

新型コロナウイルス感染症影響下における 災害支援

近畿大学国際学部 准教授 桑名 恵



Profile／大阪府生まれ。イギリスでの大学院修了後、複数の人道支援に関わるNGOスタッフとして、紛争や自然災害後の復興支援に従事。現在は、NGOの理事やアドバイザーとして、紛争や災害後の国際協力に関わる。2010年より大学教員。お茶の水女子大学講師、立命館大学准教授を経て、15年より現職。専門は、人道支援、平和構築、国際協力論、開発社会学。

熊本の豪雨災害支援で実践された「現地化」

新型コロナウイルス感染症の世界的大流行は、災害支援に大きな変化をもたらしました。災害と感染症による二重の危機が重なり、世界各地の災害支援は複雑で困難性の高い対応に迫られています。日本国内では、2020年7月の豪雨災害がコロナ禍の支援の在り方を模索する最初の大きな機会となり、熊本での水害対応はその先鞭となりました。

新型コロナウイルス感染症影響下の人道危機への影響として、国連大学の政策研究ペーパー（2021）は、支援へのアクセスに着目し、次の特徴を指摘しています。①国内での移動制限、②緊急の危機対応に制限された活動、③多数が集まる会合の禁止、④支援関係者が自ら課した予防的な活動の制限一などです。このような数々の制約により、外部支援者と現地組織の関係性は大きく転換。またこの間、世界中の支援現場で、現地アクターのリーダーシップが強まり、「現地化」が進んだことが、多くの調査研究で明らかになっています。

JPFの「2020年7月豪雨災害支援プログラム」においても、活動を実施した13団体全てが現地団体と連携して支援を行いました。加盟団体が活動の起点にしたのは、2016年の熊本地震支援や2019年台風19号支援時に既知であった団体や、専門分野での全国的なネットワークとのつながりであり、総じて災害前に築かれていた関係性でした。逆に、発災前のつながりを活用できなかった団体は支援実施が困難になる傾向がありました。活動を実施した団体は、ICTを活用して、遠方からの会議参加、支援調整を行い、活動を進めました。他方で、遠隔のコミュニケーションだけでは、通常よりも支援実施までに時間を要し、変動するニーズへの柔軟な対応が難しいため、感染症対策をしながら現地に入る方策も練られていきました。

上記の連携では、感染症拡大の予防に最大限考慮しながら、外部支援者による直接支援を最小限に、現地に委ねられる領域を最大限にする支援の在り方が模索されたといえます。熊本地震を機に設立されたKVOADは、調整会議の実施等を通じて、地元組織と外部支援者の橋渡しをする存在として中核的な役割を担いました。また、外部支援者の活動においては、県の方針を受けて、「被災市町あるいは市町村社会福祉協議会等の支援要請がある場合のみ可能」という方針を明示し、現地組織によるイニシアティブを高めました。一方

で、行政や社会福祉協議会がニーズを把握しない場合は、支援が届かないという危険性も伴い、多様な「現地」を配慮する仕組みの必要性も明らかになったのです。

中間組織を軸にした新しい連携のカたち

このようなコロナ禍の経験を経て、災害対応における今後の連携は新しい形態を模索することになるでしょう。外部者と内部者が連携しつつも、現地組織がより中心となり、多様な現地の状況に対応できる支援の在り方です。その際に必要なのは、多様なレベルで異質な要素とつながることを可能にする「ネットワークアプローチ」。しかしながら、急場で創発されたつながりだけでは、人は安心して連携することは難しいでしょう。鍵を握るのは、平時の活動との接続や、地域別、分野別などでの行政・民間の立場を超えたつながりの場を形成し関係性を作っていくことだと考えられます。

このような場の促進において中間組織は大きな役割が果たせます。全国の地元中間組織、そして海外での支援経験を持つJPFや、災害対応における全国組織や企業、行政との関係を持つJVOAD等が、平時からリーダーシップ研修や戦略会合などで対話を重ねる場を持つことで、セクターを超え、ローカル、ナショナル、グローバルが交差するより重層的な関係性を創出することができます。

連携による対話は、内部と外部、県内と県外などの二分法の枠組みを超えて、問題解決のために、相互の価値を交換し、変容させる潜在的な力を秘めています。しかしながら、内部者、外部者の交ざり合いはそう簡単なものではありません。むしろ、レジリエンスの多くの形態は、一定の失敗を必要するともいわれています。衝突や葛藤のプロセスを経ることが、お互いの境界を消し去り、融合していく契機になり得ます。新型コロナウイルス感染症であぶり出される連携の課題は、今後の新しい連携の可能性を拓く機会でもあるのではないのでしょうか。



令和2年7月豪雨災害では、オンライン会議を利用し多様な組織で情報を共有した

©KVOAD

地域性を考慮し、外部からサポート

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム (JPF) 地域事業部 齋藤 真樹



Profile／東京都出身。2011年3月の東日本大震災後、民間企業に勤務しながらボランティアとして東北に通い始める。もっと支援に自分の時間を使いたい、支援する人にも支援が必要ではないかとの思いが募り、14年にJPF入職。東日本大震災被災者支援では、特に原発事故に起因する課題に取り組む。熊本地震被災者支援では発災直後から関わり、地域力強化事業を実施した。

海外および東日本大震災被災者支援の経験から

JPFは、NGO、経済界、政府の3者が対等なパートナーシップのもとで協働して海外の緊急人道支援を行う仕組みとして、2000年に発足した組織です。各方面から寄せられた寄付金をもとに海外の自然災害による被災者、紛争による難民・国内避難民に対し、加盟NGOを通じ支援を届けてきました。

国内初出勤となった東日本大震災では、2011年3月11日発災当日の3時間後に支援を開始しました。被害が甚大で広域だったことに加え、被災者支援が長期にわたったことから、加盟NGO以外の被災者支援団体向けに「共に生きる」ファンドを設立し、地域主体の復興の後押しとなる様々な分野の事業に助成しました。

この経験は、私たち外部支援者にとって重要なこと、つまり、「そこに暮らす方々の力を引き出すこと」、「次の災害時に経験を活かした対応が可能になる体制作りを支援すること」、「支援開始時から撤退を見据えた計画を立てること」を教えてくださいました。

熊本地震被災者支援で目指したこと

熊本地震被災者支援では、2016年4月16日の本震直後から、加盟NGOによる支援を開始すると同時に、復興段階で地域の力を引き出す支援を探る調査をしました。その結果、復興に関わる多様な関係者を「つなぎ、調整する」役割や、「課題を見極め、対応策を講じる」役割を担える地元の人材育成を目指すこととし、2017年2月から11月まで研修事業、および2017年6月から22年5月まで地元の中間支援団体への助成事業を実施しました。

(1)「地元主導の生活再建を支える人材育成」研修事業

地域で支援活動をする人々の力を引き出すため、先災地の復興経験を熊本につなぐことを目的とし、東日本大震災(2011)や中越地震(2004)、阪神・淡路大震災(1995)の様々な分野で支援活動の課題を乗り越えてきた経験者を熊本に迎えた「座学研修」と、先災地を訪問し現地を感じながら話を聞く「視察研修」で構成しました。受講者からは、復興過程で発生する課題を事前に知ることによって早くから具体的な対応が可能になった、現地を訪問することで復興や課題を具体的にイメージすることができた等と好評でした。

(2)「人材を支える基盤整備」中間支援団体への助成事業

地域に根差したレベルで支援の漏れや偏りを防ぐには、支援に関わる多様な関係者を被災市町村域でつなぎ調整する中間支援を担う人材・組織の育成が必要でした。そのため、市町村域中間支援団体向け助成事業を約5年間、3期にわたり実施しました。

事業のゴールを「災害や様々な社会課題に対して回復力(レジリエンス)を持つ地域になる」と設定。助成期間の各期には、つながり作り(1期)、見えてきた課題を自分たちで工夫し解決する(2期)、発災からの活動を自分たちで振り返り知見をまとめる※ことで次の災害時に経験を活かし共有できる体制をつくる(3期)という重点目標を掲げ活動しました。

また、事業計画から終了報告作成までJPFが伴走支援したほか、より良い結果を得るためには計画の変更を許容するなど、地元支援者の自由な発想を大切に、臨機応変に対応しました。さらに、活動にかかる直接費に加え間接費も助成対象としました。事務局運営を支える人件費などが十分にあってこそ安定した活動が可能になる、という考えに基づいているものです。

JPFの熊本地震での支援は、多様な関係者間の情報共有、被災者へ具体的な支援を届けること、そして地域全体で命を守る支援を目指すことに貢献できたと思います。また、令和2年豪雨では、熊本地震をきっかけに連携を広げ経験を蓄積した支援団体を中心となって県内で支援活動を行ったことから、「将来の災害に備えることのできる強い地域づくりを担える仕組みや人材の育成」も一定程度達成できたと考えています。そしてこれは、2015年開催の国連防災世界会議で採択された、仙台防災枠組みにある「より良い復興(Build Back Better)」にもつながる活動であったと考えています。



東京都内で実施した、地域力強化事業の成果報告会

©JPF

※熊本の市町村域での災害支援の知見をまとめた4つの冊子(P.32「お役立ちリンク集」)にQRコードがあります

イタリアでの災害支援

東洋大学 国際学部国際地域学科 教授 松丸 亮



Profile／千葉県市川市生まれ。1986年に大学（工学部土木工学科）卒業後、開発コンサルタントとして、国内外の防災プロジェクトに20年以上従事する。開発途上国の洪水対策・都市排水対策・防災計画・復興計画の立案、政府職員の能力向上などの経験が多い。2013年に東洋大学に移り、防災のゼミを担当している。熊本地震発生直後からJPFをサポートし、熊本で活動する団体のモニタリングや、助言、能力強化などに従事した。

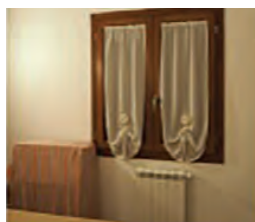
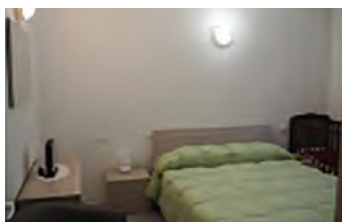
温かい食べ物を避難所でも

大規模災害の場合は、避難所での生活が長期化します。熊本地震でも、避難所が完全になくなるまでには約7カ月かかりました。避難所生活での課題は様々ですが、改善しなければいけないことの一つは食事ではないでしょうか。

食事は、誰もが毎日必要とするものです。被災直後は、食事を取れるだけでもありがたいものですが、避難所生活が長期化しても、おにぎりやパン、仕出し弁当といった食事では、食の楽しみが奪われるだけでなく、健康問題も引き起こすこともあるので、質の高い食事を提供していくことが必要となります。たとえ一日一食でも温かい食べ物を取ることができれば、少しはホッとできる時間になると思います。

海外の事例を見ると、被災後の早い時期から温かい食事が提供されているようです。イタリアでは、非常時用のキッチンカーが各地に用意されていて、調理を担うボランティア（国の訓練を受けている）が、キッチンカーでの食事を準備する態勢が整っています。2016年のイタリア中部地震で被災したカメリーノという地方都市でも、被災当日にはキッチンカーが到着し、パスタなどのホットミールが提供されたとのことでした。同様の事例は、アルバニア（2019年11月に地震が発生）でも見られ、温かい食事を取ることによって被災者が安心できるよう考慮されています。

日本の現状では避難所での加熱調理が難しい所が多いので、温かい食事を避難所が自前で用意するのは難しいと思い



少人数家族用の仮設住宅内部

写真はすべて©東洋大学

ますが、キッチンカーを活用した温かい食事の提供などは支援団体が取り組めるものかもしれません。

建設型仮設住宅をより良く

災害で家を失ってしまった人が仮住まいの時期を過ごす仮設住宅は、被災した方が復興に向けて希望が持てるものでなければいけないはずです。最近では木造仮設住宅の提供も増えてきており、住宅の質の面からは少しずつ改善が見られるとはいえ、生活面だけを見ても、家電製品が備え付けられておらずすぐに生活を始められない、駐車場が遠く離れている、公共交通機関が限られている、買い物が不便など多くの課題があります。さらには、2年間という限られた入居期間は、住む場所を失う不安にもつながるのではないのでしょうか。

上の例で取り上げたイタリアのカメリーノでは、歴史地区となっている旧市街地の復興に10年単位の長い時間がかかるという理由もあるのですが、入居期間に定めがなく、日本の仮設住宅と比べると広く質の高い仮設住宅が被災者に提供されています。仮設住宅には、主要な家電製品だけでなくベッドや食器なども備え付けで、入居後すぐに生活を始められたとのことでした。家の前には狭いながらも庭となるスペースがあり、入居者が植物を植えたりペットを飼育したりすることも可能になっています。さらには、家の前に駐車スペースもあり、住民の利便性に配慮されたものになっています。

仮設住宅の質や駐車場の配置などは、民間ではどうにもならないことかもしれませんが、事前に自治体などと協議をしておくことで改善につながる可能性もあると思います。また、支援をする側が心に留めておくことで、厳しい生活を送っている被災者にとって何かの役に立つかもしれません。



仮設住宅前には、小さな庭と駐車スペースが用意されている

〈仮設住宅は3つのサイズ〉

1〜2人用：40平米、3〜4人用：60平米、4人以上：80平米