

研究ノート

災害時におけるサードセクターの役割に関する一考察 東日本大震災での事例をもとに

渡邊圭¹、齋藤渉²、阿部裕二³

¹東北学院大学、²東北大学大学院、³東北福祉大学

要旨

本稿では、災害時のサードセクターが果たす役割を検討に向け、その復興のグランドプラン『東日本大震災からの復興の基本方針』にて、ボランティアに加えNPO法人を復興の担い手として位置付けた大規模災害である東日本大震災を対象とし、そこでのボランティアやNPO法人による活動や実践の整理に取り組んだ。

災害時のボランティア活動については、日本の災害対策上における主体の1つとして明示されているように、被災3県を中心として展開されている。その一方で、東日本大震災の発災を機に、全国各地において「東日本大震災」をその活動目的に位置付ける団体が設立され、被災3県を中心とした非営利活動が展開されてきている。これらの活動の整理より、同じサードセクターに属するが、それぞれが果たす役割には若干の相違がみられており、災害時のボランティア活動は、被災地域における緊急社会システムとしての役割を果たしていると考えられる。一方で、NPO法人による活動は、その組織のミッションに基づき展開されることから緊急社会システムという代替・補完を越えて地域課題解決までの役割を担う可能性を有していることから、災害対応の前線となる市町村レベルにおいて、行政とサードセクターの関係性を再考する必要があるといえる。

キーワード：東日本大震災、サードセクター、災害救援、災害ボランティア、NPO

1. はじめに

2015年に開催された第3回国連防災会議において採択された『仙台防災枠組2015-2030』では、災害リスクの削減に向けた、市民社会組織（Civil society）、ボランティア（Volunteers）、ボランティア団体とコミュニティ団体（organized voluntary work organizations and community-based organizations）といった地域のステークホルダーの具体的な役割と期待に関する記述がなされている（UNDRR2015：20）¹⁾。

この記述に対して、菅野（2015a）は東日本大震災以前の災害対応における担い手に関しては、行政と個人のボランティアとの連携が中心的なテーマであったとし、サードセクターの組織が災害時に活躍することは自明ではなかったとの指摘したうえで、東日本大震災後には、一転してサードセクターの組織が行政施策上の前提－NPOなどが被災者支援や新たな地域づくりの主体として認識される－になっていると指摘²⁾をしている。

この指摘をもとに、日本における災害対応とサードセクターの関係を概観していくと、「ボランティア元年」と称された阪神・淡路大震災において、災害時のボランティア活動が社会的に認知されることとなり、その被災地域において展開された多岐にわたる活動によって、“ボランティア”というものが“新た

な社会の担い手”として社会から好意的に受け付けられることとなった。その後、1997年の日本海において起きたナホトカ号重油流出事故でも多くのボランティアが重油の回収作業に従事している。このような、災害時のボランティア活動によって、自発的かつ営利を目的としない一般市民による“非営利活動”への社会的な関心が高まることとなり、その帰結として、ボランティア団体を含む任意の市民組織が法人格を取得することを可能とする NPO 法³⁾ が1998年に成立・施行されることとなる。同法の施行によって災害時に限らず、多くの市民組織が法人格を取得し、様々な社会課題解決に向けた実践や活動を展開している⁴⁾。2011年の東日本大震災では、「新しい公共」の御旗のもと、内閣官房震災ボランティア連携室が設置されるなど、政府と民間の連携体制構築が推進され、2013年の災害対策基本法改正⁵⁾、行政、社協（災害ボランティアセンター）、ボランティア組織（NPO 含む）の三者連携体制⁶⁾の構築推進、2019年の防災基本計画の改定⁶⁾など、東日本大震災後の災害対策では、行政の側からは積極的な民間組織の連携体制構築が推進されてきている。

しかし、このような災害時の民間支援活動の台頭に対して、仁平（2012）は、1995年の阪神・淡路大震災による民間の台頭に対して、災害という状況において機能不全に陥った行政と活躍する民間という図式を定着させたとして指摘し、2011年の東日本大震災においても民間の機能不全の理由を行政が足を引っ張るといような、行政の役割・機能を民間が代替・補完するという関係性の認識がなされていると指摘⁷⁾する。

前述した菅野や仁平の指摘を踏まえると、1995年の阪神・淡路大震災及び2011年の東日本大震災を機に、ボランティア活動を含む災害時のサードセクターに対する社会の“まなざし”が変化しているのではないかと考えることが出来る。1995年の阪神・淡路大震災では、“新たな社会の担い手”としての位置づけがなされているが、2011年の東日本大震災では、災害対応における公民の連携体制構築が課題として認識されるほど、災害やそこからの復興における“課題への対応や解決の担い手”としての位置づけがより強く意識されてきている。東日本大震災においては、国が示した『東日本大震災からの復興の基本方針』においては、ボランティアに加え NPO が復興の担い手として位置付けられるなど、その活動や実践に対する期待が見て取れる。

ここまでの整理より、阪神・淡路大震災と東日本大震災という2つの災害を経て、災害時のサードセクターの位置づけが、個人のボランティアも含む草の根的な市民活動から、国の災害対応、復興施策における主体のひとつとして変化してきていることがわかる。そのため、災害対応におけるサードセクターの位置づけを考える上で東日本大震災が1つの契機となっていると考える事ができるが、菅野（2015b）において、東日本大震災では個人のボランティアに加えサードセクターの組織による様々な活動が着目され、その活動に関する報告等はあるものの、その総体をつかもうとする取り組みは少なく、災害時の実態は不明瞭であると指摘⁸⁾されているように、個々の団体や組織の活動報告等が散見し、災害時のサードセクターの全体像が把握されていないといえる。

そこで、本稿では、災害時のサードセクターの役割を検討していくため、先述したように災害時のサードセクターの役割に大きな変化をもたらしたと考えられる東日本大震災を事例として捉える。

2. 先行研究の検討と分析の視角

まずは、本稿におけるサードセクターの概念定義について確認しておく。まず、サードセクターと他セクターの関係性については、どのような組織が含まれるかは国や論者による相違—宗教団体、協同組合、コミュニティ組織の扱い方—はあるものの、図1のような整理となる。

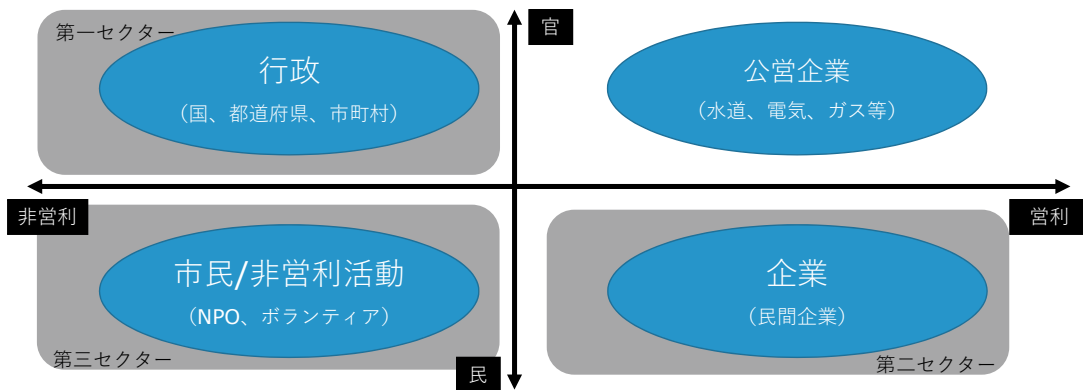


図1 日本におけるセクターの構図 (齋藤作成)

第一セクターは、公的な立場であることから各種公共サービスの提供に役割を担う行政である。第二セクターは、市場における営利活動を行い経済の活性や雇用の創出を担う民間営利企業として位置付けることができる。残る第三セクター(サードセクター)が、多岐にわたる市民活動やボランティア活動、NPO活動などの非営利活動となり、サードセクターを市民活動や非営利活動として確認することができる。なお、図1における公営企業に関して、地方公営企業法では、地方公共団体の経営する企業組織の範囲-水道事業、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業、電気事業、ガス事業、病院事業、条例範囲内で定める企業-が定められている。同法の基本原則において、「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない」との述べられているように、地方公共団体が先述する範囲の企業活動を行う(経営すること)によって、地理的・社会的条件等によって民間事業者の参入が見込まれない地域における公共の福祉増進が図られる。

また、サードセクターの概念の整理にあたっては、Pestoff (1998) の福祉トライアングル-「国家(公共市場)」、「市場(民間企業)」、「コミュニティ(世帯・家族)」の関係性-(図2)を援用し、組織間の領域を越えて広がり、国家、市場、コミュニティの領域にまで及ぶものをサードセクター(第3セクター)として規定する方法も有用であると考えられる。

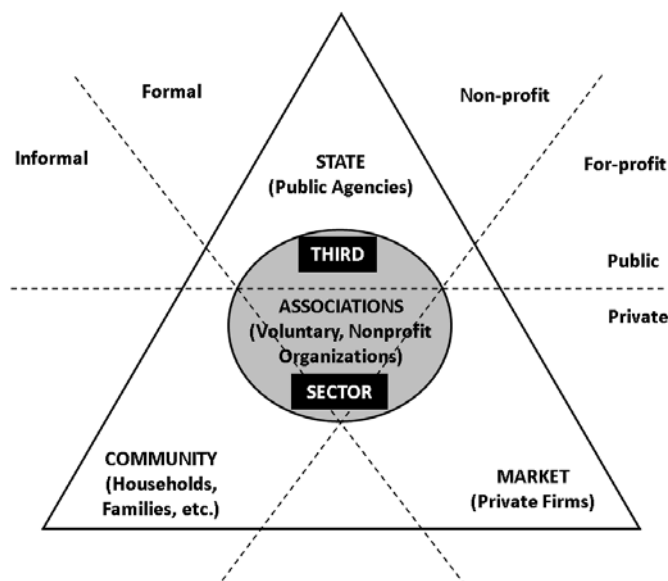


図2 ベストフの福祉トライアングル: Pestoff (1998)⁹⁾

ただし、このペストフによるサードセクターの位置づけに関しては、平常時における各主体間の関係性を規定しているものであるため、本稿において災害対応との関係でみていく場合には、災害社会学にて用いられる「緊急社会システム (emergency social system)」¹⁰⁾ という枠組みも加味して規定していく必要がある。

被災地域内では、既存の諸社会システムの各主体—行政・企業・個人や家族・コミュニティーが災害という外的な衝撃を受けることにより、システム内の自助能力を超える破損・崩壊（システム内だけの緊急対応の限界）が生じ、諸社会システムとして機能不全に陥ってしまう。そこで、既存の諸社会システム外からのフォーマルもしくはインフォーマルにわたる支援や資源が投入されることで、一時的に災害により破損・崩壊した既存の諸社会システムの代替補完の役割・機能を果たす仕組みとして緊急社会システムが立ち上がるとされている。ここでのフォーマルな支援は各種の災害対策法制度に基づく対応であるが、このインフォーマルな支援こそが、1995年以降に着目されることとなる災害時のボランティア活動であり、2011年以降ではそこにNPOなどの非営利組織による活動も位置づけられてきている。先述した、『仙台防災枠組2015-2030』¹¹⁾ においてもサードセクターを構成する組織に対して災害対応や減災 (Risk reduction) に関する計画の策定と実施、国や地方公共団体が策定する計画や実施への協力などという具体的な役割が期待されるなど公式的な観点からの重要性が高まっている。

災害対応と非営利組織の関係を論じた、Benson, Twigg, & Myers (2001) は、非営利組織 (NGO) が自然災害への対応 (減災) や復興プログラムの主体とするには多くの課題—業務上のプレッシャー、人材不足、制度の問題、スタッフへの実践的な指導の欠如など—の克服が必要であると指摘¹¹⁾ している。Bankoff (2009) は、フィリピンにおける国家と非営利組織 (NGO) のそれぞれの災害リスクの認識が異なるとしており、非営利組織 (NGO) は、その組織の理念を通して地域社会に必要とされるサービスに着目していると述べる¹²⁾。これらの諸外国における議論からは、災害時には非営利組織が一定の役割を果たす可能性を有してはいるが、災害対応の主流としての位置づけはしていない。

一方で、アメリカにおける災害時のボランティア活動について紹介した柏木 (2015) は、アメリカにおける災害対応の前提となる考え方として、あくまでも政府機関 (FEMA) は脇役であり、主になるのは組織化されたボランティアである民間非営利組織 (NPO) であって、これら NPO は単独で災害対応を担うのではなく、NPO 間の相互連携や政府機関、企業とのパートナーシップを形成していると述べており、災害ボランティアというもののこのような幅広い枠組みで考える必要性を提起¹³⁾ している。また、柏木は、アメリカの災害時に救援支援を提供している民間非営利 (NPO) 組織の活動について、日常的に地域社会を対象とした諸サービスを提供している組織もその活動を拡大させ、被災地域内の様々なニーズに対応していることを指摘している。

災害対応とサードセクターに関する議論を必ずしも網羅することはできていないが、ここまでの整理より災害時におけるサードセクターの役割を考察するためには、個々の災害を対象として、そこでのボランティア活動と非営利組織 (NPO) の実態を分析していく必要があるといえる。それは、ここまでみてきた諸議論からわかるように、包括的な災害対応システムを設計するにあたって、行政と民間の連携体制の構築は自明のことである。しかし、災害という現象自体、災害社会学者の Quarantelli (2000) の指摘¹⁴⁾ を援用すると一過性の緊急事態とは異なる対応が求められる社会現象として捉える必要があることから、様々な Hazard (災害因) や被災地域の Vulnerability (脆弱性) の影響を受け変化する災害リスクの性質を考慮する必要があり、個々の災害時の実態を個別事例として分析する必要がある。そのうえで、各事例間の共通や相違の比較検討を行うことで包括的な災害対応システムを設計していくことが可能となると考える。

そのため、本稿では、サードセクターによる災害対応について、東日本大震災でのボランティア活動と

非営利組織の実態を整理していくこととする。なお、非営利組織に関しては、内閣府が実施した調査『東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査』¹⁵⁾での回答団体の内訳をみていくと、NPO 法人 44.4%（うち認定 NPO 法人が 6.9%）、社団法人 9.7%、財団法人 9.7%、それ以外の任意団体・個人事業主（法人格未取得） 29.8%という構成となり、被災地支援を行った非営利組織の多くが NPO 法人であったことから、NPO 法人を対象として分析を行う。

3. 東日本大震災におけるサードセクターの実態

東日本大震災におけるボランティア活動に関して、全国社会福祉協議会が公表している集計資料¹⁶⁾によると、東日本大震災の被災 3 県（岩手県、宮城県、福島県）の各社会福祉協議会設置の災害ボランティアセンターを通じて活動したボランティア数は、2011年 3 月～2018年 1 月の期間において 3 県合計で 1,545,667名に上ったといわれている（表 1）。

表 1 東日本大震災での災害ボランティア活動者数の推移

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
岩手	320,023	121,618	41,055	29,192	20,165	14,745	8,579	258
宮城	494,015	118,503	60,212	38,972	26,658	15,920	11,784	412
福島	143,792	17,218	16,242	17,060	11,641	9,504	7,762	337
合計	957,830	257,339	117,509	85,224	58,464	40,169	28,125	1,007

出所：全国社会福祉協議会「被災地・災害ボランティア情報東日本大震災10年」
<https://www.saigaivc.com/earthquake/311,2022/2/10> をもとに渡邊作成

この表からもわかるように、東日本大震災での災害ボランティアについては、発災からの時間経過に伴う被災地域の復旧・復興の進捗状況を受け、その活動者数は年々と減少している。この東日本大震災でのボランティア活動について、1995年の阪神・淡路大震災との比較を行った、三谷は、4つの特徴－（1）ボランティアの参加行動が、被災地の場所、コーディネート機関の態度、発生時期などの要因により左右された可能性がある、（2）平常時には参加が難しい就業者（高時給・長時間労働者）や操業短縮経験者が参加する傾向にあった、（3）震災ボランティア活動の内容が多様化してきていること、（4）震災ボランティア活動はマクロな規模のボランティア人口の拡大にほとんど寄与しない－があると指摘¹⁷⁾する。そのうえで、三谷（2013）は、東日本大震災はボランティアの活動の基盤システムの形成やボランティア論を問い直す契機になると述べているが、東日本大震災でのボランティア活動を受け、災害対策基本法の改正や行政、三者連携の推進など、災害時のボランティアの活動に向けた様々な仕組みづくりが構築されているように災害対応におけるボランティアの重要性が再認識されたのが東日本大震災であったといえる。

一方、東日本大震災における非営利組織の実態はどうだったのであろうか。先述した内閣府の調査結果では、発災直後に被災地支援を開始した団体が 19%であり、3 日以内に活動を開始した団体数は 37.9%というように迅速な支援が展開されていたことが分かる。このような迅速な支援を可能とした背景として、東日本大震災での支援活動を展開した団体の多くは小規模な団体であり、早急な意思決定と行動が可能であったと考えられる。また、災害支援活動の内容は多岐にわたっており、支援内容に関する複数選択回答では、「物資の提供（178団体）」が最多となり、「情報の収集・発信に関する活動」（134 団体）、「物資等の運搬作業（131団体）」、「義損金の提供・被災地外での募金活動（128団体）」という順での活動内容となっている。他にも、「被災者の医療・衛生に関する活動（49団体）」、「救助に関する活動（27団体）」、「言語に関する活動（20団体）」など専門性を活かした活動が展開されていたことが分かる。

また、日本 NPO 学会（2017）が行った調査『東日本大震災後設立の NPO における活動実態と今後の

展望調査報告書』¹⁸⁾によると東日本大震災でのNPO法人による活動は、震災前に設立されていた既存団体のみが実施したわけではないことが分かる。同調査では、震災後に新規設立された団体（71団体）を中心としており、内訳として、NPO法人51（うち認定NPO法人2団体）、一般社団法人20（うち公益社団への移行1団体）となっている。各団体の設立にあたっては、被災地内設立（39法人54.9%）の場合、設立者は被災者としての使命感より地元住民からの共感、人脈を得て法人を設立しており、被災地外設立（19法人26.8%）の場合には、設立者が過去のノウハウや人脈を活用して被災地域へ支援を呼び込んでいる。各法人の活動開始時期をみていくと、緊急期（発災～3か月後）に、3法人（4.2%）、復旧期（4か月～1年）、に19法人（26.8%）、復興期（1年～5年）に47法人（約66.2%）となっており、時間の経過と共に漸増している。また、各法人とも活動開始時期より「被災者支援」や「コミュニティ再興」という大きなミッションをもって活動に従事しているが、時間経過に伴いそのミッションを「困窮者支援」「コミュニティ形成」「人材育成」へというように、震災により顕在化した社会課題に向き合う内容や中長期を見据えた内容に変化させる法人もあったと指摘されている。なお、同報告書の調査団体の主な活動内容については、表2のように整理されており、地域住民や地域課題などの顕在化されたニーズから潜在的なニーズに至るまで柔軟かつきめ細やかな、幅広い活動が展開されてきていたことが見て取れる。

表2 調査団体の主な活動分野における主な活動内容

主な分野	活動内容
緊急支援	避難所運営、物資配給、炊き出し、瓦礫撤去
中間支援	ボランティア・コーディネーション、組織支援
対人支援	乳幼児支援、子ども支援、女性支援、高齢者支援
コミュニティ形成	仮設住宅支援、まちづくり、社会教育、人材育成
事業創出	一次産業、商品開発、雇用創出、ツーリズム
福祉	障がい者、社会困窮者、介護
環境・放射能対策	環境保全、放射能対策

出所：日本NPO学会編『東日本大震災後設立のNPOにおける活動実態と今後の展望』¹⁸⁾ 25頁

ここまで、内閣府及びNPO学会の報告書に基づき、被災地域で活動を行ったNPO法人の実態を見てきたが、内閣府の調査は発災直後の実態、NPO学会の調査では、発災から5年経過時点の実態となっている。では、発災10年が経過した現在はどうのような実態なのであろうか。

本来の復興期間－東日本大震災復興基本法第3条による基本方針¹⁹⁾に基づき発災直後に設定された当初の2011年度から2020年度の期間－が終了し、一応の公式的見解としての“復興”がなされたとされる時期である。しかし、「復興・創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針（2019年12月）²⁰⁾の閣議決定により復興・創生期間後の方針が示されたことを受けて「復興庁設置法などの一部を改正する法律（2020年3月3日）」が出され、復興庁の10年間延期による新たな復興期間（「第2期復興・創生期間」）²¹⁾が進行しており、被災3県における非営利組織による各種支援活動は継続されていると考えられる。その実態把握のために、内閣府NPOホームページ²²⁾にて検索する事のできるNPO法人情報（NPO法人ポータルサイト）を参照し、活動目的に「東日本大震災」のワードがある団体と主な活動内容に「災害救援」がある団体についてそれぞれ整理すると2021年12月時点で次のような実態であった。

表3 活動目的に「東日本大震災」のワードがある団体

所轄庁	団体数	うち解散した数 (2021.12時点)	所轄庁	団体数	うち解散した数 (2021.12時点)
北海道	2		大阪府	3	1
岩手県	28	7	兵庫県	1	
宮城県	20		島根県	1	
福島県	48	4	広島県	1	
秋田県	1		香川県	2	
茨城県	1	1	愛媛県	1	
栃木県	1		宮崎県	1	
埼玉県	6		鹿児島県	1	
千葉県	3		札幌市	3	1
東京都	53	13	仙台市	12	
神奈川県	2		さいたま市	1	
山梨県	1		横浜市	2	
長野県	4		川崎市	1	
愛知県	1		浜松市	1	
三重県	1		大阪市	2	
京都府	1		神戸市	1	

出所：内閣府「NPOポータルサイト」(https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal, 2022/2/10)を参照し齋藤作成

活動目的に「東日本大震災」のワードがある団体は、全国207団体あり、うち発災後に設立された団体が212団体（被災3県内96団体、被災地域外116団体）であるが、年度別に設立件数を整理すると図3にあるように、2012年にピークを迎えその後の設立件数は減少している。一方で、発災前より活動している6団体（所轄：岩手県1団体、埼玉県1団体、東京都3団体（うち、1団体は2020年に認証取消のため解散）、香川県1団体）については、それぞれ2000年以降の設立であるため、震災後に目的の変更・追加をしていると考えられる。なお、2013年度より解散している団体（27団体）もあり、解散理由をみると、「社員総会の決議（18団体）」、「(NPO法)43条に基づく認証の取り消し（8団体）」、「不明（1団体）」となっている。

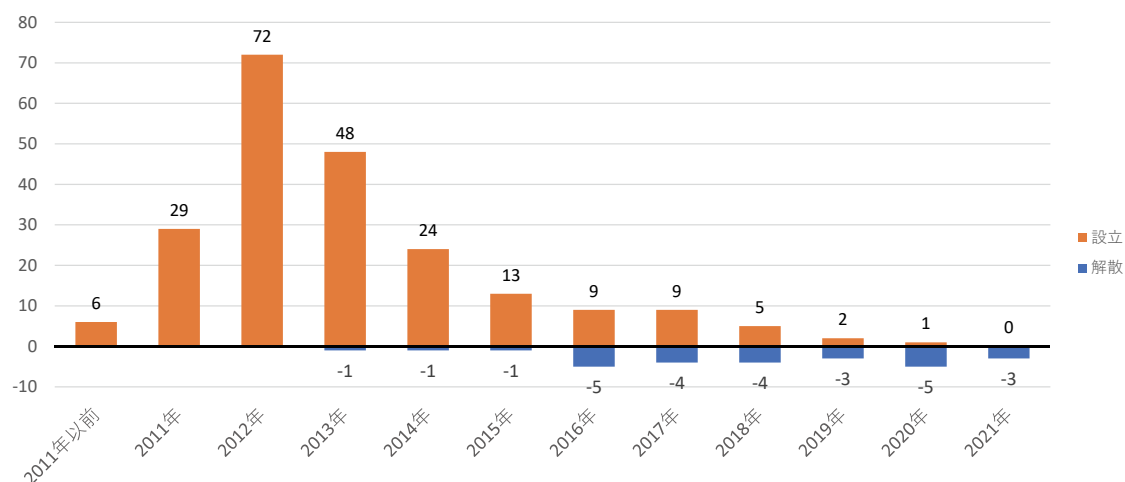


図3 活動目的に「東日本大震災」のワードがある団体の設立件数の推移

出所：内閣府「NPOポータルサイト」(https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/, 2022/2/10)を参照し齋藤作成

ここから、より東日本大震災での実態を明らかにするため、活動目的に「東日本大震災」のワードがある団体について、所轄庁を東日本大震災の被災3県内に限定化した場合、約半数の118団体となり、その内訳では、岩手県38団体、宮城県32団体（仙台市11団体含む）、福島県48団体となっている。各県の設立時期については、表4のとおり整理されるが、先述の全国的な動向と同様に各県とも2012年度の設立が顕著に多く表れている。一方、2015年より解散をしている団体が11団体あり、その解散理由はすべて「社員総会の決議」となっており、時間経過と共に進行する被災地域の復興状況を受け、活動の収束に至ったのではないかと推測される。

表4 被災3県において活動目的に「東日本大震災」のワードがある団体の設立件数の推移

		2011年以前	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	合計
岩手	設立	1	4	15	10	1	3	2	2	0	0	0	0	38
	解散	0	0	0	0	0	0	0	-1	0	-1	-3	-2	-7
宮城	設立	0	5	15	4	3	2	0	1	1	1	0	0	32
	解散	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
福島	設立	0	9	9	13	5	3	3	2	4	0	0	0	48
	解散	0	0	0	0	0	-1	0	0	-1	-1	-1	0	-4

出所：内閣府「NPOポータルサイト」(<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/>, 2022/2/10) を参照し齋藤作成

この被災3県内に設立されたNPO法人は、いかなる活動目的を有しているのだろうか。同ポータルサイトを使用して、活動目的を整理していくと、多くの団体は、東日本大震災後に設置されていることもあり、被災地域の支援（50団体）や被災された住民への支援（31団体）をあげている。また、高齢者や障害者、子どもなどの災害時要援護者への支援を活動目的としている団体（10団体）、福島県内の原子力災害に伴う避難者への対応や支援（7団体）、風評被害対応（3団体）などがあげられている。なお、被災3県の全団体（118団体；解散した11団体含む）の活動目的にどのような共通性が見られるかを分析するため、KH Coda (Ver.3.Beta.03d) を使用し、共起ネットワーク図（出現パターンの似通った語を線で結んだネットワーク図）を作成した（図4）。分析にあたり、語の取舍選択に関しては、「名詞」、「固有名詞」、「人名」、「地名」に絞り、「事業」、「目的」、「東日本」、「大震災」の用語は除外している。最小出現回数は5に設定している。また、共起関係の絞り込みにおいては、強い関連をみるため Jaccard 係数を0.25としている。

更に、被災3県内の団体の活動傾向を把握していくために、内閣府のポータルサイトにおいて公開されている各団体が定款や設立趣旨書に記載する「主たる活用内容」の情報をもとに、所轄庁である岩手県、宮城県（仙台市含む）、福島県の各被災県と20の活動のクロス集計を行った結果を図5で示す。NPO法人の活動は、NPO法で定められた20分野の非営利活動のいずれかに当てはまる必要があるが、活動の結果として目的に貢献することや、1つの目的で複数の分野に当てはまる事も可能であるため、本稿で取り上げる団体では、その活動内容が最大19となる団体（4団体）も存在している（活動内容が1つの団体も4団体存在している）。

活動内容の傾向をみていくと、3県で見た場合、「まちづくり」を選択が96団体、次いで「子供の健全育成」「連携・助言・援助」が同数で87団体となっている。各県別にみると、岩手県では、「まちづくり（33団体）」「学術・文化・芸術・スポーツ（31団体）」「災害救援（31団体）」となり、宮城県では、「まちづくり（24団体）」「連絡・助言・援助（22団体）」「子供の健全育成（21団体）」、福島県では、「まちづくり（39団体）」「子供の健全育成（37団体）」「連絡・助言・援助（37団体）」の順となっている。各県とも主な

題解決に貢献ないし取り組んでいると捉えることができる。そして、そこでの役割は、震災によって生じた諸課題に関して、行政の代替・補完としての役割を担うのではなく、地域の復興に関する課題解決に向けて、それぞれの団体の持つ専門性や資源を活用した現場の実態やニーズに即した課題解決のための主体として位置付けることができるのではないかと考えられる。

4. 災害時におけるサードセクターの役割について

災害時のサードセクターの果たす役割については、既に見てきた災害時のボランティアによる諸活動が国の災害対策関連の法制度や施策に位置付けられていることから、発災後の対応から被災地域の復旧・復興に至るまで多岐にわたる役割を果たすことが確認されている。

ではその役割はどのようなものであるか、本稿で着目した災害時のボランティア活動とNPO法人による活動をもとに、「緊急社会システム」と「ペストフの福祉トライアングル」の2つの視点からその役割を検討しておくこととする。

まず、災害時のボランティア活動については、前述した仁平の指摘⁷⁾にもあるように、機能不全となった行政に代わって災害対応における不足部分を補うという、まさに緊急社会システムとしての役割である。このことは国の災害対応施策において、災害時のボランティアの環境整備や行政とボランティアの連携体制の構築が推進されていることから、そのような期待が持たれていることが分かる。一方で、ペストフの福祉トライアングルで考えた場合の災害時のボランティア活動についても、各領域の一部の代替・補完としての位置づけになると考えられる。それは、災害時のボランティア活動自体が、今や災害対応や被災地域の復興において欠かせない役割・機能であるといえるが、その活動自体が非常事態という特別な状況下での個人の自発的な善意に依拠するヒューマンサービスであることから、中長期的な継続性を担保できないことや合理的なマネジメントが難しい等の限界があるからである。

では、NPO法人による活動は、どのような役割を果たすと考えられるのか。東日本大震災以前の災害時においても、民間非営利組織による諸活動がなされていたと考えられるが、日本におけるサードセクターの法人格についての本格的な整備後に東日本大震災が発災したことや、日本の場合、歴史的観点、もしくは政策的観点からも、災害時の“民間支援（法人格を持たない団体等）”はボランティアによる諸活動の方に注目が偏在していることから、災害時のNPO法人による活動が評価されることとなるのが東日本大震災後であったのではないかと考えられる。国の復興のグランドプランとしての「東日本大震災からの復興の基本方針」にて、被災地復興の担い手としてNPO法人が位置付けられているが、これは、震災以前にだされた「新しい公共」の考え方があったためではないかと推察する。

本稿での東日本大震災におけるNPO法人の実態を整理すると、災害時のボランティア活動と同様にNPO法人は被災地域を対象とした活動を展開しているものの、その活動を規定しているのは個人レベルの意思ではなく、組織としてミッションであることが明らかに異なる点である。加えて、災害時のボランティア活動は個人の能力に依拠することもあり、専門性を有する質的な活動よりもマンパワーのような量的な活動が多くみられることに比して、NPO法人による活動は、20種類にわたる特定非営利活動という領域に基づく活動であり、領域によっては高い専門性が求められる活動も存在している。そのため、両者は同じサードセクターという領域に位置付けられてはいるものの、NPO法人は、公助と自助の代替・補完として形成される緊急社会システムという限定的な役割だけに留まらないのではないかと。むしろ、災害時のNPO法人による活動は、ペストフの福祉トライアングルにあるように、各領域を横断する形で、20種の特定非営利活動を基盤として災害時の対応を展開していくものであると考えることができる。そして、人員や活動資金というような組織論的な観点よりその活動を左右する要因はあるにせよ、各団体のミッションに基づき「災害対応～復興支援～平時の地域課題」への対応というようなシームレスな活動を展開

することができるのではないかと考えられる。

上述した、東日本大震災における災害時のボランティア活動、及びNPO法人の活動が果たす災害時の役割の考察からは、災害時のボランティア活動が既に災害対応を担う主体の1つとして位置づけがなされているが、NPO法人などのサードセクターもその担い手になりうる可能性を有していることが分かる。しかしながら、日本の災害対策上では、都道府県レベルでは、2018年の西日本豪雨災害の経験に基づき三者連携体制の構築が進められているものの、市町村レベルにおける行政とサードセクターの関係については、未だ不明瞭であり、今後、各種資源の有無という課題を加味する必要があるにせよ、市町村レベルでの災害対策上の行政とサードセクターの組織の連携体制のあり方を検討していく必要があると考えられる。特に東日本大震災を経験している被災3県においては、未だ復興の途にあることから、そこでのサードセクターの諸組織による対応や功罪についての評価に併せて取り組んでいく必要があるといえる。

5. おわりに

本稿では、東日本大震災を1つの事例として、そこでのサードセクターによる災害対応の実態把握として、災害時のボランティア活動の状況の整理、内閣府のポータルサイトの情報をもとに法人の状況の整理を行った。災害時のボランティア活動については、過去の災害時の経験を活かし、従来の災害時と同様かそれ以上に東北の被災3県を中心として多岐に渡る活動が展開されてきている。一方で、サードセクターの組織であるNPO法人による活動も被災3県を中心として展開され、様々な被災地域内でのニーズに対応している。

しかし、本稿では、東日本大震災におけるサードセクターの実態を分析しているものの、あくまでも報告書やデータベースの整理によるものであり、被災地域の現場にて展開されている具体的な活動を分析できてはいない。そのため、被災3県における発災後の実態の輪郭部分しか捉え切れておらず、今後、具体的な実態調査等を通じて、災害時における役割の明確化に取り組んでいく必要があるといえる。加えて、震災後に設立したが、2021年までに解散した法人が一定数存在することからも、なぜ解散に至ったのか、ミッションを果たしたのか、組織上の課題があったのかなどについて明らかにしていくことでより、サードセクターの果たすべき役割が明らかになると考える。

さらに、それ自体をサードセクターに位置づけか否かに関する議論を要するが、非営利型の一般社団法人による被災地域への支援や復興支援の展開²³⁾もなされていることから、災害対応を担ったサードセクター組織の実態把握に向けたリサーチも今後必要となると考えられる。

最後に、我が国における災害時の自発的かつ非営利的な性格を有する市民組織による支援活動は、何もここ数十年来の出来事ではなく、例えば、石井十次が設立した岡山孤児院による災害での貧孤児の収容²⁴⁾や関東大震災での社会事業団体による罹災者支援²⁵⁾等、多くの慈善事業や社会事業としての記録がなされており、サードセクターを民間支援として考えた場合、災害大国である我が国の民間の諸組織が果たしてきた災害対応の経験知が多く蓄積されていると考えられる。そのため、災害時のサードセクターの役割を検討していくためには、歴史的な視点を導入し、戦前から現在までの史的展開の整理、及び各歴史災害時において果たした役割の評価に取り組むことも重要であると考えられるが、それについては稿を改めたい。

謝辞

本研究は、東北福祉大学感性福祉研究所において文部科学省の研究施設運営支援の助成を受けて実施された「3.11を契機とする地域の健康福祉システムの再構築－「集中復興期間」後の展開－（研究代表者：阿部四郎）」、及び東北学院大学学長研究助成「災害時のボランティア活動者向け教育カリキュラムモデルの開発（研究代表者：泉正樹）」の成果の一部である。

注

- 1) 内閣府ホームページの防災情報のページ (<http://www.bousai.go.jp/>) において、2015年3月14日～18日に開催された第三回国連防災会議の概要 (<http://www.bousai.go.jp/kokusai/kaigi03/index.html>) が掲載されており、成果文章等として、『仙台防災枠組2015-2030：Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030』 (http://www.bousai.go.jp/kokusai/kaigi03/pdf/10sendai_e.pdf) が掲載されている。
- 2) 菅野拓「東日本大震災におけるサードセクターの実像と法人格」『ノンプロフィットレビュー』15(2), 33-44, 2015a.
- 3) 正式には、特定非営利活動促進法という名称であり、公益法人－社団法人、財団法人など－を規定する民法34条の特別法として、1998年3月に議員立法にて成立、同年12月に施行されている。特定非営利活動を行うことを主たる目的とする団体・組織に対して、所轄庁の認証により、法人格を付与尾するというものである。2002年に改正され、同法で規定する特定非営利活動の分野が12から17に増加されたほか、設立に関する諸手続きが簡略化されている。
- 4) NPO法の認証を受けた法人数は、1998年度には23団体であったが、2021年12月末時点では、50,860団体となっており、年々増加傾向にある（内閣府NPOホームページ <https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-seni>）。
- 5) 東日本大震災を受けた2013年の災害対策基本法の改正では、第5条3として「国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。」というように国及び地方公共団体とボランティアとの連携が追記されている。
- 6) 国が策定している防災基本計画の最終改定（2019年）においても災害対策基本法と同様にボランティアが位置付けられている。同計画第2章11節自発的支援の受け入れとしてボランティアの受け入れ位に関して記述されている。
- 7) 仁平宏典「二つの震災と市民セクターの再編－3.11被災者支援に刻まれた「統治の転換」の影をめぐって」『福祉社会学研究』9, 98-118, 2012.
- 8) 菅野拓「社会問題への対応から見るサードセクターの形態と地域的展開－東日本大震災の復興支援を事例として－」『人文地理』67(5), 1-24, 2015b.
- 9) Pestoff, V. (1998). *Beyond the market and state: social enterprises and civil democracy in a welfare society*. Ashgate.
- 10) 「緊急社会システム」については、秋元律郎「都市とコミュニティと防災」安信北夫・三隅二不二・岡部慶三編『自然災害の行動科学』福村出版, 263-273, 1988. や、野田隆『災害と社会システム』恒星社厚生閣, 1997. により、発災後に形成される災害対応に関わる主体の適応過程とされている。
- 11) Benson, C., Twigg, J., and Myers, M., "NGO Initiatives in Risk Reduction: An Overview" *Disasters* 25 (3), 199-215, 2001.
- 12) Bankoff, G., Hilhorst, D. "The Politics of risk in the Philippines: comparing state and NGO perceptions of disaster management" *Disasters* 33 (4), 686-704, 2009. 同論文では、国や国家機関、直接被害を受けた人々、非営利組織、科学者・技術者・専門家、メディアのそれぞれが認識する「災害リスク」には相違があり、それが災害対応における関係者の認識の形成に役立つだけでなく、発災前、発災中、発災後の各フェーズにおける行動に大きな影響を与えると指摘がなされている。
- 13) 柏木宏『災害ボランティアとNPO アメリカ最前線』株式会社マスコミ情報センター, 1995. 同著書では、アメリカの災害対応を担う民間非営利組織の紹介（赤十字、救世軍、メノナイト災害奉仕団）

や非営利組織同士が形成するネットワーク組織である NVOAD (National Voluntary Organizations Active in Disaster) の連携体制の紹介を行っている。

- 14) E.L.Quarantelli, “Emergency, disaster and catastrophes are different phenomena” *University of Delaware Disaster Research Center RRELIMINARY PAPER #304*, 1-5, 2000. ここでは、災害と緊急事態と区別するにあたり、その性質について、突然に開始される事態であり、社会的集合体のルーティーンに深刻な混乱を引き起こし、混乱に対応するために計画外の適応と、社会的空間や時間の中で予期せざる生活体験(生活歴)を強いられ、価値のある社会事象が危機にさらされる事態であると述べている。
- 15) 内閣府により2011年11月30日～12月22日の期間で、東日本大震災に係る活動実績を有する NPO およびボランティア団体を対象について、震災対応団体ネットワーク、狭義回答の登録団体リスト、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、対象団体を選定した調査である(回答数 248 団体、回収率 32.2%) (http://www.bousai.go.jp/shiryoku/kyoiku/volunteer/pdf/120625_jittaichousa.pdf)
- 16) 全国社会福祉協議会被災地・災害ボランティア情報東日本大震災10年 (<https://www.saigaivc.com/earthquake/311/>)
- 17) 三谷はるよ「ボランティア活動者の動向－阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較から－」桜井政成編『東日本大震災と NPO・ボランティア 市民の力はいかにして立ち現れたか』ミネルヴァ書房, 69-88, 2013.
- 18) この調査(2015年5月～2016年3月)は、その目的を「東日本大震災に新規に設立された非営利法人の実態、成果と課題を明らかにし、今後の展望について示唆を得ること」とし、岩手、宮城、福島の前被災3県において東日本大震災後に新規に設立された非営利法人(NPO 法人、認定 NPO 法人、一般社団法人、公益社団法人)の中から助成金獲得法人や中間支援組織からの推薦があった法人71法人を対象とした訪問聞き取り調査(平均約2時間/団体)である。調査を実施した NPO 学会では、他にも東日本大震災での NPO やボランティアの活動に関する調査を実施している。日本 NPO 学会編『震災後の寄付・ボランティア等に関する意識調査報告書』日本 NPO 学会, 2013 (<http://www.janpora.org/shinsaitokubetsuproject/seika/seika1208.pdf>), 日本 NPO 学会編(2014a)『震災からの生活復興および民間支援に関する意識調査報告書』日本 NPO 学会, 2014a (<http://www.janpora.org/shinsaitokubetsuproject/seika/houkoku140626.pdf>), 日本 NPO 学会編『東日本大震災関連災害寄付一覧』, 日本 NPO 学会, 2014b, (<http://www.janpora.org/shinsaitokubetsuproject/seika/saigaikihuitiran.pdf>), 日本 NPO 学会編『東日本大震災民間支援ファクトブック』, 2015, (http://www.janpora.org/shinsaitokubetsuproject/seika/seika_fact_150725.pdf)
- 19) 「東日本大震災復興基本方針」は、復興に関する国の基本的な方針であると同時に、被災した地方公共団体による復興計画等の作成に資するための国の復興のための取組みの全体像を明確化したものである。この方針において、10年間(平成23年度～令和2年度)の復興期間が設定されている (<https://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>)。
- 20) 「復興創生期間」後における東日本大震災からの復興の基本方針」については、2019年12月にそれまで実施された復興施策の総括と各施策の進捗・成果、今後の課題等を明確化し、復興・創生期間後における復興の基本方針を定めたものである (https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/sub-cat12-1/20191220_kihonhoshin.pdf)。
- 21) 「復興庁設置法等の一部を改正する法律」では、復興庁の設置期間が10年延長されたことに加え、岩手と宮城の復興用句が沿岸部地域に移設されたほか、東日本大震災復興特別区域法。福島復興特別措

置法、復興財源確保法・特別会計法など一部改正がなされている。

- 22) 内閣府 NPO ホームページは、NPO 法人制度や手続きの解説、ボランティア団体のイベント情報の提供等を目的として、政策統括官（経済社会システム担当）付参事官（共助社会づくり推進担当）が運営している（<https://www.npo-homepage.go.jp/>）。同ページ内の NPO ポータルサイト（<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/>）において、名称、所轄庁、代表者氏名、事務所在地、設立証年、活動分野から監督情報や解散情報に至るまでの情報の閲覧が可能である。
- 23) 2011年4月から2016年1月まで18回にわたり実施された中央共同募金会「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」において中長期活動（300万円上限）・重点活動（1000万円上限）として助成を受けた団体を対象として行われた調査「東日本大震災5年後における支援活動の蓄積と現状に関する調査 中央共同募金会「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」助成団体を対象として 基礎データ報告書（2017年3月）」（http://www.p.u-tokyo.ac.jp/~nihenori/Report311_Nihe.pdf）において、回答した法人格を有する団体としては、NPO 法人による活動に次いで一般社団法人が多かったと述べられている。内閣府の「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査」でも同様に法人化有している支援団体は、NPO 法人に次いで一般社団法人の順となっている。
- 24) 菊池義昭「岡山孤児院の2つの災害での貧孤児収容とその歴史的役割の概要」『ライフデザイン研究』8, 85-118, 2012。によると濃尾地震（1891年）や東北三県凶作（1908年）で発生した孤児延べ944名を岡山孤児院が収容されたとしている。
- 25) 日野さくら・渡邊圭・岩澤竜司ほか「災害福祉に関する一考察（1）－関東大震災での対応に焦点をあてて－」『東北福祉大学大学院研究論文集総合福祉学研究』11, 11-21, 2014。では、1923年の関東大震災に焦点をあて、大震災善後会の補助を受けて48の社会事業団体が罹災者支援活動に取り組んだと述べている。