

〈修士論文要旨〉

地域防災に関する研究

— ボランティア活動の高まりと問題点 —

大 西 一 憲*

はじめに

1997年1月に発生した「阪神・淡路大震災」は、日本の社会を大きく揺るがした。この災害を契機に「災害ボランティア」の活動が注目され、以後「NPO法」の施行等もあってボランティア活動は活発化してきた。しかしその反面、被災住民は被災地外から訪れるボランティアに不安を感じながらも頼らざるを得なくなった。またボランティアの中には、被災地から離れられなくなるという状況も発生した。

そこで本稿では、日常からの「地域防災活動は誰が担うのか」ということを以下の4点から考えた。

- ① 被害は、災害が直接与えているというよりも社会的背景によるものになってきている
 - ② 1997年の阪神・淡路大震災以後注目されている「災害ボランティア」が、被災地に向かう場合の新聞報道と被害状況
 - ③ 地域防災力向上のための一つの方法としての「ハザードマップ」の問題点と示し方
 - ④ 阪神・淡路大震災以後、ボランティア活動が活発化してきたが、「ボランティア」の社会的役割の歴史と今後の動向
- 以上の4点である。

1 最近の自然災害の傾向

最近の自然災害の傾向として4つ挙げられる。①異常気象による集中豪雨 ②土木技術の進展により低湿地や山麓が開発されるなど土地利用の変化による被害が多い ③被災時のインフラ停止による被害の拡大 ④死者比率では60歳以上が占める割合が顕著になった。

ここでは、特に④について表1を示した。昭和57年豪雨（長崎県）と平成5年豪雨（鹿児島県）のデータは牛山（2005）によるものである。年齢別死者数の年齢区分について、本来高齢化とは65歳以上を指すものであるが、昭和57年のデータが60歳を区切りになっていたということなので兵庫県南部地震以降のデータもそれにあわせて集計しなおした。またこのデータにあわせて、全死者数のうち60歳以上の死者の割合と国勢調査より災害が発生した各年の10月1日現在の推計人口から全人口に対する60歳以上の人口の割合を示した。

平成18年度 *文学研究科地理学専攻

表1 最近の自然災害死者数

災害名		昭和57年豪雨 (長崎県)*1	平成5年豪雨 (鹿児島県)*1	兵庫県南部地 震(東灘区)*2	平成16年新潟・ 福島豪雨*3	平成16年新潟 県中越地震*4	平成17年度 大雪*3
発生年		昭和57年7月	平成5年 7月～8月	平成7年1月	平成16年7月	平成16年10月	平成17年12月 ～18年3月
年齢別 死者数	60歳 未満	191	33	634	2	21	41
	60歳 以上	61	39	557	14	46	111
死者比率(60歳 以上/全死者数)		24.21%	54.17%	46.77%	87.50%	68.66%	73.03%
60歳以上人口 /全人口		13.51%	19.34%	17.15%	26.26%	26.26%	26.88%

*1 牛山素行(2005)「2004年台風23号による人的被害の特徴」自然災害学会「自然災害科学」Vol24-3
2005年3月発行

*2 「毎日ムック ドキュメント阪神大震災全記録」毎日新聞社1995年4月8日発行 1995年2月19日時点
警察庁の発表に毎日新聞社の取材を加えた5391人のうち東灘区内の死者数を取り上げた

*3 消防庁「平成16年7月新潟・福島豪雨による被害状況(第53報)」平成16年9月10日現在、
「今冬(平成17年12月以降)の雪による被害状況(第62報)」平成18年9月25日現在 より

*4 新潟県「平成16年新潟県中越大地震による被害状況について(第171報)」平成18年9月22日現在

表1の60歳以上の人口比率を見ると、兵庫県南部地震以前と以後で大きく2つに分けられる。以前は20%未満であったが、以後は20%を越えている。しかし各災害の60歳以上の死者数の割合はいずれも20%を越えており、やはりどの時代においても災害で被害を受けるのは60歳以上の人が多いと言える。またそれが一層顕著になったのは兵庫県南部地震以後の各災害であるということがわかる。

2 被害状況・新聞報道とボランティア数の関わり

ボランティアが被災地に向かう場合、何らかの情報を得て向かう。主に新聞やインターネットが使われる。本稿ではボランティアがどのような情報に左右され、被災地に向かうのかを検証するために被害状況・新聞報道・ボランティア数の関係をみた。予測される基本的事項は、被害状況が大きいと新聞報道も大量にされ、それをみたボランティアもよく報道された地域に集まるのではないかということである。しかしここにはもう一点気になることが隠れている。それは現実には被害が甚大であるが、新聞報道がある地域に偏り、それをみたボランティアもその地域に偏ってしまったということである。

対象とした災害は「2004年新潟・福島豪雨水害(新潟県のみ)」、「2004年福井豪雨水害」、「2004年新潟県中越地震」である。新聞は朝日新聞東京本社発行の縮刷版を使用した。報道量のカウントとしては記載文の各市町村の状況をカウントするという方法も考えられるが、ここでは掲載される被災地の写真にある市町村名をカウントした。掲載写真を選んだ理由はボランティア

を含む人たちが新聞を見て、目にとまりやすいのは写真ではないかと考えたからである。

各災害の被害市町村はボランティアセンターが設置された市町村をあげている。よってこれら市町村以外にもボランティアセンターは設置されていないが、被害が発生している市町村はある。

表2は、これらのことをまとめたものである。人的被害・住家被害共に多い旧長岡市¹⁾が小千谷市と共に多く報道された。旧長岡市に集まったボランティア数は、最も多くはなかったが多ほうといえる。

旧長岡市に次いで被害数が多い小千谷市は、前記したように報道数も多く、ボランティア数も最も多いということがわかった。

「2004年新潟・福島豪雨水害」では、人的・住家被害共に最も多い三条市にボランティアが集まった。新聞報道が多かった旧中之島町では、三条市に次いで多くのボランティアが集まった。

表2 被害状況・新聞報道・ボランティア数の関係

(太字は各項目の最高値をあらわす)

災害名	被害状況		新聞報道	ボランティア数 (人)
	死者・重傷者(人)	住家被害(世帯)		
2004年新潟・福島 豪雨水害*1	三条市: 10	7436	2	23870
	旧栃尾市: 1	527	—	314
	旧長岡市: 0	1062	—	708
	見附市: 0	2031	—	1999
	旧中之島町: 3	741	4	18566
2004年 福井豪雨水害*2	福井市: 0	11319	2	12519
	鯖江市: 3	1109	—	11152
	旧今立町: 3	893	—	7775
	池田町: 0	136	1*	1299
	旧美山町: 2	412	3	16387
2004年新潟県 中越地震*3	旧長岡市: 272	55798	14	25176
	旧栃尾市: 15	6116	1	2833
	小千谷市: 139	12466	14	26916
	柏崎市: 12	4959	—	140
	旧十日町市: 63	12202	1	8129
	見附市: 52	10017	—	522
	川西町: 15	1651	—	464
	旧中里村: 1	668	—	206
	旧越路町: 8	3752	1	1071
	旧小国町: 2	1981	—	1970
川口町: 44	1601	6	26501	

*1 被害状況については新潟県災害対策本部「7月13日からの大雨による被害状況について(最終)」平成17年3月23日14時30分現在より。ボランティア数は新潟県「災害ボランティアの活動状況について」より引用

*2 福井県ホームページ「福井豪雨の最大被害状況」(平成17年4月1日現在)(各市町村調べ)より引用。ボランティア数は福井県「笑顔のために 平成16年7月豪雨水害 ボランティア活動報告書」より引用。福井市については一乗谷地区のボランティア数は除く

*3 被害状況については新潟県災害対策本部「新潟県中越地震被災被害状況について(第171報)」平成18年9月22日現在より引用。ボランティア数は新潟県「災害ボランティアの活動状況について」より引用

「2004年福井水害」では、新聞報道が多い旧美山町にボランティアが多く集まり、人的被害が多い鯖江市は旧福井市に次いで多い。そして住家被害が最も多い旧福井市は、旧美山町に次いでボランティアが多いという結果になった。

以上より、必ずしも被害状況・報道量・ボランティアの3要素が完全に関連しているとは限らないという結果になった。しかし災害の種類によってこれら3要素のうちから2要素が関連しているということがわかった。

3 地域防災力を高めるための手法

地域防災力をいかに高めるかを考えるにあたり、「水害ハザードマップ」がその手法の一つとして考えられる。しかし作成されていない地域が存在したり、配布しても使用されないということがある。また配布される紙地図としてのハザードマップには、浸水する水の量や速度までは表せない²⁾し、浸水深で色分けされているため若干でも離れていると「自分の住んでいる地域はまだ安全だ」という意識が持たれる。

これらのことと群馬大学の片田が自然災害学会のオープンフォーラムで発言したことをヒントに、奈良県が作成した大和川水系浸水想定区域図から支流の高田川を挙げ(図1-I)、さらに筆者が住んでいる大和高田市域を抜き出し、筆者もハザードマップを作成した(図1-II, III, IV)。

Iは浸水区域がメッシュ状になっており、浸水域と浸水しない域ははっきり区別されている。II, III, IVはIの区域より少し大きい円で覆った。IIIは浸水深を「浸水域」と「強浸水域」に区別した。またIVはIIを浸水域の地図を見ることができるよう、主要地名を挿入した。II, III, IVのメリットは、浸水区域を大きく覆い、地図が見えないように色をつけたので、浸水区域内外の住民に危機意識を持たせられる可能性がある。デメリットとしては浸水区域を大きく覆ったため、若干非現実的な地図となった。それに加えIIIは、「強水深域」を加えたためIに近いものとなり、IVは浸水域の色を透かし、なおかつ地名を入れたので住民にとってはわかりやすくなったという反面、Iのように「私のところは大丈夫」という意識がもたれる可能性がある。

I, II, III, IVの地図にはそれぞれメリット、デメリットがあり、現段階ではどの地図が最良かは判断できないが、危機を周知させる、または住民にわかりやすくするという点をあげればII, III, IVの地図があげられるかもしれない。しかしIを全く無視するというではない。

4 ボランティアと社会背景

ボランティアと社会背景の歴史を野尻(2001)を参考に図化した(図2)。古代においては国民全員がボランティアであったが、近代に入り行政と国民の役割がはっきりと区別され、国民は行政に要求を出し、行政は時には弾圧しながらもその要求に応えた。その構図が崩れたのが1997年の阪神・淡路大震災であった。これを契機に「災害ボランティア」が注目され、行政もその活動を支援しなければならなくなった。これにより「災害ボランティア」はますます重要視される

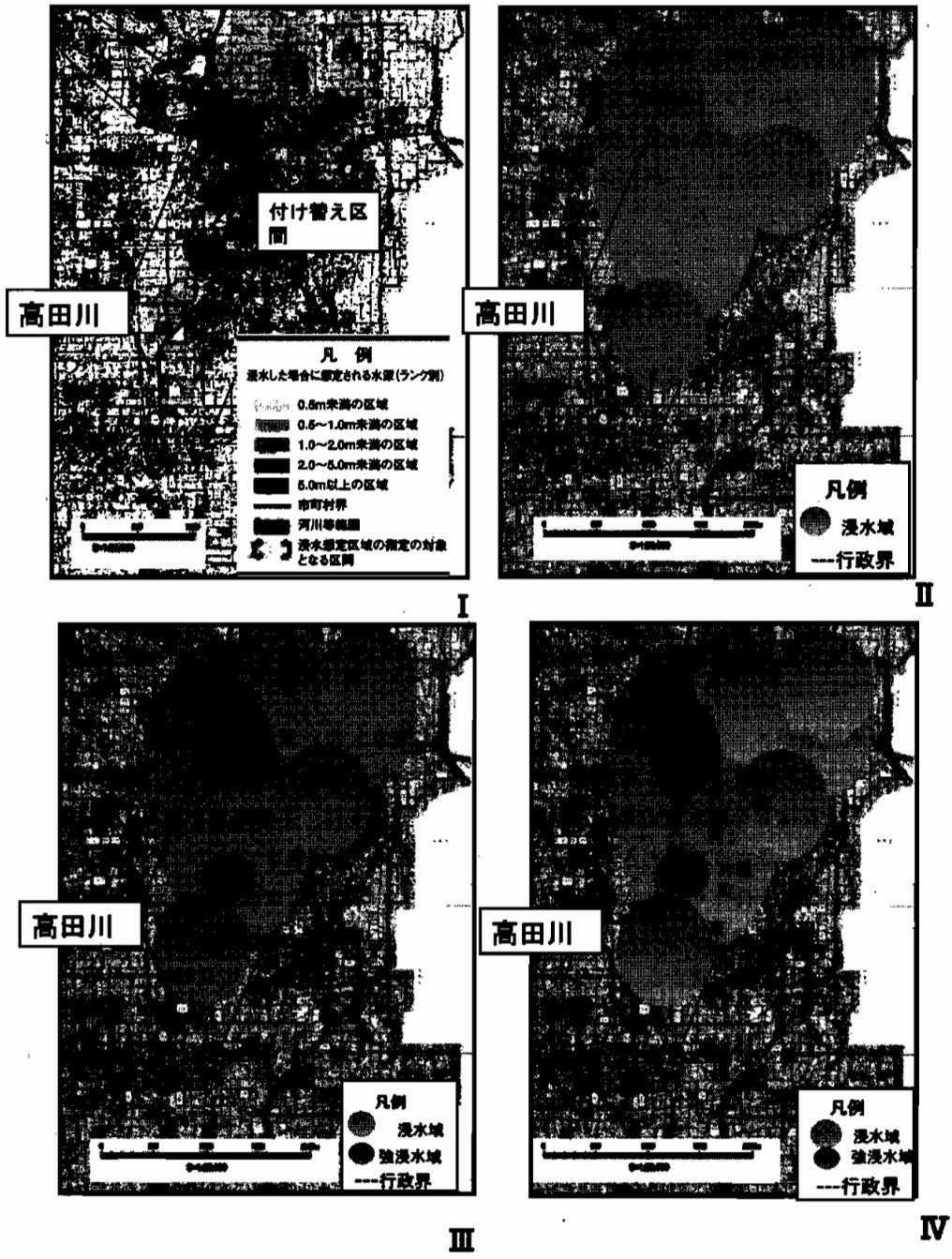


図1 奈良県が作成した高田川浸水想定区域図 (I) とそれを
 基に筆者が作成したハザードマップ (II、III、IV) (案)

奈良県土木部河川課ホームページ「浸水想定区域図」

http://www.pref.nara.jp/kasen/bousai/sinsozu/takadagawa/gaiyo_takadagawa.htmより引用・編集
 原因 (各市町村作成2500分の1地形図を編集) を縮小

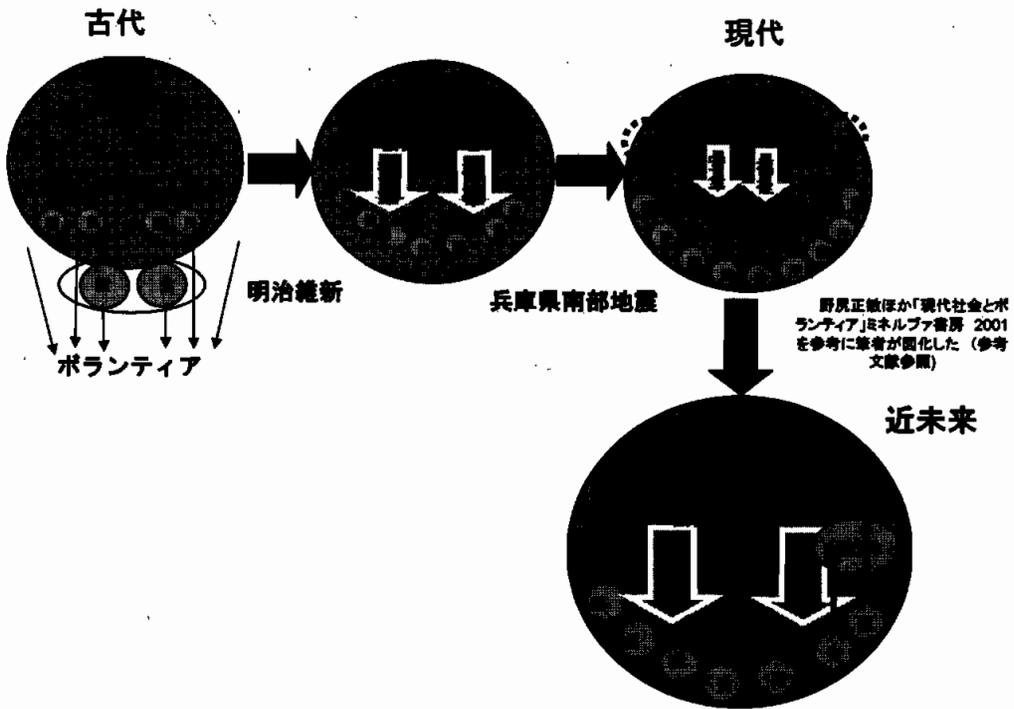


図2 社会の中にもみるボランティアの役割の動向

ようになった。

しかし、それにより大きな問題を生み出そうとしている。それが図2の近未来である。行政も国民もボランティアを必要とすればするほどボランティアが「義務」になり、そして「行政化」するのである。ボランティアは決して「義務」ではないし、行政に代わって行政サービスの大部分を行う立場でもない。

おわりに

本研究では「地域防災は誰が担うのか」ということを4つの点から考えた。その結果、地域防災はやはり住民が担うべきである。そしてこれらのことを住民・行政・ボランティアそれぞれが自覚するべきであろう。

ボランティアが日常時にできることは地域防災力向上の「きっかけ」作りであり、被災時にできることは、被災者が自立するための「きっかけ」作りである。

住民はボランティアや行政に頼るばかりでなく、自ら地域防災や被災から自立をしなければならない。ボランティアや行政は「きっかけ」を作ってくれるだけである。

ボランティアは決して主体的行動はしないこと。日常時は地域防災力向上のための「きっかけ」を、被災時は被災者が自立するための「きっかけ」をつくるだけであるということを忘れてはならない。

行政は地域防災力向上のための一手段であるハザードマップを作成・配布するだけでなく、ハザードマップについての説明を徹底しなければならない。また「どのように作り、示せば住民に興味を持ってもらうことができるか」ということを考えなければならない。その一つとして筆者も試案を作成・提示した。さらにボランティア活動の環境整備をすることと並行して、被災地外からのボランティアに長期間活動してもらわなくても、被災から復興できるという体制ができるように努めなければならない。

以上のように住民・行政・ボランティアが、それぞれの役割を徹底すると地域防災力は向上するのではないかと思う。しかしこれほど容易に見えて、困難なことはないだろう。なぜならこのような活動は長期にわたるからである。大正時代に発表された言葉が現在まで言い継がれるのはこういうことだと思う。

注

- 1) 本文と表中の「旧長岡市」、「旧福井市」などは被災後に合併したことによる。但し、「長岡市」と「福井市」は合併後も市町村名として残っているが、合併する前ということを表している。
- 2) 地図上には「流れの方向」、「流速」を矢印、数値で示すことはできるが、住民にとって「南へ流速10メートル毎秒」ということが読み取れても実感することは困難である。ここではそういう意味で表現できないとしている。

主要参考文献

- 片田敏孝, 児玉真, 佐伯博人 (2004) 「洪水ハザードマップの住民認知とその促進策に関する研究」土木学会水工学論文集, 第48巻
- 池田碩・中川学 (2005) 「井川・折居川ものがたり」京都府山城北土木事務所 40 p
- 牛山素行 (2005) 「2004年台風23号による人的被害の特徴」自然災害学会『自然災害科学』24-3 pp257-266
- 野尻正敏 (2001) 「ボランティア・セクターの形成—その社会的・歴史的意味」野尻正敏ほか「現代社会とボランティア」ミネルプア書房 pp1-37
- 山崎正和 (2001) 「公共活動の歴史的三段階—現代ボランティア活動の位置付け」野尻正敏ほか「現代社会とボランティア」ミネルプア書房 pp39-57
- 奈良県土木部河川課ホームページ「浸水想定区域図」高田川
http://www.pref.nara.jp/kasen/bousai/sinsozu/takadagawa/gaiyo_takadagawa.htm