

市民防災への新しいアプローチの可能性について —「率先市民論」と「ハローボランティア・ネットワークみえ」を題材として—

On Alternative Approach for Community-based Counter Disaster Capabilities - Possibility of "Sossen-Shimin (Volunteers)" and "Hello Volunteers Network MIE" -

○ 小村 隆史¹、平野 昌²、古市 尚子³、山本 康史⁴
Takashi KOMURA¹, Atsushi HIRANO², Naoko FURUICHI³ and Yasushi YAMAMOTO⁴

¹ 富士常葉大学環境防災学部

College of Environment and Disaster Research, Fuji-Tokoha University

² 三重県北勢県民局生活環境部

Social and Environmental Affairs Division, Hokusei Area, Mie Prefecture Government

³ 三重県生活部文化課

Cultural Affairs Division, Department of Social Affairs, Mie Prefecture Government

⁴ ハローボランティア・ネットワークみえ

Hello Volunteer Network MIE

Recent years in Mie Prefecture, some alternative methods and/or network for Community-based Counter Disaster Capabilities are newly developed; such as DIG (Disaster Imagination Game) in 1997, NAD-MIE (Network Active in Disaster Mie) in 1998, "Hello Volunteers Network MIE" in 1998 and "Sossen-Shimin (Volunteers)" in 1999. These contributions for building of community-based counter disaster capabilities are indirect ones. Although, from our experiences in Mie, these indirect approaches are more suitable for such capacity building than direct approaches such as ordinary disaster drill. Our model will be "Dote no Hanami (party under Cherry Blossom on Bank)," combination of festival (entertainments) and covered purpose for capacity building.

Key Words : Community-based Counter Disaster Capabilities, "Sossen-Shimin (Volunteers)," "Hello Volunteers Network MIE," Disaster Drill, Human Network for Disaster Relief, "Dote no Hanami (Party under Cherry Blossom on Bank)"

はじめに

昨今、従来からある地元密着型の祭りに加え、行政や民間主催の各種イベントが数多く開催されるようになってきた。このような祭りやイベントの会場は、基本的には「非日常的」な空間であるとともに、「小さな社会」としての性格も備えている。したがって、そこでは、例えばごみ問題のような実社会と同様の問題が発生しており、何らかのトラブルがあれば当然しかるべき対応が求められることになる。

祭りやイベントの企画運営には様々な人々の協力が必要である。そのことから、組織横断的な人間関係が自然と構築されていく。祭りやイベントは、団結の場、団結を確認する場、そして新たな出会いの場なのである。旧知の者の能力を掘り起こし、必要とされる知識・技能を持つ者との間で新しい人間関係を築いていく。そしてこれらの企画運営を通じて、関係者間の「顔の見える関係」が作り上げられていくのである。

このように考えて見ると、祭りやイベントの企画運営は、災害救援と類似している点が多いことに気づく。そして、祭りやイベントを介して作られる人間関係は、災害救援に必要な人間関係と基本的なところで重複するものと言えることも出来るだろう。すなわち、祭りやイベントという「小さな社会」の企画運営は、災害救援のOJTとなり得るし、祭りやイベントこそ、市民力を高め、もって地域の防災力を高める「社会的な知恵」「社会的な仕掛け」と言うことすら出来るのではないだろうか。

小論においては、このような観点から、近年三重県で行われている幾つかの試みを紹介しつつ、市民防災への新しいアプローチの可能性を提示することとしたい。

1 災害救援に関する近年の三重県での動き

近年、三重県においては、災害救援に関連して注目すべき幾つかの試みがなされている。本論に入る前に、この点について簡単に振り返っておきたい。

(1) 円卓会議からDIG、そしてNADみえへ

三重県では、97年1月のナホトカ号重油流出災害への対応と、同年2月の「円卓会議・災害とボランティア」をきっかけに、それまでは地域単位で活動していた災害救援ボランティアが全県規模で組織化され、98年1月に「災害救援ネットワークみえ」(以下NADみえと略す)が結成された。

このNADみえの結成過程に大きな役割を果たしたのが、簡易型の災害図上訓練であるDIG(Disaster Imagination Game)であった。DIGは、一言でいえば、「大きな地図をみんなで囲んで災害対策本部運営のシミュレーションをやってみよう」というものである。三重県各地の災害救援ボランティアの熱意、三重県の防災担当者の演出家としての感覚、そして三重県に縁の出来た自衛隊のノウハウを知る防災研究者の知識、この三者がDIGを形作ったのである。DIGには「災害を知る」「まちを知る」「人を知る」といった効果が期待できるが、それから先の展開を生んだのは、主に「人を知る」ツール、すなわち人間関係を作り維持していくツールとしてのDIGの側面であった。

行政主導の災害救援系ボランティア組織の場合、福祉活動などを通じて行政と顔見知りであったボランティア組織に声をかけて組織は立ち上げるが、どちらかと言えば形式が先行して役割の認識や組織内外の人間関係作りなどは後回し、ということが多いように思われる。これに対し

て三重県での事例は、DIGというツールがあったこともあって、協働作業を介して参加者同士の関係が密なものとなり、よく言われる「顔の見える関係」が自ずと出来上がっていた。NADみえが結成された時点で、コアメンバーや行政側の担当者はすでにお互いに気心を知りあった仲間となっていたのである。

さて、NADみえの結成に大きな役割を果たしたDIGにも、二つの大きな課題があった。第1に、DIGは図上訓練の一種であって身体よりも頭を働かせるものであり、身体で覚える防災訓練としてはリアリティーに欠ける面があること。第2に、防災だけでは参加者の関心を維持しかつその裾野を広げることは容易ではないことの2点である。これらの点に対して一つの解決策をもたらしたのが、「ハローボランティア・ネットワークみえ」（以下ハボネットと略す）というイベント支援ボランティア組織であった。

(2) 「みえ歴史街道フェスタ」経由ハボネットへ

98年10月から11月にかけての約1ヶ月間、三重県各地で「みえ歴史街道フェスタ」が行われた。これは、県内に残る歴史街道をモチーフとした地域振興イベントであり、全般にわたって大勢のボランティアが本格的に参加したイベントでもあった。主催者からの依頼に基づく活動のみならず、文字とおりのイベントパートナーとして、会場内のボランティアニーズの発掘まで行ったという意味では、三重県内ではおそらく初めての、全国でもあまり例のないイベントであった。

参加したボランティアは最終的には517人を数え、30を超えるイベントが彼らの支援により運営された。事務局スタッフだけではボランティアの活動希望の調整はできなかったことから、ボランティア・コーディネーションも事務局担当のボランティアが行った。彼らは、ハローワークを模して「ハローボランティア」と呼ばれ、地区別に8名置かれた。概ね1人のハローボランティアが約60人の割り振りを担当した計算になる。

このイベントで、特に災害救援ボランティアのノウハウが応用されたのは、最終イベント「グランドフィナーレ」であった。グランドフィナーレは三つのイベントが同一会場で並行開催される複合イベントであった。そのため、主催者側はボランティアに担ってもらう活動内容や求人数を直前までまとめることが出来なかった。事前に判明した活動内容だけを見て活動範囲は多岐にわたり時間もバラバラである。さらに突発的なニーズの発生も予想され、ボランティアのニーズとシーズの調整は、それ自体相当な作業となら思われた。そのため、NADみえのメンバーが中心となって会場にボランティアセンターを開設し、彼らのノウハウを活用してセンターの運営を行ったのである。被災地に開設されるボランティア受付とまったく同じコーディネーションのやり方である。

グランドフィナーレの来場者は2日間で約8万人を数え、236人のボランティアが活動に参加したが、大小のトラブル対応も含めて、概ねスムーズに活動を終えることができた。参加したボランティアも楽しみながら活動を行うことができたようである。

そして、このイベント支援の楽しさを体験した者から自然発生的に「この出会いを一過性のものにしたくない」という声が出てきた。そこで98年12月に誕生したのがハボネットである。ハボネットは、自治体主催など公共性の高いイベントに対して、主催者の依頼により運営の支援を行うボランティア組織である。現在、メンバーは約400人、イベント当日のボランティア本部立ち上げとボランティア・コーディネーションの他、イベント主催者との協議やニュースレターによるボランティア募集などの事前準備、

毎月1回の定例会、アンケート等を介しての新しいボランティアの掘り起こしなどを行っている。ボランティア初心者への窓口、実践的なボランティア・コーディネーション、そして様々な専門性を持ちつつ市民として率先して何らかの社会的活動に参加しようとするメンバーの集まる交流の場としての機能を果たしている。

(3) ハボネット的災害救援：「ボランティアバックみえ」へ

本年(2000年)9月11日～12日、東海地方を豪雨災害が襲った。この災害に対してハボネットは、災害救援だからという特段の気負いもなく、普段の活動、すなわちイベント支援活動の延長として救援活動を企画・実行した。

9月14日、愛知県庁舎内に、公設民営の「愛知・名古屋水害ボランティア本部」が設立されたが、これに呼応して同日、隣県である三重県でも、救援活動を行う県内のボランティアに的確な情報を提供する目的で、「三重ボランティア情報センター」が設立された。ハボネットは、三重県、三重県社会福祉協議会、日本赤十字社三重県支部、NADみえとともにセンター設立に携わり、実際の救援活動の組織化に着手した。

ハボネットは、この災害が起こるまでは地域に密着した「楽しいお祭りイベント」の運営支援を行ってきた。イベント支援と災害救援活動の活動内容は当然異なるが、一方には被災地に災害救援のニーズがあり、他方にはハボネットという率先して何か社会的な貢献をしようという人的ネットワークがあった。そこで、「できる範囲で無理をしないでベストを尽くす」というハボネットの基本スタンスを崩すことなく救援活動に取り組むこととし、9月23、24日の両日、新川町・西枇杷島町の被災者に対して救援活動を行うべく、支援の枠組みを作ったのである。

ハボネットの通常の活動と同様に、代表の山本他数名が現地を下見し、カウンターパートとなる新川町・西枇杷島町ボランティアセンターと事前調整をした後、当日は被災地域の最寄駅に現場集合・現地解散の形で救援活動を組織化した。当日参加も歓迎すること、目印となるものを着用すること(今回の場合、ハボネットのシンボルカラーであるオレンジ色のバンドナ)、遊軍メンバーが定期的に巡回するということ、そしてボランティアセンターにおいてはいわゆる「ポストイット方式」でボランティアのニーズ、とシーズの調整を行うこと、これらは、ハボネットメンバーにとってはすでにお馴染みのものである。事実、あるボランティアは「災害救援といっても、普段のハボネットの活動と何ら変わるところがない」と感想を述べている。

2 「ハローボランティア・ネットワークみえ」が提示したもの

(1) 防災訓練としてのイベント支援

すでに別の機会で述べたが、イベント支援は防災訓練としての性格を持つ。というのも、自分が楽しく面白いから参加しているイベント支援ボランティア活動であっても、それを通じて災害救援とも共通するイベント支援の重要なノウハウを知らず知らずのうちに身につけていっているからである。それを具現化している一つの例がハボネットであり、実際の救援活動において功を奏した例が東海豪雨災害におけるハボネットによる救援活動と言うことが可能であろう。

本部の機能発揮の重要性や本部で物事を処理する効率的な方法、オリエンテーションに始まりデブリーフィングで終わるといった作業の流れ、自ら問題点を探し出して対処

することの重要性、地図や経過表を介しての情報共有化の方法等々、これらのノウハウは、イベント支援を通じて自然に体得できるものであるが、災害救援においてもまったく同じことが必要とされる。また、イベント支援には、参加するボランティアが容易に自己実現を実感できる点、成功体験を持つことが容易である点、「楽しそう」「面白そう」といった軽い乗りで参加することができる点、行政などの関係者との「顔の見える関係」を容易に作る点など、通常の防災訓練にない幾つかのメリットもある。防災訓練となると、年に1、2回が限度であろうが、各種イベントであれば大小合わせれば毎週のように行われている。イベントを防災訓練の機会と位置付けることで、防災訓練の量的な拡大も可能となろう。

(2) 災害救援ボランティアの課題の解決

イベントを防災訓練として位置付けるという「場」のみならず、災害救援ボランティアがかかえる以下の課題の中にも、イベント支援によって解決可能なものがある。

まず、地元との顔の見える関係作りである。多くの災害救援ボランティアは、特定の地域に留まらず、県域ないしそれ以上の規模での活動を想定している。その際必要となるのが地元との接点作りであり、「よそ者」としてではなく「顔なじみ」としてその地元の活動に加わることが出来るかどうかである。イベント支援ボランティアは、地元の祭りやイベントに助っ人として加わることで、普段から自治体関係者をはじめとする地元のキーパーソンとの顔の見える関係を作ることが可能である。

また、災害救援に不可欠なとっさの判断力・行動力を磨くことについても、イベント支援活動は格好の機会を提供するものである。イベントにトラブルはつきものである。規模はさておきイベント会場は不測事態に満ちている。そして、その時々判断の良し悪しがすぐさま形となって返ってくる。イベント支援活動の中であれば、小さな事柄ではあっても数多くの判断を行い、判断することに慣れていくということが可能である。

さらに、災害救援に必要な広域のネットワークをどのようにして維持していくかも大きな課題である。現在、ハボネットでは、参加人数が多ければボランティアバスを仕立てるなどをして、県内各地域でのイベントの相互支援を行っている。北勢地域のボランティアが東紀州地域のイベントを支援し、南勢地域のボランティアが伊賀地区のイベントを支援する、という具合である。このように、お互いのイベントを支援しあうことで、普段からの繋がりを持つことが可能となっている。

(3) 「イベントを楽しく支援して、まちに新しい智慧を残す」

節の題目として掲げたこの言葉、正しくは「私たちはイベントを楽しく支援して、まちに新しい智慧を残します」というものであるが、これがハボネットのモットーである。智慧の言葉は、「顔の見える関係」「ネットワーク」という昨今流行の言葉と置き換えることも可能であろう。ハボネットの考えは、祭りやイベントで学んだことを自分たちの町に役立てようというものであるが、祭りやイベントはコミュニティの「団結の場」、「団結を確認する場」、そして新しい「出合いの場」である。これらの社会的な活動に参加することで、仕切りのセンスは磨かれ、人間関係は広がり、不測事態対処能力は実践の中で身についていく。これらの経験を積んだ者と、経験を積んだ者同士のつながりを地元に残すことで、地元の市民力は自然と向上していく。

ハボネットは、「無理せず」「楽しく」「出来ることを」「出来る時に」やることを旨としている。それゆえ、初心

者であっても敷居を感じることなくボランティア活動に参加することができる。そして、祭りやイベントの中で、自分たちの町に役立つ何かを自然に身につけるようになっている。なるほど、このようなアプローチは、従来型の防災訓練のように、直接的に防災力を育成するものではない。また、防災上の具体的な技能の向上、例えば消火器や三角巾の使い方に習熟させるといった効果もない。とはいえ、「災害時にもっとも意味があるのは、普段からの顔の見える関係」という阪神・淡路大震災後によく言われた言葉を思い出すとき、ハボネットのようなアプローチの意味も認められるであろう。

(4) イベントを防災訓練に、防災訓練をイベントに

このように考えてみると、防災訓練に二つの方向性が見えてくる。すなわち、一つは日常的に行われている各種イベントを防災訓練として活用することが出来るのではないかと、そしてもう一つが防災訓練自体を一つのイベントとすることが出来ないかということである。これまで述べてきたことから、イベントを防災訓練に見立てることの有効性は明らかである。数万～数十万人の人間という「重さ」を知る経験は、仮に直接防災につながらなくても、防災担当者にとっては得がたいものとなるに違いない。

同様に、防災訓練のイベント化も十分検討に値するものと思われる。従来から、都道府県主催の総合防災訓練などの大規模な防災訓練は、実践的な訓練というよりも、展示訓練、すなわちデモンストレーションとしての要素が強いものであった。それであれば、この傾向を徹底し、資機材の展示や救助技術競技会などを中心とするイベントとするような、逆転の発想はどうだろうか。従来から行われている初期消火訓練なども、そのイベントの中の参加型イベントとすれば、一般市民の関心を高めるといふ大きな効果も期待できるのではないだろうか。

3 「率先市民」について

(1) ある種のアマチュアリズムとの決別

良く知られているように、阪神・淡路大震災は「ボランティア元年」という言葉を生んだ。これまでのボランティア観を変え、災害救援ボランティアが急速に市民権を得たことを示すものである。

ところで、災害救援ボランティアは、医療など特定の技術を持った専門ボランティアを除くと、ある種の素人臭さを感じられる。被災者の役に立ちたいという心情は貴重である。そのこと自体には何の問題もない。しかし、たとえ善意から出たものであっても、法律で禁止されるような危険行為を行う、地元経済を無視した各種サービスの無償提供を行う、健康管理面などの配慮なしに24時間体制をとる等々の活動が、多くの場合社会人としての常識の欠如から平然と行われ、それらの活動がボランティアの美名の下で受け入れられてしまっている。実際、「気を付けよう、甘い言葉とボランティア」という言葉もある。裏では揶揄され、有難迷惑を通り越して地元被害をもたらす存在となっても、表面的には感謝しつつ受け入れなければならないというのである。「善意から出たものだから」「『ボランティアさん』のやることだから」として大目に見るようなスタンスが、今後とも続けられるべきものなのだろうか。

(2) 「率先市民サミット」が提起したもの

「全国率先市民みえサミット」は、99年12月、伊勢湾台風40周年を期して三重県鈴鹿市で開催された。率先市民サミットでは、基調講演のほか、伊勢湾台風の経験者

10人の証言、北川三重県知事を交えた車座での防災座談会、交流会、災害情報・心のケア・災害図上訓練DIGなどをテーマとする分科会が行われた。企画運営は実行委員会方式で行われたが、多くのハボネットのメンバーもその構成員に加わっていた。

ところでこのサミットの企画運営は、一つの課題をハボネットに投げかけた。ハボネットのコアメンバーには、アマチュア主導のイベントにしばしば見られる、主催者だけが盛り上がりつつ他の参加者が冷ややかな目で見ていくという運営に陥るのを避けるべく、顧客の満足をきちんと踏まえた運営を行いたいという思いがあった。すなわちその課題とは、ハボネットが、ボランティア活動につきもののある種のアマチュアリズムからどこまで脱することが出来るかというものであった。そのため、ボランティアベースの企画運営であっても、プロとしての知識やノウハウを持つ者に積極的に声をかけ、彼らの能力をフルに活用することに努めたのである。

ちなみに、この「率先市民」という言葉は、耳慣れないものであるが、「自らの持つ専門性を背景に、自ら進んで、専門性を活かしつつ社会的に意味のある活動に参加しようとする有意の人々」というような意味を持つ言葉で、平野による造語である。

(3) 「率先市民」における専門性

災害救援におけるボランティアは、行政など公的セクター、民間セクターに続く第3のセクターとして位置付けられ、多くの場合、医師・看護婦・臨床心理士・応急危険度判定士などの専門知識を持ったいわゆる専門ボランティア (Skilled Volunteers) と、災害の度に毎に出現し主に単純労働に従事する一般ボランティア (Un-skilled Volunteers) とに区別されている。このような区分に対して率先市民の考え方は、主に専門性について別のとらえ方をすることによって、市民防災についての新たなアプローチを提示するものではないかと思われる。

上述のように率先市民という言葉は、「自らの持つ専門性を背景に、自ら進んで、専門性を活かしつつ社会的に意味のある活動に参加しようとする有意の人々」といったような意味を持つ。ただ、ここで言う専門性とは、誰もが何かしら持っているであろうその人特有のスキルを意味し、そのスキルを災害時はもちろんのこと、まずは日常の市民活動の中で積極的に活用していこうという考え方が基本となっている。この意味で率先市民論における専門性は、災害救援に直接役立つものに限らず、また、一般に専門知識・技術と呼ばれるものに限るものでもない。この点に、率先市民論と従来の(災害救援)ボランティア論の差がある。

例えば、物流会社に勤めているサラリーマンが救援物資の仕訳の段取りをする、栄養士や調理師の資格を持つ者が関係者の食事の担当をするといったことは、従来の災害救援ボランティア論では重要視されてこなかった。また、主婦やOLの持つ専門性、学生の持つ専門性も、思わぬところで災害救援に役立ち得るものなのだが、この部分も従来の災害救援ボランティア論では取り上げられてはこなかった。その人の「持ち味」が専門性であり、それをフルに活用していこうではないか、という考え方である。

(4) 「率先市民」性への気付き

率先市民論が提起しているのは、市民は押しなべて「生活者」「社会人」「地域人」として何らかの専門性を持っていることに着目して、市民自らもそれに気づき、その専門性を社会的に意味ある活動に向けさせることの有用性である。そして、これらの専門性が社会の中で積極活用され

るならば、市民力は、上手に、早く、気軽に、向上していくのではないかと、ということである。

率先市民の活動は災害救援を直接の目的にしているわけではない。むしろその時々々の社会の必要に応じて変わっていくべきものである。三重県の事例で言うならば、例えばイベント会場でのゴミの分別回収であり、隣の県で大きな災害が起こった場合には災害救援であった。このように、災害救援を直接の目的としない人々のつながりであるだけに、その関心は広く、またある分野に特化するものでもない。その点に率先市民活動の柔軟性がある。

災害の発生が低頻度であるだけに、災害救援を目的とする組織の維持、特に緊張感の維持は至難の業である。先に防災訓練としてのイベント支援の意義を述べたが、率先市民の考え方もその構造は同じである。すなわち、防災を謳わず、各個人が持つ専門性をその時々々に社会が抱える問題の解決に活かすことで、防災力の上位概念である市民力を向上させ、もって防災力の向上にもなるというものである。

災害救援を謳うだけでは、防災に関心を示す層はどうしても限られてしまう。そうではなく、どのような専門性を持つ者であれ、気軽にその「持ち味」を発揮できる社会的な活動に誘い、その活動の中で地域において顔の見える関係を作る。普段は社会的活動を楽しみつつ、いざという時に備える。このような率先市民による市民防災へのアプローチであれば、市民防災力の向上で最も重要と考えられる日常性に根ざした活動が可能となるのではないだろうか。

おわりに：現代版「土手の花見」の探求

防災を考えるということは、必ずしも、正面から防災を問い掛けることではないのではないかと。むしろ、求められるべきものは、実態としては防災面における意味があってもそれを表に出さず、それと意識させないままに防災に誘う社会的な仕掛けではないか。わたしたちは三重県における実践からこのような考えを持つようになり、その具体的な仕掛けとしてイベント支援を重視し、さらにその担い手は自分自身の率先市民性に気づいた者ではないかとの認識の下に、その掘り起こしに努めてきた。そして、このようなアプローチが市民防災への新しい実践プログラムたり得るのではないかと、という結論に達したわけである。

知恵ある先人が、ある深い意図をもって、土手に春の花を咲かせる桜を植えた。人々は、春の花を愛でるため、また、仲間との一時を楽しむため、大勢でその土手に集う。そのことによって、冬の間、霜柱によってゆるんだ土手が見事に踏み固められる。その後によってくる梅雨の出水期に備える工夫だ、というのである。

われわれが問われているのは、この種の防災を防災と意識させず、それでいて防災の実のある社会的な仕掛け作りではないだろうか。わたしたちは、平成の時代の「土手の花見」の一つとして「イベント支援」を見出した。これに続く第2、第3の「土手の花見」を探求することがこれからの市民防災のめざすべき一つの大きな方向性ではないだろうか。

【参考文献】

・平野昌「この指とまれ！ーボランティア活動の新しい形をめざしてー」(財)三重社会経済研究センター編『あすの三重』No.144(1999年)、41~48頁。

・小村・平野・古市「防災訓練としてのイベント支援」地域安全学会編『地域安全学会梗概集 No.9』216~219頁。