

熊本地震における NPO・ボランティアの活動と課題

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) 代表理事

認定特定非営利活動法人レスキューストックヤード (RSY) 代表理事

栗田暢之

1. はじめに

水害・地震・噴火など、相次ぐ自然災害に見舞われる災害大国・日本にあって、特に1995年阪神・淡路大震災を契機にボランティアは注目され、その後1997年には、ボランティア団体等に法人格を与える「特定非営利活動促進法」、2006年には「公益法人制度改革関連3法案」が成立し、いわゆる NPO 法人や一般社団法人等が災害時にも広く活動することが社会的に認知されるようになってきた。筆者自身も RSY (法人格を取得する以前の前進団体を含む) として、40か所以上の災害現場に携わっている。一方、災害が発生すると被災した市町村や都道府県域で「災害ボランティアセンター(以下、災害 VC)」が設置されるが、こちらは現地の社会福祉協議会(以下、社協)が主体となって、被災地内外からのボランティアの受け入れや被災者のニーズを調整する機能として、必ずと言っていいほど設置されている。もはや災害救援にボランティアは不可欠との認識は浸透し、災害時にボランティアがいない現場はないと言えるほど、日本社会に完全に定着した。しかし、ボランティア、ボランティア活動、ボランティア団体、専門ボランティア、NPO・NGO など、それぞれの言葉の持つ意味や機能等は違いますが、それらをまとめて「ボランティア」と指すことが多く、少し整理が必要な段階にきた。詳細は別の稿に譲ることとするが、例えば、NPO・NGO は、それぞれの理念と目的を持ち、社会的課題の解決を図る組織体である。世間が一般的に認識している、いわゆるボランティアとは異なる。そこで本稿では、取り急ぎ、個人またはボランティア団体・グループをボランティア、NPO 法人や一般社団法人を NPO と表記することとする。ただし、いずれも営利や見返りを目的としないボランティア活動であることは変わらない。

なお、被災地にどのくらいのボランティア・NPO が活動したかについて、災害 VC は、全国・都道府県・市町村というそれぞれの社協が行政区同様のラインでつながっているため、何人のボランティアがいつ、どこで活動したかは毎日集計できる。また、全国の社協間で災害 VC の運営支援者の調整が図られたりする。しかし、NPO はまだその域には遠く及ばず、全体をまとめたり、調整したりする機能がない、または不十分である。従って、2011年東日本大震災でも数多くの NPO が現地支援に当たったが、その総数や活動場所、支援内容、期間等の全体像はいまだ誰も把握できていない。これでは、警戒される首都直下型地震や南海トラフ巨大地震など次の広域災害でも、支援に

「漏れ・抜け・落ち・ムラ」が生じてしまうのではないか。こうした懸念から、全国規模の NPO ネットワーク等が集う JVOAD 構想が2013年から論じられ、その準備会が稼働し始めていた。

こうした時代背景とトレンドの中で、熊本地震は発生した。ボランティアは約12万人、NPO は約300団体（後述する「火の国会議参加団体数」）となった今回の災害でのボランティア・NPO における支援活動の特徴は、大きく2つあると考える。1つは「連携（民民・官民）」、もう一つは「避難所対応」である。

2. 民民連携

「熊本、震度7」の報を受け、早速翌日の4月15日、RSY から2名、JVOAD から1名の現地派遣を行った。そして、被災地での状況把握を行い、ホテルにようやく着いた深夜に本震が襲った。「これまでにはない激震に見舞われた」とのメールが届き、とても心配をしたが、全館停電した中、近くの避難所となった社会福祉施設屋外で、避難者の対応を行ったという。NPO に勤める者として、さすがの動きである。しかし、もし耐震性の低いホテルであったなら、支援者に犠牲が出てもおかしくないと思ひ、血の気が引いたと同時に、支援者の安全対策についても、これまで以上に徹底しなければならぬと痛感したところである。

とにかく、これで事態は一変した。周知の通り本震は多くのいのちを奪い、また18万棟を超える家々に甚大な被害をもたらした。さらに相次ぐ余震により、被災者は指定避難所のほかに、屋外や車中での避難生活を余儀なくされ、その全体像が把握されるには、しばらく時間がかかった。それでも人間が生活するために必要な衣食住の確保は喫緊の課題である。この災害でも、多くのボランティア・NPO が地震当初からできる支援を模索し、早い者はすぐに現地入りした。その一方で、前述した東日本大震災での「連携不足」の反省を踏まえ、NPO 間の連携体制の構築を急いだ。JVOAD 理事団体でもある認定 NPO 法人日本 NPO センターに相談し、熊本県を代表する中間支援組織の NPO である「NPO くまもと」につないでもらい、早速現地で善後策を協議した。そして本震から3日後の4月19日、今回の NPO による支援の象徴的な場となった「熊本地震・支援団体火の国会議（以下、火の国会議）」の初回が開催され、内閣府、厚労省、熊本県、JVOAD、NPO くまもとも含めて、24団体が集った。参加資格は特に設けず、「支援者（当事者含む）」であれば自発的に誰でも参加可能で、かつオープンな場とした。以降、「熊本県青少年会館」を会場に毎晩19:00～21:00まで開催し、5月ゴールデンウィーク時には、約50団体、100人以上の支援者が集った。その後、震災から3カ月を機に週2回の頻度に調整しながら、現在でも週1回継続していて、12月27日現在で105回を数えることになった（熊本市は独自に「ひごまる会議」を開催し、現在は火の国会議と合同で開催）。

会議の中身については、そこで何かを決めるということではなく、各団体の支援状況や互いの過不足などについて様々な情報交換ができる場とした。また、会議進行が煩雑にならないよう、まずは全体に向けて、以下の支援ジャンルごとに分けて随時発言いただき、その後、関係する者同士が小グループに分かれて内容を詰める形式をとった。

- ①医療・レスキュー ②障がい者や高齢者などの要援護者支援 ③外国人等のマイノリティ支援 ④炊き出し・食事の提供 ⑤瓦礫撤去や家屋の清掃 ⑥調査・アセスメント ⑦物資配布・輸送 ⑧ボランティア派遣 ⑨災害 VC 支援 ⑩避難所（在宅避難者を含む）の生活環境の改善 ⑪子どもや子育て世代への支援 ⑫支援団体間のコーディネート ⑬資金助成 ⑭その他



火の国会議の様子

単に集まっただけなら烏合の衆に終わる可能性もあるが、実際にこの会議で出会った団体同士がその後の活動で協力し合ったり、地域やジャンルによって支援活動そのものが不足する場合に、ある程度調整が働いたりしたことは最大の成果だと言える。それは、マスコミの影響は今回も大きく、どうしても益城町に支援が集中するなか、同町のすぐ南に位置する御船町にはあまり支援が届いていないという情報をこの会議で得て、RSY としては御船町を中心にした長期支援を決めた。のちに NPO くまもとの

担当者は、「右も左もわからなかった災害対応であったが、JVOAD と暗中模索しながら地元 NPO としての連絡調整の役割は一応果たすことができたのではないかと感想を述べている。

しかし、火の国会議に参加した団体は約300だが、実際にはもっと多くの団体が現地入りしたと思われる。単発でモノを届けたり、炊き出しだけ振る舞ったりしたような細かい活動までの集約はできないとしても、やはり混乱期こそ必要な調整機能が十分果たせたかについては課題が残った。現に、宇土市や宇城市など、県南地域のボランティア・NPO はいつも手薄であった。

3. 官民連携

前項で述べたとおり、本震で本格的な支援が必要だと認識を深めた JVOAD 担当者は、正確な情報把握と官民連携体制の必要性を感じ、熊本県庁をめざした。すでに修羅場と化した県庁で、たまたま普段からの会議や2015年の関東・東北豪雨でも当方らの国側の窓口として協力いただいている内閣府（防災）の担当者が現地入りしておられた。その紹介で、のちに連携のキーパーソンとなる熊本県の福祉部局の担当者に「すんなり」お会いすることができた。私たちは日常でも初対面の人とはすぐに信用を得るのは難しいものである。それを可能にしたのは、やはり普段からの「顔の見える関係」の構築であると痛感した。早速官民で協議し、熊本県から NPO に以下の要望が出された。

- ① 現在 600 か所以上ある避難所について、運営・管理の協力を NPO にお願いしたい。
- ② 物資については、避難所までの移動手段やマンパワーの協力もお願いしたい。
- ③ 行政と連携して取り組み、共有会議をしながら進めていきたい。

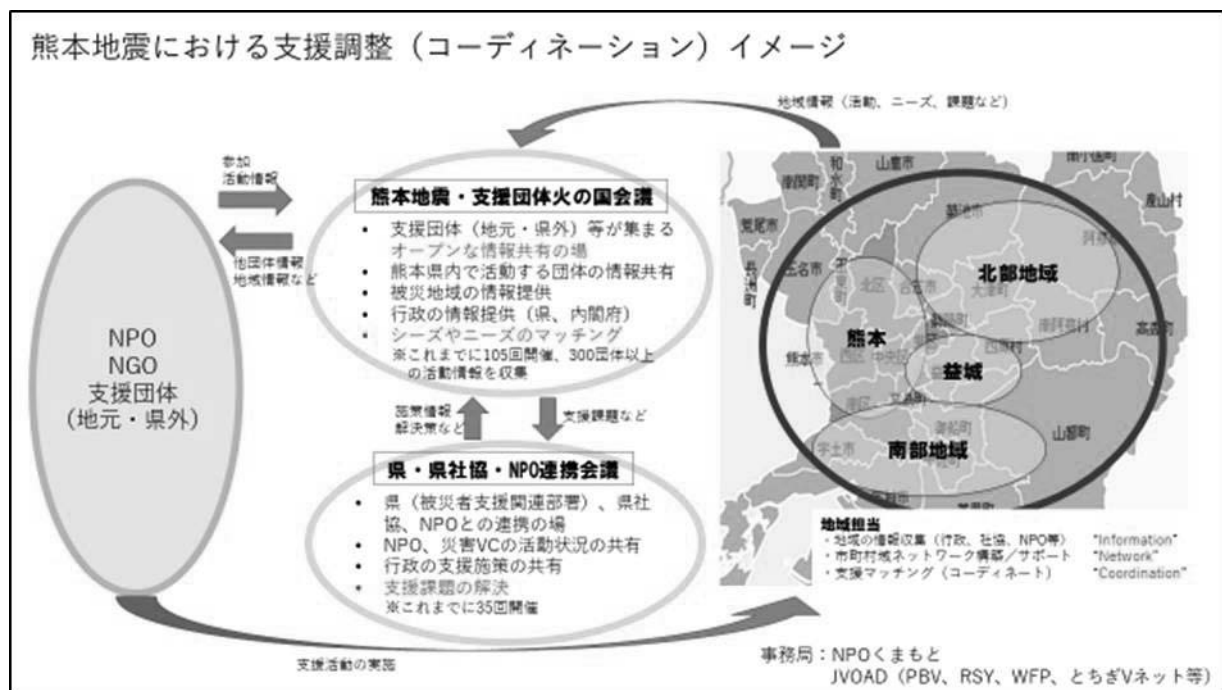
協議の結果、以下の取り組みを実施することになった。

- ・ 行政から避難所リストと地図データを共有する。
- ・ 熊本県内に来ている団体等に協力要請の呼びかけ、状況共有・意見交換を行う。
- ・ 県庁内に、NPO 等が情報共有できる会議スペースを設ける。
- ・ 各市町村にて行政、社協、NPO が共有できる場を設ける（県から働きかけ）。
- ・ 県から市町村に対して、NPO への協力を依頼する（県の腕章を NPO に貸与）。
- ・ 民間からの物資の拠点についても、県が場所を探す。

この協議を原点として、「熊本県・熊本県社協・NPO 連携会議」が定期的に行われ、12月20日現在で50回を重ねた。また、熊本市は政令指定都市であるため、別途「熊本市・熊本市社協・NPO 連携会議」も開催され、こちらも35回実施してきた（9月下旬からは県・市合同の会議体とした）。NPO の集合体である火の国会議での情報や行

政への要望はこうした会議で共有され、また逆に、避難所数や避難者数などの正確な数字、行政が抱える課題や今後の方針などを火の国会議で共有するなど、官民双方の風通しをよくすることにつながった。実際に連携会議を支え続けた熊本県の実務担当者は、「ボランティアに関する県の事前の想定は、社協ボランティアのみであった。都道府県レベルでは初めての取組みとして、社協に加え、災害ボランティア団体と連携できたことは、早い段階から様々な支援を可能にするとともに、ノウハウを学ぶ意味でも極めて有意義であった。今後は熊本母体のボランティアネットワークが形成され、本震災への対応を更に充実するとともに、将来に向けたボランティア連携の在り方を構築することが重要となる。」と感想を述べている。

ただし、JVOAD 自体の知名度や求心力はまだまだ緒に就いたばかりで、参加者からは、ある種の警戒心を持たれたり、発言時間の制約等から、集まるだけの価値はないと評されたりしまったこともあった。また会場は県を中心地の熊本市で開催するも、遠方からの随時参加は難しく、のちに「地域調整会議」と称して各地域での開催にも努めたが、県域で一同に会するには物理的な難しさもあった。



4. 避難所対応

避難所の課題は、今回最大の課題となったといってもいいほど、混乱を極めた。さらに、行政から避難所運営にこれほどまでに NPO が求められた例はないほどの SOS が出された。確かに、地域防災計画上、いくら避難所の管理は行政の役割と明記されていても、実際の管理に加え、日々の運営を行政だけで行うことは無理がある。それでも被災した住民自身が運営に携わり、地域住民同士で協力し合って対応した事例もある。

これが理想の形である。しかし、多くはそのための訓練や経験もなく、また運営マニュアルがきちんと配備されていたとは言い難い。とにかく余震がひっきりなしに襲いかかり、また熊本といえども地震当初の時期はまだ肌寒かった。着の身着のまま避難されてきた被災者に対して、何もかも不足する物資をどうするか、とにかく震災関連死を出さないということに官民が必死で取り組んだのである。

まずは熊本県からの要請に基づき、全避難所の「ライフライン・トイレ・生活スペース・医療・食事・衣服・物資・運営・その他（避難者名簿の有無やごみの分別など）」の実態等を調査し、支援が不足する具体的な場所を特定しながら必要な対策を講じることにした。

以下は、熊本県災害対策本部で資料提示された状況報告である。

避難所アセスメント

- 熊本県関係部局、熊本市の協力を得て、「火の国会議」参加 NPO 等が、5月2日（月）～4日（水）に熊本県内の全ての避難所を対象としたアセスメントを実施
- 「火の国会議」参加 NPO 等が直接調査した 118 箇所の避難所については 5月6日（金）に熊本県及び政府現地対策本部に報告した。
- 結果を受け、火の国会議参加の NPO 等が避難所の生活環境の向上を図っている。

ただし、いくら熊本県との連携が「すんなり」進んでも、現場の市町村にとっては、NPO と言われても果たして受け入れていいものかどうか、信頼できるのかどうかの判断は悩ましいところである。そこで、避難所アセスメントの結果概要を市町村等に伝える文書には、以下のような文章が盛り込まれ、理解促進に努めた。

（参考）具体的な支援事例

今回の調査先に、近々に福祉避難所として、要支援者を受け入れる避難所があり、ノウハウがないため、悩んでいるという情報を入手。早速、看護学の准教授や、福祉避難所・ビックパレットふくしまの避難所運営経験者などのメンバーが、段ボールベットの配置、避難者に配慮した導線の確保などを実施。

また、避難所での炊き出しや高齢者へのケアといった単発の NPO は数多く活動したが、住民主体の避難所運営を支援できる NPO は、期待されるほどまだまだ数は少ない。また、避難所に不可欠な医療・保健・福祉・看護についても、官民含めて横の連携がほとんどなく、「お身体の具合はどうですか」と一日に違う関係者から何度も聞かれる避難者もいた。その他、ペットの対応や車中泊、在宅避難者への必要な支援策も含めて、それぞれどんな主体が関わり、どう連携できたか、できなかったかなどについて

は、今後十分検証しなければならないと考えている。

一方、火の国会議に血相を変えて協力を求めてきた熊本市や、RSYとして関わった御船町では、地震当初の避難所の環境改善はもとより、統廃合を控え、どうすればスムーズに移行できるかなどの相談に対しては、より積極的に携わることになった。各市区町の担当者とひざを突き合わせて、避難所となる施設の図面に、赤のマジックでレイアウトを書き込み、「少しでも快適に、かつ住民自らが運営する避難所」とするために、以下のようなスペースを盛り込んだ原案を協働で練り上げた。

調理室、仮設風呂またはシャワー室、洗濯スペース、物干しスペース（女性専用を含む）、食事スペース、着替えのスペース、談話スペース、乳幼児が遊べるスペース、授乳室、児童・生徒の学習室、感染者のための隔離室、ペット同居可のスペースなど

中には「弁当を支給するのになぜ調理室が必要か」「包丁が危険で管理しきれない」など、行政らしい意見も出たが、避難生活であっても、徐々に近隣のお店が再開しつつある段階にあって、子どもにお弁当を作ってあげたいお母さんがいること、それぞれの家庭の味の味噌汁を普段通りつくることこそが、自立した生活につながるものである。また、女性専用の物干しスペースや授乳室、感染者のための隔離室など、女性や子ども、要支援者に対する配慮等、過去の災害で実際に経験した NPO ならではのアドバイスには説得力があった。なお、災害救助法による国の支援が何に対して活用できるかの理解がいつも障害になり、結果として時間がかかりすぎたり、避難者のニーズに即した対応ができなかったりしたケースもあったことは今回に限らず改善が必要である。



厳しい避難所環境にさらされる重度障がい者と家族
(本震から3日後の某町小学校体育館)



官民による避難所開設準備（5月7日・熊本市総合体育館）

5. 今後に向けて

約12万人のボランティアの窓口となった各市町村の災害 VC は地元社協を主体として、多くの被災者のニーズに確かに応えてきた。もはや当然のように設置される災害 VC は、実は官設ではなく、あくまで社協の善意によって成り立っていることを理解しなければならない。しかし世間の多くはそうは認識しておらず、うまく機能して当たり前、立ち上げが遅い、こんなに困っている人が多いのにボランティアに活動が与えられない、などと相当叩かれてしまう。それに拍車がかかり、社協機能が完全に災害 VC 対応で手足が縛られる状態となってしまっている。現在は、「地域支え合いセンター」を受託し、仮設住宅等での見守り支援を実施しているが、本来社協はこうした福祉の専門機関であり、そのプロパーは災害 VC の運営だけではなく、被災した地域へ、住民へ、そして要配慮者へ必要な支援を直接届けて欲しいと願うところである。過去には被災した女性の高齢者が、社協職員の顔を見ただけで安堵の涙を流した現場を見ている。これは外部支援者には到底真似できないことである。また、昼間の避難所はどうしても多くの高齢者のみがじっと暇を持て余している。生活不活発病にならないためにも、お茶のみサロンなどが有効で、これは社協の十八番である。にもかかわらず、すでに地元 NPO が実施していた避難所でのサロンへの協力を呼びかけたが、「今は災害 VC で手一杯」という返事であった。今後は社協の負担があまりに大きくなっている災害 VC の在り方も大きな課題だと思っている。

一方 NPO 側も、自らの団体の活動を懸命に行うことは誰にも否定できないが、その地域の行政や災害 VC、同地域で活動する他のボランティアや NPO と良好な関係が構

築できているか、過去の経験や政治等の権威を振りかざし、自分たちの活動を鼓舞してはいないか。もとより、主役はその地域の住民であるが、すべてを外部支援者がしてしまったり、逆に期待だけさせて自分たちの都合で突然反故にしたりしていないだろうか。そして、隣の地域はどうなっているかの視野を持っていてだろうか。こうした NPO 自身の質の向上や自浄努力の議論も、この業界全体のボトムアップのために必要だと痛感している。

こうした様々な課題を抱えつつも、今回の火の国会議に象徴される NPO の一連の活動と、災害 VC を軸とするボランティアは、両輪として、今後もますます重要性を増してくるものと思う。そのためには、ボランティア・NPO が果たした役割と課題を記録に残し、それを叩き台として次の災害ではさらに深化できるよう研鑽を積んでいくこと。また、各都道府県・都道府県社協・地元中間支援 NPO との事前の連携の強化を図ることが重要である。ただし、「連携」という耳障りのいい言葉に酔いしれることなく、連携できない場合の不都合や不合理を共有しておくことが必要だと考える。そのためには、それらを推進していく JVOAD 自身の人的・経済的な体力も増強しなければならない。課題は山積である。

熊本地震で最大18万人だった避難者数は、南海トラフ巨大地震では、全国で960万人という予測がされている。残された時間は幾ばくかとても心配で、少し急がなければ間に合わないと焦りは募るばかりである。いずれにしても、災害が起こる前の平時からの官民連携の本気の協議とその促進のためにどれだけ準備できるかがカギを握っている。