

災害支援活動における非営利組織の資源構成要素とマネジメントに関する研究
ー ボランティア山形の東日本大震災における活動事例から ー

綾 部 誠

(山形大学大学院理工学研究科)

秦 超 群

(ハッピー工業株式会社総務部)

山形大学紀要（社会科学）第43巻第1号別刷

平成24年（2012）7月

論 説

災害支援活動における非営利組織の資源構成要素とマネジメントに関する研究 －ボランティア山形の東日本大震災における活動事例から－

綾 部 誠

(山形大学大学院理工学研究科)

秦 超 群

(ハッピー工業株式会社総務部)

1. 問題意識

2008年5月12日に中華人民共和国（以下、中国）四川省の汶川で、マグニチュード8クラスの大地震が発生した。この地震の影響は国内10省に及び、被災者は4,000万人を超え、死者と行方不明者は8万人以上になるなど、中国の歴史上でも極めて甚大な被害をもたらした¹。

地震が発生してから中国政府は迅速に震災救援の緊急対応システムを設置・稼働させた。人民解放軍や各省、ならびに各地域の地方行政団体に加え、N G Oや民間救援組織等も救援活動に取り組んだ。政府はテレビ、ラジオ、携帯メール等を通じて、被災地のニーズと被災状況を全国の人々に発信した結果、700億元（約1兆円）を超える募金が集まり、300万人に上るボランティアが被災地に震災救援・支援活動のために駆けつけた。後方支援を行ったボランティアは1,000万人に達したとさえ言われている²。このように汶川大地震は震災規模があまりにも甚大であったため、中国政府だけの力では手に負えず、多くの民間ボランティアが支援を行った。

中国では2008年まで、災害の救援・復興は政府が主導的に行っており、民間組織の自由な活動を政府が制限していた。そのため、一般市民や民間団体による自発的な災害救援活動は殆ど存在していなかった³。しかし通信インフラ設備が整い出し、インターネットや携帯電話が爆発的な勢いで普及したことから、リアルタイムで震災情報や救援情報を全国の人々に発信できるようになった。これにより多くの国民が汶川の被害状況に関心を寄せ、個人や民間組織の単位で自発的に人命救助、震災救援・支援、災害復興等のボランティア活動に取り組むようになった。

しかし中国における震災救援・支援活動については、政府にせよ、民間組織にせよ、対応に関する体制や救援システムが未整備であるとの指摘が存在する。特に中国の民間組織は、組織自体の資源が過小であることが多く、加えて合法性が低いために、需要側（被災者）との距離が近にもかかわらず支援・活動範囲が限定されていた⁴。

確かに汶川大地震において、民間組織が情報収集、人命救援、避難所における生活支援、支援物資の調達と仕分け、配分・運送、募金等で活躍をした。また民間組織は柔軟性に優れてい

たことから、社会から後に一定の評価を得ることにもなった。しかし資源供給能力の低さと、組織マネジメントの有り様が、他方では問題視されることになったのも事実である⁵。

このような指摘があるなかで汶川大地震では、いくつかの新しい取り組みも行われてきた。例えば39の民間非営利組織が自発的に「N G O四川震災救援連合オフィス」を立ち上げ、成都に拠点を設置して、連合の形で救援・支援活動を展開した⁶。この組織は中国初の民間組織による震災ボランティア支援調整センターとして、全国から支援物資やボランティア団体を受け入れ、震災情報を把握したうえで、支援活動を行った。しかし政府の規制に制限され、資金や運送トラックの不足などの問題があったため、被災地の需要に十分に答えられなかったという問題が発生した。そのため、①組織としてのノウハウ・経験が殆どなかったこと、②救援目的を明確に掲げて組織を立ち上げ継続的に支援活動を展開するものが少なかったこと、③民間非営利組織と他の各団体とのネットワーク連携が少ないこと、④資金確保が困難であることが指摘され^{7 8}、このなかでも特に人的資源、物的資源、資本資源、情報資源などの組織管理が効率的ではない点が問題視されることとなった。

2. 研究目的と研究方法

中国の民間非営利組織は、汶川大地震への救援・支援活動で公衆から大きな注目を浴び、今後は市民の育成、保健、教育、環境保護などの様々な社会問題の局面で、より重要な役割を担うと考えられており、N P OやN G Oなどの民間非営利組織は、中国において徐々に成長・拡大するであろう。

汶川大地震では、上述のように民間非営利組織に対してある一定の社会的評価がなされたものの、2年後の2010年4月に発生した青海玉树地震の際には、自発的なボランティア活動が管理されず、組織的な課題が改めて露呈した⁹。このようなことから自然災害の多い中国では、特に迅速かつ効果的な災害支援活動を組織的に展開するために、民間非営利組織がどのようにマネジメント能力を高めるべきなのか、特に組織の資源管理という側面からこれらを検討することが求められている。

そこで本稿では、震災支援における経験とノウハウを備えた日本の民間非営利組織の具体的事例を対象とし、同組織の活動が成功する要因を資源管理（内部資源・外部資源）と組織マネジメントの観点から見出すことを目的とする。本稿で取り上げる事例は、山形県米沢市に本拠地を有する生活クラブやまがた生活協同組合（以下、生協）を母体とした「ボランティア山形」とする。同組合は民間非営利組織の立場で東日本大震災直後から現在に至るまで継続して救援・支援活動を展開していることから事例として選定した。仮説を設定した後にその妥当性を検証するため、文献調査とインタビュー調査を通じて例証を試みることにする。

3. 先行研究と仮説設定

山内直人氏によれば、アメリカのジョーンズ・ホプキンス大学のレスター・サラモン氏を中心とした非営利セクター国際比較プロジェクトでは、民間非営利組織（NPO）は以下の5つの要件を満たす組織であると定義される¹⁰。①フォーマル(formal)で、組織としての体勢を整えていること、②非政府性(non-governmental)で、政府機関の一部ではないこと。ただし、政府から資金援助を受けることはやぶさかではない、③利潤を分配しないこと、④自己統治できる機能を持ち他の組織に支配されず、完全に独立した組織運営を行っていること、⑤自発性(voluntary)に組織化され寄付行為や無償の労働力に依存していること。

NPOという言葉は、英語の「Non Profit Organization」の略語であるので、一般的には「NPO＝非営利組織」と呼ばれる。ただし行政機関など公的な組織も、営利を目的としない組織的特性を有するとすれば、「民間非営利組織」と表現する方がより正確であろう。民間非営利組織に該当する団体・法人は、狭義では非営利の社会貢献活動や慈善活動を行う市民団体であるが、広義では特殊法人、認可法人をはじめとする公共的な団体（公法人など）も含まれる。本稿では、非営利組織というものを広義で定義することとし、NPO法人、生活協同組合法人、公益法人など共益的活動を行う団体も含むことにする¹¹。

中国では政府による民間組織統制が厳しく、民間非営利組織の活動を政府が制限しているという側面がある。政府は絶対的な権力を所有・行使できる一方で、民間非営利組織は法的な保護さえなされていない現状にある。中国における民間非営利組織に関わる法律は、1998年の「社会团体登記管理条例」と「民間非営利組織登記管理暫定条例」という2つがある。これらの法律は1978年改革開放以前の集権理念に基づくもので、民間非営利組織を厳しく管理する性格を未だに有している。民間非営利組織は必ずある組織（政府機関や企業）に属することが義務付けられ、民政部に登録して管理されなければならない。更に中国における非営利組織の分類方法に統一性はなく、民間非営利組織の組織構成や財産権の分配に関する法律は、殆ど存在していないというのが現実である。このように中国の民間非営利組織を取り巻く環境は未整備な部分も多く、且つ法律による活動制限など外部環境が厳しいという点を指摘することができる。

一方で日本においては、民間非営利組織に関する分類・規制が既に詳細に規定されている。団体数も2005年には約122万団体あり、中国の約18万団体と比較すると非常に多い。人口当たりの民間非営利組織数は、日本が1万人に当たり97団体であるのに対し、中国では1.45団体と圧倒的にその数は少ない¹²。

日本では1998年に特定非営利活動促進法（通称NPO法）が制定されてから、災害救援・支援活動を目的に掲げるNPOが数多く生まれた。これらのNPOは、災害対応の全国ネットワーク形成でも重要な役割を果たしてきた。また阪神・淡路大震災では全国から140万人がボ

ランティアに駆け付け、後に「ボランティア元年」と呼ばれるようになるなど、ボランティアという概念が定着するきっかけとなった。

日本では阪神・淡路大震災を機に、災害救援・支援や防災を目的とした市民活動団体が次々と結成されるようになり、これらの団体を中心にしつつも、災害とは全く異なる分野である福祉・環境・人権等の分野で活動していた団体も災害救援・支援に加わり、自然災害に備えた民間ネットワークが結成されていった。こうしたネットワークに共通する特徴には、次の3つが挙げられる¹³。①災害時に備えて平常から「顔の見える」関係を作っておくこと、②活動分野を限定せず自由に参加できる形態をとること、③メンバーが「緩やかに」繋がっていること。

日本では阪神・淡路大震災の教訓を次に活かすために、災害ボランティアを支える人・物・金・情報の運営ノウハウに関するガイドブックを作る勉強会組織も発足した。その後も各地で自然災害が発生したことから、勉強会で培ってきた知識・ノウハウを直接被災現場に提供し、スタッフを派遣するという形で再検証する試みも行われてきた。しかし、これまでマネジメント、なかんずく資源管理の観点からこれらを詳細に分析するものは少なかった。

そこで本稿では、民間非営利組織が震災支援において効果的に展開するための要因というものを、社会学的、経営学的な観点から明らかにするため「人的、物的、資本、情報の各種資源の構成要素と、それぞれに該当する組織マネジメントがうまく噛み合うことで、非営利組織の支援活動が効果的に機能するのではないか」という仮説を設定し、この妥当性を、例証を通じて明らかにしたい。

ここで述べるマネジメントの対象となる資源には、人的資源、物的資源、資本資源、情報資源の4つがあると設定する。また組織マネジメントには、人的・物的・資本・情報の4つのマネジメントがあると仮定した。これらを組み合わせた仮説を表1のように設定した。

表1 震災救援・支援に関わる資源要素と組織マネジメントの関係

	人的資源	物的資源	資本資源	情報資源
資源要素	・ボランティア人員 ・行政担当者 ・消防関係者 ・心理カウンセラー ・マスコミ関係者 ・NPO関係者 ・企業関係者 ・自治会関係者	・水・食料 ・燃料 ・衣服、寝具、毛布、照明 ・衛生用品、薬、設備 ・輸送車、トラック ・調理設備 ・災害用備蓄物	・義援金 ・支援金 ・銀行口座 ・募金 ・寄付金	・災害電話、優先携帯電話 ・パソコン、インターネット、掲示板 ・災害情報 ・物流情報 ・気象情報 ・安否、搜索情報 ・マスコミ
組織マネジメント	・人員管理(募集・派遣・配置等) ・支援業務管理 ・作業従事者指導、教育 ・関係者間打合せ ・人的意思決定	・資源調達、運搬管理 ・在庫、備蓄管理 ・配給、配分管理 ・物的意思決定	・募金活動管理 ・寄付金、募金、義援金の管理、運用 ・資本意思決定	・情報収集 ・情報分析、整理 ・情報提供、発信 ・情報共有 ・情報管理 ・情報意思決定

この仮説を例証するために、「生活クラブやまがた生活協同組合」が母体となって形成された「ボランティア山形」が、東日本大震災で実際に行ってきた救援・災害支援活動を基に分析を行うことにする。ここでは主に2011年3月11日から同年12月末までの活動を分析対象にする。

4. 仮説の例証

生活クラブとは、全国32の会員単協、1つの連合会（共済連）の計33団体で事業連合会を組織している生活協同組合（生協）のことである。生協は営利を第1の目的とする一般の企業とは異なり、住民の福祉の向上を目的とし、組合員の「出資」「利用」「運営」によって成り立っている。

生活クラブやまがた生協は1998年に旧米沢生活協同組合とナチュラルコープやまがた生活協同組合とが合併し、組織化されたものである。本部は山形県米沢市に存在し、組合員数は県下で約9,588人（米沢地区6,487人、山形地区3,101人）であり、出資金は約4億円となっている。事業は消費財や灯油の共同購入を軸に、共済事業、福祉事業（グループホームやデイサービス等）を行い、総事業高は約14億7千万円となっている。

生活クラブやまがた生協では、上記以外の取り組みとして、これまでに国際協力活動、環境保護運動などにも積極的に取り組んできており¹⁴、また災害支援としては、1995年に阪神・淡路大震災が勃発した際に「ボランティア山形」を初めて組織し、同年2月から6月にかけて約4カ月、ボランティアを被災地である神戸に定期的に派遣し続けた。この活動が後に評価され、厚生労働大臣から表彰を受けた。

生活クラブやまがた生協として支援活動に取り組んだ阪神・淡路大震災では、当時の理事長が中心となって「ボランティア山形」を組織し、福祉団体、地方自治体、生協関係者などを通じて多種多様な職業のボランティアを募集し、7～10日のスパンでボランティアを定期的に被災地に派遣し続けた。活動では主に、前半では神戸市の東灘区・灘区における引っ越し支援、水汲み、重度心身障害者の入浴サービス支援、家屋の解体作業、瓦礫撤去、震災孤児の調査、避難所の炊き出し、市の広報配り、市の支援センターの電話受付、手話通訳、支援物資の配布などを行い、後半では、仮設住宅の独居老人・身障者に対するケアなどを実施した。活動にあたっては「応援する市民の会」と連携・協力することで、ボランティアを定期的に各作業部署に派遣した。この4カ月間の活動で合計11回、延べ人数で63人のボランティアを山形から被災地に派遣し続けた¹⁵。しかし長期に渡るボランティア活動は、ガス代、交通費、食料費、宿泊費などの費用も発生したことから、ある一定の活動成果を達成した段階で終了した。その後、ボランティア山形では、ナホトカ号重油流出事故、中越沖地震などの事故や自然災害が発生する度に、組織を再稼働し、活動を展開してきた。

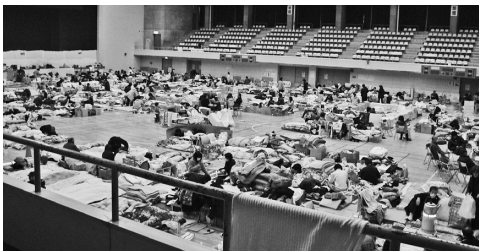
2011年3月11日に東北の三陸沖を震源とするマグニチュード9.0の東日本大震災が発生した際、生活クラブやまがた生協では、「ボランティア山形」を即時に立ち上げ¹⁶、災害対策本部を

グループホーム「結いのき」(米沢市花沢)内に設置した。翌12日には、被災住民が押し寄せる山形県長井市に対して「災害時における緊急物資供給協定」に基づき食料を避難所に搬入するとともに¹⁷、山形県米沢市からの防災協定に基づく要請に従って福島県相馬市、伊達市、宮城県亘理町に水や毛布を運搬する。以後、被災地への物資供給の活動は面的に展開されるようになってくる。

支援物資（食糧、水、毛布、生活用品、衛生用品など）に関しては、特に被災地である岩手県陸前高田市、宮城県石巻市、気仙沼市、福島県郡山市、南相馬市など、初期対応を行っていた行政や自衛隊の手の届きにくい地域を対象にして数十回に渡って、生活クラブやまがた生協が所有する、或いは関係団体から提供されたトラックを用いて運搬・配布された。緊急支援物資については、対策本部事務局内に受付窓口を設け、市民や組合員から広く物資（含む食材）を受け入れた¹⁸。他方で「生活クラブ連合会」、「ハートネットふくしま」、「グリーンコープ」、「らでいっしゅぼーや」、「ピースジャム」など、震災前から生協と業務上のネットワークや、信頼関係を有している団体からも数万点に及ぶ緊急支援物資の提供を受け、これらを適宜まとめて、被災地や米沢市内の避難所（市営体育館等）に物資を運搬・搬入した。

東日本大震災の発生は3月であり、一時的に軽油・灯油などの燃料不足が深刻したことから、防寒対策として毛布を調達する必要があった。そこで、これまでアフリカに継続的に毛布を送る活動を行ってきた「立正佼成会」に依頼を行い、約2万枚の毛布提供を受けて、被災地や避難所に提供した。さらに山形県が天童市内に設けていた支援物資の集積拠点に集まった物資を、行政とは別ルートで被災地に運搬するなどの役割も担った。

最大で一時、約680名が身を寄せた米沢市内の避難所では、必要となる食材を地元農家から積極的に受け入れて、これを米沢市が調達する食材と合わせて、市の給食関係者が調理をして避難者に対して1日3回、食事を提供することも行われた。さらに原発事故によって福島県から米沢市への自主避難者が増加するにつれ、生活的・経済的に2重苦となる避難者の支援を行うため、集められた物資を1品10円で提供する「10円バザー」をこれまでに6回開催し、延べ約3,000名以上、品数で3万点以上が避難者に廉価に提供された。これらの物資は市民や組合員からの供出物だけに限らず、他の関係団体などからの支援物資などが避難者に提供された。



(写真) 左＝米沢市体育館の避難所（2011年3月）、右＝被災地での物資提供（2011年4月）

売上金は全て支援活動資金やボランティア活動に必要な物資購入資金に使われた。

地震・津波などで直接的な被害を受け、或いは原発事故による放射能を恐れて福島県の住民が米沢市に大挙して避難してきたことから、この支援のために関西や九州に拠点を置く災害ボランティアの人々の受け入れを開始した。3月16日には米沢市社会福祉協議会、米沢市健康福祉部、地元の青年会議所、宗教団体と連携して、「ボランティア米沢」を立ち上げて、横の連携を強化して避難者支援を行う体制を構築した。この新組織は、行政を側面支援するもので、柔軟かつ有機的な形で結束をしたもので、商工会議所などとも協力関係を構築したうえで連携体制を整えた。避難所となっていた米沢市体育館の運営に関わる事務局長には、米沢市と協議したうえで、神戸の災害ボランティア経験者と社会福祉協議会担当者がこれに就き、これまでの震災におけるノウハウや経験を活かして、避難所の運営を円滑に行うよう試みられた。ボランティア米沢では、米沢市営体育館等の市内の避難所で生活をする避難者（入れ替わりが多いが最大で約680名を収容）への生活支援、自立支援、心理サポート等を実施した¹⁹。足湯によるカウンセリングについては、500名以上が避難所等でこれを利用した。

避難所では、①避難者に対するケア、②避難所での物資供給、③避難所以外での物資管理という仕事に早期の段階で3分類し、それぞれに交代制のリーダーを置いて、情報伝達と業務の引き継ぎに工夫を凝らした²⁰。また阪神・淡路大震災で蓄積してきたボランティアのノウハウ・経験を地元のスタッフに積極的に教え、伝授することも試みられた。ボランティア米沢による支援は、避難所が閉鎖されるまで継続的に行われ、取り組みも早く、効果的であったことからマスコミなどでも大々的に取り上げられた。

このような支援活動やボランティア活動を展開するためには、資金源が必要になってくる。そのために公益社団法人シビックフォースとの協力パートナーシップの関係構築、日本財団からの資金提供、思いやり基金の創設と募金活動、関係団体からの支援金・義援金の提供を受けて千数百万円の資金を確保した。これらの資金については生活クラブやまがた生協の口座に一時的に振り込まれ、生協の経理・財務の担当部署が適切に資金を取り仕切り、蓄積してきた経験と仕組みを利用して管理・運用された。

徐々に一次避難所である市立体育館などから二次避難所である市内の雇用促進住宅などに避難者が移動を開始し始めると、今度はこれまでの信頼関係や絆の再構築に対応するため、雇用促進住宅付近のコミュニティーセンターで「お茶飲み会」を定期的に継続するとともに、被災者のなかの有志がグループを作り、タオルを用いて裁縫で「まけないぞう（象の形をしたタオル）」を作成してもらい、孤立感を払拭するとともに経済的な生活支援を行う取り組みも、被災地N G O 協働センターと連携して継続実施した。また定期的なイベントを企画・開催・支援することで、避難者同士が新しい関係性や信頼を構築するような試みも積極的に支援した。

福島県からの原発事故に伴う自主避難者については、日を追うごとにその数は増加し、米沢

市では最大で3,600名近く（2011年12月時点）にまで膨らんだことから、米沢市スキー場のペンションと連携して、避難場所の確保なども行われた。米沢市に避難する人々はインターネットや新聞などの情報を容易に把握できる者ばかりではなく、また情報に積極的に触れる機会も限られている者も多いことから、ボランティア山形では、避難者向けの定期発行新聞である「ボラよね新聞」を月に2回程度、定期的に発行し、この情報を雇用促進住宅避難者や災害情報センターなどに提供する活動も継続した。この新聞には、米沢市の情報だけでなく、政府の新しい災害対策の情報、福島県内の情報なども詳しく掲載された²¹。

ボランティアについては、災害後に全国各地から集まってきたことから、結いのきのグループホーム内の事務所を宿として提供するとともに、生協組合員が活動するボランティアに食事を提供するなどして、間接的にボランティアを支援した。またボランティアについては、社会福祉協議会と連携することで、登録されているボランティアを効果的に動員する試みを行うとともに、ボランティア山形として独自にインターネットや地元新聞、組合誌などを通じてボランティアを募り、被災地や避難所に、泥かきや物資提供などで動員を行った。米沢市ではボランティアの計画的動員についてのノウハウや経験が少なかったこと、原発避難住民という前例のない対応が必要であったこと、さらに時期的に年度末業務が重複していたことから、ボランティアの業務内容、時間、場所、責任者などをボランティア山形として調査したうえでリスト化し、この一覧表を市に提供し、計画的にボランティアを動員するための支援も行った。結果的にボランティアについては、総勢で600名以上を、特に避難所対応という形でコーディネートした。

被災地の情報については、同地に住む組合員や生産者、地元の県会議員・市会議員、現地で活動する他のボランティア団体などから提供を受けて、これを米沢に滞在するボランティアと共有することで関係するボランティア団体の活動を後方支援した。例えば連携して活動を実施していた「被災地NGO協働センター」は、米沢を中継地点として、後に岩手県遠野市にボランティア拠点を形成することにも繋がった。

震災発生初期は、水、食料、毛布などの物資支援に始まり、刻々と変化する被災地や避難所の需要やニーズに応じて支援内容を変更する必要性が生じたため、情報集約をしたうえで物資を調達し、提供を行った。震災からある一定の時間が経過した段階になると、徐々に新鮮な食材や自立生活に必要な生活必需品が求められるようになり、これらに関係団体、市民、組合員等から調達して配布を行った。

生活クラブやまがた生協の本部として機能していた「結いのき」には、全国からのボランティア団体や個人が集まり、この後方・間接支援活動ならびにメディア対応も行っていた。特に阪神・淡路大震災で誕生した神戸のボランティアを継続的に受け入れたことから、テレビ局や新聞社などの取材も多かった。

政府関係機関への政策支援や被災地調査についても、必要・要望に応じて積極的に実施した。内閣府からは、震災直後にボランティア支援センター立上げを検討するための「たたき台」の作成依頼の要請があったことから、有識者を招聘して検討会を実施し、これを政策提言としてまとめて政府に答申した。同様に山形県や米沢市など地方自治体への提言活動も、震災で混乱する初期に集中して実施した。山形県では、ここで挙げられた政策提言のいくつかを採用し、県独自の支援策を行うことにも繋がった²²。被災地調査では、放射線によるホットスポットの問題がまだ世に明らかになっていないなかで、放射線測定機を山形大学などから借り受けて被災地に持ち込んで線量を測定し、この危険性を社会に発信するためにインターネットに動画や説明文を配信するなどの活動も行った。さらに山形県副知事からの要請に基づき、宮城県、岩手県の被災地を共に回って、行政上の問題点を調査・分析・把握するなどの活動も緊急物資支援と並行して実施した。全国から被災地や避難所の状況把握のために訪問する国会議員、県議会議員、市議会議員などからの調査依頼と状況説明、国外から来日する政府関係者からの依頼に基づく調査支援なども行った。

5. 考察および結論

これまで生活クラブやまがた生協が主体となって東日本大震災で展開をしてきたボランティア活動を中心に見てきた。これらの活動を仮説の視点から総括すると以下ようになる。

まず人的資源については、生協を母体としたボランティア山形が、行政組織・商工会議所・宗教団体・青年会議所などと連携をして「ボランティア米沢」を結成し、避難所対応などで行政を支援するに十分な人員を確保した。米沢市社会福祉協議会では800名を超すボランティア登録者を抱えており、さらにボランティア山形でも独自にボランティアを募集して被災地支援や避難所で動員した。またボランティアでは、地元の自治会関係者や生協組合員もこれに加わったことから、行政、地域社会、市場、家庭などの社会ファクターからそれぞれ人員を確保するとともに、神戸や島原などで実際に震災支援に関わってきたN G OやN P Oとの連携のうえでもボランティア人員を確保した。活動を展開するにあたっては、新聞やテレビなどのマスコミ関係者もボランティア山形の活動に協力し、避難所では震災関連N G Oに十分な心理サポートを行う専門家もいた。このような点からも人的資源についてはこれを十分に確保できていた。

人的資源のマネジメントという観点では、被災地や避難所で必要な人的資源の募集・派遣・配置を、計画表を作って運用し、さらに支援業務を洗い出して整理し行政支援をするなど、その能力が組織に十分に蓄積されていたことも指摘できる。新規ボランティアに対しては、震災支援経験者がこれまでの経験とノウハウをもとに業務前に指導・教育を行い、活動終了後も定期的にボランティアを集めて打ち合わせを行い、活動中も問題があれば随時、震災経験者が指

導・助言を行っていたことから、この能力も備わっていたといえる。ボランティア米沢では関係組織間ならびに関係者の打ち合わせを定期的実施し、ボランティア山形内でも日常的に打ち合わせをするとともに理事会を定期開催して、重要な活動内容や事項を決めるなど、各レベルにおいて協議・意思決定という機能が備わっていた。

物的資源については、平時の生協のネットワークの活用、ならびに組合員や市民への呼びかけから物資を集めることが可能となった。活動で必要となる燃料（軽油等）についても、生活クラブやまがた生協が優先契約をしている地元の業者からこれらを提供してもらうことで継続的に活動を展開できた。毛布については地元の宗教団体から数万単位で調達し、これを被災者や避難所などに提供・配送した。輸送に必要なトラックについては、もともと共同購入で使っているものを使用するとともに、支援団体からのレンタル、無償贈与などで運搬車両を確保して支援活動を展開した。ボランティアに必要な調理設備については、避難所では市の調理施設を利用するとともに、ボランティア向けの食事や初期段階での食材調理では、デイサービスの調理施設を利用することでこれに対応をした。また被災地での炊き出しなどの際には地元業者や生協の持つ機材を調達・利用して活動にあたった。災害用の食材等の備蓄については、生活クラブやまがた生協の倉庫や仕分場、さらには民間から借り受けた倉庫に既に確保されており、これを活動で用いるとともに、これらの場所を利用して新規で物資を受け入れて保管・備蓄し、必要に応じて持ち出しを行った。このように物的資源は既存のネットワークや活動を基礎にして調達することが可能であった。物的資源にかかるマネジメントについては、調達・運搬・在庫・備蓄管理・配給・配分などの諸管理については、日常の生協の行う共同購入業務においてこれらの能力が十分に備わっており、これを震災支援活動で代替することで活動を行った。物的資源に関わる意思決定についても、日常の業務で蓄積された経験とノウハウを基に決定されてきた。

資本資源については、思いやり基金を設置することで、組合員、外部NPO団体、一般市民から活動支援金を募った。この金額は3月22日から3月29日までの短期間で200万円以上となった²³。また東日本大震災の復興支援に関連して財団や公益法人などからも1,000万円以上の資金を集め、さらに米沢市の関連団体などからも個別で活動資金を集めた。活動を更に円滑に進めるためにボランティア山形では活動助成金などの外部資金を確保するための人員を配置して、この申請なども継続的に行っている。

このように資金を広く集めつつ、得られた資金については一時的に銀行の口座に預けられて、生活クラブやまがた生協の財務・経理機能をもって管理・運用がなされた。資金面を適正に執行するために、理事会において運用・活用・報告の意思決定が適時行われた。資金の一部は活動資金に使われるとともに、一部は追加支援のための資材・物資の購入などにも充てられた。

情報資源については、震災直後は情報網が遮断、或いは現地で情報が錯綜していたこともあ

り、実際に被災地を調べに行ったボランティアからの情報、新聞・テレビなどの情報を集約して分析していたが、震災数日後からは情報手段も回復したことから、被災地で活動するNPOやNGO、被災地の地方議員や生産者、さらには被災者自身の情報を集約・分析することで情報を収集した。これらの情報には、災害・物資・物流・気象・安否・搜索などの情報も含まれていた。情報はボランティア米沢の構成員だけに限らず、山形県内外で活動を展開するボランティア関係者や団体の間でも共有された。また生協では日常的に、福祉事業を行政と連携して行っているため、電話については優先回線を引いており、比較的情報が入りやすい環境にもあった。生協では日頃からテレビや新聞などのマスコミ関係者の取材に協力する機会も多いことから、マスコミも情報の収集・発信の面で協力を行った。

情報資源のマネジメントでは、断片的に、かつ錯綜した状態に入ってくる情報を適宜、集約・分析することを心掛けた。また更に高度な分析が必要な情報については大学関係者や研究者などに意見を伺い、これを整理したうえで適切に把握する試みを行っている。活動内容、募金、ボランティア募集等に関わる対外的な情報発信については、これらの内容を十分に検討したうえで、理事会で意思決定され、インターネット、組合誌、新聞、テレビなどのルートで発表された。過去の報道された情報については、全て事務局内で記録されて管理・保管されている。

このように生活クラブやまがた生協が母体となったボランティア山形は、1つの独立した民間非営利組織として見た場合、組織内部に資源が存在し、これに対して不足が生じた場合は、組織を取り巻く外部環境をうまく利用しながら必要な資源(人的資源・物的資源・資金資源・情報資源)を地元等の各セクターから取り込み、災害支援において有効に活用した。別の視点からは、震災救援活動における実施部隊であるとともに、他のNGOやNPO、さらには行政団体や民間団体を支援する中間組織的な役割を果たしたといえる。ここでは行政や地方自治体との連携、また他の民間企業やNPOなどとの連携を通じて、ボランティアと被災者の繋ぎ役になり、被災地や避難所等への救援・支援・復興に迅速に対応しながら活動を展開した。

これまでのように、本稿で提示をした仮説については、生活クラブやまがた生協が母体となっているボランティア山形の活動内容から見ると、資源やマネジメント的要素が充足されており、そのために非常に効果的な支援を展開してきたことが分かる。この点からも先に設定をした仮説が妥当性を有していることは明らかである。

今後、世界各国では、東日本大震災のような未曾有の災害が発生する可能性がある。本研究で明らかにしたように、人的資源・物的資源・資金資源・情報資源という4つの構成資源を組織が日常から充足できるような体制と仕組みを有し、それぞれに相応する適切なマネジメントを行うことが、高い支援活動を行うためには欠かせない。このような視点を中国の特に民間非営利組織にも導入しておくことが求められ、中国政府はこれを支援するための制度作りを急ぐ

必要がある。

ただし例証過程のなかからも明らかなように、組織を取り巻く環境は、地域性によっても異なっている。今回の調査対象とした生活クラブやまがた生協は、山形県米沢市という比較的、有機的な社会結合が働く地域において達成できたものであり、これが都市部など機械的な社会結合が機能する地域では、別の形で資源とマネジメント能力を充足することが求められる。

また外部資源の導入にあたっては、地元では日常活動における信頼関係の構築と、資源・人員の導入・動員のための仕組みが存在していることの重要性、ならびに他の都道府県で活動するNGOやNPOなどと平時から緩やかなネットワークの関係性を構築しておくことが、緊急時により迅速に資源やマネジメント能力を充足し、活動を有効に展開することも明らかになった。

本研究の仮説の検証にあたっては、今後さらに事例を積み重ねて分析をする必要性もあるが、本稿ではある一定程度の資源と組織マネジメントの関係性および今後の方向性というものを見出すことができたと考えている。

【注記】

本稿は、山形大学大学院理工学研究科ものづくり技術経営学専攻准教授の綾部誠と、元同専攻博士前期課程に在籍し現在はハッピー工業株式会社総務部に所属する秦超群の両名で調査研究を行ったものである。全体編集、追加調査、考察・結論を綾部が担当し、文献調査、インタビュー調査、執筆の一部を秦が担当した。

注

- 1 民政部国家减灾中心（2009）『汶川地震救灾救援工作研究报告』、pp.4-8。
- 2 韓俊魁（2009）『NGO 参与汶川地震紧急救援研究』北京大学出版社、p.1。
- 3 林闽钢他（2010）『灾害救助中的 NGO 参与参与及其管理以汶川地震和台湾 9・21 大地震为例』中国学术期刊电子杂志出版社、p.99。
- 4 韓俊魁（2009）前掲書、p.11。
- 5 民政部国家减灾中心（2009）前掲書、pp.35-36。
- 6 韓俊魁（2009）『NGO のブンセン大震災における緊急救援に関する研究』北京大学出版社、p.258。
- 7 民政部国家减灾中心（2009）前掲書、p.36。
- 8 2008 年に中国の民政部が制定した「救灾义捐金管理暂定方法」という法律により、募金活動資格は公的な災害救援募金基金会に限られることになった。そのため社会全体の募金や義援金は同会に集まり、民間非営利組織は震災支援活動を効果的・持続的に行うための運営資金が不足した。林闽钢他（2010）前掲書、p.100。

- 9 新京報（2010/4/15）「玉树地震、志願者赴灾区須理性」。
- 10 山下直人（1999）『NPO 入門』日本経済新聞社、p.30。
- 11 中国の場合は、民間社会団体、民間基金会、民間非営利団体という3つの組織形態を含めたものを、非営利組織として本稿では定義する。
- 12 邓国胜（2005）『中国 NGO 问卷调查の初歩分析』（www.usc.cuhk.edu.hk）より引用。
- 13 菅磨志保他（2008）『災害ボランティア論入門』弘文堂、p.121。
- 14 綾部誠（2010）「地域組織が高齢者福祉分野に参入する際の組織機能代替に関する研究」『国際人間学フォーラム』第6号に、生活クラブやまがた生協の活動について詳しく述べられている。
- 15 ボランティアを支える活動を含めると100人以上が参加した。米沢生活協同組合編（2003）『創立40年記念1000ページの記念誌』生活クラブやまがた生活協同組合、p.1076。
- 16 「ボランティア山形」の代表は、生活クラブやまがた生協前理事長の井上肇氏が務めている。
- 17 震災当初は福島県南相馬市などの震災・津波の直接的影響を受けた避難者が多かった。しかし徐々に原発事故による福島市からの自主避難者の割合が増加することになる。
- 18 最初の救援時期は、毛布・水・レトルト食品・インスタント食品などを中心に提供された。復旧・回復の段階になると、徐々に新鮮な食材や自立生活に必要な生活必要品が求められるようになったことから、これらの物資を関係団体・市民・組合員から調達し、支援を行った。綾部誠他（2012）『市民の力で東北復興』ほんの木。
- 19 生活クラブニュース（2011/4/4）「東日本大震災版 No. 3」。他に米沢市内の避難所では、商工会議所による個別相談や銭湯の提供、青年会議所による各種イベントの企画・実施、地元業者による喫茶コーナーや子供の遊び場提供など、行政以外にも多くの市民・団体が支援を行った。
- 20 山形新聞（2011/3/26）「経験を力に」第45170号。
- 21 ボラよね新聞の記者は、福島県などでも取材を行い、避難者が居住していた地域の首長などのインタビューも積極的に掲載した。
- 22 例えば山形県では、避難者が親戚や友達を頼って身を寄せている場合は避難住民として計算されなかったことから、この対応も提言を通じて実施されるようになった。また観光施設の利用通じた福島県からの避難住民支援、山形県独自の災害復興支援会議の創設などが、この提案活動から次々と実現した。内閣府に対しては、大学生のボランティア活動の単位化などを3月13日に提案し、後に実現した。
- 23 生活クラブやまがたニュース（2011/4）東日本大震災版、No. 4。

参考文献

- 綾部誠（2010）「地域組織が高齢者福祉分野に参入する際の組織機能代替に関する研究」『国際人間学フォーラム』第6号。
- （2010）「参加型高齢者福祉における組織能力と地域社会資源の関係」『国際人間学フォーラム』第7号。

- 綾部誠他（2012）『市民の力で東北復興』ほんの木。
- 荒井貴史（2005）「民間非営利組織と経済活動」NII-Electronic Library Service、Vol.2、No.2。
- 伊永勉（1998）『災害ボランティア読本』小学館。
- 井上肇（2007）『結いのき物語』山形新書。
- 奥田道大（1983）『都市コミュニティの理論』東京大学出版会。
- NPO・ボランティア研究会編（1998）『NPOとボランティアの実務』新日本法規。
- 岡野郁生（1966）「震災時のボランティア活動とその支援のあり方」『都市政策』No.82。
- 田尾雅夫（1999）『ボランタリー組織の経営管理』有斐閣。
- 田中尚輝（1998）『ボランティアの時代』岩波書店。
- 電通総研編（1996）『民間非営利組織 NPO とは何か』日本経済新聞社。
- 金川幸司（1998）『阪神大震災からの都市再生 復興の現実と新たな視点』中央経済社。
- 小島廣光（1998）『非営利組織の経営』北海道大学図書刊行会。
- 川口清氏（1994）『非営利センターと共同組合』日本経済評論社。
- 佐々波秀彦（1998）『震災復興の政策科学』有斐閣。
- 島田恒（1999）『非営利組織のマネジメント』東洋経済新報社。
- 鈴木克洋（2011）「東日本大震災による我が国経済への影響」『経済のプリズム』No.91。
- 吉井博明他編（2008）『災害危機管理論入門』弘文堂。
- 西山志保（2005）『ボランティア活動の論理』東信堂。
- 山下直人（1999）『NPO 入門』日本経済新聞社。
- 米沢生活協同組合編（2003）『創立 40 年記念 1000 ページの記念誌』生活クラブやまがた生活協同組合。
- 菅磨志保他編（2008）『災害ボランティア論入門』弘文堂。
- 兵庫県知事公室消防防災課（1997）『阪神・淡路大震災 兵庫県の 1 年の記録』。
- 早瀬昇（1996）『ボランティア論』良書普及会。
- 葛道順（2010）『我国非政府组织从业群体研究报告』中国社会科学院社会政策研究中心（www.sociology.cass.cn）。
- 韓俊魁（2009）『NGO 参与汶川地震紧急救援研究』北京大学出版社。
- 民政部国家减灾中心（2009）『汶川地震救灾救援工作研究报告』。
- 林闽钢他（2010）『灾害救助中的 NGO 参与参与及其管理以汶川地震和台湾 9・21 大地震为例』中国学术期刊电子杂志出版社。
- 林震（2002）「非赢利组织的发展与我国的对策」『国家行政学院学报』。
- 莫于川他（2010）「社会应急能力建设与志愿服务法制发展」『四川行政学院学报』、Vol.4。
- 邓国胜（2005）「中国 NGO 问卷调查的初步分析」（www.usc.cuhk.edu.hk）。

Resource Components and Management of Nonprofit Organizations in Disaster Assistance Activities － The Activities of Volunteer Yamagata in Great Eastern Japan Earthquake －

Makoto AYABE

(Yamagata University Graduate School of Science and Engineering)

and

Chaoqun QIN

(HAPPY Industrial Corporation)

In 2008, Wenchuan Earthquake occurred in Sichuan Province of China. Although the Chinese Government had limited private rescue and support activities before, a number of private nonprofit organizations participated in the recovery of Wenchuan Earthquake. However, it has been pointed out that nonprofit organizations' activity was insufficient. On the other hand, a significant number of activities by nonprofit organizations were taken place in Japan, of which natural disaster frequently occurred.

This paper discusses the efficient methodology in the aspect of disaster rescue and support by nonprofit organization from the perspective of management and sociology, and moreover analyses the relations between management and abundance of resource, such as human resources, material resources, capital resources, information resources etc. The hypothesis was illustrated by the case of rescue and support activities of Volunteer Yamagata, which based on SEIKATSU CLUB Yamagata COOP, in 2011 Great Eastern Japan Earthquake.

This study reveals the efficient way of carrying out activities by nonprofit organization, and, according to this result, proposes advices concerning the practice of nonprofit organization in China.