

能登でのボランティア王様ゲーム

—わたしが馳知事、あるいはJVOADであったら—

“king game” for noto volunteer

— If I were “Governor Hase” or JVOAD—

意見論文(論争論文)

○高田 昭彦*1, 赤坂勝之*2, 遠藤正則*3

Akihiko TAKADA, Katsuyuki AKASAKA, Masanori ENDOH

1. 問題意識

2024年能登半島地震に於いては、初動からボランティア抑制論がマスコミをにぎわし、東日本大震災や熊本地震での何かの代理戦争(意見論争)を彷彿とさせた。その後、「JVOADを重用しなかったが故の失政」¹⁾との、ある意味で馳石川県知事叩きの様な様相に変容した点が筆者としては残念にも思っている。なんとなれば、事前の地域防災計画との乖離(社会福祉協議会(以下社協)派による人治)を誤りともしない検証にも不満だし²⁾、日本航空学園・輪島ベースや、ボランティアバス、災害ボランティア支援車両標章(?)など努力や功績もあると言うのが筆者の見方であるからだ²⁾。

また、マスコミ報道に一旦登場するが、メディアコントロールか何ものかへの付度であるか、記事が消える怪もある³⁾。また、**法治**視線は無く、**人治**に於いて**誰が良いか?**と言う日本人らしい視線が残念で有り、かつ具体性に欠け、政治における新人待望論に近いものと報告者は評価する。つまり、何よりも重用されたら「こうしたい」と言う、マニフェスト(後知恵)が見られない選挙戦であるのも残念と思う。詳しくは当日発表に譲るが、中間支援機能としての自治体、社協、(公財)石川県民ボランティアセンターの独立した支援に期待し、各ボランティア団体がわは独自判断を優先し、従属条件として各中間支援を適宜取捨選択すれば良かったと筆者は思う。

ここで、筆者の経験値の一部から、東日本大震災翌日からの各警察に依る**緊急車両標章**の言わばばら撒きに近い状況や、山形県災害ボランティア本部に到達できたボランティアが山形県危機管理課と連携し、災害派遣等従事車両証明書の発行を成しえたことなどを、**王様ゲーム**

として報告し、今後の提言とする。

2. 研究方法

石川県の検証報告書、地域防災計画などの文献分析と共に、筆者らの災害ボランティア経験を「参与観察」「フィールドワーク」とも解釈して、問題の見える化、課題への提言とする意見論文(論争論文)とした。酒席ゲームのひとつである**王様ゲーム**になぞらえ、わたしならばこのようにできたはずだとの論考である。

ここで、本論考は言わば「政治」に抗うものである。他学会での事例であるが発表に先行研究との比較を求められる。ある意味では先行研究は「無し」と言うことができるだろう。秩序化のバイアスを挙げるのも少々無理があると思う筆者である。

なお、下敷きとして日本NPO学会での高田発表(地域防災計画に照らした災害ボランティア—石川県と社協派の300日戦争—)を元にして本論考を作成した。

3. 価値観対立と本音と建前

ここで、いわゆる支援者間対立⁷⁾の元となっている、「悪いボランティア」「偽ボランティア」⁸⁾とのボランティア評価を説明しよう。まずは、社協の災害ボランティアセンターの設計であるが、実は初心者を中心に業務設計されている。「スコープなど資機材を準備しているから、ボランティアさん待ってください。」というやつである。ベテランともなるとMy資機材を持ち自分で追加工した特製スコープを持参する者も居るのにであるが。

被災者視線では、経験値があり、手早く作業の質/量に秀でていること、社協ボラセンの開設時間(9時~16時くらい)を超えて稼働すること、などなどに依り社協登録ではないいわゆる**野良ボランティア**を良いボランティアと評価することが多い。しかし、盗人視線や、社協派の手前みそ自慢により社協ボランティアこそが良いボランティアであるとして、被災地外では毎回毎回ちよつとした混乱、論争となる。

²⁾ 多くの都道府県では災害ボランティアセンター設置を社協の業務としている。しかし、2000年代以前には、社会福祉法の厳格な解釈であるか、災害ボランティアセンター業務を社協が受け取らなかった。そのため、既存組織に委ねたり、行政作成の第3セクターに災害ボランティアセンター業務を委託した事例も多い。石川県では(公財)石川県民ボランティアセンター扱いとなっている(はずで有ったのに)。

*1 復興ボランティアタスクフォース 代表/富士フイルムビジネスイノベーションジャパン 勤務

Fukkou.volunteer task force / FUKKOU Volunteer Task Force, FUJIFILM Business Innovation Japan Email: fukkou.volunteer@gmail.com

*2 DRO 災害救難活動 *3 復興ボランティア支援者センターやまがた元職員/福祉防災コミュニティ協会 認定講師。

3.1 先行する野良(勝手)ボランティア

また、ベテランの災害ボランティアや、被災地経験社協職員は知って居るのだが、実は野良ボランティアが先に被災地入りし、社協の顔をつぶさないように建前を繕っている実態が有る。社協の災害ボラセンの設置宣言と共に、「今到着しました」と装うのである。

能登でも、JVOAD 第一報では 1/3 に 29 団体が能登入り（あるいは意向）⁴⁾との調査報告が広報されている。なお、赤坂は 1/2 に、高田も 1/4 に能登入りしているが、1/3 の JVOAD 発表リストには入って居ない。

3.2 遅れた社協職員

さて、ここで社協職員等の出足はどうだったのであるうか？支援 P と呼ばれる、社協派 NPO でも早期に被災地入りした人は居る。しかし、厳寒の地であり、交通事情も悪いため、多くの派遣元社協からの出張許可がなかなか出なかったようである。馳石川県知事の抑制 X (旧 twitter) 発言⁵⁾もブレーキとなった形で有る。また、社協職員は応援自治体職員のように、地方自治法などでの身分保障が実は無い。つまりは、企業ボランティアと同レベルの熱意であり、所属職場を説得してまで被災地入りする仕組みにはなっていないのである。

4. 石川県地域防災計画との乖離

災害ボランティア政策については、「社協に委託する」のみであり細則が定められて居ない地域防災計画が多い。つまりは、何も決まっておらず、社協に任せると言う人治のみが多い。

顧みると、ボランティア本部(石川県庁)とボランティア現地本部(市町村、市町村災害ボランティアセンター≡社協)へのガバナンス不足で、情報共有すら出来ておらず、協力体制がいまひとつ不足で有ったと観察する。外部評であるが「石川県政は石川県社協に冷たい」との評すら聞いた。石川県の地域防災計画では、(公財) 石川県民ボランティアセンターが一義的責任者となるはずであったのに。筆者視線では被災者、ボランティアそっちのけで支援者間対立していたと見る。(能力不足、経験不足で、防災界に良くある、経験不足だが下支え人員に対する配慮か、初心者配慮ベテラン冷遇ともなる別の課題も有る)。感情対立を恐れて、やるべきケンカすら出来ていないボランティア界が残念である。さらに、検証報告書に依ると経験値のある団体が石川県には無いとのこと。事実誤認、調査不足、ボランティア側の反論不足で有ろう。

4.1 ボランティアバス

実は 2007 年の能登半島地震でも、ボラバス 100 台(100 人の間違いで有ろう)を募集して集まったは良いが、ニーズ先を開拓できずに、「被害を見て行ってください」と活動せずに送り返したとのプチ混乱ウワサを高田は現地で聴いた。被災地ツアーと考えれば、まだ許容されよう。

今般の能登半島地震に於いてもボランティアバスが多数運行された。石川県地域防災計画と各市町村地域防災計画を紐解くと、類似の図もあり、共同して事前準備していたとも読み取れる。

- ・延べ 42,486 名がボラバス乗車(～3/31) 17,2965 名(石川県内全ボラセン) ボラバス運行地のみで 161,707 名
- ・9 月の水害初動では、ボラバス運営に他県からの応援職員を得て増便運行した
- ・金沢市近郊の石川県民しか念頭に置かれて居ない。
- ・他県者がクルマ(高速無料)、新幹線と宿泊の 3 点確保で工夫してボランティアバスを利用できる体制となった(条件不足として返却される予約も有っただろうし、宿泊施設やバス空席が社会資源との解釈に於いては、無駄が生じた。また、費用無償であるボランティアバスも 1 割程度空席が発生した。社会資源有効活用の視線で改善したい。なお、上で宿泊確保を拘束条件として挙げたが、ボラバス予約+高速無料+車中泊という実態も有った)

4.2 宿泊所

地域防災計画には無かったが、日本航空学園・輪島ベースキャンプ(定員約 100 人) 延べ 2,962 人(5/13～8/21 発表時)、奥能登ベースキャンプ(定員約 100 人) 延べ、7,341 人(2/26～7/19) の公開運用を評価する。ボランティア参加の厳格で古い解釈からか、「ボランティアに宿泊所提供は不要」であるとか、「ボランティアからの便宜供与の打診さえもダメ」とする教科書を書き換えるべきであると筆者は思う。何よりも社協職員の起用に大変な苦勞をした(と思われる)宿泊所問題の解決策と成り得る^{注2}。

なお、1 団体のみに廃校などを宿泊所として貸し与える事例は 2019 年丸森町などで事例がある。調整や運営業務が手間であろうか？耐震性懸念だか閉じたある意味秘密運用が多い。報告者視線では、運営人員を公営として専従職員を雇用配置し、ボランティア等ならば誰でも泊

^{注2} 地方自治法には、自治体間の応援職員の責任と権限が定められて居る。一方で、社協職員に関しては、法的に定まって居ない。また、個別の市役所と該当市社協間に協定締結事例があるともされるが、1800 法人あるとされる社協間はカバー出来ていないはずであり、組織的指示命令系統や責任に関して筆者としては疑義がある。

まれるようにしたことは、弱小団体でも予約が空いてさえすれば泊まれるメリットがあった。また、民間団体運営委託であれば、運営協力費を徴収すると言う厳密には旅館業法違反に起因するトラブルも発生してしまう。

5. 高速道路無料化

5.1 山形県災害ボランティア本部の思い出

高田は 2011 年 3/11 の揺れを、東京都中野区の勤務先で迎えた。新規顧客獲得外回りを任務とする部署に在籍していたが、たまたま 5%の幸甚であっただろうか。在社していた。勤務時間内であるために在社指示があり、標準勤務時間を終了しても在社指示が続いた^{注3}。各自判断により帰宅して良いとの指示（許可）が出たのは 20 時頃で有った。エレベーターは停止したもの、電気、水道、インターネットは(かなり広範囲で)生きていたのである。当時メインに情報交換を行っていた SNS(Mixi)では、新潟県の A さんが山形県庁に到着した、あるいは神戸の B さんが山形県庁に向かったとの報を、会社指示も無い 30 階の事務所で漫然と見ていたわたしは、はたと「何をしている？俺？」と思ったものである。

常設の災害ボランティアセンターを標ぼうしていた(福)世田谷ボランティア協会に於いて、当時「拠点運営部会」(災害ボランティアセンターの計画/しくみ作り)の委嘱を受けていた報告者は、メールにて情報交換を行いつつ徒歩帰宅した。(中野区→桜上水→成城学園前→登戸→自宅)翌朝は、多摩川河川敷でチェーンソー訓練会を開催する予定でもあったが、メールで中止連絡を入れ、念のため開始予定時間に現地待機し、そして世田谷ボランティア協会に向かった。2名同乗させ、関越自動車道を新潟→会津坂下と経由して、最後は下道で山形県庁に達した。(会津坂下ではすでに警察が出動しており、トラック等に緊急車両標章の発行を行って居た。)筆者の用向きを念のため伝えたが、緊急車両標章は発行できず下道を行けとのこと。山形県庁には夜半に到着したが、残業して待機してくれていた。山形県庁に向かったボランティアは、静岡県で毎年開催されている災害ボランティアの大規模図上訓練の「被災地入りする県外支援団体」グループにて、「大規模災害発生時に山形県庁内に県災害

ボランティア支援本部が設置され、隣県の支援拠点として便宜を図る意識が共有されていた。」

2004 年中越地震発生直後に報道にて「救援ボランティアは無料で高速道路が通行できる」とアナウンスされたが、遠藤は市役所、県庁に連絡しても認められなかった。

その後、2007 年中越沖地震に NPO 法人、大学の合同文化財救援車両として山形県庁から、災害派遣従事者証を取得し、救援ボランティアに災害派遣従事者証を発行する前例を作った。

2011 年 3/12 夜半に高田も山形県庁の、市民共同プロスポーツ支援室の連携団体としての 3/13 の宮城県沿岸部視察が即決まり、緊急車両標章を発行いただいた。ここで顧みるに、「顔の見える関係性」はその通りであるとも思う一方で有り、では「顔の见えない団体は？」と言う質問と、「顔は知りつつも、敬遠する団体/個人は？」との質問が沸き起こるのである。積年の課題であるが、その時々々のパワーゲームで誰かがサービスを受けそこね、悪者としての誹りを受けるのみに見える。

なお、このような高速無料化措置は 2011 年 3/20 ころに政府やマスコミから広報された。(すなわち、今般の能登半島地震に於いても、広く活用できた(はずである))この話題が出てこなかったのは筆者としては奇怪である。ボランティア団体登録制度など、話が他所に、他所に向かっていると感じる。なお、防災庁を設置するというのは事前に法治を検討するものであると高田は解釈する。

5.2 静岡県内外の災害ボランティアによる東海地震のに備えての図上訓練

阪神淡路大震災以降に結成された全国単位の情報交換機能として、震災がつなぐ全国ネットワーク、災害ボランティア支援プロジェクト会議(支援P)、JCN、JVOADなどが挙げられる。南海トラフ地震の切迫性が叫ばれる前、阪神淡路大震災の次は、東海地震であるとも叫ばれた。全国各地に災害ボランティアなる個人/団体が居ると認識され、県域外からの共助を受け取る仕組みづくりとして、**静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練**が 2006 年から始まった。開催当初は外部助成金を得て、参加者への交通費助成、宿泊費負担なしという優遇で有った。今から考えても、社協では無く、公設の第3セクターでも無いいち民間NPO法人の発意に依るものであり、先見性には敬意を表したい。

この図上訓練に、山形県の特非)ディーコレクティブの遠藤や高田ほかが参加しており、文字通り「顔の見える関係性」が構築されて居たのであった。

^{注3} 来る首都直下地震に備えて、東京都等では、帰宅困難者対策として3日間の残留食料/飲料備蓄を求めて条例化した。(トイレ、就寝設備に欠けている点が筆者としては不満である。)この帰宅抑制の要望が、何故か会社指示で帰宅禁止可能という曲解が多いようだ。雇用者には安全配慮義務があるともされるが、自己決定や残業代支払いの観点からの突っ込んだ議論はまだ無く残念である。

5.3 災害ボランティア車両 高速道路通行証明書

災害派遣等従事車両証明書の運用が面倒であるとして、同一法解釈(のはずである)類似スキームとして「災害ボランティア車両 高速道路通行証明書」の運用が2019年より始まった。被災地の災害ボランティアセンター(社協)が最終活動日に確認、押印する仕組みである⁶⁾。

報告者は2025年6月になって知るのだが、2019年の運用開始当初からJVOAD印章の裏運用があったとのこと。しかし、被災地側の団体を含めて普及(連携)されず一部ボランティアのみへの優遇情報は潜行した。(サイトでは、「市役所印も可の場合あり」と2024年冬になって実態に寄せた表示と変わったが、基本的には情報公開されて居ない)「能登にボランティアが来ない」の対策としてのひとつの可能性はあったはずである。

災害ボランティア界と言うところ、支援者間対立⁷⁾(価値観相違)があり、さらにその背景には悪いボランティア、偽ボランティア⁸⁾と揶揄され、排除されつつも、反論さえしない一群のボランティアが居るからだろうと筆者は考える。また、悪いボランティアを排除するためか、正体不明の人物照会が横行し、被災地市役所を含んだ疑心暗鬼となっている⁹⁾。ナイショ運用の情報伝達では限りがある。多重下請け構造や、親分子分関係ガバナンスの欠点もある。平常時にこんな建前と本音の矛盾を解決してもらいたいと切に願う。

6. まとめ(提言)

- ・石川県の検証報告書では、突っ込みが甘い。本研究交流会も仲良しこよしだけを目指しては不足かと思う。
- ・王様ゲームよろしく配慮/忖度無く考えると、筆者なら高速道路無料化してボランティアを多数呼び込んだ。
- ・東日本大震災時の緊急車両標章/災害派遣等従事車両証明書の多数発行がなぜ能登ではできなかったのか? 役所職員向けの災害派遣等従事車両証明書は筆者自身が1/4に富山県新湊にて確認している。同一法令によるものであるのに、解釈が異なるということが筆者としては理解できない。ボランティアを格下視することもあるのか? さらに、調査を重ね、提言したい。
- ・高速道路は民営化されたとされるが、ガバナンス/運用の点では国有である。(国土交通大臣と内閣府、被災県知事のパワーゲームに巻き込まれる実態。)
- ・「連携」しましょうとの呼び声が高いが、実態としては連携できて居ないと筆者は評価している。災害ボランティア界の支援者間対立の影響もあろう。明るく、情報共有したり、便宜供与を共有する空気感には無い。

コッソリと「○△とは仲良いですか?」との探りが頻発する。排除、仲間外れ、いじめの正当化に近いとも筆者は感じる。(カッチョ悪いとして、不満を表現しない支援者も居るが)

- ・忌憚なく積年の課題を十分に対話/議論/ケンカ^{注4)}できる場が必要である。既存スキーム(JVOAD、日本ファシリテーション協会)では能力不足かと思う。

7. 今後の展望

ゲーム理論(四人のジレンマ、聖人の調和)への当てはめ。利己性、利他性の評価、論考、論考を試みる。

参考文献

- 1) 摘まれた民間の力 北陸中日新聞 (2024.1.14)
- 2) 高田昭彦 (2025): 地域防災計画に照らした災害ボランティア — 石川県と社協派の300日戦争 — 日本NPO学会 予稿集
- 3) 高田昭彦 マスコミ報道の能登半島地震への影響 災害情報学会 (2024.3.15.)
- 4) 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD) (2024.1.3.) 令和6年能登半島地震に関する状況について (第一報)
<https://jvoad.jp/news/20240101notojishin-4/>
- 5) 馳石川県知事 X (旧 twitter) (2024.1.5. 15:02)
- 6) 災害ボランティア車両高速道路通行証明書発行サイト
<https://exvolunteer.jp/VoUshr020/termsDisplay?disasterNos=223008>
<https://exvolunteer.jp/VoUshr020/termsDisplay?disasterNos=223007>
- 7) 内閣府 平成20年第8回(2008.12.19.) 防災ボランティア活動検討会 C グループ議事録9ページ
https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/meeting/081219/pdf/gurupu_c.pdf (2022.9.1.)
- 8) 高田昭彦, 遠藤正則 (2025): 災害ボランティアセンターの20年 悪いボランティア、偽ボランティア 日本災害復興学会 復興34
- 9) 高田昭彦 (2021.2.18.) 災害復興における災害ボランティアの質の向上(プロボノ/技術系ボランティア、コロナ禍を踏まえて) 2020年災害復興学会 オンライン分科会2
<https://f-gakkai.net/lessons-and-learned/2215/>

^{注4)} ケンカを推奨するわけではないが、支援者間対立(価値観対立)の中身を知らないが故に疑心暗鬼となり、意味不明の何ものかの代理戦争に駆り立てられていると筆者は見る。公的機関には、あっせん、調停機能がある。災害ボランティアと言う、ある意味で行政機構の末端/補完機能に対して、所管部署が明確ではなく、所管機能(中間支援機能)は明確ではない。ふるさと納税とは地域外からの金銭支援を受け取る仕組みで有り、今やほとんどの自治体にある。外部からの災害ボランティアの受援力の部署を明確にしていきたい。また、一部による「仲良しこよし」宣言のみでは不足だろう。