

論 文

東日本大震災のボランティア活動における 被災地格差とその規定要因

渡 辺 裕 子

1. はじめに

税金を原資とした東日本大震災の2011～2020年度の10年間の復興予算32兆円は、2011～2016年度の集中復興期間において、約25.4兆円が執行されている。このうち、4つの柱*1とされている項目の1つである「被災者支援」に充てられたのは、2.1兆円であった（復興庁 2015）。一方、個人や民間による寄附金は正確な金額を把握することが難しいが、おおむね2012年末頃までの時点で5,860億円、との推計がある（早瀬 2014）。政府の復興費と寄附金額とは期間などの違いもあり単純な比較はできないものの、被災者支援においては寄附金も少なからぬ役割を果たしてきたといえる。

ところで寄附金は、被災者個人に直接給付される義援金と、被災者を支援するボランティア団体に対する活動支援金に分類できる。そして先述の早瀬は、義援金は5,400億円、活動支援金は460億円、との見解を示している。義援金と比較した場合、活動支援金の額はわずか12分の1という見方もあるかもしれない。しかし、そうとはいえ、少なからぬ寄附金がボランティアや非営利民間団体に給付されている。そこで、震災ボランティア活動についてきちんと評価をする必要があると考える。

これに関しては、ボランティア支援機関に対して提出された活動報告書等は、多数、公表されている。そのため活動者による、自らの行動や団体の成果に関する報告を資料として、ミクロ～メゾレベルでの分析を行うことは比較的容易である。これらの報告は参加の感想や振り返りにとどまっているものが多いが、

*1 住宅再建・復興まちづくり、被災者支援、産業・生業の再生、原子力災害からの復興・再生、の4つである（復興庁 2015）。

一部には自らの活動時間を賃金に換算するなど、その経済的価値を算定しているものもある*2。

他方、マクロレベルでは、全体を把握・比較するための共通のデータが不足していることもあり、ほとんど評価が試みられていない。基本的な情報としてはまず、一体、日本全体で何人が震災ボランティアとして活動したのかを把握することが必要である。そして、この問いに対しては、震災後約1年時点での調査報告や人数推計に関する論文が散見される*3。しかし、次の段階では例えば、どのような地域でどのような活動が行われたのかや、活動にどの程度、被災地格差が生じていたのかなどの実態の把握が望まれる。しかし、これまでのところほとんど分析が試みられていない。それどころか、評価がなされないままに、過去の問題として処理されてしまう可能性もあるように思われる。

そこで本稿では、被災地での1) 活動実態と、2) 活動の差異をもたらした要因について、実証データにもとづき検討する。ただし、これらの課題のうち、とくに力点をおいているのは2) である。その理由は、本稿で使用するデータが、標本抽出という点で限界があるためである。正しい方法で母集団から調査対象がサンプリングされていない場合、その標本から母集団の実態を推定することは適切ではない。しかし、その場合にも、一般的に変数間の相関関係の分析には耐えうる、という性質を持つがゆえに、活動格差の要因について分析することができるのである。

*2 例えば、とちぎボランティアネットワークでは活動計算書において、ボランティアの労働時間にもとづき、経常収益にボランティア受入評価益を、人件費にボランティア受入評価費用を含めている。とちぎボランティアネットワーク (2012) を参照。

*3 国の基幹統計である「社会生活基本調査 (2013年度)」では、行動者率 (10歳以上人口に占める過去1年間に災害ボランティアを行った人の割合) は3.8%であった。日本労働政策研究・研修機構による20~70歳代の男女2,246人を対象とした調査では、被災地での活動に参加したのは2.0%、被災地以外では5.1%で、全体では7.0%であった。また、岡本は、活動者は全国社会福祉協議会の災害ボランティアセンター登録数の2~6倍に上る可能性がある、と推論している。総務省 (2013. 1. 15) ; 日本労働研究・研修機構 (2013. 5) ; 岡本 (2013) を参照。

2. 研究の方法

(1) 使用するデータ

本稿では、社会福祉法人・中央共同募金会の「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」(以下、「ボラサボ募金」)の受給団体を対象にする。活動支援金の受給機関として先の早瀬は12機関をあげているが、主要なものは、日本財団(日本財団 2012. 5 ; 2014. 7)、ジャパン・プラットフォーム^{*4}、そして、中央共同募金会である。この3機関だけで支援金全体の9割以上を占めている^{*5}。

これらのうち中央共同募金会のボラサボ募金は、受給対象を助成機関の加盟団体や法人格を持つ団体に限定することなく、5名以上のグループであれば応募ができる等、他と比べて条件が緩やかだということが特徴といえる。また、2011年5月～2016年1月に計18回の募集を行っており、震災ボランティア活動の時間的変化を長期的に捉えることが可能である。そしてボラサボ募金は、延べ2,967件^{*6}、総額35億7,620万円、また、中央共同募金による公表人数では550万人が参加したとされ(中央共同募金会2016. 1. 15)、大規模な活動支援金といえる。

本稿で用いるデータは次の2種類である。中央共同募金会では各回の募集結果をホームページに掲載している。そこで1つめに、ボラサボ募金の受給団体リストとして公表される、1) 団体名と法人格の有無・種類、2) 団体所在市町村、3) 活動概要、4) 活動地域、5) 助成金額、の情報をを用いる。

2つめに、活動支援金受給団体は報告書を提出することが義務づけられており、報告書は活動提出後に適宜、掲載されている。ただし、団体報告書は現在、ホームページにおいて詳細の一部が閉じられ、閲覧できない状態になっている。そこで、すでに筆者らの研究グループ^{*7}がデータベースとして作成済みであった、第1回～第14回の活動終了時の団体報告書(2,129団体)を限定的に用い

* 4 ジャパンプラットフォームの活動については、石井(2012)が紹介している。

* 5 3つの機関の助成内容については、渡辺(2014)において整理を行っている。

* 6 第18回募集の決定ニュースでは2,951団体とされており、本分析と若干のズレがある。これについては、助成決定後に辞退等があった可能性も考えられる。

ている。報告書では、6) 活動開始日と終了日, 7) 実活動日数, 8) 参加延べ人数 (スタッフ, リーダー, ボランティア), 9) 活動した場所や拠点, 10) 活動の対象者, 11) 協力・連携した団体や機関, 12) 活動の内容, 等が記載されている (中央共同募金会 2011)。

(2) 分析の対象

東日本大震災において被災三県で開設された市町村災害ボランティアセンター (以下, 「VC」) は, 全国社会福祉協議会 (以下, 「全社協」) によれば, 岩手県が27センター, 宮城県が35センター, 福島県が39センターで, 計101センターであった (全社協 2012)。ただし, 本研究では, ボラサポ募金の受給団体の活動先として, これらのVCが所在する全市町村をとりあげるのではなく, 活動数の上位11市町を対象とした。

その理由は第一に, これらのなかには被災地としての受け入れというよりも, ボランティアの送り出し拠点となっているVCが含まれているためである^{*8}。第二に, VCの中には早期に閉所しているセンターも少なからずあり, 必ずしもすべてを取り上げる必要がないからである。第三に, 本稿で問題とする活動格差は上位11市町においても存在し, これらの市町の比較からもその要因を分析することが可能なためである。

3. 選択された被災地

(1) 選択の方法

前節で述べたように, 受給団体の報告書が第14回分までしか収集できなかったため, ボランティア参加者数は2,967団体中で2,129団体分しかデータが得られていない。そこでボランティア活動者数の代替変数として活動団体数を用いた。

* 7 筆者が研究代表者となっている, 2013~2015年度科研費補助金基盤研究 (C)「東日本大震災における遠隔地からのボランティアの費用と便益に関する研究 (課題番号: 24530723)」である。

* 8 「被災地=復興交付金事業を行う市町村」と見なす場合, その数は80市町村である (復興庁 2015)。

しかし、被災地別の活動団体数を捉える場合には、もう1つ問題がある。1つの団体において受給決定時のリスト、及び、報告書に記載されている活動先市町村は、必ずしも1箇所ではないということである。そこで、活動先が複数記されている場合には、記載順に「地域1」「地域2」「地域3」までをカウントした。

その結果、大船渡市、陸前高田市、釜石市、大槌町（以上、岩手県）、仙台市、石巻市、気仙沼市、東松島市、南三陸町（以上、宮城県）、いわき市、南相馬市（以上、福島県）が、上位の活動先となった。

(2) 被災地の選択

① 団体数と活動者数との相関

活動団体数が上位にあることと活動者数が多いことは等しくない。一団体あたりの参加者が多ければ、団体数が少ない場合であっても、活動者数が多くなる。そこで、本データベースでは活動者数について第15～18回ではデータが欠如しており、また、複数の活動先がある場合の人数配分についても不明であるが、活動団体数と活動者数の相関関係を確認することとした。

図1は、活動団体数を横軸、活動者数（複数の活動先が記載されている場合には「地域1」には全員が参加したものとみなす）を縦軸に取り、11の被災地をプロットした結果である。それによると第1位の石巻市は、活動者数においても団体数においても突出して多い。気仙沼市もいずれも第2位である。しかし、団体数で第3位の陸前高田市や第4位の南三陸町よりも、仙台市や東松島市が活動者数が多いが、1団体・グループあたりの平均人数が仙台市では1,900人、東松島市では1,700人と、11市町のなかで最も多く、他方、陸前高田市では300人、南三陸町では520人と少ないためである。仙台市や東松島市のような交通のアクセスの良い被災地には、大人数の団体が参加したためと思われる。

しかし、全体での相関は有意に高く、 $r = 0.809$ ($p = 0.003$)であった。この結果から、ボランティア活動の活発さを、参加者数で捉えても団体数で捉えても大きな違いはないと考えられよう。

② 選択された被災地の妥当性

ボラサポ募金を利用して参加した団体は、全震災ボランティア団体のなかの一部であり、他の経路を通して参加する場合のほうが多い。そこで、ボラサポ

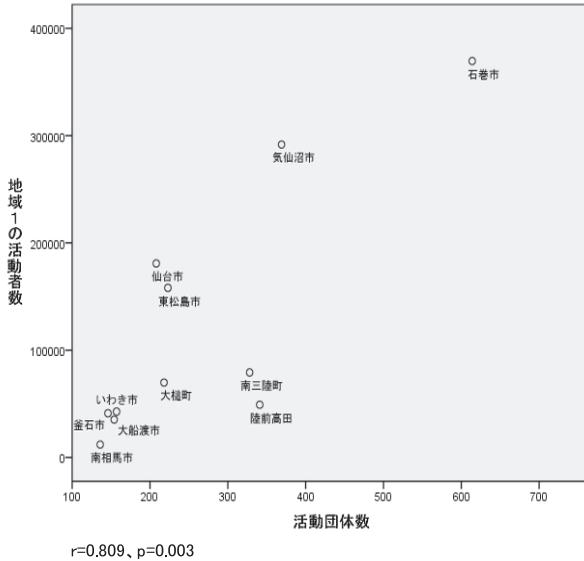


図1. ボラサポ募金における受給団体数とボランティア参加者数の相関—11の被災地—

募金受給団体数における上位の被災地が、他の助成金や経路を通して多くのボランティアを集めた市町といえるかの検証を行うこととした。ここでは、選択された11の被災地の妥当性を検討するための外的基準として、全社協(2012)で把握しているVC別の登録者数^{*9}との相関関係を確認した。VCの登録者数は2011年3月～2012年2月までの初期段階での集計値であり、本稿での分析とは活動期間に違いがある。しかし、図2では横軸に活動団体数を、縦軸にVCの登録者を取り、11の被災市町をプロットした。

それによると、ボラサポ募金の受給団体数が延べ600団体を超えて第1位の

* 9 村井(2013)によれば、石巻災害復興支援協会(青年会議所と運動体、NGO/NPOが設立)で把握した、石巻で活動したボランティア人数(2012年5月15日作成)では、協議会が15.8万人、VCの登録ボランティアが11.6万人であった。被災地によっては、このようにVCを経由する参加が多数でない場合もあるが、比較可能な統計として、全社協で把握されている登録者数が最も適当と考える。

東日本大震災のボランティア活動における被災地格差とその規定要因

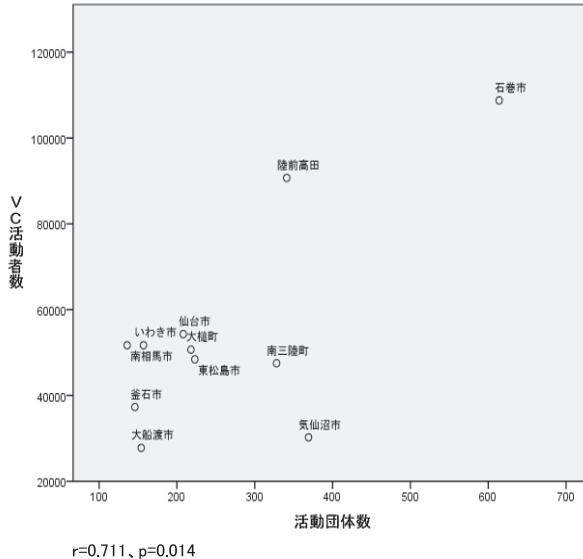


図2. ボラサポ募金における受給団体数と全社協ボランティアセンター登録者数の相関—11の被災地—

石巻市は、VC登録者数も他の市町と比べて突出して多く、第1位である。これとは反対に、ボラサポ募金の受給団体数が延べ100～200団体前後と少なく第5位～第11位にある7市では、VC登録者数も少ない。

しかしながら、ボラサポ募金の受給団体数が延べ300～400団体で第2位～第4位の気仙沼市・陸前高田市・南三陸町では、VCの登録者数にばらつきがある。すなわち、ボラサポ受給団体数に比べてVC登録者数が多い陸前高田市、逆に少ない気仙沼市、その中間の南三陸町に分かれる。結果として、図2では図1よりもやや相関係数が低くなるものの、有意な相関が認められる ($r = 0.711$, $p = 0.014$)。

4. 仮説の設定

以上の検討の結果や、岩手県4市町、宮城県5市町、福島県2市という地域的なバランスから、これら11の被災地を対象とすることは適当と考える。そこでこれらの被災地においてボランティアの活動格差が生じた要因に関して、次の5つの仮説を設定した。

(1) 仮説①：人的被害や住家被害が甚大であった被災地で、活動団体数が多い。

これについてはとくだんの補足的な説明は不要であろう。情報が発達している社会では被災地の惨状がメディアを通して伝達されるため、被害が甚大な市町に多くのボランティアが駆けつけると考えられる。

(2) 仮説②：団体の形態のうちNPO法人を多く含む被災地で、活動団体数が多い。

東日本大震災では震災直後に「ボランティア迷惑論」*¹⁰などもあり、阪神・淡路大震災と比べてボランティアの出足が遅かった。こうしたなかで、支援に慣れている災害NPOが真っ先に活動を始めた。さらに、社協系の社会福祉法人や任意団体と比較して、これらのNPOは長期化する活動への対応を得意とすると考えられる。したがって、活動団体数が多い市町ではNPO団体を多く含むと予想される。

(3) 仮説③：全団体に占める地元団体の比率が高い被災地で、活動団体数が多い。

震災後の初期段階では外部の団体からの支援を多く受けるとしても、ボランティア活動の長期化においては、被災地住民が自立をして活動することが重要といえる。そのため、活動団体数が多い市町では、被災地の地元団体が占める割合が高いと予想される。

(4) 仮説④：容易な内容の活動の募集が多かった被災地で、活動団体数が多い。

東日本大震災では、緊急支援期から生活支援期、地域復興期に至るまで多様なボランティア活動が行われたが、活動の内容によって、団体に要求される組織化の度合いや関与の期間等に違いがある。東日本大震災の被災地は遠隔地から多数の参加があったが、それはボランティアにとっては、時間的にも金銭面でも大きな負担を強いるものである。したがって、多くの活動団体を集めた市町は、普通に職業生活や学生生活を送っている人が生活の一部を提供すること

*10 「ボランティア迷惑論」をめぐる議論については、新 (2011)；仁平 (2012)；村井 (2013)；坂本 (2013) を参照。

で参加できる、単発でかつ、組織的な行動を必要としない活動が多かったのではないだろうか。

(5) 仮説⑤：交通アクセスが容易だった被災地で、活動団体数が多い。

東日本大震災では鉄道や道路が分断されて、アクセスが悪い被災地が多かった。とくに被災地の遠隔地に所在する団体にとっては、新幹線駅や空港周辺に近い被災地が訪問に便利である。この点で、仙台市周辺と岩手県沿岸部では差が生じることが予想される。

これらに加えて、仮説①～⑤では説明できない個別の要因についても、最後に考察することにした。

5. ボラサポ募金受給団体の特徴

仮説検証の前に、ボラサポ募金受給団体の活動内容や形態等について示すことにしたい。

(1) 活動の内容

① 活動分類

中央共同募金会のホームページでは各募集回で支援金受給団体の活動内容の集計を行っている。その際に用いているのは4つの大分類であるが、表1に示すように、緊急支援（12の小分類）、生活支援（9の小分類）、復興支援（3つの小分類）、そして、その他（4つの小分類）となっている。この分類は募集の初期に設定されたものであり、緊急支援については分類が細かく、中期以降の生活支援や復興支援ではやや粗くなっている。しかしながら、本稿においても中央共同募金会の分類を用いた。

各団体の活動内容は、受給決定時のリストに掲載されている活動の概要を中心に分類を行った。なかには複数の異なる活動が列挙されている団体も少なかつたため、記載順に最大3つまでをデータとして使用した。その結果、2,967団体に対して全3,773件の活動が抽出された。分類に際しては学生の作業者がコーディングを行った後に、研究者が確認をした。分類が判断しがたい場合には、あわせて各団体による終了時の報告書を活用した。

表1は活動の内容を募集回ごとに集計し、各回における28の小分類の構成比

を示したものである。それによると活動の内容は大きく分けて、緊急支援が多かった2011年度、緊急支援と生活支援が入り混じった2012年度、そして生活支援が中心となる2013～2015年度の3つの局面があることが見てとれる。

次に、4つの大分類ごとに内容をみってみることにしたい。

① 緊急支援

2011年度前半は「物資配達」が最も多く、「炊き出し」がこれに次いでいる。しかし、2011年度後半には生活に必要な物が充足されてきたため、「物資配達」が徐々に減少し、「炊き出し」も減少した。他方で、「瓦礫の片付け」がこれらを上回るようになり、その後、2012年度～2013年度前半に渡り、長期間で高いニーズを示していた。結果として、「瓦礫の片付け」は5年間の計18回の募集で、28小分類中で2番目に多い活動となっている。

② 生活支援

2011年度末～2012年度は、被災者への慰問的な活動は、単純に食事を提供する「炊き出し」から、被災者に娯楽を提供する「レクリエーション（以下、「レク」）」に質的に変化し、この時期に最も多い活動となっている。「子どもの保育、学習支援（以下、「子どもの支援」）」は2011年度前半からすでに一定のニーズがあったが、2012年度も「レク」に次いで多いことが見てとれる。

「レク」は5年間で3番目に多い活動であるが、2013年度以降はボランティアが被災者を楽ませる「レク」に代わり、被災者自らが運営する「サロン活動」を支援する形が多くなる。一方で、「子どもの支援」は継続して行われたため、小分類のなかで5年間で最も多い活動となっている。

後に示すように福島県の被災地へのボランティアによる支援は、岩手県や宮城県よりも遅れて開始されている。そのため、「広域避難者の支援」等の福島原発事故により他の地域に逃れている人への援助は、2013年度中頃から増加し、以後は「子どもの支援」と並んで、最も多い活動である。

③ 復興支援

まちづくりや産業の復興は行政との連携や多額の予算付けが必要となるため、民間ボランティアによる活動は相対的には少ない。しかし、「新たな地域活動開発」では、農漁業の再開の環境整備や内職支援等の働く機会の創出が、2013～2014年度に比較的活発に行われた。

④ その他

2011年度前半には、災害ボランティアセンター等の「支援拠点運営」の整備が行われた。しかし、最も多い活動は、被災地までの往復の送迎とボランティア活動がセットとなった「ボランティア・バス」の派遣である。初期の頃は活動モデルを示す意味で社協が率先して企画し、2011年度後半に最も活発に行われたが*11、2012年度には「ボランティア・バス」は減少した。しかし、完全になくなったわけではなく、それ以降も継続されており、5年間で4番目に多い活動となっている。

(2) 団体の形態とその特徴

本稿では活動団体を、社会福祉法人、NPO法人、その他の法人（社団法人・学校法人・財団法人等）、及び、任意団体（一時的なグループを含む）に分類している。そしてこれによると、2,967団体のうち、任意団体が1,609団体（54.2%）で最も多く、NPO法人が725団体（24.4%）とこれに次ぎ、その他の法人は322団体（10.9%）、社会福祉法人は311団体（10.5%）であった。

4種類の団体の違いは、活動期間に現れている。ボラサポ募金の活動支援金は短期的活動（1ヶ月未満の活動で、助成額が50万円未満）と長期的活動（1ヶ月以上の活動で、助成額が上限300万円）の2区分で募集され*12、全件数では「短期：長期＝1：1」である。しかし、表2・上段に示すように、NPO法人では「3：7」となっており、長期に渡って被災地と関わりを持つ活動が多い。これとは全く逆になっているのが社会福祉法人で、「7：3」である。任意団体はやや短期的活動が、その他の法人はやや長期的活動が多い。

これらの違いは、活動内容の違いを反映している。表2・下段では、団体の形態別に活動内容の4分類の構成比を示している。それによるとまず、社会福祉法人では「その他」が56%と際だって多いが、社協が震災直後の活動モデル

*11 「ボランティア・バス」は旅行会社やバス会社等の営利企業によっても企画・実施された。依田（2013）を参照。

*12 募集回によっては1000万円上限の重点活動の枠が設定されていた。本分析では、重点活動も長期的活動に分類している。中央共同募金会（2016. 1. 15）を参照。

東日本大震災のボランティア活動における被災地格差とその規定要因

表2. ボランティア団体の形態別の特徴

	団体の形態	社会福祉法人	NPO法人	その他の法人	任意団体
活動 期間	短期	<u>70.1%</u>	28.1%	44.4%	56.5%
	長期	29.9%	<u>71.9%</u>	55.6%	43.5%
	計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
活動 内容	緊急支援	28.1%	23.2%	27.4%	<u>32.7%</u>
	生活支援	12.5%	<u>51.9%</u>	50.3%	46.9%
	復興支援	3.7%	<u>12.7%</u>	7.9%	9.9%
	その他	<u>55.7%</u>	12.2%	14.5%	10.5%
	計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	特徴的な活動	・ボランティアバス ・瓦礫の片付け	・子どもの支援 ・サロン活動 ・新たな地域活動開発 ・地域拠点運営	・子どもの支援 ・瓦礫の片付け ・レクリエーション	・瓦礫の片付け ・レクリエーション ・炊き出し

*：下線（—）は相対的に多い活動期間、活動内容

として「ボランティア・バス」を率先して主催したためである。次に、NPO法人では他の団体の形態と比較して生活支援と地域振興が相対的に多い。それは、「子どもの支援」「サロン活動」「新たな地域活動開発」等、一時的な関わりでは支援しにくい活動に多く取り組んできたためといえる。これに対して、任意団体では緊急支援が相対的に多く、その内容は「瓦礫の片付け」や「炊き出し」等の単発での関わりでも支援しやすい活動である。最後にその他の法人は、NPO法人と任意団体の中間的な特徴を持っている。

6. 仮説の検証

(1) 仮説①：人的被害や住家被害が甚大な被災地で、活動団体数が多い。

人的被害については死者数を、住家被害については全壊家屋数を用いて（消防庁 2016. 10. 20）、各被災地における活動団体数との関係を確認した。その結果、活動団体数と死者数との相関係数は $r = 0.864$ ($p = 0.001$) で有意な相関であったが、全壊家屋との相関は $r = 0.389$ ($p = 0.237$) で有意とはいえなかった。

したがって、仮説①は、人的被害については被災地での活動差を作り出す要

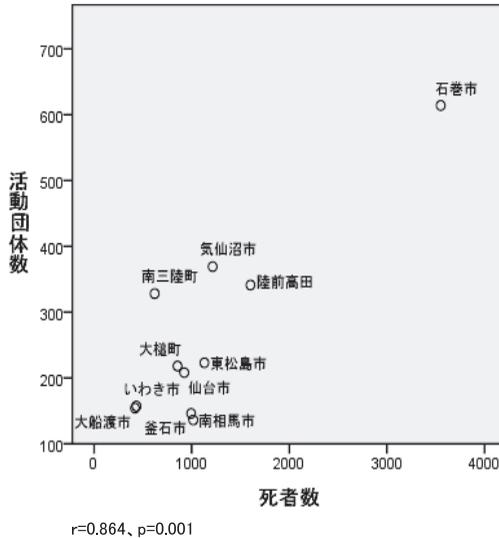


図3. ボラサボ募金における受給団体数と死者数
(消防庁による)の相関—11の被災地—

因といえるが、住家被害については支持されない。図3は、横軸に死者数、縦軸に活動団体数を取り、11の被災地をプロットした結果である。活動団体数が他の被災地と比べて際だって多い石巻市は、死者数も突出して多かったことが見てとれる。ボランティアは人的被害を多く出した被災地に向かったのである。

一方、全壊家屋数と活動団体数についても同様の図を描いてみたが（ここでは図は省略）、全壊家屋数が最も多いのは仙台市、次いで多いのはいわき市であった。つまり、全壊家屋数は人口規模との関連が強く、死亡数等の被害状況とは必ずしも連動していなかった。

(2) 仮説②：団体の形態のうちNPO法人を多く含む被災地で、活動団体数が多い。

先の表2では、NPO法人の活動は長期に及ぶ傾向が示された。しかし、被災地で活動する団体に占めるNPO法人比率を指標として、活動団体数との相関を11の市町について調べたところ関連はなく、むしろ符号もマイナスとなった（ $r = -0.154$, $p = 652$ ）。したがって、仮説②は支持されない。

NPO法人比率が最も高いのは仙台市の36.5%であった。それは、NPO法人の拠点は、人口規模の大きな都市に存在することが多いためである。しかしながら、次いで高いのは、逆に人口が最も少ない大槌町の29.8%であった。大槌町は県内外の社協職員やNPO・NGOなどが一体となって支援を展開していたのである（全社協 2012：33-34）。被災地においてNPO法人比率の高さを規定する要因はそれぞれ個別であり、NPO法人比率によって一定の傾向を見いだすことはできなかった。

(3) 仮説③：全団体に占める地元団体比率が高い被災地で、活動団体数が多い。

図4は、横軸に地元団体比率を、縦軸に活動団体数を取っている。11の被災地について相関を調べると、 $r=0.701$ ($p=0.016$) で有意な関連が認められた。

活動団体数が第1位の石巻市、第2位の気仙沼市は、ともに地元団体比率が高い。被災地住民が自ら活動することが、活動団体数の多さに結びつくのである。しかし、地元団体の活動形態を調べてみると、必ずしもNPO法人格を取得しておらず、任意団体が多い。このことから、仮説②が支持されなかった

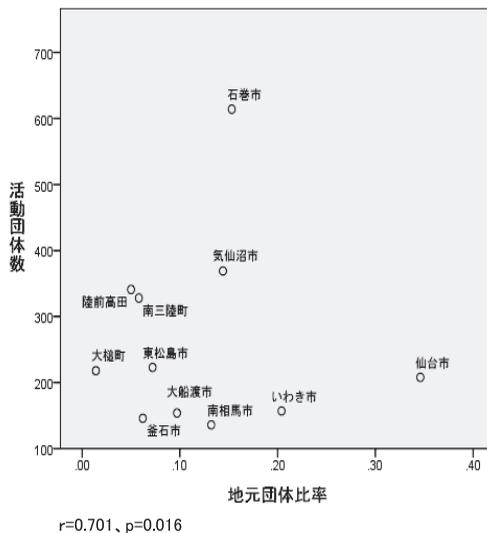


図4. ボラサポ募金における受給団体の地元団体比率と活動団体数の相関—11の被災地—

理由が解釈できる。

また、仮説③は支持されるといえるが、仮説①ほど強い関連は認められなかった。図4からも、仙台市やいわき市、南相馬市は地元団体比率が高いものの、活動団体数が多いとはいえ、関連から外れた位置にあることがわかる。それには、次のような解釈が可能である。

第一に仙台市は元々、広域で活動を行っている団体が多い。そのため、同市は地元団体比率では34.6%と際だって高いものの、仙台市周辺の被災地で活動を行っている場合も少なくなかったのである。

第二にいわき市と南相馬市を含む福島県では、他の地域と比べて県外からのボランティア団体が活動を開始する時期が遅れたためである。活動の多くは2011～2011年度に集中的に行われたが、この期間での活動では地元団体が中心とならざるを得ず、2011年度はいわき市は10位、南相馬市は11位と最下位だったのである^{*13}。

(4) 仮説④：容易な内容の活動の募集が多かった被災地で、活動団体数が多い。

先の表1に示したように、「子どもの支援 (396団体, 第1位)」、「瓦礫の片付け (389団体, 第2位)」、「レクリエーション (356団体, 第3位)」、「ボランティア・バス (340団体, 第4位)」などが、最も一般的な活動である。そこで表3では、比較的よく行われていた11種類の活動を、各被災地において行った団体数を示した。

これによると、活動団体数が第1位の石巻市で最も多かった活動は「瓦礫の片付け」であり、「子どもの支援」より多い。また、3番目に多いのは「物資配達」であり、全体として緊急支援が多いことが特徴である。組織的に活動する必要がなく、誰でも参加できる作業が多いことが、多数の団体集めの成功要因となったことが窺われる。

活動団体数が第2位～4位の気仙沼市・陸前高田市・南三陸町でも同様に、「子どもの支援」よりも「瓦礫の片付け」のほうが多くなっている。また、陸前高田市と南三陸町では「ボランティア・バス」が最も多い活動となっており、

*13 ただし、2013～2015年度では11市町中で、いわき市は7位、南相馬市は5位に上昇している。

東日本大震災のボランティア活動における被災地格差とその規定要因

表3. 被災地別の活動内容

活動分野・内容 (多い順に1位～11位)	石巻市	気仙沼市	陸前 高田市	南三陸町	東松島市	大槌町	仙台市	いわき市	大船渡市	釜石市	南相馬市
1. 生活・こどもの保育, 学習支援	91	42	36	40	28	10	40	20	18	17	15
2. 緊急・瓦礫の片づけ, 物品搜索	103	67	66	49	37	31	24	11	17	16	43
3. 生活・レク、文化、ス ポーツ活動	68	60	39	39	30	20	28	38	21	16	18
4. その他・ボランティア バス、保険	56	39	68	53	30	49	11	7	20	31	16
5. 生活・広域避難者支援	13	10	7	9	8	5	6	9	2	4	7
6. 緊急・訪問、安否確認, 物資配達	82	39	26	38	20	20	22	12	16	15	8
7. 生活・サロン活動	35	19	21	19	23	13	11	13	10	13	15
8. 緊急・炊き出し	76	30	22	23	19	18	13	15	13	7	8
9. 復興・新たな地域活動 開発	39	26	22	36	11	13	14	9	11	15	2
10. 生活・仮設住宅支援	23	24	22	20	12	15	14	5	12	13	10
11. その他・支援拠点運営, 活動開発支援	16	21	19	15	10	12	9	5	8	8	7
1～11以外の活動の計	206	105	98	95	67	63	74	56	60	43	53
合計	808	482	446	436	295	269	266	200	208	198	202

*：下線（―）は特徴的な活動

このことから、誰にでも参加できる作業が多かったことが推察される。「ボランティア・バス」が多いとはいえない気仙沼市が、どのようにして多くのボランティア団体を集めることができたかについては、個別要因としてこの節の最後に考察する。

活動団体数が中位の東松島市（第5位）と大槌町（第6位）は、陸前高田市や南三陸町ほどには「ボランティア・バス」による参加団体が得られていない。しかし、「瓦礫の片付け」とともに、やはり緊急支援が多いといえる。

これに対して、活動団体数が低位（第7位～第11位）の被災地では、緊急支援のこれらの2つの内容のいずれか1つが1位・2位に含まれていないか（大船渡市、釜石市、南相馬市）、もしくは両方ともに1位・2位でない（仙台市、いわき市）ことが示されている。

したがって、仮説④は支持される。被災地では確かに長期的な活動が必要で

ある。しかし、まずは容易な活動に多数参加してもらうこと、そして問題意識を持ったボランティアの2回目以降の活動につなげることが、成功の要因になると考えられる。

(5) 仮説⑤：交通アクセスが容易だった被災地で、参加団体数が多い。

表4は、11の被災地がどのような所在地の団体から参加を得たかを示したものである。所在地については、まず全国を「北海道・東北（被災三県を除く）」「関東」「東京都」「中部」「近畿」「中国・四国・九州」のブロック・都に分け、さらに岩手県・宮城県・福島県（地元市町を除く）の各県、そして地元市町に分類した。渡辺（2014）では、被災地の遠隔地のボランティア団体の問題と課題について論じているが、被災地からの距離が遠くなればなるほど、ボランティアの参加が少なかった。ボランティア団体の所在地も、被災地を除くと東京都・関東地方が最も多く、次いで中部・近畿地方となり、中国・四国・九州では少なかった。

11の被災地のなかで東京や関東からのアクセスが容易といえるのは、仙台市・東松島市・いわき市・南相馬市である。そして予想通りに、南相馬市では関東・東京の所在団体が61%と最も多く占め、いわき市も55%と、突出して高い。

しかし他方で、仙台市や東松島市は、よりアクセスが悪い石巻市や気仙沼市よりも東京や関東の所在団体が少なかった。仙台市は市内からの参加が35%と

表4. ボラサボ募金受給団体の所在地

	石巻市	気仙沼市	陸前高田市	南三陸町	東松島市	大槌町	仙台市	いわき市	大船渡市	釜石市	南相馬市
北海道・東北	5%	5%	7%	3%	5%	9%	4%	1%	6%	8%	3%
岩手県（地元市町を除く）	0%	1%	17%	1%	0%	21%	0%	0%	21%	28%	0%
宮城県（地元市町を除く）	10%	13%	3%	15%	25%	0%	7%	0%	3%	1%	1%
福島県（地元市町を除く）	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	7%
関東	19%	18%	21%	26%	19%	17%	10%	28%	11%	16%	41%
東京都	22%	20%	18%	15%	12%	16%	26%	27%	21%	16%	20%
中部	13%	10%	16%	17%	16%	17%	8%	10%	17%	8%	5%
近畿	10%	16%	9%	12%	11%	16%	4%	6%	8%	12%	6%
中国・四国・九州	4%	4%	5%	6%	6%	3%	5%	8%	3%	5%	3%
地元市町	15%	14%	5%	6%	7%	1%	35%	20%	10%	6%	13%
計	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

*：下線（—）は相対的に多い団体所在地

11の被災地のなかで最も高く、東松島市は宮城県内（仙台市）からの支援が多かったためである。

東京や関東から最も遠隔となる岩手県沿岸部の陸前高田市、大槌町、大船渡市、釜石市は、岩手県内からの支援が多くなされていた。内陸の盛岡市や遠野市からボランティアが派遣されていたのである（全社協 2012：37, 40）。

以上のように、交通アクセスの容易さと参加団体数には関連があるといえよう。ただし、いわき市や南相馬市で東京・関東の所在団体が多かった点については、福島県では岩手県や宮城県と比べて、県内の他市からの支援が弱かった結果とも解釈できる。原因と結果の関係については留保せねばならない。

(6) 活動団体数に影響を及ぼしたその他の個別要因

最後に、被災地での活動団体数に影響を与えた個別の要因についても、若干考察することにした。ここでは圧倒的多数のボランティアを集めた第1位の石巻市と、ボランティア・バスという方法によらず多数の参加があった第2位の気仙沼市について考察する。

石巻市は1冊の著書としてまとめられていたり、報告書や論文・メディア等でも取り上げられることが多い被災地である（中原2011；日本家政学会東日本大震災生活研究プロジェクト 2014；福島 2016）。「石巻モデル」などと呼ばれるほど、震災ボランティア活動が成功したとされている。福島は、石巻市で活発なボランティア活動が展開された要因を、1）災害ボランティア活動の経験値の高さ、2）石巻専修大学のボランティアセンターとしての活用、3）受援力（他者の支援を受ける力）の高さ、4）“3”の要因とも関連しているが、ボランティア団体を信頼して任せること、5）社協職員の福祉のプロとして意識の高さ、をあげている。

しかし例えば、5）については他の被災地と比較・判断することが難しいなど、突出してボランティア活動者数が多かった要因を特定することはそう簡単ではない。しかし、このうちで最も特徴的なものをあげるとすれば、3）受援力にあるのではないだろうか。

図5に示すように、石巻市の他の被災地との顕著な違いは、2011年度に圧倒的に多くのボランティアを集めた点にある。他の被災地がボランティアの受け入れを制限していた3月の段階で、ボランティアの受け入れを開始していたの

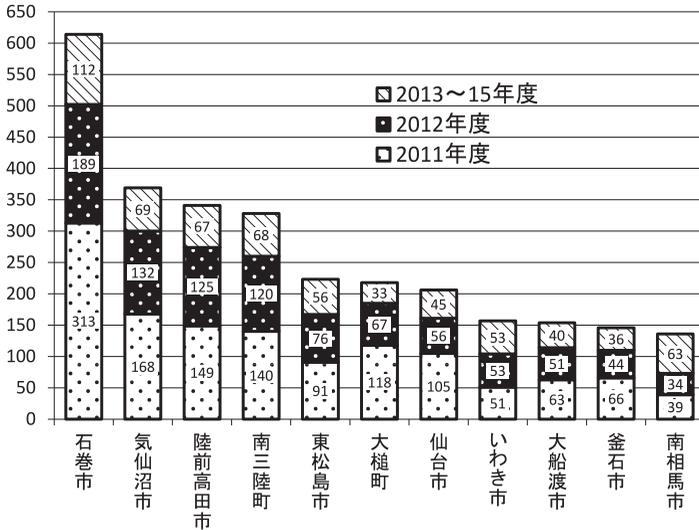


図5. 年度別のボラサポ募金受給団体数—被災地別—

である。受け入れに躊躇しなかったことが、成功の一要因だったのではないだろうか。

次に第2位の気仙沼市であるが、陸前高田市や南三陸町と活動団体数の合計数でそれほど大きな差があるわけではないが、図5をみると相対的にやはり2011年度における団体数の割合が高い。気仙沼市は震災直後は石巻市とは異なり、ボランティアの受け入れを市内在住に限定するなど、制限を設けていた。しかし、シャンティ国際ボランティア会、国際ボランティアセンター、大阪ボランティア協会など多くのNPOが集結し、最大20団体以上との協働型でVCを「NPO・NGO連絡会」という形で運営していた（全社協 2012：44）。これは、石巻市と共通のスタイルである。

しかし次に、それではなぜ、陸前高田市や南三陸町ではなく、気仙沼市でこのような運営形態が可能になったのかを考える必要がある。実は人口規模を比較すると、政令指定市の仙台市は別格として、2010年度は多い順に、第2位がいわき市（34.6万人）、第3位が石巻市（16.2万人）、そして第4位が気仙沼市（7.3万人）であった。これに対して、陸前高田市は2.4万人、南三陸町は1.6万人と少ない。

県外のNPO・NGO団体と結びつけられるチャンスも、それらの団体のカウンターパートとなりうる被災市町側の団体の存在という点でも、人口規模により差があったであろう。人口の多い仙台市といわき市に次いで、石巻市と気仙沼市に地元団体比率が多かったことも、県外の団体のカウンターパートとして機能しうる団体の必要性が示唆される。結果的に小規模の市町の場合には、代わりにボランティア・バスという手段が有効性を発揮することになったのだと思われる。

7. おわりに

本稿では、東日本大震災におけるボランティア団体数の被災地格差について、5つの仮説を検証した。その結果、死者数が多いなど、基本的に被害が甚大であった被災地に多くのボランティアが集まったといえる（仮説①）。そして、その場所に組織的な活動を必要とせず、比較的誰にでも参加できる作業等が提供されていることが関連していた（仮説④）。また、活動の継続には被災地住民による団体の存在が重要であった（仮説③）。

ただし、ここで明らかにできたのは、あくまでも被災地のうち、どの市町でボランティア参加団体が多かったかということと、多数の団体を集めることができた要因は何か、に過ぎない。真にボランティアによる活動が成功したかとは別の問題である。ボランティアの社会的経済的効果をマクロレベルで算定するためには、次善の策として、ボランティアの活動種類別の労働時間数を求め、それに時間あたりの賃金を乗じて、積和を求めるという方法が取られている（山内ほか 2005；ILO 2011；Salamon et. al. 2011）。ただし、震災ボランティアに関しては、このような試みはなされていない。

さらにその結果として、震災からの復興にどのような効果があったかということも、別の問題である。ボランティアの成果を労働時間に換算するのではなく、便益から評価することにはまだ方法論上の課題が多く、目下行われているのはNPO法人等の組織内というメゾレベルでの研究である（Mook et. al,

*14 筆者を代表とするグループは2016～2018年に、科学研究費補助金基盤研究（C）「ボランティアの社会的経済的価値に関する研究—集団・組織レベルでの評価を中心に—（課題番号：16K04177）」が採択され、研究が進行中である。

2005；馬場 2009；Bowman 2009)。マクロレベルでの評価方法論を検討する前に、まずはメゾレベルでの検討が進められるべきである。本研究が今後、取り組むべき課題も、基本的にはこの方向にあると考える^{*14}。

引用文献

- 新雅史 (2011) 「災害ボランティア活動の「成熟」とは何か」遠藤薫編著『大震災後の社会学』講談社新書No. 2136, 193-235。
- 新雅史 (2013) 「ボランティアの制度化は〈支援〉の有り様に何をもたらしたか」『福祉社会学研究』第10号, 福祉社会学会, 39-55。
- Bowman, B. (2009) "The Economic Value of Volunteers to Nonprofit Organizations" *Nonprofit Management and Leadership*, 19(4), pp. 491-506.
- 馬場英朗 (2009) 「非営利組織の社会価値会計—ソーシャル・アカウンティングによる見えない価値の顕在化—」『ノンプロフィット・レビュー』第9巻1・2号, 1-13。
- 中央共同募金会 (2011) 「ボラサポ (支援金) とは>活動報告を見る」, 随時更新, 2016. 8. 10参照, 〈<http://www.akaihane.or.jp/er/p7.html>〉。
- 中央共同募金会 (2016. 1. 15) 「ボラサポ (支援金) とは>決定を見る・報告する」, 2016. 2. 23参照, 〈<http://www.akaihane.or.jp/er/p6.html>〉。
- ILO (2011) "*Manual on the Measurement of Volunteer Work*", Geneva, found at 2016. 3., 〈http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_162119.pdf〉。
- 早瀬昇 (2013) 「義援金と支援金に関わる課題の整理」『ボランティア研究』第2号, 大坂ボランティア協会, 106-113。
- 福島忍 (2016) 「石巻市社会福祉協議会の東日本大震災におけるボランティア受け入れに関する研究」『目白大学総合科学研究』第12号, 89-101。
- 復興庁 (2015. 5) 「集中復興期間の総括と28年度以降の復興事業のあり方 (ポイント)」, 2016. 12. 28参照, 〈<http://www.reconstruction.go.jp/topics/20150602160747.html>〉。
- 石井正子 (2012) 「国際人道支援の経験を活かして：東日本大震災におけるジャパン・プラットフォームの活動 (〈特集〉東日本大震災と国際ボランティア)」『ボランティア学研究』, 第12号, 国際ボランティア学会, 15-26。
- Mook, L Sousa, J., Susan Elgie, S. and Quarter, J. (2005) "Accounting for the Value

- of Volunteer Contributions” *Nonprofit Management and Leadership*, 15(4), 401-415.
- 村井雅清 (2013) 「災害ボランティア活動から見えること—ボランティアが社会を変える」『福祉社会学研究』第10号, 22-38。
- 中原一歩 (2011) 『奇跡の災害ボランティア—「石巻モデル」』朝日新聞出版。
- 仁平典宏 (2012) 「2つの震災と市民セクターの再編」『福祉社会学研究』第9号, 98-118。
- 日本家政学会東日本大震災生活研究プロジェクト (2014) 『ボランティアによる支援と仮設住宅 東日本大震災 家政学が見守る石巻の2年半』, 建帛社。
- 日本財団(2012. 5) 『ROAD project 東日本大震災1年間の活動記録』, 2014. 2. 11参照, <[http://www.nippon-foundation.or.jp/news/articles/2012/img/9/road_report_\(01~07\). pdf](http://www.nippon-foundation.or.jp/news/articles/2012/img/9/road_report_(01~07).pdf)>。
- 日本財団 (2014. 7) 『ROAD project 2013年 東日本大震災3年間目の活動記録』, 2016. 12. 8. 28参照, <http://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/disaster_fund/img/2013.pdf>。
- 日本労働政策研究・研修機構 (2013. 5) 『第6回勤労生活に関する調査 (2011年)』 <<http://www.jil.go.jp/kokunai/reports/documents/report001.pdf>>。
- 岡本仁宏 (2013) 「東日本大震災では、何人がボランティアに行ったのか」『ボランティアリズム研究』第2号, 大坂ボランティア協会, 3-14。
- 坂本治也 (2013) 「東日本大震災におけるボランティア活動の規定要因」『阪大法学』第63巻第3・4号, 1187-1210。
- Salamon, L.M. Sokolowsky, S.W. & Haddock, M.A. (2011) “Measuring the Economic Value of Volunteering Work Globally: Concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 82(3), pp. 217-252.
- とちぎボランティアネットワーク (2012) 「2012年度事業報告書」内閣府NPO法人ポータルサイト, 2014. 9. 10参照, <<https://www.npo-homepage.go.jp/npoportal/index>>。ただし, 現在は2013年度報告書に更新されており, 閲覧不可。
- 総務省 (2013. 1. 14) 「統計トピックスNo. 67 災害ボランティア活動の状況—防災とボランティアの日になんで」2014. 2. 25参照, <<http://www.stat.go.jp/data/topics/topi670.htm>>。
- 消防庁 (2016. 10. 20) 「被害の状況 (平成28年9月1日現在)」『平成23年 (2011年) 東日本太平洋沖地震第154報・別紙』, 1-2, 2016. 9. 30参照, <<http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou/pdf/jishin/154.pdf>>。
- 渡辺裕子 (2014) 「被災地の遠隔地からのボランティアの問題と支援のあり方—東日本大震災における活動支援金受給団体の分析を通して—」『社会福祉学』第55巻第

3号, 106-117。

山内直人ほか (2005) 「非営利サテライト勘定による寄付とボランティアの統計的把握」『季刊国民経済計算』第131号, 内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部, 97-116。

依田真美 (2013) 「短期ボランティアツーリズムの地域課題への積極的参加手段としての可能性: 東日本大震災支援ツアーを事例として」『家計経済研究』第99号 (特集 ツーリズムの現在), 家計経済研究所, 24-33。

全国社会福祉協議会/全国ボランティア・市民活動振興センター (2012) 『東日本大震災災害ボランティアセンター報告書』全国社会福祉協議。