

防災訓練としてのイベント支援

—三重県の「率先市民」による「ハローボランティア・システム」を事例として—

“Events” Support Activities as Disaster Drill

- In Case of “Hello Volunteer System” in Mie -

小村 隆史¹、平野 昌²、○古市 尚子³

Takashi KOMURA, Atsushi HIRANO and Naoko FURUICHI

- 1 (財)市民防災研究所研究委員
Visiting Research Fellow, SBK Research Institute
- 2 三重県環境部環境政策課
Environmental Protection Policy Division, Mie Prefectural Government
- 3 三重県生活部文化課
Cultural Affairs Division, Mie Prefectural Government

Disaster relief activities and “events” support activities (such as culture, community building, international exchange, etc.) have some similarity. In Mie prefecture, considering this similarity, people utilize “events” support activities as actual exercises for disaster relief volunteers. This idea was originally for skilled volunteers in order to train them to be familiar to the activities and decision-making process within disaster relief (“events” support) head quarters. Not only for skilled volunteers, as “events” support activities look interesting and easy to enter, this idea also suitable for volunteers beginners.

Through “events” support activities, volunteers (even if he/she is un-skilled) gradually and naturally will be able to get techniques which is also applicable for disaster relief. Also, we can expand human network of skilled volunteers to the host community of that “events.” Through these processes, community will become resilient one against disaster.

Key Words: Disaster Drill, “Events” Support Activities, Training for Disaster Relief Volunteers, Disaster Culture,

はじめに

防災の日常化は、防災関係者にとって大きな課題の一つである。災害は、ひとたび発生すればその被害は甚大であるが、発生そのものは低頻度ないし超低頻度であるため、日常の生活の中に実感を持って位置付けることが難しいからである。

防災には様々な側面がある。「災害に強いまちづくり」、「顔の見える関係づくり」などがその要素であるが、こと発災直後の災害応急対応の段階では、被災地域の自力による不測事態対処が中心的活動となり、その成否がその後の復旧・復興に大きな影響を与える。

私達は、防災の日常化に向けた最初のステップとして、不測事態対処の訓練を恒常的に行なう仕組み作りを考えた。その結果、それ自体は各種のイベントを支援するボランティアの組織であるが、同時に既存の災害救援ボランティアの訓練の場を提供し、さらに災害救援ボランティアの予備軍の育成も可能にする仕組みを市民とともに作ることができた。

小論では、実働の防災訓練としてイベント支援を活用している三重県の災害救援ボランティアの実例を紹介し、そのモデルケースとしての可能性を考察したい。

1 問題の所在

三重県では、阪神・淡路大震災以降、様々な形で災害救援ボランティアが活動を開始していたが、97年1月のナホトカ号重油流出災害への対応と、同年2月に行なわれた災害救援ボランティアに関する「円卓会議」を契機に、着実なペースで災害救援ボランティアの全県規模での組織化が図られていった。その結果、98年1月17日に「災害救援ネットワークみえ(略称 NAD-Mie)」が結成された。この「NAD-Mie」結成に大きな役割を果

たしたのが、のちに DIG(Disaster Imagination Game)と名付けられた簡易型の災害図上訓練であった。

DIG は、ある意味では従来の大掛かりな防災訓練へのアンチテーゼとして考案されたものである。DIG は、「大きな地図を囲んで災害対策本部運営のシミュレーションをしよう」というものであるが、比較的簡単に実施でき、参加者の当事者意識も容易に喚起できる。また、参加者の連帯感を醸成することも可能であるが、身体よりも頭を働かせるものであり、実働という点ではリアリティーに欠ける面は否定し難い。

現実問題として、生身の人間をある程度まとまった規模で動かす実働訓練は、DIG のような図上訓練とは異なり、特に経費の面から頻繁に実施できるものではない。年1回程度の実働訓練で、しかもボランティアに「シナリオで明示されたボランティア」としての活動が求められる展示訓練であれば、災害救援ボランティアの立場からすれば十分な訓練とはいえない。実戦に近い形の適当な訓練はないものか。続発する災害救援に向くというOJTしか実働訓練の機会はないのか。災害救援ボランティアにとって、日常のかつ地元で役立つ実働訓練の機会を見つけることは、大きな課題であった。

2 イベント支援と災害救援の類似性と実益

(1) 経緯

98年4月、それまで三重県消防防災課に所属し、地域防災計画の見直しや被害想定調査の実施などに携わっていた平野は、文化行政を所管する文化課に異動した。平野の職務は、その秋(98年10～11月)に予定されている「みえ歴史街道フェスタ」の企画・運営である。このイベントは地域振興をめざす大規模イベントであるが、企画段階では従来型の行政主導イベントとして準備が進められてきた。しかし、「生活者起点の行政」を推進している三重県政にとっては、このイベントの在り方に

についても見直しの対象となっていた。その対応策の一つが、公募した一般ボランティアにイベントの企画・運営等の一部を担ってもらい、より直接的に住民の参加を得た住民本位のイベントにすることであった。

スポンサーでもある県民に、汗までかいてもらおうと依頼すること自体が、行政としては決意のいることである。また、行政にとってお客様でもある住民にどこまで依頼してよいものか、その見極めも大変難しいものであった。この意味では、三重県は条件に恵まれていたと言えることができる。DIGによって訓練され、行政のカウンターパートとなり得ることを立証してきた熱心な市民たち(のちにいう「率先市民」)と行政との間でのパートナーシップ構築の前例があったからである。いうまでもなくその中心に「NAD-Mie」があった。

災害救援ボランティアである「NAD-Mie」に、イベント支援という一見活動範疇にないようなボランティアをしてもらうことになったきっかけは何だったか。それは、直接的には平野・古市による呼びかけであり、間接的には小村が「NAD-Mie」の主要メンバーに呼びかけたメッセージ「災害救援のセンスは、どうすれば磨くことができるか：防災訓練(?)としてのイベント支援を考える」の誘因効果が少なからずあったように思われる。

(2) イベント支援と災害救援の類似性

イベント支援と災害救援の類似性については、小村がメッセージを発した時点では、十分に整理されていたわけではない。だが、振り返ってみると、両者には意外なほど類似点が多いことに気付く。

まず、レベルの差こそあれ、不測事態への対処という点で両者は共通している。前述のように災害救援(防災)は、こと災害応急対策と呼ばれる緊急事態対応のフェーズにおいては、いかにして不測の事態に対応するかが焦点となる。いうまでもなく、災害時とイベント時とでは想定される事態の規模や質には歴然とした差はあるものの、不測事態対処という基本的な性格は同じである。つまりイベント支援は、災害救援の本質を、低いレベルであっても実際の状況下において体験できるのである。言葉を変えれば、イベント支援は災害救援のOJTであると言ってよいであろう。それによって、仕切りのセンスの有無や上手下手が明らかとなり、繰り返していくうちに技能の向上も可能となる。

特に、本部の運用訓練としての意義は大きい。災害救援活動でもイベント支援でも、短時間のうちに、人、モノ、カネそして情報を効率良く運用するためには、きちんとした本部機能の発揮が不可欠である。災害救援やイベント支援におけるボランティア活動は、人数も経験の有無も年齢層も性別も予測がつかず、どのような作業が必要とされるかも十分判らない。このような状況でのボランティアのマネジメントの良し悪しは、まさしく本部機能の発揮の如何にかかっているが、これは両者に共通するものである。つまり、イベント支援ボランティアセンターの立ち上げは、レベルの差こそあれ、災害時におけるボランティア受け入れ本部の運用訓練として考えることが可能なのである。

(3) 防災訓練としてのイベント支援の実益

防災訓練としてのイベント支援には、純然たる防災訓練、特にボランティアにボランティアの役割を演じてもらう展示訓練と比べて、幾つかのメリットがある。

まず、イベント支援の場合、ボランティアが自己実現を実感できる点がある。自分の活動の意義が目に見える

ということは、ボランティア活動を続けていく上での大きな推進力となる。次に、イベント支援の場合は、「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。防災訓練というと、「責任感」「真剣さ」といった言葉が連想されがちであるが、それに比べてイベント支援の場合は間口が広く、自然体で取り組んでもらうことが可能である。さらに、訓練参加者に成功体験を持たせることも、イベント支援であれば比較的容易である。イベント支援は幸いにして、多少のトラブルこそあれ、生死に関わることや経済的に大きな損失を伴うことは発生しにくく、多くの場合、「やってよかったね」という和やかな雰囲気うちに終わるからである。

主催者にとってもメリットは大きい。ヤル気のある地元住民を、村おこし町おこしといったイベントに自然に体で参加してもらうことができるからである。そして何より大きなことは、行政をはじめとする主催者と熱心な住民との間に「顔の見える」関係づくりが可能なことである。「災害救援においても大切なことは、普段からの顔の見える関係である」とは、言い古された感もある言葉であるが、このような関係づくりのきっかけは実は必ずしも多くはない。イベント運営に携わり一緒に汗をかくことは、形式的で目的的な会議に何度も出席するよりも、より親密な関係をつくれるチャンスが多い。行政にとってはボランティアとの付き合い方を、ボランティアにとっては行政の考え方を、共に和やかな雰囲気の中で学べるということは、得難い機会ではないだろうか。

これらの点は、イベントの準備段階では十分に意識されてはいたとは言えない。むしろ、イベントの具体的な企画・事前調整等に没頭せざるを得なかったというのが実情であった。しかし、ボランティアにイベントの企画・運営の一部を担ってもらおうと決断した時点から、徐々に災害救援ボランティアの訓練としてのイベント支援というコンセプトが形作られていったことは事実である。そこで、「みえ歴史街道フェスタ」における実例を紹介しつつ、このコンセプトが出来あがっていった過程を振り返ってみたい。

3 「みえ歴史街道フェスタ」におけるボランティアの活動事例に学ぶ

(1) 「フェスタボランティア」のあらまし

「みえ歴史街道フェスタ」は、98年10月10日から11月8日までの30日間、三重県各地で行なわれた、地元に残る歴史街道をモチーフにした地域振興イベントであった。このイベントの支援ボランティアは「フェスタボランティア」と呼ばれ、10代から70代までの517名が登録し、30を超えるイベントを支援した。

「フェスタボランティア」は、主だった活動内容から大きく2つに分けられた。

まず、一般ボランティアに相当する「イベントボランティア」がある。自分の好きなボランティア活動内容を選び、現場責任者の指示に従ういわば手足となって活動する層である。中には「イベントボランティア」の常連となり、現場での主導的な役割を任うようになるボランティアもいる。

もう一つは、主催者側から寄せられる様々なボランティア活動のニーズと、「イベントボランティア」からの参加希望という形で寄せられるボランティア活動のシーズとを調整する「ハローボランティア」である。名前からも判るように、「ハローワーク」(公共職業安定所)

のボランティア版である。イベントの準備中から地区担当制をとり、担当地区内のボランティアの連絡調整を一気に引き受け、イベント会場においてはボランティアセンターを差配して多くの「イベントボランティア」を活動現場に送り込む。このような仕組みを準備期間中から稼働させ、少しずつ改良を加えていったのである。「フェスタボランティア」の総数517名中常に8名のボランティアが「ハローボランティア」の役割を果たした。このうち2名は「NAD-Mie」のメンバーでもあった。

(2)「フェスタボランティア」の多面性

平野、小村ともに、「フェスタボランティア」が持つ多様な側面をそれぞれに感じていた。

平野は、イベント支援ボランティアである「フェスタボランティア」が災害救援ボランティアである「NAD-Mie」のコアメンバーのトレーニング・プログラム足り得るのではないかと、この発想を当初から持っていた。

「NAD-Mie」のメンバーには、全県規模の災害救援ボランティアネットワークの中核要員として、図上訓練のみならず、実働訓練によって、その災害救援の技能を高めておいてほしかったのである。

一方小村は、自衛隊が行っていることをボランティアでも実践できるかを試してみたいという思惑があった。災害救援について、自衛隊が持っているノウハウはまだ知られていない。その中のいくつかはボランティアでも実行可能なのではないかと、というアイデアを前々から暖めていたものの、それを実践で試す場はなかなかなかった。「フェスタボランティア」によって、自衛隊のノウハウを応用する機会を得たのである。

結論から言えば、平野、小村の考えは実証された。そしてそれ以上に「フェスタボランティア」は2人の予想をこえた成果を生み出した。詳細は後述するが、「フェスタボランティア」の活躍により、三重県の災害救援ボランティアは新たな領域に入ることができたのである。

(3)「フェスタボランティア」の活動事例に学ぶ

「みえ歴史街道フェスタ」の最後を飾る「グランドフィナーレ」は、11月7日、8日の両日、伊勢市の「三重県営サンアリーナ」で行なわれ、天候にも恵まれ、予測を大きく上回る10万人の来場者があった。この運営には、主催者である県の職員やイベント会社の他、200名を超える「フェスタボランティア」が携わった。初日は、「言われたこと」を行う「指示待ち型」の活動であったが、2日目は、「言われたこと」は当然のこと、「言われないこと」についても、自分たちなりの活動態勢を確立して会場でのトラブルの未然防止に取り組むという、「問題発見・対処型」の活動を行うことができた。

「グランドフィナーレ」での「フェスタボランティア」のマネジメントには、3つの特徴を指摘できよう。

第一に、本部の組織作りである。これは自衛隊の本部組織を参考にしたもので、本部長(指揮官)、本部長補佐兼スタッフのまとめ役(幕僚長)以下、活動にあたって考慮すべき様々な点を、人事・総務、情報、作戦、兵站の4つの要素に整理し、各グループがそれぞれの観点から対応するというものである。また、本部スタッフを本部機能の発揮に専念させるため、雑事(これが意外に多い)を専門に担うスタッフ(自衛隊では司令部付き隊などと呼ばれている)がいたことも特筆されるべきである。

第二に、活動内容の調整方法である。まず、通称「ポストイット方式」と呼ばれる方法を用いて、「イベントボランティア」の活動の調整を行なった点である。「ポストイット方式」とは、各部署からボランティアの求人

票を送ってもらい、ボランティアセンターにこれを掲示、「イベントボランティア」は、自分の名前をポストイットで貼りつけ、人数がまとまり次第活動にとりかかるといふ、ボランティアのニーズとシーズを調整する簡単な方法である。また、活動にあたっては、①オリエンテーション(簡単な注意書きの配布)、②ブリーフィング(各活動場所での作業内容の説明)、③活動、④デブリーフィング(活動日誌の記入)という節目を作り、役割認識の徹底や、事故の未然防止、本部としての問題点の把握などを心がけた。活動内容の調整は、「ハローボランティア」や「NAD-Mie」など訓練されたボランティアが、他のボランティアをリードする形で行われた。このような方法は、行政などがボランティア受け入れ本部を設置する際の一つのモデルケースとして考えることができよう。

第三に、自ら問題点の発見と対処を実施したことがある。会場内に偵察スタッフを派遣し、一般市民の視線で問題点を発見、自前の十数台のトランシーバーを使って本部に連絡し、本部では「連絡票」に記入した上でスタッフが対策を考え、最終的には本部長が決定し、主催者(行政)と調整の上で自ら対処するという一連の流れである。ボランティア本部は県の現地本部の隣に設置されていたが、何か不都合がある場合にはお互いに行き来して必要な対策を取るという、主催者と「フェスタボランティア」の調整メカニズムも出来あがっていった。単に主催者(行政)の要請を待つだけでなく、自ら問題を探し出して対処するということは、今後の災害時のボランティア活動において必要とされることであろう。

(4)「ハローボランティア・ネットワークみえ」の誕生

「フェスタボランティア」は、「みえ歴史街道フェスタ」が終了すれば解散するはずのものであった。しかし、イベント支援の楽しさを知った者から、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。これは、平野・小村にとっては大変嬉しい反応であった。そこで、旧知の「ハローボランティア」と相談した結果、「みえ歴史街道フェスタ」で集まったボランティア有志が中心になって、イベント支援を活動の対象とする新しいボランティア・ネットワークを結成しようということになった。そして、98年12月、「ハローボランティア・ネットワークみえ」(通称「ハボネット」)が誕生したのである。

「ハボネット」は、自治体などが主催する公共性の高いイベントについて、主催者の依頼により運営の支援を専門的に行うボランティア団体である。具体的には、支援要請のあったイベント主催者との協議、ニュースレターによるボランティア募集といった事前準備や、イベント当日のボランティア受け入れ本部の立ち上げ、アンケートを介しての新しいボランティアの掘り起こしなど、様々なイベント支援活動を行っている。

「ハボネット」は一義的にはイベント支援ボランティアであって、災害救援に関する意義や役割を謳っているものではない。しかし、災害救援の観点から見ると、災害救援ボランティア活動のOJTの機会を提供しており、さらに期せずして災害救援ボランティア予備軍の育成をも行っているのではないと思われる。このことは、防災の日常化というテーマからすると、大変大きな可能性を秘めていると思われる。そこで、最後にその点について考えてみることにしたい。

4 防災の日常化のために

(1)「楽しくなければ長続きしない」

災害救援について考えるということは、多くの人にとっては、非日常的な行為である。「防災！防災！！」と声高に叫んだところで、いつやってくるかもわからない災害に対して日々対応策を考え続けられる人はいないだろう。そのため、一般の人に抵抗感なく災害救援について考えてもらうためには、何らかの工夫が必要となる。この工夫を考える一つのキーワードは、「楽しい」「面白い」ではないだろうか。

「みえ歴史街道フェスタ」に参加した多くのボランティアにとっても、その後「ハボネット」に登録した多くのボランティアにとっても、自分達の活動が防災面で意義を持っているという意識は恐らく希薄であろう。なるほど、「ハボネット」のコアメンバーの何人かは、「NAD-Mie」のメンバーと重なっていることもあって、イベント支援と災害救援の類似性について、ある程度の認識を持っている。しかし、イベントへの興味やイベント支援の楽しさからボランティアの世界に足を踏み入れた者であれば、この類似性に気がつかなくとも不思議はない。しかし、むしろそれゆえに、このイベント支援ネットワークは防災のための仕掛けとして優れた特徴を持っているというべきではないだろうか。

「フェスタボランティア」や「ハボネット」のメンバーは、自分が楽しく面白いからイベント運営の支援を行っている。それでいて、災害救援とイベント支援に共通する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。災害対策本部の機能発揮の重要性や災対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う作業の流れ、自ら問題点を探し出して対処する方法等々、これらはイベント支援のボランティア活動によって体得できるノウハウであるが、これらのノウハウを持つ住民が増えれば増えるだけ、その地域の防災力は自ずと向上し、災害救援はより容易なものとなるのではないだろうか。

(2)「率先市民」のネットワーク

それでは、「ハボネット」、あるいは「ハボネット」の母体となった「フェスタボランティア」のような仕組みは、どのようにすればできるのであろうか。

地域にとって有益な仕組みづくりは、行政職員の本来の仕事の一つである。実際、多くの自治体において、「防災の日常化」「防災ボランティアの育成」「自主防災組織の活性化」といったことを目的として、さまざまな仕組みづくりがなされている。ただ、大変残念なことではあるが、画期的な手法はまだ開発されていないように思われる。では何故、三重県においてこれほどユニークな仕組みが生まれたのだろうか。それは、三重県においては、出来あがった仕組みを市民が活用するのではなく、仕組みづくりの過程から市民が当事者として積極的に携わっているからではないだろうか。

ボランティアという言葉は英語の「Volunteer」をそのままカタカナ標記したものであり、日本語の適訳がないが、平野は「率先市民」という言葉を用いている。率先という言葉が示すように、ボランティアとは「気づいたことを先立って実行している熱心な市民たち」ではないかと思われるからである。三重県における行政と「率先市民」との付き合い方は、「仕組みを作りましたのでお使い下さい」というスタンスではなく、仕組みづくりのごく初期の段階から「率先市民」との協働作業が始めら

れ、キャッチボールをしつつ仕組みをつくるというものである。だからこそ、ボランティア、否、「率先市民」も、当事者の一員として自分たちのものとして、熱心に取り組んでいるのである。

これらのことから判ることは、一方に「率先市民」の感覚を持った行政職員がおり、他方に行政とキャッチボールのできる「率先市民」がいることの重要性である。そしてここで問われるべきは、このような人材が「いる」「いない」ではなく、「掘り起こしているか」「育てているか」である。行政職員の中に隠された「率先市民」のセンスは掘り起こされなければならないし、「楽しそう」で面白そうなイベントだからボランティア活動を始めた人が、経験を重ね自らの「率先市民」としての感覚を鍛えるのみならず、行政の論理も理解できるようになることの意味は大きい。三重県では、両者がお互いに「率先市民」としての感覚を研ぎ澄ましあい、相互に影響を与え合ったからこそ、注目に値する一つのモデルケースが生まれたということができるとはならないだろうか。

おわりに

これまで見てきたように、イベント支援ボランティア活動は、直接的には行政等が主催するイベントの運営を支援することで社会貢献をし、それを継続していくことで地域の「市民力」を高めていくという間接的な効果ももたらしている。地域の「市民力」が高まれば、まちづくりなどの動きも今まで以上に市民が主体となって参加していくであろうし、災害時の対応能力、すなわち「防災力」も自ずと高まるのである。このように考える時、イベント支援を率先して行う市民の存在、そして彼らが醸し出す「イベント上手」という地域性は、地域の防災機能を強化する要因として考えることが可能ではないだろうか。いささかプロボカティブな表現かもしれないが、災害文化の一つとして「祭り好きな地域性」というものがあるというテーゼも生まれるのではないだろうか。

災害救援に必要なセンスには様々な指摘がなされているが、最も重要なものは「仕切り」のセンスであろう。「仕切り」のセンスは生得のものがあるというが、そのセンスを持っていることに本人自身が気付いていないこともあるだろうし、機会が与えられればそのセンスをより向上させることができるかもしれない。小論で見てきたように、不測事態への対処という一点に限れば、イベント支援と災害救援の本質は同じである。このように考える時、イベント支援は、従来の防災訓練とは一線を画すように見えて実は底流においてはつながっており、イベント支援によって災害救援に必要な「仕切り」のセンスを持つ者が見出され、また磨かれるものではないだろうかと思われる。そして、イベント支援のボランティア活動を継続していくことで、災害救援ボランティアネットワークのメンバーの技能を向上させるとともに、より幅広い層の者を、それと意識させることなく防災の世界に導くことができ、ひいては災害に強い地域づくりに貢献できるのではないだろうか。

《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『あすの三重』No. 114 (1999年)、41～48頁。