

多組織連携により運営される災害ボランティアセンターのあり方 -平成29年7月九州北部豪雨を対象とした一考察

A Study on Operation of Disaster Volunteer Center through Collaboration -A case of Northern Kyushu heavy rain 2017

重松 貴子¹

Takako Shigematsu¹

¹ 東京大学大学院 学際情報学府

Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, The University of Tokyo.

Disaster volunteer centers have been mainly managed by social welfare councils. So, previous research had been focus on disaster volunteer center operated by social welfare councils. However, in the area of affected by Northern Kyushu heavy rain 2017, disaster volunteer center which is operated by network of NPO and administration. In my study, we observed change in disaster process and management situation for this case and clarified the problem of managing the disaster volunteer center through a multi-organization. It was revealed that there was a problem of "absence of decision makers" and "lack of personnel of administrative staff". At that time, the completion of the coordinating organization at the grassroots level helped to solve the problem.

Keywords : *flood, volunteer, collaboration, reconstruction*

1. 背景と目的

(1) はじめに

災害発生時には、全国から個人ボランティアや団体ボランティアが集まる。そうした、ボランティア活動を調整する際には、災害ボランティアセンター（以下災害VC）が窓口となり調整役割を担う。災害VCについては、行政レベルの応援やNPO等の災害専門の団体の支援を受け、現地の社会福祉協議会（以下社協）が主体となり設立や運営することが主となっていると指摘されていた（大門&渥美 2018）。そのため、災害VCの運営や機能に着目した既往研究は、社協が運営主体である災害VCの活動を当てたもの（渥美ら 2004, 本間 2014, 大門&渥美 2018）が中心である。既存の調査・研究では社協主体の災害VCにおける課題について、閉所の支援主体をどのように引き継いでいくか（全国社会福祉協議会 2016）や、被災者でもある社協職員が支援者になることの負担（大門&渥美 2018）、支援に入ったNPO、行政等といかに連携していくか（渥美ら 2004, 本間 2014）が指摘されていた。

平成29年7月九州北部豪雨の被災地域では、社協による災害VC閉所後、行政の任期付職員である地域おこし協力隊と市内外のNPOがネットワークを形成し、新たな災害VC設立事例が見られた。本事例は、既存の研究において着目されていた社協主体とは異なる、災害VCの運営のあり方であると考えられる。本事例における課題や意義を明らかにすることは、災害VCの運営主体の新たな可能性を見出し、社協を支援するための方策の提案にも繋がる。

そこで、本研究では、参与観察の結果をもとに、災害過程ごとの機能や運営状況の変遷を追いながら、本事例の課題や特徴を考察する。考察にあたり、社協主体の災害VCにおいて課題として指摘されていた「連携のあり方」という点に焦点をあてる。

2. 研究対象の概要

(1) 平成29年7月九州北部豪雨の概要

2017年7月5日から6日にかけて、対馬海峡付近に停滞した梅雨前線に向かって暖かく非常にしまって空気が流れ込んだ影響等により、線状降水帯が形成・維持され、九州北部の同じ場所に猛烈な雨を継続して降らせたことから、九州北部地域で記録的な大雨となった（内閣府 2017）。この記録的な豪雨により、福岡県朝倉市、福岡県東峰村、大分県日田市を中心として人的被害は、死者40名と行方不明者2名が発生している（内閣府 2017）。7月19日には、一連の豪雨災害について、平成29年7月九州北部豪雨と名付けられた（気象庁 2017）。

(2) 大分県日田市の概要

平成29年7月九州北部豪雨により甚大な被害を受けた自治体の1つである、大分県日田市では、小野地区と大鶴地において激しい雨が降り続き、同地区を流れる大肥川、花月川、二串川が氾濫した。人的被害としては、死者3名、負傷者4名が発生した（日田市役所 2017）。住宅被害としては、全壊45棟、大規模半壊31棟、半壊233棟、床上浸水142棟、床下浸水781棟であり、加えて、農地被害2283件、林道被害324件発生した（日田市役所 2017）。大分県日田市は、「日田の歴史は、そのまま洪水の歴史でもある」（日田市役所 1974:231）とされるように、平成24年7月九州北部豪雨をはじめとして過去に6度水害に見舞われている。

7月8日に日田市社会福祉協議会により、日田市災害VCセンターが開設され、被災地外のNPO法人やネットワークや地元団体と連携し、運営した。8月27日に日田市災害VCが閉所後、被災地外のNPO法人やネットワーク地元団体が主体となり、「ひちくボランティアセンター」がボランティアセンターの業務を引き継いだ。

(3) 調査状況

筆者は、「ひちくボランティアセンター」へ6回を訪問し、参与観察を行った(表1)。

表1. 調査状況

	日程	活動内容
第1回	2017年 8月28日から9月4日	①センターの開設を決定したNPO情報共有集会(8/28)への参加 ②開所準備への参加 ③センター開設(9/1)の観察
第2回	同 9月22日から24日	①活動経過の観察
第3回	同 10月4日から8日	①ネットワーク会議(10月5日)への参加 ②活動経過の観察 ③市役所へのインタビュー
第4回	同 12月18日から25日	①地域イベントへの参加 ②活動経過の観察
第5回	2018年 4月6日から9日	①活動経過の観察
第6回	同 6月30日から7月3日	①活動経過の観察 ②6月30日災害ボランティアセンター開所イベントへの参加

具体的には、会議や活動の記録担当として関わりながら、センター運営に関わっている地元団体、被災地外のNPO、行政、住民を中心に聞き取りを行うとともに、会議録、活動報告書の収集した。以下は、聞き取り内容や会議録、活動報告書の内容をもとに記述したものである。

3. 活動経過

(1) 設立前夜

発災以降、7月8日に日田市災害VCが設置され、家屋内被害の復旧作業に限定し、ボランティアの調整・派遣を行っていた。運営主体である日田市社協が、被災地外のNPO法人と連携しながら、ボランティアの調整業務にあたった。

家屋内被害の復旧作業のニーズが落ち着いてきたことを受け、市社協は、災害VCの8月27日の閉所を発表した。しかし、「①大分県日田市は水害が頻発する地域であり住民の中に次の災害への不安があるが、日田市災害VC閉所後継続的にその不安に対処する団体が無い、②家屋内被害は落ち着いたものの、家屋周辺の被害や家屋に隣接する農地被害が依然として残っている」という声があり、全国的な災害NPO法人のメンバー(以下災害NPO)や市役所の任期付き職員である地域おこし協力隊、集落支援員により、ボランティアの調整を新たな組織の立ち上げ準備が行われた。

そして、8月28日に実施された「第2回日田市豪雨被害復旧・生活支援のためのNPO情報共有会議」において、地域おこし協力隊より、市内外のNPO法人や自治会長、被災住民など対して提案され、「ひちくボランティアセンター」(以下、ひちくVC)の開所が決定した。

会議の中では、市内のNPO法人のなかで、「行政と被災者の通訳やコーディネーター役を担う」と開所後に担うべき役割について述べられた。また、参加している市内NPOの中で、ひちくVCの運営に協力する「世話人団体」として活動する団体を募り、4団体が手を挙げた。

なお、団体の名称である、「ひちく」とは九州北部を表す「肥筑」を差し、平成29年7月九州北部豪雨の被災地域全体の復興を願った名称にしようとの会議内で議論され、名付けられた。

9月1日の設立に向けて、3日間は災害NPOや地域おこし協力隊を中心に、ボランティアセンター設置予定場所の準備と、広報活動が行われた。

設置予定場所は、市との協議の元、以前社協による災害VCがあった場所からほど近い、公民館駐車場に決定した。

広報活動については以下のように行われていた。まず、被災2地区の自治会と連携し、市の広報誌と合わせてひちくVCのチラシを配布し、被災地域のニーズやボランティアを募った。加えて、市外のボランティアを募集するために、facebookページを立ち上げた。市社協も、災害VC開設時から利用しているfacebookページ等にひちくVCの開所情報を掲載し、広報活動に協力した。



図1. 「第2回日田市豪雨被害復旧・生活支援のためのNPO情報共有会議」の様子

(2) 第1期：平成29年9月から平成30年6月まで

9月1日にひちくVCが開所し、ボランティアセンターの受付を開始した。毎週金土日の朝9時に全国から集まったボランティアが集まり受付後、事務局がボランティアを住民から寄せられたニーズに応じて振り分ける。その後、作業現場に送迎し、ボランティアは午後3時まで作業を行うという流れとなっていた。

事務局は、個人ボランティアを送り出した後は、ひちくVCのテントにおいて作業現場の後方支援を行う。ボランティアが行う具体的な作業としては、土砂出しや災害ゴミの除去、土嚢積みなどである。寄せられたニーズについては、開所当初は、家屋内外の土砂出し作業が中心であったが、田植えの季節になったこともあり、徐々に行政の保証対象外の農地に対する土砂出し作業が中心となっていく。加えて、行政との連携により、活動証明書を提示すれば、ひちくVCに市外から参加するボランティアは高速道路の減免申請が可能となったり、市内の飲食店や温泉旅館の割引が適用されることになった。

活動開始当初関係者が悩まされていた課題としては、「ニーズの線引き」と「安定したボランティアの確保」がある。まず、「ニーズの線引き」については、社協主体の災害VCでは家屋内作業に限定していたのに対し、ひちくVCでは家屋外や農地にまで対応するニーズの範囲を広げてしまった。そのため、支援をやりすぎないように、2017年10月に実施したネットワーク会議の中で対応ニーズの線引きについて確認が行われた。

また、「安定したボランティアの確保」については、社協による災害VCが開所したことが大きく報じられてしまったために、地域には災害VCは無くなってしまったという印象を市内外へ与えてしまい、ボランティアが集まらないという課題が発生していた。こうした課題を解決するために、広報手段として用いていたfacebookページに掲載する情報を詳細なものとし、大学等の団体ボランティアを積極的に受け付けるなど対応した。

ボランティアの中には、開所当初から継続して作業に

従事してきた者がおり、そうしたボランティアが集まった「作業班」が2018年3月以降から活動するようになった。ボランティアの受付の際には、作業班のメンバーが初めてボランティアに参加する人々への指示や人員の割り振りを行っていた。作業班結成と同時に、作業系ボランティアに関わる個人と作業班の事務局がfacebookグループを作り、日々の作業内容や段取り等の情報共有を行うようになったとともに、月一回作業班の会議が行われ、今後のボランティアセンターの支援のあり方を話し合うようになっていった。

2018年6月ごろ、ニーズが落ち着いたことから、2018年6月30日作業系事業の活動は終了した。10ヶ月の活動で、のべ3001名のボランティアが参加し、住民から寄せられていた計191ニーズを完了した。月別のボランティア数や活動ニーズ数は表2において示している。

ボランティアセンター事業と並行して、「みなし仮設住宅支援事業」「イベント事業」が実施されていた。

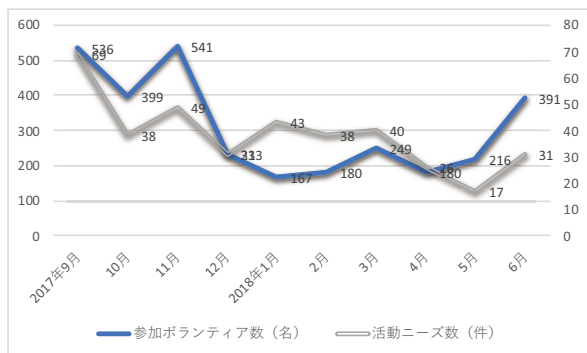
「みなし仮設住宅支援事業」は、12月より開始した事業であり、地域おこし協力隊や集落支援員等が市内のみなし仮設住宅へ訪問し、ニーズを調査し、作業系のニーズがある場合には、作業系事業に繋げていた。

「イベント事業」は、地域住民に向けた交流会、地域住民自身が復興の在り方を考えるためのイベントやシンポジウム、支援に関わるNPOや個人が情報共有を行うための、ネットワーク会議を実施した。



図2. ひちくボランティアセンター外観

表2. 月別のボランティア参加人数と活動ニーズ数



(3) 第2期：平成30年7月から

災害VC閉所後も、被災住民向けのイベントやみなし仮設住宅支援事業は継続して行なっている。また、これまでボランティアに参加してきた人々に対し、「復興応援サポーター」を募り、日田市の復興の状況をメールマガジンにより伝えるとともに、住民からニーズがありボラ

ンティアが必要な際には募集が行われる体制を取っている。

7月6日から7日にかけて、中国四国地方を中心に平成30年7月豪雨が発生したが、大分県日田市では、7月28日から9月2日まで、被災地域の1つである愛媛県宇和島市への市内からのボランティアバス派遣を行なっている。ひちくVCでは、facebookや「復興応援サポーター」へのメールマガジンを通じたボランティアバスの広報活動を行った。ひちくVCでこれまで活動をしていた個人のうち多くが宇和島市へのボランティア派遣に参加した。

表3. 活動経過の概略

活動経過の概略	
2017年	
7月5日	平成29年7月九州北部豪雨開催
7月8日	日田市ボランティアセンター開設
8月27日	日田市ボランティアセンター閉所
8月28日	第2回NPO情報共有会議において、「ひちくボランティアセンター」立ち上げ決定
9月1日	災害ボランティアセンター開設
10月から	ボランティアセンタースタッフが日田市地域おこし協力隊に就任
10月28日	大鶴地区住民向けイベントを主催
10月5日	ネットワーク会議 開催
12月1日	みなし仮設住宅支援事業を開始
12月17日	小野地区住民向けイベントを主催
12月末	被災地外NPOネットワーク日田拠点引き上げ
2018年	
2月18日	住民向けイベントを開催
2月25日	小野地区住民向けバスツアーを開催
3月17日	作業系ミーティングを開催
3月25日	大鶴地区住民向けイベントを主催
6月30日	災害ボランティアセンター活動終了
7月10日	復興応援サポーター募集開始
7月23日	小野地区住民向けバスツアーを開催
7月28日	愛媛県宇和島市へのボランティアバス派遣開始
9月2日	愛媛県宇和島市へのボランティアバス派遣終了

4. 組織体制

ひちくVCにおける役割分担は以下のように実施されていた。第1に、事務局は、地域おこし協力隊や集落支援員を中心に活動しており、書類や報告書作成、イベント準備、予算管理、市役所や社協等との連絡や調整等、事務的な作業を行なっている。また、事務局では、ボランティアセンター開設時やイベント時には作業量が増えるため、事務的作業を行う人員をボランティアや世話人団体メンバーの中から募っている。

第二に、市外から集まった、災害NPOである。彼らは、災害対応現場でのノウハウを生かし、ボランティアセンター立ち上げにあたる基本計画作り、資金や物資の調達、イベント企画等を行った。こうした災害NPOのメンバーは、2017年12月で拠点を引き上げることになった。以降は、事務局である地域おこし協力隊が主体となり、災害NPOはイベント時に訪問し、活動の相談を受けている。

第三に、世話人団体は日田市内の4つのNPO法人であり、月1回開催される世話人団体会議に参加し、地域のニーズを共有しつつ、事務局や災害NPOとひちくVCの今後について協議している。また、事務局スタッフが不足した際には、自組織のメンバーをスタッフとして派遣している。

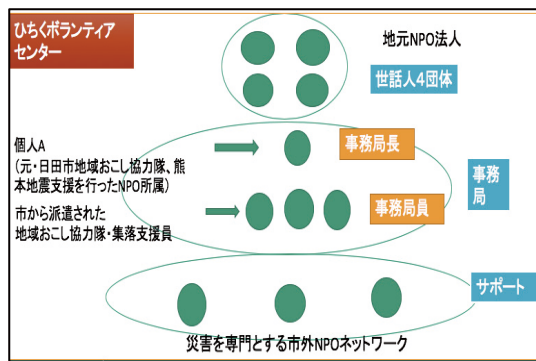


図3. 設立当初の組織体制

5. 浮き彫りになった課題と対応策

本事例では、他に所属を持つメンバーが活動するネットワークによる組織運営であったため、以下のような運営体制における課題が浮き彫りになった。

開所当初は、世話人団体や災害NPO、地域おこし協力隊等のひちくVCの立ち上げに関わったメンバーが担当していたが、自分たちの団体や仕事と兼任であるため継続的に担うことは出来なかった。そのため、ひちくVCにおいて、ボランティアの活動を支援する事務局スタッフの人員不足が発生した。その後、地域住民の中からボランティアを募ったり、専任の事務スタッフを雇用したりと対応していたものの、慢性的な人員不足が継続していた。加えて、複数の組織によるネットワーク型組織であるために、だれが代表者であるか、最終の意思決定は誰が行うのかが、開所時より定められておらず、ボランティアが混乱するような状況が見られた。

こうした課題の対応策として立ち上がったのが、前述した「作業班」である。継続的に参加しているボランティアを中心として「作業班」が2018年8月から結成され、ボランティアセンターにおいてニーズとボランティアのマッチングを行うような体制となった。またボランティアセンターに関しては、作業班が意思決定を行うようになった。災害組織論の議論において、こうした組織連携に課題が生じた際に、臨時に形成され調整機能を有する組織形態は、「創発型組織 (Dynes & Quarantelli 1968)」であるとされている。

6. おわりに

本研究では、市内外 NPO や地域おこし協力隊によるネットワークによる運営された災害 VC への参与観察を行った。結果、複数組織により災害 VC の運営を行うにあたり、「意思決定者の不在」「事務スタッフの人員不足」という課題が生じていたことが明らかになった。その際、ボランティアのなかで、草の根的に調整組織が出来上がったことが、課題解決に繋がった。

本事例によりこれまで社協が中心であった災害 VC の運営主体について、新たな可能性を見出すことができたと考えられる。

今後の課題としては、他事例と比較検討しながら一般化をはかり、複数の組織が、災害時に円滑な支援を実施するための調整機能のあり方について検討していく。

謝辞

平成 29 年 3 月九州北部豪雨に被災された方々にお見舞い申し上げるとともに、「ひちくボランティアセンター」に関わっていた、行政、地元団体のみなさま、災害 NPO の皆さま、地域おこし協力隊、集落支援員、ボランティアの方々に感謝致します。

参考文献

- 1) 渥美公秀, 鈴木勇, 菅磨志保, 柴田慎士, 杉万敏夫. 災害ボランティアセンターの機能と課題-宮城県北部地震を事例として. 京都大学防災研究所年報. 第 47 号 B. 2004
- 2) R. R. Dynes, Quarantelli, E. L. GROUP BEHAVIOR UNDER STRESS-REQUIRED CONVERGENCE OF ORGANIZATIONAL AND COLLECTIVE BEHAVIOR PERSPECTIVES. *Sociology and Social Research*, 52 (4), 416-429. 1968.
- 3) 日田市役所. 日田年三十史. 1974
- 4) 日田市市役所. 平成 29 年 7 月九州北部豪雨: 被災者との意見交換会資料. 2017
- 5) ひちくボランティアセンター. 2017 年度活動報告書. 2017
- 6) 本間照雄. 災害ボランティア活動の展開と新たな課題. *社会学年報*, 43, 49-64. 2014
- 7) 気象庁. 平成 29 年 7 月 5 から 6 日に九州北部地方で発生した豪雨の命名について. 2017
- 8) 内閣府防災担当. 平成 29 年 7 月九州北部豪雨の被害状況と対応等について. 2017
- 9) 大門大朗, 渥美公秀. 災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える: 2016 年熊本地震における災害ボランティアセンターの事例から. *災害と共生*, 2(1), 25-32. 2018
- 10) 全国社会福祉協議会. 災害ボランティアセンターの支援体制の強化に向けて. 2016