

Chapter 4

Conclusion

第4章 考察

本章では、アンケート調査及び訪問調査で明らかになったことをまとめ、災害時のNPO法人等の活動や市民活動支援センターの役割について提言していく。

1. アンケート調査

(1) 災害時の支援活動について

活動経験のある支援内容について、最も割合が高かったのは「募金活動、物資支援」で、次いで「被災者に対する心のケア、傾聴、情報提供等の活動」、「家屋等の泥出し、片づけ、引っ越し支援」となっている。一方で、今後行いたい支援内容は、最も割合が高かったのは同じく「募金活動、物資支援」であるが、それ以降は「障害者支援」、「子どもの教育、学習支援、交流」と続く。

これらを比較すると、今後行いたい支援内容として、実践に対するハードルが比較的低く、個人的にも取り組みやすい「募金活動、物資支援」の割合が低くなり、日常的な活動で培った組織としての強みを生かせるような活動の割合が高くなっていると読み取れる。

(2) 他団体等との連携・協働について

日常的な活動における栃木県内の他団体等との連携・協働について、その相手方として最も割合が高かったのは「自団体と同じ分野のNPO（NPO法人、任意団体、一般法人、公益法人など）」で、次いで「地元の市町」、「教育・医療・福祉施設」となっている。一方で、今後の災害時の支援活動に向けた連携・協働について、その相手方として割合が高かった上位2つは同じであるものの、3番目に割合が高かったのは「地元の市町社会福祉協議会」である。

これらを比較すると、災害時であっても日常的な活動の延長線上での連携・協働を志向する一方

で、「地元の市町社会福祉協議会」の割合の高さから、支援活動においては同会の多くが災害時に設置する災害ボランティアセンターとの連携・協働を模索しているものと推察される。

(3) 回答団体における災害への備え

災害への備えに関する現状について、最も割合が高かったのは「特にない」で、次いで「火災に対する避難訓練の実施」、「地震に対する避難訓練の実施」となっている。一方で、今後の意向について、最も割合が高かったのは「外部機関が主催する災害に関する研修会への参加（職員等の派遣）」で、次いで「災害に関する内部の職員研修の実施（意識啓発に関する講座など）」、「食料や物資の備蓄」となっている。

これらを比較すると、現状の取組に加えて、研修等を通して情報収集や人材育成を進めたい意向を持つ団体が見受けられる。

(4) まとめ

回答した団体の4割強が何らかの災害時の支援活動を行った経験があるものの、活動内容については、実践に対するハードルが比較的低く、個人的にも取り組みやすい「募金活動、物資支援」の割合が高くなっている。その一方で、今後の意向として日常的な活動で培った組織としての強みを生かせるような活動の割合が高くなっている。被災や災害時の支援活動の経験のある自団体と類似する活動分野の団体と日常的に情報交換をすることが、災害時に迅速な活動への「備え」になると考えられる。また、自らの活動場所から近いところが被災したと想定すると、分野を超えた小地域内でのNPOや市民活動のネットワークによる内発的な支援活動にも期待がかかる。自治体やNPO・市民活動支援（中間支援）機関にはこうした動きを作り出す、あるいは誘発させるような活動団体への働きかけが必要となる。

2. 訪問調査 〈県内市民活動支援センター〉

(1) 災害支援の位置づけ

本調査で対象とした6センターのうち、地域防災計画においてその役割が明文化されていたのは1センターであった。また、6センターのうち3センターが公設民営（指定管理）の形態を取っていたが、自治体と指定管理者が契約締結の際に交わす協定書や仕様書等で災害支援に関する記載をしているのは1センターであった。

自治体における市民活動支援センターを所管する部門は政策調整・市民生活・教育などそれぞれ異なっている。一方で、各自治体の地域防災計画を確認すると、災害ボランティアを所管する部門が福祉部門あるいは福祉部門を含めた複数部門というケースが見られる。市民活動支援センターにおいて災害ボランティアを含めた災害支援活動の位置づけについて、センターやその所管課だけでなく部門を越えた全庁的なテーマとして議論されることが望まれる。その際には、センターの事業継続計画（BCP）についてもあわせて検討されたい。

(2) 支援活動の実態

本調査で対象とした6センターのうち、東日本大震災以前から設置されている3センターについては、程度の違いはあれどすべてが同震災関連の支援活動を行っていた。そのうち、住民有志による災害支援グループの事務局機能を担ったセンターは、震災直後は被災地へのボランティアバスの企画や活動現場の事前調査などのコーディネーションを、震災から数年が経過してからは支援活動を行う住民グループの側方支援などを行っている。センター主体の支援活動だけでなく、被災地の場所にかかわらず、センター利用者をはじめとする地域住民の「誰かの力になりたい」という気持ちに寄り添い、その具現化に向けた各種の支援

を行うことは市民活動支援センターとしての使命であり、特に地元が被災した際にはこうした動きが内発的な復興につながる。

一方で、関東・東北豪雨においては、県内でも甚大な被害があったにもかかわらず各センターによる目立った支援活動は見られなかった。こうした背景として、公設民営のセンターでは指定管理者の入替えやその内部の人員体制の問題が挙げられる。いずれの場合も日常業務を遂行するのが精一杯な状況で、結果として災害対応の優先順位が下がってしまったものと推察される。同豪雨後に設置されたセンターを含め、いずれのセンターも恒常的に必要最小限の人員体制で運営している。そうした実態であるからこそ、センターのBCPを含めた災害時の支援活動に関する計画の立案し、絶えず計画を見直していかねばならない。こうした計画の立案にあたっては、設置者（自治体）や運営者（指定管理者等）だけでなくセンター利用者の視点も欠かせない。

小山市市民活動センターでは、同豪雨への対応がほとんどできなかったと振り返る一方で、その後の各種取組を通して日常的に交流のある地元の市民活動団体と協働し、災害復興に必要な地域住民に対する息の長い働きかけを行っていく役割があることを見出した。加えて、職員に対する意識づけも強化することで、センターにおける災害支援に対する機運をさらに高めていくこととしている。

(3) 関係機関との協力体制

本調査を待つまでもなく、すべてのセンターが社会福祉協議会との関係について言及している。一般的に災害時、その多くが災害ボランティアセンターを設置することになるが、県内の多くの市民活動支援センターが連携・協働を模索する一方で、その役割分担が明確にできているとは言い難い。一方的なラブコールを送る「片思い」ではなく、議論する場を設け、書面を交わし、平時から

事業等を通して連携・協働を具現化していくことが必要である。

また、多くのセンターには「多様な主体間の協働」を促進する役割があるが、こうした観点からも災害時には社会福祉協議会以外のパートナーとの連携・協働も期待される。本調査で対象としたセンターのなかには地元青年会議所との関係性について言及したところもあったが、経済団体をはじめ全国的なネットワークを持つ地元の各種団体に対する働きかけも強化しなければならない。

とちぎ市民活動推進センターくららでは、東日本大震災を契機に栃木市・栃木市社会福祉協議会・栃木青年会議所・同センター指定管理者であるNPO法人ハイジの4者で災害発生時の被災者支援における関係機関との連携強化や体制づくり、災害ボランティアセンター運営に係るマニュアル作成を行い、2013年には市と市社会福祉協議会が、2015年8月には市社会福祉協議会・栃木青年会議所・同センター指定管理者としてのNPO法人ハイジの3者が災害ボランティア関係の協定を取り交わしている。これらに基づき、関東・東北豪雨での災害ボランティア支援センターを運営することとなった。

(4) ボランティア団体等の活動状況と協力体制

これもまた程度の違いはあれど、本調査で対象としたすべてのセンターが自地域におけるボランティア団体等の災害支援活動の実態について何らかの情報を有していた。地域住民の災害支援活動の「呼び水」となるような働きかけをしたセンターがあるものの、多くはセンターが関与した取組とは言い難い。

前述したアンケート調査によれば、回答したNPO法人のうち日常的な活動において「NPO・市民活動支援（中間支援）機関」と連携・協働している割合は19.8%、災害時の支援活動に向けた連携・協働の意向を示している割合は21.5%となっている。地元の社会福祉協議会との連携・協

働については、前者が31.4%、後者が39.3%であり、社会福祉協議会と比較するとNPO・市民活動支援（中間）機関に対するNPO法人の災害時の支援活動の期待値は低くなっていると言わざるを得ない。繰り返し述べてきたとおり、市民活動支援センターにおける災害支援の取組は総じて発展途上ではあるものの、多くのセンターが行っている貸館業務を入口に、相談対応や事業を通してセンター登録者をはじめとする地元のボランティア団体等との信頼関係を構築していくことが社会福祉協議会とは異なる災害支援活動へのアプローチではなかろうか。

かぬま市民活動広場ふらっとでは、関東・東北豪雨の際、職員が日常的にコミュニケーションを取っていたNPO法人2団体等と連携し、かぬま市民生活復興センターを立ち上げ、災害ボランティアセンターでは受け止めにくい、生活道路の側溝や自治公民館などの公共的な空間、さらには農地や果樹園などのボランティアニーズを受け止めてきた。ふらっとやNPO法人2団体等によるネットワークで復興センターを運営することにより、それぞれの主体が有する資源やその強みを効果的効率的に生かし合うことができた。

(5) 今後の取組

今後の取組については多様な回答があったが、総じてセンターの特長や普段から取り組んでいる事業などの延長線上で展開可能な災害支援活動を検討している。読書サロンによる知らない人同士の交流の場づくりやセンター登録団体同士の連携・協働が進むような合同演奏会など、一見すると災害とは関係無さそうな取組であっても、こうした取組におけるコミュニケーションや連携・協働の経験が災害時に生きてくるものと認識している。また、自治体の施策全体を見通したうえでセンターの担うべき役割を見出そうとしているところも見られる。上述してきたとおり、県内には災害支援の経験を有するセンターもあり、そうした

ところの実践を踏まえながら、各地域オリジナルの支援活動の展開が期待される。

(6) まとめ

市民活動支援センターにおける災害支援の取組は総じて発展途上ではあるが、その原因として公設民営センターでは自治体と指定管理者が契約締結の際に交わす協定書や仕様書等で災害支援に関する記載をしていないこと、自治体の地域防災計画において市民活動支援センターの位置づけが不明瞭であることなどがあげられる。これらの仕組みを整備していくのはもちろんのこと、センター登録者をはじめとする地元のボランティア団体等との信頼関係を構築していくことも必要である。その方策として、多くのセンターが行っている貸館業務を入口に、相談対応や事業をきっかけとし、一見すると災害とは関係無さそうな取組であっても、こうしたことの積み重ねが災害時に生きてくるものと認識している。また、災害時でも多様な主体との協働を推進していくために、地元社会福祉協議会との役割分担を明確にし、あわせて全国的なネットワークを持つ地元の各種団体に対する働きかけも強化しなければならない。

3. 訪問調査 〈たすけあいセンター JUNTOS | 茨城県常総市〉

今回訪問した「たすけあいセンター JUNTOS」を運営する認定 NPO 法人茨城 NPO センター・コモンズは地域で必要とされる様々な取組を展開しているが、2015 年 9 月の関東・東北豪雨ではとりわけ外国人支援や NPO・市民活動支援（中間支援）で培ってきた「関係性」を生かした活動を行ったことがわかる。

コモンズでは、豪雨災害以前から外国人と日本人との共生が課題となっていた茨城県常総市を拠点に外国人向けの情報提供や就労支援の事業を

行っており、豪雨災害の時にも関係機関やボランティアと協働して移動支援や法律相談などに取り組んだ。災害時に NPO が突然優れた活動を行うことはほぼ不可能であると言っても過言ではなく、コモンズの取組から日常の活動の延長線上に専門性や得意技を活かした支援活動があることが示唆された。災害時に必要とされる NPO になるためには、まずは自らの専門性や得意技を自己認識するところから始めたい。

一方、NPO・市民活動支援（中間支援）という立場では、地元の団体と外部の団体、公的機関と民間団体といった異なるもの同士を「つなぐ」役割を担ってきたことがわかる。この豪雨災害において、支援活動を行うために全国各地から多くの団体が駆けつけたが、背景には NPO 支援に関する様々なテーマの全国的な動きにコモンズが参画していたということがあり、やはりこれも日常の活動が契機となって「受援」できた格好と言えよう。また、地域（常総市）内での災害支援活動において民間サイドの中心的な役割を果たしており、その一例として、被災者の生活状況を支援団体や災害対策本部、マスコミ等と共有する機会を設けている。こうした動きは被災直後だけにとどまらず、地元の関係機関による 6 者協議や新たな防災訓練にもつながっている。NPO・市民活動支援（中間支援）機関には災害支援活動を長いスパンで捉え、それぞれのフェーズで最適な支援メニューを構築していく能力が求められるであろう。

4. 提言

以上のことから、栃木県における災害時のボランティア活動の充実のためには (1) NPO が専門性や得意技を活かした災害支援活動を行うための基盤づくり及び (2) 多様な主体による災害支援活動を支えるための体制づくりを検討していく必要があるだろう。

(1) NPO が専門性や得意技を活かした災害支援活動を行うための基盤づくり

アンケート調査において、今後の災害時の支援活動について、県内のNPO法人の約4割が「支援活動を行いたい、具体的にはまだ考えていない」と回答し、最も高い割合であった。こうした団体を対象に、県内外の災害支援活動の好事例を紹介しつつ、加えて団体同士が交流できるような機会の創出が望まれる。前述の設問で2番目に高い割合だったのが「活動している市町内での災害時には積極的に支援活動を行いたい」であったことから、個々の団体の支援機能を高めると同時に団体間の連携・協働による災害支援活動の機運を高めていくことも必要である。多くの「支援活動を行いたい、具体的にはまだ考えていない」団体が“事例を聞くだけ”、“他団体と交流するだけ”で専門性や得意技を活かした活動ができるほど災害支援活動は簡単ではないものの、むしろそうであるからこそ着実な取組が求められる。

(2) 多様な主体による災害支援活動を支えるための体制づくり

上述した災害支援活動に意欲的に取り組もうとするNPOを支えるための体制づくりもあわせて進めたい。「たすけあいセンターJUNTOS」を運営する認定NPO法人茨城NPOセンター・コモンズは2015年の関東・東北豪雨の被災直後には被災者の生活状況を支援団体や災害対策本部、マスコミ等と共有する情報交換会を、復興のフェーズにおいては地元の関係機関による6者協議の機会を設定し、NPO・ボランティア等による災害支援やその後の生活支援の活動が円滑に進むような場づくりを行っている。自然災害が頻発する昨今、防災や減災に関する取組が官民間わず数多く展開されており、特に市民活動支援センターをはじめとするNPO・市民活動支援（中間支援）機関にはその相乗効果を高める動きが期待される。

幸い、各地域の市民活動支援センターでは地元のNPO・ボランティア等と良好な関係を築いていることが訪問調査で確認され、こうした団体が分野を超えて災害時に連携・協働できるような働きかけを日常的に行っていきたい。また、地域のNPO・市民活動支援（中間支援）機関においては、こうした支援機関同士の連携を進めつつ、各地域での動きに対して指導・助言する役割が求められるであろう。