

災害ボランティア 30 年能登半島地震

古くからの問いが甦る

大阪大学大学院人間科学研究科

教授 渥美公秀



©Teppei Yoshinari

1. 能登半島地震の衝撃

阪神・淡路大震災から 30 年を前にして、2024 年 1 月 1 日に能登半島地震が発生しました。その日から半年近くが経過しますが、これまでの被災地とはずいぶん異なる被災地の姿には驚きを隠せません。

災害ボランティアに限っても、石川県のホームページには、長い間、「災害ボランティアについても、活動環境や受け入れ体制の整備を進めていますので、被災地への電話や個別の来訪などはお控え頂き、当サイト及び各市町村センターの募集情報を必ずご確認ください」と示されていました（2024 年 4 月 13 日確認）。多くの人々がこの方針に沿って災害ボランティア活動を希望する旨登録しましたが、最初に災害ボランティアが”派遣”されたのは 1 月 27 日のことでした。もちろん、甚大な被災の中で、地理的条件も重なり、行政機関の人員も少ない中で、最大限の尽力をされた結果なのだと思います。一方、県が”派遣”する前に現地に赴いた災害ボランティア（個別の来訪者）もいましたが、SNS で県の方針に従わないことを非難されるといった状況も生まれ、その後、災害ボランティアの数はあまり増えなかったと実感しています。

災害ボランティアも 30 年近くになりますから、これまでも、発災直後に災害ボランティアとして被災地に向かうことを自粛するような機運はたしかにありました¹⁾。しかし、今回のように被災地の行政が一方的に災害ボランティアの来訪を控えよと公言し、その方針を数ヶ月にわたって維持するなどといったことは初めてのことでした。私自身は、「遂にここまで来てしまったのか」という印象を持つとともに、これが能登半島地震という特定の災害や石川

県という特定の行政に限ったことであってほしいと強く願っています。しかし、どうも今回の対応を前例として、次の災害でも同じような、あるいは、もっと強力な統制がなされるような気がしてなりません。

そこで本稿では、1995 年 1 月 17 日 KOBE^{注①)}で被災し、それ以降、様々な災害ボランティア活動の現場に身を寄せてきた立場から、次の世代を担ってくださる皆様にいくつかの問いを提示し、一緒に考えて頂きたいと思います。歴史の常として、過去の世代にとって当時の文脈で大いに議論されるべき問いであっても、次の世代にとってはそもそも問いとして意味をなさない場合もあります。以下で述べるのが、今後を担う世代の方々にとって少し考えてみようかと思えるものであればと願いつつ書いてみます。

2. 災害ボランティアの 30 年

災害ボランティアは、何も 1995 年阪神・淡路大震災で突然発生したわけではありません。本誌にも関東大震災百年の特集がありましたが、そこでも東京大学や関西学院大学の学生ボランティアの動きに触れられています²⁾し、救援活動からセツルメントへと移行していったこともよく知られています。しかし、戦後、100 万人以上もの方々が支援に駆けつけてくださった阪神・淡路大震災は改めて大きな注目を集め、ボランティア元年と呼ばれました。

当時の機運としては、「ボランティア革命」という言葉が生まれたり、「自分を変える、社会が変わる」といったフレーズが流布したことからも、市民の力でボランティアに社会を変革していけるという可能

性が見据えられていました。

もちろん、KOBEでの災害ボランティアの活動には、むしろ秩序・統制が必要と捉えて、災害ボランティア活動のマニュアル化に象徴されるような制度化を推進し統制していく動きもありました。そしてこの動きは年を経るにつれて強力になっていきました。

私は、KOBEで実際に自分でも体験してきた臨機応変な災害ボランティアの活動にとっても感銘を受け、大きな希望を抱いてきました。特に、小さな声の人たち³⁾の一人お一人に耳を傾け、臨機応変に対応できるのは（現実には未だうまくできていないとしても）こうした災害ボランティアなのだと思っています。

そこで、そうした臨機応変な活動を推進する社会の動きを遊動化のドライブ、これに対し、制度へと結びつけていく動きを秩序化のドライブと名付け⁴⁾、両者の関係を検討しながら、秩序化のドライブに飲み込まれないように遊動化のドライブをどのように励起していくかという研究と実践を続けてきたつもりです。

確かに、社会福祉協議会による災害ボランティアセンターは、初めて災害ボランティア活動に参加する人には、現場の概要がわかるという意味で役立つこともあったと思います。しかし、秩序化のドライブは極めて強力になり、災害ボランティアが目的化し、肝腎の被災者は後景化してしまいました。そして、あろうことか、秩序化の流れに乗らない災害ボランティア（社協の災害ボラセンに登録しないで活動する災害ボランティア）は、“野良ボラ”などと揶揄され、何かそこに不穏なイメージを与えられることも出てきました。

災害ボランティアの特徴の1つは、見ず知らずの人たちと接していくことですから、被災者から見れば、外部からやってきた未知の人である災害ボランティアは、手伝ってくれる友にも見えたでしょうし、何か企みをもっている敵にも見えたでしょう。

友に見えれば仲良くなって様々なお手伝いをお願いしたり、長期にわたって復興のプロセスに関わったりしていく場合があり、実際にこの30年の間にたくさんの実例が生まれました。一方、敵に見えれば自らが矢面に立って戦うか、誰かに統制（討伐？）してもらいたいと思うのも自然なことなのかもしれません。

ただ、能登半島地震前までは、こうしたせめぎ合いはあったとしても、遊動化のドライブと秩序化のドライブはそれなりにバランスをとって動いてきました。それは、被災者の元へ向かう自転車のように、走り続けていけば（次々の災害ボランティアが来訪するなら）なんとかバランスがとれました。しかし、今回は自転車が止められ、秩序化のドライブだけが作動しましたので、自転車はバランスを失って倒れ、被災者の所まで自転車を押して歩くような事態となってしまったのだと考えています。もはや、災害ボランティアの集結を前提とした遊動化のドライブと秩序化のドライブという概念による議論は虚しいでしょう。災害ボランティアの参加が行政からのメッセージによって一方的に抑制されるのですから。

言うまでもなく、行政がなんと言おうと被災地に行けばいいのでしょうし、そもそも災害ボランティア活動について、行政が許可を与えたり拒否したりすること自体、全くもっておかしなことです。仮に、被災地の皆さんが災害ボランティアに来るなど禁じたのだとしても、それを聞いた災害ボランティアは、自らの判断で自制するのであって、行政の指示によって抑制されるものではありません。多様な人々が現地に駆けつけ、想定外の事柄も含めて臨機応変にお一人お一人に対応していく。このことが今後の復興時にも力になるのだと確信してきたのが私にとっての災害ボランティアの30年でした。

3. 古いはずの問いを問い直す

能登半島地震に対し、石川県のように行政が剥き

出しの姿勢で災害ボランティアを統制しようとしたことは、われわれに古くて新しい問いを改めて想起させます。もちろん、時代も変わり、国家・行政のありようも、経済の動向も、そもそもコミュニケーションのあり方も大きく変わりました。しかし、災害ボランティアの30年を前にして、為政者からの剥き出しの言説が現れたことの衝撃は、この30年のあり方を古き問いに立ち戻って、改めて問い直さなければならないと感じさせるものでした。次の時代の皆様が、これからの30年のあり方をお考えになるとき、こうした古くからある問いに今一度向き合っておいてくださることは無意味ではないと思うようになりました。

（1）災害ボランティア個人・集団の自発性

石川県の呼びかけに自発的に応じた災害ボランティアたちが、石川県知事の前に整列し、知事の言葉を受けて“出陣”していく姿が写真に撮られネット上で見ることができます。私は、この写真を見たとき、宮尾節子さんの「明日戦争ははじまる」という詩⁹を思い出しました。異様に思える風景を異様だと思わぬようになったとき、悲劇が襲うことを詠う詩です。

実は、自発性をコントロールするのは為政者の常套手段であるから注意せよという議論¹⁰は、阪神・淡路大震災から4年経った頃に既に注目されていました。最近も「ボランティアとファシズム」という本¹¹が出たりして、国家によるボランティアの自発性を梃子にした動員が歴史的にも紙一重であったことをわかりやすく知ることができます。

私自身、国家によるボランティア動員に関する議論は常に参照してきましたが、この議論に立ち入ることはあまりしてきませんでした。なぜなら、多くの人々が被災地に向かう現実を前に、災害ボランティアの対応論として遊動化のドライブと秩序化のドライブの議論を置き、前者による救援のケースに着目することによってここで危惧される事態を回避することが可能であると思える現実があったからでし

た。しかし、能登半島地震の事態を目の前にすれば、改めてこの議論に立ち入っておく必要を感じます。

中野論文¹²では、当時の災害ボランティア礼賛の風潮に抗して、ボランティアを称揚することの陥穽を国家との関係で精緻に議論されています。前半では、ボランティアは国家システム側の要求でもあること、戦時動員の言説空間などを参照しながら、「ボランティアな活動というのは、国家システムを越えるというよりは、むしろ国家システムにとって、コストも安上がりで実効性も高いまことに巧妙はひとつの動員のかたちでありうる」と指摘しています。後半では、主体を再考し、新しい社会運動（論）が想定する抗争し政治化する主体とボランティア動員型市民社会論が想定する自己反省的個人なる主体を対比させ、後者がポスト福祉国家への国家機能の再編において適合的なイデオロギーを与えてしまうと指摘しています。

こうした権力の作用が能登半島地震を前例として強まるとしたら、災害ボランティアは、権力に取り込まれないように、どのように抗っていけばよいのでしょうか？もちろん、権力による災害ボランティアの統制が心地よいという人や、統制された災害ボランティアの方が安心だという被災者もおられるでしょう。しかし、震災30年を経てきた私には、小さな声の人たちのお一人お一人に耳を傾け、臨機応変な対応をしている災害ボランティアの姿はどうしても忘れられません。今も希望であり続けています。別稿にて、私なりにも考えていきたいと思います。

（2）災害NPO・組織の共振

ボランティアとネオリベリズムとの関係を問う議論¹³も早くからありました。ボランティアを民主主義や市民社会の改善・教育という観点から捉える立場と、困っていることが感知される人にケアを施すのがボランティアだと捉える立場を分けて考えつつ、それぞれがネオリベリズムと共振するのだとし、それを回避するポイントを指摘した秀逸な議論でした。

私自身は、これまでネオリベリズムとの共振に関する議論を理解しつつも、災害ボランティア・NPOと強く関連付けて考えてきた訳ではありません。なぜなら、この論文では、共振を回避するためには、NPOが、〈他者〉——自己責任（怠惰、やる気・モラルがない、無謀等）の結果と表象され、時にわれわれに象徴的・直接的な危害を及ぼしうると表象される人々——を視野に置いておくことが必要だと指摘されていましたが、私自身は、遊動化のドライブの中で、まさに〈他者〉と出会っていく経験をしてきたからです。やはり、遊動化のドライブに焦点を当てた対応論で十分に思えました。

しかしながら、能登半島地震を経験してしまった今、これらの問題には改めてしっかりとした方針をもって対応していかなければならないと思います。

仁平論文⁸⁾は、ネオリベリズムとの共振について、災害ボランティアや災害NPOに限定して検討しているわけではありませんし、両者を峻別して論じているものではありませんが、ここでは、能登半島地震の被災地で活動する災害NPOを念頭に置いて論文の指摘をもとに問いを立ててみましょう。

論文では、共感困難な〈他者〉とも包摂的な関係を開くことがネオリベリズムとの共振を回避するポイントだとされています。災害NPOは、既にこうした包摂的な関係を構築、維持しようとする姿勢があると思われます。しかし、論文の末尾には、「今後は、善意、寄付、活動が誰と、そしてどのような社会的帰結とつながっているのかが、より厳格に問われるようになり、誤配可能性や転用可能性は縮小していくだろう。換言すれば、〈他者〉との連帯は、誤配を介さずに、明確に選び取っていくしかなくなるということである」との指摘があります。この点、災害NPOとしてどう考えていけばいいでしょうか？

先日、奥能登の被災地で、公共的ともいえる基本的な活動が行政から特定の災害NPOに任せられたと聞きました。もちろんその災害NPOは〈他者〉と

の連帯を考慮されるでしょう。しかし、財政面で行政に依存したりするようになれば、活動内容が厳格に制限されるようになると思われます。公共を担うのは行政だと言って突き返すこともできますが、それでは被災者が困ってしまいます。〈他者〉も共感してくれる人を失ってしまうでしょう。しかし、活動の継続はネオリベリズムと見事に共振することになって、格差拡大などネオリベリズムの弊害は深刻になるでしょう。

阪神・淡路大震災の頃は、行政「だけでは」対応できないと言われて共助が推進されました。しかし、それでもまだ行政に余力がありましたので、災害NPOも対抗的に、災害ボランティアの自由をいわばサンクチュアリのように守ることもできたのだと思います。ところが、今や行政にそのような余力はなく、行政「では」対応できないのだらうと思います。となると、本来行政が担う公共的な事柄も災害NPOにいわば丸投げになるかもしれません。ただ、行政がなくなるわけではありませんから、かえって形式的に厳格な統制が行われることになるでしょう。

ここで災害NPOは岐路に立たされます。阪神・淡路大震災を契機に災害NPOの運営にも関わってきた私には、まだ何かできるような期待と予感があります。やはり別稿にて、私なりに考えていきたいと思っています。

4. おわりに

これを書いている今も、確かに数は少ないように見えても、能登では、多くの災害ボランティアが活動されています。災害NPOも様々な取り組みに邁進しておられます。そして何より、災害ボランティアだ災害NPOだと言わずとも、そっとお手伝いをされている多くの人々がおられます。改めて、心から敬意を表します。

災害ボランティア30年という時の流れは、極めて意義深いものでした。今回のことで無駄にせず、

何か新しい選択肢を生み出していきたいと強く思います。

注

- (1) 阪神・淡路大震災の被災地を指す。

参考文献

- 1) 渥美公秀・頼政良太・大門大朗(2024), 被災地の支援団体・災害ボランティアの状況と課題ー石川県七尾市中島町を中心とする救援・支援活動から,復興,12(3),pp.10-16.
- 2) 室崎益輝(2023), 関東大震災からの100年後の学びー明日に向けての再検証, 復興, 12(1),pp.3-8.
- 3) 石塚裕子(2023), 被災地のスティグマを乗り越える障害当事者が主体となった活動の可能性ー倉敷市真備町NPO法人岡山マインド「こころ」とのアクションリサーチー,福祉のまちづくり研究,24, pp. 119-130.
- 4) 渥美公秀(2014), 災害ボランティアー新しい社会へのグループ・ダイナミックス, 弘文堂.
- 5) 宮尾節子(2014), 宮尾節子アンソロジーー明日戦争がはじまる, 集英社インターナショナル
- 6) 中野敏男(1999), ボランティア動員型市民社会論の陥穽, 現代思想, 27(5), pp.72-93.
- 7) 池田浩士(2019), ボランティアとファシズムー自発性と社会貢献の近現代史, 人文書院.
- 8) 仁平典宏(2005), ボランティア活動とネオリベリズムの共振問題を再考する, 社会学評論,56(2), pp.485-499.