様　式　Ｃ－１９、Ｆ－１９－１、Ｚ－１９　（共通）

科学研究費助成事業　　研究成果報告書

平成 ３０ 年　 ６ 月 １９ 日現在

機関番号：１５５０１
研究種目：基盤研究(B)（一般）
研究期間：2013～2017
課題番号：２５２８５１５３

研究課題名（和文）大規模災害における創発型自治体間支援とそのフィードバック効果に関する研究

研究課題名（英文）Emergent and Local Collaborative Projects for Disaster Relief in the Great East Japan Earthquake: A Sociological Study on Their Functions, Facilitating Factors and Feedback Effects

研究代表者
横田　尚俊（YOKOTA, Naotoshi）

山口大学・人文学部・教授

研究者番号：１０２４０１９４

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費）　　13,200,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、東日本大震災における被災地・被災者への支援活動のうち、広域かつ多様な形で行われた自治体間支援に焦点を合わせ、その特質・機能と促進要因、さらには（支援を実施した当該自治体・地域社会への）フィードバック効果等を、調査研究によって明らかにした。なかでも、さまざまな組織・主体が対等な立場で協力して支援を行う「創発ガバナンス型支援」の意義に注目し、首長のリーダーシップや、活動実績のある市民活動団体および団体間ネットワークの存在、被災地としての受援経験などがその促進要因として作用したこと、地域の防災活動や新たな市民活動の展開等においてフィードバック効果がみられる点などを明らかにした。

研究成果の概要（英文）：We carried out social research on emergent disaster relief projects, especially local collaborative ones in the Great East Japan Earthquake to elucidate their functions, facilitating factors for them and feedback effects to local communities in which relief actors reside.
Considering relief actors, facilitating factors are as follows: Leadership of innovative head of local government and existing local cooperative power on the basis of association networks, previous disaster experience of community and so on. As for feedback effects, We found out that some voluntary associations, which participated in disaster relief projects, in turn played an active role in other ones around their own local communities, or in disaster prevention programs there. From now on, emergent and local collaborative projects will be the mainstream of relief ones in great disasters, because of their positive social effects and increasing same types generally in social problem-solving.

研究分野：社会学

キーワード：自治体間支援　大規模災害　創発型支援　創発ガバナンス型支援　フィードバック効果

１．研究開始当初の背景

2011 年３月 11 日に発生した東日本大震災は、未曽有の大規模災害（広域複合災害）であったが、被災地・被災者の支援活動においてもこれまでにない広域かつ多様な取り組みが見られた。ボランティアや NPO、行政、企業などさまざまな担い手による支援が実施されたが、これら多様な主体間の連携・協力の下で、創発的かつ組織的な支援の取り組みが全国的規模で展開された。そのひとつが自治体間支援であり、なかでも「創発ガバナンス型支援」（地方自治体に属する多様な主体が自発的に協力・連携体制を構築して行われた支援活動）の隆盛に、われわれは注目した。

社会学分野での災害支援に関する研究としては、阪神･淡路大震災を対象に、支援を行うボランティアと被支援者との関係を、ミクロな行為論的視点から解明した研究が先駆的であり、東日本大震災においても、避難所や仮設住宅における支援、原発災害による遠隔避難者への支援を対象にした調査研究などが行われたが、自治体間の支援に焦点を当てた研究は少なかった。

行政学などの分野では、東日本大震災における自治体間支援の機能を、防災面での課題や防災・減災対策の有効性という側面からとりあげ、暫定的な政策提言にまで踏み込んだ研究もみられたが、研究視点がもっぱら防災・減災対策の技術的・制度的側面に限定されていた。

これに対して、本研究は、自治体間支援の機能や類型を明らかにするとともに、とりわけ「創発ガバナンス型支援」が支援自治体側の政策や地域社会に及ぼす影響を、地域社会学の視点から解明しようとした。

２．研究の目的

本研究では、東日本大震災における自治体間支援の全体像を把握しつつ、事前協定に基づく職員派遣などの制度化された支援よりも、官民協働型の創発ガバナンス型支援に特に注目し、その特質を解明することを目指した。支援側の自治体を主たる研究対象として、自治体間支援の実態・機能を明らかにするとともに、創発ガバナンス型支援を促した諸要因、およびそれらの取り組みが支援側の自治体政策と地域社会にどのようなフィードバック効果（自治体政策の改変や地域社会の構造変動に対する影響）をもたらしたのかという点を解明しようとした。

３．研究の方法

まず、自治体間広域支援に関する量的調査（全国 16 県の市町村を対象としたアンケート調査）を実施し、東日本大震災における自治体間支援の実態および全体像を把握しようとした。支援内容を、「送り出し支援」（人員や情報、物資、義援金等の被災地・被災者への提供）、「受け入れ支援」（遠隔避難者への住宅提供および避難生活支援など）、「交流型支援」（被災自治体と支援自治体との交流イベント、被災地児童の一時滞在・ツーリズム型受け入れと交流活動など）に区分し、どのような支援が行われたのか、また支援活動が果たした機能、支援における問題点・課題、支援の地域的特徴、などを明らかにしようとした。

量的調査データの分析とインターネット HP による自治体支援情報の収集・整理に基づいて、創発ガバナンス型支援のタイプに属する事例を抽出し、自治体行政担当者や支援の担い手に対する聞き取り調査、資料の収集・分析によって、その機能・特質と促進要因、支援自治体の政策・地域社会構造へのフィードバック効果などを解明しようとした。

４．研究成果

東日本大震災自治体間支援に関する量的調査のデータを分析した結果、以下の点が明らかになった。

（１）東日本大震災では、国や法の要請に基づいて行われる支援のみならず、自治体間の平時の交流や独自判断に基づく支援（創発的な自治体間支援）が数多く行われた。

（２）被災地との距離に関係なく、全国的規模で支援の広がりが生じていた。但し、そこには地域的な差異・特質もみられる。

①被災地に近い東北地方の自治体で、災害支援への積極的意義を認める傾向が他地方の自治体に比べて強い。

②東海地方では、災害支援により「市民との協働」や「民間団体との交流」が活発化する傾向がみられたのに対して、東北地方では、町内会など地域住民組織の活動が活発化し、市町村とそれら団体との協力関係が強化される傾向がみられた。

③南海トラフ地震の被害が懸念される四国地方では、支援活動の成果を地域にフィードバックする活動が活発であり、それらが防災対策の見直しへと結びつく傾向がみられた。

これらの特質（地方間の差異）を左右するのは、被災地との距離や地域社会の特質（たとえば都市度）、大規模災害に対する危機意識などであると考えられる。

（３）災害支援の成果を今後の防災対策にフィードバックしようとしている自治体が数多く存在すること（特に南海トラフ巨大地震による甚大な被害が想定されている地域でそうした傾向が顕著であること）が、調査時点で明らかになった。

（４）本研究であらかじめ注目していた、住民や民間団体と自治体行政との連携・協働に基づく新たな支援（創発ガバナンス型支援）も、全国的にみられた。創発ガバナンス型支援の形成と、各地域における NPO・ボランテ

ィア団体の数や活動状況の活発度とには一定の関係が存在しており、いわば「市民社会の成熟度」が創発ガバナンス型支援を促す一要因ではないかとの仮説が得られた。

以上の量的調査データの分析結果等に基づいて、創発ガバナンス型支援の特質・機能と展開メカニズム、その促進要因、フィードバック効果等に関する事例比較研究を実施した。その結果、以下の点が明らかになった。

（５）多様な創発ガバナンス型支援が展開されたが、支援の中心は、遠隔避難者に対する生活支援や当事者間の交流・ネットワーク形成支援であり、それらは被災後２～３年で休止・終了となる傾向がみられた。これに対して、被災地域・被災者との交流型支援はその後も持続していく傾向がみられる。

（６）創発ガバナンス型支援が生み出された社会的条件として、阪神・淡路大震災以降における災害支援実践の蓄積、地方分権化の下での「改革派首長」の登場とそのリーダーシップ、官主導から官民協働・ガバナンス型の公共政策への転換、などを、あげることができる。

（７）創発ガバナンス型支援にも地域差が存在する。概していうなら、被災地の周辺地域では、避難者の流入や被災地への物的・人的救援などの点で否応なく支援体制を組まざるをえなかった自治体も数多い。これに対して、遠隔地自治体では、支援対象自治体との歴史的な縁、交流実績や過去の被災・受援経験などに基づいて、「支援の想像力」が多様な主体に共有され、それをバネに持続的な支援が行われていったと考えられる。

特に遠隔地においては、①災害以前に支援自治体と被災自治体との間に交流が存在したこと、②自治体行政と NPO、民間団体相互の間に協働型問題解決の実績があり、信頼関係が存在すること、③かつて被災して支援を受けた経験があったり、阪神・淡路大震災後に災害救援ボランティア・ネットワーク形成に取り組んだりするなど、何らかの「被災経験」がバネになっていること、などが、創発ガバナンス型支援の促進要因となっている。

（８）創発ガバナンス型支援のフィードバック効果もいくつか現れてきている。

①支援した自治体や地域社会の側に、防災・減災面での対策や取り組みを強化しようという傾向がみられる。たとえば、被災地や避難者への創発ガバナンス型支援に参加した市民活動団体が、遠方避難者に対する支援活動を継続しつつ、その経験を活かして、地元や隣接地における災害支援活動（2014 年 8 月に発生した広島土砂災害、2016 年 4 月に発生した熊本地震など）を展開したり、地域防災活動の主要な担い手として活動したりしている。

②支援に参加した市民活動団体の中には、NPO 法人格を取得し、遠方避難者支援活動の延長線上で、新たなソーシャル・ビジネス（避難者を雇用したカフェの運営、地元企業と連携した商品の開発・販売など）を展開しようとしている事例もみられる。また、創発ガバナンス型支援の展開過程で、遠方避難当事者自身によって相互支援を目的とした団体が結成され、地元ボランティア団体と協働で、拠点事務所の運営や事業活動を行っている事例も存在する。

このように、創発ガバナンス型支援における組織間ネットワークを活かした新たな災害支援活動、地域防災活動の展開や、支援に関連したソーシャル・ビジネスの創出、遠方避難者支援活動を通した新たな組織間ネットワークの展開といった形で、フィードバック効果が現れてきている。これらは、地域社会における防災機能・災害支援機能の強化や、地域問題解決の新たな主体形成などへとつながる可能性を秘めている。

東日本大震災における自治体間支援、とりわけ創発ガバナンス型支援の噴出は、今後の大規模災害においても、同様な支援によって被災地・被災者を助けようとする大きな潮流（新たな災害救援文化）の胎動だと考えられる。

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 14 件）

① 速水　聖子、被災地・福島をめぐる社会的分断と共生についての考察、山口大学文学会志、査読無、67 巻、2017、pp.1-22、

② 檜槇　貢、遠隔地連携による都市形成の可能性、地方行政、査読無、10657 号、2016、pp. 10－13

③ 横田　尚俊、特集「災害問題の社会学」によせて、社会分析、査読無、43 号、2016、pp.3－5

④ 室井　研二、巨大地震被災想定下の地域社会―高知市の事例より、社会分析、査読有、43 号、2016、pp. 45－62

⑤ 室井　研二、南海トラフ巨大地震被災想定地域の研究（1）―高知市の都市化と空間構造の変容―、名古屋大学社会学論集、査読無、36 号、2016、pp.49－70

⑥ 小内　純子、北海道・札幌市における震災避難者支援システムの形成と現段階、社会情報、査読無、24 号、2015、pp.57－85

⑦ 横田　尚俊、戦後日本における災害・防災政策の展開、山口大学文学会志、査読無、64 巻、2014、pp.1－26

⑧ 速水　聖子、コミュニティの制度化をめぐる課題と展望、山口大学文学会志、査読無、64 巻、2014、pp．27－44

⑨ 速水　聖子、東日本大震災における自治体間広域支援の創発性、第 12 回都市水害に関するシンポジウム講演論文集、査読無、12、2013、pp.5－11

〔学会発表〕（計 19 件）

① 速水　聖子・横田　尚俊・山下　亜紀子、遠方避難者における当事者間相互支援のネットワーク化、第 4 回震災問題研究交流会、2018

② 黒田　由彦、なぜ、大量の犠牲者が出てしまったのか、第 89 回日本社会学会大会、2016

③ 田中　重好、なぜ、大量の犠牲者が出てしまったのか、第 89 回日本社会学会大会、2016

④ 室井　研二、南海トラフ地震の社会学的研究、地域社会学会第 41 回大会、2016

⑤ 酒井　恵真・小内　純子、被災地・避難者支援における遠隔地自治体の役割と地域ガバナンス―北海道の事例、地域社会学会第 40 回大会、2015

⑥ 檜槇　貢、自治体防災政策の独自性、日本都市学会第 62 回大会、2015

⑦ 室井　研二、南海トラフ巨大地震被災想定地域の研究―「下から」の防災の検証―、日本社会分析学会第 130 回例会、2015

⑧ 室井　研二、南海トラフ地震被災想定地域の災害脆弱性と住民の防災意識、地域社会学会第 40 回大会、2015

⑨ 横田　尚俊、災害支援パラダイムの転換、弘前大学防災社会研究会第 25 回公開研究会、2014

⑩ 小内　純子・酒井　恵真・佐々木　千夏、北海道札幌市における震災避難者支援システムの形成と現段階、第 62 回北海道社会学会大会、2014

⑪ 平井　太郎・田中　重好・横田　尚俊、分権化と災害支援(1)―災害パラダイムの転換とは何か、日本都市社会学会大会第 32 回大会、2014

⑫ 室井　研二、分権化と災害支援(2)―自治体間支援の展開と地域社会、日本都市社会学会大会第 32 回大会、2014

⑬ 室井　研二、自治体間支援全国調査から見える地域社会、弘前大学防災社会研究会第 25 回公開研究会、2014

⑭ 横田　尚俊、東日本大震災と災害社会学、第 86 回日本社会学会大会、2013

⑮ 田中　重好・黒田　由彦、東日本大震災における自治体間支援の研究 1―問題意識と分析視角、地域社会学会第 38 回大会、2013

⑯ 平井　太郎・檜槇　貢、東日本大震災における自治体間支援の研究 2―自治体における支援の正当化プロセス、地域社会学会第 38 回大会、2013

⑰ 室井　研二・速水　聖子・横田　尚俊、東日本大震災における自治体間支援の研究 3―市町村の県別集計にみられる傾向、地域社会学会第 38 回大会、2013

〔図書〕（計 2 件）

① 三浦　典子、横田　尚俊、速水　聖子、坂口　桂子、室井　研二、三隅　一人、瀬崎　吉廣、坂本　俊彦、山本　努、叶堂　隆三、高野　和良、稲月　正、林　寛子、山下　亜紀子、王　上、張　雲武、学文社、地域再生の社会学、2017、PP.98－115、133－150、全315頁

② 金子　勇、友枝　敏雄、三重野　卓、田中　重好、吉原　直樹、松宮　朝、米村千代、坂野　達郎、青山　泰子、稲月　正、ミネルヴァ書房、計画化と公共性、2017、pp.129－162、全261頁

〔産業財産権〕

○出願状況（計 0 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況（計 0 件）

名称：

発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等

６．研究組織
(1)研究代表者
横田　尚俊（YOKOTA,Naotoshi）
山口大学・人文学部・教授
研究者番号：１０２４０１９４

(2)研究分担者
室井　研二（MUROI,Kenji）
名古屋大学・環境学研究科・准教授
研究者番号：２０３１００１３

黒田　由彦（KURODA,Yoshihiko）
椙山女学園大学・文化情報学部・教授
研究者番号：３０１７０１３７

檜槇　貢（HIMAKI,Mitsugu）
長崎国際大学・人間社会学部・客員教授
研究者番号：４０３３７４２３

田中　重好（TANAKA,Shigeyoshi）
弘前大学・大学院地域社会研究科・客員研究員
研究者番号：５０１５５１３１

平井　太郎（HIRAI,Taro）
弘前大学・大学院地域社会研究科・准教授
研究者番号：７０５７３５５９

小内　純子（ONAI,Junko）
札幌学院大学・社会情報学部・教授
研究者番号：８０２０２０００

速水　聖子（HAYAMI,Seiko）
山口大学・人文学部・教授
研究者番号：９０２７１０９８

(3)連携研究者
酒井　恵真（SAKAI,Eshin）
札幌学院大学・名誉教授
研究者番号：８００７３４９３

富田　充保（TOMITA,Mitsuyasu）
相模女子大学・栄養科学部・教授
研究者番号：２０３０５８８２

佐々木　千夏（SASAKI,Chinatsu）
旭川大学短期大学部・幼児教育学科・助教
研究者番号：５０７１１２２２

(4)研究協力者
（　　）