

DISCUSSION PAPER SERIES

東日本大地震と NPO
～救援期の動向と議論～

桜井政成
Masanari SAKURAI

2012 年 9 月
RPSPP Discussion Paper No.24

RPSPP

RITSUMEIKAN : POLICY SCIENCE & PUBLIC POLICY

Policy Science Association
Ritsumeikan University
56-1, Tojiin-Kitamachi, Kita-ku,
Kyoto, 603-8577, Japan.

東日本大地震と NPO

～救援期の動向と議論～

桜井政成

Masanari SAKURAI, Ph.D.

立命館大学政策科学部 准教授

Associate Professor, Ritsumeikan University

概要

本論文では、日本の NPO 法人の現状を踏まえながら、2012 年 3 月に発生した東日本大地震後、日本の NPO・NGO・ボランティア組織がどのように支援活動を行ったのかについて、まずその支援活動の内容を概観することでその長を把握する。そして、それらの支援活動が成り立った基盤や背景を理解するために、ボランティアのコーディネーター、ネットワーク、資金調達、という観点を取り上げ、論じる。最後に今後、長期に渡るであろう復興の支援に向けての、市民社会組織の活躍の期待を述べる。

1. はじめに：NPO 法人数の増加は何をもたらしたのか

NPO といえば、日本では NPO 法人のことを指すことが多い。これは、阪神大震災の発生した 1995 年当時、市民活動団体が非営利の法人格を取得することが容易でなかったため、アメリカ型の法人格をモデルとする新たな非営利法人制度の創設が広く議論されたことに起因する。その時のキーワードが「NPO」であったこともあり、1998 年に成立した特定非営利活動促進法は別名、NPO 法と呼ばれることになり、特定非営利活動法人は NPO 法人と称されることとなったのである。その NPO 法人の全国総数は順調に伸び続け、2012 年 7 月末現在 3 万 9164 団体となっている。

しかし、こうした NPO・NGO の活動が日本の NPO 法人は、その多くが小規模な組織にとどまっている。例えば内閣府が 2011 年 5 月に公表した「平成 22 年度特定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査」によれば、年間収入が 500 万円未満の NPO 法人は事業前年度において、回答全体（1995 団体）の 41.5%であった。100 万円未満の団体も、21.5%存在していた。これらは、Smith (2000) の言葉を借りれば、非営利組織というよりも草の根組織 (grassroots associations) であると言ってよい¹。事業活動の規模からすれば、極めて小規模であろう。ただ、単純

に団体数の増加は、日本の市民社会を草の根から支える基盤となっていると考えることができる。とりわけ、地域社会におけるソーシャルキャピタル醸成の観点から NPO の役割は大きい（桜井，2007、Pekkanen，2006=2008）。「ソーシャルキャピタル」には多様な定義が存在しているが、日本で幅広く流通しているのは、パットナムによる定義であろう。すなわち、「調整された諸活動を活発にすることによって社会の効率性を改善できる、信頼、規範、ネットワークといった社会組織の特徴」（Putnam，1993：p. 167=2001：206-207 頁）である。

パットナムは近年、アメリカの老舗 NPO では会員数を減らしており、代わりに、アドボカシー活動（政策提言や政治的圧力活動）が盛んな NPO で会員が増加していることから、市民の間での交流が衰退しているのではないかと危惧している（Putnam，2000=2006）。こうした危惧とは対称的な姿として日本の市民社会を捉えたのがペッカネンである。彼は、町内会や自治会を中心とした住民同士の交流が盛んなことから、豊富なソーシャルキャピタルを有していることを明らかにし、そしてそれを肯定的に捉えた（Pekkanen，2006=2008）。従来、日本の市民社会組織の議論の文脈では、町内会や自治会の活動は、無視されるか、あるいは強制的に参加を強いるものとして「時代遅れ」という否定的な評価を下してきた。それを再評価したのである。このような議論に位置付けるならば、比較的小規模な「草の根」の NPO 法人群も、ソーシャルキャピタルの醸成に一役買っていると想定することができ、そしてそれが、地震発生後の「助け合い」に寄与したのかのではないかと推察される。

以下では、こうした日本の NPO 法人の現状を踏まえながら、東日本大地震後、日本の NPO・NGO・ボランティア組織がどのように支援活動を行ったのかについて、まずその支援活動の内容を概観することでその特長を把握する。そして、それらの支援活動が成り立った基盤や背景を理解するために、ボランティアのコーディネート、ネットワーク、資金調達、という観点を取り上げ、論じる。最後に今後、長期に渡るであろう復興の支援に向けての、市民社会組織の活躍への期待を述べる。

2. 被災地支援を行った団体の概要

まず、東日本大震災発生後、被災地で NPO・市民団体がどのように支援を行ったのかについて全体的な姿を把握するために、内閣府による『東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査』（2011 年 11 月～12 月実施）の結果を紹介しておきたい。これは、東日本大震災に係る活動実績を有する NPO およびボランティア団体について、震災対応団体ネットワーク、協議会等の登録団体リスト、全国 NPO 登録団体閲覧サービス提供ホームページ等を活用し、幅広く対象団体を選定し、調査したものである（回答数 248 団体。回収率 32.2%）。その調査での回答団体の内訳は、NPO 法人（特定非営利活動法人）44.4%（うち認定 NPO 法人が 6.9%）、社団法人 9.7%、財団法人 9.7%、それ任

任意団体・個人事業主(法人格未取得) 29.8%という構成になっている。被災地を支援した非営利の組織で、法人格を有するものはその多くが NPO 法人であったことが理解できる。そして、それと同じ程度の団体数の、法人格を持たない草の根の任意団体が活動していたことも認められるのである。

こうした組織はいつから活動を開始したのか。同調査では、発災当日に被災地支援の活動を開始した団体が 19%と、約 2 割程度存在していた。発災後 3 日以内に活動を開始した団体を合計すると、全体の約 4 割弱を占める (37.9%)。支援団体が迅速に活動を行ったことが理解できる。また回答した団体のうち 8 割 (81.4%) が、調査時点において活動終了日を決めていなかった。

同調査によれば、これらの支援団体の支援活動の内容は多岐にわたっている。もっとも多くの団体に取り組んでいたのは「物資の提供」(178 団体)であり、回答団体全体の 71.8%にも及んでいた (N=248。複数回答選択式による回答)。次いで「情報の収集・発信に関する活動」(134 団体)、「物資等の運搬作業」(131 団体)、「義損金の提供・被災地外での募金活動」(128 団体)となっており、ここまですべてが過半数を超える団体に取り組んだ活動内容である。今回の震災で、多くのボランティアセンターが個人ボランティアを募集した「がれき撤去」「家屋内の片付けの手伝い」は、それぞれ、93 団体 (37.5%)、84 団体 (33.9%) と、3~4 割の団体に取り組んだことが分かる。

また、高度な専門性が必要とされる「被災者の医療・衛生に関する活動」を行った団体も 49 団体あり、「救助に関する活動」は 27 団体、「言語に関する活動」を行った団体も 20 団体あるなど、専門性を活かして支援活動を行った団体も一定数存在していたことが分かる。

また普段は海外支援を行っている NGO の動向も、今回の震災では興味深いものであった。数多くの NGO が被災地にいち早く入り、それまで海外での災害発生地域で行ってきた支援活動の経験を活かし、救援・復旧活動に携わった。「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査」によれば、回答団体の 1.4%は、震災前は海外でのみ活動をしていた団体で、今回初めて国内で活動を行った団体も見受けられたという。

(2) 宮城県における地震後の NPO 法人の支援動向

さらに、被災地での NPO による支援活動を把握する一つの手がかりとして、宮城県の NPO 支援施設「みやぎ NPO プラザ」のサイト(ウェブログ)「東日本大震災 みやぎの NPO 活動情報」¹¹⁾を参考としたい。ここには、2011 年の地震発生直後から同年 6 月末までの宮城県内の NPO、52 団体の支援活動等の動向が掲載されている。もちろんこの掲載は何ら代表性を持つものではないから、ここで述べる動向が県内の NPO の支援活動をすべて表現するものではないし、またどの程度の NPO がどのような取組を行ったかという状況の分布を正確に示すものでもない。

それによれば、前述の調査結果と同じく、多くの団体が物資の受け付けや配給・炊き出しを行っていた（22 団体）。そこでは、NPO が専門性を活かし、一般的な支援の網の目からは抜け落ちる傾向にある人々やニッチなニーズに対応した物資の配達も多く見られた。例えば NPO 法人フェアトレード東北では震災直後から独自調査をすぐに始め、行政や各団体の支援が届いていない限界集落や避難所で孤立した独居高齢者、市内の特に被害のひどい地域の在宅避難者、障害者やその家族、小・中・高等学校、幼・保育園、託児所などに、ニーズに沿った物資援助や生活援助を行った。また「こどもとあゆむネットワーク」では、2012 年 1 月 11 日までに約 7 万冊の絵本、約 200 箱の物資（文房具等）、約 200 台の本棚を、学校・保育所・幼稚園・児童館等に寄贈した。あるいは別の例として、「生活習慣改善センター」では、震災直後から避難所を回り、糖尿病や高齢者など食事に配慮の必要な人のための専門食や、偏った食事で栄養バランスが崩れている被災者のために、適正カロリー食の配布などを行っていた。さらにもう一例挙げると、視覚障害者支援を行っている「アイサポート仙台」では、遮光眼鏡を紛失・損傷してしまった人に、企業から提供を受けた遮光眼鏡を配布している。

また、専門家組織や、専門的なサービスを提供している NPO では、被災者の相談を受け付けるケースが散見された。

さらに、震災を契機として、地域の復興支援に総合的に取り組む団体も現れていた。気仙沼市に事務所を置く「ネットワークオレンジ」は地震発生以前より、宮城県気仙沼市の中心市街地に拠点を置き、障がいを持った方たちの社会参加支援や福祉事業と、障がいの有無にかかわらず暮らしやすいまちを目指したまちづくり事業のふたつの事業を柱として活動していた。震災後、市内にあった二つの活動拠点が津波で消失したが、3 月 23 日には代表の自宅の居間などでデイサービスと就労支援を始めた。支援物資の配布も積極的に行っていた。NPO や企業関係者に電話し、国内外から食料や衣類を集めた。さらに、障害者が社会参加するためには商店街の再生が不可欠と考え、まちづくりにもさらに積極的に取り組むようになった。10 月、11 月には商店主向けのビジネススクールを開催し、また 11 月には「東北マルシェ」と銘打った特設市場を開催した。別の例として、「石巻スポーツ振興サポートセンター」があげられる。この団体は、石巻市でスポーツの振興と普及を、とりわけ子供たちを対象に「地域総合型スポーツクラブ」として活動を行っていた。震災後は、復興支援として、まず、「わんぱく復興プロジェクト」と称し、子どもの心のケアを兼ねたボール遊びを幼・保育園などに出向いて指導するプログラムや、被災した児童に運動具を送る活動を実施している。また、避難所の被災者支援と、その後、仮設住宅へと移った住民の交流促進といった、継続的な被災地のコミュニティ支援を続けている（「自治コミュニティプロジェクト」）。

また既存の団体のみならず、被災者支援のための新たな団体の立ち上がりも早くから見られた。例えば、「アスイク」は、2011 年 3 月 28 日に設立された団体（法人認証日は 2011 年 9 月 28 日）で、震災により学校を失った、あるいは学校に通えない状態にな

った小中学生の学習サポートを民間の教育会社、各種支援組織と連携して実施している。設立当初は仙台市周辺の被災地の避難所を中心に活動していたが、避難所の閉鎖に伴い、活動場所を仮設住宅中心へと移している。

このような諸々の取組を簡単にまとめると、次のことが言えるだろう。すなわち、被災地のNPOは自らが被災者である場合にはまずはその事業の復興に取り組んだが、直接被災していない団体や、あるいは被災団体でもその後、自分たちの「強み」を活かして、独自性の高いユニークな支援活動を行ったところが多かった。それらは一般の支援の網の目からは抜け落ちる傾向にある人々やニッチなニーズに対応したものであるとともに、地域の復興のために多様な展開をみせることもあった。まさに「草の根」の団体がソーシャルキャピタルを発揮し、サービス等を行ったと言えるだろう。そして、新たな団体の設立も被災地では相次いでいたことも注目に値する動向である。

3. NPO・NGO とボランティアコーディネーター

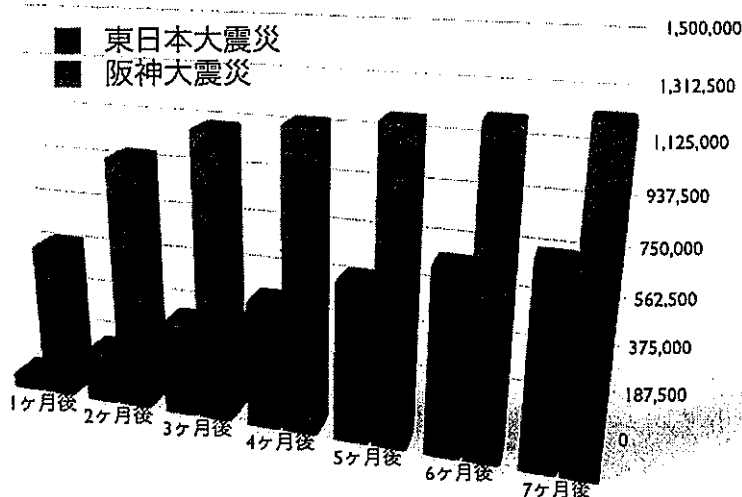
(1) 地震発生直後のボランティア活動

東日本大震災においては、3月11日の地震発生後しばらくは、多くのNPO・ボランティアコーディネーター機関では、「いまボランティアに行くのは避けた方がいい」というメッセージを発し続けた。4月に入ってからには県外からのボランティア募集も増えつつあったが、多くのボランティアセンターにおいては、ボランティアの募集範囲を「市内(県内)在住の方」「通える方」などとしていた。この理由について、全国社会福祉協議会では4月11日の「被災地での災害ボランティアセンター設置とボランティア受け入れ状況」ⁱⁱⁱ⁾において次のように示していた。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) 被災地までの交通手段が限定されていること2) 規模の大きな余震があるなど、安全面の配慮が必要なこと3) いまだ地域によってはガソリンが不足しており、緊急車輛や被災住民への給油を優先する必要があること4) 水、食料はボランティア自身で用意するものであるが、被災地ではいずれも十分ではなく、その準備のないボランティアの方々への対応が困難であること |
|---|

そして実際に、政府の震災ボランティア連携室の報告によれば、震災発生一ヶ月後の時点で、東日本大震災被災地の岩手、宮城、福島3県で活動したボランティアの合計数は、約11万6600人と、阪神大震災発生1カ月後の約60万人を大きく下回る規模に留まった(図表1参照)。

<図表 1：震災ボランティア累積人数の伸び（阪神大震災時との比較）>



※人数は全ての述べ合計。

※データは全国社会福祉協議会（東日本大震災）および兵庫県（阪神大震災）による。

しかしこのことは、専門機関によるボランティア受入れの消極的な姿勢に問題があったのではないかという批判にもつながった。被災地 NGO 協働センターの代表の村井（2011）は、岩手県遠野市で被災地支援の拠点「遠野まごころネット」の立ち上げに寄与した一人であるが、彼は、ボランティアが被災地で迷惑がられるという「ボランティア迷惑論」は被災者からは聞いたことがなく、ボランティアを「管理」しようとする者たちの都合から生まれていると主張している。そして村井は、ボランティアは勝手に現地に押し掛ければよかったのだという「押し掛けボランティア論」を展開した。また日本災害復興学会会長の室崎氏も、震災発生一ヶ月後の 2011 年 4 月に答えた新聞のインタビュー記事にて、同様の論を展開している。記事では、「目の前におぼれている人がいて、すぐ横の家に物干しざおがあるのに、『ベランダに入ったら不法侵入だ』『さおをとったら窃盗だ』などと言って見殺しにするのと同じ」と述べ、「ボランティアがマニュアル化してしまった」との苦言を呈している^{iv}。

他方、こうした意見に対して、新（2011）は、ボランティアが地域に迷惑をかけたり、あるいはボランティア自身が危険な目に遭うといった「二次被害」はこれまでの国内の災害救援の現場で散見されていることであり、独自の聞き取り調査から、ボランティア調整の現場では相当悩んだ上で、慎重に情報を出していたことを強調している。そのた

め彼は、「押し掛けボランティア論」が妥当だとは必ずしも言えないと述べている。

なお、こうした状況下、2011 4 月 1 日に、文部科学省は副大臣名で高等教育機関に向け、「ボランティア活動のための修学上の配慮」や「ボランティア活動に関する安全確保及び情報提供」を求める文書を通知している。そこでは、「各大学等の判断により、ボランティア活動が授業の目的と密接に関わる場合は、ボランティア活動の実践を実習・演習等の授業の一環として位置付け、単位を付与することができること」についても記載がなされている。このことは、結果として多くの大学で、震災ボランティア活動に単位を与えることにつながった。毎日新聞が 2011 年 9 月から 10 月にかけて、全国の国立大学を調査した結果によれば、震災支援の活動について、何らかの形で単位化した国立大は、回答した 83 校中、約 4 割に当たる 32 校にものぼった。このことはボランティアの人数を増やす意味では効果を持ったかも知れないが、しかし他の専門機関がボランティアの動員を自重している中で、なぜ文科省だけが推し進めたのか。リスクマネジメントの意識が十分に見られなかったことに疑問が残る。また、平時のボランティア活動ではなく、なぜ震災ボランティアだけに単位付与を明示したのかについても、論理が十分にあるとはいえない。

(2) NPO・NGO とボランティアコーディネーター

こうした「ボランティア迷惑論」「押し掛けボランティア論」の背景には、災害ボランティアのコーディネーターが、社会福祉協議会が運営する「災害ボランティアセンター」に一元化されていたという、制度的な問題もあったことを指摘しておかねばならない。そもそも日本で災害時のボランティア活動は、阪神大震災以降、地元の社会福祉協議会が中心となって設置する「現地災害ボランティアセンター」がコーディネーターする、という体制が各地でとられるようになってきていた。阪神・淡路大震災の際にはまだ、ボランティアの受付窓口は主に自治体に設置されていた。神戸市災害対策部に救援ボランティア窓口が設置されたのは、地震発生の翌日であり、医療・看護の専門職を確保する目的であったとされる。しかし、一般のボランティア登録や問い合わせが殺到したため、行政職員の出勤率も低下している中、行政主体のボランティアセンターは機能しなくなってしまった（山下・菅，2002：p. 24-26）。このため災害ボランティアセンターの運営も 2000 年代以降、被災地外からの災害 NPO と、社会福祉協議会をはじめとする地元組織が中心となって設立するケースが多くなってきたのである（渥美他，2004；山本，2006）。

しかし今回の東日本大地震では、広範な地域が被害を受けたために、被害地域の社会福祉協議会も人的にも物的にもダメージを受けたり、あるいは地域一帯が津波で消失してしまったり、さらにはそれをバックアップする役割であるはず県の社会福祉協議会も広範な被災地すべてに手が廻らないなど、現地での災害ボランティアセンターの立ち上

げが遅れたり、体制整備に支障が出た。

中原（2011）は、石巻市の石巻専修大学で行われたボランティアコーディネートを取材し、その結果などから、災害ボランティアセンターのボランティアコーディネートの姿勢と、NGO・NPOのそれとを、「社協モデル」と「NGOモデル」という呼び方をし、それぞれを比較している。彼は、社協モデルは受動的なニーズ集めが特徴とし、活動の根拠を被災者個人や行政からの要望であるとする。他方、NGOモデルは能動的なニーズ集めが特徴であるとし、被災者のニーズを「直接」「独自」に調査して集め、「ニーズは生み出す」のが基本であるとしている。この議論は、前述の「ボランティア迷惑論」と「押し掛けボランティア論」との相克にも重なるものだ。この比較から、彼は、災害時においてはNGO・NPOのボランティアコーディネートが有効に機能することを強調しているように読み取ることが出来る。

これに対し、田中（2011）は、東日本大地震後の支援活動においては、NPOがボランティアの受け入れに消極的であったと指摘している。田中が2011年5月8日現在で調べた、「東日本大震災支援全国ネットワーク」のデータでは、ボランティアを募集している団体は50に満たなかったという（田中，2011：p.8）。その背景には、NPOが、経済基盤が不安定だったことから、収益事業の拡大を目指したこと。そして、行政とNPOの協働推進策がNPOの下請化とも言える委託業務への依存を生み、ボランティアにも消極的になったとし、政策的な影響を指摘している（田中，2011：pp.10-12）。

しかし、中原が取り上げた「石巻モデル」で活躍した石巻災害復興支援協議会（現在では社団法人格を取得）の報告では、震災発生後一年間で、石巻で活動したボランティア数は、災害ボランティアセンターが発表している数値よりも、倍以上、上回っている^{vi}。それらには、「災害ボランティアセンターを経由せずに活動するNPO・NGOの活動人数」（同サイトより）が含まれているとしている。加えて、先述の『東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査』からは、多くのNPO・NGOが、災害ボランティアセンターの運営に関わりボランティアコーディネートを行っていたことも理解できる。同調査によれば、回答した災害ボランティアセンター79ヶ所中23ヶ所（29.1%）では、その運営スタッフの中にNPO、NGOの関係者を抱えていたのである。また、同調査において「災害ボランティアセンターの意思決定に関わっていた主な連携・協力団体」としては、「行政機関（市町村役場、県、国・政府）」に次いで「NPO・ボランティア団体」と答えたセンターが多かった（23.9%）。これらの数字から察するに、今回の震災後、NPO・NGOはボランティアコーディネートにおいて、その役割を十分に発揮しなかったと断言することはできないことが理解できる。

なお、阪神大震災発生時は3ヶ月を過ぎた頃からボランティアの人数は頭打ちになったが、今回の東日本大震災でのボランティア数は3ヶ月以降も伸び率が大きかった（図表1参照）。このことは注目すべき特徴といえる。これは、多くのNPO・ボランティア団体が組織的に継続的に支援を行っていることと、何らかの関連があると考えるのが自然

であろう。

加えて、職能団体の全国的ネットワークも迅速な支援活動の一助となったことも指摘できよう。一例として、管理栄養士・栄養士により構成される職能団体である社団法人日本栄養士会では、3月15日に緊急災害対策本部を設置し、11月30日までに602人、延べ1588人の会員を派遣し、避難所の実態把握、栄養指導、食中毒対策、慢性疾患・要介護者・感染症等の対策等、様々な支援を行った。また同様に、日本介護福祉士会では、2011年3月31日より宮城県仙台市、石巻市、女川町などへ73日間、岩手県大槌町、陸前高田市などへ158日間、延べ774名のボランティアを派遣し、福祉避難所に対して介護支援や、ニーズ調査、生活相談サロンの運営補助等を行った。また高等教育機関の間での連携による支援活動も積極的に行われた。岩手県立大学の教員と学生が組織し、NPO等と連携して実施した「いわて GINGA-NET プロジェクト」では、2011年8月から9月にかけて、146の大学から1086人(実数)の学生ボランティアが被災地に赴き、支援活動を行った。

4. 支援活動における NPO の連携：ネットワーク

日本の現状においてひとつひとつの NPO 法人が極めて「小粒」だということは、それらは単体ではパフォーマンスが十分に発揮できない、という弱点も指摘できるだろう。これを補強するのが、NPO 同士のネットワークである。先述の『東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査』でも、回答団体は多くの連携先を持っていたことが明らかになっている。連携先としてあげられた611団体のうち、被災地外の NPO は256件、被災地内の NPO が130件となっており、連携先全体の63.2%が被災地内外の NPO との連携であることが分かる。また76.2%の団体で、活動連絡会、協議会、その他情報共有や活動の調整を行う定期的な会合などに参加していた。

こうした非常時における市民団体同士のネットワークは、震災後に急きょ形成されたわけでもない。同調査によれば611件の連携について、50%(306件)は「震災前から協力関係にあった」り、「震災前から参加している会合・ネットワークを通じて」のものであった。このことから日常的な連携が市民団体の間で何らかあって、それが災害発生後も活かされ、支援活動の実施に役立てられたケースが多く存在していることが理解できる。

1995年の阪神・淡路大震災以降に、日本ではいくつか全国的な災害 NPO のネットワークが形成された。そうしたネットワークで、今回の東日本大震災でも活躍しているものを、ひとつ紹介しておきたい。それは、「震災がつなぐ全国ネットワーク」である。このネットワークは2011年5月現在、計43団体・個人によって構成されており、ホームページ^{vii}によればその設立趣旨は次のとおりとされている。

「阪神・淡路大震災を機にいよいよ気付かされた共生型社会の大切さを実践に移す作業として、全国に点在する様々な人々の、様々な違いを認め合いながら、過去の災害が教えた今日的課題を共に学び、共に提言し、あるいは今後の緊急時には共に協働することを基本にします。しかしその関わり具合は各個人や団体により全く自由に選択できる緩やかなネットワークとします。一方、良いことは大いに褒め合い、悪いことは十分に反省し合う素直な関係を築き合いながら、私たちが人としてこれからも「災害支援」の在り方に対して真摯に向き合う仲間の拡大への試みを始めるものとします。」

「震災がつなぐ全国ネットワーク」は東日本大震災後、被災地域支援を各団体が行うとともに、日本財団の資金的支援を受けた「日本財団 ROAD プロジェクト」を実施している。その一環として、被災地域でのボランティア活動拠点の設置・運営及びコーディネート支援や、「ROAD 足湯ボランティア」と銘打った足湯ボランティアの募集と、各拠点・地域への派遣を行った。

こうした非営利機関同士のネットワークにも注目する必要があるが、企業や政府といった、他セクターとの協働も無視できない。地震発生後、一ヶ月足らずで形成された東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）は、「東日本大震災における被災者・避難者への支援活動に携わる NPO、NGO、企業、財団、社団、協議会、機構、プロジェクト、ボランティアグループなどが参加する、セクターを越えた民間団体による災害支援のための全国規模のネットワーク組織」であった（同ホームページ^{viii}より）。同ネットワークでは、2011年4月から8月にかけて、計6回、「震災ボランティア・NPO等と各省庁との定例連絡会議」を開催している。参加人数は合計で延べ770名であった。また、支援団体が実際に現場で支援活動を行う際には、現地の自治体とのきめ細かい連携が必要であったことは言うまでもない。しかしながら、桜井（2008）の京都府山城地域の NPO 法人を対象にした調査結果によれば、NPO 法人は自治体との協働について、その効果に懐疑的であり、協働によって行政に取り込まれ、自律性が損なわれることを恐れていた。このように日常的な連携も十分ではない団体も多いうえ、NPO 同士の連携とは異なり、日常的なネットワークを形成していなかった関係性のなかで、どのように支援活動を協働で行うのか（行ったのか）は、論点である。

NPO による企業との連携について、震災前に行われた、ひょうごボランティアプラザとコミュニティ・サポートセンター神戸による兵庫県内の NPO 法人を対象とした調査結果^{ix}では、回答全体の4割以上の NPO が企業とすでに日常的に何からの関わりを持っていると答えている。ただし、その中身は、寄付や賛助会費などでの資金面での支援や、理事等への就任といった人的資源面での支援が多く、協働事業を行っている事例はそれほど多くはない。他方で企業サイドの状況を見ると、株式会社シータス&ゼネラルプレ

スが 2009 年度の大手企業の CSR 報告書から分析した結果では、NPO・NGO 等と協働して行われた社会貢献活動については、20%以下にとどまっており、NPO・NGO 等の外部組織とパートナーシップを結ぶケースより企業が単独で行う社会貢献活動の方が、報告が多いとしている*。企業の側から見れば、NPO はまだ社会貢献のパートナーとして一般的になっていないのかも知れない。

また NPO の支援活動や組織間の連携において、インターネットを通じて幅広く展開されたことも興味深い現象であった。NPO や市民活動での ICT (Information and Communication Technology) の活用は、その発達とともに拡がりを見せた。NPO の各組織や、市民活動の現場では、組織形成や事業実施のための内部での連絡調整 (斎藤・稲葉, 2010) はもちろんのこと、寄付募集 (オンラインドネーション) (李, 2004) や、政策提言 (アドボカシー) や圧力活動 (ロビイング) (松浦, 2004; 松浦, 1999) など、幅広い活用がなされてきた。これは、災害支援活動でも同様である。インターネット黎明期であった阪神大震災発生時は、主として ML (メーリングリスト) が主要な活用手段であった (金井, 1996)。しかし、高度に ICT が発達した東日本大震災の際には、それに留まらず、多様な手段がとられた。そのひとつが SNS (Social Network Services) の活用である。2011 年は、SNS が社会に与えるインパクトが、世界的にも注目された年であった。この年、中東諸国において次々に独裁政権が市民革命によって打倒された。このとき市民たちは SNS のひとつである「フェイスブック」を活用することにより、お互いに連絡を取り合い、デモや集会などの統一行動を実施することが可能となっていた。このことから中東の民主化革命は「フェイスブック革命」などとも称された。今回の日本の震災支援においても、「ふんばろう東日本支援プロジェクト」のように、SNS を活用して多くの物品寄付を集めた事例が存在している (西條, 2012)。

5. NPO への資金的支援

東日本大震災の発生直後、ボランティアという形で現地を訪れた人々は、阪神大震災時に比べて少なかった。しかし、「何かしたい」という思いは強かったことを示すデータが別に存在している。それが義捐金・寄付の額である。日本赤十字社によれば、2011 年 11 月 29 日現在、各都道県に設置された「義援金配分委員会」への送金額は、3069 億 1228 万 1152 円 (日本赤十字社並びに中央共同募金会の両団体からの送金合計) となっている。これに対し、1995 年に発生し、その時も未曾有の大災害と呼ばれた阪神・淡路大震災では、およそ四年後の額としては、1,791 億円だったされている。今回の義捐金の中には海外からの送金も多額にあったので、純粋に日本人からの募金総額を比較できるものではないが、比較的、極めて大きな額が短期間に集まっていることは明らかである。なお、山内・杢永・松岡 (2004) によれば、2002 年時点での日本での法人・個

人による寄付の総額は、推計で 7,281 億円であったとされている。これを基準にすると、その 4 割もの額が今回義捐金として集まったことになる。また、日本ファンドレイジング協会（2012）によれば、2011 年、東日本震災に対応して金銭及び物資による寄付を行った人は 8457 万人と推計されている。これは、2010 年の日本の 15 歳以上人口の 1 億 1070 万人からすると 76.4%を占めるという。2009 年の金銭による寄付者が日本ファンドレイジング協会（2011）によれば 34.0%であったので、それに比して実に倍以上の割合の国民が寄付を行ったことになる。

加えて、被災地支援活動を行う NPO・ボランティア団体への資金的支援も活発に行われたことは、東日本大震災での注目すべき、市民社会の新たな動きと言えよう。先述の「東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査」によると、震災支援を行った団体の活動資金の総額は「1000 万円以下」が 1 最も多く、全体の 6 割以上を占めていた。そして活動資金の内訳を見ると、「自団体の活動用資金や貯蓄」が最も大きく、次いで「民間企業からの寄付金」「会員・個人等からの寄付」「募金」「助成金」による調達金額の規模が大きかった。支援団体は、多様なルートから寄付を集め、活動を行っていたことが理解できる。支援団体への寄付は、義捐金と区別するため、「支援金」と呼ばれた。この支援金を募集し、そして NPO やボランティア団体に配分した中間支援団体には、主だったところで、ジャパン・プラットフォーム、日本財団、中央共同募金会があげられる。そして、それぞれが仲介した募金金額として、ジャパン・プラットフォームが 68.9 億円、日本財団が 44.9 億円、中央共同募金会が 15.6 億円となっている^{xi}。

ただし支援金は、その総額こそは大きなものであったが、個人の寄付者にとっては、NPO やボランティア団体への寄付は、今回の震災を経てもそれほど一般的なものとはならなかった。日本ファンドレイジング協会（2012）によれば、「支援金のみを寄付」および「両方を寄付」したのは、それぞれ 2.1%と 6.1%で、あわせても 8.2%に留まる。

これまで日本においては NPO への寄付は極めて低調であった。内閣府「平成 22 年度特定非営利活動法人の実態及び認定特定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査」によれば、個人からの寄附金受け入れ額が「0 円」の NPO 法人は、調査対象全体の 70.0%であった。さらに 50 万円未満の団体も含めると、9 割以上もの（91.4%）NPO 法人がそれにあてはまることになる。ただし同調査によれば、寄付者が税制優遇を受けることができる「認定 NPO 法人」では、その全体（65 団体）の 7 割以上（70.8%）は 50 万円以上の個人寄付を受けており、税制優遇制度の有無によって大きな溝が存在していることが明らかになっている。この点から、東日本大震災発生 3 ヶ月後の、2011 年 6 月 22 日には、NPO 税制優遇を盛り込んだ新寄付税制が国会で可決されたことは評価される。認定 NPO 法人の認定要件の緩和などが含まれたこの制度改正によって、今後の NPO への寄付が増えることが期待されている。

また、震災後、被災地では、直接的に復興資金を調達する寄付募集が活発に行われたことも注目に値する。それらは「基金」「ファンド」などと称されていた。宮城県石巻

市田代島のエピソードは象徴的である。島では漁業、とりわけ牡蠣の養殖業が主な産業であり、多くの住民の収入源であった。しかし津波の影響により、船は流され、漁船、漁具や養殖カキ棚も使い物にならなくなってしまった。漁業を再開させるため、島では「ネコ」に注目した。漁港はどこでもそうであるが、魚をあてにしてネコが多く住み着いている。田代島も例外ではなく、さらにここではそのネコを目当てに来る観光客も多かったことから、通称「猫島」とも呼ばれていた。そこでそのネコを復興の象徴として、2011年6月10日、地元漁師が牡蠣の養殖復興に向けた一口支援基金である「田代島にゃんこ・ザ・プロジェクト」を立ち上げた。当初、3年間で1万5000口（一口1万円）を目標とし、インターネット等での限られた告知方法であったにも関わらず、わずか3ヶ月足らず後の8月末には目標を達成したのである。住民達はその後、社団法人を立ち上げ、島の復興と活性化を行っている。

こうした市民的な「ファンド」を活用した災害復興が今後も定着するのかは、まだ不明であるし、その活用には未だ課題も多い。しかしながら、市民社会による復興支援のための資金募集と活用という点では、新たな手法の定着に向けた一つの契機となったことは間違いない。

6. おわりに：社会的企業の可能性

被災地は復興期に入っている。雇用や生活支援などに関して、NPOがどのような役割を担えるのか。その一つのキーワードとして考えるのは、「事業型NPO」としての社会的企業である。

桜井（2009）によれば、年間収入規模500万円を超える京都府認証のNPO法人のうちの3分の2以上のNPO法人が事業収入、もしくは事業収入と借入金により収入源を確保している「事業型NPO」であった。今後、被災地で非営利の事業を創出し、被災地の雇用や生活を支えていけるのかということが課題となろう。

別の言い方をすれば、「コミュニティビジネス」への期待ということになる。コミュニティビジネスとは、地域活性化センター（2005）によれば、「(1)地域の住民が主体となり、(2)ビジネスの手法を活用しながら(3)地域の課題解決に取り組み、(4)地域を活性化する事業」というように定義されている。その組織形態としては、営利企業を含むものの、NPOが数多い。なお同調査によると、町村部のコミュニティビジネスは市部のそれに比べ、収益をあげている事業分野として、「産業振興事業」の回答率が50%近くを占め、突出して高かった。同報告書ではこれらの調査結果を受け、最終的に町村部のコミュニティビジネスの特徴を次のように著している。「町村部では、地域経済の活性化を目的に、地場製品の加工販売、農村生活体験などの産業振興事業やエコツーリズムなどの観光振興事業など、地域資源を生かした地産地消や都市・農村交流を収益分野に

挙げるコミュニティビジネス実践団体が多く、産業系の分野がコミュニティビジネスの主要なマーケットを形成している」(同報告書 52 ページ)。

ただし、桜井(2009)では、事業型 NPO で総収入が高い 20 団体を取り上げ、その事業内容を分析した結果、介護保険制度などの、準市場での対人福祉サービス活動に取り組んでいる団体の割合が高いことが分かった。さらに、行政との取引で事業を確立させている団体をあわせると、分析した団体のほとんどとなることから、事業型 NPO の発展には行政の関与が不可欠と考えることができる。行政や企業とも連携しながら、どのように被災地の復興に貢献できるのかが今後の大きな課題となろう。

参考文献

- 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』講談社現代新書。
- 渥美公秀・鈴木勇・菅磨志保・柴田慎士・杉万俊夫(2004)「災害ボランティアセンターの機能と課題：宮城県北部地震を事例として」『京都大学防災研究所年報』47, 1-7 頁。
- 地域活性化センター(2005)『コミュニティビジネスとコミュニティの再生について調査研究報告書』
- 李妍えん(2004)「オンライン・ドネーションの可能性と限界」川崎賢一・李妍えん・池田緑編著『NPO の電子ネットワーク戦略』東京大学出版会, 145-170 頁。
- 松浦さと子(1999)『そして、干潟は残った：インターネットと NPO』リベルタ出版。
- 松浦さと子(2004)「電子ネットワークがもたらす『結縁社会』：女性達の新しい資源としての『共通の関心』」川崎賢一・李妍えん・池田緑編著『NPO の電子ネットワーク戦略』東京大学出版会, 101-143 頁。
- 村井雅清(2011)『災害ボランティアの心構え』ソフトバンク新書。
- 中原一步(2011)「奇跡の災害ボランティア『石巻モデル』」朝日新書。
- 日本ファンドレイジング協会編(2011)『寄付白書 2010』日本経団連出版。
- 日本ファンドレイジング協会編(2012)『寄付白書 2011』日本経団連出版。
- Pekkanen R. (2006) *Japan's Dual Civil Society*. Stanford University Press. (佐々田博教訳(2008)『日本における市民社会の二重構造：政策提言なきメンバー達』木鐸社)
- Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press. (河田潤一訳『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』NTT 出版、2001 年。)

- Putnam, R. D. (2000) *Bowling Alone*, New York: Simon & Schuster. (柴内康文訳 『孤独なボウリング：米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房、2006年。)
- 斎藤進也・稲葉光行 (2010) 「テキストマイニングによる非営利ネットワークの組織化プロセスの可視化」『政策科学』17(2), 15-22 頁。
- 桜井政成 (2009) 「「事業型 NPO」の特徴とその発展課題」『非営利法人研究学会誌』11, pp. 163-172.
- 桜井政成 (2008) 「地域における NPO 法人の協働意識：京都府山城地域の NPO 法人調査の分析結果から」『政策科学』15(2), pp. 1-12.
- 桜井政成 (2007) 「ボランティア・NPO とソーシャルキャピタル」『立命館人間科学研究』14, 41-52 頁。
- Smith, D. H. (2000) *Grassroots Associations*, Sage.
- 田中弥生 (2011) 『市民社会政策論』明石書店。
- 山内直人・杉永佳甫・松岡秀明 (2004) 「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」『ESRI ディスカッション・ペーパー・シリーズ』126。
- 山本克彦 (2006) 「災害時における子ども支援の現状と課題」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』8(2), 19-28 頁。
- 山下祐介・菅磨志保 (2002) 『震災ボランティアの社会学』ミネルヴァ書房。

- i Smith (2000) は草の根組織を「意義ある自律性を持ち、アソシエーションとしての形態や構造を持つフォーマルな非営利組織で、それはボランティアによって運営され、分解されたメンバーとしてボランティアが基本的に構成し、比較的小規模な地域範囲で（地域密着で）活動。そのため、これらは非営利組織の重要な一形態」と定義している。
- ii <http://blog.canpan.info/miyaginpo2011/> 2012年6月21日閲覧。このサイトには、東日本大地震に関連した宮城県内のNPOの動向、災害ボランティアセンターの設置状況、みやぎNPOプラザの動向や開催イベントなどが掲載されている。
- iii 「全社協 被災地支援・災害ボランティア情報」(<http://www.saigaivc.com/>)。2011年11月20日閲覧。
- iv 読売新聞ホームページ記事「佐藤記者の大震災報告 笑顔を守る／室崎教授 「ボランティアは迷惑じゃない！」」(2011/4/22) より。
<http://www.vomidr.vomiuri.co.jp/page.jsp?id=39803> 2012年3月16日閲覧。
- v そもそもボランティアセンターというものが社会福祉協議会に設置されるようになってきたのは1970年代からである。1985年に「福祉ボランティアのまちづくり事業（通称「ボラントピア事業」）」が開始されたことで、全国的に設置される契機となった。
- vi 石巻災害復興支援協議会サイト
(http://gambappe.ecom-plat.jp/?module=blog&eid=14404&blk_id=14402 2012年6月24日閲覧)
- vii 2011年11月20日閲覧。 http://blog.canpan.info/shintsuna/category_4/
- viii <http://www.jpn-civil.net/> 2012年7月21日閲覧。
- ix ひょうごボランタリープラザ、コミュニティ・サポートセンター神戸 (2007) 『企業の地域活動とNPOとの連携に関する実態調査研究 最終報告書』。回答総数 210 団体。
- x 国内企業 100 社の 2009 年度版 CSR 報告書に掲載されている社会貢献活動を対象に資料調査。100 者とは、「2010 年版東洋経済 CSR ランキング ベスト 200 社」のうち年次の CSR 報告書を発行している上位 100 社。調査期間 2010 年 6 月 10 日～7 月 12 日。
(<http://www.csr-communicate.com/trend/data/contribution> 2011 年 11 月 28 日閲覧)
- xi 各団体のホームページより。2012 年 9 月 1 日閲覧。数字は、2012 年 3 月時点。

