

被災者支援活動における三者連携と中間支援に関する研究 ～令和元年東日本台風で被災した栃木県内の事例～

宇都宮大学地域デザイン科学部 学生会員 ○荒川 優紀
宇都宮大学大学院 学生会員 土崎 雄祐
宇都宮大学地域デザイン科学部 正会員 近藤 伸也

1. はじめに

近年の自然災害では、様々な組織が被災地支援に携わり、災害時には試行錯誤する中でより良い支援方法が検討されてきた。その中で支援活動をする組織間の調整となる役割をはじめとした、連携体制を明確にして、被災時だけでなく平常時での組織のかかわり方についても見直す必要性がでてきている。内閣府防災担当¹⁾は被災地支援を効果的に行うことを考える際に「三者連携」を掲げているが、各地域の状況に応じて三者連携について手法が確立されていない。

本研究ではまず社会福祉協議会と NPO 等の三者連携の視点より、平常時での組織同士のかかわり方を見直し、三者連携のシステムを用いて被災地の復興支援をより効果的にすることを目的とする。具体的には、令和元年東日本台風で被災した栃木県内を支援した組織の役割や連携体制を当時の関係者への調査を通して導き出し、当時の課題や今後への課題を「組織間構造」の視点から考察することによって連携体制を明確にする。

2. 三者連携

本研究における災害発生時の被災者支援に関する三者連携は、3つのセクターが相互に協力、又は情報交換しながら被災地の災害復興を支援することをさす。



図1-災害時の「三者連携」のイメージ

今回の場合はこの3つのセクターを図1のように「社会福祉協議会(以下、社協)・災害ボランティアセンター

(以下、災害VC)」、「NPO・NGO等」、「行政」とおく。その3つのセクターの間の塗りつぶされた部分には関係性の緩衝材ともいえる中間支援組織が存在することがある。「中間支援組織」は内閣府防災担当が2018年に発行したガイドライン²⁾より、「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」と定義される。

中間支援組織に求められる重要な中間支援機能(被災地支援活動の支援や組織間の調整を行う役割)として「活動基盤の整理」と「支援者・団体のコーディネーター」の2つが挙げられている。

「活動基盤の整理」としては、支援活動を行う上で必要となる資材や資金、その他活動に必要な資源を調達することで中間支援を行うことが目的であり、一方で「支援者・団体のコーディネーター」としては、各団体の活動状況・支援ニーズ・課題等の情報共有を行い、支援の抜け・漏れ・落ち・ムラを無くし、総体として支援活動を最大化することが目的である。

3. 令和元年東日本台風の概要

令和元年10月6日に南鳥島付近で発生した台風19号は、その接近・通過に伴い広い範囲で大雨、暴風、高波、高潮が発生した。この大雨の影響により、日本各地で河川の氾濫や土砂災害、浸水害が発生し、これらによる人的被害や住家被害、電気・水道・道路・鉄道施設等のライフラインへの被害や障害が発生した。栃木県内においても各地にわたって洪水や土砂災害など様々な被害が発生している。

4. ヒアリング調査

4-1. 調査対象

本研究でのヒアリング調査では、栃木県U市の社協に所属し、被災時には災害VCの運営に携わっていたY氏

と、NPOとして被災地支援活動を行っていたT氏から当時の被災地支援における組織間関係や自組織の活動等について聞き取りを行った。

4-2. 調査結果

U市の被災地支援体制の特徴は①関わるセクターが多かったこと②ボランティアの数が被災者ニーズに対して少なかったことが挙げられる。

①は、かなり早期にNPO等の活動が開始したということと災害VCが市内の様々なセクターと協働して支援活動を行ったことが影響している。復興支援の前期においてはNPO・NGO等はそれぞれ主体的に活動しており、引き継ぎ期では「くらし復興支援センター」の発足からその主体である非営利団体Tと市社協(災害VC)の連携が始まった。後期には組織体制等を変更した復興支援センターと2020年3月31日の閉所まで個人ボランティアの応援等を行った災害VC、その他自治会や民生委員、地元の国公立大学などの市内の各組織が様々な形で復興支援を行った。

②は、報道の面で県内の他市町や他県に比べて外部に情報が発信できていなかったということが考えられる。実際に全国社会福祉協議会²⁾より報告されたデータにより、栃木県内に注目してみると派遣されたボランティアの半数以上が栃木市と佐野市に派遣されていた。また、そのような問題に対して社協はサテライトの設置や回覧での市内に対するボランティアの募集を行うといった方法をとることによってマッチングの効率化や支援スピードの向上、市内ボランティアの増加を狙った。また、ここで先述の自治会や民生委員、宇都宮大学等との連携・協働を行うことにより復興作業全体の活性化や流動性を促進することになった。

5. 考察

今回の調査結果から「組織間構造」の視点で宇都宮市における復興支援の「二者連携」と「中間支援機能」について考察する。

まず、今回の宇都宮市における支援体制全体の組織間構造としては次の図2が考えられた。この図に描かれているものは、山倉による組織間構造の形態にある同盟型の中でも連合型³⁾と呼ばれるものであり、この型の特徴としては組織ごとの自主性が比較的強く個別組織同士でネットワークの調整主体として機能しているという所にある。実際に今回のU市における復興支援活動

には明確な中間支援機能を有する組織は定められていなかったが、復興支援に携わった組織(特に緑の枠線で囲まれた組織)内部の人間が組織間の調整を担っていたことが明らかになった。そのため専門の中間支援組織を持たずにそれぞれの個別組織に調整主体を持つ同盟型の連合型³⁾に近い関係性であると判断した。

今回は社協側が初期の段階で他団体への協力を前提に動いていたため組織同士の協力関係の構築に早い段階で取り組めたことやコミュニケーションを密に取れたことによって今回のU市における復興支援体制構築に良い影響を与えたと考えられる。

次に各NPOのプラットフォームであった復興支援センターの組織構造に注目する。この組織は目的志向型³⁾でありながら内部はルーズな関係であり、組織のかかわりが少ない相互調節型³⁾といった特殊な体制で各NPOが自由に利用できるプラットフォームであったといえる。このような体制をとったことにより組織内には一体感はないものの現場では復興支援センターとして活動ができ、支援活動の自由度が高まった。

今回の体制では中間支援組織は無いものの、復興支援を進める中で中間支援機能が発生した。よって、今後の復興支援では中間支援組織を枠組みに入れる必要があると考えられる。

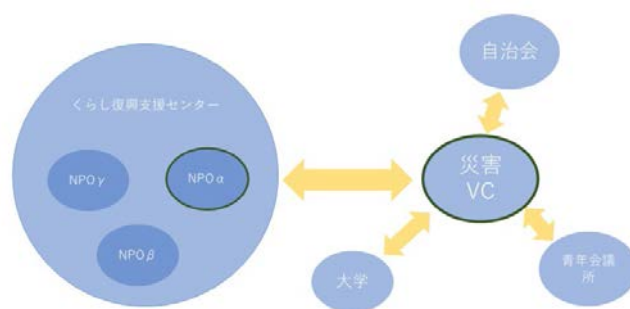


図2-U市における組織間構造

6. 参考文献

- 1) 内閣府防災担当: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～, 2018
- 2) 全国社会福祉協議会, 全国ボランティア・市民活動振興センター:台風19号等災害 災害ボランティアセンター等のボランティア数(1月26日(日)まで)
- 3) 山倉健嗣, 組織間関係:企業間ネットワークの変革に向けて. 有斐閣, 1993