

被災～緊急対応の時期における災害救援活動からみた地域社会の脆弱性と復元＝回復力に関する研究

大阪大学 菅磨志保

本研究では、主として被災～緊急対応の時期に活発な支援活動が展開される一般市民による災害救援活動（いわゆる災害ボランティア活動）に焦点を当て、この活動から表記テーマに資する要素を（既に明らかにしてきたことを再整理する形で）抽出・整理することを試みる。

1. 助成期間中に明らかにしたい課題

- (1) 災害ボランティア活動の担い手＝主体の形成・変容の過程（※1）を定性的に分析する。
（※1：2004年以降の動向に焦点を当てるが、適宜、過去の災害も参照する）
- (2) 近年の災害事例において外部支援者（ボランティア）が、被災地域（集落）の復興に果たしていた役割について定性的に分析・整理する（※2）。
（※2：災害事例としては、2004～2008年に発生した地震災害として、中越・中越沖・能登半島・岩手・宮城内陸等を想定しているが、2009年以降の災害や水害も可能な範囲で取り上げたい）
- (3) 災害復興期において、外部支援者が関わりながら行われた被災集落の再興（被災者の生活再建）事業の事例を分析し、この事業に動員された資源（復興基金含む）の循環の分析を通じて、被災集落の回復に寄与する地域内の資源と外部の支援の組み合わせについて再整理を行う。

2. 今年度の検討課題

- (1) 2004～2008年度までの動向に関する整理
⇒今年度は、分担者の先行業績及びフィールドノート、既往研究などの関連資料・文献の収集・整理を進め、2008年度宮城・岩手内陸地震までの災害対応の動向について記述的な整理を行う。
- (2) 2004～2008年度までの災害事例に関する文献・資料の収集及び事例整理の枠組の検討
⇒今年度は、まず(3)の事例分析を進めながら整理の枠組みを検討する。また2009年に発生した佐用町の水害に関する調査も別枠で行ったところ復興支援の新しい動きが見られたので可能であれば水害事例として分析に加える。
⇒また今年度は中越地震5周年の節目の年にあたり、復興支援事業に関する各種事業報告や復興基金を分析した研究成果物も出ているので、それらを積極的に収集し、来年度の分析につなげたい。
- (3) 2006年度から分担者が共同研究として進めている「災害復興期における市民事業（集落再興支援事業）に関する研究」の対象事例の再調査及び関連資料の収集・整理
⇒今年度は、2つの被災地域（中越沖地震・刈羽村、中越地震・法末）の再調査を行う。
 - ① 応急復旧～復興期に移行途上で被災者個人の生活再建を支援してきた市民事業の事例として、中越沖地震の被災地刈羽村で展開された手芸品の製作と販売に動員された資源と、事業を通じて得られた効果の分析を行う。
 - ② 応急復旧～復興支援事業完了期における被災集落の再興を支援する事業の事例として、中越地震・法末地区における廃校施設の運営を取り上げ、この運営を通じて地域資源と外部支援がどのような資源循環を生んでいたのかの分析を進める（※3）。
（※3：これらの具体的な成果物としては上記2事例の調査レポートを想定している）。
⇒可能であれば、資源の循環を起こしていく視点について示唆を得るために、災害NPOとして復興支援事業に取り組んできた団体へのヒアリング調査を行いたい。

（以上、役1400字 ここまでが今年度の中間報告になります）

上記の報告だけでは考えていることが伝わりにくいと思われるので、ご参考までに、今年度末の報告書をイメージした内容を（作業途中のメモで大変失礼ですが）記します。実際の年度末の報告は、以下の文章に新たなデータと推敲を加えたものを想定しております。

【本研究の目的・対象・視点】

1990年代に入り、国内で大規模な災害が多発するようになり、多くの市民が災害救援に関わるようになった。特に阪神・淡路大震災では、全国各地から一般の市民が被災地に駆けつけ「ボランティア元年」という言葉も生まれた。95年以降「災害ボランティア」は、災害対応の新たな主体として認知され、実際に、現在に至る15年の間に、各地の被災地で救援活動を展開し、その活動のための社会的体制も整いつつある。具体的には、活動を運営するノウハウを継承する仕組みとして経験者相互のネットワークの形成と、その活動を支える財政的・制度的基盤の形成である。

こうして「災害ボランティア」という主体が形成されることによって、各地の災害対応で得られた経験と知見が継承され、その後の災害対応に活かされてきた。

特に中越地震以降は、ボランティアが救援活動に入った地域の幾つかで、被災住民とボランティアとの友好的な関係が形成され、被災者自らがボランティアの助言を絵ながら、既存の地域資源を活かして集落再興の事業を起こしていくという動きが出てきている。こうした地域の中には、他地域で発生した災害の支援に出かけていくケースもあり、災害救援活動への参加を通じて、自らの地域の復興に向けて新たな力を得ているといった事例も出てきている。

本研究では、上述のように時間的にも空間的にも広がりながら展開されつつある災害ボランティアの活動に焦点を当てていく。

災害時のボランティア活動は、被災地域にとって最初は部外者に過ぎない存在であるが、良好な関係が形成されれば、内部を刺激し、被災地域が自覚しなかった資源や、潜在的に持っている力を掘り起こして顕在化させ、復興に向けた新しい方向性を示す役割を持っている。

本研究では、外部支援者の関わりを通じて浮かびあがってきた被災地域の潜在的な力、回復力につながる要素を見ていく形を取る。

外部支援に焦点を当てる理由はもう一つある。災害は、同じ外力が与えられても、それを受ける地域によって全く異なる反応が示される。こうした多様性を生み出す要素を抽出していくことも本研究の課題であるが、同時に、よりよい災害対応や復興支援施策につなげていくという観点からは、地域（事例）を越えて共通する要素を抽出する必要もある。こうした観点から、本研究では、外部支援者の役割分析を通じて、対象事例が異なっても（あるいは対象事例をカテゴリ化し同一カテゴリに対して）有効な支援のあり方を抽出することを目指している。

【本研究の内容：年度末報告書を意識したメモ】

（1）災害ボランティア活動の担い手＝主体の形成・変容の過程の定性的分析

阪神・淡路大震災以降10年間の動向に関しては、様々な形で整理を行ってきたので、あくまで参照点として提示するとどめ、本研究では、阪神大震災10年目以降の災害に焦点を当てる。

特に2004年の中越地震は大きな転機となった。というのもそれまで10年間かけて培ってきた活動体制「災害ボランティアセンター」という仕組みの限界が明らかになり、その限界を乗り越えていこうとする新しい取り組みが始まったからである。

一つの試みは、災害ボランティアセンターの限界をその活動基盤を強化していくことを通じて乗り越えようとする取り組みである。

これは中越地震以降、民間公益組織（社会福祉協議会、中央強度募金会）と企業の社会貢献

部門とが連携を図り、民間の資源（人、モノ、カネ）を効果的・効率的に被災地に届けていくとする取り組みである（「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」（以下、支援P））。

もう一つの試みは、「災害ボランティアセンター」という枠組み（ボランティアニーズを集約し、ボランティアを派遣するシステム）とは離れて、独自に、より被災者に近く寄り添いながら活動を展開していく取り組みである。ここでは大別して2つを紹介する。一つは特定の地域に拠点を置き、当該地域の復興にも関わっていく取り組みである。中越地震では、災害ボランティアセンターのある長岡の市街地と被災した集落が非常に離れており、センターからの派遣という形で活動を行うことに限界があったことから、一団体がまとまって被災集落に直接入り、そこに拠点を設けて支援活動を行うケースが散見された。これは当初は救援活動として始まったが、結果的には復興を支援していく活動へと変容していった。というのも冬は雪に閉ざされる中山間の集落では、もともと自給自足的な生活が営まれており、緊急対応として行う炊出しなどの支援よりもむしろ、一年のスパンで循環している農業や地場産業の被害（棚田や養鯉池の崩壊、家畜被害など）の方が深刻であり、当初から復興を支援する活動が行われることになった。こうした復興支援に、外部支援者である災害ボランティアが本格的に取り組みはじめてのが中越地震であった。当初、災害救援組織として発足した中越センターは、地震から半年を迎える4月に中越復興市民会議へと発展的に解消され、現在は、被災集落の復興を支援する中間支援組織としての役割を担っている（2008年度から社団法人に吸収され「復興デザインセンターとして」活動）。

もう一つ、「災害ボランティアセンター」という枠組みを超えて展開されている特筆すべき活動として「足湯サービス」が挙げられる。これは、阪神・淡路大震災でも行われた活動であるが、震災から10年目を迎えた中越地震の現場で再開され、現在に至っている。

この足湯サービスは、個々の被災者に寄り添い、そのストレスを癒して行くような活動であり、典型的には家の片付けなどがイメージされる作業的なボランティア活動とは異なる役割を果たしている（効率は悪いといわざるを得ないが、被災者にとってはそれ以上の意味を持つ活動になっている）。

この活動は、その後、学生のグループが結成され、能登半島地震、中越沖地震では、神戸や中越、宮城県などの大学生が大学を超えた連携を図りながら、現在に至るまで、継続的に被災各地を訪問している。さらに今年度からは、被災地だけでなく、大学のある自治体の公営住宅や、過疎に悩む地域に出張するなど、被災地以外での活動も展開され始めており、福祉や過疎支援としての効力も注目されている。

（２）近年の災害事例において外部支援者（ボランティア）が、被災地域（集落）の復興に果たしていた役割についての定性的分析・整理

上記（１）の記述の中でも言及したが、外部支援者との共同で行われた集落復興支援の事例を取り上げる。具体的には、中越地震、中越沖地震、能登半島地震（さらに可能な範囲で、岩手・宮城内陸地震）に関する過去の調査を参照し、必要に応じて再調査を行いながら、外部支援者が果たした役割・機能について、これまでに明らかにしてきたことの中から、標記のテーマに関連する要素を抽出し、再整理することを試みる。

（３）外部支援者が関わりながら行われた被災集落の復興（被災者の生活再建）事業の事例の分析⇒被災集落の回復に寄与する地域内の資源と外部の支援の組合せの再整理

①中越沖地震における手芸品の制作を支援する活動

被災地間交流が生んだ新しい動きにも言及（神戸の被災者支援事業としてはじまった手芸活動が、その後被災者交流事業へと変容、さらに被災地間交流活動を通じて、刈羽村の国体支援プロジェクトへとつながったケース）

②中越地震・小国地区法末集落における施設経営

【整理に向けたメモ】

1. 災害過程における問題点の整理（記述的）

＜本事例から抽出できる要素＞

- （１）被災～緊急対応：外部支援者と被災地域の関係形成
- （２）復旧・復興過程：災害救援体制から復興支援体制への移行、被災者自身による集落復興・生活再建を支援する取り組み（事業）の支援

＜指示された要素＞

- ①地域の脆弱性の地区性と地域社会の亀裂の顕在化、
- ②復元・回復力の源泉とそれを左右する要因群、
- ③災害過程における社会関係の再編成

2. 調査の実施状況＋関連する先行業績など

＜文献調査＞

●中越地震関係の調査研究報告書の収集と整理

⇒特に、青田（2009）の復興基金の分析に注目。

基金による柔軟な対応とメニュー開発における中越復興市民会議の役割が高く評価されているが、一般財源でまかなうべきものを基金で対応しているという問題についての分析が必要か。

＜フィールドワークに基づく定性的整理＞（※共同研究なのでデータの利用は限定的）

●被災～応急復旧に至る課題：従前地域の脆弱性が支援関係にも影響？

⇒中越沖地震・刈羽村調査、宮城・岩手内陸地震・栗駒調査（突発災害科研）

●回復力を刺激する要素の一つとしての市民事業

⇒市民事業に関する神戸 10 事例、中越 9 事例の調査結果（ひょうご県助成＋科研費）

【備 考】

- 本研究は、既に分担者が行ってきた研究を再整理する形で進めている。基になっている研究は、以下の助成金・補助金による成果物として既に公表してきたものである。

＜競争的資金＞

- ・文部省科学研究費補助金若手 B

「『減災』に関わる市民活動の可能性と課題に関する社会学的研究」（平成 18～19 年度）

- ・文部省科学研究費補助金若手 B

「減災に資する「共同性」の構築に向けて：課題解決を目指す社会学的研究の試み」

（平成 20 年度～22 年度）。

＜民間の研究助成＞

- ・(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構／ヒューマンケア実践研究支援事業研究助成・優秀作
「大規模災害時などにおける生活復興への有効な手段に関する調査」（平成 18 年度）。