



## 災害ボランティア 阪神・淡路の経験はどう活かされているか

同志社大学文学部社会学科教授 立木 茂雄

### 震災で生まれた四つの知恵

一九九五年一月一七日。阪神・淡路地方を襲った大震災。甚大な被害をもたらしたこの大災害は、同時に多くの新たな社会的現実も作り上げた。災害が起こるとボランティアが駆けつける、というのもそのような現実のひとつである。一三〇万人にも上るといふボランティアが被災地で活躍し、「ボランティア元年」と言われた当時の活動を契機に、日本でのボランティア活動のあり方、行政と市民組織との効果的な連携や協働のあり方がクローズアップされるようになった。

私自身も被災し、当時、勤務していた大学は被災地の真ん中であつた。そこで、学生たち延べ七五〇〇人をマネジメントするボランティア活動に関わつた。被災地各地では、このような救援ボランティアセンターが急造で立ち上がり、ボランティア・マネジメントについて多くの試行錯誤が続けられた。その中から四つの知恵が生まれた(立木、二〇〇一a)。

ひとつ目は世の中を「公(官)」と「私(民)」だけでとらえるのではなく、あらたに「共」という概念を持つこと。行政だけが公共性を担うのではない。ボランティアも「共」の領域から公共性を紡ぎ出す。ただし、ボランティアと行政は組織文化も規範や価値も異なる。両者の良さが発揮される協力や連携、協働が成り立つためには、適度な距離を保つことが大切だ。二つ目にはボランティアは自立的、自己完結的に活動する。それを前提にしてボランティアセンターを運営する。三つ目は、外から来るボランティアの采配はボランティア組織自らが行う。ボランティアの自己組織化のためには中核となる受援組織が地元に必要な。そして四つ目には、災害ボランティアは、終わることを考えてから始める。さもなければ継続か終結かで内部で大きな確執が生じる。

これだけの知恵を身につけるのに、手探りではじめた我々はおよそ三ヶ月の時間を要した。その後、蓄積されたノウハウは年月を重ね、今日までの間にさらに洗練され続けてきている。そのノウハウの有効性が実証された最初の例が一九九七年一月から二月にかけて日本海で発生した重油災害である。

### 日本海重油災害

一九九七年一月二日未明、ロシア船籍のタンカー「ナホトカ号」は、おおしけの島根県沖で重油一万九千トンを積んだまま沈没し、粘着性の高い大量のC重油が流れ出した。重

油の漂着は福井県をはじめ、京都府や兵庫県、石川県など七府県におよび、同年三月末の推定で二七万人にも上るボランティアが重油除去作業に従事した(井野、一九九七)。図1は、重油被害が特に激しかった福井県の三国町と美浜町でのボランティア動員数を示したものである。同じような被害を受けた地域でありながらボランティア動員数に大きな違いがある。

=====  
図1を挿入  
=====

この違いのかぎを握るのが被災地・神戸で蓄積されたノウハウが伝わったかどうかということだ(立木、二〇〇一b)。

まず三国町をとりあげよう。一月七日にナホトカ号の船首部分が三国町に漂着した段階でメディアがこぞって取り上げた。現地の映像が繰り返しニュースで流された。その結果、同町役場には全国から「ボランティアに参加したいのだが」との問い合わせが殺到。電話回線を増設していたものの、回線がパンクし、職員は対応に追われ、行政業務はマヒ状態に陥った。

神戸で実際に災害時のボランティアセンターの運営に携わったリーダーたち - 神戸ベテランズ - はどうしたか。ニュース映像を見るなりそのまま現地に乗り込んだ。そして受援活動(災害ボランティアの受け入れ業務)の中核を担える地元組織として青年会議所を見つけだし、役員たちにボランティア・マネジメントのノウハウを伝授した。また役場にもあいさつに出向き、戸惑う役場の人たちにボランティア活動とは、「共」の立場から公共性を担う活動であることを理解してもらった。この際、地元の青年会議所のメンバーが立ち会い、受援組織の中核となることを明らかにした。これにより行政の信頼を勝ち得ることができた。ただし行政とは独立で、対等な立場から重油除去作業を行うという活動の趣旨や性格を理解してもらった。すなわちボランティアは行政の人員をあてにせず、自前の資源を使い、自分たちで活動し、自前の手段で帰っていく。ゴミも持って帰る。もし宿泊する場合には自分たちでその手段を確保するという自己完結原則を表明した。さらに長期滞在できる先着のボランティアを中心に後続の受け入れ体制を自己組織化していった。その後、全国に向けてインターネットでボランティアの募集を呼びかけるなどの活動も、ボランティア本部が自前で展開した。行政から独立した、しかし公共性を正当に担う団体として活動することができたのである。

一方の美浜町はどうだったか。ここも三国町と同じように青年会議所が受援組織となり、全国からのボランティアを受け入れた。しかし、被災地からの知恵をもたらす神戸ベテランズが現地入りしなかった。災害ボランティア・マネジメントのノウハウをもたない行政、地元、ボランティアは、「三位一体」となって活動した。しかしそれ故に、それぞれの独自性が十分に活かされなかった。行政や地元側には、わざわざ来てくれるボランティアをもてなさなければという負担が生じた。そのため、行政や地元の本来の活動に加えて炊き出

しや宿泊施設の確保といった作業にまで手をとられた。またボランティア側にもそれを期待する雰囲気があった。さらには途中で風評被害を恐れる事業者からボランティア活動を中止してくれという要望も出てきた。「三位一体」をかかげて活動してきたボランティア組織は、その要望を受け入れて活動を停止するしか他に手はなかった。

ボランティアが、行政との適度な距離の確保・自己完結・自己組織化の原則にもとづかずに活動したため、市民活動の一番の強みである多面的な価値観のもとに公共性を創成することが途中で頓挫したのだった。

マネジメントの知恵は、被災地全てで活かされてきたわけではない

阪神・淡路大震災から十年が過ぎた。表1は、日本海重油災害を含め、この十年間で災害ボランティアが活動した主な災害を列挙したものである。そして、どの被災地でも、三国町と美浜町のような事例が繰り返し起こった。すなわち、災害ボランティアセンターの運営を経験した先輩ボランティアが、地元の中核組織にうまくマネジメントの知恵を伝授

=====

表1を挿入

=====

し、大量の人員をボランティアの手で采配できたボランティアセンターと、知恵が伝わらずにボランティア志願者に十分な活動の場を提供できなかったセンターとが、どの災害でも現れた。

最近の例を見てみよう。二〇〇三年宮城県北部連続地震では、発災直後から外部の先輩ボランティアの知恵が地元の社会福祉協議会に受け入れられた地域(南郷町・負傷者六五名)では二〇〇〇名弱のボランティア登録者に対して二二〇〇名以上のボランティアが活動したが、先輩ボランティアやその知恵の導入を断った地域(矢本町・負傷者四一六名、河南町・負傷者七〇名)では、ボランティア登録者が七〇〇名を超えていたのに対してボランティア活動者数は登録者の半数の三〇〇~四〇〇名程度に終わった(菅・立木・渥美・鈴木、二〇〇四)。これは、社会福祉協議会が運営する通常のボランティアセンター業務では、一度に大量のボランティア志願者が殺到した時の人員・資源の采配のノウハウがないことや、何事も町役場に指示を仰いでから行動するという、長年にわたって染みこんだ「指示待ち」体質のためであった。

二〇〇四年の福井県や新潟豪雨水害、同年の新潟県中越地震ではどうか。たとえば七・一三福井豪雨水害時に設立された福井豪雨災害・災害救援ボランティアセンター本部には、開設二日目に「重油災害ベテラン」の長谷川啓一氏(一九九七年重油災害時の三国・芦原青年会議所理事長)が駆けつけた。長谷川氏は、どのようにしてボランティア・マネジメントの知恵を受援組織に移植していったのか、その過程を語ってくれた(二〇〇四年九月二一日インタビュー)。

今回はセンターとかハードな部分が立ち上がるのはものすごく早かったの。やはり、県が、市が、「ばばばっ」と場所を押さえてくれて、建物立ててくれて、電話を引いてくれて、電気を引いてくれてってしたので、初日目に全部揃ってしまった。(中略)

まず問題だったのは。(組織図の)一番上の人、この人は県のトップの人の、知事じゃなくて、県の災害対策本部のトップの人の名前が書いてあったんですけども、「この人はどこにいらっしゃるの」と言ったら、「いや、誰も見たことありません」と。「じゃあ次のこの人は?」「いや、分かりません」「えっ、じゃあ受付の責任者のこの人は?」って言ったら、「いやー、知りません」と。これは組織じゃないやろ、と。「でもこれは当日から、初日目からえらい人が貼ったから、剥がせないんや、誰も剥がすことができないんや」と。「こんなもんもうええやないか」と破って、ゴミ箱に捨ててしまっ。

(中略)その時点では、まだ何十人とか何百人とかいう単位でしか入ってきてなかったんですよ。でもその翌日には、(中略)三国のここから千人、あそこから千人、というように千人規模で皆が動き出すと、多分今は五百人しか動かせない組織でも、明日は三千人動かせる組織にしないとイケないの。それをまず分かってない。また昨日のままやろうとしてたから、二日目の夜のミーティングの時に、(組織図を)もう破っちゃった。「明日来たらどういう風に受け答えるつもりなの、これ?」って。もうどうしていいか分からないっていう状態でした。

まず組織図を作り直すことから始めて、出来てるマニュアルも(作り直した)、もう一日目なんかは、電話がかかってきて、「今この場所へ来たいんですが、どうやっていったらいいんですか」って、受付の子が取ると、「すみません、ここの場所どうやって来たらいいんですか」って(まわりに訊いていた)。切った途端、彼女のところにいて、「ねえねえ、今あなたが一番しなきゃいけない仕事分かる?誰が取っても答えられるように、たとえばJRで来たら、車で来たら、何タインター降りたら、東へ向かって何本目の交差点を左に曲がって、何本目の交差点をどうしてっていうのを、誰が取っても答えられるように、誰が見ても見える場所に、張り出すこと」っていうところから、「一時間かかろうが、五時間かかろうがいいから、それからやって」って。一個ずつ解いていくしかないんですよ。根本的な組織がまず機能してなかったから。何が機能してないかっていうと、判断してすぐ動けないっていうのが機能してなかったんですよ。

阪神・淡路大震災後の新しい現実に対応するべく自治体の側も、災害ボランティアセンターを地元の社会福祉協議会に設置する事例が増えてきた。長谷川氏が言うように、建物や機材、通信などの設備、組織図などは発災から数日で準備されるようになってきている。しかしながら、刻々と変化する被災者ニーズに応じて活動の中味を変化させる柔軟性や、その意思決定権限が現場の采配担当者に明確に委譲されていないと、せっかくのボランティア志願者に適切な業務をコーディネートすることができなくなる。

二〇〇四年一〇月二三日の新潟県中越地震でも、状況は同様である。同年の一一月一四日、被災地で活動していたNPO団体が神戸市で緊急報告会を開催した。その時の意見でも、「ボランティアが統制されすぎて、管理されている感覚があった」、「行政の目が届きにくい社会的弱者への支援がなされにくい環境があった」など、ボランティア志願者側のシ

ーズ(種)と、被災者側のニーズ把握の双方にわたって不全感が表明された(共同通信、二〇〇四年一月二日)。また、発災から三週間がたち「ボランティアは間にある」などとボランティア志願者が現地で活動ができない事態も出現しはじめた。ボランティア・リーダーには、「足りているのではない。日々変わるニーズに対応が追いつかないだけ」という気持ちが強い、という(朝日新聞、二〇〇四年一月一日)。

井野(一九九七)は災害ボランティアを、自らの時間と労力を提供する「一般ボランティア」と、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「専門ボランティア」に分類し、発災からの時間経過に伴い、それぞれのボランティアの活動内容がどのように変化するかを概念整理を行った(図2)。大量の一般ボランティアの活動領域について見るなら、センター発足から二~三日は避難所運営、水や物資の仕分け・運搬、炊き出し、広報などが主となるが、数日以内にボランティアに求める支援内容についての調査が必要であることを明記している。被災地のニーズは刻々と変化するので、その変化に応じて臨機応変に被災者のニーズとボランティア志願者とを結びつけるマネジメント能力が組織に求められることを、図2は示唆している。

=====

図2を挿入

=====

長谷川氏とのインタビューに話を戻そう。先輩ボランティアとしての長谷川氏の助言は、まさにボランティアセンターの人員受け入れが急激に拡大する前日であって、組織の意思決定能力を確立し、担当者が変わってもセンターの各機能が継続されるために業務を自己組織化していくことの重要性を指摘するものであった。

長谷川氏は重油災害ボランティアセンター立ち上げ当日を振り返り、代表者として「もう五百とか千じゃ考えられないくらい判断を、(その場で)しないといけないことだらけ」だったと述懐している。その結果、業務執行(ライン)部分の意思決定については、広報・実働・作戦・資源管理・財務などの機能ごとに担当者を置き、すべての判断が総括(スタッフ)に集中しないようにした。そして、各機能の責任者には、たとえ明日から担当者が変わっても標準的な対応ができるように業務ごとの対応マニュアルの作成・更新を義務づけた。その結果、総括が直接マネジメントするのは、各業務の担当責任者だけというしくみが出来上がっていった。一九九七年に神戸ベテランから引き継いだこの知恵は、二〇〇四年には福井市の豪雨水害では確実に活かされていたのだ。

#### 先輩ボランティア・中核ボランティア・一般ボランティア

災害ボランティアセンターが立ち上がり、大量に押し寄せるボランティアを効果的に采配するマネジメントの知恵が確実に引き継がれていくためには、どのようなことが大切なのだろうか。一つは、神戸ベテランや重油災害ベテランといった過去に采配の経験を持ち、

被災地にノウハウを伝える「先輩ボランティア」と、地元でセンター運営の中心的役割を担う「中核ボランティア」、そして時間や労力、専門知識を活かそうと被災地に駆けつける「一般ボランティア」が連携できる条件が整うことである。

林(二〇〇四)は連携のための条件を以下の四つにまとめている。大量の人員や物資を臨機応変に差配する際の基本となる四つの知恵 自律的な意思決定権の確保、ボランティアの自己完結原則と自己組織化、終結を想定してから始めること を被災地に伝える「先輩ボランティア」が、災害発生から一週間以内、あるいはセンター立ち上げの検討から三日以内に、被災地入りすること。地元で受援の核となる組織が、「先輩ボランティア」の助言を得て「中核ボランティア」として精力的に活動できること。「中核ボランティア」が被災地外から訪れる「一般ボランティア」や「専門ボランティア」を的確に采配できること。センターの運営にあたって行政や他組織との間で資源や情報の流通や交換について連携体制を築くこと。

右にあげた四条件は、日本海重油災害をはじめ直近の新潟県中越地震被災地で、何故ある地域のボランティアセンターは的確な采配が継続でき、また何故別のセンターではそれができないのかを説明する鍵となっている。

土手の花見を - 平時における知恵の運用の重要性 -

阪神・淡路大震災で多くの被災者は、「普段やっていることしか、災害時にはできない」ということを学んだ。非常事態で中核ボランティアとして力を発揮するためには、普段からの活動が大切となる。三重県に「ハローボランティア・ネットワークみえ」という団体がある。伊勢の花火大会など大勢の人が集まるイベントで、会場の人員整理やごみの分別収集などをサポートしている。その活動の中で、ボランティアに参加したい人が、自分の力量や、持っている時間の範囲で取り組めるような方式を生み出してきた。そして、このようなふだんからの活動の積み重ねのおかげで、二〇〇四年九月二九日の台風二一号による豪雨災害では、海山町で中核ボランティアとして活動し、延べ五〇〇〇人のマネジメントを行うことができた。

災害は、予告なしにやってくる。この団体では、いつでも災害に対応できるように、災害ボランティアセンター運営のノウハウを、ふだんからのイベント支援ボランティアの日常活動の中に、さり気なく、そして巧妙にうめこんでいたのである。

彼らの活動のキーワードは「土手の花見」である。江戸時代、信濃川は氾濫をくりかえす暴れ川の代表格であったが、その近傍に位置する法華宗総本山の本成寺では、全体に盛り土をし、周囲に土手を築き、その土手にはある深い意図をもって桜を植えていた。春になると桜の花を愛でに多くの人が土手に集う。そのことにより、冬の間には霜柱でゆるんだ土手が、見事に踏み固められた。これが梅雨の出水期に備える結果となっていた(小村・平野・古市・山本、二〇〇〇)。

ふだんからの日常の地域活動のなかに、「さり気なく」そして「巧妙に」災害に備える知恵を埋め込んでおくこと。決して声だかに「防災」といわなくとも、平時から知恵の運用

を続けていることで、災害時でもあわてずに対応できる。三重のグループは、平時における災害ボランティア活動の先端像を示している。

#### 参考文献

- 立木茂雄「ボランティアを市民力へ」『あした起きてもおかしくない大地震』(イミダス特別編集)集英社、二〇〇一年a。
- 立木茂雄『ボランティアと市民社会 公共性は市民が紡ぎ出す(増補版)』(編著)晃洋書房、二〇〇一年b。
- 井野盛夫、『地方公共団体における災害ボランティア対応に関する調査研究報告書』自治省消防庁、一九九七年三月。
- 栗田暢之「災害ボランティアの歩みと災害ボランティアセンターの設置」(人と防災未来センター・ボランティアコーディネーターコース講義資料)二〇〇四年八月二四日。
- 菅 磨志保・立木茂雄・渥美公秀・鈴木勇「災害ボランティアを含めた被災者支援システムに関する一考察 - 宮城県北部地震における災害救援ボランティアセンターの事例より - 『地域安全学会論文集』六, 二〇〇四、三三三 - 三四〇。
- 共同通信、「四万人の力、どう生かす ボランティアの新たな課題」二〇〇四年一月二日
- 朝日新聞、「新潟県中越地震 ボランティア、ネット活用で組織化 連携などで課題も(解説)」二〇〇四年一月一日
- 林春男『災害時のボランティア・コーディネーター支援システム検討報告書』総務省消防庁、二〇〇四年三月。
- 小村隆・平野昌・古市尚子・山本康史「市民防災への新しいアプローチの可能性について - 「率先市民論」と「ハローボランティア・ネットワークみえ」を題材として - 」『地域安全学会梗概集』一〇、二〇〇〇、七七 - 八〇。

#### 略歴

同志社大学文学部社会学科教授

立木茂雄(たつき しげお)

一九五五年兵庫県生まれ。一九七八年関西学院大学社会学部卒。同社会学研究科修士課程修了後、カナダ政府給費留学生としてトロント大学大学院に留学。同博士課程修了。Ph.D. 関西学院大学社会学部専任講師・助教授・教授を経て二〇〇一年四月より現職。京都大学防災研究所客員教授、人と防災未来センター上級研究員を兼務。共著『市民による防災まちづくり』(NHK出版、一九九八年) 共著『震災の社会学 - 阪神・淡路大震災と民衆意識』(世界思想社、一九九九年) 編著書『ボランティアと市民社会(増補版)』(晃洋書房、二〇〇一年) 監訳書『民主主義の文法 - 市民社会組織のためのロバート議事規則入門』(萌書房、二〇〇二年) 他論文多数。著者ホームページは [www.tatsuki.org/](http://www.tatsuki.org/)。

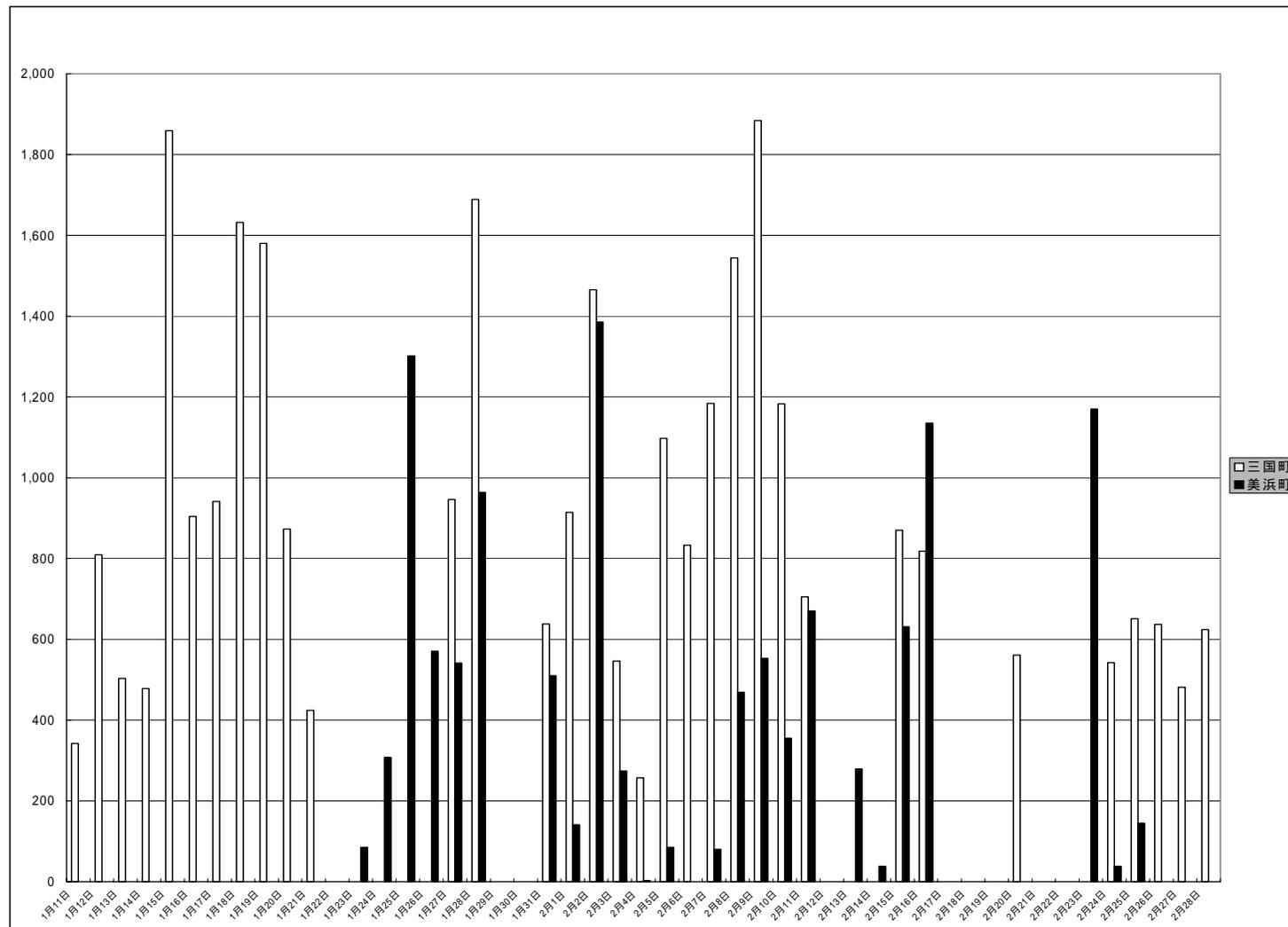


図1 三国町と美浜町のボランティア活動者数(福井県生活文化課調べ)

	災害発生 ……………→3日目 ……………→1週間目 ……………→1カ月目 ……………→
一般ボランティア	避難所運営の手伝い ……………→ 水汲みの手伝い ……………→ 物資の仕分・運搬 ……………→ 炊き出し ……………→ 給水活動の手伝い ……………→ 広報業務の手伝い ……………→ ボランティアニーズの把握 ……………→ 屋内の片づけの手伝い ……………→ 引越の手伝い ……………→ ＊これらの活動主体は主として駆けつけボランティアと想定される。
専門職ボランティア	消火救助 ▶ 救出 ……………→ 応急手当 ▶ 安否確認 ▶ 避難誘導 ▶ 被害状況把握 ▶ 情報の伝達 ▶ ＊これらの活動主体は主として被災地域内のボランティアと想定される。 <hr/> 広報 ……………→ 医療救護 ……………→ 2次災害の防止 ……………→ 緊急輸送 ……………→ 重要道路の確保 ……………→ 食料、水、生活必需品の供給 ……………→ 災害弱者の生活支援 ……………→ ＊これらの活動主体は主として被災地内外の専門職ボランティアと想定される。

(注) 被害の程度、時間、市街化等の状況によって、活動の内容とボランティアの数は変化する。

図2 災害過程別の災害ボランティアの活動内容(井野、1997)

表1 阪神・淡路大震災後の主な災害とボランティア動員数

災害	ボランティア動員数(推定)
1995年阪神・淡路大震災	130万人
1997年日本海重油災害	27.5万人
1998年福島・栃木水害	2500人(福島)、5000人(栃木)
1998年高知水害	3500人
1999年広島(呉)水害	1500人
2000年有珠山噴火水害	8125人
2000年三宅島噴火災害(継続中)	5万人
2000年東海豪雨水害	2万人
2000年鳥取県西部地震	5000人
2001年芸予(呉)地震	3000人
2001年高知県西南豪雨	1.2万人
2002年大垣荒崎地区水害	900人(3日間)
2003年宮城県北部連続地震	5190人
2004年新潟県集中豪雨水害	4.4万人
2004年福井県集中豪雨水害	6万人
2004年台風21号豪雨水害	4900人(愛媛)、6600人(三重)
2004年台風23号豪雨水害	2.5万人(兵庫)、1.1万人(京都)
2004年新潟県中越地震	7.7万人(04年12月26日現在)

(資料出所) 立木b(2001)、井野(1997)、栗田(2004)、林(2004)、新潟県

(2004)[http://www.pref.niigata.jp/content/kinkyu/vo\\_orei.html](http://www.pref.niigata.jp/content/kinkyu/vo_orei.html)、福井県(2004)

<http://www.pref.fukui.jp/0819/volunteer.html>、愛媛新聞(2004.10.27)、三重県ボランティア情報センター(2004)[http://www.v-bosaimie.jp/mvic/taifu21\\_23\\_niigata/gennti.html](http://www.v-bosaimie.jp/mvic/taifu21_23_niigata/gennti.html)、宮川村地域助け合いセンター(2004)<http://blog.livedoor.jp/miyagawavc/>、毎日新聞(2004.10.08)、山本康史(2004、私信)、ひょうごボランティアプラザ(2004)

[http://www.hyogo-vplaza.jp/etc/res\\_saigai.html](http://www.hyogo-vplaza.jp/etc/res_saigai.html)、京都府(2004)

<http://www.pref.kyoto.jp/shobo/news/kaigi09/siryu02.pdf>、新潟県災害救援ボランティア本部(2004)[http://www.nponiigata.jp/jishin/archives/cat\\_19ueeooo.html](http://www.nponiigata.jp/jishin/archives/cat_19ueeooo.html)などを参考に、著者が作成。