

災害ボランティア活動の支援体制の構築に関する一考察  
——NPOの活動意向とNPO支援センターの役割——

Construction of Support System for Disaster Volunteer Activity:  
Activity Intention of NPO and the Role of the NPO Support Center

土崎 雄祐<sup>1</sup>・石井 大一郎<sup>2</sup>・長谷川 万由美<sup>3</sup>・  
近藤 伸也<sup>4</sup>・飯塚 明子<sup>5</sup>・柴田 貴史<sup>6</sup>

TSUCHIZAKI Yusuke, ISHII Daiichiro, HASEGAWA Mayumi,  
KONDO Shinya, IIZUKA Akiko, SHIBATA Takashi

<sup>1</sup>一般社団法人とちぎ市民協働研究会専務理事／宇都宮大学非常勤講師

<sup>2</sup>宇都宮大学地域デザイン科学部准教授

<sup>3</sup>宇都宮大学教育学部教授

<sup>4</sup>宇都宮大学地域デザイン科学部准教授

<sup>5</sup>宇都宮大学留学生・国際交流センター助教

<sup>6</sup>社会福祉法人鹿沼市社会福祉協議会総務課主査／  
認定特定非営利活動法人とちぎボランティアネットワーク理事

## 災害ボランティア活動の支援体制の構築に関する一考察

### ——NPOの活動意向とNPO支援センターの役割——

Construction of Support System for Disaster Volunteer Activity:

Activity Intention of NPO and the Role of the NPO Support Center

土崎 雄祐<sup>1</sup>・石井 大一郎<sup>2</sup>・長谷川 万由美<sup>3</sup>・近藤 伸也<sup>4</sup>・飯塚 明子<sup>5</sup>・柴田 貴史<sup>6</sup>

TSUCHIZAKI Yusuke, ISHII Daiichiro, HASEGAWA Mayumi,

KONDO Shinya, IIZUKA Akiko, SHIBATA Takashi

本稿は、災害時ボランティア活動の支援体制におけるNPO支援センターの役割と今後どのような点を重視すればよいのかを検討するための基礎資料を提供することを目的としている。特に筆者らが2017年及び2018年に示したNPO支援センターの分析結果並びに2018年度に筆者らが栃木県県民生活部県民文化課と協働で実施した「栃木県災害時ボランティア活動調査」の災害時におけるNPOの活動意向の分析結果の双方を参照し、検討することで導出される災害時に向けたNPO支援センターの今後の方向性を示すものである。検討を行った結果、次のような取組が今後重要となることがわかった。(1)地域に内在する社会資源の掘り起こしとその開発 (2)災害時に活かせるNPOの専門性の棚卸 (3)災害を視野に入れたNPO同士のネットワークの構築 (4)関係機関との連携・協働を進めるための対話の場づくり (5)自センターが有する資源の棚卸と課題の克服

**キーワード**：災害支援、NPO、災害ボランティアセンター、NPO支援センター、栃木県

### I. はじめに

本稿は、災害時ボランティア活動の支援体制における、NPO支援センターの役割と今後どのような点を重視すればよいのかを検討するための基礎資料を提供することを目的としている。

ボランティア元年と呼ばれた1995年の阪神淡路大震災をはじめとする大規模災害の経験から、被災者支援において災害時のボランティア活動は不可欠なものとなっている。地域課題の解決に取り組むNPOやボランティア団体の中には、災害時にその専門性や得意な活動分野を活かして、多様なニーズに対応したきめ細やかな活動を行う団体も少なくない。現在、災害時には、社会福祉協議会（以下、「社協」という。）によって設置運営された災害ボランティアセンター（以下、「災害

<sup>1</sup> 一般社団法人とちぎ市民協働研究会専務理事／宇都宮大学非常勤講師 tsk@tochigi-sk.org

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

<sup>3</sup> 宇都宮大学教育学部教授 mayumit@cc.utsunomiya-u.ac.jp

<sup>4</sup> 宇都宮大学地域デザイン科学部准教授 kondos@cc.utsunomiya-u.ac.jp

<sup>5</sup> 宇都宮大学留学生・国際交流センター助教 iizuka@cc.utsunomiya-u.ac.jp

<sup>6</sup> 社会福祉法人鹿沼市社会福祉協議会総務課主査／認定特定非営利活動法人とちぎボランティアネットワーク理事

VC」という。)が被災者支援の拠点となっているが、特に近年はこれに加え、より適切で効果的な被災者支援を行うため、行政、社協、NPO・ボランティア等が協働して取り組む仕組みが検討され、実践されつつある。いざというときに円滑に効果を発揮するためには、被災者支援の関わる機関や団体による平時からの顔の見える関係づくりや連携・協働した取組が重要となっている。本稿においては、特に災害時にNPO支援センターがどのような支援活動を行なっているのか、またどのような課題があるのか、そしてNPO自身は災害時にどのような活動意向を持つのか、それらのギャップに着目し、今後のNPO支援センターの取り組むべき方向性を整理するものである。

具体的には、筆者らが2017年及び2018年に示した分析結果並びに2018年度に筆者らが栃木県県民生活部県民文化課(以下、「県民文化課」という。)と協働で実施した「栃木県災害時ボランティア活動調査」(以下、「活動調査」という。)の報告をもとに整理を行う。

## II. 災害支援におけるNPO支援センターの実態～2017年及び2018年調査結果から～

ここでまず、NPO支援センターの災害支援の実態から分析の視点を整理するため、土崎・石井(2017)及び土崎・石井(2018)で報告した鹿沼市、栃木市及び小山市のNPO支援センターの災害支援における実態について要点にまとめる。

### 1. 3市のNPO支援センターの経験と課題

鹿沼市が設置し、その委託を受けてNPO法人かぬま市民活動サポーターズが運営している「かぬま市民活動広場ふらっと」(以下、「ふらっと」という。)では、東日本大震災の際は福島県飯舘村からの避難者の避難所における生活支援等の活動を、2015年の関東・東北豪雨(以下、「2015年豪雨」という。)の際には市や県内のNPO法人等と連携・協働して「かぬま市民生活復興センター」を立ち上げ、社協が設置する災害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あたった。特に後者において、ふらっとは社協とは異なる対象・手法による災害時のボランティアコーディネーションの実践を通して相乗効果を発揮することができた一方で、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者が少なかったこと、またきめ細やかなボランティアニーズの調査がかえって地元住民に「支援される側」であるという認識を持つきっかけを与えてしまった恐れがあることを当時の職員は振り返った。

栃木市が設置し、指定管理者としてNPO法人ハイジが運営している「とちぎ市民活動推進センターくらら」(以下、「くらら」という。)では、東日本震災を契機とし、市・市社協・栃木青年会議所・くらら指定管理者である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VC運営に係るマニュアル作成を行ってきたが、2015年豪雨の

際には市を除く3者が連携・協働して災害ボランティア支援センターを立ち上げ、支援活動にあたった。十分な議論を重ね、3者で「災害ボランティア活動支援に関する協定書」を締結していたとはいえ、初めての実践であり、あわせて業務に従事する者の多くが初めての災害ボランティア対応ということで、少なからず混乱があった。今回の実践は3者が対等な関係で協働をしたというよりも、結果として市社協主導でボランティアコーディネーションや災害ボランティア支援センター運営そのものが執り行われ、栃木青年会議所やくらはその側面支援に徹さざるを得なかった。

小山市が設置し、2015年4月から指定管理者として東京都内に主たる事務所があるNPO法人ワーカーズコープが運営している「小山市市民活動センター」では、指定管理者が地元の団体ではなく、業務開始から日が浅いことも相まって、結果として2015年豪雨への対応がほとんどできなかった。しかし、現在の指定管理者による運営第1期目の5年間において、継続して重点的に取り組むテーマの一つとして「防災」を位置づけ、センターが入居する複合施設の法定の難訓練に合わせて施設利用者を中心とする市民が集まり、災害時に何ができるのかを話し合う場を設定したり、2017年10月の防災まちづくりフォーラムでは2015年豪雨で被害が大きかった茨城県常総市で支援活動を行ったNPO法人代表による講演会を催したりするなど、2015年豪雨が契機となって精力的に災害時支援に関する取組が進められている。

## 2. まとめ

第一にNPO支援センターが災害時支援を行うことの意義の共有について、ふらっとやくららでは東日本大震災での支援活動を経験しており、支援活動の必要性が認識されていた。特にくらはではそれを契機として市内関係機関との連携・協働して災害支援の体制を構築し、2015年豪雨が実践の場となった。一方、ふらっとにおける2015年豪雨の対応は支援活動の想定をしていないなかでのものであり、むしろこれを契機とする支援体制の構築が今後期待されることとなった。

第二に関係機関との連携・協働を推進することの必要性について、2015年豪雨の際、ふらっとは市や県内のNPO法人等と、くらはは市・市社協・栃木青年会議所と連携・協働して支援活動に取り組んだ。いずれも一定の効果が確認され、こうした実践はNPO支援センター単独で行うよりも充実した支援活動になることが示された。

第三に災害を契機としたセンター登録団体等への働きかけについて、2015年豪雨で被害が大きかった3市のNPO支援センターでは、様々な取組を進めるなかで災害支援における課題を認識するようになった。特に小山市市民活動センターでは、2015年豪雨の反省からセンター登録団体をはじめとする地域住民に対する働きかけを強化している。

### Ⅲ. 県内 NPO 支援センターの災害支援の実態

県民文化課と協働で行った活動調査では、県内 NPO 支援センターにおける災害支援の位置づけ及び支援活動の実態、今後の取組予定並びにセンター登録団体や各市町内の NPO 法人等の災害ボランティアの活動状況を把握することを目的に、表 1 に示す県内 NPO 支援センター（全 13 センター）のうち、○印を付した 6 センターを対象とする聞き取り調査を行った。なお、Ⅱで取り上げた 3 センターについて★印を付した。前述の 2017 年及び 2018 年の 3 つの支援センターへの詳細やヒアリング調査で整理した 3 つの項目を参考に、活動調査における調査の項目は、(1)災害支援の業務上の位置づけ、(2)災害支援活動の実態、(3)関係機関との協力体制、(4)ボランティア団体等の活動状況と協力体制及び(5)災害支援に向けた今後の取組の 5 点とした。各項目では課題を示しつつ改善に向けた考察を行った。

表 1 栃木県内 NPO 支援センター一覧

名称	設置主体	運営形態 *○は指定管理	運営主体	設置年
佐野市市民活動センター ここねっと○	佐野市	公設民営◎	さのフォーラム	2000
小山市市民活動センター★	小山市	公設民営◎	NPO 法人ワーカーズコープ	2001
宇都宮市まちづくりセンター まちびあ	宇都宮市	公設民営◎	認定 NPO 法人 宇都宮まちづくり市民工房	2002
足利市市民活動センター○	足利市	公設民営◎	NPO 法人足利の風	2002
日光市市民活動支援センター○	日光市	公設民営◎	NPO 法人おおきな木	2002
とちぎ市民活動推進センター くらら★	栃木市	公設民営◎	NPO 法人ハイジ	2005
かぬま市民活動広場 ふらっと★	鹿沼市	公設民営	NPO 法人かぬま市民活動 サポーターズ	2006
下野市生涯学習情報センター	下野市	公設公営	下野市	2007
真岡市市民活動推進センター コラボレもおか	真岡市	公設民営◎	NPO 法人ま・わ・た	2008
野木町ボランティア支援 センターきり館○	野木町	公設公営	野木町	2011
大田原市生涯学習センター○	大田原市	公設公営	大田原市	2014
壬生町町民活動支援センター みぶりん	壬生町	公設公営	壬生町	2014
那須塩原市市民活動センター○	那須塩原市	公設公営	那須塩原市	2018

## 1. 調査結果の概要

### (1)災害支援の業務上の位置づけ

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センターのみであった。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NPO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。NPO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する機会はほとんど見られない。連携・協働していくためには情報共有が重要となると考えられ、そうした場を設ける必要があるだろう。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しなくてはならない。

### (2)災害支援活動の実態

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、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、センター登録団体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NPO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。被災者等の支援活動を行う住民グループを支援する活動に焦点を当てることは重要だろう。

一方で、2015年豪雨においては、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。2015年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を立案し、絶えず計画を見直していかなければならない。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登録団体等の視点を生かすことも重要となるだろう。

### (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協との関係について言及している。一般的に災害時、当該自治体の多くが災害 VC を設置することになるが、県内の多くの NPO 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協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。

### (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。

後述する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。地元社協との連携・協働については、前者が 31.4%、後者が 39.3%であり、社協と比較すると 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。NPO 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団体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協とは異なる災害支援活動へのアプローチになると考えられる。

### (5)災害支援に向けた今後の取組

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。

## 2. まとめ

第一に NPO 支援センターの災害時支援の明確化について、こうした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 NPO 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。

第二にセンター登録団体等との信頼関係の構築について、これらの位置付けを整理していくのはもちろんのこと、こうした団体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。

第三に社会福祉協議会との連携強化と役割分担について、災害時でも多様な主体との協働を推進していくために、地元社協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。

## III. 災害時における NPO の活動実態と今後の活動意向の比較

県民文化課と協働で行った活動調査では、災害時における活動の「実態」と「今後の意向」を把握することを目的に、県内の全 NPO 法人 651 法人（2018 年 8 月 31 日現在）を対象とするアンケート調査を行った。有効回答率は 39.7%（回答数 242 団体）であった。

### 1. 調査結果の概要

#### (1) 災害時の支援活動の有無について

活動経験のある災害について、最も割合が高かったのは「災害時の支援活動を行ったことはない」54.5%（132 団体）で、次いで「平成 23（2011）年東日本大震災」37.2%（90 団体）、「平成 27（2015）年 9 月茨城県・栃木県等で発生した豪雨水害（関東・東北豪雨）」13.2%（32 団体）となっている。また、回答した団体の 42.6%（103 団体）が何らかの災害時の支援活動を行った経験があることが確認できる。

#### (2) 災害時の支援活動の内容

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（表 2）。

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

で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。活動調査に回答した団体で最も多い主たる活動分野が「保健、医療、福祉の増進」37.2%（90 法人）であり、災害時における NPO 法人の支援活動の推進にあたっては、まずはこうした分野の活動を行う団体に対する働きかけが効果的であると考えられる。

表2 活動経験のある支援内容とその意向の比較（上位5つ）

活動経験のある支援内容	割合(%)	回答数	支援内容の意向	割合(%)	回答数
募金活動、物資支援	77.8	84	募金活動、物資支援	55.7	107
被災者に対する心のケア、傾聴、情報提供等の活動	24.1	26	障害者支援	28.6	55
家屋等の泥出し、片づけ、引っ越し支援	18.5	20	子どもの教育、学習支援、交流	25.0	48
被災地復興に資するイベント、ツアー、被災地産品、復興グッズの制作販売支援	17.6	19	被災者に対する心のケア、傾聴、情報提供等の活動	22.4	43
その他	17.6	19	高齢者支援	22.4	43

### (3)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）」51.7%（125 団体）で、次いで「地元の市町」43.8%（106 団体）、「教育・医療・福祉施設」33.9%（82 団体）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（「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）」45.9%（111 団体）、「地元の市町」45.0%（109 団体））、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」39.3%（95 団体）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社協の多くが災害時に設置する災害 VC との連携・協働を模索しているものと推察される。

### (4)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（表3）。

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。災害時に NPO 法人が充実した支援活動を行うためには、自団体が組織として「生き延びる」ことが必要不可欠であり、継続的・義務的に行っている避難訓練等から一歩踏み込み、BCPについても検討しなくてはならないことが示唆される。

表3 災害への備えに関する現状とその意向の比較（上位5つ）

災害への備えに関する現状	割合(%)	回答数	災害への備えに関する意向	割合(%)	回答数
特になし	38.4	93	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）	30.6	74
火災に対する避難訓練の実施	36.4	88	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）	30.2	73
地震に対する避難訓練の実施	29.3	71	食料や物資の備蓄	28.5	69
食料や物資の備蓄	18.6	45	地震に対する避難訓練の実施	28.1	68
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）	12.4	30	火災に対する避難訓練の実施	25.6	62

## 2. まとめ

第一に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支援について、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、個人でも取り組みやすい「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。

第二に分野を超えたネットワークづくりについて、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。

第三に団体間のつながりを生む学びの場の確保について、NPO の今後の備えとして外部研修への参加や内部研修の充実が重要となる。そして、他団体と、なかでも類似する団体との連携を掲げる NPO が多くいたことから、特に外部研修の場においては、専門的な知識を得るとともに団体間のつながりや連携を意図した学びの場を作ることが期待されている。

#### IV. 災害時における NPO 支援センターの今後の方向性

本章では、II で示した 2017 年及び 2018 年の調査や III の活動調査から、NPO 支援センターの実態と NPO の意向のギャップに注目し、今後、NPO 支援センターは災害時の NPO 支援に向けてどのような点に力を入れて取り組んでいけばよいのか、ここまでの整理をもとに考察を加え、方向性を示す。

災害支援に取り組んだ経験を有する NPO 支援センターでは、その際の実践と振り返りにより、災害時を視野に入れつつ日常的なセンター登録団体等への働きかけや関係機関との連携・協働を強化しようとする動きが確認された。こうした動きは“災害時に自センターが何をするか”ということに主眼を置いたものである。しかし、地域における災害時のボランティア活動を広く推進し、かつ NPO 支援センターとしてのミッションを実現するためには、そこにとどまらず“災害時にセンター登録団体をはじめとする地域住民が何をするか”ということを目指したエンパワメント型のコーディネーションが必要となるだろう。現状ではそうした視点は十分でない。また、NPO 支援センターに対する災害時の連携・協働の「期待値」は社協と比較すると低くなっていることが活動調査から明らかになったが、むしろ社協とは異なるアプローチによる支援活動のコーディネーションを行うことで社協との相乗効果が期待される。活動調査にあたり参考とした認定 NPO 法人茨城 NPO センター・コモンズによる 2015 年豪雨における茨城県常総市での支援活動では、社協による災害 VC を補完する民間拠点の機能として、重機作業、アパートへの支援、炊き出し、マッサージ、語学ボランティア、災害ごみの回収等の多岐にわたる活動のコーディネーションを行っている。あわせて、被災者の生活課題を調べて関係機関に改善提案を行ったり、行政との定期協議で被災者の声を代弁したりする等、行政と住民の長期的、多面的な働きかけも行っており、こうした被災者と支援者、被災した地元住民と行政、支援活動を行う関係機関同士をつなぐ各種の取組は栃木県内の NPO 支援センターにも期待されるものであり、社協のみでは決して実現できない。

最後に、ここまでの分析結果の整理と上述した NPO 支援センターの平時の強みや求められるコーディネーションの視点を踏まえつつ、災害時のボランティア活動の充実のために NPO 支援センターに求められる今後の方向性を整理する。

##### (1) 地域に内在する社会資源の掘り起こしとその開発

ここで言う社会資源とは、災害支援の関係団体・機関をはじめそれに関する制度、自然環境を含めた地域特性、さらには地域住民の個性や特技まで多岐にわたるが、災害支援を想定しつつそれらの関係性を構造的にまとめ、可視化していくことで、登録団体をはじめとする地域住民が災害時に何を必要とし、何ができるかを具体的に想起することが可能となる。ステークホルダー間の関係性を示すエコマップや災害時に想定されることを時系列でまとめたタイムライン等の作成が有効である。そのうえで、足りない要素については新たに開発することも必要である。

## (2)災害時に活かせる NPO の専門性の棚卸

活動調査において、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が、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、意欲のある団体に対しては災害時の活動プランを一緒に考えていくことも有効であるとする。

## (3)災害を視野に入れた NPO 同士のネットワークの構築

上述した意欲のある団体同士が交流できるような機会を創出することにより、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。言うまでもなく、規約や名簿を整備しただけのネットワークや発展性が乏しい交流ではなく、定期的な会合や協働事業を通じた関係性の構築が求められる。

## (4)関係機関との連携・協働を進めるための対話の場づくり

個別の団体に対する働きかけと同時に、そうした団体を支援する機関投資のネットワークの構築も必要である。前述した認定 NPO 法人茨城 NPO センター・コモンズは 2015 年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おり、日常的にこうした取組を重ねることで団体同士の相乗効果が期待される。

## (5)自センターが有する資源の棚卸と課題の克服

最後に、社会資源や各団体の資源の棚卸に加えて、自センターが有する資源の棚卸と課題の克服も重要である。活動調査では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や限られた人員体制によるセンター運営などの課題も散見されたが、各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も一方では確認された。こうした団体や関係機関への働きかけを強化しつつも、自センターの役割を問い直し続けることが平時からできる災害支援の第一歩と言えよう。

## 付記

---

活動調査においては、栃木県県民生活部県民文化課と筆者らによる研究グループが企画・調査実施・報告書のまとめに至るまで、互いの立場を尊重し合いながら、共通の目的を達成するために連携・協働により実施した。同課の担当者であった渡辺直人県民協働推進室長、県民協働推進室大貫りえ副主幹及び小林友紀子主任の多大なる尽力があった（所属、役職は 2019 年 3 月時点）。ここに記し、感謝の意を表したい。

## 参考文献

---

- 土崎雄祐・石井大一郎（2017）「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」宇都宮大学地域デザイン科学部『地域デザイン科学』第 3 号、pp.37-53
- 土崎雄祐・石井大一郎（2018）「内発的復興に向けた NPO 支援センターにおけるボランティアコーディネート：関東・東北豪雨における栃木市と小山市の実践を通して」宇都宮大学地域デザイン科学部『地域デザイン科学』第 4 号、pp.81-93
- 栃木県県民生活部県民文化課・国立大学法人宇都宮大学編（2019）『災害時ボランティア活動実態調査報告書』栃木県県民生活部県民文化課