

新型コロナウイルス（COVID-19）影響下での
災害対応における境界連結活動（バウンダリースパニング）を
可能にする要因：佐賀県の災害対応の事例から

Achieving Boundary Spanning Activities in Disaster Response
during the COVID-19 Crisis with Focus on Saga Prefecture

桑 名 恵 (Megumi Kuwana)*

ABSTRACT: Difficulties were faced during the disaster response activities conducted amid the COVID-19 crisis. The activities faced a particular challenge of collaboration between insiders and outsiders due to travel restrictions and the sentiments of residents, which lead to less support from outside organizations, and delayed reconstruction. As the recent crisis has become more complex and unpredictable, greater collaborative relationships are needed between outsiders and insiders, which produce a positive impact even amid the COVID-19 crisis. This paper aims to analyze the possibilities of interrelated activities across boundaries, through collaborations between insiders and outsiders, and among the different sectors, such as government, NPOs, and volunteers. The case used for this study is of the support activities undertaken during the heavy rain disaster which occurred in the Saga Prefecture in 2021, by applying the ‘boundary spanning leadership model’. It proposes that boundary spanning activities are accelerated by functionalizing intermediate organizations, promoting public-private collaboration, and inviting CSOs outside the prefecture. In boundary spanning activities, connections are strengthened by trust and community building based on internal unity, and valuing an ‘insider-outsider perspective’, which accordingly establish a broader nexus.

KEYWORDS: 災害対応, 新型コロナウイルス感染症, バウンダリースパナー, 境界連結活動, 連携調整

はじめに

突発的に、不確実性の中で起こる災害対応では、多くの連携、協力やパートナーシップを通じて社会を再編する動きが生み出される。しかしながら、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）により世界中で人々の移動が制約され、外部者が人道危

* Associate Professor of International Collaboration and Humanitarian Assistance, Faculty of International Studies, Kindai University. E-mail: kuwana@intl.kindai.ac.jp

機の被災地にアクセスすることが困難となった。そして、COVID-19 影響下の人道支援に関する調査では、現場へのアクセスをめぐって内部者と外部者の境界がより鮮明になる傾向が現れている。こうした状況は、内部者である現地アクターのリーダーシップを強め、支援の現地化を推進する原動力となっている¹。一方で、内部者と外部者の直接的接触が希薄になることで連携が困難となり、外部組織からの支援が減少して復興が遅れが生じ、時には支援方針をめぐって立場の違いを際立たせる分断や対立が現れる傾向が明らかになっている²。

4カ国の災害対応を分析した、アルドリッチの研究では、中長期の復興を支えるには、内部者の結束だけではその場を凌ぐことしかできず、内部者の協力体制と外部者との関係性を連鎖させることが必要であると結論づけている³。そのため、COVID-19 影響下においても、内部者のみで行う対応には限界があり、外部者と内部者の連携が正のインパクトを生む関係性が求められる。

本稿では、COVID-19 の危機下にあっても、内部者と外部者が境界を越えて交わり、新たな創発を促す関係プロセスを追究するため、COVID-19 の影響下の2021年に発生した佐賀県における豪雨災害への支援活動を事例に、「バウンダリースパニング（境界連結活動：Boundary Spanning）」の概念を援用し、外部者、内部者両方の視点を交差させる実践の工夫を模索する。

第1節 災害支援におけるバウンダリースパナーの重要性

状況が移り変わる災害時の対応においては、平時の対応の仕組みが機能しないことが多いため、多数の組織間のコミュニケーションと調整を要し、多様なセクターが関わる組織を越えた意思決定が必要になる⁴。そして、組織の境界や、政府、企業、NPO等のセクターの壁を越え、信頼を構築し、効果的な対応を生み出す必要がある。このような危機対応において、重要な役割を果たすのが、境界を越え、連結させる存在としての「バウンダリースパナー」であるといわれている⁵。たとえば、菅野

¹ Barbelet, V., J. Bryant & B. Willitts-King. 'All eyes are on local actors': Covid-19 and Local Humanitarian Action: Opportunities for Systematic Change. Humanitarian Policy Group.

² 桑名 恵、2020、「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）によって「人道支援の現地化」は進むのか？－内部者と外部者のパートナーシップが拓く公共圏への示唆－」 *Journal of International Studies*, No.5、近畿大学、75-93 頁。

³ アルドリッチ、D.P.、2015、『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か：地域再建とレジリエンスの構築』、ミネルヴァ書房。

⁴ Kapucu, N. 2006. Interagency Communication Networks During Emergencies: Boundary Spanners in Multiagency. *The American Review of Public Administration*, Vol.36, p.221.

⁵ *Ibid.* p.210.

(2020)の研究では、東日本大震災の復興過程のNPOをはじめとするサードセクターの役割が取り上げられ、社会的課題解決にあたって、組織の境界を越える複数の対境担当者がハブとなり、さまざまな資源を動員し組織を越えて結びつけたことで、イノベーションが創出され、社会的な解決が目指されたプロセスを明らかにしている⁶。

経営学や組織論の領域において、組織の境界を越える存在としてのバウンダリースパナーに着目した研究は数多い。一方で、経営分野のみならず、テロ事件に対する危機対応⁷や、持続可能性に関わる開発課題の協働解決⁸、災害対応⁹におけるバウンダリースパナーの役割も注目され始めている。本稿では、これまで詳細に考察されてこなかった、COVID-19 影響下の複合的危機の中で、協力関係がより築きにくい状況でのバウンダリースパナーの実践をどのように可能にするのかを分析し、そこから生まれるインパクトを明らかにする。

バウンダリースパナーの定義として、公共部門のバウンダリースパナーを研究してきた Van Meerkerk and Edelenbos は、「積極的に組織環境を解析し、情報収集を行い、組織の境界を超えサポートを得て、自組織と周囲の環境を調整し、境界を越えて、プロセスやアクターをつなげる人」と説明し、次の4つのタイプの活動、1) 情報収集と情報交換、2) 関係的活動、3) 内部と外部のアクターを調整し折り合いをつけること、4) 協力を媒介しつつ促進すること、を挙げている。またその主な4つの機能として、調停役 (Fixer)、橋渡し役 (Bridger)、仲介役 (Broker)、革新役 (Innovator) を示した¹⁰。

そして、境界を結びつける実践の道筋として、アーンストとメイソンは、バウンダリー・スパニング・リーダーシップモデルを提唱した。組織を越えた協力で達成できる連結点を生むために、図1で示すように、3つの段階、「境界のマネジメント」、「共通の土台作り」、「新たなフロンティアの発見」を経るプロセスを示した。さらに、そのプロセスを進める6つの実践として、「安心・安全を確保する(バッファリング)」、「敬意を育む(リフレクティング)」、「信頼を築く(コネクティング)」、「コミュニティをつくる(モビライジング)」、「相互依存を深める(ウィービング)」、「再構成を可能にする(トランスフォーミング)」、を挙げた¹¹。異なる価値観が交わり、つながる場

⁶ 菅野拓、2020、『つながりが生み出すイノベーション —サードセクターと創発する地域—』ナカニシヤ出版。

⁷ Kapucu, 2006. *op.cit.*

⁸ 大塚健司、2021、「越境的実践がつむぐガバナンス—持続可能性課題の協働解決に向けて—」『国際開発研究』30巻2号、1-9頁。

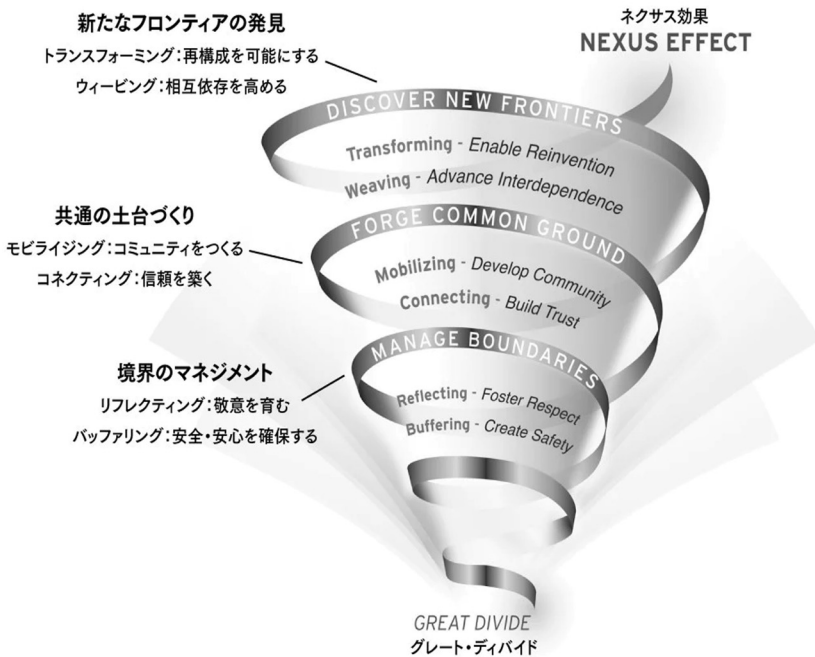
⁹ 菅野、2020、上掲書。

¹⁰ Meerkerk, V. and J. Edelenbos. 2019. *Becoming a Competent Boundary Spanning Public Servant*. ResearchGate. p.2.

¹¹ アーンスト・クリス、ドナ・クロボット=メイソン、2018、(三木俊哉訳)『組織の壁を越

所には可能性や成果を引き出す連結点が形成されやすい。一方、その連結点では、種々の価値、実践を接合させる力が問われることになる。したがって、支援活動においては、外部者、内部者両方の視点を交差させられる存在が、境界を越えた実践や創発において大きな促進剤となる。

図1 バウンダリー・スパニング・リーダーシップの6つの実践



出典 (アーレストとメイソン、2018: 35)

このような理論的枠組みを踏まえて、次節では、佐賀県の災害対応を事例に、外部者と内部者の境界連結活動の動態を捉え、特に COVID-19 影響下で効果的に災害対応を行う上でのバウンダリースパナーの重要性の高まりを明らかにし、その実現を可能にする要因を分析する。本稿で捉える境界は、主に「県内団体/県外団体」あ

るいは「被災市町内/被災市町村外」などの分類による外部者と内部者の境界、また、政府、NPO、企業などのセクター間の境界である。

第2節 佐賀の災害対応

2-1 佐賀県の災害とその対応

佐賀県は、南海トラフ地震の想定死者数が九州で唯一、「0」の県であり、他県と比べ、災害の少ない県とされている。しかしながら、近年気候変動の影響もあり、頻繁に大雨、洪水、台風による被害を受けている¹²。特に2017年以降、九州北部で豪雨、大雨や短時間の強雨による災害が毎年起こっていることから、今後も大規模災害が頻発化・激甚化する傾向にあると分析されている¹³。そして、佐賀県では、2018年7月豪雨などの大規模災害において、行政を中心に対応する「公助の限界」が浮き彫りになったため、防災・減災の体制づくりの目標として、『自助』『共助』『公助』の適切な連携により迅速かつ的確に対応し、県民の安全安心を確保して救える命を救う防災・減災対策を確立すること」が掲げられている¹⁴。

本稿では、今後佐賀県において重点的に求められている連携の中でも、特に「共助」を担うNPOやCSO (Civil Society Organization)¹⁵を中心とする災害対応や、「共助」と「公助」の連結点に焦点を当てたい。NPOやCSOに着目する理由は、近年の頻発する大規模な危機対応において、従来の「公助」を中心とした垂直的な対応では限界が生じ、様々なアクターが参画するネットワークガバナンスへの変革が求められているからである¹⁶。事例としては、2019年の大雨・台風¹⁷の対応とを比較しながら、COVID-19影響下で起こった2021年の大雨災害¹⁸への県レベルの災害対

¹² 佐賀県ホームページ「佐賀県の災害の概要」 <https://www.pref.saga.lg.jp/kiji003989/index.html> (2022年3月25日アクセス)。

¹³ 佐賀県、2019、『佐賀県総合計画2019 一人を大切に、世界に誇れる佐賀づくりプランナー』、7頁。

¹⁴ 上掲書、第3章1-4。

¹⁵ 「NPO」は、内閣府(2020)の「多様な被災者支援主体の連携体制の構築・強化ガイドライン(案)～円滑かつ効果的な被災者支援のために～」の定義では、「特定非営利活動法人」の法人格を有する組織(NPO法人)だけでなく、様々な市民活動団体の総称を指す。一方、佐賀県の政策文書で使用されている「CSO」とは、法人格の有無を問わない、ボランティアグループやNPO法人などの「志縁組織」、そして地域活動を担ってきた地域住民で構成される自治会や婦人会を含む「地縁組織」を合わせたものと定義されている(佐賀県、2004、「県民協働指針」、16頁)。どちらも似た領域をさすが、本稿では、佐賀県の政策を説明する際は、正確を記すために、「CSO」の表記を用い、それ以外の説明では「NPO」と表記する。

¹⁶ 菅野拓、2021、『災害対応ガバナンス』ナカニシヤ出版。

¹⁷ 被災規模は、約378億円に上り、住宅被害は総計6,134棟。(佐賀県、2020、「平成31年・令和元年災害の概要」1頁。)

¹⁸ 被災規模は、約390億円に上り、住宅被害は総計3,423棟。(佐賀県、2022、「令和3年8

応を取り上げる。NPO や CSO、及び県庁関係者へのインタビューや、政策文書、新聞記事などをもとに分析する。

2-2 災害対応における行政と NPO のバウンダリースパニング

1) 佐賀災害プラットフォーム (SPF) による災害対応

佐賀県の災害対応において、県域で多様なアクターをつなげる中間組織として大きな役割を果たしているのが SPF である。SPF の前身は、東日本大震災や熊本地震などで外部から被災者支援を行うために佐賀の NPO 有志が支援を展開した「佐賀県から元気を送ろうキャンペーン」である。2016 年の熊本地震の際に支援活動を同キャンペーンで展開する中で、佐賀県内で同様の災害が起こったときに、「県内組織だけでは対応できない。佐賀県内で外部の支援を受ける際の仕組みを作っていないと間に合わない」という認識が深まり、2016 年、任意団体として SPF が立ち上がった¹⁹。SPF は様々な団体や組織をつなぎ、県内外への被災地域へ、人・もの・資金を仲介する活動を実施することを目的とする、災害対応の中間組織である。2022 年 2 月時点で、58 団体が賛同し、活動に関わっている²⁰。SPF の設立当時、2016 年の熊本地震に加え、2017 年九州北部豪雨、2018 年西日本豪雨のように、深刻な自然災害が毎年のように起こり続けたため、佐賀県においても受援の仕組みの機能化は急務であると認識されていた。佐賀県内の賛同団体が中心となり、医療支援、外国人支援、資金調達など分野別に 9 つのタスクに分かれて、具体的な期限や成果目標を定め、災害対応の仕組みづくりが進められた²¹。SPF の準備に関わった多くの賛同団体は、所属団体の活動としては災害対応以外を専門としていたが、災害リスクが佐賀県にも差し迫っているという認識のもと、災害対応という共通の目標に向けて様々な分野の知見を結集させることになった。

災害対応における、官民連携や中間支援の機能は、特に東日本大震災を機にその必要性が検討されるようになった。多様な被災者のニーズに対応するためには、「行政による公的な施策・制度」や「災害ボランティアセンターを通じたボランティア活動」のみならず、「NPO 等によるきめ細やかな多様な支援」が求められており、「行政・NPO・ボランティア等の三者」による幅広く多様な主体の連携・協働が必要であるという認識が広がったからである。多様な支援団体が被災地で活動するようになったことで、全体として適切な支援活動が行われるよう調整する中間支援組織の

月 11 日からの大雨による被害状況等をお知らせします (2 月 16 日 9 時 00 分現在)」、
<https://www.pref.saga.lg.jp/bousai/kiji00381950/index.html> (2022 年 3 月 25 日アクセス)。

¹⁹ SPF 関係者へのインタビューによる (2021 年 11 月、2022 年 2 月、3 月)。

²⁰ SPF ホームページ、「SPF について」、<https://s-spf.com/about> (2022 年 3 月 25 日アクセス)。

²¹ SPF 関係者へのインタビューによる (2021 年 11 月)。

役割が不可欠になっていった。このような動きは、政府の「防災基本計画」にも反映されている。2018年6月には三者連携について、「国及び市町村（都道府県）は、ボランティアの自主性を尊重しつつ、日本赤十字社、社会福祉協議会、ボランティア団体及びNPO等との連携を図るとともに、中間支援組織を含めた連携体制の構築を図り、災害時において防災ボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする」と明記された。さらに、2019年5月には、「国及び市町村（都道府県）は、行政・NPO・ボランティア等の三者で連携し、平常時の登録、研修制度、災害時における防災ボランティア活動の受入れや調整を行う体制、防災ボランティア活動の拠点の確保、活動上の安全確保、被災者ニーズ等の情報提供方策等について意見交換を行う情報共有会議の整備・強化を、研修や訓練を通じて推進するものとする」と具体的な三者連携に必要な内容が追記されている（傍点は筆者による）²²。

SPFにとって、最初に受援としての中間支援組織の機能を試されたのが、2019年大雨・台風災害であった。被災規模が大きかったため、外部から多くの団体が支援に入った。しかし、発災直後は、SPFは様々な要因が重なって支援団体間の調整会議をすぐに立ち上げることができず、外部団体が主導する調整会議が行われることになった。SPFが佐賀県、県社会福祉協議会と共に準備を重ねてきたにもかかわらず、外部団体主導の体制による調整が始まったことで、関係者には戸惑いと混乱が見られたという²³。しかし、第3回目会合時から、「葉隠会議」と名づけられた支援団体間の調整会議が、SPFが中心となって運営された。ただし、初めて本格的に行う調整会議であったため、会議の進行・運営や、県内のニーズを汲み上げ、効果的に支援団体の活動とマッチングを行うことなどに課題が残った²⁴。

そして、翌年、COVID-19の世界的大流行の中、2020年7月3日～8日にかけて、九州地方を中心とした豪雨災害が起り、特に熊本県が大きな被害を受けた。支援関係者は日本国内で初めてCOVID-19影響下での本格的な自然災害対応が求められた。しかし、熊本県では被災直後に県外から派遣された応援行政職員やマスコミ関係者がCOVID-19に感染したことが判明し、県外からの被災地入りの方針をめぐって支援団体関係者が右往左往することになった。7月12日には熊本県域における災害対応の中間組織である熊本災害団体ボランティアネットワーク（KVOAD）から、県外からのボランティア、NPO等を保留する方針²⁵が発表され、その後、7月27日、

²² 「防災基本計画」https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basicplan.pdf (2022年3月25日アクセス)。

²³ SPF関係者へのインタビューによる（2021年11月）。

²⁴ SPF関係者、佐賀県庁県民協働課へのインタビューによる（2022年1月、2月、3月）。

²⁵ KVOAD、「第286回火の国会議事録（2020年7月12日）」。

「外部支援者に対して熊本県内の被災市町村或いは市町村社会福祉協議会等により支援の要請があった場合は、専門ボランティアのみ、感染対策を十分に行った上で県外から被災地に入る活動が可能」という方針が出された²⁶。多くの団体にとっては、行政機関が緊急事態によって混乱している状況での支援要請の取得は至難であり、支援は中止されたり、大幅に遅れることになった²⁷。緊急期の支援に関わっていた外部支援者は当時の状況を、「自分たちがよそ者であるという区別を感じる場面が多くあった」と語っている。また、「行政機関が要請すれば県外団体が被災地で活動可能とした点については、行政が住民のニーズを把握しない場合はニーズがないと判断される危険性も兼ね備えており、住民の生活再建への負の影響を与えかねない」との懸念が複数寄せられた²⁸。さらに、外部者が入りにくいことで、被災地の復旧、復興が大幅に遅れ、被災者にしわ寄せがいく状況や、遠隔支援のみで行う活動では、変動する現場のニーズに応えにくいことも明らかにされた。そして感染症対応を配慮し、現地提携団体と調整することで、被災地に入る活動を探っていける可能性も示された²⁹。

SPF は、このような熊本県などの災害対応の状況や、2019年の大雨災害で佐賀県内関係者のみの対応での限界に直面した経験も踏まえて、2020年からCOVID-19影響下であっても佐賀県内の災害時にどうすれば外部支援団体を受け入れられるのかについて、佐賀県庁、県社会福祉協議会と議論を続けていた。そして、2021年に佐賀県で大雨災害が発生した際は、いち早く外部団体を受け入れる方向性が合意され、発災数日後にSPFは外部支援団体に対して支援活動ができるという方針を公表した。同時期に熱海での土砂崩れ災害も起こっており、外部支援者の被災地へのアクセスを最初の時点で断ると、以降外部支援者の支援が入ってこないのではないかと懸念もあったという³⁰。外部支援者に対する活動指針としては、「コロナ禍での域外への支援要請の為のガイドライン」³¹を策定し、支援開始前に外部支援団体に団体登録やPCR検査などの感染防止策の徹底を依頼し、面談をして面識を持った団体に対して、SPFのステッカーを配布し、そのステッカーを車に貼付してもらうこ

²⁶ KVOAD ホームページ「令和2年7月豪雨災害 熊本県外から災害支援のために来県された団体及び今後来県予定の団体の皆様へ」。 https://www.kvoad.com/2020/07/27_27.html (2020年9月10日アクセス)。

²⁷ 桑名、2020、前掲論文。

²⁸ ジャパン・プラットフォーム加盟団体へのアンケート調査(2020年11月)による。

²⁹ 桑名恵、2021、「2020年7月豪雨災害支援プログラム初動対応期振り返り—外部専門家報告書」 ジャパン・プラットフォーム。

³⁰ SPF関係者へのインタビューによる(2021年11月、2022年2月、3月)。

³¹ SPF ホームページ、「佐賀災害支援プラットフォーム(SPF)加盟団体による コロナ禍での域外への支援要請等の為のガイドライン」 https://s-spf.com/wp-content/uploads/2022/03/spf_guideline.pdf (2022年3月25日アクセス)。

とで、地元住民の安心を高められるような工夫を行った。PCR 検査については SPF が日本財団や佐賀県からの助成を受けていたため、外部支援団体が費用を負担する必要はなく、手続きを円滑に進めることができたという。さらには佐賀未来創造基金を通じて、佐賀県内外の CSO に一律 10 万円を助成する体制も整備し、支援者の活動を促進した。そして、2019 年の SPF の活動で課題として指摘されていた、支援のマッチング機能については、「求められている支援・物資」、「物資提供申出情報」を常に Web サイトで確認できる掲示板を整えた³²。これらの仕組みは、全般的にうまく機能したが、移り変わる被災地ニーズを即時的に把握することや、被災自治体によっては外部支援者に対する理解を得にくいなどの問題点も浮かび上がった³³。こうした課題への対応としては、平時からの市町村レベルでの理解促進や関係構築の必要性が認識され、SPF は、2021 年 10 月以降、復旧支援や平時の防災活動などにおいて、武雄市、嬉野市、小城市などと災害発生時の連携・協力協定を締結している³⁴。

2) 県民協働の実践

佐賀県では、人口減少と高齢化、多様な県民ニーズへの対応などの状況から、地域課題全般に対して行政のみでは限界があるという前提で、多様な主体による県づくりが推進されてきた。その一つの方策が「県民協働」であり、「県民協働指針」として 2004 年にまとめられた³⁵。この指針における協働とは、『異種・異質の組織』が、『共通の社会的な目的』（公益の実現）を果たすため、それぞれの特性を持ち寄り、『対等な立場』で『協力して共に働く』こと」とされ、特に NPO を含む CSO と行政の協働を対象としている。この指針は、県と CSO が集まって顔を突き合わせ、特に CSO の意向を反映して、濃密な議論をした上でまとめられたものであるという。こうした方針を作る過程で、県や CSO 関係者の信頼関係が構築され、災害分野においても官民連携を円滑に進める土台になった³⁶。

佐賀県における災害対応の県民協働の形は、2019 年の豪雨災害から、その試行が

³² SPF ホームページ、「支援申出/受け入れ」<https://s-spf.com/sien#> (2022 年 3 月 25 日アクセス)。

³³ 佐賀県庁県民協働課へのインタビューによる (2022 年 2 月)。

³⁴ 佐賀新聞 Live、「災害対応の連携、平時から武雄市が支援団体と協定」(2021/10/19)、<https://www.saga-s.co.jp/articles/-/756358> (2022 年 3 月 25 日アクセス)。佐賀新聞 Live、「嬉野市、佐賀災害支援プラットフォームと協定 8 月大雨の復旧支援」(2021/10/1)、<https://www.saga-s.co.jp/articles/-/748042> (2022 年 3 月 25 日アクセス)。朝日新聞、「小城市が 4 団体と災害支援協定」2021 年 11 月 24 日、<https://www.asahi.com/articles/ASPCR6SK4PCMTTHB008.html>、(2022 年 3 月 25 日アクセス)。

³⁵ 佐賀県、2004、「県民協働指針」、2 頁。

https://www.pref.saga.lg.jp/kiji00331710/3_31710_2_sis1n1.pdf (2022 年 3 月 25 日アクセス)。

³⁶ 佐賀県庁県民協働課へのインタビューによる (2022 年 2 月)。

本格的に始まった。その仕組みづくりは、県のみならず、県社会福祉協議会、SPF との三者が常に集まり、共に話し合いながら作り上げたという。最初から三者の役割分担が明確にあったわけではなく、平時から災害対応時まで、課題が認識される度に三者で議論を重ねる中で、共通認識ができていったと関係者は口を揃えて語る³⁷。佐賀県は地理的にも小さくまとまっているため、お互いに集まりやすいという要因もあるが、三者の間で信頼関係が築かれ、被災地の復興という共通する目標を持ち、その実現に向けて、セクターの境界を越えたチームの一体感ができているからであろう。また、佐賀県と SPF は 2019 年に災害時の連携協定を締結した³⁸。佐賀県災害対策本部会議には SPF 代表者が出席している。CSO の声を発信しつつ、会議の情報を即時的に CSO と共有でき、県の政策との連携も実現しやすい環境が整えられている。

災害対応において県民協働を促進するもう一つの場としては、県が主催し、SPF に委託している市町村レベルでの「災害時における協働研修」の実施がある。県内では市町村によって支援を受ける「受援力」に差があるため、被災し受援した経験値の高い市町村のノウハウを、他地域に移転するための研修である。そもそも、日本では、NPO や CSO の認知度が全般的に低く、NPO や CSO は行政組織の認知、信頼を得るために、災害対応時に行政組織と一から関係を築く必要があることもしばしばで、活動実施に困難を抱えることが多い³⁹。このような課題を軽減するため、県庁は平時から、市町村の自治体の CSO 担当課だけでなく、福祉や防災担当など複数課に「災害時における協働研修」に参加を働きかけるなどの橋渡しをしている。また、研修の準備の過程でも、県、市町村の行政機関、SPF、社会福祉協議会などの関係者の間で、相互交流する機会が生まれ、信頼醸成につながっている⁴⁰。県の「県民協働」政策による強い推進力が、セクターを越えた協働の実現に果たした役割は大きいと考えられる。ただし、佐賀県全域で SPF などの CSO の理解や認知度を広げるという点でまだ課題が多い。

3) 県外の CSO 誘致政策

佐賀県のさらなる境界連結の政策として、「地域活性化のための県外 CSO 誘致事業」がある。地域の課題解決を図るために、多様な主体が公共サービスを担うことを促進するため、さまざまな分野でトップランナーとして活躍している県外の CSO

³⁷ SPF 関係者、佐賀県庁県民協働課へのインタビューによる（2022年1月、2月、3月）。

³⁸ 佐賀県ホームページ「令和3年8月豪雨災害に伴う佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）との連携による被災者支援について」<https://www.pref.saga.lg.jp/kiji00382214/index.html>（2022年3月25日アクセス）。

³⁹ ジャパンプラットフォーム加盟団体へのインタビュー調査（2020年11月）による。

⁴⁰ 佐賀県県民協働課へのインタビューによる（2022年2月）。

を誘致している。企業誘致を導入している自治体は多いが、CSO を本格的に誘致している自治体は他に類を見ない。平成 27 年度から誘致事業が開始され、2022 年現在、12 団体の CSO が佐賀で活動している⁴¹。

佐賀県としては、県外の CSO を誘致することにより、人材の流入や雇用を生み出すとともに、誘致された CSO と交流することでノウハウの提供を得て、県内の CSO のスキルアップやさらなる地域課題の解決につながられる。例えば、規模の大きい CSO の資金調達のノウハウや専門的な最先端の情報がもたらされる効果などが現れている⁴²。また CSO にとっては、県や佐賀未来創造基金から助成金などの各種サポートを受けながら、自治体と誘致 CSO が協働する新たな事業が展開でき、さらにはふるさと納税の仕組みを活用した効果的な資金調達ができる⁴³。ふるさと納税は、一旦県に受け入れて、CSO に寄付金として交付する形態をとり、CSO に使い勝手がよいように工夫されている。誘致 CSO の多くは資金調達力が飛躍的に上がったと、そのメリットの大きさを指摘する⁴⁴。さらに、佐賀県により誘致 CSO と地元の団体と交わる交流イベントが多く設けられ、CSO、行政、市民などを橋渡しする関係づくりが意識されている。山口佐賀県知事は、県外の CSO の誘致について「志の誘致」と述べ、「身内で固まっているとアイデアも出てこないし、人間関係が固定化されるので、外部の考えを取り入れるために誘致し、交流するためのベースを私たちがしっかりつくる」とし、行政が「クチは出さずに下から支える」ことの重要性を強調している⁴⁵。

このような CSO 誘致は、災害対応分野においても、バウンダリースパニングに大きな役割を果たしている。2016 年の熊本地震支援の際、災害対応分野を専門とする誘致団体であるシビックフォース (CF) と SPF の前身である「佐賀から元気を送ろうキャンペーン」との連携による活動が行われたことで、佐賀県内団体の問題意識が高まり、SPF 設立への動きの一つのきっかけとなった。阪本は、日本国内の災害対応における協働ガバナンスが促進された要因として、災害に関わる NGO⁴⁶や NPO が海外における人道支援を通して被災地支援における知や技術を得ていたことを指

⁴¹ 佐賀県ホームページ「NPO・NGO 経営者の皆さまへ 佐賀県を活動の拠点にしませんか?」<https://www.pref.saga.lg.jp/kiji00346571/index.html> (2022 年 3 月 25 日アクセス)。

⁴² 佐賀県庁県民協働課へのインタビューによる (2022 年 2 月)。

⁴³ 佐賀県、2021、「SAGA×CSO guidebook」、2 頁。

⁴⁴ 誘致 CSO 関係者へのインタビューによる (2021 年 11 月、2022 年 2 月、3 月)。

⁴⁵ 「“自発”を重視し、県民一人ひとりを主役にした取り組みをめざす クチは出さずに下から支える それが佐賀県政の特徴です 佐賀県知事 山口 祥義」自治体オンライン 自治体通信 Vol.09 (2017 年 7 月号) https://www.jt-tsushin.jp/interview/jt09_yamaguchi/ (22 年 3 月 25 日アクセス)。

⁴⁶ 国際的な問題に取り組む団体は「NGO」、国内や地域の問題に取り組む団体は「NPO」という意味で用いる。

摘している⁴⁷。CF、ピースウィンズ・ジャパン、日本レスキュー協会、難民を助ける会など災害対応を専門とする誘致CSOは、海外での人道支援の活動経験が豊富であり、SPFには執行部あるいはメンバーとして関わり、様々な知見の共有を行なったことが、SPFの災害対応のバージョンアップにつながったと考えられる。

一方、誘致CSOにとっては、平時の交流の場を通じて、佐賀県広域で多様な組織と関係性を育んでいることが、災害時の円滑な活動実施につながっている。また、県外からの外部支援者として入ると一時的な関わりとなってしまうが、平時から被災県に身を置くことで、復旧、復興も含めた長いプロセスで、外部支援者であれば見えてこなかった視点を持つことができるということだ⁴⁸。さらには、佐賀県で活動をしていることで、他の九州地域や、全国レベルの組織につながることもあり、誘致される前よりも、飛躍的に幅広いネットワーク構築が可能になっている団体もある⁴⁹。

第3節 バウンダリースパニング・リーダーシップモデルからの考察

佐賀県の災害対応においては、2節でまとめたように、中間支援組織の機能化、官民協働の推進、県外CSOの誘致など、県内関係者と県外関係者の境界をつなげるための様々な工夫や、対話や交流を通じて組織やセクターの境界の連結点が生み出されていた。本節では、2頁に記した「バウンダリー・スパニング・リーダーシップモデル」をもとに、SPFを中心とした災害対応の仕組みづくりで境界連結を可能にした要因を整理し、次項で境界連結によって生まれたインパクトを掘り下げる。

3-1 バウンダリースパニングを可能にした要因

境界連結活動の第一段階は「境界のマネジメント」である。アーンストとメイソンによると、まず境界を明確にして、メンバーが「安心・安全を確保する（バッファリング）」ことが重要であるという。内部メンバーの安心がないと、境界を越えて連携をするという動きにはなりにくいからである。具体的には、組織のアイデンティティやミッションを明確にし、チームビルディングの活動やイベントを大事にして帰属意識を高めることなどが挙げられている⁵⁰。SPFの場合は、行政、NPOやCSO、企業などの多様な支援組織のリソースをつなぐという共通の目的を明確にし、メン

⁴⁷ 阪本真由美、2021、「東日本大震災における緊急人道支援」内海成治他編『緊急人道支援の世紀：紛争・災害・危機への新たな対応』ナカニシヤ書店、265頁。

⁴⁸ 誘致CSO関係者へのインタビューによる（2022年3月）。

⁴⁹ 誘致CSO関係者へのインタビューによる（2022年3月）。

⁵⁰ アーンストとメイソン、2018、前掲書、131頁。

バー団体の協働を促した。発災前の準備段階では、タスクフォースに分けた少人数での作業を進め、県からの予算を受けて期限と目標の成果を定め、SPF 全体の仕組みとしてつくりあげていった。SPF の活動開始以前に、「県民協働指針」策定プロセスでの議論や「佐賀から元気を送ろうキャンペーン」の活動などにより、もともと主要なメンバー間の関係性が構築できていたことも、メンバーの安心・安全の確保に大きく貢献したと考えられる。

「境界のマネジメント」の次の実践は、自分達の集団の境界線を理解した上で、他の集団に対する理解を深めるために、他集団への「敬意を育む（リフレクティング）」ことである。「彼ら」、「私たち」のように集団を区別しようとする抵抗に抗い、お互いを受け入れようと促す実践である⁵¹。SPF の場合の主な他集団は、県庁等の行政機関や社会福祉協議会、外部支援者などである。災害対応などの社会課題における「県民協働」政策が県行政として強力に後押しされていたことで、SPF、県庁、社会福祉協議会との対話のチャンネルが開かれ、さらにはそれぞれの担当者の配慮もあって、対話が円滑に丁寧に進められた。さらに、佐賀県の場合、自分達のみ対応力では難しいという共通の出発点が、他集団への敬意を育み、信頼を生みやすい状況を作っているといえる。一方で、市町村レベルでは、NPO や CSO の役割や外部支援者に対する理解が十分ではない自治体もあり、平時の研修や交流などを通じて多様なレベルの集団間の「敬意を育む」過程の実践は引き続き強化していく必要がある。

第二段階は、「共通の土台づくり」である。この段階では、集団間の共通点に注意を向けて、「信頼を築く（コネクティング）」、「コミュニティを築く（モビライジング）」の実践が重要になる。「信頼を築く」では、人々を結びつけ、他の集団に橋をかけて、境界を無効にし、集団相互の信頼を築いていく。そして、「コミュニティを築く」では、集団を越えた共通の目的やアイデンティティを確立して、もっと大きく、包摂的な、全員が共有する新しいコミュニティを築く実践である⁵²。SPF の場合、外部支援者が入った災害時の支援活動の調整が、それらの実践の場となった。支援活動の調整会議の開催や、コロナ禍の指針の策定とその実践が、多様な組織をつなげ、「信頼を築く」場となった。COVID-19 対策の工夫を盛り込んでガイドラインを定め、面談をし、助成金を準備するなど、外部者と内部者の間になんとか橋をかけようとするプロセスが、県外支援者と県内支援者の境界を少しずつ溶かすことにつながった。そして、被災地での迅速で効果的な支援の実現という共通の目的の下で、被災地のニーズと外部支援者の支援の可能性をマッチングする機能を充実させることで、境界を越えて「コミュニティを構築する」働きを促した。しかし、普段は顔を合わせていない外部支援者と共にコミュニティを構築する実践は、様々な意向が

⁵¹ 前掲書、153 頁。

⁵² 前掲書、177-199 頁。

交差する中、衝突や問題も発生し、SPFは板挟みの立場におかれることもあった⁵³。また、調整会議で共有されることは、被災地の状況の一面に過ぎず、見落とされている問題も多い。会議の場だけに頼らず、被災地に赴き、支援関係者、被災者と接し、被災状況の調査を行うなどの、多方面からのアプローチが求められ、メンバーの膨大なエネルギーを要した。さらなる頻度や規模での災害が起こる場合を想定すると、担い手が足りないという課題が突きつけられることにもなった⁵⁴。

3-2 バウンダリースパニングから生まれたインパクト

第三段階は、新しい可能性が生まれ、最も先進的、画期的な思考につながる発見がもたらされる「新たなフロンティアの発見」である。この段階の実践としては、「相互依存を高める（ウィービング）」と「再構成を可能にする（トランスフォーミング）」が挙げられている。「相互依存を高める」では、各アクターが独自のアイデンティティや目的を維持しながら、それらの集団を大きな全体の中に統合する。個々の集団だけでは達成できない相互依存的な目標を定めるなどがそれにあたる⁵⁵。2021年の豪雨災害の対応では、COVID-19影響下にあっても、県域レベルで外部支援者との基本的な調整機能は達成できた一方で、市町村レベルでの調整や橋渡しには課題が残った。市町村レベルで活動するCSOや町おこし協力隊員が連携のハブとなって、外部支援者との連携が促進された市町村もあったが、さらに広域で機能できるよう関係を編み込んでいく必要がある。発災半年後から始まった、市町村レベルでの「災害時における協働研修」は、SPFが実施し講師を務めることで、SPFを含むCSOの認知を上げ、さらなる大きな領域で相互依存を高める活動といえる。今後、それらの効果が期待される。

また、バウンダリースパニングから生まれるインパクトとしては、SPFの災害対応の経験の「再構成」を通して新しいフロンティアが拓かれる試みが現れている。「再構成」では、現在の経験や知識を新しい目標に向けた起点として活用し、集団がその境界線を切断し、集団を再編することで、新しいアイデンティティや可能性が現れるプロセスである⁵⁶。SPFの実践から再編成された動きの一例として、金融機関で10年以上出し入れのない「休眠預金」を活用した、人材育成のための「九州全県の被災者の緊急復旧・復興支援～新型コロナ禍における緊急被災者支援事業」がある。この休眠預金事業は、SPFの共同代表を務める佐賀未来創造基金が幹事団体となり、中間支援団体として災害支援を行っていた有志団体が集まり設立した「九州防災

⁵³ SPF関係者からのインタビューによる（2022年1月）。

⁵⁴ SPF関係者からのインタビューによる（2022年1月）。

⁵⁵ 前掲書、229頁。

⁵⁶ 前掲書、255頁。

減災連携推進協議会」など併せて5団体が資金配分団体となっている。つまり、SPFの活動を起点にして、災害対応の構想を九州全域に広げている。今後、日本国内で同時多発的に災害が起こる可能性もあり、2021年のCOVID-19影響下で試行された災害対応の仕組みだけでは人材が圧倒的に足りないという危機感から、災害対応を専門とする県外の団体に頼る体制ではなく、近隣地域の団体を育成し、九州独自のモデルを構築することを目指している。災害専門の担い手を育成するというよりは、災害対応以外の平時の活動を行いながら、BCP(事業継続計画)として災害対応も担いデュアルモードで活動できる団体の育成を狙っている。具体的には、コロナ禍での支援活動のガイドライン作りや、地域企業からの人・物・資金の継続支援、ICT等のテクノロジーを活用した新たなシステム構築に資する事業に助成する。すでに被災した地域において、コロナ禍により遅延している復旧・復興を支援する事業や、行政と地域の橋渡し役を担う「中間支援組織」を県内各地に増やす取り組みも後押しする⁵⁷。2021年度分は、九州全域を助成対象に総額1億6千万円が14団体に助成され、さらに佐賀県内を助成対象にしたコロナ禍での災害支援事業として総額2億6千万円分が2022年度にまたがって助成される予定である⁵⁸。休眠預金は、元々NPOなどからの政策提言が実を結んだ制度であり、本事業の実施を通じて、今後様々な政策提言のチャンネルにもつなげ、法的な枠組みの改正などの働きかけを視野に入れている⁵⁹。

もう一つの「再構成」の例は、日本レスキュー協会が大町町で建設している災害救助犬やセラピー犬の育成・派遣施設の開設である。日本レスキュー協会は、佐賀県に誘致された当初から救助犬育成のための施設の開設を計画していたが、条件に合致する土地を見つけることができていなかった。ところが、SPFの事務局長として、2019年の災害時に大町町で支援活動に関わったことをきっかけに、大町町の人々との関係性が深まり、救助犬育成のための施設構想を関係者に話す中で、大町町から賛同を得て、土地の貸与を受け、施設を建設できることになった⁶⁰。さらにはこの施設建設の計画を進めるプロセスで、様々な関係組織から連携の申し出があり、日本レスキュー協会や大町町のみならず、九州全域の社会福祉協議会のロジスティクスの拠点や、平時の災害訓練拠点としても使用される予定である。このように、施設建設とこれまでの活動から生まれた関係性が相乗的にもたらす連携のインパクト

⁵⁷ 九州防災減災対策協議会(九災対)、幹事団体:公益財団法人佐賀未来創造基金「～九州全県の被災者の緊急復旧・復興支援～新型コロナウイルス禍における緊急被災者支援事業(休眠預金等活用事業)2020年度実行団体公募要綱」、2021年2月。

⁵⁸ 佐賀未来創造基金関係者へのインタビューによる(2022年1月)。

⁵⁹ 佐賀未来創造基金関係者へのインタビューによる(2022年1月)。

⁶⁰ 佐賀新聞、「災害犬、セラピー犬・・・大町で育成」、2020年10月26日。

は想像以上のものだったという⁶¹。岡事務局長が日本レスキュー「協会の活動の幅を広げるだけでなく、大町町の災害復興のシンボルとして、そして九州、全国から期待される拠点にしたい」⁶²と語るように、SPF の枠組みを越えた大きな領域でのバウンダリースパニングの実現のインパクトが生まれつつある。

3-3 「内部者兼外部者」の役割

3-1、3-2 でまとめた、バウンダリー・スパニングリーダーシップを可能にする 6 つの要因に付け加えて、佐賀県において境界連結のプロセスをさらに促進した要因としては、「内部者兼外部者」の視点が大きな役割を果たしたと考えられる。「内部者兼外部者」の視点を持つ存在としては、誘致 CSO がまず挙げられる。国内外で外部者として支援を行ってきた災害対応の専門的な知識・実践で県内 CSO に刺激を与え、SPF においては内部者となって事務局や執行部として支えた。国内の支援のみならず、海外において、外部者として活動してきた経験があるからこそ、外部者が連携時に何を欲しているのか、連携には何が必要なのかを理解しやすい。そして、グローバルな災害対応の知見やネットワークも取り入れることができる⁶³。さらに、「支援する側」と「支援される側」との立場の相互転換を経験することによって、より深い本質に気づき、新たな関係を創出できる可能性をもつ。

金融業界の専門分化による組織の硬直化の弊害を人類学の視点から解明したテッドは、人類学者兼社会学者であるブルデューを引用し、「インサイダー兼アウトサイダー」となり、視点を逆転させることが、境界を飛び越える鍵であると主張している。他者の視点で世界を見ると、自分自身をより客観的に見ることができ、そこに潜むリスクやチャンスに気づき、新たな発見、打開策が見えてくるからである⁶⁴。

「外部者兼内部者」の視点を持つ存在は、誘致 CSO に限らない。災害支援を専門にしていなかった CSO が SPF の主要メンバーとなり災害対応の仕組みづくりを担った点でも発揮されたであろうし、外部支援者として「佐賀から元気を送ろうキャンペーン」を担った SPF メンバーが、佐賀県の災害時には支援を受ける側となった立場転換の経験も、「内部者兼外部者」の視点を持ちながら、異種の存在を結節させる大きな力となったと考えられる。

⁶¹ 日本レスキュー協会関係者のインタビューによる（2022年3月）。

⁶² 佐賀 Live, 「レスキュー協会の佐賀拠点計画 大町の救助犬育成施設起工 2022年1月始動、九州の災害対応も」 <https://www.saga-s.co.jp/articles/-/707301> 2021/7/5 2022年3月25日アクセス）。

⁶³ 誘致 CSO 関係者へのインタビューによる（2021年1月、2022年3月）。

⁶⁴ テッド・シリアン、2019、『サイロ・エフェクト』文藝春秋、78頁、83頁。

おわりに

現代社会では災害や危機を回避するのは難しく、近年そのリスクが様々な要因と複合的に絡んで襲いかかってくる。このような環境において、状況に合わせてしなやかに適応する組織や機関、システムを構築することが急務になっている。本稿では、外部者の支援が必要となる災害対応において、異なる価値観、専門領域を持つ外部者と内部者の連携が異なるグループに橋をかけ、実践の束を混交させ、結節点を生み出すプロセスを、「バウンダリースパニング」の概念を手がかりに考察した。佐賀県のケースでは、中間組織の機能化、官民協働の推進、県外CSOの誘致などによって異なる境界上の複数の結節点でつながりが生みだされていた。また内部の結束をもとに、他組織やアクターとの信頼関係やコミュニティを構築し、内部者兼外部者の視点を取り入れられることで、COVID-19 影響下においても、バウンダリースパニングが、外部者の受け入れに関わる困難を乗り越える力となり、様々な組織の協力関係を生み、さらなる次元でのインパクトを促していた。このようなバウンダリースパニングの活動が様々なレベルで重ねられると、信頼と協元に根ざしたインフォーマルなネットワークが張り巡らされることになる。

しかし、バウンダリースパニングは、そう簡単な実践ではない。そのプロセスでは、様々な不協和音や対立も起こり、中間組織等のバウンダリースパナーは被災者や他組織の間での板挟みを幾度も経験する。COVID-19 はその困難さに拍車をかけている。このように複雑な課題に立ち向かい、多様なアクターとのコラボレーションが必要となる場合、カヘンは、コントロールを捨てることがまず重要であり、不協和音、試行錯誤、共創という混乱した現実を受け入れることが必要であると主張する。そして、一つの最適な計画と解決策に合意して協力していく形ではなく、対立とつながりを受容し、進むべき道の実験的試行を受け入れていくことで、多数の共創を生んでいくという新しい協力形態の「ストレッチ・コラボレーション」を提唱している⁶⁵。変化が激しく、複雑化する社会の危機対応では、政治の仕組みを法律や条例に基づき、コントロール力によって政府が公共を執行する「ガバメント」では立ち行かず、多様性、自律性と自発的協力を促進する網状の社会形成により、様々なアクターが意思決定に関わる、協治の「ガバナンス」の組み合わせが必要になる。そしてこの移行において、一つの方策にこだわらず、不協和音、試行錯誤を受け入れながらその都度の最適解を模索し、異なる領域や価値観を結びつけるバウンダリースパナーが、固定化した社会の仕組みを流動化させ、新しい価値を作る役割を担うと考えられる。

災害や、気候変動、パンデミックに立ち向かうには、各々の専門や組織領域に閉

⁶⁵ カヘン、アダム、2018、『敵とのコラボレーション』、英知出版、26頁。

じこもらず、統合的で柔軟な視点で危機に対応することが強く求められている。おりしも、COVID-19 の様々な制限により、内向きになり、これまで以上に外部者に対する拒否感が生まれやすい時期にある。だがそんな時こそ、対話をおこない、対立や試行錯誤を厭わないストレッチ・コラボレーションにより、異なる価値観に橋をかけ、境界をつなげ、溶かしながら、多様なレベルの危機を打開するバウンダリースパニングが必要とされている。

私たちが突きつけられている差し迫った難題のほとんどは、異なる領域の境界線上に存在するといわれている⁶⁶。佐賀県の災害対応におけるバウンダリースパニングの試行錯誤は、私たちが予測不可能なリスク社会で抱える社会課題への対応の手がかりとなるアプローチを示している。

⁶⁶ ゴツリ、A.、2013、『レジリエンス、回復力』、ダイヤモンド社、27頁。