

第7章

支援者のつながりの変化を見る



熊本地震後の被災者支援でも多くの民間支援団体・支援者が被災地に駆けつけた。東日本大震災以降の民間支援の反省から、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）や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）といった全国で災害支援を行っていた組織の関与もあり、被災直後からNPO等民間支援者の連携に向けた取り組みが始まった。連携・調整のための会議体が設立され、その会議体を介して支援団体のネットワークが形成された。

本書のここまでの章では、熊本地震後に民間支援団体が連携することでできたこと、不十分だったことがすでにまとめられている。そこで、本章では、そのような連携を可能にした会議体やネットワークがどのような特徴を持っていたかについて、できるだけ客観的に分析し、被災後の時間経過や支援のフェーズの変化に応じてどのように変化し、その変化が熊本で提供された支援とどのように関わっていたかをまとめることで、今後の支援連携への示唆を探る。

なお、本章で示した分析には、東洋大学国際学部国際地域学科松丸ゼミが熊本地震後継続的に実施してきた研究成果の一部を利用している。

NPOの活動と連携会議体の設置

熊本地震後も多くのNPO等の団体が支援に参加し、支援ネットワークのメインプレイヤーとなった。NPO等の団体は、作業支援、医療・カウンセリング支援、福祉支援、避難所等のニーズアセスメント支援、イベント支援、IT支援、中間支援と幅広い分野で活動を行い、行政による支援では賄いきれない細々なニーズに対して、各支援団体間での情報共有や活動の調整を行いながら、きめ細かな支援を行うことによって支援のもれやむらの解消に尽力した。JVOADと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）がまとめた「平成28年熊本地震支援団体調査報告」（2018）によれば、熊本地震の被災者支援に従事したNPO団体におけるボランティアスタッフの延べ人数は10万9,271人・日とされており、当該調査（支援団体からの回答率：43.35%）に回答していない団体を考慮すると災害ボランティアセンターの活動者数（12万516人・日）に匹敵することが明らかとなっている。

このようなNPOの活動と連携を可能とさせたのは、被災直後から継続して開催されている県域での連携調整会議である「火の国会議」である。火の国会議は、参加を

希望する団体に対して広く開かれた会議で、被災地域や避難所の情報共有だけでなく、NPO等の活動調整を行うと同時に、新たに熊本入りしたボランティア活動を行う団体が情報を入手する場としての機能を発揮したことは、これまで本書で述べてきた通りである。

火の国会議には多くの支援団体が集まり、各団体が提供可能な支援メニューや全般的なニーズは多く集まるものの、地域住民が何を必要としているのか、地域住民へ支援者をどのようにつなぐのか、という情報が少なかったという課題を指摘した研究（頼政、2020）もあるが、現実としては、より地域に密着した中間支援や情報共有を進めるために、多くの市町村において、市町村域の情報共有と連携をするための会議体が設置されている。

課題の変化と民間支援連携

ここでは、公開されている火の国会議の議事録の分析と支援団体への聞き取りをもとに、支援のフェーズごとに被災者がどのような課題を抱え、その課題に対しどのような形で支援団体が対応したのかを整理する。なお、議事録の分析には、「Panasonic-KVOADプロボノプロジェクト」チームが作成したデータを活用した。

（1）避難所での生活時期

この時期の火の国会議では、被災者の「課題の共有」が議論の主体であった。

被災直後の火の国会議の議題には、避難所に関する事、物資や炊き出しに関することが多く、特に食料や水、衛生用品（下着類を含む）の不足が主たる課題として共有されていた。被災から1カ月が経過すると生活再建や住宅再建に関する議題が挙がるようになり、行政職員による罹災証明の発行が追いつかないという課題や、建設業者の不足により住宅修繕の目途が立たないなどの問題が共有された。また、この頃から避難所や地域間での支援の偏り、例えば、食事改善に入った避難所とそうでない避難所では食事内容の栄養バランスの格差が激しいことや、炊き出しを行うボランティアが一部の避難所に集中し避難所格差があるといった課題が指摘されるようになる。議事録からは、避難所格差を埋めるために行政が調整に乗り出したことも確認されており、火の国会議という場における「課題の共有」が支援の偏りの改善につながった例と言えよう。

火の国会議では、発生するであろう課題に対して、先回りで議論もしている。熊本

地震の発生は4月中旬であったため、大型連休が被災後2週間程度の支援ニーズの高い時期に重なったことから、この時期にNPO等の支援団体やボランティアによる支援活動が活発化したが、大型連休後には支援団体やボランティアが減少した。火の国会議では支援リソースの減少を見据えた議論を早くから始めている。また、避難所閉鎖後の不安に対する支援、みなし仮設に入居した人たちへのケアといったニーズが高まる可能性のある課題についても早い時期から共有されていた。過去の災害で支援経験を持つ支援団体が、火の国会議でその経験を共有することで、被災者が直面する課題が想定でき、それに対するある程度の準備が可能となっていた。

(2) 仮設住宅での生活時期

この時期になると火の国会議の性格が「課題共有の場」から「活動共有の場」に変化してきた。

被災者が避難所から仮設住宅などの仮住まいに生活の場を移していくに従い、火の国会議での議論も仮設住宅でのコミュニティ形成やみなし仮設住宅での課題対応といったものになっていくが、単に課題の共有だけでなく、どの仮設住宅でどの分野の支援を行っていて、どの仮設住宅でどういった支援が不足しているのかといった状況が共有され、足りない分野の活動が火の国会議を通じて見えてきた。

また、火の国会議で議論される内容も、被災者支援にかかる内容に加えて、県外団体が撤退し活動に対する助成金も先細っていく中で、いかに資金を確保し県内団体だけでどう支援を継続していくかといった議論や、社会福祉協議会（社協）とNPOの連携体制に関する議論なども見受けられるようになる。こういった支援のあり方や支援団体の運営にかかる課題なども議論・共有され、中間支援団体であるKVOADやJPFから一定の助言を受けることができる環境にあったことは、火の国会議の特徴的な一面と言える。

さらに、震災から1年が経過した頃になると、被災体験や被災者支援の経験の継承に関する議題も目立つ。例えば、ブルーシート張りなどの支援活動を映像に残す活動や、支援経験を議論するシンポジウムの開催など、単に目の前の被災者を支援するだけでなく、将来の災害に備えた活動や議論が行われていたことも、この会議体の特徴づけるものである。

2018年7月頃になると、仮設住宅の供用期間も2年を迎え、入居者の退去が進んだ。火の国会議での話題も、災害公営住宅におけるコミュニティ形成支援といった、いわゆる被災者支援というものから、福祉的なもの、つまり、仮設住宅にとどまる被

災者への見守り、住宅再建や災害公営住宅への再定住後の生活支援といったものへと変化した。被災者の生活再建プロセスが複線化する中で、今後どのような課題が表れるのか、そういった課題にどう対処すべきなのかについて議論をする時、火の国会議では東日本大震災の被災地などの支援活動を参考に議論することが増加した。火の国会議は、複雑な復興への道のりに向け、過去の復興経験を共有する場としても機能したのである。

(3) 住宅再建や災害公営住宅等への移転後

2020年3月にはほぼ全ての災害公営住宅が完成し、ほとんどの被災者が何らかの形で再定住を果たす時期となったが、依然として支援を必要とする人も多く、NPO等の団体も今後の支援のあり方について検討を始めた時期であった。しかし、同時期に拡大し始めた新型コロナウイルス感染症は、その後の支援活動に大きな影響を与えた。行政主催の各種イベントや、NPO団体等による支援も大半が中止となった。支援活動が制限される中でも火の国会議はオンライン会議を用いることで継続され、支援団体間の情報共有の場を提供し続けた。

仮設住宅での生活時期の末期に指摘された、継続的な支援を必要とする「元被災者」を、いかに社会福祉制度につなげるかなどが議論され、支援団体と行政の情報共有の場になっていた。

令和2年7月豪雨災害（2020年7月）では、新型コロナウイルス感染症の拡大状況下における災害支援という前例のない事態に直面した。2020年7月7日から8月4日までの毎日、豪雨災害対応の火の国会議が開催され、関係団体で情報の共有が行われた。県外団体はもちろん、市町村を超えた支援を断る被災市町村もあり、こうした情報はそれまで通り火の国会議のメーリングリストで共有の上、KVOADのウェブサイトにおいても発信されていたが、被災地域での支援団体の活動制限や熊本から被災地域へのアクセスの問題などの理由により、火の国会議が情報共有や支援調整に果たした役割は、熊本地震時のそれに比べて大きなものとはならなかったことは否めない。

支援ネットワークを俯瞰してみる

火の国会議の議事録からは、各復興フェーズの議題やその変化を読み取ることができたが、議事録に記載されている内容からでは、団体間のつながりが見えてこない。そこで、被災者支援活動の中で構築されたつながり（支援者ネットワーク）は、どの

ような特徴を持ち、時間経過とともにどう変化したのか、また団体間のつながりは果たしてもれやむらのない支援の実施に寄与したかについて「社会ネットワーク分析」という手法を用いて分析をした。

この分析では、NPO等の団体がどの時期にどのようなつながりを有していたのかを知る必要がある。そこで、市町村域で中間支援的な役割を果たした団体をはじめとする14団体に対して、「緊急支援期：被災直後から仮設住宅完成までのおおむね3カ月間」「仮住まい期：仮設住宅入居から災害公営住宅完成までのおおむね4年間」「再定住期：住宅再建・災害公営住宅等再定住開始以降2021年10月までのおおむね1年半」のそれぞれの時期に、熊本地震後に支援活動実績がある250の団体との間でどのような会話内容（支援関連の「情報共有」なのか、「その他の会話」なのか）であったかの聞き取り調査を行った。

聞き取り先14団体（順不同）

- ・ NPO法人傾聴ネットキーステーション
- ・ NPO法人益城だいすきプロジェクト・きままに
- ・ 一般社団法人minor
- ・ 一般社団法人スタディライフ熊本
- ・ 一般社団法人よか隊ネット熊本
- ・ 熊本県地域支え合いセンター支援事務所
- ・ 公益財団法人熊本YMCA
- ・ 生活協同組合くまもと
- ・ 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
- ・ 特定非営利活動法人バルビー
- ・ NPO法人九州キリスト災害支援センター
- ・ 復興Project大津『カセスル熊本』（任意団体）
- ・ リバイブくまもと（任意団体）
- ・ 益城町地域支え合いセンター

支援活動を行っていた250団体の内訳

- ・ NPO等民間団体（全国域） 42団体
- ・ NPO等民間団体（県域） 59団体
- ・ マスメディア 16団体
- ・ 民間企業 20団体
- ・ 研究・教育機関 14団体
- ・ 公的団体 99団体

（1）支援ネットワークの特徴

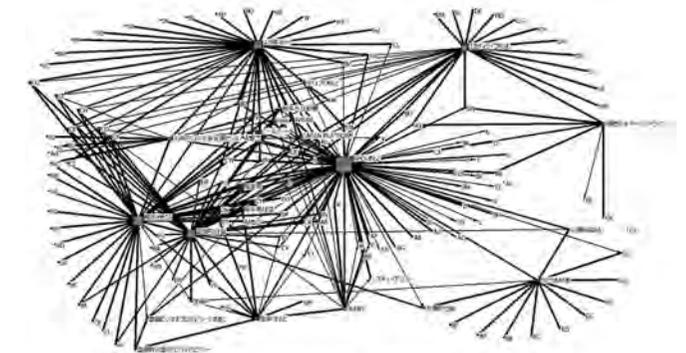
右に示す図は、社会ネットワーク分析の結果のうち支援者の情報共有ネットワークがどのような形態であったかを図化したもので、上から「緊急支援期」「仮住まい期」「再定住期」のネットワーク形態である。

三つの図を比べて分かるように、時期によりネットワークの形態が大きく異なることが見て取れる。本節でこのような違った形態を持つネットワークがなぜ出来上がったのか、各時期の支援ネットワークの特徴を説明する。

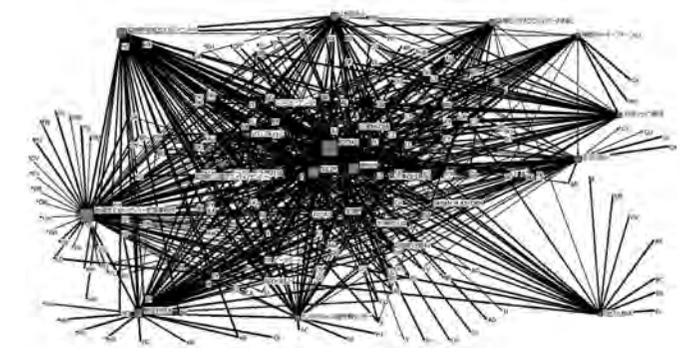
①緊急支援期：被災直後から仮設住宅完成まで

この時期のネットワークは、複数のスター型のクリーク（まとまり）を複合した形である。それぞれのクリークが独立しており、中心となる団体とのつながり以外のつながりは多くない。これは、いくつかの核となる団体が中心となり震災前からのつながりを基にネットワークがつけられていたことを裏付けている。また、各団体は目の前の課題への対処に精一杯で、新たなつながりを創りだすところまでは至っていなかったであろう。

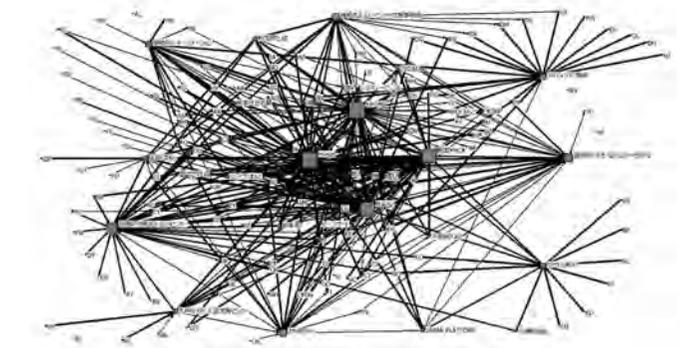
分析結果を詳しく見ると、火の国会議主催者がネットワークの中心で多くの団体と強いつながり（中心性が高い



緊急支援期における「情報共有」のネットワーク



復旧期における「情報共有」のネットワーク



復興期における「情報共有」のネットワーク

という)を持っていたことがこの分析でも確認できたが、それと同時に被害の大きかった益城町を中心に活動する団体が県内団体の中でも高い中心性を示し、他の団体との強いつながりが明らかとなった。一方、県外から支援に入った団体には、大きな影響を持つ県内団体とのつながりが確認でき、多くの団体とのつながりを持つというよりは、少ないつながりで効率的な活動ができる状況にあったことが見て取れる。県外団体の中でも他の団体と強いつながりを持つ団体には、全国域で支援活動を実施する規模の大きな団体であり、豊富なノウハウ・資金・人材を生かしたインパクトの大きな支援を行っていた点が共通している。

②仮住まい期：仮設住宅入居から災害公営住宅完成まで

ネットワーク図は、緊急支援期に比べて非常に複雑な構造となった。火の国会議など、定期的に開催される支援者会議に出席することで、団体間のコミュニケーションが増えた。また、心のケアやカウンセリング、コミュニティ形成など、専門性を必要とする支援や、個別の団体だけでは対応の難しい支援のニーズが増えたことなどで、支援団体相互のつながりが深まったためであろう。

火の国会議を主催するKVOADの中心性が依然として高く、社会ネットワーク分析からも中間支援組織として支援団体をつなぐ役割を果たしていたことが示された。しかし、支援に関わる情報交換以外の会話では、KVOADよりもネットワークの中心となって多くの団体と強いつながりを持つ組織もあり、「支援」という目的以外でも団体間の交流が進んできたことが数値としても明らかとなった。

地域支え合いセンターなど社協系の支援組織がネットワークの一つの中心に位置し、民間団体との強いつながりが形成されたのもこの時期の特徴である。民間の支援団体とは支援アプローチが異なる組織が支援者ネットワークの一つの中心となっていたことで、支援のもれやむらの抑制につながったことが考えられる。

この時期になると、県外団体がネットワークの中心から外れ、ネットワークの主役は県内団体となってきている。県外団体は支援の終了とともに支援ネットワークからも離脱するが、県内団体はネットワークにとどまる傾向、つまり被災者支援を長期間にわたって行っている傾向が強く、支援ネットワークは次第に地域に根差したものに变化してきた。

③再定住期：住宅再建・災害公営住宅等再定住開始以降

再定住期のネットワークは、再びスター型となった。仮住まい期に比べネットワークを構成する団体やつながりは減少したものの、ネットワークに残っている団体は多くの団体とつながっており、緊急支援期におけるスター型のネットワーク図に比べつ

ながりの密度が高い。

この時期の特徴の一つは、「情報共有」が地域限定的なものとなる一方で、「その他の会話」では地域を越えたつながりが保たれていることである。再定住期は、新型コロナウイルス感染症の拡大時期と重なる時期で、多くの被災者支援活動が中止を余儀なくされ、火の国会議への参加を控える団体が増加した。そうした環境下でも「その他の会話」によるつながりが維持されていたことは、困難な時期を共有した支援団体間のつながりの強さを示すもので、このつながりは、その後の支援活動でも生かされた。

この時期のネットワークのもう一つの特徴は、支援ニーズの変化に伴って、福祉系の支援をしている団体が、ネットワークのより中心に位置してくるなどの変化がみられることである。前節の火の国会議の議題分析からも、再定住期になると、平常時でも社会福祉系の支援を必要とする人々の支援ニーズがより強いものとなることが示されていたが、社会ネットワーク分析からも、支援内容の被災者支援から社会福祉支援へ移行と、そのような支援を行う団体が支援者の中心になってきていることを示している。

(2) 地元メディアの重要性

社会ネットワーク分析は、熊本地震災害の被災者支援におけるメディアの重要性と地元メディアの特性も明らかにした。ネットワーク内において交流の浅い複数の団体もしくはクリークを結び付け、支援ネットワークの拡大と多様性の向上にどのような団体が寄与したかについて、「媒介中心性」という指標をもとに分析を行ったところ、緊急支援期では、新聞社やテレビ局などのマスメディアの多くが上位に位置しており、これは他の時期には見られない特徴だ。他の時期と比べてネットワークの密度が低かった緊急支援期において、記者の持つ情報収集網が支援団体を間接的につなげる役割を果たしていたのではないだろうか。また、多くのメディアは復旧期以降に媒介中心性を低下させたが、地元紙・地方紙は復旧期・復興期でも高い媒介中心性を保っていた。全国紙を中心とした大手マスメディアが被災地への取材頻度を下げ中、県域や九州域における継続的な取材と情報発信を行った地元紙・地方紙の独自性が、関係性の薄い団体間をつなげる役割の高さとして表れたのだろう。

(3) ネットワークの変化と火の国会議

熊本地震における支援団体間の情報共有と支援活動の調整・連携を図ることを目的

に開催された火の国会議が、本災害における支援ネットワークの拡大に寄与し、支援のもれやむらの防止に貢献したことは明らかである。震災以前から熊本県における中間支援組織として活動していたNPOくまもとが県内のNPO等の団体を中心に呼びかけを実施し火の国会議の中心となったことで、多くの団体が火の国会議に参加し初期のネットワーク拡大に貢献した。

緊急支援期が過ぎると情報共有の場がなくなるケースも多い中、仮住まい期以降現在も火の国会議はKVOADが主催することで定期的な開催が継続している。定期的な開催を維持することで、支援団体に情報共有や支援団体間の会話の場を提供し続けており、この場がネットワークの維持に果たした役割も大きく、それをネットワークの中心で支えたKVOADは多大な貢献をしたといえる。一方、特定の団体が中心にいるネットワークでは、その団体が何らかの理由で機能しなくなった場合、ネットワーク全体が機能しなくなる可能性がある。

第7章 まとめ ネットワークが支援のもれやむらの防止に果たした役割

執筆者：JPF

被災者支援において、公的機関は多くの被災者に共通するニーズへの対応に長けたマスキエ的な支援を行い、民間団体は公的支援の届かないニーズへの対応や、支援が不十分である分野における重層的な支援を行うなど、双方の強みを生かした支援活動が行われるが、火の国会議での話題分析と社会ネットワーク分析からも熊本地震での同様の動きが確認できた。

火の国会議やそこを中心に形成された支援者のつながりが支援のもれやむらの防止につながったことを改めて示して、本章のまとめとしたい。

熊本地震災害では、情報共有会議である「火の国会議」が初期から開催された。この会議は県域で被災者支援を行う団体の情報共有の場となっただけではなく、NPO等が相互に業務を補完するための調整を行うと同時に、遅れて参加してきた団体に対して情報入手の機会を提供した。

緊急支援期に大きな役割を果たした県外の支援団体の撤退時には、必要な情報が引き継がれないことによる支援のもれが生じる可能性があるが、本章での分析からは、県外団体と他の支援団体との活発な情報共有が見て取れ、支援者にかかる情報や活動のノウハウが地元団体に引き継がれていたことが推察される。

復旧期には、被災者からの支援ニーズも多様化・複雑化し、専門性を持たない支援団体や単独の支援団体では対応が難しい課題が生じた。こうした場面において、専門性を持つ団体への支援依頼や、他団体への協働の打診などが行われている。構築された支援ネットワークや情報共有会議の場で団体間の交流が活発化し、このような協働を創出する場となったことは言うまでもない。

火の国会議の運営団体であるKVOADは、地域支え合いセンターと密に情報共有を行っていた。民間支援団体とは異なった支援アプローチが可能な団体との連携は、もれやむらのない支援に寄与したものと推察する。県社協や一部の市町村社協では、現在でも火の国会議の議事録が回覧されている。議事録には被災地の現状や支援ニーズ、民間支援団体の行った活動等が記載されているため、そうした情報が社協内でも共有されているということは、少なくとも社協側にとってはもれやむらのない支援を実施する手がかりとなり得ている。