

第8章

挑戦し続けた6年、挑戦し続けるこれから



2016年4月からもうすぐ7年経とうとしている。ほぼすべての被災者は仮住まいの生活を終え、熊本地震被災者への支援も新たなステージに入っている。

本書は、被災直後から今に至る長い間熊本地震被災者を支援し続けた、民間支援団体の活動について、「連携・調整」「つながり」といった視点で、被災直後から現在まで、支援団体がどのようなつながりを持ってどのような活動を展開し、支援のもれや偏りがなくなるよう努力してきたかをまとめてきた。そしてそれが、少しでも次の大災害の被災者支援に役に立つであろうと考えてここまで書いてきた。

本書をまとめるにあたり、本書を企画した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）の視点から熊本の民間支援を振り返り、いくつかの学びを示してまとめたい。

初めての計画された支援連携

熊本で行われた支援連携は、阪神・淡路大震災以降さまざまな災害を経験した民間支援者が一つのイメージを持って臨んだ初めての災害支援だったといえる。大規模災害時における効率的な被災者支援を目指していた内閣府は、NPO、社会福祉協議会（社協）、経済界などと話し合いを続け、2013年にJVOAD準備会が設立されてから、官民連携への勉強を続けていた。そのような気運が醸成されていた時期に発生した熊本地震災害では、JPFやJPF加盟団体等、全国の災害で被災者支援をしてきた多くのNPOが、大規模災害時の災害支援のあるべき姿を共有しており、そのイメージがあったからこそ、災害直後から支援連携、支援調整を行うことを前提に動けたのだろうし、調整会議に積極的な参加が得られたのであろう。

ただし、事前に考えられていた連携枠組みを被災直後から適用した初めてのケースであり、会議を主催する中間支援団体、行政、民間それぞれが手探りで支援を続けその中でいろいろなことが試された。そういう意味では、緊急救援期から復興期までを通じた被災者支援連携・調整に関する壮大な社会実験であったともいえ、特に、緊急支援期における支援連携の形は、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）などが目指していた一つの完成形に近いものに達していたと言えよう。

以下に、熊本からの学びと言えるものを整理してみた。

■熊本からの学び1：出会いと運に恵まれた熊本

熊本での被災者支援連携が機能した一つの要因は、支援開始時の出会いと、いくつかの幸運に恵まれたことがある。熊本地震後の支援連携は、前震が発生した4月14日の翌日から始まったことや始まりの詳細は本書【第2章】に述べた通りであるが、内閣府、熊本県、JVOAD準備会、特定非営利活動法人日本NPOセンター、特定非営利活動法人エヌピーオーくまもとという、この一連の出会いに恵まれていなければ、熊本での支援連携はできなかったであろう。事の成否が人によって決まってしまうのは、被災者支援のような場合には良いこととは言えないが、人はとても大切だということは熊本からの大きな学びである。熊本ではいくつかの支援連携にとって恵まれた状況があった。

その一つは、東日本大震災における被災者支援という手本があったことだ。東日本大震災被災者への支援経験は、熊本地震被災者支援に多くの知見を提供しただけでなく、多くの悪い見本も提供してくれた。この「進行形」の被災者支援活動が、熊本の支援において、「次にやること」「やっちはいけないこと」を教えてくれた。さらに、東日本大震災被災者支援活動をしていた支援団体がその経験を火の国会議などで広く共有してくれたことも支援を効果的に実施することに貢献した。

また、被災地域の分布も、支援者会議などを行いやすいものであった。被災地は広域だったが、被災地域が熊本市を中心に、県域でのコーディネートや会議の実施が比較的行きやすい分布となっていた。被災者の課題克服という戦うべき共通の目標が目の前にあり、その解を求めた支援者が集まりやすかったことも、会議が機能したことに影響したと考えられる。

さらに熊本が恵まれていたのは、中間支援に専従できる事務局が持てたことであろう。熊本以降の支援調整を見ると、多くは、平時から支援活動を行っているいくつかの団体が支援活動を行いながら事務局機能も担っている。被災地全体を俯瞰し情報を収集しながら行政・社協等との調整を行うことが可能な専従の事務局を持てたことは、熊本地震被災者支援にとって恵まれた状況にあったと言えよう。

■熊本からの学び2：緊急支援期で会議をやめないことの重要性

大災害後の被災者支援のうち、発災直後から避難所生活までの数カ月間、いわゆる緊急支援期は、短期間で大量な支援を行う必要がある。この時期は、メディアでの扱っても大きく県内外から多くの支援者が入る。被災者のニーズも多様ではあるものの、これまでの災害経験から、物資の供給方法や避難所での課題対応などの蓄積が進んで

いる時期であることも事実である。一方、目に見える形での悲惨な状況が過ぎ、被災者が仮設住宅などでの生活が始まるに従い、支援のボリュームは低下する。

【第7章】にもあるように、熊本地震の場合、被災直後の大型連休時に被災者支援団体数がピークとなり、仮設住宅への移転期には支援不足が懸念された。そのため早い時期から仮設住宅での生活や復興期での多様なニーズに対して、県内の支援団体だけでどのように対応するかといった議論がされていた。このような先を見据えた議論は、火の国会議で継続的に行われていた。中間支援組織の安定した運営が保証されることでこのような場が維持され、支援のもれやむら、個別の団体だけでは解決できない事象への対処を可能とした。

一方で、【第7章】で示した分析からは、仮設住宅での生活や再定住地における生活再建の時期のより多様なニーズに対応するため、市町村域やそれぞれの支援分野で中間支援を担う団体の必要性や重要性が明らかにされている。支援調整の場を継続して提供することの重要性は言うまでもないが、その形態を時期に応じて変化させることは、今後の支援において考えていかなければならないことの一つだろう。緊急支援は中央集権的な支援調整が効果的であったことは熊本の事例でも明らかであるが、JPFが実施した「地域力強化事業」の成果を見ると、市町村域での柔軟な調整が県域ですべての調整を行うことの非効率性を回避できる手段となり得ており、ある時期以降には市町村域や分野別で中間支援を担う団体が支援調整にあたることも選択肢となる。

調整会議を継続して開催し続けるのは難しいが、被災者のことを考えると続けなければならない。被災者に直接届く支援活動だけではなく、中間支援の重要性を改めて認識し、県域、市町村域、それぞれのレベルで中間支援が機能するような資金拠出のあり方を熊本地震災害から学ぶべきであろう。

■熊本からの学び3：災害規模に応じて地元の力を

熊本地震後に発生したいくつかの災害は、災害規模に応じて地元の力を活用した連携調整の重要性を示している。熊本地震で広域が被災した経験とその後発生したいくつかの災害対応経験、さらに、支援の連携・調整の経験を経ることによって、熊本の支援団体の能力、特に、市町村域での被災者支援能力は著しく向上した。さらに、新型コロナウイルス感染症の拡大により、外部からの支援受け入れが制限されたこともあり、市町村域が自ら災害対応・被災者支援を行わなければいけないという意識が高くなっている。

実際、令和2年7月豪雨災害では、県域の調整の場としての「火の国会議」は開催されたものの、被災地が球磨川流域の市町村にある程度限定されていたことや、一部の地域では、県外団体はもとより県内団体も被災市町村や近隣の地域からの住民の被災地入りを制限されたこともあり、残念ながら、熊本地震時で発揮できた県域での調整機能を十分に発揮することができなかった。

この事実から見ても、熊本地震のように被災地が広域となり県域での対応が必要な大規模災害と、被災地がある程度限定される災害の場合では、地域ごとの中間支援の役割を明確にした上で異なった対応をしなければならないことを示している。

災害規模に応じて地元の力を活用できるような準備が必要であるが、地元の力を伸ばしていくような活動は県域の中間支援団体の役割であろう。さらに、中小規模の災害は発生頻度が高いため、低頻度大規模災害である熊本地震で構築された災害支援体制を見直し、高頻度な中小規模災害における県域での中間支援、連携・調整に向けた役割分担を考えていかなければならない。

■熊本からの学び4：今後に向けて

ここまでまとめてきたことを今後に向けてという形で整理したい。

繰り返しになるが、熊本は出会いと運が重なって起きた、ある意味特別な事例であろう。特に、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）が設立され、そこに人と資金があったことは特殊な事情と言ってよい。今後の立ち向かわなければならない災害における多くの被災者支援では、このような体制がとれるとは限らず、地域に根差したいくつかの支援団体が核となって調整会議等を運営することになるだろうが、会議の場を設けることの重要性とそれを仮住まい期、その後の再定住期まで、民間だけでなく、行政・社協と連携を取りながら続けることの大切さを認識して運営を続けてほしい。

現在、県域での支援調整会議の場をつくる活動が行われているが、火の国会議が機能したことの一つの理由は、目の前に支援に関わる関係者全員が対処すべき共通の目的があったことである。そのような共通の目的がない中で、平時からつながっておくことの難しさは、ほぼ平時に戻ったといえる熊本で県域での調整会議である火の国会議を続ける難しさ、つまり、県域での共通となる課題を設定することの難しさからもうかがえる。

一方で、熊本の強さは、6年を超える活動を通じてお互いに顔見知りであること、強みや弱みを知っていること、そして、何かあったらお願いしますと言い合える関係

にあることだ。【第7章】の分析でも、時期を経るにしたがって、支援者間で交わされる会話は、支援に関する情報共有よりも支援以外の会話に移行しており、このような関係が令和2年7月豪雨災害での「地元中心」「被災者中心」の支援に寄与したものと考えられることから、平時からのつながりを作る意義は大きい。

繰り返しになるが、連携・調整の中心となる組織、人は大切である。支援調整会議が設置されていない場合、災害後にその場を作ることになるが、その場合でも、行政と民間の連携が大切であり、特に、行政から民間が認知されていることが重要である。行政とNPO等の団体との懸け橋になるのは、社協や県レベルのNPOセンターである。また、商工会議所なども民間支援の中心となる組織である。このような組織との連携を探っておくことも必要だろう。

ひとたび大きな災害が発生すれば、全国からの善意の支援が被災地に寄せられる。とりわけ、これまでの災害で被災者支援を行ってきたNPO等による支援活動は、さまざまな立場での経験や強みを生かしたものだ。

平時からのつながりを持ち、いざという時にすぐに協力体制を整え、互いの思いをリスペクトし、活動を補い合いながら支援を行っていくことが肝要であろう。それが、質の高い支援を届けることにつながるのだ。