

## 古くからの問いに答える

災害ボランティア 30 年を能登半島地震から見る

関西学院大学人間福祉学部

助教 頼政良太



### 1. はじめに

能登半島地震では、災害ボランティアに対して活動の自粛を求めるメッセージが石川県から発信されました。このような災害ボランティアに対するある種の統制は、これまでの災害でもみられていましたが、ことさら、能登半島地震ではその傾向が強まったと思われれます。しかし、災害ボランティアに対しての自粛は求めつつも、石川県は災害支援をおこなう NPO に対してまでも自粛を求めるということはありませんでした。2024 年 2 月 14 日の知事記者会見では、多くの災害 NPO が活動をおこなっているということに対して感謝の言葉が並んでいます。つまり、石川県としては災害ボランティアとして活動する「一般ボランティア」と専門的な支援をおこなう「専門ボランティア」を分けて考えているということですし、両者の定義については、詳しく記載されていませんが、本稿では資料から読み取れることとして、いわゆる災害ボランティアセンターに登録して活動するボランティアが「一般ボランティア」であり、災害支援をおこなう NPO 団体等のことを「専門ボランティア」として考えます。

「一般ボランティア」の受け入れは慎重にすべきだが、「専門ボランティア」は積極的に受け入れていこうという議論は、すでにコロナ禍であった 2020 年ごろからなされており、実際にマニュアル化されているものもあります<sup>2)</sup>。

このような「ボランティア」の分断が顕著となったのが能登半島地震であったのではないのでしょうか。しかし、被災地では「一般ボランティア」と「専門ボランティア」の枠組みでは捉えきれないようなボランティアが被災者のいのちと暮らしを守っていた実態があります。

### 2. ボランティアとは誰のことなのか？

#### (1) 被災地を支えた人たち

被災地に目を向けて見ると、多くの人たちが被災地のために活動をおこなっていました。筆者が支援活動をおこなった避難所では、地元レストランのシェフが毎日の食事を作っていました。また、近くの別の避難所では、避難している女性たち数名が毎日の食事当番を受け持っていました。筆者が支援に入った地域の町内会では、迅速にボランティアのお手伝いが必要であるかどうかを地区内で聞き取りに回ると共に、地区内で罹災証明書の一括申請をおこなったり、災害ゴミ搬出ができない人のための地区内仮置き場を設置したりするなど、多くの活動をおこなっていました。このように、被災した地域の方々自らの活動が、被災地を支えていました。考えてみれば、阪神・淡路大震災で活動したボランティアも、必ずしも外部からやってきたボランティアだけではなく、被災地 KOBE<sup>注①)</sup>の市民自らが立ち上がってボランティア活動をおこなっていたのです。そして、それらのボランティアが団体を立ち上げ、災害時の課題だけでなく地域の課題までも射程に入れていったことによって、阪神・淡路大震災後に多様な NPO が被災地 KOBE に生まれたのです<sup>3)</sup>。

さらに、外部からやってきた支援団体も重要な役割を果たしています。例えば、珠洲市ではガレキで埋まった道路を通行可能にする道路啓開の活動をボランティア団体がおこないました。残念ながら、警察や消防の重機はほとんど活用されなかった<sup>4)</sup>ため、被災地に物資を運ぶための重要な道路を結ぶという役割はボランティア団体が担っていたのです。他にも、避難所で炊き出しをおこなう支援団体や、在宅にいる被災

者向けに支援物資を配布する団体などが、被災地の人々を支えていました。こうしたボランティア団体には、独自に集まった個人ボランティアもたくさん参加しています。例えば、七尾市に拠点を設けている支援団体では、延 5000 人以上のボランティアが参加しています<sup>5)</sup>。

つまり、被災地では「専門ボランティア」だけでなく、ボランティア団体に集まってきた「一般ボランティア」による活動が被災地を支えていたのです。さらに、「一般ボランティア」として外部からやってくるのではなく、地域にいる人々による支え合いの活動が何よりも被災地を支えていました。こうした地域の方々による支え合いの活動は、まさしくボランティア活動と言えるようなものも多分に含まれています。つまり、被災地の人々のいのちと暮らしは、ボランティア抜きでは考えられないのです。

## (2) 行政の縮小によるアンビバレントな状況

次に、行政の動きを見てみましょう。筆者が支援に入った七尾市では、1月16日には支援物資が飲料水のみ限定されました<sup>6)</sup>。しかし、その時期の在宅被災者の状況を見てみると、半数以上が自炊することができない状況にあり、食料品などが必要とされているのは明確でした<sup>7)</sup>。また、避難所での食事情はどうだったのでしょうか。七尾市が災害救助法を活用した食事を避難所に届けたのは3月24日からでした。また、筆者が2月に訪問した避難所では、2月からボランティア団体等による炊き出しも断り、支援物資のアルファ米などで食事を対応していました。筆者は支援物資としての食料品などが必要なのではないかと尋ねましたが、訪問先の避難所運営に携わっていた学校の先生からは、アルファ米などがあるので、支援は十分に届いているという返答でした。このように、行政からの被災者支援は遅れていたり、正確に被災地のニーズを捉えられていなかったりしていたのです。本稿では、その原因にまで言及することはできませんが、地方自治体の職員が減少し、職員自身も被災していることが大きな要因の一つだと考えられます。こうした

行政の縮小による支援の遅れやニーズ把握の不足によって、隙間に陥り支援が届かない被災者が生まれてしまいます。

こうした被災者を支えていたのが、地域の方々や民間のボランティア団体、そして、独自に支援に入ったボランティアたちです。さらに、必ずしも「専門ボランティア」だけが被災地を支えていたわけではなく、ボランティア団体の募集に集まった「一般ボランティア」も災害直後から被災地で活躍していましたし、地域の方々によるボランティア活動が被災地を支えていたのです。

こうした状況を見つめつつ、ボランティア自粛論を考えて見ると、アンビバレントな状況が生まれていると言えるでしょう。一方では、ボランティアを自粛するように求めているにもかかわらず、他方では、行政の責務が果たせずボランティアに頼らざるを得ないという状況が生まれていたからです。

そして、ボランティアの分断がさらに支援の遅れを促進した面があります。例えば、「専門ボランティア」団体の中には、重機を使ったり専門的な工具を使ったりしてブロック塀の撤去などを得意としている団体もありますが、被災地ではそれ以前に食事が十分に届いていない状況があったために、本来の専門とは違う炊き出しに追われてしまい、自分たちの専門性が十分に発揮できませんでした。また、別の団体では、屋根にブルーシートを張る作業をしていますが、本来は「一般ボランティア」でも出来る地上での作業も「専門ボランティア」が全て担わなければならないため、対応する家の数を少なくせざるを得ませんでした。

こうした状況を解消していくためには、「専門ボランティア」と「一般ボランティア」の違いを強調して分断を進めるのではなく、融合を図っていくことが重要ではないでしょうか。

## 3. 古くからの問いに答える

### (1) 災害ボランティア個人・集団の自発性

ボランティアを権力がコントロールしようとする

という事態に対して、どのように対応していけばよいのでしょうか。能登半島地震では、災害ボランティアセンターのボランティアは登録制となり、抽選に外れるとボランティア活動に参加できない仕組みになっています。また、必ず金沢からボランティアバスに乗って活動に参加することが義務付けられており、活動中の様子などを写真に撮って発信することは禁止されていました<sup>8)</sup>。これでは、災害ボランティアに参加できる人が非常に限定的になるのは必然でしょう。

しかし、こうしたシステムがある方が参加しやすいと感じるボランティアもいることも事実です。問題は、災害ボランティアのあり方が災害ボランティアセンターというシステムに一元化されていると認識されていることです。そもそもボランティアとは、自由な発想で活動に参加するというもので、さまざまな価値を生み出してきました。ボランティアをコーディネートするということは、ボランティアの参加を促し、一人ひとりのボランティアが主体的に自らの役割を果たせるような環境を整える参加の機会を作ることです<sup>9)</sup>。そうであるならば、多様なボランティアに対して多様なボランティアの受け入れの形があるということが自然であるため、災害ボランティアセンターが一元化されるということはボランティアにとっては相性が悪いはずなのです。

能登半島地震では 100 を超える災害支援団体が活動に入りました<sup>7)</sup>。また、地域の方々がボランティアを積極的に受け入れている場所もあります。能登半島地震でも、災害ボランティアセンターだけではなく、多様なボランティア活動が展開されたにも関わらず、災害ボランティアセンターだけが災害ボランティアの受け入れ窓口であるとしてしまうことが問題です。そして、権力による統制しやすくしているのが、「一般ボランティア」と「専門ボランティア」という分断ではないのでしょうか。

「一般ボランティア」に対して自粛を求めたことは間違いではないという「専門ボランティア」も見受けられました。それは、知らず知らずのうちに「専門ボ

ランティア」の方が「一般ボランティア」より立場が上で、「一般ボランティア」は被災地に迷惑をかけるかもしれない危険な存在であるということを前提にしています。もちろん、能登半島では道路事情や宿泊場所が困難で大量の人が押し掛けることはできないという状況であったことは間違いのないでしょう。しかし、「一般ボランティア」がそうした事情を考慮せず活動する無知な存在で、「専門ボランティア」は事故を起こさず被災地に迷惑をかけない存在であると言い切れるのでしょうか。先にも述べた通り、「一般ボランティア」と見なされるような方々も迷惑をかけることなく、被災地に必要とされる支援を果たしています。逆に、「専門ボランティア」がトラブルを起こした事例もあります。つまり、両者に決定的な違いはなく、先に述べたようにむしろ融合していくことが重要であるはずなのです。

そうであるにも関わらず、ボランティアに上下関係を組み込み、一方で「一般ボランティア」を禁止し、他方で「専門ボランティア」に権限を与えることで、自発性のコントロールを容易にしているという側面があるのです。まずは、「一般ボランティア」と「専門ボランティア」の垣根を崩すことが重要なのではないのでしょうか。

## (2) 災害 NPO・組織の共振

災害 NPO・組織の共振についても考えてみたいと思います。ネオリベリズムの特徴は直接的な抑圧ではなく、言語体系の変化などからあらゆる場所に入り込んでいき、ガバナンスを経済主体に変化させてしまうという点です<sup>10)</sup>。経済的に成功する方法がベストプラクティスとされることで、巧妙に慈善事業や大学教育などの公共機関及び非営利機関の目標と顧客を再設定し、本来、非営利的である活動が営利的なものに塗り替えられていくのです。

先にも述べたように、行政「では」災害に対応できない状況がすでに到来しています。能登半島地震では本来、行政が担うべき公共的な事柄も大部分で災害 NPO やボランティアが担っていました。ネオリベラ

リズムと NPO の共振の問題として考えるならば、NPO やボランティアが担っていること事態が問題ということよりも、それを連携のグッドプラクティスにしないという点であるでしょう。行政が果たすべき責任を果たせなくなったということをしかりと問題化し、改善する対策を練ることが重要であり、NPO が補完しているということを当たり前にしな、連携のグッドプラクティスにはしないということが大切です。

災害時には行政と NPO・ボランティア、そして社会福祉協議会が連携することが重要だと言われていますが、NPO の役割には行政へのアドボカシーも含まれています。しかし、能登半島地震でも NPO についてよくわからないという意見が行政職員からも聞かれました。それほど、普段から NPO と行政の間には接点がないということなのでしょう。ネオリベリズムと NPO の共振を防いでいくためには、お互いの理解を促進し、NPO が行政の下請けから脱却する必要があります。公共的な活動を行政から委託されるのを避けるだけでは、お互いの理解の促進にはつながりません。常にネオリベリズムとの共振の可能性を考慮しながら、お互いの理解を促進しながら、行政と NPO の関係について検証し続ける必要があるのではないのでしょうか。

#### 4. ボランティアに可能性を見出す

最後に、ボランティアにもう一度可能性を見出していきたいと思います。筆者の活動している団体では、拠点を立てて物資配布をおこないながら、お茶を飲むスペースを作っているのですが、その場所に毎日のように通ってきてくださるおばあちゃんがあります。がんの診断を受け、余命は一ヶ月と言われたのですが、ボランティアに会うことで力が出ると毎日通ってきてくださっており、一ヶ月を超えても通ってくれています。足湯ボランティアでの活動でも「足湯をすると元気になる」という方が数多くいらっしゃいます。足湯ボランティアでの活動では、その方の家を片付ける

わけでもないですし、家が建てられるわけでもありません。それでも、被災者の方々の声にボランティアが向き合うことで、少しずつ被災者自身の自己回復力を高め、前向きになっていきます。被災者とボランティアとが相互に交流し合うことで、被災者自身が変わっていき前向きに進む力を自ら取り戻していくことに意味があるのではないのでしょうか。

阪神・淡路大震災から 30 年を前に、もう一度ボランティアとは何であったか。ボランティアの価値とは何かについて議論を深める必要があるのではないのでしょうか。

#### 補注

(1) 阪神・淡路大震災の被災地をさす。

#### 参考文献

- 1) 石川県(2024), 記者会見の要旨 - 令和 6 年 2 月 14 日 -, [https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/r6\\_2\\_14/1.html](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/r6_2_14/1.html) (2024-5-23).
- 2) 福岡県社会福祉協議会(2023), 新型コロナウイルスの影響下における市町村協災ボランティアセンター設置・運営上の留意点 (ver.4), <https://www.fuku-shakyo.jp/wp/wp-content/uploads/2023/02/Ver4.pdf> (2024-5-29).
- 3) 神戸市・神戸復興塾(2000). 市民活動モデル調査報告書-神戸市における中間支援組織に関する調査- 神戸市・神戸復興塾
- 4) 川村直子(2024), 能登半島地震で「被災地に来ないで」が続くのはなぜ? 東日本大震災の教訓から、緊急消防援助隊に配備された重機が、活用されない理由とは, [https://www.huffingtonpost.jp/entry/story\\_jp\\_65b9faaae4b0102bd2d6dd81](https://www.huffingtonpost.jp/entry/story_jp_65b9faaae4b0102bd2d6dd81) (2024-3-29).
- 5) 能登半島地震広域支援ベース(2024), 広域支援ベース中間報告, Vol.1, 能登半島地震広域支援ベース.
- 6) 七尾市(2024), 支援物資のお知らせ【1月16日分】(1月15日午後8時30分), [https://www.city.nanao.lg.jp/bo-sai/mail/20240115\\_11.html](https://www.city.nanao.lg.jp/bo-sai/mail/20240115_11.html) (2024-8-14).
- 7) 頼政良太(2024), 能登半島地震でのボランティア活動, 防災学術連携体能登半島地震三ヶ月報告会発表資料, [https://janet-dr.com/050\\_saigaiji/2024/240325/noto3\\_4\\_4\\_yori-masa.pdf](https://janet-dr.com/050_saigaiji/2024/240325/noto3_4_4_yori-masa.pdf) (2024-8-14).
- 8) 関口威人(2024), 関口威人の災害取材ノート・能登半島地震「県ボラ」体験記, <https://nameken.theletter.jp/posts/467be650-f77e-11ee-8c71-6bedae5dc96c> (2024-8-14).
- 9) 早瀬昇(2018), 「参加の力」が創る共生社会:市民の共感・主体性をどう醸成するか, ミネルヴァ書房.
- 10) ウェンディー・ブラウン, 中井亜佐子(翻訳)(2017), いかにして民主主義は失われていくのか——新自由主義の見えざる攻撃, みずず書房