

コロナ禍での災害復興組織の取り組み

コロナ禍であっても、被災者と支援者へ情報と人の繋がりを届けたい



和歌山大学災害科学・レジリエンス共創センター 特定准教授／認定 NPO 法人まち・コミュニケーション 代表理事 宮定章

1. これまでの復興まちづくり支援活動の中で大切にしてきたこと～まずは、被災者を訪ね状況を聞くこと～

筆者は、2000年から被災者の住まい・コミュニティ再生に関わる阪神・淡路大震災まち支援グループまち・コミュニケーション（1996年設立、2012年にNPO法人格を取得。以下、「まち・コミ」）に所属している。

団体の活動は多岐にわたるが、本稿のテーマに沿った取り組みとして、被災者に情報を届けたり、被災者と専門家を繋いだり、コミュニティでの合意形成を行ったりし、被災者が納得した再建プロセスを得ることの支援を目指してきた。

被災時は、被災者自身が初めての経験なので、どのように再建してよいのか、わからないこともある。被災者が、誰かが横にいてくれるだけで、悩みの解消ができたり、解決策と繋がったりする場面に直面することが多くあった。

コロナ禍になった後でも、被災地の被災者とできる限り出会い、知識と情報を届けたい。困っているときに、誰かが横にいてくれること、そこから被災者が再建の一步を進められるきっかけをつかむことができればと活動している。

本稿では、コロナ禍以前の取り組みから、災害復興時には、普段より増して、多くの関係者とのコミュニケーションが必要であることを紹介する。次に、コロナ禍でコミュニケーションの場が少なくなり、制限が増える中、どのような取り組みをしてきたかを報告する。被災者の復興に必要な要素の一つとして読んでいただければ幸いである。

（1）阪神・淡路大震災～住まい・コミュニティ再生支援と転出した被災者への支援～

筆者の所属するまち・コミは、阪神・淡路大震災（1995年）以降、神戸市長田区御蔵通に事務所を置き、若者たちが被災者の元に出向き、専門知識を学びながら被災者の生活再建やまちづくり等に役立つことを目指し、25年間現地に常駐し活動を続けてきた。ある被災者はいう、「(あなたたちは何もできないことはわかっていた。ただ、)いつも横にいて、一緒に悩んでくれるだけで心強かった。」と。

支援する神戸市長田区御菅地区は、震災により地区の約8割が焼失した。災害後、住民有志が集まり、なんとかまちを復興させようと、まちづくり協議会を設立し活動を始めた。当初の目標は、地域へ戻りたい人をまちに戻そうとすることであった。しかし、密集市街地であった当地区では、震災から10年を経ても震災前に居住や商売を営んでいた人の27.3%が戻ってきたのみであった。地区外に転出した被災者が多く、地区内再建者も再建できるまで地区外で暮らすことが多い中、まちづくり協議会とまち・コミは、地区外に転出している被災者ともコミュニケーションをとろうと活動した。しかし、近隣に住んでいない中での活動は、コミュニケーション不足にもなり、住民組織の活動が困難になってくることを経験した。復興事業により、まちは道路と公園が整備され、きれいになった。しかし、地域を訪れる旧住民は、「(旧の知り合いもいなくなり、)まちは、きれいになったが、生活のにおいがなくなった」言った。復興事業完了後も、まちの復興とは何なのか、問い続け、コミュニティ活動を行っている。

(2) 東日本大震災～転出した被災者への情報提供と地域住民との繋がりづくり～

2011年東日本大震災、これまで阪神・淡路大震災で応援して下さった東北の方々を、訪問し、災害直後から支援活動を行った。

2012年2月宮城県石巻市雄勝町の若者が、「このままではまちが無くなる」、阪神・淡路大震災の経験を持つ被災地神戸まで訪ねてきた。

雄勝町では、津波被害によりやむなく転出した方も多く、まちの復興に関する話合いをしたくても、被災当事者が集まりにくい状況になっていた。また、復興事業の選択肢が、高台移転（防災集団移転促進事業）の一つであるため、現地再建をしたい被災者の中には、事業の対象者として漏れる者もあり、復興事業を実施することにより利害関係が生じ、会合では、自分の希望を言えない被災者も存在した。また、被災者それぞれが離れて生活しているため、相手の言い分に配慮する余裕が無く、言い争いのようになる会合も散見された。

そこで、転出者と地元の人をつなぐ、情報とコミュニケーションの媒介になろうと、被災者宅を訪問し続けた。

(3) 熊本地震～自治体の相談所のサポートと被災者へのアウトリーチ～

2016年の熊本地震では、地元自治体と協力し、罹災証明発行時に、相談会が同時開催できるように、相談所の開設直後において専門家への協力をお願いし支援した。

まち・コミでは、発災直後から“住宅補修相談ボランティア”と称して呼びかけ、建築士、弁護士、中小企業診断士、不動産鑑定士、技術士、神戸の被災経験者、復興住宅政策の研究者等の先生方が協力して下さり、多い時は16名と共に、被災地を訪問し、被害建物の現状把握をし、補修の可否、今後の生活・事業再建等について相談を受けた。計9回、専門家との訪問を重ねた。

被災各自治体では、応急危険度判定調査に続き、罹

災証明を発行する準備をしていた時期になった。同行した専門家から、「(行政職員は、被災者への罹災証明発行で精一杯になるので、)罹災証明発行窓口の横に、被災地支援を経験した専門家が欲しい。これまでの経験から被災者の相談にのってください。」と、南阿蘇村からの要請を受けたと連絡があった。そこで、まち・コミがこれまでの復興まちづくりの中で繋がった専門家(建築士、技術士、中小企業診断士等)にお願いして、再び南阿蘇村の相談会へ専門家派遣支援のコーディネートをした。それにより、自治体職員は罹災証明をスムーズに発行し、判定に疑問のある被災者は、罹災証明発行窓口の隣に控えている各種専門家へ相談し疑問を解消した。専門家は、罹災証明の疑問への回答だけ留まらず、今後どのようなところで情報収集をしたら良いか等のアドバイスも行った。

2. 災害復興支援の取り組みで心がけていること

(1) 相談所に来られない被災者への対応～出会い、訪ね、情報を伝える大切さ～

被災者へ相談所を設けることは重要である。しかし、被災者は初めての体験で混乱しており、どんな支援があるかもわからず、相談したいこと自体が明確でないため、相談所へ行かず、集落や避難先に取り残される被災者もいる。被災者を対象とする生活再建支援施策は、申請方式であり、支援情報が得られないと申請できない可能性がある。これまでの被災地支援経験から、支援者ができる限り被災者の元へ出向き(アウトリーチ型)、住民が専門家に接する環境づくりが重要であると感じている。

熊本地震の支援での3回目以降は、アクセスが悪く、情報から漏れそうな集落へ、各種情報を持って専門家と共に巡回し、一人ひとりに会って相談にのり、日々変化する被災者の状況に応じて、復興支援策の最新情報を伝えた。例えば、災害ボランティアセンターを知らない被災者もいるため、高齢の一人暮らしで片付け作業が大変であれば、センターへの相談を促した

りもした。阿蘇の外輪山の周辺では、急傾斜地も多く、住宅被害だけではなく、地盤の被害が目立っており、隣地とのやりとりをどうするかを悩まれているがどこに相談するか困り果てている方もおり、状況を継続的に何度も聞き、相談先を伝えた。

（２）被災者の話をしっかり聴き、信頼関係を構築し支援に繋げること

第２回訪問時、知り合いの紹介で屋根にブルーシート張りながら、同時に建築士が、希望者の住宅相談にのった。相談者の家に入ろうとすると「家の中はちょっと入らないでほしい。」と言われた。知り合いに紹介された専門家とはいえ、見ず知らずの者が家の中に入ることは抵抗があったようだ。しかし、その後も、炎天下の中、埃まみれになりながら、屋根にブルーシートを張りました。専門家が帰り、筆者が挨拶に行くと、「今度は、住宅の中を見てもらって相談にのってもらえますか？」と、気持ちが変化した。

住宅補修・再建支援をするには、まず被災者の資金計画等を正確に把握する必要があり、それはプライバシーにも触れることになる。そのため信頼関係の構築が必要で、専門家でも、すぐに相談にのることは難しい。

災害前の信頼関係が、災害時において、パニックにならず心の安定に繋がる支援に影響します。避難所に入られない事情のある世帯等、住まいの補修・再建は待たない世帯もあるため、日頃から専門家と連携していることが重要である。

（３）他の支援者との連携し、被災者の安心に繋げること

「応急危険度判定」の意味や、その後の「住家被害認定調査」との違い等がわからず、“危険（赤紙）”が、解体しなくてはならないと間違っ解釈してしまい補修ができないと受け取られている。この度の訪問で、それぞれの被害調査の意味を説明し、どのような補修が考えられるかを分かりやすく説明されている専門家と同行させていただき、一人ひとり会って正確に伝えることが重要である場に何度も出くわした。作り手

も、専門家も、家の耐震の技術の基本を学び、共有しなくてはならない。弁護士、中小企業診断士、不動産鑑定士、技術士、神戸の被災経験者や復興住宅政策研究者等、多様な専門家によるチームを形成した。被災者ひとり一人の相談へ、多様なメンバーの相談対応により、一つの専門領域だけでは解決できないことが解決できることや、過去の被災経験者から復旧のプロセスの中でやるべきことを聴くことによって、被災者が、情報の必要性や人と人の繋がり大切さ等をイメージしやすくなり、効果的な支援に繋がった。

３．コロナ禍でのまち・コミの復旧・復興支援活動

コロナ禍での災害ボランティアの状況を概観し、まち・コミの活動を報告する。

（１）コロナ禍の災害ボランティアの対応と状況

2020年始めより、新型コロナウイルス感染症が発生し、感染症対策が必要とされている。災害ボランティア活動時も、例外ではなく感染症対策が求められ、特定非営利活動法人（認定NPO法人）全国災害ボランティア支援団体ネットワークが、新型コロナウイルスの感染が懸念される状況におけるボランティア・NPO等の災害対応ガイドライン¹⁾を、2020年6月1日に発表し、来るべき災害に対して、感染症対策を考慮した災害ボランティア活動に備えていた。

2020年7月3日から7月31日にかけて、熊本県を中心に九州や中部地方など日本各地で発生した令和2年7月豪雨は、新型コロナウイルス感染症対策が求められる災害対応になり、被災地の社会福祉協議会ボランティアセンターでは、県内、または市町村内のみボランティアを募集し受け入れた。2020年7月15日には、全国社会福祉協議会が、新型コロナウイルスの状況下における衛生に配慮した災害ボランティアセンター運営上の留意点【第1版】²⁾を公表し、感染症対策を行っている。

2020年7月29日には、熊本日日新聞³⁾が、県内の豪雨被災地で、新型コロナウイルスの影響により、

ボランティアの受け入れが県内在住者に限られていることについて、公式LINEでアンケートを実施したところ、「限定すべき」(25.1%)、「どちらかといえば限定すべき」(45.0%)となって「県内在住者に限定した方がいい」と考える人が7割に達した。

(2) 令和2年7月豪雨(熊本県・福岡県)

発災直後の7月7日～10日に、コロナ禍の災害で起きること、今後の復旧・復興支援に向けて地域の状況を把握するため、熊本県南に向かった。そして2カ月後、被災者の生活再建の状況を把握し、支援者の相談にのるため9月16日～19日に、大きな被害を受けた球磨川流域の集落を訪問した。

球磨川流域の橋や道路が崩壊しており、大雨で近づけず、車でアプローチできた芦北町や大牟田市(福岡県)に向かった。そこでは、(まだ災害直後と言うこともあり、安全に注意しながら、)泥かきが始まっており、物資(軍手、ゴーグル、拭くための布、防塵マスク等)を被災地に向けて運び、配布しながら、現状を把握した。2回目(9月16日～19日)は、球磨川の川沿いを河口の八代市から、人吉市までの約55kmの道沿いの集落を訪問し、被害状況等を記録し、役場や被災者の行動と心境を、できる限りではあるが、把握しようと回った。

コロナ禍ではあったが、感染症対策をし、距離を保ちながら被災者の声を聴きながら、役所等で得た生活再建情報と過去の災害の事例を伝えた。回っている限りでは、被災してどうなっているか、どうしていいのからない状況で、何か話したいと、話を止めることなく、私にこれまでの状況と今後の悩みを伝えてくださった。そして、これまでの災害でつながりのある地元団体や、今回訪問して欲しいと頼まれた団体へ伝えた。

(2) -a. コロナ禍であっても相談に行く前に話し相手が欲しい～解体か補修かで悩む被災者～

既に転出し、再建を考え計画を立てている被災者、もしくは現地再建か、転出か悩む被災者が、流域沿いには存在している。

出会った60代の男性は、家の片付けをしていた。

水害直後、奥様の実家(約20km)に避難し、その後、近くに賃貸住宅(みなし仮設住宅)を借りた。みなし仮設住宅の期限は、入居から2年が期限なので、入居後は少し心の余裕ができ、1時間ほどかけ車で家の片付けのために通っていた。本人(世帯主)は、生まれた土地であり、家(10年前に建築)への思い入れがあり、毎日通われて掃除をしている。ただ、洪水が来るところに住むのは怖いと奥様は、現在、補修したとしても、一緒に住む予定はない。再建資金との兼ね合いで、セカンドハウスのようなことも考えられている。被害にあった建物の解体が、公費(無料)だから、解体だと思い、でも、土地への思い入れを考えると補修したいと、被災者の心が揺れている。補修といっても、片付けと乾燥が必要で、早く片付けないとカビが生え、健康を害する被災者も出る可能性がある。大工も忙しく、家を本格的に補修してもらうには、まだまだ時間がかかる。

(2) -b. コロナ禍でも仮設住宅に招き入れ相談するご婦人

新しくできた仮設住宅団地を訪問すると、関西から来たと伝えたにもかかわらず、80歳一人暮らしのご婦人が、「ちょっとこの階段(屋根裏収納)の使い方を教えて」と部屋の中まで入れてくれ、部屋を見せていたき、説明した。ちょうど入居(9月11日)した直後で、まだ部屋の使い方もわからないようだった。元の居住地とは約15kmも離れ、車も持っておらず、周辺には生活施設等は無いため、「早く元の土地に帰りたい。」と言った。集会所が併設されているが、コロナ禍等では、催しの開催も難しいようだ。

このように、前居住地と状況が変わり、情報が入らない被災者がいる。近所の繋がりが切れ、さらにコロナで2地域を往復しにくい上、外部ボランティアが来ないと、どんどん情報格差が広がっていく。そうならないために、コミュニケーションが大事である。

前述の新聞記事の「県内在住者に限定した方がいい」と考える人が7割に達しているが、LINEを通じたアンケートで、このようなスマホ世代では無い高齢

者がどのような印象を持たれているかはわからない。もちろん感染症対策をした上での訪問は最低限守るべきことではある。

(3) 台風19号(丸森町)、東日本大震災(沿岸部)～コロナ禍は、東日本大震災の時より人とコミュニケーションをとれないことが辛い～

2019年10月の台風19号で被災した丸森町は、発災直後に訪問したのみだった。

地元の支援団体から、コロナ禍で住民もコミュニケーションがとれず、生活再建の情報も入らない状況なので、そこで住民が再建の状況を把握と地域で共有するためのワークショップを企画したいとなり、2020年7月12日に行われ、頼まれた支援者と共に、同行した。感染症対策として、大きな会場に集まり距離を置きながらファシリテーションをし、被災者の現状を聞いた。その後、地域状況を確認するために8月9日に再訪した。筆者は、現地を車で案内いただいた。感染症対策として、一人一人車に分乗し、電話回線を使って、地元団体の方が車中から状況の説明をしてくださった。災害直後に集落への道が被害を受け、現在も道が開通していない集落(筆甫)に、遠回りをして行って状況を確認した。1年経とうとする時期でも水道が復旧していない家もあった。

その状況でも、地域の方を集めてお茶会を続けられていたり、会合は、地域が広いので、オンラインでされておられたり、コロナ禍で地元住民も工夫があった。宮城県、岩手県、福島県、沿岸部の被災地を2020年7月、8月、10月、12月、2021年3月と、訪問した。多くのボランティアを受け入れ復興してきた住民からは、「東日本大震災での被災より、コロナはある意味(人と人との繋がりが絶たれる)辛いですよ。」「津波後は、被災して、大変だったけど、知らない人が来て手伝ってくれた。その後の交流も楽しかったのに、今年の夏は、誰も来てくれる予定が無い。」と、人が来ないことが、こんなに辛いものかと、被災者は感じられていた。

(4) 台風15号(千葉県)～雨漏りの家で過ごし続

ける被災者を支えるボランティアの存在～

2019年9月の令和元年房総半島台風の被災地では、コロナ禍であっても、ボランティア団体が災害支援に取り組まれている。裾南復興アクセラレーション⁴⁾で、受け入れていただき、お話を伺った。

台風から1年経ても、応急処置でブルーシートをかぶせたままの屋根が見えた。理由は、高齢による資金不足や後継者の不在、近年の建設業者の減少による工務店不足等があった。様々で複雑な要因が直したくても直せないという問題を生じさせていた。屋根が傷んだ家は、中でカビが発生したり、空き家の場合には今後の台風等で周囲に被害を与えるかもしれないという課題がある^{5) 6)}。

(5) オンラインで繋ぐ～情報共有で支援したい～

コロナ禍で被災地を訪問し、コロナ禍でニュースがコロナ禍の事が多くなったり、全国ニュースになるのは周年くらいの中規模の災害であったりすると、まだまだ、取り残されたままの被災者がいると実感した。これまでの過去の災害の知見を通じて、再建に向けた情報伝達不足、ボランティア不足が感じられた。他の被災地でも同じ事が言える。コロナ禍によりより厳しくなっている。

そこで、まち・コミでは、被災地の生活再建の状況を発信し、伝え、広め、ネットワークを構築することで、様々な資源を被災地に投入する支援に取り組みを目指した。

コロナ禍による一般の方へのオンラインの普及を活かしての勉強会等で、生活・住まいの再建、地域づくりの支援を模索していくためオンライン勉強会を実施し、専門家と被災地を繋いだ。講師と受講者に対し、Facebookグループを作成し、意見交換を行っている。

表1 オンライン勉強会（2020年）

	日	内容	講師
1	7/26	豪雨水害の被災地から～熊本県球磨川流域の状況～ （コロナ禍の豪雨水害から学ぶ 第1弾）	柴田祐氏（教授／熊本県立大学 環境共生学部）
	10/4	宮城県丸森町 台風19号から1年被災者は今～生活再建支援者から見える被災者の機微～（コロナ禍の豪雨水害から学ぶ 第2弾）	菅野由香理氏（地域支援団体 Connect Feelings 代表）
3	12/3	令和2年7月豪雨の被災地の現状と課題～福岡県大牟田市・久留米市に関わる外部支援者の立場から～ 第3弾）	江崎太郎氏（特定非営利活動法人YNF代表理事）、津久井進氏（弁護士・日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長）

現代において災害時も役に立つこともでてきている。楽観的かもしれないが、災害になっても頼られる事前の関係があれば、被災地に入っている団体もある。事前の関係性が、コロナ禍の災害支援に関しても重要である。

補注

- 1) 新型コロナウイルスの感染が懸念される状況におけるボランティア・NPO等の災害対応ガイドライン（JVOAD）（2020年6月1日発行）、
<http://jvoad.jp/wp-content/uploads/2020/05/5482e1b5867b2d7a531066d890ad0720.pdf>
- 2) 新型コロナウイルスの状況下における衛生に配慮した災害ボランティアセンター運営上の留意点【第1版】（全国社会福祉協議会）（2020年7月15日発行）
<https://www.saigaivc.com/app/download/13967408392/%E9%81%8B%E5%96%B6%E4%B8%8A%E3%81%AE%E7%95%99%E6%84%8F%E7%82%B9%E3%80%90%E7%AC%AC1%E7%89%88%E3%80%91.pdf?t=1613548338>
- 3) 熊本豪雨ボランティア受け入れ「県内限定」7割望む（熊本日日新聞2020年7月29日）
- 4) 釜南復興アクセラレーション
<https://kyonanacceleration.org/>
- 5) 残る爪痕、被災家屋の復旧続く 台風15号直撃から1年 館山の富崎地区（房日新聞2020年9月8日）
- 6) 建物被害甚大の千葉南部 修繕に時間 コロナ禍追い打ち（産経新聞2020年9月8日）

4. さいごに

コロナ禍は社会情勢や価値観を変え、様々な影響を与えている。ただ、被災者の困りごとは、コロナ禍であるから変わるものではなく、対面でのコミュニケーションが自粛される中、困りごとの改善も難しくなっている。

ただ、被災者の不安は、人と人のつながりでしか、改善できないところがある。

訪問できない人がオンラインツールを利用して相談にのったり、コロナ禍のワクチン接種等では、スマホを使える人が、使えない人への支援等も行われ、たくさんの情報がインターネットを通じて発信される