

熊本地震におけるボランティア活動とその後の被災地への影響

—西原村災害ボランティアセンターから西原村 reborn ネットワークへ

被災地 NGO 協働センター

代表 頼政良太（兵庫県立大学減災復興政策研究科博士後期過程）



1. はじめに

災害が発生すると、社会福祉協議会を中心として災害ボランティアセンター（以下、災害 VC と記す）が設置され、多くのボランティアが被災地に駆けつけるということは、ごく普通のことになってきた。さらに、支援団体間の情報共有をおこなったり、特定のテーマを持って活動する NPO/NGO の支援も盛んになったり、こうした NPO 間の連携を促進する中間支援組織による支援活動も注目されている（明城，2018）。この中間支援組織による情報共有会議は、平成 28 年（2016 年）熊本地震後に各地で開催をされるようになってきた。さらに、農業ボランティア、屋根のブルーシート張りなどの技術系のボランティア、避難所の運営ボランティアなど、熊本地震で活動を行い、その後の被災地に影響を与えていったものは多い。そこで、本稿では筆者が熊本地震の際に活動拠点としていた西原村に着目し、災害 VC からどのような活動が派生していったのか、別の被災地にどのようにつながったのかを報告する。

2. 西原村災害ボランティアセンターから西原村 reborn ネットワークへの変遷

（1）西原村災害ボランティアセンターの立ち上げ

西原村災害 VC は、西原村社会福祉協議会を運営主体として立ち上げられた。筆者が西原村を訪れたのは、2016 年 4 月 20 日（二度目の本震から 4 日後）であったが、その際に甚大な被害の様子と支援があまり届いていないという状況を見て、西原村を拠点に支援を実施することを決定した。翌日、再び西原村を訪れ社会福祉協議会の方々とお話をした際に、「ぜひ支援に入ってほしい」とおっしゃっていただき、本格的に災

害 VC の運営に携わることになった。4 月 24 日には、村役場にて、役場、社会福祉協議会、外部支援者で集まって熊本地震への対応を協議し、その後の打ち合わせで、災害 VC の組織体制について決定した。当初の組織体制は図 1 のようになっていた。

当初、西原村災害 VC は、熊本県社会福祉協議会のマニュアルをもとに運営をされようとしていたが、外部支援団体等も運営に関わるような形で、新しく体制を構築していった。災害 VC は、役場の隣の生涯学習センター（図書館併設）を利用することになっており、ボランティア用の駐車場は少し離れた企業の跡地を利用することとなっていた。ところが、生涯学習センターは手狭であり、駐車場からの距離も車で約 5 分程度と徒歩ではかなり時間がかかる距離に立地していること、そして、被災現場が広範囲で、災害 VC から移動するには時間もかかるという状況であった。そこで、本部にはボランティアがやってこない仕組みにし、駐車場で受付とオリエンテーションを済ませ、直接現場近くのサテライトへボランティアを送るという形にし、マッチング機能をそれぞれのサテライトへ任せることになった。地震の被害はある程度面的に広がっており、ニーズを個別に調査して個々の家に入るより、ニーズが多い地域にある程度予測を立ててボランティアを送りこんでいくという仕組みである。

山西サテライトでは、区長さんと密に連携をとり、ボランティアの采配を行っていた。その場でニーズ調査とマッチングを済ませてしまうというやり方である。河原サテライトは、被害が他の地区に比べ少なく点在していたため、数回のローラー調査をし、被害のある家を把握していくことに重点を置いていた。高遊サテライトは、区長さんの芝畑を提供いただき、設置

運営していた。芝畑には自宅に帰れない被災者がテントを張って暮らしている場所でもあり、同じ場所にボランティア宿泊用のテント村も設置された。高遊地区は、村の外から移住してきた子育て世代が多く住んでいる地域であり、比較的新しく形成されたエリアであったため、自治会の加入率も低かった。そのため、地区の目立つ場所にサテライトが設置され、ボランティアが手伝ってくれるという口コミが広がっていったことで依頼が増えていった。

また、山西サテライトでは、有志による軽トラックのグループ（通称、軽トラ隊）も結成された。ボランティアがたくさん作業をしても、瓦礫を搬出する軽トラがうまく現場を回らなければ、効率が悪くなってしまふ。そこで、長期的に滞在できるボランティアを中心に、軽トラを運転して災害ゴミを積み込み、仮置き場まで搬出する動きだけを専門にするチームが結成された。軽トラ隊の結成により、サテライトの運営がより円滑になり、多くのボランティアが活躍することができた。

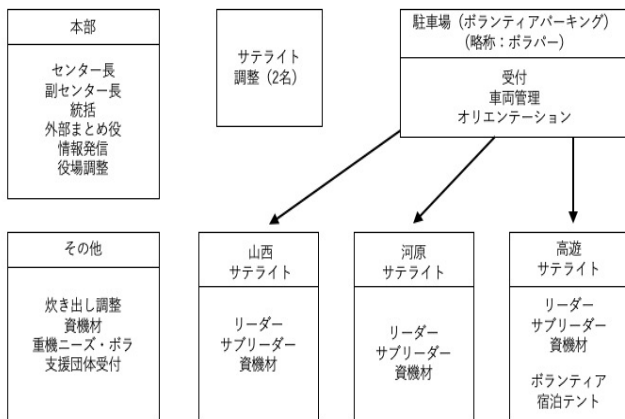


図1 西原村災害 VC 組織図 (2016年4月ごろ・筆者作成)

(2) 西原村災害ボランティアセンターの変化

5月の大型連休を過ぎ、6月に入ると災害 VC の運営を行う人員が少なくなった。一方で、被災者のニーズが多様化し、ボランティアの幅を広げないと対応できなくなってきた。例えば、瓦礫の撤去だけでなく、

自宅の補修の相談や仮設住宅への引越し、集落再生に向けた話し合いなど、多くの要望が出てきた。

そのため、図2のように、災害 VC とは別に、西原村 reborn プロジェクトとして、個別の団体や個人が専門性を発揮して活動できるように機能を分散していった。また、支援者として活動していた地元の人たちも仕事へと復帰したりしなければならぬ人が徐々に増えていった。そのため、支援者それぞれの暮らしを守りつつ、支援を継続する方法として、災害 VC の担い手を増やす形で資源を投入することは難しくなった。それよりも、外部支援者も含め、支援者として活動している人たちが、できる範囲で支援を行い連携するという形へと移行していった。

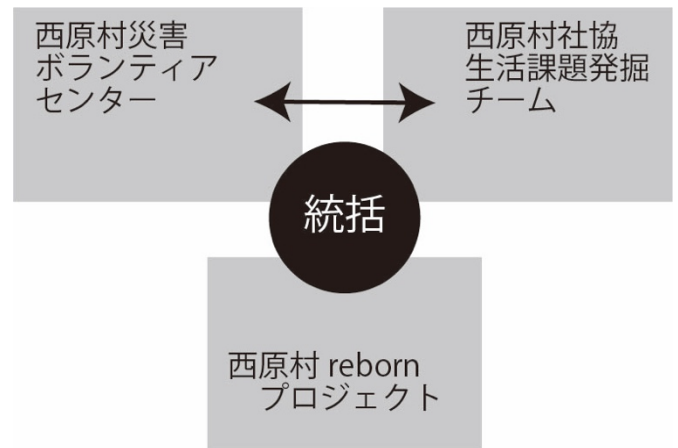


図2 西原村災害 VC の組織図 (2016年6月ごろ・西原村災害 VC 統括の藤本氏提供の図をもとに、筆者作成)

(3) 西原村 reborn ネットワークの形成

西原村 reborn プロジェクトは、“西原村に関わる人みんなが reborn である”という前提で考えられてきた。ところが、その考えが伝わる人と伝わらない人がいた。例えば、「reborn さんは何をしている団体なのですか？」という質問が多く寄せられたりしていた。そのため、西原村 reborn プロジェクトという概念から、西原村 reborn ネットワークへと組織化することとなった。こうした団体化は当初目指していたものではなかったが、基本的な考え方として災害 VC 以外で動けるプレイヤーを増やしていくという目的は一貫

していた。西原村 reborn プロジェクトの概念をわかりやすく伝えるための組織化であったとも言えるだろう。正式に西原村 reborn ネットワークとして組織化したのは、2017年3月であった。

(4) 多様なニーズに対応するための形

西原村では、災害発生当初は、災害 VC が様々な活動を包括するような形で、たくさんのボランティアに素早く被災地に入ってもらうことを想定していた。しかし、2~3ヶ月が経過すると、大量のボランティアを送り込むというよりは、丁寧に一つ一つの被災者の状況に合わせていく必要が高まった。そうすると、西原村災害 VC という一つの組織で出来ることだけでは対応が仕切れなくなってくる。そのため、西原村災害 VC に関わる地元の団体や、地震をきっかけに立ち上げられた新たな団体が、活動をしやすいように独立させていく形をとった。ニーズをキャッチするイメージを図にしたのが図3である。

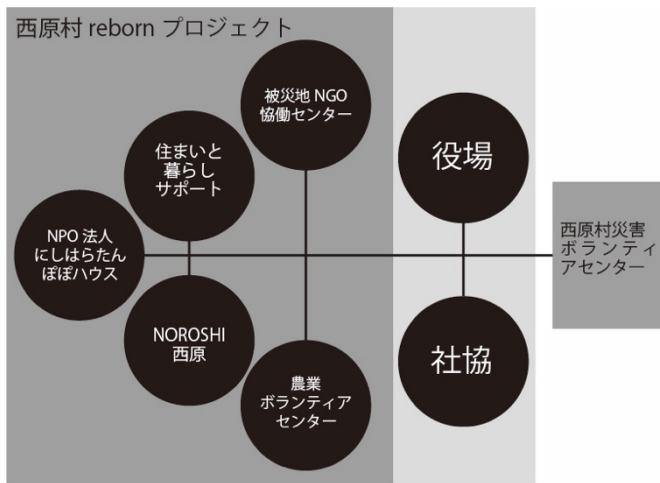


図3 ニーズキャッチのイメージ図（2016年7月ごろ・西原村災害 VC 統括の藤本氏提供の図をもとに、筆者作成）

図3のそれぞれの団体は、外部支援団体や地元支援団体である。地元支援団体は地震後に新たに立ち上げられた組織も含まれている。例えば、被災地 NGO 協働センターは、災害 VC の運営をサポートする活動を行いつつ、災害 VC の活動とは別に、集落再建のための話し合いの支援などを実施していた。農業ボランテ

ィアセンターについては、次章で説明する。住まいと暮らしサポートは、地元工務店と外部支援団体が協力して立ち上げた建物に関する相談対応の団体で、NOROSHI 西原は西原村出身の若者が U ターンして立ち上げたボランティア団体である。主に地域の活性化のための花植え活動などを実施している。NPO 法人にしはらたんぼぼハウスは地元 NPO 団体で主に障害者の支援を行なっているが、独自にボランティアが集まり、屋根のブルーシート張りの活動などを展開している。

各団体は、それぞれ災害 VC と関わりを持ちながら、災害 VC で対応出来るニーズは社会福祉協議会につながるつつ、それでは対応できないような集落再生の話し合い、建物修繕のための制度の相談、地域を明るくするためのイベントの実施、農業のお手伝いなどは独自の活動として実施できるような体制に徐々に切り替えていった。そうすることで、より多様なニーズに対応しつつ、災害 VC の運営人員が減少しても対応できる形に進めていった。

3. 農業ボランティアセンターの形成

西原村は、非常に農家の多い地域であり、災害 VC の開設直後から、農業の手伝いをしてほしいという要望がかなりたくさん寄せられた。ちょうど、西原村の特産品であるカライモ⁽¹⁾の植え付けの時期であり、その作業ができなければ1年分の収入がなくなってしまう。ところが、農家自身も被災をしていることに加えて、元々作業を手伝っていた親戚も被災して手伝いに来られないという人が多かった。さらに、シルバー人材センターも災害のため稼働していなかったため、植え付け作業が進まないという状況であった。通常の災害 VC は、こうした営利活動への支援を積極的に行うことは難しいが、村の復興のためには農業支援が欠かせない。そこで、社会福祉協議会、村の農政課、農協、農協の甘薯部会代表、外部支援団体が集まり、どのように農家の支援を行うか協議をした結果、新たに農業復興ボランティアセンターを設置することと

なった。設置場所は、災害ボランティアセンターの敷地内、資機材等も貸し出し、災害ボランティアセンター用の携帯電話1台を農業復興ボランティアセンター一用として使用することとし、独自に農家のニーズを集め、災害VCに集まったボランティアのうち、農業の支援をしてもよい、という人には農業復興ボランティアセンターに回ってもらうことになった。

同様に、重機が必要となるような技術的なニーズなどについても同じような対応をとった。重機ボランティアの団体にニーズを渡し、対応してもらうというやり方である。このように、災害ボランティアセンターでは対応が難しいニーズに対しては、うまく外部支援者も活用しつつ、既存の組織とも連携をとり活動を実施していくというやり方をとった。

4. 生活再建に向けてのニーズと対応

熊本地震で被害を受けた西原村の山間部の集落では、住宅の被害だけでなく、宅地の被害や法面の被害なども大きく、費用がたかさんかかるとともに、集落での再建を諦めて出ていくという人もいた。集落に残るといっても、道路が狭く救急車が入れないため、拡幅したいという意見や、山際に住んでいる人は崖崩れが不安なため、山から離れたいという意見も出ていた。また、家族内でも、夫は集落で再建を希望しているが、妻は別の場所での再建を希望するというような意見の相違が見られた。こうした状況の中、集落をどのように維持していくのか、ということが大きな課題となった。集落再生以前に、自身の家の再建についても迷っている人が多く、残ることを決めた人、出ていくことを決めた人、迷っている人が混在する中で、集落全体の議論を始めなければならなかった。

被災地 NGO 協働センターでは、集落での話し合いにも西原村 reborn ネットワークの一員として参画することとし、継続的に地域での話し合いなどに参加してきた。集団移転の話も出ていたため、新潟県中越地震の事例を参考にしてもらおうと紹介したり、1軒ずつのヒアリングを実施したりした。こうして、地域の

方々との接点を増やしていく中で、様々な提案をすることができるようになっていき、他の被災地への視察なども実施するようになっていったことで、集落再生の議論が活性化していくことにつながった。例えば、ある地区の区長さんは、「玄界島の視察が大きかった。アドバイスをもらって会議にも来てもらった。1軒ずつヒアリングもした」とおっしゃっていた。また、新潟の視察を参考に、「会議には家族みんなで参加してほしいとお願ひした」ともおっしゃっていた。こうした取り組みの中で議論を進めた結果、当初に比べ地域に残るといふ人が増加した。

一方、まちづくりの議論ばかりをしていると、真面目な話ばかりで負担感も多く、参加できる人も限られてしまう、という意識もあり、地域の中の行事にボランティアが参加していくことも大切にしていた。例えば、ある集落では、全壊した家が多いため集落に灯りが少なくなったという声を聞き、集落に灯りをつけようという若手の人たちの意見があった。そこで、ボランティアも協力して集落に竹灯籠などを設置するというイベントを実施した。イベントを実施することで、普段は仮設住宅に暮らしている人たちも集まって交流をすることができ、近況報告をする場になった。こうして、ボランティアが手伝うことで集落の人たちの“やりたいこと”が実現していくということも、再建に向けて大切な活動の一つであった。

5. 情報共有会議について

熊本県全域を対象として形成された熊本地震・支援団体火の国会議では、課題の解決を志向した支援団体が多く集まった。栗田(2017)によると、火の国会議では、地域やジャンルによって支援活動そのものが不足した場合の調整機能はある程度果たされたものの、例えば避難所については、住民主体の避難所運営を支援できるNPOが少なく、また県域の大まかな活動調整はできるものの、細かい地域の活動の集約が困難など、課題も多く残されていることが指摘されている。筆者も火の国会議には何度も出席をしたが、外部

支援団体が多く集まる一方で、地元に着した団体や地元住民が立ち上げた団体が少なかった。そのため、地域の課題を把握できないという課題があり、2016年6月15日から地域情報共有会議という会議も開催されるようになり、地域の情報をもっと把握しようという試みがなされた。支援団体による支援メニューは多く集まるものの、地域住民が何を必要としているのか、地域住民へ支援者をどのようにつなぐのか、という情報が少なかったという課題があったのではないだろうか。

また、筆者が出席した2017年6月13日の火の国会議では、地元住民のボランティアの参加が少なく、熊本県外からの支援団体に頼っている状況が課題であるという議題が取り扱われた。新聞やインターネットメディアを活用して情報を届けようという取り組みはなされていたが、なかなか成果が上がっていないのが現状であった。外部支援団体の情報は集約できるものの、本当に細かな地域の情報が不足しがちであるという教訓は、現在も続く課題であると思われる。

6. その他の地域への影響

(1) 情報共有会議が定着

前章で取り上げた情報共有会議は、その後の被災地でも多く開催されている。2017年は九州北部豪雨の被災地である福岡県朝倉市で定期的に開催された。さらに、2018年の西日本豪雨では、岡山・広島・愛媛の三県で開催され、北海道胆振東部地震でも同様の会議が開催された。2019年は、令和元年8月九州北部豪雨、台風15号、台風19号と多くの災害が発生したが、いずれの被災地でも情報共有会議が開催されている。筆者も、全てではないが被災地で開催される情報共有会議に何度か出席をしてきた。情報共有会議では、内閣府や県の行政情報、支援団体の動向などが集まり、支援を検討するために情報共有することのメリットはあるものの、やはり細かい地域の情報がどうしても不足しがちになるという点は引き続き課題であろう。しかし、熊本地震をきっかけに、各地で情報共

有会議を開くことが当たり前になってきており、支援情報が得られやすくなった。そういった点で、火の国会議が果たした役割は非常に大きかったと言えるだろう。こうした火の国会議の実績をふまえて、兵庫県では災害発生時に支援団体による情報共有会議を開くことにしている。このように広がりを見せていることから、さらに内容を精査し、発展していくことを期待したい。

(2) 軽トラ隊による支援活動

山西サテライトで結成された軽トラ隊は、災害VCの閉鎖後も地域に関わるボランティアとして活動している人が多かった。チームとして動くということは少なくなったものの、それぞれが地域に関わり、節目の行事などに参加する人もいた。

また、その後の災害でも軽トラ隊のメンバーは災害VCに駆けつけ活動を実施している。災害のたびに活動を共にしているメンバーが多いため、それぞれのメンバーによる連携がスムーズに行われている。例えば、2019年に佐賀県で立ち上がった「おもやいボランティアセンター」(後述)にも軽トラ隊のメンバーが数多く集まり、立ち上げの際に協力をしてもらった。支援団体とも顔馴染みになっているメンバーも多く、災害VCの運営側からも、様々なことを頼める存在として重宝されている。こうした個人のボランティアによるネットワークは、災害が起きるたびに、自然発生的に生まれている。特に熊本地震以降は、九州地方での災害が多く発生したため、個人ボランティアの中でも顔なじみの人が多く、災害VCの運営を影で支える力となっている。

(3) 農業ボランティアセンターの展開

熊本地震以降、多くの被災地で農業ボランティアセンターが設置されるようになってきた。もちろん、熊本地震以前にも、例えば東日本大震災などで、農業の支援を行っていた支援団体は多くあるが、一般のボランティアを募集する形での農業ボランティアセン

ターが定着してきたのは、熊本地震以降である。2017年の九州北部豪雨災害では、農協が主体となり、農家の支援を行う「JA 筑前あさくら農業ボランティアセンター」が設立された。2018年には愛媛県宇和島市で、こちらも農協が主体となり、みかんボランティアの募集が実施された。

このように、広くボランティアを募集する形の農業ボランティアが熊本地震以降、多様な主体により設立されるようになってきた。

(4) ネットワーク型の支援

西原村 reborn ネットワークは、多様な団体が連携をとって活動を実施した、ネットワーク型の支援であった。こうしたネットワークによる支援活動も、熊本地震以降、盛んになっている。

2017年の九州北部豪雨災害では、大分県日田市においてネットワークによる支援活動が実施された。日田市社会福祉協議会の設置した災害VCが8月末で閉鎖されたことを受け、9月1日からボランティアを募集し始めたのが、「ひちくボランティアセンター」である。日田市内の四つの団体が世話役団体となり、外部支援団体が応援する形で立ち上げ、災害VCの活動を引継ぎ、災害VCでは対象としていなかった畑や庭などの泥出し、みなし仮設住宅の入居者の見守り等の活動を実施した。

現在は活動の一部を新たに立ち上がったNPO法人リエラに引継ぎ、ひちくボランティアセンターは解散しているが、災害VC閉鎖後も継続してボランティアの受け皿となることで、多様なニーズへと対応することが可能となった。

2019年8月の令和元年8月九州北部豪雨災害によって大きな被害を受けた佐賀県武雄市では、社会福祉協議会の設置する災害VCとは別に民間ボランティアセンターである「おもやいボランティアセンター」が設置された。立ち上げにあたっては、西原村で活動していたボランティアや、「ひちくボランティアセンター」の世話役団体、NPO法人リエラなど、熊本地

震以降、被災地支援を行ってきた九州内の支援団体が軸となった。「おもやいボランティアセンター」では、災害直後の活動だけでなく、中長期的な復興の支援を視野に入れて活動をしている。こうした支援活動も、熊本地震の経験が活かされている。例えば、おもやいボランティアセンターの木工ワークショップの活動は、西原村の仮設住宅において活動を実施していた「西原村木もくプロジェクト」と同じスキームで実施されている。西原村木もくプロジェクトに関わっているメンバーがおもやいボランティアセンターの運営にも関わっているため、このようなプログラムをスムーズに実施することが可能になった。

(5) まとめ

このように、九州各地で発生する災害に対して、過去の被災地同士の連携を活かし、様々な支援活動が行われている。九州各地の支援団体と、被災地となった地域の地元団体とがうまくネットワークを作りながら活動を展開していくことで、社会福祉協議会の設置する災害VCではなかなか対応できないニーズや中長期的な復興支援活動などにも対応が可能となってきた。そして、個人ボランティアのネットワークが支援団体のネットワークを支えている。こうしたネットワークがさらに広がっていくことが今後の災害支援のためには重要であるだろう。

謝辞

本稿を執筆するにあたって、西原村 reborn ネットワーク代表であり、西原村災害ボランティアセンターの統括を努めていた藤本延啓氏にいただいた資料を活用させていただいた。大変ありがとうございます。

補注

(1) サツマイモのこと。または、甘薯ともいう。

参考文献

- 1) 明城徹也(2018), 多発する災害とNPO・ボランティアの支援活動, ぼうさい, 平成30年冬号(93号), pp14-15, 内閣府
- 2) 栗田暢之(2017), 熊本地震におけるNPO・ボランティアの活動と課題, 平成28年度地域防災データ総覧「平成28年熊本地震編」, pp.141-149, 一般財団法人消防防災科学センター