

**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—**

同志社大学大学院 社会学研究科 社会学専攻  
2013 年度 49133401  
本莊雄一

# 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／目次

序章	1
1 問題意識	1
2 リサーチ・クエスションの設定	7
3 論文の全体構成	7
第1章 先行研究の整理	10
1.1 日本における大規模災害時の被災自治体への人的支援に関する先行研究	10
1.1.1 自治体間協力による人的支援に関する先行研究	10
1.1.2 単体としてのNPO/NGOによる人的支援に関する先行研究	14
1.1.3 行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク組織による人的支援 に関する先行研究	16
1.1.4 受援計画に関する先行研究	18
1.1.5 先行研究のまとめ	19
1.2 本研究の分析の視角	20
1.2.1 緊急社会システム	20
1.2.2 組織的対応のDRC類型	22
1.2.3 DTRA分類法	25
1.2.4 成員の役割遂行モデル	26
1.2.5 組織間関係論	27
1.3 研究の目的と意義	28
第2章 自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの構築	30

2.1	研究の方法	30
2.2	神戸市職員派遣の概要	31
2.3	神戸市職員派遣のワークショップの結果	33
2.3.1	調査の概要	33
2.3.2	グランド KJ 結果「うまくいったところ」	33
2.3.3	グランド KJ 結果「うまくいかなかったところ」	36
2.3.4	グランド KJ 結果「改善策」	39
2.4	小括	41
2.4.1	これまで意識されてきた課題	42
2.4.2	今回浮上してきた課題	45
第3章	自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの検証	47
	ー神戸市派遣職員データ	
3.1	研究の方法	47
3.1.1	調査フレームの作成	47
3.1.2	質問紙による社会調査の概要	50
3.1.3	インタビュー調査の概要	51
3.2	研究の結果	51
3.2.1	人的支援に関する全体的評価感尺度	51
3.2.2	人的支援に関する全体的評価感と派遣職員の属性との関係	52
3.2.3	支援力を測定する要因の尺度化	54
3.2.4	受援力を測定する要因の尺度化	58
3.2.5	人的支援の全体的評価感の規定因としての支援力と受援力	60
3.3	小括	62
第4章	自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの検証ー受援自治体データ	64
4.1	研究の方法	64
4.1.1	調査フレームの作成	64
4.1.2	調査方法	65
4.1.3	手続き	68

4.2	研究の結果	69
4.2.1	人的支援に関する全体的評価感尺度	69
4.2.2	支援力を測定する要因の尺度化	69
4.2.3	受援力を測定する要因の尺度化	69
4.2.4	人的支援の全体的評価感を規定していた要因	69
4.3	考察	72
4.3.1	被災自治体の評価と神戸市派遣職員の評価との比較	72
4.3.2	支援力をめぐる課題	75
4.3.3	受援力をめぐる課題	76
4.4	小括	79
第5章	自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの検証 ー神戸市派遣職員データと受援自治体データの一元化	80
5.1	研究の方法	80
5.1.1	研究対象のデータ	80
5.1.2	変数の尺度化	82
5.1.3	支援の組織的対応の類型化	84
5.1.4	分析方法	85
5.2	研究の結果	86
5.2.1	正準相関分析の結果	86
5.2.2	多変量回帰分析の結果	89
5.3	小括	93
第6章	被災自治体における NPO/NGO による人的支援の受援の研究	96
6.1	研究の方法	96
6.2	研究の結果	97
6.2.1	国際協力 NGO と国内 NPO の支援活動の特性	98
6.2.2	国際協力 NGO と国内 NPO の被災自治体における受援状況	100
6.2.3	受援力を高めるための方策の考察	101
6.3	小括	102

第7章 行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク（EMONs）の研究	103
7.1 研究の方法	103
7.1.1 社会ネットワーク分析の概要	103
7.1.2 インタビュー調査の概要と分析の視角	106
7.2 3県別 EMONs の全体構造の分析結果と考察	109
7.2.1 3県別 EMONs の全体構造の分析結果	109
7.2.2 考察	113
7.3 インタビュー調査の質的分析結果と考察	113
7.3.1 EMONs の協調活動	113
7.3.2 「対境担当者」の視点から構築したサブ・カテゴリー	116
7.3.3 「将来の重み」の視点から構築したサブ・カテゴリー	117
7.4 インタビュー調査の量的分析結果と考察	121
7.4.1 概念的モデルの形成	122
7.4.2 概念的モデルの計量的分析結果	124
7.5 小括	126
第8章 被災自治体の受援態勢の実態と受援計画の研究	128
8.1 研究の方法	128
8.1.1 神戸市で職員派遣を担当する課長・係長を対象とした インタビュー調査の概要	129
8.2 研究の結果	130
8.2.1 神戸市で職員派遣を担当する課長・係長を対象とした インタビュー調査結果等の考察	130
8.2.2 国際協力 NGO/国内 NPO やネットワーク組織を対象とした インタビュー調査結果の考察	139
8.3 小括	142
終章	144
終.1 本研究の結果のまとめ	144

終.2 方策 .....	146
終.3 今後の課題 .....	149
参考文献 .....	151
謝辞 .....	158
付録 質問紙 .....	160

## 序章

### 1 問題意識

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（重川希志依 2013）。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。

被災地支援は、支援の種類や、支援時期、支援主体等によって分類できる（渡辺千明 2001）。渡辺千明（2001）は、阪神・淡路大震災における相互支援についての実態分析において、支援の種類を、人的支援や、物的支援、土地・施設の供与、経済支援の4つに分類している。また、支援時期を、初動期、応急対応期、復旧・復興期に分けている。さらに、支援主体を、自治体、企業、NPO/NGOに分類している。この渡辺千明（2001）によって取り上げられた支援主体に、田中重好（2007）は、個人、コミュニティ、海外からの政府あるいは準政府、国際的組織を付け加えている。

このような支援の分類において、本研究での取り上げた対象は、つぎのものである。東日本大震災発生後の災害対応過程において、人的不足が継続して主要課題となっている（小野寺元 2013）ことに着目して、支援の種類として人的支援を取り上げる。また、支援時期として初動期と応急対応期を対象とする。人的支援の主体としては、主要な担い手である行政とNPO/NGO（佐藤翔輔他 2013）を取り上げる。

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、大規模災害となり、当該自治体の行政能力では対応不可能となった。震災当日より北海道から沖縄県に至る、全国の都道府県及び市町村等から応援を受けており、その数も相当数に及んだ。神戸市では、全国の都道府県及び市町村等からの応援が、延べ24万人強に達した（神戸市 2000）。その一方で、神戸市では、迅速な応援要請に支障が生じ、また広域応援を受けた他自治体や関係機関の応援部隊の宿舎確保、食糧、道案内等の対応に困難が生じた。さらに応援部隊の配置やオペレーションにおいて混乱が見られた（神戸市 1996）。

その後、阪神・淡路大震災の教訓を基にした1995年の「災害対策基本法」の改正の中で、自治体の応援の重要性が認識されたことから、「地方公共団体は、防災上の責務を十分に果

たすため必要があるときは、相互に協力するように努めなければならない」と新たに規定された（上妻博明 2007）。また、「国及び地方公共団体は、地方公共団体の相互応援協定に関する協定の締結に関する事項の実施に努めなければならない」と規定された。神戸市でも、阪神・淡路大震災の経験を生かして、震災後、改定された「神戸市地域防災計画」の中で、広域連携・応援体制の改善がなされた（神戸市 1996）。その主なものは、先遣職員の派遣や、自己完結型・地元の意向に沿った支援、協定の改善等であった。

阪神・淡路大震災の救援活動には、応援行政組織に加えて、被災自治体が機能不全に陥る中、兵庫県の推計によれば年間137万人もの個人ボランティアが参加した（兵庫県 2006）。その動きは社会現象として注目されて、この年は、「ボランティア元年」とも呼ばれた。これは、1990年代以降、地方自治を考える上で、行政と民との協働が議論に上ってきたこと（荒木昭次郎 1990）を背景として、立木茂雄（1997）が指摘しているように、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、大勢のボランティアと膨大な被災者のニーズをつなぐコーディネーションが最優先課題となった（菅磨志保 2011）。

阪神・淡路大震災におけるボランティアによる救援活動の重要性が認識されて、阪神・淡路大震災以降、災害ボランティアを支える仕組み等がつぎに示すように整備されてきた（菅 2011）。市町村に置かれた社会福祉協議会によって、災害時のボランティアコーディネート機能を核とする「災害ボランティアセンター」が開設されることが社会的に定着することとなった。

また、1998年の「特定非営利活動促進法（NPO法）」の制定や、2001年の税制優遇される認定NPO制度の確立により、NPOの活動基盤が整備された。阪神・淡路大震災と2004年に発生した新潟県中越地震での経験を通じて、2005年1月には、災害時の支援体制づくりに活用していく効果的な仕組みを検討するために、全国社会福祉協議会（以下、全社協）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）」が組織された。同年3月に、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。両者が相まって、政府、経団連1%クラブ、全社協、中央共同募金会、日本赤十字社、災害救援関係の重要なNPOが参加する基本的な体制が整えられた（菅 2011）。

以上のような災害ボランティアを支える仕組みの整備に伴って、大規模な災害が起これば、全国から災害NPOを含む災害ボランティアが被災地に駆け付けて、初動期や、その後



の応急期、復旧・復興期に支援活動を行うようになってきている。

2011年3月11日に発生したマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震とそれに伴って発生した巨大津波、およびその後の原子炉事故によって岩手県、宮城県、福島県の東北3県を中心にもたらされた東日本大震災の被害は、1995年に発生した阪神・淡路大震災のそれを大きく上回って戦後最大となった。全体の死者・行方不明者数は、阪神・淡路大震災では6,434人（消防庁 2006）であったのに対して、2013年5月10日時点で18,559人（警察庁 2013）と見込まれている。

その一方で、被災者支援の最前線に立つべき市町村は、阪神・淡路大震災時の被災市町と比べて多くが小規模であり、また、行政機能そのものが壊滅的な打撃を受けたものがあつた。消防庁国民保護・防災部防災課の報告書によれば、主な被災3県の沿岸市町村のうち、22市町村において災害対策本部を設置する市町村庁舎が被災し、そのうち15市町村で本庁舎や支所の移転を余儀なくされた（消防庁 2012）。また、14市町村で職員が死亡又は行方不明となり、その中で常勤職員の約2割が死亡又は行方不明となった団体もある（長田崇志 2012）。岩手県大槌町では町長も死亡した。その結果、東日本大震災において被災自治体の災害対応能力が、著しく損なわれる事態が幾多見られた。

被災市町村の職員は、自らも被災者であるが、被災当初は交代要員もないままに不慣れた災害対応業務にまさに不眠不休で従事した（黒澤直美 2012）。しかし、甚大な被害に伴い災害対応業務が膨れ上がったのにもかかわらず災害対応能力が大きく低下したために、圧倒的な人手不足となり、外部からの応援が、阪神・淡路大震災の時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（佐藤翔輔他 2013）。国・非被災自治体等の行政組織やボランティア組織の一形態であるNPO/NGOが災害支援に大きな役割を果たしたと評価されている。佐藤翔輔他（2013）によれば、2011年3月以降から2012年3月までの期間において、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。

まず、国や非被災自治体等の行政組織による人的支援を概観する。被災直後、自衛隊・警察広域緊急援助隊・緊急消防援助隊、災害派遣医療チーム（以下、DMAT）など緊急対応組織が被災地に赴き救助や救急活動等に有益な働きをした（京大他 2012）。それに加えて、初動期から、被災市町村と非被災市区町村との間で、多様な職員派遣スキームによる人的支援活動が展開されてきた。その形態は、第1に、阪神・淡路大震災を契機に全国的に浸透し

た災害時相互応援協定に基づくものである。これには、東京都を含む政令指定都市間の「20大都市災害時相互応援に関する協定」（神戸市 2012b）や、東京都杉並区が、災害時相互援助協定を結んでいた群馬県東吾妻町、新潟県小千谷市、北海道名寄市に協力を要請して、福島県相馬市を支援した「自治体スクラム支援」（井口順司 2012；田中良 2012）などがある。第2に、被災自治体から、あるいは省庁などからの要請によるものである。これには、総務省が2011年3月末に構築した、全国市長会・全国町村会を経由した市町村職員の派遣要請の仕組み（長田 2012）が含まれる。第3に、応援側の独自判断によるものである。その中で注目された支援の方式として、関西広域連合による被災3県への「対口支援（カウンターパート支援）」（杉本明文 2012；飯塚智規 2013；ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部 2014）が挙げられる。これは、2008年に中国で発生した四川大地震時に、中国政府がトップダウンで19の省・直轄市と被災地域の県や市とを1対1のペアで組ませて支援をさせた仕組みを参考にして、自治体間の連携で1対1の支援を行うものである。また、職員の約4分の1が死亡・行方不明となった陸前高田市に対する名古屋市の「包括的支援（まるごと支援）」（須田直人 2012）も注目された。これは、事務・土木・建築・上下水道・保健衛生等、行政機能全般をバックアップするものである。

その経験を基に、大規模災害発生時における自治体の人的支援の重要性が改めて認識された。その一方で、阪神・淡路大震災以降意識されてきた、①迅速な派遣の仕組み、②派遣職員の専門性、③被災自治体の負担軽減など、支援を行う側の応援する能力「支援力」を高めることが改めて問われることになった。それに加えて、東日本大震災の発生までは限定的にしか意識されていなかった、支援を受ける側の応援を生かしきる能力「受援力」が不可欠であるという認識が広まった。この被災自治体における受援力不足の実態について、つぎのような事例が指摘されている（神谷秀之・桜井誠一 2013）。被災自治体は、多種多様な災害対応業務に対応できなくなったにもかかわらず、「目の前のことで手一杯」であったことや「自分が何をしたらいいかさえ分からない」という状態に陥ったことから、どの分野にどの程度の応援職員が必要かさえ分からなかった。さらには、忙しくて対応できないために、応援職員派遣の申し出を断らざるを得なかった被災自治体もあった。また、応援職員に指示できない被災自治体もあった、このように、全国からの支援を被災自治体が生かし切れない実態が浮き彫りになった。

つぎに、ボランティア組織の一形態であるNPO/NGOによる人的支援について概観する。NPO/NGOによる災害支援が大きな役割を果たしたと評価されて、2011年は「NPO/NGO元年」

とも呼ばれた（阪本真由美 2011）。その一方で、被災自治体に対して、NPO/NGOによる支援を上手に生かす力「受援力」の欠如・不足が指摘されている（神谷・桜井 2013）。NPO/NGO等のボランティア組織による災害支援から得られた教訓を今後にい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（災害対策法制研究会 2014）。

また、東日本大震災において、NPO/NGOが被災者支援を行うにあたっては、ばらばらに支援を行うのではなく、状況やそれぞれの活動の情報を共有して支援を行った方が被災者への支援の漏れや重複を防ぐことができると認識された。それを受けて、組織間の連携への関心が高まり、地域レベルにおいてNPO/NGOと行政からなるネットワーク組織が新たに形成された（桜井政成 2013）。この背景には、阪神・淡路大震災以降、大規模災害への経験を積み重ねていくにつれて、災害対応において組織間の連携協働が必要であるという考え方が、理念的にも実践的にも浸透してきたことがあると指摘されている（桜井 2013）。新たに形成された地域別ネットワーク組織について、対象地域の広がりごとにみると、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・NPO/NGOから構成される「被災者支援4者連絡会議」などが設置された（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 2014）。また、市町村レベルでは、石巻市での行政・自衛隊・NPO/NGO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。

地域レベルで、新たに形成されたネットワーク組織に対する評価を見てみると、「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組織が生まれたことを評価している。その一方で、ネットワーク組織の運営体制は弱く、また、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があったとも指摘している（広域災害に備えた官民連携を考える研究会 2014）。

東日本大震災での自治体間協力やNPO/NGOによる人的支援の経験を通じて、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る中で、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説かれている。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」（静岡県 2005）や「四国4県広域応援協定に基づく愛媛広域受援計画」（愛媛県 2007）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。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指摘された（神谷 2012；神谷・桜井 2013）。この東日本大震災の経験を踏まえて、中央防災会議は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（内閣府中央防災会議 2012）。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」（神戸市 2013）を、関西広域連合が「関西広域応援・受援実施要綱」（関西広域連合 2013）を、それぞれ2013年3月に策定している。しかし、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、また、その内容が定まっていないことなどがあると指摘されている（神谷 2013）。

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（内閣府 2013）。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を構築するためには、東日本大震災の初動期から応急対応期の期間における行政組織やNPO/NGOによる人的支援の実態を把握し、そこで明らかになった課題について検討することが不可欠であると考える。

前述のとおり、東日本大震災では、「災害対策基本法」で第一次災害対応を担うと位置づけられている市町村の災害対応機能が著しく低下したことを踏まえて、2012年6月に公布・施行された「改正災害対策基本法」では、大規模広域災害に対する即応力の強化等として、国ならびに広域自治体の都道府県による調整業務が拡大・新設されている（災害対策法制研究会 2014）。その一方で、現行の法制度において、市町村間の連携が明確に位置づけられていないという課題が指摘されている（井口 2012）。しかし、国や都道府県が必ずしも現場の実情や実務に精通しているわけではない。実際にも、東日本大震災で国や都道府県は、被災市町村の行政を補完できなかったという指摘もされている（神谷・桜井 2013）。そのため、大規模広域な災害において、国や都道府県による垂直的な支援だけでは、臨機応変な対応を行う上で十分とは言えない。必要なのは、国や都道府県の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る。このような観点から、本研究では、基礎自治体間の水平的な支援の仕組みの構築に焦点をあてて検討する必要があると考える。

また、前述のとおり、被災自治体へのNPO/NGOによる人的支援が、必ずしも効果的に活かされていなかったという課題を踏まえて、東日本大震災におけるNPO/NGOによる支援の被災自治体における受け入れの実態を検討する必要があると考える。また、地域レベルで行政とNPO/NGOから構成されるネットワーク組織が新たに形成されたが、その支援活動は総

じて効果的でなかったという課題を踏まえて、東日本大震災におけるネットワーク組織の形成過程を検討する必要があると考える。

## 2 リサーチ・クエスチョンの設定

前述の問題意識のもとに、本研究では、効果的な人的支援の担い手として、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る。それぞれの組織形態による人的支援をどのように効果的なものにするのか、特に人的支援に対する被災自治体の受援力をどのように強化するのかについて検討するため、つぎのような5つのリサーチ・クエスチョンを設定する。

1つは、前述のとおり、市町村レベルにおいて、自治体間協力による人的支援の評価は、阪神・淡路大震災後に意識された「支援力」と東日本大震災で浮き彫りになった「受援力」の双方によって規定されるという考え方について、その普遍性・法則性を量的分析によって検証することである。

2つは、自治体間協力による人的支援の評価構造が、単一なのか、それとも組織的対応の内容によって異なるのかを分析することである。

3つは、単体としてのNPO/NGOの支援活動を被災自治体が上手く生かすために、東日本大震災において、被災自治体はその支援をうまく生かす態勢を整えていたのかについて分析することである。その際、NPO/NGOを、その組織特性に応じて分類して、分析する。

4つは、効果的な支援活動を行う、行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク組織を形成するために、東日本大震災において新たに形成されたネットワーク組織が、どのように形成されたのかを分析することである。

5つは、受援力を高める受援計画づくりを全国的に普及させるために、被災自治体の受援の実態を把握し、それを踏まえて、受援計画の意義と内容を分析することである。

以上のリサーチ・クエスチョンについて、後述するように、それぞれに関連する先行研究の考察を踏まえて、調査フレームとして理論仮説を設定する。そして、質問紙による社会調査、インタビュー調査、ワークショップ、文献調査で得られたデータを用いて理論仮説の実証分析を行う。

## 3 論文の全体構成

前述のリサーチ・クエスチョンに答えていくために、論文を下記のとおり構成する。

第1章では、日本における大規模災害時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、先行研究の課題を提示することで、本論文の研究的位置づけ及び本研究の目的と意義を述べる。

第2章では、本研究のベースとする自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの構築に向けて、東日本大震災後の初動期から応急対応期における神戸市から被災地への職員派遣を取り上げて、事例研究する。同期間における神戸市からの派遣職員を対象として開催されたワークショップで参加者から出された意見データを、グラントKJ法を用いて整理・分析することによって、自治体間の協力による人的支援を評価し、その課題を再整理する。自治体間協力による人的支援の課題として、阪神・淡路大震災以降指摘されてきた「支援力」に係わるものを再確認するとともに、東日本大震災で「受援力」に係わるものが浮かび上がってきたことを呈示する。

第3章では、前章の神戸市から被災地への派遣職員を対象としたワークショップより得られた意見をもとに、「支援力」に加えて、「受援力」を自治体の人的支援の全体的評価感の規定要因とするモデルを構築する。そのモデルを神戸市から被災地への派遣された職員全員を対象とした実施した質問紙による社会調査のデータを用いて量的に検証する。

第4章では、第3章における神戸市という支援側の立場ではなく、受援にあった市町村の立場で、効果的な人的支援を規定する要因を分析する。具体的には、前章で述べた、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のデータを用いて量的に検証された、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の妥当性を、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データを用いて検証する。

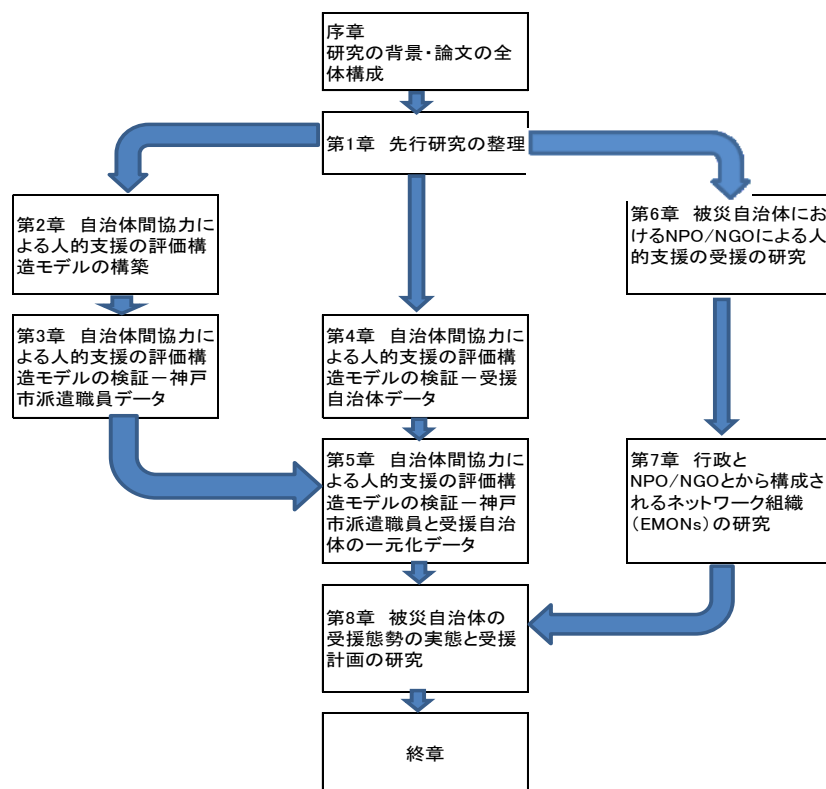
第5章では、自治体間協力による人的支援について、支援側と受援側の両方の質問紙による社会調査のデータを用いて、効果的な人的支援を規定する要因を分析する。具体的には、第3章の分析で使用した神戸市が派遣職員を対象として実施した質問紙による社会調査と、第4章の分析で使用した受援自治体を対象に実施した質問紙による社会調査とのそれぞれのデータを、一元化したものを分析に用いて、支援力や受援力が人的支援の全体的評価感に影響を与えるというモデルの妥当性を量的に検証する。

第6章では、第2章から第5章まで研究対象とした応援行政組織とともに、東日本大震災の初動期・応急期における人的支援の担い手として注目されたNPO/NGOを取り上げて、その受援の実態を把握し、「受援力」における課題を明らかにする。その結果をもとに、「受援力」の向上のための方策を考察する。

第7章では、NPO/NGOと被災自治体との協働の場として、地域レベルにおいて新たに設置されたネットワーク組織を取り上げて、その形成を規定する要因について組織間関係論の観点から分析する。まず、岩手県・宮城県・福島県別に、行政とNPO/NGOとから構成されるネットワークの全体構造の特徴を把握する。つぎに、インタビュー調査で得られた意見データを用いて、効果的なネットワーク組織の形成に寄与する要因を明らかにし、その結果をもとに効果的なネットワーク組織を形成する方策について考察する。

第8章では、第2章から第7章までの分析によって、「支援力」とともに効果的な人的支援を規定する要因であると検証された「受援力」に焦点を絞り、インタビュー調査で得られた意見データ等を用いて、それを詳細に分析する。まず、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把握する。ついで、明らかになった「受援力」にまつわる課題を解消する上で受援計画が持つ意義や、また受援計画に含むべき内容を考察する。

終章では、まず、本研究で得られた知見を総括する。ついで、その知見をもとに、「支援力」、「受援力」の向上のための方策を改めて考察し、提案する。最後に、今後の課題を述べて、本論文全体をしめくくる。



## 第1章 先行研究の整理

本章では、まず、日本における大規模災害時の被災自治体への人的支援に関する先行研究として、自治体間協力による人的支援や単体としてのNPO/NGOによる人的支援、行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク組織による人的支援、受援計画を取り上げて、それぞれをサーベイし、リサーチ・クエスチョンについて先行研究で分かったことと分らなかったことを示す。ついで、その分らなかったことを研究するために、本研究で分析の視角として採用した緊急社会システムという概念や緊急社会システムの重要な構成要素である組織の対応についての研究を概観する。最後に、先行研究の課題と分析の視角を踏まえて、本研究の目的と意義を述べる。

### 1.1 日本における大規模災害時の被災自治体への人的支援に関する先行研究

日本における大規模災害発生時の初動期と応急対応期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、リサーチ・クエスチョンについて何がわかり、何がわからないかを整理する。先行研究としては、自治体間協力や、単体としてのNPO/NGO、行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク組織という3つの組織形態別の人的支援と、受援計画を取り上げる。

#### 1.1.1 自治体間協力による人的支援に関する先行研究

阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、東日本大震災の自治体協力による人的支援に関する先行研究について、支援を行う側の態勢と支援を受け入れる側の態勢の観点から振り返る。

##### 1.1.1.1 阪神・淡路大震災と新潟県中越地震に関する先行研究

阪神・淡路大震災や新潟県中越地震における自治体間連携についての先行研究は、主として支援側の課題を取り上げて、迅速かつ被災者・団体のニーズに即応した支援活動に向けて「支援力」を高めるための改善策を提案している。

阪神・淡路大震災における行政間の災害応援について支援を行う側の態勢の評価を、高寄昇三（1997）が行っている。この研究は、中央政府・都道府県など、被災市以外の広域団体による救援活動が、必ずしも機動性を発揮できなかったこと、また災害応援は、消防・



警察といった緊急援助活動以外に、災害直後から災害廃棄物処理、被災証明書の発行、被災家屋調査などの一般的行政事務も、飛躍的に増大すること、さらに事前の協定・調整が不十分なため、到着してから、予期しない事態に直面することになったことなどを明らかにしている。その教訓を踏まえて、自治体相互間での広域応援協定の締結の推進を提唱している。

渡辺千明・岡田成幸（2004）は、阪神・淡路大震災における自治体による人的支援、物的支援、施設提供、経済支援について、全国レベルで自治体規模・空間距離・開始時間に関して法則性が見られることを明らかにしている。そして、それを前提として、効果的な支援に向けて、相互扶助体制の下で速やかな対応を行えるように、全国を一単位としたシステムの開発が必要であることを提案している。

新潟県中越地震における都道府県の人的支援についての支援を行う側の態勢の実態調査を、舩木・河田・矢守（2006）が行った。この研究は、都道府県間の相互支援協定がどのように機能したのかや支援の調整に係る課題を明らかにしている。支援協定が事前に想定したとおりに機能しなかった要因として、費用負担をめぐる認識の違いを指摘している。また、調整に係る改善策を提案している。それは、窓口の一本化や、支援の調整・連携を目指す第一歩として、支援情報だけでも共有できるような体制の早急な構築を提唱するものであった。

費用負担について、さらに舩木・河田・矢守（2007）は検討を加えている。ここで、支援を行った側、受けた側がそれぞれどのように費用負担を行ったかを明らかにしている。

その一方で、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震における自治体間連携についての先行研究では、東日本大震災において人的支援にかかる課題として浮かび上がってきた支援を受ける被災自治体側の態勢などの課題については、取り上げていなかった。

阪神・淡路大震災時の自治体間協力における人的支援の受援態勢について、全ての行政分野を対象として考察した事例調査はないものの、消防行政分野や水道分野など限られた行政分野を対象として考察したものとしてつぎのようなものがある。伊藤芳弘（1997）は、消防活動の応援受け入れを取り上げ、全国の消防本部から応援部隊を受け入れる態勢の課題として、情報提供、応援隊の待機・集結場所、指揮体制、応援隊への支援体制などを指摘している。また、水道分野について、新元為博（1997）は、初動時における受援にまつわる混乱を踏まえて、応援隊が十分に力を発揮できるように、教訓をまとめている。

また、野田隆（1997）は、自衛隊の被災地派遣において、被災市町村における自衛隊の受け入れ態勢の課題を指摘している。その事例として、被災市町村との調整において、派

遣された自衛隊が、たらい回しにされたことを挙げている。

#### 1.1.1.2 東日本大震災に関する先行研究

東日本大震災における自治体間協力による人的支援の支援実施側の評価については、支援を行った非被災自治体や支援を受けた被災自治体の一部が、東日本大震災発生直後の初動期から応急対応期までの期間を対象として人的支援活動の記録やそのあり方を、行政資料として取りまとめている。支援を行った側である神戸市(2012b)や東京都市長会(2012)、静岡県(2011)、上原美都男他(2011)などは、総じて、市区町村間の平素からの横のつながりによる「水平支援」や関西広域連合による「対口支援」などに対して、迅速で、効果的であったと高く評価している。その一方で、人的支援がスムーズにいかなかった面など、阪神・淡路大震災から意識されてきた支援側の課題を挙げている。

さらには、これまで限定的にしか意識されていなかった受援側の課題があったことを浮き彫りにしている。「災害対策基本法」では、災害対策や災害時の応急措置を一次的に被災自治体の業務としており、その中で他の市町村長や、都道府県知事に応援を要請することができることになっている。それは、被災市町村の行政機能が機能していることを前提としている。しかし、東日本大震災では、前述のとおり、被災自治体の行政機能が大きく低下した。その結果、被災市町村は、発災直後の段階で迅速・適切な行動がとれなかった。そのため、支援を受けるための効果的な対応を行うことができなかった。このことは、支援を行った非被災自治体にとって、支援の大きな支障となった。

また、支援を受けた側においても、宮城県(2012)や仙台市(宮野憲子, 2012)などが、受援の実態と課題を検証している。例えば、宮城県は、「複数の応援県を受入・調整するための体制づくりが十分ではなかった」と、支援の受け入れ体制の不備を反省して、「今後、複数の自治体からの応援を速やかに受入れ、その支援を調整し、被災市町支援に活用するという受援システムの構築が求められる」と指摘している(宮城県 2012: 190)。また、仙台市は、「通常行っている行政サービスのうち災害後も継続しなければならない業務は何か、災害の規模ごとに、どこにどのくらい人手が必要なのか、その人員はどうやって集めるのか、予め時系列的に想定しておけば、先々を読んで動くことができる」と受援体制整備の必要性を唱えている(宮野 2012:36-42)。

以上のように、支援を受けた自治体と支援を行った自治体の双方でまとめられた人的支援のあり方に関する実務上の報告書において、いずれも、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」を高めることに加えて、東日本大震災の発生までは限定的にしか意識されていなかった、支援を受ける側の応援を生かしきる能力「受援力」を高めることの必要性を説いている。また、「支援力」や「受援力」を高めるための方策の提言を行っている。しかし、支援側や受援側である行政によってこれまで発表された報告書は、実務上のもので、総じて「記述」にとどまり、課題をもたらした深い「説明」や「分析」まで踏み込んでいなかったといえる。

東日本大震災を事例とした人的支援の質的分析に関する学術研究では、阪本他（2012）や河本尋子他（2013）、飯塚（2013）などが挙げられる。阪本他（2012）は、被災県自治体における応援受入調整の経験から、被災市町の応援ニーズ集約や応援職員の一元的把握、関係者間のコミュニケーション方策、ブロック協定内の調整、技術職・専門職の全国的調整といった問題を指摘した。そして応援調整の要件として、日本型連携ボトムアップ式対口支援の構築と応援拠点の設置等を提言し、県自治体の視点に立った応援のあり方に重要な示唆を与えている。しかし、本研究で対象とする被災市町村における人的支援については取り上げていなかった。

河本他（2013）は、市町自治体の視点に立ち、職員派遣の応援および受援業務の実態と課題を明らかにし、災害応援・受援のあり方を検討するために、応援・受援業務に従事した職員へのインタビュー調査から得られた記録資料を用いて質的な分析・考察を行った。しかし、インタビュー調査の対象者数が少なく、普遍性という点で課題がある。

飯塚（2013）は、「対口支援」や支援スキームを概観している。また、支援側や受援側の自治体へのインタビュー調査の結果から、支援体制と受援体制の課題を抽出して、支援・受援体制の整備の重要性を示唆している。しかし、人的支援における支援と受援の重要性についての量的検証までは行っていない。

東日本大震災発生後の初動期から応急対応期における人的支援の量的分析に関する学術研究では、佐藤翔輔他（2013）が、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を算出している。黒田洋司他（2011）が、大震災発生から4カ月目の7月11日までを対象期間として、「災害救助法」の適用を受けていないすべての市町村と東京都を対象団体として質問紙による社会調査を実施し、人的派遣の概括的な状況や、人的支援で苦慮した点、および実施に当たって感じた点について報告している。このような質問紙による社会調査では、支援を行った自治体を調査対象としたものが多く、支援を受けた市町村を網羅して実施した質問紙による社会調査は見受

けられない。また、支援の実態を把握することに留まっており、効果的な人的支援を規定する要因について量的に検証した研究は見当たらない。

### 1.1.2 単体としてのNPO/NGOによる人的支援に関する先行研究

単体としてNPO/NGOによる人的支援に関する先行研究について、本研究で研究対象としているNPO/NGOの支援活動の被災自治体における受け入れ態勢を研究対象としたものを取り上げて、サーベイする。

まず、阪神・淡路大震災の事例調査では、菅（2008）が、震災直後、行政は災害ボランティアに対して何の備えも無い状態であったと指摘している。また、室崎益輝（1999）は、行政とボランティアを含む民との協働がうまく機能しなかったと指摘している。いいかえれば、ボランティアの支援活動を行政がうまく生かし切れなかったことを示している。その要因として、室崎（1999）は、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。

菅（2011）は、このような阪神・淡路大震災の教訓をもとに、前述のとおり、阪神・淡路大震災以降、NPO/NGOと行政との協働の仕組みが整備されていき、NPO/NGOと行政との協働が理想的にも実践的にも浸透していったことを論じている。

内閣府（防災担当）（2010）は、東日本大震災前の2010年に、被災地で防災ボランティアの支援を円滑に受け入れることを促進するために、パンフレットを発行した。その中で、「ボランティアを地域で受け入れる環境・知恵など」を「受援力」と名付け、自治体職員や地域リーダーに対して、ボランティアへの理解を深め、受援力を高めることが地域防災力の向上につながる、と訴えた。

つぎに、東日本大震災におけるNPO/NGOの人的支援に対する被災自治体の受援態勢に関する先行研究を見る前に、阪神・淡路大震災で注目された個人ボランティアの支援活動についての先行研究を見ておく。立木（2012）は、ボランティア活動数を、災害ボランティアセンターでの活動者数を全社協が集計したもので把握して、初動で立ち遅れがあったことを示唆している。その一方で、発災後の3ヵ月間にボランティア活動者が集中した阪神・淡路大震災と異なり、東日本大震災では、発災から半年まで毎月ほぼ10万人規模のボランティアが被災地で活動を続けたことを指摘している。この初動での立ち遅れを始めとした「個人ボランティアの低調問題」の原因について、渥美公秀（2013）は、被災自治体の受援態勢の課題を指摘している。すなわち、被災地の中に災害ボランティアセンターを立

ち上げて、ボランティアを受け入れるシステムをつくるという災害ボランティアの“標準形”にとらわれたことをボランティアの初動の遅れの原因として挙げている。また、菅(2012)も、発災直後に、「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ことが、ボランティアの初動を遅らせ、その後の活動にも影響を与えたとして、被災自治体のボランティアに対する受援力不足を指摘している。このような被災自治体の受け入れ態勢を原因とする仮説に、仁平典宏(2012)は、被災地の「遠さ」を含めた交通アクセスの困難さなどの地理的要因や、多くのNPOの経済的自立ができていないことを原因とする仮説を加えて、それぞれの妥当性について検討を加えている。

個人ボランティアに比して、本研究の対象であるNPO/NGOの活躍は大きかったと指摘されている(仁平 2012)。なお、林春男(2001)は、NPO/NGOを組織型ボランティアと位置付けて、組織型ボランティアは、専門性や組織力を持っているため、災害対応において、戦力として考えたときにはとても頼りになると指摘していた。

また、仁平(2012)は、海外での活動を主とするNPO/NGO(以下、国際協力NGO)と多くの国内活動を主とするNPO(以下国内NPO)とでは、支援活動の規模や内容に違い見られると指摘している。その理由について、仁平(2012)は、国際協力NGO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うことができたと述べている。その一方で、国内NPOは、限られた資金スキームの中で、限定された点の支援にとどまらざるを得なかったと指摘している(仁平 2012)。

ここで、国際協力NGOと国内NPOについて、つぎのような活動原理の特徴に着目して、概念的定義をしておく。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、湯木洋一(1997)が教育の分野で指摘しているボランタリズム(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はボランタ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。

上述のように、仁平（2012）は、NGO/NPO の活躍を指摘するとともに、その支援規模や支援内容に着目して、NGO/NPO を国際協力 NGO と国内 NPO に分類できると述べている。しかし、仁平（2012）は、NGO/NPO の支援活動に対する被災自治体の受援態勢についてまでは取り上げていなかった。

東日本大震災における NPO/NGO の人的支援に対する被災自治体の受援態勢に関する先行研究は多くない。一つは、各 NPO/NGO による支援活動に関する報告書である。国際協力 NGO である「アドラ・ジャパン」の渡辺日出夫（2012）は、活動報告の中で、宮城県山元町で支援を受け入れてもらう際、町役場職員に「アドラ・ジャパン」という名前を聞いた者がおらず、国の紹介が必要であったことを記述している。しかし、各報告書から、個別団体の支援活動状況を通じて得られた意見・提案については把握できるが、NPO/NGO の人的支援に対する被災自治体の受援態勢の全体像については直接、把握することができない。

二つは、国際協力 NGO センター（2012）による、国際協力 NGO の正会員団体及び協力会員団体合わせて 157 団体を対象として実施した質問紙による社会調査である。その結果から、国際協力 NGO センター（2012）は、支援活動における課題として挙げられた意見の数を見ると、現地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かったことを明らかにしている。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、行政組織と 1 ボランティアとして個人からの信頼を築いていかなければならず、時間がかかったことを指摘している。しかし、この調査対象には、国際協力 NGO センターの正会員でなく、また協力会員でもない国際協力 NGO 及び国内 NPO は含まれていない。

### 1.1.3 行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク組織による人的支援に関する

#### 先行研究

Drabek他（1981）は、ネットワーク組織の特徴を、Emergent Multiorganizational Networks（以下、EMONs）という概念でとらえている。EMONsは、危機事象に対して集合的・創発的な災害対応を行うために形成される多組織ネットワークであると定義される（Drabek他 1981）。Drabek他（1981）は、米国での災害緊急時における7つのネットワーク組織をケーススタディとして取り上げた実証研究をもとに、EMONsの組織特性として、つぎの4項目を抽出した。それは、①多元的な組織形態（multiorganizational）、②多様性（diversity）、③即興性（improvisation）、④疎結合（loose coupling）である。

①multiorganizationalは、組織単独では存在できず、その存在に必要な資源を保有する外部の他組織に依存していることからEMONsが形成されるというものである。②diversityは、EMONsが規模、所在地、公式化などの異なる組織から構成されるというものである。③improvisationは、状況に応じて一時的な規範を生成・更新するというものである。④loose couplingは、EMONsを構成する組織は自らの自律性を高め、他組織からの依存を回避しようとして、組織間の結びつきが比較的緩やかで、独立性が強い状態であるというものである。

このようなEMONsという概念でとらえられるネットワーク組織の先行研究について、桜井（2013）が「世界的に、災害支援のような、非常時におけるネットワーク組織についての研究はわずかであり、さらにはその形成過程について明らかにしたものは寡黙して知らない」と指摘している。

その中で、金井信子（1996）が、阪神・淡路大震災の事例調査で、ネットワーク組織として形成された「阪神大震災地元NGO救援連絡会議」について記述している。金井（1996）は、その形成の経緯を明らかにして、市民団体が非常時に手さぐりで組織間の連携を模索して、ネットワーク組織を立ち上げたことを評価している。その一方で、その組織の特性が、効率的な連携体制でなかったことを指摘している。しかし、桜井（2013）は、金井（1996）がNPO同士の有機的な組織間連携の要件や過程を明らかにしていないという課題を指摘している。また、金井（1996）の取り上げているネットワーク組織は、NPO同士のものであって、本研究で取り上げる行政とNPO/NGOとから構成されているものではなかった。

アメリカでの先行研究では、GuoとAcar(2005)が、アメリカの都市部の95のチャリティ組織のデータを用いた量的な分析によって、ネットワーク組織がなぜ形成されるのかについて説明を試みている。その結果では、ネットワーク組織の形成理由として、組織間関係論の学説である資源依存論、取引コスト論、ネットワーク分析論が有意であったとしている。資源依存理論は、組織は自己充足的な存在ではなく、諸資源を所有しコントロールしている他組織に依存しているということに着目して、なぜ組織間関係が形成・維持されるのかを説明している学説である。一般的に、組織は自らの自律性を保持し、他組織への依存を回避しようとする行動原理を持つとしている。取引コスト論も、なぜ組織間関係が形成されるのかを説明している学説である。環境における複雑性の程度が大きく、主体が限られた合理性しか持たないときには、組織と組織との取引コストの最少化という「効率」の観点から、協働関係が組織間に築かれるとしている。ネットワーク分析論は、ネットワーク組織の構造特性を記述・分析する学説である。

しかし、GuoとAcar(2005)は、本研究のリサーチ・クエスションの一つである組織間関係の形成・維持過程に係わる規定要因については分析していない。また、金井（1996）と同様に、取り上げているネットワーク組織は、NPO同士のものであって、本研究で取り上げる行政とNPO/NGOとから構成されるものではなかった。

東日本大震災の事例調査で、小田切康彦（2013）は、NPOと行政とから構成される2つのネットワーク組織を取り上げて、両組織がなぜ形成されたのかについて考察している。その結果、「市場の失敗」、「契約の失敗」、「政府の失敗」、「ボランティアの失敗」からのアプローチや資源依存論・取引コスト理論からのアプローチなどによって2つの組織が形成されたと考えられるとしている。しかし、小田切（2013）は、組織間関係の形成・維持過程に係わる規定要因については分析していない。また、事例が2件と少なく、また、その事例は被災地外のネットワーク組織で、被災地内のネットワーク組織ではない。

また、阪本（2013）は、前述の、震災直後に、宮城県庁に設置された政府現地対策本部・宮城県・自衛隊・NPO/NGOから構成される「被災者支援4者連絡会議」を中心に、行政とNPO/NGOとの連携による被災者支援の取り組みを整理し、また、その有効性と課題を検討している。しかし、阪本（2013）も、組織間関係の形成・維持過程に係わる規定要因については分析していなかった。

社会ネットワーク分析によってネットワーク全体の構造特性を記述・分析した先行研究では、アメリカでの2011年の同時多発テロと2005年のハリケーン・カトリーナの2つの災害を取り上げて、緊急対応のネットワークにおけるNPO間の関係を分析したKaputa他（2011）による研究がある。しかし、東日本大震災での応急対応期におけるネットワーク全体の構造特性を把握するために、岩手県・宮城県・福島県の各県単位で分析した研究は見当たらない。

#### 1.1.4 受援計画に関する先行研究

受援力強化の一環として、受け入れ態勢の整備のために事前に策定しておく「受援計画」の先行研究についてサーベイし、その課題について述べる。「受援計画」に関する行政による実務上の文書として、消防庁（2008）や日本水道協会（2013）がある。消防庁（2008）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ることを記載している。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ことを示す。また、日本水道協会（2013）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ことを記載している。

「受援計画」の策定・検討状況についての調査には、一般社団法人地方行財政調査会が実施したものがある（神谷 2013）。地方行財政調査会は、全国の市と特別区の計810市区を対象に、2012年9月1日時点における「受援計画」の策定・検討状況を探る調査を行った。その結果によれば、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。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（神戸市 2013）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、「受援計画」の実務上の文書や受援計画の策定状況についての調査はあるものの、「受援計画」の策定を研究テーマとして取り上げて、「受援計画」が持つ意義や「受援計画」が含むべき内容について考察した学術研究はほとんど見当たらない。

### 1.1.5 先行研究のまとめ

以上の先行研究のサーベイ結果から、受援態勢の観点を中心に、先行研究の課題をまとめておく。まず、自治体間協力による人的支援の先行研究については、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震を対象とした事例調査では、行政全般を対象とした「受援」を取り上げて調査したものは少なかった。

一方、東日本大震災における人的支援に関する先行研究では、支援側や受援側である行政によってこれまで発表された報告書は、「支援」とともに「受援」に係る課題を取り上げて、その解決に向けた提言を行っているが、実務上の報告書ということで記述にどどまっていたといえる。

東日本大震災における人的支援の学術研究は、インタビュー調査で得られた意見データの質的な分析にとどまっているものが多い。また、インタビュー調査で得られた意見データを用いた質的分析に関する学術研究では、県レベルのみを対象としていたり、インタビュー調査での対象者数が少なかったりした。さらに、質問紙調査による社会調査で得られたデータを用いた量的分析に関する先行研究では、支援を受けた市町村を網羅して実施された質問紙による社会調査は見受けられないし、また、効果的な人的支援を規定する要因

を量的に検証した研究もほとんど見受けられなかった。

単体としての NPO/NGO による人的支援の先行研究では、仁平（2012）が、東日本大震災における NPO/NGO の支援において、国際協力 NGO と国内 NPO とでは、支援内容や支援規模に違いがあることを指摘し、その理由について説明を行っている。しかし、NGO/NPO の支援に対する被災自治体の受援態勢についてまでは取り上げていなかった。

また、東日本大震災における NPO/NGO の人的支援に対する被災自治体の受援態勢の全体像を取り上げた先行研究は少ない。

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の先行研究のサーベイでは、ネットワーク組織の特性を EMONs という概念でとらえられることが分かった。その一方で、非常時におけるネットワーク組織についての研究は世界的にわずかであるし、その形成過程について分析したものは見当たらなかった。また、東日本大震災の応急対応期における岩手県・宮城県・福島県別にネットワーク全体の構造特性を社会ネットワーク分析で記述したものもほとんど見当たらなかった。

「受援計画」についての先行研究のサーベイでは、その実務上の文書や受援計画の策定状況についての調査報告はあるものの、「受援計画」の策定を研究テーマとして取り上げて、「受援計画」が持つ意義や「受援計画」が含むべき内容について考察した学術研究はほとんど見当たらなかった。

## 1.2 本研究の分析の視角

前述したリサーチ・クエスションについて、先行研究で分からなかった点を研究するにあたって、分析の視角として、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を採用する。本節では、分析の視角として採用した緊急社会システム、組織的対応の DRC 類型、DTRA 分類法、成員の役割遂行モデル、組織間関係論について、それぞれを概観しながら、採用理由を述べる。

### 1.2.1 緊急社会システム

災害に対する社会学的関心は、コミュニティレベルや個人レベル、組織レベルの 3 つのレベルに分けられる（野田 1997）。本研究では、この中で組織レベルに関心をもつ。前述のとおり、災害後の初動・応急期における効果的な人的支援活動に向けて、どのような組織や組織間関係を設計すべきかといった実用的見地に研究の焦点をあてる。

また、災害の捉え方の視角は、野田（1997）によれば、研究関心の違いから、3 つに分けられる。1 つは、災害因が外在しているという「リスク外在説」である。この立場では、災害によってシステムがどのような被害を被ったか、被害にどう対応していくかに関心をもたれている。2 つは、災害因と社会システムの相互作用の過程として災害をとらえる「相互作用説」である。この立場では、災害が社会システムの構造・機能に及ぼす影響や、被害を受けた構造や機能をいかに代替し、回復していくのかというプロセスに関心をもたれている。この「相互作用説」は、さらに社会側の災害に対する傷つきやすさに注目する「脆弱性アプローチ」と、災害がもたらす不確実性の急激な高まりに対する対策に注目する「不確実性のアプローチ」とに大別される。3 つは、危機の区別は文化の有する機能の一つだと考える「文化規定説」である。この立場では、認識される危機とされない危機、制度的に対応すべき危機と自助努力に任される危機の区別を何が決めているのかという点に関心をもたれる。

本研究では、このような災害の捉え方の視角のなかで、「相互作用説」を採用する。その理由は、組織や組織間関係の設計という実用的見地から、災害の発生原因が、脅威となりうる力を表す「外力」と社会自体がもっている、災害に対応できる能力を表す「社会の防災力」との相対関係の中にある（林 2003）という認識にたっているものである。また、本研究では、被災自治体の対応能力と被災自治体に対するニーズの需要のギャップによる不確実性に注目することから、「相互作用説」の「不確実性アプローチ」の立場をとる。

災害は、通常社会システムを破壊し、それまで動いていたシステム内のオペレーションができなくなる（田中重好 2007）。既存システムの対応の限界を補完して、被災者のニーズに応えるために、一時的に緊急社会システムが立ち上がる。緊急社会システムは、何らかの要因によって麻痺した社会システムが織り成す一時的な回復・適応の過程と定義される（Barton 1962）。

災害時の緊急社会システムの2大目的として、野田（1997）は、既存システムを回復するまでの間、代替機能を果たすことと、既存システムを回復させることを挙げている。この2大目的に加えて、外部システムからの資源を動員・調達という支援を処理することを、緊急社会システムの第3の目標としている。第3の目的を追加する理由は、被災によって、各機能要件の不充足状態に陥る中で、緊急社会システムが目標を達成するためには、外部からの組織的支援が必要となることである。

緊急社会システムを構成する中心として、わが国では、前述のとおり、「災害対策基本法」

に基づいて、被災地の地方自治体が位置づけられている。また、被災自治体の対応の限界を補完するために、被災自治体を支援する行政組織や NPO/NGO が緊急社会システムの構成要素として位置づけられる。

本研究で取り上げる、応援行政組織や NPO/NGO、行政と NPO/NGO とから構成されるネットワーク組織の組織形態による人的支援は、緊急社会システムの第 3 の目標である、外部からの資源を調達する機能を構成するものであると考える。また、本研究は、先行研究の考察で明らかにしたように、これまで研究が進んでいなかった、「外部からの資源調達を規定する要因はなにか」という問題に関する研究であると位置づけることができる。

### 1.2.2 組織的対応の DRC 類型

発災時に、当該社会の成員からある役割を果たすことを期待されている組織の対応について、社会学的災害研究の領域では、1960 年代後半から、研究が積み重ねられてきた。人的支援の担い手である応援行政組織や単体としての NPO/NGO、あるいは行政と NPO/NGO とから構成されるネットワーク組織についての分析視角として、DRC 類型 (Disaster Research Center Typology) (Quarantelli & Dynes 1966) を援用する。DRC 類型は、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、Quarantelli, E.L., と Dynes, R.R.によって提示された (図 2 参照)。

		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 2 災害時の組織的対応の類型 (Quarantelli 他 1966; Dynes, R. R., 1970)

タイプ 1 は、「通常型」と呼ばれ、構造も機能も変化しないタイプである。タイプ 2 は、「拡大型」と呼ばれ、「正規の」タスクを、構造を大幅に拡大して行うタイプである。タイプ 3 は、「拡張型」と呼ばれ、災害時の活動が予定されていないが、災害時に補助活動を行

うタイプである。タイプ4は、「創発型」と呼ばれ、発災前には存在せず、災害時に一時的に組織されるタイプである。

この分析枠組みは、日本でも多くの災害対応の研究で使用されており（田村他 2008; Comafay 他 2008）、日本においてもあてはまると考えられる。

また、日本では、すべての地方自治体において地域防災計画を持っており、その中で平常時から緊急時の組織構造や機能の変化が事前に計画されている。本研究では、Bardo (1978) が提案した災害時における組織的対応に関する顕在化（変化なし）・潜在的（予定されている変化）・創発的（予定されていなかった変化）の三分法の考え方を取り入れて、Quarantelli, E.L. と Dynes, R.R. による災害関連組織の類型において、創発型以外の類型に、地域防災計画で事前に計画されているものを含めることとする。

Quarantelli, E.L. と Dynes, R.R. によって提出された災害関連組織の類型を示す図2は、被災地での災害関連組織について、支援側と受援側とを同時に位置づけている。そのため、支援側と受援側での災害関連組織を分けて分析する場合に、両組織を、図2のように一つの図でとらえることはわかりにくさを生じさせることにもなると考えられる。そこで、本研究では、支援側と受援側の災害関連組織の関係を明確に把握することを可能にするために、上記の Quarantelli, E.L. と Dynes, R.R. による災害関連組織の類型を、図3、図4のように、支援側と受援側での災害関連組織に分けてあてはめることとする。

図3において、被災地の受援側の自治体は、主に、拡大型や創発型に分類できる。被災自治体は、地域防災計画で計画していたタスクを、構造を拡大して行ったり、または地域防災計画で計画していなかったタスクを、発災前には存在せず、緊急時が過ぎれば解体してしまうことが多い集団を形成して行ったりする。それぞれ迅速に行うために、不足する資源を非被災自治体やNPO/NGOなど様々な組織や集団に求める。

図4において、非被災地の支援側の自治体は、主に、通常型、拡張型に分類できる。支援する自治体は、被災自治体から依頼を受けるなどして、構造はほとんど変化しないが、消防や水道などの災害対応では平常時と同じタスクを、一方、り災調査や避難所運営等の災害対応では平常時のタスクとは異なるタスクを遂行しようとする。また、NPO/NGOも、構造はほとんど変化しないが、災害活動を活動目的とする通常型や災害活動外を活動目的とする拡張型として位置づけられる。

		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3 受援自治体の対応の類型

		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4 支援自治体の対応の類型

DRC 類型は、山本康正（1981）や野田（1990）の記載にあるように、組織や集団の類型だけでなく、組織的対応の類型とみなすことができる。山本（1981）は、組織的対応について、以下のように、説明している。発災後の中心的な組織的対応は、通常型であると指摘している。通常型の特徴として、平常時から自組織に期待されているタスクを限定的に遂行するという点や、タスクの遂行が正規従業者のみによって排他的に行われるという点を挙げている。

通常型組織による対応だけでは無理な場合、通常型組織による対応に加えて拡大型組織・転置型組織による対応が登場するとしている。拡大型組織による対応の問題の第一は、組織のコントロール・調整の困難さであるとしている。その困難さの理由として、組織の一時的増大のゆえに適切なリーダーシップの発揮が難しいことや、メンバーのアンデンティティあるいは組織限界の不明確性を挙げている。また、拡大型組織による対応の問題の第二は、メンバーの専門性・技術習熟度が相対的に低いことであるとしている。

拡張型組織による対応は、通常型組織や拡大型組織、創発型組織による支援・補助活動であることが多いとしている。その最大の課題は、メンバーの動員の困難さとしている。それに加えて、野田（1997）は、拡張型組織による対応は、他の災害対応組織によって効果的に制御されることはまれであると指摘している。

山本（1981）は、以上の組織的対応によっても、新たな要請やおちこぼれの課業がうまく処理され得ない場合には、創発型組織による対応が登場してくるとしている。

本研究では、DRC 類型を組織的対応の類型とみなし、これまでの研究で発見された、各類型内に共通する組織特性・行動特性などの成果を援用しながら、東日本大震災後の初動

期から応急対応期における人的支援の実態を分析する。

### 1.2.3 DTRA 分類法

Kreps 他 (2007) は, DRC 類型をもとに, 組織的対応を, 個々の組織ごとに考えるのではなく, 対応それ自体を分析単位とする DTRA 分類法を提唱している. DTRA 分類法は, DRC (Disaster Research Center) で蓄積されてきた膨大な事例記録の再整理によって提示されたもので, 災害時におけるフォーマルな組織的反応から, インフォーマルな集合行動までを対象に, つぎの 4 つの基本的構成要件を用いることによって総合的に把握するものである. その基本的構成要件は, Domain (公認された活動領域, 以下 D と略), Tasks (社会的分業体制, 以下 T と略), Resources (人的・物的資源, 以下 R と略), Activities (活動, 以下 A と略) の 4 つからなる. Domain は, 自己完結型の団体で外部に認知された活動領域, Tasks は社会活動として認知された業務の分業体制, Resources は人的資源・物的資源, Activities は物理的空間で継続的に行われる相互依存の活動と定義される. 最も公的な組織活動は D-T-R-A, 最も集合行動的なものは A-R-T-D となる. DTRA 分類法を, 単体として NPO/NGO の支援行動の特性をとらえる視角として採用する.

また, Kreps 他 (2007) は, この基本的構成要素に用いて, NPO/NGO 間や行政と NPO/NGO などから構成されるネットワーク組織の支援活動の特性を分類している.

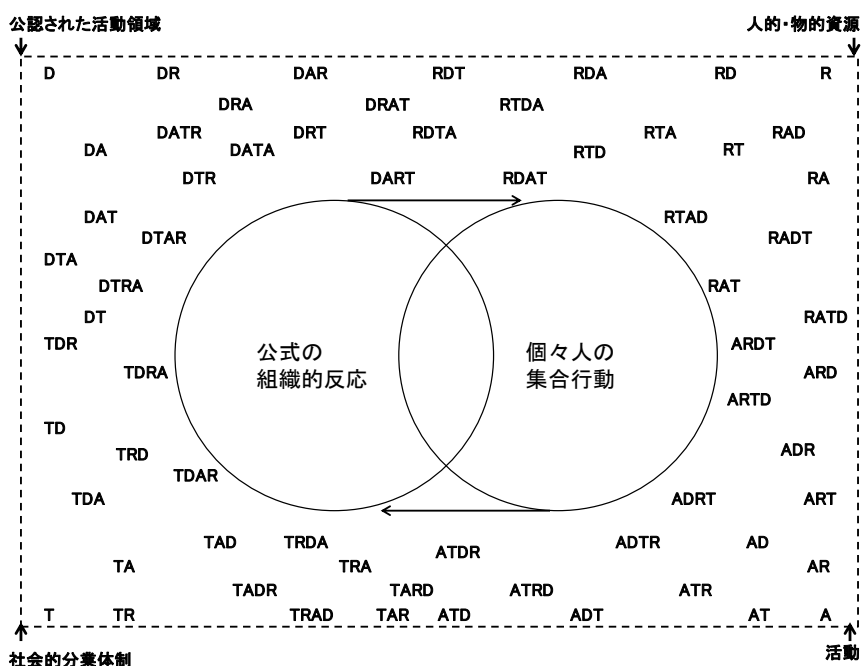


図 5 組織化の過程 (Kreps, G. A. and Boswprh, L, 2007)

ネットワーク組織に対してつぎのような質問を行って、該当する基本的構成要素に基づいて、ネットワーク組織の対応を分類する。その質問内容は、①活動を時系列的に・空間的に共同で行っているか (A)、②活動のために人的・物的資源を調達しているか (R)、③活動について分業を図っているか (T)、④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。基本的構成要素の数が多いネットワーク組織ほど、組織化が進展していると考えている。本研究では、この分類を、行政とNPO/NGO から構成されるネットワーク組織の支援活動の特性をとらえる視角として採用する。

#### 1.2.4 成員の役割遂行モデル

成員の役割遂行モデルは、ネットワーク組織の効果的な活動を促進する組織要因を抽出するために、Kreps 他によって提示されたものである (Kreps, G.A. and Bosworth, L., 2007)。このモデルでは、ネットワーク組織における成員の役割遂行 (Role Enactment) を役割配置 (Role Allocation) ・ 役割関係 (Role Relationships) ・ 役割行動 (Role Behavior) によって規定する。

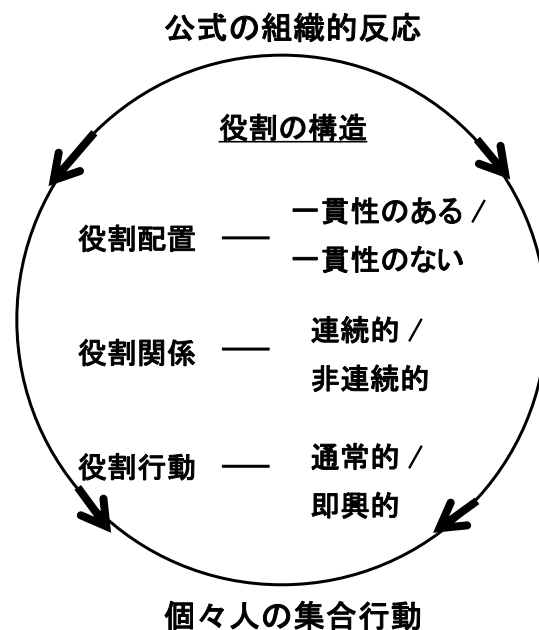


図6 役割遂行 (Kreps, G. A. and Boswprh, L., 2007)



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。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。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。

本研究では、このモデルを、ネットワーク組織の活動を規定する視角として採用する。そこでは、成員として、ネットワーク組織を構成する個別団体において他団体とのコミュニケーションや資源交換の担い手となる人員を取り上げる。

### 1.2.5 組織間関係論

本研究では、行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク組織の形成過程をとらえる理論的枠組みとして、組織セット論で提示されている概念である「対境担当者」や繰り返しのゲーム理論を取り入れた進化生物学で提示されている概念である「将来の重み」を用いる。

ネットワーク組織を記述・分析する際に用いられる代表的な理論としては、組織間関係論を挙げることができる。組織間関係論は、組織間関係がなぜ、いかに、形成・維持されるのかについて理論説明することを目的としている（山倉健嗣 1993）。組織間関係論で併存する様々な学説の中で、前述の資源依存理論や取引コスト理論は、なぜ組織間関係が形成されるのかを説明している学説である。しかし、資源依存理論や取引コスト理論は、組織間関係の形成・維持過程に係わる規定要因については分析していない（山倉 1993）。

本研究ではネットワーク組織の形成を規定する要因について検討するため、組織間関係論の中で、「組織セット論」や「進化生物学」を採用する。組織セット論は、組織が他の組織と相互作用関係にあるという経験的事実に基づいて組織間関係の形成・維持過程や交渉過程を分析し、組織間関係がいかに形成されるのかを説明する学説である。繰り返しのゲーム理論を取り入れた進化生物学は、「協調か裏切りか」という囚人のジレンマの状況の中で、協調関係が生まれる状況を解明している学説である。

組織セット論で提示されている「対境担当者」という概念は、組織内外の接点に位置し、組織間のコミュニケーションや資源交換の担い手となる人員であると定義される。対境担当者が交渉・相互作用・対話をいかに行うかが、組織間関係のあり方を規定していると考えている。組織セット論で提示されている対境担当者という概念を災害時のネットワーク組織の形成を分析する理論的視角として用いた先行研究は、桜井（2013）が指摘するよう

にほとんどない。

繰り返しのゲーム理論を取り入れた進化生物学で提示されている「将来の重み」という概念は、アクセルロッド（1984=1998）によって提示されたものである。アクセルロッド（1984=1998）は、協調と裏切りという2つの選択肢を持つ2人のプレーヤによる、繰り返しのある「四人のジレンマゲーム」を解析して、将来への期待を示す「将来の重み」が大きければ、互惠主義に基づく協調関係は安定すると論じている。一方、「将来の重み」があまり大きくないために、つきあいがそれほど長続きがしない場合にはエゴイストが目先の利益を追求して裏切ると述べている。また、アクセルロッド（1984=1998）が提示した「将来の重み」という概念を災害時のネットワーク組織の形成を分析する理論的視角として用いた先行研究も見当たらない。

### 1.3 研究の目的と意義

今後発生することが懸念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あり方、特に人的支援に対する被災自治体の受援力の強化方策を検討するために設定したリサーチ・クエスチョンへの回答に向けて、本研究の目的は、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について、自治体間協力や、単体としてのNPO/NGO、行政とNPO/NGOとから構成されるネットワーク組織という3つの組織形態別に、緊急社会システムを構成する組織の視点から実証分析を行うことである。一つは、自治体間協力において、人的支援の経験に基づく応援側と受援側の人的支援に関する評価感をそれぞれ単独に、またそれを一元化して用いて、DRC類型の視角から人的支援を規定する要因を分析することである。まず、効果的な人的支援は、「支援力」と「受援力」によって規定されるというモデルを量的に検証する。その結果をもとに、東日本大震災において、人的支援に係わる課題として浮上してきた「受援力」の実態を分析する。

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が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、組織関係論や成員の役割遂行モデルの視角から分析することである。

さらには、前述のように、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。

東日本大震災後の初動期や応急対応期における人的支援の経験をもとに、迅速かつ被災者のニーズに沿った支援活動を実施するために、「支援力」だけでなく「受援力」を合わせた双方いわゆる「総合的な支援力」の向上を図る必要があるという認識が広がっている。本研究の意義は、この認識の普遍性や法則性を実証的に明らかにすることであると考ええる。また、この認識に基づく「受援計画」の策定等、効果的な人的支援に向けた方策の理論的裏付けを与えることであると考ええる。さらには、初動期と応急対応期の人的支援のあり方を検討しておくことによって、結果的に、災害後の被災市町村の業務の軽減、さらには被災地の中長期的な復興に寄与することにもなると考える。

## 第2章 自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの構築

本章では、本研究でベースとする自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの構築に向けて、東日本大震災発生後の初動期や応急対応期において神戸市から被災地への職員派遣の事例調査をもとに、自治体間の協力による人的支援を評価し、その課題を再整理する。また、その課題について、これまで意識されてきたものと今回浮上してきたものとに分けて考察する。

人的支援の評価構造モデルを構築するためには、表面的な理解にとどまるのではなく、深く詳細に理解する必要があると考える。一方、被災市町村は、震災直後、被災が甚大なこともあって、混乱状況に陥り、どの自治体からどれだけの職員が派遣され、どのような業務を行っていたのか、全体的な把握ができていなかった（黒澤 2012；宮野 2012；飯塚 2013）。そこで、本章では、データとして、支援側である神戸市からの派遣職員の意見を用いることとした。神戸市は、前述のとおり、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っており、それを基に、被災自治体の応援受け入れ態勢について推察することができると考えたためである。

以下では、1 節で研究の方法、2 節で神戸市職員派遣の概要を述べる。3 節で研究の結果として神戸市派遣職員を対象としたワークショップの結果を呈示する。その考察を本章の総括として 4 節で述べる。

### 2.1 研究の方法

研究手法としては、大規模災害時における自治体間協力による人的支援の課題やその改善策を、演繹的に考えるのではなく、むしろ派遣経験者の個々の意見の積み重ねを通じて帰納法的に考えることとした。支援活動を通じて得られた個々の職員の貴重な体験や、そこから生まれた意見を、個人の知識として終わらせるのではなく、誰にでもわかりやすい共有化できる形に加工する。具体的には、神戸市が派遣職員を対象として実施した支援活動内容別ワークショップで得られた意見データ（神戸市 2012b）を、グラントKJ法を用いて集約し、職員派遣の実態や改善策を整理・分析する。なお、グラントKJ法は、TQM (Total Quality Management) 手法の親和図法 (Affinity Diagram Method) を用いて各グループでの親和

図を作成した後、グループのタイトルカードを用いて、全体での親和図を再度作成する作業である。この手法を用いた先行研究（田村圭子他 2000;黒宮亜希子他 2004）を見ると、田村・立木・林(2000)が、生活再建課題の鳥瞰図づくりにおいて、市民参加型の草の根検証ワークショップで出された意見を、この手法を用いて集約して得られた結果である生活再建課題の妥当性について量的な検証を行った。その結果によれば、グラントKJ法を用いて得られた生活再建課題が、別途実施された大規模標本から得られた生活再建課題と矛盾しないことが実証されたとしている。

## 2.2 神戸市職員派遣の概要

東日本大震災発生後、神戸市は、直ちに、「神戸市地域防災計画」に基づいて、災害対策本部（途中から広域応援対策本部に変更）を設置し、大都市災害時相互応援協定に基づく仙台市への職員派遣及び法令や事前の支援ルールに基づく職員派遣を決定した。その後、広域応援対策本部等で適宜、職員派遣の方針を決定して、職員派遣を行ってきた。

本研究では、発災から2011年10月3日までを対象期間として取り上げた。この期間は、発災からの時間の経過に伴い変化する被災地ニーズに対応して実施された活動内容によって、4つの時期に分けることができる。

I 期は、「緊急対応期」（2011年3月11日～3月13日）である。被災地の災害状況や支援ニーズを把握するために先遣職員を仙台市へ派遣した。また、法令や発災前からの支援ルールに基づき、緊急消防援助、災害派遣医療活動、応急給水活動、下水道被害状況調査、道路復旧調査に対して職員を派遣した。

II 期は、「応急対応期前期」（2011年3月14日～4月5日）である。仙台市で避難所運営等の支援を行った。また、国や全国組織等からの要請により陸前高田市、南三陸町、福島県等で、保健衛生・医療・水道復旧・下水道復旧・ボランティアセンター運営等の支援を行った。

III 期は、「応急対応期後期」（2011年4月6日～6月30日）である。名取市への派遣を開始し、避難所運営・応急仮設住宅・給付支援・被災証明調査支援等を行った。また、仙台市、石巻市、大槌町、陸前高田市、南三陸町等で、心のケア、災害廃棄物の撤去運搬、宅地危険度判定、応急仮設住宅供給支援、道路・水道災害査定、教育委員会への支援等を行った。

IV 期は、「復旧・復興支援期」（2011年7月1日～10月3日）である。応急的な活動への支援を終了するとともに、名取市でまちづくり総合アドバイザー支援を行った。また、仙台市、名取市、石巻市の災害復旧・復興事業に対して、長期職員派遣による支援を開始した。

以上のように、対象期間は、支援活動の内容が、緊急対応から、応急対応を経て、復旧・復興へ移行するまでの時期である。

表 1 時期別派遣職員数

	3/11～13	3/14～4/5	4/6～6/30	7/1～10/3	計
避難所運営	0	201	30	0	231
避難所応急仮設・給付関係	0	0	36	11	47
り災証明調査	0	0	68	45	113
現地との支援調整	4	0	16	2	22
復興計画策定に向けた支援	0	2	2	0	4
DMAT	7	0	0	0	7
保健活動調査	0	14	0	0	14
保健衛生活動	0	22	53	32	107
医療救護及び現地医療ニーズ調査	0	13	0	0	13
避難所での保健活動	0	8	10	0	18
生活保護	0	0	6	0	6
医療活動	0	20	41	0	61
避難所における感染に関する調査	0	1	0	0	1
子どもの心のケア	0	0	2	0	2
心のケアに関する診療相談	0	0	3	0	3
災害廃棄物処理支援	0	2	2	2	6
家庭ごみ等撤去運搬	0	0	84	78	162
下水道復旧調査	3	12	16	0	31
被災宅地危険度判定	0	0	3	0	3
道路復旧調査	3	0	0	0	3
道路災害復旧	0	0	8	0	8
応急仮設住宅供給支援	0	0	14	12	26
建築物改修建設設計	0	0	0	4	4
まちづくり総合アドバイザー	0	0	0	5	5
復興土地区画整理事業支援	0	0	0	1	1
緊急消防援助隊	66	394	191	0	651
消防音楽隊	0	0	23	0	23
水道応急給水・復旧	14	28	78	0	120
水道災害査定	0	0	8	0	8
工業用水道施設復旧工事支援	0	2	2	0	4
被災地教育委員会への職員派遣支援	0	0	12	6	18
ボランティアセンター運営支援	0	14	42	17	73
生活福祉資金特例貸付業務支援	0	1	0	0	1
計	97	734	750	215	1,796

この期間に、派遣された職員数は、累計で1,796人、延べ人日数で13,714人となっている（神戸市 2012b）。この内訳をみると、支援活動内容別では、緊急消防援助隊が最も多く全体の36.2%であった。次いで、避難所運営12.9%、家庭ごみ等撤去運搬9.0%、水道応急給水・復旧6.7%、り災証明調査6.3%、保健衛生活動6.0%の順に多い。また、時期別に、平均派遣職員数をみると、Ⅰ期・Ⅱ期が最も多く、時間が経過するにつれて減っていった（表1参照）。なお、今回の派遣では、阪神・淡路大震災の経験を生かすために、神戸市のOB職員の派遣も行われた。

## 2.3 神戸市派遣職員のワークショップの結果

### 2.3.1 調査の概要

発災から2011年10月3日までに派遣された職員を対象として、支援活動内容別ワークショップが神戸市によって計16回開催された。参加者は合計96人であった。各ワークショップでは、「うまくいったところ」、「うまくいかなかったところ」、「改善策」の3つのテーマを取り上げて、テーマごとに、参加者が意見を出し合った。全体で16回のワークショップから、合計で1,116枚の意見カードが得られた。これらの意見カードを集約して、テーマ別に支援活動内容別の親和図を作成し、つぎに各親和図のタイトルカードを集約して、テーマ別の全体の親和図として図8、図9、図10を作成した。このテーマ別の全体の親和図をもとに、職員派遣の実態と改善策を整理・分析した（神戸市 2012b）。

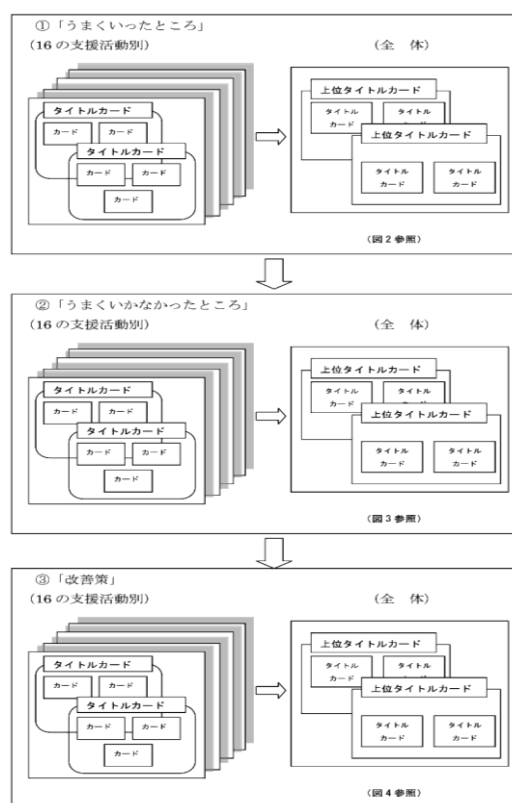


図7 グランドKJ法のフロー

### 2.3.2 グラントKJ結果「うまくいったところ」

グラントKJの結果のうち、「うまくいったところ」は、大きくは「全体評価」と「個別

評価」とに整理できた。「個別評価」については、さらに、「派遣チーム」、「職員」、「後方支援体制」、「信頼関係」に分けられた（図 8 参照）。

### 2.3.2.1 全体評価

「全体評価」は、主効果と副次効果との2つの側面に分けられる。主効果は、迅速な派遣を行うことができたことや、自己完結型の支援ができたこと、相手の立場に立ち臨機応変な支援ができたこと、阪神・淡路大震災時の記録や経験をもとに適正なアドバイスができたことである。この効果は、阪神・淡路大震災の経験や教訓から、先遣職員をいち早く派遣して被災状況や支援ニーズを把握することができたことや、できるだけ先方に負担をかけずに「自己完結型」で支援することを基本方針としたこと、阪神・淡路大震災を受けた自治体として被災自治体や被災者に共感できたことなどに基づくものである。

今回の支援活動を通じて得られた副次効果は、近い将来発生が予想される南海トラフ大震災（内閣府 2013）等の被害想定ができたことや、阪神・淡路大震災の経験者と未経験者がペアで行動することによりノウハウの伝承ができたこと、さらには、他都市からの応援隊員に神戸のノウハウを研修できたことである。東日本大震災発生時は、阪神・淡路大震災発生から16年が経過しており、神戸市では、震災の災害復旧を経験した世代が退職していく中、災害復旧の経験の風化が課題となっていた。

### 2.3.2.2 派遣チーム

「個別評価」について、まず「派遣チーム」の中をみると、1つは派遣体制である。保健衛生関係や災害廃棄物関係などにおいて、人員構成が適切であったことや、指揮命令系統が明確であったことである。前者は、多職種で活動することで、被災者の多様なニーズに対応することができたことを示す。2つは、情報収集・共有・発信で、神戸市の記録誌や災害マニュアルが役に立ったことや、直接被災者からニーズを聞いたこと、朝礼などで情報共有をすることができたこと、被災自治体の災害対策本部に出席でき情報収集や共有ができたことである。3つは派遣条件で、り災証明関係において、10日という派遣期間が適当であったことや一定の安全性への配慮ができていたことである。4つは活動に必要な物資で、下水道・道路・水道関係などにおいて、カーナビ、防災携帯、モバイルパソコンを持参できたことである。5つは、短期間の派遣では、先発隊と後続隊の引き継ぎが極めて重要となるが、災害廃棄物の撤去運搬・水道関係などにおいて引き継ぎがスムーズにできたことである。



#### **2.3.2.3 職員**

「職員」については、派遣された職員の士気が高かったことや職員全体の意識が共有化できたことである。この背景には、神戸市職員は阪神・淡路大震災時に受けた励まし・支援に対する恩返しの気持ちを持っていたことがあるという意見が、多くの職員から出された。

#### **2.3.2.4 後方支援体制**

保健衛生・医療関係や道路関係においてバックアップ体制がしっかり取れていたので派遣職員は安心して現地に赴くことができたことや、保健衛生関係などにおいて現地に派遣される職員だけでなく、神戸にいなながらも被災地職員への支援ができたことである。

#### **2.3.2.5 他の支援団体との連携**

「他の支援団体との連携」の評価については、支援活動分野によって異なるが、医療関係では他都市の医療・保健師チームとの連携が、また災害廃棄物の撤去運搬関係では自衛隊やボランティア等との連携が、それぞれ図られたことである。

#### **2.3.2.6 信頼関係**

震災経験都市ということで、被災地からの信頼・共感を得られたことや、神戸市のマークの入った防災服の着用によって被災市民に受け入れてもらいやすかったことである。また、避難所運営支援関係において、避難者の要望等にできる限り対応したことで、信頼関係を築くことができたことである。

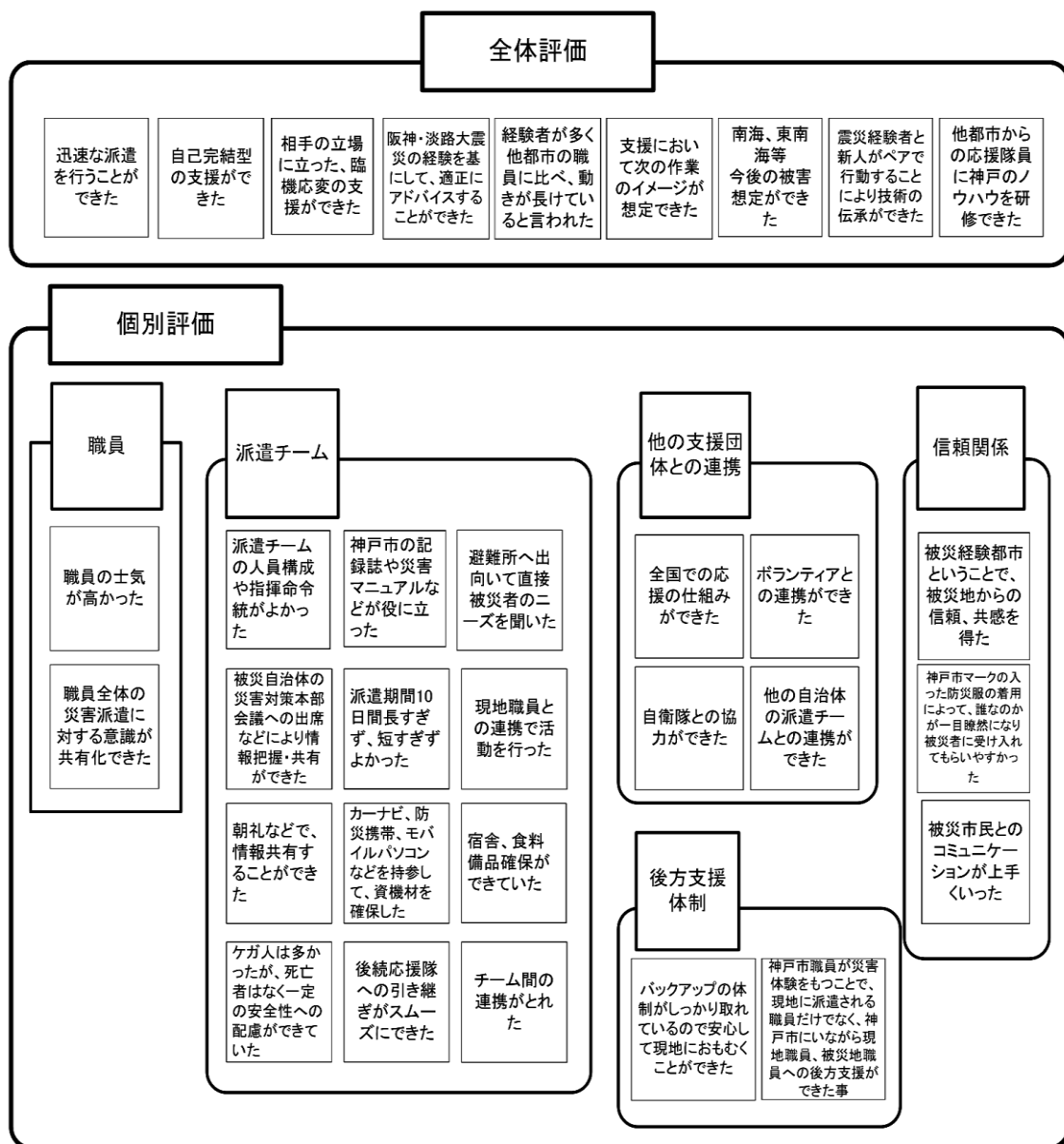


図8 グランドKJ結果「うまくいったところ」

### 2.3.3 グラントKJ結果「うまくいかなかったところ」

グラントKJ結果の「うまくいかなかったところ」は、大きくは、「全体評価」、「個別評価」とに整理できる。

「個別評価」は、従来、支援活動のあり方を考える上で中心テーマであった支援を行う側としての「支援」の課題と今回注目された支援を受ける側としての「受援」の課題に分けられる（図9参照）。

### 2.3.3.1 全体評価

「全体評価」では、東日本大震災と阪神・淡路大震災との相違点を十分に認識できず、イメージ先行の支援となったところもあったことである。また、提案したことを必ずしも受け入れてもらえなかったことである。さらに、被災地職員の心身の負担などにまで配慮できなかったことである。

神戸市としては、阪神・淡路大震災の被災経験市として得られたノウハウを生かして、被災地の一刻も早い復興に寄与しようというモチベーションで、助言を行った。しかし、被災自治体は、小規模な自治体が多いこともあって、災害対応業務を熟知した職員が少ないことや、また、職員も被災者であり、同僚らは失った喪失感や疲労が蓄積していたことなどにより、支援側の経験も「押し付け」ととらえたこともあったという意見が受援側から出されている。

### 2.3.3.2 支援

「支援」について、その中を見ると、課題項目としては、前述の「うまくいったところ」で挙げられた項目である「派遣チーム」、「職員」、「後方支援体制」、「他の支援団体との連携」、「信頼関係」に加えて、「派遣隊の位置づけ・任務」が挙げられた。

「派遣隊の位置づけ・任務」については、分野により、全国組織の枠組みでの神戸の位置づけが不明であったり、任務が必ずしも明確でなかったことである。協定や協議会、被災自治体、省庁のそれぞれの要請が並行して行われ、全体を見据えた支援調整が行われていないために、混乱したケースが生じた。

つぎに、「派遣チーム」の中で、1つめの派遣体制では、消防関係において大部隊での移動は部分的に非効率であったことや、活動分野によっては必ずしも指揮命令系統が明確でなかったこと、被災地の需要と支援とのミスマッチがあったこと、下水道関係などで日常業務に影響がでたことである。2つめの情報収集・共有・発信では、現地情報が不足したこと、情報の整理が上手にできなかったこと、電話・通信事情が悪く情報伝達がうまくいかなかったこと、阪神・淡路大震災以降の制度変更への対応ができていなかったこと、津波被害・原発事故に対する知識がなかったこと、派遣チームに広報力がなかったことである。3つめの派遣条件では、分野によっては派遣期間が短かったこと、宿泊場所と活動場所の移動時間が長く活動時間の制約があったこと、安全管理の配慮が十分でなかった分野もあったことである。4つめの活動に必要な物資では、装備の準備に手間どったことや、ガソリン

入手が困難であったこと、また、5つめの後続隊への引継ぎでは、引継時間が十分とれなかったことや実施報告書のボリュームが大きすぎたために現地での引継ぎができなかったことである。

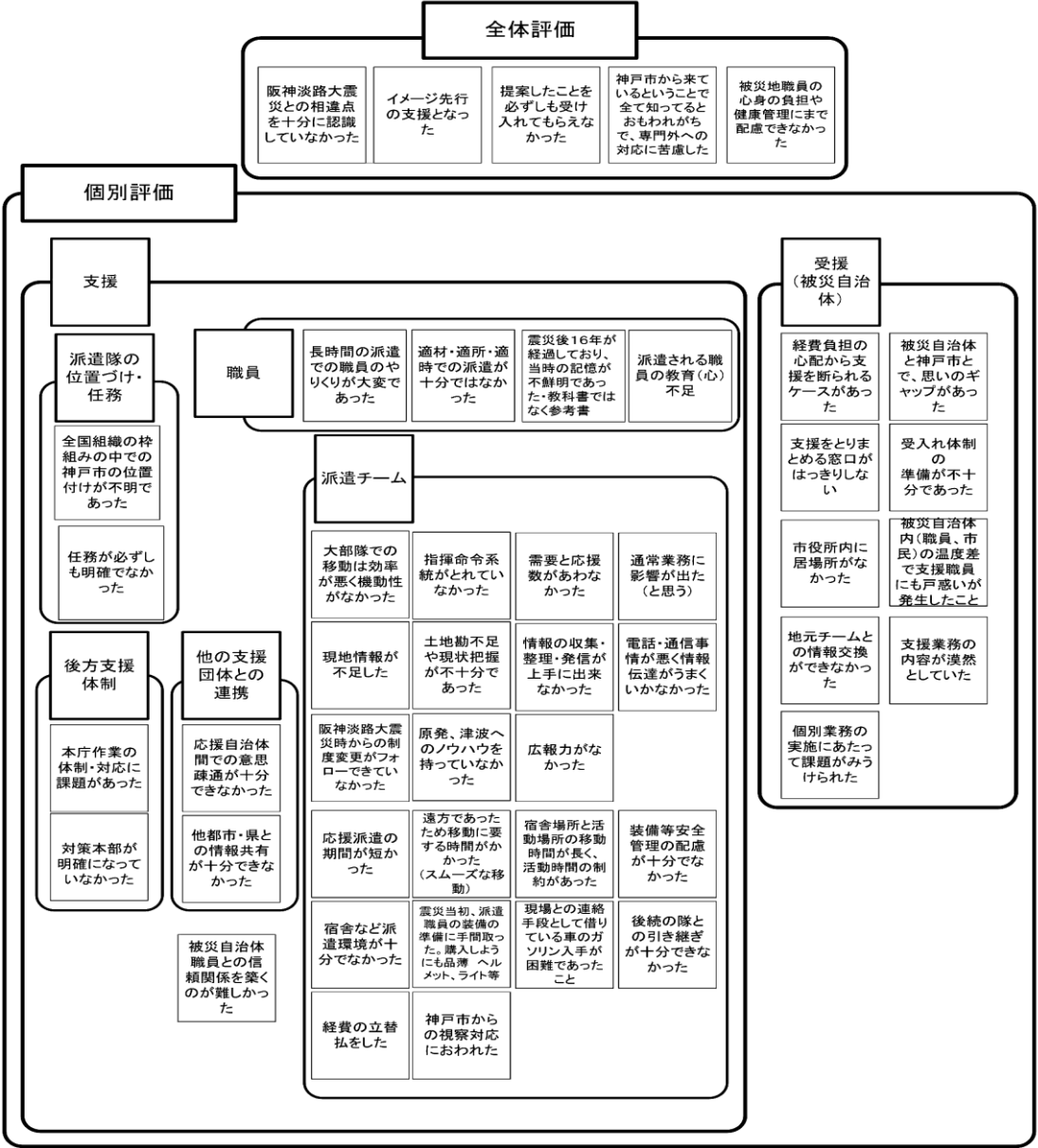


図9 グランドKJ結果「うまくいかなかったところ」

さらに、「後方支援体制」については、支援活動分野によっては後方支援体制の位置づけが明確になっていなかったことである。また、「他の支援団体との連携」については、他都市・県などの支援者間の連携が不足していた分野もあったことである。

### 2.3.3.3 受援

「受援」という言葉は、東日本大震災前まで、防災ボランティアや消防行政など限られた分野で限定的にしか使われていなかった。今回、「受援」の態勢の重要性が注目されるに至った要因として、神戸市からの派遣職員は、被災自治体側において、つぎのような支援を生かしきれなかった事例があったことをあげている。

1 つは、被災自治体が経費負担の心配から支援を断るケースがあったことである。この原因に関して、応援に要する費用が、法律上は原則として被災市町村の負担であることから応援要請を躊躇することになったという意見が支援に行った職員から出ている。

2 つは、被災自治体と神戸市とで思いのギャップがあったり、被災自治体内での職員間や行政と市民との間での温度差に対して支援職員に戸惑いが生じたことである。

3 つは、支援を受け入れる総合的な窓口がはっきりしていなかったり、市役所内に執務スペースがなかったなど受け入れ体制が十分に整っていなかったことである。

4 つは地元チームとの情報交換ができなかったり、要請された支援業務の内容が漠然としていたことである。

### 2.3.4 グラント KJ 結果「改善策」

前述の「うまくいったところ」、「うまくいかなかったところ」で出された意見についてワークショップの参加者で共有化し、それを踏まえて「改善策」の意見出しを行った。そのグラント KJ 結果の「改善策」は、大きくは「支援活動のあり方」と、その理念に立った「改善策」に整理できる。「改善策」は、「支援力」や「受援力」、「派遣制度の充実」の3つの側面に分けられる（図10参照）。

#### 2.3.4.1 支援活動のあり方

「支援活動のあり方」として、迅速性、自己完結型、阪神・淡路大震災の経験の活用、被災地のニーズや被災状況への適応、被災自治体の職員や被災市民への配慮が挙げられた。このような支援のあり方を実現するために、支援を行う側としての「支援力」と支援を受ける側としての「受援力」をそれぞれ高めることや、「派遣制度の充実」を行うことが、必要であるとされた。

#### 2.3.4.2 支援力

「支援力」を高めるために、つぎのように「派遣チーム」、「後方支援体制」、「他の支援団体との連携」の項目に関して改善策が提唱されている。

1 つめの「派遣チーム」については、適切な派遣チームの構成と指揮命令系統を明確化することである。また、職員については、現地のニーズに対応して適材適所の人材を派遣することや、職員のモチベーションを高めるための研修を行うことである。情報収集・共有・発信では、平常時に様々な災害や制度改正について収集・蓄積・発信をしたり、支援マニュアルの改正、現地本部を設置して先方のニーズを把握するとともに民間と連携した情報収集を行い、派遣チームの情報発信機能を強化することである。さらに、派遣条件について、任務にあった派遣期間の設定と交代システムの確立とともに、派遣職員の健康・安全管理に配慮を行うことである。また、活動に必要な物資について、迅速かつ自己完結型の派遣ができるように、災害用装備は事前に準備し、一ヶ所にそろえておくことや、補給基地を設置することである。

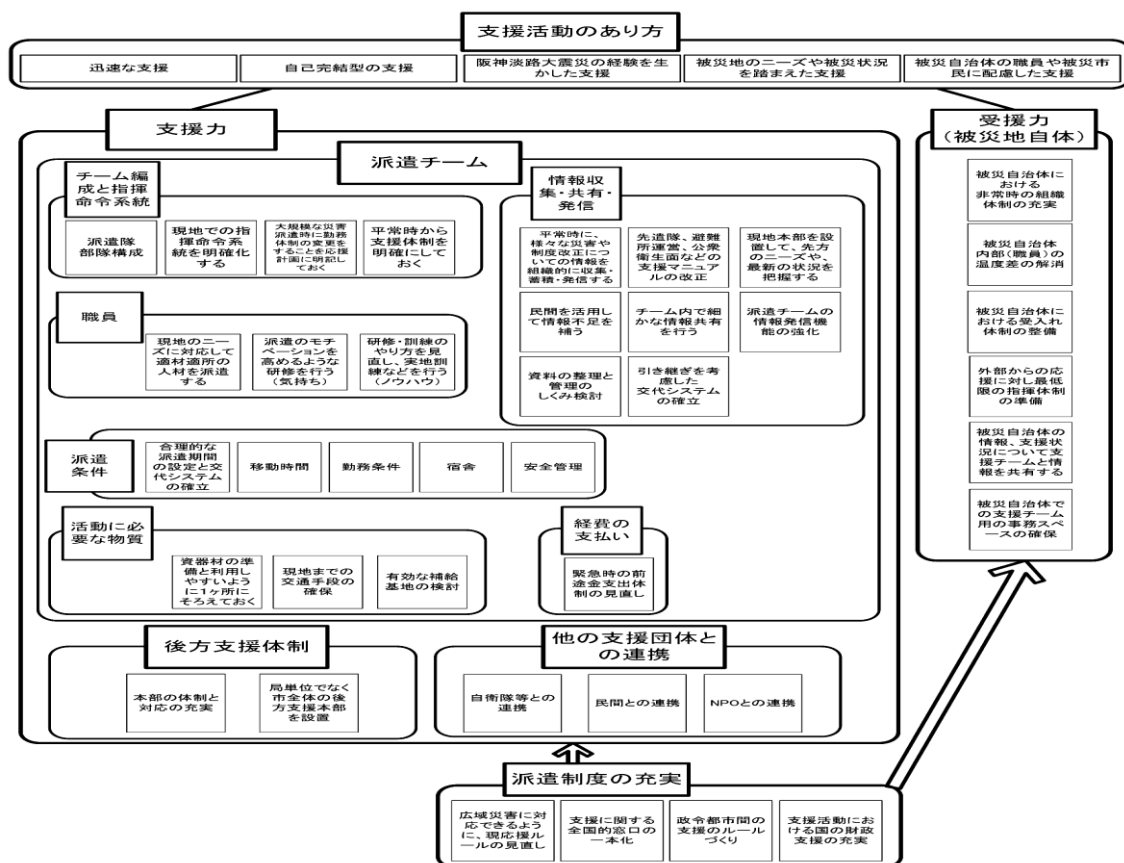


図10 グランドKJ結果「改善策」

2 つめの「後方支援体制」については、本部の体制と対応を見直して、局単位ではなく神

戸市全体の後方支援本部を設置することである。

3つめの「他の支援団体との連携」については、国・県などの支援者間の連携が難しいところもあったことから、様々な支援団体が有機的に連携して活動できる仕組みづくりを行うことである。

#### **2.3.4.3 受援力**

「受援力」を高めるために、1つは被災自治体における非常時の組織体制の改善を図ることである。自治体機能が著しく低下したことから、被災自治体内部における相互応援の仕組みとして、本庁の部門間や本庁と出先機関との応援体制を整備するということである。

2つは、被災自治体における支援受け入れ体制の整備である。各自治体や医療機関・専門職集団・NPO など様々な主体が多数応援に入ることが予想され、その受け入れ体制を作ることが必要となる。多様な主体を束ね、有機的な支援活動とするために、受け入れ側の支援者に対する指揮体制を確立することや、情報の共有と連絡調整を図ることなどが挙げられている。

3つは、支援受け入れの環境づくりである。今回の派遣では、派遣先の自治体内に執務スペースがなかったり、情報の共有が十分にできなかったという課題があったことから、支援を受け入れるための環境づくりを行うということである。

#### **2.3.4.4 派遣制度の充実**

「派遣制度の充実」のために、今回の派遣では法令や協定等に基づき職員派遣を行った中で、派遣隊の位置づけや、支援の任務が明確ではなかった場合があったので、一自治体単位ではなく、全国の統一した枠組みの中での支援ルールを整備する必要があることである。また、被災地支援の需要と供給を調整する全国的な窓口を整備することである。さらには、今回応援に要する費用負担が応援要請を躊躇させる原因となったことから、支援活動における国の財政支援の充実を図ることである。

### **2.4 小括**

本章では、発災後、緊急対応から、応急対応を経て、復旧・復興へ移行するまでの期間における自治体間協力に関する課題を整理し、その課題の解決に向けた改善策を提案するために、東日本大震災における神戸市からの職員派遣を対象として開催されたワークショ

ップにおいて、参加者から出された意見データを集約・分析した。

この意見データを集約した結果について、阪神・淡路大震災以降に意識されてきた課題とこれまで限定的にしか意識されておらず今回浮上してきた課題に、大きく 2 つに分けて考察する。

## **2.4.1 これまで意識されてきた課題**

### **2.4.1.1 迅速な支援活動**

阪神・淡路大震災時の災害応援の課題として、当時、要請主義が基本となっていたために、迅速な活動ができなかったと指摘された。今回の震災でも、要請による支援の一種として、総務省が発災の当月末に構築した全国市長会と全国町村会を経由した職員派遣制度では、自治体同士の連携に手間と時間がかかってしまい、派遣要請を出してから実際に職員が派遣れるまでに 1 ヶ月以上かかってしまうようなケースも報道されている。これに対して、阪神・淡路大震災を契機に全国に浸透した災害時相互応援協定では、この問題を回避でき、比較的迅速に対応できることが可能となると指摘されている(市川喜崇 2011)。

神戸市は、東日本大震災発生当日に災害対策本部を設置して、広域応援の方針を検討し、「大都市災害時相互応援に関する協定」に基づき、仙台市を支援することを決定した。その翌日には仙台市の被災状況や支援のニーズを把握するために、先遣隊を派遣した。

また、神戸市は、阪神・淡路大震災後、広域的に被災地の緊急防災活動を支えるために創設された緊急消防援助隊の制度に基づいて、総務省消防庁長官の出動指示を受け、消火・救助・救急活動に部隊を派遣した。さらに、阪神・淡路大震災を契機として定められた全国の枠組みの中での支援ルールに基づいて、DMAT による緊急医療活動や、応急給水支援、下水道・道路の被害状況調査に対して職員を派遣した。

また、神戸市では、震災対応業務分類ごとに経験者を登録・データベース化した「職員震災バンク」が構築されていた。これが震災直後の迅速な対応に有効な役割を果たした。「職員震災バンク」を活用することによって、支援要請された業務に応じた経験・能力を有する職員の人選を迅速に行うことができた。

2011 年 3 月下旬に、関西広域連合は、いわゆる「対口支援」として、加盟府県が支援する被災県の分担を決めた。それに基づいて、神戸市は、宮城県を担当する兵庫県から仙台市に加えて宮城県南部の被災市町への支援を要請された。これをきっかけとして、神戸市



は名取市長からの正式な支援要請を受けて、4月6日から名取市への職員派遣を行った。

以上のような阪神・淡路大震災時の教訓を生かした取り組み等によって、今回の震災では被災自治体に対する支援について、ワークショップで「うまくいったところ」として迅速な支援が挙げられた。

#### **2.4.1.2 自己完結型の支援**

阪神・淡路大震災時に、受援側は、災害対応に専念せざるを得ず、応援隊の宿舎確保や食料の対応に十分な対応がとれなかった。この課題を踏まえて、神戸市では、阪神・淡路大震災後に改正された「地域防災計画」（神戸市 1996）で自己完結型の応援が位置づけられた。それに基づいて、東日本大震災での職員派遣にあたっては、食事や宿泊場所の手配など救援先の負担を極力少なくするために、自給自足の自己完結方式で被災地に赴いた。特に、緊急消防援助隊は、神戸市からの物資補給や被災地での物資調達が困難であると予想して、発災月の3月末まで、新潟市に補給基地を設置した。新潟補給隊は、新潟市で調達した物資（水、食糧、燃料など）を被災地の活動場所へ輸送した。このような取組によって、ワークショップで「うまくいったところ」として自己完結型の支援ができたという声があがっている。

#### **2.4.1.3 被災地・被災者の立場に立った支援**

ワークショップで「うまくいったところ」として、阪神・淡路大震災時の記録や経験を基に、相手の立場に立ち臨機応変な支援ができたことや、適切なアドバイスができたことが挙げられた。これは、神戸市のOB職員を含む阪神・淡路大震災での業務経験者を多く派遣したことや、震災直後に先遣隊を派遣したことに加えて、支援活動別にも、被災地へ先遣隊を派遣して、被災地を巡回しながら支援ニーズを把握したことなどによるものである。また、神戸市は被災経験都市ということで、被災地での信頼や共感を得られたことが、支援活動をスムーズに行うことを可能とした。

その一方で、「うまくいかなかったところ」として、阪神・淡路大震災との相違点や被災地職員の心身の負担などを十分に考慮できずに、適切な支援ができなかったという声も出た。

このように矛盾した結果になったのは、神戸市では、阪神・淡路大震災以降に制定された「生活再建支援法」などの災害対応に関する法令や災害救助事務などの運用の弾力化

について、また、阪神・淡路大震災時には経験していなかった津波被害や原子力発電所の事故への対応について、それらの知識が不足していたことによる。さらに、受援側を考慮した押し付けととられない支援方法についての訓練が充分でなかったことにもよる。

今後、日頃より、災害対応に関係する新しい制度や技術について、組織的・継続的に収集・蓄積しておく必要がある。また、受援側の状況をより配慮した支援方法を研修・訓練しておく必要がある。

#### 2.4.1.4 派遣チームや派遣職員の人選

派遣チームの個別項目に関して、ワークショップで「うまくいったところ」と「うまくいかなかったところ」との両テーマで意見が出された。これは、派遣時期や、支援活動内容、バックアップ体制の整備状況などによって、評価が分かれたためである。例えば、指揮命令系統について、保健衛生関係や災害廃棄物関係では「うまくいったところ」として意見が出されたのに対して、避難所・仮設住宅・給付事務関係などでは、「うまくいかなかったところ」として意見が出された。前者のような通常業務が災害対応でも応用が可能な支援活動では、平常時の指揮命令系統が生かされた。一方、後者のような平常業務と応急対応時の事務の関連性が低い業務では、指揮命令系統がとれていなかった。

また、先発隊と後続隊との引き継ぎについて、多くの支援活動では引き継ぎ時間を短時間しか取れず、「うまくいかなかったところ」で挙げられた。一方、引き継ぎをバックアップ体制がサポートした保健衛生関係や支援隊の新旧引継書がわかりやすくまとめられていた災害廃棄物の撤去運搬関係では、「うまくいったところ」で挙げられた。

このことを踏まえれば、平常時から派遣チーム及びその中での役割分担や指揮命令系統を明確にすることや、派遣チームの引き継ぎを重視した交代システムをつくる必要がある。

長期間にわたりローテーションを組んで職員を派遣するという方法は、マンパワーの面でも、通常業務への影響という面からも、一自治体としては負担が大きく限界があった。また、今回の震災の発生直後に、阪神・淡路大震災時に災害対応業務の経験をもった職員の迅速な人選に有効な役割を果たした「職員震災バンク」も、同バンクの登録者の多くが退職していたこともあって、同バンクを活用した支援ニーズに応じた職員の人選を継続して行うことができなかった。このこともあって、時間の経過とともに、派遣チームの編成も、派遣職員の多くが、支援業務の知識・経験のないもので構成されることとなった。その結果、職員に関して、「うまくいったところ」として「職員の士気が高かった」という

意見が出された反面、「うまくいかなかったところ」として「長期間の派遣のやりくりが大変であった」、「適材・適所・適時での派遣が十分ではなかった」、「派遣される職員の教育（心）不足」という意見が出された。

長期にわたる派遣については、国が、一定のルールづくりを行うとともに、複数の派遣自治体間の調整機能を担う必要がある。また、現地のニーズに対応し適材・適所の職員を派遣するために、「職員震災バンク」について、現職だけでなく元職員にまで対象を広げたり、阪神・淡路大震災時の災害業務の経験者が退職で減少していく中で、実践に即した研修・訓練を充実し、その参加者を新たに登録していくことなどによって充実を図る必要がある。

#### **2.4.1.5 派遣隊の位置づけ**

神戸市では、法令や協定などに基づき職員派遣を行ってきたが、下水道関係や水道関係などの分野では、派遣隊の位置づけや、支援の立場・任務が必ずしも明確でなかったという意見が出た。下水道関係、水道関係ともに、阪神・淡路大震災を契機として全国レベルでの支援ルールが定められていた。しかし、それは、東日本大震災のような広域災害を完全に想定したものになっていなかったために、これまで想定していた支援ルールの枠組みを超えた支援活動が求められた。

#### **2.4.1.6 他の支援団体との調整・連携**

他の支援団体との連携において、医療関係や災害廃棄物の撤去運搬関係では、スムーズに連携できたという意見が出された。医療関係については、支援先である南三陸町の災害医療支援コーディネーターが医療チームの活動の調整に大きな役割を果たした。また、災害廃棄物の撤去運搬関係では、支援先の石巻市において、避難所をベースに活動していた個別 NPO と面識があったことから柔軟な連携につながった。

その一方で、他の支援活動分野では他都市・県などの支援者間の連携が不足していたという意見が出された。これは、協定は協定で動き、国は国、協議会は協議会、独自支援は地方公共団体ごとに動いており、支援側の団体間での支援の調整・連携は一部でしか行われなかったことによるものと考えられる。

#### **2.4.2 今回浮上してきた課題**

ワークショップで「うまくいかなかったところ」として、「受援」があげられた。阪神・淡路大震災時の関心は、被災地に対する「支援」で、「受援」は消防行政など限られた分野でしか注目されていなかった。東日本大震災において、被災自治体の多くが小規模な市町村であったことや幹部職員も犠牲になったことから、十分な受け入れ態勢をつくることができなかった。また応援に要する費用が法律上は被災地の負担であるということで、被災自治体が応援要請に躊躇することになった。その結果、被災自治体が全国からの支援を生かしきれなかったという課題が浮上し、「受援力」が必要不可欠であるという認識が広まった。

### 第3章 自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの検証

#### ー神戸市派遣職員データ

本章では、前章で記載したワークショップより得られた意見から抽出した、「支援力」とともに「受援力」が自治体間協力による人的支援の全体的評価感の規定因であるというモデルを、神戸市から被災地への派遣された職員全員を対象とした質問紙による社会調査のデータを用いて量的に検証する。前述のワークショップへの参加者は、96人で、全派遣職員1,796人の一部であるため、ワークショップで得られた知見が、全体の意見を反映していない可能性を否定できない。そこで、全派遣職員を対象とした質問紙による社会調査等によって検証できれば、ワークショップで得られた知見の普遍的・法則的な性質は高まる（田村他 2000；田村他 2001；黒宮他 2004）。

本研究で、東日本大震災の被災自治体の応援の受け入れ態勢を分析するデータとして、支援側である神戸市からの派遣職員の意見を用いたのは、阪神・淡路大震災からの復興業務に携わった経験から、東日本大震災の被災自治体が、復旧・復興業務に注力しているこの時期に、被災自治体に対して質問紙による社会調査を行うことは差し控えるべきだと考えたためである。また、神戸市は、前述のとおり、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っており、それを基に、被災自治体の応援受け入れ態勢について推察することができると考えたためでもある。

具体的には、まず、人的支援の全体的評価感や支援力、受援力について、それぞれ尺度づくりを行い、次いで従属変数としての人的支援の全体的評価感と独立変数としての支援力・受援力との関係を検証する。

以下では、1節で研究の方法を述べる。2節で研究の結果を呈示・考察し、3節で本章の総括を行う。

#### 3.1 研究の方法

##### 3.1.1 調査フレームの作成

前章で示したワークショップで得られた意見カードをグラント KJ 法を用いて集約し、人的支援の全体的評価感を測る要因や、人的支援の全体的評価感に影響を及ぼす変数として支援力と受援力を指摘し、また支援力、受援力それぞれの測定要因を抽出した。その結

果をみると、まず、従属変数としての人的支援の全体的評価感を測る要因として、①迅速な支援、②自己完結型の支援、③阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした支援、④専門知識等を生かした支援、⑤被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援、⑥被災自治体の職員や、被災市民に配慮した支援、の6つの項目を抽出している。この結果を基に、質問紙では、人的支援に関する全体的評価感の指標には、表2に示す6項目が用いられた。各項目の評価は、「そう思う」、「ややそう思う」、「どちらでもない」、「あまりそう思わない」、「そう思わない」の5段階評価である。

**表2 全体的評価感の項目一覧**

要因	番号	項目
① 迅速な支援	問 39	迅速な支援ができた。
② 自己完結型の支援	問 40	被災地に負担をかけずに（自己完結型の）支援ができた。
③ 阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした支援	問 41	阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした支援ができた。
④ 専門知識等を生かした支援	問 42	専門知識や経験を生かした支援ができた。
⑤ 被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援	問 43	被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援ができた。
⑥ 被災自治体の職員や、被災市民に配慮した支援	問 44	被災自治体の職員や被災された市民に配慮した支援ができた。

つぎに、ワークショップで人的支援の全体的評価感に影響を及ぼす独立変数として指摘された支援力、受援力について、それぞれを測定する要因をつぎのように抽出している。支援力を測定する要因は、①派遣職員、②派遣チーム（派遣体制、情報収集・共有・発信、派遣条件、活動に必要な物資（資器材・生活用品）、引継ぎ）、③後方支援体制、④他の支援団体との連携、⑤被災地での信頼関係、⑥派遣隊の位置・任務、である。この結果をもとに、質問紙では、支援力を測定する要因について、表3に示す全38項目の指標が作成された。各項目の回答は、「そう思う」、「ややそう思う」、「どちらでもない」、「あまりそう思わない」、「そう思わない」の5段階評価になっている。

また、受援力を測定する要因は、①受援計画、②支援受け入れ体制、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蓄積、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、である。この結果をもとに、質問紙では、受援力を測定する要因には、表4に示

す全 10 項目の指標が用いられた。各項目の回答は、「そう思う」、「ややそう思う」、「どちらでもない」、「あまりそう思わない」、「そう思わない」の 5 段階評価になっている。

**表 3 支援力を測定する各要因の項目一覧**

要因	番号	項目
①派遣職員	問1	派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かった。
	問2	派遣チームの職員の人選・派遣場所・内容・時期は適切だった。
	問38	災害派遣に関する研修・訓練が実施されていた。
②派遣チーム	問19	派遣チームの人員構成は適切だった。
	問20	派遣チームの指揮命令系統は明確であった。
	問7	災害派遣に関する業務マニュアルが整備されていた。
	問8	災害支援に関する業務マニュアルが活用された。
	問9	阪神・淡路大震災以降の、災害対応に関する制度改革の情報が収集・共有されていた。
	問10	活動地に行く前に、活動場所に関する情報収集が十分にできた。
	問11	活動地において、十分な情報収集ができた。
	問12	派遣チーム内での情報共有が図られた。
	問13	収集した情報の記録や整理がスムーズにできた。
	問14	派遣チームによる積極的な情報発信ができた。
	問15	情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器が備わっていた。
	問16	情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器が有効に活用されていた。
	問25	派遣期間は適切だった。
	問26	派遣職員の健康・安全管理面での配慮がなされていた。
	問27	活動に適した場所に、宿泊場所が確保できた。
	問3	神戸から活動地までの交通手段を容易に確保できた。
	問4	派遣に必要な物資は事前に準備されていた。
	問5	必要な物資の現地調達がスムーズにできた。
	問6	現地での支援活動に必要な現金(前渡金)は事前に支給された。
	問17	事前のオリエンテーションで、現地の状況や活動内容などの概要について把握できた。
	問18	出発前、または現地での引き継ぎがスムーズにできた。
③後方支援体制	問21	本庁の後方支援活動は、組織的な体制が取られていた。
	問22	本庁の後方支援体制はうまく機能していた。
	問23	派遣元の職場の業務の実施においては、支障がなかった。
	問24	今回の災害支援活動の内容に関する局内・職員間の情報共有が図られていた。
④他の支援団体との連携	問28	他自治体からの支援チームと連携して活動できた。
	問29	兵庫県と連携して活動できた。
	問30	自衛隊と連携して活動できた。
	問31	NPOと連携して活動できた。
	問32	民間機関(NPO以外)と連携して活動できた。
⑤被災地での信頼関係	問33	「神戸市」のネーム入りの服装や装備が現地で信頼を得るのに役に立った。
	問34	「神戸」からということで、被災地の方からの共感を得られ、信頼関係を築きやすかった。
⑥派遣隊の位置・任務	問35	派遣の根拠が明確だった。
	問36	派遣チームの任務が明確であった。
	問37	支援や活動における財政措置について、支援自治体がきちんと理解していた。

表4 支援力を測定する各要因の項目一覧

要因	番号	項目
①受援計画	問81	受援計画を充実させる。
②支援受け入れ体制	問82	応援受け入れ体制を整備する。
③支援チームに対する指揮命令系統	問83	支援チームに対する指揮命令系統を確立する。
④支援チームを受け入れる場所	問84	支援チームを受け入れる場所(部屋や事務スペース)を確保する。
⑤支援チームと当該職員とのペア体制	問85	支援チームと当該職員との、ペア体制で行動する。
⑥支援チームとの情報共有	問86	支援チームとの、情報共有に努める。
⑦資料や地図等平常時から蓄積	問87	資料や地図等平常時から整えておく。
⑧本庁と出先機関との応援体制	問88	本庁と出先機関との応援体制を確立する。
⑨業務マニュアルの整備・見直しと実践研修	問89	り災証明発行等、災害発生時に必要な業務マニュアルの整備・見直しを行い、実践研修を実施する。
⑩支援制度の平常時から情報収集	問90	支援制度について平常時から情報を収集しておく。

以上のように、ワークショップから得られた支援力や受援力の測定要因に、つぎの派遣職員の属性を追加して、人的支援の全体的評価感に影響を及ぼす要因として調査フレームを作成した。派遣職員の属性としては、性別、年齢、職員・元職員の別、職種、派遣回数、阪神・淡路大震災の際の災害対応経験の有無、その他の災害において派遣経験の有無、を取り上げた。

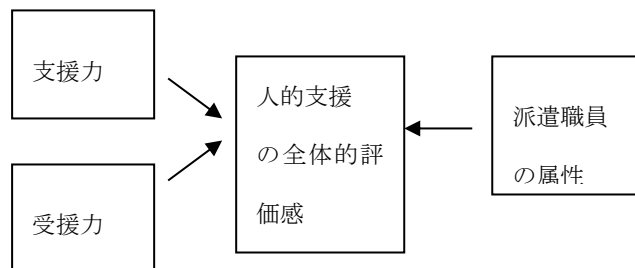


図11 調査フレーム

### 3.1.2 質問紙による社会調査の概要

質問紙による社会調査は、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」を活用した。この調査は、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(神戸市 2012b)。また、調査項目は、前述のワークショップの意見データから抽出された概念を基に設計された。

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、有効回収は1,254人で、回収率は69.8%



であった。

### 3.1.3 インタビュー調査の概要

質問紙による社会調査を補うために、神戸市が、2012 年度に実施した「派遣先の受援力についての各局インタビュー調査結果」を活用した（神戸市 2012a）。この調査は、派遣先自治体における支援活動内容別の受援力について、全体評価と個別評価を把握するために、2011 年度に、支援活動内容別に職員派遣事務に携わっていた各局の課長又は係長に対して、実施されたものである。個別評価の項目としては、後述の本章の受援力に関する要因分析の結果を基に、「平常時からの情報処理活動」、「支援受け入れ体制の整備」、「支援を受け入れるための環境づくり」の 3 項目が選定された。また、全体評価と個別評価では、それぞれ「うまくいったか」という問いに対して、「そう思う」、「ややそう思う」、「どちらでもない」、「あまりそう思わない」、「そう思わない」という 5 段階で評価している。

表 5 インタビュー調査実施状況

実施日	ヒアリング先	支援活動内容
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、り災状況調査、 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

## 3.2 研究の結果

### 3.2.1 人的支援に関する全体的評価感尺度

前述の人的支援の全体的評価感を測る 6 項目について、それらの総合的指標を設定するために、主成分分析を行った。その結果は、表 6 で示されるとおりで、固有値の変化から、6 項目は 1 つの成分に集約されることがわかった。第 1 主成分の 6 項目いずれも正の重みを

示していることから、第1主成分は総合的な「全体的評価感」と解釈することができる。この成分を支援の全体的評価感を測る潜在変数として、その主成分得点をもって人的支援の全体的評価感尺度とした。

**表 6 成分行列表**

	第1 主成分
被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援ができた。	.871
被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援ができた。	.828
阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした支援ができた。	.813
迅速な支援ができた。	.799
被災地に負担をかけずに（自己完結型の）支援ができた。	.783
専門知識や経験を生かした支援ができた。	.754

固有値3.924 全分散のうち1つの主成分で説明される部分65.41%

### 3.2.2 人的支援に関する全体的評価感と派遣職員の属性との関係

人的支援に関する全体的評価感と派遣職員の属性との関係を見るために、性別、職員・元職員の別、派遣回数、阪神・淡路大震災の際の災害対応経験の有無、その他の災害における派遣経験の有無について一元配置分散分析を、また年齢、職種について多重比較検定（Tukey 法）を、それぞれ行った（表 7、表 8、表 9 参照）。

性別においては、男性と女性で有意に差があり（ $F(1, 1190)=10.581, p<0.05$ ）、女性の方が男性より全体的評価感が高かった。これは、女性は、保健師職が大半で、保健師職の評価感が高かったことによる。

また、阪神・淡路大震災の際の災害経験の有無（ $F(1, 1187)=23.145, p<0.01$ ）やその他の災害における派遣経験の有無（ $F(1, 1174)=7.775, p<0.05$ ）において、有意な差が見られた。いずれも、経験をしている職員の方が、全体的評価感が高かった。全く経験・知識のない職員からは、不安を抱えながら被災地へ向かったことや、即戦力としての的確な業務を行うことができなかったなどの声があがっている（神戸市 2012b）。

年齢について、多重比較検定結果を見ると、「30歳未満」が、「40歳代」、「50歳代」、「60歳代以上」と有意な差があった。また、「30歳代」が、「40歳代」、「50歳代」、「60

歳代以上」と有意な差があった。

「30歳未満」，「30歳代」それぞれは，「40歳代」，「50歳代」，「60歳代以上」よりも全体評価感平均が低い。これは，前述のとおり，阪神・淡路大震災時の災害対応の経験やその他の災害への派遣の経験がある職員ほど全体的評価感が高いことに関係していると考えられる。

職種について，多重比較検討結果を見ると，「消防職」が，「機械職」を除いて，他のすべての職種と有意な差があり，全体的評価感が低い。消防職の全体的評価感が低い理由として，初期に，活動場所が度々，かつ急に変更されるなど，その指示に一部混乱があったことや，各都道府県隊の他，自衛隊や警察等それぞれの活動情報が十分に共有されなかったことなどが指摘されている（神戸市 2012b）。

一方，職員・元職員の別や派遣回数において，有意な差が見られなかった。これは，元職員の数や複数回派遣された職員の数が，それぞれ少なかったことも影響しているものと考えられる。

**表 7 派遣職員の属性別全体評価感平均尺度**

	p	全体的 評価感	平均値
性別		男性	-0.0305
	*	女性	0.3328
阪神・淡路大震災の際， 神戸市職員としての災害対応の経験	**	ある	0.1125
		ない	-0.1688
その他の災害において， 派遣された経験	*	ある	0.1471
		ない	-0.0523
	*p<.05	**p<.01	

**表 8 年齢別全体評価感平均尺度値**

Tukey HSD			
年齢	度数	$\alpha = 0.05$ のサブグループ	
		1	2
30歳未満	119	-.4629808	
30歳代	315	-.2932193	
40歳代	462		.1738894
50歳代	263		.1918772
60歳以上	29		.3523108
有意確率		.744	.707

表 9 職種別全体評価感平均尺度値

Tukey HSD			
職種	度数	$\alpha = 0.05$ のサブグループ	
		1	2
消防	377	-.7273941	
機械	7		.1096043
事務	341		.1988535
衛生監視	25		.1995828
電気	16		.2548038
建築	24		.3518301
医療	40		.4552505
技能労務職	100		.5020667
土木	124		.5514677
保健師	45		.5599941
その他	24		.6505547
有意確率		1.000	.397

### 3.2.3 支援力を測定する要因の尺度化

前述のワークショップの意見データから抽出された 6 要因について、質問紙による社会調査の結果をもとに実証的なモデルに再構築を試みた。6 要因の指標として作成した計 38 項目を、因子分析（バリマックス回転）したところ、つぎの 8 つの因子が出現した（表 10 参照）。

第 1 因子は、「派遣チームによる積極的な情報発信ができた。」、「情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器が有効に活用されていた。」、「収集した情報の記録や整理がスムーズにできた。」、「派遣チーム内での情報共有が図られた。」などの項目からなり、派遣チームの情報収集・共有・発信という情報処理活動を表している。

第 2 因子は、「必要な物資の現地調達がスムーズにできた。」、「活動場所に適した場所に、宿泊場所が確保できた。」、「派遣に必要な物資は事前に準備されていた。」などの項目からなり、資源管理を表している。

第 3 因子は、「災害支援に関する業務マニュアルが活用された。」、「災害派遣に関する業務マニュアルが整備されていた。」、「阪神・淡路大震災以降の、災害対応に関する制度改正の情報が収集・共有されていた。」と「災害派遣に関する研修・訓練が実施されていた。」の項目からなり、業務マニュアル整備や研修・訓練が支援活動に生かされることを表している。

第 4 因子は、「NPO と連携して活動できた.」,「民間機関 (NPO 以外) と連携して活動できた.」,「自衛隊と連携して活動できた.」などの項目で、他の支援団体との連携を表している。

第 5 因子は、「派遣チームの職員の人選・派遣場所・内容・時間は適切であった.」,「派遣チームの人員構成は適切であった.」,「派遣期間は適切であった.」,「派遣チームの指揮命令系統は明確であった.」,「派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かった.」の項目からなり、派遣チームの体制整備を表している。

第 6 因子は、「本庁の後方支援活動は、組織的な体制が取られていた.」,「本庁の後方支援体制はうまく機能していた.」,「今回の災害支援活動の内容に関する局内・職員間の情報共有が図られていた.」の項目で、後方支援体制の整備を表している。

第 7 因子は、「派遣の根拠が明確だった.」,「派遣チームの任務が明確であった.」,「支援や活動における財政措置について、支援自治体がきちんと理解していた.」の項目で、全国レベルでの支援の枠組みづくりを表している。

第 8 因子は、「神戸からということで、被災地の方からの共感を得られ、信頼関係を築きやすかった.」,「神戸市のネーム入りの服装と装備が現地で信頼を得るのに役に立った.」の項目で、被災地での信頼関係の構築を表している。

前述のワークショップの意見データから抽出された 6 要因と因子分析で得られた 8 つの因子とを比較すると、ほぼ対応していることがわかる。一方、対応していない点について、検討してみると、まず、ワークショップの意見データから抽出された派遣チームが、第 1 因子と第 2 因子、第 5 因子に細分された。このような派遣チームの項目の分割は、危機対応の事実上の世界標準となっている ICS (Incident Command System) で説明されている「情報作戦」,「資源管理」,「指揮調整」等の危機管理対応活動における機能区分 (京大他 2012) に相当していると考えられる。

また、ワークショップの意見データから抽出された派遣職員と派遣チームが、第 3 因子と第 5 因子で、一つになっている。第 3 因子で一つになった研修・訓練と業務マニュアルの整備等は、災害対応力を事前に向上させておくということで、共通性があると考えられる。第 5 因子で一つになった職員の人選、派遣チームの人員構成、職員のモチベーション、指揮命令系統などは、組織の人的資源に関わっているということで、共通性があると考えられる。

さらに、ワークショップの意見データから抽出された後方支援体制の指標の一つである

「派遣元の業務の実施においては、支障がなかった。」が第 3 因子の資源管理に含まれているが、業務への支障の有無は、応援活動に専念する上で考慮すべき条件となることから、資源管理と共通性があると考えられる。

以上のように、8 つの因子が、ワークショップの意見データから抽出された要因と矛盾していないことから、これらの因子を支援力を測る変数として、これらの因子得点をもって支援力の要因尺度とした。

表 10 回転後の成分行例

	1	2	3	4	5	6	7	8	
	情報処理 活動	資源管理	業務マ ニュアル 整備や研 修・訓練	他の支援 団体との 連携	派遣チー ムの体制 整備	後方支援 体制の整 備	全国レベ ルの支援 の枠組み づくり	被災地で の信頼関 係の構築	共通性
②派遣チームによる積極的な情報発信ができた。	.698	.023	.194	.170	.198	.147	.036	.192	.654
②情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器 が有効に活用されていた。	.696	.349	.171	.067	.048	.172	.073	.031	.678
②収集した情報の記録や整理がスムーズにでき た。	.694	.112	.146	.145	.268	.153	.092	.201	.680
②派遣チーム内での情報共有が図られた。	.674	.100	.035	.147	.359	.098	.035	.200	.666
②情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器 が備わっていた。	.665	.422	.172	.056	.002	.150	.046	.058	.682
②活動地において、十分な情報収集ができた。	.615	.344	.163	.178	.141	.069	.172	.104	.620
②出発前、または現地での引き継ぎがスムーズに できた。	.565	.300	.083	.118	.092	.134	.297	-.117	.559
②事前のオリエンテーションで、現地の状況や活 動内容などの概要について把握できた。	.549	.374	.178	.130	.034	.098	.276	-.121	.591
②活動場所に行く前に、活動場所に関する情報収 集が十分にできた。	.526	.454	.288	.118	.046	.099	.166	-.047	.621
②必要な物資の現地調達がスムーズにできた。	.372	.699	.181	.086	.003	.049	-.006	.051	.672
②活動場所に適した場所に、宿泊場所が確保でき た。	.152	.661	-.012	.129	.121	.174	.071	.057	.530
②派遣に必要な物資は事前に準備されていた。	.347	.651	.188	.082	.101	.107	.066	.130	.629
②神戸から活動地までの交通手段を容易に確保で きた。	.079	.638	.166	.063	.188	.037	.040	.058	.486
②派遣職員の健康・安全管理面での配慮がなされ ていた。	.213	.593	.061	.142	.234	.286	.120	.057	.575
②現地での支援活動に必要な現金（前渡金）は事 前に支給された。	.281	.423	.389	.093	.029	-.185	.054	.168	.484
③派遣元の職場の業務の実施においては、支障が なかった。	.241	.371	-.048	.169	.110	.363	.128	.240	.444
②災害支援に関する業務マニュアルが活用され た。	.190	.227	.820	.047	.125	.134	.099	.090	.813
②災害派遣に関する業務マニュアルが整備されて いた。	.207	.239	.795	.039	.125	.090	.091	.138	.785
②阪神・淡路大震災以降の、災害対応に関する制 度改正の情報が収集・共有されていた。	.238	.088	.701	.132	.085	.172	.129	.079	.633
①災害派遣に関する研修・訓練が実施されてい た。	.035	-.047	.517	.211	.067	.227	.339	-.135	.505
④NPOと連携して活動できた。	.153	.205	.108	.844	.070	.035	.012	.127	.812
④民間機関（NPO以外）と連携して活動でき た。	.137	.199	.106	.840	.075	.017	.010	.153	.805
④自衛隊と連携して活動できた。	.172	-.033	.046	.767	.136	.044	.117	.164	.682
④兵庫県と連携して活動できた。	.023	.031	.005	.487	.059	.314	.237	-.353	.521
④他自治体からの支援チームと連携して活動でき た。	.202	.202	.154	.379	.128	.148	.128	.006	.303
①派遣チームの職員の人選・派遣場所・内容・時 期は適切であった。	.146	.184	.183	.102	.687	.037	.140	.034	.593
②派遣チームの人員構成は適切であった。	.295	.114	.046	.111	.662	.134	.065	.102	.585
②派遣期間は適切だった。	.008	.265	.062	.087	.587	.061	.149	-.076	.459
②派遣チームの指揮命令系統は明確であった。	.447	.118	.120	.179	.491	.227	.045	.131	.572
①派遣チームの職員の意識やモチベーションは高 かった。	.121	-.144	.020	.005	.380	.185	.163	.280	.319
③本庁の後方支援活動は、組織的な体制が取られ ていた。	.253	.200	.294	.082	.217	.757	.063	.082	.828
③本庁の後方支援体制はうまく機能していた。	.273	.255	.274	.080	.189	.756	.100	.068	.843
③今回の災害支援活動の内容に関する局内・職員 間の情報共有が図られていた。	.402	.175	.146	.170	.118	.501	.263	.110	.588
⑥派遣の根拠が明確だった。	.099	.038	.152	.060	.241	.086	.787	.182	.757
⑥派遣チームの任務が明確であった。	.249	.123	.164	.127	.257	.040	.695	.218	.718
⑥支援や活動における財政措置について、支援自 治体がきちんと理解していた。	.243	.277	.265	.139	.017	.217	.520	.103	.554
⑤「神戸」からということ、被災地の方からの 共感が得られ、信頼関係を築きやすかった。	.168	.164	.105	.171	.103	.059	.150	.812	.791
⑤「神戸市」のネーム入りの服装と装備が現地で 信頼を得るのに役に立った。	.091	.140	.110	.172	.065	.108	.177	.807	.768
固有率	12.989	2.224	1.888	1.703	1.574	1.261	1.102	1.062	
寄与率	34.182	5.852	4.968	4.482	4.143	3.318	2.900	2.796	

### 3.2.4 受援力を測定する要因の尺度化

まず、受援力を測定する要因を検討するため、前述の受援力を測る 10 項目を用いて因子分析（バリマックス回転）を行った。その結果、3 つの因子が出現した（表 11 参照）。

第 1 因子は、「支援制度について平常時から情報を収集しておく。」、「り災証明発行等、災害発生時に必要な業務マニュアルの整備・見直しを行い、実践研修を実施する。」、「資料や地図等平常時から整えておく。」などの項目からなり、平常時からの情報処理活動を表している。

第 2 因子は、「応援受け入れ体制を整備する。」、「支援チームに対する指揮命令系統を確立する。」、「受援計画を充実させる。」の項目からなり、支援受け入れ体制の整備を表している。

第 3 因子は、「支援チームと当該職員との、ペア体制で行動する。」、「支援チームを受け入れる場所（部屋や事務スペース）を確保する。」の項目からなり、支援を受け入れるための環境づくりを表している。

表11 回転後の成分行列

	平常時 からの 情報処理 活動	支援受け 入れ体制 の整備	支援を受 け入れる ための環 境づくり	共通性
支援制度について平常時から情報収集しておく。	.798	.321	.053	.743
り災証明発行等、災害発生時に必要な業務マニュアルの整備・見直しを行い、実践研修を実施する。	.787	.209	.141	.684
資料や地図等平常時から整えておく。	.759	.189	.191	.648
本庁と出先機関との応援体制を確立する。	.668	.334	.194	.595
支援チームとの情報共有に努める。	.498	.473	.285	.553
応援受け入れ体制を整備する。	.303	.813	.132	.770
支援チームに対する指揮命令系統を確立する。	.261	.783	.146	.702
受援計画を充実させる。	.344	.751	.085	.690
支援チームと当該職員との、ペア体制で行動する。	.279	.042	.861	.821
支援チームを受け入れる場所（部屋や事務スペース）を確保する。	.058	.511	.630	.702
固有率	5.014	.982	.872	
寄与率	28.874	26.175	13.622	

この 3 つの因子を受援力を測る変数とし、その要因尺度には、前述のとおり、神戸市が



2012年度に2011年度の職員派遣窓口業務に携わった各局の課長又は係長を対象として実施したインタビュー調査結果を用いることとした。このインタビュー調査では、派遣先の被災自治体における支援活動内容別の受援力の全体評価や、本章から得られた3つの変数を基に設定された「平常時からの情報処理活動」、「支援受け入れ体制の整備」、「支援を受け入れるための環境づくり」の3つの項目について、それぞれ5段階評価している。

このインタビュー調査結果を概観すると、まず、派遣先の自治体別では、受援力の評価は、総じて、自治体における人的・物的被害の程度や行政機能の被害程度に対応している。被害が大きく、小規模な自治体ほど、受援力の評価が低くなっている。

つぎに、派遣先自治体の支援活動内容別では、A町での医療関係業務やB市での災害廃棄物処理に関する助言業務に対する受援力の評価が最も高かった。前者では、地元の医師が医療コーディネータとして調整役に徹していたため、派遣チームの調整がスムーズに行えるなど指揮調整体制が確立されていたとともに、情報の集約や発信が確実に行われていた。また、後者では、受け入れの窓口が決まっており、派遣の職員への確かな指示が行われた。それとともに、派遣職員に毎日開催された局の幹部会への出席を要請し、阪神・淡路大震災時の経験からの意見を求めた。

一方、派遣先であるC市での災害廃棄物の撤去運搬業務やB市での応急給水業務に対する受援力の評価が最も低かった。前者では、被害が甚大であって、十分な受け入れ体制ができていなかったことや、受け入れ担当者が兼務のため適切な指示を出すことが難しかったことなどがあった。後者では、発生直後の時期であったということもあって、また、自分たちで対応できると考えていたこともあって、受け入れ体制が整備されていなかったり、支援チームへの情報提供が十分に行われていなかったりした。

このインタビュー調査結果での受援力の全体評価と3つの個別評価の関連を検討した。これは、前述の被災地へ派遣された職員全体を対象とした質問紙による調査によって得られたデータを用いた因子分析結果から選定された3つの個別評価が、インタビュー調査で得られた受援力の全体評価を規定する要因として有効であることを明らかにするものである。インタビュー調査で得られたデータを用いて、受援力の全体評価を従属変数とし、3つの個別評価を独立変数とする重回帰分析を行った。その結果は、表13で示すとおりである。受援力の各個別評価が受援力の全体評価に有意に影響を与えていることが明らかになった。各個別評価の影響の大きさを見ると、平常時からの情報処理活動が最も大きく、以下、支援受け入れ体制の整備、支援を受け入れるための環境づくりと続いている。また、このモ

デルが全体的評価感に対して95.7%の説明力を持つことがわかった。

**表 12 派遣先自治体の被害状況**

	人的被害	住宅被害	浸水範囲の被害割合		職員の被災状況	庁舎の被災状況（移転状況）
	死者・行方不明者の対人口比（%）	全壊（棟）	人口（%）	事務所（%）	死者・行方不明者（人）	
仙台市	0.07	27,409	2.9	39.2	2	無
名取市	1.32	2,806	16.6	30.2	4	無
石巻市	2.38	22,357	69.8	86.7	48	有
塩釜市	0.06	758	33.1	75.5	無	有
山元町	4.13	2,211	53.8	79.3	4	有
南三陸町	5.03	3,142	82.6	98.3	39	有
陸前高田市	7.95	3,159	71.4	99.8	68	有
大槌町	8.56	3,092	78	98	33	有

出所：衛藤（2012），消防庁国民保護・防災部防災課（2012）をもとに作成

**表13 支援力の全体評価の重回帰分析の結果**

モデル	標準化されていない係数		標準化係数	t値	有意確率
	B	標準誤差	ベータ		
(定数)	-.009	.163		-.058	.954
平常時からの情報処理活動	.676	.059	.731	11.541	.000
支援受け入れ体制の設備	.167	.065	.168	2.575	.016
支援を受け入れるための環境づくり	.173	.069	.147	2.509	.018

モデル	R	R2乗	調整済 R2乗	指定値の標準誤差	Durbin-Watson
1	.980	.961	.957	.23836	2.433

モデル	平方和	自由度	平均平方	F値	有意確率
回帰	38.109	3	12.703	223.58	.000
1 残差	1.534	27	.057		
合計	39.643	30			

### 3.2.5 人的支援の全体的評価感の規定因としての支援力と受援力

支援力と受援力が人的支援の全体的評価感に対してどれほどの説明力があるのかを知るために多変量解析の手法である一般線形モデル分析を行った。前述の職種間の多重比較検

定の結果やつぎのような緊急消防援助隊の部隊編成を考慮して、派遣職員を消防局に所属するものと消防局以外に所属するものに分けて、それぞれごとに一般線形モデル分析を行うこととした。緊急消防援助隊では、部隊編成において指揮支援部隊が設けられる。指揮支援部隊の任務は、災害に関する情報の収集・伝達や被災地における指揮が円滑に行われるように支援活動を行うこととなっており、そのため、緊急消防援助隊は、他の支援業務と比べて、支援先の自治体における受援態勢の整備状況に左右されにくくなっている。

消防局以外に所属する派遣職員については、表14のとおり、支援力の8つの要因尺度及び受援力の3つの個別評価（「平常時からの情報処理」、「支援受け入れ体制の整備」、「支援を受け入れるための環境づくり」）の尺度が、人的支援の全体的評価感尺度に有意に影響を与えていることが明らかになった。このモデルが人的支援の全体的評価感に対して、45.6%の説明力を持つことがわかった。

**表 14 人的支援の全体的評価感の一般線形モデル分析の結果**  
(消防局以外に所属する派遣職員)

変数	平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
修正モデル	166.547 <sup>a</sup>	18	9.253	26.816	.000
切片	1.722	1	1.722	4.991	.026
情報処理活動	22.054	1	22.054	63.915	.000
資源管理	4.614	1	4.614	13.371	.000
業務マニュアル整備 や研修・訓練	10.758	1	10.758	31.179	.000
他の支援団体との連携	18.588	1	18.588	53.87	.000
派遣チームの体制 整備	42.738	1	42.738	123.862	.000
後方支援体制の 整備	6.024	1	6.024	17.459	.000
全国レベルの支援 の枠組みづくり	48.505	1	48.505	140.574	.000
被災地での信頼 関係の構築	21.395	1	21.395	62.005	.000
平常時からの情 報処理活動	4.794	3	1.598	4.632	.003
支援受け入れ体 制の整備	6.241	3	2.08	6.029	.000
支援を受け入れ るための環境づ くり	2.712	2	1.356	3.93	.020
誤差	185.29	537	.345		
総和	419.548	556			
修正総和	351.837	555			

a. R2 乗 = .473 (調整済み R2 乗 = .456)

消防局に所属する派遣職員については、表 15 のとおり、支援力の 8 つの要因尺度と受援力の全体評価の尺度が、人的支援の全体的評価感尺度に有意に影響を与えていることが明らかになった。このモデルが人的支援の全体的評価感に対して、56.8%の説明力を持つことがわかった。

また、このように、派遣職員が消防局に所属するか否かで、従属変数である人的支援の全体的評価感と独立変数である支援力・受援力との関連に違いがあることが確認できた。すなわち、消防局に所属する職員は、消防局以外に所属する職員に比べて、支援先の自治体における受援態勢の整備状況に左右されにくいことが明らかになった。

**表 15 人的支援の全体的評価感の一般線形モデル分析の結果  
(消防局に所属する派遣職員)**

	平方和	自由度	平均平方	F 値	有意確率
修正モデル	136.077 <sup>a</sup>	14	9.72	25.076	0
切片	4.42	1	4.42	11.403	0.001
情報処理活動	26.702	1	26.702	68.89	0
資源管理	9.464	1	9.464	24.416	0
業務マニュアル整備 や研修・訓練	21.083	1	21.083	54.393	0
他の支援団体 との連携	12.574	1	12.574	32.439	0
派遣チームの体制 整備	6.364	1	6.364	16.419	0
後方支援体制 の整備	9.941	1	9.941	25.646	0
全国レベルの支 援の枠組みづ くり	34.753	1	34.753	89.659	0
被災地での信 頼関係の構築	9.219	1	9.219	23.784	0
受援力の全体 評価	7.969	6	1.328	3.426	0.003
誤差	93.802	242	0.388		
総和	342.173	257			
修正総和	229.879	256			

a. R2 乗 = .592 (調整済み R2 乗 = .568)

### 3.3 小括

東日本大震災時の支援の経験などから、支援を受ける側の「受援力」が注目を集め、迅

速かつ被災者・団体のニーズに応じた人的支援活動を実現するためには、「支援力」とともに「受援力」を高める必要があるという認識が広がった。

本章では、神戸市からの派遣職員を対象として開催されたワークショップで得られた意見から抽出した、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、質問紙による社会調査等のデータによって検証した。消防局と消防局以外とで受援力に対する認識に差があったことなどを考慮して、派遣職員を消防局と消防局以外に分けて一般線形モデル分析を行った結果、それぞれ、ワークショップから得られた知見について、その妥当性を証明することができた。

支援力に加えて受援力も人的支援の全体的評価感を規定する要因であるという分析結果を踏まえれば、自治体間協力において、支援力と受援力双方を対象とする「総合的な支援力」の向上を図る必要がある。

## 第4章 自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの検証

### ー 受援自治体データ

本章では、受援にあった市町村の立場から、効果的な人的支援の要因分析を行う。具体的には、第3章で述べ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のデータを用いて量的に検証された、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の妥当性を、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データを用いて検証する。支援側である神戸市のデータから得られた人的支援活動に関する評価構造モデルが、受援のあった市町村を対象とした質問紙による社会調査のデータからも実証できれば、このモデルの普遍的・法則的性格は高まる。

以下では、1 節で調査フレームと調査方法、調査の手続きについて述べる。2 節で研究の結果を呈示し、その考察を3 節で述べる。4 節で本章の総括を行う。

#### 4.1 研究の方法

##### 4.1.1 調査フレームの作成

前章で検証されたモデルをもとに、調査フレームを作成した。従属変数としての人的支援の全体的評価感を測る要因は、①迅速な支援、②自己完結型の支援、③大規模な震災の経験や教訓を生かした支援、④専門知識や経験を生かした支援、⑤被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援、⑥被災自治体の職員や被災された市民に配慮した支援である。

人的支援の全体的評価感に影響を及ぼす独立変数としての支援力と受援力について、それぞれの測定要因はつぎのとおりである。まず、支援力を測定する要因は、①情報処理活動、②資源管理、③業務マニュアル整備や研修・訓練、④他の支援団体との連携、⑤派遣チームの体制整備、⑥後方支援体制の整備、⑦全国レベルの支援の枠組みづくり、⑧被災地での信頼関係の構築、の8つの項目である。また、受援力を測定する要因は、①平常時からの情報処理活動、②支援受け入れ体制の整備、③支援を受け入れるための環境づくり、の3つの項目である。

以上の支援力や受援力を独立変数とするとともに、被災市町村とその行政機能の各被害を独立変数として追加して、従属変数としての人的支援の全体的評価感を規定するという調査フレームを作成した。被災市町村とその行政機能の各被害の代理指標は、総人口数に

占める死者・行方不明者数の比率と総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率である。

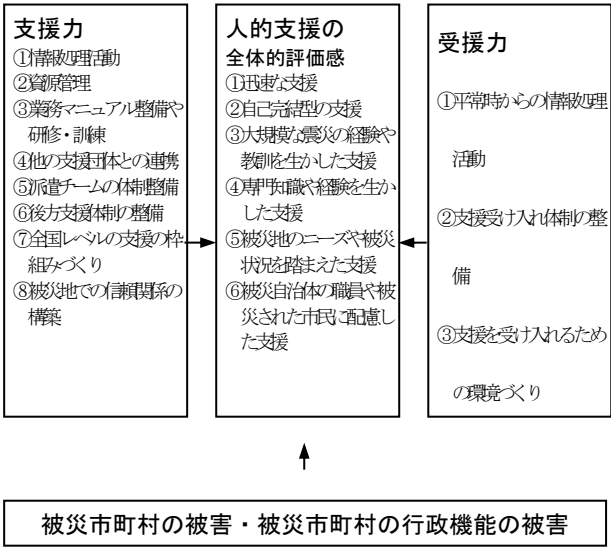


図 12 調査フレーム

4.1.2 調査方法

4.1.2.1 調査の概要

受援のあった被災自治体の立場から見た人的支援の実態を把握するために、人的支援を受けた市町村を対象として、インタビュー調査とつぎの項で示す質問紙による社会調査を実施した。インタビュー調査の主な質問項目は以下のとおりである。①支援を受けた活動、②支援を受ける体制とその対応、③支援活動の成果、④人的支援のあり方を検討する上で考慮すべき課題、⑤課題解決のための方策である。また、調査日、調査対象先、支援活動内容に関しては、表 16 に示すとおりである。

表 16 インタビュー調査（2011 年実施）の概要

調査日	調査対象先	支援活動内容
12月15日	大槌町水道事業所	水道給水・復旧
12月16日	名取市社会福祉協議会	ボランティアセンター
12月21日	名取市総務部・震災復興部	総合調整
12月21日	仙台市災害対策本部	総合調整
12月21日	仙台市若林区役所	避難所運営
12月21日	仙台市宮城野区役所	り災証明調査
12月22日	陸前高田市民生部健康推進課	保健衛生
12月22日	陸前高田市水道事業所	水道給水・復旧

#### 4.1.2.2 質問紙による社会調査の概要

調査対象地域は、当初、被災が甚大であった岩手県・宮城県・福島県とした。この3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、前述の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、47市町村である（本田敏明 2012）。

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。回収率は、48.9%（23団体）であった。福島県の大半の市町村から回収することができなかった。これは、福島県の被災市町村では、災害対応の進捗状況との関係で、まだ、被災後の人的支援を振り返る余裕がないためであると推察した。このことを考慮して、福島県の被災市町村には、回答の督促をせず、今回の調査対象地域から福島県を外すこととした。そのため、最終的には、調査対象地域は、岩手県と宮城県の2県とした。両県からの回収総数は19団体で、回収率は70.4%となった。

回答のあった被災自治体の基本情報は、表17のとおりである。震災直前の人口規模は、「3万人～10万人未満」が47.4%で最も多く、ついで「3万人未満」36.8%、「10万人以上」15.8%の順となっている。また、震災直前の総職員数を見ると、「200人～600人未満」が52.6%で最も多く、ついで「200人未満」26.3%、「600人以上」21.1%となっている。

さらに、被災状況について、死者・行方不明者数を見ると、「1,000名以上」が31.6%で最も多く、ついで「100名未満」・「500～1,000名未満」26.3%、「100～500名未満」15.8%となっている。また、震災直前の総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率は、「1%未満」が68.4%にとどまり、一方「10%以上」が15.8%にも及んでいる。

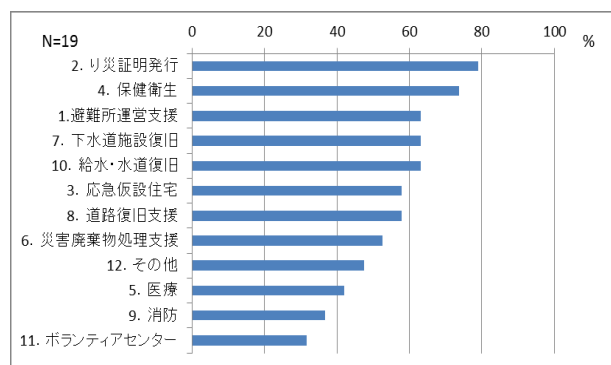


図13 受け入れた支援業務



表 17 回答のあった被災自治体の基本情報

		震災直前 の総人口数 (人)	震災直前 の総職員数 (人)	死者・ 行方 不明者数(人)	総職員数に占 める死亡・行 方不明職員数 の比率 (%)
岩手県	宮古市	59,430	481	514	0.00
	大船渡市	40,737	269	420	0.24
	久慈市	36,872	271	4	0.00
	一関市	42,633	845	0	0.00
	陸前高田市	23,300	185	1,773	23.05
	釜石市	39,574	298	1,040	0.95
	大槌町	15,276	85	1,239	24.26
	山田町	18,617	129	753	1.09
	岩泉町	10,804	132	7	0.00
	田野畑村	3,843	48	29	0.00
宮城県	仙台市	1,045,986	4,141	684	0.02
	石巻市	160,826	1,033	3,715	2.69
	名取市	73,134	318	952	0.67
	多賀城市	63,060	317	188	0.00
	東松島市	42,903	260	1,089	0.00
	亶理町	34,845	197	269	0.37
	山元町	16,704	118	698	2.34
	利府町	33,994	164	3	0.00
	南三陸町	17,429	177	819	10.23

(出典) 人口：総務省統計局「平成 22 年国勢調査」，総職員数：総務省「地方公共団体定数管理調査（平成 22 年 4 月 1 日）」，死者・行方不明者：岩手県（2013）・宮城県（2013）をもとに作成

受け入れた支援業務は，「り災証明発行」が 78.9%で最も多く，ついで「保健衛生」73.7%，「避難所運営支援」・「下水道施設復旧」・「給水・水道復旧」63.2%となっている．この結果は，支援側を調査した黒田洋司他（2011）の結果に概ね対応している（図 13 参照）．

前述の人的支援の全体的評価感や，支援力，受援力それぞれの測定要因をもとに，質問紙による社会調査では，表 18，表 19，表 20 に示すとおり，それぞれの指標として，人的支援の全体的評価感 6 項目，支援力 32 項目，受援力 13 項目を作成した．各項目の回答は，「そう思う 5」「ややそう思う 4」「どちらでもない 3」「あまりそう思わない 2」「そう思わない 1」の 5 段階評価とした．

表 18 全体的評価の項目一覧

要因	番号	質問内容	第1主成分
①迅速な支援	問53	迅速な支援であった。	0.801
②自己完結型の支援	問54	被災地に負担をかけない(自己完結型の)支援であった。	0.242
③大規模な震災の経験や 教訓を生かした支援	問55	これまでの大規模な震災の経験や教訓を生かした支援であった。	0.781
④専門知識や経験を生かした支援	問56	専門知識や経験を生かした支援であった。	0.803
⑤被災地のニーズや被災状況を 踏まえた支援	問57	被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援であった。	0.765
⑥被災自治体の職員や， 被災された市民に配慮した支援	問58	被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援であった。	0.731
固有値 寄与率(%)			3.076 51.262

表 19 支援力を測定する各要因の項目一覧

要因	番号	質問内容	第1主成分
①情報処理活動	問27	派遣チームは事前に、活動場所に関する情報を収集していた。	0.832
	問28	派遣チームは、活動地において、十分な情報収集ができていた。	
	問29	派遣チーム内で情報共有が図られていた。	
	問30	派遣チームは、収集した情報の記録や整理をスムーズに行っていた。	
	問31	派遣チームは、積極的な情報発信ができていた。	
	問32	派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を備えていた。	
	問33	派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を有効に活用できていた。	
	問34	派遣チームは、事前のオリエンテーションで、現地の状況や活動内容などの概要について把握できていた。	
②資源管理	問35	派遣チーム内で事務引継ぎをスムーズに行っていた。	0.855
	問23	派遣元自治体は、貴自治体までの交通手段を確保できていた。	
	問24	派遣チームは、活動に必要な物資を事前に準備していた。	
	問25	派遣チームは、必要な物資の現地調達をスムーズに行っていた。	
③業務マニュアル 整備や研修・訓練	問42	派遣チームは、健康・安全管理面の配慮を行っていた。	0.719
	問43	派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた。	
	問26	派遣チームは、派遣元自治体で策定していた災害支援に関する業務マニュアルを活用していた。	
	問52	派遣チームは、災害派遣に関する研修・訓練を実施していた。	
④他の支援団体と の連携	問44	派遣チームは他自治体からの派遣チームと連携して活動していた。	0.493
	問45	派遣チームは自衛隊と連携して活動していた。	
	問46	派遣チームはNPOと連携して活動していた。	
	問47	派遣チームは民間機関(NPO以外)と連携して活動していた。	
⑤派遣チームの体制 整備	問21	派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かった。	0.798
	問22	派遣チームの職員の人選・派遣場所・内容・時期は適切だった。	
	問36	派遣チームの人員構成は適切だった。	
	問37	派遣チームの指揮命令系統は明確であった。	
	問41	派遣期間は適切だった。	
⑥後方支援体制の 整備	問38	派遣元自治体は、組織的な後方支援体制を整えていた。	0.828
	問39	派遣元自治体の後方支援体制はうまく機能していた。	
	問40	派遣元自治体では、災害支援活動の内容に関する局内・職員間の情報共有が図られていた。	
⑦全国レベルの支 援の枠組みづくり	問49	派遣の根拠が明確だった。	0.793
	問50	派遣チームの任務が明確であった。	
	問51	支援や活動における財政措置について、派遣元自治体はきちんと理解していた。	
⑧被災地での信頼 関係の構築	問48	派遣チームは、被災地の方の共感が得られ、信頼関係を築いていた。	0.765
固有价值			4.721
寄与率(%)			59.007

表 20 受援力を測定する各要因の項目一覧

要因	番号	質問内容	第1主成分
①平常時からの情報処理活動	問60	支援制度について平常時から情報を収集していた。	0.842
	問61	り災証明発行等、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。	0.847
	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。	0.767
	問63	本庁と出先機関との応援体制を確立していた。	0.710
	問64	派遣チームとの情報共有につとめた。	0.846
	問65	全般的にうまくいった。	0.796
②支援受け入れ体制の整備	問66	応援受け入れ体制を整備した。	0.815
	問67	派遣チームに対する指揮命令系統を確立した。	0.837
	問68	支援計画を策定していた。	0.742
	問69	全般的にうまくいった。	0.845
③支援を受け入れるための環境づくり	問70	派遣チームを受入れる場所(部屋や事務スペース)を確保していた。	0.709
	問71	派遣チームと、ペア体制で行動した。	0.740
	問72	全般的にうまくいった。	0.869
固有价值			8.305
寄与率(%)			63.888

#### 4.1.3 手続き

まず、従属変数である人的支援の全体的評価感や、独立変数である支援力、受援力について、それぞれ尺度づくりを行う。つぎに、従属変数としての全体的評価感と、独立変数としての支援力・受援力、および被災市町村とその行政機能の各被害との関係を重回帰分析で検証する。なお、回答総数が少ないため、項目で無回答となっているものについては、

「どちらでもない」として扱った。

## **4.2 研究の結果**

### **4.2.1 人的支援に関する全体的評価感尺度**

人的支援の全体的評価感を測る 6 項目について、それらの総合的指標を設定するために、主成分分析を行った。その結果は、6 項目は 1 つの成分に集約されることがわかった。表 18 で示されるとおり、固有値が大きく、また、寄与率が 5 割を超えており、さらに、第 1 主成分の 6 項目はいずれも正の重みを示していることから、第 1 主成分は総合的な「全体的評価感」と解釈することができる。この成分を人的支援の全体的評価感を測る潜在変数として、その主成分得点をもって人的支援の全体的評価感尺度とした。

### **4.2.2 支援力を測定する要因の尺度化**

支援力を測定する要因の尺度をつぎのように求めた。まず、回答総数が少ないために、前述の支援力を測定する 8 つの要因ごとに、それぞれの要因に対応する指標の平均値を求めた。ついで、8 つの要因の総合的指標を設定するために、主成分分析を行った。その結果は、8 項目は 1 つの成分に集約されることがわかった。表 19 で示されるとおり、固有値が大きく、また、寄与率が 6 割弱で、さらに、第 1 主成分の 8 項目はいずれも正の重みを示していることから、第 1 主成分は総合的な「支援力」と解釈することができる。この成分を支援力を測る潜在変数として、その主成分得点をもって支援力の要因尺度とした。

### **4.2.3 受援力を測定する要因の尺度化**

受援力を測る 13 項目について、それらの総合的指標を設定するために、主成分分析を行った。その結果は、13 項目は 1 つの成分に集約されることがわかった。表 20 で示されるとおり、固有値が大きく、また、寄与率が 6 割を超えており、さらに、第 1 主成分の 13 項目はいずれも正の重みを示していることから、第 1 主成分は総合的な「受援力」と解釈することができる。この成分を受援力を測る潜在変数として、その主成分得点をもって受援力の要因尺度とした。

### **4.2.4 人的支援の全体的評価感を規定していた要因**

支援力と受援力、および被災市町村とその行政機能の各被害が人的支援の全体的評価感に対してどれほどの説明力があるのかを知るために、多変量解析の一手法である重回帰分析を行った。

その重回帰分析の結果は、表 21 のとおりである。自由度調整済み決定係数( $R^2$ )は 0.753, 0.1%水準で有意である。標準偏回帰係数を見ると、支援力と総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率は、1%水準で有意な値となっている。しかし、総人口数に占める死者・行方不明者数の比率は、有意な値ではない。これは、許容度を見ると、総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率と総人口数に占める死者・行方不明者数の比率それぞれの値が 0.207, 0.180 と低いことから、両者の間に多重共線性が発生しているためであると考えられる。両者間の Pearson の積率相関係数を求めると、0.886 で非常に高い相関を示している。

表 21 全体的評価感の重回帰分析の結果

	標準化されていない 係数		標準化係 数 ベータ	t 値	有意確率	共線性の統計量	
	B	標準誤差				許容度	VIF
(定数)	-.053	.191		—	—		
支援力	.637	.144	.637	4.435	.001	.665	1.504
受援力	.296	.149	.296	1.987	.067	.619	1.616
総職員数に 占める死 亡・行方不 明職員数の 比率	.109	.034	.816	3.167	.007	.207	4.833
総人口数に 占める死 者・行方不 明者数の比 率	-.153	.116	-.365	-1.320	.208	.180	5.557

調整済み $R^2=0.753$

そこで、多重共線性に対処するために、独立変数から総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率か総人口数に占める死者・行方不明者数の比率かのいずれか一方を削除して、重回帰分析を行った。

その結果は、表 22, 表 23 のとおりである。まず、表 22 を見ると、自由度調整済み  $R^2$  は 0.604, 0.1%水準で有意である。標準偏回帰係数を見ると、支援力が有意な値 ( $\beta=0.693$ ,  $p<0.01$ ) , 受援力が有意な値 ( $\beta=0.338$ ,  $p<0.1$ ) , 総人口数に占める死者・行方不明者数の比率が有意な値 ( $\beta=0.399$ ,  $p<0.05$ ) となっている。また、表 23 を見ると、調整済み  $R^2$  は 0.741, 0.1%水準で有意である。標準偏回帰係数を見ると、支援力が有意な値 ( $\beta=0.674$ ,  $p<0.001$ ) , 受援力が有意な値 ( $\beta=0.342$ ,  $p<0.05$ ) , 総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率が有意な値 ( $\beta=0.519$ ,  $p<0.01$ ) となっている。

表 22 全体的評価感の重回帰分析の結果

(表 21 から総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率を削除)

	標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率	共線性の統計量	
	B	標準誤差	ベータ			許容度	VIF
(定数)	-.355	.209		—	—		
支援力	.693	.180	.693	3.841	.002	.675	1.481
受援力	.338	.188	.338	1.800	.092	.624	1.603
総人口数に占める死者・行方不明者数の比率	.167	.071	.399	2.343	.033	.757	1.320

調整済み  $R^2=0.604$

表 23 全体的評価感の重回帰分析の結果

(表 21 から総人口数に占める死者・行方不明数の比率を削除)

	標準化されていない係数		標準化係数	t 値	有意確率	共線性の統計量	
	B	標準誤差	ベータ			許容度	VIF
(定数)	-.240	.131		—	—		
支援力	.674	.144	.674	4.671	.000	.691	1.446
受援力	.342	.148	.342	2.310	.036	.655	1.526
総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率	.069	.017	.519	4.034	.001	.871	1.148

調整済み  $R^2=0.741$

表 22 と表 23 それぞれの結果を比較すると、表 21 で示す 4 つの独立変数から総人口数に占める死者・行方不明者数の比率の項目を削除した表 23 で示す重回帰式が、総職員数に占める死亡・行方不明職員数の項目の比率を削除した表 22 で示す重回帰式よりも、調整済み  $R^2$  は大きな値となっており、また、各独立変数はより有意となっている。このことは、被災自治体の被害よりも、被災自治体の行政機能の被害の方が全体的評価感への説明力が大きいことを示している、そこで、最終的には、支援力と受援力、および総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率を独立変数とする表 23 で示す重回帰式を採択した。なお、許容度と VIF の値から多重共線性つまり独立変数間に強い相関関係が存在しないと考える。

この重回帰式において、支援力の項は、回帰係数が正である。支援力が大きいほど、全体的評価感が高くなることを表している。その有意水準は 0.1% であった。

受援力の項は、回帰係数が正である。受援力が大きいほど、全体的評価感が高くなることを表している。その有意水準は 5% であった。

総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率の項は、回帰係数が正である。行政機能の被害が大きい自治体ほど、全体的評価感が高くなることを示している。その有意水準は1%であった。陸前高田市や大槌町など行政機能が完全に麻痺した被災自治体は、初動期に、自衛隊や岩手県などが本来は被災自治体が主体的に行う業務を担ったことに対して、最大級の謝意を述べている（黒澤 2012）。このことを反映して、全体的評価感に対して、被災自治体の行政機能の被害が有意な正の値になったと考えられる。

各独立変数が全体的評価感にどれだけ強く影響を与えているのかについて、標準偏回帰係数で見ると、総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率を統制しても、支援力と受援力は大きな効果を持っていることがわかる。

### 4.3 考察

#### 4.3.1 被災自治体の評価と神戸市派遣職員の評価との比較

以上の本研究での人的支援の全体的評価感を規定している要因の重回帰分析の結果を解釈するにあたって、神戸市が派遣職員を対象として実施した「自らの支援力」に関する質問紙による社会調査（神戸市 2012b）や「派遣先の受援力」に関する各局インタビュー調査（神戸市 2012a）での対象団体は、本研究で実施した質問紙による社会調査の対象団体である被災自治体のすべてをカバーしていないことや、本研究での質問紙による社会調査の対象団体である被災自治体は、神戸市以外の非被災市区町村からの派遣を受け入れていることを考慮する必要がある。このような両調査での支援団体や受援団体の違いによって、評価にどのような影響が及ぶのかを、全体的評価感や支援力、受援力別に、被災自治体による評価を従属変数とし、神戸市からの派遣職員による評価を独立変数とする回帰分析により明らかにする。

##### 4.3.1.1 全体的評価感の比較

まず、前述の全体的評価感の6項目の各評価について、本研究で実施した質問紙による社会調査結果と神戸市が派遣職員を対象に実施した質問紙による社会調査結果（神戸市 2012b）。それぞれに平均値を求めた。ついで、被災自治体による評価を従属変数とし、神戸市派遣職員による評価を独立変数とする回帰分析を行った。その結果は図14のとおりである、自由度調整済み  $R^2$  は 0.498、10%水準で有意である。標準化されていない回帰係数

を見ると、神戸市派遣職員による評価が正の有意な値 ( $B=2.438$ ,  $p<0.1$ ) となっている。また、切片が負でもあることから、被災自治体は、神戸市からの派遣職員よりも高い評価をしている。

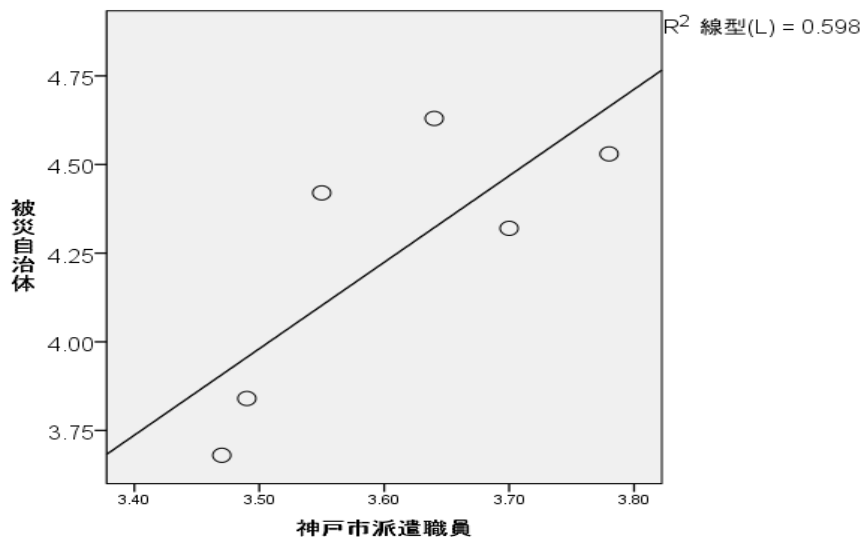


図 14 全体的評価感についての比較

#### 4.3.1.2 支援力の評価の比較

まず、前述の支援力の 32 項目の各評価について、本研究で実施した質問紙による社会調査結果と神戸市が派遣職員を対象に実施した質問紙による社会調査結果それぞれに平均値を求めた。ついで、被災自治体による評価を従属変数とし、神戸市派遣職員による評価を独立変数とする回帰分析を行った。その結果は図 15 のとおりである、調整済み  $R^2$  は 0.683, 0.1%水準で有意である。標準化されていない回帰係数を見ると、神戸市派遣職員の評価が正の有意な値 ( $B=0.710$ ,  $p<0.01$ ) となっている。また、切片が正でもあることから、被災自治体は、神戸市からの派遣職員よりも低い評価をしている。これは、神戸市は阪神・淡路大震災の経験を生かすことができたが、今回支援した自治体の大半は、災害対応経験が乏しいため、災害対応業務に不慣れであったことによるものと考えられる。また、支援を受けた自治体の中には、災害対応を経験している自治体があり、その自治体では、経験をもとに、支援力を低く評価したことも考えられる。例えば、インタビュー調査(神戸市 2012b)において、自治体支援に対して感謝の言葉を述べる一方で、災害対応に追われている中で業務の割り振りは難しかったなど、被災地の負担を増やす支援もあったという意見が出された。

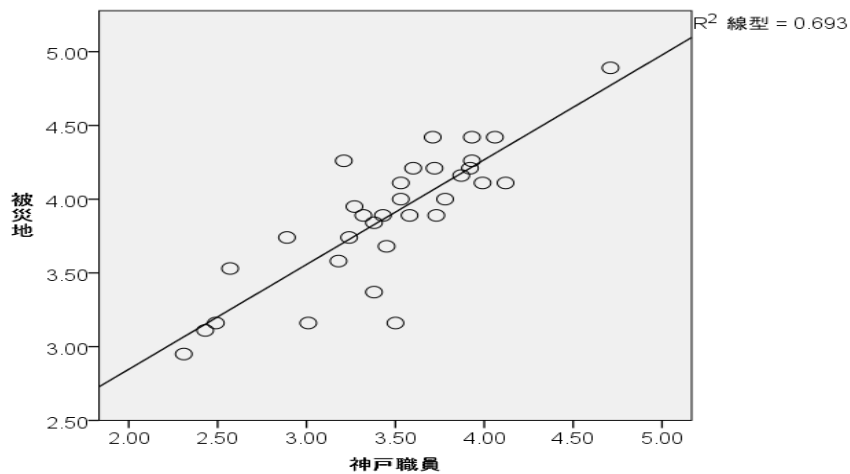


図 15 支援力についての比較

#### 4.3.1.3 受援力の評価の比較

まず、前述の受援力の3項目の各評価について、本研究で実施した質問紙による社会調査結果と神戸市が神戸市各局に対して実施したインタビュー調査結果（神戸市 2012a）それぞれに平均値を求めた。ついで、被災自治体による評価を従属変数とし、神戸市派遣職員による評価を独立変数とする回帰分析を行った。その結果は、図 16 とおりである。

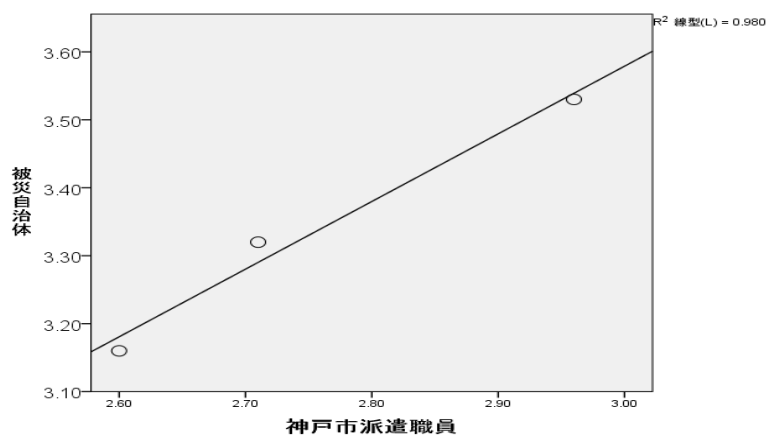


図 16 受援力についての比較

調整済み  $R^2$  は 0.959, 10%水準で有意である。標準化されていない回帰係数を見ると、神戸市派遣職員の評価が正の有意な値 ( $B=0.996$ ,  $p<0.1$ ) となっている。また、切片が正



でもあることから、被災自治体は、神戸市からの派遣職員よりも低い評価をしている。なお、受援力の評価項目が3項目と少ないが、これは前述の神戸市各局へのインタビュー調査で、質問内容が3項目であったことによる。

#### 4.3.2 支援力をめぐる課題

以下、効果的な人的支援に向けて、その規定要因であることが被災自治体側のデータからも検証された支援力と受援力について、それぞれの課題とその対策を、本研究で、被災自治体を対象として実施した質問紙による社会調査やインタビュー調査（神戸市 2012b）の結果を基に考察する。

まず、支援力を測定する各項目の回答の分布を見ると、「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は、「派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた.」、「派遣チームは自衛隊と連携して活動していた.」、「派遣チームはNPOと連動して活動していた.」、「派遣チームは、派遣元自治体で策定していた災害支援に関する業務マニュアルを活用していた.」、「派遣チームは民間機関（NPO以外）と連携して活動していた.」、「派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を備えていた.」、「派遣チームは事前に、活動場所に関する情報を収集していた.」、「派遣チームは、必要な物資の現地調達をスムーズに行っていた.」の順であった。このように、宿泊場所の確保についての評価が低い。また、被災地が広範囲にわたったことや被災状況が様々であったことから、組織間の連携が求められたが、派遣チームと自衛隊・NPO・民間機関との連携に支障をきたしていたことを示している（図17参照）。

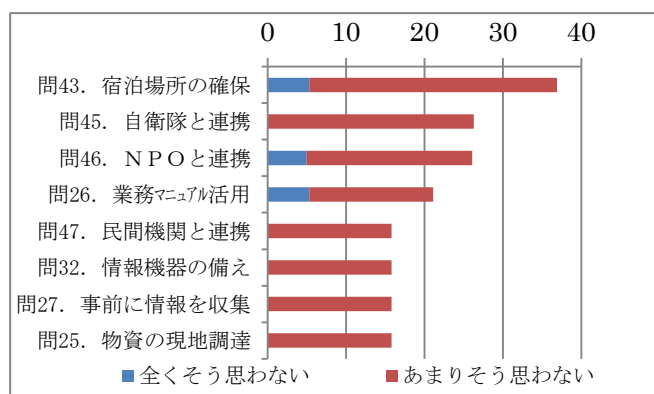


図17 「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と回答した割合の上位項目

ただし、関係機関との連携について、業務によっては、連携の必要ないものもあると考えられる。本研究において、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では、受援自治体の復興に向けた業務の多忙さを考慮して、業務全体に関してのみ意見を尋ねた。今後、受援自治体の復興業務が落ち着いてきた時点で、個別業務ごとに意見を尋ねて、連携について詳細に分析したい。

まず、宿泊場所の確保の評価の低さは、壊滅的な被害を受けた自治体では、派遣職員が宿泊する場所を確保することが難しかったことによる。派遣先市町村に、宿泊場所がまったくなく、派遣職員が近隣の市に宿泊し、車で片道1時間以上かけて被災市町村に通ったところもあった。今回、被害が軽微であった岩手県遠野市は、沿岸部と内陸を繋ぐ交通の要衝となってきた歴史を持っており、今回津波で壊滅的な被害を受けた陸前高田市、大船渡市、釜石市、大槌町、山田町、宮古市などから直線距離で50キロ圏内にあることや、自らの自治体のためではなく、他自治体を支援するために大規模な訓練を行っていたことなどを生かして、独自に、自衛隊、警察、消防をはじめとした救援隊や全国から集まるボランティアの受け入れ拠点を設置した（本田 2012）。この経験から、被害が軽微な近隣の自治体に他自治体への中継点として機能する後方支援拠点を設置することを明確にしておくことが必要であると考えられる。同時に、平常時から後方支援拠点の適地を予め候補として指定し、訓練を実施することが求められる。

つぎに、「支援者間の連携」の評価の低さは、前述の阪神・淡路大震災や新潟県中越地震を対象とした先行研究（渡辺千明他 2004；船木他 2006）で課題として指摘されていたように、協定は協定で、協議会は協議会で、独自支援は自治体ごとに動いており、支援団体間での支援の調整、連携は一部のみでしか行われていなかったためである。様々な支援団体が有機的に連携して組織的な支援ができる仕組みづくりを行うことの必要性が改めて認識された。特に、通常業務を拡大すれば対応できる消火や救助、医療などの業務と違って、避難所の運営や被災者の生活支援などの災害対応業務の分野では、調整の仕組みが不明確であったことから、「調整の制度化」が求められる。

#### 4.3.3 受援力をめぐる課題

つぎに、受援力を測定する3つの要因について、それぞれの回答の分布を見ると、「全くそう思わない」、「あまりそう思わない」と回答した団体の割合が多かった要因は、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て共有する状況を示す「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、支援を受ける窓口の明確化の状況を示す「支援受け入れ体制の整備が全般的にうまくいった。」が 21%、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「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 18 参照）。

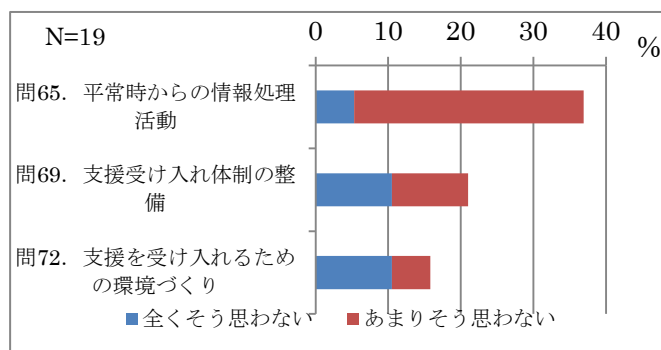


図 18 「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と回答した割合

このように、受援力を整備するためには、特に、「平常時からの情報処理活動」、「支援受け入れ体制の整備」が必要であることが示唆された。また、受援力に関する課題の具体的内容について、「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で見ると、図 19 のとおりである。

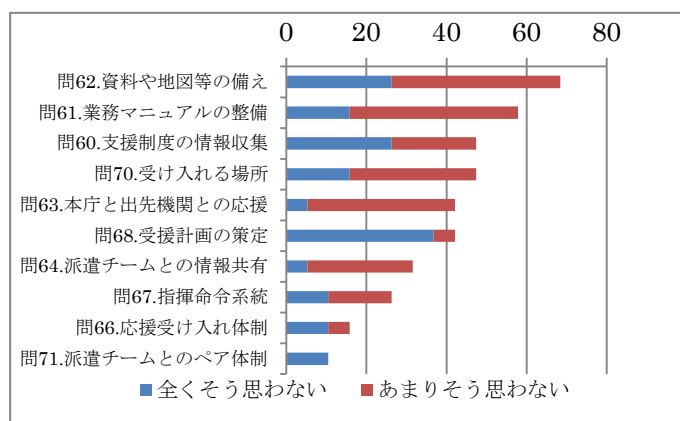


図 19 「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と回答した割合

「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は、「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。」、「り災証明発行等、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.」,「支援制度について平常時から情報を収集していた.」・「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.」,「本庁と出先機関との応援体制を確立していた.」・「受援計画を策定していた.」の順であった.

受援した被災市町村において、上述のように支援を効果的に受け入れるための備えを十分に整備していなかったために、受援力が不足していたと言える。このことから、受援力を高めるためには、自治体は、通常行っている行政サービスのうち災害後も継続しなければならない業務は何か、災害の規模ごとに、どこにどれぐらい人手が必要なのか、その人員はどうやって集めるのか、どういう段取りで仕事をするのか等を予め時系列的に想定し準備しておく必要がある。その一環として、受援計画の策定が必須であると考える。

しかし、前述のとおり、本研究で実施した質問紙による社会調査において、「受援計画を策定していた」の回答の分布を見ると、策定していた被災市町村は、1割にすぎなかった(図 20 参照)。

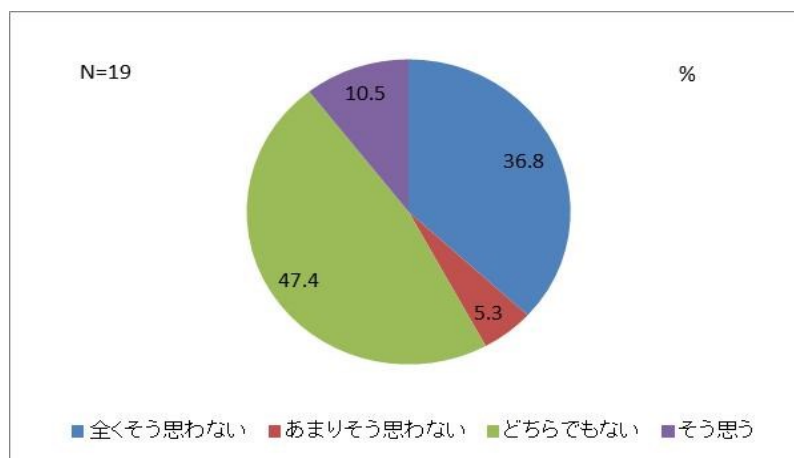


図 20 問 68. 「受援計画を策定していた」回答の分布

また、前述のとおり、一般社団法人地方行政調査が、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(神谷 2013)によれば、有効回答 691 市区のうち、受援計画の策定に乗り出したの市区は 1 割に満たず、大半の市区は策定する予定がない。また、その調査では、受援計画づくりの課題として、被害想定 の難しさや、不特定多数の自治体の受け入れの想定 の難しさ、受援に必要な施設の確保の難しさなどが指摘されている。このように、全国的に、受援計画に対する関心が高いとは

言えない。

#### 4.4 小括

本章では、第3章で記載した、支援を行った側である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で妥当性が検証された、人的支援の全体的評価感が、支援力と受援力によって規定されるというモデルを、支援を受けた側である被災市町村を対象とした質問紙による社会調査のデータを用いて検証作業を行った。その結果、支援力及び受援力、そして総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率が、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。このモデルが人的支援の全体的評価感に対して、74.1%の説明力をもつことがわかった。

このように、被災自治体のデータによっても、このモデルの妥当性を確認できた。支援を行った側と支援を受けた側の双方のデータによって、このモデルの妥当性が検証されたことから、有効な人的支援を実現するためには、支援力と受援力の両面の向上を図る必要があるという法則性が高まったと言える。

また、独立変数とした総職員に占める死亡・行方不明職員数の比率が有意であったことから、行政機能の被害が大きい自治体ほど人的支援の全体的評価感が高くなったと言える。

## 第5章 自治体間協力による人的支援の評価構造モデルの検証

### ー神戸市派遣職員データと受援自治体データの一元化

本章では、2011年に神戸市が派遣職員を対象として実施した質問紙による社会調査のデータと、2013年に受援自治体を対象に実施した質問紙による社会調査のデータを、一元化して分析に用いて、東日本大震災後の初動期から応急対応期における効果的な人的支援を規定する要因分析を行う。その意義は、人的支援における支援側と受援側の双方の自治体のデータのトライアングレーションを行うことによって、要因分析の緻密さを高めることができることである（グレッグ美鈴 2007）。いいかえれば、支援自治体と受援自治体のデータを一元化して用いることによって、より一般性の高いモデルを構築することが可能となることである。

以下、1節では研究の方法を述べ、2節では、質問紙による社会調査の結果を呈示・分析し、3節で本章の総括をする。

#### 5.1 研究の方法

##### 5.1.1 研究対象データ

本章では、主に、2つのデータソースを使用する。第3章で述べた2011年に神戸市が実施した「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（以下、神戸市派遣職員調査という）」の結果と、第4章で述べた2013年の受援自治体に対する質問紙による社会調査（以下、2013年受援自治体調査という）の結果である。また、2013年受援自治体調査を補完するため、後述の、福島県や岩手県大槌町を対象として実施した質問紙による社会調査の結果も使用する。

神戸市派遣職員調査は、前述のとおり、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支援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日までに被災地支援（岩手県陸前高田市・大槌町・花巻空港・盛岡市、宮城県仙台市・石巻市・名取市・塩釜市・山元町・南三陸町、新潟県新潟市、宮城県庁、福島県庁、岩手県庁など）のため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。回収状況は、調査対象1,796人に対し、有効回収は1,254人で、回収率は69.8%であった。

2013 年受援自治体調査は、前述のとおり、東日本大震災後の受援自治体での支援状況や受援状況を把握する目的で、岩手県・宮城県の中で、初動期・応急対応期に職員派遣を受けた 27 市町村を調査対象団体として実施したものである。回収状況は、有効回収が 19 団体（岩手県宮古市・大船渡市・久慈市・一関市・陸前高田市・釜石市・大槌町・山田町・岩泉町・田野畑村・宮城県仙台市・石巻市・名取市・多賀城市・東松山市・亘理町・山元町・利府町・南三陸町）で、回収率が 70.4%であった。この調査を補完するため、2014 年 12 月 8 日から 26 日を調査期間として神戸市が支援した福島県の下水道災害復旧業務の受け入れ窓口担当課に対して追加調査を、また、大槌町に対して、神戸市は水道業務のみを支援したことを考慮して、水道業務に絞った追加調査を行った。2013 年受援自治体調査結果に、福島県下水道復旧業務の調査結果を加えるとともに、大槌町のデータを今回の結果に置き換えた。対象となる受援自治体数は、20 団体となる。このように修正した 2013 年受援自治体調査を、以下では、受援自治体調査と呼ぶ。

両調査において、調査対象地域が異なっているので、両調査のデータを一元化して分析するにあたっては、共通する被災自治体のデータのみを用いることとした。その結果、本章の調査対象地域は、岩手県陸前高田市・大槌町、宮城県仙台市・石巻市・名取町・山元町・南三陸町・福島県の 8 団体となった。

派遣先自治体をキーにして、神戸市派遣職員調査のデータセットに、各派遣先自治体に対応する、受援自治体調査から得られた「支援力尺度」、「受援力尺度」、「総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率」のデータを追加して、一つのデータセットとして統合した。分析の対象となるデータセットは、表 24 のとおりで、1254×17 となる。

**表 24 統合したデータセット**

変数名	元のデータセット
①支援力を測定する要因「情報処理」 ②支援力を測定する要因「情報管理」 ③支援力を測定する要因「マニュアル」 ④支援力を測定する要因「団体連携」 ⑤支援力を測定する要因「チーム体制」 ⑥支援力を測定する要因「後方支援」 ⑦支援力を測定する要因「支援枠組み」 ⑧支援力を測定する要因「信頼関係」 ⑨受援力を測定する要因「情報処理」 ⑩受援力を測定する要因「受け入れ体制」 ⑪受援力を測定する要因「受け入れ環境」 ⑫「拡張型か否か」 ⑬「全体的評価」	神戸市派遣職員調査
⑭「支援力尺度」 ⑮「受援力尺度」 ⑯「総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率」 ⑰「全体的評価」	受援自治体調査

### 5.1.2 変数の尺度化

神戸市派遣職員調査のデータをもとに作成される全体的評価感や支援力、受援力の各変数の尺度としては、第3章で述べた主成分得点、因子得点を使用する。また、今回作成した受援自治体調査のデータをもとに作成される全体的評価感や支援力、受援力の各変数の尺度としては、第4章で述べた同様の手順で、主成分分析を行って得られた主成分得点を使用する。

#### 5.1.2.1 神戸市派遣職員調査のデータをもとにした尺度化

第3章で述べたように、全体的評価感を測る要因として、①迅速な支援、②自己完結型の支援、③阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした支援、④専門知識等を生かした支援、⑤被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援、⑥被災自治体の職員や、被災市民に配慮した支援、6つの項目を抽出している。回答方法は、「うまくいったか」という問いに対して、「そう思う」、「ややそう思う」、「どちらでもない」、「あまりそう思わない」、「そう思わない」という5段階評価である。この6項目の総合的指標を設定するために、主成分分析を行い、その主成分得点を全体的評価感尺度としている（表6参照）。

また、第3章で述べたように、支援力を測る要因として、①派遣職員、②派遣チーム、③後方支援体制、④他の支援団体との連携、⑤被災地での信頼関係、⑥派遣隊の位置・任務の6つの要因を抽出している。この6つの要因として、神戸市職員調査では、全38項目の指標が作成されている。

各項目の回答は、5段階評価である。支援力を測定する要因の尺度を求めるため、この6要因について、因子分析（バリマックス回転）を行い、8つの因子（1 情報処理活動、2 資源管理、3 業務マニュアル整備や研修・訓練、4 他の支援団体との連携、5 派遣チームの体制整備、6 後方支援体制の整備、7 全国レベルの支援の枠組みづくり、8 被災地での信頼関係の構築）の抽出を行っている（表10参照）。そして、これらの因子得点をもって支援力の尺度としている。

さらに、第3章で述べたように、受援力を測る要因として、①受援計画、②支援受け入れ体制、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蓄積、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の 10 の要因を抽出している。この 10 の要因に対して、2011 年神戸市職員調査では、全 10 項目の指標が作成されている。各項目の回答は、5 段階評価である。この 10 要因について、因子分析（バリマックス回転）を行い、支援力を測る変数として、3 つの因子（平常時からの情報処理活動、支援を受け入れる体制の整備、支援を受け入れるための環境づくり）の抽出を行っている（表 11 参照）。ついで、別途、神戸市が 2012 年度に職員派遣窓口業務に携わった各局の課長又は係長を対象として実施したインタビュー調査で、上記の 3 つの因子の尺度を得ている。

### 5.1.2.2 支援自治体調査のデータをもとにした尺度化

支援自治体調査のデータをもとに、全体的評価感を測る要因として、第 4 章と同様に 6 項目を抽出した。各項目の回答は 5 段階評価である。6 項目の総合的指標を設定するため、主成分分析を行い、その主成分得点を全体的評価感尺度とする（表 25 参照）。

また、支援自治体調査のデータをもとに、支援力を測る要因として、第 4 章と同様に 8 項目を抽出した。この 8 つの要因について、支援自治体調査では、神戸市派遣職員調査から神戸市固有の設定を除いて全 32 項目の指標を作成している。各項目の回答は、5 段階評価である。8 つの因子に対応する指標の平均値を求め、その 8 つの因子の総合的指標を設定するために、主成分分析を行い、その主成分得点を支援力の要因尺度とする（表 26 参照）。

さらに、支援自治体調査のデータをもとに、支援力を測る要因として、第 4 章と同様に、3 項目を抽出した。この 3 つの要因として、支援自治体調査では、神戸市派遣職員調査をもとに、13 項目の指標を作成している。各項目の回答は、5 段階評価である。13 項目の総合的指標を設定するため、主成分分析を行い、その主成分得点を支援力の要因尺度とする（表 27 参照）。

**表 25 支援自治体調査における全体的評価感の主成分分析（尺度）結果**

要因	番号	質問内容	第 1 主成分
① 迅速な支援	問53	迅速な支援であった。	0.774
② 自己完結型の支援	問54	被災地に負担をかけない（自己完結型の）支援であった。	0.309
③ 大規模な震災の経験や教訓を生かした支援	問55	これまでの大規模な震災の経験や教訓を生かした支援であった。	0.809
④ 専門知識や経験を生かした支援	問56	専門知識や経験を生かした支援であった。	0.814
⑤ 被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援	問57	被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援であった。	0.767
⑥ 被災自治体の職員や、被災市民に配慮した支援	問58	被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援であった。	0.765
固有値			3.186
寄与率 (%)			53.101

**表 26 受援自治体調査における支援力を測定する要因の尺度化**

要因	番号	質問内容	第1主成分
①情報処理活動	問27	派遣チームは事前に、活動場所に関する情報を収集していた。	0.849
	問28	派遣チームは、活動地において、十分な情報収集ができていた。	
	問29	派遣チーム内で情報共有が図られていた。	
	問30	派遣チームは、収集した情報の記録や整理をスムーズに行っていた。	
	問31	派遣チームは、積極的な情報発信ができていた。	
	問32	派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を備えていた。	
	問33	派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を有効に活用できていた。	
	問34	派遣チームは、事前のオリエンテーションで、現地の状況や活動内容などの概要について把握できていた。	
	問35	派遣チーム内で事務引継ぎをスムーズに行っていた。	
②資源管理	問23	派遣元自治体は、貴自治体までの交通手段を確保できていた。	0.87
	問24	派遣チームは、活動に必要な物資を事前に準備していた。	
	問25	派遣チームは、必要な物資の現地調達をスムーズに行っていた。	
	問42	派遣チームは、健康・安全管理面の配慮を行っていた。	
	問43	派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた。	
③業務マニュアル整備や研修・訓練	問26	派遣チームは、派遣元自治体で策定していた災害支援に関する業務マニュアルを活用していた。	0.746
	問52	派遣チームは、災害派遣に関する研修・訓練を実施していた。	
④他の支援団体との連携	問44	派遣チームは他自治体からの派遣チームと連携して活動していた。	0.484
	問45	派遣チームは自衛隊と連携して活動していた。	
	問46	派遣チームはNPOと連携して活動していた。	
	問47	派遣チームは民間機関(NPO以外)と連携して活動していた。	
⑤派遣チームの体制整備	問21	派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かった。	0.841
	問22	派遣チームの職員の人選・派遣場所・内容・時期は適切だった。	
	問36	派遣チームの人員構成は適切だった。	
	問37	派遣チームの指揮命令系統は明確であった。	
	問41	派遣期間は適切だった。	
⑥後方支援体制の整備	問38	派遣元自治体は、組織的な後方支援体制を整えていた。	0.845
	問39	派遣元自治体の後方支援体制はうまく機能していた。	
	問40	派遣元自治体では、災害支援活動の内容に関する局内・職員間の情報共有が図られていた。	
⑦全国レベルの支援の枠組みづくり	問49	派遣の根拠が明確だった。	0.807
	問50	派遣チームの任務が明確であった。	
	問51	支援や活動における財政措置について、派遣元自治体はきちんと理解していた。	
⑧被災地での信頼関係の構築	問48	派遣チームは、被災地の方の共感が得られ、信頼関係を築いていた。	0.655
固有値			4.769
寄与率(%)			59.615

**表 27 受援自治体調査における受援力を測定する要因の尺度化**

要因	番号	質問内容	第1主成分
①平常時からの情報処理活動	問60	支援制度について平常時から情報を収集していた。	0.837
	問61	り災証明発行等、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。	0.839
	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。	0.772
	問63	本庁と出先機関との応援体制を確立していた。	0.658
	問64	派遣チームとの情報共有につとめた。	0.791
	問65	全般的にうまくいった。	0.706
②支援受け入れ体制の整備	問66	応援受け入れ体制を整備した。	0.763
	問67	派遣チームに対する指揮命令系統を確立した。	0.797
	問68	応援計画を策定していた。	0.703
	問69	全般的にうまくいった。	0.804
③支援を受け入れるための環境づくり	問70	派遣チームを受入れる場所(部屋や事務スペース)を確保していた。	0.679
	問71	派遣チームと、ペア体制で行動した。	0.611
	問72	全般的にうまくいった。	0.824
固有値			7.428
寄与率(%)			57.138

### 5.1.3 支援の組織的対応の類型化

神戸市派遣職員調査における支援活動の組織的対応について、表 28 のように、DRC 類型に基づいて通常型対応と拡張型対応に分類した。

通常型対応は、構造とタスクとが平常時と災害時でほとんど変化しない組織的対応である。具体的には、先遣隊（先遣職員の派遣）、避難所等での保健衛生活動、生活保護業務（面接員）、医療活動、健康相談・心のケア、災害廃棄物の収集・運搬、災害廃棄物処理に関する技術的助言、応急給水・水道災害査定、下水道災害復旧、下水道災害査定の技術的アドバイス、道路災害査定、緊急消防援助、消防音楽隊による被災地支援コンサート、復興計画づくりの助言、復興区画整理事業、災害ボランティアセンターの立上げ・運営である。

拡張型対応は、構造にはほとんど変化はないが、災害時のタスクが平常時のそれとは異なっている組織的対応である。具体的には、り災証明調査、避難所運営、応急対応（仮設住宅・給付等）、総合調整などである。

通常型対応は、専門性あるいは豊富な経験的知識を有する専門職によって担われ、一方、拡張型対応は、拡張型対応は、主として一般職によって担われるといえる。

**表 28 支援の組織的対応の類型**

	活動分野
通常型	先遣隊、保健衛生、生活保護、医療、環境関係（廃棄物処理）、水道、下水道、道路、消防、復興計画・都市計画関係、ボランティアセンター
拡張型	り災証明調査、避難所運営、応急仮設・給付受付業務、総合調整、その他

#### 5.1.4 分析方法

##### 5.1.4.1 正準相関分析

神戸市派遣職員調査の結果と、受援自治体調査の結果とを一元的に用いるために、両者の結果が関連しているのかを明らかにしておくことが必要となる。そこで、2組の変数群の相関関係を見る場合に使用される正準相関分析（竹内啓他 1972）を採用することとした。

正準相関分析は、つぎのように説明される。2組の変数群について、1次独立な  $p$  個のベクトルを  $x_1, x_2, \dots, x_p$ 、これに対して、1次独立な  $q$  個のベクトルを  $y_1, y_2, \dots, y_q$  とする。本章では、2組の変数群は神戸市派遣職員調査の12個のベクトルと受援自治体調査の3個のベクトルである（表24参照）。これらのベクトルの組は、全空間  $V_N$  の内部に  $p$  次元部分空間  $W_x$  と  $q$  次元部分空間  $W_y$  を張る。ここで、おのおのの空間にあるベクトルの1次結合

による，つぎのような合成ベクトル  $Xa, Yb$  を考える．

$$Xa = x_1a_1 + x_2a_2 + \cdots + x_pa_p \quad [1]$$

$$Yb = y_1b_1 + y_2b_2 + \cdots + y_qb_q \quad [2]$$

正準相関分析とは，幾何学的にはこの2つのベクトルのなす角度が最も小さくなるような重み  $a_1, a_2, \cdots, a_p, b_1, b_2, \cdots, b_q$  を定めるものである．これらのベクトルのなす角度が最も小さくなると，それに対応する二つの合成変数の相関が最も高くなる．

正準相関分析は，モデルを仮定する前に現実的な立場で，データの示唆する情報を多面的に捉えるという，探索的データ解析であるといえる．

#### 5.1.4.2 多変量回帰分析

この正準相関分析で得られた結果をもとに，自治体間の人的支援が効果的であったか否かの全体的評価感を規定する因果関係を分析するために，多変量回帰分析を採用することとした．重回帰分析は，複数の独立変数が一つの従属変数を予測するモデルであるに対して，多変量回帰分析は，複数の独立変数で複数の従属変数を予測するモデルである（藤越康祝他 2012）．すなわち，従属変数である，支援自治体である神戸市の派遣職員を対象とした調査から得られた全体的評価感と受援自治体を対象とした調査から得られた全体的評価感の2つの変数が，独立変数である複数の要因で規定されるというモデルを設定して，このモデルの妥当性を検証することとした．これは，仮説を設定して，その仮説に基づくモデルにデータが合致するか否かを検討する手法なので，確認的分析といえる．

### 5.2 研究の結果

#### 5.2.1 正準相関分析の結果

神戸市派遣職員調査の結果と，受援自治体調査の結果とを一元的に用いて因果関係を分析する前に，両者の相関関係を明らかにしておくために，正準相関分析を行った．

神戸市派遣職員調査の結果に入っている変数は，前述のとおり，支援力を測定する要因（表 10 参照）として「情報処理活動（以下，情報処理）」，「資源管理」，「業務マニュアル整備や研修・訓練（以下，マニュアル）」，「他の支援団体との連携（以下，団体連携）」，「派遣チームの体制整備（以下，チーム体制）」，「後方支援体制の整備（以下，後方支援）」，「全国レベルの支援枠組みづくり（以下，支援枠組み）」，「被災地での信頼関係の構築（以下，

信頼関係)」や、受援力を測定する要因（表 11 参照）として「平常時からの情報処理活動（以下、情報処理）」、「支援受け入れ体制の整備（以下、受け入れ体制）」、「支援を受け入れるための環境づくり（以下、受け入れ環境）」および、神戸市派遣職員調査で支援の組織的対応の類型として得られた「通常型か拡張型か」である。ここで、神戸市派遣職員調査群における支援力や受援力を測定する要因は、前述のとおり、神戸市派遣職員調査で得られたデータを用いて因子分析を行い、その結果をもとにして、因子得点又はインタビュー調査結果を用いた。また、支援の組織的対応の類型に関する「通常型か拡張型か」の変数は、表 28 の支援の組織的対応の類型に基づいて分類したもので、(1, 0) データを用いた。

一方の受援自治体調査の結果に入っている変数は、前述のとおり、「支援力を測定する尺度（以下、支援力尺度）（表 26 参照）」、「受援力を測定する尺度（以下、受援力尺度）（表 27 参照）」、受援自治体調査で得られた「総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率」である。ここで、受援自治体調査群における支援力尺度と受援力尺度は、前述のとおり、受援自治体で得られたデータを用いて主成分分析を行い求められた主成分得点を用いた。また、「総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率」は、数値（カテゴリー）データを用いた。

正準相関係数を見ると、1 番目は 0.662 で、2 番目は 0.395 で、3 番目は 0.16 である（表 29 参照）。いずれも、有意であった（表 30 参照）。このことから、神戸市派遣職員調査の結果と、受援自治体調査の結果とは強く関係していることがわかった。

**表 29 正準相関係数**

	正準相関係数
1	0.662
2	0.395
3	0.16

**表 30 ウィルクスのラムダ**

	wilksの $\lambda$	$\chi^2$ 乗	自由度	有意確率
1	0.461	672.016	36	0
2	0.822	169.98	22	0
3	0.974	22.465	10	0.013

まず、第 1 正準相関係数を与える第 1 正準変数について、神戸市派遣職員調査変数群の構造係数（表 31 参照）を見ると、「通常型か拡張型か」が大きな値を示していることから、第 1 正準変数は拡張型組織による対応を代表する変数と考えられる。つぎに、第 2 正準相

関係数を与える第2正準変数について、神戸市派遣職員調査変数群の構造係数を見ると、支援力を測定する要因である「情報処理」が正の最も大きな値を示し、逆に、同じく支援力を測定する要因である「支援の枠組み」が負の最も大きな値を示している。このことから、第2正準変数は団体の内部環境と外部環境を表している変数と考えられる。なお、正で、「情報処理」につぎに大きな値を示している「信頼関係」は外部環境を表しているとも考えられるが、阪神・淡路大震災からの復興を経験したという内部環境を表しているとも考えられる。本研究では、「信頼関係」の次に大きな正の値を示している項目が、内部管理を表す「資源管理」であることから、「信頼関係」は内部環境を表していると考える。

**表 31 神戸市派遣職員調査変数群の構造係数**

	1	2	3
支援 情報処理	-0.48	0.575	0.052
支援 資源管理	0.086	0.386	-0.097
支援 マニュアル	0	0.166	0.015
支援 団体連携	0.053	-0.169	0.055
支援 チーム体制	0.059	0.136	0.64
支援 後方支援	-0.088	-0.055	-0.212
支援 支援枠組み	-0.133	-0.359	0.631
支援 信頼関係	0.086	0.547	0.189
受援 情報処理	0.025	-0.021	0.152
受援 受け入れ体制	-0.004	0.099	-0.087
受援 受け入れ環境	-0.015	0.216	0.301
通常型か拡張型か	0.92	-0.306	0.012

**表 32 受援自治体調査変数群の構造係数**

	1	2	3
支援力尺度	0.753	0.071	1.38
受援力尺度	0.098	0.661	-1.622
総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率	-0.518	0.472	1.219

表 31 と表 32 で示される構造係数の中で、拡張型組織による対応を代表する変数である第1正準変数を与える構造係数において、正の値を持つ項目は拡張型組織による対応の評価基準と考えられる。また、逆に、負の値を持つ項目は、通常型組織による対応の評価基準と考えられる。このように、第1正準変数を与える構造係数の結果から、「通常型か拡張型か」で評価軸が違うことが明らかになった。通常型組織による対応の評価基準となる要因は、神戸市派遣職員調査において、支援力を測定する要因（表 10 参照）では「情報処理」、「支援の枠組み」、「後方支援」、また、受援力を測定する要因（表 11 参照）では「受

け入れ環境」，「受け入れ体制」であることがわかる．受援自治体調査において，「総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率」が関係している．

一方，拡張型組織による対応の評価基準となる要因は，神戸市派遣職員調査において，支援力を測定する要因（表 10 参照）では「資源管理」，「信頼関係」，「チーム体制」，「団体連携」，また受援力を測定する要因（表 11 参照）では「情報処理」であることがわかる．受援自治体調査において，「支援力尺度（表 26 参照）」と「受援力尺度（表 27 参照）」が拡張型組織による対応の評価基準になることが示唆された．

### 5.2.2 多変量回帰分析の結果

上述のように，正準相関分析によって，神戸市派遣職員調査の結果と受援自治体調査の結果とは強い関係を示していることが明らかになったことから，双方のデータを同時に用いて（表 24 参照），自治体間の人的支援が効果的であったか否かの全体的評価感を規定する因果関係を，多変量回帰分析手法によって検証した．

#### 5.2.2.1 調査フレームの作成

従属変数としての人的支援の全体的評価感としては，支援自治体である神戸市の派遣職員を対象とした調査から得られた全体的評価感（表 6 参照）と受援自治体を対象とした調査から得られた全体的評価感（表 25 参照）の 2 つの変数を用いる．

人的支援の全体的評価感に影響を及ぼす独立変数としては，神戸市派遣職員調査から得られた，支援力を測定する要因（表 10 参照）である「情報処理」，「情報管理」，「信頼関係」と，受援力を測定する要因（表 11 参照）である「情報処理」，「受け入れ体制」，「受け入れ環境」および，受援自治体調査から得られた「支援力尺度（表 26 参照）」，「受援力尺度（表 27 参照）」，「総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率」を取り出して，因子分析（バリマックス回転）を行い，その結果出現した 3 つの因子（表 33 参照）を用いる．

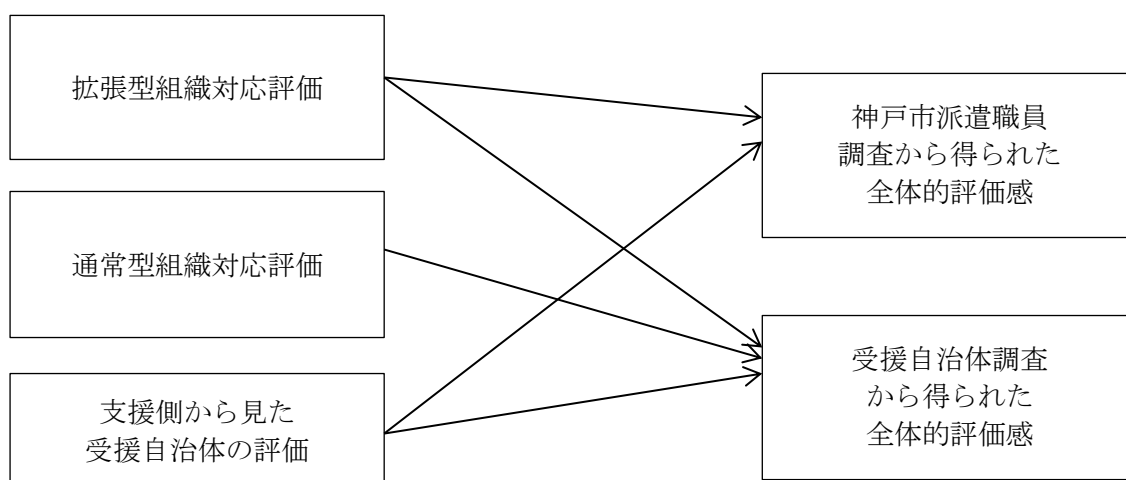
第 1 の因子は，「支援力尺度」，「受援力尺度」，「支援 信頼関係」，「支援 資源管理」からなり，正準相関分析の結果によれば，拡張型組織による対応を評価するものである．ここで，拡張型組織による対応は，表 28 のとおりである．第 2 の因子は，「総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率」，「支援 情報処理」からなり，正準相関分析の結果によれば，通常型組織による対応を評価するものである．ここで，通常型組織による

対応は、表 28 のとおりである。第 3 の因子は、「受援 情報処理」，「受援 受け入れ環境」，「受援 受け入れ体制」からなり、支援側から見た受援自治体の評価を表している。

**表 33 回転後の成分分析**

	成分			共通性
	1 拡張型	2 通常型	3 支援側から 見た受援	
支援力尺度	.885	-.092	.010	.793
受援力尺度	.763	.505	.081	.844
支援 信頼関係	.543	-.117	-.391	.461
支援 資源管理	.369	.027	.084	.144
総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率	.022	.840	.111	.719
支援 情報処理	.025	.608	-.292	.455
受援 情報処理	-.026	-.130	.573	.346
受援 受け入れ環境	.004	.275	.563	.392
受援 受け入れ体制	.152	-.249	.473	.346
固有値	1.966	1.369	1.128	
寄与率 (%)	20.244	16.745	12.589	

以上の拡張型組織対応評価，通常型組織対応評価，支援側から見た受援自治体の評価を独立変数として，人的支援の全体的評価感を規定する調査フレームを作成した(図 21 参照)。



**図 21 調査フレーム**

これらの変数の尺度としては、これらの因子得点を採用する。

#### 5.2.2.2 多変量回帰分析の結果

拡張型組織対応評価と通常型組織対応評価，および支援側から見た受援自治体の評価は，神戸市派遣職員調査や受援自治体調査から得られた人的支援の全体的評価感に対してどれ



ほどの説明力があるのかを知るために、多変量解析の一手法である多変量回帰分析を行った。

その結果は、多変量回帰検定（ここではウィルクスのラムダを用いる）と、その効果量（偏イータ 2 乗）を見ると、拡張型組織対応は、支援者側ならびに受援者側の従属変数ベクトルに対して、ラムダ量は 1%水準で有意であり、かつその効果量（偏イータ 2 乗）は 0.901 ある。つまり、拡張型組織対応が評価に与える効果の 9 割が説明できたこと、通常型組織対応については、1%水準で有意であり、その効果量は 0.623 となり、評価ベクトルの過半数の分散を説明できたこと、以上に加えて支援者側から見た評価におけるバイアスによる効果も、効果量は低い (0.085)ものの、実証的に確認できた（表 34 参照）。このことから、人的支援の全体的評価感が、3 つの変数で規定されるという、図 21 に示すモデルの妥当性が検証されたといえる。また、各変数の偏イータ 2 乗の値を比較すると、拡張型組織対応評価が最も大きく、ついで通常型組織対応評価、支援側から見た受援自治体の評価となっている。拡張型組織対応評価が人的支援の全体的評価感到強く影響を与えていることが分かる。一方、支援側から見た受援評価は、最も小さいが、全体的評価感到バイアスを与えていることを示している。

表 34 ウィルクスのラムダによる多変量回帰検定結果

効果	ウィルクスの $\Lambda$	F	仮説自由度	誤差自由度	有意確率	偏イータ 2 乗
切片	.812	101.018 <sup>b</sup>	2	870	.000	.188
拡張型組織対応得点	.099	3968.394 <sup>b</sup>	2	870	.000	.901
通常型組織対応得点	.377	719.417 <sup>b</sup>	2	870	.000	.623
支援側から見た受援評価	.915	40.565 <sup>b</sup>	2	870	.000	.085

a. 計画：切片 + 拡張型組織対応得点 + 通常型組織対応得点 + 支援側から見た受援評価

b. 正確統計量

さらに、支援側から見た受援自治体の評価が全体的評価感到バイアスを与えていることについて分析するために、神戸市派遣職員調査と受援自治体調査のそれぞれの結果別に重回帰分析を行った。

表 35 のとおり、両式ともに、各変数は有意で、また、係数は、拡張型組織対応評価がもっとも大きく、ついで、通常型組織対応評価、支援側から見た受援評価と続いている。表 36、表 37 のとおり、両式ともに、全体の有意性は、0.1%水準で有意である。

このように、共通モデルで、受援自治体調査から得られた全体評価感の分散の 9 割がた説明している。また、神戸市派遣職員調査から得られた全体的評価感の分散の 1/4 を説明

している。したがって、共通の説明変数で統計的に説明できたといえる。

ただし、神戸市派遣職員調査から得られた全体的評価感の決定係数が低い。これは、第3章での結果から、3つの説明変数以外にも、派遣職員の災害対応経験の有無や年齢、性別などの説明変数が存在することが考えられる。本研究では、同じモデルで評価することを目的としていることから、他の説明変数を加えて検証することについては、今後の課題としたい。

**表 35 重回帰分析**

モデル		標準化されていない係数		標準化係数	t	有意確率
		B	標準誤差	ベータ		
神戸市派遣職員調査から得られた全体的評価感	(定数)	.013	.030		.425	.671
	拡張型組織対応の評価	.340	.030	.338	11.491	.000
	通常型組織対応の評価	.265	.030	.263	8.956	.000
	支援側から見た支援評価	-.254	.030	-.253	-8.590	.000
	R	.497	R2乗	.247		
支援自治体調査から得られた全体的評価感	(定数)	-.188	.014		-13.555	.000
	拡張型組織対応の評価	1.124	.014	.877	81.075	.000
	通常型組織対応の評価	.452	.014	.353	32.613	.000
	支援側から見た支援評価	.071	.014	.056	5.148	.000
	R	.947	R2乗	.898		

**表 36 神戸市派遣職員調査から得られた全体的評価感**

**分散分析**

モデル		平方和	df	平均平方	F	有意確率
1	回帰	219.453	3	73.151	95.417	.000 <sup>b</sup>
	残差	667.744	871	.767		
	合計	887.197	874			

**表 37 支援自治体調査から得られた全体的評価感**

**分散分析**

モデル		平方和	df	平均平方	F	有意確率
1	回帰	1292.901	3	430.967	2554.448	.000 <sup>b</sup>
	残差	147.623	875	.169		
	合計	1440.525	878			

また、神戸市派遣職員調査から得られた全体的評価感のモデルにおいて、支援側から見た支援評価の係数がマイナスになっている。これは、別途実施した神戸市派遣職員へのインタビュー調査の結果（神戸市 2012b）から解釈すれば、受援力評価が低い派遣先自治体では、派遣職員に任される度合いが大きくなり、その結果、神戸市派遣職員の支援の達成感を高めて、全体的評価感を高めることになったことを示している。このために、前述の

多変量回帰分析において、支援側から見た受援評価が全体的評価感にバイアスとして影響していると考えられる。

### 5.3 小括

本章では、東日本大震災後の初動期と応急対応期における自治体間の人的支援の評価構造について、支援自治体である神戸市を対象とした神戸市派遣職員調査と岩手県や宮城県内の市町村、福島県を対象とした受援自治体調査との両方の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。その手順としては、まず、両調査のデータから作成された支援力や受援力をそれぞれ測る要因の指標を用いて、正準相関分析により、モデルを仮定する前に、データの示唆する情報を多面的に捉えるという探索的データ解析を行った。つぎに、その正準相関分析で得られた結果をもとに、人的支援の全体的評価感を規定するモデルを作成し、多変量回帰分析を採用して、モデルの妥当性を検証するという確認的分析を行った。以上の手順で分析を行った結果、両調査の結果を単独に用いて検証されていた、効果的な人的支援は、支援側だけでなく受援側の態勢によって規定されるという因果関係が、両調査の結果を一元的に用いることによって検証された。それによって、この因果関係の安定性をより高めることができたといえる。

また、人的支援の評価基準が、DRC 類型に基づく通常型組織による対応と拡張型組織による対応によって違うことが明らかになった。正準相関分析結果から、通常型組織による対応では、神戸市派遣職員調査において支援力を測定する要因である「情報処理」や、受援力を測定する要因である「受け入れ環境」、「受け入れ体制」および、受援自治体調査における「総職員数に占める死亡・行方不明職員数の比率」が主要な評価基準であった。一方の拡張型組織による対応では、神戸市派遣職員調査において支援力を測定する要因である「資源管理」、「信頼関係」や、受援力を測定する要因である「情報処理」および、受援自治体調査における「支援力尺度」、「受援力尺度」が主要な評価基準であった。

通常型組織による対応と拡張型組織による対応とで、評価基準が違うことについて、神戸市の派遣職員を対象に実施したワークショップや報告書（神戸市 2012b）および、受援自治体へのインタビュー調査の結果などを用いて、考察する。

まず、通常型組織による対応と拡張型組織による対応それぞれの評価基準について、それに係わる支援活動や意見を見ていく。通常型組織による対応の主要な評価基準として選択された、支援力を測る要因である「情報処理」について、消防では、初動の活動場所が

度々、かつ急に変更されるなど、その指示に混乱があり、被災情報把握方法の改善や、事前計画の見直しが提案されている。医療では、迅速な派遣と効果的な支援のために、現地の医療ニーズを早期に把握することの重要性を認識したという意見が出された。水道では、被災者の情報を常に把握しながら、応急給水を実施した。

拡張型組織による対応の主要な評価基準として選択された、支援力を測る要因である「資源管理」について、被災証明調査では、モバイルパソコン等の通信機材をはじめ、保安設備などの必要な資機材の備蓄ないしは即座に調達できる準備が課題であるという意見が出た。また、「信頼関係」について、避難所運営では、震災経験都市ということで、被災市民から受け入れてもらい易かったということであった。支援力を測る要因である「情報処理」について、避難所運営では、現地当局の具体的な対応方針が明らかにされるまでの業務対応に非常に厳しいものがあったという意見が出された。支援自治体へのインタビュー調査では、「支援力尺度」に関連して、派遣職員の専門性や支援者間の連携に対する評価が低かった。「支援力尺度」に関連して、被災当初は不眠不休で業務が続いており、派遣職員へ仕事を教える余裕など全くなかったという意見が出された。以上、組織対応の「通常型」と「拡張型」で、異なる評価基準の具体的内容について、支援活動やそれに伴う意見をもとに明らかにした。

つぎに、この通常型組織による対応と拡張型組織による対応で評価基準に違いが生じる理由を考える。通常型組織による対応では、行動とタスク内容が平常時と災害時でほとんど変化しないことから、支援先の自治体における受援態勢の整備状況に左右されにくく、ある程度、自律的に支援活動を行うことができると考える。特に、消防では、支援自治体を補完するために、緊急消防援助隊の部隊編成において、指揮支援部隊が組織される。指揮支援部隊の任務は、災害に関する情報の収集・伝達や被災地における指揮が円滑に行われるように支援活動を行うこととなっている。また、神戸市の消防では、自ら新潟県に補給基地を設置して、物資補給を行った。

それに対して、拡張型組織による対応では、平常時にはない災害時の特有の組織対応であるため、支援自治体は支援活動において支援自治体に依存しがちになり、支援自治体における受援態勢の整備状況に左右されやすい。それに伴って、支援自治体の支援受け入れの負担も大きくなると考えられる。このように通常型組織による対応と拡張型組織による対応によって、支援自治体の支援活動への支援自治体の受援態勢の影響度合いが違うことから、両者の評価基準に違いが生じるものと考えられる。

本章で検証された，通常型組織による対応と拡張型組織による対応とで，人的支援に対する評価基準が違うことを踏まえれば，効果的な人的支援に向けた対応策を，組織対応の内容にかかわらず一律に検討するのではなく，「通常型」と「拡張型」との組織対応の内容の違いを考慮しながら，きめ細かく検討していく必要があると考える．

## 第6章 被災自治体における NPO/NGO による人的支援の受援の研究

第2章から第5章まで、自治体間協力による人的支援活動を取り上げた。応援行政組織は、DRC の組織的対応過程分類によれば、支援自治体から見れば通常型と拡張型に、一方、受援自治体から見れば、拡大型にあてはまると言える。

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、応援行政組織に加えて、ボランティア組織の一形態である NPO/NGO が初動期や応急期における災害支援に大きな役割を果たしたことが指摘されている(仁平 2012)。これは、阪神・淡路大震災において、立木(1997)によって指摘された、行政が公共を独占する時代は終わり、市民も公共の担い手になるという考え方が、NPO の活動基盤が整備されてきたこともあって、より浸透したことによるものであると考えられる。

そこで、本章と次章では、NPO/NGO 等のボランティア組織及び行政と NPO/NGO とから構成されるネットワーク組織による人的支援活動を取り込んで検討していきたい。本章では、東日本大震災の被災市町村への人的支援の担い手として NPO/NGO を取り上げて、単体としての NPO/NGO による支援の被災市町村における受け入れ(受援)の実態を把握する。

以下、1節では研究の方法として、被災地外からの NGO/NPO を対象としたインタビュー調査を採用したことを示す。2節では、インタビュー調査の結果を呈示・分析し、3節で本章の総括をする。

### 6.1 研究の方法

NPO/NGO を、海外での活動を主とする NPO/NGO (以下、国際協力 NGO) と国内活動を主とする NPO/NGO (以下、国内 NPO) とに大別することとした。この分類は、第1章の先行研究で取り上げた、両者において支援規模や支援内容に違いがあるという仁平(2012)の指摘にもとづくものである。

本研究では、国際協力 NGO と国内 NPO それぞれのインタビュー調査の対象団体を選定するにあたって、国際協力 NGO と国内 NPO について、第1章で述べた概念的な定義をもとにしながら、つぎのような操作的な定義をした。阪神・淡路大震災以降の災害支援活動を主とした NPO/NGO が増加しているが、その過程で、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

「全国ネットワーク」(桜井 2013) に関する流れである。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 (以下、JPF)」に関する流れである。本研究では、前者の流れのなかで結成されたNPO/NGOを国内NPOと、後者の流れのなかで結成されたNPO/NGOを国際協力NGOと、それぞれ定義した。

インタビュー調査の対象団体としては、操作的な定義にしたがって、NPO/NGOの増加過程で、主要な流れである「震災がつなぐ全国ネットワーク」に関する流れと、「JPF」に関する流れにおいて、それぞれを代表するNPO/NGOを合わせて17団体を選定した。各団体への調査時間は1時間30分から最大2時間とした。その概要は、表38に示す。

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、NPO/NGOの受援力を高めるための方策などである。

**表 38 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 ピースウィンズ・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。

## 6.2 研究の結果

本節では、被災市町村における国際協力 NGO/国内 NPO の支援への受援状況の実態を把握するために、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。

### 6.2.1 国際協力 NGO と国内 NPO の支援活動の特性

国際協力 NGO へのインタビュー調査結果では、「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「JPF」,「ピースウィンズ・ジャパン (以下, PWJ)」,「アドラ・ジャパン」とともに上空から宮城県の三陸海岸を視察し、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、その近隣にある宮城県南三陸町、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、「PWJ」,「難民を助ける会 (以下, AAR)」,「シャンティ国際ボランティア会 (以下, SVA)」,「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (以下, SCJ)」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った。さらに、国際協力 NGO は、仮設住宅の全入居者等に、日本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を行うことができたのは、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「JPF」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受援側からみれば、平常時から期待されているタスクを、組織構造を拡大して遂行する拡大型にあてはめることができる。

一方の国内 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。しかし、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ったという。その後、継続して仮設住宅で被災者の話し相手になっているという



ことであった。

**表 39 各団体の主な支援活動の内容と組織的対応の類型**

	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加盟団体や地元の災害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
国内NPO	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
	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、トールペイントによる仮設住宅用表札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	岩手県大槌町を定期的に訪問し、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	遠野災害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

注：DRC 類型は、受援側から見た組織的対応の分類である。

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、震災当日、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続けている。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。これは、DRC の組織的対応類型で、受援側からみれば、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。

## 6.2.2 国際協力 NGO と国内 NPO の被災自治体における受援状況

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は、国際協力 NGO への認識が欠如していて、支援を受け入れられるまでに時間がかかったということであった。当初、国際協力 NGO は支援活動の専門性を被災自治体に説明しても、被災自治体から胡散臭く見られたり、個人ボランティアとの違いを理解されず、個人ボランティアと同じような取り扱いを受けたりしたということであった。例えば、「JPF」からは、「被災地に入った当初、被災自治体に国際協力 NGO がどういう団体か理解されず、また、一般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、気仙沼市役所では、受け入れ窓口がなく、コミュニケーションに苦慮したり、また、一般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、山元町役場では、「アドラ・ジャパン」という名前を聞いた職員がおらず、支援の申し入れに懐疑的であったという。しかし、「アドラ・ジャパン」の一員が、震災後、仙台市に設置された政府現地緊急対策本部で連絡員を務めたという実績から、内閣府の紹介を得て、山元町役場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、被災自治体に国内 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、「被災地の自治体は、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」という意見や、「今回の被災自治体は、受援力が弱い」という意見が出された。

その一方で、被災自治体との連携にこだわらずに、自律的に支援活動を行った国内 NPO もあった。例えば、「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を求めないで、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。

### 6.2.3 受援力を高めるための方策の提案

このような受援態勢の欠如を経験した国際協力 NGO は、インタビュー調査において、受援力を高める方策として、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を提案した。例えば、「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、「SVA」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 も、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、平常時から行政は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。

以上のインタビュー調査で出された意見を踏まえれば、平常時から、行政は NPO/NGO の意義や実態について理解を深めておく必要がある。また、平常時に、行政は、NPO/NGO

とのつながり，いわば顔の見える関係を構築しておくことが求められる．さらには，NPO/NGO を迅速に受け入れるために，受援計画において，NPO/NGO の支援の受け入れに関することを想定し，支援の受け入れ側として行うべき事項を明らかにしておくことが必要である．このような NPO/NGO を受援計画に位置づけることの意義と受援計画に盛り込むべき事項については，第 8 章で考察する．

### 6.3 小括

国際協力 NGO/国内 NPO を対象として実施したインタビュー調査の結果から，国際協力 NGO や国内 NPO は，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，応援行政組織と同様に大きな役割を果たしたことが確認された．DRC の組織的対応過程分類で，受援側からみれば，国際協力 NGO を拡大型に，国内 NPO を創発型にあてはめることができると考えられる．

その一方で，被災市町村による国際協力 NGO/国内 NPO の受援状況では，その支援活動をスムーズに受け入れる態勢が整っていたとは言えないことがわかった．受援力を高めるために，NPO/NGO から，平常時から行政の受援機能を高めておく方策が求められた．具体的には，平常時に，行政と NPO/NGO との関係づくりを行うことである．また，地域の事情に即した，ボランティアの受け入れ，拠点の立上げを検討してことである．さらには，地域防災計画の中に NPO/NGO の支援の受け入れを位置づけるなどの仕組みづくりである．

## 第7章 行政と NPO/NGO とから構成されるネットワーク（EMONs）の研究

本章では、東日本大震災後、地域レベルで新たに形成された行政と NPO/NGO とから構成されるネットワーク組織を EMONs としてとらまえる。なお、EMONs は、第1章において述べたように、Drabek 他（1981）によって提示された概念である。Drabek 他（1981）によれば、EMONs の共通の組織特性は、①多元的な組織、②多様性、③即興性、④疎結合である。

まず、岩手県・宮城県・福島県における EMONs の全体構造の特徴を把握する。つぎに、効果的な EMONs の形成に寄与する要因を明らかにし、その結果をもとに効果的な EMONs を形成する方策について考察する。

以下、1 節では、研究の方法として採用した社会ネットワーク分析の概要及びインタビュー調査の概要と分析の視角について述べる。2 節では、岩手県・宮城県・福島県別に EMONs の全体構造の結果を分析する。ついで、EMONs の形成に関するインタビュー調査で得られた意見データを用いて、質的分析を行った結果を 3 節で、また量的分析を行った結果を 4 節でそれぞれ呈示・考察する。5 節で本章の総括をする。

### 7.1 研究の方法

#### 7.1.1 社会ネットワーク分析の概要

岩手県・宮城県・福島県における EMONs の全体構造の特徴を把握するため、Kapuka 他（2011）の分析と同様に社会ネットワーク分析を行った。その分析に用いるデータを、つぎのような手順で作成した。「ジャパン・プラットフォーム（以下、JPF）」が活動を通じ把握している EMONs（岩手県 14 団体・宮城県 24 団体・福島県 11 団体で計 49 団体）の 2014 年 12 月時点でのリスト（ジャパン・プラットフォーム 2015）の中で、参加団体が把握されているもの（岩手県 12 団体、宮城県 12 団体、福島県 7 団体の計 31 団体）を分析の対象として取り上げた（表 40, 41, 42 参照）。「JPF」のリストを用いた理由は、東北 3 県において形成された EMONs に関する網羅的なリストが他に公表されていないことである。まず、3 県別に、対象となった EMONs について、EMON ごとに各団体の参加の有無を（1, 0）データで示すインシデンス行列を作成した。各県の EMONs への参加団体総数は、岩手

県が 109 団体，宮城県が 169 団体，福島県が 78 団体である．参加団体に占める地元団体の比率は，岩手県が 73.4%，宮城県が 71.1%，福島県が 81.7%となっている．各県のインシデンス行列の大きさは，岩手県 12×109 行列，宮城県 12×169 行列，福島県 7×78 行列である．つぎに，3 県別のインシデンス行列において，EMON ごとに，参加団体同士は関係があると想定して，団体間の関係を示すネットワークデータを抽出した．なお，ネットワークデータは，重みのない無向グラフであると仮定した．

このように作成した 3 県別のネットワークデータを用いて，社会ネットワーク分析のコンピュータソフトである Pajek を活用し (Nooy 他 2005=2009)，参加団体間のネットワークを示す図を描き，また中心性の度合いを計測した (藤本哲 2010)．中心性を計測する基準には，ノードの持つ紐帯の数，ノード間の距離，ノードの媒介性を用いた．ノードの持つ紐帯の数はそれぞれのノードがネットワークのなかでいくつのノードと直接つながっているかを計るものである．ノード間の距離は，ネットワーク内の他のノードとつながるために要するステップ数を全てのノードについて数え，それを合計したものである．ノードの媒介性は複数のサブ・ネットワークに分かれる時に，各ノードが，情報のやりとりを媒介している力を表すものである．

**表 40 岩手県の EMONs のリスト ((JPF 2015) より作成)**

緊急支援期	生活再建期	復興支援期	注
発災から3ヶ月 (2011年3月～6月)	～1年 (2011年7月～2012年3月)	～3年 (2012年4月～)	
JCN現地会議			
	応急仮設住宅分科会	地域活性化ミーティング	○
	内陸避難者支援ネットワーク会議		○
		復興グッズ被災地グッズ主宰団体連携会議	
		タネラボAIV	○
		わくわく山田座団会	○
		大槌情報共有会	○
大船渡アクションネットワーク会議	⇒継続	⇒継続	○
	陸前高田市ネットワーク連絡会	陸前高田市まちづくりプラットフォーム会議	○
	陸前高田市包括ケア会議	陸前高田市未来図会議	○
	陸前高田子ども支援ネットワーク会議	⇒継続	○
		釜石地域まちづくり連絡会議	○
		釜っ子応援団 ‘ゆるっと’	○
		子ども支援情報交換会	○

注) ○は参加団体が把握されており，インシデンス行列の対象としたものであることを示す．

表 41 宮城県の EMONs のリスト ((JPF 2015) より作成)

緊急支援期	生活再建期	復興支援期	注
発災から3ヶ月 (2011年3月～6月)	～1年 (2011年7月～2012年3月)	～3年 (2012年4月～)	
		震災みやぎネットワーク会議	○
宮城県子ども支援会議	宮城県子ども支援会議	宮城県子ども支援会議	○
障害福祉団体との意見交換会	障害福祉団体との意見交換会	障害福祉団体との意見交換会	○
被災者支援4者連絡会議	被災者支援連絡調整会議		
地域コミュニティ支援連絡会	地域コミュニティ支援連絡会		
	医療・福祉関係の復興担い手会議	医療・福祉関係の復興担い手会議	
	宮城県サポートセンター支援事務所連絡会	宮城県サポートセンター支援事務所連絡会	
	3県連携復興センター会議	3県連携復興センター会議	
	復興の輪ミーティング	復興の輪ミーティング	
ケア宮城	ケア宮城	ケア宮城	○
		宮城後方支援連絡会議	○
気仙沼NPO/NGO連絡会	気仙沼NPO/NGO連絡会	気仙沼NPO/NGO連絡会	○
	ゆるやか南三陸ネットワーク		
女川連絡会議			○
石巻災害復興支援協議会	石巻仮設支援連絡会	いしのまき支援連絡会	○
六郷七郷コミネット	六郷七郷コミネット	六郷七郷コミネット	○
	石巻仮設住宅自治連合会	石巻仮設住宅自治連合推進会	○
	東松島復興協議会	東松島復興協議会	○
	多・塩・七連絡会		
	2市2町生活支援員意見交換会	2市2町生活支援員意見交換会	
	名取市震災復興支援活動情報交換会		
	岩沼市市民交流サロン		
		名取市被災者支援連絡会	○
		山元の未来への種まき会議	

注) ○は参加団体が把握されており、インシデンス行列の対象としたものであることを示す。

表 42 福島県の EMONs のリスト ((JPF 2015) より作成)

緊急支援期	生活再建期	復興支援期	注
発災から3ヶ月 (2011年3月～6月)	～1年 (2011年7月～2012年3月)	～3年 (2012年4月～)	
いわき市災害救援ボランティアセンター	いわき市災害救援ボランティアセンター	いわき市復興支援ボランティアセンター連絡会	○
	3. 11被災者を支援するいわき連絡協議会	3. 11被災者を支援するいわき連絡協議会	○
	借上げ仮設住宅支援部会CIV	災害公営住宅支援部会CIV	
	いわき市における応急仮設住宅支援などに関する連絡会	⇒継続	○
		いわき未来会議	
	ふくしま連携復興定例ネットワーク会議	ふくしま連携復興センター定例会	○
		復興支援ネットワーク交流会	○
		子ども分科会	
		福島こども力会議	
		新地町みらいと定例会	○
		相馬市における応急仮設支援等に関する連絡会	○

注) ○は参加団体が把握されており、インシデンス行列の対象としたものであることを示す。

## 7.1.2 インタビュー調査の概要と分析の視角

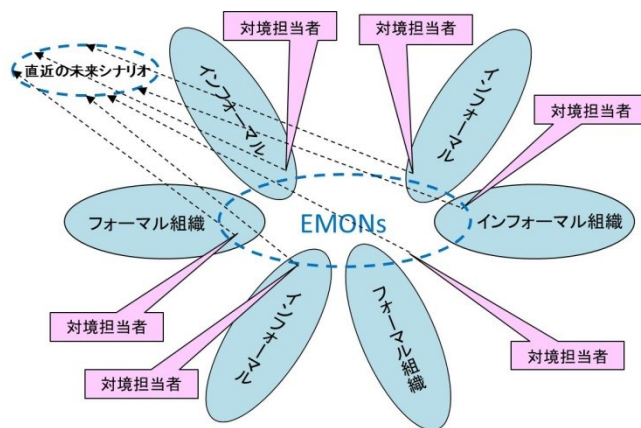
### 7.1.2.1 分析視角と分析方法

効果的な EMONs の形成を規定する要因を検討するために、EMONs の発起に係わったメンバー等へのインタビュー調査で得られた記録資料を用いて、まず質的データ分析によりコードを立ち上げる。質的なアプローチを採用した理由は、EMONs の形成要因について、量的アプローチによって表面的な理解にとどまるのではなく、深く詳細に理解する必要があると考えたことである (Richards 他 2008)。また、佐藤郁哉 (2008) は、演繹的な発想で質的アプローチを進めることによって、有意義な研究が行えることが多いと指摘している。

効果的な EMONs の形成に係わるコードを立ち上げる視角として、第 1 章で述べたように、組織間関係の形成・維持過程を分析する概念である「対境担当者」と「将来の重み」を用いる。図 20 のとおり、行政（フォーマル組織）や NPO/NGO（インフォーマル）から



なる EMONs の形成を規定する概念的カテゴリーを、「対境担当者」や「将来の重み」を増やす「直近の未来シナリオ」の2つの視点（以下、対境担当者+将来の重みモデル）（立木 2005）から構築することとした。



（出所）立木茂雄（2005）

図 22 対境担当者+将来の重みモデル

まず、効果的な EMONs の形成に係わるコードを、「対境担当者」と「将来の重み」という概念を有効な前提知識として使う演繹的コーディング化によって立ち上げる。なお、ここで、「将来の重み」の概念を、それを増やす上で重要となる「直近の未来シナリオ」でとらえる。「直近の未来シナリオ」は、将来こうなりたいという未来図を見える化するものであると定義していることから、抽象的なものではなく、事業期間、事業内容など実施にかかわるものも含まれる。

ついで、演繹的コーディングで得られたコードを並べ替え、加工し、編集することによって概念的カテゴリーを構築する。そして、それを組み合わせて、効果的な EMONs の形成を規定する概念モデルを作成して、モデルの計量的な分析を行う。本研究では計量的な分析手法として、双対尺度法を採用する。双対尺度法とは、外的な判断基準の無い質的データに対して、内的整合性の原理をもとに数量化を行う手法である（西里静彦 1982）。

### 7.1.2.3 インタビュー調査結果の質的データ化

インタビュー調査の結果については、すべてトランスクリプト化（テープ起こし）を行った。トランスクリプトを用いて、前述の調査フレームで示した「対境担当者」や「将来の重み」の理論的視角から定性的コーディングを行った。コードを付与し、それをまとめ

てカテゴリー化した。その結果をもとに、EMONs を縦軸にし、コードを横軸とする暫定的な「事例ーコード・マトリックス」を構築した(佐藤郁哉 2008)。なお、本研究では、事例は各 EMONs である。

この暫定的な「事例ーコード・マトリックス」の妥当性について、EMONs と連絡を取って前述のリストを作成している「JPF」の岩手・宮城・福島県における各現地事務所の職員にチェックを依頼した。各職員から指摘された意見をもとに、暫定的な「事例ーコード・マトリックス」を修正して、「事例ーコード・マトリックス」を確定することとした。このような手順を踏むことによって、インタビュー調査結果のデータ化における客観性の担保を図った。

#### 7.1.2.4 インタビュー調査の実施概要

インタビュー調査は、「JPF」と協働で行った(ジャパン・プラットフォーム 2015)。調査対象者の選定に当たっては、社会学者のバーニー・グレイザーとアンセルム・ストラウスによって提唱されたグラウンデッド・セオリー・アプローチ(Grounded Theory Approach; GTA)における「理論的サンプリング」を用いた(Barney and Strauss 1967=1996)。「理論的サンプリング」とは、形式的には、理論や解釈を作り出すという目的に沿って標本抽出やデータ収集を行なうことをさす。実質的には、研究対象となる現象の把握に必要とされる概念とその諸特性をできるだけふくませ、その上で仮説の構築を目指す観点からなされるデータ収集過程をいう。

「理論的サンプリング」の考え方に基づいて、本研究での調査対象を選定した手順は、つぎのとおりである。まず、調査対象団体を選定するためのフレームとして、「JPF」が活動を通じ把握している EMONs のなかで、主に応急対応期に活動していた組織(岩手県 7 団体・宮城県 21 団体・福島県 6 団体で計 34 団体)を記載したリストを用いることとした。

「JPF」のリストを用いた理由は、前述のとおり東北 3 県において形成された EMONs に関する網羅的なリストが他に公表されていないということである。また、この類似団体である「チーム北リアス」、「いわて連携復興センター」、「ケア宮城」を加えた。

つぎに、「JPF」のリストを基に、本研究でのインタビュー調査対象団体として、「理論的サンプリング」の観点から、前述の調査フレームに即して、次の基準で 20 の EMONs を選定していった。それは、岩手県・宮城県・福島県ごとに、①後述する EMONs の全体構造で中心性の高い団体が多数参加しているもの、②発起団体の組織形態、③発起団体の所属

地を考慮して、EMONs を選定するというものである。

このようにして選定した 20 の EMONs について、その形成を呼びかけた人や EMONs の事務局のメンバーをインタビュー調査の対象者として選定した。調査対象者は、27 名となった。対象者へのインタビュー調査を、2013 年 6 月 20 日から 2015 年 7 月 15 日までの 13 日間に実施し、各回の調査時間を 1 時間とした。インタビュー調査の詳細を、表 43 に示す。

インタビューの項目は、①形成／開始の時期・経緯、②EMON の目的・大切にしている理念・めざす成果、③取り組み、④体制、⑤参加人数・団体数と参加の形態、⑥運営資金などである。

表 43 調査日・対象者

インタビュー日時		ネットワーク組織名	インタビュー対象者
2013年	6月20日	10:40～11:40 チーム北リアス	日本災害救援ボランティアネットワーク A氏
	8月27日	15:30～16:30 障害福祉団体との意見交換会	難民を助ける会 H氏 K氏
2014年	3月15日	16:50～18:10 一般社団法人 石巻災害復興支援協議会	ピースボート災害ボランティアセンター I氏
	9月19日	17:00～18:00 名取市被災者支援連絡会	名取市生活再建支援課 U氏
	12月5日	12:00～13:00 みやぎ連携復興センター	JPF M氏
	12月10日	13:00～14:00 一般社団法人 ふくしま連携復興センター	N氏、Y氏
		19:30～20:30 NPO法人みらいと	M氏
	12月24日	9:00～10:00 大船渡アクションネットワーク会議	大船渡市地域福祉課 H氏
		10:30～11:30 大船渡アクションネットワーク会議	大船渡アクション定例ネットワーク会議 O氏
		14:00～15:00 陸前高田市ネットワーク連絡会	陸前高田まちづくり協働センター M氏
		15:30～16:30 陸前高田市ネットワーク連絡会	バクト O氏
	12月25日	10:00～11:00 陸前高田市未来図会議	岩手医科大学 K氏
		13:00～14:00 応急仮設住宅分科会	岩手県生活再建課 K氏
		16:00～17:00 NPO法人 いわて連携復興センター 応急仮設住宅分科会	いわて連携復興センター K氏
2015年	1月13日	11:00～12:00 宮城県子ども支援会議	ブラン・ジャパン G氏
		16:30～18:00 特定非営利活動法人 3.11被災者を支援する連絡協議会	H氏、A氏
	1月14日	10:30～11:30 一般社団法人 東松島復興協議会	東松島まちづくり応援団 K氏
		17:00～18:00 一般社団法人 ふくしま連携復興センター	K氏
	1月22日	10:30～11:30 ケア宮城 宮城県子ども支援会議等	ケア宮城 H氏
		13:30～14:30 六郷・七郷コミネット	仙台市若林区まちづくり推進課 S氏
	1月23日	10:00～11:00 気仙沼NPO/NGO連絡会	ジャンティ国際ボランティア会 S氏 気仙沼まちづくりセンター T氏
		16:00～17:00 子ども支援情報交換会	釜石市子ども課 S氏
	7月15日	13:00～14:00 女川支援連絡会	JPF Y氏

## 7.2 3 県別 EMONs の全体構造の分析結果と考察

### 7.2.1 3 県別 EMONs の全体構造の分析結果

岩手県における EMONs への 109 の参加団体のネットワークの描画は図 23 のとおりである。また、ノードの紐帯の数・ノード間の距離・媒介性の各基準の計測結果で、上位 5 位までの団体は表 44 のとおりである。表 44 から、2014 年 12 月時点におけるノードの紐帯

の数では、「JPF」や「いわて連携復興センター」がずば抜けて多い。距離に基づく中心性では、「JPF」、「いわて連携復興センター」、「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（SCJ）」、「国境なき子どもたち（Knk）」「岩手大学」の順で大きくなっている。媒介性に基づく中心性では、大きいものから「いわて連携復興センター」、「JPF」、「AMDA」、「KnK」、「SCJ」と続いている。特に、「JPF」と「いわて連携復興センター」は、中心性の各基準で、他の団体と比較して、大きな値をとっており、相対的に中心性が高いといえる。図 23 において両団体のノードをサークルで囲んでいる。

表 44 岩手県における各団体の中心性

ノードの持つ紐帯の数に基づく中心性	ノード間の距離に基づく中心性	ノードの媒介性に基づく中心性
JPF	JPF	いわて連携復興センター
81	0.7552	0.3475
いわて連携復興センター	いわて連携復興センター	JPF
81	0.7552	0.2835
SCJ	SCJ	AMDA
47	0.6102	0.1385
復興のかけ橋	KnK	KnK
40	0.587	0.0738
いわて生協	岩手大学	SCJ
40	0.5714	0.0585
夢ネット大船渡		
40		
陸前高田まちづくりプラットフォーム		
40		

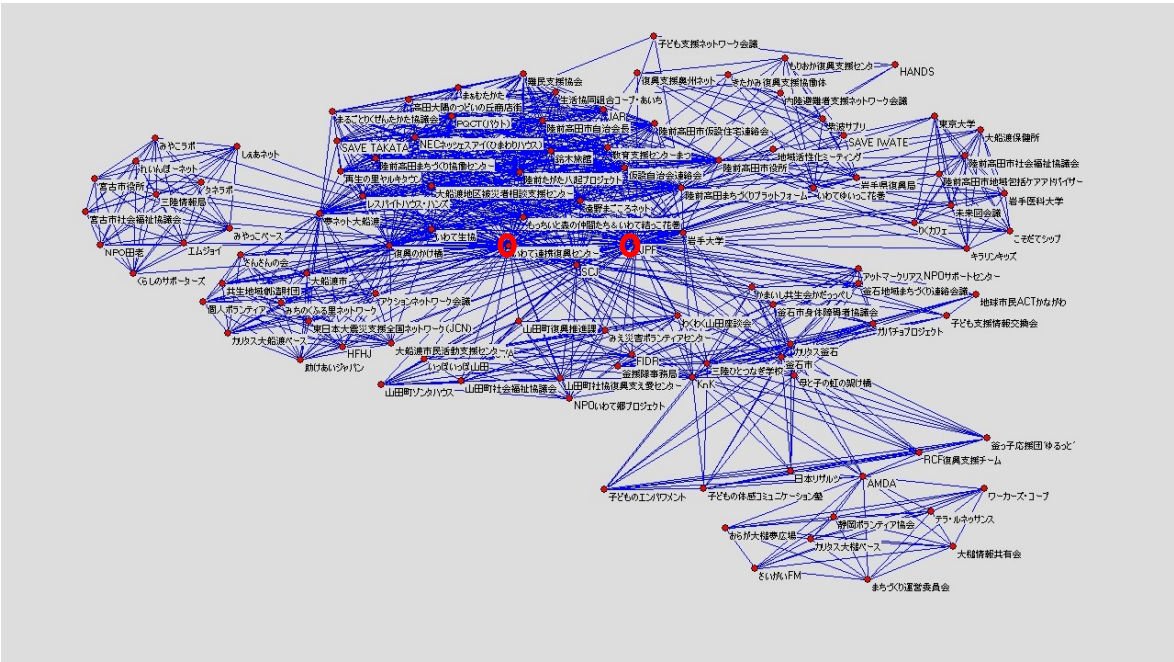


図 23 岩手県における EMONs への参加団体間のネットワーク

宮城県における EMONs への 169 の参加団体のネットワークの描画は図 24 のとおりである。また、ノードの紐帯の数・ノード間の距離・媒介性の各基準の計測結果で、上位 5 位までの団体は表 45 のとおりである。2014 年 12 月時点における宮城県の全体ネットワークでは、「みやぎ連携復興センター」や「みやぎ生協」、「石巻市社会福祉協議会」、「JPF」、「宮城大学」、「みらいとサポート石巻」、「共生地域創造財団」、「AAR」が相対的に中心的な団体であるといえる。特に、「みやぎ連携復興センター」は、中心性の各基準で大きな値をとっており、相対的に中心性が高いといえる。図 24 において当団体のノードをサークルで囲んでいる。

表 45 宮城県における各団体の中心性

ノードの持つ紐帯の数に基づく中心性	ノード間の距離に基づく中心性	ノード間の距離に基づく中心性
みやぎ連携復興センター	みやぎ連携復興センター	みやぎ連携復興センター
140	0.8571	0.5209
みやぎ生協	みやぎ生協	みやぎ生協
61	0.6043	0.073
石巻市社会福祉協議会	石巻市社会福祉協議会	石巻市社会福祉協議会
58	0.5979	0.0616
JPF	JPF	みらいサポート石巻
50	0.5813	0.0502
宮城大学	宮城大学	共生地域創造財団
50	0.5813	0.0374
		AAR
		0.0374

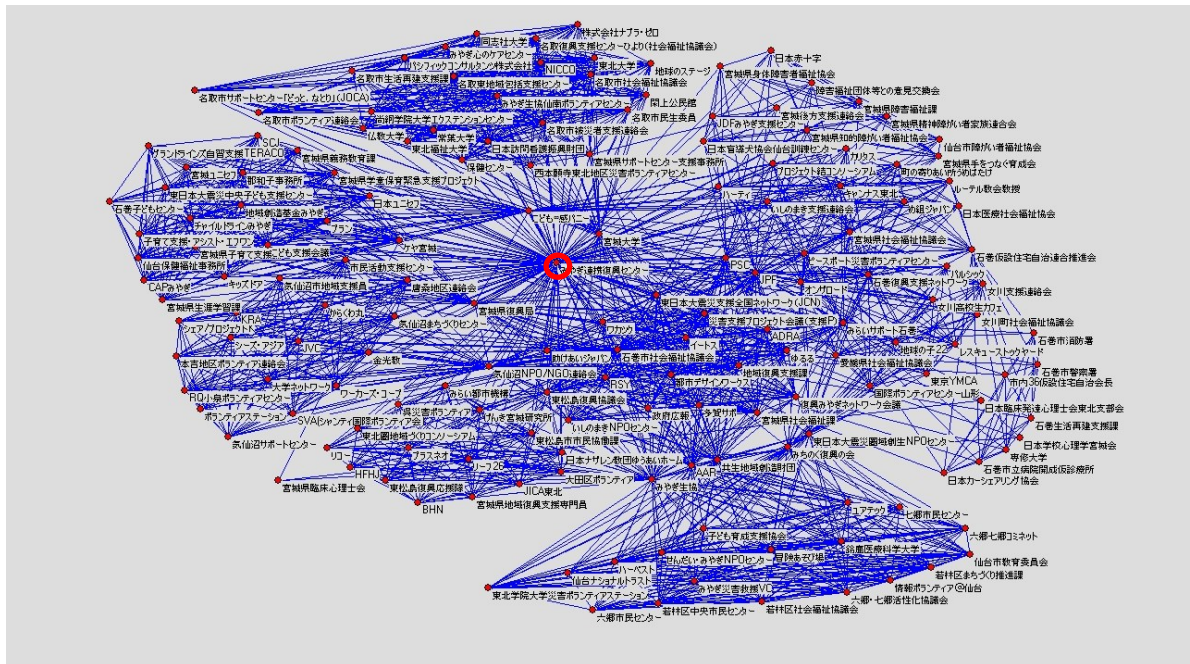


図 24 宮城県における EMONs への参加団体間のネットワーク



福島県における EMONs への 78 の参加団体のネットワークの描画は図 25 のとおりである。また、ノードの紐帯の数・ノード間の距離・媒介性の各基準の計測結果で、上位 5 位までの団体は表 46 のとおりである。表 46 から、2014 年 12 月時点における福島県全体ネットワークでは、「JPF」や「3.11 被災者を支援するいわき連絡会」、「シャプラニール」、「ザ・ピープル」が、相対的に中心的な団体であるといえる。ノードの媒介性に基づく中心性において「ふくしま連携復興センター」が 3 番目に大きくなっており、重要な仲介者であることを示す。この 5 団体について、図 25 で、ノードにサークルで囲んでいる。

表 46 福島県における各団体の中心性

ノードの持つ紐帯の数に基づく中心性	ノード間の距離に基づく中心性	ノード間の距離に基づく中心性
JPF	JPF	JPF
77	10000	0.3508
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会	3.11被災者を支援するいわき連絡会
64	0.8556	0.1348
シャプラニール	シャプラニール	ふくしま連携復興センター
46	0.713	0.0497
ザ・ピープル	ザ・ピープル	シャプラニール
46	0.713	0.0398
福島大学	福島大学	ザ・ピープル
38	0.6638	0.0398
ふくしま連携復興センター	ふくしま連携復興センター	
38	0.6638	

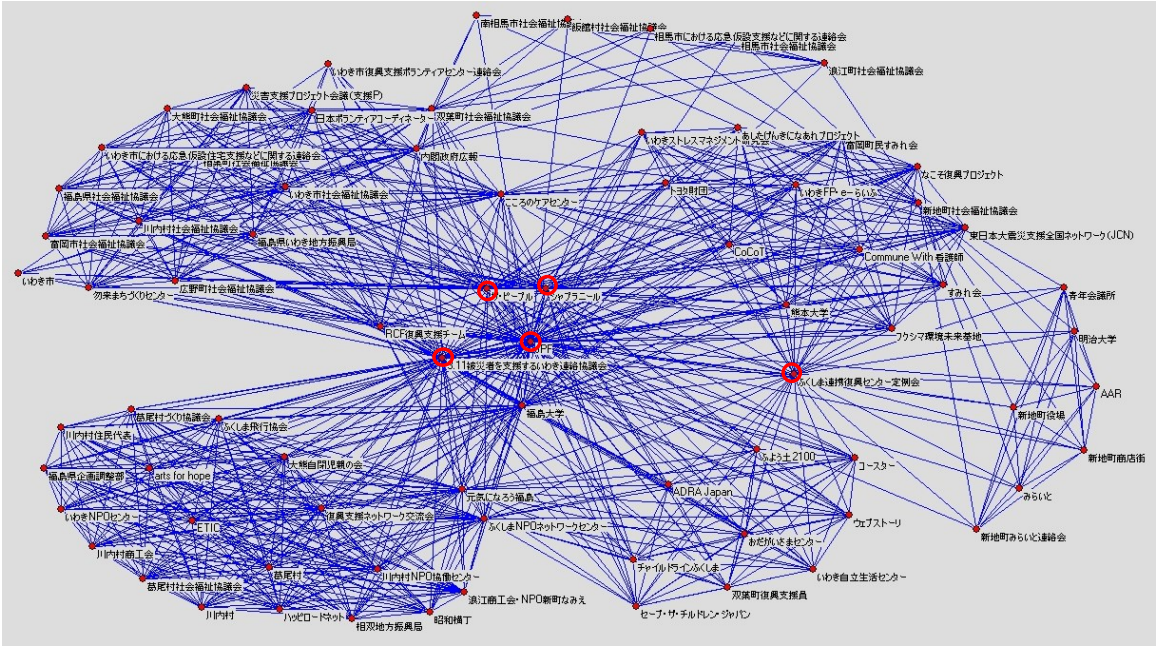


図 25 福島県における EMONs への参加団体間のネットワーク

### 7.2.2 考察

3 県における EMONs の全体構造で、相対的に中心的な団体に、次のような違いが見られる。岩手県では、「JPF」、「Knk」、「SCJ」、「カリタス釜石」などの地元外の NGO が中心的な団体となっている。宮城県では、「みやぎ連携復興センター」、「みやぎ生協」や「石巻社会福祉協議会」が中心的な団体となっている。福島県では、「3.11 被災者を支援するいわき連絡会」や「ふくしま連携復興センター」という地元団体が中心的な団体となっている。

このような 3 県における中心的な団体の特性の違いには、3 県における震災前の NPO の設立状況や被災状況、地元外の NGO の進出状況などが影響しているものと考えられる。岩手県では、震災前に NPO の設立数が少なかったことや行政も被災したために、地元外の NGO が中心的な団体になったと考える。逆に、福島県では、原子力発電所の事故により、地元外からの支援団体が少なかったことが、地元団体が中心的な位置になった要因であると考えられる。宮城県では、社会福祉協議会を含む行政機能があまり被害を受けなかったことや、震災前から、行政と民間団体とのつながりが構築されていたことから、社会福祉協議会などの地元団体が中心的な位置づけを占めていると考える。

一方、3 県の共通点として、「連携復興センター」が EMONs の全体構造で中心的な位置を占めている。また、「JPF」は、特に、岩手県や福島県において中心的な位置にある。これは、「JPF」が、県別に現地事務所を設けて、中立的な立場で団体を連結する役割を担ったことを示している。

## 7.3 インタビュー調査の質的分析結果と考察

本章では、まず、効果的な EMONs の形成を規定する要因を抽出する素材となるコードを立ち上げるために、20 の EMONs に対して実施したインタビュー調査のデータを用いて質的分析を行う。前述のとおり、分析の視角として、「対境担当者」と「将来の重み」という概念を用いる。

### 7.3.1 EMONs の協調活動

インタビュー調査の結果において、EMONs の協調活動の内容について、コードを付記して、「DTRA 分類」と「平常業務との一貫性」という 2 つのサブ・カテゴリーを形成する

ことができた。ここで、「DTRA 分類」は、第 1 章で述べたように、D,T,R,A の 4 つの基本的構成要素を用いることによって、ネットワーク組織の組織化の程度を総合的に把握するものである。基本的構成要素の数が多いほど、組織化が進展していると考えられる。

「平常業務との一貫性」は、災害対応業務の役割と災害対応経験を含む平常時の業務の役割との一貫性を測るものである。



表 47 EMONs の協調活動の分類

ネットワーク組織の名称	インタビュー調査結果	DTRA分類	平常業務との一貫性
1 応急仮設住宅分科会 (地域活性化ミーティング)	支援団体間の問題共有・情報共有	R	一貫性なし
2 大船渡アクションネットワーク会議	支援団体間の情報共有・課題共有	R	一貫性なし
3 陸前高田市ネットワーク連絡会	支援団体間の情報共有・課題共有	R	一貫性なし
4 陸前高田市未来図会議	保健福祉医療分野の現状・課題共有	R	一貫性有り
5 子ども支援情報交換会	子ども支援に関する情報や課題共有	R	一貫性有り
6 チーム北リアス	情報の共有・活動の企画	R,T	一貫性なし
7 いわて連携復興センター	定款有・情報の共有	D,R	一貫性なし
8 宮城県子ども支援会議	支援団体間の情報共有	R	一貫性有り
9 障害福祉団体との意見交換会	宮城県と支援団体間の情報共有や意見交換	R	一貫性有り
10 気仙沼NPO/NGO連絡会	支援団体間の情報共有	R	一貫性なし
11 女川支援連絡会	支援団体間の情報共有	R	一貫性なし
12 六郷七郷コミネット	サロン事業・ふるさと継承事業・ネットワーク 交流事業	T,R,A	一貫性なし
13 石巻災害復興支援協議会	・定款有 ・情報の共有・仮設住宅への支援	D,R,A	一貫性なし
14 東松島復興協議会	・支援団体間の情報交換 ・在宅避難者への冬場の暖房器具の支給・イベ ントへの協力	R,A	一貫性なし
15 名取市被災者支援連絡会	支援団体間の情報交換	R	一貫性なし
16 ケア宮城	心のケアの研修会やワークショップの実施	T,A	一貫性有り
17 みやぎ連携復興センター	定款有・支援団体間の情報共有	D,R	一貫性なし
18 3.11被災者を支援するいわき連絡協 議会	・定款有 ・構成団体と情報共有 ・被災者向け情報誌の発行, サロン活動等	D,R,A	一貫性なし
19 ふくしま連携復興定例ネットワーク 会議	・定款有 ・支援団体間の情報共有 ・県外避難者への支援事業	D,R,A	一貫性なし
20 新地町みらいと定例会	・定款有 ・支援団体間の情報交換 ・スポーツ促進, 都市環境事業, 観光・物品開発 事業, 地域振興事業, コミュニティー事業を実施	D,R,A	一貫性なし

### 7.3.2 「対境担当者」の視点から構築したサブ・カテゴリー

インタビュー調査の結果について、「対境担当者」の視点からコードを付記し、サブ・カテゴリーの探索を行うと、「EMONs の発起団体の対境担当者の属性」や「発起団体の対境担当者と参加団体の対境担当者とのつながり」、「行政の対境担当者の対応」という3つのカテゴリーを形成することができた。それを「事例ーコード・マトリックス」としてまとめたものが、表 48、表 49、表 50 である。下記に、各カテゴリーの内容を示す。

#### 7.3.2.1 EMONs の発起団体の対境担当者の属性

表 48 のとおり。「所属団体の組織形態」や「所属団体の所在地」、「震災前から蓄積していたノウハウ」という3つのコードから構成される。各コードの内容は次のとおりである。

発起した対境担当者の所属団体の組織形態と所在地を組み合わせた結果をみると、発起団体が地元の行政であるのは、「六郷七郷コミネット」、「東松島復興協議会」、「障害者福祉団体との意見交換会」、「名取市被災者支援連絡会」である。発起団体が地元外の行政と地元の NPO/NGO の両者であるのは「ふくしま連携復興定例ネットワーク会議」である。発起団体が地元の NPO/NGO であるのは、「3.11 被災者を支援するいわき連携協議会」と「新地町みらいと定例会」、「いわて連携復興センター」、「ケア宮城」、「みやぎ連携復興センター」である。それ以外の EMONs の発起団体は地元外の NPO/NGO である。

「対境担当者の震災前から蓄積していたノウハウ」をみると、発起団体の対境担当者はいずれも災害対応や NPO/NGO 活動、コミュニティ活動、まちづくり活動等の経験を持っていた。

#### 7.3.2.2 発起団体と参加団体の対境担当者間のつながり

表 49 のとおり、参加団体が、民間団体か行政かということで2つのコードからなる。各コードの内容は次のとおりである。民間団体の対境担当者のつながりでは、表 48 で見た発起団体の所在地が地元の場合、参加団体の所在地が地元であると震災前からのつながりであり、参加団体の所在地が地元外であると震災後の支援活動を通じてのつながりである。一方、発起団体の所在地が地元外である場合は、震災後の支援活動を通じてのつながりである。また、地元外の参加団体とは、震災前からの「JPF」の加盟団というつながりもある。

行政の対境担当者とのつながりでは、発起団体の所在地が地元外の場合には、震災後の

つながりである。発起団体が地元の場合には、震災前からのつながりである。

このカテゴリーに関連する、行政の対境担当者のネットワーク組織への連携度合いを示す「行政の対境担当者の対応」というカテゴリーは、表 50 のとおりである。行政の対境担当者のネットワーク組織への連携の度合いは、参加状況というコードと、連携の必要性について理解した経緯というコードからなる。

### 7.3.3 「将来の重み」の視点から構築したサブ・カテゴリー

インタビュー調査の結果について、「将来の重み」の視点からコードを付記し、サブ・カテゴリーの探索を行い、それを「事例ーコード・マトリックス」にまとめたものが、表 51 である。表 51 のとおり、EMONs の「定款の有無」、「事業計画等の有無」という 2 つのコードから構成される。「定款の有無」については、行政が主催団体の場合には規約を持ち、また法人格を取得した EMONs の場合には定款を持つ。それ以外は定款・規約を持っていない。「事業計画等の有無」については、市の予算や県の補助を財源としている EMONs や法人格をもつ EMONs は事業計画を持つ。

表 48 EMONs の発起団体の対境担当者の属性

ネットワーク組織の名称	発起団体の接境担当者	発起した対境担当者の属性		
		所属団体の組織形態	所属団体の所在地	震災前から蓄積していたノウハウ
応急仮設住宅分科会（地域活性化 1 ミーティング）	「JPF」のM氏	NPO/NGO	地元外	NGO活動
2 大船渡アクションネットワーク会議	「自立生活サポートセンター・もやい」のO氏	NPO/NGO	地元外	阪神・淡路大震災以降の災害対応経験
3 陸前高田市ネットワーク連絡会	「難民支援センター」のO氏	NPO/NGO	地元外	コミュニティ活動
4 陸前高田市未来図会議	「日本赤十字看護大学のS氏 (2013年4月に岩手医科大学へ異動)」	NPO/NGO	地元外	中越地震で災害対応経験
5 子ども支援情報交換会	「地球市民ACTかながわ」	NPO/NGO	地元外	環境・栄養教育
6 チーム北リアス	「日本災害救援ボランティアネットワーク」のA氏	NPO/NGO	地元外	阪神・淡路大震災以降の災害対応経験
7 いわて連携復興センター	「いわてNPOセンター」	NPO/NGO	地元	まちづくり活動
8 宮城県子ども支援会議	「プラン・ジャパン」「ユニセフ」「セーブ・ザ・チルドレン」「ワールド・ビジョン・ジャパン」「JPF」	NPO/NGO	地元外	海外での災害対応経験
9 障害福祉団体との意見交換会	宮城県庁	行政	地元	障害者支援
10 気仙沼NPO/NGO連絡会	「シャンティ国際ボランティア」のS氏	NPO/NGO	地元外	阪神・淡路大震災以降の災害対応経験
11 女川支援連絡会	「JPF」のY氏	NPO/NGO	地元外	NGO活動
12 六郷七郷コミネット	「仙台市若林区役所」のS氏	行政	地元	まちづくり活動
13 石巻災害復興支援協議会	「ピースボート災害ボランティアセンター」のY氏	NPO/NGO	地元外	阪神・淡路大震災以降の災害対応経験
14 東松島復興協議会	東松島市役所	行政	地元	まちづくり活動
15 名取市被災者支援連絡会	「名取市役所」のU氏	行政	地元	
16 ケア宮城	宮城学院大学名誉教授のH氏	NPO/NGO	地元	学校教育に係わる心理学
17 みやぎ連携復興センター	「せんだい・みやぎNPOセンター」	NPO/NGO	地元	NPO活動
18 3.11被災者を支援するいわき連絡協議会	「いわき自立生活センター」の理事長H氏	NPO/NGO	地元	障がい者への支援活動
19 ふくしま連携復興定例ネットワーク会議	①内閣府のT氏 ②「方丈舎」のE氏	①行政 ②NPO/NGO	①地元外 ②地元	①阪神・淡路大震災以降の災害対応経験
20 新地町みらいと定例会	「アイラブしんちサークル」の代表M氏	NPO/NGO	地元	まちづくり活動

表 49 発起団体と参加団体の対境担当者間のつながり

ネットワーク組織の名称	参加した民間団体の対境担当者とのつながり	行政の対境担当者とのつながり
1 応急仮設住宅分科会 (地域活性化ミーティング)	・震災後の支援活動を通じてつながりを構築 ・「JPF」の加盟団体	震災後、仮設住宅居住者への生活用品との提供を通じて、岩手県庁とつながりを構築
2 大船渡アクションネットワーク会議	震災以降の避難所での支援活動を通じてつながりを構築	震災以降の避難所での支援活動を通じて大船渡市役所の保健師とつながりを構築
3 陸前高田市ネットワーク連絡会	震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	社会福祉協議会が参加したが、災害ボランティアセンターへの派遣を通じてのつながり
4 陸前高田市未来図会議	震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	・震災前、陸前高田市保健センターで3年間勤務 ・震災前から、陸前高田市市長と顔見知り
5 こども支援情報交換会	震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	震災以降の釜石市の保育園2カ所の支援活動を通じて釜石市役所とつながりを構築
6 チーム北リアス	中心の構成団体とは、震災前からつながりが構築	震災以降、村役場の職員とインフォーマルに接して知り合いになり、つながりを構築
7 いわて連携復興センター	震災前から、ゆるやかなつながりを構築	岩手県庁と共同体を構築
8 宮城県こども支援会議	・震災以降の支援活動を通じてつながりを構築 ・「JPF」の加盟団体	・震災後、NGOによる被災小学校・中学校への緊急物資の支給活動を通じて、宮城県庁と信頼関係を構築
9 障害福祉団体との意見交換会	・地元団体とは、震災前からつながりがあった。 ・地元外からの団体とは、震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	
10 気仙沼NPO/NGO連絡会	・震災以降の支援活動を通じてつながりを構築 ・「JPF」の加盟団体	震災以降のNPO/NGOの支援活動を通じて気仙沼市役所と信頼関係を構築
11 女川支援連絡会	震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	震災以降の支援活動を通じてつながりを構築
12 六郷七郷コミネット	震災前から、地元団体とつながりを構築	
13 石巻災害復興支援協議会	震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	石巻市とのパイプを持っていた「社団法人石巻市青年会議所」のI氏を通じて、石巻市役所とのつながりを構築
14 東松島復興協議会	震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	設置を呼びかけたことから、東松島市役所は、アドバイザーとして参加
15 名取市被災者支援連絡会	・地元団体とは、震災前からつながりがあった。 ・地元外からの団体とは、震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	
16 ケア宮城	構成団体のリーダーとは、震災前からつながりを構築	宮城県庁とは、震災前からつながりを構築
17 みやぎ連携復興センター	・地元団体とは、震災前からつながりがあった。 ・地元外からの団体とは、震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	支援活動を通じて、宮城県庁や仙台市と信頼関係を構築
18 3.11被災者を支援するいわき連絡協議会	・地元団体とは、震災前からつながりがあった。 ・地元外からの団体とは、震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	支援活動を通じて、福島県庁と信頼関係を構築
19 ふくしま連携復興定例ネットワーク会議	・地元団体とは、震災前からつながりがあった。 ・地元外からの団体とは、震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	・発起人が、福島県庁に直接意見を言える立場であったことから、同組織は福島県庁からある程度の信頼を得ていた。 ・支援活動を通じて、福島県庁と信頼関係を構築
20 新地町みらいと定例会	・地元団体とは、震災前からつながりがあった。 ・地元外からの団体とは、震災以降の支援活動を通じてつながりを構築	震災前から、M氏が商工青年部に所属していたことや「アイラブしんちサークル」で活動していたことから、新地町役場と信頼関係を構築

表 50 行政の対境担当者の対応

ネットワーク組織の名称	参加状況	NPO/NGO, ネットワーク組織との連携の必要性について理解した経緯
1 応急仮設住宅分科会 (地域活性化ミーティング)	当初からの参加	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
2 大船渡アクションネットワーク 会議	当初からの参加	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
3 陸前高田市ネットワーク連絡会	社会福祉協議会が参加	陸前高田市役所は被災して職員に対応する余裕がなかった。
4 陸前高田市未来図会議	主催者であったが、実質は発起人のS氏が運営	陸前高田市役所は被災して職員に対応する余裕がなかった。
5 子ども支援情報交換会	主催者であったが、実質は発起団体の「地球市民ACTかながわ」が運営	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
6 チーム北リアス	参加していないが、協力関係	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
7 いわて連携復興センター	参加していないが、協力関係	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
8 宮城県子ども支援会議	主催者であったが、実質は発起団体との共催	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
9 障害福祉団体との意見交換会	主催者	・地元団体とは、震災前からの障害者支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解 ・地元外との団体とは、震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
10 気仙沼NPO/NGO連絡会	途中からの参加	設立されたネットワーク組織の活動を通じて、ネットワーク組織との連携の必要性を理解
11 女川支援連絡会	当初から参加し、積極的に役割を分担	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
12 六郷七郷コミネット	発起団体であり、主催者	震災前からのまちづくり活動を基にして、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
13 石巻災害復興支援協議会	参加していないが、協力関係	・震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解 ・市長が、震災前からボランティア活動に理解があった
14 東松島復興協議会	発起団体であるが、アドバイザーとして参加	震災前からのまちづくり活動を基にして、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
15 名取市被災者支援連絡会	発起団体であり、主催者	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
16 ケア宮城	参加していないが、協力関係	震災前からの子ども支援活動を基にして、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
17 みやぎ連携復興センター	参加していないが、協力関係	震災直後からのNPO/NGOによる支援活動を通じて、NPO/NGOとの連携の必要性を理解
18 3.11被災者を支援するいわき連絡協議会	途中からの参加	設立されたネットワーク組織の活動を通じて、ネットワーク組織との連携の必要性を理解
19 ふくしま連携復興定例ネットワーク会議	途中からの参加	設立されたネットワーク組織の活動を通じて、ネットワーク組織との連携の必要性を理解
20 新地町みらいと定例会	当初からの参加	町長が、震災前からまちづくり活動を通じてNPO活動の意義を理解

表 51 EMONs の定款等の有無

ネットワーク組織の名称	定款・規約の有無	事業計画等の有無
1 応急仮設住宅分科会（地域活性化ミーティング）	無し	無し
2 大船渡アクションネットワーク会議	無し	無し
3 陸前高田市ネットワーク連絡会	無し	無し
4 陸前高田市未来図会議	2013年度から実施要領有り	無し
5 子ども支援情報交換会	無し	無し
6 チーム北リアス	無し	無し
7 いわて連携復興センター	法人化により定款あり	無し
8 宮城県こども支援会議	行政共催により規約有り	無し
9 障害福祉団体との意見交換会	行政主催により規約有り	無し
10 気仙沼NPO/NGO連絡会	無し	無し
11 女川支援連絡会	無し	無し
12 六郷七郷コミネット	行政主催により規約有り	市の予算、県の補助を財源としており事業計画あり
13 石巻災害復興支援協議会	無し	無し
14 東松島復興協議会	無し	無し
15 名取市被災者支援連絡会	無し	無し
16 ケア宮城	有り	無し
17 みやぎ連携復興センター	法人化により定款あり	無し
18 3.11被災者を支援するいわき連絡協議会	法人化により定款あり	3年の戦略計画策定
19 ふくしま連携復興定例ネットワーク会議	法人化により定款あり	県の補助事業について事業計画有
20 新地町みらいと定例会	法人化により定款あり	事業部ごとに企画

#### 7.4 インタビュー調査の量的分析結果と考察

本研究では、前述の質的分析でつけたコードやサブ・カテゴリーを並び替え、加工し、編集してより抽象度が高い概念的カテゴリーを構築した。それを組み合わせて概念的モデルを作成し、その計量的分析をすることによって、効果的な EMONs の形成を規定する要因を明らかにした。

## 7.4.1 概念的モデルの形成

### 7.4.1.1 概念のカテゴリの構築

前節の質的分析でつけたコードやサブ・カテゴリを並び替え，加工し，編集して，3つの概念的カテゴリを構築する．コードやサブ・カテゴリとそれから置き換えた概念的カテゴリとの関係は，図26のとおりである．

行政との連携度や組織化の程度，迅速性から構成されるEMONの形成度という概念カテゴリを構築した．行政との連携度は，発起した対境担当者の属性のコードである所属団体の組織形態を加工したものである．組織化の程度は，EMONの協調活動のコードであるDTRA分類で測る．迅速性はEMONの形成時期で示す．

役割配置や役割関係，役割行動から構成される役割遂行度という概念のカテゴリを構築した．これは，第1章で述べた，役割遂行モデルで提示された概念である．役割配置は，ネットワーク組織の協調活動のコードである平常業務との一貫性および発起した対境担当者の属性のコードであるノウハウから編集されたものである．役割関係は，発起団体と参加団体の対境担当者間のつながり構築の時期を加工したものである．

発起団体の所在地という概念のカテゴリは，発起した対境担当者の属性のコードである発起団体の所在地である．

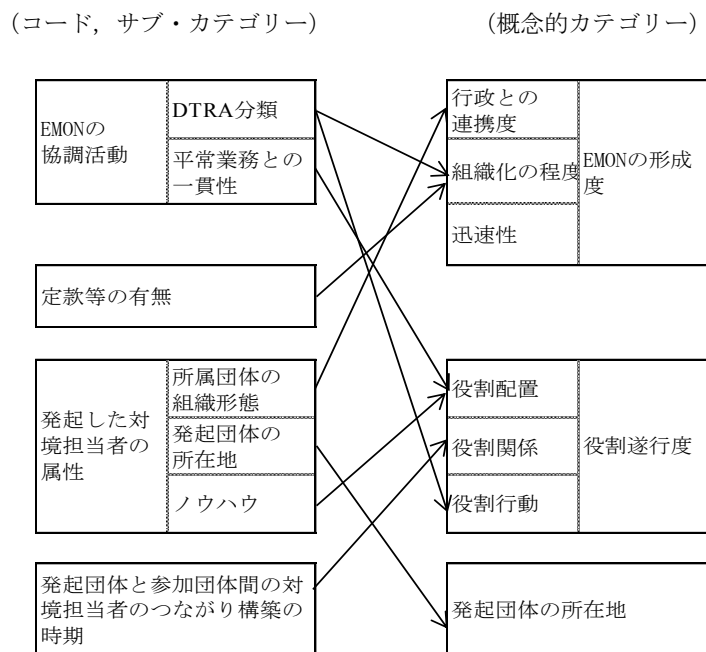


図26 概念のカテゴリの構築



7.4.1.2 概念的モデルの設定

被災自治体の被害状況、役割遂行度における3つの構成要素である役割配置・役割関係・役割行動、発起団体の所在地が、行政との連携度や、迅速性、組織化の程度を構成要素とするEMONの形成度を規定するという構造を設定する。

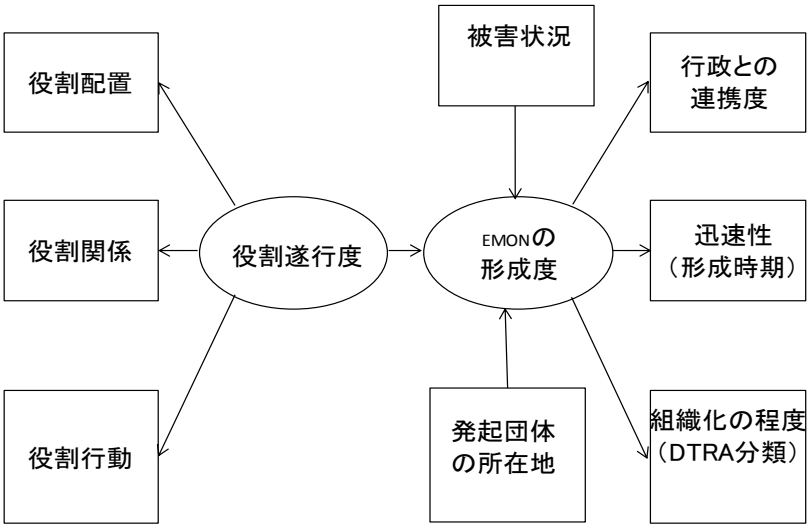


図 27 概念的モデルの設定

7.4.1.3 概念のカテゴリーの分類

上述の概念のカテゴリーについて、表 52 のとおり分類する。

表 52 概念のカテゴリーの分類法

1 行政の連携度合い	1 行政発起で運営 2 行政主催であるが、実質はNPO/NGOが運営 3 参加 4 協力にあるが、参加していない
2 迅速性	1 2011年3～5月 2 2011年6月～
3 組織化の程度	1 3つ以上の要素 2 2つの要素 3 一つの要素
4 被害状況	1 甚大な被害 2 小・中規模な被害 3 原発事故被害
5 発起団体の所在地	1 地元 2 地元外
6 役割配置	1 一貫性有り 2 一貫性なし
7 役割関係	1 震災前 2 震災前と震災後 3 震災後
8 役割行動	1 強い即興的対応 2 中程度の即興的対応 3 弱い即興的対応

この分類法に基づいて、インタビュー調査の質的データを多肢選択の反応データに変換した。その結果は、表 53 のとおりである。

表 53 反応データ表

ネットワーク組織の名称	特性			規定要因				
	1行政の 連携度 合い	2迅速性	3組織 化の程 度	4被害 状況	5発起 団体の 所在地	6役割配 置	7役割 関係	8役割 行動
1 応急仮設分科会	3	2	3	2	2	2	3	3
2 大船渡アクションネットワーク会議	3	2	3	3	2	2	3	3
3 陸前高田市ネットワーク会議	4	3	3	1	2	2	3	3
4 陸前高田市未来図会議	2	1	3	1	2	1	2	3
5 子ども支援情報交換会	2	3	3	2	2	1	2	3
6 チーム北リアス	4	1	2	3	2	2	1	2
7 いわて連携復興センター	4	1	2	2	1	2	1	2
8 宮城県子ども支援会議	2	2	3	3	2	1	3	3
9 障害福祉団体との意見交換会	1	2	3	3	1	1	2	3
10 気仙沼NPO/NGO連絡協議会	3	2	3	2	2	2	3	3
11 女川支援連絡会	2	2	3	1	2	2	3	3
12 六郷・七郷コミネット	1	2	1	3	1	2	1	1
13 石巻災害復興支援協議会	4	1	1	1	2	2	2	1
14 東松島復興協議会	2	3	2	1	1	2	3	2
15 名取市被災者支援連絡会	1	3	3	2	1	2	2	3
16 ケア宮城	4	1	2	3	1	1	1	2
17 みやぎ連携復興センター	4	1	2	3	1	2	2	2
18 3.11被災者を支援するいわき連絡協議会	3	2	1	1	1	2	2	1
19 ふくしま連携復興センター 定例ネットワーク会議	3	2	1	1	1	2	2	1
20 新地町みらいと定例会	3	3	1	1	1	2	1	1

#### 7.4.2 概念的モデルの計量的分析結果

変換したデータを用いて、双対尺度法で計量的に分析した結果を図 28、図 29 に示す。

図 28 において、次元 1（横軸）は、組織化の程度が高いか低いか、EMON の形成時期は、即興的な対応が強いかわいという役割行動、つながりの形成が震災前から否かという役割関係、発起団体が地元か否か、といった事項が左右に分かれて布置している。組織化が低いことを示す 1 つの要素が右側に、高い組織化の程度を示す 3 つ以上の要素が左側に位置している。EMON の形成が 2011 年 6 月以降が右側に、3 月～5 月が左側に位置している。弱い即興的な対応は右側に、強い即興的な対応は左側に位置している。つながりの形成時期が震災後であるが右側に、震災前であるが左側に位置している。発起団体が地元外であるが右側に、地元であるが左側に位置している。このことから、迅速に形成され、組織化の高い EMON の形成度は、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わかる。発起団体が地元で、つながりが震災前から構築され、即興的な対応が強い EMON ほど迅速に結成され、組織的な支援活動が行われるといえる。



次元2（縦軸）は、行政の EMONs への参加の度合い、平常業務との一貫性が有るか否かという役割配置といった事項が上下に分かれて布置している。行政が発起または参加が上側に、行政が主催者と称しているものの実質的には NPO/NGO が運営または行政が参加していないが下側に位置している。平常業務との一貫性があるが下側に、一貫性がないが上側に位置している。このことから、行政の連携度合いは、役割配置と対応していることが分かる。

行政の連携度合いと、DTRA 分類法での基本的構成要素の数で測定する EMON の組織化とに、つぎのような対応関係が見られた。高い組織化を示す3つ以上の要素は、行政が参加や行政が発起という事項と近い。一方、3未満の低い組織化は、行政が主催者と称しても実質的には NPO/NGO が運営という事項や、行政が参加していない事項と近い。

図29では、次元1（横軸）において、総体的に、活動分野が子ども・障害者への支援や医療など限定であるネットワーク組織が右側に、活動分野が全般である EMONs が左側に位置している。このことから、次元1は、活動分野の広がりに対応していることが伺われる。また、次元2（縦軸）において、福島県に所在する EMONs が上側に、岩手県や宮城県に所在する EMONs が下側に位置している。このことから、次元2は EMON の所在地が福島県か、それとも福島県外かを示している。

## 7.5 小括

本章では、ネットワーク組織を EMONs という概念でとらまえた。まず、東日本大震災発生後における NPO/NGO や行政等からなる EMONs の全体構造について、岩手県、宮城県、福島県3県の共通点と相違点を、社会ネットワーク分析手法を用いて分析し、考察した。

ついで、効果的な EMONs の形成に寄与する要因を明らかにするために、まず、東日本大震災後に形成された EMONs を対象としたインタビュー調査を実施し、その結果を「対境担当者」と「将来の重み」のそれぞれの視点から定性的コーディングを行うことによって、コードをつけた。それを並び替え、加工し、編集することによって概念的カテゴリーを構築した。さらに、概念的カテゴリーを組み合わせることで概念的モデルを設定した。双対尺度法を採用して、概念的モデルの計量的分析を行った。

その結果から、EMON の呼びかけ人の所属団体が地元団体・行政で、発起団体と参加団体の対境担当者間のつながりが震災前からあり、即興的な対応を行う、EMON ほど形成時

期が早く、組織的な人的支援活動を行っていることが分かった。また、行政が EMON に実質的に参加したり、EMON を発起したり、しているほど、EMON は効果的な人的支援活動を行っていることが分かった。

以上の知見から、効果的な EMONs の形成に向けて、つぎのような提案を行う。EMONs の形成にあたって、地元団体・行政が主役で、外部団体は脇役という両者の役割分担がよいと考えられる。災害発生後に、地元の NPO/NGO などの民間団体・行政が EMONs を発起できるようになるためには、平常時から、地元において、災害対応分野にかかわらず様々な分野で NPO/NGO などの民間団体の設立を促進していくことが必要である。また、平常時から、地元団体間や地元団体と行政との間において顔の見える関係を築いておくことも必要である。一方、行政は、平常時に、災害対応において民間団体との協働の必要性を理解するとともに、災害発生直後から民間団体と連携を迅速に進めるための仕組みを決めておく必要がある。行政の発想からすれば、発災後、行政は EMONs への参加を迅速に決定することは、事前に計画に書いていないと、難しい。そこで、行政は、被災後における EMONs の形成や参加を「受援計画」（神戸市 2013）に位置づけておくことが求められる。

以上の提案の裏付けとして、山形県における事例が参考になる（復興ボランティア支援センターやまがた 2015）。山形県では、2006 年に、山形県庁、山形県社会福祉協議会、日赤山形県支部、山形県青年会議所、NPO 法人ディー・コレクティブの 5 団体が「山形県災害ボランティア支援ネットワーク連絡会（以下、連絡会）」を設立して、年 1 回図上訓練を行うとともに、県域規模の災害が発生したときには、山形県災害ボランティア支援本部を立ち上げることを決めていた。その結果、東日本大震災時には、直後の 3 月 11 日に、連絡会の主要メンバーが集まって、ミーティングを始め、3 月 13 日には、山形県災害ボランティア支援本部を立ち上げることができた。また、山形県内に避難している被災者への情報提供などのフォーマルな協調活動を実施することができた。

即興性を高めるための方策については、2005 年のハリケーンカトリーナの事例や 2001 年の同時多発テロの事例をもとに即興性を論じた Wachtendorf and Kendra (2006) が参考となる。それによれば、被災地では、行政が効果的な救援活動ができなかった。しかし、市民の活動が即興的に演じられたことを指摘している。この災害時の即興的行動について、ジャズの即興的演奏から類推して、緊急時に動く人々が、経験、知識をもち、他の組織についても見解を共有していれば、効果的な即興を演じることができると指摘している。

## 第8章 被災自治体の受援態勢の実態と受援計画の研究

第2章から第7章の分析結果から、自治体間協力やNPO/NGOによる人的支援において、東日本大震災で認識の広がった「受援力」が、阪神・淡路大震災以降意識されてきた「支援力」とともに、人的支援の評価を規定することが検証された。また、受援力強化の一環として「受援計画」を事前に策定しておくことが必要であることを提案した。その一方で、「受援計画」策定への関心は高くないことが確認された。本章では、東日本大震災で広く意識された「受援力」に焦点をしばって、東日本大震災における、自治体間協力や単体としてのNPO/NGO及び行政とNPO/NGOから構成されるネットワーク組織による人的支援について、被災市町村の受援態勢に関する実態を詳細に検討する。また、その結果を踏まえて、その受援力強化における「受援計画」が持つ意義、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考察する。

以下、1節では研究の方法を述べる。2節では、被災自治体の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、それに基づいて、DRC類型による組織特性・行動特性を援用しながら「受援計画」の意義や「受援計画」の内容を考察する。3節で本章の総括をする。

### 8.1 研究の方法

本研究では、東日本大震災における自治体間協力による被災市町村の人的支援について、そ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・係長に対するインタビュー調査を実施した。また、第3章で述べ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や第4章で述べた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のそれぞれ結果を補完的に活用することとした。国際協力NGOと国内NPO及び行政とNPO/NGOから構成されるEMONsによる人的支援については、第6章、第7章で述べたインタビュー調査の結果を用いることとした。

以下に、神戸市で職員派遣を担当する課長・係長に対して、実施したインタビュー調査の概要について述べる。なお、国際協力NGOと国内NPOに対して、また、行政とNPO/NGOから構成されるネットワーク組織に対して実施したインタビュー調査の実施概要・内容に

については、第6章、第7章で述べたので、本章では割愛する。

### 8.1.1 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の概要

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についてインタビュー調査した。インタビュー調査の実施概要は、表5に示す。

本研究で、支援側である神戸市の職員を対象として実施したインタビュー調査の結果を被災自治体の受援態勢を把握するために活用したのは、被災自治体が復興業務で多忙であることを考慮したことや、神戸市が、前述のとおり、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（神戸市 2000）ことから、被災自治体の受援態勢についても推察できると考えたためである。ただし、分析においては、第4章で述べた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の結果を補完的に用いる。

また、受援力を規定する要因として3つの個別項目を選定した理由は、つぎのような手順で実証分析を行って得られた結果によるものである。第2章で述べた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グラントKJ法を用いて集約することによって、10項目の受援力を測定する要因（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）を抽出した。つぎに、第3章で述べたように、その受援力を測定する要因を調査項目として実施した質問紙による社会調査によって得られたデータを用いて、因子分析（バリマックス回転）を行うことによって、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つ項目を導出した。なお、この3つの項目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、第4章で述べたように、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。

## 8.2 研究の結果

本節では、神戸市で職員派遣を担当する課長・係長やNPO/NGOを対象とした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。

### 8.2.1 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結果等の考察

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、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。本項では、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もとに、各個別要因の内容について整理する。

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、第4章で述べた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ておく（図30参照）。

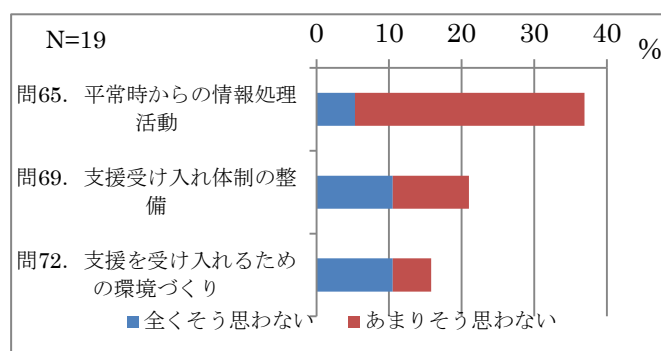


図30 「うまくいったか」の問いに対する「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と回答した割合



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。

### 8.2.1.1 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 31 参照）。

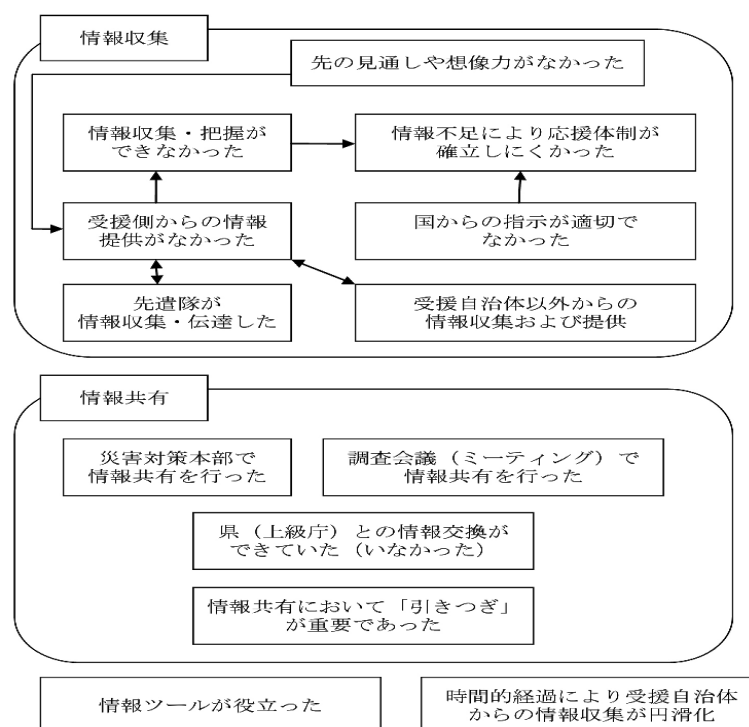


図31 情報処理活動

「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、つぎに何がおこるのか、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被災自治体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できたことによって、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。

このような実態を踏まえて、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、支援側に積極的に情報提供する必要があるという教訓を得た。

#### 8.2.1.2 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 32 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」、「調整合体制」、「本庁と区の連携がとれていた（いなかった）」等からなっている。

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、つぎ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を予想しておらず、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いたとしても、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していないこと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、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」の実態を踏まえて、発災直後から、自治体や NPO 等様々な主体が多数応援に入ることを予想して、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を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。

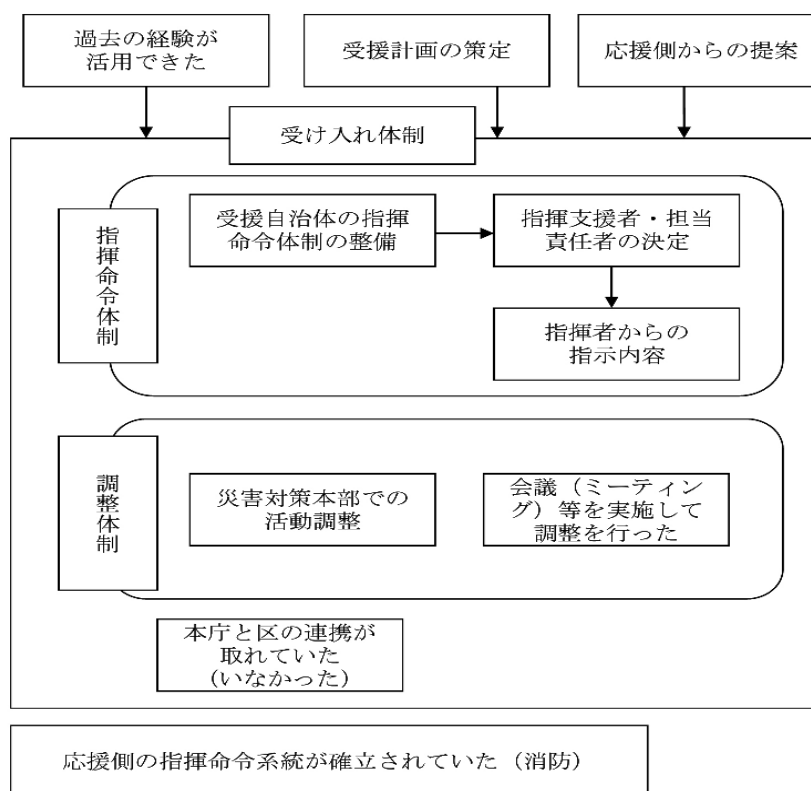


図 32 指揮調整体系

### 8.2.1.3 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 33 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。

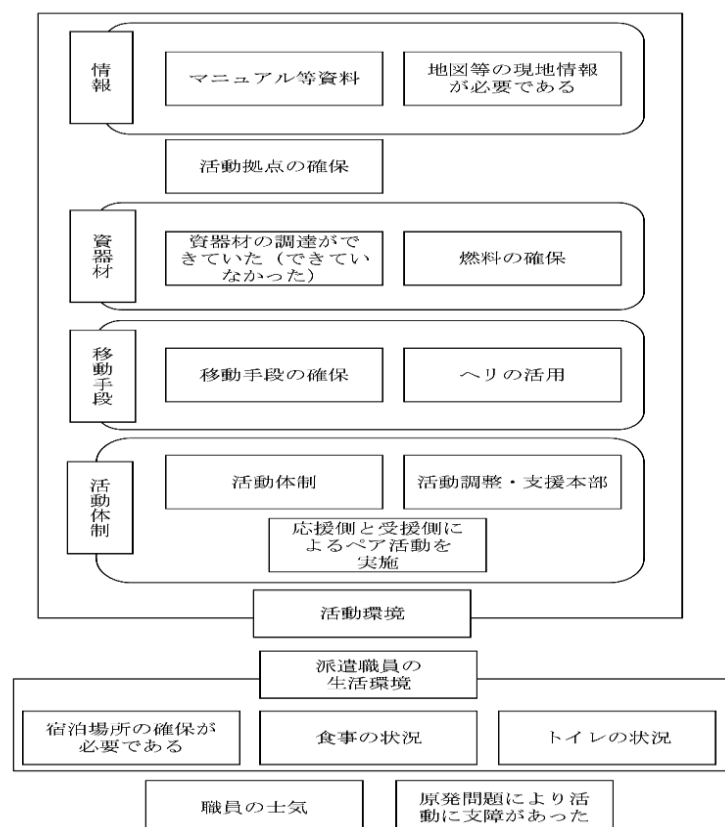


図 33 現場対応環境

「活動環境」の課題について、つぎ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、つぎの点が挙げられた。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」での実態を踏まえて、つぎ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となることから、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。

#### 8.2.1.4 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、3つの個別要因に関する課題について、受援した市町村の意見を、第4章で述べた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」の結果で見ておく。

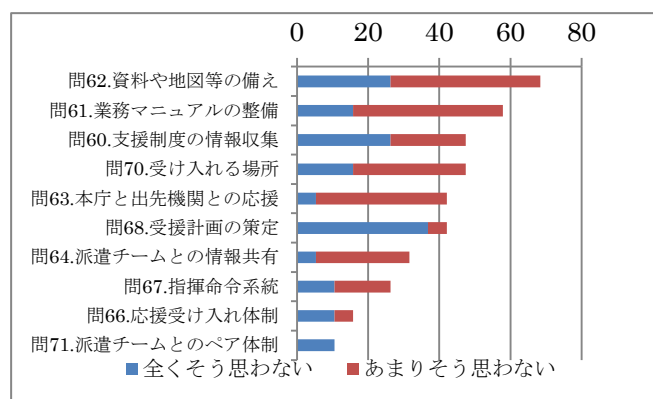


図 34 「うまくいったか」の問いに対する「全くそう思わない」と「あまりそう思わない」と回答した割合（N＝19）

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、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を見ると、図34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. 災害証明発行等、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。

このように、3つの個別要因に関する課題について、前述の支援側である神戸市から出された意見と受援側である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。

#### 8.2.1.5 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、拡大型組織による対応としてとらえることができる（黒田 2013）。そこで、本項では、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上での、受援計画の意義や受援計画が含むべき内容について、DRC 類型の研究での成果を援用しながら、考察する。

Dynes（1970）は、拡大型組織による対応では、つぎの3つの理由から大きなストレスの中で業務を遂行しなければならないと指摘している。一つは、組織の内部構造や外部組織との関係が平常時から変化することである。二つは、業務処理のために拡大していく組織の境界があいまいになることである。三つは、当該組織に求められる業務が漠然としていることである。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。

また、黒田（2013）は、この Dynes（1970）の指摘を援用しながら、DRC 類型の拡大型組織による対応においては、「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している。ここで言う「不確実性」や「多義性」は、つぎのように定義されている（宇田川真之 2008）。「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。

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。「プラン調整」は、黒田（2013）によって、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。この黒田（2013）の指摘は、野田（1997）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」の議論に対応するものである。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。以上のような DRC 類型の研究の成果を援用して、迅速かつ効果的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る。

つぎに、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。

#### **8.2.1.5.1 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、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といえる。

#### **8.2.1.5.2 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ることから、業務継続計画（BCP）と連動させておくことが求められる。

この受援業務の洗い出しの手順について、「神戸市災害受援計画」でのそれを事例として見ておく。神戸市は、つぎのような手順で、受援業務の洗い出しを行った（神戸市 2013）。神戸市地域防災計画地震対策編の応急対応計画に記載されている緊急業務や緊急業務以外の経常業務を所管する局室区が、まず、緊急業務を細分化して、その細分化された業務の中で支援を要する業務の洗い出しを行った。ついで、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 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支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）が拡大型組織による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」の困難さに該当するものである。

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んでおく必要がある。

### ③支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。

また、受援計画には、業務マニュアルの有無を含んでおく必要がある。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。

#### 8.2.1.5.3 現場対応環境

前述のインタビュー調査の結果から、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必要がある。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などは準備しておく必要があることから、受援計画に含めておく必要がある。

#### 8.2.2 国際協力 NGO/国内 NPO やネットワーク組織を対象としたインタビュー調査結果の考察

第6章で記載したとおり、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（仁平 2012）。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。

また、第7章で、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 (EMONs) の形成のために、行政は、平常時に、災害対応において民間団体との協働の必要性を理解するとともに、災害発生直後から民間団体と連携を迅速に進めるための仕組みを決めておく必要があることを指摘した。

本項では、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ことや行政と NPO/NGO とから構成される、効果的なネットワーク組織（EMONs）を形成す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 の受け入れやネットワーク組織の形成を「受援計画」に位置づける意義や位置づけにあたって留意すべき点、受援計画に盛り込むべき具体的内容について考察する。

前述のとおり、国際協力 NGO や国内 NPO 及びネットワーク組織へのインタビュー調査から、発災当初において、NGO/NPO と被災自治体との連携や行政のネットワーク組織への参加が難しかったことが明らかになった。組織形態の異なる組織間の連携の難しさは、アメリカでも、災害の社会学的組織論において取り上げられている。それによれば、発災時に、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（山本 1981）。

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ことや、ネットワーク組織へのインタビュー調査結果の結果を用いて、双対尺度法で計量的分析した結果を踏まえれば、NPO/NGO と被災自治体との組織間の葛藤を解決する方策として、「受援計画」に、NPO/NGO による支援を位置づけることが有効であると考えられる。NPO/NGO の受け入れやネットワーク組織の形成を「受援計画」に位置づけることによって、単体としての NPO/NGO やネットワーク組織と行政との協働上での乖離が低減し、NPO/NGO の支援の受け入れや、行政と NPO/NGO からなるネットワーク組織の形成を、迅速に行うことができるようになる考える。

しかし、「受援計画」に NPO/NGO の受け入れやネットワーク組織の形成を盛り込むことについては、前述のとおり、「日本災害救援ボランティアネットワーク」の理事長へのインタビュー調査において指摘された「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」という点に留意しなければならない。

このような「日本災害救援ボランティアネットワーク」の理事長による指摘について、野田（1977）が紹介している、マーチとサイモンの考え方をもとに検討する。マーチとサイモンは、プログラムが、必ずしも自由裁量の余地を否定するものではないと述べている。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るとしている。この考え方に基づけ

ば、プログラムである「受援計画」に災害 NPO の受け入れやネットワーク組織の形成を盛り込むことが、必ずしも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することにならないと考えられる。

本研究では、このマーチとサイモンの考え方にたって、NPO/NGO 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 の受け入れや行政と NPO/NGO から構成されるネットワーク組織の形成を位置づけておくことは意義があると考えられる。

つぎに、「受援計画」で、国際協力 NGO/国内 NPO の受け入れ及び行政と NPO/NGO から構成されるネットワーク組織の形成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、受援側から見ると、国際協力 NGO の組織的対応が拡大型組織による対応で、国内 NPO やネットワーク組織の組織的対応が創発型組織による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。

拡大型組織による対応に分類した国際協力 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ことや、「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たことなどを踏まえれば、前述の拡大型組織による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準用することができると考えられる。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おくことが求められる。

一方、創発型組織による対応に分類した国内 NPO やネットワーク組織については、前述の「日本災害救援ボランティアネットワーク」の理事長が指摘する課題を踏まえて、国内 NPO やネットワーク組織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られる。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。

NPO/NGO の「受援計画」への位置づけについて、神戸市の事例を見ておく。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（神戸市 2013）。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。

### 8.3 小括

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、被災自治体の受援力を強化することの重要性の認識や、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広まってきたことを指摘した。その反面、受援計画の明確な定義がなく、またその内容も定まっていないこともあって、全国的に「受援計画」策定への関心が低いことを示した。

本章では、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、行政と NPO/NGO とから構成されるネットワーク組織を対象としたインタビュー調査の結果を用いて、受援態勢及び「受援計画」が持つ意義や盛り込むべき内容について、DRC 類型の研究の成果を援用しながら、それぞれ考察した。

まず、被災自治体における受援態勢に関する実態を、受援力を評価する上で重要な項目として導出された「情報処理活動」、「指揮調整体系」、「現場対応環境」別に検討した。

つぎに、「受援計画」を策定する意義について考察した。自治体間協力による人的支援や国際協力 NGO の支援は、被災市町村側から見れば、DRC 類型の拡大型組織による対応に、一方、国内 NPO 及び行政と NPO/NGO とから構成されるネットワーク組織の支援は、DRC 類型の創発型組織による対応に分類できると指摘した。

拡大型組織による対応の課題として、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ことを取り上げた。また、創発型組織による対応の課題として、組織間のコンフリクトを取り上げた。このような 2 つの組織的対応における課題を解決するために、「受援計画」を策定する意義があることを示唆した。その一方で、創発型組織による対応を「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ことに留意する必要があることを指摘した。

さらに、「受援計画」が盛り込むべき内容について考察し、提案した。拡大型組織による対応に対しては、その課題を踏まえて、「情報処理活動」、「指揮調整体系」、「現場対応環境」

別に提案した。また、創発型組織による対応に対しては、その課題を踏まえて、国内 NPO やネットワーク組織の臨機応変な動きや即興的な動きを阻害しないように、「自由裁量」の余地を随所に設けるとともに、最低限の項目に限定することを提案した。

## 終章

### 終.1 本研究の結果のまとめ

本研究で得られた知見は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、支援を行う側の応援する能力「支援力」とともに、支援を受ける側の応援を生かしきる能力「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。自治体間協力による人的支援の課題として、阪神・淡路大震災では、総じてみれば支援側の能力・環境（支援力）の課題のみが注目された。東日本大震災では、支援力に関する課題に加えて、受援側の能力・環境（受援力）の課題が浮き彫りにされた。

そこで、本研究では、「支援力」と「受援力」の双方が、人的評価の全体的評価を規定するという因果関係を量的に検証することとした。まず、第2章で述べたように、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、第3章で示したように、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、第4章で示したように、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、第5章で示したように、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による対応と拡張型組織による対応とで、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。第5章で示したように、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、正準相関分析を行った結果から、主要な評価基準には、通常型組織による対応と拡張型組織による対応とでつぎのような違いがあることが分かった。通常型組織による対応では、主要な評価基準が、支援側の「情報処理能力」、受援側の「受け入れ環境」・「受け入れ体制」、「死亡・行方不明職員数の比率」であった。それに対して、拡張型組織による対応では、主要な評価基準が、支援側の「資源管理」・「信頼関係」、受援側の「情報処理」と受援自治体から見た「支援力尺度」・「受援力尺度」であった。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、通常型組織による対応と拡張型組織による対応とに分けて考える必要があると言える。

3点目は、国際協力 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。先行研究において、NPO/NGO 全般の支援を受け入れる被災自治体の態勢に課題があったことが指摘されていた。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、国際協力 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 を国際協力 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

義と内容を、それぞれ DRC 類型の各類型の組織特性・行動特性を参照することによって、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、被災自治体と NPO/NGO との協働上の乖離が発生する危険があることを浮き彫りにした。このことから、「受援計画」の意義は、拡大型組織による対応では、不確実性や多義性を低減することであり、創発型組織による対応では、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。

以上の、「受援力」を主な研究対象とした本研究全体で得られた知見によって、外部システムから資源を動員・調達する支援を処理するという緊急社会システムの第3番目の目的を迅速かつ効果的に達成するために、被災自治体が整えるべき支援を受ける態勢にあり方やその態勢の充実に向けた方策の一つである「受援計画」のあり方について明らかにすることができた。

## **終.2 方策**

本研究で得られた知見により、迅速で効果的な人的支援を実施するために、「支援力」の向上だけでなく、「受援力」の向上を図る必要があることの実証的裏付けが得られたといえる。本項では、自治体協力による人的支援における「支援力」と「受援力」の向上のための方策について、改めて考察して提案する。

### **終 2.1 「支援力」向上のための方策**

#### **終 2.1.1 迅速な支援活動**

阪神・淡路大震災時の自治体間協力による人的支援の課題として、当時、要請主義が基本となっていたために、迅速な活動ができなかったと指摘された。この経験を踏まえて、全国に浸透した災害時相互応援協定によって、東日本大大震災では、比較的迅速に対応できたことが、第2章における神戸市から派遣された職員によるワークショップ結果から明らかにされた。大都市間では、災害時相互応援協定の歴史は古く、1959年の伊勢湾台風の襲来を契機とした災害対策の一環として、1960年に「指定都市災害救援に関する覚書」が締結された。その後、この覚書を発展させて、「大都市災害時相互応援に関する協定」とな



り、阪神・淡路大震災発生当時には、1都12政令指定都市間で「13大都市災害時相互応援に関する協定」が結ばれていた。阪神・淡路大震災発生後、迅速活動の確保に向けて、この協定が見直されて、現地からの要請主義を改め、状況に応じて自主的な判断に基づく応援出動を可能とするようになった。

また、第2章において、阪神・淡路大震災の教訓を生かして、緊急消防援助隊制度、DMAT、「下水道災害時における災害時支援に関するルール（全国ルール）」など全国規模の災害に対する支援体制がルール化されていたことにより、発災後、迅速に応援職員を派遣することができたことが分かった。その一方で、支援ルールは、東日本大震災のような広域災害を完全に想定したものになっていなかったことも分かった。今後、広域災害時の支援の枠組みを国・関係自治体等で構築する必要がある。

さらに、迅速な活動を行うことができた背景に、2011年3月下旬に、関西広域連合は、いわゆる「対口支援」として、加盟府県が支援する被災県の分担を決めたことを挙げることができる。それに基づいて、神戸市は、宮城県を担当する兵庫県から仙台市に加えて宮城県南部の被災市町への支援を要請された。これをきっかけとして、神戸市は名取市長からの正式な支援要請を受けて、4月6日から名取市への職員派遣を行った。今後、更なる迅速な対応に向けて、地域ブロックなど事前の割り振りに基づいて被災自治体に先遣隊を派遣して支援ニーズの派遣や必要規模等の把握及び受援体制構築等の支援を行うなど、既存の相互応援協定を強化することが考えられる。

### **終 2.1.2 自己完結型の支援**

阪神・淡路大震災時に、受援側は、災害対応に専念せざるを得ず、応援隊の宿舎確保や食料の対応に十分な対応がとれなかった。その課題を踏まえて、神戸市は、東日本大震災での職員派遣にあたっては、自給自足の自己完結方式で被災地に赴いた。食事や宿泊場所の手配など救援先の負担を極力少なくするように支援したことが、第2章で明らかになった。このように、派遣する職員の宿舎、食事、交通手段などは、基本的に、支援する自治体が自己完結型で確保しなければならない。

### **終 2.1.3 他の支援団体との調整・連携**

東日本大震災でも、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震と同様に、支援者間の連携が不足していたという意見が出された。協定は協定で動き、国は国、協議会は協議会、独自支

援は地方公共団体ごとに動いており、支援側の団体間での支援の調整・連携は一部でしか行われなかった。この課題は、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震での教訓として指摘されていたが、全国レベルでの全体を見据えた支援ルールの整備や支援者間の調整の仕組みづくりが必ずしも進んでいなかったことを示している。

そこで、2012 年 6 月に改正された「災害対策基本法」（災害対策法制研究会 2014）において、地方公共団体間の応援業務等に係る都道府県・国による調整規定が拡充・新設されているが、行政機能が失われた状態を考慮した形での法整備がより一層必要となる。しかし、各団体の現状を考えると、直ちに全国レベルの全体を見据えた支援ルールの整備や支援者間の調整の仕組みづくりは簡単ではない。当面は、関西広域連合によってとられた「対口支援」に対して、関西広域連合が調整機関として迅速にメンバーを割り振ることができたと評価されていることを考慮すれば、その制度化が考えられる（本田 2012）。また、自治体間相互支援の仕組みを政府主導で全国規模で広げることも考えられる（京大他 2012）。

## 終 2.2 「受援力」向上のための方策

本研究において、「受援」を規定する重要な要因であると導出した「情報処理活動」，「指揮調整体系」，「現場対応環境」について、第 8 章で、各要因の実態について把握し、そこから知見を得た。それを要約しておくとし、「情報処理活動」は、支援をうまく生かすためには、受援自治体からの情報提供が重要となる。そのため、被災自治体は、被害情報を収集し、それを集約して関係機関に発信することが必要である。また、応援に来た職員に対しては、災害対策本部会議やミーティング、引き継ぎなどを通じて情報の共有を図ることが必要である。

「指揮調整体系」については、指揮命令系統が機能しない場合には、原則として、応援自治体は被災自治体の指揮下に入ることから、効果的な支援活動を行うことが難しくなる。そこで、指揮命令者を複数名事前に決めておくことや、応援職員等への連絡調整を行う受援担当職員を事前に複数名決めておくことが必要である。

「現場対応環境」については、応援職員が現場で活動をする際に必要となる資機材を整備しておくことが必要である。それには、執務スペースや、地理や業務に不慣れでも支援活動ができるように地図、資料、業務フロー、業務マニュアルなどがある。また、食糧や、飲料水、宿舎、燃料等は、原則は、応援側の自己完結であるが、場合によっては、応援側に提供しなければならこともある。

「情報処理活動」，「指揮調整体系」，「現場対応環境」の整備にあたっては，第 8 章で考察したように，受援側として行うべき事項を明示しておく「受援計画」を事前に策定しておくことが必要となる．

第 4 章で指摘したように，全国的に，「受援計画」に対する関心が高いとは言えない．一部の自治体を除いて全般的に，「受援計画」策定の動きは低調である．また，策定に乗り出した自治体でも，実際の災害時に役立つような具体的な「受援計画」はほとんどないと指摘されている（神谷 2013）．単に，支援を受け入れるという条項を地域防災計画に規定しておくだけで「受援計画」を策定していると考えている自治体もある．これまで指摘してきた，受援力の強化において，「受援計画」の重要性を踏まえれば，第 8 章で考察した「受援計画」に盛り込むべき内容からなる，より実効性の高い「受援計画」を策定する必要がある．具体的には，「受援計画」には，計画の基本方針や計画の前提条件，方策だけでなく，第 8 章で述べた，業務の洗い出しで抽出された，災害時に支援を求める業務毎に，支援側に知ってもらいたいことを予め整理・記載したシート（以下，受援シート）や業務フローを作成しておくことが求められる．

神戸市の「受援計画」を参考にすれば，受援シートに記載する主な項目としては，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特記事項をあげることができる（神戸市 2013）．また，業務フローは，応援要請から応援受け入れ，応援終了に至るまで，それぞれの段階で必要な事柄を，チェックリスト方式で確認できるようにしたものである．

### 終.3 今後の課題

本研究の今後の課題として，指摘できる点が 3 点ある．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が，広域自治体の垂直的支援を取り上げていない．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支援と基礎自治体の水平的支援を組み合わせることで，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 17

団体の NPO/NGO を対象としたインタビュー調査の結果から把握した。また、行政と NPO/NGO とから構成される、効果的な EMON の形成を規定する組織的要因について、20 団体の EMONs のインタビュー調査で得られたデータを用いて、質的分析と計量的分析を組み合わせるために、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つぎのようなものがある。「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ところである。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。

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。復旧・復興段階において、長期派遣職員の受け入れの確保に係る課題や被災地外から NPO/NGO の撤退戦略など継続的な活動の確保に係る課題など特有の検討テーマがある。

## 参考文献

- ・ 荒木昭次郎, 1990, 『参加と協働－新しい市民=行政機関の創造－』 ぎょうせい.
- ・ 渥美公秀, 2013, 「大規模災害時の災害NPO・災害ボランティアの受け入れに関する一考察」, 『都市政策』 151 : 11-18.
- ・ Axelrod Robert, 1984, *The Evolution of Cooperation*, (=1998, 松田裕之訳『つきあい方の科学』 ミネルヴァ書房.)
- ・ Bardo, J. W, 1978, “ Organizational Response to Disaster: A Typology of Adaptation and Change,” *Mass Emergencies*, Vol. 3 No3 : 87-104.
- ・ Barney and Straus, 1967, *The Discovery of Grounded Theory*, Chicago: Aldine Publishing Company, (=1996, 後藤隆他訳『データ対話型理論の発見－調査からいかに理論をうみだすか』 新曜社.)
- ・ Barton. A. H., 1962, “ The Emergency Social System, in Baker, G. W. and Chao, D. W. eds, *Man and Society in Disaster*, New York: Basic Books, 222-267.
- ・ Comafay Nicolle, 北浜陽子, 飛岡香, 立木茂雄, 2008, 「平成 19 年能登半島地震における災害時要援護者への対応に関する質的研究」『地域安全学会論文集』 10 : 521-530.
- ・ Drabek, Harriet L. Tamminga, Thomas S. Kilijanek, and Christopher R. Adam, 1981, *Managing Multiorganizational Emergency Responses: Emergent Search and Rescue Networks in Natural Disaster and Remote Area Settings*, Natural Hazards Center: University of Colorado Boulder.
- ・ Dynes, R. R., 1970, *Organizes Behavior in Disaster*, D.C.: Heath Lexington Books.
- ・ Dynes, R. R., 1998, “ Coming to Terms with Community Disaster,” E. L. Quarantelli ed., *What is a Disaster?*, London: Routledge: 109-126.
- ・ 衛藤英達, 2012, 『統計と地図で見る東日本大震災被災市町村のすがた』 日本統計協会.
- ・ 愛媛県, 2007, 『四国 4 県広域応援協定に基づく愛媛県広域応援計画』.
- ・ 藤越康祝・杉山高一, 2012, 『シリーズ〈多変量データの統計科学〉4 多変量モデルの選択』 朝倉書店.
- ・ 藤本哲, 2010, 「組織構造における集権化次元と社会ネットワーク分析における中心性概念との接点を探る試み」『高崎経済大学論集』 52(4) : 1-12.
- ・ 舩木伸江・河田恵昭・矢守克也, 2006, 「大規模災害時における都道府県における広域支援に関する研究－新潟県中越地震の事例から－」『自然災害科学』 J. JSNDS 25-3:329-349.

- ・ 船木伸江・河田恵昭・矢守克也，2007，「大規模災害時の相互支援の費用負担に関する研究：新潟県中越地震を事例に」『減災』2:128-133.
- ・ 復興ボランティア支援センターやまがた，2015，『東日本大震災における山形県の協働・支援活動の記録』，(2015年1月取得，<http://kizuna.yamagata.l.jp/korokushi/>).
- ・ Guo, C. Acar, M, 2005, “Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 34(3): 340-361.
- ・ グレグ美鈴・麻原きよみ・横山美江，2007，『よくわかる質的研究の進め方・まとめ方—看護研究のエキスパートをめざして』医歯薬出版株式会社.
- ・ 林春男，2001，『率先市民主義』晃洋書房.
- ・ 林春男，2003，『いのちを守る地震防災学』岩波書店.
- ・ 本田敏明，2012，第2回自治体災害対策全国会議配布資料.
- ・ 本莊雄一，2013，「被災自治体から見た職員派遣の受入れ状況について」『都市政策』151: 42-55.
- ・ 本莊雄一・立木茂雄，2012，「大規模広域災害時における自治体間協力に関する考察—東日本大震災時における神戸市職員派遣の事例から—」『地域安全学会論文集』18:411-419.
- ・ 本莊雄一・立木茂雄，2013a，「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』19: 51-60.
- ・ 本莊雄一・立木茂雄，2013b，「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』21: 89-98.
- ・ 本莊雄一・立木茂雄，2014，「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・協働を促す支援計画の考察—東日本大震災を事例として—」『地域安全学会論文集』23: 21-31.
- ・ 本莊雄一・立木茂雄，2015a，「東日本大震災後の初動期から応急対応期における自治体間協力による人的支援に関する実証的研究—受援自治体と支援自治体とのデータを一元的に用いた研究」『地域安全学会論文集』25: 13-22.
- ・ 本莊雄一・立木茂雄，2015b，「東日本大震災における創発的・多組織ネットワーク（RMONs）の協調活動を規定する要因に関する考察」『地域安全学会論文集』27:155-165.
- ・ 兵庫県県民生活部生活文化局生活創造部，2006，『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）』.
- ・ ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部，2014，『災害時の広域連携支援の役割の考察 研究調

査中間報告書』.

- ・市川喜崇, 2011, 「震災復興と自治体間協力」『地方自治職員研修臨時増刊号』97: 96-105.
- ・井口順司, 2012, 「災害対応における基礎自治体間による連携支援: 自治体スクラム支援会議による取組」『都市政策研究』6: 113-130.
- ・飯塚智規, 2013, 『震災復興における被災地のガバナンスー被災自治体の復興課題と取り組みー』芦書房.
- ・伊藤芳弘, 1997, 「震災時における消防活動の応援受け入れについて」『都市政策』89:71-80.
- ・岩手県, 2013, 『いわて復興ネット～復興関連情報ポータルサイト～東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害一覧 (2013 年 4 月 30 日現在)』.
- ・ジャパン・プラットフォーム, 2015, 『東日本大震災における支援者間の連携・調整～多様な支援グループをつなぐネットワークの検証～』.
- ・神谷秀行, 2012, 「自治体同士の「絆」をつくろう」『地方行政』2 月 23 日:14-16.
- ・神谷秀之, 2013, 「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』151:27-33.
- ・神谷秀之・桜井誠一, 2013, 『自治体連携と受援力』公人の友社.
- ・金井信子, 1996, 「イニシアティブはボランティアの手に」本間正明・出口正之編著『ボランティア革命』東洋経済新報社, 19-42.
- ・関西広域連合, 2013, 『関西広域応援・受援実施要綱』.
- ・Kapuca Naim, Yuldashev Farhod, Feldheim Mary Ann, 2011, “Nonprofit Organizations in Disaster Response and Management: A Network Analysis” *European Journal of Economic and Political Studies*, bejeps-4(1): 83-112.
- ・警察庁, 2013, 『2011 年東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置』.
- ・国際協力 NGO センター, 2012, 「東日本大震災と国際協力 NGOー国内での新たな可能性と課題, そして提言」.
- ・神戸市, 1996, 『神戸市地域防災計画ー地震対策編ー』.
- ・神戸市, 2000, 『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』, 76-78.
- ・神戸市, 2012a, 神戸市災害受援計画策定委員会 (第 1 回) 配布資料.
- ・神戸市, 2012b, 『東日本大震災の神戸市職員派遣の記録と検証ー調査研究会からの報告ー (平成 24 年 3 月)』.
- ・神戸市, 2013, 『神戸市災害受援計画ー総則ー』.
- ・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, 2014, 『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』.

- ・河本尋子・重川希志江・田中聡, 2013, 「ヒアリング調査による災害応援・受援業務に関する考察ー東日本大震災に事例ー」『地域安全学会論文集』20: 29-37.
- ・上妻博明, 2007, 『災害対策基本法の解説』一橋出版, 8-9.
- ・Kreps, G. A and Bosworth, L. , 2007, “ Organizational Adaptation to Disaster” , Havidan Rodriguez, Enrico L. Quarantelli and Russell R. Dynes eds., *Handbook of Disaster Research*, Texas : Springer, 297-315.
- ・黒田洋司, 1995, 「災害応急対策と組織デザインに関する考察」『地域安全学会論文集』5: 293-300.
- ・黒田洋司, 2013, 「広域巨大地震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』151: 19-26.
- ・黒田洋司・小松幸夫・齋藤泰, 2011, 「東日本大震災における市区町村の支援活動について」『第 13 回日本災害情報学会研究発表大会予稿集』: 145-150.
- ・黒宮亜希子・立木茂雄, 2004, 「震災復興 10 年目をみすえた「神戸の今」に関する質的・量的研究ーワークショップと社会調査をもちいてー」『地域安全学会論文集』6: 261-267.
- ・黒澤直美, 2012, 「人的支援に関する関係団体及び職員の声（岩手県大槌町に係る事例）」『地方公務員月報』7: 30-34.
- ・京大・NTTリジリエンス共同研究グループ, 2012, 『しなやかな社会への試練』日経 BP コンサルティング: 117-120.
- ・宮野憲子, 2012, 「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: 36-42.
- ・宮城県, 2012, 『東日本大震災ー宮城県の 6 か月間の災害対応とその検証ー』.
- ・宮城県, 2013, 『県: 宮城県災害対策本部資料・東日本大震災における被害等状況（2013 年 3 月 31 日現在）』.
- ・室崎益輝, 1999, 「地方自治体と危機管理ー阪神・淡路大震災から 5 年にあたって」『消防科学と情報』59: 15-18.
- ・長田崇志, 2012, 「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』3: 79-84.
- ・内閣府, 2012, 『東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査』.
- ・内閣府（防災担当）, 2010, 『防災ボランティア活動の多様な支援活動を受け入れる 地域の「受援力」を高めるために』.
- ・内閣府中央防災会議, 2012, 『防災基本計画新旧対照表』.



- ・内閣府中央防災会議防災対策推進検討会議内閣トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ, 2013, 『内海トラフ巨大地震の被害想定について（第二次報告）～経済的な被害～』.
- ・仁平典宏, 2012, 「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』御茶の水書房, 159-188.
- ・日本水道協会, 2013, 『地震等緊急時対応の手引き』.
- ・新元為博, 1997, 「震災時における水道復旧の応援受け入れについて」『都市政策』89:81-94.
- ・西里静彦, 1982, 『統計ライブラリー 質的データの数量化ー双対尺度法その応用ー』朝倉書房.
- ・野田隆, 1990, 「災害時における組織行動と組織変動」『組織科学』23(3):34-42.
- ・野田隆, 1994, 「組織が創発するときー緊急社会システムの動態」宮本孝二他編『組織とネットワークの社会学』新曜社, 59-72.
- ・野田隆, 1997, 『災害と社会システム』恒星社厚生閣.
- ・小田切康彦, 2013, 「NPO と官民協働ー被災者および避難者支援の取り組みからー」桜井政成編著『東日本大震災と NPO・ボランティア』ミネルヴァ書房, 89-106.
- ・小野寺元, 2013, 「東日本大震災による被災地方公共団体に対する人的支援について」『都市政策』153:14-26.
- ・Nooy, Mrvar, Batagelj, 2005, *Exploratory Social Network Analysis with Pajek* (=2009, 安田雪訳『Pajek を活用した社会ネットワーク分析』東京電機大学出版局)
- ・Quarantelli, E. L., Dynes, R. R., Eugene Haas. J., 1966, *Organizational Functioning in Disaster*, A Preliminary Report, University of Disaster Research Center.
- ・Richards and Morse, 2007, *Readme first for a User's Guide to Qualitative Methods*, thousand Oaks: Sage Publications. (=2008, 小林奈美監訳『はじめて学ぶ質的研究』医歯薬出版株式会社.)
- ・災害対策法制研究会, 2014, 『災害対策基本法改正ガイドブックー平成 24 年及び平成 25 年改正ー』大成出版社.
- ・阪本真由美, 2011, 「日本の災害対応における NGO/NPO の役割についての一考察」『国際開発学会第 22 回全国セッション 13 「一般」災害・環境』.
- ・阪本真由美, 2013, 「行政と NGO/NPO との連携による被災者支援についてー被災者支援 4 者連絡会議の取り組みよりー」『地域安全学会 東日本大震災特別論文集』2:5-8.
- ・阪本真由美・矢守克也, 2012, 「広域災害における自治体間の応援調整に関する研究ー東日本大震災の経験よりー」『地域安全学会論文集』18:391-400.
- ・桜井政成, 2013, 「NPO 間の協働による被災者支援」桜井政成編著『東日本大震災と NPO・ボランティア』

- ミネルヴァ書房, 107-126.
- ・佐藤郁哉, 2008, 『質的データ分析法』新曜社.
  - ・佐藤翔輔・今村文彦・林春男, 2013, 「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』19: 93-103.
  - ・重川希志依, 2013, 「応援と受援のための体制整備に向けて」『都市政策』151: 4-10.
  - ・静岡県, 2005, 『静岡県広域受援計画』.
  - ・静岡県, 2011, 『「東日本大震災」に対する静岡県の支援活動（200日の記録）』.
  - ・須田直人, 2012, 「主な被災市町村における概要」『地方公務員月報』3: 89-93.
  - ・菅磨志保, 2008, 「阪神・淡路大震災が生み出した仕組み」菅磨志保他編『災害と社会 5 災害ボランティア論入門』弘文堂, 111-122.
  - ・菅磨志保, 2011, 「日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開」『社会安全学研究』創刊号, 55-66.
  - ・菅磨志保, 2012, 「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』ミネルヴァ書房, 236-252.
  - ・杉本明文, 2012, 第2回自治体災害対策全国会議配布資料.
  - ・消防庁, 2006, 『阪神・淡路大震災について（確定報）』.
  - ・消防庁, 2008, 「緊急消防援助隊運用要綱の改訂等について（通知）」.
  - ・消防庁国民保護・防災部防災課, 2012, 『地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告書』, 15.
  - ・高寄昇三, 1997, 「災害時応援協定の評価」『都市政策』89: 3-12.
  - ・竹内啓・柳井晴夫, 1972, 『多変量解析—線形空間への射影による方法—』東洋経済新報社.
  - ・田村圭子・立木茂雄・林春男, 2000, 「阪神・淡路大震災被災者の生活再建課題とその基本構造の外的妥当性に関する研究」『地域安全学会論文集』2: 25-32.
  - ・田村圭子・林春男・立木茂雄・木村玲欧, 2001, 「阪神・淡路大震災からの生活再建 7 要素モデルの検証—2001年京大防災研復興調査報告—」『地域安全学会論文集』3: 33-40.
  - ・田村圭子・林春男・木村玲欧・井ノ口宗成, 2008, 「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』10: 483-493.
  - ・田中良, 2012, 第2回自治体災害対策全国会議配布資料.
  - ・田中重好, 2007, 「災害社会学のパースペクティブ」大矢根淳他編『シリーズ災害と社会 1 災害社会学入門』弘文堂, 44-51.

- ・立木茂雄, 1997, 「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－』晃洋書房, 119-147.
- ・立木茂雄, 2005, 「災害時の緊急対策本部と自主防災組織・ボランティアとの協働」『人と防災未来センター災害対策専門研修「マネジメントコース」エキスパート講義資料』.
- ・立木茂雄, 2012. 「災害ボランティア」北原糸子・松浦律子・木村玲欧編『日本歴史災害事典』吉川弘文館, 118-119.
- ・東京都市長会, 2012, 『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－』.
- ・宇田川真之, 2008, 「防災情報システム」田中淳・吉井博明編『災害情報入門』弘文堂, 154-160.
- ・上原美都男他, 2011, 「特集 東日本大震災と横浜」『調査季報』169:2-63.
- ・Wachtendorf T, and Kendra, J. M., 2006, "Improvising Disaster in the City of Jazz: Organizational Response to Harrican Katrina" *Understanding Katrina : Perspectives from the Social Sciences*, Brooklyn N. Y.: Social Science Research Council.
- ・渡辺日出夫, 2012, 「民間団体職員として初めて政府現地対策本部に参加－アドラ・ジャパン」多賀秀敏編著・国際協力NGO－著『あの日私たちは東北へ向かった』早稲田大学出版社, 2-27.
- ・渡辺千明, 2001, 「大規模な地震災害時における全国レベルでの後方支援則に関する研究」北海道大学大学院工学研究科 2001 年度博士論文.
- ・渡辺千明・岡田成幸, 2004, 「全国自治体による激震被災地への支援のあり方（１）阪神淡路大震災における実態調査と要因分析」『自然災害科学』J. JSNDS 23-1:65-77.
- ・山倉健嗣, 1993, 『組織間関係』有斐閣.
- ・山本康正, 1981, 「災害と組織」広瀬弘忠編『災害への社会科学的アプローチ』新曜社, 49-81.
- ・安田雪, 1997, 『ネットワーク分析』新曜社.
- ・湯木洋一, 1997, 「教育とボランティア」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－』晃洋書房, 65-74.

## 謝辞

本論文をまとめるにあたり、大変多くの方々にお世話になりました。ここにお世話になった全ての方々のお名前を記してお礼申し上げられないことをお詫び申し上げます。特に、自治体間協力による人的支援に関して、東日本大震災後の復興業務で多忙な時期に、質問紙による社会調査やインタビュー調査での質問に回答してくださった市町村の防災担当の職員の皆様にお礼申し上げます。また、NPO/NGO による人的支援に関して、NPO/NGO の皆様には、多忙にもかかわらず、インタビュー調査に、丁寧に応対していただきました。「ジャパン・プラットフォーム」の皆様には、NPO/NGO の方々へのインタビュー調査の機会をアレンジしていただいたり、資料を提供していただいたり、しました。さらには、神戸市の派遣職員の皆様には、ワークショップや質問紙による社会調査、インタビュー調査に、多忙の中、貴重な時間を割いて協力していただきました。本研究では、これらの調査結果は大変大きなウェイトを占めており、この方々のご理解とご協力がなければ本研究を進めることも、まとめることもできませんでした。

本論文は、私が同志社大学社会学研究科博士課程（後期課程）に在学中、同志社大学社会学研究科教授立木茂雄先生の指導のもとに行った研究をまとめた成果です。神戸市役所を定年退職後、2 度目の仕事をしながらも、これまでの実務経験から得た暗黙知を形式知にしたいという思いで、立木研究室に入れていただいて研究することになりました。研究を進めるにおいては、長年にわたる実務家としての経験から、とかく実務的な発想や対応に陥りがちになるのに対して、立木先生は、学問研究の有り方や進め方、心構えについて、辛抱強く、丁寧に基礎から指導していただきました。その一環として、アメリカや台湾で開催された学会に参加し、発表する機会を与えていただきました。その学会では各国の防災関係の学識経験者に紹介していただきました。特に、アメリカのデラウェア大学にある DRC 研究所の設立 50 周年記念フォーラムに参加させていただいた時に、本研究で分析の視角として採用した災害対応組織の DRC 類型を提唱した Dynes 先生にお目にかかれて、挨拶することができました。そのことは貴重な体験となり、また DRC 類型への関心をますます強めることとなりました。立木先生には、研究生として研究室に入る以前にも、神戸市役所に在職中、阪神・淡路大震災の復興業務を担当するにあたって、生活復興やソーシャルキャピタ等いろんなことをご教示いただきました。ここに記して深くお礼申し上げ

ます。

立木研究室の松川杏寧先生や秘書の方に、感謝申し上げます。松川先生には、論文作成に係る初歩的なことを教えていただきました。秘書の方には、事務的なことについてお世話になるとともに、常に温かく接していただきました。

最後に、定年退職後、仕事をしながらも、同志社大学で勉強するという身勝手な願いを、快く認め、また仕事外では勉強に専念させてくれた妻に心から感謝の意を表します。

## 付録 質問紙

**【東日本大震災被災地への職員派遣に関するアンケート調査】**

**1. 今回の支援活動についての評価**

各質問内容について、あてはまる数字1つに○印をおつけください。

質問項目		設問番号	質問内容	そう思う	やや そう思う	どちら でもない	あまりそう 思わない	全くそう 思わない
(1)	派遣職員について	1	派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かった。	1	2	3	4	5
		2	派遣チームの職員の人選・派遣場所・内容・時期は適切だった。	1	2	3	4	5
(2)	活動に必要な物資（資器材・生活用品等）について	3	神戸から活動地までの交通手段を容易に確保できた。	1	2	3	4	5
		4	派遣に必要な物資は事前に準備されていた。	1	2	3	4	5
		5	必要な物資の現地調達がスムーズにできた。	1	2	3	4	5
(3)	経費の支払いについて	6	現地での支援活動に必要な現金(前渡金)は事前に支給された。	1	2	3	4	5
(4)	情報について	7	災害派遣に関する業務マニュアルが整備されていた。	1	2	3	4	5
		8	災害支援に関する業務マニュアルが活用された。	1	2	3	4	5
		9	阪神・淡路大震災以降の、災害対応に関する制度改正の情報が収集・共有されていた。	1	2	3	4	5
		10	活動地に行く前に、活動場所に関する情報収集が十分にできた。	1	2	3	4	5
		11	活動地において、十分な情報収集ができた。	1	2	3	4	5
		12	派遣チーム内での情報共有が図られた。	1	2	3	4	5
		13	収集した情報の記録や整理がスムーズにできた。	1	2	3	4	5
		14	派遣チームによる積極的な情報発信ができた。	1	2	3	4	5
		15	情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器が備わっていた。	1	2	3	4	5
		16	情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器が有効に活用されていた。	1	2	3	4	5
(5)	引き継ぎについて	17	事前のオリエンテーションで、現地の状況や活動内容などの概要について把握できた。	1	2	3	4	5
		18	出発前、または現地での引き継ぎがスムーズにできた。	1	2	3	4	5
(6)	派遣体制について	19	派遣チームの人員構成は適切だった。	1	2	3	4	5
		20	派遣チームの指揮命令系統は明確であった。	1	2	3	4	5
		21	本庁の後方支援活動は、組織的な体制が取られていた。	1	2	3	4	5
		22	本庁の後方支援体制はうまく機能していた。	1	2	3	4	5
		23	派遣元の職場の業務の実施においては、支障がなかった。	1	2	3	4	5
		24	今回の災害支援活動の内容に関する局内・職員間の情報共有が図られていた。	1	2	3	4	5

質問項目		設問 番号	質問内容	そう思う	やや そう思う	どちら でもない	あまりそう 思わない	全くそう 思わない
(7)	派遣の条件 について	25	派遣期間は適切だった。	1	2	3	4	5
		26	派遣職員の健康・安全管理面での配慮がなされていた。	1	2	3	4	5
		27	活動に適した場所に、宿泊場所が確保できた。	1	2	3	4	5
(8)	支援者間の 連 携 に ついて	28	他自治体からの支援チームと連携して活動できた。	1	2	3	4	5
		29	兵庫県と連携して活動できた。	1	2	3	4	5
		30	自衛隊と連携して活動できた。	1	2	3	4	5
		31	NPOと連携して活動できた。	1	2	3	4	5
		32	民間機関(NPO以外)と連携して活動できた。	1	2	3	4	5
(9)	被災地での 信頼関係に ついて	33	「神戸市」のネーム入りの服装や装備が現地で信頼を得るのに役に立った。	1	2	3	4	5
		34	「神戸」からということで、被災地の方からの共感が得られ、信頼関係を築きやすかった。	1	2	3	4	5
(10)	派遣制度に ついて	35	派遣の根拠が明確だった。	1	2	3	4	5
		36	派遣チームの任務が明確であった。	1	2	3	4	5
		37	支援や活動における財政措置について、支援自治体がきちんと理解していた。	1	2	3	4	5
(11)	研修・訓練 について	38	災害派遣に関する研修・訓練が実施されていた。	1	2	3	4	5
(12)	全体評価 (支援活動 全般を通し て)	39	迅速な支援ができた。	1	2	3	4	5
		40	被災地に負担をかけずに(自己完結型の)支援ができた。	1	2	3	4	5
		41	阪神・淡路大震災の経験や教訓を生かした支援ができた。	1	2	3	4	5
		42	専門知識や経験を生かした支援ができた。	1	2	3	4	5
		43	被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援ができた。	1	2	3	4	5
		44	被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援ができた。	1	2	3	4	5
(13)	その他、ご意見等ございましたら、ご自由にご記入ください。(45)							



## 2. 今後の広域派遣の取り組みについての提案

各質問内容について、あてはまる数字1つに○印をおつけください。

質問項目		設問番号	質問内容	そう思う	ややそう思う	どちらでもない	あまりそう思わない	全くそう思わない
(1)	派遣職員について	46	現地のニーズに対応して適材適所の人材が派遣できるように、職員や元職員を対象とした震災バンクの整備・充実を行う。	1	2	3	4	5
		47	発災時における人選や手続きを短縮化する。	1	2	3	4	5
(2)	活動に必要な物資（資器材・生活用品等）について	48	神戸から活動地までの交通手段をスムーズに確保できるようなシステムを整備する。	1	2	3	4	5
		49	支援活動に必要な資器材をあらかじめ準備し、一ヶ所にそろえておく。	1	2	3	4	5
		50	物資の現地調達が困難な場合を想定し、適切な場所に補給基地を設ける。	1	2	3	4	5
(3)	経費の支払いについて	51	緊急時の前渡金の支出体制を見直す。	1	2	3	4	5
(4)	情報について	52	支援分野ごとに、災害支援派遣に関する業務マニュアルの整備や改定を行う。	1	2	3	4	5
		53	活動地のニーズや情報収集を迅速に行うため、先遣隊を派遣する。	1	2	3	4	5
		54	活動地での情報収集には、NPOや民間団体を活用する。	1	2	3	4	5
		55	派遣チーム内での細やかな情報共有を図る。	1	2	3	4	5
		56	記録や報告書は様式を統一するなど、パソコンを活用してデータを保存する。	1	2	3	4	5
		57	業務として、資料の整理を行う時間を確保する。	1	2	3	4	5
		58	派遣チームの情報発信機能を強化する。	1	2	3	4	5
		59	情報収集・伝達・共有・発信に必要な情報機器を準備し、使い方を習得しておく。	1	2	3	4	5
		60	今回の応援派遣の経験を蓄積し、継承していく。	1	2	3	4	5
(5)	引継ぎについて	61	派遣職員に対し、事前に現地の状況についてのオリエンテーションを充実する。	1	2	3	4	5
		62	派遣チームの引き継ぎを考慮した交代システムをつくる。	1	2	3	4	5

質問項目		設問 番号	質問内容	そう思う	やや そう思う	どちら でもない	あまりそう 思わない	全くそう 思わない
(6)	派遣体制について	63	派遣チームの人員構成は、活動内容に適した職種・人数とする。	1	2	3	4	5
		64	現地で活動する際の指揮命令系統を明確にする。	1	2	3	4	5
		65	本庁の後方支援体制を組織的に位置付ける。	1	2	3	4	5
		66	神戸市全体を統括した後方支援体制を整備する。	1	2	3	4	5
		67	平常時から派遣体制(いつ、だれが、何の支援に派遣されるか)を明確にしておく。	1	2	3	4	5
		68	各職場において、災害派遣時の業務継続の方法を検討しておく。	1	2	3	4	5
		69	災害支援活動内容に関する局間、職員間の情報共有を図る。	1	2	3	4	5
(7)	派遣の条件について	70	合理的な派遣期間を設定する。	1	2	3	4	5
		71	派遣職員の健康・安全管理に配慮する。	1	2	3	4	5
(8)	派遣制度について	72	広域災害に迅速かつ適切に対応できるように、現行の災害支援派遣制度を見直す。	1	2	3	4	5
		73	カウンターパート方式を利用した政令指定都市間の支援ルールづくりを行う。	1	2	3	4	5
		74	被災地支援の需要と供給を調整する全国的な窓口を整備する。	1	2	3	4	5
		75	広域災害発生時の費用負担(国の負担)のルールを明確化する。	1	2	3	4	5
		76	被災経験自治体と広域応援活動経験自治体の職員のネットワークづくりをする。	1	2	3	4	5
(9)	研修・訓練について	77	災害対応に関係する新しい制度や技術についての情報を、組織的に収集・蓄積・発信する。	1	2	3	4	5
		78	災害対応研修や訓練のあり方を見直し、実践に即した研修・訓練を行う。	1	2	3	4	5
		79	派遣される職員のモチベーションや心構えを醸成するような研修を実施する。	1	2	3	4	5
(10)	その他、ご意見等ございましたら、ご自由に記入ください。(80)							

### 3. 受援について

神戸市が、広域大規模災害等の発生時に支援を受ける場合、配慮すべきと思ったことは何ですか。  
各質問内容について、あてはまる数字1つに○印をおつけください。

設問 番号	質問内容	そう思う	やや そう思う	どちら でもない	あまりそう 思わない	全くそう 思わない
81	受援計画を充実させる。	1	2	3	4	5
82	応援受け入れ体制を整備する。	1	2	3	4	5
83	支援チームに対する指揮命令系統を確立する。	1	2	3	4	5
84	支援チームを受け入れる場所(部屋や事務スペース)を確保する。	1	2	3	4	5
85	支援チームと当該職員との、ペア体制で行動する。	1	2	3	4	5
86	支援チームとの情報共有につとめる。	1	2	3	4	5
87	資料や地図等平常時から整えておく。	1	2	3	4	5
88	本庁と出先機関との応援体制を確立する。	1	2	3	4	5
89	り災証明発行等、災害発生時に必要な業務マニュアルの整備・見直しを行い、実践研修を実施する。	1	2	3	4	5
90	支援制度について平常時から情報を収集しておく。	1	2	3	4	5

その他、ご意見等ございましたら、ご自由にご記入ください。(91)

4. あなた自身についてお尋ねします。  
 必要な部分に記入、あるいはあてはまる数字に○印をおつけください。  
 (99、100、103は、複数回答可)

設問 番号	質問内容	回答欄
92	性別	1. 男性      2. 女性
93	現在の年齢	(            ) 才
94	職員・元職員の別	1. 職員      2. 元職員
95	所属 (職員の方のみ)	
96	職種 (職員・元職員とも)	
97	派遣回数	1. 1回      2. 2回      3. 3回      4. それ以上 (            ) 回
98	派遣期間	年      月      日    ～    年      月      日
		年      月      日    ～    年      月      日
		年      月      日    ～    年      月      日
99	活動分野 (複数回答可)	1. 先遣隊      2. り災証明調査      3. 避難所運営      4. 応急仮設・給付受付業務 5. 総合調整      6. 保健衛生      7. 生活保護      8. 医療 9. 環境関係 (廃棄物処理)      10. 水道      11. 下水道      12. 道路 13. 消防      14. 復興計画・都市計画関係      15. ボランティアセンター 16. その他 (            )
100	活動場所・自治体 (複数回答可)	1. 仙台市      2. 名取市      3. 石巻市      4. 塩釜市      5. 山元町      6. 南三陸町 7. 陸前高田市      8. 大槌町      9. 花巻空港      10. 盛岡市      11. 新潟市 12. 宮城県庁      13. 福島県庁      14. 岩手県庁 15. その他 (            )
101	阪神・淡路大震災の際、神戸市職員として災害対応の経験がありますか？	1. ある      2. ない
102	その他の災害 (中越地震・能登地震・中越沖地震・豊岡水害・佐用町水害等) において、派遣された経験がありますか？	1. ある      2. ない
103	<p>「設問101」で「1. ある」と答えた方にお聞きします。阪神・淡路大震災時の災害対応の活動内容について、あてはまるものに○印をおつけください。(複数回答可)</p> <p>1. 災害対策本部      2. り災証明調査      3. 避難所運営      4. 応急仮設・給付受付業務 5. 保健衛生      6. 生活保護      7. 医療      8. 環境関係 (廃棄物処理) 9. 水道      10. 下水道      11. 道路      12. 消防 13. 復興計画・都市計画関係      14. ボランティアセンター 15. その他 (            )</p>	

ご協力ありがとうございました。

(出典) 神戸市 (2012)

**「被災自治体から見た支援・受援に関するアンケート調査」**

**問1 貴団体の概要と被災状況についてお聞きします。**

質問項目	設問番号	質問内容	お手元の資料で、左記に該当する数字とその時点をご記入ください。		
人口規模	1	震災直前の人口は	人	年	月現在
	2	最近時点での人口は	人	年	月現在
総職員数 (常勤職員)	3	震災直前の総職員数は	人	年	月現在
	4	最近時点での総職員数は	人	年	月現在
被災状況	5	死者数・行方不明者数	人	年	月現在
	6	住宅の全壊戸数は	戸	年	月現在
	7	職員（常勤職員）の死亡・行方不明者数は	人	年	月現在

**問2 初動期や応急対応期における人的支援の受入れ状況について**

(1) 初動期や応急対応期に人的支援を受入れた業務について、あてはまるものすべてに○をつけてください。(設問番号8)

1. 避難所運営支援業務    2. り災証明発行業務    3. 応急仮設住宅業務  
 4. 保健衛生業務    5. 医療業務    6. 災害廃棄物処理支援業務    7. 下水道施設復旧業務  
 8. 道路復旧支援業務    9. 消防業務    10. 給水・水道復旧業務  
 11. ボランティアセンター支援業務  
 12. その他 ( )

(2) 上記問2(1)で、○をつけていただいた業務について、現在把握されている範囲で結構ですので、その内容についてご記入ください。

業務名	設問番号	受入れ派遣職員の延べ人数合計	派遣元市町村数	派遣元市町村名をご記入ください。
(1) 避難所運営支援業務	9			
(2) り災証明発行業務	10			
(3) 応急仮設住宅業務	11			
(4) 保健衛生業務	12			
(5) 医療業務	13			
(6) 災害廃棄物処理支援業務	14			
(7) 下水道施設復旧業務	15			
(8) 道路復旧支援業務	16			
(9) 消防業務	17			
(10) 給水・水道復旧業務	18			
(11) ボランティアセンター支援業務	19			
(12) その他	20			

**問3 初動期や応急対応期において受入れた人的支援に関する感想について**

受入れた派遣チームの全般的評価に関して、以下の各質問内容について、あてはまる数字1つに○印をおつけください

質問項目		設問番号	質問内容	そう思う	ややそう思う	どちらでもない	あまりそう思わない
(1)	派遣職員について	21	派遣チームの職員の意識やモチベーションは高かった。	1	2	3	4
		22	派遣チームの職員の人选・派遣場所・内容・時期は適切だった。	1	2	3	4
(2)	活動に必要な物資(資器材・生活用品等)について	23	派遣元自治体は、貴自治体までの交通手段を確保できていた。	1	2	3	4
		24	派遣チームは、活動に必要な物資を事前に準備していた。	1	2	3	4
		25	派遣チームは、必要な物資の現地調達をスムーズに行っていた。	1	2	3	4
(3)	情報について	26	派遣チームは、派遣元自治体で策定していた災害支援に関する業務マニュアルを活用していた。	1	2	3	4
		27	派遣チームは事前に、活動場所に関する情報を収集していた。	1	2	3	4
		28	派遣チームは、活動地において、十分な情報収集ができていた。	1	2	3	4
		29	派遣チーム内で情報共有が図られていた。	1	2	3	4
		30	派遣チームは、収集した情報の記録や整理をスムーズに行っていた。	1	2	3	4
		31	派遣チームは、積極的な情報発信ができていた。	1	2	3	4
		32	派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を備えていた。	1	2	3	4
(4)	引継ぎについて	33	派遣チームは、情報収集・整理・共有・発信に必要な情報機器を有効に活用できていた。	1	2	3	4
		34	派遣チームは、事前のオリエンテーションで、現地の状況や活動内容などの概要について把握できていた。	1	2	3	4
(5)	派遣体制について	35	派遣チーム内で事務引継ぎをスムーズに行っていた。	1	2	3	4
		36	派遣チームの人員構成は適切だった。	1	2	3	4
		37	派遣チームの指揮命令系統は明確であった。	1	2	3	4
		38	派遣元自治体は、組織的な後方支援体制を整えていた。	1	2	3	4
		39	派遣元自治体の後方支援体制はうまく機能していた。	1	2	3	4
(6)	派遣の条件について	40	派遣元自治体では、災害支援活動の内容に関する局内・職員間の情報共有が図られていた。	1	2	3	4
		41	派遣期間は適切だった。	1	2	3	4
		42	派遣チームは、健康・安全管理面の配慮を行っていた。	1	2	3	4
(7)	支援者間の連携について	43	派遣チームは、活動に適した場所に、宿泊場所を確保していた。	1	2	3	4
		44	派遣チームは他自治体からの派遣チームと連携して活動していた。	1	2	3	4
		45	派遣チームは自衛隊と連携して活動していた。	1	2	3	4
		46	派遣チームはNPOと連携して活動していた。	1	2	3	4
(8)	被災地での信頼関係について	47	派遣チームは民間機関(NPO以外)と連携して活動していた。	1	2	3	4
		48	派遣チームは、被災地の方の共感が得られ、信頼関係を築いていた。	1	2	3	4
(9)	派遣制度について	49	派遣の根拠が明確だった。	1	2	3	4
		50	派遣チームの任務が明確であった。	1	2	3	4
		51	支援や活動における財政措置について、派遣元自治体はきちんと理解していた。	1	2	3	4
(10)	研修・訓練について	52	派遣チームは、災害派遣に関する研修・訓練を実施していた。	1	2	3	4

質問項目		設問番号	質問内容	そう思う	ややそう思う	どちらでもない	あまりそう思わない	全くそう思わない
(11)	全体評価	53	迅速な支援であった。	1	2	3	4	5
		54	被災地に負担をかけない(自己完結型の)支援であった。	1	2	3	4	5
		55	これまでの大規模な震災の経験や教訓を生かした支援であった。	1	2	3	4	5
		56	専門知識や経験を生かした支援であった。	1	2	3	4	5
		57	被災地のニーズや被災状況を踏まえた支援であった。	1	2	3	4	5
		58	被災自治体の職員や、被災された市民に配慮した支援であった。	1	2	3	4	5
(12)	その他、ご意見等ございましたら、ご自由にご記入ください。(設問番号59)							

**問4 初期期や応急対応期における人的支援の受援状況に関する感想について**

貴自治体の応援受入状況に関して、以下の各質問内容について、あてはまる数字1つに○印をつけてください。

質問項目		設問番号	質問内容	そう思う	ややそう思う	どちらでもない	あまりそう思わない	全くそう思わない
(1)	平常時からの情報処理活動について	60	支援制度について平常時から情報を収集していた。	1	2	3	4	5
		61	り災証明発行等、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。	1	2	3	4	5
		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。	1	2	3	4	5
		63	本庁と出先機関との応援体制を確立していた。	1	2	3	4	5
		64	派遣チームとの情報共有につとめた。	1	2	3	4	5
		65	全般的にうまくいった。	1	2	3	4	5
(2)	支援受入れ体制の整備について	66	応援受入れ体制を整備した。	1	2	3	4	5
		67	派遣チームに対する指揮命令系統を確立した。	1	2	3	4	5
		68	受援計画を策定していた。	1	2	3	4	5
		69	全般的にうまくいった。	1	2	3	4	5

質問項目		設問番号	質問内容	そう思う	やや う思う	そ どちら でもない	あまりそ う思わな い	全くそう 思わない
(3)	支援を受入れるための環境づくりについて	70	派遣チームを受入れる場所(部屋や事務スペース)を確保していた。	1	2	3	4	5
		71	派遣チームと、ペア体制で行動した。	1	2	3	4	5
		72	全般的にうまくいった。	1	2	3	4	5
(4)	その他、ご意見等ございましたら、ご自由にご記入ください。(設問番号73)							

#### 問5 その他の自由意見

その他、初動期や応急対応期における自治体間協力による人的支援について、お気づきの点などを、下欄に自由にお書きください。(設問番号74)

～ご回答をいただきありがとうございました～

【大変恐縮ですが、内容確認等に対応するため、ご記入いただいた方の連絡先をご記入ください】

自治体名：  
お名前：  
ご所属部署・役職：  
電話・FAX：  
E-mail：

TEL：

FAX：

～ ありがとうございました～

(出典) 本荘 (2013)