

第5章

コロナ禍が突き付ける課題とヒント



東日本大震災をはじめとする近年の災害経験を踏まえ、熊本地震で実践された「三者連携」による被災者支援は一定の成果を挙げた。ひとたび災害が起これば、官民の支援者が被災地に駆け付け、情報を共有しながら課題解決を図るという一連の行動は、その意義が広く理解され、ボランティアは災害対策基本法でもその役割が明確に位置付けられた。さらに、三者連携については、内閣府と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）が三者連携を協働して推進することを宣言。多くの個人や民間組織を含む官民の力が結集することを当然として、より実効性の高い支援活動を確立していく段階に入ったといえるだろう。

ところが、人々の力を寄せ合うという支援活動の土台を揺るがす事態が起きた。「新型コロナウイルス感染症」の世界的な感染拡大である。この未知のウイルスは、直接の会話や集団行動、生身のコミュニケーションの機会を奪い、支援者が被災地に駆け付けることさえ容易には許さず、これまでの災害支援の常識を覆してしまったのである。国内では2020年初頭からの感染拡大に伴い、災害時の支援活動が著しく妨げられるとの懸念が広がっていた。その矢先、震災からの復興過程を歩んでいた熊本県を大災害が襲う。同年7月4日に発生し、県南部を中心に大きな被害をもたらした「令和2年7月豪雨」（熊本豪雨）である。

震災、コロナ禍、豪雨災害という三重苦に直面した被災地はどう動いたのか。【第5章】は当時の状況を振り返り、浮かび上がった課題を検証。さらには苦境の中で試みられた新たな取り組みを取り上げ、災害支援のレベルアップにつながるヒントを見いだしたい。

コロナ禍への危惧と備え～事前の動き

2020年6月、日本防災士会熊本県支部は本格化する梅雨を前に、活動の制約を受けていた。県支部に登録していた防災士は約220人（同年3月時点）。熊本地震でがれき処理やボランティアの振り分け業務などに当たったメンバーも多く、当時は防災・減災活動に力を入れていた。企業などが提供した飲用水や下着類、衛生用品などの避難物資を保管し、希望する自治会や、震災被災者の仮設住宅を訪ね、物資を提供。学校や地域の依頼に応じた講演活動も続けていた。しかし、新型コロナウイルス感染症の拡大で2月以降は物資配布を中断し、例年5、6月に多い講演依頼はほぼゼロに。コロナ禍で密閉、密集、密接の「3密」を避け、自宅や車中泊など避難所以外の場所への分散避難が増えると思われたが、必要な備えを周知する機会は限られていた。

熊本地震以来、三者連携の核となり、情報共有会議として継続していた「火の国会議」でも、災害公営住宅での住民交流のサポートといったコミュニティ支援や、生活再建が進まない被災者への支援といった活動に支障が出ていることが報告されていた。さらに危惧されたのが“次の災害”におけるボランティア活動への影響である。

感染拡大によってコロナ禍での自然災害の発生は、間違いなく訪れる事態であった。既に内閣府や全国社会福祉協議会（全社協）、JVOADが、災害ボランティアセンター（VC）やNPOなどの運営、受け入れについてガイドラインなどを提示。いずれも感染拡大防止のため、原則、県や市町村など被災地域内に限ったボランティア活動を想定していた。熊本地震で次々に被災地入りしてくれた県外からの圧倒的な支援は期待できない状況だった。その上で、中間支援組織として火の国会議の要となってきた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）は全国の被災地支援団体代表と意見を交わしていた。「『県境を越えて駆け付けるのは控えてほしい』と、どれだけ周知徹底できるか」「全国からの支援が必要な場合、被災自治体の意向が大前提だ」。災害支援と感染防止のはざままで、メンバーは苦慮していた。「ボランティアの自発性と、感染拡大防止をどう両立させるか」



全国からの参加を可能にしたオンラインでの火の国会議

取材ノート

中間支援組織がガイドライン作成

コロナ禍の災害発生に対し、広くボランティアを受け付ける災害VCをどう運営するか。全社協は2020年6月1日に考え方を提示。中核に置いたのは「感染症の拡大懸念がある状況では、ボランティアの募集範囲は、顔の見える範囲から市区町村域を基本として、広く参加を呼び掛けることはしない。募集の拡大は住民のニーズや意見、専門家等の意見を元に行政（都道府県含む）と協議し判断する」との考え方だった。熊本豪雨発生後の7月9日には一部を改定。この点について「緊急事態宣言解除後は、政府の基本的対処方針の考え方等のもと、住民の意見・意向等を踏まえ、行政と協議し判断する」としていた。

また、JVOADが関係団体との協議や専門家からの助言を踏まえ、6月1日付で公表したコロナ禍における災害対応ガイドラインの要点は次の内容であった。

【基本方針】

- ▶被災した地域への支援は、地元の意向に配慮することを前提に対応を考える
- ▶支援は、被災した地域内での対応を中心に考え、原則として外部からの人的支援は遠隔での対応が主体となる
- ▶現地災害対策本部／行政等からの要請などがある場合、現地での支援に必要なノウハウをもった支援者が被災地で活動を行うことがある（災害の規模等により、現地が要請できない状況に陥ったり、地域内の共助「助け合い」の能力を超えたりした場合も現地入りを行う可能性がある）

さらに、NPOなどの支援団体による活動については以下のように考え方を整理していた。

- ▶現地で必要とされる支援については、感染拡大につながらない対応をすることを前提に、現地の団体による対応を原則とする
- ▶支援を行う場合には、中間支援組織等に情報を確認し、共有をお願いする
- ▶現地から外部支援の要請があった場合に、そのスキル・ノウハウを持った団体が、感染拡大につながらないことを前提として現地入りすることを検討する

県境が阻んだ支援のつながり

2020年7月4日、梅雨前線に沿って発達した線状降水帯の影響による記録的な豪雨が熊本県南部の球磨川流域を襲った。日本一の水質を誇る川辺川を支流に持つ球磨川が「暴れ川」の牙をむき、各所で氾濫。気象庁は未明に県内初の大雨特別警報を16市町村に発表し、一部自治体は避難指示より強い警戒を求める災害発生情報を出して住民に避難を呼び掛けた。しかし、極めて短時間に激しい雨が降り、避難する間もなく濁流にのまれて亡くなるケースが多発。球磨村の特別養護老人ホーム「千寿園」で入所者14人が死亡するなど、高齢者を中心に被害が拡大し、浸水や土砂崩れによる直接死で65人、災害関連死が2人、行方不明者2人に及ぶ被害をもたらした。

全壊や半壊など家屋被害は約7,400棟。流域の大半は山間地で占められた。幹線道路や多くの生活道路が寸断されたことで孤立状態に陥った集落が多数に上った。ただでさえ高齢化や人口減少が著しく、「自助」や「共助」に限界があることは明らかだった。

(1) 手探りの災害ボランティアセンター（VC）開設

災害VCは芦北町で発災3日後の7月7日に開設されたのを皮切りに、被害が大きかった人吉市と球磨村は10日、合同で災害VCを人吉市に設けた。両市村は隣接しているが球磨川流域の上中流部の中心都市である人吉市に対し、球磨村は山あいに小規模集落が点在。人口3,500人（当時）で復旧支援に当たる担い手は限られ、単独でのVC開設は困難だった。いずれもコロナ感染防止のため、ボランティアの受け入れを県内在住者に限定した上でのスタートとなった。

県内13市町村が開設した災害VCのうち受け入れ対象を「県内」に限ったのは7市町村。6町村は地元の「町村内」に限り、泥土除去やごみ搬出、屋内外の片付けなどでの協力を呼び掛けた。熊本市社協によると、熊本地震で参加したボランティアは延べ約3万8千人で、うち県外在住者が77%。当時とは全く異なる様相で災害VCは動き出した。

人吉市と球磨村の合同VCは運営開始時、被災者のニーズに対して支援が追いつかない状況に陥っていた。ボランティアを県内に限ったこともあったが当初、ブレーキになったのは運営側の調査スタッフの不足だった。支援要請のあった被災者宅を訪ね、状況を把握して必要なボランティアの人数や派遣期間を調べるにも「ニーズを見極める知識や経験」を持つスタッフが足りていなかった。ボランティアの受け付けや、支援現場に送迎する人材も不足。芦北町と津奈木町が合同で設けた広域災害VCも当初、登録を済ませたボランティアが必要数のおよそ半数にとどまった（写真上は芦北の活動）。



それでも、豪雨による被害がほとんどなかった県央や県北の住民が被災地に足を運んだ。この地域は熊本地震での被害が大きく、当時支援を受けた県南地域の住民への「恩返し」として汗を流す人たちも少なくなかった。コロナ禍の対応で県外からの支援者が住民に受け入れられない中、頼みの綱で



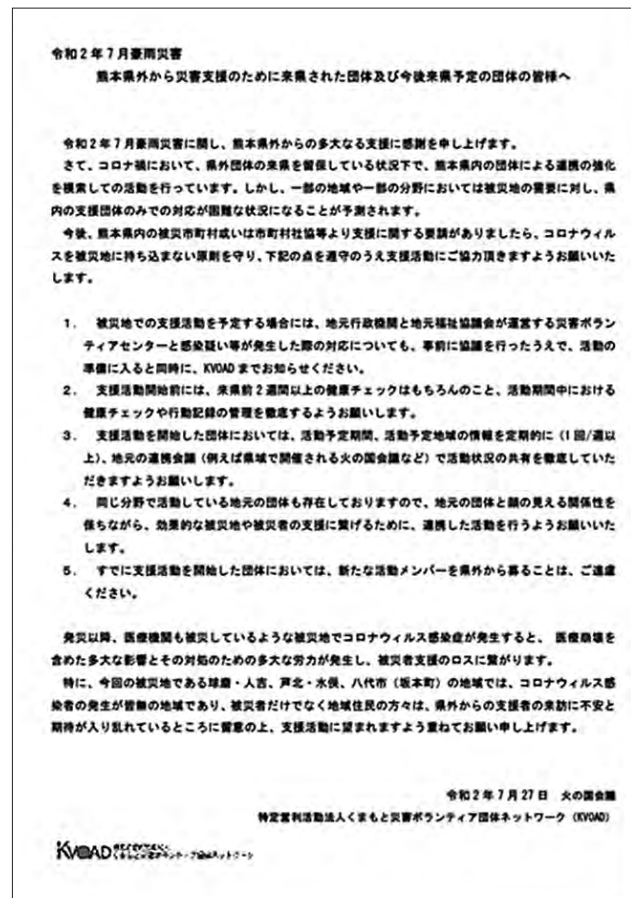
ある県民に支援への参加を呼び掛けようと、蒲島郁夫知事が発災17日後の21日、記者会見で「23日からの4連休にぜひボランティアに参加してほしい。県民の力を結集したい」と発信。県職員や教職員ら約1万8千人に対しては直接メールで協力を求めた。熊本市から豪雨被災地を結ぶボランティア向け無料バスの運行を週末限定から平日にも拡大（計週5日運行）した。

その結果、13市町村の災害VCでの活動に1カ月間で延べ約2万人が参加。ただ、コロナ禍や猛暑が影響し、4連休初日の2,085人をピークに参加者は伸び悩み、特に平日の参加者は400～500人前後にとどまるなどマンパワー不足が課題として被災地に重くのしかかった。

(2) 県境越えられず

人の行き来がコロナ禍で制限された。初期においては原則、他の都道府県に拠点を置くNPOなどは熊本入りができなかった。その指標となったのは、全社協やJVOADが発災前から公表していたコロナ禍における被災者支援の考え方（ガイドライン）。そして、その延長線上の対応として地元の「火の国会議」とKVOADが、県外から既に来県もしくは来県予定のある団体に向けて7月25日（最終版は27日）に発信した文書である。右は原文。

この方針に対しては県外の支援団体や専門家の一部から異論も出た。被災した現地では緊急期に終えておくべき家屋内の土砂撤去などが滞っており、また、避難の長期化で支援の手が届かないまま生活再建から取り残されつつある被災者が散見されると指摘。コロナ感染のリスクを上回る苦境にある被災者への支援を妨げず、県外からのサ



ポートを受け入れるべきだとの論調であった。ただ当時、熊本県内の感染リスクレベルは比較的低く、感染が拡大していた他県からの人の流入を危ぶむ声は根強かった。特に豪雨被害に遭った県南部は感染者が確認されておらず、警戒感は強かった。さらに感染が被災地で広がれば被害を受けていた医療機関での対応に影響が出かねず、懸念される状況であったことは考慮すべきであったらう。

実際、県外から現地入りした支援者によるコロナ感染の確認が大きな混乱を生んだケースもあった。県外ボランティアの活動が制限される一方、行政職員らについては他県の支援を受け入れていた。災害発生から間もなく被災地に入り、4日間活動した他県の保健師のコロナ感染が確認されると、県はこの保健師が関わった避難所2カ所の住民ら計約400人にPCR検査を行える態勢を整えた。状況から「濃厚接触者はいない」と判断していたが、大半の382人が受検（全員の陰性を確認）。さらに県外の報道関係者の感染も確認され、現地には不安が広がっていた。当時、熊本県内では前月に比べ、感染者数が2倍以上に増えるなどしていた。行政機関の応援職員の受け入れは継続したが、不特定多数が集まるイメージが強いボランティアに対しては、県外から被災地に入ることへの抵抗感は依然根強かった。

半面、ボランティア不足が現地の復旧作業が滞る一因であるとの指摘も相次いだ。政府からは「感染予防と災害対策の両立」でボランティアの確保を進めるとの考えが示された。しかし、当時はまだ新型コロナウイルス感染症の実態も不明な部分が多く、ボランティアへの事前検査やワクチン接種を優先するといった本格的な態勢は確立されず、住民の不安を和らげるには至らなかった。

ボランティアは「県内在住者に限定」7割が肯定

支援団体等の受け入れについて、考え方の基本原則となったのは可否の根拠となる「地元」の意向であった。ただ、ここでいう地元とは首長なのか、社協なのか、中間支援組織なのか、住民なのか、厳密には定かではなく、万人が納得する判断はいまだに難しい。また、被災者が被っているリスクと感染症のリスクの比較も、当時はまだ新型コロナウイルス感染症について未知の部分が多く、極めて難しい状況だった。

地元の意向を推し量る上で注目されたのは、地元紙である熊本日日新聞が独自に実施し、その結果を報じた公式LINEによるアンケートであった。

7月27、28日に実施され、1,434人が回答。今回の災害でボランティアの受け入れを県内在住者に限定すべきかとの問いに、「限定すべき」（25.1%）、「どちらかといえ

取材ノート

ば限定すべき」(45.0%)と合計70.1%が「限定」を肯定。被災者に限ると、県内限定を望む人が83.3%とさらに多かった。親族や知人が被災した人は68.5%。居住地別では、回答者の9割を占めた県内在住者は「県内限定」が多数。県外在住者(140人)に限ると、「県内に限定すべきでない」と考える人が57%と逆転した。

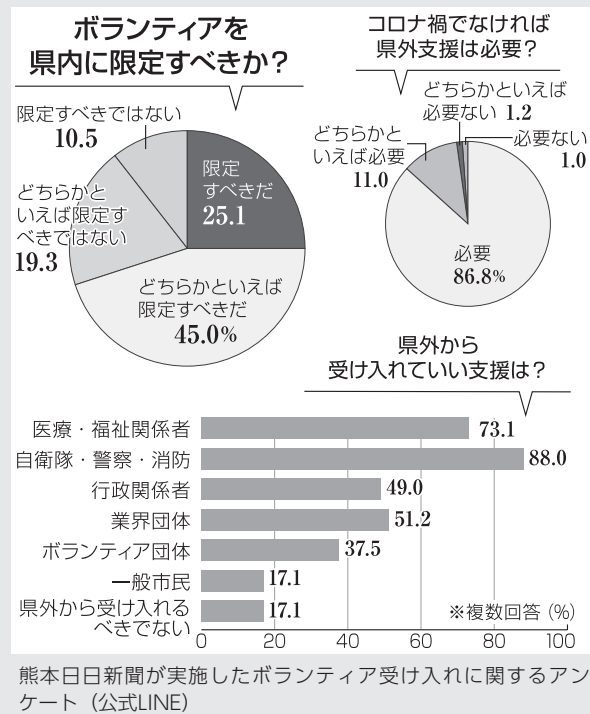
県外からの支援を受け入れてほしいと思う職種(複数回答)は、「自衛隊・警察・消防」(88.0%)、「医療・福祉関係者」(73.1%)、「業界団体」(51.2%)の順で多く、「ボランティア団体」(37.5%)、「一般市民」(17.1%)は下位だった。

ただ、上位の職種は業務の専門性が広く理解されているものばかり。ボランティア団体の中には災害支援の専門性や経験値の高い組織も少なくなく、活動の有効性が一般に理解されていればアンケートも異なる結果が出たのではないだろうか。一方、コロナ禍でなければ県外の支援が必要かとの設問には、「必要」(86.8%)と「どちらかといえば必要」(11.0%)で計97.8%を占めた。県外からの支援の必要性は強く認識されていた。

自由意見で、県内限定派は「医師だが、人吉球磨でクラスターが発生すれば医療崩壊しかねない。PCR検査は100%ではなく、健康体のボランティア希望者全員が検査を受けられるとも思えない」「受け入れたいが、福祉関係の仕事をしており、多人数と接するのは避けたい」。県外受け入れ派からは「企業などは県外の社員も復旧の応援に入っている一方で、一人で作業せざるを得ない高齢者もあり矛盾を感じる」「屋外作業と屋内作業などに分ければ濃厚接触も避けられるのでは」といった声があった。

(3) 県外団体、感染防止徹底して活動も

実際には県外に拠点を置く支援団体の熊本入りは初期段階から一部で見られた。当初から被災した各地で活動に入り、がれきの撤去や医療など専門的な支援に貢献。ただ、新型コロナウイルスの感染防止対策を徹底した上で、経験を生かして活動する団体がある一方で、感染対策に不安を残し、実態を伏せた団体もあるなど課題を残し



た。

県社協によると、被災地では県外から医療支援や重機作業など複数の専門団体が活動。例えば、日本財団(東京)はパワーショベルなどを扱う重機ボランティアチームを球磨村に計4日投入し、一般ボランティアでは作業が難しい道路や民家の土砂撤去などを支援した。日本財団の重機ボランティアは熊本地震や2017年の九州北部豪雨の災害現場でも活動したエキスパート集団で、コロナ対策として事前のPCR検査で派遣者の陰性を確認してから現地に入る手順を踏んだ。

避難所の運営支援でもエキスパート集団が活躍した。旧県立高校の校舎施設を使って球磨村が村外に置いた避難所は、熊本地震で避難所運営の経験がある地元の熊本YMCAが村の依頼を受け、8月中旬から運営を担当。県外のYMCA職員も応援で加わったほか、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)がタッグを組んで避難者のサポートに当たった。PBVは1995年の阪神・淡路大震災をきっかけに国内外の自然災害で支援活動に加わっており、熊本地震でも生活環境が悪化していた避難所の改善に貢献するなど有力な災害支援組織として存在感を発揮していた。



しかし、支援組織の中には、県外団体でありながら県内団体だと連想させる名称に改めて実態を伏せたり、感染防止対策が不十分なまま活動を続けたりした団体もあった。

(4) 「支援金」基金で後押し、応援は県外からも

コロナ禍が人の移動を妨げる中、遠く離れた地でもできる支援が広く展開された。代表的な動きが資金面での支援だった。

災害時の寄付金は従来、「義援金」として被災者に届けられるケースが多いが、手元に渡るまで時間がかかるのが難点。一方、支援活動に当たるボランティア団体への「支援金」は活動資金や物資購入の原資となり、迅速な復旧作業につながるため、近年その有効性が注目されるように。熊本地震でも中間支援を担う全国組織を介した支援金が、NPOなどの活動の下支えとなった。

熊本豪雨では、現場での活動のほとんどを担う地元団体を支える支援金の意義が注

目された。全国組織による支援金は、助成まで1カ月ほどかかる場合もあるため、熊本市に拠点を置く2グループが災害発生直後にそれぞれ基金を立ち上げ、中間支援に参画。半月余りで延べ41団体へ総額約1,200万円の助成金を提供し、泥土や災害ごみの搬出、物資提供など迅速な支援につなげた。

基金の一つ、「熊本災害基金」は一般財団法人くまもとSDGs推進財団が設立。同財団は国連の「持続可能な開発目標（SDGs）」を念頭に、社会課題の解決に臨む市民団体を資金面で支えようと前年に発足。豪雨災害の発生後、いち早く基金を設け、賛同企業から1千万円の寄付を受けるなど積極的に資金を集めた。

一方、「ブリッジくまもと基金」は、熊本地震を機に発足した熊本市の2団体が共同で設立。県内外のデザイナーらでつくる一般社団法人BRIDGE KUMAMOTOと、市民の寄付で社会活動へのサポートを続ける一般財団法人くまもと未来創造基金が連携して実現した。「県外からの寄付も多く、コロナ禍で現地入りできない中、被災者を助けたいという遠方からの思いを受け止める場にもなった」と両団体。支援をつなぐ役割を果たした。



支援金の寄付を呼びかけた2グループのウェブサイト

取材ノート

被災地活動、助成へ 兵庫県立大学教授ら学生団体支援

県外からの支援が十分には届かない状況で、地元の支援者には大きな負担がのしかかった。例えば、被災者と誠実に向きあい、若い力を発揮した学生たち。熊本地震では県外の学生が現地に入り、地元の学生らと協働で活動を行うことも多く、県外の“仲間”にも支えられながら活躍の機会を広げた。しかし、今回の豪雨災害で連携は成り立ちにくく、地元のみで活動しなければならなかった。

そんな熊本の学生を遠く離れた地から応援しようと長年、災害支援の現場に関わってきた兵庫県立大学教授（当時）の室崎益輝さん（防災計画）らが支援金によるバックアップを押し進めた。室崎さんは被災地でのマンパワー不足を懸念し、熊本県内の大学生や教授らとオンラインで情報交換を重ね、支援策を検討。クラウドファンディング・サイトで募金を呼び掛けることにし、目標額500万円の獲得を達成。高校生や

大学生などのグループに対してPCR検査費や交通費、長靴やマスクなどの装備費、保険料などに充てる資金を提供した。

取材ノート

バイト減の学生、復旧に力 「人手不足」解消へ試み

地元の力をどう被災者支援につなげるか。さまざまな全国からの寄付を元に、県内の災害支援団体がコロナ禍でアルバイト収入が減った学生を「有償スタッフ」として雇い、人手不足が課題となっている熊本豪雨の被災者支援活動に参加してもらう取り組みも進められた。学生には日当のほか、参加店で使える飲食券も支給。コロナ禍で売り上げ減に悩む飲食店支援も促す“一石三鳥”の試みだ。

企画・運営に当たったのは東日本大震災の際、県民有志で設立した「熊本支援チーム」。熊本地震では物資配布や県外ボランティアの受け入れ拠点の運営などを手掛け、熊本豪雨の直後に一般社団法人化し、基盤を整えた。

雇用した学生には1日当たり現金5千円と飲食券千円分を支給。県内の大学や短大、専門学校の学生だけでなく、県外校の学生もコロナ禍で県内の実家にとどまる人などは対象とした。

活動は平日のみ。「一定期間の活動で学び、地域づくりに携わるきっかけにしてほしい」との願いも込め、5日以上参加が条件とした。「コロナで震災被災地での復興支援もできない今、何とか力になりたい。バイトができなくなった学生は多いので、この仕組みはありがたい」と参加した学生。クラウドファンディングで資金を募ると、寄付者の9割以上を県外在住者が占めた。「ボランティアに行けない分の思いを託します」といったメッセージも寄せられ、熊本入りできない人の善意の受け皿にもなった。



(5) ボランティア参加、なおコロナが翻弄

熊本豪雨の被災者支援を担う災害VCの態勢は徐々に変化していった。当初に比べて避難所での密集に近い状態が解消し、新型コロナウイルスの感染拡大や医療機関の負担増などの懸念が薄らぐと、VCでの活動対象者を拡大。人吉市のVCは発災4カ月

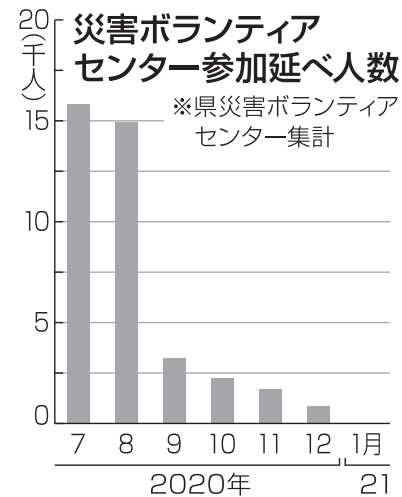
後の2020年11月1日から、県内在住者限定だったボランティアの募集を「九州在住者」に広げた。募集先を県内に限ってきた各VCで、対象を拡大したのは人吉市が初めてだった。

当時は支援ニーズも変化。「市外に避難していた人が帰還し、自宅を埋めた泥や家財を運び出したいと希望している」「仮設住宅への引っ越しを手伝ってほしい」といった要請が続いており、豪雨災害への社会的な関心が薄れる中、支援活動に新たに参加する人を増やしたいとの考えがあった。

一方で最大13市町村が設けた災害VCは既に閉所が相次ぎ、10月以降に継続したのは人吉市と八代市、球磨村の3市村だった。いずれも途切れずに寄せられる支援ニーズに応えるためだったが、支援活動に参加するボランティアは減少。新型コロナウイルス感染症の拡大が大きく影響していた。

3市村は2021年1月も中旬からボランティアを受け入れる予定だったが、県が1月14日に独自の緊急事態宣言を発令し、不要不急の外出自粛などを求めたため、いずれも活動を休止。結局、1月の参加者はゼロとなった。

人吉市の場合、九州在住者にも対象を広げた2020年11～12月、参加者の3割を県外在住者が占めていた。それでも当時、隣県の福岡に対する政府の緊急事態宣言が3月初旬まで延長することが決定済み。県外からの受け入れが感染を広げる懸念は拭えない状況が続き、災害VCを運営する人吉市社協は「今後も『九州在住者』のまま募集を続けていいのか検討中」と悩んだ。



寄稿 災害からの復興の道のりは 将来像共有化を／隙ない支援必要
 室崎 益輝 (兵庫県立大大学院教授=当時) 2020年8月4日、熊本日日新聞に掲載

熊本豪雨災害の発生から1カ月を迎える。この1カ月という節目は、瓦礫の撤去や泥出しなどの応急対応から、生活再建や地域再生などの復興対応へと、大きく足を踏み出す時期である。

●キャンバス

復興への対応は例えば、泥まみれになった絵画のキャンバスに、絵を描きなおすプロセスに似ている。新たに絵を描くためには、一刻も早く泥を取り除き、洗い流して、白いキャンバスをとり戻さなければならない。キャンバスがきれいにならなければ、絵を描く

気持ちにならない。同じように、住宅の再建やコミュニティーの再生は、目の前の泥や瓦礫が片付かなければ、復興の意欲もイメージも湧いてこない。

ところが今回の豪雨災害では、片付けが進まない。その第一の理由は、歴史的な豪雨災害だったことで、甚大な被害と大量の瓦礫がもたらされたからである。第二の理由は、ウイルスが蔓延している時期に起きたことで、県外からのボランティアの支援が得難くなったからである。

といて、仕方がないといっておられない。後片付けの遅れは、カビや粉じんの発生による健康被害や、雨漏りや傷口の拡大による家屋の劣化被害につながる。それゆえに、前例のない事態に前例のない対策で向き合い、迅速な後片付けを実現しなければならない。

●逆境の中で

一方で、この前例のない対策に関わって、以下の二つの特筆すべき取り組みが生まれている。いずれも、ボランティアの支援が得られないという逆境の中から生まれている。その一つは、身近なもの同士がスクラムを組んで助け合うという「共同体」が改めて機能したことである。居住者だけでなく、知人や同僚、さらには高校や商店などのコミュニティーによる助け合いである。

もう一つは、民間企業や自衛隊などが率先して支援に加わるという「協働体」の成立である。民家の瓦礫撤去などを民間企業に発注する取り組みが、本格化している。これらの新しい力をバネとして窮状が克服されることを期待している。ただ、共同体には疲れが見えているので、協働体のさらなる強化を求めたい。

さて、キャンバスが白くなった後は、そこにどのような絵を描くかが問われる。この時、慌てて絵を描き始めると、良い作品は生まれない。しっかり構図を決めてから描き始めると、素晴らしい作品ができる。

それと同じように、復興の構想やビジョンを明らかにして、住宅の再建やコミュニティーの再生に取り組むことが求められる。復興は多様な要素が絡み合う複雑系で、ここでは多様な価値観の葛藤や衝突が生まれる。それだけに、被災者みんなの思いを持ち寄って合意を図り、復興目標の共有化をはからなければならない。今こそ、復興のあり方についての議論を積極的に展開してほしい。

●心の通い合い

ところで、この復興の将来像を描く時に「安全性は必要条件だけでも、十分条件ではない」ということを確認しておきたい。安全は必要条件なのでおろそかにしてはいけないが、それだけを考えていては望ましい復興はできない。家族とのだらんも、自然との触れあいも必要である。安全性のために段ボールやカーテンを避難所に入れても、それだけで元気になる空間はできない。心の通い合いという社会的環境の整備も必要である。

今回の豪雨災害の被災地は、豊かな自然と歴史文化が息づく地域である。豊かなコミュニティーも存在している。その豊かさをいかに受け継ぐかが問われている。

●被災者主体

さて、白いキャンバスと構図があっても、良い絵は描けない。そこに、絵を描く人間がいる。復興においても、推進する担い手がいる。それは被災者自身である。被災者が元気になるしないと復興は進まない。被災者の自立が復興の大前提であり、その主体性を、行政を含む社会が広く認めなければならない。

そのためには、まず「泥出し」「避難生活」「家屋の修復」をサポートすることが求められる。今回の災害では、避難所の過密を避けるために、また被災者自身が泥出しをするために、あえて在宅避難をしている人が非常に多い。ところが、その在宅避難者に十分な支援の手が届いていないのではないかと。泥出しはもとより、健康チェックや再建相談のためにローラー作戦を展開するなど、在宅避難者に手を差し伸べなければならない。地域経済に対する支援も含めて、支援の隙間をなくすことが今ほど求められる時はない。

【むろさき・よしてる】

兵庫県立大大学院減災復興政策研究科長。防災学。京都大大学院修了。神戸大教授、関西学院大災害復興制度研究所長、日本災害復興学会長などを歴任。兵庫県出身。

在宅避難の拡大

新型コロナウイルス感染症の流行は、災害時の避難の様相を大きく変えた。これまでも在宅避難や車中泊、テント泊など実際には多様な避難形態があったが、一般的には自治体が学校の体育館などに設ける「指定避難所」への避難が基軸となっていた。しかし、大勢の人々がひしめくように指定避難所へ殺到する避難は、感染防止の基本とされた「3密（密閉、密集、密接）」を生じさせてしまう。回避するには、一つの避難所に集まるのではなく、多種多様な避難先に散らばって安全を確保する「分散避難」が推奨された。そして、避難所も一人一人が一定の空間を確保できるよう、改善が図られた。

しかし、避難所の改善は道半ば。被災家屋にとどまり続ける在宅避難も、住環境としては望ましい状態ではなく、支援の手が届きにくいという課題を抱えていた。豪雨災害で多発した在宅避難は、被災者にどのような苦境をもたらしたのだろうか。

(1) コロナ見越し、避難計画を再考

新型コロナウイルス感染症が国内でまん延し始めた2020年。熊本豪雨の発生前から、避難と感染防止の両立をにらみ、全国の自治体は避難所運営の見直しに着手していた。

密を避けるため避難所ごとの収容人数をこれまでより減らせるよう、政府は避難所の増設を求めたが、適した施設や対応できる職員の確保は難題。自治体は避難計画の再考を迫られた。

熊本地震で深刻な被害を受けた益城町は、各避難所で想定してきた避難者一人当たりのスペースを「2平方メートル」から倍の「4平方メートル」に変更。この基準に従うと実際に収容できる人数がどうなるかを各避難所に足を運んで実測していた。「収容可能な人数は4分の1から5分の1になる」。一方で避難所の増設は現実的でなく、別の方策として住民には親戚や知人宅などへの避難の検討を求めた。

ホテルへの避難も一つの手段として考えられていた。この年の4月、内閣府や厚生労働省などは①可能な限り多くの避難所を開設②ホテルや旅館の活用、親戚や友人宅への避難も検討③手洗いなど基本的対策④十分な換気、スペースの確保—などを自治体への通知で要請。熊本地震の際、指定避難所でノロウイルスの集団感染が発生した南阿蘇村は当時、民間宿泊施設を借り上げる「二次避難所」を導入した。これは災害救助法の適用を受け、国が宿泊費などを負担する制度。地震の約1カ月後から順次、避難所からホテルなど6カ所に最大969人を移動させ、世帯ごとの個室を確保した。この経験から村は「今後の大規模災害時も、当時避難所となった宿泊施設には協力を要請する」。ただ、熊本市など人口が多く、宿泊施設数が限られる地域では、この手法の限界が見込まれた。

県央に位置する美里町は4月下旬、いち早く避難計画を見直して独自マニュアルを全戸に配布した。避難する場所として災害の危険度をみながら①自宅②親戚や知人宅③地区の公民館など④体育館など指定避難所—の順番で検討することを促す内容だ。専門家からは、住民に対して指定避難所への避難を促すだけでも取れた従来の避難の求め方は非現実的で、さまざまな選択肢を想定した避難が現実的だとする指摘も聞こえていた。

在宅避難や車中泊といった世帯、個人が独立した避難の多発が想定されたが、一方で専門家からは「孤立」を危ぶむ指摘もなされていた。

さらに政府は5月、「危険な場所にいる人は避難が原則」と呼び掛けた。これは避難所での感染を恐れ、避難をためらわないよう促す意図だった。

(2) 在宅避難が多発、把握遅れ懸念

熊本豪雨の被災者は実際、多様な避難先を選択した。指定避難所はもちろん、在宅避難や地元以外の親類・知人宅に身を寄せる遠隔地避難など。九州経済調査協会（福

岡市)のスマートフォンの位置情報に基づくサンプル分析によると、発災からおよそ2カ月後の時点で球磨村の場合、避難者の約8割が人吉市など村外に避難。村は当時、避難所以外に身を寄せている住民の情報を把握しきれずにいた。また、各自治体は在宅避難も当初、正確な把握が難航。熊本県が12月初めの県議会で明らかにしたデータによると、発災3カ月後の時点で在宅避難を続けていたのは1,646世帯。いずれも1階部分が浸水するなどして被災し、修理を終えないまま2階に住み続けるなどしていた。この数字は当時、仮設住宅など仮住まいの支援対象となっていた1,695世帯とほぼ同数。把握の対象となったのは罹災証明書の交付を受け、自治体が住まいの再建や健康状態などに関して支援が必要と判断した世帯だった。

支援頼れず「全部自力で」

一帯が浸水し、甚大な被害が出た人吉市の住宅街。80代の男性は自宅が濁流で基礎ごと10メートルほど押し流されたが、発災から20日を過ぎても傾いた平屋の自宅にとどまっていた。同居の長男は「父は高齢。避難所はコロナが怖く、家の方が安心」。何とか片付けた10畳ほどのキッチンに父子で寝泊まりしながらも、トイレは使えず、暑さは扇風機でしのいでいた。復旧作業も「支援なんて一つも来ないので全部自力。どこに頼ればいいのかも分からない」。

当時、人吉市は在宅避難者らにも避難所で弁当などを配布。市保健センターなどが高齢者や障がい者を中心に調査していたが、全容を把握するには至っていなかった。そこで民間組織が自主的な調査に入り、車中泊の把握に注力。指定避難所になっていたある小学校のグラウンドでは、車中泊を続ける2台の車を確認した。いずれの世帯も小型犬を連れており、「犬がほえるから」と避難所の屋内スペースに入ることは遠慮していた。また、感染予防やペット同伴といった事情だけでなく、集団生活を送る避難所は発達障害がある人も利用しにくい。熊本地震では「感覚過敏で、避難所の蛍光灯の光や足音で寝られない」と、在宅や車中泊を選ぶケースが多発。孤立する被災者が出かねないとして、熊本市の当事者グループ「凸凹ライフデザイン」は相談窓口を



取材ノート

設け、ニーズの掘り起こしを始めていた。

ただ、在宅避難が長期化するケースも多発。発災2カ月後でも行政による被災者の所在や避難状況は全容把握に至らず、支援や情報が届きにくい在宅避難者は孤立を深めていた。

人吉市の40代女性の居場所は自宅2階。周りには発泡酒の空き缶やカセットコンロなどが雑然と並び、パニック障害と睡眠障害で「人の横では眠れない」ため、避難所は敬遠した。水に漬かった1階は床板をはがした状態のままだった。食事は、近くの避難所で受け取る弁当が頼りで、1食分を夜と翌朝に半分ずつ食べ、昼は抜いていた。接点ができた支援者が相談に乗り、熱中症対策でエアコンを急ぎよ設置。近所付き合いがない女性は「エアコンがないままだったら1人で死んでいた」とつぶやいたという。

「誰一人取り残さない」在宅避難者をサポート

人吉市の農村レストランひまわり亭は「食の交流拠点」の特色を生かし、在宅避難者らの食をサポート。地域づくりの輪を広げてきた仲間や、熊本地震の被災地から通い続ける人々も加わり、ボランティアや物資配布のセンター的役割も担った。

「みなさん、炊き出しですよ」。豪雨災害で広く水没した市中心部にひまわり亭のキッチンカーが入り、代表の本田節さんがマイクで呼び掛けた。新型コロナウイルス感染症防止のため大勢を1カ所に集めず、住民が姿を見せるたびに停車。あらかじめ個別容器に用意したハヤシライスや冷製スープを計100食配った。

未復旧の自宅で過ごす在宅避難者は多い。食事を受け取った女性は家族4人で、自宅2階で生活。1階の台所は浸水し、自炊はカセットコンロでしのぐ。「炊き出しは本当に助かる。栄養バランスも良いので安心です」

ひまわり亭は女性ボランティア「ひまわりグループ」が1992年に開業。地産地消にこだわり、都市住民に農山村の魅力を発信。グリーンツーリズムを楽しむ観光客らが年間約3万人訪れていた。

しかし、豪雨で球磨川沿いのひまわり亭も2メートル浸水し、厨房設備などが被災。それでもグリーンツーリズムの仲間が復旧を急ぎ、4日後にはキッチンカーで炊き出



取材ノート

しを開始。県内外の仲間が寄せる物資や資金を支えに、約1カ月で約6千食を無償提供した。軽ワゴン車3台を導入し、より細かく巡回して在宅避難者の支援ニーズの掘り起こしに努めた。範囲は球磨村にも拡大。生活再建が困難な1人暮らしの高齢者の支援に力を注ぐ。

国連提唱の持続可能な開発目標（SDGs）を重視する本田さん。「理念の『誰一人取り残さない』が支援の基本。老若男女が安心して、活躍できる地域を目指したい」

取材ノート

家が無事でも生活に支障

在宅避難を続ける世帯は支援が届きにくく、被災者は物心両面で孤立を深める。対応を求められるが、行政による実態把握は難航するケースが目立つ。

球磨川水系の下流域に位置する八代市では、山間部を抱える坂本町に被害が集中した。家屋被害は全壊162世帯、大規模半壊を含む半壊以上192世帯。一方で避難所や仮設住宅、市営住宅に身を寄せるのは計170世帯ほど。残り世帯の把握は進んでいなかった。市は発災2カ月後の9月、大阪市の一般財団法人ダイバーシティ研究所（DECO）との協働で全世帯対象の生活実態調査に着手。家屋に被害がなくても生活に影響が出ているケースにも目を向けた。

球磨川の支流沿いに軽自動車もすれ違えないほどの山道を上った集落で暮らしていたのはわずか4世帯で、災害が起こった当時は豪雨で道路が寸断され、住民はヘリで救助された。DECOの調査時、1人暮らしを続けていた80代女性は「ずっとここで生活してきて不自由はない」と返答。しかし、丁寧に聞き取ると、かかりつけの医療機関が被災して常用薬が手に入りにくい状況が明らかに。集落で生活用水に使っていた山水は濁り、近くの1人暮らしの60代男性が購入してくるペットボトルに飲み水を頼っていた。

調査に当たっては家屋被害や避難行動のほか、健康状態や通院・服薬、食事、家計の状況などを細かに聞き取り、生活の困りごとや支援ニーズを掘り起こすことを念頭に置いた。「直接の被害がなく自宅にいる人も通院や買い物など、これまでは普通だった“日常”がなくなっている」。過疎化に加えて近隣住民が町外へ避難し、孤独感を募らせる人も少なくないという。住民の不安に目を向け、支援につなぐことが急務だった。

DECOは、阪神・淡路大震災の被災地で多文化共生の地域再生に尽力。熊本地震では益城町の在宅避難の調査なども手掛け、助言を重ねた実績があった。さらに事務局を担った熊本県立大学の柴田祐教授（農村計画学）は、坂本町の全集落で空き家を調べた経験もあった。「家屋が無事でも通勤、通学に支障があり集落を出た世帯もある」。人口流出が進んでおり、柴田教授は「親類宅などに避難した人は公的支援から取り残されかねない。しっかり状況を把握する必要がある」と指摘した。

(3) 地域支え合いセンター 在宅避難者もサポート

地震や水害など自然災害の被災者の仮暮らしや生活再建をサポートする仕組みとして近年、定着した「地域支え合いセンター」は在宅避難者の支援も担う。熊本地震の際は地震発生から半年後に各市町村が地元社協に委託してセンターを開所。当初は仮設住宅（団地）に暮らす住民のみが対象となっていたが、間もなく在宅避難者やみなし仮設住宅入居者も必要に応じて支援の対象となった。一方、発災から3カ月後には開所した熊本豪雨のセンター（7市町村）は最初から仮設団地と併せ、在宅被災者や地元を離れた「広域避難者」も支援対象に組み込んだ。

7市町村で最多の約2,000世帯が支援対象となった人吉市のセンターは、スタッフの確保が進まず、開設が10月末までずれ込んだ。最終的に総勢29人を得て、うち19人は民生委員など地域に根差したスタッフを確保。民生委員らは主に在宅避難者を支援し、仮設住宅での支援活動を担う別チームと2班体制を取った。民生委員が直接携わり、「共に生活しながら見守り、専門支援につなげる形の構築」を目的に置いた。さらに、被災者の見守り支援などを続けるNPOやまちづくり・学生団体、高齢者の支援を従来担う地域包括支援センターとの連携も進めた。

取材ノート

在宅被災者の支援 官民連携、物資と情報提供を

「被災直後に困ったのは食料の確保や水が流れないトイレ、風呂」。人吉市の70代男性は60代の妻と避難所には行かず、大規模半壊した自宅にとどまり在宅避難を続けて年を越した。台所のあった1階は濁流が運んだ泥土にまみれ、一時は水道や電気などのライフラインも途絶。「2階で寝泊まりできただけ」の暮らしだった。

「不便でも住み慣れた自宅」を選んだ背景には新型コロナウイルス感染症の流行がある。周囲でも自宅で避難生活を続ける人は少なくなかった。ただ、在宅では食料も物資も、何より生活再建に必要な情報が不足していた。「罹災証明の手続きなど、避難所には説明資料もあったが、自宅には届かなかった」

男性は浸水を免れたマイカーで避難所まで何度も往復し、食料や情報を確保。自宅の修理を始めた1月になって、やっと近くのみなし仮設のアパートに移った。

人吉市の地域支え合いセンターで生活支援相談員を務める70代女性は民生委員。被災後は、食料や物資を届けた高齢世帯などの状況を市や社協に伝える役割を果たした。

しかし、在宅被災者の居所は自宅に限らず親戚や知人宅など市内外に分散し、把握は困難を極めた。「多くの民生委員も被災し、役場や社協も避難所支援で手いっぱいだった。民生委員だけでは限界」

後回しになりがちな在宅避難者への関わり。熊本豪雨や熊本地震で訪問調査を手掛けたDECOは「在宅も必要な物資や情報が届けば、避難所より暮らしやすい選択肢になる。必要性を定着させるには民間や行政、福祉関係者の平時からの連携が欠かせない」と指摘する。

避難場所にも「栄養に配慮した温かい食事」の配送を可能にする。さらに県独自の防災アプリで、位置情報を組み合わせて車中泊から避難所への誘導も図るといふ。

コロナ禍の三者連携

熊本豪雨で甚大な被害を受けた人吉市で、被災者の生活再建支援の要となった市災害復興ボランティアセンター（VC）は2022年3月末で閉所。運営を担った市社会福祉協議会の松岡誠也事務局長は熊本日日新聞のインタビューで、一連の活動について次のように語っている。

新型コロナウイルス感染症対策を求められた復興VC運営。「ボランティアを県内に限定し、手指消毒やマスク着用など基本的な感染防止策をお願いした。受付場所を分散し、ボランティアバスの車内で注意事項の説明を済ませておくなど、人が密集しないように対策した。現場では、被災者にも濃厚接触者とならないよう気を付けてもらった」「被災者に感染させたら避難所で広がってしまう。当時は医療機関が被災し、医療体制も十分でなかった。一時はボランティアの呼びかけを九州内に広げたが、感染の再拡大ですぐに受け入れを中止。VCが感染源にならないよう強い危機感を持ち、最後まで感染者を出すことはなかった」とコロナ対策の困難さを振り返った。

そして、さまざまな組織との関係はどう影響したのか。「作業に必要なボランティアの人数や日数を1軒ごとに見極めるのに苦労したが、民間ボランティア団体などからの助言に助けられた。災害時は経験豊富な団体などに協力してもらうことも必要だと実感した」。

（1）震災の経験、コロナ禍が妨げに

熊本県は、熊本地震で災害支援における本格的な「三者連携」が実践された。震災から4年後に起きた熊本豪雨は、その経験を生かす場でもあった。行政、社協、民間組織の三者間の連携は、大枠では必要性が共有されていた。ただ、現場レベルでは、上記の社協事務局長のインタビューにもあるように支援活動が動き出して初めて、官民連携の意義が再確認される場面もあったようだ。背景には、同じ熊本県でも熊本地震での被災は県央・県北に広がっていたのに対し、熊本豪雨は県南が中心で被災エリアがあまり重なっていなかったことも要因としてあった。県南の自治体や社協には当事者として地震での経験は乏しく、豪雨で初めて本格的な三者連携を求められたので

車中泊支援へ態勢づくり 長野県は把握、安全確保を強化

避難の形が多様化する中、コロナ禍で密を避ける手段として「車中泊」も注目されている。熊本地震では多発した余震を避けたり、集団生活が困難な家族を抱えていたりした世帯が車中に逃れた。ただ、エコノミークラス症候群を発症する可能性など健康上のリスクも。避難手段として推奨しない自治体も目立つが、車中泊を選ばざるを得ない被災者を積極的に支えようと、長野県は態勢づくりを進めている。

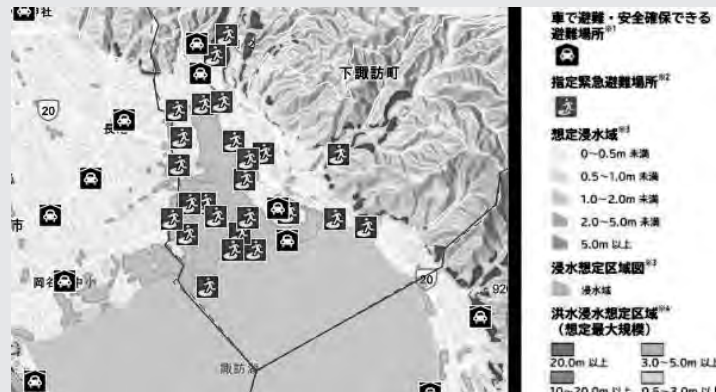
2016年の御嶽山噴火、2019年の台風19号など長野県では近年、災害救助法が適用される規模の災害が多発。台風19号災害では車中泊や在宅避難者の状況がつかめず、支援に課題を残した。全般的な避難環境の改善を進める上で県は「熊本地震で多かった災害関連死を防ぐため、車中泊にも踏み込んだ」と説明する。

2020年6月にまとめた「車で避難・安全確保の考え方」で、新型コロナウイルス感染症拡大の警戒レベルに応じ、密を避ける次善の策として車中泊を容認。一方で死亡リスクもあるエコノミークラス症候群を避けるため長期の車中泊は認めず、ホテル・旅館などに避難者をつなぐとした。県ホームページで公開したマップで「車で避難・安全確保できる避難場所」を示す。車中泊の想定収容可能台数や防犯灯、トイレの有無を表示。洪水や地震など災害による対応の可否も分かるようにした。

一方、市町村との協議では、車中泊の容認方針に医療関係者から反対意見も。県は災害時の車中泊は避けがたいとして「あらかじめ車中泊ができる場所を示すことで、災害時に把握と支援をしやすくする」との考えを共有したという。

避難所ではトイレやベッドの改善に加え、キッチンカーを導入。コロナ禍の経済支援でキッチンカーの購入費用を補助した飲食店などに依頼し、避難所に加え車中泊の

取材ノート



あった。

熊本県域を対象としてきた中間支援組織KVOADにも課題があった。地震での本格対応以来、活動は継続していたが、日常的に情報を共有していた団体はある程度限られていた。特に県南を拠点とする団体は震災での関わりがほとんどなかった。また、熊本市がある県央、県北エリアからは遠い県南との距離も影響。普段からの関係づくりが成り立ちにくい側面があった。

さらに大きく影響したのがコロナ禍である。熊本地震では県外から多くの支援団体が現地入りし、情報共有会議「火の国会議」は活動後の団体メンバーが直接集うリアル形式で連日開かれた。ピーク時に約300団体に達した民間組織の7割が県外に拠点を置いていた。ところがコロナ禍の熊本豪雨は当初、県外からの民間支援を事実上受け入れずに進行。KVOADが地元自治体の意向を代弁する形で発信した、熊本入りを制限するメッセージは特に県外の支援団体の反発を買い、幅広い連携に支障を来した。

一方で「火の国会議」にはオンラインとリアルのハイブリッド会議が取り入れられた。熊本入りできない県外団体も遠隔で参加し、情報を共有できる環境が整えられたのは一定の成果だろう。それでも会議に参加する県内外の団体は広がりきれず、被災した各自治体の地元で開かれた地域版の情報共有会議も限定的な開催にとどまった。

KVOADは熊本豪雨での支援活動を検証、今後に生かすべきポイントを次のように整理している。

- ①被災した地元で「受援のあり方」を総合的に判断できる仕組みが必要
 - ・行政や社協などとの連携に、医学的視点（地域の感染・医療事情）も絡めて検討
- ②「専門性のある支援団体」と「災害VC」のボランティアの受け入れ方法を整理
 - ・「支援団体」と、災害VCで受け入れる「一般市民」の募集範囲は分けて考える
 - ・コロナ禍におけるボランティアによる支援と受援の整理
- ③外部から支援を受け入れるための条件を整理
 - ・活動時の報告や相談の徹底（感染症対策など含む）
 - ・感染が確認された場合の事前対策の検証
 - ・感染にかかる支援地域への考慮
 - ・感染症拡大防止に関する被災地域住民への配慮

取材ノート

県外ボランティア受け入れ態勢、専門団体と事前連携を

一般ボランティアが県内居住者に限定される一方、専門技術を持つ団体の一部は県外から現地入りした。技術のいる支援は一定のニーズがあるものの、県外団体の情報は限られ、専門家は「事前の連携で『受援力』を高めておく必要がある」と指摘する。

発災から1年後、KVOADがまとめた集計によると、豪雨被災地ではNPOなど99団体が活動。このうち県外は18団体だった。県外団体の活動内容は、家屋の応急修理や重機などを使った工事が半数。医療や子どものケア、避難所運営などに活動を特化した団体もあった。JVOADが事前に示していたコロナ対策のガイドラインでは、専門技術を持つ団体は「地元の要請に基づく」と定めた。

被災現場では、一般ボランティアが家屋からの泥出しなどを行ったものの、壁の撤去やカビ対策など専門的な技術が求められる支援の必要性が増加。しかし、社協運営の災害VCでは対応できなかった。ある社協担当者は「支援を要請しようにも、どんな団体があるのか情報がなかった。素性が分からない団体が訪ねてきたこともあった」とし、専門的技術を要する被災者のニーズと、専門性のある団体のシーズを結び付けることが困難だったと打ち明ける。専門的な技術を持つ団体のうち信頼できる団体を、行政や社協などが災害前から把握し、受援体制を整えることが重要だ。

第5章 まとめ コロナ禍での災害支援活動から得られた教訓

執筆者：JPF

新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、災害支援に大きな変化をもたらした。従来の「全国から集まった人たちが力を合わせて災害を乗り切る」という支援のスタイルをとることができなかったことから、地域の力が試されることとなった。

熊本地震の被災者支援で着実に支援力を上げてきた熊本の災害支援団体は、この災害でも大きな力を発揮したが、それが試行錯誤の繰り返しであったことは、本章でこれまでに述べてきた通りである。

本書を執筆している2022年後半は、依然として新型コロナウイルス感染症拡大の懸念はあるものの、感染症の脅威はだいぶ薄らぎ、人の往来に関する制限も緩和され、豪雨災害当時に比べ、災害時に多くの人々が支援に入りやすい状況にはなっている。今後はより豪雨災害以前の状況に近いものへと戻っていくことが期待されるが、本章のまとめとして、コロナ禍での豪雨災害という究極の制限下ともいえる状況での支援活動から得られた教訓をいくつか挙げてみたい。

一つ目は、地元主体で支援活動をできるようにしておくことがいかに重要かを再認識させられたことであろう。県外からの人の移動を制限したことで、否応なしに熊本県民が被災者支援の主体となったのではあるが、熊本地震を経験した人々や熊本の支援団体が大きな力になり、豪雨災害からの復旧・復興を後押しした。経験とつながりのある団体が支援活動の中心となっていたことは、発生しうる課題への対処や連携調整などに役立ったことは容易に想像できる。

その一方で、二つ目の教訓として、医療や重機の操作など専門性の高い支援は地元では賄えず県外に頼らなければならなかったことで、地元で足りないリソースを事前に把握するといった「受援力」を高めておくことの大切さも知ることとなった。実際に、いくつかの専門性の高い団体は、十分な感染症対策をした上で豪雨災害の現地で重要な活動を行っていた。外部からの受け入れを必要とする分野を事前に把握しておくことは、限られた支援資源を有効活用することにつながることから、コロナ禍が解消した後でも有用な教訓である。

三つ目の教訓は、避難先の多様化と避難者の把握の難しさにどう対処するかを考えなければならないという課題を突き付けられたことであろう。豪雨災害時に被災者は、新型コロナウイルスへの感染を恐れ、在宅での避難を選択する人も多く、在宅避難者への支援の難しさが多く指摘された。密を回避するために避難所の一人当たり面

積が大きくなり、避難所の環境は劇的に改善されたが、その一方で避難所数が多くなるなどの課題がある。さらに、避難所数を増やすにも限界がある。政府も多様な避難形態を推奨するようになってきていることから、今後の大規模災害でも、行政が避難者の全体像を把握するまでに時間がかかってしまうことは、豪雨災害の経験から明らかである。NPO等の支援団体との協働体制を含め、どのような方法で避難者の全貌を把握し支援を適時に届けるかについては、早急に着手すべき検討課題である。

四つ目は、災害の種類や被害の広がりにより柔軟な連携・調整体制とすべきことを学んだということだ。本文中でも述べたように、豪雨災害の被災地は熊本地震での被災地と重なりが少なく地元団体のつながりも強いものではなかったが、熊本地震発生以来開催が継続していた「火の国会議」を核とした情報共有・連携調整体制が即座に敷かれた。ハイブリッドで開催された火の国会議は、被災地入りできない県外団体に情報共有をするという役割を果たしたといえるが、熊本地震ほどの広がりは見られなかった。これは、現地入りする支援団体が限られたというだけでなく、熊本地震時に比べ情報共有や連携調整体制が、県内外の支援関係者が得たいと考えたニーズに必ずしも合致したものではなかった可能性があることを示唆している。比較的限られた被災地域で地元主体の支援活動が行われる時に、どのような体制での情報共有・連携調整が有効に機能するかを見極め、被災者に安全に支援を届ける活動をサポートすることも、県域での中間支援組織の重要な役割であることを豪雨災害は明らかにした。