

防災の世界解剖

67

28年前のボランティア活動

阪神・淡路大震災から28年が過ぎ、1月17日の慰霊祭や、防災ボランティア月間のイベントも、メディアでの取り上げも減り、四半世紀という時間経過は被災者や家族と関係者以外の関心は薄れていきます。阪神以降東日本大震災等相次ぐ大規模災害で、ボランティアはどんどん成長しているように見えますが、気候変動等による豪雨災害の多発や、南海トラフ地震への緊張感が増す中で、令和時代のボランティア活動はどうなるのでしょうか。今回は、28年前の地震の時に、被災地の西宮市で実際に展開されたボランティア活動について、あの時の動きは異例で無秩序だったという反省も含めて、当時公表しないように指摘された事

災害ボランティアは進化するのだろうか②

阪神・淡路大震災での活動は異例だったのか

一般社団法人A D I災害研究所 理事長 伊永 勉

実を公開することで、今後の災害ボランティア活動への参考としていただきたいとの思いから書くことにしました。西宮市で市当局と民間の団体が連携してボランティア組織を立ち上げたことを、当時の時事通信社が「西宮方式」と表現したこと、官民連携の見本という評価を得たのですが、その西宮ボランティアネットワーク（NVN）がどのような活動を行ったのかを紹介していきます。先にお断りしておきますが、当時の制度や規則を破った行為もあります。もちろん犯罪行為ではないという判断はしていましたが、同年5月に開催された政府の18省庁による阪神・淡路大震災の検証会議で、私が発言したことや、10月にNHK出版から発行した活動記録で削除を求められたことも、28年経ったので当

時のボランティア本部統括本部長であった私の判断で公開したいと思いません。

震災当日の西宮市

関東大震災から42年後に起こり、戦後最大の被害をもたらした阪神・



救援物資の受入れ作業

淡路大震災は国も兵庫県も被災した市町も未曾有という言葉でしか現わせない事態に陥っていました。その中で全国からあれほどのボランティアが集まって来ることは誰が想像したでしょうか。神戸という大都市が壊滅するというニュースはそれほど国民の心を揺さぶったということなのでしょう。それでは、西宮市でのボランティアの動きを振り返ってみます。1995年1月17日から1月末までの半月におけるボランティア参加者数は、9万6472人で、その内訳は労働組合が58団体、自治体・公共機関から19団体、宗教組織が14団体、ボーイスカウト・YMCA・青年会議所・ライオンズクラブ・商工会等が27団体、社会福祉協議会や医師会・看護師会等が7団体、大学・高校等が30団体。海外からはア



市庁舎地下の食糧倉庫

メリカ・カナダ・台湾・フランス等軍隊を含めて4カ国、企業が7社で、個人の参加は約2万6000人。個人では医師・看護師や建築関係者等が4472人ありました。ちなみに、フランスから我国では初めてのレスキュー犬が来ていました。また記録にないのですが、アメリカの海兵隊が翌日ヘリコプターで市内にある領事公邸に物資を届けに来て、大きな缶詰等を近隣の市民にも配ってくれました。その後同年9月末までのボランティアの延べ参加者数は17万4200人となっています。また、救援物資については、1

月から3月までの受入人数量は、4トントラックに換算して819台、梱包数量は10万個を超えていたと思います。個人からのゆうパック個数は1783個となり、物資を保管する倉庫の確保に苦労した覚えがあります。ところで、ボランティアの活動や救援物資の配布先である被災者の実態ですが、当時は市が開設した避難所の収容者数しか把握できず、在宅で不自由な生活を強いられている人たちへの支援が行き届かなかったのではないかと反省しています。避難所に入った人数ですが、震災翌日には81カ所の避難所で3万9888人を受け入れており、2月1日(14日後)で2万8568人。3月31日(73日後)では、5861人と減っていきました。この減少は仮設住宅等への受入ではなく、不自由でも自宅に戻って我慢する人や、親せきや知人宅に引っ越しという人達が多かったということです。ところで、記録には残っていない震災直後の避難についてですが、5時46分の地震ということ、職員の参集も遅くない(後日の調査では3日目で51%の出勤率)、しかも市庁舎が被災して

6階より上の階に上れないという中で、避難所の開設に職員を配置するには相当な時間が掛ってしまい、避難者によって入口を壊された学校や福祉会館もありました。しかし、驚いたことに地震発生当日市内で93カ所の民間施設が善意で避難者を受け入れていたのです。2月1日に確認したところ、学習塾、公衆浴場、寺院、個人宅の空き部屋等が提供されていきました。この善意の避難場所提供がなければ、推定3000人ほどの人が行き場に戸惑っていたことになりそうです。これらの人たちは2月1日に全員指定避難所に移ってもらいました。

ボランティアネットワーク設立

西宮市が初めて官民連携のボランティア組織を立ち上げたと評価された最大の要因は、ボランティア組織が自治体によって公式に認定されたということです。西宮市内に集まっていた任意の団体は1月20日には13団体となっていました。神戸よりも多いのは、JR・阪急・阪神の3大交通機関が、西宮市までしか運行できなかったことも大きな要因

でした。これらの団体の活動を一元化して効率よく動かそうと、一部の代表者間で模索していた時に、市から市当局も参加したネットワークを作らないかとの意向が伝えられ、団体の中には行政が仕切るのではないかと疑問もありましたが、話し合いの結果、市長の想いを確認できたことで、官民一体化による西宮ボランティアネットワーク(NVN)の設立が決まり、2月4日に市長が記者会見を開くことになり、統括部長に指名された私が市への趣意書を手渡し、市長が今後の被災者支援対策について「市当局は、復旧に専念するため、被災者と避難所運営支援をNVNに委託します」と発表し、市庁舎の地下1階の職員食堂をボランティア本部として提供され、ボランティア本部として提供され、ボランティアへの傷害保険も市が負担してくれました。市長による公式発表で、市民への支援の窓口が明確になったこと、ボランティア活動に予想以上の支援が集まり、特に企業や各種団体からの支援の受け皿となり、報道用のブースも提供したこと、被災地のニーズを全国に伝えることもでき、ボランティア活動用の

支援金も数千円集めることができ
ました。市庁舎の地下1階に本部を
開設したN.V.Nは、ボランティアの
受付と被災者ニーズのマッチングを
組織的に運営するために、常時20人
規模の事務局をつくり、150人の
宿泊設備を備え、地下の屋外空間に
炊事場を設置することで、ボラン
ティアの安全確保に力を入れると同
時に、地下駐車場を食料倉庫に決
めて、約80カ所の避難所と市内のオー
ブン支援拠点での炊き出しに食料の
配給を行うことが出来ました。その
後3月4日に、市の通常業務再開を
目途に、J.R清算財団所有の2階建
でのプレハブに、物資保管の大型テ
ント8張りを含めて、ボランティア
本部が移設されることになりました。

翌年の正月に初めてボランティア
本部を休みにしたところ、泥棒に入
られてパソコン4台を盗まれるとい
う事件が起きましたが、新聞やテレ
ビのニュースで大きく取り上げられ
たことで、松下電器産業（現パナソ
ニック）からパソコン・ネットワー
ク環境の全ての寄付を受ける等あり
がたい支援が続きました。この様な

西宮市の対策が神戸市や他の被災市
町の対策に比べて異例と言われたの
は、故馬場市長の英断や、常に話し
合いを続けていた部局長のみなさん
による認識の共有があったからだ
と思っています。その後の全国の災害
でのボランティアセンター設置で見
ることが出来なくなったのは、なぜ
でしょうか。

ボランティア本部の活動は被災
地の復興への支援が主な活動とな
り、阪神大震災で活動を経験した人
たちが地元へ帰り、各地で災害ボラ
ンティアの組織造りに励むこととな
り、北海道、福島、栃木、東京、福
井、名古屋、島原等へのアドバイス
訪問も始まりました。翌年の6月に
は佐藤工業㈱から事務所の無償提供
を受けることで、活動は2年間続き
ました。

今になって語れる活動

前号でも一部紹介しましたが、現
在の災害ボランティア活動では見る
ことのない民間としての最低限の自
由裁量で行った活動や出来事等を紹
介します。なお、N.V.Nには市当局
からも1名の職員が専従として参加

しており、市の災害対策本部会議に
は、ボランティアを代表して私が出
席していました。

・ボランティアの一元化の困難さ

今では全国災害ボランティアネッ
トワーク（J.V.O.A.D）等、ボラン
ティア活動団体の統合の動きがある
ことと、各地で社会福祉協議会がボ
ランティアセンターの開設運営を担
うことになっていることから、ボラ
ンティア活動におけるトラブルや事
故は起きにくくなっているようです
が、28年前当時は、戦国時代を思わ
せる先陣争いに近い群雄割拠の体
をなしていました。集団活動の実績の
ある団体として、ボーイスカウト、
ガールスカウト、YMCA・大学や
企業の運動部・ライオンズクラブ、
そして労働組合のような団体は、組
織としてリーダーが決まっております。
個人の力を数倍に発揮できる集団行
動を指揮できるので、当時のネット
ワーク化で彼らの同意が得られたこ
とが最大の要因となったようです。
実は私は震災当日西宮市役所にボー
イスカウトとして大阪から入ったこ
とで、ボーイスカウト日本連盟から
現地救援隊長を任じられた立場だっ

たのです。ところで、問題は大量の
個人参加のボランティアです。彼ら
は経験もなくバックグラウンドも
持っていないが、自分がしなければ
という熱意は高く、場合によっては
必要以上にやり過ぎる傾向がありま
した。ボランティアが被災者の要求
する全てを引き受けてしまうことで
のトラブルや、求めてもいないこと
をやってしまうなど、善意の押し売
りに近い行動なども起こっていて、
時間経過と共に被災者に不信を招く
場面も出てくるようになりました。

また、ボランティア本部では、ボラ
ンティアの安全管理に責任を持たな
ければならず、ボランティアに不本
意ながら行動を制約せざるを得ない
場面も出てくることになりました。
このような判断によりやむを得ず統
制を取らざるを得ないことになり、
自由を束縛されたくないと思うボラ
ンティアたちは西宮市を離れていき
ました。

・物資倉庫の確保

2月になって、N.V.Nに日通等運
送会社から相談を受け、大阪や京都
の物流基地に救援物資、特に個人か
らの小包が大量に溜まっており、運



物資倉庫を視察する筆者

送業務に支障が出ているので、何とか受入れたいと欲しがることでした。市内の避難所も避難所になっていない中学校も市役所の地下も、これ以上の置き場がない状態でした。そんな時に、厚生省の政務官が市役所に来られ、市長から要望があれば言うようにと進められ、遠慮なく市内の厚生年金体育館を物資の集積拠点として貸して欲しいと頼んだところ、その場から本省に電話を入れられ、2時間後に会館の使用が許可されました。市長の「民間はいいな。体育館の使用許可申請を1週間も前

からして返事を待っていたのに、君の一言で即日許可がでるなんて」という言葉が印象的でした。この結果により、労組の力による大量物資の仕分けと配送の成功例は次回に詳しく紹介します。

・配れない物資を処分する

最近の災害では、政府や協定団体からのプッシュ型やプル型物資の送付が整理されていますが、当時は膨大な救援物資が全て有効に活用できずとは言えません。特に、各地の個人の善意であるゆうパックの荷物は、開けたら汚れ物や傷んだ食料等、被災者に配るには不都合な物資が大量に出て、救援物資を処分せざるを得ない状況になりました。しかし、マスコミに捨てる場面を報道されては困るので、仕分けした配れない不良物資の処分について、連合の代表者と話し合い、古着は住友金属や凸版印刷に機械油のふき取り用に引き取ってもらいました。2トンもあったので、2万円で引き取ってもらえました。また当時主流だったテレホンカード1000枚は、大阪のデイスカウトショップが1枚480円で買い取ってくれました。

通常の買い取りレートは450円だったのですが、30円は企業として寄付しますと云われました。6月になると携帯用カイロの在庫が1万個以上溜まっており、消防から火災の危険を注意されたので、熊本のスパーニコニコ堂にお願いしたところ、1個10円で買い取ってもらえました。災害の救援物資を売ることには今ではできないと思いますが、28年前はルールもなく、判断する基準は自分たちで決めるしかなかったのです。ただし、物資を処分して得たお金は、仮設住宅の階段のスロープ化や室内型物干し台、ボランティアの週1回のお風呂代等に使いました。

・救援物資の中に10万円

ゆうパックが有効に使えなかったという批判は各地であり、その後郵政省は利用を止めましたが、時々現金が入っていました。私が報告を受けた中で10万円がお手紙付きで入っていた例がありました。「自分が一人暮らして足腰がわるく出歩けないので、せめて同じような境遇で被災したお年寄りのために役立てて欲しい」という願いが書いてありました。この様な現金を義援金として市で受

けとるか日赤に届けるかを判断することになるのですが、この時は、各避難所で体調が悪くなっている17人の高齢者を受け入れるために保養所を確保していたので、その施設のお風呂の補修や日々の食料等の買い出し等に使用してもらおうことにしました。この施設は今の福祉避難所ということになりました。

・地下3階に幽霊が出る

西宮市内の死者は1100人を超え、困ったのは棺桶が足りないことでした。葬儀社も被災し、火葬場も県外に行かなければならない状況になっていました。NVNは市庁舎の地下2階の電気室で、誰にも見られないように棺桶の組立てをしました。その時、ご遺体を一時的に安置していた布団が赤色だったことから、強烈な印象を残したらしく、一部の疲れたボランティアが死者の幽霊を見たという噂が広がり、活動に休息时间を増やすことになりました。この様な出来事は数知れずありますが、今回は、阪神・淡路大震災だけでなく、その後の災害で活躍した労組や企業、社会貢献団体等の活躍を紹介したいと思います。