

□ 令和6年能登半島地震被災地における 災害ボランティア

大阪大学大学院 人間科学研究科
教授 渥 美 公 秀

令和6年能登半島地震（以下、能登半島地震）が発生したのは、ボランティア元年と呼ばれた阪神・淡路大震災から約30年が経とうとしていた時期であった。日本社会には、災害が発生すれば災害ボランティアが駆けつけるということが定着していた。ところが、能登半島地震では、行政によって、個人ボランティアの救援活動への参加が拒否されるという特異な状況が発生した。もちろん、発災直後は、救急救命活動が最優先であるし、能登半島地震では被災地が交通網の脆弱な半島部に集中していたことから、外部者を制限することは十分に理解の及ぶところであった。しかし、発災から4ヶ月近くを経ても個人ボランティアを拒む公的通知が継続された。その一方で県の登録システムを経由したボランティアは被災地での救援活動に参加が可能とされた。個人参加のボランティアを拒絶し、登録ボランティアのみを受け入れるという事態は、ボランティア元年以来、30年近くにわたって両者が互いに協力しながら被災者に対応してきた歴史を覆す異様な事態だったと言わざるをえない。本稿では、この異様な現実を承けて個人ボランティアについて再考するための論点を導いておきたい。最初に、災害ボランティアの30年におよぶ動向を簡単に紹介する。続いて、能登半島地震における特異性を改めて整理する。その上で、こうした現状を踏まえて個人ボランティアについて考え直すための論点をいくつか挙げてみよう。

1. 災害ボランティアの30年

阪神・淡路大震災(1995年)の被災地には、180万人以上もの市民が駆けつけて多様な救援活動を展開した。災害ボランティアという言葉が生まれ普及していったことから、1995年は、ボランティア元年と呼ばれた。当時の機運としては、「ボランティア革命」という言葉が生まれたことから、市民の力でボランティアに社会を変革していけるという可能性が見据えられていた。その後、全国各地で多発した災害にも災害ボランティアが救援活動を展開し、災害が発生すればボランティアが駆けつけるということが社会に定着していった。

被災地 KOBE での災害ボランティアの動きを“混乱”の予兆だと受け取った人々は、災害ボランティアの活動の効率化に向けて秩序・統制が必要と捉え、災害ボランティア活動のマニュアル化に象徴されるような制度化を推進していくことになった。一方、KOBEにおける災害ボランティアの動きを市民による相互扶助への“希望”だと受け取った人々は、災害ボランティアの多様かつ臨機応変な対応を称揚していくことになった。筆者はこれら2つの動向をそれぞれ「秩序化のドライブ」、「遊動化のドライブ」と呼んで（渥美、2014）、両者のダイナミックスを軸に災害ボランティア活動の30年を捉えてきた(例えば、渥美、2025)。

秩序化のドライブに牽引された活動に社会福祉

協議会による災害ボランティアセンターの開設がある。確かに、災害ボランティアセンターは、災害ボランティア活動に初めて参加する人には、現場の概要がわかるという意味で役立つこともある。しかし、災害ボランティアセンターでは、ともすれば災害ボランティア活動の管理調整作業が目的化してしまい、その結果、災害ボランティアの秩序は保たれたけれども肝腎の被災者には十分な支援が届かないという本末転倒なことも起こってきたのは事実である。一方、遊動化のドライブに親和的なボランティアは、被災者一人一人に向き合って、臨機応変に対応していく。その結果、個々の被災者の事情に応じた細やかな対応が実現するが、組織的に動いているわけではないので、ボランティアの数が少ない場合には、多くの被災者に広く支援を届けることが難しくなるのも事実であった。

阪神・淡路大震災からの30年を振り返ると、2011年の東日本大震災の頃までは、各災害現場で、様々な紆余曲折はあったとしても、全体として両ドライブがバランスをとりながら進んできたとみて間違いはないだろう。しかし、2016年熊本地震あたりから近年は、秩序化のドライブが極めて強力になった。秩序化のドライブの背景には、コンプライアンスを重視する社会の中で、そこから逸脱すると見なされれば執拗に糾弾されるという風潮も影響していたように思う。実際、遊動化のドライブに基づいて動く個人ボランティア、すなわち、秩序化のドライブに基づく災害ボランティアセンターに登録しないで活動する災害ボランティアは、“野良ボラ”などと揶揄され、何かそこに不穏なイメージを与えられることも出てくる始末だった。ただ、こうしたせめぎ合いはあったとしても、遊動化のドライブと秩序化のドライブはそれなりにバランスをとって動いてきた。喩えて言えば、被災者の元へ向かう救援という名の自転車が、両ドライブに左右に引かれ、倒れそうになる中を何とかバランスをとりながら走り続けているという状

態でもあった。

2. 令和6年能登半島地震における災害ボランティア

石川県のホームページ（とリンク先）には、長い間、「災害ボランティアについても、活動環境や受け入れ体制の整備を進めていますので、被災地への電話や個別の来訪などはお控え頂き、当サイト及び各市町村センターの募集情報を必ずご確認ください」と示されていた（2024年4月13日確認）。これに従って多くの人々が募集情報に応じて登録したが、最初に災害ボランティアが“派遣”されたのは1月29日のことだった。一方、県が“派遣”する前に現地に赴いた災害ボランティア（個別の来訪者）は、SNSでこっぴどく非難されるといった状況も生まれた。

これまでも、発災直後に災害ボランティアとして被災地に向かうことを自粛するような機運は確かにあった。しかし、今回のように被災地の行政が一方向的に災害ボランティアの来訪を控えよと公言し、その方針を数ヶ月にわたって維持するといったことは初めてのことだった。行政が指定するシステムに登録したボランティアが整列して激励を受け“派遣”される姿を報じた記事を見るにつけ、個人的には、剥き出しの権力によって統制された労力としてのボランティアの姿といったイメージを抱かざるを得なかった。

能登半島地震では、先に喩えとして挙げた自転車が出発前に倒されたようなものであった。しかし、考えてみれば、そもそも災害ボランティア活動に対して、行政が許可を与えたり拒否したりするものではない。従って、自転車が倒されたのなら、倒された自転車を起こして被災地に向けて出発すればよかったのである。ただ、自転車を進めると非難を浴びてしまうので躊躇してしまったというのが現状であろう。

幸い、現時点での能登半島地震の被災地では、

確かに数は少ないように見えても、災害ボランティアが活動しているし、長期にわたって復興を見据えてじっくりと向き合っている災害NPOも存在する。そして、災害ボランティアだ、災害NPOだと言わずとも、そっとお手伝いをされている多くの人々がいることは書き添えておかなければならない。

3. 何が問題だったのか

能登半島地震は、災害ボランティア30年の動きに照らしてみると、初動時から個人ボランティアを排除したことが特異であった。本章では、能登半島地震における災害ボランティアへの対応に関する問題点を改めて整理し、個人ボランティアについて考え直すための一助としたい。

第1に、能登半島地震では公的に個人ボランティアを排除したことが問題であった。いわば頭ごなしの拒否である。災害対応の初動時において、個人ボランティアを排除することは、わが国においては異例のことであったが、実は、国際的に見れば特異なことでもない。これまでの海外の災害研究を見れば、発災時に組織等に参加せず個人で活動するボランティアについては、古くから議論されてきたこと（例えば、Strandh & Ekhund, 2018）がわかる。救急救命活動などの妨げになりかねないので個人ボランティアを排除すべしとの議論もあれば、想定していた緊急体制では対応できない事柄にも取り組めるので個人ボランティアを包摂すべしとの議論もあって一定しない。しかし、最近では、従来の研究は緊急対応組織・体制の立場から一方的に個人ボランティアを見てきたのではないかとの指摘もなされ、より広い立場から個人ボランティアを検討すべしという流れもある。筆者としては、個人ボランティアを巡る議論を、わが国における災害ボランティアの30年を踏まえつつ、国際的な潮流とも整合する形で理解できるような道筋を探していきたい。

第2に、能登半島地震では、個人ボランティアを排除すると同時に、登録システムによってボランティアを統制していったことが問題であった。いわば自発性を根拠に“動員”され、統制下におかれたボランティアが“労力”として被災現場に“派遣”されるという事態である。実は、自発性をコントロールするのは為政者の常套手段であるから注意せよという議論は、阪神・淡路大震災直後から既に注目されており、最近も「ボランティアとファシズム」という本（池田、2019）が出ている。国家によってボランティアという自発性を梃子にした動員が深刻な危機をもたらすことは歴史的にも知ることができよう。災害ボランティア30年の期間にここまで極端な事例はなかったが、能登半島地震では行政が剥き出しの姿勢で災害ボランティアを統制しようとしたことを見れば、この古くからの問いを改めて想起せざるをえなくなる。「国家システムにとって、コストも安上がりで実効性も高いまことに巧妙なひとつの動員のかたち」（中野、1999）にどのように抗うかが問われている。

第3に、個人ボランティアを排除したことによって、失われたことが多いという問題がある。個人ボランティアを排除しなければ多様な人々がボランティアとして被災地を訪れる。個人ボランティアが生み出す多様な活動の可能性を失ったことの影響は、これからの復興過程においても大きいではなかろうか。例えば、東日本大震災の際に、津波に流された写真を拾い集めて、洗い、乾かし、持ち主に返すというボランティア活動が各地で行われた。津波が襲った海岸を歩いていたボランティアがこうした活動の必要性に気づき、他のボランティアと協力しながら立ち上げていった活動である（宮前、2021）。こうした思わぬ活動こそが、多様な個人ボランティアに期待できることだろう。そして、被災地において活動を続けていく個人ボランティアの中には、その地域が気に入って長期にわたり関わりを続けることがある。

これは各所で議論されている関係人口そのものであろう。そうした存在が今後長期的な復興に大きな役割を果たすことが期待されるが、能登半島地震ではその可能性が少なからず失われてしまったように思われる。

最後に、能登半島地震は、災害ボランティアについてその30年近くにわたる蓄積を十分に活かせなかった点が問題である。確かに、災害ボランティアは、見ず知らずの人たちと接していくことを特徴とするので、被災者から見れば、何か不穏な企みをもっている“敵”ではないかと疑う場合もある。逆に、手助けしてくれる頼りになる“友”に見えることもあろう。災害ボランティアが自身の立場を明確にしないことがあれば、“敵”に見えることもあろうし、“敵”に見えれば自らが矢面に立って戦うか、誰かに統制（討伐？）してもらいたいと思うのも自然なことなのかもしれない。しかし、災害ボランティアの30年を振り返ってみれば、“友”として被災者に寄り添いながら様々な作業を手伝い、長期にわたって復興に関わっていった事例（例えば、渥美・関・山口、2024）が数多く生まれてきたことも忘れてはならない。

4. おわりに

能登半島地震で発生した異例の事態を通して、災害時における個人ボランティアについて簡単に検討してみた。このことを承けて、今後はさらに、災害時における個人ボランティアとは何かということについて再考していく必要を感じる。災害ボランティアは単なる労力ではない。そうではなく、他の分野のボランティアと同様に、効率性・有効性が問われる社会において、効率や効果の有無で

判断されることのない別の価値が存在していることを示していく人や活動を指すのだと思う。しかも、それは特別なことではない。いくら市場社会が進んでも、国家統制が強まっても、実は人々が日常既に行っていることでもある。効率、有効、市場、国家などといったことに絡め取られず、日々繰り返される何気ない助け合いはその1つであらう。災害ボランティアの場合は、それを見ず知らずの被災者に向けて行っていく。だからこそ、個人ボランティアは他者に慎重に接しなければならないが、権威ある立場から頭ごなしに拒否されたりすることには馴染まないし、都合よく統制されるようなことでもない。むしろ、災害時の個人ボランティアによって多様に行われる活動が、閉塞感に満ちた日常を打破していく可能性があることに改めて気づき、災害時はそうした個人ボランティアを大切にしていけるべきではないかと考えている。

【参考文献】

- 渥美公秀(2014) 災害ボランティアー新しい社会へのグループ・ダイナミックス 弘文堂
渥美公秀(2025) 災害ボランティア30年から学んできたこと, 21世紀ひょうご, 38,3-13.
渥美公秀・関嘉寛・山口洋典(2024) 集落<復興>ー中越地震と限界集落の物語 大阪大学出版会
池田浩士(2019) ボランティアとファシズムー自発性と社会貢献の近現代史 人文書院
宮前良平(2021) 復興のための記憶論: 野田村被災写真返却お茶会のエスノグラフィー 大阪大学出版会
中野敏男(1999) ボランティア動員型市民社会論の陥穽, 現代思想, 27(5), pp.72-93.
Strandh, V. & Ekhund, N. 2018. Emergent groups in disaster research: Varieties of scientific observation over time and across studies of nine natural disasters. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26,329-337.