

《特別寄稿》

## 災害ボランティアを巡る問題と災害対応ガバナンス ー能登半島地震の災害対応の検証に向けてー

佐藤 賢一

### はじめに

本稿は本誌既報の時評、宮下祥子「社会心理学領域における「災害ボランティアの専門家」の言説の検討ー令和6年能登半島地震をめぐるマスメディア報道の問題性に関連して」(以下、宮下時評)<sup>1</sup>の論旨を承けて記すものである。能登半島地震(2024年1月1日)から1年強、能登半島豪雨(2024年9月21日)より8ヵ月ほど経過した2025年5月時点での状況確認を行った上で、宮下時評とは異なる観点から「災害ボランティア」を巡る言説、言動がはらむ課題と対案の抽出を試みる。

はじめに本論を進めるための前提として、宮下時評の論旨を要約し本稿の方向性を確認する。以下での引用・参照に際しては、氏名の敬称を略させていただく。引用における[ ]内の記述は引用者による補足を示す。

宮下時評が提起した課題と批判は次のようなものである。能登半島地震の発災後に個人ボランティアを控えるよう県知事が呼びかけたことに関連付けて、ボランティア自粛論<sup>2</sup>が誘発された、あるいは災害対応の失敗が糊塗された、などのコメントを複数の災害心理学者(宮前良平・宮本匠)がマスメディアを通じて提示した<sup>3</sup>。宮下時評は、各論者に共通するボランティアの理想的理念、すなわち「災害ボランティアの自由」至上主義の志向性があることを剔抉し、石川県によるボランティア統制と見える災害対応に対する人々の反発と批判を、この理想が惹起したと推論した。

筆者は、以下の観点から考察を進める。あらためて宮下時評が批判の対象とした論者のコメントを、それらが公開された同時期に朝日新聞紙上に提示された別のコメンテーターによるボランティアの考察記事と比較する。そこで宮前・宮本のコメントには、個人ボランティアに関する言及のみがあり、専門技能ボランティア(プロボノ、後述)の存在が(意図的か否かはひとまずおくとして)無化されていること、そしてボランティア性善説と言うべき前提があることを提示する。また、彼らのコメントには災害フェーズ概念への言及がほとんど無いことも指摘し、結果として、これらの概念を前提とする災害対応ガバナンス、災害マネジメントの発想とは接点がないことを確認する。

災害ボランティアに関わる課題を、ボランティアのみに着目し、その枠内で完結するものとして考察することは原理的に不可能である。(例えば、被災者の存在を無視して災害ボランティアの問題を語れるはずがない。)災害ボランティアは様々なアクターとの関係性を取り結びなが

ら活動する以上、アクター全体を包括的に対象とする災害対応ガバナンスと災害マネジメントの視点を導入することは不可欠であり、この原則に基づいて本稿は一連の問題を再考する。

そこで参考になるのが、石川県が発足させた「令和6年能登半島地震対策検証委員会」による災害対応業務に関する職員アンケートの結果<sup>4</sup>と、2025年2月に公開された検証結果中間案<sup>5</sup>である。これらには、例えば石川県職員がどのような災害対応業務に従事し、どの程度の業務負荷がかかっていたのか等々が集計されている。災害ボランティアの受入れに関する情報も記載されており、災害対応ガバナンスの実践例としてそのデータも参照する。

石川県で実践された災害対応ガバナンスの課題の一端を確認した後、再び、マスメディアが発信した災害対応情報の問題点を整理する。

## 1. 筆者の立場

本稿を進めるにあたって、筆者のスタンスと立場を明示しておきたい。

筆者は江戸時代の科学史(数学史)を専門とする研究者である。2011年3月に発生した東日本大震災によって故郷が被災したことから、その地縁をたよりに現地での各種災害ボランティア活動に関わるようになり、現在に至っている。筆者が行った2014年頃までの活動の一部は、岡田広行『被災弱者』<sup>6</sup>に紹介されている。

筆者が携わった発災直後の支援活動は、物資配送、ボランティア参加者の移動支援、文化財レスキューなどで、地域住民が仮設住宅に転居するフェーズに移行した後は、児童・生徒の見守りや学習支援等を行った。この間、ボランティア活動で邂逅した数名のメンバーが立ち上げた任意団体に参加し、この団体は後に一般社団法人格を取得して現在も地域(宮城県石巻市)で長期的な被災者の生活支援活動を継続している<sup>7</sup>。個人のボランティアとしては被災地域の少なからぬ住民の皆さんと活動をともし、団体としては行政との折衝、助成金の申請業務、他団体との調整、個人ボランティアの受入等々の作業も行ってきた。

筆者の立場をまとめると、本業としてはアカデミック業界に身を置くものの、災害支援研究や災害ボランティア論を専門とはせず、ボランティアを実践する個人ということになる。従って、本稿で開陳する筆者の経験や証言は、当該分野研究に提供される事例(サンプル)にはなるうが、あくまで理論としての普遍性は持ち得ない。事例を抽出して安易に理論を構築する「飛躍」は厳に慎みたい。本稿で表明する論旨・批判の類に、果たして現場感覚、経験的直観以上の理論的妥当性が有るか否かは、今後の識者の批正に委ねたい。以下では、災害ボランティアを巡る課題について可能な限り公開資料に依拠して議論を進める。

## 2. 災害ボランティアの2つのカテゴリー (一般ボランティアと災害プロボノ団体)について

### (1) 災害ボランティアを巡るコメントの再読(その1)

能登半島地震が発災してからこの1年の間に、各方面<sup>8</sup>で災害対応に関する情報を収集して検証する作業が進展している。宮下時評が採り上げた災害心理学者の下記コメント[コメント1]・[コメント2]に対しても、あらためて石川県による災害対応の検証内容と照らし合わせた再評価が可能となりつつある。マスコミを通じて発信されたコメントのみが一人歩きをしないよう、検証作業によって提示されつつある情報<sup>9</sup>との対比照合をしておきたい。さらに、宮下時評が参照したコメント以外に、同時期にマスコミで採り上げられた災害ボランティア関係者によるコメントも、比較材料として検討する。(下線による強調は引用者によるものである。以下同様。)

### [コメント1(宮前)]

今回[能登半島地震発災直後]は、ボランティアへの自粛論と迷惑論が異様なまでに広がりました。[…]「行かない選択」に理由付けしてくれるのが、「ルールを守れ」という社会的正しさです。今回は、石川県知事が「控えて」と発信したことが、ボランティア迷惑論にお墨付きを与えました。[…] 誤解を恐れずに言えば、被災者から「多すぎて迷惑だからこれ以上来ないでくれ」と言われるくらい、現地にボランティアがあふれる社会こそが理想のはずなのに、外野が「行くな」と言うのは明らかにおかしい。

これは宮下時評が引用した朝日新聞記事(耕論)の一節である。宮下は特に下線を引いた宮前の発言に、被災者の立場から違和感を表明している<sup>10</sup>。

この[コメント1]を見直す上で、本稿ではこの記事の本来の構成に立ち戻って検討する。「耕論」には宮前の他に2人の発言者、中川奈穂子(熊本市職員<sup>11</sup>)、栗田暢之(JVOAD<sup>12</sup>代表理事)のコメントも掲載されている。図らずも、この3人の災害ボランティアに対する評価が2つのパターン(宮前／中川・栗田)に分かれていることを確認できる。その相違を確認し、これが何に由来するものであるかを探りたい。

発信者の立場を簡単にまとめると、中川は災害ボランティアを受入れる立場、宮前は災害ボランティアとして被災地支援に参加する側の立場、栗田は支援団体の活動を被災地で調整する立場となる。これを踏まえて、3名のコメントの主要部分を「耕論」掲載順に併置してみる<sup>13</sup>。

### [コメント1a(中川)]

能登半島地震で、ボランティア受け入れの遅れが指摘されていますが、時間がかかるのはやむを得ないでしょう。あれだけのインフラ崩壊です。想定通りにはいきません。……ボランティアが安全に活動できることも重要です。発災直後は危険も多く、安全確保が難しい。災害直後に「すぐに助けに行きたい」という気持ちは分かります。

でも、被災者のニーズは様々で、実は長く続く。……誰もが段階ごとに役立てる場面があります。忘れないでほしいのは、ニーズあつてのボランティア、ということです。

### [コメント 1b(宮前、一部再掲)]

「行かない選択」に理由付けしてくれるのが、「ルールを守れ」という社会的正しさです。今回は、石川県知事が「控えて」と発信したことが、ボランティア迷惑論にお墨付きを与えました。しかしボランティアが行くことの是非を空中戦のように議論するのではなく、「被災者が何を求めているのか」に立ち返らなければならない。……「ボランティアが行くべきかどうか」は、避難所や時期によりケース・バイ・ケースです。……誤解を恐れずに言えば、被災者から「多すぎて迷惑だからこれ以上来ないでくれ」と言われるくらい、現地にボランティアがあふれる社会こそが理想のはず

### [コメント 1c(栗田)]

今回、石川県が一般ボランティア活動を控えるよう呼びかけたことで、現地入りした人を非難したり、逆に「人助けを止めるのか」と行政を批判したりと、SNSで分断的な議論が巻き起こりました。でも、これは一般論で黑白つけられる問題ではありません。ボランティアは基本的には自由な活動です。食料や燃料、寝場所を自己完結するのは大原則ですが、現地に行きたいという気持ちを否定はできない。一方、能登の市町の多くはボランティアセンターを開設しましたが、[一般ボランティアを]募集できない状況が続きました。職員の被災や、渋滞で緊急車両の優先が求められる事情に鑑みれば、責められません。……今後のニーズはフェーズごとに変わり、多様化していきます。

[コメント 1a]と[コメント 1c]は、ボランティアとボランティア受入れ側の両者の視点を有し、災害発生後の支援の局面には段階があることを前提としている。これに対して、[コメント 1b]はボランティアとしての視線のみを前面に出し、支援の段階的変移に関連する内容としては「避難所や時期によりケース・バイ・ケースです」と簡単に触れる程度である。この2つの方向性の違いは明瞭であろう。

さらに注目したい対比点が、[コメント 1b]と[コメント 1c]の中にある。それは下線を引いた石川県[知事]の発信情報の記載の仕方である。これは2024年1月5日の石川県知事による発言「民間のボランティア、個人的なですね、能登への通行をやめてください」<sup>14</sup>等を発端とする反応である。[コメント 1b]は「石川県知事が「控えて」と発信した」とだけ述べ、知事の「個人的な」の語を取り上げていない。一方、[コメント 1c]は「石川県が一般ボランティア活動を控えるよう呼びかけた」と、知事の「個人的」のニュアンスを「一般ボランティア活動」と置き換えたうえで諸般の状況を考慮し、この要請に理解を示している。

「個人的」の語句やニュアンスを含むか否かの相違は、一見すると瑣末な問題のように思える。しかし、災害ボランティアの実務の実態と、地震発災直後の諸状況を背景として知るならば、この違いが重要であることが理解される。ここで災害後の段階的な局面、「災害フェーズ」というキーワードの説明が必要となる。

## (2) 災害フェーズと災害プロボノ団体

大規模災害の発生から、各種支援を投じて復旧・復興に至るまでに生じる段階的な局面のことを災害フェーズと呼ぶことが一般的である。

災害フェーズの各局面で発生するニーズを明確に例示する部門の代表は、医療救護である。例えば、東京都保健医療局では災害フェーズを「0 発災直後(発災～6時間)」、「1 超急性期(6時間～72時間)」、「2 急性期(72時間～1週間程度)」、「3 亜急性期(1週間～1か月程度)」、「4 慢性期(1か月～3か月程度)」、「5 中長期(3か月以降)」と区分し、それぞれのフェーズの概要とニーズを説明する<sup>15</sup>。この中で超急性期と急性期に、何をおいても最優先に求められる医療ニーズは「救命救護」である。

前述した石川県知事の発信時期(1月5日)をこの災害フェーズに当てはめると、単純に経過時間を見れば急性期の範疇となるが、実際の能登半島では超急性期の状況、すなわち「ライフラインや交通機関が途絶し、被災地外からの人的・物的支援の受入れが少ない状況」<sup>16</sup>が依然として継続していたと見なすべきであろう。

この超急性期・急性期に被災地で医療救護支援活動をするのが DMAT や日本赤十字社、自衛隊などである。これと並行して、土木部門による交通路の啓開、警察による地域の治安保全を進めねばならない。また、発災以前から自治体と連携協定を結んでいた専門技能を有する支援団体への応援要請、先遣隊の受入れ調整等の作業も必要となる。このように、発災直後の超急性期・急性期には、医療救護、土木、その他専門技能を有する災害ボランティア(プロボノ<sup>17</sup>)を優先的に受入れて、災害対応ガバナンス・災害マネジメント[後述]を開始することが一般的である。

すなわち、一般ボランティアを受け入れる以前の段階で、災害プロボノは被災地で活動を開始する。そして、安全確保、諸般の準備が確認できた後に一般ボランティアを受入れることも、自然な前提として災害ボランティアセンターの活動指針等には織り込まれている<sup>18</sup>。この流れは発災直後の石川県でも全く同様であった<sup>19</sup>。

このような一般的状況を知った上で、あらためて石川県知事の発言を振り返ると、「個人的な」ボランティアの意味するところは、そこでは言及されていない「災害プロボノ団体」の対概念であることが想定される。災害プロボノ団体が先遣的に被災地入りすることを当然のことと熟知している栗田は、**[コメント 1c]**でおそらく迷うことなく「一般ボランティア」と知事発言を言い換えている。最近でも、朝日新聞の別の記事に JVOAD の明城がやはり同様の見解を示している<sup>20</sup>。

### **[コメント 1d(明城)]**

能登半島地震では当初、ボランティアの現地入りを非難する声が高まったと聞きます。発生4日後に石川県が発信した自粛要請は個人ボランティアが対象と理解しています。渋滞や食料・燃料などの不足から個人への要請はやむを得ない面がありました。ただ、NPO などの支援団体も含めてボランティアは不可と受け止めた人も世間には多く、専門性のあ

る支援団体まで萎縮して足が鈍る事例もありました。そうした現地のリスクや負担を高めずに活動できる団体の支援は必要な状況でした。……メディアも行政も、一般のボランティアと災害支援のNPOのそれぞれの特徴を理解してほしいと思います。

[コメント 1d]もまた、県知事発言を「個人ボランティア」に向けられたものと理解している。ただし、その意図するところが当のプロボノ団体にも伝わらなかったことを、課題として認識している。

この対概念「一般ボランティア」と「災害プロボノ団体」は、災害ボランティアに普段は関心を持たない多くの人にとって馴染みの薄い概念であろう。知事発言の「個人的」の語が軽く聞き飛ばされ、読み飛ばされ、ボランティア全体が拒絶されたと短絡的に受け止める認知回路が出来上がるのは容易である。

ここで誤解を招かぬように強調しておきたい。筆者は先の知事発言(そして注 14 で引用した X の発信)がなされた諸事情<sup>21</sup>を理解はするが、それに続く県の事後対応についてはこれを完全に擁護するものではない。県が発信する広報について、災害フェーズの変化に対応した継続的な情報の更新が足りなかったことを筆者は批判する。

1 月 6 日からの 3 連休に一般ボランティアを含む一般車両の奥能登への流入が予想されたことから、一連の発信がなされたことは自然であろう。最重要案件としてこの点のみを強調した文脈も理解できる。ただし、それ以降のフェーズが変化した段階をとらえ、一般ボランティアの受入れ状況を頻繁に広報し続けるべきであったと筆者は考える<sup>22</sup>。その際にはプロボノへの言及も必要となったはずである。[コメント 1d]で「専門性のある支援団体まで萎縮して足が」鈍ったと言及されているように、この情報更新が中途半端であったことが、ボランティア自粛論に代表される一連の誤解の一因となったと見ることもできよう<sup>23</sup>。

ここで「ボランティア自粛論」の意味するところを確認しておきたい。(それは、本稿でしばしば言及する頼政良太・宮本匠の論考<sup>24</sup>にもこの語が登場するためである。)過去の災害時にも何度か「発災直後はボランティアの参加を控えてほしい」旨の要請が各方面から出されている。発災直後は①人命救護を最優先とするため、②物理的な安全確保が困難となることが予想されるため、③二次災害の危険性が高い<sup>25</sup>ため、等々の理由から、このように一般ボランティアの参加を一時的に制限することには十分な妥当性がある。従って、この状況を指して「ボランティア自粛(論)」と呼ぶならば、あくまで「発災直後」(超急性期と急性期)というフェーズ下にあることを必須条件として論が立てられねばなるまい。一方、この前提を全く無視して「ボランティア自粛(論)」という語だけが単独で使用されると、「災害ボランティアそのものを何時いかなる時も自粛せよ」という具合にその意味する範囲は容易に拡張・誤解(あるいは悪意を持って曲解)される。(そしてこの誤解された論を巡って、不毛な批判の応酬が繰り返される。)当然のことながら、発災直後から復旧・復興が完了するまでの全ての期間を通じて、ボランティアの意義を全否定するような「ボランティア自粛(論)」など非現実的で机上の空論でしかない。

それでは、超急性期と急性期に①～③の理由によって「ボランティア自粛」が呼びかけられるのは妥当であり、なおかつ全期間を通じてボランティアの意義を全否定するのは無意味であることを認めるならば、批判の対象として残る「ボランティア自粛論」の実態とは何であろうか。

災害フェーズに応じた活動を遵守することが要請されると「災害ボランティアの自由」至上主義を貫徹できない。このことから「ボランティア自粛論」は、災害フェーズを無視した文脈において否定的に言及されるべき対象として、この主義者たちの中で定立する。すなわち、ボランティアの自粛は何時いかなる時であっても許容されない事態となる。さらにこの立場は、ボランティアの間の機会平等性も必須の要件とする。一部のプロボノが先遣的に被災地で活動し、その後に一般ボランティアが活動を開始するという事態はこの機会平等性に反しており、形を変えたボランティア自粛(一般ボランティアの排除)となるからである。これもやはり許容はされない<sup>26</sup>。このように、災害フェーズを無視ないしは無化することと、プロボノを特別視することの否定によって、「ボランティア自粛論」に対する「災害ボランティアの自由」至上主義側からの批判の論拠が固められる。この論点を押さえておきたい。

さて、[コメント 1b]に立ち戻ろう。宮前は知事の発言を引き合いに出しながら、上述したボランティア自粛論への批判を行っている。宮前は、災害プロボノ団体の存在を知らなかったのであろうか。あるいは、宮前が定義する災害ボランティアは個人ボランティアのみを指しているのであろうか<sup>27</sup>。いずれにせよ、ここまでの検討を踏まえるならば、先述の知事発言とその後の県の対応に批判の余地はあるものの、知事発言とボランティア自粛論を単純に因果関係で結んで批判する論拠は希薄であることが分かる。しかし、宮前の論理に従うと、一時たりとも災害ボランティアが自粛されることは許されないという主張の「根拠」は得られる。そうしてみると、災害ボランティアの是非を巡る「空中戦」を仕掛けているのは、災害フェーズの概念を無視した独自の論拠によっている宮前の方となるのではなかろうか。

### (3) 災害ボランティアを巡るコメントの再読(その2)

[コメント 1b]に端を発した問題と全く同じ構図が、宮下時評が批判をした宮本の[コメント 2]にも見て取れる<sup>28</sup>。見事なまでに、問題となるキーワードは一致し、批判の論旨も同一となる。

#### [コメント 2(宮本)]

極端な言い方かもしれませんが、僕は、ボランティアや一般車両が現地で渋滞を起こして支援車両の妨げになっている、というのが「今回最大のデマ」と言っています<sup>29</sup>。

もちろん渋滞している部分はあるけれど、能登全体が渋滞して動いていないわけではない。もし渋滞しているなら交通規制をかけるなど対策もとれるはずです。

それが支援に入れない理由にはならないと思うんです。けれど、それを一つの理由にして「ボランティア入るのをやめてくれ」みたいなことが行政の初動の遅れのごまかしに使われ

たんじゃないか。そう言われても仕方ない状況ではないかと思います。

本稿では宮下時評による批判との差異を明確にするために、[コメント 2]が質問者(朝日新聞・佐藤美鈴記者)とのどのような対話・誘導の中から発出されたものか<sup>30</sup>をあらためて確認しておきたい。

#### [コメント 2a(宮本)]

[佐藤] ――当初、石川県は渋滞で物資の輸送や救援に支障が出るなどとして、一般のボランティア活動を控えるよう呼びかけました。

[宮本] 極端な言い方かもしれませんが、僕は、ボランティアや一般車両が現地で渋滞を起こして支援車両の妨げになっている、というのが「今回最大のデマ」と言っています。

もちろん渋滞している部分はあるけれど、能登全体が渋滞して動いていないわけではない。もし渋滞しているなら交通規制をかけるなど対策もとれるはずです。

それが支援に入れない理由にはならないと思うんです。けれど、それを一つの理由にして「ボランティア入るのやめてくれ」みたいなことが行政の初動の遅れのごまかしに使われたんじゃないか。そう言われても仕方ない状況ではないかと思います。

記者が明確に「一般のボランティア活動」と言及しているにもかかわらず、[コメント 2a]の宮本は、「ボランティア」と一括した表現をとっている。やはり、宮本の中にも一般ボランティアと災害プロボノ団体の対概念は現れない<sup>31</sup>。そして[コメント 1b]と同様に、ボランティア自粛論批判が展開される。この[コメント 2a]の自粛論批判に対して、[コメント 1b]へ先ほど筆者が向けたのと同じ批判が向けられる事は明白であろう。

一方、[コメント 2a]の少し後に宮本は

ボランティアは一人ひとりが専門家。組織だった支援の強みもありますが、バラエティーを欠いてしまうという弱点もあります

という発言をして、暗に災害プロボノ団体に言及されることへの予防線を張っているようにも見える。この発言には個人ボランティアの方をプロボノよりも重視する宮本の姿勢が典型的な形で現れている<sup>32</sup>。

以上、[コメント 1b]と[コメント 2a]を採り上げ、宮下時評による批判とは異なる文脈から再検討を行った<sup>33</sup>。宮下時評が指摘するように彼らはボランティアが統制を受けること、管理されることを忌避する傾向を有していると思なしてよいだろう<sup>34</sup>。この主義を貫徹させようとするならば、後述する災害対応ガバナンスや災害マネジメントのコンセプトとは全く接点を持ちえない。むしろそれらは拒絶の対象となるはずである。



このような構図とその背景が判明すると、[コメント 1b]と[コメント 2a]が個人ボランティアのみを話題としている点が共通していること、それらが[コメント 1c][コメント 1d]と全く対照的であることも理解できる。それぞれのコメントに現れた言葉の使い方一つを採ってみても、このような見解の相違が浮かび上がるのである。

さて、この2つのカテゴリー(一般ボランティアと災害プロボノ団体)に関わる問題の所在が分かると、本稿が論ずる災害ボランティアの問題を一般ボランティアの側のみに収斂させて語ることは、現実には起きている事象に全く対応できないので、そもそも不可能であることが分かる。

ここで参照した[コメント 1a][コメント 1c][コメント 1d]は、発災直後から変移していくフェーズに対応した適切な支援の現場投入を暗黙の前提としている。フェーズが変われば、必ず被災地には個人(一般)ボランティアが求められるという理解も共有されている。考えるべき問題は「どの段階で」個人ボランティアに参加を呼びかけるかの見極めとなる。これらのプラン策定と実践を3つのコメントでは明言しないが、まさしくこれらが災害対応ガバナンス、あるいは災害マネジメントと言われる領域のアクションとなる。宮本が言及した「組織だった支援の強みもありますが、バラエティーを欠いてしまうという弱点もあります」という懸念ですら、災害対応ガバナンスの観点から言えば、多様なバラエティーに富んだ災害プロボノ団体を中間支援団体が調整しながら被災地に投入することで原理的に解消可能となる<sup>35</sup>。

次章では、この災害対応ガバナンス、災害マネジメントの観点から、災害ボランティアの課題を整理したい。

### 3. 災害対応ガバナンスについて

前章では宮前・宮本のコメントを、宮下時評が指摘した内容に基づきつつ再考した。また同じ朝日新聞に掲載された他のコメント(中川、栗田、明城)と比較することで、宮前・宮本には意図的か否かは不明であるものの災害プロボノ団体への明示的言及、災害フェーズへの言及がないことを確認した。

災害プロボノ団体のカバーする範囲は非常に多様で、医療、土木、IT、福祉等々、関連する分野は枚挙に暇が無い。先に言及した JVOAD はボランティア団体間の連携を調整する中間支援団体で、これも災害プロボノ団体の一つである。

#### (1) 災害対応ガバナンスの射程

ここまでは議論の軸足を災害ボランティアに置いて語ってきたが、災害ボランティアを巡る課題の解決策は、「災害ボランティア」のみで閉じたシステムをいくら深掘りして考察しても得られない<sup>36</sup>。災害発生から復旧・復興に至るまでのプロセスにおいて、災害ボランティアはそれを受け入れる被災地の行政、被災者・被災法人、地域コミュニティ、他の支援団体など

様々なアクターが相互に関係し合う統合的なシステムの中で活動をする。この統合システム内に必要となるガバナンス(災害対応ガバナンス)やマネジメント(災害マネジメント)の作用(メカニズム)を無視して、災害ボランティアの問題を論ずることは到底できない。特に、この統合的なシステムでは災害ボランティアの中間支援団体が大きな役割を果たすことが期待される。

以下の本稿では災害対応ガバナンスの定義を菅野<sup>37)</sup>に、災害マネジメントを阪本<sup>38)</sup>に依拠して論を進める。ガバナンスとマネジメントのいずれも災害発生直後から復旧・復興に至るまでのプロセスを、システムとそれを構成するアクターの挙動として把握することが共通していることから、本稿の行論では両者をほぼ同義と見なして構わないだろう。そこで、災害マネジメントについては必要に応じて注で言及し、主として菅野による災害対応ガバナンスの議論に依って本稿を進める。

菅野の定義による「災害対応ガバナンス」とは、「被災者の利益のために、国・都道府県・市町村・営利企業・サードセクターの組織といった災害対応を実施するさまざまなアクターを規律づけるメカニズム」<sup>39)</sup>である。

この災害対応ガバナンスのモデルを用いて菅野は、長年、日本の災害対応が失敗(例えば、避難所の環境が劣悪であること)を繰り返してきた背景を説明する。すなわち、

「ある地域にたまにしか起こらない」災害の対応、そのなかでも慣れない仕事＝知識やノウハウ、適切な供給体制を持ち合わせていない仕事を、地方自治体が中心になってやることになっている日本社会の災害対応ガバナンスこそ、戦前から避難所の水準が大きく変わらない最大の原因<sup>40)</sup>

である。一方、平時から階層組織(地方自治体・政府)によってガバナンスが行われている財・サービスの供給(救命救助・治安維持・公共土木工事等)は、発災時の対応に混乱が少ない<sup>41)</sup>。つまり、既に持っているノウハウ、スキルを応用すれば即時対応は可能である。しかし、避難所運営や物流管理などの災害対応は、そもそも自治体にノウハウの蓄積がないので混乱するのは当然である。また、たとえノウハウを蓄積した自治体職員がいても、日本の公務員人事の常として配置転換が頻繁に起こるため、災害対応ガバナンスの継承がうまくいかない。

菅野は日本の災害ガバナンスの現状をこのように説明し、その改善に向けて2つの提案を行う<sup>42)</sup>。1つ目は、「災害対応のマルチセクター化」、2つ目は「社会保障のフェーズフリー化」である。

災害対応のマルチセクター化とは、

基本的な災害対応ガバナンスを、政府が直接供給する階層組織[地方自治体]によるガバナンスから、さまざまなアクター[企業、ボランティア団体など]が参画するネットワークによるガバナンスに変更すること<sup>43)</sup>

である。簡単にその主旨を例示すると、そもそも避難所運営を普段の業務としていない自治体職員に発災後それを担わせるのではなく、避難所運営に特化したプロボノ団体に任せること。その他の業務も同様に進め、参画した複数のプロボノ団体同士は相互に連携・調整してネットワークを構築して支援に当たる。その際に注意すべき点として、

政府が、委託などとしてコントロールするような方法ではなく、民間組織が政府と調整しながら自発的に支援を行う仕組みを創設すること<sup>44</sup>

が必要であると菅野は強調する。組織の自発性を担保することによって、ボランティアの理念はこのマルチセクター化においても保持される。そして、従来の管理、コントロールではなく「調整」が新しいシステム内の主たる規律となる<sup>45</sup>。マルチセクター化が実現される鍵として菅野は、

構造的に専門性が蓄積されにくい地方自治体のみで災害対応の全般を担うのではなく、専門性を持った協議体・アライアンスの自発的な判断のもとで行われる活動を、社会として信任しなければならない<sup>46</sup>

と総括する。

もう一つの提案が「社会保障のフェーズフリー化」である。まず「フェーズフリー」とは、

身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立てることができるよう設計しておくという考え方<sup>47</sup>

のことである。そこで「社会保障のフェーズフリー化」とは、「平時の社会保障と被災者支援を連続させること」<sup>48</sup>で、考え方の基礎には「平時の脆弱性に対応する人・チーム・組織が、災害時の脆弱性にも対応する」<sup>49</sup>ことが据えられている。発災後の災害弱者を支援する仕組みを、平時の社会保障システムの中に組み込んでおくことを菅野は提案する。

もし、これらの提案が実現したならば、従来の災害ボランティアは災害対応ガバナンスのシステム内にどのように位置付けられるであろうか。

例えば、平常時からフェーズフリーを意識した諸活動を個人または組織が実践することで、発災時には当該部門の支援活動に移行し、即戦力となる災害プロボノとして参加する個人や団体が生まれるであろう。そのような個人または組織としての災害プロボノは、自発的に行動し、他団体や被災者との調整を中間支援組織によって支援されつつ、その得意分野、専門分野の災害支援を効率的に実践する<sup>50</sup>。

## (2) 能登半島地震における石川県の災害対応ガバナンス

それでは、能登半島地震の直後から、石川県の採った災害対応ガバナンスはどのようなものであったのか。その実際をボランティアの受入体制の面から確認しておきたい。依拠するデータは、県が全職員に対して実施した令和6年能登半島地震対策検証委員会<sup>51</sup>によるアンケートの結果<sup>52</sup>である。

実際の災害対応ガバナンスがどのようにアクター(この場合は県職員)に作用したのかを推測する指標として、ここではアクターがそれに要した稼働時間、労働負荷の程度を参照する。アンケートには災害対応として求められた52項目の業務、作業が列挙され、それぞれに関与した職員が人手の過不足に基づいた業務負担の程度(以下の①～⑤)を回答する項目がある<sup>53</sup>。

#### **[業務負担の程度：回答選択肢]<sup>54</sup>**

- ①人手は十分だった(担当業務を実施しても、他部署の支援も可能な状態だった)
- ②人手が足りていた(通常業務の制限をかけることなく、災害業務を実施した)
- ③適当(一部通常業務の制限はかけたが、災害対応の業務を遂行できる人員は確保できた)
- ④人手が不足していた(業務は何とか回るが、通常業務をできる限り制限しても超過勤務の大幅な増加があった)
- ⑤人手が著しく不足していた(超過勤務では対応しきれず、業務遂行に支障があるレベル)

全52業務の内、回答として⑤を選択した職員の割合が多い上位2つは

「自衛隊・広域消防の応援要請・受入れ」 52.9%

「ボランティアの受付・活動調整」 51.7%

であり、実にこの業務に関与した職員の半分以上が業務遂行に支障のあるレベルの人手不足を経験していたことが分かる。(回答④も加算すると、それぞれ88.1%、79.2%となる。)[「自衛隊・広域消防の応援要請・受入れ」はまさに災害フェーズの超急性期・急性期に必須の業務で、これが人手不足の形で職員に相当な負荷をかけていたことが伺える。「ボランティアの受付・活動調整」も同様の状況であったと考えられ、県職員の側に余力はほとんど無かったと見てよからう<sup>55</sup>。

これら2つの業務担当部署が深刻な人手不足状態に陥っていたことを、超急性期・急性期に石川県が「個人的な」ボランティアの抑制を呼びかけざるを得なかった背景要因の一つとして挙げることは許されるだろう。

他にも検証委員会が作成した資料には「災害ボランティアの活動支援」の項目がある<sup>56</sup>。この項目も発災直後の石川県の災害対応ガバナンスの状況を示しており、発災直後の県の広報を理解する上での参考になる。以下、本論に必要な情報を抄出する。

発災当日の1月1日、県は災害対策ボランティア本部を設置する。中間案では、その取組事項として次を挙げる<sup>57</sup>。

- 県社協、日赤と[災害対策ボランティア本部を]合同設置
- JVOAD 等との連携・情報共有
- 県災害ボランティアセンター運営システムにより、被災者とボランティアの効率的なマッチング実施
- 発災当初、道路渋滞による救助・救出や物資輸送への影響を懸念し、一般ボランティアの被災地入りを控えるよう呼びかけ

この箇条書きを見る限り、発災直後から JVOAD を含む支援団体と県の上に連携が行われ、被災者とボランティアのマッチングシステムも稼働していたことが分かる。そして県知事による呼びかけの内容、すなわち「一般ボランティア」を控える要請、が明示されていることも注意したい。

このような取組を行う一方、この業務に関与した職員が回答した「災害ボランティアの活動支援」の「課題」は以下のようなものである。

「平時における準備・想定不足」として

- 全国的な災害支援の NPO 等との連携体制が不十分（中間支援組織なし）
- 県内における経験豊富な災害支援の NPO 等の不在

「災害支援の NPO 等の活動の把握」として

- 自主的に被災地入りする災害支援の NPO 等も多く、その活動の把握が困難であり、情報共有が不十分

「ボランティアの活動環境の確保」として

- 市町災害ボランティアセンターのスタッフも被災し、一般ボランティアの受入体制が整うまで時間を要した
- 市町災害ボランティアセンターにおける被災者ニーズの把握のためのスタッフが不足していた

元々、石川県内には中間支援組織がなく、災害支援の経験を有した NPO も少なかった。一方、自主的に現地入りする NPO に関する情報の把握と共有が困難になり、市町の災害ボランティアセンター関係者も被災して受入体制が機能しなくなった。現場でこれらの状況が生まれた結果として、先に引用した「人手不足」が発生したと推定される。総じて、平時における災害ボランティアの受入体制の準備不足、不作為が初動時の混乱の一因にあったと見なせよう。

以上が、石川県におけるボランティアの受入れに関する災害対応ガバナンスのデータから推測される実態である<sup>58</sup>。

## 4. メディアと災害対応ガバナンス

災害対応ガバナンスが包摂する領域、部門、アクター、そこでやりとりされる情報やアクションは、全体として非常に巨大なシステムを形成する。そして、システムの状況を内外に知らしめる役割を果たすアクターの一つがメディアである。とはいえ、現実には一個人・一組織がそのシステムの全貌を正確に把握、理解することなど到底不可能である。事実、個々のアクターはその専門以外の領域についてはさほど正確ではない知識を持ったままガバナンスに関与するのが通例である。何らかの不備が生じればアクター同士が互いに補完、修正をしながらガバナンスを漸進的に再構築していくより他はない。これを報道する組織としてのメディアにも、全く同様の構図が成立する。

本章ではそのようなメディアに由来する事例を紹介する。その意図は個人を譴責することではなく、あくまでガバナンスとしての教訓を引き出すことにあることを了解いただきたい。

以下で検討をするのは、毎日新聞の記事「冷遇されたボランティア調整役 作業は廊下 災害対策会議も参加不可」<sup>59</sup>である。この記事では本稿で何度か紹介をした JVOAD の栗田が、発災直後に行った石川県とのやりとりについてインタビューを受けている。

記事によると、栗田は発災直後の1月2日に県庁に到着している。そこで栗田は、石川県の災害対策本部会議への参加と、ボランティアの調整支援に向けた意見表明を希望していた。ところが、石川県は彼の会議への参加を認めなかった。また、県庁内でも JVOAD は作業スペースを与えられることはなく、冷遇されていた、というのが記事の要旨である。

記事本文を抄出する。

栗田暢之(のぶゆき)代表理事は、この[県知事のボランティア自粛要請]発言を会議室の外で聞くしかなかった。／自治体と支援団体の間に入って調整する「災害中間支援組織」の役割を果たせるのに、[栗田は]災害対策本部会議に参加させてもらえなかった …… 石川県では位置づけが定められていなかったので、[栗田は]災害対策本部会議に参加できなかった。

……

県庁では[JVOAD のための]部屋の割り当てがなかった。廊下の休憩用スペースを拠点として使わせてもらうことにし、パソコンなどの機材を置いた。／地震の発生から2週間が過ぎたころだった。「職員が休憩できない」。県の職員から言われ、拠点の休憩スペースからの移動を余儀なくされた。 …… 栗田さんは「県庁内は修羅場で『今はボランティアどころじゃねえ』って状況だった」と振り返る。

[2024年1月3日撮影の写真のキャプション]能登半島地震で被害状況の確認などをする石川県の災害対策本部会議。認定 NPO 法人「全国災害ボランティア支援ネットワーク」は

参加を希望していたが、今も加われてはいない

この記事を通覧すると、(1)石川県の災害初動体制が混乱していたこと、(2)中間支援団体をうまく活用できなかったこと、が読み取れる。この抄出には挙げなかった情報を補足すると、JVOAD は 2023 年 1 月に石川県と「災害時等における被災者の避難生活への支援、生活再建及び被災地の復旧復興に係る連携・協力に関する協定書」<sup>60</sup>を締結している。毎日新聞の記事を見る限り、この協定は遵守されなかったのではないかとの疑念が湧く。

石川県の災害初動対応が混乱していたことはたしかであろう。先に見た石川県の検証結果の中間案にも、随所に記事の状況と一致する「課題」が記載されている<sup>61</sup>。ところが中間支援団体との連携不足については、記事に 2 点、事実誤認あるいは誤解を招く表現があることを指摘したい。

まず、JVOAD メンバーは発災直後から石川県の災害対策本部会議の「傍聴」を認められている。それが分かるのは、本稿で何度か参照した阪本による次の記載である。阪本も JVOAD メンバーの先遣隊として 2 日の午後に県庁入りしている。

能登半島地震では、私[阪本]も JVOAD の運営メンバーであることから先遣隊に加わり、…… 地震発生の翌 2 日午後に石川県庁に到着し、支援組織がどのような活動を展開しているのかについて情報を収集した。

……

石川県災害対策本部会議は、これら支援組織[各省庁、自衛隊、消防、医療、都道府県、ボランティア団体]が傍聴できるようになっており、県の災害対応の状況だけでなく、オンラインで接続された被災市長の情報も共有された(図 5-2)<sup>62</sup>

引用ページに掲載された写真(図 5-2)は阪本が撮影した「石川県災害対策本部会議の様子」で、そこには気象庁職員や JVOAD のビブスを着用したメンバーがテーブルに着席している姿も写り込んでいる。つまり、毎日新聞の記事が印象的に「会議室の外で聞くしかなかった」と書いている情報の評価について、我々は判断を保留しなければなるまい。少なくとも JVOAD 関係者は国の省庁職員と同じ室内の席を与えられていたのである。

次に、石川県の災害対策本部会議の法的設置根拠を再確認する必要がある。そもそも、この会議はどのような条例、規定に基づいて設置されているのか。その委員構成が問題となる。該当する条例は「石川県災害対策本部条例」<sup>63</sup>と「石川県災害対策本部規程」<sup>64</sup>である。その委員(本部員)に関する規定は、後者の第三条 3 に、以下のように明記されている。

3 本部員は、知事部局の各部局長、危機管理監、警察本部長、教育長及び出納室長(以下「部局長等」という。)をもつて充てる。

すなわち災害対策本部とは、県の部局長クラスの幹部職員のみで構成される「頂上会議」である。この規定がある以上、民間団体がどれだけ希望をしてもこの会議に参加する資格はそもそも無い。記事内の「石川県では位置づけが定められていなかった」は誤解を招く表現となっている。阪本が記すとおり災害対策本部会議を広く傍聴可能にしたことが重要なのであり、一民間団体が条例に規定されていない会議での発言権を求めることはガバナンスとしても筋が通らない。記事はこの点に全く触れていない。

総じて毎日新聞の記事は、県の初動体制の混乱については首肯できるが、災害対策本部に関する内容は印象操作に近い見解を示している。コメントをした栗田に石川県の条例の詳細な知識が無かったとしても不思議ではない。むしろ無いのが自然であろう。一般人のコメントを前面に出して印象的なストーリーに仕立てるこのようなメディアの姿勢は、調査報道とは対極にあるものであろう<sup>65</sup>。

一度自然災害が発生すると、災害そのものの報道に続いて発災後の復旧・復興までのプロセスが報道される。いずれにおいても数多くの分野に関わる膨大な情報がメディアから発信される。この毎日新聞の記事からも分かるように、印象操作に堕ちることなく報道内容の正確さを期そうとすれば、多領域に跨がるそれ相応の事実確認が求められる。結局、復旧・復興までのプロセスを報道するには、メディア側もまた、休むことなく駆け続ける災害対応ガバナンスと併走して情報を獲得するしかない。つまり、メディア側にも災害対応ガバナンスに同型的に対応するシステムが必要となる。この毎日新聞の記事は、その必要性を教訓として知らしめるのに十分であろう<sup>66</sup>。

## 5. 災害ボランティアと犯罪・迷惑行為

最後に災害対応ガバナンスに関する補足的情報として、災害ボランティアを巡る犯罪行為や迷惑行為の事例を紹介する<sup>67</sup>。

### (1) 能登半島地震発災直後の犯罪発生状況について

宮下時評が指摘するとおり、これまでの数多くの被災地で「一部ボランティアによる犯罪や迷惑行為があり、「迷惑」未満の無数の問題が存在し、またボランティアを騙る詐欺が」<sup>68</sup>発生していた。筆者自身も、東日本大震災以後の支援活動を行っていた周辺で、数件程度の犯罪・迷惑行為を目撃あるいは仄聞している。

能登半島地震の直後の状況はどうであったか。永井が示すところでは財産犯(主として窃盗)の場合、珠洲警察署管内の1月～4月の窃盗犯は前年同期比7.4倍の37件、輪島警察署管内の場合は同4.1倍の41件であった。また、6月までの上半期で、奥能登4市町の刑法犯認知件数は127件(前年同期比2.4倍)とのことであった<sup>69</sup>。他にも、被災した住宅の屋根を覆うブルーシートを高額で販売する悪質商法まがいの事例が、1月だけで144件も報告されていた<sup>70</sup>。



SNS による情報拡散においても、虚偽情報がかなりの割合で混入されていた。やはり永井が紹介するところでは、地震発災後の 24 時間以内に X で発信された救助要請 1000 件強の内、約 1 割は虚偽情報と推定されている<sup>71</sup>。

震災直後に窃盗犯が前年同期比で数倍程度に急増し、ブルーシートの販売トラブルが毎日奥能登のどこかで発生している。それに対する注意情報、警告を被災者は避難所や被災した家屋の中で繰り返し繰り返し告知され、聞かされたはずである。そのような状況下で、素性の分からない見知らぬ人物を疑心暗鬼の目で見ると、ということの方が困難であろう。そもそも被災者にとって、初めて目の前に現れるその人物が然るべき識別標章を備えていなければ、詐欺師とボランティアを判別することは原理的に不可能である<sup>72</sup>。

## (2) 相互不信の現実を認める必要性

この点においても、先述した宮本のボランティア理解には批判を呈さねばならない。再び、朝日新聞のインタビュー記事を引用する<sup>73</sup>。

地縁血縁がどんどん薄れ、他人同士が集まって住む現代社会にとって、ボランティアは非常に大きな課題であり、希望でもありました。

けれど「他者」は、ポジティブに引き出せばボランティアのベクトルになるけれど、ネガティブな部分に着目すると、知らない人間で怖い、危害を加えてくるかもしれない、できれば距離を置きたい、となる。僕はこれを「危機管理のベクトル」と呼んでいます、日本社会ではこちらのほうが強くなっているように思います。

.....

僕の周りでも、今回の地震で現場に行く必要性を語ると、「被災地に迷惑がかかる」「犯罪者が入ってきて大変だ」という強い反論がありました。

.....

「危機管理のベクトル」は、被災地内外で高まっている。他人や知らない人と付き合う感受性を社会の中でいかにもっておけるかも、長い目で重要な点だと思います。

宮本は、個人の相互不信が蔓延する現代日本社会の状況を「危機管理のベクトル」が発動したものと見なしている。このムードが同調圧力と化して、被災地にボランティアが行くのは迷惑だと言説を再生産している、という見立てであろう。

百歩譲って、現代日本社会にはたしかに「危機管理のベクトル」が働いているかもしれない。しかし宮本が提示しているそれは、平時の「日本社会」全体を俯瞰した一般論としての評価であり、災害時の混乱した被災地に無条件に当てはまるとは限らない。まさに今現在、危機に直面している「能登半島」(より局所的には奥能登)という限定された地域まで包含して「「危機管理のベクトル」は、被災地内外で高まっている」と単純に一括してしまうことに、筆者は強い違和感を持つ。

この違和感の生じた理由は、宮本が前述したような疑心暗鬼にならざるを得ない状況下の住民に向かって、「危機管理のベクトル」を解除せよと言っているに等しいこと、これに尽きる。宮本は平時と災害時に現れる「人間不信」の間に全く質的差異を認めていない、と言い換えることもできる。被災地、被災者のことを考えていると言いながら、結局のところ宮本は危機的状況に置かれた住民の自然な感情を無視、圧殺しているだけであろう。このような点にも筆者は、「危機管理のベクトル」の発想の背後に災害フェーズの概念が欠如していることと、宮下時評が指摘する「社会的な現実には目を向け」<sup>74</sup>ない傾向とを感知する。被災地において疑心暗鬼、相互不信が生じてしまうことの不可避性を現実として認めることが、災害対応ガバナンスに関与するアクターに求められる態度であろう。

### (3) ガバナンス崩壊が招く自称ボランティアの暴走

最後に例示する登場人物たちは、到底災害ボランティアとは見なせない、自称ボランティアと呼ぶのが妥当な人々である。

2021年3月に、岩手県山田町は一冊の報告書『「NPO 法人大雪りばぁねっと事件」その背景と教訓」<sup>75</sup>を刊行した。その紹介文<sup>76</sup>に、山田町を舞台として災害ボランティア団体が引き起こした事件の概要が記されている。

町から委託された緊急雇用創出事業で12億2000万円の事業費を使い切り、6億7000万円に及ぶ不適切な支出が明らかになった、特定非営利活動法人「大雪りばぁねっと」。多方面に大きな影響を及ぼし、町政への信頼を傷つけ、町の歴史に汚点を残した前代未聞の事件

事件の詳細は報告書本文に譲るとして、山田町の災害対応ガバナンスが震災直後に機能不全に陥ったことからこの事件が始まったことを、ここでは確認しておきたい<sup>77</sup>。

「大雪りばぁねっと」は北海道旭川市を拠点とする団体で、東日本大震災が発生するまで山田町と全く交渉は無かった。2011年3月末に団体代表理事が山田町を訪れ、当時の町長に面会して行方不明者搜索のボランティアを名乗り出たことが山田町との最初の接触であった。その後、ボランティアセンターを町が立ち上げた際に代表理事はその副センター長に収まった。ところが、その際に代表理事は履歴書を提出せず、町は身元不明のままこの人物にポストを与えた。その後は、町職員の幹部の肩書きを有して好き放題の不正支出が始まった。

震災直後の混乱期に履歴書の提出すら拒否した全く素性の分らない、「ボランティアをした」と言っただけの人物に山田町が職位を与えてしまったこと。これこそ災害対応ガバナンスの崩壊であり、自称ボランティアの跋扈を許してしまった教訓的事例である<sup>78</sup>。俄には信じ難い事件であるが、このようなことが実際に起きてしまったという現実は厳然として歴史に刻まれた。災害フェーズの急性期の内に、ボランティア受入体制を準備・構築する必要性を示す事例である<sup>79</sup>。

自治体単位のカバナンスの他に、避難所単位で求められるガバナンスもある。しかも、人命にかかわるやもしれない自称ボランティア由来のトラブルが生じる事例が確認される。その代表例は、偽科学やカルトといった特殊な信念を持つ個人、団体が避難所に紛れ込み、食品衛生法的に認められない食材を被災者に提供してしまうことである。筆者が実際に関知した事例を挙げる。

2016年の熊本・大分大地震の際に、熊本市内のある避難所に炊き出し支援のボランティアとして特殊な信念を持つ団体が紛れ込んだ。(調理者が素手で牛乳を攪拌し、その手の常在菌の作用でできたヨーグルトが健康に良いとこの団体は信じていた。)たまたまこれを知った避難者の方が、インターネットで注意喚起をしていた筆者を見付けて相談をしてくれたことから、至急、保健所に通報してこの食材提供は未遂に終わった<sup>80</sup>。

このように避難者の生命に関わりかねない特殊な信念を持つ個人・組織による被災地での活動は、災害対応ガバナンスの難しさを露わにする。関連する法令遵守の徹底、平時から専門家やしかるべき業界団体との連携を確立し、災害時、特に急性期にはそれ以外のアクターの参入を認めない。そのような手段、ガバナンスの策定を講じるしかあるまい。

阪神・淡路大震災以降、大災害の度毎に災害ボランティアの参加人数が数万人、数十万人単位で集計されている。この規模で一括される「災害ボランティア」には、ボランティアを隠れ蓑とする人数がある程度含まれていると想定しなければなるまい。特殊な信念や悪意を持つ自称ボランティアの比率がごくごく僅かであることは経験的に納得できる。しかし、近年はSNSやメディアを巧妙に駆使することによって、少数の自称ボランティアが事情を知らない部外者の注目を集めて支援活動モドキを推進する事例も出てきている<sup>81</sup>。自称ボランティアなど誤差程度の少人数であるからその被害は無視すればよい、という牧歌的な状況はとうの昔に終わっていて、被災地の上を飛び交う「情報戦」は益々熾烈になっていると考えた方がよい。

既に能登半島地震後の事例も見たとおり、被災地の犯罪発生率は前年より数倍程度高まっている。悪意の者の存在を無視して災害対応ガバナンスを構築することは、あまりにも非現実的である。本稿で批判的に言及した「災害ボランティアの自由」至上主義者の主張には、悪意を持った自称ボランティアの存在は全く登場しない。この点でも、「災害ボランティアの自由」至上主義と災害対応ガバナンスの接点は皆無である。全てのボランティアには善意しかないものと、なぜそこまで無条件に信頼することができるのか筆者には疑問だけが残る<sup>82</sup>。

## おわりに

以上の議論を整理しよう。

本稿では宮下時評が整理した「災害ボランティアの自由」至上主義的な論説を採り上げ、その隠れた特徴として3つの要素があることを指摘した。

第1は、災害フェーズ概念の欠如である。第2は、災害支援をプロボノにより指示・支配されることへの忌避である。第3は、悪意を持つボランティアは存在しないという前提である。

これら 3 つの要素は、「災害ボランティアの自由」至上主義を貫徹させるためには必須となる。すなわち、災害フェーズを認めてしまうと即興的なボランティアの活動が制限されてしまい、「災害ボランティアの自由」が侵害されてしまう。プロボノによる指示・支配を認めてしまうと、これもまた「災害ボランティアの自由」が侵害される。悪意を持つボランティアがいるならば、ボランティアそのものの統制・管理は必須となる。これらを突き詰めた先に、注 34 でも言及したように、公衆衛生的な常識を無視するような宮本・宮前の発言も為されたのであろうと筆者は推定する。

このような「災害ボランティアの自由」至上主義のみで、災害後の支援活動の課題が解決できるわけではないことは明らかであろう。そこで本稿では、災害ボランティアを一つのアクターとして包摂するシステムのメカニズムである災害対応ガバナンス(菅野)、災害マネジメント(阪本)を採り上げ、能登半島地震以後の石川県等の各種検証情報と付き合わせて実例を紹介した。菅野による 2 つの提案、「災害対応のマルチセクター化」と「社会保障のフェーズフリー化」は、平時から災害支援の準備を進め(フェーズフリー化)、発災後には被災者に過度の負担を与えない(マルチセクター化)という側面から、今後の災害支援において傾聴すべき内容である。

折しも、能登半島地震の教訓を受けて 2025 年 4 月 1 日に災害対策基本法他の改正法が施行された。内閣府(防災)による改正の概要<sup>83</sup>には、被災者支援に関する事柄として「被災者に対する福祉的支援等の充実」、「広域避難の円滑化」、「「被災者援護協力団体」の登録制度の創設」、「防災 DX・備蓄の推進」が挙げられている。現時点で国が提示した災害対応ガバナンスに向けた新しいアクションである。これを運用、あるいは批判的に検討していくことが、次の災害に向けた準備としての課題となるはずである。

---

## 注

<sup>1</sup> 『新しい歴史学のために』 304 号(2024 年)、pp. 101 - 118.

<sup>2</sup> 「災害ボランティア自粛論」の含意については本文で検討をする。

<sup>3</sup> 宮下時評が言及したのは、以下のメディアに掲載された発言である。宮前良平「能登半島地震から 災害ボランティア考 自粛論 当事者性の裏返し 宮前良平さん 災害心理学者」『朝日新聞』2024 年 2 月 1 日、11 面。＝「耕論 能登半島地震から 災害ボランティア考 中川奈穂子さん、宮前良平さん、栗田暢之さん」『朝日新聞デジタル』2024 年 2 月 1 日配信(<https://digital.asahi.com/articles/DA3S15852905.html>)[本稿では、行論の関係から「耕論」掲載の宮前による記事を引用参照する。]/(話者・宮本匠)「災害ボランティア、強まる自粛ムードと統制 多様な「偏った支援」を」『朝日新聞デジタル』2024 年 2 月 4 日配信(<https://digital.asahi.com/articles/ASS2252SWS21ULLI007.html>) 両記事とも、2025 年 5 月 1 日最終閲覧。(以下、引用元として提示する URL も同様に 2025 年 5 月 1 日最終閲覧。)

<sup>4</sup> 「県職員アンケート結果」([https://www.pref.shikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaikaigi/20241028/documents/04\\_chousa\\_kekka.pdf](https://www.pref.shikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaikaigi/20241028/documents/04_chousa_kekka.pdf))

---

<sup>5</sup> 本稿を執筆した 2025 年 5 月現在、報告書の中間案が公開された段階である。以下の本稿では、このような事情から中間案の公開データを利用して論を進める。「検証結果中間案(概要)」(以下、「中間案概要」)([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaikaigi/20241028/documents/shiryou01\\_gaiyou.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaikaigi/20241028/documents/shiryou01_gaiyou.pdf))／「検証結果中間案(検証項目ごとの取組・課題・改善の方向性)」(以下、「中間案」)([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai\\_g/bousaikaigi/20241028/documents/shiryou02\\_tyuukanann.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/bousai/bousai_g/bousaikaigi/20241028/documents/shiryou02_tyuukanann.pdf))

<sup>6</sup> 岡田広行『被災弱者』(岩波新書、2015 年)。なお、本稿が頻繁に参照・言及する研究者の菅野拓は、同書に紹介されている筆者のボランティア仲間とも交流があったようである。本稿執筆時点で、筆者と菅野の間に面識は無いことをお断りしておく。

<sup>7</sup> 後に「フェーズフリー」の考え方を紹介するが、平時の活動をそのまま災害時の支援活動に転換可能な状態を維持していることから、筆者が属する団体は図らずもフェーズフリーを試行していることになる。

<sup>8</sup> 例えば、前述の石川県の検証委員会、富山県の「災害対応検証会議」(<https://www.pref.toyama.jp/1902/2024kenshou.html>)、内閣府(防災)の「令和 6 年能登半島地震に係る検証チーム」([https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/kensho\\_team.html](https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/kensho_team.html))の活動などを挙げることができる。

<sup>9</sup> 石川県の検証報告は、本稿を執筆時点で公開されているのは中間案のみであることに注意が必要である。確定した報告書の公開が為された際には、本稿の情報更新は必須となる。

<sup>10</sup> 「被災地・被災者は、ボランティアによる多少の「迷惑」は、甘んじて受け入れろという意味なのだろうか。一体、「迷惑なボランティア」に来てほしいと望む被災者がいる世界というのは存在するのだろうか。」(宮下時評、p. 103.)

<sup>11</sup> 2016 年の熊本・大分大地震の際には、熊本市社会福祉協議会事務局長。(記事の紹介より。)

<sup>12</sup> JVOAD の正式名称は、特定非営利活動法人(認定 NPO 法人)全国災害ボランティア支援団体ネットワーク。代表理事・栗田暢之(2025 年 4 月現在)。同法人は 2016 年の設立。(<https://jvoad.jp/>)

<sup>13</sup> 前述の「耕論 能登半島地震から 災害ボランティア考」より引用。

<sup>14</sup> 「冷遇されたボランティア調整役 作業は廊下 災害対策会議も参加不可」『毎日新聞デジタル』(2024 年 12 月 31 日/2025 年 1 月 16 日更新)(<https://mainichi.jp/articles/20241230/k00/00m/040/148000c>)より。なお、知事は 1 月 5 日に X で以下の発信を行っている。「現在、個人のボランティアは受け付けておりません。自衛隊、消防、海上保安庁、警察等の皆さんが人命救助、物資配送、インフラ復旧に力を尽くしてくださっています。まだ被害の全容が確認できていないため、現段階で個人のボランティアは募集していません。お気持ちは大変ありがたいのですが、能登へ向かう道路が渋滞し、物資が届かない、患者の輸送回数が減っているなど救援部隊も大変困っています。今日と明日からの三連休について、能登への不要不急の移動はくれぐれも控えてください。ボランティア募集の開始時期は、X や県公式サイトなどで発信しますので、3 連休中は電話での問い合わせも控えていただけると助かります。」(<https://x.com/hase3655/status/1743232654219329891>)

---

<sup>15</sup> 東京都保健医療局「災害時医療救護活動ガイドライン(第3版)改訂案」(2024年)、p. 9. (<https://www.hokeniryo.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/hokeniryo/02-2shiryoku2-2>)

<sup>16</sup> 前掲掲載、ガイドラインの p. 9.

<sup>17</sup> 「プロボノ」とは、ラテン語"Pro Bono Publico"(公共の善のために)に由来する語で、専門技能を有し、そのスキルを活かすボランティアまたはボランティア活動のことを指す。以下の本稿では「災害プロボノ団体」という言い方も用いる。

<sup>18</sup> 一例を挙げると、社会福祉法人高知県社会福祉協議会高知県ボランティア・NPO センター「災害ボランティア活動支援マニュアル(改訂版)」(2024年3月)には災害ボランティアセンターの設置時期として、「被害状況等からボランティアによる生活復旧活動のニーズが一定数見込まれる場合には、速やかにセンターの「設置」を目指します。設置後、道路やライフラインの復旧状況等を踏まえ、地域内外からボランティアの受け入れが可能になった段階でボランティアの受付を開始します。【※「設置＝ボランティア活動開始」ではないことに留意】」(p. 10)と明記されている。(<https://www.kochiken-shakyo.or.jp/volunteer-saigai>)この改訂が能登半島地震以後になされたという点に注目し、ここで引用をした。

<sup>19</sup> 発災直後の石川県内においてボランティア団体が一律に排除されたという理解は誤りである。発災以前から石川県の自治体や社会福祉協議会と連携関係を持っていた災害プロボノ団体は、超急性期・急性期に現地支援活動を行っている。「[2024年1月]2日午後の時点では、石川県庁には各省庁、自衛隊、消防、医療、都道府県、ボランティア団体が集まっていた。」(阪本真由美『阪神・淡路大震災から私たちは何を学んだか 被災者支援の30年と未来の防災』(慶應義塾大学出版会、2024年)、p.162.) 災害プロボノ団体の支援活動の様子については、同書、pp. 163-166. を参照。

<sup>20</sup> 「(耕論) 能登の現在地 中村悦子さん、明城徹也さん、前田正治さん」『朝日新聞デジタル』、2024年12月28日配信(<https://digital.asahi.com/articles/DA3S16116157.html>)

<sup>21</sup> 知事と同様の発信は、国土交通省北陸地方整備局からも1月4日にXでなされている。「人命救助や復旧作業に支障が生じることから、一般車両の能登地方への移動は控えて頂くようご協力をお願いいたします。」([https://x.com/mlit\\_hokuriku/status/1742836417154417045](https://x.com/mlit_hokuriku/status/1742836417154417045))言わずもがなであろうが、人命救助、道路啓開などの復旧を最優先作業とする方針は、石川県と国のレベルで共有されていたと見てよからう。

<sup>22</sup> 1月6日の時点で、一般ボランティアの特設サイトへの登録を知事は呼びかけている。(<https://x.com/hase3655/status/1743528968022876452>)1月5日発信のリポスト数が4万7千であるのに対し、6日のこの発信のリポストは僅か3000強である。情報周知の度合に決定的な差のあることが見て取れる。

<sup>23</sup> 石川県職員の間で、ボランティア受入れを巡る広報の課題が認知されていたことが伺える。「中間案」において、この点に言及した回答がある。すなわち、「状況の変化に応じた新情報の周知不足」という「課題」の具体例として、「過去に発信した内容の時点修正に相当の時間・発信の労力を要する (例：不要不急の移動抑制、ボランティアの受入等)」(p. 5.)とある。

---

<sup>24</sup> 例えば、頼政良太・宮本匠「デモクラシーと災害ボランティア—分断された社会をつなぐ中間領域」『災害と共生』、2020, 4(1), の pp. 74, 78.に「ボランティア自粛」「ボランティア自粛論」の使用がある。

<sup>25</sup> 災害直後に想定される二次被害、二次災害には様々なケースがある。地震の場合であれば余震の発生、地震直後の降雨による土砂崩れ、衛生状態の悪化に伴う疫病の発生、等々である。このような二次被害が起きることも織り込んで、急性期の救命活動等は実施される。専門的な知見と予測から一帯の安全が確保されるまで、平常時の活動が制約を受けることには妥当性があるだろう。後に紹介する宮本のインタビュー(注 28 を参照)では、「1 月 4、5 日に以前からのつながりのあった石川県穴水町に行きました。その後も学生たちがずっと被災地に滞在して、足湯ボランティアや話を聞くといった活動を続けています。」と発言している。安全確保が不十分な状況下、学生までも同道して被災地入りをしたこの振る舞いを見るに、教育者として学生に対する安全管理責任を放棄していると思わざるを得ない。

<sup>26</sup> 頼政・宮本は前掲論文において、神戸大学が学生に対して現地からの募集があるまではボランティアを自粛するようにと掲示したことに対して、「被災者支援という問題は、専門的に取り組む各種支援団体が実践し、それらの団体が判断して活動して良いとならなければ、市民によるボランティア活動は実施してはいけないというメッセージ」(p. 74.)と解釈している。また、「被災地の支援は、災害ボランティアセンターによる制御だけではなく専門職による支配も進んでいる。…… 東日本大震災の際に、多くのマスメディアではボランティア自粛論が唱えられた。今はまだ被災地の受け入れ体制が整っていないため、素人のボランティアは行くべきではない、ということである。逆に言えば、専門的な知識を持っているものは支援をして良い、というメッセージであるだろう。」(p. 78.)との発言も確認できる。下線を引いた「メッセージ」に相当する内容は、事実認識・事実判断としては妥当であろう。しかし、著者たちはこの状況が「専門職による支配」であるとして、これらメッセージに否定的な意味を与え是正すべきと見なしている。この発想が、災害フェーズ概念と全く相容れないことは明らかであろう。次注も参照。

<sup>27</sup> 宮下時評の注 28 が強調するとおり、「災害ボランティアの自由」至上主義者たちであっても、プロボノの存在は認知している。そしてむしろ、その限界をうたっている。「外部支援者、言い換えればアドボカシーグループによる支配が進めば、支援が届かず取り残される被災者は増え、被災者同士の分断はより拡大していく。」(頼政・宮本前掲論文、p. 79.)

<sup>28</sup> 前掲「災害ボランティア、強まる自粛ムードと統制 多様な「偏った支援」を」

<sup>29</sup> 1 月 4 日に穴水入りした宮本のこのコメントに対する対照情報を幾つか挙げておきたい。「[2024 年]1 月 7 日段階で奥能登に向かうには七尾市を経由し、国道 249 号で目指すしかない。七尾湾沿いを通る、この国道だけが頼りだ。内陸を走る「のと里山海道」は、地震の影響で七尾市の徳田大津インターチェンジから穴水インターチェンジまで通行止め。迂回できる七尾以西の道路も遮断されたままだ。代替ルートがなく、まさにボトルネックにおちいった状態。そのため国道 249 号の各地で渋滞が発生している。」「穴水町の中心部に到着するのに、七尾市役所からかかった時間は約 2 時間だった。」「最大の被災地・奥能登へは国道 249 号だけが頼り 深刻な渋滞 能登半島」、リスク対策.com、2024 年 1 月 8 日配信、<https://www.risktaisaku.co>

---

m/articles/-/86968)この記事には、石川県七尾市内の国道 249 号線の渋滞の様子を撮った写真なども掲載されている。その 1 枚には陥没した路肩に転落した乗用車の姿も写り込んでいる。事故車の周囲には迂回を指示する矢印掲示のみが設置され、しばらくこれが放置されていることがうかがえる。平時の事故処理業務が機能していなかったことを象徴する写真である。また、政権与党ではない野党選出議員の証言も参考事例となる。石川県選出の国会議員、近藤和也(立憲民主党)は 2024 年 1 月 9 日に X で以下の配信を行っている。「穴水町以北へ入ることへの自粛要請継続の是非について輪島市三井、能登町鶴川(2 名)、能登町柳田、珠洲市正院(2 名)から電話で伺いました。皆さんが「しばらくはこのまま継続して欲しい」とのことでした。珠洲の方は今日七尾から珠洲まで 3 時間かかったそうです。(通常は 1 時間半)。輪島市三井の方は輪島市中心部まで 40 分かかったそうです。(通常は 15 分)。車の量が減ったにしても通常の倍以上かかっています。三井は輪島市議会議員の門前さんという方ですが、規制前はわずか 3 キロ先に行くのに 1 時間かかり、自分の地元をまわるのも困難とのことでした。市議員が自分の本当の地元をまわるのに苦労しているのが現状です。」([https://x.com/kondokazuya\\_/status/1744710682426356057](https://x.com/kondokazuya_/status/1744710682426356057))

<sup>30</sup> 宮下時評はメディアに公開された各コメントについて「[引用文のオリジナルは]インタビュー記事であるため、宮本が実際にこの通りの発言を行ったのではなく、記者の主張に沿って発言が都合よく利用された可能性が排除できないという見方もある」(p. 104)と慎重な態度を取る。筆者もこの姿勢を踏襲したうえで論を進める。

<sup>31</sup> 注 27 を参照。

<sup>32</sup> 注 26 を参照。

<sup>33</sup> 宮下時評が公開された後、これを参照した宮前良平「令和 6 年能登半島地震発災初期における X でのボランティア言説の検討」『自然災害科学』43-3(2024 年)、pp. 551 - 560. が公開された。宮前は、能登半島地震の発災直後から 2 週間の間に発信された X のポスト群からキーワード「ボランティア」などを抽出し、それらの共起関係の分析、過去の災害と比較した「ボランティア」に対する肯定的・否定的なポストの分布、能登半島内外での発信の差異を提示している。筆者はこの論説に対して、次の理由から判断を保留する。発災直後から 2 週間という期間は、本文で言及した災害フェーズの急性期に相当する。この混乱した時期に被災者として「ボランティア」に意識を向けて発信した X ユーザーがどの程度いたのか、その規模が判明しない。急性期を象徴する他のキーワードを選別した上での対比が必要と考える。もう一つは、被災地内外からなされた「ボランティア」に関する発信状況の差異を宮前は比較して、被災地から発信されたボランティアへの言及は肯定的なものが有意に多かったと結論づけているが、被災地には既に災害プロボノや自粛要請にこだわらずに現地入りしているボランティアもあり、被災地からの発信者は必ずしも被災者ばかりではない。そして、急性期であろうとなかろうとボランティアたちは宣伝や活動報告を兼ねてボランティアについて肯定的な発信をすることが当然と想定される。被災地から発信されたポスト全体の内、ボランティア自身がボランティアについて発信した比率の検討は少なくとも必要であろう。

<sup>34</sup> 宮下時評が指摘するように、「「災害ボランティアの自由」至上主義イデオログたちが、行政を一律に「〈暴力〉」を発動してくる敵と」(p. 112.)みなす傾向があることに従うと、そのよう



---

な態度が生まれるのは自然である。ボランティアが統制を受けるという文脈を説明する事例として宮本は「コロナ禍で起きた[20]20年の球磨川水害（九州豪雨）では「感染を持ち込むべきではない」という自粛が強くありました。」(前掲インタビュー)と発言をしている。同じく宮前も、「これまでも、ボランティアを忌避する言説はありました。コロナ下の2020年に熊本などを襲った豪雨災害では、当時のツイッターを分析すると、「感染対策が万全のプロ以外は行くべきではない」といった発信がありました。ボランティアは「規範逸脱者」というネガティブな印象が生まれていました。」(前掲「耕論」)水害の起きた2020年7月という時期は、国内ではようやく新型コロナワクチンの高齢者・医療者以外への接種が開始されてから1ヵ月しか経過していない。その時点で、公衆衛生学的必要性に基づき、外部からの人間の流入を最低限に抑えるという判断には妥当性がある。このような背景を完全に捨象したうえで両者が「[ボランティアの]自粛」や「規範逸脱者」といった発言をしていることは、筆者の理解力を大きく超えている。

<sup>35</sup> 頼政・宮本前掲論文は中間支援団体の役割を想定せず、彼らが独自に「中間層」と定義する被災地の住民を、中間支援団体と同様の役割を担う存在として位置付けている。「中間層とは、住民と住民の間に入り、住民同士をつなげる[マ]のような結節点となる住民のことである。こうした中間層は、災害時に外部支援者とのつながりを生かし、地域へと支援者をつなぐ役割を」(p. 78.)担っているとしている。筆者は、この理想は非現実的であると考える。災害時に被災当事者になる可能性の高い住民に、自身の復旧作業以外の負担を与えてしまうことが第一の理由である。また、外部支援が入ろうが入るまいが、災害直後の住民間に被災による被害の程度の格差が生じるのは常である。その格差に配慮したコミュニティ内におけるガバナンスの実践も、当事者には相当な労力と負担を与える。このガバナンスの負担を無視していることが第二の理由である。(なぜわざわざ被災者にさらなる負担を押しつけねばならないのか。この点が理解に苦しむ。)彼らが言う「中間層」への全面的な期待は、超急性期・急性期には非現実的な理想でしかない。そもそも、「災害ボランティアの自由」至上主義に基づく実践(個人ボランティアの即興的参加、「中間層」による調整)によって、今盛んに話題とされている災害避難時の「スフィア基準」(Sphere『スフィアハンドブック 人道憲章と人道支援における最低基準』、2018年版の全文は[https://jqan.info/download/spherehandbook2018\\_jpn\\_web\\_2025jan.pdf](https://jqan.info/download/spherehandbook2018_jpn_web_2025jan.pdf)で参照可能)を満たす支援が実現し得るのか、甚だ心許ない。例えば急性期に求められるスフィア基準を満たした避難所を運営するノウハウを持った個人ボランティアがいるとすれば、既にその時点でその人はプロボノである。スフィア基準を社会的な達成目標に据えるならば、「中間層」による調整負担もいずれは必要なくなるであろう。(制度として「自動的に」外部からもたらされることになるので。)

<sup>36</sup> 頼政・宮本論考では前述した「中間層」概念を導入する際に、「中間層」を内包する細胞質と、膜で隔てられた外部(外部支援者)というモデルを用いてその挙動を説明している。このモデルはあまりにも単純すぎる構造で、せめて細胞をメタファーに用いるのであれば、細胞の発生・分化(災害フェーズの急性期の挙動)、安定期(中間層の活動時期)、細胞の死滅(支援の終了期)といった時系列に基づくフェーズ概念を取り入れるべきであろう。そうした概念すら欠如した静態的なモデルを採用している時点で、図らずも論者らにはフェーズ概念が希薄であることも見て取れる。

---

<sup>37</sup> 菅野拓『災害対応ガバナンス 被災者支援の混乱を止める』（ナカニシヤ出版、2021 年）

<sup>38</sup> 阪本、前掲書。

<sup>39</sup> 菅野、p. 4. この定義で用いられている「災害対応」とは「[自然災害の]加害力によって財・サービスの供給が減少したり、新規需要が創出されたりした際に、適切な需要水準まで財・サービスを効果的に供給するための社会の適応過程」(pp. 17 - 18.)のこと。「メカニズム」とは、「ある目的を志向し、さまざまなアクターや構成要素を相互関連させ、アクターを規律づけることによって行為を促し、要素の単純な和以上の機能を発揮するアクター・ルール・モノなどの集合」(p. 5.)のことである。

<sup>40</sup> 菅野、p. 33.

<sup>41</sup> 「[それらサービスの提供は]普段からやっている仕事だからこそ、災害時にそれを早回ししたり、応用したりすることには混乱が生じにくい。」(菅野、p. 31.) もちろん、通信途絶や施設全壊などに見舞われた場合、これらサービスの即時対応が物理的にできないのは当然である。とはいえ、業務として「なすべき事の理解」に混乱は生じない。

<sup>42</sup> 菅野、第 5 章(pp. 131 - 145.)を参照。

<sup>43</sup> 菅野、pp. 133 - 134.

<sup>44</sup> 菅野、p. 134.

<sup>45</sup> このシステムが稼働する海外組織の実例として、阪本が紹介するトルコの事例(pp. 76 - 80.)を参照。

<sup>46</sup> 菅野、p. 135.

<sup>47</sup> 菅野、p. 138. 阪本も菅野と同様にフェーズフリーの発想を被災者支援、災害マネジメントの現場に導入するよう提案している。(阪本、pp. 178 - 183.)

<sup>48</sup> 菅野、p. 138.

<sup>49</sup> 菅野、p. 138.

<sup>50</sup> 災害フェーズの局面ごとに、専門分野とマッチしないボランティア希望者はもちろん生じるであろう。その場合は、従来通りボランティアセンター等の紹介でその時々に行う実行可能な一般支援業務を行い、フェーズとニーズの変化に伴ってプロボノとして参加するという選択肢が発生する。

<sup>51</sup> この委員会には本稿で引用参照した著者、菅野拓、阪本真由美の両名がメンバーとして参画している。この点からも菅野、阪本の著作は検証委員会が策定した資料の読み解きに参考となる。

<sup>52</sup> 注 4 を参照。

<sup>53</sup> 「県職員アンケート結果」、p. 22.

<sup>54</sup> 「県職員アンケート結果」、p. 20.

<sup>55</sup> 搜索活動やインフラ被害の把握といった、そもそも人海戦術に依拠せざるをえない業務が人手不足に陥るのは、災害の規模の大きさからして当然である。例えば「搜索活動・遺体安置等」の業務の場合、④が 100%、⑤は 0%であった。これは業務遂行そのものに支障はなく、単純に人手が足りないという業務の本質に由来する自然な帰結であろう。一方、単純な人海戦術では如何ともしがたい調整業務の人手不足は、平時の準備不足やマニュアルの不備等に起因する

---

場合が多い。同じ「人手不足」と言っても解決策の方向性が異なる業務のあることに注意が必要である。

<sup>56</sup> 「中間案」、p. 44.

<sup>57</sup> 同項目内の他の取組としては、「災害支援の NPO 等の活動」、「市町災害ボランティアセンターへの支援」、「能登官民連携復興センターの設置」を挙げる。

<sup>58</sup> ここでは石川県が集計したデータに基づいて考察を行った。しかし、回答した職員の業務負担の程度は判明しても、その職員が「人間として」災害業務遂行時にどのような障害やトラブルに見舞われたのかを示す情報は無い。この側面を補うものとして、自治労石川県本部が実施した、被災自治体の労働環境や心身の状況などに関する実態調査の結果が参考となる。(糸崎弥央「危機的状況にある自治体職場―現状と課題について考える」『法学セミナー』2025 年 3 月号、特集「能登半島地震で起きたこと―災害時の法的支援のこれからを考える」所収、pp. 14 - 15. を参照。アンケートとその調査結果については <https://www.jichiro.gr.jp/all/24noto-survey/> を参照。)糸崎の「実態調査から聞こえた自治体職員の声」を抜粋すると、「回答した方の半数近くが精神的不調または身体的不調をかかえていた。さらに住民からの執拗なクレームや不当要求行為を直接受けたことがある方の 6 割が精神的または身体的不調を訴えている。」(糸崎、p. 14.)被災者と災害ボランティアの「間」に、このように被災した自治体職員が多数いらっしゃることは常に自覚したい。

<sup>59</sup> 前掲注 14 を参照。

<sup>60</sup> JVOAD のサイトのお知らせ、「石川県と JVOAD による協定が締結されました」(<https://jvoad.jp/news/20230118kyotei/>)を参照。毎日新聞の記事には「[石川県は災害中間支援]組織を作ろうと JVOAD に支援を求め、23 年 1 月に協定を結んでいた。」と記されている。

<sup>61</sup> 「検証結果中間案(検証項目ごとの取組・課題・改善の方向性)」の「受援体制・他団体との連携」(p. 56.)には、課題として「想定以上の応援機関・団体等が参集」したこと、「会議室開放ルール等が未整理」だったこと、「応援機関・団体の居場所が不明」であったことが挙げられている。また p. 57. には、震災直後の県庁舎のフロア利用状況も掲げられている。

<sup>62</sup> 阪本、p. 162.

<sup>63</sup> [https://www1.g-reiki.net/ishikawa/reiki\\_honbun/i101RG00000497.html](https://www1.g-reiki.net/ishikawa/reiki_honbun/i101RG00000497.html)

<sup>64</sup> [https://www1.g-reiki.net/ishikawa/reiki\\_honbun/i101RG00000504.html](https://www1.g-reiki.net/ishikawa/reiki_honbun/i101RG00000504.html)

<sup>65</sup> 同記事の後半では、「災害中間支援組織が都道府県の災害対策本部会議に出席して協議できることを規約などで明文化しているのは神奈川と静岡、長野、三重、佐賀の 5 県だけだった」と全都道府県に対するアンケート調査結果を示している。少なくとも本記事の舞台である石川県に関しては、災害対策本部規定の第 10 条に「この規程に定めるもののほか、災害対策本部の運営について必要な事項は、知事が別に定める」とあることから、知事の裁量の余地は残されている。アンケート調査に留まらず根拠となる条例・規定の紹介までこの記事は踏み込むべきであったと筆者は考える。

<sup>66</sup> 逆説的な言い方になるやもしれないがメディアの組織規模の大小は、必ずしも災害対応がバナンスとの親和性の度合とは比例しないこともあるようである。大規模メディアの場合、災害関連の情報が全体の報道に占める比率は小さくならざるを得ない。(もちろん組織規模の大きさ

---

は、災害について俯瞰的な報道をするには有利な条件となる。前注で挙げた全都道府県へのアンケート調査を恒常的に実施できる体制は、その一例であろう。)一方、地域に密着した小規模メディアの場合、地元で発生した災害情報は当然大きな比率を占め、地域住民・被災者にとって最も必要とされる情報を的確にタイムリーに届けることができる。近年はその情報を SNS と連動させて、全国に知らせることもできる。(地元を離れた遠隔地住民も容易に地域の情報を入手できる。)2025 年 2 月に岩手県大船渡市周辺の山林を広範囲に焼失させた山火事が立て続けに 3 度も発生した。山火事発生から鎮圧・鎮火に至るまでの約 1 ヶ月間、地域に密着した情報をリアルタイムで発信したのは新聞の場合、地域のメディアである東海新報であった。本稿は時評であることに免じていただき、東海新報が発信し続けた地域情報の分析は今後の課題とするものの、小字単位の地名まで示される被災状況、地域消防団のメンバーへのインタビュー等々、マイクロエリアの災害対応ガバナンスを記し続ける貴重なアーカイブとなっていることは間違いない。また、メディアの規模の大小に応じた災害ガバナンスにおける報道の役割分担を考える上で、東海新報による災害報道はその恰好の事例となるであろう。

<sup>67</sup> 能登半島地震発災後に生じた被災地内での犯罪についての総説、分析は以下を参照。斎藤豊治「大災害時における犯罪について」『法学セミナー』2025 年 3 月号、特集「能登半島地震で起きたこと」所収、pp. 31 - 34. 永井義之「災害と犯罪—令和 6 年能登半島地震に伴う財産犯、偽・誤情報の拡散等」(前掲誌)、pp. 46 - 48.

<sup>68</sup> 宮下時評、p. 104.

<sup>69</sup> 永井、p. 46.

<sup>70</sup> 永井、p. 46.

<sup>71</sup> 永井、p. 47. 永井は情報通信研究機構のデータを参照している。

<sup>72</sup> 「然るべき識別標章」とは被災地域で通用する信頼を担保する記号という意味でここでは用いている。例えば、標章を腕章やビブスの形式として初見の参加者に分与することがボランティアセンターの一つの役割と見なすことは可能であろう。

<sup>73</sup> 「災害ボランティア、強まる自粛ムードと統制 多様な「偏った支援」を」

<sup>74</sup> 宮下時評、p. 107.

<sup>75</sup> <https://www.town.yamada.iwate.jp/docs/3352.html>

<sup>76</sup> 前掲 URL

<sup>77</sup> 前掲、山田町報告書、pp. 3 - 6.

<sup>78</sup> 山田町ほど深刻なケースにはならなかったものの、2016 年の熊本・大分大地震の際に熊本県 A 町において、やはり某ボランティア団体が町長に直談判してボランティアセンターとは独立に支援業務を牛耳ろうとする事案が起きた。この時にはインターネット上と地域から批判が殺到したことで、当該団体はじきに撤退した。

<sup>79</sup> 他にも反社会的な団体、個人がボランティア団体を隠れ蓑として被災地に定着浸透を図ることも想定される。以下の事例も筆者が実見した自称ボランティアである。東日本大震災の直後に S 県 T 町で立ち上げられた、地域の小規模ボランティア団体代表(反社会的集団の一員)は暴行事件を起こして逮捕されている。災害直後の急性期に自粛要請を無視して被災地に駆け付けたものの、全く装備も資金も不十分で、現地に入ってからネット上で寄付を募るような団体も

---

いた。その団体の主要メンバーは平時、マルチ商法の勧誘をしていることが明らかであり、「災害ボランティア」は体のよい隠れ蓑として利用され続けている。東日本大震災直後から急成長した支援団体Kは、関係者が特殊な信念(特定を避けるために「非科学的心霊現象への心酔」とここでは言っておく)を持ち、カウンセリングと称して被災住民への浸透を図っていた。なお、この「特殊な信念」の存在が一般に周知された直後から、団体K関係者が急速に勢いを失ったことは幸いであった。個人ボランティアについても、支援団体の活動資金を持ち逃げした者、被災住民に内職を斡旋すると称して売り上げをごまかしていた者もいた。

<sup>80</sup> 同様の事例は、能登半島地震後の避難所の炊き出しでも確認された。炊き出しの鍋に食品ではないサプリメントが混入された。

<sup>81</sup> 注 79 で前述した団体Kがまさにそれであった。

<sup>82</sup> 頼政・宮本は現代日本社会の傾向を示す語として「虚構化」を挙げる。「虚構化は、これまでも現実からの逃避として進められてきた。例えば、ノンアルコールビールのような、危険性を抜き去った商品が開発されている。ビールがビールであるためにはアルコールが必要であるが、ノンアルコールビールは、アルコールという、いわば現実を抜き去った（つまり、現実から逃避した）虚構化の一つと言えるだろう。現代社会の特徴の一つは、虚構化をさらに進める方向へ進展しているということである。」(p. 70.)筆者に言わせれば、人間社会が生み出した「ボランティア」には悪質な自称ボランティアも紛れ込む。その現実を抜き去って、つまり現実から逃避して「虚構化」をはかっているのは、まさに「災害ボランティアの自由」至上主義者たちであろう。彼らの論の中には、自称ボランティアに由来するトラブルや、災害フェーズといった「現実」が完全に抹消されている。

<sup>83</sup> 「災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要」([https://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kihonhou\\_06\\_1.pdf](https://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kihonhou_06_1.pdf))

(さとう けんいち)