

平成 28 年度 EPO インターンシッププログラム レポート

災害対策における中間支援機能と自助・共助・公助

プログラム事務局：地球環境パートナーシッププラザ（GEOC）

プログラム参加者：北海道環境パートナーシップオフィス（EPO 北海道）

溝渕清彦

災害対策における中間支援機能と自助・共助・公助

溝渕清彦

環境省北海道環境パートナーシップオフィス

1. 「応急対策」から「復旧・復興」へ

平成 28 年 4 月 14 日（木）21 時 26 分、熊本県熊本地方で震度 7 を観測した地震（前震）が発生。余震活動も収まったかに思われた 4 月 16 日（土）1 時 25 分、再び同地方を震度 7 の本震が襲った。活断層に沿って熊本県益城町や西原村、南阿蘇村等の一帯は甚大な被害を受けた。

熊本県は前震の発生に伴い、災害対策基本法第 23 条の規定に基づいて災害対策本部を設置。4 月 15 日（金）24 時 30 分の第 1 回会議開催以降、県災害対策本部は関係機関と連携し、救出・救助活動や物資調達・輸送、避難所運営・管理等の応急対策に取り組んできた。

発災から 4 か月半が経過して 9 月に近づいたころ、最大時には 18 万人を超えた避難者は 1,000 人を切っていた。また、行方不明者の捜索も終了したことから、県は応急対策から復旧・復興に局面が移ったと判断し、8 月 30 日（火）の第 49 回会議を以て県災害対策本部を廃止した。

環境省九州環境パートナーシップオフィスの受け入れのもと実施された EPO インターンシッププログラム 2016（第 1 期）は、この県災害対策本部が廃止された 8 月 30 日（火）に始まり、9 月 3 日（土）に愛媛県松山市で開催された、災害対策に係る「中間支援組織交流会 in 四国」¹までの期間で実施された。

インターンシッププログラムの移動日の 8 月 29 日（月）には、全壊の家屋がほとんど手つかずのまま残された益城町の被災地も視察した（図 1）。地盤の隆起・沈降により損壊した道路は補修され、仮設水道管が設けられていたが、生活道

路はもともと幅員が狭く、搬出や撤去の作業が困難であろうことが見てとれた。火災が起こった気配はないものの、地盤から揺さぶられて家屋は足元から倒壊し、木片が幾重にも折り重なっている。同地域の、まだ改修の見込みがある家屋には、屋根にしがみつくようにブルーシートがかかっているが、この一帯にはそれすらなかった。それは途方に暮れる光景だった。



図 1 被災した熊本県益城町の街並み

マスコミによる報道は減少しても、被災地すべての復旧・復興が完了しているわけではない。現在も益城町には災害対策本部が設置されており、日々、災害ボランティアによる支援を必要としている。

では NPO や中間支援組織は、こうした緊急時にどのような役割を果たすことができるのか。また、そのために平時から取り組むべきことは何か。数日間のプログラムで見聞きした、極めて限られた情報によるものであるが、「応急対策」から「復旧・復興」への移行の意味も合わせて、自助・共助・公助²をキーワードとして整理を試みたい。

2. 自助・共助・公助と補完性の原理

現地視察の際、益城町に居住する EPO 九州スタッフの Y 氏は「助け合える人のつながりやいくらかでも貯えのある人は、地震があっても何とかここで暮らしていけると思います。地震以前から社会的弱者の立場にあった人ほど、これからの生活に深刻なダメージを受けています。今回の地震はこうした格差という社会的な課題を露わにし、あらためて私たちに突き付けたように思います」と語ってくださった。

緊急時は混乱を避け、強力な防災活動を展開するため、国及び地方公共団体による公助の機能が発揮される。これは不可欠なことだ。しかし局面が応急対策から復旧・復興に、緊急時から平時に移行していくとき、例えば避難所の集約、閉鎖のように段階的に公助の比率は下がり、ある段階で、住民自身による自助と地域コミュニティ等における共助中心に切り替わる。

市民自治の基盤的な理念のひとつである「補完性の原理」からすると、平時は自助・共助・公助の順序で自治活動が優先されるべきである。これが緊急時には逆転する。再び平時に戻るとき、Y 氏が述べたように自助では担えない負担がのしかかってくる場合がある。

札幌で6月に開催した報告会「熊本地震でなにが起こっているのか ～中間支援の立場から見えたこと～」³で講演いただいた特定非営利活動法人九州環境サポートセンター理事長の宮原美智子氏は、「地域の人たちが自立すること」が支援の最終的な目標であると指摘した。言い換えれば自助や共助の実現を促すのが、中間支援組織の役割であるともいえる。公助から共助・自助への移行を円滑に行い、最終的には地域の自立を促すためには公助と共助の担い手の連携を高め、共助を公助の一部に重ね合わせていくことが必要だと考える。

3. 災害時における「公助の限界」

平成26年版防災白書では、平成26年4月の地区防災計画制度施行を受け、「共助による地域防

災力の強化」が特集されている。その一節に「阪神・淡路大震災や東日本大震災のような大規模広域災害時の『公助の限界』が明らかになるとともに、自助・共助による『ソフトパワー』が重要なものとなっている」⁴という記述がある。

ここで示されている「公助の限界」とは、行政自身が被災して機能が麻痺してしまい、被災者を十分に支援できなかった事態を指している。行政の救助活動主体は有限であり⁵、大規模広域災害時には救出・救助活動や避難所運営等を分散して、地域の住民自身も担っていくことが期待される。担い手の中心には、町内会や自治会等の地縁組織が想定されているが、多様な分野の NPO もまた、それぞれの専門性を生かして被災者の支援に当たっている。

九州各地の自然学校や環境教育関係者による支援団体、RQ九州⁶もそうした団体のひとつである。インターンシッププログラム期間中、8月30日（火）の運営会議にオブザーバー参加させていただいた。RQ九州は、特定非営利活動法人五ヶ瀬自然学校⁷が開始した支援活動を軸としてつながりのあった団体が連携し、一般社団法人 RQ 災害教育センター⁸の支援により4月23日（土）に発足。宮崎県五ヶ瀬町と熊本県美里町にボランティアセンターを設置し、現在も西原村や南阿蘇村、益城町や熊本市で支援活動を行っている。

当初、RQ九州による支援は物資の輸送配達やがれきの処理等、公的に設置されている災害ボランティアセンターと同様の支援活動が展開されていた。これに対して現在は、草刈りやビニールハウスの補修等、農業支援が中心となっている。

農業支援が増えているのは、それが公助の対象範疇から漏れているからである。公助では救出・救助活動や物資の輸送、道路や水道といった社会インフラの整備等、生命の維持に関わる支援が優先される。そのため収穫の時期を迎えている被災地では農業支援のニーズが高まっていますが、公助として行うことが難しいと判断される場合がある。「行政機能の麻痺」や「支援の量的な限界」に加えて、こうした「支援の程度の限界」もまた

「公助の限界」といえるが、地域の自立という支援の本来の目標に立ち返った場合、共助が果たすべき役割であるといえるかもしれない。

9月はRQ九州の支援活動においても転換期にあたり、運営会議においても被災地や支援の情報共有に次いで、今後の組織の取り組みについての意見交換が行われた。10月上旬現在も、RQ九州としての支援が継続されているが、構成団体個々の活動に比重が移りつつあるように思われる。特定非営利活動法人五ヶ瀬自然学校の理事長、杉田英治氏は「熊本復興人間力募集プロジェクト」⁹に着手しており、これまでの支援活動を整理編集して情報発信を行うとともに、チャリティー販売等も組み合わせた継続的な支援を募っている。「いま」から「これから」に視座が移りつつある。

4. 開かれた共助と中間支援組織

9月3日（土）に開催された「中間支援組織交流会 in 四国」では、導入セッションとして東日本大震災等についてのふりかえりが行われた後、支援活動に携わっている東北地方の中間支援組織3団体¹⁰が登壇。震災時の各々のNPO支援活動の報告¹¹と、災害時にNPO支援を展開していく上での留意点が提示された。

支援当事者から提示された支援上の留意点は、以下のように整理される。まず前提として、①災害対策や支援活動は長期的に想定していく必要があること。また、②被災地内外の主体の動向を俯瞰し、情報や物資の流れをコーディネートする機能が必要であること。そのためには③普段からの多様なセクター、団体との連携が重要であるということである。

通常、自助・共助・公助の区分では、共助は地域コミュニティ等での助け合いを意味する。地域においては、町内会等の地縁組織が重要な担い手になることから、共助は地域内部での互助ベースで想定されていると考えられる。登壇したいずれの中間支援組織においても「地域のNPOの被災状況の確認」を行っているが、これは上記の意味での共助に相当するものである。

中間支援組織に求められる独自の共助機能は、②全体を俯瞰したコーディネート機能であろう。上記のように、共助は内部での助け合いが基盤であるが、人材の募集・派遣や物資の調達・輸送、情報の収集・発信等、災害によって生じる課題解決には外部とのつながりが不可欠である。これまでの自助・共助・公助において、外部とのつながりは公助が担ってきたが、先に述べたようにそこにも限界がある。少子高齢化に伴って生産年齢人口比率が低下している地域において、自助や互助ベースの共助だけではなく、外部に開かれた共助があってこそ、地域の防災力は確保できると考える。

なお、③普段からの連携の重要に関しては、いずれの中間支援組織からも「これは中間支援組織にとっては普段の活動そのものである」という指摘があった。今回の交流会には、四国地方で中間支援的な機能を有していくと期待されるNPOの参加を促していた。そうしたNPOスタッフを含む参加者は、次のセッションで「四国における非常時とは」「非常時に必要な役割とは」「平常時からできることとは」という3つの問いについて、小グループに分かれて意見交換を行った。当初「災害対策とは直接関わりがない」「中間支援に取り組んでいない」という意識がうかがわれた団体からも、交流会の最後には「中間支援組織の『結びつける力』を知った」「交流会に参加できたことは大きな意味があると感じた」といったコメントがあった。対話の中で、普段からの地域内部・外部との連携が地域の持続可能性を高めるしなやかさを生み出すこと、自分たち自身の活動がそこにつながるものであることを認識し、災害対策に関して何らかの当事者意識を持つきっかけになったのではないかと思われる。

5. 災害対策に向けた今後の取り組み

インターンシッププログラムの期間中、震度5の地震に2度見舞われた。8月31日（水）と翌日のことだ。初日は長崎県島原市に渡り、島原半島ジオパークのヒアリングを行った帰路。歩いて

いと、大きな揺れとともに目の前の信号機の支柱が一瞬たわんだ。震源地のほぼ真上にいたようだ。翌日の地震はホテルを出る前。たったこれだけの経験であるが、災害とともに生きるというのはどういうことなのかを考えるきっかけをもらったように感じる。

プログラム期間中、島原半島ジオパークでは、そうした観点で掘り下げたヒアリングは行っていないが、同ジオパークと北海道の洞爺湖有珠山ジオパーク¹²は、いずれも活火山と人との共生をテーマとしている。ESDの観点から行ったヒアリングでは、洞爺湖有珠山ジオパークでの防災教育は、噴火という自然現象を災害ではなく、住民に恩恵もあるものと捉えている。自然との付き合い方を学ぶ姿勢や、それを継続的に促していく仕組みに特徴がある。中間支援組織が災害対策を人材

育成の観点から進める上で、何らかのヒントがあるように思われる。

プログラム期間中に触れたわずかな情報であるが、整理すると、中間支援組織は災害時、被災地の外部にも開かれた共助によって公助と相互に補完し、また、共助・自助による地域の自立を進めようとするNPOを間接的に支援することで、公助から共助・自助へのソフトランディングを促進する役割を有していると考えられる。そしてそのためには、日常業務として多様なセクターと連携することが重要であり、その結果として共助・自助による地域の防災力、言い換えれば地域の持続可能性、しなやかさが高まる。気候変動の適応策としても捉えつつ、人材育成の観点も含め、戦略的に日常業務に織り込んでいくことが重要だと考える。(2016.10.17)

¹ 平成28年9月3日(土)13:30~16:30、愛媛県生活文化センター(愛媛県松山市)。主催は四国及び東北の環境パートナーシップオフィス。関東・九州・中国の環境パートナーシップオフィスの共催、地球環境パートナーシッププラザの協力で開催された。これまでに東北地方、中国地方、関東地方で同様の趣旨の交流会が開催されており、中心主体である東北環境パートナーシップオフィスのサイトで紹介されている

(<http://www.epo-tohoku.jp/page1/detail-, -id, 4122. html>)

² 町内会等の地縁団体は、構成員同士の助け合いによる互助組織に区分される。自助・共助・公助という3区分を用いるとき、互助は共助に含まれていると想定される

³ 北海道立市民活動促進センター(指定管理者:公益財団法人北海道地域活動振興協会)、認定特定非営利活動法人北海道市民活動ネットワーク「きたネット」の共催のもと、環境省北海道環境パートナーシップオフィスが主催

(<http://epohok.jp/news/index.php?page=article&storyid=417>)

⁴ 平成26年版防災白書 第2章「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性

(http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_2s_01_00.html)

⁵ 例えば平成28年度において、人口194万人の札幌市における消防職員定数は1,738人である

⁶ 本部は熊本県美里町。RQはレスキュー(rescue)の略(<http://kyushu.rq-center.jp/>)

⁷ 本部は宮崎県五ヶ瀬町(<http://www.gokase.org/>)

⁸ 東京都荒川区。東日本大震災の被災地支援のために結成されたボランティア組織「RQ市民災害救援センター」(宮城県登米市)から発展して2011年12月7日に設立(<http://rq-center.jp/>)

⁹ 熊本復興人間力募集プロジェクト(<http://gokase.org/kf/>)

¹⁰ 特定非営利活動法人杜の伝言板ゆるる(宮城県仙台市)代表理事の大久保朝江氏、特定非営利活動法人あきたパートナーシップ(秋田県秋田市)副理事長の畠山順子氏、特定非営利活動法人山形の公益活動を応援する会・アミル(山形県山形市)代表理事の斉藤和人氏が登壇した

¹¹ 支援活動では「地域のNPOの被災状況の確認」や「ボランティアの派遣」「避難者の受け入れ」等の取り組み報告があった。「現在もなお、東日本大震災によって浮き彫りになった社会課題は解決されていない。避難者は減っているが、むしろ問題は多様化・複雑化しているように思われる」といった趣旨の報告があった

¹² 島原半島ジオパーク(長崎県島原市・南島原市・雲仙市)と洞爺湖有珠山ジオパーク(北海道伊達市・豊浦町・壮瞥町・洞爺湖町)は、2009年8月、糸魚川ジオパーク(新潟県糸魚川市)とともに日本初の世界ジオパークに認定された

【参考】EPO インターンシッププログラム 2016 行程概要

期 間	平成 28 年 8 月 30 日（火）～平成 28 年 9 月 3 日（土）	
主な 業務内容	8 月 30 日（火）	RQ九州事務局会議参加（熊本県美里町） NPO 法人くすの木自然館 ESD ヒアリング調査（鹿児島県始良市）
	8 月 31 日（水）	EPO インターンシッププログラム オリエンテーション NPO 法人九州環境サポートセンター訪問（熊本市） 島原半島ジオパークヒアリング（長崎県島原市）
	9 月 1 日（木）	RCE 北九州 訪問（福岡県北九州市） 北九州 ESD 実践拠点支援事業第 1 回推進会議（福岡県北九州市） 食育体験ファームほっこり農園 訪問（福岡県岡垣町）
	9 月 2 日（金）	NPO 法人グリーンシティ福岡協働取組過年度事業ヒアリング（福岡市） 「中間支援組織交流会 in 愛媛」打ち合わせ等（愛媛県松山市）
	9 月 3 日（土）	災害対策に係る「中間支援組織交流会 in 四国」参加（愛媛県松山市）

*EPO インターンシッププログラムについて

地方 EPO の運営担当職員が他の地方 EPO の運営手法等を学ぶ 1 週間程度の研修。

平成 28 年度は、4 月に発生した熊本地震を受け、受入先を EPO 九州に限定し、通常の EPO 業務に加え、震災復興支援業務の一部に携わることを研修内容に追加し、今後 EPO ネットワークとして実施すべき災害時の中間支援組織としての対応を考えるものとした。