H24 地域協働研究（地域提案型・前期）

RC-04 「復興支援活動における行政と民間の協働の在り方に関する研究」

課題提案者：一般社団法人東日本絆コーディネーションセンター、研究代表者：総合政策学部　准教授　西出順郎
研究メンバー：三浦陽子、佐々木伸朗、田村直司、福田利喜、川村和寛（東日本絆コーディネーションセンター）

＜要旨＞

本研究は復興支援活動における行政と民間の協働の在り方を探るものである。東日本大震災では通信網がマヒしたが、調査団体の８割が連携を行っており、今後は事前に自治体と共同で支援活動団体版ガイドラインを策定することが望まれる。また、調査では「資金不足」と「組織マネジメント」を課題に挙げる団体が目立った。これらを解消するために、組織の基盤整備支援機能を持たせたファンドの設立を提言する。

１　研究の概要（背景・目的等）

東日本大震災に際しては、多くの民間団体が精力的に復興支援にあたり、住民の生命・財産を守るうえで大きな役割を果たした。一方で情報共有不足による支援の過不足や、活動資金不足による支援途上での撤退など、多くの課題を抱有している。本研究は、今後の行政と民間の協働のありかた在り方や復興支援活動をより実効性のあるものにするため、東日本大震災の民間支援団体を対象とした詳細な調査・分析を実施するものである。

２　研究の内容（方法・経過等）

①　支援活動団体実施調査
（調査票の郵送によるサンプル調査）

②　ヒアリング調査

３　これまで得られた研究の成果

⑴　活動実態調査の結果と要点

復興支援活動団体46団体に対して調査票を送付、23団体から回答を得た。特徴的な項目は以下の通りである。

①　市民セクターのフットワークの軽さ

震災後に設立された団体の実に78％が、震災から3カ月以内に設立したと回答している。

②　ニーズに応じた支援活動の興り

支援活動拠点の設置や物資の支援等、発災直後に必要な支援の立ち上がりが早かった。

③　支援活動に入った理由、第1位は「人の縁」

支援活動場所の選出理由について42.8％が「人の縁」と回答しており、まずは人の縁が支援活動先を決定している現状が確認できた。

④　情報共有、連携の相手の第1位は「行政との連携」

他団体との連携は33％に留まったが、これは実際に現場に入って話すことでしか状況を確認できなかったことも起因している。何らかの形で情報共有や連携を図った団体は81.8％にものぼり、連携の必要性を強く感じ、行動した結果といえよう。

⑤　調査結果に基づく支援活動団体の現状の課題

a. 支援活動終了後の地域における活動の定着撤収後の活動の継続性を考え、地域にどのように根付かせるかを考えている「寄り添い型支援」の好事例があった。一方で、こうした団体はごく僅かであり、資金的理由で活動を縮小・停止するケースがほとんどである。

b. 支援活動が集中することによる弊害

被災地には大小様々な団体が支援に入り日々活動をしているが、それぞれがほかの団体の活動を把握しているわけではない。こういう状況下では、支援活動の日程が近接したり、内容が重複するケースが見受けられ、支援先の地域の身動きが取れないようなケースも見受けられる。

c. 資金の減少に起因する活動の停滞

今回の調査でも、資金調達を課題とする団体が多く、単年度でしか事業を組み立てられない場合がほとんどである。こうした問題は、NPO等市民セクターが震災以前から抱える問題であり、従来の補助や助成の充実もさることながら、団体そのものも外に目を向け、自らの情報発信力を強化するとともに、新たな活動資金の調達スキームが必要である。

d. 活動規模の急拡大と組織的対応能力の不足

震災関連予算に基づく活動費の急増は、これまでのNPO等市民セクターには初めての経験と言える。また、震災後設立された団体であればなお、事務局としての機能が未熟なケースが多く見受けられ、これに起因する補助対象外の支出や、雇用関連の手続きの漏れ等、様々な問題を抱えている。

⑵　ヒアリング調査の結果と要点

①　NPO法人@リアスNPOサポートセンター

・以前から地域で活動していたことが、行政との連携につながっている。
・NPOスタッフは緊急雇用事業で雇用している人達から「職員」として見られており、NPOという組織のミッションとのすり合わせが難しい。
・緊急雇用事業において雇用者の守秘義務や配置換えの指示などを理解してもらわなければいけない。

② NPO法人　いわて連携復興センター
・市民団体がまとまっていると復興庁も対応しやすい。
・復興基金の意思決定は行政に任されている。議会を通さない基金を自分達で作りたい。
・地域の担い手、人材育成の仕組みが必要だ。
・最低限の人件費がないと人材を集めることが難しい。
・NPOに対する「労・総・経」の継続的な事務指導および関連した支援が求められる。
・NPOと行政の付き合い方を再検討する必要がある。
③ NPO法人遠野まごころネット
・行政と民間団体が情報共有する仕組みが必要。
・人材が安定したものではない。
・被災地に変化がないと報道されないが、変化がないときほど目をむけなければいけない。
・行政に過度に依存しない組織運営のため、新たなビジネスモデルを模索。継続的な支援活動のため「慈善事業的活動」から「ビジネス的活動」へ移行したい。
・ボランティアの受け入れの仕組みをより充実させる必要がある。
④ 大槌北小福きらり商店街「大槌きらり駅」
・人を繋ぐことが新たなアイディアを生み出す。
・受益者にとって一番いい結果をもたらす支援の仕方を重視する。
・自分達は「黒子」、主役は「地域住民」である。
・人が集まるところにお金も集まる。宿泊所の設置で地域経済に貢献する。
⑤ 大槌町復興局
・仕組みづくりを大事に取り組んでいる。
・「支援漬け」にしない配慮が必要。
・プロパー職員を前面に出し、情熱をもって事業に取り組むことが、地域の気持ちも盛り上げる。
・街づくりを住民と取り組むにあたり、住民と場をコーディネートする人材がいない。
・現在の課題は、緊急期と違って、ほとんどは震災以前からあった課題。これに向き合い、解決していくには、行政も住民も既存の意識では解決できない。
・ITを活用した在宅就業支援の取り組み。
⑥ NPO法人カタリバ　コラボ・スクール
・大学に進学すると地元を離れざるを得なくなる。郷土教育が必要だ。
・震災から5年は続ける方針。
・「広報」をきちんとすることで、なんとか運営の目途が立っている。
・母子家庭が多い土地柄なので、子供が通うことによって、母親が安心して仕事ができるようになった。
・無料だったサービスを有料化する予定で、利用者から理解が得られている。
・地域にどのように引き継ぐべきかを検討している。
・小学生を指導できる人材を定期的に派遣してほしい。

⑶ シンポジウムの要旨

復興支援活動団体に対するアンケートならびにヒアリングから得られた情報を踏まえ、有事における団体間の連携の在り方を模索すると共に、変わりゆくフェーズに焦点をあて、今後予想される局面に対し、どのような支援策が必要なのかを探り、今後の復興支援活動に資する提言を行うべく、下記の通りシンポジウムを実施した。

日　時：平成25年2月26日（火）13：30～16：30
場　所：プラザおでって　おでってホール
テーマ：災害時における連携の必要性とその仕組み、これからの支援活動に必要な施策とは

４　政策提言

1. 情報共有と連携のための仕組みづくり

① 支援活動団体版ガイドラインの策定

通信手段が断たれたことにより、支援の偏りや非効率な活動が目立った。組織的により効果的な支援を展開するためには、事前に初動について共通認識が必要である。行政にも共通認識を持ってもらうため、市町村も参画して、支援活動団体版の防災マニュアルを整備することが必要である。

2. 支援活動団体の課題と対策としての施策

① 「市民が支える市民のための市民活動」の実践

組織の基盤整備支援機能を持たせたファンドの設立

課題として資金不足を挙げる団体が多く、不安定な活動につながっている。支援活動団体は「外部に認知され理解されること」が資金調達につながるという認識を持ち、効果的な発信方法を学ばなければいけない。

一方で、助成を行うためのファンドも必要である。先に述べた能力を団体に磨いてもらうために2つの助成条件を提案する。まず1つは、先ほども述べた最低限の情報発信力、もう1つは、助成を受けた際の事務を滞りなくこなせるマネジメント力、この2つを備えていることである。また、ファンドは、助成するだけでなく、この２つを指導・支援する機能を持つことが重要である。

② 震災の風化の防止と防災意識の醸成

震災情報のアーカイブを利用した防災教育の展開

震災の記憶の風化が急速に進む中、震災関連情報のアーカイブ化は進んでいる。蓄積された情報も、単に蓄積しているだけでは、やはり震災の記憶の風化は進んでいくであろう。これを防止しつつ、防災意識を高めるためには、小学生や中学生の授業に防災教育を組み込み、ここで蓄積した情報を使用することが必要である。