東日本大震災時の中間支援組織についての一考察

佐々木　万亀夫

1　はじめに

東日本大震災後に数多くのボランティア、ＮＰＯ、ＮＧＯが多くの被災地で活躍した。その中でも、広くマスメディアに取り上げられ高く評価された中間支援組織の例として、宮城県石巻市の「石巻モデル」と岩手県遠野市の「遠野モデル」の二つのモデルがある。「石巻モデル」は、東日本大震災に最大の被害者を出した自治体である石巻市を中心とする沿岸地域で行なわれた活動を支える中間支援組織のモデルであり、「遠野モデル」は多くの被害者を出した岩手県の三陸沿岸の地域での活動を支援した同じく中間支援組織のモデルである。被害地域のすぐ傍に活動拠点を置いた前者に対して、比較的被害の少なかった後背地に活動拠点を置いた後者という違いはあるが、ボランティア、ＮＰＯ、ＮＧＯが活躍する上でのサポート体制という視点から、この二つのモデルについて比較し、この二つのモデルの設立・復旧活動・復旧活動後の現状を考察することは、遠くない将来発生するであろうと予測されている首都直下型地震や大津波を伴う南海トラフ地震(東海・東南海・南海地震)の際に設置される多くのボランティアの中間支援組織の有り方を考える一助になるのではないかと思われる。

筆者が2011年３月11日15:00からの会議に備えて石巻専修大学の研究室で待機している時に、東北地方太平洋沖地震が発生した。そして震災直後急遽避難場所になった大学の暖房の効かない部屋で三泊四日を過ごすことになる。暖房が効かないとはいえ、石巻市の内陸部にある大学で被災したことは津波に遭遇した人達と比べればかなり幸運なことである。四日目の14日朝になり水が引いたことから、運良く被害の少なかった石巻市南部の日和山にある自宅に帰宅した。この後自宅から歩いて大学に通勤することになる。道路に瓦礫や汚泥が多くあったこととガソリンの入手の見通しが立たなかったことにより徒歩による通勤しか選択肢はなかった。自宅のある日和山の麓から南側の地域は、大津波と火災により焼け爛れた瓦礫に覆われていた。また、日和山から大学までの道路は日和山の北側にあり、瓦礫や汚泥が多く残っており、通行するには長靴等が必要で歩く時間も通常の約1.5倍かかった。被災地の真只中を通り、学生の修学支援等の仕事のために大学に通勤する日々が続いた。旧北上川にかかっている開北橋が見える頃になると、瓦礫が無くなってくる。開北橋を渡り終えると、大学まで歩いて約20分である。建物の被災状況だけを見れば、行きも帰りも日常⇒非日常⇒日常と歩いて行くことになる。

自然が引き起こす震災に遭うことを、現代の最新の科学力をもってしても100％避けることはできない[1]ことを考えれば、大きな震災に遭遇したときに、被害を最小限に且つ日常の状態

1　中央防災会議防災対策推進検討会議南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループは、最終報告書の中で南海トラフ地震について「確率の高い予測は困難」と指摘している（中央防災会議[2013]pp.55-56）。

になるべく早く戻すことが最重要であると思う。今後起きるであろうと考えられている大震災後に、非日常から日常に生活を取り戻すために、日本中あるいは世界中から参加してくると予想されるボランティアやＮＰＯ・ＮＧＯの支援活動を円滑に進める上でのヒントが、石巻と遠野の二つのモデルの中にあると思われる。

2　石巻モデル

宮城県石巻市において「石巻モデル」として一時期マスメディアから絶賛された（中原 [2011]、中原 [2011a]）サポート体制の中核として活動した組織が、石巻市社会福祉協議会（以下「石巻社協」）と東日本大震災の時に石巻市に誕生した石巻災害復興支援協議会[2]（以下「協議会」）である。ここでは、石巻社協と協議会との関係及び「石巻モデル」の概要について説明する。

２－１　石巻市災害ボランティアセンターの設置

2011年３月11日の東北地方太平洋沖地震から四日後の３月15日に、石巻市災害ボランティアセンター（以下「石巻ボラセン」）が設置された。石巻市と石巻専修大学（以下「大学」）との間で、2011年３月末に調印が予定されていた『大規模災害時における連携に関する協定書』（原案）の中に「災害ボランティアセンターとしての施設利用」という項目があったことによるものである（石巻専修大学[2012]pp.83-85、石巻市社会福祉協議会[2014]p.6）。大学の周辺地域の指定避難場所は宮城県立の石巻商業高等学校であったが、同校の周辺地域が冠水したため避難場所として使用できる状況ではなかった。そのため、石巻ボラセンが設置されるとともに、大学の教室が避難所として利用されることとなった。

石巻社協による石巻ボラセンが大学の５号館１階に開設され、翌３月16日には全国の社会福祉協議会に向けてボランティアの要請が発信されている。しかしながら、当面の課題は、全国から集まって来るであろうと予想されたボランティアの宿泊施設がほとんど無いことだった。ホテル、旅館や民宿等の多くは被災し、大津波が襲来した地域のアパート等も住める状況ではなかった。このため、大学側は陸上競技場等の芝生のあるグラウンドをボランティアのテントサイト（駐留地）として利用を許可した。また、大学側は５号館１階の部屋を石巻ボラセン本部に貸与する以外に、積雪や強風雨時からの緊急避難用に同じフロアに二ヶ所の部屋を貸与した（石巻専修大学[2012]pp.90-92）。

この石巻ボラセンは表１に示すように九つの部署から構成され、活動内容が明確に決まっていない個人（一般）ボランティアに対して、被災した石巻地域の住民からの「ニーズ票」（ボランティア派遣要請書）（みらいサポート石巻[2016] p.39）を基に支援活動のマッチングを行なった（石巻市社会福祉協議会[2014]p.9、みらいサポート石巻[2013]p.9）。この石巻ボラセンによるボ

2　一般社団法人みらいサポート石巻、公益社団法人みらいサポート石巻、公益法人 3.11 みらいサポートと名称を変え、現在は他団体と統合し公益社団法人メモリアルネットワークとなった。

ランティア派遣までの作業手順は、次の①～③の通りである。

表１　石巻災害ボランティアセンターの組織
（石巻市社会福祉協議会[2014]pp.9-10より作成）

部　署	役　　割
本　　部	災害対策要綱に基づき、大規模災害発生時において被災住民に対し、ボランティアによる支援活動を、円滑で効果的かつ安全に実施するため、センター運営の方針を決定する。 行政等の関係機関との連絡調整を行うとともに、情報の一元化を図り来客と報道等への対応を行った。
総　務　班	資金、義援金・物資の管理、会計・情報の収集及び発信並びに証明。記録等の事務。
受　付　班	ボランティアの受付及び募集・活動の諸注意、オリエンテーリング。
登　録　班	登録・保険の加入手続き及びボランティアの照会並びに保険申請事務。
ニ　ー　ズ　班	電話や来所による被災住民からのボランティア派遣依頼の受付(ニーズ票作成)・ニーズ調査(被災地域へ石巻ボラセンチラシの配布)。ボランティア及び支援者からの問い合わせに応対し、現地までの交通情報、地理的情報を提供。
地　図　班	ニーズ票をもとに、石巻ボラセンから派遣現場への地図を準備。また、道路状況を把握し、各班に情報提供する。
マッチング班	ニーズ票の内容により、必要なボランティア・資材数及び情報班からの情報をボランティアに提供する等を検討し、現地へ派遣。
資　材　班	資機材及び物資の管理及び調達・使用施設の管理。
情　報　班	ニーズ票及び市民からの問い合わせに対し、現地の状況確認が必要な場合は　現地調査を行い、ボランティア派遣の可否を判断。また、県外からの独自支援ボランティア(ＮＰＯを含む)の情報を把握し、連携のため連絡調整をする。

①ニーズの把握

支援を必要とする市民が電話や来所によりボランティア派遣依頼の受付を行ない、ニーズ票を作成するまたは記入してもらい石巻ボラセンに提出する。また、被災地域へチラシを配布し、石巻ボラセンに連絡する術が無い人にはボランティアがニーズの聞き取りを隈なく行なった(石巻市社会福祉協議会[2014]p.9、みらいサポート石巻[2013]p.18)。主な記入内容は、以下の通りである。

・依頼内容

１)避難所の手伝い

２)被災者の安否確認

３)物資の調達・運搬・仕分け

４)要支援者への配食・買物

５）屋内外の片付け
６）移送・付添い
７）話し相手
８）日常生活支援
９）その他

・上記依頼に対する具体的な作業内容
・希望日時、活動場所、道路事情、作業場所の被災状況

②ニーズのマッチング

全国各地からの個人（一般）ボランティアが希望する支援活動と石巻地域の被災住民のニーズをマッチングする（表１ ニーズ班、マッチング班、情報班の役割）。

②ボランティアの派遣

ボランティアを大学から活動場所までバス２台で移動する（みらいサポート石巻[2013]p.25）。このバスの利用については、２－４で述べる協議会の元会長の尽力に依るところ大である。

平成23（2011）年度の石巻ボラセンによるボランティア派遣は約12万人、ＮＰＯ･ＮＧＯ等（協議会）のもとで約16万人が、瓦礫撤去、泥出し、家屋清掃、物資配布、炊き出し等の活動を行った（石巻市社会福祉協議会[2014]p.18、みらいサポート石巻[2013]pp.6-7）。

２－２　石巻災害復興支援協議会の設立とその活動

前項で述べた石巻ボラセンが、石巻市民のニーズと個人（一般）ボランティアの活動のマッチングを行なう一方で、予め支援活動内容や活動目的が明確であり経験と実行力を持っているＮＰＯ・ＮＧＯ等は、被災者のニーズを直接且つ独自に調査して集め、ニーズに応じた独自活動を迅速に開始していた（みらいサポート石巻[2013]p.9）。

石巻市および周辺の地域で活動するＮＰＯ・ＮＧＯ等が情報を交換し効率良く活動するために、中間組織的な「ＮＰＯ・ＮＧＯ連絡会」が発足し、3月20日に第１回の連絡会が開催された。その後4月2日に、「ＮＰＯ・ＮＧＯ連絡会」が「石巻災害復興支援協議会（ＩＤＲＡＣ：Ishinomaki Disaster Recovery Assistance Council）」と名称を変え、5月13日に法人化することになる（みらいサポート石巻[2013]p.5）。以下、震災直後から約１年半（第１期および第２期）の協議会の被災者支援活動の概略を述べる（みらいサポート石巻[2013]pp.24-27）。以下に示す事業を遂行する上で、協議会の下に支援のフェーズに合わせて合計13の分科会が設けられた（みらいサポート石巻[2013]pp.14-15）。

１）連絡調整事業

災害支援活動に集まったＮＰＯ・ＮＧＯ等の各団体が、支援活動に必要な情報を共有するため、連絡調整会議を231回（法人化前からの通算では282回）実施した。

連絡調整会議で報告される各団体の活動内容を記録・集計することにより、石巻圏域で展開

された各団体の活動内容を二次元的に把握することができた。また、石巻市の災害対策本部に各団体の活動人数などを報告し、行政やボランティアセンターを含む各機関との連絡調整を行なった。併せて震災直後からの石巻圏域に集まった各団体の登録を開始した。2012年５月末での登録数は344団体である。

この連絡調整事業の内容は、以下の通りである。

・行政機関等との調整

・炊き出し・イベント調整

イベント：県内外の各団体や企業から提案のあった支援イベント

・仮設サロン支援連絡会

仮設住宅の入居者に対する支援が本格化した2011年８月に「石巻仮設サロン支援連絡会」を立ち上げ、この連絡会を47回開催した。

・ボランティア調整業務

震災直後に無償ボランティアが担っていた調整業務について、石巻市から2011年８月に緊急雇用創出事業を請け負ったことで、連携調整の事務局を継承した。

・ボランテイアサポート

法人化する前の５月９日から６月30日まで、石巻専修大学に集まるボランティアが活動する場所まで移動するためのバス２台の運行費用を支援した。また、ボランティア向けに各種講習会、セミナー等を開催するなどのサポートを行なった。

２）避難所生活環境改善事業

避難所50か所で、寝具の廃棄・乾燥、毛布配布、防虫対策、清掃などの衛生生活改善を実施した。

３）車両活用事業・住環境緊急改善事業

ダイムラーＡＧより日本財団に寄贈された特殊車両を運用するための受け皿となり、各団体が活動する現場に車両を派遣する業務を行なった。また、日本財団より借り受けたダンプカー５台、トラック1台の貸し出業務や修繕費・燃料費の一部負担も行い、復旧活動と住環境改善に貢献した。

４）仮設浴場運営

自衛隊の入浴支援終了後に、石巻市からの委託を受けて石巻市中央と不動町の二か所に仮設浴場を設置した。運営については、㈳ピースボート災害ボランティアセンターの協力を得て行なった。

５）仮設住宅支援事業

応急仮設団地での住民間の交流を促進するため、集会所や談話室でのサロン活動を実施した。また、３ｔトラックを改造した移動図書館で仮設住宅や小学校などを回り、子供達や高齢者に無償で本を貸し出した。

２－１で述べた個人（一般）ボランティアの活動と協議会に登録したＮＰＯ・ＮＧＯ等の活動とを見比べると、相互に関連しながら役割を分担しているのが明確に分かる。

２－３　石巻市社会福祉協議会と石巻災害復興支援協議会との関係

まず、石巻社協と協議会との関係であるが、図１に示してあるとおり、石巻ボラセン(石巻社協)では個人の一般ボランティアの受け入れを担当し、協議会では独自に活動することが可能なＮＰＯ･ＮＧＯ等の団体ボランティアの受け入れを担当した。中原[2011a]では､前者を「社協モデル」(受動型のニーズ集め)、後者を「ＮＧＯモデル[3]」(能動型のニーズ集め)としており、全体の仕組みを「石巻モデル」としている。社協モデルでは、２－１で述べたように、被災者からの要望(ニーズ票)と個人の一般ボランティアとのマッチングを行ない、ボランティアを派遣している。一方、ＮＧＯモデルでは、食糧支援(炊き出し)、医療支援、瓦礫撤去・清掃活動等を行う分科会に分かれ、全体会・分科会で情報共有しながら、独自に支援活動を行なった。分科会は、大震災直後に開設された「ローラー調査･物資配布[4]」に始まり、その後程なくして「炊き出し」や「マッドバスターズ(泥出し)」が加わる等、前述したように支援のフェーズに合わせて合計13の分科会ができた。この分科会をベースに且つ分科会の枠を超えた協力体制が組まれ、被災者のニーズや支援状況に関する情報共有や団体間の連携調整が行なわれた(みらいサポート石巻[2013]p.7-14)。このシステムは、ボランティアおよびＮＰＯ･ＮＧＯ間のコミュニケーションが十分取れ、効果的な支援活動を行なえる基盤となった。また協議会は石巻ボラセンと役割分担をして情報共有・調整を行った。このシステムは非常に良く機能していたと言える。

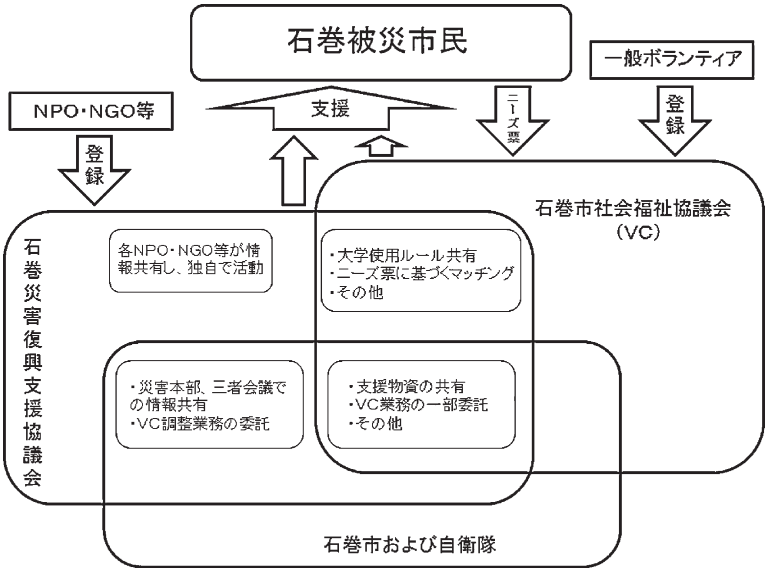
特にこのシステムの中で石巻ボラセンと協議会との連携が最も機能したと評価出来るのが、上述した「マッドバスターズ」である。ＮＰＯやボランティアで構成した「マッドバスターズ」と呼ばれるグループが、私有地や民家から汚泥、家具、災害廃棄物を運び出しや、地域ごとに床下清掃や側溝清掃を行なった(石巻市社会福祉協議会[2014]p.13、みらいサポート石巻[2013]p.14)。この「マッドバスターズ」は、２－１で述べたマッチングによって、石巻ボラセンと協議会との連携活動がスムーズに行なわれた、典型的な手上げ方式・グループ化の活動であると考えられる。

石巻モデルの原形となるシステムは､既に1995年の阪神･淡路大震災における西宮ボランティアネットワーク(ＮＶＮ)の活動として注目された「西宮方式」および阪神大震災地元ＮＧＯ救援連絡会(ＮＧＯ連絡会議)(西宮ボランティアネットワーク [1995]、城仁人[1996])の中に見られる。特に石巻モデルを構成しているＮＧＯモデルはＮＧＯ連絡会議と類似点が多い。ＮＧＯモデルにおける全体会・分科会とＮＧＯ連絡会議におけるネットワーク(全体会議・分科会)、ＮＧＯモデルにおけるＮＰＯ・ＮＧＯ等とＮＧＯ連絡会議におけるネットワーク参加団体の関係は、全く同じと言っても過言ではない。これは、阪神・淡路大震災から2004年の新潟県中越

3 「ＮＰＯモデル」の表現の方が適切だと思われるが、参考文献（中原 [2011a]）の表現に従う。

4 震災直後に、主に避難所外の在宅世帯を訪問調査し、必要な物資を迅速に届けた。2011 年 5 月 3 に活動終了。

地震までの幾つかの大災害や大事故でのボランティア活動を経て標準的となったシステムの適応例の一つが石巻モデルに他ならないからであると考えられる。



ＶＣ：石巻市災害ボランティアセンター、三者会議：市、自衛隊、ボランティア
図１　石巻市社会福祉協議会と石巻災害復興支援協議会との関係
（出典：みらいサポート石巻[2013]p.8より作成）

２－４　元石巻災害復興支援協議会会長の事件

２－２及び２－３で述べたような協議会の活動がマスコミで賞賛され（中原[2011]、中原[2011a]）、「奇跡の石巻モデル」として各方面からも高い評価を受けたが、「奇跡の石巻モデル」の原型は、前述したように阪神・淡路大震災や中越地震の災害ボランティア活動の中に見られ、オリジナリティがあるとは言い難い。むしろ、「奇跡」や「成功」と言えるとしたら、リーダー（協議会会長）となった人物の手腕に依るものが多いと考えるべきである。

しかし、大震災の翌年にリーダーシップがあり「奇跡」に導いた功績のあると考えられていた当時の協議会会長（建設会社社長）の不祥事の記事が週刊誌に掲載され（川村 [2012]）、協議会の信頼は失墜した。川村 [2012]の記事では、石巻市との契約による地元に事業所が所在する業者124社が瓦礫撤去作業実施の際、会長の建設会社が実施した作業、および石巻市への提出文書の問題点を指摘しており、その要点は以下の四点にまとめられる。

①同じ現場写真を使い回ししている。

石巻市に請求書を提出する時の添付資料である現場写真が使い回しされている。

②会社の作業員とボランティアを混同している。

石巻市からは、ボランティアと作業員の業務は分けてくれと指導されているにもかかわらず、

一緒に作業をしている写真がある。
③復興支援のために無償提供された車両を営利行為に使用した。
　無償提供された車両を利用して行なった瓦礫撤去作業について、石巻市に請求した。
④以上三点より、建設会社社長(会長)は多大な収益を上げていた。

　有事の活動を平時のルールで評価されれば、その活動が違法や不正となる場合は少なくないであろうと推測される。残念ながら、この事件によってＮＧＯモデルでのボランティア活動が大きな影響を受けることになる。この記事が指摘するこれらの問題点について、次の点に注目するべきである。①については他の建設業者も同様のことを行っていた(河北新報[2012])にもかかわらず、元会長と同様の批判を受けてはいない。②と③については、瓦礫や泥の撤去の作業依頼があったとき、作業が可能な人員や使用可能な車両を速やかに派遣し作業することが最優先であり、作業員とボランティア、無償提供の車両と自社の車両の区別が不十分であった可能性は大きいが、致し方ない点もあったように思われる。また一方では、作業する人や車両の管理を出来るだけ正確に行なうことをすべきであり、正確さを疎かにしていたことは否定できないことである。
　以上の通り、指摘された問題はボランティア活動のものというよりも、有事の際の活動の性質とする方がより適切であると思う。しかし、本件がボランティア活動の中間支援組織の協議会会長の問題として報道されることにより、必要以上にボランティアの信用を傷つけたと考えられる。本件は、大災害後に公共事業を請け負う機会の多い業界がボランティア活動に携わることのリスクを示していると考えられる。
　この事件の後、協議会は発展的に解散し、2012年11月22日一般社団法人みらいサポート石巻へ名称変更した。また、石巻警察署は協議会の元会長を詐欺罪で逮捕し(河北新報[2014])、その後仙台地方検察庁は元会長を詐欺罪で起訴した(河北新報[2014a])。
　また、遠野まごころネット編[2013]では、震災後に行政が機能するにつれて、ボランティアの現場では活動し難くなることが言及されている。その理由として行政が平時のルールを適用していくことが挙げられている。この元会長の事件は極めて悪い例ではあるが、ボランティア活動をする側に対しても活動をサポートする行政の側に対しても、今後来るべき大災害の後に必要になる復旧作業を遂行する上での問題点が浮き彫りになった。平時の際のルールと有事の際のルールの適用の仕方(棲み分け)を整備することが、大震災の被害を受けるであろうと予測される自治体にとって急務であると思われる。

３　遠野モデル

「石巻モデル」と同様に、岩手県遠野市に誕生し各方面から高い評価を受けた(JANIC[2012]、内閣府[2012])中間支援組織である特定非営利活動法人「遠野まごころネット」と「遠野モデル」について、石巻モデルと対比しながら述べていく。

３－１　遠野市災害ボランティアセンターの設置

東北地方太平洋沖地震の翌３月12日に、遠野市総合福祉センター（以下「総合福祉センター」）内の遠野市社会福祉協議会（以下「遠野社協」）と遠野市福祉班が中心となってボランティアの受付・募集を開始した。五日後の３月16日に、遠野社協が、総合福祉センターに遠野市災害ボランティアセンター（以下「遠野ボラセン」）を設置した（遠野市[2013]、遠野市社会福祉協議会[2015]）。遠野ボラセンが設置されたのは、石巻ボラセン設置の翌日になる。更に、五日後の３月21日以降、総合福祉センターをボランティアの後方支援宿泊施設として提供する。３月24日に岩手県社会福祉協議会より依頼があり、総合福祉センターを関東、東海、北陸等の全国社会福祉協議会の宿泊拠点とし、釜石市、大船渡市、陸前高田市、大槌町の三市一町への支援を開始した（遠野市[2013]p.148、遠野市社会福祉協議会[2015]p.8）。また、遠野社協は、ボランティアの受付・募集以外にも、ボランティア保険の受付・適用、高速道路無料化のための「災害派遣等従事車両証明書」の窓口申請、ボランティアに対するオリエンテーション等様々な業務を行なった（遠野市[2013]p.148）。

石巻ボラセンが設置された大学は教室が被災者の避難場所となっていたため、ボランティアには陸上競技場等の芝生のあるグラウンドをテントサイト（駐留地）として提供するしかなかったことを考えれば、宿泊施設がありシャワーも設置されていることは恵まれていると言える。遠野市が使用する「後方支援基地」という表現の通り、被災地との距離は長いが、機能的な基地となる条件を持っている。

歴史的には、古くから遠野は三陸沿岸部との交流が深く交通の要衝であり、明治29年（1896年）６月15日の明治三陸地震津波の時も後方支援基地として機能した（遠野まごころネット[2013]p.71、遠野市[2013]p.296）という歴史がある。近代では、明治三陸地震津波に加えて、昭和８年（1933年）３月３日の昭和三陸地震津波、昭和35年（1960年）５月23日のチリ地震津波の被災経験から、近い将来起こると予想されていた宮城県沖地震に備えて、沿岸地域への支援活動を行なうための後方支援拠点施設の整備等を目的に「三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会」が平成19年（2007年）に設立された（遠野市[2013]p.36）。また、拠点施設整備構想が岩手県の「第三次地震防災緊急事業五カ年計画」に盛り込まれることになる。このようなことから、東日本大震災の時にもボランティア活動の後方支援基地になったのは必然的なことと言える。

３－２　「遠野まごころネット」の設立とその活動

遠野ボラセンの設置11日後の３月27日に、ＮＰＯ、遠野青年会議所、ボランティア団体等が集まり、総合福祉センター内の遠野社協を窓口として「遠野市被災地支援ボランティアネットワーク（愛称：遠野まごころネット）」が設立された（遠野市[2013]、遠野市社会福祉協議会[2015]）。後方支援基地としての歴史もあり且つ岩手県の計画にも盛り込まれている遠野市に多くのＮＰＯ・ＮＧＯやボランティア団体が集まることは当然のことと考えられる。また、集まった多くの団体等によって設立された「遠野まごころネット」が、遠野ボラセン運営の中心となって活動することになるのも必然的な流れである。この四ヶ月後「遠野まごころネット」

は「特定非営利活動法人遠野まごころネット」になり（７月27日）法人格を持つことになる。その後、遠野ボラセン・遠野まごころネット事務所及び宿泊所が遠野浄化センターに移設され活動が継続することになる。以上のように、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震の際に支援活動を経験したＮＰＯやＮＧＯからの提案により、石巻モデルと同様に公民協働型のボランティアネットワークを速やかに組織することができた（遠野市[2013]p.152）。その点では、「遠野モデル」も標準的なシステムの適応例の一つと言うことができる。

石巻モデルも遠野モデルも標準形を踏襲しているため、４にある図２および図３を参照すれば分かる通り支援方式に大きな違いはなく、基本的な活動内容は２－１で述べた①～③と同様である。①のニーズの把握に関しては、物資配送などの支援活動を行う際に、聞き取りやアンケート調査（遠野まごころネット編[2013]pp.41～42）を行なっている。これは、表１に記載しているニーズ調査（被災地域へ石巻ボラセンチラシの配布）と２－２で述べている石巻モデルの１つの柱である協議会に登録しているＮＰＯ・ＮＧＯ等が被災者のニーズを直接且つ独自に調査して集めるのと同様で、被災者が直接石巻ボラセンに連絡する場合とは異なる。②のニーズのマッチングについては、石巻モデルに見られるようなＮＰＯ・ＮＧＯやボランティア団体と個人（一般）ボランティアの区分けは見られない。③のボランティアの派遣に関しては、バスで移動するのであるが、一日平均20台以上のバス（遠野市[2013]p.152）を稼働させている。遠野市は被災地との距離がかなり離れているため、ニーズの把握方法が被災地で活動するボランティアに依るところが多い点とボランティアの派遣に多くのバスを利用していた点に、石巻モデルとの違いが見られる。

遠野まごころネットの支援活動は、基本的復旧サポート（緊急支援活動）、個人サポート（メンタルケア）、対地域サポート、起業サポート･教育支援、検証サポートの五つに大別される（遠野まごころネット[2013]pp.292～305）。以下はその概要である。

１）基本的復旧サポート・緊急支援活動

ハード面での緊急支援・復興サポート活動（瓦礫などを除去・清掃する力仕事）の他、物資配布、炊き出し、灯油支援活動を行った。この活動は、遠野市から距離的に離れている被災地に移動して行なうこと等から、必然的に２－３で述べた石巻モデルの「マッドバスターズ」と同様に、典型的な手上げ方式・グループ化の活動であると考えられる。

２）個人サポート・メンタルケア

足湯､生活支援チーム等の個人サポート･メンタルケアに関る活動を多岐に亘り行なっている。

３）対地域サポート

冠水した農地や耕作放棄・休耕地の再耕を支援する復耕支援隊に加え、多くのコミュニティスペースに関する支援を行なった。

４）起業サポート・教育支援

林業支援、漁業支援、内職紹介、教育支援活動、まごころサンタ基金奨学金など多岐に亘っている。

５）検証サポート

検証活動を行なった。東日本大震災の支援活動を振り返り、今後の災害支援活動に活かすことを目的とした活動。

６）その他の活動

鎮魂やコミュニティづくり等を目的とした各種のイベント、2012年までに六回開催された遠野まごころネットを構成する諸団体の連絡調整会議である構成員会議や適宜報告会を開催した。

４　石巻モデルと遠野モデルの比較

石巻モデルと遠野モデルとを比較してみる。理解を容易にするために、両モデルの比較表と図を作成した。これらを参照されたい。表２、表３、図２、図３から、両モデルに共通点が多いことが分かる。元々両モデルは、標準形のプロトタイプである社会福祉協議会を中心とした災害ボランティアセンターの開設から組織が作られ、石巻市と遠野市とでそれぞれの置かれた状況によって各々のモデルに発展したと考えられるので、基本的に大きな違いが無いのは当然のことと言える。

また、「大規模災害対策基本方針」（全国社会福祉協議会[2013]p.13）を見る限りでは、今後も大きな災害が発生した場合、基本的には各地の社会福祉協議会を中心として同様の組織開設・運営が行なわれると考えられる。

表２　石巻モデルと遠野モデルの比較
（みらいサポート石巻[2013]、公益社団法人みらいサポート石巻[2016]、
遠野市社会福祉協議会[2015]、遠野市[2013]、遠野まごころネット[2013]より作成）

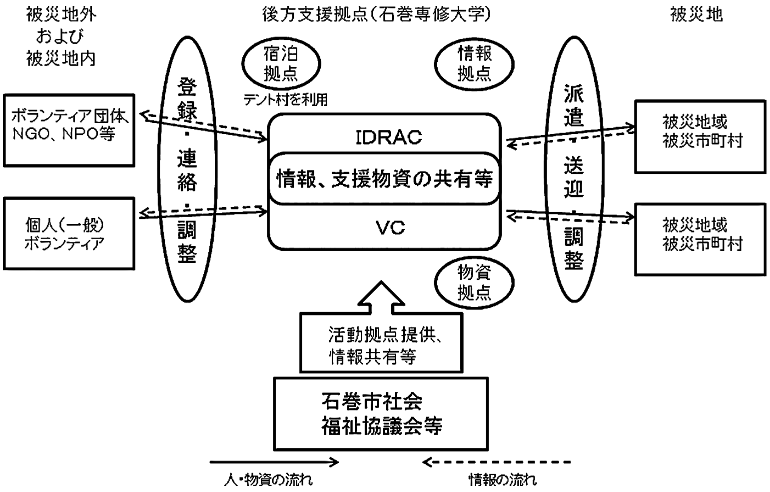
項目＼モデル名称	石巻モデル	遠野モデル
中心団体	石巻災害復興支援協議会 石巻市社会福祉協議会	遠野まごころネット （遠野市社会福祉協議会を含む）
地域	宮城県石巻市	岩手県遠野市
場所（施設）	石巻専修大学 （海岸から直線距離で４km強）	遠野市総合福祉センター （沿岸部にある釜石市の中心部から車で内陸に約一時間）
活動場所	石巻市周辺の沿岸地域	岩手県三陸沿岸地域
設立時期	2011/4/2（3/20前身である連絡会）	2011/3/27
法人化	2011/5/13	2011/7/27
ボラセン	石巻市災害ボランティアセンター	遠野市災害ボランティアセンター
社会福祉協議会	石巻市社会福祉協議会	遠野市社会福祉協議会
行政・社協職員	被災者である場合が多い	沿岸部より被災状況が比較的小さい
情報共有	模造紙等の紙ベース	模造紙等の紙ベース
社協以外の団体	ＮＰＯ・ＮＧＯ、 ボランティア団体	ＮＰＯ・ＮＧＯ、 ボランティア団体
宿泊施設	テントサイト（石巻専修大学）	市の施設
被災地への移動時間	10分程度から数時間	一時間～数時間
活動総数（2011年度）	280,267 （みらいサポート石巻[2013]）	72,274（遠野市[2013]）
制限の有無	基本的には来る人拒まず 但し、2011年ＧＷ中に制限 （河北新報[2011]および注））	来る人拒まず

注）阪神・淡路大震災時にもボランティアを制限する動きがあった（城仁人[1996] p.60）。ボランティアの数に比べて、行政等のスタッフ（スタッフは被災者でもあるので）が少ないとき、このようなことが起きる。

表３　石巻モデルと遠野モデルの活動内容の比較
（みらいサポート石巻[2013]、公益社団法人みらいサポート石巻[2016]、遠野市[2013]、遠野市社会福祉協議会[2015]、遠野まごころネット編[2013]より作成）

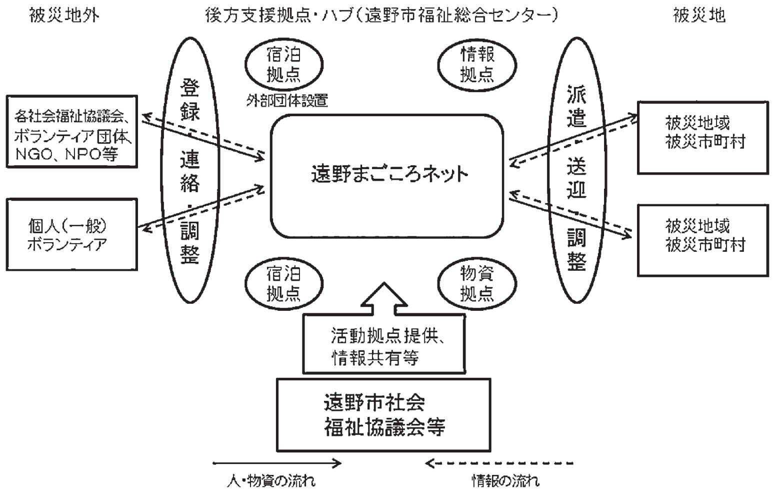
モデル名称 活動内容	石巻モデル	遠野モデル
連絡調整業務・構成員会議	○	○
基本的復旧サポート・緊急支援活動	○	○
ボランティアサポート	○	○
（バス輸送）	△	○
生活環境改善・生活支援事業	○	○
コミュニティ支援	○	○
個人サポート・メンタルケア	○	○
イベント	○	○
起業サポート（漁業支援等）	○	○
検証活動	△	○

○：十分あった。
△：十分ではないが、一部あった。



・ＩＤＲＡＣ：石巻災害復興支援協議会。ボランティア団体、ＮＧＯ、ＮＰＯ等は
　　　　　　ＩＤＲＡＣに登録する。
・ＶＣ：石巻市災害ボランティアセンター。個人（一般）ボランティアはＶＣに登録する。
・ＩＤＲＡＣとＶＣの関係については、図１を参照。

図２　石巻モデル（出典：みらいサポート石巻[2013]、
公益社団法人みらいサポート石巻[2016]、内閣府[2012]より作成）



全ての団体、個人（一般）ボランティアは遠野まごころネットに登録する。遠野まごころネットは遠野市災害福祉ボランティアセンターの運営主体である。

図３　遠野モデル（出典：遠野市[2013]、内閣府[2012]より作成）

４－１　石巻モデルと遠野モデルの共通点

石巻モデルと遠野モデルの共通点について述べる。まず、両モデルとも標準的なシステムを適応しているため、震災発生後の早い段階で機能的に活動することが可能であったと考えられる。各々のモデルで多少の運営の違いはあるが、情報共有、活動及び物資の拠点、被災者のニーズに対応、被災地への派遣、連絡調整機能等が両モデルで共通している機能である。

第二に、被災地に対して後方支援基地の役割を果たしている。宮城県石巻市周辺の沿岸部の被災地域には同市の内陸部にある石巻専修大学、岩手県沿岸部の被災地域には遠野市総合福祉センター（後に遠野浄化センターに移設）という後方支援基地が設置された場所は、直接の津波の被害は受けてはいない。そのため、石巻ボラセンにも遠野ボラセンにも近隣に自衛隊が駐屯することができる十分な土地があり（遠野市[2013]p.16、みらいサポート石巻[2013]）、自衛隊と連携をはかることが可能であった。尚、石巻専修大学は被災地からほとんど距離が離れていないが、ほとんど被災もせず遠野市総合福祉センターと同様の機能を持ち、支援活動の拠点となったことから、十分に「後方支援基地」として考えることができる。

この項で共通点の第二として後方支援基地についての役割を挙げた。２－１でも述べたように、大災害後の被災地支援として後方支援基地の有効性は疑うべくもない。東日本大震災の教訓の一つとして、後方支援基地の候補地を決めることは、首都直下型地震や南海トラフ地震の時に大津波に襲われると予想される地域が緊急にするべき優先課題であることを強調したい。

４－２　石巻モデルと遠野モデルの相違点

次に、石巻モデルと遠野モデルの相違点について述べる。

大きな違いとして、遠野モデルでは個人(一般)ボランティアとＮＰＯ・ＮＧＯ等の団体が登録する組織が遠野まごころネットに一本化されていたのに対して、石巻モデルでは一般ボランティアの登録する組織とＮＰＯ・ＮＧＯ等の団体が登録する組織が異なる点である。これは、同じ後方支援基地として設立されながら、被災地域からの物理的な距離が全く異なることに起因すると考えられる。石巻ボラセンは被災地域と徒歩で移動できる場所にあるが、遠野ボラセンは被災地域から自動車で一時間程度内陸に入った場所にある。そのため、表２にあるように、石巻地域の行政・社協職員等のスタッフの多くは被災者であり、家族や自宅を失っている者も数多くおり十分に働ける状態ではなかった。加えて、ボランティアとして活動した者の人数が石巻の方が遠野の約四倍とかなり多く、遠野モデルのように一元管理が出来る状況ではなかったために、石巻モデルの場合お互いに連絡調整をするものの石巻ボラセン(個人・一般ボランティア)と協議会(ＮＰＯ・ＮＧＯ等)とに運営を分担せざるを得なかった。また、石巻モデルの遠野モデルには無い特徴の一つに、石巻ボラセンとは独立して、支援活動内容や活動目的が明確であり経験と実行力を持っているＮＰＯ・ＮＧＯ等は被災者のニーズを直接且つ独自に調査して集め、そのニーズに応じた独自活動を行っていたことである。このような独自活動は、既に２－２及び２－３で述べたように、協議会の下で石巻ボラセンと連携しながら効率良く進められた。

５　まとめ

「石巻モデル」と「遠野モデル」を担ってきた石巻災害復興支援協議会も遠野まごころネットも、瓦礫撤去、泥出し活動、炊き出し等の復旧活動収束に伴い当初の役目を終えている。石巻災害復興支援協議会は名称を変え組織を再編成しながらではあるが、二つのモデルを支えた団体は現在もなお活動を続けている。しかし、活動目的や内容は復興に向けての事業や活動に変化している。

両モデルの継続性について、以下、二段階での検討を加えておく。まず、第一段階としては、両モデルでその一部となっている社会福祉協議会についてである。中越地震前後からの災害ボランティアセンターにおいて社会福祉協議会が中心的役割を果たしてきたが、その点は、今後の大災害においても継続されると考えられる。社会福祉協議会は平常時に社会福祉にかかわる業務を持っており、災害時には災害ボランティアセンター設立のためのマニュアルを整備し、訓練も行っている。組織が全国を網羅しており、全国の社会福祉協議会等関係団体間の連携・協力・支援により災害ボランティアセンター運営のための要員の派遣を行うことで、他の組織よりも災害対応の経験が蓄積されやすい。当面、日本各地の大災害の時の災害ボランティアセンター運営において、組織の規模と機能の両面で社会福祉協議会が中心となることは疑いないと考えられる。この点は、４でも述べたように「大規模災害対策基本方針」の中にも記載されている。

次に、第二段階として、被災地で活動するＮＰＯ・ＮＧＯの継続性について検討する。世界中で活躍しているＮＰＯ・ＮＧＯや宗教団体等は、それらの団体が独自で災害時の活動の意思決定ができ且つ自主的な活動を行なうのに対して、災害時にボランティアや独自の意思決定が困難な比較的小規模なＮＰＯやボランティア団体の情報共有組織として必要に迫られて設立された組織は、時間が経過し復旧が進むにつれて当初の活動や活動目的が無くなり、組織を維持していくのが困難になってくる。組織を維持するためには継続的な仕事を見出さなくてはならなくなり、結果的には事業目的を復興事業・まちづくり事業・防災教育事業等に方向転換せざるを得なくなる。また、方向転換できなければ活動そのものを停止しなければならなくなる。このことは、一般的に大震災後に作られた中間支援組織がそのまま次の大災害時に維持されるわけではないという経験則と合致する。

阪神・淡路大震災の同地域での過去の大きな地震災害の記録はなく、東日本大震災に匹敵する東北地方の太平洋沿岸地域での大震災の記録は869年と1611年の震災のものである。各々の大震災の時間の隔たりは742年と400年であり、人間の一生からみれば途方もなく長い期間である。このことからも、大災害を契機に創設され、被災者・被災地への対応をミッションとして活動してきた組織は、次の大震災への備えにはならないと考えるのが妥当である。震災の記憶を風化しないようにとの希望が被災者から上がっているが、かなり困難なことであると理解しなくてはならない。「天災は忘れた頃にやってくる」と言われていることを考えれば、10世代以上の時間差がある事象では記憶に残すことはきわめて困難なことである。現に、過去100年間で日本という国に起きた最も悲惨な出来事は第二次世界大戦の敗戦と思われるが、終戦後78年経過した現在（2023年）では、既に戦争の記憶の風化がかなり進んでいる。このようなことを考えれば、阪神・淡路、中越や東北といった被災した特定の地域で震災の記憶を残そうとする活動も大切であるが、むしろ現代社会で急速に発展しつつあるＩＣＴ等を利用して、社会福祉協議会をはじめとして全国的に被害状況を共有することによって、日本で起こり得る大震災に対するノウハウを蓄積し、加えて被災する可能性の高い地域に対する後方支援基地の選定をすることが建設的ではないかと思う。

参考文献

中央防災会議[2013]『南海トラフ巨大地震対策について（最終報告）』、2013年5月
（2023年6月2日参照）
（http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20130528_honbun.pdf）
石巻市社会福祉協議会[2014]『石巻市災害ボランティアセンター事業報告書』社会福祉法人石巻市社会福祉協議会
石巻専修大学[2012]『東日本大震災　石巻専修大学　報告書』石巻専修大学
JANIC[2012]「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」特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター(JANIC)、pp.82-85
城仁人[1996]：城仁人他編『心理学者がみた阪神大震災　心のケアとボランティア』ナカニシ

ヤ出版
河北新報[2011]「ボランティア被災地へ」『河北新報』、2011年4月30日朝刊、p.19
河北新報[2012]「石巻・がれき処理不適切会計　別業者の報告書も不備」『河北新報』
2012年6月23日朝刊、p.14
河北新報[2014]「業務委託費　石巻市に水増し請求　がれき処理1218万円詐取」『河北新報』、2014年10月31日朝刊、p.26
河北新報[2014a]「石巻･がれき処理 詐欺罪で社長起訴」『河北新報』、2014年12月11日朝刊、p.30
川村昌代[2012]「「奇跡のボランティア組織」と絶賛された石巻ボランティア会長「ガレキ処理」”補助金チョロまかし”」『週刊文春 54(13)』文芸春秋、pp.156～159
みらいサポート石巻[2013]『石巻災害復興支援協議会　活動報告書』
一般社団法人みらいサポート石巻
みらいサポート石巻[2016]『石巻におけるＮＰＯの貢献』公益法人みらいサポート石巻
内閣府[2012]「遠野モデル」『平成２４年版防災白書』内閣府防災情報のページ
(2023 年 6 月 6 日 参 照)、(http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h24/bousai2012/html/zuhyo/zuhyo01_02_19.htm)
中原一歩[2011]「熱意を形にする仕組み」『AERA』、通巻1286号、朝日新聞出版、
pp.10～15
中原一歩[2011a]『奇跡の災害ボランテイア「石巻モデル」』朝日新書
西宮ボランティアネットワーク[1995]『ボランティアはいかに活動したか』
日本放送出版協会
遠野市[2013]『3.11東日本大震災　遠野市後方支援活動検証記録紙』遠野市
遠野市社会福祉協議会[2015]『東日本大震災の記録～市民、関係団体との協働～』
社会福祉法人遠野市社会福祉協議会
全国社会福祉協議会[2013]「大規模災害対策基本方針」(2023年6月12日参照)、(http://www.shakyo.or.jp/news/20130329.pdf)