

地域協働ネットワーク構築支援事業中間支援機能担い手育成講座（第2回）

令和2年1月11日（土）13：30～16：00 愛媛県総合社会福祉会館

講演：「多様な主体と災害VCと行政の連携による支援の在り方を考えよう」

コミュニティ・エンパワメント・オフィス FEEL Do 代表 栗原 英文氏

《災害ボランティアセンター》

僕らが今、丸森町で一緒にやっているNPO 関係は、YOMOYAMA COMPANY という一般社団法人で、丸森町に住んでいる若者が社会に出て行くまでに地域づくりに参加していくような取り組みをしているところと、OPEN JAPAN という技術系の団体です。災害時の支援での連携・協働は、平時から知り合い、個対個でもいいですし、多（団体）対多（団体）でもつながっておくことが重要です。ちなみに OPEN JAPAN は西予、宇和島にも支援活動に来ていました。

宮城県では丸森町にだけ災害ボランティアセンター（以下、「災害VC」という。）が残っていて、仮設住宅の入居も一応落ち着きましたので、NPO などの外部支援団体から仮設住宅への支援の申し出が行政に次々にきています。支援を申し出てくる団体が被災者主体で被災者のことをしっかり考えている団体なのか精査しないと、災害VCで多様な主体、また地元行政と連携するというのは大変難しいことではないかと思えます。

災害が起きると、今は、地元の社会福祉協議会が災害VCを設置運営するという流れが主流となっています。地域防災計画が根拠となり、設置責任者は地元自治体、運営責任者が地元の社会福祉協議会となるわけです。

災害VCを開設すると、早い段階から様々な支援者が県外、市外から社協や役場を目指してくるというのが、今の災害ボランティアの文化になっています。特に災害時にやってくるNPOというのは、名前だけではどういった団体なのかわからないことが多いです。DPAT、ERAT、JRAT、DWAT や、福祉、医療、精神、看護の分野の団体もたくさんあります。そのような多様な支援者を平時から知っておくのも、災害VCを運営するにあたっては必要だと思うのです。

災害VCは1つとして同じものはありません。例えば西日本豪雨の際は、今治も含め大洲、八幡浜、西予、宇和島と災害VCを通じた活動が行われましたが、1つとして同じセンターはなかったと思います。

例えば受付で、ボランティア活動保険に入っている・入っていない方とか、初めて参加・2回目以降の方、技術系の方、といった複数の窓口を作ることがあります。災害VCは、被災地の状況、被災された方々の困り事への支援活動の内容とかによって必要になる人材を募集して活動しています。1つとして同じ災害VCは無いと言ってよいと思います。自分が関わった災害VCがスタンダードだと思うことは間違いですので、そこは注意しておいてください。

災害VCは、必ずしも社会福祉協議会が設置するとは限らないですし、災害VCが唯一のボランティアの窓口で、被災者支援の民間窓口でもありません。最近はNPOの人たちが運営に関わるようになってきています。台風19号で被災した福島県いわき市には、ピースボート災害VCが入っていて運営に関わっています。さらにNPO自身が自分たちでボランティアや担い手を集めて支援活動をすることもあります。現在は、災害VCと連携しているところが多いですが、直接地域の区長さんとか自治会長とか、被災地域のキーパーソンとつながって活動する団体もあります。

それから、いろいろな専門職であったり、士業の人たちが支援活動をする場合があります。指定避難所で要配慮者の支援活動や環境整備などを行う、福祉専門職の災害派遣福祉チームの活動も被災各地で広がっています。

《災害ボランティアセンターの機能》

災害VCには大きく3つの機能があって、その総合調整を図っています。

1つ目は相談所としての機能です。災害時のニーズには、水害や地震等の災害があったが故に発生する緊急支援ニーズや、日ごろから暮らしていくために必要な生活支援ニーズ、通常ニーズというのがあります。災害時にはどうしても緊急支援ニーズに目がいきがちですが、衣食住が整わないとか、日常的にサービスを受けていたのに事業所が被災してサービスを受けられなくなるとか、暮らしに関わるニーズも発生するわけで、そういう方々や地域のための相談対応や支援が必要になります。

相談所機能では、住民やコミュニティが主体で、依存性を高めない支援をすることが大切です。相談の中には「これは地域の互助でできるんじゃない？」という困り事もあります。ボランティアが関わることで依存性が高まったり、地元の生きる力や住民力が低下するのではないかというのもありますので、何でもかんでも支援するものではありません。

2つ目は案内所としての機能。ボランティアという個人だけではなくて、企業が寄付を申し出たり、いろいろな資材を送っていただいたり、社員が災害VCの苦情受付に出ますよ、といった、多様な支援ニーズに対して応援したいという多様な資源があります。災害VCでは、被災した地域に不案内な人たちに対して、困っている人や困り事を案内することによって、支援につなぐ、資源をつくるというプログラム開発をしているのです。

3つ目が調整所としての機能です。ボランティアの手でできないことはたくさんあります。保険による保障とか農業被害の問題とかに、われわれがそんなに詳しいわけではないので、行政や士業、専門機関、専門のNPOの人たちにつないでいく調整機能が必要になります。

大きくは、こういう3つの機能が災害VCにはあって、調整を図っています。

《災害ボランティア活動の役割》

災害時のボランティア活動の役割について、本当は自助・互助・共助・公助なのですが、今回は自助・共助・公助についてお話しします。自助は自分や家庭の生活を営み、培っていくことです。共助は地域住民同士、またボランティア・市民活動でともに助け合っていくということです。公助は、住民一人一人地域のために行政施策として、住民の立場になって行う行政のことを言います。その中で、被災した住民や地域それぞれによって必要となる、平時の生活課題プラス被災による困り事が発生してくるわけです。

災害VCは、被災者の1日も早い生活再建を目指し、また、災害関連死の2次災害を予防しながら生活再建につないでいくということをやっているわけです。これに共感したり、同じような目的を持って活動してくださる団体、機関が支援の土台となるプラットフォームをつくっていくということになります。また、行政に対して、公費に関わること、法的制度、法令に関わることについてはつなぎ、柔軟な災害救助法運営をお願いしていくことをアプローチしています。

ここで大事なことは、被災した住民や地域それぞれにとって必要な、平時の生活課題プラス被災による困り事という点について、被災地域における助け合い、支え合いがあるわけです。そういう意味では被災していても、依頼者本人、助けてとボランティアセンターや行政に行った人、家族や住民同士の助け合いを基本に置くことが大切です。ボランティアの支援や専門支援が入ると、依存性を高め

てしまう可能性があるということも頭に入れておいてほしいのです。

住民の助け合いや災害ボランティア支援では対応が難しい専門家や資格者などが必要な場合もあり、これが先ほどの調整所の機能になるわけですが、官・民・専門の士業、それぞれの持ち場をちゃんと生かしていくことを考えていかなければならないと思います。丸森町では来週、町主催の住民座談会があって、建築士会と弁護士会が相談に来てくれます。そういった士業の方々だからこそ相談にのり、解決できる問題もあります。それから行政に関しては、災害救助法などの法令に基づく支援をするということになります。

ちなみに災害救助法、聞いたことはあってもどのような内容か分からない面があると思うのですが、この法律は「被災者の保護と社会の秩序の保全を図ること」を目的としています。救助の種類は、避難所及び応急仮設住宅の供与であり、食糧の給与及び飲料水の供与、それから生活必需品の給与または貸与で、場所の取り合い、物の取り合い、いろいろなことが起こるのを防ぐために法律の基本があるわけです。

生活必需品には、例えば、入浴も入って来ますので、自衛隊の風呂はどうやったら頼めるのかということ、危機管理の人にはちゃんと知っておいてほしいわけです。役場が要請しないと自衛隊まで届きません。そういう仕組み、運用のキーポイントは、行政の皆さん、特に災害救助法を扱う担当の方は、知っておいていただきたいと思います。

《多様な支援主体》

なぜ、災害時にいろいろな支援の仕組みが必要なのか、多様な主体による支援が必要なのかということ、災害が発生すると地域の総合的な福祉力もしくは地域力、自治力は一気に低下するわけです。この平時とのギャップを埋めるために、内外の官・民の支援がやってくるわけです。必要とされる期間、多様な機関、組織、個人が共同でこのギャップを埋めて、なるべく平時に戻っていけるような支援をするということです。

必要な期間というのは、炊き出しを例に挙げると、いつまでたっても炊き出しをすると、民業圧迫になります。だから、支援者も地域の回復が、産業の回復とか流通の回復とかがどうなっているのかということ、ちゃんと見ないといけないと思っています。こういうギャップを埋めるためにも、多様な支援が入ることが重要になってきているということです。

多様な支援主体は、大きく4つに分かれると言えます。

まず、自助、互助。本人、ご近所、自治会、自主防災、民生委員、消防団、青年団等が自助・互助の主体となり、自分のこと、自分の家のこと、家族のことは自分たちでという自助が基本にあります。そして、ボランティア市民活動支援として、社会福祉協議会、NPO、NGO、個人も含め企業、組合、青年会議所や生協、学校等のボランティアがあります。最近、学生ボランティアの活躍、もしくは協力というのが非常に重要になってきています。

次に、専門的支援ですが、専門職による災害チームの林立が始まっています。保健分野の DHEAT、リハビリテーション関係の JRAT、愛媛には ERAT、災害支援ナース、精神保険医療チームの DPAT など、いろいろな団体がありますし、医師会、保健師もいます。それから、公助としての自治体と自衛隊、警察、消防、DMAT があります。

これらの大きな4つの支援主体が、被災した方々のために各種の支援を連携しながら協働で行うというのが求められる形になっていますが、これらがバラバラで面的にならないことが往々にしてあるのです。違う見方をすると、それぞれの団体や機関が活動する時期も違います。フェーズによっても活動する主体が変わったり、増えたり減ったりするということを知っておいてください。

もう 1 点、多様な主体による視点がなぜ重要なのかというと、災害により、新たに生じたニーズ、顕在化したニーズ、継続しているニーズというものがあるわけです。例えば新たに生じたニーズというのは、ライフラインの途絶、土砂の家への流入や浸水、倒壊などが言われます。

顕在化したニーズでは、猫屋敷、犬屋敷、ごみ屋敷があります。それからレスパイト。ストレスがたまっていますので、避難生活が長期化すればするほどレスパイトが必要になる。どういうふうに日常を取り戻していけばいいのという不安は高まってきます。

そして継続しているニーズ。これまで受けていた福祉サービスなどの各種支援を何とかサービスを維持するというような取り組みが必要になってくるということです。

いろいろな困り事があり、多様な支援者がいないと成り立たないということなのです。

《被災と被害》

被災と被害。台風だと屋根瓦が飛ぶ、地震だと家が崩れる、水害だと水没や土砂流入などの被害をイメージしがちですが、実は暮らし全体、コミュニティ全体にも影響を及ぼすのが被災です。ここに 6 つ整理してみました。

家屋や家財、生活空間の破壊や汚染による物理的被害。どうしても支援活動の中心となりがちです。

一方で身体的な被害もあるわけです。被災によるけがや体調悪化、生活習慣は乱れ、日常生活が営めません。避難生活では体生活リズムが乱れてくるため、毎日同じ時間に体を動かし、食事をする必要があります。

心理的、精神的な被害もあります。恐怖や不安が長引く人たちもいますし、認知症の進行が大きな問題になっているところではあります。

それからつながりの被害。離別、離散、疎遠、機会の喪失、それから離婚ということが福島原発の関係では大きな問題になっています。

経済的な被害では、生業を失ったり、復旧費用が増加して大変になります。

これら全てが私たちの生活、暮らし全体に影響を及ぼし、後の 3 つは、どちらかということコミュニティの影響があるものになってくるわけです。

こういう被害の全体像を頭に入れておくことと、それが個人や世帯に及ぼす影響があるのか、コミュニティそのものに影響していることなのかということは、住民同士で話し合っ協議、解決するような場を設定しなければいけなかったり、基本は人と人のつながりに立ち返っているわけです。

《支援活動の3原則》

災害VC等と多様な主体の連携が、今日は大きなテーマですけれども、被災者・被災地支援の目的というのをしっかりと理解し、共通理念としておく必要があります。「私はこういうふうに思う」「いやいや、それは違う」では困るのです。基本となるのは東日本大震災のあとに改定された災害対策基本法の基本理念第 2 条の 2 の 5 です。ここには、個別に必要な支援を、その人の力を奪わない形でやりましょうと言うことが書いてあるわけです。いわゆる自主再建をやっていくことに伴走しましょうということです。時期、時期によって変化が生じてきます、それにも対応していきましょう、いつまでもたっても同じ支援をするのではなくて、支援度を下げるとか、支援のやり方を変えてみるとか、毎日だったものを 1 週間に 1 回にしてみるとか、そういうことだと思います。

災害VCでも同じことが言えます。被災者や被災地域を支え合い、助け合いを担う、皆さんが、人や組織が連携共同していくことが大事なんだろうと思います。

支援活動には 3 原則があります。被災者が主体です。災害は被災した人の暮らしに何らかの影響を

及ぼしているわけです。支援する側がこういうふうを立て直したらいいよと提案することよりも被災した方がどうしていきたいのか考えたり、自己決定することに寄り添うことが大事です。次に、地元が中心です。地元の自治体が、地元の社協が、地元の商工会が、住民組織が主体ということです。そして、連携・協働ということ意識しましょう。絶対に支援者中心になってはなりません。丸森町では、今、宮城県内外から、3月に行きたい、5月に行きたいとか、支援者が自分の予定で活動したいということを、申し出る人が急に増えてきたなと感じていますが、支援者主体になってはいけないなと思います。あの丸森の町並みがどうなっているのか久々に伺ってみたいと思いますぐらいの気持ちで来てほしいなと思っています。