

洪水災害による被災者の生活復興過程と災害記録継承に関する地理学的研究 ー被災者パネルデータによる分析ー

研究代表者：坪井塑太郎 帝京大学経済学部地域経済学科

1. はじめに

本研究の目的は、栃木県宇都宮市を事例として、2019年に発生した「令和元年台風第19号」による被災から5年を経るなかで、当時の「被災者支援」に関する検証調査を通して、今後に向けた取り組み状況と課題を明らかにすることである。この背景には、災害における「被害の記録」は、公的記録が残されることからこれまでも数多くの調査が実施される反面、「支援の記録」は、多様な組織が介在することや、極めて質的な対応である部分も大きいことなどから、それらの記録がやや残りにくいことが課題として挙げられる。

被災者支援の系譜においては、まず、1995年（平成7年）に発生した阪神・淡路大震災を契機に災害対策基本法が改正され「災害時のボランティア」が法的に位置付けられるようになったことが挙げられる。これにより、各種災害の被災者支援対応の中で「情報共有会議」が実施されるようになり、現在では、「行政」「災害ボランティア（社会福祉協議会）」「NPO等」の三者を主体とする多様な主体の連携による支援が実施されるようになってきている。本研究では栃木県宇都宮市において「令和元年台風第19号」（2019年）の際に行われた当該地域内のNPO等による支援の側面から「組織」「活動」「拠点」から整理を行うと同時に、被災の側面から位置情報に基づく災害記録調査を実施し、その双方から成果と課題を明示する。

災害発生後における被災者支援活動については、菅（2011）において、阪神・淡路大震災以降における災害ボランティア活動の成立過程と要因に関する論理的整理が行われたほか、渥美（2013）によるボランティアの受け入れ課題の検討や、大門ほか（2020）による組織論的視点からの災害VC運営の重要性が提示されている。

近年では、被災地内の指定避難場所に対し、避難者の収容機能だけでなく、在宅避難者を含む被災者の支援拠点としての機能も求められる（厚生省1996、内閣府2016）ようになってきていることから、避難所以外の既存施設等を拠点とした支援実態を明らかにした研究（村田ほか2011、吉村ほか2012、荒木ほか2017）等が発表されてきている。一連の研究では、避難所のみにとどまらない「拠点型支援」の重要性が掲げられており、あわせて、同拠点におけるNPO等の専門技術系支援組織との協働の重要性が示唆されている。また、NPO等による支援の観点からは、阪本（2013）や菅野（2016）において実例をもとに組織構造の整理が試みられている。

一連の研究では貴重な知見が示されているが、近年では、法人格を持つNPOに限らず、自主ボランティア組織や自治会、商店会、学生団体、民間企業等が参画する取り組みもみられ、これらは「市民社会組織（Civil Society Organization：通称「CSO」）としての位置付けられるようになってきている。CSOによる会議体が支援の迅速化につながった事例として、洪水災害により重複被災した佐賀県杵島郡大町町での対応が、坪井（2023）により報告されている。

2. 令和元年台風第 19 号による被災状況

2.1 全国の被災状況

令和元年（2019 年）台風第 19 号によりもたらされた降雨は、10 月 10 日から 13 日までの総降水量において神奈川県箱根で 1,000 mm に達したほか、東日本を中心に 17 地点で 500 mm を超えた。特に東北地方と関東甲信地方を中心に、時間別降雨量が観測史上 1 位を更新している。6 時間降水量は 89 地点、12 時間降水量は 120 地点、24 時間降水量は 103 地点、48 時間降水量は 72 地点で、それぞれ観測史上第 1 位を更新するなど記録的な大雨となった。この大雨について、気象庁により 10 月 12 日 15 時 30 分から順次、静岡県、神奈川県、東京都、埼玉県、群馬県、山梨県、長野県、茨城県、栃木県、新潟県、福島県、宮城県、岩手県の 1 都 12 県に大雨特別警報を発表し、最大級の警戒が呼びかけられた。記録的な大雨をもたらした要因として、大型で非常に強い勢力をもった台風の接近による多量の水蒸気の流れ込みがあったこと、その流れ込んだ水蒸気が地形の影響から上昇流を形成したこと、台風中心付近の雨雲も通過したことが指摘されている。台風第 19 号に伴う大雨により、全国各地で堤防の決壊、河川の越水・溢水、内水氾濫による浸水被害が発生した。特に、堤防の決壊については、国管理の河川で 12 ヶ所、県管理河川で 128 ヶ所の堤防が決壊し、住家や農地などに浸水被害をもたらした。本台風による浸水面積は国管理の河川だけで約 25,000 ha に達した。また、氾濫水等の長期停滞により要配慮者施設等が孤立し、同状況が解消するまでに最長 10 日程度を要する場所もあった。河川の浸水被害については、河川の計画降雨を上回る量の雨が降ったことが報告されており、堤防が決壊した国管理河川では、基準地点上流域平均雨量が河川整備基本方針の対象雨量を超過する雨量となった。

本災害の特徴は広範囲で同時多発的に被害が発生し、従来の河川治水計画の計画降雨を超える記録的な降雨となった点にある。そのため、東日本を中心に広い範囲で河川の決壊、越流・溢水、内水氾濫等の浸水被害や土砂災害が発生し、甚大な被害をもたらした（図 1・図 2）。また、今回の台風について気象庁は台風が接近する前から、予想される雨量が記録的なものとなるおそれがあることを「狩野川台風（1958 年：昭和 33 年）に匹敵」と表現し、最大級の警戒が要される旨の呼びかけ・報道発表を行った。10 月 11 日昼時点の予報では、東北地方における 13 日 12 時までの予想 24 時間雨量では、300～400 mm が、12 日昼時点でも、東北地方における 13 日 12 時までの予想 24 時間雨量では、400 mm が発生することが発表されていた。しかし、東北地方における 13 日 12 時までの 24 時間雨量（実況）は、約 550～600 mm となったほか、関東甲信地方でも同様に予想 24 時間雨量を 24 時間雨量（実況）が上回っており、気象庁の予想を上回る極端な降雨状況が発生した。

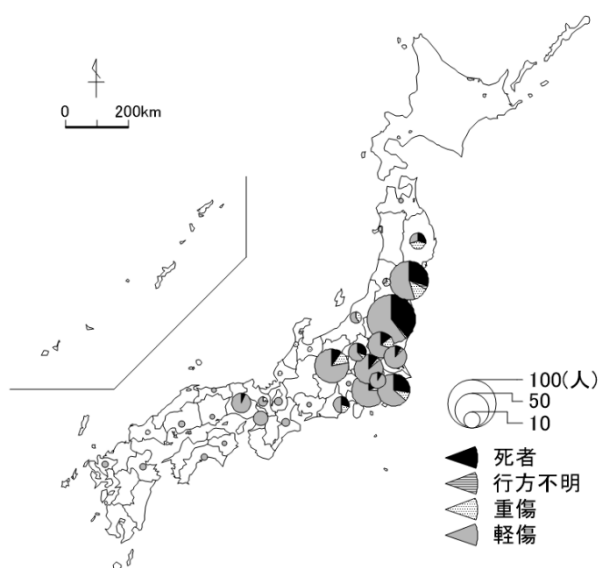


図1 都道府県別人的被害状況

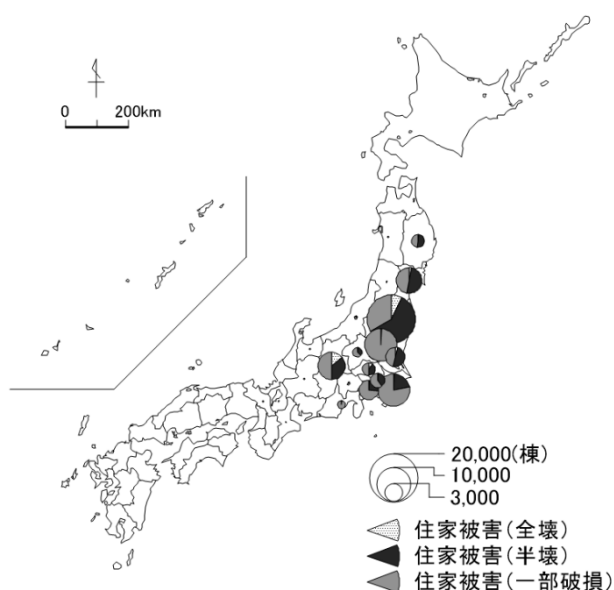


図2 都道府県別住家被害状況

2.2 栃木県の被災状況

栃木県では、2019年10月12日午前に大雨警報（浸水害）、大雨警報（土砂災害）が発表され、次いで午後から洪水警報、暴風警報、土砂災害警戒情報等が発表された。また、19時50分に大雨特別警報（土砂災害・浸水害）が県内14市町に対して発表された。

本災害により県内において人的・物的に甚大な被害が発生し、特に住家被害については半壊および一部損壊（10%未満）がそれぞれ5,000件を超えるなど県南部においてその傾向が顕著であった。また、農業関連では特産のいちごや花卉などの栽培施設が甚大な被害を受けたほか、道路、鉄道の運休等により観光産業にも経済被害が発生した。また、県内では台風第19号の接近に伴い、10月12日夜に降水量が最大となった。10月11日00時から13日09時までの総降水量をAMeDASの各観測所別にみると、奥日光で500mmを超え、足尾、土呂部、塩谷、葛生、今市の山間部では400.0mm以上の総降雨量が記録されたほか、宇都宮市の観測所においても、330.0mmとなるなど記録的な豪雨となった（図3）。栃木県全体における同期間の総降水量分布を図4に示す。県南部地域においては、上流域の降雨による河川増水等が要因となり住家の浸水被害が発生した（図5）。

2.3 宇都宮市の被災状況

宇都宮市では、1947 年（昭和 22 年）のカスリーン台風において、田川流域を中心に浸水被害が発生し、罹災総数 5,200 世帯（24,711 人）、人的被害では死者 11 人、重傷者 44 人、軽傷 463 人が発生した。また住家被害では、流失 105 世帯（437 人）、全壊 25 世帯（96 人）、半壊 113 世帯（462 人）、床上浸水 3,711 世帯（17,377 人）、床下浸水 1,489 世帯（7,334 人）が発生したほか、橋梁流出 6 箇所、護岸溢水 18 カ所に及ぶ甚大な被害が発生した。この後においても、1954 年（昭和 29 年）9 月 18 日の台風 14 号、1958 年（昭和 33 年）7 月 22 日の台風 11 号、同年 9 月 18 日の台風 21 号、22 号（狩野川台風）などで市域に度々被害が発生している。

1960 年代に入ると、都市化による浸透域の減少等により、釜川、新川、越戸川、兵庫川などの市街地を流下する中小河川で洪水被害が頻繁した。こうした状況に対し、河川の改修や下水道の整備、雨水貯留施設の整備が重点的に進められ、氾濫被害の著しい地域の改善が進んだことにより浸水被害は減少した。しかし、2000 年代以降では、集中豪雨等による雨水の流出量増大に起因した市街地やアンダーパス等における被害がたびたび発生しているほか、2015 年 9 月の関東・東北豪雨災害により浸水総棟数が 100 棟を超える被害が発生している。

令和元年台風第 19 号における宇都宮市の日降水量では、観測史上最大の 325.5 mm を記録した。同台風に対し宇都宮市では、地域防災計画に基づき、10 月 11 日（金）10:00 に災害警戒本部が設置され避難所開設準備等が行われた。翌 12 日（土）の午前 8:00 に市内 18 箇所の避難所が開設された後、午後 12 時に第 1 回災害対策本部会議が開催された。午後 1 時 30 分には「警戒レベル 3」が発令され、市民への避難勧告、避難指示が行われた。市内の避難所への避難状況は、10 月 12 日 23 時の時点で 57 箇所、3,099 名（1,329 世帯）が最大となった。宇都宮市における住家被害は、田川流域、姿川流域において、床上浸水（607 棟）、床下浸水（331 棟）のほか非住家においても 480 棟に浸水被害が発生した。このほか、河川護岸の破損や、農地への土砂の流入等の甚大な被害が発生した。同災害により発生した被害状況について、宇都宮市危機管理課資料（台風第 19 号に係る被害について〔最終報〕）をもとに、町丁目単位でこれを地図化し、図 6 に罹災別住宅被害状況を、図 7 に住家浸水被害状況を示す。

本災害による被災地のうち田川流域の河川形態の特徴は、中央部に田川と御用川の合流地点をもち、JR 宇都宮駅方向に向かって東側に曲流した後、西側に転流する形態を有する。また、東側には八幡山の崖線があり、その一部には、土砂災害警戒区域が指定されている。域内は概ね平坦な地形であるが、千波町付近のやや低い地域から西側では過去の大雨等の際に内水氾濫被災経験を持つ。

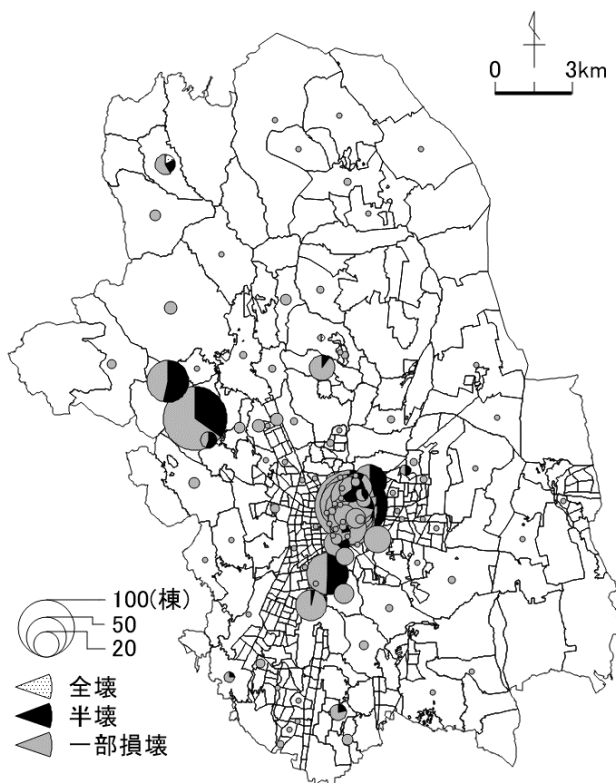


図6 宇都宮市の住家被害状況（町丁目）

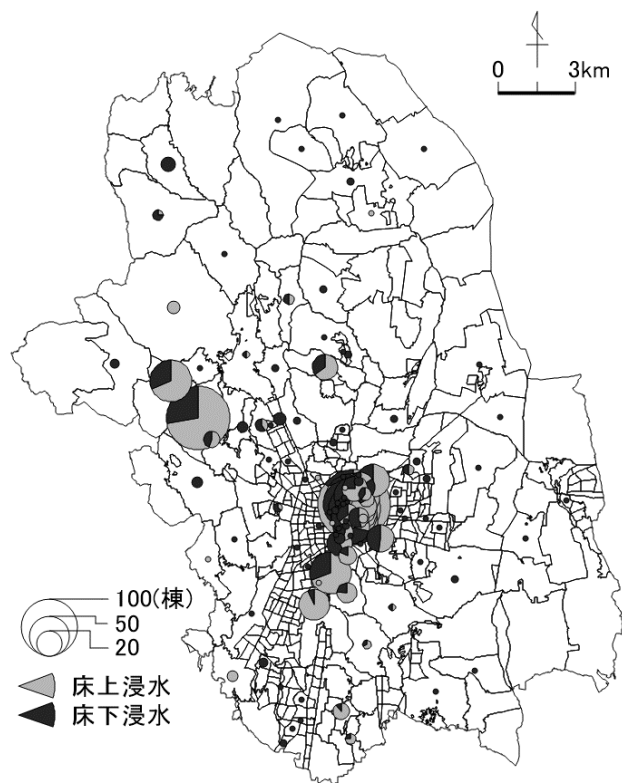


図7 宇都宮市の浸水被害状況（町丁目）

注：宇都宮市災害対策本部資料等を用いて筆者作成

3. 栃木県域 NPO 中間支援組織による対応

栃木県では、2015年に発生した「関東・東北豪雨」による被災を契機に県域での災害ボランティア活動の支援体制構築を目的に、表1に示す組織が参加し、2018年より検討会による協議が開始された。同会により支援体制や方針の整理は行われていたものの、令和元年台風第19号（2019年）の発災時点では、策定に至っていない中、官設民営の県域 NPO 中間支援組織「とちぎボランティア NPO センター（ぽぽら）」が事務局となり、発災から4日後の10月16日に「がんばろう栃木！情報共有会議」（第1回）が開催された。同会議は、支援団体の情報共有を目的として翌年2月までに計6回開催された。

表1 栃木県災害ボランティア活動連絡会議・組織一覧

1. 栃木県社会福祉協議会	5. 認定 NPO 法人とちぎボランティアネットワーク
2. 栃木県共同募金会	6. とちぎボランティア NPO センター（ぽぽら）
3. 日本赤十字社栃木県支部	7. 栃木県（県民協働課・危機管理課・保健福祉課）
4. 宇都宮大学研究グループ	

4. 宇都宮市社会福祉協議会による対応

宇都宮市の災害ボランティアセンター（VC）の設置・運営を担う宇都宮市社会福祉協議会は、発災翌日の10月13日より始動し、資機材の準備のほか、ボランティアを受け入れるための駐車場や受付場所の検討が行われた。16日に同協議会建物前の敷地（まちかど広場）に災害VCが開設されたが、依頼件数に対するボランティアの受付件数が不足していたほか、市内の被災集中箇所が「東部」と「西部」に分離していたことから、同地域への対応に向けたサテライト設置の準備が進められた。発災から1週間におけるこれらの動向を表2に示す。この間における当時対応にあたった社会福祉協議会職員によれば「東日本地域が広域に被災していたことから、他地域からの応援に限界があると感じ、早期に宇都宮市内のNPOや地縁組織との連携による対応に切り替えた」（ヒアリング調査）ことにより、情報共有会議を通じた域内への協力要請や、宇都宮市自治会連合会などを通じた市民ボランティアの参加の呼び掛けが行われた。

発災から1か月後の11月11日からは、宇都宮大学の学生ボランティアの参加協力のもと被災世帯に対する悉皆でのニーズ調査が実施された。同調査の結果、被災により自家用車を失った高齢者の買物行動に支障が発生していたことが明らかになり、12月中に3回の買物バスツアーと健康相談が支援者の協力のもとで実施された。

図8に宇都宮市の災害VCに係る組織の位置と機能を示す。本図より、「7」に設置された災害VCの受付場所付近に、ボランティア用の駐車場がなかったことから、急遽、当時空地になっていた「8」（旧一条中学校跡地）を駐車場とする指定が行われたほか、災害VC開設期間中の週末には、「2」（宇都宮競輪駐車場）から「東部」と「西部」の両サテライトにボランティアを移送するためのバス拠点が設置された。サテライトはともに、主要被災地域内の施設の駐車場内（西部は市営大谷駐車場・大谷自治会公民館、東部は「3」）に置かれ、資機材の配布・洗浄場所やボランティアの連絡・休憩場所等が設置された。

表2 発災後1週間における宇都宮市社協の主な対応内容

	主な対応内容・実施事項
2019/10/13（日）	職員動員・駐車場検討・資材準備
2019/10/14（月）	情報収集・駐車場検討・資材準備
2019/10/15（火）	災害用臨時携帯電話確保
2019/10/16（水）	災害VC開設・情報共有会議
2019/10/17（木）	災害VCサテライト準備（東部）
2019/10/18（金）	災害VCサテライト準備（西部）
2019/10/19（土）	情報収集・対応方針会議等
2019/10/20（日）	災害VCサテライト設置（東部）



	機能
① JR 宇都宮駅	—
② 宇都宮競輪駐車場	サテライト移動用バス
③ さがみ典礼	災害 VC 東部拠点
④ 栃木県庁	県域災害対応
⑤ 宇都宮市役所	市域災害対応
⑥ 栃木県域 NPO センター	災害 VC 県域調整機関
⑦ 宇都宮市社会福祉協議会	災害 VC 設営運営機関
⑧ 旧一条中学校跡地	災害 VC 駐車場
⑨ 高齢福祉施設いずみ苑	NPO 活動拠点

図 8 宇都宮市の災害 VC に係る組織の位置と機能

注：関係者ヒアリング調査・現地調査をもとに筆者作成

災害 VC 設置当初は依頼件数と受付・派遣件数の不均衡状態が大きい状況が発生したが、市社会福祉協議会の HP や SNS の発信とあわせ、宇都宮市自治会連合会を通した回覧版により徐々に宇都宮市民のボランティア参加が得られるようになったことで「支援スピードが向上した」（社会福祉協議会ヒアリング調査）。依頼件数とボランティアの対応倍率からは、週末に受付数が増加する傾向がみられるが、1 件の依頼に対し、複数人での対応が要される作業において一定程度対応ができており、同年末までに依頼件数 265 件、ボランティア受付延人数 1,122 名により被災地・被災者への支援が実施された。

5. NPO・市民社会組織による対応

宇都宮市における NPO・市民社会組織による被災者支援の対応は、「特定非営利活動法人とちぎボランティアネットワーク（以下：とちぎ V ネット）」が連結軸となり、同 NPO に連関する市内の NPO・NGO、市民社会組織により自発的に炊出しが開始された。これは、とちぎ V ネットが、市内に拠点を持ち、平時は生活困窮者支援やフードバンク、チャリティ等を行う中間支援機能を担っていたことや、「栃木県災害ボランティア活動連絡会議」（前掲・表 1）の一員であったことが作用したものと考えられる。

本災害における被災者支援は、当初、とちぎ V ネットにおいて、10 月 13 日に BBQ イベントが予定されていたが、その前日に発生した被害の現状を鑑み、既に用意されていた食材や調理器具等を急遽流用して被災地内の個人宅の駐車場において調理と被災者への食事提供が実施された（ヒアリング調査）ことが契機となっている。

発災から 5 日目にあたる 10 月 17 日より、浸水域内に立地する民間企業「さがみ典礼」（前掲図 8 中の「3」）の協力のもと、同施設の駐車場に炊出しの拠点を移し、その後、市内を中心に個人や企業・販売店、学校等からの食材提供等を受けながら、発災から約 1 か月後の 11 月 10 日まで炊き出しが実施された（表 3・写真 1）。本炊出しへの参加は、行政を介さず、NPO 等の主催団体により SNS 上で呼びかけと調整が自発的に行われたことに特徴を持つ。

この支援に関わった宇都宮市を基盤に活動する NPO や市民社会組織を中心に、10 月 27 日に「うつのみや暮らし復興支援センター」（表 4）が発足した。同センターでは、炊出しによる食事提供から伴走型の被災者支援へとその目的を移行させ、12 月 1 日より「高齢福祉施設いずみ苑」の協力のもと、同施設の 1 階ホールの一部に支援拠点を設置し（前掲図 4 中の「9」）、見守り訪問や定期的なニーズの聞き取り、困りごと相談、災害記録調査などが実施された。このほか、家屋修繕・カビの除去等に係る技術系 NPO による講習会や専門支援のほか、被災者向けの災害サポートレンタカーや清掃用機材等の貸し出しなども行われた。

同センターからの支援呼び掛けに関する情報発信には、各種 SNS が活用されたほか、被災者向けには、各戸へのチラシの投函などにより周知が行われた。また、センターの支援者により、

支援期間中の毎週金曜日の 19 時より定期的に情報共有を目的とした会議が実施され、各種支援の進捗や復興イベント等に関する報告と議論が行われた。同センターには支援者が常駐し、被災者からの相談窓口を担ったほか、定期的に「地域食堂」を実施するなど被災者の「居場所」としても活用され、これらの支援は 2020 年 3 月 31 日の拠点閉所まで継続して行われた。

表 3 令和元年台風第 19 号における栃木県宇都宮市での炊出し状況一覧

実施日		団体名	時間	食数	備考
10/17	木	とちぎ V ネット	16:00～18:00	70	豚汁・おにぎり
10/19	土	みゆきの杜	12:00～15:00	50	ハヤシライス
		サヤハウス	12:00～15:00	50	豚汁・おにぎり
10/20	日	YMCA	16:00～19:00	200	牛串ごはん
		さがみ典礼	16:00～19:00	100	唐揚げ・お茶
10/21	日	栃木照る照る坊主	17:00～19:00	200	ラーメン・お茶
10/23	水	済生会宇都宮病院	16:30～19:00	100	ポトフ・ごはん
		榊原会館	16:30～19:00	100	唐揚げ
10/24	木	あぜみち	16:30～19:00	150	野菜炒め
		笑顔おむすび隊	16:30～19:00	300	おにぎり
		炊出しセンター	16:30～19:00	150	味噌汁
		鈴木梨園	16:30～19:00	—	梨
		作新学院	16:30～19:00	10	お弁当
		一本堂	16:30～19:00	—	食パン
10/26	土	めっけの会	12:00～16:00	150	カレーライス
10/27	日	ライフネットワーク	12:00～16:00	200	たぬきうどん
		大塚氏（個人）	12:00～16:00	100	コロッケ
10/29	火	平石氏（個人）	12:00～16:00	100	豆ごはん・漬物
		作新学院	12:00～16:00	20	お弁当
		笑顔おむすび隊	12:00～16:00	150	味噌汁
		菓子工房くれよん	12:00～16:00	60	パン
10/30	水	E's 英会話学校	16:30～19:00	200	おにぎり・豚汁
		作新学院	16:30～19:00	20	お弁当
10/31	木	日本栄養給食協会	16:30～19:00	150	カレーライス
		釜屋	16:30～19:00		
11/01	金	笑顔おむすび隊	16:30～19:00	—	おにぎり・梨
11/02	土	上大曾・寺子屋食堂	12:00～15:00	100	おにぎり・味噌汁

11/05	火	昭和子ども食堂	16:30～19:00	200	ごはん・煮物
11/06	水	トチギ未来基地	16:30～19:00	200	ごはん・スープ
11/07	木	県北 V ネット	12:00～15:00	120	ごはん・おでん
		作新学院	12:00～15:00	20	お弁当
		澤田様（個人）	12:00～15:00	120	じゃがいも煮
11/08	金	笑顔おむすび隊	16:30～19:00	150	ごはん・スープ
		ママ・マルシェ	16:30～19:00	150	ポテトフライ
11/09	土	オニックスジャパン	12:00～15:00	280	焼きそば
		炊出しセンター	12:00～15:00	280	味噌汁
11/10	日	SEN International	12:00～15:00	260	カレーライス
		鈴木梨園	12:00～15:00	—	梨

注：NPO 法人とちぎボランティアネットワーク所蔵資料・ヒアリング調査により作成



写真 1 被災地での炊出し（場所：さがみ典礼千波 駐車場）

表 4 うつのみや暮らし復興支援センター参画組織一覧

01：宇都宮まちづくり工房	08：キッズハウスいりどり
02：とちぎ YMCA	09：とちぎボランティアネットワーク
03：地域包括センター今泉・陽北	10：トチギ環境未来基地
04：とちぎユースサポーターズネットワーク	11：フードバンクうつのみや
05：訪問型病児保育リスマイリー	12：大裕建設
06：笑顔おむすび隊	協力：特別養護老人ホームいずみ苑
07：ボランティアグループまなびば	後援：宇都宮市社会福祉協議会

被災者からの支援依頼の受付にあたっては、災害 VC（宇都宮市社会福祉協議会）と、うつのみや暮らし復興支援センターの双方が窓口となり、被災者からの依頼情報が共有された後、主として「屋内」の清掃や災害廃棄物の搬出を前者が、「屋外」の泥出しや床下除菌除湿等の技術系の作業を後者が担当し、必要に応じて連携作業が行われたほか、訪問支援先の世帯の生活状況や復興状況等について毎週、支援調整と情報共有会議が行われた。

6. 被災者支援対応の課題整理と経験継承の取組み

宇都宮市における被災者支援のための取組みに対し、発災から約 1 年後にあたる 2020 年 12 月に、行政、社会福祉協議会、NPO・市民社会組織の三者が会し、自主勉強会方式でのふりかえりワークショップが開催された（写真 2）。

同ワークショップで示された対応の「成果」では、「情報共有会議が実施できたこと」（行政）のほか、「民間版ボランティアセンター（注：うつのみや暮らし復興支援センター）を開設できたこと」（NPO・市民社会組織）、「資機材の迅速な提供ができたこと」（社会福祉協議会）が挙げられた。一方、「課題」では「災害ボランティアの裾野の拡大につながらなかったこと」（行政）、「災害 VC の設置場所と駐車場の確保が困難であったこと」（社会福祉協議会）、「活動資金が不足したこと」（NPO・市民社会組織）等が主なものとして挙げられた。このほか、宇都宮市社会福祉協議会では、令和元年台風第 19 号での対応を契機に、災害対応技術や支援技術の継承と関係者間のネットワーク構築を目的として 2022 年より、実動型の「災害ボランティアセンター設営・運営訓練」が毎年実施されている。

2025 年 2 月に開催された第 3 回訓練では、社会福祉協議会職員、NPO 等の職員、宇都宮市内の大学生を含む複数の市民社会組織を含む 60 名の参加のもと行われた。訓練実施にあたっては、参加者をあらかじめ 30 名ずつの 2 グループに分類した後、「ボランティア参加者役」と「ボランティアセンター運営役」の双方を体験する形式で実施された。このうち、後者は、個人・団体の受付やボランティア保険の加入を担当する「受付班」、被災地からのニーズの紹介

や、事前説明等を担当する「マッチング班」、資材の貸し出し等を担当する「資材班」、情報収集と発信を担当する「情報班」および、被災者からの問い合わせ等を担当する「市民ニーズ班」に分かれ、各班での配席作業とあわせ、訓練用電話等を使用した状況付与により実施された（図9・写真3）。本訓練では、参加者にとっては、ボランティアセンターの実際の配席から、情報共有の方法やマッチングの方法を体験する機会となったほか、関係者間でのネットワーク構築の場としても機能した。



写真2 とちぎ災害時三者連携自主勉強会



写真3 災害ボランティアセンター設営・運営訓練

注：（左）A：受付班入口，（右）F：市民ニーズ班

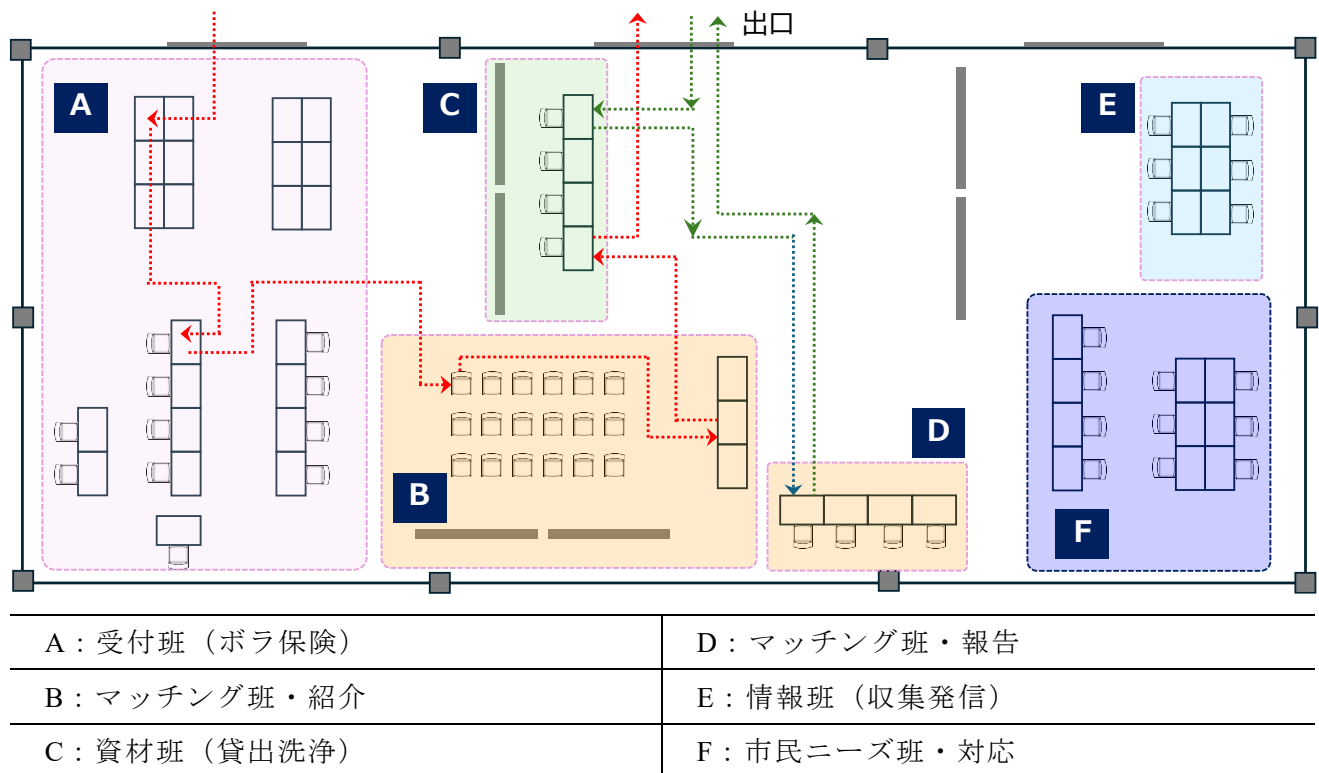


図9 宇都宮市災害ボランティアセンター訓練 (配席図)

注：図中矢印は、ボランティアの動線を示す

7. 災害記録調査と拠点型支援による「支援の見える化」

「発災後」において当時の状況を再現する方法は、これまで、被災者に対する個別ヒアリング等の質的調査から検討されるものがみられる。しかし災害からの教訓や新たな対応方策の検討に向け、被害に関する「個人記憶」(Personal Memory)を、「社会記録・記憶」(Social Record and Memory)として共有していくためには、これを位置情報に基づき可視化を行うことが有効な方法であると考えられる。うつのみや暮らし復興支援センターでは、被災者支援の一環として、発災から約5か月後にあたる2020年3月中旬に自治会役員の協力のもと災害記録調査が実施された。具体的には、質問紙調査票内の文書で調査趣旨の説明を付し、回答者の合意・承認を得たうえで記入された住所から位置情報(緯度・経度)への変換作業の後、被害・避難・支援の地図化による記録が行われた(図10)。同調査では、配布エリアと配布部数(1,242世帯)を決定したうえで実施され、448世帯(回収率・36.1%)、763人から回答を得た。

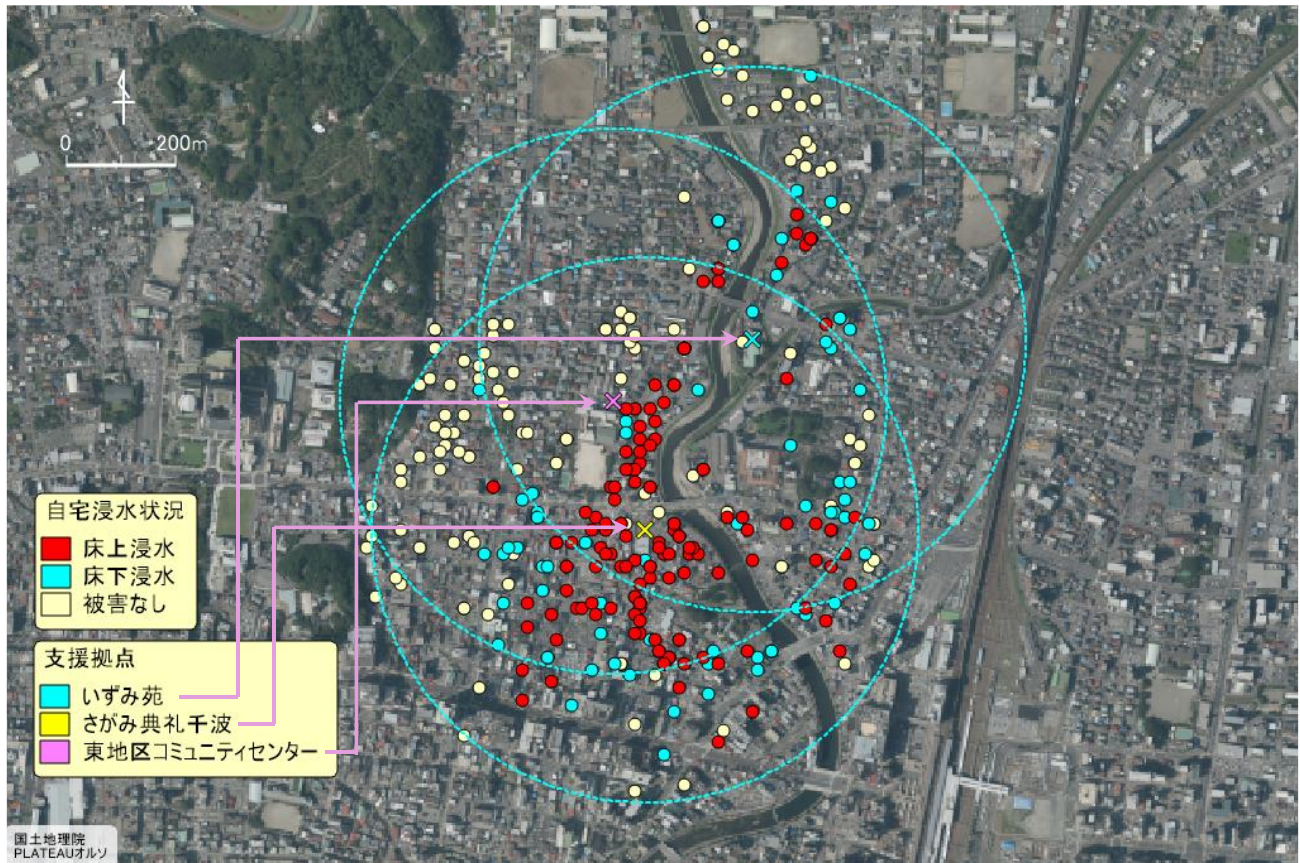


図 10 宇都宮市内田川流域の被災状況と支援拠点

注：図中の円は、支援拠点から半径 500m 圏域を示す。筆者作成

被災後における物資や支援等の情報は、主として自治体ホームページや公式 SNS で供されるほか、指定避難所や災害ボランティアセンター等に設置された掲示坂の掲示物によるものが多いことが知られている。しかし、本災害では、比較的早く避難所が閉鎖されたことや、宇都宮市社会福祉協議会による災害ボランティアセンターの拠点が「宇都宮市中央市民活動センター（栃木県宇都宮市中央 1-1-13）」前広場に設置されたことから、本被災中心地との物理的な距離が生じており、各種支援情報への近接性やアクセス性に課題を有していた。こうした状況下で設置された「うつのみや暮らし復興支援センター」の拠点（いずみ苑）は、最も被害が深刻であった地域をほぼ包含する位置にあり、域内での各種支援イベントの開催などが SNS や各戸へのチラシ等の投函を通じて発信される中で、被災者にとって支援が「見える化」し、一定程度の安心感につながる状況であったことが想定される。被災者支援の「拠点」は、長期の避難生活をするための「避難所」とは異なるが、実際の災害では、避難所生活者以外の「在宅避難者」が圧倒的に多い中で、支援者にとっては「活動の場」として、被災者にとっては「居場所や情報の場」としての活用が期待され、今後はこれらを災害対応の中に位置づけていくことが求められる。

8. 成果と課題

本研究では、被災者の生活復興過程における支援と災害記録継承に着目し、令和元年台風第19号による栃木県宇都宮市の被災者支援の体制の分析を通して、社会福祉協議会（災害 VC）と NPO 等の市民社会組織（CSO）が果たした成果と課題の整理を行った。

発災当初より策定作業途中であった県域での災害ボランティア活動に関する情報共有会議が実施されたほか、市域での被災者支援・災害ボランティアについては、域内の人的資源ネットワークが活用された。特に民間版の災害ボランティアセンターとしての機能を担った「うつのみや暮らし復興支援センター」では、被災者への伴走型支援が実施されるなど、NPO のみに依拠しない市民社会組織（CSO）の参画による「多様な主体の連携」がみられた。このほか、主要被災地内の活動場所として「東部」と「西部」の2か所のサテライトが設置され、同署を起点とした「拠点型支援」により、支援対応の迅速化が図られたことが成果として挙げられる。しかし、被災者支援にあたっての受付場所や駐車場、活動拠点などは発災後に急遽、決定されていることから、事前計画においてあらかじめ場の設定を行っていくことや、域内での継続的な災害ボランティア人材の育成を図っていくことが求められる。

本研究対象地域では、発災から3年後の2022年より宇都宮市社会福祉協議会により災害 VC 設営・運営訓練が実施され、災害対応・被災者支援のための技術継承と関係者間のネットワーク構築が図られている。今後に向けては、行政機関との実効性のある連携手法の確立に向けた体制構築を図っていくことが求められる。

参考文献

- 菅 磨志保（2011）日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開 ―「ボランティア元年」から15年後の現状と課題，社会安全学研究，創刊号，pp.55～66.
- 渥美公秀（2013）大規模災害時の災害 NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察，都市政策，151，pp.11～18.
- 大門大朗・渥美公秀・稲葉圭信・王文潔（2020）災害ボランティアの組織化のための戦略，実験社会心理学研究，60（1），pp.18～36.
- 厚生省・災害救助研究会（1996）大規模災害における応急救助のあり方，pp.72.
- 内閣府（2016）避難所運営ガイドライン，pp.160.
- 村田明子・高橋 済・花井英枝・金秀蘭・北後明彦（2011）東日本大震災での集合住宅における防災活動組織と共同施設・設備の活用，地域安全学会梗概集，29，pp.43–46.
- 吉村 東・石坂公一（2012）：東日本大震災時において住宅地の集会所が果たした役割―宮城県塩竈市の場合―，日本建築学会技術報告集，40，pp.1121–1124.

荒木裕子・宇田川真之・高田洋介・坪井塑太郎・北後明彦（2017）指定避難所以外に避難者が発生した場合に対応に関する研究－2016年熊本地震における益城町を事例として－，地域安全学会論文集，31，pp.167-175.

阪本真由美（2013）行政と NGO・NPO との連携による被災者支援について－被災者支援 4 者連絡協議会の取組より－，地域安全学会東日本大震災特別論文集，No.2，pp.5～8.

菅野 拓（2016）行政・NPO/NGO 間の災害時連携のために平時から備えるべき条件，地域安全学会論文集，29，pp.115～124.

坪井塑太郎（2023）洪水災害による重複被災と生活復興に向けた支援体制に関する研究－佐賀県杵島郡大町町を事例として－，環境情報科学学術研究論文集，37，pp.202～207.

以上