

被災地サロン活動と復興まちづくりの連携の可能性  
-能登半島地震での活動参加も踏まえて-  
Cooperative planning between salon activities and reconstruction town planning in the affected areas.

市古太郎  
Taro ICHIKO

東京都立大学, 教授, 博士 (都市科学) (ichiko-taro@tmu.ac.jp)  
Tokyo Metropolitan University, Professor, Doctor of Urban Science

復興まちづくりプロセス, 災害福祉支援活動, サロン活動, 伴走型支援  
Reconstruction Planning Process, Disaster Welfare support, Salon activity, Accompanying support

### 1.「聞く技術」／被災地サロン活動／傾聴

復興計画策定における住民参加については、災害復興研究のDRCモデルにおける創発型組織(第IV類型)形成という考察もなされてきた<sup>1)</sup>。協議会方式、説明会、世代別トーク、地区別ワークショップ、グループインタビューなど、多様な方法が実施されてきた。

能登半島地震においても、策定主体(行政)からの方針提案と被災者からの意見発出、創発的な主体形成といった基本プロセスが想定されつつ、時代性および地域特性から、過去の災害復興以上に「聞く技術」が求められるように思われる(この点は、また後日展開したい)。

この「聞く・聞く技術」に関連し、本稿では、災害福祉支援活動および被災者支援活動として展開される被災地サロン活動に着目してみたい。そこには、復興まちづくり側からの連携可能性も開かれているように思われる。

以上の問題意識から以下、災害福祉支援活動に内在する復興まちづくりとの接点、および被災地サロン活動の被災者支援上の位置づけを整理した上で、能登半島地震におけるサロン活動事例を報告し、**サロン活動と復興まちづくりの連携について考察**する。

### 2.平時／災時のサロン活動に関する研究レビュー

中村<sup>2)</sup>は、介護予防にも位置づけられる「ふれあい・いきいきサロン事業」が1994年に社会福祉事業として開始され、「地域貢献への意欲ある住民が主体的に取り組む自主活動」であること、宇治市での実態調査から「日常の見守りと非日常の対応のための情報ネットワークに組み込まれている」ことを指摘している。

平常時でなく、被災地でのサロン活動の初出として、黒田裕子ら「阪神高齢者・障害者支援ネットワーク」による「ふれあい喫茶」を挙げたい。黒田らは、西神第七仮設住宅団地内に活動拠点を設け、1995年7月から1999年9月の4年3ヶ月、原則として週六回、サロン活動を開催した<sup>3)</sup>。また齋藤ら<sup>3)</sup>は、東日本大震災と熊本地震被災地において、サロン活動や交流会が、災害関連死の予防策としても位置づけられ、復興に向けた情報提供や、

災害公営住宅でのくらしへの期待や不安が語られていたことを報告している。

建築学研究のアプローチとして、石川ら<sup>4)</sup>は、首都圏の50歳以上の集合住宅居住者を対象に、集合住宅におけるサロン活動についてアンケート調査を実施し(n=1,087)、防災面への高い期待を指摘している。また福田・田上<sup>5)</sup>は、熊本地震時、仮設住宅入居者の近隣交流の実態について調査し、南阿蘇村地域支え合いセンターにより実施されたサロン活動について、借り上げ型仮設住宅を含めた近隣交流のきっかけづくりの場として考察を行っている。

このように現在、社会福祉事業の視点だけでなく、建築・まちづくり研究の立場からも、平時／災時のサロン活動に関する研究が展開されている。

### 3.災害福祉支援活動と被災者への生活支援・相談活動

ここで災害時の社会福祉事業である災害福祉支援活動について、全国社会福祉協議会(全社協)の一連の報告書から整理しておきたい。

#### 3-1 福祉的課題を有する／災害ボランティア対象者

2019年に全社協は「災害時福祉支援活動の強化のために(提言)」を公表<sup>6)</sup>し、ここで災害時福祉支援活動を「発災後、さまざまな福祉的課題を有する被災者に対する福祉関係者による支援活動」と定義し、福祉的ニーズを要する被災者に対する緊急支援に「加えて」、「自力で被災した住宅の片づけ等が困難な場合に、その支援を行うボランティア活動」も災害時福祉支援活動であると提起した。その後、2022年公表の「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書」<sup>7)</sup>では、災害法制に位置づける「福祉」が検討され、DWAT(災害派遣福祉チーム)等の応援体制を活用した災害時福祉支援活動を「災害発生の日から応急復旧が始まる概ね3ヶ月程度」と提起し、その後のフェーズに対しては「社協等において『被災者見守り・相談支援事業』や『生活復興センター』等が展開されているが、十分ではない,,, 支援体制や財源のさらなる強

化が必要」と、中長期的な支援のあり方についても言及している。つまり、発災からおおよそ3ヶ月までの「災害福祉支援活動」から、概ね仮設住宅入居以降、被災地の社会福祉協議会を主体とする「生活支援・相談活動」が提示され、能登半島地震でも取組まれつつある。なお生活支援・相談活動については、東日本大震災での対応を踏まえた報告書も公表されている<sup>8)</sup>。

ところで2022年報告における次の指摘は、本稿の視点からは注目される。

防災の世界では、住民すべてが対象であり、命を守るためには全員を等しく平等に扱うことが重要とされる。一方、福祉の世界では、全員の能力が等しいわけではなく、一人ひとりの実情に応じて資源を比例配分することが重要である。

つまり発災前から「社会福祉ニーズ」<sup>9)</sup>を有していた被災者（福祉施設入居者、在宅サービス利用の高齢者、障害者等）だけでなく、大規模災害においては、災害を原因とする被災者への支援活動も、社会福祉事業と位置づけられ、東日本大震災や熊本地震で実践されてきたのである。ここに復興まちづくりとの1つの主要な接点を見いだせよう。

### 3-2 地域からの／個からのアプローチ

災害福祉支援活動における「対象層」に関する連携の可能性に加え、もう一つの接点として、地域からの／個からの、という論点を見ておきたい。前掲した災害時「生活支援・相談活動」に関する全社協報告書には次のような指摘がある。

社会福祉協議会の活動は、地域社会を全体的にとらえ、地域社会がよくなることで、その会員である個人の福祉が高まる、という方法(地域からのアプローチ)と地域社会に生活している個人ないし家族の生活から出発し、個人のニーズを充足するサービス、活動を行い、さらに個人を取り巻く環境の改善に取り組むことで、福祉コミュニティづくり、福祉のまちづくりをすすめるという方法(個からのアプローチ)がある。

地域から/個からのアプローチは、東日本大震災での経験を経て、熊本地震でも展開された。支え合いセンターを拠点とした生活相談支援員による、個別訪問と集会所等でのサロンや健康体操といった支援活動である。そして**地域からのアプローチの現場で、住まいとまちの再建支援活動と出会ってきた場面は少なくない**と思われる。

### 4.災害ボランティア活動の視点からのサロン活動：復興支援の接点

図1は全社協発行ガイドブックにある緊急支援／復旧支援／復興支援のフェーズでみた災害ボランティアの活動分野である<sup>8)</sup>。サロン活動は復旧支援における「場づくり」および復興支援における「コミュニティづくり」

として提示される。またこのガイドブックでは、福祉的課題を有する被災者という表現は登場せず、「被災地・被災者の困りごとをニーズと呼びます」とした上で、「ボランティアが解決できそうな内容があればボランティア活動がはじまります」と表現されている。本稿で着目する「サロン活動」について、建設型仮設住宅において「談話室や集会所は、お茶会や食事会を開いたり、ボランティアが体操や歌の教室を企画・実施するといったコミュニティづくりの場として役立てられています」と紹介され、サロン活動に近い「足湯」について「足湯は、被災者もボランティアもお互いに気軽に会話しやすいきっかけづくりでもあります」とあり、傾聴の取組みでもあることが指摘されている。

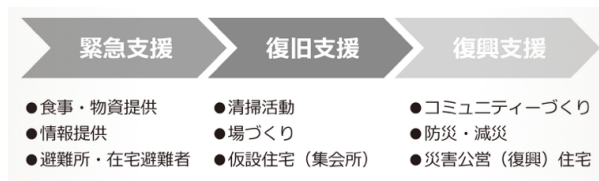


図1 フェーズと災害ボランティア活動(出典<sup>8)</sup>)

ここで「生活支援・相談活動」に該当する被災地支援活動について、図2のように考えてみたい。図の中段に傾聴／診断／専門的処方提案／伴走型支援という被災者と支援者の関係性を、また、それぞれの関係性のもとに展開される支援活動類型を上下に配置している。

ひとり一人の生活があり、被災状況も異なる。傾聴をきっかけに、次のステップとして診断(カウンセリング)により専門家の処方可能性という面も含めたニーズ把握がなされ、そして専門的処方提示と被災者の主体的承諾を経て、伴走型支援が展開されていく。このような被災者と支援側の関係性推移は、災害ケースマネジメントの取組みでも見い出せよう<sup>3)</sup>。

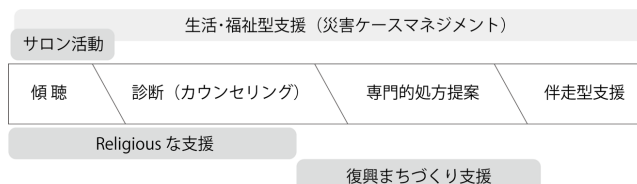


図2 被災・支援の関係性の遷移と支援活動種別

図ではまた、仮説段階だが、サロン活動において傾聴が意図されていること、また主として宗教家によるReligiousな支援は、傾聴を主軸としつつも、家族や友人が犠牲となった被災者に寄り添い、言葉を投げかける営みであること<sup>4)</sup>。そして、住まいとまちの再建を対象とする復興まちづくり支援においては、相対的に見れば、空間デザイン提案を中心とし、提案づくりに向けた対話やワークショップが展開されてきたと考えられる。そして能登半島地震からの復興まちづくりにおいて、これまで以上に「聞くこと」「聞く技術」が重要と考えられると

するならば、被災地サロン活動において、復興まちづくり側からの協働と貢献が考えられるのではないだろうか。

## 5.能登半島地震ボランティアでのサロン活動事例

### 5-1 能登半島地震の民間支援団体の活動状況

元旦の発災直後から、多くの民間支援組織も被災地に赴き、活動を展開している。2024/4/1 開催の内閣府第3 回令和6 年能登半島地震に係る検証チーム会議でも、「民間団体による避難所運営支援」つまり「専門的な知識をもつNPO 等が、避難所での炊き出しや運営支援を実施」と紹介されている。また全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOD) によれば、2024/6/20 時点で、能登半島地震被災地において、317 組織が支援活動を実施、珠洲市、輪島市、能登町、穴水町、七尾市の5 市町では支援団体による情報共有会議が継続開催されている<sup>9)</sup>。2024/2 月からは、在宅避難者宅への訪問活動にも参画し、市町の地域支え合いセンターにつなげる活動や、6 月以降、入居が進む建設型緊急仮設住宅での訪問支援活動を通して、部屋の段差や、住戸鍵の不具合、携帯電話の電波の入りにくさなどを把握し解決につなげる活動が報告されている。

### 5-2 東京都による能登半島地震被災者支援ボランティアプログラム

東京都は、東京ボランティア・市民活動センター (東京都社会福祉協議会)、(一社)災害協働サポート東京の三者の協働コーディネート体制で、東京在住/在学/在勤者を対象に「地域での交流・支え合いの場づくり(サロン活動)等」を活動内容とする事業を4/24 を第1 回として、9 月末までの5 ヶ月間、毎週、実施している。1 回あたりの活動は4 日間。活動対象地は穴水町、輪島市の8 つ程度の集落である<sup>6)</sup>。

4 日間の標準行程として、初日に東京駅に集合、昼過ぎに穴水町の宿泊活動拠点に到着、被災地視察と活動拠点の環境整備 (自炊食材調達等) と翌日のサロン活動に向けたミーティング、2 日目と3 日目に、4 つ程度の班に分かれて、仮設住宅団地や公民館施設内での「サロン活動」を実施、4 日目に拠点の片付けと振り返りを行い、富山駅経由で東京駅解散となっている。

このプログラムは、東京都災害ボランティアセンター設置に関する平時からの多様な団体の交流研修活動と過去2 回の東京都災害 VC 設置・活動が継承されている。東京都地域防災計画2012 年改訂で記載され、2013 年10 月台風26 号大島土砂泥流災害時に第1 回、その後2019 年台風15,19 号災害での第2 回設置・活動と都域を超えた福島県いわき市での支援経験等が活かされている<sup>10)</sup>。

### 5-3 サロン活動での対話の内容

第12 回までの活動報告からは、サロンで話題とされている内容として次のような内容がうかがえる。

- a) お茶や珈琲を手に、話しをすることの意義:「こうやって話をすると、自分も前を向くことができるわ」
- b) ライフライン復旧や片付けボランティア支援などの回復に向けた情報交換の場になっていること:「地域の情報が得られないことが不安。回覧板が回っていない」
- c) 公費解体や住家被害認定など住まい再建に関する状況や問題点:「家屋診断をしてもらったが結果に納得できず。2 回目の診断を依頼」
- d) 土いじり、畑づくり、米づくり:「レモンとミカンの栽培を行っているので、それが出来るのが楽しみ」
- e) わがまちの風景について:「公費解体が始まるが、以前と風景が変わってしまうと悲しい」
- f) 漁業再建:「隆起により船が乗り上げてしまい漁に出られない。これからが漁のいい時期」
- g) 若者たちが転出・減少する中での集落再建という現実、商業施設や商店の再開に向けた情報:「買い物も学校も大変。児童の送迎において親の負担が多い」
- h) 外から来たボランティアとの交流の楽しみ:「サロンが助けになっている。みんなで集まれる場があって嬉しい」

### 5-4 サロン活動の様子

筆者が参加した第6 週での活動の様子を報告したい<sup>6)</sup>。

午前にサロン会場到着後、次の開催案内チラシを集落を巡回して個別配布する。ほとんどの世帯で快く声をかけていただき、受け取っていただいた。また回復に向け、ゆっくりと変化するまちの風景を体感する時間でもある。

道端に咲いていた草花を摘んで、サロンのテーブルに飾ったところ、参加者が強く興味を持たれていた。草花を育てる、草花で季節を感じる、そんな日常が伝わってきた。

14 時サロン開始と同時に4 人の女性がやってきた。建設型仮設住宅の暮らしについて、「ご自宅のお風呂と違って、狭かったり、使いにくいくないですか」と投げかけたところ、「まだ水道が復旧していないお宅もあるし、自分には十分よ、でも給湯器の操作がなかなか覚えられないわ」といった応答があったり、「棚設置」を取り付ける無償サービスが展開されていたが、どこに設置して、何を置くか、関心事になっていた。

またサロン活動に対して、「集落として、発災前からもサロン活動を実施していた」、「この地域に喫茶店はないが、勝手に近所の友だちのお宅にあがって活動していた」また「以前は健康サロンに通っていたが、再開の目処は聞いていない」といった応答があった。加えて買物先について「以前はバス路線が隣接町中心部まで通っていて複数のスーパーで買い物できてよかった」といった話もお聞きした。サロン開催の2 時間あまりで、25 名ほどの参加があった。



図3 能登半島地震での被災地サロン活動、開店前の様子

被災地サロンは、その集落に身を置きつつ、日常のくらしについて話を聞く場であり、「暮らしと風景」を同じ目線で感じられる場と言えるのではない。

## 6.被災地サロン活動との連携(!?)に向けた考察

本稿は、災害福祉支援および被災者支援の活動として開催されるサロン活動と復興まちづくりの連携に関する接点として、参加対象は災害で影響を受けた全ての方であること、「個から」と同時に「地域から」のアプローチも重視されていることを整理した。またサロン活動が傾聴、すなわち「聞く技術」に関連していることを図2「被災・支援の関係性と支援活動種別」として提示した上で、能登半島被災地でのサロン活動を報告し、暮らしと風景に關係する会話の様子を報告した。

被災住民を対象に、復興計画策定プロセスに位置づけられ、反映するための会議体は、復興主体形成という点から、これまでも、また能登半島地震被災地の市町でも設置・開催されている。そのような場に平行して、くらしや近隣関係性の回復に資することを目的に開催されている被災地サロン活動、そこでの参加者のつぶやきとおしゃべりには、復興まちづくりとして受け止め、専門的処方提案に結びつけていくべき内容が含まれているのではないだろうか<sup>7)</sup>。

引き続き、能登半島地震からの復興まちづくりに貢献する活動を通して、計画論としての考察を深めていきたい。

### 補注

- (1)黒田さんらの仮設住宅団地での取組みは、<https://sugoist.pref.hyogo.lg.jp/sugoist/kurodayuko/>にて、また黒田さんの支援活動の取組みについては、文献<sup>12)</sup>も参照。
- (2)社会福祉ニュースについて、たとえば岩田正美<sup>13)</sup>が詳しい。
- (3)内閣府によれば、「災害ケースマネジメント」とは「申請に基づき当該支援を提供するという従来の被災者支援の手法では必ずしも十分に被災者の自立・生活再建に結びつかないことがあることから、訪問等のアウトリーチにより被災者の状況を把握し、官民連携の下、多様な課題に対応することで被災者の主体的な自立・生活再建のプロセスを支援する」被災者支援の方法である。当然のことながら、その1つの源泉としては、ソーシャル・ケースワ

ークがあろう。

(4)高橋原、堀江宗正の文献<sup>14)</sup>を参照。

(5)下記のURLを参照。各回活動報告も公開されている。

<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2024/03/29/43.html>

(6) ボランティア参加者の特性は、前後回含めて申し込み者が参加する事前ガイダンスでの印象からは、学生から高齢者まで多様であり、また男女割合は、男性割合が高いものの、それでも7割くらいの様子であった。思っていた以上に、20代から50代の参加もあった。

(7) たとえば筆者は、気仙沼階上K集落での住まい再建支援に従事したが、そこでの出発点はサロン活動での被災者からの相談が出发点となった<sup>15)</sup>。

### 謝辞

第6週の東京都能登半島地震被災地支援としての喫茶サロンに参加された住民のみなさま、ボランティア活動参加のみなさま、ボランティア・コーディネーターの方々には心より感謝申し上げます。

### 参考文献

- 1) Gavin Smith: Planning for Post-Disaster Recovery, PERI, 2011
- 2) 中村久美：地域コミュニティとしての「ふれあい・いきいきサロン」の評価，日本家政学会誌，Vol.60, No.1, pp.25-37, 2009
- 3) 齋藤正子，藤田藍津子，齋藤麻子，立石和子：災害復興のレジリエンス～東日本大震災と平成28年熊本地震における被災者支援の実態～，日本伝統医療看護連携学会誌，第1巻第1号，pp.30-40, 2020
- 4) 石川則子，伊丹弘美，高原美由紀，若林直子，小島隆矢：集合住宅における高齢化およびサロン活動に関する意識調査，日本建築学会環境系論文集，82巻，740号，pp.831-840, 2017
- 5) 福田健・田上健一（2021）借上型仮設住宅入居世帯の再建動向からみる近隣交流の変化-熊本地震後の中山間地域を対象として-，建築学会計画論文集，Vol.86, No.790, pp.2549-2560
- 6) 全国社会福祉協議会：災害時福祉支援活動の強化のために（提言）-被災者の命と健康，生活再建を支える基盤整備を-，2019
- 7) 全国社会福祉協議会：災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書，2022
- 8) 全国社会福祉協議会：東日本大震災被災地社協における被災者への生活支援・相談活動の現状と課題，2012
- 9) 合田茂広，上島安裕：被災地につながる災害ボランティア活動ガイドブック，全国社会福祉協議会，2021
- 10) JVOAD：発災から5か月 令和6年能登半島地震に関する状況について（第八報），<https://jvoad.jp/news/20240101notojishin-12/>，2024/7/15 閲覧
- 11) 市古太郎：都道府県域での災害ボランティアのネットワーク活動に関する研究 -東京都災害ボランティアセンター第2期アクションプラン策定・実施の調査報告-，地域安全学会春季大会，pp.69-72, 2020
- 12) 人と防災未来センター（2021）黒田裕子氏の資料等分析による被災者支援の検証と継承。DRI調査レポート
- 13) 岩田正美：社会福祉のトポス，有斐閣，2016
- 14) 高橋原，堀江宗正：死者の力：津波被災地「霊的体験」の死生学，岩波書店，2021
- 15) 市古太郎：寄りそうプランニング 気仙沼杉の下集落での住まい再建支援活動から，復興(19号) Vol.8, No.1, pp.28-35, 2017