

東海豪雨災害時の災害 NPO と行政との連携を教訓とした地域防災体制の構築

杉万俊夫・ 渥美公秀

1. はじめに

東海豪雨災害(2000年9月11日)の救援活動では、災害 NPO と地元行政との連携が功を奏し、迅速な展開が見られた。愛知県では、阪神大震災を教訓として、平成8年から防災研究会を軸として準備会が開かれ、平成10年8月に「防災のための愛知県ボランティア連絡会」が結成されていた。連絡会では、「ボランティアの受け入れ体制の整備とネットワーク化の推進等に関する協定書」が愛知県と参加団体との間で交わされており、災害時には互いに連携して活動することが了解されていた。本研究では、災害 NPO 職員へのインタビュー調査により、協定書の機能を検討する。

2. 協定書を軸とした救援活動

ボランティアセンターの代表として活動した災害 NPO 職員 K 氏(レスキューストックヤード:名古屋市)にインタビューを実施し、代表の立場から救援の印象、体験談の聞き取りを行った。

K 氏には、水害体験、および、震災救援以来の数々の救援活動の経験があった。水害発生直後に、K 氏は、協定書を根拠に、愛知県に連携を打診した。その結果、県・名古屋市の共同運営のボランティア支援本部が県庁に設置された。さらに、ボランティア活動の開始日を9月14日として記者発表を行い、資材・支援金の確保、ホームページの開設、地域ボランティア支援本部の設置などを協議した。そして、13日午前には、ボランティアコーディネーター養成講座修了者に活動参加を要請し、その日の午後には、他県からの支援団体を含めて、地域ボランティア支援本部の設置場所を検討した。それまでの間、旧知の県外団体等との間では、インフォーマルな連絡がとられていた。K 氏は、その後県本部に常駐し、各地域ボランティア支援本部との連絡調整にあたり、支援に関連する各方面と協議を重ね、それまでの経験を活かして、臨機応変に対応した。9月24日までを活動期間としていた本部は、30日に閉鎖された。K 氏らは、その後、本部を社会福祉協議会に引き継いで被災者の生活復興まで支援を継続することを提案したが、受け入れられなかった。

そこで、10月14日頃まで、災害 NPO として独自の支援活動を展開した(2001年5月まで)。

3. 協定書の問題点

(1)地元行政との情報交換がうまく行かず、設置が遅れた地域もあった。また公設ゆえに、行政区域を越えられず、設置が遅れた地域を包含するなどの臨機応変な対応は必ずしもとれなかった。(2)協定に参加する組織が、災害救援を活動の中心とする組織ばかりではないために、時間経過とともに、団体間に温度差が生まれた。(3)協定書の存在だけでは、事態に応じて、復興までの支援の継続を図ることが困難であった。

4. 協定書の機能

協定書は、災害 NPO と行政との連携の始動条件ではあるが、その機能は、協定書に書かれていないことに依存する。(1)当該の事態が、まさに協定書を発効させる事態であるかどうかは、協定書そのものによって判断されるのではない。(2)一旦、協定書を根拠とした災害 NPO と行政との連携が成立すれば、救援活動そのものは、事態に応じて、協定書には書かれていないような臨機応変な活動が生じる(集合的即興ゲーム:渥美,2001)。(3)協定書によって救援活動が終息するのではない。協定書は、必ずしも被災者のニーズの過不足とは対応しないからである。

地域防災体制を構築するためには、協定書の締結が必要ではあるが、救援活動そのものには、協定書に書かれていない事柄に左右される。計画書(協定書)は、即興の始動条件である。今後は、災害救援における計画(協定書)の策定・運用・修正過程について、災害 NPO、行政、市民に、相互の葛藤などのネガティブな事柄をも含めて deep interview を実施し、地域防災体制の構築に向けて、実践的な方針を提出する予定である。なお、すでに一部実施した行政職員への聞き取り結果は、当日、ポスターに追加する。

本研究は、平成14年度独立行政法人防災科学技術研究所委託研究「社会システムの災害に対する強さに関するリスク分析」(代表:岡田憲夫)の助成を受けて実施した研究成果の一部である。