

# 東日本大震災後の石巻市におけるNPOの貢献

## Contribution of NPOs in Ishinomaki, after the 2011 Great East Japan Earthquake

中川 政治<sup>1</sup>  
Masaharu NAKAGAWA<sup>1</sup>

<sup>1</sup>公益社団法人みらいサポート石巻  
Ishinomaki Future Support Association

After the 2011 Great East Japan Earthquake, many NPO/NGOs played an important role in the disaster relief efforts, in coordination with Ishinomaki Disaster Volunteer Center. This study examines the contribution of NPO/NGOs in the disaster response, from the viewpoints of the number of their staff and volunteers. The study shows the persons engaged in the disaster response has reached over 91 thousand in 2012, and about 36 thousand persons in 2015 in Ishinomaki. In addition to this workforce scale, the importance of coordination among NPO/NGOs and governmental agencies including the disaster volunteer center is also examined.

**Keywords :** the 2011 Great East Japan Earthquake, NPO/NGOs, Ishinomaki, Disaster volunteer center,

### 1. はじめに

東日本大震災後の支援活動においては、NPO・NGOが大きな役割を果たした。特に石巻市においては、2011年度の1年間で、石巻市災害ボランティアセンターにより約12万人、NPO・NGOで約16万人が活動し、緊急期の災害支援に大きな役割を担った。

本研究ではNPO<sup>(1)</sup>による緊急支援活動の規模や災害ボランティアセンター（社会福祉協議会）との連携を改めて概観し、仮設住宅支援から復興住宅支援に至る期間の石巻市におけるNPOの貢献について、2012年に9.1万人、2015年でも3.6万人に上る活動人数に焦点をあてて実例を紹介すると共に、災害支援におけるNPOによる支援活動の位置付けについて考察する。

### 2. 東日本大震災直後の石巻のNPO活動人数

石巻では、東日本大震災後2011年3月15日に石巻市災害ボランティアセンターが設置された。3月20日にはNPO・NGO連絡会が開催され、その後も石巻災害復興支援協議会として、NPOと災害ボランティアセンター

との情報共有が行われたことが知られている<sup>1),2),3),4)</sup>。

2011年度の活動人数は、報告書<sup>4)</sup>としてとりまとめられ、グラフとして公表されている（図1）。

#### (1) 石巻市 災害ボランティアセンターの活動人数

災害ボランティアセンターによりマッチングが行われたボランティア数について、公表された活動人数を元に集計したもので<sup>(2)</sup>、震災から半年を経たあたりから急速に減少したが、1年間で合計13万人弱が活動した（図1の緑淡部分）。楡の歯状の定期的な増加が特徴的で、週末と平日のボランティア活動の違いが明確に表れている。

#### (2) 石巻災害復興支援協議会で共有されたNPO人数

前述の石巻災害復興支援協議会に対して、分科会<sup>(3)</sup>と対比して「全体会」と呼ばれた情報共有会や、個別のメール連絡等でNPOから共有された活動人数を集計したもので<sup>(4)</sup>、1年間で16万人弱が活動したことがわかっている（図1の赤濃部分）。

災害ボランティアセンターと同様に秋頃から激減して

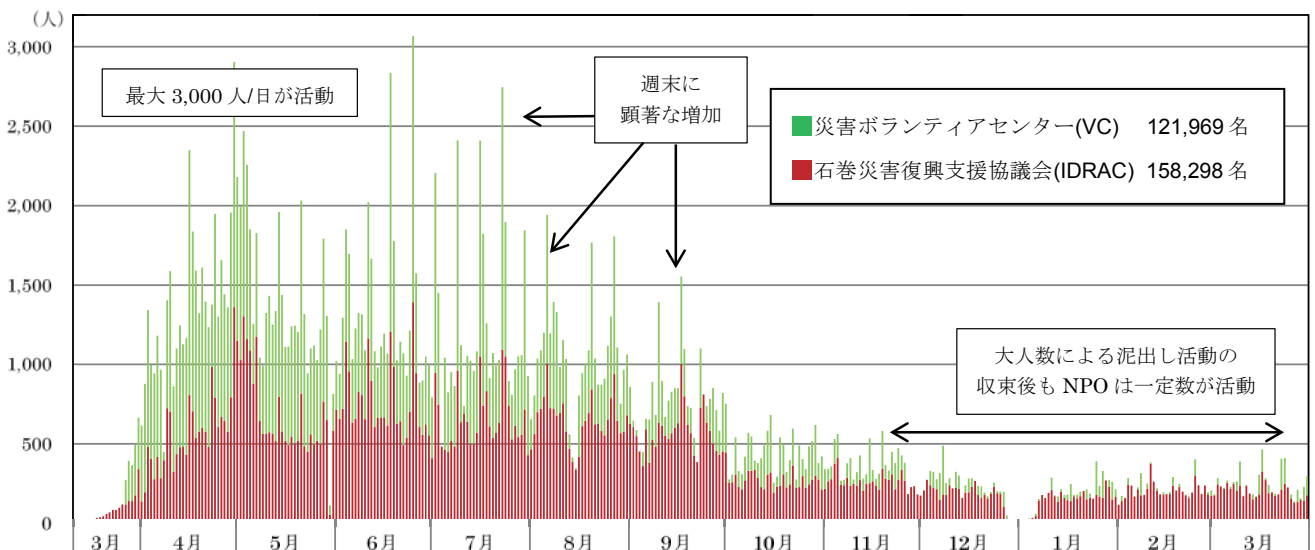


図1 NPO, ボランティア活動人数の推移 (2011年度)

いるが、仮設住宅でのコミュニティ支援等の活動を行う団体により、継続して一定数が活動した。

石巻災害復興支援協議会では、震災 3 か月を経た 2011 年 6 月から NPO の活動人数の集計数やグラフが WEB サイトや配布資料で公開され始めたが、緊急期の情報共有を機能を果たした「全体会」が 2012 年 5 月 21 日に第 282 回をもって終了し、その後は、NPO の活動人数を継続的に共有・集計する取組みは行われなくなった。

### (3) 災害ボランティアセンターと NPO の連携体制

災害ボランティアセンターでは、殺到する大勢のボランティアと膨大な支援需要をつなぐコーディネートの機能が求められるが、東日本大震災後の石巻では、例えば、図 1 において、6 月 25 日に 1 日あたり最大数の計 3,067 名を記録しているが、その前日（6 月 24 日）の活動数は 1,213 名に過ぎず、震災 1 年目のボランティア・NPO 活動人数には大きな変動が見られた。石巻市災害ボランティアセンター職員が中心となって調整会議が行われた「マッドバスターズ」（泥出し）における連携により、災害ボランティアセンターを通じて活動する個人や団体ボランティアを、石巻で定期的に活動する NPO にマッチングすることで、このような大きな人数変動に対応する柔軟なコーディネート機能が発揮されたと考えられる。

### 3. 大震災から2年目以降のNPO活動人数

石巻市においては、前述のように東日本大震災直後から NPO の連絡会が実施されており、中でも、2011 年 8 月に始まった「石巻仮設サロン支援連絡会」（計 59 回）は、2013 年度に「石巻仮設支援連絡会」（計 11 回）、2014 年度に「いしのまき支援連絡会」（2015 年 8 月現在で計 16 回、継続中）と名称を変更しながらも、震災 5 年後においても毎月開催されている連絡会である。

本連絡会においては、石巻市社会福祉協議会と NPO の大まかな役割分担（社会福祉協議会が応急仮設住宅における戸別訪問（見守り）事業を実施し、NPO は集会所等でサロン活動を行う）や、「仮設住宅団地での活動に関するご案内」の制作、NPO の活動方針の共有等、社会福祉協議会と NPO の間で情報共有、調整等が行われてきた。

当初は石巻災害復興支援協議会が事務局を担っていたが、2014 年度より NPO の有志による幹事会の運営となり、議事進行を石巻社会福祉協議会、議事録作成をみらいサポート石巻が務める体制となった。2015 年からは、石巻社会福祉協議会が、議事進行、議事録作成等を担っており、外部から支援に入った NPO の情報共有のために開始された連絡会を、地元の社会福祉協議会が運営を担う体制で運営されている。

この「いしのまき支援連絡会」の毎月の会合自体には支援団体であれば自由に参加可能であるが、団体の名称、連絡先、活動方針や内容を記載した「登録団体紹介シート」を事務局に提出することで「登録団体」とみなされており、2015 年 8 月現在で 36 団体が登録されている。

本調査では、2015 年 8 月現在で「いしのまき支援連絡会」に登録し、かつ、石巻市に事務所を設置していた 26 団体の NPO に対して 2012 年度以降の活動人数をヒアリングを行った。正確な人数の把握は難しいため、活動実績が確実な最低レベルの人数を問い合わせた結果、26 団体から回答を得て、その推移を集計した（表 1）。

表 1 NPO の活動人数推移（2012 年度以降）

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
1 石巻医療圏健康・生活復興協議会	7,500	3,840	2,880	0
2 石巻仮設住宅自治連合推進会	1,195	1,540	2,300	2,460
3 石巻スポーツ振興サポートセンター	1,380	1,220	1,560	320
4 石巻復興支援ネットワーク	5,540	5,640	5,440	4,810
5 移動支援レラ	2,677	2,828	3,154	2,880
6 うめばたけ	181	482	518	169
7 エマオ石巻	1,730	1,741	1,436	659
8 オープンジャパン	5,435	1,643	753	565
9 お茶っこケア	288	806	1,099	390
10 オンザロード	1,694	522	120	140
11 カリタス石巻ベース	2,063	2,066	2,044	2,000
12 キャンナス東北	5,095	3,097	2,802	2,136
13 こども∞感ばにー	180	1,178	938	1,154
14 JEN	7,981	6,759	4,172	1,560
15 チームわたばい	559	671	289	213
16 TEDIC	202	653	586	790
17 DoTank みやぎ	3,780	3,780	840	720
18 日本医療社会福祉協会	1,118	686	805	656
19 日本カーシェアリング協会	2,215	2,095	1,975	1,815
20 BIGUP 石巻	2,625	2,750	2,375	1,000
21 ピースポート災害ボランティアセンター	17,678	7,340	5,835	3,682
22 ヒューマンフェローシップ	3,818	4,208	3,871	1,364
23 プロジェクト結	8,400	5,425	5,085	4,160
24 みらいサポート石巻	1,606	2,293	2,257	2,060
25 め組 ジャパン	6,608	1,056	712	420
26 ルーテル教会救援	154	43	0	0
NPO(支援連絡会登録団体)合計	91,702	64,362	53,846	36,123

図 1 で示した 2011 年度の災害ボランティアセンター、および NPO 活動人数を参考値として、年度推移を比較し（図 2）、以下の 4 点が明らかとなった。

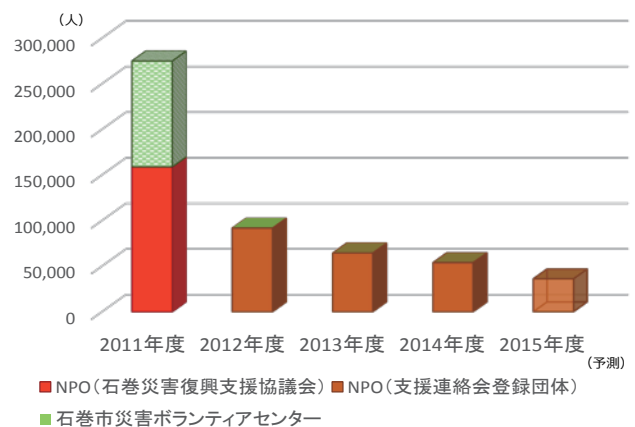


図2 ボランティア、NPOの活動人数推移

- ① 2012年に、活動人数が大きく減少している
- ② 2012～2015年度にかけて、段階的に減少している。
- ③ 2012年には、NPO が年間延べ 7 万人活動している。
- ④ 2015年度も、延べ 3 万人以上の活動が見込まれる。  
(固定スタッフの年度末までの雇用予定も含む)

①、②の 2 点は、震災から年月を経るにつれて、被災地で必要とされる活動が限定され、また、寄付金等の活動資金も減少することから当然の結果ではあるが、東日本大震災後の災害ボランティアセンターによる活動人数推移に関しては、震災 1 年目でも自治体ごとに大きな差異が生じており<sup>9)</sup>、石巻において NPO を含む事例を改めて数値化出来たことは、大きな成果と言える。

③について、2011 年度と 2012 年では NPO 活動人数の算出根拠が多少異なる<sup>9)</sup>ため、厳密にはこの二つを数値で比較する意義は大きくないが、石巻市災害ボランティアセンターを通じた 2012 年度の活動は 600 人弱で前年

と比較して 0.5%程度の規模に激減したことと比較し、NPO は、連絡会の登録団体だけでも 8.7 万人規模の活動を維持しており、大きな特徴と言える。この点については、表 1 から、2011 年の冬前には活動の定常化傾向が見られており、泥だし等が必要とされた緊急期を経た後の、仮設住宅等のコミュニティ支援のフェーズにおいて NPO に果たせる役割が明確になったと言える。

ただし、石巻市災害ボランティアセンターの活動人数は減少しているものの、災害ボランティアセンターを運営する石巻市社会福祉協議会は、緊急雇用創出事業を活用して最大 160 名規模の生活再建支援員を配置して仮設住宅の見守り等の事業を実施している（図 3）。その社会福祉協議会が、上述のような大規模なコミュニティ支援活動を行う NPO との間で、勉強会や情報共有、活動方針についてのワークショップ等が可能な体制を 5 年目に至るまで維持されてきたことにより、社会福祉協議会が、緊急後の地域福祉活動を見据えて、災害ボランティアセンターの設置・運営を行う意義が改めて確認できた。

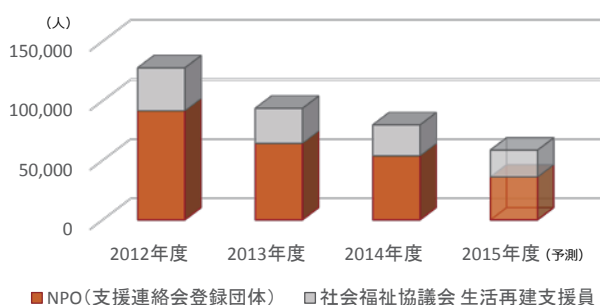


図3 NPOと生活再建支援員の活動人数推移

④については、年度末まで継続雇用予定の固定スタッフを含めた推計であるが、震災から5年目における万人単位のNPO活動が明確になった意義は大きい。

ただし、国の定めた「集中復興期間」は2015年度で終了し、行政のNPO予算の削減が報道され<sup>7)</sup>、また、震災関連のNPO活動を支えてきた民間助成金についても、応募終了が決定している団体が多い。

2016年度以降は、資金不足と共に、NPOの活動内容の絞り込みが想定されることから、NPO、行政や社会福祉協議会等の関連機関、地元団体等と、被災地に必要とされる活動について、共有・調整してゆく場が必要とされている。

#### 4. 石巻で活動する団体数

石巻市 NPO 支援オフィスには、震災前に 75 団体が登録されていたが、2015 年現在は 123 団体<sup>8)</sup>に増加している。また、支援オフィス未登録でありながらも、石巻市に事務所をおく NPO 法人 22 団体が宮城県に登録されており、いしのまき NPO センターの調査により、NPO 法人以外の任意団体、一般法人等で 20 団体以上が石巻市で活動していることがわかっている。

本研究においては、2011 年度は、2012 年度以降はいしのまき支援連絡会に登録する 25 団体のみの数値であり、本研究における活動人数は、あくまで災害ボランティアセンターおよび石巻災害復興支援協議会にて共有されていた活動範囲にとどまる。その他の多くの NPO 活動や、企業や同業者による支援活動、親戚や知人等からのサポートなどの様々な活動によって被災地支援が成立

していたことは、改めて認識しておきたい。

#### 5. 考察

本研究により、NPO の活動人数が災害ボランティアセンターや社会福祉協議会に匹敵する規模であることが明らかになったが、石巻では、震災直後においても、その後の数年にわたるコミュニティ形成支援期においても大きな役割を果たしていることが確認され、また、緊急期の災害ボランティアセンター運営を担う社会福祉協議会が、災害ボランティアセンターの閉鎖後においても、コミュニティ支援を担う NPO との良好な連携を築いている事が示唆された。

しかしながら、大規模災害時の NPO 活動の位置付けに関し、以下 2 点の課題を記述しておきたい。

##### 1) 災害時の「登録」による NPO 活動の位置付け

4 項で述べたように、NPO については、その活動の一部を把握することはできても、今後の災害被災地においても活動人数や内容の把握に一定の限界があることは認識しておかなければならない。

災害ボランティアセンターの運営においては、ボランティア個人を被災者からの「ニーズ票」に基づき「マッチング」させる体制は構築されているものの、独自に支援活動を行う NPO との連携について、石巻市地域防災計画<sup>9)</sup>においても「行政機関、石巻市社会福祉協議会、NPO 及びボランティア団体等とのネットワークを構築する」とだけしか記述されていない。

災害ボランティアセンターの「マッチング」を要する団体に限らず、独自のミッション、予算と、活動内容の立案やスタッフのマネジメント能力を有し、ニーズ票との「マッチング」を必要としない NPO が、東日本大震災後の石巻では大規模に活躍しており、今後の被災地においても同様の現象が起きると考えられる。

災害ボランティアセンターと NPO が連携する体制の構築が望ましいが、NPO 側も、災害ボランティアセンターに「登録」することで、本来は存在しない上下関係や「傘下に入る」に懸念を感じられるなどの弊害がある。

石巻災害復興支援協議会では、「登録団体」は 344 団体を数えたが、その登録用紙は「ボランティア内容紹介用紙(団体用)」という名称を使用し、あくまで、「自分の団体としてこういう内容の活動に取り組む」と紹介する形式をとってきた(図 9)。被災地の地元団体として「現場がどんな状況で、どのような支援が必要とされるか」の回答を求められる状況にあったため、それに対応する際に、「情報共有したいので、あなたの活動を教えて欲しい」との趣旨で記載を促したものである。そのため、用紙の提出はあくまで自発的な「団体の紹介」に過ぎないため、その後の情報共有や連携に参画するかを各団体の自主性に任せる様式をとってきたことは、一つのモデルとなるだろう。

2015 年現在でも「いしのまき支援連絡会」の登録には、「登録団体紹介シート」を用いており、NPO にとって、記入および提出しやすい形としている。

石巻においては、NPO の活動人数が、行政との協定で設置する災害ボランティアセンターと同等規模以上の規模であったことから、今後の震災支援に大きな役割を果たすことが期待される。行政、社会福祉協議会等、どの機関が NPO との情報共有やネットワーク形成を担うにしろ、NPO 活動の主体性、機動力等の長所を損なわない形での体制構築が望まれる。

ボランティア内容紹介用紙(団体用)	
＜記入例＞	
ID _____	
法人格	株式会社
団体名	〇〇〇〇
よみがな	
リンク先URL	
団体所在地	宮城 石巻 南境新水戸1番地 石巻専修大学5号館1F
代表者名	山田太郎
代表者TEL	〇〇〇〇-〇〇〇〇-〇〇〇〇
代表者メールアドレス	
チーフ名	
チーフTEL	山田花子
チーフメールアドレス	
活動期間	2011. 10. 1～2011. 11. 30
人数	〇名
活動内容	仮設住宅及び避難所巡回カフェ。 瓦礫撤去作業及びリサイクル事業提案
備考	
記入日	〇年 〇月 〇日

図9 NPO向け登録用紙（記入例）

## 2) NPO 中間支援への資金的援助

被災自治体に設置される災害ボランティアセンターについては、阪神・淡路大震災以来、徐々に体制が整備され、市町村の防災計画などで公的な位置付けがなされているが、NPO に対する情報共有等の中間支援機能については、全く言及されていない。震災直後は NPO・NGO 連絡会等に対しては資金的な手当てが全くななかったが、国際協力 NGO に資金的支援を行うジャパン・プラットフォームが NPO の調整を行うコーディネーターを各災害ボランティアセンターに派遣したことは、大きな変化であった。石巻のケースでは、NPO 中間支援機能を有する石巻災害復興支援協議会の事務局職員に対し最初に助成金を出したのが、海外ファンドであり、石巻市の緊急雇用創出制度を活用できたのは 8 月からであった。今後の災害において、NPO の活動に対する調整機能をいずれが有するにせよ、資金的な援助も含めた体制が必要であったことは記録しておきたい。

## 6. 謝辞

このような基礎的な研究を早期に実施・共有することができなかった点を実務者としてお詫びすると共に、日々の活動が優先される中、震災直後から情報提供いただいた NPO・NGO の方々に心からの敬意を表したい。また石巻市社会福祉協議会や石巻支援オフィス、そして、2015 年度までの活動人数を報告頂いた「いしのまき支援連絡会」の皆様のご協力に、改めて御礼申し上げる。

## 補注

### (1)NPO

本報告では、特定非営利活動法人（NPO 法人）に限らず、一般社団法人、企業の CSR 活動、法人格を持たない任意団体、

有志の集まりやボランティア団体等を含めた、広義の「非営利団体」を指す用語として使用している。

### (2) 石巻市災害ボランティアセンター人数算出根拠

表 1 の作成時においては、災害ボランティアセンターが公表していた「活動人数」を用いて集計した。その後、2015 年に「石巻市災害ボランティアセンター活動報告書」の冊子が発行された際には、運営実績として「派遣人数」116,670 名として報告されており、2012 年度以降を含めた活動人数推移の比較には、この「派遣人数」を比較対象として用いた。

### (3) 分科会

石巻では、オープンな情報共有会の場である「全体会」の他に、支援のフェーズに合わせて 13 の「分科会」（物資配布・ローラー、炊き出し、マッドパスターズ、メディカル、移送、リラクゼーション、心のケア、キッズ、復興マインド、漁業支援、生活支援、ダニパスターズ、仮設サロン）ができ、情報共有や団体間の連携調整が行われた。

### (4)NPO 受入人数算出根拠

全体会で報告された各分科会の活動人数を集計し、分科会に該当しない活動を行っている大規模団体からの別途報告を元に加算した。石巻災害復興支援協議会に登録しているも、全大会やメールでの報告が無い団体についてはカウントできておらず、NPO の有給スタッフを活動人数に含めて報告するかどうかは、各団体の判断によっていた。

### (5) 2011 年度と 2012 年度以降の NPO 活動人数根拠の差異

2011 年度も 2012 年度以降も、半日程度の子ども支援活動等、パートタイム雇用も含めて算出しているが、以下 2 点が異なる。

- ・2011 年度と 2012 年度は、情報共有元の団体が多少異なる。
- ・2011 年度は NPO の有給スタッフの扱いを各 NPO の判断に任せていたが、2012 年度以降は、有給・常勤スタッフを含めることで統一している。なお、2015 年度は、常勤スタッフの年度末までの雇用予定を含めた予測人数を記載している。

## 参考文献

- 1) 社会福祉法人石巻市社会福祉協議会：石巻市災害ボランティアセンター事業報告書，pp.26, 2014.
- 2) 中原一歩：「奇跡のボランティア」石巻モデル，朝日新書，2011
- 3) 丸岡泰：災害ボランティア・ツーリズムの中間組織の機能に関する一考察—東日本大震災後の石巻圏の経験から—，石巻専修大学経営学研究 第 23 巻第 1 号別冊，2011
- 4) 一般社団法人みらいサポート石巻：3.11 東日本大震災から 2 年—石巻災害復興支援協議会活動報告書—，pp. 6, 2013.
- 5) 菅磨志保：日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開—「ボランティア元年から 15 年後の現状と課題」—，社会安全研究 創刊号，2011
- 6) 社会福祉法人全国社会福祉協議会，全国ボランティア・市民活動振興センター：東日本大震災災害ボランティアセンター報告書，2011
- 7) 時事通信：NPO 支援など廃止＝予算執行調査で判定—財務省，2015 年 6 月 30 日
- 8) 石巻市 NPO 支援オフィス WEB サイト  
<http://ishinomakinposhienoffice.jimdo.com/>
- 9) 石巻市防災会議：石巻市地域防災計画 共通編，2014