

令和2年7月豪雨における被災者支援 ～中間支援のあり方～

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)

代表理事 樋口 務

1. はじめに

平成28年（2016年）4月14日に発生した熊本地震において、膨大で多様なニーズに柔軟に対応できる力として「災害ボランティア活動」の意義と重要性が再認識された。

著者は、地震発災直後から「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）」と連携し、支援団体や地域団体などの情報共有や課題解決を主な目的とした「熊本地震・支援団体火の国会議」（図1）等を運営し、県内全118の避難所の環境改善を進めるうちに、熊本県にも独自の中間支援組織が必要であることに気付き、同年10月22日に「くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）」を設立した。

KVOAD は、熊本地震からの復興に向けた支援活動に取り組む県内の NPO 法人や市民団体などで構成され、熊本地震における活動の経験を活かしながら、今も災害支援と持続可能な復旧・復興のコーディネートを担い、関係組織の連携強化および人材育成を行っている。

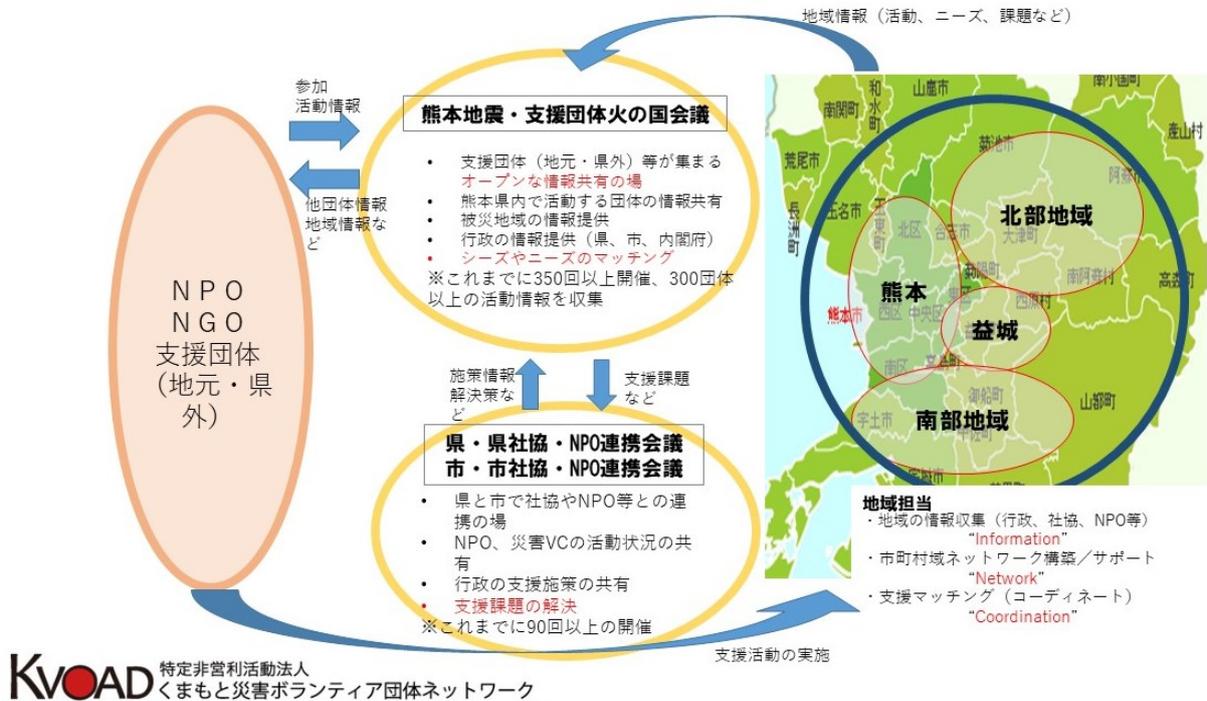


図1 火の国会議の位置づけ（熊本地震における支援調整）

2. コロナ禍における令和2年7月豪雨時の中間支援

熊本地震発生から4年後の2020年7月3日から31日にかけて、熊本県を中心に九州や中部地方などで集中豪雨が発生し、広範な地域において、多くの人命や家屋への被害のほか、ライフライン、地域の産業等にも甚大な被害をもたらした（令和2年7月豪雨と命名）。

当法人は、2017年に熊本県と JVOAD との3者で「平時及び災害時における NPO 等のボランティア団体との連携・協力に関する協定」を締結しており、令和2年7月豪雨災害の直後は、行政主導の避難所運営を軸に、民間支援団体のなかから専門性の高い団体にピンポイントで支援を要請し、支援のムラ・モレをなくすために様々な取り組みに尽力し、社会変化に応じることのできる中間支援組織に期待される役割を存分に発揮できたと自負する。

（1）オンライン会議の活用

令和2年7月豪雨の発生時は、折りしも新型コロナウイルスが猛威を振るっていた時期（図2）であり、コロナ禍における災害支援は万全な感染予防対策が必須となるため、避難所運営は行政が担当し、支援が不十分な場合に民間団体に頼むという流れに変わっていた。

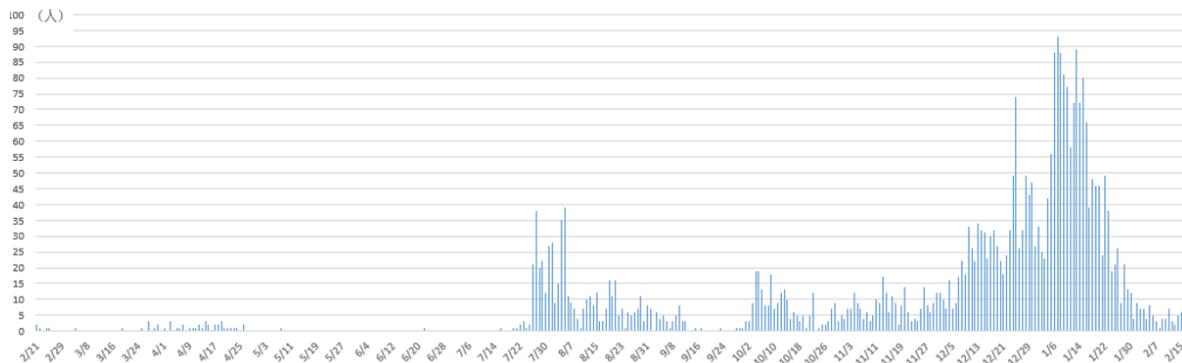


図2 熊本県における新型コロナウイルス感染者数の推移（令和2年2月から令和3年2月までの間）

KVOAD では、これまでの「火の国会議」をオンライン形式へ切り替え、7月7日には県、全国の NPO・NGO が参加した「火の国会議 令和2年7月豪雨版」を発足し、以来、国や研究機関、マスメディアまで参加者を広げながら、每晚欠かさず開催していた（図3）。

オフラインで会議を始めてみると、i) 全国の人とリアルタイムで情報を共有でき、アドバイスのやり取りもできること、ii) 被災地のニーズと支援者側の間のマッチングにかかる時間が短縮されること、iii) 途中入場や途中退席もしやすいなど、オンライン会議ならではのメリットがあることに気づいた。

火の国会議（情報共有、課題調整など）
 ※令和2年7月4日の発災以降、豪雨版6月まで88回（7/7～8/4は毎日）、地震版は368回開催

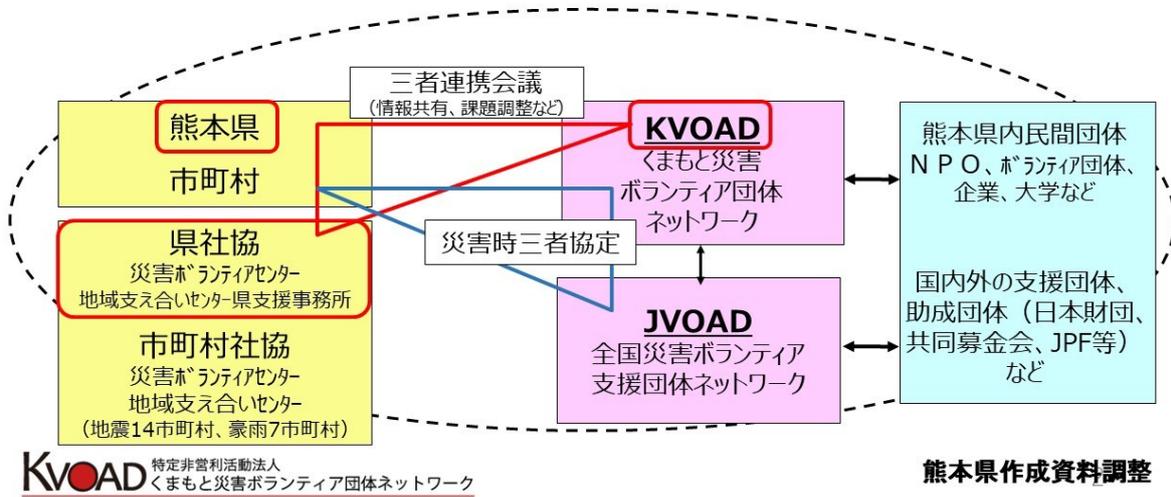


図3 火の国会議（情報共有、課題調整など）における連携体制

7月29日、熊本日日新聞が県民に対して実施したアンケート調査の結果が公表された（図3）。それによると、「ボランティアの受け入れを県内在住者に限定した方がいい」とする人は7割に達しており、人手不足による復旧作業の遅れよりも感染リスクへの不安がより大きいことが伺えた。

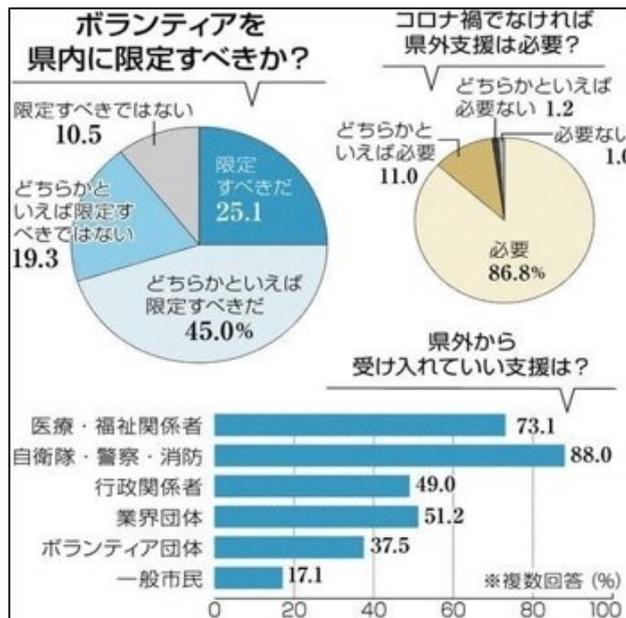


図4 ボランティアの受け入れに関する県民アンケートの結果

(2) 副業でつながる熊本・球磨復興プロジェクト

熊本県外からボランティアを受け入れず、県内在住者だけで対応するにあたっては、マンパワー不足をカバーしようと、県内外のボランティア団体、産官学、そして報道機関を結ぶ、ウィズコロナ時代の新たな災害支援が模索され、熊本県内で力を合わせた結果、各災害ボランティアセンターで延べ4万人が活動をしたものの、人手が足りない中で運営を強いられたのも事実である。

また、被災者でありながら支援を実施する立場に置かれる個人や団体も多く発生した。そこで、KVOAD では「副業でつながる熊本・球磨復興プロジェクト」を立ち上げ、被災によって生業が絶たれた企業の社員だけでなく、コロナの影響により失業したり、アルバイトが困難となった学生等、被災やコロナ禍で収入が減ってしまった人たちの副業として、有償で復旧支援活動を行ってもらおう仕組みを作った。また、支援活動を継続する団体には、助成金情報も提供した。

3. これまでの災害支援から学んだ円滑な中間支援のあり方

災害は、いつ、どこで起きるか分からないが、コロナ禍での豪雨災害の対応の経験から、今後予想される南海トラフ地震や首都直下地震などの超広域・超大規模災害を考えると、外部からの支援に多くを頼れず、被災地内で支援体制を構築しなければならない場合も想定される。そういう観点から、地元主導の支援経験は一つの事例になるのではないかと感じている。

(1) 被災地での連携及び情報共有

各地では、被災時の連携や情報共有は重要であるという認識が浸透し、平時からの連携体制が構築されつつある。当法人は、熊本地震で災害支援に多様な組織との連携が必要不可欠であることを経験し、多くの支援実績を積み上げてきている。また、関係機関との情報共有の場として始めた「火の国会議」は現在も豪雨版として継続され、延べ400回を超えている。

ア 多様な組織間の連携

普段から情報収集に努め、行政・社協・他団体との協力関係を築いておくと、次の発災時に強みを生かす場が格段に増える。さらに、顔の見える関係づくりができていれば、被災地の支援関係者と協働も行いやすく、緊急時の情報も得やすくなる。

イ 情報共有会議の効果

被災地外から支援しようとする団体にとって一番重要なのは、被災地の関係者との“つながり”づくりである。もし、過去につながりのない被災地に支援に入

ることとなり、連携が難しい場合は、被災地で開催される情報共有会議への参加をお勧めする。

当法人が運営している「火の国会議」は、支援者が行政や社協の動き、災害ボランティアセンターの状況などの情報を得てもらえる場として位置づけられている。

熊本地震発災の直後では、「この非常時に会議なんて」という雰囲気は若干あったものの、支援関係者は藁にも縋る思いであったから、連携の足固めは比較的スムーズにできた。また、ピーク時は「火の国会議」に300近い団体が携わっており、日々変化する状況が刻々と伝えられ、熊本県の災害本部よりも膨大かつ迅速に集約された情報が飛び交っていた。さらに、内閣府も参加するようになり、会議内容はその日のうちに国に報告されるなど、スピーディーな情報共有となった。

議題が多岐にわたると、会議が5時間を超える場合に、行政、社協など対象を絞った会議も並行して行い、混乱する情報がある程度まとめたうえで「火の国会議」で報告するなど、連携の効率化を図った。

コロナ禍でも情報共有を継続するため、当法人では、2020年2月からオンライン会議を導入し、令和2年7月豪雨の際は現地とのオンラインを併用したハイブリッド型会議を実施した。被災地に足を運ばずとも、実際の支援へつなぐ有効な手がかりを得た参加者も見受けられた。



写真 ハイブリッドによる連携会議の様子

(2) 過去の経験を大切にすること

先災地の直近の事例に学ぶことも大切であり、そのときの制度、国・県・市町村と社協の動きに加え、地域の実情を見極めて支援を行う必要がある。それらを間違えると“やりすぎる支援”に陥ってしまうかもしれない。

また、自分たちの専門や得意な活動分野、過去の支援経験、団体としての思いを平

時から情報発信することも大切で、実際の支援に入ったとき周囲とのよいコミュニケーションの形成にも役立つ。さらに、ノウハウの蓄積という点でも、行政は数年たつと担当者が変わってしまうが、NPOや個人は支援のたびに経験値が増えていき、その後の災害に向けて、より専門性の高い支援の実施へとつなげていくことができる。

(3) 災害支援の範囲（どこまで、だれが）

発災から時間がたつと、撤退する支援団体が増え、外部支援者は徐々に減少する。外部支援者が去った後、その活動のニーズが残っている場合、引き継ぐのは地元支援者である。したがって、支援の撤退時期や撤退後の対応を被災者や関係者と事前に話し合い、知識や技術を根づかせ、生活再建までつなぐ支援を行うことも役割の一つであることを忘れないで欲しい。

被災者はもちろん、中間支援に携わる当法人にとっても、その支援がいつまで継続されるのかは気になるところであるが、大規模な災害になると、年単位の中長期的支援が必要であり、支援期間をあらかじめ計画しておくことが重要である。緊急期であれば未決定の団体も多いはずだが、自分たちが被災地域にいる間に使命を遂行するという強い意志を持って地元の団体とともに臨んでもらえると、活動の理解が深まり、被災者が前へ進む手がかりが増えるはずだ。

コロナ禍での災害では、被災しながら支援活動をされる方も多くなり、体力、マンパワー、活動資金などの多くの資源が必要になる。そういった場合は自分だけで抱え込まず、周囲に協働を呼びかけることで、同じ志を持った仲間が参集するはずだ。

4. 今後の課題

最後に、令和2年7月豪雨の経験を踏まえて、今後の課題として以下に羅列する。

- (1) 被災した地元側で支援のあり方を総合的に判断できる仕組みが必要
 - ・ 県、JV0AD 及び当法人の三者連携に、医学的視点（地域の感染・医療事情）等も加える
- (2) 専門性のある支援団体と個人ボランティアの受入方法を整理する
 - ・ 支援団体については、災害ボランティアの募集範囲とは分けて考える
- (3) 支援を実施するための条件（支援を受け入れる条件）を整理する
 - ・ 活動実施に関して報告、相談など
 - ・ 感染症対策、確認方法
 - ・ 感染が確認された場合の対策と役割分担（住民への対応など）
- (4) 支援する側として、感染が広がっている地域で支援することの影響を考えておく