

NPOセクターによる災害時物資支援の事例分析

宮下 侑子¹・福本 潤也²

¹非会員 三菱倉庫 (〒104-0033 東京都中央区新川1-28-38)

E-mail: y_miyashita@plan.civil.tohoku.ac.jp

²正会員 東北大学大学院情報科学研究科 准教授 (〒980-8577 宮城県仙台市青葉区片平2-1-1)

E-mail: fukumoto@plan.civil.tohoku.ac.jp

東日本大震災では政府、自治体、自衛隊の他、NPO/NGOが支援活動に大きな役割を果たした。本研究では、物資支援に着目し、1) NPO/NGOの機動性やネットワーク性がどのような効果を発揮したか、2) どのような課題を抱えていたか、という問いに答えるべく事例分析を行う。分析結果として、先行研究でも指摘されている通り、機動力と連携のバランスが重要であることを確認した。加えて、同目的の団体間の連携と地域間の連携をどのようにすりあわせるかが重要であることが明らかになった。

Key Words : NPO, disaster response, relief supply, the Great East Japan Earthquake

1. はじめに

東日本大震災では政府、自治体、自衛隊の他、NPO/NGOが支援活動に大きな役割を果たした。NPO/NGOが行った支援活動は多岐に渡るが、最も多くの団体が行った活動は「物資の提供」である。発災直後の混乱の中、迅速に物資を届けた点や、行政が対応しにくい個人からの物資の要望にも応えていた点は高く評価されている。他方、支援活動全般に対し、被災地内で長く活動してきた団体や国内外で豊富な経験を持つ団体の特徴を十分に活かせなかった、との指摘もある。東日本大震災におけるNPO/NGOの果たした役割を整理し、知見を探る必要がある。

本研究では、物資支援に着目し、1) NPO/NGOの機動性やネットワーク性がどのような効果を発揮したか、2) どのような課題を抱えていたか、という問いに答えるべく事例分析を行う。調査手段としては、団体ウェブサイトやブログでの活動報告やSNS等の情報を収集し、不足部分は関係者に対するヒアリング調査で補う。

2. 関連研究

NPO/NGOによる災害対応については、2005年に生じたハリケーンカトリーナ等の事例を基に研究が進められている。Wise(2006)は、過去の災害におけるNPO/NGOの活動内容を調査した上で、全体を統括する主体を決め、

素早く対応することの必要性を明らかにした。一方Kweit and Kweit(2006)をはじめいくつかの論文は、NPO/NGOセクター内の連携、あるいはNPO/NGOと行政などセクター外の連携が重要であり、互いに活動内容を調整しながら支援していくべきと指摘している。これらを踏まえ、Elikenberry(2007)は機動力と連携・調整のバランスをとりながら支援活動を進める必要性を主張している。

被害内容や必要とされる支援は災害により異なる。本研究では、東日本大震災でも既存研究からの知見と同様の指摘ができるか、という点から検証を進めていく。NPO/NGOの支援活動は多岐に渡るため、活動全般を調査することは困難である。本研究では、最も基本的な災害対応の一つである「物資支援」に研究対象を絞る。

3. 調査対象

本研究では1) 機動力に長け、災害支援のノウハウを活かしながら活動した団体、2) 連携を活かし、被災地内の複数団体を束ねた団体、という2タイプのNPO/NGOによる物資支援に着目する。前者の事例として難民を助ける会とシビック・フォースを、後者の事例として遠野まごころネットと石巻災害復興支援協議会を取り上げる。なお、表記の簡略化のため、以下、それぞれをAAR、CF、まごころネット、協議会と呼ぶ。

4. 事例分析 I : AARとCF

本章では機動力を発揮し、発災直後から物資支援を行ったAARとCFを取り上げる。図-1に、両団体が発災から1か月間に配布した燃料類とマスクの物資量を示す(比較のため、石巻市と多賀城市に届けられた各物資量も図中に併記した)。これより、両団体とも発災初期から多量の物資を届けていたことが確認できる。

(1) 各団体の活動概要

a) AAR

AARは1979年の設立以来、海外発展途上国で生じた紛争や災害時の人道支援や、地雷・感染症等による障害者支援などに取り組んでいる。

本震災では、2011年3月14日から仙台市内で物資支援を開始し、以後被災3県各地で炊き出し、巡回診療、地域交流イベントの開催など幅広い活動に取り組んでいる。現在までに支援活動に関与した職員及び臨時雇用者数は約100名。物資支援は3月14日から約1年間実施し、1606か所、約18万人の被災者に対して物資を配布した。

b) CF

CFは2009年に設立され、国内大規模災害発生時における迅速な対応の実現を目的に、防災訓練の実施や行政・企業との災害時協定締結等に取り組んできた。

本震災では、2011年3月13日から物資輸送を開始し、気仙沼市と南三陸町を中心に物資支援や風呂設置補助等の活動を展開した。現在は被災地支援を行う小規模団体への助成など、間接的な支援活動を中心に支援活動を継続している。物資支援は2011年3月13日から5月末まで実施しており、546品目、380トンの物資を配布した。

(2) 各団体の特徴

a) AAR

AARの特徴は、発災初期から支援が行き届きにくい障害者・高齢者に物資を配布していた点にある。図-2には、AARが物資支援のために訪問した支援先の内訳を示す。一般的に、発災直後は多くの災害支援団体が避難所に対して物資支援を行うが、図-2を見ると、AARは発災1、2週間目から避難所よりも福祉施設に物資を届けていることが確かに確認できる。

この特徴の背景には、1)長年の活動実績を持ち、障害者等弱者支援のノウハウを持っていたこと、2)多額の寄付金や助成金を確保するのに必要な知名度やノウハウを持っていたことなどがある。即ち、過去の経験を活用することで、発災直後から迅速に障害者・高齢者に対する物資支援を開始できた。さらに、必要な物資は現地ですぐ有償調達し、確実に配布することが可能だった。

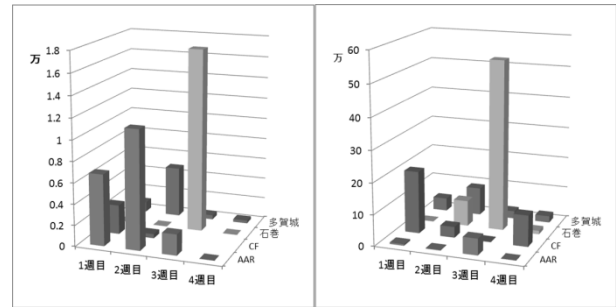


図-1 AAR及びCFが配布した物資量
左:燃料類(単位:L),右:マスク(単位:枚)
(比較:石巻市及び多賀城市に届けられた物資量)

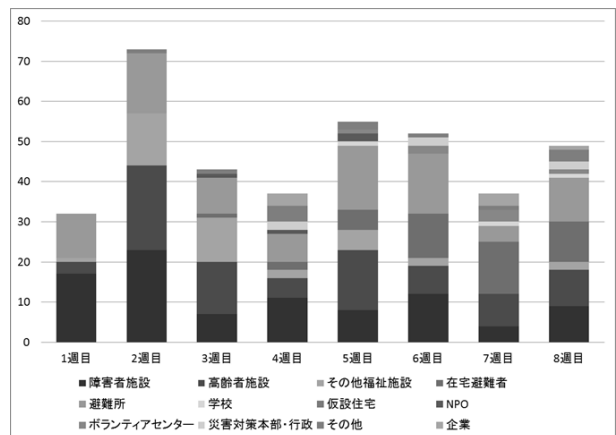


図-2 AARが物資支援のために訪問した支援先の内訳

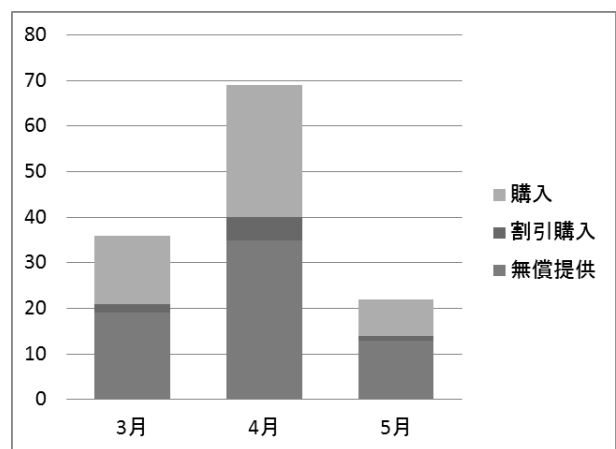


図-3 CFの設備(テント・ストープ・資材等)の調達手段割合【品目数ベース】 単位: 品目

一方、課題として人員数の不足が挙げられる。AARは平時からボランティアを募集せずに活動していることから本震災でもボランティアを募集していない。2011年3月中は7名程度の職員のみで物資支援を行っていた。その結果、1日に訪問できる施設数には限界があった。

b) CF

CFの特徴は、高い輸送能力を持ち、小規模支援団体では対応が難しい物資(大型資材等)も発災初期から有償調達で配布していた点にある。図-3には、CFが配布し

た設備関連物資（テント・ストーブ・マット・資材等）の品目数を調達手段別に区分したものを示す。一般的に、小規模支援団体では多量の物資の有償調達は困難だと考えられるが、図3を見ると、CFは発災直後から約半数品目の物資を有償で調達していたことが分かる。

この特徴の背景には、1) 日頃から防災訓練の実施や防災協定の締結を行っていたこと、2) Twitter, SNS, マスコミ等を利用した高い情報発信能力を持っており、多額の寄付金や助成金を早期に確保できたこと、などがある。その結果、大型輸送車両の早期手配や発災直後からの有償調達が可能になった。

一方、課題としては末端部に向けた物資輸送が挙げられる。CFでは大型輸送車両を使用した物資輸送を実施していたため、小規模避難所へ続く細い道の走行が困難だった。さらに、基本的に職員のみで対応していたため、被災者の細かなニーズを収集する人手は不足していた。

(3) まとめ

両団体の共通点としては、1) 各活動目的に即した過去の実績を活かし、他支援団体と差別化できる支援を展開、2) 多額の資金を早期に確保、3) 自己完結型の支援が基本のため人員不足に直面、の3点が挙げられる。活動人員数には課題が残るものの、機動力を発揮しながら各団体の目的に即した活動を早期から展開しており、両団体が物資支援に果たした役割は大きいと言えるだろう。

5. 事例分析Ⅱ: まごころネットと協議会

本章では連携を活かし、多くのマンパワーを動員して被災地支援を行った団体として、まごころネットと協議会を取り上げる。図4に両団体の組織体制の概要図を示す。図中に示したように、まごころネットは59の災害支援団体と個人ボランティア、協議会は342の災害支援団体の連携により成り立っており、物資班やがれき班といった小さな活動班に分かれて支援活動に取り組んでいた。このため、両団体を通して支援活動に取り組んだ人員は非常に多くなっている（図5参照）。

(1) 各団体の活動概要

a) まごころネット

まごころネットは、遠野市を活動拠点とするNPOや企業が中心となり2011年3月28日に設立された。活動拠点は岩手県遠野市。全国から訪れた支援団体や個人ボランティアをとりまとめ、岩手県内7市町村で泥だしやコミュニティ支援など幅広い活動を行っている。

物資支援としては、被災地の地元住民を雇用し被災者宅の戸別訪問を行ったり、小さな避難所の位置を調査し、

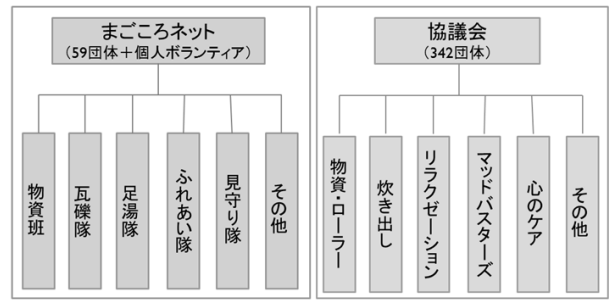


図4 まごころネット(左)と協議会(右)の組織体制

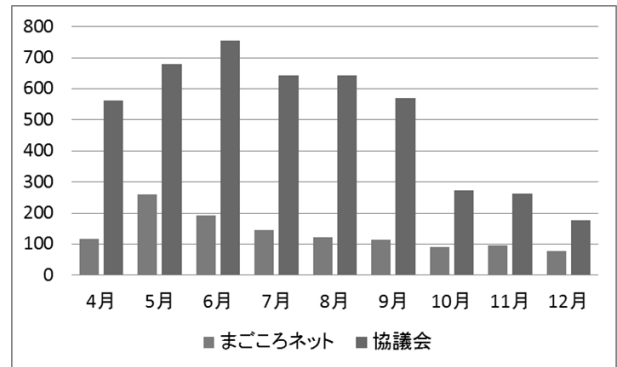


図5 両団体の1日当たりの活動人員数 単位:人 (2011年4月~12月まで月毎の平均値)

行政の支援が行き届きにくい場所へ積極的に物資を配布する等の活動に取り組んだ。

b) 協議会の活動

協議会は、支援活動のために石巻に訪れたNPO/NGOの情報共有を目的に2011年3月20日に設立された。活動拠点は石巻専修大学であり、主に石巻地区の被災者支援に取り組んだ。2012年11月になると「みらいサポート石巻」と団体名を改称し、現在は復興支援として震災の語り部事業などを行っている。

物資支援は基本的に350近くの参加団体が個別に取り組んでおり、各々が調達した物資は専修大学内に設けた倉庫に保管し、互いにプールして利用していた。また、参加団体だけでは調達できない物資は石巻災対本部や自衛隊に相談することで調達できた。

(2) 各団体の特徴と課題

a) まごころネット

まごころネットの特徴は、物資班以外の活動班（がれき隊や足湯隊など）も積極的にニーズ収集と物資配布に関与し、末端の被災者まで物資を配布した点にある。多数のマンパワーを利用して幅広い活動を展開することで、活動間の外部性や費用の補完性を活かすことができた。

こうした特徴の背景には、1) 遠野市社協が設立当初からまごころネットに参画したため、個人ボランティア

を他自治体よりも早く受け入れることができた点、2) 遠野市自体には大きな地震被害が無く、津波被害を受けた沿岸市町村へのアクセスもよかった点、3) 以前から遠野市で活動し、被災地に縁のある人間を中核として運営されていた点、などがある。まごころネット理事長の多田氏は「中でも遠野市社協の協力は非常に大きかった」と述べている。このような背景から、まごころネットは発災直後から多くのマンパワーを確保することができ、末端の被災者までの物資配布が可能になった。

ただし、現在は人手が必要な活動がほぼ終息しており、活動継続に必要な資金の確保や長期的に小規模活動を行っていく人員の確保に苦労している。即ち、組織の持続可能性の課題に直面している。

b) 協議会

協議会の特徴は、参加団体間で物資を共同利用し、さらに行政や自衛隊による調達物資も活用することで多種多様な物資を調達できていた点、加えて多数の参加団体が独自に物資配布活動を展開し、石巻地区全体にまんべんなく物資を配布した点にある。

この特徴の背景には、1) 石巻市内に甚大な被害がもたらされた結果、多くの人や物が石巻に集まったこと、2) 石巻災対本部、自衛隊、石巻社協（災害 VC）が発災初期から NPO/NGO の活動に協力・理解を示したこと、などがある。石巻の被災状況はマスコミ等で大きく取り上げられ、さらに仙台からのアクセスも良かったことから、石巻には3月中から100を超える支援団体が集まっていた。加えて石巻社協の協力により、数多くの支援団体の調達物資を一括で保管できる物資倉庫の場所も早期に確保することができた。こうした背景が、協議会の物資支援に効果的に働いたと考えられる。

ただし、時間の経過と共に参加団体が独立した活動を実施するようになり、組織間の連携が薄れてきたのも事実である。現在はみらいサポート石巻の名称で復興活動に関与しているものの、組織体制は設立当初と異なっている。

(3) まとめ

両団体の共通点としては、1) 災害支援に関する活動実績やノウハウがない中でも、多くの人員を動員することで末端の被災者まで物資を配布していたこと、2) 参加団体間や行政と協力しながら活動を行っていたこと、3) 団体の持続可能性の担保が難しいことが挙げられる。即ち、永続的な活動継続は難しいものの、複数団体が連携し、特定地域内の末端の被災者まで物資を配布できていたと言える。この事実は、事例分析Ⅱで取り上げたような団体は、事例分析Ⅰで取り上げたような団体の活動を補完することができる可能性を示唆している。

表-1 調査対象団体の実態及び意義と課題

| | AARとCF | まごころネットと協議会 |
|-----------|--|---|
| 活動内容 | 団体の活動目的の達成に向け、日頃の活動を活かし専門性が求められる活動も実施。 | 瓦礫処理やコミュニティ構築事業など、専門性が無くとも実施可能な活動が中心。 |
| 資金力 | 高い | 低い |
| 活動人員 | 少数 | 多数 |
| セクター内の連携 | 他支援団体との積極的な協働は見られない。 | 参加団体とは頻繁に情報交換・共有を実施。 |
| 他セクターとの連携 | 法人、個人、助成団体から多額の活動資金を確保。 被災地入り直後に行政と連絡をとる。 | 行政の協力により活動拠点を確保。 行政や自衛隊と頻繁に情報交換・共有を実施。 |
| 活動意義 | 機動力を発揮しながら団体の目的に合わせた活動をし、他団体では対応困難な物資も素早く配布 | 複数団体が連携することで、単独団体では手が回らない末端の被災者まで物資を配布 |
| 課題 | 自己完結型の支援が基本のため人員不足に直面 | 団体の持続可能性を担保出来ない |

6. おわりに

本研究では、物資支援で活躍した NPO/NGO 4 団体の活動内容を、ウェブによる情報収集やヒアリング調査を通して詳細に把握した。さらに、把握した活動実態から、機動力を発揮した団体と連携を活かした団体、の2タイプの団体の活動意義と課題を明らかにした（表-1参照）。

本研究を通して、NPO/NGO による災害支援は、東日本大震災の事例を用いても既存研究で指摘されているように「機動力と連携のバランス」が重要であることが確認できた。加えて、弱者支援を目的に早期から活動を開始した AAR のように「特定目的に向け機動的に活動できる団体」と、石巻地区内の円滑な支援のために複数の関係団体と連携した協議会のように「特定地域内の連携に向け活動する団体」の調整が、現段階では不十分であることも確認できた。こうした事実から、今後の災害時には、「同目的を持つ団体の連携」と「地域間の連携」をどのようにすりあわせるかが重要になると考えられる。

参考文献

- 1) Wise, Charles R.: Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing?, Public Administration Review 66(2), pp.308-318, 2006
- 2) Kweit, Mary Grisez, and Robert W. Kweit: A Tale of Two Disasters, Publius 36(3), pp.375-392, 2006.
- 3) Elikensberry, A. M., Veronica Arroyave, Tracy Cooper: Administrative

Failure and the International NGO Response to Hurricane Katrina, Public Administration Review 67(1), pp.160-170, 2007

- 4) 桜井正成編著: 東日本大震災と NPO・ボランティア, ミネルヴァ書房, 2013
- 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, p.36, 2012
- 6) 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) 盛岡タイムス Web News, 『本県で活動のボランティアは 16 万 3000 人 初めての官民連絡会議開く』, 2011 年 7 月 29 日
- 8) 渥美 公秀: 災害ボランティアの動向—阪神・淡路大震災から中越地震を経て, 大阪大学大学院人間科学研究科紀要 33, pp.97-112, 2007
- 9) 中村 太, 小柳 順: 自衛隊と災害 NPO のパートナーシップ—アメリカの災害救援をてがかりに—, 防衛研究所紀要. 5(3), pp.1-28, 2003
- 10) 管 磨志保, 福留 邦洋, 越村 俊一: 災害ボランティアを踏めた被災者支援システムの展開, 地域安全学会論文集 (7), pp.405-410, 2005
- 11) 陳 穎, 杉万 俊夫: 四川大地震被災地における中国 NGO の救援活動—「NGO 備災センター」の事例—, 集団力学第 27 卷, pp.131-157, 2010

(2014. 4. 25 受付)