

# 東日本大震災における市町村レベルでの行政とNPO・NGO等との 連携のためのネットワーク組織の考察

## A Study on the Disaster Response Network Organizations for Promoting Cooperation with Governments and NGOs/NPOs in the Cities, Towns, Villages after the Great East Japan Earthquake

○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

After the Great East Japan Earthquake, NPO/NGO and organized volunteers played an important role in disaster victim support. Moreover, public attention was paid on the establishment of some disaster response network organizations that connected governments and NGOs/NPOs in the cities, towns and villages in the affected regions. We conducted the structured interviews to a number of key disaster response network organizations. The purpose of this study is twofold. One is to explore and to identify the disaster response network organizations. The characteristics of them were analysed using the DTRA structural codes proposed by Kreps and Bosworth. Another purpose is to extract the factors which should be taken into consideration for a network organization to function effectively in the future disasters.

**Keywords :** *the Great East Japan Earthquake, a disaster response network organization, DTRA framework*

### 1. はじめに

#### (1) 研究の背景

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災では、行政が機能不全に陥る中、発生後1年間の救援活動において、137万人（兵庫県推計）<sup>1)</sup>もの個人ボランティアが災害支援に参加したと推計されており、この年は、「ボランティア元年」と称された。これは、立木（1997）<sup>2)</sup>で指摘されているように、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。

その一方で、阪神・淡路大震災では、1990年代以降、地方自治のあり方を考える上で議論にのぼってきた行政と民との協働<sup>3)</sup>が、うまく機能しなかったと指摘されている<sup>4)</sup>。室崎（1999）は、その要因として、縦割り行政や行政とボランティアを含む市民との連携が「ぎくしゃく」したものとなったことなどを挙げている<sup>5)</sup>。

この教訓をもとに、阪神・淡路大震災以降、NGO/NPOと行政との協働が、理念的にも実践的にも浸透していった<sup>6)</sup>。その中で、東日本大震災では、被災者のニーズに即した支援を行うために、NGO/NPOと行政との協働の場として、新たな地域別・テーマ別ネットワーク組織が立ち上がった<sup>7)</sup>。地域別ネットワーク組織について、対象地域の広がり別にみると、県レベルでは、宮城県庁に政府現地対策本部・宮城県・自衛隊・NGO/NPOから構成される「被災者支援4者連絡会議（以下、4者会議）」などが設置された。また、市町村レベルでは、石巻市での行政・自衛隊・NGO/NPOから構成される「3者調整会議」を始めとして「協議会、連絡会」などが設立された。また、テーマ別のネットワーク組織に

ついてみると、「子ども支援会議（宮城）」、「東日本大震災女性ネットワーク」、「福島の子どもたちを守る全国ネットワーク」などが設立された。このような動きから得られた教訓を今後にかし災害対策の強化を図るために、2013年6月に成立した災害対策基本法の改正では、行政とNPO/NGOとの連携がうたわれた<sup>7)</sup>。

東日本大震災における行政とNGO/NPOとのネットワーク組織についての既往研究をみると、「広域災害に備えた官民連携を考える研究会」（2014）は、震災後、被災地において多くのネットワークが生まれたことを評価する一方で、ネットワーク組織の運営体制は弱く、現地から求められるようなサポートに対応しきれていないなどの課題を指摘している<sup>8)</sup>。同研究会の代表であり、「震災がつなぐ全国ネットワーク」代表でもある栗田暢之氏は、「『産官民』がもっと効果的につながれば、迅速かつ適切かつ有益な支援ができただろうと悔やんでいる」と記している<sup>9)</sup>。

阪本（2013）は、前述の県レベルにおけるネットワーク組織である4者会議を中心に事例検証し、行政とNGO/NPOとの連携による被災者支援の有効性と課題を考察している<sup>8)</sup>。また、阪本（2014）は、国内の災害対応に携わるNGO/NPO全体の活動を支援・調整するプラットフォームの構築のに向けて、行政とボランティア団体（NGO）との連携の要件について、アメリカのNVOAD（National Voluntary Organizations Active in Disaster）等の事例検証を通じて明らかにしている<sup>9)</sup>。

#### (2) 研究の目的

本研究の目的は、市町村レベルでの災害対応における

行政とNGO/NPOとの有効な協働を図るために、東日本大震災における被災地での市町村レベルでの行政とNGO/NPOの連携のためのネットワーク組織を取り上げて、災害社会組織論の観点からDTRAモデルに着目して、ネットワーク組織の構造特性を分析し、また、その迅速で効果的な活動を促進する要因を抽出することである。DTRAモデルは、Kreps他が、DRC（Disaster Research Center）で蓄積されてきた膨大な事例記録が再整理し、災害時におけるフォーマルな組織から、インフォーマルな集団までのあらゆる組織を対象に、構造創発パターンの抽出と構造変容過程における分析枠組みとして、次の4つの基本的構成要件を分析単位として提示したものである<sup>10)</sup>。その基本的構成要件は、Domain（公認された活動領域）、Tasks（社会的分業体制）、Resources（人的・物的資源）、Activities（活動）の4つからなる。このDTRAモデルは、個別組織だけでなく個別組織が連携するネットワーク組織にも次に示すような手続きで適用できるため、本研究での分析枠組みとしてDTRAモデルを用いることとした。すなわち、DTRAモデルに基づいて、ネットワーク組織に対して次のような質問を行い、その結果をもとに、ネットワーク組織の構造特性を分類するものである。その質問内容は、①ネットワーク組織が、活動を時系列的に・空間的に共同で行っているか（A）。②ネットワーク組織が、活動のために人的・物的資源を調達しているか（R）。③ネットワーク組織が、活動について分業を図っているか（T）。④ネットワーク組織が、外部からその存在が正式に認められ、公認された活動領域を持つか（D）といった4つのものである。

### (3) 研究方法

本研究では、研究方法として質的研究の方法を採用している。まず、被災地において設立されているネットワーク組織の全体的な状況を把握するために、国際協力NGOの日本最大のネットワーク組織であるNPO法人国際協力NGOセンター（以下、JANIC）と認定NPO法人ジャパン・プラットフォーム（以下、JPF）<sup>(2)</sup>へのインタビュー調査を行った。

つぎに、ネットワーク組織の構造特性や活動を促進する組織要因を把握するために、ネットワーク組織の設立や運営に係わっているNGO/NPOへのインタビュー調査を行った。調査対象としては、前述の「石巻市3者調整会議」のメンバーである「石巻災害復興支援協議会」を立ち上げた一般社団法人ピースボート災害ボランティア（以下、PBV）および、JPFが作成している「地域ネットワーク表」<sup>(3)</sup>の中から、「3.11被災者を支援するいわき連絡協議会」と「気仙沼NPO/NGO連絡会」を設立したJPFを選定した。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4団体であった。調査期間は、2014年1月から2014年9月までの9ヶ月間で以下の日程で行った。インタビュー調査の基本項目は、ネットワーク組織の設置の経緯、活動内容、課題等である。その概要は、表1に示す。

表1 インタビュー概要

日時	インタビュー先	ネットワーク組織等
2014年1月28日	NPO法人国際協力NGOセンター（JANIC）	
3月15日	一般社団法人ピースボート災害ボランティアセンター	石巻市災害復興支援協議会 石巻市3者調整会議
6月19日・8月29日	認定NPO法人 ジャパン・プラットフォーム	気仙沼NPO/NGO連絡会
9月7日	3.11被災者を支援するいわき連絡会	3.11被災者を支援するいわき連絡協議会

## 2. ネットワーク組織の全体的な状況

JPFが把握している、市町村レベルの行政とNGO/NPOとの連携のために新たに立ち上げられたネットワーク組織は、2014年2月5日時点で、表2のとおりである<sup>11)</sup>。

表2 市町村単位の行政とNGO/NPOとのネットワーク組織<sup>(3)</sup>

県	市町村	活動分野	組織名称
岩手県	山田町	プロジェクト協議体	むくむく山田座団会、山田暮らしを楽しむ会
	釜石市	全体的	釜石地域まちづくり連絡会議
		分野課題	釜っ子応援団「ゆるっと」
		プロジェクト協議体	子ども遊び場マップ作成委員会
大船渡市	全体的	アクションネットワーク会議	
	全体的	陸前高田まちづくりプラットフォーム	
		分野課題	未来図書館（保健医療福祉）、陸前高田協働ミーティング
	宮城県	気仙沼市	全体的
		分野課題	まちづくり分科会
	石巻市	全体的	仮設支援連絡会
東松島市	全体的	東松島復興協議会	
	仙台市若林区	全体的	六郷七郷コミネット
名取市	全体的	名取市被災者支援連絡会	
	岩沼市	全体的	仮設住宅事務連絡会
山元町	全体的	山元の未来への種まき会議	
	福島県	いわき市	全体的
		分野課題	いわき市における応急仮設住宅支援等に関する連絡会
	南相馬・相馬・新地	全体的	そうま未来づくりミーティング（相双NPO情報交換会）

また、JPFのM氏によって、これらのネットワーク組織の活動内容は、主に、情報共有・課題共有であると指摘された。その意義としては、同じ地域で活動を行っている団体間や、団体と行政との間で相互に理解し合い、信頼関係を構築することであるということが挙げられた。

しかし、情報共有・課題共有にとどまっており、支援活動の調整や協働実施まで行っている組織は少ないと指摘された。その中で、支援活動の調整・協働を行っているネットワーク組織としては、気仙沼市の「気仙沼NPO/NGO連絡会」、いわき市の「3.11被災者を支援するいわき連絡協議会」、大船渡市の「アクションネットワーク会議」などが例示された。

JANICのT氏によれば、市町村単位で設けられた連絡会議は、定期的開催されているが、ニーズがあるときはよいがない時には、集まることが目的になっている場合があるということであった。また、連絡会を活動分野で見ると、「子どもに関わる連絡会議」など分野課題型の方が、同様の業務に携わるということで、うまくいっているということであった。これは、発展途上国の災害支援において、2005年以降、国際連合の主導のもとで設置されている、クラスター別に行政・NGOなどが支援を協議し、調整するという仕組み<sup>12)</sup>の有効性を裏付けるものであると考えられる。

## 3. ネットワーク組織の構造特性

本章では、情報共有・課題共有にとどまらず、支援活動の調整・協働実施まで行っているネットワーク組織の構造特性について、以下の3組織を対象としたインタビュー調査結果をもとに、DTRAモデルを用いて分析する。

### (1) 石巻市3者調整会議（T-R）

国際交流NGOピースボートは、東日本大震災直後、大規模かつ継続的な支援を行うために、PBVを設立した。同団体は、当初、石巻市の被害状況を理解していなかったが、石巻市の社会福祉協議会から、ボランティアの支援がないので、物資を持ってきて欲しいという依頼を受けて、石巻市に入った。石巻市での被害の甚大さを知り、

石巻市で活動を行うことを決定し、連携づくりに貢献することとなった。2011年3月20日に、「連絡会」を作り、4月に、専門分野で NGO/NPO を受け入れる担う受け皿として「石巻災害復興支援協議会」を立ち上げた。

「よそ者」である PBV が設立した「石巻災害復興支援協議会」が、地域に受け入れてもらうためには、地元の事情に精通し、行政とのパイプ役を果たす人材が求められた。その役割について、阪神・淡路大震災などでのボランティア経験によって、NGO や NPO の性格や団体の力を熟知していたとともに、「社団法人石巻青年会議所 (JCI)」の理事長を務めていたことから石巻市とパイプを持っていた伊藤秀雄氏が担った。

震災から 1 か月後に、「石巻災害復興支援協議会」は、石巻市長によって、ボランティア代表として、「災害対策本部会議」への出席が認められた。認められた背景には、石巻市長が、震災前から地域のボランティアに携わっていたことから、ボランティアの意義を十分に理解していたことがあると考えられる。

それが契機となって、毎週、月曜日の午後、自衛隊、同協議会、市の産業部の 3 者が集まって炊き出しに関する会議が開催された。「石巻市 3 者調整会議」において、炊き出しに関するお互いの活動状況を知ることを通じて、自衛隊と同協議会との役割分担が明確になった。このことは、前述の DTRA モデルに当てはめてみれば、T に分類できると言える。その結果、日によって、炊き出しも食料も供給されない空白の避難所・コミュニティや、炊き出しの重複する避難所・コミュニティがなくなった。

また、自衛隊側と同協議会側で、供給過多になっている野菜や味噌、醤油など食材の貸し借りも日常的に行われるようになった。炊き出し以外にも、自衛隊と同協議会の連携が生まれ、自衛隊による女性用品の配布に、自衛隊からの要請を受けて、同協議会は女性ボランティアを派遣している。このことは、DTRA モデルに当てはめてみれば、ネットワーク組織内で、物的資源の調達ができたことを示し、R に分類できると言える。

## (2) 気仙沼 NPO/NGO 連絡会 (T)

気仙沼市内の仮設住宅間で、支援の偏りが見だってきたことから、気仙沼市社会福祉協議会に出向していた JPF の職員や JPF の参加団体のシャンティ国際ボランティア会等が連携づくりを行った。すなわち、2011年7月に、気仙沼市で支援活動する県外・市内 NGO/NPO をネットワーク化して、「気仙沼 NPO/NGO 連絡会」を立ち上げた。その後、8月に気仙沼市長が同連絡会に正式に関与し、同連絡会は、行政と民間の約 30 団体が連携するネットワーク組織となった。

その調整会議の事務局を、JPF の職員が担い、また、地域別、分野別分科会の事務局をシャンティ国際ボランティア会が担っている。

行政側では、ある熱心な行政職員が、毎回、会議に参加し、また、積極的に、行政内部の調整を行った。その行政職員は、気仙沼市に外から入ってきたたくさんの NPO/NGO を、復興に向けたまちづくりに生かそうという考え方を持っていた。

同連絡会が、立ち上がった最初は、それぞれの構成団体が、いつ、どこで、何をするのかを報告し合うというところから始まった。そして、ウェブ上のカレンダーに、それぞれの構成団体が決まった活動を入れていくことになった。それを見て、少なくとも大きな構成団体は、仮設住宅でのサロンの開催のスケジュールなどの調整を行っ

ているとされた。このことは、DTRA モデルに当てはめてみれば、T に分類できると言える。現在も、連絡会は、月 1 回開催されて、情報交換によって、各構成団体の活動の調整を行っている。

## (3) 3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会 (A-R-D)

JANIC の調べによれば、JANIC 加盟 157 団体 (2011 年 12 月現在) のうち 59 団体が救援活動を行ったが、福島に関わった団体は 17 団体にとどまった<sup>13)</sup>。代表が自ら福島に支援に入る NGO もあれば、国際基準に則った内部の方針により、原発から 80km、100km 圏内入れなかった NGO もあった。そのため外部から 80km 圏内の支援に介入する NGO の数に限りがあった。このような福島の特長事情とともに、いわき市では多くの NPO があり、その中間支援組織も存在していた。そのような状況の中で、地元の障がい者支援に携わっていた「NPO 法人いわき自立生活センター」の理事長である長谷川秀雄氏が、震災後の炊き出しや支援の行事で協力し合っていた団体に協議会の結成を呼び掛けたということであった。それを受けて、各団体は、情報を得やすくなるということや、いわき市の市域が広く一団体では対応できないということを考慮して、呼びかけに応じ、協議会 (2012 年 6 月以降、団体名称は「3. 11 被災地を支援するいわき連絡協議会 (みんぷく) 」) が結成されることになった。同連絡協議会は、2012 年 6 月から、社協も加わった情報共有と課題解決を話し合う「円卓会議」を開催している。また、円卓会議での情報交換にとどまらず、そこでの意見交換をもとに、構成団体と協働で支援活動を実施している。たとえば、構成団体である「NPO 法人シャプラーニール」、「NPO 法人ザ・ピープル」、「NPO 法人勿来まちづくりサポートセンター」と一緒に、それぞれの支援イベントをまとめて掲載するとともに、行政のお知らせも掲載するために、被災者向け情報誌「一歩一報 (いっぽいっぽう)」を、JPF からの助成を受けて発行している。また、原発事故避難者といわき市民の交流融和を進める活動として、関係する構成団体とともに、街なかに避難者といわき市民との交流サロンを設け、運営している。これらの活動は、DTRA モデルに当てはめてみれば、A、R に分類できると言える。また、2013 年 7 月 16 日に、同連絡協議会は NPO として法人認証をとっており、DTRA モデルに当てはめてみれば、D に分類できると言える。

## 4. 考察

前章で、行政と NGO/NPO の活動調整等のために新たに立ち上げられた 3 つのネットワーク組織の構造特性をみてきた。これらの組織は、DRC 類型における創発組織にあたる。この中で、「3. 11 被災地を支援するいわき連絡協議会」は、基本的構成要件が ARD となっており、数が最も多い。このことから、「3. 11 被災地を支援するいわき連絡協議会」が、最も組織化が進んでいると言える。

本章では、ネットワーク組織の迅速で効果的な活動を促進する組織要因を抽出するために、これらの事例について、Kreps 他によって提示されたネットワーク組織における成員の役割遂行 (Role Enactment) を規定する役割配置 (Role Allocation) ・役割関係 (Role Relationships) ・役割行動 (Role Behavior) の観点<sup>10)</sup>から考察する。

役割配置とは、災害時の成員の役割が、災害前のものと一貫性があるか否かということに関するものである。

前述のとおり、「石巻市3者調整会議」の開催につながった「石巻災害復興支援協議会」の設立におけるPBVが、また「気仙沼NPO/NGO連絡会」の設立におけるJPF、シャンティ国際ボランティア会といったNGOが、仲介者として重要な役割をした。このように、NGOがネットワーク組織の立上げをできたのは、JPFからの資金助成などによる資金力に加えて、発展途上国での緊急救援活動のノウハウを有していたことであると指摘された。効果的なネットワーク組織の構築において、東日本大震災前の発展途上国での支援活動における経験が生かされたということから、役割配置に関しては、災害前と一貫性のある役割配置が求められると言える。

役割関係とは、ネットワーク組織内の成員の関係が、災害前からの連続性があるか否かということに関するものである。前述のNGOは、外部者であることから、地元の事情に精通しておらず、これまでの災害救援のノウハウだけでは行政との迅速な連携は難しかった。そこで、前述のとおり、石巻市の事例では、東日本大震災発災前から行政と関係を持っていた伊藤氏が、気仙沼市の事例では熱心が関わった行政職員が、ネットワーク組織と行政をつないだ。また、いわき市の事例では、震災前から、行政や社協との付き合いがあったNPOや、震災前から、消防団員であったり、積極的に地域活動を行っていた同協議会の事務局長が、ネットワーク組織と行政をつないだ。このようなことから、効果的なネットワーク組織の構築において、役割関係に関しては、ネットワーク組織の設立に、災害前からつながりのあること、言い換えれば連続的な関係が求められると言える。

役割行動とは、役割を果たすための成員の行動が、通常時のものかそれとも即興的なものかということに関するものである。前述の「石巻市3者調整会議」における自衛隊側と「石巻災害復興支援協議会」側における食材の貸し借りや、同協議会から自衛隊への職員の派遣は即興的な行動にあたりと考えられる。また、前述の「3. 11被災地を支援するいわき連絡協議会」発行の情報誌に、行政のお知らせを載せることも即興的な行動にあたりと考えられる。このことは、効果的なネットワーク組織の構築において、役割行動に関しては、災害対応における通常時の行動を補完するために、即興的な行動を導入することが求められると言える。

要約すれば、行政とNGO/NPOとを連携するネットワーク組織が、被災者・被災地のニーズに迅速かつ効果的に機能するためには、組織の成員における災害前と一貫性のある役割配置や連続的な役割関係、即興的な役割行動が重要であると考えられる。また、「3. 11被災地を支援するいわき連絡協議会」の事例から、役割関係が組織化の程度を規定する主要因であると考えられる。

最後に、以上の考察から、効果的なネットワーク組織を構築する方策として、以下の点を提案しておく。まず、行政側とNGO/NPO側の双方において、災害対応におけるそれぞれの役割の認識と協働の必要性への理解を深める必要がある。つぎに、平常時から、官民連携による防災訓練などといった行政とNGO/NPOとの顔の見える関係づくりが求められる。また、行政の発想からすれば、事前に計画に書いていないと、行政とNGO/NPOとの連携をとることが難しいことから、ネットワーク組織の構築を地域防災計画で位置づけておくことが求められる。さらに、地域防災計画にネットワーク組織の構築を位置づけるにあたって、想定外の状況に対応したり、被災者のニーズに柔軟に応えたりなどするために、成員による即興的な行動の余地があるようにしておくことが求めら

れる。

## 補注

- (1) 2005年1月に、全国社会福祉協議会や日本NPOセンター、民間企業等によって「災害ボランティア・市民活動支援に関する検証プロジェクト会議（後の災害ボランティア活動支援プロジェクト会議）」が、また同年3月には、政府と民間との対話の場として内閣府に「防災ボランティア活動検討会」が設置された。さらに、2005年からの静岡ボランティア協会主催の図上訓練や2010年8月・9月に行われ政府現地対策本部訓練（静岡）、また2011年1月の政府総合図上訓練（有明）にNGO/NPOが参加した。
- (2) 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、NGO、経済界、政府の協力によって、2000年に設立された。東日本大震災発災後、企業等から支援金として、70億円を超える（2013年8月31日現在）寄付を受け、それを加盟団体や被災地の支援団体に資金助成した。
- (3) 「地域ネットワーク表」は、JPFの岩手県・宮城県・福島県の県域担当者が、3県それぞれの「連携復興センター」の協力を得て把握したネットワーク組織へ、聞き取りを行って、取りまとめたものである。毎月更新され、不定期に公表。

## 謝辞

本研究は、（独）科学技術振興機構 戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）による研究成果の一部である。本研究にご協力いただいた皆様にお礼申し上げます。

## 参考文献

- 1) 兵庫県県民生活部生活文化局生活創造部：阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計（H7.1-H12.3），2006。
- 2) 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。
- 3) 荒木昭次郎：参加と協働－新しい市民＝行政関係の創造－，ぎょうせい，1990。
- 4) 小田切康彦：NPOと官民協働－被災者および避難者支援の取り組みから－，桜井政成編著「東日本大震災とNPO・ボランティア」，pp.89-106，ミネルヴァ書房，2013。
- 5) 室崎益輝：地方自治体と危機管理－阪神・淡路大震災から5年にあたって，消防科学と情報，第59巻，pp.15-18，1999。
- 6) 広域災害に備えた官民連携を考える研究会米国視察チーム：JVOAD（広域災害連携調整機関）の実現に向けて米国視察報告書，2014。
- 7) 災害対策基本法の一部を改正する法律（平成25年6月21日法律第54号）。
- 8) 阪本真由美：行政とNGO/NPOとの連携による被災者支援について－被災者支援4者連絡会議の取り組みについて－，東日本大震災特別論文集，No.2，pp.5-8，2013。
- 9) 阪本真由美：アメリカの災害対応における行政とNGOとの連携について，地域安全学会概観集，No.34，pp.63-66，2014。
- 10) Kreps, G.A & Bosworth, L.: Organizational Adaptation to Disaster, Handbook of Disaster Chapter 17, Springer, 2007.
- 11) ジャパン・プラットフォーム：地域ネットワーク表，2014。
- 12) IASC: Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response, 2006.
- 13) 藤岡美恵子・中野憲志編：福島と生きる 国際NGOと市民運動の新たな挑戦，新評論，2012。