

第2章

「三者連携」熊本の実践



なぜ三者連携なのか 「ボランティア元年」以降の進化と課題

日本における「ボランティア元年」は、阪神・淡路大震災が起きた「1995年」だ。苦境に立つ被災者を助け、支えようとさまざまな活動が展開され、全国各地から駆け付けた個人ボランティアは137万人に上ったとみられたりする。しかし、当時は組織的にボランティアを受け付けたり、支援のニーズを拾い上げたりする公的セクターはなく、目の前のニーズに応えるそれぞれの活動がいわば“ゲリラ的”に繰り返された。災害時の被災者支援への機運が大いに高まる一方で、多くの活動を調整する仕組みが事前に組み立てられておらず、大きな混乱が発生したといわれている。

2000年代になると、個人ボランティアを災害ボランティアセンター（VC）が受け入れることが主流になる。転機は台風が10個も上陸し、新潟県中越地震があった「2004年」。その年だけで、全国で87もの社会福祉協議会（社協）が災害VCを開設したからだ。この年、内閣府が防災ボランティア活動検討会を設置し、政府として防災ボランティア活動にかかる検討を始めた。また、翌年には、災害VC運営を支える企業や市民団体のネットワーク「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）」が発足するなど、災害時における「市民協働」が注目を集めた。以降、市町村社協が中心となって災害VCを運営する仕組みが定着し、各地の地域防災計画に反映されるのが常となった。

一方、災害VCと並行して注目される存在となってきたのが、独自に現地入りして被災者のニーズを把握し、支援活動に当たるNPOなど民間団体だ。災害VCには、熱意を持って支援を行おうとする人々が集まってくるが、必ずしも経験やノウハウは持ち合わせていない。応じられる活動は限定的で、特に危険が伴う活動を経験のないボランティアに任せるわけにはいかないのが実際だ。また、被災者の多様な暮らしぶりや被災状況、長期化する避難生活から生じる支援ニーズを的確に把握し、対応していくことの全てを災害VCが担うのは難しい。こういった状況を補うように、存在感を高めているのが活動実績があり、専門性の高いノウハウを持つ民間団体である。

行政も含め、災害VCを担う社協、そして、NPOなど民間団体による「三者」の連携や、有効な支援活動につながるコーディネートの重要性がクローズアップされたのが2011年の東日本大震災である。

起点は東日本大震災の「反省」

東日本大震災で活動したボランティアは推計550万人に上る。このうち災害ボランティアセンターなどを通じて活動した「個人ボランティア」は150万人だったが、NPOなど民間団体を介したボランティアは「個人」をはるかに上回る400万人を数えた。さまざまなジャンルで専門性を発揮し、ノウハウに長けた民間主導のボランティア活動は被災者の避難生活や生活再建を支えたが、一方で関係者間の連携不足が指摘されている。「動きがばらばらで“空中戦”になってしまった。連携を欠き、支援のもれ、むらが生じた」。こういった課題を反省し、善後策として進められていたのが特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD、当時は準備会、東京都）の設立である。

2016年4月14日夜に起きた熊本地震（前震）は、JVOAD設立総会を2カ月後に控えた中での災害発生だった。2013年から設立準備に入っていたものの、その時点では準備会だったJVOADは「震度7」の地震発生を受けて当時唯一の常駐スタッフ（事務局長）を翌15日には熊本に投入。既に関係性を構築していた国（内閣府防災）や災害支援の経験が豊富な民間団体のつなぎ役となったほか、熊本県を拠点とした中間支援組織（NPO）との連携を図り、災害時の本格的な三者連携を進める起点となった。

＜主な災害とボランティア活動＞ (発生年) (名称) (延べ参加人数)			＜ボランティアの潮流＞	＜政府の対応＞
平成7年	阪神・淡路大震災	約137.7万人	☆ボランティアが被災者支援活動を行う機運が高まる(ボランティア元年) ★多数のボランティアが入り、大混乱	■災害対策改正(H7年) 行政が『ボランティアによる防災活動の環境整備』に努める旨明記
平成9年	ナホトカ号海難事故	約27万人		
平成16年	台風23号	約5.6万人		
平成16年	新潟県中越地震	約9.5万人	☆社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの設置・運営を担うことが主流になる	■防災ボランティア活動検討会 H16年から内閣府にて開始
平成19年	能登半島地震	約1.5万人		
平成19年	新潟県中越沖地震	約1.5万人		
平成21年	台風9号	約2.2万人		
平成23年	東日本大震災	約150万人	☆NPO、NGO、企業等がボランティア活動(災害VCを通らないボランティアが約400万人) ☆専門性のある支援者により、幅広いニーズに対応 ★ネットワーク化が課題に	■災害対策改正(H25年) 『行政がボランティアとの連携に努める』旨明記 防災基本計画も改正
平成26年	広島豪雨災害	約4.3万人		
平成27年	関東・東北豪雨災害	約4.7万人	★NPOボランティアの活動を調整する「中間支援組織」の必要性が注目	
平成28年	熊本地震	約11.8万人	☆行政・NPO・ボランティアの三者連携による「情報共有会議」が機能(火の国会議) ☆中間支援組織JVOADが設立	
平成29年	九州北部豪雨	約6万人	☆被災地で情報共有会議が機能	■「ガイドブック～三者連携を目指して」(H30年4月)
平成30年	平成30年7月豪雨	約26.3万人	☆県別・全国で情報共有会議が機能	■防災基本計画改定(H30年) 「中間支援組織を含めた連携体制の構築を図る」旨明記
平成30年	北海道胆振東部地震	約1.1万人		

※内閣府資料「三者連携ネットワークのフロンティア」より

欠かせない民間の力

災害対策基本法は災害発生時、「住民を保護」することが国・都道府県・市区町村の責務であると明記している。具体的には、被災状況の情報収集や情報発信、対処方針を決める「災害対策本部」の設置・運営、被災施設の復旧と被災者の支援を担い、さらに、支援活動を実施する機関・団体等の活動環境整備、多様な主体との協力体制の構築も重要な役割とされている。

その中で、かつて一切触れられていなかったボランティアについては、阪神・淡路大震災が起これ「ボランティア元年」といわれた1995年の法改正で「ボランティアによる防災活動の環境の整備」を国や地方公共団体に求めるとする記述が初めて登場。さらに東日本大震災後の改正（2013年）で「ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性を鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」と記され、災害時のボランティア活動に関する行政の責務がより明確になった。

この背景には近年続く大災害の実態があるだろう。比較的被害に限られる災害であればともかく、規模の大きい災害が起これと、地元自治体は、なすべき業務が許容量をはるかに超え、同時に職員自身や家族も被災した中での対応を求められるという窮地に陥ってしまう。しかも多くの自治体は災害対応の経験・ノウハウに乏しいのが現実である。一方で、NPOなど民間団体の中には全国各地で発生する災害の被災地での活動実績を重ね、それぞれの得意分野でノウハウを蓄積している組織が少なくない。災害が発生すれば人員を投入する機動性も持ち合わせており、災害時の支援活動の一翼を担う存在となっている。

熊本地震では実際にどのような事態が生じ、行政と民間団体の連携が進んだのだろうか。

(1) 混乱、疲弊…自治体の苦悩

熊本地震で震度7が連続して発生した益城町。9割超の住宅が被災し、ピーク時は町人口の半分に近い約1万6千人が避難所に身を寄せた。役場庁舎も被災し、町は別の公共施設に災害対策本部を設置。しかし、町内の各区長（自治会長）らの連絡先は固定電話の番号しか把握しておらず、町の行政機能を移したことの周知や、区長を通じた情報収集もままならない。町民の安否情報の確認も消防、警察、自衛隊に頼るしかなかった。

特に地震発生直後、町職員（約250人）は目の前の事態への対応で精いっぱい。救急車が来ない中にけが人を病院へ搬送したり、避難所でトイレに詰まった汚物を取り除いたり、物資を配布したりとさまざま。多くの職員が地震直後に駆け付けた先で、なし崩し的に避難所運営に当たらざるを得なかった。「避難所では次々と問題が起こり、なかなかその場を離れられなかった」

取材ノート

大きな支障が出た行政機能

▶災害時の意思決定機関「災害対策本部」を構成する課長級職員も避難所に張り付いたため、会議を開けたのは連日、夕方以降。当時は補佐役の副町長も置いておらず、急を要する判断・指示が町長に集中。町の意思決定が滞り、他県からの応援職員による支援にもブレーキがかかった。



▶仮設住宅入居や家屋解体など被災者が公的支援を受ける上で欠かせない「罹災証明書」の発行は、準備段階から混乱を極めた。役場庁舎が使えず、電算システムも一時停止。避難所運営など役場の業務が増大して人手不足に陥り、発行は地震発生から1カ月以上が過ぎた2016年5月20日にずれこんだ。初日から住民が詰め掛け、急きょ「1日先着700世帯限定」としたが整理券を求める住民で夜明け前から行列に。当時の担当者は「一刻も早く発行しなければと必死だったが、発行業務に関するノウハウがなく手探り状態。会場もなく、人手不足も痛かった」。

▶災害ごみ・がれきの1次仮置き場の確保など初動は早かったが、避難所対応に職員を取られ、現場に配置できたのは数人。災害がれき処理の経験もノウハウもなく、運営は混乱。多種多様ながれきが混在したまま積み上がり、中には危険物と思われるものもあった。環境省から分別するよう指導が入るが、防災行政無線や回覧板は使えないため住民に周知できず、ここでも混乱が生じた。

災害対応において行政機関、特に市区町村は大きな責務を背負うが、組織を構成する職員も住民であり、被災者である。しかし、家族らと離れ、公務を奮闘しながらも、住民の不満や怒り、クレームといった矛先が向けられるという厳しい状況は、どの被災地でも起こっている。熊本地震に限らずこれまで大災害に直面した多くの市区町村では、職員が心身を病み、休職・離職を余儀なくされたり、自死を選んだりするケースも生じてしまった。行政機能を建て直し、地元職員を支える重要な戦力となるのは、全国知事会などを通じて各地から派遣される自治体職員で、その応援体制は社会的に確立された仕組みとなっている。益城町を含め、熊本地震で熊本県や被災市町村に投入された全国の自治体職員は3カ月で延べ4万7千人。この中にはそれぞれの地元で災害対応を経験していた職員も少なくなかった。

さらに自治体職員を側面支援し、被災者の避難生活や暮らしの再建を支えたのは、全国から駆けつけた市民の力。被災地での活動経験やノウハウに長けたNPOなどの民間団体のパワーであった。

(2) “穴”を埋める民間の経験・行動力

災害被災地に向け、全国の自治体が多量の応援職員を派遣する仕組みもありながら、なぜ民間の力が欠かせない存在になるのだろうか。熊本地震の支援活動に関わった民間団体の関係者が語る言葉に大きなヒントがある。「災害支援は『虫の目、鳥の目』が重要だ」

被災者一人一人に寄り添い、その実態を踏まえて具体的な支援活動を行っていくのが「虫の目」の視点だとすれば、状況を俯瞰して情報を整理し、支援をつなぐ役割が「鳥の目」だ。熊本地震の被災地で奮闘した民間団体によるボランティア活動からも、その役割の大切さと意義が見えてくる。

熊本地震の被災自治体は当初、いわゆる指定避難所に身を寄せた避難者支援を進め



るだけで手いっぱいの状態だった。一方でさまざまな事情から避難所に入らず、あるいは入れなかった被災者が膨大な数に及んだのは間違いないが、そういった「避難所外避難者」に対する公による把握や支援は相当期間にわたって実行されなかった。

熊本日日新聞が地震発生から4カ月後に行った被災自治体16市町村の実態調査では、在宅避難や車中泊など避難所以外で避難を続ける住民の現状をほとんどの市町村が「把握できない」としていることが判明。自宅敷地内の納屋やテントなどに寝泊まりしていた「軒先避難」は15市町村、車中泊は14市町村が「把握していない」「把握できない」と答えており、物資や情報の提供など被災者の避難生活や暮らしの再建に欠かせない支援が届いていない状況が明らかになった。各自治体は事態を放置していたというより、状況を理解しながらも、次から次に押し寄せる事態への対応に忙殺されていた。また、支援の枠組みの“隙間”に置かれた避難者に対し、その把握・支援に人員や態勢を充てるまでに至っていないという災害法制上の課題もあったと思われる。ただ、在宅避難など避難所外避難の課題は、東日本大震災でも長く問題が放置され、その後に改善の必要性が指摘されていた。その教訓は遠く離れた九州・熊本に届かず、共有されていなかった。

そのような中、いち早く現場を駆け回っていたのが従来、ホームレスの人など生活困窮者に寄り添う活動を続けていた熊本県内外の民間支援団体。地震発生直後にネットワーク組織「ここをつなぐ『よか隊ネット』」を結成し、炊き出しや相談業務に応じながら、車中泊の実態調査を進め、行政の手が行き届きにくい被災者の支援に乗り出していた。活動は特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワークが呼び掛け、よか隊ネットに加え、東日本大震災や広島市土砂災害でも活動した、当時一般社団法人ピースボート災害ボランティアセンター、現在一般社団法人ピースボート災害支援センター（PBV、東京都）が駐車場での調査と支援に参加。昼間は不在で、夜は車のドアをノックしにくいなど、アプローチが難しい車中泊避難者への具体的な調査を重ね、回答者の8割超から「行政から支援に関する情報を直接聞いていない」回答を得るなど、情報が届きにくい環境にある実態を明らかにした。データを踏まえて、県と熊本市に車中泊の実態把握などを求める要望書を提出。これは、弱者支援にこだわる「虫の目」の視点が生かされたケースだろう。

このほかにも「虫の目」が発揮されたケースは数多いが、熊本地震でも多発し、2019年9月に千葉県など広い範囲で台風15号が被害をもたらした「破損した屋根からの雨漏りを防ぐブルーシート張り」は民間の力が特に発揮された分野だ。

屋根の上で作業する必要があるシート張りは危険性が高く、熊本地震では実際に高

所からの転落で死傷する事故が多発。一方でシート張りを専門とする業者や公的機関も見当たらず、敷設できたとしても十分なノウハウがないままに張ったシートはすぐに風にあおられ、吹き飛ばされてしまった。社協が運営し、一般市民が力を寄せる「災害ボランティアセンター」は、ブルーシート張りのような危険を伴う作業は対象外だ。そこで力を発揮したのは、民間団体である。千葉の台風災害ではさらに発展し、民間団体が自衛隊に対してブルーシート張り講習を施し、官民連携で支援の裾野を広げる取り組みも行われた。

一方の「鳥の目」。情報を整理し、支援をつなぐ役割は「コーディネーション（調整）」ともいわれる。熊本地震で注目され、国内の災害支援活動の大きな転機になったとされているのが行政、社協、そしてNPOなどの民間団体の「三者」が本格的に連携し、専門性の高い団体や企業などの得意分野と被災者の支援ニーズを結んだコーディネーション。日本初の本格的な県域での情報共有会議の舞台となった「火の国会議」は熊本地震の被災者支援で大きな力を発揮し、その後の災害被災地で同様の情報共有会議が設けられるなど「三者連携」のモデルケースとなっている。

県域初の情報共有会議「火の国会議」

災害時の支援活動で重要視されるようになった「コーディネーション（調整）」だが、その根幹には東日本大震災で生じた「支援のもれ、むら」への反省があった。JVOAD準備会が最初に関わった実践例は2015年9月、鬼怒川が氾濫した茨城県常総市で県、市、県・市社協、地元NPO、そしてJVOAD準備会の六者が連携した情報共有会議。さらに改善に向けて枠組みを整えようとしていた矢先に発生したのが熊本地震だった。

JVOADとのパイプが既に出来上がっていた国は初動段階から民間との連携に本腰を入れた。改善が急務とされた避難所の状況について、現地入りしていた政府代表の内閣府副大臣は危機感を募らせていたが、内閣府の防災担当企画官が「NPOが避難所のニーズを吸い上げ、市町村につなぐ。常総六者会議のような場でニーズの『つなぎ』は解決できるはず」と進言。JVOAD準備会の責任者と副大臣を引き合わせ、双方で「避難所支援」の相互協力を申し合わせるという素早い行動を取った。並行してJVOAD準備会は、初対面だった地元の特定非営利活動法人エヌピーオーくまもと（熊本県）とタッグを組み、コーディネーションを担う「中間支援団体」として態勢を整備。被害が拡大した本震の発生から3日後には、県庁敷地内の平屋を会場に県や

厚生労働省、NPOも交えた初めての情報共有会議「避難所支援チームミーティング」（21団体参加）の開催にこぎ着けた。都道府県域を対象とした行政、民間団体、社協などが集まる場合は、さらに2日後に名称を「熊本地震・支援団体火の国会議」として活動を本格化させた。

会議体を立ち上げ、運営するのに欠かせないのが「中間支援」の役割だ。災害現場で汗を流す直接的な支援活動ではなく、「鳥の目」で状況を把握し、実動する多くのNPOなどをコーディネートする立場を担う。災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）や全国社会福祉協議会（全社協）など活動実績が豊富な組織も加わるJVOADがモデルとしたのはNVOAD（全米災害救援ボランティア機構）。企業なども含む官民連携の要を目指し、内閣府や経団連などとも事前協議も重ねていた。そういった下地づくりが幸いし、2015年9月の鬼怒川氾濫で茨城県常総市の六者会議が機能。この市域対象の会議を参考に、さらに県域規模での連携を目指したのが熊本地震での挑戦だった。

熊本市で連夜開かれた火の国会議には県内各地で活動を終えた民間団体のメンバーらが参集。ピーク時には約300団体に達し、貴重な情報交換の場となった。

実際に交わされた情報や具体的な支援活動については別項で詳述するが、有意義な場となるように運営側が力点を置いたポイントがあった。それは「二つの情報」。【①被災住民の困りごと】と【②誰がどのような支援に当たっているか】で、①から②を引いたものを「支援のギャップ、解決していない課題」として浮かび上がらせ、支援活動の実践が図られた。



取材ノート

被災者支援コーディネーションの参考に

災害時の被災者支援を進める上で重要視されるようになった「コーディネーション（調整）」。JVOADは熊本地震などでの実践を踏まえて、その後、多くの被災地でコーディネーションを担う中間支援組織の立ち上げ、運営をバックアップしてきた。2022年春には「被災者支援コーディネーションガイドライン」を公表。これまで行動を共にしてきた各地の団体や研究者らと、コーディネーションのポイントや実践例を紹介している。一部記述の要点（図はイメージ）を引用すると次の通り。

「被災者支援コーディネーションの定義」として想定される機能

①連携を促進する機能

- ▶ 「支援団体間の連携の場」「行政・社協・NPO等のセクター間の連携の場」の設置

②全体像を把握する機能

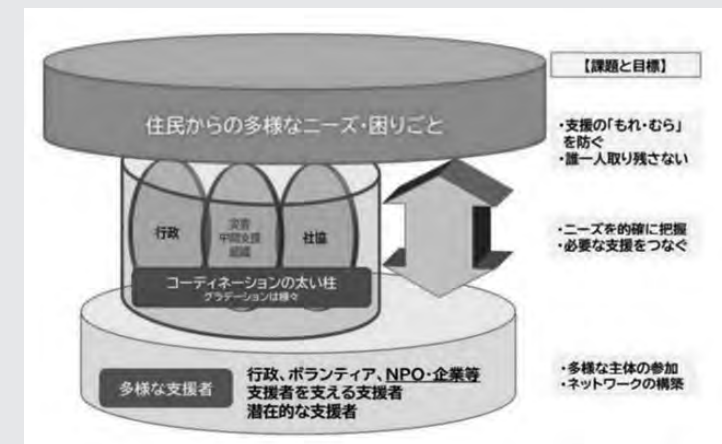
- ▶ 行政・社協・NPO等の支援関係者を通じた被害状況、ニーズ・課題、支援状況の把握
- ▶ 現地のニーズを確認するためのチームの派遣・調整
- ▶ 上記の情報を基にした支援の見立て（活動の種類・期間・量の予測）

③活動を支援する機能

- ▶ 支援団体への情報提供、情報発信
- ▶ 支援のマッチング
- ▶ その他、物流や支援拠点の整備など事業実施に関するサポート

④課題を解決するための調整機能

- ▶ ニーズと支援の状況確認と課題の抽出
- ▶ 情報共有会議の開催など、支援関係者との情報共有と協議
- ▶ 行政などへの被災者支援の課題解決のための政策提言、柔軟な制度運用の要請
- ▶ 支援関係者への過去の事例、法や制度、支援ノウハウなどの提供
- ▶ 支援団体を通じた、被災者に必要な情報の周知・啓発
- ▶ 災害支援に関わる担い手の育成



目指すは課題解決

「火の国会議」の初会合を振り返ると、参加した各団体が現場で把握した生の情報が激しく飛び交った。混乱が続いていた被災地では当時、地元の自治体も住民の被災・避難状況をつかみきれていなかった。また、住民も厳しい状況に置かれながらも「困りごと」を周囲に訴えたり、あるいは、自身が何に困り、苦しんでいるかを客観視できないまま、ひたすら耐え忍ぶケースも。被災地での活動経験が豊富であったり、平時から障がい者や高齢者、困窮者らへの支援活動を重ねていたりした民間団体メンバーの的確なりサーチ力が、表面に出てきにくい現場の苦境や課題を浮き彫りにする役割を果たしたといえる。メディアと災害支援の連携として、他の被災地では例がない熊本日新聞の例を紹介したい。2017年7月20日から2020年4月23日までの計92回（4月23日以降新型コロナウイルス感染症拡大で活動自粛が続き休載）、毎週木曜日の朝刊に、「熊本地震被災者支援ボランティア募集情報」のコーナーを設けた。支援活動団体名と実施可能な支援内容を一覧表（メニュー化）にして掲載、読者である被災者が必要としている支援を申し込める内容だ。窓口は特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD、熊本県）が担い支援をマッチングし、必要な人員を団体間で補完。被災者自身が主体的に活動へ参加できるようコーディネートした。継続的な取材と情報発信が可能だった地元紙に掲載されているという信頼感もあり、ボランティアが減る時期でも県内で協働することにより、被災者のニーズに長期間対応することができた。

取材ノート

【火の国会議】の初会合での主なやりとり

▶行政側の要請

【熊本県】本震で被害が拡大し、物資の過不足が分からない。搬送ルート・人手の確保もままならず、物資を届けられない。民間の力を借りたい。行政・民間・社協などが集まる場をつくりたい。

【内閣府】避難所と避難者が急激に増え、手が回らないので民間の手を借りて何とかしたい。一般の家屋片付けのボランティア受け入れなどの協力も求めたい。

▶支援団体の情報提供・問題提起

【避難所について】

- ・避難所よりも在宅避難（自宅敷地に止めた車など）の人が多い。建物内を恐れ、テントか車中泊で過ごしている。
- ・食料などは届き始めているが、衛生管理の物資が足りない。感染症の危険を感じる。
- ・パーテーションが全くなく、プライバシーが保たれていない。
- ・避難所によって運営の質に差。個別ニーズ（おむつなど）に対応できていない。
- ・セキュリティー（受付）がなく、誰でも入れる。責任者が明確でない。避難所内のアセスメントが必要。
- ・名簿上は400人だが、実際は1,000人ももの避難者でぎゅうぎゅう詰めの避難所がある。
- ・一般の避難所に「福祉避難所」を必要としている人がいる。
- ・民間団体が訪問すると、怪しまれることもある。何らかの形でお墨付きがあればありがたい。←県が腕章を用意。

【支援物資について】

- ・集まってきているが、指定避難所以外に届いていない。把握ができていない。
- ・物資の管理が困難 ←厚労省が人員100人を市町村・避難所に派遣する。現場で連携を取ってほしい。

【被災家屋】

- ・高齢者が疲れており、片付けられないので家に戻れない。

【要配慮者への支援】

- ・車椅子利用者が車で避難している。支援が必要。
- ・公園で一日中、車で過ごしている高齢者が複数。テントで足を伸ばせるようにしたい。
- ・介護サービス事業所の状況が心配。職員が疲弊。

そして、最も重視されたのは「課題解決につながらなければ各団体が集まる意味がなくなる。目的は被災者支援」という認識であった。

参考になったのはJVOAD準備会が地震発生2カ月前に初めて開いた全国フォーラムでの南海トラフ地震発生シミュレーションである。課題を12分野に分け、NPOなどが得意なジャンルで力を発揮しやすくしようと工夫。その源流は、東日本大震災で被災した宮城県・石巻災害復興支援協議会の取り組みだった。この協議会はNPOなど団体の窓口となってそれぞれの活動をコーディネート。「生活支援」「心のケア」など12分科会で構成していた。

熊本地震でも課題を12分野に分けて整理した。これに沿い、それぞれに浮かび上がる課題の解決を目指し、支援者間の連携を促進。火の国会議は【2016年4月19日～6月23日＝毎日】【6月28日～8月25日＝週3回】【8月30日～11月9日＝週2回】【11月15日以降＝週1回】のペースで開かれ、参加団体はそれぞれの専門分野や活動地域を生かして収集した情報を持ち寄り、会議で共有しながら、効率的にシーズやニーズに合った被災者支援の実現が図られた。

取材ノート

熊本版・被災者支援の12分野

- ①炊き出し・食事の提供
- ②避難所（在宅避難者を含む）の生活環境の改善
- ③瓦礫撤去や家屋の清掃
- ④物資配布・輸送
- ⑤医療・レスキュー
- ⑥障がい者や高齢者などの要援護者支援
- ⑦子どもや子育て世代への支援
- ⑧外国人等のマイノリティー支援
- ⑨ボランティア派遣・ボランティアセンター支援
- ⑩団体間のコーディネート
- ⑪資金助成
- ⑫調査・アセスメント

最重要テーマとされた一つが、「避難所の環境改善」だった。地震発生からおよそ半月後、火の国会議では「大規模避難所は生活環境が整ってきたが、それ以外の避難所は改善が必要」といった報告が絶えなかった。避難の長期化は必至で、生活環境の向上と運営に当たる行政職員の負担軽減が欠かせない。そのために「避難所の状況把握が必要。確かな目とチェックリストがいる」との見解が共有された。

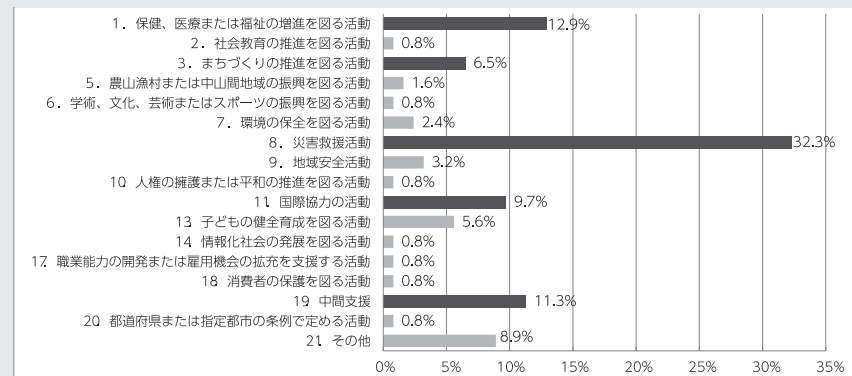
避難所の「質の向上」を巡っては地震発生の直前、内閣府からガイドラインが公表されたばかりだった。「質の向上とは、『人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができるか』。避難所ではぜいたくだという批判は当たらない」とし、「衛生的な環境の維持」などのチェックリストを提示。ただし、このリストは全60ページもあり、混乱する被災地で使うには重厚。そこで熊本県はJVOAD準備会と協

議し、改善に直結する37項目を厳選。A4判1枚の「避難所運営チェックリスト」をまとめ、訪問調査に入る旨を市町村へ周知。その上で避難所に詳しいNPOメンバーらを抽出した避難所118カ所に集中投入するという官民協働の「避難所の生活環境アセスメント」を実行した。

既に閉鎖された避難所もあり、調査実施は82カ所。聞き取りと目視による現地確認の結果、足腰が悪い人の寝具（段ボールベッドなど）、洗濯できる環境、女性専用の着替え、物干しスペース、授乳スペースなどを整備していた避難所は半数に届いていない実態が明らかになった。心配な避難所を絞り込み、スタッフ派遣や段ボールベッドなどを手配。避難所の集約に当たっては居住スペースを一般、高齢者、子ども連れに区分するなど、成果に結び付けた。

ただ、行政職員がNPOとの付き合いに慣れておらず一部で混乱も。多数の避難所の閉鎖・集約といった刻々と変化する情報が十分に共有されず、避難所のニーズをNPO側がつかめないまま、支援が行き届かないケースもあった。また、医療チームや保健師チームなどが多数被災地に入っていたが、それらの情報が共有されなかった場合があった。

各団体が重視した活動分野



支援PとJVOAD、KVOADが支援団体を対象に実施したアンケートで示された各団体が重視した活動分野

取材ノート

避難所の生活環境の改善

益城町の広安小学校への避難者はピーク時、校庭の車中泊も含め約800人に上った。児童の保護者らが自衛隊提供の白飯をおにぎりにするなど協力し、学校側もサポート。支援団体も駆け付けた。しかし、校舎内は土足で通路と寝床の区別もままならない。当初は学校に複数張り付いた町職員も、行政機能を回復させるため徐々に減らされた。水道の復旧見通しなど情報も不足し、住民の不満が噴出。避難所に残った町職員は「雰囲気が悪くならないようにするので精いっぱい。長期避難は未知のことで、想像

力を発揮して何とか対応していた」。

益城町は、庁内態勢の立て直しと並行し、「避難所の自主運営をサポートしてほしい」とJVOAD準備会に打診。熊本地震の前震発生から13日後、避難所支援の経験がある、PBVのスタッフが運営支援に入った。



サポートを受けた町職員は「自分たちがやってきたことが正しいのか、プロの目でチェックし、修正してくれるのがありがたかった」。学校の再開に向けて避難者が校舎から体育館へ移動する際には、衛生管理やプライバシー確保のため体育館内をカーテンで仕切り、世帯ごとのスペースを地域コミュニティごとに再編。区画を割る通路は親しみやすいよう、くまモンや支援者の名を冠した。さらに通りごとに班を分け、食事の配膳や掃除を分担する仕組みも定着。困難な中でも、住民は次第に落ち着きを取り戻していった。

取材ノート

「熊本モデル」各地に連携の場

熊本地震での「火の国会議」は、相次ぐ大災害の被災地で連携態勢づくりのモデルとなっている。主導したJVOADはその後の災害でも会議の設置や運営をサポートし、2018年の大阪府北部地震では、被災家屋へのブルーシートの敷設といった具体的な支援に反映。同年の西日本豪雨で被災した広島、岡山、愛媛の3県でもそれぞれに連携会議が設けられた。ただ

被災範囲が広く、経験豊富な団体が各県に分散した結果、避難所運営や土砂撤去など必要な支援が行き届かない事態も発生した。今後発生が確実視される南海トラフ巨大地震などへの備えを見通せば、団体の裾野を広げ、支援能力の強化や、連携会議をコーディネートできる人材の育成も急

災害中間支援組織（2022年2月時点）

北海道	北の国災害サポートチーム
岩手県	いわてNPO災害支援ネットワーク（INDS）
埼玉県	埼玉県災害ボランティア団体ネットワーク「彩の国会議」
千葉県	災害支援ネットワークちば（CVOAD）
東京都	東京都災害ボランティアセンターアクションプラン推進会議
長野県	長野県災害時支援ネットワーク（N-net）
静岡県	南海トラフ巨大地震等に備えた災害ボランティアネットワーク委員会 ／静岡県災害ボランティア本部・情報センター
三重県	みえ災害ボランティア支援センター
京都府	京都府災害ボランティアセンター、災害時連携NPO等ネットワーク
大阪府	おおさか災害支援ネットワーク
兵庫県	災害救援ボランティア活動支援関係団体連絡会議
奈良県	奈良防災プラットフォーム連絡会
岡山県	災害支援ネットワークおかやま／NPO法人岡山NPOセンター
広島県	災害支援ひろしまネットワーク会議
福岡県	災害支援ふくおか広域ネットワーク（Fネット）
佐賀県	佐賀災害支援プラットフォーム
熊本県	NPO法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク
宮崎県	NPO法人宮崎文化本舗

務となっている。内閣府は2018年3月、市町村社協による「災害ボランティアセンター」と「行政」「NPOなど」の三者の連携・協働ガイドブックを作成している。

さらに熊本地震での連携態勢づくりの要となったJVOADは、都道府県域ごとに設置が進められている災害中間支援組織の活動支援をサポートしている。普及に当たっては「被災者支援コーディネーション」の周知に尽力。ここでは、①「被災した地域・住民の『ニーズ・困りごと』の把握」と②「支援状況の把握」の2点を捉え、【①-②=「支援のギャップ」「解決していない課題】と定義。加えて、①の「ニーズ・困りごと」の把握が限定的であれば支援が届いていない【見えない被災地・被災者】が存在するとの問題意識も掲げながら、これらの課題を解決するために「調整」機能（コーディネーション）を担う災害中間支援組織が必要であるとの認識の共有を図っている。

こうした取り組みにより、熊本地震が先例となった都道府県域の災害中間支援組織は北海道、千葉、東京、長野、大阪、岡山、福岡など18都道府県（2022年2月現在）に拡大している。

また、災害中間支援組織の整備をより加速させようとJVOADは2021年11月、「災害支援そなえ基金」を設立した。これは天皇陛下ご即位に際してJVOADに贈られた御下賜金の一部を活用し、企業や団体、個人からの寄付も含めて基金を設け、災害支援のネットワーク構築や人材育成・スキルアップなどに充てるものだ。

※【災害中間支援組織の定義】「被災者のため、自発的かつ組織的に支援を行うNPO等の活動をサポートし、行政・社協・NPO等などのセクター間の連携を進め、課題解決のための被災者支援コーディネーションを行う組織」=JVOAD「被災者支援コーディネーションガイドライン」より

三者連携…多様な主体

災害時に支援活動に関わり、ボランティア活動において連携が求められる「三者」とは一般に行政、社協、そしてNPO等の多様な主体のことを指す。

「行政」に該当するのは被災した市町村や都道府県だけでなく、国や知事会、市長会なども含まれ、自治体間の応援職員派遣は東日本大震災以降に定着した仕組みだ。各自治体の社協が主体となって被災者のニーズを把握し、個人ボランティアによる支援活動をコーディネートする「災害ボランティアセンター（VC）」も、地元社協だけでなく、運営ノウハウも持つ全社協の全国ボランティア・市民活動振興センターがバックアップ。2004年の新潟県中越地震での災害VC検証を契機に翌年発足した「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）」は、中央共同募金会やNPO、

企業・経済団体などで構成しており、経験豊富な人材を災害VCに送り込む心強い存在だ。

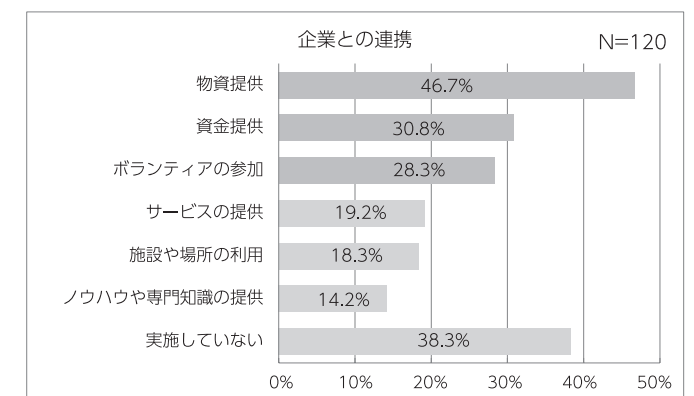
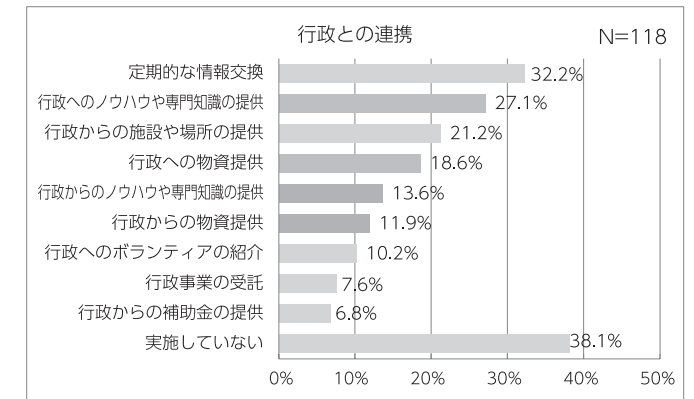
そして、「NPO等の多様な主体」は文字通り、それぞれに専門性や経験に富んだ多様な主体が想定されている。

「災害支援に取り組む団体」だけでなく、日ごろは災害に直接関係していない子育て・福祉・教育・文化・スポーツなどさまざまな分野で活動している「ボランティア活動団体」や、そういったボランティア活動を「支える団体」

（中間支援組織など）も含まれる。さらには弁護士、司法書士、税理士など有資格者や建築、土木などに関する人材を擁する士業関係などの「専門機関・団体」、そして、幅広いジャンルの「企業」、「有志によるグループ」なども「多様な主体」を成す重要な存在だ。

国内では「ボランティア元年」といわれた1995年の阪神・淡路大震災以降、災害発生時に善意の力がさまざまな形で結集される被災者支援のボランティア活動が一定の文化として定着している。関わる人々の広がりや被災者を支える基盤となっているが、それだけに十分な情報共有や連携、コーディネート的重要性が一層高まっている。

熊本地震における支援活動は、この「三者連携」を望ましい仕組みとし、本格的に挑んだ実践の場であった。



支援PとJVOAD、KVOADが支援団体を対象に実施したアンケートで示された、行政・企業との具体的な連携内容

取材ノート

行政間も連携が必要

熊本地震の際、熊本県庁には「県災害対策本部」と内閣府副大臣らによる政府の「現地対策本部（政府現対）」が置かれ、1日2回の合同会議が続けられた。しかし、会議は状況報告に終始。意思疎通の不足や怒りも渦巻き、「互いに言いたいことが言えない空気が流れていた」という。そこで、



熊本県と政府の合同会議

かつて熊本県副知事も務めた総務省出身の内閣官房内閣審議官が政府現対に入り、旧知の県幹部らと調整。合同会議とは別に「本音で情報交換し、対応を詰める場が必要」として「拡大K9」と呼ばれる新しい会議の場をスタートさせた。これは政府現対に派遣されていた農林水産省や経済産業省、国土交通省など9人のメンバーで設けていた国側の会議「K9」（Kは熊本の頭文字）に、県幹部を加えた拡大会議。省庁メンバーは官房長や局長ら幹部級で、「本省への持ち帰り」をせず、解消策をその場で判断することを原則とし、迅速な対応につなげることもできた。「本来なら本省との協議や予算が必要で時間がかかる。県だけであのスピード感は出せなかった」と県幹部。県と国を結び付ける「ミニ霞が関」となった拡大K9は約1カ月続いた。

強みを発揮、だから「三者」で

JVOADによると、熊本地震の被災地支援に当たったボランティア団体はピーク時（2016年5月末）で297団体に上った。うち県内は82団体で、残る7割超を県外が占めた。少人数の任意団体から本格的な法人まで、災害支援に限らず地域防災や環境、人権、福祉など得意分野は幅広かった。「何でもできるわけではないが、それぞれの経験値を生かせるのが各団体の強み」とJVOAD事務局。被災住民と団体間でトラブルが生じることもあったが、「被災者のための活動に真摯に取り組んだ団体がほとんど」。東日本大震災で起きたNPOによる5千万円超の委託事業費横領事件の背景には行政と団体の閉鎖的な関係があったとされるため、「火の国会議」はオープンな場を徹底した。それぞれの活動や姿勢に多くの視線を向けることで、悪質な団体へのチェック機能を働かせたという。

実行力を持った団体の存在も大きかった。例えば、PBV。当初、火の国会議の進行役はJVOAD準備会の一員としてPBV事務局長が担当。支援が必要な報告が挙がるたびに「誰かできますか？」と投げ掛け、机上の議論で終わらせず具体的な課題解決につなげることを徹底した。引き受け団体の呼び掛けを続けたのは「いざとなればピースボートの仲間がいるという安心感があったから」。PBVは地震が起こった2016年に延べ2,700人超を熊本の被災地に投入した。

「三者連携」の特性も生かされた。緊急期の支援物資に関しては、火の国会議で共有された不足物資の情報を直ちに内閣府に連絡し対応。社協とNPO等多様な主体の間では、専門的な知識・経験は不足するものの一般ボランティアが集う災害VCのマンパワーと、専門性に長けた団体のノウハウを結び付け、被災者ニーズに対応できる質・量を確保した支援活動を実践できたケースも。災害支援に当たる幅広い「三者」が集うことで、互いの活動を補完し支援の重複やもれを防ぐ動きにつながった。

また、本書を刊行した特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF、東京都）のように、中間支援を活動の軸とし、実行力のある災害支援団体をバックアップする団体も。近年は被災者へ分配する義援金だけでなく、民間団体へ「支援金」を助成し、その活動を通じて被災者を支える方法も広がっている。熊本地震ではJPFに対してだけでも、企業などから約4億7千万円の支援金が寄せられ、発災当初から被災地への支援を約5年間継続。緊急期はJVOAD準備会の現地事務所へのコピー機、避難所への洗濯機の設置、加盟NGOへの電気自動車の無償提供を企業連携でつないだほか、加盟団体によるボランティアセンター運営支援、物資支援、介助が必要な避難者を対象とした入浴支援、子ども支援、母子への心のケアなどを実施。避難所支援ではペット同伴用避難所の設置も実施した。復興期からは加盟団体による仮設住宅の自治会活動支援、【第4章】に記載する「地域力強化」事業に役立てられた。

NPOの個性、専門性を発揮

NPOなどは、行政による支援で賄いきれない個別のニーズに対し、きめ細かな支援に努め、支援のもれやむらの解消に尽力した。それぞれの専門性が発揮された分野は多岐にわたる。

【作業支援】

熊本地震で多発した家屋被害に対し、広く対応が求められたのが破損した屋根をブ

ルーシートで覆う作業であった。しかし、危険が伴う高所作業は、経験のない一般ボランティアが活動する災害VCの支援対象外。業者の対応も追いつかない中、無理をして自ら屋根に上った被災者が転落し、死傷する事故も多発した。

そこで、過去の災害でブルーシートを張る作業の経験・ノウハウを持つ支援者たちが重要な役割を果たした。特定非営利活動法人災害救援レスキューアシスト（大阪府）、災害ボランティア団体コミサポひろしまなどの団体は、専門的な技術を生かしてニーズに対応。災害NGO結は他団体のエキスパートらを講師に招き、ブルーシート張りの講習会を開き、安全な支援活動の普及・推進にも力を入れた。

パワーショベルなど重機を要する復旧作業も、専門性の高い分野だ。技術系災害ボランティアネットワークDRT-JAPAN、一般社団法人OPEN JAPAN（宮城県）、一般社団法人口ハス南阿蘇たすけあい（熊本県）といった団体が、重機やオペレーターを投入してがれきの撤去などに奔走。いずれも専門性や経験に長けた技術者集団だ。他にも物流ノウハウを生かして支援物資の受け取りや配布に当たったり、建設業の経験者が補修工事を引き受けたりするケースも。一方で特段の専門性を持たない支援者も、家屋内の片付けや草刈りなどに汗を流し、自らは作業に当たれない高齢被災者らをサポートした。

【医療・福祉】

災害時に役割を果たす公的なチームとしては、厚生労働省が主導し、医師や看護師らで編成する「災害派遣医療チームDMAT」などがあるが、民間の立場で専門性を発揮するボランティア団体も少なくない。熊本地震では避難所生活が長引く子どもたちのストレスを減らそうと、大阪赤十字病院（大阪府）が南阿蘇村の避難所に子どもが中に入って遊べるテント型のキッズルームを設置し、ボランティアらが遊び相手となった。被災した熊本市のクリニックには、福島県いわき市の病院が看護師や臨床工学技士の派遣を続け、患者らへの人工透析を支援。全国訪問ボランティアナースの会



キャンナス（神奈川県）は、要介護者と数多くの一般住民が避難してきた益城町の特別養護老人ホームに看護・介護に長けた専門職を投入した。さらに同町の広安小学校の避難所には医療支援の特定非営利活動法人AMDA（岡山県）も常駐し、避難者の健康を支えた。また、熊本市中央区の熊本学園大学は、車椅子利用者など障がい者や高齢者らに大学施設を開放。福祉を学ぶ学生や専門職に就いた卒業生らが協力して、サポートを要する人々の受け皿となった。

【子ども支援】

小中学校の休校が長引く中で、子どもたちの居場所は限られた。そこで地元のダンススクールはスタジオを無料開放。複数の学習塾は、塾生に限らず広く子どもたちを受け入れ、遊びや学びの場を提供した。避難所となった小学校で、保育士らが子ども向けの「教室」を開き、避難中の児童や園児らと遊技や紙飛行機作りなどを楽しむサポートも。東日本大震災での支援活動も豊富な特定非営利活動法人カタリバ（東京都）は、仮設団地で中学生の学習支援のほか、益城町の中学校にもスタッフを送り、トイレの水くみや物資の仕分けなどを行い教員らを側面支援した。また、経済的理由で食事が満足に取れない子どもたちに食事を無料か低額で提供する熊本県内の「子ども食堂」も被災者支援の拠点となり、支援物資や食事のほか子どもに遊び場を提供した。

【イベント交流】

多数の住民が詰め掛けた益城町の保健福祉センターに設けられたカフェ。熊本学園大学の学生ボランティアが運営に当たり、開放感のある空間が避難者に提供された。学生らのサポートは東日本大震災の際、福島県郡山市の避難所運営に当たった元県職員の天野和彦・福島大特任准教授らが務めた。学生が子どもの遊び相手や大人の話し相手になり、世代を超えた交流を図り、避難者のストレス解消を狙った。仮設住宅でも過去の災害で問題化した「孤独死」を防止しようと、特定非営利活動法人バルビーをはじめ、NPO法人九州キリスト災害支援センターやくまもと友救の会が朝食会「モーニングカフェ」を開くなど、多くの団体が交流の場を企画。「引きこもりがちな高齢男性」を念頭に、集会場「みんなの家」で宴席を開くなど工夫を重ねられた。サロン活動の内容もさまざまで、支援団体のアイデアで「安全安心健康」「脳トレ」などをテーマに、救急法や食中毒予防、睡眠とリラクゼーション、パズル、ペン習字といった講座を組み合わせた場も設けられた。

取材ノート

ボランティアの功罪

被災者支援の現場で大いに力を発揮するNPOなど支援団体だが、時に住民らにとってマイナスになる言動が問題となることもある。経験やノウハウの豊富さを振りかざすように役場などに押し掛け、慣れない災害対応に混乱する行政職員に指図したり、強い言葉で批判したりしたという話は、熊本地震の被災自治体から聞こえてきた訴えだ。その結果、矛先を向けられた職員の中には精神的なダメージを負い、ボランティアとの関わりに恐怖心を抱くようになったり、心のケアを要したりした人も。避難所や仮設団地を慰問する形で、炊き出しや物資配布、歌やダンスなどを披露したグループの中には、自分たちの活動をひたすら映像に収め、後にSNSなどにアップして活動をアピールすることに夢中になっているようなところもあったという。「私たち被災者はそっちのけで、いいことをしていると発信するため写真だけ撮りに来ているようで腹が立った」と漏らす被災者も。本末転倒の支援活動はもっての外だ。

被災地で支援活動を行う人たちのなかには、スフィア基準を聞いたことがある人も多いだろう。スフィアハンドブック（人道憲章と人道支援における最低基準）に掲載されている支援の国際基準だ。どのような災害であれ、避難生活をおくることになった人には、被災者としての権利（尊厳ある生活への権利・人道支援を受ける権利・保護と安全への権利）がある。被災者をさらなるリスクにさらさないための基準が細かく記載されている。支援者は事前にこのような知識を身につけたうえで活動するよう、知識向上に努めてほしい。

支援が負の影響を与えないよう行動しなければならないことは、世界のNGOが採用している「災害救援における国際赤十字・赤新月運動 および非政府組織（NGOs）のための行動規範」にも、「支援は、基本的ニーズを満たすと同時に、将来の災害に対する脆弱性を軽減させることにも向けられなければならない」と明示されている。参考にしてほしい。

※参照【スフィアハンドブック 2018】P.387

https://jqan.info/wpJQ/wp-content/uploads/2019/10/spherehandbook2018_jpn_web.pdf



三者をつなぐ「中間支援」の役割

大規模災害が発生すると、法的に被災者支援の責任を担う立場である「行政」（国、都道府県、市区町村）のみならず、社協が中心となって運営して一般市民が担い手となる「災害ボランティアセンター」、災害支援や社会活動の実績やノウハウを持つNPOや企業など「多様な団体」も加わった三者がそれぞれに大きな役割を果たすことになる。

その際に重要となるのが、全体像を俯瞰し、コーディネートを図る「中間支援」。熊本地震ではJVOAD準備会がいち早く熊本に入り、後に地元組織の中核となるエヌピーオーくまもとと合流。平時からNPOのコーディネートやマネジメント支援などに取り組んでいたこのNPOとタッグを組んだことで、間もなく動き出す「火の国会議」を通じた情報共有やコーディネートをスムーズに進めることができた。

災害に備え、あらかじめ県域や市町村域ごとに連携体制を整えておくことが望ましいが、エヌピーオーくまもとのように災害に特化せずとも日ごろから地元ネットワークを持ち、中間支援のノウハウを持つ団体がいざという時、災害対応に関与できるよう理解を深めておくことは重要だ。

取材ノート

欠かせない連携体制

「自宅避難の人たちから情報不足への不満が出ている」「一部の仮設団地に支援が偏っている」「みなし仮設住宅の被災者情報をもっと迅速に出すべきだ」。熊本地震発生から8カ月が経過した2016年12月、熊本市で開かれた情報共有会議「火の国会議」ではこんな本音がぶつかり合った。

複数の支援団体、熊本県や熊本市などの行政機関、社会福祉協議会などが集う場でコーディネートを務めたのはKVOAD。当時の運営には、東日本大震災での中間支援やボランティア経験を持つメンバーも加わっていた。「仮設住宅、みなし仮設住宅、自宅避難など、被災者ニーズは多様化し、時間とともに変化する。NPOや行政が情報や体験を共有し、つながることで新たな力が生まれる」との思いからだ。

支援現場の最前線に立つ民間組織の現状認識や活動状況、被災者ニーズ、トラブルなどの情報を共有し、それぞれの現場で生じている「穴」を他の団体が得意とする活動で埋めていく。行政が持つ情報も共有。そして、浮かび上がった課題を行政に提言していくには、「調整役＝コーディネーター」の存在が欠かせない。

KVOAD代表の樋口務氏は「被災地のことを肌で知っているのはNPOだ。行政に現

場で起きている問題を認識してもらい、施策につなげてこそ意味がある」とその役割を位置付けていた。

JPFの担当者は当時、KVOADに対し「長期にわたる復興は人材育成と中間支援組織が不可欠。そのためにはNPOへの資金援助に加え、地域や民間のリーダーの育成と連携がポイントになる」と指摘。その期待に応えたKVOADはその後、被害が大きかった益城町や熊本県、県社協、生活協同組合くまもとなどと協定を結び、これから来る災害時も「中間支援」で貢献する体制づくりに努めている。

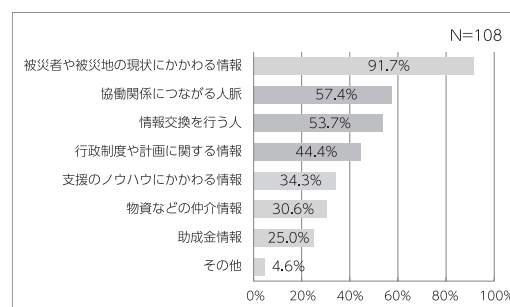
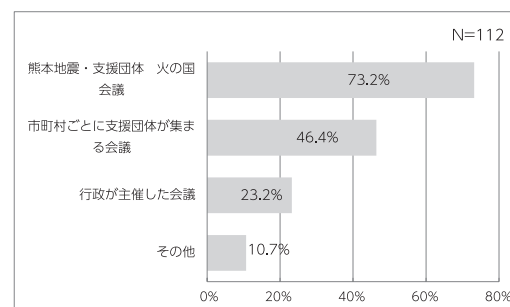
行政との接点…もう一つの会議体

火の国会議とは別に、情報共有と課題解決を図る場となったのが「熊本県・県社会福祉協議会（県社協）・NPO連携会議」である。地震発生から2週間後の2016年4月25日にスタート。週2回ペースで集まり、民間団体が主体の火の国会議で共有された情報や議論の結果を受け、課題の解決を模索した。当初テーマとなったのは「家屋の公費解体」「被災者の健康維持」「障がい者の支援策」などで、できる限り解決につなげようと、県側は各分野を所管する担当課を交えて話し合いを進めた。連携会議は、政令指定都市である熊本市でも行われ、NPOと市側が関係を深めた。

より身近に…市町村域でも

県域を対象とした火の国会議に対し、より身近な環境で連携の場を設け、被災者支援につなげる活動も模索された。

市町村域のネットワークで活動した主な情報共有会議は、▶益城町「益城がんばるもん会議」地域住民、NPO、行政など▶熊本市「ひごまる会議」熊本市、県社協・



支援PとJVOAD、KVOADが支援団体を対象に実施したアンケートで示された、支援団体が参加した情報共有会議や得られた情報

市社協、NPOなど（火の国会議との合同開催）▶大津町「カセスル熊本『みんなで会議』」地域住民（社協、行政からの個人参加含む）、NPO▶「阿蘇市災害ボランティア連絡会議」行政、社協、NPO▶西原村「rebornプロジェクト連絡会議」社協、NPO▶「南阿蘇村復興支援団体情報共有会議」一などである。

県域対象の火の国会議がありながら各市町村域での動きが求められた背景には、県域全体の動きを網羅し、支援につなげるのが困難だった当時の状況もあった。被害が広域に及んだ熊本地震では、主要ルートが寸断され、会議出席のために行き来したり、小まめな情報収集を重ねたりすることが困難となった地域も少なくなかったのだ。その状況で連日、熊本市中心部で夜に開かれる火の国会議に参加することは、現場での活動に汗する各団体の中には土台無理なところも。KVOADが現地に出向き運営に協力した会議もあったが、国道57号での大規模土砂崩れや阿蘇大橋の落橋に遭った阿蘇エリアのほか、他地域にも火の国会議への参加が進まなかった地域もあり、県域のネットワークが100パーセント機能したとは言い難かったのも現実である。

2020年7月に熊本県南部を中心に大きな被害が出た豪雨災害の際も、交通網のダメージは大きく、新型コロナウイルス感染拡大の防止対策も求められた。県域としての情報共有会議は成り立ちにくい状況ではあったが、熊本地震当時よりも普及・定着したオンライン会議で補完しながら「火の国会議・豪雨版」を開催。手探りではあったが、コロナ禍で被災地入りが困難だった他県の支援団体も含め情報共有が図られた。近年は東日本大震災をはじめ2018年の西日本豪雨など広域に及ぶ災害が多発し、

熊本県内被災市町村と県域を対象とした情報共有会議

	地域支え合いセンター内連絡会	地域支え合いセンター関係機関連携会議	NPO連携会議
熊本市	連絡会議	県市・県市社協・NPO連携会議	ひごまる会議
宇土市			
宇城市		宇城市連携会議	生活復興支援ボランティアセンター連絡会議
阿蘇市	相談員・補助員会議	地域支え合いセンター連携会議	阿蘇市災害ボランティア連絡会議
美里町		連携会議	
大津町		連携会議	カセスル熊本「みんなで会議」
菊陽町	ケース会議		
南阿蘇村		連携会議	南阿蘇村復興支援情報共有会議
西原村	連絡会議		西原村rebornネットワーク
御船町	支え合いセンター会議	①個別ケース会議 ②支援担当者会議	被災者支援担当者会議
嘉島町		嘉島町仮設等連携会議	
益城町		連携会議	益城がんばるもん会議 (MGM)
甲佐町		仮設団地支援ネットワーク会議	
山都町	連絡会議	町行政連携会議	
氷川町			
県域	支え合いセンターミーティング 主任生活支援相談員連絡会議 ブロック会議	県・県社協・NPO連携会議 支援事務所連携会議 関係機関・団体連携会議	火の国会議 地域情報共有会議

(2016年10月現在)

今後は南海トラフ巨大地震や首都直下地震も発生が確実視されている。情報共有すべきエリアの捉え方や、会議体の運営方法などはさらに検討工夫を重ね、より実効性の高い方法を構築すべきだろう。

取材ノート

まちづくりネットワーク生かす若い力「カセスル熊本」

「できる人ができることをやろう」。熊本地震の発生後、インターネットの会員制交流サイト（SNS）を共有する大津町の若者たちの間で、こんなメッセージが交わされた。農業や食育、古民家再生、地域福祉などさまざまな分野に関わる面々は熊本県の地域づくり支援事業「里モンプロジェクト」で連携を深めてきた仲間たちだった。大津町の被害は決して小さくなかったが、県外から熊本入りしたボランティア団体などは比較的被害が大きかった隣接自治体に集中。大津町に入っても、支援を求める被災者とつながらない状況があったという。そこでSNSを共有する若者たちは、互いをつなぐ中間支援の役割を担おうと「復興Project大津『カセスル熊本』」を発足。町内の公園に張ったテント「ボランティアビレッジ」を拠点として、支援活動を始めた。

食器を失った被災者と県外からの陶器提供の申し出をつないだり、町内の飲食店で割引サービスでボランティアをバックアップしたり、「できること」を考えながら等身大の活動を継続。仮設団地では「ちょい飲み屋つつじ庵」と命名した酒席を催し、入居する被災者らの交流の機会とした。一連の活動を契機に、生活困窮や高齢者の孤立、支援が必要な子育て環境など被災者に限らず、地域社会に横たわるさまざまな課題にも関心を寄せ、活動の幅を広げている。

取材ノート

しがらみ、対立…支援を阻害する要因

市区町村域での情報共有会議の設置やネットワークの構築は、支援活動にとって極めて有効で、住民一人一人の実情に応じたサポートをやりやすくする。しかし、比較的小さなエリアを対象とするため、日ごろのしがらみや対立が支援活動の阻害要因となることも少なくない。

熊本地震で地元主体の情報共有会議が設けられたある自治体は長年、首長選挙のたびに地元を二分する政争が繰り返されてきた。一方の勢力に関わる人物が経営する施設が情報共有会議の会場になったことなどから、反対勢力はそのネットワークに入ることを拒絶。その結果、連携の動きは広がらず、会議体も継続を断念せざるを得ない状況に追い込まれた。また、他県の被災地では自治体内にある特定集落に対し、他地区の住民が差別的な感情や偏見を持っており、その集落への支援を敬遠したり、排

除したりするという極端な事例もあった。

外部から入る支援団体が冷静に関わり、支援の網からこぼれ落ちる被災者が出ないよう、行政機関などに働き掛けたり、長年の対立・偏見を解消できるきっかけをつくったりすることも必要になるだろう。

イニシアチブは誰が…社協、NPOなどの調整・つながりの重要性

熊本地震での官民連携は当初、発災前から「顔の見える関係」づくりを進めていた内閣府とJVOAD（当時は準備会）が軸となり、集まったボランティア団体同士や自治体との連携を後押しした。熊本県外からの“応援部隊”が要となった格好だが、次第に運営の軸足は地元に移行した。官民の間に立つ「中間支援」の役割を担ったのが、地震発生から半年後に正式発足したKVOADである。



東日本大震災で被災した宮城県石巻市での視察の様子

その中核となったエヌピーオーくまもとは、震災以前から平時の中間支援活動を地元で担っていた。その経験を生かし、情報共有会議「火の国会議」が始まる当初から存在感を発揮。特に緊急期から復興期にフェーズが移る段階に入ると、KVOADとして被災者同士の交流、コミュニティづくりに力を尽くした。その一つが仮設団地のコミュニティ形成やみなし仮設住宅入居者の交流支援を念頭に、他県の災害被災地での先進事例学習を進めた「復興応援 キリン絆プロジェクト」である。

支援金1千万円を提供したキリンビールなどのキリングループ、日本財団と、仮設住宅に暮らしていた住民リーダーや地域支え合いセンター（社協）の間に立ち、KVOADがプロジェクトをコーディネート。自助を基盤に「互いに支え合う」「地域の課題は地域で解決する」という互助・共助が働き、人のつながりをより強くする地域社会、個々が自身を地域資源として自覚でき、今後の災害に備えて、支援者として実践できる人材が育つ地域文化の定着、日常から産官学民の枠を超えたつながりを持ち、未来を共に描く—といった地域ビジョンに基づく復興応援を目指した。

具体的には当時、県内にあった110カ所の仮設団地の自治会長らに呼び掛けて実施。先進地として東日本大震災で被災した宮城県を2017年9月に訪れ、石巻市新蛇田地区

の災害公営住宅や東松島市のあおい地区会、小野駅前応急仮設住宅などで現地の自治会や住民、行政、社協と意見交換を行った。訪問前の事前学習会や、事後のふりかえり報告会も開き、自治組織間の情報共有の促進を図った。住民だけでなく、社協スタッフも交え、有意義な機会とした。



東日本大震災で被災した宮城県東松島市での視察の様子

また、この支援金を生かした事業として、公的支援が届きにくく、ボランティア団体が介入する機会も乏しい「みなし仮設住宅」の入居者交流にも活用。益城町を中心に開催されていた「つながる広場」の県域拡大版「つながるエリア」を熊本市（2017年9月）と宇城市（2018年2月）で開催。市町村社協をバックアップした県域の地域支え合いセンター（県社協）との協働運営で、生活再建にかかる相談を受け付けたほか、生活物資の配布や炊き出し、足湯などの機会を通し、孤立しがちな入居者同士の交流の機会を提供した。



熊本市で開かれた、つながるエリアの様子

議」での議論だった。地震発生から3年が経過し、県外の団体がほぼ撤退した一方で、地域の絆の再生など新たな課題も浮上してきたため、地元の団体の活動を長期的な支援に生かそうということになった。活動内容は、再建が進む地域や、仮設住宅団地での交流イベントの開催、仮設からの引っ越しや被災家屋の片付けの手伝い、子育てや健康維持の支援など多種多様。初版では14団体を取り上げ、さらに改訂版は計22団体にパワーアップ。冊子だけでなく、ホームページで購読・ダウンロードできるようにした。

改訂版では情報を分野別に分け、【イベント】住民同士の交流の機会をつくるお手伝い 【作業系】引っ越し・片付けなど生活再建に向けた作業のお手伝い 【コーディネート】交流会、ボランティア受け入れ、イベント等の企画や調整 【その他】相談、傾聴、防災・減災、パソコン・スマホ講座など一と分かりやすく紹介している。

取材ノート

地元団体の支援内容、冊子で発信・共有

中長期に及ぶ支援活動をバックアップしようと、県社協とKVOADが協働し、県内のボランティア団体の情報をまとめた冊子「むすぶっく」を2019年3月に発行。同年9月には改定版も出し、活動を継続する地元団体の情報を発信した。

県地域支え合いセンター支援事務所は入居者の支援を目的に県が設け、県社協が運営。むすぶっくは、各団体の活動内容や連絡先などを網羅し、「困り事を抱える被災者が支援団体とつながる手掛かり」として各仮設団地や市町村の地域支え合いセンターに配布された。

発行のきっかけは、地震直後から支援団体が集う情報共有会議「火の国会



第2章 点と点をつなぐ被災者支援コーディネーションが要

執筆者：JPF

この章では、阪神大震災をきっかけに日本で本格化したボランティア支援、NPO支援などについて振り返りをしながら、熊本地震の初動期からの三者連携がどのように実践されたのかをまとめた。

ここでは、災害時の連携と調整の必要性をあらためて整理したうえで、熊本地震後の三者連携の動きについて言及しておきたい。

平時からのつながりが生む災害時の連携と調整

被災者支援は、行政・社協・NPO等、支援関係者がそれぞれの役割を担い、被災地主体で進められる。被災地が主体となつてかつ効率的に支援活動をおこなっていくためには、平時からの支援関係者の連携促進の取り組みが必要だ。ひとたび災害が発生した際には、平時に築かれた連携を生かし、被災者のニーズと支援の全体像を把握・共有しながら、被災現場における活動を支援することになる。同時に、課題解決に向けた調整（被災者支援コーディネーション）も不可欠である。支援活動をするすべての関係者が一丸となつて課題解決に取り組むことが、支援の「もれ・むら」をなくす。さらに、さまざまな専門性を駆使し多様な被災者の多様なニーズに対応することで多様性に配慮された安心・安全な避難生活が確保され、より早い生活再建の実現と、災害関連死を防ぐことにもつながる。

熊本地震の場合、支援に関係した団体等が熊本地震前から災害時を想定した関係を構築していたわけではなかったが、支援の調整役となった団体が被災者支援のポテンシャルを持った団体とつながりを持っていたことや、JVOADを通じて行政側とのつながりを得たことが「情報共有会議」の早期設置や被災者支援コーディネーションに役立った。災害時を想定していなかったものの平時からのつながりが生んだ災害時の連携と調整と言え、平時から関係を持つことの重要性を実践が示したものであると言えよう。

熊本地震以降の災害中間支援組織の広がりガイドラインの整備

ひとたび大規模な災害が発生すると、被災現場は広範となりさまざまな地域で多様なニーズが発生する。一方、NPO等の活動は自発的であったり、特定の地域での活動であったりするがゆえに、ニーズに対応できるだけの専門性を持つ団体が必要とさ

れる地域で支援活動ができるとは限らない。そのため、NPO等の自主性だけに依存する支援活動では、支援の「もれ・むら」が生じやすい。そこで、被災者支援コーディネーションを担う団体、いわゆる「災害中間支援組織」が、さまざまな方面から集まる被災者のニーズを整理し、支援関係者と広く情報を共有しながら支援の隙間を埋めるような支援活動を見極め、支援の「もれ・むら」を調整していく大きな役割を担うことが期待され、その調整範囲は地域、分野など多岐にわたる。

このような被災者支援コーディネーションは熊本地震で初めて本格的に機能したといえるが、その後の災害でも同様のコーディネーションの実践が見られ、熊本地震以降、毎年のように発生している大きな災害では、被災者支援コーディネーションの場としての「情報共有会議」が設置され、支援者間の情報共有が当たり前のこととなりつつある。しかし、災害が発生した各地で「情報共有会議」の実施を担う「災害中間支援組織」にとって、実災害での被災者支援コーディネーションは未経験であり、災害中間支援組織がどのような役割を果たせばよいのかは手探りであったことは否めない。

また、平時における都道府県域での災害中間支援組織の組織化も各地で進んでいるが、このような新たにできた組織は災害対応の経験がなく、災害時に機動的に動き、期待される機能を果たすことができるかどうかは不透明である。

このような状況を受けJVOADは、これまでの被災地での「コーディネーション」の取り組みを可視化し中間支援組織の役割を示した、「被災者支援コーディネーションガイドライン」を2022年3月に公開した。JVOADは、このガイドラインを基に、支援関係者間で議論を深め、新たな災害対応の事例や社会状況の変化にあわせてガイドラインの更新を随時行うとともに、ガイドラインを基にしたコーディネーター育成のための研修も行う予定で、災害中間支援組織の組織化の広がりを後押ししている。

より地域に密着した支援調整のために：県域から市町村域へ重層的に

被災地のニーズに合った支援を展開するためには、都道府県域での支援コーディネーションだけでは不十分であり、地域での重層的なコーディネーション、つまり、より被災者に近い市町村域レベルでの支援コーディネーションを充実させることが必要だ。また、支援分野ごとに広い地域を俯瞰し、その分野の支援が地域的な偏りをなくすアプローチもある。都道府県域、市町村域、支援分野それぞれのコーディネーションを組み合わせることで、支援の「もれ・むら」を最小限にするような被災者支援が可能となる。

このような重層的で複合化された支援を行うためには、ここでも平時からの取り組みが大切である。地域においてどのような支援のリソースがあるのかを把握し、その地域で想定される災害で必要となる支援の担い手を地域で育成し、地域の状況にあったコーディネーションの体制づくりを進めることが各地で求められている。

熊本地震の初動期では、県域の被災者支援コーディネーションがJVOAD主導で立ち上げられたが、市町村域の被災者支援コーディネーションが意識的に行われた状況にはなかった。しかし、当時を振り返ってみると、各市町村域で核となる団体の存在は確認され、そのような団体が復興期においても地域での被災者支援コーディネーションの中心となっており、地域がもともと持つ力は大規模災害時の被災者支援に大きな役割を果たすことが熊本地震では明らかとなった。