

科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 2 年 6 月 30 日現在

機関番号：12201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K12369

研究課題名(和文) 内発的復興を視野に入れた災害ボランティアコーディネーションシステムの構築

研究課題名(英文) Development of a Disaster Volunteer Coordination System with a View to Endogenous Recovery

研究代表者

長谷川 万由美 (Hasegawa, Mayumi)

宇都宮大学・教育学部・教授

研究者番号：70308104

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究ではまず(1)災害ボランティアセンターや中間支援組織の活動について調査を行うとともに、災害ボランティアに係るマニュアルや新たな県域のネットワーク作りに参加した。さらに(2)内発的復興や地域の防災力向上に向けた地縁組織の活動に関する調査や学生及び市民を対象とした防災・減災教育を行い、地域内の相互支援の促進要因を明らかにした。また近年地域防災への取り組みを行っている台湾を取り上げて国際比較を試みた。これらの研究を通じ、内発的復興を視野に入れた災害ボランティア支援コーディネーションシステムの構築にはボランティアの効果的配置と配分、地域防災力促進の取り組みが必要なることが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

災害が起こると多くのボランティアが支援にかけつけるが、いずれは外部からの支援は少なくなり、地域が中心となって復興していかなくてはならない。本研究では平成27年9月関東・東北豪雨の被災地の研究から、発災後すぐの災害ボランティアが支援に関わる段階から、地域の復興への力をどのように促進するかを考えて災害ボランティアのコーディネートをしていくこと、また地縁組織や地域住民、地元学生が中心となった地域防災力を研修などで高めていくことが重要であることを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This study investigates (1) the activities of disaster volunteer centers and intermediary organizations. We also participated in making a manual for disaster volunteers and a new prefecture-wide network for disaster support. In addition, we investigate (2) promoting factors of mutual support in the community by examining the activities of local organizations and organizing training for preparedness education towards students and local people. We also try comparative study between Japan and Taiwan, where massive efforts have been made to build a resilient community. Through these studies, we have developed a new type of disaster relief coordination, we found that the effective deployment and distribution of volunteers and efforts to promote local disaster preparedness are necessary to build the system.

研究分野：地域福祉

キーワード：災害ボランティア ボランティアコーディネーション 社会福祉協議会 中間支援組織 地縁組織 防災教育 震災

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。

1. 研究開始当初の背景

平成 26 年に発生した丹波水害、広島水害、平成 27 年に発生した東北・北関東水害では、中小河川破堤、土砂災害により大きな被害が出たが、東日本大震災での津波による被害のような広範囲にわたる災害復興支援ではなく、点在する被災地域でキャッチしたニーズに効率よく対応しながら地域住民相互の助け合いなどその後の生活支援に関わる活動へも目配りすることが必要となっている。また長期にわたる復興の過程で必ず外部からのボランティアや支援は減っていくものであり、地域住民の内発的復興をいかに外部ボランティアが支援していくかを念頭におきながら発災時から支援コーディネートを進めていく必要がある。

阪神淡路大震災以降、大雨、地震、津波による大規模災害が起こるたびに様々な実践や研究がなされてきているが、災害による被害は様ではなく、発災時の地域の力により、事前に用意された支援システムが十分に機能しないこともある。しかし、災害大国と言われる日本において、一度起こった大きな災害での経験を教訓へ、そして次に災害がおこったときへの備えとなるよう調査・研究を積み重ねていくことは重要である。このような問題意識から、本研究では、まず平成 27 年の栃木県における東北・北関東豪雨災害を内発的復興を視野に入れた支援コーディネーションという観点から振り返り、詳細に記録したい。

今までの日本の大雨・台風による被害の発生頻度を考えると、全国いつでも同じような災害がおこる可能性がある。栃木県内の被災地域の中からとくに鹿沼市を中心として水害で起こった状況を整理し、今後への対応マニュアルとして準備すべき項目を抽出し、汎用性の高いガイドとして整理していくことが必要不可欠である。

2. 研究の目的

本研究は、災害時支援とその後の復興支援に焦点をあて、被災地域の内発的復興を視野に入れたボランティアやまちづくりの機能強化に寄与する実践研究を目的とする。なお、本研究では申請者が勤務する大学のある平成 27 年 9 月関東・東北豪雨による栃木県内の被災地域を主たる研究地域とし、中小河川破堤水害及び土砂災害におけるボランティアニーズを的確に把握し、セクター間連携による災害ボランティアセンター(以下、災害 VC とする)のマネジメントシステムを構築しつつ、外部からの支援がなくなっていくことを見据えて自治会町内会などでの発災当初からの地域住民による相互支援を促していくような被災地域の内発的復興を視野に入れた災害ボランティア支援コーディネーションシステムの構築を目指す。

3. 研究の方法

(1) 研究組織

研究代表者の長谷川は阪神淡路大震災後の子育て支援に関する研究をはじめ、主として災害時の子どもや障害者の支援に関わってきており、とくに学生の被災地でのボランティア活動を通じた復興支援に関し研究してきている。今回の豪雨災害では発災後数日後から学生を災害 VC の運営ボランティアに派遣するなど今までにない取り組みを行っている。分担者の近藤伸也は防災マネジメントを専門とし、災害対応データベースの構築やコミュニティを支援する災害情報伝達システムの設計を研究してきている。分担者の石井大一郎はコミュニティ政策を専門とし、地域協働のまちづくりや中間支援組織に関する研究を行ってきている。初年度はこの 3 者の共同研究から始まり、2017 年度よりボランティアコーディネーションを専門とする土崎雄祐が、2018 年度より、海外での地域防災を専門とする飯塚明子が加わった。

(2) 調査研究の概要

「2. 研究の目的」にある災害時支援とその後の復興支援に焦点をあて、被災地域の内発的復興を視野に入れたボランティアやまちづくりの機能強化に寄与する実践研究を、「災害ボランティアセンターの運営」「災害時ボランティアコーディネーションにおける中間支援組織の役割」「地域の防災力向上に向け地域組織の活動」「地域の防災力向上に向けた防災・減災教育」の四つを大きな柱として調査研究を進めた。

以下に、それぞれの調査研究の概要を整理する。

1) 災害ボランティアセンターの運営

鹿沼市社会福祉協議会の協力により、災害ボランティアセンター活動当時のデータの提供を受け、災害ボランティアセンターにおけるボランティアコーディネーションのデータ分析を行った。災害時のボランティア活動に関わる業務内容の分析から必要時間の推定及びボランティアニーズの時系列的な整理を行い、災害 VC の活動内容のマッピングを行った(図 1)。

鹿沼市社会福祉協議会の豪雨災害を経ての災害 VC 運営マニュアル改定検討会にオブザーバーとして参加し、災害時のボランティア活動及び災害 VC 運営の振り返り過程についての参与観察を行った。その後、改訂されたマニュアルの実効性について検証するために鹿沼市

社会福祉協議会が行った災害 VC 設置訓練に学生を参加させ、改定された設置マニュアルの妥当性について検討した。

2) 災害時ボランティアコーディネーションにおける中間支援組織の役割

災害時ボランティアコーディネーションにおける中間支援組織の役割に注目し、栃木県内の中間支援組織の災害時の活動及び県内の連携に向けた課題の抽出を行った。とくに県全域を活動範囲とする復興支援組織と自治体区域を活動範囲とする市民活動の中間支援組織との連携をスムーズに行うための仕組みが不十分であることが明らかとなった。

3) 地域の防災力向上に向けた地縁組織の活動強化

内発的復興を視野に入れた地域の防災力の強靱化の過程を明らかにするために、栃木県内の豪雨災害に関係する地域の自治体および町内会・自治会のインタビュー調査を行った。また地域防災力向上のために防災コミュニティづくりにとりくんでいる台湾のフィールド調査を行った。日台の比較をすることにより、地域の内発的復興における日本の独自性について検討した。

4) 地域の防災力向上に向けた防災・減災教育

災害時のボランティア支援に関して大学生を対象とした実践的なボランティア養成研修を鹿沼市社会福祉協議会と連携して行い、その実効性について検討した。準備段階から学生が参加し、ヒヤリング内容等の学生からの報告、社会福祉協議会による被災地域のまち歩き、HUG やクロスロードを使ったグループワーク、非常時の調理実習、学生災害ボランティアの先輩の講演などを通して学んだことを踏まえて、最後には学生として何ができるかをグループワークを通じて考えるという内容で実施した。

また、地域における内発的復興を視野に入れたボランティアコーディネーションやまちづくりの機能強化を視野に入れた地域住民向け公開講座の開催のためその内容を検討するとともに、受講の効果を測定した。

4. 研究成果

「3. 研究の方法」で提示した研究の四つの柱に沿って、研究の成果を以下に整理する。

(1) 災害ボランティアセンターの運営

平成27年東北・関東豪雨災害の際に開設された鹿沼市災害 VC の業務は「受付班」「ニーズ班」「マッチング班」「資材班」「総務班」の5班に分かれて行われており、内容の分析から業務数、業務量ともに9時～10時、15時～17時がピークの時間帯となっていた。とくにニーズ班は、常に大きい業務量であることから、これらを把握し優先的に人員を確保する検討が必要であると考えられる。また、業務内容や情報の流れから、各班に適した人材があると考えた。災害 VC 運営時の適正な人材配置や班同士に必要な情報共有について災害 VC の活動計画や運営マニュアルの中で検討することで、よりスムーズな運営に繋がると考える。社会福祉協議会間での災害時の支援協定、NPO とのネットワークを形成しておくことが、災害 VC の運営支援を受ける環境整備のために有効である。

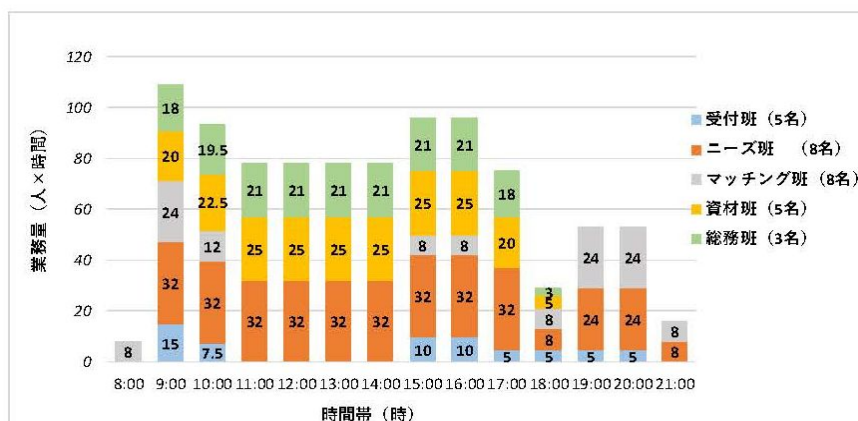


図1 災害ボランティアセンターにおける時間帯ごとの業務班ごとの業務量

(2) 災害時ボランティアコーディネーションにおける中間支援組織の役割

東北・関東豪雨災害の際、公設民営のNPO支援センター「かぬま市民活動広場ふらっと」が県内のNPO法人や市役所、自治会等と連携して立ち上げた「かぬま市民生活復興センター」が災害時支援やその後の復興支援においてどのような役割を果たしたかをボランティアニーズの把握やボランティアコーディネーションの実践に焦点をあてて調査した。その

結果、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共的な空間、さらには農地や果樹園などのニーズを受け止めていたこと、ネットワーク組織のそれぞれの主体の資源や強みを活かすことで新たなニーズに回答できていたことなどが明らかとなった。一方で、市内在住者のボランティア活動への参加の促進などに課題が残ったことが明らかとなった。

また栃木市や小山市での調査から、公設民営の NPO センターが、日常業務を拡充させる形で災害ボランティアに取り組んだ結果、登録団体をはじめとする市民に対する働きかけや社会福祉協議会など他機関との連携・協働の促進といった取り組みが行われたことが明らかとなった。

さらに中間支援組織が活動を仲介する NPO の活動意向とその課題について、2018 年度に栃木県県民生活部県民文化課と協働で「栃木県災害時ボランティア活動調査」を行った。その結果、「地域に内在する社会資源の掘り起こしとその開発」「災害時に活かせる NPO の専門性の棚卸」「災害を視野に入れた NPO 同士のネットワークの構築」「関係機関との連携・協働を進めるための対話の場づくり」「自センターが有する資源の棚卸と課題の克服」などが課題として明らかとなった。

(3)地域の防災力向上に向けた地縁組織の活動強化

関東・東北豪雨による栃木県内の被災地地域の自治会等の地縁組織へのインタビュー調査から、浸水の時間経過に伴う避難路の変化に対応した避難誘導の想定や、自治会、自主防災組織、消防団との情報共有に課題があることが明らかになった。また、担い手不足となる自治会の防災組織に代わり、避難所の受け入れ対象範囲における、消防団 OB や PTA、そして有志を中心とした防災ネットワーク組織の有効性が示された。

また日台の比較においては、日本の防災コミュニティづくりにおける ICT を活用した住民・行政の情報共有の必要性、また、災害予測にもとづく、災害前の用水路の清掃や危険物の撤去などの事前行動が訓練されおり、それにより被害を軽減させることなどがわかった。

さらに台湾との比較からは台湾の行政区・里における地域防災力強化の試みが政府主導で行われていることから、住民の内発的な復興につながる地域防災への取り組みという点で、自助・共助を基本とする日本の地域防災との違いを明らかにすることができた。

(4)地域の防災力向上に向けた防災・減災教育

災害ボランティアへの積極的な参加が期待されている大学生に対し「学習の機会の提供」と「参加する場所の確保」を視野に入れた、参加型シティズンシップ教育の機会として平成 27 年関東・東北豪雨災害の被災地である鹿沼市をフィールドとして、「コミュニティ支援力養成研修 in 鹿沼」を開催した。参加した学生からは被災地に触れたことでボランティアへの視野が広がり、今後の活動につながる様子が見られた。また、実施を通して大学と社会福祉協議会と市民との協働が深まり、研修実施のノウハウの蓄積ができた。また東日本大震災以降の大学間の災害ボランティアに関するネットワーク形成について整理し、今後の展開への課題を明らかにした。

一般市民を対象とした地域防災の講座の振り返りから、一般市民対象の防災教育においては、受講者が実生活に引き付けて変容のプロセスを体感できるプログラム設計が効果的であることが確認できた(図 2)。とくに受講生の実践に向けた意識変容(1)知らない 2)知っている 3)意識している 4)している 5)できる)と行動の対象(自分 家族 近隣住民 地域全体)の二軸において受講生の立ち位置と講座のねらいを意識して講座の内容を準備し、実施していくこと、また行動につながるような継続的な働きかけも必要であると考えられる。

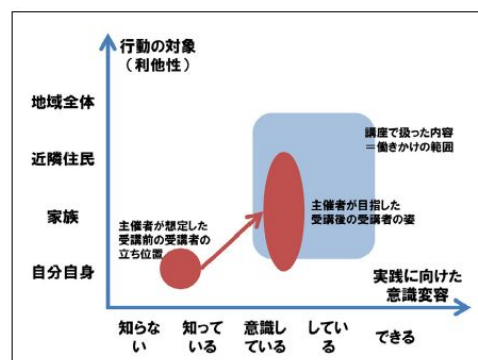


図 2 意識変容と行動の対象のグラデーションと 2017 年の実践における受講者のポジショニング

以上のような研究成果から本研究では災害ボランティアや地域住民と NPO などが連携を通して内発的復興を進めていくことの重要性とその方法について四つの視点及び国際比較の観点から明らかにすることができた。成果について論文や学会発表を行い、国際学会でも発表し、概要集を作成した。最終年度の 2019 年 10 月に台風 19 号により栃木県内も大きな被害を受けた。本研究組織は県内の災害 VC と連携し、支援活動を行うことを通じて、これらの研究の成果をいくらか実践に生かすことができた。今後はさらに国際比較の内容及び対象国を増やし、災害ボランティアと地域との連携の在り方について考えていきたい。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計6件（うち査読付論文 4件／うち国際共著 0件／うちオープンアクセス 6件）

1. 著者名 土崎雄祐・長谷川万由美・石井大一郎・近藤伸也・柴田貴史	4. 巻 4
2. 論文標題 地域の防災力を高めるための防災教育 - 一般市民対象の公開講座における実践を通して -	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 宇都宮大学教育学部教育実践紀要	6. 最初と最後の頁 1-6
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 長谷川万由美	4. 巻 3
2. 論文標題 大学における参加型シティズンシップ教育の可能性 ~災害ボランティア研修の実践を通しての考察	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 教育学部教育実践紀要	6. 最初と最後の頁 3-10
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 土崎雄祐・石井大一郎	4. 巻 3
2. 論文標題 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	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 地域デザイン科学	6. 最初と最後の頁 37-53
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 近藤伸也・菅原佑介・長谷川万由美・柴田 貴史	4. 巻 43
2. 論文標題 平成27年9月関東・東北豪雨における鹿沼市災害ボランティアセンターの活動事例の分析	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 地域安全学会梗概集	6. 最初と最後の頁 27-30
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 土崎雄祐・石井大一朗・長谷川万由美・近藤伸也・飯塚明子・柴田貴史	4. 巻 6
2. 論文標題 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	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 地域デザイン科学	6. 最初と最後の頁 63-74
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

1. 著者名 土崎雄祐・石井大一朗	4. 巻 4
2. 論文標題 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ション - 関東・東北豪雨における 栃木市と小山市の実践を通して	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 地域デザイン科学	6. 最初と最後の頁 81-93
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている (また、その予定である)	国際共著 -

〔学会発表〕 計7件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 3件)

1. 発表者名 長谷川万由美
2. 発表標題 災害に対するレジリエンスを高める子育て支援
3. 学会等名 日本福祉のまちづくり学会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 土崎雄祐
2. 発表標題 内発的復興を視野に入れた災害ボランティアコーディネーションシステムの構築 平成27年関東・東北豪雨災害における市民活動支援NPO の活動に注目して
3. 学会等名 日本学習社会学会第14回大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Akiko Iizuka
2. 発表標題 A Japan's Collaborative Model of NGOs, Government and Business in International Disaster Relief
3. 学会等名 Asia Conference of Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA) (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Mayumi Hasegawa
2. 発表標題 The Collaborative Network among NPOs including Universities: The Case from Disaster Volunteering Coordination
3. 学会等名 Asia Conference of Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA) (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 Akiko Iizuka
2. 発表標題 The Characteristics of Challenges of Disaster Volunteers in Japan
3. 学会等名 Annual Conference of ARNOVA (国際学会)
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 菅原佑介・近藤伸也・山岡暁・松本美紀
2. 発表標題 平成27年9月関東・東北豪雨における鹿沼市災害ボランティアセンターの活動事例の分析
3. 学会等名 第45回土木学会関東支部技術研究発表会講演概要集
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 土崎雄祐・石井大一朗
2. 発表標題 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ション - 関東・東北豪雨における栃木県内公設民営の NPO 支援センターの実践を通して -
3. 学会等名 日本NPO学会第21回年次大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
研究分担者	石井 大一朗 (Ishii Daiichiro) (80764422)	宇都宮大学・地域デザイン科学部・准教授 (12201)	
研究分担者	近藤 伸也 (Kondo Shinya) (50426532)	宇都宮大学・地域デザイン科学部・准教授 (12201)	
研究分担者	土崎 雄祐 (Tsuchizaki Yusuke) (30794854)	茨城大学・社会連携センター・講師 (12101)	
研究分担者	飯塚 明子 (Iizuka Akiko) (60806925)	宇都宮大学・留学生・国際交流センター・助教 (12201)	
研究協力者	柴田 貴史 (Shibata Takashi)		