

災害ボランティアにおける組織間調整のあり方

—創発と潜在に着目して—

Coordinating Disaster Volunteers in Japan:
Focusing on Emergence and Latency

重松 貴子*
Takako Shigematsu

1. はじめに

自然災害が発生し人的・物的被害が発生した場合、被災地域では、地方自治体、官公庁、自衛隊、消防機関、警察、日本赤十字社などの医療機関、インフラ事業者、社会福祉協議会（以下、社協）、住民による自主防災組織といった、多様な組織が支援に携わる。加えて、近年では、災害対応を行うために被災地内外から集まった様々な「災害ボランティア」が支援活動に携わっている。

近年の災害ボランティアの形態としては、(1)個人や組織を問わず、特別な専門性を持たない人々が、主に被災地域の災害ボランティアセンターに集まり支援にあたる「一般ボランティア」、(2)個人や組織を問わず、医療・福祉・言語・土木などの専門性を活かし被災地支援を行う「専門ボランティア」、(3)「被災者支援」「まちづくり」「子ども・高齢者の支援」「障害者支援」といった自団体の理念を元に支援を実施する組織として災害ボランティア活動を実施する

「NPO・ボランティア団体」がある（内閣府2018:16）。「一般ボランティア」の活動によって、被災地域の復旧・復興に携わる人的資源を補い、「専門ボランティア」や「NPO・ボランティア団体」の活動によって、各団体の専門性や過去の被災地域での経験を支援へ反映させることが可能となる。

こうした多様なボランティアが被災地において活動する際には、課題が生じる。例えば、災害ボランティアに関する調整や情報共有の課題に限っても、以下のような解決すべき課題が存在する。市町村を超えた規模の調整に関しては、一般ボランティアや組織ボランティアについての調整を行う災害ボランティアセンターにおいて、一般ボランティアの参集は地域ごとに偏りがあり、災害ボランティアセンター間の調整が必要となる（栗田・佐谷・高橋 2019）。また、市町村内の調整に関しては、被災者の支援ニーズについて把握している団体があり、別の団体

* 東京大学大学院 学際情報学府 社会情報学コース

キーワード：災害ボランティア, 組織間調整, DRC 類型, 創発型組織, 事前計画

が解決できる専門性を有していたとしても、団体間で情報共有がなされていなければ支援が行き届かないため、ボランティア団体間の情報共有が必要となる（重松 2017）。以上の課題を踏まえると、災害ボランティアによる支援のあり方を議論する上で、災害ボランティアにおける組織間調整をいかに行うかという点の検討が必要となるだろう。

そこで、本稿では災害ボランティアにおける組織間調整がいかに行われたかという点に焦点を当て、既往研究と過去の災害における事例を

踏まえながら、現状の課題を明確にする。本稿の構成について、まず第2章で災害対応に関する組織研究、特に組織の種類および運営形態に関する先行研究から、災害ボランティアの組織間調整に関連する分析枠組みを提示する。第3章では、第2章で提示した分析枠組みを踏まえながら、阪神・淡路大震災以降の日本における災害ボランティアの組織化と組織間調整の試みの変遷について示す。第4章では、本論における結論および限界について議論する。

2. 災害時の組織類型および組織の運営形態に関する既存研究

本章では、災害対応に関する組織研究、特に組織の種類および運営形態に関する先行研究から、災害ボランティアの組織間調整について、

災害時の組織変化と組織運営の方法の2点に着目して、分析枠組みを提示する。

2.1 被災地支援の組織類型

災害時における組織の問題に積極的に取り組んだのが、オハイオ州立大学に設置され、現在デラウェア大学へ移転した災害研究センター（以下 DRC）である（Quarantelli 1995, 田中 2003）。DRC では、1960 年代後半に災害対応組織の類型化（DRC 類型）が行われた（Dynes

and Quarantelli 1976）。DRC 類型は、現実に観察される組織行動をより詳細に説明するため、修正が行われている。次節では、DRC 類型の概要や各類型の特徴を示すとともに、DRC 類型における「災害ボランティア」や「調整」の位置付けを明らかにする。

表 1. DRC 類型 (Dynes and Quarantelli 1976, 田中 2003)

		業務	
		変化なし	変化あり
構造	変化なし	I 確立型 (established)	III 拡張型 (extending)
	変化あり	II 拡大型 (expanding)	IV 創発型 (emergent)

2.1.1 平常時と災害時の組織変化に着目した類型

DRC 類型では、災害対応組織を「業務」と「構造」の2軸で分け、4つの類型に分類している(表1)。なお、類型の訳は田中(2003)を用いた。

以下に、各類型の特徴について述べる。

類型Ⅰ「確立型」(Established)は、平常時から自組織に期待されている業務を、従来の構造で行う組織群である。具体例としては、行政、医療機関、警察が当てはまる。

類型Ⅱ「拡大型」(Expanded)は、平常時にも期待されている業務を、従来とは異なる構造で担う組織群である。平常時には動員されていない、あるいは少ない人数で構成されており、災害時の対応が計画されている。たとえば、「一般ボランティア」、「専門ボランティア」、全国支部の人員を動員して組織を拡大し支援を実施する赤十字社などがある。

類型Ⅲ「拡張型」(Extended)は平常時とは異なる業務を平常時の構造で行う組織群である。たとえば、救助作業中に瓦礫を掘るために人員と機械を提供する建設会社などがある。

類型Ⅳ「創発型」(Emergent)は、従来とは異なる業務を、全く新しい一時的な組織が担う群である。たとえば、組織間の調整をとるために作られた連絡会議、協議会、一般ボランティアが災害現場で組織化されることが例として挙

げられる(田中2003)。創発型組織に関して、Parr(1970)は発生条件について分析している(表2)。ここでは、創発型組織は組織間の調整や情報共有がうまくいかない場合や、業務の担当者が役割を果たせない場合、発生しやすいとされており(Parr1970)、他類型の組織が連携する際には調整機能を果たす。

被害の規模が大きくなればなるほど、通常の組織のみでは活動がうまく立ち行かず、Parrの指摘したような事態が生じ、一般ボランティアや創発組織の活動が必要となる。他方、Parrの発生条件を踏まえると、創発型組織は、計画不足であり混乱した状況で立ち上がる。ゆえに、発災時に迅速に創発型組織を立ち上げるためには、事前にいかに計画していくかということを検討する必要がある。

現在の日本では、今後の災害に備えて、地域防災計画や各組織の活動指針等災害時の行動計画が取り決められている。加えて、過去に被災や支援経験のある組織にとっては、その経験も災害時の行動に影響を与える。

こうした事前の計画や経験の影響は、DRC類型において位置付けられることができない。この点について、Bardo(1978)やQuarantelli(1995)は、事前計画や被災経験の影響という

表2. 創発型組織の発生条件と詳細 (Parr 1970, 筆者訳)

発生条件	詳細
1.組織間調整の不十分	①災害に関わる業務の重複・省略 ②情報共有が不足 ③通常のコミュニケーション設備が不十分 ④コミュニティ全体が崩壊
2.組織権限構造の機能不全	①現職者の権限放棄 ②司令塔不足 ③権威が曖昧
3.組織の対応能力を超過する要求の発生	①組織的障害の存在 ②予想以上の業務量 ③新規タスクの発生 ④計画不足 ⑤コミュニティにおける対応組織不足

要素を DRC 類型に持ち込むことで、効果的な

組織対応のあり方を提示した。

2.1.2 平常時における計画の DRC 類型への導入

Quarantelli (1995) は、創発型の形成における事前計画や被災経験の影響について、これまで DRC において集積した資料を再検討し、事前の計画は、機能不全または不必要な出現を排除することができるかと述べている。こうした事前計画の組織への影響を明らかにすべく、Bardo (1978) は、DRC 類型の業務および構造の 2 軸のそれぞれに対し、DRC 分類では「変化あり」とした項目を「潜在的 (Latent)」と「創発的 (Emergent)」の 2 項目に分類した。具体的には、(1)災害前の業務や構造が発災以降も継続して実施される場合 (顕在的)、(2)発災後、特定の条件下において、計画的に業務や構造が変化する場合 (潜在的)、(3)予期されておらず全く新しい業務や構造が災害発生以降実施され

る場合 (創発的) の 3 分法の考え方を取り入れた (表 3)。顕在的は、DRC 類型における「変化なし」に相当する。

これまでの研究では、組織的対応において、平常時から顕在化しているものと、創発的なものの 2 分法で分類されていた。しかし、Bardo (1978) の修正モデルは、業務と構造が計画的に変更される「潜在的」の概念を取り入れることで、「創発的」な組織間調整よりも迅速な活動を行う組織の可能性を示唆している。2.1.1 で述べたように「創発型組織」が調整機能を担っており、Bardo (1978) の修正モデルを踏まえると、「事前に計画され実行される調整機能」と「予期されず、全く新しく形成された調整機能」が存在していることになる。

2.2 災害ボランティアにおける組織運営のあり方

本研究が着目する災害ボランティアの組織間調整のあり方については、「調整型」組織運営について議論が進んでいる。「調整型」組織運営のうち代表的なものとして創発的多元組織

ネットワーク (Emergent MultiOrganization Network: 以下 EMON) (Drabek, Tamminga, Kilijanek and Adams 1981, 立木 2016) がある。EMON においては、複数の (Multiorganizational)、

表 3. 災害対応組織の 9 類型 (Bardo 1978, 筆者訳)

		業務		
		顕在的 (Manifest)	潜在的 (Latent)	創発的 (Emergent)
構造	顕在的 (Manifest)	I	II	III
	潜在的 (Latent)	IV	V	VI
	創発的 (Emergent)	VII	VIII	IX

様々な (Diversity) 特徴を持つ、独立した (Loose Connected) 組織が状況に応じて一時的な規範 (Improvisation) を形成する (Drabek et al. 1981)。こうした組織は、組織と組織の調整機能を有する中間支援者としての役割を担う (立木 2016)。

本荘・立木 (2015) は、東日本大震災におけるボランティアにおいて、EMON に着目している。ここでは、東日本大震災における事例の中で、複数のボランティア団体がネットワークを形成しているものを EMON に該当するとし、行政と NPO/NGO の協働を促すための具体的な要因について検討している。結果、地元団体や行政が主役であり、NPO/NGO 等の外部団体は脇役に徹する役割分担と、平常時において地元団体の中で NPO/NGO を立ち上げておき、地元団体間や地元団体と行政の間で顔の見える関係を構築しておくことが重要であると述べる。本荘や立木の指摘から、NPO/NGO 等の外部団体による支援と、地元団体による支援が協働しながらネットワーク組織を運営していたことが分かる。

本荘・立木 (2015) が調査を行なった東日本大震災をはじめとして、広域災害が発生した場合には、災害ボランティアの調整は被災市町村のみならず、周辺市町村や全国規模で実施することになる。市町村域での調整と市町村域を超えて複数地域に渡る調整では、関わる組織、調

整機能の運営方法が異なる。例えば、全国から集まった災害ボランティアを振り分ける場合、災害ボランティアセンターは被災した市町村単位で調整を行う。他方、全国からボランティア団体や職能団体が集まった場合は、ニーズに対応できる団体を災害ボランティアセンターの範囲を超えて調整する必要がある。ゆえに、調整機能の運営体制を検討する上で、市町村域での調整なのか、市町村域を超えた調整なのかが重要である。

本研究では、市町村域内での調整について「地元」規模の調整とし、市町村域を超えた調整を「全国」規模の調整とし、過去の災害における組織間調整の変遷を検討する上での指標とする。全国規模の調整については、全国の専門ボランティアやボランティア団体の人的支援を被災地域に均等に割り振るために必要となる。他方、地元規模の調整については、市町村内のニーズに応じて、全国からの応援、地元のボランティア団体や専門職団体による支援、および災害ボランティアセンターに集まった一般ボランティアを割り振る際に必要となる。地元の各団体は、平時の活動を通じて、被災者のニーズを収集することができるが、平時のネットワークの制限を受ける。地元規模の調整を行うことで、各団体が集めたニーズを共有し、各団体の特性を生かした支援を実施することが可能となる。

2.3 本研究の分析枠組み

以上の議論を踏まえ、次節では過去の災害において実施された災害ボランティアの調整機能を対象として、以下の2点に着目し分析を行う

(表4)。

第一に、調整機能が形成されるにあたり、業務および組織構造が「事前に計画され実行され

表 4. 本研究による分析枠組み

		調整機能の形成状況	
		創発	潜在
調整機能の規模	全国		
	地元		

たのか（潜在的）」と「予期されず、全く新しく実行されたのか（創発的）」という点である。なお、Bardo (1978) の分析枠組みには、業務や構造の指標として「顕在的」が記されているが、本研究では DRC 類型において調整機能を有するとされる創発型組織の中で、事前に計画

されるものと予期されず実行されるものの違いを明らかにすべく、顕在については分析枠組みとして注目しない。

第二に、調整機能の規模が「市町村域を超えた調整か（「全国」規模）、市町村域内での調整か（「地元」規模）」という点である。

3. 日本における災害ボランティアの組織間調整の試み

本章では、災害ボランティアの組織間調整に影響を与えた阪神・淡路大震災と東日本大震災とその後の変化に焦点を当て、災害ボランティ

アにおける組織間調整の変遷について、第 2 章で示した分析枠組みを当てはめて網羅的に検証した。

3.1 阪神・淡路大震災における災害ボランティアの状況

3.1.1 組織間調整の状況

1995 年に発生した阪神・淡路大震災では、マスメディアにおいて被害状況が大きく報じられて以降、全国から多くの個人ボランティアが駆けつけた。結果、発災後 1 年で約 137 万人が個人ボランティアとして参加したとされる（兵庫県 2015）。当時、行政が想定していた以上の個人ボランティアが活動場所等の情報を入手すべく集まったが、被災状況を行政が把握できておらず、個人ボランティアを必要とする場所へマッチングすることができなかった（菅 2015, 鈴木・菅・渥美 2003）。このため、報道が多い

地域にボランティアが集中し、地域格差が生じた（鈴木他 2003）。

ゆえに、阪神・淡路大震災におけるボランティア活動をめぐる問題では、外部から来たボランティア達を被災者のニーズに応じて効果的に配置していく仕組み、すなわちボランティアコーディネートの仕組みの不在が最も多く指摘されていた（鈴木他 2003）。そこで、ボランティアたちによる自主運営組織、ノウハウを持つ市民活動団体、社協や日赤等地元の関係団体、大学がそれぞれ運営主体として、ボランティアの調

整を行う「災害ボランティアセンター」が立ち上がった(菅 2013)。災害ボランティアセンターでは、支援が必要な場所の状況と全国各地から集まったボランティアの情報を登録し、ボランティアを必要とされている場所へ派遣していた(渥美 2014)。また、支援に携わる団体がネットワークを形成し、情報共有や物資調達を行う際の調整を実施した事例も見られた。例えば「西宮ボランティアネットワーク」では、行政に代

わり西宮市単位での調整役割を担っていた(鈴木ほか 2003)。「阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議」では被災地域全体を対象として支援を行っていた(鈴木他 2003, 渥美・杉万・森永・八ツ塚 1995)。この2団体について、「全国/地元」の枠組みに当てはめると、前者は地元規模の調整を実施しているのに対し、後者は全国規模の調整を実施していたことになる。

3.1.2 分析枠組みにおける位置付けと調整上の課題

阪神・淡路大震災では、駆けつけた個人ボランティア組織化必要性が問われた。そのため、災害ボランティアセンターやネットワークといった調整機能を有する組織が形成された。「創発-潜在」、「全国-地元」の枠組みに当てはめると、阪神・淡路大震災における調整機能は地

元規模と全国規模の双方が存在した。しかし、業務の必要性が認識され、組織構造が形成されたという創発的なものであった。阪神・淡路大震災における組織間調整において、個人ボランティアや団体ボランティアを調整する仕組みが、潜在化されていなかったといえるだろう。

3.2 阪神・淡路大震災以降における災害ボランティアの変化

3.2.1 組織間調整の状況

阪神・淡路大震災をきっかけとした災害ボランティアの組織間調整の変化として、「災害対応に特化したNPOの組織化」と「災害ボランティアセンターの設置」が挙げられる。

阪神・淡路大震災から2年後の1997年、「ナホトカ号重油流出事故」が発生し、阪神・淡路大震災の経験が共有され、阪神・淡路大震災以来初めて「災害ボランティアセンター」が開設された。同事故後に「関係者の間で、災害対応経験から得られた一連の知識を共有し、次の災害に活かしていくための社会的な仕組みが必要であるという認識が共有され(菅 2015:34)」、災害ボランティアの全国的なネットワークであ

る「震災がつなぐ全国ネットワーク」が立ち上がった。以降、被災地内外で「災害時、ボランティアをコーディネートすることを目的としたNPO(災害NPO)(渥美 2007:101)」が社会に定着していき、近年の災害においても活動していくことになる。

1998年8月26日から31日にかけて東日本中心に豪雨が発生し、栃木・福島両県を中心に大きな被害をもたらした(中根 1999)。豪雨時には、災害ボランティアセンターが地域行政、社協、災害NPOの連携により開設されるようになった(渥美 2014)。一方で、当時の災害NPO同士は、「出会うことがあっても、その場

限りの関係（渥美 2014:122）」であり、「震災がつなぐ全国ネットワーク」のように長期的な視野でのボランティアの連携の必要性は浸透していなかった。

2004年に発生した新潟県中越地震では、被災地域の社協が中心となり、災害NPO、全国の社協からの応援を受けながら、災害ボランティアセンターを設置した。新潟県中越地震で

3.2.2 分析枠組みにおける位置付けと調整上の課題

阪神・淡路大震災では、創発的に調整機能が展開されていた。他方、阪神・淡路大震災以降は、平時と災害時共に災害対応を実施することが定められている社協を中心として、地元規模により災害ボランティア活動を調整する組織として災害ボランティアセンターが定まった。一方で、一般ボランティアの参集は地域ごとに偏りがあり、災害ボランティアセンター間の調整が課題として指摘されている（栗田他 2019）。そのため、災害ボランティアセンター間の組織間調整の潜在化が検討課題となっていた。

また、災害に特化したNPO法人が組織化されることで、被災者支援という業務に専門性のある団体を全国規模に調整する動きが始まっ

た。他方、運営に関わっている多数の組織で運営方法が異なり混乱が生じたため、これを契機として、社協、災害NPOの中で災害ボランティアセンターの運営指針の検討が行われた（全国社会福祉協議会 2016）。以降、社協は主として災害ボランティアセンターの調整の役割を担うようになった。

た。他方、被災直後から災害ボランティアセンターの運営を行う社協の負担が大きいとの課題があり、NPO/NGO等がボランティアを調整する役割を担う社協と連携し、災害ボランティアセンターの支援を行う体制が整備される動きが見られるようになった（内閣府 2016）。しかしながら、社協と被災地外から集まったNPO/NGOとの連携がうまくいかないといった点が指摘されている（渥美ほか 2004）。すなわち、阪神・淡路大震災以降には、地元規模の調整と全国規模の調整の調整が必要だということが認識され、いかに潜在化していくかという点が課題となった。

3.3 東日本大震災におけるボランティアの状況

3.3.1 組織間調整の状況

2011年に発生した東日本大震災では、東北3県で計104箇所の災害ボランティアセンターが開設された（全国社会福祉協議会 2015）。災害時には災害ボランティアセンターを立ち上げるということが社会に定着した段階で発生した東日本大震災では、社協だけでなく、被災地外の

ボランティア団体が災害ボランティアセンターを運営していた。この点について、本間（2014）は、地域の社協と災害NPOとの関係性や被災状況により、災害ボランティアセンターの運営主体は多様であったとし、宮城県の事例に着目し運営主体の類型化を試みている。本間（2014）

は、災害ボランティアセンターの運営主体について、複数のNPO/NGOが情報共有を行いつつ運営し社協が調整役割を担う「NPO/NGO協働型」、社協の責任下でNPO/NGOが活動する「NPO/NGO連携型」、地元社協が単独で活動する「地元社協総動員型」、社協単独の活動ではあるが地元の支援団体と協力し運営する「地元社協外部支援活用型」の4つに分類している。他方、阪神・淡路大震災と比較して、東日本大震災時には個人ボランティアが少なく、NPOやNGOをはじめとした組織ボランティアが多かった(仁平 2012)。

東日本大震災では、被災範囲が広範囲に渡った。そのため、NPOやNGOが活動するにあたり、ばらばらに活動すると、広範囲にわたる被災地域における多くの被災者のニーズに対応することはできず、行政やNPO/NGOが連携することを目的とした情報共有や支援活動の調整を行うネットワーク組織の活動が見られた(ジャパンプラットフォーム 2015, 菅野 2016)。本荘(2015)やジャパンプラットフォーム(2015)は、県や市町村レベルでの調整の仕組みについて

「ネットワーク組織」を形成した岩手県、宮城県、福島県における49団体のメンバーへインタビュー調査を行っている。まず、ネットワーク組織の立ち上げを主導した組織の状況について、災害支援のノウハウを持つ災害NPOが立ち上げた事例が中心であると指摘されている(ジャパンプラットフォーム 2015)。本事例は、被災市町村外の組織が調整組織を立ち上げた、全国規模の調整の動きである。また、例としては少ないものの、事前の計画を踏まえ地元規模の団体を中心としてネットワーク組織が立ち上げられた(ジャパンプラットフォーム 2015)。これは、地元規模の調整が行われた事例として捉えることができる。本荘(2015:118)は、「発起人・団体の震災前における災害対応業務、NPO/NGO活動に関するノウハウの蓄積、発起人・団体の被災地でのつながり」が形成過程に影響を与えるために、効果的なネットワーク組織を形成するには、NPO/NGOや行政が災害対応業務を事前に計画し、つながりを持っておく必要があり、被災地域側は受援計画を構築すべきだと示唆している。

3.3.2 分析枠組みにおける位置付けと調整上の課題

災害ボランティアセンターを作るということが社会に定着した段階で発生した東日本大震災では、被害が広範囲に渡ったために、被災地域の状況により地元規模の調整と全国規模の調整が多様に組み合わせられて、災害ボランティアセンターの運営が行われた。

東日本大震災におけるネットワーク組織の形成の動きについては、あらかじめ計画されていたり、ノウハウを持つ災害NPOが主導してい

たりと「潜在」的なものであった。さらに、阪神・淡路大震災以降、災害に特化したNPOが組織化し、全国規模の調整が進んだことがネットワーク組織の形成の動きを加速させたと考えられる。以上のように、東日本大震災においては、災害ボランティアセンターによる支援に加え、各市町村や県単位で災害ボランティアを調整するネットワークの動きが活発となった。被災範囲が複数の県にまたがった東日本大震災で

は、県域を超えた災害ボランティアの調整の必要性が認識され、いかに潜在化していくかという点が課題となった。この動きについて、全国

規模の調整を行う組織が東日本大震災以降をきっかけとして立ち上がった。

3.4 東日本大震災以降におけるボランティアに関する組織間調整の変化

3.4.1 組織間調整の状況

東日本大震災以降、組織ごとに支援者を派遣し、全国規模の調整を行う取り組みが、様々な組織の中で実施された。例えば、企業では、日本経済団体連合会が企業人ボランティアプログラムを設け、災害現場に加盟企業の職員を派遣する取り組みを行う（日本経済団体連合会 2011）。加えて、行政では市町村ごとに受援計画を策定し、協定を結ぶ他自治体の応援職員を受け入れる取り組みが始まった（本荘・立木 2014）。

災害ボランティアにおいても、全国規模の調整が活発となった。活発となった背景としては、災害支援に関わる NPO のネットワークである「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下、JVOAD）」が 2015 年の関東・東北豪雨や熊本地震から「JVOAD 準備会」として 2016 年に活動を開始したことがある。活動内容としては、災害時に行政との窓口となり、支援団体の情報共有を目的とした会議の企画や運営を行っていた。

2015 年に発生した関東・東北豪雨では、災害が激甚であり、被災範囲が市の 3 分の 1 を占めたことから、他県の災害 NPO が避難所の巡回や運営に携わった（重松 2017）。災害 NPO が避難所支援を行う中で、多くの支援団体が避難所を巡回し、被災者のニーズを把握しているにも関わらず、他の団体と情報共有がなされ

ず、解決ができる団体に繋ぐことができないという課題を認識したという（重松 2017）。これをきっかけに、市役所、市保健師、県外の NPO、県外の保健師により避難所に関する定期的な情報共有会議が実施され、効果的な支援に繋がった（重松 2017）。しかし、こうした情報共有会議の設置には、発災後 3 週間という時間が経っていた。同時に、茨城県、県社協、市役所、市社協、地元 NPO、JVOAD の 6 者により、被災者の全般的な事項に関する情報共有の場として「常総市災害支援情報共有会議」が設置された（人と防災未来センター 2016, 重松 2017）。

2016 年に発生した熊本地震では、本震から 3 日後から「熊本地震・支援団体火の国会議（以下：火の国会議）」が開催され、熊本地震の複数の被災地域で支援に関わっている約 300 団体が参加し、要援護者支援、避難所支援、物資、資金助成など被災者支援に関わる 13 のテーマについて話し合いが行われた（栗田 2016）。また、全国規模の情報共有会議の影響を受け、「益城がんばるもん会議（益城町）」「西原村 reborn ネットワーク（西原村）」をはじめとして、被災した 7 市町村では、地元規模の情報共有会議が行われていた。

また、近年発生した平成 29 年 7 月九州北部豪雨、平成 30 年 7 月豪雨においても、JVOAD

が内閣府と連携し、火の国会議と同様の全国規模調整である情報共有会議を実施している。

JVOAD 代表の栗田（2016）は、熊本地震における情報共有会議を実施していたものの、被災したすべての地域で活動する支援団体が参加したわけではなく、県南の市町村は常に支援が手薄だったと述べている。

熊本地震においては、発災後3日後という早

期に情報共有会議が設置され、全国規模の調整の影響を受け地元規模でも組織間調整が実施されたことから、潜在化が進んだと言ってよいだろう。しかしながら、熊本地震における課題として、全国規模の調整にすべての市町村が入っているわけではないこと、地元規模の調整がすべての市町村で実施されたわけではなかったことの2点が明らかになった。

3.4.2 分析枠組みにおける位置付けと調整上の課題

阪神・淡路大震災時以降、災害に特化したNPOの組織化と全国規模の組織間調整が実施されていたが、JVOADという全国的な調整の窓口となる組織が発足した。JVOADは、平時災害時問わず災害ボランティアに関わる団体や行政、社協とネットワーク構築を行う組織として活動し始めたが、これは多くのネットワーク組織が立ち上がった東日本大震災のニーズを受けて明文化し、つまり潜在化した姿であると考えられる。

JVOADが主導で行なった全国規模の調整機能としての「情報共有会議」は、関東・東北豪雨において創発し、熊本地震においても実施さ

れたことで潜在化が進んでいる。他方、熊本地震では、全国規模の影響を受けて、全国規模の情報共有会議に参加し、自分たちの地元規模の組織間調整に導入している市町村がある一方で、全国規模の組織間調整に参加せず、地元規模の組織間調整が立ち上がっていなかった市町村が存在していたことが課題として明らかになった。ゆえに、今後は、第一に全国規模での調整において被災市町村を取りこぼさないことが必要である。同時に、地元規模においても潜在化を進めていくことが、迅速な組織間調整を行うという意味で重要である。

4. おわりに

本研究では、第2章において、災害組織に関する既往研究を用いて、「創発的であるのか、潜在的であるのか」、「調整組織が全国規模であるのか、地元規模であるのか」という2つの軸を用いた分析枠組みを明らかにした。次に、第3章において、過去の災害における組織間調整について分析枠組みに当てはめ、課題を明らか

にした。

全国規模、地元規模双方の組織間調整の潜在化を後押しした要因としては、災害で生じた調整上の課題に応じて、制度が変化していったことがある。例えば、阪神・淡路大震災後に施行された災害対策基本法改正において、災害時のボランティア活動の有効性が盛り込まれた。ま

た、近年では、災害に特化したNPOや内閣府を中心として、災害ボランティアにおけるNPOや行政の連携についての指針（内閣府2018）が示され、その中で、事例紹介段階であるが情報共有会議について言及されている。

「潜在／創発的」という軸、「全国／地元」という軸を基にした独自の分析枠組みを用いて、災害ボランティアにおける組織間調整の現

状の課題を分析した点が本研究の特色である。しかしながら、「創発」「潜在」という枠組みで調整機能が効果的か否かを図っている点が本研究の限界である。実際の計画に反映させるためには、創発から潜在への移行期における実態を複数事例観察することで、「どのような過程、計画で潜在化しておくとより有効か」を明らかにする必要があり、今後の研究課題としたい。

註

- ⁱ 各類型の訳については田中（2003）を利用した。
- ⁱⁱ 1997年1月に日本海沖合で、ロシア船籍のタンカーであるナホトカ号が沈没した事故（敷田1998）。大量の重油が流出したため、漂着した重油を多くのボランティアが回収した（敷田1998）。

参考文献

- 渥美公秀・杉万俊夫・森永壽・ハツ塚一郎,1995,「阪神大震災におけるボランティア組織の参与観察研究」『実験社会心理学研究』35(2), 218-231.
- 渥美公秀・鈴木勇・菅磨志保・柴田慎士・杉万俊夫,2004,「災害ボランティアセンターの機能と課題-宮城県北部地震を事例として-」『京都大学防災研究所年報』第47号B,37-43
- 渥美公秀,2007,「災害ボランティアの動向-阪神・淡路大震災から中越地震を経て-」『大阪大学大学院人間科学研究科紀要』33, 97-112.
- 渥美公秀,2012,「災害ボランティアの組織論：即興の演出に向けて（特集 組織と危機管理）」『組織科学』45(4), 36-46.
- 渥美公秀,2014,『災害ボランティア：新しい社会へのグループ・ダイナミクス』弘文堂。
- 菅野拓,2016,「行政・NPO/NGO間の災害時連携のために平時から備えるべき条件」『地域安全学会論文集』29,115-124.
- 人と防災未来センター,2015,「平成27年9月関東・東北豪雨に係る常総市洪水災害における災害対応の現地支援に関する報告書」（取得日2018年10月1日）<http://www.dri.ne.jp/34flood>
- 栗田暢之,2016,「熊本地震におけるNPO・ボランティアの活動と課題」消防防災博物館ホームページ。（取得日2018年10月1日）http://www.bousaihaku.com/bousai_img/data/H28_dai4bu2.pdf
- 栗田暢之,佐谷説子,高橋良太,2019,「防災における行政・NPO・ボランティア～三者連携ネットワークのフロンティア＜三者連携をめぐる潮流＞～」,防災とボランティアのつどいIN愛媛講演資料
- 重松貴子,2017,「災害時要援護者の避難支援体制について-多組織連携に着目して-」,日本社会福祉学会第65回秋季大会報告原稿。
- 敷田麻実,1998,「海岸漂着重油の手作業による回収量の決定に関する研究：ナホトカ号重油流出事故の事例から」,石川県水産総合センター研究報告 = Bulletin of Ishikawa Prefecture Fisheries Research Center 1,47-54.
- 菅磨志保・立木茂雄・渥美公秀・鈴木勇,2004,「災害ボランティアを含めた被災者支援システムに関する一考察：宮城県北部地震における災害救援ボランティアセンターの事例より」『地域安全学会論文集』6,333-340.
- 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・山下祐介・渥美公秀編,『災害ボランティア論入門』弘文堂, 111-122.
- 菅磨志保,2015,「災害ボランティア」『都市住宅学』2015(88), 33-37.
- 鈴木勇・菅磨志保・渥美公秀,2003,「日本における災害ボランティアの動向」『実験社会心理学研究』42(2), 166-186.
- 全国社会福祉協議会,2011,「東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書」（取得日2018年10月1日）https://www.shakyo.or.jp/research/2011_pdf/11volunteer.pdf

- 全国社会福祉協議会,2016,「災害ボランティアセンターの支援体制の強化に向けて」(取得日 2018年10月1日) https://www.shakyo.or.jp/research/2016_pdf/volunt_eer_20160405_03.pdf
- 大門大朗・渥美公秀,2018,「災害後の被災地における被災者と支援者の関係を考える:2016年熊本地震における災害ボランティアセンターの事例から」『災害と共生』21: 25-32.
- 田中淳,2003「災害研究」田中淳・土屋淳二『集合行動の社会心理学ニューセンチュリー社会心理学2』,北樹出版,164-181.
- 特定非営利活動法人ジャパン・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」(取得日 2018年10月1日) http://tohoku.japanplatform.org/lib/data/rpt_tohoku2014network.pdf
- 内閣府,2018,防災における NPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック～行政・社会福祉協議会・NPO等の三者連携を目指して～
- 内閣府,2016,「第5回検討会:『災害ボランティアセンターについて』の論点整理」(取得日 2019年3月28日) http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/bousai_volunteer/dai5kai/pdf/05kentokaironten.pdf
- 中根和郎,2019,「北関東・南東北地方 1998年8月26日～31日豪雨災害の概要」(取得日 2019年1月16日) https://dil-opac.bosai.go.jp/publication/nied_natu_ral_disaster/pdf/37/37-01.
- 永松伸吾・越山健治,2016,「自治体の災害時応援職員は現場でどのように調整されたか」『地域安全学会論文集』29, 125-134.
- 永松伸吾・林春男・河田恵昭,2005,「地域防災計画にみる防災行政の課題」『地域安全学会論文集』7,1-10.
- 仁平典宏,2012,「3・11 ボランティアの「停滞・問題を再考する-1995年のパラダイムを超えて-」長谷部俊治・船橋晴俊編『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.
- 日本経済団体連合会,2011,「被災地におけるボランティア活動の実施について」.(取得日 2018年1月16日) <https://www.keidanren.or.jp/japanese/news/announce/20110928.html>
- 本莊雄一,2015,「東日本大震災における NPO/NGO のネットワーク組織の形成について (特集 再考: 阪神大震災からの復興 20 年)」『都市政策』(161), 104-118.
- 本莊雄一・立木茂雄,2015,「東日本大震災における創発的・多組織 ネットワーク (EMONs) 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』No.27,155-165.
- 本間照雄,2014,「災害ボランティア活動の展開と新たな課題」『社会学年報』43,49-64.
- 兵庫県,2015,「ひょうご震災 20 年ボランティア活動検証報告書」.(取得日 2018年10月1日) <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk12/kensyuhoukokusyo/kensyuhoukokusyo.html>
- ハツ塚一郎・矢守克也,1997,「阪神大震災における既成組織のボランティア活動」『実験社会心理学研究』37 (2), 177-194.
- J.W Bardo,1978,“ Organizational response to disaster: A typology adaptation and change” ,Mass Emergencies,3 (2-3) ,87-104.
- Brouillette,J.R. and Quarantelli,E.L.,1971,“ Types of patterned variation in bureaucratic adaptations to organizational stress” ,Sociological Inquiry,41 (1) , 39-46.
- Drabek,T.E.,Tamminga,H.L.,KilijaneK,T.S.andAdams,C.R.,1981,“ Managing multiorganizational emergency responses: emergent search and rescue networks in natural disaster and remote area settings” Univ. Inst. of Behavioral Science.
- Dynes,R.R.,Quarantelli,E.L.,1976,“ Organization communications and decision making in crisis” ,Miscellaneous Report,18, Disaster Research Center, University of Delaware. (Retrieved October 1,2018) <http://udspace.udel.edu/handle/19716/1274>
- JVOAD,2018,「九州北部豪雨災害支援活動報告」講演資料
- Jensen,J,Thompson,S,2016,“ The incident command system: a literature review” ,Disasters,40 (1) ,158-182.
- Parr,A.R,1970,“ Organizational response to community crises and group emergence” ,American Behavioral Scientist,13 (3) ,423-429.
- Quarantelli E.L,1988,“ Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings” ,Journal of Management Studies, 25, (4) , 373-385
- Quarantelli, E. L,1995,“ Emergent behavior and groups in the crisis time of disasters” ,Preliminary Paper #226,Newark,Disaster Research Center, University of Delaware. (Retrieved October 1,2018) <http://udspace.udel.edu/handle/19716/634>
- Stallings,R.A,1978,“ The structural patterns of four types of organizations in disaster” ,Disasters: Theory and research,1 (1) , 87-103.
- Yutzy,D,1964,“ Authority,Jurisdiction And Technical Competence Interorganizational Relationships At Great Falls, Montana, During The Flood of June 8-10” Report;7 Disaster Research Center, University of Delaware. (Retrieved October 1 ,2018) <http://udspace.udel.edu/handle/19716/1243>



重松 貴子（しげまつ・たかこ）

[生年月] 1992年4月

[出身大学または最終学歴] 東京大学大学院 学際情報学府 社会情報学コース 修士課程

[専攻領域] 災害社会学

[所属] 東京大学大学院 学際情報学府 社会情報学コース 博士課程 田中淳研究室

日本学術振興会 特別研究員 (DC2)

[所属学会] 日本災害情報学会、日本災害復興学会、地域安全学会、日本社会福祉学会など

Coordinating Disaster Volunteers in Japan: Focusing on Emergence and Latency

Takako Shigematsu*

This study focuses on the way of coordination in disaster volunteers.

According to previous research, "Latent - Emergent" "Region - Nationwide" was highlighted as a regulating factor of disaster organization. In this research, based on these factors, we clarified the transition of activities of volunteer organizations in Japan.

As a result, those that were "emergent" in the Great Hanshin-Awaji Earthquake will gradually change to "latent" after the Great Hanshin-Awaji Earthquake. In addition, along with the organization of disaster NPOs, "nationwide" organizations increased and cooperated with "local" organizations to support them.

Since the East Japan great earthquake disaster NPO centering on "nationwide" coordination function "latent" is progressing. However, as a problem at the present time, it became clear that it was not possible to "latent" at the "local" level.

* The University of Tokyo, Graduate School of Interdisciplinary Information Studies, Socio-information and communication studies course

Key Words : Disaster Volunteers, Coordination between Organization, DRC Typology, Emergent Organization, Operation manual