

令和元年東日本台風における市民活動支援組織の取組

Initiatives Taken by Civic Activity Support Organization
in Typhoon Hagibis in 2019

土崎 雄祐¹・近藤 伸也²

TSUCHIZAKI Yusuke, KONDO Shinya

¹宇都宮大学地域デザイン科学部附属地域デザインセンターコーディネーター／宇都宮大学大学院博士後期課程地域創生科学研究科先端融合科学専攻グローバル地域デザインプログラム1年

²宇都宮大学地域デザイン科学部社会基盤デザイン学科准教授

令和元年東日本台風における市民活動支援組織の取組

Initiatives Taken by Civic Activity Support Organization in Typhoon Hagibis in 2019

土崎 雄祐¹・近藤 伸也²

TSUCHIZAKI Yusuke, KONDO Shinya

2019年10月に発生した令和元年東日本台風において、T県内では全域にわたって多くの被害が確認された。本稿では、市民活動支援組織に着目し、被災者支援に資する災害ボランティアのコーディネーションの推進体制について、ICS（Incident Command System）の枠組みを用いて分析を試みる。

市民活動において中間支援機能を有する組織（中間支援組織）である市民活動支援組織には、人や資源、情報等をつなぐ役割にとどまらず、多様なステークホルダー間の協働のプロセスへの介入（伴走支援）や個別組織や地域社会の課題解決に向けた能力開発への期待が示唆されている。また、ICSについて、ハザードに関係なく一元的で包括的な危機対応を可能にする組織運営の柔軟性が特徴として挙げられる。

T県内で災害ボランティアコーディネーションに取り組んだ市民活動支援組織における推進体制について、次のような実態が確認できた。すなわち、(1)特定の人物に業務が集中していること、(2)予定されていなかった活動であっても、予定されていた活動の枠組みに取り込むことで、限られた人員や資金を生かしていること、(3)外部支援者と既存のスタッフとの協働を見据えた日常的な活動推進が必要であること。

キーワード：令和元年東日本台風、市民活動支援組織、中間支援機能、ICS、災害ボランティア

I. はじめに

本稿は、2019年10月に発生した「令和元年東日本台風」（以下、東日本台風）で被災したT県を主たる研究対象とし、市民活動支援組織におけるボランティアコーディネーションの実践に焦点をあて、その推進体制を検討することを目的とする。特に、被災地域とその周辺地域それぞれの市民活動支援組織が取り組んだ被災者支援に資する災害ボランティアのコーディネーションについて、組織としてどのような合意形成がなされ、どのような人員体制で、どのような活動に取り組んだのかを明らかにしつつ、今後の市民活動支援組織の役割を示す基礎資料として提示したい。

東日本台風においては、被災地域が東日本の広範囲にわたり、復旧・復興の担い手不足が指摘された。2019年10月31日付毎日新聞（栃木版）には、ボランティア活動の情報共有会議の参加者からボランティア不足を指摘する声が多く上がったとの記載があり、11月4日付同紙（東京朝刊）

¹ 宇都宮大学地域デザイン科学部附属地域デザインセンターコーディネーター／宇都宮大学大学院博士後期課程地域創生科学研究科先端融合科学専攻グローバル地域デザインプログラム1年
tsuchizaki@cc.utsunimiya-u.ac.jp

² 宇都宮大学地域デザイン科学部社会基盤デザイン学科准教授

には、公共交通網の寸断でアクセスが難しくなったり、受入態勢の整備が遅れたりした自治体では特にボランティアが足りない傾向にあり、地域によって人数の差も出ているとの記載があった。総じて、同時多発した甚大な被害に対していわば「ボランティア不足」と揶揄される状況を呈したと理解できる。そもそも、ボランティアは自発的な活動あるいはその活動者（人）であり、必要数を充足させるための存在ではない。こうした報道を踏まえつつ、被災者支援の現場におけるコーディネーションの実践を明らかにしつつ、市民活動支援組織が被災者支援に資する災害ボランティアコーディネーションに取り組む意義を明らかにする。

なお、本稿は、科学研究費補助金基盤研究（C）「災害に強い地域づくりに向けた地域防災・復興システム構築に関する国際比較」（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。

II. 市民活動支援組織における災害ボランティアコーディネーション

1. 研究の対象

1) 市民活動支援組織と中間支援機能

ここでは、市民活動における中間支援機能を有する組織（中間支援組織）を市民活動支援組織ととらえ、先行研究や施策としての位置づけを概観しつつ、災害時に果たすべき中間支援機能を検討する。

一般社団法人環境パートナーシップ会議が2014年3月に発行した『平成25年度環境省地域活性化を担う環境保全活動の協働取組推進事業最終報告書』によると、環境省が設置している地球環境パートナーシッププラザや地方環境パートナーシップオフィスを念頭に置いた中間支援組織の機能と役割について、Ansell & Gash（2008）の協働ガバナンス・モデルとHavelock & with Zlotolow（1995）を統合させた「協働における中間支援機能モデル」（原著は佐藤・島岡（2014））として図2を示し、次の4点で整理している。すなわち、(1)変革促進、(2)プロセス支援、(3)資源連結、(4)問題解決提示。加えて、今後の中間支援組織の機能向上について、次のように提言している。

- 開始時の状況におけるステークホルダー間のギャップ分析手法と対応手法の開発
- 境界連結者が機能を発揮する運営制度の設計
- 協働の評価指標の設定手法の開発
- 中間支援組織のスタッフの情報・ネットワーク能力開発
- 行政との連携強化
- 協働を促進する論点を統合するマネジメント理論の開発

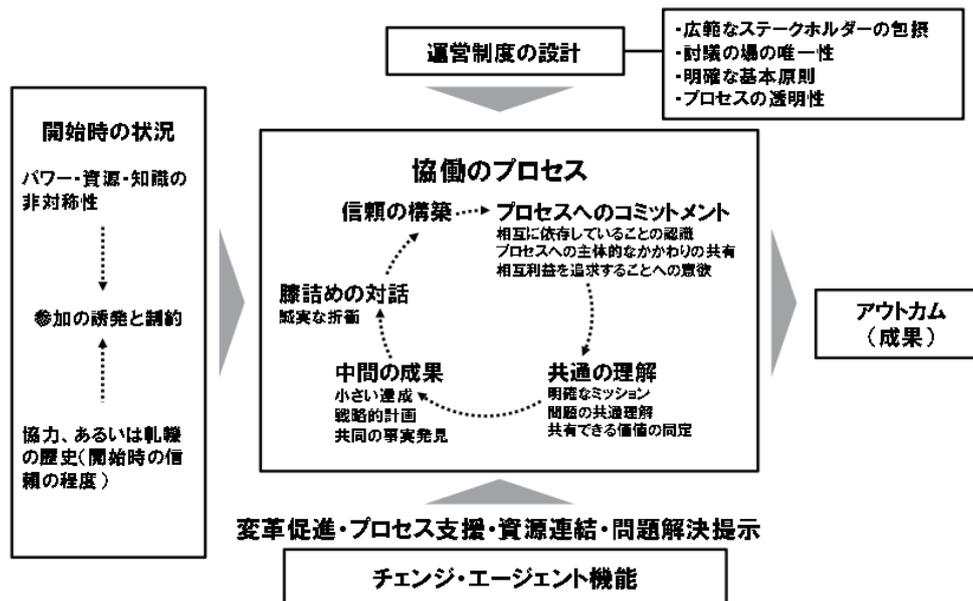


図2. 協働における中間支援機能モデル

また、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 等へのコンサルテーション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、吉田（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。加えて、吉田は、特定非営利活動促進法（NPO 法）の施行による急拡大する民間非営利セクターのニーズを受け、2004 年時点では中間支援組織も急成長していることも指摘している。

2015 年 8 月に決定した「国土形成計画」によると、「共助社会づくりを行う主体を支援する中間支援組織としてのプラットフォームの構築を図る」とされているが、2011 年 2 月に公表された「国土審議会政策部会国土政策検討委員会最終報告」では、「新しい公共」の担い手に対する経営支援として中間支援組織が充実すべき内容を次のように示している。

- 人材：経営能力、情報発信の手法、リーダーシップの見本等を示すことを目的とした、研修や訪問指導、講座
- アセット：遊休資産の活用を目的とした情報提供
- 情報：他の団体の活動情報、マーケット情報、マンパワー動員、ファンド情報等の情報提供、人と人のつながりを作る交流会（マッチング）、活動団体の運営評価の実施、相談窓口、政策提言
- ハンズオン支援：事業計画の策定や進捗管理、対立する計画に対する対案の作成、財務諸表の作成などを目的とした、単なるセミナー開催にとどまらずファイナンスを実施する機関と協働

したハンズオン支援、個別サポート、企業との事業提携支援、資金調達支援、場所貸し、備品貸し 等

さらに、災害対策基本法第34条第1項の規定に基づき中央防災会議が作成する「防災基本計画」が2019年5月に改訂された際、「中間支援組織（NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織）を含めた連携体制の構築を図り、災害時において防災ボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図る」という文言が盛り込まれたが、これに先立ち、2018年4月に内閣府防災担当が発行した『防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック：三者連携を目指して』では前掲の内閣府（2011）の定義を引用し、「被災者支援に関わる主体が多様化したことで、その活動の支援や組織間の調整を行う役割（＝“中間支援機能”）が重要となってい」としたうえで、災害時の被災者支援活動に関する主たる中間支援機能として「活動基盤の整備」と「支援者・団体のコーディネート」の2つを指摘している。

これらのことから、NPO法施行前後に民間非営利セクターで盛んに議論された中間支援組織について、当初は市民活動のあらゆる分野に共通するコンサルテーションや情報提供が期待されていたことに対し、今日ではそれらに加え、自然環境や防災といった個別の活動分野でもその役割や機能が議論されていることがわかる。また、人や資源、情報等の資源が乏しいNPOに対し、それらを補完する支援にとどまらず、多様なステークホルダー間の協働のプロセスへの介入（伴走支援）や個別組織や地域社会の課題解決に向けた能力開発への期待が示唆される。一方で、前述してきた中間支援機能の多くはNPOに対する平時の丁寧な働きかけを基盤とし、NPOの発展や成長を志向しているが、本稿で取り上げる災害時の対応においては被災者あるいは被災地の暮らしの再建が喫緊の最重要課題であり、NPOが現状持ちうる能力を最大限に発揮するための働きかけが必要となる。さらに、緊急事態において、中間支援機能を発揮する市民活動支援組織そのものの変容についても検討が望まれる。

2) ICS: Incident Command System

平時だけでなく緊急事態においても持ちうる能力を最大限に発揮するためには、危機対応体制の構築が必要不可欠である。そこで、本稿では、災害対応の世界標準として知られている Incident Command System (ICS) を適用し、災害ボランティアコーディネーションの実践に向けた市民活動支援組織の役割を整理する。ICSについて、田口ら（2003）は、アメリカ合衆国連邦緊急事態管理庁（Federal Emergency Management Agency: FEMA）（2002）を引用し、緊急時における対応の本質的な仕組みを示し、いかなる災害及び緊急事態にも適用可能な組織体系の構築を目指すもの

であると指摘している。また、東田ら（2005）は、林編（2004）を参考に、1970年代米国カリフォルニア州で最初の枠組みが作成され、当時の米国における森林火災への危機対応について、次のような問題が存在したことを指摘している。

- 一人の管理者に報告が集中する
- 緊急時の対応組織の構造が多様である
- 信頼できる災害情報が得られない
- 通信手段が不十分で互換性に欠ける
- さまざまな機関の間で計画を連絡させる構造がない
- 権限の境界がはっきりしていない
- さまざまな機関間で使用している用語に違いがある
- 危機対応における目標が不明確で具体的に欠ける

ICSは1980年代に入ると、カリフォルニア州だけでなく全米の森林火災関係者の間で利用される組織運営体制となり、さらに、National Commission on Terrorist Attacks（2004）によれば、1990年代には森林火災だけでなく、2001年9月11日の同時多発テロなどさまざまな原因で発生する災害場面やイベント場面でも利用される危機対応に関する標準的な組織運営体制になったという。ICSの機能として、図3の5つが挙げられる。

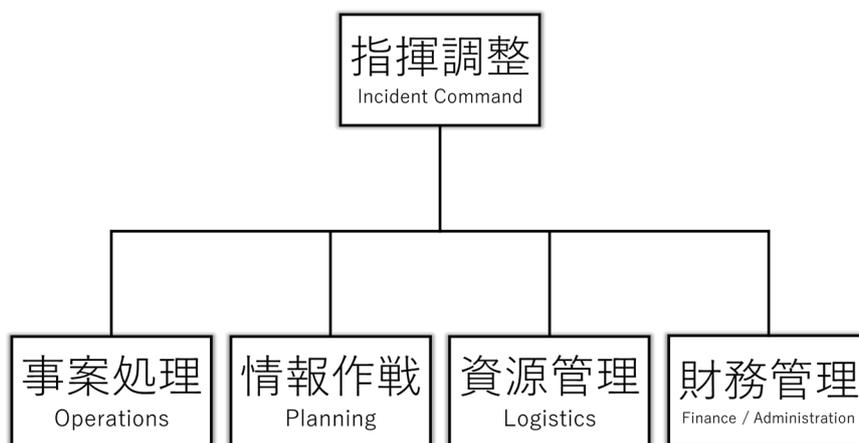


図3. ICSの5つの機能

ICSの大きな特徴として、どのような規模の危機であろうと、どのような原因で発生した危機であろうと、ハザードに関係なく一元的で包括的な危機対応を可能にする組織運営の柔軟性にある。それを可能にしているのが、関係するすべての組織が標準的な危機対応体制を共有すること、危機

対応に必要となる活動を 5 つの機能の集合体としてとらえていることが挙げられる。基本的にはどの規模の危機であっても同じ構造を持っており、危機の原因による違いは事案処理分門が扱う活動の違いとして処理され、危機対応の構造そのものはどのような原因であれ変化しないようになっている（東田ら（2005）、前掲）。各部門の主要な機能は表 1 のとおりである。

表 1. ICS における各部門の主要な機能

部 門	機 能
指揮調整 Incident Command	指揮本部長（Incident Commander）と補佐官（Command Staff）からなる。指揮本部長は、事案における全ての事柄に責任を持つ人物である。また補佐官は必要に応じて配置され、指揮本部長の補佐にあたる。
情報作戦 Planning	事案に関する戦術的な情報の収集・評価・伝達、そして活動計画の作成に責任を持つ。また、現在の事案の状況や今後の気象等の見通し、さらには配備されている資源の情報を管理する責任を持つ。
事案処理 Operations	情報作戦部門のたてた計画に基づき、行動を行う。
資源管理 Logistics	事案において、必要となる施設やサービス・物資を提供する。
財務管理 Finance / Administration	事案処理にかかる費用や財政面についての算段を行う。

ICS を用いて市民活動支援組織を分析する際に注意すべき点として、以下の 2 点が指摘できる。第 1 に、事案処理部門について、一義的にはボランティアコーディネーションが想定されるが、これには被災者に対する働きかけとボランティア等支援者に対する働きかけの二面性があり、整理して検討すべきである。第 2 に、災害時でない平時であっても限られた人員で活動する市民活動支援組織が散見され、特定の人物が前述した機能を複数兼ねている実態があり、特に指揮調整部門を担う責任者（Commander）が情報作戦部門を兼ねている様子がしばしば見られる。

3) 研究で明らかにする課題

前述の 1) 及び 2) を踏まえ、市民活動支援組織と中間支援機能について、東日本台風の際に災害ボランティアコーディネーションの実践を ICS の枠組みで整理することにより、災害時に果たすべき中間支援機能を明らかにする。先行研究としての土崎・石井（2018）では、市や自治会、NPO 等のステークホルダーとの関係性に着目し、市民活動支援組織の役割を導出しているが、本稿においては、災害の種類や規模にかかわらず適用される枠組みを活用することで、活動を推進あるいは継続するための具体的な方策を検討するものである。

2. 令和元年東日本台風における T 県内市民活動支援組織による被災者支援活動（災害ボランティアコーディネーション）

東日本台風において、T 県内で被災者支援として災害ボランティアのコーディネーションを行った 2 つの市民活動支援組織に対し、聞き取り調査を行った。第 1 に取り上げる特定非営利活動 (NPO) 法人 H について、主たる活動地域としている T 市では東日本台風だけでなく 2015 年の関東・東北豪雨の際にも甚大な被害が見られ、いずれも後述する地元社会福祉協議会 (社協) や青年会議所 (JC) との協定に基づき、市災害ボランティアセンター (災害 VC) の運営にあたっており、T 県内では災害ボランティアコーディネーションに関する経験を豊富に有している市民活動支援組織の一つである。また、第 2 に取り上げる NPO 法人 M は、東日本台風の際、T 県内で唯一災害ボランティアを他地域へ送り出すコーディネーションを行っている。プレ調査をとおして、どちらの NPO 法人も日常的に市民活動支援組織として活動するとともに、理事会と有給職員を有し、各職員の役割分担も明確であることが明らかになり、ICS の枠組みを適用しやすいと判断した。

なお、NPO 法人 H は代表理事・センター長、NPO 法人 M は事務局長を調査対象者とし、半構造化インタビューの手法を用いた。語られた実践内容を ICS のフレームを適用し、5 つの機能に分類したうえで、それぞれについて具体的に「誰が」「何を」したのかを整理・分析することを試みた。インタビューにあたっては、書面で調査目的等概要を説明し、署名による同意を得たうえで実施した。

1) 令和元年東日本台風の概要

2019 年 10 月 6 日に南鳥島近海で発生した台風第 19 号は、マリアナ諸島近海を西に進み、一時大型で猛烈な台風に発達した後、次第に進路を北に変え、日本の南を北上し、12 日 19 時前に大型で強い勢力で伊豆半島に上陸した。その後、関東地方を通過し、13 日 12 時に日本の東で温帯低気圧に変わった (図 1)。

T 県内では、この台風の影響により、26.7m/s (北北西、12 日 23 時 17 分) の最大瞬間風速を観測した。11 日 0 時から 13 日 9 時の総降水量は、N 市観測地点 A で 512.5mm、観測地点 B で 438.5mm、観測地点 C で 424.5mm など県内の広い範囲で大雨となった。気象庁はこの台風第 19 号について、「令和元年東日本台風」と名称を決めた。

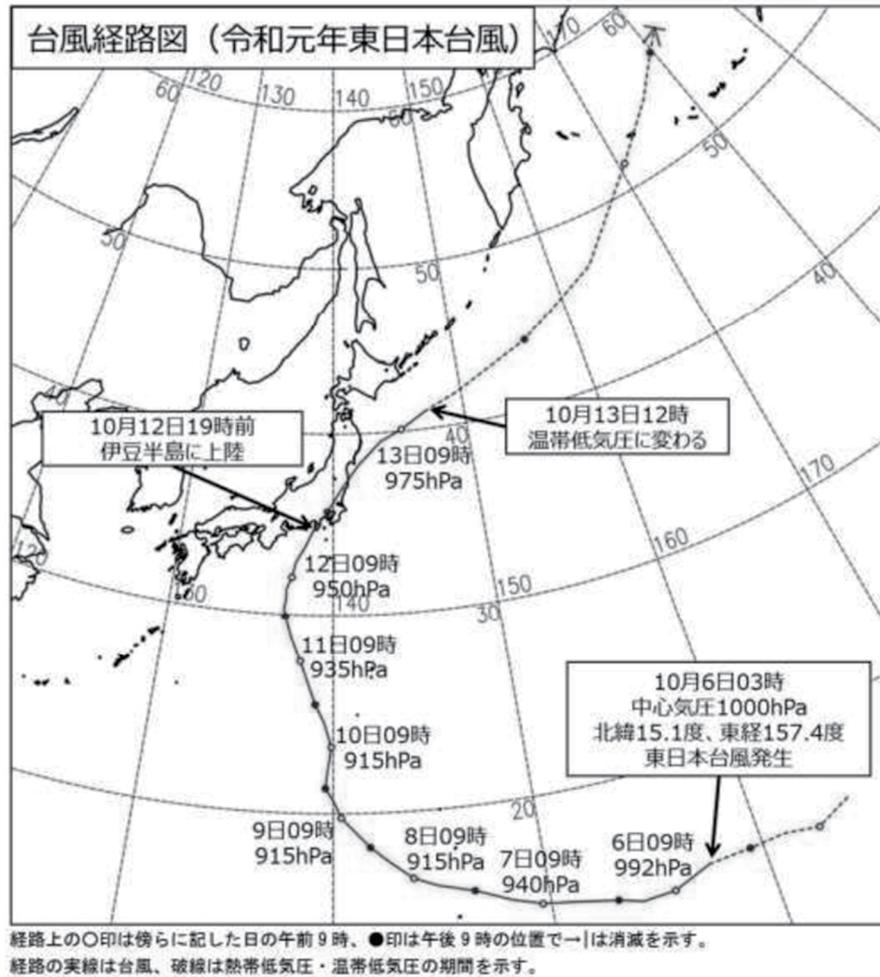


図1. 東日本台風経路図（宇都宮地方気象台（2020））

2) NPO 法人 H による取組

NPO 法人 H は、T 県 T 市に所在し、2006 年に設立した。市民活動支援を活動分野とし、T 市が設置した市民活動推進センターの管理運営業務を受託するとともに、2018 年からは市の生活支援コーディネーター設置事業も受託している。

東日本台風の際、T 市では甚大な被害が見られ、約 8,000 の住家被害があった。当該組織が運営する市民活動推進センターも浸水し、復旧作業に追われた一方、地元社協や JC との協定に基づき、市災害 VC の運営にあたったほか、県内外の支援団体と連携した災害復旧支援活動を行った。

2-1) 指揮調整部門（Incident Command）

当該組織における本部長や補佐官の役割は通常時の市民活動推進センター運営を中心的に担う常務理事（副センター長、現代表理事・センター長）と災害時の被災者支援の経験が豊富な理事（セ

ンター非常勤職員・生活支援コーディネーター事業担当者)の2人が担った。

当該組織では、各事業が担当者の主体性により執行されている。当時のセンター長(非常勤)を含め、職員の半数以上が理事を兼務しており、事実上、職員間の日常的なコミュニケーションの中で意思決定が行われている。事業の多くが市委託事業であり、意思決定の際には必要に応じて市や関係機関との協議もあるという。

2-2) 情報作戦部門 (Planning Section)

東日本台風の支援にかかる取組の企画は本部長やその補佐官役の2人が担当した。

発災直後は社協やJCとの協定に基づき、災害VCの運営に加え、当該組織が運営する市民活動推進センターの復旧作業を行った。前者は社協を中心に活動計画が立案され、当該組織は被災者の支援ニーズとボランティアとのマッチングを、JCは資機材に関する役割をそれぞれ担当した。当該組織は発災2日後の10月14日から約2か月間これを担った。後者について、市民活動推進センターが床上浸水し、1週間程度後片付けに追われた。電気系統が床下にあったため、その復旧に3週間程度時間を要し、その間は臨時休館とした。

市民活動推進センターの復旧作業が収束しつつある10月後半あたりから、県外の支援団体のカウンターパートとしての機能を果たすようになる。本部長やその補佐官役の2人はこうした団体と地元関係機関等との連絡調整を担った。具体的な活動として、次の3つの取組を行った。第1に、全国域の被災地支援団体の助言を受け、自治会単位の茶話会を実施して生活再建に関する制度等について学ぶ場を設けた(市民活動推進センターの事業として実施)。第2に、被災地で一時的に自動車の貸出を行う団体の現地拠点を市民活動推進センター内に設けて活動した。第3に、助成機関の支援を受け、住家被害の修繕に必要な工具等を貸し出す「災害復旧サポートセンター」を開設した。

2-3) 事案処理部門 (Operations Section)

災害VC運営について、市民活動推進センター常勤職員2人を中心に、前述の2人が加わって常時1~2人、ボランティアが多く活動することが見込まれる一部の週末は3人体制で災害VCのマッチング班の役割を担った。朝はボランティアと活動現場のマッチングを行い、午後は作業依頼があった現場を訪問して状況を確認し、夜は翌日の活動に向けた災害VCの会議に参加した。

市民活動推進センターの復旧作業について、災害ボランティアセンターで役割を担う職員以外(主に非常勤職員)はこの作業に追われた。発災当初は市民活動推進センター利用者や地元の高校生が自発的に集まり、作業に参加した。

生活再建制度等に関する学びの場づくり(茶話会)について、本部長やその補佐官役の2人を中

心に、市民活動推進センターの職員が担当した。外部支援団体のスタッフが講師役となり、被災者に対して様々な情報提供を行った。11月から2月までの間に6回開催した。

自動車貸出の活動支援について、市民活動推進センター非常勤職員の家族や当該組織役員の知人が有給スタッフとして参画し、外部支援団体の活動を補佐した。

災害復旧サポートセンターでの工具等の貸出について、代表理事が経営する事業所の一角に活動拠点を設け、その家族や当該組織の会員が有給スタッフとして参画した。1月から3月までの間に21件の工具や機材等の貸出実績があった。

2-4) 資源管理部門 (Logistics Section)

災害 VC 運営について、資機材は社協や JC がそれぞれのネットワークや従前から所有するものを利用したため、当該組織が調達したものは特にない。

市民活動推進センターの復旧作業について、作業に必要なものは市民活動推進センターで従前から所有するものを利用した。

生活再建制度等に関する学びの場づくり(茶話会)について、資機材を要する活動ではなかった。消耗品等は市民活動推進センターの予算を活用した。

自動車貸出の活動支援について、貸出用の自動車は外部支援者が調達したため、当該組織が調達したものは特にない。

災害復旧サポートセンターでの工具等の貸出について、前述した有給スタッフが工具をはじめとする必要な資機材を調達した。

2-5) 財務管理部門 (Finance / Administration Section)

東日本台風に特化した資金調達として、災害復旧サポートセンターでの工具等の貸出について、前述のとおり助成機関による支援を活用した。助成申請や採択後の助成機関とのやり取りは本部長やその補佐官役の2人が担当した。

それ以外の活動の費用は、既存の事業を活用したが、平時の事業との関係性を整理しないまま運用した点については課題として残った。

2-6) 小括

NPO 法人 H におけるキーパーソンは、本部長や補佐官の役割を担う常務理事(副センター長、現代表理事・センター長)と理事(センター非常勤職員・生活支援コーディネーター事業担当者)の2人であり、指揮調整部門に加え、情報作戦・財務管理部門もこの2人が中心的に担っている。また、特筆すべき事項として、生活再建制度等に関する学びの場づくり(茶話会)は市民活動推進

センターの自治会等地縁組織支援という年度当初から予定されていた活動の枠組みに取り込んでいく点が挙げられる。さらに、被災地支援団体や助成機関といった外部支援者との協働しながら活動を推進していることがわかる。

3) NPO 法人 M による取組

NPO 法人 M は、T 県 M 市に所在し、2010 年に設立した。市民活動支援を主な活動分野とし、指定管理者として M 市が設置した市民活動推進センターの管理運営を行っている。加えて、2020 年からは障害者就労事業所（就労継続支援 B 型）も運営している。

東日本台風の際、M 市周辺では大きな被害は見られず、当該組織では県内他地域での被災地（者）支援活動に地元（M 市周辺）住民が参加できるよう各種施策を講じた。

3-1) 指揮調整部門（Incident Command）

本部長と補佐官の役割はそれぞれ理事長（非常勤）と事務局長（市民活動推進センター職員として常勤）が担った。

災害時に限らず、法人運営に関することは理事会の合議制により、市民活動推進センターに関することは設置主体である市との協議を踏まえた理事長決裁により、それぞれ意思決定をしている。いずれにしても、原案のほとんどは事務局長が作成（企画）している。

大規模災害が発生した際、法人では支援金、市民活動推進センターでは義援金をそれぞれ集める、という取り決めを 2017 年の熊本地震の頃にしていた。東日本台風の際には、「今回はどうする？」という投げかけがある理事からあり、理事会の議題となった。

市民活動推進センター事業として行ったボランティアバスについて、年度当初に予定されていた事業の枠組みのなかでの実施だったため、市からの指摘は特になかった。

3-2) 情報作戦部門（Planning Section）

東日本台風の支援にかかる取組の企画はほぼすべて事務局長が担った。

事務局長が地域の情報共有会議や支援方策を検討するための県内 NPO 有志の作戦会議に参加し、必要な情報を収集したことによりボランティアバスの企画が実現した。

災害ボランティアの経験が豊富な非常勤職員は、自らが有する情報やネットワークを生かして個人的に活動したが、必要に応じて組織の立場も活用するとともに、組織としてもその活動をバックアップした。

3-3) 事案処理部門 (Operations Section)

市民活動推進センター事業として、被災地の災害 VC 等をとおして活動を行うボランティアバスを実施した。

地元社協の共催したボランティアバスでは補助的な役割を担った。それ以外にもボランティアバスを 3 回実施した。前述のとおり、訪問する被災地の選定や活動プログラム企画、参加者募集等のコーディネーションは事務局長が担い、当日の被災地での活動支援は災害 VC 等現地の受入先スタッフに依頼した。ボランティア活動希望者を被災地に送り届けるイメージでコーディネーションをしたと事務局長は語る。

募金について、市民活動推進センター内に義援金と活動支援金の合計 2 種類の募金箱を設置した。前者は T 県共同募金会の募集に応じることとし、後者は中央共同募金会「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」(ボラサポ) に対して拠出することとした。2 種類の募金箱を設置した背景として、義援金と活動支援金の使途の違いを伝えつつ、寄付には多様な選択肢があることを具体的に示したかったと事務局長は語る。

3-4) 資源管理部門 (Logistics Section)

東日本台風の際に使用あるいは新たに調達した物資やサービスは特にない。

ボランティアバスにおけるバスの手配や軽微な消耗品の購入は、市民活動推進センターの業務の一環として行った。

3-5) 財務管理部門 (Finance / Administration Section)

前述の非常勤職員の活動資金として、助成機関より助成を受けた。申請書は当該職員が作成し、事務局長が確認したうえで申請した (事業開始後、事情により助成辞退)。

ボランティアバスは市民活動推進センターの予算から支出した。年度当初の予算よりも金額は増加したものの、ほかの業務には大きな影響が出ない程度であった。

3-6) 小括

NPO 法人 M における取組は事務局長によるところが非常に大きい。ボランティアバスの取組は、年度当初から予定されていた活動の枠組みとして行っており、臨機応変な対応ととらえることができる。また、地元社協との連携は、事務局長 1 人に集中しがちな業務の効率化・分散化につながるものと推察される。

Ⅲ. 考察とまとめ

2つの市民活動支援組織への聞き取り調査の結果概要は表2のとおりである。

表2. ICSにおける部門の担い手と取り組んだ具体的な活動

		NPO 法人 H			NPO 法人 M		
被災地域		○ (運営施設が浸水)			×		
ICSにおける部門	指揮調整	常務理事 (副センター長兼務)、 理事			[本部長] 理事長 [補佐官] 事務局長		
	情報作戦	同上			事務局長		
	事案処理	[具体的な活動]	内部ス タッフ	外部支 援者等	[具体的な活動]	内部ス タッフ	外部支 援者等
		災害VC運営	常勤ス タッフ中心	地元社協 やJC	募金 (義援金、活動支援 金)	事務局長	(寄付先)
		市民活動推進センター の復旧作業	非常勤ス タッフ中心	利用者や 地元高校 生	ボランティアバス	事務局長	地元社協 (一部)
		生活再建制度等に関する 学びの場づくり (茶話 会)	常務理事 理事	被災地支 援団体			
		自動車貸出の活動支援	常務理事 理事、新規 有給スタ ッフ (既存 スタッフ 縁故者等)	被災地支 援団体			
		災害復旧サポートセン ターでの工具等の貸出	同上	助成機関			
	資源管理	— (特筆すべき業務なし)			— (特筆すべき業務なし)		
財務管理	指揮調整、情報作戦に同じ			情報作戦に同じ			

※網掛けの内容は災害時に取り組む活動として予定されていたもの。

これらから読み取れることとして、以下の3点を挙げる。

第1に、ICSの指揮調整部門以外の各部門をライン・スタッフ組織における「ライン」(事案処理部門)と「スタッフ」(事案処理部門以外の3部門)として捉えると、いずれの組織も「スタッフ」すなわち後方支援の役割を責任者たる指揮調整部門担当者が兼務している。加えて、NPO法人Mではほぼすべての役割を事務局長が一人で担っており、特定の人物に業務が集中することにより、災害の規模や状況によって機能不全が危惧される。2つの市民活動支援組織の実態に即してICSの5つの機能を再構成すれば、「指揮命令・情報作戦」「事案処理(ライン)」「資源管理・財務管理(スタッフ)」の3つに収束される。このうち、「事案処理(ライン)」については、平時の中間支援機能を生かしつつ、外部支援者からの働きかけも踏まえた活動の展開が予見される。平時から限られた人員で事業運営に当たっていることが示唆され、訓練等を重ねつつ、活動へのコミットメン

トが高くない役員や会員の参画により「人手不足」を克服する必要がある。

第2に、いずれの組織も予定されていなかった活動について、予定されていた活動の枠組みに取り込み、限られた人員や資金を有効に活用している。具体的には、NPO 法人 H が市民活動推進センターの自治会等地縁組織支援の一環として行った生活再建制度等に関する学びの場づくり（茶話会）や NPO 法人 M が同様に市民活動推進センターの現場訪問型研修事業として行ったボランティアバスが挙げられる。状況に応じた柔軟な対応であると前向きに評価できる一方で、いずれの組織も市民活動推進センター運営業務において市が示す委託業務仕様書には被災者支援に関する業務は明記されておらず、その時々を担当者で解釈が異なり、克服すべき課題として認識すべきである。災害時を想定し、「何をやるか」に加え、「誰が、どのようにやるのか」すなわち人員体制や資金調達まで踏み込んだ計画づくりが期待される。

そして第3に、具体的な活動として挙げたものには何らかの外部支援者のかかわりがあることから、既存のスタッフと様々な支援者が協働することを見据えた計画の立案や訓練の実施、日常的な情報交換等のコミュニケーションの重要性が示唆される。市民活動支援組織として地元の NPO やボランティアグループを支援しているが、こうした日常的な支援先が災害時には支援者や協働のパートナーとなり、被災地の復旧や被災者支援を充実させることが可能となる。平時のプロセス志向の中間支援機能の重要性は前述の既往研究で指摘したが、災害時の「暮らしの再建」という成果を志向した中間支援機能の強化も求められるところである。そのために、平時から時限と成果指標を設定した支援活動の定着が望まれる。

参考文献

- 宇都宮地方気象台（2020）『「令和元年東日本台風」の記録』、p. 2
- 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
- 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』44（2）、p. 104-113
- Ansell, C., & Gash, A., 2008, Collaborative Governance in Theory and Practice, Journal of Public Administration Research and Theory, 18（4）, p. 543-571.
- Havelock, R. G., & with Zlotolow, S., 1995, The Change Agent's Guide, 2nd edition, Education Technology Publications, Inc.
- 佐藤真久・島岡未来子（2014）「協働における中間支援機能モデル構築にむけた理論的考察」『日本環境教育学会関東支部年報』8、p. 1-6
- 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』 p. 13-25
- 田口尋子・林春男（2003）「FC-IDEFO による災害応急対策の標準化手法の開発：事例研究：神戸

市地域防災計画」『地域安全学会論文集』5、p. 203-212

Federal Emergency Management Agency, 2002, Emergency Management Guide for Business and Industry

東田光裕・牧紀男・林春男・元谷豊（2005）「標準的な危機管理体制に基づく危機管理センターと情報処理のあり方：自治体における危機管理センターと情報処理の現状分析」『地域安全学会論文集』7、p. 1-8

林春男編（2004）『INCIDENT COMMAND SYSTEM NATIONAL TRAINING CURRICULUM Module1-Module17』京都大学防災研究所巨大災害研究センター

National Commission on Terrorist Attacks, 2004, The 9-11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Official Government Edition

土崎雄祐・石井大一郎（2018）「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編『地域デザイン科学』3、p. 37-53

