

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

Acceptance of volunteers at Ishinomaki Social Welfare Conference
following the Great East Japan Earthquake of 2011

福島 忍
(Shinobu FUKUSHIMA)

Abstract:

The present study aimed to clarify the factor of active volunteer activities at Ishinomaki in the Great East Japan Earthquake of 2011. I conducted an interview survey to the staff of Ishinomaki Social welfare conference who managed an volunteer center for disaster about discord and anguish in volunteer's acceptance and the thing considered as the person in charge.

The factor affecting active volunteer activities at Ishinomaki were staff's disaster volunteer experience in the other areas ; the place which can be used efficiently as a disaster volunteer center ; acceptance volunteer's support ; boss's decisiveness ; relationship of mutual trust with a volunteer group ; staff's professionalism of welfare.

キーワード : 社会福祉協議会、災害ボランティアセンター、ボランティアの受け入れ、東日本大震災

Keywords : social welfare conference, volunteer center for disaster, acceptance volunteer's support, the Great East Japan Earthquake of 2011

はじめに

石巻市は、「石巻モデル」^{1) 2)} という名前ができるほど、石巻市社会福祉協議会（以下、石巻市社協）とNPO・NGOをはじめとする災害復興支援協議会の協力関係、およびこれらと石巻市災害対策本部との連携が有効に機能し、東日本大震災時の災害支援活動が展開できたといわれている。

2011年3月11日14時46分に発生した東北地方太平洋沖地震における石巻市の最大震度は6強であり、第1波の津波到達時間は15時26分であった。その後、第2波第3波と場所によっては30メートルを超える津波が押し寄せ、市

域面積556km²のうち、73km²が浸水し、中心市街地はほぼ全域が浸水した。2015年7月末現在、犠牲者数は直接死が3277人、関連死^(注1)が268人、行方不明者は428人となっている³⁾。全壊家屋および半壊家屋は約3万3000棟にのぼり、一部損壊家屋をあわせると約5万4000棟が被災した。産業では水産業が44港200社すべて（100%）、農林業が1834ha（20.7%）、製造業が1749社（67.3%）の被害を受けている^{4) 5)}。

石巻市は、2005年4月1日に、当時の石巻市、河北町、雄勝町、河南町、桃生町、北上町、牡鹿町の1市6町が合併してできた市であ

る。内陸の地域では稲作中心の農業が盛んであり、市の中央部では牧場があることから畜産業が行われ、東部の海岸部では漁業や養殖業が盛んであることから、農業から漁業まで、地域特性による多様な産業が展開されている。市の人口は、震災前の2011年2月末時点では16万2822人であったが、震災による死亡や移住などの影響で2015年3月末現在で14万9248人となっている⁶⁾。

石巻市社協は、個人ボランティアはじめNPO・NGO団体等のボランティアを早い段階から受け入れ、その後個人ボランティアおよび各種団体の活発なボランティア活動が展開されたといわれている。他地域から来るボランティアの受け入れについては、受け入れ態勢が整わないことを理由として、ある程度の期間受け入れをしない自治体も多い。そのような中で、石巻市では社協の災害VCでのボランティアの受け入れが12万3000人、2011年4月から社協との役割分担を行った「石巻災害復興支援協議会」での活動人数は約17万人で合計約30万人の受け入れがあり、積極的な受け入れが行われていたといえる。そこで、本論文では今後の日本における災害対策のヒントを得るため、石巻市でなぜ活発なボランティア活動が展開されたのかについて、その要因を災害ボランティアセンター（以下、災害VC）を運営した石巻市社協の職員への聞き取り調査結果をもとに明らかにすることを目的とする。

1. 東日本大震災における石巻市社協の取り組み

市町村社協とは、社会福祉法第109条を法的根拠として、社会福祉を目的とする事業の企画および実施、社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助、社会福祉を目的とする事業に関する調査・普及・宣伝・連絡・調整および助成などを行っている組織である。住民の生活における困りごとの相談機関やサービス提供機関として、また福祉活動を推進する人や団体への支援、行政や関係機関との連携を図りつつ住民の支えあい活動を促進する組織として、全市町村に設置されている。それぞれの都道府県に

ある都道府県社協や指定都市社協、全国社会福祉協議会との連携を図りながら事業が進められている。

ここでは、石巻市社協の東日本大震災（以下、震災）発災後から仮設住宅移行期前までの主な取り組みについて、石巻市社協A会長への聞き取りで得た内容（調査1）、および資料『石巻市災害ボランティアセンター事業報告書』⁷⁾、『東日本大震災に係る石巻市社会福祉協議会の取り組みと民生委員児童委員の活動』⁸⁾を基に述べる。

1) 石巻市社協の被害状況

石巻市社協の被害状況は、人的被害では関連死を含め死者（行方不明者含む）が7人（理事1人、評議員1人、正規職員1人、事務職員1人、介護職員3人）いる。また震災当時の職員241人中、100人の自宅が全半壊等の被害を受けたり、親族を失った。建物・備品においては、事務所では3階建ての本所ビルの1階が浸水し、1階にあった権利擁護事業事務所の全壊や介護用品の全滅等、建物被害があった。所有していた60台の車も流された。石巻市社協は合併前の旧市町にそれぞれ支所をおいているため本所以外に6つの支所を有しているが、そのうち1カ所の支所が津波による流失、もう1カ所の支所においても地震による建物被害があった。このほか、社協が運営しているデイサービスセンター2カ所や、障害者支援センター施設3カ所においても、流失や半壊などの被害があった⁹⁾。

2) 石巻市社協の取り組み

(1) 震災の事前における取り組み

2005年9月に宮城県知事・石巻市長・石巻市社協会長の三者で、大規模災害時における「災害ボランティアセンターの設置・運営に関する覚書」が交わされ、協定が結ばれた。そして、石巻市地域防災計画に社協が中心となって運営する「石巻市災害ボランティアセンター」を設置する旨を位置づけた。石巻市社協の本所は津波の危険地域にあることや駐車スペースが少ないこともあり、2007年度に石巻市保健福

社部を通じて市の防災対策課と社協が大規模災害時の災害VCの設置場所を協議することになり、大規模災害時には石巻専修大学の敷地内に災害VCを設置する方向で検討され、2011年3月31日に市と大学との協定が結ばれる予定であった¹⁰⁾。その矢先に震災が発生したが、事前に予定されていたとおり、災害VCは石巻専修大学に設置された。

また、震災対応に対する職員の意識も高かった。それは、石巻市社協では宮城北部連続地震をはじめ、新潟中越地震などそれまでも他の被災地へ職員派遣を積極的に行っており、職員の半数以上が被災地支援の経験をしていたという実績があるためである。また、高い確率で宮城県沖地震の発生が予測されたため、市から毎年度、災害VC事業に係る補助金の交付を受け、「災害ボランティアフォーラム」や「職員訓練」を実施するとともに、総合防災訓練にも積極的に参加してきた。フォーラムでは、主に「受援力」をテーマに講演や寸劇、パネルディスカッションなどを行い、自治会や民生委員、老人クラブ、身体障害者福祉協会、ボランティア団体などの市民団体へ参加を呼びかけてきた¹¹⁾。特に高齢者にはボランティアを拒否する傾向があったため、「有事の際には多くのボランティアが来ますから、遠慮なくどうぞ受け入れてくださいよ」ということを呼びかけた。2011年のフォーラムは震災10日前の3月1日に実施していた。

(2) 災害VCの設置

職員の中に「全国災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」のメンバーもおり、携帯電話の通じるうちに、その会議や全国共同募金会などに連絡をし、NPO等のボランティアの要請と物資の依頼をした。また、大規模災害の備えとして、衛星電話のほかに無線機を配備していたため、連絡も円滑に行うことができたと言われている。

災害VCの設置に関する覚書に基づき、震災発生後の3月13日に市から災害VCの設置要請があり、連絡を円滑にとるための衛星電話の設置と合わせて3月15日から災害VCが設置され

た(同年11月30日まで)。災害VCの運営は、事務局長を総括責任者、2課長を副総括とし、資金・義援金・物資の管理などを行う総務係、ボランティアの受付および募集などを行う受付班、被災住民からのボランティア派遣依頼の受付やニーズ調査などを行うニーズ班、ニーズ票の内容により必要なボランティア・資材および情報をボランティアに提供し現地へ派遣するなどのマッチング班等に役割を分担した(表1)。震災当初の3カ月間は、社協が運営しているホームヘルパーセンターのヘルパーは福祉避難所支援にあたり、その他社協が運営している施設の職員は施設の清掃等を行った。3月下旬から、近畿、四国、中国エリアの社協や近隣の大崎市社協など合計90市町村の社協職員の支援を受けた。また、報道関係の対応は事務局長が一手に引き受け、他機関との連絡調整も情報の複層防止のため窓口の一本化を図った。

ボランティアはVC開設当時10人足らずしか来なかった。その背景には交通の便があまりよくないこと、ガソリンの不足、車両の不足などがあり、社協ではよりボランティアを確保する手段として、4月中旬から6月中旬までシャトルバスを2台借り上げ、仙台駅からボランティアの送迎を行った。その結果、徐々にボランティアが増えていった。5月のゴールデンウィークには対応しきれないほどのボランティアが来ることが予想されたため、マスコミを通して人数を抑えるようにし、期間中は1,000人以内に抑えることができた。社協は、避難所にボランティアに関するチラシを配り、やってほしいことがあったら申し出るように周知をした。

このほかの業務として、被災者への当座の資金を融資する緊急小口資金貸付の臨時窓口の対応と高速道路減免に係る証明義務、融資に関する苦情等の問い合わせへの対応があった。緊急小口資金では被災による生活資金に関する相談および貸付制度の特例化により実施され、1日300人以上の相談を受け付けた。述べ10日間実施し、貸付人数は4672人にのぼった。その際の窓口業務は、既存の職員では足りず、応援に来ていた派遣社協職員の応援を受けた。また高速道路減免に係る証明義務では、この減免に関

表1 災害ボランティアセンター各班の役割

	役割の内容
本部	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のセンター運営の方針の決定。行政等の関係機関との連絡調整、情報の一元化を図り来客と報道等への対応をする。
総務班	資金、義援金・物資の管理、会計・情報の収集や発信、証明・記録等の事務（本部と一体）
受付班	ボランティアの受け付けおよび募集、活動の諸注意、オリエンテーリング
登録班	ボランティア登録・保険の加入手続きおよびボランティアの照会、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（被災地域へのVCセンターチラシの配布）。ボランティアおよび支援者からの問い合わせに対応し、現地までの交通情報、地理的情報を提供する。
地図班	ニーズ票を基に、VCセンターから派遣現場への地図を準備。道路状況を把握し、各班に情報提供を行う。
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・資材数およ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。ボランティア活動報告書に基づき、ボランティア活動の進捗状況を踏まえ、今後の活動展開を検討する。
資材班	資機材および物資の管理、調達、使用施設の管理
情報班	ニーズ票およ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、ボランティア派遣を判断。また県外からのボランティアの情報を把握し、連携のための連絡調整をする。

出典：社会福祉法人石巻市社会福祉協議会『石巻市災害ボランティアセンター事業報告書』pp.9-10、2014年より筆者表作成

する問い合わせが殺到し、本来被災住民の要望を受けるための電話がつながりにくくなったこと、限られた人員で運営していた災害VCスタッフの負担になったことも報告されている。また、未曾有の大惨事であったゆえに、想定していなかった市民からの要望、多くのボランティアを受け入れたことからのテントサイドでの問題やボランティアの迷惑行為などから発生した苦情処理等、その都度即時対応を迫られる判断を社協本部は求められた。

2011年7月1日に社協に「災害復興支援対策課」（以下、対策課）を新設し、職員を配置した。災害VCでは本所および支所の職員を応急的に配置していたが、対策課ができたことにより、よりそれまで災害VCに関わっていた職員も震災前に従事していた介護保険事業や障害者施設に戻れるようになった。また、2011年度は災害支援を優先とするため、民生児童委員協議会などの事務は全事業凍結し、自主的活動に委ねた。

災害VCのボランティア受付数は12万3000人となり、海外からもアメリカ、デンマーク、

フィリピンなど19か国から支援を受けた。災害VCは、2011年11月30日まで石巻専修大学で行われ、その後場所を別の市の施設に移して事業を行ってきたが、住民からのボランティア依頼も終息してきたことを受け、市との協議の結果、2014年3月末日で閉所となった。その後の対応は社協の「災害復興支援対策課」（2011年7月1日設置）で行うことになった。

（3）NPO・NGO・任意団体との連携

災害VCでは「一般住宅および店舗兼住宅」の復旧支援活動を活動の柱としていた。そのような中、石巻市に駆け付けたNPO・NGOの有志の声掛けで、2011年3月20日「NPO・NGO支援連絡会」（同年5月13日「石巻災害復興支援協議会」と改称）が立ち上げられた。支援活動を円滑に運営するため、加盟団体のメンバーは毎日夕方その日の活動報告と翌日の対応について話し合いを行い（毎回、社協も参加）、必要な支援が生じた段階で機能別チームを立ち上げ支援活動を展開した。その後、NPO・NGOなどの団体が多くなってきたため、同年4月2

日から社協と石巻災害復興支援協議会（以下、協議会）でボランティアの受け入れに関して役割分担を明確にすることとし、社協は一般の個人、企業、学校等のボランティアを、協議会ではNPO・NGO団体を担当することになった。

各NPO・NGO団体がその特化したスキルに応じて、その分科会に所属した。各団体が独自にボランティアを募集したり、活動のための寄付を募る仕組みをとったため、大規模な支援が展開できたとされる。この協力関係にあった社協と協議会が、石巻市の災害対策本部と連携する仕組みが「石巻モデル」といわれている¹²⁾。社協は、毎朝地域を回り、町内会長や住民に「今日はどういう団体（NPO等）が入るので、活用してください」ということを事前に伝え、スムーズにボランティア活動ができるように配慮した¹³⁾。

協議会の機能別チーム（分科会）¹⁴⁾は、食事の提供をする「炊き出し」、避難所以外の在宅世帯に必要な物資を届ける「物資配布・ローラー」、医師・看護師らが避難所訪問や地域医療活動を行う「メディカル」、整体師、鍼灸師、美容師等のボランティアや足湯を行う団体などによる「リラクゼーション」、臨床心理士、ケアワーカーなどの支援による「心のケア」、子どもと遊んだり子育て支援を行う「キッズ」、移動が困難に人に病院等への送迎サービスや入浴介助を行う「移送」、私有地や民家からヘドロ、家具、災害廃棄物運び出す「マッドバスターズ」、仮設住宅への入居前の生活用品の搬入や仮設住宅への引越し補助などを行う「生活支援」、地域行事・イベントのサポートなどを行う「復興マインド」、避難所の衛生環境改善、寝具乾燥などを行う「ダニバスターズ」、仮設住宅に入居した住民に集会室でのお茶会や足湯会、健康相談や体操などの交流機会を図り、自治会形成を促すなどコミュニティづくりのサポートを行う「仮設サロン」、震災で大量に散乱した漁具の回収や瓦礫の撤去、養殖準備のサポートを行う「漁業支援」の13チームが結成された。

協議会で活動を行った登録団体は342団体であり、活動人員は約17万人であった。協議会は2012年5月末日で所期の目的を達成したた

め、同年6月以降の業務を社協に引き継いだ。

2. 社協職員への聞き取り調査

1) 調査の概要と方法

ここでは、震災発生後から2011年4月半ば以降までの災害VCの取り組みの現状について、運営を中心となって担った職員（以下、担当者）への聞き取り調査結果を中心に、当時の事務局長からの聞き取り内容も交えながら明らかにする。聞き取り内容は当時の業務内容や大変だったことについてであり、日々変化する状況下で、特にボランティアの受け入れに関してどのような葛藤があったか、また担当者として意識、配慮していたことはどのようなことだったかに焦点を当てている。

調査は社協の被害状況や取り組みの概要について尋ねた（調査1）と、当時の業務内容および大変だったことなどについて尋ねた（調査2）を行った。対象者は、震災当時事務局長であり現在は会長であるA氏（60代半ば・男性）と、震災当時総務課係長であり、現在は復興支援課に勤務するB氏（40代後半・男性）である。調査は、2015年8月18日に社協の会議室にて、A氏には約2時間（調査1および調査2）、B氏には約1時間（調査2）の聞き取りを行った。

倫理的配慮では、まず事前に送付した依頼文において調査で得た内容は研究目的以外には使用せず、論文では対象者の氏名は表記しないことを明記した。また調査の冒頭で、対象者に改めて個人名は出さないことを説明し、了解を得た。そして、聞き取り内容を後日確認したいため録音させていただきたい旨を依頼文への明記、および調査の冒頭で対象者に説明し、了解を得て録音を行った。

2) 結果

ここでは、段階ごとの担当者の葛藤および配慮した点、取り組みについて述べる。なお、□で囲った内容は、B氏の発言の内容である。〈 〉は、B氏の発言内容をキーワードとして示したものである。（ ）内の言葉は、内容が分かりやすくなるように筆者が加筆したもので

表2 担当者の葛藤および配慮したこと

時期	状況	担当者の葛藤	担当者が意識・配慮したこと、出した結論
震災直後	<ul style="list-style-type: none"> ・2011年3月15日 石巻専修大学にて、災害VC開設 ・VC開所時はボランティアが少なく、人数を増やすため仙台から石巻までシャトルバスでボランティアを送迎 	<ul style="list-style-type: none"> ・どのように泥かきを展開していったらいいか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ボランティアは素人であり、危険な場所に行つてまでボランティア活動をしてもらうべきではない〈ボランティアの身の安全の確保〉 ・遺体がない地域からボランティアを派遣〈ボランティアの精神的負担の軽減〉
3月下旬	<ul style="list-style-type: none"> ・ボランティア・NPO団体が多く来るようになる。 ・3月20日 NPO団体の連絡会として「NPO・NGO支援連絡会」(以下、連絡会)が設立(5月13日に「石巻災害復興支援協議会」に改称)。毎日18:00に各団体の担当者が集まり、活動の報告と翌日の対応についての話し合い。社協も毎回出席 	<ul style="list-style-type: none"> ・VCの運営をどうしたら効果的効率的にできるか。 ・こうしたらいいんじゃない、こうしたらいいんじゃないと、毎日いろいろな人から言われて提案地獄。 ・ボランティアに一番効果的に作業してもらう、あるいは市民に効果的なボランティアとは何か。 ・社協の人間は福祉の観点もある。高齢者や障害者への支援を優先的にやっていくべきなのか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・自分は被災していないが上司には被災者が多く、誰に相談したらいいかわからなかった〈担当者の孤立感〉 ・社協は連絡会に打ち合わせを行うための会議室を提供〈ボランティア団体が活動・連携しやすい環境づくり〉 ・誰が要援護者かなんてつかめない。石巻市民を何らかの障害を持った人として“面”で見ていく〈支援する焦点の明確化〉
4月半ば以降	<ul style="list-style-type: none"> ・4月2日 社協と連絡会でボランティア受け入れの役割分担を決定。社協は一般の個人、企業、学校等のボランティアを、連絡会ではNPO・NGO団体を担当 ・協議会の分科会は、ニーズに応じ順次結成され、最終的に13チーム結成 	<ul style="list-style-type: none"> ・炊き出しの調整がしんどい。 ① NPOや企業、ボランティアグループによる炊き出しをそれぞれの提供できる条件に合わせて地域に当てはめていく作業は、難しいパズルをはめ込んでいく格好。決まっていた日時に予定通り来れない団体もある。 ② 自衛隊とかぶらないように炊き出しを動かすことも大変。 ③ 「おしるこだと飯じゃない」と住民から叱られたりする。トン汁だけでご飯がないと住民から不満の声。 ・VCの運営をしながら炊き出しの調整は困難。泥かきなどで手いっぱい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・P団体から、「もしよかったら炊き出しうちでやりますよ」という話があり、依頼した。「この人たち、もしかしたら頼ってもいいのかな」。私たちが「受け入れる」ってことを大事にしてきた。市民向けに受援力を持つための研修会をしてきたし、自分たちも受援力がないとまずい〈受援力〉 ・もし、その団体がダメだったら、帰ってもらえばいい。「それ決めるのは俺ら」「そういう強い気持ちで臨みましょう」〈ボランティアを受け入れる覚悟〉(上司の決断力) ・最終責任を自分が持つと事務局長が言ってくれたことが、とてもやりやすかった〈上司のバックアップ〉 ・ボランティア団体の真摯な姿勢と、「お互い譲歩しながらよく踏ん張ってくれた。感謝しかない」〈ボランティア団体への敬意〉 ・ボランティアに満足感、達成感を与えられるVCの調整でありたい。住民と一緒にいき、ボランティアが住民とつながる思い出になるものにした。それは産業効果にもつながる〈住民との交流の大切さ〉(石巻の未来に向けた視点) ・自分たちは石巻だけでなく日本のための福祉のプロである〈福祉のプロとしての視点〉。今回来てくれた若者たちに、自分の地域で何かあったときにこういう“つながり”が大事であるということを味わって帰ってもらいたい〈災害における支援者の育成〉 ・自分たちは市民側ではなく、ボランティアをする側に立つ

ある。表2に、その概要をまとめた。

(1) 災害ボランティアセンター開所後（2011年3月15日～）

- 泥かき等、どのように組み立てていこうかということをもっと悩んだ。どこから手を付けたらいいのか最終的に結果を出した時には、やっぱり流失してしまった家屋に近いところではご遺体もまだあって。だったら水が入ったけど家が流されていないような地域であれば、そういったボランティアがリスクとして遺体を見ない、ご遺体と対面しないような地域から手を付けていったんで。
- ようは素人ですよ。ボランティア活動というのは。そういう人たちに危険な地域に行ってもボランティア活動をしてもらっていいかといえばそうじゃないだろう。だったら今から、掃除をして何とかなる家に住んでいる人からやった方がいいだろう。それが最初の葛藤です。

B氏は、他地域で震災が起きた場合にその支援活動に派遣社協職員としてこれまで多く派遣されてきた経験から、石巻市災害VCの運営の中心を任されることになったという。災害VCが開所し、ボランティアを受け入れ始めた時点においては、市街地が水没や泥に覆われた状態の中、「泥かきなど、どこの地域から手を付けたらいいのか」悩み、結果的には、ボランティアは素人であり、危険な場所に行ってもボランティア活動をしてもらうべきではないとして〈ボランティアの身の安全の確保〉について配慮した。また、ボランティアが遺体を見るリスクを避けるために、家が流出した地域ではなく、家が残っており、家の掃除や片づけを手伝う状況である地域から、ボランティアを配置したと述べている。これは、〈ボランティアの精神的負担の軽減〉を配慮した行動であった。

(2) ボランティアが多く来るようになってから（2011年3月下旬）

① 提案地獄

- VCに結構人が来てくださるようになって、NPOの皆さんもたくさん来られるようになって、正直運営の仕方がどうやったら効果的効率的かっていうのを、そこからまた悩むようになるんです。
- 提案地獄にいったん陥りましたね。こう、こうしたらいいんじゃない、こうしたらいいんじゃないと、みんなから提案が来るわけですよ。例えば、ボランティアの受付は、こうしたらいいんじゃないとか、部署のセクションの机の置き方をこうしたらいいんじゃないとか。（中略）様々なセクションの方々が来ているわけで、いろんなことは言われましたね。ああした方がいい論を、たくさんこう担当として聞きまして、それがもう、提案地獄というにふさわしいのかな。提案されることが地獄になって。自分でちょっと迷ってるじゃないですか。寄り添って隣にいてくれて、ずっと相談できるような人がいたら、たぶん助かったろうなあとと思うけど。そうじゃなかったですね、当時は。

ここで、B氏は「提案地獄」という言葉を発している。様々なセクションの人からいろいろなことを毎日言われ、自らも何が一番ベストなのか迷う中で逆に混乱し、提案されることが「地獄」になっていたと述べている。そして、その自らの状態に「寄り添って隣にいてくれて」、相談できる人がいれば心強かったが、当時はそのような人がおらず一人で悩んでいた状態であったとも述べている〈担当者の孤立感〉。自分は被災していないが、上司には被災している人が多かったため、この時点では誰に相談したらいいのかわからなかったという気持ちがあったという。

2011年3月20日には「NPO・NGO支援連絡会」（のちの「石巻災害復興支援協議会」）が組織化され、社協はその打ち合わせの場として災害VCのある石巻専修大学において会議室を提供した。社協職員も毎日打ち合わせに参加し、各団体のボランティア活動展開の協議に参加し

た〈ボランティア団体が活動・連携しやすい環境づくり〉。

② 支援の対象をどうするか

- 自分が今までこう派遣させていただいて勉強させていただいた部分がたくさんあるので、ボランティアさんに一番効果的に作業してもらい、もしくは市民に効果的なボランティアって何だろう。社会福祉協議会の人間はやっぱり福祉の観点もあるじゃないですか。そこをどうしようか、すごく葛藤しましたよね。高齢者や障害者の人たちへの支援みたいなのも優先的にやった方がいいんじゃないとか、そういうことをおっしゃる人もいましたし。
- 誰が要援護者か分からないっていうのが結論だったんです。結局。例えば家族の中の中心人物が亡くなっていたりまだ行方不明だとか。そういう状況なんで、誰が要援護者かなんてつかめないじゃないですか。だったら石巻市民がいま何らかの障害を持っているというふうにとらえて、全体的に面で作業していった方がいいんだらうなという考え方に至ったんです。3月の末ぐらいに。葛藤と決断を繰り返している、それはやっぱりしんどかったですね。

この時点では、誰に焦点を当てて、優先的に支援をしていくかについて、B氏は葛藤を抱えていた。災害時要援護者と呼ばれる人たちを優先的にした方がいいのではという意見もあったが、B氏が最終的に至った結論は、誰がどのような被害を受けていて「誰が要援護者か分からない」ため、「石巻市民」全体を何らかの障害を持っている状態としてとらえ、「全体的に面で」支援を展開していくという考えに至ったことを語っている〈支援する焦点の明確化〉。

(3) 震災発生後1か月経過した頃（2011年4月半ば）

① 炊き出しの調整

- 4月の半ばぐらいですかね。炊き出しの調

整がしんどくて。NPOの人たちとか企業さんとかボランティアグループが来られて、一発単食カレーライス100食作れるとか、私らは1週間カレーをずっと提供できますとか、私らは今日焼きそばを50食だけ提供できますとか（言われて）、もう難しいパズルをはめ込んでいく格好になるんですよ。

- 自衛隊となるべくかぶらないように、炊き出しはこっちで動かそうというようなことをちょっとやったんですけど、これがまた面倒くさくって。NPOの人も（予定通りには）時間通り来ない人もいて。明日入って言っていたのが食材が調達できなかったから1週間ぐらいい後になりますとかいうのもあったし。これをやっていたら、こちらのボランティアセンターの運営もやりながらなので、これは無理だなあと思っていたら、P団体が「もしよかったらうちでやりますよ」という話があって、これは幸い！と。

炊き出しをしてくれる団体のメニューや、いつ、何食、いつまでなどの条件を細かく把握し、それをどこで実施してもらうかという判断を下す際の状況を、B氏は「もう難しいパズルをはめ込んでいく格好」と述べている。また、「100食作れます」と申し出てきた団体が、提供したメニューが「おしるこ」のみだったことがあり、おしるこは食後のデザート感覚であったことから、住民から叱られたこともあったという。また、団体が作ったメニューが「トン汁」だけだった場合も、ご飯がないことに対して住民から不満の声が上がることもあったという。B氏は、こういった炊き出しを展開するにあたっての調整が悩みであったと打ち明けている〈炊き出しの調整の難しさ〉。

② 受援力と上司の決断

- うちも訓練とか受け入れるっていうことを大事にしてきたんですよ。市民向けに受援力ということで研修会をしてきたし。俺ら

も受援力ないとまずいわけですよ。(事務局長との話の中で) もし、その団体がダメだったら、帰ってもらえばいい。「それ決めるのは俺ら」「だめだったらもう、お引き取り願います」「そういう強う気持ちで臨みましょう」。

- ・(通常他の)社協だと(他者から支援の話があっても)NOを出したり、「それはちょっとお時間ください」とか言ったりするが、うちは即決だったんですよ。「どうぞやってください」。白旗降参なので、自分らでできないと、「できる人がいるんだったら、やってもらっていいんじゃないの」というシンプルな考え方なだけで。意外と災害時にはそういったシンプルな考え方もあっているんでしょね、きっと。
- ・もし彼らが万が一失敗した場合、なんらかの訴訟になることも否定できなかったんで、そういったときにはどうしたらいいだろうっていうのを考えさせられましたけどね。考えているよりやった方がいいだろう。結構、フェンス壊したりして、うちが弁償できるものは弁償しましたからね。そんな声に出しているわけじゃないですけど。彼らの成功例だけでいいんじゃないのと。
- ・「結果は俺が出す」と(A事務局長が)言うてくださって、ようは最終責任を持つてちゃんとやってくれてるんですよ、上司が。すごくやりやすかった。そういった決断力のある方なんで。その決断にも迷いがあまりない。なので結構楽だった。即断即決っていうか、それが彼の素晴らしさだっと思って。それがあったからこそこうやってこれている。決定してくれるんですよ、相談した時に。それってすごく大きくて。Aさんなしには語れないんじゃないかなと思ったりしてますよね。

まずNPO団体等のボランティアの受け入れに関しては、社協が住民に「災害があったときは、ボランティアの力も借りますよ」と研修会で訴えてきたのに、当の社協が他団体の支援を拒むということは矛盾してしまうという認識

があり、他者の協力を受け入れる受援力をもつように心がけたことを述べている(受援力)。

また、様々な支援のニーズが出てくる中で、申し出てくる団体に支援をお願いしていくことになるが、すぐに支援が必要であるため、その時点で「この団体は頼っても大丈夫ではないか」と思えたら即決に「どうぞやってください」と支援団体を受け入れた。B氏は「できる人がいるんだったらやってもらえばいい」という「意外と災害時にはそういったシンプルな考え方もあっている」と述べている。しかし、その即決する姿勢には、その団体が何か失敗をした場合には「社協が責任をとる」という覚悟があった(ボランティアを受け入れる覚悟)。B氏は、「何かあったら自分(事務局長)が最終責任をとるから、とりあえずやってみろ」と背中を押してくれた事務局長がいたおかげで自分がいろいろ仕事にとりかかることができたと述べている(上司の決断力)(上司のバックアップ)。B氏は事務局長に相談しながら、もしその団体が「ダメだったら、帰ってもらえばいい」とし、「それを決めるのは俺ら」という強い気持ちをもってその団体を受け入れていた。

③ ボランティア団体への敬意

- ・当時来てくれた方は真摯に石巻市を支援したいってことで来てくれた。そうこう彼ら(P団体)に甘えて、炊き出しから何から、全部一手に引き受けてくれて。
- ・各団体が石巻災害復興支援協議会というところで一つにまとまるんですよ。石巻社協が唯一よかったって思えるのが、これですね。
- ・この人たち(協議会の各団体)がそれぞれ譲り合ったっていうことが大事なんですよ。(普通)各団体がぶつかったり、もしくはその地域のなかで陣取り合戦が起きたりするケースが結構あるんですよ。でもこの会議を開くことによって、みんなが協力し合ってるんですよ。マンパワー的にもノウハウでも。みんな「今、地域でこんなことやってるんだけど。こういうことを

してほしいんだけど」「じゃあ、それうち行く？」みたいな協力、これが協働化ができたボランティアセンターのいいところなんじゃないのかなって。互いが強調しあったっていうか、それが石巻モデルだって僕は思ってるんですよ。その彼らの陣頭指揮を執ったC氏っていう会長さんも素晴らしいリーダーシップだったと思うんですが、そういうリーダーシップよりむしろ彼らがそういう話し合いをして、毎日型の会議をしてたっていうのが、成功例なんだと思っていて、それは頭も下がる思いっていうか。活動してきて、ぐっちゃぐちゃで汗だくになった体で夕方6時から会議をして、次の日どうするという話をしてるんですよ。それってそんなにできることじゃない。お互い譲歩しあいながらよく踏ん張ってもらえたんだなあって。もう、感謝しかないですよ、彼らに。

当時災害VCの運営との両立が大変であった炊き出しについて、P団体がすべて引き受けてくれたことについて、B氏は大変助かったと述べている。また、それぞれの団体が得意分野で活動し、それらの団体が一つにまとまる「石巻災害復興支援協議会」ができ、そこで様々な分科会が組織され、いろいろ協議が行われながら幅広い支援が展開されたことについてもB氏はとても評価している。ボランティア団体が真剣に石巻市民のことを考えて活動してくれている真摯な姿勢やいいリーダーシップを発揮する人々への称賛、各団体がそれぞれ譲り合って作業してくれたことへの感謝の気持ちをB氏は述べている〈ボランティア団体への敬意〉。

A氏も阪神淡路大震災の際に「善意はあるが興味本位で来た」「活動のルールを守らない」「指示待ち」の傾向があったといわれるボランティアが、今回「もうとにかく変わっている」「本当にボランティア意識があって、被災者の支援に立って活動されている方々が多い」「ルール、マナーも（若干問題ケースもあったが）よかった」と述べており、ボランティア側の姿勢が受け入れにも大きく影響したことがうかが

えた〈ボランティアの立場の遵守〉。

④ ボランティアにとって有益なボランティア活動とは

- ボランティアさんに満足感、達成感を与えるVCの調整でありたかったっていうか、それにはこだわりを持ってましたね。ボランティアさんの満足度を上げるっていうか。市民と一緒にやることによってその（震災）当時の話とか、住民が復興している様なんかを聞くわけですよ。すると、（地元の人と）友達になったり「あのおばちゃん元気かな」とか、「あのおばあちゃん何しているだろう」とか思って帰るじゃないですか。もしくはそのボランティアもただ側溝掃除して満足して「ああ、疲れたー」って満足して帰るのもいいけど、そういう話を聞いて帰るとどんな差が出るんだろうと。俺らって、石巻市のための福祉協議会ではあるんだけど、一方で日本のための福祉のプロでもあるような気がして。日本にそういうことを感じて帰って行った人が今数万人以上、数十万人もしかしたらいるかもしれないって思った時に、これから背負うのは彼ら、若者なんですよね。結構若い人が来てくれたんで。その若者が、その思いをもって帰ったときに、自分のところで何かあったらもしかしたら、そういうつながりが大事っていうのを味わって帰ることによって、どうなんだろうっていうのを。それは、プロとしてやっぱり、意識してましたよね。
- それって産業効果に必ずつながる。必ず（また石巻に）来るんだって。リピーターになって。泥かきしただけでは、「1回石巻で泥かきしたな」だけで終わっちゃう。思い出が一つ足りないんですよ。思い入れがないから。そういうのはこだわりましたね。

B氏は、ボランティアに満足感を感じてもらえるようにしたいと考えていた。その満足感とは、ただ単に側溝をきれいにしたということ

はなく、そこに生活する人たちとの心の交流を通して「つながり」をつくり、石巻にその人と関わったことの思い出を残してもらうことによって得るものであった。住民がするのをボランティアが手伝うという視点を大切にし、一緒にできなくても住民にはボランティアに「ご苦労さん！」などと声をかけてもらい、両者の共同作業をすることを心掛けた〈住民との交流の大切さ〉。そうすることがボランティアを終了した後も「あのおばあちゃん、どうしているかな？」と石巻のことを思ってもらえる、あるいはまた石巻に来てもらえるきっかけになり、石巻の「産業効果」にもつながると述べていた〈石巻の未来に向けた視点〉。

そして、今回来てくれた若者が、自分の地域で何かあったときにこういう「つながり」が大事であるということを学び、今後に役立ててほしいという思いを、福祉のプロとして意識していたことを述べている〈福祉のプロとしての視点〉〈災害における支援者の育成〉。

3. 石巻市で活発なボランティア活動が展開された要因

調査結果を踏まえ、石巻市で活発なボランティア活動が展開された要因について、以下の6点から述べる。

1) 災害ボランティア活動の経験値の高さ

石巻市社協では、震災前から宮城北部連続地震や新潟中越沖地震などの多くの支援活動に職員を派遣しており、今回災害VCの運営に携わったのはその中でもより多くの経験を持つ職員であった。担当者は、住民およびボランティアにとって効果的・効率的なボランティア活動をどのように展開したらいいかについて、それまでの支援経験を踏まえ判断していた。その結果、〈ボランティアの身の安全の確保〉や〈ボランティアの精神的負担の軽減〉を踏まえたボランティア誘導につながった。また、近いうちに大きな地震が起きる可能性が高いという危機感から、住民の災害への備えを促すフォーラムにも力を入れ、他者の支援を受け入れる勇気をもつ受援力への理解に力を入れていた。

石巻市災害VCについては、協働の在り方についてその特徴が指摘されており、「単に席を並べているだけではなく、ボランティアの「巻き込み方や役割分担の仕方、場の設計」に違いがあったといわれている。そしてそれができたのは、それまでの養成事業や支援の経験知が協働の質を高めたとの指摘もある¹⁵⁾。

2) 有効活用できたボランティアセンターの存在

石巻市では、今後起こりうる大災害に備え、震災前に災害VCの場所を海岸に近い石巻市社協の本所ではなく、内陸部の石巻専修大学におくことを決めていた。大学の構内は広く、1日1000人を超えるボランティアの受付や送られてくる支援物資やボランティア活動用品の保管場所として、多くの団体が行き来するなかでの災害復興支援協議会の打ち合わせ場所として、またボランティアがグラウンドにテントを張って寝泊りをすることができたりと「思う存分VCの機能を使うことができた」と当時のA事務局長は述べている。このことは、〈ボランティア団体が活動・連携しやすい環境づくり〉につながっていた。VCが被災せず、機能をそのまま使えたことが、多くのボランティアを受け入れられた一つの要因であったと考えられる。

また、社協職員は毎朝地域を回り、その日どのようなNPO団体やボランティアが来るか、事前に自治会長をはじめとする住民に伝え、スムーズにボランティア活動ができるように地域住民の理解を図ったと報告されている¹⁶⁾。こういった配慮もボランティア団体が活動しやすい環境整備であったと考えられる。

3) 高い受援力とその背景にあった上司の決断力

石巻市社協では、大きな災害となれば市民の助け合いだけでは対応しきれないことを予測し、震災前からフォーラムなどで住民に対し「他者の支援を受け入れる」ということの大切さについて理解を促してきた。そして、今回予想以上に大きな被害となった中で、社協自体もこの受援力を意識し、自らができることの限界を早い段階で見極め、自分たちができない範囲のことは「できる人にやってもらう」ようにし

た結果、多くのボランティアが石巻に来るようになった。VC担当者はこの「シンプルな考え方」が災害時には合っていると述べていた。

担当者の様々な他団体を受け入れていく決断には、それを後押しする上司の決断力があつた。ある団体から支援ができると連絡があつた際、担当者はそのことを上司に相談し、とりあえず支援を受け入れる判断をしたが、何か問題があつたときにも「最終責任は自分が持つ」という上司の言葉があつたおかげで、気持ちが楽になり行動に移せたと述べている。これは、〈担当者の孤立感〉の解消にもつながつた。通常他団体との協力関係を結ぶには、何度かの打ち合わせののちに契約書を交わすという手段が一般的であるが、震災時は相手がどのような団体か見極める時間的人的ゆとりはなく、受け入れるには勇気と責任をとるという覚悟が必要であつた。「何かあつたら帰ってもらう」といった、社協がボランティア団体に対して主導の姿勢を持ち、団体のボランティア活動時の物品の破損などには弁償もしつつ行われたボランティア受け入れであつた。しかし、このとりあえず支援を受け入れる判断をしていったことがスピーディーなボランティア受け入れにつながり、多様なニーズに対応できるボランティア団体が増えたことで、より細かな住民のニーズへの対応につなげることができたと考えられる。

今回の震災の他地域での災害VCについては、近隣の住民によるボランティア活動が中心で、活動基盤が整わないことから、県外からのボランティアの受け入れはなかなか進まなかつた市町村も多かつたことが報告されている。一方で災害救援に実績のあるNPOやNGOが続々と現地に入り、災害VCと連携しながら活動を展開したこと、今まで国内ではあまり活動していなかつたNGOが多く支援に入ったことが今回の特徴の一つであつたともいわれている¹⁷⁾。石巻はこの連携を先進的に実施したところであつたといえる。

4) ボランティア団体との信頼関係

団体の受け入れについては、担当者はまず災害VCの運営との両立に苦しんでいた炊き出し

の調整をP団体がしてくれることになり、大変助かつたと回答している。その後も、受援力を発揮しながら多くの団体の支援を受け入れ、結果的には団体間で連絡会ができ、そこでまた有機的な連携が図られていくことになった。A氏は、阪神淡路大震災の時に比べ「ボランティアがとにかく変わり、本当にボランティア意識あつた」と述べ、B氏も、災害復興支援協議会の打ち合わせのなかで、素晴らしいリーダーシップを発揮してくれる人や、それぞれの得意な活動分野において責任をもって活動してくれる人たちが、そしてその人たちが1日の活動が終わり疲れている中で、毎日夕方から打ち合わせに来てくれる姿勢や譲り合う姿に感銘を受けていた。

それらの有機的な連携は、団体側も自分たちを信頼して任せてくれたという社協への思いや、ある程度任されたことにより幅を広げた活動が可能となり、より活動が促進され、その成果を社協がまた把握し連携につなげることができるといふプラスの効果を生んでいたと考えられる。

5) 社協職員としてのプロ意識

担当者は、ボランティアに満足感、達成感を与えられるVCの調整でありたいと考えていた。それには、ボランティアが住民との交流の思い出をつくり、また石巻を応援してくれる人材となるように配慮した〈石巻の未来に向けた視点〉、また地元で災害が起きた時にこの“つながり”を大切にしたいボランティア経験を活かしてほしいという〈災害における支援者の育成〉の視点があつた。担当者は、「自分たちは石巻だけでなく日本のための福祉のプロである」と述べており、石巻市社協の範囲を超え、日本の社協職員の代表としての働きを外国人ボランティアを含めたボランティアに示す意識を持っていたことがうかがえる。そして社協職員としての災害時における〈福祉のプロとしての視点〉を持っていたと考えられる。そういった働きかけは、ボランティアのさらなるボランティア活動への意欲を高めることにつながると考えられ、災害大国である日本における災害ボラ

ンティアの人材確保にも大きく影響する重要な視点であると考えられる。

おわりに

石巻市社協は、震災時、災害VCを立ちあげ、多くのボランティアを受け入れ、市民がまた安心して生活をしていけるようになるための支援をしてきた。前に述べた多くの要因を含みながら石巻市社協は災害支援を行ってきたが、その根底には「使命感のもとに災害VCに全力投球した」姿勢があったことを最後に述べたい。当時、A氏は他県等の社協の職員から、「公務員だと市民の生命・財産を守るという責務が第一にあるが、社協職員にはそれがない。そういう中で、自分の家庭をさておいてまでもなぜそこまでやる必要があるのだ」という質問を受けたそうである。それに対しA氏は、社協が市民の会費で成り立っており、行政から補助を受けて災害対策を行ってきたこと、そして県知事と市長と社協会長との三者協定の締結により社協が災害VCをやることになっており、災害VCは地域防災計画の中に明確に位置づけられていることであったことを回答したという。今回の石巻市社協の災害VCの取り組みは、地域における「社協の使命」を果たしたことであったといえる。

謝辞

今回の調査では、本論文で書かせていただいた石巻市社会福祉協議会A会長及びB氏のほか、当時災害VC以外の担当をされていた他の複数の職員の方々にも聞き取りを行わせていただきました。また聞き取り対象者の選定及びコーディネートをしていただいた職員の方など多くの皆様にご協力をいただきました。心より感謝申し上げます。

【注】

(注1) 直接死以外でこの震災が原因で亡くなり、災害弔慰金支給審査会等で認定された人のこと。避難後の病気の悪化による死亡など。

【引用文献】

- 1) 中原一步『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』(朝日新書、東京)、p.72、(2011)
- 2) 長谷川洋昭・福島忍・矢野明宏編著『災害福祉論』(青踏社、東京)、pp.168-172、(2015)
- 3) 石巻市『市報いしのまき』平成27年9月1日号、p.12、(2015)
- 4) 社会福祉法人石巻市社会福祉協議会ボランティアセンター所長渋谷秀樹氏資料「石巻市社会福祉協議会における地域福祉活動」(2015年6月21日 日本地域福祉学会)
- 5) 社会福祉法人石巻市社会福祉協議会『石巻市災害ボランティアセンター事業報告書』、p.5、(2014)
- 6) 前掲4
- 7) 前掲5
- 8) 社会福祉法人石巻市社会福祉協議会『東日本大震災に係る石巻市社会福祉協議会の取り組みと民生委員児童委員の活動』、(2015)
- 9) 同上8、pp.2-3
- 10) 阿部由紀「石巻市社会福祉協議会の復興支援活動—震災から2年間の取り組み」『月刊福祉』96(3)、pp.27-29、(2013)
- 11) 同上10
- 12) 前掲1
- 13) 前掲2、p.172
- 14) 一般社団法人みらいサポート石巻『石巻災害復興支援協議会活動報告書』pp.4-15、(2013)
- 15) 全国社会福祉協議会「こころをつなぐボランティア」『月刊福祉』94(9)、pp.12-19、(2011)
- 16) 前掲2、p.172
- 17) 全国社会福祉協議会政策企画部広報室「社会福祉関係者の復旧・復興の歩み」『月刊福祉』96(3)、pp.20-23、(2013)