

# 都市の リスクマネジメント

第168回

## 「災害ボランティア」と自治体の課題

神戸大学名誉教授・兵庫県立大学名誉教授

室崎益輝



1月の能登半島地震では7万棟を超える住宅が被災し、広域かつ長期にわたりライフラインが途絶した。その結果、10万人もの被災者が、その健康や生活を維持するために外部からの支援を必要とする状況が生まれた。この状況の下で、被災地内外から無数のボランティアが駆けつけることが求められた。ところが残念なことに、被災地へのアクセスの制約や被災地での活動環境の不備もあって、それがかなわなかった。改めて、ボランティアをいかに迅速かつ適正に受け入れるかが、被災地と自治体に問われることになった。

### ボランティア受け入れの実態

能登半島地震は過酷な被害をもたらした。それだけに、多数のボランティアを必要としたが、同時に、必要なボランティアの駆けつけが阻まれた。前例のない被災のために、被災地内のボランティアは立ち上がりが見られ、被災地外からのボランティアは駆けつけ

が阻まれた。互助も共助も絶たれた。その中でも、医療系ボランティアや重機系ボランティアなどの専門ボランティアは、素早く被災地に入り、避難者の健康や道路の啓開などで大きな役割を果たしている。加えて、豊かな経験と技能を持つNPOや宗教団体などの組織ボランティアも自主的に被災地に入り、避難所運営や家屋の片付けなどで大きな役割を果たしている。ここでは、阪神・淡路大震災や東日本大震災の教訓が生きている。

その反面、ボランティアセンター経由で支援に向かう個人ボランティアや一般ボランティアは、極めて少なかった。2カ月を経過した今、県や市町に登録する形で現地に入るボランティアは、延べ人数で約5000人と極めて少ない。被害が10分の1であった2007年の能登半島地震の2カ月累計の1万6000人にはるかに及ばない。余震が続発していて危険だ、道路が広範に破損し通行できない、ボランティアの宿泊場所がない

ということ、国や県が受け入れを自粛してきた結果である。石川県が、一般ボランティアの受け入れを始めたのは、震災後1カ月たった2月5日だった。

### ボランティアの必要性の再確認

ボランティアの受け入れには、意識の改革、環境の整備、態勢の構築の三つが欠かせない。中でも大切なのが、積極的にボランティアを受け入れようとする意識を持つことである。被災者の苦しみを少しでも和らげようとすることは、被災地自治体に課せられた責務である。その苦しみを和らげる上で、被災者に寄り添うボランティア、支援の隙間を埋めるボランティアの存在はとても大きい。行政や民間事業者ではできない支援をボランティアは成し得る。細やかな支援や心温まる支援をボランティアに期待したい。

避難所が開設されれば、避難者の支援をするボランティアがいる。物資拠点が開設され

# Risk Management

れば、その仕分けをするボランティアがいる。被災者支援では毛細血管が欠かせない。大動脈は民間業者が担えても、一人一人につながる毛細血管は担えない。全ての被災者に物資を届け得るのはボランティアである。ボランティアは物だけでなく心も届けることができる。しかも、シーズを届けるだけでなくニーズを引き出すこともできる。被災者の声を聴き被災者の実態を把握して、それを行政に届ける重要な役割も担っている。実効性のある被災者カルテを作る上でもボランティアは欠かせない。それだけに、ボランティアをパートナーとして正しく位置付けなければならない。

## ボランティア「受援計画」の策定

ボランティアは自発的な存在で、行政から言われなくても活動する存在である。自治体が統括する存在ではない。その一方で、災害の時代あるいは共助の時代にあつて、市民との連携が欠かせないことから、自治体がボランティアの背中を押す必要がある。国は、災害対策基本法の改正などにより自治体に、平成7年に「ボランティアの環境整備」に努めることを、平成25年に「ボランティアとの連携協働」に努めることを求めている。行政、社協、NPOの3者連携も強調されている。これらの方針を踏まえて、自治体レベルやコミュニティレベルの受援計画の策定が必須で

ある。

コロナに感染する恐れがある時、「溺れている子どもに手を差し出してはならない」というのではなく、「感染しないように手袋をはめなさい」と言うべきである。それと同じように、道路が渋滞するから、宿舎がないから、受け入れ態勢が整わないから、ボランティアに来るのを差し控えてくださいと言つてはならない。被災地に入る注意事項を明示すること、キャンプ場など宿営施設を準備すること、被災地までの送迎サポートすること、ボランティアの受け入れ窓口をつくることなど、ボランティアが気持ちよく働ける環境を確保しなければならない。

環境整備でも態勢構築でも、民間やNPOの重要な力を遠慮なく借りなければならぬ。行政がやるべきことをするためには、民間に思い切つて任せる勇氣がいる。環境整備だけでなく活動連携でも、信頼関係の構築が不可欠である。そのためには、情報共有に努めなければならない。災害支援は分野横断の総合的なもので、行政と民間、専門と一般といった枠を取り除き、横断的に理解し合い連携に努めることが必要である。熊本地震や千曲川水害で見られた情報共有会議は、そのために必須である。今回の能登半島地震で、この情報共有の仕組みが機能していないのは気にかかる。

## ボランティア文化の基盤形成

災害時にボランティアを効果的に受け入れるには、日常時にボランティア文化の醸成に取り組んでおかなければならない。支援を受けるのは被災者の権利であり、それに応えるのは市民の責務であるという理念を含め、支援と受援のリテラシーや技能を育むのである。ボランティアがリテラシーを持ち信頼できる存在になつてこそ、被災地は外からのボランティアを安心して受け入れることができる。この日常的な取り組みが、率先して支援に向かうボランティアを生むとともに、積極的に支援を受け入れるボランティアを育むことになる。

(3月11日)

### 筆者プロフィール

#### 室崎益輝 (むろさき よしてる)

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授、ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科長を経て、2022年より兵庫県立大学名誉教授、神戸大学名誉教授。日本火災学会会長、日本災害復興学会会長、地区防災計画学会会長、中央防災会議専門委員、消防審議会会長などを歴任。日本建築学会論文賞、日本火災学会賞、防災功労者内閣総理大臣表彰、兵庫県社会賞、神戸新聞平和賞、NHK放送文化賞などを受賞。著書に、『地域計画と防火』(勁草書房)、『建築防災・安全』(鹿島出版会)、『大震災以後』(岩波書店)など。