

博士学位論文審査要旨

2016年1月8日

論文題目： 大規模災害時における自治体間協力や NPO/NGO による
人的支援に対する被災自治体の受援力の研究
—東日本大震災を対象として—

学位申請者： 本庄 雄一

審査委員：

主査： 社会学研究科 教授 立木 茂雄

副査： 社会学研究科 教授 鶴飼 孝造

副査： 奈良女子大学大学院生活環境科学系 教授 野田 隆

要 旨：

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、岩手・宮城・福島各県の太平洋沿岸部の市町村に広範かつ甚大な被害を及ぼした。しかも、被災者支援の最前線に立つべき地元自治体は行政機能そのものに大きな打撃を受けた。そのため、膨大な災害対応業務を実施するには圧倒的な人手不足となり、外部からの応援が不可欠となった。このため国や県あるいは他地域の自治体、さらには NPO/NGO からも多くの人員が被災地に派遣され、人的支援は現在も続いている。このような経験を通じて効果的な人的支援のためには応援側の支援力とともに、外部からの支援を効果的に受け入れる態勢をもつこと、すなわち受援力の重要性が認識されるようになった。しかしながら、このテーマに関する研究は圧倒的に少ないのが実情である。そこで本論文ではリサーチ・クエスチョンとして、第一に自治体間協力における人的支援の評価が、応援側の支援力とともに受け入れ側の受援力の双方によって規定されるか、第二に自治体間協力における人的支援の評価構造が単一的か複合的であるか、第三に NPO/NGO による支援活動がどのような特性をもっていたのか、第四に行政や NPO/NGO が発災後に創発的に形成する多元的なネットワーク組織が効果的であるために重要な要因は何か、そして第五に大規模災害にそなえて自治体が策定すべき受援計画で押さえておくべきポイントとは何か、という5つの問いをたて、質的・量的研究を併用しながら、その解明に取り組んだ。

1章では、大規模災害時における人的支援に関する先行研究の批判的検討を踏まえて本論文の目的と意義を明らかにしている。

2章では、神戸市から被災地に派遣された職員とのワークショップを通じて、自治体間協力による人的支援の評価構造が支援力と受援力により説明される評価モデルの構築を行った。

3章では、人的支援の評価モデルを操作化した尺度を構築し、神戸市から被災地に派遣された1,796名に対して質問紙調査を実施し（有効回収数 1,254 票、有効回収率 69.8%）、人的支援の全体的評価感が支援力要因と受援力要因によって説明できること（一般職員標本では調整済み $R^2=0.456$ 、消防職員標本では $R^2=0.568$ ）を実証した。

4章では、神戸市からの応援を受け入れた 27 被災市町村を対象に第3章と同じ評価モデルに基づく尺度を実施し 19 団体から有効回答を得た（有効回収率 70.4%）。その結果、被災自治体担当者による人的支援の全体的評価感が支援力、受援力、被災自治体職員の人的被害度によって説明できる（調整済み $R^2=0.741$ ）ことを明らかにした。

5章では、3章の応援側職員調査変数と4章の受援側自治体担当者調査変数に対して一元的な分析を行い、支援力と受援力が人的支援の全体的評価感に影響を与える正準相関モデルの妥当性を検証した。

6章では、NPO/NGOによる東日本大震災の初動期・応急期における人的支援を取り上げ、代表的な17団体・組織の代表者へのインタビュー調査から、支援力と受援力における課題を明らかにした。

7章では、被災地自治体とNPO/NGOを横断して発災後に自然発生的に形成された被災者支援のための創発的多元組織ネットワーク(Emergent Multiorganizational Network, EMON)を取り上げ、その形成を規定する上で「対境担当者」と「将来の重み」概念の重要性を指摘した。

8章では、これまでの分析をもとに受援力にまつわる課題を事前に解消する上で自治体が受援計画を予め策定することの意義と受援計画に盛り込むべき内容について提案を行っている。

終章では、本論文の研究成果を総括し、今後の課題をまとめている。

本研究は、阪神・淡路大震災からの復興計画の策定と進行管理に10年以上にわたって携わった実務者としての経験を踏まえながら、さらに東日本大震災における初動期・応急対応期における効果的な人的支援の構造を、質的ならびに量的な科学的調査技法を通じて明らかにしたもので、災害社会学の画期となる研究成果であると高く評価できる。

よって、本論文は、博士（社会学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

総合試験結果の要旨

2016年1月8日

論文題目： 大規模災害時における自治体間協力やNPO/NGOによる
人的支援に対する被災自治体の受援力の研究
—東日本大震災を対象として—

学位申請者： 本庄 雄一

審査委員：

主査： 社会学研究科 教授 立木 茂雄

副査： 社会学研究科 教授 鵜飼 孝造

副査： 奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授 野田 隆

要 旨：

2016年1月8日（金）、臨光館212教室において午後4時半より90分間の申請論文に関する講演会を開催し、本論の趣旨、目的、内容および特徴について公開講演および質疑を行い、また午後6時30分から60分間の口頭試問を行った。申請者は講演会参加者からの質問に対しても、また上記3名の審査員の質疑に対しても的確に応答し、関連の知識についても豊かな見識を有していることが証明された。さらに論文に関する外国語能力（英語）についても十分な力量があることがあきらかになった。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 大規模災害時における自治体間協力やNPO/NGOによる
人的支援に対する被災自治体の受援力の研究
—東日本大震災を対象として—

氏 名： 本莊 雄一

要 旨：

我が国の災害関連法律の一般法である「災害対策基本法」においては、自然災害への第一義的な対応主体として自治体が大きな役割を担う仕組みをとっている。しかし、大規模災害においては、被災地となった自治体内の人的資源・物的資源・財政的資源等の資源のみでは十分な対応が困難になる質・量の災害対応業務が発生する。したがって、被災自治体の対応には限界があり、被災地外からの支援が不可欠となる。東日本大震災においては、被害や被災自治体の災害対応機能の低下が阪神・淡路大震災のそれを大きく上回ったために、外部からの応援が阪神・淡路大震災以上に必要となった。

それに応えて、被災地外から、阪神・淡路大震災を上回る重層的な人的支援が行われた。特に、被災していない基礎自治体やNPO/NGOが人的支援で大きな役割を果たしたと評価された。その一方で、両者による人的支援を通じて、阪神・淡路大震災以降意識されてきた、支援を行う側の応援する能力「支援力」に加えて、これまで限定的にしか意識されてこなかった、支援を受ける側の応援を生かし切る能力「受援力」が欠如・不足していたと指摘された。

将来、発生が危惧されている南海トラフ大震災では、東日本大震災を大きく上回る被害や、それに伴う被災地における人的資源の不足が想定されている。大規模災害に備えて、より迅速で効果的な人的支援のしくみの構築、特に人的支援に対する被災自治体の受援力の強化が不可欠であると考えられる。

このような問題意識のもとに、本研究の目的は、人的支援の主要な担い手である、応援行政組織や単体としてのNPO/NGO、行政とNPO/NGOから構成されるネットワーク組織の3つの組織形態を取り上げて、それぞれの組織形態による人的支援に対する被災自治体の受援力の強化を中心に分析することである。

日本における大規模災害である阪神・淡路大震災・新潟県中越地震、そして東日本大震災における被災自治体への人的支援に関する先行研究を中心にサーベイし、先行研究で分かったことと分からなかったことを示す。分からなかった点を分析する視角として、本研究では、緊急社会システムという概念や緊急社会システムを構成する組織の対応に係る概念（DRC 類型、DTRA 分類法、成員の役割遂行モデル、組織間関係論）を採用する。その分析視角から、つぎのような項目について分析を行った。

一つは、自治体間協力において、応援側と受援側の人的支援への評価に関する質問紙による社会調査の結果を、それぞれ単独に、またそれを一元化して用いて、人的支援の全体的評価を規定する要因を分析することである。

二つは、単体としてのNPO/NGOについて、その支援規模や支援活動の違いに着目して、国際協力NGOと国内NPO別にインタビュー調査を行い、得られた意見データを用いて、被災自治体における「受援」の実態を把握し、「受援力」に係わる課題を抽出することである。

三つは、行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク組織について、まず、岩手県・宮城県・福

島県別にネットワーク構造を見える化することである。ついで、ネットワーク組織を、EMONsの概念でとらまえて、効果的なネットワーク組織の形成に寄与する要因を、組織間関係論や成員の役割遂行モデルを援用して分析することである。

さらには、東日本大震災での人的支援活動の経験をもとにして、受援力の強化に向けた方策として広く受け入れられるようになってきた「受援計画」について、その「受援力」向上における意義やその含むべき内容について考察することである。

以上の項目についての分析によって得られた知見は次の5点にまとめられる。まず1点目は、自治体間協力による人的支援の評価が、「支援力」とともに、「受援力」によって規定されるという因果関係を量的に検証したことである。まず、人的支援に関する評価を規定する要因を抽出するために、神戸市からの派遣職員を対象としてワークショップを開催した。ワークショップで得られた意見データから、全体的評価を規定する要因として「支援力」と「受援力」という要因を抽出することができた。

つぎに、ワークショップの結果をもとに、「支援力」や「受援力」が人的支援の全体的評価感に影響を与えるというモデルを構築し、支援側である神戸市や受援自治体それぞれを対象として実施した質問紙による社会調査で得られたデータをそれぞれ単独に用いて、量的な検証を行った。神戸市からの派遣職員を対象として実施した質問紙による社会調査結果を用いた分析では、ワークショップ結果から得られた支援力や受援力に、派遣職員の属性を追加して調査フレームを作成した。一方、受援自治体を対象として実施した質問紙による社会調査結果を用いた分析では、支援力や受援力に、被災市町とその行政機能それぞれの被害状況を追加して調査フレームを作成した。両者の検証結果から、それぞれ、「支援力」、「受援力」が人的支援の全体的評価感に有意に影響を与えていることが明らかになった。

さらに、支援側や受援側それぞれの質問紙による社会調査から得られたデータを一元的に用いて分析を行った。その結果からも、自治体間協力による人的支援感の全体的評価は、「支援力」だけでなく「受援力」によって規定されるという因果関係が検証された。それによって、この因果関係の普遍性や法則性を高めることができたと言える。

以上のように、質問紙による社会調査のデータを用いた量的分析によって、東日本大震災で浮き彫りになった応援職員を効果的に受け入れる「受援力」の強化の必要性を量的に検証することができた。

2点目は、DRC 類型をもとに分類した通常型組織対応と拡張型組織対応とで、人的支援の全体的評価基準に違いがあることが明らかになったことである。支援側や受援側それぞれの質問紙による社会調査から得られたデータを一元的に用いて、正準相関分析を行った結果から、主要な評価基準の内容において、通常型組織対応と拡張型組織対応とで違いがあることが分かった。このことから、効果的な人的支援に向けた方策を検討する際に、組織的対応の内容に関係なく一律に考えるのではなく、通常型組織対応と拡張型組織対応とに分けて考える必要があると言える。

3点目は、国際 NGO と国内 NPO の両者の支援に対する被災自治体の受援力が低かったことが分かったことである。NPO/NGO の組織的対応に着目して、DRC 類型で受援側から見れば、国際 NGO は「拡大型」の組織的対応を、一方、国内 NPO は「創発型」の組織的対応を担ったといえる。本研究において、NPO/NGO を国際 NGO と国内 NPO とに分類して、それぞれの支援を受け入れる態勢についてインタビュー調査を実施した。その結果、それぞれに対する被災自治体の受け入れ態勢が整っていないことが明らかになった。このことから、被災自治体における NPO/NGO への理解力の欠如が改めてうかがえた。

4点目は、行政と NPO/NGO とから構成される、効果的なネットワーク組織の形成を規定する組織的要因を抽出する上で、組織間関係論で提示されている「対境担当者」、「将来の重み」という概念が有効であることが分かったことである。また、ネットワーク組織の形成の迅速性や組織化は、役割関

係や役割行動、発起団体の所在地、と対応関係にあることが分かった。また、行政の連携度合いは、役割配置と対応していることも分かった。

5点目には、「受援力」の向上のための方策の一つである「受援計画」について、その意義との内容を、それぞれDRC類型の各類型の組織特性・行動特性を援用することによって、明らかにすることができたことである。人的支援の課題として、受援側から見ると、「拡大型」では、不確実性や多義性によって組織ストレスがもたらされるということを、「創発型」では、組織間にコンフリクトが発生する恐れがあるということをつき彫りにした。このことから、「受援計画」の意義は、拡大型組織対応では、不確実性や多義性を低減することであり、創発型組織対応では、被災自治体とNPO/NGOとの協働上の乖離を低減することであると言える。また、「拡大型」と「創発型」それぞれの組織的対応の課題を踏まえて、「受援計画」が含むべき内容を具体的に提示した。特に、「創発型」において、NPO/NGOが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のないように、「受援計画」の随所に、「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指摘した。

本研究の今後の課題として、つぎの点を指摘する。まずは、自治体間協力による人的支援について、本研究では、基礎自治体の水平的支援に焦点をあてて考察した。効果的な人的支援を考える上で、必要なことは、広域自治体による垂直的な支援と市区町村間という基礎自治体の水平的な支援がかみ合った対応であると考えられる。そこで、今後、広域自治体の垂直的視点と基礎自治体の垂直的支援を組み合わせることで、検討しながら、「支援力」と「受援力」を分析したい。

2点目は、被災市町村への国際協力NGO/国内NPOの支援活動や受援状況の実態を、インタビュー調査の結果から把握した。今後、本研究で得られた知見について、その普遍性を検討するために、NPO/NGOやEMONsを対象とした質問紙による社会調査を行い、そこから得られたデータを用いて、量的に検証したい。

3点目は、「受援計画」について今後検討すべき課題として、「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。

最後に、本研究では、初動期・応急対応期における自治体間協力やNPO/NGOによる人的支援を取り上げたが、今後、復旧・復興段階における自治体間協力やNPO/NGOによる人的支援について取り上げたい。