

ポイント

。長期の支援ニーズと短期集中の資金にズレ
 。NPO寄付は情報不足や信頼性の低さが壁
 。被災地の社会関係資本は修復・維持が重要

山内直人 大阪大学教授

東日本大震災から3年が過ぎた。筆者らが昨年12月に実施した日本NPO学会の被災地調査（対象は被災3県の沿岸部住民）では、全体として生活に復興の感触が強まっていることが確認された。

もっとも、仙台市など都市部と、岩手県沿岸部や福島県の東京電力福島第1原子力発電所の関連地域とでは無視できない地域格差があることがわかった。同じ地域でも、年齢が若いほど復興の感触が強いなど、個人の適応能力によ

経済教室

と思われる格差が大きいかとも明らかになった。本格的な復興には現状を踏まえた長期的な戦略が重要であり、NPOやボランティアなど民間支援の役割もますます重くなっている。本稿では、こうした民間支援を持続的に拡大していくための課題について考えてみたい。

1995年の阪神大震災の経験から、大震災後の被災地の支援にNPOやボランティア団体の活動が重要な役割を果たすことは知られていたが、東日本大震災においても、再びこれが実証された。

こうした活動を支えるのは金銭や物資の寄付であり、また時間の寄付としてのボランティアである。ただ寄付もボランティアも、メディアでの

取り上げられ方などに強く影響されるため、災害発生後数カ月以降は爆発的に増えるが、それ以降は急速に減少するというのがこれまでしばしばみられたパターンである。

民間主体の長期的な復興支援のためには、活動支援金の長期、安定的な供給が欠かせない。被災地での支援の必要

性は長期にわたって続く。息の長い支援ニーズと短期集中型の「善意の供給」とのミスマッチをどのように解消するかは難しい問題である。

阪神大震災後の復興には、多くのNPOが法人格を持た

震災復興の長期戦略 NPOや地縁 役割増す



動支援金とよばれる。

民間主体の長期的な復興支援のためには、活動支援金の長期、安定的な供給が欠かせない。被災地での支援の必要性は長期にわたって続く。息の長い支援ニーズと短期集中型の「善意の供給」とのミスマッチをどのように解消するかは難しい問題である。

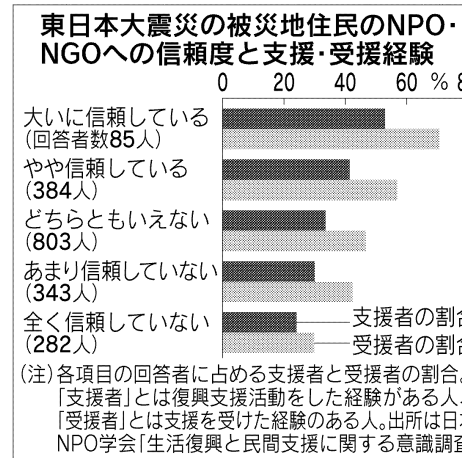
阪神大震災後の復興には、多くのNPOが法人格を持た

活動資金の確保課題

全国の防災・減災にも有効

めま、草の根の活動を展開した。東日本大震災後にはより制度化されたNPOとして、NPO法人のほか、公益法人改革の後に誕生した一般社団や一般財団が活動している。こうした様々な非営利組織が、今後長期的な復興支援活動を担うと考えられる。

復興支援のための寄付を集め、資金を必要とするNPOに配分する活動支援金の仲介組織もいくつか現れた。たと



えば中央共同募金会は、被災者向けの義援金の募集のほかに「災害ボランティア・NPO活動サポート募金(ボラサポ)」という名称の活動支援金を募集し、寄付者は義援金とボラサポのどちらにでも寄付することが可能であった。ただ活動支援金は、金額としては災害寄付全体のごく一部にすぎず、NPOの活動を支援するための資金としては不十分で、活動支援金を継続的に確保するための仕組みの構築は、今後の重要な検討課題といえる。

内閣府の「市民の社会貢献に関する実態調査」によると、寄付の経験のある人の6割以上が「社会の役に立ちたい」という理由を挙げた一方、寄付を妨げるものとして「寄付先の十分な情報がない」「寄付先に対する不信任があり、信頼性に欠ける」といった要因を挙げた人が多い。寄付先

としてのNPOの情報公開が不十分で、信頼度が低いことが、NPOに寄付が集まらない要因の一つになっていると考えられる。

我々の被災地調査からは、NPOや非政府組織(NGO)に対する信頼度が高い人たちが、震災後に支援活動をした経験がある「支援者」の割合が高く、同時に支援を受けた経験を持つ「受援者」の割合も高いという関係が明らかになった(図参照)。これは信頼度の重要性を示唆した内閣府の調査とも整合的な結果になっている。

最近、NPOの不祥事などもあり、NPOに悪いイメージを持つ

ている人も少なくないように見受けられる。活動支援金という形の寄付を継続して集めるためには、使途を詳細に開示し、復興に与える効果も積極的に検証していく必要がある。また活動支援金を受けたNPOも、それがどのように役立ったか明らかにすることが重要である。

こうしたNPOの活動と並び、ソーシャルキャピタル(社会関係資本)が災害後の復旧・復興に役立つことが指摘されている。もともと住民間の日ごろの付き合いや信頼関係、相互扶助の習慣などを指し、コミュニティを円滑に運営するための潤滑油のようなものである。豊かなソーシャルキャピタルは、災害によるダメージからの回復力・復元力(レジリエンス)を高める効果を持つとされる。

阪神大震災のときにも、倒壊した建物の中から近隣の住民に助け出された人が多かったといわれている。甚大な津波被害を伴った東日本大震災においても、そういう住民間の付き合い、ネットワーク、情報の共有は、非常に重要であったことは明らかである。我々の調査では震災前からNPOやボランティアなどの市民活動のほか、自治会、町内会、老人会、PTAなどの地縁活動への参加の程度が高い人たちが、支援者と受援者の割合がともに高いという結果が出ている。日ごろから社会や地域に積極的に関わっている人は大災害時にも孤立することなく、支援したり支援を受けたたりできる可能性が高いことを示している。

ソーシャルキャピタルは災害後の復興に効果があるだけでなく、防災や減災にも役立つと考えられる。日ごろから

地域や学校で避難訓練を徹底しているとか、行政と住民の信頼関係があることなども被害の縮小に寄与し、長期的な防災に資すると考えられる。

東日本大震災による津波から小中学生が助け合って避難し犠牲者を出さなかったという有名な「釜石の奇跡」も、日ごろの避難訓練の成果の表れとみることができる。

これまで各地域では消防団が災害発生時に重要な役割を担ってきた。だが最近では団員の数の減少や高齢化が進み、弱体化してきている。東日本大震災では多数の消防団員が津波により殉職したことは記憶に新しい。今後消防団の再編強化が必要かもしれないが、特に大都市では自主防災組織の整備を進めていくことが有効である。そのためには行政の資金的、技術的支援や職場の理解が不可欠であろう。

ソーシャルキャピタルを育むことも重要だが、それを維持すること、破壊しないことも、同じくらい重要である。被災地では避難の長期化や住民の移転により、コミュニティが弱体化し、ソーシャルキャピタルが毀損してしまっ

た地域が多数存在する。ソーシャルキャピタルは長い時間をかけて形成されてきたもので、一度侵食されると短期に回復することが難しい。被災者の社会的孤立を防ぎ、ソーシャルキャピタルを修復・維持するため、コミュニティにおけるNPOの活動が欠かせない。

被災者は避難所から仮設住宅へ、さらには復興住宅へと移っていく。また高台への集団移転を検討する例も多い。移転に際しては、被災前の居住地で形成されてきたコミュニティの信頼関係やネットワークをできるだけ保てるように配慮するなど、ソーシャルキャピタルの維持に十分配慮する必要がある。

やまうち・なおと 55年生まれ。大阪大卒、同博士。専門は公共経済学、政策実証分析