

支援の創発性を生む社会的条件

—災害支援の新しいかたち—

名古屋大学 黒田由彦

1 本報告の課題

東日本大震災は甚大性、広域性、複合性という3つの特性をもった災害であり、国の災害対策の想定を遙かに超える災害であったため、東日本大震災以前の災害支援に加えて、それまでにないかたちの災害支援が生まれた。本報告の課題は、まず従来型の災害支援とは何かを整理し、次に東日本大震災においてそれとは異なるどのような新しい災害支援が生じたかを明らかにする。その上で、災害支援の創発性を生んだ社会的条件は何かについて論じたい。

2 東日本大震災以前の災害支援

戦後日本における総合的災害対策の起点は、災害対策基本法（以下、災対法と略記）の制定（1961年）である。ひとたび災害が発生すると、市町村が第一義的主体となり、国、都道府県、および警察・自衛隊等の他行政機関および医師会等と連携しながら、被災者の救難・救助などの災害応急対策に当たる。30棟以上の住宅が全壊する被害が発生すれば、都道府県は災害救助法に基づき、市町村の協力の下に避難所の開設や応急仮設住宅の設置等を行う。インフラに被害が出れば、災害復旧制度に基づいて迅速な復旧がなされる。このように、災害支援に関して日本には法に基づく支援（以下、法定支援）という軸がある。

法定支援は、認定された被災者を対象とする現物給付を原則とするので、生活再建のための現金給付はない。法定支援を補うのが、全国の市民・企業から日赤等を通じて被災地に送付される物資支援・義捐金である。阪神淡路大震災は、そこに自発的意志に基づいて現地へ赴き奉仕活動を行うボランティアという新しい支援のかたちをつけ加えた。法定支援は、被災者の個別的事情を考慮することよりも、同一サービスの大量提供を優先するので、多種多様な支援ニーズに充分応えられない。ボランティアは、法定支援が本来的に持つその逆機能を和らげることに貢献した。ボランティアの活躍はNPO法の制定（1998年）の契機となり、官民が補完しあうことで公共をよりよく担えるのではないかと社会認識が徐々に普及していく。阪神淡路大震災以降、何度かの災害支援を経るなかで社会福祉協議会がボランティア受入センターとなる「社協体制」が定着する。

3 新しい災害支援のかたち

災対法は一地域が被災した時、当該地域を管轄する自治体が対応できることを事実上前提としており、対応しきれない場合は都道府県に対応が委ねられる。そこでは複数の県にまたがって数十もの市町村が被災すること、あるいは現地災害対策本部を置く役場・庁舎が被災することは想定されていなかった。しかし南三陸町、女川町、陸前高田市、大槌町では役場や庁舎が被災した。大槌町では社会福祉協議会の会長が犠牲となった。つまり、従来型の支援では対応しきれない事態が頻発したのである。

そのような中で、これまでにない支援が展開された。秋田県では知事の判断によって県が費用を一括負担してボランティア派遣が行われ、他方、県境を越えて避難して来た被災者に対する支援として、小学校を通して避難者と特定した被災者家族に現金を給付した。名古屋市は市長のイニシアティブの下でいち早く現地に先遣隊を派遣し、市独自の判断で陸前高田市を支援することを決定した。名古屋市の支援方式は、知事会や市町村会の調整に基づく機能を絞った支援ではなく、市役所の全機能を支援する「丸ごと」支援であった。愛知県はいち早く広域避難者支援を目的として被災者支援センターを設置、予算を確保し、機動性を高めるために実際の運営はNPOに委託した。そこでは多種類の組織の協力に基づく肌理の細かい個別支援が展開されて今日に至る。三重県では、官民協働の「みえ災害ボランティア支援センター」がそれまで公式的関係のなかった山田町を支援対象に選び、「1000km離れた現場に毎週ボランティアを送り込む」という前代未聞のミ

ッション」を3年間続けた。それは県内被災地支援という本来の目的を意識的に踏み越えたものだった。いわき市と旧炭鉱地という共通項があった宇部市は、官民主要組織が参加して「東日本大震災復興支援宇部市民協働会議」を結成し、市からの拠出金と市民からの寄付に基づき、いわき市に対して救援物資の送付と職員派遣を行った。その後支援は継続的な市民の交流に発展するとともに、宇部市防災基本条例の制定（2012年）というフィードバック効果をもたらした。北九州市は、市長の判断により、同じ「製鉄のまち」の釜石市を集中的に支援することを決め、「北九州市釜石デスク」を現地に設置、職員派遣等の支援を行った。同時に、ホームレス支援を行ってきたNPOが主導して官民協働の『絆』プロジェクトを立ち上げ、広域避難者の受け入れ支援を行った。宮崎県は、口蹄疫・鳥インフルエンザ等の災害への東日本の支援に対する恩返しとして、市町村と個人・企業からの寄付によって「みやざき感謝プロジェクト基金」をつくり、被災3県および6市町村への職員派遣、NPOへの助成、県内製品の送付、広域避難者支援等を行った。基金は、南海トラフ巨大地震に対する備えを強化するために、「宮崎大規模災害対策基金」（2013年）として継承されている。ここに述べたのは一部の例に過ぎない。発災直後からそれまでにはない支援が様々なかたちで全国各地に生じたと思われる。

4 支援の創発性を生んだ社会的条件

従来の枠を越えて多様に展開された支援を見ていると、そこに自治体間支援における首長主導、あるいはボランティア派遣や広域避難者への受入支援における複数主体の協働という共通の特徴が浮かび上がってくる。では、なぜそこに創発性が生まれたのだろうか。

日本における災害支援と復旧・復興のあり方を相対化するために、国際比較という補助線を引いてみたい。比較の対象としたいのは、インドネシアのスマトラ島沖地震・津波（2004年）と中国の四川大地震（2008年）である。壊滅的被害を受けたアチェでは、発災当時内戦が終結していなかったため、中央政府からの支援はほとんど期待できず、先進国のNGOからの支援が頼みの綱だった。12年経った現在、被災した地域には以前と同じように住宅が建ち並び、住民生活は力強く復活している。しかし防災対策はほとんどなく、災害脆弱性は克服されていない。町全体が廃墟となった綿陽市北川では、住民全員が中央政府の命令によって立ち退かされ、街全体が災害遺跡となった。中央政府の対口支援政策の下、山東省が山を切り開いて新たな都市を建設し、全住民が移住した。しかし若年人口の流出傾向は変わらない。次の災害を見据え、支援してくれた山東省と交流を維持しようとする自主的な動きもない。防災意識に変化もなく、災害脆弱性は再生産されているように見える。このようにアチェでは中央政府の支援は薄いが住民のなかの生活回復力は強い。北川鎮では中央政府の政治的支援は強力だが住民の自発的対応力は弱い。

上記二者と比較すると日本では、支援に関して中央政府の制度が充実している。経済力と技術力に裏づけられた巨大な官僚機構が我が国における災害支援の中核にある。しかし、まさにそのことが本来的に持つ弱点が東日本大震災において表面化した。すなわち、あまりに広範囲に広がった甚大な被害、同時に勃発した原発事故によって、中央政府の政治的意思決定機構は当初混乱状態に陥った。制度的対応も発動はしたものの多様すぎる被害に到底追いつかなかった。他方で、全国の市民のあいだに被災地支援・被災者支援の集合的エネルギーは高まっていた。その両者のギャップこそが、支援の創発性を生む社会的条件となった。

創発性は次のようなプロセスを経て実現したと思われる。まず全国各地の自治体、NPO、企業、そして普通の市民が被災地において支援が行き届いていないという状況認識を共有する。しかし自らが保有する資源だけでは有効な支援を組織できない。複数の主体間が横につながることによって、有効な支援に必要な資源の集中が可能になり、現実の支援が実現する。そして複数の主体間を横につないだのは、様々な意味で要の位置にいた個人の創意である。

最後に一言。新しい支援が生まれたことが、復興において被災地のレジリエンスを高めたかどうかは検討の余地がある。人口減少や地域経済の停滞という被災前からの問題は依然として地域の課題でありつづけている。