

災害救援活動の初動時における災害 NPO と行政との連携 — 阪神・淡路大震災と東海豪雨災害との比較から —

渥美公秀*・杉万俊夫**

* 大阪大学大学院人間科学研究科

** 京都大学大学院人間・環境学研究科

要旨

災害救援活動の初動時における災害 NPO と行政との連携について、阪神・淡路大震災と東海豪雨災害とに注目して比較検討した。続いて、東海豪雨災害の救援活動で中心的な役割を果たした災害 NPO の当事者へのインタビューから、東海豪雨災害で迅速な初動救援体制を確立できた背景として、事前に準備されていた協定書の機能を分析した。その結果、災害 NPO と行政が連携して災害救援活動を迅速に開始するための問題点を指摘し、このような問題を回避するために現場で訓練活動の一環として活用できるワークショップ手法を紹介した。

キーワード：災害 NPO，行政，連携，救援，阪神・淡路大震災，東海豪雨災害，協定書

1. はじめに

阪神・淡路大震災以降、救援活動にボランティアが参加することが常態化し、全国各地の災害 NPO は、全国規模のネットワーク（全国災害救援ネットワーク J-Net や震災がつなぐ全国ネットワーク）を構築して救援活動のノウハウを蓄積しつつある。一方、行政機関も、救援活動へのボランティアの参加を想定した防災計画を準備し、防災訓練にもボランティアの参加を呼びかけている。震災当時と比較すれば、災害 NPO と行政との連携に基づくより頑健な救援システムが構築されつつあると言えるだろう。

しかし、災害時におけるこうしたシステムの運用については、まだ試行錯誤の段階である。例えば、2000年に発生した有珠山噴火災害（3月）、三宅島噴火災害（6月）、東海豪雨災害（9月）、鳥取県西部地震（10月）の際には、災害ボランティアが活動したが、その初動から撤退に至るまでの過程を詳細に見れば、それぞれに今後改善すべき問題点が残っている。救援システムをより効果的に運用するための知識技術の確立と普及が求められているのが現状である。

そこで本研究では、救援活動の初動時に焦点を絞り、阪神・淡路大震災と、震災の教訓を活かすこと

ができた事例として知られている東海豪雨災害とに注目し、被災地の災害 NPO と地元行政機関との連携について比較検討する（第2節）。杉万・渥美(2003)は、東海豪雨災害時の救援活動が阪神・淡路大震災時、とりわけ、その初動時の災害 NPO・ボランティアと行政との連携を教訓としていたことを報告しているが、本稿では、両救援活動の初動時に焦点を定め、両者の比較を行った上で、東海豪雨災害時の災害 NPO と行政との連携に見られた改善点とさらなる課題とを指摘する。

続いて、東海豪雨災害の救援活動で中心的な役割を果たした災害 NPO の当事者へのインタビュー結果を要約し、迅速な初動救援体制を確立できた背景について整理する（第3節）。最後に、災害 NPO と行政が連携して災害救援活動を迅速に開始するための要件を指摘した上で、現場で訓練活動の一環として活用できるワークショップ手法を紹介する（第4節）。

2. 発災直後の災害 NPO，行政の活動内容

まず、阪神・淡路大震災と東海豪雨災害の記録資料を繙いて、発災直後の被災地における災害 NPO と地元行政の動きを年表形式に整理した。阪神・淡路大震災時における災害ボランティア・NPO と行政

との連携の様子については、様々な資料が公開されているが、第一著者が当事者としても参加した西宮市における動きを参考とした。具体的には、「西宮ボランティアネットワーク編、1995、ボランティアはいかに活動したか、NHK 出版」を資料とした。一方、東海豪雨災害では、救援活動の全容を知る資料としては、『思いがひとつに』編集委員会、2001、思いがひとつに—東海豪雨ボランティア活動の記録—が最も包括的な資料であると判断し、これを資料として採用した。

2.1 阪神・淡路大震災時の動き

阪神・淡路大震災の際には、発災直後から西宮市役所にボランティアが集まった。しかし、市役所では防災計画に災害救援ボランティアを想定していなかった。翌18日に開かれた災害対策本部会議において、防災計画上「動員部」であった人事部がボランティアの受付窓口となることが決定し、以後市役所の5階にある人事部にボランティア受付が設けられた。人事部では、続々と集まるボランティアに仕事を振り分けることが次第に困難になり、また地震のための特別業務で市役所の通常業務が完全に滞ってしまった。一方、ボーイスカウトのメンバーであるTK氏は、自ら市役所の1階にボランティア受付を設置し、全国から派遣されてくるボーイスカウトや一般ボランティアとともに救援物資の搬入・荷捌き作業を行っていた。この時点では、市役所5階の受付と1階の受付の間には連絡がなかった。行政側とボーイスカウト側の受付を一本化する案が出始めたのは、発災から一週間後の1月25日であった。西宮市内で活動していた他のボランティア団体とともに西宮ボランティアネットワークが正式に発足したのは、2月1日、発災から15日目のことであった。

2.2 東海豪雨災害時の動き

東海豪雨災害の際には、「愛知県地域防災計画」にボランティア受け入れ計画の項があり、県または被災市町村は、ボランティアの受け入れに必要な資機材を災害対策本部内に確保し、県は広域ボランティア支援本部、市町村は地域ボランティア支援本部を設置、さらにボランティアコーディネーターを協力団体に要請することが定められていた。愛知県では、阪神・淡路大震災を教訓として、防災活動のために行政とボランティア団体が平常時から連携を図っておく必要を感じ、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月に現在の「防災のための愛知県ボランティア連絡会」（以下、連絡会）が結成されていた。この連絡会には、愛知

県、日本赤十字社愛知県支部、愛知県社会福祉協議会、そして、震災から学ぶボランティアネットの会など12団体が所属し、3ヶ月に1度の定例会を開催するとともに、1月17日には実行委員会による行事を行っていた。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。東海豪雨の時には、この協定書が活用され、連絡会が活動することになった。被害の出た翌日午後(9月12日)の連絡会で、県本部のボランティアセンターを県・名古屋市の共同運営とし、県庁内に設けること、ボランティア活動開始日を14日とすることなどが決定された。翌13日には、愛知県が実施してきたボランティアコーディネーター養成講座の修了者に対し、活動参加要請がなされた。本部ボランティアセンターでは、県内外からのボランティア団体、NPOを一元的に調整し、必要に応じて順次、県内に6箇所の地域ボランティア支援本部—「公設民営のボランティアセンター」—を開設していった(9月15日から21日)。

2.3 発災直後の救援活動の比較

阪神・淡路大震災の際には、発災後、押し寄せるボランティアに対応するため、急ごしらえのボランティア受付でボランティアへの対応を試みた。しかし、ボランティアやNPOが組織化の動きを見せるまでに1週間、さらには、救援に関わる組織・個人を調整する西宮ボランティアネットワークが設立されるまでに2週間を要した。一方、東海豪雨災害の場合には、あらかじめ防災計画にボランティアの受け入れ計画が盛り込まれており、発災から約64時間でボランティア本部の開設が実現していた。

また、阪神・淡路大震災の際には、西宮市の場合、当初は市役所5階にある人事部と1階にあるボーイスカウトの間ですら連絡がついていなかった。そのため、ボーイスカウトでは人手が足りないにもかかわらず、市役所の受付ではボランティアに仕事が割り振られず何時間も待機している、という状況がおこった。一方、東海豪雨災害では、県内で活動している団体をボランティア本部で一元的に調整していたため、情報収集がたやすく、より効率的に一般のボランティアに活動してもらうことができた。

もちろん、これらの事例は、災害の種類も異なれば、被害の規模も異なるので、両災害時の救援活動を単純に比較しても意味をなさないだろう。そこで、本研究では、被災地内外からの救援を必要とするような災害が発生したときに、地元の災害NPOと行政

がいかにして救援活動の初動体制に入ることができるかという点に絞って、両事例を参考してみたい。

ここまでのドキュメンテーションによって明らかのように、阪神・淡路大震災では、事前に災害ボランティアや災害 NPO を想定した救援計画は立てられていなかった。一方、東海豪雨災害では、事前に両者の連携を謳った協定書が交わされていた。その結果、前者では、次々の生じる新しい課題に、救援の現場で臨機応変に対応していかなければならなかったのに対し、後者では、課題に対して、連絡会を構成する NPO と地元行政とが連携しながら、迅速かつ効率的に初動体制を組むことができた。

ここで、一步抽象化して整理するならば、阪神・淡路大震災の救援現場では、活動の主たる場面で、何をルールとすればよいのかというルールが明らかではなく、ルール自体が生々流転するという集合的な即興（渥美, 2001）が行われていた。一方、東海豪雨災害では、協定書のもとで、誰（どの組織）が、何をしていけばいいかということ（少なくともその概要）は事前に整理されていたので、現場での臨機応変な対応は十分に含みつつも、救援活動の大きな流れは把握しながら活動が開始され、終了していくことができた。

それならば、災害 NPO と行政とがとにかく協定書を交わしておくことが必要であり、かつ、十分であるように思える。しかしながら、協定書の活用を巡る経緯を詳細に検討すると、協定書の作成、保持、運用において様々な問題が生じていたことがわかる。そこで次に、東海豪雨災害時に、本部ボランティアセンターの代表を勤めた方にインタビューを実施し、代表の立場から救援の印象、体験談を語っていただく中で、協定書が持つ意義と問題点を整理することにした。

3. 東海豪雨災害における災害 NPO と行政との連携による迅速な初動活動の背景

本部ボランティアセンターの代表は、連絡会に所属する名古屋市にある災害 NPO（震災から学ぶネットの会：現在、（特）レスキューストックヤード）の職員 NK 氏が勤めた。筆者らは、NK 氏の協力を得て、3 回にわたるインタビュー調査（2001 年 11 月 2 日、12 月 9 日、1 月 26 日）を実施した。本節では、以降の議論にとって注目すべき事柄を中心に、インタビューを要約して示す。

3.1 インタビューの概略

NK 氏は、阪神・淡路大震災にボランティアとして駆けつけた経験をもとに、「震災から学ぶボランテ

ィアネットの会」を立ち上げ、その事務局長として各地の水害を含む様々な救援活動に参加してきた。連絡会にも出席し、「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」を愛知県と参加団体との間で交わしたことこの意義は十分に理解していた。ただし、協定書は強制力を伴うものではなく、協定書を交わしている団体間にはいわゆる温度差もあって、協定の形骸化を懸念する声があったことは否定できないという。

2000 年 9 月 11 日夕刻、名古屋市内で大学職員としての仕事を終えた NK 氏は、車での帰宅途中、庄内川・新川に架かる橋を渡った。降り続いていた雨のため、川は溢れんばかりに増水していた。NK 氏の脳裏を幼い日の風景がよぎった。寺の住職を勤める父のもとに、水害の被害者がたくさん集っていた。水害は怖いと身体が覚えていた。このままでは堤防が決壊すると直感した NK 氏のその後の動きは早かった。

災害時における災害 NPO と行政との連携の重要性を十分に認識していた NK 氏には、この協定書の存在が大きな力となった。9 月 12 日午前 3 時には、NK 氏の居住している地域でも避難指示が出され、NK 氏も名古屋市内に避難した。午前 9 時、NK 氏は愛知県に電話を入れ、連絡会の参加団体を招集すること、および、名古屋市と連携を図り、名古屋市社会福祉協議会に連絡することを要請した。電話を受けた県の側に、連絡会招集および市との連携に関する戸惑いも見られたとのことであるが、午後 3 時には会合が開かれ、連絡会・名古屋市が連携して、県・名古屋市の共同運営のボランティア支援の本部を県庁に設置した。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（年間 100 人程度で、4 年実施済み）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（名古屋市南部・北部、大府市、新川町）などを検討した。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。この段階での各種（県内・県外）支援団体の参画の可否については、今後の課題であるという。

NK 氏のこれまでの水害救援の経験によると、200 世帯以上が浸水等の被害を被れば、ボランティアセンターを設置して、ボランティアをコーディネートする必要があるという。そこで、愛知県・愛知県社会福祉協議会を通じて、各地域の被害状況とボラン

ティアの動向を把握した。その結果、ボランティア支援本部を各地に設置する必要性が認識され、上記の地域で公設民営の地域ボランティア支援本部が設置された。ただし、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し、また公設であるために、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。

NK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（初期は毎日、その後、2日に1回の会合）にあたるとともに、支援に関連する各方面（支援物資を依頼した企業など）と協議を重ねた。それまでの経験を活かし、多くの事柄について臨機応変に対応したものの、連絡会という組織の存在がブレーキになることもあったという。これは、連絡会に所属する組織が、いわゆる県内の“主たる”組織であって、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、時間の経過とともに、団体間に温度差が生まれてしまったからである。

9月24日までの活動期間としていた県本部は、30日に閉鎖された。NK氏らは、その後、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日頃までの残務処理に追われながら、「震災から学ぶボランティアネットの会」としての独自の支援活動である「忘れないよ水害」プロジェクトを展開した（2001年5月まで）。

3.2 インタビューに見られた協定書の意義と問題点

インタビューからもわかるとおり、水害発生直後に、NK氏は、協定書を根拠に、愛知県に連携を打診している。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、円滑な救援活動が展開された。この点を見れば、協定書の存在によって、迅速な救援活動が展開されたとの理解が得られる。しかし、インタビューには、協定書をめぐる問題点も散見された。ここでは、以下の2点に集約しておく。

- (1) ボランティアセンターが公設であったがゆえに、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。

こうして問題点を列挙してみると、幸いなことにこれらの2点については、協定書に内容や取り扱い

に関する問題であり、今後の対応策が比較的立てやすいようである。まず、(1)については、地元行政の広域連携が推進されるような法的措置を施し、防災に限らず、ことある毎に近隣の行政区域の交流を図ることが考えられる。その際、行政区画に囚われずに活動している地域のNPOとの活動を通じた連携などが功を奏するものと思われる。

次に、(2)は災害救援を活動の中心とするNPOが中心となって、平常時からの地域防災活動の一環として、各加盟団体に防災や救援に関する情報を流したりする方法がある。また、各団体が主たる活動領域としている場面に他の加盟団体が参加するなどして、防災以外の場面でも交流を深めておくことが効果的ではなかろうか。

ただし、ここで論じたような協定書の内容や取り扱いに関する問題点は、さらに解決の困難な共通の問題を背後に抱えている。協定書の“始動条件”と“終結条件”である。最後にこれらを検討しておこう。

4. 災害NPOと行政との連携による効果的な初動体制の確立のために

東海豪雨災害の救援活動において、災害NPOと地元行政との連携が成立して迅速な展開が見られたこと背景には、「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」の存在があったことは繰り返し指摘してきた。しかし、協定書が存在していても、その協定書に基づく救援活動を展開するためには、「今こそ協定書を使う時である」と宣言する必要があることを忘れてはならない。東海豪雨災害の時のNK氏の存在である。一方、協定書に基づく救援活動は、活動の終了を宣言することが難しい。例えば、東海豪雨災害の時には、加盟している団体間の温度差（前節参照）のために、救援活動に関わる期間に長短が見られた。

4.1 協定書の始動・終了条件

このように、協定書は、災害NPOと行政との連携に基づく救援活動が始動するための条件であり、終了するための条件ではある。しかし、その開始と終了については、協定書に書かれていないことに依存する。すなわち、以下の2点に困難が残る：

- (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) 協定書によって救援活動が収束するのではない。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。従って、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、救援活動の初動、および、終結は、協定書に書かれていない事柄に左右される。となれば、災害が発生した際に、救援活動と関係のある問題だけを的確に抽出することや、救援活動がピークを超えようとする際に、救援活動の終結に関係のある問題を過不足なく検討することは困難な問題となる。そこで、最後に、こうした問題を回避するためのより実践的な方法を検討することにする。

4.2 「マニュアル叩き」ワークショップ

協定書の始動条件と終了条件が問題なのであった。具体的には、どんな状況ならば協定書に基づいて救援をするのか。誰が状況の判断をするのかといった問題である。また、どんな状態まで復旧すれば、救援活動を終了するのか、終了の決定は誰がどのようにするのかという問題である。実は、こうした問題に唯一の正しい回答はなかろう。従って、協定書の中にそうした始動条件や終了条件を書き込むことは難しい。しかし、様々な場面を想定して、あり得る事態についてできるだけ多角的に検討しておくことはできるだろう。例えば、100mm以上の雨が降ったということテレビニュースで知ったときに、もし自分が地元にいる時間帯であるならば、携帯電話の何番に電話し、もし通じなかったならば、電子メールを活用して別の人に連絡し・・・といった具合に具体的、個別的に議論をしていくのである。

しかしながら、こうした吟味を協定書に関わる全ての人々が個々に行うことは難しい。行うべきであるなどといっているだけでは始まらない。では、どうすればよいだろうか。

ここでは、(特)日本災害救援ボランティアネットワークが実施したことのある「マニュアル叩き」という手法が参考になる。「マニュアル叩き」とは、マニュアル(例えば、協定書や防災計画)を積極的に使ってみようというプログラムである。グループで集まってもらい、参加者には、マニュアルと赤鉛筆が行きわたるようにする。そこで、少し時間をかけてマニュアルを読んでもらい、気づいたことがあれば、赤で書き込んでもらう。実際にその通りにできそうにないことがあれば、とりわけ目立つように朱を入れてもらう。そして、一定時間後、赤で記されたことを全員で共有していく。

ここでは、マニュアルはいわゆる“参考書”(災害救援活動の知識が詰め込まれたもの)ではなく、“問題集”(災害救援活動について、読者に問いを発しているもの)として読まれることが重要である。そし

て、問題集は、そこに含まれる問題を自分で解いてこそ力になる。

このようにマニュアルを変更可能なものとして読むことによって、何が計画されているか、言い換えれば、何が書かれていないかということがよくわかる。そうすることによって、マニュアルを使うこと、マニュアルの適用を終了することについての考慮すべき様々な条件が考えやすくなることが期待される。そのためには、マニュアル叩きにできるだけ多様な人々が参加するのが良いだろう。

阪神・淡路大震災から8年が過ぎた。災害ボランティア・NPOと行政との連携をもとにしたより頑健な災害救援システムが徐々にではあるが整いつつある。システムを動かしていく知恵が今こそ求められている。ただし、時間的な余裕はない。われわれが体験したこともないような大きな地震が目の前に迫っているのだから。

謝 辞

調査にご協力頂いた(特)レスキューストックヤードの皆様には感謝申し上げます。

本研究は、平成13-14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。委託研究の関係者に謝意を表する。

参考文献

- 渥美公秀(2001): ボランティアの知 - 実践としてのボランティア研究 大阪大学出版会
西宮ボランティアネットワーク(1995) ボランティアはいかに活動したか NHK出版
「思いがひとつに」編集委員会(2001) 思いがひとつに - 東海豪雨ボランティア活動の記録 -
杉万俊夫・渥美公秀(2003) 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 平成14年度防災研究所研究発表講演会

**Collaboration between Disaster NPOs and Local Governments during the First Stage of Disaster Relief
– Cases of Great Hanshin-Awaji Earthquake and Tokai Flood –**

Tomohide ATSUMI* and Toshio SUGIMAN**

* Graduate School of Human Sciences, Osaka University, Japan.

** Graduate School of Human and Environmental Studies, Kyoto University, Japan

Synopsis

We examined collaboration between non-profit organizations active in disaster and local governments at the first stage of disaster relief during Tokai Flood in comparison with that of Great Hanshin-Awaji Earthquake. We interviewed the leader of Tokai Flood relief, who was a representative staff member of a local disaster non-profit organization, and investigated positive and negative functions of an advance agreement for collaboration facilitating the initial rescue and relief activities. We proposed a workshop to avoid the negative function of the agreement.

Keywords: non-profit organization active in disaster, government, collaboration, relief, Great Hanshin-Awaji Earthquake, Tokai Flood, agreement