

## 平成 27 年 9 月東北・関東豪雨後の常総市における中間支援組織と地域における中間層の関係

## —茨城 NPO センター・コモンズとたすけあいセンターJUNTOS の活動の質的变化—

Relationship between intermediate organization and intermediate people in the community in Joso City after The 2015 Tohoku and Kanto heavy rains

## — Qualitative Changes in the Activities of Ibaraki NPO Center Commons and Tasukeai Center JUNTOS —

○頼政良太\*1・宮本匠\*2

Ryota YORIMASA, Takumi MIYAMOTO

災害発生直後に、多くのボランティアが被災地に駆けつけ支援を行うことは一般的になってきている。しかし、復興期におけるボランティア活動はあまり注目されていない。そこで、本研究では平成27年9月東北・関東豪雨によって甚大な被害を受けた常総市で活動を展開するたすけあいセンターJUNTOSに着目し、その活動の質的变化についてインタビュー調査を行なった。さらに、JUNTOSおよびその周辺の活動について、当事者と共にV.S.O.Pモデルを用いた類型化を行なった。調査の結果、住民のPartnerとなる団体が、V.S.O.Pモデルの全体を俯瞰してみながら、必要な支援をつなぐ役割が重要であること、さらに、V.S.O.Pモデルでは想定していなかった住民の中の参加者層、中間層という新たな概念も重要な役割を担っていることが明らかになった。住民の中間層によって住民同士をつなぐ役割が非常に重要であり、こうした中間層を発掘、育成することがPartnerの役割であり、中間層が多様になっていくことが被災地の復興のためには非常に重要である。

キーワード: 災害ボランティア, 平成27年9月東北・関東豪雨, 常総市, 中間支援組織, 中間層

Keywords: Disaster volunteers, The 2015 Tohoku and Kanto heavy rains, Joso City, Intermediate Organization, Intermediate people

## 1. はじめに

## 1-1. 災害ボランティアによる支援と中間支援組織

近年、災害が発生すれば、災害ボランティアセンターが設置され、多くのボランティアが被災地で活動することは当たり前となってきた<sup>(1)</sup>。また、災害直後には、多くの支援団体が被災地に駆けつけ多様な支援を展開することも一般的になってきた。一方で、災害ボランティアセンター閉鎖後の復興期におけるボランティア活動はあまり注目されておらず、復興に関わるボランティアや支援団体は長期的になればなるほど、撤退している<sup>(2)</sup>。

稲垣<sup>(3)</sup>は、復興支援として展開されるボランティア活動は、被災者の自発性を引き出すエンパワメントが重要であるとも指摘しているが、こうした支援は、災害から時間が経った時期に現れるのではなく、直後から重要である。例えば、災害直後の避難所では、ひとまず外部の支援者の力を借りて環境の整備

を行うことが重要であるが、内閣府ガイドライン<sup>(4)</sup>によると避難者が自主運営を進めていくことが重要であると指摘されている。自主運営を進めるためには、支援者側がうまく被災者の自発的な力を発揮する場面を作り出す仕掛けも重要である。この時、直接的に被災者が今困っている課題の改善を目指す支援と、被災者自身が自主的に動ける環境をつくる支援が両立している状況であると言えるだろう。

時間が経つに連れて、瓦礫の撤去などのわかりやすい被災者の問題（ニーズ）は解消されていくが、被災者の問題（ニーズ）が複雑化し、個別化していく。このような問題を解決するために、被災地内では新たな中間支援組織<sup>(5)</sup>が立ち上がる、あるいは、既存の中間支援組織がその役割を変化させ、復興の課題に向き合うということがある。復興の課題に向き合い、より良い復興を目指していくためには、多様な支援が展開される必要がある。それは、外部支援

\*1 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 大学院生

Graduate Student, Graduate School of Disaster Resilience Governance, University of Hyogo.

\*2 兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 講師・博士（人間科学）

Lecturer, Graduate School of Disaster Resilience Governance, University of Hyogo. Ph.D.in Human science

者呼び込むことであり、住民の内部から支援者を生み出すことでもある。そのためには、中間支援組織などが、支援をつなぐハブ的な機能を担うことが重要であると考えられる。本稿では、こうしたハブ機能を担うために、中間支援組織と住民と住民や支援者と住民とをつなぐ中間層との関係に着目し、その関係の重要性を明らかにする。

## 1-2. 平成27年9月関東・東北豪雨における中間支援組織の活動とボランティア活動

本稿では平成27年9月関東・東北豪雨によって被災した常総市において、中間支援組織である認定NPO法人茨城NPOセンター・コモンズ（以下、コモンズ）、そしてそのコモンズが運営主体となり、水害後に新たに立ち上げられたたすけあいセンターJUNTOS（以下、JUNTOS）が、どのように被災地での活動を展開していったのか、そのプロセスについて考察していく。

平成27年9月関東・東北豪雨は、茨城県常総市に大きな被害をもたらした。直後から半年間で延36,030名が災害ボランティアセンターに登録し活動した。また、少なくとも69のNPO/NGOなどの団体が常総市において活動を行なっている<sup>(5)</sup>。こうしたボランティアや団体の多くは、1年以内に撤退をしており、復興期まで活動を継続していない。一方で、コモンズは、災害以前は外国人の支援を行なっており、「地域の人からは認知されていない団体」（JUNTOS代表である横田氏：2018/5/30ヒアリング）であった。ところが、災害直後にすぐさまJUNTOSを立ち上げ、外国人に限らない地域住民の支援を開始した。その後、地域密着の居場所として「えんがわハウス」作りを市内外の団体と連携しながら取り組むなど、当初の活動とは毛色の違う支援を行い、地域の復興に向けた活動を展開している。災害以前は、外国人に特化したとも言える活動をしていたにもかかわらず、災害後は対象を地域住民に広げ、災害前の活動のノウハウも活かしつつも新たな分野での活動にも展開を見せている。

このように、コモンズやJUNTOSという中間支援組織が、災害を契機にどのような取り組みを行ってきたのか、そのプロセスを分析し、活動の内容や役割を被災地の復興に向けたモデルとして示すことで、今後、復興に携わる支援団体の取り組みへの一助となると考える。

現在の常総市は、災害後3年以上が経つが、人口が1割減少しており、いまだに泥だらけで手付かずのアパートなども残っている。生活の再建が進んだ方も

いれば、いまだに災害の影響から立ち直れていない人たちもいる。喫茶店や飲食店などが減少してしまい、住民の居場所がなくなっている状況も続いている。こうした状況による被災者の課題は、常総市に訪れるだけではあまり気づくことが出来ず、被災後の課題が潜在化していると言えるだろう。住民による地域の見直し、コミュニティの維持や強化、新しい交流人口の創出などが、今の常総市に求められている支援であるが、課題が潜在化しているため、支援の方向性や出口を設定していくことが非常に難しい時期だと言えるだろう。

## 2. 研究の方法

### 2-1. フィールドワークの概要

本稿の調査対象は、コモンズとJUNTOS、およびその周辺で展開された活動についてである。第一筆者は2015年9月14日から2016年3月まで延63日間、支援団体の職員として被災地で主に、常総市災害ボランティアセンターの運営支援や避難所の環境改善、地域でのお茶会やサロン、足湯ボランティアの実施など、多くの被災地支援活動を行なった<sup>(6)</sup>。こうした活動は、必ずしも調査目的であったわけではないが、多くの住民やボランティアから話を聞くことが出来た。常総市災害ボランティアセンターでは、主にボランティアのマッチング作業を担い、多くのボランティアと地域住民とをつなぐ役割を担った。避難所環境改善については、常総市社会福祉課と毎日会議を行い、市内全域の避難所の調査を実施した。特に、避難所になっていた石毛総合体育館については、避難所統合にあわせ、避難者の名簿作成、食堂スペースの設置、個人スペースでのプライバシーの確保のための間仕切りの設置、ダンボールベットの導入などの整備を行った。さらに、避難所である「あすなろの里」についても、避難所の統合にあわせ、スロープの設置、避難者のプライバシーの確保、ダンボールベットの設置、談話スペースの設置などを行った。

JUNTOSでは、発災当初から毎日、被災地に入ったNPO/NGOによる連絡会議も開催されていた。第一筆者はこの会にも積極的に関与し、各地域でのボランティア団体の活動状況の整理、被災者の個別の課題の共有、被災地域の自治会の課題共有、常総市に対する政策提言の作成など、運営面でもサポートを行った。このような活動を通じ、本研究の対象である代表の横田氏と多くの時間を共に過ごし、共に被災者支援の活動を行なってきたので、後述するよ

うな当事者との共同研究が可能となっている。

## 2-2. インタビュー調査と分析方法

2018年5月30日、11月22日に常総市を訪問し、たすけあいセンターJUNTOSの横田氏へのインタビューを実施した。このインタビューでは横田氏とともに、JUNTOS自体の活動や、JUNTOSを取り巻く支援団体やボランティア、住民組織などを図1のようにV.S.O.Pモデル<sup>(7)</sup>を元に「めざす」かかわりと「すぞす」かかわり<sup>(8)</sup>の要素を付け足した指標を用いて4つに類型した。縦軸は被災者の問題を解決する関わりである「めざす関わり」の度合いの大きさ、横軸はともに時間を過ごし被災者の自発性を引き出す関わりである「すぞす関わり」の大きさを表している。

V.S.O.Pは、それぞれVisitor, Specialist, Opener, Partnerを表している。Visitorは、地域や住民の生活環境をにぎやかにする外部支援者を表している。Specialistは、専門性の高い専門家や支援団体を表している。Openerは、被災者には予想されなかった支援者であり、地域の在り様を変容させる存在を表している。Partnerは、住民と信頼関係を築き、住民の復興を模索する支援者を表している。



図1 V.S.O.Pモデル

災害時の組織の類型として、例えばアメリカ社会学においてDynes<sup>(9)</sup>によって最初に開発されたDRC類型（Disaster Research Center Typology）が挙げられる。DRC類型は、Bardo<sup>(10)</sup>によって災害時系列を加味したモデルが示され、Tierney, Lindell, Perry<sup>(11)</sup>によって再検討されるなど議論が続けられている<sup>(12)</sup>。DRC類型は災害時に活動する組織を災害前と災害後の組織構造と機能の変化の有無で4つに類型している。

V.S.O.Pモデルは中越地震の際に開発され、実際に阿部<sup>(13)</sup>によって支援者の類型とその活動の検証に

使用されている。DRC類型は、主に組織構造と役割の変化に着目しているのに対して、V.S.O.Pモデルでは、災害時に活動する組織や個人と、被災地域の住民との関係性により着目したモデルとなっている。さらに、阿部によって、中越地震の外部支援者の類型としてV.S.O.Pモデルは使用されており、地域性などの比較検討もすることができるため、本稿ではV.S.O.Pモデルを採用することとした。

## 2-3. 当事者との共同的研究

本研究では、当事者であるJUNTOSの横田氏と共に、活動状況を整理しながらV.S.O.Pモデルによる類化を行なった。あくまでもV.S.O.Pモデルは、現在のJUNTOSの活動の位置付けや、その周辺の支援団体の活動がどのように関係を持ってしているのか、こうした関係性によりどのような効果が生まれるのかを支援者と共に整理するために用いたものである。そのため、この4象限の外側の活動を許容しないわけでもなく、当事者の理解を深める、あるいは当事者との議論を活性化することを狙いとして、当事者との議論によってむしろ積極的にV.S.O.Pモデルの枠組み自体の再考も行なった。

このように、支援団体の当事者と共に研究を行うことで、まず発災当初の活動を振り返ることにつながり、その再評価をする機会となっている。発災当初から続けてきた活動がどんな意味を持っていたのか、当初想定していた活動の目的や狙いに対し、どの程度達成されており、どういった評価が出来るのかを振り返ることが出来る機会となっている。こうした機会を作ることで、「こうしてお話を聞いてもらえることで、自分たちの活動の振り返りと整理ができる」（横田氏：2018/11/22ヒアリング）という言葉にあるように、現時点での団体の立ち位置や、活動の意味づけ、今後の活動の展望などにつながると考えられる。

特に常総市は、課題の潜在化が発生しているいわゆる「復興の踊り場期」であるため、こうしたインタビューを通して、支援団体としての現時点での活動状況や被災者の現状を整理しておくことで、今後の復興に向かっていく支援の方向性を検討する材料となり、現在の時期にインタビューを行うということは、実践的にも意義があると考えられる。

## 3. コモンズからJUNTOSへ

### 3-1. なぜたすけあいセンターJUNTOSを立ち上げたのか？

JUNTOSは、平成27年9月東北・関東豪雨で被災し

たコモンズの事務所の建物の2階で9月17日に立ち上げられた。コモンズの元々の事務所は建物の1階部分であり、約1mの浸水被害を受けた状態でのスタートであった。なぜJUNTOSを立ち上げたのか？という問いに対して、横田氏は「自分が住んでいる街が被災し、人口が減るという危機感があった。自分たちがハブになり、それを解決したい」（横田氏：2018/11/22ヒアリング）という想いの中で、JUNTOSを立ち上げたと答えている。そこには、外部支援者の影響もあったようだ。いち早く現地入りした被災地NGO協働センター顧問の村井雅清氏の次のような言葉が大きく影響したと横田氏は語る。村井氏は横田氏の自宅の片付けを手伝いながら、今後の長期的な展望について、「地元団体の運営者である横田氏を中心としてじっくり腰を据えて取り組まなければならない。地元だから逃げるわけにはいかない」とアドバイスしたという。この言葉が、JUNTOSの立ち上げにつながった。

JUNTOS立ち上げには、「駆け込み寺的な要素、住民の拠り所を作りたかった」（横田氏：2018/11/22ヒアリング）という横田氏の想いがあった。行政、自治会も大きく被災を受け、状況が厳しい中で、住民が希望を持つために、被災した住民がなんでも相談できる場所としてJUNTOSはスタートした。

### 3-2. コモンズとJUNTOSの違い

コモンズの当初の活動は相談に来た人の支援が中心だった。横田氏がコモンズの代表を務めていた関係もあり、水戸に構えた事務所の他に、常総事務所を開設していた。常総市では、外国人が多く居住している地域性から、外国人からの相談が多く寄せられたため、外国人のための語学教室や学習支援などを、直接的に受益者に対して支援を行っていた。また、コモンズは茨城県内のNPO支援や引きこもりがちな若者の就労支援など、幅広い活動を展開している。そのうち常総事務所では外国人の支援を中心に活動を行っており、コモンズの活動は日本の市民社会のため、という側面が強く、特に常総市に限定した活動を行っていたわけではなかった。

JUNTOSは顔の見える関係に限定された活動を展開している。コモンズは常総市以外にも支援対象者がいたのに比べ、JUNTOSではほぼ常総市内に限定された活動（一部、つくば市などへの転居等への対応もあった）をしており、事務所の所在地である森下町、その隣の橋本町に重点的に比重を置いて活動を行なっている。さらに、以前のコモンズの活動とは違い、直接的に住民を支援するというよりも、住

民同士の助け合いを促進していくことに比重を置いて活動を展開している。このように支援における力点が変わったのは、外部支援やJUNTOSの活動だけでは問題の解決が難しく、住民同士で助け合う活動をあちこちで展開しなければどうしようもないという大規模な被災規模であったということと、被災者が支援を受け続けていくことで、支援に依存し支援がなければ暮らしていけない状態に陥ってしまうことを懸念し、「弱い立場こそ出来ることをする」（横田氏：2018/11/22ヒアリング）という横田氏の意識があったからであった。そのため、以前のコモンズのように支援を行うという意識は少なく、エンパワメントの要素が強くなっている。JUNTOSは、支援を行う代わりに、情報の提供を行い、問題がある場合には行政につなぐ、という役割を担っていった。例えば、JUNTOSでは、常総市に入ってきた支援団体で構成されたNPO連絡会で集まった情報を元に、常総市役所が取り組むべき課題についての提言書を提出する活動や、「ぬくもりのバトンプロジェクト」を立ち上げ、ホットカーペットを配りながら在宅被災者の声を収集しまとめたものを行政へ提出する活動など、被災者の状況改善のために、行政へ被災者の声を届ける活動を展開している。

## 4. JUNTOS周辺の支援団体の活動とその類型

### 4-1. JUNTOSに関わる支援団体の変化

2015年10月時点のJUNTOSに関わる主な支援団体は表1の通りであり、その役割をV.S.O.Pモデルによって類型化したものが図2である。そして、2018年11月22日現在のJUNTOSに関わる主な支援団体や住民は表2の通りである。()内の役割は、主たる役割ではないものの、()内の役割の要素も含んだ活動を展開していることを表している。この支援団体をV.S.O.Pモデルによって類型化したものが図3である。図2と図3を見比べてみると、時間が経つにつれてJUNTOS自身の役割の変化が起きていること、そして支援団体の活動も変化していることがわかる。

表1 JUNTOS周辺で支援活動を行う団体  
(2015年10月時点)

団体名	類型	活動内容
団体A	Specialist	重機による泥出し、瓦礫撤去活動
団体B	Specialist	常総市水害対応NPO連絡会の運営サポート

団体C	Specialist	避難所運営の支援
団体D	Opener	災害ボランティアセンターのサテライト拠点運営
団体E	Visitor	地域での定期的なサロン活動
常総市水害対応NPO連絡会の団体	Specialist	物資支援, 炊き出し, ボランティアセンター運営支援, 避難所でのサロン活動など
ボランティアセンターの登録ボランティア	Opener	泥出し活動, 家屋の清掃など
JUNTOS	Specialist	外国人向けチラシ作成, 常総市水害対応NPO連絡会の開催など

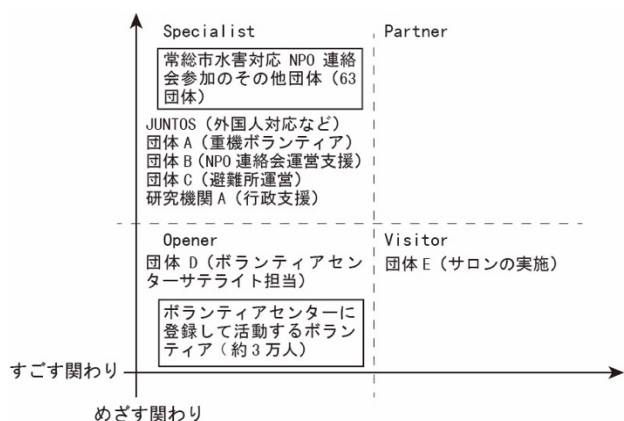


図2 JUNTOS周辺で支援を行う団体の V.S.O.Pモデル (2015年10月時点)

表2 JUNTOSに関わる支援団体や住民の活動 (2018/11/22現在)

団体名	類型	活動内容
大学A	Specialist	空き家の活用, デザイン
大学B	Specialist	空き家の活用, デザイン
団体D	Visitor Opener	家屋清掃, 空き家改修など
大学C	Visitor Opener	空き家改修, 地域との交流など
団体F	Visitor Opener	空き家改修など
A市自主防災組織	Opener (Visitor)	視察, 地域との交流など *A市から5地区が視察参加
中間層	中間	地域住民とSpecialist・Partnerのつなぎ役 *教会など地元組織含

参加者層	枠外 (Visitor)	ボランティアとの交流, ボランティアのおもてなし
他地域の実践事例	枠外 (Specialist)	実践事例の提供, 視察受け入れなど
JUNTOS	Partner	場作り, Specialistや事例のつなぎ役

() 内の役割は, その要素を含む活動を展開していることを表している。

他地域での先行事例  
他の被災地住民や支援団体  
専門職 (ex. 弁護士)



図3 JUNTOS周辺で支援を行う団体の V.S.O.Pモデル (2018年11月時点)

#### 4-2. V.S.O.Pモデルによる類型

2018年11月22日時点での支援団体および支援団体に関わる住民との関係性を横田氏と共にV.S.O.Pモデルによる類型化を行なった結果が図4である。

筆者は, 支援団体の類型化を行うことを想定し, 横田氏へのヒアリングを行なったが, 横田氏と共に作業をする中で, 住民組織や住民自身もこのV.S.O.Pモデルの内側, あるいは近傍に位置しているということがわかってきた。そのため, 中間層と参加者層という2つの概念を新しく追加した。

参加者層は, Visitorの活動に合わせて毎回活動に参加する住民である。また, 活動に参加する住民を広く募集する広報を行なっている。つまり, 参加者の拡大を促す役割を担っている住民である。例えば, 定期的に訪れるVisitorである大学Cのボランティアのお世話を積極的にしている。この参加者層の関わりによって, 大学Cは, Visitorとしての継続性を獲得していると言えるだろう。さらに継続性があることによって, 新たな住民と大学Cとの出会いを促進している。そう考えると, 参加者層は大学Cの支援を受ける地元住民としての側面と, Visitorとして地域に継続的に関わる支援者としての側面の両方を持っている。

さらに, 中間層はJUNTOSとそのほかの住民をつ

なく役割を担っている住民や地域に拠点を構える組織である。この中間層の役割については、5章で詳しく述べるが、単に支援を受けるというよりも支援を媒介する仲介者としての役割を持っており、やはり支援を受ける住民としての側面と支援者としての側面の両方を持っている。

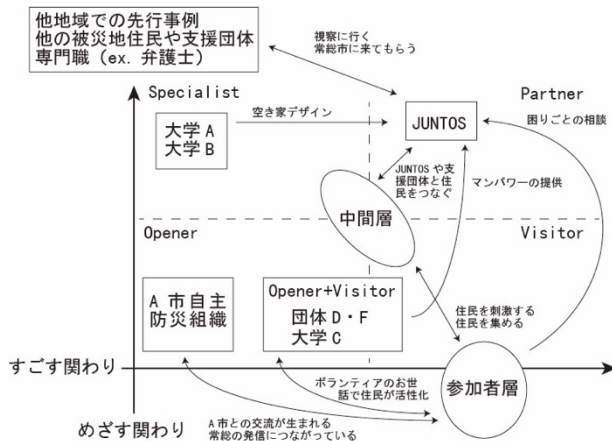


図4 JUNTOSに関わる支援団体や支援団体に関わる住民との関係性のV.S.O.Pモデル (2018年11月22日現在)

#### 4-3. Openerとの交流により、住民が変化する

水害後、常総市には多くの視察が訪れるようになってきている。こうした視察は市役所にコーディネート依頼するケースもあるが、JUNTOSを通じて視察を申し込むケースもある。

A市のある地区の自主防災会もJUNTOSを通じて視察を行なっている。この時、JUNTOSでは、住民の方にも協力を依頼し、被災体験などを語っていただいている。このような視察が口コミとなって広がり、A市の別の地区の自主防災会も視察に訪れるようになった。現在までに5つほどの地区が常総市を訪ねている。こうした視察のたびに同じ住民を中心に視察の受け入れを行なっており、次はA市に呼ばれ、常総市以外の場所での語りを行うようになってきている。

同じ自主防災組織ではないが、複数の団体が視察に訪れる、あるいは、当事者である住民を自分たちの地域に呼ぶ回数が増えてきている。こうした出来事の積み重ねによって、常総市の水害が忘れられていない、常総市の被災者が忘れられていないと住民が感じている。また、視察を受け入れるだけでなくA市へと訪れることで、住民にも変化が起きている。常総市の現状を伝えるために、今まで以上に外部への発信を積極的に行うようになってきている。そのために、今の常総市の現状についても、よく観察し様々な活動に参加してくれるようになってきている。

このように、Openerとの交流が被災者に自信を与え、自発的な動きを促すことにつながっている。

#### 4-4. Visitor+Openerの効果を引き出す参加者層

団体Aや団体B、大学Cなどは、継続的に常総市に入り支援活動を行なっている。具体的な活動内容は、JUNTOSの取り組む住民の居場所づくりとしての空き家の整備である。空き家を活用し、住民の憩いの場をつくる「えんがわハウス」の取り組みへの支援として、空き家の改修作業など主にハード面での支援を続けている。こうした団体や大学は、毎回同じメンバーが来るわけではない。一定程度のリーダー層は、継続して活動に参加しており、Visitorとして地域や住民に関わりを持っている。一方で、その他は毎回団体内の公募で集まったもの、あるいは新入生として入学したものが参加する。こうした参加者はOpenerとして地域や住民と初めて接することになる。

こうしたVisitor+Openerのお世話を参加者層が主に行なっている。Visitorメンバーが参加していることで、毎回の活動を住民側も楽しみに待つことができる。顔なじみがいることでの安心感が住民側との交流を促進する効果を持っている。一方で、参加者にOpenerがいることで、住民の話や交流に新たな感動がもたらされ、住民側の活性化につながっている。さらに、住民同士の交流が進むことで、コミュニティの維持にもつながっている。特に大学Cなどは、若い学生が多く参加するため、毎回新しい学生との出会いを楽しみにしている住民が多くおり、こうした交流が住民の自発性を活発化している。

このように、単なるOpenerだけでなく、VisitorであるメンバーがOpenerのメンバーと住民とをうまくつなぐある種中間の役割を果たすことで、交流が活性化し、住民の自発性が活発になっている。参加者層の中にも、単に交流に集まってくる参加者の住民がいる。Visitor+Openerの活動によって、それぞれの住民が単なる参加者から、何かしらの役割を担う関わり（例えば、学生のお昼ご飯を用意してあげるなど）へと変わっており、それが全体の活性化につながっている。

横田氏は、このような居場所づくりや交流の意味を外部支援者から学んだという。水害から2ヶ月がたった11月ごろに、避難所の閉鎖や支援団体の撤退が相次いだ時期がターニングポイントとなった。当時、「まだ被災は終わっていないけれど、それを声に出して言えない」（横田氏：2018/11/22ヒアリング）という状況であり、被災者にガスがたまり、喪失感

がさらに上乘せされていくのをなんとかしないと、ますます住民が孤立していくという危機感があった。

こうした時に、支援団体によるサロン活動を見て、居場所づくりの効果を学んだという。ある支援団体は、定期的に同じ場所でサロンを続けていくことで、住民に安心感を与え、信頼関係を築いていき、サロンが住民の居場所になっていくような支援活動を展開していた。さらに、横田氏が居場所づくりの必要性を感じたのは、水害から3~4ヶ月たった際のサロン活動だった。在宅避難の多い地域で、炊き出しを行なった際のことである。片付けにやってきた住民が集まってきて、住民同士の情報共有があちこちで自然に生まれていた。その際に、住民同士の中で「あんたが残るなら自分も残る」という会話が行なわれていた。このような、住民同士が気持ちを語り合う場所作りが重要であるということを横田氏が実感した瞬間である。そこからJUNTOSは上述したようなボランティアも巻き込みつつ、住民同士もつながるような居場所づくりにも積極的に関わらようになっていく。

## 5. 住民の中間層を育てる

### 5-1. SpecialistとVisitor, Partnerの相乗効果

4-4.の最後に述べたような居場所作りであるが、ここで横田氏はもう一つのポイントとして Specialist の存在を挙げている。「炊き出しの Specialist がいたから人が来た。自分たちのサロンだけではこれほど人が集まらなかった。ラーメンの炊き出しだったのであれほど人が集まった」(横田氏：2018/11/22 ヒアリング) というように、Specialist による支援がきっかけとなってサロンに人が集まるという効果をもたらした。Specialist の支援は専門性が高く、被災者にとって課題解決に有効なものが多い。ところが、外部支援者としての Specialist は住民との接点をもっていない、あるいは、例えば弁護士のように、日常生活では地域住民にとってなじみがない Specialist が多いため、なかなか直接住民に支援をしようとしても届かないケースがある。例えば、弁護士会から災害経験がたくさんあるので、外国人向けに法律相談をやりたい。そのために人を集めて欲しいという相談が JUNTOS にあった。その際には、外国人向けにパンを使った炊き出しができるという団体を JUNTOS がコーディネートすることで、少しでも外国人が来てもらえるような工夫を行なっている。また、宣伝についてもブラジル人社会の中で有名な方に Facebook で発信をしてもらうことで、通常の法律

相談ではなかなか出会えない外国人と弁護士による支援をつなぐことが出来た。こうした支援は Partner である JUNTOS が Specialist である弁護士会と住民の中の間層であるブラジル人コミュニティのリーダーにつながり、最終的に Specialist による支援を住民に届けることができた。また、この際に炊き出し支援も合わせて行うことで、法律相談を目的にしていないう住民も一緒に集まって交流を行った。法律相談だけを実施しても、日常生活の中で法律相談をする経験がない外国人が多いため、なかなか人が集まらない。そのため、法律相談ではなく、炊き出し支援を組み合わせ、その中の他愛ない会話を Visitor や Partner が聞きながら、必要に応じて Specialist の弁護士につながりという役割を担うことで、効果的に支援を届けることができるようになった。

このように、支援を行う際に Specialist +Visitor +Partner を組み合わせることで、相乗効果がある。「JUNTOS はそうした組み合わせを意識していた」(横田氏：2018/11/22) というように、JUNTOS が様々な支援をコーディネートしてつなぐ役割を担うことで、円滑でより効果的な支援につながっている。こうしたコーディネートは、一朝一夕で出来ることではなく、JUNTOS が Partner として住民との関係性を作っていくように様々な活動を積み重ねていたこと、そして、災害直後から様々な支援を受け入れ、コーディネートしていくことによって、復興期に効果的な支援を行うことにつながっている。

### 5-2. 応急対応期、復旧期、復興期での JUNTOS の役割

横田氏は特に、多くの支援者がやってきてコーディネートが非常に難しくなる応急対応期や復旧期であっても、Specialist の支援を断らないということを中心に心がけてコーディネートを行っていた。

ある NPO が子どもたちへの「遊び」の提供として、普段学校では出来ない遊びのプログラムを用意し、プレイカー<sup>2)</sup>などを持ち込み支援したい、という相談があった。NPO のスケジュールの関係で、かなりピンポイントの支援となってしまう、支援の対象が1つの小学校になってしまった。普段学校では行わないような外遊びなどがプログラムに入っているため、市の教育委員会の反応はあまり良いものではなかったが、最終的には教育委員会ではなく、小学校が判断に任せるということになった。そこで、横田氏が小学校の校長先生を口説く役割を担うこととなった。話し合いでは、校長先生も当初は芳しくない反応ではあったものの、なんとか横田氏や支援者の想いが届き、実施できることになった。支援を実施するま

での間に、教育委員会や小学校との交渉など、業務も多く大変な労力がかかった。しかし、支援者による遊びのプログラムを実施したところ、子どもたちが非常に喜び、子どもたちが遊びに夢中になる様子を見て、学校の先生からも「やってよかった」という感想が多く寄せられた。

このように支援を受け入れてコーディネートすることは、個別の状況に合わせていかなければならず、大変な労力がかかり、非常に難しいことも多い。しかし、こうしたコーディネートを行なったことで、非常に良い支援を届けることにつながった。さらに、横田氏は、「その時の関係性が復興期に生きてくる」（横田氏：2018/11/22 ヒアリング）という。例えば、中学生の学習支援を行う支援団体をコーディネートした際に、学校との良好な関係性が生まれたことで、JUNTOS が現在取り組んでいる学校の防災を考える活動に、中学校3年生が積極的に関わってくれている。こうした関係性を作り出す上で、様々な支援団体をコーディネートすることが有効に働いている。

横田氏は、「復興期には専門的な支援がたくさん必要である。そのためには、復旧期に多くのマッチングをする必要がある。そのためには、応急対応期に数多くの団体を失敗もあるが、受け入れることが必要」（横田氏：2018/11/22 ヒアリング）と考えている。復興期に必要な他の被災地での知見や、Specialistである専門職や支援団体による支援などを効果的に行なっていくためには、支援団体や専門職の長や癖、得意分野を把握する必要性があり、同時に地域のキーパーソンや学校、教会など住民全体との間に位置する中間層との関係を結び、支援を受け入れてもらうための素地を作る必要がある。支援団体の長や癖、得意分野を把握するためには、復旧期に多様な支援のコーディネートを経験し、支援団体について理解を深める必要がある。また、中間層との関係性もそうしたコーディネートの中から育まれていく。復旧期に多様な支援団体に訪れてもらうためには、応急対応期になるべく支援を断らないということが重要だ。コーディネートのミスマッチや失敗なども多くあるだろうが、なるべく支援を受け入れていくという姿勢が、次の支援につながっていく。

このように、時期に応じた支援を受け入れていくことで、JUNTOS の支援の質が変わっているように見える。しかし、住民同士の助け合いを促進するという当初の設立目的は全くぶれていない。逆に言えば、目的を達成するために、時期によって支援を柔軟に変化させていると言えるだろう。JUNTOS は、

災害直後から様々な支援を受け入れながら団体の目利きをし、復興への支援につなげることを意識していた。支援者だけでなく被災者の状況も含め、全体を俯瞰しながら、うまく支援をつなげるハブとなる機能を担いつつ、時期によって変化する被災地の状況にうまく対応したと言えるだろう。

### 5-3. 中間層を発見する、育てる、作る

JUNTOSによる支援の中でポイントとなるのが、住民の中の中間層である。JUNTOSによる支援やコーディネートについて、横田氏と作成した概念図が図3である。中間層とうまく連携をとることで、円滑に住民に届いている。中間層とは、例えば外国人を対象とした場合は、教会やコミュニティリーダーである。間にこうした中間層にいる人たちを介した方が、対象としている住民へと効果的に情報が伝わるだろう。

JUNTOSでは、災害直後から行政や支援者の情報、地域のお店の再開状況などを瓦版にまとめ、外国人向けに数カ国語に翻訳したものを発信していた。このような外国人向けの支援を行なったことで注目を集めたわけだが、この支援は「特別なことをしたわけではない」（横田氏：2018/11/22ヒアリング）という。JUNTOSの中には翻訳などの特別なスキルを持った人材が存在しなくても、全国各地の支援者によって情報は外国語に翻訳される。つまり、JUNTOS以外のSpecialistによる支援である。JUNTOSは災害前から外国人の支援を行なっていたために、外国人の中間層と事前につながっており、Specialistの翻訳した情報を中間層に届ける役割を担っていた。このようにJUNTOSと中間層がうまく連携をとることで、外国語に翻訳された瓦版や支援情報を円滑に対象である外国人住民に届けることにつながったという。つまり、住民の中の中間層とつながることが、支援を住民に届ける上では非常に重要なのである。

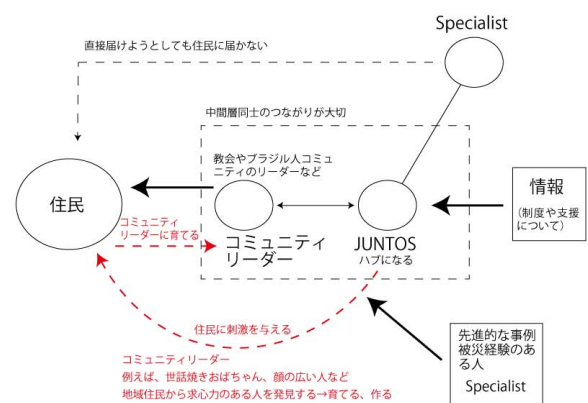


図5 中間層を介した支援のモデル



場合によっては、住民の中間層が見当たらないというケースもあるだろう。JUNTOSでは、そうした場合について、中間層として振舞うことができる住民を発見し、育て作るということを意識している。この中間層に当たる人材は、例えば世話をよくやくおばちゃん、顔の広い地域の有名人、炊き出し好きの方々といった面々である。また、外国人の中でも翻訳能力は非常に高いが、人望がなく信頼されていない人もいる。その人の能力を見るというよりも、地域の住民や自分の属するコミュニティとのつながりが強固であるかどうか、住民との信頼関係があるかどうか、存在感があるかどうかなどが重要となる。つまり、「地域住民から求心力がある人」(横田氏: 2018/11/22ヒアリング)が中間層の候補となるのである。

JUNTOSは、このような方々に対して、**Specialist**の支援や先行事例などの受け入れをお願いするなどし、刺激を与えていくことで、中間層として機能するように育てていくということを意識している。この中間層がうまく育っていけば、あとは必要な支援をつなぐだけで、4章で見たように住民自身が自分たちでの助け合いを促進していくことになるだろう。JUNTOSが、住民とともに歩む**Partner**の立ち位置にいて、全体を俯瞰して見ることが出来るため、中間層と連携を取ることや、中間層を育てることが出来るのであり、これまで見てきたように、こうした役割を担うことが災害復興の中では非常に重要であると言える。

## 6. 考察

### 6-1. V. S. O. Pの役割を柔軟に動き回る

JUNTOSは、被災地の中でどのような支援者がいるか、V.S.O.Pモデルの全体を俯瞰して見る役割を担っていた。同時に被災者の状況をつぶさに観察し、中間層として振る舞える住民や地縁組織などの育成に努めている。そして、効果的な支援を行うために、**Specialist**+**Visitor**など、別の支援者を組み合わせる支援なども展開している。これは、JUNTOS自身が**Partner**として振舞いつつも、時に外国人支援の**Specialist**という顔を持ち、時に地域の中でのサロンを通じた**Visitor**の顔を持っていると言えるだろう。さらに、多くの**Opener**がJUNTOSを通じて被災地に支援に入ってきている。このように、JUNTOSはV.S.O.Pモデルのすべての立ち位置を、その時々的重要性によって使い分けていると言えるだろう。**Partner**に位置する団体は、むしろそうした柔軟な移

動がなければ、**Partner**としての役割を担うことが難しいとも言える。

支援者をつなぐコーディネートを行う中間支援組織として、支援者の情報もしっかりと持っていなければならない。これは、**Specialist**とのつながりを持っておかなければ難しい。そのためには、災害直後から支援を断らない、ということが重要であると横田氏は指摘している。つまり、災害直後には出来るだけ多くの支援団体が被災地に入って支援を行うことが重要である、ということである。それは、災害直後の短期的な問題解決のためだけでなく、災害からの長期的な復興を見据えた上でも非常に重要であると考えられる。同時にそうした支援を受け入れる**Partner**として、地元の受け皿を作り出すことも重要である。常総市の場合は、**Commons**という母体があったものの、新たにこうした支援を受け入れる受け皿としてJUNTOSが立ち上げられた。平時に活動を展開している団体が母体にはなっているものの、災害時の対応に特化し、災害時の支援のハブとなる中間支援組織を立ち上げることも長い目で見た災害復興を考えると、非常に重要である。

さらには、自分たちの役割を固定化させるのではなく、あくまで住民と**Specialist**など支援者のつなぎ役となり、住民同士の助け合いを生み出すという当初からの視点がぶれないということが重要である。JUNTOSでは、**Commons**における直接支援を伴った支援よりも、エンパワメントの要素が非常に強くなった。それは、弱い立場こそ自らの役割を見出す必要性がある、という想いからである。そこには、災害時には、弱い立場の人たちが、支援に依存的になってしまうことで、立ち上がる力さえも失ってしまうという懸念があった。三井<sup>(15)</sup>は、より困難な被災者に困難がさらに積み重なっていくことを、「被害の重層化」と呼び、ボランティアによる支援の重要性を指摘しているが、こうした重層化を防いでいくセーフティネットは、幾重にも張り巡らされなければならない。さらに、こうした重層化は制度の隙間で生まれることが多い。つまり、住民同士の助け合いを促進していくことは、セーフティネットを重ね隙間に陥る被災者を救いあげることにつながっており、災害からの復興のための重要な支援である。こうしたセーフティネットは、JUNTOSのような**Partner**の団体が核となることで、より弾力的で強固になるだろう。

### 6-2. 多彩な中間層がつながりあう

阿部が行なった、中越地震の集落復興に関わった

外部支援者のV.S.O.Pモデルでの類型<sup>(12)</sup>によると、集落復興に関して専門家は課題解決の救世主ではなく、あくまで部分的な役割であり、OpenerやVisitorの役割が重要であるという。さらに、こうした外部支援者を受け入れるPartnerの重要性についても言及している。JUNTOSがそのようなPartnerとして果たした役割が非常に重要な意味を持っていたと言えるだろう。さらに、JUNTOSの支援のポイントは、住民の中間層とつながり支援を行うということである。時には、自らが住民に刺激を与え、中間層を発掘し育て、作るということまでも意識をしている。つまり、住民の中には中間層として振舞うことができる人材が数多く存在していると言える。中間層を担う人たちは、特別な資格を要する訳ではなく、特殊な能力を持っている人だけが担う訳ではない。自分たちの得意分野で得意な活動を行い、自分たちのコミュニティの中でのつながりを持っているということが条件であろう。こうした中間層との関係があることで、復興にとって重要なOpenerやVisitorを受け入れることを可能にしている。

重要なことは、こうした中間層が幾重にも重なりつながりあうということである。自分たちで出来なければ、別の担い手に任せると言うことが重要である。JUNTOSはまさにその発想で、地域の中間層をどんどん育成することで、自らの能力を拡大しなくとも支援の幅を広げ、復興のための多様な支援を展開している。ラファエル<sup>(16)</sup>は、非専門家による支援が被災者に効果的であり、友人、隣人、同僚、知己、地元の専門業人など血縁とは無関係な絆を強め、数を増やすことが被災者の立ち直りに有効であると指摘する。中間層はまさにこの血縁とは無関係な絆に相当する。つまり、被災者が中間層とのつながりを深め、その数を増やしていくことを支えていくことが、被災者の立ち直りのためには非常に有効なのである。

## 7. まとめ

本研究では、JUNTOSおよびその周辺で行われた支援活動をV.S.O.Pモデルを用いて類型化することで、JUNTOSが地域の中間層との関係をうまく形成しながら、外部のSpecialistの支援を効果的に住民に届けていたことが明らかになった。場合によっては、中間層を育てるという機能も担っており、地域の中に中間層が存在していることが災害復興を円滑に進めるためには重要であることがわかった。こうした中間層は支援者でもあり、支援を受ける受益者でも

ある。V.S.O.Pモデルはあくまでも外部支援者の類型化に用いたものであるため、中間層の細かな役割の重要性については、さらなる研究課題としたい。

本研究では、中間支援組織が住民の中の中間層との良好な関係を築くことが、支援活動を効果的に行うためには重要であることが明らかとなったが、JUNTOSも常総市全体を網羅しているわけではない。「誰が何をやっているか全てを把握しているわけではない」（横田氏：2018/11/22ヒアリング）というように、エリアによってはJUNTOSも把握していない場所がある。ところが、そうしたエリアにも活動を行なっている支援団体は存在している。JUNTOSのように少し引いた目で見ることのできるPartnerを増やすことが被災地全体をカバーしていくことにつながるだろう。阪神・淡路大震災の中間支援組織についての調査報告書<sup>(17)</sup>によれば、神戸市では中間支援組織が非常に狭いエリアに限定した形で数多く立ち上がっている。そして、それぞれの団体が必要に応じて活動の形態を変えながら、活動を継続している。JUNTOSもまさにごく狭いエリアに焦点を絞り、役割を柔軟に変えながら活動を展開してきたと言える。つまり、災害からの復興を支援し続けていくには、地域と密着したPartnerとしての中間支援組織が大変重要である。

さらに重要な点は、どこか一つの組織が一元的に管理するという方向性では限界があり、中間層を細分化し、多様な中間層あるいは、中間支援組織が数多く立ち上がり、互いの活動の中でつながりを幾重にも重ねると言うことである。被災者の中に、小さな中間層が重層的に発達していくことと、そうした中間層とSpecialistをつなぐPartnerも多様な団体が担い手となり、役割を細分化していくことが、被災者の潜在化したニーズに応え、被害の重層化を防ぎ、住民同士の助け合いによるセーフティネットを構築していくために重要である。

## 謝辞

本研究を進めるにあたり、茨城NPOセンター・コメンズの横田能洋さんへインタビューをはじめ、たくさんの方の助言や示唆をいただきました。また、たすけあいセンター・JUNTOSのスタッフの方々や活動した支援団体、個人の方々に厚く御礼を申し上げます。

## 補注

1) 内閣府の新しい公共事業実施に関するガイドライン<sup>(18)</sup>によると、「市民、NPO、企業、行政等の間にたつて様々

な活動を支援する組織であり、市民等の主体で設立されたNPO等へのコンサルテーションや情報提供などの支援や資源の仲介、政策提言等を行う組織」として定義されている。また、神戸市市民活動モデル調査報告書<sup>(17)</sup>によると、中間支援の必要な時とは、おおむね『あるものとあるものの中で大きな力の差があり、力の弱い側が「仲介者」がいることで対等な立場になることができる場面』である、と言及している。その上で、中間支援とは、「地域社会における多様な構成員がそれぞれの課題と目的に基づいて有効に機能するため、構成員の相互をつなぐ機能、およびそのために必要な資源や技術を提供する機能である」と定義されている。本稿では、住民の中間層との関係を重視したため、後者の定義を採用する。

2) 子どもたちの遊び道具を載せてやってくる車。木片やどんぐり、ノコギリ、金槌などを使った遊びなどを提供する。全体にペイントが施されている。

#### 参考文献

- (1) ひょうごの福祉(2017), 2017年1月号, No.791, P.7
- (2) 東京新聞社(2018), ボランティア 100万→3万人 震災復興、人手先細り (2018年1月28日付)
- (3) 稲垣文彦(2013), 中越地震における地域復興支援員に学ぶ, 農村計画学会誌, Vol.32, No.3, PP354-357
- (4) 内閣府(2016), 平成28年4月発行, 避難所運営ガイドライン
- (5) たすけあいセンターJUNTOS(2015), 常総市水害対応NPO連絡会10月17日配布資料, 団体情報一覧\_2015常総市1017
- (6) 被災地NGO協働センター(2015), 被災地NGO協働センター2015年度事業報告
- (7) 宮本匠(2009), 現代社会における災害復興に関する現場研究, 大阪大学大学院人間科学研究科, 修士論文
- (8) 宮本匠(2015), 災害復興における“めざす”かかわりと“すこす”かかわり—東日本大震災の復興曲線インタビューから, 質的心理学研究, 第14号, No.14, PP6-18
- (9) Dyens, R.R.(1970), *Organized Behavior in Disaster*, Heath Lexington Books.
- (10) Bardo, J.W.(1978), “Organizational Response to Disaster: A Typology of Adaptation and Change”, *Mass Emergencies*, Vol.3, No.2/3, PP87-104
- (11) Tierney, K.J., M.K. Lindell, and R.W. Perry.(2001), *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*, Joseph Henry Press.
- (12) Tomohide Atsumi, James D. Golts(2014), Fifteen Years of Disaster Volunteers, *International Journal of Mass Emergencies and Disaster*, Vol.32, No.1, PP220-240
- (13) 阿部巧(2014), 専門家でない支援者が地域を変える, 稲垣文彦ほか著, 小田切徳美解題, 震災復興が語る農山村再生地域づくりの本質, コモンズ, PP227-235
- (14) たすけあいセンターJUNTOS(2015), 2015年10月15日発行, JUNTOS 通信1ヶ月特別
- (15) 三井さよ(2008), 被災者の固有性の尊重とボランティアの〈問い直し〉—阪神高齢者・障害者支援ネットワークの持続, 似田貝香門編著, 自立支援の実践知—阪神・淡路大震災と共同・市民社会, 東信堂, PP77-129
- (16) ビヴァリー・ラファエル著, 石丸正訳(1989), 災害の襲う時, みすず書房
- (17) 神戸市・神戸復興塾(2000), 平成12年3月発行, 市民活動モデル調査報告書—神戸市における中間支援組織に関する調査—
- (18) 内閣府(2011), 平成23年2月発行, 新しい公共事業の実施に関するガイドライン