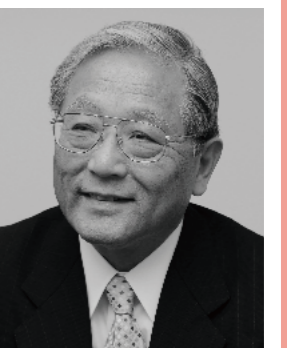


第31回

## ボランティア活動の意義と限界 — 自治体の危機対応

明治大学名誉教授、明治大学危機管理センター・研究代表  
(財)地方公務員安全衛生推進協会理事長

中 邨 章



### ボランティア活動の起点

1995年1月に発生した阪神・淡路大震災では、学生を中心にしたボランティアが、全国各地から被災地の救援活動に集まった。震災から20日間で、その数は2万1000人に達したといわれる(全国社会福祉協議会等資料)。この震災が、しばしば日本での「ボランティア元年」と呼ばれる、ゆえんである。周知のとおり、この災害をきっかけにボランティア活動を法人として認める制度が法定化された。2012年1月末の状況で、4万6657団体がNPO法人として活動を続けている。

参考までに記すと、日本では通例、ボランティア団体をNPOとNGOに区別している。国内での活動を視野に入れた非営利団体がNPOと呼ばれ、外国での運動を中心にしたグループはNGOと指称される。ただ、こうした分類を行う国は、世界的には例外である。外国では、ボランティア活動をを行う団体については、すべてNGOと

いう包括した表現が使われる。NPOという言葉を聞くことは少ない。

神戸の震災で注目を集めたボランティア活動であるが、個人単位で関わる形式については課題も残った。個人が奉仕の精神で被災地の救援に参加するのは、素晴らしいことである。ところが、神戸の場合、個人のボランティアの中には、寝袋も食料も持参しなかった人びとがいた。心構えは立派でも、それに備える準備も訓練も乏しいボランティアが被災地に殺到した。被災した自治体では、彼らのために寝場所を確保し、食料の調達に奔走するという苦心を強いられた。また、ボランティアはテレビで放映される限られた地域に集中する傾向が強かった。実際には、報道機関が入れないところが甚大な被害を受け、ボランティアを必要としていた。残念ながら、そこに彼らは近づくことはできなかった。

神戸の災害の場合、発災後1カ月が経過するとボランティアの数は、2万人をやや超える規模に低下している。それが2カ月

ある。阪神・淡路大震災が発生した1995年(平成7年)当時、20〜40歳人口は、総人口の27・6%を占めた。それが、2011年になると24・3%にまで低下している。ボランティアを志す可能性のある対象人口が減少しているが、この傾向は今後も続く予想される。人口面だけから見ると、個人単位のボランティア活動はこの先、先細りという印象を受ける。

今回の災害は、規模が大きく被災地が広大な面積に広がった。この点、阪神・淡路大震災の中心が神戸市であったことと異なる。救援活動はどうしても分散せざるを得ないが、くわえて、今回は被災自治体の規模が比較的、小さい団体であったことも考慮しなければならない。中には、ボランティアの支援を断る自治体が出たのは、そのためである。規模が小さい自治体では、既に多数の犠牲者と被災者への対応に追われ、ボランティアに割く時間はなかった。押し寄せるボランティアに対応する時間も余裕もないというのが、小規模自治体の実状であった。

阪神・淡路大震災の場合でも、押し寄せるボランティアの対策に苦慮した団体があった。ところが、神戸市や西宮市では、短時間のうちに殺到するボランティアを区分け整理し、彼らを活用する仕組みを作ることができた。これは、自治体の持つ職員数や財政力にあずかるところが大きい。

ボランティア活動では、消防団の存在を忘れることはできない。東日本大震災では、252名(全国消防長会資料)の消防団員が殉職した。農漁村地域では、消防団は消防活動をはじめ、住民の避難誘導や河川の安全管理など多数の役割を担うボランティアである。今回、不幸にして落命された消防団員は、ほとんどが住民の避難誘導を指示している途次に津波の犠牲になった。従来から問題視されてきたが、消防団員の待遇はこれまで必ずしもよくなかった。そのためであろう、最近では消防団に参加しようとする人びとの数は、急速に落ちこんでいる。今回、犠牲者が多数出たことで、今後、団員数の下降傾向は一段と加速する可能性がある。自治体はこの先、2つの施策を検討する必要がある。一つは、消防団員の待遇を改善すること、それに団員の活動範囲を、もう一度、再検討することである。

### ボランティアの自己満足と 中間支援組織

ボランティアで救援活動を行う人びとの多くは、普通、彼らが実施する奉仕行動は美挙と確信している。被災者は彼らの献身的活動を感謝してくれると思込んでいる節が見える。ところが、被災地で調査を進めると、過疎地域になればなるほどボランティアなど外部からの援助者を、忌避する傾向が強くなる。高齢者の中には、人には知られたくない、

経つと、1万7300人にまで落ち込んでいる。その原因は、学生の多くが期末試験で大学にもどったためである。被災地の住民にすると、災害からの復旧が一層、ピッチを上げようとする肝心の時期にボランティアがいなくなった。当初、好感を持って接した被災者の中には、好きなきに突然、現れ、好きなきに消えるボランティアに戸惑う人びともいた。

### ボランティア活動の課題

今回の東日本大震災では、当初からボランティアの数は極端に少なかった。規模は、発災後の20日間では2600人に限られ、1カ月後でも3200名程度に増えるに止まっている。2カ月が経過すると、ボランティアは4400人レベルに上昇しているが、それでも阪神・淡路大震災当時の数には遠く及ばない。

これには、いくつか理由がある。そもそもボランティア活動に参加を考える青年層人口が少なくなっていることが原因の一つで

隠しておきたい秘密を持つ人も多い。ところが、突然、門口に若いボランティアが現れる。彼らは意気揚々と「どこから整理しましょう」と被災者に迫る。高齢の被災者は、こうした若者にどう対応すべきか、その措置に困る。救援者とそれを受ける被災者との関係は、予想に反してギクシャクしたものに変わる。

こうした予定外の問題を緩和するのは、中間支援組織と呼ばれる仕組みである。これについては、いろいろな定義がある。行政と被災者との間をとりもつ緩衝機能を担う組織というのが一般的な理解である。今後、個人のボランティア活動よりも、中間支援組織の役割や機能が重視される。それは、個人ベースでは支援活動が「点」に終わって「面」に成長しないからである。この点、中間支援組織は紛争の解決をはじめ、地域の就職機会を増やす機能も果たす。被災地の活性化に不可欠の組織に成長する可能性が高い。

筆者プロフィール

中 邨 章 (なかむらあきら)

1940年大阪生まれ。1963年関西学院大学法学部卒業。1966年カリフォルニア大学バークレー校政治学部卒業(B.A.)。1973年南カリフォルニア大学大学院政治学部博士課程卒業。政治学博士(Ph.D.)。カリフォルニア州立大学講師、ブルッキングス研究所研究員、カナダ・ビクトリア大学講師などを経て、明治大学名誉教授。現在、国際行政学会副会長、日本自治体危機管理学会会長、自治大学校特任教授。危機管理関連の著書に『危機発生後の72時間』『行政の危機管理システム』などがある。