

神戸市における災害支援体制について

—「受援力」に焦点を当てたインタビュー調査—

山田 大生¹・松浦 均²

Organized Disaster Relief in Kobe city, Focused on “Juen-ryoku”

Hiroki YAMADA and Hitoshi MATSUURA

要 旨

阪神大震災や東日本大震災などの大規模災害が発生した際には、これまでも全国から被災地に対して多くの支援が行われた。それらの支援は自治体によるもの、ボランティアによるものなど多様な形で行われるが、被災地では実はそれらの支援を必ずしもうまく受け入れることができたわけではない。被害があまりにも大きく、受け入れる側の自治体自体が被災して機能せず、支援の受け入れがうまくいかないという状況が多々見られた。すなわち、自治体の想定を超える災害が発生したら、支援を受けたくても支援を受け入れる力がなく、折角の支援がスムーズに進まない事態に陥る。支援をうまく受け入れる、そうした力が必要ではないだろうか。本研究では、この支援を受け入れる力である「受援力」という考え方に着目し、この考え方において先進的である神戸市の受援計画についてヒアリングを行い、災害時における自治体の組織的対応について検討した。具体的には神戸市危機管理室防災担当の方、災害ボランティア経験者の方、神戸市社会福祉協議会にインタビュー調査を行い、支援受け入れに必要な考え方や課題、現状について知ることができた。

災害支援では、被災者の情報や支援に必要な情報など、そういった情報の共有が必要不可欠であるが、そうした情報共有できる場をまずは整備することが受け入れ側に必要である。また、支援者への配慮や支援の効率化のために準備できるものは受け入れ側が準備しておくこと、支援者への指示を明確にするための体制を整えておくことも必要である。そして、支援者との協力関係や連携体制を事前に作っておくことがこれからの災害支援にとって重要なポイントになることが考えられる。

しかしながら、支援受け入れ、すなわち「受援力」や「受援計画」についての考え方は全国的にまだまだ浸透しておらず、現在の状態では多くの自治体で支援受け入れがうまくいかないと予想される。さらに、災害ボランティアとの連携や協力関係も必要と考えられているにもかかわらず、関係がうまく作られていないことや受援計画そのものの実効性、システム化の問題などまだ検討すべき課題も山積している。

今年2016年4月に発生した熊本地震では、やはり受援力が問題となっていた。受援について考えることは支援について考えることでもある。受援と支援はまさに対になる概念であるため、支援を考えることが受援力を高めることにもつながるだろう。今後の来るべき災害に備えられるよう日本全体の各地域で受援力を高めていく施策が必要と考える。

目 的

1-1 はじめに

日本は、地震をはじめとした自然災害が多い国である。1923年に起きた関東大震災、1995年の阪神淡路大震災、発生から5年を経た2011年の東日本大震災といった大地震による未曾有の災害のほか、2000年

の東海豪雨、2011年の東紀州豪雨災害、2014年の広島県での豪雨土砂災害など、甚大な災害が数多く発生している。2014年の御嶽山の噴火の後、2015年においても、口永良部島、阿蘇山、浅間山、箱根（ただし小噴火）でも噴火しており、噴火や洪水などによる被害が人々を苦しめている。今年2016年4月には熊本地震（震度7）が発生、10月には阿蘇山が噴火し、鳥

¹ 名古屋市児童福祉センター

² 三重大学教育学部

取で地震が発生した（震度6弱）。今後も南海トラフを発生源とする地震が起きる確率は70～90%と言われており、昨今の異常気象の影響からも様々な自然災害が起こることが予想される。

人々はこうした自然災害が発生する度に力を合わせてその困難に立ち向かい、復興や発展への努力をしてきた。東日本大震災が発生した2011年には日本漢字能力検定協会が発表したその年の漢字として「絆」が選ばれ、協力すること、助け合うことが改めて注目された。

阪神大震災のときは、あれほどの大災害は戦後初めてであったということから、諸々の対応は組織的なものではなく、個人的なものだったと推測する。実際、神戸市内外における被災状況は、ライフラインの完全停止、鉄道の線路破壊によるストップ、国道や高速道路の高架橋崩壊による道路寸断、それによる交通網破壊と流通系のストップ、住宅損壊等のなかで、行政が主導する組織的支援活動はほとんどできなかったようである。そのような状況で動いたのがボランティアであった。個人のボランティアが全国から駆けつけ、被災地で支援活動を行った。全国から延べ200万人以上がボランティアとして参加したということであるが、このような情景は日本では初めて見るものであった。この経験が今も生きていて、大規模災害が起きるとボランティアが活躍するという構図は、現在では定着したといえる。

ところで、大規模災害時におけるこのような援助・支援活動は、主に一般市民によるものに注目が集まりやすく、報道の対象もそうした一般市民の活動を取り上げることが多い。阪神大震災以来ずっとそうなのではないか。実際は行政組織（地方自治体や警察や消防等の災害対応の組織）でも対策を立てながら、よりスムーズな対応をするべく様々な検討を行っているはずなのだが、そうした対応については案外報道されることがなく、一般市民が知るところではないように感じている。災害対応には多くの人々の力が必要なことは当然であるが、それだけでなく行政自治体の力も当然必要であり、行政と被災者と支援者との相互の関係性は十分に考えていく必要がある。

したがって、本研究では、そのような行政の行動の側面に焦点を当てて、災害時における行政自治体と支援についての関係について、実際にどのような対策が立てられているのかという観点からのアプローチをして考察していきたいと考えている。災害については、社会心理学分野でも研究テーマとして一定の知見が蓄積されているが、地方自治体等の行政による災害対応状況を取り上げている研究はほとんど見られない。今回はそういう意味でも行政による災害対応に着目し、

災害支援ボランティアの見解との対比という観点からまとめていく。

1-2 地方自治体による災害支援（被災地支援）について

災害支援は、個人のボランティアだけでなく自治体による支援が大きな役割を果たす。たとえば被災地の近隣自治体は被災状況も把握しやすく迅速に支援に対応できる。また遠方の自治体は対応に時間はかかるものの状況に合わせた対応が可能である。こうした自治体間による相互支援体制はそれなりに想定されており、複数の都市によって事前に定められた協定に基づくものや、一対一で独自に結んだ協定に基づくもの、災害を機に新たに支援に入ったものなど実に多様な形のものがあり、実際にその枠組みで支援が行われた事例もある。その中でも一対一で行われた「対口支援（ペアリング支援）」や「カウンターパート方式」と呼ばれる支援が東日本大震災では非常に大きな効果を発揮した（本莊，2013）。

対口支援とは被災自治体と支援側自治体が一対一で関係を結び、各種の支援をその自治体同士で行うものである。この対口支援は2008年に発生した中国・四川大地震の際に注目され、中国政府によって指定された各省が被災した各県を一つずつ支援していく仕組みでその結果、迅速な復興に大きな役割を果たした。この仕組みは中国では1970年代末から行われていたものであり、「対口」とは中国語でペアを意味している。この考え方を日本版として考え直し、実行したことでより細かい支援を行うことができた。関西圏の8府県と4都市で構成され、広域な行政事務を行うことを目的として発足した関西広域連合がいち早い対口支援を決め、被災地の一つの県ごとに構成している2、3の県を集中して割り振って支援を行った。

また、カウンターパート方式は対口支援と似た考え方であるが、これは被災自治体に対して遠方の自治体が独自に働きかけ行われた一対一の支援の方法であり、対口支援と同じくきめ細かい支援が可能となる。カウンターパート方式の主な例として名古屋市の取り組みが挙げられ、東日本大震災のときは、名古屋市は岩手県陸前高田市の行政機能やその他の支援を包括的に行い、素早い対応のもとで陸前高田市の復興につながった。名古屋市は災害復興における職員の派遣だけでなく、その後の復興を後押しするような持続的な支援も行うことになった。

応援協定に基づく支援はもちろんのことであるが、東日本大震災では押しかけ支援という形で行われる支援が多かった。実は、先に挙げた関西広域連合の対口支援や名古屋市のカウンターパート方式による支援は

事前に応援協定を結んでいたわけではなく、独自の判断で動いた結果、支援がスムーズにできた事例である。そして、震災後に改めて協力関係を作っている。

こうした自治体の自発的な支援が広がったことから神谷（2013 b）はこの2011年を今後「自治体連携元年」と呼ばれることになるかもしれないとし、今後の自治体支援の方向性を考える契機になったと考えている。

従来、行政自治体による被災地支援は国からの指示を待ってから行われることが多く、「国—地方自治体」というタテ関係が強い傾向にあったが、東日本大震災では地方自治体相互のヨコ関係が機能したことが大きかったと言える。被災地の自治体からの要請に基づいた支援は協定によるものもあるが、国からの要請に基づいて応援職員を派遣することもある。こうすることで多くの職員を派遣することができる。しかしこの場合、派遣元の自治体と応援要請をした派遣先の被災地自治体との間で調整を行わなければならない、その時間がかかってしまい迅速な対応ができなくなってしまう。その点では地方災害自治体同士が連携して行った今回の東日本大震災時のような職員派遣を含む支援は、迅速な対応がしやすく、相手自治体の状況を考えて動くことができる。

こうした状況を反映し、2011年6月に施行された東日本大震災復興基本法第2条2項で「国と地方公共団体との適切な役割分担及び相互の連携協力並びに全国各地の地方公共団体の相互の連携協力が確保されるとともに、被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて、女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと」などとされ、自治体相互の連携協力の確保が明記された。

今後の災害支援において、地方自治体同士による支援、自治体間連携は中心的な方法になってくると考え、この観点から検討する意義は大きいと考える。

1-3 災害ボランティアによる支援

阪神大震災や東日本大震災のような大規模な自然災害が発生した際には、被災した自治体の行政機能がマヒして自らの災害救援活動を行うことができないし、実際にできなかった。したがって前述のとおり全国から災害ボランティアが駆けつけて活動することになる。ボランティアの力は当然必要であるし、大きい。神戸市社会福祉協議会（2014）は災害ボランティアを「災害発生後に、被災者の生活や自立を支援し、また行政や防災関係機関等が行う応急対策を支援する、自発的に能力や時間を提供する団体」として「神戸市地域防災計画（地震対策編）」に記載された内容に従って定義した。そして災害ボランティアは医師や看護師等

専門的な技術や知識を活用する専門職ボランティアと一般ボランティアに区別される。一般ボランティアは主にNPO団体、企業、学生、その他民間の個人などによって構成され、その活動は非常に多彩なものとなっている。

阪神淡路大震災の時はそれぞれのボランティアが個々で活動していたため（組織的な対応がまだできていなかったため）「点」での支援になっていたが、東日本大震災ではそれぞれの団体が支援のネットワークを広げることで「面」での支援につながるようになった。こうしたことからボランティアの広がりを見ることができ、その背景にはインターネットの普及が大きな影響を与えている。阪神淡路大震災の時にはインターネットはあったものの現在ほど普及しておらず、情報交換などはしづらかった。一方、東日本大震災時はインターネットは世界中に普及しており、ネット上での呼びかけや情報提供も頻繁に行われた。他にも移動手段の発達や各技術の発展がボランティアの支援に大きな影響を与えている。

神谷（2013 a）も東日本大震災におけるボランティアの活躍を、阪神淡路大震災と比較すると、①全般的、②広範的、③組織的といった傾向が強くなった印象を受けるとしている。①の「全般的」とは、よりボランティアの裾野が広がり、一部の特殊な人ではなく、大勢の普通の人を取り組むものという感覚が一般的になったということである。②の「広範的」とは、インターネットなどによって支援の輪が広がったということである。③の「組織的」とは、大学や民間団体、企業なども組織を挙げて支援し、各団体が連携したということである。

これらの災害ボランティアは今やその迅速な対応と支援によって回復・復旧には必要不可欠な存在として現在も大きく発展している。ボランティアが発展するきっかけとなった阪神淡路大震災の時は各地から延べ約216万人ものボランティアが駆けつけた（兵庫県、2006）。この1995年は後に「ボランティア元年」と呼ばれるようになった。また全国社会福祉協議会（2015）によると2011年の東日本大震災で活動したボランティアは岩手県、宮城県、福島県の3県合計で約147万人が駆けつけたという。まさに多くのボランティアが災害支援の力になっていることがわかる。（注：ボランティアの数は期間の区別などにより資料によって数が異なる）

しかしながら、阪神淡路大震災の時は非常に多くのボランティアが全国から駆けつけたため、実際のところは、自治体（＝神戸市）はボランティアをうまく受け入れることができず、その力を効率よく利用することができない状態になった。この問題は、被災地にお

ける災害救援を受け入れる際の教訓として、その後検討されることになった。

先般の東日本大震災では、阪神淡路大震災時に比べて災害ボランティアについての理解が自治体全体に広まっており、ボランティア側としても活動への考え方が変化した。その結果、ボランティアの質は向上している様子も見られたが、この「支援の受け入れ（ボランティアの受け入れ）」の問題は依然として残っていたと言える。その原因としては、災害発生エリアが神戸の時よりも格段に広範囲であり、そのうえ大津波による壊滅的状况に陥ったことが大きい。それにより、各被災自治体そのものの行政機能が完全に停止してしまい、近隣はもちろん、遠方からの自治体の応援や支援、災害ボランティアの応援や支援の受け入れをうまく受け入れることができなかった。そのため、被災地全体が大混乱してしまうという事態になった。東日本大震災のボランティア支援受け入れに関しては、数字だけ見れば、阪神淡路大震災の時に比べボランティア数が少ないことがわかる（147万人<216万人）。数字には表れていないものがあるにせよ、あまりの被害の大きさのため、ボランティアに行くことをためらい、初動としての数が減少してしまったことが挙げられる。地震発生から2か月間では阪神大震災時は約100万人であったのに対し、東日本大震災では約22万人で4分の1程度しかボランティアがいなかったことになる（兵庫県，2005；全国社会福祉協議会，2015）。同時に受け入れ側地域のほとんど全部が被災しているためにボランティアが来ても受け入れを拒否せざるを得ないということが起こってしまった。そのため「県外ボランティアお断り」ということが問題にもなった。「ボランティアに行きたいのに行けない」、「受け入れたいのに受け入れられない」といった葛藤が互いに生まれてしまい、両者の思いがすれ違うことになってしまった。さらにメディアなどでもボランティア自粛の考えが伝えられるなど被災地の状況を考慮してのことなのか、よくわからないような動きすら出てきてしまった。

このようにボランティアの支援が被災地域手前の段階の自治体で止まってしまい、被災地まで行けず、被災地には支援が全く届かないことにもつながった（Figure 1 参照）。被災地域が、支援をうまく受け入れられないことにより、支援物資があふれたり、特定の被災地（何とか入れた場所）に人があふれてしまった

りなどすれば、適切な支援に至らず、復興・復旧に更なる時間がかかってしまうことになる。想定外の事態が起こってしまった時に特にそのような状態に陥ってしまうことが考えられ、そういう時ほど冷静な対応が求められる。

こうした状況をなくしていくために、自治体には被災した際にどのように対応するか、全国から来てくれる災害支援をどのように受け入れていくか、その方策を考えておく必要がある。このような対応策を「受援力」と呼んでおり、この受援力を高めておかなければならないという考え方が今必要であるとされている。

1-4 自治体の「受援力」について

「受援力」とは、災害時にボランティア等の支援者や支援団体を地域で受け入れる環境や知恵のこと（内閣府，2010）であり、これからは日本の自治体は被災した場合に備えて「受援力」が必要になってくるとされている。

「受援」という言葉はその言葉自体造語であり辞書にも載っていない。おそらくほとんどの人がこの言葉を知らないであろう。この「受援力」は、平時から地域において災害時の対応を意識し計画作りを進めていくことで高めていくことができる。また地域における受援力は、そのままその地域の課題であるわけで、行政が中心になって速やかに進めていく必要がある。

そういうわけで、阪神大震災を教訓に神戸市では「受援力」を考えている。阪神淡路大震災の時の支援の受け入れ側と東日本大震災での支援側の双方を経験したことを踏まえ、全国の自治体に先駆け、東日本大震災へ駆けつけた応援職員や被災地職員を対象としたヒアリングアンケート調査などを基にして平成25年3月に「神戸市災害受援計画」を作成した。

「受援計画」とは、災害発生時に発動される支援受け入れに関する計画であり、この受援計画に沿って災害対応の各業務と、それに関する全国からの支援の受け入れ作業が行われる。受援計画の作成によって被災時に効率的な支援受け入れを行うことができるようになることが考えられ、支援のあり方、受援のあり方を明確にすることができると考えられる。

このような受援計画策定は、神戸市以外の自治体でも、消防や水道などの分野では策定されていることもあるが、災害分野については他の自治体ではまだ策定



Figure 1 災害時の支援（ボランティア）の停滞

されていない。神谷（2013）によると、一般社団法人地方行政調査会が2012年9月に全国の市と特別区計810市区を対象に受援計画策定の実態調査を行っている。その中から回答を得られた691団体のうち「策定済み」と回答したのは13団体、「策定作業中」が24団体、「策定予定＝策定方針は決定済みで近く策定作業に入る予定」が12団体で、全体の7%にあたる計49団体が策定に乗り出していることが確認できた。また、総務省の調査（2014）によると実地調査を行った29都道府県及び168市町における受援計画の策定状況は12都道府県及び19市町、策定中としているものは1都道府県及び1市町、策定していないものは16都道府県及び148市町となっている。しかし、内容について詳細に記載されているものは少なく、神戸市の受援計画がいかに先進的なものであるかということが図らずも明らかになった。一方、この調査では「策定予定なし＝9月1日時点で策定する予定が入っていない」のは403団体あり、受援計画への関心の低さも表れた。こういった自治体の受援計画は独立して策定されているわけではなく、防災計画などの一部として組み込まれており、その内容は数ページに簡潔に記載されている程度である。今後、おそらく多くの自治体が神戸市にならって受援計画を策定すると思われるが、受援力についての明確な定義や受援計画に関する決まりなども存在しておらず、なかなか被災した場合の状況をイメージもできないこともあるため、今後はさらに受援力、受援計画について広めていく必要があると考えられる。

ここでも述べたように国内に存在する受援計画には消防分野などで策定されている一般的なタイプと神戸市のように独自に策定した神戸市タイプの大きく2つのタイプに分類される。そこで本研究ではより具体的に検討がなされ、実際に被災経験を持つ神戸市の受援計画について検討していくこととする。現状でも、神戸市は受援力に対する考え方がもっとも深く、受援計画についてもおそらく全国で一番進んでいると考えられるため、神戸市の受援力及び受援計画に焦点を当てて本研究を進めていくこととする。

1-5 支援力について

支援力について考えるにあたっては、支援力についても考える必要がある。

「支援力」とは文字通り支援する力のことを表しており、「受援」という言葉自体も、「支援」という言葉があるからその支援を受けることに対応する言葉ということで受援と考えられているわけである。このように「支援」と「受援」は対になる概念である。

被災地に対してどうすれば迅速で適切な支援ができ、

復興につなげられるかを考えながら動くことが必要不可欠となる中で、当然のことながら「支援力」の高さが重要となってくる。では支援力が高いとはどういうことなのか。単に支援をするスピードが速いことが支援力が高いということになるのか、それとも仕事量を多くこなせば支援力が高いと言えるのか等、どのような要因が支援力の高さにつながるのか、マクロな視点からじっくりと検討されることはあまりないかもしれない。今後、災害が発生した場合を想定して、とくに行政自治体としては総合的な観点で、受援力とともにさらに支援力についても考えていかなければならないだろう。

災害時において被災地域に対する自治体の支援力と災害ボランティアの支援力とでは、質的にも内容的にも異なるものであると考えられる。この異なる支援力を受援側の自治体はどう活かすことができるかによって支援をさらに効果的なものにできるかということに影響してくる。

よって、本研究では受援力について検討していくとともに、その対概念である支援力についても検討し、両者の関係性を考えていくことで受援力についての理解も深めていくことができるだろう。

1-6 本研究について

「受援力」は、自治体の災害対応部署で最近になってよく使われるようになったが、これまであまり研究の対象となる概念ではなかった。心理学分野においてはほとんど取り上げられることはなかったし、災害研究分野や心理学分野においてもあまり取り上げられていない。災害対応については、依然として問題点や課題も多い状況で、支援力の内容や考え方について検討する意義は大変大きいと言える。そこで本研究では、以下の目的について探索的に検討していく。

第1の目的として、神戸市受援計画を参考に、災害時における組織的対応のあり方について検討し、受援計画がうまく機能するためにはどのような要因が必要なのか検討する。

第2の目的として、自治体における受援力と支援力の関係性について検討していく。

方 法

2-1 調査方法

調査方法：半構造化面接法によるインタビュー調査を行った。

対象者：神戸市危機管理室防災体制整備担当 A 氏

A 氏には、平成 27 年 2 月に第 2 筆者より電話で研究の主旨と面談希望をお伝えした。ご快諾を得て、そ

の後はメールで打ち合わせを行った。

調査項目：あらかじめ以下の質問項目を用意し、事前にメールで送った。また、インタビューの流れによって質問項目の追加、削除を行った。

- ①受援計画を作った経緯
- ②受援計画の必要性
- ③阪神大震災時のボランティアの受け入れ状況と問題点
- ④支援を受ける側としての問題点（現在の神戸市としての問題点、神戸市から見た他の自治体や受援計画の進んでいない自治体について）
- ⑤物的、人的、募金などの資金的支援それぞれの対応の問題点
- ⑥東日本大震災時に神戸市はどのようにして支援に入っていたか
- ⑦支援をする側としての問題点
- ⑧支援、被支援の両方を経験しての改善点、必要な点
- ⑨各組織との連携について（自治体間、自治体・ボランティア間）

調査時期：2015年3月11日13時から15時

調査場所：神戸市役所危機管理室 録音についてはICレコーダーを用い、倫理的配慮としては対象者に調査の概要を説明し、調査内容について本研究以外では使用しないこと、氏名などは伏せさせていただくことを条件に、論文での使用を同意していただいた。

2-2 分析方法

分析では、大谷（2008）が開発したSCAT法により質的分析を行った。

SCAT法とはグラウンデッド・セオリーをもとに開発された質的分析手法であり、分析手続きが明晰で、小規模のデータにも適用できることから、本研究ではこの手法を採用した。

分析の手順として、データをテキスト化し、それらをセグメント化していく。セグメント化したものを〈1〉データの中の着目すべき語句、〈2〉それを言いかえるためのデータ外の語句、〈3〉それを説明するための語句、〈4〉そこから浮き上がるテーマ・構成概念の順にコードを考へて付していく4ステップのコーディングを行い、〈4〉のテーマ・構成概念を紡いでストーリーラインを記述し、そこから理論を記述するという手順で行った。

結 果

3-1 A氏への面接調査の結果

A氏に対して行ったインタビューをSCAT法によ

て分析した結果、「経緯」「基本的内容」「情報処理」「指揮調整」「現場対応環境」「民間との協力関係づくり」「応援受け入れ」「課題」「現状」という9つの内容に分類することができた。

「経緯」では、受援計画作成までの経緯について、双方の経験や教訓を活かした計画づくりをしたということが得られた（Table 1）。

「基本的内容」では、発動条件や費用負担の内容についての内容が得られた（Table 2）。

「情報処理」では、情報共有の必要性についての内容が得られた（Table 3）。

「指揮調整」では、担当者を定めておくことでの指揮系統の確立と指揮調整者の負担軽減についての考えが得られた（Table 4）。

「現場対応環境」では、作業準備をしておくことで支援者への配慮や作業の効率化につながるという考えが得られた（Table 5）。

「民間との協力関係づくり」では、今後民間の力を活かす仕組みの整備とボランティアとの関係づくりについての考えが得られた（Table 6）。

「応援受け入れ」では、支援受け入れについての考えが得られた（Table 7）。

「課題」では、受援計画における全国的な課題と訓練などで明らかになった課題について得られた（Table 8）。

「現状」では、受援計画の作成状況など受援についての考えを得られた（Table 9）。

考 察

4-1 神戸市の視点から

神戸市災害受援計画の内容を検討するとともに神戸市危機管理室防災体制整備担当係長であるA氏に対して行ったインタビュー調査について考察した。

第1の要素である「情報処理」については、支援者と受援者、支援者と支援者の情報共有を目的としており、会議等を通じて支援側との連携を図るものである。「情報」は支援において重要なものであり、支援は情報を基にして行われる。したがって、この情報がうまく共有できなかったり、伝達できなかったりとなると支援に支障が出る。そうした状況になることを防ぐためにしていくこと、慣れない土地での活動を円滑にできるようにしようということであるため、支援者すべてが共有できる場の提供、仕組みを整備しなければならないだろう。

第2の要素である「指揮調整」については指揮命令系統の確立と各機関との調整を目的としており、受援、指揮調整の担当者を各2名ずつ決めているということ

Table 1 受援計画作成の経緯の分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉 テキスト中の語句の言いかえ | 〈3〉 左を説明するようなテキスト外の概念 | 〈4〉 テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉 疑問・課題 |
|----|-----|--|--|---|---|-----------------------------|-----------|
| 1 | 聴き手 | 受援計画を作成した経緯について | | | | | |
| 2 | Aさん | <p>でえー2ページ目を見ていただきますとですね受援業務の選定ということで書いてございます。えー仕事と言いますとまあ普段区役所の仕事で受付をしたりですかですねえー建設の確認を建築の確認を行ったりとかですねまあいろいろな業務があるんですけどやはり災害対応するその市民の命を守ることを最優先とした活動を行いますので通常の業務は基本的には行いません。でそういった業務を行うかという地域防災計画の方にですね緊急業務というものがあるんでそれが410、で今もちょっと見直しているんで約400ですねえーの業務を記載規定の方をしております。でその中から受援計画の対象となる業務を選んで、でそれはなにかと言いますと受援が必要な業務でなおかつ受援を受け入れることができる業務というところですねえーそれで業務を選定していると、でその業務が118を選びました。でこれを逆に考えるとですねもう完全に自前でやりますよという業務を除いているということですね、です。で個人情報の取り扱いとかにも非常にこう難しい部分とかですね神戸市の職員でなければできない業務というのは省いているということになってます。ただ緊急業務410あるんですけどもその中でも受援が必要でし災害発生時にも優先しなければならない緊急業務には規定されていないそういった業務につきましても選定を行ってそれが12業務あります。でそれを足しまして130業務の計画を作っております。</p> | <p>受援計画を作った経緯 受援から帰ってきた職員に聞き取り 職員が行ったけれども手伝えない 段取りのところに非常に時間がかかってモチベーションもちながらこう行ってるんだけどもなかなか取りかかれないういう非常にやきもきした状態がまあ続いた</p> | <p>受援計画作成の経緯 受援職員への聞き取り</p> | <p>受援計画の必要性 現場の声</p> | <p>受援計画作成</p> | |
| 3 | Aさん | <p>でえー次のページに移りますがここに非常に難しい内容と言いますかですね費用負担という項目を設けております。こちらの費用負担ですね実は受援に来られた方は受援に来られた方で費用は負担していただきねっていう記述になってます。受援来てののに自腹でお願いしますっていうのをこちらから言うっていうのもどうなのかなって非常にまああの言いたくない部分ではあるんですけどまあ冒頭にもご説明いたしましたがこの受援計画ですね今のところ神戸市、市町村で言うところ神戸市っていうことでこの計画がですね後々また別に神戸モデルじゃなくてもいいんですが広まっていっていったときにですねえーお互いの費用負担はまあ支援するほうが自己完結でいきましようとかですねえーそういったルールができればですねこの費用負担の部分も納得する部分ではあるんですけどただこの受援計画一個だけうちだけあってですねうちに来られる場合費用負担してねっていうのに捉えられちゃうとですね非常に難しい。まあ今後ですね広まりそういった広まりを見ればこれがスタンダードになってきてまああのおかしくない現状に即した部分にはなってくると思うんですが現時点では若干こう浮いた感じのイメージではあります。</p> | <p>東日本のそういった受援の経験を踏まえて 阪神淡路大震災での受援、東日本大震災での支援をさせていただいた側ですね両側面の経験をもち合わせてるということとその経験を活かした計画づくりを進めるというのを受援計画というあり方</p> | <p>阪神淡路大震災での受援、東日本大震災での支援の経験を活かした計画づくり</p> | <p>両者を経験しているから考えられる内容</p> | <p>双方の経験を結んだ受援計画</p> | |
| 4 | Aさん | <p>でえーこの計画なんですけれども実は県数県ありまして関西広域連合とかですねえー広域な自治体においては受援計画を作成されてるところはございますけれども市町村レベルという神戸市が初めてで今のところ作成取りかかっているところはあるんですけど独立してされているのは他には確認できていない状態ということで今のところは神戸市のみかなというところなんです。</p> | <p>関西広域連合 広域な自治体においては受援計画を作成 市町村レベルでいうと神戸市が初めて作成取りかかっているところはある 独立してされているのは他には確認できていない状態</p> | <p>関西広域連合 広域自治体での作成 市町村初の作成</p> | <p>受援計画の存在 独自の計画</p> | <p>自治体初の受援計画</p> | |
| 5 | Aさん | <p>はい、そうですね、その当時の者が誰一人うちに残っておらずですね、はい、計画にそこの経緯とか書いてないですね。あのー応その策定委員会の言葉ではじめてってところでまあ若干書いているんですけど阪神淡路、東日本で双方の立場を経験した本市では支援を効果的に生かすために支援を受け入れることを受援と定義しということなのでもう話の中で受援っていうのはまあその計画作る前に言ってるんですけどおそらく定義がされて公に受援っていうのが出たのはやはり計画がまず最初なのかなと。使われた、えースタートで言うところこの受援計画の策定とみていただいてもいいのかなという部分ではあります。ただまたややこしい話で申し訳ないんですが受援計画っていうのはよそでも作ってるところは作ってるんですね県とか、あの関西広域連合とかですね作ってたりするのでどっちが先なのか後なのかっていうのはちょっと確認しなきゃいけない。</p> | <p>阪神淡路、東日本で双方の立場を経験した本市では支援を効果的に生かすために支援を受け入れることを受援と定義 計画作る前に言ってるんですけどおそらく定義がされて公に受援っていうのが出たのはやはり計画がまず最初 スタートで言うところこの受援計画の策定</p> | <p>効果的な支援受け入れ 受援の始まり</p> | <p>過去の教訓 効果的な支援受け入れの必要性の認識</p> | <p>受援の始まり</p> | |
| 6 | Aさん | <p>実はこの計画よりも県のほうが早い、関西広域連合のほうが早いですよ。ベラベラっていうと怒られるなあこの簡単な感じのやつは作ってまして、でスタートはうちのほうが早いですよ。たぶんうちのほうが使い出したのは早いと思うんですけどこのタイミングでスタートで受援っていうのを言うんであれば関西広域のほうが早いですよね。だからちょっと悩ましい部分ではあるんですねちょっと確認は必要かなと、はい。</p> | | | | | |

| | |
|--------------|---|
| ストーリーライン | 受援計画作成の経緯は、神戸市が阪神淡路大震災での支援受け入れ側、東日本大震災での支援側の双方の経験を経て、受援の必要性を感じたため作成した。この受援計画は広域な地域では作られていたが、自治体としては初の計画である。この作成を契機として受援という考え方が始まった。 |
| 理論記述 | <ul style="list-style-type: none"> ・受援計画の必要性を認識した。 ・現状では支援をうまく受け入れられていない。 |
| さらに追究すべき点、課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・他の自治体はどうしているのか？ |

である。こうした体制を作ることで受け入れ窓口を一本化でき、明確な指示を出すこともできる。しかし、多くの支援者が来た場合にこの2人でさばききれぬかというところが課題になってくると考えられるため、今後訓練などを通してしっかりと確立していくことが必要だろう。

第3の要素である「現場対応環境」については支援に対する準備を自治体ができることであり、活動の円滑化を目的としている。活動時に必要なものを支援者側がすべて持っていくことは負担になり、支援を抑制してしまう。あらかじめ必要なものを準備しておけば、活動中に不足したから活動を中断することもなくなるだろう。そのため活動環境はもちろん、生活環境も準備し、支援中への負担を減らしていくことは必要だと考える。

第4の要素である「民間との協力関係づくり」についてはマンパワーの確保、民間の力の最大限活用を目的とし、役割分担をすることで効率化を図るものである。支援において民間の力は非常に重要であるため、この項目についてはあるべきものだろう。しかし、現在のところ協力関係も構築中であるためまだ課題もあるが、自治体が今までのボランティアへの考え方を換え、認識のずれなどをなくしていくことができれば今まで以上に災害支援がうまくいくようになるだろう。

やはり、現状では神戸市しか自治体として受援計画が作成されていないため、今後の広がりが期待される。受援計画が広まることで支援についての考えも深まり、連携も強化できるだろう。また、受援計画にも課題があり、訓練の複雑化による理解の難しさやシステムの整備が不十分であることも確認されたため、今後全員が理解を深めていくこと、受援計画を見直し続けることが必要だろう。

活動するにあたって滞り場所や活動拠点の不足があり、活動に支障をきたすことになる。食料や水といったものはボランティアとして準備できるが、場所は事前に準備しておくことはできないため、自治体が準備しておくことが必要だろう。もちろんすべての支援者に対する準備は難しいと考えられるため、その点に関しては今後検討していかなければならない。

支援では多くの人が参加し、関わっていくことになる。そうすると人間関係といった点でも問題が起こる。

考え方の違いなどからすれ違いも起きるし、緊急的に集まってきた人たちが完全に同じ方向を向くことも難しいだろう。そこで自治体はボランティアの間に入り、ボランティアをつなぐ役割を担わなければならない。そうすればボランティア同士の関係をつなぐことができ、同時にボランティアの把握もできるため双方へのメリットがあると考えられる。

4-4 自治体間連携

災害時での自治体間連携は現在確立されたものであるだろう。応援協定による支援は市町村レベル、県レベル、広域レベルで行われ、行政復旧という大きな役割を担っている。応援協定を結んでいることで互いの顔を知ることができ、細かな支援につながるだろう。

「行政への支援は行政からの方が行いやすい」ということはA氏へのインタビューからもわかった。これはボランティアや一般市民には案外わからないことだと感じた。行政が行う業務は一般の人にはできないことも多いため、内容がわかっている行政の人間がすることで余計な人材や時間を割くことなくその場で求められる業務にあたることができる。このことは自治体間連携での支援にとって大きなメリットになる部分だろう。

応援協定は基本的に近隣の都市間で結ばれることが多い。神戸市も構成都市となっている関西広域連合も関西圏の県や市が連携したものである。こうした近隣都市での協定は結びやすく、いざという時の活動もしやすくなるがその反面、災害が発生したときその都市すべてが同時に被災してしまうことも考えられる。その場合、近隣都市のみで結ばれた応援協定による支援はできなくなる可能性がある。このことから応援協定など自治体間で行われる連携は近隣都市とだけではなく遠方の他地域の都市とも結んでおくことや関係性を作っておくことが必要となるだろう。その際、有効となるのがカウンターパート方式による関係づくりである。この方式によって一対一での関係性を作っておくことで集中的な支援を受けることができ、混乱をなくすることも可能となる。また、カウンターパート方式によって遠方の都市と組むことで同じタイミングでの被災はなくなり、支援できなくなるといった事態に陥ることもなくなる。このカウンターパート方式を全国

Table 2 受援計画の基本的内容の分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉 テキスト中の語句の言い換え | 〈3〉 左を説明するようなテキスト外の概念 | 〈4〉 テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉 疑問・課題 |
|----|-----|---|---|--------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------|
| 1 | Aさん | でえーまあ実際にこの計画どういったときに使うのかという部分なんですけどもえーまずこの想定ですね。この計画を発動させる条件としまして阪神淡路大震災を想定した直下型地震を想定しております。ですのでそういった地震が発生したという時には自動的に適応するということになるんですが具体的に言うと神戸市内で震度6以上の地震を観測したときには自動的に発動ということなんです。で5弱強以上の震度5以上ですね、なった場合以上というのは結局6以上の時は自動なので5の場合だけですね5の場合はえー災害対策本部でえーこの発動の要否を決めるという部分でえー震度5については裁量の部分が残っている形です。 | 計画を発動させる条件としまして阪神淡路大震災を想定した直下型地震を想定しております。ですのでそういった地震が発生したという時には自動的に適応するということになるんですが具体的に言うと神戸市内で震度6以上の地震を観測したときには自動的に発動震度5については裁量の部分が残っている | 直下型地震を想定震度6以上で自動的に発動震度5では裁量が残る | 地震災害のための計画阪神大震災の経験 | 発動条件 | |
| 2 | Aさん | でえー2ページ目を見ていただきますとですね受援業務の選定ということを書いてございます。えー仕事と言いますとまあ普段区役所の仕事で受付をしたりとかですえー建設の確認を建築の確認を行ったりとかですえーまあいろいろな業務があるんですけどもやはり災害対応するその市民の命を守ることを最優先とした活動を行いますので通常の業務は基本的には行いません。でそういった業務を行うかという地域防災計画の方にですね緊急業務というもの定められておりましてそれが410、で今ちょっと見直しているの約400ですねえーの業務を記載規定の方しております。でその中から受援計画の対象となる業務を選べると、でそれはなにかと言いますと応援が必要な業務でなおかつ応援を受け入れることができる業務というところですねえーそれで業務を選定していると、でその業務が118を選びました。でこれを逆に考えるとですねもう完全に自前でやりますよという業務を除いているということですね、ですので個人情報の取り扱いとかにも非常にこう難しい部分とかですえー神戸市の職員でなければいけない業務というのは省いているということになってます。ただ緊急業務410あるんですけどもその中でも応援が必要で災害発生時にも優先しなければならないと緊急業務には規定されていないそういった業務につきましても選定を行いましてそれが12業務あります。でそれを足しまして130業務の計画を作っております。 | 災害対応するその市民の命を守ることを最優先とした活動を行いますので通常の業務は基本的には行いません。受援計画の対象となる業務応援が必要な業務でなおかつ応援を受け入れることができる業務業務が118完全に自前でやりますよという業務を除いている個人情報の取り扱いとかにも非常にこう難しい部分神戸市の職員でなければいけない業務というのは省いている緊急業務410あるんですけどもその中でも応援が必要で災害発生時にも優先しなければならないと緊急業務には規定されていないそういった業務につきましても選定を行いましてそれが12業務それを足しまして130業務の計画 | 通常業務の中止緊急業務の選定 | 命の最優先業務の優先順位 | 受援業務の選定 | |
| 3 | Aさん | でえー一次のページに移りますがここに非常に難しい内容と言いますかですね費用負担という項目を設けております。こちらの費用負担ですね実は応援に来られた方は応援に来られた方で費用は負担してくださいねという記述になってます。応援に来るのに自腹でお願いしますっていうのをこちらから言うっていうのもどうなのかなって非常にまああの言いにくい部分ではあるんですけどもまあ冒頭にもご説明いたしましたがこの受援計画ですね今のところ神戸市、市町村で言う神戸市っていうことでこの計画がですね後々また別に神戸モデルじゃなくてもいいんですが広まっていったときにですねえーお互いの費用負担はまあ支援するほうが自己完結でいきたいと思いますとかですねそういったルールができればですねこの費用負担の部分も納得する部分ではあるんですけどもただこの受援計画一個だけうちだけあってですねうちに来られる場合費用負担してねっていうのに捉えられちゃうとですね非常に難しい。まあ今後ですね広まりそういった広まりを見ればこれがスタンダードになってきてまああのおかしくない現状に即した部分にはなってくるとは思うんですが現時点では若干こう浮いた感じのイメージではあります。 | 費用負担 応援に来られた方は応援に来られた方で費用は負担してくださいねという記述 広まっていったときにですねえーお互いの費用負担はまあ支援するほうが自己完結でいきたいと思いますとかですねそういったルールができればですねこの費用負担の部分も納得する部分 広まりを見ればこれがスタンダードになってきて現時点では若干こう浮いた感じのイメージ | 費用負担 支援側の自己完結 異質なルール | 被災時の費用増大 考え方の違い | 費用負担のルール | |

| | |
|-----------------|---|
| ストーリーライン | 受援計画の基本的内容としての記載がある。震度6以上の地震発生時に受援計画が発動される。また、受援業務も選定することで最優先で支援受け入れをすることがわかるようになっている。費用負担のルールを決めているが、独自のものであり他の自治体が納得できない可能性があるため、今後の課題となっている。 |
| 理論記述 | <ul style="list-style-type: none"> ・業務を限定することで双方が動きやすくなる。 ・費用負担をお願いすることで支援断りが減少する。 |
| さらに追 すべき点、課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・選定した業務のみで復興できるのか？ |

的に広めることができればより支援の幅も広げていくことができると考えられる。

4-5 自治体とボランティアの関係性

受援計画のポイントとしても挙げられているように、自治体とボランティアの関係性は災害支援において重要である。しかし、具体的な協力関係づくりについて書かれていないように思われる。

ボランティアの受け入れは基本的に社会福祉協議会に設置される災害ボランティアセンターが受け入れることがほとんどである。神戸市でもその方法を取っているが、そのことが自治体とボランティアの距離を遠ざけてしまっている。さらに、自治体とボランティアは対等な関係性ではないことがうかがえる。どうしても自治体同士の方を優先してしまい、ボランティアは二の次になってしまいがちだと考えられる。

そのことについては、受援計画そのものが表しているだろう。受援計画では受け入れ業務を選定し、業務フローを作るなどしてボランティアの支援を受け入れる工夫はしている。このことは非常に有効な方法ではあるが、問題点もある。それはボランティアの動きを規制、制限してしまうことである。業務フローや受援シートを含めた受援計画は一種のマニュアルと言ってもいい。こうしたマニュアル化された活動はボランティアの強みや特性をなくしかねない。

この点について渥美（2001, 2012）はボランティアの災害活動の特性について「集散的即興ゲーム」という考え方を提示して論じている。これは災害支援では

臨機応変な対応が求められるということをもメタファーとして音楽の「ジャズ」に注目し、災害救援活動が即興的に行われるジャズの演奏と類似していることを指摘したものである。ここでいう即興とは「安定した規範が一時的にせよ遠のいた時に、その場その場の状況に応じて、人々が一時的な規範を生成・更新し続ける過程である。」としている。

集散的即興ゲームの特徴は、固定したシナリオの不在、既存の知識・技術の活用、個と全体の“間”、被災者との協働、流動するメンバーシップの5点としている。

固定のシナリオの不在とは大筋のストーリーはあっても、詳細を記したシナリオはないということである。これは、目的はあるが、刻々と変化する状況に対してどう対応していくかということである。

既存の知識・技術の活用とは救援に関する多様な情報や技術などが柔軟に発揮されるべきであるということであり、即興を演じるためには持っている知識や技術を応用させて初めて即興的に動けることである。

個と全体の“間”とはそれぞれが全体の“間”を考慮しながら、活動していくことであり、自他の活動を理解しながら、即興が行われている場全体をも同時に理解することが要求される。個人の情報と全体の情報が揃った時に効果的な活動が可能になるということである。

被災者との協働とは災害救援は被災者と一体となった活動であり、ニーズと乖離した活動では意味がないということである。

Table 3 情報処理についての分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉 テキスト中の語句の言いかえ | 〈3〉 左を説明するようなテキスト外の内容 | 〈4〉 テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉 疑問・課題 |
|----|-----|--|---|--------------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| 1 | Aさん | 1つ目の情報処理と言いますとまあイメージです。すなわち電子計算機による処理というのがあるかと思いますがこれは実は違います。すなわちの情報共有というイメージで捉えていただければと思います。えーこれは何もわからない地理的な部分も全くない職員がすなわち現地を訪れてさあどうしてこうといったときにまず大事なのは現地の職員の方との情報共有でそれは開始時でもありませんし終了時でもありませんがやはりその経過として仕事を進めていく中で情報を共有していくと。で今と違っていてすなわちその災害時というのはなかなかこう通信のインフラとかもダメージを食らってすなわち容易に情報共有をできないということで主に会議やミーティングを通じてえー定期的に情報共有しましょうというこれが1つの視点となっております。 | 情報共有というイメージ何もわからない地理的な部分も全くない職員がすなわち現地を訪れてさあどうしてこうといったときにまず大事なのは現地の職員の方との情報共有でそれは開始時でもありませんし終了時でもありませんがやはりその経過として仕事を進めていく中で情報を共有災害時というのはなかなかこう通信のインフラとかもダメージを食らって容易に情報共有をできないということで主に会議やミーティングを通じてえー定期的に情報共有しましょう | 情報共有慣れない土地での活動通信ができない会議等での情報共有 | 情報の交錯防止全体での共有 | 情報共有の必要性 | どこまで情報共有できるか |

| | |
|--------------|---|
| ストーリーライン | 情報処理では、情報共有の必要性が挙げられた。支援者と受け入れ側が情報共有することで情報が交錯せず、土地を知らない人でも支援をより良くできるようになる。 |
| 理論記述 | ・支援の重複がなくなる。 |
| さらに追及すべき点、課題 | ・情報共有の場をどう設けるのか？ |

流動するメンバーシップは変わりゆく状況で参加者は変わっていくということである。ルールが変わればメンバーもコーディネーターも変わっていくということである。

この考え方は災害支援をするボランティアには非常

に重要な考え方であるとする。災害ボランティアは多くの現場を経験し、多様な知識も持っている。さらに、ボランティアは被災者との距離も近いので、自治体だけで把握できないようなニーズを収集し、そのニーズに合わせた活動も展開できる。それがマニュアル化

Table 4 指揮調整についての分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉 テキスト中の語句の言い換え | 〈3〉 左を説明するようなテキスト外の内容 | 〈4〉 テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉 疑問・課題 |
|----|-----|--|---------------------|--|---|-----------------------------|-----------|
| 1 | Aさん | 次に指揮調整なんですけれどもえーこの総則お配りした総則ですわね見ていただきたいんですけども51ページもう最後の方になるんですが受援シートというのがあります。で先ほど言った130業務につきましてこのシートが130枚あるというイメージで捉えていただければと思いますそのローマ数字のIIのところをご覧ください。指揮調整体系ということで4つのえー課長係長の充て職が入っているんですけども大きく分けて2つですわね指揮命令と受援ということで業務の指揮命令の正副の責任者また受援の正副の命令、指揮の責任者ということで4名設定の方をしております。でこれがすわねあの受援という部分であのなかなかすわねこう業務を行いながらその人たちの支援をする調整を行うというのはかなり業務量的にも多くなってきますのでえーあくまでこの2つ指揮者を立てると2種類ですわねその中で正副をつくってます。で私も東日本の支援の方には行かせていただいたんですけどもえー現地ですわね特に指揮調整やられてる方って負担が非常に大きくなります。で長期間にわたるほどその負担は大きくなるんですけども例えば今から県庁の県の災害対策本部に行くので外しますと報告に行ってきますと、でその間業務ストップしてしまうんですよ。なのでもちろんその休暇の分とかまああの何かあったとき事故があったときの対応ということでこれは必ず正副つくりましょうということをつくってます。これは指揮命令、受援も正副をつくるということです。でどうしても人変わってしまいますので異動でもう充て職ということでこの課長になられた方にはこの役割ということで役職で定めております。 | 指揮調整 指揮調整体系ということ | 指揮調整 受援、指揮正副 各2名の責任者 指揮調整者の負担 | 支援者への対応 担当者の負担軽減 業務停止の改善 指揮命令系統の 確立 | 指揮調整 | |
| 2 | 聴き手 | もう一つだけすいません。それで先ほどの命令者の話とか受援担当者の話がありましたか充て職だということでもう充て職といえどもあの一部署の担当される方なんて言いますかね。プロ意識と言いますか意識は必要だと思うんですけどその部署あの来られる人の経歴とかは考慮されたりしてるんですか？ | | | | | |
| 3 | Aさん | あーそうですねあの経歴を考慮されない人はまずうーんいないとは思いますが、たまにはありますかね。はい、ただそのあたりはそしたら誰を任命するのかという適性の部分を所属が判断して入れていただくということのも一つのやり方だとは思いますが。 | 経歴の考慮 | 経歴の考慮 | 災害対応の知識の有無 | 担当者の経歴 | |
| 4 | 聴き手 | 危機管理をやってらっしゃる例えばAさんみたいな方がこのずっとこの危機管理畑でいかれているという。 | | | | | |
| 5 | Aさん | いえ、いろいろですね。もう2、3年するとみんないなくなっちゃうので。 | | | | | |
| 6 | 聴き手 | そうしたら伝えていかないと。 | | | | | |
| 7 | Aさん | そうですね、 | | | | | |
| 8 | 聴き手 | まあでもそれでみんなかわればそれはそれでメリットですね。 | | | | | |
| 9 | Aさん | そうですね。あの一ただ繰り返してすわね検証や訓練を行っていかないとなかなかこうつなげないという部分もあるのでまあその辺は注意はしてるんですがなかなかこう。 | 検証や訓練 | 検証や訓練 | 業務把握 | 指揮調整の確立 | |
| 10 | 聴き手 | 組織活動なのでリーダーがどんだけの器かっていうのがかなり大事なところかなと思ったので。 | | | | | |
| 11 | Aさん | そうですね。あのできればその課長でもまあ何人か課長いらっしゃるのでやっぱりそういった知見を持っているというふうさわしい役職のほうを選んでたりとかそういった部分の配慮はしてますけども、はい。 | | | | | |

| | |
|--------------|---|
| ストーリーライン | 2つ目のポイントである指揮調整は、支援受け入れや業務の命令に関する担当者を決めることでスムーズな支援につながるようにするため項目である。担当者は経歴を考慮して決められ、検証や訓練を通して指揮調整の確立をしていく。 |
| 理論記述 | <ul style="list-style-type: none"> • 担当者の負担軽減をすることで業務停止が起らないようにする。 • 担当者を決めることで支援への混乱をなくす。 • 指揮命令系統を確立することでスムーズな支援につながる。 |
| さらに追究すべき点、課題 | <ul style="list-style-type: none"> • 担当者が各2人ですべてを行えるのか？ |

されることによってボランティアの強みである細かな活動ができなくなるのであれば、それは本末転倒である。業務フローに書いてあること以外はしないで下さいといったことになれば、ボランティアを軽視し、被災者を見ていないことになる。そうならないためにもマニュアルをうまく使いながら、ボランティアが臨機応変に動いていけるような体制や仕組みを整えるべきだと考える。

自治体は災害ボランティアの位置づけをさらに考えたうえで、支援チームの一員として計画の中に組み込んでおくことが支援の円滑化を促していこうし、協力関係や連携を強めていくことで災害ボランティアの発展を支えていくことができるだろう。

こうしたことが考えられる中で自治体とボランティアがうまく連携した例があり、その連携の形を「石巻モデル」(中原, 2011) という。この石巻モデルではボランティアが石巻市災害対策本部と連携する仕組みを作っているが、全国的には異例のボランティアが災害対策本部会議に入るといことも行っている。また、石巻市ではボランティアの受け皿として従来の形である社会福祉協議会による受け入れに加えて、NGO、NPO による受け入れも仕組みの中に加えることで役

割分担をし、より効率的なボランティアの受け入れを行っている。こうした動きが自治体に受け入れられ、異例の協働体制を作っていることにもつながっているため、ボランティア側からも自治体に向けて協力関係づくりをしていかなければならないし、自治体としてもこの石巻モデルのような協働体制を当たり前の方法にしていくことを検討していく必要があると考える。

4-6 ルールの統一

支援を受け入れる場合のルールを示したものがこの受援計画であるが、このルールがどの自治体においても統一されたものではない。受援計画自体作成されている自治体が少ない中でそれぞれの支援の方法、受援の方法がある。しかし、ルールが統一できていないことにより混乱を生じることが予想される。

まず、費用負担の面である。神戸市では受援するにあたり支援、応援をしてくれる自治体や団体に対して各自での費用負担をお願いしている、協定に基づく応援では費用を被災した自治体が負担することとなっている。受援計画が作成されていない現在、費用負担に関しては理解されない可能性がある。他の自治体のために自分たちの税金を使うことに関して、反発が出る

Table 5 現場対応環境についての分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき 語句 | 〈2〉 テキスト 中の語句の言い かえ | 〈3〉 左を説明 するようなテク スト外の内容 | 〈4〉 テーマ・ 構成概念 (前後 や全体の文脈を 考慮して) | 〈5〉 疑問・ 課題 |
|----|-----|--|--|---|-------------------------------|--|---------------|
| 1 | Aさん | 次に現場対応環境ということでももちろん支援を行う側は自己完結型というのがまあ理想でえーもちろんその部分でやっていく必要があるんですけども最低限こちらでもですね応援を受ける側もそういった準備をしておく必要があるということですね。で何を留意するのかというところでこのローマ数字のⅢの現場対応環境ということを見ていただければと思いますがこの受援シートは被災建築物応急危険度判定ということでえー被災された建物のまあ全壊半壊とかですねそういった認定をしていく作業にはなっていくんですがそういった判定に必要な判定用資器材、調査用ステッカー、マニュアル、腕章ということでえー現在こういうものがありますと、でこれを留意しておきましょう神戸市の手順と言いますかやり方っていうのもありますのでそういったところでマニュアルを作っておけばえー一人を、その説明に割かなくていいのでできるだけそういったマニュアルを整備していきましようとなるので、でこのマニュアルも用意できるものは用意しておきましょうということですね。で既存かっこ既存判定用資器材って書いてあるんですが検討中というの作ってます。で業務マニュアルのところかっこ作成予定も含むと書いてます。これは逆にですね整備ができていなければ今後整備していきましようという要素もまあ含んでいるということでは実際には災害が発生したときのまああのチェックシートでもありますし、逆にこの整備の計画的な部分でもあるということですね。 | 現場対応環境 支援を行う側は自己完結型というのがまあ理想 最低限こちらでもですね応援を受ける側もそういった準備をしておく必要がある 判定に必要な判定用資器材、調査用ステッカー、マニュアル、腕章ということでえー現在こういうものがありますと、でこれを留意しておきましょう 神戸市の手順と言いますかやり方っていうのもありますのでそういったところでマニュアルを作っておけばえー一人を、その説明に割かなくていいのでできるだけそういったマニュアルを整備していきましようとなるので、でこのマニュアルも用意できるものは用意しておきましょう 業務マニュアルのところかっこ作成予定も含むと書いてます、これは逆にですね整備ができていなければ今後整備していきましようという要素もまあ含んでいるということでは実際には災害が発生したときのまああのチェックシートでもありますし、逆にこの整備の計画的な部分でもある | 現場対応環境 自己完結型の理想 応援を受ける側の最低限準備 必要機材の準備 説明削減のためのマニュアル 今後の計画の整備 | 支援者への配慮 作業の効率化 | 支援環境の整備 | |

| | |
|--------------|---|
| ストーリーライン | 現場対応環境では、支援受け入れ側が支援環境の整備をすることで支援の効率化を図るものである。これは支援者への配慮でもあり、双方のメリットとなる。 |
| 理論記述 | <ul style="list-style-type: none"> ・マニュアルの整備等により人員削減にもつながる。 ・準備しておくことで作業が効率的に行える。 |
| さらに追究すべき点、課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・すべての現場で環境を整備すると負担が大きくなるのではないかな？ |

神戸市における災害支援体制 ―「受援力」に焦点を当てたインタビュー調査―

Table 6 民間との協力関係づくりについての分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉テキスト中の語句の言い換え | 〈3〉左を説明するようなテキスト外の内容 | 〈4〉テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉疑問・課題 |
|----|-----|--|---|---|---------------------------------------|----------------------------|----------|
| 1 | Aさん | 4つ目に民間との協力関係ということでえーこれがですね非常にこの今回の受援計画の中の一つのポイントでもあります。一般的には行政のことは行政のことあの人がよくわかっておりますのでまあ支援とかも来られてですねあのどこどこ行っただけでマンパワーどうしても不足すると。阪神淡路大震災の時もかなりの多くの民間の方がお手伝いに来て下さったんですけれどもそうした力もやはりこう活用していきましょうということでえー民間との協力関係ということで民間の受け入れについても記載しております。ここで言うの一部可ということで専門職ボランティアというチェックが入っておりますがえーこういった人たちがあれば受け入れさせていただきたいという項目になってます。ですのでシートによっては全くこの民間は受け入れられませんと行政の職員だけですよっていう業務もありますしえーこの専門職じゃなくて一般のボランティアどなたでもおそらく対応できるでしょうという業務もいろいろ種類はあります。 | 民間との協力関係 受援計画の中の一つのポイント 行政のことは行政のことあの人がよくわかっておりますのでまあ支援とかも来られてですねあのどこどこ行っただけでマンパワーどうしても不足すると 民間の受け入れについても記載 シートによっては全くこの民間は受け入れられませんと行政の職員だけですよっていう業務もありますしえーこの専門職じゃなくて一般のボランティアどなたでもおそらく対応できるでしょうという業務もいろいろ種類はあります | 民間との協力関係 行政同士のやりやすさ マンパワーの不足 民間の受け入れ 一般ボランティアができる対応業務 | 民間の力の重要性 行政同士でしかできないこと 業務量と人員の差 | 民間の力を活かす仕組み | |
| 2 | 聴き手 | えーと専門職ボランティアというのは具体的にはどのようなボランティアの方を指す。 | | | | | |
| 3 | Aさん | そうですねあのそこの協定の締結先という部分をご確認いただければと思いますが近畿被災建築物応急危険度判定協議会というところで兵庫県からえー他の自治体、民間判定士へ協力要請ということでえー判定士持たれてるのが行政とあと民間の方がいらっしゃいます。でその基本的に認定するのが県が認定をしているんですけどもえー県を、ですので兵庫県を通じましてその民間の判定士を持たれてる方に対してえーまあ協力を要請するといえますか受け入れをするという形ですね。 | | | | | |
| 4 | 聴き手 | わかりました。だからごめんなさい僕が見落としてましたけども一番上の業務名が被災建築物の応急これに関する受援シートの具体例。 | | | | | |
| 5 | Aさん | そうですね、はい。 | | | | | |
| 6 | 聴き手 | これは例えば建築物以外の例えば一般的に我々市民が知ってるあのほんとに被災者支援のボランティアのほうにもこういう受援シートがあるって。 | | | | | |
| 7 | Aさん | あります。であの一般の方でいうとあの避難所の運営とかいう部分ですね入っていただくことが非常に多いです、今の計画では。 | | | | | |
| 8 | 聴き手 | 最後に一つなんですけどあの山田が今やってるほうのもう一つの側っていうのがその一般市民のボランティアが災害救援でいっぱいほんとと神戸以来ですけどもたくさん増えてきてその人たちがあの自分としては行きたいやりたいんだけどもうこうそれを受け入れて、受ける側とのマッチングっていうことでそこの観点から見たりしてるんですが、だから姫嶋様のところには具体的には最初の話のように一般市民ボランティアは来ないわけですかね？ | | | | | |
| 9 | Aさん | そうですね。基本的には来ないですけどあの一まあ中間支援ボランティアのNPOさんいらっしゃいますよね。なので基本的には私がちょっと顔つなぎと言いますかまあちょっと普段から付き合いがあるので、でえー中間支援ボランティアの方にえーまあ主に動いていただいでですねあのボランティアセンターだけで絶対回らないので、そこまでの実際の現場での差配をしてもらう部分の中間支援団体、だいたい今で主だった5団体ぐらい神戸市にあるんですけどそこを調整をしまして、でこういったときはこうしましょうねとかでえー独自である程度自己完結型にですね対応してもらおうようにお話はしています。 | 中間ボランティアのNPO 中間支援団体 | 中間支援ボランティア | 自治体とボランティアの架け橋 | 自治体とボランティアをつなぐ存在 | |
| 10 | 聴き手 | それミーティングはこう頻度って言いますかかなりたくさんやられていますか？ | | | | | |
| 11 | Aさん | えーっと年3回か4回ぐらいですかね、はい。で実際にこの受援計画の訓練に見ていただいたらわかるんですが入ってないんですよ。想定には入ってるんですけど訓練に参加していただいでるわけじゃないので。なので今後訓練に入っていただいでですね実際にどういったボランティアの方が来られて、でボランティアの方がどういったことを望まれているのかっていう部分をですねもっとこうヒアリングをしながら計画を詰めていく必要があると思うんです。で先ほど言った行政業務の対象の拡大とかですねそういった部分もボランティアさんのそのまあ動きと言いますかその能力と言いますかまあそのあたりでどこまで広げられるのかっていう部分も関わってくると思うので。 | 年3回か4回 想定には入ってるんですけど訓練に参加していただいでるわけじゃない ボランティアの方がどういったことを望まれているのかっていう部分をですねもっとこうヒアリングをしながら計画を詰めていく必要がある | 訓練への不参加 ボランティアの声を聞く | 関係性の未構築 ボランティアの重要性 | ボランティアの立場 | |

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉テキスト中の語句の言い換え | 〈3〉左を説明するようなテキスト外の内容 | 〈4〉テーマ・構成概念(前後や全体の文脈を考慮して) | 〈5〉疑問・課題 |
|----|-----|---|---|-----------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------|
| 12 | 聴き手 | まあ考えてみればある意味当たり前なんですけど神戸市行政から見たときにはやっぱりあれだけの大きな災害が起きるともちろんボランティアが来てもらうのはすごく大事なことでですけどもその復旧だとか復興を考えたときにはボランティアの位置づけの割合っていうのは案外大きくないものなんですかね?もっと大事なことがこっちにいっぱいあるよっていう。 | | | | | |
| 13 | Aさん | そうですね。 | | | | | |
| 14 | 聴き手 | 我々市民側から見れば動いているのが結構ボランティアが報道でもテレビの画面には映りますのでそういう人たちがすごくやっているのかなっていうイメージで見ちゃうんですけども、姫嶋さんのような立場から見ればもっと違うところの専門職の人がどんどん動かないとっていうのはそういう感じなんですか? | | | | | |
| 15 | Aさん | いえあのーまあこれもそうなんですけどまあ適材適所の部分でいくとですね意外とこう同じところと同じような人が来ちゃうんですね。あの一本当に必要なところに本当に必要なボランティアの方っていうのが非常に難しい。であのーとりあえずなんかしたくて来まして押しかけボランティアっていう言われたりするんですけどそう言った方っていうのは結局単純作業をお願いする形になっちゃうので、で土砂の撤去とかですね東日本のときやったら、避難所とかあとはその荷物の配送とかですねやっぱりそういう部分が多くなってきてるんですね。 | 本当に必要とところに本当に必要なボランティアの方っていうのが非常に難しい押しかけボランティア結局単純作業をお願いする | ボランティアの配置押しかけボランティア単純作業の依頼 | 多くのボランティア支援に対する意欲できることの少なさ | 自治体とボランティアのずれ | |
| 16 | Aさん | でえーもちろんそれも必要ですしマンパワーは必要なんですけれども果たしてそれだけでいいのかっていうところもあるので、でそのあたりも含めてですね中間ボランティアのNPOさんがですねやっぱりその得意分野があるんですよ福祉系とか、で建築系とかもいろいろいらっしゃるんで。なので中間支援団体の方にいる程度この色づけと言いますかタグ付けと言いますかしていただくことによってよりボランティアの方が働きやすい。うちもあのーより効率的に業務を進めやすいっていうまあそういった部分でまあ今後調整できたらなっとは思ってます。 | マンパワーは必要中間支援団体の方にいる程度この色づけと言いますかタグ付けと言いますかしていただくことによってよりボランティアの方が働きやすい | マンパワーの必要性中間支援団体による分類 | 人員不足ボランティアの把握 | ボランティアの把握 | |
| 17 | Aさん | ただまあ先ほどのその質問の答えとするとあの何でもかんでも来てもらってもやっぱり力を活かすっていうのは非常に難しいのでやっぱりその一まずボランティアはボランティアできちんと自分たちをどう活用していくかっていうのをですねある程度目算を立てながらですね活動していただくっていうのが今後必要になってくるのかなと。でそれを中間支援ボランティアの方がまあこのいろいろ差配していただくっていうのがきれいな形なのかなと。まあとりあえず行こうっていう人もね気持ち非常にいいと思うんですけどその辺は必要なのかなと。まあもちろん職員でボランティア行かれてる方もいるのでやっぱり専門性を持ったボランティアのほうが、一概にボランティアと言っても多種多様なので。 | 何でもかんでも来てもらってもやっぱり力を活かすっていうのは非常に難しいボランティアはボランティアできちんと自分たちをどう活用していくかっていうのをですねある程度目算を立てながらですね活動していただく | 活かす難しさ計画的活動 | ボランティア自身での能力把握 | 活用の葛藤 | |
| 18 | Aさん | やっぱりボランティアっていうのがたぶん災害支援の時にはやっぱり大きなものにはなってくるとは思うんですがやっぱりそのボランティアを自治体がどう使うかっていう点でそのNPOを介するっていうのはあると思うんですがそのボランティア同士をつなぐじゃないですけど自治体同士がつながってるのはわかるんですけど自治体がボランティア同士をつながせるっていうことも必要にはなってくると思うんですけどそういう点はそうですね。あのー基本的にはもう社協さんの話になってくるとは思うんですけどまあ一そうですね一まあ例えば私がボランティアしようと言ったときに。でどうするかっていうとまだ向こうは経験があるんで普段は社協にホームページ見に行くかと言ってどっかに登録しようとかやるのわかるんですけど一般の方わかんないんですね。であのー災害対応の時に市の組織を完全に災害対策本部に変えますよっていうのを言っていましたよね。であのーそれと一緒にですねやはりその自分たちがボランティア、災害起こった時に何が出来るか、ボランティアやろうっていうところまでちゃんと考えてもらうきっかけは作ってもやっぱりいいのかなと思ってるんです。なんであのー自分たちが被災した場合っていうのがほとんどの計画なんです。で今後支援計画っていうのも話してたんですけどもそういう部分を作っていく中で市民の支援計画的な部分をですねやはりこう意識づけっていう部分は必要になってくると思うのでまあなんかの折に市民が自分たちでできることっていう部分をですねもうちょっとこう広めにこう語り、話し、啓発っていうまあちょっと上から目線でおかましいんですけどまあきっかけがあればやってもいいかなとは思ってます。 | 災害支援の時にはやっぱり大きなものボランティアを自治体がどう使うかっていう点でそのNPOを介する自治体がボランティア同士をつながせる | 災害支援の大きな力NPOを介した活用ボランティア同士をつなぐ自治体 | ボランティアの重要性 | 協力関係 | |

| | |
|--------------|--|
| ストーリーライン | 民間との協力関係づくりでは、民間を活かす仕組みを整備し、支援の力になってもらうということである。自治体とボランティアをつなぐ存在として中間支援ボランティアの活用やボランティアの立場からの考えを取り入れることなどをしていくことが必要となる。しかし、自治体とボランティアのずれが存在し、ボランティアの把握の難しさや活用の葛藤があり、うまく活かすことができないが、協力関係を作ることでより大きな力を支援に活かすことができるようになる。 |
| 理論記述 | <ul style="list-style-type: none"> ・ボランティアを含めた民間の力は支援に必要不可欠である。 ・自治体との協力関係は作るべきものである。 ・自治体とボランティアの考え方のずれをなくすべきである。 |
| さらに追究すべき点、課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・民間との対等な関係づくりをしていく。 |

Table 7 応援受け入れについての分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉テキスト中の語句の言い換え | 〈3〉左を説明するようなテキスト外概念 | 〈4〉テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉疑問・課題 |
|----|-----|--|--|--|---------------------|----------------------------|----------|
| 1 | Aさん | で次にこの概要版のですね3ページに参りたいと思いますけれども次にまた一つ大きな特徴となっている部分をご説明いたしますが応援受入本部という本部を設置することとしております。えーもともと災害対策、えー災害対策本部がですねえー地震等発生した場合は設置をされます。 | 応援受入本部という本部を設置 | 応援受け入れ本部の設置 | 災害時の中心的役割 | 受援の中心 | |
| 2 | Aさん | でえーとそういった市の体制とかいうのはご存知ですかね学生の皆さんは聞かれたことありますかいいですかね。あの簡単にそのあたりのご説明しますとですね普通の業務ってのがあの神戸市の場合は何々局何々部何々課とこうツリー状に組織形態になってます。で災害が発生した場合は普通のその仕事ができなくなってしまっていてですね市民をまず助け出す体制をとらなければならないということで再構成されます。それが災害対策本部という組織に変わってしまうわけなんですわただあのもとの課がそのまま名前を変えてというパターンが多いんですけどこれがえー一國のですね中央防災会議というところで毎回検討はされてるんですがえー地域防災計画をえー各市町村・県は作成しなさいという法律がありましてですねそれを基に法定の地域防災計画、神戸市地域防災計画というものを作ってましてですね、で地震が発生したときはその計画を元に対応していくということでその本部というのは今までの自分たちの仕事じゃなくて災害時の組織として再構成されるために本部というものを改めて作り直すというイメージです。ですんでうちで言うと危機管理室なんですけど対策本部ができたときは危機管理部という部と名称が変わってきます。 | 災害が発生した場合は普通のその仕事ができなくなってしまっていてですね市民をまず助け出す体制をとらなければならないということで再構成されます。 | 体制の再構築 | 災害対応への変化 | 体制の再構築 | |
| 3 | Aさん | はいえーそれではですね応援受入本部というもののまたご説明になるんですけどまずその災害対策本部が地震発生時には設置されると。でそこは何をされるかと言いますとえーまあ情報をいろいろ収集しながらですねまあ本部長が市長になるんですけども市長が災害対応についていろいろ指示をします。でそれを補佐する機関という形ですね。はいということで災害対策本部というものができんですけどその横と言いますか併設して応援受入本部を設置するというです。で実際に神戸市の災害対策本部ここにできるんです。椅子がいっぱいあったと思うんですけどもそこに市長とか来られてですね私たちが危機管理部として市長を補佐しながら災害対応を行っていくということです。 | 情報をいろいろ収集しながらですねまあ本部長が市長になるんですけども市長が災害対応についていろいろ指示をします。でそれを補佐する機関という形ですね。併設して応援受入本部を設置 | 市長による災害対応指示 災害対策本部に 応援受入本部を併設 | 災害対策本部の補助的役割 | 応援受入本部の役割 | |
| 4 | Aさん | 実際に応援受入本部はこの壁の向こう側にですね応援受入本部というのをつくるんですけどまあ何をやるんだという話で言うと応援の受け入れと応援の要請の受け入れ、応援くださいという部分と応援来ましたよっていう人をマッチングする場所と考えていただければと思います。これがまあ窓口として一本化をするということです。でえー阪神淡路もそうですし東日本もそうなんですけれどもえー各個別にですね応援が来たら例えば水道局の方が大阪の方が神戸に来た場合は水道局が応援受け入れて必要と配ると。でまあ他の都市計画というのであれば都市計画の人が来たら都市計画の人が配ると。でボランティアの人はってなるとボランティアの人は近くに寄ってきた人が区役所とかがよくなってたんですけど配るとあの配置させていただくということをばらばらにやってたんですね。でボランティアの方は私たちどこに行きゃあいいんですかとだいたい自主的に避難所に行かれた方が多かったんですけどまあそうではなくて神戸市の応援受け入れは応援受入本部がやりますとそこに連絡をくださいということで窓口の一本化を行うという計画としてます。でえーと災害時ボランティアセンターとかご存知ですかね、あのよくボラセンボラセンって言うんですけど。 | 応援の受け入れと応援の要請の受け入れ、応援くださいという部分と応援来ましたよっていう人をマッチングする場所と考えていただければと思います。これを窓口として一本化をする | 要請受け入れとマッチングの窓口としての一本化 | 混乱の回避 | 窓口としての役割 | |
| 5 | 聴き手 | 社協にある。 | | | | | |
| 6 | Aさん | そうですね。社協さんがやられてるんですけどそれも各県ですかね。で政令市の場合は市が持っていたりするので社会福祉協議会がその事務局をやっておりまして災害時のボランティアの受け入れですね。また派遣をやっていただけてまして、でそこを通じて基本的には応援受入本部に連絡が来るというのが流れとはなってきます。ですのでボランティアの方の受け入れの窓口をしますと言いながらですねまずその前にボランティアセンターの方が取りまとめでいただけてるという流れです。 | 社会福祉協議会がその事務局を やっております災害時のボランティアの受け入れですねまた派遣をやっていただけてまして、でそこを通じて基本的には応援受入本部に連絡が来るというのが流れ ボランティアの方の受け入れの窓口をしますと言いながらですねまずその前にボランティアセンターの方が取りまとめ | 社会福祉協議会による災害ボランティアの受け入れ・派遣 ボランティアセンターの取りまとめ | 社会福祉協議会との連携 | 受け入れの流れ | |

| | |
|--------------|--|
| ストーリーライン | 災害発生時には受援の中心として応援受入本部が設置される。応援受入本部は災害時に体制の再構築の中で設置され、支援受け入れの窓口としての役割や同時に設置される災害対策本部の補助的役割となる。ボランティアの受け入れも行うが、災害ボランティアセンターとの連携で受け入れるなど受け入れの流れが決められていることもある。 |
| 理論記述 | <ul style="list-style-type: none"> 支援受け入れの中心的役割を担う。 災害ボランティアセンターとの連携によりスムーズに受け入れることができる。 |
| さらに追究すべき点、課題 | <ul style="list-style-type: none"> 災害ボランティアセンターが受け入れるのであれば応援受入本部でボランティアを受け入れる必要はないのではないかな？ 二重行政的になり、混乱が起こるのではないかな？ |

Table 8 受援計画の課題についての分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉 テキスト中の語句の言いかえ | 〈3〉 左を説明するようなテキスト外の概念 | 〈4〉 テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉 疑問・課題 |
|----|-----|--|---|---|------------------------------|-------------------------------------|-----------|
| 1 | Aさん | えー実際にですねこれをやって課題が浮き彫りになってきました。課題というのがですねマッチングが非常に難しいと。阪神淡路でも東日本大震災でもそうなんですけれどもダメージが深刻なところほどですね応援の要請ができないんです。なので応援要請が早いところどうして先に配ってしまおうと人。になるので本当に深刻なダメージを受けていて応援要請すらできないところ人に人を配分できないですね。これは非常に問題があると非常に難しい部分ですね。まああとはもう物量的に多すぎるんで時間が非常にかかると自分が望んだとおりの人が来るとは限らないんでそこはずっと送れないままでいるとかですね、なかなかそのあたりも難しいということ。であとはシステムをですね利用してるんですけど画面、事務パソコンでできるんですねまあテレビなど出し出して共有する必要があるという話がありましてですねこれ何を言ってるかと言いますともちろん画面で見て状況が分かるというのも非常に大事なことでんですけど一番根本的な問題としてはこの人をここに送りましたよっていうのを一つのパソコンでするわけじゃないので複数でやるんで知らない間に同じ人を別のところに配置したりとかいう可能性も出てくるんですね、同時にやっちゃうので。でそれをどうやってするかというまあできるだけこうお互いの画面が表示できるようになってこの人ここのよとか誰かがこう統制を取りながらしないとそのマッチングはできないと同時作業はできないと、でその辺もシステムでするんですね一つのところをマッチング、マッチング中であればその人はもう触れないようにするとかですね他の人がそういった部分でシステムちょっと考えて変えていかなきゃなっていう課題があります。まああとはちょっと訓練が複合的過ぎて複雑すぎてちょっともう難しかったっていう意見が非常に多かったんですけどそういったことでやっておりました。 | マッチングが非常に難しいダメージが深刻なところほどですね応援の要請ができない応援要請が早いところどうして先に配ってしまおうと人。本当に深刻なダメージを受けていて応援要請すらできないところ人に人を配分できない物量的に多すぎるんで時間が非常にかかると自分が望んだとおりの人が来るとは限らないんでそこはずっと送れないままでいる事務環境の整備がまだ必要知らない間に同じ人を別のところに配置したりとかいう可能性も出てくる統制を取りながらしないとそのマッチングはできないと同時作業はできないとシステムちょっと考えて変えていかなきゃなっていう課題訓練が複合的過ぎて複雑すぎてちょっともう難しかった | マッチングの難しさ被災状況による応援要請・配分の可否執務環境整備の必要性システムの変化訓練の複雑化 | 要請と供給のずれシステムに合わせた環境づくり想定の大さき | 浮き彫りになった課題マッチングの難しさ環境・システムの整備訓練の複雑化 | |
| 2 | Aさん | はい。えーとあとですね全般的な課題の話にはなるんですがまあ先ほど申し上げましたこの受援計画をまあそのルール化と言いますかねあのこれが全国的に広まることによって応援も受け入れができますし支援する側にもメリットがあるということ。でえーできるだけこれを広い地域に広めていくということ。でできればより実効性も上がってくるのかと計画としてですね。あともう一つあるのがその受け入れる業務がですねもともと410業務の120、ちゃう118ですかね118、経常業務400、経常業務は400ぐらいあるんですけど400のうち12を選んてまず、応援受入れの業務数は少ないですよ圧倒的に、だって合わせて800を超えるのに130しかない。できればそれを範囲を拡大してですねもっと効率よく応援を受け入れる体制ができればより多くの力を活かすことができるのでやっぱり対象範囲の拡大という部分も今後考えていく必要があるのかなと思ってます。逆にこれはちょっとよそから来た人に説明できんわっていう話であればシステム化するとかですねあとそのマニュアルをきちんと整備するとかですねそういった部分で整理をしていくと対象も増えてくるのかなと思ってます。 | 受援計画をまあそのルール化全国的に広まることによって応援も受け入れができますし支援する側にもメリットがある広い地域に広めていくということができればより実効性も上がってくる応援受入れの業務数は少ない範囲を拡大して行ってですねもっと効率よく応援を受け入れる体制ができればより多くの力を活かすことができるのでやっぱり対象範囲の拡大という部分も今後考えていく必要があるシステム化するとかですねあとそのマニュアルをきちんと整備する | 受援計画のルール化実効性の向上対象範囲の拡大マニュアルの整備 | 全国的な広がり必要性さらなる効率化 | 受援計画の広がり | |
| 3 | Aさん | あと先ほど言ったマッチングの難しさという部分でこれはシステム化できれば一番いいんですけどまず考え方としては今現在業務継続計画作成中でございましてでそこで優先順位を決めてますよね。で優先順位を決めると優先順位高い業務なのにまだ連絡がないとかなると確認こっちからできるじゃないですか。なのでその業務継続計画ができることによってそのマッチングの部分も若干こうこちらでコントロールしなげしやすくなるのかなと思ってます。ですのでえー業務継続計画と受援計画っていうのは二本柱なのかなと思ってます。 | 業務継続計画作成中業務継続計画ができることによってそのマッチングの部分も若干こうこちらでコントロールしなげしやすくなる業務継続計画と受援計画っていうのは二本柱 | 業務継続計画の作成業務継続計画と受援計画の二本柱 | 複合的計画 | 補完的役割 | |
| 4 | Aさん | ただこれはあくまで神戸市の話なので今後は最後4点目ですかね支援計画というのも将来的にはまあ考えていくべきなのかなと。支援する側の計画、それができるとえー非常にマッチングしやすいその応援も出しやすいし応援も受け入れてもらいやすい。まあそういったことも考えていければと、今現在あるシステムとしてはあの消防局の方がですね緊急消防援助隊っていう制度がありまして、で同じようなそういったシステムを作ってます。なのでそういった形でできれば一番いいのかなと思ってるんですけどもそういったものを作ってるのは消防、水道、建設、下水、公安関係だいたいこの現場を抱えてるところはそういった受援や支援の計画をすでに作ってます。それを一般行政の方にも広めるっていうのも一つの手かなとは思ってます。 | 支援計画マッチングしやすいその応援も出しやすいし応援も受け入れてもらいやすい | 支援計画 | 支援力の向上 | 受援のための支援 | |
| 5 | 聴き手 | やっぱルールが同じであることがあの効率上がるっていうか。 | | | | | |
| 6 | Aさん | そうですね。 | | | | | |

神戸市における災害支援体制 ―「受援力」に焦点を当てたインタビュー調査―

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉 テキスト中の語句の言いかえ | 〈3〉 左を説明するようなテキスト外の内容 | 〈4〉 テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉 疑問・課題 |
|----|-----|---|---|--|-----------------------|-----------------------------|-----------|
| 7 | 聴き手 | 気がするんでえーそういう時にこうあのなんて言いますかねえーと想定する都市の大きさの関係と言いますかそれなりに神戸市はものすごく大都市の一つなのであの訓練1つやろうと思うと大変だと思いますしあの規模が大きいから災害が起きてもそれなりに大変だと思いますけどもあの一市町によっては小さい田舎もあるんでそういうところでこれをやろうと思うと、むしろ効率が悪いこともあるかもしれないですがあの一統一したルールでやるのが、っていうかまあそういう形でみんなが同じ共通認識をしてると早いのかなという風には。 | | | | | |
| 8 | Aさん | そうですね。それはまあ今後まあ広げていければなーという部分ですね。 | | | | | |
| 9 | 聴き手 | マッチングの難しさっていうのはさっきのお話でありましたけどもあの一私自身は自分の研究テーマで人助けのことをやってるんですが基本的に個人レベルの話の社会心理の中では割とあの昔から個人レベルの話が多くてそん中でのマッチングの難しさっていうのはあのやりすぎとからやってほしいのにいまちっていう割とそういう話なんです。 | | | | | |
| 10 | Aさん | あー東日本の時よく言われましたもんね。 | | | | | |
| 11 | 聴き手 | おせかいやきとちょっとずれとるっていうのと、で今回のこのマッチングも割とそのえーと個人レベルというよりは組織レベルの話ではあるんですけどもその構造として似たようなものだと考えていいですか？それともちょっと質の違うマッチングの難しさですか？ | | | | | |
| 12 | Aさん | あー質が違うかもしれないですね。そのマッチングっていうのはたぶんその一東日本とかで問題になったのはおそらくこう配置されてからの話と配置される前の話でちょっとニュアンスが違うのかなと。人が来なくて困ってるっていう話からこれができたんでなくて配られてるんだけど仕事に取り掛かれないうちっていう配置後の話からもともとは始まってると。 | | | | | |
| 13 | Aさん | えーと昨日もですね受援計画のことで東京23区の協議会の方が来られてまして。でその方々もですねそのマッチングの難しさの話になんか興味があったようでいろいろ話はしてたんですけども。で神戸市も名取市っていうところでですね応援協定のほう結んでまして。で長らく応援のほうしていただいて、でその当初ですね、の話を聞き取りを応援に行った者の聞き取りとあわせてるんですけどそれは逆にですね今度は名取市のほうに行って神戸どうでしたってことも聞いてるんです。で聞くんですねあのここだけの話やはいこう押しつけがましいなっていうような話をですねいろいろ意見をいただきましてですね。まあ応援いただいてるって立場から言うんですけど非常に言にくいんだけれどもやはり私たちは私たちのやり方があってっていうまあベースがあってやり方があって、でやりたいっていう支援したいっていうのは非常にありがたいんだけどそれはそれでしんどかったというお話を聞きましてですね。まああの一そのマッチングの難しさはまだ次の段階なのかなとちとはとちとあえて人配るっていうところのまだマッチングのレベルであってそこから本当に適した人をそこに配置できるのかっていう部分で言うともまだそこまで至ってない状態っていうのがまあ現状です。 | 押しつけがましい ベースがあってやり方があって 支援したいっていうのは非常にありがたいんだけどそれはそれでしんどかった マッチングの難しさはまだ次の段階なのかなとちとはとちとあえて人配るっていうところのまだマッチングのレベル 本当に適した人をそこに配置できるのかっていう部分で言うともまだそこまで至ってない状態 | 支援の押し付け マッチング能力のなさ | 配慮を欠いた行動 受援力のなさ | 支援と受援の葛藤 | |
| 14 | Aさん | であのよく言われんですけども政令市は政令市の応援をするのが一番やりやすいと。で逆に政令市に応援に来てもらったほうがやりやすいとで特に政令市が違うっていうのは先ほど先生もおっしゃってたとおりですね県の仕事を政令市がやっている部分が多くて特に保険証とか保険事務とかですねあの建築関係、建築確認とかですね建築主事は置いたりとかですねあいろいろあるんですけどもそういう中でやはりあの一規模が小さい市町村になるとない業務もあるんですね。例えばその市政の記者クラブがないとかですね、やっぱりそうなることやったり業務が全然変わってくるというところでえーカウンターパート方式で同規模の応援が一番やりやすいよねっていう話はしてます。でただそういったところでですねしたら神戸に規模のまあ行政規模の小さいところが応援に来たら何も役に立てないのかと、そうではないと。逆に神戸が大きいところがその小さい規模のところにいって何もできないのかっていうとそれも違うとは思ってますよね。 | 政令市は政令市の応援をするのが一番やりやすい 政令市に応援に来てもらったほうがやりやすい カウンターパート方式で同規模の応援が一番やりやすい 政規模の小さいところが応援に来たら何も役に立てないのかと、そうではないと 逆に神戸が大きいところがその小さい規模のところにいって何もできないのかっていうとそれも違う | 政令市間のやりやすさ カウンターパート方式での支援 規模の違いによる支援 | 相互理解 役割の違い | 自治体間支援の課題 | |
| 15 | Aさん | ただあのーどちらかっていうと小さい市町村のほうが、私実はここ2つ目の仕事場では別の市町村のちっちゃいところいたんでよくその辺わかるんですけど、どっちかっていうと広く浅くなんですよね田舎のほうかというともまあ私も田舎なんですけど田舎で。でえーとどっちか言うとも神戸とかだと狭く浅くなんですよ専門化するとか。なのであのそういうことを傾向を踏まえるとかある程度まあ事前にその適材適所の配置もまあ今後考えていけるのかなっていう部分ではありますね。どちらかというともあの一地域とかの調整関係は市町村のほうか小さい規模の市町村のほうか割とこう自己完結型でやってくれるようなイメージはあります。実際に東日本行った時もそうなんですけど、で大都市のほうは私これわかんないんです。これも私こうわかんないですっていうのが多いんですけど逆に法律関係とかですね建築の基準とか保健衛生とかですねそういったところは非常に強いんですけど政令市とか、なのでこのレベルだとかうましようとか対策しようとかいうそういう技術の部分とあと国費の受け入れとか予算関係とかそういうのは政令市のほうが強いのでまあ適材適所の配分もまあ今後考えていけるのかなとは個人的には考えてます。ですのでこの地区はどこどこ市町村とカウンターパートみたいな感じで定めておくっていうのも一つの手かなという気はします。 | | | | | |

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉 テキスト中の語句の言いかえ | 〈3〉 左を説明するようなテキスト外の内容 | 〈4〉 テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉 疑問・課題 |
|----|-----|---|--------------------|-------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------|
| 16 | Aさん | ちょっと違う部分はあるんですけどあのーこのまだ問題点と言いますかまあ受援計画で問題点として挙げるのはいいのか別としてですね、結局応援受け入れていただいて労務管理ができないんですよ今の状態だと。 | | | | | |
| 17 | 聴き手 | そうですね。 | | | | | |
| 18 | Aさん | はい。いつから来てどんなことをしていつ帰っていつ休んでとかですわやっぱそういった部分、労務管理っていうのが指揮者にお任せはしてるんですけどもあるていどその辺を例えばそのICタグとかですわ入った時のまあ日とか出たとき休憩入ったときとかですわそういった動態管理的な部分も今後システムにできればまああのいいのかな | 動態管理的な部分も今後システムに | 動態管理システムの作成 | 労務管理 | 支援者の労務把握 | |
| 19 | 聴き手 | それは支援計画だけでなく受援計画のほうもしたほうがいっていう風には、受援に対しても呼びかけじゃないですけど市民のほうに。 | | | | | |
| 20 | Aさん | そうですね。ただまあ受援になると自分たちが被災してる対象の方にやったら言えるんですけどどうかがどこから来るともしれないボランティアの方に働きかけるって難しいじゃないですか。となるとやっぱり受援計画支援計画がこう広がりを見せるとそういった話もできやすいのかなと。あのうちに来るボランティアさんこうして欲しいっていうの言いくいじゃないですかだから自分たちは支援に行くときはこうするんだよっていう話をできるようにすれば一番いいですね。ルール作りっていうのはその広げれば広げるほどやはりこう効果もまあ上がっていくんでね。将来的にはそういうのがきたらいいなとは思ってます。 | 受援計画支援計画がこう広がりを見せる | 受援計画支援計画の広がり | 受援の浸透 統一した理解 | 受援の浸透 | |

| | |
|--------------|---|
| ストーリーライン | 訓練等を経て、マッチングの難しさや環境・システムの整備、訓練の複雑化によるわかりづらさなどの課題が浮き彫りになった。浮き彫りになった課題はもちろんだが、全体的な課題も存在する。受援計画の広がりを全国的にしていき、受援の浸透をしていくことが必要になってくるのがわかった。また、支援と受援の葛藤や補完的役割を持つ業務継続計画の作成、支援者の労務管理といった課題も見えてきた。一方、支援についても考える必要があり、支援のための受援のあり方や自治体間支援のあり方についても考えなければならない。 |
| 理論記述 | <ul style="list-style-type: none"> ・受援と同時に支援についても考えなければならない。 ・受援計画が広がれば、課題の改善もできてくる。 |
| さらに追究すべき点、課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・実際に災害が発生していない中でどこまで想定し、計画を作るか？ |

のは当然である。

受援計画を作成するにあたり、大都市と小さな市町村とで規模の違いから受援の方法が異なることが考えられるため、できることとできないことが出てきてしまう、その部分はそれぞれが対応していくことが必要だが、共通認識というところで基本的な部分である情報処理や指揮調整に関することなどはどの自治体も同一の理解にし、同じルールとしてまとめておくことが必要である。

互いの認識の違いは現状では存在すると考えられるため、今後全国的なルールの統一が必要になると考える。

4-7 受援計画の課題

受援計画は災害支援において画期的で重要な存在になると考えるが、そこには多くの課題が残っていると

言える。

まず、第1の課題は受援計画の整備が全国的にされていないことである。何度も述べていることであるが、受援計画が神戸市以外で作成されていないことにより計画自体がうまくいかないことになってしまう。受援計画が作成されない、できない理由は複数存在する。1つはどんな内容を記載すればいいかわからないということである。モデルになる受援計画も神戸市のものしかないため自分の自治体で同じ内容が適切であるかも判断できず、受援について詳しい人もいない中で作成していくことは困難であると考えられる。

また、被害想定が難しいことも作成に取り掛かれない原因である。どこまでの被害を想定して作れば対応できるのかということが作成への動きを鈍くしている。東日本大震災においても被災自治体では災害対応について考えていたとは思いますが、想定外の災害が発生した

ことで対応しきれなくなりました。こうした現実があるため、難しいこともあるかもしれないがそれを理由に足踏みしてはいつまでたっても先に進めないのでもまずは取りかかる、神戸市を真似するといった形でも考えるべきである。さらには、これまで発生した災害に対する対応を参考にしながら、災害対応についての理解を深めていくことが求められるだろう。

第2の課題は受援計画の実効性が試されていないことである。これは当然のことであるが災害が発生しなければ発動しないため、実用可能かどうかは確かめることができない。そのため災害発生をシュミレーションして、訓練を神戸市でも行っている。しかし、訓練はあくまで訓練であり、自分たちの想定範囲内でしか動いていない可能性がある。さらに、時間を早送りにしたり、様々な対応を一度に行ったりしたために神戸市の職員といえども全員が把握をしているわけではないので結果として課題が出ていた。課題が出てきたことは訓練をすることのメリットであるが、神戸市では訓練を現在のところ1回しかできていないため出てきた課題の改善について検討することができていない。

実効性が確認できない以上は訓練を何度も繰り返し、職員の意識の統一や手順の確認を確実にできるようにしておくことで、実際に災害が発生した時にスムーズに全体が動くことができるようになることを考える。

第3の課題は平時からの準備をしておくことの難しさである。災害対策では平時からの準備や備えは重要であるが、その準備が問題になることもある。受援計画を作成するには確実に支援を受け入れることができるように必要な場所の確保などをしなければならない。

想定が難しい中で平時の準備は簡単にできるものではない。避難所や倉庫としての利用、宿泊場所や活動拠点など多くの場所を確保しなければならないことやその場所は災害時以外にはどう利用するかということも考えていかなければならない。地域と協力して考えることが必要であり、そうした時間と労力をかけることは職員にとっては負担になるだろう。

第4の課題は現在の受援計画が地震の場合のみを想定していることである。阪神大震災や東日本大震災をきっかけにしてため、地震の場合を想定するのはもちろんであるが他の災害が起こった時にどう対応していくのかも想定しておかなければならないだろう。今回の計画を流動的に活用していくのか、それとも新たに他の災害用の受援計画も作成していくのかというのは今後の課題になってくるだろう。

総合考察

5-1 受援力と受援計画

本研究では、「受援力」に焦点を当て、災害時における自治体の組織的対応について検討してきた。そこで受援計画の存在と必要性について論じた。

受援力は先述したように、外からの支援を地域で受け入れる知恵や環境のことであるとしているが、受援計画はその受援力を表す一つの手段であると考えられる。受援力という形のないものを認識できるようにしたものが受援計画であり、受援計画を作成することが受援力を高める方法にもなる。

しかし、受援計画を作成するだけでは受援力が必ず

Table 9 受援計画の現状についての分析

| 番号 | 発話者 | テキスト | 〈1〉 テキスト中の注目すべき語句 | 〈2〉 テキスト中の語句の言いかえ | 〈3〉 左を説明するようなテキスト外の内容 | 〈4〉 テーマ・構成概念（前後や全体の文脈を考慮して） | 〈5〉 疑問・課題 |
|----|-----|--|--|-------------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------|
| 1 | 聴き手 | そういう意味では神戸が今一番先頭を走っているという状態なんですか？ | | | | | |
| 2 | Aさん | まあ先頭というもあれですけどまあうちは独自でもう先やっちゃったっていう感じですね。 | | | | | |
| 3 | 聴き手 | 他の都市が同じような動きをしているという情報は？ | | | | | |
| 4 | Aさん | あのちょこちょこは聞いてるんですけどあのーまだ作成中というお話ですね、はい。なので明確にまあ市町村単位で作ってるよっていうところはないですね、はい。でただですねあのー先ほど申しあげました地域防災計画の中にある程度応援の受け入れという項目を設けてですねまあ対応されてるともあるので、でこれを受援計画と呼ぶのか呼ばないのかという部分はあるんですがあのあくまで定義として受援計画として独立したもので作ってるのが神戸市であると。地域防災計画の中に定められてるともあります。 | 地域防災計画の中にある程度応援の受け入れという項目を設けてですねまあ対応されてるともあります | 地域防災計画での対応 | 受援計画の整備不足 | 受援の現状 | 現状を打破するためにできることは何か？ |

| | |
|--------------|---|
| ストーリーライン | 受援の現状は厳しいものであり、考えられていることがほとんどない。そのため受援計画も整備されておらず、地域防災計画として簡単に済まされてしまっている。 |
| 理論記述 | <ul style="list-style-type: none"> ・地域防災計画の内容だけでは不十分である。 ・受援の考えを広める必要がある。 |
| さらに追究すべき点、課題 | <ul style="list-style-type: none"> ・受援の必要性はその時になってみないとわからないため、考えづらい部分がある。 |

高くなるとは言えないだろう。この計画はあくまできっかけに過ぎず、組織的対応を効率よくするためのものである。作成したことに甘え、そこで終わってしまっただけでは高まるどころか低くなってしまおう。さらに言えば、作成したことを自治体全体が知っていなければ意味がないことになってしまう。そのためには全体で受援計画を用いた訓練を頻繁に行うこと、受援計画を見直し続けること、受援力について考え続けることが必要である。

また、平時からの準備が受援力を高めていく要因になる。神戸市の受援計画にも記載されているようにそれぞれの関係機関と連携できる体制を整えることや準備できるものは準備しておくことなど常に動くことができるようにしておくことがもしもの時に受援力を最大限発揮できるようになると考える。平時からの準備は自治体だけではできないこともあるため、地域のこととして協力して準備していく必要がある。

自分たちが現在持っている受援力がどれほどなのかを知ることが受援計画を作成するうえで重要にはなってくるだろう。自分たちには何ができて、何ができないのか知ることと計画作成にも平時からの準備にも適切な対応をしていくことができるだろう。現在災害対応についてどこまで考えられ、整理されているかを調べる必要がある。防災計画のようなものに受援について書かれているのか、まとめられているものがあるのかなど自分たちの取り組みを見直すことから始めなければならない。それから足りない内容や要素について検討し、今後の方向性や整備について考えていく必要がある。その際に神戸市はもちろんのこと、他の都市の受援力や災害対応についての考え方や知識を知ること自分たちに活かすことができるのか、または発展させるためにどうしていくかなどの基礎を作り上げることができるだろう。

受援力や受援計画に注目が集まってきた現在、どうしていくかということ在全国的に考えなければならない時に来ている。このことは国を挙げて考えるべき事案ではあるが、国が始めるのではなく、各自治体が最初の動きを見せるべきであると考えている。受援計画が全国的に広がり、発展していくことで自治体の受援力はもちろん、日本としての受援力も高まっていくことになるだろう。

5-2 受援力と支援力

「受援力」を考える上では「支援力」について考えることを忘れてはいけない。支援があるから受援をするという流れがある中で、自治体は自分たちの支援力にも目を向けなければならない。支援に関しては今までも考えられてきたことではある。自治体は支援を受

け入れること、受援をすることよりも支援をする経験の方が多いいのは想像に難くないし、事実であろう。そのため、自分たちの支援力に関してはある程度把握できていると思う。

ただ、その支援力が本当に高いのか、強力なものなのか、被災地にとって効果的な支援になるものなのか、なっているかといったことは考えなければならない。相手の受援力がなければ支援を受け入れることが難しいことを理解した上で支援できているかということも考えなければならない。それも支援力の一つである。

それから、支援力を高めることは受援力を高めることにつながる。自らの支援力を知り、支援についての知識を考えることで受援に必要な要素も理解でき、また、支援での経験を受援に活かすことで受援力についての考えが深まり、高めることができる。現場の状況や相手の気持ちを知ること何よりも大きな経験である。この経験を無駄にしない受援力のあり方を追求していくことが重要である。

支援は自治体によるもの、ボランティアによるものなど多様な形で行われる。それぞれの支援に対して個別の受援力も持っておかなければならない。もちろん総合的な受援力は必要だがそれ以上に支援に合わせた受援力は必要である。自治体への受援力は持っていると考えられるが、ボランティアに対する受援力はあまり高くないだろう。それはボランティアの支援についてまだ知らない部分があることが原因だろう。この点を考えるためにもボランティアとしての支援経験を持つことが必要となってくる。ボランティアのことを知らないのにそれに対する受援力を持つことは無理な話である。よって支援について多様な視点を持つことが受援につながると考える。

そして、受援力を高める上で大切なこととして、重川（2013）は“助けられ上手”になることが必要であると述べている。支援とはいわば助けられることである。助けられることに対して遠慮をする、申し訳なく思うことは支援を妨げる要因になってしまう。そうではなく、助けられることに対して素直に感謝の気持ちを持つこと、それを相手に伝えること、支援者を大切に、謙虚な気持ちを持って接することなど相手が支援してよかったと思える環境を作ることも受援力には必要なことだろう。

受援力を高めることは同時に自身の支援力を高めることにもなる。さらには相手の支援力も高めることにつながるだろう。そのため受援力は「支援をうまく受け入れる力であり、支援者の支援力を高める力」と言うこともできるのではないかと考える。うまく受援できれば、うまく支援ができる。そのサイクルが続くことで受援力も支援力もより高めていくことができ、支

援者のそれにもつながっていくだろう。支援と受援という表裏一体の関係性の中でどちらか一方だけを考えるのではなく、相互的に考えていくことで互いへの理解が深まり、災害支援がより発展したものになると考える。

今後の課題と展望

6-1 今後の課題

本研究では、災害時における自治体の組織的対応について神戸の受援力に焦点をあてて検討してきた。その際、神戸市役所で働かれている A 氏へのインタビューに加えて、災害ボランティア経験者 B 氏へのインタビューも行うことで双方からの検討を行った。その中で、より多くの災害ボランティアの方へのインタビューを行うことで受援・支援に関して検討することができただろう。

また、今回は神戸市の受援計画や受援力だけしか見ていくことができなかったため、他の自治体や東日本大震災での被災地の受援力、受援計画に関する考え方を知ることによって比較検討でき、さらに受援力への考え方を深めることができると考えるため、今後の課題としておく。

6-2 本研究の展望

受援力は現在ではあまり知られていない考え方であるため、まずは自治体が動くことで全国的な受援計画の作成と受援力の広がりを見せてくれること、さらには支援計画に関しても作成することで受援力向上にもつながっていくだろう。

また、現在は受援力を災害分野のみで考えているが、将来的には心理学をはじめとして、教育、医学、福祉など多くの分野で理解されるよう、活用されるようになっていくことが日本全体としての受援力向上につながると考えるため、日本全体が“助けられ上手”、そして“助け上手”になるための研究や実践が増えていくことを期待する。

引用文献・参考文献

- 相川康子 2011 震災時の NPO・ボランティアと自治体の関係 ガバナンス 第 121 号, 16-18
渥美公秀 2001 ボランティアの知 実践としてのボランティア研究 大阪大学出版会
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 第 151 号, 11-18
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 — 組織科学 第 45 号, 36-46
本間照雄 2014 災害ボランティア活動の展開と新たな課題 —

支援力と受援力の不調和が生み出す戸惑い — 社会学年報 第 43 号, 49-64

本荘雄一 2013 被災自治体から見た職員派遣の受け入れ状況について 都市政策 第 151 号, 42-55

神谷秀之 2013 a 危機管理の柱「受援力」～東日本大震災で分かった新たな課題 地方自治職員研修 第 46 号, 18-21

神谷秀之 2013 b 各自治体における災害受援計画の策定状況について 都市政策 第 151 号, 27-33

神谷秀之 桜井誠一 2013 自治体連携と受援力 もう国に依存できない 公人の友社

環境省 2015 大規模災害発生時における災害廃棄物対策行動指針 参考資料 11

川中徹 2013 神戸市災害受援計画策定の取り組み 都市政策 第 151 号, 34-41

神戸市 2013 神戸市災害受援計画

神戸市社会福祉協議会 2014 こうべ災害ボランティア支援マニュアル

村井雅清 2011 災害ボランティアの心構え ソフトバンク新書

内閣府 2010 地域の『受援力』を高めるために

中原一步 2011 奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」 朝日新書

大谷尚 2008 ステップコーディングによる質的データ分析手法 SCAT の提案—着手しやすく小規模データにも適用可能な理論化の手続き— 名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要 教育科学 第 54 巻 第 2 号, 27-44

大谷尚 2011 SCAT: Steps for coding and Theorization 明示的手続きで着手しやすく小規模データに適用可能な質的データ分析手法 感性工学 日本感性工学会論文誌 第 10 巻 第 3 号, 155-160

桜井誠一 2011 被災地支援、阪神・淡路大震災の教訓をどう生かせるか ガバナンス 第 121 号, 12-15

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 第 151 号, 4-10

総務省 2014 震災対策の推進に関する行政評価・監視—災害応急対策を中心として—結果報告書 36-55

全国社会福祉協議会 2015 厚生労働省社会福祉推進事業「ボランティア・市民活動支援に関する調査研究事業」報告書 27 年度

謝 辞

本研究における調査実施については神戸市役所の危機管理室および室長 A 氏には多大なご協力をいただいた。ここに記して感謝申し上げます。

注) 本論文は、第 2 著者の指導により第 1 著者が平成 27 年度卒業論文として提出されたものを加筆修正したものである。