

地域協働ネットワーク構築支援事業中間支援機能担い手育成講座（第1回）

令和元年12月7日（土）13:30~16:00 松山市青少年センター

講演：「中間支援の機能と災害時の連携について」

認定特定非営利活動法人日本NPOセンター事務局長 吉田 建治氏

《NPOの近代の発展と災害》

特定非営利活動促進法（以下、「NPO法」という。）ができて、去年20周年でしたが、不幸なことにNPOの近代の発展と災害とは密接に関係しています。

近代の災害支援における民間の動きとして、私が確認できた最も古いものは、1888年（明治21年）に福島県の会津磐梯山が噴火した際の義援金募金で、4万円集まったそうです。1908年（明治41年）には中央慈善協会（現：全国社会福祉協議会）が設立されました。1995年には「阪神淡路大震災」が起り、延べ167万人の方がボランティアに駆け付けたと言われています。この年は「ボランティア元年」と呼ばれています。

阪神淡路大震災をきっかけに現在の災害支援の仕組みにつながる芽がたくさん出てきています。

1つは大阪ボランティア協会が立ち上げた「応援する市民の会」です。このときのボランティアコーディネーションの仕組みは、現在の災害ボランティアセンター（以下、「災害VC」という。）のもととなっています。ほかにも障害を持った方の生活再建を支援するためのNPOや、在住外国人を支援するためのNPOが立ち上げられ、災害支援をしている団体のネットワークができるなど今につながる団体活動が始まりました。

もう1つはボランティアの重要性の認識が広がったことです。ボランティアがあることが、より豊かな社会につながると認知され、NPO法を作ろうという動きが急加速したのも阪神淡路大震災がきっかけです。

1997年には「ナホトカ号重油流出事故」が起りました。このときもボランティアが多数駆け付けましたが、課題も見えてきました。地元住民の方にボランティアを受け入れることへの肉体的・精神的負担がかかり負担となったこと、そしてボランティアの二次被害が起ったことです。そこで住民の方とボランティアの間に入るコーディネーターの重要性が改めて認識されることになり、災害VCが重要だという議論が高まりました。

新潟県中越地震（2004年）のころから、地元の社会福祉協議会が立ち上げた災害VCに他の関係機関が応援に入るといった協働型の災害VCの仕組みが定着してきました。

東日本大震災（2011年）は現在の災害VCの形が大体できているという中で起りましたが、このときにも新しい動きがでてきました。1つは官民や民間同士の連携です。行政の中に「震災ボランティア連携室」ができたり、「東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）」という全国組織ができ、省庁とNPOの定期協議会を行うなど、情報共有に努めました。海外のNPOや国際協力NGOが日本国内で幅広く活動を行ったことも特徴的です。

また、「支援金」という表現が使われるようになりました。「義援金」は被災された方にお見舞金として届けられるお金ですが、支援金は、義援金と対比して、NPOの活動を支えるためのお金を表す用語として使われました。募金活動は義援金だけでなく、支援金も重要だと認識されるようになりました。また、東日本大震災前は災害VCを介した個人のボランティアに注目が集まっていましたが、東日本大震災をきっかけにNPOが災害時に活動することが認知され、その活動を支援するための情報共有の場や資金が必要という認識が一般化されてきました。

その後、NPO同士の連携や三者連携をさらに進めるために「JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）」という全国組織が設立（2016年）されました。

このように、災害があるたびに NPO が注目を集め、NPO を取り巻く環境が変容してきたという側面もあります。

NPO 法では 20 の活動分野が定められており、8 番に災害救援活動という分野があります。これを定款に入れていない団体が多く、災害は自団体の活動にはあまり関係がない、となりがちです。しかし私は、災害を分野ととらえないほうがよいと思っています。「平時」か「災害時」か、という地域の状態の違いであって、災害対応をミッションにしていない団体であっても、災害時に役割はあると思います。

最近注目されているものに SDGs というものがあります。これは、国連で提出された、世界みんなでこういう課題の解決を目指していこうという共通の目標です。その 17 番目は協働しましょうという内容です。そのほかの 16 の目標を縦軸に、発災直後、復旧期、生活再建期、平時という時系列を横軸に取ると、すべてのマスで困り事が挙げられます。これは、災害は災害支援の団体だけでやるものではなく、あらゆる団体に必ず役割があるということの意味していると思います。

《市民活動の役割》

少し視点を変えて、平時の NPO の支援という中間支援の話をしたと思います。

経団連が「Society 5.0 for SDGs」を打ち出し、イノベーションを通して世界の課題を解決していきましょうというメッセージを発信しています。企業が本業を通じて社会課題の解決を目指そうといいはじめており、社会課題の解決に企業がすごく注目しています。

では、NPO はもういらぬという話なのかというところではなく、社会課題の解決の仕方に NPO らしさというのが問われているということです。NPO 法の第 1 条には「市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、もって公益の増進に寄与することを目的とする」とあり、市民が自由に、社会貢献活動をしてください。それが公益につながります、と書かれているのです。

世の中にはいろいろな困り事があります。たくさんの方が困っているところは、税金を手当てして行政、制度で対応することになります。制度内と制度外の境目ははっきりと分かります。制度の外側にもたくさん困り事があります。想定しきれない困り事もあるでしょう。市民活動の大事なところは、こうした多様な困り事に対応できることだと思います。自由にその人、団体が気づいたことを、気づいたときに活動をはじめていいわけです。行政の公益と民間の公益は担っているところがそもそも違い、世の中の困り事すべてを行政だけで担うことはできません。しかし、市民活動は制度の外側にある困り事に対応できるのが重要なところだと思います。

市民活動は自発的に何かする、自分で気づいて何かするという部分があります。しかし、それだけでは活動はできません。支える人、応援する人がいないと続きません。応援する人を増やす、手伝ってくれる人をつなぐ、そういう機能こそが、中間支援に期待されることだと思います。

《協働と参加》

日本 NPO センターでは、協働は組織同士、参加は個人が団体などに参加していくことと整理しています。参加にはボランティアで参加するだけでなく、寄付をすることでいろいろなやり方があると思います。

次に協働ですが、最近、課題がすごく複雑になってきていると思っています。例えば、最近注目されているものに、50 歳になったひきこもりの子を 80 歳の親が支える「8050 問題」がありますが、これは高齢者福祉や生活困窮にも絡んでくる課題です。

また、農業の担い手が不足しているという話と障害を持った人たちの働く場を作るという話では、農家に障害を持った人たちが就労する「農福連携」という活動が広がっており、厚生労働省や農林水産省も注目しています。分野を超えた協働が課題解決を加速することがあるということに、いろいろな人たちが気づきはじめています。

日本 NPO センターは協働を「異種・異質の組織が共通の社会的な目的を果たすために、それぞれの

リソース、資源や特性を持ち寄って、対等の立場で協力して共に働くこと」と定義しています。協働は異種・異質の主体同士が行うため、簡単にはいきません。往々にして間をつなぐ通訳が求められます。

さらには、協働事業をきっかけに、さらにいろんな人たちが自分たちも混ぜてとやってくる。それをうまく可視化したり、広げていくには周りにはいる人たちに呼びかけるコーディネーターの役割が重要です。日本NPOセンターでは、「子どものための児童館とNPOの協働事業」を2007年から各地域のNPO支援センターとともに進めています。児童館とNPOが協働で行う事業をきっかけに、関係者がすごく広がったプロジェクトがしばしば生まれます。その広がった事例は、他と何が違うのか。1つは、お互いの信頼関係。2つ目はいろんなステークホルダーの参画。自分たちだけでやらないで、手伝って、といて広げていくということです。3つ目は明確な目的意識。4つ目がお互いの専門性を理解・尊重し、うまくいかないと思うときは、それを指摘し合うというフラットな議論ができる関係。5つ目は準備段階からの協働。一緒に意見交換し、お互いが主体的に参画していくことです。6つ目が自分たち自身のやり方を変化させていくこと。こうした「よりしろ」があるケースが、協働事例としては面白くなっていくと私は感じています。

さらには見えない部分の共通項を探る、発見するというのもポイントです。それぞれの団体が得意として見えている部分、見えやすい部分がありますが、実は見えていない部分にもいろいろできることがあります。ここをどこくらい探れるか、可視化できるかが重要です。つなぐ人となるコーディネーターが、この見えない部分の得意を探る、発見するという役割ができると、事業の関係者は大きく広がります。

《災害時の連携》

内閣府が2018年4月に「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～」を公表しました。この中で行政、災害VC、NPO等の連携を「三者連携」と呼んでいます。三者連携という言葉だけは広がっていますが、なかなかその実態が追いついてないというのが全国的な状況です。

この三者連携が有益なものになるには、持ち込まれる情報の質が重要です。行政であれば、市町村や他部局の情報や課題を集める。災害VCであれば、社会福祉協議会の中にあるので、民生委員や自治会などから解決しなければならない課題が上がってきます。NPO等の代表がその地域の「中間支援組織」だった場合、意識的に最前線の情報を集める努力をしないと、あまり機能しません。このため、「中間支援組織」は現地に入って活動している団体が最前線で感じている課題を集め、整理する役割が求められます。

そのうえで、行政、災害VCと共有して課題の解決に向けて調整するという2つの役割が求められています。みなさんの地域で、NPO同士の情報共有の場は作れると思いますが、三者連携の情報共有の場が作れるかどうかポイントになると思います。

内閣府の報告書では三者連携が強調されており、その中心的な役割を「中間支援組織」に求めています。災害対応において想定されている中間支援組織と、いわゆる平時からある「NPO支援センター」では、その機能は一部重なるけれども違うところがあると思っています。災害支援のためだけに存在するわけではないNPO支援センターは、災害時において三者連携の調整役以外にもしないといけないことはたくさんあるということです。

NPO支援センターがこれまで災害時に行っていたことを大きく分けると「支援者の支援」、「NPOの支援」、「被災者支援」になります。被災者支援は物資を仲介したり、情報の受発信、復興イベントや広域避難者の支援などになります。NPOの支援は、助成金の紹介や設立支援、活動継続支援などです。支援者支援は他のNPO支援センターへの職員の応援派遣や、情報の受発信のお手伝い、遠隔支援にいたい人たちの紹介といったものもあります。

このように、三者連携以外にも普段の活動の延長線上でやれること、やらないといけないことがあります。地元のNPOが被災した時にその活動をどういうふうにするのか、NPOを支援する立場と

しては、考えておかなければいけません。

復興というフェーズはすごく長く続きます。その間、支援が切れないよう地元のNPO支援センターのコーディネート力に期待されていると思います。日頃やっていないことは災害時にはできません。日頃何をやっているのかということが問われます。

全部自分たちでできなくても、ちょっとずつ機能分担すればできることはあります。自分たちができないことをできる団体が地域内にあるか、ない場合は他の地域ではどうかと考え、他の団体と連携しながらカバーし合おうという発想も大事だと思います。そのためには日ごろからのつながりが問われます。

平時に戻っていくにつれて、平時の課題が浮き彫りになってきます。災害の時の課題を地域の課題として、早くから意識しながら活動をシフトしていけるのか。そのための財源やリソースを確保してつなぐのが重要だと思います。発災直後は、地元の団体がなかなか活動できなかつたりしますが、地元の団体だからこそ対応できることがあります。

以前の災害で、地元で田んぼの生き物観察や里山保全をしている団体が、自分たちも何かできないかと、中間支援組織に災害支援をお手伝いしたいと申し出をしました。ちょうど避難所調査を行う計画があったので、専門家に同行して避難所の調査をするようお願いしました。その団体に避難所運営の経験はありませんでしたが、避難所に入ったところ、子どもの遊び場がないという話や親御さんが子どもを預ける場がないから家の再建ができないという問題が見えてきました。それなら生き物観察会をやるということになり、観察会中に弁護士などの専門家が親御さんの相談を受ける、というプログラムが実現しました。これは、NPOの災害以外の専門性がうまく現場のニーズに合致した事例だと思います。このように、地元の団体にうまくつないでいたり、災害支援を専門としていない団体の出番を作ったりということができると本来の地域の中での災害支援という姿に近づいていくのではないのでしょうか。

《今後、取り組むべきこと》

活動するには、やりたいという思いと専門的な知識、そしてスキル、技術が必要です。災害を専門としない地域のNPO支援センターが災害支援をするには「3大足りない問題」があると思っています。1つは、「災害に関する専門性」、2つ目は、「人・もの・金」、3つ目は、「平時のコーディネート力」です。その中で最も早く磨くことができるのは「平時のコーディネート力」です。地元のNPOをよく知っている人ほど、その団体の隠れた専門性やつながる「よりしろ」を見つけられます。そういう見抜く力に加えて「外部の災害支援団体を地元行政や地元団体、NPO とつなげられるか」、「地元団体と地元団体をつなげられるか」、「災害時に社会福祉協議会と地元団体をつなげられるか」といったいろいろな主体をつなぐネットワークを持っているということも重要です。困り事をキャッチできる住民とのつながりや社会福祉協議会とのつながり、現場に入っているNPOから相談や報告が入るような関係性といったような、平時のつながりが問われます。

私たちはこうした「つなぎ手」を増やそうと、「つなぎの手帖」という冊子を作りました。その中で4つのポイントをお示ししています。「困り事は身近なところにある」、「地域のさまざまな動きに関心を持つ」、「既存のつながり先や制度について、よく知っておく」、「異業種を含む多様なつながり作りに努める」という4点です。加えて、外部の災害支援団体などとのつながりがあるとより強いと思います。

このほか、生活再建に関する制度がいろいろあり、これを知っていると情報共有の後、課題解決につながるやすいですが、これらを全部自分でやろうとすると大変なので、借り物競走でやる、つながりの中でやっていくという発想が大切だと思います。

NPO支援センターだけでなく、災害時の中間支援機能として求められていることは何だろうかということ洗い出して、それを地域の中でどう分担するかという発想も私は重要だと思います。