災害ボランティアの組織化のための戦略^{1) 2)}

大 門 大 朗
京都大学防災研究所／
日本学術振興会特別研究員 (CPD)

渥 美 公 秀
大阪大学大学院人間科学研究科

稲 場 圭 信
大阪大学大学院人間科学研究科

王 文 潔
大阪大学大学院人間科学研究科

要 約

本研究は、2016年に発生した熊本地震後の2町村（益城町・西原村）の災害ボランティアセンター（災害VC）の運営の事例について、インタビューと参与観察により、組織論的観点から分析したものである。災害VCの組織モデルの比較研究からは、混乱を回避することを主眼に据える管理・統制モデルが益城町災害VCを、課題の解決を主眼に据える即興・自律モデルが西原村災害VCを捉える上で有効であることを明らかにした。そして、熊本地震においては、被害の最も大きかった益城町から、管理・統制モデルは現場に根ざした支援から垂直的に、即興・自律モデルは支援の届かないところ（西原村）へ向かうことで水平的に支援が離れていってしまうことで、構造的な空隙が生じていた可能性があることを指摘した。その上で、多様なボランティアによる支援を展開する上で、即興・自律モデルを目指す必要があるものの、被害の大きいエリアでは管理・統制モデルが現れやすい。結果的として構造的な空隙が生じないよう、即興・自律モデルを被害の大きいエリアで意図的に生成する必要があることを、災害ボランティアの社会運動的側面から提示した。

キーワード：災害ボランティア，組織論，即興・自律モデル

問 題

「ボランティア」という言葉が日本社会全体に普及することになった1995年の阪神・淡路大震災から20年以上が経過した。日本国内におけるボランティアという言葉の意味は、1995年が「ボランティア元年」と呼ばれ

るように、兵庫県南部地震による阪神・淡路大震災³⁾を境にして大きく変容したとされている（渥美，2001；ハッ塚・矢守，1997）。その際、ボランティアは、自治会や町内会活動のような、ある種の義務を伴った地縁的な活動とは異なり、純粋に利他的性格を帯びた行為として見られた（Taniguchi & Marshall, 2016）。その意味で、

第1著者連絡先 e-mail: daimon.hiroaki.78c@st.kyoto-u.ac.jp

- 1) 本研究を行うにあたり、益城町社会福祉協議会のみなさま、西原村災害ボランティアセンターのみなさま、また、熊本地震で被災された益城町・西原村のみなさまには研究に加えて、災害ボランティア活動においても大変お世話になりました。一日も早い復興をお祈りしますとともにここに記して感謝申し上げます。本研究はJSPS科研費JP16J02893の助成を受けたものです。
- 2) 本研究は、大阪大学人間科学部共生学系の倫理審査の承認を受け実施されたものです（登録番号：OUKS1634）。本論文は、2018年度優秀学会発表賞（ショート・スピーチ部門）を受賞した論文に加筆したものです。

1995年以前の「ボランティア」という言葉は、直接的に義務や強制力を伴い、国家と結びついて想起されがちな「奉仕活動」と親和的であったのに対し、1995年を期に、ボランティアと奉仕活動とは異なるものとして意味の変容が起きたと指摘されている（Georgeou, 2010; Rausch, 1998）。実際の活動内容も多様化・国際化し、ボランティアが大衆化したという指摘や（牧里, 2005）、ボランティアだけでなく、寄付行動を含め大きな変化が1995年を境にあったことが指摘されている（Taniguchi & Marshall, 2014）。実際、学術的にも、阪神・淡路大震災以前には、ボランティアを対象とした研究は少なく、災害ボランティアを考察する上でも、阪神・淡路大震災が発生した1995年が「ボランティア元年」として位置づけることは十分根拠のあるものと言える。

その「ボランティア元年」の直後から、ボランティアという行為主体は、新たな社会運動の担い手となる可能性を秘めたものとして好意的に受け入れられた。例えば、それが新たな時代の社会変革の担い手として期待されるようになった「ボランティア革命」であったと、「ボランティア元年」とあえて区別して呼ぶ論者（山下, 2014）もいる。「ボランティア」の意味を変容させた災害ボランティアについて新しい社会運動の側面から考察したものは阪神・淡路大震災後少なからず見られた（今田, 2005；関, 2002；内海, 2011；ハツ塚・矢守, 1997）。例えば、関（2008）は、それまでの社会運動が、公害問題のように国家や企業などに対して敵対的な性格を帯びたものであったのに対して、1995年以降の「ボランティア」のような新しい社会運動は、国家や企業が取りこぼした問題の中で活動し、時には協力するような補完的な関係にあると指摘している。

こうして阪神・淡路大震災以後は、大きな災害や事故が起こるたびに被災者支援のために、災害ボランティアが各地へ駆けつけるようになっていった。例えば、1997年のナホトカ号重油流出事故では流出した重油を清掃する作業に275,000人の災害ボランティアが、2004年の福井豪雨においては泥出しなどの作業に58,000人の災害ボランティアが被災地へ駆けつけ、復旧作業にあたっ

た（内閣府, 2010）。日本社会において、災害時にボランティアが復旧にあたることは徐々に根付いていったが（Atsumi & Goltz, 2014）、一方で、短期間で多数現れる災害ボランティアが、被災者のニーズに応じて効率的に活動を展開できるようにすることが課題として認識されるようになった。

そうして1995年以後、被災者のニーズとボランティアを調整するシステムの必要性が謳われ、よりシステムチックな災害ボランティア活動が少なからず目指されることになった⁴⁾。この際注目されたのが、災害とは異なる文脈ではあったものの、市民社会的な活動としてのボランティアを広める一翼を担ってきた社会福祉協議会（以下、社協）であった（和田・山田, 2011）。そして、その際具体化されたのが、今日の「災害ボランティアセンター（以下、災害VC）」と呼ばれる被災者のニーズと災害ボランティアをマッチングするコーディネート組織であり、1998年ごろから徐々に社協を主体として運営されるようになったものである（渥美, 2007）。

阪神・淡路大震災から2011年に発生した東日本大震災にかけて、いかに効率的に災害ボランティアを連携・調整するかということが中心的な課題であった（菅野, 2016）。特に、2011年3月11日に発生した東日本大震災の大きな特徴は、東北沿岸を中心とし広範にわたって被害が出、それら地域の大半がアクセスの悪い地域であったこと、さらに、福島第一原発事故との原子力災害が重なり、情報の不足から安全面の確保が難しかったことが問題であった。そのため、岩手・宮城・福島の3県を中心とし、より広範にわたって災害ボランティアの調整を行う必要があった。事実、阪神・淡路大震災や中越地震と比べ、NPO・NGO どうしをネットワークする組織（組織間連携をするための組織）の数の多さに現れている。例えば、本荘・立木（2015）は、岩手県で14団体、宮城県で24団体、福島県で7団体の合計31団体が、ネットワーク組織として機能したと報告している。

加えて、市役所などの行政組織がインフラごと破壊される中で、NPO・NGOやボランティア組織間の連携だけでなく、行政というアクターを入れたネットワーク組

3) 本稿では、気象庁や日本地震学会等が定める（物理現象としての）地震の名称である「兵庫県南部地震」ではなく、主に社会的に構成される地震災害の名称である「阪神・淡路大震災」を使用した。実際には、「兵庫県南部地震による阪神・淡路大震災」という用法が正確であるが、本稿では冗長な説明を避けるため、簡便に「阪神・淡路大震災」と以下では表記した。なお、この用法に従い、以下では断りなく、「東日本大震災」、「中越地震」、「熊本地震」の名称を使用した。

4) 合わせてこの時期には、特定非営利活動促進（NPO）法の整備の重要性が浮き彫りになり、1998年に制定された。

織の設立もなされるようになったのが東日本大震災後の特徴である（菅野，2016）。これまでも、行政とNPOが手を取り合って、資源を互いに活かすべきであるという指摘（浅野，2007）や、災害ボランティアと行政が連携するあり方⁵⁾は存在した。実際に、阪神・淡路大震災直後から、全国規模の災害団体のプラットフォームを作ろうという動きがないわけではなかった。例えば国内NPOの流れを受けた「震災がつなぐ全国ネットワーク」や国際NGOの流れを受けた「ジャパン・プラットフォーム」などが存在していた（本莊・立木，2014）ものの⁶⁾、政府とNPO・NGOが連携したネットワーク組織である「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）」が現実化したこと（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）準備会，2016）は東日本大震災後の大きな特徴であったと言える。

だが、社会変革の担い手としての可能性を秘めたものとして好意的に見られたはずの（災害）ボランティアの社会変革の可能性は近年言及されなくなっている⁷⁾。そして、ジャパン・プラットフォームやJVOADなどのネットワーク化の動きや災害VCの整備は、災害ボランティアの社会変革を下支えするどころか、むしろ、その反対に災害ボランティアが本来的にも柔軟さを阻害し、社会変革の機能を剥奪しているとさえ指摘されている。この指摘は、実践者（e.g., 村井，2011）だけでなく、社協や内閣府からも継続してなされているものである（内閣府（防災担当），2015；全国社会福祉協議会，2016）。そして、災害ボランティアは、災害直後からの秩序の急激な回帰（i.e., 「秩序化のドライブ」）により、被災地の外部を超えて社会を変革するほどの広がりを見せてはいない（e.g., Atsumi, 2015）。ここではむしろ、ボランティアと国家や企業との補完的關係は、新自由主義的な政策によって国家に取り込まれる傾向にあると指摘されているように（仁平，2005），新しい社会運動として敵対性を失ったボランティアのネガティブな側面が露呈しつつある。このように、ボランティアの社会的な変革の主

体としての盛り上がりはかなり下火になっていると言わざるを得ない。

もちろん、このような補完性や秩序化を志向する動きが当初より両手を挙げて賛同されていたわけではない。金川（1997）は、市民活動が行政の補完・代替機能を果たす一方で、行政の公平性の原理と画一的な対応によってボランティアが制限されることで、その多元性や先駆性が失われる可能性を指摘している。また、辻中（2002）も、政策レベルの影響において、NPOは極めて限定的な影響しかもたないという批判を行っている。加えて、合理化や効率化を求める災害ボランティア中心のあり方を志向する「秩序化」の流れに対抗する動きとして、被災者のただそばに寄り添うことを念頭においた被災者中心の支援のあり方を志向する「遊動化」の重要性が指摘されてきた（渥美，2014）。象徴的な一例としては、災害ボランティア活動の一つである「足湯」である（Atsumi, 2009；清水，2014；Suwa, Atsumi, & Seki, 2008）。足湯ボランティアとは、バケツやタライに張ったお湯に足をつけてもらい、手をさすりながら被災者にリラックスしてもらう活動のことである。しかし、このボランティア活動で着目されるのは、単にリラックスしてもらうことだけでなく、被災者とボランティアの間でかわされる何気ない会話である。つまり、ここで目指されることは、何気ないつぶやきの中から、被災者にとって問題となっていることを聞き取ることである。それは、合理化や効率化を求める災害ボランティア中心のあり方ではなく、被災者のただそばに寄り添うことを念頭においた被災者中心の支援のあり方を目指したものであった。

ネットワーク組織や災害VCの設立に代表されるような秩序化と、ただそばに寄り添う足湯に代表されるような遊動化という二つの災害ボランティアの潮流の中で、2016年には、熊本地方を中心とする一連の地震である熊本地震が発生した。ところが、熊本地震後の被災地において、被災者のニーズは多様にあるにもかかわらず、災害ボランティアの受付が終了したということから、多

-
- 5) この行政と災害ボランティアが連携するあり方は、阪神・淡路大震災以降に、初めて西宮市で採用されたことから、「西宮方式」とも呼ばれた。
 - 6) 震災がつなぐ全国ネットワークと他の全国ネットワークとしては「J-Net」も存在する。各団体がそれぞれ個別に活動した後には情報を共有する形を取るネットワーク組織であるが、現在積極的には運用されていない。
 - 7) 本稿では、災害ボランティアの記述をボランティア全体にまで押し広げて論じることは、不当に論点を逸脱する可能性があるため、基本的に「災害ボランティア」に限る記述にしている。しかし、兵庫県南部地震を機に日本社会では「ボランティア」の意味が変容したという意味で、「災害ボランティア」がボランティアを議論する上で重要な役割を担っているものと考えている。

くの災害ボランティアが断られるという「奇妙な風景」が見られた（渥美，2017）。また，益城町の災害 VC において，現地で自らも被災した社協職員が支援者として運営を担っていることから，被災者のニーズを対処できるほどの余裕がなく，受け入れの負担の集中が見られていることも報告されている（大門・渥美，2018）。ここでは，渥美（2011）のいう秩序化のドライブがさらに強く働いていると言わざるを得ない状況である。

日本だけでなく，広く災害対応の研究の中でも合理的なシステムの中に取り入れようとするような秩序化を志向する動きの危険性が指摘されている。Whittaker, McLennan and Handmer（2015）は，組織や団体に加入しないインフォーマルな災害ボランティアのレビューの中で，「インフォーマルなボランティアをフォーマルなシステムに『組み入れようとする』試みは，インフォーマルなボランティアが災害・危機管理にもたらす適応性や革新性，応答性を縮小させ，そのことで逆効果をもたらすだろう」（p.366）と指摘している。そして，管理する組織側がその文化や構造をインフォーマルなボランティアに応じてどうやって変容できるかが鍵であると述べられている（Whittaker et al., 2015）。しかしながら，災害後にインフォーマルなボランティアが集中する災害 VC の課題について，柔軟な対応や臨機応変な支援は提案されているものの，災害 VC の運営は実質的に現地の社協に負うところが大きい。大規模なネットワーク組織が設立され，災害 NGO・NPO が発達してきた一方で，特に大災害のようなインフォーマルな災害ボランティアが多数現れる場合に，災害ボランティアがもつ社会変革の可能性を考える上でも，どのようにして多様な支援が展開できる組織（災害 VC）を構築するのは大きな課題となっている。

本論文の目的

本論文では，災害後のボランティア活動について，特に，インフォーマルなボランティアが多数集結する災害 VC の組織論的観点からの分析を行う。本論文の目的は，被害の規模や地理的影響を考慮しつつ，既存の組織モデルを援用して 2016 年の熊本地震で被害の大きかった二つの地域（熊本県上益城郡益城町と阿蘇郡西原村）の災害 VC 組織の対応内容の比較分析結果に基づいて，災害ボランティアの活躍を可能にする災害 VC の運営に必要な条件を提案することである。

方 法

本節では，はじめに対象となった熊本地震の概要と二つの地域について紹介し，次に，調査の際に用いた方法について説明する。なお，地震の被害状況や各町村の被害については，消防庁応急対策室（2019），益城町（2017），内閣府非常災害対策本部（2017），西原村（2017），JVOAD（2017）を元に記述している。

熊本地震の概要とフィールド

平成 28 年（2016 年）熊本地震（以下，熊本地震）は，2016 年 4 月 14 日 21 時 26 分に熊本県熊本地方を震源とする地震および，それ以降に発生した熊本県を中心とする一連の地震のことである（以後，単に熊本地震とする）。同年 4 月 16 日には，マグニチュード 7.3，最大震度 7 を記録する 4 月 14 日よりさらに大きい地震が発生し，熊本県内だけでなく，大分県など広範囲にわたって大きな被害をもたらした。熊本県・大分県を合わせて，平成 31 年 4 月時点で，死者 273 名（うち，災害関連死 223 名），住宅は全壊 8,667 棟，半壊 34,719 棟の被害を出し，東日本大震災以後，大きな被害を出した地震の一つとなった。

その中でも，本論文で対象としたフィールドは，熊本県上益城郡益城町（以下，益城町）と熊本県阿蘇郡西原村（以下，西原村）である。この二つの町村は，熊本地震で最も大きい震度を観測した地域であり，ともに地震直後から災害 VC を設置した。なお，図 1 に，益城町と西原村の位置関係を示した。合わせて，熊本地震後災害 VC を設置した熊本県内の市町村についても，薄く塗りつぶしている⁸⁾。なお，震度 7 を観測した市町村は，益城町が 4 月 14 日と 16 日の 2 回，西原村が 4 月 16 日の 1 回を経験しており，災害 VC の設置エリアを見てもわかるように，熊本地震の中でも最も被害の甚大なエリアであった。次に，益城町と西原村について簡単に説明しておく。

益城町は，熊本市のすぐ東に隣接した人口約 3 万 4 千人の町である。町内には，空港や九州自動車道のインターチェンジがあるなどの交通の要衝でもあり，市内とのアクセスの良さも相まって，大手企業の工場も設置されている。もともと益城町は，1954 年（昭和 29 年）に五つの町村（木山町，赤井村，飯野村，砥川村，津森村）の合併により誕生した町であるが，近年では，旧来のコ

8) 大分県内でも熊本地震による被害が発生し，災害 VC が設置されたが本論文では，紙幅の都合により記載していない。

図1 益城町・西原村の位置および災害 VC の設置市町村
熊本市内で災害 VC が設置された 16 市町村を塗りつぶしている。なお本研究のフィールドである益城町・西原村は濃く塗りつぶしている。

コミュニティに加えて、ベッドタウンとして新興住宅地などの再開発も行われていた。こうした背景から、人口は 1970 年代から 2016 年の地震発生まで増加傾向にあり、もとあったコミュニティだけでなく、熊本市などを中心に仕事の拠点を置く、新たなコミュニティが混在する町である。新たなコミュニティの中心は主に市内に近い西部や行政機能の集中する益城町中心部（旧木山町付近）に多く、旧木山町以外のエリアでは、田んぼや畑が広がっており、トマトやすいか、米などを作る農家も多い。

西原村は、益城町のさらに東部、南阿蘇村のすぐ西部に位置する人口約 6,500 人の村である。益城町と比較すると、人口は約 5 分の 1 で、阿蘇山に近い分、比較的山あい位置する村である。また、1960 年に山西村と河原村が合併し、二つの文字を一文ずつ合わせた西原村になったことから、一つの村ではあるもののいくつかの古いコミュニティが併存する形になっている。人口は、1990 年代までに全体としては減少傾向にあったものの、高速道路ができたこと、自然や田舎暮らしを求める人の流れもあり、熊本地震直前まで人口は増加のトレンドを示していた。西原村においても、農家を中心とする古いコミュニティの中に、1990 年代以降に移り住んだ比較的新しいコミュニティが混在することが特徴である。

2016 年 4 月 14 日と 4 月 16 日に発生した熊本地震では、益城町と西原村は、ともに大きな被害を受けた。まず、益城町では、地震による直接の被害だけでも死者 23 名、重傷者 81 名、また、住宅被害においては、全壊 2,714 棟、半壊 2,897 棟、一部損壊 4,567 棟と甚大な被害を被った。特に益城町では、町の中心部の被害が大きく、町役場も大きく被災した。ピーク時には、18 箇所の避難所が開

設され、益城町総合体育館だけでも約 1,500 人以上が避難していた。また、仮設住宅の数からもわかるように、災害からの復旧・復興は、2016 年から 3 年が経過しても見通しが立っていない家庭も多い。また、西原村では、死者 5 名、関連死 3 名の計 8 名、家屋被害は 2,470 棟のうち、22.8% に当たる 513 棟が全壊、78.6% の家屋が半壊以上の被害を出した。公的な避難所は 6 箇所開設され、最大で約 1,800 人が避難し、仮設住宅は 1 箇所に固められたものの、300 戸を超える大規模なものとなった。また、西原村大畑地区では全体の 9 割が全壊、下布田地区もほぼすべての家が解体されるなど、小さなコミュニティが壊滅的な被害を受けたことも特徴的である。また、益城町と比べ比較的山あいにあることもあり、アクセスの難しさから支援が届かず孤立するコミュニティも多く見られた。

用いた方法

第一著者は、現場の改善を志向するグループ・ダイナミックスの立場から、地震発生直後の 2016 年 4 月 15 日から 9 月 16 日までの間に 14 回、計 52 日間、益城町災害 VC の運営を中心に、一災害ボランティアとして協働的实践を行った。また、第一著者は、2016 年 4 月 23 日から、益城町災害 VC に依頼し、災害 VC の一運営スタッフとしての協働的实践を開始した。具体的には、災害 VC の運営が始まる 7 時 30 分ごろから、運営の終了する 17 時ごろまで、災害 VC の組織内で人数が不足している班の運営に携わった。特に、災害ボランティアを受け付ける受付班、活動の説明を行うオリエンテーション班、被災者ニーズに応じて災害ボランティアを選ぶマッチン

グ班の運営に参画した。その後、5月の連休を境に、徐々にニーズが多様化したため、午前の受付終了後から、災害ボランティアの活動が終了する15時頃の間は、災害VC外の被災地を訪問し、農家の生業支援や避難所での足湯活動、仮設住宅のコミュニティ支援など、災害VCが把握していない被災者のニーズの掘り起こしを行った。

その後、著者らは、2016年10月から11月にかけて、運営を担った益城町社協職員（全19名）のうち、退職者（1名）及び本研究不参加者（1名）を除いた17名と、西原村の災害VCの運営の中心を担ったA氏にインタビュー調査を行った。なお、インタビューは、「復興曲線（Miyamoto & Atsumi, 2011）」を用い、運営の経験や心境の変化（運営スタッフへの質問）、センターの立ち上げの流れや外部団体との連携、被災者と災害ボランティアの対応について、資金や資材などの調達や配置（運営の中心スタッフへの質問）について、半構造化面接によって行った。面接者は1名から4名で行い、面接対象者には個別で、一度だけ面接を行った。インタビューを行った場所は、益城町の対象者には、災害VCの個室および益城町社会福祉協議会内の個室で、西原村A氏には近隣の喫茶店で行い、面接の所要時間は一人あたりおおよそ1時間であった。

本結果は主に、運営を中心的に担ったスタッフからのデータを元に作成してあるが、その他の益城町災害VCの運営スタッフのインタビューについても適宜必要箇所を参照した。第一著者は、調査期間中、不定期的にはあるが、月1回程度のペースで西原村災害VCへの視察を行った。第二著者は、西原村災害VCの共同運営を行っていた災害NGOと大学教員との面識があったため、第一著者は第二著者から紹介を受け、A氏を中心にどのような体制で活動がなされているかの簡単なヒアリングを行った。その際には、西原村災害VCへの情報共有を行い、隣町としての連携ができないかなどの依頼をA氏からときおり受けたこともあった。そのため、直接的には運営に携わっていないものの、インタビューを行う2016年10月末ごろまでに、フィールドワークを通じて得た情報についても補完的に記述している。

結 果

本節では、熊本地震後の災害VCの設立状況や災害ボ

ランティアの参加状況についてまとめ、二つのセンターの位置づけについて示す。次に、インタビューと参与観察から、災害VCの二つの事例をまとめ紹介する。なお、日付は、いずれも2016年を指す。

熊本県内の災害VCの設置状況

4月14日の地震発生直後から、主に益城町を中心にして災害VCの構想が立てられた。しかしながら、4月16日に発生した更に大規模の地震により、益城町だけでなく、熊本県熊本地方を中心に、大分県に至るまで大規模な被害が発生したことから、複数の市町村で災害VCを設立する動きが、現地社協を中心にしてなされた。災害VCが設置された市町村を図1に示したが、大きな被害を出した益城町・西原村など、熊本市を始め16市町村で災害VCが設立された。災害に関連するNPOやNGO、あるいはネットワーク団体であるJVOADやジャパン・プラットフォームなどの多数の団体が被災地入りしたほか、災害VCの設立に合わせ、団体に所属しないインフォーマルな一般ボランティアも数多く災害VCに駆けつけた。

表1には、図1で示した災害VCの設立日と、市町村および参加者数を示した。表からは、70万人を超える人口規模ということもあり、多数の被災者を抱えた熊本市での災害ボランティア参加者数（38,395名）が最も多くなっているが、熊本市について多いのが、益城町（34,536名）と西原村（14,853名）となっている⁹⁾。また、図2には、4月14日から半年間、災害VCを通して活動した災害ボランティアの人数について、熊本県全体、益城町、西原村の数を示した。なお、発災から半年間で、災害VCを通じた災害ボランティアは、熊本県全域で約11万3千人、益城町ではその28%にあたる31,779人が、西原村ではその12%にあたる14,009人が災害ボランティア活動を行った。

なお、災害VCの運営は現地社協だけでなされたわけではない。JVOADの調査によれば「ヒアリングで訪問した5市町村〔南阿蘇村、御船町、西原村、阿蘇市、益城町：引用者〕のうち民間支援団体が災害VCの運営に深くかかわったのは、南阿蘇村のGood Neighbors Japan、御船町のレスキューストックヤード、益城町のひのきしん隊である。西原村では被災地NGO協働センター、ピースポート災害ボランティアセンターなどとの連携のほ

9) なお、熊本市は五つの区からなるかなり広範な政令指定都市である。そのため、災害VCの本部を中央区におき、そこに災害ボランティアを一旦集約した後、各地区（北区、東区、南区、西区）においたサテライトに派遣する形で運営された。

表 1 熊本県内の災害ボランティアセンターと災害ボランティア参加者数

開設日（経過日数）	市町村（参加者数）
4 月 19 日（3 日後）	宇土市（3,226 名）、宇城市（3,739 名）、菊池市（776 名）
4 月 20 日（4 日後）	南阿蘇村（6,676 名）
4 月 21 日（5 日後）	益城町（34,536 名） 、山都町（275 名）
4 月 22 日（6 日後）	熊本市（38,395 名）、美里町（193 名）、大津町（3,372 名）、合志市（1,072 名）、菊陽町（1,830 名）
4 月 24 日（8 日後）	西原村（14,853 名）
4 月 25 日（9 日後）	甲佐町（754 名）
4 月 26 日（10 日後）	嘉島町（2,249 名）、阿蘇市（814 名）
4 月 29 日（13 日後）	御船町（4,903 名）

Note. 内閣府非常災害対策本部（2017）のデータを元に作成（なおデータは 2017 年 2 月 28 日までの速報値を使用）。また、開設日のカッコ内に示された日数は、熊本地震の一連の地震の中で最も大きな揺れを観測した 4 月 16 日の地震からの経過日数である。

ボランティア活動者数の推移

図 2 災害ボランティア参加者数の推移

左軸はその日の人数、右軸は述べ人数。なお、左軸は益城町と西原村の参加人数を見やすくするために軸の最大値を 1,500 人に調整して表示している。

か、地元の NPO、学生グループが大きな役割を担った。また阿蘇市では熊本 YMCA などの地元の団体との協働というスタイルで、民間支援団体との連携が行われた（JVOAD, 2017, p. 8）。このように、外部支援団体との連携も多く見られた災害であった。また、災害 VC の立ち上げを専門に支援する災害ボランティア支援プロジェクト会議（以下、支援 P）や、各都道府県からのブロック派遣や熊本県社協・県内外の市町村社協からも多数の応援スタッフが派遣されたことも付言しておく。

このように、熊本地震でも大規模な被害を受け、さらに多くの災害ボランティアが駆けつけた町村が、益城町

と西原村であったことがわかる。次に、2 町村のインタビューの内容を紹介する。

益城町災害ボランティアセンターの事例

益城町災害 VC は、4 月 14 日の災害発生時から、益城町を中心に大きな被害を受けたため、4 月 15 日より、災害 VC を立ち上げる会議を町役場で行い、1 週間後の 4 月 21 日より災害 VC を開設することを計画していた。益城町社協を使用した年一回の災害 VC の運営訓練を 2013 年から 3 年間行っていたため、訓練どおり、災害 VC を設立しようと計画していた。ところが、4 月 16 日には、さら

に大きな被害を出す地震が起こる。この地震によって、町役場と隣接する社協の建物に被害が出ることになる。この建物被害と多数駆けつけると想定された災害ボランティアの状況から、急遽、井関農機が所有しているグラウンドを災害 VC として用いることとなった。以前の災害では、東日本大震災の際に 1 名、九州北部豪雨災害（2012 年）にも数名、災害 VC の応援職員として派遣しており、職員内において災害 VC の運営方法については一定程度共有されていた。そのため、4 月 21 日の災害 VC 立ち上げ計画は変更されることはなかった。

益城町社会福祉協議会は、平成 27 年の震災以前のデータによると、正規職員・非正規職員（登録職員を含む）を合わせて、33 名が勤める社協であった。益城町社協では、一般的な社協同様、地域包括支援センターや介護保険事業など多様な事業を行っている。しかしながら、職員の多くは、益城町内在住、ないし、近郊在住のため、4 月 16 日の時点で、社協職員の半数以上が何らかの自宅被害を受け、避難所や親類の家、車中泊の自家用車から通勤をせざるを得ない状況であった。つまり、ほとんどの職員は、被災者でもありながら、支援者として運営に携わらなければならない状況であった（この点については、大門・渥美（2018）に詳しい）。

益城町災害 VC の組織構造は、全体を統括する本部の他に、六つの班からなるものであった。ボランティア保険などの加入の有無、名札の作成など災害ボランティアを受け付ける「受付班」、受け付けをした災害ボランティアに、活動を行う際の注意点や今日の流れなどを説明する「オリエンテーション班」、被災者からのニーズに合わせ、災害ボランティアのチームを作り、今日の活動内容を説明する「マッチング班」、活動に必要な資材（スコップや土のうなど）や軽食・飲料などを災害ボランティアにわたす「物資班」、ボランティアの救護や介抱を行う「救護班」の五つの班が主に災害ボランティアの対応にあたった。また、被災者から電話応対でニーズを受け付け、必要な災害ボランティアの人数や資材を一覧にする「ニーズ班」が被災者の対応を担う組織構造となっていた。このように益城町災害 VC の構造は、特段新しいものではなく、災害 VC の立ち上げに関するマニュアルに書かれたものにほぼ準拠したものである。熊本県社会福祉協議会が発行する『市町村災害ボランティアセンターマニュアル』¹⁰⁾には、約 100 頁にわたって、運営方法だけでなく、受付票や証明書などの様式に至るま

で、詳細に記述されている。実際、その中の「災害ボランティアセンターの体系図」に記載された班分けは、本部・総務班、総合受付班、ニーズ班、ボランティア受付班、オリエンテーション班、マッチング班、グルーピング班、資材班、車両班、活動報告班、救護班の 11 である。重複する班もあるものの、このように益城町災害 VC は多くの点で災害 VC マニュアルを参考にしたものである¹⁰⁾。しかし、職員自身も災害対応を専門とするわけではないため、支援 P から派遣された職員の助言に従っていた。各班の構成は、当日入る外部社協やブロックの応援職員の人数に合わせ 3～6 名ほどにわかれるが、基本的に各班のリーダーには、益城町社協職員が充てられていた。現地職員も合わせると最大で約 30 人程度の運営の規模であり、運営当初（少なくともゴールデンウィークまで）は、普段の社協の機能をほとんど停止してほぼ益城町社協職員全員が運営に携わっていた。

益城町災害 VC の特徴は、外部団体との共同運営の形は取らなかったことである。ひのきしん隊という重機や屋根の上の作業なども行うことのできる外部団体とは協力したが、ほとんどの団体は、災害 VC が提供する災害ボランティア活動へ参加する一般住民をバスで連れてくるといった形であった。その意味で、センターの運営を担っていた職員 19 名（介護ヘルパーは参加していなかった）のうち、車中泊、避難所からの通勤者など自宅が何らかの被害を受けている職員の割合が非常に高かったにもかかわらず、職員中心の運営を行った点が特徴的である。

安全面への配慮から、災害を専門とする団体（ひのきしん隊）が扱うニーズ以外は、危険な活動を伴わないニーズが中心的に扱われたこともその特徴である。具体的には、応急危険度判定で緑（黄や赤は、一部損壊や全壊の危険性がある）と判定された家のガレキ処理や清掃が、4 月から 5 月に対応できたニーズの中心となっていた。危険な家での作業や、断水エリアへの水くみや農家の生業支援などの要望もあったが、基本的にはすべて断っていた。雨漏りを防ぐための屋根の上のブルーシート張りを行っていたひのきしん隊が、7 月末に撤収した後は、8 割くらいのニーズを断ることになった。大半のニーズを断っていたことから、「半分はないけど、でも 4 割ぐらいは、そういった苦情（が）多いかな」とニーズ班の担当者は電話対応の苦情の割合が多かったことを述べている。また、益城町で活動する災害ボランティア団体

10) なお、総合受付班の機能はおもに本部・総務班が、グルーピング班の機能はマッチング班が、車両班の機能は資材班が、活動報告班の機能は受付班ないしオリエンテーション班が担う形をとっていた。

からも、「15分ほど捕まって、罵詈雑言をすごく言われて、ものすごくつらい思いをしました」と社協職員自身も述べていた。

以上を簡単にまとめておくと、センターは現地の社協を中心に、行政の支援枠組みを中心とした応援職員とともに、比較的組織管理がしやすい、ヒエラルキー型の運営方法を採用していた。しかし、多数の災害ボランティアと被災者のニーズへの対応、さらには、そもそも災害対応に不慣れであるにもかかわらず、被災者でもある職員を中心に運営がなされたことにより、多くのニーズを断らざるを得ない状況になっていった。一方で、被災地の住民や災害専門の団体からは非難の声もあったものの、災害VCの立ち上げマニュアルに照らし合わせると、総じて教科書的な活動が展開できたとも解釈することができる。

西原村災害ボランティアセンターの事例

西原村災害VCは、地震を受け、4月22日から本格的に立ち上げの準備が始められた。西原村災害VCは地元の社協職員だけでなく、社協から5人、役場1人、名古屋の団体から5名、長期災害ボランティア1名といった地元外部の団体の支援を受けながら共同で運営された。災害VCの立ち上げは、その2日後の4月24日に行われたものの、ニーズの収集のための時間や雨による気象上の危険性から、本格的に受け入れが可能になったのは、4月14日の地震から15日後に当たる4月29日からであった。

西原村災害VCの特徴は、現地社協の職員や外部応援の社協職員だけでなく、外部のNPOやNGOと協働して組織運営にあたった点である。運営の面では、当初より、被災地NGO協働センター、ピースボート災害ボランティアセンター(PBV)、ハビタット・フォー・ヒューマニティなどの組織が入り運営を行っていた。特に、インタビューを行ったA氏も、社協職員ではなく、現地に住む大学教員という立場で運営に関わっていた。

また、西原村災害VCには、一般の災害ボランティアを受け付ける拠点として、高遊、山西、河原の三つのサテライトを設置し、一つの拠点ではなく分散した運営を行っていた。これは、ニーズ表をもって地域を回る中で、一つの拠点だけでは対応が無理ではないかという議論がなされたからであった。しかし、一般の災害ボランティアに対して、一つの村にもかかわらず複数の拠点があることは混乱を招くため、「ボラパー」と呼ばれる拠点に一度災害ボランティアを集め、その後、各サテライトへ災害ボランティアを派遣していく形をとった。この災害

ボランティアの派遣の際も、単に災害ボランティアを派遣するのではなく、農業ボランティアや重機ボランティアができそうな人には個別に声をかけるなど、できる限り適材適所となる配置の工夫を行っていた。そのため、統一的なマニュアルで判断するよりも、状況に応じて判断する場面が多くなることから、山西と河原のサテライトには、社協職員と災害専門のリーダーを1名ずつ配置し、現地を知るスタッフと災害をよく知るスタッフを混ぜ合わせ、運営を工夫していた。

合わせて、災害VCが一般のインフォーマルな災害ボランティアを受け付けることに加えて、「Rebornプロジェクト」と呼ばれるプロジェクトが展開された。このプロジェクトは、単に、短期的な災害ボランティアではなく、西原村の長期的な復興を見据えたものである。しかし、それは、一つのプロジェクトというよりも、「わかばミーティング」や「のろしプロジェクト」など10団体ほどが水平的に関わり、多様な活動を展開するためのプラットフォームを指していた。その目的は、今必要とされるニーズから、団体の特性を活かして、新しい活動を生むことにあるということであった。

しかし、ゴールデンウィーク前後には、受け入れ過剰のため、西原村災害VCも災害ボランティアを断る場面もあった。だが全体としてみれば、比較的専門性の高い、重機のボランティアなどの特殊ニーズや、芋の植え付けといった農業ボランティアなどの生業支援の活動も行うことができていた。特に、農業ボランティアなどの生業支援は、西原村社協から当初、災害のガレキ撤去とは直接関係ないボランティアだからできないのではないかという意見もあったが、役場との調整を行い、新たに農業ボランティアセンターを災害VCの外部に立ち上げることで、被災者のニーズ解決を行うための工夫をしていた。

このようにサテライトごとの自律性が高く、多様な団体が活動する形態を取った西原村災害VCにおいて問題となったのが情報共有の仕組みであった。この点については、実際、A氏が中心的な役割を担いつつも、1～2週間に1回ほどのミーティングで情報を共有し、必要なことを一覧表にして貼り出し、災害ボランティアに共有する形をとった。その表は、災害ボランティアが好きなことを選んでもらえるよう貼り出され、それぞれの災害ボランティアが直接、連絡を取り、活動の調整ができる役割を果たしていた。この方法は、多様化するニーズに対して、いかに災害VCの業務を増やすことなく、できる活動を増やすことができるか、悩んだ末のやり方だった。そこで、多くのニーズに対応し、長く続けられる形が、Rebornプロジェクトのような、独立・自己完結型

の団体と連携するやり方であった。しかし、A氏も、柔軟で多様なニーズに対応できる組織を運営するためには、常に情報を把握し、そして組織を変化させ続ける必要があり、大きな負担もあると述べている。

また、連携するようになった団体は、益城町などの災害VCで受け入れてもらえなかった団体が多かったということであった。動物の支援団体や宗教団体、前述した災害NPOやNGOといった団体の多くをA氏は「なぜか西原には渋めの団体がよく来る」と表現している。実際、高遊サテライトに常駐していた災害ボランティアは、それぞれ独立に動くことで、多様なニーズに対応できていたが、一方で、社協の局長の意見をあまり聞かない「癖の強い」人として見られる場面も多かったという。

以上を簡単にまとめておくと、センターは現地の人々だけでなく外部の団体や災害ボランティアと協力して担われ、一つのセンターを置くのではなく、三つのサテライトを設置し、分散型の運営方法を採用していた。その中で、人々のニーズに合った農業ボランティアのような新たなニーズにも、組織構造を変容させ対応できていたと言える。要支援者への対応が十分ではなかったという反省や、災害ボランティアを断る場面もあったというが、総じて柔軟な活動が展開できていたとまとめることができる。

二つのセンターの事例のまとめ

表2は、益城町災害VCの二つの事例をまとめたものである。益城町の事例では、できる限り地元社協を中心とした自前の組織で災害VCを運営した。その結果、殺到する災害ボランティアや対応しきれないほど多い被災者のニーズに追われる中で、外部支援団体が対応した屋根のブルーシート張り以外には、ガレキ撤去や家の清掃といった限定的なニーズへの対応となっていた。一方、西原村の事例からは、サテライトを複数箇所に設置し、外部支援団体と共同で運営するなど、組織の機能や構造を分散し、その都度、現れてくるニーズに対応するために組織構造を変化させ、農業ボランティアなど比較的新たなニーズに対応できていた。

考 察

考察では、はじめに、二つの災害VCの組織を対比的に考察し、二つの運営モデル（管理・統制モデル、即興・

自律モデル）に整理し、災害ボランティアの活躍を可能にする災害VCの運営に必要な条件についてまとめる。次に、即興・自律モデルが益城町で現れなかった原因について被害の状況と外部支援者の動きから考察し、組織モデルを構築する際の注意点について述べる。

二つのセンターの対比：管理・統制モデルと即興・自律モデル

大門・渥美（2019）は、アメリカにおける社会科学からの災害研究が提唱してきたモデル（e.g., Dynes, 1994）を、人々の行動想定、指示系統、対応すべき組織、組織構造、緊急事態の方針、組織構築、組織の変化の七つの観点から、管理・統制モデルと即興・自律モデルに分類している。まず、災害対応時の管理・統制モデルの特徴は、人々の行動想定を、混乱を引き起こす問題であると捉えることに端を発するものである。そのため、いかに混乱を回避するかが志向され、回避する基準の整備（マニュアル化）やその情報を管理するためのツリー（ヒエラルキー）型の構造を作る。だが、外部からの攻撃を回避することはできるものの、災害対応時の課題解決には向かないとされている（Dynes, 1994）。そこで、人々の行動想定について混乱を引き起こす元凶ではなく、ともに共通課題の解決を志向するパートナーであると捉える即興・自律モデルを災害対応時に目指すべき理想モデルであると述べられている¹¹⁾。

表3は、以上の組織モデルで示された七つの観点から、益城町と西原村の災害VCの運営について対比的に記述したものである。ここで、益城町災害VCと西原村災害VCの二つの事例は、災害対応時の二つの対比的な組織モデルと良く対応する。例えば、「対応すべき組織」と「組織構造」を見ると、益城町では、地元社協が、災害VCの各班のリーダーを担うなど中心的な役割を担いながら、一つのセンターが置かれ、一箇所ですべて包括的に把握する方針（例えば、地図上にボランティアを派遣した家をマッピングするなど）がとられていた。その一方で、西原村では、初期から、現地社協だけでなく、被災地NGO協働センターやピースボートを始めとする多様な団体と合同で運営を行い、地域ごとに特性があることを鑑み、三つのサテライトを設置するなど分散型の運営を行っていた（ただし、途中で社協の意向によりサテライトは統合される）。

11) この管理・統制モデルと即興・自律モデルの対比は、前述した渥美（2014）の「秩序化」と「遊動化」の対比とも類似的である。ただし、ここでいう二つのモデルは、組織的側面に焦点をあてており、渥美（2014）が組織や活動の変化に主な焦点をあてているという意味で若干異なる。

表2 二つの災害VCの運営のまとめ

項目	益城町災害 VC	西原村災害 VC
立ち上げ	4月15日に町役場と話し合いを行い、4月21日に開設することを決定。4月16日の本震を受け、社協の建物が被害。だが、井関農機の所有するグラウンドを借用できたため、21日の立ち上げに変更はなかった。	4月22日から準備。外部から来たのは名古屋から5名、夕方頃には社協5人、役場1人、長期ボランティア1名（災害VC立ち上げ前の応援は応援社協から）。4月24日に災害VCが立ち上がる。大学教員が統括をする形で運営。実際の受付開始は、雨で結局4月29日に延期。
社協の規模・地震直前までの状況	正規職員・非正規職員合わせて、41名（平成29年）、地震直前は33名（平成27年）、人口は約32,000人。益城町社協を使用した年一回の災害VCの運営訓練を2013年から3年間行う。東日本大震災の際に1名、九州北部豪雨災害（2012年）にも数名、災害VCの応援職員として派遣。職員内でVCの運営方法については一定程度共有していた。	正規職員・非正規職員合わせて、30名（平成29年のデータ）、人口は約6,500人。※災害VCなどの運営訓練などについては確認できなかった。
運営組織の構造	受付、オリエンテーション、ニーズ、マッチング、物資班に分かれ、各班のリーダーは地元社協の職員が担う。組織構造は、本部を中心としたヒエラルキー型。	三つのサテライト（高遊、山西、河原）を設置。山西と河原のサテライトには、社協職員と災害を良く知ったリーダーを1人ずつ、さらに外部派遣の人員も配置。「ボラパー」に一度災害ボランティアを集め各サテライトに派遣。活動は独立して判断する場合が多い。※その後、サテライトは合併される。NPO、NGO系の人はサテライトを強化、社協は統合したいという意向があり、結局、統合することに。ニーズの聞き取りはそれぞれの団体で行う。
外部団体との協働	立ち上げ時に関わった団体は支援Pのみで、主に班分けや場所のレイアウトを決定。外部支援者は、支援P、県外社協、井関農機を中心に運営の補助。協働した外部団体は、「ひのきしん隊」で、基本的に、ブルーシート張りや重機が必要なガレキ撤去を担当し、災害VCで受け付ける一般災害ボランティアとは別に活動（7月に終了）。その他の外部団体とも協力したが、一般の災害ボランティアとして、災害VCに派遣してもらったレベルの協働にとどまる。	NPOやNGOと協働し運営。被災地NGO協働センター、ピースボート、ハビタットなど。Rebornプロジェクトを展開し、わかばミーティング、のろしプロジェクトなど複数の団体（10団体）が多様な支援を展開。その他の組織は、右腕プログラム（Ethic早稲田大学）、陸前高田の災害ボランティアセンター経験者、動物関連・看護関連の団体など。ゴールデンウィーク（GW）には多くの災害ボランティア団体が帰る。5月末にブロック派遣が終了。大学教員が統括を交代、ニーズの多様化と組織の変化が大きな課題に。
ニーズの充足状況・活動の展開	4月～5月はガレキ撤去、6月からはガレキ搬入の依頼が中心。6月からは仮設の引っ越し・ブルーシート張りも増える。多いニーズは、ガレキ、家の中からの荷物出し。しかし、多くのニーズを断る（特に、ひのきしん隊が7月末に帰ってからは、8割ほどを断った）。また、電話対応のうち4割位は苦情だったという報告。	活動に応じて、得意そうな人に声をかけピックアップ（重機や農業ボランティア）。農業ボランティアはGW後にスタート（芋の植え付けなど）。生業支援ができない枠組みだったが、役場を巻き込み新たに農業VCを外部に作り対応。サテライトごとに違った方針をとる。要支援者への対応は十分ではなかったという反省。1～2週間に1回ほど集まり情報共有。活動を一覧表にし、災害ボランティアが好きなことを選べるように工夫。VC業務を増やさずにやれることを増やす工夫。独立で自己完結の団体とどのように連携するのが4月28日以降の課題に。
報道・災害ボランティアの殺到	4月14日の前震直後から報道の中心に。震源が益城町に近く、9割の住宅が一部損壊以上の被害になり、報道が集中。職員の大半は被災したにもかかわらず、災害ボランティアが殺到し、対応に追われる。GWには、午前8時～9時ごろには災害ボランティアの受付を終了。	多様なニーズに対応したが、実際には災害ボランティアを断ることもあった。益城町や阿蘇市と比べ報道は少ない。また、公共交通機関で向かうには不便な地域である。
相互関係	第一著者が4月に一度、益城町災害VCで受付を締め切ったあとに来た災害ボランティアを、西原村に誘導するなどして、相互に融通できないかという提案を行ったものの、益城町災害VCの業務量の多さから結果的に実現しなかった。益城町などのボラセンで受け入れてもらえなかった団体が西原村に駆け込んできた（A氏より）。	

表3 二つの災害 VC の対比

	益城町災害 VC	西原村災害 VC
組織モデル	管理・統制モデル	即興・自律モデル
人々の行動想定	現場が混乱する可能性	それぞれの能力を活用
指示系統	対応方針をできる限り一本化	情報共有しつつもその場の判断を重視
対応すべき組織	現地組織主体（社協）	災害救援団体などと合同で運営
組織構造	ツリー型（班ごとの分業）	分散型（サテライト設置）
緊急事態の方針	基準を明確化し混乱を回避	できる限りニーズにそって問題を解決
組織構築	マニュアル中心	臨機応変（他団体とも協働）
組織の変化	固定化	流動的に変化（e.g., 農業 VC）

Note. 大門・渥美（2018）、Dynes（1994）を踏まえ作成

その他にも、暗に組織が想定していた「人々の行動想定」や「緊急事態の方針」においても対照的である。益城町災害 VC の運営においては、大勢のメディア関係者、災害ボランティア、災害関連団体が災害 VC に押し寄せ、対応しなければならなかっただけでなく、被災者からも複雑で数多くのニーズが上がってきていた。事実、「死んだように寝て、死んだように起きる。それこそそんなのが1ヶ月は続いた。ニーズに追われるようだった」とスタッフの一人は述懐しているように、災害ボランティアとともに被災者のニーズを協力して対応・解決するというよりも、被災者でもある職員の限られた力を結集し、できる限り混乱が起こらないよう配慮することが念頭に置かれていた。一方、西原村では、情報共有や組織が硬直化しないように意図的に変化させていくことの大変さはあったものの、現場の災害ボランティアの適性に応じて配置したり、ニーズに応じて外部団体と連携したりするなど、課題解決に向けた組織再編（例えば、行政と農協、災害 VC の3者による農業 VC の設立）が行われた。

このように、益城町では、管理・統制モデルの運営を、西原村では、かなり即興・自律モデルに近い運営を行っていたと言える。そしてこのことは、災害時の対応において、即興・自律的な組織を作り上げることが重要であるという先行研究とも合致する（Dynes, 1994）。実際に、それぞれのセンターが対応できたニーズの種類を見ても、西原村のような即興・自律モデルの組織構築・実践を行うのが有益であると言える。つまり、災害ボランティアの活躍を可能にする災害 VC の運営に必要な条件は、（混乱を抑えるのではなく）人々の協力を促す想定に基づくこと、（一元的・集権的ではなく）多元的・自律的な指示系統に基づくこと、（新たな災害対応組織の立ち上げではなく）既存の災害対応組織との連携に基づくこ

と、（ヒエラルキー型ではなく）分散型の組織構造に基づくこと、（回避ではなく）問題の解決という方針に基づくこと、（マニュアル中心ではなく）臨機応変な組織構築に基づくこと、そして、（固定化するのではなく）流動的に変化する組織に基づくことである。もちろん、こうした即興・自律モデルの中に、管理や統制のように見えるモードが全く無いわけではない。西原村でも述べられていたように、即興・自律モデルの運営は、管理・統制モデルと比べて、情報共有においては、頻繁かつ効果的になるように情報を管理する工夫が極めて熱心になされていた。即興・自律モデルの重要な点は、考えなくても自律的・自動的に全体が回っていくシステム構築にあるのではなく、むしろ、個々が自律的に動くように常に全体を考えるよう促すシステム構築にあると言える。

だが、なぜ益城町が管理・統制モデルへと向かってしまったのだろうか。ここでは、外部支援者らの動きに注目することが有益である。なぜなら、即興・自律モデルから管理・統制モデルへの移行は、単に組織の運営者らの志向性によるものだけに帰せられないからである。そしてこのことは、状況（例えば、被害の程度や地理的關係）に応じて、即興・自律モデルの生成が難しくなるということを意味するからである。

構造的空隙：管理・統制モデルと即興・自律モデルとの関係

益城町には、多くの災害ボランティア団体、NPO、NGO、災害ボランティアが、災害 VC の設立準備以前、あるいはまだ十分に受け入れ体制の整っていない設立直後に押し付けてきてしまい、実質的にボランティアの受け入れ対応ができない団体が多数現れた。そもそも、こうした災害ボランティア（団体）の集中が起こった要因

は大きく二つ考えられる。第一に、最も大きな被害を出した4月16日の地震の2日前に、4月14日の地震(いわゆる「前震」)は主に益城町を中心として被害を出していたことである。このことは、4月16日の地震によって熊本県および大分県にまたがるほどの広範な被害を出す直前に、「熊本地震の象徴的な被災地としての益城町」が生まれる状況を後押しした。第二に、西原村と比べると高速道路や空港、新幹線の通る熊本市内からも近く、そして、他の市町村と比べても被害が大きかったという地理的な影響が挙げられる。

その集中の結果、西原村災害VCのインタビューにおいて証言が得られたように、「他で受け入れてもらえなかった人が西原に来る」という事態が生じた。その主な原因は、益城町社協が災害VCを運営している間、外部の団体や災害ボランティアからの強い圧力により、用意されたマニュアルに従うよう組織化がなされ、他団体との連携を阻害したことである。事実、この圧力はボランティアからの言葉として、極めて具体的にスタッフに投げかけられている。益城町災害VCの設立直後、あるスタッフが駐車場に車が入りきれないことを理由にして、災害ボランティアの受付を断ろうとした際に、『お前らは何様のつもりだ』とか『益城町を見てみろ。何も変わっていないのにお前らここでボランティアをやめさせるのか』などと災害ボランティアから威圧的に言われたことを報告している¹²⁾。こうした言動は、確かに被災地のニーズを充足できていない災害VCの批判としてはもっともである。だが、ボランティアや団体の集中がもたらしたマニュアル化・秩序化によって、被災者でもあるセンターのスタッフが中心となって運営しなければならなかったことを踏まえれば、災害VCを支える取り組みや災害VCを介さないボランティア活動の展開に至らなかったことは外部のボランティアや支援団体が反省すべき点である。

また、表1からもわかるように、益城町の災害VCの設立時期は他の市町村と比べても遅くはない。しかし、ボランティア(団体)の集中やメディアが多く集まる象徴的な被災地となったことで、他の市町村と比べてもその動向が注目されやすくなっていた。それに加え、災害VCの設立後、益城町災害VCが被災者のニーズに十分対応できなかったことで、他の市町村と比べて、災害

VCへの批判がより強まった。確かに、このような批判や圧力によって、災害VCの設立時期が早まったことは評価できるが、(仕方のない部分はあるものの)自前の組織を中心とした運営になってしまったことは評価できない。だが、もし仮に、西原村災害VCと同様の地震から15日が経過した4月29日に益城町災害VCが立ち上がっていたらどうなっていただろうか。おそらく、他の災害VCはもっと早く災害ボランティアを受け入れていたことを踏まえると、益城町の災害ボランティアの対応にはさらに大きな批判が集まったと考えられる。翻って、このことは西原村災害VCの立ち上げは比較的遅くても良かったということ、つまり、他の被災地と比べてメディアから注目されている度合いや支援者が集中している度合いが組織化に影響していることを意味している。

確かに、火の国会議を開催し、熊本外部のNPO・NGOや災害ボランティア団体を中心とした約300の団体が加入していたくまもと災害ボランティア団体ネットワーク(KVOAD)といったネットワーク組織が、秩序だった支援を行おうとしていた。それにもかかわらず、被害の大きかった益城町災害VCでは、多くの団体と協働して運営を行うことができなかった。もちろん、災害VCに割くことのできる社協職員の人員リソース(例えば、各区にサテライトを置けた熊本市と比べて益城町の人員は非常に少ない)やセンターの運営責任者(社協の局長や次長)による個人の判断も組織化に影響しており、外部からの圧力にだけ、益城町が辿った組織化の原因を求めることはできない。しかし、外部のネットワーク組織の多さに比してこれほどまでに硬直化した組織となった理由は、組織に内在する理由(だけ)ではなく、圧力のような外在的な要因によって説明すべきものと思われる。事実、益城町社協は、上述した圧力によって、災害VCのマニュアルをベースとした、ツリー型の組織構造を目指してしまい、複数の指示系統が混在するような他団体型の組織を生成することが難しくなっていた。

しかし、災害対応の経験も浅く、適切な運営方法がわからない状況の中では、災害VCの運営は、マニュアルに沿わせることが中心になることも自然である¹³⁾。そして、こうしたマニュアル化への傾倒は、混乱を避けるために自前の組織で完結させようと、他団体との柔軟な協働を阻害してしまうことに繋がりがちである。ネット

12) こうした言動は被災したスタッフにとっては「批判」というよりも、支援を拡充せよという「圧力」として受け取られていたと思われる。例えば、あるスタッフは、現地で事務所を構え活動していたボランティア団体の代表から、15分ほどにわたり「社協はなんなんだ、できないできないと、してやるべきだろう」と言われ、それは罵詈雑言だったとも証言している。

ワーク組織（例えば、JVOAD や KVOAD）のあり方は、地元の人々が参加するものというよりも、外部支援者らが中心となった情報共有システムになりがちであり、現場の状況から遊離する傾向をもっていたと言える。また、現地の災害 VC にとっても、熊本地震の被災地全体で、55.3% の災害関連団体が災害 VC の調整のもと災害ボランティアに参加しているが、多くの団体は災害 VC の記憶にはあまり残っていないと報告されている（JVOAD, 2017）。多くのネットワーク組織や外部支援団体は、実際に現地の重要なアクターであるはずの益城町社協とは、深い連携を行うことなく、独自の支援を行う結果となってしまった。

一方、西原村災害 VC のように、「渋めの団体が集まってくる」というのは、情報共有や全体の把握を志向するネットワーク組織の方向性とは異なり、むしろ、「他の団体がいないところへ向かうこと」や「寄り添うこと」といった志向の災害ボランティア組織の動きを示しているものと思われる（例えば、渥美（2014）はそうした災害ボランティアの動きを遊動化のドライブと述べている）。言い換えれば、管理・統制型、ヒエラルキー型のネットワーク組織が汲み取ることのできない周辺エリアを探す、即興・自律的な動きが別に展開された可能性がある。その結果として、メディアの報道が比較的少なく、孤立気味であった西原村に、即興・自律的な組織を志向する団体が集まったものと考えられる。

併せて、益城町を中心とした場合の周辺エリアには、熊本市や御船町も挙げられるであろう。熊本市は、被害の密度は益城町ほどではないものの人口規模でみた場合の被災住宅は多かったことや県庁・県社協などの行政機能が集中していたことなどから、ネットワーク組織（例えば、火の国会議）も熊本市を中心に形成された。この点で、今回は熊本市も、益城町と同様に中心に位置づけられる。また、御船町では、レスキューストックヤードの他にも、当初災害ボランティア団体が運営支援として入っており、西原村と同様に、被害に比して支援が少なかったものと思われ、西原村に似た周辺エリアであった。

図 3 は、二つの異なる支援の流れを模式的に表現したものである。第一に、災害ボランティアや外部支援者らの動きを把握し、効率的に支援を展開するための中央組織を作ろうとする管理統制モデルの流れを汲む垂直志向の災害ボランティアの流れである（図 3 の①）。特に、行政や NGO・NPO が協働し、新たなネットワーク組織

図 3 二つの組織モデルの傾向

を立ち上げようとする動きは近年さかんになってきている。しかし、多様な組織を配分、調整する動きによって、包括的かつ効率的な支援が可能になる一方で、迅速な対応や一つのエリアへの重点的な支援が難しくなる傾向にある。また、益城町災害 VC で結果的に長期間にわたって協働した災害団体がひのきしん隊だけであったように、災害 VC を介するようなインフォーマルな災害ボランティアや災害ボランティア団体と協働することに関心があるというよりも、秩序化を志向するネットワーク組織は、むしろ、フォーマルな組織による支援を中心としている点も特徴的であった。まとめると、意図する、しないにかかわらず、緊急的な対応が求められる災害において、包括的・全体的な調整を図ろうとする動きは、垂直化のモードが強く現れがちであり、現場の実情と乖離しかねない危険性を孕んでいる。

第二に、秩序化を目指すネットワーク組織が、実際の災害の場面では柔軟で迅速な動きを阻害し、現場の実情から乖離しがちであることに抗して、そこからは距離を取ろうとする即興・自律モデルの流れを汲む災害ボランティアである（図 3 の②）。この流れは、寄り添うことや「ただそばにいる」といったボランティアのあり方を重要視し、支援の手が届いていない場所を意識的に目指していこうとするものである。だが、ここで問題となってくるのは、最も被害の大きかった益城町は、被害の大きさにもかかわらず、即興・自律モデルを採用しようとする団体が、支援が行き届かない西原村のようなエリアに行ってしまったということである。

つまり、この二つの流れ—即興・自律モデルを取る団体は水平的に益城町から離れていき、それと同時に、管理・統制モデルを取る団体は垂直的に益城町から離れてしまうこと—によって支援が行き届かない「構造的空隙」が生じていた。確かに、西原村の事例というのは、即興・自律モデルを運営した災害 VC として評価される

13) 例えば、災害対応における、マニュアルないし計画中心主義については、ペーパープラン症候群と呼ばれ、批判されている（Auf der Heide, 1989）。

ものの、この構造的空間の周辺部分であったがために、即興・自律モデルが現れた（現れやすかった）可能性がある。もし西原村が最も被害の大きい中心地であったならば、今回のような西原村のような柔軟な事例を出現させることが、構造的に難しくなることが予想される。事実、即興・自律モデルは、何らかの権威的な中心に対抗するモードとして出現しやすい傾向がある。この点は、ヒエラルキー型の組織の出現を廃する「統治されないアート技術」(Scott, 2009 佐藤・池田・今村・久保・田崎・内藤・中井訳 2013)、創造的な拒否としての文化 (Graeber, 2013)、山地民の行動様式 (柄谷, 2014) など、歴史的にも階層的な管理・統制型の組織が現れない社会は、「原始的なもの」ではなく、意図的に、戦略的に選択した結果であるという議論とも親和的である。即興・自律モデルは、管理・統制モデルの否定から現れたものであるとも解釈することができる。

最後に、構造的空間を埋めるための方略として、具体的に3点提示しておきたい。第一に、管理・統制モデルを弱める方略である。近年、災害NPOやNGOのネットワーク化や日頃の連携という言葉がさかんに用いられるようになってきている。しかし、その一方で、情報共有の仕組みや、最適な連携の密度といった議論が無いまま組織化が進められると、被災地の課題解決ではなく、混乱の回避（例えば、連携のための連携）を志向する管理・統制モデルへ変容してしまう可能性がある。組織化を進める上で、管理・統制モデルを意図的に抑制することを念頭に置く必要がある。第二に、管理・統制モデルを切り離す（無視してしまう）方略である。構造的空間が生じる管理・統制モデルの組織化が出現した場合においても、現場レベルでは、それを意図的に無視してしまうことである。管理・統制モデルの組織化は一定程度被災地でなされると想定しておき、そうした動きと協働するのではなく、あえて、無視しながら、同じフィールドで柔軟に動くというものである。こうした方略は、政治システムに対抗するというよりも、それを無視する新しいタイプの社会運動の特徴（e.g., Melucci, 1996 ; Deleuze, 1990 宮林訳 2007）を有しているものである。そして、「ただそばにいる」ことや「支援のないところへいく」といった形で、実際に被災地で取られている戦略でもある。第三の方略は、構造的空間が現れる被災地の中心エリアで、あえて管理・統制モデルの出現に抵抗する方略である¹⁴⁾。この方略は、第二の方略（管理・統制モデ

ルの切り離し）の効果が薄く、第一の方略（管理・統制モデルの抑制）がうまくいかない場合に重要なものである。例えば、単に現場での活動を行うだけでなく、場合によってはネットワーク組織や災害VCに属しながら、管理・統制モデルが出現する仕組みや手続き主義に抵抗することである。そして、この方略は、秩序化のドライブが強まる現在において、構造的空間を生み出さないためにもますます重要になってきていると言える。

本研究の限界

ここで、本研究において考慮できていなかった点について二つ示しておきたい。第一に、2018年の西日本豪雨災害のように、多くの地域で災害ボランティアが不足する広域的災害の場合には、組織論的な戦略だけでなく、災害ボランティアの人数自体を確保することが必要であるということである。実際に、本研究の対象となった益城町や西原村では、災害VCが一元的には対応できないほど多くの災害ボランティアや支援団体が駆けつけた事例であり、それによって生じた受け入れ過剰の事例であった。しかし、今回対比した二つの災害VC以外にも、多くの災害VCが熊本県・大分県に見られたように、被害規模は小さいものの確かに支援が必要なエリアがあるにもかかわらず、他地域と比較して被害の小さかったエリアに災害ボランティアが足りないこともあった。当然であるが、災害VCが設立されないからといって、支援が必要ないということを意味しているわけではない。行政区分や制度を超え、必要なエリアに十分な支援が届く柔軟な支援のあり方を災害ボランティアは考える必要がある。そして、第二に、中長期的な復興過程において、どのような災害VCの運営が良いかについては検討を有する。本研究の考察は、災害ボランティアが多く駆けつける災害直後から約半年後の災害対応期から、復興期への過渡期に当たるものである。しかしながら、復興期のような支援のニーズが多様化していくフェーズにおいては、新たな活動を創出しやすい即興・自律モデルの方が有効であることが示唆される。

だが、最も重要な点であり、支援の原則でもあるが、組織の運営は常に被災者を中心になさなくてはならないということである。災害時の救援・支援に関する議論の多くは、災害対応時に多数の人が駆けつけることで、災害ボランティアの対応を中心とした運営になりがちである。災害対応にあたる組織は、被災者のための活動で

14) これは、Hardt & Negri (2017) が「敵対的改良主義 antagonistic reformism」あるいは、強い改良主義 strong reformism とでも呼ぶような方向である。

あるということ、つまり、被災者のニーズを中心に据えて、現場の課題をどのようにして解決していくかという視点を常に忘れないようにしておく必要がある。

結 論

災害ボランティアの戦略に向けて

本研究をまとめると、災害 VC の組織モデルの比較研究からは、益城町災害 VC は、混乱を回避することを主眼に据える管理・統制モデルとして、西原村災害 VC は、課題の解決を主眼に据える即興・自律モデルとして、運営されていることが明らかになった。熊本地震においては、管理・統制モデルは現場に根ざした支援から垂直的に、即興・自律モデルは支援の届かないところ（西原村）へ向かうことで水平的に、被害の最も大きかった益城町から離れ、構造的な空隙が生じていた可能性があることを指摘した。その上で、多様な災害ボランティアによる支援を展開する上で、即興・自律モデルを目指す必要があるが、被害の大きいエリアでは管理・統制モデルが現れ、即興・自律モデルの組織が離れていきがちであるため、構造的な空隙が生じないように即興・自律モデルを意図的に生成する必要があることを指摘した。

その中でも、第三の方略（管理統制モデルへの抵抗）は、運動主体としての災害ボランティアを考える上で、重要な意味をもつ。香川（2019）は、「未来の社会構造」を志向する上で、ハート・ネグリのマルチチュード論と柄谷の交換（様式）論を踏まえ、贈与から創造的交歓へ至る道筋の中で、具体的な資本制の亜周辺の活動の分析が必要であることを指摘している。本研究が対象とする災害直後の社会の事例は、香川（2019）が目指すような新たな社会、そして形成された亜周辺と重なる。事実、Hardt & Negri（2017）は、新たな社会の基盤となる「共」^{コモン}の概念が具体的に現れる事例に、災害後の社会の事例を挙げているし（p. 102）、柄谷（2011）も交換論が目指す社会の特徴をもった事例として災害ユートピアに言及している（pp. 39-40）。この観点からは、災害ボランティアという集合流を、単に、単発的な贈与（支援）としてみるのではなく、災害ボランティアという具体的な実践活動を世界史レベルでの社会構想へ、そして、活動理論や関係論へと理論的接続を図る上で、現実的な方略を考えるための重要な示唆が含まれる。本研究の事例からは、人々が互いに助けあい、見返りを抜きにし、誰彼ともなく贈与しあう社会は、確かに災害直後に顕現した後（そして直ちに）、国家とも近いネットワーク組織や管理・統制モデルが色濃く被災地の真ん中に現れ、確かに効率的なネットワークを部分的に形成するものの、徐々に、

自律的で即興的なモードの組織はその周辺部に押しやられ、最終的に、日常へ回帰していくことを示している。本研究は、熊本地震での参与観察を単に二つのモデルに当てはめたのではなく、災害ボランティアを秩序化のドライブに委ねず、真に社会変革へと結びつく実践へといかにして展開していくのか、そして、災害ボランティアを巡るグループ・ダイナミックスの刷新と理論的展望への具体的な筋道を提示するものとしても解釈可能である。

今回の熊本地震後の支援だけでなく、今後の災害においても、単に組織モデルや現場レベルの支援のあり方を論じるだけでなく、被災した地域間、あるいは災害ボランティア組織間の政治的なダイナミックス、様々な支援の動きの補完的な関係の構築を考慮する必要がある。災害後の社会における実践について、有意味な被災地の支援を展開し、災害ボランティアがもう一度より良い社会へ向けた変革を志向するためにも、新たな意味を加えた運動として展開していく必要がある。

引用文献

- 浅野昌彦（2007）．政策形成過程における NPO 参加の意義の考察 ノンプロフィット・レビュー, 7, 25-34.
- 渥美公秀（2001）．ボランティアの知一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（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.
- Atsumi, T. (2009). Acceptance in a disaster area: Process technologies for implementation scientists. *Journal of Natural Disaster Science*, 30, 97-103.
- 渥美公秀（2011）．秩序化のドライブ 矢守克也・渥美公秀（編）防災・減災の人間科学—いのちを支える、現場に寄り添う（pp. 162-168）新曜社
- 渥美公秀（2014）．災害ボランティア 弘文堂
- Atsumi, T. (2015). Against the drive for institutionalization: Two decades of disaster volunteers in Japan. In A. E. Collins, Jones, S., Manyena, B., & Jayawickrama, J. (Eds.), *Hazards, Risks, and Disasters in Society* (pp. 19-32). Cambridge, MA: Academic Press.
- 渥美公秀（2017）．災害ボランティア論の再構築に向けて 災害と共生, 1, 3-7.
- Atsumi, T., & Goltz, G. (2014). Fifteen years of disaster volunteers in Japan: A longitudinal fieldwork assessment of a disaster non-profit organization. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 32, 1-14.

- Auf der Heide, E. (1989). *Disaster Response: Principles of Preparation and Coordination*. St. Louis: Mosby.
- 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, 2, 25–32.
- 大門大朗・渥美公秀 (2019). アメリカ災害社会科学の系譜と研究動向—災害研究センター (DRC) を中心とした歴史的背景から 災害と共生, 2, 15–40.
- Deleuze, G. (1990). *Pourparlers 1972–1990*. Paris: Les Editions de Minuit. (ドゥルーズ, G. 宮林 寛 (訳) (2007). 記号と事件—1972年—1990年の対話 河出書房新社)
- Dynes, R. (1994). Community emergency planning: False assumption and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12, 141–158.
- Georgeou, N. (2010). From Hoshi to Borantia: Transformations of volunteering in Japan and implications for foreign policy. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21, 467–480.
- Graeber, D. (2013). Culture as creative refusal. *The Cambridge Journal of Anthropology*, 31, 1–19.
- Hardt, M., & Negri, A. (2017). *Assembly*. Oxford University Press.
- 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・協働を促す受援計画の考察—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 (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, 27, 155–165.
- 今田 忠 (2005). 震災 NPO と新しい市民社会 ノンプロフィット・レビュー, 5, 73–79.
- JVOAD (2017). 市町村主な支援団体概要 (2017年1月31日現在). Retrieved from <http://jvoad.jp/wp-content/uploads/2017/04/13e8b4a04652a0abbbe91feead4863e1.pdf> (2018年11月8日)
- 香川秀太 (2019). 「未来の社会構造」とアソシエーション, マルチチュード, 活動理論—贈与から創造的交歓へ 実験社会心理学研究, 58, 171–187.
- 金川幸司 (1997). 阪神・淡路大震災と市民公益活動社会・経済システム, 16, 65–70.
- 柄谷行人 (2011). 「世界史の構造」を読む インスクリプト
- 柄谷行人 (2014). 遊動論—柳田国男と山人 文芸春秋
- 牧里毎治 (2005). ボランティア活動の大衆化と福祉社会づくりへの参画 日本福祉教育・ボランティア学習学会年報, 10, 92–114.
- 益城町 (2017). 平成28年熊本地震 益城町による対応の検証報告書 Retrieved from http://www.town.mashiki.lg.jp/common/UploadFileDsp.aspx?c_id=76&id=1217&sub_id=1&flid=4657 (2019年4月15日)
- Mellucci, A. (1996). *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miyamoto, T., & Atsumi, T. (2011). Visualization of disaster revitalization processes – Collective constructions of survivors' experiences in the 2004 Niigata Chuetsu Earthquake. *Progress in Asian Social Psychology*, 8, 307–323.
- 村井雅清 (2011). 災害ボランティアの心構え ソフトバンククリエイティブ
- 内閣府 (2015). 大規模災害時におけるボランティア活動の広域連携に関する意見交換 Retrieved from <http://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/product/proposal.pdf> (2015年12月16日)
- 内閣府 (2010). 特集 防災ボランティア Retrieved from http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/h22/01/special_01.html (2019年4月30日)
- 内閣府非常災害対策本部 (2017). 平成28年 (2016年) 熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について Retrieved from <http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/> (2018年1月14日)
- 仁平典宏 (2005). ボランティア活動とネオリベラリズムの共振問題を再考する 社会学評論, 56, 485–499.
- 西原村 (2017). 大規模災害からの被災住民の生活再建を支援するための応援職員の派遣の在り方に関する研究会 (第3回) Retrieved from http://www.soumu.go.jp/main_content/000493265.pdf (2019年4月15日)
- Rausch, A. S. (1998). The emerging consciousness of Japanese voluntarism. *International Journal of Japanese Sociology*, 7, 1–21.
- Scott, J. C. (2009). *The Art of Not Being Governed: An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. Yale University Press. (スコット, J. C. 佐藤 仁 (監訳) (2013). ゾミア—脱国家の世界史 みすず書房)
- 関 嘉寛 (2002). 公共性の三つの位相と新しい参加としてのボランティア ボランティア学研究, 3, 45–63.
- 関 嘉寛 (2008). ボランティアからひろがる公共空間

梓出版社

- 消防庁応急対策室 (2019). 熊本県熊本地方を震源とする地震 (第 121 報) Retrieved from <https://www.fdma.go.jp/disaster/info/items/kumamoto.pdf> (2019 年 5 月 3 日)
- 清水 亮 (2014). 大規模災害時における地域社会学の可能性 地域社会学年報, 26, 61-74.
- 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.
- Suwa, K., Atsumi, T., & Seki, Y. (2008). Waiting as support, listening as aid: A case study of student disaster volunteering after the 2004 Mid-Niigata Prefecture Earthquake. *Journal of Natural Disaster Science*, 30, 105-114.
- Taniguchi, H., & Marshall, G. A. (2014). The effects of social trust and institutional trust on formal volunteering and charitable giving in Japan. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25, 150-175.
- Taniguchi, H., & Marshall, G. A. (2016). Neighborhood association participation and formal volunteering in Japan. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 27, 695-723.
- 辻中 豊 (2002). 現代日本の市民社会・利益団体 木鐸社
- 内海成治 (2011). ボランティアを科学する—「ボランティア学研究」の 10 年 ボランティア学研究, 11, 37-49.
- 和田敏明・山田秀昭 (2011). 概説社会福祉協議会 2011・2012 全国社会福祉協議会
- Whittaker, J., McLennan, B., & Handmer, J. (2015). A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13, 358-368.
- 山下祐介 (2014). ボランティア・市民活動をめぐる阪神・淡路大震災と東日本大震災：福島第一原発事故の支援と復興を問い直すことから 社会学年報, 43, 65-74.
- 八ッ塚一郎・矢守克也 (1997). 阪神大震災における既存組織のボランティア活動—日本社会とボランティアの変容 実験社会心理学研究, 37, 177-194.
- 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD) 準備会 (2016). 災害時の連携を考える全国フォーラム JVOAD 準備会事務局 Retrieved from http://jvoad.jp/wp-content/themes/may2019/pdf/forum2016_report.pdf (2019 年 4 月 15 日)
- 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 厚生労働省平成 27 年度生活困窮者就労準備支援事業費等補助金社会福祉推進事業「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 Retrieved from https://www.shakyo.or.jp/research/2016_pdf/volunteer_20160405_03.pdf (2019 年 4 月 15 日)

A strategy for organizing disaster volunteers

HIROAKI DAIMON (*Disaster Prevention Research Institute, Kyoto University / Japan Society for the Promotion of Science*)

TOMOHIDE ATSUMI (*Graduate School of Human Sciences, Osaka University*)

KEISHIN INABA (*Graduate School of Human Sciences, Osaka University*)

WENJIE WANG (*Graduate School of Human Sciences, Osaka University*)

This study aimed to clarify the key factors related to the organization of volunteers following the Kumamoto Earthquake of 2016. Semi-structured interviews and participant observations in Mashiki and Nishihara were used to compare two disaster-volunteer centers, both of which coordinated volunteers to meet survivors' needs. The results showed that the centers were markedly different organizations. The command and control (C&C) model was used in Mashiki to avoid chaotic behavior by volunteers and survivors, whereas the improvisational and autonomous (I&A) model was used in Nishihara to solve a multitude of problems. Structural holes arose in Mashiki because of the disaster center's C&C model, although Mashiki was the town that was most seriously damaged by the earthquake. It is unlikely that employing both organizational styles in Mashiki would have resulted in appropriate responses. The C&C model creates a vertical hierarchical organization, whereas the I&A model avoids such a hierarchy, producing a horizontal organization instead, which worked better in Nishihara. Thus, we conclude that after disasters it is necessary to prevent the emergence of the C&C model and leverage the I&A model instead, to prevent structural holes occurring.

Key Words: disaster-volunteer, organization theory, improvisational-autonomous model