

# 被災市町村と応援行政組織やボランティア組織との連携・協働を促す 受援計画の考察

## －東日本大震災を事例として－

Examining the Plan for Receiving Outside Support to Promote Cooperation with Other  
Local Governments and Voluntary Organizations  
-Case Study: The Great East Japan Earthquake, 2011-

本莊 雄一<sup>1</sup>, 立木 茂雄<sup>2</sup>

Yuichi HONJO<sup>1</sup> and Shigeo TATSUKI<sup>2</sup>

<sup>1</sup>神戸都市問題研究所

Kobe Institute of Urban Research

<sup>2</sup>同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisha University

The present study, as a case study of the Great East Japan Earthquake, examined the value and the contents of the plan for receiving outside support. The Great East Japan Earthquake has taught us that a formulation plan is one important measure for improving power to receiving outside support. The aim is to ensure the promptness and effectiveness of emergency support in cooperation with other local governments and voluntary organizations. In our analysis, the interview data of responders was adopted. And DRC typology was used to examine the value and the contents of the plan based on their points of view.

**Keywords:** *plan for receiving outside support, DRC typology, the Great East Japan Earthquake*

## 1. はじめに

### (1) 研究の背景

東日本大震災の被害は、阪神・淡路大震災を大きく上回り甚大かつ広範囲に及んだ。その一方で、災害対策基本法において、市町村は自然災害の第一義的な対応主体として位置づけられているが、東日本大震災によって被害を受けた市町村は、多くが小規模であった。また、被災市町村の中で、行政機能そのものが壊滅的な打撃を受けたものも見られた。そのため、膨大な災害対応業務を実施することになったものの、圧倒的に人手不足となり、被災地外からの人的支援が、阪神・淡路大震災の時以上に必要となった<sup>1)</sup>。

被災地外からの人的支援としては、自衛隊、警察広域緊急救助隊、緊急消防援助隊、緊急災害対策派遣隊 (TEC-FORCE)、災害派遣医療チーム (DMAT) など緊急対応組織の派遣、多様な職員派遣スキームによる非被災自治体からの職員派遣、ボランティアによる支援活動等が挙げられる。佐藤他 (2013) で、2011 年 3 月以降から 2012 年 3 月までに発表されたデータを基に岩手県・宮城県・福島県における人的支援量が算出されている<sup>2)</sup>。それによれば、3 県合計で、総務省スキームによる自治体

職員の派遣人数は 1,246 人、社会福祉協議会を介したボランティア活動者数は 957,270 人と見積もられている。

東日本大震災の初動期から応急対応期における人的支援活動を対象とした既往研究を見ると、まず、支援側と受援側の自治体による実務上の報告書<sup>3)4)5)6)7)</sup>で指摘されていることを要約すれば、以下のようにまとめられる。自治体による人的支援では、自治体相互の水平連携が機能したと評価されている。その一方、被災地の負担や迷惑をかけない支援の仕方や支援をうまく生かす支援の仕方に課題が見られるケースもあったと指摘されている。このような課題を解決するためには、阪神・淡路大震災以降意識されてきた、支援側の応援を行う能力「支援力」を高めるとともに、東日本大震災までは限定的にしか意識されていなかった、受援側の応援を生かす能力「受援力」を高めることが必要であると提言されている。

東日本大震災発生後の初動期や応急対応期における非被災自治体から被災自治体への人的支援に関する量的調査の既往研究では、本莊・立木 (2013a) で、神戸市の派遣職員を対象とした質問紙による社会調査等のデータを活用して、人的支援について効果的であったか否かの全体的評価感は、支援力と受援力によって規定されるというモデルの妥当性が検証されている<sup>8)</sup>。また、本莊・立

木 (2013 b) は、被災市町村を対象にした質問紙による社会調査データによって、上記のモデルの妥当性を検証している<sup>9)</sup>。このように、支援を行った側と支援を受けた側の双方の量的データによって、このモデルの妥当性が検証されたことから、有効な自治体の人的支援を実現するためには、支援力だけでなく受援力の向上を図る必要があるという提言の普遍的・法則的な性質が高いと言える。

東日本大震災発生後の初動期や応急対応期における災害ボランティアの活動に関する既往研究では、阪神・淡路大震災と比較して、個人ボランティアの初動に関して立ち遅れがあったと指摘されている<sup>10)</sup>。その原因の一つとして、「ボランティアは被災地に行くべきではない」というメッセージが繰り返し流されたという、ボランティアを抑制するような被災地の対応が挙げられている<sup>11)</sup>。その一方で、NGO/NPO など組織ボランティアの活躍が大きかったと指摘されている<sup>12)</sup>。特に、海外での活動を主とする NGO/NPO (以下国際協力 NGO という) は、資金力・資源力と組織力を有していることから一定の規模をもった支援活動を行ったと指摘されている。ただし、国際協力 NGO の被災地救援活動の課題について、特定非営利活動法人国際協力 NGO センターの報告書を見れば、現地との関係機関との関係づくりが、派遣する職員の確保に次いで多く挙げられている<sup>13)</sup>。すなわち、国際協力 NGO が現地で認められ、支援を受け入れられるのに時間がかかったと指摘されている。また、国内活動を主とする多くの NGO/NPO (以下国内 NPO という) は、限定された視点の視点に留まらざるを得なかったものの被災者のニーズに臨機応変に対応したと指摘されている。

以上のような東日本大震災に関する既往研究の指摘にあるように、東日本大震災では、支援する側の課題だけでなく、支援を受ける側の課題が浮き彫りにされた。これを受けて、発災後の初動期や応急対応期に人的支援が迅速かつ効果的に機能するためには、支援力とともに受援力を高めることが重要であるという認識が広まった。同時に、受援力強化の一環として、受け入れ態勢の事前整備のために、受援計画を事前に策定しておくことの必要性が提案されている。中央防災会議は東日本大震災の経験を踏まえた議論を行い、2012 年 9 月に、「防災基本計画」を修正し、地域防災計画等に受援計画を位置づけるよう努めるようにという項目を追加した<sup>14)</sup>。自治体レベルでは、全国に先駆けて、神戸市が「神戸市災害受援計画」<sup>15)</sup>(1) を、関西広域連合が「関西広域応援・受援実施要綱」<sup>16)</sup>(2) を、それぞれ 2013 年 3 月に策定している。

これまでも、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、消防行政分野や水道行政分野で、受援計画を定めることになっていった。消防行政の分野においては、緊急消防援助隊の応援を受けることになった場合に緊急消防援助隊がスムーズに活動できる体制を整備しておくために、都道府県が、「緊急消防援助隊受援計画」を策定することになっていった<sup>17)</sup>。その受援計画では、応援要請の手順や指揮体制、活動にあたっての必要事項などが定められている。また、水道行政の分野では、日本水道協会が、1996 年に「地震等緊急時対応に関する報告書」を発行し、全国の水道事業者による応援または受援に係る活動ルールを策定していた<sup>18)</sup>。

東日本大震災において、限定的な行政分野での受援計画だけでは、大災害には対応できないことが明らかになった。しかし、広く災害対応業務全般にわたる受援計画については、東日本大震災発生の前は、「静岡県広域受

援計画」<sup>19)</sup>や「四国 4 県広域応援協定に基づく愛媛広域受援計画」<sup>20)</sup>などの先駆的な取り組みを除いて、策定されていなかった。受援計画の策定状況について、本庄・立木 (2013 b) で、被災市町村を対象として実施された質問紙による社会調査の質問項目「受援計画を策定していたか」の結果を見ると、策定していた被災市町村は、1 割にすぎなかった。

また、一般社団法人地方行財政調査会が、受援計画の策定・検討状況を探るために、2012 年 9 月に、全国の市と特別区を対象に行った調査<sup>(3)</sup>によれば、有効回答 691 市区のうち、受援計画の策定済みあるいは策定に乗り出したのは市区は 1 割に満たず、6 割に近い市区は策定する予定がないと答えている<sup>21)</sup>。また、策定済みあるいは策定作業中の市区でも、神戸市のような、詳細で具体的な受援計画はほとんどなく、応援要請先や受入担当部署などを地域防災計画へ記載にすることにとどまっているということであった。このように、全国的には、受援計画に対する関心が高いとは言えない。この背景には、受援計画について、全国一律の明確な定義がなく、内容などが定まっていないことがあると指摘されている。

受援計画づくりを全国的に普及させるためには、受援計画の意義を理解するとともに、実践的な受援計画の内容に関する検討が必要になる。しかし、受援計画の策定を中心テーマとして取り上げた既往研究はほとんど見当たらない。

## (2) 災害時の組織的対応の類型

災害の社会学的研究分野において、本研究に関連する、災害関連組織、あるいは組織間関係についての分析の枠組みを示す既往研究に、1960 年代後半、オハイオ州立大学 Disaster Research Center での数多くの災害調査を踏まえて、E.L.Quarantelli と R.R.Dynes によって提示された DRC 類型 (Disaster Research Center Typology) がある<sup>22)</sup>。DRC 類型は、日常とは異なる緊急事態下で、組織がどのようにその機能 (業務の内容) と構造 (人員体制) を変化させたのかを分類した研究である。本研究では、DRC 類型のこれまでの研究で発見された災害関連組織の行動を規定する諸要因、また各類型内に共通する組織特性・行動特性などの成果を参照するために、分析の枠組みとして DRC 類型を採用することとした。なお、DRC 類型は、組織の類型と見なされる場合と組織的対応の類型と見なされる場合とがある。本研究では、DRC 類型を、時間的進行を考慮して、組織の変動プロセスを記述することが可能となる組織的対応の類型として用いる。この分析枠組みは、日本の多くの災害対応の研究で、使用されている<sup>23)</sup>。

|                                 |                           | 機能 (Tasks)              |                       |
|---------------------------------|---------------------------|-------------------------|-----------------------|
|                                 |                           | 日常的 (Routine)           | 新しく発生 (Non-routine)   |
| 組織構造 (Organizational Structure) | 同じ (Same as Pre-Disaster) | Type1 通常型 (Established) | Type3 拡張型 (Extending) |
|                                 | 増加 (New)                  | Type2 拡大型 (Expanding)   | Type4 創発型 (Emergent)  |

図1 災害時の組織的対応の類型  
(出所: Dynes.R.R., p. 138. <sup>22)</sup>)

こととした。

### (3) 本研究の目的

本研究の目的は、神戸市の被災自治体への職員派遣を担当する職員や国際協力 NGO/国内 NPO それぞれを対象としたインタビュー調査の結果や被災市町村を対象とした質問紙による社会調査結果などを用いて、東日本大震災における被災市町村の受援態勢に関する実態を検証し、その課題解消に向けて受援計画が持つ意義、また含むべき内容について、DRC 類型の成果を参照しながら考察するものである。なお、本研究では、市町村の行政機能全体を「組織」としてとらまえている。

また、本研究では、被災市町村における人的支援の担い手として、応援行政組織とともにボランティア組織として国際協力 NGO/国内 NPO を取り上げることとした。それは、前述のとおり、東日本大震災発生後、阪神・淡路大震災時以上に行政が大きな打撃を受けたために、ボランティア組織の一形態である NGO/NPO が災害支援に大きな役割を果たしたことに注目したからである。これは、阪神・淡路大震災において、行政が機能不全に陥る中、一般市民のボランティアが災害支援に活躍したことを踏まえて、立木 (1997) <sup>24)</sup> で指摘されたように、行政が公共を独占する時代は終わり、市民が公共の担い手であることを体現しているものと考えられる。

本研究では、国際協力 NGO と国内 NPO について、次のように操作的な定義をおいている。阪神・淡路大震災以降の災害支援活動を主とした NGO/NPO の増加過程において、大きな 2 つの流れが見られる。一つは、阪神・淡路大震災で支援に携わったボランティアグループが集まってできた「震災がつなぐ全国ネットワーク」に関わる流れである。もう一つは、海外の紛争や大規模な自然災害の発生に際し、日本の NGO による迅速で効果的な緊急人道支援の実施を目指して、2000 年に NGO、経済界、政府の協力によって設立された「ジャパン・プラットフォーム」に関わる流れである。本稿では、前者の流れのなかで結成された NGO/NPO を国内 NPO と、後者の流れのなかで結成された NGO/NPO を国際協力 NGO と、それぞれ定義している。

さらに、このような操作的な定義に加えて、次のように、それぞれの活動原理の特徴に着目して、国際協力 NGO と国内 NPO について、概念的な定義を行った。日本を拠点とした国際協力 NGO は、発展途上国での大規模災害時に、現地政府が資源の動員力に欠けるために、国連システムの部局や機関と連携しながら、緊急救援活動の役割を果たしてきた。言い換えれば、国際協力 NGO は、国連機関等の調整のもとに、いわゆる「ボランティア」ではなく、高度な専門知識を持った民間の立場から支援活動を行ってきた。このことから、国際協力 NGO の活動原理は、湯木 (1997) <sup>25)</sup> が教育の分野で指摘しているボランティアリズム (Voluntarism) の原則であると考えられる。それに対して、国内 NPO の活動原理は、利益を目的とせず、自由意思に基づく自発性、社会性と連帯性、そして無償性を特徴とするボランティアリズム (volunteerism) の原則であると考えられる。以上のことを踏まえて、国際協力 NGO はボランティアリズムの原則のもとで、また、国内 NPO はボランティアリズムの原則のもとで、それぞれ災害支援活動を行うフォーマルな組織であると定義する。このような、国際協力 NGO と国内 NPO の概念的な定義に基づいて、本研究では、国際協力 NGO と国内 NPO に分けて、それぞれの活動や受援の実態を検証し、その課題解決に向けて受援計画の意義や内容について考察する

## 2. 研究の方法

本研究では、東日本大震災における被災市町村の人的支援の受け入れ態勢に関する実態を把握するために、神戸市で職員派遣を担当する課長・係長に対して、また、前述の国際協力 NGO と国内 NPO の概念的定義のもとに、国際協力 NGO と国内 NPO に対して、それぞれ下記のとおりインタビュー調査を実施した。神戸市の職員派遣についてのインタビュー調査の結果の分析において、別途実施された、神戸市からの派遣職員を対象とした質問紙による社会調査<sup>(4)</sup>や受援した被災市町村を対象とした質問紙による社会調査<sup>(5)</sup>それぞれの調査の結果を補完的に活用することとした。また、国際協力 NGO と国内 NPO についてのインタビュー調査の結果の分析において、阪神・淡路大震災時の神戸市の受援経験を参考にした。

本稿の 3 章では、人的支援の受け入れ態勢に関するインタビュー調査等の結果を呈示・分析するとともに、それに基づく考察を行い、4 章で本研究の総括をする。

### (1) 神戸市で職員派遣を担当する課長・係長を対象としたインタビュー調査

2012年に、神戸市は、各局室等で職員派遣を担当する課長・係長を対象に、派遣先<sup>(6)</sup>の被災自治体における支援活動分野別の受援力に関して、全体とそれを規定する3つの個別要因（「情報処理活動」、「指揮調整体制」、「現場対応環境」）の5段階評価及びそれぞれの評価を行う上での具体的内容をインタビュー調査した。インタビュー調査の概要は、表1に示す。

表 1 インタビュー調査 (2012年実施) の概要

| 調査日   | 対象者所属   | 支援活動分野               |
|-------|---------|----------------------|
| 7月4日  | 危機管理室   | 先遣隊                  |
| 7月6日  | 消防局     | 緊急消防援助隊              |
| 7月10日 | 危機管理室   | 避難所運営、リ災状況調査、給付・仮設住宅 |
|       | 水道局     | 応急給水、応急復旧、災害査定       |
| 7月11日 | 保健福祉局   | 保健衛生活動               |
| 7月12日 | 環境局     | 災害廃棄物処理              |
| 7月13日 | 保健福祉局   | 医療                   |
| 7月19日 | 建設局     | 道路復旧                 |
| 7月20日 | 建設局     | 下水道復旧                |
| 8月24日 | 社会福祉協議会 | 災害ボランティアセンター         |

本研究で、支援側である神戸市の職員を対象として実施されたインタビュー調査を活用したのは、神戸市が、阪神・淡路大震災時に、全国の都道府県や市町村等から約24万人に及ぶ応援を受け入れた経験を持つことから、被災自治体の応援受け入れ態勢についても推察できると考えたためである。

また、前述の受援力を規定する3つの個別項目は、本荘・立木 (2013a) <sup>8)</sup> が、次に示す手順により、神戸市からの派遣職員を対象としたワークショップや質問紙による社会調査のデータを用いて、実証分析を行って得た結果を基に、選定されたものである。本荘・立木 (2013a) では、まず、神戸市の派遣職員を対象としたワークショップで出された受援力に関わる意見カードを用いて、受援力要因として10項目 (①受援計画、②受援受け入れ体制、③支援チームに対する指揮命令系統、④支援チームを受け入れる場所、⑤支援チームと当該職員とのペア体

制, ⑥支援チームとの情報共有, ⑦資料や地図等平常時からの備蓄, ⑧本庁と出先機関との応援体制, ⑨業務マニュアルの整備見直しと実践研修, ⑩支援制度の平常時からの情報収集)を得ている。次に, それを調査項目として, 実施された前述の質問紙による社会調査のデータを用いて, 因子分析(バリマックス回転)を行い, 受援力を評価する上で重要な項目として「情報処理活動」, 「指揮調整体制」, 「現場対応環境」の3つ項目を導出している。なお, この3つの項目のそれぞれの内容を概括すると, 「情報処理活動」は支援にあたって必要となる情報を整理し, 的確な情報を支援者に伝え共有する状況を示す。また, 「指揮調整体制」は支援を受ける窓口の明確化の状況を示し, 「現場対応環境」は災害現場で活動するために必要となる拠点場所や機材などの整備状況を示す。

この3つの個別要因が受援力を評価する重要な項目であることは, 本庄・立木(2013b)で人的支援を受けた被災市町を対象とした質問紙による社会調査からも検証された<sup>9)</sup>。

## (2) 国際協力 NGO/国内 NPO を対象としたインタビュー調査

2013年に, 国際協力NGO/国内NPOを対象に, 東日本大震災発災後の初動期と応急対応期における支援活動の内容やその評価, 課題等について, インタビュー調査を実施した。各回の調査時間は1時間30分から最大2時間とし, 対象団体は17団体であった。その概要は, 表2に示す。

対象団体の選定については, 前述のとおり, NGO/NPOの増加過程における主要な流れである「震災がつなぐ全国ネットワーク」に関わる流れと, 「ジャパン・プラットフォーム」に関わる流れにおいて, それぞれを代表するNGO/NPOを対象団体として選定した。

インタビュー調査の基本項目は, 主な支援活動の内容, 被災自治体の受援状況, NGO/NPOの受援力を高めるための方策などである。

表2 インタビュー調査(2013年実施)の概要

| 日時     | インタビュー対象団体                  |         |
|--------|-----------------------------|---------|
| 6月20日  | NPO法人 日本災害救援ボランティアネットワーク    | 国内NPO   |
| 7月29日  | NPO法人 阪神淡路大震災よろず相談室         | 国内NPO   |
| 7月30日  | 認定NPO法人 ジャパン・プラットフォーム       | 国際協力NGO |
| 7月31日  | 認定NPO法人 阪神淡路大震災「1.17希望の灯り」  | 国内NPO   |
| 8月6日   | 公益社団法人 シビックフォース             | 国際協力NGO |
| 8月6日   | 認定NPO法人 ビースウィングズ・ジャパン       | 国際協力NGO |
| 8月13日  | 認定NPO法人 市民活動センター神戸          | 国内NPO   |
| 8月19日  | NPO法人 シーズアジア                | 国際協力NGO |
| 8月20日  | 認定NPO法人 コミュニティ・サポートセンター神戸   | 国内NPO   |
| 8月27日  | NPO法人 アドラ・ジャパン              | 国際協力NGO |
| 8月27日  | 認定NPO法人 難民を助ける会             | 国際協力NGO |
| 9月27日  | 公益社団法人 シャンティ国際ボランティア会 (SVA) | 国際協力NGO |
| 10月7日  | 株式会社 ダイナックス都市環境研究所          | 国内NPO   |
| 10月7日  | 公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン     | 国際協力NGO |
| 10月30日 | 公益社団法人 レスキューズストックヤード        | 国内NPO   |
| 11月1日  | 被災地NGO協働センター                | 国内NPO   |
| 11月15日 | NPO法人 静岡県ボランティア協会           | 国内NPO   |

注:営利企業による非営利活動を「国内 NPO」に含めて分類している。

## 3. インタビュー調査等の結果と考察

本章では, 2つのインタビュー調査等における人的支援の受け入れ態勢に関する結果を呈示・分析するとともに, それを基にした考察を行う。

### (1) 神戸市で職員派遣を担当する課長・係長を対象としたインタビュー調査等の結果

前述の受援を規定する「情報処理活動」, 「指揮調整体制」, 「現場対応環境」の3つの個別要因に関する評価に係わる具体的内容について, インタビュー調査で出された意見は, 「情報処理活動」で116件, 「指揮調整体制」で119件, 「現場対応環境」で167件であった。このインタビュー調査で出された意見を集約するために, 著者らは, 各個別要因別に, まず, TQM(Total Quality Management)手法の親和図を作成し, ついで, その親和図で付けたタイトルカードを用いて, 全体の親和図を作成した。本節では, 各個別要因別に作成した全体の親和図で付けたタイトルカードを基に, 各個別要因の内容について整理する(図3, 図4, 図5参照)。

この3つの個別要因に関する評価の優先順位について, 神戸市からの派遣職員を対象とした質問紙による社会調査と同様に, 3つの個別要因が受援力の重要な項目であることが実証された, 前述の人的支援を受けた被災市町村を対象とした質問紙による社会調査の結果で見えておく<sup>(5) 9)</sup>。3つの個別要因それぞれの「うまくいったか」について, 5段階評価の回答分布を見ると, 「全くそう思わない」, 「あまりそう思わない」と低い評価をした団体の割合が多かった要因は, 「情報処理活動(問65. 平常時からの情報処理活動について全般的にうまくいった。)」で, 36.9%となっている。ついで, 「指揮調整体制(問69. 支援受け入れ体制の整備が全般的にうまくいった。)」が21.0%, 「現場対応環境(問72. 支援を受け入れるための環境づくりについて全般的にうまくいった。)」が15.8%である(図2参照)。

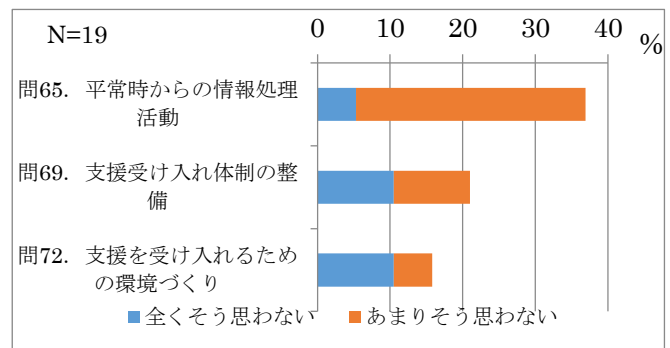


図2 「うまくいったか」の問いに対する「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と回答した割合

#### a) 情報処理活動

「情報処理活動」は, 大きくは「情報収集」, 「情報共有」, 「情報ツールが役立った」, 「時間的経過により情報収集が円滑化」に分けられる(図3参照)。

「情報収集」では, 職員がもともと少なく, しかも多くの職員が被災した受援側の自治体の中には, 当初は, 自ら積極的に情報収集したり, 支援側の自治体に対して被災状況や初動対応について, 自ら積極的に情報提供をする意識のなかったところがあった。そのため, 支援側の自治体は, 情報が極端に不足し, 全体的な状況認識に時間がかかったという意見が出た。また, 次に何がおこるのか, それにどのように対処すべきか等の先の見通しや創造力がなかったところがあったという意見も出た。

「情報共有」では, よかった事例として, 被災自治体

の災害対策本部等へ同席して、現地の情報把握や被災自治体との情報共有がうまくできたという意見が出された。また、現場での朝礼・終礼等のミーティングの開催や引き継ぎにより、情報伝達と共有がスムーズに行われるとともに、全体の連帯感も生まれたという点も挙げられた。

このような課題等を踏まえて、支援側は、支援先の土地勘はなく、また、受援側自治体の求めるものがわからないため、受援側が、被災者からニーズを集め、支援側に積極的に伝える必要があるという教訓を得た。

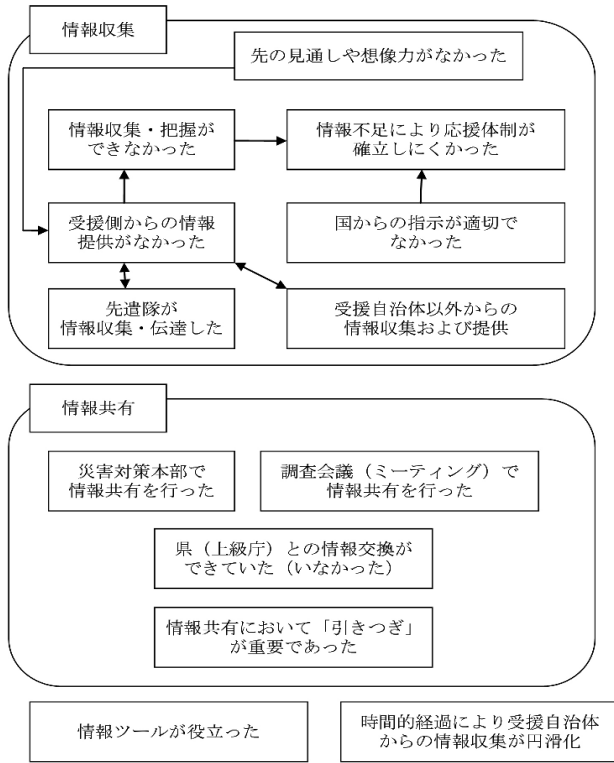


図3 情報処理活動

b) 指揮調整体系

「指揮調整体系」は、大きくは「受け入れ体制」と「応援側の指揮命令系統が確立された（消防）」に分かれる（図4参照）。

「受け入れ体制」の整備状況に、過去の災害対応経験や受援計画の策定、応援側からの提案、それぞれの有無が影響している。「受け入れ体制」の内容をみると、「指揮命令体制」、「調整体制」、「本庁と区の連携がとれていた（いなかった）」等からなる。

受援のあった被災市町村の「受け入れ体制」の課題について、次のような様々な意見が出された。先遣隊が来るということ予想しておらず、受け入れの準備がされていなかった。被災直後は、支援の受け入れ窓口が不明確な被災市町村もあった。受け入れ窓口が決まっても、支援チームの窓口で、指揮する担当者が一人しかいなかったため、連絡を取りづらく、レスポンスも迅速でなかった。また、その人がいないと、何もわからなかったり、その人に聞かないと、ことが進まなかったりした。さらに、一人で判断されている場合には、その判断が妥当かどうかわからなかった。

受援側から具体的な指示がなかったり、依頼された業務が現実に必要なと異なっていたりして、支援者側が、何をしたいのかわからず、混乱を生じたケースがあった。

庁舎が壊滅し、多くの職員が死亡または行方不明となった被災自治体では、被災前の業務を熟知した職員の不在などにより、支援者間の調整役としての機能が十分に果たせていなかったケースがあった。

被災市町村によっては、区域内で被災の程度や地理条件が異なることなどのためか、本庁と現場事務所との横のつながりが薄く、連携が採られていないように見受けられた。また、受け入れのマニュアルもなく、受け入れの訓練をしていた様子もなかった。

その一方で、よかった事例として、地元病院の医師が災害医療支援コーディネーター役に徹して、発災当初から、情報の集約及び情報の発信を行い、混乱を回避することができたケースが挙げられた。

このような「受け入れ体制」の課題等を踏まえて、発災直後から、各自自治体やNPO等様々な主体が多数応援に入ることが予想され、受け入れ側で支援チームとの窓口になる人を決めておくなど支援者に対する指揮命令系統の確立や受け入れ体制の整備しておく必要があるという教訓が得られた。また、支援チームの窓口となる人を複数決めておく必要があることや、受け入れ側の本庁と出先機関との相互応援の仕組みを平常時から明確にしておく必要があることも教訓として得られた。

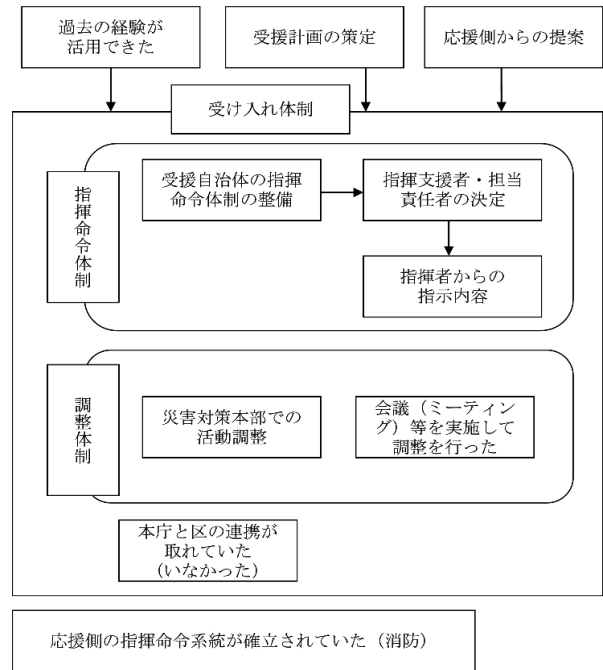


図4 指揮調整体系

c) 現場対応環境

「現場対応環境」は、大きくは「活動環境」、「派遣職員の生活環境」、「職員の士気」、「原発問題によって活動に支障があった」に分かれる（図5参照）。

「活動環境」は、「情報」、「資器材」、「移動手段」、「活動体制」からなる。また、「派遣職員の生活環境」は、「宿泊場所の確保が必要である」、「食事の状況」、「トイレの状況」からなる。

「活動環境」の課題について、次のような意見が出された。当初は、派遣先の市役所内に執務事務スペースがなかった。また、現地の地名がわからず、土地勘もないため、電話での対応に苦慮した。活動するための移動手段がなかった。多くの被災地において、給油できるガソリンスタンドも限られ、常に、燃料補給のことが問題とな

った。

その一方で、「活動環境」のよかった被災自治体のケースとして、次の点が挙げられた。業務資器材の整理・補給をはじめ、飲料水や雨具等の常備の他、専用の入力作業用パソコンも用意されていた。持ち込み物資の保管スペースやごろ寝する場所を確保していた。支援チームの職員が被災自治体の職員とペアで活動できた。

「派遣職員の生活環境」のよかった事例として、事務所付近の飲食店等を掲載した「生活マップ」を支援チームに配布したというケースが挙げられた。

このような「現場対応環境」での課題等を踏まえて、次のような教訓を得た。支援チームを受け入れる際には、まず活動拠点となる場所の確保が重要であり、受け入れ拠点場所の選定を事前に行っておく必要がある。また、支援者に配布できる地図等の資料の整備・確保などが必要である。さらには、石油会社や運送業界との協定を予め結んでおくことも必要である。

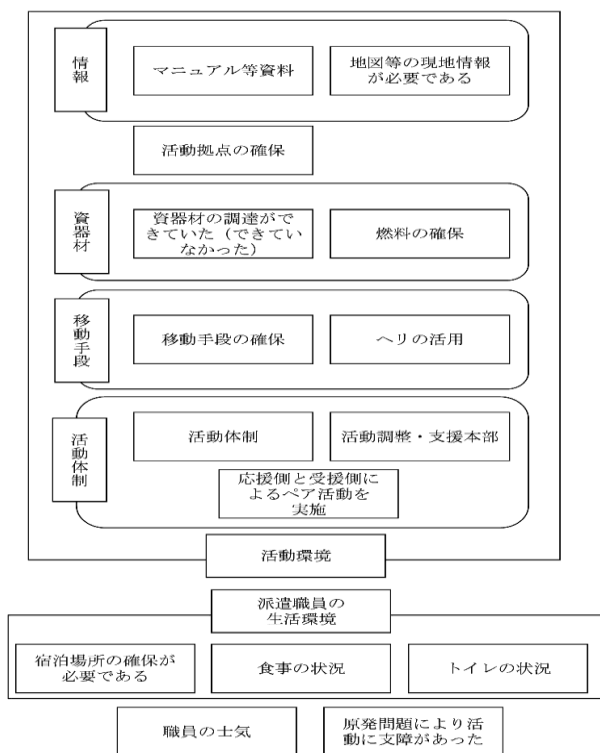


図5 現場対応環境

d) 人的支援を受けた市町村を対象とした質問紙による社会調査結果

以上、3つの個別要因に関する課題について、人的支援を行った神戸市の立場から見てきた。それに対して、受援した市町村の見解を、人的支援を受けた市町村を対象とした質問紙による社会調査の結果で見ておく<sup>(5)(9)</sup>。

人的支援を受けた市町村を対象とした質問紙による社会調査における「応援受入状況に関する設問」の結果で、3つの個別要因を測定する項目の5段階評価について、「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と低い評価をした団体の割合<sup>(9)</sup>を見ると、図6のとおりであった。「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と回答した団体の割合が多かった項目を多い順に挙げると、「情報処理活動」の測定項目である「問62. 派遣チームのために、資料や地図等平常時から備えていた。」、同

「問61. 災害発生時に必要な業務マニュアルの整備・見直しや、実践研修を実施していた。」、同「問60. 支援制度について平常時から情報を収集していた。」・「現場対応環境」の測定項目である「問70. 派遣チームを受け入れる場所(部屋や事務スペース)を確保していた。」、「情報処理活動」の測定項目である「問63. 本庁と出先機関との応援体制を確立していた。」・「指揮調整体制」の測定項目である「問68. 受援計画を策定していた。」であった。

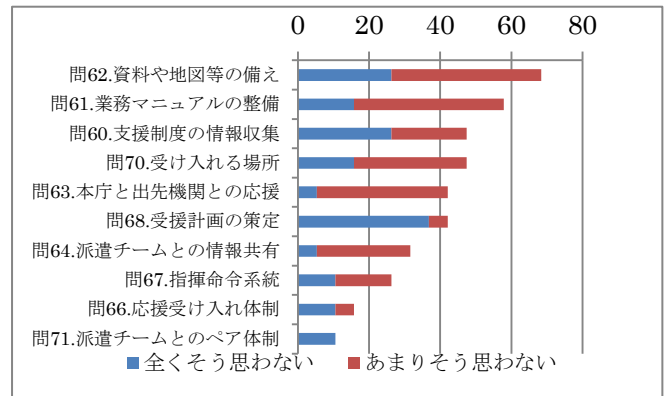


図6 「うまくいったか」の問いに対する「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と回答した割合 (N=19)

このように、3つの個別要因に関する課題について、支援した神戸市から出された意見と受援した市町村から出された意見の間に、大きな差異はないと言える。

(2) 神戸市で職員派遣を担当する課長・係長を対象としたインタビュー調査結果の考察

被災市町村が、災害対応において不足する人的資源を非被災自治体からの職員派遣の支援活動に求める組織的対応は、DRC 類型において、拡大的対応としてとらえることができる。

そこで、本節では、前述の神戸市で職員派遣を担当する課長・係長を対象として実施したインタビュー調査の結果等から出てきた被災市町村の受援に係る課題を解決するために、受援計画の意義や受援計画が含むべき内容について、DRC 類型での成果を参照しながら、考察する。

本研究では、DRC 類型の成果として、以下の点を参照する。黒田(2013)で、DRC 類型の拡大型対応においては、「不確実性」や「多義性」が生じ、それが組織機能の低下をもたらして、組織に大きなストレスが発生することになると指摘されている<sup>(26)</sup>。ここで言う「不確実性」や「多義性」は、次のように定義されている<sup>(27)</sup>。「不確実性」とは、組織が業務を実施するために必要な情報量と、組織によってすでに獲得している情報量のギャップである。「多義性」とは、状況に対する統一的な認識が得られず、課題自体が明確に設定できない状態である。黒田(2013)は、「不確実性」や「多義性」の例示として、受援先の特定に関わる不確実性、受援先の形態に関わる不確実性、受援業務に関わる不確実性、受援業務に関わる多義性、組織間調整に関わる不確実性を挙げている。また、「ストレス」は、山本(1981)によって、環境からの要請がその組織の能力を越えている状態であると定義されている<sup>(28)</sup>。

こうした組織ストレスの処理に向けて、「不確実性」

や「多義性」の低減や処理能力を強化するために、受援計画を策定する意義があると考えられる。受援計画の策定は、組織内・外の調整方法で言えば、作業手順をルーチン化し、ルールを用意して個々の役割遂行基準を明確に規定しながら調整を図る「プラン調整」に該当するものであると言える。黒田（2013）によって、「プラン調整」は、発災後の「不確実性」や「多義性」などに伴う調整をショートカットすることで、対応のスピードを高めると指摘されている<sup>26)</sup>。この黒田の指摘は、野田（1977）によって紹介されているマーチとサイモンによる「プログラム」の議論に即応するものである<sup>29)</sup>。マーチとサイモンは、「プログラムは、『満足原理』での選択（探索）過程が短縮され、刺激が直ちに体系化された反応のセットを喚起する」と述べている。このような知見から、迅速に人的支援を受け入れるために、事前に受援計画を策定すべきであると考えられる。

次に、受援計画が含むべき内容について、「不確実性」や「多義性」を適切に対処するという視点から、受援力を規定する重要な3つの項目別に考察する。

#### a) 情報処理活動

前述のインタビュー調査の結果のように、被災状況や初動対応について受援側の自治体から積極的な情報提供がなかったため、情報が極端に不足し、全体的な状況認識に時間がかかったという意見が出された。この状況は、DRC 類型の観点から見ると、不確実性が極めて大きい事態であったといえる。支援側の自治体が業務を実施するために必要な情報量と、獲得している情報量のギャップが大きかったことを示している。

このような不確実性を低減させるためには、受援側の自治体は、迅速に、被害状況を収集・整理し、応援の要請が必要かどうか判断するとともに、被災状況等の情報を、支援側の自治体等へ発信することが、必要となる。

また、インタビュー調査で、被災自治体の災害対策本部への同席や現場での朝礼・終礼等が、情報伝達や共有の点で評価されている。これは、「多義性」の低減において、災害対策本部への同席や朝礼等の開催が有効であったことを示している。

以上のことから、受援計画には、受援側の自治体が迅速に情報を収集・整理し、支援側の自治体に提供し、共有するシステムを盛り込んでおくことが必要である。

#### b) 指揮調整体系

##### ① 受援業務のリストアップ

前述のようにインタビュー調査の結果で、被災市町村の職員は、自治体の応援職員にどんな仕事をしてもらうのか明確な指示ができず、逆に応援職員が、取り組むべき業務を自ら探さなければならないというケースが見られた。

このような受援業務に関わる不確実性を低減して、一刻も早く応援を受け入れるためには、受援の対象とする業務内容を事前に洗い出し、受援計画で個々の業務ごとの業務の流れを盛り込んでおく必要がある。

受援業務の洗い出しにおいては、受援先の特定に関する不確実性を低減するために、分野ごとの組織間関係も考慮しながら、細分化しておくことが求められる。また、発災後、災害時に固有の業務に加え、経常業務の継続への対応も必要であり、このことから、業務継続計画と連動させることが求められる。

神戸市災害受援計画では、神戸市によって、次のような手順で、受援業務の洗い出しが行われた<sup>15)</sup>。神戸市地域防災計画地震対策編の応急対応計画で記載されている

緊急業務と緊急業務以外の経常業務を対象として、それを所管する局室区が、緊急業務の細分化とその業務の中で支援を要する業務の洗い出し、および業務継続計画

(BCP) の考え方を取り入れて経常業務の中で支援を要する業務の洗い出しを行った。その結果、緊急業務を細分化すると、18分野410業務あった。その中で、13分野<sup>7)</sup>118業務で支援が必要となった。また、経常業務については、継続すべき業務を418業務選定し、そのうち支援が必要な業務は、12業務となった。災害時の受援対象の業務は、計130業務であるとしている。なお、消防局と水道局については、別途、受援計画を作成しているため、除外されている。

##### ② 応援者を受け入れる窓口や責任者の明確化

前述のようにインタビュー調査の結果から、「支援の受け入れの窓口が不明確」、「受援側から具体的な指示要請がなかった」などの受け入れ側の問題を指摘する意見があった。これは、山本（1981）が拡大型対応の問題点として挙げている「適切なリーダーシップの確立の困難さ」や「組織内の統制や調整」の困難さを示すものである<sup>28)</sup>。

このことから、応援職員の窓口となり指揮する市内部の体制を、大災害に備えて整備しておくことが求められる。すなわち、応援職員等がスムーズに活動を行うよう、明確な指示を行えるように、受援の責任者となる担当者を事前に配置しておくことが必要である。また、受援責任者には、全国から応援職員を差配できる権限や、支援活動の情報集約・発信機能を持たせることが必要である。このように自治体内の調整主体を明確化することによって、受援業務の不確実性や多義性に対処する調整機能を高めることができる。

以上のことから、受援計画には、応援職員に対する指示を明確化するために、受援側の指揮命令系統や他機関との連携体制の構築を、また、調整処理における負担と権威を考慮した業務ごとの指揮命令者や受援担当者を盛り込む必要がある。

##### ③ 応援者向けの業務マニュアルの事前作成

応援職員は必ずしも、その業務に精通しているとは限らない。その業務に不慣れであっても、実際に業務を行えるよう、応援者向けの業務マニュアルを事前に作成しておく必要がある。

受援計画には、業務マニュアルの有無を含んでおくことが必要である。それによって、受援先の形態に関わる不確実性の低減に役立つ。

#### c) 現場対応環境

前述のインタビューの結果から、応援職員を受け入れるには拠点となる場所の確保が重要であり、また、応援職員に配布できる地図など資料の確保が重要であることが浮き彫りになった。

受援計画には、執務スペース、地図・資料、資機材、それぞれの有無を記載しておくことが必要である。なお、資機材については、支援側の自己完結が原則であるが、不可能な場合に備えて、必要最小限度の食料や飲料水は準備しておくことが必要であることから、受援計画に含めておく必要がある。

### (3) 国際協力 NGO/国内 NPO を対象としたインタビュー調査の結果

被災市町村における国際協力 NGO/国内 NPO のそれぞれの支援活動や受援の実態を把握し、また受援を巡る課題解決に向けた受援計画の取り組みについて分析するた

め、前述のとおり本研究では、国際協力 NGO/国内 NPO を対象としたインタビュー調査を実施した。なお、このインタビューデータの分析アプローチとしては、前述の神戸市職員を対象としたインタビューデータの分析アプローチのように、カード化して、TQM 手法によって親和図を作成して分析するアプローチをとらなかつた。それは、神戸市職員へのインタビューと比較して、国際協力 NGO/国内 NPO でのインタビューの対象者の数が少なかったことや、対象者にカード化や親和図の結果について確認の負担をかけることが難しかったためである。

本節では、被災市町村の国際協力 NGO/国内 NPO の支援活動や受援状況の特徴を把握するために、本研究で実施した国際協力 NGO/国内 NPO を対象としたインタビュー調査の結果を呈示する。

まず、国際協力 NGO と国内 NPO それぞれの主な災害支援活動についてみていく。各団体の主な支援活動は、表 3 のように整理できる。国際協力 NGO へのインタビュー調査では、「シビックフォース」が、震災の翌日 3 月 12 日にヘリコプターをチャーターして、パートナーを組む「ジャパン・プラットフォーム」、「ピースウィンズ・ジャパン」、「アドラ・ジャパン」とともに上空から宮城県の上三陸海岸を視察し、また、その後 1 か月間、ヘリコプターで人や緊急性の高い支援物資を運んだということであった。同時に、トラックをチャーターして、宮城県気仙沼市を始めとして、宮城県南三陸町、同県石巻市、岩手県大船渡市、同県陸前高田市などへ支援物資を配布した。また、「ピースウィンズ・ジャパン」、「難民を助ける会」、「シャンティ国際ボランティア会」、「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」もそれぞれ大規模に支援物資を配布したということである。さらに、国際協力 NGO は、仮設住宅の全入居者等に、日赤赤十字社から支給した家電製品いわゆる「日赤六点セット」以外の生活必需品を配布した。また、冬季の寒さ対策として、行政と分担して、民間賃貸住宅（みなし仮設）の希望者へ暖房器具を配布した。国際協力 NGO が、このように一定規模の支援活動ができたのは、海外への緊急救援のための資金メカニズムとして 2000 年に設立された「ジャパン・プラットフォーム」からの資金助成などによる資金力や発展途上国での緊急救援活動のノウハウを持つ人材などの資源の動員力を有していたことであると指摘された。このように国際協力 NGO は、行政レベルで体制が整い動き出すまで、また、動き出した後も、行政が本来すべきであるが人数の制約などのためにできない災害対応業務を代替・補完したといえる。この組織対応を、DRC の組織的対応類型でみれば、平常時から期待されているタスクを遂行する拡大型にあてはめることができる。

また、国内 NPO へのインタビュー調査では、国内 NPO は、資金面など資源確保の制約から、活動の規模を制約せざるを得なかったという意見が出された。その一方で、「点の支援」ではあるが、被災者の目線から、潜在しやすいニーズを発見し、被災者のニーズに臨機応変に対応したと指摘された。例えば、「阪神淡路大震災よろず相談室」の理事長の牧秀一氏は、震災直後、南三陸町を訪問したが、町の壊滅的状态を見て、自団体が小規模で、資金力もないことから、何も支援できることはないと思い、引き揚げたという。その後、仙台市で、石巻市からの避難者と知りあり、それがきっかけとなって、石巻市の仮設住宅を訪問するようになり、継続して被災者の話し相手になっていくということであった。また、「阪神・淡路大震災『1.17 希望の灯り』」や「市民活動

センター神戸」は、阪神・淡路大震災時の経験をもとに、被災者・被災地の立場を自分に置き換えて、きめ細かな配慮をしながら、支援活動を行ったということである。

「被災地 NGO 協働センター」は、発災当日、被災地の状況やニーズを把握するために職員を派遣するとともに、足湯ボランティア活動を行っている。さらに、「レスキューストックヤード」や「ダイナックス都市環境研究所」は、震災直後に、NPO、NGO、企業等民間支援団体の情報共有に向けて、「東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）」を設立することに携わったということであった。「静岡県ボランティア協会」は、ボランティアのための宿泊拠点として、岩手県遠野市等に宿泊棟を建設し、管理運営を行った。このように、国内 NPO は、普段どこの組織も扱っていなかった被災者・被災地のニーズに対応して支援活動を行ったといえる。この組織対応を、DRC の組織的対応類型でみれば、平常時とは異なるタスク・構造である創発型にあてはめることができる。

表 3 各団体の主な支援活動と DRC 類型

|          | インタビュー対象団体                    | 主な支援活動                                       | DRC 類型 |
|----------|-------------------------------|--|--------|
| 国際協力 NGO | 認定 NPO 法人 ジャパン・プラットフォーム (JPF) | JPF 加盟団体や地元 NPO への資金助成                       | 拡大型    |
|          | 公益社団法人 シビックフォース               | 震災直後から、気仙沼市等への支援物資の配布                        | 拡大型    |
|          | 認定 NPO 法人 ピースウィンズ・ジャパン        | 震災直後から、気仙沼市等への支援物資の配布                        | 拡大型    |
|          | NPO 法人 シーズアジア                 | 仮設住宅でのコミュニティづくり                              | 拡大型    |
|          | NPO 法人 アドラ・ジャパン               | 仙台市での避難所での炊き出し、山元町災害対策本部のための炊き出し             | 拡大型    |
|          | 認定 NPO 法人 難民を助ける会             | 障害者・高齢者施設への物資配布                              | 拡大型    |
|          | 公益社団法人 シャンティ国際ボランティア会         | 気仙沼市災害ボランティアセンターの立上げと運営支援                    | 拡大型    |
|          | 公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン       | 大規模避難所に「こどものひろば」設置、学校の備品の配布                  | 拡大型    |
|          | NPO 法人 日本災害救援ボランティアネットワーク     | 野田村での被災者との対話                                 | 創発型    |
|          | NPO 法人 阪神淡路大震災よろず相談室          | 仮設住宅入居者の話相手                                  | 創発型    |
| 国内 NPO   | 認定 NPO 法人 阪神淡路大震災『1.17 希望の灯り』 | 被災者に、手紙やメッセージを同封して、トルイベントによる仮設住宅用衣類などの物資の手渡し | 創発型    |
|          | 認定 NPO 法人 市民活動センター神戸          | 福島県の NPO 法人に、コーディネーションを行う職員を派遣               | 拡大型    |
|          | 認定 NPO 法人 コミュニティ・サポートセンター神戸   | 岩手県大船渡市を定期的に訪問し、復興に向けた住民の自立的な活動のための支援        | 創発型    |
|          | 株式会社 ダイナックス都市環境研究所            | 震災直後に設立された「東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)」の事務局       | 創発型    |
|          | 公益社団法人 レスキューストックヤード           | 震災直後に「東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)」の立上げと運営         | 創発型    |
|          | 被災地 NGO 協働センター                | 「足湯ボランティア」、「生きがいごとづくり事業『まけない象』」展開            | 創発型    |
|          | NPO 法人 静岡県ボランティア協会            | 遠野市ボランティア支援センター「遠野まごころ寮」の開所・運営               | 創発型    |

次に、国際協力 NGO と国内 NPO の被災自治体における受援状況についてみていく。国際協力 NGO へのインタビュー調査結果では、石巻市や遠野市などの一部の被災自治体を除いて、被災自治体や社会福祉協議会などの NGO への認識が少なく、支援を受け入れてもらうまでには時間がかかったということであった。また、当初は、支援活動の専門性を説明しても、胡散臭く見られたり、ボランティアとの違いを理解してもらえず、ボランティアと同じような取り扱いを受けたということであった。例えば、「ジャパン・プラットフォーム (JPF)」からは、「被災地に入った当初、被災自治体に NGO がどういう団体か理解されず、また、ボランティアとの違いも理解されず、被災自治体と協働することが難しかった。」という意見が出された。「シビックフォース」は、「当初、



気仙沼市では、問い合わせ窓口がなく、コミュニケーションに苦慮したり、ボランティアと同様に災害ボランティアセンターへ行くように言われたりした。」ということであった。さらに、「アドラ・ジャパン」が宮城県山元町に入ったとき、山元町では、「アドラ・ジャパン」という名前を聞いたものがおらず、民間の非営利団体は何ができるか懐疑的であったという。しかし、「アドラ・ジャパン」の一員が政府現地緊急対策本部の連絡員であったという実績から、内閣府の紹介を受けて、山元町に支援を受け入れてもらったということであった。

また、国内 NPO へのインタビュー調査結果でも、国際協力 NGO と同様に、NPO への理解がなく、被災市町村に支援を受け入れてもらうことが難しかったということであった。例えば、「レスキューストックヤード」へのインタビュー調査では、「被災地自治体は、普段から市民活動という概念に慣れていないのか、NPO の役割を十分に認識していない。」という意見が出た。「静岡ボランティア協会」へのインタビュー調査でも、「今回の被災自治体は、受援力が弱い。」と指摘された。その一方で、「阪神淡路大震災よろず相談所」、「阪神淡路大震災『1.17 希望の灯り』」、「市民活動センター神戸」等の団体は、阪神・淡路大震災時の支援活動の経験を生かして、被災市町村との連携にこだわることなく、直接、被災地に入り、自ら被災者のニーズを把握して活動したということであった。また、「日本災害救援ボランティアネットワーク」は、「被災自治体もしんどいので、野田村役場にはインフォーマルに接し、負担をかけないようにしている。」ということであった。

さらに、受援力を高める方策について、国際協力 NGO へのインタビュー調査において、新たに、平常時から災害ボランティアと行政との災害時の具体的な役割分担や調整の仕組みを定めておく、いわばマルチセクター参加型の災害対応計画の策定が必要であるという提案が出された。例えば、「ジャパン・プラットフォーム (JPF)」は、「普段から、覚書や協定を結ぶなど行政との関係性を築いて置くことが必要である。その際に、NGO の独自性の尊重や、NGO 自身が支援内容を決定するために、災害対策本部に入り、情報の提供を受けることができることを定めておくことなどが求められる。」と指摘した。また、「シャンティ国際ボランティア会」からは、「地域防災計画の中に NGO・NPO を位置づけるなどの仕組みづくりが平常時になされていれば、災害時に安心して活動できる。」という意見が出された。

また、国内 NPO へのインタビュー調査において、「静岡ボランティア協会」から、「受援力を高めるためには、平常時から受援機能を高めておくことが求められる。そのためには、平常時に、関係づくりを行うとともに、地域にあった、ボランティアの受け入れ、拠点の立上げを検討しておく必要がある。」と提案された。その一方で、「日本災害救援ボランティアネットワーク」の理事長の渥美公秀氏からは、「災害 NPO・災害ボランティアの受け入れに関するマニュアルを作らずに、臨機応変に受援できるなら、それで十分である。」と指摘された。同時に、「行政が災害 NPO・災害ボランティアの受け入れの法的根拠を明らかにするために、受援計画で災害 NPO 等を書いておくことについては理解できる。」とも指摘された。

#### (4) 国際協力 NGO/国内 NPO を対象としたインタビュー調査結果の考察

前述のとおり、東日本大震災発生後の初動期や応急対

応期において、被災市町村における人的支援の担い手として、応援行政組織とともに国際協力 NGO や国内 NPO が果たした役割は大きかったと指摘されている<sup>12)</sup>。しかし、前述の国際協力 NGO/国内 NGO へのインタビュー調査の結果から、被災地では、その支援活動をスムーズに受け入れる体制が整っていたとは言えなかった。

本節では、被災市町村が国際協力 NGO/国内 NPO の支援をうまく受け入れることができなかったという課題を解決するために、NGO/NPO を受援計画に位置づける意義や位置づけにあたって考量すべき点、受援計画に盛り込むべき具体的内容について、DRC 類型の成果を参照しながら、考察する。

前述のとおり、国際協力 NGO や国内 NPO へのインタビュー調査の結果から明らかになった、発災当初における、NGO/NPO と被災自治体との連携の難しさは、アメリカでも、災害の社会的組織論において取り上げられた。それによれば、発災時の災害関連組織間の問題として、愛他的行動を行う防災の専門性のないボランティア集団（愛他的素人集団と称されている）と災害業務を担当する公的な専門組織（防災専門家集団と称されている）との間にコンフリクトが発生する危険があると指摘されている<sup>28)</sup>。

この組織間の葛藤を解決する方策として、国際協力 NGO へのインタビュー調査において、マルチセクター参加型の災害対応計画の策定が提案されたように、受援計画に、ボランティア組織を位置づけることが有効であると考えられる。そうすることによって、ボランティア組織と行政との協働上での乖離が低減し、ボランティア組織を迅速に受け入れることができるようになると思われるからである。

しかし、「受援計画」に災害 NPO 等の受け入れを盛り込むことについて、前述のとおり、「日本災害救援ボランティアネットワーク」の理事長の渥美公秀氏は、その必要性を必ずしも認めていない。その理由に、「受援計画はともすれば、効率や秩序を重視しすぎになり、それによってボランティアの得意としている臨機応変な対応または即興的な動きを阻害することになる恐れがある。」を挙げている。

このような渥美氏の指摘している課題について、次のように考えられる。野田 (1977) が紹介しているように、マーチとサイモンは、プログラムが、自由裁量の余地を否定するものではないと述べている<sup>29)</sup>。すなわち、プログラムは喚起ステップと実施ステップに分けられ、環境が不確実、不安定な場合、実施ステップに自由裁量が含まれることになっているとしている。それに基づけば、プログラムである「受援計画」に災害 NPO の受け入れを盛り込む際に、ボランティア活動の機動力や自由度の高い活動等の特徴を阻害しないことに配慮することができると考えられる。

本研究では、前述のマーチとサイモンの考え方にたつて、ボランティア組織による支援活動を迅速に、うまく受け入れるうえで、受援計画に、国際協力 NGO/国内 NPO などのボランティア組織の受け入れを位置づけておくことは意義があると考えられる。

次に、受援計画で、国際協力 NGO/国内 NPO の受け入れに関して盛り込むべき具体的内容についてみていく。前述のとおり、DRC 類型でみると、国際協力 NGO の活動が拡大型対応で、国内 NPO の活動が創発型対応であるというように類型が異なることから、それぞれごとに具体的内容を考える。国際協力 NGO については、前述のと

おり、「ジャパン・プラットフォーム」によって、NGOが災害対策本部に入って、情報の提供を受けることができることなどの必要性を指摘されたり、「シビックフォース」によって、受け入れ窓口が決まっていなくて困ったと指摘されていることなどを踏まえれば、前述の拡大型対応としてとらえた応援行政組織に対する具体的内容を適用することができる。ただし、行政とボランティア組織がお互いの得意分野を生かして役割分担をすることが効率的であることから、国際協力 NGO に協力を求める業務を事前に選定して置くことが求められる。

一方、国内 NPO については、前述の「日本災害救援ボランティアネットワーク」の渥美氏の指摘する課題を踏まえて、国内 NPO が担った創発型対応の特徴である、被災者のニーズへの臨機応変な対応、言い換えれば即興的に動けることを重視して、受援計画では、随所に「自由裁量」の余地があるようにしておくことが必要であると考える。受援計画に盛り込む内容としては、受け入れのシステムや行政からの情報提供、行政との情報共有などのシステムなど最低限の項目に限定すべきである。

神戸市は、受援計画の中に、災害ボランティア・NGO・NPO 等の民間の受け入れを位置づけるとともに、民間に協力を求めることが可能となる業務を選定して、事前に業務の棲み分けを行っている<sup>(8)</sup>。また、受け入れ窓口として、個人ボランティアについては、各区社会福祉協議会により設置される「災害ボランティアセンター」を、NGO・NPO 等については、その活動に関連する業務を所管する部を、指定している。さらに、市外の災害支援系 NGO・NPO を受け入れる仕組みについて、市内の中間支援組織の NGO・NPO と協働で検討するとしている。

#### 4. まとめ

東日本大震災の初動期や応急対応期における人的支援の経験・教訓を踏まえて、受援力強化の一環として、受け入れ態勢の事前整備のために、受援計画の策定が必要であるという認識が出ている。その反面、受援計画の明確な定義がなく、内容も定まっていない。本研究では、神戸市で職員派遣を担当する課長・係長や、国際協力 NGO/国内 NPO を対象としたインタビュー調査の結果等を用いた実証的分析によって、受援計画が持つ意義や、また受援計画に盛り込むべき内容について、DRC 類型の成果を参照しながら、それぞれ考察した。

本研究でのインタビュー調査等による実証的分析の考察で、まず、DRC 類型によれば、非被災自治体からの職員派遣は、被災市町村にとって拡大型対応と、また、国際協力 NGO の支援は拡大型対応と、国内 NPO は創発型対応ととらえることができることを明らかにした。次に、拡大型対応においては、不確実性や多義性によって組織ストレスを抱えるという課題を、また、創発型対応においては、受援計画に盛り込むことにより臨機応変な対応や即興的な動きを阻害する恐れがあるという課題を浮き彫りにした。さらに、このような不確実性や多義性を低減することや民間と行政との協働上の乖離の低減するために、受援計画を策定する意義があることを示唆した。また、拡大型対応と創発型対応それぞれの課題を踏まえて、受援計画が含むべき内容を提案した。

最後に、今後の課題について記載する。受援計画の策定は、前述のとおり「プラン調整」に相当する。そのた

め、事前のルールに固執して小回りがきかないという弊害をもたらすことが懸念されるどころである。今後、刻々と変化する災害時に柔軟に対応しながら調整を行うことができるように、「プラン調整」の対となる「フィードバック調整」の考え方を、受援計画に織り込むことを検討したい。発災時の対応において、受援計画に準拠しつつも、臨機応変に実践していく余地を残しておくために、PDCA サイクルの導入など具体的なしくみを盛り込んでいくことを検討したい。また、受援の対象業務ごとに、プロセス・モデルの視点からさらに分析を掘り下げて、「プラン調整」と「フィードバック調整」言い換えればマニュアルによる対応と即興的な対応とをどのように取り結ぶのかについて検討したい。

また、本研究では、市町村の行政機能全体を「組織」としてとらえたが、市町村という組織は異なった機能を遂行する部局からなる複合的な組織であることから、「組織」を各部局レベルでとらえた研究を行いたい。

さらに、国際協力 NGO/国内 NPO の受援について、本研究では、阪神・淡路大震災時における神戸市の経験を参考にしたもの、支援側である国際協力 NGO/国内 NPO へのインタビュー調査結果を中心に考察した。今後、支援受け入れ側である被災自治体へ国際協力 NGO/国内 NPO の受け入れの実態について調査し、支援側と支援受け入れ側の両サイドからの調査結果を基に、国際協力 NGO/国内 NPO の受援のあり方をさらに検討したい。

#### 補注

##### (1) 神戸市災害受援計画

受援計画は、地域防災計画の下位計画として位置づけられている。受援計画の対象として、地震や風水害などの自然災害及び大規模事故などを取り上げているが、今回は地震についての計画を策定している。受援計画の想定期間は、被災地にとって最も混乱し、一方でスピードを最優先とする発災からの1か月である。受援計画の構成は、計画の基本的な内容を定めた「総則」と、総則に基づいて支援を受け入れる実務マニュアル「対応計画（直下型地震編）」からなる。「総則」では、受援対応の総合窓口「応援受け入れ本部」を設置し、同本部に指揮者を配置することなどを規定している。「対応計画」では、支援を求める業務ごとに、「支援シート」と「業務フロー」を定めている。「支援シート」には、①応援者の行う具体的な業務、②応援者に求める具体的な職種・必要な資格・経験等、③情報収集・共有体制、④指揮命令者・受援担当者、⑤執務スペースの有無、⑥地図・資料・様式の有無、⑦必要な資機材の有無、⑧業務マニュアル、⑨民間受け入れの可否、⑩協定の有無、⑪必要となる人数などの特記事項を記載している。「業務フロー」では、情報収集から応援要請、応援受け入れ、応援終了まで、それぞれの段階で必要な事柄や「支援シート」に記載されている項目をチェックリスト方式で確認できるようになっている。

##### (2) 関西広域応援・受援実施要綱

関西圏域内外における大規模広域災害発生時に関西広域連合及び構成団体が、連携県、市町村及び関係機関・団体と連携し、①応援要員の派遣、②物資及び資機材の供給、③避難者及び傷病者の受け入れ等の応援受援を行う際の標準的な体制や活動の内容・手順等が定められている。

##### (3) 都市の災害「受援」計画等の策定・検討状況調べ

調査は、2012年9月1日時点で、全ての市と特別区の計801市区に対して実施。有効回答は691市区（回収率は85.3%）。

- (4) 神戸市からの派遣職員を対象とした質問紙による社会調査  
神戸市が実施した「東日本大震災の被災地への職員派遣に関するアンケート調査」<sup>3)</sup>は、神戸市によって、東日本大震災発生後の神戸市の被災地への人的派遣で得られた経験や教訓を今後の支援や受援に生かす目的で、2011年3月11日から同年10月3日までに被災地に派遣された職員全員1,796人に対して実施されたものである。調査手法は、手渡し・自記入方式であり、調査期間は、2011年12月15日～12月22日であった。回収状況は、調査対象1,796人に対し、有効回収1,254人で、回収率は69.8%であった。
- (5) 被災市町村を対象とした質問紙による社会調査<sup>9)</sup>  
調査対象地域は、被災が甚大であった岩手県・宮城県とした。この2県の中で、初動期・応急対応期に職員派遣を受けた市町村を調査対象団体として選定した。調査対象団体の選定にあたって、様々な職員派遣のスキームすべてを網羅して職員派遣を受けた市町村を把握したリストがなかった。そこで、全国市長会及び全国町村会と総務省、被災県との協力による職員派遣のスキームで、2011年3月30日・6月10日付要請に係る職員派遣の決定した被災市町村を調査対象団体として選定することとした。調査対象の団体数は、27市町村である。
- 調査手法は、郵送自記入・郵送回収方法であり、調査期間は、2013年1月21日に調査票の発送を開始し、5月15日に回収を締め切った。両県からの回収総数は19団体で、回収率は70.4%であった。
- (6) 派遣先の被災自治体  
派遣先の被災自治体は、宮城県仙台市、名取市、石巻市、塩釜市、山元町、南三陸町、岩手県陸前高田市、大槌町、宮城県、福島県。
- (7) 受援対象の13分野  
①災害復旧、②情報収集・伝達・広報、③救助・救急医療、④避難、⑤救援・救護、⑥災害時要援護者・外国人の支援・男女双方の視点への配慮、⑦行方不明者捜索・遺体埋火葬、⑧廃棄物処理、⑨被災地安全確保、⑩災害時交通規制・緊急輸送、⑪生活安定、⑫ボランティア活動支援、⑬二次災害の防止。
- (8) NPO・NGOに協力を求める主な業務  
①救護班・救護所設置・医療助産関係、②避難所運営、③避難者の収容、④外国人対応、⑤障害児(者)の療育・介護、⑥災害用備蓄物物資の搬出・運搬、⑦広報・広聴、⑧協定業者等からの物資の受入れ、⑨仮設トイレの設置及びし尿収集、処理、⑩保健活動、⑪災害時要援護者対策、⑫被災ペット動物救護活動、⑬震災時の一般廃棄物処理、⑭区内の被害状況の調査、⑮市内産業の被災状況調査、⑯義援金品関連、⑰応急仮設住宅等入居受付、⑱被災者生活再建支援金支給、⑲り災証明書発行、⑳災害ボランティア連絡・調整。

## 参考文献

- 1) 長田崇志：東日本大震災における人的支援について，地方公務員月報 2012 年 3 月号，pp. 79-84，総務省自治行政局公務員課編，2012。
- 2) 佐藤翔輔・今村文彦・林春男：東日本大震災における被災地外からの人的支援量の関連要因に関する分析，地域安全学会論文集，No19，pp. 1-11，2013。
- 3) 神戸市：東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証－調査研究会からの報告－（平成 24 年 3 月），2012。
- 4) 東京都市長会：広域連携による災害時人的支援について－迅速・継続的な人的支援，そして将来の災害に備えて－，2012。
- 5) 静岡県：「東日本大震災」に対する静岡県の支援活動（200 日

- の記録），2011。
- 6) 宮城県：東日本大震災－宮城県の 6 か月間の災害対応とその検証－，2012。
  - 7) 宮野憲子：東日本大震災における人的支援～人的支援に関する関係団体及び職員の声（宮城県仙台市に係る事例），地方公務員月報 6 月号，pp. 36-42，2012。
  - 8) 本莊雄一・立木茂雄：東日本大震災における自治体間協力の「総合的な支援力」の検証－神戸市派遣職員の事例から－，地域安全学会論文集，No19，pp. 51-60，2013a。
  - 9) 本莊雄一・立木茂雄：初動期から応急対応期における自治体による人的支援の規定要因に関する外的妥当性の研究－東日本大震災時に支援を受けた被災自治体による評価－，地域安全学会論文集，No21，pp. 89-98，2013b。
  - 10) 渥美公秀：大規模災害時の災害 N P O ・災害ボランティアの受け入れに関する一考察，都市政策第 151 号，pp.11-18，（公財）神戸都市問題研究所，2013。
  - 11) 菅磨志保：災害ボランティアをめぐる課題，関西大学社会学部編「検証東日本大震災」，pp. 236-252，ミネルヴァ書房，2012。
  - 12) 仁平典弘：3.11 ボランティアの「停滞」問題を再考する，長谷部俊治・船橋晴俊編著「持続可能性の危機 地震・津波・原発事故災害に向き合って」，pp. 159-188，御茶の水書房，2012。
  - 13) 国際協力 NGO センター：東日本大震災と国際協力 NGO－国内での新たな可能性と課題，そして提言，2012。
  - 14) 内閣府中央防災会議：防災基本計画新旧対照表，2012。
  - 15) 神戸市：神戸市災害受援計画－総則－，2013。
  - 16) 関西広域連合：関西広域応援・受援実施要綱，2013。
  - 17) 消防庁：緊急消防援助隊運用要綱の改訂等について（通知），2008。
  - 18) 日本水道協会：地震等緊急時対応の手引き，2013。
  - 19) 静岡県：静岡県広域受援計画，2005。
  - 20) 愛媛県：四国 4 県広域応援協定に基づく愛媛県広域受援計画，2007。
  - 21) 神谷秀之：各団体における災害受援計画の策定状況について，都市政策第 151 号，pp. 27-33，（公財）神戸都市問題研究所，2013。
  - 22) Dynes,R.R.: Organized Behavior in Disaster, Heath Lexington Books, 1970.
  - 23) 田村圭子・林春男・木村玲欧・井ノ口宗成：課題解決型災害対応を実現するための活動支援体制の検討～新潟県中越沖地震の対応組織の活動を事例として～，地域安全学会論文集，No. 10，pp. 483-493，2008。
  - 24) 立木茂雄：ボランティアと社会ネットワーク，立木茂雄編著「ボランティアと市民社会－公共性は市民が紡ぎだす－」，pp. 119-147，晃洋書房，1997。
  - 25) 湯木洋一：教育とボランティアリズム，立木茂雄編著「ボランティアと市民社会－公共性は市民が紡ぎだす－」，pp. 65-74，晃洋書房，1997。
  - 26) 黒田洋司：広域巨大災害を想定した自治体における受援体制の構築について，都市政策第 151 号，pp. 19-26，（公財）神戸都市問題研究所，2013。
  - 27) 宇田川真之：防災情報システム，田中淳・吉井博明編「災害情報入門」，pp. 154-160，弘文堂，2008。
  - 28) 山本康正：災害と組織，広瀬弘忠編「災害への社会科学的アプローチ」，pp. 49-81，新曜社，1981。
  - 29) 野田隆：災害と社会システム，恒星社厚生閣，1997。

（原稿受付 2014.1.13）

（登載決定 2014.7.10）