被災史料救済活動の教訓

一阪神・淡路大震災の経験から、 われわれは何を学ぶべきか一

辻川 敦*

TsujiKawa Atsushi

救援二題

阪神・淡路大震災から10日目、被災地の混乱が少し落ち着きはじめた1月26日に、兵庫県伊丹市に駐屯する陸上自衛隊の幹部が記者会見を行ない、「兵庫県との連絡調整がうまくいかず、当初は確かに人員が足りなかった……亡くなった方には申し訳ない」と涙する場面がマスコミにより報道された。

地震当日、兵庫県からの救援要請がなかなか出されず、ために自衛隊の出動が遅れたことが、震災後各方面から強く批判された。実際には、伊丹の部隊も姫路の部隊も地震発生後まもなく状況を把握すべく行動を開始しており、交通渋滞等により派遣部隊の身動きがとれなかったことも、行動遅延の一因であったらしい。それにしても、自治体が状況を把握できないような大規模災害時に、自衛隊が主体的に即応する体制がとれなかったことは事実であり、幹部の記者会見は、その責任を感じてのものだったのだろう。

しかしながら、この自衛隊幹部には、陳謝しなければならぬような落ち度があったのだろうか。災害時には、自治体の国に対する支援要請を待って自衛隊が出動するのが法制上のルールだったのだから、彼はそのルールに従って行動したにすぎない。ルール上は、責められるべきは状況をいち早く把握して救

援を要請しなかった兵庫県にあるのであって、自衛隊にはなんらの落ち度も責任もなかったはずである。にもかかわらず、彼は記者会見で自衛隊の即応体制に問題があったことを事実上認め、自らの責任をも感じて謝罪した。おそらく彼は、決められたルールやマニュアルに従って行動し、それに従って行動したことをもって自己を正当化するタイプではなく、「そのとき何が必要か」という客観的必要性（この場合は、人命救助のための即時の全面的出動）を、自らの行動と責任の基準としたのであろう。もっとも、ルールとマニュアルによってしか行動できない、非常時に必要な行動を自分で判断できない軍事指揮官など戦時には役に立たないから、彼の責任感は軍事のプロとして当然のことなのではあるが……。

さて、これもさまざまなメディアで繰り返して報道された話題をもうひとつ。

震災後の惨状を見て、多くの人が被災者を救援したいと思い、どう協力すればよいのか被災自治体に問い合わせた。すると「どんな救援行動をお願いすればよいのか、把握できておらずわからない」という答が返ってくる。無責任と思われるだろうか。しかし、こう答えるのは良心的で正直な自治体なのだ。状況を把握できていないことを隠して（あるいは、非常時なのでボランティアに対応することがわずらわしくて）「救援は十分行なわれている

から、これ以上は必要ない」と答える自治体さえあるのだから。いずれにしろ、自治体に問い合わせても、ボランティアとしてどう行動すればよいのかはわからない。

ここであきらめてしまう人も多いと思うが、なかにはめげずに被災地に足を運んで行動しようとする人もいる。てっとり早くは、避難所に行くことであろう。ところがここでも、「何をお手伝いしましょうか」と尋ねているようでは、かえって足手まといと断られてしまう。実際、初期の被災地の状況は、指示待ちボランティアの面倒を見ていられるほど牧歌的ではなかった。自ら行動するなかで、何が必要か自分で判断できるようでなければ、ボランティアはつとまらない。

とは言え、無数のボランティアが個々ばらばらに、自分で判断して救援活動をしてもらちがあかない。しかも行政には、全体を把握してボランティアを組み込んだ救援活動を組織できるような余裕はまったくない。そこで、ボランティア自身がさまざまな救援情報センターをつくり、どこに対してどういった支援が必要なのかを把握し発信をはじめ。こうなれば、被災地外から「何をお手伝いしましょうか」と尋ねていっても、なにがしか役に立てるようになる。また、行政も妙なプライドを捨てて、こういったボランティア救援組織に頼ってしまったほうが、結局その地域の救援活動はうまくいく。その典型が芦屋市で、救援初期の「行政のできることは限られているからボランティアにおまかせする、そのかわりできるだけ便宜をはかり、情報もオープンにする」という率直な姿勢は、内外から高く評価されていた。

救援活動の基本原則

この2つの事例は、救援活動全般を考えるうえで大いに示唆にとんでいる。そこから教訓的に、救援活動の基本原則を考えてみよう。

まず後者からは、次の点が重要である。

- ①大規模災害時には、通常の情報ルート、特に行政ルートはほとんど機能しない。被災

地からの支援情報を待つのではなく、どういう救援が必要か自ら行動して把握しなければ、救援はなし得ない。

- ②よって、必要な救援情報を把握し発信することこそが、もっとも基本的で重要な救援活動であり、被災地住民および自治体に対する最大のサポートとなる。

次に、最初のエピソードからの教訓。県からの要請待ちにならずに、自衛隊が主体的に状況をつかむべきだったという点は、①②と共通する。さらにもう1点。

- ③救援活動の基準は「何が必要か」という客観的必要性におくこと。制度やルールは、本来この客観的必要性に応じて定められているはずであるが、非常時には平時の制度やルールはしばしば実態にあわない。必要性に応じて行動し、それに合うように制度やルールを運用したり、場合によっては変更したりすることも必要である。

この③の原則は、実は災害時に限らない。本来仕事とは、自らの責任において「何が必要か」を判断し、それを自らの責任において実行し、その結果に責任を持ち、そしてルールや制度をその必要性に合致するようにつくっていくべきものである。そういう意味で、この原則は非常に重い意味をもっている。

ともあれ、ここで2つの事例から、救援に関する3つの基本原則を導き出すことができた。被災史料救済活動も、被災者を援助し被災地を復興していく広い意味での救援活動の一環であるとすれば、これらの基本原則があてはまるはずである。この点に照らして、全史料協の救援活動はどうだったのであろうか。

3 団体による被災史料救済活動

震災後、最初に被災史料救済活動を開始したのは、1月31日に結成された地元NGO救援連絡会議文化情報部（代表＝坂本勇氏、東京修復保存センター）であった。NGOの活動の基本姿勢は、地元ボランティアが主体となって、被災者にとって身近な文化遺産を幅広く救済していくことであった。また、官民

の壁を取り払って、各種救援団体が連携すべきであるという点であった。

これに続いたのが、阪神大震災対策歴史学会連絡会（歴史資料保全情報ネットワーク、略称史料ネット）と阪神・淡路大震災被災文化財等救援委員会（以下救援委員会と略す）であった。前者は、大阪歴史学会・大阪歴史科学協議会・京都民科歴史部会・日本史研究会によって結成された、歴史学会の若手研究者を中心としたボランティア組織（のち歴史学研究会なども参加）で、2月13日に尼崎市立地域研究史料館内にネットを開設し、活動を開始した。後者は文化庁が呼びかけ、東京国立文化財研究所ほか文化庁傘下の機関、および全国美術館会議・古文化財科学研究会・日本文化財科学会・全史料協が参加、兵庫県教委と協力して文化財レスキュー事業にあたった。2月17日に神戸市西区の神戸芸術工科大学に現地本部を設置し、4月1日には尼崎の史料館内に本部を移転した。

史料ネットとNGOは、同じく地元のボランティア組織であり、しかも中心メンバーがいずれも全史料協会員で立場が一致していたから、当初から連携はスムーズだった。救援委員会は寄り合い所帯ということもあって、当初は委員会内外の連携がうまくいかなかった面もあったが、NGOからの粘り強い働きかけや委員会内の全史料協メンバーの努力もあって、3団体間の連携不足はやがて解消された。史料ネットは、救援委員会・NGOのいずれとも必要資材や情報を相互に交換し、人員派遣要請にも積極的に応じた。実際、救援委員会が芦屋や明石で実施した大規模なレスキューに、実働人員の多くを派遣したのは、史料ネットであった。

救援団体間の連携

3団体の連携が最終的にはうまくいき、身近な文化遺産を幅広く救済するという点でほぼ一致できた背景には、救援委員会を組織した文化庁や兵庫県教委の柔軟な姿勢があった。震災以前の文化財行政のスタンスからすれば、

被災文化財の救済には基本的に国—県—市町村という行政ラインがあたり、救済する対象は指定文化財の範囲とするのが普通であろう。民間団体やボランティアと協力して指定以外の文化財も救済する、民間や個人からの救援要請にも応じるというレスキュー事業の基本的な考え方は、従来の文化財行政の枠から大きく踏み出したものだった（ただしこの考え方は、実践上必ずしも徹底されなかったという批判が委員会内外にあることを付記しておく）。そこには、震災という非常時に応じて、既存の枠を超えて必要な対処をしていくという、まさしくさきの基本原則③に合致した発想があった。また、それを文化庁や県教委の組織のなかで合意していくためには、担当者のなみなみならぬ努力があったはずである。

特に今回の文化庁の動きは、地元自治体からの要請に従って行動という形式をとっていても、現実には決して要請待ちではなかった。震災1週間めの1月24日、目の前の館内復旧作業のことで頭がいっぱいで他は念頭になかった尼崎の史料館に、民間所在史料の被災状況把握と救済の必要性を訴え、あわせて阪神間自治体の史料担当者への情報連絡を依頼してきたのも、ほかならぬ文化庁美術工芸課の担当者であった。

被災史料情報の把握

団体間の連携が、今回の被災史料救済活動上のプラス面だったとすれば、マイナス面の最大のもは、なんといっても救出件数の少なさであった。3団体が実施した救出行動は、NGO13件、救援委員会16件、史料ネット29件であった（9月上旬現在、もちろんこれ以外に自治体が独力で救出したのものがある）。ただしこれらの件数には、各団体相互の応援行動が重複しており、さらに美術品や民具の救出行動も含まれている。各団体がそれぞれ主体となって、民間所在の古文書等記録史料を救済した件数は、NGO10件、救援委員会7件、史料ネット22件となる。被災情報が把握できず、救出できなかった史料は、この何倍

も存在したはずである。実際、伊丹や神戸市域での調査パトロール活動のなかでは、「史料を捨ててしまった」「古道具屋に売ってしまった」という被災者の声が少なからず聞かれた。

こういった事態を招いた要因としては、初動の遅れもあるが、なんといっても被災史料情報が十分把握できなかったことがあげられる。なぜ情報が把握できなかったのか、どうすれば情報が把握できたのか、具体例として、伊丹市の例をあげよう。

伊丹市では1972年に市立博物館を開設し、翌年完結した『伊丹市史』の編集過程で収集した古文書類を収蔵、市域史料の調査事業も継続した。しかしながら、少ないスタッフで民具や美術品から自然史までを扱い、収集・展示事業と出版事業の両方にあたらねばならず、民間所在の古文書類の継続的な把握はほとんどできていなかった。もともとそういう状況のところへ、地震により職員自身も被災し、館の施設にも大きな被害があり、さらに災害対策の応援業務にもあたらねばならず、民間被災史料の救済は独力では不可能だった。

こういう状況下では、「救援するから情報を寄せ」式の接触をしても、担当者が負担に感じるだけかえって逆効果である。史料ネットで援助策を協議した結果、伊丹の事情にもっとも通じており、博物館職員とも信頼関係があり、継続して援助にあたれるということで、同館の元嘱託・大西愛氏に接触を依頼することとした。大西氏から、被災史料調査・救済の必要性を説明して援助の申し出をしていただくとともに、史料ネットが地元の郷土史家とも直接コンタクトをとり、被災史料情報を把握して救出行動を主導していった。こうしたなかで、博物館も徐々に立ち上がり、史料ネットや全史料協近畿部会の協力を得て市内全域の被災史料パトロール調査を実施するまでにいたった。

この事例から、一般的なポイントを抽出すると次のようになる。

①今回の被災地の史料保存体制は元来不十分

で、自治体は地域の史料所在状況を必ずしも把握できていない。加えて、震災後は種々の困難な要因が重なり、自治体の史料担当部局独力では史料被災状況把握も救出も困難である。

②よって、こういった史料担当部局に対して、他の地域での被災史料救済の様子をはじめとする救援情報を知らせ、地元の事情に通じた人を選んで援助していけるような救援組織が必要である。

③地域の被災史料情報把握のためには、郷土史家をはじめとする地元住民や地域の歴史研究団体、地元自治体の史料担当部局、救援する側の歴史研究や史料保存の専門家が一体となった動きをつくっていく必要がある。特に、地元住民の協力が得られれば、情報密度は格段にアップする。

この②③が、情報把握に関する救援基本原則①②に該当する。史料ネットが力を発揮した最大の要因は、地元の歴史学会ボランティアの強みをいかして、自治体と協力しながら地域の実情にマッチした救援体制をつくり得たことであった。NGOも淡路島では同様の動きをつくることに成功し、活発な救済活動を展開した。

つまり、被災史料救済活動のポイントは、救援する側の体制を整えることに加えて、救援される側の体制をも整え、地域ごとに被災史料情報を吸い上げるシステムをつくることにある。しかもそれを、地元自治体の担当者まかせにするのではなく、むしろ救援する側で積極的につくっていく必要があるのである。

救援は何故地元主体でなければならないか

こうしてみると、被災史料救済活動は、被災地やその周辺が主体となって組織していく必要があることが理解できるであろう。地域の事情に通じていなければ、実情にマッチした救済活動を組織していくことはできない。さらに、救出要請への即応体制という点でも、参加者の救援活動への参加のしやすさ・負担

の軽減という点でも、救出した史料の保存や整理といったのちのちのケアに対して責任をもつ必要があるという点でも、地元主体のほう望ましい。被災地周辺が被災地を助けて救援体制を組織し、手の足りない部分をさらに遠方におおぐというのが、ノーマルな形であろう。

さきの救出件数からもわかるように、救援委員会の活動が必ずしも十分な実績をあげ得なかった要因は、この地元主体という形をつくれなかったことにあったと、筆者は考えている。救援委員会の活動に参加した主力は、文化庁や東京国立文化財研究所からの派遣職員か、もしくは全史料協をはじめ構成団体のボランティアで、ほとんどが東京・関東方面のメンバーであった。これらのメンバーが4～5日程度のサイクルで交替しながら現地本部に詰め、あるいはレスキューにあたるという体制であったから、全体を見通して活動を企画すべき責任者がいなかった。不眠不休状態の県教委を助けながら、レスキュー要請に対応していくのが精一杯で、地元の実情をつかんで被災史料情報を把握する動きをつくることもむずかしかった。

救援委員会のなかで、地元がもっと主体的な役割を果たしておれば、被災史料救済活動全体の様相も違ったものになったであろう。しかしながら、博物館・美術館・文書館のいずれの分野でも、地元近畿の反応は鈍く、積極的な東京・関東方面に依存するという構図は解消されなかった。

全史料協の被災史料救済活動について

救援委員会の関東主導の構図は、全史料協の場合も同じであった。関東をはじめとする近畿以外の会員の献身的な救援行動が早くから見られたのとは対照的に、地元の近畿部会が救援委員会現地本部運営に主体的にかかわることもなかったし、当初は救出行動にもまったく参加しなかった。さらに、活動をはじめたNGOや史料ネットへの協力もなかった。特に史料ネットは、設置について尼崎で

歴史学会と最初の話し合いをもった際にも、運営委員を含む近畿部会のメンバーが参加していたし、その後も尼崎をはじめ部会の会員機関や個人が深く関与していたから、筆者は部会の全面的なバックアップが当然あるものと考えていた。ところが、文化庁や埼玉の全史料協事務局がネット開設当初から協力的であったのとは対照的に、近畿部会事務局は会員へのネット開設告知さえしなかった。本稿を執筆している6月上旬現在、ネット開設からほぼ4か月が過ぎようとしているが、現在にいたるまで近畿部会事務局が会員に対して、文書上であれ口頭であれ公式に史料ネットの存在に言及したことは一度もない（史料ネットからの正式依頼文提出により、8月に入ってようやく会員に情報が伝達されることとなった）。

本稿でふれてきた被災史料救済活動上のポイント、すなわち地元主体の救援活動の重要性や、救援団体間の連携の必要性、地域の実情に応じた地元自治体へのバックアップ体制のいずれの点から考えても、近畿部会が被災史料救済活動に参加しないことは望ましくない。そこで筆者は3月初旬に、全史料協事務局および近畿部会事務局に、被災史料救済活動の取り組みについての文書による申し入れを行なった。その要点は、①救援委員会のなかでも、地元の近畿部会が救援団体間の連携や情報交換、地域の実情に応じた自治体へのバックアップなどに主体的に関わるべきであること、②史料ネットやNGOといった、全史料協とも関連の深い民間ボランティアと連携・協力して、被災史料救済活動にあたる必要があること、という2点であった。近畿部会事務局に対しては、3月中旬にも同様の趣旨の書面を提出した。しかしながら、部会事務局では検討に値する内容ではないと判断したらしく、今日にいたるまでその可否、あるいは評価について公式には一切聞かされていない。

その後、筆者は3月24日の近畿部会運営委員会の場で部会独自のボランティア編成を要

請し、これは他の運営委員も賛同したため事務局の容れるところとなった。こうして、文化財レスキュー事業の終わりかけた4月中旬になってようやく近畿部会のボランティアが出勤することとなり、明石での救出行動と伊丹でのパトロール調査に多数の会員が積極的に参加した。そもそも近畿部会では震災直後から、週末ごとに尼崎の史料館や西宮市行政資料室の復旧作業を部会ボランティアが応援しており、会員はむしろ救援活動に積極的だった。この作業をそのまま民間被災史料救出に振り向ければ、部会が救援委員会のなかで主導的な役割を果たす条件が十分あったはずである。また、救援委員会や史料ネット、NGOの活動の実態や密接な協力関係が会員に知らされ、そのうえで部会としてどう取り組むべきかという議論の場が設けられれば、近畿部会の関わり方はもっと違った形になったはずである。

史料ネットやNGOとも連携して、地元で密着した救援活動を近畿部会が組織していけば、今後の史料保存を担うべき地元自治体・地域住民・歴史研究者のネットワークのなかに全史料協をしっかりと位置づけることができよう。部会の発展と史料保存体制の充実のうえで、どれだけプラスになったことかと考えると、残念でならない。

近畿部会事務局の被災史料救済活動に対する基本的な考え方が、これまで会員に対して正式に示されたことがないので、なぜ主体的な取り組みや史料ネットとの連携に消極的なのか正確にはわからない。ただ、直接あるいは間接に見聞きしているところを総合すると、救援活動は基本的に被災自治体からの公式要請を待って行なうべきものであり、また救援委員会という組織に属している以上は委員会—全史料協—近畿部会というルートで行動すべきものであるということらしく、民間ボランティアとの連携は視野にないようである。その姿勢は、官民の垣根を取り払って、民間ボランティアとも協力しながら身近な文化遺産を幅広く救済するという、救援委員会や兵

庫県教委のスタンスからははるかに遠いものであった。地元からの要請待ちではなく、主体的・積極的に地元自治体の救援要請を引き出す努力をした文化庁の姿勢とは、なお一層の距離がある。つまりは、基本原則①～③のいずれの視点も、ほとんどまったくと言ってよいほど認められない。それで被災史料救済活動が進むのであれば、それでも結構なのだろう。部会による救済活動の実績はどれほどあがったのだろうか。またそれは、会員の望むところだったのだろうか。

*

筆者は今回の震災の被災自治体職員であり、各方面から救援された立場である。救援活動のあり方についてあれこれ注文をつけるべきではないし、ましてや被災後援助をいただいた近畿部会を批判できる立場ではない。しかしながら、被災史料救済活動の教訓の持つ意味は、体面を取り繕うやむやにするにはあまりに重い。大規模災害はかならず繰り返されるものであり、正しく総括しなければ、ふたたび被災史料の滅失が繰り返されることとなる。この取り組みの全容に通じており、問題点を指摘できる人もほかに居そうにないので、不適切を承知でやむを得ず筆をとった。

史料ネットは今後も活動を継続する。救出史料の整理・保存についての自治体への協力や、歴史資料の危機管理に関する研究、史料保存体制の強化・文書館施設の整備充実などに向けて、取り組んでいく予定である。全史料協との連携・協力が一層強化されることを期待し、努力していきたい。

なお、本稿では誌面の都合により、救援活動のあり方と全史料協をめぐる問題点に限って報告した。被災史料救済活動の全容については、『歴史学研究』No.675 (1995年9月号) 掲載の拙稿「阪神・淡路大震災による歴史資料の被災と救済活動—歴史資料保全情報ネットワークの活動を中心に—」および、同稿の注1) で紹介した諸文献を参照されたい。

(1995年6月4日成稿、9月10日一部改稿)