

# 大規模災害における民間団体等の 協力の実態について

財団法人消防科学総合センター

研究員 黒田 洋司

## はじめに

当センターでは、自治省消防庁からの委託を受け、学識経験者、関係行政機関職員で構成される調査研究委員会(委員長室崎益輝神戸大学工学部教授)を設置し、行政機関からみた大規模災害における民間団体等の協力に関する課題民間団体等の協力を効果的に生かしていく方策等について検討を行った(『消防の動き 284号』(平成6年10月消防庁総務課編集発行)参照)。本稿では、その成果の内、近年の4つの災害時の民間団体等の協力実態を紹介する。

### 1. 平成5年鹿児島豪雨災害時の海上からの 孤立者救出活動を巡る漁船等の状況

(鹿児島県消防防災課、鹿児島市消防局、鹿児島市防災火山対策課へのヒアリング調査実施)

平成5年8月6日の夕刻から翌日にかけて、集中豪雨による土砂崩れ、土石流で線路・道路が寸断された鹿児島市竜ヶ水周辺地区では、JR列車乗客、自動車運転者・同乗者、地区住民、病院入院患者等(出張帰りの知事も含まれていた。)が孤立した。孤立した人たちは、第十管区海上保安本部(鹿児島海上保安部)の巡視船(艇)、桜島町有フェリー、漁協所属漁船等の官民一体となった活動により海上から救出された。その際、孤立現場と巡視船(艇)、フェリーとの間の中継

及び直接桟橋までの搬送を行った民間の漁船(判明しているものだけで31隻)が果たした役割は大きかった。これら漁船の出動のきっかけは、行政からの要請によるもの、災害の状況を見て自発的に出動したものなどさまざまであるが、行政からの要請に当たっては、鹿児島県災害対策本部(消防防災課・水産振興課)が中心的な役割を果たした。以下、鹿児島県災害対策本部(以下、「県災害対策本部」という。)の対応を、8月6日の漁船の動員に絞って示す。

県災害対策本部(消防防災課)は、知事からの災害発生の通報並びに海上からの救出に関する対策指示(17:50分に第1報、その後10数回にわたって連絡)、JR九州鹿児島支店からの孤立乗客の救出要請(18:26)を受け、副知事等県幹部を交えた課内部での検討を経て、第十管区海上保安本部及び桜島町に対して出動要請を行った(18:35, 18:40)。

その後、県災害対策本部(消防防災課)では、第十管区海上保安本部の下部組織である鹿児島海上保安部からはしけの役割を果たす小型船舶が必要との連絡を受け、直ちに漁船の動員を決定し、水産振興課へその旨を伝えた(19時頃と推定される。)

消防防災課から連絡を受けた水産振興課

では、19 時頃から電話により近隣の漁協を通じて漁船の出動要請を始めた。まず鹿児島市漁協長へ電話を入れたが不在で、その後同漁協事務局長に電話をしたが同じく不在であった(19:00)。10 分後(19:10)、今度は西桜島漁協長に電話し、漁船の手配を依頼したが、同地区では手配できないという回答を得ている。その後、19 時 40 分西桜島漁協所属員 1 名に直接漁船の手配を要請し、20 時頃出動している。これが、県災害対策本部からの要請で出動した最初の漁船のようである。水産振興課では、その後も東桜島漁協理事、西桜島漁協理事、錦江漁協長等へ連絡し漁船の動員を図っているが、「不在」、「2 次災害の恐れがあり翌日対応する」という回答もあり、8 月 6 日中に手配できたのは、前記の他、西桜島漁協所属員の漁船 2 隻(21:30)、錦江漁協所属員の漁船 4 隻(23:50)であった。

このように、当日の動きをみると、出動要請の伝達、受容に苦慮していることがわかる(災害後の県の調査では、漁協幹部の多くが消防団員を兼務するなどしていたため、当日は災害出動していて連絡がとりにくかったことが判明している。)。なお、鹿児島市消防局の漁船主への聞き取り調査によると、8 月 6 日当日、自ら災害の状況を発見し出動したものなど、上記以外のきっかけで出動した漁船も 6 隻程度あった。

この一連の対応は、地域防災計画等で事前に想定されたものではなかったが、災害の状況を踏まえて県自ら実施したものである。また 9 漁船の動員は、法に基づくものでも、協定等による事前の取決めに基づくものでもなかった。

## 2. 平成 5 年北海道南西沖地震時の民間団体によるボランティア活動の状況

(北海道本庁、北海道檜山支庁、奥尻町、日本赤十字社へのヒアリング調査実施)

### ○奥尻町

奥尻町役場へは、地震の翌日(7 月 13 日)からボランティア活動に関する問い合わせが入り始めた。しかし、食事、宿泊等の支援を役場で行うことは不可能な状況であり、また、役場では行方不明者の捜索等でボランティア活動を指導する余力もなく、さらには、報道関係者等で庁舎内部も大混乱しており、食事、宿泊の確保を自前で went 一部の宗教団体を除き、個人も団体もすべて断らざるを得ない状況にあった。

### ○北海道本庁

労力奉仕等の一般的な申し出を受け付けた生活福祉部へは、個人や団体からのボランティアの申し出が相当あったが、現地のニーズがつかめなかったため、直接受け入れることはなかった。申し出に対しては、檜山支庁又は奥尻町へ直接連絡するように伝えるとともに、特に個人については体制が十分整っていないため受け入れは困難であることを話しておいたという。

一方、外部からの申し出に個別に対応した事例もあった。例えば保健環境部には、東日本学園大学から直接協力の申し出があり、それは次のような経過をたどって、被災地での救援活動につながっていった。

①7 月 15 日、北海道保健環境部地域医療課 医療参事へ、東日本学園大学学長から必要なことがあれば協力するという連絡が入った。

②7 月 19 日、現地に派遣されていた同部保

健予防課長から、義歯を紛失している被災者が多く対応が必要との連絡があった。

そこで、北海道では急遽これに対応するための予算措置を行うこととした。

③7月21日、東日本学園大学に協力を要請し、受容された(大学からの派遣人員に係る人件費については、北海道の予算措置に含まれていない。)

④東日本学園大学診療班は、7月下旬から8月初旬にかけて2回現地入りし、延べ175人に対して義歯の製作、自己義歯保有者の義歯の調整、歯科治療を行った。

### ○北海道檜山支庁

北海道檜山支庁では、次々と運びこまれる救援物資への対応に追われており、ボランティアの活動内容も、暗黙の内に救援物資の搬入・搬出・仕分関係に限定して考えられるようになっていた。ボランティアの受け付けを担当した社会福祉課(事前に担当として充てられていたものではなく、受け入れの判断基準等も定められていなかった。)では、救援物資処理へのボランティアの組み込みを前提としながら、申し出があったものについては、活動できる期間や能力等を確認し、それを受け入れるかどうかを内部で検討した。そして、その結果を申し出のあったところに連絡し、作業内容やスケジュールについて了解が得られれば、それに沿って活動してもらった。ボランティアの受け入れに当たっては、食事、宿泊施設、移動手段等をボランティア独自に確保することが条件となっていたが、個人のボランティアの大部分はこうした条件を満たせず、実際に活動できたのは企業(運送業者、生協等)や宗教団体など指示命令系統が明確で

組織的な活動を行える団体のボランティアが主であった。

### ○日本赤十字社

日本赤十字社(以下、「日赤」という。)を巡っては、道内各地の日赤奉仕団や企業によるボランティア活動が多数みられた。日赤奉仕団は、炊き出しや救援物資の仕分等労力奉仕が中心であった。一方、企業では、直接的な被災住民への救援活動よりも、輸送車両の提供等日赤の業務の後方支援的な活動が主であった。これらの活動は1ヵ月以上にもわたり、被災地だけでなく、例えば札幌市での義援金の受付・領収書(お礼状)の宛名書きなど被災地以外でも活発になされた。

### 3. 平成2年7月大分県竹田市水害における民間団体等の協力実態

(竹田市、(社)大分県建設業協会竹田支部へのヒアリング調査、竹田市から感謝状等を授与された43の民間団体等へのアンケート調査実施)

平成2年6月末から7月初めにかけて、梅雨前線の活発化により九州から近畿地方の各地で記録的大雨となった。竹田市(人口約2万人)でも、6月29日から断続的に雨が降り続き、7月2日午前から集中豪雨となり、市内の河川が氾濫して大きな被害を受けた。

市の応急対策の実施に当たり、多くの民間団体等の関わりがあった。その中には、通常の商取引の一環としてガソリン、食料等の販売、バキュームカー等の貸出しを行っているものもあれば、以下のようにボランティア的な活動を行ったところもあった。

ボランティア的な対応を行った44の民間団体等に対して、市では感謝状・表彰状を授

与した。これらの民間団体等の功績内容を見ると、企業では道路復旧等のための機材や人員の提供、住民組織では救援物資の配分や自治会内の被害調査、宗教団体ではあとかたづけ等の労力奉仕、避難場所・宿泊施設の提供が主なものとなっている。なお、これら団体等の活動のきっかけは、市等からの要請を受けてそれに協力したもの、災害の状況を見て自発的に市等へ協力を申し出たもの、災害の状況を見て独自に活動したものに分類でき、アンケート調査の回答では、これらはほぼ同数となっている。なお、これらの団体等は必ずしも市内に所在するものだけではなく、中には大分市から給水タンク車とともにかけつけたところもあった。市から建設業者への協力要請は、主として大分県建設業協会竹田支部(以下、「建設業協会」という。)を通す形でなされた。市では、建設業協会に職員を1人張りつけ、市各課からの要請の整理・確認を行った上で依頼し、建設業協会はそれを受けて加盟各企業に伝達した。こうした方法がとられ始めたのは発災から3日ほどたってからであるが、これは市各課からばらばらに来る要請を一本化するよう建設業協会から市へ働きかけたことによるものである。市の立場では、建設業協会へ入ってくる「市からの要請」が、果たして、市内部で正式な手続きを経たものなのかを確認する機能もあったということである(市の名をかたっての不当な要請の排除)。また、市では発災の翌日、関係機関(県竹田土木事務所、NTT、警察、自衛隊、消防本部等)を集め、応急対策の進め方について話し合った。そこに建設業協会も出席し、建設業協会が応急対策の中でどの

ように対応していくかも協議された。

#### 4. 平成2年9月宮城県塩竈市台風第19号 災害における民間団体等の協力実態

(塩竈市、民間企業1社へのヒアリング調査、塩竈市から感謝状を授与された33の民間団体等へのアンケート調査実施)

平成2年の台風第19号は、9月17日から20日にかけて日本列島を縦断し全国的に大きな被害をもたらした。塩竈市(人口約6万人)においても、20日午前1時頃から激しく降り出した雨で水が瞬く間に道路にあふれだし、市内各所で冠水等による被害が生じた。市の記録をみると、災害当日、浸水排除対策、崖崩れ対策、被災ゴミ除去作業、排水施設応急復旧作業等に、土木建設業、造園業、清掃業、電気工事業の延べ29の企業から協力を受けている。各社は、トラック、水中ポンプ、投光機等の資機材を動員し、延べ70人が作業を行った。

竹田市と同様塩竈市でも、企業の動員に当たって業界団体の協力があつた。宮城県建設業協会塩竈支部の役員が市災害対策本部に自発的に出向いてきてくれたため、加盟業者についてはそこを通じて動員を図ることができた。水害を頻繁に経験している塩竈市では、災害対策本部が設置されると、業界団体の人が出向くことが慣例的になされているということである。

各作業現場には市職員が配置され、災害対策本部と協力企業間、現場で作業を行っている企業間のパイプ役を果たした。また、市ではパトロールも行い、各現場での人や資機材の充足状況等を確認してまわった。

\*報告書をご希望の場合は、ご一報いただければ送付いたします。