

災害中間支援組織は必要か？

— 微小災害(横浜市中区打越土砂崩れ災害)などを事例に —

Do you need the Intermediate support organization?

— Case Study of a Landslide in Uchikoshi, Naka-ku, Yokohama —

○高田昭彦*1

Akihiko TAKADA

1. はじめに

内閣府等は災害中間支援組織の各県での養成が必要であるとしている。一方で中間支援組織の効用は何であろうかとの疑問が私やほかの一部のベテランボランティアにはある。また阪神淡路大震災後にあった災害ボランティアコーディネーター待望論との違いの疑問もある。

ここで、災害ボランティア実務者である筆者及び、親交のあるボランティアからの対話を元に、中間支援組織の効用について考察してみよう。なお、災害ボランティア界の「提案」を嫌う風土により、不満や改善提案の悉皆調査には至らなかったことは筆者の人間力が不足しているためであろう。過去の筆者報告や分科会運営に関して、「不満無しとされる良好な災害ボランティアセンターのはなし」も聞いている。また、社会学、政策提言に於いては量的評価が重要であることは重々承知であるが、科学技術の分野に於いては反例 1 事例でも論文と成り得る。所属や、精神風土の違い、証明/疎明手法の違いに起因する論考の物足りなさに関しては、前もってお詫びするとともに、拙論考をお聞きいただきたいと願う。

2. 横浜市中区打越地区の土砂災害

2.1 時系列

災害中間支援組織ではなく、直接支援組織間で会議を行った事例として、横浜市中区打越地区土砂崩れ災害を紹介する¹⁾。2022 年 4 月 29 日の 13 時～22 時に総雨量 50mm の降雨が有り、翌 30 日は晴天のち曇りであった。翌々日の 5 月 1 日未明に横浜市中区打越町内の打越町内会館付近で、高さ 10m 幅 10m 深さ 3m のがけ崩れが有り、消防への通報は 0 時 40 分頃であった。横浜市などは 2 時 20 分に避難指示（警戒レベル 4）を 8 世帯 19 人に発令した。5 月末に避難指示を 4 世帯 7 人に縮小し、避難指示の完全解除は 12 月 21 日 9 時であった。

不幸中の幸いで怪我人も無く、家屋被害も微少であったため災害救助法の適用とはならなかった。つまり、国や県による財政支援を行わなくとも該当市町村による救済を行うことは出来ようと言う意味でもある。横浜市は被災者への市営住宅供与と、横浜州市道部分の土砂/石垣

撤去を行った。崩落崖部分のその後であるが、横浜市は助成金(仮設ネット工事)を支出したが、基本的に私有地内での民～民トラブルであるとして、本設工事までは至って居らず少々危険な状態が継続している。

2.2 各団体/機関の対応、理解、情報伝達

崖上の被災者 a さんは崖下被災者 x さん宅、y アパート敷地などに流出した土砂や石垣を、自費でダンプをレンタルするなどして NPO 法人 A の仲間や親族と共に本牧の埋め立て地に運んだ。(横浜市中区より処分費用の減免措置有り) また、被災者 a さんは神奈川県民センターでボランティアの派遣要請を行ったとのことだが、情報の目詰まりのためボランティア側には伝わって来なかった。後の 11 月 20 日開催の横浜市民活動フェアで被災者 a さんより災害ボランティア団体 B に災害ボランティア派遣の相談があった。その後 B 団体、C 団体が現地調査を行いボランティア作業は困難、危険であるとの見解を示した。経験値があり、中間支援組織を標榜したり、技術ボランティア、プロボノをも標榜する D 団体は「やろう」との見解を表明し、オンライン会議を呼びかけ、筆者の知るところとなった。

2016 年熊本地震より「支援の遅れ・ムラを無くす」として情報共有会議が開かれることが災害ボランティア界での先進事例とされている。本災害でも D 団体より 2 度ほどオンライン会議が呼びかけられた。しかし、避難指示解除前で有ったため各団体/各個人視線での危険性の評価にもつばら話題が傾き、筆者視線では意味のある議論には至らなかった。D 団体は 12 月 3 日に一輪車、スコップを軽トラックで現地に運搬し本牧埋立地への土砂石垣運搬を行った。次いで、筆者は知人から軽トラックを借り受け 12 月 6 日から石垣を本牧への搬出活動を始めた。

何事にも会議を重ね迷うよりも、走り出すことが大切である。12 月 17 日より E 団体も追従し主催活動（ただし一般公募せず）とし 2 月 14 日まで調整行為の無い協同活動ともなった。12 月 17 日には F 団体、I 団体も参加し、崩落崖面に土砂流出防止用にブルーシート張りを行った。その後、筆者団体呼びかけ（神奈川県民活動サポートセ

*1 復興ボランティアタスクフォース/富士フイルムビジネスイノベーションジャパン勤務

Fukkou volunteer task force / FUJIFILM Business Innovation Japan Corp. E-mail : fukkou volunteer@gmail.com

©2023 日本災害復興学会

ンターでホームページ広報された）がE団体とは日程入れ子で併存する形で活動が進行した。調整無きため日程がかぶりプチ混乱したことさえも有った。そもそも、災害ボランティア活動に対する価値観相違はお互いに知っており、「顔の見える関係作り」よりも「価値観相違の中での、円滑なコミュニケーション」のための調整不在が課題であったと筆者は振り返る。お互いの我慢や目的意識の共有には感謝する。しかし、言いたいことを遠慮したコミュニケーション不足は痛感している。その後、ぼうさいこくたい(防災推進国民会議)展示に向けて関係団体/機関に意見聴取を求めたが、残念ながら振り返りは進んで居らず今後の課題であろう。2月14日でE団体は撤退したが、筆者団体は3月も活動を継続した。残念ながら、崩落崖は仮設ネットとシート養生のみであり、恒久的な安全性には懸念が今でも残って居る形である。

2.3 他の事例

平成20年8月末豪雨で国際ボランティア学生協会(IVUSA)ほか活動東京都八王子市、神奈川県相模原市で活動、平成28年8月台風9号で狭山市社協が災害VCを開設した事例、2022年台風14号都城市、2023年6/2豪雨豊川市、2023年7/13津幡町水害など微小災害でボランティアが起動スイッチとして稼働した事例は枚挙にいとまないが、中間支援組織の支援は少ない/無いと筆者は認識している。本論考では煩雑となる上、紹介しきれないので筆者の知る1事例に留めておく。

3. 中間支援組織

3.1 災害ボランティアセンター

災害ボランティアセンター(以下 VC)というキーワードはマスコミに公知となり、一般人でも耳にした人は多だろう。設置の流れは、被災市町村が災害救助法の適用を受けて、第三セクターである被災市町村社協などに災害VCの開設を依頼するという理解が一般的である。しかし、社協が災害ボランティア活動を行ったが市役所の要請が1週間後の後追いであった事例(2019年台風19号八王子市)、災害救助法適用にも関わらず災害VCが設置されず、被災地住民の不満となったこと(2023年台風13号朝倉市)、勝手(野良)ボランティア団体が発足し社協を代行すること(2022年福島県沖地震相馬市)などパターンは色々あるが、本論考では煩雑となるため触れない。

また、災害VC設置根拠は災害救助法などの法律との誤解もあるが、習慣的に各地の「地域防災計画」に記述され、協定が締結されているのみで有ることは実はあま

り知られて居ない。このため近年までは財源保障が全くなく、ボランティアが駆け付けるがごとく、母体各社協からの応援職員が「勤務扱い」、「交通費/宿泊費支給」の企業動員ボランティアに近い形でもあった。また、社協は政令指定都市では区の数+1法人が設置されて居たり、社協法人数は基礎自治体数約1800を超えるとも言われる。すなわち、応援社協職員さえも価値観の多様性が有るほか、いわゆる「社協派」団体の運営支援派遣さえもありこれまた運営ガバナンスの乱れがあると筆者は感じている。このため、被災市町村でのガバナンス上では不明確である。被災市町村の社協職員が土下座して場を収めた(ある意味、問題の先送りをした)事例も報告されている²⁾。そもそも、法人として財源を姉妹法人である共同募金会からの提供を受けて居るため、市町村ガバナンス(要請/指示等)を不要とすることもあろう。災害VCの開設要請/閉鎖要請の実態に関しては悉皆調査中である。2019年台風19号館山市での事例などを憶測するに、社協サイドの強行的な閉鎖が有っても致し方無かろう。さらに、議会チェック機能も効かないし、運営を担って居る社協がわの不満も山積されている。近年では、社協職員の残業代に限って災害救助法の救助費を充当しようと流れが変わって居る状況であるが、接ぎ木に継ぎ木を重ねたものであると筆者は評価しておりゼロリセットしての抜本的改革が必要であろうが、話題には登らない。

なお、本論考で挙げたように、微小災害では社協には期待できないだろう。また中～大災害の初動時にも、中間支援組織としての社協に期待するのは酷で有ろう。初動の各ボランティア団体/個人は迷惑ボランティアとの烙印と戦う実態があり、これまた人間力を必要とする。

3.2 日本財団/オープンジャパン

災害ボランティア活動に於いて、(公財)日本財団が黒子的に振舞って居たのは知る人ぞ知る事実であろう。筆者の知るところでは、2007年頃～2015年頃には表では「無い」とされて居た実態もある。状況が変わったのが2016年熊本地震でのJVOADによる火の国会議であろう。黒子の存在が公認化され、いわゆる技術系ボランティアが日の目を見ることに成った。しかし、日本財団系では無い独立系技術ボランティア団体をどのように公認化するか、新規参入ボランティアを巻き込み急成長するボランティア組織の公認化/非公認化が課題であり、誰が認定するかという点も論点整理されていない。筆者(団体)を公認できないとする風当たりも強い。

話を日本財団に戻そう。中間支援組織としての日本財

団であるが、VC 運営はせずに交流のある団体/個人への助成金支援/物資供与支援に留まって居る実態がある。物資供与基準に不満を吐露する独立系技術ボランティアも居る。あくまで筆者妄想であるが、公益法人として VC 運営が有っても良いかとも思うが未だにそうはなっていない。あくまで、人的つながりのみであり、ボランティア参加を断られた話も実は存在するのが残念である。

3.3 JVOAD/日本ファシリテーション協会

JVOAD は日本全体の間援支援組織を標榜するが、各県への下部団体波及は遅れている。団体職員数が 6 名と小さいため大きくなりたいとの野望も聞くが、災害ボランティア団体では常勤稼働者が 0 名という団体もあり筆者は**兼業ボランティア**と称して居る。また、JVOAD 会議がいつの間にか開催され、議事録入手も出来ないとの技術系独立団体からの不満も聞く。また、会議運営を日本ファシリテーションをファシリテーション協会に任すなど、中間管理職が多いという弊害を感じる。あくまで筆者や仲間内評であるが、自ら被災地住民/議員等と人間関係を構築できる能力を持ち、ニーズ拾いを行う自己完結団体/個人からは会議体の必要性無しとの声もある。

3.4 神奈川県での(特殊)事情

次に筆者の居住する神奈川県での特殊事情を紹介しよう。内閣府では 3 者連携組織は「ある」とされているが、横浜市中区打越土砂崩れ災害では発災 6 ヶ月後での 11 月の再起動でさえも混迷したのは前述したとおりである。そればかりか、災害時に備える会議体がさらに 2 つほど設立されたがどちらも打越には関わらなかった。また、筆者は 2 つのどちらの会議体からも排除されて居り、今後、来るべき南関東地震の際の組織運営/災害時運用体制に筆者としてははなはだ疑問が残っている。

わが川崎市では、災害 VC をも所管する(公財)かわさき市民活動センターという第 3 セクターがある。災害時には川崎市社協と共に災害 VC の運営を担うと地域防災計画にあるが、2019 年台風 19 号に於いても、現在の神奈川県主催の情報伝達訓練に於いても(公財)かわさき市民活動センターは外されている実態が有る。また、川崎市の検証報告書でも財源問題として取り上げられているが、解決に向けたアクションは無い³⁾。筆者で有れば、川崎市長(例)が神奈川県共同募金会に対して下手にお願いするか、高圧的に怒りを表明するか、内閣府に善処を求めるかどちらでも良いのかとも思うのであるが、今のところアクションは無いが、そもそも川崎市が問題意識

として認識して居ない実情もある。

自治会/町内会には災害ボランティア経験者は溶け込み難い、また建設会社、看護師さんなどの専門業者も溶け込み難いと言われる。これは、本番と練習は違うためと割り切るしか無い。市民活動では「つながり」を作りましようと言われるものの、「しがらみ」の解消、相互理解はなかなか進まない。筆者は「しがらみ」の無い災害中間支援組織ばかりを新たに構築することよりも、経験値ある災害支援組織/個人を市町村域、都道府県域に向かえ入れて「しがらみ」を「良好な関係」へと転化する努力/協力を各所に求めるものである。

3.5 筆者/他者が考える理想の災害中間/直接支援組織

質問紙法も、半構造的面接も行っているが、筆者の交流範囲では以下の意見が集まった

- ・他団体/他個人/社協からの悪評が無いこと
- ・自己完結で有る事
- ・コロナ禍ガイドラインを守る事
- ・日本全体/都道府県域での中間支援機能が必要
- ・技術ボランティア、ペット、女性、法的支援策、災害ケースマネジメントなどに通じていること
- ・実働ボランティアでは無い団体/個人
- ・ボランティア排除の無いこと
- ・会議体機能のみで良い
- ・情報伝達機能のみで良い
- ・不満を受け取る「目安箱」が欲しい
→国の責務（災害対策基本法第三条）
- ・ボランティア届出制度で良い（許認可制との誤解）
- ・高速道路無料化の恩恵を広く提供すること
- ・社協であること
- ・都道府県行政の一部であること/外郭団体であること

4. 能動態(自発性)・受動態・中動態の議論

4.1 及川による議論

ここで、はなはだ唐突と感じられるであろうが、説明を省略し及川による防災の責任論を紹介する⁴⁾。

「**防災行政と住民が分断し、双方が責任の追及と回避を応報的に繰り返す殺伐とした関係性のもとで営まれる受動的な防災**（以降、状態 a と呼称）」に甘んじるのか、それとも「**責任の所在の尋問に腐心するのではなく、防災行政と住民との一体感のもと、我々の責任をそれぞれが自覚して営まれる中動的な防災**（以降、状態 b と呼称）」

のどちらを選択するのか？と言う議論がある。

我々災害ボランティアは自発性（能動態）であるとの強い自覚がある。以下、及川の表現を言い換えてみよう。

「責任の所在の尋問に腐心するのではなく、防災行政、被災地住民との関係性さえも超越して、外部者として責任をそれぞれが被災者と共有し(一方的に奪取して)、怪我/死の懸念さえも受容して、被災地に介入する能動的な防災（以降、状態 c1 と呼称）」

「中間支援の受取(コミュニケーション)すら遠慮し、自主防災組織のように資金提供されているはずだとの風評すら否定せず、被災者を含む外部者全体とのコミュニケーションすら避けて、ともすると仕組み改善策を思いつくも不満を呑み込んで、奴隷状態に置かれることをも良しとして一心不乱にボランティア作業にのみ従事する能動的(受動的)な防災（以降、状態 c2 と呼称）」

「支援者間対立があり、提案地獄で地元の活動を阻害するので、如何に良い提案でも一切行ってはならない。また、居合わせた第三者(ボランティア)も、提案を行おうとする者に対して、『表明するな!』と制止して良い。さらには当該人をその場から排除して良い。という災害ボランティアセンター運営(以降、状態 c3 と呼称)」^{5,6,7)}
災害ボランティアにも、自主防災組織にも多様性があり煩雑となるので、本論考では一旦ここで止める。

4.2 自己解釈による「中間支援組織」

かくして、災害ボランティアコミュニケーションとしては必要以上に寡黙である姿が浮かび上がってきた。ここで、再度「**中間支援組織が必要**」との言説の「ずれ」がおぼろげに見えてくる。

本論考の前段では、野良ボランティア自らが災害ボランティアの起動スイッチであることを紹介した。マスコミ報道される規模の災害では、広報機能はマスコミが担って居る。微小災害ではどうであろうか？あくまで筆者認識だが、ボランティアの起動スイッチ/連鎖スイッチは中間支援組織では無く、災害ボランティア団体/個人の連鎖反応的な情報拡散は SNS により拡散されていると見ている。すなわち、微小災害に於いては中間支援組織は用を成していない。一方で、SNS ではいわゆる「炎上」現象があり、炎上をとある方向に収める機能が、JVOAD や、支援 P などの中間支援組織にあるのだろう。この、

「炎上を収める」機能の良し悪しに関しては、多様である価値観の一つ一つをどのように解釈し、咀嚼し、各々が取捨選択した方が良かろうと筆者は思うのだが、これまた本論考では煩雑となるため、詳述しない。

日本の防災の特性であるが、突如発生するとされる地震災害を念頭に基本設計されて居り、初動 72 時間は公助を期待せずに自助/共助でという教育が広く行われている。このため、気象庁予報、行政による避難情報の発出、行政が災害警戒本部→災害対策本部を設置して居ても、初動 72 時間後での活動開始で良いとの理解がある。初動 72 時間での災害ボランティア活動は行政に依る救助救出活動の妨げとなるため、やめるべきだとの言説もあり、この説を採用する中間支援組織も多い。しかし、筆者は水害でも地震災害でも、被害の様相によっては、救助救出活動と災害ボランティア活動は両立すると考えている。どこか、初動 72 時間以内での活動容認を表明する中間支援組織が有っても良かろうとは思う。(現実には無い)

再度の繰り返しになるが、微小災害の初動期では、直接支援組織の要望をそのまま外部に直結して広報できるような「中間支援組織」が必要だろう。

5. (暫定)結言 提言(要望)

・災害救助法未適用の微小災害では、(一般論として)被災者支援を行わなくて良いとの解釈が(残念ながら)有る
・地方公共団体、第 3 セクターによる中間支援組織、社協ほかの中間支援組織も微小災害では初動で出遅れる
・直接支援組織の要望をそのまま、解釈を加除することなく、外部に直結に広報できるような「中間支援組織」が必要と筆者は考える。

- 1) 高田昭彦(2023): 災害ボランティアの起動スイッチ, 国際ボランティア学会予稿集 pp.21-22.
- 2) 大門大朗 (2018) 災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える 災害と共生. 2(1) P.25-P.32
- 3) 川崎市 2020-4 月 令和元年東日本台風における 災害対応検証報告書
- 4) 及川康(2021): 防災の責任の所在に関する一考察 災害情報 No.19-1 2021
- 5) 内閣府 半田 2008 第 8 回 防災ボランティア活動検討会 C グループ議事録 9 ページ
- 6) 福島忍 2016- 3 月 石巻市社会福祉協議会の東日本大震災におけるボランティア受け入れに関する研究 目白大学 総合科学研究 12 号 95 ページ
- 7) 園崎秀治 2016-8/27 第 1 回防災推進国民大会 22 ページ