

震災復興とコミュニティ・エンパワメント
ー阪神大震災と東日本大震災との市民活動の比較の視点からー

金川 幸司

1 報告の目的

今時の東日本大震災において、その復旧復興が急がれ、現在、多面的な復興に関する政策が展開されつつある。本報告では、復興過程における「コミュニティ・エンパワメント」に焦点を当てる。エンパワメントとは、人々が彼らの目標を達成するためには何をなすべきか、またその方法について自ら意思決定できるように、人々に資源を提供する政治的プロセスとされる。そして、このようにコミュニティの住民のエンパワメントを促進するためには、住民が自分らの日常的な言葉で問題を提出し、彼らにとってどのような課題が重要であるか、決定できる支えになる制度的、知的条件を創造することが不可欠 (Fischer 1990, p.369) である。そのためには、地域の中心となるハブ組織によるコミュニティ・エンパワメントが復興の促進に寄与するという視点を基本に据え、阪神大震災後の NPO 中間支援組織の活動を再検証し、東北における動きを先行研究、インタビュー調査を交えて、考察する。

2 研究の方法

阪神大震災後の NPO の中間支援組織を中心に、NPO および行政のキーパーソンからインタビュー調査を行い、文献調査を交えながら、行政側での制度化、組織の形成とアクターの行動について、分析を行った。さらに、東日本大震災においても、大量の資金が流入し、各所で NPO のハブ組織が形成されつつある。このため、両災害の比較を行いながら、共通する側面、異なった側面に関して、関係者からのインタビュー調査、文献調査をもとに検証を行う。

3 両災害の比較

阪神大震災と東日本大震災ではその形態、地理的要因、社会経済状況に大きな差がある。前者は、都市直下型地震の揺れによる被害であるのに対して、後者は、①範囲が広範囲であること、②地方都市を襲った地震であること、③津波による被害が中心であったこと、④原発による被害が加わったこと、⑤ハブ組織という観点からは、社会福祉協議会が中心的な役割を果たしていること、⑥災害直後の自衛隊の活動が顕著であったこと、⑦情報通信技術の発達により、ICT の新たな利用のされ方がなされたこと^{*1}、⑧沿岸部の水産加工業の復興問題など、雇用の創出が急務となっていることなどである。しかしながら、災害後の復興状況には一定の共通点が見られる。それは、緊急期、復旧期、復興期といったフェーズが変化していくことであり、ボランティアの観点からは、近隣の助け合い、近隣ボランティア、遠方からのボランティア、地元での NPO の形成、といった流れ、さらには、時期に応じて、単純作業を行うボランティアから、次第に心のケア、建築、都市計画、法律といった専門的なボランティアニーズが高まっていくことである。そして、遠方からボランティアや NPO が入って活動してもやがては次第に引き上げていき、地元の組織に中心

が移っていく点である。

4 阪神大震災の復興過程

阪神大震災発災後の市民活動に影響を与えた主要制度が表2である。同震災においては、延べ約140万人のボランティアが活動し、ボランティア元年と言われるが、その要因としては、大都市圏で起きた狭いエリアの災害であり、被災地への進入ルートが比較的確保しやすかったこと、また、原発による被害がなかったことがあげられる。

また、当初は、遠方から多くのボランティアが駆けつけたが、4月以降は大学の講義が始まったこともあり、次第に地元のボランティアによる活動に中心を移していった。それに際しては、いち早く設置された約1兆円の行政基金である阪神・淡路復興基金、さらに、日本財団の資金による約8億円の阪神・淡路コミュニティ基金の設置が大きなインパクトを与えている^{※2}。さらに、その終焉を埋める形で、兵庫県が2002年に「ひょうごボランティアプラザ」を発足させ、同時に100億円からなるひょうごボランティア基金が設置され、NPOに対する資金が毎年数千万円単位で流れたこと、さらに、コミュニティビジネスの支援を目的とした雇用サイドの「生きがいしごとサポートセンター」が2000年に設置され、現在においては、地域のNPO支援センターの貴重な財源になっていることである。

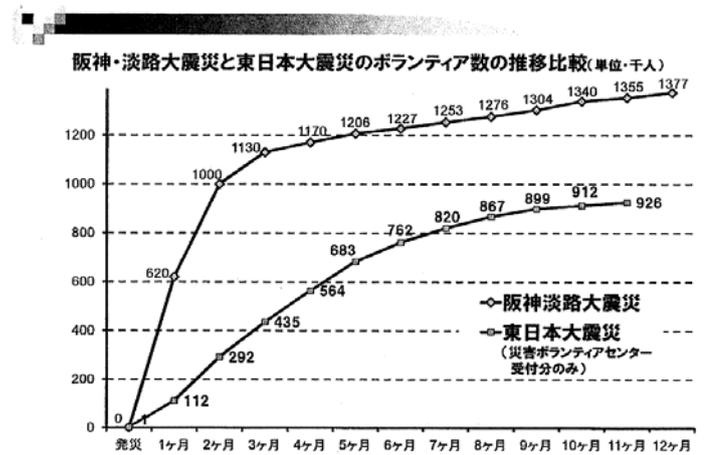
表1 阪神大震災後の市民活動を巡る動き

1995年	阪神・淡路大震災
1995年	阪神・淡路復興基金の設置(2004年まで)
1996年	阪神・淡路コミュニティ基金の設置(1999年まで)
1996年	生活復興県民ネットの発足(2001年まで)
1998年	NPO法制定
2000年	生きがいしごとサポートセンター発足(兵庫県)
2001年	NPOと行政の協働会議(兵庫県)
2002年	ひょうごボランタリープラザ発足
2002年	兵庫市民活動協議会(HYOGON)発足
2007年	神戸市民円卓会議(神戸市)発足

5 東日本大震災後のボランティア活動

それに対して、東日本大震災の場合は、大都市圏からは遠距離にあること、津波によって家屋が流されており、その様相がかなり異なったことである。また、原発の問題もあって、ボランティアの初動活動は鈍かった。しかし、ボランティア活動は継続して行われており、他の調査を合わせると、阪神大震災を上回る規模のボランティアが活動することになるのではないと思われる。

図1 阪神大震災と東日本大震災のボランティア数の推移：(出典)日本NPO学会



6 東日本大震災の寄付金、及び NPO 等への支援活動

共同募金会に集められて被災者個人に手渡されるのが義援金であり、財団などの仲介機関を通じて、あるいは現地で活動する NPO 等に直接渡される寄付金を支援金として区分する。義援金の総額は約 3600 億円と、阪神大震災を上回っており、家計に占める割合もより高まっている。一方、支援金は、その総額を把握するのは容易ではないが、日本財団やジャパンプラットフォームなどの大規模団体が集めた寄付金は、相当額に及ぶ。各団体は、独自の基準に従ってこれらの支援金を NPO への活動助成、被災者個人への見舞金などに使った。阪神大震災においても、日本財団が阪神・淡路コミュニティ基金を創設したほか、いくつかの民間支援の動きがあったが、今回ほど規模の大きいものではなかった。このことは、当時と比較して、NPO の中間支援組織の明らかな発展が見られると言える。さらに、日本財団などは、NPO への金銭的支援だけではなく、石巻市に共同事務所をかまえて直接支援に乗り出している。また、これらの活動のネットワークの最大規模のものとして、震災直後の 3 月 16 日に発足した「東日本大震災支援全国ネットワーク」(JCN)がある。この構成団体は、会員が 539、協力団体が 179、合計で 718 団体に及び、その内訳としては、NPO 法人が最も多い。さらに、公的な支援として、平成 23 年度から始まった国の「新しい公共」事業で、東日本大震災特別枠が予算化され、NPO 等の活動に使われている。

表 2 主な「公募配分型活動支援金仲介システム」

主な「公募配分型活動支援金仲介システム」			
運営団体	名称	募金受付総額	集計日
ジャパン・プラットフォーム	東日本大震災支援金	67億3,671万2,713円	12/30
日本財団 (Canpan)	ROADプロジェクト-東日本大震災支援基金	44億9,032万2,434円	2/16
中央共同募金会	災害ボランティア・NPO活動サポート基金	31億5,863万3,946円	2/27
JustGiving Japan	JustGiving(震災関連チャレンジのみ=早瀬分析)	7億4,828万6,047円	2/19
被災障害者支援 ゆめ屋基金	障害者支援金	2億0,920万6,167円	1/25
日本国際交流センター	東日本大震災NGO支援国際基金・ヘイン基金	1億6,883万4,640円	7/8
日本NPOセンター	東日本大震災現地NPO応援基金	1億4,390万4,250円	12/31
パブリックリソースセンター	Give One(震災関連以外も含む)	1億0,111万9,046円	8/31
国際協力NGOセンター	東日本大震災活動支援まとめて基金	8,142万5,278円	12/31
企業メセナ協議会	GBFund(芸術・文化による復興支援ファンド)	6,066万4,120円	2/28
公益法人協会	東日本大震災救援基金	2,417万4,650円	9/30

(出典) 日本 NPO 学会

7 被災地での事例調査

被災地が広大であること、原子力発電所の事故が重なっていることから、被災地を取り巻く全体像は、なかなか把握しにくい。筆者は、震災後に設立された岩手県の内陸部にある遠野市の「遠野まごころネット」を訪問し、聞き取り調査を行った。

同団体は、地元の NPO と遠野市社会福祉協議会が結成したネットワーク組織であり、現在は、NPO 法人化している。遠野市は、もともと沿岸部が津波被害にあったときの後方支援基地として県の防災計画にも位置づけられており、特に、震災直後の宿泊場所のなかった被災地へのボランティアの拠点となった。当初の人数は限られたものであったが、連休

をはさんだ5月には最大規模の1万2千人のボランティアを受け入れた。現在は、東京にも支部を設け、ファンレイジングを行っており、また、被災地の宿泊施設が復旧し、地元の社会福祉協議会が活発に活動をするとともに、次第に特定場所への直接支援へのシフトを行っている。

8 総括

被災地では、復興が遅れ、特に阪神大震災が発生した1995年と比較して、国の財政悪化がきわめて深刻である。現在は、多くの官民資金に支えられて外部から多くのNPOが現地でのエンパワメント活動を行っている。しかし、阪神大震災の例を見るまでもなく、やがては遠方からの支援は引き上げ、地元は自立を迫られる。そのためには、地元のハブ組織の形成・発展が必要であるし、さらに、水産加工業を中心とした産業復興が急務であり、寄付や補助と行ったスキームだけではなく、一部で見られる新たな非営利型金融の仕組み^{*3}を作っていく必要がある。

参考文献

- ・松井くにお「東日本大震災から何を学ぶか? : 災害と社会情報学」『日本社会情報学会学会誌』第23巻2号、2012
- ・藤井良広「地域社会の復興・復旧に資する資金循環の仕組み～「環境震災債」と市民主導の金融」『生活経済学研究』vol.35, 2012
- ・日本NPO学会第2回震災特別フォーラム『活動支援金の流れと資金仲介組織』2012
- ・Fischer, Frank (1990), *Technocracy and the Politics of expertise*, Sage.

*1 例えば、グーグルのパーソンファイnder、ツイッター、さらには、グーグルのストリートビューなどが挙げられるが、携帯電話の安否確認メールなどはほとんど機能しなかったと言われる（松井、2012、pp.42-43）。

*2 同基金は、3年間の使い切りの基金であり、主としてNPOの中間支援組織をターゲットにして支援を行った（<http://www.npo.co.jp/hanshin/10book/10-045.html>、参照）。

*3 ここでは、「ふくしまNPO元気支援ローン」、「がんばっぺ石巻」の事例などが挙げられる（藤井、2012、pp.137-141）。