The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	「公」の「縮退 」後の災害対応は展望可能か : 2024年能登半島地震からいま考えられること
Author(s)	宮本, 匠; 頼政, 良太
Citation	災害と共生. 2025, 8(1), p. 21-29
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/98899
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

「公」の「縮退」後の災害対応は展望可能か
—2024 年能登半島地震からいま考えられること—

What kind of disaster response can we expect in an era of shrinking government?
- Reflecting on the 2024 Noto Peninsula Earthquake -

宮本匠[1]・頼政良太[2]
Takumi Miyamoto・Ryota Yorimasa

要旨
2024年能登半島地震の被災地では、避難所なのに食事が提供されないなど、これまでの災害対応では見られなかったような問題が散見される。災害ボランティアについても、石川県による一元的な管理により、活動が大幅に抑制された。このような問題は、これまでの既存の概念枠組みから説明可能なこともあるが、それだけでは難しい点もある。それを説明するには、災害が起きたことを「見なかったこと」にする集合的否認が、端的に「見ないこと」にする集合的否定へと進んだのではないかということと、行財政改革と市町村合併の本当の効果により行政が災害対応からもはや縮退しているのではないかという点が重要だ。最後に、行政が縮退する時代に、私たちは災害対応をどのように展望することができるのか、２つの方向を提示したい。

Abstract
The 2024 Noto Peninsula earthquake brought to light problems not seen in previous disaster responses including the fact that meals were not provided even though the shelters were evacuation centers. As for disaster relief volunteers, their activities were also greatly curtailed due to centralized management by Ishikawa Prefecture. While these problems can be explained from the existing conceptual framework for analyzing the issues surrounding disaster volunteerism, some aspects are difficult and require new perspectives. Collective denial within local government that a disaster had occurred may have evolved into outright neglect; municipal mergers and administrative and fiscal reform resulted in impaired disaster response in the January 1st earthquake. Finally, we would like to offer two directions on how to look forward to disaster response in an era of shrinking public administration: strengthening existing administrative functions and rebuilding governance by new entities, including existing governments.

キーワード: 能登半島地震、集合的否認、集合的否定、ボランティア
Keywords: the 2024 Noto Peninsula Earthquake, Collective Denial, Collective Neglect, Volunteer

１．ごみと憲法

どのような被災地であっても、何かしらの問題を抱えるのは常である。阪神・淡路大震災以降の被災地で、「KOBEの教訓はどこにいったのか」、「同じような問題が繰り返しおきている」という嘆きは、残念ながら珍しいものではなかった。2024年能登半島地震の被災地でも、同様の憤りはみられた。しかし、今回の被災地では、その問題がこれまでの被災地におけるものと比べて、一線を超えているように思われる。このことを、能登半島地震における「災害ごみ」と避難所における食事の問題から、まずは考えてみたい。

能登半島地震の被災地では、いわゆる「災害ごみ」[i]を廃棄するのに、ルールがあまりにも厳格に適用されたり、納得のいかない制約が多くて困惑しているという。例えば、七尾市を拠点に活動する被災地NGO協働センターのスタッフによると、分別が非常に細かく、廃棄するのにとても手間がかかる。例えば、障子を捨てようと思ったら、枠の木材と障子紙は、木材と紙に分けて捨てるように指示をされた。「災害ごみ」の分別については、分別が細かに精確に行われた方が費用もはるかに安く済むし、環境負荷も少ないため、それが推奨される理由はわかるのだが、障子紙と木枠を分けるというのは、そこにか

[1] 大阪大学大学院人間科学研究科　准教授　博士（人間科学）
Associate Professor, Graduate School of Human Sciences, Osaka University, Ph.D
[2] 関西学院大学人間福祉学部　助教　博士（学術）
Assistant Professor, School of Human welfare studies, Kwansei University, Ph.D

ける労力に見合うだけの合理的な理由が存在するのだろうか。あるいは、燃えるごみや資源ごみは、災害ごみではなく、燃えるごみの日、資源ごみの日に、指定の有料の袋に入れて廃棄するように言われており、家の中の片づけをしても、一度に廃棄することができず（燃えるごみのごみステーションを占拠するわけにもいかないので）、1回に数袋ずつに分けて、ごみ出しをしているという[ii]。また、災害廃棄物仮置場が開いている時間も、9時から15時までの間で、毎日非常に混みあっていて、1日に捨てられるのは1回か多くて2回だという。さらに、6月1日からは、罹災証明書の原本を持っている人間しか、仮置場で廃棄することができなくなってしまったので、ボランティアは、被災者から原本をお借りして捨てているという。罹災証明書の原本が必要だというのはどういうことだろうか。被災者ではないのに被災地の外から、あるいは、災害ごみではないのに災害ごみとして廃棄する人間がいるのではないかという懸念があるのだろうか。大渋滞の仮置場に、またそれほどアクセスが良いとも思われない場所までわざわざやってきて廃棄することは考えにくいのだが。ただ、実際、そうした「懸念」を本当に抱いているのではないかと思われる事例も報道もされている。

例えば、2024年4月8日の読売新聞が、津波の被害をうけた漁網やロープが災害ごみとして認められずに、廃棄のための負担が漁業者に重くのしかかっていると報じている（読売新聞, 2024a）。なぜ、災害ごみとして認められないのか。記事では、「漁網などは『津波による被害か、以前から放置されていたのか判別できない』」とされている。それ、災害前から廃棄しようと思ってたものなんじゃないですか、それをこの際、災害に便乗して無料で廃棄するなんてだめですよ、というわけだ。記事の中では、「津波で漁船が流された漁師（61）は『住宅再建や船の購入で支出がかさむのに、ごみ処理にまでお金がかかるなんて』と肩を落とす」とある。ちなみに、東日本大震災の際には、特別法により災害ごみとして認定され、処理された。石川県漁協は、同様の対応をしてもらいたいと要請をしているという[iii]。

さらに、先の七尾市では、唯一残る災害廃棄物仮置場が、2度の延長を経て、7月30日で閉鎖をするという。未だ片付けが進まない被災者、厳しい分別、搬入の際の渋滞等で、まだまだ災害ごみは発生しそうな中でなぜ閉鎖するのか。2024年6月17日の読売新聞によると、七尾市では49.8万トンの災害ごみの発生が推計されているのに対し、仮置場への搬入量は4月末時点でその50分の1にとどまっている（読売新聞, 2024b）。しかし、すでに5月に2か所を閉鎖し、最後の1か所を7月に閉鎖するというのだ。災害ごみは無償で廃棄できるが、閉鎖後は粗大ごみなどとして有償での受け入れになる。記事によると「市環境課は『利用者は減少傾向にある。いつまでもきりがない』」としているという。

このように、被災地で活動する人々からは、災害ごみをめぐってさまざまな苦労があることをしばしば聞くのだが、それ以上に、災害直後から何度も話題にあがったことは、避難所における食事の問題であった。それはなにか。避難所であるはずなのに、いつまでたっても被災者への食事の提供がなかったり、非常に限られている避難所が存在したのだ。通常、避難所にいる被災者には、あるいは、そもそも、避難所にいなくとも、被災によって炊事のできない在宅の被災者にも、災害救助法に則って、食事が提供されることになっている。このことに関連する、冒頭に述べたような「KOBEの教訓はどこへ行ったのか」といわれるこれまでの被災地での問題は、例えば栄養バランスが偏っていたり（傷みにくいように揚げ物が中心になる、野菜が少ないなど）、大手コンビニエンスストアの同じ種類のおにぎりが長期にわたって続く、1日3食のひとり当たりの費用の上限が安すぎて、まともな食事が準備できていない、というようなものであった。ところが、今回はそもそも食事の提供自体が「なぜか」ないのだという。先の被災地NGO協働センターによると、弁当の配食が1日1回だけなので要望しているとか、支援物資のインスタントラーメンを毎日食べていて、残り汁を下水に流すなと言われているので、スープは全部飲むか、半分の湯量でつくっているとか（2024年2月2日聞き取り）、これまでの被災地ではちょっと想像できないような事態が続いていた。足湯ボランティアの中で聞かれた、次の「つぶやき」も紹介しておこう。

「朝ごはん出てない。カップラーメンかあっためるご飯しかないから食べれない。やっぱり朝ごはんは食べたい。昼食11時で早すぎる。全然お腹が空かない。」（2月2日　80代女性　七尾市／中島小学校避難所）

「今までと違い、レンジで食べる食品が増えた。日頃からはほとんど食べなかったから、違和感。でもみんな我慢しているだろうから、我慢しないと」[iv]

（3月6日 80代女性 珠洲市／直小学校）

被災地NGO協働センターと同じ、七尾市小牧を拠点に活動を続けている、佐賀県武雄市の一般社団法人おもやいのスタッフからは、このような事例も聞かれた（2024年4月30日聞き取り）。4月に入ったころ、ある別の能登半島地震の被災地から、母子ふたりが小牧の拠点をたずねてきた。というのは、子どもの学校が始まるのにあたり、お茶を持たせることができないので、お茶を分けてほしい、ここにくればお茶があると聞いてきたという。お茶を沸かすことができない、というのがどのようなことなのか、よくわからないまま、たずねられた際はスタッフが不在だったため、後日、その母子が避難している避難所にお茶を持参してたずねたところ驚きの事実が明らかになった。なんと、その避難所には、新型コロナワクチンが保管されている部屋があるため、電気は使わないようにといわれており、避難してから3か月、エアコンも、電子レンジも、電気ポットも使うことができず、温かい食事、飲み物をとることができない生活が続いていたというのだ。

災害ごみをめぐっても、避難所環境、食事のことをとっても、やはり能登半島地震の被災地で生じている問題は、これまでの被災地のそれと比べて一線を超えている。それが、どのような意味をもつのかについては、後に考えるとして、ここではこのように考えてみたい。災害ごみをめぐっておきていることと避難所についておきていること、いずれも被災者にとっては大きな困難として経験されているのだが、その問題の生じ方には矛盾するようなベクトルが存在するように思われる。一方で、ゴミの出し方については非常に細かなルールを守ることが求められる。それに対して、避難者に災害救助法に基づいた食事の提供がない、これはどのように考えればよいだろうか。災害救助法が守られていない、というよりも、そもそも住居を失い、インフラも復旧しない中で、食事の提供がなされなかったり、電気の使用が禁じられた避難所で避難することを強いられ続けることは、そもそも日本国憲法で保障されている生存権が脅かされていると考えた方がよいのではないか。とすると、ゴミの出しかたにはうるさいが、最高法規たる憲法は守られないという、許容しがたいアンバランスが生じていることになる。おそらく実態としては、通常業務の「ごみ出し」ならいつものようにやれるが、通常業務ではない災害救助法についてはよくわからない、ということなのだろうが。

２．災害ボランティアは「統制」されたのか？

能登半島地震の被災地で起きている問題は、これまでの被災地における問題に比べて、「一線を超えている」と書いた。この「一線」とはなにか。能登半島地震で起きていることは、確かにこれまでの被災地で起きていたことの延長にあるようにも見える。ならば、これまでのそれら問題を分析してきた既存の概念枠組みで説明可能か、というと、説明可能なようにも見えるのだが、それでも説明しきれないような領域が未だ残るような感覚がある。それをどのようにすれば説明できるのか、このことをあらためて、今度は災害ボランティアの活動のありようから考えてみたい。能登半島地震における災害ボランティアも、前例のないものであった。

まず、被災地内での渋滞を理由に、長期にわたって、個人で被災地を訪れることは控えるようにという呼びかけが石川県から行われた[v]。災害ボランティア活動を希望する者は、石川県が開設した登録フォームに申し込みをし、抽選に当選した少数のボランティアだけが、金沢駅を発着するバスに乗せられて被災地で活動することとなった。完全登録制の災害ボランティアである。すると、3万人を超える人が登録していても、1日に活動する人が能登半島全体でわずか300人という事態が続いた。石川県が「派遣」する災害ボランティアとは別に、個人で現地を訪れるボランティアはSNS上で厳しく批判、または嘲笑された[vi]。一方で、これらとは別に、これまでも被災地での活動経験があるNGOなどの民間団体は、災害直後から独自に現地で活動を続けていたところも、先の被災地NGO協働センターや一般社団法人おもやいを含めて多くあったことは明記しておく必要はあるが、いずれにせよ、災害ボランティアの県による一元化のため、被災地での災害ボランティア活動が大幅に抑制されたことは事実であろう。被災地では、ボランティアの姿を見かけることがなく、「被災地がとても静かだ」という声がしばしば聞かれた。

今回の石川県による災害ボランティアの一元化について、ここで強調しておきたいことは、そもそもボランティアについて、行政が、というよりも、行政を含めた他人がどうこう言う筋合いはないということだ。ボランティアに行くなも、ボランティアに行けも、どちらもおかしい。ボランティアは他人が口を出す事柄ではない。そんなことは当たり前のことだと思ってきたが、どうも当たり前ではないようなので、何度も強調しておきたい。

このことを確認したうえで、能登半島地震のボランティアについて、これまでの概念枠組みからどのようにとらえられるのか考えてみよう。ボランティア元年の1995年以降、日本社会における災害ボランティア活動は変遷を遂げてきた。その中でも大きな変化のひとつは、頼政・宮本（2022）が丁寧にまとめているように、災害ボランティアセンターをめぐる変化がある。阪神・淡路大震災の被災地では、災害ボランティアは基本的には個人で被災地を訪れ、その場で、例えば避難所の風呂焚きボランティアが足りないと見れば、お手伝いしましょうかと声かけをしてお手伝いをする、パンクする自転車が相次ぐのを見て、ならば自転車の修理ボランティアをするというように、それぞれのボランティアが、場合によっては被災者と直接相談しながら、場合によっては自転車修理のように依頼を待たずに自ら、ボランティア活動を多彩に展開していった。

ところが、より効率的に災害ボランティアが活動できるようにと、2004年以降、主に被災自治体の社会福祉協議会が主体となって、災害ボランティアセンターが設立され、ボランティアを要望する被災者は災害ボランティアセンターに依頼を行い、災害ボランティアセンターはその被災者から寄せられたニーズに応じて、災害ボランティアセンターで受け付けた災害ボランティアを「派遣」するという形式が一般的となっていった。しかし、より効率的に、といいながら、実態としては災害ボランティアセンターを経由しなければならなくなったことで、さまざまな問題が生ずることとなった（e.g., 宮本, 2018）。

これらの傾向を説明する概念枠組みとして、渥美（2011）の「秩序化のドライブ」や、大門・渥美（2018）の「管理・統制モデル」がある。いずれも、災害ボランティアセンターを中心として、災害ボランティア活動を管理・統制しようという動きが強まっていることを懸念する概念である。確かに、ボランティア元年と呼ばれた阪神・淡路大震災の被災地に比べて、災害ボランティアセンターを経由したボランティアは、例えば応急危険度判定で危険、要注意と判定された家屋では作業ができない、屋根の上には上がっていけない、営利につながる農業ボランティアはだめだなど、さまざまな制約が課されており、その災害ボランティアセンターを通じた活動しか原則許されないのだとしたら、かなり管理・統制がされている、秩序化が進んでいるともみることができる。しかし、実際の災害ボランティアセンターを訪れてみると、「もうちょっとちゃんと秩序化してくれよ」という印象を抱いてしまうことも事実だ。

例えば、被災者から寄せられたニーズを待って、ボランティアを派遣する形式だと、災害直後はさまざまな事情で、被災者から寄せられるニーズは少ない（何をお願いすればよいのかわからない、もっと被害の大きかったところにまずは行ってもらった方がいいのではないかという遠慮など）。一方で、報道は多いため駆けつけるボランティアの数は多い。すると、災害ボランティアセンターが受け付けたニーズの数以上のボランティアは受け入れることができず、せっかくやってきたボランティアを断らざるをえない事態も生ずる。ニーズとして要請されていないだけで、実際に困っている被災者は多いのだが、そうなるとボランティアも活動できずに帰らざるを得ない。ならば、災害ボランティアセンターなど経由せずに、自由に活動を促せばいいのだが、そのような対応がなされることはない。

そして、ボランティアを断るというのも申し訳ないので、災害ボランティアセンターの中には、そもそも多くのボランティアが集まらないように制限をかけるところも出てくる。ボランティアの在住場所で、つまり最初はその被災自治体に住んでいる人限定で募集をするのだ。被災自治体の中には、被害を比較的免れた人がいても、とはいえ間接的には何かしらの影響はあるので、多くのボランティアが集まることはない。その結果、災害ボランティアセンターに寄せられたニーズ以上のボランティアがやってきて断るということもないので、「混乱なく」、災害ボランティアのコーディネートができる。だとしても、果たしてこれが「秩序だっている」といえるだろうか。困っている被災者がいて、自分ができることならお手伝いをしたいと思っている潜在的なボランティアがいるのに、それが出会うことができないのだとしたら、災害ボランティアのコーディネートという点では、むしろ静かに「大混乱」が起きていると見た方がよいのではないか。

ボランティアの在住場所で受け入れを制限するという点からは、「秩序化」とは別の反応が起きているとも見ることができる。なぜボランティアが住んでいる場所で区別をするのか。これは、しばしば、まずは被災自治体、次に、被災自治体がある都道府県、次に九州、四国などの圏域、そして全国へと広がっていく。被災地から近いところから遠いところへと広がるのだ。この理由は、宿泊場所がないため、と説明されることが多い。しかし、宿泊場所などなくても日帰りで活動できることはいくらでもあるだ

ろうし、中には十分な車中泊の準備をしてかけつけることができる人もいるだろう。そもそも、受け入れ準備がまだ整っていないのなら、在住場所などではなく、過去の災害での経験豊富な人に来てほしいなど要請する方が合理的ではないだろうか。にもかかわらず、在住場所で、被災地に近い人からまずはというのは、ある心理が働いているのだと思われる。

宮本（2018）は、これをボランティアの本質から説明している。通常、ボランティアは、自発性や無償性といった概念でその特徴が説明されるが、これらの概念は、ボランティア元年として称揚された阪神・淡路大震災のボランティアの説明としては、必ずしも正しくはない。なぜなら、自らの意思に基づいて見返りを求めずに誰かを助けることなど、いくらでも1995年以前から存在すると考えられるからだ。ならば、1995年に生まれたとされたボランティアの本当の特徴、本質は何か。それは、ボランティアが他者[vii]どうしの助け合いだということである。かつての助け合いが主に行われたのは地縁や血縁においてだ。それは閉ざされた人間関係の中で、多かれ少なかれ知り合いどうしが助け合っていたことを意味する。ボランティアは、そうではなくて、見ず知らずの他人でも「困ったときはお互いさま」と助け合う、開かれた関係の中での他者どうしの助け合いという点に真の新規性がある[viii]。

ボランティア＝他者だとすると、他者には両義性がある。他者のもつポジティブな側面を引き出すと、見ず知らずの人間でも助け合うというボランティアのベクトルを引き出すことができる。それに対して、他者のネガティブな側面を引き出すと、それは知らない人間である以上、何をしてくるかわからないから管理をしよう、遠ざけようという危機管理のベクトルとなる。災害ボランティアセンターが、ボランティアをこれまでの経験の有無ではなく、在住場所で受け入れ制限をするというのは、他者としてのボランティアを恐れ、それに対して危機管理のベクトルで対応してしまっているからではないだろうか。

危機管理のベクトルから説明できる他の現象もある。頼政・宮本（2022）が紹介する「野良ボランティア」、「野良ボラ」という呼称だ。これは東日本大震災以降に生まれた言葉で、災害ボランティアセンターを経由せずに被災地で活動するボランティアを揶揄する言葉である。熊本地震の際には、「野良ボラ」は潜在的な犯罪者扱いさえされていた。災害ボランティアセンターがあるのに、そこで受付をせずに被災地に入るというのは、なにかやましい事情があるに違いないというわけだ。これも、他者としての災害ボランティアに対して、他者どうしであっても助けあうというポジティブな性質を見出すのではなくて、危機管理の対象として扱ってしまっている事例であろう。

では、このような「秩序化のドライブ」、「危機管理のベクトル」といった、阪神・淡路大震災以降の災害ボランティアをめぐる問題を分析してきた既存の概念枠組みは、能登半島地震についてどれぐらい有効だろうか。石川県による災害ボランティア受け入れの一元的な管理は、強力な「秩序化のドライブ」が働いたとみることができる。あるいは、例えば1月6日に、読売新聞が「石川・穴水の避難所、40～50代の集団が自販機破壊し金銭盗む…目撃者『避難所がパニックに』」と報じた（読売新聞, 2024c）ものが、後日、備蓄物資がなく、管理者に許可を得てこじ開けたもので、避難所がパニックになっていたわけでもなかったことが明らかになったが、これも「危機管理のベクトル」の発動ともみることができる。と考えると、確かにそれなりにこれらの既存の概念枠組みも有効であるように思われるのだが、しかし、それでも説明しきれないようなところもないだろうか。阪神・淡路大震災よりも大きな地震が襲い、津波、火災、大規模な隆起と、未曽有の被害をもたらしたこの大災害に対して、「車両の渋滞」を理由に、長期にわたって、ごくごく限られた災害ボランティアしか活動が許されなかったというのは、秩序化や危機管理だけでは説明がつかないような側面もあるように考えられる。

３．集合的否定？

そのことを考えるために、このような証言を紹介したい。阪神・淡路大震災以来、弁護士として被災者支援の第一線で活躍し続けておられる津久井進氏が、2月5日に配信されたインターネット放送の「ポリタスTV」の中で語った証言だ。津久井氏は、1月4日に、石川県庁を訪れた。そこで津久井氏は、石川県庁の中が、大災害など起きていないかのように「平常の雰囲気」が漂っている印象をもったという（ポリタスTV, 2024）。

この「平常の雰囲気」は何を意味しているだろうか。私はかつて、社会資源が減少する中で、災害が起き続けると、そもそも災害が起きたことを「見なかったことにする」ようになるのではないかと考え、それを「集合的否認」と名づけた。冒頭に述べた「一線超えた」印象は、この「集合的否認」が能登半島

地震において、次の段階へと進んだことによるのではないか。それは何か。「見なかったことにする」というよりも、もはや端的に「見ない」、集合的否認ではなく集合的否定[ix]へと進んだのではないか。集合的否認は、「見なかったことにする」前提として、事実をまずは「見ている」。それを受け入れることが難しいために否認している。しかし、津久井氏が証言するような「平常の雰囲気」は、もはや、そもそも「見なかったこと」にさえしていないのではないかという恐れを覚える。

ここで重要なのは、「石川県庁が震災を集合的に否定している」ということを言いたいわけではないことだ。避難所に食事がなかったり、水道が止まっているのに物資の提供もなく「商店が開いているのだから購入すればよい」と言われたり、一元的なボランティアの管理によりきわめて少数のボランティアしか活動を許されなかったり、数か月たっても道路の上のがれきが撤去されなかったり、このままでは公費解体を終えるのに5年かかるのではないかといわれたり、「二次避難」のためにバスに乗せられたけれど行き先がわからなかったり、「二次避難」先のホテルの個室に押し込められたところ食事の提供がないので避難所に戻ってきたという人がいたり、このようなことがどれだけいくらおきても、社会の側が特にそれを問題とせずに「静観」していること、これが集合的否定へともはや至っているのではないかということの内実だ。

災害直後のボランティア抑制の「空気」もそうだ。ボランティア抑制の理由は「渋滞」だった。まず能登半島全体が常に渋滞していたわけではないことを前提としたうえで、数週間にわたって「渋滞」を理由にボランティアを控えるようにという呼びかけは、はっきりいって異常だ。東日本大震災の被災地だって、能登半島同様、交通アクセスが限られる地域が多く、1か月たっても被災地では深刻な渋滞が発生していた。けれど、「渋滞」を理由に現地入りを控えるようになど、まさか言われなかった。1か月たっても、まだ十分な布団のない人が地域に散在していた。「渋滞」に巻き込まれても、あるいは「渋滞」に巻き込まれないように時間を工夫したり、近年は使われていないという峠を越えるなどして、人々は沿岸部へと向かっていった。なぜなら、いうまでもないことだが、被災者の命は、自衛隊や消防、警察だけでは救えないからだ。

自衛隊や消防、警察は、もちろん非常に大きな力を持っている。今回の被災地でもやはり被災者支援の大きな支え手となった。けれど、「制服」を着ているということは、良くも悪くも、役割分担があり、臨機応変には動けないということだ。縦割りはあっても、多様なバリエーションをもつことは難しいということだ。だから、「制服」を着た人と、「制服」を着ていない市民が互いに補完しあいながら、相乗的に互いの持ち味を生かしあうのが最良の方策だろう。

1月5日の珠洲市の物資拠点において聞かれた次の証言もこれに重なる。物資がないとは言われながら、1月5日時点で、珠洲市の物資の集積拠点には大量の水や食料が届いていた。これらは企業や自治体から届いたものだ。一方で、個人による小口の支援物資は、仕分けが大変なので受け入れが断られていた。個人の支援物資がさまざまな問題をもつことは、阪神・淡路大震災以来、繰り返しうったえられてきたものだ。私も、今回の被災地で、個人からの支援物資の受け入れを断っていたというのは合理的な判断だと考える。しかし、1月5日の珠洲市の物資の集積拠点で、被災者が集まっていたのは、大量のロットで届いた物資ではなく、体育館のなかの小さな部屋に積まれていた、その時点で届いていた個人からの支援物資だった。大量のロットで届く物資には多様性がなく、被災者の個別の細かなニーズには答えてくれない。だから、個人からばらばらに届いた、雑多な支援物資のところに人が集まったというのだ。これには考えさせられた。確かに個人からの支援物資にはさまざまな問題がある。けれど、この珠洲市の拠点で、被災者がどこに集まっていたのかということは記憶しておいてもいいだろう。ここにも、先の「補完」しあう相乗性がもう少しは期待されてもよいのではないか。

「渋滞」を理由にボランティアを抑制する背景には、ボランティアが「制服」をきた「専門家」たちの活動の邪魔をしているという「懸念」もあったのではないだろうか。ボランティアと「制服」を着た人々の関係を、相乗性ではなく、相克性としてみてはいなかったか。自衛隊や消防、警察に任せておけばよい、これは彼・彼女らの仕事をリスペクトしているようでいて、実は真反対の可能性もないか。本当に彼・彼女らの仕事にリスペクトがあるのなら、その困難さ、難しさにも関心をもつはずだ。本人の苦労も知らずに「丸投げ」することはリスペクトといえないだろう。彼・彼女らの仕事へのリスペクトがあるのなら、その助けに、その限界からこぼれ落ちるかもしれない事柄についても想像が及ぶはずだ。

今回の被災地では、このような「制服」を着た人々への過剰な信頼、依存も存在したのではないかという懸念がある。この仮説については、例えばSNSについての内容分析等から吟味の価値は今後あると考える。いずれにせよ、自衛隊や警察、消防が行っているのだから、ボランティアなど必要ないと考えることは、これまでの集合的否認よりフェーズが変化していると考える[x]。

集合的否定、つまり、社会の側が能登半島地震があったことに全く関心を持たずに、無反応に過ごしていることについて、メディア環境の変化はやはり大きいだろう。新聞・テレビのマスメディアの退潮が指摘されて久しいが、この「久しさ」の本当の効果が出始めているのではないだろうか。SNSを中心とした、分断されたメディア環境が主となる現在、もはや能登半島地震のことにまったく触れずに暮らすことは可能だし、そのような人々はすでに数多く存在する。仮にマスメディアが、避難所に食事がないことを報じたとしても、それを受け止める「マス」、つまり老若男女を含めた社会全体の多くの人が共有する土台、プラットフォームがない以上、効果は限定的かもしれない。そして、マスメディアもそもそもそんなことを報じない。

報道番組がほとんどバラエティ番組のようになって、これもまた久しい。電波という希少資源を割り当てられた以上、視聴率によるだけではない、公共性に貢献するための報道に時間を割り当てるという感覚も実態ももはやない。かたや希少資源でもなんでもなく、万人が無料で利用できるメディアがインターネット空間に存在するのであり、それらとしのぎを削っているのだから。マスメディアの消滅によるマスの消滅（どちらが先かは鶏と卵だ）、これが今回の被災地の問題について大きな影響を及ぼしていることは間違いない。そしてこの構造は、分断が顕在化するアメリカのトランプ現象と全く同型的だ[xi]。ならば、この問題は、やがて（あるいはすでに）被災地だけでない現場で深刻なものとなって、より顕在化するだろう。

４．「公」の「縮退」後の災害対応は展望可能か

このような一段進んだ集合的否認、集合的否定によって能登半島地震の災害対応は非常に限られたものになっていると考えられるのだが、そこにはもうひとつの要素もある。それは、集合的否認を論じた際にも言及した行財政改革の影響、また市町村合併の本当の効果だ。

例えば、輪島市では避難所の支援業務、仮設住宅の見守り業務を、それぞれ民間の団体が委託を受けている。いずれも、被災地や開発途上国での支援経験などを有し、名の知れた組織ではある。しかし、これらが「委託」を受けているという点に懸念がある。避難所も、仮設住宅での支援も、いずれもその先の長期的な生活再建、地域の復興から切り離すことができない。避難所や仮設住宅で困難を抱える人々は、その後の生活再建においてもやはり困難を抱える人々かもしれない。その方々の状況をよく知り、その変化を捕捉していくことは、長期的な地域の復興のビジョンを作ることにとっても、それを実現することにとっても、必要不可欠なピースだ。この長期的な復興を担うのは被災自治体を中心とした行政である。しかし、その避難所運営を、仮設住宅の見守りを外部へ委託するということは、それらの情報、微細な変化を見失う恐れはないのか、それらは確実に委託された団体と行政の間で共有されるのだろうか。

行財政改革によって、人手不足であるというのはよくわかる。だから行政の外部から助けを借りたい、協力し合いたいというのもよくわかるし、そうあるべきだろう。けれど、「人手不足である」ということと「他人事である」というのは別物である。実際、民間組織が委託を受けている避難所にやってきた市の職員が、まるで他人事のように「ああだいぶ人数が減ったんですね」とつぶやいて帰っていたという証言もある[xii]。

仁平（2012）は、阪神・淡路大震災と東日本大震災がそれぞれおかれた社会状況が異なることに注意しなければならないと警鐘を促した。阪神・淡路大震災では、行政はまだ非常に大きな力をもっていた。強力な行政が誤りもおこす、だからそのカウンターとして市民セクターがそれをただすのだという言説図式が功を奏した。しかし東日本大震災は異なる。行財政改革、新自由主義の進展により、もはや行政は阪神・淡路大震災当時のような大きな力は有していない。だから、阪神・淡路大震災のときのように、ただ行政を批判しても、活路を見出すことができない。被災地支援のその場に、もはや行政はかつてのように存在しないからだ。

仁平氏が指摘したこのトレンド、変化は、東日本大震災から13年後の能登半島地震の被災地で、より先鋭化した形で表れていると考えた方がよい。能登半島地震の被災地は、2007年の地震の時と比べても、人口減少、高齢化は一層進んでいる。いずれの自治

体の高齢化率も50%を超えている。けれど、縮退しつつあるのは、この被災地の地域コミュニティだけではない。そこにたずさわる「公」、行政も一緒に、あるいは先んじて縮退しようとしているのだ。そしてこの傾向は、能登半島だけでなく、今後の被災地でも見られるものになるだろう。

「公」が撤退した後の災害対応、災害復興はどのように展望できるだろうか、それはどのように可能だろうか。第一に、もはやかつてのような「公」のあり方に（政府も地方自治ももはや機能しないのは自明だと）見切りをつけて、まったく新しい形でのガバナンスのあり方を模索する方向があるだろう。民間セクターで（地域コミュニティ、NGO、NPOだけでなく企業も含めて）、これまでの既存の役割分担、役割の線引きを見直し、既存の役割分担の間、すき間に零れ落ちてくる問題について、新しい主体が一緒に取り組んでいくという方向だ。

第二に、これはなかなか期待しにくく、また第一の方針よりも心躍る新規性はないかもしれないが、行財政改革の方針を見直し、すかすかのスポンジのようになった行政をもう一度立て直すという方針だ。もちろん、ただ「お上」を大きくして、それに任せればよいというものではない。これまでにも存在したような、地域コミュニティと丁寧につきあいながら、その力を互いに引き出しあうような工夫をしてきた自治体を参考にして、行政を拡充するイメージだ。KOBANのように、小さな街区に行政職員が点在し、地域コミュニティと相対立するのではなく、その一員となって、地域活動の事務局的な役割を果たすようなあり方もあってもよい。

いずれにせよ、市町村合併による集約化のまったく真逆の方向を考えてみるということである。新自由主義を代表するキーワードに、「選択と集中」があるが、私はそれぞれの意味を反転させた「包摂と分散」が今後のカギになると考えている（宮本，2024a）。包摂は多様性を重視するということ、分散はその言葉の通りどこかに集約するのではなく、細かに散らばるということである。

現実的には、第一の方針と第二の方針の両方が模索されながら、やはり互いに補完しあうというのが最良だろう。今後の災害対応のあり方について、このような見立てで考えることは有効ではないだろうか。

東日本大震災の後に、南海トラフの「新想定」がだされた。災害の「想定外」を「想定」するために、非常に厳しい被害のシミュレーションがなされ、それにこたえられるような防災・減災の取り組みが、苦しまれながらも進んできた。能登半島地震をうけて、私たちが新しく想定すべきなのはどのようなことか。それは、復興＜災害＞（塩崎,2014）の「新想定」ではないか。これまで当たり前のように、それは行われるだろうと暗黙の裡に期待されていた支援が行われないのだとしたら、それを事前に想定して準備せざるをえないのかもしれない。仁平（2012）が指摘した社会状況の変化が想像以上に進んでいることが能登半島地震の被災地から明らかとなっている。しかし、南海トラフの新想定以上に、復興＜災害＞の新想定は、私たち人間社会の問題だ。ならば、それが起きる前にできることの余地も残されているのか。いや、それもマスが存在しない以上、本当に大きな破局が訪れない限り、もはや期待できないのか。「公」の「縮退」後の災害対応は展望可能なのか、これが問いとして残されてしまう。

参考文献

渥美公秀（2011）秩序化のドライブ　矢守克也・渥美公秀（編）防災・減災の人間科学―いのちを支える，現場に寄り添う 新曜社 pp.162-168

石川県（2024）記者会見の要旨―令和6年2月14日― https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/r6_2_14/1.html%20（2024年9月30日アクセス）

神戸新聞(2024)能登半島地震、ボランティアの数少なく、自粛や「SNSでたたかれる」委縮する人も　1か月で2739人、阪神・淡路は62万人　https://www.kobe-np.co.jp/news/society/202402/0017343758.shtml（2024年9月30日アクセス）

大門大朗・渥美公秀（2018）．災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える―2016 年熊本地震における災害ボランティアセンターの事例から　災害と共生，2，25-32.

宮本匠（2018）11章災害ボランティアと現代社会 室﨑益輝・富永良喜（共編著） 災害に立ち向かう人づくり：減災社会構築と被災地復興の礎 ミネルヴァ書房 pp.180-191.

宮本匠（2019）人口減少社会の災害復興の課題：集合的否認と両論併記 災害と共生，3，11-24.

宮本匠（2024a）能登半島地震のボランティアを考える Voice（2024年3月号），116-123.

宮本匠（2024b）災害ボランティア、強まる自粛モードと統制 多様な「偏った支援」を 朝日新聞デジタル(Re:Ron) https://www.asahi.com/articles/ASS2252SWS21ULLI007.html（2024年9月30日アクセス）

仁平典宏（2012）二つの震災と市民セクターの再編：3.11被災者支援に刻まれた「統治の転換」の影をめぐって 福祉社会学研究，9，98-118.

ポリタスTV（2024）一人ひとりを大事にする復興へ 能登半島のいまとこれから｜「阪神淡路」から始まった「災害弁護士」の29年 災害復興をどう進め、復興災害をどう防ぐか｜ゲスト：津久井進（2月5日配信）[video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=hi7dyQB0qMA.

塩崎賢明（2014）復興＜災害＞　岩波新書

読売新聞（2024a）津波で使用不可の漁網やロープ、行政は災害ごみと認めず…廃棄費用の負担に漁業者「再建の足かせ」（4月8日）

読売新聞（2024b）能登地震、災害ごみ置き場閉鎖に被災者困惑…「避難中で作業間に合わない」（6月17日）

読売新聞（2024c）石川・穴水の避難所、40～50代の集団が自販機破壊し金銭盗む…目撃者「避難所がパニックに」（1月6日）

頼政良太・宮本匠（2022）日本における災害ボランティアセンターのこれまでとこれから―「公」と「民」の対立を乗り越えた先に 実験社会心理学研究，61(2)，37-56.

---

i 「災害ごみ」については、「ごみ」と呼ぶことにためらい、抵抗のある読者もあろうかと思うが、被災地でそのような呼称が使われていることと、後述する憲法との対比から、ここではあえて、「災害ごみ」と呼ぶことにする。ちなみに、環境省は「災害廃棄物」と呼んでいる。

ii もともと一般ごみや、「便乗ごみ」（もともと不要だったものを捨てるもの）は補助金の対象外となっているため、制度上は間違った対応ではない。しかし、これまでの被災地で「災害ごみ」について、このような厳格な対応がなされた例は多いとは言えない。

iii このように、この新聞記事は被災地における重要な問題を指摘しているのだが、後半が、一方、被災地では、「被災者支援につなげようと漁具を再利用する動きも出てきた。」として、漁網の一部をアウトドア用品が加工して商品として販売するという動きを紹介している。漁具の再利用はいいだろう、しかし、それだけで漁網を災害ごみとして廃棄できない問題が解決するかといえば、そうではないだろう。これは、宮本（2019）で指摘した「悪しき両論併記」そのものである。漁具の再利用の取り組みは、それはそれで報じればよい。しかし、それを漁網を廃棄できない問題と一緒に報ずるのでは、問題全体の重要性を曖昧にするだけだ。

iv 「カップラーメン」や「レンジで食べる食品」は、災害救助法に則って行政から提供されたものではなく、たまたま物資で届いたものである。

v 例えば、地震から1か月半たった2024年2月14日の知事の記者会見においても、「改めて、そういう道路事情もございまして、個別でのボランティアとして、現地に入っていただくことはぜひお控えをいただきたいとお願いを申し上げたいと思います。」（石川県, 2024）と締めくくられている。

vi 例えば、2月18日の神戸新聞では、「SNSでたたかれる」と委縮する人もいると報じられている（神戸新聞, 2024）。

vii ただし、ここでの他者は「言語ゲーム」を共有しない次元の他者ではない。災害ボランティアについては、被災者支援をしようという文脈は共有されているからだ。ただし、それでも「被災者支援以外の目的があるのかもしれない」という恐れを抱かせかねない（つまり、危機管理のベクトルの対象へと反転しかねない）性質をおびているという意味で、「他者」という用語を用いることにした。

viii もちろん、よく知られるように、たとえば1923年の関東大震災において、賀川豊彦が神戸からかけつけたように、1995年より前から他人どうしの助け合いは、多かれ少なかれあった。だから、1995年をボランティア元年とする見方に誤りがあるとも見ることはできる。しかし、とはいえ社会が「ボランティア元年」という言葉を受容したということは、そこにやはりなにかしら新しいものを見出したはずだ。その意味で、本論では、1995年がボランティア元年とされたことを前提として、ならばボランティアにどのような真の新規性があるのかを考えてみたい。

ix 「集合的否定」ではなく「集合的無視」という表現もありうるかもしれないが、「無視」は「否定」よりも出来事が存在すること自体は認めているニュアンスがあると考え、「集合的否定」とした。

x 先に引用した2月14日の知事の会見（石川県, 2024）の冒頭でも明確に「専門ボランティア」と「一般ボランティア」を区別すると述べられている。これまでも、専門的な知見、経験があるボランティアとそうではないボランティアを区別する風潮は存在したが、それが知事の会見で述べられるほどあからさまになったのは今回の災害の特徴と言える。「制服」への過剰な信頼の根幹は、ボランティアについての見方にも存在したといえる。

xi トランプ現象との同型性については、ここで詳しく言及した（宮本, 2024b）。

xii 2024年6月中旬にボランティアとして避難所を訪問した大阪大学の学生の聞き取りから。