

# 台湾における災害支援の変容と連携体制 —2024年花蓮地震の避難所運営を事例に—

李勇昕<sup>1</sup>

## Evolution of Disaster Relief and Interorganizational Collaboration in Taiwan: Shelter Management during the 2024 Hualien Earthquake

Fuhsing LEE<sup>1</sup>

### Abstract

This study examines the collaboration between the government and volunteer organizations in Taiwan's disaster relief efforts, using the shelter management during the 2024 Hualien Earthquake as a case study. In the aftermath of the earthquake, multiple volunteer organizations swiftly managed shelters while coordinating with governmental agencies through dialogue. In Taiwan, due to international isolation and a strong culture of charitable donations, volunteer organizations play a central role in disaster relief, working alongside the government to maintain a balance between institutionalization and nomadization. In particular, the fluidity of roles, objectives, and relationships has fostered inter-organizational interaction, enabling a more flexible and adaptive collaboration framework. This study highlights the role of such fluid elements in Taiwan's disaster response system and offers valuable insights for Japan's disaster relief policies.

キーワード：避難所運営，台湾花蓮地震，ボランティア団体，連携，秩序化と遊動化

Key words: Shelter management, Hualien earthquake in Taiwan, Volunteer organizations, Collaboration, Institutionalization and nomadization

## 1. はじめに

### 1.1 研究の背景

2024年4月3日に発生し、マグニチュード7.2、最大震度6を観測した台湾東部沖地震（以下、「花蓮地震」）では、その発生直後、中央政府、地方政府、ボランティア団体が連携し、迅速に救援・支援活動を展開した。地震発生の当日に避難所が

開設され、3日後には倒壊したビルの撤去作業、崩壊した道路、水道、電力の復旧がほぼ完了した。花蓮地震における復旧作業と避難所運営の円滑さは日本のメディアでも報じられた<sup>1)</sup>。特に避難所内では各ボランティア団体が連携し、被災者に必要なサービスが提供され、被災者の避難生活を支えた<sup>2)</sup>。

<sup>1</sup> 立正大学人文科学研究所  
Institute of Humanistic Sciences, Rissho University

本稿に対する討議は2026年5月末日まで受け付ける。

また、花蓮地震は、令和6年能登半島地震（以下、「能登半島地震」）の3カ月後に発生したため、日本の対応との比較が大きな議論を呼んだ<sup>3)</sup>。日本では行政が主導する「公助」の限界にあり、甚大な災害時に支援が被災者に十分に届かないケースがよく見られる。その結果、重大災害時には、水や食料の不足、避難所生活の長期化、支援物資の遅配、災害関連死の増加といった問題が深刻化してしまう傾向にある。特に避難所については、1995年の阪神・淡路大震災以降、日本は多くの自然災害を経験してきたにもかかわらず、生活環境の改善が十分に進んでいない<sup>4)</sup>。

こうした課題に対し、日本では個人ボランティアやNPO、各種団体が被災地に駆けつけ、被災者支援活動を展開してきた<sup>5)</sup>。また、行政や団体との関係性については、菅野(2016)が提唱する「対等的な立場」が理想として掲げられている<sup>6)</sup>。しかし実際には、頼政・宮本(2022)が指摘する「管理・統制モデル」<sup>7)</sup>に基づく形で進められることが多く、ボランティアは行政の指示や枠組みに従わざるを得ない状況が続いている。

ボランティアのあり方について、渥美(2014)は秩序化のドライブと遊動化のドライブという二つの概念で説明している<sup>8)</sup>。前者は活動の規制・整備を進め、行政の指示に従い支援活動を行う方向性を指し、後者は臨機応変な対応を重視し、各自がそれぞれ被災地に入り、柔軟に対応しながら長期的な関係を築く方向性を指す。円滑な支援活動を実現するためには、両者のバランスを取ることが重要である<sup>9)</sup>。

しかし、能登半島地震では、震災直後に石川県がボランティア活動の自粛を要請したことにより、秩序化のドライブが一層強化され、柔軟な連携を促す遊動化のドライブとのバランスが崩れてしまったように見受けられる<sup>10)</sup>。現在の日本社会においては秩序化の傾向が過度に強まり、柔軟性や即応性が求められる遊動的な働きかけが抑制されることで、被災者のもとに支援が届きにくくなる傾向にある。筆者は、こうした課題に対して、台湾の事例から改善のヒントを得ることができるのではないかと考える。

そこで本稿では、日本の災害支援体制における行政とボランティアの関係性を整理するために提起された秩序化と遊動化という概念枠組み<sup>8)</sup>を援用し、台湾における支援体制の特性について考察する。また、本研究では秩序化と遊動化の枠組みを「災害支援の特徴を明らかにするための視点」として位置づける。具体的には、台湾におけるボランティア団体と行政の関係性の変化や、両者のバランスのあり方を分析する視点としてこの枠組みを活用する。また、「秩序化＝行政」「遊動化＝民間」といった単純な二分法ではなく、行政・ボランティア団体・社会のそれぞれの内部にも秩序化と遊動化の要素が存在し、それらがどのように相互作用しているのかを検討する。

## 1.2 研究目的と方法

本研究の目的は、台湾におけるボランティア団体の支援体制および団体間や行政との連携がどのように形成されてきたのかを明らかにすることである。さらに、その社会的背景を分析し、花蓮地震の避難所運営を事例に、ボランティア団体の活動および行政との連携の実態を紹介する。また、渥美(2014)が提起した秩序化と遊動化の枠組みを用いて、台湾におけるボランティア団体の役割や社会の動向を考察する。

研究方法として、2024年2月から7月にかけて、台湾の災害支援関係者への聞き取り調査および資料収集を実施した(表1参照)。聞き取り調査は半構造化インタビューの形式(平均約2時間)で行い、主に花蓮地震の避難所運営に関わったボランティア団体の職員およびボランティアを対象とした。また、台湾の災害対策に関わる国家災害防救センターの関係者にもヒアリングを行い、防災制度や背景についての意見を得た。質問項目は避難所運営の実態、行政との連携、支援の課題、過去の災害との比較などに焦点を当てた。サンプリングは雪だるま式を用いて、現場での経験を有する多様な立場の関係者から意見を収集した。収集したデータは逐語的に整理し、カテゴリ化・分析を行い、台湾における災害支援の特徴を整理・考察した。

表1 インタビュー調査対象

番号	組織・職位	立場・役割	インタビューの実施日・場所
A	慈済基金会・主任	ボランティア団体 避難所運営	2024年2月29日 高雄市 2024年4月6日 電話 2024年6月30日 台北市
B	芥菜種会防救灾センター・主任	ボランティア団体 避難所運営	2024年7月1日 新北市
C	世界展望会東区・職員	ボランティア団体 避難所運営	2024年7月2日 花蓮市
D	花蓮市消防団特別救助隊・総幹事	ボランティア団体 現場救命救助	2024年4月6日 電話 2024年7月2日 花蓮市
E	国家災害防救センター・チーフ	行政機関 防災体制参与	2024年6月28日 新北市
F	国家災害防救センター・元センター長	行政機関 防災体制参与	2024年7月1日 台北市

本稿の構成は以下の通りである。次の第2章では台湾の災害背景およびボランティア団体と行政の連携体制について概観する。第3章では2024年花蓮地震における避難所運営の実態を整理し、行政とボランティア団体の関係性を分析する。第4章と第5章では秩序化のドライブと遊動化のドライブの枠組みを援用し、台湾のボランティア団体の動向や連携体制の変化を考察し、日本の災害連携のあり方についての提言を行う。

## 2. 台湾の災害背景

### 2.1 台湾の概要とボランティア団体の活躍

台湾は人口が約2,340万人（2024年9月時点）、面積は約3万6千平方キロメートルで、九州よりやや小さい。台湾の行政区分は、中央政府である行政院、次に地方政府として6つの直轄市と13の県が存在する。地方政府の下には日本の市町村に相当する郷、鎮、市、区がある。台湾の自然災害

は主に地震、風水害、土砂災害などが挙げられ、1999年の集集地震や2009年のモラコット台風などの大規模な災害も発生している（表2参照）。

台湾の災害専門ボランティア団体は大きく二種類に分類される。一つ目は、人命救助、消防、医療、重機操作などを担う専門系のボランティア団体である。二つ目は、平時には福祉、教育、医療、宗教、産業振興など幅広い分野で社会貢献活動を行い、災害時には支援活動を展開する一般ボランティア団体で、たとえば赤十字社や慈済基金会（以下、「慈済」）、台湾世界展望会（以下、「世界展望会」）、基督教芥菜種会（以下、「芥菜種会」）、佛光山などの全国規模のNGO・NPOがこれに該当する。

集集地震の際に、多くのボランティア団体が被災地に駆けつけ、食料や生活物資の搬送、救援・救助活動を行った。台湾の学者林（2022）<sup>11)</sup>は、集集地震におけるボランティア団体の活動を「市

表2 台湾および花蓮県で発生した重大な自然災害およびその寄付金額<sup>1)</sup>

災害名および時期	被災状況	寄付金額（累計）
1999年集集地震	死者2400人以上、負傷者約8700人、全半壊した建物10万戸以上	375億元（約1785億円） <sup>21)</sup>
2009年モラコット台風	死者681人、行方不明者18人。被災者50万人以上、主に台湾の高雄、屏東、台東で発生した広域水害	230億元（約1094億円） <sup>21)</sup>
2018年花蓮地震	17人死亡、291人負傷	27億元（約129億円） <sup>22)</sup>
2021年花蓮地震	学校の校舎損害	—
2024年花蓮地震	18人死亡、1145人負傷	16億元（約76億円） <sup>23)</sup>

民社会の台頭」の象徴的な出来事と位置づけている。台湾において「市民社会」とは、従来の行政の一元的統制からの脱却を意味し、市民は、自由かつ自発的にボランティア活動に参加したり、寄付を行ったり、行政の対応に対して意見や責任を求めたりすることを通じて、民主主義的な社会の実現を目指している。

2009年のモラコット台風では、台湾南部・東部の広範囲が被災し、多額の寄付金が集まった。慈済、赤十字社、世界展望会のような大手ボランティア団体は、救援活動および被災地の復興において中心的役割を果たした。しかしその一方で、団体同士での調整が十分に行われないうまま、各自で支援活動を展開したため、団体間での競争が過熱した。さらに、復興期における恒久住宅の建設をめぐることは、特定のボランティア団体が主導権を握り、支援を独占しようとする動きがあった<sup>12)</sup>。このような状況に対して、被災地住民および市民団体からの行政・ボランティア団体に対する批判が強まり、団体の間の連携、団体・行政・住民との対話の姿勢が問われる契機となった。

以上のように、台湾における「市民社会」の形成とボランティアによる災害支援の広がりには密接に関係しており、その背景には台湾特有の歴史的・政治的文脈が存在する。とりわけ、なぜボランティア団体がこれほど積極的に災害支援に関与し、実質的な担い手となっているのかについては、以下の3点から説明する。

### (1) 孤立した国際関係

中国からの政治的圧力や軍事侵攻脅威の影響により、台湾はほとんどの国から「国家」として承認されていないため、「国」として他国と交流することは困難である。そのため、災害が発生した場合には、外国からの援助を求めることが難しい状況にある。

このような課題の対策として、赤十字社、慈済、世界展望会などの国際ボランティア組織を通じた他国との国際連携が強化されている。その結果、多くの国々では救援支援技術の開発や関連業務を「国」が担っているのに対し、台湾ではボランティア団体がその役目を担わざるを得ない状況が生ま

れている。

### (2) 旺盛な寄付文化

李(2018)は、台湾では「よい行いをすればよい報いがある」という強い信仰心が浸透しているため、人々の多くが宗教関係のボランティア団体への寄付をする文化があると指摘する<sup>13)</sup>。実際に、ボランティア団体の活動資金が主に企業と個人からの寄付金で賄われている。たとえば、仏教系の宗教団体である慈済の2023年の団体収入は約96億元(約442億円)のうち、寄付金が約60%を占めている<sup>14)</sup>。キリスト教系の国際NGO団体である世界展望会の2023年の年間収入は約49億元(約225億円)であり、その約80%が寄付金によるものである<sup>15)</sup>。

寄付文化が社会に根付いていることを背景に、各ボランティア団体は十分な資金を有し、それぞれが災害支援を担う能力を備えていると考えられる。

### (3) 不安定な政治体制

中国からの軍事侵攻の脅威に影響される台湾では、災害時にも戦時下のような即応体制が求められる<sup>16)</sup>。さらに、台湾における二大政党制のもとでは、政権交代のたびに政策方針が大きく変わる傾向にあるため、災害支援や制度の一貫性が損なわれるという構造的課題を抱えている。そのため、制度化された体制だけでは十分な支援体制とは言えない。ボランティア団体は、行政の下で業務を実施するのではなく、慈善活動を目的に自主的に被災地で支援活動を行っている<sup>14)</sup>。

## 2.2 防災連携体制の形成

台湾の官民連携による災害支援は法律に基づいている。集集地震直後の2000年に制定された、日本の災害対策基本法に相当する災害防救法<sup>17)</sup>第15条では、民間との連携について、「各級政府は、民間防衛および総合防衛動員準備体制を結びつけ、関連する公立・私立学校、救急指定病院、団体、企業、商業、有限責任組合と協力し、災害に対する準備および対応の関連事項を実施するものとする。その実施方法は、内政部が関係機関と協議の上、定めるものとする」(筆者訳)と明記されてい

る。

一方で、民間団体の活動が活発になるにつれ、特に2009年モラコット台風の際に次の二つの課題が顕在化している。

第一に、行政側の防災資源や人材が不足していたため、民間団体の活動が相対的に強まり、行政が現場の状況を十分に把握できず、現場の混乱を招いた。特に、「来る者は拒まず」の原則により行政が個人や団体の現地入りを制限しなかったため、支援活動の重複や責任の所在の曖昧化が生じた。また、団体間の競争も激化し、各団体が独自に拠点を設置して同様のサービスを提供したことで、支援の重複がさらに助長された。このような状況の中で、民間団体からは行政によるリーダーシップや明確な指示を求める声が高まった。

第二に、民間団体の影響力が高まるなか、各団体がそれぞれ独自に支援策や復興ビジョンを提示しているため、連携や意思決定の調整が不十分となる傾向も見られる。このような状況では、政府による全体調整や戦略的方向性の提示が求められるが、それを支える制度的な協力メカニズムが整っていないことが課題となっている。

こうした課題に対応するため、台湾では行政（中央政府・地方政府・自治体）の防災力を強化し、民間との連携体制を構築する必要性が認識された。その取り組みの一つとして、2009年から2017年まで「災害防救深耕計画」（以下、「深耕計画」）が実施された<sup>18)</sup>。これにより、それまで形式的に作成されていた自治体の防災計画やマニュアルが再点検・整備され、公務員の災害対応能力の向上が図られた。

また、2018年から2022年の第3期深耕計画において行政と民間団体との連携の推進が本格的に始まった。地方政府の主導のもとで、民間団体や各種組織による防災・減災活動への参加が促進され、ボランティア団体や企業が地域に参画する体制が整備された。ここで重要なのは、参加を要請された団体・組織に対して新たに災害時のマニュアルを作成させるのではなく、平時に福祉、宗教、教育、産業振興、医療などの分野で担っている役割を基盤として、それらの活動を災害時にどのよ

うに運用・展開するかを重視した点である。すなわち、災害発生時に行政や地縁組織と連携し、即応的に対応できる体制の構築を目標としたのである。

次に、深耕計画が終了し、2023年から開始された「強韌台湾協作計画」（以下、「強韌台湾計画」）では、災害だけではなく戦争も含め、新たな大規模災害を想定した協力体制や民間支援ネットワークの整備が進められ、民間の災害対応能力の強化、相互支援体制の構築、地域防衛の仕組みづくりが重視されている。

これらの2009年以降の制度整備と実践の積み重ねを通じて、民間団体間の関係性にも変化が見られるようになった。従来の支援内容をめぐって「どちらの団体が優れているか」を競うのではなく、それぞれの得意分野を活かした「ミッションのポジショニング化」が進み、専門性と役割分担に基づく連携体制が形成されつつある<sup>12)</sup>。

重要なのは、こうした連携のあり方が、行政による一律の制度的枠組みによって統制されたものではなく、あくまで各団体による自主的な調整と相互理解を通じて展開されてきた点である。その中で、避難所運営や物資支援といった特定の場面においては、行政が調整役として関与することもあるものの、官民間で状況に応じて役割分担がなされている。こうした連携体制が構築されつつある中で発生したのが、2024年の花蓮地震であった。

### 3. 2024年花蓮地震における避難所運営と官民連携の実践

本章では2024年4月3日に発生した花蓮地震を対象に、最大規模の避難所となった中華小学校の事例を通じて、行政とボランティア団体の協働体制や役割分担、対面会議の実践、課題解決の過程を検討する。

#### 3.1 避難所運営と災害復旧

##### (1) 花蓮県と避難所運営

花蓮県は台湾の東部に位置し（図1）、太平洋に面している。人口は約31万人（2024年9月時点）であり、全13県の中で第9位の人口規模である<sup>19)</sup>。





図1 花蓮地震の被災地の位置

また、農業、漁業、鉱業、工業、観光業などを主な産業とする。花蓮県は人口が少なく、山や海などの自然が豊かである一方、台風や地震などの自然災害の被害が多い地域でもある。

2024年4月3日午前8時の地震発生直後、花蓮県の災害対策本部は、各ボランティア団体に支援を要請した。午後13時頃から行政職員により、花蓮市内の中華小学校、花蓮県秀林郷役場、吉安郷役場、および化仁中学校の4か所に避難所が開設された。また、芥菜種会や佛光山吉安月光寺などのボランティア団体も自身の施設を提供し、被災者を受け入れた。これらの避難所の中でも、中華小学校の体育館には最も多い115名の被災者が集まった。

日本のニュース番組でも、中継で花蓮市中華小学校に設置された避難所の様子が伝えられた<sup>1)</sup>。筆者はこの番組の映像に加え、複数の台湾メディアによる報道映像、SNS投稿、および現地で活動した支援団体関係者への聞き取りを通じて、避

難所の具体的な状況を把握した。それらの情報からは、避難所には冷房が完備され、仕切りのあるテントとベッドのほか、女性専用や要配慮者専用の寝室も設置されているのが確認できた。また、弁当、配達ピザ、お菓子、飲料水などの十分な飲食物がテーブルに並べられ、それぞれの団体による支援コーナーでは、アロママッサージ、子ども向けのゲーム、通信用の無料 Wi-Fi などのサービスが提供されていた。

以下では、調査結果に基づき、各ボランティア団体が提供した支援内容とその背景について紹介する。まず、慈済がベッド、毛布、仕切りテントの提供・設置を担当した。これらは、2018年の花蓮地震の際に、避難所が雑魚寝状態でプライバシーが確保できないことが問題になった経験から、慈済が独自に開発・生産したものであった。さらに、災害支援専門のボランティアを育成する慈済独自の制度「關懷士」<sup>20)</sup>を通じて人員を派遣し、被災者に対して心のケアや生活ニーズに対応するサービスを提供した(慈済基金会・主任A氏)。

世界展望会は、子どもの保育を担当し、パソコンの提供、防災ゲーム、体操などのカリキュラムを任されており、すべてのカリキュラムを独自に企画・開発した。世界展望会東区の職員C氏は、「子どもを預けることができるため、大人は被災後の対応に専念できる」と述べている。

さらに、芥菜種会は、高齢者ケア、カウンセリング、アロママッサージなどのサービスを提供した。避難所でアロママッサージが行われることは珍しいものの、被災者のストレスを解消するために施術場所が設置された。芥菜種会は平常時から中高齢の失業者向けに職業技能の育成プログラムを提供しており、プログラムの参加者の中にはアロマセラピストの資格をとった人やその業界で就職した人もいる。彼らは団体への「恩返し」もかねて芥菜種会のボランティアに登録しており、災害時に被災地に駆けつけ、被災者にアロママッサージを施術することとなった(芥菜種会防救灾センター・主任B氏)。

行政とボランティア団体の共同運営は、主に食料の数量管理や食品の安全確保である。当時避難

所現場で活動していたC氏によると、無秩序に大量の食料が送られてくるのを避けるため、災害協定に基づき、市内外のホテル、飲食店、企業が順番に食料を提供する体制が取られた。さらに、多くの被災者の食事制限にも配慮し、ベジタリアン、台湾料理、洋食など多様な食事が用意された。

また、このような充実した支援が実現した要因として、行政側のE氏(国家災害防救センター・チーフ)およびF氏(同センター・元センター長)は、花蓮県の人口密度の低さや避難者数の少なさ、震災経験の蓄積(表2参照)、慈済基金会本部の所在など、地域特性の影響を挙げている。

## (2) 避難所運営会議

支援団体の多様化により、情報共有と問題解決の必要性が高まり、行政とボランティア団体は避難所で毎日対面会議を実施していた(図2参照)。会議は中華小学校で4月3日から4月6日まで毎日17時半から行われ、花蓮市市長、行政担当者、各団体代表が参加し、円形に椅子を並べた開放的な空間で実施された。

この形式は2018年花蓮地震で導入され、2024年も制度化されずに自発的に実施された。会議では①各団体の活動報告②被災者のニーズに基づく課題共有③住民から受けた質問を行政に確認④団体が抱える問題の相談が行われた。

この会議には二つの効果があった。第一に、行

政の階層的な手続きを経ずに、首長の判断によって即時に現場対応へとつなげる仕組みが確立されていた点である。第二に、各団体が会議の場で活動内容や課題を共有し、それに対して他団体が自主的に協力を申し出るなど、相互補完的な関係性が自然に形成されていた点である。

## (3) 花蓮地震後の復旧と課題

4月3日に避難所が開設された中華小学校では、8日から授業が始まるため、7日に閉鎖されることになった。このことについてB氏は、避難所は人の出入りが激しいため、登校する学童の安全を考慮する必要があり閉鎖に踏み切ったと述べている。

避難所の閉鎖後、帰宅が困難であった住民は花蓮市内にある寺院の宿泊施設に移った。これらの宿泊施設にはホテルのような個室が整備されており、体育館での団体生活に比べて快適であった。このようにして、被災者の生活環境の質を保ちつつ、復旧期への移行を円滑にする工夫と考えられる。

復旧について、筆者が2024年7月2日に花蓮市内で調査を行った際、地震による土石流の被害はまだ見られたものの、市内の震災の痕跡は少なかった。特に、日本のニュースでも話題となり、震災後即座に解体作業が行われた倒壊寸前であった「天王星ビル」の瓦礫はすでに撤去され、その



図2 避難所での対面会議の様子(写真提供:慈済基金会呂學正氏)

跡地は空き地となっていた。この空き地の隣には東大門夜市があり、週末の花蓮サマーフェスティバルの準備が進められていた。このように台湾では、復興を進めるためにも復旧段階を早期に終えることが肝心であるという意識が根付いている。

しかしながら依然として課題も残っている。花蓮市の民間ボランティアである花蓮市消防団特別救助隊・総幹事のD氏は、被災者の間に「支援は受けて当然である」とする意識が根強くあり、被災者の支援者への依存傾向が見られる点について指摘している。また、現在高齢化の進行や若年層の地域離れにより、ボランティア人材の確保や世代間の継承が困難になってきている。

### 3.2 セクター間の関係性

#### (1) ボランティア団体間連携の必要性

ボランティア団体間連携の在り方について、避難所運営に関して行政のアドバイザーを務める慈済は、一つの避難所に複数の団体に関与する体制の必要性を強調した。A氏は、慈済が過去にある地域全体の救援任務を担当した際、単独の対応では限界がある感じた経験から、団体間の役割分担と協力の重要性を認識するようになったと語り、特に、緊急救援では赤十字社、社会福祉や児童ケアでは世界展望会、高齢者ケアでは芥菜種会との連携が不可欠であると述べている。

集集地震での救援経験があるA氏は、台湾のボランティアの変化について「かつての救援活動は秩序がなく、情熱だけで動いていた」が、現在では多くの規範が整備されており、逆に「規範にとらわれず、情熱を保つこと」が重要になっていると述べている。

また、B氏とC氏は、かつて寄付金の獲得をめぐって競い合っていた団体同士が、現在では競争関係にありながらも一部で協力も行う「競争と協力が共存する関係」へと変化していると指摘している。特に、災害時には役割分担を意識しながら協力体制を整える重要性が認識されているため、平時から会合や防災訓練を共同で実施し、「誰が何をするのかをすでに把握している」という暗黙の信頼関係を築いている。

#### (2) 行政との関係性の変化

第2章で言及したように、災害支援におけるこれまでの大きな課題は、行政と民間団体間との役割と責任分担であった。しかしこの問題は少しずつ解決されており、近年では民間団体を調整する際のリーダーシップなど場面でボランティア団体に評価されている。C氏は、2010年の宜蘭蘇澳の風水害時、当時の行政について「職員が何をすればいいのかわからず、ボランティア団体の役割も把握していなかった」と振り返っている。また、「近年では行政が自ら主導的役割を自覚し、ボランティア団体の役割分担も明確になったことで、相互連携がスムーズになった」と述べている。

また、慈済は2023年に花蓮県吉安郷と災害協定を締結し、避難所運営訓練を実施していた。これまでは、災害発生時に慈済のボランティアが行政よりも早く行動し、行政を支援・主導するかたちで避難所の設営を進めることが多かった。しかし、花蓮地震では、訓練で学んだ手順に基づいて役場職員が主体的に動き、1時間以内に避難所を開設することができた。A氏が現地に到着した際にはすでに避難所が整備されており、「今回は行政の対応がボランティア団体よりも早かった」と行政の自立的な対応を高く評価している。

### 4. 考察

花蓮地震における避難所運営が円滑に行われた背景には、1999年集集地震以降に蓄積された経験と支援体制の変容がある。本稿では、それらの背景と変容の過程を整理した。災害支援の現場においてボランティア団体の役割が次第に拡大し、市民社会の台頭として、ボランティアの意義が社会で浸透していった。しかし、2009年のモラコット台風では、ボランティア団体による支援の競争や調整の不備が被災地の混乱を引き起こす要因となり、行政とボランティア団体の関係性が問われることとなった。その後、行政とボランティア団体は連携体制の強化を図り、役割分担を明確にすることで、2024年の花蓮地震では、行政と複数のボランティア団体が連携し、避難所における多様な支援を協働で実施した。加えて、ボランティア団



体は行政からの指示や調整を待つではなく、組織間が相互に理解しあい、課題を共同で解決しようとする姿勢が表れていた。

本章では、日本の災害支援研究で用いられてきた秩序化・遊動化のドライブの二つの視点を参照し、台湾の支援体制における実践のどの側面がこれらの概念に該当するのかを分析する。

#### 4.1 秩序化のドライブ

2009年以降、台湾政府は災害支援の制度化を進め、ボランティア活動の調整・管理を強化する秩序化のドライブを加速させた。

具体的には、政府は「深耕計画」や「強靱台湾計画」を推進し、地方政府、ボランティア団体、企業が連携して災害支援を行う体制を構築した。その結果、地方政府の防災力が向上し、ボランティア団体が個別に支援活動を展開するのではなく、行政と協力して秩序だった支援を行う仕組みが整備された。

さらに、地方政府は平常時からボランティア団体と災害協定を締結し、災害時の物資や人員の配分を効率的に管理できるようになった。これにより、ボランティア団体は従来のようにすべての支援活動を担うのではなく、それぞれの得意分野を活かした役割分担を事前に協議するようになった。

また、台湾における秩序化のドライブは、行政による規制の強化という側面だけでなく、ボランティア団体自身が組織化を進め、支援活動の標準化を図った結果としても機能している。これにより、各団体は高度な技術や専門的な知識を備え、十分な準備を整えたうえで被災地に入るようになった。

#### 4.2 遊動化のドライブ

台湾では外交的な制約や中国の軍事的圧力により、国際的な公的支援を受けにくい状況にある。そのため、災害時には国内のボランティア団体が迅速に対応を担う必要があり、こうした背景が遊動化のドライブを支える要因となっている。

次に、台湾特有の旺盛な寄付文化と柔軟な資金調達が迅速な支援を可能にしている。個人や企業

の寄付が盛んに行われているため、ボランティア団体は政府に依存せずに独自の資金を確保し、柔軟な支援活動を行うことができています。

こうした背景から、「熱意と情熱をもって被災地に入る」ボランティア団体の即応的な活動が、台湾の災害支援における遊動化のドライブを促進している。遊動化は単に「自由なボランティア活動」ではなく、災害支援の現場において、状況に応じて関係者が流動的に役割を変えながら連携する仕組みとして機能している。次に、その実態を、花蓮地震の避難所運営および台湾の防災体制の取り組みに見られる三つの遊動化の側面から考察する。

##### (1) 立場の遊動

台湾における行政とボランティア団体の関係性は、必ずしもトップダウン型に限定されないという特徴がある。

避難所運営の役割のほか、たとえば花蓮地震の避難所運営における対面会議では、行政とボランティア団体の両者の関係者が同席し、自由に意見を交換できる場が設けられた。このような会議では、上下関係のないフラットな関係性が重視され、行政が一方的に指示を出すのではなく、各団体が現場の状況を共有しながら、必要な支援について協議する形式が採られていた。

さらに、支援現場においては、たとえば吉安郷の避難所の事例からも、団体が単に行政の指示に従って行動するのではなく、時に行政をリードする存在として機能するケースがみられている。

##### (2) 目的の遊動

目的の遊動で強調したいのは、連携体制が必ずしも防災が唯一の目的ではないという点である。台湾の災害支援においては、制度の目的が状況に応じて柔軟に変化する傾向がある。たとえば、防災力の強化を目的とした「深耕計画」や「強靱台湾計画」も、新たに防災のための連携体制を構築するのではなく、もともと各分野で展開されていた取り組み、たとえば福祉、教育、宗教、医療、産業振興などが、災害時にどのように機能するかを出発点として考えられた。

このように、平常時の多元的な目的に基づく活

動を災害対応と結びつけることで、防災が地域社会にとってより身近で受け入れやすいものとなっている。

### (3) 関係性の遊動

台湾では、集集地震以降、行政とボランティア団体との関係性は固定的なものではなく、状況に応じて絶えず変化してきた。集集地震の災害対応では、政府の対応が遅れたこともあり、民間団体が主導的に支援を展開した。その一方で、2009年のモラコット台風の際には、強大な民間の支援活動がかえって現場の混乱や団体間の競争を招いたという課題が生まれた。

2009年以降、制度が再整備されつつある一方で、「市民社会の台頭」における市民意識の高まりを背景に、行政と民間が一方的に命令や支援を「する／される」関係ではなく、立場や役割の境界を越えて互いに影響し合い、協働しようとする「相互作用的な姿勢」が広がっている。これは、互いに助け合い、影響を与え合う関係性にとどまらず、相互に監視・けん制し合う関係性という側面も含んでいる。このような姿勢が、台湾における災害支援体制の柔軟性を支える重要な基盤となっている。

### 4.3 日本の災害対応への示唆

台湾における災害支援体制は、1999年の集集地震以降に徐々に発展してきたものの、法整備や行政主導による防災体制の確立という点では、日本に比べて遅れをとっている。また、台湾特有の社会的・政治的要因により、災害発生時には行政の指揮統制に依存するのではなく、ボランティア団体が自発的に支援活動を展開するといった遊動化のドライブが促進される傾向が強く見られる。

一方で、日本においては、近年の組織間連携や調整の仕組みが形式化・硬直化し、「連携のための連携」や「調整のための調整」が繰り返され、時間的・人的資源の浪費や支援体制の形骸化を招くという秩序化のドライブの問題が現れている。この点に関して、台湾においても同様の課題が全く存在しないわけではないが、平時から分野横断的な民間団体との連携を重視し、制度的枠組みの

下でも柔軟な運用が図られていることは注目に値する。

つまり台湾では、制度的な支援体制の整備と並行し、対話と相互作用に基づく柔軟な協働関係が重視されており、新たな防災体制を災害時に構築するのではなく、平常時から地域固有のネットワークや資源を活かしたステークホルダー間の関係づくりが進められている。また、防災を目的化するのではなく、日常生活と結びつけるかたちで、防災への関与が促している点も特徴の一つである。

このようにして、平常時から行政とボランティア団体が互いの能力を把握することで、災害時に即応できる体制を構築することができる。また、相互に働きかけることで新しい行動や調整が生まれる動的関係性が、役割の固定化を避け、秩序化と遊動化のバランスを保つ鍵となっている。

## 5. おわりに

本稿では、2024年台湾花蓮地震における避難所運営を切り口として、台湾におけるボランティア団体と行政の関係性やその背景を秩序化のドライブと遊動化のドライブという視点から分析した。

台湾では1999年の集集地震以降、ボランティア団体が遊動的な支援を展開してきた。しかしながら、2009年モラコット台風時の混乱を契機に秩序化のドライブが強化され、防災計画や災害協定の整備が進められてきた。以上の蓄積を踏まえ、2024年花蓮地震においては、立場・目的・関係性の遊動を伴いながら、行政・地域・ボランティア団体が相互に調整を重ね、災害時に迅速かつ柔軟な対応が可能な体制が構築されてきた。

最後に、本研究ではボランティア団体に焦点を当てて調査を行ったため、行政側への聞き取り調査は実施できておらず、行政が連携体制をどのように捉えているかについては十分に明らかにすることができなかった。今後の課題として、行政の災害支援体制やボランティア団体との連携の実態についても、インタビュー調査などを通じて検討していく必要がある。

## 謝辞

本研究は、JSPS 科研費（課題番号：22KJ0333 および23H00903）の助成を受けて実施されたものです。ここに記して深く感謝申し上げます。また、本研究にご協力いただいたすべての方々に心より御礼申し上げます。

## 補注

- [1] 各災害に対する寄付金額は、2025年9月時点において、各機関が公開している公式ウェブサイトに掲載された情報を参照したものである。1999年集集地震および2009年モラコット台風：台湾立法院 (<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=10344&pid=142779>)、2018年花蓮地震：〇二〇六震災災害捐款管理委員会 (<https://0206.hl.gov.tw/cl.aspx?n=3040&page=2&PageSize=20>)、2024年花蓮地震：賑災基金会 ([https://www.tf4dr.org/fundraising\\_plans/97/statements/1](https://www.tf4dr.org/fundraising_plans/97/statements/1))

## 参考文献

- 1) テレ朝ニュース：【台湾半島地震】避難所の充実 & スピード設営 なぜできた？日本が学ぶべき教訓は、[https://news.tv-asahi.co.jp/news\\_society/articles/900002158.html](https://news.tv-asahi.co.jp/news_society/articles/900002158.html) (2024年11月26日)
- 2) 李勇昕：台湾・花蓮地震での避難所運営に学ぶ、日経グローバル、Vol.492, pp.50-51, 2024
- 3) 佐藤健：台湾地震から学ぶことスムーズな避難所運営と相互支援、看護、Vol.76, No.14, pp.112-117, 2024
- 4) 松川杏寧・高岡誠子・木作尚子・柴野将行・有吉恭子：避難生活の質の向上に関する基礎研究－避難所運営経験者へのインタビュー調査から－、地域安全学会論文集、No.41, pp.107-117, 2022
- 5) 内閣府：多様な被災者支援主体による連携体制の構築・強化の手引へ、[https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/pdf/20221111\\_kyouka.pdf](https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/pdf/20221111_kyouka.pdf) (2025年3月15日)
- 6) 菅野拓：行政・NPO/NGO 間の災害時連携のために平時から備えるべき条件、地域安全学会論文集、Vol.29, pp.115-124, 2016
- 7) 頼政良太・宮本匠：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、Vol.61, No.2, pp.37-56, 2022
- 8) 渥美公秀：災害ボランティア、弘文堂、2014
- 9) 渥美公秀：〈助かる〉社会に向けた災害ボランティア：遊動化のドライブの活性化、災害と共生、Vol.3, No.1, pp.49-55, 2019
- 10) 渥美公秀：災害ボランティア30年能登半島地震－古くからの問いが甦る、復興、Vol.13, No.1, pp.3-7, 2024
- 11) 林宗弘：靱性爆発：搶救と安置時期的國家與公民社會、p.225, 巨震創生、臺大出版中心、2022
- 12) 李勇昕・張亦瑾：復興過程における支援者と被支援者の関係性の変化について－2009年台湾モラコット台風を事例として－、日本災害復興学会大会2022予稿集、2022
- 13) 李勇昕：「世直し」と「立て直し」の視点からみる台湾の寄付文化、アジアの質的心理学 日韓中台越クロストーク、伊藤哲司ら編著、ナカニシヤ、pp.106-115, 2018
- 14) 慈濟：2023年度成果與支出說明、<https://tw.tzuchi.org/financial/2023financial/2023financial-report-income.pdf> (2025年3月15日)
- 15) 台湾世界展望会：2023年度成果報告書、<https://wvtdmd.blob.core.windows.net/digital/year-report/2023.pdf> (2025年3月15日)
- 16) 日本経済新聞 (2025年1月8日)：台湾外交部長日本と「災害対策」を推進有事念頭 防衛費増に意欲、<https://www.nikkei.com/article/DGKKZO85913620X00C25A1FF8000/?msockid=lbc19b40783361df322889f379d960ba> (2025年3月15日)
- 17) 吳毓昌：台湾における災害法制度の変遷と災害対応組織体制の現状と課題、日本災害復興学会論文集、Vol.10, pp.1-10, 2017
- 18) 内政部消防署強韌台灣簡介：[https://rtp.nfa.gov.tw/page/rtp\\_intro](https://rtp.nfa.gov.tw/page/rtp_intro) (2024年11月26日)
- 19) 花蓮県政府民政処人口統計：<https://ca.hl.gov.tw/Detail/c6da8a9bb1064c739d9fea59ebef57a> (2024年11月26日)
- 20) 慈濟資訊網：慈濟首屆「關懷士」培訓用專業強化服務、<https://tw.tzuchi.org> (2025年3月15日)
- 21) 台湾立法院：我國災害防救財源籌措與經費執行成效之探討、<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=10344&pid=142779> (2025年9月8日)
- 22) 花蓮県政府：〇二〇六震災災害捐款管理委員会、<https://0206.hl.gov.tw/cl.aspx?n=3040&page=2&PageSize=20> (2025年9月8日)
- 23) 賑災基金会：花蓮地震賑災募款、<https://www>

tf4dr.org/fundraising\_plans/97/statements/1  
(2025年9月8日)

(投稿受理：2024年12月26日  
訂正稿受理：2025年6月16日)

## 要 旨

本研究は、2024年台湾花蓮地震における避難所運営を事例に、台湾の災害支援における行政とボランティア団体の連携を考察した。花蓮地震では、複数のボランティア団体が迅速に避難所を運営し、行政との対話を通じた調整が行われた。台湾では、国際的孤立や旺盛な寄付文化などを背景に、ボランティア団体が主体的に支援活動を展開し、行政と協働しながら秩序化と遊動化のバランスを取る体制が形成されている。特に、立場・目的・関係性の遊動化が進み、組織間の相互作用による柔軟な連携を可能にしている。また、本研究は、台湾の防災体制における遊動的要素が災害対応を支えていることを示し、日本の災害支援対策に向けた示唆を提供する。