

イギリスの防災体制とボランティアの役割

1. はじめに
2. イギリスの防災体制
3. 防災ボランティアの役割と活動実態
4. おわりに

吉井博明*

要 約

国の防災体制が見直される契機としては、多くの場合、大災害の発生があげられる。イギリスの場合は、大災害の続発に加えて、冷戦構造の終息が背景にある。イギリス政府は、戦後、一貫して核戦争に対する被災市民対応計画である民間防衛 (Civil Defence) 計画に力を入れ、災害対策は地方政府に任せ切りであった。しかし、民間防衛計画は、東欧、ソ連邦の崩壊という状況の中でその存在意義を著しく損なった。一方、1980年代後半に相次いで起きた大災害(事故を含む)は、地方政府に任せ切りであった災害対策への国民の関心を高め、全面的見直しの契機となった。

この見直しの焦点は、防災対策の中での中央政府の役割とボランティアの位置づけなどであった。この検討の中で、国が災害対応部隊 (National Disaster Squad) を保有するという構想も論議されたが、結局、現行の地方政府中心の災害対応を中央政府が支援するという方向性でまとめ、地域防災計画の充実のための諸施策が実施された。この論議の中で、災害時のボランティアの役割も整理され、各地で平常時から活動しているボランティア団体を防災応急対応を担う有力なパートナーとして位置づけた。ボランティア団体は、応急手当、医療活動支援、負傷者移送、無線連絡、避難所での受付・食糧提供等、被災者に対する精神面でのケア等のサービスを実施する部門として、各地域の防災計画に組み込まれることになったのである。防災計画に組み込まれた以上、ボランティア活動は、確実に実行しなければならない、というのがイギリスの考え方であり、そのためには、普段の訓練と組織化が不可避ということになる。ボランティア活動が盛んで、日本のような大規模自然災害が少ないイギリスでは、このような厳しい条件をクリアーできるボランティア団体が存在するのである。

1. はじめに

イギリスは、1960年代のアメリカのように、戦時の緊急事態対応と平時の緊急事態対応を全く別のプログラムとして実施してきた。戦時の緊急事態対応は、東西冷戦が始まった1948年の“Civil Defence Act”の成立によってスタートし、核戦争が起きた時に如何にして国の存続を図るか、また、市民の犠牲を少なくするか、という観点から国（内務省に担当部局がある）主導の計画がつけられてきた。地方政府は、国（具体的には、内務省）から財政的補助（ロンドンでは、75%以上）を受けて、市民防衛（Civil Defence）計画を作成し、訓練等を行っている。これに対して、自然災害や大規模事故といった平時の緊急事態対応は、1972年に成立した the Local Government Act により地方の専管事項とされ、地方政府（郡（County）と地区（District）が中心）が対応計画を作成する責任を負っている。したがって、国からの財政的補助は全くない¹⁾。国（各省庁）が行うのは、普段のガイダンスや緊急事態が発生した際のアドバイス、支援活動が中心である。また、軍隊は、“Military Aid to the Civil Community”という規則（scheme）に従って支援することになっている。但し、原子力関係の事故対応については、国の役割が大きく、海外での事故（チェルノブイリのような）の場合が環境省、国内の事故ではエネルギー省、核兵器の場合は国防省が、それぞれ主管省（“Lead” Departments）となり、対応することになっている。

イギリスが他の西ヨーロッパ諸国と異なるもうひとつの点は、イタリアや旧西ドイツが、徴兵制を敷いているため、大災害時に動員可能な多くの若い兵士（しかも、救出や消火の訓練を受けている人々）を有しているのに対して、イギリスにはこれに対応するものがない点である。

これらの特徴の背景には、戦後の冷戦時の核戦争に対する切実な恐怖と自然災害が少ないという地理的な特徴がある。第2次世界大戦時の空襲による大きな被害は、核戦争に対する備えの必要性

を感じさせるのに十分であった。また、イギリスには、高潮、洪水、吹雪、ハリケーンといった自然災害があるにはあるが、数十年に一度というほど稀であり、しかも死者を出すことはほとんどない。このため、災害対応を国政の中心に据える必要性を感じることはほとんどなかったからである。

2. イギリスの防災体制

2.1 イギリスにおける防災体制見直しの経緯

1980年代の中頃以降、イギリスでは、それまでの災害イメージを覆すような、大災害が次々に発生した。Bradfordのフットボール場での事故、Zeebruggeでのフェリー転覆事故、Piper Alpha 北海油田における事故、Kings Cross 地下鉄駅での火災、Clapham や Purley における列車事故、イングランド南部（Sussex）を襲ったハリケーン、Lockerbieでのパンナム機の墜落（爆破）といった悲惨な大災害（イギリスでは、自然災害と事故＝人為災害を合わせて災害と考える）が続発したのである。このような大災害時の対応に対するマスコミや関係者の印象は、現場サイドは、救出、救急、医療、安否情報の提供、犠牲者の家族等の心理的ダメージへの対応等に大活躍し、十分評価できるが、災害対応をほとんど地方政府に任せる現在のシステムに問題はないのか、というものであった。

これらを受けて1987～88年にかけて、多くの人々（防災の専門家だけでなく、一般の人々）が個人的に、あるいはBradford大学や the Royal Military College of Science などでのシンポジウムにおいて、防災体制のあり方についての提案を出し、議論を行った。内務大臣は、1988年4月、このような世論の高まりを受けて、議論の取りまとめを指示した。同年6月、内務省（Home Office 1989）は、それまでに出されていた多くの議論を次の7つの領域に整理した。

- 1) 国（中央政府）の役割：どの程度コミットするか
- 2) 防災計画の法的規定の必要性：新法をつく

るか、現行法での対処か

- 3) 調整機構のあり方：防災機関の相互調整の強化
- 4) 情報提供のあり方
- 5) ボランティア団体の役割
- 6) 災害後のケア：メンタルケア等のあり方
- 7) 技術、運用情報の照会 (collation)：コンピュータ・データ・ベースを含む

これらの論点の中でも最も議論を呼んだのは、現状のわずかな改善で良いとするのか、それとも、それまでの地方政府に任せるやり方を根本的に変え、国が災害対応について中心的役割を果たすべき、という点(上記1)の点)であった。後者の代表的な意見は、緊急事態に備えて常時待機するプロ集団=国家災害隊 (national disaster squad) の設置を求めるものであった。このレポートは Discussion Document として、警察、消防、救急、海岸警備隊、地方政府の計画担当者、ボランティア団体、中央政府各省庁等に広く配布され、意見の提出が求められた。また、最近起きた多くの事故の教訓や外国、とくにベルギーのシステム²⁾が参考にされた。その後、セミナーを開催し、意見の集約が企てられ、1988年11月に、次の6点を骨子とする結論がまとめられた (Home Office, 1989)。

- 1) 地方政府中心の防災体制の維持：国家災害隊を設置すべきという意見も強かったが、次のような理由から認められなかった。すなわち、経験と知識を保有し、災害現場に近い地方政府中心の災害対応が最も効果的であり、国家災害隊といった新たな組織を付け加えることによる利点は、過去の事例の分析からも、また、時間的制約からも少なく(現場到着までに時間がかかって有効性が疑問)、かえって現在の体制に指揮、調整面での混乱を引き起こすことが懸念されたのである。
- 2) 平時災害対応計画の義務化(法令による規定)は緊急のニーズではない：一部の地方政府の中からは、平時の災害対応計画の義

務化(法令化)が強く主張されたが、内務省は、緊急の課題ではないとして退けた。内務省の考えは、現行法の枠内(地方政府法=the Local Government Act 1972 第138条)でもかなりのことができる、という見解であった。

- 3) 地方政府の災害対応計画の相互調整の強化：地方政府の計画の相互調整が進められるように、国が積極的に監督することが重要である。また、実際の災害で起きた問題点の分析を国が行うことも大切である。
- 4) 各省庁の対応の調整強化：Lead Departmentによる各省庁間の調整を強化する必要がある。内閣局 (Cabinet Office) のもとで全体的検討を行うことにする。
- 5) A Civil Emergencies Adviser の設置：3)-4)を促進するために、内務省の中に A Civil Emergencies Adviser を置く。アドバイザーは、次のような職務を行う。
 - a. 各地方政府の計画、各省の計画の調整促進
 - b. 過去の大災害の教訓の調査とそれらの計画への反映促進
 - c. 災害対応機関(ボランティアを含む)との協力、連携の促進
 - d. 訓練、演習の援助
- 6) Emergency Planning College の設置：Civil Emergencies Adviser の仕事を支援するために the Civil Defence College を the Emergency Planning College と改名し、その職務に当てる。

その後、空軍の副将軍であった Mr. David Brook がアドバイザーに任命され、全国の防災関係者との精力的な意見交換を行った。そして、地方政府の役割規定や相互調整の欠如を再認識するとともに、地域防災計画の義務化の背景には、資源(人材、資金)不足問題があり、シビル・ディフェンスと平時災害対応の共同アプローチ (joint approach = アメリカで1970年代に問題になった dual use と同じ) によって改善することができる、

という方向性が出された (Brook, 1991)。

さらに、ボランティアの役割についても検討が行われ、内務省が準備しているガイドラインには次の4つの原則が盛り込まれる予定と言われる (Clowes, 1991)。

- 1) 地域防災計画担当部門は、その地域内で調達可能なボランティアを、活動領域ごとに事前に把握しておくこと。
- 2) ボランティア団体は、災害時にどのようなことができるかを地域防災計画に明記しておくこと。したがって、それだけの能力があることを実証し、その維持に努めること。
- 3) 地域防災計画担当部門とボランティアは、お互いに相手の役割を明確に認識するとともに、尊重すること。
- 4) ボランティアの出動手続きは事前に合意しておくこと

このことは、現時点では、地方行政とボランティア団体との間で計画の具体的な詰めが十分になされていないことを反映している³⁾。核戦争対策であるシビル・ディフェンスは上からのトップダウン計画として、それなりの整合性と統一性を持っていたが、災害対策は地域にすべてを任せていたので、バラバラであり、ボランティアの位置づけ、役割についても考え方が明確になっておらず、計画にきちんと取り込まれていなかったのである。

さらに、計画の実行性を高めるためには、訓練が不可欠であり、防災機関とボランティアの共同訓練が実施される必要がある、と主張されている。

2. 2 地方政府の防災計画

(1) 地域防災計画の概要—マニュアルの要点

防災体制の見直しの結果を受けて、郡防災計画担当者協会 (County Emergency Planning Officers Society) では、防災計画のマニュアル作りに乗り出した。そこで、この協会がまとめたマニュアルを以下で紹介することにする。

- 1) 目的: 地方政府が災害対応を実施する手順をできる限り実践的なものに統一し、他の

サービスや他の組織との調整を円滑にすることにより、大規模災害時の危機管理システムの確立を目指す。

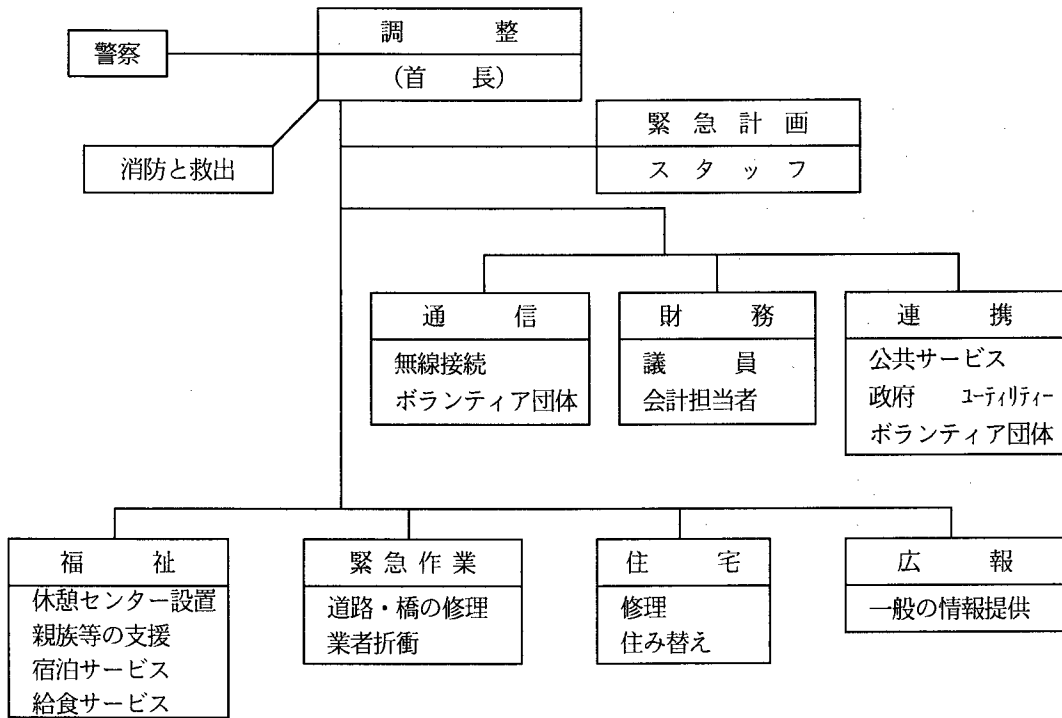
- 2) 対象災害: 大規模交通事故、洪水、暴風雨、化学物質・放射性物質の漏れ、基本サービスの途絶、など。
- 3) 事前の計画調整: 公的機関の調整機構として、a joint steering committeeを、また、ボランティア団体の計画調整機構として the County Volunteer Emergency Committee を設立し、ボランティアの緊急時の役割についての合意を得、訓練に対するニーズを把握する必要がある。
- 4) 緊急時の調整機構 (図1のような組織が考えられる) 郡知事が全体の調整を行い、郡緊急計画担当者、警察、消防・救急が補佐することになっているが、実際の運用 (消防・救出を除く)、とくに人命救助の局面においては、警察が全体調整の任にあたるのが普通である。消防・救急サービス、ライフライン機関、ボランティア団体等からの支援要請を調整する役割も警察が担う。また、ボランティア団体への要請が混乱したり、重複することを避けるために、郡の緊急計画担当者がこの調整を図る必要がある。これらが全体として危機管理チームを構成する。隣接する地域の計画情報の交換、相互援助協定も円滑な対応を促進する上で不可欠である。
- 5) 計画の実施: この計画は、警報の発令や災害の発生に伴い、実施に移されるが、多くの場合、警察が引金を引く (activate) ことになろう。勿論、他の組織でも構わない。連絡地点は1箇所に限定すべきであり、そこでは、全体状況、要請される業務 (tasks)、ランデブーポイント (現地本部) とそこへのルートに関する情報が提供されるべきである。
- 6) 避難と避難所: 避難勧告は警察の責務であるが、消防の助言を受けることもできる。家の中に留まるべきか、避難すべきかを勧

告する必要がある。また、短期、長期の避難生活を支援するのは、地方政府の責務であり、運営はボランティア団体に任せる。

- 7) 死傷者、避難者の把握：全体的には、警察の責務であるが、地方政府やボランティア団体から得た情報を警察が取りまとめることになる。
- 8) 福祉サービス：初期は警察が行うが、その後は、郡社会福祉部門、またはボランティア団体が行う。

郡とその他の行政機関とは、国（内務省）→州（Regional Emergency Committee）→郡→区（District）を通じて、現場緊急センター（Forward Emergency Center）、及びコミュニティの現場につながっている。

SUGGESTED ORGANISATION OF AN EMERGENCY CENTER CRISIS MANAGEMENT TEAM



* 1 Individual functions and responsibilities should be agreed between County and Districts.

* 2 Appropriate local titles to be used.

図1 大災害時の調整機構—危機管理チームの構成

(2) ケント郡の地域防災計画—避難計画を中心にして

ロンドンの東南東約100kmに位置するケント郡は、Zeebrugge のフェリー事故や1987年のハリケーン被害を受けており、また、ドーバー海峡トンネルの出入口を抱え、災害対策への関心が高く、計画作りも進んでいる郡のひとつである。

平常時は、郡の緊急計画担当者 (the County Emergency Planning Officer) が中心になり、計画の作成・修正、訓練の計画・実施が行われている (Kent County, 1990)。一旦、緊急事態が発生すると、郡の緊急計画担当者が、情報を収集し、状況を評価したうえで、計画の中の必要な部分を実行に移すことになっている。そして上級 (senior) 緊急計画担当者が、緊急センターの運営責任者になる。しかし、災害現場での実際の全体調整の責務は警察にあり、上級警察官がこの任にあたる。このように、緊急計画の概要は、(1)でのべたマニュアルとほぼ同じであるが、ケント郡の計画の特徴は、避難計画がかなりしっかり練られている点にある。これは、過去にハリケーンで家を失った人が多く出たり、Zeebrugge でのフェリー転覆事故の避難者の発生、化学工場からの有毒ガスの流出事故に伴う避難、といったことが続出したからである。避難計画は、図2に示したような諸組織 (ボランティアを含む) が、それぞれ分担された役割を果たすことになっている。また、避難対応の手順は、図3のような流れで行われることになっている (Kent County, 1988)

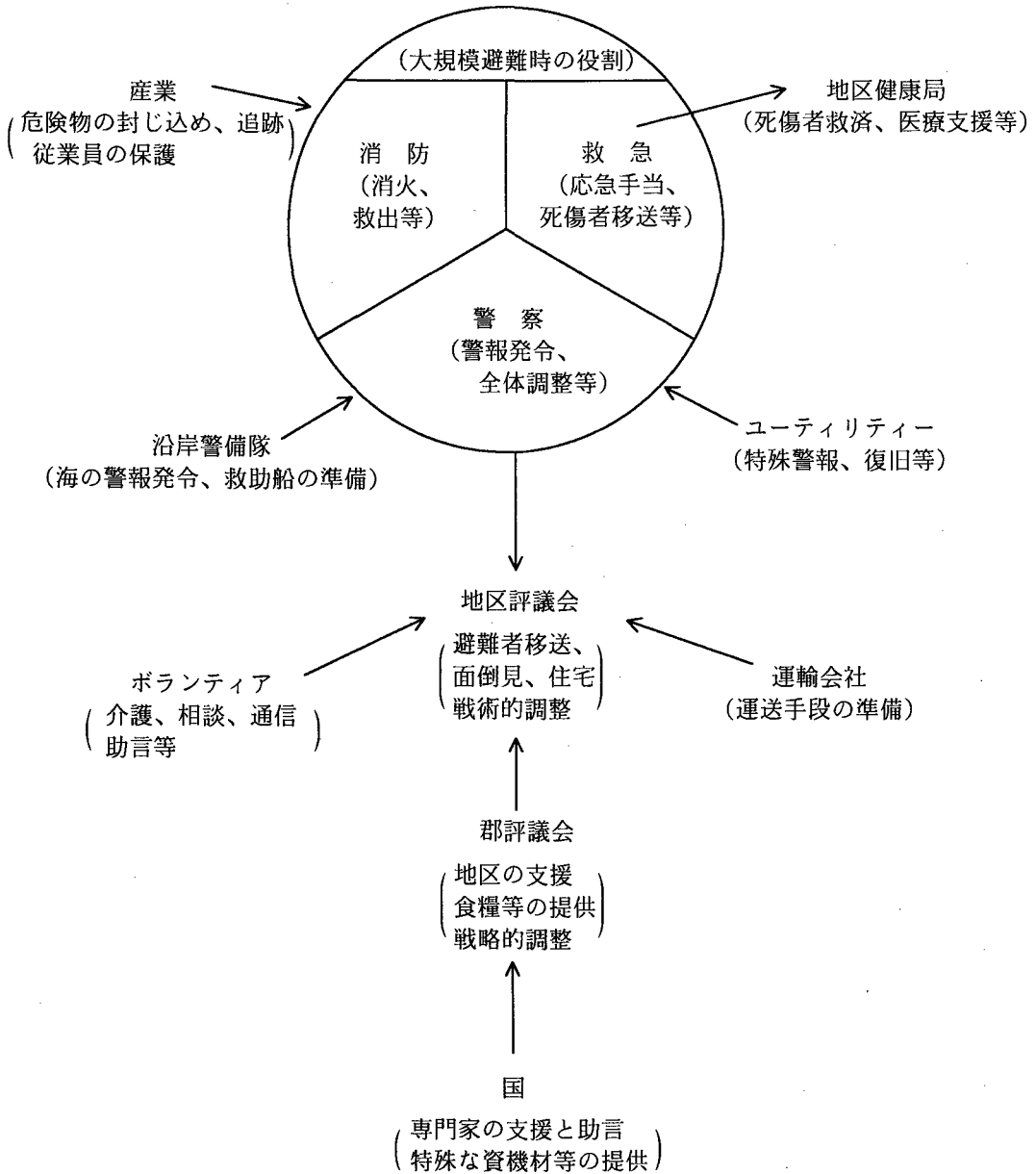


図2 ケント郡における大規模避難の際の関係諸機関の役割

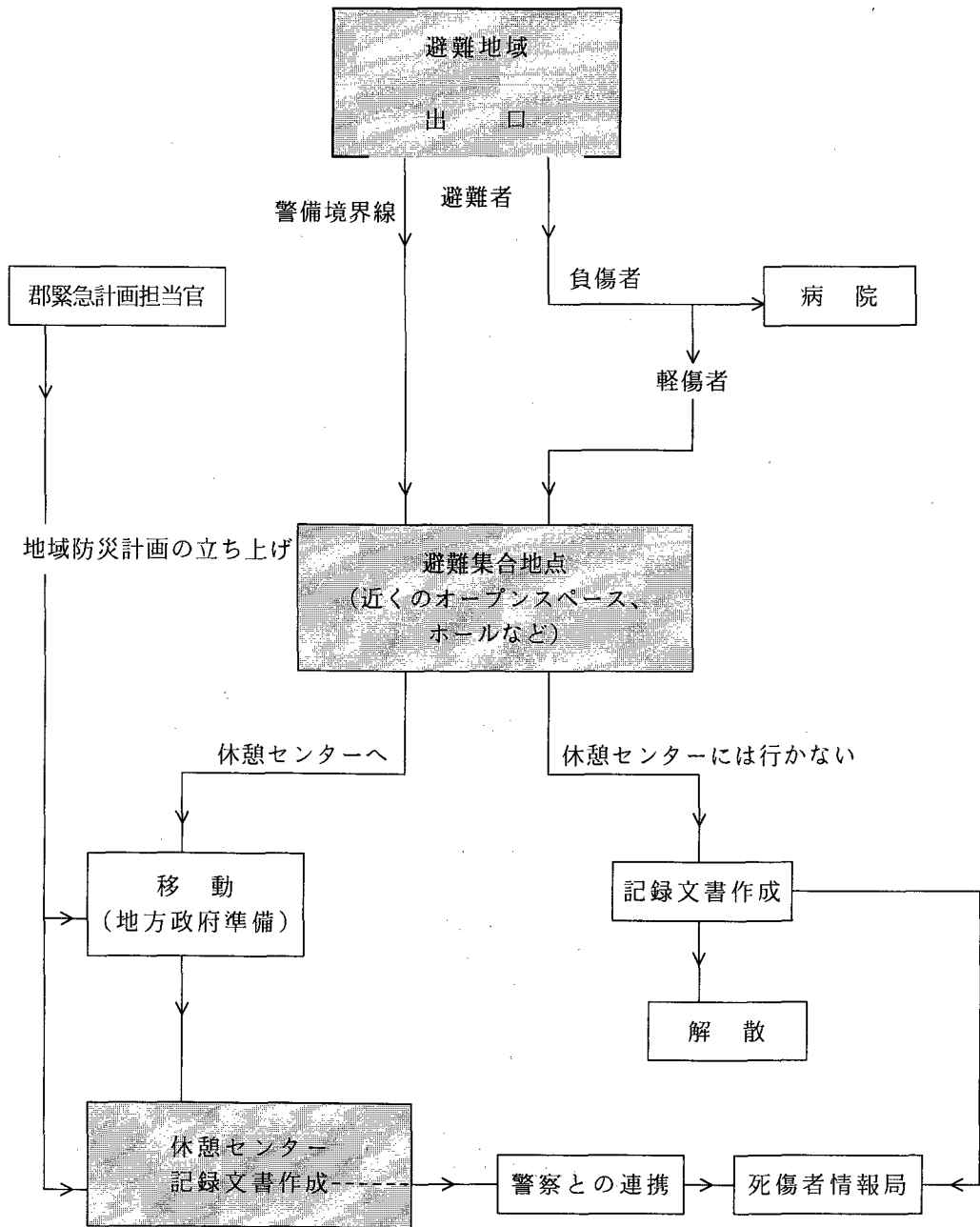


図3 ケント郡の避難対応手順

3. 防災ボランティアの役割と活動実体

3. 1 ボランティアの役割と

主要ボランティア

災害時のボランティアの役割は、すでに述べたように、福祉部門を中心に連絡、調整部門の支援活動ということに要約されよう。具体的には、以下のような項目があげられる（County Emergency Planning Officer's Society, 1990）。

1) 福祉部門

- ・避難所の提供、運営（暖房、食事の提供等）
- ・受付（Reception Center）作業の協力
- ・被害者の親族への連絡作業への協力
- ・応急手当の実施
- ・医療活動への協力
- ・被害者、その家族等に対する世話、心理相談⁴⁾
- ・被害者の移送サービス
- ・葬儀への協力
- ・福祉関係調整チームへの参加

2) 連絡部門

- ・アマチュア無線団体による緊急無線ネットワークの活用

3) 調整部門

- ・災害時の調整部門に参加するだけではなく、平時においても郡ボランティア緊急委員会（County Volunteer Emergency Committee）が郡の共同計画委員会（a joint planning steering committee）とリンクし、計画作りに参加する。

ボランティア団体として名前があがっているのは、次のような組織である。

- ・イギリス赤十字
- ・救世軍
- ・WRVS（Women's Royal Voluntary Service）
- ・セント・ジョン・アンビュランス（St John Ambulance）

- ・セント・アンドリュース・アンビュランス協会（St Andrew's Ambulance Association）
- ・The Board for Social Responsibilities（Clergy）
- ・Samaritans & Bereavement
- ・Radio Amateurs Emergency Network（RAYNET）
- ・National Voluntary Civil Aid Services（CIVAID）
- ・National Association for Mental Health（MIND）
- ・CRUSE
- ・Compassionate Friends
- ・Citizen Advice Bureau（C.A.B.）
- ・Cares National Association（CARERS）

セント郡の場合は、地域防災計画の中に、the Women's Royal Voluntary Service と British Red Cross Society があげられており、行政との連絡箇所の明示、メンバーへの緊急呼び出しシステムの確立、救急活動への協力、応急手当の実施、医療活動への支援、識別のためのユニフォームの着用、記録の保持、レストセンターでの避難者の世話、病院での福祉サービス、古着の用意等の項目が明記されている（Kent County, 1988）

3. 2 防災ボランティア団体の特徴と活動

イギリスのボランティア団体としては、少なくとも3つのタイプがある⁵⁾。第1のタイプは、赤十字、救世軍、セントジョン救急隊、WRVS（Women's Royal Voluntary Service）といった、ふだんから救済ボランティア活動をしており、平時から災害対策計画を持ち、実際、災害時に活動する団体である。第2は、ふだん、専門技術を持った職業団体（医師、漁師等）あるいは趣味団体（ハムなど）として活動しているが、災害時には、その専門技術を活かして支援活動を行う団体である。第3は、それ以外の災害時に自然発生的に形成されるボランティアである。

前2者は、多くの地域で地域防災計画に取り込ま

れており、役割がかなりはっきりしている。そこで、ここでは、前2者について、代表的な団体を取り上げ、その組織と活動状況を説明することにする。

(1) イギリス赤十字

イギリス赤十字 (BRC) は、1908年に設立され、現在、9万人に及ぶ成人ボランティア、2万人の青年ボランティアを抱え、93の支所、1,200の地域センターを保有している (BRC, 1990)。BRCの活動領域は、多岐にわたるが、主なものは次の通りである。

- 1) 緊急対応 (Emergency Response) : 洪水、ハリケーン、地震や人為災害発生時の救援活動も行う。救援内容としては、応急手当、看護、避難所サービス、輸送、食糧提供等多岐にわたる。円滑なサービス提供のために、計画の充実、訓練に力を入れている。また、迅速な出動のために、24時間呼び出しサービスを行っている。
- 2) 応急手当サービス (First Aid Cover) : 各種のイベント開催時のけが人等の応急手当サービス。1990年には37,000ものイベントに出動した。このため、応急手当訓練が必要になるが、メンバーの中の2万人は、応急手当、看護、救急サービスの訓練を受けている、と言われる。
- 3) エスコート・サービス : 一人では家から出られない人が、外出するのを助けるサービス。1990年には延べ7万人に対して、このサービスを行った。
- 4) 医療機器ローン : 医療機器 (車椅子等800項目) が短期間必要となった人に対して、これらの機器を貸し与えるサービス。
- 5) 国際尋ね人サービス : 戦争や災害で別れ別れになった家族を探す国際ネットワークサービス。各国の赤十字が協力する。

財政的側面を見ると、1990年は、4,200万ポンド=103億円規模の財政となっている。

【最近の災害時の活動事例】

- 1) Zeebrugge フェリー転覆事故 (1987.3) : この事故での死傷者の家族、親戚への付添い、その他の様々な世話、葬儀、検死への立会いなどを行った。
- 2) イギリス南部のハリケーン (1987.10) : ハリケーン来襲直後、被災中心地のSussex郡の支所に運用センター (operation center) を開設し、39の地域センターと連絡をとり、被害状況の把握と、地域のニーズ調査を行った。防水シート、灯、暖房器具が必要とわかったので、それらを調達し供給した。また、家を失った人々に対する避難所、食事の提供や障害者、お年寄りの安否確認や安心させるための訪問等も行った。電力の復旧が遅れたため、被災後11日間にわたり、活動が行われた。
- 3) Pooleにおける化学工場火災 (1988.6) : 薬品化学工場で火災が発生し、有毒ガスが発生したため、消防と警察は避難を決定した。火災発生後1時間あまりたった頃、郡の緊急コントロール室は、BRCSの協力を要請した。BRCSは、直ちに、救急、応急手当、福祉の3チームを出動させた。他のボランティア団体と協力して、3つの避難所と1か所の応急手当所を開設した。
- 4) 北海 (Piper Alpher) でのオイルリグの崩壊事故 (1988.7) : Occidental社の要請により受け入れセンターで被害者の家族等の面倒を見ることになったが、実際は家族に会うための輸送サービスを望む人が多く、エスコートサービスを実施することになった、その後は、電話サービス (telephone help-line) を中心に行った。
- 5) LockerbieにおけるPanAm機墜落事故 (1988.12) : PanAm機が爆破され、Lockerbieに墜落した事故の際には、Lockerbie Centerを初期救急 (住民用) 所として開設するとともに、家が壊され避難した人のための宿泊サービスも行った。さらに、家族を失った人々が現地に来るま

での途中で案内、相談等のサービスを行った。

- 6) Sheffieldフットボール場での事故(1989.4)：負傷者に対する応急手当サービス、病院や死体置場での様々な世話、家族への案内。警官、ソーシャルワーカーに対する諸サービスの実施。

- 7) Towyn and Knmel Bayにおける洪水(1990.2)：郡の緊急事態計画局からの要請を受けて避難所の開設を行い、避難者に対する諸サービス(救護を含む)を行った。

これらの災害毎に各支部でのまとめ一問題点と改善策の提案一がなされており、教訓を学ぼうという姿勢がある。

(2) セント・ジョン救急隊

(St John Ambulance)

黒と白の制服で知られるセント・ジョン救急隊は、1887年にボランティア・ベースで応急手当と救急活動を行うために、イギリス・セント・ジョン修道会によって設立された(St. John Ambulance, 1990)。セント・ジョン修道会は中世からあり、エルサレムの巡礼者に宿泊サービス等を提供していた。

戦後になって救急活動が公的サービスに移行したため、救急サービスは取りやめ、現在では、応急手当サービスを中心に以下のような活動を行っている。

- 1) 応急手当：フットボールの試合、ポップコンサート、各種イベント、主な国家的イベントでの救護センターの運営(First Aidの実施)。
- 2) エスコート・サービス：赤十字と同じようなエスコートサービスを実施している。
- 3) 空飛ぶ医療サービス(Aeromedical Service)：1924年に始められたサービス。年中無休で、24時間、医師と看護婦を待機させ、最低限の費用(医師、看護婦は無給)でサービスを提供している。最適の移送方法を決定し、陸路の移送、空路移送、すべてをアレンジする。利用者は、保険会

社、航空会社、外国政府、一般会社等。1984年には、エクソセ・ミサイルで負傷した香港の漁民を運んだこともある。

- 4) 臓器空輸サービス(Air Wing)：1972年開始のサービス。移植する臓器を迅速に空輸するため、60人以上のボランティアのパイロットと50機の航空機を確保している。また、任務遂行にあたっては、イギリス空軍及びアメリカ第3空軍とも密接に協力している。これまで730回以上の空輸実績を持っている。

- 5) 講習・訓練：応急手当のための訓練をメンバーや学校の児童に対して行っている。年平均7-8万人が、講習や訓練を受けている。

- 6) その他：エルサレムに眼科の病院を設置したり、途上国での衛生、栄養等の教育プログラム(Primary Health Care)を持っている。

これらの活動を支えるボランティアは、イギリス全土に31,000名おり、年間400万時間をこれらのサービスに費やしている。

また、災害時には、災害対策本部・福祉部門調整チームへの人の派遣に加えて、応急手当、救急、医療チームの派遣、避難所における世話、被害者及びその家族に対する相談サービス、葬儀の手伝いなどを行う。

3. 3 National Voluntary Civil Aid Services (CIAID)

CIAIDの歴史(Civil Aid, 1990)は、イギリスの防災体制の変遷を色濃く反映している。CIAIDは、Air Raid Precautions, Civil Defence General Services, Civil Defence Force Corpsという3つの組織を前身として持つ戦時及び平時の緊急事態対応ボランティア組織である。ナチス・ドイツの台頭により空襲の危険が迫ったイギリスで、1935年7月Air Raid Precautions (ARP)が設立され、ここで多くのボランティアが「兵器の危険性」やガスマスクの付け方、砂袋の作り方

を学んだ。1939年9月に戦争が始まると、ARPは Civil Defence General Services (CDGS) と名称の変更を行い、本格的な活動を開始した。最盛時には、150万人ものボランティアを擁し、見張り、救出、応急手当、連絡、防火、福祉と多方面に活躍した。15 - 18歳の少年少女も、自転車を使った連絡員として参加した。日本における町内会をベースとした民間防空組織と似た所がある。

1944年の終わりに、内務省は、戦争終結を見越して、平時はスポーツや娯楽団体として機能し、一旦ことが起きたときには市民防衛の役割を果たす団体=市民防衛協会 (Civil Defence Associations) の設立を呼びかけ、the National Federation of Civil Defence Associationsが設立された。これに伴い、CDGS は役割を終えることになった。しかし、1948年になると、ソ連の核兵器保有、化学兵器の再出現に加えて、東西緊張が激化したことを受けて、市民防衛法が制定され、市民防衛団 (Civil Defence Corps=CDC) が再建され、ボランティアの訓練も再開された。訓練内容は、基本的には、1939~45年のものと同じであったが、ガスマスクは神経ガスに対応できるように改善され、無線連絡設備が導入された。しかし、1968年になると、政府は軍備縮小に踏み切り、国防軍のスリム化に加えて、CDCの解散を決めた。「第4の軍隊」は、もはや核阻止力として重要なものにならない、というのがその論拠であった。

CDCの解散は大きな衝撃を与え、地域ごとにいろいろな対応がなされたが、最終的には、バーミンガム・グループが行った運動が功を奏して、CDCを継承する全国規模のボランティア組織が結成された。地域毎の活動を中心にした平時及び戦時の緊急事態対応民間組織連合である National Voluntary Civil Aid Services (NVCAS) がそれである。NVCAS はその後、CIVIL AID と省略されることになる。

このように、CIVIL AID は、波乱に富んだその歴史から読み取れるように、戦時下における市民防衛 (空襲対応) を基本とし、政治と行政に振り回されながら、次第にその使命を平時対応に移行させているが、参加メンバーからみても転換が成

功しているとは言えず、必ずしも活発な活動をしているとはいえない。

CIVIL AID は、他のボランティア団体と同じように、制服、帽子、IDカードを持ち、メンバーは、Unit Leader, Task Leader, Team Leader, 一般の4段階ランクに分かれている。現在のメンバー数は約500名で、25のユニットを有している。主たる活動は、次のような9つの領域の訓練となっている。

- 1) 災害の特質、緊急時作業の基本概念、緊急時のボランティアや行政の役割、計画の学習
- 2) 応急手当、移送、負傷者の世話の仕方
- 3) 軽い救出技能訓練
- 4) 消火訓練 (予防、消火器の使い方) ポンプ操作)
- 5) 地図の読み方、磁石の使い方
- 6) 福祉サービス (衛生、消毒、被服等)
- 7) 緊急時の食事の用意 (外での料理、community feeding)
- 8) 通信連絡 (メッセージの書き方、取り扱い、無線の扱い方)
- 9) 公衆対応 (避難所・情報センターの設立、説明技法等)

イベント開催時の応急手当や食事サービス、通信サービス等も行っている。また、年に2~3回、ニューズレターを発行している。

災害時の実際の活動は、詳しくは分からなかったが、洪水、嵐、列車事故、IRAの爆破、山岳部の救助等に出勤していると言われている。1990年の実績としては、火災発生時に老人及び障害者を避難させた事例、交通事故の際にけが人を病院まで運んだ事例、自動車火災に対応した事例等があげられている (Civil Aid, 1991)。

(4) WRVS (Women's Royal Voluntary Service)

WRVSは、1938年に空襲から市民を守るために設立されたボランティア団体であり、休憩センター (Rest Centres) の運営、救助作業者のための食事の世話、都市からの子供達の避難援助、子

供の服の交換、軍隊の出発・到着時点での茶菓サービス、家を失った人に対する家具の用意等の活動を行っていた。戦後は、国のサービス (a Crown Service) の一環を担う形で残り、内務省から毎年、寄付金が出されている。このため、一般からの資金集め (fund raising) は出来ない仕組みになっている。この意味で他のボランティア団体とは異なる点がある。組織は、ロンドンにある本部、各郡の事務所、地域事務所 (District Office)、地方事務所 (Local Office)、さらにその下には村の代表者 (Village Representatives) が位置づけられており、全国に及んでいる。

現在行っているサービスとしては、移動給食サービス、病院での売店サービス、裁判所等における茶菓のサービスといった平時サービスと緊急時のサービスとがある。また、これらのサービスを円滑に行うために訓練プログラム (セッションとOJT) が整備されている。

緊急時のサービスとしては、休憩センター (Rest Center) での諸サービス (軽い茶菓の用意、学校の給食スタッフを助けて非常給食を提供すること、避難者登録作業の補助、衣類の配分、避難者・生存者の介助、犠牲者の親戚・友人の援助等)、緊急給食サービス、その他の福祉的サービスがあげられる。勿論、災害対策本部の福祉調整チームにメンバーを送ることも行う。

実際に緊急事態が発生した場合は、地域の防災担当者 (行政) からの要請 (WRVSの緊急サービス担当者が地域毎に決められているので、そこに連絡が来る) により出動し、ほぼ4時間シフト制が敷かれている。出動するメンバーの決定は、緊急サービス担当者が行うが、訓練を受けたメンバーが中心になる。出動が長期にわたり、メンバーが足りなくなった場合には、まだ十分訓練を受けていない者も動員される。この場合も訓練を受けた者が中核部分を受け持つなどの配慮がなされている。応急対応にかかった費用 (人件費は除く) は、地域の行政が負担する。

実際の出動事例も多く、例えば、パンナム機事故の場合は、事故発生の2時間半後から16時間にわたって、事故現場近くの学校を使って、救出その

他の活動にあたった人に対する給食サービスが行われた (Charles, 1990)。また、1990年にChelmafordで起きた大火災時は、赤十字、救世軍とも協力し、避難者の世話、とくに食事の提供を行った。

(5) その他のボランティア団体

その他のボランティア団体の中で特筆されるのは、RAYNET (Radio Amateurs Emergency Network) である。警察、地域防災担当者、他のボランティア団体の要請に応じて災害現場に出動し、拠点間通信サービスを行ったり、移動局を開設する。とくに、通信の便が悪い地域で起きた災害の場合に威力を発揮し、パンナム機事故の時は、発生後6時間半でネットワークを完成し、ほぼ10日間にわたって、連日80人ものスタッフが通信確保に協力した。BT (British Telecom) の通信確保が遅れたこともあり、RAYNETの活躍は大いに注目された。しかし、RSYNETの無線は、秘話機能がなく、マスコミにしばしば中断されるなどの問題もあったようである (Charles, 1990)。

4. おわりに

イギリスでは、1980年代の後半に大災害 (事故を含む) が続発したため防災体制の見直しが行われ、いろいろな提案が出されたが、結局、郡と区を中心とする既存の体制の強化という着実な方策をとることに落ち着いた。また、核戦争対応としての市民防衛 (Civil Defence) 用の資源 (計画要員、その他) の災害対応への流用も制度的に可能になっており、いわゆる二重利用 (Dual Use) が進んできている。この見直しの中で、地域防災計画の充実が図られてきた。郡緊急計画担当者協会のマニュアル作成はそのひとつの試みであるが、この中で、ボランティアの役割が、応急手当、避難所運営、通信、福祉サービス等であることが明確にされている。しかも、ボランティアとして期待されているのは、団体のメンバーとして訓練を受けている人に限定されている。内務省の防災担

当者は、ボランティア団体が災害時に有効に機能するには、役割についての防災行政部門との事前の合意、役割を果たせる能力の実証、共同訓練の実施が不可欠と述べている。

このように、イギリスでは、日本と異なり、ボランティアに対して公的防災機関と同じレベルの確実性(確実な役割の遂行)を求める空気がある。その背景として、2つのことが考えられる。ひとつは、イギリスでは、日本で起きるような大災害(地震・津波や台風)が起きる可能性はほとんどなく、ボランティア団体のメンバーが被災するケースは稀であるため、役割遂行が可能と考えられることである。一般人を動員するほどの大規模な対応需要がないため、何も訓練を受けていない一般人の人を、ボランティアとして動員する必要性はまずないのである。もうひとつは、イギリスのボランティア団体は長い歴史を持ち、普段も多くの活動を行い、その延長上に災害時の役割があるので、確実性はかなり高い、ということである。

謝 辞

本報告は、(財)セコム科学技術振興財団の委託を受けた(財)未来工学研究所のプロジェクト、「民間防災組織の国際比較に関する調査研究」(1992)の一環として行われたものであることを付記し、関係各位に対して心から敬意と謝意を表したい。

注 釈

- 1) もっとも、1986年のthe Civil Protection Actでやっと地方政府が民間防衛のための資源(要員等)を平時の災害や緊急事態対応(計画)に使うことが許されるようになり、遅ればせながら“Dual Use”への移行が見られるようになった。
- 2) ベルギーの防災体制は、市町村(commune)を基盤とし、市町村で対応できないときは、各県に展開している内務省下の市民防衛隊(Civil Defence)が応援する、というものである。詳しくは、以下の文献を参照のこと。
 - ・ Valere Vandermoere “Disaster Planning

in Belguim and the Herald of Free Enterprise” The Journal of the Institute of Civil Defence Vol.LII (1990.4-6)

- 3) 実際、パンナム機の墜落事故の際に問題になったのは、ボランティアが不足するという問題ではなく、多く集まり過ぎてかえって非効率的になるという問題であった。
- 4) イギリスでは、被害者へのカウンセリング・サービスについてとくに注意が払われており、災害対応の重要な柱のひとつになっている。この領域では、ボランティアとソーシャル・サービスの担当部局が密接な協力をしながら、かなり長期間にわたり、サービスを行う。
 - ・ The Disaster Working Party “Disasters : Planning for a Caring Response” HMSO publication
 - ・ S. K. Lane and A. Stacey “The Hungerford Family Help Unit” National Institute for Social Work (1988.12)
- 5) これ以外に消防団が考えられるが、一応給与が支払われているので、厳密にボランティアとは言えない。統計(HMSO “Report of Her Majesty’s Chief Inspector of Fire Services for England and Wales 1990” (1991.7))によると、イギリスでは農村部を中心に16,000名に上る消防団がいるが、要員確保に苦勞していると言われる。

文 献 一 覧

- British Red Cross (1990) “Annual Review 1990”
- BRC (1990) “Summary of BRC Activity in Disaster Situations 1987-1989”
- Brook, David (1991) “Local Authority Emergency Planning” (PD/6/209)
- Charles, M. M. (1990) “Lokerbie Aircraft Disaster : Accident Investigation” Disaster Management vol. 2 # 4, 197-202
- Civil Aid (1990) “A History of Civik Aid” Annual News Letter # 57
- Civil Aid (1991) “Highlights from the Units-1990”
- Clowes, Nail (1990) “Voluntary Work in Civil

- Protection in the United Kingdom”Speech to International Congress
- County Emergency Planning Officers’ Society (1990) “Local Authorities Civil Emergency Planning Manual”
- Home Office (1989) “Review of Arrangements for Dealing with Civil Emergencies in the UK”
- Kent County Council (1988) “Urban Area Evacuation Plan”
- Kent County Council (1990) “An Outline of Emergency Planning in Kent”
- St. John Ambulance “100 Years of Coming”

Key Words (キーワード)

Volunteers in Disaster (防災ボランティア),
Emergency Response System (防災体制),
Emergency Response Plan (緊急対応計画),
Britain (イギリス), Voluntary Organization (ボランティア団体)

Disaster Response System and the Role of Voluntary Groups in Britain

Hiroaki Yoshii

* Faculty of Information and Communication, Bunkyo University

Comprehensive Urban Studies, No. 51 1993 pp. 109 – 124

Britain had faced an unprecedented number of major disasters including natural and man-made. Zeebrugge barge accident, Piper Alpha oil-rig explosion, King's Cross subway fire, Lockerbie airplane (Pan Am) blasting had become inextricably linked with events involving major loss of life, injury, and trauma. These events, together with other problems such as the storms which hit Southern England in 1987, have tested in extreme conditions Britain's ability to respond to major disasters. The first-line response of the emergency services was widely praised but people had a question on how effectively the largely decentralized response system can meet the needs of major disaster and had an attention whether anything could be done to improve it. The Government had been under increasing pressure to take a more central role in dealing with emergencies.

A consultation document was issued in 1989 by Home Office to representatives in County Emergency Planning, the rescue services, voluntary organizations and relevant societies and colleges. The purpose of this document was to summarize Britain's approach to disaster management at that time and to detail suggested alternatives as a basis for further discussion. The focus of discussion was whether a "national disaster squad" with the necessary know-how to cope with any major national disaster should be created or not. Also the role of voluntary services was discussed. Taking account of various views, the ideas put forward and the Home Secretary reached the following conclusions. The basis of the response to disasters should remain at the local level: expertise and knowledge of disaster response exists and the necessary information is available there, and most effective co-ordination between the various agencies involved can be done. There had been no support from practitioners for a "national disaster squad" because it would not assist in making the existing response more effective and could cause problem in co-ordination and control. To encourage and develop co-ordination between the various services at the local level and between departments of central Government, the Home Secretary decided to appoint a Civil Emergency Adviser to work closely with senior representatives of all groups which have operational or administrative responsibilities in this field.

Britain has a large and well-organised voluntary groups such as the British Red Cross, St. John Ambulance Brigade, Salvation Army and Women's Royal Voluntary Service. Major problems of voluntary sector is not the lack of volunteers, but rather than there can be too many, which was showed at the Pam Nam disaster. To make the best possible use of voluntary sector's contribution, planning is essential. Planning should be carried out under close co-operation between the local statutory services and voluntary organizations. It is said that the following three elements are essential: 1) there should be mutual agreement on the roles of the voluntary sector in a disaster, 2) voluntary groups should demonstrate their ability to fulfil those roles, and 3) joint training and exercises should be used to prove the effectiveness of disaster plans involving the use of volunteers.