

東日本大震災後の宮城県石巻市における支援活動からみた 生活支援の仕組みづくりとその展開

萬羽 郁子*¹・大竹 美登利*²・坂田 隆*³・吉井 美奈子*⁴
生田 英輔*⁵・山崎 泰央*³・小川 宣子*⁶・佐々井 啓*⁷・中島 明子*⁸
久慈 るみ子*⁹・浜島 京子*¹⁰・野田 奈津実*⁹・宮野 道雄*⁵

生活科学分野

(2017年9月26日受理)

1. はじめに

1995年に発生した阪神・淡路大震災では多くのボランティアが活動したことから、1995年は「ボランティア元年」とよばれる¹⁾。大規模災害では公的機関による救援だけで対応できる範囲に限られたので、震災発生直後から公的機関以外による支援活動が展開され、ボランティアの重要性について認識されるきっかけとなった。

2011年3月11日に発生した東日本大震災では、地震・津波による大きな被害がもたらされ、被災地では震災発生直後から多くのボランティアによる支援活動が行われた。被災地への交通事情が悪かったことや、拠点の被災などにより設置までの時間を要した地域も多かったが、岩手・宮城・福島の3県で最大時には104の災害ボランティアセンターが設置され、2011年5月のピーク時には一日約12,000人のボランティアが活動した²⁾。また、NGO、NPOおよび法人格をもたない各種の団体も被災地へ入って支援活動を行った。

これらの支援活動の多くが、社会福祉協議会²⁾や各団体の活動報告書、学会誌等に掲載された活動報

告^{例え3)、4)}にまとめられているが、詳細な分析までは行われていないものが多い。また、個々の団体による報告に留まっており、様々な団体の活動状況を整理し、被災地におけるニーズの変化や支援を行う上での課題について分析をしたものは少ない。

被災者のニーズをくみ取り、被災者に負担をかけないような支援活動が求められるが、大規模災害になればなるほど、支援団体や支援者の数が増え被災地は混乱し、必ずしも適切な支援活動が行えない場合がある。また、復興過程において被災者のニーズも変化するが、それを反映した支援の新たな仕組みも重要である。

それぞれの支援団体では、支援内容や方法並びに組織のあり方が時間の経過とともに変化しているが、個々の団体では短期的な状況の変化に応じて試行錯誤しながら対応していることも多く、必ずしも計画的・意図的な対応が進んだわけではない。しかし、長期にわたる復興支援が必要とされる大規模災害では、先を見通した計画性のある支援が求められる。

したがって、まれに見る大規模災害の復興支援の事例研究として、東日本大震災の被災地における各団体

*1 東京学芸大学 生活科学講座 生活科学分野 (184-8501 小金井市貫井北町 4-1-1)
*2 東京学芸大学 名誉教授
*3 石巻専修大学 (986-8580 石巻市南境新水戸1)
*4 武庫川女子大学 (663-8558 西宮市池開町 6-46)
*5 大阪市立大学 (558-8585 大阪市住吉区杉本 3-3-138)
*6 中部大学 (487-8501 春日井市松本町 1200)
*7 日本女子大学 (112-8681 文京区目白台 2-8-1)
*8 和洋女子大学 (272-8533 市川市国府台 2-3-1)
*9 尚絅学院大学 (981-1295 名取市ゆりが丘 4-10-1)
*10 福島大学 (960-1296 福島市金谷川1)

の発災直後の緊急的な支援から、その後の長期的な復興の過程にかけての取り組みを客観的に整理して分析することは、今後何らかの大規模災害が発生した場合の支援活動の進め方の参考になると考える。

研究対象とした石巻市は宮城県の東部に位置し、2005年に旧石巻市、河北町、牡鹿町、雄勝町、河南町、北上町、桃生町の1市6町が合併して、宮城県第2位の都市となった。被災前、石巻市の従業者数比率は卸売・小売・飲食店、製造業、サービス業の順に多く、この3業種で全体の7割以上を占めていた。また、総生産額の割合は水産業の比率が日本および宮城県の平均を上回るなど水産加工業と養殖業が盛んな地域であった。しかし、郊外への大型小売店舗の進出による中心市街地における小売業の低迷や、全国平均を上回る高齢化による労働力不足や技能継承の問題、製造業の減少傾向など震災前から全国の他の地方都市と同様の課題を抱えていた⁵⁾。

2011年3月11日に発生した東日本大震災ではマグニチュード9.0の地震に続いて津波が発生し、石巻市は死者・行方不明者数が最大の被災自治体となった⁶⁾。市内の13.2% (平野部の約30%) が浸水し⁷⁾、漁港が全て被災し、水産物地方卸売市場の全施設が全壊、水産加工業も全社が操業を停止し、製造業や農地も浸水するなど被害が大きかった⁸⁾。

このような状況を踏まえて、本研究では宮城県石巻市を対象にして、東日本大震災後の支援体制づくりの過程を明らかにすることを目的とした。石巻市における支援体制を解析することによって、今後の被災地、特に地方都市における生活支援体制の構築の方向性を明らかにしたいと考えたからである。また、石巻市では発災直後から災害支援活動を行う各団体が情報を共有し、被災者とボランティアを繋いで円滑に活動を進めるための仕組みづくりが行われ、支援団体の組織化や連携が比較的うまくいった事例として報告されていたこと⁹⁾も大きな理由である。

そこで、これまでに災害ボランティアセンターを運営していた社会福祉法人石巻市社会福祉協議会と、支援団体間の連絡調整を担っていた一般社団法人石巻災害復興支援協議会 (現:公益社団法人みらいサポート石巻)、石巻市で継続的に活動する支援団体を対象に震災後の支援活動に関するインタビュー調査を行い、各団体の支援内容や発言を紹介してきた^{10) 11)}。本稿では、これらのインタビューデータを用いて新たにKJ法による分析を行い、石巻市における支援の特徴について客観的に整理するとともに、KJ法による図解化によって得られた支援上の課題や他団体との関係性などの新

たな知見を加えて考察を行った。生活支援団体の仕組み作りとその変化を分析し、被災者の復旧・復興過程におけるニーズの変化に合わせた支援の仕組み作りのあり方を捉えることで、今後の支援体制の整備に向けた基礎的な資料としてまとめることとした。

2. 方法

東日本大震災発生後の石巻における復旧・復興のための生活支援の諸相を把握するために、災害支援活動を行った支援団体のスタッフにインタビューを行い、その結果をKJ法で要約した。

2. 1 データの収集

2012年3月～2015年3月に、宮城県石巻市で災害支援活動を行ってきた支援団体に半構造化面接¹²⁾によるインタビューを実施した。調査時間は1回につき2時間以内とし、時期による活動内容の変化を把握するために、各団体について可能な限り時期や回答者を変えて複数回のインタビューを実施した。

インタビューの内容は、対象者の経歴および災害支援活動参加の経緯、所属団体の構成、所属団体の震災前の活動および災害支援活動開始の経緯、石巻での災害支援活動の内容と時期などとした。インタビューにあたっては、事前に研究の目的等を調査対象者に説明し、研究参加者の了承を得て内容をボイスレコーダーに録音し、逐語録を作成した。

2. 2 調査対象

調査対象は社会福祉法人石巻市社会福祉協議会 (以下、石巻社協)、一般社団法人石巻災害復興支援協議会 (現:公益社団法人みらいサポート石巻)、宮城県石巻市において継続的に災害支援活動を行っている団体^{注)}とし、21団体40名 (男性27名、女性13名) の協力が得られた (Table 1)。

2. 3 分析方法

逐語録の内容を意味のある文章ごとに区切ってカード化した。現地調査メンバーである5名によりKJ法¹³⁾を用いて内容が似ているデータ同士を整理・分類し、関連性を図解化した (Fig. 1)。なお、本稿の図中には主要なカテゴリーのみを示した。

分析の流れとして、まず、実施したインタビューごとに図解化し、次に団体ごとに集約した。さらに、石巻社協および石巻災害復興支援協議会を除いた19団体の全てのインタビュー結果を集約した。本稿では、

石巻社協に行った1回のインタビュー結果を集約したもの、石巻災害復興支援協議会(現:みらいサポート石巻)に行った3回のインタビュー結果を集約したものの、その他の19団体に対して実施したインタビュー結果を集約化したものを示して、考察する。

石巻社協および石巻災害復興支援協議会を他の19団体と分けて分析したのは、両者とも石巻市に入った支援団体(ボランティア団体)を統括してきた組織で、他の組織とはその役割が異なるためである(Fig.2)。したがって、この2者の取り組みを詳細に述べることで石巻における支援団体の受け入れ体制および調整の仕組みといった運営体制を考察し、その後に支援団体への調査結果を元に支援活動の展開について記述することにする。

2. 4 倫理的配慮

本研究は東京学芸大学の倫理審査委員会の承認を得て実施した(受付番号106)。

3. 結果および考察

3. 1 石巻市社会福祉協議会の取り組み

インタビュー調査の要約(Fig.3)から明らかになった石巻社協の取り組みを以下に示す。

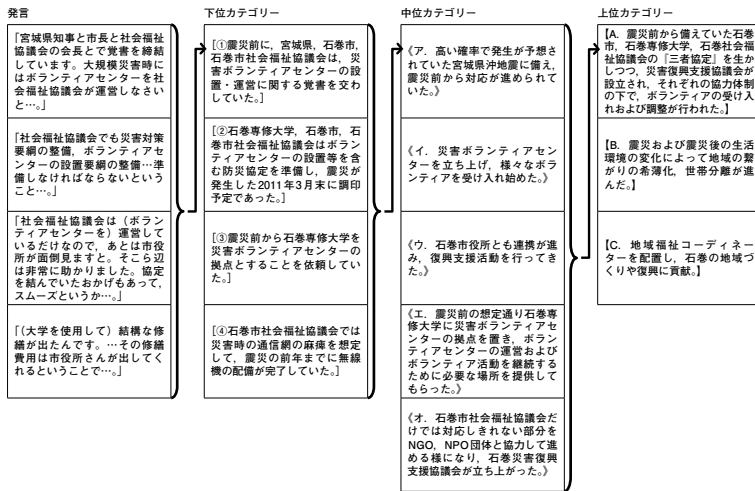
3. 1. 1 石巻専修大学と石巻市の防災協定

石巻社協は宮城県および石巻市と災害ボランティアセンターの設置・運営に関する覚書を2005年9月13日に交わしていた¹⁴⁾。また、震災前より、石巻社協が

Table 1 調査協力者一覧

No.	団 体	インタビュー		東日本大震災前の活動		団体としての石巻での災害支援活動開始時期
		回数	時期(協力者性別(男性:M,女性:W)-団体番号-個人番号)	震災前の主な活動	災 害 支援活動	
1	社会福祉法人石巻市社会福祉協議会 災害復興支援対策課	1	2015/3/9 (課長補佐 M1a)	社会福祉事業		2011/3/15 ~ 2014/3/31 石巻市災害ボランティアセンター
2	一般社団法人石巻災害復興支援協議会 (公益社団法人みらいサポート石巻)	3	2012/3/8 (代表 M2a) 2013/8/4 (元代表 M2a) 2013/3/24 (事務理事 M2b)	震災後に設立		2011/3/20 ~ 連絡会 2011/4/2 ~ 協議会
3	一般社団法人 A	2	2012/3/8 (現地責任者 M3a, スタッフ W3b) 2013/6/15 (スタッフ M3c)	国際交流団体から震災後に独立	阪神・淡路大震災 他	2011/3 (発災直後) ~
4	特定非営利活動法人 B	2	2012/3/9 (代表 M4a) 2012/6/23 (スタッフ M4b, スタッフ W4c)	震災後に設立		2011/7 ~
5	任意団体 C	2	2012/3/29 (スタッフ M5a) 2013/8/4 (代表 W5b)	震災後に設立		2011/5 ~
6	NPO 法人 D	2	2012/3/29 (代表 M6a) 2014/9/7 (代表 M6a)	震災後に設立		2011/3 ~
7	一般社団法人 E	1	2012/3/30 (代表 M7a, スタッフ W7b, スタッフ M7c)	震災後に設立(過去の災害支援活動の仲間)	阪神・淡路大震災 他	2011/3 (発災直後) ~
8	特定非営利活動法人 F	2	2012/3/30 (代表 W8a) 2013/3/24 (スタッフ M8b)	震災後に設立		2011/5 ~
9	NPO 法人 G	1	2012/3/30 (現地責任者 M9a, スタッフ M9b, スタッフ W9c)	国際ボランティア		2011/4 ~ (3月に物資供給・視察等)
10	一般社団法人 H	2	2012/3/30 (代表 M10a) 2014/9/9 (代表 M10a)	震災後に No.7 のプロジェクトの一つとして活動開始、その後独立		2011/6 ~ (4月より計画)
11	一般社団法人 I	2	2012/3/30 (理事長 M11a, 理事 W11b) 2013/8/5 (スタッフ M11c)	震災後に設立		2011/4 ~
12	任意団体 J	2	2012/6/23 (代表 W12a) 2013/8/4 (代表 W12a)	震災後に設立		2011/11 ~
13	NPO 法人 K	1	2012/6/24 (スタッフ M13a, スタッフ M13b)	国際ボランティア団体を活動母体として震災後に設立	新潟中越沖地震 他	2011/3 ~
14	任意団体 L (後 特定非営利活動法人)	2	2012/9/16 (スタッフ W14a, スタッフ M14b) 2014/9/7 (代表 W14a)	障害者支援団体を活動母体として震災後に設立		2011/4 ~ (3月は活動母体が支援)
15	一般社団法人 M	2	2012/9/17 (所長 M15a) 2014/9/7 (スタッフ M15b)	訪問看護団体を活動母体として震災後に設立		2011/4 ~ (3月は他地域で活動)
16	NPO 法人 N	1	2012/9/17 (現地責任者 W16a)	国際ボランティア	新潟中越沖地震 他	2011/3 ~
17	宗教法人 O	2	2012/10/14 (シスター W17a) 2014/9/7 (スタッフ W17b)	震災後に宗教法人が運営するベースを設置		2011/3 ~
18	P プロジェクト	2	2013/8/3 (代表 M18a) 2014/9/8 (代表 M18a)	震災後に設立		2012/6 ~
19	特定非営利活動法人 Q	1	2013/8/3 (代表 M19a)	震災後に設立		2011/5 ~
20	特定非営利活動法人 R	1	2013/8/5 (代表 W20a)	震災後に設立		2011/5 ~
21	特定非営利活動法人 S	1	2014/5/21 (事務局長 M21a, スタッフ M21b, スタッフ M21c)	震災後にフードバンク活動団体が運営する事務所を設置		2011/3 (発災直後) ~

法人格および協力者の肩書はインタビュー当時のものを示す。



注) 図中および本文において、インタビューで得られた生の言葉である発言を「」で、発言のまとまりを端的に示す第一次の表札を下位カテゴリとして「」で、この下位カテゴリの類似のものを集めてその内容を端的に表す表札を付けたものを中位カテゴリとして「」で示し、さらに中位カテゴリで類似のものを集めてそれらに共通する表札を付けて上位カテゴリとし、「」で示した。

Fig. 1 下位カテゴリ、中位カテゴリ、上位カテゴリの生成

中心となって石巻市災害ボランティアセンターを運営する旨が石巻市地域防災計画に位置付けられていた。一方、石巻専修大学（以下、大学）、石巻市、石巻社協は大学構内へのボランティアセンターの設置を主眼とした防災協定を準備し、2011年3月末に市と大学の間で調印予定であった。

ボランティアセンターの設置場所については、「(想定された津波被害の状況から) 1,000人規模のボランティアセンターを作りたいので、石巻専修大学さんに交渉していただけないかと市役所の方にアプローチをしました」等の発言から、震災前から大学を災害ボランティアセンターの拠点とすることを石巻市と大学に依頼していたことが分かる。

宮城県や石巻市、大学と連携を取りながら、高い確率で発生が予想されていた宮城県沖地震に備えて、震災前から対応を進めていた (Fig.3 Aア)。震災が発生した2日後の3月13日には災害ボランティアセンターの設置に関する覚書に基づいて石巻市から石巻社協へ災害ボランティアセンターの設置要請があった。3月15日には災害ボランティアセンターを立ち上げ、様々なボランティアを受け入れ始めた (Fig.3 Aイ)¹⁴⁾。なお、石巻社協では災害時の通信網の麻痺を想定し、震災の前年までに無線機の配備が完了していた。震災直後の電話が繋がらない状況下で無線通信機は非常に有効で、その後の円滑な対応に繋がった。

その後の災害ボランティアセンターの運営においても、市との連携が進み、復興支援活動を行ってきた (Fig.3 Aウ)。ただし、仮設住宅の支援を開始する際に災害ボランティアセンターは市からの情報を得られず、居住者の情報を集めるところから始めた、という

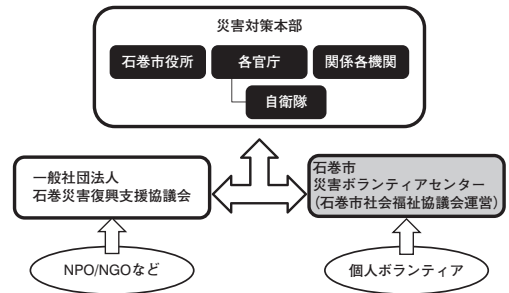


Fig. 2 石巻市における東日本大震災後のボランティアの受け入れ体制

活動を進める上での困難も述べられていた。市として把握している情報をどこまで外部に渡すかについての取り決めがなく、混乱期において必要な情報を市役所も十分に把握していなかったことなどが背景にあった。しかし、その後も活動を継続する過程で次第に市からの信頼が得られ、次第に情報共有もされるようになっていった。震災後の長期に渡る活動の中で両者の関係性に変化が現れたと言える。このように、災害発生後の混乱の中で状況に応じた対応を進めるためには情報の確保が欠かせず、石巻社協では情報収集および市の各部署との情報共有が災害ボランティアセンターを運営する上での大きな課題であった。

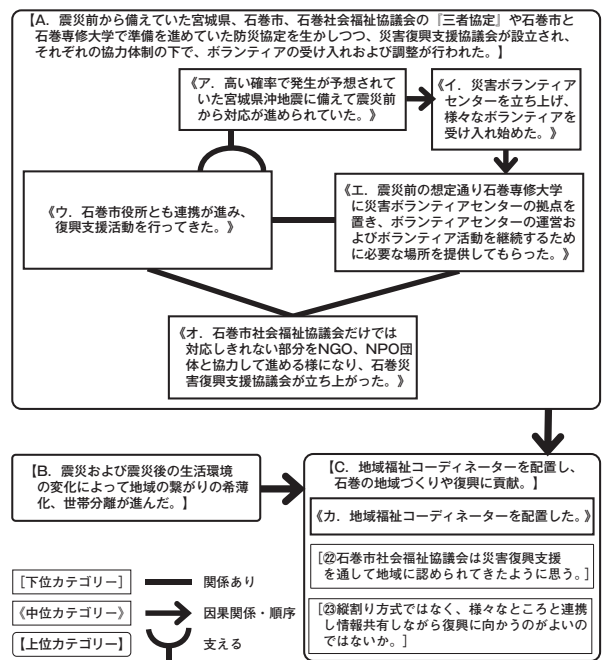


Fig. 3 石巻社会福祉協議会の取り組み

また、石巻社協は震災前の想定通り石巻専修大学に災害ボランティアセンターの拠点を置き、ボランティアセンターの運営およびボランティア活動を継続するために必要な場所を提供してもらった (Fig.3 Aエ)。さらに、石巻社協だけでは対応しきれない部分を NGO, NPO と協力して進める様になり、石巻青年会議所の関係者などが中心となった石巻災害復興支援協議会が立ち上がった (Fig.3 Aオ)。

以上のことから、石巻社協が震災前から市や大学と連携してきた様子がうかがえる。震災前に交わされた県・市との『三者覚書』と、準備中であった市と大学間の防災協定とが、支援団体の円滑な受け入れと支援団体が的確に活躍できたその後の仕組みの礎となったキーポイントであったことが読み取れる。

3. 1. 2 石巻専修大学がボランティアセンター運営に多大な貢献

石巻専修大学は、震災前から準備を進めていた防災協定に基づいて、ボランティアセンター事務所の場所を提供した。ボランティアセンターには続々と支援団体や個人ボランティアが国内外から集まってきた。遠方からのボランティアも多く、ボランティアの寝泊まりをする場所や支援物資を保管する場所が必須となり、それらも大学が提供することになった。

浸水被害が大きく、公園などの空地には自衛隊や機動隊が駐屯し、道路も瓦礫で埋まっていた、スペースが不足していた石巻市において、大学がボランティアの滞在スペースや物資の保管場所を提供したことはボランティアが支援活動を行う上で非常に大きな力となったといえる。テントサイトは2011年9月まで、災害ボランティアセンターの事務所は2011年11月まで提供され、長期に渡る活動を支えた¹⁵⁾。

災害ボランティアセンター側でも準備中であった防災協定に沿って、ボランティアに向けた大学の施設利用上のルールを設定した。このことも大学から長期に渡り協力が得られたことに繋がった。なお、大学は後に設立された石巻復興支援協議会等にもスペースを提供した¹⁵⁾。

3. 1. 3 石巻災害復興支援協議会の設立

支援を行うにあたり団体間での情報共有が必要となり、災害ボランティアセンターの声掛けもあり NGO, NPO の『連絡会』が始まった。被災もした石巻社協だけではできることが限られていたため、災害支援の経験がある団体や支援者が中心となり炊き出しやがれき撤去等の作業は団体間で情報共有を行いながら進め

られた。

その後『連絡会』は石巻市の災害対策本部会議にも参加するようになり活動報告を行うとともに、自衛隊との情報交換も行われるようになった。そして、『石巻災害復興支援協議会』となり、NGO, NPO と石巻社協との信頼関係が築かれていった。このときの状況について、石巻社協の職員は「災害の状況によっては受援力も必要である」ということを述べている。受け取る側が支援を活かす力を「受援力」といい、支援を活かすためには支援する側と支援を受ける側の双方の力が必要であり、均衡が偏ると自己満足になったり依存傾向を生み出したりすることが指摘されている¹⁶⁾。

発災後、地元の既存組織である石巻社協が災害ボランティアセンターを設置し、個人ボランティアのみならず様々な NGO, NPO が支援に訪れて活動する中で、石巻青年会議所の関係者と過去に災害支援経験がある団体や支援者が中心となり、『連絡会』を経て石巻災害復興支援協議会を設立した。このことによって地元の石巻社協と外部から来た支援団体との連携が図られ、双方の協力関係が活かされて災害ボランティアセンターが円滑に運営されることにつながった。その結果、石巻社協をはじめとする地元の受援力も高まり、双方の協力が効率的な支援につながったことが伺える。

3. 1. 4 ニーズに応じた役割の変化

2011年4月以降、石巻社協は個人、企業、学校等のボランティアを担当し、石巻災害復興支援協議会は NGO, NPO 団体を担当するという役割分担をしながら支援活動の調整をした¹⁷⁾ (Fig.2)。

このように、震災前からの宮城県、石巻市、石巻社協の『覚書』と準備中であった市と石巻専修大学の『防災協定』を生かしつつ、災害復興支援協議会が設立され、それぞれの協力体制の下で、ボランティアの受け入れおよび調整が行われた (Fig.3 A)。

また、震災後の石巻市には震災および震災後の生活環境による地域の繋がりの希薄化、世帯分離の進行 (Fig.3 B) という課題があった。石巻市では被災地域が広域で被災者数が膨大であったことと、立地選択や住戸の日照条件の公平性などの理由から、市街地の仮設住宅への入居は抽選で行われた。復興公営住宅への入居も抽選方式で行われたことから、移住の度に新たなコミュニティを作る必要に迫られた。

こうした課題に対応するために、石巻市は地域の福祉活動の活性化やコミュニティ形成の支援を行う『地域福祉コーディネーター』を2013年4月から石巻社協に配置した。こうして石巻社協は、石巻の地域づく

りや復興に貢献する役割に重点を移した (Fig.3 C)。

以上のように、石巻市社会福祉協議会は震災前に交わっていた覚書や最終調整まで進んでいた防災協定を元にして、行政や石巻専修大学の協力を得ながらボランティアセンターを設置・運営した。しかし、甚大な被害を受けた状況下で多くのボランティアを社会福祉協議会だけで受け入れ、調整することが困難であったので、災害支援の経験がある支援団体や支援者の協力を得る様になり、情報共有を進める中で石巻災害復興支援協議会が立ち上がったことが明らかになった。また、災害ボランティアセンター閉鎖後は復興のための地域づくりに活動の重点が置かれ、ニーズの変化に合わせて石巻社協は業務内容の重点を変化させていったことが明らかとなった。

3. 2 石巻災害復興支援協議会の成り立ちと取り組み

3回のインタビュー調査の結果 (Fig.4) をもとに、石巻災害復興支援協議会の成り立ちと復旧・復興に向けて行ってきた取り組みを示す。

3. 2. 1 発災直後から1年までの変化

発災直後、多くのボランティアが石巻市に集まったが、彼らには土地勘がなかったので、石巻青年会議所の関係者でもあった調査協力者は地図で指示を出した。外部から来た支援団体やボランティアは地元との関係がなく難しい運営を強いられていたことを調査協力者は見て、被災者としても地元のためにできることから始めようと、支援団体と地元を繋ぐために協力することにすると述べられている。また、支援団体間での情報共有のため『連絡会』ができ、その後、協議会が設立される中で、調査協力者は地元の強みを活かした調整や支援団体への協力を始めた (Fig.4 A) ので

ある。こうして石巻市民の「地元のために何かできれば」という思いと、「被災地で何か役に立ちたい」という支援団体の思いとを繋ぐ必要から石巻災害復興支援協議会が設立された。

東日本大震災では、東北地方太平洋側全般に及ぶ広範な被災地に、被害の少ない遠隔地から多くのボランティアが支援に来た。阪神・淡路大震災発生時と比べてインターネットやソーシャルネットワーキングサービス (SNS) が普及したことも、各地からボランティアが集まったことに関係しているとされる¹⁸⁾。また、阪神・淡路大震災など過去の災害支援経験を活かすため、関西から支援に来た団体も複数あり、石巻市の土地勘があり地元と繋ぐ役割が求められたと考えられる。

支援団体を受け入れ、情報共有を行いながら協力して支援を行うための体制づくりが必要だったことから、協議会は支援団体の受け入れ窓口となった。たとえば、被災者が食糧があるところに移動したり、家族を探すために移動していたので市役所の情報との不整合な部分が出てきたとか、被災者が2,000人いるところに5,000食入った一方で全然入ってこないところがある、というような情報が寄せられた。すなわち、物資や炊き出しをより多くの被災者に提供するためには、団体間での情報共有が必要になった。そこで、過去に災害支援を行った経験がある団体の協力も得ながら、石巻災害復興支援協議会では様々な地域からやってくる支援団体の受け入れ体制を整え、情報共有する場である『連絡会』を始めた (Fig.4 Bア)。さらに、情報や支援の状況について行政とも情報共有するために、市・自衛隊・NPOの『三者協議』を開始した。こうした仕組みは、個々の団体だけでは対応できない部分について協議会が間に入る事で、いくつもの団体が協力することで対応し、行政や既存の組織では取り組みにくいところに対応したという効果も生んだ。このようにして、支援団体を受け入れ、支援団体間での情報共有・調整をしながら、行政とも調整を行う石巻災害復興支援協議会の仕組みが構築された (Fig.4 B)。

一時は最大3,000人/日ボランティアが活動をしていた¹⁷⁾ 石巻市では、それらを受け入れる石巻社協や行政も被災しており、災害ボランティアセンターの業務量が能力を超えていた。こうした状況の下で、石巻市災害復興協議会が、支援団体を受け入れて、取りまとめる体制づくりを担うとともに、支援団体間および行政等と連携する仕組みづくりができたことが、石巻の奇跡⁹⁾といわれるほどに、ボランティアや支援団体が石巻市の復興に貢献できた主因であると考えられる。

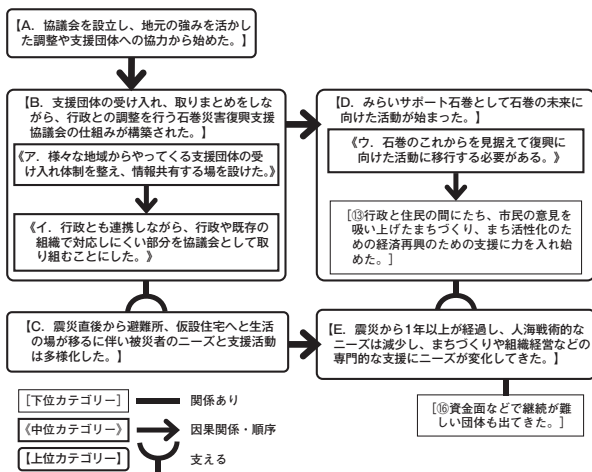


Fig. 4 石巻災害復興支援協議会の成り立ちと復旧・復興に向けた取り組み

震災直後から避難所、仮設住宅へと生活の場が移るのに伴って被災者のニーズと支援活動は多様化した (Fig. 4 C)。すなわち、石巻モデルと呼ばれる仕組みづくりが進む中で、まず医療、炊き出し、物資配布など生命維持のための必要最低限の支援が行われた。やがて、仮設住宅への入居などに伴って被災者のニーズが変化し、心のケアや子ども支援、コミュニティの形成支援などへと支援も多様化した。石巻市災害復興支援協議会が主催するNPO・NGO連絡調整会議 (『連絡会』) では、このような支援のフェーズに合わせて物資配布・ローラー (震災直後に主に避難所外の在宅世帯をローラー作戦で訪問調査し物資を配布した活動)、炊き出し、メディカル (医療団体や医師・看護師らによる避難所訪問・地域医療活動) 等13の分科会ができ、会議の全体会ではそれぞれの分野の情報を共有して団体間の連携調整が行われた¹⁷⁾。

3. 2. 2 発災1年後の取り組みと組織の変化

震災から1年が経過すると被災者の自立・自活を促していく必要が出てきて、復興に向けた新たなフェーズに移った。また、石巻の現状や震災経験を踏まえた復興まちづくりを考えていくための活動や、東日本大震災後の経験をこれからの災害や他の地域での防災に活かすためにはどうすべきかを考え、他地域にも発信するような活動にも取り組み始めた。つまり、石巻のこれからは見すえた復興に向けての活動に移行した時期に至って、行政と住民の間にたち、市民の意見を吸い上げたまちづくり、まち活性化のための経済再興のための支援に力を入れ始めた。このような時期に石巻災害復興支援協議会から『みらいサポート石巻』に改称し、石巻の未来に向けた活動が始まった (Fig. 4 D)。

さらに、ニーズが変化し復興に向け専門的な知識や情報が求められる中で支援団体数も減った。支援団体の中には資金面などで継続が難しい団体も出てきたことから助成金獲得の支援など、みらいサポート石巻では支援団体への支援も行うようになった。この時期は震災から1年以上が経過し、人海戦術的なニーズが減少して、まちづくりや組織経営などの専門的な支援へとニーズが変化してきた時期でもあった (Fig. 4 E)。

上述のように、石巻災害復興支援協議会は設立、再編を経て、ボランティアを統括する団体になり、その活動により多数のボランティア団体がそれぞれの特長を生かしながら生活支援活動を展開し、被災者のニーズに応じていく仕組みが作られていった。

最近では被災地に多くのボランティアが入ることが多くなったが、災害ボランティアセンターとボラン

ティア団体の間や、団体間での調整ができなかった地域では、支援活動が重複して展開されたり、自立に向けた支援活動への転換期においても一部の団体が物資支援を呼びかけ続けるなどの問題が生じている¹⁶⁾。石巻市では行政、災害ボランティアセンター、支援団体を取りまとめる協議会が情報共有をしつつそれぞれに役割を分担したことで効率的な支援に繋がったと考える。さらにその役割を終えた石巻災害復興支援協議会は解散することなく、新たな役割を担うみらいサポート石巻に発展的に変換し、自立に向けた支援をけん引しはじめていた。

震災のように自治会そのものが被害を受けてその機能が失われた時には、企業やボランティア、NPOなどが機能を分担する必要がある、役割や機能分担を明確にすることが効率的な支援の第一歩であるという指摘がある¹⁹⁾。また、石巻災害復興支援協議会のような中間支援団体を設けることで公民連携による問題解決能力が向上する良さが挙げられる²⁰⁾。一方で、NPOやNGOに対する認識や理解が十分でない地域においては、信頼関係を築いて協働関係に入るまでに困難が生ずることが指摘されている²⁰⁾。

今回の石巻市の例では、震災前に宮城県、石巻市、石巻社協間で災害ボランティアセンターの運営に関する覚書を交わしていたこと、震災前に石巻専修大学と石巻市の間で防災協定を結ぶ準備が整っていたことを礎として、発災直後にできた中間支援団体である石巻災害復興支援協議会に地元の被災者が入り、過去の災害等で支援の経験がある者たちが協力することで発災後の早い時期にボランティアによる支援のシステムが構築されたと考える。

3. 3 石巻市における支援団体による活動の展開

19の支援団体へのインタビューを集約した結果を以下に紹介し、考察を行う (Fig. 5)。

発災後、過去の活動や被災者としての経験などを生かして多くの支援団体が石巻で活動を始めた (Fig. 5 A)。支援団体は活動を始めた経緯から外部からの支援者の団体2タイプと被災地で立ち上がった団体1タイプの3タイプに分けられる。

第一は阪神・淡路大震災などの過去の災害支援経験や海外での支援活動の経験があり発災後数週間のうちに石巻に入った外部団体や、経験豊富な支援者がその後設立した団体である。(団体No.3, 7, 9, 13, 16) 第二も外部支援者による支援団体である。この中には、障害者支援や訪問看護、社会福祉活動、フードバンク活動などを行っていた活動母体から独立、または活動

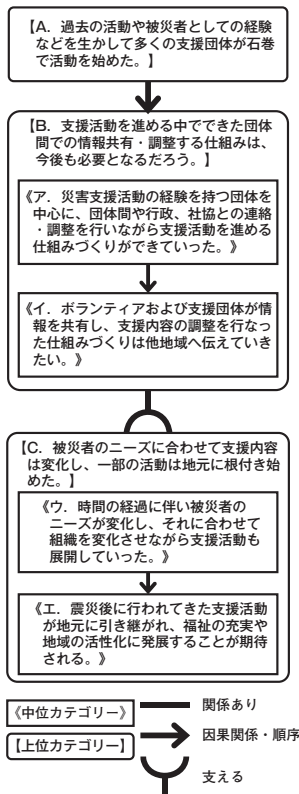


Fig. 5. 震災後の石巻における支援団体による支援の仕組みと活動の展開

母体の支援を受けながら、石巻での拠点としてその専門性を生かした支援を始めた外部団体 (No.10, 14, 15, 17, 21) と震災後に個人ボランティアとして、あるいは他団体で活動する中で必要性を感じて新たに立ち上げた外部団体 (No.5, 11, 12, 19) が含まれる。そして、第三は、被災者の立場で活動することにした団体 (No.4, 6, 8, 18, 20) である。

多くのボランティアや支援団体が集まる中、次第に被災地間での支援の差が生まれ、量から質が求められる様になったり、情報共有が必要になったりした (No.3, 4)。そこで、過去の災害支援経験がある団体が中心となって、地元や協議会、他団体と交流を持ち、支援の調整をした。このようにして、NGO・NPOが集まって連絡調整をするための『連絡会』や石巻市、自衛隊、NGO・NPOによる『三者協議』が始まった。調査対象のNo.3はこのときの状況を「災害ボランティアセンターで個人のボランティアを受ける体制を作ることだったので、そのサポートと…炊き出しの受け入れ窓口や調整を…ずっとやってきました」と述べている。

『連絡会』では、各団体によって活動内容について情報共有がされたことで、活動の重複を防ぎ、時には協同で支援を行ったり、ニーズによって専門の団体に繋ぐという様なこともしていた。これにより、災害支援活動の経験を持つ団体を中心に団体間や行政や社協との連絡・調整を行いながら支援活動を進める仕組みができていった (Fig.4 Bア)。このような支援活動を進める中でできた団体間での情報を共有し調整をする仕組みは、今後も他の地域で災害支援を行う際にも必要であると考えられており、他地域にも伝えていきたいと述べられていた (Fig.4 Bイ)。

震災直後から活動を始め、その時々ニーズに合わせて様々な支援を行ってきた団体 (No.3, 4, 5, 7,

9, 13, 16) があった一方で、活動内容を絞り専門性を活かした活動を少しずつ変化させながら継続して行ってきた団体 (No.6, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21) もあった。いずれも時間の経過に伴って被災者のニーズが変化し、それに合わせて組織を変化させながら支援活動も展開していった (Fig.4 Cウ)。

震災発生から2年が経過すると、就労支援と地元への引継ぎのために被災者を雇用する団体が増えて、活動の担い手も変化していった。また市からの委託を受けて行っている活動がある団体や支援の中で作った新たな仕組みを被災地に根付かせ、他の地域にも広げていきたいと考えている団体も出てきた。石巻市では震災後は支援活動によって福祉サービスなども補われ、支援を通じて震災前にはなかった (または少なかった) カーシェアリング、移動支援、高齢者等のサロン活動の支援と場所の提供、フードバンク活動など生活支援のシステムも定着してきた (Fig.4 Cエ)。

東日本大震災では仮設住宅での生活が長引くなど復興に至るにはまだ遠い一方で、全国から集まって支援を行ってきたボランティアやNGO・NPOは減少している。支援を続けている団体においても被災地の自力復興に向けて被災者の雇用などが進み、活動を被災地に引き継ぎ、事業として継続させていくことが現在の課題となっている。すなわち、被災者のニーズに合わせて支援内容は変化し、一部の活動は地元へ根付き始めたといえよう (Fig.4 C)。

以上のことから、過去の災害支援活動での経験がある団体は災害ボランティアセンターの運営および石巻災害復興支援協議会の成り立ちの大きな力となっていたこと、またこれらの団体は支援内容を時間経過に伴い変化させ、活動を地元へ引き継ぐ過程においても過去の経験などを踏まえながら指揮を執っていたことが明らかとなった。

3. 4 石巻市の支援団体の受け入れ体制とその変遷

支援団体の受け入れ体制の整備とその変遷は次のようにまとめることができる (Fig.6)。

発災4日後の2011年3月15日には石巻市社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを開設し、石巻市における災害ボランティア活動が始まった。過去に災害支援経験がある団体を中心に被災地に入り支援活動を開始する団体も増加した。被災者の支援ニーズが高まる一方で、災害ボランティアセンターにはボランティア希望者からの問い合わせや、石巻入りしたボランティアへの対応、支援団体からの問い合わせなどが

殺到したことから、3月20日からNGO/NPO連絡調整会議が毎日開催され、各団体の活動報告や情報共有が行われるようになった。

その後、支援団体と地元を繋ぎ、行政とも調整を行うため4月2日に石巻災害復興支援協議会ができ、5月13日には一般社団法人化した。石巻復興支援協議会は石巻市の災害対策本部会議に出席して、自衛隊・行政との『三者会議』も設置された¹⁷⁾。

石巻災害復興支援協議会は石巻社会福祉協議会だけでは対応しきれなかった支援団体の調整などを担い、震災発生直後の混乱期における災害ボランティアセンターの運営を石巻専修大学や石巻市とも連携しながら支えていた (Fig.3)。石巻災害復興支援協議会の発足により、各地から訪れた支援団体と石巻市及び石巻社会福祉協議会など地元との連携ができ、各団体の持つ情報や支援を調整することができた (Fig.4, 5)。Fig.2に示すように、石巻復興支援協議会が地元と支援団体とのパイプ役となって支援団体間で情報共有しながら、行政や自衛隊、災害ボランティアセンターとも調整しつつ災害支援に取り組むという仕組みは、官民連携による被災者支援の新しい形態となった。

石巻災害復興支援協議会への登録団体は2012年5月までに340を超え、発災から約1年間で28万人を超える方々がボランティアセンターによる派遣もしくはNPOなどのもとで災害支援活動に参加した¹⁷⁾。個人ボランティアの調整を担当した災害ボランティアセンターと支援団体の調整を担当した石巻災害復興支援協議会の役割分担によってこの様に大規模なボランティアの受入が可能となったといえる。

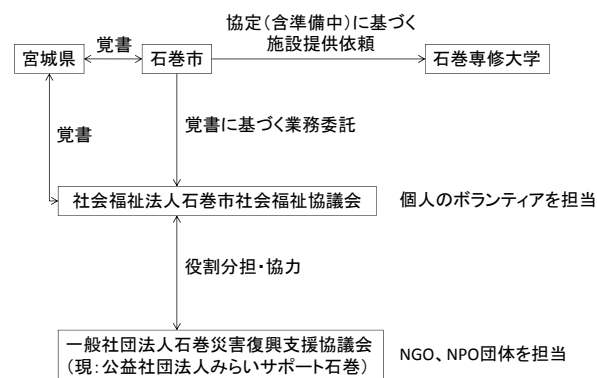


Fig. 6. 石巻市における協力体制と役割分担

石巻市社会福祉協議会が運営した災害ボランティアセンターは2014年3月末で閉鎖した。被災地で支援活動を行うボランティアや支援団体は減り、外部からの支援団体が行ってきた活動の地元への引継ぎが進められた (Fig.5)。

石巻市社会福祉協議会には2011年7月に災害復興支援対策課が設置され、2015年には復興支援課に改称し、仮設住宅や復興公営住宅等への訪問活動および地域福祉コーディネーターの配置などを引き続き行っている。石巻災害復興支援協議会は2012年11月に公益社団法人みらいサポート石巻に改称し、震災の伝承、地域づくりのサポートを行っている¹⁷⁾。石巻市社会福祉協議会に配置された地域福祉コーディネーター (Fig.3) やみらいサポート石巻の活動 (Fig.4) は住民主体の地域づくりをサポートするための役割を持つ。

復興に向けて支援のフェーズが変化する中で、支援団体、石巻市社会福祉協議会、みらいサポート石巻としてそれぞれの立場から引き続き石巻市の再興を支援している様子が明らかとなった。

4. まとめ

宮城県石巻市において震災後の支援活動を継続的に行う支援団体を対象に実施してきたインタビューデータをKJ法によって分析した。震災後の支援活動については、これまでも個々の担当者によって語られてきたが、本稿ではKJ法による分析の結果、石巻市、石巻市社会福祉協議会、石巻災害復興支援協議会等が役割分担・協力をしながら石巻市における震災後の支援体制を作り上げていく変化の過程が構造化され、他団体との連携の形成過程も明らかとなった。また、支援団体による活動は、発災直後の緊急支援から復興に向けた地域づくりの支援へと形を変えながら地域に根付いた支援を継続しており、その変遷過程を整理した。

石巻の例は、災害時に集まった多くの支援団体がうまく連携し、復興に多大な貢献ができた事例として、全国から注目が集まっている。この事例は、震災が多発する日本で、各地の復興支援にも活用できると考える。

謝 辞

本研究はJSHE生活研究プロジェクトの活動として実施しました。本研究はJSPS科研費 (JP24300243, JP25350040) の助成を受けたものです。また、本調査を実施するにあたり、多くの方にご協力をいただきました。心より感謝の意を表します。

注

注) 本研究では被災者ニーズおよび支援活動の変化について

時系列的に把握するため、宮城県石巻市で継続的に活動を行う団体を調査対象とした。いずれも宮城県石巻市に活動拠点または地区事務所を設置し、インタビューを開始した2012年3月(発災から1年後)以降も石巻市での活動を継続していた団体またはその後活動を開始し1年以上継続していた団体である。

参考文献

- 1) 兵庫県, 阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計, <http://web.pref.hyogo.jp/wd33/documents/000036198.pdf>, (2016年9月7日閲覧)
- 2) 全国社会福祉協議会, 東日本大震災災害ボランティアセンター報告書, 2011, http://www.shakyo.or.jp/research/2011_pdf/11volunteer.pdf (2016年5月25日閲覧)
- 3) 中島正裕, 塩田光, 川副早央里, 震災後の支援格差と支援漏れに対する地元NPOの取り組み—宮城県石巻市NPO法人フェアトレード東北—, 農村計画学会誌, 2012, 31(3), 498-502
- 4) 小井土雄一, 近藤久禎, 市原正行, 小早川義貴, 辺見弘, 東日本大震災におけるDMAT活動と今後の研究の方向性, 保健医療科学, 2011, 60(6), 495-501
- 5) 石巻市, 石巻市産業振興プラン, 2007, <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10451000/2825/2825.html> (2016年5月25日閲覧)
- 6) 国土交通省, 東日本大震災による被害状況等, <http://www.mlit.go.jp/common/000145490.pdf> (2016年5月25日閲覧)
- 7) 石巻市, 東日本大震災からの復興「最大の被災都市から世界の復興モデル都市を目指して」, 2016, <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8235/20140624130932.html> (2016年5月25日閲覧)
- 8) 石巻市, 石巻市の被害状況, 復興の状況, <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10181000/8320/siryo1.pdf> (2016年5月25日閲覧)
- 9) 中原一歩, 奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」, 朝日新書, 2011
- 10) (一社)日本家政学会東日本大震災生活研究プロジェクト編, 東日本大震災ボランティアによる支援と仮設住宅—家政学が見守る石巻の2年半—, 建帛社, 2014
- 11) 一社)日本家政学会東日本大震災生活研究プロジェクト・石巻専修大学復興共生プロジェクト共編, 東日本大震災石巻市における復興への足取り—家政学の視点で生活復興を見守って—, 建帛社, 2016
- 12) 谷富夫, 芦田徹郎編, よくわかる質的社会調査技法, ミネルヴァ書房, 2010
- 13) 川喜多二郎, 発想法, 中央公論新社, 2009
- 14) 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, <http://www.ishinomaki-shakyo.or.jp/saigaivc> (2016年5月25日閲覧)
- 15) 坂田隆, 石巻専修大学 住民とともに歩む息の長い活動を展開, 産学官連携ジャーナル, 2012, 8(1), 42-44
- 16) 本間照雄, 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, 2014, 43, 49-64
- 17) 公益社団法人みらいサポート石巻報告書作成チーム編, 石巻におけるNPOの貢献3.11～東日本大震災から5年～, 公益社団法人みらいサポート石巻, 2016
- 18) 藤代裕之, 災害時ボランティア情報の流通におけるインターネット活用—東日本大震災から考える—, 日本社会情報学会全国大会研究発表論文集, 2011, 26, 415-418
- 19) 上田和範, 藤本良介, 被災地における支援ネットワークの課題, 経営情報学会全国研究発表大会要旨集, 2011, 63(1-4)
- 20) 天野徹, コミュニティ・ネットワークによる被災地支援活動の展開: 広域・創造型CNが拓いた新たな災害支援の可能性, 社会情報学, 2013, 2(2), 17-32

東日本大震災後の宮城県石巻市における支援活動からみた
生活支援の仕組みづくりとその展開

Development of the Support System after the Great East Japan Earthquake in
Ishinomaki, Miyagi Prefecture, Japan

萬羽 郁子*¹・大竹 美登利*¹・坂田 隆*²・吉井 美奈子*³
生田 英輔*⁴・山崎 泰央*²・小川 宣子*⁵・佐々井 啓*⁶・中島 明子*⁷
久慈 るみ子*⁸・浜島 京子*⁹・野田 奈津実*⁸・宮野 道雄*⁴

Ikuko BAMBA, Midori OTAKE, Takashi SAKATA, Minako YOSHII,
Eisuke IKUTA, Yasuo YAMAZAKI, Noriko OGAWA, Kei SASAI, Akiko NAKAJIMA,
Rumiko KUJI, Kyoko HAMAJIMA, Natsumi NODA and Michio MIYANO

生活科学分野

Abstract

We conducted an interview survey of organizations that have supported local people after the Great East Japan Earthquake in Ishinomaki City, Miyagi Prefecture, Japan. Our analysis of interviews employing KJ-method clarified the following characteristics of the support system in Ishinomaki.

1. The memorandum of understanding on disaster management among Miyagi Prefecture, Ishinomaki City and Social Welfare Council of Ishinomaki, and the agreements in the final course of preparation between Ishinomaki City and Ishinomaki Senshu University to use the latter's campus for the volunteer center accelerated the smooth establishment of a volunteer center as well as camping site for volunteers on campus and secured the activity of volunteers.
2. Ishinomaki Disaster Reconstruction Assistance Council established 3 weeks after the disaster, provided a framework to connect local and external supporters, to share information among supporting groups, and to collaborate with the administration. The council collaborated with the Ishinomaki Social Welfare Council, which accepted individual volunteers, to organize a support system.
3. During the initial stages of support, considerable aid was provided by organizations with previous disaster support experiences.
4. Supporting activity changed from emergency support to support for recovery-oriented community development involving

*1 Tokyo Gakugei University (4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo, 184-8501, Japan)

*2 Ishinomaki Senshu University (Minamizakai Shin-mit01, Ishinomaki-shi, Miyagi, 986-0031, Japan)

*3 Mukogawa Women's University (6-46 Ikebiraki-cho, Nishinomiya-shi, Hyogo, 663-8558, Japan)

*4 Osaka City University (3-3-138 Sugimoto, Sumiyoshi-ku, Osaka-shi, Osaka, 558-8585, Japan)

*5 Chubu University (Matsumoto-cho1200, Kasugai-shi, Aichi, 487-8501, Japan)

*6 Japan Women's University (2-8-1 Mejirodai, Bunkyo-ku, Tokyo, 112-8681, Japan)

*7 Wayo Women's University (2-3-1 Kounodai, Ichikawa-shi, Chiba, 272-8533, Japan)

*8 Shokei Gakuin University (4-10-1 Yurigaoka, Natori-shi, Miyagi, 981-1295, Japan)

*9 Fukushima University (Kanayagawa1, Fukushima-shi, Fukushima, 960-1248, Japan)

local people.

We believe that the above case can be adopted to future reconstruction assistance after a large-scale natural disaster in various places.

Keywords: Great East Japan Earthquake, Disaster volunteer, Livelihood support, Interview, KJ-method

Department of Human Life Studies, Tokyo Gakugei University, 4-1-1 Nukuikita-machi, Koganei-shi, Tokyo 184-8501, Japan

要旨: 宮城県石巻市において東日本大震災後の支援活動を行ってきた団体を対象に実施してきたインタビューデータについて新たにKJ法による分析を行った。その結果、石巻市における震災後の支援体制には以下の特徴があることが明らかになった。

1. 石巻市社会福祉協議会が大規模災害への備えとして、県、市との三者協定、石巻専修大学、市との防災協定の締結を進めていたことが、発災直後の石巻専修大学内災害ボランティアセンターの設置、ボランティアの滞り場所や支援物資の保管場所の確保に繋がった。
2. 石巻災害復興支援協議会は、地元と外部支援者を繋ぐ役割を持って誕生した。石巻社会福祉協議会が運営する災害ボランティアセンターが個人ボランティアを受け入れ、石巻災害復興支援協議会が支援団体の活動状況を集約し、行政とも連携をとったことで石巻における支援体制が整った。
3. 石巻災害復興支援協議会の設立や発災直後の支援の初動には過去の災害支援経験を持つ支援団体やスタッフの力が大きかった。
4. 発災直後の緊急支援から復興に向けた地域づくりの支援へと形を変えながら地域に根付いた支援が継続している。

石巻の例は、災害時に集まった多くの支援団体がうまく連携し、復興に多大な貢献ができ、全国から注目が集まっている。この事例は、震災が多発する日本で、各地の復興支援に活用できると考える。

キーワード: 東日本大震災, 災害ボランティア, 生活支援, インタビュー, KJ法