

第3章

復興期の支援



「格差」と「平時の課題」

災害発生から避難生活を経て、仮設住宅での仮住まいや災害公営住宅（復興住宅）への入居、マイホーム再建といった過程に進んでくると、被災者一人一人が置かれている状況に明らかな「格差」が生じてくる。災害は、その地域で暮らす人々が抱えている課題を浮き彫りにし、困りごとを加速させると言われている。生活再建を果たした人、その一歩さえ踏み出せない人、地域社会での活動を再開している人、孤立を深めている人…さまざまな違いが現れてくるし、場合によっては厳しい状況にある人々の実態がますます見えにくくなっていく。さらに個々の背景に目を凝らせば、被災のダメージに加え、それぞれが元々抱えていた経済的な苦境や家族・近隣関係の悪化、障がいや病など「平時の課題」の解決が鍵を握るケースや、仮設住宅・復興住宅など被災後の住環境が被災者を孤立・孤独に追い込んでいる状況も見えてくる。したがって、支援・連携のあり方もさまざまな工夫・アプローチが求められる。

仮設住宅入居者（建設型、借り上げ型）支援

（1）建設型仮設住宅の課題

住宅が全半壊するなどし、居住できなくなった被災者に対して都道府県が提供する応急仮設住宅は、プレハブや木造で平屋の集合住宅として整備される「建設型仮設住宅」と、既存の賃貸物件を利用する「借り上げ型仮設住宅（みなし仮設住宅）」に大別される。ほかに既存の公営住宅なども被災者の仮住まい先として提供される。

まずは仮設団地とも呼ばれる建設型仮設住宅に目を向ける。

その名の通り、仮設住宅を災害発生後に建設するスタイルのため、実行するには建設用地の選定・確保が前提となる。自治体は被災前から準備しておくことが望ましいが、熊本地震の際は一定規模の既存の公用地（学校の運動場、公営グラ



ウンド、開発予定地など）を利用できた場合を除き、ほとんどの自治体が用地確保に相当の時間を要した。また、既成市街地から遠いエリアに大規模団地を設けるケースや、元々の集落内に小規模の団地を置くケースなど、整備する自治体の考え方や取り得る方法もまちまちだった。その結果、仮設団地ごとの完成・入居に数カ月のタイムラグが生じ、被災者の生活再建に向けた歩みにも影響が出た。

仮設団地の住民を対象とした主な支援活動は、物資の提供、歌や演奏などの音楽、ダンスなどのパフォーマンスの披露、サロン、カフェなど語らい・交流の場の開設、健康維持の体操教室、安否確認の戸別訪問、パソコン、タブレットなどを使うIT技術のサポート、玄関への防風壁の設置、団地内の除草など多種多様。民間団体が関わる方法も、自治体や社協から業務委託を受け、恒常的に関与、複数の団地を掛け持ち、一定期間ごとに巡回、住民自治会をバックアップし、他団体の活動を取り次ぐ中間支援的な関わり、単発での訪問・提供など、さまざまなスタイルがあった。

大型団地では、住民をサポートする業務委託を受けた市民団体が常駐するケースもあり、支援活動の頻度・内容とも充実が図られた。ただ、その場合、住民が「受け身」になり、生活再建に向けた自立に影響が出ないように、入居者が主体性を発揮できる活動への工夫などが求められた。

また、大型仮設団地には外部から単発で訪問・活動するような支援も集中しがちだったが、対して小規模の団地は、そういった単発の支援や常駐体制による見守りもなく、疎外感を抱く住民も少なくなかった。団地の中には完成・入居の時期が相当に遅れ、先に完成していた団地への入居希望がかなわずに入ってきた人や、元々の顔見知りなどがいないまま、孤独になりがちな状況で入居してきたであろう人が多数いたところもあり、より一層の支援が求められるケースもあった。

建設型仮設住宅については、いわゆるプレハブ構造に加え、耐久性や防音性に比較的優れ、間取りなども工夫された木造仮設住宅も積極的に取り入れられた。ただ、建設型についてはプレハブ、木造とも、例えば風呂が狭く、高低差もあるなどして体が不自由な高齢者や障がい者が利用しにくいといった問題も。熊本県は、個別住宅タイプでは国内初となる「バリアフリー型仮設団地」を整備したが、戸数はわずか6戸。一般住民が入る他の団地とは別の場所に設けられたため、住民同士の交流の機会に限られるなど必ずしも障がい者にとって暮らしやすい環境とはならなかった。

それでも【第2章】で挙げたように各支援団体は、支援ニーズが異なる個々の仮設団地で個性を生かしたさまざまな活動を展開。団地の規模や居住者の実態に合わせた工夫を重ね、生活再建を後押しした。

取材ノート 

建設型仮設住宅メモ

〈課題〉

- ・仮設が学校グラウンドに建っているため、長期間にわたって部活動で使えない。
- ・見守りの必要があり、集会所や談話室に出てきてほしいが、体の不自由な人が多くて難しい。なかなか男性が集まらない。
- ・メンタルが不安定な子どもたちがいる。
- ・既存のコミュニティ（周辺の集落）との関係づくりや入居者同士の交流促進が課題
- ・入居者によるトラブルへの対応に自治会長が追われている

〈NPO等が支援する上での心構え〉

- ・支援者が「やりたいことをやる」のではなく、入居者のニーズに応えるものをしていく。
- ・自重も必要。
- ・活動の際は団体名の入ったビブスを着けるなど「支援でお邪魔している」ということを明確にする。
- ・活動自体に「ビジョン」を持つ。何のためにやっているのか説明できない活動は、する必要がない。
- ・入居者自身が自らやってみるといった能動的な企画を実施する。
- ・支援団体間での情報共有を促進する。

(2) 借り上げ型仮設住宅（みなし仮設住宅）の課題

既存の民間住宅（アパート、マンション、一戸建てなど）を、災害救助法に基づいて地方自治体が借り上げ、被災者に提供する「みなし仮設住宅」。一定の条件下で賃料や共益費、管理費などを公的負担で賄う方法で、東日本大震災で本格導入された。建設型仮設住宅のような建設コストが生じず、すぐに入居できる利点があるため、熊本地震など近年の大規模災害時はみなし仮設住宅が利用されるケースが多数となっている。ただ、東日本大震災で利用された当時から高齢者の孤独死なども報告されており、旧来のコミュニティや人間関係から途絶されがちなみなし仮設住宅については居住者の必要性に応じた、丁寧な支援が求められている。

しかし、一般の賃貸物件に暮らすという外形的な印象から、熊本地震では建設型仮設住宅入居者の約3倍が暮らしていたにもかかわらず、当初「平時と変わらない暮らしができる住民に対して公的支援は不要」という考え方が行政内でまかり通って

た。熊本日日新聞が地震発生から8カ月後に報じた実態調査によると、みなし仮設住宅入居者への訪問・見守り活動に着手していた自治体は半数以下に限られることが判明（みなし仮設住宅の申請を受け付けたのは県内24市町村。このうち3戸以上を扱う20市町村の中で、支援態勢を取っていたのが9市町村）。7市町村は入居者との連絡態勢が「ない」とし、比較的被害が大きかった自治体でも「対象者がまだ把握できていない」とするところもあった。

ただ、みなし仮設住宅入居者の生活実態はさまざま。支援が不要な世帯がある一方、実際には積極的なサポートが必要な高齢者や障がい者が入居しているケースが多数あった。こういった人々の中には、地震発生直後に駆け込んだ体育館などの避難所や車中泊での過酷な避難生活が耐えられなかったり、心身に不調を来したりした人が少なくなく、安心できる場を求めていち早く民間住宅に入り、その後、みなし仮設住宅の適用を受けていた。そういった個別の状況は酌み取られず、一概に「みなし仮設住宅への支援は不要」と当初は判断されていた。

また、1人暮らしの高齢者が地元から遠く離れたみなし仮設住宅に入居したケースなどでは、知人もおらず、周辺の地理も分からず、被災したマイホームや周囲の様子を確かめようにもマイカーなど交通手段がないため行き来もできないまま孤立する人も。生活再建に必要な書類などが郵送されてきても、それを読み解き、アドバイスを求められる人もいないまま、手続きが滞ってしまうというアクシデントも生じがちだった。建設型の仮設団地であれば入居者同士で確かめ合ったり、説明会が開かれたりしてクリアできる問題だけに、みなし仮設住宅では着実に提供されるべき「情報」が不足していた。さらに支援団体などが仮設団地に持ち込む支援物資や炊き出しなどの機会もみなし仮設住宅にはほとんどなく、これも孤立感や疎外感を深める要因となっていた。

地震発生の半年後から自治体の委託を受け、各市町村社協が運営に当たった「地域支え合いセンター」も発足時、予算・人員とも建設型仮設住宅での相談・見守りしか想定しておらず、みなし仮設住宅での活動は範囲外に置かれていた。

取材ノート 

「みなし仮設住宅」の住民とつながろう

「知り合いがない」「生活再建のための情報がない」。みなし仮設住宅に身を寄せる住民が訴える不安や心配を民間団体のネットワークが受け止め、サポートする活動が熊本地震の被災地で繰り返し行われた。「つながる広場」「つながるエリア」などと

冠したイベントで、法律、住宅、金融、健康、保険などの専門家による相談コーナーや、来場者の「話し相手」としてスタッフが対応する巡回サービス、地元百貨店などの協力企業が提供する食品や衣料品などの配布、足湯や水遊びコーナー、託児所も設けられ、建設型仮設団地との支援の格差解消が図られた。

ボランティア団体やNPO、大学、企業などが県社会福祉協議会と連携し、益城町や、全県域をターゲットに開催した。「近所に知り合いがいなくて寂しい」「地震前は手話やダンスを習っていたけど、今は外に出る気にならず一日中テレビを見ている。食事も喉を通らず、体重も減った。地元に戻りたい」と孤独感を抱える高齢者や、「町外だと情報が入らず、元の場所にマイホームを再建して大丈夫なのか分からない」と情報不足を訴えるファミリー層なども参加し、被災以来、離れ離れになっていた近隣住民と再会する機会にもなった。



孤独死の危険性が高い。転居しても緊急時につながれる人間関係をつくっていくことが必要だ」と訴える。

地域支え合いセンターの実践と課題、NPOの連携

復興期に入った熊本地震の被災者支援で、中核となった組織の一つが「地域支え合いセンター」である。全額国費で賄われ、モデルとなったのは東日本大震災の「被災者サポートセンター」。仮設住宅に暮らす高齢者らへの総合相談支援や居宅介



護・生活支援サービス、地域交流の拠点であり、熊本地震以降は、地域支え合いセンターの名称が一般的になり、災害に遭った各被災地で見守り支援を担っている。

熊本地震では最終的に18市町村が開設し、大半が地元の社会福祉協議会（社協）に業務を委託。生活支援相談員が被災者を訪問して見守り、高齢者や障がい者、生活困窮者らを医療、雇用、住宅などの専門機関につないだほか、住民の交流活動を後押しした。当初は支援先が仮設団地に限定されたが、みなし仮設住宅や在宅避難の被災者についても一部自治体が対象に加えて、各世帯を訪問。幅広い支援の必要性が認識された結果、2020年7月に熊本県南部に重大な被害をもたらした豪雨災害では、被災した全市町村の地域支え合いセンターがみなし仮設住宅や在宅避難も対象とした。

ただ、被災した地域に必要な人員を確保することは容易ではなく、熊本地震の際は要員不足が多発した。センターを当初設けた15市町村では、計370人の予定人員に対し、開設から5カ月後でも計62人が不足する事態に。不足が目立ったのは、主に仮設団地内などで開く集会やイベントを手伝う「補助員」で、予定数150人に対して計61人足りていなかった。また、見守りや相談活動の中心となる「主任」と「相談員」は12市町村が予定数を確保した半面、益城町で6人、大津町で3人、宇城市で1人が不足していた。

益城町の場合、当初は仮設団地の入居者のみを対象とし、スタッフ数は30人程度でスタートした。しかし、手薄だったみなし仮設住宅などへの支援を強化するため100人体制に拡充。その際、町社協は避難所の運営支援も経験した熊本YMCAや看護師

取材ノート

孤立に追い込まれ困窮、支援を機に笑顔

熊本市東区の1Kアパートに身を寄せた50代男性。6年前に離婚し、地震発生時はアパートで1人暮らしだった。住まいは全壊。車中泊を経て、約1カ月後に今の借り上げ型のみなし仮設住宅に移った。それを機に、離れて暮らす子どもとの連絡が途絶えた。前のアパートでは住民同士の交流があったが、見知らぬ土地では被災の境遇を共有できる人もいない。余震の恐れと将来への不安、子どもと会えない寂しさを酒で紛らすようになり、休日は朝から飲み始め、4リットル入りのウイスキーが10日ほどで無くなった。「このまま病気になれば、死ぬとも思った」

救いの手を差し出したのは、各地に散らばるみなし仮設住宅入居者への支援を続けるボランティア団体。相談支援員が必要物資を届けながら面会を重ね、みなし仮設住宅の交流イベントも紹介。初回ははじめなかったが、男性は得意とする手工芸を参加者に教える機会を与えられ、笑顔を取り戻し、酒浸りの生活に改善の兆しも見え始めた。相談支援員は「地域とのつながりが途絶えるみなし仮設住宅は、建設型に比べて

グループ「キャンナス熊本」といった民間5団体に業務を再委託することで、マンパワー不足を補った。町外にも広がった約1,600世帯の見守りや電話相談を担当した中心メンバーは、震災前から生活困窮者の支援に尽力し、熊本地震では多発した「車中泊」による避難者の実態調査やサポートに地震発生直後から積極的に取り組んだ。見逃され、社会から孤立しがちな人々に民間の立場で寄り添ってきた経験が、関係機関との連携によって生かされたといえるだろう。

連携の形は他にも。センター開設では後発となった合志市は社協を介さず、民間企業に業務を直接委託した。県内では初めてとなる運営形態で、みなし仮設住宅に身を寄せる被災者への支援を強化した。受託した株式会社ぞうさんのはなは2014年設立で、合志市内で高齢者や障がい者世帯に弁当を製造・宅配し、暮らしぶりや悩みごとを聞く見守り事業を展開。親会社は福岡市の不動産会社で、生活再建に向けた最大の課題である「住まい」についてもノウハウを持っていた。社会福祉士や精神保健福祉士、看護師、介護士らも在籍。市は市社協も交えた三者によるケース会議を開き、行政がとるべき施策についても手当てできるよう努めた。

緊急期を過ぎた被災地は一見、「命の危機」を脱したようでも、その危うさは続いている。孤立しがちな環境に置かれた人の中には「孤独死」で命を失うケースも少なくないからだ。合志市の場合、建設型の仮設団地は設けておらず、支援対象としたのはみなし仮設住宅だけだった。それでも地域支え合いセンターを置いて、民間ノウハウも取り入れて支援に動いたのは「孤独死や孤立を防ぐため」。「時間の経過とともに、病気、貧困など複合的な課題を抱えた世帯が取り残されがち」との問題意識で、生活再建を後押しした。

取材ノート

「家電支援」 社協と民間団体の連携で実現

住まいが全半壊の被害を受け、安住の場を失った被災者にとって、当面の暮らしを維持する「仮設住宅」は他に代え難いサポートだろう。しかし、普段の生活は「家」があるだけでは成り立たない。欠かせない代表的な物の一つが「家電」だ。ところが冷蔵庫や洗濯機といった生活家電を一通りそろえようとすればまとまった金額になり、手が回らない被災者も少なくない。熊本地震では社協と民間団体の連携がうまくかみ合い、仮設住宅に暮らす被災者にさまざまな家電が届けられた。

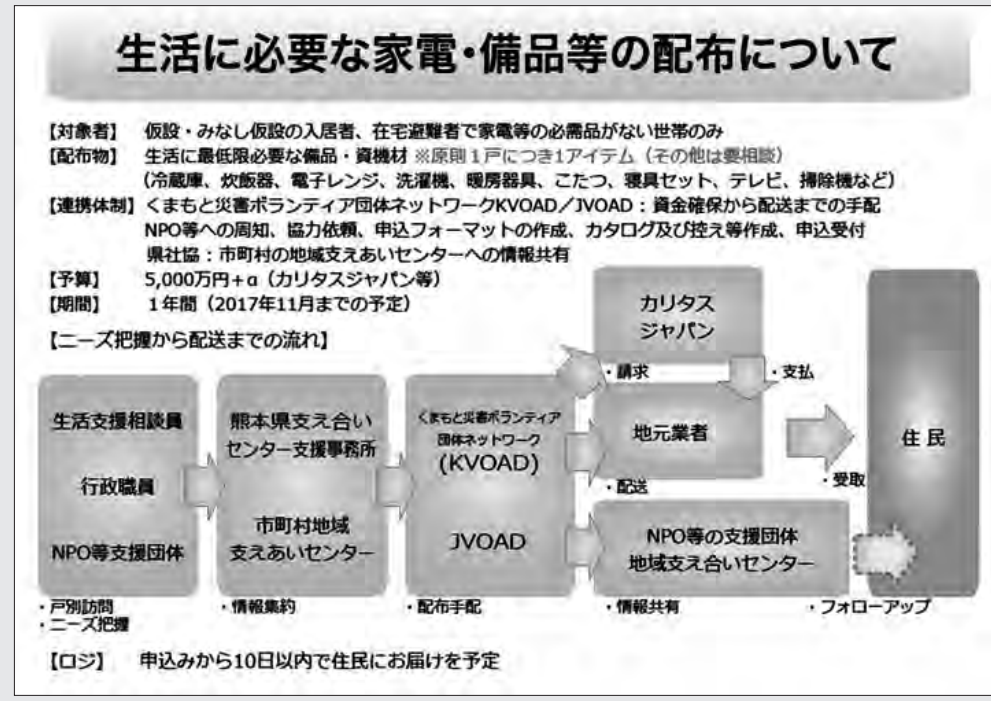
特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD、東京都）メンバーでもあるカトリック系慈善団体カリタスジャパンは地震発生4カ月後、

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）に対し、被災者にとって有効な支援策について相談を持ち掛けた。教会を通じて集められた寄付金5千万円を生かしたいとの申し出だった。KVOADは熊本県や市町村と協議。仮設住宅に入居した世帯から要望が上がっていた、いわゆる「白物家電」の購入・配布を進めることになった。

大きな役割を担ったのは各市町村が地元社協に委託し、動きだそうとしていた地域支え合いセンターである。ただ、当時は地域支え合いセンターのスタッフが不足し、業務の見通しも手探り状態。KVOADからの提案に対しては「被災者の見守り活動に加え、家電支援の調整までは担えない」と不安視する声も少なくなかったという。

一方、寄付金で賄える支援範囲は、全ての仮設住宅入居者を賄えるものではなかった。各世帯の経済状況や暮らしぶりなどを適切につかみ、それぞれの要望も踏まえながら対象者を決めていかなければならず、本当に「支援を必要とする人」にもれなく届けるには丁寧なリサーチが重要だった。

結果的に「家電のニーズ把握」と、地域支え合いセンターの本来の役割である「被災者の状況を理解し、支援や生活再建につなげる」という業務がうまくマッチした。当初は一部の社協が家電支援に後ろ向きだったが、他市町村で実績を上げるにしたがって同調。最終的に支援に動き、家電のサポートは広域での動きとなった。支給された家電は「冷蔵庫」「炊飯器」「電子レンジ」「暖房用ハロゲンヒーター（こたつ）」「ホットカーペット」「石油ファンヒーター」「テレビ」など多種に及び、ニーズに応



じて「寝具」を届けた例もあった。被災者の実情を探ると、一つの布団を家族が分け合って使わなければならない家庭さえあったからだ。また、仮設住宅から風呂が整っていない公営住宅に移った世帯には入浴設備も提供。最終的に支援対象は総計1,516世帯に上った。

被災者に寄り添う地域支え合いセンターだが、困りごとの聞き取りに対して「言っても、何をしてくれるんだ」と反発する被災者も少なくない。担当する相談員にとっては、家電という具体的な支援策を見通せたことで、被災者との信頼関係につなげる効果もあった。

在宅被災者支援

初動期の連携についてまとめた【第2章】でも触れたが、見過ごされがちな存在として、避難所や仮設住宅に入らず、自宅にとどまり続ける「在宅被災者」と呼ばれる人たちがいる。その状況は「在宅避難」とも言われ、「自宅にいて避難って？」と理解されにくい部分もあるだろう。自宅にいる以上、一見すると被害程度や生活上の困難さは比較的軽いと受け取られがちだが、熊本地震の被災地では家屋の被害も深刻で、公的な支援が届かず困窮状態に置かれた人は少なくなかった。その中には家族に障がいや病気があり、避難所での生活が困難、あるいは周囲の人々との共同生活でのトラブルを避けるなどして、やむを得ず「在宅」を選んだ人たちもいた。本来はサポートの必要性が高いにもかかわらず、取り残されてしまうケースだ。

また、制度上問題だったのは、マイホーム修理費用の一部を公的に支援する「応急修理制度」がもたらす“落とし穴”である。

この制度は熊本地震当時、罹災証明で「半壊以上」の建物を修理する場合に最大59万5千円の公的補助（2019年秋の台風災害を機に、一部損壊のうち損壊の程度が比較的重い「準半壊」に対しても上限30万円を支給）が認められていた。ただ、修理が未完で破損した状況が継続・悪化しても、追加の補助は受けられない。さらにやっかいなのが、いったん「修理」を選んで補助を受けると、仮設住宅や災害公営住宅に入居する道を閉ざされてしまうことだった。その結果、熊本地震では、建物が傾いたままだったり、ひどい雨漏りが続いたりしたままの状態の自宅に住み続けるしかない被災者が発生。元の家が使えず、ブルーシートと木枠で囲った庭先の「掘っ立て小屋」で日々をしのいだ被災者もいた。

ただ、補助を受けたために仮設住宅に入居できない状況に陥る「落とし穴」はその

後、自宅の修理期間が1カ月を超える場合に限っては、災害発生日から最長6カ月間に限って仮設住宅への一時入居を認めるよう一部は改善された。とはいえ対象が限定的なため、相次ぐ災害で在宅避難のまま苦境に立つ被災者が少なくない。特に困窮している世帯に対しては、周囲の目配りとサポートが必要だ。

取材ノート

在宅被災者を息長く支援

熊本地震の在宅被災者への支援を長期にわたって続けた民間団体の一つに、グリーンコープ災害支援センターがある。発生直後は熊本市内の物流センターを拠点に、支援が届きにくかった車中泊での避難者らに弁当やみそ汁、パンなどを届けた。その後、仮設住宅への入居が進む中で、取り残された在宅被災者への支援に活動をシフト。修理が追いつかない自宅や、小屋やビニールハウスに住み続けた被災者が行政側の把握から漏れ、支援が届かないケースが多かったからだ。

益城町を中心に生協スタッフが約1,000世帯を訪問。被災状況や健康、食事、買い物などの様子、近所付き合いの有無などを聞き取り、把握できた世帯は「カルテ」を作成した。その後は孤立の恐れがある復興住宅の高齢者らへの訪問も継続。例えば70代の女性は自宅で、不安な気持ちを抱えたまま1人暮らしを続けていた。「家にいると、町に災害支援で来た人と会うこともなかった」。グリーンコープの調査が入ると、「私も忘れられていなかった」と安心したという。

訪問活動以外にも、高齢者が多い復興住宅や買い物が不便な地区には、移動販売車「元気カー」を派遣。工芸や菓子づくりをしながら談笑する「つながるカフェ」なども催し、被災者の孤立解消に力を入れた。

県外避難者支援

さらに支援の手が届きにくかったのが、県外避難者だった。地震発生8カ月後に把握されたデータによると熊本県外の自治体が提供する公営住宅や、連携する民間賃貸住宅で暮らす被災者は計460世帯945人。範囲は32都道府県に及んだ。こうした状況で避難を続けた人たちの中には、地元への帰還を望みながら、生活再建に関する情報が限られ、やむなく避難先での定住を選択した人も。きめ細かい支援の手は届かず、高齢者世帯など見知らぬ土地で孤立を深めるケースもあった。

「地元を捨てて逃げだした人たちをなぜ公的に支援しなければならないのか」。こんな発言を公然とする自治体担当者もおり、支援の必要性が社会的に共有されなかつ

た面もある。しかし、県外避難者の中には、高齢で地元の避難所での生活が極めて困難になり、やむなく地元を離れた人や、持病の治療を継続できる環境を求めて県外避難を選択した人など、個々に困難を抱えていた人は少なくなかった。

元々の居住先である市町村は、生活再建手続きに必要な情報や広報紙を送るなどしていたが、より積極的に県外避難者に目を向け、ユニークな支援に取り組んだのは民間団体だった。KVOADが主導した『『くまもとの今』を伝えよう！プロジェクト』は「情報」に重きを置き、地元マスコミと連携したユニークな取り組みだ。

被災者支援は物資や仮住まいの提供などが重要視されるが、緊急期はもちろん、特に復興期に欠かせないのは「情報」、被災者が自らの生活再建や地域の復興を見通すための情報である。生活再建に関する行政情報、手続きの進め方などは県外避難者にも通常、制度を解説する文書や申請書類を送付するなど市町村が可能な限り送り届けている。しかし、一般市民にとって行政文書は分かりづらく難解。手続きの説明も専門用語が並ぶと、なかなかのみ込みづらいのが実際だ。これが地元にいる人であれば、役所に直接出向いて尋ねたり、地域支え合いセンターの相談員に助言を受けたりすることも可能だろう。また、避難所や仮設団地では、周知を図る掲示ポスターが張られたり、説明会が開かれたりして、サポートの場面はそれなりに用意されている。難解な説明も、一緒に聞いた家族や近所の人、ボランティアなどが“通訳”として内容を解きほぐし、補足説明もしてくれる。周囲の関わりで、なんとか手続きを先に進められるというケースは少なくないはずだ。

しかし、県外避難者の場合、近隣に頼る人がいなければ、補足説明を受ける機会は望み薄だ。その結果、情報に乏しい環境が被災者をより深刻な孤独や孤立に追い込むこともあり得るのだ。

さらに実務的な情報とは別に、県外避難者にとっては代え難い「情報」がある。古里の現状はどうなっているか、地域の復旧・復興が進みつつあるか…。遠く離れた人たちが、地元の様子に触れることができれば「帰還」の意欲も高まり、避難したまま地元に戻らないといった人口流出に「待った」をかける効果も期待できるだろう。地元の空気感も一緒に日々の地域情報を届けようと、このプロジェクトの実行に当たっては、地元紙が有効なパートナーとなった。

KVOADが、熊本県内を発行エリアとする熊本日日新聞社と連携して毎日、朝刊を無料で郵送するというプロジェクトは地震発生から1年3カ月後の2017年7月に始まった。スタート前、事業への協力を合意した10市町村は県外避難中の住民に案内を送り、新聞を受け取ることを希望した避難者に限って名前と郵送先をKVOADに情報

提供した。送付先はピーク時で97世帯に達し、当初予定の1年を超えて2018年12月末まで郵送を続けた。終了時まで継続したのは55世帯だった。

新聞については制度上、発行元の新聞社が無償提供することは困難であった。新聞代金と郵送にかかる費用は、KVOADがヤフーから受けた助成金（Yahoo!基金）を活用。新聞社側は無償では提供できなかったが、新聞代金を通常の価格より大幅に抑えるなど協力。郵送にかかる事務作業も全面的に請け負い、事業の遂行に尽力した。

さらに、KVOADは郵送先の世帯を対象にモニタリングを4回実施し、県外避難者の暮らしぶりや熊本への帰還状況、帰還の意思について把握に努めた。避難者の状況は熊本県や県社会福祉協議会、熊本市、市社会福祉協議会、NPOの連携会議などで随時共有された。最終的には事業に協力した10市町村ともモニタリング結果を共有し、行政側の支援に生かされた。

市町村と資金提供した民間企業、新聞社、そしてNPO団体が協働し、手が届きにくい避難者への支援を実現するという異例の事業。長野県に避難したある高齢女性＝当時（91）＝は地元・熊本でなじんできた新聞の1面コラムや熊本都市圏の記事に触れるたび、随所に出てくる地名が「懐かしかった」。KVOADのアンケートにはこんな回答を寄せた。「山は青きふるさと 水は清きふるさと 帰りたい」

復興期における支援団体の関与のあり方

地震発生直後の緊急期が過ぎ、復興期に移行するとボランティアを巡る環境は大きく変わってくる。市町村社協が設けた災害ボランティアセンター（災害VC）の閉鎖が進むと、善意の市民や県外から訪れる個人がボランティア活動に関わる機会は一気に減少する。一方で被災者が置かれた状況は一様ではなく、ニーズをどう掘り起こし、支援の担い手につないでいくかが課題となる。熊本では試行錯誤が続いた。

熊本県内の損壊家屋約19万8,000棟の約6割に当たる12万3,000棟の被害を記録した

県外避難者に 地元の情報を

くまもと災害ボランティア団体「KVOAD」は1日から、熊本地震で県外の公営住宅などに避難した被災者への支援活動「くまもとの今を伝えよう」プロジェクトを開始。復興に関する情報を積極的に発信し、県内への帰還をサポートする。県によると、被災者が身を寄せている県外の公営住宅や借り上げ型など仮設住宅などは4月末

ボランティア団体「KVOAD」

帰還支援 希望世帯に熊日送付

現在、計374戸（74人）。ただ、親戚への避難なども含んだ香はからず、県外で暮らし被災者は相当数にとられる。しかも県内に比べて情報や支援が届きにくく、「地元の様子に分らないだけで、孤立したり、熊本へ帰る見通しを立てられなかったりする」とKVOAD代表理事の樋口裕さん。支援の第一歩として被災地の復旧・復興の現状や見通し、行政の動きなどを伝えようと、ヤフーの助成を受け熊本日日新聞

2017年7月1日付の熊本日日新聞

熊本市の場合、地震発生7カ月後に災害VCを閉鎖。活動中は延べ3万8,000人が約5,000件の依頼に応え、復興を後押しした。被害が大きかった益城町社協の災害VCの閉鎖は1年後で、こちらも延べ3万6,000人が被災家屋での家財道具の片付けやがれき撤去など約5,100件の依頼に応じ、参加した個人ボランティアの7割が県外からの人だった。

しかし、当然ながら「災害VC閉鎖」＝「被災者の課題解消」ではなかった。各社協は必要な支援については、地域支え合いセンターや災害に特化しない常設のボランティアセンターで対応するようシフトしたが、例えば地域支え合いセンターは見守り活動の対象外の世帯との接点は乏しく、被災者のニーズを広く把握することは難しかった。また、ニーズを把握できても高所作業など危険性を伴う活動は社協では請け負えず、経験や専門性に優れたボランティア団体につなぐ必要があった。しかし、そういった団体、特に県外から熊本入りしていた団体も多くが撤退し、ボランティア活動の枠組みを再構築する必要があった。

(1) ニーズとシーズをつなぐ「ボランティアの窓」

被災者ニーズと支援者の意欲を掘り起こす試みの一つが、中間支援団体のKVOADが2017年7月に始めた「ボランティアの窓」だ。この活動の目的は、熊本地震の被災者の支援ニーズと、ボランティア活動への参加を希望する人（シーズ）を「つなぐこと」。当時、解体を控えた家屋からの家財搬出、破損屋根を覆ったブルーシートの張り替えといった支援ニーズが明らかに存在していたが、KVOADには「相談先が分からない」といった声が少なからず届いていた。

そこで、災害VCが担ってきた相談受付と仲介機能をKVOADが代替。支援を求める被災者からの相談を受け付けるだけでなく、市町村社協や民間団体などとも連携して支援ニーズを掘り起こし、支援希望者に斡旋することとした。仲介に当たっては、要望内容を確認した上で、活動中の団体に対応を依頼。「ボランティアをしたい」という個人・グループから連絡があった場合は、受け入れ可能な団体との調整を図り、その機会を確保した。

また、情報提供に当たっては地元紙を発行する熊本日日新聞社が協力し、ニーズと

熊本地震被災者支援ボランティア募集情報(木曜掲載)

主な活動団体 (ボランティア受け入れ)	活動内容
<ul style="list-style-type: none"> くまもと友救の会 支援の「わ」・復興支援福岡 九州キリスト災害支援センター もやしハウス 子育て応援団みるくらぶ 子育て応援おきな木 マザー&アース リバイブくまもと だれにでも音楽祭 	<ul style="list-style-type: none"> ▼解体前家屋の片付け・家財搬出▼家屋の補修▼仮設住宅・在宅避難者らの生活環境改善▼引越しの手伝い(仮設住宅からの転居、倉庫・テントからの物品搬送など)▼破損屋根のブルーシート張り替え▼仮設団地でのお茶会▼子どもの心のケア▼PC・インターネット活用支援▼草刈り▼ボランティア人材育成講習

※くまもと災害ボランティア団体ネットワーク(KVOAD)と連携する各団体は随時、活動に参加する市民ボランティアを募集中。参加希望や支援要請の受け付け(平日午前10時～午後4時)は KVOAD ☎096(288)4117

シーズをまとめた一覧表を毎週木曜の朝刊に定期掲載した。新聞という媒体とタッグを組んだのは、ネット情報などが届きにくい中高年を読者層の主力とする新聞の利点が生かせると考えたためだ。さらに、掲載情報に含まれる支援の「ニーズ」を発信し続けることで、懸念されていた震災の風化を防ぎ、復興ムードの中で取り残されている被災者への理解につなげようとの意図もあった。

紙面を通じて「ボランティアの窓」の存在を知ってもらい、支援につながる取り組みは2017年7月～2020年4月の計92回に及んだ。さらにインターネットユーザーも視野に、KVOADもホームページなどで情報を発信した。

この事業について、運営の中心となったKVOADは「災害VCが閉じた後にボランティアを必要とする人の相談先ができ、ボランティアで対応可能な案件かどうかを精査し、団体を紹介することができた」「ボランティアをしたい人とボランティアを必要とする団体をつなぐ調整ができた」と自己評価。一方で「新聞を読まない人、ネットを使わない人には周知ができなかった可能性があった」との課題も挙げている。

(2) 新たな連携組織、社協も人材発掘

時間の経過で支援活動に携わるボランティア団体が減っていくことは、避けがたい。復興が進むにつれ、ピーク時に比べれば支援ニーズは減少するし、全国各地で災害が相次ぐ昨今、有力な支援団体は「次の被災地」への移動も余儀なくされる。KVOADによると熊本地震発生1カ月半後のピーク時、活動していたボランティアは約300団体に上ったが、3年後の2019年3月末には5分の1の63団体に減少。しかもピーク時には7割超を占めていた県外団体はわずか2団体のみとなり、大半が県内団体となった。背景には各団体を支えていた助成金の縮小もあった。

とはいえ、復興期だからこそ生じる課題はあり、支援を必要とする被災者がいる。また、支援の手が及ばないまま「取り残された被災者」も少なくなかった。支援活動の継続は必須だった。

こういった支援環境の変化を見据え、体制を再構築したケースとして、地震発生1年5カ月後の2017年9月に益城町で動きだした新たなネットワーク組織がある。連携

※くまもと災害ボランティア団体ネットワーク(KVOAD)が仲介している主要なボランティア活動内容(一部は有償受け付け)平日10時～午後4時は KVOAD ☎096(288)4117

<p>支援してほしい 被災者からの要請</p> <p>▼仮設住宅からの引越し▼片付け</p> <p>【具体的な声】「みなし仮設からの引越し。本人は身障者で、母は要介護」「半壊した自宅の屋根のブルーシートを張り替えたいが、自力では対応できない」</p>
<p>一緒に活動したい ボランティア活動への参加希望</p> <p>【具体的な声】「日程が合えば引越しを手伝いたい」「農業に従事。慣れているので草刈り作業や引越しなどを手伝いたい」</p> <p>※関心がある方は見学だけでも可</p>
<p>活動中です ボランティア団体による最近の主な支援内容</p> <p>▼引越しの手伝い▼仮設団地の住民交流支援・美化・除草▼破損屋根のブルーシート張り替え▼傾聴▼イベントの運営サポート</p> <p>【具体的な声】「仮設団地で手芸を教えることができる人を募集中」</p>

によって支援活動の人手不足を解消し、各団体の得意分野を生かしながら息の長い被災地支援につなげる狙いで発足した「みんなのボランティアステーション」（みんなボラ）だ。

連携したのは重機操作や高所作業、力仕事もいとわない団体や、住民参加の茶話会などを開



みんなボラの設立総会の様子

いて「孤立防止」のコミュニティ支援を続けてきた団体、被災障がい者のニーズ発掘と支援に尽力してきた団体など。引っ越しのサポートなど被災者のニーズと、各団体の実施可能な活動内容をマッチングし、必要な人員を団体間で補った。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、「共助」の機会を増やすことや、県内外から現地入りしてボランティア活動を体験し、被災者の実情を学ぶ学生らの積極的な受け入れにも努めた。さらにKVOADが進めた「ボランティアの窓」とも連動。幅広い活動は、復興期ならではの取り組みといえるだろう。

さらに「みんなボラ」の活動開始から1年余りが過ぎた2018年10月、益城町も新たな体制づくりに乗り出した。災害公営住宅への入居開始に伴う引っ越し支援のニーズ拡大を見据えて「復興関連ボランティアセンター」を新設。事務局を町社協に置いた。社協は既に「みんなボラ」と連携していたが、新たに復興関連VCの看板を掛けることで支援ニーズとボランティア団体を結ぶ体制を改めて確立。町はかかる費用を県の熊本地震復興基金で賄った。

一方で翌2019年1月から本格稼働した復興関連VCが、もう一つ念頭に置いたのは、個人ボランティアの発掘だった。地元の住民が個人ボランティアとして登録することで、それまでは支援を「受ける側」だった被災者が支援を「する側」へと変容。住民参加で地域福祉活動の底上げを図ろうという狙いもあった。

「作業系」の担い手確保が課題に

熊本地震の被災地で目立った被害の一つは、屋根の破損である。雨漏りを防ぐため緊急期には多くの屋根がブルーシートに覆われ、街が一面、真っ青に染まったほどだ。ただ、シートは一度張っただけでは済まなかった。太陽光と風雨にさらされるシート

取材ノート



多くの屋根がブルーシートに覆われ青く染まった熊本市内

は数カ月での劣化は避けられず、張り替えなければならなかった。また、シートが必要だった家屋の状況もさまざまだった。専門業者が不足し、屋根の修理がなかなか進まなかったり、解体を決めていても屋内の家財道具が濡れないようにしなければならなかったり。公費による解体は申請ベースで計3万5,675棟に上り、完了までに地震発生から約2年8カ月を要する長期戦ともなった。復興期に至っても、ブルーシートの張り替えは欠かせない作業だった。

ただ、高所での作業は業者に頼めば相当の費用がかかった。また、社協が運営する災害VCは閉所が相次ぎ、そもそも危険な高所作業は活動の対象外。自ら屋根に上った家人が転落する死傷事故も多発し、被災者にとってはシート張りのノウハウと経験に長けたボランティア団体が頼りだった。しかし、支援団体、特に県外から支援に入っていた「作業系」の団体が熊本から撤退するようになると、担い手の確保が大きな課題となった。

そこで西原村にあった民間団体の拠点「もやいハウス」は2017年6月、支援の輪を広げようと張り替え技術を伝える講習会を開催。2014年8月の広島土砂災害以来、ブルーシートを張るボランティア活動を続け、熊本地震の被災地でも家屋約300軒で作業に当たったコミサボひろしま代表の小玉幸浩さんが安全な作業手順や管理のポイントを指導した。もやいハウスを運営した災害NGO結代表の前原土武さんは、「ボランティアとして参加できる熊本県内の人たちを掘り起こす機会」と当時語っていた。

実際には講習会への参加者は限られたが後年、ノウハウを蓄



積したボランティア団体はさまざまな災害現場でその技術を伝授するようになった。2019年の台風15号で被災した千葉県では、初めてシート張りを請け負うようになった自衛隊などに対し、民間団体が技術講習を施し、破損屋根を巡る支援態勢は格段に充実した。

5年8カ月後に見えた「もれ」

さまざまな連携が図られ、復興段階に応じた取り組みが進められながらも、残念ながら支援の「もれ」は生じてしまった。熊本地震の被災地で起こったあるケースは、2021年12月に発覚。外壁が壊れ、家財道具が散乱したままの自宅で過ごしていた高齢姉妹は、震災発生から5年8カ月もの間、支援の手が及ばないままだった。

自治体による罹災証明書は5回目の申請で発行されたが、被害認定は「一部損壊」。そのため、義援金や修理の支援制度利用、行政による巡回対象にはなっていなかった。

頼れる親族や知人は近くにおらず、ボランティア情報に触れる機会もなかった。自宅は2階建て。なんとか自力で片付けられたのは1階の居間だけだった。それぞれ精神障がいや身体障がいがある姉妹は、そこで暮らし続けたという。

被災者や生活困窮者への支援を続ける熊本学園大学の高林秀明教授（地域福祉論）らと偶然、出会ったことで事態は好転した。このケースでは家屋被害の程度が被災者支援の“物差し”になっていることが、サポートが必要な被災者を取り残す要因になった。高林教授は高齢世帯、心身の障がい、生活困窮などの事情を複合的に考慮する「災害ケースマネジメント」の考え方を念頭に「家屋の被災状況だけで判断せず、行政や支援者が被災地域をくまなく回って個別の課題を掘り起こす取り組みも必要だ」と指摘する。



取材ノート

第3章 まとめ

タイミングとキーパーソンを見極め、きめ細かな支援を

執筆者：JPF

【第3章】では、復興期の支援と支援調整がどのように実践されたかを見てきた。この時期に熊本で行われた支援調整は、東日本大震災での支援の反省をもとに、民間支援を行う各種団体が「被災者支援コーディネーション」として目指したものを具現化できたものであると言っても過言ではなかろう。県域での民間支援調整に加え、行政、社協との連携も一定程度行われ、市町村域での被災者支援コーディネーションも形になった時期であり、当時としては画期的なものであった。このような支援体制の下、仮住まい（建設型仮設住宅・みなし仮設住宅）で生じるさまざまな問題や、住宅再建や災害公営住宅への入居に向けた課題に取り組んでいった。

また、熊本地震被災者が復興に向かう時期（2020年）に、熊本は新型コロナウイルスの感染が拡大している状況（コロナ禍）での豪雨災害を経験した。この章の最後に、熊本地震の経験にコロナ禍での支援経験を交えて、復興期の被災者支援コーディネーション、とりわけ被災者が災害からの立ち直りの時期を過ごす仮設住宅についてと長期的な生活支援への示唆をひもときたい。

被災者の住まい

2020年の豪雨災害で建設された仮設住宅を2016年の熊本地震時に建設された仮設住宅と比較する。

豪雨災害後に建設された建設型仮設住宅では、木造の仮設住宅をそのまま公営住宅として転用することを想定した仮設住宅の戸数が増え、住宅としての質も向上し、プレハブ仮設に比べて住宅内の設備も充実した。しかし、さらにきめ細やかな配慮が必要と思われる点も少なからずあった。例えば、キッチンでは、収納の場所が高い位置にあり、高齢者などには使いづらく、結局は調理器具等が床に置きっぱなしになっている世帯も多く見られた。入居者一人一人に合わせた仮設住宅の建設はかなわないとしても、入居者の特性（高齢者が多い、子連れ世帯が多いなど）を把握したうえで、さまざまな人の暮らしに配慮した住まいを行政が計画していくことを期待したい。

仮設住宅への入居開始時期は、熊本地震が被災から約2カ月後であったのに対し、豪雨災害ではムービングハウスを導入するなどしたため、被災後約1カ月で入居が開始となった。仮設住宅への入居までが短縮されたことで、早い段階で安全な住まいへの移転が可能になったことは、この4年間の被災者支援における進歩と言える。

被災前の地域コミュニティを維持したまま仮設団地に移れば、住民同士の見守り体制はつくりやすいとされているが、豪雨災害時は要配慮者など、いわゆる災害弱者の仮設住宅への入居を優先させた。この結果、要支援者や災害弱者と言われる人々の避難先での生活の質を早い時期に改善することができたが、その半面、仮設住宅団地によっては要配慮者が集中し、住民相互による見守りが難しくなった例もあった。

新しい場所で見知らぬ人との人間関係を築くことは、それなりに負担になるものだ。ましてや被災後となればより大きな負担とを感じるだろうし、要支援者や災害弱者であれば、隣近所との関係を築いていくのがさらに大変な負担となることは容易に想像できる。要支援者等の早期の生活改善とコミュニティの維持をバランスよく進めていくことが重要であり、これは、仮設住宅への移転に限らず、仮設住宅から災害公営住宅への移転でも同じことである。

長期的な支援は、さまざまな関係者の協働がカギ

「復興期には、地元での多様な組織が強みを生かし合いながら、支援の「もれ、むら」が無いよう、協働して情報交換しあうことが必要」ということは、熊本地震、豪雨災害の支援に携わった多くの人々が共通に実感していることだ。

みなし仮設住宅滞在者への支援や、コロナ禍でますます多くなっている在宅避難者への支援は、個人情報を持つ行政や社協と、個別のきめ細やかな対応が可能な民間支援の協働が必須である。在宅避難者の中には、精神障がいを持つ方が困りごとを抱えているケースがあることも分かってきた。その困りごとの内容は外側からは分かりづらく、熊本地震では、被災後数年間にわたり在宅避難者の困りごとが見過ごされ、支援の手が届かないでいた例もあった。このような支援のもれをなくすことこそ連携の目指すところである。民間支援者は、業務の範囲や時間に縛られることなく、被災者一人一人に寄り添い、ゆっくりと困りごとを聞き出し、必要な支援へつなぐ力やそれぞれの得意分野を持っている。「行政や社協には、『民間の力を借りたい』と遠慮なく言ってもらいたい。民間の力を生かし、『被災者』がいなくなるまで共に復興に取り組んでいきたい」とは、被災者支援コーディネーションに携わったKVOAD樋口務氏の言葉である。

2016年の地震、コロナ禍での2020年の豪雨災害での経験から

樋口氏はまた、災害中間支援組織として災害対応をしてきた経験から、長く続く復興期を地域の中で乗り切っていくために、いくつかの大事なタイミングや、その後の

生活再建を安全に過ごすための方法があると感じている。そのタイミングや方法は災害により異なっているので一概には言えないが、熊本地震の場合は、震災から1年が経過し、支援金や外部支援が減少した時期がそのタイミングのひとつであったと言う。必要とされる支援が多様化する時期に、支援リソースが減るという危機をいかに乗り越えるかが重要という指摘だ。また、地域に根付き、平時の困りごとを知る民生委員や自治会長などは、復興期にも重要なキーパーソンとなり得ると感じており、連携の仕組みにも取り込めるのではないかとのことだった。

今後の大規模災害でも、タイミングや連携すべきキーパーソンを見逃さずに対応できれば、被災者の避難生活や生活再建を安全に過ごすことができ、災害関連死を防ぐこともできるはずだ。