

□防災ボランティアの今後—一般ボランティアの観点から—

財団法人 消防科学総合センター 黒田洋司

はじめに

災害時のボランティア活動及び災害に備えるためのボランティア活動については、阪神・淡路大震災以降特に注目を浴びてきた領域である。その中で、本稿では、「一般ボランティア」（自らの持つ専門知識や技能をボランティア活動に活かすことを主目的とするのではなく、自らの時間と労務を被災地に提供することを主目的として被災地外から駆けつける個人又は団体単位のボランティア）に着目し、過去の災害時の受け入れや活動の調整に関するトピックを振り返り、今後について考えてみようと思う。

1. これまでの災害を振り返る

○福井地震(昭和 23(1948)年 6 月 28 日発生)

戦後間もない昭和 23 年 6 月 28 日に発生した福井地震は、災害対策基本法はもちろん存在せず、災害救助法や消防組織法も成立したばかりで、今日のような公的防災力は整備されていない時代での大災害であつ

た。現在のような豊かさからはかけ離れた困難な時代の災害でもあったが、『福井烈震誌』（福井市発行）によれば、この震災で被災地内外のさまざまな民間機関・団体による救援活動が展開されたという。同誌には、福井県連合青年団、宗教団体、学生団体(大学)の活動の様子が詳細に記されている。

先般、紅陵大学(現・拓殖大学)救援隊の一員(隊長付)として福井地震時の救援活動に携わった宍戸政榮氏(拓殖大学学友会東京都連合会長)にインタビューする機会を得た。市役所が一般ボランティア(学生団体)を的確に受け入れ、一般ボランティアがそれに応えた半世紀前の成功事例として、以下概略を紹介したい。

地震の翌日の 6 月 29 日は、夏休みを控え定例の学生委員会が開かれる日であった。

この定例委員会で、「福井が大変だ。救援隊を出そう。」と決まった。そして、現地でも効果的に救援活動を行うためには、救援隊を受け入れてもらうための紹介状があった方がいいということになり、氏の知り合いの元代議士 S 氏(大学 OB)に福井県知事と福井市長宛の添書(紹介状)を書いてもらった。大学から現地までの交通費等の支援を受け、

添書を携え地震から4日後の7月2日30余名で現地に到着した(大学からの交通費の支援がなければ現地には行けなかっただろうということであった。)。現地では、当初県からは受け入れてもらえず、福井市役所が「いいところに駆けつけてくれた。是非手伝ってもらいたい。」と受け入れてくれた。市役所内の1室を与えられ、そこで寝起きしながら瓦礫の撤去、道路の復旧等に従事した(この間食事の世話も市から受けた。)。印象深い活動は全壊した慈光寮という高齢者施設(木造2階建て)の掘り起こし作業であった。地震から1週間近くたっても生き埋めとなった遺体は手がつけられないままだったが、この活動の結果数遺体を発見することができた。20日ほど現地で活動したが、その間数回市の広報紙で自分たちの活動の様子が紹介されたことは非常にうれしかったそうで、氏はその切り抜きを今でも保存している。

○雲仙普賢岳災害(平成2(1990)年11月～)

平成2年11月に始まった長崎県雲仙普賢岳災害は、噴火、火砕流、さらには土石流とさまざまな様相を見せ、期間も長期に及んだ。この災害を一般ボランティアの観点から振り返ると、島原市においてその受け入れや活動の調整に、地元の地域おこし団体が母体となった民間組織(「島原ボランティア協議会」)が組織され、活躍したことが挙げられる。大量のマスコミ報道も手伝って被災地には個人・団体を問わず多数の一般ボランティアが駆けつけたが、島原ボランティア協議会はその受け入れ窓口となるとともに、自らもさまざまなボランティア活動に取り組んだ。なお、島原ボランティア協

議会は、後に発生する北海道南西沖地震、阪神・淡路大震災の際、現地を訪れ、支援活動と同時にボランティア活動のノウハウの伝達も行うなどの活動も行っている。

○北海道南西沖地震(平成5(1993)年7月12日発生)

平成5年7月ユ2日に発生した北海道南西沖地震では9地震後、奥尻町、北海道檜山支庁、北海道本庁に個人や団体から多くのボランティアの申し出があったが、いずれの機関もボランティアの受け入れ体制が整っておらず、特に個人で申し出たボランティアについては断ったケースが多々あった。この中で、企業、大学、宗教団体といった組織的まとまりや独自のノウハウ(物資の仕分け等)を持ったボランティアについては、比較的円滑に受け入れを図ることができ、奥尻町や檜山支庁では、救援二物資の搬入、仕分け、配付等で大きな力となった。

○阪神・淡路大震災(平成7(1995)年1月17日発生)

阪神・淡路大震災で活躍したボランティアの数は、地震発生後13か月間でおおよそ140万人と推計されている(延人数・兵庫県調べ)。この規模は史上最大であり、災害時のボランティア活動に関する社会的認知が飛躍的に深まった。これが、災害対策基本法の改正、防災基本計画での位置づけの明確化等制度面の変化にもつながったと言える。

一般ボランティアの受け入れについては、発災当初、被災自治体の登録による対応も試みられたが、応募者の殺到に対し自治体の方で十分な対応をとることができなかった。このため、「西宮方式」、「長田方式」等それぞれ特色のある受け入れや活動の調整

が、民間を主導として試行錯誤を経ながら各地で展開されていった。

○ロシアタンカー「ナホトカ号」重油流出災害(平成9(1997)年1月～)

平成9年1月に起きたロシアタンカー「ナホトカ号」の重油流出災害は、北陸地方を中心とする日本海沿岸に大きな被害をもたらした。特に、沿岸に漂着した重油の防除活動は厳寒の中実に骨の折れる作業となったが、多数のボランティアの参加があった。この災害では、一般ボランティアについて、阪神・淡路大震災の教訓を生かしたいくつかの変化が見られた。

①民間主体、行政主体、官民混合等形式に違いはあるものの、自治体の区域を単位としたボランティアの受け入れ体制が早期に確立された。特に、福井県三国町では、阪神・淡路大震災のノウハウや人的ネットワークを有する民間ボランティア組織のリーダーたちがいち早く被災地に駆けつけ、地元の社会福祉協議会や青年会議所などによる受け入れ体制づくりを支えた。

②ボランティア保険への加入費用の負担、現地救護所の設置等被災地でのボランティア活動に対し自治体による支援がなされた。

③ボランティア活動の希望者が被災地外で必要な情報を入手できるよう、インターネット等を通じた情報提供が自治体からも、民間からもなされた。

○北関東・南東北豪雨災害(平成10(1998)年8月～)

平成10年8月末、福島、栃木、茨城地方を中心に大きな水害に見舞われた。この際も、

一般ボランティアの活動を巡り、「ナホトカ号」災害と同様の動きが見られた。

福島県についてみると、阪神・淡路大震災で活発な支援活動を展開した「ハートネットふくしま」(郡山市)、白河青年会議所、白河商工会青年部が中心となり、被災地外の民間ボランティア組織リーダーの支援も受けながら「白河地区災害ボランティアセンター」が設立された。これに、阪神・淡路大震災や「ナホトカ号」災害を通じて培われた全国規模のネットワークが呼応し、震災がつなぐ全国ネットワーク、丹後ボランティアネット、日本災害救援ボランティアネットワーク、日本青年奉仕協会、曹洞宗国際ボランティア会、東京災害ボランティアネットワーク、経団連1%クラブ、日本財団ボランティア支援部など数多くの団体が救援活動に関わった。県、県社会福祉協議会、白河市社会福祉協議会は、物資の集積場所のあっせん、広報、市町村との連絡調整ボランティア保険料の負担といった支援を行った。

2. これからを考える

○一般ボランティアは今後も出現するか?

一般ボランティアが大規模災害の被災地に駆けつけさまざまな活動を展開する、この風景は今後のほとんどのタイプの災害において同様に見られるだろう。したがって、私たちは、一般ボランティアの活動も考慮した防災体制を構築していく必要がある。

○一般ボランティアの活動の態様はどのようなものになるか?

一般ボランティアの活動を考慮した防災

体制の萌芽は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた「ナホトカ号」重油流出災害、北関東・南東北水害で見ることができる。すなわち、災害時には(形式はさまざまであるものの)被災地において一般ボランティアの受け入れ体制が整えられ、ボランティア保険への加入、救護所の設置、物資集積場所のあっせん等自治体による支援がなされ、ボランティア活動に関する情報発信が自治体や民間からなされ、全国規模の救援ネットワークが呼応した救援活動が展開されるといったイメージである。今後の災害時における一般ボランティアの活動の態様は、当面このイメージをアレンジしたものになるのではないだろうか。

○防災体制全体の中で一般ボランティアをとらえたときの問題は何か？

上記のイメージで災害時の一般ボランティアの活動をとらえたとき、今後、次のような問題が生じるのではないかと考える。

①救援側と受け入れ側(被災地)との摩擦(意識のズレ)の発生

「ナホトカ号」重油流出災害、北関東・南東北豪雨災害を踏まえると、救援側である一般ボランティアの救援に関する意識は相当高まってきているように思う。

一方、これを受け入れる被災地の側は、災害に見舞われる頻度の少なさも受け入れのための意識がまだ十分に成熟しておらず、この結果、いざ災害が発生した場合に両者の間で活動の考え方や方法に摩擦が生じる可能性があると考えられる。私たちは、この摩擦が最小限となるよう共通理解を深めるための努力を積み重ねていく必要がある。

②一般ボランティアの活動に伴う被災地での混乱の発生

①に若干関連するが、一般ボランティアの善意がかえって被災地での混乱を招く可能性もある。たとえば、一般ボランティアが被災地に同時に殺到するような事態が発生すると、交通渋滞や通信の輻輳が生じる可能性がある。また、一般ボランティアによる被災自治体への問い合わせの殺到が、自治体の防災活動を阻害する可能性もある。さらに、無秩序に一般ボランティアが被災地で活動することにより、活動の重複や情報の輻輳が生じることも起こりうる。災害時のボランティア活動は完全に独立してなされるべきものではなく、被災者救援という同じ目標の下で防災関係機関や被災者と可能な限り調整を図りながら進めるべきと考える。そのため一定のルールを今後育てていく必要がある。

③一般ボランティアによる活動の不均衡の発生

災害の規模は、マスコミ報道もわずかな小規模なものから、特番が組まれるほど大規模なものまでさまざまである。当然、大規模なものほど関心が集まり、一般ボランティアの活動も活発になると予想される。一方、小規模な災害においては、大規模災害と同じように被災した人々が存在するにも関わらず、その数が少ないため一般ボランティアの活動に結びつかないことも起こりうる。また、同じ災害でも9たとえば台風が列島を縦断し甚大な被害を受けた地域が広域的に点在する事態が発生した場合などでは、被災地からの

情報発信量,被災地での受け入れ体制,被災地へのアクセスの可能性等さまざまな要因によって一般ボランティアの活動に地域的な不均衡が生じることが考えられる。さらに,災害が同時期に重なって発生した場合,一般ボランティアの体力(資金力や動員力)に限界が生じるなどして不均衡が生じる可能性がある。こうした不均衡に対する考え方には議論があると思われるが,防災体制の充実という観点からみれば,不均衡を可能な限り緩和する努力が必要と考える。

○問題解決の一案

上記の問題解決の一案として「全国防災ボランティアセンター(仮称)の常設」を提起したい。センターの設置運営主体,形態,保有能力等については今後の議論に委ねるしかないが,少なくとも以下の機能を果たす機関を設置し社会的に認められる存在となるよう育てていくことで,上記の問題の緩和が図られ,ひいては災害時における一般ボランティアの活動の進化並びに防災体制全体の進展につながっていくのではないかと考える。

①災害発生時の機能

- a. 被災地情報の集約・発信・問い合わせへの対応(上記問題の②③の緩和に貢献)
- b. 被災地に設置される受け入れ窓口(ボランティアセンター)に対するノウハウ,人,情報面の支援(上記問題の①,②の緩和に貢献)
- c. 一般ボランティアの活動に関する映像等の記録(上記問題の①の将来的な緩和に貢献)

②平常時の機能

- a. 災害時の一般ボランティア活動に関する一般市民,企業,子供に対する啓発(潜在的な一般ボランティアの拡大という意味で上記問題の③の緩和に貢献)
- b. コーディネーションスキルを有する人材の養成(上記問題の特に①の緩和に貢献)
- c. ボランティア団体及び防災関係機関との間のネットワーク形成の事務局対応(上記問題の①,②,③の緩和に貢献)
- d. 一般ボランティアの活動経費確保ルートの開拓(一般ボランティアの体力強化という意味で上記問題の③の緩和に貢献)

【謝辞】

快くインタビューに応じてくださり,また,貴重な資料のご提供をいただいた宍戸政榮氏(拓殖大学学友会東京都連合会長)及び拓殖大学学友会に厚くお礼申し上げます。

【引用・参考文献】

- 石川県,1998,『平成9年1月ロシアタンカー油流出災害の記録』
- 神戸金史,1995,『雲仙記者日記』,ジャストシステム
- 京都府,1998,『「ナホトカ号」油流出災害京都府の記録』
- 小村隆史,1997,「「ナホトカ号」重油流出災害に防災ボランティアの新しい形を見たー「重油災害ボランティアセンター」の48時間ー」『近代消防』,近代消防社,1997.3
- 伊永勉,1999,「災害ボランティアを解剖する
- (6)災害ボランティアネットワークを検証

①「一昨秋の大雨水害が築いた連携の姿
一」, P 近代消防』, 近代消防社, 1999. 8

(財) 消防科学総合センター, 1994, 『大規模
災害における民間団体等の協力のあり方に
関する調査研究報告書』(自治省消防庁調査
委託費)

鈴木広編, 1998, 『災害都市の研究一島原市
と普賢岳一』, 九州大学出版会

栃木県, 1999, 『激流の足跡一平成10年8月
末豪雨災害の記録一』

福井県, 1998, 『ロシアタンカー油流出事故
災害の記録と教訓』

福井市, 1978, 『福井烈震誌』

福島県, 1999, 『平成10年8月末豪雨による
災害の記録』

山下祐介・菅磨志保, 1999, 「災害ボランティ
アはいかに動いたか一神戸市の場合一」, 岩
崎信彦他編『阪神・淡路大震災の社会学第1
巻被災と救援の社会学』, 昭和堂

E. L. Quarantelli, 1998, MAJORCRITERIAFOR
JUDGINGDISASTERPLANNINGAND
MANAGINGANDTHEIRAPPLICABILITYIN
DEVELOPINGSOCIETIES, DisasterResearch
CenterPreliminaryPaper#268, Universityof
Delaware

●近代学歴の軌跡 紅陵大生が救急隊の活躍
とて被災後速早く福井市に馳せ入り被災直後の毛難を救急隊員兼救急士として救急の
現場を掃 北体奉法 援護物資の運搬 集積 整理 その他事を履けし連日
故郷の奉仕を催して有り 皆て別業大火の余波に救急隊を振る一隊たり下
質美剛健にして救急一徹なる日水学生の本領を發揮し 特別と後輩と親戚
とを以てする 若輩よりは亦か再建に寄與するところ 至天で 前当向ふ救急と
感謝の的となるか 更り後日仕事に余暇を以て合頭で被災児童を養育し
童話の救急居並を行す童心を温める等 若人の純情令世に昭し推する者の
規程を一途と集めし此を近代学歴の軌跡なりと好評とささくである。

福井市 一三〇

(参考) 福井地震時に福井市が発行した広報紙
(一部抜粋) (宍戸政榮氏提供)