

□阪神・淡路大震災 10 年以降の災害ボランティア活動(2)—中越地震から中越沖地震へ—

大阪大学コミュニケーションデザイン・センター

特任講師 菅 磨志保

1. はじめに 中越地震から能登半島地震を経て中越沖地震へ

“善意を組織化する”仕組みとして阪神・淡路大震災の現場で生まれた「災害ボランティアセンター」(以下、災害 VC)は、10 年を経て、社会的に定着してきた。現在では他のセクターからも資源を動員し、多様な主体と連携しながら運営されるようになってきている。しかし、その運営にはまだ多くの課題が残されており、災害 VC の活動システムそのものの限界も指摘されている。

前号では、中越地震後に始まった災害 VC の課題への対応を“ポスト震災 10 年”の新たな取り組みとして紹介してきた。また、そうした取り組みが、能登半島地震の支援活動にどう生かされていたのかについても検討し、災害 VC という活動システムの可能性と限界について考えてきた。

本稿では、中越沖地震における災害ボランティア活動を取り上げ、“ポスト震災 10 年”の取り組みが、能登半島地震での対応経験を経て、再び中越沖地震の活動にどうつなげられていったのかを検討していく。多様な視点を持ったボランティアは、潜在化し

やすいニーズを発見し、新たな活動につながっていく可能性を持っている。その可能性を引き出すためにはどのような社会的な仕組みやマインドが求められるのか、引き続き考えていきたい。

2. 新潟県中越沖地震の被害と救援活動の概況

(1) 中越沖地震の概況

2007 年 7 月 16 日午前 10 時 13 分、新潟県上中越沖を震源とする M6.8 の地震が発生、新潟県長岡市・柏崎市・刈羽村、長野県飯綱町で震度 6 強、新潟県上越市・小千谷市・出雲崎町で震度 6 弱の揺れが観測された。中越地震から 3 年も経たない復興途上にある新潟県で、再び大きな地震が発生したことに驚いた人は少なくなかったであろう。またこの中越沖地震では、東京電力柏崎刈羽原子力発電所の火災及び微量の放射性物質が外部に漏れるという事件も発生し、日本全国に緊張が走った。

この地震により 15 名が死亡・2,345 名が負傷し、1,319 棟の住家が全壊・5,621 棟が

半壊、避難者数はピーク時 12,483 人を数えた。猛暑の中、冷房が効かない場所での避難生活では、健康の維持管理や衛生面での配慮が強く求められた。また、中山間集落の孤立が問題となった3年前の地震に比べると、今回の被災エリアは市街地の割合が高く、被災家屋の復旧・住宅再建が大きな課題となった。

(2) 中越地震後の民間防災体制の整備と中越沖地震の初動

他方、地震後の対応に関しては、3年前の中越地震の経験やそこから得られた教訓・対策が活かされた側面もあった。

新潟県では、2004年の一連の災害対応(中越地震に先立つ7月豪雨災害、中越地震後には豪雪災害もあった)を経て、防災・減災に関わる市民活動団体が創設されてきた。被災集落の復興を支援する中間支援組織「中越復興市民会議」、災害救援をテーマとする「にいがた災害ボランティアネットワーク」などである。

また行政サイドでも、こうした災害に関わる市民活動団体や、民間公益団体(社会福祉協議会、共同募金会、日本赤十字社など)、青年会議所等の関係団体と懇談会を持ち、県民からも広く意見を募りながら2006年3月「新潟県災害救援ボランティア活動促進条例」を制定した。併せてこの条例の推進母体として「新潟県災害救援ボランティア活動連絡協議会」を設置し、懇談会に参加した民間団体や新潟県の関係機関・部署等を委員に委嘱して、災害ボランティアに関する体制の充実を図ってきた。

中越沖地震後の災害 VC の立ち上げ・運営

も、3年前の地震対応経験や、その後のこうした防災体制づくりの取り組みを背景に進められていたと考えられる。

最も大きな被害を出した柏崎市では、早くも地震発生直後の午前11時に、市の社会福祉協議会(以下、社協)を母体とする「柏崎市災害 VC」が開設された。続いて発災翌日の7月17日に「刈羽村災害 VC」が、18日に「出雲崎町災害 VC」が、それぞれ開設され、21日には建物被害率の高かった西山地区にも、柏崎市の支所という形で災害 VC が開設された。

その後、出雲崎町の災害 VC が7月29日に閉鎖され、刈羽村が9月2日に、柏崎市は9月18日に、それぞれ災害 VC として運営していた臨時の拠点を撤収し、通常の組織体制に戻っていった。しかし、避難所閉鎖(8月31日)以降も、被災者の生活再建や地域の復興を支援する活動(仮設住宅への訪問など)の需要はあったので、柏崎市・刈羽村では、通常の組織体制の中で、支援活動を継続してきた。各センターの活動実績・概要は【表1】の通りである。

(3) 「災害ボランティアセンター」の立ち上げ・運営支援一関係団体による広域的な支援

こうした被災市町村社協による現地災害 VC の開設に対し、新潟県内・県外から様々な支援が行われていった。

新潟県社協では、各被災市町村社協の災害 VC に1~2名の職員を派遣(延べ320名)するとともに、県内の市町村社協にも応援職員の派遣を依頼、発災から9月18日までの間に延べ2,070名の職員が派遣された(以上、2007年11月14日、災害ボランティア

【表1】新潟県中越沖地震における「災害ボランティアセンター」の活動状況

自治体	災害VC名称	開設日	活動者数 (～9月末迄)	活動者総計 (～12月末迄)	備 考
柏 崎 市	柏崎市災害ボランティアセンター	7月16日	18,473人	18,999人	9月18日から通常体制の中で対応
	同、西山支所	7月21日	1,964人	1,964人	9月3日以降ニーズの受付は本所に対応
刈 羽 村	刈羽村災害ボランティアセンター	7月17日	6,034人	6,566人	9月3日から土・日を中心に活動規模縮小
出雲崎町	出雲崎町災害ボランティアセンター	7月18日	194人	195人	7月29日に災害VCを閉鎖

(出所)「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」(2007.11.14)「中越沖地震被災地支援活動報告書」配布資料、及び「新潟県災害ボランティア活動連絡協議会」ホームページより筆者作成。

活動支援プロジェクト会議報告会資料より)。

これらは組織としてのフォーマルな派遣であるが、その他にも、上述の連絡協議会等に参加する県内の市民活動団体が、それぞれ独自の判断で支援に入っていた。例えば「にいがた災害ボランティアネットワーク」は柏崎市に、「中越復興市民会議」は刈羽村の支援に入っている。

新潟県外からの応援に関しては、社協の地域ブロックごとに締結されている「災害時相互応援協定」に基づく職員派遣が行われた。今回の地震では7月19日～9月2日の間に、関東ブロックの社協から延べ678人の職員が派遣された。

また、新潟県社協の要請を受けた全国社会福祉協議会が、被災県に近接する地域ブロック社協に応援を求め、これに応える形

で北海道・東北ブロック、北陸・中部ブロック、近畿ブロックの社協からも、職員が派遣されていた。

さらに、能登半島地震で初めて実施された「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」(以下、支援P)による人的・物的・資金的な支援も行われた。

人的支援としては、前回の能登半島地震と同様、被災地支援の経験が豊富で、全国社会福祉協議会が実施する講師養成・スーパーバイザー研修を修了し、かつ原則5日以上滞在できる人材を、現地災害VCの運営を支援するアドバイザーとして派遣していった。その他、住宅や福祉分野の専門機能を構築するために派遣された有資格者(専門職)の費用の一部も負担している。

こうした支援Pによる人的支援は、発災から9月10日までの間に、延べ337名に上

った。

物的・資金的支援についても能登半島地震と同様の体制で行われた。現地に派遣したアドバイザーの情報に基づき、必要物資の寄贈・活動に必要な資金の寄付を、日本経団連1%クラブを通じて民間企業に呼びかけ、集まった物資・資金を必要な活動・被災者のニーズに充当していった。今回の地震で支援Pがコーディネートした寄贈物資は、2,408万円相当、寄付金は3,755万円に上る(以上、2007年11月14日、支援P報告会資料より)。

以上は、災害VCの運営やそこでの活動に対する支援であるが、災害VCの通常の活動システム(ニーズとボランティアのマッチング)とは異なる方法で被災者を支援していく活動も行われていた。例えば、前号で紹介した「中越・KOBÉ足湯隊」も、中越沖地震の被災地に足湯を運んでいる。

また、災害VCと関わりながら、より専門性の高い(建築や福祉等)サービスを提供していく活動も展開されていた。

以下では、中越地震後の支援活動を通じて培われたノウハウやネットワークを活かし、能登半島地震で指摘された課題への対応も試みていた特筆すべき事例として、刈羽村における被災者支援活動を取り上げ、検討していく。

3. 刈羽村における災害ボランティア活動の展開

(1) 刈羽村の被害概況と被災者支援活動の開始

刈羽村は、村内に原子力発電所を持つ人口4,871人、1,515世帯の小規模自治体である。今回の地震では震度6強の揺れを観測し、死者1名・負傷者116名、全壊116戸・半壊440戸、総額246億1,790万円の被害を出した(以上、刈羽村総務課資料より)。

刈羽村では、村役場の隣にある農業環境改善センターに、村の社協を母体とする災害VCが開設された。刈羽村災害VCには、地震翌日から中越地震の被災集落を支援してきた中間支援組織「中越復興市民会議」(以下、市民会議)のスタッフが支援に入った。スタッフの仲介により村役場との調整が図られ、19日から、このスタッフと刈羽村社協の職員が、災害VCを代表して村の災害対策本部会議に出席することになり、以後、災害VCと村役場の間で被災者(支援)に関する情報の共有や活動の調整が行われるようになっていった。

災害VCの運営に関しても、市民会議の助言を通じて中越地震後の復興支援で培われたノウハウが活かされていった。とくに、中越地震の当初、災害VCの設営とボランティア対応に忙殺され、被災者が本当に必要な支援の提供が遅れてしまったという反省もあり、刈羽村では「被災者に視線を置いて」

「被災者に寄り添い」ながら、被災者が本当に必要とする支援を提供していくことが強調された。また復興を支援してきた経験から、災害直後の短期的な課題だけでなく、長

期的な視点から生活再建・復興につなげていく活動の必要性も強調されていた。

こうして刈羽村では、復興を視野に入れた被災者本位の支援を提供していく仕組みがつくられていったが、それは災害 VC の活動内容や組織体制に反映されていただけでなく、VC の活動システムの外でも新しい活動を生んでいった。

(2) 復興を視野に入れた被災者本位の支援活動の展開—災害 VC の中と外から

1) 「避難所班」の設置—生活再建のプロセスに合わせた支援の提供

「被災者の生活再建・復興までの道筋を視野に入れた活動内容・活動体制づくり」として最初に行われたのが「避難所班」の設置であった。

緊急対応に目処が付き、避難生活に入った被災地では、夏場の避難所の環境改善が重要課題として浮上していた。刈羽村では、環境改善だけでなく、その後に続くであろう諸課題(高齢者の生活支援、仮設住宅への引越し、仮設での生活の立上げと「生活支援相談員」への引継ぎなど)への対応・支援を一貫した流れとして組み立てていく専門の部署として、災害 VC の組織体制の中に、「避難所班」を設けたのである。

災害 VC の中核的な機能 e ボランティアコーディネートは、災害により急激に膨らんだ一時的な支援需要とバラバラに来る大勢のボランティアを効率的につないでいくためにつくられた仕組みであり、特定の課題に継続的に対応していくには、あまり適さない仕組みであるとも言える。

「避難所班」をつくったことにより、避難

所内で発生する個別の問題を、生活再建・復興に向けた一連のプロセスの中で捉え、その解決策を組み立てていくという仕組みができたこと、さらに保健・福祉の専門家との連携(後述)も行われ、被災者が抱えやすい心身トラブルに対して、予防を含めた包括的な支援体制をつくろうとしていた点に注目したい。

2) 「地域サテライト」の開設—新たな支援—受援関係づくりからコミュニティの復興へ

被災者が必要とする支援をトータルに提供していく—と言っても被災者が何を求めているか分からなければ支援は組み立てられない。これは避難所の外=在宅で生活している被災者の支援を考えていく際、特に課題になる。

被災者から見れば、やはりボランティアもよそ者であり、すぐに本音を言えるような相手ではない。またボランティア側も、いきなり被災者の生活空間に入っていくことには不安やためらいもある。中越地震後の対応でも、両者の間にある「距離感」をどう埋めていくかが課題となった。刈羽村では、災害 VC の活動システムの「外」で、この距離を一気に縮めていく活動が展開された。

中越復興市民会議が刈羽村に支援に入ると、それまで市民会議の支援を受けてきた中越地震の被災集落(川口町、田麦山、山古志村等)の有志達が「中越被災者ネットワーク」を結成し、後に続いた。4、5人で一組になり、ニーズの有無にかかわらず、被災者を直接慰問し、被災生活に必要な物資を届けたり、片付けなどを手伝っていった。被災

地の外から来るボランティアと異なり、同じ県民で被災経験を共有する人からの支援は、刈羽村の被災者を大いに勇気付け、支援者と被災者の距離感は急速に縮まっていったという。少人数で被災現場に直接入って問題を解決していく「中越被災地ネットワーク」の活動は、その後、災害 VC に来るボランティアも加わる形で継続されていった。

さらに、こうした現場の活動を中継する拠点として、村内の広場やコミュニティセンターなどに「地域サテライト」が開設されていった。このサテライトは単に支援者が休憩するだけでなく、支援者と被災者、被災者同士が互いに語りあう「場」として利用してもらうことも意図されており、被災者自らが、生活再建・地域の復興に立ち上がっていく拠点として活用してもらうことも考えていたようである。実際、ここで地元の「ボランティア友の会」のメンバーによるお茶会が行われていった。

「地域サテライト」という拠点を介して、被災者とボランティアの距離を縮め、被災者が求めていることを汲み取っていく活動から、被災者自身による生活再建・復興を支援していく活動まで視野に入れた体制づくりを行っていた点に注目しておきたい。

(3) 被災者が抱える共通の課題に対する対応体制づくりー専門職集団との連携による支援体制の構築

以上のように、刈羽村では、中越地震後の支援で培われたノウハウと人的ネットワークが活かされ、被災者の目線に立つことで見えてくる問題や、被災者の復興を視野に入れた支援活動・体制が組み立てられてい

ったが、こうした「一人ひとりの被災者の気持ちに寄り添う」活動に加え、「被災者が抱えやすい共通した課題を解決していく仕組みづくり」も試みられてきた。

1) 災害で壊れた生活リズムの回復を支援するー「全国ホームヘルパー協議会」による福祉専門職の派遣

避難所での介護ニーズや介護予防の必要性から、刈羽村では「全国ホームヘルパー協議会」に避難所への職員派遣を要請し、これを受けた同協議会は、7月21日から福祉避難所に、7月31日からは一般避難所に、2名つつ2泊3日のシフトを組んでヘルパーを派遣した(注1)。

福祉専門職による個別支援の内容としては、まず福祉避難所における介護が挙げられるが、今回の派遣を通じて「災害によって壊れた生活リズムを立て直す」「生活を支援する」福祉支援の必要性が見えてきたという。

一般避難所で集団避難生活を余儀なくされた高齢者の中にも、環境の変化や地震によるショックで、それまで自分でしていた身の回りのことが出来なくなる人もいる。

また、避難生活の長期化は、「生活不活発病」をはじめ様々な健康障害を引き起こす。こうした心身のトラブルは、災害による生活リズムの乱れが影響している場合も少なくないと言う。こういった「壊れた生活を立て直すための支援」のニーズは、これまで社会的に十分認識されてこなかったが、今回の派遣を通じて、全国ホームヘルパー協議会は「避難所を『生活の場』と捉えて生活を支援する視点が重要であることを改めて実

感した」としている。

避難所に派遣されたヘルパーは、まず高齢者に寄り添い、傾聴し、会話を通じて信頼関係を作り、個々の支援ニーズの把握に努めていった。特に「今できること・できないこと、今まで出来ていたこと」を明確にし、必要な支援内容を決めていったという。また、生活を立て直すためには、避難者への個別支援だけでなく、生活の場となる避難所全体への支援も必要であり「以前の生活に近づける」「生活リズムを取り戻す」という観点から、布団の上げ下ろし、寝る場所と食事の場所を分けるといった生活環境づくりの支援も行われた。

保健や看護の専門職との連携や、職員の派遣体制づくり、災害 VC との連携など、今後検討すべき課題は多々あるようだが、今回の組織的・計画的な派遣を通じて、「生活支援」というニーズの存在と、これに対する社会的な対応の必要性が認識されることとなった。

2) ボランティアの安全確保から、被災住家をめぐる問題の発見へー建築の専門職(建築士・施工管理士・大工等技能士)の派遣

もう一つは、建築関係の専門職の派遣である。これまでの災害 VC では、応急危険度判定で「危険」(=赤紙判定)、「要注意」(=黄紙判定)と判定された家屋には、ボランティアの立ち入りを禁止してきた。しかし黄紙・赤紙が貼られた家屋に被災者が住み続けていることも少なくなく、また黄紙・赤紙が貼られた家の被災者から災害 VC に支援の依頼が入ることもしばしばある。

被災家屋からの家財の取り出しや、仮設住宅への引越しに向けた片付け作業は、被災者が生活再建を進めていく上で必ず必要な作業であり、またボランティアに対する期待も高い活動である。刈羽村の災害 VC では、こうした被災者の切実なニーズに対して、活動を一律に禁止するのではなく、きちんとしたリスクアセスメントを行い、安全を確保した上でボランティアを派遣していく体制を作ることを目指した。

まず、建築の専門家に相談し、被災住宅に関する制度の解説と具体的なリスクアセスメントの方法に関する資料を作成してもらい、村役場と交渉して活動の承認を得ると共に、実際に現場で判定を行える専門職集団を探し、協力を求めた。

この協力依頼に対して支援 P に関わりのある建築の専門家(注 2)が、「日本建築家協会」(JIA)「全国住宅火災防止協会」「日の寄進隊」その他工務店等に働きかけて、それぞれの組織から建築の専門職を計画的に派遣してもらった体制をつくった。派遣された専門家は、災害 VC に入ってきたニーズ票の中から黄紙・赤紙判定の家屋を抽出し、これらの家を訪問して危険度の判断(調査)を行い、必要に応じて筋交いを入れるなどの応急処置を行って、安全対策を講じた上で、ボランティアを派遣していく一といった活動の仕組みを構築した。

刈羽村から始まった活動であったが、柏崎市や西山支所の災害 VC でもこの仕組みが導入され、同様に建築の専門職の派遣が行われた。

建築の専門職の派遣は、7月23日から開始され、9月30日までの間に、153件の依

頼に対応した(刈羽村のみ)。派遣された専門職の数は279人に上った(柏崎市、西山地区を含む)。当初(8月10日頃まで)は、ボランティアが屋内で掃除をする際の安全確保・応急修理のニーズが多かったが、その後(9月10日頃まで)、仮設住宅の入居に向けた家具・電気製品の移動に対するニーズや、柱・梁・外壁等の補強相談が増えていった。さらに9月以降は、解体・改修の相談が多く寄せられるようになったという。被災住家をめぐる複雑な制度は被災者にとっても理解しにくく、安全を確保するという観点からも制度の理解促進は必要であり、また悪質な解体・改修業者も出てきたので、住宅セミナーなども実施している。

今回、ボランティアの安全確保を目的に始まった専門職の派遣であったが、ボランティアと一緒に、同じ目線で現場に入り、被災者と話をしていく中で、机上の住宅相談では見え難い、被災者が抱える問題や被災住宅をめぐる制度の矛盾、対策上の課題が見えてきたようである。

4. まとめにかえて刈羽村における被災者支援活動から見えてきたこと

通常、災害VCでは、その組織体制づくりや、駆けつけて来るボランティアへの対応に手が取られ、被災者が抱えている問題や、必要としている支援を掘り起こしていく活動が手薄になりやすい。中越地震でも当初この問題が指摘された。

刈羽村では、地元の社協を母体とした災害VCの運営の中で、「被災者の目線に立つて」必要な活動を組み立てていくことが強

調されるとともに、災害VCの外でも、中越地震の被災地から応援に駆けつけた「中越被災者ネットワーク」や、刈羽村の地元団体「ボランティア友の会」等によって、被災者とボランティアの距離を埋める支援活動が展開された。このように災害VCという活動システムだけでなく、多様な支援の回路を作り、できるだけ被災者に近づき、寄り添う中から必要な支援が組み立てられていたことは注目に値する。また、この活動は、支援者と受援者が時に入れ替わりながら相互にエンパワメントをしていく活動でもあり、災害VCの限界を埋めていく一つの取り組みとして、注目しておきたい(注3)。

他方で、災害VCという、ボランタリーセクターを代表する組織の存在が、新しい支援の可能性を拓いたことも忘れてはならない。特に専門職の派遣は、他の関係機関との連携や災害関連制度との調整など、被災自治体との連携・協力がなくと実施し難い。刈羽村では、災害VCの担当者が村の災害対策本部会議に出席するなど、行政との連携体制が作られていたため、専門職の組織的な派遣を行ないやすい環境が作られていた点も重要であった。

今回、初めて災害VCと連携した支援活動を行った建築士によると、「ボランティアと一緒に入り、現場で被災者が置かれている状況を見ることで、机上の住宅相談では見えにくい様々な問題が見えてきた」という。ボランティア活動の安全確保のために始まった支援活動であったが、被災家屋の復旧をめぐる複雑な制度の間にある矛盾や問題が見えてきたという。

このように、試行的に行われた専門職の

組織的派遣を通じて、専門家の視点から被災者が抱える共通の課題が照らし出されることになったが、こうした支援活動を社会的な仕組みとして定着させていくためには、派遣費用の問題、他の専門職との調整、地元の業者との利害関係の調整など、多様な課題が存在していることも事実である。

災害時の支援活動という側面から、ボランティア側面を大切にしつつも、社会的に対応すべき側面を明らかにしていくことも求められよう。

以上、刈羽村の事例を通じて見えてきたことをまとめてきた。あくまで一事例の検討に過ぎず、これを即一般化することはできないが、今回の活動を通じて、災害VCに関して指摘されてきた課題に対する対策の方向性と、災害VCという活動システムのもつ積極的な意義・可能性が見えてきたように思う。多様な視点を持つボランティアの可能性を引き出すための仕組みについて、刈羽村の活動から得られた知見を活かしつつ、引き続き考えていきたい。

【注】

- (1)以下の記述は、全国社会福祉協議会の担当者への聴取、及び細川(2007)による。
- (2)以下の記述は「全国住宅火災防止協会」の担当者への聴取調査による。
- (3)このような支援活動の意義については、復興デザイン研究会(2007)の鈴木、阿部の論考を参照。

【引用・参考文献】

- ・浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編著(2007)『復興コミュニティ論入門:シリーズ災害と社会(第2巻)』弘文堂。
- ・災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(2007.11.14)「中越沖地震被災地支援活動報告書」配布資料。
- ・「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議義」。(URL:<http://www.shien-p-saigai.org/>)
- ・菅磨志保(2007)「阪神・淡路大震災10年以降の災害ボランティア活動(1)」消防科学総合センター『消防科学と情報:特集・連続した地震災害(1)』No.90。
- ・「新潟県災害ボランティア活動連絡協議会」(URL:<http://www.tatunet.ddo.jp/saigai/>)
- ・復興デザイン研究会(2007)『復興デザイン研究』第5号。
- ・細川道子(2007)「震災時の避難所におけるホームヘルパーによる支援」全国社会福祉協議会『月刊福祉』12月号。