

防災の 世界を 解剖する

66

災害ボランティアは進化するのだろうか① 〜今だから話せる28年前〜

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

今だから話せると題したのは、1995年5月に、政府の省庁連絡会議での阪神・淡路大震災検証会議に呼ばれ、兵庫県と被災地市町、日赤、全社協等に交じって唯一の民間代表として意見発表をした折に、数件の発言を「只今の発言は議事録から抹消させていただきます」と言われ、当時記録に残せなかったことを28年というところで、あの時に唯一官民連携の典型と評価されたボランティア活動を記録に残しておきたいと思ったからです。私が、災害対策をライフワークに決めたのは言うまでもなく阪神・淡路大震災がきっかけですが、すでに28年も過ぎていくという事は、現在30歳未満の人には記憶がないということです。1995年以来未曾有と言われる大規模な災害が相次いで起こり、気候

変動や地球の温暖化と言った言葉で、自然災害の多発はやむを得ない地球の変化として納得するという人もいるようです。自然災害に対して法律や制度の改訂が進み、ICTの活用により予想や対策の強化も図られてきましたが、私たち日本の災害ボランティア活動の環境はそれほど進歩したでしょうか。今回は、行政の災害対策ではなく、日本人の防災意識を振り返りたいと思います。特に災害ボランティア活動は、日本人に定着したのかどうかを検証したいと思います。阪神・淡路大震災を契機に、国の災害対策基本法に「ボランティア」という表現が初めて記載され、ボランティア元年と呼ばれるようになり、その後東日本大震災や相次ぐ豪雨災害や熊本地震におけるボランティアの活動が注目されるよ



阪神・淡路大震災からすでに28年が過ぎている

うになり、全国のNPOやボランティア団体の連携も模索されてはいますが、今のボランティア活動はこれで良いのでしょうか。法律や制度を充実すればボランティア活動が活発になり保護され、誰でも参加しやすくなるのでしょうか。善意の無報酬の行動と言われてきたボランティア活動も、自由な行動とは言えないようになっていないだろうか。特に被災地では社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの開設と運営の主体となり、被災者の個人情報保護やボランティアの安全管理等、行政が関与する限り、個人の自由な行動を容認することはできなくなり、しかるべきNPOや組織された団体でない限り、勝手に被災地で支援活動をするのは難しくなっており、法律や制度で市民活動を制約するような傾向が見られます。穿った見方かもしれませんが、災害におけるボランティア活動は、民間の善意が活かされる大切な場ではありますが、国や地方自治体にとっては、もし事故や不祥事でボランティアに死者や負傷者が出たり、被災者に犠牲者が出た場合の責任や補償を求められ



国の災害対策基本法に「ボランティア」という表現が初めて記載され、ボランティア元年と呼ばれるようになった

ることを回避したいので、社会福祉協議会に委託し、なおかつ参加者は県内に限るとか、団体やNPOを優先するといったことになっていきます。コロナの感染対策のため止むを得ない状況でしたが、今のボランティア活動は自由で好きな時に、したいことをするという事は許されないうこととです。善し悪しの判断は誰でも容易に決められないとは思いますが、このような進め方で将来ボランティア活動は進化してゆくのでしょうか。なぜ、個人の自由意思による善意な行動に制約が掛るようになったのか、災害に対するボランティア活動が注目を浴びることになった阪神・淡路大震災当時を振り返って検証してみたいと思います。

実は、私にも大きな責任があったようです。

災害ボランティアの経緯

・1995年 阪神・淡路大震災

神戸市以下の10市10町という広大な被害に対して全国から数10万人という任意の支援者が集まり、各自治体では初めてのボランティア対応を試されることになり、各市町間で対応の違いがあったものの、「ボランティア元年」とメディアが報道し、翌年政府は災害対策基本法に「ボランティアによる防災環境の整備に努める」と明記され、その後非営利活動法人(NPO)設立の法案の策定が始まりました。

・日本海重油災害

阪神・淡路大震災を経験した全国の有志達による災害への参加意欲が高まり、各地で発生する水害や地震による被災地に集まるようになり、1997年にロシアのタンカーが座礁して発生した重油流事故で、福井県三国町に多くのボランティアが駆け付けるといふ予想を元に、私はボランティアの受け入れを県と町に要請し、社会福祉協議会がボラン

ティアセンターの運営を担当することになりました。これがその後全国の市町村における災害ボランティアセンターを社会福祉協議会に託すという方向に進み、2004年の新潟・福島・福井豪雨、新潟県中越地震、10台風と年間に87市町村でボランティアセンターが開設されることになり、全国の市町村の地域防災計画に社会福祉協議会がボランティアセンターの運営を託すことの記載が始まったのです。

・2011年東日本大震災

未曾有の被害となった2年後、政府は災害対策基本法に「ボランティアとの連携」という項目を追加し、災害におけるボランティア活動の効果に大きな評価と期待を持つようになりました。

・2016年 熊本地震

熊本地震では、国民のボランティア活動の活発化だけでなく、自治体間の相互協力や、国によるプッシュ型支援も早くなり、受援計画の必要性が問われるようになったことや、「火の国会議」という行政・NPO・ボランティアが連携して取り組む姿勢が見えてきます。

・2018年九州北部豪雨以降

毎年発生して被害が拡大する豪雨災害では、ボランティア活動の安全管理が注目されるようになり、熱中症対策等、健康管理がボランティアセンターの課題になり、令和になってから始まった新型コロナウイルス感染症で県外ボランティアの参加制限が厳しくなる状況が続いています。

ボランティア団体間の問題

最近では、ボランティアを篤志家や奉仕者と表現することが少なくなりました。1つのパンを分け合う心優しい人たちというイメージは昔話か宗教上の逸話になったようです。阪神・淡路大震災から28年経過して、ボランティア活動がシステムチックになり、参加者を統制のとれた組織化への傾向が見られ、被災地でのトラブルも減り、犯罪行為やハラスメントにも監視の目が届くようにはなりましたが、28年前に兵庫県西宮市のボランティア本部の統括本部長を勤めた私には、このようなシステム化されたボランティア活動で良いのかと感じています。当時は行政もボランティアへの対応は未知数なた

め、何をしてもらえるのか、何を制約すべきかさえ決められない事態でした。ボランティア参加者は自分の意思で思いつくことをしようと意気に燃えて被災現場に集まったのです。そのため当然起こることは、参加者による頭の取り合いです。参加者が多くなればなるほど、指揮権を

持ちたいと思うのは当然で、行政のように指揮権者が決っていないボランティアの社会では、縄張りや先陣争いが始まったのです。人は2人以上になると必然的に社会組織ができません。ところがこの組織造りになったとたんに豹変する人があり、必要以上に競い合い、自己主張を強制する行動が目立つようになります。ボランティア団体が被災者や周りの支援者から信頼されなくなる最大の理由が、この自我自賛型リーダーの存在です。だから、行政がボランティアに任せるとは言えない一因にもなっており、社会福祉協議会に災害ボランティアセンターを委託するという妥協案が出来たのではないのでしょうか。それでは阪神・淡路大震災直後の西宮市で実際に起こったことを紹介してみましよう。震災1週

間後に現地に集まっていた13の団体が一同に介して西宮ボランティアネットワーク(NVN)を設立することに画期的な出来事と言われました。この時点では全員が興奮状態

で、自分が全てを掌握してやるうといった魂胆を持つ余裕もなかったからだと推測できます。しかし、1ヵ月近くたつと、やはりボランティアの中で主導権争いが始まり、他の団体の中傷や、被災者や市当局の機嫌取りのような態度を見せるようになりました。幸いなことに、NVNは構成人数も最大であり、市当局と一体となっていたため、表立ったトラブルには巻き込まれませんでした。が、ボランティア団体同士のケンカは絶えませんでした。これを処理するには、ネットワークの本体が、できるだけ客観的に効率を考えたボランティア作業を整理することであり、いずれかの団体を持ち上げることなく、しかし、全ての団体の最も有効な利点を評価する姿勢を貫くことでした。ネットワークの最も重要な要素が、経営感覚であることが、いちばんの勉強となりました。今月号では、今だから話せる28年前のボ

ランティア活動での特異な出来事を紹介したいと思います。

・リーダーの資格とは

阪神・淡路大震災に集ったボランティアには、全員が初体験という団体が多く、ボランティアを募集していても、集った人たちも初めてなら、運営スタッフも災害は始めてということ、最も困ることは、スタッフの気持ちが悪すぎで、みんなを引っ張っていくことに神経を使いすぎため、つい命令口調で統率しようとしてしまうことです。日常の付き合いがない場合、個々の個性が把握できない状態で、作業の分担や時間割りなどを決めてしまうと、せっかく参加しても、人付き合いに嫌気が差してリタイヤするボランティアが出てきてしまうこともあり、ボーイスカウトやスポーツ団体のように日常からチーム単位での活動に慣れていて、上下関係のルールを身につけているような団体なら心配はないのですが、特に行政と連携する団体は、このリーダーの素質をよく見極めておかないと、行政自体がとばっちりを受けて、騒動に巻き込まれる危険があります。

・災害時に欠かせない女性パワー

阪神・淡路大震災の教訓のひとつに、救援物資によるトラブル対応があります。特に全国の個人から寄せられた膨大な救援物資のゆうパックは、被災者に配れない古着や腐ってしまった食料、壊れた物など、目に余る光景が被災地の各所で展開されたのです。今では、個人の救援物資を被災地に送らないという制度が徹底され、政府等からのプッシュ型支援物資の配送も早くなっています。が、阪神・淡路大震災の時に、それでも見事に整理された物資を届けてくれた地域がありました。毛布と書かれた箱は全て毛布であり、食料と書かれていれば本当に食品が入っていました。後日の追跡調査でわかったことは、送り出す前に、近くの郵便局に集った婦人会の皆さんが、荷造りをし直した結果ということがわかったのです。被災地に行かなくてもできることも立派なボランティア活動ではないでしょうか。災害時のボランティア活動は、決して被災地の中とは限らないということです。もう1つの例は、阪神大震災のバニック状態が一息ついた頃のこと



災害時に欠かせない女性パワー

すが、長野県の連合婦人会の方から思いがけないお手紙をいただきました。「私たちは長野から何かのお役に立てればと思います、1カ月の間交代でボランティアに来ました。しかし、これ以上長く続けることが難しくなつたので、長野に帰ってもできるボランティア活動考えてください」という内容でした。ボランティア本部として早速お願いしたことは、まだ続くボランティア活動の後方支援でした。話し合った結果、長野県内で週単位の当番婦人会を決め、毎週当番となる地域の婦人会から電話がかかり、翌週のボランティアの滞在人数に合わせた日用品や食材を送っていたと決まり、これが9月まで6カ月間続きました。食料だけでなく、5月には布団や毛

布に変わつてのタオルケットが送られ、6月には大きなスイカも届きました。婦人会の方々に、県内の婦人会が全部参加したら2〜3年は続けられるという励ましの言葉をいただき、心強い味方を得たことに感謝するばかりでした。

・私は議員だから

阪神・淡路大震災のように、予期せぬパニックに遭遇すると、人間の良識が危うくなるものだというのもよくわかりました。避難所運営の重要な作業だった日々の食料配給で、ボランティアの神経を逆なでする事件が起こりました。その1つは市会議員が絡んだ事件でした。食料は、市役所が購入して配給する給食以外に、全国からの善意の果物や菓子類があります。しかし、その数量は少なく、全避難所に平等に配ることはできない物でした。ボランティア本部としては、最も効率のよい方法で被災者に手渡す工夫をしていたのですが、ある議員が乗り込んできて、目の前の果物が自分が面倒を見ている避難所には来ないと言つて、無理やり持って帰ろうとしました。残念ながら市役所の職員は腫れ

物に触りたくないのか、誰も姿を見せません。そこで起こった事件は、制止したボランティアを議員が殴つたということです。「私を誰だと思つているのか。この議員バツチが見えないのか」といった具合です。しかし、食料当番のボランティアは全員、被災地の住民ではありませんから、平然と拒否したところ殴られることになりました。ボランティアたちからの報告を受けて、私は市当局に伝えた結果、市長がその議員を伴つて謝罪に来られたことで事なきを得ましたが、秋の統一選挙でその議員は落選していました。

・警察署のロビーを占拠

震災のどさくさの中で、誰もがタブーのように話題にしない事件がありました。マスコミさえ書きませんでしたが、それは警察署のロビーを占領して1カ月も居座つた被災者たちが居たことです。当初は警察も黙つて見ていましたが、さすがに避難所への移動を持ちかけることになりましたが、頑として動かないどころか、日中は出かけてるのに夜になると寝に帰ってくるという状況になりましたので、私が彼らの中に入って話を

聞き、穏やかに引き上げてもらうことができたのですが、なぜ警察を占拠したのかと聞いたところ、市役所や警察等の公権に対する普段の不満をぶつけたかったからだということでした。警察なら無理やりに追い出しにくいだろうと思つたということです。それでも1カ月は長かったです。

・公僕だから

西宮市では震災で亡くなられた方は1000人を超えました。市役所の1階に真つ新の棺桶が並んでいた光景を異常に感じなかったことが思い出されます。犠牲者の方は遺体の検案が済み次第順次火葬場に送られるのですが、奥さんを亡くされたあの1人の市役所の職員の方は、27日間も毎日ドライアイスを取りに来られたのです。なぜかと聞いたところ、「市民の皆さんの茶毘が終わるまで、私の家内には待つてもらつていました。私は公務員ですから」との返事でした。みんな思わず泣いたことを今でも覚えています。

次回は、なぜ官民連携のボランティアネットワークができたのかを解説します。