

## 市民参加による社会的防災力の強化と災害救援NPOの役割

### NPO「レスキューストックヤード」の事例研究

杉万俊夫\*・渥美公秀\*\*・井上雄策\*\*\*

\* 京都大学大学院人間・環境学研究科

\*\* 大阪大学大学院人間科学研究科

\*\*\* 京都大学総合人間学部

#### 要 旨

市民参加によって社会的防災力を強化するために、災害救援NPOが果たす役割について考察した。具体的には、名古屋市で活動するNPO「レスキューストックヤード(RSY)」の一員として活動に携わりつつ、災害時と平常時の活動を追尾した。また、RSYと協働関係にある行政関係者にインタビューを行ない、RSYに対する行政サイドの評価を探った。その結果、RSYの活動によって、行政と一般市民の距離が縮まり、市民参加が実現されつつあること、また、行政では困難なNPOならではの活動も展開されつつあることが見出された。また、災害救援NPOの現時点における問題点と課題についても考察した。

キーワード： 社会的防災力, 市民参加, NPO, 行政

社会的防災力の強化が、もはや行政のみの守備範囲ではなく、広範な一般市民が直接・間接に参加する活動として展開されねばならないことは、あらためて言うまでもない。しかし、「市民参加」とはいつでも、その実現は必ずしも容易ではない。高齢者福祉のように、日常的にそれを必要とする人が周囲に存在したり、自分自身もいつの日か、その恩恵にあずからねばならない領域とは異なり、災害という領域は、生涯経験しないですむかもしれない非日常的事態に備えるという、関心を集めにくい領域である。従来のような「行政-自治会(防災自治組織)」という枠組みだけでは、どうしても形式的なものに終わってしまう。

一方、阪神淡路大震災における救援ボランティア活動に端を発して、災害救援・防災に特化した、あるいは、それらの活動をも射程に入れたボランティア団体、NPOが全国に誕生した。これらの団体は、いざ災害という時の救援・支援活動を行なうほか、行政、企業、その他の団体とも連携しながら、平常時の防災活動にも携わっている。その活動は、そもそも市民によって設立された団体の活動であるとい

う意味で、それ自体が市民参加の実現である。また、その活動は、さらに広範な一般市民をも巻き込む形で展開されており、防災への市民参加を促進する大きな可能性を秘めていると言える。

本研究は、そのような災害救援NPOのうち、名古屋地区で最もアクティブに活動を展開し、行政とも積極的に連携を図っている団体、レスキューストックヤードをとりあげ、その活動をつぶさに検討し、市民参加による社会的防災力の強化にNPOが果たしている(あるいは、果たしうる)役割を考察しようとするものである。

#### 1. レスキューストックヤードの設立経緯

レスキューストックヤード(RSY)の前身は、阪神淡路大震災(1995年)の際に救援ボランティア活動に携わった愛知県の有志が中心になって、1995年7月に設立した「震災から学ぶボランティアネットの会」(以下、ネットの会)である。同会は、活動理念として、「継続的な被災地支援」、「震災を教訓とした防災活動」を掲げていた。現在、RSYの代表

理事であるN氏や同事務局長のK氏など、現在の中心メンバーが、「ネットの会」に集まっていた。

発足当初、「ネットの会」は、阪神淡路大震災の救援活動に携わる団体や個人からなる、ゆるやかなネットワーク組織であった。しかし、次第に、「ネットの会」独自の活動が増加し、2000年3月ごろから、同会を母体に、新しい独立した団体をつくろうという気運が盛り上がってきた。その新しい団体の目的としては、「緊急時のための物資の備え」、すなわち、平常時のリサイクル活動を通して、緊急時に必要な物資を備蓄していくことが考えられていた。この新組織が構想される段階で、現在、RSYの理事であるH氏やT氏が「ネットの会」に集まった。

新組織が計画されていた矢先、2000年9月、東海豪雨水害にみまわれた。そのとき、愛知県・名古屋市・民間団体の合同でボランティアセンターが立ち上げられた。この立ち上げは、当時「ネットの会」事務局長であったK氏に負うところが大きい。立ち上げ後も、K氏は、ボランティア本部長としてボランティアセンター運営の中核を担った。また、K氏以外の「ネットの会」メンバーも、ボランティアセンター運営の中心的役割を果たした。このボランティアセンターの立ち上げ・運営については、渥美・杉万（2003）を参照されたい。

東海豪雨水害時のボランティアセンターの運営、および、その後の被災地支援活動は、「ネットの会」メンバーに、愛知県における市民サイドの防災リーダーとしての自覚を与えた。同会は、愛知県下の災害救援に関わる市民団体全体のネットワークを構想したり、全国的な災害救援NPOネットワークへも参加するようになった。また、東海豪雨水害の教訓から、日常的な防災活動、平常時における人脈・情報の蓄積を重視するようになった。

こうして、2002年、「ネットの会」を発展的に解消させ、同年3月にはNPO法人格を取得し、NPO法人「レスキューストックヤード」が誕生した。役員は、上記の代表理事N氏を含め理事10名（内、常務理事6名）と監事2名。常務理事の一人でもある上記K氏が事務局長をつとめている。専従スタッフは、K氏と女性スタッフ2名。活動理念には、「平常時における市民参加による災害救援ボランティアの養成活動、緊急時に生かすリサイクル活動、緊急時の支援活動」、「ボランティア参加による安心して暮らせるコミュニティの創出と災害に強いまちづくり（防災を通してのまちづくり）」を掲げている。

## 2. 平常時の活動

### 2-1. 小学校区における防災啓発活動

2002年8月、「行政に頼らず自分たちのコミュニティで防災について考えること」を目的に、「東山学区防災コミュニティプラン」という事業が、名古屋市千種区東山学区連絡協議会（東山小学校の学区にある自治会の連絡協議会）の主催、RSYの企画・運営のもとに行なわれた。内容的には、「各自治会の防災担当者に防災の必要性を認識してもらうとともに、被災時の疑似体験をしてもらう」ことをねらった前半部と、「東山学区の災害弱者を地域で守る」ことをテーマとする後半部で構成される。

東山学区の約30の自治会から、代表者約60名が参加。第1回目（前半部）の会合では、炊き出しや避難所生活を体験。また、東海・東南海地震に関する講演、身近な危険に関するワークショップが行なわれた。第2回目（後半部）では、東山学区内の災害弱者（独居高齢者、障害者など）の世帯をまわり、簡易耐震診断や家具の固定を行なった。第2回目は、RSYも参加している東海・東南海地震対策合同プロジェクトチームの地震専門家や、防災に関心のある建築業者も参加するなど、専門家、企業との協働が実現した。

### 2-2. 災害ボランティアコーディネーター養成講座

災害ボランティアコーディネーターとは、災害発生時にかけつけてくる多数のボランティアを受けつけ、必要な情報を提供し、被災者・被災地のニーズに合致した救援・支援活動を展開するかなめとなる人たちである。ボランティアセンター運営の中心を担う人たちでもある。また、災害ボランティアコーディネーターには、平常時においても、防災活動や防災啓発活動のリーダー的役割を發揮することが期待されている。

RSYは、2002年度、名古屋市、岐阜県（飛騨地区、美濃地区それぞれ）から災害ボランティアコーディネーター養成講座を事業委託され、企画・運営を行なった。とくに、名古屋市の養成講座は、RSY事務局長のK氏が、同市に企画を提案したことがきっかけとなって実施された。

RSYの養成講座は、一泊研修を含む計3日間の日程。内容は、講義、ワークショップ、模擬演習等。講義は、地震工学、ボランティアコーディネーター、メンタルケアなどの専門家による講義。ワークショップは、ボランティアセンター、ボランティアコーディネーターに関するディスカッション。模擬演習は、ボランティアセンター立ち上げ・運営の模擬演習、避難所宿泊の体験、限られた食材・資材での炊きだし体験、等。たまたま養成講座のときに大垣水

害が発生したため、現地に設立したボランティアセンターで活動したり、養成講座が防災の日（9月1日）に当たったため、防災訓練に参加するなど、臨機応変に内容が変更された。

### 3. 緊急時の活動 ---- 大垣水害におけるボランティアセンターの立ち上げ・運営

#### 3-1. ボランティアセンター立ち上げの経緯

2002年7月の台風6号は、全国各地で土砂崩れや河川の氾濫など、大きな被害をもたらした。死者5名。岐阜県においては、大垣市や垂井市など西濃地方を中心に、15,600人に避難勧告が出され、実際に、9市町村で555人が避難所に避難した。岐阜県大垣市では、市内を流れる太田川が氾濫し、同市荒崎地区は大きな被害を受けた。

2002年7月10日午後、RSY事務局長のK氏は、大垣市荒垣地区での太田川氾濫を知り、岐阜県の災害救援NPO「Vネットぎふ」の理事長で岐阜県議会議員でもあるKA氏と、ボランティアセンター設置を含む今後の対応について話し合った（K氏は、「Vネットぎふ」の理事でもあった）。同日夕方には、両氏とも現地に入り、被災地の状況を視察。ボランティアセンターを開設する場合の有力候補地と考えられたコミュニティセンター「サンワーク大垣」の事務局長とも話し合いを持った。ただし、この段階では、ボランティアセンター開設については、大垣市の決断待ちの状態だった。

その後、両氏は、大垣市役所災害対策本部で、福祉部長らと会議。すでに、被災者から、畳を上げてほしい、家具の移動を手伝ってほしい、などの要望が寄せられていた。最終的に、翌日、大垣市社会福祉協議会も交えてボランティアセンターを開設することが決定された。これと並行して、RSY、「Vネットぎふ」の両団体は、ボランティアセンターの立ち上げ・運営のために必要な資機材を、岐阜県庁、他のボランティア団体から調達した。

7月11日、K氏とKA氏は、社会福祉協議会と会議を持ち、同日、「サンワーク大垣」に大垣市荒崎地区ボランティアセンターを開設することを決定した。KA氏がセンター長、K氏が総務担当となった。被害規模を考慮し、センター設置期間を原則3日間に限定、ボランティアは一般募集しないこととした。センターの設置期間7月12-14日に寄せられた救援・支援要請件数は213件、活動したボランティアは843人であった。以上、大垣市におけるボランティアセンター設置の経緯は、北嶋（2002）による。

#### 3-2. ボランティアセンター設置をめぐる問題点

大垣水害は、比較的小規模であったため、行政からはボランティアセンター設置の要請はなかった。上に述べたように、K氏、KA氏が、センターが必要であるとの判断をし、行政や社会福祉協議会に働きかけたことが、センター設置につながった。しかし、行政や社会福祉協議会のボランティアセンターに対する認識が著しく低かったのも事実である。たとえば、大垣市の担当職員は、ボランティアセンターについてほとんど知らなかった。また、両氏が、最初、岐阜県社会福祉協議会に協力を仰いだ段階では、国が災害救助法を適用しない限りは活動できない、という返答しかなかった。

#### 4. レスキューストックヤードに対する行政サイドの評価

以上のように、RSYは、東海豪雨水害と大垣水害でボランティアセンターを立ち上げ、緊急時の救援活動に貢献するとともに、小学校区で防災啓発活動を行ったり、災害ボランティアコーディネーター養成講座を企画・運営するなど、平常時の防災活動にも寄与している。このようなRSYの活動は、いずれも、行政（県、市、区）や社会福祉協議会との緊密な連携の下に行なわれている。

では、RSY、ないし、その活動は、行政サイドから、どのように評価されているのだろうか。また、災害時のボランティアセンターの立ち上げ・運営について、行政サイドは、どのように評価しているのだろうか。これらの点を調べるために、2003年1月、以下の行政関係者にインタビューを実施した。いずれも、過去の災害時、あるいは、平常時に、RSYと行動をとるとし、RSYと近い関係にある人たちである。なお、社会福祉協議会は民間組織ではあるが、財政的に行政に依存する面が大きいため、ここでは行政サイドの一つとしてRSYの評価を求めた。

#### 4-1. 社会福祉協議会（社協）関係者の評価

東海豪雨水害で浸水の被害を受けた愛知県新川町において、新川町・西枇杷島町ボランティアセンターのセンター長をつとめた新川町社会福祉協議会関係者、および、大垣水害のときにボランティアセンターの設置・運営に当たった大垣市社会福祉協議会関係者にインタビューを行なった。

##### (1) 新川町社会福祉協議会関係者

(a) 東海豪雨水害のときのボランティアセンターについて

・ボランティアセンター設置の動きが、県社協の動きなのか、「防災ボランティア連絡会」の動きなのか把握できなかった。

・ボランティアセンターを立ち上げるノウハウが、絶対的に不足していた。

・「被災者のニーズに応えると同時に、救援ボランティアの熱意にも応える」という困難に直面した。全国から多数のボランティアが集まる。しかし、災害ボランティアは、社会的に浸透していない（被災者が、混乱の中でも、ボランティアに頼むという選択肢を思いつくほどには浸透していない）。その結果として、ボランティアがあぶれてしまう。

・K氏の個人的な強い働きかけで、ボランティアセンターが実現した。

**(b) 大垣水害のときのボランティアセンターについて**

・大垣市災害対策本部が、NPOの対応を、大垣市社協に委ねてしまった。その結果、センターの設置場所、必要な資機材に関して、調整不足が生じてしまった。

・ボランティアセンターが、外部から来た人によって運営され、地元の人々の声が反映されなかった。

・本当に、ボランティアセンターが必要だったのか？ ボランティアセンター以外の形態はありえなかったのか？

**(c) RSYの問題点**

・組織としての広がりが足りない。

・ボランティアセンターの運営は、あまりうまくないのでは？

**(2) 大垣市社会福祉協議会関係者**

**(a) ボランティアセンターについて**

・ノウハウがなかった。それまでの地域防災計画の中には、ボランティアの受け入れについても、ボランティアセンターの運営についても、何も書かれていなかった。

・社協という組織の問題がある。社協は社会福祉法人であるにもかかわらず、災害対策本部に組み込まれ、行政の立場で活動することになっている。

・社協は、平常時の福祉ボランティアには慣れているが、緊急時の大量のボランティアには慣れていない。しかし、「ボランティアは社協を通じて」という通念ができあがっている。

**4-2. 県防災関係者の評価**

岐阜県と愛知県それぞれの防災担当者にインタビューを行なった。

**(1) 岐阜県防災関係者**

**(a) ボランティアセンターについて**

・県災害対策本部としては、ボランティアセンターと直接的な関係はもっていない。

・大垣水害のときは、大垣市とRSY（K氏）の仲介役をした。一般的に、被災した市町村とNPOは関係が薄い。

**(b) ボランティアコーディネーター養成講座について**

・事業評価ができない。いざ災害が起こってみないと、養成講座の本当の成果はわからない。

・養成講座修了者が「Vネットぎふ」に積極的にかかわっていきこうとしている。県防災室は、それを支援している。

**(c) NPOとの連携について**

・ボランティアセンターの運営は、NPOが主体になる方がよい。NPOの方が、行政よりも、実績、能力の面で優れている。

・日ごろから、NPOと「顔の見える関係」をつくっておくことが重要。

・地域行政（市町村）は、災害救援NPOに対する認識が薄い。県危機管理室は、地域行政に対して、災害救援NPOをPRすることが必要。

・災害救援NPOには、行政の下請けにはなあってほしくない。行政からの援助を期待しないでほしい。

**(2) 愛知県防災関係者**

**NPOとの連携について**

・「ボランティア連絡会」の構成団体の多くが、伝統的な公益団体であり、その活動が固定化されている。

・NPOに対する経済的援助は難しい。

・地域によって、災害救援NPOに対する認知度に大きな違いがある。地域とNPOの架け橋となること、地域にNPOのPRをすることが県の役割。

・NPOにとっては、災害時もさることながら、平常時の防災啓発活動が重要。行政の公共サービスは、公平・均等が原則であるから、それではカバーできないことにNPOは取り組んでほしい。究極的には、防災のソフト面については、NPOが中心になってやれるようになればよいと思う。

・行政が信頼して頼れるNPOはRSYしかない、というのが現状。

#### 4-3. 区関係者の評価（名古屋市瑞穂区関係者）

・区役所において、市民活動の担当部署と防災の担当部署が異なっているのが問題。縦割り行政の弊害がある。防災は、地域防災を軸とすべきであり、地域防災はまちづくりと不可分。それにもかかわらず、防災とまちづくりが別々の部署の担当になっている。

・学区ごとの活動が重要。学区は、町内会、民生委員、消防団などの地縁的組織があり、それらを学区連絡協議会が統括する形になっている。

・RSYが千種区東山学区で行なった企画（東山学区防災コミュニティプラン）は、理想的な活動。

・区の予算は、市からの配分次第であり、自主的な予算措置ができない。

#### 4-4. NPO支援センター関係者の評価

愛知県NPO交流プラザと名古屋市NPOセンターの関係者にインタビューを行なった。

##### (1) 愛知県NPO交流プラザ関係者

・交流プラザが、県行政と県内のNPOの架け橋になれば、と思っている。

・当初、行政のパートナーとしてのNPOの能力には懐疑的だったが、NPOを対象としたある企画コンペであがってきたものには、非常に優れたものがいくつもあった。

・行政が対等にパートナーシップを組めるNPOが、まだまだ少ないのも事実。共通の社会的ミッションを掲げるNPOが、ネットワークを組むことも必要だろう。

・行政職員は2、3年で配置換えがある。これは、NPOとの信頼関係を維持するのにマイナス。

・RSYは、人材不足の感をぬぐえない。

##### (2) 名古屋市NPOセンター関係者

名古屋市ボランティアコーディネーター養成講座（K氏の企画によって実施）について

・RSYと行政、RSYと受講者は、「顔の見える関係」をつくれた。しかし、行政と受講者は、そのような関係をつくるのができなかった。

・受講者が、「ボランティアコーディネーター連絡会」を結成してくれたのは、予想しなかった成果だった。

## 5. 考察

以上、RSYの事例研究を通して、平常時の防災活動・防災啓発活動と緊急時の救援・支援活動の双方において、NPOが市民参加を促進している事例を見てきた。「市民参加」と言うはたやすいが、従来の「行政—一般市民」という構図の中で、それを実現するのは容易ではない。少なくとも現在のわが国においては、行政と一般市民の距離はまだ大きい。一般市民は、行政に不満はこぼしながらも、「行政がやってくれる、やるべき」と行政に依存している。一方、行政は、一般市民の受動性の上に安住してきた面が強い。とりわけ、災害のようなめったに起こらぬ問題に対しては、距離のある両者の関係に無関心が重なり、社会的防災力を脆弱なものにする。

RSYの事例は、このような両者の間に災害救援NPOが入ることによって、両者の距離を縮めうることを示している。実際、緊急時にNPOが運営するボランティアセンターにかけつける市民や、そこに送られる物資は、とてもそこまでは手の回らない行政を補完する。また、平常時においても、NPOは、行政にはないノウハウと経験をもって、市民に対する防災啓発運動を展開する。本稿第4節にまとめたインタビューの結果からも、程度の差こそあれ、行政関係者が、RSYの貢献を評価していることがわかる。

しかし、NPOの役割は、行政を補完し、行政と一般市民の距離を縮めるだけにはとどまらない。いや、とどまるべきではない、と言うべきだろう。第1に、NPOは、行政とは異なる立場で、そもそも行政のルールやセンスでは困難な活動を、一般市民に対して展開しうる。行政は、公平性がルールである。公平のルールを無視してまで、一部の市民のためにサービスを提供することは難しい。しかし、RSYが平常時に行なっている災害弱者のための活動や、東山学区コミュニティのための防災啓発活動は、一部であっても本当にサービスを必要とする人たちや、自らのコミュニティのために自ら考え、行動したいという意味をもつ人たちに対して、NPOならではの活動を展開しうることを示している。

第2に、NPOは、行政を変えていける存在でもある。実績を積んだNPOであれば、行政に対して問題提起、提言をなし、それによって行政を変えることもできる。また、NPOが、複数の部局や行政機関を巻き込む共同事業を推進することによって、縦割り行政に意思疎通の風穴を開けることもできる。実際、本稿で紹介した行政関係者へのインタビューからも、緊急時における県と市町村の関係、社会福

社協議会と行政の関係が、NPOの存在と活動によって問い直されていることが示唆される。

しかし、市民参加による社会的防災力の強化に果たすNPOの役割が大きいだけに、現時点における課題もまたクローズアップされる。第1に、「安心してパートナーシップを組めるのはRSYだけ」という行政関係者の声に反映されるように、NPOの層はまだ薄い。しかし、RSYのような災害・防災に特化したNPOを増やすべき、と考えるのは単純に過ぎよう。もちろん、もう少しはRSYのようなNPOも必要であろうが、そうかといって、災害という稀にしか起こらない問題に特化したNPOが数多く出現し、なおかつ、存続していけるとは思えない。やはり、NPOの中心は、日常的な問題解決や日常的な達成感・充実感を志向する団体であろう。要は、災害や防災とは無縁に見える活動をしていても、いざというときには災害救援に立ち上がるポテンシャルをもった団体や、日常の活動が間接的には防災にも役立つような活動を展開する団体を増やしていくことが必要だろう。

課題の第2は、一般市民とのかかわり方である。ここでも、再び、稀にしか起こらないという災害の特徴を考えておく必要がある。かりに、一般市民がボランティア活動に参加するとしても、その活動内容としては、日常的な問題解決を志向する活動や、日常的に達成感・充実感をもたらしてくれる活動が大半を占めるだろう。では、そのような一般市民を

災害救援NPOの周りに繋ぎ止め、いざという時の救援・支援活動や、日ごろの防災活動に巻き込んでいくためには、災害救援NPOはいかにあるべきか。一つの方途は、災害救援NPOが中間支援組織（個別の活動に携わるNPOに対して、情報提供、ネットワークリングなどの側面支援を行なっていく組織）の機能を付加していくことだろう。神戸市で活動を展開しているNPO「市民活動センター神戸」は、災害救援から中間支援へと活動をシフトさせていった好例である（実吉，2000）。災害が複合的な自然・社会現象であるという点からも、災害救援NPOが中間支援組織として、広範な市民活動とリンクを張っておく意味は少なくないだろう。

## 参考文献

- 渥美公秀・杉万俊夫（2003）：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、京都大学防災研究所年報，第46号B。
- 北嶋 勉（2002）：水害救援ボランティア支援活動に思う
- 実吉 威（2000）：NPOは時代をひらくか？ 杉万俊夫（編著）：フィールドワーク人間科学—よみがえるコミュニティ，ミネルヴァ書房，pp. 222-236。

## A Role of Disaster NPO in Increasing Social Preparedness for Natural Disaster by Citizen Participation A Case Study on a NPO named 'Rescue Stock Yard' in Nagoya, Japan

Toshio SUGIMAN\*, Tomohide ATSUMI\*\*, and Yusaku INOUE\*\*\*

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

\*\*Graduate School of Human Sciences, Osaka University

\*\*\*Faculty of Integrated Human Studies

### Synopsis

This study investigated possible roles of NPO to facilitate citizen's participation in increasing social preparedness for natural disaster. An intensive participatory observation was carried out in a NPO that was actively involved in everyday activities of disaster prevention based on their experiences in the Hanshin-Awaji Great Earthquake in 1995 and two floods that attacked their community in 2000 and 2002. It was found that they were successfully expanding citizen's involvement by organizing a workshop for disaster prevention on an elementary school district basis and collaborating with a local government to hold a seminar in which persons who were expected to play leadership for ordinary volunteers in emergent situations were nurtured. A way to further expand their potential was also discussed.

**Keywords:** social preparedness, citizen's participation, NPO, government