

平成30年7月豪雨災害における広島県 災害復興支援士業連絡会の被災者支援の 活動実態と課題

田邊信男¹・古川智²

Current State and Tasks of Support for Survivor of the Heavy Rain Disaster of July 2018 by Hiroshima Prefecture Disaster Recovery Support Professionals

Nobuo TANABE¹ and Satoshi HURUKAWA²

Abstract

Because future occurrence of flood damage and sediment disasters is feared to result from the influences of climate change, voluntary work by professionals who assist survivors during and after wide-scale disasters is extremely important. Voluntary work by professionals' activities and tasks to be resolved for effective future support actions must be clarified.

Therefore, we specifically examined the Liaison Meeting of Professionals Including House Inspectors, Real-Estate Appraisers and the like for Hiroshima Prefecture Reconstruction Support. They administered survivor assistance in cooperation with the disaster volunteer center and a regional mutual support center in Hiroshima prefecture, where severe damage by heavy rains occurred in July 2018. Study results obtained from a questionnaire survey quantitatively clarified actual conditions of survivor assistance and elucidated points to be resolved before future activities.

キーワード：平成30年7月豪雨，被災者支援，専門ボランティア，活動実態，アンケート調査
Key words: the heavy rain disaster of July 2018, survivor assistance, voluntary work by professionals, activity condition, questionnaire survey

1. はじめに

1.1 研究の目的と背景

近年，気候変動の影響による水害・土砂災害が頻発・激甚化している¹⁾。平成29年7月の九州北

部豪雨²⁾をはじめ，平成30年7月豪雨³⁾，令和2年7月3日～31日にかけて西日本から東日本の広い範囲で記録的な大雨が発生するなど，全国各地で広域のかつ甚大な大規模災害が発生している⁴⁾。

¹ 西部技術コンサルタント(株)
Seibu Engineering Consultants Co.Led

² 中電技術コンサルタント(株)
Chuden Engineering Consultants Co.Led

本報告に対する討議は2022年5月末日まで受け付ける。

このように、大規模災害が発生すると、守るべき市民に大きな被害が生じるとともに、行政は災害対応に全力であることが求められる。そのため、行政に求められる仕事は飛躍的に増大し、行政のみで被災者に対する適切で効果的な支援をすることは困難となってきた⁵⁾。

こうした中で、大規模災害時において、「専門ボランティア」が社会福祉協議会を中心に運営する災害ボランティアセンター（以下災害VCと略す）や中間支援組織と連携し、専門的な視点からの被災者支援¹⁾が行われてきている⁵⁾。

平成30年7月豪雨において、広島・岡山・愛媛の3県18市町では、社会福祉協議会等が運営する「地域支え合いセンター」が設置され、「専門ボランティア」との連携を図り、被災者を支援するための相談会が実施されている⁶⁾。

本研究における「専門ボランティア」とは、弁護士、司法書士、行政書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、建築士、技術士、社会福祉士、介護福祉士などの「専門士業」や医師、看護師、研究者、重機の操縦士、防災等に関する特定の専門知識や技術を生かして活動する個人または団体と定義する。また、「中間支援組織」とは、平成23年内閣府「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」⁷⁾に基づき、市民、企業、NPO法人、行政等の間にたつて様々な活動を支援する組織であり、市民等の主体で設立されたNPO等へのコンサルテーションや情報提供などの支援や資源の仲介、政策提言等を行う組織として定義する。

阪神・淡路まちづくり支援機構⁸⁾が東日本大震災の発災直後からの活動をとりまとめた「士業・専門家の災害復興支援」の文献の中では、「専門ボランティア」としての弁護士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、建築士、技術士といった専門的な知識や技術を有する「専門士業」で構成された組織は、きめ細かな被災者支援を行い、その支援を行政につないでいく重要な役割を果たしていると指摘している。

また、東日本大震災に伴う広域避難者を支援している「愛知県被災者支援センター」の活動を分析した青田の研究⁹⁾では、長期化する避難者生活

の様々な課題に対処するため、法律、福祉、医療、生活支援等の専門家が「愛知県被災者支援センター」と協働し、被災者一人一人のニーズに合った支援を行っているとの報告がある。

このような背景を踏まえると、今後、気候変動の影響による水害・土砂災害や南海トラフ巨大地震・首都直下地震等の巨大地震の発生が懸念されている中で、災害発生時において、被災者に対する支援を行うための「専門ボランティア」の果たす役割は大きい。そのため、被災者支援の担い手となる「専門ボランティア」が災害発生時にどのような活動を行い、その活動を行う上でどのような課題を解決したいのかを明らかにすることが、今後、効果的な被災者支援の活動を行っていく上で極めて重要であると考えられる。

そこで、本研究では令和元年度防災白書⁶⁾の中で、紹介されている広島県では、平成30年7月豪雨において、広島県地域支え合いセンターと連携し被災者支援の活動を行った「専門ボランティア」としての「広島県災害復興支援士業連絡会（以下広島県士業連絡会）」に着目し、被災者支援の活動実態を把握するとともに、「広島県士業連絡会」が活動していく上で解決したい課題を分析する。以上で述べた活動実態や解決したい課題を明らかにすることを通じて、「広島県士業連絡会」に加入している団体の専門分野別の解決したい課題の特徴を明らかにするとともに、それぞれの課題の特性に合わせた改善点を提案することを本研究の目的とする。

1.2 研究の構成と方法

平成30年7月豪雨では、西日本を中心に広域的に甚大な被害が発生し、人的被害は死者、行方不明者を合わせると232名となり、豪雨災害の中では、平成最悪の死者数を記録した。この中でも最も甚大な被害が発生した広島県では死者、行方不明者は114名となった¹⁰⁾。

「広島県士業連絡会」は、平成23年3月に発生した東日本大震災を受けて、平成23年5月に設置され、弁護士、司法書士、行政書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、建築士、技術士、社会福祉

士、介護福祉士、精神保健福祉士、税理士、中小企業診断士、社会保険労務士、海事代理士の専門的な知識や技術を有する14の「専門士業」と事務局の日本司法支援センター広島地方事務所で組織されたものである。また、本稿の共著者である古川智は「広島県士業連絡会」の参加団体である技術士会の防災委員長として活動に参加している。さらに、令和2年7月に広島市社会福祉協議会、9月に広島県地域支え合いセンターを訪問し、ヒアリング資料収集に努めた。

まず、第2章では、既存研究と本研究の特徴を述べ、第3章では、「広島県士業連絡会」の設立背景及び被災者支援の活動概要を整理する。第4章では、「広島県士業連絡会」が活動する上での解決したい課題に関するアンケート調査の質問項目を既往文献や講演会資料で示された課題を整理することによって設定する。第5章では、アンケート調査概要と基本属性を示す。第6章では、「広島県士業連絡会」の活動実態について、活動期間や専門分野、活動内容に着目し単純集計より分析する。第7章では、被災者に対する支援活動を行う上での解決したい課題を単純集計により分析する。あわせて、専門分野別の課題も分析する。阪神・淡路まちづくり支援機構⁸⁾が東日本大震災の支援活動の記録をとりまとめた「士業・専門家の災害復興支援」の中では、専門分野により、被災者支援の果たすべき役割は異なる指摘している。この文献を参考に、専門分野により課題は異なるとの仮説を立て、専門分野別の課題を検証する。最後の第8章では、まとめとして、本研究で得られた知見を要約するとともに、今後の研究課題について述べる。

2. 本研究の位置付け

「被災者支援の活動実態と課題」に関する研究としては、高齢者の避難行動を把握するため、高齢者と日常的に関わりの深いケアマネジャーの支援対応の実態と課題に着目した石井らの研究¹¹⁾がある。この研究では、ケアマネジャーの災害時に対する避難知識についてのアンケート調査を実施し、ケアマネジャーの支援対応の課題を考察して

いる。本研究では、災害発生時の被災者支援を行う「専門ボランティア」に着目し、アンケート調査を通じてその活動実態や活動する上での解決したい課題を明らかにしている点で異なる。

青田の研究⁹⁾では、東日本大震災に伴う広域避難者を支援している「愛知県被災者支援センター」に着目し、資料収集やヒアリング調査等により行政等と協働するに至った背景等について考察している。「愛知県被災者支援センター」の活動の特色の一つとして、被災者の課題を横断的に解決するため、法律、福祉、医療、生活支援等の専門家の支援チームの支援活動の役割を述べているが、専門家の支援チームの活動実態や活動上の課題については明らかにされていない。また、地域防災活動を展開する上での「中間支援機能」の役割や導入効果に着目した崔らの研究¹²⁾がある。これらの研究では、中間支援機能に着目しているものの、被災者支援の役割を担っている「専門ボランティア」には、着目されていない。さらに、専門資格を得て業務を営む「専門士業」団体の役割や被災者支援の取り組み、今後の展開を紹介している津久井¹³⁾や室崎らの文献¹⁴⁾があるが、「専門士業」団体の具体的な活動内容や活動上の課題については述べられていない。

本研究と最も内容に近い文献として、阪神・淡路まちづくり支援機構⁸⁾が東日本大震災の支援活動の記録をとりまとめた「士業・専門家の災害復興支援」がある。阪神・淡路まちづくり支援機構のメンバーは、弁護士、税理士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士、建築士、技術士、社会保険労務士等の「専門士業」で構成されている。この文献では、被災者支援の活動記録が整理されているものの、「専門士業」が行った被災者支援の活動実態や活動上の課題については定量的に把握されていない。

以上を踏まえ、本研究の特徴を以下に述べる。

1) 地域防災活動や広域避難者支援の活動を担った中間支援組織に着目した研究は複数あるものの、大規模災害時の被災者の支援活動を行った「専門ボランティア」に焦点を当てた研究は少ない。

本研究では、平成30年7月豪雨において、最も

甚大な被害を受けた広島県の被災者に対する支援活動を行った「専門ボランティア」として平成30年7月豪雨以前から活動実績のある「広島県士業連絡会」に着目する。

2)「広島県士業連絡会」の被災者支援の活動実態や活動する上での解決したい課題を明らかにするため、「広島県士業連絡会」に加入している団体に対して、独自のアンケート調査を実施する。

3)「広島県士業連絡会」の活動実態や専門分野別の課題を定量的に分析し、それぞれの課題の特性に合わせた改善点を提案する。

3. 広島県士業連絡会の設立背景と活動概要

3.1 設立背景

全国における「専門士業」の活動は、阪神・淡路大震災から1年9カ月経ってマンションの再建を行うため、弁護士、建築士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、司法書士、税理士の6職種の「専門士業」が連携し「阪神・淡路まちづくり支援機構」が設立され、被災者支援の活動が行われてきた。こうした動きが全国に広がり、平成27年9月時点において、18の「専門士業」組織が全国で設立¹³⁾されている。

本研究で調査対象となった「広島県士業連絡会」の発足は、平成23年3月に発生した東日本大震災を受けて、広島県内の専門的な知識や技術を有する14の「専門士業」が、それぞれの専門分野の知識や技術を集約し、相互に連携して広島県内に避難された被災者らへの各種相談やカウンセリングなどを実施する目的で平成23年5月に設置された¹⁵⁾。なお、「広島県士業連絡会」の構成メンバーについては、第1章2節で述べているとおりである。

3.2 活動概要

(1) 目的と事業

現在の会則では、地震、風水害その他の大規模な災害が発生した際の被災者（他県からの避難者も含む）に対して、広島県内の士業団体が協力して、地方自治体とも密接な連携を図り、効率的・効果

的な災害復興支援活動を展開することを目的としている。また、大規模災害時の被災者のための相談会への専門家派遣、地方自治体との災害時協定の締結等、行政との連携支援活動を主な事業としている。

(2) 主な活動実績

平成26年8月20日の広島豪雨（以下平成26年豪雨と略す）と平成30年7月豪雨において、主に土砂災害による被災者支援がこれまでの活動実績である。

発災後の復旧期（災害発生のおおよそ4日目から3か月までの期間）には、まず、①広島市の災害VCへ運営スタッフを派遣し、流出土砂撤去等を行う災害ボランティアの受け入れと送り出しの支援を行っている。並行して②区役所、避難所、ボランティアセンター等での被災者相談会に相談員を派遣している。さらに、復興期（災害発生のおおよそ4か月目～2年までの期間）には被災者相談会への相談員派遣とともに、③自主防災会や復興の会による復旧・復興まちづくり（地域の防災・減災のハード・ソフト対策づくり）の企画運営を支援している。

①災害ボランティアセンターへのスタッフ派遣
災害時における円滑で効率的なボランティア活動とするため広島市災害ボランティア活動連絡調整会議（25参加団体）に「広島県士業連絡会」は参加しており、この組織からの派遣要請により平成26年豪雨災害では、延べ315名、平成30年7月豪雨では延べ301名を広島市内の災害ボランティアセンターへ運営スタッフとして派遣した。この派遣活動は、被災者がどのような助けを必要としているかを理解する上で重要な支援活動となっている。

②被災者相談会への相談員派遣

平成26年豪雨災害では広島市内に限定されたが、当初広島市との協定締結がなかったため、被災者支援の相談活動を効果的に実施できなかった。豪雨災害に係る被災者等の生活再建相談に対応するための専門家派遣についての協定書を広島市と締結できたのは、1年経過した平成27年7月27日であった。

一方、平成30年7月豪雨災害では広島市危機管理課から発災後の7月12日には相談員派遣の要請があり、安芸区役所での相談会に延べ222名を派遣することができた。さらに、令和元年6月には、「広島県士業連絡会」と広島市は大規模災害時における連携強化を目的に、「大規模災害時の専門家派遣による被災者支援に関する協定書」を締結した。

平成30年7月豪雨災害では、広島県内の多くの市町が被災したため、広島市以外の被災者相談会の開催が重要となった。そこで、8月19日以降には広島県地域福祉課から熊野町、三原市、呉市、坂町での被災者相談会への派遣要請があり、10月までに延べ43名の相談員を派遣した。

その後、広島県と13市町は、被災者の見守り・相談支援を行う「地域支え合いセンター」を設立し、生活支援相談員が現場で一人ひとりの支援に当たる体制を構築した。このため、「広島県士業連絡会」と「広島県社会福祉協議会」、「広島県」の3者は、「被災者の見守り・相談支援業務に関する協定書」を平成30年10月30日に締結し、個別訪問で浮かび上がった被災者一人ひとりのニーズに、専門家の相談員が対応することとなった。専門家派遣の事業の流れを図1に示す。これまで、平成30年11月～12月に坂町で集合相談会を行い、延べ10人、令和元年4月～12月に坂町、江田島町、熊野町、尾道市、東広島市、三次市、三原市で集合相談会を行い延べ69人、令和2年4月～10月に坂町での集合相談会を行い、延べ26人を派遣した。

③復旧・復興まちづくり支援

平成26年豪雨災害では、平成26年9月～平成27年4月において、広島市内の安佐北区可部東6丁目の新建自治会の復興まちづくりと、安佐南区の梅林学区自主防災会連合会で主に警戒避難体制づくりの支援を実施した。

一方、平成30年7月豪雨災害では、土石流の流出により12名の方が亡くなられた熊野町川角地区大原ハイツの復旧・復興まちづくりを支援するため、弁護士会と技術士会を中心に支援した。主な支援内容は、復興の会^[2]に対して行政への要望書作成のためのアンケート調査を平成30年8月31日

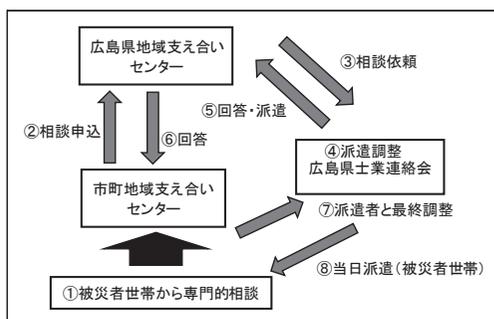


図1 専門家派遣の事業の流れ

に提案し、10月29日には熊野町との意見交換会において、復興の会からアンケート調査結果を報告した。また、令和2年2月から6月までに5回の防災勉強会を開催して避難マップと警戒・避難マニュアルを作成し、最後の勉強会では避難訓練を支援した。この支援により住民が警戒・避難の行動や心構えを再確認できたことで一定の成果があったと考えている。

4. アンケート調査のための支援活動の課題整理

本研究では、「広島県士業連絡会」が被災者支援の活動を行う上での解決したい課題を定量的に分析するためにアンケート調査を行った。質問項目の設定に際しては、「士業・専門家の災害復興支援」⁸⁾及び「令和元年度広島県災害復興支援士業連絡会講演会」¹⁶⁾の資料を参照した。なお、この講演会は、「広島県社会福祉協議会」や「広島市災害VC」及び「広島県士業連絡会」の団体から平成30年7月豪雨災害の被災者の生活再建相談支援、被災地の復旧・復興支援に関する活動内容や課題について報告されたものである。

「士業・専門家の災害復興支援」⁸⁾の文献は、阪神・淡路まちづくり支援機構が東日本大震災の被災者支援の活動記録を「各専門士業」ごとに整理している。阪神・淡路まちづくり支援機構の組織については、第2章の既存研究で述べたとおりである。この文献の中から、各分野の専門士業団体の活動記録から課題を整理した。

以上の文献や講演会資料に基づいて設定した被

表1 文献によるアンケート調査の課題整理

	士業・専門家の災害復興支援 ⁸⁾	2019年度 広島県災害復興支援士業連絡会報告会 ¹⁶⁾	文献による被災者支援の活動上の解決したい課題整理【略称名】
①	被災者の支援活動に迅速に対応するためには、災害ボランティアセンターとの連携が重要である。		災害ボランティアセンターとの連携を円滑にする。【災害VCとの連携】
②	行政と連携により支援活動を円滑に推進する必要がある。	関係自治体との連携がスムーズではなかった。	行政との連携を円滑にする。【行政との連携】
③	他の専門士業との連携を日頃より円滑にする。	他の士業団体(福祉系)との連携が上手くいかなかった。	士業連絡会の専門家同士の連携を円滑にする。【士業専門家との連携】
④		組織内の体制が不十分であったため、被災地の情報収集が遅れた。	被災地の情報収集を迅速にできる体制を充実する。【被災地情報の体制の充実】
⑤	被災者への支援活動に対する情報発信が遅れたため、被災者の支援活動が遅れた。	被災者相談に対する市域での情報集約・発信が十分ではなかった。	被災者への支援活動に対する情報発信を迅速にする。【支援活動の情報発信の迅速化】
⑥		通信設備の改善が必要である。	情報収集や発信を円滑にするための通信設備の改善を図る。【通信設備の改善】
⑦		広域災害であったため、交通網に大きな制約を受けた。	被災地までの交通移動を円滑にするため、行政等との連携による体制の充実を図る。【交通移動の円滑化を図る体制の充実】
⑧	会員への安否確認や緊急連絡網の整備が必要である。	会員の安否確認が遅れ、迅速な対応ができなかった。	会員の安否確認や緊急連絡体制の充実を図る。【安否確認・緊急連絡体制の充実】
⑨	災害時の会員の組織化が必要である。	大規模災害に迅速に対応するための組織体制が必要である。	大規模災害時における会員の組織体制の構築を図る。【会員の組織体制の構築】
⑩	平時からの活動を踏まえた協調関係の構築が必要である。	平時の活動が組織的活動の成否を分ける。	平時の活動の充実を図る。【平時の活動の充実】
⑪	被災者相談に対応できる資質を有する専門家を育成する必要がある。	被災者相談を行う上で、今後、経験やノウハウの承継が必要である。	被災者相談に対応できる専門家の人材育成を図る。【専門家の人材育成】
⑫	専門家を派遣する場合、市民の専門士業に対する役割等の認知不足。	被災者の士業連絡会に対する認知不足により、何を相談したらいいのか分からないケースがあった。	専門家を派遣する場合、市民からの認知不足を解消したい。【市民から認知不足の解消】

被災者の支援活動を行う上での解決したい課題として表1に示すように整理した。

5. アンケート調査概要と基本属性

アンケート調査の対象は、第1章2節で述べたように、「広島県士業連絡会」に加入している14の「専門士業」の団体と事務局の日本司法支援センター広島地方事務所を含め15団体を対象として、被災者支援担当の窓口(被災者支援の担当事務局、

災害対策委員長、防災対策委員長等)に対してアンケート調査を実施した。アンケート調査概要及び質問内容を表2、表3に示す。なお、アンケート調査に使用した活動期間の分類については、「初動期：災害発生³⁾から3日目までの期間(7/8～7/10まで)」、「復旧期：災害発生の4日目～3か月までの期間(7/11～10/10まで)」、「復興期：災害発生の4か月～2年までの期間(10/11～令和2年7/9まで)」の3つカテゴリーに区分した。ま

表2 アンケート調査概要

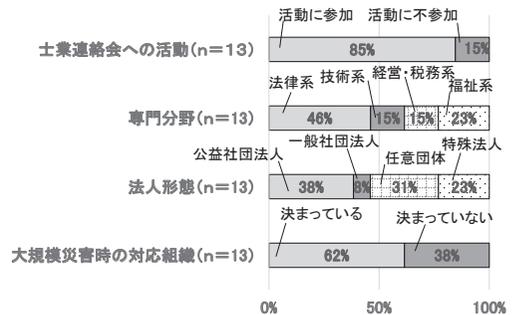
調査方法	郵送法
調査期間	2020年4月27日～2020年5月22日
回収率	配布部数：15団体 回収率：87% (回収数13団体)
調査項目	1. 平成30年7月豪雨災害の活動について 2. 支援活動を行う上での解決したい課題について 3. 平時の活動について 4. 活動を円滑にするための施策について 5. 団体属性について

表3 アンケート調査内容

質問内容と略称名	
1. 平成30年7月豪雨災害における広島県災害復興支援士業連絡会（以下士業連絡会）の活動についてあなたの団体についてお聞きします。	
問1	あなたの団体では、士業連絡会の被災者支援活動に参加にしましたか。当てはまるもの1つに○ 回答：活動に参加した。 活動に参加しなかった。
問2	あなたの団体は、それぞれの活動期間（初動期、復旧期、復興期）における活動内容と延べ人数を数字でお答えください。初動期（災害発生から3日まで（7/10まで）、復旧期（災害発生の4日から3ヵ月まで（7/11～10/10）、復興期（災害発生の4ヵ月～2年後まで（10/11～令和2年7/9）とする。 回答：延べ人数【 人】活動内容を番号で1つお選びください。(①被災者相談②災害ボランティアセンターへのスタッフ派遣③被災地現地調査④復興まちづくり支援 ^{※1} ⑤被災者支援活動に関する会議・勉強会⑥その他（直接記入） （ ^{※1} 復興まちづくり支援とは、自主防災組織や町内会等に対する防災活動、まちづくり協議会への参画、地区計画、防災・避難マップ作成に関する支援活動とする。）
問3	あなたの団体では、どのような専門分野の支援活動を行っていますか。当てはまるもの1つに○ 回答：①法律系②技術系③経営・税務系④福祉系⑤労務系⑥海事系
問4	士業連絡会の被災者支援活動を行う上でどのような課題を解決したいと思っていますか。それぞれの項目について当てはまるものを1つお選びください。 回答：当てはまる、少し当てはまる、あまり当てはまらない、当てはまらない。【略称名】
	①災害ボランティアセンターとの連携を円滑にする。【災害VCとの連携】
	②行政との連携を円滑にする。【行政との連携】
	③広島士業連絡会の専門家同士の連携を円滑にする。【士業専門家との連携】
	④被災地の情報収集を迅速にできる体制を充実にする。【被災地情報の体制の充実】
	⑤被災地への支援活動に対する情報発信を迅速に対応する。【支援活動の情報発信の迅速化】
	⑥情報収集や発信を円滑にするための通信整備の改善を図る。【通信設備の改善】
	⑦被災地までの交通移動を円滑にするため、行政等との連携による体制の充実を図る。 【交通移動の円滑化を図る体制の充実】
	⑧会員の安否確認や緊急連絡体制の充実を図る。【安否確認・緊急連絡体制の充実】
	⑨大規模災害時における会員の組織体制の構築を図る。【会員の組織体制の構築】
⑩平時の活動の充実を図る。【平時活動の充実】	
⑪被災者相談に対応できる専門家の人材育成を図る。【専門家の人材育成】	
⑫専門家を派遣する場合、市民からの認知不足を解消したい。【認知不足の解消】	
問13	あなたの団体についてお聞きします。①団体の法人形態②団体の会員数（回答人数）③大規模災害時において、被災者支援に対応する組織が決まっていますか。（回答決まっている、決まっていない。）

た、問3に示す専門的分野は、「法律系（弁護士、司法書士、行政書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士）」、「技術系（建築士、技術士）」、「福祉系（社会福祉士、介護福祉士、精神保健福祉士）」、「経営・税務系（税理士、中小企業診断士）」、「労務系（社会保険労務士）」、「海事系（海事代理士）」の6つのカテゴリーに分類した。

アンケート調査の回答率は、87%の13団体である。13団体の基本属性を図2に示す。この表より、平成30年7月豪雨において、「広島県士業連絡会」の被災者支援活動に参加した団体は、全体の85%の11団体となっている。その13団体の専門分野は、法律系が最も多く全体の46%を占め、次に、福祉系の23%となっている。法人形態では、公益社団



法人が最も多く全体の38%を占める。大規模災害時において、被災者支援に対応する組織は、全体の62%の8団体で組織化されている。

6. 被災者支援の活動実態

「広島県士業連絡会」の被災者支援活動に参加した11団体の問2の回答結果をもとに、活動期間、専門分野、活動内容別の延べ人数に占める割合を単純集計により分析する。

その分析結果を図3に示す。「広島県士業連絡会」で活動した延べ人数は、全体で495人となっている。活動期間では、「復旧期」が最も多く全体の61%を占め、次に「復興期」の37%となっている。この復旧期と復興期を合わせると、全体の98%を占める。「広島県士業連絡会」の被災者の支援活動は、災害発生後の「復旧期」や「復興期」での活動が主体となっている。災害発生4日目から3か月までの期間となる「復旧期」に被災者は、生活再建を行うための相談を必要としているものと推察できる。

被災者支援に関する専門分野では、「法律系」が最も多く全体の44%を占める。次に「技術系」の35%、「福祉系」の20%となっている。「法律系」、「技術系」、「福祉系」の3つの専門分野で全体の

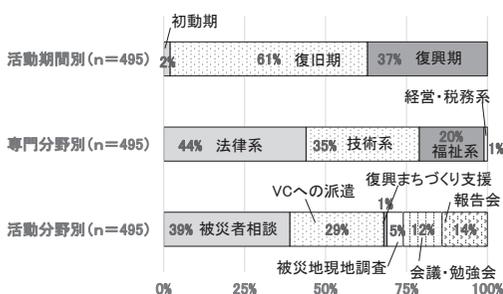


図3 活動期間・専門分野・活動内容別

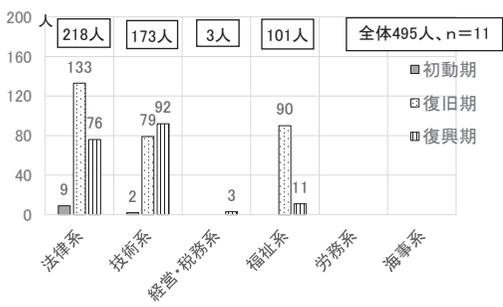


図4 活動期間別専門分野

99%を占めている。「法律系」としての弁護士は、生活再建や復興に関する様々な紛争解決や問題解決を図り、司法書士や行政書士は、生活に身近な登記や官公庁に提出書類作成等の役割を担っている⁷⁾。このように、「法律系」の団体は、被災者への生活再建や復興に関する様々な問題に直結していることが、「技術系」や「福祉系」に比べて「法律系」の活動が多い要因として考えられる。

活動内容を見ると、「被災者相談」が最も多く全体の39%を占め、次に、「災害VCへの派遣」が29%を占める。この2つの活動内容で全体の68%を占めている。「広島県士業連絡会」が参加している広島市災害ボランティア活動調整会議及び「被災者の見守り・相談支援業務に関する協定書」に基づいた活動を主体的に行っていることが要因としてあげられる。

活動期間別の専門分野を図4に示す。この図より、「復旧期」における「法律系」の活動が133人と最も多く、次に「福祉系」の90人となっている。これは、図3の活動期間で考察したように、被災者に対する生活再建に関する様々な問題が「法律系」の相談に直結していることが要因としてあげられる。また、「福祉系」では、社会福祉士や介護福祉士、精神保健福祉士で構成されている。そのため、被災された高齢者や要配慮者に対する生活福祉や心のケアへの対応が求められているものと思われる。

図5に示す活動期間別活動内容を見ると、「復旧期」の「災害VCへの派遣」が最も多く140人を占め、次に「被災者相談」の122人となっている。

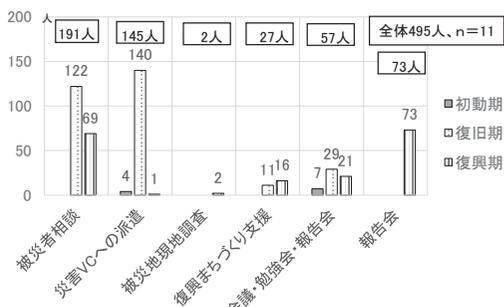


図5 活動期間別活動内容

一方で、「被災地現地調査」や「復興まちづくり支援」の活動については、表3の間2のアンケート調査結果を確認すると、「技術系」の「技術士」による活動となっている。

活動内容に示す「会議・勉強会」は、被災者の支援活動を行うことを目的としたものである。また、「報告会」は、被災者支援の活動実績を報告する講演会等を開催したものである。「会議・勉強会」や「報告会」については、被災者支援に直接関わるものではないが、「広島県士業連絡会」は、広島県内の「専門士業団体」が協力して、効率的・効果的な災害復興支援活動を展開することを目的としている。そのため、「会議・勉強会」や「報告会」については、「広島県士業連絡会」の目的と関連するため、間2の活動内容として整理した。

7. 被災者支援の活動上の解決したい課題

分析に使用するサンプル数は、表3に示す間1の「広島県士業連絡会」の被災者支援の活動に参加した11団体を対象とした。

分析方法は、まず表3の間4の回答結果を用いて、「当てはまる：4点」、「少し当てはまる：3点」、「あまり当てはまらない：2点」、「当てはまらない：1点」と点数化した上でそれぞれの課題項目

の平均値を算出し課題全体の傾向を把握する。次に、「専門分野」別の課題を分析する。専門分野は、間3の専門分野別の回答結果（法律系 n = 5, 技術系 n = 2, 福祉系 n = 3）を用いて分析した。ただし、経営・税務系については、回答が1団体であったため分析から除外した。

分析結果を図6に示す。この図の左のスネークチャート図より、課題全体を見ると、12項目のすべての課題において、平均値が2.5以上を超え、課題として認識されている。この12項目の中でも特に、「⑤支援活動の情報発信の迅速化」や「②行政との連携」の2項目において、平均値が3.5を超え、「⑤支援活動の情報発信の迅速化」や「②行政との連携」が重要な課題として認識されている。

続いて、この図の右に示す「専門分野別」の課題を見ると、「法律系」では、「技術系」や「福祉系」に比べて、「③士業専門家との連携」及び「⑩専門家の人材育成」の平均値の差が0.6点と最も高い傾向にあるため、「法律系」では、「技術系」や「福祉系」に比べて、「③士業専門家との連携」及び「⑩専門家の人材育成」の課題を重視している。

平成30年7月豪雨において、被災者の生活再建支援を行った広島県地域支え合いセンターが見守り世帯を対象にした聞き取り調査をとりまとめた

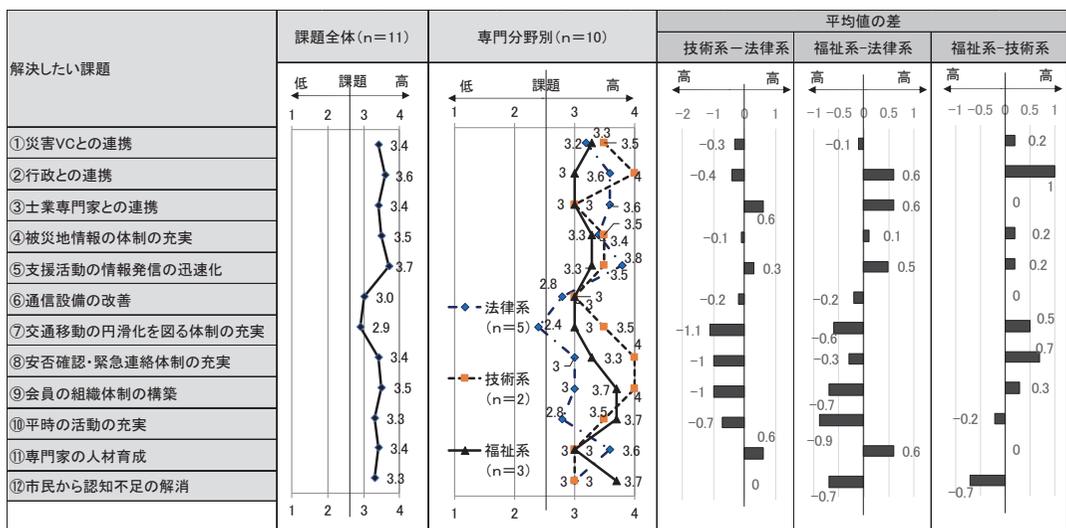


図6 被災者支援の活動上の解決したい課題

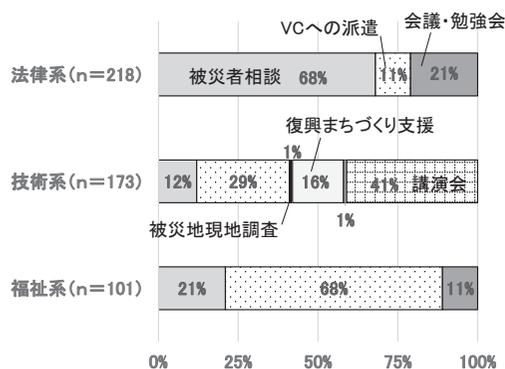


図7 専門分野別活動内容

報告書¹⁷⁾では、被災者の相談支援内容は、生活再建や生活福祉、医療、介護、メンタル面などの課題が複合化していると述べている。図7に示す専門分野別の活動内容を見ると、「法律系」では、「技術系」や「福祉系」に比べて、「被災者相談」への対応が68%と最も高い。そのため、被災者からの複合的な課題への対応が求められていることが「③士業専門家との連携」や「⑩専門家の人材育成」を課題として認識している要因の1つとしてあげられる。

「法律系」が「③士業専門家との連携」をより図っていくには、「広島県士業連絡会」に加入している団体の専門性の中身について、相互の団体の特性をよく理解しておく必要がある。そのためには、平時から各団体の専門領域に関する勉強会を開催するなどして、各団体の専門性等の情報を共有しておく必要があると考えられる。また、大規模災害が発生し、多くの「法律系」の専門家を被災地に派遣するにあたっては、災害の法領域に詳しい人材の裾野を広げておくための「⑩専門家の人材育成」を行っておく必要があるものと思われる。

また、「福祉系」では、「法律系」や「技術系」に比べて、「⑫市民からの認知不足の解消」が平均値の差が0.7点と高い傾向にある。そのため、「福祉系」では、「法律系」や「技術系」に比べて、「⑫市民からの認知不足の解消」の課題を重視している。

福祉団体は、対象者を限定したものが数多く存在する¹⁸⁾。その1例として、知的障害の分野では、

本人、その親、支援者等が中心となって発足した「一般社団法人をつなぐ育成会連合会¹⁹⁾」があり、自身の不安や課題を自身で解決したいという思いが強く反映していると考えられる。その団体に結びついた方は、会の存在や活動について理解するための機会となるが、一般市民から見れば、何をどこへ相談すればよいか分からないことが、「福祉系」の団体にとっては、「⑫市民からの認知不足の解消」を課題として認識しているものと示唆される。

令和2年9月のヒアリング調査資料¹⁸⁾によると、個人を中心に、その個人が所属する家族や地域を単位とした「地域包括支援」が重視されている。個人とは、子供、成人、高齢者、障害者等の様々なライフステージにある住民である。「地域包括支援」とは、個人が抱えている課題を中心として、それを取り巻く家族や地域がチームの一員となって課題解決をしていくことが地域の課題解決にも繋がるという考え方である。このように、「福祉系」の団体が「地域包括支援」という視点を持って、個人の課題解決に関わっていくことが地域からより認知されていくものと考えられる。

「技術系」では、「法律系」や「福祉系」に比べて「⑦交通移動の円滑化を図る体制の充実」及び「⑧安否確認・緊急連絡体制の充実」において平均値の差が0.5点以上と高い傾向にあるため、「技術系」では、「法律系」や「福祉系」に比べて「⑦交通移動の円滑化を図る体制の充実」及び「⑧安否確認・緊急連絡体制の充実」の課題を重視している。2019年度広島県災害復興支援士業連絡会報告会資料¹⁶⁾で具体的な活動内容等を見ると、「建築士会」は、住宅被害の応急危険度判定や応急対策等に関する活動が主体となっている。また、「技術士会」は、斜面崩壊や土石流災害の復旧対策についての活動を行っている。こうした応急危険度判定や斜面崩壊等の復旧対策を行う上では、「技術士会」や「建築士会」が現地調査を行い、応急・復旧対策等の検討を行っている。大規模災害が発生すると、斜面崩壊等により道路が遮断され、迅速に現地調査を行うことが困難となってくる。このように、道路交通が遮断されることで「⑦交通移動の円滑化を図る体制の充実」を課題として認識され

ているものと考えられる。また、「建築士会」の場合は、会員への連絡手段が電話のみの連絡手段¹⁶⁾となっている。そのため、会員への連絡が迅速に対応できず、「⑧安否確認・緊急連絡体制の充実」を課題として認識しているものと推察できる。

「技術系」では、「⑦交通移動の円滑化を図る体制の充実」及び「⑧安否確認・緊急連絡体制の充実」を図っていくためには、事業継続計画（以下BCP）を作成する上で、初動体制の役割や指揮命令システムを明確にするとともに、メールやSNSを活用した一斉配信システムの確立や複数の連絡手段を用いた安否確認訓練を平時から行っていく必要があると考えられる。

以上の分析結果を踏まえると、「法律系」や「福祉系」、「技術系」の専門分野において、解決したい課題の特徴があることが示された。一方で、専門分野別の傾向については、サンプルサイズが小さいため、結論が限定的でもある。

8. おわりに

本研究では、災害発生時において、被災者支援の担い手となる「広島県士業連絡会」で活動している主体へのアンケート調査に基づいて、平成30年7月豪雨を事例として、被災者支援の活動実態及び活動していく上での解決したい課題について定量的に分析し、考察した。まず、本研究で得られた知見を以下に要約する。

1) 平成30年7月豪雨を対象にした被災者支援の活動について、「活動期間」や「専門分野」、「活動内容」に着目した活動実態を把握した。活動期間では、「復旧期」での活動が主体的となっている。

専門分野では、「技術系」や「福祉系」に比べて「法律系」が最も多くの活動している。「法律系」の団体は、被災者への生活再建や復興に関する様々な問題が「法律系」の相談に直結していることが要因として推察できる。活動内容では、「被災者相談」や「災害VCへの派遣」が主体となっている。これらの活動は、「広島県士業連絡会」が参加している「広島県災害ボランティア調整会議」や「被災者の見守り・相談支援業務に関する

協定書」に基づいた活動となっている。

2) 既往文献や講演会資料に基づいて、具体的な課題項目を整理し、アンケート調査を用いて解決したい課題を検証した。その結果、12項目の課題の中でも特に、「⑤支援活動の情報発信の迅速化」や「②行政との連携」が重視された課題であることが示された。広島県の平成30年7月豪雨災害における初動・応急対応に関する検証結果²⁰⁾では、「専門ボランティア」の派遣まで時間を要したことが情報発信の課題として取り上げられ、この改善策としては、被災者の生活支援ニーズを「地域支え合いセンター」へ繋げる仕組みの検討が必要であると指摘している。これらを参考にすると、「広島県士業連絡会」と協定を結んでいる「広島県社会福祉協議会」と大規模災害時の「初動期」の情報共有ができる体制づくりが重要であると考えられる。

専門分野別の解決したい課題については、「法律系」、「技術系」、「福祉系」の専門分野別の課題に特徴があることを明らかにした。

「法律系」では、「技術系」や「福祉系」に比べて、「③士業専門家との連携」及び「⑩専門家の人材育成」を課題として重視し、また、「福祉系」では、「法律系」や「技術系」に比べて、「⑫市民からの認知不足の解消」を課題として重視している。さらに、「技術系」では、「法律系」や「福祉系」に比べて「⑦交通移動の円滑化を図る体制の充実」及び「⑧安否確認・緊急連絡体制の充実」が課題として重視されていることがわかった。こうした専門分野別の解決したい課題の特徴を考慮した上で、第7章及び第8章の知見を踏まえて、改善点を以下に提案する。

(1) 「法律系」が「③士業専門家との連携」をより図っていくには、「広島県士業連絡会」に加入している団体の専門性の中身について、相互の団体の特性をよく理解しておく必要がある。そのためには、「広島県士業連絡会」の事務局となっている日本司法支援センター広島地方事務所が橋渡しとなり、平時から各団体の専門領域に関する勉強会を開催するなどして、各団体の専門性等の情報を共有しておくことが必要である。また、災害

の法領域に詳しい人材の裾野を広げておくためには、平時からの研修会等への取り組みにより「⑩専門家の人材育成」を図っていく必要があるものと考えられる。

(2)「福祉系」の団体が行う日常業務の相談の中で、個人に対する避難方法やルートを当事者と一緒に考えたり、発災直後の連絡方法等を想定するなど、平時から発災時のことを想定した視点を持って対応することで、自らの発信力も強化され、地域へ認知されていくものと思われる。

(3)「技術系」では、「⑦交通移動の円滑化を図る体制の充実」を改善するには、「広島県」や「広島市」と道路通行規制等の交通情報の共有化を図るための初動体制を構築することが重要である。また、「⑧安否確認・緊急連絡体制の充実」を図っていくためには、メールやSNSを活用した一斉配信システムの確立をするとともに複数の連絡手段を用いた安否確認訓練を平時から行っていく必要がある。

本研究では、「専門ボランティア」としての「広島県士業連絡会」に焦点を当て、被災者支援の活動実態や団体が活動していく上での「専門分野別」の解決したい課題の特徴を明らかにした。

津久井¹³⁾は、災害ケースマネジメントガイドブックの中で、行政だけではなく専門家や民間団体が相互に連携し、被災者一人一人に寄り添った支援を行っていくことが重要であると指摘している。こうした中で、被災者支援の担い手となる「専門ボランティア」の果たす役割は大きいと考えられる。

今後の研究課題としては、全国で活動している「専門士業」の団体サンプルを蓄積し、本研究で得られた知見を検証していくことが必要である。また、「広島県士業連絡会」に加入している団体に対して、個別にヒアリング調査等を行い、本研究で提案した改善点を検証するとともに、団体ごとに具体的な改善策を検討していく必要がある。

謝辞

本アンケート調査の実施にあたっては、「広島県災害復興支援士業連絡会」の団体の皆様には、

多大なご協力をいただき、感謝の意を申し上げる。また、本研究は、日本自然災害学会の災害調査補助によるものである。

補注

- [1] 地震や暴風、豪雨、津波等の自然災害により生活基盤に被害を受けた者。
- [2] 大原ハイツの住民で組織された大原ハイツ復興の会。
- [3] 6月28日～7月8日までの期間を平成30年7月豪雨とした。

参考文献

- 1) 日本河川協会：特集激甚化する水害への対応，No.882，p.16，2020。
- 2) 気象庁：平成29年7月の九州北部地方で発生した豪雨の名称について（平成29年7月19日）https://www.jma.go.jp/jma/press/1707/19a/20170719_gouumeimei.html，2017。
- 3) 気象庁：今般の豪雨の名称について（平成30年7月9日）[https://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/meishou/meishou.html](https://www.jma.go.jp/jma/kishou/know/meishou/meishou.html)，2018。
- 4) 内閣府：令和2年7月豪雨による被害状況等について，2020。
- 5) 内閣府：防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック，pp.7-8，pp.9-37，p.20，2018。
- 6) 内閣府：令和元年度防災白書，p.34，2019。
- 7) 内閣府：新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン，p.1，2011。
- 8) 阪神・淡路まちづくり支援機構付属研究会：士業・専門家の災害復興支援，pp.194-197，pp.7-14，pp.76-79，2014。
- 9) 青田良介：公益社団法人日本都市計画学会論文集，Vol. 50，No. 3，pp.851-858，2015。
- 10) 総務省消防庁：平成30年度消防白書，特集表1-1，2019。
- 11) 石井亮介・中村仁：地震火災および洪水に備えた高齢者の避難対応とケアマネジャーによる支援対応の実態と課題，公益社団法人日本都市計画学会論文集，Vol. 53，No. 3，pp.875-880，2018。
- 12) 崔青林・李泰榮・島崎敢・田口仁・白田裕一郎・坪川博彰：地域防災活動における中間支援機能の役割と導入効果に関する研究，自然災害科学 JJSNDS，36特別号，pp.53-67，2017。
- 13) 津久井進：災害ケースマネジメントガイドブック

- ク, p.185, 合同出版株式会社, 2020.
- 14) 室崎益輝・岡田憲夫・中林一樹: 災害対応ハンドブック, 法律文化社, pp.136-138, 2016.
 - 15) 公益社団法人日本技術士会中国本部防災委員会: 平成30年7月豪災害被災者支援活動報告書, pp.33-60, 2019.
 - 16) 広島県災害復興支援士業連絡会: 2019年度広島県災害復興支援士業連絡会報告会「平成30年7月豪雨災害の被災者支援活動について」～被災者に寄り添って～講演会, 2019.
 - 17) 広島県地域支え合いセンター: 広島県地域支え合いセンター報告書(2018年9月～2019年8月) pp.48-52, 2019.
 - 18) 広島県地域支え合いセンターとのヒアリング調査資料, p.4, pp.7-9, pp.19-21, 2020.
 - 19) 一般社団法人手をつなぐ育成会: 育成会について, <https://pref-h-ikuseikai.or.jp/>, 2020.
 - 20) 広島県: 平成30年7月豪雨災害における初動・応急対応に関する検証結果, p.87, 2019.
- (投稿受理: 2020年11月15日
訂正稿受理: 2021年3月25日)

要 旨

今後, 気候変動の影響による水害・土砂災害等の発生が懸念されている中で, 大規模災害時において, 被災者支援の担い手となる「専門ボランティア」の果たす役割は大きい。そのため, 「専門ボランティア」の活動実態や活動を行う上での解決したい課題を明らかにすることが, 今後の効果的な被災者の支援活動を行っていく上で極めて重要であると考えられる。

そこで, 平成30年7月豪雨で最も甚大な被害を受けた広島県において, 災害ボランティアセンターや地域支え合いセンターと連携して被災者支援の活動を行った「専門ボランティア」としての「広島県災害復興支援士業連絡会」に着目し, アンケート調査を通じて, 被災者支援の活動実態や活動していく上での解決したい課題を定量的に明らかにした。