

### 災害時初期段階の良好な避難所運営をめぐる 地域力と共助組織に関する論考

青山, 貴洋 / Aoyama, Takahiro

---

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

公共政策志林 / 公共政策志林

(巻 / Volume)

6

(開始ページ / Start Page)

39

(終了ページ / End Page)

54

(発行年 / Year)

2018-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014450>

# 災害時初期段階の良好な避難所運営をめぐる 地域力と共助組織に関する論考

青山 貴 洋

## 要旨

本稿は、大型災害時の避難所生活が、良好且つ安定運営となる要素を自治組織早期形成に求め、内部でこれを成しえない場合、広域ボランティアによる状況把握と外部刺激が有効であることを論及し、さらに2016年熊本地震での避難所支援をめぐる初期段階の課題を、広域ボランティア連携の再構築と地域力の利活用により克服しようと提案するものである。

1. 避難所の良好運営に必要な要素の分析では、「運営の責任を担うものの存在」(リーダー)と「(避難所)内部と外部の組織が連携した組織」の必要性、さらに内部の自治組織を「早い段階でつくる」ことが求められる。ここではリーダーによる自治組織形成について論ずる。しかし、リーダーが避難所にいるとは限らないため2. 以下にこれを保障する力を求める。

2. では、先行研究の避難所トライアングル・モデルを手がかりに、自治組織の形成されない避難所にはボランティアによる外部刺激が有効となることを明らかにする。これを筆者の取材と経験による独自視点により、個人・組織・広域・地域それぞれのパターンで分類・説明する。さらに、広域ボランティアの変遷について論じつつ、3. において、熊本地震での「ボランティアの大衆化」によるトラブル、また、ボランティア受入体制の課題について言及する。これらの課題解決として4. に、広域ボランティア連携の再構築による、地域の力を活かし災害対応のマネジメントをサポートする「地域力活用災害マネジメント支援」によって、共助による公助補完の提案を試みている。

## キーワード

避難所自治組織、避難所リーダー、地域コミュニティ、ボランティア、熊本地震

## はじめに

大型災害等による長期避難所生活では、自治組織の形成されている避難所が比較的良好な運営をしているとされる。この自治組織は、自治会等の既存共助組織をベースとした方がよいとされる一方で、既存共助組織がまったく機能しないとする報告もある。果たして、避難所の良好運営には何が影響を与えるのか。

また、阪神・淡路大震災以降、災害時ボランティ

アで活躍する個人や共組織は増加し、2016年熊本地震でも多くの支援活動が報告されている。しかし、一部でボランティア組織による混乱や、他方、災害ボランティアセンター設置と運営をめぐる課題も確認されている。支援ボランティアの増加による今後の課題は何か。

他方で、我々は災害時イメージにより「支援してあげなければならない」という意識が強くなり、地域住民への配慮と自助作用を忘れがちではないだろうか。

この三つの問いかけは一見別方向にあるが、避難所の良好運営を目指し、地域住民の意思尊重と自助作用を意識した支援により、熊本地震でのボランティアにかかわる課題を解決しようとする中で、「共助」における公助の補完手続きが備わる。

本項は、これら3つの視点から、災害時避難所の内部組織運営を良好なものへと導くため、避難所の自治組織形成に着目し、内部における組織形成が困難な場合に必要となる要素を外部組織となる広域的なボランティア連携に求め、その変遷と新たな課題の発掘により、「地域の潜在能力に寄り添う支援」として共助にスポットをあて、事例に乏しい自助・共助・公助の相互補完体制の一端を担う、大きな枠組みでの社会政策提案を試る。

なお、避難所生活という性質上、絶対的良好運営はあり得ないため、「良好な避難所運営」は、他の避難所と比較した場合、避難所内に携わる該当者相互の協力関係が築かれ、物資的・精神的に安定し、問題も少ないとされる避難所を指している。

## 1. 避難所の良好運営に必要な要素

### 1.1. 避難所の良好運営に既存共助組織は関与する のか

大型自然災害等に見舞われ家屋が倒壊するなどし、避難所での長期生活を余儀なくされた避難者は、家族以外との共同生活を送ることとなる。このとき、自治組織が形成されることで、比較的良好な避難所運営の行われることが報告されている<sup>1</sup>。この自治組織は、自治会等の地域コミュニティによる既存共助組織をベースとした方がよいとされる一方で、既存共助組織がまったく機能しなかったとされる報告も存在する。

松井ら(1998)によれば、「自然災害に対する大都市の機能的・構造的な限界から近隣同士の助け合い—コミュニティの形成が重要である」と論じる倉田(1995)の指摘を、「あらためて社会的資源のつながりがはたす役割を強調している」としながらも、「従来の自治組織が一般に大きな役割をはたしたということを表しているわけではない。むしろ、

コミュニティの在り方には地域差が非常に大きく、被災者にとってきわめて大きな役割をはたした地域もあれば、まったく機能することがなく個々の被災者がそれぞれで震災に立ち向かわねばならなかった地域もあった」(松井 他, 1998: 93)と指摘する。

総合研究開発機構(1995)の「災害時に自治会等既存共助組織の地域コミュニティが機能したか」による調査では、「コミュニティ否定説が43.9%で、コミュニティ機能不全説が17.6%、両者で6割を占める。コミュニティ有効説31.4%が約3割で否定的なものが2倍に達する。」と、その評価をまとめている(総合研究開発機構, 1995: 53)。この結果に松井ら(1998)は、「従来の自治組織が役立ったか、という問いに対しては、残念ながら否定的な答えにならざるを得ないのが現実であった。」としている(松井 他, 1998: 94)。

他方で、即製のコミュニティができて十分機能したという回答が7.1%あり、「既存コミュニティの枠にとらわれない自然発生的なコミュニティの役割も大きかったと考えられる。」との指摘もある(総合研究開発機構, 1995: 53)。

### 1.2. 避難者だけで良好な避難所運営は成し得ない

避難所の良好運営に既存の地域コミュニティが直接関与していないとすれば、何が要因となるのか。これについて松井ら(1998)は「避難所運営の主体は避難者自身である」として、「ほとんどすべての避難所では、運営上の責任を担う一名もしくは数名の避難者を中心として、避難生活上の仕事を分担する組織が構成されている。」としている。また、「自治組織が避難所運営の基本であるとはいっても、現実には、避難者だけで完全な自治組織をつくり、避難所を運営することは非常に難しい。事例的にも、自治組織だけの運営は皆無に等しい。」として、施設スタッフやボランティア、行政組織といった、外部組織との連携による運営を前提とした組織が必要であることを示している。さらに、「いかに避難者の自治組織を早い段階でつくり、災害ボランティアの力を借りて運営していくかが重要であった。」ことを強調する(松井 他, 1998: 156-157)。

ここで確認したいのが、「運営上の責任を担う一人もしくは数名の避難者を中心として」「仕事を分担する組織」が構成されているところと「外部組織との連携」である。つまり、「運営の責任を担うものの存在」と、「内部と外部の組織が連携した組織」が必要であり、さらに内部組織である自治組織を「早い段階でつくる」ということだ。

### 1. 3. 運営の責任を担うものの存在(各避難所のリーダーたち)

避難所のまとめ役として運営の責任を担うものの存在、すなわち、避難所リーダーについては、松井ら(1998)以外にも多くの文献で確認することができる<sup>2</sup>。その中で、清水ら(1997)は、避難所の形式的分類を施設職員主導型と創発型の二つに大きく分類し、さらに施設職員主導型は、機能分散型と一極集中型の二つに類型化され、創発型は、自治会中心の地域コミュニティ主導型・外部ボランティア主導型・自治会+ボランティア共同型・突発型・混在型の5つに細類型化されている。さらに、「避難所類型では、施設職員主導型の機能分散型が、各種トラブルが少なく、比較的安定して運営されており、以下施設職員主導型の一極集中型、創発型の自治会中心の地域コミュニティ主導型、外部ボランティア主導型、自治会・ボランティア共同型、突発型、混在型の順番に安定性が低下し、指示系統や連絡の不徹底など、混乱した部分が存在していると判断される。」としている(清水 他, 1997: 9)<sup>3</sup>。

#### 1. 3. 1. 石巻市・明友館避難所

個々の避難所をみれば、避難所リーダーたちの活躍によって、苦しいであろう避難所生活にも活気のある様子や、運営に変化のみられる様子が確認できる。

東日本大震災の一避難所記録を残した頓所(2012)には、石巻市にある勤労者余暇センター「明友館」という自主避難所において、被災直後食料や水もほとんどない状態から困難を乗り越える様子が描かれている。この避難所では、自然発生的に事務的なまとめ役として班長になった施設職員の糸数氏

と避難者とが、食料を多少確保し安堵した3日目に会議を開き、能動的に役割分担が施された。注目したいのは、避難所内でリーダーと呼ばれる千葉氏を、副班長としてソフト面でのまとめ役に指名したことである。班長の糸数氏は地域外在住のため地域事情を知らず、近隣在住で人を引き付ける魅力のある千葉氏を頼り、副班長に指名したという(頓所, 2012: 31)。

というのも、明友館には近隣住民が避難していたもののコミュニティは形成されておらず、発災当初ほとんど顔見知りがない様子だった。これを千葉氏は笑いによって安心させ、雰囲気づくりによって人をつないでいる。結果、避難所内のもめごとが緩和されており、例えば、他の避難所でトラブルとなる寝いびき問題も千葉氏の一言により笑いへと変わっている(頓所, 2012: 51)。

さらに注目すべきは、携帯電話が通じるようになると、千葉氏個人のネットワークにより、明友館へ次々と支援物資が届くようになることだ。その後、近隣避難所へ届けるといった支援する側の拠点へと変化するまでになる。この明友館避難所を清水ら(1997)の分類にあてはめると、「施設職員主導型」の「機能分散型」となる。

#### 1. 3. 2. 益城中央小学校避難所

熊本地震では、益城中央小学校避難所において、女性リーダー吉村静代氏の「声かけ運動」により、自然発生的な役割分担と協力体制が整い、発災から約1か月後、役場へ「自主運営宣言」するまでのコミュニティ形成がなされていた(以下、筆者取材, 2017. 6. 5による)。ここは益城町の中で最後に指定を受け、避難者の多くも近隣住民ではなくコミュニティ形成がなされていなかった。初期段階には、自衛隊によるおにぎりの配布では不足すると、自身の持つネットワークにより炊出し支援等呼びかけ、県内外の仲間に助けられたという。

声かけ運動は、避難者が増える中で、雑然と陣取られ通路も整っていない状況に危機を感じ、「避難通路と非常口をつくりましょう」とラインテープ張りを皆で行ったことから始まる。そして「お布団た

たみましょう」「ついでに掃除しましょう」「掃除道具を貸してあげてください」と、次々に非日常から日常に戻るための声かけを行っていった。そして、「できたしこ！（熊本方言で「できた分がいいじゃない）」を合言葉に「できる人ができることをする」と、掃除や料理をつくる等、避難所内で自主的な活動を行った。その結果、自然発生的に各々の得意分野で役割分担ができあがった。

「1ヶ月も一緒に生活すれば得意なことはみえますよ」と、吉村氏は得意分野をみつけると「あなた上手ね！」とほめ、やる気を喚起した。また、食事やお茶を飲むなどの共有場所をつくり、震災時体験も含め積極的に会話をした。ひきこもりをつくらず、話すことで痛みも共有し皆元気になっていった。これらの結果、約2か月後に益城中央小学校避難所は、行政やボランティアに頼らない自主運営に切り替えることができた。さらに、この益城中央小学校避難所で形成されたコミュニティは、仮設住宅移転にあたり継続が希望され、仮設住宅においても自治会組織として機能している。清水ら（1997）の分類では「突発型」となる。

明友館と益城中央小は、ともに避難所形成から1日～3日で避難所内にまとめ役が現出し、早い段階での内部組織づくりが功を奏している。さらに「自然発生的なコミュニティ」の事例として、既存共助組織以外でも突発的に自治組織が形成されることを裏付けている。

### 1.3.3. 郡山市・ビッグパレットふくしま避難所

運営に変化のあった事例として、東日本大震災における郡山市のビッグパレットふくしま避難所に派遣された県職員の天野和彦氏による体験談が、「ビッグパレットふくしま避難所記」刊行委員会（2011: 214-226）の「「おだがいさまセンター」が生まれた理由」にある。

これによれば、4月11日に着任したときの状況を「最初に見た光景には我が目を疑いました。段ボールで区切った仕切りと硬いコンクリートの上に毛布を2、3枚敷いただけのところに多くの方々がじっと身を横たえている。…（略）…入居者のみなさん

は、どなたも表情が暗く、目をじっと閉じたまま仰向けに寝ていたり、若い人は携帯電話やゲームをただいじっていたり、食事の配給のころになると身を起こし、食べて、また横たわるという無気力な感じでした。」（「ビッグパレットふくしま避難所記」刊行委員会、2011: 216）と語り、着任後、まずは区画整理し、サロン活動や足湯活動といった交流の場を設けることで、徐々に避難所に活気が取り戻された。

そして、4月下旬には最初の自治会が生まれ、「掃除をしよう」「ごみ捨てをしよう」と組織的に動き、6月上旬には自発的取組として順調になったという。このように、施設職員による「まとめ役」の存在によって避難所に変化の生ずる様子が語られている。清水ら（1997）の分類では、県という「広域自治体の派遣職員も施設職員とする」という限定付きにはなるが、「施設職員主導型」の「機能分散型」ということになる。

注目したいのは、中越、阪神等、災害経験地からの支援に対し、「さまざまな決断が…（略）…迫られる…（略）…そのときに、被災を経験した方々に相談ができる。…（略）…これには、とても力づけられました。まさに我々に寄り添ってくださった。」（「ビッグパレットふくしま避難所記」刊行委員会、2011: 222-223）という証言である。内部組織を確立するために、避難所以外の外部の力が発揮され、且つ、それは「寄り添う支援」に感謝が向けられている。

### 1.4. 多様な避難所の特徴を形づけるもの…

その他にも、高校生が避難所リーダーとなり運営にあたった事例もある<sup>4</sup>。やはり、避難所という突発的な共同生活の場においてリーダーの存在は不可欠なようである。ただし、リーダーは個人的性質に委ねられ、その能力を備える存在が避難所にいるとは限らない。

また、災害時初期段階でいえば、「必要物資の確保」が当面重要な課題となる。先の事例では、明友館、益城中央小の両避難所で個人ネットワークが必要物資確保のカギを握った。食料や水の確保といっ

た最低限生活に必要な物資の確保は、避難住民にとって安心感へつながり避難所安定運営に寄与する。つまり、初期段階からの早期課題対応が信頼関係構築に寄与し早期自治組織形成へと影響する。

だが、概ね避難所では、住民側という内部にあたる「避難者」群、支援する側という外部にあたる「ボランティア」群、内部・外部の両要素をもつが外部に位置する「施設職員（スタッフ）」群のいずれかが避難所リーダーとなっているケースが多い。安定運営に向けた自治組織をつくるうえで、「内部と外部の組織が連携した組織」が重要であると述べた。この3群は、それぞれどのような位置関係にあり、どのように組織されるのか。そして、避難所の物資確保も含めた安定運営に寄与するものは何か。

## 2. 避難所の良好運営を刺激するための共助組織

### 2.1. 避難所の組織化プロセスにみるトライアングル・モデル

杉万らによる「阪神大震災における避難所の組織化プロセス」(1995)では、A大学、B小学校、C小学校の3避難所においてボランティアに携わりながら参加観察を行った結果、避難者、施設職員、ボランティアの、3群の集合体による創発的な組織化

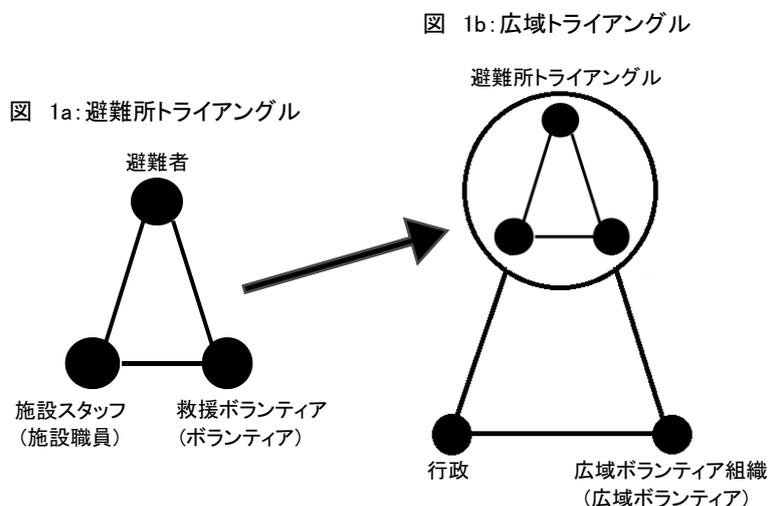
が進行したという。避難者、施設職員、ボランティアの3群の人々は、それぞれに集合体を構成しており、これら3つの集合体の各々において、いかなる集合性が現出してくるかが各避難所の組織化を特徴づけることとなる。さらに、3つのうちいずれの集合体の集合性も、3つの集合体をひとまとめた「避難所集合体（避難所トライアングル）」(図1(1a)参照)の集合性と相即的に現出してくる。これを「トライアングル・モデル」としている。

杉万ら(1995)の観察した避難所をみれば、A大学では、発災翌日に避難所内で数人のリーダーが中心となり強力な自治組織がつけられ、施設職員やボランティアは避難所外での物資運搬や炊き出し、風呂焚き等に携わったが、避難所運営に口をはさむことはなかった。

B小学校では、避難者に校区域内コミュニティ活動の一翼を担う体育振興会指導委員がおり、避難者と施設職員の連結ピンの役割を果たし、両群の密接な連携によって避難所が組織化された。ボランティアは外回りを担当し、避難所運営に介入することはなかった。

C小学校では、ボランティアグループ主導の組織化が行われた。中でも高校教師を中心とした数人のボランティアは、相談室を設け避難者との対話を行うとともに、施設職員と学生ボランティアの調整機

図1：トライアングル・モデル



出典：杉万，他「阪神大震災における組織化プロセス」(1995)

Figure 1, Figure 3 より筆者作成

能も果たした。

このように避難所トライアングルは個々の組織の集合性によって避難所の特徴が変わる。

また、このトライアングル・モデルは、さらに視野を広げると、避難所トライアングルを一つの頂点として行政と広域ボランティア組織（以下、広域V）からなる「広域トライアングル」を形成する（図1（1b）参照）。この中の広域Vは、多数の避難所と連絡をとり、情報を収集・伝達しながら個別避難所のニーズに応えようとし、さらに、関連行政機関との連携により救援物資・救援活動の提供について「避難所との連結ピン」の役割を果たすとされる。

つまり、避難所の安定運営には、避難所内に住民自治を早期に組織するため、避難所トライアングルの連結ピンの存在となる「まとめ役」が必要であり、まとめ役が存在せず自治組織が機能しない場合、これをいち早く見つけるために、避難所トライアングルを内包する「広域トライアングル」によってサポートすることが必要となる。

## 2. 2. 内部を刺激する外部の「ボランティア群」

内部の集合性をもつ避難者によって自治組織がリードできないのであれば、外部の集合性によってこれを補完するほかない。外部群は施設職員とボランティアであるが、施設職員はすでに内部に存在するため、自治組織が形成されない責任の一端を担うことになる。そうすると「施設職員の交代」という議論になるが、これを行うためには施設を管理する所轄組織の了承を得る必要が出てくるため現実的で

はない。なぜならば、所轄組織も被災している可能性は高く、何より引き継ぎ的な業務をしている余裕がない。むしろ、この場合はビッグパレットふくしま避難所のように、「施設職員の応援」として職員を派遣することで、手付かずの業務を代行し、被災者に寄り添える余裕を持たせてあげるべきである。

そうであるならば、もう一方の外部群であるボランティアによって刺激を与えることが得策となる。避難所に関与する、あるいは関与しようとするボランティアは大きく分けて2パターンある。一つは、避難所の危機的あるいは不具合といった状況を何らかの形でキャッチしボランティアが派遣されるパターンである（表1参照）。

避難所状況が明らかとなる過程は、避難者自らの申し出によるもの、近隣住民の報告によるもの、行政職員や自衛隊員等の巡回で見発されるもの、各種報道によるものと様々だが、公式に派遣されるボランティアについては、社会福祉協議会（以下、社協）が主となり運営する災害ボランティアセンター（以下、災害VC）に登録されたボランティア希望者が派遣されることになる<sup>5</sup>。社協は社会福祉法に基づき設置される全国組織の民間団体であるため、広域トライアングルの中では“一先ず”広域Vに属することとなる（本項2.3.1参照）。

もう一つは、ボランティア自らが直接避難所へ訪れ支援を施すパターンである。これはさらに4パターンに分類される。一つ目は、災害により甚大な被害を報道等で知り、何か支援をしたいと純粋に個人で被災地へ向かい、自分でできることを探し支援

表1. 避難所に関与するボランティアパターンの分類

分類	所属
① 派遣されるボランティア	社協が設置する災害VCにより派遣(主に個人)
② 直接支援に入るボランティア	
1. 個人潜入型	自らが直接避難所へ訪れ支援を施す個人
2. 組織潜入型	自らが直接避難所へ訪れ支援を組織及び集団
2-1. 組織潜入・共助型	純粋に支援活動をしようとする組織及び集団
2-2. 組織潜入・業務型	支援という仕事を請け負うことを目的とした組織及び集団
3. 広域共助型	広域ボランティアに属する共助組織により直接支援を施す
4. 地域共助型	被災地域の既存共助組織及び集団が独自に避難所の巡回・調査により支援を施す

出典：筆者作成

を施すパターンである。この個人は、避難所に自らの支援活動の場を探したならば、すでに避難所トライアングルの構成員となる。阪神・淡路大震災以降、この個人ボランティアが増えたことでボランティアの交通整理が必要となり、災害VCの役割が目立つこととなった<sup>6</sup>。いうならば、「個人潜入型ボランティア」(以下、個人潜入V)となる。しかし、個人潜入Vもすでに内部に存在するため、自治組織が形成されない責任の一端を担い、新たな刺激を必要とする。

二つ目は、災害により甚大な被害を報道等で知り、資機材や必要物資などを持参のうえで支援組織として被災地へ向かい、避難所等で困っていることに対して支援を施すパターンである。これには、純粋に支援活動をしようとする組織と、財団法人等で支出される活動支援金を目当てに支援という仕事を請け負うことを目的とした組織との二つに細分類される。いうならば、前者が「組織潜入・共助型ボランティア」(以下、組織潜入共助V)で、後者が「組織潜入・業務型ボランティア」(以下、組織潜入業務V)である。いずれにせよ、すでに組織としての支援活動を避難所で行っている場合は避難所トライアングルの構成員となる。組織潜入共助Vは避難所トライアングルを経て広域ボランティアへ参加する可能性を有するが、組織潜入業務Vは居場所となる避難所を囲い込み、交流を嫌うため、避難所トライアングルの枠を出ることはない(本項3.1及び3.3参照)。

三つめは、広域Vに属する共助組織の先遣隊等によってその情報を得ることで直接支援を施すパターンである。広域VはNPOやNGOの非営利組織、福祉法人や社団法人、財団法人まで、非常に幅広く数も多い。これらの組織の多くは、被災地支援を決定すると、物的・人的・経済的にどのような支援が必要かを調査するために、独自のネットワークによって被災地域へ潜入しその情報を得ようとする。この情報を入手するためにいち早く被災地域へと向かうグループを「先遣隊」あるいは「先発隊」等と呼ぶ<sup>7</sup>。さらに広域Vは、それぞれの持つ特性と経験、情報などを共有することで被災者支援の迅速化と充実を図ろうと、近年連携組織として組織化され

てきた(本項2.3, 3.4参照)。従って、先遣隊により直接支援が必要と判断され、避難所を一つ、乃至複数担当しようとする場合は避難所トライアングルの構成員となり、先遣隊による情報を持ち寄り今後の判断とする場合は広域トライアングルに属することとなる。本項による種別では「広域共助型ボランティア」となるが、図1の「広域ボランティア」(広域V)と同義のため広域Vとする。

四つ目は、被災地域の既存共助組織が自分たちの暮らす地域を守ろうと、独自に避難所を巡回・調査し支援を施すパターンである。この共助組織には、自主防災組織や、地域住民で構成される地元NPO、市民団体等があてはまる。地元NPOや市民団体等とひとくくりにしたが、ここにはNPO法人の他、法人化されていない市民による任意団体や、さらに地域の青年会議所(以下、JC)・YMCA等の広域Vに属する全国組織の所属団体等も含まれる。これらの組織に所属するメンバーらは、自らが被災しながらも地域のために献身的な活動をしようとする。いうならば「地域共助型ボランティア」(以下、地域V)となり、直接的に避難所トライアングルに関わりつつ、広域トライアングルの構成員にも属することとなる<sup>8</sup>。

### 2.3. 広域ボランティア(広域V)連携の変遷

広域Vは様々な組織が存在する。杉万ら(1995)の区別する広域Vには、阪神・淡路大震災当時に活躍した、社協、日本赤十字社、YMCA、生活協同組合等があたる。この他にも、JCやライオンズクラブ、ロータリークラブ等、当時既存の市民団体や経済団体による災害支援活動も行われていた<sup>9</sup>。その後、2004年の新潟県中越地震や2011年の東日本大震災等、震災や集中豪雨等の災害対応を経験し、新たな組織の誕生や取組が行われてきた。2017年4月に修正された防災基本計画[平成29年4月11日、中央防災会議決定]第2編第2章第11節「自発的支援の受入れ」(p.77-78)には以下のように示される。

#### 1 ボランティアの受入れ

○国〔内閣府等〕、地方公共団体及び関係団体は、

相互に協力し、ボランティアに対する被災地のニーズの把握に努めるとともに、ボランティアの受付、調整等その受入体制を確保するよう努めるものとする。… (略) …

○また、地方公共団体は、社会福祉協議会、地元や外部から被災地入りしているNPO・NGO等のボランティア団体等と、情報を共有する場を設置するなどし、被災者のニーズや支援活動の全体像を把握し、連携のとれた支援活動を展開するよう努めるとともに、ボランティアを行っている者の生活環境について配慮するものとする

つまり、一つ目の○下線部にある「関係団体」が広域Vに位置し、政府と地方行政と相互に協力することで、ボランティアの受入体制の確保に努めることとされるようになった。さらに二つ目の○下線部にある「社会福祉協議会」と「NPO・NGO等の団体等」は、地方公共団体と「情報共有の場を設置するなど」して、連携した支援活動に努めることとなった。

### 2.3.1. 社会福祉協議会（社協）

広域Vの中で、社協は一先ずその最前線に位置するといえよう。社協ホームページには、「社会福祉協議会は、民間の社会福祉活動を推進することを目的とした営利を目的としない民間組織です。昭和26年（1951年）に制定された社会福祉事業法（現在の「社会福祉法」）に基づき、設置されています。」と説明がある。そして、各市区町村を活動範囲とする市区町村社会福祉協議会（市区町村社協）、都道府県毎に設置され広域行政区を活動範囲とする都道府県社会福祉協議会（都道府県社協）、また、都道府県社協連合会として全国の連絡・調整役を担う全国社会福祉協議会（全社協）により、全国組織として活動する<sup>10</sup>。

災害時の活動では、被災地での災害VCを行政と共同で設置し、ボランティア希望者を受け付け、避難所はじめ地域要望に対しマッチングさせるといった調整業務を行っている。このため、位置づけは広域Vに属するといえる。しかし、防災基本計画にそ

の名が単独であるように、地方行政と社協は密接な関係にある。実際に某市役所から同市内の市社協へ職員を出向させているケースもある。災害VCの設置も「行政と共同で」と記したように、完全に独立した判断ができにくい。ここに「広域V」としては“一先ず”としている。

また、この災害時活動は、社協の行う「ボランティアや市民活動の支援」にあたる一部であり、通常業務にある「各種福祉サービスや相談活動」の方が幅広く多岐にわたる<sup>11</sup>。従って被災地域の社協では、通常業務に加え災害時業務対応が突発的に迫られることとなる。

このため平常時活動では、全社協にある全国ボランティア・市民活動振興センター（全国VC）が主体となり、災害VC運営支援研修や、ボランティアコーディネーター養成研修等により応援体制を整えようとしている。また、被災地域への職員派遣も行われており、2011年3月17日から8月31日までの期間、岩手県へ12,158人（1日平均72.4人、最大時113人）、宮城県へ12,285人（1日平均72.4人、最大時128人）、福島県6,242人（1日平均37.2人、最大時59人）の合計30,685人の職員が派遣されている（全社協 他、2012: 77）。

### 2.3.2. 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）

災害支援にかかわる組織の増加によって、災害VC開設にあたり災害ボランティア活動支援プロジェクト会議「支援P」（以下、支援P）と呼ばれる組織が協同で運営するようになった。支援Pは、企業、NPO、社会福祉協議会、共同募金会等により構成されるネットワーク組織で、2004年の新潟中越地震の後、災害VC運営等の支援について検証や経験継承等が必要とされ、2005年1月より活動することとなった団体である<sup>12</sup>。

平常時には、災害支援にかかわる調査・研究、人材育成等を行い、災害時には、災害VCの運営支援、資機材支援、ボランティアバスの運行等を行っている。全社協（2012）によれば、その役割と実績を「各災害VCでの運営支援だけでなく、県ごとの総括

担当者を置き、県全体での状況把握、県社協との調整、各地の状況把握をするための「巡回」など行った。結果、「運営支援者」は延べ4,680人（3月12日から9月30日までの実績）を派遣し、状況把握及び被災地災害VCの運営支援、活動物資の調達等を行った。」と報告している（全社協 他、2012: 78）。

このように、支援Pの存在は、社協と密接にかかわることにより、広域トライアングルを強化することとなった。しかし、その力は十分に発揮されたとはいえず、更なる進化を求められることとなる。次項3. ではこの課題について触れていく。

### 3. 熊本地震にみる新たな支援の取組と課題

#### 3.1. 熊本地震の迅速な支援の中で

熊本地震では、政府をはじめ公助や共助にかかわる各種団体において、迅速な支援活動や新たな支援が行われた。公助の迅速な対応例としては、プッシュ型支援実施決断時期の早期化があり（青山、2017）、新たな支援の試みには、例えば、政府と熊本県の災害対策本部による、通信機能付きタブレット端末配布により、ネットで避難所要望を共有したことをあげることができる（読売新聞、2016. 4. 27朝刊）。

共助では、迅速な支援活動として、NPO等が発災直後から支援物資、資機材、運搬車両などを用意し続々と被災地入りした。ボランティア元年とされた阪神・淡路大震災以降、多くのボランティアによる支援希望者が被災地入りしたことは周知の事実である。しかし、一方で「支援慣れ」した組織、あるいは個人が続々と被災地入りしたことで、一部に混乱を招いていた。特に震央地に近く被害が大きいと報道の多かった益城町近辺では、ボランティアや報道の車両が集中したことにより交通渋滞が起り、緊急車両の通行の妨げにもなった。

またボランティア組織による「自分たちがボランティアを行う避難所」の陣取り合戦によって争いも起きた。これは、支援組織に対し財団法人等が活動資金提供することをあてにして、いち早く現地に入ろうとする組織が存在したためである<sup>13</sup>。先に説明

した「組織潜入業務V」である。もちろん彼らがすべて活動資金目当ての組織なわけではない。被災され、どうしてよいかわからない避難者や施設関係者といった多くの方がその存在に助けられたのも事実である。しかし、一方で、被災住民や施設関係者の意向を聞かず、経験があるからと一方的な支援を押しつけるといった問題が起きたという証言があるのも事実である<sup>14</sup>。

#### 3.2. 災害ボランティアセンター設置の空白期間と調整機能の課題

社協が立ち上げる災害VCの設置時期も課題となる。熊本地震において熊本県社協は、本震前の4月16日に災害VCを設置している（読売新聞、2016. 4. 16朝刊）。しかし、各地域で実際にボランティア受入を開始したのは、益城町社協が4月21日で、熊本市社協は4月22日である（読売新聞、2016. 4. 20朝刊）<sup>15</sup>。つまり、各避難所実働の災害VCが設置されるまでの空白期間に、意欲ある支援希望者たちの力を持って余すことになったのだ。

前述のとおり、行政に限りなく近い民間の社協は、災害VC立ち上げを行政と行う。ボランティアを受入るために、二次災害等を考慮し設置判断することはわかる。しかし、あまりにも慎重になりすぎてはいまいか。この災害初期段階にあたる空白期間は、本来人手が多ければ多いほどよいはずである。例えば、指定のみならず自主避難所含めた避難者の把握、それら各避難所の時間ごとに変化する要望把握、備蓄物資の受取や必要避難所への運搬等と、人手不足により機能不全に陥ることがある基礎自治体対応の避難所関係業務を一部だけみても、共助が補完できる作業は数多くある。

さらに調整といったオペレーションにも課題は残る。災害VCは多くの場合、各地域に設置される市区町村社協が、都道府県社協、全社協、地域行政、そして、支援Pと協働で開設される。災害VCが設置されると、災害VCはボランティアを募集し、そこへ支援活動希望のボランティアが集まる。熊本地震では朝9:00に受付が開始され、ボランティア保険加入や参加経験、車両運転が可能かの確認が行わ

れ、前日までに受け付けられた避難所からの「ニーズ票」による要望に基づき、5～10人くらいのグループに分かれ、詳細確認後、必要な資材を持ち現場へと移動する。熊本市災害VC設置初期段階では、概ねこのような流れでボランティアが割り振られた（筆者取材，2017. 6. 4-5）。

ところが、渥美（2017）によれば、「ボランティア受付の開始時刻から1時間以内に受付を締め切ってボランティア希望者に帰ってもらった日が（2週間のうち）6日あった。中には、ボランティア希望者の長蛇の列に対応するために受付時刻を早め、その結果、受付開始時刻「前」に受付を締め切った日が実に3日もあった。」という。

これは、実際に熊本市社協の災害VCに登録しボランティア活動を行った一般社団法人熊本青年会議所2016年度理事長の津留氏による証言でも明らかであり（以下、筆者取材，2017. 6. 5）、「ボラセン（災害VC）に来ていたボランティアさんも1,000人越えていて、まったく活動できずに昼過ぎには帰されていたようです。」という。さらに、「早朝から受付に並び、実働は2時間くらい」「3つの作業地域へ車何台で行くかといったことに1時間以上も時間をかけていた」と、ボランティア受付のあり方以外にも、調整側の時間配分に問題があることを指摘している。これは地元住民でない支援Pのボランティアがその調整役をしているからだとする。支援Pのボランティアは社協の指示により動いており、ボランティアの調整にも慎重となる。そして、土地勘がないためさらに時間がかかるといった悪循環が起きているというのだ。

津留氏は、その後、JCの独自組織活動により、熊本市内に約900ある自治会の自治会長へアプローチし、地域現状や避難所の独自調査を行った。すると、「東区や南区の交通の便が悪いところや入り組んだところにある避難所では全く物資が行き届いておらず、相当不満がある状態」だったという。「南区は土地勘がないと入っていけないようなところが多く、崩壊した壁が道路に残って、車両が往来できないような状況もありました。高齢者の多い地域で若い人たちもいないし、ボラセンのボランティアさ

んたちも来ない状況だったので、そういうのを聞くとメンバーに支援してもらおうようにしました。」と、土地勘のある地元住民だからこそできた活動があったと語る。

### 3. 3. 変化するボランティアのあり方

原田（2015）によれば、ボランティアを取り巻く状況は大きく変化しているとして、「ボランティア活動は…（略）…一人ひとりの自由意志主体性に基づく社会参加の行為である。…（略）…ボランティア活動が普及していく一方で、市町村では安易に「有償ボランティア」や「ボランティアのポイント制度」などが提案されている。…（略）…ボランティアは報酬をとまなう行為ではないし、安易なマンパワーではない。」と、有償ボランティアの増加する状況に対し、ボランティアのあり方を見直すことを提案している（原田，2015: 11）。

また、村上（2015）は、「[ボランティア事業]では、全国の社協に国庫補助をつけてボラセンの設置を広げていた。そのような流れのなかで90年代に入ると、日常の暮らしのなかで気軽にできるボランティア活動が推進され…（略）…ボランティアの大衆化されたイメージは、1995年に起きた阪神・淡路大震災で…（略）…さらに広がっていった。」と、ボランティアが大衆化してきているという（村上，2015: 41）。さらに、「市民公益の領域は日本でも広がってきた。その表れが5万団体を超えるNPO法人の存在だ。しかし、…（略）…日本の市民セクターも、市民の参加促進よりも顧客化に傾いてはいないだろうか。」と、非営利セクターの市場原理による専門性を高めた市民の顧客化を懸念する（村上，2015: 43）。

つまり、組織業務Vの問題指摘に重なる。ただし、各種ボランティアの被災地入りを否定できない。前述したように、いち早い行動により助かる避難者がいるのも事実である。しかし、組織業務Vの一番の問題は「囲い込み」をすることである。避難所の陣取りをした組織業務Vは、他の組織が潜入しないように避難所内の情報や人の出入りを極端に嫌がるという。これを囲い込みとするが、津留氏によ

れば、「(組織業務Vの管理する) 避難所へヒアリングに行っても、中に入れてもらえず、話しも聞かせてくれない」と、情報が入らなかったことを語る(筆者取材, 2017. 6. 5)。

### 3. 4. 広域ボランティアの連携組織による新たな取組

このように、熊本地震では様々な組織が被災地で活動した。災害支援では、一つの組織の活動により知り得た情報を、他の組織と共有することで、より迅速且つ効率的な被災者支援を施すことができる。

例えば、A避難所で炊出し等の食料系支援を担当しているa組織が、このA避難所に医療系支援が必要であることを知っていたとする。医療系のb組織は隣町のB避難所で活動していたとして、このことをa組織が知っていたとするならば、すぐに応援要請をすることができよう。aとbの逆も然りである。このように組織間連携は災害時の支援ケアに欠かせない。これは東日本大震災以前からの課題でもあった<sup>16</sup>。この課題克服に共助組織の新たな支援の現れとして、広域Vの連携組織JVOADが即座に被災地へ支援に入り、熊本県内のボランティア連携組織「KVOAD」立ち上げに寄与した。

#### 3. 4. 1. 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD)

JVOADとは、全国災害ボランティア支援団体ネットワークの英語名称Japan Voluntary Organizations Active in Disasterの略称であり、東日本大震災時に、多くのボランティアや支援団体が被災地に駆け付けたが、事前の連携体制が構築されていなかったため、支援の全体像が把握できず、現地での調整が困難であったことを受け、2013年7月から準備され設立された広域災害調整機関の組織である(2016年11月特定非営利活動法人認定)。

災害時には、被災者・住民・地域のニーズと支援状況の全体像の把握(支援のギャップ把握)、支援団体などへの情報共有と支援団体間および支援を実施するための資金・人材などが効果的に投入されるためのコーディネーション、復旧・復興に向けた支

援策の提言および支援全般の検証を実施している。

JVOADの注目すべきところは、政府・行政(省庁・都道府県・市町村)や企業など、地域、分野、セクターを超えた関係者同士の「連携の促進」および「支援環境の整備」を図ることを目的とし、被災者支援の「漏れ・抜け・落ち・ムラ」を防ぎ、地域ニーズに合った支援活動を促進するため、被災地域関係者と協力して情報を集約し、支援活動調整機能の役割を果たそうとするところである<sup>17</sup>。ここに広域トライアングルとしての進化がみえる。2015年関東東北豪雨災害において「常総市における官民の支援の調整等」を行い、2016年熊本地震では、「くまもと災害ボランティア団体ネットワーク」(KVOAD)発足をコーディネートし、熊本県内で活動する各種団体の連携をサポートした<sup>18</sup>。

#### 3. 4. 2. 「火の国会議」から「くまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD)」へ

正確に言えばJVOADがコーディネートしたのは「火の国会議」という会議体である。熊本地震発災後、熊本県災害対策本部と県社協は民間組織の力が必要として、関東東北豪雨災害で活動したJVOADとの連携を図る。そして2016年4月19日に熊本県内で連絡調整会議として火の国会議が開催された。その後、運営組織と区別され、2016年10月22日にKVOADが設立された(2017年4月24日特定非営利活動法人認証)。

新聞社とも連携を図り、多方面から情報を吸い上げる体制を整えている。KVOAD事務局長の河野敬之氏によれば、「オープンな会議だったため、情報共有はもとより、様々な支援希望者が集い、その場でマッチングできるところが良かった点です。経験豊富な組織からの助言も役立ちました。中にはヨーロッパや中東、アジア等、海外からの支援希望組織も会議に参加され、人的支援だけでなく経済的支援も含め支援提供先の検討に役立っていたようです。」と、広く情報の受発信ができた語る(筆者取材, 2017. 6. 5)。

また、公益社団法人日本青年会議所九州地区熊本ブロック協議会(以下、JC熊本ブロック)

2016年度会長の日野正人氏によれば、「県と県社協やJC、また内閣府も来て、毎日会議していました。そのときに延べで1,000団体以上のボランティアの存在がわかったようです。これはお金目当ての団体も含めてです。しかし火の国会議を重ねることで、そういう人たちは徐々に消えていきました。やはり、本気でやっている人や手弁当（無償）でやっている人が残っていきました。」と、火の国会議により共助組織の実態がわかるとともに、被災地・被災者への支援に対する気持ちのな違いが共助組織にあり、ある意味ふるいにかけられたことが明らかとなった（筆者取材、2017. 6. 4）。

このように、火の国会議によって、被災地域内に存在する支援しようとする力と、外部の力との融合が真の被災地ニーズに適合していくこととなった。

#### 4. 地域の力を活かし、傍らに寄り添う災害対応マネジメント支援

##### 4.1. 被災地域における支援と受援のジレンマ

熊本地震で課題となったのは「受援力」を高めることである。しかもそれは、発災直後の初期段階にこそ外部の力を取り入れるために必要となる。そのために市区町村社協の役割として必要なのは、災害VCをいち早く立ち上げることである。だが、当該地域社協職員も被災者であることに変わりはなく人数も少ない。そこで、予め他地域社協の災害対応経験職員を派遣することが必要となる。しかし、すでに行っているがうまく機能していない。

それは、地域をよく知らない人がその調整役をしていることが原因となる。本来は、災害時であれ、地域の自助・共助・公助だけで賄えればそれに越したことはない。何よりも、自分たちの住む地域を少しでもよくしたいという強い気持ちが復旧・復興を後押しする。ここに、主体地域としての自助作用が生まれ、その力を存分に発揮できる連携体制が求められる。

##### 4.2. 広域トライアングルによる連携推進のために必要な地域の力…

熊本県及び熊本県社協は、地域の各種団体と災害支援協定締結に向け動いている。JC熊本ブロックの日野氏によれば、「生業を活かした支援をしようと話し合いをしています。JCには業種別の部会組織もあるので、例えば、瓦が崩れていれば建設部会でブルーシート張りをお願いしたり、運送業系が輸送を担当したりというように、事前にできる協力を具体的に決めています。」と、多様な業種を活かした支援が必要であり、その業種ごとで活動可能なカウンターパートを決め協定を進めているという（筆者取材、2017. 6. 4）。

JCの特性は40歳までの青年経済人が「明るい豊かな社会」を目指し、それぞれの地域にある課題を解決するために、ネットワークを活かし組織的に活動するところにある。つまり、比較的若く機動力があり、全国的なネットワークをもち、企業の経営や組織活動といったリーダーシップのみならず、マネジメントや調整能力を養いつつ、地域の問題に対し活動している。このJCのような被災した地域の組織力は広域トライアングルに必要となる。

これまでにJCは災害支援活動を行い、そして熊本地震において被災しながらも地域のために活動しようとする力が発揮されたことをみた。さらに各地域に根付いた活動をすることで行政や各団体との連携がとれ、支援PとJVOADの双方に名を連ねている。災害時初期段階は他との連絡が取りづらくなるため、地域間における事前の密接な関係が連携として生きる。つまり地域特性を知り、機動力を活かせる組織が広域トライアングルの中心的役割を担うことは望ましい。

##### 4.3. 地域に寄り添う「地域力活用災害マネジメント支援」の提案

鍵屋（2016a）は、これまでの災害応急対策の現場で、消防・警察・自衛隊・国交省・水道・ガス・電気などの組織的広域連携体制のシステムが力を発揮したとして、「被災地で幹部職員としての経験のある市町村職員の登録システムを作り、平時から内

閣府兼務辞令を出しておく。発災時には、直ちに内閣府防災の一員として被災地自治体に派遣し、それぞれの災害対策本部で首長、幹部職員を市町村の立場で支援する。さらに、現場で動ける一定の経験を持った市町村職員を登録しておき、災害時には要請を待たずに市町村に業務別に数十人規模で派遣する。」と行政版支援システムチーム制度化の提案をしている（鍵屋、2016a: 111）。

さらに、この支援システムチーム提案は、熊本地震における熊本県西原村と宮城県東松島市との自治体間連携にみる「災害対応のマネジメント経験のある自治体幹部職員が、被災自治体首長や幹部職員を補佐するマネジメント体制づくり」を事例に補足されている（鍵屋、2016b: 111）。この事例は、日常業務に加え、災害対応と応援職員調整という二重の未経験業務を、対応経験のある東松島市職員が、業務別の班編成や地域住民との役割分担・協働作業等も含めた「調整」という災害マネジメントを担当し、現場から徐々に災害対策本部へと戻す支援をしたものである。

本項1.3.3.による天野氏の証言では、内部組織を確立するために避難所外部の力が発揮され、且つ、それは「寄り添う支援」に感謝が向けられていた。「寄り添う」とは、つまり、必要なときに、必要な支援が施せるといふことだ。それは、大掛かりなものもあれば、例えば、「あの荷物を動かしてほしい…」といった小さな支援もある。だが、この小さな支援こそ、受援者にとって、いま必要な支援なのである。

鍵屋（2016a, b）は、この寄り添う支援を「地域の力」に対しマネジメント部門でサポートし、且つ要請を待たずに実行する、いわゆる「プッシュ型」で行うことを提案している。これが災害時初期段階に求められているのだ。いうならば、「地域力活用災害マネジメント支援」である。これを社協にも応用し、支援PやJVOADの広域V、さらにJC等の被災した地域Vとの連携を再構築することで、災害時初期段階の課題克服へ貢献することができる。

いち早く災害VCを立ち上げようとしても、その主体組織となる市区町村社協職員は被災者となり、

且つ災害VC設置業務は未経験で存分にリーダーシップを発揮できない可能性は高い。そうであるならば、災害対応経験のある他地域社協職員を、全社協が災害時の取決めとして派遣協定を締結しておく。そして、大型災害発災時に、当該地域の社協が災害VC設置不可能と判断される場合には、プッシュ型で災害VCの設置と職員派遣を決定する。

同時に、予め市区町村社協間で協定を結んでいる地域の共助組織へ災害VC立ち上げの伝達をする。これも市区町村社協が不可能であれば、全社協、もしくは支援P等、予め決められた連絡系統により伝達する。連絡を受けた共助組織は、予め協定で締結されたそれぞれの持つ得意分野により、個々可能な活動を担当する。特に初期段階では、地域を知り、マネジメント能力と機動力を備えるJC等が力を発揮することとなる。

避難所状況と要望の把握には、地域共助組織や個人で参加できる地域住民が、エリア毎に最低一人は班を担当し、班編成されたボランティアを引き連れてエリアを巡回する。このとき、エリアを担当するものは該当エリアをよく知る人物がその任にあたる。活動区域の場所や効率的巡回方法など詳細な指示を出せるようにするためである。これにより得られた情報は、災害VCへ伝達されるとともに、都道府県VCや全国VC、さらに地域災害対策本部とも連携する。同時に災害VCにいる支援Pは広域Vのネットワークへと通じる。

都道府県VCは、ボランティア人数の地域的な偏りがなく、本来業務への職員に支障がないか等の広域調整を担う。地域災害対策本部は、これにより避難所情報担当分野を切り離すことができ、その分、他の災害対応行政業務に専念でき、且つ、生きた避難所情報による災害対応業務を可能とする。つまり、共助による公助補完手続きとなる。そして、支援Pから情報を得た広域Vのネットワークは、食料が不足しているのであれば炊出し支援や、自治機能が備わっていないようであれば、それこそ「寄り添い支援」によりコミュニティづくり促進の手助けをしていくのである。

## まとめ

避難所は、避難者・施設職員・ボランティアの3群により避難所トライアングルが構成され、3群それぞれの集合性が特徴に影響を与える。そして、避難所の良好運営に必要な要素は、「運営の責任を担うものの存在」と「(避難所) 内部と外部の組織が連携した組織」の必要性、さらに内部組織となる自治組織を「早い段階でつくる」ことが求められた。

この中で、「運営の責任を担うもの」として、リーダーがいかんに出現するかは大きな課題となった。とはいえ、これは個人能力に委ねられ発揮されない可能性がある。従って、避難者による自治組織醸成が困難な場合、外部群による刺激が必要となる。外部群の内、施設職員は支援職員の派遣による増員をすべきであり、ここでは、ボランティアによる外部刺激が得策とされた。外部刺激を行う場合のボランティアは、広域Vが連結ピンの役割を担うことになる。ボランティアの避難所関与には大きく分けて、災害VCからの派遣と、ボランティア自らが直接避難所へ訪れ支援を施すパターンの2パターンあり、後者はさらに「個人潜入型」「組織潜入型」「広域共助型」「地域共助型」の4つのボランティアパターンに分けられる。このうち組織潜入型は、さらに「共助型」と「業務型」の2つに細分化された。

また、外部刺激を行うには、避難所の運営状況等を知る必要がある。避難所へ直接支援に入る個人潜入Vは、すでに避難所トライアングルの構成員であるため新たな刺激を必要とする。また、組織潜入業務Vは避難所を囲い込み交流を嫌うため情報が入りづらい。従って、組織潜入共助V、広域V、地域Vのボランティアが関与している避難所の方が状況を把握しやすく、早期に外部刺激を施せる可能性が高まることを明らかとした。

さらに、連結ピンの役割を担う広域Vは、阪神・淡路大震災以降、大きな災害の度に進化されつつあるが、熊本地震では「ボランティアの大衆化」の現れとして組織潜入業務Vの出現によるトラブル、また、ボランティア受入体制の慎重化による災害VC設置空白期間や地域住民以外調整機能を担う弊害等

の課題が発見された。この課題解決のために、地域の力を活かした傍らに寄り添う災害対応マネジメントのサポートを、プッシュ型で行う「地域力活用災害マネジメント支援」が提案された。

これは、避難所情報をいち早く得るために、災害時に全社協がプッシュ型で職員の派遣と災害VCの設置を決定し、同時に、予め市区町村社協間で協定締結している地域の共助組織へ災害VC立ち上げを伝達する。連絡を受けた共助組織は予め協定で締結された可能な活動を担当する。避難所状況と要望の把握には、地域をよく知る人物がその任にあたり、得られた情報は災害VC、都道府県VC、全国VC、地域災害対策本部、及び広域ボランティアのネットワークと共有され、被災地域で各々が担う業務へ利活用できる体制を築くのである。これら共助の連携により、公助を補完する手続きが備わることとなる。

## 注

- 1 「命と暮らしを守る避難所運営ガイドライン～地域に暮らす人々にとって、安心・安全な避難所～(本編)」(内閣府・特定非営利活動法人参画プランニング・いわて、2015: 1) では、避難所運営の基本的な考えの中で、「住民の自治による自主運営を組織」を第2項1行目に掲げている。本稿1.3の個々避難所事例も参考されたい。
- 2 他にも、避難所リーダーに関する記述のある文献は、例えば、柏原 他(1998: 190-196, 232, 293-295)、今野 他(2004: 300-301)、麦倉 他(2013)等、多数ある。
- 3 文献により施設職員や施設スタッフ、施設管理者等、表現にばらつきがある。引用には文献表現を尊重し文献とおりの記載とし、その他本文中には「施設職員」で統一する。
- 4 清水ら(1997)の分類にある「突発型」は高校生がリーダーとなった避難所である。また、KVOAD河野氏によれば、熊本市中央区にあるO中学校の避難所においても中学生・高校生がリーダーとなって運営にあたっていたとされる。
- 5 「災害時の福祉救援ボランティア活動に関するマニュアル」(厚生省社会・援護局地域福祉課、平成8年10月1日246頁)では、1現地本部及び救援本部の設置と活動に、「被災地の都道府県・指定都市、市区町村、社協、全国社会福祉協議会(以下「全社協」という。)等は、速やかに救援のための拠点を設置し、行政機関等関係団体との連携を密にしながら、ボランティアによる救援体制を確立する。」とある。なお、これは内閣府(2013: 18)の「ボランティアの連携」項により参考とされている。

- 6 内閣府では、「阪神・淡路大震災以降、ボランティアとニーズをつなぐコーディネート手法の構築やボランティア活動全体の管理運営の拠点「災害ボランティアセンター（以下、災害VC）」が設置されるようになった。」と説明する（内閣府，2010: 12）。
- 7 日本財団では熊本地震前震後の15日に先遣隊を派遣し19日に93億円の支援を決定したとある（日本財団，2017: 6）
- 8 本稿3.2の熊本JCによる活動も一つだが、JVOADの「熊本地震支援団体リスト」（4月27日10:00現在）を確認すれば、熊本YMCA、NPOくまもと、熊本大学、防災士協会熊本支部等、熊本県内を活動拠点にしている多くの組織が支援活動に参加していることがわかる（JVOAD-HP。「2016年4月28日熊本地震に対する支援団体の状況（第9報）」、<http://jvoad.jp/blog/supports/report09/>，2017. 8. 10確認）
- 9 日本赤十字社は、日本赤十字社兵庫県支部「阪神・淡路大震災 日本赤十字社の活動の記録」（[http://www.hyogo.jrc.or.jp/news/up\\_file/file\\_301\\_0898.pdf](http://www.hyogo.jrc.or.jp/news/up_file/file_301_0898.pdf)，2017. 8. 6確認）にて、YMCA・ライオンズクラブ・ロータリークラブは、内閣府HP「防災情報のページ」「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」（[http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin\\_awaji/data/detail/2-4-1.html](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/2-4-1.html)，2017. 8. 6確認）にて、JCは、日本青年会議所HP「日本青年会議所の歴史」“1990年代の歩み，1995”（[http://www.jaycee.or.jp/2017/junior\\_chamber/history](http://www.jaycee.or.jp/2017/junior_chamber/history)，2017. 8. 6確認）による。
- 10 全社協HP「社会福祉協議会とは」（<http://www.shakyo.or.jp/about/>，2017. 8. 9確認）より。
- 11 例として東京都社協の「区市町村社協の活動」を参考にした（<https://www.tcsww.tvac.or.jp/shikuchoson/>，2017. 8. 9確認）。
- 12 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議HP、「支援Pとは」及び「設置経緯」より筆者まとめ（<http://www.shien-p-saigai.org/>，2017. 8. 10確認）。
- 13 日本財団報告書によれば、NPO・ボランティア活動支援に支出した支援総額は¥316,610,022（2017年3月31日時点）で、その団体数は318（事業数347）にのぼる（日本財団，2017: 42-47）。
- 14 大津町住民H氏による証言（筆者取材，2016. 6. 4）
- 15 県社協のVC立ち上げが早かったのは前震対応によるものともいえる。実際に、熊本市社協は16日にVC設置を予定していたが、22日へと延期している（読売新聞，2016. 4. 20朝刊）。また全社協によれば、市町VC立ち上げの遅れは、本震による二次災害の可能性と人命救助優先によって見送られたとされている（「全社協Action Report熊本地震第1報」，2016. 4. 18, p4, [http://www.shakyo.or.jp/news/2016/actionreport\\_160419.pdf](http://www.shakyo.or.jp/news/2016/actionreport_160419.pdf)，2017. 12. 06確認）。
- 16 内閣府では2010年にボランティア間の課題として、「ボランティア団体や災害VCが、ボランティア関係組織や企業等と連携できず、それぞれの持っているノウハ

ウや人材などを活かせていないことがある」ことをあげている（内閣府，2010: 19）。

17 JVOADについてはHP（URL: <http://jvoad.jp/>，2017. 8. 7確認）より。

18 脚注17に同じ。なお、執筆時現在（2017. 8. 7）は九州北部豪雨災害の支援者情報共有会議を継続して開催している。

## 参考文献

- 青山貴洋. (2017). 「平成28年（2016年）熊本地震の自治体対応からみる食料供給時系列検証」. 『日本災害食学会誌VOL.5 NO.1』, 7-17.
- 渥美公秀. (2017). 「熊本地震とボランティア活動」. 『消防防災の科学 127号』, 特集 平成28年熊本地震 (2) 住民生活, 11-14.
- 鍵屋一. (2016a). 自治体防災マネジメント「熊本地震に学ぶ小規模自治体の災害対応課題」. 『ガバナンス』2016年6月号, 110-111.
- 鍵屋一. (2016b). 自治体の防災マネジメント「熊本地震に学ぶ自治体間連携の課題」. 『ガバナンス』2016年8月号, 110-111.
- 柏原士郎, 上野淳, 森田孝夫. (1998). 『阪神・淡路大震災における避難所の研究』. 吹田市: 大阪大学出版会.
- 今野裕昭 著, 西尾隆 編著. (2004). 「防災のまちづくり—神戸市真野の経緯から」. 『自治体改革第9巻 住民・コミュニティとの協働』(291-307). 中央区: ぎょうせい.
- 清水裕, 水田恵三, 秋山学, 浦光博, 竹村和久, 西川正之, 松井豊, 宮戸美樹. (1997). 「阪神・淡路大震災の避難所リーダーの研究」. 『社会心理学研究』第13巻第1号, 1-12.
- 社会福祉法人全国社会福祉協議会; 全国ボランティア・市民活動振興センター;. (2012). 「東日本大震災災害ボランティアセンター報告書」. 千代田区: 社会福祉法人全国社会福祉協議会.
- 杉万俊夫, 渥美公秀, 永田素彦, 渡邊としえ. (1995). 「阪神大震災における避難所の組織化プロセス」. 『実践社会心理学研究 第35巻 第2号』, 207-217.
- 総合研究開発機構. (1995). 「大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査」. 『NIRA研究報告書No. 950067』, 1-117.
- 頓所直人. (2012). 『笑う、避難所 石巻・明友館 136人の記録』. 千代田区: 集英社新書.
- 内閣府. (2010). 「防災ボランティア活動に関する論点集～よりよい活動環境に向けて みんなで考えよう～平成22年9月28日版」. 内閣府（防災担当）, <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/volunteer/>，2017. 12. 6確認
- 内閣府. (2013). 「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」, 内閣府（防災担当）, 平成25年8月
- 日本財団. (2017). 『平成28年熊本地震1年間の活動記録』. 港区: 日本財団
- 原田正樹. (2015). 「ボランティアの変遷と今 特集の視

- 点].『月間福祉 2015年12月号』(第98巻第13号), 10-11.
- 「ビッグパレットふくしま避難所記」刊行委員会. (2011). 『生きている生きていく ビッグパレットふくしま避難所記』. 港区: アム・プロモーション. 松井豊, 水田恵三, 西川正之, 編著. (1998). 『あのと時避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』. 千代田区: プレーン出版.
- 麦倉哲, 飯坂正弘, 梶原昌五, 飯塚薫. (2013). 「東日本大震災被災地域にみられた救援・助け合いの文化—岩手県大迫町避難所リーダーへのインタビュー調査から」. 『岩手大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要第12号』, 15-28.
- 村上徹也. (2015). 「ボランティアの変遷と今 まとめとして—「ボランティア」はどこへ向かうのか」. 『月間福祉 2015年12月号』(第98巻第13号), 40-43.