

災害復興における NPO 支援センターの役割

——平成 27 年関東・東北豪雨災害を事例として——

The Role for Disaster Recovery of NPO Support Center:

A Case Study of Kanto and Tohoku Heavy Rain Disaster in 2015

土崎 雄祐¹・石井 大一郎²

TSUCHIZAKI Yusuke・ISHII Daiichiro

2015 年 9 月に発災した関東・東北豪雨で被災した栃木県鹿沼市では、同市が設置し、民間団体（NPO 法人）が運営する公設民営の NPO 支援センター「かぬま市民活動広場ふらっと」が県内の NPO 法人や市役所、自治会等と連携して立ち上げた「かぬま市民生活復興センター」が災害時支援やその後の復興支援において大きな役割を果たした。本研究は、今後の災害時と復興時支援において、被災地の内発的復興のあり方を探る基礎的研究として、「かぬま市民生活復興センター」の取組に焦点をあて、ボランティアコーディネーションの実践を整理し、ボランティアニーズをどのように把握し、上述したような各主体の連携を図ったかを明らかにすることを目的とする。調査分析の結果、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ニーズを受け止めていたこと、ネットワーク組織のそれぞれの主体の資源や強みを活かし合うことで新たなニーズに回答できていたことなどが明らかとなった。一方で、市内在住者のボランティア活動への参加の促進などに課題が残った。

キーワード：関東・東北豪雨、NPO 支援センター、ボランティアコーディネーション、内発的復興

I はじめに

本稿は、2015 年 9 月に発災した関東・東北豪雨（以下、「平成 27 年豪雨」という。）で被災した栃木県鹿沼市を主たる研究対象とし、災害時支援とその後の復興支援に焦点をあて、被災地域の内発的復興を視野に入れたボランティアコーディネーションの方策を検討することを目的とする。特に同市が設置する、民間団体（NPO 法人）が運営する公設民営の NPO 支援センター「かぬま市民活動広場ふらっと」が中心となり、被災後に立ち上げた「かぬま市民生活復興センター」でのボランティアコーディネーションの実践において、ボランティアニーズをどのように把握し、セクター間連携をどのように図ったかを明らかにしつつ、被災時の内発的復興に向けて、今後の NPO 支援センターの役割を示す基礎資料を提示したい。

なお、本研究は、科学研究費補助金基盤研究（C）「内発的復興を視野に入れた災害ボランティア

¹ 宇都宮大学地域連携教育研究センター特任助教 tsuchizaki@cc.utsunomiya-u.ac.jp

² 宇都宮大学地域デザイン科学部准教授 ish@cc.utsunomiya-u.ac.jp

コーディネーションシステムの構築」(研究代表長谷川万由美)の研究成果の一部を報告するものである。

1. 研究の対象

1) 平成 27 年豪雨の概要

2015 年 9 月、台風第 18 号及び台風から変わった低気圧に向かって南から湿った空気が流れ込み、記録的な大雨となった。10 日から 11 日にかけて、関東地方や東北地方では、統計期間が 10 年以上の観測地点のうち 16 地点で最大 24 時間降水量が観測史上最多を更新した。この大雨で各地の気象台は、栃木県、茨城県及び宮城県に対して大雨の特別警報を発表して最大級の警戒を呼びかけた。しかし、結果的に土砂災害、浸水及び河川の氾濫等が発生し、上記 3 県で死者 8 名の人的被害のほか、多大な住宅被害、ライフライン、公共施設、農地等への被害及び交通障害が発生した。被害状況について表 1 にまとめた。

表 1 平成 27 年豪雨の被害状況 (内閣府¹及び鹿沼市²を参考に筆者作成)³

		全国	栃木県	鹿沼市
人的被害	死者	8	3	1
	重傷	8	1	1
	軽傷	72	5	—
住家被害	全壊	80	22	10
	半壊	7,022	964	24
	一部破損	343	29	—
	床上浸水	1,925	1,102	319
	床下浸水	10,353	3,934	794
非住家被害		158	153	131



図1 土砂崩れにより倒壊した家屋



図2 ボランティアによる家屋床下の泥出し

(いずれも筆者撮影)

2) NPO 支援センターの定義と実態

「かぬま市民生活復興センター」(以下、「復興センター」という。)の立ち上げとその後の運営において中心的な役割を果たした NPO 支援センター「かぬま市民活動広場ふらっと」(以下、「ふらっと」という。)の実践を理解するために、NPO 支援センターの意義や役割を確認する。

日本 NPO センターでは、(1) (個人ではなく) NPO の組織支援を主としている、(2)常設の拠点がある、(3)NPO の組織相談に対応できるスタッフが常勤している、(4)分野を限定せずに支援をしている、の4つの条件に当てはまる団体・拠点を NPO 支援センターとし、2017年時点で同センター Web サイトにおいて全国の NPO 支援センターの情報を 334 件の確認することができる⁴。栃木県内には 2017年8月現在、12市町が公設の NPO 支援センターを設置している。NPO 支援センターが果たす役割を総称して中間支援機能、また、NPO 支援センターそのものやその運営団体を中間支援組織とすることがある。内閣府(2011)では、中間支援組織を「市民、NPO、企業、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 等へのコンサルティング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」と定義し⁵、吉田忠彦(2004)はその類型を支援パターンとして活動領域特化型と支援機能特化型に、設立パターンとして事業発展型と本来型に整理している⁶。また、内閣府(2001)の調査において、NPO 法人が中間支援組織からの支援として資金、情報及びマネジメントノウハウの提供を重視している一方、情報提供について中間支援組織から受けた NPO 法人は多いが、資金調達支援やマネジメント能力向上支援について中間支援組織から提供されたとする NPO 法人の数は多くはない⁷。さらに、長浜洋二(2017)は中間支援組織の職員に対して、職場が「愚痴聞き」「チラシ置き場」「お茶飲み場」になっていないかを問うている⁸。

		支援パターン	
		活動領域特化型	支援機能特化型
設立パターン	事業発展型	Ⅲ	Ⅰ
	本来型	Ⅳ	Ⅱ

図3 中間支援組織の類型（吉田（2004）⁹を参考に筆者作成）

日本 NPO センター（2016）の調査で NPO 支援センターの累計は増加の一途をたどっていると指摘される¹⁰一方、その機能が強化されているとは言い難い。その背景の一つとして、吉田（2004）は地方自治体の横並び競争や相互レファレンスの高さにより、NPO や市民活動への支援が自治体の手がけるべき事業として認知され、そのための条例の設定あるいは具体的な施設の設置がある種の制度化圧力になったと指摘している¹¹。日本 NPO センター（2016）の調査に回答した 46%の NPO 支援センターが「行政による設置、民間による運営」（以下、「公設民営」という。）の形をとっているが¹²、地方自治体が NPO 支援センターの設置そのものを目的化し、果たすべき使命や具体的な機能について十分議論されぬまま民間団体が運営せざるを得ない状況になっている。また、地方自治体による NPO 支援センターの設置とその運営を担う民間団体の設立を急ぐあまり、NPO の支援に足るスタッフの確保や事業実施ができていないことも課題として挙げられる。特に公設 NPO 支援センターの設置にあわせ、地方自治体による支援を受け、その運営を担うべく設立した NPO は図3のⅡ（支援機能特化型×本来型）に位置することが多いが、自身が NPO の経営や資金調達の経験が十分でないままその支援の役割を担うことになり、結果として支援を求める NPO の期待に応えられていない実態が見受けられる。

災害時の対応について、公設民営の NPO 支援センターの設置条例等で明確な位置づけがされているところはほとんど見られない¹³。また、日本 NPO センター（2013）の調査では、64%の NPO 支援センターが東日本大震災に対して何らかの被災地支援に取り組んだと回答し、公設民営のところの内容を見ると、「義援金や支援金の募集・提供」や「各種情報等の収集・提供」、「救援物資の収集・提供」が多くなっている¹⁴。東日本大震災の際、後述する社会福祉協議会（以下、「社協」という。）の多くが職員を被災地の災害ボランティアセンター（以下、「災害 VC」という。）に派遣し、現地でのボランティアコーディネートに重視させたことと比べると、やや間接的な支援内容と言える。これは、全国社協 - 都道府県社協 - 市町村社協のような明白な「縦横の関係」が NPO 支援センター間では存在していないことが原因と推察される。

3) 鹿沼市が設置した NPO 支援センター「かぬま市民活動広場ふらっと」の概要

鹿沼市では、あらゆる世代の市民、ボランティア、NPO 等の活動と相談の窓口として、また各団体間の協働及び交流を図り、市民が主体のまちづくりを促進することを目的に、2006 年 10 月に NPO 支援センターとしてふらっとを設置した。主な役割として、団体間、団体と市民のコーディネート、NPO 設立や資金調達、広報等に関する相談業務、講座・研修会等の開催、会議室や事務機器、ロッカー等の貸館業務が挙げられる。これまでに高校生の自主的なまちづくり活動を支援する「高校生まち変プロジェクト会議」や市内でお茶を飲みながら読書ができる仕組づくりを目指す「ちいさな図書館」などの事業を展開してきた。また、2011 年の東日本大震災の際には、市内に設置された避難所で原子力発電所事故や津波被害による避難者受入のボランティア活動を行い、これを契機に災害時に NPO 支援センター利用登録団体の協力がスムーズに得られるよう「災害時緊急支援協力者（団体）登録制度」を制定した。ふらっと設置から 10 年が経過し、利用登録団体は 355 を数える¹⁵。NPO だけでなく自治会や地縁団体、営利事業所・団体の登録がほかの分野に比べて多くなっているのが特徴である。

ふらっとの運営は設置以後、一貫して同一の NPO が担っている。市民の立場でふらっと設置に関わったメンバーを中心に、市内でボランティア活動に積極的に取り組む市民がふらっと設置を機に団体を結成し、市から運営業務を受託した。2012 年には NPO 法人格を取得し、常勤 15 名のスタッフが交代制（3 交代（日曜・祝日は 2 交代）、2 名が常駐）で勤務している¹⁶。



図 4 NPO 支援センターの外観
(筆者撮影)

II 平成 27 年豪雨におけるボランティアコーディネーションの実践

1. 調査の内容と方法

ふらっとにおいて、災害時や復興時にどのようなボランティアコーディネーションが行われたのか、またボランティアニーズをどのように把握し、ニーズに応答するために、どのようにセクター間連携を図ったのかを明らかにするために以下の調査を行った。

表2 ふらっと運営団体の概要（かぬま市民活動サポーターズ（発行年未掲載）¹⁷より筆者作成）

●定款に記載された目的

この法人は、広く一般市民に対して、主に鹿沼市地域での市民活動及び社会貢献活動の支援、活動スペースの提供、情報の収集・提供、相談・コーディネート、教育・研修、交流促進、調査研究を行い、企業や行政との協働の形成促進と市民活動の場の創出に寄与し、市民自治と協働のまちづくりに貢献することを目的とする。

●事業の種類

(1)特定非営利活動に係る事業……市民活動に関する相談及び支援に関わる事業／公的施設の管理及び運営に関わる事業／市民活動に関する情報の収集・提供及び啓発に関わる事業／市民活動に関する研修、講座開催、人材育成に関わる事業／市民活動団体相互及び、産業（民間企業）、学校（教育・研究機関）、官公庁（国・地方自治体）、民間（地域住民・NPO）との連携・協働の促進及び支援に関わる事業／まちづくりに関わる事業

(2)その他の事業……物品販売

●団体設立の経緯

2005年4月 市民活動支援センター検討会議開催（9月までに全10回開催）

2005年8月25日～9月13日 市民活動支援センターについてのアンケート実施

2005年10月17日 市長への最終答申提出

2006年1月 市民活動拠点施設の実施要綱決定

2006年4月 市民活動人材養成講座募集及び開催（全8回開催）

2006年8月 運営団体組織化

2006年9月 市民活動拠点施設運営業務委託契約

2006年10月1日 市民活動拠点施設オープン記念式典

2012年4月 運営団体NPO法人化

1) ヒアリング調査

ふらっとで平成27年豪雨時にボランティアコーディネーションに関わる業務に従事した元職員A氏に対して、半構造化インタビューを行うことにより、関係機関との連携の状況や内発的復興に向けた地域住民のエンパワメントの方策について明らかにしていく。A氏は平成27年豪雨当時、ふらっとに勤務する3人の常勤職員の1人で、この中では勤務歴が最も長く、後述するボランティアコーディネーションに関わる業務はもとより、ふらっとの日常業務全般において中心的な役割を果たしていた。A氏に対して、プレヒアリングを2017年2月15日9:00～11:00に、本ヒアリングを7月24日13:00～15:00に、いずれも宇都宮大学内で行った。

なお、このヒアリングは、宇都宮大学「ヒトを対象とした研究に関する倫理審査」（登録番号 H16-0058）の承認を受けて実施された。

2) 既存データ調査

鹿沼市及び市社協が公開する次の資料により、同市における平成 27 年豪雨の被害の実態を把握した。

- 鹿沼市、「関東・東北豪雨（平成 27 年 9 月 9 日、10 日）における被害等状況について」、平成 29 年 3 月 31 日現在
- 鹿沼市、「平成 27 年 9 月 15 日臨時市長記者会見資料（経過、被害状況等）」
- 鹿沼市社会福祉協議会（2017）、『鹿沼市災害ボランティアセンター活動記録』

あわせて、復興センターの活動実態を把握するために、復興センターの振り返りの会合（2016 年 2 月 12 日実施、ふらっと主催）で使用された資料を用いた。

2. 調査の結果

1) 東日本大震災時の取組

平成 27 年豪雨時の取組について分析・考察するにあたり、2011 年に発災した東日本大震災の際に行った取組からの連続性があると A 氏は認識していたため、本稿でもこのことについて紙面を割くことにする。

<鹿沼市における福島県飯館村の住民全員を受け入れ>

東日本大震災の際、鹿沼市では原子力発電所事故や津波被害により避難を余儀なくされた福島県飯館村の住民全員を受け入れ、同市が設置する体育館とコミュニティセンターの計 2 か所に避難所を設けた。3 月 19 日に 300 人強が避難してきたのを皮切りに、この全村避難は結果的に 2 か月弱続き、4 月 30 日まで避難所を運営することとなった。

<避難所運営への参画>

ふらっと運営団体メンバーの有志は市災害対策本部に対し、ボランティアとして避難所運営に参画したいと要請した。体育館の避難所で主に活動し、ここでは物資の仕分けや傾聴の活動だけでなく、避難者の要望に応え、入浴の支援やレクレーションの実施、イベントスケジュールやスーパー・病院等への送迎時間、公的な情報を載せた掲示板の整備などを担った。物資の仕分けの活動は運営団体メンバー以外のボランティアも担ったが、この時のボランティア募集は市社協が行った。避難者の要望に応えるいわゆる「御用聞き」の活動は、運営団体メンバーが独自に始めたが、その要望の高まりにより、避難所設置者である市がこれを公式な活動と位置付けた。また、避難所運営にあ

たり、災害対策本部で日々の状況を確認するための会議を毎日開催していたが、運営団体メンバーの1人がこれに加わっていた。

<避難所閉鎖後の活動>

避難所閉鎖後の動きは、(1)被災地に出向いた活動、(2)市内で暮らす避難者の支援、(3)ふらっとや運営団体における災害時の活動の見直しの3点に大別される。

(1)被災地に出向いた活動

他団体が企画したボランティアバスにふらっと運営団体のメンバーが参加したり、メンバー有志で車に乗り合わせたりして被災地での泥出しボランティア活動に従事した。こうした活動をしている時期、市社協も被災地でのボランティア活動のためのボランティアバスを企画していたが、勤務シフト等の都合によりこれに参加することはなかった。

(2)市内で暮らす避難者の支援

ふらっと運営団体メンバーは、地元に戻れず市内で暮らす「避難者グループ」の立ち上げに対し支援を行った。このグループに参加する避難者の多くが津波被害によりコミュニティセンターでの避難所生活を送っていた。ここでは避難者が月1回の地元のことを語り合う情報交換会が行われ、グループ立ち上げ2年目以降は市内で行われるイベントに参加するようになった。参加した避難者の多くが福島県内に移住するようになったことから、震災から6年が経過した2017年3月からこのグループは縮小して活動を継続している。グループの運営にあたっては、ふらっと運営団体メンバーが事務局長を務めたが、これはセンター業務としての位置づけではなく、ボランティアとしての関わりであった。

(3)ふらっとや運営団体における災害時の活動の見直し

2011年の夏にこうした取組を振り返るための職員会議を1回行い、その議論を経て、それまでの東日本大震災への対応について掲載したセンター情報誌の特集号を発行することとなった。その一方、このほかに災害関係の話題が職員会議の議題になることが多少あった程度で、また、市に対して運営団体からセンターの役割を地域防災計画で位置付けるよう要望したが、現状でそれはかなっていない。

2) 平成27年豪雨時の取組

<発災直後のふらっと>

9月9日夜の豪雨の翌日10日、ふらっとに大きな被害は確認されなかったため、市役所市民活動支援課¹⁸職員とA氏で協議をした結果、通常業務を行う方針を取った。ふらっとが入居する公共施設には国際交流協会も入居し、外国人が自主的に避難してくることが想定されたが、結果的にそうした避難者はいなかった。また、利用登録団体の貸館の予約はすべてキャンセルとなった。一方

で、本来は21時まで開館だが、運営団体代表、施設長、市役所担当課（入居する施設全体を所管する産業振興課及びふらっとを所管する市民活動支援課）で協議し、特別警報が出ているという理由で開館時間を19時まで短縮した。この日の夕方、A氏は市社協内に災害VC¹⁹が設置されたことを知る。発災時から約2週間、ふらっとにおけるボランティアコーディネーションの実践は特になかったが、12日にはA氏が個人的に災害VCで活動現場（浸水等で被害を受けた住宅）と活動希望者とのマッチングの活動に従事した。この間、組織的なボランティアコーディネーションの実践を行わなかった理由を、災害VCの動きとの重複を避けるためとし、これに関する相談はすべて災害VCにつなぐこととしていた。

表3 復興センターに係わる動き

日時	事項	災害VCの動き	復興センターの動き
9月9日夜	豪雨発生（特別警報発令）		
9月10日	市社協が災害VCの設置を決定	●	
9月22日	市社協が当初2週間だった災害VCの設置期間を当面の間延長することを決定		
9月26日	復興センター開設、市内河川でクリーン大作戦実施		●
9月29日	市社協が災害VCでのボランティアの受入・送出しを	主として住家に対するボランティアの受入・送出し	
	10月9日以降一時休止とすること、生活応援窓口の新設を決定	▼	
10月2日	復興センターがボランティアニーズに対して、ボランティアの送出しを開始	●	
		生活支援	
11月30日	市社協が生活応援窓口を含む災害VCを閉鎖	▼	
12月13日	復興センター閉鎖		▼
2月12日	復興センターの振り返りの会合を実施		

<災害VCでは受け止めにくいニーズへの対応>

発災から約2週間が経過した9月24日、事前に相談を受けていた災害VC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的空間、農地や果樹園などからのボランティアニーズの対応に向けて、県内で若者と森林保全を結びつける活動を行っているNPO法人B及び同じく県内で若者による起業や地域づくり活動の支援を行っているNPO法人Cそれぞれの代表、市社協職員、センター運営団体代表、A氏が協議を行い、NPO法人2社だけでなく市役所とも連携することによ

り復興センターを開設することとした。市社協の動きと一線を画すことになった背景に、上述の東日本大震災における避難所運営の際、運営団体メンバーの一部が市社協と自身の役割の違いを感じ、連携をしても相乗効果が発揮されないことを恐れたためと A 氏は語った。

<復興センターの開設とニーズ把握>

開設日は9月26日とし、同日には1回目の活動として市中心市街地を流れ、被害が大きかった河川の「クリーン大作戦」を決行した。また、その開設日の前後する形で、25日には市の周縁部に位置し、市内では比較的被害が大きかったD地区²⁰にあるE公民館（地域公民館）の被害状況の調査を復興センターメンバーで行った。これ以降、ボランティアニーズの把握は自治会長経由で行うこととしたが、この背景には復興センターの母体となるふらっとが市の事業であるため、一定の公共性を担保する狙いがあった。また、災害VCでは対応できないニーズを拾うためには、それとは違う手法でニーズを把握する必要があると考えたからである。9月30日には復興センター代表名で市内の自治会長に対して「関東・東北豪雨による災害に関するボランティア要望調査について」と題した文書が発出された（図5）。

<復興支援センターの活動状況>

クリーン大作戦以後は、市社協等と水や消耗品の調整をしたり、内部調整（施設内でのスペースの確保）をしたりしてきたが、最初のニーズが10月2日に復興センターに届き、以降、閉鎖する12月13日までに把握したニーズ55件に対して、ボランティアを送り出して対応できたのは45件であった。こうしたニーズは、受付日、依頼者、連絡先、エリア及び内容の項目でまとめられ、活動現場の実態を把握（現地確認）したうえで、ボランティアの活動内容と人数を決めていった。進捗状況は図6の一覧表を日々更新し、関係者で情報共有を図った。

ボランティアの活動実態を見ると（図7・8²¹）、参加数は延べ606人であった。活動者の年代を見ると、20歳代が最も多く（31%）、10歳代と30歳代が同率で続く（17%）。これは災害VCに比べて若年層が多く活動をしていることを示しているが、NPO法人B及びCが日頃の活動で接点を持っていた若者が多く参加し、同時に彼らが身近な人を誘って活動に参加したものと推察される。同じく居所を見ると、県内者が最も多く（62%）、これに県外者が続いており（21%）、市内者以外の参加が目立っている。

平成27年9月30日

各自治会長 様

かぬま市民生活復興センター
代表 青田 賢之

関東・東北豪雨による災害に関するボランティア要望調査について

この度は、台風18号等による豪雨により被災された皆様に対し心からお見舞い申し上げます。報道などでわかる様子や災害ボランティアとして活動した際に感じた事として、鹿沼市における被被害が甚大であり、その深刻さに驚愕するばかりです。

さて、当団体は、被災された地域に一刻も早く復興をしていただきたく立ち上げた団体ですが、すでに社会福祉協議会が立ち上げた「鹿沼市災害ボランティアセンター」でのボランティア活動の範囲外での活動を想定しているものであります。

つきましては、私たちが地域のどのような所で活動ができるのか、下記のとおり各自治会の調査をさせていただきたく、誠にご多忙とは存じますが、ご協力下さるようお願いいたします。

記

1. 調査内容 別紙のとおり

※鹿沼市災害ボランティアセンターで対応するものは以下のとおりです

- ・ 浸水家屋からの汚れた家財の運び出し
- ・ 屋外や床下の泥出し、床掃除など

2. 調査期間 10月1日(木)～10月9日(金) ※随時受付いたします。

3. 報告先 各コミュニティセンターへ(まちなか地区は市民活動広場ふらっと)

鹿沼市下横町1302番地
かぬま市民活動広場ふらっと
担当： XXXXXXXXXX
電話：60-2212
FAX：60-2213

図5 復興センター代表名で発出された市内自治会長宛文書(筆者により一部加工)

2015.10.2~

月日時現在	N _o	ニーズ票N _o	受付日	依頼者	連絡先	エリア	内容	作業予定日	進捗状況	V参加人数	V募集人数	V募集合計	未・続・完
	1												
	2												
	3												
	4												
	5												
	19												
	20												
	21												
	22												
	23												

図6 ボランティアニーズをまとめた一覧表様式（筆者により一部加工）

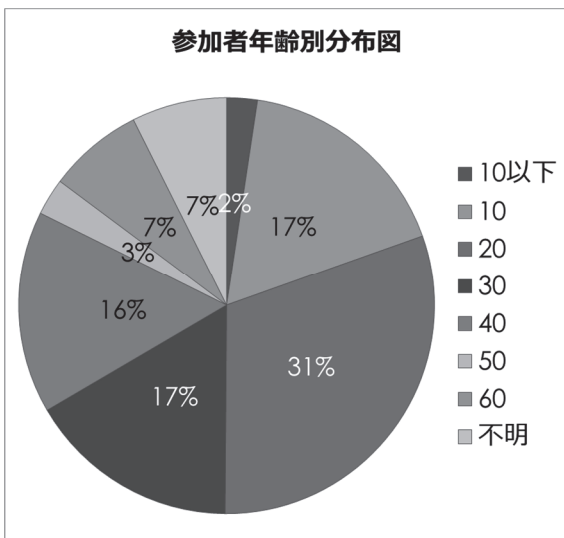


図7 復興センターの参加者年齢別分布図

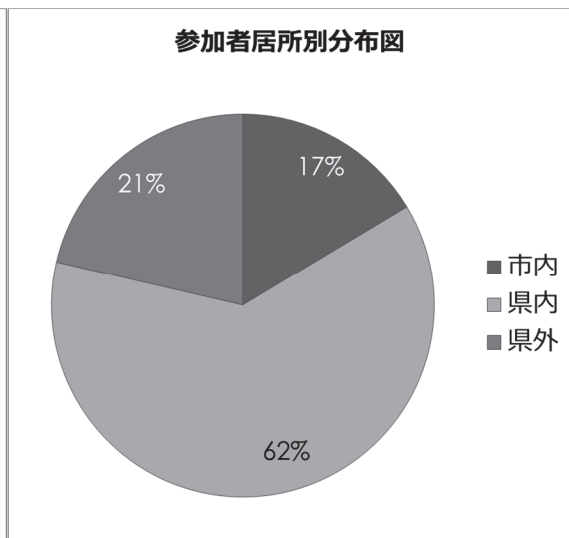


図8 復興センターの参加者居所別分布図

3. 成果と課題

以下、5点にまとめて考察する。

(1)各組織が有する資源やネットワークの有機的連携

復興センターは図8の推進体制を取ったが、復興センターを構成する各組織が有する資源やネットワークを有機的に連携させていた。連携したNPO法人B及びCは日頃の活動で接点を持っていた若者らにボランティア活動への参加を呼びかけるだけでなく、県内のほかのNPO法人の職員やボランティアコーディネーター経験者に対して、運営支援を依頼し、彼らは活動現場でのボランティアコーディネーションや自治会長から伝えられたボランティアニーズの確認等に従事した。後述する市役所市民活動支援課や自治会のネットワークが被災者からのボランティアニーズの把握に有効であったことに対し、NPO法人B及びCが有するネットワークは、主に活動者に対するコーディネーションにおいて効果を発揮したと言える。

また、ふらっととその所管課である市役所市民活動支援課は地域課題を考えるフォーラムやまちなか活性化イベントの共催で行うなど日常的な協働を実践しており、加えて市民活動支援課は自治会に関する業務も所管しており、上述したニーズ把握の体制を構築することは比較的スムーズに進んだものと考えられる。そして、ふらっとはNPO法人2社ともまたBの職員らとの協働プロジェクト（コミュニティ基金の運営）やCの役員を講師とする講演会を行うなど日常的な情報交換や事業協力の関係を築いていた。復興センターはこうした言わば「ネットワークの掛け算」によりコーディネーション機能を発揮することとなった。

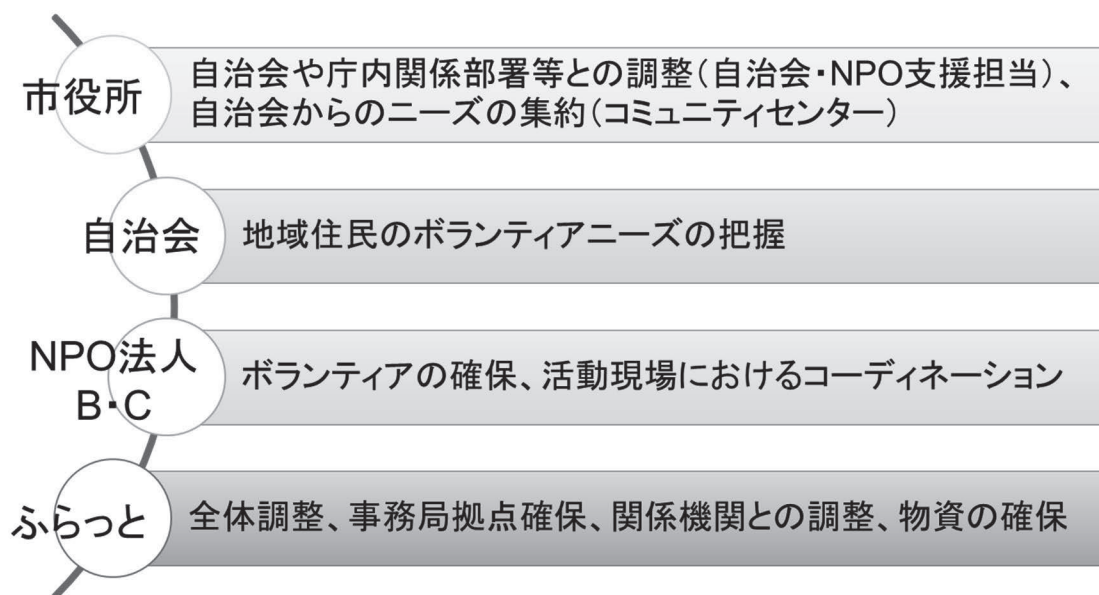


図8 復興センターの推進体制（筆者作成）

(2)災害 VC とは異なる手法によるボランティアニーズの掘り起こし

災害 VC が被災者の自己申告やコーディネーターの聞き取り調査（御用聞き）によりボランティアニーズを掘り起こしたことにに対し、復興センターでは一定の公共性を担保するために自治会長にこうしたニーズを集約させることとした。事前に特段の取り決めもなく、急ごしらえで運用した仕組であったため、それまでの災害に対する取組の度合いの違いから自治会ごとにコーディネーションの質にムラが出てしまったことは否めないが、内発的復興を考えるうえで、こうした役割が自治会等の地縁組織にもあることを動機づけすることにより、小地域でのボランティアコーディネーションの手法の一つとして有効であると言えよう。

(3)事務局機能とスタッフの配置

今回の復興センターの推進にあたり、市内中心部に立地するふらっと内に活動拠点(事務局機能)を置き、そこに小規模とはいえ復興センター占有スペースを設けることができた。このことにより、NPO 法人 B 及び C 関係者やほかの NPO 法人の職員やボランティアコーディネーター経験者の活動場所が確保され、加えて資機材等の管理もスムーズに行うことができた。一方で、復興センター開設期間中、この業務に従事する専任スタッフを配置することができず、通常業務と災害現場におけるニーズ調査やそこでのボランティアコーディネーションとの両立が困難になっていた。事業継続計画（BCP）の策定²²も含め、特に NPO 支援センターにおいては災害時の事業推進体制をあらかじめ明確にする必要がある。

(4)市内在住者のボランティア活動への参加の促進

図 8 からわかるように、市外在住者に比べ市内在住者のボランティア活動への参加が少なかったことが復興センターの結果的な特徴と言える。それだけでなく、ボランティアニーズを把握したにも関わらず、ボランティアを活動現場に送り出すことができないケースもあり、A 氏はニーズに対して全体的なボランティアが不足していたと認識している。同時に、自治会長経由でボランティアニーズを隈なく調査することにより、逆に市民が「支援される側」である認識を助長してしまった可能性があるとも A 氏は認識している。上述した「災害時緊急支援協力者（団体）登録制度」は平成 27 年豪雨の際は制定されておらず、約 300 の利用登録団体の持つノウハウやマンパワー、ネットワークを活かしきれないという課題が残った。

(5)活動の「引き際」の見極め

資機材（特に重機類）を十分にそろえることができない状況下で様々なボランティアニーズに対応してきたが、発災より 3 か月を過ぎた頃から土手の修復や石垣の修復などボランティアレベルで

は対応しきれない、専門業者による支援を必要とするようなニーズが増えてきた。後先をあまり考えず、ボランティアを送り出す用件も曖昧なままにこうしたニーズを受け止め続けた結果、(4)で述べたボランティア不足と相まって、対応できないケースが生じ、こうした状況下で復興センターの適切な閉鎖のタイミングを見定めることは困難であったと A 氏は認識している。

III まとめ

本稿では、日本 NPO センターの定義から個人よりも組織支援を主としており、また、全国レベルや都道府県レベルにおける明確な「縦横の関係」が NPO 支援センター間では存在していないことを指摘するとともに、このことが社会福祉協議会と比較すると直接的な災害支援ができずにいたことにつながると推察した。しかしながら、その強みとして、(1)公設民営という多様な主体が運営に参画している（少なくとも設置者の行政と運営者の民間団体の 2 者）ことにより、それぞれが有するネットワークの相乗効果への期待、(2)常設の拠点（その多くが公共施設）を有していることにより、ボランティアや関係者の活動・作業場所の確保が容易、(3)利用登録団体をはじめとするステークホルダーが存在、の 3 点が挙げられる。特に(3)について、彼らは自己実現や地域課題の解決を通じた社会参加に意欲的であり、そうした気持ちとノウハウを各団体が持ち寄ることで災害復興が加速することが期待される。さらに、NPO 支援センターと団体は貸館業務や講座等で日常的な接点を持っており、NPO 支援センターの立場から見れば各団体の得手不得手を把握することは難しいことではない。団体間のグループ・ネットワーク化により団体間を適切に組み合わせるコーディネーションを行い、あわせて災害ボランティアを泥出しや避難所支援などに矮小化することなく、各団体の強みに応じたメニューを提示することができれば、外部からやってくるボランティアの力と相まって内発的復興が誘発されると考えられる。このことは災害復興だけでなく、平時の NPO 支援やまちづくり活動支援を考えるうえでも有効な手法である。内発的な復興に向けて NPO 支援センターには、利用登録団体をはじめとするステークホルダーと日常的な対話を通してその活動実態を把握する能力、災害時を見据えた団体間のグループ・ネットワーク化や各団体が実践可能な活動方策を提案する能力を高めることが求められている。

付記

本稿は JSPS 科研費 JP16K12369 の助成を受けた成果の一部である。

脚注

-
- 1 内閣府、「平成 27 年 9 月関東・東北豪雨による被害状況等について」、平成 28 年 2 月 19 日 12 時 00 分現在
 - 2 鹿沼市、「関東・東北豪雨（平成 27 年 9 月 9 日、10 日）における被害等状況について」、平成 29 年 3 月 31 日現在
 - 3 「―」を記したデータは公表されていない。
 - 4 日本 NPO センター、「NPO 支援センター一覧」、http://www.jnpoc.ne.jp/?page_id=757、2017 年 8 月 5 日閲覧。
 - 5 内閣府（2011）、「新しい公共支援事業の実施に関するガイドライン」、p.1
 - 6 吉田忠彦（2004）、「NPO 中間支援組織の類型と課題」、『龍谷大学経営学論集』、Vol.44 No.2、pp.104-113
 - 7 内閣府（2001）、「NPO 法人、行政との関係性からみた中間支援組織の現状と課題」、『平成 13 年度中間支援組織の現状と課題に関する調査』、pp.13-25
 - 8 長浜洋二（2017）、「これからの中間支援組織に必要な“力”」、<https://publico.jp/nagahama/1653/>、2017 年 10 月 27 日閲覧
 - 9 吉田（2004）、前掲論文
 - 10 日本 NPO センター（2016）、「2015 年度 NPO 支援センター実態調査報告書」、p.5
 - 11 吉田（2004）、前掲論文
 - 12 日本 NPO センター（2016）、前掲書、p.6
 - 13 栃木県内の公設民営の NPO 支援センターで災害時の対応がセンター設置条例等で明確に規定されているところはなかった。
 - 14 日本 NPO センター（2013）、「2012 年度 NPO 支援センター実態調査報告書」、pp.26-27
 - 15 「『かぬま市民活動広場ふらっと』とは?」、<https://kanuma-flat.jimdo.com/ふらっととは/>、2017 年 10 月 28 日閲覧
 - 16 かぬま市民活動広場ふらっと、前掲 Web サイト
 - 17 かぬま市民活動サポーターズ（発行年掲載）、『かぬま市民活動広場ふらっと 10 周年記念誌』
 - 18 市民活動支援課は 2016 年 4 月より地域支援活動支援課に名称変更している。
 - 19 鹿沼市では、市社協会長が災害の規模、被災状況等を総合的に勘案し、災害 VC の設置の可否を判断することとしているが、同市災害対策本部からの要請に基づき災害 VC を設置することもある（鹿沼市社会福祉協議会（2017）、『鹿沼市災害ボランティアセンター活動計画』）。
 - 20 鹿沼市内で 9 月 13 日現在通報があった台風 18 号に伴う土砂崩れ等の発生箇所は 312 か所で、

これは市内 15 地区の中で 2 番目に多い（鹿沼市、「平成 27 年 9 月 15 日臨時市長記者会見資料（経過、被害状況等）」）。

²¹ 「かぬま市民生活復興センターふりかえり」資料、2016 年 2 月 12 日実施、かぬま市民活動広場ふらっと主催

²² 事業継続計画（Business Continuity Plan）。企業が自然災害、大火災、テロ攻撃などの緊急事態に遭遇した場合において、事業資産の損害を最小限にとどめつつ、中核となる事業の継続あるいは早期復旧を可能とするために、平常時に行うべき活動や緊急時における事業継続のための方法、手段などを取り決めておく計画のこと（中小企業庁、「BCP（事業継続計画）とは」、http://www.chusho.meti.go.jp/bcp/contents/level_c/bcpgl_01_1.html、2017 年 10 月 30 日閲覧）。