

自発的ボランティアとその運営

—在日米軍発「ミサワヘルプス」による災害復旧活動—*

和田 茂憲†

東北大学大学院経済学研究科博士課程後期

西出 優子‡

東北大学大学院経済学研究科教授

Spontaneous Volunteers and Management: Disaster Relief Efforts by “Misawa Helps” Emergent from the Installation of U.S. Forces Japan

Shigenori WADA

Ph.D. Student, Tohoku University Graduate School of Economics and Management

Yuko NISHIDE

Professor, Tohoku University Graduate School of Economics and Management

東日本大震災直後の2011年3月中旬、米軍三沢基地では「ミサワヘルプス」というボランティア組織が誕生した。そこには、災害復旧活動のための自発的ボランティアが集まった。本研究の目的は、ミサワヘルプスの活動に焦点を当て、自発的ボランティアと運営の実態を明らかにすることである。問いは、組織の設立や運営の変遷、マネジメントと困難な出来事、活動の持続可能性を高める要因は何かである。研究方法は、事例調査とし、参与観察の手法を用いた。調査結果として、4つのフェーズによる運営の変遷を説明し、困難な出来事を6つの実例をあげて説明した。また、マネジメントによる参加者への事前ブリーフィング、改善ミーティング、現地リーダー制の導入、そして作業の優先順位の設定を整理した。活動の効果や持続可能性を高めた主な要因を、ミサワヘルプスと自発的ボランティア、リーダーシップ、自衛隊、自治体との信頼関係の構築や、活動エリアの重複回避等の調整の役割であると考察する。

キーワード：自発的ボランティア、マネジメント、在日米軍、災害復旧活動、信頼関係

* 本稿は、2025年3月23日に獨協大学にて行われた日本社会関係学会第5回研究大会で発表された報告論文「自発的ボランティアとその運営—在日米軍発「ミサワヘルプス」による災害復旧活動」を元としている。学会発表の際、討論者・モデレータの中嶋貴子氏（大阪商業大学）から、有益なコメントを頂いた。また、草稿の段階で、稲葉雅子氏・中嶋紀世生氏（東北大学大学院経済学研究科博士研究員）、齋藤渉氏（東北大学大学院経済学研究科博士課程後期）から示唆に富むコメントを頂いた。ここに記して感謝する。むろん、本稿にあり得べき誤りは、著者の責任である。

† 東北大学大学院経済学研究科博士課程後期

〒980-8576 仙台市青葉区川内27番1号

E-mail: wada.shigenori.t1@dc.tohoku.ac.jp

‡ 東北大学大学院経済学研究科教授

〒980-8576 仙台市青葉区川内27番1号

E-mail: yuko.nishide.c8@tohoku.ac.jp

In mid-March 2011, following the Great East Japan Earthquake, the volunteer organization Misawa Helps was established at Misawa Air Base, a U.S. military installation in Japan. This organization emerged as a hub for spontaneous volunteers engaged in disaster relief efforts. This paper aims to identify the conditions surrounding spontaneous volunteers and its management, with a particular focus on the activities of Misawa Helps. The research addresses the following questions: (1) How was the organization formed, and how did its operations evolve over time? (2) What were the key management and challenges encountered? (3) What factors contributed to the sustainability of its activities? To explore these questions, a case study was employed, incorporating participatory observation as a research method. Findings indicate that Misawa Helps underwent a four-phase transition in management, with six examples of significant challenges identified. Key management practices included pre-briefings for participants, daily post-activity debriefings for continuous improvement, the introduction of field leadership appointments, and the prioritization of recovery efforts. The study concludes that the sustainability of Misawa Helps was largely driven by the rapport built between the organization and spontaneous volunteers, leadership, the Self-Defense Forces and local government, as well as coordination efforts that minimized operational redundancies and maximize effectiveness.

Key words: Spontaneous Volunteer, Management, U.S. Forces Japan, Disaster Recovery Efforts, Rapport

1. 本研究の背景と目的

一般市民は、緊急時や災害現場で、被災者対応や復興支援をするうえで、重要な役割を果たすことがある(Whittaker et al. 2015). 2011年3月11日に発生した東日本大震災直後に、本州最北部の青森県に所在する米軍三沢基地では、「ミサワヘルプス」というボランティア組織が誕生した。そこには、災害復旧活動のための自発的ボランティア (Spontaneous Volunteer) が基地内コミュニティから集まった。本研究の目的は、ミサワヘルプスの活動に焦点を当て、大規模災害における自発的ボランティアとその運営の実態を明らかにすることである。これにより、緊急時に自発的ボランティアをどのように管理・活用するのが望ましいのかという示唆を導き出す。

ミサワ ヘルプスとは、東北地方太平洋沖で発生したマグニチュード9.0の巨大地震と津波により、壊滅的な被害を受けた地域社会の復興を支援する、ボランティア・プログラムである。その活動は、主に瓦礫の除去であった。参加者は、米陸・海・空の現役軍人、退役軍人、文民(シビリアン)、基地内学校の教員、大学教員、配偶者や8歳以上の未成年の子供、そして日本人基地従業員である。その中には、当時の米軍三沢基地司令官(大佐)や、環太平洋空軍司令官(大将)も含まれる。主な活動地域は、図1で提示した通りである。



図1 ミサワヘルプスの主な活動地域
出所：地理院地図(国土地理院)を加工して著者作成

自発的ボランティアの定義は、米国連邦緊急事態管理庁によると「公認ボランティア団体には所属せず、大多数が緊急対応への正式な訓練を受けていない一般の

人々」とある。彼らは、「緊急事態が起きた際、自ら行動を起こして、被災地内外から参加する。参加者は正式な要請がなくても、災害時に誰かを助けたいという湧き上がる自らの衝動により行動する」(同上)。また、Drabek et al. (2003)は、「緊急事態の発生中・発生後に支援を求めたり、支援を要請されたりする個人・グループ。既存の公的な緊急事態管理対応・復旧体制のどの組織にも所属せず、関連する訓練、技能、経験を有している人とそうでない人がいる」としている。本研究では、自発的ボランティアの定義として、Drabek et al. (2003)を採用する。

米軍の人道支援・災害救助活動(HA/DR)として広く知られているのは、「トモダチ作戦」である。この活動では、9,000万ドルを超える費用が投じられ、最大で兵員24,000人、航空機189機、海軍艦艇24隻が投入された(Patterson et al., 2015)。トモダチ作戦では、未曾有の自然災害と福島第一原発事故への対応など、在日米軍が地域社会の信頼を得る一助になった(Kersten, 2016)と評価がある。しかし、同じく震災直後に米軍三沢基地内で生まれた自発的ボランティアを管理した「ミサワヘルプス」については、その全容はおろか、存在すらほとんど知られていない。

このような状況をふまえると、本研究は、自然災害が頻繁に発生する昨今において有用性があり、米軍基地内コミュニティで発生した自発的ボランティアとその組織の運営に焦点を当てる点で独自性が高いと考えられる。また、在留外国人が増え続ける日本において、今後起こりうる大規模災害への備えとして、多様性に富む自発的ボランティアの効果的な運用への示唆を導入する重要な意義を持つのではないかと。

2. 先行研究

2.1. 自発的ボランティア

広域災害に対応するボランティア組織は、摩擦や組織化の課題があげられる。役割分担や葛藤という観点から、「個人と組織・組織内部・組織間」での相互の摩擦や調整が、緊急対応時には決定的な歪みをひきおこす可能性が高い(安倍, 1992)。ボランティア団体の組織化過程では、自治体との共催や法人化に至る必要条件として、「独自に設立され、恒常的な役割を持ち、会員が増加した時期を経ること」(稲田・小坂, 1998)が挙げられる。また、東日本大震災を例に、災害ボランティアや災害NPOでは、その場の状況に応じて人々が一時的な規範を生成・更新し続ける過程が展開される(渥美, 2012)ことが指摘されている。

災害対応における自発的ボランティアの特徴として、

柔軟性と迅速な対応力がある一方で、組織化と調整不足が課題である(Twigg & Mosel, 2017). 自発的ボランティアは公的な災害対応体制の一部を代替し、高度な自己組織化が生じる (Simsa et al., 2018). その結果、「構造化された自己組織化」、すなわち自己組織化と調整の間に適切な補完関係を見出す。それは自発的ボランティアの仕事の効率化、満足感、幸福感、献身にとって重要である。洪水による自然災害に対応する自発的ボランティアの例では、彼らの特徴を、価値観に基づく動機づけが強く、心理的ストレスを抱え、ソーシャルメディアによって支援の必要性を知った場合は、長距離を移動する傾向がある (Bier et al., 2023)と指摘した。

自発的ボランティアの社会的連帯では、Krogh et al. (2023)は、緊急対応時の管理における信頼の役割を、5つの概念的に異なる戦略(排除、指示、協調、調整、連携)を用いて考察した。それにより、ボランティアと運営との信頼関係が、自発的ボランティアの参加と持続的な活動に重要な影響を与えることを示し、信頼がどのような役割を果たすかを明らかにした。中村・堀田 (2022)は、水害被災地での一般ボランティアに焦点を当て、被災地における活動および他者との連携、活動に対する意識について調査した。活動を複数回経験した者はその過程で、「技能的熟達」と「協働意識の発達」を得る傾向があり、現場活動をより被災者のニーズに即したものにしていくと指摘した。Nissen et al. (2021)は、地震の際の「学生ボランティア軍」の成功事例を通じて、若者のコミュニティ意識が動機を高めたとして、ボランティア活動が自己効力感や社会的承認を高める役割を果たすことを示唆した。

Daddoust et al. (2021)は、自発的ボランティアを災害復興活動に参加させる際のリスクとして、怪我、法的措置、参加者を効果的に活用できない点を挙げている。対応策としては、登録制、安全ブリーフィング、賠償責任書の記入、適切な監督と訓練によって軽減できると主張した。Persson et al. (2021)は、公的災害対応への自発的ボランティアの関与へのジレンマを特定したとして、自発的ボランティアを運営に巻き込む機会と課題に関する専門家の緊急対応者としての視点を明らかにした。

技術的なアプローチでは、Hofmann et al. (2014)が、洪水災害におけるソーシャルメディアの活用を例に、自発的ボランティアの調整と管理をどのように支援できるかを検証した。公式の指揮系統外で活動する自発的ボランティアが、物資供給の重複やリソースの無駄を引き起こすという、調整の失敗例を報告した。

2.2. 米軍関連の災害復旧活動

米軍の災害復興活動では、ロジスティクス、医療、

迅速な展開という独自の能力を活用する。Hughes (2011)によると、統合災害対応作戦における米軍の役割は、遠征救急医療、輸送避難のための垂直搬送、物流、捜索救助、指揮統制、指揮統制通信などの分野で、特に軍としての強みを際立たせるとしている。Bradford (2013)は、2004年のインド洋大津波から2011年の東日本大震災にかけての米海軍の戦略的アプローチの変遷を説明した。それによると、兵力構造の適応と海上配備の活用は、人道支援と災害復興の任務における海軍の作戦効果を大幅に向上させたと主張している。Bechtel (2017)は、米軍が災害救援活動中にどのように学習し、適応しているかを調査した。米軍が非戦闘活動における作戦効率を向上させる強固なメカニズムを発展させているとして、震災における米海軍の戦略的アプローチの変遷を説明している。またアジア太平洋地域の米軍は、一貫して災害救援活動から「学び方を学ぶ能力」を積極的に向上させていると主張している。Engstrom (2013)は、東アジアの軍隊の国際災害救援活動への関与について分析し、戦力展開能力が地域の安全保障力学にどのような影響を与えうるかについて、比較考察している。

Goss (2013)は、米軍の対外人道支援の背後にある戦略的目的を考察し、こうしたミッションは困窮する各国政府に対する米国の善意と支援を示すとしている。さらに諸外国に米国の価値観を示し、人権を尊重し、地域の安全保障を強化する機会を提供するとして、より広範な国家安全保障上の利益に資するものであると論じている。

トモダチ作戦については、Eldridge (2017)は、自衛隊・米軍間での情報共有のプロセスを分析し、事前の協力と訓練が作戦の成功に寄与したことを示した。協力の成功を可能にしたのは、主に既存の良好な関係であり、それが発揮できない場面では、いくつかの機会を逃す一因となった可能性がある」と指摘している。Kersten (2016)は、米軍のソフトパワーとしての役割として、軍事力が「社会善」として機能する可能性を示し、トモダチ作戦が地域社会の信頼を得る一助となったと評価している。

在日米軍による災害救援では、東日本大震災を例に、現地レベルでは被災自治体と在日米軍の協働が見られるとしながら、円滑に協力するための課題として制度の未成熟な点を挙げている(中村, 2017)。また、自治体と在日米軍の防災上の協力や連携の状況について、自治体の立場から調査し、24の自治体が実際に米軍との防災訓練を経験していることが明らかになった(中村, 2018)。東日本大震災における米軍の災害救援の経緯をもとに、今後起こりうる米軍による日本国内での災害救援において留意すべき教訓や課題として、「米軍とのコミュニケーションラインの確保、彼らが持つ能力への理解、地方自治体も

含めた多機関連携方法の検討」(中村, 2020)を挙げている。

2.3. リサーチギャップと研究の問い

以上の先行研究では、ボランティア組織、自発的ボランティアの特徴、参加者の心理、社会的連帯、リスク、そして技術的なアプローチについて議論していることが分かった。また、米軍関連の災害復旧活動については、その対応能力や役割、インド太平洋地域における米軍の人道支援・災害救助活動の変遷、軍として学習する組織、地域安全保障力学、関係各所との協働、軍の社会善としての役割、そして在日米軍の災害救援活動の背景と課題について議論していることが分かった。しかしながら、自発的ボランティアの活動資源の解明と運営継続の視点と、異なる組織間の調整が活動に与える影響などを分析した先行研究は十分に見られない。そこで、発足当初からいつ活動が終了してもおかしくなかったミサワヘルプスの活動に焦点を当て、必要な資源(ヒト、モノ、カネ、情報)を解明し、運営を継続させるための効果的な方針を明らかにする。また、ミサワヘルプスと自衛隊・被災自治体という異なる性質を持つ組織が、どのように調整すれば自発的ボランティアによる災害復旧活動の効果に寄与するのかを検証することで、今後発生する緊急時や自然災害の際に、円滑に運用するための一助になるのではと考えた。本研究の問い(Research Question: RQ)として以下の3つを設定した。

RQ1: 大規模災害後に現れる自発的ボランティアを効果的に活用するうえで、ミサワヘルプスの設立や運営の変遷はどのような実態であったか。

RQ2: 自発的ボランティアによって構成された一時的なボランティア組織であるミサワヘルプスにおいて、どのように自発的ボランティアのマネジメントは行われて、どのような困難な出来事に直面したか。

RQ3: ミサワヘルプスのようなボランティア組織の活動の持続可能性を高める要因は何か。

3. 研究方法

本研究は、ミサワヘルプスを対象とした事例調査である。事例の選定理由は、理論的意義と実践的意義を考慮する(辻本, 2024)。理論的意義として、先行研究では、自発的ボランティアの組織化や調整不足の課題(Twigg & Mosel, 2017)、構造化された自己組織化(Simsa et al., 2018)、米軍の災害救助活動への戦略的アプローチの変遷(Bradford, 2013)が指摘されている。そのうえで本研究では、米軍基地内コミュニティ発のボランティア組織「ミサワヘルプス」という、単一で特異な領域を扱う。実践的意

義として、在留外国人が増え続ける日本で今後発生する大規模災害時に、多様な文化的背景を持つボランティアの活用が求められる。ミサワヘルプスの事例では、多様性に富む自発的ボランティアをどのように効果的に活用し、組織をマネジメントし、持続的に災害対応できるのかを考察する。これは他の地域での活動でも応用可能であり、在日外国人コミュニティがどのように災害対応に貢献できるのかという点においても、政策的な示唆を与える。

筆頭著者自身が、震災直後のミサワヘルプスの発足から、2か月半(2011年3月中旬~5月)にわたり自発的ボランティアや調整役として関わってきた。そのため、定性的な社会調査法として、参与観察・Insider Action Researchの手法を用いる。発足当時、自発的ボランティアとして参加した筆頭著者は、ミサワヘルプスでの活動初期は、他の参加者同様、瓦礫の除去を行っていた。その後、民間・自衛隊・地元自治体との調整役としてミサワヘルプスの運営を支えることを任された。岩手県田野畑村では、地域の公民館を間借りして活動拠点とし、米国人ミサワヘルプスの参加者と共に滞在し、活動をしつつ、研究対象を直接観察した。日々の活動は、日記や写真撮影により記録していた。それらを基に、厚い記述を意識する。また、ミサワヘルプス公式フェイスブックで公表されている活動時期、場所、内容、参加人数等も、自身の記録との整合性を確認するために参考にする。

4. 主な調査結果

4.1. ミサワヘルプスの設立・運営の変遷

Twigg & Mosel (2017)が示した災害対応活動によると、ミサワヘルプスの主な活動は「瓦礫の撤去や道路の清掃」と「他団体や活動との非公式な調整役」に分類される。稀ではあるが、「衣類などの収集や輸送」、「被災地での炊き出し」も実施された。

発足当初より組織の運営は、空軍の将校3名、下士官1名、配偶者2名、日本人1名を中心に進められた。その活動期限は不明確(Indefinite)とされ、「地域社会によって求められている限り、活動を続ける」ということだけが、ミサワヘルプスの方針として米軍のリーダーシップにより決められていた。結果的に、その大部分の活動は震災直後の2011年3月16日から5月いっぱいまでであり、その後は規模を縮小しながらも10月初旬まで続けられた。活動範囲は、北から青森県三沢市、おいらせ町、八戸市、岩手県田野畑村、田野畑村、宮古市、陸前高田市に及ぶ。

最終的な活動結果は、延べ6,000人以上のボランティア

参加者、73 か所でのミッション、延べ36,000 時間以上の支援となった（2011 年 10 月現在）。

財源は、主に米軍の予算が用いられ、被災地へのバスによる参加者や物資の輸送、がれき撤去のための作業道具、炊き出しのための食糧に費やされた。つまり、ミサワヘルプスとは、米国の税金を財源とした暫定的なボランティア組織であった。

下記図 2 は、ミサワヘルプスの設立以降、フェーズを 4 段階に分類して、活動の時期や地域、運営の特徴を整理したものである。

発足当初 - 2週目 フェーズ 1	2週目 - 5週目 フェーズ 2	5週目 - 10週目 フェーズ 3	10週目以降 フェーズ 4
青森県内3自治体(三沢市、おいらせ町、八戸市)	青森県内3自治体と岩手県野田村	青森県内3自治体と岩手県野田村・田野畑村	岩手県宮古市・陸前高田市
日帰りでの活動 被災した民間業者や自治体担当者との調整	日帰りでの活動 周辺被災自治体担当者や自衛隊との調整	田野畑村にある公民館を間借りし、参加者は現地に寝泊まり 周辺被災自治体担当者や自衛隊との調整	田野畑村の公民館を撤収し、規模を徐々に縮小 日帰りでの単発的なボランティア活動

図 2 ミサワヘルプスの設立からの運営の変遷
出所：筆者作成

ミサワヘルプスの設立からの運営の変遷として、発足当初から 2 週目までは、青森県内の 3 自治体（三沢市、おいらせ町、八戸市）にて、被災した民間業者や自治体担当者との調整による、日帰りの活動であった。内容は、三沢市漁港での瓦礫の除去、海水浴場での散乱したレンガブロックの収集、防風林に絡み付いた定置網の回収、おいらせ町漁港や養豚場での瓦礫の除去、八戸市漁港、漁港周辺の倉庫、公共庁舎、住宅地区での瓦礫の除去、農地での壊れたビニールハウスの骨組み等の除去であった。また、ミサワヘルプスとフランス緊急救助隊との合同での瓦礫の除去が、3 月 20 日に三沢市三川目地区、21 日に八戸市館鼻漁港と大久喜漁港、22 日に八戸市の景勝地である蕪島などで実施された。

2 週目から 5 週目までは、青森県内の 3 自治体に加え、岩手県野田村にて、周辺被災自治体担当者や自衛隊との調整による、日帰りの活動であった。野田村での主な活動内容は、野田村漁港や住宅地区での瓦礫の除去であった。4 月 15 日には、野田村から南下し、田野畑村の避難所への食糧支援が行われた。ミサワヘルプスの活動開始からちょうど 1 か月後の 4 月 16 日、環太平洋空軍司令官ノース大將が、八戸市第三魚市場周辺にて、ミサワヘルプスのメンバーの一人として、津波によって残された砂利の除去作業を行った。4 月 23 日、野田村にて被災住民へのハンバーガー等の炊き出しが行われた。

5 週目から 10 週目までは、岩手県田野畑村を加えて、周辺被災自治体担当者や自衛隊との調整による、田野畑村の地区公民館に参加者が寝泊まりしての活動となった。内容は、田野畑村漁港や住宅地区での瓦礫の除去であった。また田野畑村では、村長から直接の要請もあり、米軍の大型ダンプトラック 4 台を用いて、海岸沿いの被災住宅地区に仮置き場として集められていた瓦礫の山を、自治体が指定した村内の内陸の高台にある瓦礫収集場所へと運搬した。

ミサワヘルプス発足当初の主な運営スタッフは、10 週目まで活動し、それ以降は、別のボランティアスタッフにより、一か月に数回程度ボランティアが募られた。活動場所は岩手県宮古市や陸前高田市で、日帰りで続けられた。6 月には米国本土から大量に送られてきた支援物資を取り扱うためのボランティアを募り、基地内の高校体育館にて、寄付で集められた物資の移動、箱の開梱と再梱包、衣類やおもちゃなどの仕分けが行われた。

4.2. 自発的ボランティアのマネジメント

米軍三沢基地内のコミュニティ住民による自発的ボランティアは、ミサワヘルプス発足当初、大型バス一台（40 名）にも満たない人数であった。それが、日が経つにつれ参加人数が増え、4 月 12 日の野田村や、4 月 14 日の八戸市での活動では、大型バス五台（200 名）での移動となった。作業現場は、始めは一日に一か所であったものが、二か所、もしくは三か所となる日もでてきた。途中から、米国空軍の輸送部隊や施設部隊の重機も被災地に投入され、作業規模が大きくなるにつれ、その運営や調整の負担も大きくなった。一時的な組織であるミサワヘルプスではあったが、いかに効果的に人的・物的資源を活用するかが、開始して 2、3 週間経つとミサワヘルプス運営側の課題となった。

自発的ボランティアは、目的地によっては、朝 4 時半に集合するミッションもあった。基本的には朝 7 時にミサワヘルプスが使用していた基地内コミュニティセンターに集合し、出発前に運営側から毎回ブリーフィングを受け、被災地に向かった。注意事項で特に重点が置かれたのは、参加者の安全に関することであった。具体的な説明として、余震や津波に備えるための指定避難場所の理解、作業場所でのけが防止やその対応、未成年者も参加したため、遺体等に目を触れさせないように努めること（PTSD 防止）が掲げられた。作業を終え、夕方に三沢基地に戻って参加者が解散すると、運営スタッフはその後、当日の活動の問題点や今後の改善のためのミーティングを毎回行った。

途中から、現場での作業リーダーを指名する重要性が

求められると、運営は毎朝参加者リストを確認し、下士官、将校を問わず適任と思われる人物に現場リーダーを打診した。日替わりリーダーの中には、複数回ミサワヘルプスの活動に参加するメンバーも現れたため、一度でも現場リーダーの経験がある人物に対して、運営側は優先して要請をした。作業現場に到着すると、現場リーダーは、作業を始める前に再度、作業内容や注意事項を参加者全員に伝えることになっていた。その中には、被災地でのトイレや休憩場所が指定場所以外は厳禁である旨も毎回伝えることになっていた。基本的には各自で作業着・道具・食糧の持参が原則であった。そして、ミサワヘルプスの運営がボランティア参加者に特に強調したことは、被災者の気持ちに寄り添って、日本のコミュニティや文化を尊重する事であった。

ミサワヘルプスの運営スタッフもまた、自発的ボランティアである。そのため、毎夕ミーティングを重ねることで、その運営方針を手探りで確立していった。当初、ボランティア活動の優先順位は無かったが、その後、1. 人命(参加者の安全含む)、2. 被災者個人の動産・不動産、3. ビジネスの再開、と決められた。実際に関係各位と作業現場の調整をする際は、この優先順位が尊重された。第一は、安全の確保であった。次に、被災した現場に残った被災者家族の写真など、個人の貴重な所有物や住宅の復旧のための片づけであった。そして最後は、被災した現場で仕事を再開するための、漁港や砂浜ビーチ、漁協の施設の瓦礫の除去、民間企業の建物・倉庫、畑での瓦礫の除去であった。

4.3. 直面した管理運営上の課題

次に、ミサワヘルプスを管理・運営していく中で、直面したさまざまな困難な出来事を整理する。例えば、震災直後に仮設住宅すらまだ建てられていない被災地において、ミサワヘルプスの輸送手段を用いて布教活動を行いたい、と申し出る宗教団体が現われた。また、米国から三沢基地を訪れてきた、NPO 代表は、ミサワヘルプスの運営者であった米国空軍将校に会うなり、「ミサワヘルプスをとおして、自治体の長を表敬訪問したい」と申し出た。これらの要請に対しては、結果的に公共性を考慮して断りの返答をした。財源が米国の税金という性質上、ミサワヘルプスの活動には、公平性と公正性が米軍三沢基地のリーダーシップから求められての、運営側の判断であった。

他にも、災害復旧活動への「過度な要求」をしてくる地元住民への対応、問題行動を起こした自発的ボランティア参加者の処遇、そして、所在不明なチャンネルからもたらされる要請への真偽の確認などが運営側には求め

られた。これらの出来事は、今後自発的ボランティアが集い、活動を運営する際には、どこでも起こりえることとして、重要な実践的な示唆を提供するものである。さらに、ミサワヘルプスで実際に起こった事例をもう一つ紹介する。東日本大震災以前に米軍三沢基地に赴任し、米国本土に戻っていた隊員の配偶者が、地方ラジオ放送に個人的に出演した。その際、青森県の内陸にある児童養護施設やその他の地域が大変な状況になっていると主張し、ラジオリスナーに向けて寄付を募った。その結果、約44トンにもおよぶ衣類、おもちゃ、食料品などが米国ワシントン州からコンテナ船で横浜港に届けられることになった。それにより、その物資の輸送費を含めた、受け取り、保管場所の確保、仕分け、最終目的地との調整、輸送、引き渡し作業等をどこが行うのかが大きな問題となった。そしてその白羽の矢が立てられたのが、ミサワヘルプスである。善意とはいえ一人のラジオでの発言から生まれた物資の輸送を、はたして公金で補っても良いのかという議論もあったが、最終的には全て米軍による輸送費の支出と自発的ボランティアにより、物資の最終目的地への輸送は達成された。ちなみにラジオで要請した本人は、そのあとは関与せず、丸投げする事態となった。この被災地への物資の提供に関する議論は、どこでも起こりえる事として、引き続き求められる。

4.4. ボランティア組織の持続可能性

基地内コミュニティでの、自発的ボランティア、組織運営と調整役を担ったミサワヘルプス、そして三沢基地司令官等のリーダーシップによって、この活動は維持された。ミサワヘルプスに参加した自発的ボランティアは、運営側によるブリーフィングや十分な情報提供もあり、切り傷以上の大きなケガはなく、被災者や被災自治体に対してもトラブルとなる事案は起こらなかった。結果的に二者間での信頼が生まれた。また、信頼の範囲は自発的ボランティアと運営側のみならず、被災者、自治体、自衛隊、リーダーシップにまで及んだ。信頼関係を広げられたことが、ミサワヘルプスの持続可能性を高める要因となった。

筆頭著者は調整役としてミサワヘルプスの活動を支えることを任された。そして、現場作業に穴を開けないよう、常に次の現場を探し、現地で自発的ボランティアが活動できるように関係者と調整することが求められた。トラブル回避のため、調整の話し合いは個人とは行わず、自治体の担当職員や自衛隊と複数人でやり取りをすることを原則とした。担当者との打ち合わせの後は、ミサワヘルプスの運営の理解を得なければならず、常に時間に追われる状況となった。自発的ボランティア、輸送手段、

予算は準備ができていますが、被災地での復旧作業の情報がないでは、ミサワヘルプスの存続が危ぶまれるのではないかというプレッシャーが、常に重くのしかかっていた。

ボランティア組織の持続可能性を高めるためには、運営の一部である調整役の役割は、不可欠である。また、被災自治体や、一時的に協働した自衛隊との信頼関係の構築も不可欠である。ミサワヘルプスは、最終的に活動した自治体の5つの長（三沢市、おいらせ町、八戸市、野田村、田野畑村）と面会することができた。そこでは、直接被災現場で何が一番必要とされているのかを確認し、運営とリーダーシップに報告し、次の作業内容に反映させることにもつながった。

調整がスムーズに実施された具体例を述べる。ミサワヘルプスの八戸市での活動が自治体に認知された結果、八戸市の担当者から、県の垣根を越え、岩手県野田村への災害復旧活動の要請がなされた。野田村の役場担当者へは、事前に八戸市職員を通してミサワヘルプスの情報が伝えられたため、ミサワヘルプスとしては、より効果的に活動の範囲を広げることになった。他には、自衛隊とは、お互いの活動内容や能力および区域の情報交換をすることにより、ミサワヘルプスは岩手県野田村や田野畑村を主に担当し、自衛隊は当時より被害が大きく行方不明者の捜索が必要とされていた、田老地区を含む宮古市に活動を集中させた。これにより、現場を被らせることなく効果的に復旧活動を実行することが可能となった。当時の三沢基地司令官と被災地域を管轄していた陸上自衛隊一佐との間には、既に良好な関係があり、直接電話でやり取りするなどして、迅速に活動内容を決定した経緯もあった。

5. 考察

ミサワヘルプスは、発足当初より、被災地で求められている限り活動を続けるとされてきた。実際に震災直後の被災地では、重機がなかなか入れない場所での人力による作業を求められるケースが多く、被災者の方々から感謝の気持ちが伝えられた。

自発的ボランティアを効果的にマネジメントできた要因として、出発前や作業前の自発的ボランティアへのブリーフィングの実施、毎夕の運営スタッフによる改善のためのミーティング、現地作業リーダー制の導入、活動の優先順位の設定があげられる。これらは試行錯誤を経て運営スタッフにより取り決められた。また、自衛隊や自治体と密に連絡を取り合うことで、他組織との活動エリアの重複を回避し、効果的な災害対応を可能にした。

これもミサワヘルプスの活動の持続可能性を高めた要因であると考察する。

本研究は、将来の災害対応や自発的ボランティア組織の運営に対して、実践的な示唆を与える点で意義がある。自然災害時のボランティア組織運営の実践モデルとして、ミサワヘルプスは災害直後から徐々に活動範囲を拡大しつつ、組織化を成功させた希少な事例である。その運営プロセスは、他の災害ボランティア組織にも応用可能な実践モデルを提供できるものと考えられる。主な運営手法は、下記表1で示した通りである。

表1 ミサワヘルプスの運営手法

運営手法	実践例（ミサワヘルプス）	実用性
事前ブリーフィング	安全の徹底（指定避難場所の理解、けが・PTSD防止）	他のボランティア組織でも活用可能
現場リーダー指名制	階級・職種を問わず経験者・適任者に打診	チームとして規律向上
活動の優先順位設定	1. 人命 2. 被災者個人の動産・不動産 3. ビジネスの再開	災害対応の戦略的判断に活用
多機関連携	自衛隊や被災自治体との調整・協働・棲み分け	ボランティアと他機関との連携強化

出所：筆者作成

自発的ボランティアの運営組織による「調整」について、Twigg & Mosel (2017)が課題の一つとして指摘したのは、専門組織が非公式な団体や個人との調整や連絡に時間を取られ、本来対応すべき緊急要請から遠ざかってしまう可能性であった。これについては、ミサワヘルプスは被災した自治体の担当者や自衛隊と緊密に意見交換や事前調整を図ることで、自発的ボランティアが滞りなく現場作業に取り掛かることができた。活動の持続可能性を高めるため、Daddoust et al. (2021)が主張する災害復興活動へ参加する際のリスク対応策が、ミサワヘルプスでも取られていた。それらは、自発的ボランティアの登録制やブリーフィングの実施である。他にはミサワヘルプスとして、現場リーダーの指名制や、ソーシャルメディア等を通して (Hofmann et al. 2014)、リーダーシップによる強力な活動参加促進の表明もあった。

米軍によるトモダチ作戦との比較考察では、Eldridge (2017)は、自衛隊と米軍との間での情報共有のプロセスを分析し、事前の協力と訓練が作戦の成功に寄与したことを示した。また中村 (2020)は、トモダチ作戦の経緯を整理し、留意すべき教訓や課題の把握を試みた。米軍との連絡網の確保や能力を理解し、地方自治体も含めた多機関連携の方法を検討することの重要性を指摘した。これについては「調整」同様に、ミサワヘルプスでは、自衛隊や被災自治体と、お互いの活動内容および区域を情報共有することで、現場を被らせることなく効果的に復旧活動を実行できた。

中村 (2017)は、在日米軍による災害救援について、自治体と円滑に協力する上で、制度が未成熟な点を課題としつつ、東日本大震災では現地レベルで被災者と米軍との協働も見られたとしている。実際にミサワヘルプスが活動した自治体では、担当職員の尽力が大きく寄与し、作業現場を途切れさせることなく活動を継続できた。

以上は、本研究でのミサワヘルプスの活動が、自発的ボランティアやトモダチ作戦に関する先行研究と一致した点である。

6. 結論

6.1. 本研究の知見

本研究の目的は、ミサワヘルプスの活動に焦点を当て、大規模災害における自発的ボランティアとその運営の実態を明らかにすることであった。そのうえで、緊急時に自発的ボランティアをどのように管理・活用するのが望ましいのかという示唆を導き出した。参与観察の結果、自発的ボランティアを効果的に活用するうえでの、ミサワヘルプスの運営の変遷、自発的ボランティアのマネジメント、直面した困難な出来事、そして活動の持続可能性を高めた要因が明らかとなった。学術的な貢献として、先行研究をみてもあまり議論されてこなかった、大規模災害時の米軍基地内コミュニティ発の自発的ボランティアとその運営に焦点を当て、その資源の活用方法とマネジメントへの知見を得た点を挙げる。

6.2. 理論的含意

Krogh et al. (2023)は、自発的ボランティアと運営側との「信頼」が、持続的な活動に重要な影響を与えるとした。ミサワヘルプスでは、信頼の低い順から高い順へ、問題を起こした参加者にその後の参加を認めなかったり（排除）、毎回ブリーフィングを行った（指示）。現場リーダーには、休憩時間の開始や終了を決めることや、ある程度の情報を共有した（協調）。また運営側として、リーダーシップの考え、自発的ボランティアの能力、被災地のニーズを考慮（調整）し、さらに、自衛隊・フランス緊急救助隊・地域住民・自治体との合同活動（連携）の可能性も追求しながら、活動を継続した。ミサワヘルプスを中心とした信頼関係（Rapport）の範囲は、以下の図3で示すように、自発的ボランティアとミサワヘルプス（運営）の二者間のみならず、自衛隊、被災者、自治体、そしてリーダーシップにも及ぶ。

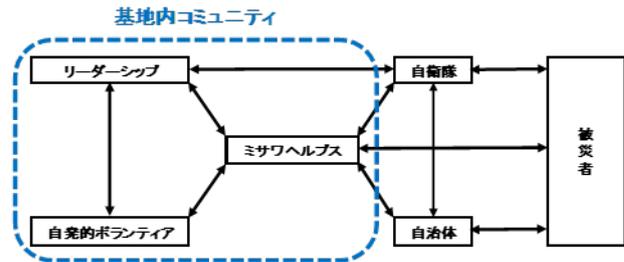


図3 ミサワヘルプスを中心とした信頼関係の範囲
出所：筆者作成

6.3. 今後の課題と展望

今後の課題と展望としては、ミサワヘルプスの活動を支持した司令官などのリーダーシップについての分析が及ばなかったことである。当時の三沢基地司令官は、早々とミサワヘルプスのスローガンとなった「Have You Done It? (あなたはやりましたか?)」を掲げた。そして、基地内のメインストリートの目立つ所に、ミサワヘルプス参加状況を表示した看板を設置した。また、SNSでその情報を更新することで、できるだけ多くの基地内コミュニティ住民に対し、このプログラムに参加することを促進（Facilitate）した。スローガンを掲げた三沢基地司令官は、まわりに「やったか」と言うだけでなく、自身も八戸市市川町の被災した農園で復旧活動に参加し、範を示した。当時の環太平洋空軍司令官の大将もまた、八戸市館鼻岸壁で自らが率先して砂利の除去作業を行うことで、部下に対して身をもって示した。その最中には、手を止めて自らを撮影していた付き添いのPA（広報）に対し「もう十分私のことは写真に収めましたね」と声をかけ、撮影を止めて一緒に作業するように呼び掛けた。これらリーダーシップの役割について解明することが、今後の研究で求められる。

さらに、在日米軍基地内という特異な環境下でミサワヘルプスが設立された経緯、その活動資金の財源や流れ、そして他の緊急事態や災害時との比較分析についても、今後研究対象として精緻化を行いたい。

参考文献

- 阿倍北夫 (1992) 「災害と緊急対応組織：その問題とコントロール」『組織科学』25(3), 29-37.
- 渥美公秀 (2012) 「災害ボランティアの組織論 —即興の演出に向けて—」『組織科学』45(4), 36-46.
- Bechtel, M. (2017). Learning to learn: Military learning in disaster relief operations. *Journal of Military Operations*, 6(2), 29-35.
- Bier, M., Fathi, R., Stephan, C., Kahl, A., Fiedrich, F., & Fekete,

- A. (2023). Spontaneous volunteers and the flood disaster 2021 in Germany: Development of social innovations in flood risk management. *Journal of Flood Risk Management*. 2023, 1-20.
- Bradford, J. F. (2013). Waves of change: Evolution in the US Navy's strategic approach to disaster relief operations between the 2004 and 2011 Asian tsunamis. *Naval War College Review*, 66 (3), 1-20.
- Daddoust, L., et al. (2021). Spontaneous volunteer coordination during disasters and emergencies: Opportunities, challenges, and risks. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Vol. 65, 102546
- Drabek, T. E., & McEntire, D. A. (2003). Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 12(2), 97-112.
- Engstrom, J. (2013). Taking disaster seriously: East Asian military involvement in international disaster relief operations and the implications for force projection, *Asian Security*, Vol. 9, 38-61.
- Eldridge, R. D. (2017). Information sharing between U.S. and Japanese forces before, during, and after Operation Tomodachi. Japan-U.S. Alliance Foundation Press.
- Federal Emergency Management Agency HP.
https://emilms.fema.gov/is_0315a/groups/54.html
 (Retrieved 2024/11/24)
- Goss, P. J. (2013). Strategic purpose of U.S. military foreign humanitarian assistance operations. *Military Review*, 93(6), 45-54.
- Hofmann, M., et al. (2014). Hands2Help – An app-based concept for coordination of disaster response volunteers. *i-com*, Vol. 13, No. 1. 29-36
- Hughes, R. (2011). Operation Unified Response: A case study of the military's role in foreign disaster relief operations. *Naval Research Logistics Quarterly*, 58(2), 145-162.
- 稲田雅也・小坂猛 (1998)「ボランティア団体の組織化過程に関する研究 — ブール代数を用いた比較分析」『組織科学』32(1), 37-47.
- Kersten, R. (2016). Military force as social good: The legacies of Operation Tomodachi. *Asia-Pacific Review*, 23(2), 91-110.
- 国土交通省 国土地理院 「地理院地図」
<https://www.gsi.go.jp/rjyousya01.html> (Retrieved 2025/3/7)
- Krogh, A., & Lo, C. (2023). Managing spontaneous volunteers during emergency response: The role of trust. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 97, Article 104010.
- Manzello, S., & Suzuki, S. (2013). Special issue on Operation Tomodachi—Fire research. *Fire Safety Journal*, 58, 1-3.
- Misawa Helps Official Facebook Website.
<https://www.facebook.com/profile.php?id=100065181575028>
 (Retrieved 2025/3/7)
- 中林啓修 (2017)「米軍による日本国内での災害救援 —阪神・淡路大震災以降の展開—」『地域安全学会論文集』30, 77-86.
- 中林啓修 (2018)「自治体と在日米軍との防災上の連携の現状と課題に関する研究 —主要な在日米軍施設が所在する自治体への質問紙調査から—」『地域安全学会論文集』32, 61-71.
- 中林啓修 (2020)「オペレーションレベルにおけるトモダチ作戦の検討 —将来の米軍による日本国内での災害救援を見据えて—」『地域安全学会論文集』37, 391-400.
- 中村 勇太郎・堀田 祐三子 (2022)『『一般ボランティア』の今日の実態とその意義 - 和歌山県災害ボランティアセンターが運行したボランティアバスの参加者を対象に -』『ノンプロフィット・レビュー』22(1), 1-12.
- Nissen, S., Carlton, S., Wong, J., & Johnson, S. (2021). 'Spontaneous' volunteers? Factors enabling the student volunteer army mobilization following the Canterbury earthquakes. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Vol. 53, 102008
- Patterson, J., Fauvell, K., McMahon, J., Moralez, J., & ASME. (2015). United States Navy 501-K34 Gas turbine engine RADCON effort. ASME turbo expo: Turbine technical conference and exposition, Vol. 1
- Persson, S., Uhnoo S. (2021). Dilemmas and discretion in complex organizations: Professionals in collaboration with spontaneous volunteers during disasters, *Professions and Professionalism*, Vol. 11, No 2, e3961
- Simsa, R., Rameder, P., Aghamanoukjan, A., & Totter, M. (2019). Spontaneous volunteering in social crises: Self-organization and coordination. *Nonprofit And Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 48, 103S-122S.
- 辻本昌弘 (2024)「事例研究における事例の選択について」『実験社会心理学研究』64 Supplement
- Twigg, J., & Mosel, I. (2017). Emergent groups and spontaneous volunteers in urban disaster response. *Environment and Urbanization*, Vol. 29, 443-458.
- Whittaker J., McLennan B., & Handmer J. (2015). A review of informal volunteerism in emergencies and disasters: Definition, opportunities and challenges. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Vol. 13, 358-368.