志工不易進入，即使進入後也沒有投宿處。災區本身在招募志工所需的硬體設備之缺失就是很大的限制。
2. 招募個人志工的社會福祉協議會<sup>5</sup>本身也受災，無法扮演志工招募和災民

<sup>4</sup>以阪神大地震為契機的志工活動在災後急速發展，其社會貢獻亦得到國民的認同。阪神大地震發生的 1995 年又稱為「志工元年」。

<sup>5</sup> 因阪神大地震災後並無明確的志工招募和接受體系，志工無法有效動員及運用，無任何救災經驗的志工之投入對救災反而產生負面影響。阪神大地震後，一旦災害發生時，災區各地的社會福

需求媒合的中間者角色。

3. 部分災區在救災初期為避免志工湧入所造成之混亂或交通阻塞影響救災工作，不接受縣外的志工或個人志工。
4. 資訊傳遞的困難加上媒體或社群網絡的錯誤報導，不少民眾誤以為進入災區協助時機尚早或是災區志工人數已足夠，因此未立即投入志工活動。
5. 幅射外洩問題讓志工卻步。

基於上述原因，東日本大地震除志工投入人數相較於阪神大地震時志工活動人數較少。此外，從表五中亦可看出志工活動地點有分佈不均狀況。志工活動據點集中在受災最嚴重的宮城縣，災後第二個月的五月黃金周時有 103,800 位志工進入宮城縣投入救災工作。福島縣因核災的關係，志工人數自五月黃金周過後持續減少。而岩手縣因災害發生初期只接受縣內志工，故災後第一個月僅有 23,200 人。之後陸續有民間團體如位於岩手縣遠野市之 NPO 法人遠野真心網絡(遠野まごころネット) 等投入外縣市志工招募，志工人數在災後第二個月成長近一倍，到 2011 年 9 月 11 日止，每個月都有四萬名以上志工進行沿海地區救災支援。但隨時間增長，志工人數呈下降趨勢，在災後第 11 個月起，三縣的志工人數均在一萬人以下，顯示民眾對災區的關心度下降，支援愈來愈少。

表五 災後東北受災三縣志工活動人數表 (2011.03.11-2012.02.11)

期間	岩手縣	宮城縣	福島縣	3 縣合計
2011.03.11-04.11	23,200	57,200	31,100	111,500
04.12-05.11	41,300	103,800	35,900	180,900
05.12-06.11	43,200	73,900	25,300	142,400
06.12-07.11	44,800	64,300	20,400	129,500
07.12-08.11	47,300	57,800	13,800	118,900
08.12-09.11	43,600	28,800	6,600	79,100
09.12-10.11	31,400	22,300	3,600	57,300
10.12-11.11	24,300	19,200	3,500	47,000
11.12-12.11	16,500	13,600	2,600	32,700
12.11-2012.01.11	6,700	4,700	900	12,300
01.12-02.11	6,400	6,800	1,400	14,600
合計	328,700	452,400	145,100	926,200

資料來源:『東日本大震災災害ボランティアセンター報告書』(東日本大地震災害志工中心報告書)

從阪神大地震的志工元年(1995 年)到東日本大地震的志工 16 年(2011 年)，就數字來看，雖然東日本大地震的志工投入人數變少，但阪神大地震支援志工有六到七成左右的人是無救災經驗的新手志工<sup>6</sup>，而 16 年後的東日本大地震，從事

社協議會即成立災害志工中心招募志工進行救援活動。

<sup>6</sup> 阪神大地震的新手志工們大多從事熱食供應、水的配給、醫院送迎、和小朋友遊玩或陪高齡者

救災活動志工者，很多人具海內外災害救難經驗，專業度高，統籌、企劃並領導救災活動執行，在救災效率和速度上發揮極大效用(新 2011)。如 2012 年 7 月獲得「東日本大地震重建支援獎」(日文為「東日本大震災復興支援奨励賞」)的 NPO 法人遠野真心網絡，接受從阪神大地震起有多次救災經驗的神戶「受災地區 NGO 共同中心」(日文為「被災地共 NGO 同センター」)代表村井雅清為首等專家的意見與協助，進行災區救援活動。

因阪神大地震大批志工湧入災區卻無志工接受專責機構之教訓，阪神大地震後，災害發生時，志工接受機制就自動由分處各都道府縣和市町村的社會福祉協議會(以下稱社協)設立災害志工中心來擔任。社協有法人資格，雖屬民間團體，但營運資金來自公部門，為官方色彩濃厚的民間組織，屬「半官半民」的營運方式。平時主要工作是普及、推廣和支援民間社會福利及高齡和弱勢族群的照顧。因屬公部門外部團體，在活動執行上以公平性為優先。然而，身處災區之社協因自身也受到損害，無法擔任志工服務與災民需求之媒合，許多 NPO 亦投入災害志工招募，協助救災。因此，東日本大地震災害志工接受模式可分成社協模式與 NPO 模式兩種(中原 2011)，兩種模式最大不同在於：

1. 社協模式之活動以災民或公部門提出的要求或希望為根據，再派遣志工，透過此媒合方式解決問題。需求的掌握是屬於被動式。因以社會福利工作推廣為主，許多社協沒有災害志工中心設立及營運經驗，需仰賴民間團體協助。如以愛知縣為據點具豐富救災經驗之 NPO 法人 RSY(Rescue Stock Yard)即協助宮城縣七個浜町(七ヶ浜町)災害志工中心之設立及營運。
2. NPO 模式在需求的掌握是採直接、主動的方式，亦即透過災區需求調查發現災民的需求後，動員組織所屬成員或志工解決問題。由於東日本大地震受災區域廣闊，不同災害所帶來的複合連鎖影響使得救災困難，非單一 NPO 能解決。除具備救災專業技術與知識外，NPO 模式最大的特徵是網絡型組織。如「東日本大震災支援全国ネットワーク」(東日本大地震支援全國網絡)在災後立即集結 400 個以上之民間團體，和政府成立之震災志工合作室<sup>7</sup>一起合作，定期召開連絡會。

## (二)災害志工中心設置狀況

受災最嚴重之東北三縣(岩手縣、宮城縣、福島縣)在災害發生後，設立災害志工中心，進行災民支援工作如熱食供應、住家整理及物資發放等。但災區社協有些因本身或基礎建設受損無法成立災害志工中心，災區以外的全國各地社協亦成立災害對應專門機構成為災區後方支援並接收災區避難者。根據『東日本大地震災害志工中心報告書』統計，災後東北三縣共計有 101 處志工中心，至 2012 年 2 月 29 日，仍有 67 處持續營運。全國其他地區在災後亦成立 86 個志工中心

---

聊天等活動(塩崎、西川、出口 2010)。

<sup>7</sup> 基於對志工活動及成效之重視，菅直人前首相在災後立刻任命辻元清美擔任災害志工輔佐官設立內閣官房震災志工合作室，與社協、NPO、勞動工會等團體合作進行災害志工統籌與協調。

協助災後緊急救援工作，至 2011 年 11 月尚有 22 處持續活動中。

災害發生初期，災害志工中心的主要工作為災區受災情況的掌握，相關人員安全與否的確認，建立志工招募與接受體制，媒合志工服務與災民所需。2011 年 5 月後因災民已陸續進入組合屋，志工中心的工作轉向組合屋支援，並在每一區組合屋配置生活支援諮詢員。至 2011 年 12 月 1 日，東北三縣有 61 個社協雇用約 520 人擔任諮詢員工作，有些諮詢員因本身也是災民，對入住組合屋者能感同身受，容易對話。另有部分災民選擇入住民間租賃住宅，公部門在這一類災民的資訊掌握上較為困難。未入住組合屋的災民因接觸其他災民的機會減少，陷入不安或孤獨無依的情緒在所難免，志工中心也對入住民間租賃住宅的災民進行援助。

## 五、災後重建之公民參與程度與其影響：以 NPO 支援模式為例

東日本大地震發生後，有鑑於志工及 NPO 在災後緊急支援及重建上扮演重要角色，日本政府在 3 月 11 日即任命眾議院議員辻元清美為災害志工業務負責之首相輔佐官，3 月 16 日設置「災害志工合作室」，室長為湯淺誠<sup>8</sup>，由此可知政府對志工及 NPO 在災害救援及重建上的期待。值得一題的是，2011 年 4 月 1 日起，文部科學省(類似台灣教育部)就學生從事災害志工活動學分認定或休學認可發文給各大專院校。政府發出這樣的通告是史上第一次，也顯示出政府認為志工在災害重建活動中是不可或缺的角色。本節將以岩手縣和宮城縣的災害支援團體 - NPO 法人遠野真心網絡(日文為「遠野まごころネット」，以下稱遠野真心網絡)及石卷災害重建支援協議會(日文為「石卷災害復興支援協議會」)為例<sup>9</sup>，探討其在災後重建中之參與程度與所帶來之影響。

### (一) 案例介紹 I：遠野真心網絡

為援助東日本大地震岩手縣沿海受災區及災民，遠野真心網絡於 2011 年 3 月 13 日由當地三位有志之士發起，成立救災辦公室，爾後集結來自全國各地和海外的志工團體，於同年 3 月 28 日正式成立遠野真心網絡，7 月 27 日取得 NPO 法人資格。本文第四節中提到之災害救援專家村井雅清即為遠野真心網絡的命名人。遠野市災害志工中心是由市社協和其它組織的成員設立，但營運者為遠野真心網絡。

遠野市處於山邊，東日本大地震並未帶來損害。從遠野市到各沿岸災區(陸前高田市、釜石市、大船渡市、大槌町)之車程約 1 小時左右，因此地利之便，來自全國的物資收受地點自然而然就選定在此。且志工住宿據點完善，遠野真心網絡便成為物資和人力支援的後勤重鎮。遠野真心網絡的願景如下：

#### 1. 體制與願景隨狀況的改變而進化。

<sup>8</sup> 引用自 NPO 網站 <http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=3425>

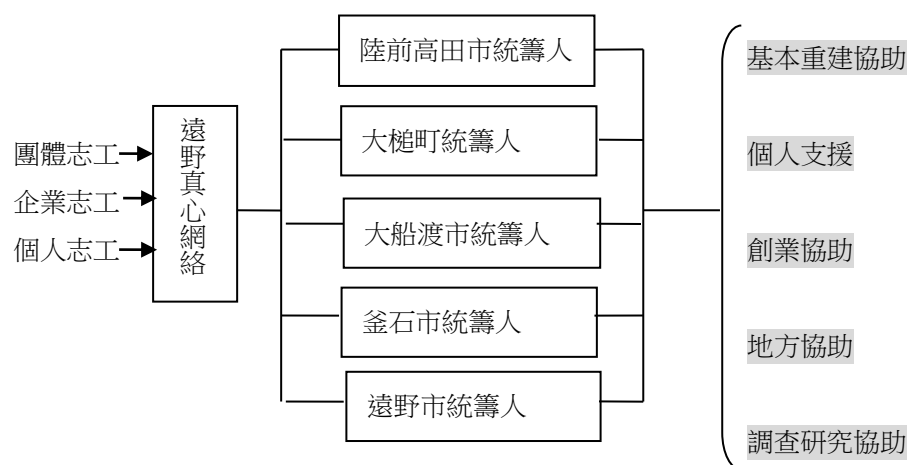
<sup>9</sup> 2012 年 7 月獲得「東日本大地震重建支援獎」的遠野真心網絡成立以來除受到廣大媒體報導外，亦被多數 NPO 認為是救災的典範。石卷災害重建支援協議會的災後支援模式也被撰寫成書，大力推薦(中原 2011, ボランティア山形、綾部、井上、新関、丸山 2011)。

2. 以「為災民而做」為出發點而非自我實現，志工活動不是競爭也非自我滿足，支援活動的主角是災民和災區，志工為支援者。
3. 自由自在交換意見，永保” Yes” 的氛圍。
4. 建構無疆界網絡因應緊急救援和重建支援。
5. 以建構與地方風土共存的社會為其重建方向。

救災活動的參加者除團體志工外，遠野真心網絡亦招募個人志工。目前遠野真心網絡的參與團體已超過 60 個組織，成員有來自企業(如 AEON、日立)、公部門(神奈川縣)、社協(如遠野市社協、調布社協)、NPO 團體(靜岡縣志工協會)等；公部門如神奈川縣定期派遣志工參與災害支援工作。投入災害支援之志工累計人數已超過七萬人次，有許多志工為多次參與。除幼年年齡的志工加入須有保護者陪同外，在團體志工和個人志工的加入，沒有任何選考標準<sup>10</sup>。從事志工活動需準備和注意事項在網站上也清楚文告。

遠野真心網絡的活動範圍在岩手縣沿海地區，範圍廣大。其支援模式以地區別分為陸前高田市、大槌町、大船渡市、釜石市及遠野市<sup>11</sup>等五個區域後，每個區域有一位統籌者及工作人員數名，依災區的需求進行基本重建協助(瓦礫清除、支援物資發放、環境清理)、個人支援(生活上的支援如物資採買、醫院送迎、會同護士和心理醫生進行災民心靈照護、支援學生繼續升學)，創業協助(漁業支援，協助漁民繼續從事養殖，點心、海產製作及販售)，地方協助(設立真心故鄉農園，讓災民自由使用種植農作物，祭典的舉辦等)及調查研究協助(災區、災民需求調查，地方自然資源調查)等支援工作。每一區的活動內容不相同。以釜石市為例，目前有 56 項活動進行中。遠野真心網絡的支援模式如圖二。

圖二 遠野真心網絡支援模式



基本重建協助現階段已告一段落，接下來的活動內容將以經濟上的重建為

<sup>10</sup> 筆者曾於 2011 年和 2012 年 8 月兩次造訪遠野真心網絡代表人並進行訪談。訪談中，代表人表示「任何人和組織均為情報與訊息來源的窗口，該思考的是如何活用這些組織和個人。」

<sup>11</sup> 雖然遠野市在東日本大地震未受創，但因有鄰近災區之災民到遠野市避難，仍需對避難者進行支援與協助。

主，並策定活動方針，建構長期的支援體系以促進災區雇用的創造和地方產業的再生。2011 年 12 月遠野真心網絡東京事務所成立，2012 年 6 月關西事務所成立，主要成立目的是將災區的訊息傳遞給企業、團體和個人志工，提供志工們交流、對話的機會。

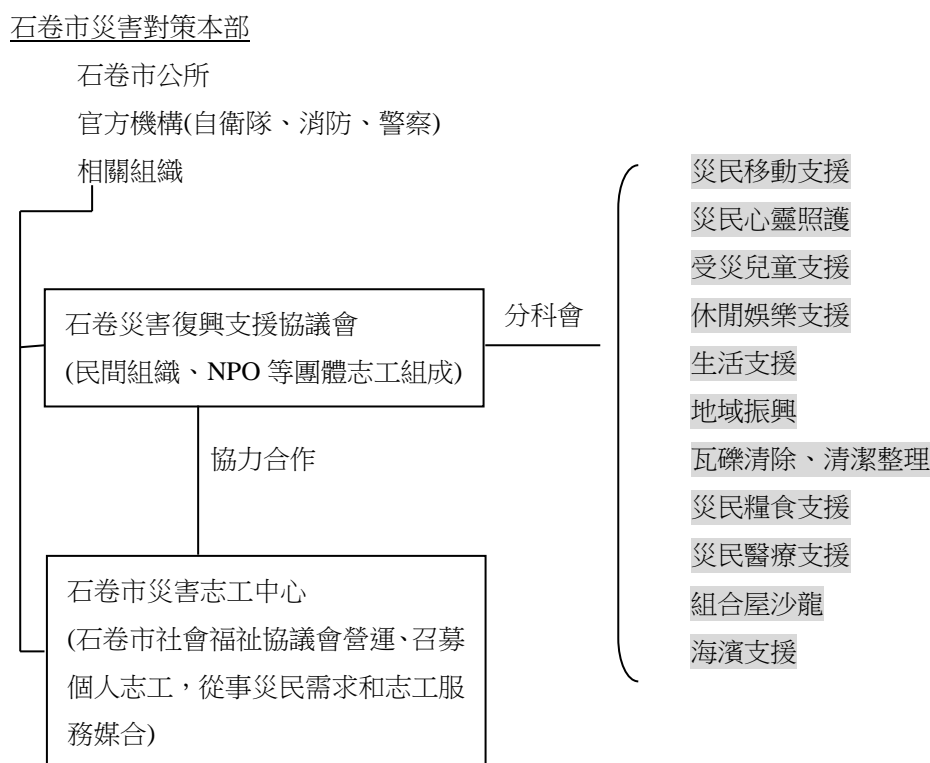
## (二)案例介紹 II:石卷災害重建支援協議會

石卷災害重建支援協議會以宮城縣石卷市為據點，提供進入災區支援的 NPO、NGO 和具專門救災知識和經驗的個人志工一個交流場域，以進行有效支援活動。自 2011 年 3 月 20 日舉行第一次 NPO/NGO 連絡會後，每天均有會議的舉辦，讓支援者資訊共享。

2011 年 5 月，協議會的登錄團體有 150 多個團體，至同年 8 月已超過 290 個團體。為避免共同開會時全員活動報告使會議時間拉長，經前會長伊藤秀樹建議，採用分科會的方式開會以節省時間。初期有 9 個分科會，分別為移動支援、心靈照護(派遣臨床心理士進駐避難所)、受災兒童支援(課後學習)、休閒娛樂支援(足湯、理容、按摩服務)、生活支援、地域振興(地方慶典的舉辦)、瓦礫清除、糧食支援(熱食炊煮)、醫療支援(看診、沐浴、步行協助)，2011 年 8 月後又加入組合屋沙龍及海濱支援兩個分科會總計有 11 個分科會。各個支援團體就其所擁有之專長與技能加入不同分科會從事災害支援活動。如以搭乘船舶旅遊世界一周為主要業務的 NGO 團體「Peace Boat」就加入生活支援、瓦礫清除及糧食支援等分科會。會議是各分科會獨自舉行，由加入的成員出席報告活動內容並留下會議記錄，會議記錄公開給各分科會成員，資訊共享。

石卷災害重建支援協議會除和社協合作外，災後 1 個月應石卷市長之邀，前會長伊藤秀樹和 Peace Boat 的代表山本隆也以志工代表的身份加入石卷市災害對策本部會議，顯示出公部門對志工之重視。災害對策本部會議是緊急時期，行政部門的最高決策機構。中央及地方各相關部會(警察、消防、自衛隊等)人員出席，從災情及避難狀況到災害捐助款的分配等，各負責人鉅細靡遺、詳加報告。伊藤及山本兩人亦就志工活動狀況及成果用數字呈現給公部門並得到認可，志工的定位在此階段有很大的改變。石卷災害重建支援模式如圖三所示。

圖三 石卷災害重建支援模式



### (三) 災後重建之公民參與程度與其影響

災後重建依災害過程來看，可分成預防階段(防災對策的建構)、緊急階段(直接受害、災害擴大、人命救助)、應急階段(避難、組合屋入住後生活機能的確保、瓦礫清除等)、復原及重建(生活、地區及產業)等四階段的循環(浦野、大矢根、吉川 2007)。因防災部分不在本文討論範圍，本文就緊急、應急、復原重建等三階段來探討 NPO 支援模式在災後重建之公民參與程度及其影響。

以遠野真心網絡為例，東日本大地震發生後之緊急階段，除協助發送物資給避難所及居家避難災民外，工作人員進入到各災區現場進行災民需求調查，並製作災區地圖，將受災狀況，居家避難者及避難所所在等重要訊息標示出以利救援。在應急階段中，2011 年 3 月 27 日起開始派遣志工進入災區，從事熱食炊煮、家屋整理、泥沙及瓦礫清除，並進入避難所從事足湯、看護、教導災民用毛巾折成毛巾象(命名為「永不服輸的象」)等活動。需求調查過程中或到避難所訪問時，若發覺災民情緒有任何不穩定或異常，會協同專業人員進行心靈照護。災民從避難所入住到組合屋時，遠野真心網絡會提供入住協助，災民需求調查在入住組合屋後仍持續進行。以上活動與支援體系之建立均由支援團體企劃與執行，即公民主導之災害支援，除能掌握災區及災民所需外，亦能給予必要且適切之協助。復原及重建階段中，透過手工藝教室的設立以及和企業及民間團體的合作，協助災民創業、農業復耕、漁業養殖業者復業(類似石卷災害重建支援協議會之海濱

計畫)，也為災民創造就業機會。東日本大地震受災區多為人口急速外流的沒落地區，若能藉此發展出新的地方產業，確保雇用，對地方的持續發展有正面效益。

石卷災害重建支援協議會的活動內容在緊急階段與應急階段與遠野真心網絡類似，但其與公部門的合作未出現在遠野災害支援模式中。如石卷災害重建支援協議會除參加石卷市災害對策本部會議外，每週舉行一次和自衛隊與市公所合開的三方會議更讓救災全員可以共享救災資訊。在三方會議中，自衛隊曾將一份標示出避難所、給水區、物資集散區的地圖給 NPO，大規模避難所救助由自衛隊負責，小規模避難所及公部門無法掌握之居家避難者的支援則由民間團體負責，分工合作下，大大提高救災效率並加快救災速度。東日本大地震災後重建之公民參與程度與其影響整理如表六。

表六 災後重建之公民參與程度與其影響

階段	參與程度	參與方式	影響
緊急階段	公民權力	災民需求調查 災區地圖製作 物資發放	掌握災區及災民所需，給予必要且適切之協助
應急階段	公民權力 夥伴關係	需求調查 食衣住行等層面之支援協助 參與行政部門會議	分工合作與資訊共享，提高救災效率並加快救災速度
復原重建階段	公民權力	農業復耕 漁業養殖業復甦 創業就業之支援協助	確保雇用、創立新產業，維持地方永續發展

## 六、結語

東日本大地震為日本二次大戰後最嚴重的天然災害。除造成重大人員傷亡及龐大經濟損失外，日本政府面臨的課題還有核災所造成之避難期延長、除污作業、核災賠償問題；處於山間地帶或漁村，在醫療、照護和社會福利等服務的提供上原屬落後地區的災區在人口外流嚴重且高齡化的狀況下該如何籌措大量資金與人力進行生活面、地區面與產業面的重建；原入住時間為兩年的臨時組合屋居民在期限到期後該何去何從等。重建路上所面臨的種種課題如排山倒海而來讓政府無力招架。

坐困愁城的日本政府將其希望寄託在志工活動上，並在災後第一時間成立震災志工合作室，期望與志工的協力合作打開災害救援困境。所幸，以阪神大地震為發展契機的志工活動蓬勃發展，經過多年來海內外救災經驗累積後具備高度救災專業知識的志工們沒有令人失望。投入東日本大地震救災行列的專業志工及民間非營利組織(NPO)和非政府組織(NGO)透過公民參與的方式與彼此間綿密的合作網絡在救災與災後重建中扮演極為重要角色。雖然此次東日本大地震因基礎設備受損、媒體誤導、核災等因素使得參與志工活動的累計人次比阪神大地震來得



少，但志工的專業度以及由志工、NPO、行政部門、企業等多樣成員所組成的網絡型 NPO 支援模式透過公民權力的行使與夥伴關係的建立，在救災的效率及速度貢獻良多，成為救災典範。在災後重建不同階段 NPO 支援模式中公民參與程度、參與方式與其所帶來影響之揭示為本研究的價值所在。

雖然個案研究具主觀性、不易檢證之缺失；然誠如訪談中某 NPO 代表所言，東日本大地震與阪神及中越地震的災害類型完全不同，受災面積亦非常廣大，因此過去的救災經驗無法複製，需要開創新的支援模式，因此相關訊息的公開十分重要。本研究除將訪談資料整理、公開外，亦希望再次喚起人們對災區和災民的關切，使更多志工及 NPO 投入支援網絡，以災民與災區為災後重建中心，賦予災區重建及未來災區發展新面貌。

### 參考文獻

- Arnstein, Sherry(1969), “A Ladder of Citizen Participation” , *Journal of the American Institute of Planner*, Vol.35, Iss.4 pp216-224
- Arnstein, Sherry(1977), “ A Ladder of Citizen Participation in the Politics of Technology” , *Journal of the American Planning Association*, pp.240-243.
- Chesterman, David and Stone, Carolyn(1992), “Participation in Planning a Public Housing Development: An Inner City Case Study” , *Citizen participation in Government*, pp111-131
- Garson, G.D. and Williams, J.O.(1982), *Public Administration: Concepts, Readings and Skills*. Allyn and Bacon.
- Kernaghan, Kenneth(1986), Evolving Patterns of Administrative Responsiveness to the Public, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 52, pp.7-16.
- 塩崎賢明、西川栄一、出口俊一(2010)、『大震災 15 年と復興の備え』、株式会社クリエイツかもがわ
- 新 雅史(2011)、「ボランティア活動の「成熟」とは何か」、『大震災後の社会学』、遠藤薫編著、194-235 頁
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会、全国ボランティア・市民活動振興センター(2012)、『東日本大震災災害ボランティアセンター報告書』
- 関 満博(2011)、『東日本大震災と地域産業復興 I 2011.3.11~10.1 人びとの「現場」から』、株式会社新評論
- 田中弥生(2011)、『市民社会政策論—3.11 後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』、株式会社 明石書店
- 中原一步(2011)、『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』、朝日新聞出版
- ボランティア山形、綾部 誠、井上 肇、新関 寧、丸山弘志(2011)、『市民の力で東北復興』、株式会社ほんの木
- 村井雅清(2011)、『災害ボランティアの心構え』、ソフトバンククリエイティブ
- 山崎丈夫(2011)、『大震災とコミュニティ 復興は“人の絆”から』、自治体研

究社

浦野正樹、大矢根淳、吉川忠寛(2007)、『復興コミュニティ論入門』、弘文堂

URL

國土交通省住宅局統計資料([www.mlit.go.jp/common/000140307.pdf](http://www.mlit.go.jp/common/000140307.pdf))

警察庁 [www.npa.go.jp](http://www.npa.go.jp)

復興庁 [www.reconstruction.go.jp](http://www.reconstruction.go.jp)

読売新聞社 「東日本大震災 1 年」2012 年 2 月面接全国世論調査

<http://www.yomiuri.co.jp/feature/fe6100/koumoku/20120303.htm>