

## なぜ支援が復興まちづくりの障害となったのか？

—岩手県岩泉町の平成28年台風10号災害でのボランティア活動に着目して—

地域変動と住民生活分野 川原 直也

### 【研究背景と目的】

日本国内の災害現場において「ボランティア」の存在が被災地の復旧・復興を進めるうえで重要な社会資源として認識されるようになった。近年では復興政策としてボランティア活動を推進する動きが強まる一方、被災地では外部支援が十分に活かされない場面が見受けられた。そこで被災地側が支援を受け入れる力として「受援力」が注目されるようになった。しかし、災害時では被災地に大量の支援が投入されることにより、支援者と被災者が非対称的な関係になりやすく、「支援のパターナリズム」（布田，2018）の課題が浮かび上がる。これまで「受援力」の議論は「効率的な支援の受け入れ方」という視点が重要視されてきたが、今後、災害研究における「受援力」概念を検討するうえでは「支援のパターナリズム」の問題性を踏まえた議論が必要となる。

復興期には被災地の地域住民が主体となった復興まちづくりの活動が中心となる。復興まちづくりでは住民組織が復興の担い手として期待される一方、被災地の状況によって既存の地域自治組織が機能しにくく、住民有志による組織が復興の担い手となる場合がある。しかし、住民有志の組織は既存の自治組織に比べ資源がなく、不安定であるため、「支援のパターナリズム」の問題性をより意識する必要がある。

本研究の問いは、平成28年台風10号災害の被災地を事例とし、住民有志の組織が復興まちづくりに取り組む中、なぜ外部ボランティアの支援が復興まちづくりの障害となったのか、その理由を明らかにすることである。

### 【対象と方法】

本研究では、平成28年台風10号災害により大規模被害を受けた岩手県岩泉町安家地区を対象とした。安家地区では既存の自治組織では復興段階の課題の対処が難しく、住民有志約20名によって地域の自立的な復興をミッションとした「お福分けの会」が設立された。「お福分けの会」では台風災害で発生した流木を活用しながら地域住民に対して薪ストーブ用の薪を配布する活動を実施していた。一方、「お福分けの会」とは異なる動きとして、外部ボランティア独自で地域住民へ薪を配布する取組みが行われた。この外部ボランティアの活動は、復興まちづくりの主たる担い手であった「お福分けの会」との関わりのなかで、復興まちづくりに支障をきたすような結果を招いてしまう。こうした事例は、「支援のパターナリズム」の問題性をよりクリアに捉え、検証する上で重要な示唆を与えてくれる事例であるといえる。

方法として、台風10号災害に関する行政資料や安家地区に関する文献を収集し、内容を分析した。また、「お福分けの会」会員、地域住民への聞き取り調査を行った。2つの調査から得られた知見を整理し、「お福分けの会」の設立背景、理念、活動内容について分析した。そのうえで、「お福分けの会」が掲げていた復興まちづくりのビジョンにとって、外部ボランティアの支援がどう障害となったのか、その理由を明らかにした。

### 【結果】

「お福分けの会」の復興まちづくりのビジョンは、組織の中心であるB氏とC氏の生活経験や地域の将来像を強く反映しているものであった。例えば炭焼従事者であった親の世代から日常的に

山を利用してきたB氏は、他の地域住民が生業の移り変わり等により山を手放していく中、被災前に売りに出された安家地区の山を約100haほど買い戻しつつ山林を管理してきた。B氏にとって「お福分けの会」の薪割り活動は、台風で流された薪を住民に配布する意義のほかに、地域全体で山林資源を再活用する仕組みづくりの側面があり、山と地域のつながりを取り戻そうとするものでもあった。被災前から住民サロンなどの福祉的活動を展開してきたC氏は、台風被害を受けた経験から「住民同士の支え合いによる生活保障」の規範を強く意識するようになった。そのため、「お福分けの会」の薪配布活動では、配慮が必要な世帯を対象とした。この両者の考え方が重なる部分（山林資源の活用、「地域内における生活保障」の規範）で、「お福分けの会」は活動方針を定めたのである。

他方、外部ボランティア独自の薪割り活動では希望があった世帯に無料で薪を配布していた。「お福分けの会」とは異なるルールで薪配布を行う外部ボランティアから継続的に薪をもらい続けることにより、次第に地域住民の中にも「無償の薪」としての認識が生まれ、住民間の中でも薪配布に対する認識のズレが生じた。「お福分けの会」は薪の配布方法が不公平であると地域住民からの苦情を受け、薪配布の対象世帯を拡大することとなったが、「お福分けの会」の活動に生活保障の論理が失われたことで、被災地支援の「恩返し」として組織の活動に協力していた住民有志も活動から離れていった。そのため、「お福分けの会」は薪割り活動を継続できなくなり、「内発的復興（河合ら、2016）」とも呼べる自立的な復興まちづくりの芽が摘まれる結果となってしまった。

#### 【考察】

本事例の外部ボランティアは、安家地区内で「お福分けの会」が設立する以前から薪配布活動を行っており、復旧期においては被災者個人、地域コミュニティ全体にポジティブな効用をもたらしていた。しかし、復興期において外部ボランティアの支援は、被災者個人レベルでは復旧期に続き

ポジティブな効用をもたらす一方、地域レベルではネガティブな効用をもたらすものへ変化した。

こうした現象を分析する上で、①「ボランティア-被災者個人」との関係性的側面、②地域社会の立場からみたボランティアの資源的側面という2つの側面からボランティアを捉えることが有効である。①の視点からみると、外部ボランティアは特定の地域住民と復旧・復興期にかけて継続的な関係を育んできた。また、外部ボランティアは薪割り活動だけでなく、被災者の個別的なニーズにも柔軟に対応してきた。ここから地域住民とボランティアの対話を通じて構築された長期的な関係性が見いだせる。一方、②の視点からみると、外部ボランティアの支援活動は「お福分けの会」の資源分配の理念を揺るがす問題であった。しかし、「お福分けの会」は有志の組織であり、復旧期にボランティアにお世話になっている経験からも、住民と外部ボランティアの関係性を否定できず、支援を拒否することができなかった。このように、個人のレベルではボランティア活動が善いものであるが故に、「お福分けの会」はボランティアの行為自体を止めることをためらい、次第に「お福分けの会」の結束に重要な目的が失われてしまうことになったのである。こうしたジレンマのなかで、「お福分けの会」の活動は停滞し、会が持っていた内発的復興のビジョンは失われたのである。

この事例研究からわかることは、ボランティアによる支援が個人/地域レベルごとに異なる効用をもたらす可能性があること、ボランティアの介入方法や社会的条件によっては復興まちづくりの障害にもなりえることである。「受援力」概念を議論する際には、こうした危険性に配慮しつつ、被災地支援における「ボランティアの役割」について問い直す作業も必要となってこよう。これまでボランティアは被災地の社会システムを補完する社会資源として認識されてきた側面がある。地域と長期的に関わることを想定した際、ボランティアの役割を地域社会の内省化を促すものと捉える視点は「支援のパターナリズム」をできるだけ回

避した議論に有効な視座を提供できるのではないだろうか。

**【参考文献】**

- 布田剛、2018、『支援における関係性を考える～“してあげる”支援から“共にある”支援へ』（日本NPOセンター 市民セクター全国会議2018HP分科会14発表資料）
- 河合直樹・永田素彦、2016、『『復興とはいわない』復興支援-岩手県野田村における書道教室のアクションリサーチ-』『集団力学』33：25-48