

第2章 実施背景

第2章. 実施背景

2011年3月11日に発災した東日本大震災は、未曾有の災害であった。被害規模は甚大であり、広範囲に及んだことがその特徴であった。そのため、被災地域の役場等も被害を受け行政機関も麻痺し、被害状況の把握や救援活動もスムーズに進まなかった。また、地震、津波、原発事故をあわせた「複合災害」であったために被災地における課題は複雑化し、復興の道のは長期化している。

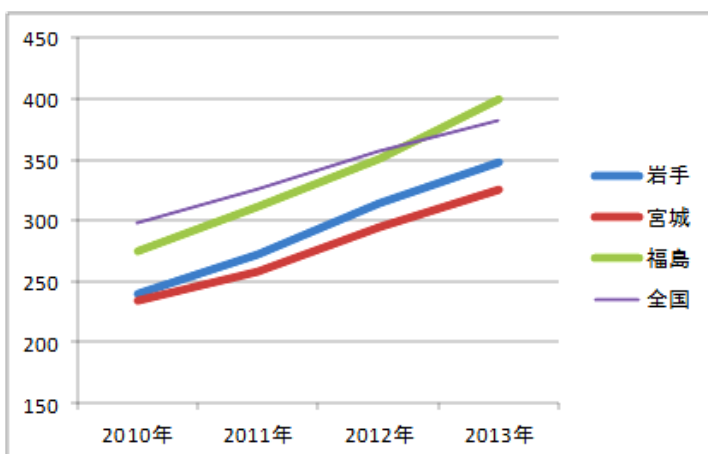
発災直後から、国内外から支援が集まり、被災3県をはじめとした地域で支援活動を行う団体も増え、支援活動団体を支援する体制もつくられた。以下、支援活動を行う団体の推移や支援団体への支援状況、それらを取り巻く外部環境をまとめることで、本事業検証の守備範囲内の期間(2012年2月から2013年7月)の社会的背景についてまとめてみる。

2. 1. 被災3県におけるNPO法人の増加

まず、NPO法人の数に注目してみると、震災後、被災3県で新たにNPO法人格を取得した団体が増加の一途をたどっていることがわかる。表1および図1に、3県のNPO法人数の推移を全国との比較で示した。人口100万人あたりのNPO法人数を見てみると、2013年の数字は、震災前の2010年と比べ、岩手県で45%、宮城県で39.4%、福島県で45.8%の増加率となっており、全国の増加率28.2%を上回る。3県のうち、福島県では、2013年に100万人あたり400法人となり、全国平均を越えた。NPO法人以外にも、復興支援を行う一般社団法人、任意団体などが数多く設立されており、県外避難者に対する支援活動を行う団体なども合わせると、震災後に多くの団体が設立され、支援活動を行っていることがわかる。

表1:被災3県のNPO 法人数の推移

	岩手			宮城			福島			全国		
	新規	累計	人口100万人あたりのNPO法人数	新規	累計	人口100万人あたりのNPO法人数	新規	累計	人口100万人あたりのNPO法人数	新規	累計	人口100万人あたりのNPO法人数
2010年	24	319	240	54	549	234	50	557	275	3,419	38,117	298
2011年	38	357	272	50	599	258	62	619	311	3,649	41,766	327
2012年	53	410	315	87	686	295	76	695	351	3,723	45,489	357
2013年	40	450	348	73	759	326	82	778	400	3,100	48,589	382
増加率 (2013年-2010年)	45.0%			39.4%			45.8%			28.2%		



出典: 内閣府ホームページ NPO ポータルサイト
<https://www.npo-homepage.go.jp/portalsite/index.html>
 総務省統計局ホームページ
<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm> より作成

図1:被災3県のNPO 法人数の推移
(人口100万人あたり)

2. 2. 他県のNPOや国際協力NGOによる支援活動

東日本大震災の被災地・被災者に対して、現地団体のみでなく国内各地の団体が支援活動を実施した。震災を機会に設立された支援団体のネットワークである東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)の2013年度活動計画書によると、2013年3月末時点のJCN加盟団体は853団体を数えるが、そのうち東北地方に所在する団体は183団体(21.5%)であり、全体の8割近い670団体(78.5%)は東北地方以外に所在する団体で支援活動を実施している団体である¹。

また、東日本大震災という大規模な震災は海外でも広く報道され、海外から多くの義援金が集まるとともに、それまでの国内災害時に支援を行っていなかった海外協力NGOも支援に入るなど、新たな状況がみられた。国際協力NGOセンター(JANIC)によると、東日本大震災への支援活動を実施しているJANIC会員団体は、96団体中の34団体にのぼる²。

2. 3. 支援活動に対する支援金の広がり

震災直後を中心に、多額の義援金・寄付金が国の内外から寄せられた。義援金に関していえば、2014年3月末までで、日本赤十字社に集められた義援金の総額は3,310億円を超えており³、海外からの支援も、最初の1年間で総額1,640億円の金銭的支援が174の国と地域より寄せられた⁴。今回の災害に対する海外からの支援は、その額が桁はずれに大きかったという以外に、政府・国際機関からの支援だけではなく、民間企業、NGO等からの支援も多かったことが特徴であるといえる。

2. 3. 1. 活動支援金

東日本大震災からの復興のための資金援助について、それまでとは異なる特徴として、義援金として直接被災者に届けられる資金以外に、NPOなどの団体による支援活動を支援する資金援助の枠組みが多く誕生したことがある。これにより、支援活動を行う団体、特に新たに立ち上がった団体や初動の資金をもっていない団体の多くで、資金不足が解消され支援活動に集中できる環境が整った。また、資金確保ができたことで、一時的ではあるが震災により仕事を失った人の雇用にもつながっていった。しかし一方では、長い復興期間が予測されるなか、資金援助がいつまで続くのかという不安要素は残った。

以下では、震災後の支援活動に対する資金的支援のうち、資金規模が10億円を越えるものに関して列挙する。その他にも、さまざまな数多くの民間財団が東日本大震災の支援活動への助成を行った。

◎日本赤十字社

・復興支援金:1,001億円 (2014年1月31日現在)⁵

◎中央共同募金会 (2013年12月末現在)⁶

・災害ボランティア・NPO活動サポート募金(支援金):

28億8853万円(2534団体)、住民支えあい活動助成に2億9,244万円
総額31億9,088万円

・災害等準備金:被災3県の災害ボランティアセンター等 総額8億8,000万円

◎ジャパン・プラットフォーム(JPF)

寄付金総額:約70億円 (2013年12月末現在)⁷

内、助成済み金額

・JPF加盟団体(45団体)事業関連 総額約55億円、64件

・「共に生きる」ファンド 総額約10億円、232件

◎日本財団

・ROADプロジェクト 寄付金総額:約80億円(2014年3月31日現在)

2.3.2. 地元発の活動支援金

また、東日本大震災を契機に、被災地復興を被災地域・被災者自身が担おうと創設された基金の類が見られた。一例を以下に示す。

◎一般財団法人 地域創造基金みやぎ(さなぶりファンド)

2011年6月に、せんだい・みやぎNPOセンターが母体となり設立した財団。国内外の財団や企業等の東日本大震災の復興支援に関わる各種事業寄付金の仲介事業、ならびに助成等の資金提供事業を行っている。

◎はばたけ！みやぎNPO復興応援基金(はばたけファンド)

せんだい・みやぎNPOセンターが設置している「地域貢献サポートファンド(みんなんファンド)」内に震災後設置された基金で、震災の「救援・復興支援活動をしているNPO」と、「震災により被災したNPO」に資金助成を行った(第1次助成から第3次助成)⁸。

◎復興チャレンジ塾 活動応援金

せんだい・みやぎNPOセンターが、みやぎ連携復興センターと共同で、被災者自らの復興に向けた活動を支援することを目的に助成を実施した⁹。

2.3.3. 日本NPOセンターの対応

東日本大震災への対応として、日本NPOセンターも震災復興に携わるNPOを支援するために、さまざまな助成プログラム等を企業との連携や自己資金で立ちあげた。それらを以下に列挙する¹⁰。

◎東日本大震災現地NPO応援基金(2014年3月現在)

特定非営利活動法人市民社会創造ファンドと共に運営し、現地NPOの組織基盤強化を通じて、被災者の生活再建を支援。一般からの寄付をもとにした一般助成と、大和証券株式会社・日本たばこ産業株式会社(JT)からの寄付をもとにした特定助成から成る。

一般助成: 総額 約1億7,000万円、第1期27団体、第2期 延べ43団体

特定助成: 大和総額 約6,000万円、16団体

JT総額 約7,000万円、17団体

◎タケダ・いのちとくらし再生プログラム(2014年3月現在)

人道支援と基盤強化支援をテーマとした助成事業、ならびに個別テーマにもとづきNPOと協働実施する自主・連携事業を実施。

助成事業: 総額 約3億5,000万円、延べ46団体

自主・連携事業: 総額 約2億1,000万円、5団体

◎日産プレジデント基金(2014年3月現在)

フィールドに出かけて、さまざまな体験をする機会を提供する「お出かけプログラム」、NPOが専門性を活かした遊びの企画を児童館に提供する「あそびプラスOne」がある。なお、後者は財団法人児童健全育成推進財団の協力を得て実施している。

お出かけプログラム: 10プログラム、310人参加

あそびプラスOne: 25のNPOの協力を得て130館で開催

◎TechSoup Japan (NPO向けソフトウェア寄贈プログラム)

被災地NPOを対象に寄贈手数料のかからない特別寄贈プログラムを2011年9月末まで5カ月間実施した。

現地21団体、市場価格総額 \$ 121,070の無償寄贈

◎災害ボランティア活動支援プロジェクト会議

幹事メンバーとして、主に災害ボランティアセンターの支援を進めるために、企業と被災地とをつなぐ業務や全体調整、IT関連の支援、「企業人ボランティアプログラム」(ボランティアバス、全20便の運行支援)などを行った。

◎東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)

東日本大震災発災直後に、ネットワーキング事業の一環として参加している「広がれボランティアの輪連絡会議」および「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」の構成団体を中心に意見交換会を実施し、全国の災害支援関係のNPO・NGO等が参加するセクターを越えた民間団体のネットワーク組織として結成された。常務理事・事務局長が共同代表の一人として参画している。

◎寄贈仲介

- ・花王株式会社:被災したが製品としては問題のない製品を被災3県への寄贈を仲介した。
- ・明治ホールディングス株式会社:株主の「寄贈選択制度」により寄付された優待品を被災地166カ所の福祉団体への寄贈を仲介した。

◎NPOのための広報スキルアップセミナー

株式会社電通とNPO広報力向上委員会との協働事業で、被災地特別セミナーとして11カ所で実施した。

2. 4. 政府の支援

未曾有の大災害に対して、政府も被災者への支援だけではなく、支援活動を後押しする施策等、さまざまな震災復興支援を行っている。以下に、本プロジェクトに関連のある主な施策を示す¹¹。

2. 4. 1. 被災地での雇用創出のための基金事業【復興庁(厚生労働省)】

いわゆる「緊急雇用」事業で、NPOも含め、被災地域で活動する事業体を支援した。

◎緊急雇用創出事業等 震災等緊急雇用対応事業

2011年度第3次補正予算において震災等緊急雇用対応事業を創設。2013年度補正予算にて2014年度末までに事業開始(2015年度末まで)に期間延長。

◎事業復興型雇用創出事業

災害救助法適用地域で安定的な雇用を創出すること及び地域の中核となる産業や経済の活性化に資する雇用を創出することを目的としている。

事業規模: 2011年度3次補正 1,510億円、2013年度補正448億円

実施事業期間: 2014年度までの事業開始(2017年度末まで)

◎「重点分野雇用創出事業」(2013年度まで)

成長分野として期待される分野(介護、医療等)において地域の求職者に対し、新たな雇用機会を提供。2012年度、東日本大震災で被災された方々の雇用の受け口になるよう、拡充。

積み増し額: 800億円

対象期間: 2013年度末まで

2. 4. 2. 新しい公共支援事業【内閣府】

2010年度から2012年度にかけて実施された事業。行政やNPOなどの多様な主体が連携・協働して地域課題の解決にあたる「新しい公共」の取組の推進のなかで、東日本大震災からの復旧・復興への対応として、2011年度 第3次補正予算8.8億円が、2011年11月21日に 成立した。これにより、岩手県、宮城県、福島

県の3県に対して基金の積み増しが行われ、「新しい公共支援事業」の名のもとで震災復興支援が行われた。

2.4.3. NPO等の活動に対する支援

◎NPO等の運営力強化を通じた復興支援事業【復興庁(内閣府)】

NPO等が主体となった東日本大震災の被災地の復興や被災者支援を推進するため、NPO等の運営力強化に向けた取組への支援を行った。

◎仮設住宅における介護等のサポート拠点運営費等【復興庁(厚生労働省)】

応急仮設住宅などに入居する高齢者などの日常生活を支えるため、総合相談支援や地域交流などの機能を有する「サポート拠点」の運営などに必要な経費について支援を行った。

◎地域福祉等推進特別支援事業【厚生労働省】

地域社会における今日的課題の解決をめざす先駆的・試行的取組に対する支援を通じて、住民参加による地域づくりの一層の推進を図った。

◎社会的包摂・「絆」再生事業(地域コミュニティ復興支援事業分)【厚生労働省】

東日本大震災等の影響により弱体化した地域のコミュニティを再構築し、地域で孤立化する恐れがある者に対する生活相談や居場所づくり等の支援を面的に行った。

2.4.4. 被災地支援にあたるNPO法人への公的サポート(特別税制)

2011年4月に、認定NPO法人による被災地支援活動への寄付金には「指定寄付金」としての税制優遇が得られることとなった。

<個人による寄付>

- ・寄付による所得控除の上限額が所得の40%から80%へ倍増
- ・認定NPO法人と中央共同募金会への寄付について、税額控除(寄付金額の40%、所得税額の25%上限)の先行導入
- ・被災者支援を行う認定NPO法人への寄付金を指定寄附金に指定

<法人による寄付>

- ・法人が「指定寄付金」にあたる寄付を認定NPOにした場合、寄付をした全額を損金に算入することができる(通常は計算式によって得られた一部を損金に参入)。

2.5. 被災3県の市民活動団体を取り巻く状況

前述したように、資金面を中心にさまざまな支援が官民の両面からあり、東日本大震災に対する支援活動を実施する団体にとって大きな後押しとなっていた。では、被災3県で活動する団体を取り巻く状況はどのようなものであったのだろうか。特に本プロジェクトの実施期間である2012年4月以降、約1年半のあいだの外部環境について概観してみる。以下は、本プロジェクトに参加した参加メンバーに事業検証グループインタビューを行った結果からまとめたものであり、裏づけや事実確認をしたものではない。その意味で、この期間の被災3県における客観的な状況や事実の総括ではなく、参加メンバーの記憶に印象深い事象として残っているできごとや変化を列挙したものである。

2.5.1. NPOの信頼性

特に岩手県内のNPOにとって、NPOの信頼性を揺るがされた大きな出来事として、「大雪りばあねっと。」の事件¹²があった。これは、北海道旭川市にあるNPO法人大雪りばあねっと。が岩手県山田町における2011年度雇用事業(事業費7億9千万円)の委託事業において、団体の代表による業務上横領容疑が2012年12

月に発覚し逮捕された事件である。また、当時、2009年に発覚した「いわてNPOセンター」の事件¹³も裁判が続いており、新聞等のメディアが、「NPOが…」という主語で報道したこともあいまって、「NPO＝信頼ならないもの」というレッテル貼りを増長する事態となってしまった。結果として、震災発災直後、NPOの活動に全般的に好意的だった地域住民のあいだで「NPO」に対する不信感が強くなり、活動の真意を怪しまれてしまうなど活動が行いにくくなる状況が生まれた。また、県の委託事業などの会計報告がそれまで以上に厳しくなり、提出書類が増えるなど業務が煩雑になり、さまざまな影響があった。この問題は岩手のみならず、被災地域で活動する宮城・福島両県のNPOにも影響を及ぼした。

2. 5. 2. 緊急雇用創出事業の利用

政府による緊急雇用創出事業により職員を雇った団体は多く、これは震災・原発事故により仕事を失った人や支援活動を始めようとする人にとって有効であった。しかし通常1年間の雇用契約という期限付きの制度は、雇用される人にとっても雇用する側にとっても不安定であり、中長期的視野に立って活動をつくることを難しくさせた。また、被災求職者が対象であり、他県から来た人やUターンの人には適用できないため、せっかく良い人材がいても生かせないといった問題があった。

一般に、NPOで働く人には社会課題に対する意識が高い人が多いといわれるが、震災後緊急雇用で採用された人のなかには、収入のための職場の一つとして就職していたというケースも多く見られた。必ずしもすべての人が社会課題に取り組もうという熱い意思があったわけではなく、本プロジェクトで奨励した団体内での組織のミッションや基盤強化の必要性などに関する意識共有が難しいケースもあった。

また、緊急雇用で設定された給与水準は地元自治体の臨時職員の給与を参考に決められることが多く、民間の賃金水準と一致しないケースも少なくなかった。そのため、地元企業が求人を出しても、緊急雇用に比べ賃金が低く人が集まらない、といった声も聞かれた一方で、NPOのなかには、雇いたい人材に比して給与水準が低すぎて欲しい人材が雇えないという声もあった。

2. 5. 3. 原発事故による放射能問題

今回の災害は、地震・津波のみならず、原発事故が大きな影響を与えた複合災害である。特に福島県において原発事故による放射能の問題は大きく、支援活動をしている団体にとっても見解や立場に違いが生まれたため、どういった立場を取るのか、団体としての覚悟・判断が求められた。また、そのためにさまざまな立場の団体が連携して取り組むということを難しくさせた。

放射能に対する見解は、団体間だけではなく、団体内の人間関係にも影響を及ぼし、活動もままならない状態も生まれた。支援活動を行う職員自身が、先行きの見えない不安定さを抱えながらの支援活動を行っている状況が現在までも続いている。そのような状況のなかで、特に避難地域内や隣接する場所のNPOでは、中長期的な見通しが立てられない、雇いたい地元の人材がいない等、被災地のなかでも特殊な状況での活動を強いられている。

2. 5. 4. 被災地のニーズの変化

本プロジェクトが始まった2012年4月以降という時期は、被災者が仮設住宅に移り、2回目の混乱期を迎えたともいえる時期で、総合的なニーズが見えにくくなった時期だった。震災直後は、県内にNPOが増え、外部からの資金援助も多く入り、誰でも支援活動に参画できた時期だった。しかし、時間の経過とともに活動は整理され、目の前の活動からより継続的な活動に移行していった。また、支援を行う団体間のネットワークもただつながるのではなく、より本質的、専門的な連携に精査されていき、結果として支援活動には専門性が必要となり、組織のあり方そのものを見直す必要がでてきたところも少なくない。また、このころから徐々に県外の支援

団体が減っていき、活動のノウハウ等が地元に残らず、地元団体が育っていないという問題意識を地元NPOの人たちは持つようになっていった。これに呼応するように、この時期、組織基盤強化をねらった研修事業が少しずつ増え始めていった。

2.5.5. 被災者の意識変化

この頃から、被災者の意識にも変化が見られ始めている。「なんで被災地を見に来るんだ(野次馬は要らない)！」という態度から、「現地を見てほしい、足を運んでほしい」という意識に変わっていったといわれる。長引く復興に向けた道のりに、「まだまだ震災は終わっていない」、「忘れないでほしい」という気持ちが現れてきたという理解も可能だろう。また、「当事者としての責任感」から、語り部を始めた被災者もいる。

同時に、地元と県外の意識のギャップも生まれていた。年度が変わって、「物資を配りたい」、「支援をしたい」という問い合わせも新たに増え始めた。しかし、支援を受け続けてきた住民や地域のNPOでは、“支援慣れ”をしてしまっているという危機感から、外部支援を精査し、支援を断ることが出てきた時期でもある。住民が自発性を失い、自分が動かなくても誰かがやってくれる、してもらえる、という意識になり、自分たちで立ち上がろう、動き出そうという自立心が失われてきてしまっているという危機感であり、NPOが地元に着しているほど、このような状態からの脱却が必要と考えた。

東日本大震災から1年経っても復興の方向性が示されず、先が見えない不安を抱えたまま月日が過ぎていくという感覚もあり、そのような状況が長引くことで、被災地域内でも受け入れ住民と被災者・避難者との関係が悪化するなどの二次的問題も生まれてきていた。

2.5.6. 表面化した震災前からの社会課題

被災3県は、震災前の段階で、過疎化・高齢化が一段と進んでいた地域である。震災後、若い人が地元に戻ってきたケースもあるが、県外避難による子どもたちの減少が起きており、人口減に拍車がかかった。また、避難先である仮設住宅の狭さなどの理由により、大家族が離散するなど、ますます高齢者の孤立が深刻化していった。さらに、震災後のさまざまな精神的負担により子どもたちの問題行動が増えたり、成人のあいだでは、仕事に就けない焦燥感、不眠症やうつ病の症状を訴えたり、震災関連死と目されるケースが増えていった。

震災前から存在する被災地の地域課題は、本プロジェクトの実施時期に深刻度の度合いが増していったように見受けられる。

2.6. NPOの組織基盤強化の必要性

震災直後から活動に対する支援金を提供する団体が増え、活動資金が確保できたことは支援活動を実施する団体にとっては大きな励みになった。しかし、新しく立ち上がった団体のなかには組織体制が整っていない団体も多く、そこに外からの支援(資金、モノ、人)が急激に入ってきた。また、今まで小さな規模で活動していた団体で、震災後に活動範囲や分野が広がり、予算規模、人員も急激に大きくなった団体もあった。このような状況は「震災バブル」とも揶揄されたように、一時的なものであり、その支援がなくなった途端に活動も雇用もできなくなるという不安定要素を含んでいた。

JCNの報告によると、このネットワークの参加団体のうち、震災発生から2年目の2012年度に何らかの支援活動を実施した団体は加盟団体853団体のうちの64%にまで減り、1年後の2014年3月末時点では、さらに減って全体の約半分(53%)になっている。時間の経過とともに、緊急救援的事業の停止、ニーズの変化、地域に注入される資金量の減少等があり、結果として震災後に動き出した団体の多くが活動を終息させている。

特に県外から支援に入った団体の多くは、震災から数年を目処に現地団体に活動を移行(ハンドオーバー)するもしくは単に撤退することを志向する傾向があり、そういった動きが、緊急フェーズが終わった2年目からすでに起きていたということであろう。

緊急救援対応から少しずつ復興フェーズに移行する時期に、それぞれの団体には活動の方向性や適正規模、財政状況を考えるなど、基盤強化の必要性を考慮するタイミングが訪れたが、長期化・複雑化する被災地の状況において、そのようなことを考える余裕もなかった団体が多かったことは容易に想像される。

このようななか、日本NPOセンターは、今後の長い復興支援を考えると活動する組織体制づくり等の組織基盤の強化が急務であるとの課題認識から、本プロジェクトを立案した。

(注)

1. 東日本大震災支援全国ネットワーク、2013年度活動計画書
2. 国際協力NGOセンター(JANIC)ウェブサイト、東日本大震災NGOの活動、<http://www.janic.org/earthquake/list/action.html>
3. 日本赤十字社ウェブサイト http://www.jrc.or.jp/l2/Vcms2_00002320.html
4. 一般財団法人 国際開発センター、『東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査』、2014年2月。2011年3月11日から2012年3月末の額。
5. 日本赤十字社発行の冊子、「東日本大震災 復興支援レポート」p.8. 海外救援金の使い道
6. 赤い羽根共同募金「東日本大震災の支援について」 <https://www.akaihane.or.jp/er/saigaishien.html>
7. ジャパン・プラットフォーム 東日本大震災被災者支援特設サイト <http://tohoku.japanplatform.org>より集計
8. 特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター、『2011年度事業報告書』p.10、http://www.minmin.org/?page_id=85
9. 同上
10. 特定非営利活動法人日本NPOセンター、東日本大震災への対応 <http://www.jnpoc.ne.jp/?cat=48>、2011年度年次報告書、2012年度年次報告書
11. 復興庁ウェブサイト、「NPO等が活用可能な政府の財政支援について」より抜粋 http://www.reconstruction.go.jp/topics/npo_1.html
12. 大雪りばあねっと。：2005年に認証を受けた北海道旭川市にあるNPO法人。石狩川上流域での環境保全や、自治体のレスキュー隊に救助訓練を指導するなどの活動をしていた。岩手県山田町は、事業費7億9,000万円の2011年度雇用事業をこの団体に委託したが、2012年12月、同法人に残高が75万円しかないことが発覚し、山田町は事業打ち切りを決定。同法人は従業員137人全員を解雇した。2013年5月15日に東京地方裁判所より破産手続開始決定。負債総額は約5億6,000万円。2014年2月4日、代表が業務上横領容疑で逮捕された。
13. いわてNPOセンター：2009年10月、グリーンツーリズム関連事業(岩手県委託)で旅行業の外務員証を資格がない職員に持たせていたことや申請書類の偽造などが発覚した。その後、受託管理施設での裏金化や財団からの助成金の不正受給(領収書偽装)などが明るみに出て、理事全員が辞任した。新理事体制で再生を図ったが、2010年12月10日、盛岡地裁に破産手続きの開始を申し立てた。負債総額は3,210万円。

