

東日本大震災におけるNPO法人による被災地支援活動の有無に 関する量的研究

—神戸市内に所在するNPO法人を対象とした質問紙調査を用いて—

A Quantitative Research of Support Activities by NPOs and their Associated Factors after the Great East Japan Earthquake

○本莊 雄一¹, 立木 茂雄²
Yuichi HONJO¹ and Shigeo TATSUKI²

¹神戸都市問題研究所

Kobe Institute of Urban Research

²同志社大学社会学部

Department of Sociology, Doshisya University

Organized volunteers contributed remarkably to emergency relief activities during the Great East Japan Earthquake in 2011, the year referred to as “the First Year of Non-Governmental Organization(NGO)/Nonprofit Organization(NPO)” in Japan. Domestic NPO’s activities were fewer than international NGOs because of the insufficiency in their abilities in resource procurement. The purpose of this study is to examine a model of whether a domestic NPO is active for support or not is mainly determined by its ability in resource procurement. This study was conducted through questionnaires of NPOs in Kobe. The results suggest that an NPO’s experience of support activities and its fundamental strength contributed to its decision of conducting support activities or not.

Keywords : *the Great East Japan Earthquake, Domestic NPOs, ability in resource procurement*

1. はじめに

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災以降、大規模な災害が起これば、全国から災害NPOを含む災害ボランティアが被災地に駆け付けて、初動期や、その後の応急期、さらには復旧・復興期に支援活動を行うようになってきている。阪神・淡路大震災発生後1年間の救援活動において、137万人(兵庫県推計)¹⁾ものボランティアが参加したと推計された。その動きは社会現象として注目され、この年は、「ボランティア元年」と称された。阪神・淡路大震災が大きな契機となって、その後のナホトカ号重油流出事故(1997年)や、新潟県中越地震(2004年)などの災害ボランティア活動につながった。そして、東日本大震災発生後の災害対応においても、ボランティアやNPOの支援活動が大きな役割を果たしたことが実証された。阪神・淡路大震災時に比較して、総じてボランティア数の少なさが議論された²⁾ものの、個人ボランティアに比して、NGO/NPOなど組織ボランティアの活躍が大きかったと指摘され、2011年は「NGO/NPO元年」と称された³⁾。このような背景には、災害ボランティアを支える仕組み等⁽⁴⁾⁽⁵⁾が整備されてきたことがある。東日本大震災発生後に、NPOやNGOがどのような支援活動を行ったのか、全体的な状況を総括的に把握するために、いくつかの質問紙による社会調査が実施されている。主なものとして、内閣府による「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査(以下災害ボランティア調査という)」⁽²⁾⁽⁵⁾や、国際協力NGOの日本最大のネットワーク組織である国際協力NGOセンター(JANIC)による、その正会員及び協力会員団体を対象に実施した調査⁽³⁾⁽⁶⁾(以下国際協力NPO調査という)等がある。

また、仁平(2012)は、阪神・淡路大震災の時のボランティア活動数と比較して、東日本大震災でのボランティア数が少ないとされた原因について検討している⁷⁾。その中で、海外での活動を主とする国際協力NGOが、阪神・淡路大震災の時とは比較にならないほど大きな役割を果たしたと指摘している。その一方で、国内活動を主とする多くのNPO(以下国内NPOという)が、限られた資金スキームの中で、限定された点の支援にとどまらざるを得なかったと指摘している。

本莊・立木(2013)は、NPO/NGOがどのような役割を果たしたのかを、インタビュー調査という質的研究の方法を用いて検討した⁸⁾。その結果、インタビュー調査で出された意見をもとに、東日本大震災後の初動期と応急期における組織ボランティアの支援活動の規模や内容を規定する要因として、資金力やノウハウをもった人材、組織力などの団体の資源動員力を抽出した。

しかし、両調査は、NPO法人の被災地支援活動の決定を規定する要因についての量的な分析が十分ではない。本研究の目的は、NPO法人の被災地支援活動に注目して、仁平(2012)、本莊・立木(2013)で得られた知見をもとに、NPO法人の被災地支援活動の決定が、団体の資源の動員力によって影響されているという関係を、質問紙による社会調査のデータから量的に検証することである。

2. 方法

(1) 調査フレームの作成

本莊・立木(2013)のインタビュー調査等で得られた知見をもとに、NPO法人が被災地支援活動を行うか否かを従属変数とし、団体の資源の動員力を独立変数とする

モデルを作成する。団体の資源の動員力を測る要因としては、資金力、ノウハウの保有、運営スタッフの確保を抽出した。各要因の指標として、質問紙による社会調査では、表1に示す項目を作成した。

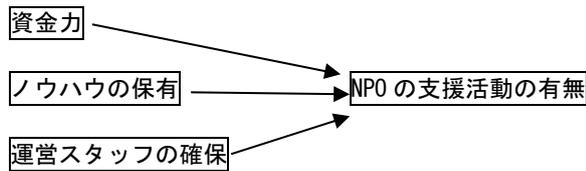


図1 調査フレーム

表1 各要因の項目一覧

要因	番号	項目
資金力	問4	貴団体の2010年度の年間収入はどれほどですか。1つ選んで○をつけてください。
ノウハウの保有	問1	貴団体の、東日本大震災の発生以前における主な活動分野について、該当するものすべてに○をつけてください。(20分野)
	問5	貴団体の、東日本大震災の発生以前における主な活動場所はどこですか、1つ選んで○をつけてください。
	問6	貴団体は、東日本大震災の発生以前に被災地支援活動の経験がありますか。
運営スタッフの確保	問3	貴団体の、東日本大震災発生以前の運営スタッフの人数についてご記入ください。(有給の常勤スタッフ、有給の非常勤スタッフ、無給の常勤スタッフ、無給の非常勤スタッフ、必要とき協力の得られるボランティア別)

62.7%を占めている。内閣府による「平成22年度特定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査」¹⁰⁾によれば、年間収入が1000万円未満のNPO法人は、回答全体の54.4%であった。収入面において、神戸市内に所在するNPO法人は、小規模なものが多いことが伺える。

震災発生以前の主な活動場所は、団体所在市町村内が59.5%、団体所在都道府県内が27.5%となっており、合すると87.0%である。一方、前述の内閣府による平成22年度特定非営利活動法人の実態等に関する調査では、団体所在市町村内が39.7%、団体所在都道府県内が40.7%であった。神戸市内に所在するNPO法人の活動場所は狭域であることが伺える。

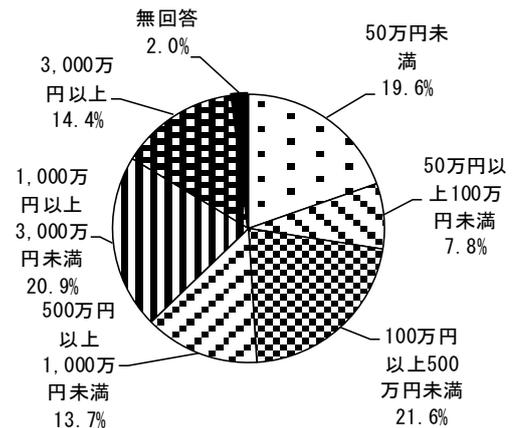


図2 2010年度の年間収入 (n=153)

(2) 質問紙による社会調査の概要

質問紙による社会調査として、神戸都市問題研究所が実施した「神戸市内に所在するNPO団体の東日本大震災における支援活動に関する支援活動の調査」⁹⁾を活用した。この調査は、NPO法人の東日本大震災における支援活動の実態を量的に把握する目的で、神戸市内所在のNPO法人を対象に実施されたものである。なお、調査対象団体は、神戸市認証NPO法人694団体(2013年8月時点)で、団体情報(団体名、住所)は、「ひょうごNPO法人情報公開サイト」(※)により入手されている。

※<http://www.hyogo-intercampus.ne.jp/v-hyogo/search/>

調査手法は郵送方法であり、調査期間は2013年10月15日～10月29日であった。

回収状況は、有効回収は195団体で、回収率は不達数23団体を除くと、29.1%であった。

回答のあったNPO法人の主な属性は、次のとおりである。まず、震災発生以前の主な活動分野は、「保健、医療又は、福祉の増進」とする団体が49.2%と最も多く、以下、「子どもの健全育成」(32.2%)、「まちづくりの推進」(31.3%)となっている。

震災発生以前の有給職員数(常勤および非常勤)については、「5人以下」が66.7%と多い。「50人以下」の合計は、全体の95.5%を占めている。

2010年度の年間収入については、「100万円以上500万円未満」が21.6%と最も多く、次いで「1000万円以上3000万円未満」(20.9%)、「50万円未満」(19.6%)となっている。「1000万円未満」の合計は、全体の

(3) インタビュー調査の概要

質問紙による社会調査を補うために、2013年6月から2014年3月までの10ヵ月間に、表2の日程で21団体・人を対象としてインタビュー調査を実施した。インタビュー調査の基本項目は、活動内容や活動によって得られた経験・教訓などである。

表2 インタビューの日程

日程	対象団体等
2013年6月20日	大阪大学大学院人間科学研究科教授 渥美公秀氏
6月27日	神戸まちづくり研究所
7月29日	NPO法人阪神淡路大震災よろず相談室
7月30日	認定NPO法人ジャパン・プラットフォーム
7月31日	認定NPO法人阪神淡路大震災「1.17希望の灯り」
8月6日	公益社団法人シビックフォース
8月6日	認定NPO法人ピースウィンズ・ジャパン
8月13日	認定NPO法人市民活動センター
8月19日	NPO法人シーズアジア
8月20日	認定NPO法人コミュニティ・サポートセンター神戸
8月27日	NPO法人アドラ・ジャパン
8月27日	認定NPO法人難民を助ける会
9月27日	公益社団法人シャンティ国際ボランティア会(SVA)
10月7日	株式会社ダイナックス都市環境研究所
10月7日	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
10月30日	公益社団法人 レスキューストックヤード
11月1日	被災地NGO協働センター
11月15日	NPO法人静岡県ボランティア協会
2014年1月28日	国際協力NGOセンター(JANIC)
3月10日	公益財団法人日本財団
3月15日	一般社団法人ピースボート災害ボランティアセンター

3. 分析結果

(1) 神戸市内所在のNPO法人の被災地支援活動の有無と被災地支援活動の特徴

神戸市内に所在するNPO法人の45.6%が、東日本大震

災発生後、被災地支援活動を行った。

被災地支援活動を行った団体による活動の特徴を見ておくと、まず、活動の開始時期については、人命救助が活動の中心となる「救命期」と呼ばれている「発災から3日以内」が、12.4%と最も多い。しかし、この3日以内に活動を開始した団体の全体に占める割合は、前述の「災害ボランティア調査」・「国際協力 NGO 調査」のものと比較すると、3分の1弱にあたり、神戸所在のNPO法人は迅速な活動が難しかったことが伺える。

次に、その活動分野を見ると、「義援金の提供・被災地外での募金活動」が64.0%と圧倒的に多くなっている。次いで、「物資の提供」(28.1%)、「災害で活動する後方支援」(25.8%)が多かった。「災害ボランティア調査」と比較すると、現場での支援活動が少なく、側面支援が多かったといえる。

さらに、被災地支援活動を行ったNPO法人がどの程度の資金獲得を行い、どの程度の資金を使ったのを見てみる。収入についても支出についても「1000万円未満」の団体の全体に占める割合が80.9%となっている。同指標は、「災害ボランティア調査」では61.1%、「国際協力 NGO 調査」で33.9%となっており、神戸市内在住のNPO法人は資金の調達に難しかったことが伺える。

(2) NPO法人が被災地支援活動を行うか否かの決定要因

NPO法人の被災地支援活動の決定に、団体の資金力や、ノウハウの保有、運営スタッフの確保がどれほどの説明力があるのかを知るために、多変量解析の一手法である判別分析のステップワイズ法を採用して、東日本大震災発生以前に設立されたNPO法人を対象に分析を行った。

表3 固有値

関数	固有値	分散の%	累積%	正準相関
1	.327 ^a	100.0	100.0	.496

a. 最初の1個の正準判別関数が分析に使用されました。

表4 Wilksのラムダ

関数の検定	Wilksのラムダ	カイ2乗	df	有意確率
1	.754	33.929	2	.000

表5 標準化された正準判別関数係数

	関数
1	1
問6 貴団体は、東日本大震災の発生以前に被災地支援活動の経験がありますか。	.705
問4 貴団体の2010年度の年間収入はどれほどですか、1つ選んで○をつけてください。	.628

表6 グループ重心の関数

	関数
問7 貴団体は支援活動を行いましたか。1つ選んで○をつけてください。	1
行わなかった	-.662
行った	.485

グループ平均で評価された標準化されていない正準判別関数

表7 分類結果

問7 貴団体は支援活動を行いましたか。1つ選んで○をつけてください。	予測グループ番号		合計
	行わなかった	行った	
元のデータ	51	17	68
度	23	58	81
%	75.0	25.0	100.0
%	28.4	71.6	100.0
交差確認済み	51	17	68
度	23	58	81
%	75.0	25.0	100.0
%	28.4	71.6	100.0

以上の分析結果から、NPO法人が被災地支援活動を行うか否かの決定に影響を及ぼしている要因として、「東日本大震災の発生以前に被災地支援活動の経験」と「2010年度の年間収入」が抽出された。被災地支援活動の経験があれば、また、2010年度の年間収入が大きいほど、支援活動を行う傾向があるといえる。一方、被災地支援活動の決定要因として、主な活動分野や主な活動場所、運営スタッフの確保は抽出されなかった。この交差確認済みのグループの判別率の中率は73.2%であった。

4. 考察

神戸市内に所在するNPO法人の45.6%が、東日本大震災発生後、被災地支援活動を行った。本研究では、神戸市内に所在するNPO法人を対象とする質問紙調査のデータを用いて判別分析のステップワイズ法を採用して分析した結果、NPO法人の被災地支援活動の決定に影響を及ぼす要因として、被災地支援活動の経験の有無と資金力を抽出した。この資金力が被災地支援活動の決定に影響を与えていることについては、同質問紙調査における、支援を行わなかった理由として、「組織の本来の活動目的ではなかった」(54.4%)に次いで、「資金の確保の困難さ」が43.7%と多くなっていることから伺える。

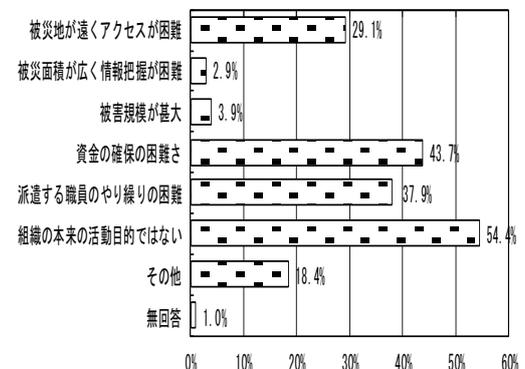


図3 支援を行わなかった理由 (n=103)

被災地支援の経験のある団体は、迅速に出動の意思決定を行い、また、経験者を被災地に派遣できる体制を整えていたといえる。特に、国際協力 NGO は海外の自然災

害に緊急出動した経験のある団体が多かったことや、後述の初動に必要な資金を確保できたこともあって、発災後の初動時に即座に救援できたことと指摘された。また、阪神・淡路大震災での経験をもとに発足した「被災地 NGO 協働センター」は、発災当日の3月11日に現地に先遣隊を派遣した。このことを踏まえれば、国内 NPO は、被災地支援の経験を習得するために、平常時から、「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」などによる研修や、静岡県ボランティア協会が2005年から実施してきた「静岡県内外の災害ボランティアによる救援活動のための図上訓練」などの訓練、阪神・淡路大震災で支援にかかわったグループで結成された「震災がつなぐ全国ネットワーク」などの会合に参加することが求められる。

もう一つの被災地支援活動を行うか否かの決定要因として抽出された資金力に関して、インタビュー調査で東日本大震災発生後、小規模な国内 NPO は、多くの寄付を集めることが難しかったという意見が出された。また、NPO の中間支援機関からの支援金や地方自治体からの補助等が立ち上がったが、NPO 活動を支える上で必ずしも十分なものではなかった⁷⁾と指摘された。一方、国際協力 NGO、特に規模の大きな国際協力 NGO は、初動資金の調達に心配がなかったために、発災後、迅速な出動が可能となったと指摘された。これは、一部の国際協力 NGO は救援活動資金を内部留保していたことや、緊急救援のための資金メカニズムである「ジャパン・プラットフォーム」⁸⁾という仕組みがあったことによる。このことを踏まえれば、国内 NPO に対しても、活動を支援するための資金として、即座に使える災害基金を災害前から創設すべきであると考えられる。災害前から用意しておくという意味では、日本財団によって2014年3月に公表された、今後予想される首都直下型地震や南海トラフ巨大地震など大災害が発生した際に NPO 法人などの緊急支援をバックアップするために、新たに立ち上げられる300億円の「災害復興支援特別基金」は、民の立場からではあるが、注目される。こうした災害前からの基金創設の検討においては、アメリカの連邦レベルで、NPO やボランティアの支援活動をバックアップする資金的な裏付けになっている「災害復旧基金：DRF」が参考になる¹¹⁾。

今後、全国の NPO 法人を対象とした質問紙による社会調査を実施し、そのデータを用いた実証分析を行い、今回の結果の普遍性を検証したい。

補注

(1) 阪神・淡路大震災以降における災害ボランティアを支える主な仕組みの整備の経緯

阪神・淡路大震災において、大勢のボランティアと膨大な被災者のニーズをつなぐコーディネーションが最優先課題となった。この時の教訓もあり、市町村の社会福祉協議会によって、災害時のボランティアコーディネートの機能を核とする「災害ボランティアセンター」が開設されることが社会的に定着した⁴⁾。また、1998年に、ボランティア活動等を行う民間の非営利活動に法人格を与える「特定非営利活動促進法(NPO法)」の制定や、2001年に、税制優遇される認定NPO制度の確立により、NPOの活動基盤が整備された。さらには、2005年1月に、災害時の支援体制づくりに活用していく効果的な仕組みを検討するために、全国社会福祉協議会や日本NPOセンター、民間企業等によって「災害ボランティア・市民活動支援に関する検証プロジェクト会議(後の災害ボランティア活動支援プロジェクト会議)」が組織され、同年3月には、政府と民間との対話の場と

して内閣府に「防災ボランティア活動検討会」が設置された⁴⁾。

(2) 東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査

内閣府が、東日本大震災後に支援活動実績を有するNPO及びボランティア団体を対象に、震災対応団体ネットワーク、協議会等の登録団体リスト、全国NPO登録団体閲覧サービス提供ホームページ等を活用し、対象団体770団体を選定して、2011年11月に調査したもの。回答数248団体で、回収率は32.2%。回答団体の内訳は、NPO法人44.4%、社団法人9.7%、財団法人9.7%、任意団体・個人事業主29.8%。

(3) 国際協力NGOセンターによるアンケート調査

国際協力NGOセンターが、その正会員及び協力会員団体合わせて157団体に、2011年11月に調査したもの。

(4) NPOの中間支援機関からの代表的な支援スキーム

日本財団の「災害にかかる支援活動助成」(助成予定総額約6億6千万円)、共同募金会の「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」(同約31億円)、ジャパン・プラットフォームの「共に生きるファンド」(同10億円)、日本NPOセンターの「東日本大震災現地NPO応援基金」(同1億4千万円)

(5) ジャパン・プラットフォーム(JPF)

海外の紛争や大規模な自然災害の発生に際し、日本のNGOによる迅速で効果的な緊急人道支援の実施を目指して、NGO、経済界、政府の協力によって、2000年に設立された。財源は外務省からの政府資金と経済界をはじめとした民間資金。2011年5月時点で、33のNGOが加盟していた。東日本大震災発生日の夜からこれまで協力を重ねてきた企業から寄付等の申し込みが相次いだ。支援金は、震災から3か月後には60億円を超えた。JPFは支援金を迅速に加盟団体等に助成した。

参考文献

- 1) 兵庫県民生活部生活文化局生活創造部：阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計(H7.1-H12.3)，2006。
- 2) 岡本仁宏：「東日本大震災では、何人がボランティアにいったのか」という問いから、ボランティア第2号，pp.3-14、大阪ボランティア協会，2013。
- 3) 阪本真由美：日本の災害対応におけるNGO/NPOの役割についての一考察，国際開発学会第22回全国大会セッション13【一般】災害・環境，2011。
- 4) 菅啓志保：日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開，社会安全学研究，創刊号，pp.55-66，関西大学，2011。
- 5) 内閣府：東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査，2012。
- 6) 国際協力NGOセンター(JANIC)：東日本大震災と国際協力NGO—国内での新たな可能性と課題，そして提言，2012。
- 7) 仁平典弘：3.11ボランティアの「停滞」問題を再考する，長谷部俊治・船橋晴俊編著「持続可能性の危機 地震・津波・原発事故災害に向き合って」，pp.159-188，御茶の水書房，2012。
- 8) 本莊雄一，立木茂雄：災害NPO・ボランティアの受け入れの仕組みについての考察—国際協力NGOの対応と国内NPOの対応の比較—，東日本大震災特別論文集，No.2，pp.9-12，地域安全学会，2013。
- 9) 本莊雄一：神戸市内に所在するNPO法人の東日本大震災における支援活動に関する社会調査結果，都市政策第155号，pp.68-93，(公財)神戸都市問題研究所，2014。
- 10) 内閣府：平成22年度特定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査，2011。
- 11) 青山公三：我が国における広域大震災への対応を考える，地域問題研究NO.82，pp.23-28，地域問題研究所，2012。