

平成 30 年 6 月 30 日現在

機関番号：34416

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K11943

研究課題名(和文) 災害過程における市民活動の役割に関する社会学的研究

研究課題名(英文) Sociological Study on the Roles of Civic Action for Disaster Process.

研究代表者

菅 磨志保 (SUGA, Mashiho)

関西大学・社会安全学部・准教授

研究者番号：60360848

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災以降、災害救援や復興支援において、市民セクターが果たす役割は拡大してきた。市民活動団体が利用可能な活動資金が増え、官民連携体制が構築されたことによって、行政の災害対応を補完・補充する役割から、行政対応を代替する役割も担うようになってきた。他方、救援から復旧への移行期においては、多くの課題が存在している。この時期、被災地では、支援活動の主体と内容が大きく変化していく。その中で、活動の連続性をいかに図るかという従来の課題に加え、外部依存度の高い活動体制に陥りやすい状況が生まれている。これらの課題の解決に、中間支援組織が重要な役割を果たす可能性を持っていることも、明らかになった。

研究成果の概要(英文)：After the East Japan Great Earthquake, the role of the citizen disaster relief and reconstruction support has been expanded. The role of non-profit organizations has changed. Their role was originally limited to supporting the government's disaster response but they now handle some of the government activity due to the increase in funds available and the establishment of a public-private partnership system. On the other hand, many issues loom in the period of transition from relief to reconstruction. During this period, the type and degree of disaster relief activities will change significantly in the affected areas. Other than the conventional problems of how to continue such relief activities, there is also the emergence of the citizens' increasing reliance on grant and subsidies which is a cause of concern. It became clear that there is a possibility for intermediary organizations to play an important role in solving these issues.

研究分野：社会学

キーワード：災害過程 市民セクター 被災者支援 官民連携 市民活動 中間支援組織

1. 研究開始当初の背景

申請者らは、阪神・淡路大震災の直後から、自発性に基づく被災者支援の活動とその活動システム（主に災害ボランティアセンター（VC））を多角的な視点から捉え、災害直後の「緊急社会システム（ESS）」下の活動や、長期に亘る復興支援活動を跡付け、その行動原理や固有の特徴を明らかにしてきた。しかし、過去の一連の研究がミクロな過程分析に重点を置いたものであったため、被災社会全体の中で市民セクターの役割や位置づけを十分に検討できていなかった。また、分析の対象となる時期も、緊急対応期と、復興段階に移行してからの活動を任意に区別して取り上げ、両者を連続した災害過程の中に位置づけ、被災地全体の動きの中で評価するといった作業も十分にできてこなかった。

東日本大震災に代表されるような大規模災害では、回復が長期化し、復興過程の中で、従前の社会的課題に対応しながら、さらには将来の防災・減災対策も進めていくことも求められる。従って、災害復興期に生じやすい問題の解明や、防災・減災を組み込んだ施策の検討をしておく必要がある。しかし、災害復興に関する実証研究は多くは無い。しかも、既往研究の多くは、公共土木事業など、被災地の“空間の再編”に関わる「大きな復興」に関するものに偏っており、個々の被災者が生活を取り戻していく過程をこれを「小さな復興」としておくに関する研究はごく僅かである。

2. 研究の目的

大規模災害が発生すると、被害の回復が長期に亘り、その過程で大量の資源動員が行われる。東日本大震災でも、広範囲に亘る壊滅的な被害状況が報道されると、全国規模の支援活動が展開されてきた。その中でも当初から市民セクターの活躍に対する期待は大きく、公的セクターは様々な制度的優遇措置を講じ、企業セクターは多額の活動支援金（寄付）や人材・ノウハウを提供してきた。市民セクターが災害時に果たす役割は、近年、益々大きくなってきている。

本申請研究では、1で述べたような背景と問題意識に基づき、また上述のような状況を踏まえ、大規模災害後の災害過程において、公的セクターとは異なる、市民セクターが果たしてきた役割を明らかにしていくことを目的とする。

特に、市民活動（団体）による「くらしの再建」に関わる領域の取り組みが、防災・減災・復興に関わるマクロな領域ととりわけ公共土木事業を伴う空間の再編に関わる取り組みにどのような影響を与えて

（又は与えられて）きたのか、これまで十分に検討されてこなかった「くらしの再建」をベースにした復興論、公共土木事業による復興の論理とは異なるの可能性についても検討する。

3. 研究の方法

本申請研究では、過去の大規模な災害事例（阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災など）を取り上げ、申請者らがこの20年の間に蓄積してきた災害に関わる市民活動のミクロな過程分析の結果に、今回新たに収集するマクロなデータ（活動者・活動資金等）と、20年目以降の事例調査に基づくミクロ・データを加え、災害社会学の分析枠組みである「時間」と「社会的単位」（A.H.バートン,1969=1974）という2軸に位置付けていく形で（図1）分析を進めていく。

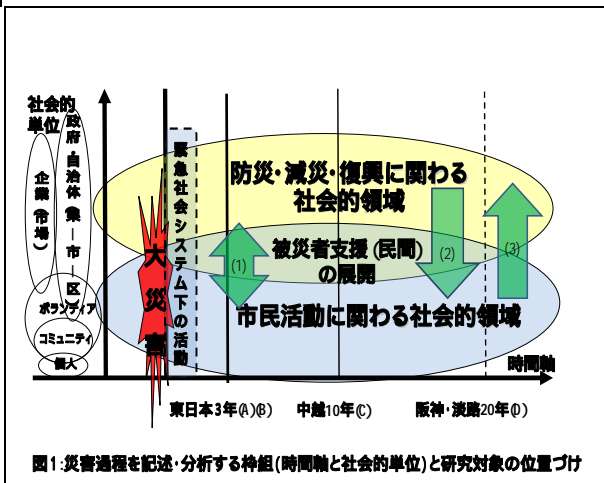


図1:災害過程を記述・分析する枠組(時間軸と社会的単位)と研究対象の位置づけ

4. 研究成果

東日本大震災以降、災害救援や復興過程における市民セクターの役割は、質的にもまた量的にも拡大する方向で大きな変化を遂げてきた。特に申請研究2年目に発生した熊本地震において、東日本大震災後に改定された法制度・対応体制が試験的に運用された結果、過去にないセクター間連携が行われた。

またその過程で災害支援経験者が、災害対応に必要な知見を提供する場（情報共有会議）が開設されたことも特筆される。以降の災害対応では、情報共有会議が開設されるようになり、市民による災害支援が、連携や資源動員に関して新しいステージに移行したこと、また事例研究に基づく生態的な検討に加え、実際の災害過程の中で過去の知識を現在の災害対応にどう移転できるかという動態的な検討の重要性も確認されることとなった。

こうした状況の変化も視野にいれながら

得られた成果について概説する。

まず、東日本大震災において、従来にない規模の活動支援金や補助金が市民セクターに流入し、活動資金が大幅に増えたことが挙げられる(業績:図書)。これにより大規模な資源動員が可能になり、そうした資源動員力を背景に、公的機関の災害対応の補完・補充ではなく、代替するような役割(避難所運営等)を果たすようになってきた。

東日本大震災の経験を踏まえて改正された災害対策基本法(2015)では、民間との「連携」が明記され、内閣府の検討会の中でもNPO/NGO等(市民セクターの主要なアクター)との連携のあり方が検討され、災害対策本部と連携を図る「連絡調整会議」を開いて情報共有を行うという「提言」が出された。その直後に発生した熊本地震では、この提言に描かれた「連絡調整会議」が開設され、官民それぞれの情報を共有しながら災害対応が行われる基盤が整えられた。この地震以降、市民セクターによる災害救援活動は、災害VCという個別(個々の被災者と個人ボランティア)の活動調整だけでなく、行政の災害応急対策と直接連携を図りながら、民間組織(企業の社会貢献を含む)が、仕事として行う支援活動も生み出してきたと言えるが、同時に、こうした実態は支援をめぐる新たな課題も生み出してきた。

被災地が災害救援から復旧・復興段階へと移行する際、支援においても、その活動内容と活動主体が大きく変化していくことになるが、その中で、どのように支援活動の連続性を図っていくか、また使える財源が急速に減少していく中で、活動の継続性をいかに確保していくかが大きな課題となってきた。本研究でも取り上げてきたが、一連の事例検討から、災害初期において、被災者ニーズを把握しつつ、外部支援の窓口機能を果たす中間支援組織が、救援段階から復興支援への移行期においても重要な役割を果たしうること、その為に必要な条件等に関する検討がまだ十分になされていないことが明らかになった。今後の研究課題として取り組んでいきたい。

また、本研究では、市民セクターによる支援活動が拡大したことに伴う新たな課題についても注視してきた。特に後者の問題に関して、東日本大震災後に比較的大きな額の活動助成を受けて復興支援活動を行ってきた団体の調査から、阪神・中越の支援過程と共通する要素を確認できたが、同時に支援の内容・体制が動員できた資源の質量に大きく規定されていたこと、かつてない規模の資源によって、復興段階への移行後も外部依存度の高い体制が維持された可能性があり、撤退のマネジメントと「受援力」を育てる必要があることも確認された。今後の研究につないでいきたい。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

山下祐介, 2015, 「東日本大震災・福島第一原発事故の復興政策と住民: コミュニティ災害からの回復と政策」『地域社会学会年報(特集: 東日本大震災復興のビジョンと現実)』27巻, 13-26頁(査読有).  
武田彩・山本大夢・葛原直樹・矢野誠也・西田俊司・森彩貴・北川拓人・杉野敬之・大久保泰斗・久米田玲水・井上拓哉・菅磨志保, 2017, 「若者による災害初期における遠隔地支援に関する一考察—2016年熊本地震におけるSNSを活用した情報支援事例より」『関西大学社会安全学部編『社会安全学研究』No.7, pp107-118(査読無)。

〔学会発表〕(計6件)

菅磨志保「災害に関わる市民活動の可能性と課題: 阪神・淡路大震災から中越地震を経て東日本大震災へ」『社会病理学会シンポジウム「東日本大震災: 記憶と未来」(2015年10月04日~10月04日)岩手県立大学。

菅磨志保「原発避難と地域再生(5): 中間的考察と研究課題」『日本社会学会(2016年10月08日~10月09日)九州大学。

菅磨志保「『火の国会議』の議事録に見る支援活動とこれからの復興に向けて」『熊本災害ボランティア団体支援ネットワーク』設立総会基調講演(2016年10月22日)熊本市市民活動支援センター・あいぼーと(招待講演)。

菅磨志保「災害復興期におけるコミュニティと支援」『東北社会学会(2017年7月16日)東北学院大学(公開シンポジウム)。

菅磨志保「自発性に基づく災害支援の可能性と課題—阪神・淡路大震災から熊本地震まで」『失敗学会(2017年7月22日)関西大学。

菅磨志保「次世代に災害教訓を継承する」『日本災害復興学会(2017年10月1日)兵庫県立大学(公開シンポジウム・パネリスト)。

〔図書〕(計6件)

山下祐介・金井利之, 2015, 『地方創生の正体』, 筑摩書房, 299頁。

関西大学社会安全学部編, 2016, (菅磨志保が第10章を担当)『ミネルヴァ書房『東日本大震災復興5年目の検証(「第10章災害ボランティアをめぐる課題」を分担執筆)』300頁(209-230頁を担当)。

室崎益輝・岡田憲夫・中林一樹監修、能呂雅之・津久井進・山崎栄一編, 2016, (菅磨志保が分担執筆)『法律文化社、『災害対応ハンドブック(「専門ボランティア」を

分担執筆)』205頁(42-45頁を担当)。  
山下祐介、2017、『「復興」が奪う地域の  
未来』岩波書店、256頁。  
古川勉・行友弥・山下祐介・宇根豊著、日本  
農業普及学会編、2017、『聞く力、つなぐ  
力:3.11東日本大震災・被災農家に寄り添  
いつづける普及指導員たち』農文協プロ  
ダクション、252頁。  
Mashiho SUGA、2017、Elsevier THE  
FUKUSHIMA AND TOHOKU DISASTER  
-A Review of the Five-Year Reconstruction  
Efforts.(Chapter11 Problems With Disaster  
Relief Volunteers) pp.195-216/334.

〔産業財産権〕

なし

〔その他〕ホームページ等

(特活)ジャパン・プラットフォーム「東  
日本大震災被災者支援プログラム(緊急  
対応期 2013年度~2015年度「共に生  
きる」ファンド事業(第12回~第24回  
助成期間)」のセーフティネット事業の評  
価委員として委員会・調査に参加、評価  
結果を報告書にまとめた  
([http://tohoku.japanplatform.org/docs/201707\\_tohoku\\_report.pdf](http://tohoku.japanplatform.org/docs/201707_tohoku_report.pdf))

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

菅 磨志保 (SUGA, Mashiho)  
関西大学・社会安全学部・准教授  
研究者番号: 60360848

### (2)研究分担者

山下 祐介 (YAMASHITA, Yusuke)  
首都大学東京・人文科学研究科・准教授  
研究者番号: 90253369

### (3)連携研究者

なし

### (4)研究協力者

なし