

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月24日現在

機関番号：31308

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03611

研究課題名(和文) 東日本大震災後の被災地における災害ボランティア活動の組織論的研究

研究課題名(英文) A Study of Organizational theory of Disaster Volunteer Activities in the Disaster Area after the Great East Japan Earthquake

研究代表者

丸岡 泰 (Maruoka, Yasushi)

石巻専修大学・経営学部・教授

研究者番号：30306071

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災時とその後に行われた災害ボランティア活動は、阪神・淡路大震災以降進んでいた活動組織化の影響を受けていた。第一に、阪神・淡路大震災以来、災害時に多数集まる個人ボランティア活動を必要とする被災者のニーズとつなぐことという問題認識が一般に共有された。第二に、個人ボランティア組織化の仕組みとして特定非営利活動促進法が成立し、新組織が災害ボランティアの補助金の受け皿ともなった。第三に、インターネットがボランティアを通じた資金集めの可能性を広げた。第四に、以前から平時のボランティア・センターを運営していた社会福祉協議会が、災害時のボランティア・センター運営の主体となる方針を定めた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究により、日本における災害ボランティアの制度化の要点を簡潔に明示できた。東日本大震災時の災害ボランティア活動の特徴が歴史的制度発展の観点から明らかとなり、今後の災害時に災害ボランティアがどのような展開を示すか予想することが容易となった。また、本研究の活用により、災害ボランティアが被災地で引き起こすことのある迷惑行為を予想し、抑制するための取組につなげられる可能性がある。

研究成果の概要(英文)： Disaster Volunteer Activities during and after the Great East Japan Earthquake were influenced by the organizations of volunteer activities after the Great Hanshin Awaji Earthquake. Firstly, based on the experiences of Hanshin-Awaji Earthquake, people shared the challenges of the disaster volunteers of connecting many volunteers to the needs of victims. Secondly, after the disaster NPO promotion law was created, these NPOs became receivers of disaster-related subsidies. Tertiarily, the internet widened the possibility of collecting money related to voluntary activities. Fourthly, the Social Welfare Councils that had managed volunteer centers in non-disaster situations decided to be the subjects of managing volunteer centers in case of disasters.

研究分野：国際関係論

キーワード：自発性 無償性 利他性 公益性 社会福祉協議会 ボランティア・センター 迷惑行為 非営利組織

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

2011年3月の東日本大震災時、被災地では住民個人による多くの人命救助がボランティアの活動として行われ、その後、被災地に外部から多くのボランティアが駆け付けた。外部から駆け付けたボランティアの多くはNPO等により組織化されたボランティア団体だった。一方、各地に災害ボランティアをコーディネートする組織が生まれた。最大の被災地となった宮城県石巻市では、地元のボランティアと外部からのボランティア団体の協力により、石巻災害復興支援協議会が形成された。この協議会のボランティア受付では個人用を社会福祉協議会が担当し、団体用を他の団体が担当する二つの受付が設けられた。このような組織が生まれた要因と背景を日本の災害の歴史を踏まえた視点から整理し、今後の災害時のボランティア活動に備え理論化しておくことが必要と考えた。

### 2. 研究の目的

日本の災害ボランティア活動について歴史を踏まえた上で、組織論的観点から明らかにする。具体的成果物として、災害ボランティアについての研究書を出版する。

### 3. 研究の方法

文献調査、他被災地の訪問と関係者へのインタビュー。ボランティア団体についてのデータベース作成。アンケート調査。

### 4. 研究成果

本報告書では、紙幅の都合上、各論には言及せず、総論に相当する部分の報告を行う。

#### (1) 歴史的災害におけるボランティア規定の問題

濃尾地震以降、伊勢湾台風、阪神淡路大震災、中越地震の大規模災害におけるボランティア活動について調査した。歴史上の災害においてボランティア活動とみなせる可能性のある活動は行われていた。宗教団体や医療専門職集団、教育機関等の団体による活動はある程度の記録を読むことはできる。しかし、それらの活動記録から災害時およびその後の活動をボランティアか否か識別することは容易ではない。

その主な理由は、第一に、ボランティアの定義は自発性、無償性、利他性ないしは公共性を標準的な要件とするが、その活動記録は活動を行った本人自身の規定と記録に依存する部分が大きく、当該要件のうち自発性と無償性は本人以外の第三者がその記録に基づいて判断することは難しいことがある。災害時のボランティア活動で一般的にもっとも意義の大きいと考えられるものは人命救助であり、その例は大災害であれば多数に上るはずだが、その記録はごく一部しか残されていない。この点は、東日本大震災までの大災害においても同様である。

第二に、歴史的災害における活動規模の推測を行う根拠とできる記録は団体のものが中心であり、個人のは断片的にしか残されていない。これは個人による情報を掲載する媒体が今日よりもずっと限られていたことが大きな理由だと考えられる。歴史的災害においても個人がボランティアに類する活動を行わなかったとは考えにくい。この部分は記録不在という理由による可能性が高く、個人ボランティアの歴史的調査が困難であることがわかった。

第三に、ボランティアという用語自体が日本語として定着したのは1970年代頃からであり、それ以前においては活動者本人においてもボランティア活動という意識をもって行われた活動は少ないためである。

以上により、災害時のボランティア活動の有無と規模を歴史的に正確に明らかにすることは困難であり、個人の活動について明らかにすることは難しいが、団体の記録が断片的に存在する、という歴史的な災害ボランティア活動の記録の傾向が明らかになった。

#### (2) 阪神・淡路大震災後の災害ボランティアの制度化

日本の大災害にかかわるボランティアのうち比較的記録が残っているのは、阪神・淡路大震災以降と言える。ただし、阪神・淡路大震災においても歴史的な大災害と同様の定義・規定・記録に関わる問題は存在する。阪神・淡路大震災時のボランティア活動数としては兵庫県の推測による数字がしばしば引用されるが、これは臨時的な調査による、根拠の乏しい推測である。

まず、災害時に行われる個人による人命救助の活動は記録の対象となっていない。その後の活動についても、記録に残っているのは、主要な団体自身による活動記録である。これらの記録については、数字の根拠に疑問のあるものがある。また、個人の記録が断片的にしか残されていないことはそれ以前の歴史的な大災害の場合と同様である。

このような制約を前提とせざるを得ないが、東日本大震災時・後の災害ボランティア活動の方向性を定めるうえで、阪神・淡路大震災と中越地震の経験は大きな役割を果たし、制度と呼べるような前例を提供したと言える。それは、主に、次の4つの意味においてである。

第一に、災害ボランティアにおける問題認識についてである。阪神・淡路大震災では大都市での災害であったため、多数のボランティアが活動を希望したが、その多くが公的機関に殺到し、公的機関の登録作業が麻痺し、ボランティアへのニーズと結びつくことは難しかった。その一方、社会福祉協議会や大阪ボランティア協会のような既存組織と臨時に形成された組織が個人を活動先と結びつけるボランティア・センターを設立しボランティア希望者とニーズとの結びつけを行った。この経験が、災害時のボランティア活動とは殺到する個人ボランティアをニーズと結びつけることを最優先とするための仕組みづくりという問題認識が広く共有されるに至った。そのことは、歴史的災害でも活動したような組織的ボランティアよりも個人ボランティアへの対応が困難を極めたという経験の認識の継承でもある。

第二に、災害時の個人ボランティア活動を組織化するための法整備が進んだことである。阪

神・淡路大震災後、特定非営利活動促進法が成立し、災害時のボランティアはその活動の一つとされた。この立法により個人ボランティアは非営利活動として平常時からの組織化が促進されることとなった。平常時からの組織化が進むにつれ、非営利組織の多くは自治体などの設立した補助金制度を利用して活動費とする場合が増えた。阪神・淡路大震災を契機に災害時の活動を念頭に置いたボランティア活動への補助金制度も創設されたため、従来、組織を支える事業としての成立が困難だった災害ボランティア活動は、平常時から、非営利組織の活動として成立する可能性を持つようになった。通常非営利活動は平常時の資源獲得を基盤とする組織化が行われているが、災害時に活発な活動を行う災害ボランティアは、平常時に職業として成り立つものでなくては、従来はそれを本業とすることはできなかった。それが、この立法により平常時の組織化への整備が進むとともに、補助金を受けて災害時の対応をミッションとする組織の維持をする方向でのインセンティブが生まれた。

第三に、インターネットをはじめとする情報ツールの発達により、ボランティアからの情報発信が豊富となるとともに、ボランティア活動を主な事業とする個人・組織の資金集めが容易となった。インターネット・情報ツールを利用したボランティア活動は、人材募集や被災地での必要な物資募集、災害ボランティア組織の連携という形でも行われているが、組織維持という点では資金集めに利用できるという側面が大きなインパクトを持っている。それは、極端な場合、ボランティア団体・非営利団体を名乗る義捐金・支援金詐欺の形態をとる場合もある。クラウドファンディングのような資金集めを専門とするネット上のサイトを利用する場合もある。インターネットの普及により、災害ボランティア団体は資金利用に関する説明責任を以前よりも強く求められるに至ったと考えられる。東日本大震災では、赤い羽根共同募金がボランティア団体の活動に向けた補助金制度「ボラサポ」を大規模に展開したために、補助金を活用した多数のボランティア活動が行われたが、その活動の広がり、募集・応募におけるインターネット利用なしには考えられない。本研究においてはインターネットを使用してボランティア団体のデータベース作成を試みたが、多くの団体はインターネット上で確認できるものの、具体的な連絡先が確認できない。情報発信のコストが小さくなったことにより、組織や活動の実態の真偽不明な情報がインターネット上にあふれていることは疑いない。サイトの中には金銭目当ての詐欺も含まれている。このような不正使用ではなくとも、従来は大規模の資金を集めることの難しかった小規模の非営利団体でもネットを通じて多額の資金を集めることが可能なため、活動規模が大きくなっているとみられる。また、企業のボランティアを含むCSRについても、小さなコストで企業イメージを大幅に改善できる可能性があるため、災害のような世間からの注目を集める機会に活動するインセンティブが高まっているとみられる。

第四に、災害ボランティア・センター運営主体としての社会福祉協議会の役割の明確化である。阪神・淡路大震災以降、災害時のボランティアが被災地で混乱を引き起こす可能性のある要素となることが広く認識された。全国各地の社会福祉協議会はもともと平常時のボランティア・コーディネーションの場としてボランティア・センターを運営していたが、阪神・淡路大震災以降、災害時の災害ボランティア・センターを運営し個人ボランティアを受け付ける役割を果たすことが定着した。とくに、それは中越地震時から明確化されたと言われている。中越地震では多数のボランティア・センターが設立されたほか、多くの社会福祉協議会職員がセンター運営に携わり運営経験を得た。東日本大震災においては、被災地の社会福祉協議会が災害ボランティア・センターを運営して個人ボランティアを受け入れる仕組みを作ることは事前から想定されており、全国社会福祉協議会の呼びかけによるブロック派遣で他の社会福祉協議会職員が災害ボランティア・センター運営のための支援に被災地に行くことも想定されていた。したがって、最大の被災地石巻市で発足した石巻災害復興支援協議会の採用した個人ボランティアと団体ボランティアの二つの受付窓口をもつ「石巻モデル」のうち社会福祉協議会による個人ボランティア受付部分は、中越地震時に設立された社会福祉協議会のボランティア・センターがそのまま構成要素となったものとみなすことができる。他の被災地においても類似のボランティア・センターが設置されたが、それらは、共通して、阪神・淡路大震災後の被災地へのボランティア殺到状況からボランティアをニーズと結びつけるという問題意識を共有しており、また、社会福祉協議会がその仕事として運営したボランティア・センターであるという特徴を共有している。そのことはボランティアに関する情報発信にも反映されており、東日本大震災時を含めて中越地震以降のボランティアの人数として集計発表される数字はほとんどの場合、社会福祉協議会のまとめによるものである。その数字はボランティア・センターの受け付けた個人ボランティアの数字がもとになっており、組織化されたボランティアへの補助金ベースでの人数を基にする赤い羽根共同募金の発表とは大きな相違があることは、当然である。したがって、ボランティア・センターでの個人ボランティアのコーディネーションおよび活動数把握という意味で社会福祉協議会の果たす役割は大きい。

以上の通り、東日本大震災の際に行われたボランティア活動は、阪神・淡路大震災以降の災害ボランティア活動制度化の延長上にあった。すなわち、ボランティアとニーズとの結びつけが問題という認識を共有している経験者の存在、特定非営利活動促進法による組織化を進めた災害時の対応をミッションとする組織の存在、インターネットなどの情報ツールの存在、

社会福祉協議会のボランティア・センター運営による個人ボランティア受付体制が確立していたこと、である。これらのことは災害時の個人ボランティアによる被災地の混乱抑制と組織化されたボランティアの活動推進に効果が大きかったと考えられる。

次に、このような阪神・淡路大震災以降東日本大震災までの災害ボランティアの問題の設定と制度化および環境の変化を踏まえた上で、東日本大震災の被災地では、次のような特徴がみられた。

第一に、平常時のミッションの一部に災害時の活動が含まれる組織の活動。阪神・淡路大震災以前からみられた宗教団体、学校の活動が見られた。その他、東日本大震災では企業・非営利組織の活発な活動が見られた。

第二に、災害直後から復旧期における社会福祉協議会を中心とする被災地での中間支援組織の形成と災害・個人ボランティア活動の支援が見られた。

第三に、復興期の長期にわたる組織的ボランティア活動が見られた。

総じていえば、赤い羽根共同募金・自治体などが設けた補助金制度、および経済基盤の確かな企業がCSRや社員研修の一部の活動として災害ボランティア活動を推進していることにより災害ボランティア活動の組織的活動の経済基盤が充実してきたことが背景にある。このことにより、組織ボランティアの活動が長期にわたる場合が少なくないこと、組織的な遠方からのボランティア活動が活発になっていることが特徴と言える。

## 5. 主な発表論文等

### 〔雑誌論文〕(計 4件)

丸岡泰「東日本大震災被災地への教育旅行におけるボランティア活動の持続可能性のための考察：宮城県石巻市への2回の来訪事例から」『第30回日本観光研究学会全国大会学術論文集』第30巻、2015年、17-20頁

丸岡泰「東日本大震災後の大学生のボランティア・ツーリズムの持続可能性についての考察 東北への在神戸市コーディネート組織の3事例から」『第31回日本観光研究学会全国大会学術論文集』第31巻2016年、381-384頁

丸岡泰・泰松範行「東日本大震災被災地への復興ツーリズムの可能性 宮城県南三陸町の事例から」『日本海学会誌』第70巻第4号、2016年、231-238頁

佐々木万亀夫「石巻災害復興支援協議会に関する一考察」『石巻専修大学経営学研究』第28巻、2017年、39-47頁

### 〔学会発表〕(計 4件)

丸岡泰「東日本大震災被災地への教育旅行におけるボランティア活動の持続可能性のための考察：宮城県石巻市への2回の来訪事例から」日本観光研究学会、2015年11月29日、高崎経済大学

丸岡泰・泰松範行「東日本大震災の被災地への復興ツーリズムの可能性 南三陸町の事例から」関東政治社会学会、2016年03月19日、専修大学

丸岡泰「東日本大震災後の復興ツーリズムとしての教育旅行の可能性」『日本計画行政学会第39回全国大会』2016年09月10日、関西学院大学

丸岡泰「日本における災害ボランティアの変容と課題」『災害復興民間活動国際フォーラム』2016年12月12日、石巻専修大学

### 〔図書〕(計 0件)

### 〔産業財産権〕

出願状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

取得状況(計 0件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等

## 6. 研究組織

### (1)研究分担者

研究分担者氏名：田尾雅夫

ローマ字氏名：Tao, Masao

所属研究機関名：愛知学院大学

部局名：経営学部

職名：教授

研究者番号（8桁）：40094403

研究分担者氏名：佐々木万亀夫

ローマ字氏名：Sasaki, Makio

所属研究機関名：石巻専修大学

部局名：経営学部

職名：教授

研究者番号（8桁）：30225891

研究分担者氏名：竹中徹

ローマ字氏名：Takenaka, Toru

所属研究機関名：淑徳大学

部局名：経営学部

職名：教授

研究者番号（8桁）：00441105

### (2)研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。