

## 地域協働ネットワーク構築支援事業 第1回全県会議

令和元年10月8日(火) 13:30~16:00 愛媛県庁

### 講演：「県外支援団体との連携も見据えた、 平時からの顔の見える関係づくりの必要性について」

全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）災害支援担当 千葉 泰彦氏

#### 1. 災害あの時起きたこと

##### 1) 災害支援のきっかけ

1つとして同じ災害がない現状の中で、そこにいらっしゃる方と一緒に頑張っていくしかないということ。それ以上も以下もありません。それでは、「誰と頑張れるのだろう」ということを私たちは現地に入って1番最初に確認します。

東日本大震災の際、岩手県大槌町では庁舎自体が被災し、町長以下、対策本部にいた多くの行政職員が亡くなりました。この場合、三者連携で行政に何を求めるのか。西日本豪雨では広島県坂町で土砂災害が起きましたが、社協の職員は3人でした。その社協とどのように助け合えるのか。このように、同じ災害はなく、毎回毎回、被災地に行くたびに私自身もはじめての災害です。

愛媛県においても県下の各市町で人口規模は大きく異なり、一律で同じことをやることはできません。

私は岩手県岩泉町に住んでいますが、平成28年8月30日、老人施設で9名の方が亡くなった台風10号で被災しました。被災から今日まで災害支援に従事しておりますが、その中の平成28年台風10号当初の経験をお伝えする中で連携の必要性をご理解いただければと思います。

##### 2) 支援のはじまり

自宅は天井付近まで水に浸かり、知り合いの方に連日来ていただいて、家の中の泥やごみを出す作業をしていました。このほか、私は被災して水に浸かった公民館でお弁当の配給をすることになりました。配給は世帯ごとに取りに来てもらうのですが、取りに来てもらうための場所がないということで初めにボランティアの方が入ったのが、この公民館でした。公民館も被災してしまっていたので物を出して、泥を流してから作業になりました。公民館では地域の状況について、縁故で応援に来ていた方々、地元行政や社会福祉協議会（以下、「社協」という。）が運営する災害ボランティアセンター（以下、「災害VC」という。）との情報共有も後にはじまりました。

最近では、段ボールベッドは当たり前ですが、当時の私は知りませんでした。外から来たボランティアの方に教えていただき、東日本大震災の時の在庫がないか町内を探して、自分が避難している避難所や町内の他の避難所で必要な方にお届けしました。

自宅にいる方もとても多く、公民館で支援する仲間に家を回ってニーズ把握してもらっていたところ、作業に忙殺されて誰とも言葉を交わさないため、少し辛そうな方がいるということで、保健師に繋いだり、訪問看護を行っているボランティアに来ていただいたり、社協の相談員に訪問してもらうなど心や体のケアも必要でした。

みなさんは「プラダン」をご存じでしょうか。プラスチック製の段ボール風のシートなのですが、被災した家の壁を取り除いた後、これを扉や壁代わりに張って、寒さをしのぐための処置をすることもありました。

この地区には地域振興協議会という住民自治の組織があったので、協議会から被災していない方に布団を提供していただけないか保健師に働きかけてもらい、提供いただいた布団を被災した方へお配りすることもしていました。

### 3) 被災者ニーズ

当時、私自身の被害としては、自宅は全壊で、車は4台廃車。断水してトイレが使えず、食事も作れません。布団や着替えもなく、家の片付けをしたいけど人手がない。子どもの教科書や卒業アルバム、ランドセルも流されて避難所へ行きました。その後、車は無償貸与していただき、水は給水車や支援物資のペットボトルが届き、汚泥が入ったトイレは浄化槽を洗浄してもらい、食事は配給。着替えがないものは支援物資で解消しました。家の片付けはボランティアに手伝ってもらい、教科書も支給してもらいました。卒業アルバムは業者の在庫をいただき、ランドセルは無償提供してもらいました。

車は2ヶ月間、外部支援のNPOから無償貸与いただきました。水は宇和島市三間町でも同様だったかもしれませんが、給水車は行政の支援として、決められた給水場所にしか来ません。給水場所まで取りに行くことができない方にはお届けしました。浄化槽の汚泥の汲み取りは行政の負担でしたが申請し除去してもらいました。食事は配給場所まで来られない方にはお届けしました。布団は今ですと避難所で段ボールベッドが災害救助法の対象になっているため、行政が手配している場合がありますが、このときはあまり認知されていなかったため、段ボールベッドを開発した会社から寄贈いただきました。家の片付けは災害VCのサテライトがあったので、そこに依頼し、教科書は学校が手配し、卒業アルバムは校長先生にお願いして手配していただきました。このように一世帯が抱えるお困りごとは多岐にわたります。

### 4) 公民館で行われたこと

公民館にはモノや情報、人が集まっていて支援調整機能を担っていました。

地元の方は公民館に集まってくるため、住民の困りごとも集まってきます。行政からの情報を伝えたり、住民のわからないことや困っていることを行政や災害VCのサテライトにつないでいきましたが、サテライトには岩泉町の社協職員はおらず、岩手県社協や他市町からの応援職員のみでした。このため、集まった地域の若者とその友人たちでボランティアの方を案内するというのが、災害VCへの最初の協力でした。

企業からは、公民館に仮設トイレやシャワー室を設置してもらったり、衛生用品の提供をいただいたりしました。NPOなど外部支援の方からは物資をいただいたり、マッサージをしてもらったり、被災家屋の事後対応のノウハウを教えてくださいました。

### 5) 行政で行われていたこと

役場のほうは、支所に他の自治体から応援派遣の方や自衛隊の方が来られていました。支所には避難所が併設されていたので、漁協の婦人部や被災をしなかった自主防災会の方々が避難所、在宅含めて炊き出しの手伝いをされ、2ヶ月ほど毎日味噌汁を作ってくれていました。避難所運営には、ほかにも高校生やキリスト教団体も参加していました。災害VCのサテライトには、支所職員が1名朝夕に行き、状況確認を行い、必要に応じて現地のインフラ復旧状況や家の片付けの状況確認を行っていました。この他に支所では各種手続きや罹災証明書の発行をしていました。

### 6) 災害ボランティアセンターで行われていたこと

私の住む地域には岩泉町社協が運営する災害VCのサテライトが設置されていましたが、小さな社協だということもあり、地元社協の職員はいませんでした。そのかわりに他の県社協からの応援職員、企業等から継続派遣された方が常駐しており、ニーズの受付、ボランティアの配置、作業の

進捗確認などの役割を担っていました。ただ、地元の方がおらず地域を実際に歩いて状況確認をすることは難しい状況となっていました。

## 2. あの時できればよかったこと

今思えば、行政は被害状況、インフラ復旧等の状況や支援制度を、社協は作業ニーズの把握・対応状況、公民館（民間支援セクター）は、民間支援の状況や住民の現状などの情報をそれぞれが持ち寄り、情報共有、連携できる場が早くからあれば、支援の漏れやむら、支援ギャップの把握ができ、支援のつなぎができるため、もう少し無駄のない支援活動ができたのではないかと思います。

## 3. 三者連携とは

前述の行政、社協、民間支援セクターの連携が、まさに三者連携のことですが、被災された方のお困りごと、ニーズに対して、行政、社協、民間支援セクターができることは違います。また、言いたいことはあるけど言いにくい状況もあり、我慢してしまう「声なきニーズ」といったものもあります。窓口でしかできない相談、外から来た他人にしか言えないこともあります。被災者と一緒にごはんを食べていると、そういったお困りごとを聞くこともあるので、それをつなぐといったこともしていました。行政、社協、民間支援セクターそれぞれで把握できるニーズはそれぞれの組織の中だけでは解決できない課題もあります。そこで三者で支援の「モレ・ムラ」を共有して適切な支援につなぐための連携を「三者連携」としています。

## 4. 中間支援機能とは

そもそも中間支援とは何かというお話をさせていただきます。JVOADでは、「各セクター内・外での支援団体へのサポートと、各セクター内・外での支援調整を中間支援機能」と定義づけています。中間支援機能は、ここが大変、あそこが大変だからお互いが助け合おうとならなければ機能しません。先程の岩泉町の場合ですと、炊き出しが必要だというニーズに対して、おにぎりを自衛隊につくってもらうための調整、おにぎりだけでは栄養不足になるのでお味噌汁を漁協の婦人部につくってもらうための調整、更に各地域への配布を自主防災組織にやってもらうための調整、自衛隊・婦人部・自主防災組織が連携するための調整をする役割のことです。

では、中間支援機能は民間しか担えないのかということですが、これは実状に応じてやれるところが担うしかないのが現状です。

そして、支援調整ということですが、JVOADでは「支援調整＝コーディネーション」と考えています。各セクターで把握した被害状況、被災者や地域のニーズ、各セクターで実施する対応状況や支援状況をセクター間で共有する事で結果として、支援の「モレ・ムラ」（＝支援ギャップ）がどこにあるのか、何が足りていなくて、それがどこにあるのかを把握し、適切な支援につなげることが大事になってきます。

## 5. 情報共有会議

JVOADではコーディネーションの一環として情報共有会議を提唱しています。情報共有会議では、行政からの共有としては、避難所の開設・運営状況、被害状況の把握、孤立住宅の有無やライフラインの復旧状況などです。社協からの共有としては、ボラセンの開設状況、受援応援体制、作業の応援範囲、NPOとの連携状態、ニーズが上がっている地区、ボランティアの動向、ニーズ内容の変化などがあります。民間支援セクターからの共有では、何処で誰がいつまで活動しているか、他に何ができるか、支援活動で見えるニーズなどです。また、外部の団体が入ってくると過去の知見により今どのような支援が必要か、今後、このようなことが起こるのではないかという見立ての提供なども可能です。

これらを三者が持ち寄り共有することで、必要な支援と支援者をつなぎ、ひとりでも多くの人へ

の支援が実現することにつながります。このような支援調整をする場として、私の住んでいる地域でも情報共有会議があればよかったし、JVOADとしては必要だと考えています。

愛媛県においても、地域防災計画の中にNPOとの連携、情報共有会議を執り行う中で支援調整をする事が明記されていますが、おそらく市町の地域防災計画にも今後、順次反映されていくと思います。

2年前の九州北部豪雨では、生活協同組合（以下、「生協」という。）も情報共有会議に参加して支援活動をされていたのですが、当時生協では、事業エリア内で災害が発生した生協として何ができるのか、その思いを行動に移す多くのきっかけをいただいたのがこの会議だったと言われていました。発災後は連夜、支援内容を避難所、作業系ごとに共有し、課題を挙げ、ミーティングを行う中で日々変化する状況が把握でき、行政と支援者の隙間にある避難者の荷物の搬送や避難所内の子どもの居場所づくりなどの課題が顕在化しました。そこで、家屋の泥出しや食料品の提供など「すぐにしたいけどできない」ことをお手伝いすることで多くの連携ができたということです。

このほか、農協の方を中心に農地の復旧作業が行われましたが、生協の方にもお手伝いしていただきました。これも最初からわかっていたわけではなく、今こういう事が起きている、このあとこうなりそうだという事を共有し、やってみましょうか、じゃあ誰がやるか、それではうちがやりませ、じゃあ、協力しますというようになっていったものです。

## 6. 災害時に機能するために

### 1) 三者連携するための準備

まずは各セクターで担当する部署、人を決めることです。民間支援セクターの場合、NPOだけではなく自治会長、自主防災組織の会長に入ってくださいなど顔の見える関係の構築が必要になります。また、何ができるのか、各セクター間で相互認識をすることも大事です。NPO、社協、行政はそれぞれ何ができ、何をするのか。それぞれの支援での関わりはどこにあるのか。その確認、調整がないまま、それぞれができる支援を積み上げて支援の「モレ・ムラ」の解消には限界があります。

災害を想定し、不足の支援をなくすためには、行政、社協、民間ができることを把握しなければ、何が足りないのか確認できません。足りない部分については、できるようにスキルアップしたり、外部支援の受け入れやその準備をするなど、どのように補うかを考えておく必要があります。

### 2) 情報共有会議のための準備

運営に必要な役割は具体化しておく必要があります。核となる人がいつどこに集まるのか、いつから開始するのか司会や受付など誰がやるのかといった作戦を立てなければいけませんので、情報共有会議の会場や地域の方の招集範囲を平時に決めて、周知しておくべきだと思います。共有方法を決める方法としては、メーリングリストなのか、SNSなのか、もしくは個別の連絡網のほうが確実か、高齢の方がいると使えないコミュニケーション手段なのかといったことも事前に確認しておく必要があります。

### 3) 連携、情報共有会議のヒント

今月19日に開催予定の愛媛県総合防災訓練での想定は大雨と地震の複合災害があった場合と聞いています。情報共有会議を開催するにあたり、会場や庁舎、関係団体の位置を事前にハザードマップで確認しておくことが重要です。そうすると庁舎は無事か、社協は大丈夫か、ボラセンは開設したい場所に開設できるかといったことの想定ができます。

過去の事例としては、社協や自主防災組織、自治会に災害対策本部会議に参加してもらったり、災害VCに会議に行政や民間が入ることもあります。災害VC会議では議題が被災者支援の全体観

よりボラセンの運営支援に特化することもあります。コア会議と全体会議を分けたり、役割分担を決めていても発災後、何が起きているかわかりませんので、改めて調整をする柔軟性も必要だと思います。

愛媛県での取り組みとしては、情報共有会議はコア会議と全体会議の2段階構成になっています。コア会議は、行政、県社協、NPO等の中間支援組織で構成され、会議の内容は被災基本情報の共有、市町の災害VCに対する支援策の検討、NPO・ボランティア等の活用方策の検討、三者連携体制構築に向けた取り組み方策の検討などとなっています。

平成30年7月豪雨のコア会議では、行政からは被災状況や住民の避難状況、インフラの復旧状況、仮設住宅に関する情報等、災害VCからはボランティアや資機材の過不足、訪問先の状況等、NPOからは浸水住宅の対処方法や避難所の支援、要配慮者や在宅被災者への支援活動、地域のイベント等、支援活動で見た問題点や活動状況を共有しました。実際に食料や飲料水、物資、炊き出し支援は外部と地元の方が、要配慮者支援についても外部の支援団体と地元の支援団体が協力して支援を行っています。

最後になりますが、どんな災害にあっても被災者の尊厳が常に確保されるよう、「モレ・ムラ」のない支援を実現するためにJVOADは今後も三者連携の構築を進めていきます。愛媛県のみならずとも一緒にどうあるべきか考えていきたいと思っておりますので引き続きよろしくお願いいたします。