

現代日本における社会問題の解決主体としてのサードセクター：東日本大震災への対応を事例として

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-11-28 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 菅野, 拓 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24544/ocu.20171201-009

平成 28 年度大阪市立大学大学院文学研究科博士論文

現代日本における社会問題の解決主体としての
サードセクター
—東日本大震災への対応を事例として—

菅野 拓

目次

第1部	社会問題とサードセクター—問題の所在と本稿の課題—	5
第1章	問題の所在—社会問題研究としてのサードセクター研究の必要性—	7
1)	社会問題の取り扱われ方	9
2)	社会問題と社会運動研究	10
3)	社会問題の解決者として振る舞うサードセクター	12
4)	サードセクターを社会問題の解決主体として捉える総体的研究の必要性	17
第2章	本稿の課題—現代日本における社会問題の解決主体としてのサードセクターの実像把握—	19
1)	現代日本のサードセクターにとっての東日本大震災	19
2)	既往研究からみた現代日本のサードセクター	20
3)	本稿で検証する基本的な仮説	25
第2部	東日本大震災におけるサードセクターの対応	27
第3章	東日本大震災という社会問題の基本的な構図と被害・対応の概観	29
1)	東日本大震災という社会問題の基本的な構図	29
2)	東日本大震災の被害・対応の概観	32
第4章	サードセクターの全体像と地域的展開	59
1)	研究方法	59
2)	東日本大震災に対応したサードセクターの全体像と中心的組織	60
3)	ミクロな空間スケールからみたサードセクターの活動	69
4)	本章のまとめと考察	77
第5章	法人格からみた構成	79
1)	任意団体と法人の比較	79
2)	法人格ごとの比較	85
3)	本章のまとめと考察	89
第6章	社会問題解決策の開発 1—被災者生活再建支援のイノベーション—	91
1)	分析の前提	92
2)	第1のイノベーション：仮設住宅入居者支援への生活困窮者支援スキーム適用	97
3)	第2のイノベーション：NPOと行政の新たな協働事業スキームの開発	99
4)	官民協働型の応急仮設住宅入居者への支援	100
5)	第3のイノベーション：仮設住宅入居者への就労支援事業の開発	103
6)	被災者支援から生活困窮者支援へ	104
7)	本章のまとめと考察	106
第7章	社会問題解決策の開発 2—組織間連携による緊急物資支援プログラム—	109
1)	プログラム実施者からみた被災状況	109
2)	緊急物資支援プログラムの成立と展開	110
3)	資源の連鎖を資本とした拡大再生産過程を意識した自発的・即興的な対応	117
第8章	地域における持続可能性	119
1)	収入構造	119
2)	子ども分野と震災以後に設立した支援団体の財源の不安定性	126
3)	本章のまとめと考察	128
第9章	復旧と新しい地域の創造の狭間で	129
1)	サードセクターの組織の地域での受容	129
2)	「復旧」と「新しい地域の創造」の狭間で	135

結論—まとめと更なるサードセクター研究に向けた理論構築—	137
参照文献	143
謝 辞	157
初出一覧	161

図表目次

図 1	研究の構成.....	26
図 2	東日本大震災という社会問題の基本的な構図	32
図 3	被災 3 県の高齢化率 (2010 年)	34
図 4	被災 3 県の 15 歳以上従業者に占める第一次産業従業者比率 (2010 年)	35
図 5	被災 3 県の 15 歳以上従業者に占める第二次産業従業者比率 (2010 年)	36
図 6	被災 3 県の 15 歳以上従業者に占める第三次産業従業者比率 (2010 年)	37
図 7	被災 3 県の昼夜間人口比率 (昼間人口/夜間人口、2010 年)	38
図 8	被災 3 県の外国籍住民の割合 (2010 年)	39
図 9	被災 3 県の浸水面積	41
図 10	被災 3 県の全壊住家棟数	42
図 11	被災 3 県の半壊住家棟数	43
図 12	被災 3 県の浸水農地面積	44
図 13	死者・行方不明者数の 2010 年国勢調査人口比 (震災関連死含む)	45
図 14	被災 3 県の負傷者数の 2010 年国勢調査人口比	46
図 15	復興にまつわる国の主な出来事と復興計画の策定状況	51
図 16	被災 3 県の基礎自治体の復旧・復興事業の歳出合計 (2011~2013 年度) ...	53
図 17	被災 3 県の民間住宅用宅地計画戸数	54
図 18	被災 3 県の災害公営住宅計画戸数	55
図 19	基礎自治体の緊急防災・減災事業の歳出 (2011~2013 年度)	56
図 20	震災関連死者数の 2010 年国勢調査人口比	57
図 21	被災 3 県の人口減少率	58
図 22	支援団体が調査時点で最も重視する活動分野	63
図 23	支援団体の収入規模	65
図 24	国際 NGO 区分からみた被災者支援資金充当額の合計と 1 団体あたり平均 ..	68
図 25	市町村別にみた被災者支援資金充当額の構成比と被災 3 県に主たる事務所を置く組織の使用割合	72
図 26	東日本大震災前の被災 3 県の特定非営利活動法人の分布	73
図 27	震災前の対境担当者および先進組織間のネットワーク (2011 年 3 月 10 日時点)	96
図 28	官民協働型の応急仮設住宅入居者への福祉的支援事業	101
図 29	応急仮設住宅でのイベントの様子	102
図 30	仙台市における生活困窮者自立支援事業の仕組み	106
図 31	震災後の対境担当者および先進組織間のネットワーク (2012 年 6 月時点)	108
図 32	指定外避難所の存在を示す看板	114
図 33	緊急物資支援プログラムの基本的な流れ	114
図 34	緊急物資支援プログラムの配送先の分布	116
図 35	東日本大震災後の対人口 10 万人比の特定非営利活動法人増加数 (2013 年末時点)	133
図 36	収入に占める行政資金比率ごとにみた石巻市において活動した支援団体 ...	135
図 37	政治・行政セクター・市場セクター・サードセクターの諸組織と主な取引関係	141
表 1	東日本大震災復興に関する国直轄の歳出 (億円)	52
表 2	平成 23~25 年度の東日本大震災に関する財政支出と簡易な将来推計 (兆円)	52
表 3	主たる活動内容・時期ごとにみた活動実施組織割合	64

表 4	被災者支援資金充当額の平均	65
表 5	支援団体の法人格	66
表 6	主たる事務所の所在地方ごとにみた被災者支援資金充当額の支出割合と国際 NGO の影響	68
表 7	県別にみた被災者支援資金充当額の構成比	71
表 8	住民合意形成組織に対するサードセクターの組織の関与	75
表 9	サードセクターの組織の関与の有無からみた住民合意形成組織の設立時期	76
表 10	法人格の有無ごとの被災者支援資金充当額の平均	80
表 11	法人格の有無ごとの支援団体が活用する行政資金・民間資金の割合の平均	81
表 12	法人格の有無ごとの有給スタッフがいる支援団体割合	81
表 13	法人格の有無ごとのボランティアスタッフがいる支援団体割合	81
表 14	法人格の有無ごとの被災地事務所の所在	82
表 15	法人格の有無ごとの最も重視する活動分野	82
表 16	法人格の有無ごとの活動の阻害要因	83
表 17	法人格の有無ごとの他組織との連携内容	84
表 18	法人格ごとにみた震災以後に設立した支援団体の割合	86
表 19	法人格ごとにみた被災地に事務所が所在する支援団体の割合	86
表 20	法人格ごとにみた有給スタッフがいる支援団体割合	87
表 21	法人格ごとにみたボランティアスタッフがいる支援団体割合	87
表 22	法人格ごとにみた被災者支援資金充当額の平均	88
表 23	法人格ごとにみた被災者支援資金充当割合の平均	88
表 24	対境担当者の人物像	95
表 25	先進事例の視察先	104
表 26	みなし仮設住宅に住む稼働年齢層人員の震災 1 年後の労働力状態	104
表 27	緊急物資支援プログラムの展開と主な参加団体	113
表 28	緊急物資支援プログラムの配送先の内訳	115
表 29	発災時点および新たに獲得された対境担当者が利用可能な資源	118
表 30	被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳	123
表 31	被災者支援資金充当割合ごとにみた平均行政資金比率	123
表 32	被災者支援資金充当割合ごとにみた平均民間資金比率	123
表 33	保健福祉分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳	124
表 34	子ども分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳	124
表 35	まちづくり分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳	125
表 36	災害救援分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳	125
表 37	中間支援分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳	126
表 38	設立時期区分でみた被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳	126
表 39	子ども分野とそれ以外の分野の不安定財源率の平均値と t 検定結果	128
表 40	設立時期ごとにみた不安定財源率の平均値と t 検定結果	128
表 41	石巻市において積極的に復興関連活動を実施する支援団体 35 組織の活動の対 象と活動の例	134

第1部 社会問題とサードセクター—問題の所在と本稿の課題—

第1章 問題の所在—社会問題研究としてのサードセクター研究の必要性—

2011年3月11日に平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震という日本観測史上最大の地震が発生した。防災にかかわる諸研究や諸活動が一般的に採用する災害(disaster)の基本的なフレームワークは、

$$\text{災害 (disaster)} \\ = \text{危険を引き起こす加害力 (hazard)} \times \text{社会の脆弱性 (vulnerability)}$$

という等式で表される(ワイズナーら 2010: 55-79)。この地震に置き換えて考えるならば、

$$\text{東日本大震災} \\ = \text{平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震} \times \text{社会の脆弱性}$$

ということになり、東日本大震災は自然現象を受ける社会の脆弱性が関与する状態、つまりは、自然現象に起因した社会的な事象であるということになる。発災後の復旧・復興の取組に参加するアクターは多様で、かつ、極めて多く、大きな社会問題と化した。その規模は自然現象に起因する社会問題としては日本の近現代を通して最大であり、人に起因するものも含めた近現代日本の社会問題全体の中でも1931年の満州事変に始まりポツダム宣言受諾に終わる十五年戦争とその戦後処理を除いては、学術的に論じるに値する最大級のものと考えてよいであろう。

東日本大震災という社会問題は本稿執筆時点においても継続しているが、その解決にあたっては、様々な主体が関与している。日本においては災害対策基本法を中心とした法的な枠組みから、行政がその解決について第一の責任を負うこととなっている。しかし、メディアを通して様々に報じられている通り、ボランティア、NPO、被災当事者といった行政以外の主体も東日本大震災という社会問題の解決に関与している。

私の関心は、特定の社会問題が発生する理由は何かという原因を問うことでも、社会問題がどのように構築されていくかを問うことでもなく、社会問題が地域においてどのように解決されていくのかにある。本稿では東日本大震災を通して社会問題の解決主体として政府や地方自治体などからなる政治・行政セクター、営利企業などからなる市場セクターとは異なり、NPOやNGOなどと一般的に表現される、営利を目的とせず社会的・公益的な活動を行う民間組織を中心に構成される領域である「サードセクター」¹が新しいアク

¹ 本稿では地域には家計に加え、政治・行政セクター、市場セクター、サードセクターの3つが主要なセクターとして存在していることを念頭においている。これはエーレンベルグ

(1999=2001: 318-319)の国家、市場、および、「この二領域のグレイゾーン」として「自立性も維持しようとする」ものの、「部分的には国家と市場によっても決定され」ている市民社会という3類型と同様のものである。前田(2011)は同様の領域を「ボランティア・セクター」と呼んでいる。同様の領域はアメリカでは「非営利セクター non-profit sector」、ヨーロッパでは「サードセクター third sector」と一般に呼ばれている。日本の文脈では「ボランティア」という言葉がともすれば無償性が強調される点、収益の配分にかかわる「非営利」という言葉が「収益をあげてはならない」と曲解される現状を踏まえ、「サードセクター」の用語をあてた。なお、望月(2005)によれば日本において「第3セクター」という用語は主として政府が出資した商法法人をも指すことが多いうえ、場合によっては商法法人のみを指して使用される場合も

ターとして浮上していることを指摘し、その組織構成や地域における在り方を明らかにする。

政治・行政セクターのように法令にもとづく義務や、市場セクターのように金銭的なインセンティブをもたないサードセクターが、ある状況を問題だと捉え、その状況の変更を試みるという社会問題解決の一連のプロセスに参加する際に、決定的に重要なことは、ある状況を自分だけではなく、他の人にとっても問題であり、状況を変更するために自らが活動するという「市民的自発性」とでも言うべき性質である。東日本大震災を「通して」という表現を用いるのは、東日本大震災の問題の大きさゆえに、日本においては近年まれに見る規模で市民的自発性が発露され、社会問題の解決主体としてのサードセクターの状況が明瞭になったためである。

極めて巨大な社会問題である東日本大震災を通して、現代日本の市民的自発性の結晶たるサードセクターの存在を検討するということは、サードセクターが現代日本の社会や地域のシステム上、どのような存在として、どのような役割を担うのか、社会の変化の中で市民的自発性がどのように機能するのかを明らかにする上で格好の事例研究となる。つまり、東日本大震災を日本における社会問題解決の現在形を示す代表例と捉え、自然現象に起因する社会問題だけではなく、今後日本に生じるであろう社会問題一般に共通する自発的な解決主体に関する展望を得られると考えられるわけである。

また、市民的自発性は個人の身体に端を発するものであろうが、その発露が、組織化を引き起こし、最終的に社会問題の解決につながるまでには、様々な条件があるであろう。その条件の仮説的な提示も試み、サードセクターを媒介として市民的自発性を研究上や政策上扱うための理論的枠組みの提示を行いたい。

さらに、サードセクターが地域の中でどのように受容され、地域を変化させる可能性をもつのか、変化を阻む要因は何かという点も考察したい。

以上を言い換えれば、本稿の目的は次の問いに答え、現代日本における社会問題の解決主体としてのサードセクターの実像を把握することだと言える。現代日本において、個人の身体に端を発する市民的自発性がサードセクターを中心とした制度・文化などとしてどのように結晶化され、社会問題に対応していくのか。市民的自発性の結晶たるサードセクターはどのように社会問題の解決策を生み出していくのか。また、それは現代日本をどのように変化させていく可能性があるのか。その今後をどのように理解すればよいのか。東日本大震災という1事例の限界はあるが、これらの問いにできる限り答えていきたい。

加えて、東日本大震災の復興は、本稿執筆時点においても進行中の社会問題である。そのため、本稿の分析から見える示唆も提示したい。

本章においては1960年代後半以降、社会問題に関係する諸研究を検討することから、現代日本においてサードセクターが社会問題の解決者として振る舞いつつある現状を捉えると同時に、このような現状を生み出す背景を押さえておきたい。1960年代後半以降を主な対象とする理由は、この頃を境に社会的に大きな構造変動が生じたことがはっきりと認識されるようになり、社会問題として取り上げられる事象や研究アプローチも変容したと考えられるからである。この年代は日本においては高度成長期から安定成長期に入る時代で

あり、国際的には特殊な用法である。本稿で用いる「サードセクター」は日本の「第3セクター」ではなく欧米で広く用いられている用語と同内容である。なお、日本社会において、国家や市場に対置して非営利セクターや市民社会にあたる領域が浮上してきていることを比較的早い段階で指摘した著作として佐藤(2002)を掲げる。

あり、労働運動や学生運動が高揚した後に、社会問題が市民運動、住民運動、反差別運動などとして取り上げられていく時期にあたる（似田貝ら編 1986）。

社会問題とその解決という領野に焦点を合わせる際、以下で論じるように、2つの避けては通れない研究上の主題が生じる。1つ目は社会問題とは何なのかという定義にかかわる主題である。2つ目はいったいどのように社会問題が解決されるのかという、社会問題への対応や解決にかかわる主体や活動についての主題である。

本章は、これら2つの主題を検討した上で、社会問題の解決主体を非制度的な社会運動に限る必要はなく、組織化されたサードセクターにも視野を広げるべきことを指摘し、現代日本において社会問題への対応や解決にかかわる主要な主体としてサードセクターの組織を把握する必要があることを提示する。

1) 社会問題の取り扱われ方

まずは、「社会問題とは何なのか」という本稿上の定義を導出しておきたい。社会問題の定義をめぐる主張は時代に応じ様々に繰り返されてきた。

議論の出発点として社会問題を社会の特定の状態であるとみなして定義するものとしてマートンの機能主義的な定義があげられるだろう。彼によれば社会問題は「社会的標準と社会的現実の重要な喰い違い」であるとされ、社会問題を社会が判断する客観的な状況として定義づけている（マートン 1966=1969）。この定義の対をなすものが社会問題を個人や諸団体の活動であるとみなして定義する、キツセとスペクターの社会構築主義的な定義であろう。彼らによれば「何らかの想定された状態について苦情を述べ、クレームを申し立てる個人やグループの活動」（スペクター・キツセ 1977=1990: 119）としてのクレーム申し立て活動（claim-making activity）自体を社会問題として定義している²。

どちらの定義も、社会を構成する行為者を参照しつつ、社会問題を定義しているが、マートンの定義は「社会的基準と現実との乖離」という想定される状態と現実の状態の差異こそが社会問題であると定義しているのに比較し、キツセとスペクターの定義はクレームを申したてる個人やグループの活動自体が社会問題そのものであると定義している。典型的な構造と主体の構図がある。

本稿を進めていくにあたり、この2つの定義を暫定的に調停しておきたい。レヴィ＝ストロース（1962=1976）やアルチュセール（1965=1994）などの構造主義の議論に表れる構造、および、サルトル（1943=2007）の実存主義の議論に典型的に表れる主体との間の対立構造の克服や調停は1960年代以降の社会科学の認識論における伏流水のようなテーマである。その克服や調停は、社会についてはブルデュー（1980=1988・1990；1979=1990）の議論や晩年のフーコー（1976=1986）の議論、空間についてはLefebvre（1974=2000；1992=2004）の議論など様々に試みられるが、ギデンズの構造化理論³にならない、本稿では

² なお、スペクター・キツセ（1977=1990: 37-62）が社会構築主義的な定義を導出するにあたり、マートンの機能主義的な定義について、誰が社会的標準を定めるのかという規範的な判断を含むと定義であると批判している。

³ ギデンズ（1976=1987、1979=1989；1984=2015）を参照。なお、ギデンズは、客観的に把握される規則や資源である構造が、主観的に行為する行為者からなる社会システムのなかでいかに再生産され、また、変容していくかを、行為者が構造を独自に把握し、それを前提としたうえで、行為していくことから、構造が再帰的に組織化されていくものとして理論化した。「構造

社会問題を暫定的に「相当数の個人や諸集団がある社会的かつ地理的な状況を捉え、その状況は変更されなければならない問題であると認識し、変更につながる行為を行っている状況」と定義しておきたい。

この定義において、行為者たちが状況をまちまちに把握し、問題であると判断することが社会問題成立の最初の条件になる。行為者が地域を理解するフレームワークや概念・言語を認識するフレームワークは多様であるため、状況を極めて構造的に把握し問題だと判断する行為者もいれば、ごく個人的な経験から問題だと把握する行為者がいることを前提している。また、当然、状況の把握は個人的になされることになるが、複数の個人が結社し、状況の改善を組織の役割としたり、所属する個人の認識の変化から既存の組織が関与せねばならなくなったりするため、組織が行為者として振る舞うことが一般的である。また、その組織は営利企業や行政などからも構成され多様である。また「相当数」の程度で、ある状況が社会的に問題であると認識されている度合いが規定されることとなる。変更につながる行為も多様である。示威行為を行い、様々な行為者に訴えかけることもあれば、なんらかの事業で状況の改善を狙うこともあるだろう。サードセクターの組織や営利企業であればロビーイングし、制度変更を狙うこともあるであろうし、行政であれば制度を創設して状況改善を狙うこともあるだろう。

2) 社会問題と社会運動研究

このような暫定的な定義を踏まえたうえで、もう1つの主題である「いったいどのように社会問題が解決されるのか」を検討したい。この主題に応えようとする研究の主流は一般に社会問題の解決の担い手とみなされる社会運動を研究対象とするものである。

1960年代以降の社会運動研究は、認識論や方法論上で、2つに分離する傾向がある。1つ目は「社会運動自体を社会システムから取り出し、計量可能性や科学的操作を研究上の重要な条件とする研究」であり、2つ目は「社会運動を社会システムのなかに位置付けたまま、その発生条件や社会システム上の意味を明らかにする研究」である。

1つ目の社会運動自体を社会システムから取り出し、計量可能性や科学的操作を研究上の重要な条件とする研究の主流は、オルソン（1965=1996）が提起したフリーライダー問題に答える形で理論形成されていった。オルソンが提起したフリーライダー問題は、合理的な個人を前提とするならば、公共財には誰でもアクセスできるので、その実現のために自らコストを払うインセンティブはわからないため、社会問題の解決を目指すような公共財を追求する組織には参加しないというフリーライダー問題がおき、社会関係からフリーライダー問題を抑制できる小組織や、参加者のみが得られる選択的利益が提供される場合を除けば集合行動が起きない、というものである。

この問題への1つの回答を提出したのが資源動員論である。資源動員論は McCarthy and Zald (1973;1977)により理論化され、その後の研究も資源動員論を修正していく形で発展して、社会運動自体を社会システムから取り出し計量可能性や科学的操作を研究上の重要

は再帰的に組織化された規則と資源の集合であり、記憶の痕跡として具現化され調整されないかぎり時間と空間の外部にあり、それゆえ「主体の不在」という特徴をもつ。それに対して構造が再帰的にかかわっていく社会的システムは人間行為者の状況づけられた活動から成り立つもので、時間と空間を超えて再生産されていく。」（ギデンズ 1984=2015: 52）。

な条件とする研究の主流となった。例えばティリー（1978=1984）やタロー（1998=2006）の政治過程論は資源動員論を修正するものとして提示されている。資源動員論を源流とする研究は、合理的な個人を前提としたうえで、不満などの心理的側面ではなく、社会運動への参加を可能にする客観的条件である資源に注目すると同時に、運動に参加する人々に加え、参加者を動員する組織や活動家に注目することを特徴としている。

社会運動を社会システムのなかに位置付けたまま、その発生条件や社会システム上の意味を明らかにする研究としては、マルクス主義に強く影響を受けた諸研究が生み出されている。その嚆矢はマニユエル・カステルの「都市社会運動」に関する研究であろう（カステル 1977=1984、1978=1989；1983=1997）。それまでの都市論に伝統的に見られる都市を自律的単位として把握するのではなく、都市を社会システムの総体の中に位置付け、社会システムの諸矛盾が現れる場として把握したことに特徴がある。その視角は『都市問題』において、支配階級による都市計画を通じた都市の組織化と被支配階級による都市社会運動を通じた支配-被支配関係の転換という基本的なフレームワークに典型的に表れるように、比較的素朴な階級概念に依拠している。ただし、『都市とグラスルーツ』においては市民運動のような階級を超えた運動を都市社会運動とみなすようになり、伝統的なマルクス主義に縛られない視角で都市社会運動を論じるようになっていった。

同時期に展開されていくトゥレーヌ（1978=2011）の「新しい社会運動」論は、社会運動を社会システムに位置付けたまま、行為者を理論の中心に据えるものであり、運動のネットワークにおけるアイデンティティや意味の共有といった文化的側面が注目された（香川 2004）。マルクス主義との別離を象徴する研究であり、社会運動として、環境運動・女性運動・平和運動などがはっきりと主題化する。

トゥレーヌにおいて社会運動はマルクス主義的な労働運動に類する新しい社会をもたらすような唯一の運動として想定され、様々な運動が未成熟な社会運動として考察されているが、その発展形と位置付けてよいであろうメルッチ（1989=1997）の議論は、その考えを棄却し、「遊牧民（ノマド）」という表現に表れるように様々な社会運動が併存し、それぞれに民主的な社会への参加権などを求めて活動を続ける像を描いている。

このような緒論が生み出される背景には、後期資本制社会システム（オッフエ 1969=1988）、晩期資本主義（ハーバーマス 1973=1979）、フォーディズムの危機（アグリエッタ 1976=1989；ボワイエ 1986=1990）、複合社会（メルッチ 1989=1997）といった概念で多くの学問分野で整理されるように、社会がフォーディズムやテラリズムといった資本蓄積体制をとる産業資本主義を中心とした編成から、より複合的な編成へと変容したという認識が一般化したことが挙げられる。

産業資本主義を中心とした社会においては、社会問題の中心は労働問題となり、教条的なマルクス主義がイデオロギーとして機能する状況にあった。社会を変える主体とみなされたのは賃金労働者であり、一部はその自覚を持って振る舞った。他の社会問題は労働問題の延長や産業資本主義が必然的に引き起こす外部不経済として取り扱われてきた⁴。

現代日本におけるサードセクターを社会問題の解決主体として捉え、その役割を問うという、本稿の目的に照らすならば、取るべきアプローチは、後者の社会運動を社会システムのなかに位置付けたまま、その発生条件や社会システム上の意味を明らかにするもので

⁴ 典型例として庄司・宮本(1964)における公害の取り扱われ方に表れる。

ある。ただし、いずれの研究も社会運動こそが社会問題解決への最重要主体であるという視点が共有されていることは修正しなければならない。

日本においては特定非営利活動促進法が 1998 年に成立するまで、サードセクターの組織の法人格を容易に取得することができなかつたため、戦後長くの間、社会運動こそが社会問題解決への最重要主体であるという視点はリアリティを持っていたと考えることができる（道場 2005）。このような視点には、「社会的構造矛盾を、特定の新秩序志向にもとづいて解決することを意図して行われる非制度的な（ときには制度的な）動員」（塩原 1976: 243）という社会運動の初期の定義に表れるように、「制度的に整った」ものよりは「非制度的な」ものを研究対象とするという志向が含まれているのではないだろうか⁵。社会運動研究の主流をなしてきた資源動員論も個人が組織化していくという視点が重視されている（塩原 1976）。結果として、営利企業や行政は既存秩序を担う存在、つまりは、敵手として位置付けられることが多く、様々なセクターが協働して社会問題を解決していくという視点を欠落させがちになる。

しかし、社会問題解決は非制度的で対抗的な社会運動に特権的なものではない。例えば政策提言などと訳される「アドボカシー」は政治活動全般を指しているが、制度的に組織化された NPO がもつ重要な機能として欧米や日本で広く理解されており、さらに、アメリカでは個別の法について代議士や官僚へ直接働きかける「ロビーイング」も NPO に制度的に保障されている（柏木 2008: 25-45）。「ソーシャル・エンタープライズ」（谷本編著 2006）や「コミュニティ・ビジネス」（細内 2010）という概念にも事業を実施する組織によって社会問題を解決していくという意味合いが込められている。貧困問題とともに生まれ消費者運動とともに拡大していった日本の消費生活協同組合や、労働運動から派生し成立する労働金庫や労働者福祉協議会など、社会運動と制度的な組織は不可分の関係としてあつたはずである。社会問題に関する研究において非制度的で対抗的な社会運動への注目は、制度的に整った比較的穏健にみえる組織の動きを、社会運動や社会問題の解決主体とみなすことが少なく、等閑視してきたのではないだろうか。また、当然ながら政治・行政セクターや市場セクターが社会問題を解決していくという視点も除外しがちではなかったか。

3) 社会問題の解決者として振る舞うサードセクター

社会問題に関する研究において、制度的に整った民間組織への注目が少なかったことを指摘した。では、どのような民間組織が社会問題解決の主体として振る舞っているのだろうか。ここでは、「新しい公共」と呼ばれた現代日本における政治・行政からみたサードセクターへの関心、および、それがもたらされるまでの流れを、簡単に確認したうえで、社会問題解決を担う民間組織の活動を取り上げ、社会的・公益的な活動を行う民間組織を中心に構成される領域であるサードセクターの浮上を見ておきたい。民間組織の具体例として、消費生活協同組合とワーカーズ・コレクティブ、反貧困運動・生活困窮者自立支援における支援団体を論じる。

⁵ 社会運動と NPO という事業体への両義的な評価は特定非営利活動促進法が制定され、NPO が制度化する時期の寺田（1998）によく表れている。

(1) 「新しい公共」の担い手として想定されるサードセクター

「新しい公共」は2009年9月に組閣された民主党の鳩山由紀夫内閣によって世間の耳目を集めることとなった。実際には2000年代初頭の自公政権時代から政府関係者では「新しい公」などの言葉で使用されていたが(武川 2013)、鳩山政権になり首相の所信表明演説や内閣府に「新しい公共」円卓会議や「新しい公共」推進会議が設置されるなど、政策の前面に押し出された。

「新しい公共」円卓会議は「第173回国会における所信表明演説に基づき、「新しい公共」という考え方やその展望を市民、企業、行政などに広く浸透させるとともに、これからの日本社会の目指すべき方向性やそれを実現させる制度・政策の在り方などについて議論を行うことを目的」⁶として開催された、民間営利企業、NPO、学識経験者などで構成された会議であり、2010年6月4日に「私たち国民、企業やNPOなどの事業体、そして政府が協働することによって、日本社会に失われつつある新鮮な息吹を取り戻すこと、それが私たちの目指す「新しい公共」に他ならない」という文章で締められる「新しい公共」宣言を発表した(「新しい公共」円卓会議 2010)。同時に、「「新しい公共」の基盤を支える制度整備」として寄付税制、税額控除の導入といった主として特定非営利活動法人の収入や新たな非営利・共益型の法人格の設置にかかわる事項や、「国・自治体等の業務実施にかかわる市民セクター等との関係の再編成」として民間提案型の業務委託や市民参加型の公共事業等についての新しい仕組み、サードセクターと政府の連携に関する包括協定など政治・行政セクターとサードセクターの関係性に関する事項など、主として特定非営利活動法人や社会的企業として把握されるサードセクターに関する制度変更が検討されることが明示された(内閣府 2010)。さらに、「新しい公共」円卓会議を受け、「官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、共助の精神で活動する「新しい公共」の推進について、「新しい公共」を支える多様な担い手が検討を行う場」⁷として、NPO、民間営利企業、学識経験者などで構成された「新しい公共」推進会議が設置され、「新しい公共」円卓会議で明示された検討事項を具体化していった。

このように現代日本において政治・行政セクターからもサードセクターの諸組織が「新しい公共」の中心的な担い手として位置付けられ、元来、政治・行政セクターが独占してきた「公共的な財・サービスの提供主体」として想定されることになった。

このような状況を生む背景を簡単に確認しておきたい。1998年の特定非営利活動法成立より前においては、「国家公益」、「主務官庁公益」といった考え方に裏付けられる「公益国家独占主義」のもと公共財の提供は政治・行政セクターのみの役割であると考えられていた(山岡 2015; 岡本 2015)。しかし、まちづくりへの住民参加や参加型デザインなどとして展開する都市計画分野での *Advocate Planning* の日本での受容の流れや(西尾 1975、ハルプリン・バーンズ 1974=1989、サノフ 1979=1993; ヘスター 1990=1997)、宮城県仙台市における障害者の「生活圏拡張運動」からスタートした「福祉のまちづくり」の流れ(平川 2006; 日本福祉のまちづくり学会編 2013)など、「当事者主権」(中西・上野 2003)という言葉に表れる通り、住民やマイノリティの社会や地域への参加や、それを推し進める社会政策への参加が試みられてきた。また、1998年に成立した特定非営利活

⁶ 内閣府「「新しい公共」円卓会議」。

⁷ 内閣府「「新しい公共」推進会議」。

動促進法に代表される民間非営利組織を行政の許認可無しで設立可能とさせる法整備が行われ、また、中央社会福祉審議会の提言をうけた社会福祉基礎構造改革により、社会福祉は措置制度から契約制度への移行を加速させ（中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会 1998）、結果、社会福祉法に規定される第2種社会福祉事業の民間参入が進んだ。つまり、社会政策などとして扱われる各種の社会問題にかかわる領域への政治・行政セクター以外の主体の参加の形態は、個人や社会運動の実行主体としての任意団体に加え、法人格をもつ民間組織などとしても行われるようになってきたのである。

このような背景のなかで、サードセクターの諸組織に対する「新しい公共」の担い手としての期待が政治・行政セクターからも明言される状況になった。付け加えるならばサードセクターへの期待は日本国内にとどまらず、福祉国家の機能不全の中で多くの先進国で同時的に進んでいるものでもある⁸。

ただし、サードセクターの諸組織が「公共的な財・サービスの提供主体」となりさえすればよいというわけではない。「NPOの下請け化」という表現にあらわれるように、政治・行政セクターから社会政策にかかわる費用の削減のためのみに存在する「公共的な財・サービスの提供主体」としてサードセクターが位置付けられる可能性も十分にあるとし（田中 2011；阿部 2013）、新自由主義への親和性を懸念する議論がある。ただし、近年、政治・行政セクターとサードセクターの関係において、新自由主義との一定の親和性はもちながらも、それだけにはとどまらない社会への可能性を帯びているとみなす研究もなされている（仁平 2011；DeVerteuil 2015）。

本来、何が社会問題であるのか、それをどのように解決するのか、解決のために公的な諸資源を投入すべきなのかといった問いに代表される、価値判断、施策や方法の開発、政策決定過程への参加などを伴うことで初めて社会問題の解決主体であるとみなすことができるであろう。同時に、国や自治体が地域で発生している社会問題を「個別にすくい上げ、個々のニーズに対応していけるほど柔軟性があるわけではない」（中村 2011: 217）ので、価値判断、施策や方法の開発、政策決定過程への参加などの実践の諸形式は、地域に存在する政治・行政セクターとサードセクターの歴史・文化的に形成された関係性に相当に依存するため、具体地域ごとに差異が存在することが想像される。

(2)消費生活協同組合とワーカーズ・コレクティブ

以下では、社会問題解決を担う民間組織の活動を取り上げ、社会的・公益的な活動を行う民間組織を中心に構成される領域であるサードセクターの浮上を見ておきたい。まずは、消費生活協同組合とワーカーズ・コレクティブをみる。

生活クラブ生協の動きや、これに関連するワーカーズ・コレクティブなどの事業体や「神奈川ネット」に代表される代理人運動としての地域政党は、近年、政治・行政セクターや市場セクターのみでは解決不可能な課題に関する解決主体として注目を浴びてきた。具体的には、高齢者介護などのケアの革新的な担い手として位置付けられ（上野 2011）、また、

⁸ 宮本（2013）は、「新しい社会的リスク」の普遍化、サービス供給課題としての「社会的包摂」の浮上、福祉国家の財政的困難の広がり背景として、福祉レジームや非営利レジームとして整理される各種福祉国家類型の違いを超えて、サードセクターが拡大していることを指摘している。

NPOなどの非営利組織等が集合行動におけるフリーライダー問題や保証問題⁹をいかに乗り越え公共財を成立させるかを合理的選択論から理論・実証の両面から検討する際の先進事例として扱われている（羅 2008）。

1980年10月に開催された国際協同組合同盟（ICA）第27回大会で採択された、レイドロー（Alexander F. Laidlaw）による「西暦2000年の協同組合」という報告において、①世界の飢えを満たす協同組合、②生産的労働のための協同組合、③持続可能な社会のための協同組合、④協同組合コミュニティの建設、という協同組合が取り組むべき、4つの優先分野が提示されている（中川 2014: 10-13）。この優先分野に表れる通り、協同組合自体が社会問題に自覚的であり、その解決を率先して行うべきであり、コミュニティの持続可能性がその事業展開の大きな目標であることが掲げられているわけであるが、日本においてこの目標を地でいくかのごとく、特定非営利活動法人が登場するずっと以前から、消費生活協同組合は市民参加型の福祉の担い手として、コミュニティに関与しながら、経験と実績を積んできた（上野 2011: 265）。介護保険制度の成立初期から積極的に参入してきた主体として労働者の協同組合であるワーカーズ・コレクティブが上げられるが、その第一号は生活クラブ生協神奈川が導入した小規模店舗の運営を組合員が行う「にんじん」という1982年に設立された組織である。その後、生活クラブ生協との関係の中からワーカーズ・コレクティブが設立されている。

ワーカーズ・コレクティブの多くは生活クラブ生協と密接に関係し、地域ニーズに応える小組織であるが、労働者自らが出資し、一人一票原則をもとに運営するという「雇われない働き方」という現在の雇用労働が大半を占める労働に対するオルタナティブを提起している。ただし、非組織的で対抗的な社会運動としてあるわけではなく、あくまでも組織化した事業展開の中から生まれてきている。

消費生活協同組合は、地域ごとに共同購入を行う専業主婦を主体とした班組織を中心に事業と社会運動を組み立ててきた（杉本 2014: 210）。生活クラブ生協は、1965年に牛乳の共同購入からスタートしているが、自らが扱う商品を「消費財」と呼び、単に利潤の達成を目的とするのではなく消費するものの意図があらかじめ込められ、使うためにつくられたものであることを強調する。これに表れるように、既存の生産・流通システムを問題と捉え、その問題の解決を意図し、事業を展開している（角 2004）。あくまでも非制度的で対抗的な社会運動が先にあるのではなく、組織化した事業を通して社会問題を解決していくことが組織に企図されている。このような組織としての社会問題解決を行う中から現代日本の労働スタイルへのアンチテーゼであるワーカーズ・コレクティブが生み出された。

(3)反貧困運動・生活困窮者自立支援における支援団体

現代日本の生活困窮者に対する制度をつくり上げるうえで、NPO等として組織化した支援団体の活動はなくてはならないものであった。行政を批判する文脈も様々にあるものの、支援団体が現場で困窮している人を直接に支援し、その積み重ねが制度を作り上げるうえでの大きな動力となった。事例として、生活困窮者自立支援法を取り上げたい。

⁹ 多くの成員が公共財を成立させるほどの協力予測人数が期待できない場合、自分が参加しても無駄な努力となるため、非協力を選択することで、公共財が成立しなくなるという問題。羅(2008: 11-12)を参照。

2013年に生活困窮者自立支援法が成立し、2015年から生活困窮者自立支援事業の実施が全国の福祉事務所設置自治体に義務付けられた。成立の背景として、ホームレス問題、派遣切り、マイノリティ問題などを包含する貧困問題が2000年代の日本社会の大きな問題となっていた。そのような状況のなか、当時、特定非営利活動法人自立生活サポートセンター・もやいの理事で反貧困ネットワーク事務局長であった湯浅誠氏が民主党政権下で内閣府参与、内閣官房社会的包摂推進室長として行政官となり、政府側からも制度形成を進めていった。湯浅氏はあくまでも一民間人であった。民間人が政府の要職につき、制度形成を進めていくのは支援団体を中心とした活動の蓄積があったからである。

湯浅氏は1990年代半ばからホームレス問題に関与した。2000年代前半には自身が運営する支援団体の相談現場には「もう誰が相談に来ても驚かない状態」になっていたという。「誰」というのは、「ホームレス状態にある人々、働きすぎでメンタルヘルスを害した労働者、就職氷河期世代の未婚男女、親が高齢化していった障害者やひきこもりの人たち、リストラされた中高年男性とその家族、貧困家庭に育った子どもたち、家族に支えられなくなった低年金・無年金の高齢者、親の介護や子育て負担から十分な就労機会を持たない人たち、廃業せざるを得なかった自営業者など」の「日本型雇用・日本型福祉社会の崩壊過程」で行政や企業のセーフティネットで支えられなくなってきた人たちである（湯浅2015: 211-213）。このような状況の中で、全国各地で支援団体による取り組みが進んでいった。

その取り組みの中には、2001年のDV防止法、2002年のホームレス自立支援法、2006年の自殺対策基本法などとして法制度化していくものもあった。例えばホームレス自立支援法は特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワークが中心となり運動を展開し、議員立法として成立した。同法は国にホームレスの実態に関する調査を義務付け、国や自治体にホームレス対策を促すこととなった。この団体の理事長であり、福岡県北九州市でホームレス支援団体を運営する奥田知志氏は、炊き出しからスタートして、居住・生活・就労などにかかわる様々な支援ノウハウを開発しながらホームレスの自立支援活動を実施していた。同時に、この現状を放置する北九市行政に対して抗議をつづけていた。奥田氏が中心になりながら活動していた組織は行政と激しく対立していたものの、2000年に特定非営利活動法人化し、同組織が運営するホームレスの自立支援のための住宅には北九州市としても運営に協力していくこととなり、同組織と北九州市は協働関係を結んでいくこととなる（奥田2006）。このような現場における支援の蓄積やセクター間の関係構築から、ホームレス自立支援法が生まれていった¹⁰。

このような支援団体が制度をつくる主要な主体となっていく時代潮流のなか、「すべり台社会」（湯浅2008）と形容される、貧困を伴う社会的排除の氣勢が強くなる日本社会を変化させるべく活動した反貧困運動を主導した民間人であった湯浅氏が、政府側から政策形成していくこととなった。また、2012~2013年に厚生労働省が設置した、生活困窮者自立支援法の原型を形作る報告書を出した社会保障審議会「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会」にも支援団体が多く存在していた。審議会委員25名の構成は学識経験者6名、自治体の全国組織4名、医療・社会福祉関係全国組織4名、企業2名、労働組合1

¹⁰ 水内（2013）は1990年代以降のホームレス問題に対する支援の展開において、地理的な資源や地域の人的資源が掘り起こされ、利活用されるなかで、新たなセーフティネットが各地域に創造的に構築されていること、さらにセーフティネットの構築にはNPOが積極的にかかわっていることを指摘している。

名に加え、NPO等の支援団体6名、個別の社会福祉法人2名が入っており、貧困という社会問題における政策形成上、支援団体が重要な働きをしていることが読み取れる（厚生労働省2013）。

このように、反貧困運動・生活困窮者自立支援においては、支援団体は行政に対する抗議活動にとどまらず、支援実務の蓄積にもとづく組織的な支援ノウハウの開発や政策形成過程への参入など、社会問題の解決に対して制度的に整った形で積極的な役割を果たした。

4) サードセクターを社会問題の解決主体として捉える総体的研究の必要性

サードセクターの諸組織が「新しい公共」の担い手として、政治・行政セクターから期待される状況になるまでの流れや、社会問題の解決主体としてサードセクターの組織とみなせる民間組織が活躍している事例をみた。上述した上野（2011）のようにあるテーマの革新的な担い手としてサードセクター¹¹を位置付ける研究や、羅（2008）のようにサードセクターの組織体が公共財を提供するという理論モデルを実証する研究など、現代日本の社会問題の解決者としてサードセクターを扱う研究はいくつかなされてきた。しかし、社会問題の解決主体としてサードセクターを捉え、その数量的な把握や、学術的かつ政策的にそれを扱うための理論導出を目指した総体的な研究がなされているわけではない。現代日本における社会問題の解決主体としてのサードセクター研究は、各種の学問分野が伝統的に構築してきたアプローチのもと、それぞれに、その革新性に注目している状況である。サードセクター研究を実り豊かにするためには、一定の参照基準に照らし、それぞれの研究の相対的な位置を確認することを可能ならしめると同時に、現代日本の状況を踏まえた総体的な研究が必要である。

ここで、以下の章に進むうえで、いくつかの方法論上の問題とその解決方針を明確にしておくことが有益であろう。まず社会問題の解決主体としてのサードセクターをどのように定義するかということがある。法人格を有するなど公式的に組織化している組織であるならば、なんらかの社会問題の解決を組織の使命として定款等の組織の規約で掲げる、といった外形的な基準があげられるであろう。しかし、各組織の規約をひとつひとつ確認する必要があるため限られた資源を用いて研究を進めるうえでは現実的ではない。また、社会問題の解決を組織の使命として掲げてあったとしても、実際にそのような活動を実施しているかは判然としない。本稿では東日本大震災という実際に社会問題とみなせる事象を事例研究し、その解決に「支援団体」として自発的に参画した組織を研究対象とすることで、社会問題の解決主体としてのサードセクターの実像を浮き上がらせる手法をとった。

また、サードセクターの組織をどのように定義するかも問題となる。組織化していることは1つの要件であるため、法人格ごとに捉えることが考えられるが、例えば法制度上、憲法89条を根拠として¹²、社会福祉法のもと行政の監督下におかれる社会福祉法人の全て

¹¹ 上野（2011）ではサードセクターは「協セクター」と表現されている。

¹² 条文は以下。「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」

をサードセクターとみなさせるのは難しい。ここでも東日本大震災における「支援団体」として認識され、また把握されている組織をサードセクターとして捉えることとする。

なお、以下の章では東日本大震災に焦点を絞って議論を進めていくこととなる。大規模自然災害は「原因が自然現象である」との理解からか社会問題であると一般的に定義されることは少ないように考えられるが、大規模災害も社会の脆弱性が要因となる社会問題だということを再度強調しておきたい。既存の社会保障制度や災害法制といった法制度、さらには災害にかかわる諸文化をそれぞれに認識している諸個人が暮らす具体地域に、自然現象が起こることで、地域は大きなダメージを受け、多数の人々や組織が既存の法制度や文化を含めた多様な資源を資本としながら様々な活動を行い、時には新たな法制度や文化を作りだしつつ、ダメージに対応していく。これはまさに上述した「相当数の個人や諸集団がある社会的かつ地理的な状況を捉え、その状況は変更されなければならない問題であると認識し、変更につながる行為を行っている状況」という社会問題の定義に当てはまる。個人や諸集団の参加状況や、公費を中心とした解決のための予算の投じられ方を考えると、日本の社会問題としては最大級のものであると捉えても間違いではないと考えられる。

第2章 本稿の課題—現代日本における社会問題の解決主体としてのサードセクターの実像把握—

本章では、現代日本のサードセクターにとって東日本大震災はどのような意味を持つのか、研究上サードセクターをどのように取り扱ってきたのかを整理したうえで、本稿を通して検証する仮説を提示する。

1) 現代日本のサードセクターにとっての東日本大震災

まずは現代日本のサードセクターにとって2011年の東日本大震災がどのような事象として位置付けられるのかを1995年の阪神・淡路大震災にさかのぼり見ておきたい。阪神・淡路大震災が起こった1995年は「ボランティア元年」と呼ばれ、日本社会は営利を目的とせず自発的に支援を実施する諸個人の存在を認識することとなった。一般にNPOと呼ばれ始めた非営利の組織が中心となって展開した種々の運動の結果、1998年に特定非営利活動促進法が成立し（ペッカネン 2006=2008: 166-167）、公益的な活動を担いうる法人を比較的容易に作る事が可能な時代となった。それ以前も、1896年に定められた民法の34条に規定される法人（社団法人や財団法人）を中心に、行政以外で公益的な活動を行うことは可能であったものの、主務官庁制が敷かれており¹³、特定非営利活動促進法が成立する前は、主務官庁の許可がない限り公益にかかわる法人格を取得することができなかった。2006年には公益法人制度改革関連3法が成立し、2008年12月より主務官庁制が廃止され、公益的な活動を行う法人格の取得は一層容易になった。このように阪神・淡路大震災をきっかけとし、サードセクター向けの社会基盤が整備されつつあるなかで戦後日本において最大級の自然災害として発生したのが東日本大震災であった。

東日本大震災が発生した2011年は、阪神・淡路大震災から16年が経過していたこともあり、「大規模自然災害が発生するとボランティアが来る」というのは行政上の常識となり、社会に定着していたと考えられる（菅 2011）。一例をあげれば地方自治体と地元の社会福祉協議会などが協定を結び、災害時には「災害ボランティアセンター」を開設することは、どの自治体でも当然の事柄となっていた。東日本大震災においては災害ボランティアセンターを経由した個人ボランティアの人数は2011年3月11日から2012年2月11日までの11か月間で延べ92万6,200人（全国社会福祉協議会 2012: 21）、2014年7月31日までで延べ138万1,700人¹⁴と推計されている。阪神・淡路大震災では1年間で延べ約137万人のボランティアが災害対応にあたったと推計されているが（兵庫県企画・震災復興調査研究委員会編 1997: 319）、東日本大震災においては災害ボランティアセンターのみが

¹³ 1896年（明治29年）4月から2008年（平成20年）11月までは、民法34条として「祭祀、宗教、慈善、学術、技芸其他公益ニ関スル社団又ハ財団ニシテ営利ヲ目的トセサルモノハ主務官庁ノ許可ヲ得テ之ヲ法人ト為スコトヲ得」と規定されていた。なお各種の特別法に基づき設立された社会福祉法人、学校法人、医療法人、宗教法人、更生保護事業法による更生保護法人などの法人も公益法人と呼ばれるが、いずれも旧法下の社団法人や財団法人同様、法人格の取得は簡単ではない。

¹⁴ 全国社会福祉協議会「災害ボランティアセンターで受け付けたボランティア活動者数の推移（仮集計）」

ボランティアの調整機関ではなかったことを考慮に入れれば、その数は阪神・淡路大震災に遜色ないと考えてよいであろう。

災害ボランティアセンターは自発的に災害対応を行う個人に主眼を置く調整機構であるが、東日本大震災では個人的に災害対応を実施するボランティアに加え、上述した公益的な活動を行う法人格の基盤整備がなされていたことから、支援団体、NPO/NGO¹⁵、組織ボランティア、非営利組織、CSO（市民社会組織／Civil Society Organization）、社会的企業などと称される組織的な活動が顕著に見られた。後述するアンケート調査でリストアップできただけでも、1,400 団体を超える。上述の通り、本稿では、政府や地方自治体などからなる政治・行政セクター、営利企業などからなる市場セクターとは異なり、営利を目的とせず社会的・公益的な活動を行うこれらの民間組織を中心に構成される領域を「サードセクター」と呼ぶ。筆者は東日本大震災が発生した 2011 年 3 月から行政や営利企業に加え、多くのサードセクターの組織とともに被災者支援や復興の現場にかかわってきた¹⁶。筆者はこの参与観察やアクションリサーチにおいて、サードセクターの複数の組織が、復興における問題を察知し、資金や人材などの資源を調達し、活動するための方法や仕組みを開発しながら、即座に問題に対応し、場合によっては解決していく様子を目の当たりにした。また、サードセクターは問題への対応や解決の担い手として社会的な期待が寄せられている。例えば、国が策定した復興のグランドプランである『東日本大震災からの復興の基本方針』では、「ボランティア」などとともに、「NPO」が「新しい公共」による復興の担い手として提示されており（東日本大震災復興対策本部 2011）、彼らが被災者支援や被災地域の復興になくてはならない主体であることが、発災から半年を待たずに認識されている。

東日本大震災は、阪神・淡路大震災以降の最大級の社会問題である。その対応や解決へのサードセクターの関与は、上述した特定非営利活動促進法や公益法人制度改革などの社会基盤整備の結果が反映された現代日本の社会問題の解決主体としてのサードセクターの状況を捉える格好の事例と考えられる。

2) 既往研究からみた現代日本のサードセクター

以下では、既往研究の検討にもとづき、東日本大震災を事例として現代日本のサードセクターを捉えるために必要な検証仮説を提示しておきたい。

¹⁵ NPO は Nonprofit Organization の略で、直訳すれば非営利団体のことである。NGO は Non-governmental Organization の略で、直訳すれば非政府組織のことである。どちらも様々な解釈のもと使用される用語であるが、政府からも企業からも独立した市民団体という意味は共通している。NGO という言葉は国連の経済社会理事会において各国政府代表者と区別するために生まれてきたという背景を持つため、開発協力や国際人道援助など国際的な活動を行う組織に用いられる傾向がある。東日本大震災の被災地の諸種のアクターにおいても概ねこの用語法が採用され、NPO のうち国際的な活動を行う組織が NGO という理解が一般的である。本稿においてもこの用語法を踏襲するが、区別を際立たせるため、以下では NGO に対して「国際 NGO」という用語を用いることとする。国際協力 NGO センター「NGO 事典」。

¹⁶ 本稿のもとになる諸論文に加え、筆者も編集・作成に参画し、岩手県で活動したサードセクターの結社 45 団体の代表者へのインタビューから、個別の取り組みをまとめたものとして、いわて連携復興センター（2015）をあげる。

(1)大規模自然災害とサードセクター

東日本大震災におけるサードセクターの活動を研究上どのように取り扱うべきであろうか。大規模自然災害におけるサードセクターに関する既往研究を検討し、研究すべき領域を見定めておきたい。

国際的に見ればサードセクターが災害対応に参加する事例は多く、大規模自然災害とサードセクターの関わりに関する研究は膨大になされている¹⁷。近年では災害対応におけるサードセクターの重要性は公式的にも高まってきている。一例をあげれば 2015 年に開催された第 3 回国連防災世界会議において採択された成果文書である『仙台防災枠組 2015-2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)』においては、市民社会組織 (Civil Society Organization)、ボランティア (volunteers)、組織化された自発的な働きをする組織 (organized voluntary work organizations)、コミュニティ組織 (community-based organizations) といったサードセクターを構成すると考えられる組織に対して、災害対応や減災 (disaster risk reduction) に関する基準や計画の策定、その実施、地方や国に国際的枠組みでの計画や戦略の実施への協力、政策提言などの具体的な役割が期待されている (United Nations Office for Disaster Risk Reduction 2015)。

地理学分野においても大規模自然災害とサードセクターに関する既往研究は複数ある。そもそも大規模自然災害の地理的な特徴として、被害の空間的分布が不均衡であり

(Johnson et al. 2007; エジントン 2010=2014)、また、その対応にあたるアクターも行政上は国・県・市町村があり、サードセクターもグローバルに活動する組織から被災地に本拠地を構えるローカルな組織までスケールを異にしており、その不均衡やスケールの多様さは一貫した説明を困難にしている。このような支援の不均衡やスケールの多様さを扱う研究としてグローバル・アクターとしての国際 NGO やドナー・コミュニティとローカル・アクターとしての被災者・被災地域との関係性に注目する Paul (2003) や Korf (2006) の議論があり、災害対応におけるサードセクターの実情を分析している。

では、日本において大規模自然災害におけるサードセクターはどのように論じられてきたのであろうか。そもそも、日本は災害救助法において都道府県知事および市町村長が救助を実施することになっている (山崎 2013: 4-10)。自治体を中心とした行政が救助を実施するという法の基本的な構造は、阪神・淡路大震災の際も、東日本大震災の際も同一である。しかし、日本のサードセクターを取り巻く環境は変化している。つまり、上述したように阪神・淡路大震災が起こった 1995 年は「ボランティア元年」と呼ばれ、災害対応におけるボランティアの動きが注目を浴び¹⁸、特定非営利活動促進法の成立を後押しするなど、サードセクターの組織の社会基盤整備が行われたのである。ただし、その間にサードセクターの実情に関する社会の認識が大きく変化したとは言い難い。例えば、行政の災害対策上は、あくまで個人のボランティアとの連携が中心的なテーマにとどまり続け、日本の災害対策全般を規定する災害対策基本法には、NPO や非営利組織といった組織を含意する用

¹⁷ 代表的なものとして、災害対応や減災とサードセクターに関する概括的な研究として Benson et al. (2001)、アメリカにおける災害対応にかかわるサードセクターの全州的な調整機関である NVOAD (National Voluntary Organizations Active in Disaster) について日本語で紹介したものとして中村・小柳 (2003)、2003 年のイラン南東部地震におけるローカル NGO の活動について紹介したものとして岡野 (2012) をあげておく。

¹⁸ 多くの研究がなされているが、最もまとまったものとして、山下・菅 (2002) をあげる。

語は現在においても使用されておらず、ボランティアという用語が使用されている¹⁹。また、サードセクターへの営利企業の認識も同様であり、2004年に発生した新潟県中越地震においては、サードセクターの組織の復興支援活動が小規模であったことも影響してか、営利企業がCSRとして実施する支援対象の多くは取引相手である顧客や、活動の財源が法的に保障された行政であり、サードセクターの組織は支援すべき対象として認識されていない。2005年にアメリカで発生したハリケーンカトリーナ（Hurricane Katrina）の際の営利企業のCSRにおいて、サードセクターの組織への支援が中心をなしたことと対照的である（豊田・庄司 2007）。

このような状況のもと発生した東日本大震災においては、上述した通り個人のボランティアに加え、サードセクターの組織の活動が注目を浴びた。サードセクターの動きについていくつかの出版や報告はなされているが²⁰、サードセクターの総体をつかもうとする研究はわずかである²¹。つまり日本においては未だ大規模自然災害におけるサードセクターの実態は不明瞭であると言ってよい。

(2)現代日本のサードセクターの位置

では、広く人文社会科学においてサードセクターはどのように研究されてきたのであろうか。アメリカの非営利セクターについての研究（サラモン 1997=1999；サラモン 1995=2007）やアメリカの研究者が主導した国際的な比較研究（サラモン・アンハイヤー 1994=1996）が1998年の特定非営利活動促進法の成立以前から日本に積極的に紹介されてきた。ただし、欧州のサードセクターについての研究（ボルザガ・デフォルニ編 2003=2004；エバース・ラヴィル；2004=2007）や福祉多元主義に関する研究（ペストフ 1998=2000）は、非営利組織やアソシエーションと称されるアメリカ型のサードセクターの組織以外に、生活協同組合や労働者協同組合といった協同組合が欧州のサードセクターの中心を占める組織であることを示し、また、その特性は国家の社会福祉給付やサービスの供給体制に影響を受けていることが指摘されている。サードセクターは各国の制度や歴史を反映した多様な背景のもとで存在していることを示している。

では日本のサードセクターはどのように捉えられているのであろうか。上述した欧州のサードセクターの諸研究を踏まえるならば、サードセクターの範疇に括ることを検討すべき組織を法人格で区分すると、特定非営利活動法人だけではなく、公益法人（公益社団法人、公益財団法人、社会福祉法人、学校法人、医療法人、宗教法人、更生保護法人など）、一般法人（一般社団法人、一般財団法人）、協同組合（生活協同組合、農業協同組合、漁業協同組合、信用金庫、信用協同組合など）、任意団体などがあげられる。組織の目的は

¹⁹ 一例をあげると、「国及び地方公共団体とボランティアとの連携」についての第五条の三として、「国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」と規定している。

²⁰ 数量調査などは行っていないものの、東日本大震災におけるサードセクターの動きを総体的に捉えたようとしたものとして桜井編著（2015）を、組織的な動きを展開した組織からの報告として「つなプロ」報告書編集委員会編（2013）を、サードセクターの組織へのインタビューを体系的に整理したものとしていわて連携復興センター（2015）をあげておく。

²¹ 本稿のもとになる諸論文を除いては、管見の限り、大規模な数量的な調査は内閣府（2012）のみである。

定款などの個別組織の原則を規定した書面によって定まっているため、法人格が異なっても組織の目的や活動内容が類似していることは多い。例えば、地域福祉を目的に活動する組織の法人格は社会福祉法人、特定非営利活動法人、一般社団法人など多様である。そのため、サードセクターの実態を総合的に捉えるためには、法人格を超えて、同一の枠組みで検討する必要がある。しかし、個別の法人格単位で検討している研究は多数存在するものの、このような多様な法人格を同時に扱い比較検討することは容易ではなく研究蓄積は少ない²²。また、欧州のサードセクターの組織が、多元的な目標・マルチステークホルダー・多様な財源・コミュニティと市場と政府の媒介性などを有する「ハイブリッド組織」という概念によって理解されている通り（藤井 2013）、歴史的に形作られてきた法制度を基盤とする法人格だけではサードセクターの組織を定義できず、その活動理念や活動内容を個別に判別せざるを得ない。そのため、日本のサードセクターの総体を数量的に把握し、その内実を問う研究は困難を極める。

ただし政治・行政セクターでも市場セクターでもないサードセクターという消去法的な定義から考えると、政府においても市場においても財やサービスを供給できない領域がサードセクター固有の活動領域と考えられる。つまり通常の世界制度や市場活動では補いきれない社会問題へ対応する民間組織の多くはサードセクターに属していると考えられることができる。阪神・淡路大震災という大規模自然災害とその後の制度改革をきっかけとして、サードセクターが特定非営利活動法人や一般法人のような新たな法人格という正統性を獲得したことに加え²³、東日本大震災からの復興は、阪神・淡路大震災以降の最大級の社会問題であることを踏まえると、東日本大震災からの復興のために活動している民間組織がどのような存在であったのかを捉えることは、現代日本のサードセクターがどのような組織から構成されているかを問うことになると言える。

(3) サードセクターと空間

サードセクターを空間的に把握するにあたって、地理学においてはどのような議論がなされてきたのであろうか。前田によれば、地理学におけるサードセクター研究は 1960 年代以降のアメリカにおける公共サービス研究がルーツである（前田 2011）。つまり、サード

²² 理論面においては橋本（2013）が多様な法人格を横断的に検討しているものの、実証面の研究蓄積は十分ではない。後（2011；2012）が「事業所・企業統計調査」の「その他の法人」および「法人でない団体」に属する全国の企業に対するアンケート調査を行い、日本におけるサードセクターの実態を最も包括的に把握しているが、根拠法や歴史的経緯の異なる法人格を「事業所・企業統計調査」の区分に従い調査対象としているので、調査対象をそのままサードセクターと定義してよいかは疑問が残る。なお、法人格の取得要件、行政による監督範囲、免税範囲、行政による支援制度、内部留保の取り扱い、決算や資産の公開義務、必要な役員構成、社会福祉法における一種社会福祉事業などに代表される事業の参入障壁、組織に対する寄付の損金算入など、法人格間の制度上の違いは相当に大きい。そのため、サードセクターを有用なものとして捉える場合、社会的に有用である法人格を見出すと同時に、個別法人格ごとの有用性を阻害している制度上の欠陥を見出し、有用性を増進するために必要な社会的仕組みを構築することは、重要な政策領域となる。

²³ 当然、阪神・淡路大震災以前から、日本社会は営利を目的としない自発的な活動は存在しており、一般的には「奉仕」の言葉が用いられていた。ただし、仁平（2011）によれば、阪神・淡路大震災を機に「ボランティア」という用語が社会の注目を集めると同時に、「NPO」という用語が隆盛していった。

セクターが公共サービスを担うようになるなか、政治・行政セクターのみに注目する研究では公共サービスに関する十分な説明が得られなくなったことに起因する。Wolpert (1976; 1977)、Wolpert and Reiner(1984;1985)、Wolch (1983; 1990)の論考は先駆的研究であり、ウォルチの「公的資金等を通じて政府とサードセクターが接近することで生じる、サードセクターで構成される疑似政府機構」である「シャドーステート (shadow state)」概念は、サードセクターによって公共サービスが供給される状況を理解しようと試みるものであった。

さらに、前田によれば近年の地理学におけるサードセクター研究は「①空間的特徴、②政府との関係性をめぐる問題、③ボランティア活動と担い手」に整理されるという(前田 2011)。特に②や③において、ウォルチの「シャドーステート」概念に表れるような政治・行政セクターをサードセクターの上位に置く認識を批判する研究がなされている。例えば Trudeau (2008)は公的資金を利用しながらもサードセクターが政府の政策の方針や遂行に影響を与えることを指摘することで、ウォルチの「シャドーステート」概念は政府がサードセクターをコントロールするという一方的な見方であると批判した。また、Skinner and Joseph(2007;2011)はサードセクターをコミュニティや地域福祉の調整メカニズムと捉え、サードセクター、政治・行政セクター、市場セクター三者の相互作用に焦点をあてている。このような研究に見られるのは、日本においては 1990 年代以降に受容・主張された「福祉多元主義」、「第三の道」、「ガバメントからガバナンス」といった概念群に表れる、公共領域の管理は政府のみが実施するのではなく多様な主体が調整し実施するといった政治・研究・思想潮流(ジョンソン 1987=1993、ギデンズ 1998=1999;宮川 2002)に符合する主張である²⁴。

また①について、Milligan (2007)は、サードセクターの分布といった空間的特徴は各国の制度や歴史を反映した多様な背景の表れであるため、決定的な説明は困難であることを強調している。この指摘は上述した通り、空間的特徴に限らず多くの点についてサードセクターを研究するものに広く受け入れられている認識であり、サードセクターを研究するにあたっては、ある地域の歴史・制度・文化などの背景を含めた理解が求められる。

このような欧米の地理学分野を中心とした議論があるなか、日本の地理学分野においてサードセクターの研究状況を概観すると、法整備が実施されてから 20 年と経っていないことが影響してか、研究蓄積は豊富とは言いがたい。ただし先駆的な研究として、都市システムの体系の中に国際 NGO を位置付ける埴淵(2011)、東京圏の NPO の分布に説明を加える前田(2008)、NPO の都市問題解決への関与を分析した小田(2009)などがあり、都市に規定される地理的不均衡や社会問題の解決への関与などが重要な論点として取り上げられている。ただし、サードセクターの組織の総体的かつ空間的な把握は成されていない。現代日

²⁴ なお、サードセクター、政治・行政セクター、市場セクター三者の相互作用のひとつの結果とみなし得る「公共サービスや公共領域の市場化」について、政府や市民が維持してきた社会福祉の後退としての「民営化」や「ジェントリフィケーション」といった概念をもとにして、市場原理主義的・新自由主義的であるとの批判がある(スミス 1996=2014)。ただし批判の基準点となっている社会民主主義レジーム諸国などの福祉普遍主義的な福祉国家(エスピン=アンデルセン 1990=2001)が、マイノリティにとっては必ずしもよかったわけではなく個人による「自由」「エンパワーメント」「選択」などの概念が検討されてこなかったとの Larnar (2005)による「新自由主義批判」への批判もある。現状、政治・行政セクター、市場セクターとの相互作用が働くサードセクターは当該社会の制度や歴史も踏まえ慎重に見定めるべき研究領域であると考えられる。

本のサードセクターの組織が空間的にどのように現出しているかをスケールや地理的不均衡に注意しながら総体的に把握することは極めて重要な研究課題である。

3) 本稿で検証する基本的な仮説

上述した既往研究の検討、および、筆者の参与観察やアクションリサーチの経験を踏まえ、以下で検証する3つの基本的な仮説を提示しておきたい。また、既往研究から導かれる分析上の留意も同時に提示する。

仮説の1つ目は、「サードセクターが東日本大震災という社会問題に自ら対応し、一定の規模で解決を担っていた」というものである。上述した通り、大規模自然災害への対応におけるサードセクターの実態は日本においては不明瞭である。残り2つの仮説を検証する前提としても、サードセクターがどのような活動をどの程度の規模で実施していたのかを把握し、上述した仮説を検証する必要がある。この仮説は、「東日本大震災を事例として考えるならば、社会問題の解決を目指すためにサードセクターの諸組織を運営することが選択されるようになった」と言い換えられるであろう。

仮説の2つ目は、「旧民法下の公益法人ではなく、特定非営利活動法人や一般法人が現代日本のサードセクターの主たる部分を構成する」というものである。東日本大震災からの復興は阪神・淡路大震災以降の最大級の社会問題であることを上述した。これを踏まえるなら、東日本大震災からの復興を目指す民間組織への調査は、様々な法人格を同一の「社会問題」を通して比較的均一な条件のもとで同時に扱えることから、現代日本のサードセクターの構成を把握するうえで極めて重要なものである。

仮説の3つ目は、「市町村などの地域やさらにマイクロなコミュニティといった地理的スケールのいずれにも、一定の役割をおびた存在としてサードセクターが現出している」というものである。

なお、既往研究を踏まえるならば、仮説の検証と同時に、どのような地理的不均衡が生じているのかを把握し、その理由に一定の説明を与えることを目指すべきである。地理的不均衡にならぬかの説明を与える際は、当該地域の歴史・制度・文化などの背景まで含めて検討すべきであることも留意する必要がある。また、把握されたサードセクターと政治・行政セクターや市場セクターの間にどのような相互作用が働いているかに留意する必要がある。上述した通り日本は災害救助法において都道府県知事や知事の委任のもとに市町村長が救助を実施することになっているため、特に政治・行政セクターとの相互作用の有無やその内容は重点的な考察の対象となる。

上記の既往研究の知見を踏まえ、仮説を検証することで、個人の身体に端を発する市民的自発性の結晶たるサードセクターの実像を、現代日本の社会問題の解決主体として把握することが最初の目的である。そのうえで、実際に社会問題の解決策を生み出す様子も踏まえ、社会問題の解決主体としてのサードセクターを捉え、将来を見据えるための理論を導出したい。

以下、第3章で東日本大震災という社会問題の基本構図を捉えたうえで、第4章および第5章で、上述した基本的な仮説を検証することとする。第6章および第7章においては、サードセクターを取り扱うための理論の導出を視野に入れ、実際に社会問題の解決策を生み出す様子を分析し、どのような条件がサードセクターの社会問題解決を促進するかの把握を試みる。なお、東日本大震災は本稿執筆時点においても現在進行形の社会問題である

ため、第 8 章および第 9 章において東日本大震災に直面するサードセクターや被災地域が抱える課題を把握し、復興への示唆を得たい。結論においては、これらの認識を総合させ、市民的自発性の結晶たるサードセクターを今後どのように理解すればよいのかに、一定の答えを出すこととしたい（図 1）。

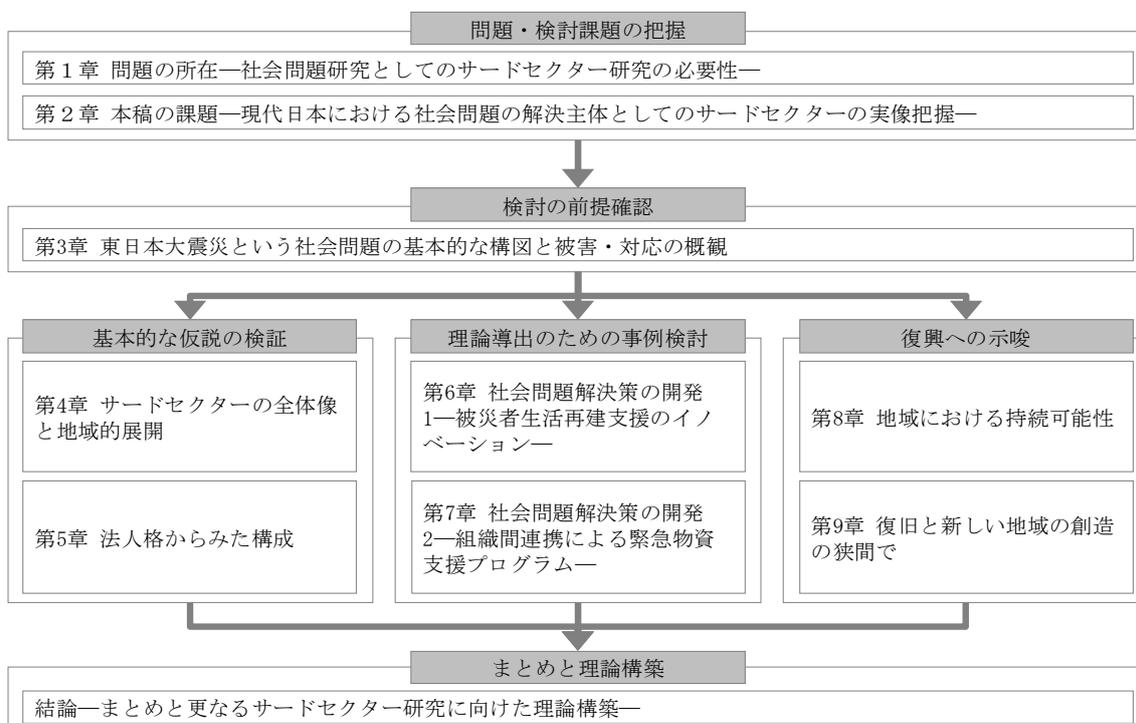


図 1 研究の構成

第2部 東日本大震災におけるサードセクターの対応

第3章 東日本大震災という社会問題の基本的な構図と被害・対応の概観

東日本大震災は巨大で複合的な社会問題である。被災者の生活再建、原子力災害への対応、地域経済の再生など個別に扱うる多数の社会問題を含みこみ、それぞれに多くの組織や個人がその解決を目指し現在も活動している。ただし、いずれの社会問題も平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震をひとつのきっかけとし、多くの主体が解決に参加することになったため、東日本大震災という1つの社会問題として括り出すことが可能である。

本章では、東日本大震災を1つの社会問題として捉える基本的な構図を提示するとともに、その構図のもとに、平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震をきっかけとして、どのような被害状況や対応状況が現れたのかを概説する。また東日本大震災という社会問題の解決は政治・行政セクターとサードセクターという2つのセクターが構造的に担っている点を明示する。

1) 東日本大震災という社会問題の基本的な構図

東日本大震災のきっかけとなる平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震は、2011年3月11日14時46分頃に発生し、三陸沖の宮城県牡鹿半島の東南東130km付近で、深さ約24kmを震源とする日本国内観測史上最大規模の地震であった（内閣府2012a）。東日本大震災は岩手県、宮城県、福島県などを中心に揺れと津波の被害があり、被害は2015年10月9日現在で直接死者1万5,893名、行方不明者2,567名、負傷者6,152名、全壊住戸12万1,747戸、半壊住戸27万7,679戸（警察庁緊急災害警備本部2015）、2015年3月31日現在の震災関連死者数3,331名に上り（復興庁・内閣府（防災担当）・消防庁2015）、原発災害も引き起こした極めて大きな自然災害である。

東日本大震災の被害を定量評価する際、一般に「資本ストック被害額」が用いられる。資本ストック被害額とは「社会インフラ等経済ストック（社会資本・住宅・民間企業設備）の被害額」であり（内閣府政策統括官（経済財政分析担当）2011）、企業、家計、行政機関が所有している物的資本の被害額である。

ハーヴェイはこのような物的資本を「建造環境 built environment」と呼び、資本蓄積のメカニズムに位置付け、その独特の機能を説明している。資本主義経済において資本は回転速度を速めつつ、都市開発、社会資本の整備、企業の設備投資といった空間的な投資により利潤を増殖させていく。この空間的な投資は「空間的回避（spatial fix）」と呼ばれ、新しい建造環境を生産し、過剰資本を一時的に吸収することによって、新たな資本蓄積の可能性を追求することを目的に行われる（ハーヴェイ1992=1999:237）。東日本大震災においては平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震を原因として、この物的資本=建造環境が大量に毀損することとなった。つまりは、東北地方の太平洋沿いを中心に、様々な主体が資本を蓄積していくための環境を大量に失ったということになる。

当然、資本は物的資本に限定されるわけではない。近代経済学、マルクス経済学、経営学、会計学などで様々に議論されるが、本稿では資本を物的資本、金融資本、人的資本、社会関係資本の4種類に区別して把握したい（図2）。まずは現金や書面や電磁気的な記録などとして保管されている資金、つまりは金融資本があげられる。大部分が預貯金やなんらかの契約関係として存在する金融資本が、平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地

震を原因として毀損する量は微々たるものだと考えられるが、その後の復旧や復興の対応においては社会にある大量の金融資本が被災地を中心に投ぜられることとなった。次に人が保有する知識・能力・意欲などである、人的資本があげられる。上述した通り大量の人命が失われ人的資本は大きく毀損した。個別に尊重されるべき人命が失われた様を人的資本の毀損と表現することに語弊があるかもしれないが、他の資本と同様の枠組みで捉え、また議論するためにここではあえてそう呼ぶ。最後に社会関係資本（コールマン 1990＝2004: 477-478）があげられる。社会関係資本は信頼、規範、ネットワークといった社会に便益をもたらす社会システムがもつ特徴と考えてよく、その利用可能性は個人・組織・地域によって異なる。パットナム（2000＝2006: 19-20）によれば社会関係資本の重要な類型として「橋渡し型（bridging）」と「結束型（bonding）」が区別される。橋渡し型の社会関係資本は外部資源との連携や情報伝播において優れ、結束型の社会関係資本は連帯や特定の範囲内での互酬性を高める効果がある。また、社会関係資本は、災害復興においては正負どちらの効果も果たしうるものとして知られている（Aldrich 2012）。このように社会関係資本には様々な意味合いが込められ定義の混乱は見受けられ一様でないものの、本稿では、「人々が何らかの行為を行うためにアクセスし活用する社会的ネットワークに埋め込まれた資源」（リン 2001＝2008: 32）という規範・信頼・ネットワークとは厳密に切り離された定義によって議論をすすめることとする。東日本大震災という社会問題は、被災地域を中心とした、これら4種類の資本ストックの毀損と再蓄積の過程として捉えることができる。

では毀損と再蓄積を生じさせる資源はなにであろうか。人、物、資金、情報など様々な資源が被災地を中心に流れ込み、また被災地外に流れ出していくが、極めて大きな影響を与えるものは人と資金のフローであろう。

人のフローは流出と流入に区分できる。流出のフローは主に被災地からの避難として生じる。全国の避難者は発災から約1年後の2012年3月時点で34万4,290人、2015年12月時点で18万2,000人が避難生活を送っており、地震や津波などに起因するのみならず、原発災害を併発したため、避難が長期化している。こと流出について焦点を当てるならば、2015年12月時点で福島県から4万3,497人、宮城県から6,533人、岩手県から1,496人が県外で避難生活を送っている²⁵。流入については災害対応や復旧・復興にかかわる事業に従事するものやボランティアとして生じる。災害対応に従事するものは明らかではないが、ボランティアについては第2章でも触れたように、2014年7月31日までで延べ138万1,700人²⁶にのぼるもの、災害ボランティアセンターを経由し活動した。他に災害ボランティアセンターを経由せずに活動したものも多数いると考えられる。

資金のフローは個人資産の逃避などの流出として把握すべきものもあるであろうが、こと東日本大震災への対応という観点でみるならば、基本的に流入として把握される。流入する資金の種別は2種に大別されるところをよい。1つは国や地方自治体といった政治・行政セクターが支出する「財政支出」である。もう1つは営利企業などの市場セクターの組織、サードセクターの組織、家計が寄付や助成金などとして支出する「贈与」である。

²⁵ 復興庁「避難者数の推移（平成27年12月25日）」。

²⁶ 全国社会福祉協議会「災害ボランティアセンターで受け付けたボランティア活動者数の推移（仮集計）」。

財政支出と贈与それぞれを、支出、流通、消費に区分しそれを担う主体について考えると、資金の流入フローの性質と各セクターの性質が明確になる。財政支出の原資は基本的に法や政治的な決定にもとづく税であるが、義援金や寄付などとして贈与が政治・行政セクターに流入し、それが原資となっている場合もある。財政支出は、政治・行政セクターにおいて各種事業を実施するために直接に消費される場合も多いが、市場セクター、サードセクター、家計のいずれにおいても流通・消費される。市場セクターが流通・消費主体となる代表的なものとして公共土木事業があげられる。ゼネコンに代表される営利企業が公共土木事業を受注し、サブコントラクターとなる営利企業に事業を分けて発注しつつ、道路、上下水道、河川堤防、海岸堤防、建築用地といった構築物を建設する。サードセクターが流通・消費主体となる代表的なものとして応急仮設住宅の見守りなどに代表される被災者の生活支援事業があげられる。サードセクターの組織の件費、再委託される専門的な事務などとして流通・消費される。家計が流通・消費主体となる代表的なものとして被災者生活再建支援法にもとづく支援金があげられる。家計はこれらの資金を住宅の修繕や購入、消費財の購入などにあて、生活を再建していく。

贈与は国内外から広くなされ、その支出主体は家計および市場セクターやサードセクターの企業である。多くの贈与は街頭やインターネットを通じて実施される義援金や寄付として、贈与の流通を専門的に実施する中間支援組織に流入することが多い。義援金や支援金を集める日本赤十字社、赤い羽根共同募金を実施する中央共同募金会、サードセクターの組織への助成を行う日本財団やジャパン・プラットフォームなどの民間財団などが中間支援組織の代表例である。市場セクターやサードセクターの企業は中間支援組織を通さずに直接に消費主体に贈与を支出する場合もある。市場セクターの企業からの贈与の支出先は政治・行政セクター、サードセクターおよび家計である。サードセクターの組織（企業）からの贈与の支出先は基本的にサードセクターおよび家計である。

このように資金流入のフローを明確にすると、東日本大震災という社会問題の解決に参加する各セクターの性格も明瞭になる。被災した家計は自らの所得に加え、贈与や財政支出を活用しつつ、自らの生活を再建させていくこととなる。これは被災者の生活再建として把握されるであろう。市場セクターは贈与の支出者と財政支出の流通・消費者として参加する。政治・行政セクターは法や政治的決定にもとづく財政支出の支出者や流通・消費者として大きな役割を果たす。政治・行政セクターは代議制民主主義上、最も正統な社会問題の解決者であることになる。それは同時に解決を法や政治的決定により義務付けられているということでもある。過去の大規模自然災害からの復興は政治・行政セクターの財政支出の歴史としてまとめられることも多い²⁷。サードセクターは、こと被災地においては財政支出や贈与の流通・消費者として役割を果たす。財政支出や贈与を構造的に混合させることが可能であり、欧州のサードセクターに対する指摘（藤井 2013）と同様、ハイブリッド性をもつこととなる。ただし、サードセクターには社会問題解決にかかわる代議制民主主義上の正統性や義務は基本的にない。極論すれば社会問題の解決をしても、しなくてもよい。つまりは東日本大震災への対応に参加するサードセクターの組織は自発的に社会問題の解決に取り組んでいることになる。

²⁷ 阪神・淡路大震災復興誌の概要な部分は行政の災害対応の記録である。なお阪神・淡路大震災復興誌は、下記の資料を含み全 10 巻からなる。兵庫県・財団法人 21 世紀ひょうご創造協会（1997）。

資源のフローとして人と資金を検討してきた。当然、短期的には救援物資などの物の流れも無視できないが、あくまでも緊急対応として人命をつなぐために消費されることが主であり、4種の資本の毀損と再蓄積の過程には影響が少ないと考えられる。また、土木構造物などを建造していくために市場で購買される物については、資金の消費の結果と捉えればよいであろう。また情報のフローも多量に生じており、社会問題としての東日本大震災の解決に大きく影響していると推察されるものの、人やメディアを媒介し流入・流出するため把握は容易ではない。

以上、検討してきたように、東日本大震災という社会問題は、政治・行政セクター、市場セクター、サードセクター、家計が、人の流出入や財政支出と贈与という資金流入という資源のフローを通じ、被災地域に蓄積されていた物的資本、金融資本、人的資本、社会関係資本の4種類の資本ストックの毀損と再蓄積の過程として捉えることができる。

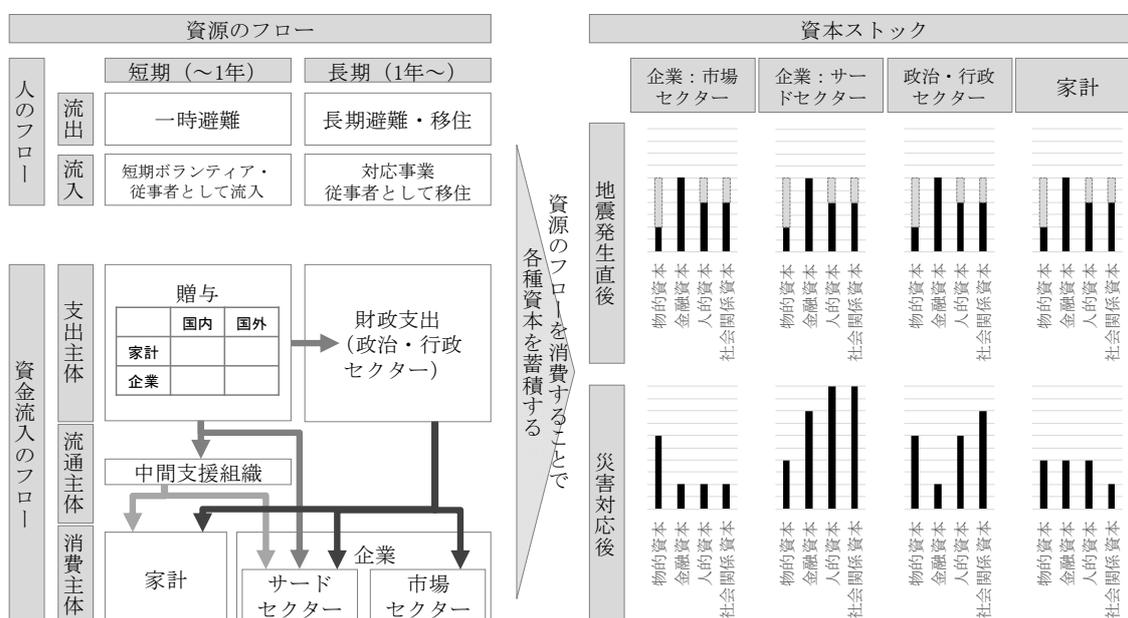


図 2 東日本大震災という社会問題の基本的な構図
注：各資本の増減量はイメージ。

2) 東日本大震災の被害・対応の概観

では、上述した基本構図にもとづき、東日本大震災の被害と対応、言い換えれば、資本ストックの毀損と資源の流出入のフローの全体像を確認したい。

なお、本節で使用する地図は、以下の資料より作成している。

- ①「平成 22 年国勢調査」
- ②「平成 27 年国勢調査人口速報集計」
- ③消防庁災害対策本部（2014）「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 149 報）」
- ④復興庁・内閣府（防災担当）・消防庁（2015）「東日本大震災における震災関連死の死者数（平成 27 年 9 月 30 日現在調査結果）」

- ⑤国土地理院（2011）「津波による浸水範囲の面積（概略値）について（第5報）」
- ⑥農林水産省大臣官房統計部・農村振興局（2012）「東日本大震災に伴う被災農地の復旧完了面積（平成24年3月11日現在）」
- ⑦復興庁（2014）「面整備事業による民間住宅等用宅地および災害公営住宅の供給時期・戸数」
- ⑧総務省「地方財政状況調査関係資料」のうち、2011～2013年度（平成23～25年度）の歳入状況、性質別歳出の状況、目的別歳出の状況に関する東日本大震災分の個票データ

(1)東日本大震災前の社会状況

東北地方は高齢化が進んでいる。平成22年度国勢調査にもとづけば、被災3県の127の市町村のうち104市町村で、65歳以上人口の割合である高齢化率が全国平均である23%を上回っている。そのうちの53市町村は3割を超えている（図3）。津波被害を受けることになる沿岸市町村だけ見ても同様に深刻で、35市町村のうち29市町村で高齢化率が全国平均を上回っており、うち16市町村は3割を超えている。

地域の産業についても特色があるが、概観を述べれば、第一次産業従事者比率は全般に高く、工業が盛んな内陸部、サービス業が盛んな都市部に分かれている（図4、図5、図6）。農林水産業などで働く人の比率である第一次産業従事者比率は、沿岸部では岩手県住田町、普代村、宮城県南三陸町などで高く、岩手県盛岡市、宮城県仙台市周辺、福島県郡山市、いわき市などで低い。工業などで働く人の割合である第二次産業従事者比率は岩手県北上市、大槌町、宮城県南、福島県中通りが高い。サービス業などで働く第三次産業従事者比率は岩手県盛岡市周辺、宮城県仙台市周辺、福島県福島市、郡山市、いわき市などで高くなっている。

都市部や工業が盛んな自治体は昼間人口が多く、その周囲部は昼間人口が少なく、ベッドタウン化しているものの、宮城県仙台市の昼夜間人口比率で107%であり、東京都区部の130%などと比べると、雇用の場を中心とした都市機能の集中とベッドタウン化は穏やかである（図7）。

外国籍住民の割合が全国平均の1.3%を超える自治体は被災3県の104市町村のうちわずか2市町村で、人口構成上、国際化していない地域である（図8）。

平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震を原因とした津波被害、地震被害、原発災害が、このような地域を襲うことになる。

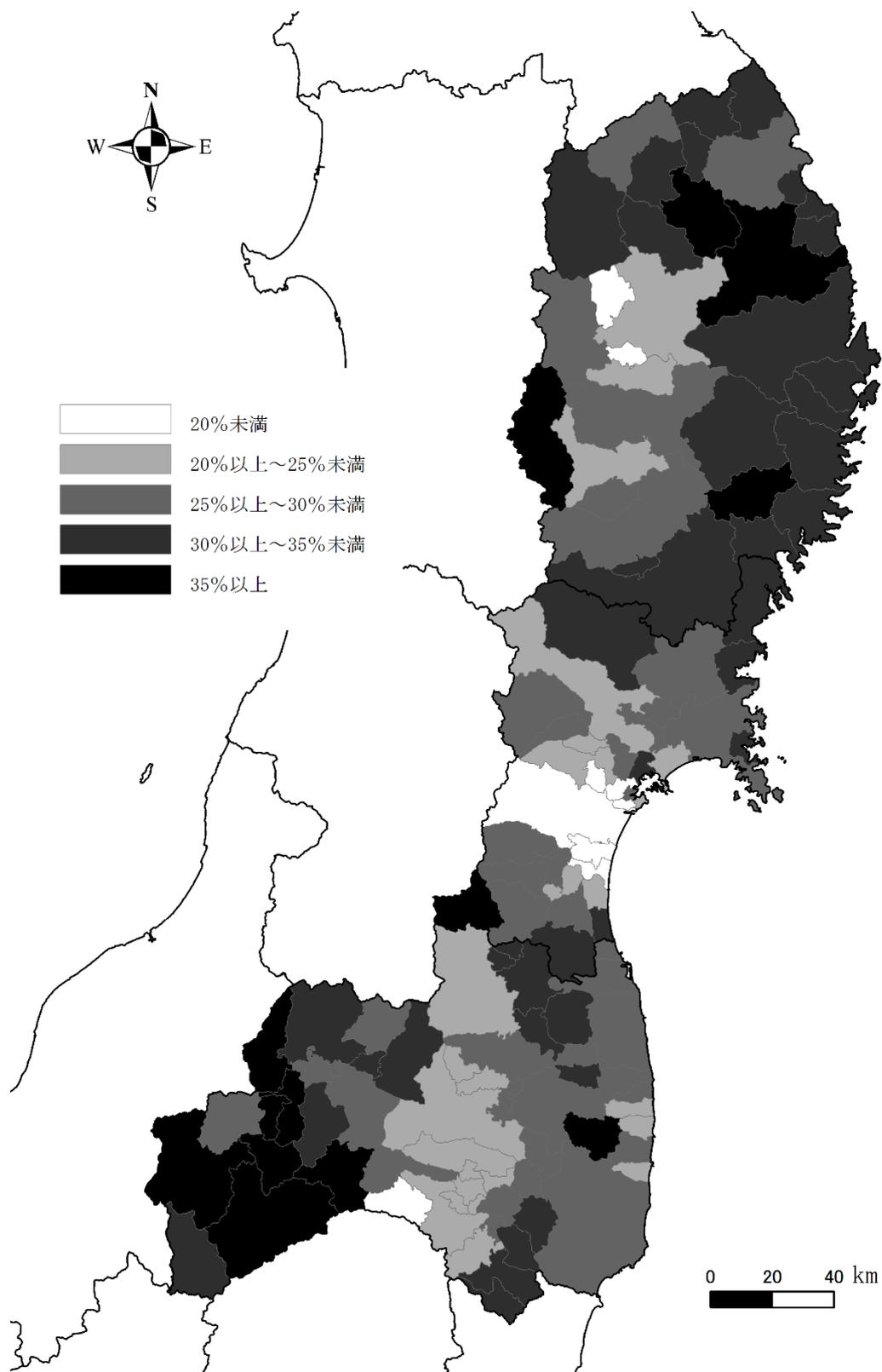


図 3 被災 3 県の高齢化率 (2010 年)

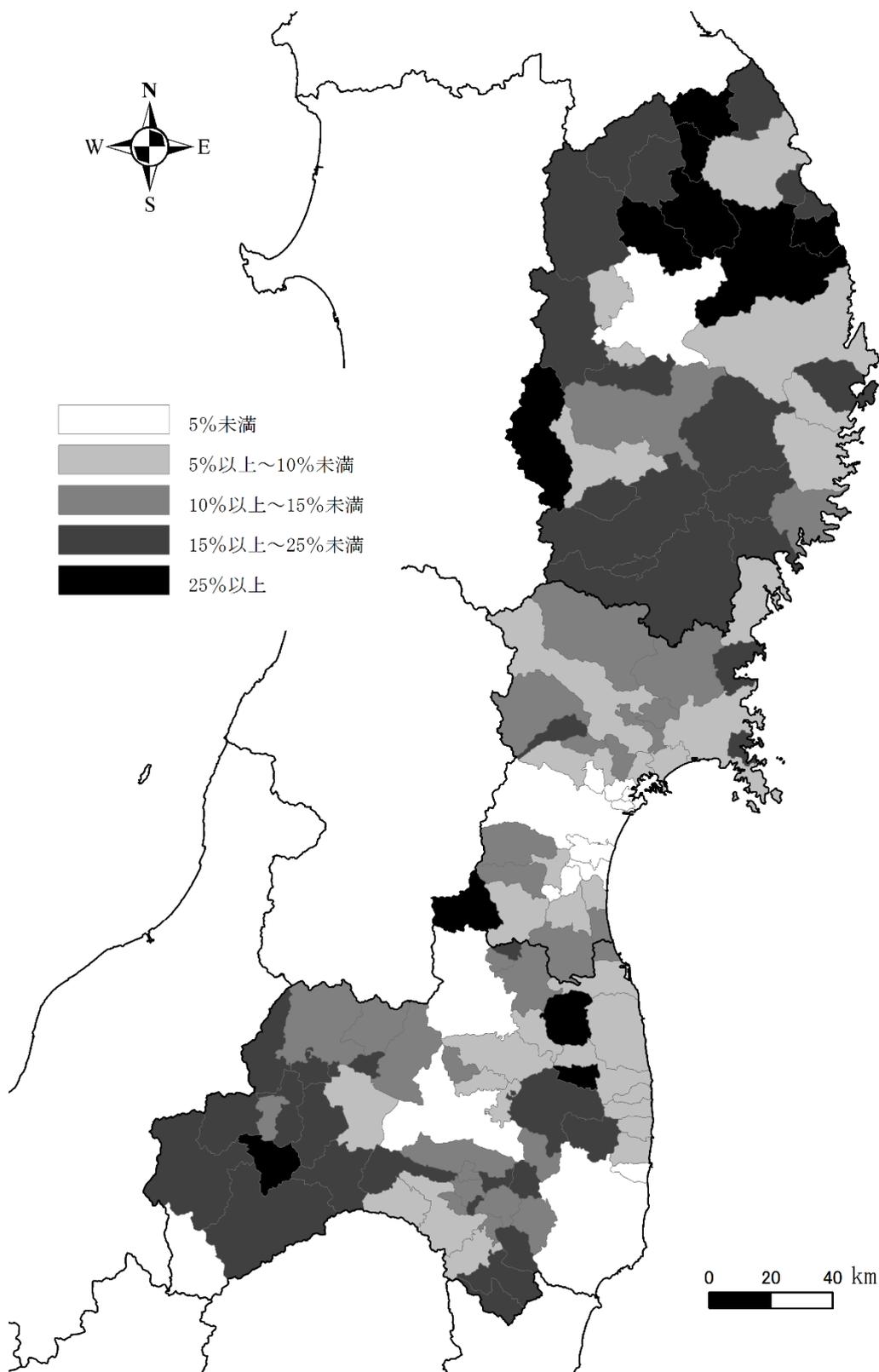


図 4 被災 3 県の 15 歳以上従業者に占める第一次産業従業者比率（2010 年）

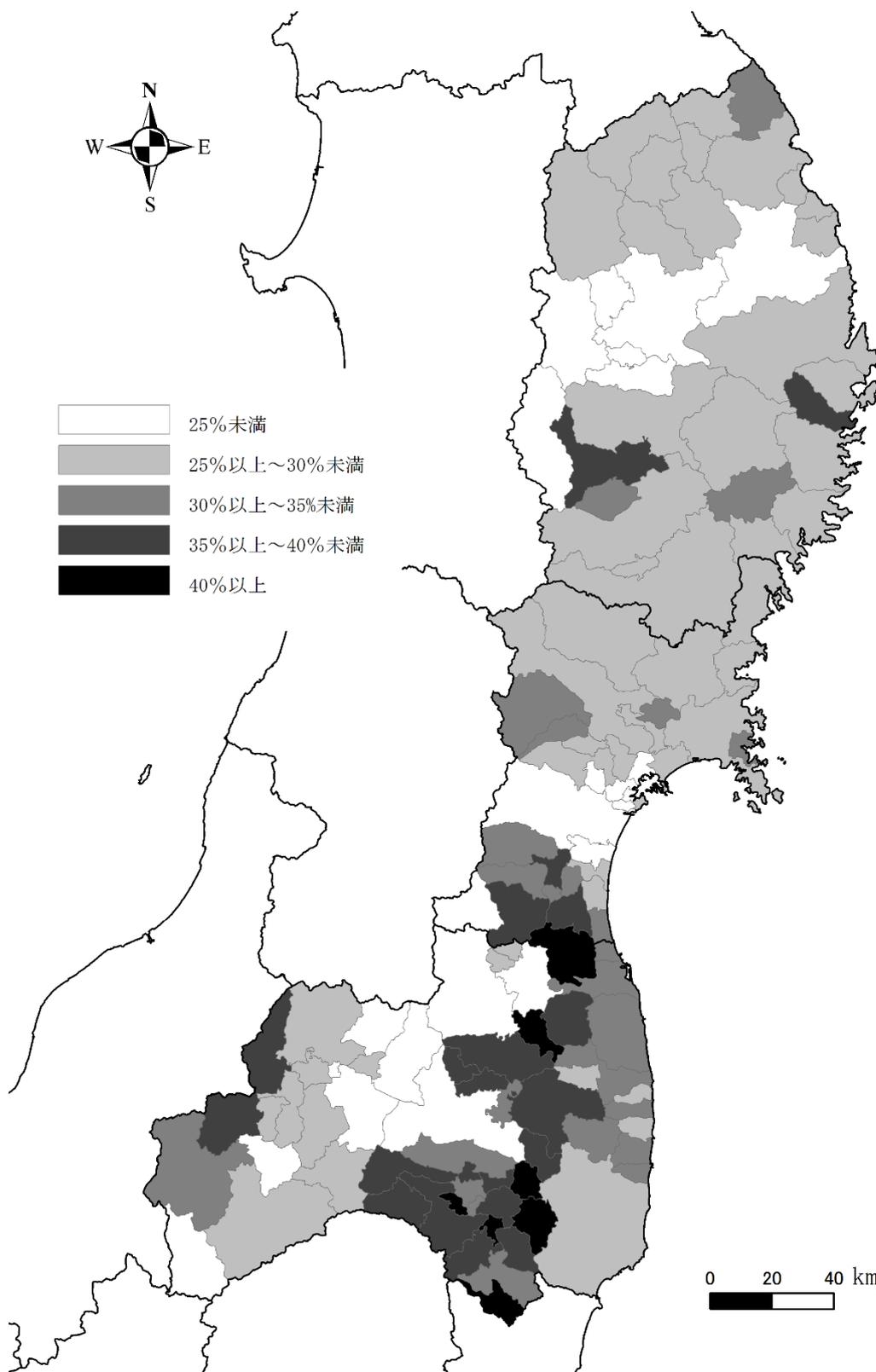


図 5 被災 3 県の 15 歳以上従業者に占める第二次産業従業者比率 (2010 年)

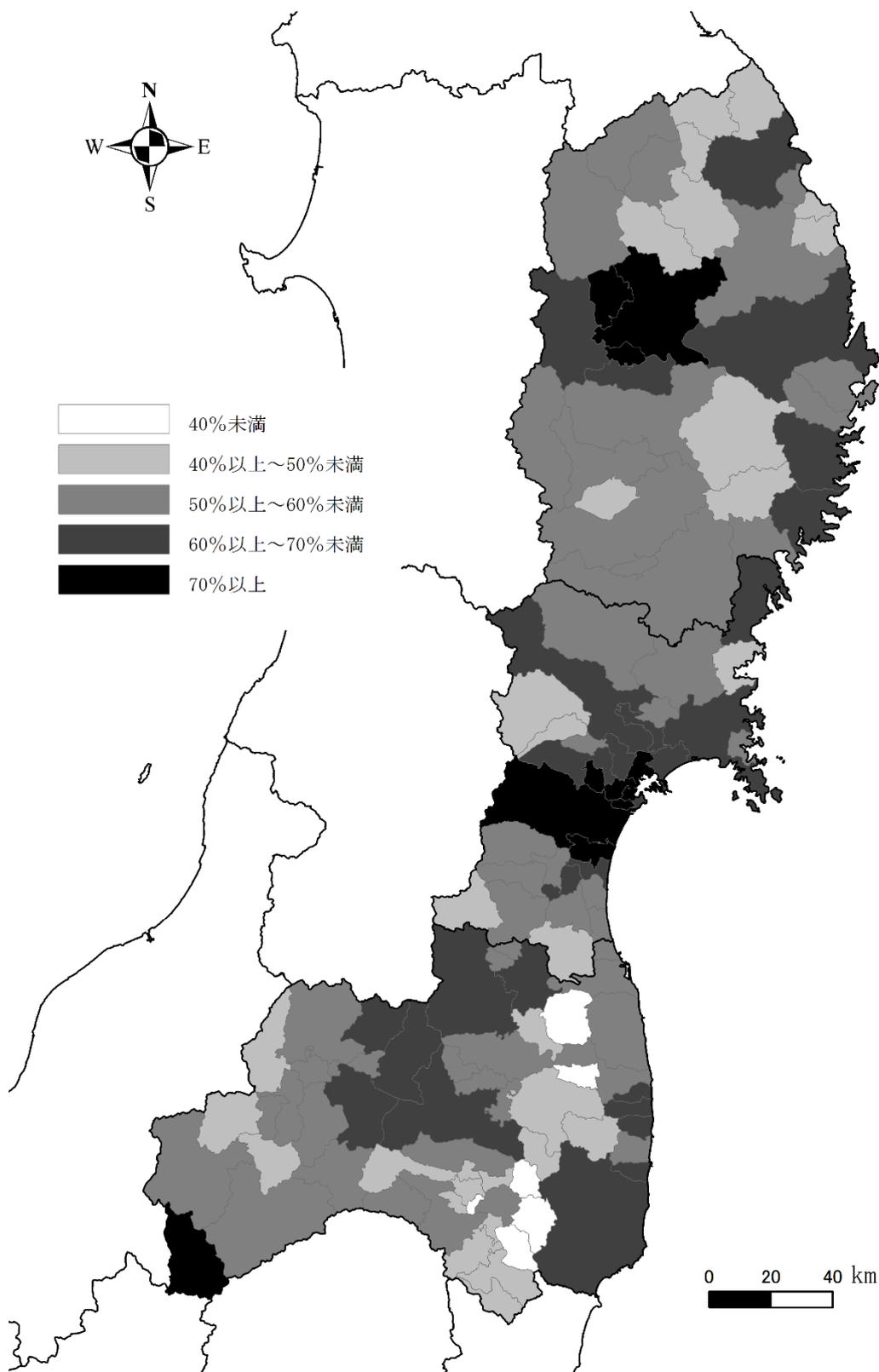


図 6 被災 3 県の 15 歳以上従業者に占める第三次産業従業者比率 (2010 年)

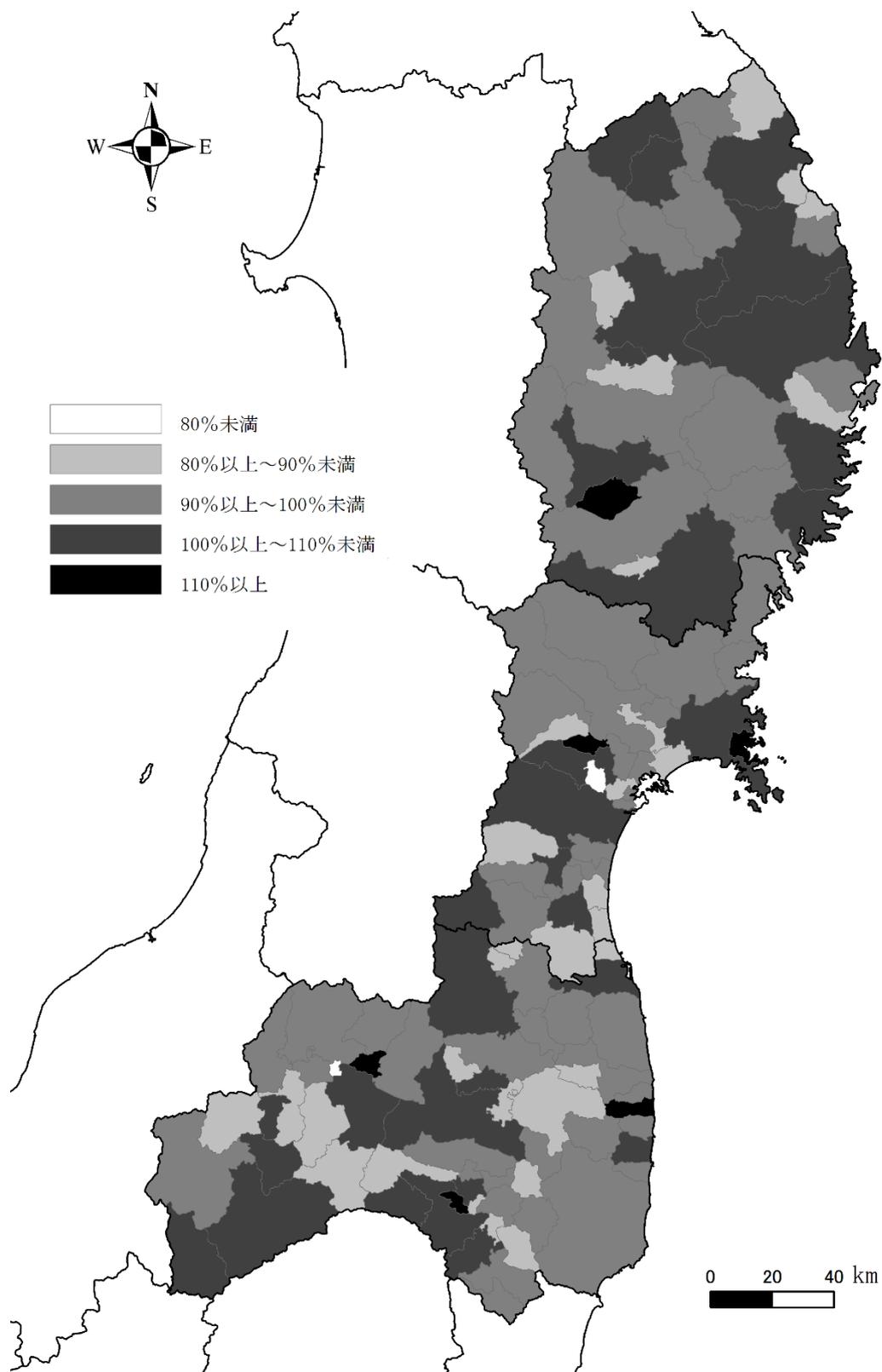


図 7 被災 3 県の昼夜間人口比率（昼間人口／夜間人口、2010 年）

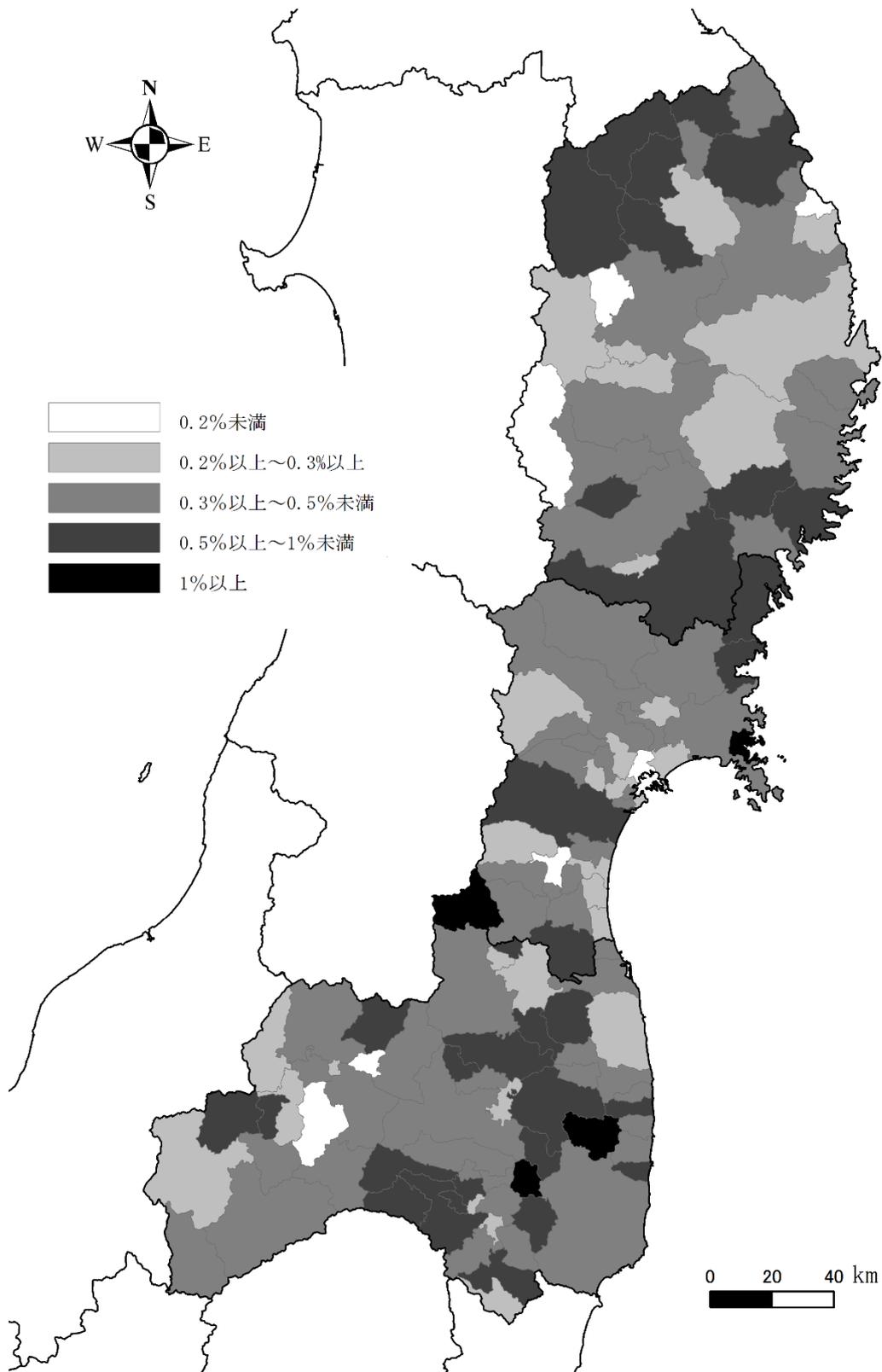


図 8 被災 3 県の外国籍住民の割合 (2010 年)

(2)津波・地震・原発災害による資本ストックの毀損

2011年3月11日14時46分頃、平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震が発生した。この地震は三陸沖の宮城県牡鹿半島の東南東130km付近で、深さ約24kmを震源とする日本国内観測史上最大規模の地震であった(内閣府2012a)。

地震発生から30~50分後に東日本の太平洋沿岸に観測史上最大級の巨大な津波が押し寄せた。地震に伴って発生した津波は青森県から千葉県にかけての太平洋沿岸地域を遅い、多くの市町村に壊滅的な被害をもたらした(図9)。浸水面積は561平方キロメートルに達し(国土地理院2011)、東京都区部の面積である約622平方キロメートルに匹敵する。津波の高さである浸水高は岩手県北部宮城県牡鹿半島までの三陸海岸では10~15メートル程度で、仙台湾岸で高いところで8~9メートル前後となっている。津波が陸地を駆け上がった高さである遡上高は、岩手県大船渡市綾里湾で日本の観測史上最大の40.1メートルであり、その規模の大きさがわかる(岩手県2013)。

揺れによる被害の規模が大きかった仙台市では、宅地造成時の耐震性確保のための技術基準が確立されていなかった昭和30年代から昭和40年代にかけて造成された丘陵地区等を中心として、大規模な宅地被害が生じた。仙台市だけでも新潟県中越地震全体の被害件数を上回る5,000件以上の地すべりや地割れ、造成法面・擁壁等の損壊などの被害が発生した(仙台市復興事業局震災復興室2013)。

また、福島県においては、平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震をきっかけとして、福島第1および第2原子力発電所の事故が発生した。発電所から半径2km、3km、10km、20kmに避難等の指示、更には20~30kmに屋内退避と時を迫うごとに避難範囲が拡大していった。これにより平成23年9月22日時点で、自主避難も含め約15万人が避難生活を送っていた。そのうち福島県外への避難は約5.7万人、避難指示がでていない地区からの避難である自主避難者は約5万人であった(福島県土木部2012)。

住家被害は全壊約12万7,000棟、半壊約27万3,000棟、一部損壊76万6,000棟におよび(消防庁災害対策本部2014)、沿岸部、特に多くの住家が存在した宮城県石巻市、仙台市などで大きな被害があった(図10、図11)。

浸水に伴う農地被害も深刻で、宮城県石巻市以南、福島県南相馬市にかけての平野部で大きな被害をもたらした(図12)。

上述した資本ストック被害額は16.9兆円と試算されている(内閣府政策統括官2011:61)。

人的な被害も甚大であった。死者は18,958人、行方不明は2,655人と激甚であった。負傷者は6,219人と死者に比して少なく、津波に飲まれるかどうかで生死が決まり、負傷者が比較的少ないという状況が覆っていたことがわかる(消防庁災害対策本部2014)。死者・行方不明者の2010年国勢調査人口比は宮城県女川町で8.6%、岩手県大槌町で8.4%、陸前高田市で7.8%と、三陸海岸沿岸市町村を中心に極めて高い(図13、図14)。

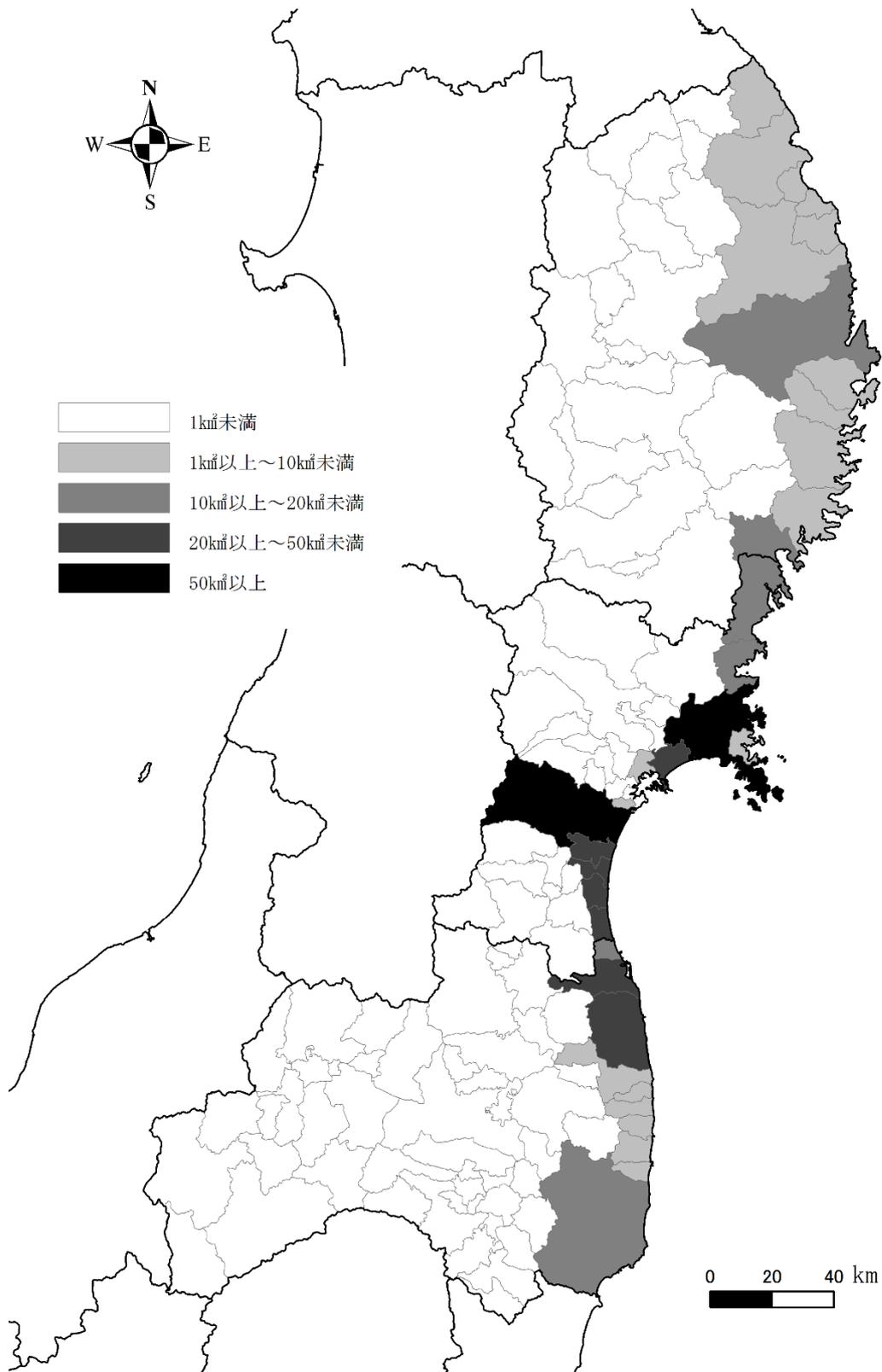


図 9 被災 3 県の浸水面積

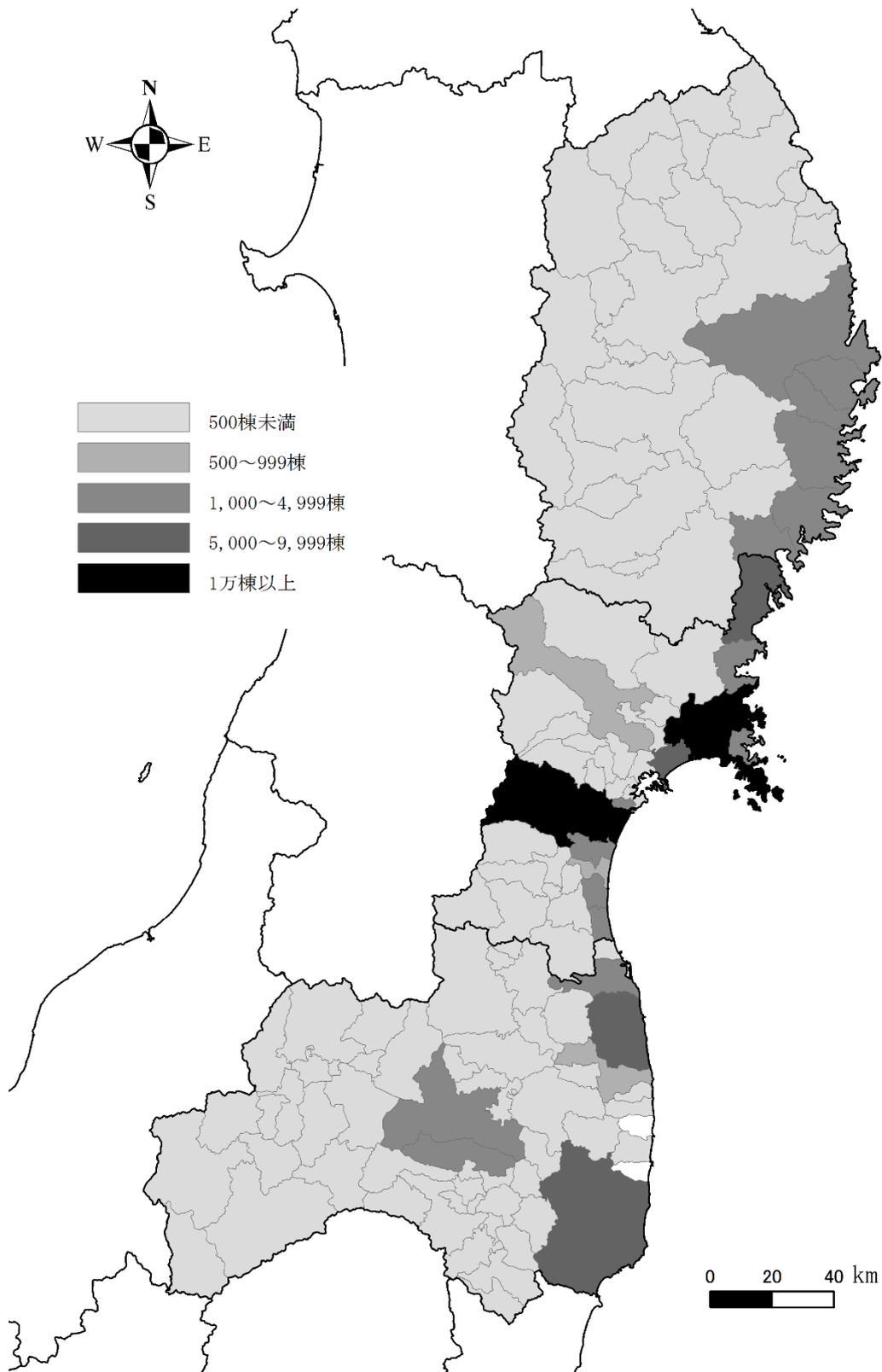


図 10 被災 3 県の全壊住家棟数

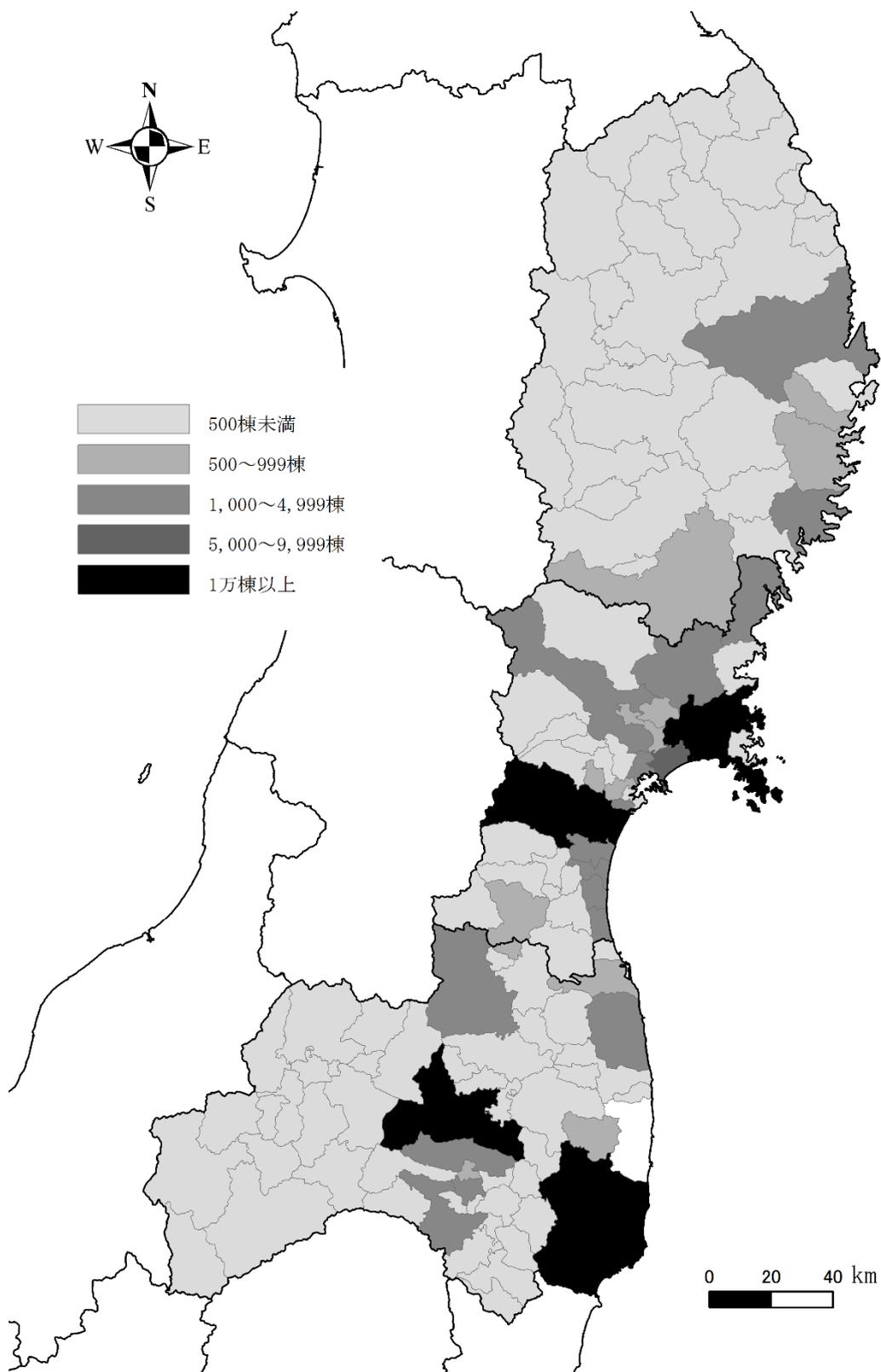


図 11 被災 3 県の半壊住家棟数

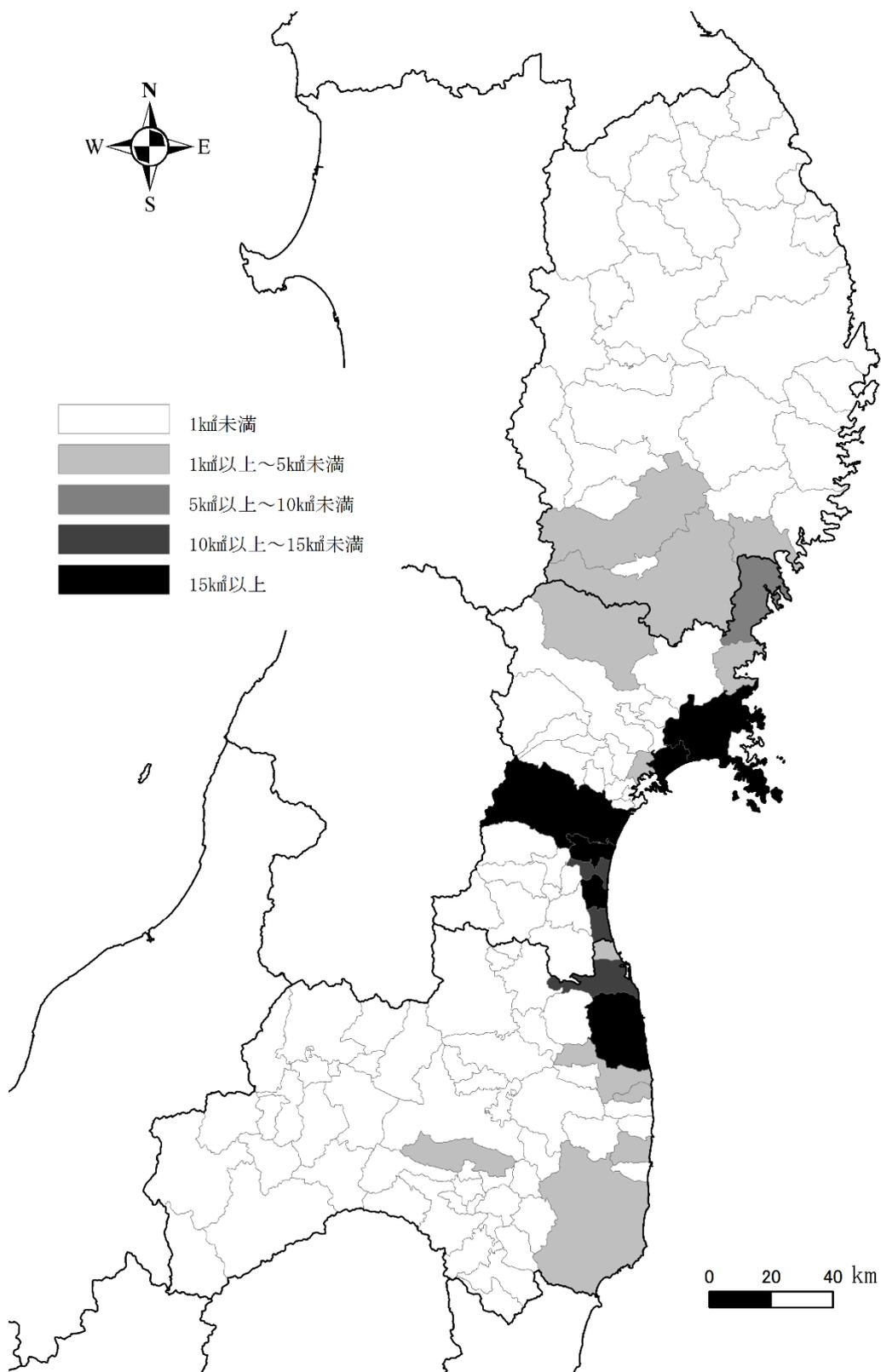


図 12 被災 3 県の浸水農地面積

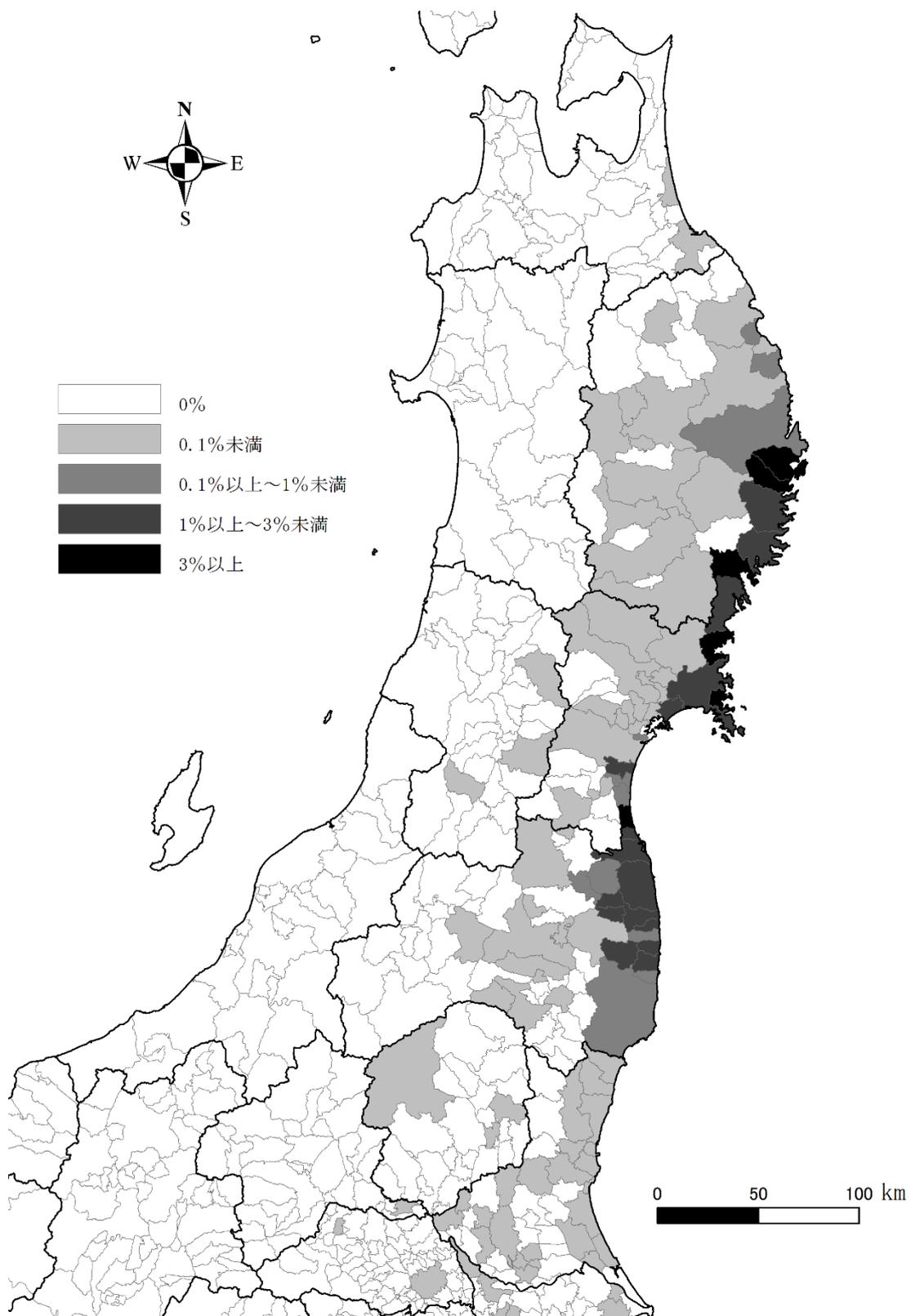


図 13 死者・行方不明者数の 2010 年国勢調査人口比（震災関連死含む）

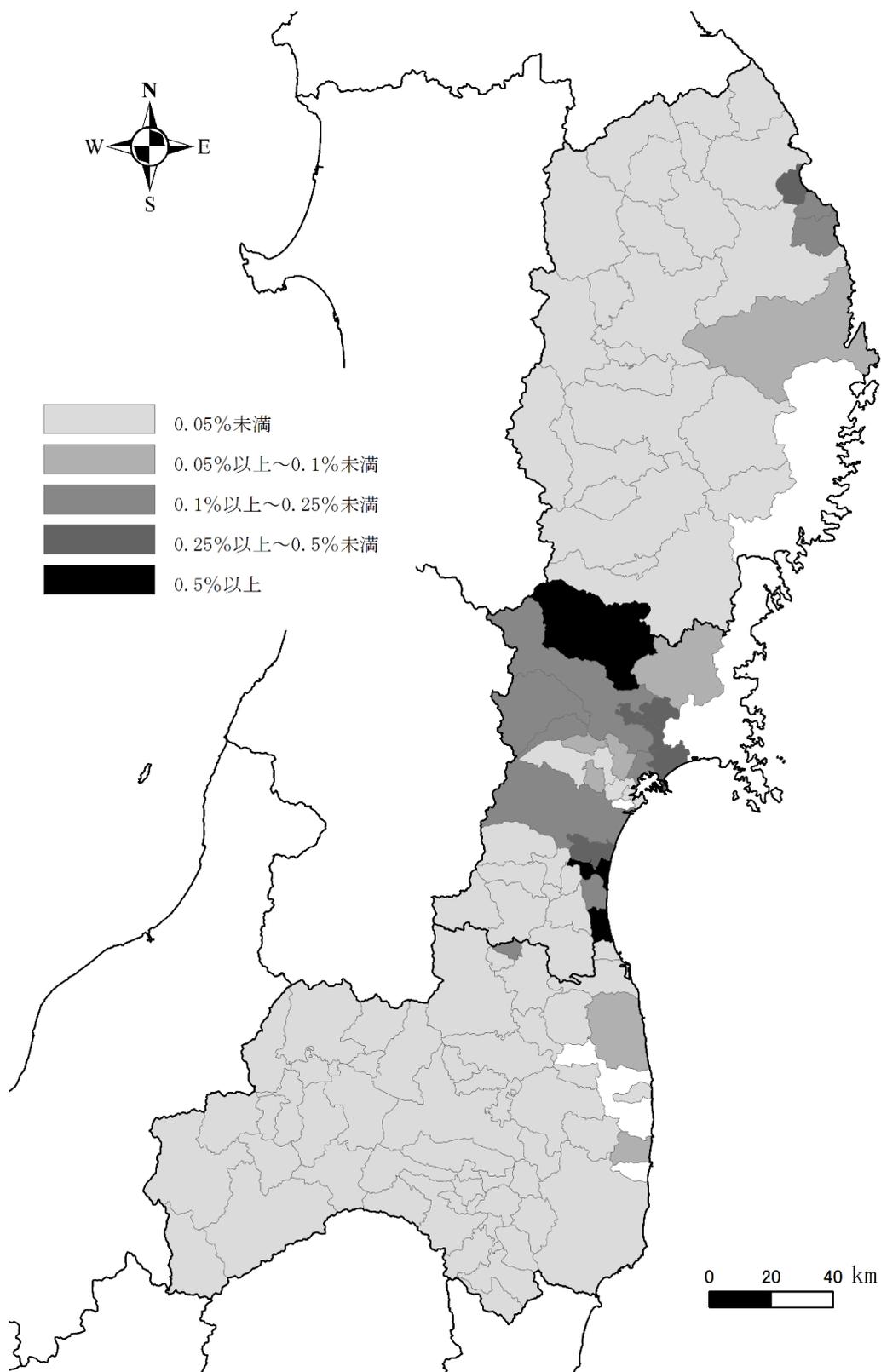


図 14 被災 3 県の負傷者数の 2010 年国勢調査人口比
注：白抜きはデータ無し。

(3)復興の枠組みの形成と復興計画の策定

上述したように、東日本大震災という社会問題の、代議制民主主義上、最も正統な解決者は、解決を法や政治的決定により義務付けられている政治・行政セクターである。政治・行政セクターを中心に、東日本大震災という社会問題の解決がどのように目指されたかを概観しておきたい。

東日本大震災からの復興にまつわる国の主な出来事と復興計画の策定状況を図 15 に示す。東日本大震災の復興の基本事項を定める「東日本大震災復興基本法」が 2011 年 6 月に定まり、それを受け、東日本大震災からの復興のグランドプランである「東日本大震災からの復興の基本方針」が 2011 年 7 月に策定される²⁸。その後、国の復興財政の 5 年間の枠組みである 19 兆円フレームが提示され、次に自治体にとっては財政負担無しで活用可能な事業である、復興交付金基幹事業 40 メニューがハード整備を中心に提示された。この時点、つまりは、2011 年 10 月に国費拠出の大枠が固まったと言えるであろう。

これらの動きを受け、2011 年 12 月が自治体の復興計画の策定ピークとなる。復興交付金基幹事業 40 メニューの提示前にも復興計画の策定をしている自治体が見られるものの、比較的被害規模の小さい自治体が並ぶ。多くの自治体は財政的に豊かではなく、どのように国費を活用できるかは、復興計画策定の道しるべになる部分があったと推察できる。

原発被害が大きかった福島県においては、福島復興再生特別措置法が成立した 2012 年 3 月前後に多くの自治体で復興計画が策定されていく。

次に復興計画をもとに執行される財政支出はどの程度であるのかを確認したい。行政には国・都道府県・市町村と主体が様々いるが、上述した 19 兆円フレーム（2012 年 12 月に民主党政権から自民政権へと代わり、25 兆円規模まで予算が膨らむことになる）は、あくまで東日本大震災復興特別会計に計上された国が拠出する財政支出の枠組みである。しかし、多くの事業を執行するのは自治体であり、全ての復興に関連する事業が、東日本大震災復興特別会計に計上された財政支出の枠組みの予算のみを用いて執行されているわけではない。例えば自治体の一般財源として扱われる予算を用いて事業を執行していることがある。ただし、一般財源であるからといって、必ずしも地方税に代表される自治体の独自歳入であるわけではなく、交付税として国から措置されている場合がある。

実際に財政支出を把握するにあたり、東日本大震災の財政支出にかかわる決算の公表には主として 2 つのルートがあることを確認しておきたい。1 つは財務省や復興庁などの国の東日本大震災復興にかかわる会計（平成 23 年度は補正予算、平成 24 年度以降は東日本大震災復興特別会計）の決算である。この決算には国が直轄で実施した事業等の支出が計上されているほか、交付金、補助金、交付税などとして地方自治体に移転された支出も含まれる。もう 1 つのルートが地方自治体の会計の決算やその取りまとめである総務省が公表する地方財政状況調査関係資料等で公表される決算である。この決算は国が直轄で実施した事業等の支出は含まれないものの、国の東日本大震災復興にかかわる会計のうち地方自治体に移転された支出や、一部の一般財源の支出が含まれる。一般財源には交付税の支出

²⁸ 2016 年 3 月 11 日に 2016 年度以降のグランドプランとして「「復興・創生期間」における東日本大震災からの復興の基本方針」が策定された。

などが計上されているため、上述したように必ずしも地方自治体が独自に調達する自主財源ではない。

東日本大震災復興財政の総体を捉えるためにはこの2つのルートの決算をかぶりなく足し合わせる作業が必要となる。財政支出は基本的には国と地方公共団体において行われることを考えれば、国が直轄で実施した事業等の支出（国直轄の歳出と呼ぶ）を地方自治体の決算の支出に足し合わせれば東日本大震災復興財政の総体を捉えることが可能である。まずは国直轄の歳出の計算結果を表1に示す。2011～2013年度（平成23～25年度）の国直轄の歳出は7兆699億円であった。

では、東日本大震災の財政支出の総体はどの程度の額となるのであろうか（表2）。2011～2013年度の地方公共団体の東日本大震災にかかわる歳出の合計は14兆563億円であり、東日本大震災の財政支出の総体は21兆1,262億円となる。

国は集中復興期間を2015年度までの5年間、復興・創生期間として2016～2020年度の5年間、復興期間として計10年間を考えているが、その間にどの程度の財政支出が想定できるであろうか。さまざまな推計方法があると考えられるが、ここでは国の東日本大震災復興にかかわる会計に計上される財源に着目し推計してみたい。この財源の枠組みは公式に「復興財源フレーム」と呼ばれているが、2011～2013年度の東日本大震災の財政支出の総体のうち復興財源フレーム分は16兆6102億円であり、78.6%を占める。この比率を「復興財源フレーム比率」と呼ぶこととし、復興庁（2015）の5年間、10年間の復興の事業規模の推定にもとづき、復興財源フレーム比率を一定として推計した。結果は集中復興期間を2015年度までの5年間で32.4兆円、2020年度までの10年間で40.7兆円であった。

少なくとも、3年間で21兆円が拠出済みで、10年で40兆円程度を拠出すると考えられる財政支出をどのように評価すべきであろうか。国の一般会計税収は2000～2015年度の年度平均は45.5兆円であり²⁹、復興にかかわる財政支出は2011～2013年度の財政支出は、年度あたり一般会計税収の15%程度を拠出していることになり、2020年までの10年間で年度あたり一般会計税収の9%程度を拠出することが予想される。これは極めて巨額な財政支出と考えてよいであろう。

資本ストック被害額は16.9兆円であることを述べたが、それに対して財政支出を40兆円程度拠出することが予想されることになる。災害の性質が異なるので一概には言えないものの、過去の災害に比較して極めて大規模なものであると考えてよい。1995年の阪神・淡路大震災においては資本ストック被害額9.6～9.9兆円（内閣府2013）に対して、16.3兆円の財政支出が行われているおり（兵庫県2009:206-207）³⁰、財政支出は資本ストック被害額の約1.6倍なされている。上記推計にもとづけば東日本大震災では約2.4倍となる。復興財源フレームの一定割合が震災以前から存在する災害法制によらず、震災後にできた東日本大震災復興基本法や東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律（東日本大震災財特法）を根拠として予算計上されていること、つまりは、時の政権の政治判断によって予算計上されていることをどう評価すべきかは、今後の大規模災害に備えにとって重要な事項であろう。

²⁹ 財務省「一般会計税収の推移」。

³⁰ なお高寄（2014）によれば、国の財政支援の比率は阪神・淡路大震災に比較し東日本大震災のほうが圧倒的に大きい。

では、地域においてどのように財政支出がなされているかを市町村の 2011～2013 年度の東日本大震災分の歳出合計からみる（図 16）。浸水面積や住宅の損壊が大きかった宮城県石巻市、仙台市や、被害が激甚であった岩手県陸前高田市、宮城県気仙沼市、東松島市での財政支出が大きい。福島県においては原発災害で警戒区域となった富岡町、大熊町、双葉町などでは、ハードにまつわる復旧事業を行えないため、財政支出は小さく、避難区域外の沿岸自治体であるいわき市では大きくなっている。

これらの財政支出の結果、毀損した住宅ストックを補うための恒久住宅が建設されていくこととなる。被災 3 県の民間住宅用地計画戸数をみると、岩手県大槌町、釜石市、陸前高田市、宮城県気仙沼市、宮城県石巻市、女川町、福島県いわき市などで多い（図 17）。また、同様に災害公営住宅計画戸数をみると岩手県釜石市、陸前高田市、宮城県石巻市、仙台市、福島県南相馬市、いわき市などで多い（図 18）。こういった激甚な被害を受けた地域で住宅ストックや、その建設を可能とさせる道路・堤防・上下水道の復旧・新設、土地の新規造成や嵩上げなどのインフラストラクチャーへの支出が行われた。また、東日本大震災を受け、緊急的に災害に備えるため、緊急防災・減災事業として多くの国費を充てながら、防災に資するインフラ整備を全国ですすめていった（図 19）。被災地域を中心として行政の金融資本を消耗しつつ、地域としての物的資本を蓄積させていったわけである。

行政としての金融資本を消耗し実施したことは、物的資本の蓄積に限られるわけではない。人的資本を維持する、つまり、生存した被災者の命をつなぎ、家計を再生させていくための事業も行われた。多くの被災地域で応急仮設住宅の見守りや緊急雇用創出事業を利用した雇用創出（小野ら 2014; 永松 2016）が行われた。第 6 章でみるように、生活再建をより具体的に支援するため、一部の自治体では就労支援事業を行うこともあった。しかし、それでもつなぎとめることができない命もあった。震災関連死者数³¹の 2010 年国勢調査調査人口比をみると（図 20）、津波被害をうけた沿岸市町村で総じて高く、原発被害を受けた市町村でさらに高い傾向にある。特に福島県浪江町、葛尾村、双葉町、大熊町、川内村、富岡町、楡葉町は 1%を超えており、100 人に 1 人以上が長期に及ぶ避難生活のなかで命を落とす凄惨な状況となっている。

また、復旧・復興に資する事業が長期にわたり、場合によっては住み慣れた土地を離れて避難生活を送るために、東日本大震災がなくても人口減少傾向であった被災 3 県において、急激な人口減少が生じている（図 21）。増加しているのは岩手県盛岡市近郊の滝沢市、矢巾町、北上市、宮城県の仙台都市圏、福島県福島市、相馬市、郡山市近郊の大玉村・三春町、いわき市、西郷村と、都市部かその近郊が中心であり、あとは軒並み人口減少している。原発災害で警戒区域などの避難区域となった市町村は居住を制限されているため 7 割以上の人口が減少した地域が多い。また、宮城県南三陸町、女川町、山元町は原発災害の影響は少ないものの、1/4 以上の人口が減少した。震災関連死者を含む死者・行方不明者に加え人口流出により、多くの被災地域において多くの人的資本がなくなった。

以上、被災地域を中心に、東日本大震災という社会問題の基本的な構図と被害・対応の概観を検討してきた。家計が自らの生活再建を成すことに加え、代議制民主主義上、最も

³¹ 復興庁・内閣府（防災担当）・消防庁・厚生労働省（2012）によれば、「震災関連死の死者」とは、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、当該災害弔慰金の支給対象となった方」と定義される。

正統な社会問題の解決者である政治・行政セクターの動きのイメージはつかむことができたと考える。

次章以降は、このような枠組みを前提として、東日本大震災という社会問題に対してサードセクターがどのように対応したのかを把握することとする。上述したように、サードセクターには社会問題解決にかかわる代議制民主主義上の正統性や義務は基本的にない。市民的自発性にもとづきどのような対応を見せたのかに着目していく。

表 1 東日本大震災復興に関する国直轄の歳出（億円）

	平成23年度	平成24年度	平成25年度	3年度合計
東日本大震災復興にかかわる予算額	149,243	47,849	43,840	—
支出済額(A)	90,513	31,522	44,067	166,102
翌年度繰越額	47,695	16,327	23,636	—
不用額	11,034	1,857	—	—
地方への財政移転(B)	34,982	36,018	24,403	95,403
震災復興特別交付税	8,134	7,645	5,071	20,850
国庫支出金	26,848	28,373	19,332	74,553
国直轄の歳出合計(A-B)	55,531	-4,496	19,664	70,699

注：平成 23 年度は 1～3 次補正予算の決算額、平成 24・25 年度は東日本大震災復興特別会計の決算額。

資料：財務省（2012）「23 年度決算の説明 第 2 一般会計（参考）東日本大震災復旧・復興関係経費 p289」、復興庁（2013）「平成 24 年度東日本大震災復興特別会計決算に関する情報」、復興庁（2014）「平成 25 年度東日本大震災復興特別会計決算に関する情報」より筆者作成。

表 2 平成 23～25 年度の東日本大震災に関する財政支出と簡易な将来推計（兆円）

	平成23～25 年度合計	復興財源フレーム 比率から想定される 5年間分合計	復興財源フレーム 比率から想定される 10年間分合計
政府の財政支出合計(A)	21.1	32.4	40.7
地方公共団体歳出合計	14.1	—	—
国直轄の歳出合計	7.1	—	—
うち復興財源フレーム分 (25兆円フレーム分、B)	16.6	25.5	32.0
復興財源フレーム比率(B/A)	78.6%	78.6%	78.6%

注：東日本大震災震災復興特別会計に計上される財源である復興財源フレーム分の財政支出合計に占める割合を一定と考え将来推計を行っている。

資料：総務省「地方公共団体普通会計決算の概要」（平成 23～25 年度）、財務省（2012）「23 年度決算の説明 第 2 一般会計（参考）東日本大震災復旧・復興関係経費 p289」、復興庁（2013）「平成 24 年度東日本大震災復興特別会計決算に関する情報」、復興庁（2014）「平成 25 年度東日本大震災復興特別会計決算に関する情報」、復興庁（2015）「平成 28 年度以降 5 年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）」

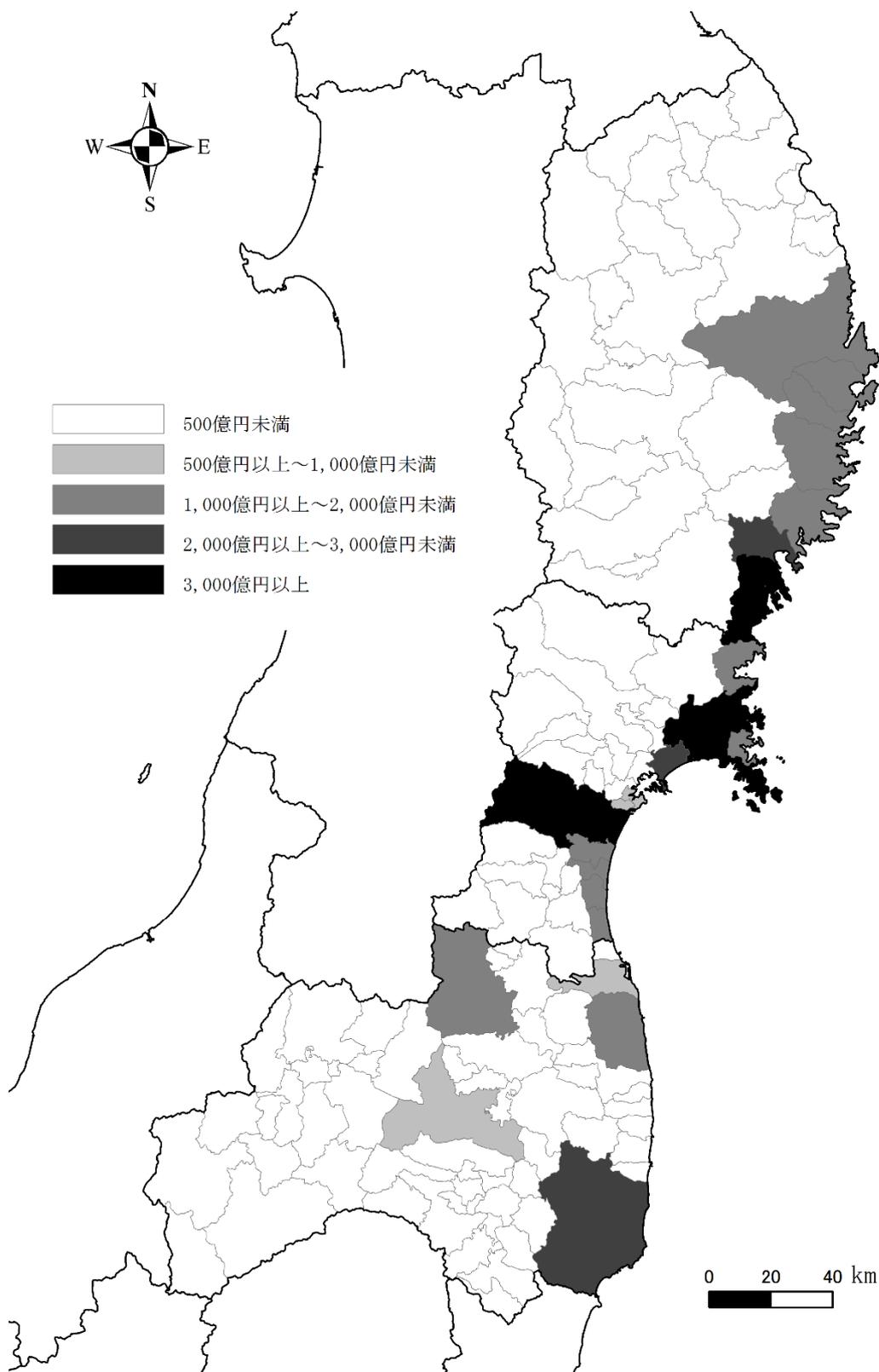


図 16 被災 3 県の基礎自治体の復旧・復興事業の歳出合計（2011～2013 年度）

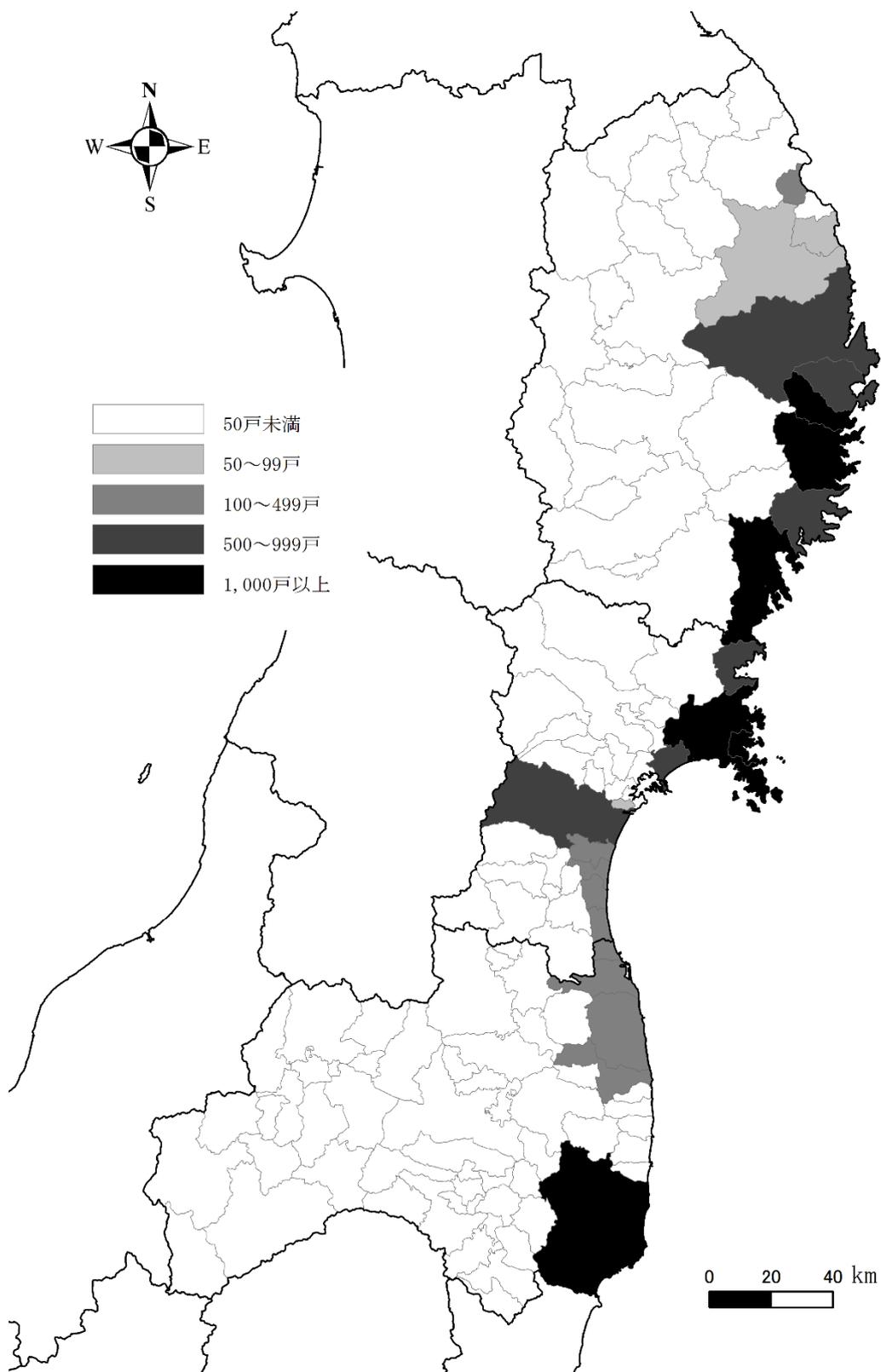


図 17 被災 3 県の民間住宅用宅地計画戸数

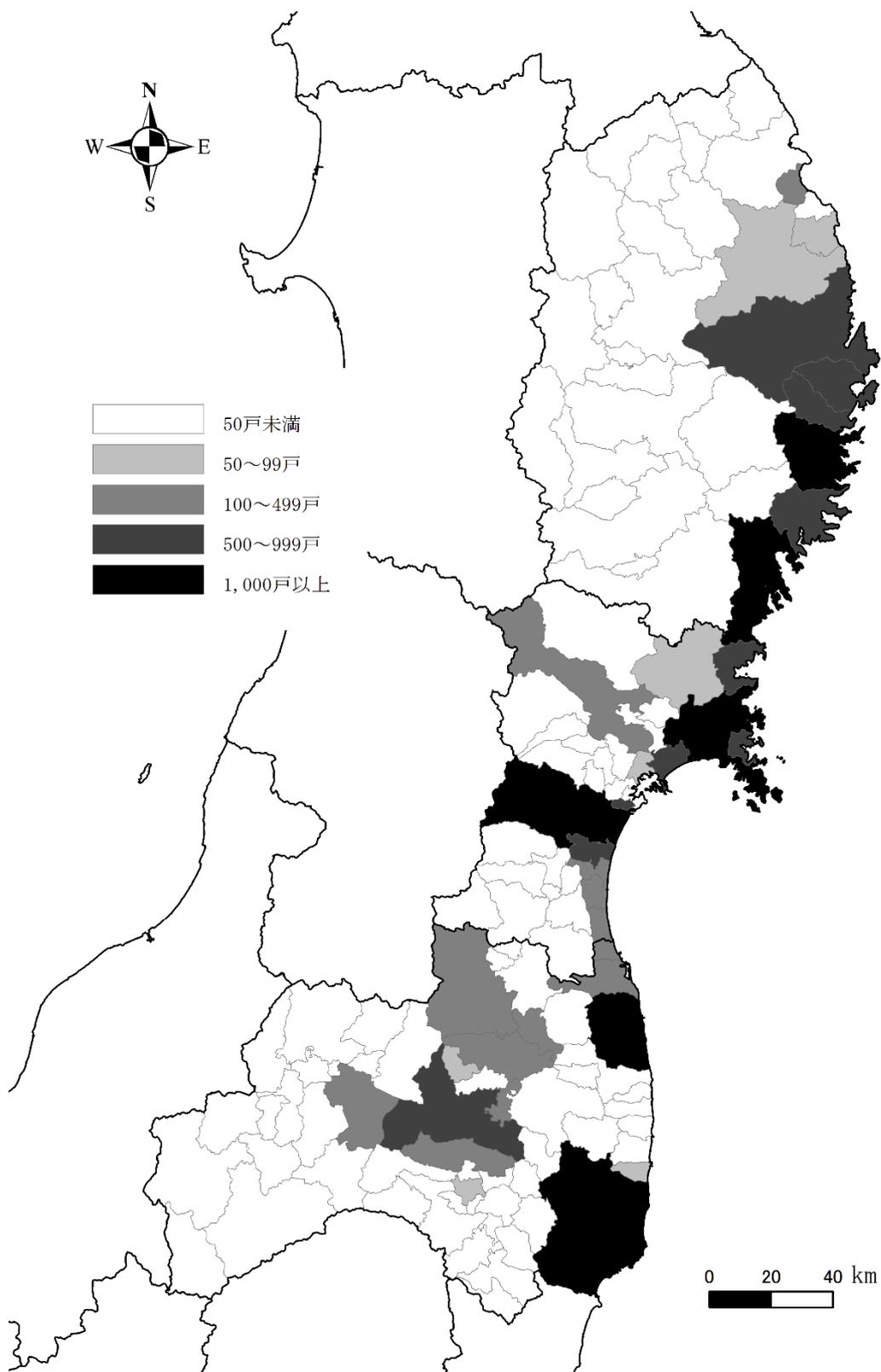


図 18 被災 3 県の災害公営住宅計画戸数

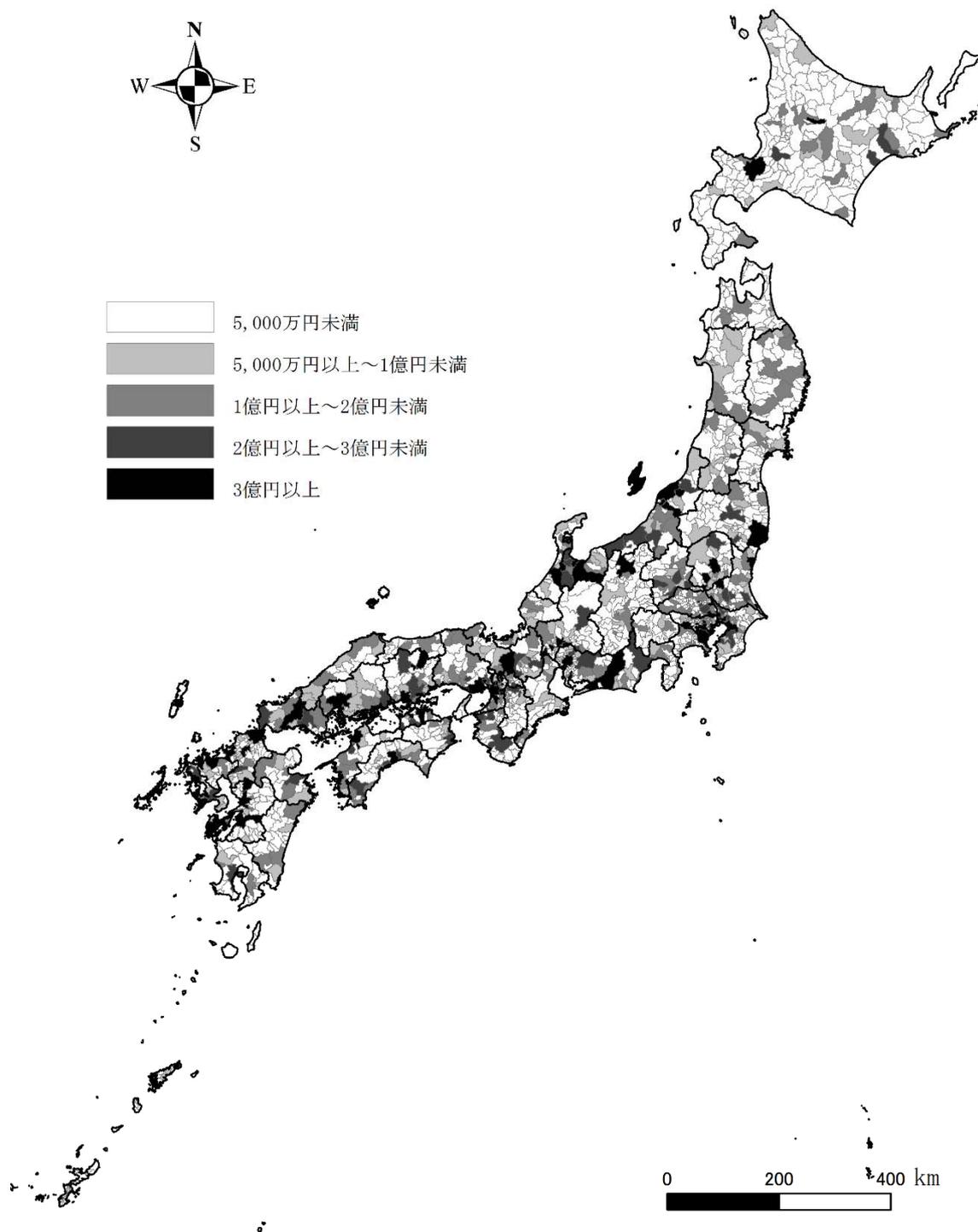


図 19 基礎自治体の緊急防災・減災事業の歳出 (2011～2013 年度)

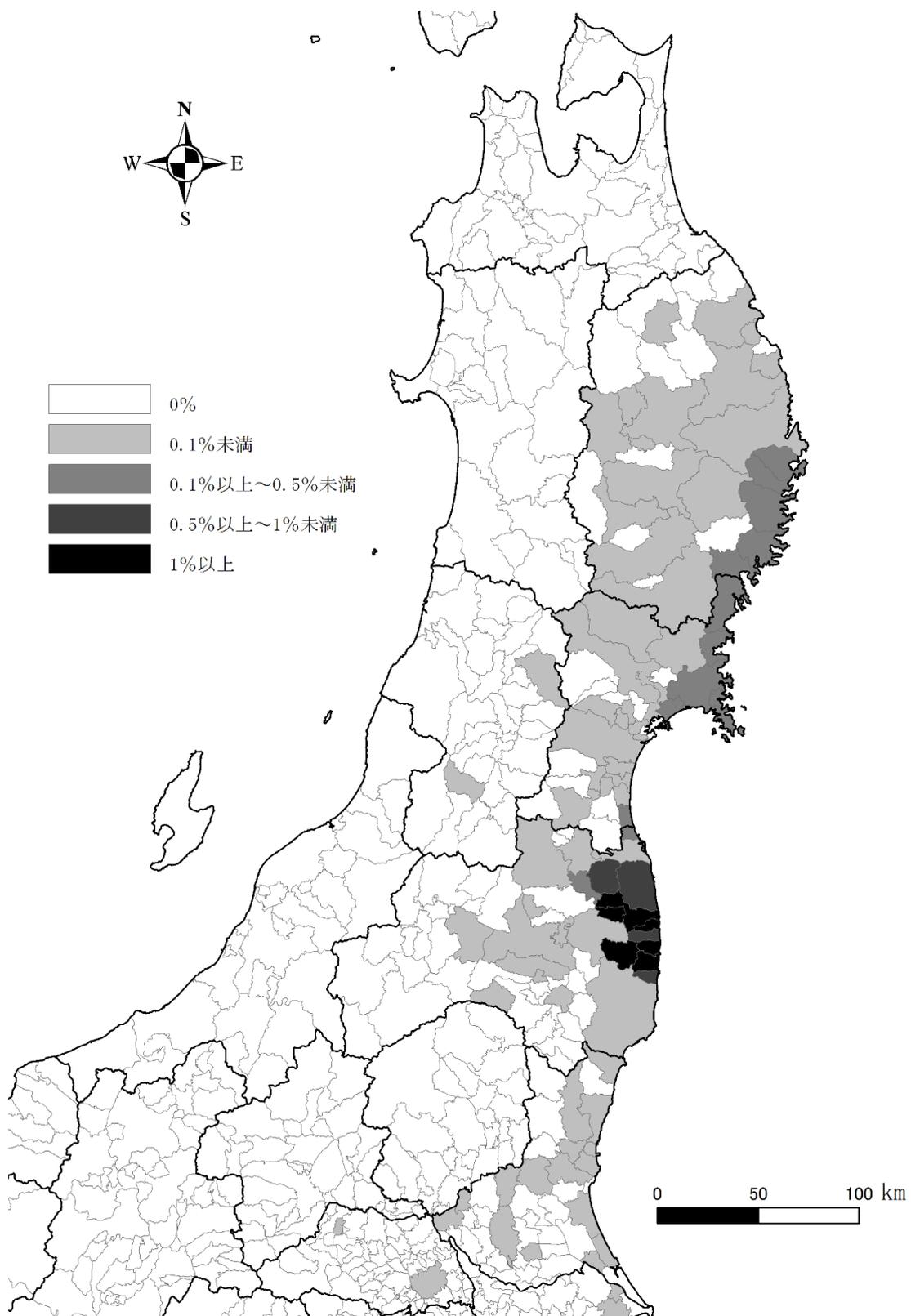


図 20 震災関連死者数の 2010 年国勢調査人口比

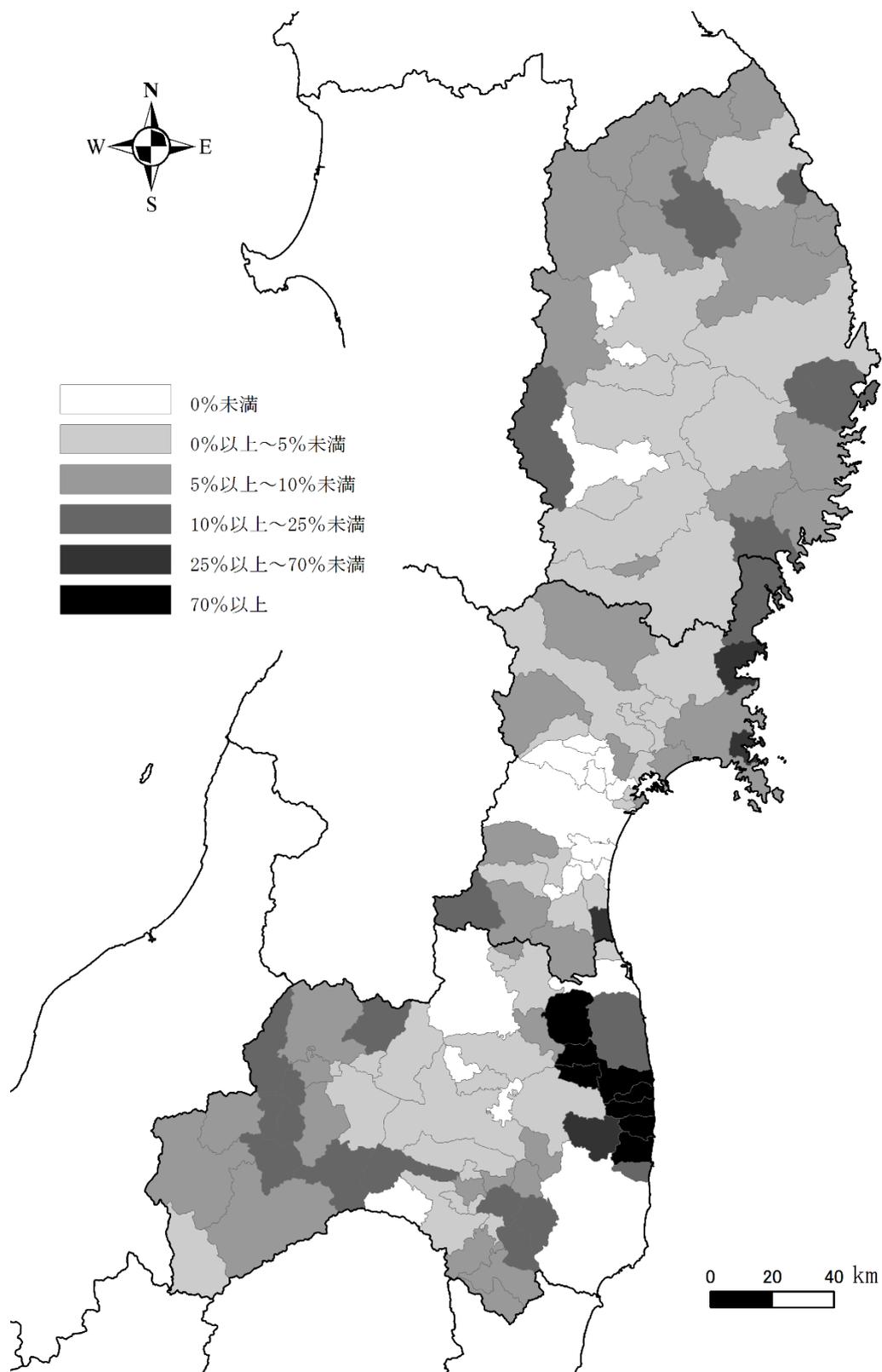


図 21 被災 3 県の人口減少率

注：(2010 年人口 - 2015 年人口) / 2010 年人口として計算。

第4章 サードセクターの全体像と地域的展開

本章では第2章で提示した3つの仮説、仮説1「サードセクターが東日本大震災という社会問題に自ら対応し、一定の規模で解決を担っていた」、仮説2「旧民法下の公益法人ではなく、特定非営利活動法人や一般法人が現代日本のサードセクターの主たる部分を構成する」、仮説3「市町村などの地域やさらにミクロなコミュニティといった地理的スケールのいずれにも、一定の役割をおびた存在としてサードセクターが現出している」を検証したい。本章では特に東日本大震災に対応したサードセクターの全体像をつかみ、どのように地域において活動を展開しているかを中心に見ることとする。

1) 研究方法

主として2つのアンケート調査と関係者へのインタビュー調査によって、上述した仮説を検証した。以下に各調査の概要を記載する。

1つ目のアンケート調査は被災者支援や復興への取り組みを実施する組織（以下、支援団体と呼称）に対して実施したものである（以下、支援団体調査と呼ぶ）。この調査は厚生労働省の補助のもと「一般社団法人パーソナルサポートセンター」（応急仮設住宅入居者への支援団体）を実施主体とし、「特定非営利活動法人いわて連携復興センター」、「みやぎ連携復興センター」、「一般社団法人ふくしま連携復興センター」、「一般財団法人地域創造基金みやぎ」（以上、被災3県に設立された中間支援組織）、「東日本大震災支援全国ネットワーク」、「公益財団法人共生地域創造財団」、「特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム」（以上、全国規模の中間支援組織）を協力組織とする8組織の共同事業として実施し、筆者が調査を統括した³²。この調査の主たる目的は、東日本大震災におけるサードセクターの活動実態の把握という点にあった³³。

2013年11月に実施し、回答方法は郵送およびウェブ回答である。なお、ウェブ回答の実施理由は住所が把握できずに郵送が難しかった支援団体が一定数存在していると考えたためである。郵送先は「特定非営利活動法人いわて連携復興センター」、「みやぎ連携復興センター」、「一般社団法人ふくしま連携復興センター」が把握している支援団体および「東日本大震災支援全国ネットワーク」の会員組織のうち住所が把握できる支援団体1,420団体である。調査票を送付した1,420団体は上記4つの中間支援組織間の重複を除いている。またウェブ回答は「特定非営利活動法人いわて連携復興センター」、「みやぎ連携復興センター」、「一般社団法人ふくしま連携復興センター」、「東日本大震災支援全

³² なお、中間支援組織（intermediary organization）とはサードセクターの組織に主として資源（人、モノ、カネ、情報）を仲介したり、組織間のネットワーク形成を促進したりすることを役割とする組織である。論者によって定義は多様であるが、内閣府（2002）の中間支援組織の実態把握調査では「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」と定義されている。また田中（2005）は「NPOと寄付者・ボランティアなどの資源提供者とのあいだを仲介し、両者をコーディネートする機能を有する組織」として定義している。

³³ なお、このアンケート調査の報告書はパーソナルサポートセンター（2014）に取りまとめられている。

国ネットワーク」がそれぞれ運用するメーリングリストやその他、被災者支援にかかわるメーリングリストによって告知し実施した。調査票を送付した 1,420 団体のうち有効回答数は 503 団体で回収率は 35.4%であった。ウェブ回答は 40 団体であり、計 543 団体を分析対象とした。

本調査の規模は内閣府が実施した調査（内閣府 2012b）を上回るものであり、現状では最も定量的に支援団体の実態を把握できるものであると思われる。なお、活動資金にかかわる集計には資金の二重計上を極力避けるため資金助成を主たる業務としている組織の結果は反映されていない。なお、本アンケート調査は第 2 部を通して主たるデータとして利用する。

2 つ目のアンケート調査は通常「まちづくり協議会」などと呼称される復興にかかわる組織で、各種の行政計画を住民参加のもとで定めるためや、行政計画とは別に住民主導で代替的な計画を定めるために結成された組織を対象とし、その活動実態を把握する目的で 2014 年 12 月～2015 年 1 月に実施したものである。本稿ではこれらの組織を「住民合意形成組織」、本調査を「住民合意形成組織調査」と呼ぶこととする。本調査は「公益財団法人日本財団」の助成のもと「一般財団法人ダイバーシティ研究所」を実施主体とし、「特定非営利活動法人いわて連携復興センター」、「みやぎ連携復興センター」、「一般社団法人ふくしま連携復興センター」を協力組織とする共同事業として実施し、筆者が調査を統括した。この調査の主たる目的は、東日本大震災における住民合意形成組織の活動実態の把握という点にあった³⁴。

住民合意形成組織は行政や各地域のサードセクターの主要組織に対してヒアリングすることによって把握した。把握できた組織は 149 団体あり、全数に対し調査票を郵送するか同じ調査票を用いたヒアリングによりアンケート調査を実施した。有効回答数は 93 団体であり、回収率は 62.4%であった。東日本大震災における住民合意形成組織の実態が不明瞭ななか、現在利用可能なデータセットとしては最大規模のものだと考えられる。

インタビュー調査は支援団体調査の結果を解釈するために 2015 年 4～8 月に実施した。インタビュー対象者は、東日本大震災の発生から約 4 年間にわたり国際 NGO の中間支援組織の国内部門長を務めたもの 1 名、および、宮城県仙台市および石巻市の支援団体の代表理事や常勤の理事などの代表者、各市 5 名ずつ、計 11 名である。

分析は基本的に 2 つのアンケートの結果を軸として、必要に応じてインタビュー調査の結果や政府文書を利用して実施した。主な分析項目はサードセクターの組織の法人格、支出の規模、活動内容、主たる事務所の所在地、住民合意形成組織の活動内容や会員構成である。

2) 東日本大震災に対応したサードセクターの全体像と中心的組織

(1) 東日本大震災に対応したサードセクターの全体像

まずは支援団体調査の結果から、東日本大震災に対応したサードセクターの実態の全体像を捉えておく。支援団体の 62.9%が震災前、残りは震災後に設立している。45.5%の支援

³⁴ なお、このアンケート調査の報告書は下記に取りまとめている。ダイバーシティ研究所「岩手・宮城・福島における復興まちづくり「住民合意形成組織」調査 結果概要」。

団体が営利企業の本社や本店にあたる主たる事務所を被災地³⁵に置いており、残りは被災地以外に主たる事務所を置いている。支援団体が最も重視する活動分野は必ずしも災害救援に特化しているわけではない。「保健福祉」、「子ども」、「まちづくり」、「災害救援」、「中間支援」の順に多く、以上の5つで64.1%を占める(図22)。次に主たる活動内容がどのようなものであったかを時期³⁶ごとにみる(表3)。全体の傾向は、サードセクターの活動の多様さと柔軟さがうかがわれるものである。自宅に住めなくなった被災者が避難所で生活を続け、また応急仮設住宅に移っていく期間である発災から2011年9月までの約半年の間は、「物資配布」、「避難所に対する支援」など物質的・物理的な支援活動が上位を占めるが、被災者の多くが応急仮設住宅に住む2011年10月から2013年9月までの2年間は「被災者の生活行為を助ける支援」や「被災者の孤立防止」など、より被災者の生活に寄り添う活動へと移り変わっていく。被災者の生活再建が進む2013年10月以降は「コミュニティ・住民自治への支援」、「心と体の健康に関する保健・福祉分野の支援」といった被災者への支援に特化した特殊な活動とは言い切れない、まちづくりや地域福祉にかかわる活動へと変化する。また「その他」の割合が増え、活動が一層多様化する。なお、世間の関心を引きつけ寄付が集まりやすかったと考えられる「子ども支援」や、個人ボランティアや支援団体を支援する「ボランティア・団体のコーディネート」、被災地域とは異なる場所で被災者を支援する「広域避難者支援」はいずれの期間においても高い割合で実施される活動である。

次に支援団体の財政を検討する³⁷。支援団体の収入規模について、2010年度においては100万円未満の支援団体が3分の1以上を占め、最も高い構成比となっている。2011年度以降は1,000万円以上1億円未満が最も高い構成比となり、支援団体の収入規模は2010年度に比較して大きくなっている。また1億円以上の支援団体も各年度を通して約15~20%存在している(図23)。支援団体が被災者支援や復興のための活動に資金を使用した金額である被災者支援資金充当額(収入に被災者支援に資金投入した割合を乗じたもの)の平均は、発災した3月11日が年度末近くであったため支援期間が短かった2010年度は336万円であるが、2011年度は3,160万円、2012年度は3,687万円、2013年度予算では2,813万円であり、規模が小さいとは言えない(表4)。収入内訳は「寄付金」37.3%、「民間助成」20.3%と民間資金の活用が目立ち、行政資金の活用は2割強にとどまる。なお、中島によれば本稿の寄付金と民間助成金に相当する民間組織に集まった活動支援金は実数ベースで約718億円であったことが報告されている(中嶋2014)。本稿で分析している支援団体調査の収入内訳の比率(37.3+20.3=57.6%)と合わせて考えると、サードセクターは約3年間で1,200億円以上支出していることが推定される。本調査では2010~2012年度決算および2013年度予算で257億円の支出を集計している。これはサードセクターの支出の推計

³⁵ 本章における被災地は東日本大震災における災害救助法適用113市町村(岩手県・宮城県・福島県全市町村、青森県1市1町、茨城県28市7町2村、栃木県8市7町、千葉県7市1町)を指す。

³⁶ 関連法令によれば、応急仮設住宅の供与は原則的に建築工事が完了した日から最長2年3ヶ月以内と規定されている。また、東日本大震災におけるプレハブ建設の応急仮設住宅への入居開始日は2011年4月~2011年末まで地域によってばらついている。上記や回答の容易さを勘案し、本アンケート調査では、被災者が応急仮設住宅に入居するまでの応急的な対応を主とする時期を発災後約半年間、応急仮設住宅に被災者の多くが暮らす時期をその後の2年間とし、その後も含め3つの時期区分を設定した。

³⁷ なお、サードセクターの組織の財務内容や資金の不安定性については第8章に詳述する。

値である 1,200 億円程度と比較して 2 割程度にあたり、東日本大震災のサードセクターの支出や活動内容について一定の評価が可能であると考えられる。

上記から、サードセクターが東日本大震災という社会問題に自ら対応し、一定の規模で解決を担っていたと考えて差し支えないであろう。その対応は変化に富み柔軟であり、財政面の独自性も確保していた。

次にサードセクターの構成を法人格の検討からみる。法人格で最も多いのは特定非営利活動法人で 45.8% を占め、公益法人制度改革で制度化された一般法人は 8.3% であった。任意団体は 28.9% であり、サードセクターの組織の 7 割はなんらかの法人格を持つ (表 5)。法人格を取得している組織としては特定非営利活動法人や一般法人などの、旧民法下の公益法人ではない組織が主流を占めた。当然ながら旧民法下の公益法人が存在していなかったわけではなく、それらの自発的な活動があまり見られなかったと解釈すべきであろう³⁸。なお、消費生活協同組合は平成 23 年度において活動中の団体は全国で 923 団体しかなく (厚生労働省 2014)、その自発性の高さは特筆すべきであると考えられる。

³⁸ 調査対象となる支援団体のリスト自体が特定非営利活動法人や一般社団法人等が把握していたものであるため一定のバイアスは存在すると考えられるが、代表的な旧民法下の公益法人である社会福祉法人は平成 23 年度末時点で 19,246 法人、特定非営利活動法人は 45,138 法人、一般法人は平成 23 年 10 月時点で 14,924 法人となっており、特定非営利活動法人や一般法人は旧民法下の公益法人に比較して、自主的に東日本大震災へ対応していたことが読み取れる。厚生労働省 (2012)、内閣府「内閣府 NPO ホームページ」、公益財団法人公益法人協会「非営利法人データベースシステム」。

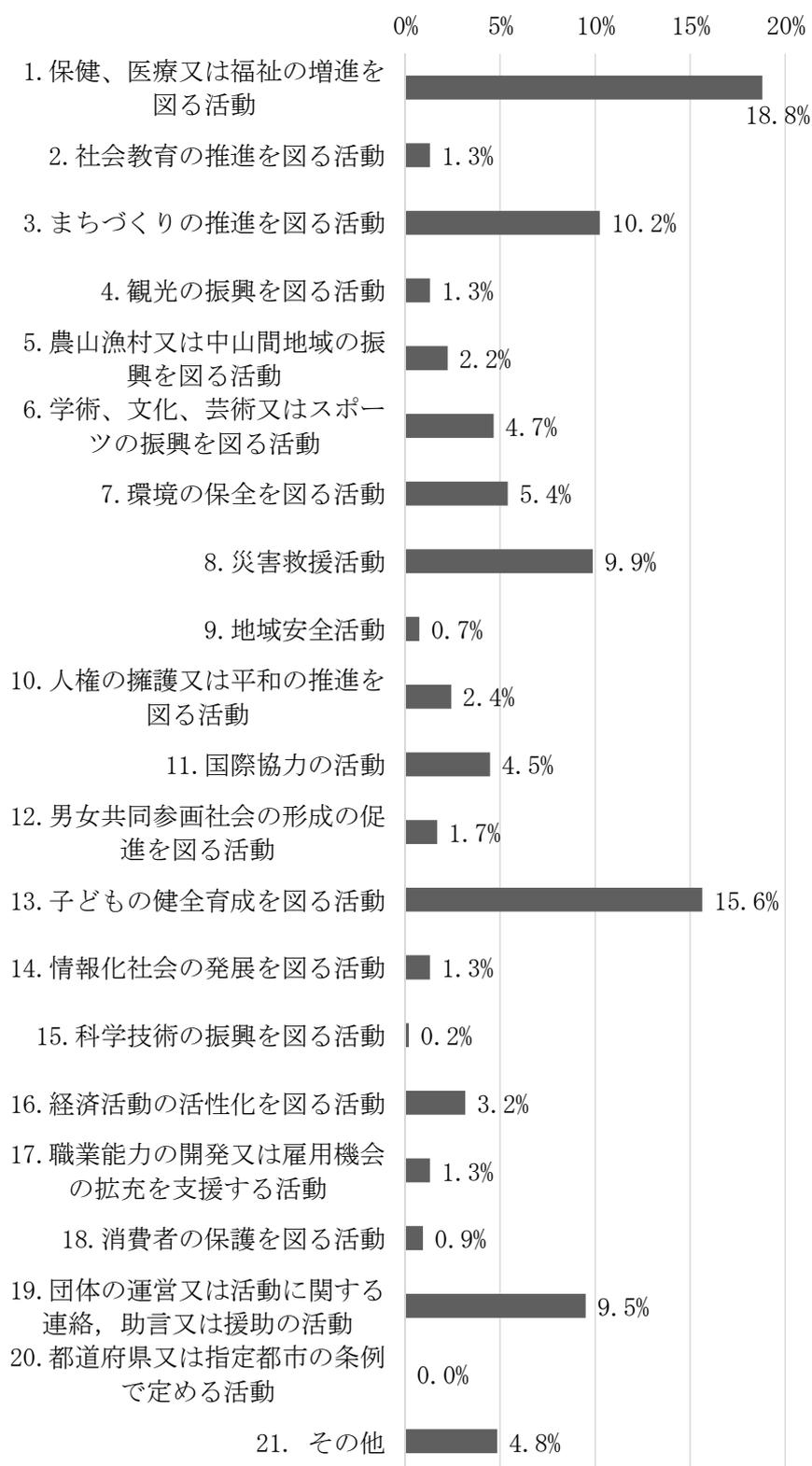


図 22 支援団体が調査時点で最も重視する活動分野
資料: アンケート調査により作成。

表 3 主たる活動内容・時期ごとにみた活動実施組織割合

活動内容	発災～ 2011年9月 (%) (N=455)	2011年10月～ 2013年9月 (%) (N=498)	2013年10月～ (%) (N=479)
1.炊き出し	15.2	3.0	1.3
2.避難所に対する支援	29.0	6.8	3.5
3.瓦礫等の片づけ・行方不明者や物品の捜索	16.5	4.4	0.6
4.被災者の孤立防止	8.8	21.1	16.5
5.物資配布	38.5	11.6	2.7
6.交通・移動に関わる支援	3.3	2.0	2.3
7.被災者の生活行為を助ける支援	17.8	20.5	14.2
8.ペット支援	0.4	0.8	0.2
9.一時避難・引っ越しなど居住に関わる支援	3.3	3.0	1.9
10.医療に関する支援	3.3	2.8	2.3
11.介護に関する支援	1.5	2.2	2.3
12.心と体の健康に関する保健・福祉分野の支援	11.9	16.9	16.7
13.子ども支援	20.0	26.9	28.0
14.保養支援	2.6	4.8	6.1
15.障がい者支援	4.8	4.2	4.4
16.ひとり親・DV被害者支援	1.5	1.8	2.3
17.外国人等のマイノリティ支援	1.1	0.4	0.6
18.母親・女性支援	5.7	7.2	8.8
19.雇用・生きがい仕事支援	2.6	8.0	11.9
20.法律・会計・建設土木などの専門職活動	2.6	2.6	2.7
21.行政活動への支援	4.6	5.4	6.1
22.コミュニティ・住民自治への支援	11.6	23.9	30.1
23.文化活動への支援	4.0	8.0	7.9
24.レクリエーション・サロン活動への支援	5.9	19.3	19.6
25.生業支援	2.2	6.2	7.9
26.ボランティア・団体のコーディネート	20.2	18.9	19.4
27.メディアを通じた情報提供	6.8	8.0	7.3
28.他機関への資金助成・助成原資の提供	5.1	5.8	3.8
29.広域避難者支援	5.7	10.6	9.8
30.その他	6.8	7.2	12.7

注) 複数の県で活動した団体が存在する。また回答団体へ主要な活動内容を最大3つまで回答を求めた。比較の容易さから活動実施団体の割合は以下のように区分している。

	30%以上
	20%以上30%未満
	10%以上20%未満

資料: アンケート調査により作成。

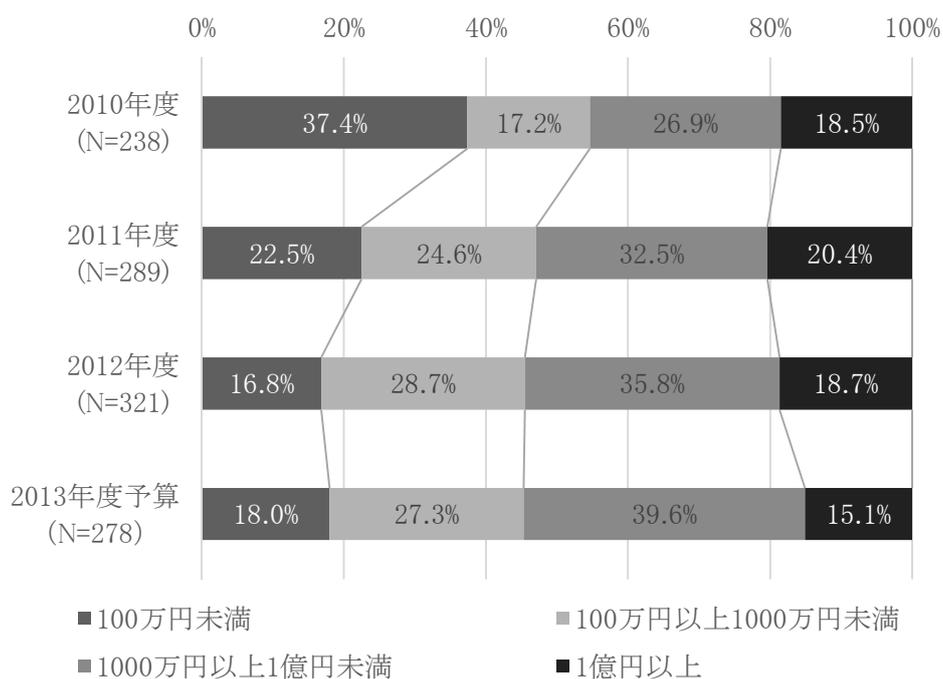


図 23 支援団体の収入規模
資料: アンケート調査により作成。

表 4 被災者支援資金充当額の平均

	回答団体数	平均値 (万円)	中央値 (万円)
2010年度	210	336	0
2011年度	256	3,160	274
2012年度	275	3,687	400
2013年度 (予算)	240	2,813	271

資料: アンケート調査により作成。

表 5 支援団体の法人格

法人格の種類	団体数	割合 (%)
特定非営利活動法人	219	40.3
認定特定非営利活動法人	30	5.5
一般社団法人	41	7.6
一般財団法人	4	0.7
公益社団法人	9	1.7
公益財団法人	14	2.6
社団法人	1	0.2
財団法人	0	0.0
社会福祉法人	15	2.8
株式会社	11	2.0
消費生活協同組合	13	2.4
学校法人等	5	0.9
宗教法人	7	1.3
個人事業主	4	0.7
任意団体	157	28.9
その他	13	2.4
合計	543	100.0

資料: アンケート調査により作成。

(2)主たる事務所の立地からみた活動実態と国際 NGO

主たる事務所の所在地から東日本大震災に対応したサードセクターの実態を検討してみたい。上述した通り、45.5%の支援団体が被災地に主たる事務所を置いているが、そのうちの48.8%は震災後に設立した組織であった。被災地以外に主たる事務所を置く支援団体のうち震災後に設立した組織は27.4%であり、被災地で東日本大震災に対応するために新たに結社されたと考えられる組織の割合が有意に大きかった ($\chi^2=26.408$, $df=1$, $p=.000$)。震災を経験した被災地の住民や新たに被災地に移入した支援者などが被災地でサードセクターの組織を設立し災害に対応する行動をとったことが読み取れる。

では活動の規模はどうであろうか。主たる事務所の所在地ごとにみた被災者支援資金充当額から活動の規模をみたのが表 6 である。特徴的なのは支援団体が支出した被災者支援資金充当額全体の67.7%を関東に主たる事務所を置く組織が支出し、支援活動を大規模に展開していたことである。この状況を生み出した主たる要因は国際 NGO³⁹に求められる。支援団体が支出した被災者支援資金充当額全体の46.2%を関東に主たる事務所を置く国際 NGO が支出していた。国際 NGO の関東への集中は埴淵 (2011: 98-125) も指摘していたが、震災前からの国際 NGO の分布が、関東に主たる事務所を置く支援団体の支出が大きな比率を占める要因となっていると考えられる。国際 NGO の支出は被災者支援資金充当額全体の53.8%を占め、図 24 に示す通り緊急的な対応が中心となる2010~2011年度だけでなく、2012~2013年度においても被災者支援資金充当額の半分程度を支出している。また、国際 NGO 以外の組織に比べ1団体あたりの支出額は圧倒的に大きい。

国際 NGO は紛争地域や途上国における人道援助の実施ノウハウを持つ。また、多くの国に事務所を構えてグローバルに活動することから、日本国内だけでなく海外からの資金調達ノウハウを持つ組織が多い。さらに、国際 NGO 業界と経済界や日本政府との強いパートナーシップも築かれている。外務省からの資金供与を受けて国際 NGO に対して資金供給を実施する機関である特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォームを国際 NGO、経済界、政府が共同して設立させたこと⁴⁰は強いパートナーシップの一例である。このような理由から、国際 NGO は日本のサードセクターの中では緊急支援を早急に、かつ大規模に実施することにおいて優位性をもっていたと考えられる。資金助成を主な活動としている国際 NGO の中間支援組織 A の東日本大震災に関する事業を統括していた人物へのインタビューによると、2011年3月11日14時46分の地震発生のおち、17時32分に組織の出動が決定したとのことであった。通常は行わない国内への出動が迅速に決定したのは、「東日本大震災の被害規模はまだわからなかったが、過去の他国への緊急支援を実施するのと同様以上のレベルだと判断できたため」であったと述べ、人道援助の実施ノウハウをもとに判断していた。その後、18時38分には寄付を広く呼びかけ、19時28分には、ある営利企業から最初の寄付決定があり、その後も国内外の営利企業や個人から寄付を集め続け、2011年3月中に約39億円、2013年12月までに約70億円が東日本大震災向けの活動資金として集まったとのことで、国際 NGO 業界としての資金調達能力の高さがうかがえる。

³⁹ 本稿では日本における国際 NGO の中間支援組織 (intermediary) である特定非営利活動法人国際協力 NGO センターの正会員もしくは特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォームの NGO ユニット加盟団体を国際 NGO とした。なお、東日本大震災において、全ての国際 NGO が海外から資金調達していたわけではなく、「国際」とは記しているがサードセクターのグローバルスケールの動きを検討する意図はないことを付記しておく。

⁴⁰ 外務省 (2015) 「日本の NGO の活躍と外務省とのパートナーシップ」。

表 6 主たる事務所の所在地方ごとにみた被災者支援資金充当額の支出割合と国際 NGO の影響

主たる事務所の所在	被災者支援資金充当額の支出割合(%)	うち国際 NGO の支出分(%)	うち国際 NGO 以外の支出分(%)
	〈A+B〉	〈A〉	〈B〉
被災3県(岩手県・宮城県・福島県)	17.9	0.0	17.9
北海道・東北(被災3県除く)	0.7	0.1	0.6
関東	67.7	46.2	21.5
中部	1.6	0.0	1.6
近畿	5.0	0.9	4.1
中国・四国	6.8	6.6	0.2
九州	0.3	0.0	0.3
合計	100.0	53.8	46.2

資料: アンケート調査により作成。

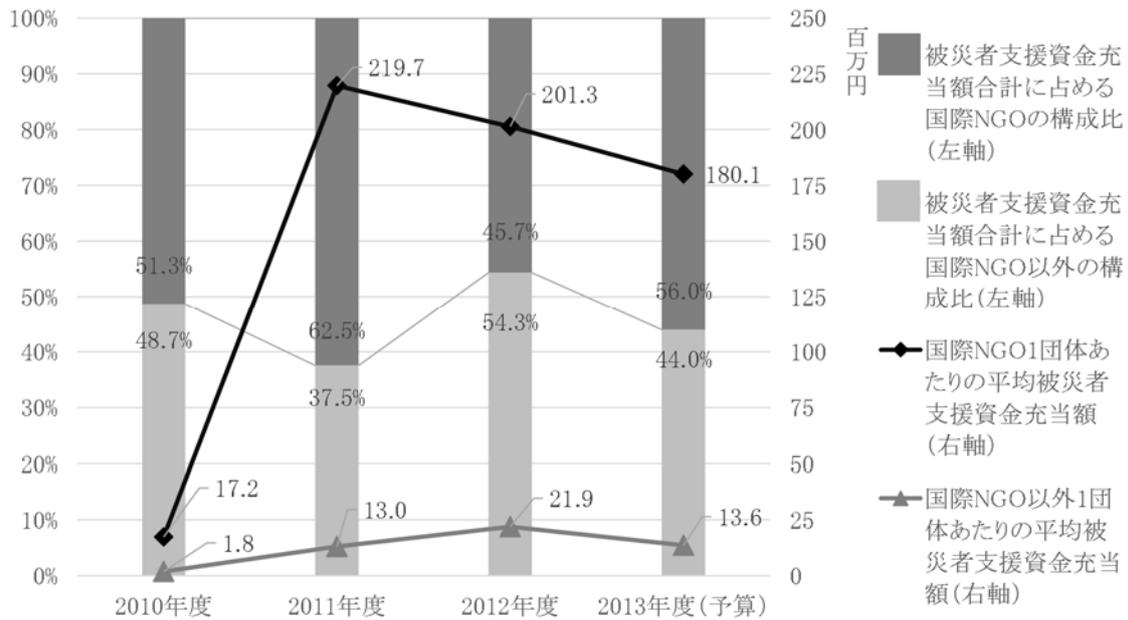


図 24 国際 NGO 区分からみた被災者支援資金充当額の合計と 1 団体あたり平均
資料: アンケート調査により作成。

3) ミクロな空間スケールからみたサードセクターの活動

(1) 県・市町村域でのサードセクターの活動

サードセクターの県域や市町村域における活動を特に活動資金に注目して見てみたい。ただし、個別の組織が複数の県や市町村において支援活動を行った場合、支援団体の財務管理上、地理的に費目を分けていることはまれである。そのため、支援団体に財務内容を問う調査の限界として、各県・市町村に投じた資金の正確な量を把握するのは困難である。よって、ここでは複数の県・市町村で活動した支援団体の場合、活動した県・市町村で被災者支援資金を按分し、県・市町村単位で活動資金を集計した。そのため、個別支援団体の活動規模の大きい県・市町村ほど実際の投入量より活動資金が小さく計算され、活動規模の小さい県・市町村ほど実際の投入量より活動資金が大きく計算されることになる。つまり、この点を十分に考慮した比較のみが許されるが、東日本大震災に関しサードセクターの地域別の活動資金を大規模に取得したデータは管見の限り見当たらず、制約はあるにせよ貴重なデータである⁴¹。

まずは県レベルからみる（表 7）。上述した限界はあるとはいえ、被災 3 県には合わせて 84.5%の活動資金が投入されており、大半の支援活動は被災地域に集中したことが伺える。次に被災 3 県の市町村レベルをみる（図 25）。どの地域でもサードセクターの組織が活動しているが、活動資金の投入量が異なる。宮城県石巻市に最も多くの活動資金が投入されており、構成比は 14.1%である。次いで大きいのは宮城県仙台市で 8.2%であった。その後は宮城県気仙沼市 6.3%、岩手県陸前高田市 5.6%、岩手県大槌町 5.0%、宮城県東松島市 4.8%、宮城県南三陸町 4.8%、岩手県大船渡市 4.7%、岩手県釜石市 4.4%と三陸海岸沿いの津波被害が激甚であった地域が続く。福島県は相馬市 2.7%が最大で岩手県と宮城県の市町村に比べると活動資金の投入量は少ない。2 県に比べ津波被害が少なかったこと、原子力災害によって活動自体が困難であると同時に被災者が広範囲に避難したことなどがその要因として考えられる。

さらに注目すべきことは、被災 3 県に主たる事務所を置く支援団体（地元団体）が各市町村に投入された活動資金のどれだけの割合を使用したかである（地元団体使用率と呼ぶ）。特筆すべきは、活動資金の構成比が一定規模をしめる市町村のうち、仙台市のみ地元団体使用率が 90.0%と突出して高いことである。被災者支援資金充当額の仙台市への投入量の構成比 8.2%に地元団体使用率 90.0%を掛け合わせると 7.3%となり、仙台市においては地元団体が活動資金全体の 7.3%を使用したことになる。一番多くの活動資金が投入されたものの、地元団体使用率が 18.3%である石巻市において同じ計算を行うと 2.6%となる。多くの市町村においては国際 NGO を中心とした関東の支援団体の資金面や活動面の影響力が大きい。しかし、仙台市においては地元団体が主要な支援活動を担い、その資金規模も大きかったことを表している。

仙台市において活動資金の地元団体使用率が高くなった主な要因として大半の都市機能が生き残ったことのほか、東日本大震災の発災以前から、サードセクターの組織が多かったこと、資金やノウハウなどの資源を獲得可能なサードセクターを中心とした人的ネット

⁴¹ なお、本来であれば人口規模などを考慮すべきであると考えられるが、津波、地震、原発などを原因とした多様な被害があったため、被災人口の規模を統一的に表す指標の設定が困難であったため、人口規模を考慮せずに分析を進めることを断っておく。

ワークが存在したことなどが考えられる。サードセクターの代表的な法人格である特定非営利活動法人の震災前の認証数は、対人口比においては人口規模の小さい市町村に及ばないものの、認証数自体は 349 団体と被災 3 県の市町村で最も多く、2 番目である福島市の 115 団体と比べても突出している（図 26）。また、仙台市および石巻市のサードセクターの組織の代表者 5 名ずつ、計 10 名のインタビュー調査において、「東日本大震災に関連して、信頼している人物や影響を受けた人物」を 10 名ずつ回答してもらい、計 100 名⁴²の人的ネットワークを分析すると、仙台市のインタビュー対象者から回答があった人物のうち震災以前からの知り合いは 28 名（56%）であったのに比べ、石巻市では、わずか 3 名（6%）であり（ $\chi^2=29.219$ 、 $df=1$ 、 $p=.000$ ）、仙台市においては震災前からの人的ネットワークが存在していたことがわかる。仙台市のある組織の代表者は、他県のサードセクターの組織からの支援について、「混乱していた震災当初に、使い方もなにも言わずに、ポンと 100 万円を振り込んでくれた。本当にありがたかった」と述べ、また、「震災支援をしていくノウハウも、全国の NPO や先進的な取り組みから教わることが多かった」とも発言し、実際に人的ネットワークを通じて資源を獲得していたことがわかる。

資金は被災者の手に直接わたる物資などの財のほか、活動内容で見た通り様々なサービスへと変換されている。特にサービスを供給するためには、支援団体のスタッフが技能を身につけ、また、供給水準を保つために組織として一定のルールや仕組みを構築する必要がある。したがって、サービスの供給は支援団体における雇用の創出やスタッフの技能習得といった人的資本の蓄積や、ビジネスモデルやノウハウの開発などの知的資産の獲得をもたらすと期待できる。つまり、サービスの供給は組織の持続可能性や質の向上をもたらさうる成長機会であると考えられる。活動資金の量や地元団体使用率からみて、仙台市においては他の地域よりも、地元団体が成長機会に恵まれていたと考えてよいであろう。

仙台市における事例として筆者自身が立ち上げにかかわった応急仮設住宅入居者支援事業を仙台市と協働して実施している地元団体である一般社団法人パーソナルサポートセンター（以下、PSC）を取り上げたい。PSC は災害対応のなかで初めて有給職員を雇用する事業を立ち上げ、行政との協働の深化、支援スキームの開発やノウハウ蓄積、人材育成などを行った。現在では宮城県下の困窮者に対して、恒久法にもとづく支援事業を行政と協働し広く実施している⁴³。PSC の常務理事へのインタビューの中で「震災関連事業を実施するうちに、被災者の中に困窮者がいることが段々と明らかになっていった。そして、被災困窮者に対応する震災関連事業を実施するなかで、困窮者支援事業のノウハウを作り上げていった」と述べ、震災への対応を組織の成長機会にしたことに言及している。

また、他の地域においては地元団体が成長機会を逃したとも言う例もある。サードセクターの組織の活動が、必ずしも復興に特化しているとは言えない、まちづくりや地域福祉にかかわる活動へと変化していくことを指摘した。これを背景として、地元団体以外の組織が大規模に活動した地域で、その活動終了時に人材やノウハウなどの資源を地元団体へ引き継ぐことが模索された。しかし、必ずしもうまく引き継げなかったため、地元団体が実施する事業の規模や質が向上せず、長期的な復興にかかわる有力なアクターとなくらい状況が生じた。地域での人的資本や社会関係資本などの蓄積がうまくいかなかった

⁴² 異なるインタビュー対象者から複数回の回答があった人物も含まれ、実人数は 100 名を下回る。

⁴³ 立ち上げの経緯、行政との協働の深化、スキーム開発などについては第 6 章を参照。

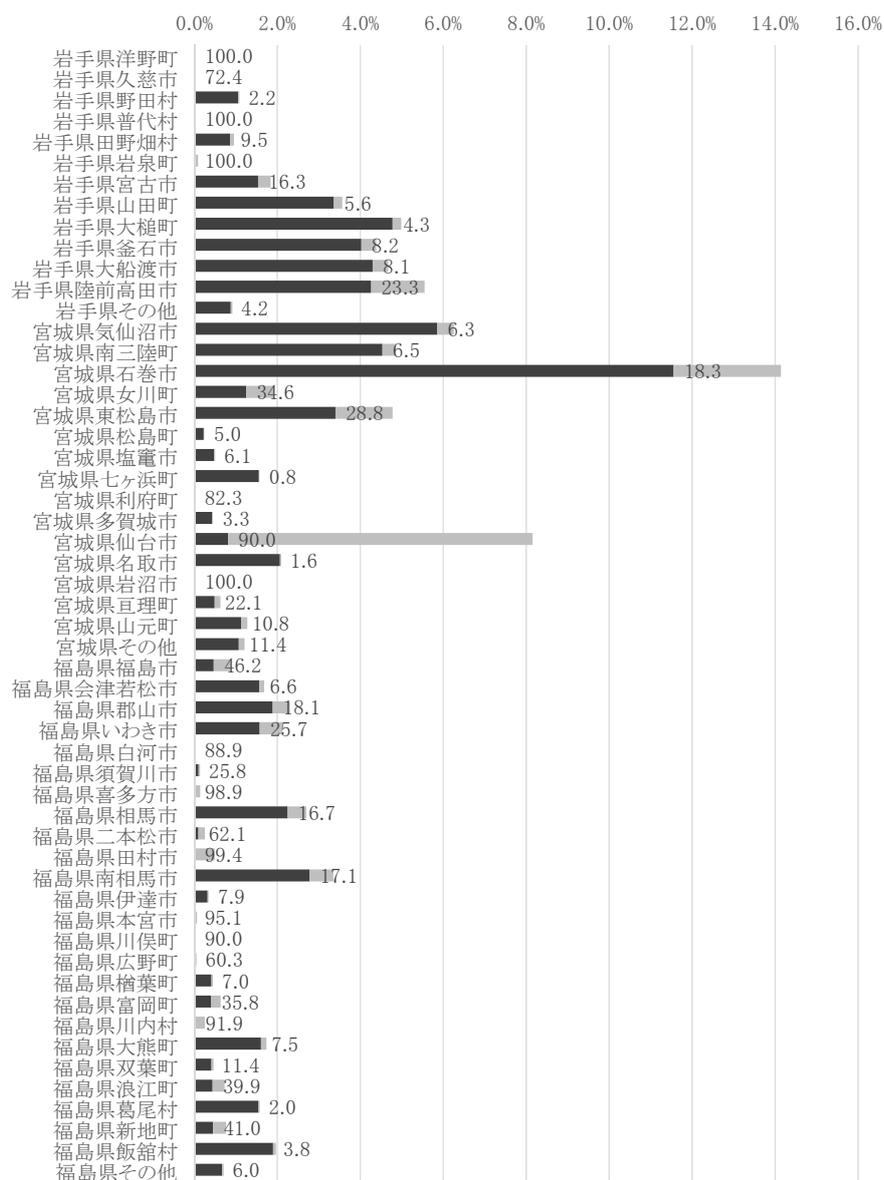
と評価できる。国際 NGO の中間支援組織 A の東日本大震災に関する事業を統括していた人物へのインタビューによると、「国際 NGO はいつまで支援するのかは組織ごとに議論になっていたが、地域の NPO の活動が未成熟なことが多く、引き継ぎを調整するような組織もなく、各国際 NGO が個別に団体を見つけて交渉していった」ことを理由として、引き継ぎがうまくいかなかった例が散見されるとのことであった。場合によっては国際 NGO などの地元以外の組織の活動終了にともなって、特定地域からサードセクターの組織がほとんどなくなってしまい、他地域と比較して被災者への支援が不十分になってしまう場合もあったようである。

地元団体による東日本大震災への対応が大きく展開された地域として上述した仙台市の行政は、日本初の官設民営の NPO 支援施設を設置し、NPO 振興施策においては日本でも有数の自治体であった。サードセクターの社会問題への対応力の政策的向上は防災政策のみならず社会政策・地域政策・都市政策上さらなる考察を行うべき論点である。仙台市はサードセクターによる社会問題への対応がうまく行われた地域として、研究を深めるべき対象であると考えられる。

表 7 県別にみた被災者支援資金充当額の構成比

都道府県	支出された被災者 支援資金充当額の 構成比 (%)
岩手県	26.5
宮城県	37.9
福島県	20.5
青森県	5.3
茨城県	0.7
栃木県	0.3
千葉県	3.6
東京都	1.1
その他の県	4.1
合計	100.0

注) 使用県が判明している被災者支援資金充当額は 2010～2012 年度決算、2013 年度予算を合わせて 229.03 億円であり、これを 100%として構成比を求めた。その際、複数の県に対して支援を実施している支援団体の場合、被災者支援資金充当額を各県に案分した。また、「その他の県」として複数の県に支援している支援団体の場合であっても、「その他の県」を 1 つの県とみなし被災者支援資金充当額を案分している。そのため複数の県を支援している支援団体の県間の支援規模の差は考慮されず、支援規模が小さな県ほど構成比が大きく、支援規模が大きな県ほど構成比が小さく計算されている。資料: アンケート調査により作成。



■被災3県以外に主たる事務所を置く団体使用額(割合) ■被災3県に主たる事務所を置く団体の使用額(割合)

図 25 市町村別にみた被災者支援資金充当額の構成比と被災3県に主たる事務所を置く組織の使用割合

注) 被災3県の市町村で直接使用されたことが判明している被災者支援資金充当額は2010～2012年度決算、2013年度予算を合わせて196.03億円であった。各支援団体の被災者支援資金充当額を支援した市町村で均等に案分し、市町村単位で合算し、上述した196.03億円を100%とし、市町村で直接使用された被災者支援資金充当額の市町村ごとの使用額の構成比を求めた。なお、案分の際、各県の「その他」も1つの市町村とみなしている。また、被災3県に主たる事務所を置く組織の使用割合(%)をラベルとして記載した。複数の市町村を支援している支援団体の市町村間の支援規模の差は考慮されず、支援規模が小さな市町村ほど構成比が大きく、支援規模が大きな市町村ほど構成比が小さく計算されている。資料: アンケート調査により作成。

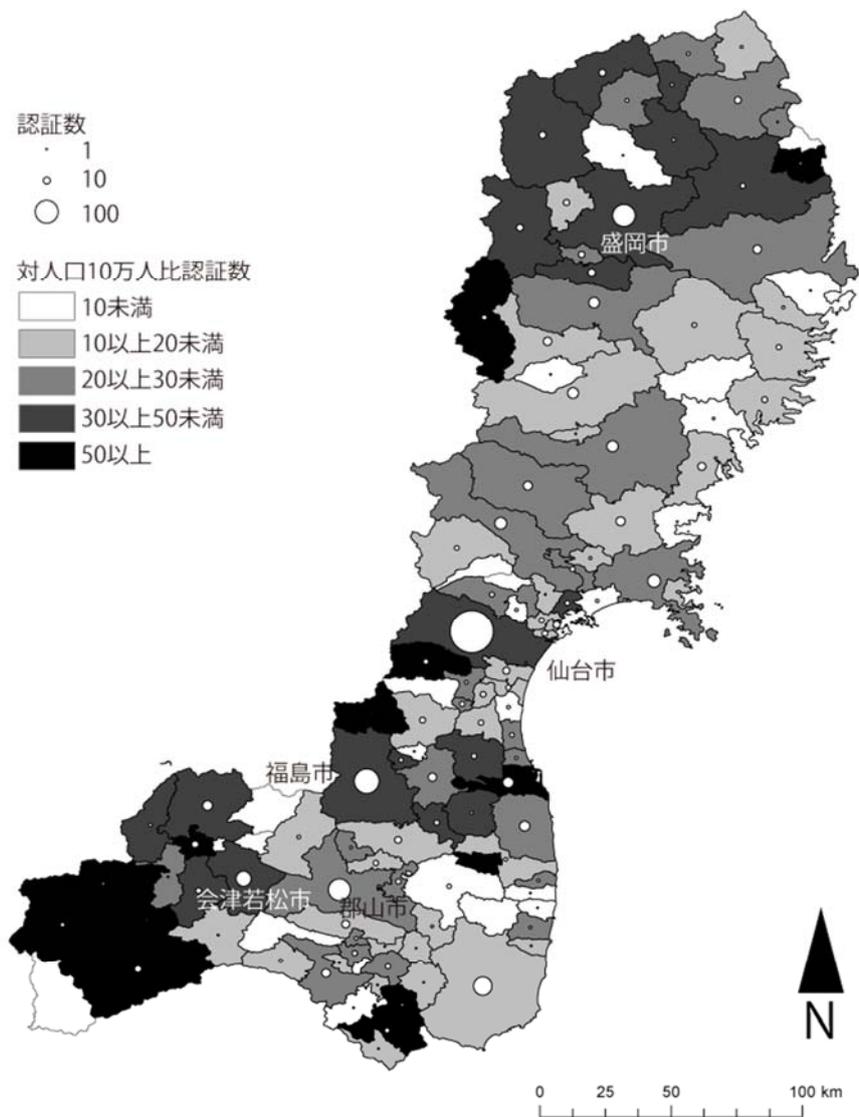


図 26 東日本大震災前の被災 3 県の特特定非営利活動法人の分布
 注) データは 2014 年 5 月時点のもので、解散・認証取消・認証撤回法人を除いて集計した。
 認証後に所轄庁が移管された場合は移管先自治体単位で集計している。
 資料: 各県・市町村のホームページから作成。

(2)よりミクロなコミュニティにおけるサードセクターの関与

上述の通り、被災者の生活再建が進む 2013 年 10 月以降は支援団体の活動内容が「コミュニティ・住民自治への支援」、「心と体の健康に関する保健・福祉分野の支援」といった、必ずしも復興に特化しているとは言えない、まちづくりや地域福祉にかかわる活動へと変化したことを指摘した。沿岸部を中心とする多くの被災地域で、サードセクターによってこのような活動が行われているが、東日本大震災の前はサードセクターの活動が活発であったとはいえない（図 26）。吉原（2011）で検討された東北の各都市同様、これらの地域では、町内会・自治会、婦人会、自主防災組織などの「地縁組織」が行政の窓口とむすびつき「行政協力」をも実施することでコミュニティを維持していたと考えられる。同時に、これらの地域では災害救援活動においてサードセクターの組織への期待は低かったと想像される（松井 2011）。このような地域に東日本大震災後にサードセクターの組織が現れたことになる。サードセクターはこれらのコミュニティにおいてどのような存在として現れているのであろうか。この点を住民合意形成組織調査の結果を分析することからみる。

分析の前提として「住民合意形成組織」がどのような組織であるのか、特に、行政上どのような位置づけで扱われているのかを確認しておきたい。一例として国土交通省都市局・住宅局が東日本大震災の被災地向けに発行した『東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方（合意形成ガイダンス）』の中で「住民合意形成組織」がどのように取り扱われているかをみる。この文書には、復興を進めるにあたり「集団移転や市街地の面整備を円滑に実施するためには、被災者の希望や意見を的確にまちづくり計画に反映する必要がある」、また、「そこで生活することとなる被災者同士が意見をぶつけ合い、議論し、被災者自身が納得できるまちづくり計画を練り上げていくことが重要である」との基本的な認識が提示されている。その後、まちづくり計画を練り上げる際の「被災者同士による活発な議論や検討を促す」ための「被災者による自主的なまちづくり組織」として住民合意形成組織が「まちづくり協議会」という名称で提示される。政府が特定地域の復興計画を作成する際に、政府は住民合意形成組織から意見を聴取し、復興計画に反映させる。この工程を経ることで政府が作成する復興計画は地元同意を獲得することになる⁴⁴。つまり、行政上、住民合意形成組織は住民の代表として扱われるわけである。

通常サードセクターの組織は政府から住民の代表であるとみなされることはなく、上記の国土交通省都市局・住宅局においても一切ふれられていない。ただし現実には表 8 の通り、会員や継続的に活動に関与する存在として、また住民合意形成組織自体が法人格を得ることにより、4 割程度の住民合意形成組織にサードセクターの組織が関与している。

住民合意形成組織の活動はサードセクターの組織が関与しているほうが活発であり住民の意思の発露に対し好影響を与えているようである。会合や活動の種別数はサードセクターの組織が関与していない住民合意形成組織で 3.58 種に対し、関与している住民合意形成

⁴⁴ なお、国土交通省都市局・住宅局（2012）によれば、具体的な計画策定の工程は以下の通りであり、住民合意形成組織は「被災者」として表現されている。「協議の進め方等について了解を得る」、「復興計画に掲げられた復興方針を説明する」、「被災者とともに復興方針を確定する」、「まちづくりに対する被災者の希望や意見を把握する」、「被災者とともに『まちづくりの基本方針』を定める」、「住まいの再建に要する概算費用を提示する」、「再建方法を選択してもらう」、「計画案を作成して被災者と協議する」、「協議結果を反映してまちづくり計画案を修正する」、「協議と修正を繰り返してまちづくり計画を完成する」。

組織で 4.41 種と多く ($t=-2.264$, $df=88$, $p=.026$)⁴⁵、行政に対する何らかの文書による提言の実施経験もサードセクターの組織が関与していない住民合意形成組織で 56.4%なのに対して、関与している住民合意形成組織では 76.3%と高い ($\chi^2=3.908$, $df=1$, $p=.048$)。

ただし、サードセクターの組織は既存の地縁組織と融合したり入れ替わったりしているわけではない。一例として、住民合意形成組織の役員と代表的な地縁組織である自治会や町内会の役員との兼務に注目する。半数以上の役員が兼務している住民合意形成組織の割合をみると、サードセクターの組織が関与していない住民合意形成組織では 50.0%、関与している組織で 30.6%である ($\chi^2=3.348$, $df=1$, $p=.067$)。また、設立時期についてみると、サードセクターの組織が関与する住民合意形成組織の 83.8%は震災後に設立されている(表 9)。さらにサードセクターの組織が関与する住民合意形成組織の活動内容についての自由記述をみると、震災後に新たに始めた祭り、他組織との交流会などのイベント、復興にまつわるシンポジウムの開催など、地縁組織が従来実施してこなかった取り組みが散見される。つまりサードセクターの組織が東日本大震災という大きな出来事を契機に住民自治に関与する新しいアクターとして既存の地縁組織とは別に浮上したことが読み取れる。

上述したように欧州のサードセクターの組織の特徴は、コミュニティと市場と政府の媒介性として提示されている(ボルザガ・デフォルニ編 2003=2004)。政府の地域創生・再活性化の文脈で使用される「官民協働のエリアマネジメント」、新潟県中越地震の検証において提示された地域の抱える様々な課題・テーマの解決を目的として活動する NPO である「総合型 NPO」など、日本の政策実務で使用される概念にもコミュニティと市場と政府の媒介性がみられる(内閣官房 2015; 中越大震災復興検証調査会 2015)。つまり、人口減少や高齢化を抱える地域の再生の分野で先進的であると目されている事例や、震災復興において、現代日本における特定地域の自治や管理運営をいかになすのかというガバナンスの問題を解決するアクターとして、サードセクターに期待がかかっている状況があるということであろう。サードセクターの組織はミクロなコミュニティにおいても存在感を高めていると考えられる。

表 8 住民合意形成組織に対するサードセクターの組織の関与

サードセクターの組織の関与の仕方	割合(%) N=93
会員やメンバーに サードセクターの組織が存在	16.1
活動に継続的に関与する サードセクターの組織が存在	29.0
組織自体がサードセクターの 法人格を取得	5.4
上記いずれかに該当する組織 (サードセクターの組織が関与する組織)	40.9

⁴⁵ 「議案の決定を目的とした会議、住民同士の議論を目的とした会議、行政からの説明会、専門家の講義や勉強会、計画づくりのためのワークショップ、その他の会議方法」の 6 種類の会議、および、「移転先などの現地見学、他地域の視察(被災 3 県内)、他地域の視察(被災 3 県外)、その他の活動」の 4 種類の活動のうち実施したことがあるものの合計。

資料: アンケート調査により作成。

表 9 サードセクターの組織の関与の有無からみた住民合意形成組織の設立時期

設立時期	関与あり(%)	関与なし(%)
	N=37	N=54
震災前	16.2	44.4
震災後	83.8	55.6
合計	100.0	100.0

注) χ^2 検定は 1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

4) 本章のまとめと考察

東日本大震災という社会問題に対してサードセクターは自ら対応し、一定の規模で解決を担っていたと考えることができる。その対応は変化に富み柔軟であり、財政面の独自性も確保していた。サードセクターの組織は東日本大震災への対応において1,200億円以上を支出したと推定され、その多くは寄付金や民間助成金といった公費以外の資金であった。また、自主的に反応したサードセクターの組織は特定非営利活動法人、任意団体、一般法人といった、旧民法下の公益法人ではない組織が主流を占めた。被災地では震災後に新規の組織が設立され、東日本大震災によって生じた諸課題に対応していたが、活動資金の1団体あたりの規模が大きい国際NGOの分布を主要因として、活動資金全体の2/3は関東の支援団体が支出していた。

サードセクターの組織の活動内容は時期に応じた諸課題に対応しつつ柔軟かつ多様に変化していった。2013年10月以降はまちづくりや地域福祉などにかかわるような、必ずしも災害対応とは言い切れない活動が主流を占めている。また対応への支出の多くは被災3県においてなされているが、市町村レベルで見ると三陸海岸の沿岸市町と東北唯一の100万人都市である仙台市において多くの資金が支出されている。ただし支出の主体は前者では被災3県以外の組織であったのに比べ、後者では9割が地元組織であった。

まちづくり協議会等の住民合意形成組織という市町村レベルよりミクロなコミュニティレベルでも、サードセクターの組織の存在感は高まっている。ただし自治会や町内会といった行政窓口とつながりが深い既存の地縁組織にとって代わるわけではなく、住民自治の一部を担い、また活発化させるアクターとして、地縁組織と並存している。

また、東日本大震災からの復興にかかわる活動からみる限り、現代日本のサードセクターに第1章で触れた単純な新自由主義との親和性の議論や、第2章でみたウォルチの「シャドーステート」の議論は当てはまらず、資金からみて相当程度の独立性をもって活動している。ただし、活動資金の2割強は行政資金であり、サードセクターと政治・行政セクターとの一定の相互作用は存在している。この相互作用は「補助」や「委託」という形態での単純な資金提供にとどまらず、第6章で分析する通り、行政事業の策定やサードセクターと政治・行政セクター間の協働のための新しい協定方法の開発など、行政資源を社会問題に引きつけ政策形成していく内容をも含んでおり、第1章で触れた、新自由主義との一定の親和性にもかかわらず、それだけにはとどまらないとする議論や、第2章のツールドゥーの議論が支持される。また、現代日本の他の社会問題に対してもサードセクターは同様の機能を発揮する可能性があり、またすでいくつかの法制定においてこの種の実例は散見される⁴⁶。

サードセクターの活動内容が災害時に特殊的なものから平時の一般的なものへと変化してくと同時に、コミュニティにおいて住民自治に関与する新しいアクターとして既存の地縁組織とは別に浮上したことを指摘した。本稿においては、サードセクターの関与によって公費以外の資金の導入や住民合意形成組織の活動の活発化など、少なくとも特定地域にとってプラスと言える効果が把握できた。しかし、前述した国土交通省都市局・住宅局の『東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方（合意形成ガイドンス）』においてサードセクターについては一切ふれられていないことに表れているように（国土交通省都市局・住宅局 2012）、日本の特定地域の統治機構上、サードセクターが受容されてい

⁴⁶ 生活困窮者自立支援法については第1章を参照。

るわけではない。この矛盾がどのように解決されていくのかは注視すべき事柄であると考ええる。

総じて言うならば、東日本大震災という社会問題に対して旧民法下の公益法人とは異なる特定非営利活動法人や一般法人に代表される新たな組織が国・都道府県・市町村・コミュニティの各レベルにおいて一定の存在感をもって様々な活動を実施した。東日本大震災をみる限り、現代日本における自発的に活動するサードセクターの組織はこのような新たな組織から構成され、また国レベルからコミュニティレベルまでマルチスケールに活動していると推察できる。ただし関東に主たる事務所を置く組織、特に国際 NGO の存在感は圧倒的に大きく、また被災地においても 100 万人都市である仙台市のみが地元組織で主な対応が可能であったことから、資金・設備・人材などを通じた各種資本の地域への蓄積の差がサードセクターの社会問題に対応する能力における地理的な格差を規定していることが示唆された。本章ではサードセクターによる社会問題への対応能力の具体的な規定要因としてサードセクターの組織の量や密度、人的ネットワークの存在を仮説的に提示した。社会問題への対応力の向上という観点からこれらの要因を検討する継続した研究が望まれる。

第5章 法人格からみた構成

第4章において、第2章で提示した3つの基本的な仮説を検証し、一定の妥当性を確認した。本章では支援団体調査の結果を用い、サードセクターの組織の責任範囲、結社の容易さ、参入可能な事業領域、税制優遇、説明責任などを規定する根幹的な制度である法人格に注目し、仮説2「旧民法下の公益法人ではなく、特定非営利活動法人や一般法人が現代日本のサードセクターの主たる部分を構成する」をより深く検証する。法人格に注目しサードセクターの構成を捉えることは、今後、日本のサードセクターをどのような存在として捉え、また、認識的・政策的にどのように位置付けていくかにとって極めて重要である。

1) 任意団体と法人の比較

第4章でも触れたように標本のバイアスを考慮に入れる必要はあるものの、調査時点において任意団体である支援団体は28.9%で、残りはなんらかの法人格を持っている。研究上の操作的な要件としてサードセクターの組織に法人格などのフォーマル性を求める場合もあるが（サラモン 1997=1999）、東日本大震災が突発的に生じた社会問題であり、「市場メカニズムや行政では即座には解決不可能な社会問題への解決策の開発者や実行者」としてサードセクターを捉えるのであれば、個々人の自発性の発露を組織として最も受け止めやすい任意団体も東日本大震災対応を実施するサードセクターとして分析対象とすべきであろう。ここでは東日本大震災対応を実施するサードセクターの実態について法人格の有無によってどのような差があるかを分析したい。

法人格の有無ごとに設立の時期を検討する。震災以後に設立された支援団体は、法人で30.6%であるが、任意団体で53.2%と多い（ $\chi^2=24.397$ 、 $df=1$ 、 $p=.000$ ）。震災以前に設立された法人が復興支援活動を実施したことで、新規に設立する場合の任意団体の設立の容易さが要因だと考えられる。

法人格の有無ごとの被災者支援資金充当額を表10に示す。事業日数が少なかった2010年度は有意差が見られないものの、2011~2012年度および2013年度予算においてはその差は歴然で、法人は3,775万円~4,845万円、任意団体は223万円~355万円と一桁異なる。

法人格の有無ごとの支援団体が活用する行政資金（「行政補助金」、「行政委託・請負」、「緊急雇用」）および民間資金（「民間助成」、「寄付金」）の割合を表11に示す。2010年度においては有意差がみられないが、2011年度以降、法人は行政資金の割合が大きく、任意団体は民間資金の割合が大きい。行政との信頼関係の構築にフォーマル性が求められることや法人格の有無を問わない大規模な民間助成事業が様々に展開されたことが要因であろう。

法人格の有無ごとの有給スタッフがいる団体の割合とボランティアスタッフがいる団体の割合を表12および表13に示す。任意団体と比較し法人では有給スタッフがいる団体の割合が有意に大きく、どの年度でも30ポイント以上の差がある。逆に、ボランティアスタッフがいる団体割合は2011年度、2012年度においては任意団体で有意に大きく、この2年度においては9割以上である。

法人格の有無ごとの被災地事務所の所在を表14に示す。被災地に事務所が所在するが主たる事務所ではない団体の割合が法人において有意に大きい。任意団体と比べて収入面や

有給スタッフ面で規模の大きい法人のうち被災地に本拠地を置かない団体が被災地に所在する支部や新たに構えた事務所において支援を実施していたことが考えられる。

法人格の有無ごとに最も重視する活動分野を上述した5大分野を中心にみる(表15)。任意団体においては「子ども」の割合が法人と比較して大きく、任意団体全体の4分の1程度を占める。また、任意団体において調査時点においても「災害救援」を最も重視する団体の割合も法人と比較して大きい。法人においては任意団体に比較して「保健福祉」を最も重視する団体の割合が大きい。この理由として、「子ども」や「災害救援」にかかわる事象はメディアでも多数取り上げられ、この分野を対象とした助成金も多数存在し、素朴な生活者としての支援者の目に見えやすい問題であり、任意団体において重視されているのではないかと考えられる。「保健福祉」の活動は復興支援に特徴的なものとして、応急仮設住宅の見守りや福祉的支援、障害者・介護が必要な高齢者・被災困窮者などの要援護者への支援などが考えられ、制度や行政資金が存在し、専門性が高く、活動する際に一定のフォーマル性が求められる機会が多い法人において重視されているのではないかと考えられる。

法人格の有無ごとに活動の阻害要因として支援団体が回答したものを表16に示す。「資金不足」や「人員獲得の難しさ」はどちらにも共通した阻害要因である。任意団体においては法人と比較して「広報・会計などの事務機能の不足」を阻害要因として回答する割合が大きく、資金や有給スタッフの面から法人よりも事業基盤が脆弱であることが反映していると考えられる。法人においては任意団体と比較して「行政との連携の難しさ」や「被災者支援以外の事業との関係性」を阻害要因として回答する割合が大きく、他セクターとの関係性や組織としての事業の継続性が課題となっていることが読み取れる。

法人格の有無ごとの他組織との連携内容を表17に示す。他組織との連携は総じて法人の方でより大きな割合で実施されている。特に他の支援団体との連携として「理事・顧問・監事等として自団体スタッフが他団体の事業運営へ参画」、「理事・顧問・監事等として他団体スタッフが自団体の事業運営へ参画」、行政との連携として「日常的な情報交換」、「行政が設置する委員会へ委員として参加」、「行政からの委託事業の受託」は任意団体に比較して法人で実施している割合が大きい。「日常的な情報交換」以外は何らかの契約を取り交わす場合が多いフォーマル性が求められる連携内容である。

表10 法人格の有無ごとの被災者支援資金充当額の平均

	被災者支援資金 充当額の平均値 (万円)		有効回答 団体数		t	df	p
	法人	任意 団体	法人	任意 団体			
2010年度	395.5	146.0	160	50	.966	208.0	.335
2011年度	4154.5	354.9	189	67	3.897	197.0	.000 ***
2012年度	4844.7	297.9	205	70	3.608	205.1	.000 ***
2013年度 (予算)	3775.3	222.7	175	65	2.706	174.4	.007 **

** : 1%水準で有意、*** : 0.1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

表 11 法人格の有無ごとの支援団体が活用する行政資金・民間資金の割合の平均

	資金割合の 平均値		有効回答 団体数		t	df	p	
	法人	任意 団体	法人	任意 団体				
行政 資金	2010年度	28.9%	18.0%	169	37	1.773	204.0	.078 †
	2011年度	27.6%	11.1%	217	81	4.237	172.6	.000 ***
	2012年度	30.1%	20.1%	247	98	2.432	343.0	.016 *
	2013年度 (予算)	29.6%	17.1%	218	87	3.041	176.5	.003 **
民間 資金	2010年度	26.3%	29.6%	169	37	-.554	204.0	.580
	2011年度	40.3%	55.6%	217	81	-2.928	127.0	.004 **
	2012年度	37.4%	46.5%	247	98	-1.995	158.0	.048 *
	2013年度 (予算)	36.1%	47.6%	218	87	-2.402	139.7	.018 *

†:10%水準で有意傾向、*:5%水準で有意、**:1%水準で有意、***:0.1%水準で有意
資料: アンケート調査により作成。

表 12 法人格の有無ごとの有給スタッフがいる支援団体割合

	法人	任意 団体	
2010年度 (N=237、79)	68.4%	19.0%	***
2011年度 (N=269、98)	78.1%	36.7%	***
2012年度 (N=293、102)	83.3%	52.0%	***

***: χ^2 検定結果が 0.1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

表 13 法人格の有無ごとのボランティアスタッフがいる支援団体割合

	法人	任意 団体	
2010年度 (N=216、86)	63.4%	68.6%	
2011年度 (N=248、112)	76.6%	94.8%	**
2012年度 (N=261、115)	80.8%	94.8%	***

** : χ^2 検定結果が 1%水準で有意、*** : 同 0.1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

表 14 法人格の有無ごとの被災地事務所の所在

	法人 (N=386)		任意団体 (N=157)	
	割合	調整済み標準化残差	割合	調整済み標準化残差
被災地に主たる事務所が所在	45.1%	-.3	46.5%	.3
被災地に事務所が所在するが、主たる事務所ではない	17.4%	2.7**	8.3%	-2.7**
被災地に事務所が所在しない	37.6%	-1.7 †	45.2%	1.7 †
合計	100.0%	—	100.0%	—

$\chi^2=7.937$ 、 $df=2$ 、 $p=.019$ 、†:10%水準で有意傾向、** : 1%水準で有意
資料: アンケート調査により作成。

表 15 法人格の有無ごとの最も重視する活動分野

	法人 (N=386)		任意団体 (N=156)	
	割合	調整済み標準化残差	割合	調整済み標準化残差
保健、医療又は福祉の増進を図る活動	21.0%	2.0*	13.5%	-2.0*
まちづくりの推進を図る活動	10.8%	0.6	9.0%	-.6
災害救援活動	8.1%	-2.1*	14.1%	2.1*
子どもの健全育成を図る活動	12.3%	-3.3***	23.7%	3.3***
団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動	10.8%	1.6	6.4%	-1.6
その他	37.0%	0.8	33.3%	-.8
合計	100.0%	—	100.0%	—

$\chi^2=19.467$ 、 $df=5$ 、 $p=.002$ 、* : 5%水準で有意、*** : 0.1%水準で有意
資料: アンケート調査により作成。

表 16 法人格の有無ごとの活動の阻害要因

	法人 (N=386)	任意団体 (N=157)
資金不足	57.8%	53.5%
スタッフのスキル不足	17.4%	21.7%
広報・会計などの事務機能の不足	16.8%	26.8% **
人員獲得の難しさ	34.5%	29.9%
他の支援団体との連携の難しさ	11.9%	10.2%
行政との連携の難しさ	23.8%	15.9% *
民間企業との連携の難しさ	7.5%	4.5%
活動への地域の理解不足	8.0%	8.9%
自団体の信用力不足	5.4%	2.5%
被災者支援以外の事業との関係性	15.3%	7.6% *
独自事業開発の難しさ	12.7%	10.8%
その他	8.3%	11.5%

* : χ^2 検定結果が 5%水準で有意、** : 同 1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

表 17 法人格の有無ごとの他組織との連携内容

		法人 (N=386)	任意団体 (N=157)	
他 の 支 援 団 体 と の 連 携	日常的な情報交換	63.7%	61.1%	
	複数団体があつまる会議体への参加	61.1%	54.1%	
	共同事業	46.1%	42.0%	
	他団体への研修実施	22.5%	15.3%	
	他団体の研修受講	23.8%	21.0%	
	理事・顧問・監事等として自 団体スタッフが他団体の事業 運営へ参画	17.9%	7.6% **	
	理事・顧問・監事等として他 団体スタッフが自団体の事業 運営へ参画	8.3%	2.5% *	
	その他	3.4%	8.3%	
	行 政 と の 連 携	日常的な情報交換	47.4%	33.1% **
		行政主催の会議体への参加	36.3%	31.8%
自団体主催の会議体への行政 職員の参加		21.0%	16.6%	
行政が設置する委員会へ委員 として参加		20.7%	12.1% *	
行政からの補助事業の実施		21.8%	16.6%	
行政からの委託事業の受託		22.8%	11.5% **	
指定管理者として公的施設の 運営受託		3.4%	1.3%	
協働事業など行政と事業費を 出し合う事業の実施		6.7%	3.8%	
その他		6.7%	9.6%	

* : χ^2 検定結果が 5%水準で有意、** : 同 1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

2) 法人格ごとの比較

上述した任意団体との比較では法人は財政の規模や有給スタッフが活動に従事している割合も大きく、組織としてのフォーマル性が必要な活動や連携を実施しており、他セクターとの関係性や組織運営の継続性を課題としていることがわかった。次に法人格間の比較に移る。

表 5 に示したように東日本大震災に対応するサードセクターの活動には多様な法人格がかかわっている。ここで分析の便宜上、以下の 3 類型の法人格を取り出し比較分析する。①特定非営利活動法人、認定特定非営利活動法人の「特定非営利活動法人」である。②一般社団法人、一般財団法人の「一般法人」で、上述した公益法人制度改革により制度化された法人格であり、特定非営利活動法人に比較して所轄庁がなく設立が簡便であることなどが特徴である。③公益社団法人、公益財団法人、社団法人、財団法人、社会福祉法人、学校法人等、宗教法人の「公益法人」で、新旧の公益法人制度や各種の特別法にもとづく法人である。本調査の標本においては行政の外郭団体や社会福祉協議会など、公益法人制度改革以前から存在し、他の法人格に比較して行政との関係性が深い団体が多い。

まず法人格ごとにみた震災以後に設立した支援団体の割合を表 18 に示す。一般法人は震災以後に設立された支援団体が多く、特定非営利活動法人は震災以前から活動していた支援団体が多い。

法人格ごとにみた被災地に事務所が所在する支援団体の割合を表 19 に示す。被災地に事務所が所在している割合は一般法人で大きく、公益法人で小さい。

法人格ごとにみた有給スタッフがいる支援団体割合を表 20 に示す。2010 年度においては有給スタッフがいる支援団体の割合は一般法人で小さく、公益法人で大きい。しかし、一般法人では年度ごとに有給スタッフが従事する支援団体が増え、2012 年度においては一般法人全体の 3 分の 2 程度となり、法人格間に有意差は見られない。

法人格ごとにみたボランティアスタッフのいる支援団体割合を表 21 に示す。2010 年度、2011 年度においては特定非営利活動法人ではボランティアスタッフがいる支援団体が多く、2010 年度は一般法人、2011 年度は公益法人で少なくなっている。しかし、有給スタッフ同様、一般法人においては年度ごとにボランティアスタッフが従事する支援団体の割合が大きくなり、2012 年度においては特定非営利活動法人と大差はなくなり、法人格間に有意差は見られない。

法人格ごとにみた被災者支援資金充当額の平均および被災者支援資金充当割合の平均を表 22 および表 23 に示す。被災者支援資金充当額は 2011 年度、2012 年度において公益法人が特定非営利活動法人より大きく、また公益法人が一般法人より大きい傾向がある。ただし、被災者支援資金充当割合の平均をみると、特徴的なのは一般法人であり、すべての年度で特定非営利活動法人より大きく、2011 年度においては公益法人より大きい傾向があり、2013 年度予算においては公益法人より大きい。つまり公益法人は 1 団体あたりの収入規模が大きく、東日本大震災への対応は金銭面からみると大規模であるが、1 団体がどれだけ東日本大震災の対応に特化した活動をしているかという点からみると、一般法人が最も特化していたということである。

なお最も重視する活動分野や具体的な活動内容には、法人格間に有意な差は見られなかった。

表 18 法人格ごとにみた震災以後に設立した支援団体の割合

	(N 2 4 9) 活 動 法 人 特 定 非 営 利	(N 4 5) 一 般 法 人	(N 5 1) 公 益 法 人
割合	26.9%	64.4%	25.5%
調整済み 標準化残差	-3.0**	5.2***	-1.0

$\chi^2 = 25.879$ 、 $df=2$ 、 $p=0.000$ 、** : 1%水準で有意、*** : 0.1%水準で有意
資料: アンケート調査により作成。

表 19 法人格ごとにみた被災地に事務所が所在する支援団体の割合

	(N 2 4 9) 活 動 法 人 特 定 非 営 利	(N 4 5) 一 般 法 人	(N 5 1) 公 益 法 人
割合	63.1%	84.4%	51.0%
調整済み 標準化残差	-0.6	3.1**	-2.1*

$\chi^2 = 12.021$ 、 $df=2$ 、 $p=0.002$ 、* : 5%水準で有意、** : 1%水準で有意
資料: アンケート調査により作成。

表 20 法人格ごとにみた有給スタッフがいる支援団体割合

		活 動 法 人	特 定 非 営 利 法 人	一 般 法 人	公 益 法 人	カ イ 2 乗 検 定
	割合	69.9%	34.6%	83.9%		
2010年度	調整済み 標準化残差	1.2	-3.8***	2.1*	***	
	有効回答数	166	26	31		
	割合	79.1%	55.2%	89.5%		
2011年度	調整済み 標準化残差	.8	-3.1**	1.9	**	
	有効回答数	187	29	38		
	割合	78.0%	65.6%	86.8%		
2012年度	有効回答数	200	32	38		

* : 5%水準で有意、** : 1%水準で有意、*** : 0.1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

表 21 法人格ごとにみたボランティアスタッフがいる支援団体割合

		活 動 法 人	特 定 非 営 利 法 人	一 般 法 人	公 益 法 人	カ イ 2 乗 検 定
	割合	70.5%	36.0%	56.0%		
2010年度	調整済み 標準化残差	3.2**	-3.2**	-1.0	**	
	有効回答数	156	25	25		
	割合	81.8%	71.4%	62.5%		
2011年度	調整済み 標準化残差	2.4*	-.9	-2.3*	*	
	有効回答数	176	28	26		
	割合	84.1%	79.3%	71.0%		
2012年度	有効回答数	189	29	25		

* : 5%水準で有意、** : 1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

表 22 法人格ごとにみた被災者支援資金充当額の平均

	2010年度		2011年度		2012年度		2013年度	
	平均値 (万円)	有効 回答数	平均値 (万円)	有効 回答数	平均値 (万円)	有効 回答数	平均値 (万円)	有効 回答数
特定非営利活動法人	312	114	3,520	134	2,511	149	2,166	126
一般法人	775	22	3,146	26	2,422	26	3,034	22
公益法人	533	19	9,540	23	16,156	23	15,578	19
Kruskal Wallis 検定			**		**			
Bonferroni補正したMann-Whitney U検定								
特定非営利活動法人—一般法人	/						/	
特定非営利活動法人—公益法人			**		**			
一般法人—公益法人			†		†			

†:10%水準で有意傾向、**:1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

表 23 法人格ごとにみた被災者支援資金充当割合の平均

	2010年度		2011年度		2012年度		2013年度	
	平均値	有効 回答数	平均値	有効 回答数	平均値	有効 回答数	平均値	有効 回答数
特定非営利活動法人	6.2%	104	39.7%	135	42.9%	153	37.0%	129
一般法人	42.7%	11	66.7%	21	65.7%	22	67.5%	21
公益法人	10.2%	19	36.2%	26	39.9%	26	33.1%	22
Kruskal Wallis 検定	**		*		*		**	
Bonferroni補正したMann-Whitney U検定								
特定非営利活動法人—一般法人	**		*		*		**	
特定非営利活動法人—公益法人								
一般法人—公益法人			†				*	

†:10%水準で有意傾向、*:5%水準で有意、**:1%水準で有意

資料: アンケート調査により作成。

3) 本章のまとめと考察

まずは任意団体と法人の比較結果をみる。任意団体の半数以上は震災以後に設立されており、法人は3割程度である。2011年度以降、法人は任意団体と比べて被災者支援に使用した資金量が10倍以上である。2011年度以降において法人は行政資金を、任意団体は民間資金を比較的大きな割合で活用している。多くの法人では有給スタッフが従事しており、任意団体では少ない。逆に多くの任意団体でボランティアスタッフが活動に従事している。任意団体においては「子ども」、「災害救援」、法人においては「保健福祉」を最も重視する活動分野とする団体が多い。資金や人員獲得は支援団体が活動を展開するうえでの共通の阻害要因であるが、任意団体においては事務機能、法人においては行政との連携や被災者支援以外の事業との関係性が特徴的な阻害要因となっている。他組織との連携は法人のほうがより多くなされている。

総じて言うならば、任意団体は東日本大震災に対して個々人が敏感に反応し、自発的に組織され対応するグループであったが、財政面、人員面から比較的小規模で、「保健福祉」など比較的フォーマル性が求められる活動分野での展開は限定的で事務機能に課題を抱えていると言えるだろう。

次に法人格ごとの比較結果をみる。一般法人は震災以後に設立された支援団体が多く、特定非営利活動法人は震災以前から活動していた支援団体が多い。一般法人は震災当初は有給スタッフがいる支援団体の割合が大きくなかったが、その後大きくなり、2012年度時点では他の法人格と遜色ない。同様に2012年度時点ではボランティアスタッフの存在も法人格間で差がみられない。公益法人は1団体あたりの収入規模が大きく金銭面からみると大規模であるが、1団体がどれだけ東日本大震災の対応に特化した活動をしているかからみると、一般法人が最も特化していた。なお、活動内容に法人格間の有意な差は見られなかった。

総じて言うならば、特定非営利活動法人、公益法人は被災地内外に所在し、従来から実施している事業に東日本大震災に対応するプログラムを追加し活動することが主流であったと考えられ、事業領域の拡張を通じて「社会問題への解決策の開発者や実行者」としてふるまっていたのに比較し、一般法人は震災を中心的な問題として捉えたうえで新たに結社することが主流であり、法人を立ち上げることで「社会問題への解決策の開発者や実行者」としてふるまっていた。

通常状態の非営利の法人格の選択において、特定非営利活動法人は行政との関係性の深化や行政からの要請といった行政との関係から選択されており、一般法人は手続きの速度や簡便性、所轄庁がない故の自由度から選択されていると指摘されていた（非営利法人格選択に関する実態調査委員会 2015）。東日本大震災という急激な変化によって生じた社会問題においては、一般法人は手続きの速度や簡便性や「法人格がある」というフォーマル性において選択されているようであり、対応も決して小規模なものではない。ボランティアスタッフが従事する支援団体の割合も年度を重ねるごとに大きくなり、ある種の「市民性」を高めていったようにみえる。

先行して制度化され、多くの組織が既に成立していたことや設立・運営のノウハウが蓄積されていたことなどを背景として、量からみると特定非営利活動法人がサードセクターの多くの割合を占めていたが、「市場メカニズムや行政では即座には解決不可能な社会問題への解決策の開発者や実行者」という観点からは、被災者を含めた個々人の自発性のも

とに即座にかつ純粹に震災に対応していく器として機能したのは一般法人であったと言えるのではないだろうか。

一般法人の増加は急激であり、2008年12月に新しい公益法人制度に移行してから3年半で2万団体を越えたとの報告がある（公益法人協会 2012）。本稿で分析した東日本大震災のサードセクターの対応を、社会問題に自発的に対応する日本のサードセクターの実情を把握可能な事例として捉えるのであれば、公益法人制度改革以降、社会問題に素早く反応する自由度の高いフォーマルな組織を構築できる環境が、制度改革前よりも整ってきたと考えることができる。一般法人は、決算情報の非公開、会員の排除規定の存在など従来の特定非営利活動法人の活動原則とは異なる点が存在し、ある種の不透明さはぬぐえないとの見方も可能である。しかし、「市場メカニズムや行政では即座には解決不可能な社会問題」への社会としての「解決能力」は一般法人の登場により高まったと肯定的に捉えてよいのではないだろうか。

なお、公益法人については、代表的な公益法人である社会福祉法人の現況を取り上げ、考察を深めたい。厚生労働省が2013~2014年に設置した「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」において、社会福祉法人は「社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人」であり、「制度や市場原理では満たされないニーズについても率先して対応していく取組」である「地域における公益的な活動」が求められるとされている。しかし、社会福祉法人制度の見直しにおける論点の1番目に「地域における公益的な活動の推進」が掲げられ、社会福祉法人のミッションが果たされていない現状が問題視されている（社会福祉法人の在り方等に関する検討会 2014: 20）。このような状況をうけて、地域ニーズへの不十分な対応、社会福祉事業への積極投資や地元還元をせずに内部留保を増大させている点、特定非営利活動法人や株式会社などの他の経営主体との公平性が担保されない財政上の優遇措置などが課題とされ、社会問題の解決主体として機能していない実情が提示されている（同 2014: 13-15）。この報告書では社会福祉法人はボランティアやNPOなどともに「①政府の失敗の補完機能、②市場の失敗の補完機能を担っていると言われている」（同 2014: 20）と述べられ、サードセクターの一部であるとの認識が示されている。しかし、本稿の分析を踏まえる限り、現代日本においては、社会問題への対応や解決の際に、特定非営利活動法人や一般法人など同様の機能を果たしているとは言い難く、サードセクターの主流をなしているとは考えにくい。大規模自然災害のような社会問題への対応は地域における公益的な活動の主たるものであると考えられるが、社会問題への対応を自主的に行うことを促進するインセンティブを法人格の制度に付加しないかぎり、免税・公費の投入・事業の参入障壁など様々な優遇措置を受けている社会福祉法人がサードセクターの主流となることはないであろう。主務官庁制が敷かれていた旧民法下の公益法人がサードセクターの組織の主流とするためには、法人格にどのように自発性をもたらすかは重要な論点である。

また、サンプル数の少なさから本章において中心的に扱うことができなかったが、協同組合の自発性も重要な論点である。第3章で確認したように東日本大震災における消費生活協同組合の自発性は高く、のちに第7章で確認するように、具体事例においても極めて重要な役割を担っていた。ただし、協同組合の会員以外のものが事業を利用できない「員外利用規制」が存在し、協同組合のもつ自発性と共益・クラブ財に絞られた法人格の規定とをどのように調整するのかは重要な論点であると考えられる。同様に、地域の共益を担う営利企業もあり、共や地域といった特定の範囲の利益と公的な自発性の調整は、今後、研究を進めなければならない課題である。

第6章 社会問題解決策の開発 1—被災者生活再建支援のイノベーション—

本章では、サードセクターを取り扱うための理論導出を視野に入れ、サードセクターの組織がどのように社会問題を解決していくのか、また、各種資本を蓄積し、どのように地域に根付いていくのかを、仙台市における被災者支援のプログラムが開発されていく様子をケーススタディすることで検討したい。

東北地方で唯一、人口 100 万人を超える仙台市は 2011 年 3 月 11 日に起こった東日本大震災において多くの被害を受けた。2012 年 3 月 6 日時点の人的被害は死者 872 名（男性 491 名、女性 381 名）、行方不明者 32 名（男性 17 名、女性 15 名）、負傷者は重傷 275 名、軽傷 1,994 名であり、死者の人口比は 0.1%未満であるが、建築物が密集する都市であったため建物被害は大きく、2012 年 2 月 26 日時点で全壊 2 万 9,469 棟、大規模半壊 2 万 6,064 棟、半壊 7 万 8,086 棟、一部損壊 11 万 5,949 棟、浸水世帯 8,110 世帯と非常に大規模な被害であった（仙台市復興事業局震災復興室 2013）。避難所は震災 3 日後の 3 月 14 日には 288 か所となり、避難者もピーク時には 10 万人を超えていた（仙台市 2011）。

その後に大量の応急仮設住宅入居者が生み出されることとなった。震災後速やかに、災害救助法にもとづいて県が設置するプレハブによる応急仮設住宅の建設が進み、仙台市では 4 月 30 日に第 1 回の応急仮設住宅入居者説明会と鍵の引き渡しが行われ、27 世帯があすと長町 38 街区に入居したのを皮切りに、次々と入居が進んだ。

プレハブ住宅に加え、公営や公社等の賃貸住宅、あるいは国家公務員住宅や民間企業（NTT、JR など）の社宅等を借り上げた応急仮設住宅への入居も順次進んだ。

また、すでに新たに民間賃貸住宅を借りて避難している世帯が相当数に及ぶこと、および、被害にあっていない住宅ストックの有効活用を理由として、東日本大震災における特徴的な制度である借上げ民間賃貸住宅による応急仮設住宅が 4 月 30 日に仕組み化された⁴⁷。2011 年 11 月 30 日の段階で、プレハブ仮設住宅 1,486 世帯、公営住宅等 713 世帯、借上げ民間賃貸住宅 8,437 世帯の合計 1 万 636 世帯が入居に至っている。当然のごとく行政政策上、NPO/NGO といったサードセクターの組織やボランティアなどの個人の活動においても、応急仮設住宅入居者をどのように支援するかが大きな問題となった。

2011 年 6 月 1 日に仙台市はプレハブ仮設住宅入居者に対しての孤立防止・福祉的支援の事業を開始した。応急仮設住宅入居者へ生活支援員が訪問するタイプの事業は行政が実施する福祉的な支援の基本路線になっていくが、東日本大震災の被災地において最も早く事業を開始した事例のひとつであると考えられる。発災から 3 か月も経っておらず、仙台市における最初の応急仮設住宅供給が 4 月 30 日であったことを考えると、きわめて迅速であったといつてよいであろう。仙台市においては、その後も応急仮設住宅入居者・被災者に対する生きがいづくりや就労支援などの分野で、諸種の施策を他の市町村に先立って実施している。これらの事業の多くは仙台市が直接もしくは専門機関に委託して行ったが、場

⁴⁷ 通知は以下。厚生労働省社会援護局長『東日本大震災に係る応急仮設住宅としての民間賃貸住宅の借上げの取扱について（社援発第〇四三〇第一号）』2011 年。本通知に先立って四月二五日にはすでに民間賃貸住宅に入居している場合も仮設住宅として取扱いをする旨が仙台市から記者発表された（仙台市『既に入居している民間賃貸住宅も応急仮設住宅として認められることになりました（記者発表資料）』2011 年）。

合によっては市と NPO が費用を持ち寄って実施する協働事業という枠組みで実施することもあった。

ここで本章の目的を述べておきたい。複数の NPO が被災者に対する事業を上記の枠組みで実施しているが、応急仮設住宅入居者の支援事業を実施している中心的な NPO の取り組みのケーススタディから、いかにして速やかに事業を成立させ、また新たな事業を展開していったのかを分析し、今後への示唆を得ることを本章の目的とする。

結果を先取りしていえば、いささか古典的ではあるが 3 つの概念がこの事例を説明し、また将来への知見へと橋渡しする鍵となると考えられる。1 つ目は様々な業界に精通した「対境担当者」の存在であり、2 つ目は新しい情報をもたらす「弱い紐帯」であり、3 つ目は「イノベーション」である。当然、仙台市の中心市街地の被害が軽微であり、都市の諸種の施設が比較的早く復旧・稼働し、またそれらを活用して行政職員や NPO のスタッフが震災後すぐに活動できたことは、応急仮設住宅入居者向けの事業が速やかに成立したことと大きく関係がある。しかし、それを踏まえたとしても、この 3 つの鍵概念で捉えられる諸種の事象が有効に機能したことも、非常事態において新しい枠組みの事業展開を他地域よりも早く成し遂げていくことに大きく貢献したことは疑い得ない。

1) 分析の前提

(1)官民協働型の応急仮設住宅入居者支援事業の立ち上げと展開の流れ

具体的な分析に入る前に、仙台市の官民協働型の応急仮設住宅入居者支援事業がどのように成立・展開していったかを簡単に述べる。2011 年 6 月 1 日に仙台市内の応急仮設住宅入居者への見守り事業として「安心見守り協働事業」が、仙台市と仙台市に主たる事務所を置く NPO である一般社団法人パーソナルサポートセンター（以下、PSC）の協働事業として開始された。この事業は国の緊急雇用創出基金事業を活用して実施され、震災の被災者で新たに雇用された支援員が応急仮設住宅入居者を個別訪問し、生活の困りごとや悩みごとなどの相談を受け、必要に応じ行政機関や関係機関等の専門的な機関へのコーディネートを行うことにより、応急仮設住宅入居者の暮らしをサポートするものである。主に住民自治組織が結成されていないプレハブ仮設住宅や借上げ公営住宅等を中心に、最大で 800 世帯程度をカバーする事業として展開した。

その後、仙台市と PSC は再び協働事業として、さまざまな困難を抱え、自力での就労等が困難な被災者を対象とした「コミュニティの場づくり」と「就労へのつなぎ」を行うコミュニティ・ワーク創出事業を 2011 年 10 月から開始した。国の「地域支え合い体制づくり事業」を活用した取り組みで、当初は手づくり品製作等の手仕事や軽作業を共同で行うコミュニティ・ワークサロン「えんがわ」を運営し、仙台市の被災者向け情報である「復興定期便」の封入作業や、クッキーやマスケットの製作などを通じ、生きがいつくりや居場所づくりを行った。2012 年の 6 月からは本格的な就労支援に乗り出す。福祉的な相談支援を行いながら、各種トレーニングやインターンシップを行い、最終的には無料職業紹介事業所を通じた斡旋も行える本格的な就労支援事業である（仙台市復興事業局震災復興室 2013）。

ところで、PSC は震災のわずか 8 日前の 2011 年 3 月 3 日に登記された団体であり、発災当初は無報酬の理事と定款のみが存在していた、いわば「ペーパーカンパニー」であっ

た。そのペーパーカンパニーが初の事業を開始するのが 2011 年 6 月 1 日であり、本格的な就労支援事業を開始する 2012 年 6 月まで、わずか 1 年しかかかっていない。2010 年度の事業費も雇用者も全くなかったところからスタートし、翌 2011 年度には総事業費二億円を超え、雇用者も 60 名を超える規模となる。以下では震災前の PSC 設立時から、仙台市との協働事業を開始し、本格的な就労支援事業に乗り出す 2012 年 6 月までの約 1 年 4 か月を分析することとなる。なお、主として分析に用いるのは筆者の参与観察データおよび関係者へのインタビューデータである。

(2) 対境担当者の立ち位置とネットワーク

ここで本章の登場人物を紹介しておくべきであろう。通常、なんらかの事業というものは様々な機能を担う各種の人物が多くの資源を有機的に結び付け連動させることで運営される。当然、応急仮設住宅入居者の支援事業も多くの人物がかかわるものである。ただし、事業の成立や展開を追う際に注目すべき人物は限られてくる。なぜならば、何らかの意思決定を行うことが出来たり、他組織と交渉を行い自組織の立ち位置を調整したりする権能を持つ人物は限られるからである。そのため、本章と次章では「対境担当者 (boundary personnel)」という概念で捉えられる人物に焦点をあて分析を進めたい⁴⁸。

対境担当者とは経営学のうち特に組織関係論の中で唱えられた概念であり、相手組織との交渉や相手組織についての情報収集等を担当し、自組織と外部組織との結節点に位置する人物のことである。山倉によれば、対境担当者は「他組織に対して組織を『代表』」し、「他組織に対する影響力の行使者であるとともに、他組織による自組織への影響の目標ともなり、「組織間の他のメンバーから心理的に、組織的に乖離している」という特徴をもつという (山倉 1993)。つまりは、自組織内や他組織とコミュニケーションをとりながら、何らかの事業の成立に資する資金、人物、情報などの資源をコントロールする位置にいる人物ということになる。本章では組織のみにこだわらず、ある業界の資源をコントロールすることができる人物も対境対境者として分析を進めることとする。

本章で登場する対境担当者の人物像を説明する (表 24)。大きくは NPO 運営者、大学関係者、行政職員、国際 NGO 中間支援担当者⁴⁹という 4 つの属性の対境担当者が事業の成立・展開に寄与していた。震災直後の時点では前述の通り PSC は「ペーパーカンパニー」として存在していたのであるが、その設立時理事として、弁護士の N 氏や他の NPO 理事長 T 氏および S 氏など 3 名の対境担当者が存在していた。他の NPO 関係者として PSC から事業の再委託先となることも支援の NPO の理事長 K 氏や地域福祉 NPO の理事長 I 氏、元障がい者支援 NPO 事務局長 G 氏、人物や情報の仲介役となるホームレス支援 NPO の理事長 O 氏 (福岡県在住) がいた。また人物や事業開発上の情報源となった生活困窮者支援の先進組織や韓国の社会的企業の仲介役・情報の提供元として機能するのが大学関係者であり、大学教授 F 氏や大学准教授 J 氏があり、そこに筆者も含まれることになる (筆者の立ち位置は後述する)。行政職員としては仙台市における NPO 関係の事業を所管する市民協働部局の管理者 N 氏、T 氏および NPO 運営者との個人的ネットワークを豊富にもっている

⁴⁸ 同種の分析は立木 (2016: 123-140) を参照のこと。

⁴⁹ 国際 NGO 中間支援担当者は NPO 運営者に含めることもできると考えられるが、東日本大震災の被災地の行政や支援担当者の間では国際 NGO と NPO は似た概念ではあるものの、明確に概念を使い分けていたため、分けて表記している。

る S 氏がいる。彼らは仙台市と PSC の協働事業を展開していく際の企画の練り上げ、予算確保、契約実務などで重要な役割を帯びることとなった。最後に国際 NGO 中間支援担当者 M 氏は事業を実施する際の公費以外の資金確保に大きな役割を果たすこととなる。

ここで、筆者の立ち位置が研究の枠組みを複雑にしていることもお断りしなければならない。当時の筆者の立ち位置は実務者兼研究者というアンビバレントな立場であり、そのような立ち位置で東日本大震災発災直後から約 3 年間、現場の支援実務者として活動をしてきた（本稿執筆時点も PSC の運営に理事としてかかわっている）。研究者の立場としてはアクションリサーチであったと考えて差し支えないが、個人的な体感としては実務者としての活動の方が主であったと感じている⁵⁰。以下の分析の背景として専門性をもつ業界という観点から略歴を記載しておきたい。修士課程までは農学部で公園の設計や風致計画を専門領域とする造園学を学んでいた。その過程で公園からの野宿者排除の問題や公園の住民参加型設計にふれ、都市問題、生活困窮者支援、NPO といった領域に接近していく。修士課程を終了後、民間のシンクタンク／コンサルティング会社に勤め、経営コンサルティングの作法や中央官庁や民間企業のふるまいについての理解を深めた。3 年後に都市問題に関する研究者をめざし地理学の大学院博士課程に入り、都市問題という文脈から民間ホームレス支援団体の調査に加わり、全国の生活困窮者支援団体とのネットワークを構築する。その調査の終了間際、博士課程 1 年目の期末が近づく 3 月 11 日に東日本大震災がおこり、支援現場に実務者として参入していくこととなる。

ここからは震災以前に形成されていた対境担当者同士のネットワークを見ておきたい。ここではネットワークの強さを二つに分類しておく。ひとつは何らかの契約関係に基づく強いネットワークである。もうひとつは何らかの契約関係に基づかない弱いネットワークであり、なんらかの情報交換・相談・依頼が可能であるといった知人との関係のことである。これはグラノヴェッター（1973=2006）が「弱い紐帯」と呼ぶものと類似していると考えてよい。

震災前の具体的なネットワークは以下のようにまとめられる（図 27）。何らかの契約関係に基づく強いネットワークは限られていた。NPO 運営者のうち PSC の理事である N 氏、T 氏、S 氏の 3 人とのネットワーク（法人の役員同士の関係）および行政職員 N 氏、S 氏、T 氏の 3 人のネットワーク（3 人とも女性管理職であり、組織上の上下関係以前に長年インフォーマルなネットワークを結んでいた）である。残りのネットワークは何らかの契約関係に基づかない弱いネットワークである。弱いネットワークのハブとなっていたのは NPO 運営者の T 氏であった。対境担当者のうち NPO 運営者はすべて T 氏との弱いネットワークを結んでいた。また行政職員の S 氏も T 氏を含む多くの NPO 運営者との弱いネットワークを結んでいた。これは S 氏が 1998 年の特定非営利活動促進法の施行以前から NPO 分野で積極的に活動していたためである。また福岡県の NPO 運営者 O 氏が仲介者となり宮城県における NPO のハブであった T 氏と大学関係者の筆者を引き合わせている。T 氏と筆者は、O 氏が発災の 5 日前に開催した会合で、はじめてしっかりと話をしたのであった。筆者は大学関係者である F 氏、J 氏と弱いネットワークを結んでいた。F 氏は就労支援や生活困窮者支援における先進的な組織と多数のネットワークを結んでおり、また、J 氏は韓国

⁵⁰ 調査方法論からみると、本章をよび次章は参加型アクションリサーチ (Community-based Participatory Research) という研究手法をとった。武田 (2015) を参照のこと。

の社会的企業とのネットワークを多数結んでいる。震災前は全くネットワークを結んでいなかったのが国際NGO 中間支援団体担当者のM氏であった。

表 24 対境担当者の人物像

属性	イニシャル	震災前		震災後（変化分のみ記載）		専門性を持つ業界
		立場	居住地	立場	居住地	
NPO運営者	N	弁護士、PSC代表理事	宮城県	—	—	法曹界
	T	ホームレス支援NPO理事長、PSC理事	宮城県	—	—	NPO、生活困窮者支援
	S	障がい者支援NPO理事長、元民間企業社長、PSC監事	宮城県	—	—	NPO、営利企業
	G	元障がい者支援NPO事務局長	福島県	PSC事務局長	宮城県	NPO、障がい者支援
	K	こども支援NPO理事長	宮城県	—	—	NPO、子ども支援
	I	地域福祉NPO理事長	宮城県	—	—	NPO、地域福祉
	O	ホームレス支援NPO理事長	福岡県	—	—	NPO、生活困窮者支援
大学関係者	筆者	大学院生、元コンサルティング会社社員	大阪府	PSC事務局次長など、大学院生は継続	宮城県 大阪府	大学、生活困窮者支援、事業の企画立案
	F	大学教授	兵庫県	—	—	大学、就労支援、生活困窮者支援
	J	大学准教授	大阪府	—	—	大学、韓国の社会的企業
行政職員	N	仙台市職員（市民協働部局の管理者）	宮城県	震災後すぐに異動	—	行政、NPO
	S	仙台市職員（他部局の管理者）	宮城県	仙台市N氏の後任として市民協働部局の管理者	—	行政、NPO
	T	仙台市職員（市民協働部局の管理者）	宮城県	—	—	行政、NPO
国際NGO中間支援担当者	M	国際NGO中間支援組織の管理者	東京都	国際NGO中間支援組織の東日本大震災部門の責任者	宮城県	国際NGO

資料：参与観察およびインタビューから作成。

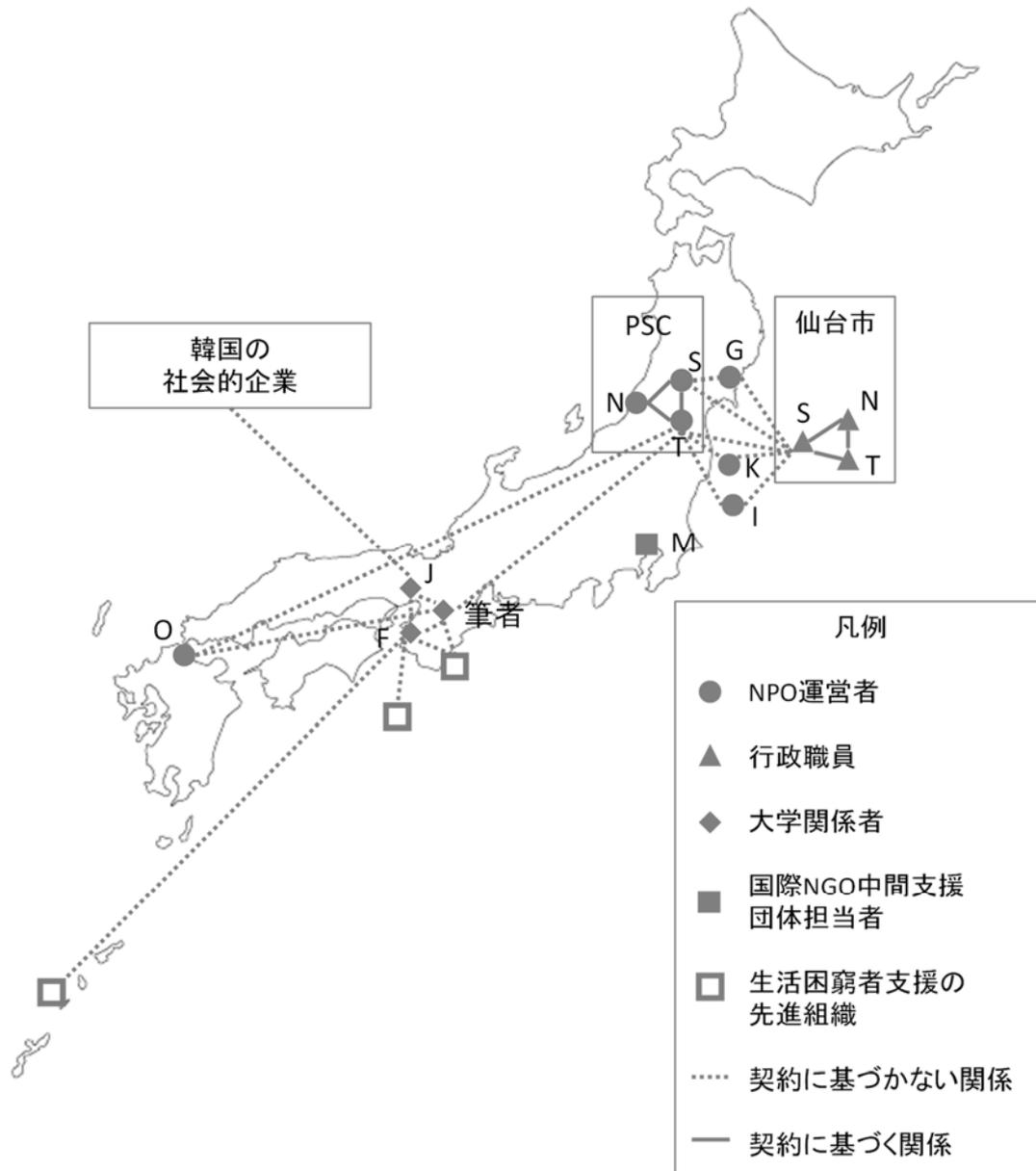


図 27 震災前の対境担当者および先進組織間のネットワーク（2011年3月10日時点）
資料：参与観察およびインタビューから作成。

2) 第1のイノベーション：仮設住宅入居者支援への生活困窮者支援スキーム適用

(1)事業の立ち上げ前

ここまでに官民協働型の応急仮設住宅入居者支援事業の立ち上げと展開の流れ、および、震災前の対境担当者の立ち位置やネットワークを整理してきた。ここからは具体的な分析に入る。特にネットワークの変化、および、それに伴う事業の立ち上げや展開に活用された資源の変化を、基本的に時系列にそって追いかけてながら分析していくこととする。適宜事業の展開上、決定的であったイノベーション⁵¹に焦点をあてていく。本章では事業の立ち上げ前の経緯を見ていきたい。

PSCの設立時理事であるN氏、T氏、S氏は震災以前に内閣府が実施していたパーソナル・サポートモデル事業（のちに2013年に成立した恒久法である生活困窮者自立支援法を立案する際の試行的な事業）を宮城県もしくは仙台市で実施したいと考えていた。彼らは宮城県における反貧困運動⁵²の主な担い手たちであった。ただしパーソナル・サポートモデル事業は自治体の実施する事業であり、NPOなどの民間事業者だけが実施意向を持っていても実施できないものであった。彼らは宮城県や仙台市に働きかけるものの結局実施には至らなかった。ただし、恒久法になることも予想されていたため、せめて制度化された際にその事業を担える高度な福祉的な支援技術を持つ職員を育成することだけは実施しようとの結論に至り、東日本大震災発生のおよそ8日前である2011年3月3日にPSCを設立することとなった。ただし、実際に行ったのは定款の作成と登記のみであり、職員は1人もおらず、銀行口座もない状態であった。当然、社会保険や雇用保険の手続きは行っておらず、また、就業規則に代表される各種の規程は一切なかった。つまり、「ペーパーカンパニー」といってよい状態であった。

そのような状態のなか東日本大震災が起こった。当然に宮城県に在住している対境担当者たちは個人的な事柄であれ組織的な事柄であれ対応に追われた。その中で真っ先に支援を始めたのはNPO運営者のT氏であった。彼はホームレス支援団体を運営していた。ホームレス支援の典型的な支援メニューとして炊き出しがある。そのため炊き出しの機材や備蓄してあった食品を活用できる状況にあった。震災翌日の3月12日に炊き出しを開始し、3月13日の午前1時頃に、以下の報告を彼の知人が多く参加するメーリングリストに流した。「Tです。無事でした。いやあ～、生きているだけでよかったですと思います。早速、街中（県庁と市役所そば）にある事務所は12日夕方、電気が復旧。県庁ロビーや市役所ロビーで待機しているJR等を利用できず帰宅できない700名近くの方々への炊き出しを開催（とりあえずは100食分）。明日は3回実施したいと考えています。今日、配給したおにぎりですが、ホームレスのおっちゃんたちがビラまきや運び方等でお手伝いをしてくださいました。やはり皆、役に立ちたいと思っているということをあらためて感じたしです。（中略）これからがいつも以上にハードな復旧への取り組みになります。ご支援、ご協力

⁵¹ 通常は「技術革新」と訳されることが多いが、この語の使用には論者によって異なる定義が用いられているようにみえる。本稿ではこの語を最初に定義したシュンペーター（1926=1977）にならい、「新しい財貨の生産、新しい生産方法の導入、新しい組織の実現」の意味で用いている。

⁵² 反貧困運動の基本的な考え方は湯浅（2008）を参照。反貧困運動の活動家であった湯浅氏はパーソナル・サポートモデル事業自体の実施に内閣府参与として深くかかわっていた。

を多々お願いしたいと思っていますので、よろしく申し上げます。」ここから T 氏がネットワークのハブとなり、様々な NPO が連携した民間の緊急物資支援がスタートする。

支援初期には炊き出しを行っていたのであるが、地元の NPO 関係者や全国の NPO 関係者が T 氏のもとに集まりながら、支援は拡大していった。筆者も上述したメールに触発され T 氏のもとに集まったうちの 1 人である。同じく何かしなければならぬと考えていた福岡県の NPO 運営者の O 氏をトップに、現地の統括を筆者が行い、福岡と東京に本拠地を置く大手生活協同組合と提携して、物資を供給する事業を、T 氏の運営する NPO を中核としながら他の NPO も連携し実施していった。福岡や東京から大型トラックで物資を供給し現地で小型トラックやバンなどの車両に積み替え配送する。最大時には計 8 台の車両を現地で使い、公的には避難所指定を受けていなかったため、行政からの物資供給を受けられなかった民設の避難所を中心に物資を供給した。民間の物資配送支援としては比較的規模が大きなものであった⁵³。

この支援には NPO 運営者 T 氏や筆者のほか、NPO 運営者の S 氏や G 氏が参画していた。いずれの対境担当者たちも実際に沿岸部に行き物資を配送することよりは、物資や機材などの提供者、行政、他の支援団体など各種主体との交渉や調整が主たる業務であったので、時折集まっては様々な企画の練り上げや情報共有を行っていた。その際に喫緊に起こる事柄として話題に上っていたのが応急仮設住宅入居者の社会的孤立や自死の問題であった。

(2)生活困窮者支援スキームの適用

さて問題は把握できたが、その問題に対してどのような手を打つべきなのかということに次に考えるべき事柄であった。特に NPO 運営者 T 氏、G 氏および筆者は、3 月 23 日ごろからは昼間は物資支援、夜は企画立案という日々がスタートする。その際に重要な情報源となったのが福岡県の NPO 運営者の O 氏であった。彼はその実績から国の社会保障審議会の委員も務めるようなホームレス支援の第一人者の 1 人であり、ホームレス支援や生活困窮者支援の方法について造詣が深かった。筆者は彼と福岡県にて物資支援の事前調整をしている際に、彼から応急仮設住宅入居者支援は生活困窮者支援と似た様相を帯びるのではというアドバイスを受けていた。NPO 運営者 O 氏などのホームレス支援の第一人者や他の生活困窮者支援の第一人者たちが作り上げていった支援方法が「伴走型支援」や「パーソナルサポート」と呼ばれる相談者が抱える課題に応じて、提供するサービスの計画をひとりひとり個別に立て、その計画に従って行政や NPO などがもつ福祉サービスを組み合わせながら支援を実施する、なんらかの法制度に縛られない包括的な福祉的支援であった⁵⁴。このアドバイスと支援方法を応急仮設住宅入居者支援に適用するというイノベーションが起こった。「被災者に対するパーソナルサポート」が事業のコンセプトとして企画立案がすすんでいった。

NPO 運営者 T 氏、G 氏および筆者は福岡県の NPO 運営者 O 氏のアドバイスに触発されながら企画を立案し、2011 年 3 月末には宮城県の福祉部局に対して提案をしていた。同じく 4 月の初頭には仙台市の市民協働部局の管理者である行政職員の N 氏および T 氏に提案

⁵³ 詳細な経緯と分析は第 7 章。

⁵⁴ 伴走型支援やパーソナルサポートの支援理念や支援内容については奥田ら（2014）を参照のこと。

していた（この年の仙台市の人事異動は5月に持ち越されていた）。NPO 運営者 T 氏、G 氏、筆者および行政職員 N 氏、T 氏の交渉は何度も繰り返され、4 月の下旬には行政職員 N 氏を中心とした判断のもとに仙台市で事業を実施する方向性で話しを詰めていくことを合意していた。ただし、その際に問題になったのがどの組織が事業を実施するのかであった。当初は「準備会」の名前で企画を提出していたが、いよいよ実施となると、そうはいかなくなる。ここで浮上したのがペーパーカンパニーであった PSC であった。企画した事業を単独の NPO で実施することは専門領域が多岐にわたるため不可能であったこと、昼間に実施していた民間の物資支援に参画していた NPO 運営者 T 氏、S 氏はともに PSC の役員であったこと、また PSC が定款に定めていた理念と企画した事業が大きくずれないことなどが大きな理由であった。NPO 運営者 N 氏、T 氏、S 氏などの PSC 役員もこの企画を実施することに合意し、PSC を受け皿として、この企画をすすめていくことが決定された。

この後、様々な支援分野の NPO が PSC の会員となり、その中でも NPO 運営者 K 氏が運営することも支援 NPO や I 氏が運営する地域福祉 NPO とは、今後雇用する職員向けの研修や事業へのアドバイザーを再委託することで契約に基づく強いネットワークが組まれることとなる。なお NPO 運営者 N 氏、T 氏、S 氏に加え、企画立案を支えた NPO 運営者 G 氏や筆者が PSC に職員として参画することとなり、具体的な業務手順の設計はもとより、銀行口座の開設、最終的には 60 名を超える職員の雇用やそれに伴う各種保険の手続き、就業規則などの規程の整備、雇用する職員への研修計画の策定と調整などを行い、事業の準備を進めていった。

3) 第 2 のイノベーション:NPO と行政の新たな協働事業スキームの開発

さて、企画を実現する方向性までは合意したが、資金をどのように調達するのが大きな問題となる。4 月の下旬から 5 月の上旬ごろは、対境担当者たちはこの問題に奔走することとなる。この頃には行政職員の N 氏は市民協働部局の管理者を退き、新たな管理者として S 氏がその任に就き、仙台市は S 氏および T 氏を中心に企画の実現を図ることとなっていた。

仙台市としては NPO からの提案に対して行政として財政支出を行い得るのかということが焦点になる。通常状態であると、公金を公正に使用する観点から大規模な行政委託は競争入札や公募型プロポーザルで実施することが一般的であり、ある事業者を指名しての随意契約は難しい。ただし震災直後の緊急事態であり、また、応急仮設住宅の入居は 4 月末には開始され、悠長なことは言っていない状況であった。また、PSC の会員として様々な NPO が参画しており、強いネットワークが構築されつつある中で、地元組織のなかには、このような新しい事業を実施可能な団体は見当たらないというのが実情であった。多くの NPO とのネットワークを結んでいた S 氏はその状況をよく理解していたであろう。その中でひとつのイノベーションが起こる。新しい協働事業スキームの開発である。

具体的な中身は PSC と仙台市長が東日本大震災からの復興において「応急仮設住宅入居者の孤立を防止し、暮らしに安心や生きがいを育みながら、自立支援及びコミュニティづくりに寄与する」という目標を共有し、「『絆と安心プロジェクトー安心見守り協働事業一』の実施に関する協定書」という包括的な協定を取り交わし、PSC と仙台市で事業費を折半するというものである。具体的な費用負担項目を定め、仙台市の費用負担する部分は PSC に業務委託を行い実施することになる。つまりは PSC にも費用負担の義務が生じ、こ

のような費用負担を行ってまで事業を実施する団体は他にはいないことが、仙台市から事業者を指名して契約することを可能ならしめる1つの条件になった。この協定は2011年5月16日に結ばれ、仙台市契約事務に関する審査委員会で査定を受けたうえで、6月1日から事業を実施することを定めた委託契約を取り結ぶことになった。ペーパーカンパニーであったPSCはもちろんのこと、仙台市にとってもこのような協働事業のスキームを実施することは初めての経験であった。

ここで、次の問題が起こる。PSC側の費用負担分をどのように資金調達するかということである。資金調達しなければならない額は4,000万円程度で、通常状態の寄付や助成金などの市場規模を考えると実績をもたないNPOにとっては至難の業であった。ここで鍵になる対境担当者は国際NGO中間支援担当者のM氏であった。

M氏は震災が起こったあと、3月の半ばに仙台市に入り、M氏が所属する組織として、どのような支援を実施すべきかを模索していた。NPO運営者のT氏や筆者は企画の練り上げ過程において支援団体同士の情報交換の場でM氏に出会い、企画の要諦を説明していた。元来M氏が所属する組織は国際人道支援や開発援助を行う会員組織への資金供給を実施していたが、東日本大震災の規模や民間支援の動向をみて、会員以外の組織にも資金供出することを決め、具体的な助成プログラムを準備していた。M氏はPSCと仙台市の官民協働事業の枠組みを知り、NPO運営者T氏および筆者に助成プログラムへの応募を勧め、M氏自身は助成の決定権を持っているわけではないものの、T氏や筆者に対し応募に関するアドバイスも随時行った。事業を開始する2011年6月には助成決定を受け、結果として費用負担分にあてる4,067万円の資金を調達することが可能となった。

4) 官民協働型の応急仮設住宅入居者への支援

(1) 福祉的支援事業の内容

ここで上述した協定にもとづく官民協働型の応急仮設住宅入居者への福祉的支援事業の内容を簡単に見ておきたい。この事業の正式名称は「仙台市 安心見守り協働事業」といった。PSCの安心見守り協働事業部と仙台市市民協働推進課が協働で実施し、2億円程度の事業規模であった。

安心見守り協働事業の仕組みは図28の通りである。事業の方向性の決定や行政の各種機関との調整は基本的にPSCと仙台市が参加する「安心見守り協働事業協議会」において実施する。その決定や調整に従う形でPSCの「安心見守り協働事業部」が事業を実施する。安心見守り協働事業部は、経営・渉外・企画・総務などを行う「事務局」と実際に対人サポートを行う「支援チーム」からなる。

支援チームは、以下のような業務を実施する。被災地の求職者を雇用した「絆支援員」が応急仮設住宅入居者の「見守り」を実施すると同時に、応急仮設住宅入居者の生活に関する情報を取得する（実際には「茶飲み友達」のように会話をしながら、その中で出てきた情報を取得するため、なんらかの聞き取り調査を実施するというイメージではない）。絆支援員はその情報を持ち帰り、福祉の各領域で支援の現場にかかわっていた「暮らし再生プランナー」と共有する。

その情報をもとにして、暮らし再生プランナーは何らかの困難を抱える世帯に対して各種の社会資源を紹介する「つなぎ」を実施する。

「つなぎ」を実施した後も、絆支援員が「見守り」を続け、必要に応じて、「つなぎ先」を変えることもある。見守りを実施する絆支援員は必ずしも福祉部門についての知識があるわけではないため、一定の研修が必要となる。この研修を担当するのが福祉部門のNPOのマネジャー級である「絆支援アドバイザー」である。

このような「見守り」と「つなぎ」を中心とした対人サポートを実施する支援チームを統括するのが「暮らし再生マネジャー」である。

実際に「つなぎ先」となる社会資源は多岐にわたる。高齢単身、生活困窮、障がい、家族問題といった困難を抱える入居者に対しては、保健師や民生委員などの行政スタッフや地域包括支援センターなどの行政機関、ホームレス支援団体や障がい者支援団体などのNPOを紹介し、具体的な問題解決のプロセスに入ってもらふ。また、被災地支援団体や、フードバンクによる物資提供や、子ども支援団体による学習支援などのプログラムを紹介する場合もある。社会的孤立が心配される場合は、仮設住宅のある地域で活動するNPO、音楽や作品製作などのアートイベントを実施するNPO、PSCなどが主催するイベント（図29）やサロン活動を紹介する。

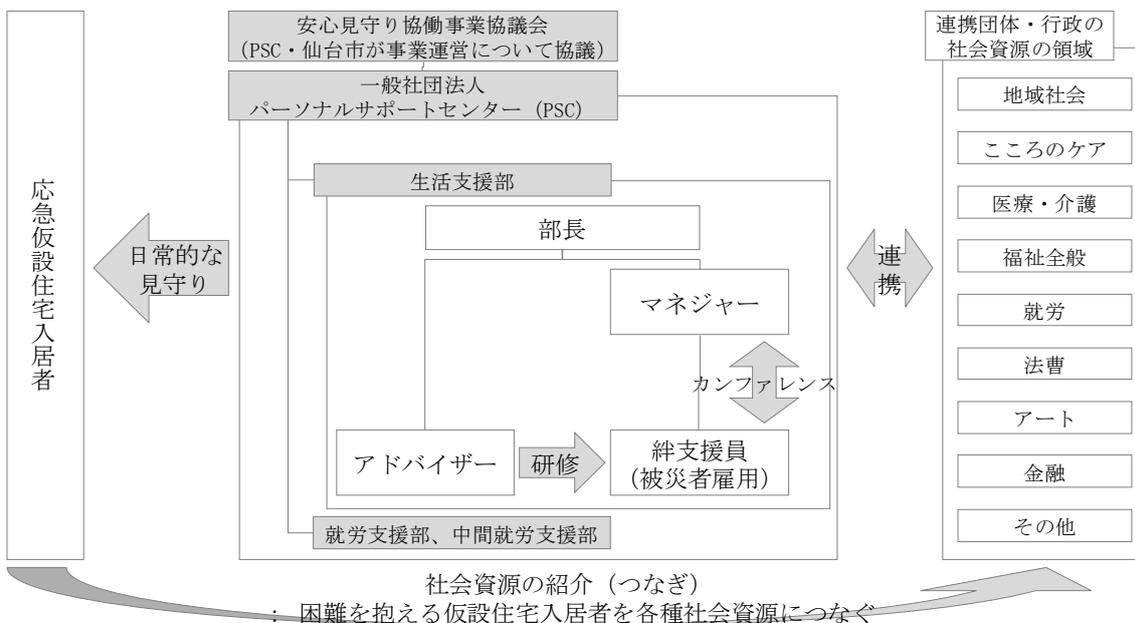


図 28 官民協働型の応急仮設住宅入居者への福祉的支援事業
資料：参与観察から筆者作成



図 29 応急仮設住宅でのイベントの様子
資料：筆者撮影

(2) コミュニティの場づくりと就労へのつながりを行う事業の内容

上述した官民協働型の応急仮設住宅入居者への福祉的支援事業は、様々な困難はあったものの比較的順調に推移していく（本稿執筆時点においても対象としている応急仮設住宅においては1人の自死・孤独死も出していない）。事業を実施する中で、仮設住宅入居者の生活再建を果たすための焦点は失業や貧困の問題であることを、PSCの運営にかかわるNPO運営者T氏、G氏、筆者や、行政職員S氏、T氏は具体的な支援事例を通して、夏ごろには実感するにいたっていた。これは被災地域が広大であり、また仙台市は仙台市以外の地域の被災者を受け入れざるを得ない被災地域唯一の大都市であることを考え合わせれば当然のことでもあった。なぜならば、仙台市へ移住する被災者の中には、被災地域での仕事を離れたり、被災地域で仕事を失ったりしたものが相当数いると想像されたからである。この事実ののちに後述する調査によって実証されることになるのであるが、仮設住宅入居者の支援が、すなわち、入居者ひとりひとりの生活の再スタートを支援するということであるならば、入居者の見守りや福祉的な支援だけでなく、失業や貧困の問題にダイレクトにアプローチする支援が必要となってくる。

ちょうどこの時期に、行政が被災者支援に活用可能な財源も固まりだした。仮設住宅入居者への見守り支援に活用される財源はいくつかあるのだが、そのうちで最もはっきりと

仮設住宅のサポートに活用することを目的にうたっている財源が、厚生労働省の「地域支え合い体制づくり事業」であり、この時期からその活用が始まった。仙台市はPSCと協働して他市町村に先行して応急仮設住宅支援を行っていたが、その財源は「地域支え合い体制づくり事業」とは異なる「緊急雇用創出事業」を用いていた。そのため、「地域支え合い体制づくり事業」財源を用いてどのような支援が必要かということをもNPO運営者T氏、G氏、筆者や、行政職員S氏、T氏などで打合せの際に出てきたキーワードが「仕事の支援」というものであった。同時に「コミュニティ形成」という言葉も様々な方面から聞こえてきており、この2つを組み合わせる事業を、再び協働事業という枠組みで実施することとなった。これが上述した、さまざまな困難を抱え、自力での就労等が困難な被災者を対象とした「コミュニティの場づくり」と「就労へのつなぎ」を行うコミュニティ・ワーク創出事業というものであり、具体的には集会所のような施設であるコミュニティ・ワークサロン「えんがわ」を運営しながら、手づくり品製作等の手仕事や軽作業などを通じ、生きがいつくりや居場所づくりを行った。

5) 第3のイノベーション:仮設住宅入居者への就労支援事業の開発

ただし、上記のコミュニティの場づくりと就労へのつなぎを行う事業だけでは応急仮設住宅入居者がなんらかの収入を得て生活を再建させていくことは難しいという感覚も、NPO運営者T氏、G氏、筆者、行政職員S氏、T氏の間では共有していた。本格的な就労支援をどのように行っていくのか、これこそが2011年の秋ごろに上記の対境担当者間で共有された課題となっていた。

そこで、PSCの運営者であるNPO運営者T氏や筆者を中心に企画し実施したことは、先進事例を視察し各地のノウハウを取り込み、独自の就労支援スキームを開発することであった。その際に重要な役割を果たす対境担当者が大学関係者のF氏やJ氏であった。もともと大学関係者である筆者と弱いネットワークで結ばれていたのであるが、主として彼らを通して生活困窮状態に陥った人々に対する就労支援を実施している先進的な組織を把握し、視察を実施していくことになる。F氏には特に日本の就労支援を実施する組織、J氏には韓国の社会的企業のうち生活困窮者や社会的な弱者を支援する組織の紹介を受け、その組織の担当者に仲介をしてもらうことになった。先進事例の視察先は表25に掲げる。NPO運営者のT氏や筆者は彼らのノウハウを貪欲に吸収しながら、どのような就労支援スキームがよいかを模索していくこととなった。

その動きと同時並行で、本当に就労支援事業が必要なのかの裏付けをとる作業も実施していた。つまりは、応急仮設住宅入居者がどのような社会経済状況にあるのかを把握するアンケート調査を実施したのである⁵⁵。そのアンケートは大学関係者のF氏と筆者が中心に企画したもので2012年4月には一定の成果が取りまとめられていた。その結果は仙台市の応急仮設住宅入居者の失業率は高く(表26はみなし仮設住宅入居者の例)、平均世帯収入も低いというものであり、就労支援の必要性が高いという結果であった。このような調査データが就労支援事業の必要性を裏付けることになった。

⁵⁵ 調査結果は菅野(2012)および菅野(2015)を参照。また、調査報告書はパーソナルサポートセンター(2012)を参照。

上記のような視察を通じたノウハウ獲得による就労支援スキームの模索と学術的な調査による就労支援の必要性の裏付けは、営利企業でいうところの R&D（リサーチアンドデベロップメント：開発）とマーケティングのような関係性のもと進められていき、最終的には 2012 年 6 月から PSC と仙台市の協働事業として応急仮設住宅入居者向けに本格的な就労支援事業を実施することになった。この事業は「就労支援相談センターわっくわあく」として応急仮設住宅入居者への福祉的支援のノウハウを生かした相談支援、独自のトレーニングプログラムやインターンシッププログラムを備え、他組織の無料職業紹介事業所と連携し、最終的には職業の斡旋まで可能な本格的なものであり、本稿執筆時点においても仙台市において継続的に実施されている。

表 25 先進事例の視察先

視察日	視察先	組織形態	事業内容
2011年9月28日	大阪府箕面市	NPO、行政	福祉的支援、コミュニティ支援
2011年9月29日	大阪府豊中市	行政	就労支援
2011年12月9日	大阪府大阪市	行政	就労支援
2012年2月13日	兵庫県神戸市	行政、自治組織等	災害公営住宅
2012年2月14日	兵庫県神戸市	NPO	就労支援、NPOの中間支援
2012年2月23日	韓国ソウル市など	社会的企業	就労支援、福祉的支援、コミュニティ支援
2012年2月24日			
2012年2月25日			
2012年3月22日	沖縄県那覇市	NPO、行政	就労支援
2012年4月3日 2012年4月4日	韓国ソウル市など	社会的企業	就労支援、福祉的支援、コミュニティ支援

資料：参与観察から作成。

表 26 みなし仮設住宅に住む稼働年齢層人員の震災 1 年後の労働力状態

	人数	割合
労働力人口	1,696	100.0%
正規の従業員	640	37.7%
非正規の従業員	579	34.1%
自営業主・家族従事	116	6.8%
役員	35	2.1%
完全失業者	326	19.2%
非労働力人口	1,074	100.0%
家事	239	22.3%
通学	190	17.7%
その他	645	60.1%
	2,770	-

資料：2012 年 2～3 月に PSC が実施した調査結果。

注：公表入居世帯数 8,437 世帯のうち 2,581 世帯に配布し回収率 53.0%であった。

6) 被災者支援から生活困窮者支援へ

上述の通り、生活困窮状態に陥った人々に対する就労支援を実施している先進的な組織からノウハウを取り込み、応急仮設住宅入居者向けの就労支援事業を実施した。2011 年 3 月 3 日時点の PSC の設立自体もパーソナルサポートの制度化、つまりは、2013 年に成立

した恒久法である生活困窮者自立支援法にもとづく生活困窮者自立支援制度（2015年度から全福祉事務所設置自治体で実施）を見越した人材育成を目的としていたことに加え、ノウハウの源泉自体が生活困窮者自立支援の方法であったこともあり、複数の対境担当者が被災者支援で開発した仕組みを生活困窮者自立支援事業の中で持続させたいという意思を持っていた。当然、被災者支援事業を実施する中で、被災者や生活困窮者への適切な支援を実施できる人材も育ってきていた。

結果、生活困窮者自立支援制度が開始された2015年度において、PSCは被災者支援で開発した仕組みをもとに、仙台市、宮城県南部、多賀城市から生活困窮者自立支援事業委託を受けることとなった。被災者支援事業の中で育った人材がこの事業を担い、2011年3月3日時点で定めた目的を達成することになり、地域には組織がより良いと信じる方法によってなされる生活困窮者を支援する事業が社会資源として生まれることとなった。

自治体ごとの人口や予算規模に応じて、支援を実施する人員数などは異なるものの、コンセプトや基本的な仕組みは各自治体同様である。例示として仙台市における生活困窮者自立支援事業の仕組みを図30に掲げる。生活や就労が困難な相談者から困難な状況、それを生み出している原因、就労の希望などを聞き、それを整理したうえで、相談者の同意のもと、個別支援計画を策定し、どのように支援するかをオーダーメイドで決める。この個別支援計画にもとづき、支援員が相談者に寄り添いながら相談を受けつつ、伴走するように支援する。支援の内容は他者とのコミュニケーションスキルのトレーニング、軽作業、農作業などを通じた就労にかかわるスキルのトレーニング、企業でのインターンシップなどを実施し、最終的には必要に応じて個別の職業紹介も実施する⁵⁶。

⁵⁶ このような雇用と福祉が連携した施策は一般にアクティベーションと呼ばれ、福祉国家の機能不全を乗り越えるために、社会的包摂の理念のもと広く欧米諸国で取り組まれ（宮本 2009）、また日本で、社会保障の機能不全を背景として政策的な課題となっている（五石 2011）。

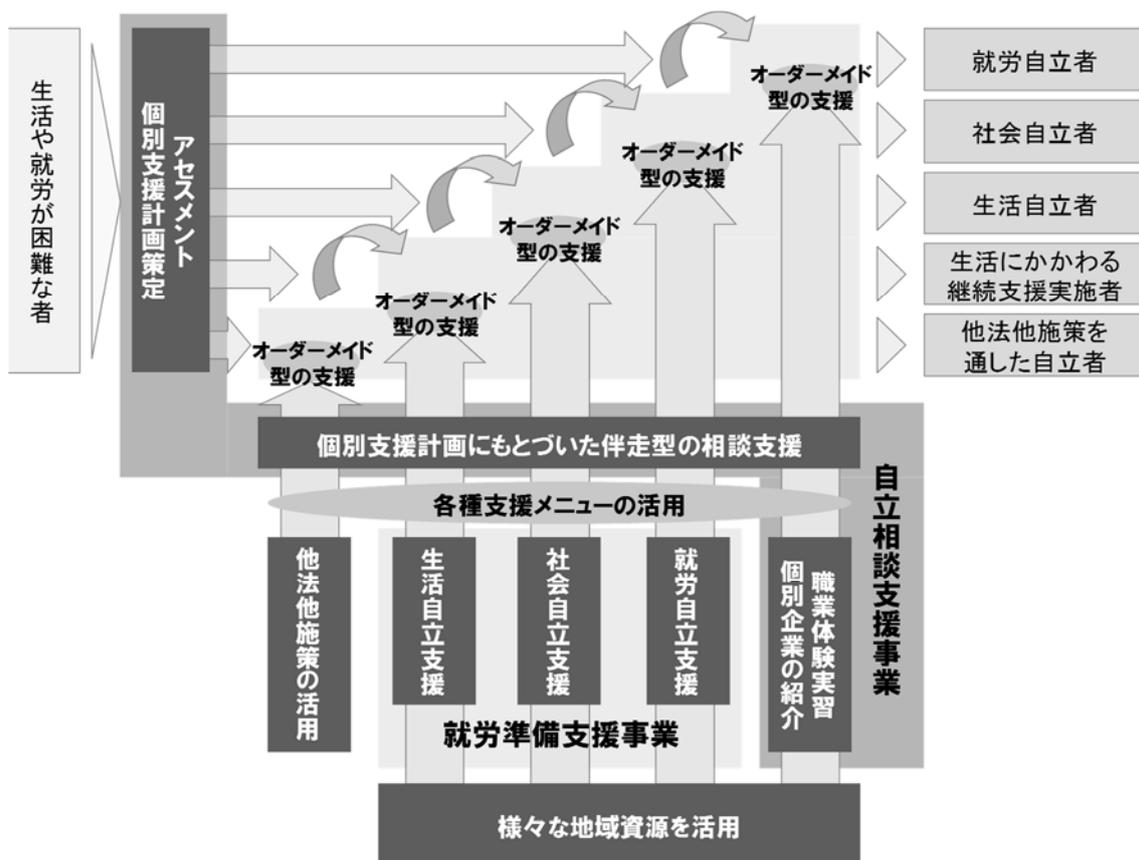


図 30 仙台市における生活困窮者自立支援事業の仕組み
資料:PSC の事業計画書より作成。

7) 本章のまとめと考察

以上の分析を簡単にまとめておく。東日本大震災以前から様々な分野に精通する対境担当者同士が弱いネットワークで結びついてきた。震災は大きな環境変動であり、多くの問題が噴出すると同時に、資金・情報・技能といった様々な資源が動員される条件を形成する。その際の資源獲得は対境担当者同士の弱いネットワーク、特に NPO 運営者、大学関係者、行政職員、国際 NGO 担当者といった異業界間＝マルチセクターの弱いネットワークをうまく結びつけるハブとなる対境担当者を中心として行われた。互酬的に獲得した資源を活用し、震災という環境変動によって生じた問題に即応していく複数のイノベーションが社会に生み出され、それを官民協働といったマルチセクターの枠組みで問題に適用していった。

応急仮設住宅入居者向けの本格的な就労支援事業が開始された 2012 年 6 月時点の対境担当者および先進組織間のネットワークを図 31 に示す。図 27 と比較するならば何らかの契約関係に基づかない弱いネットワークの一部は、何らかの契約関係に基づく強いネットワークに置き換えられ、また弱いネットワークは PSC という組織を中心に複雑化したことがわかる。これらのネットワークを通じて PSC が資源を獲得していったということである。

また被災者生活再建支援の中で生じたいくつかのイノベーションを通じ開発された仕組みにもとづき、仙台市、宮城県南部、多賀城市において応急仮設住宅入居者だけを対象と

しない生活困窮者の自立を促す事業が地域に生まれた。つまりはPSCという組織を中心として物的資本、金融資本、人的資本、社会関係資本が新たに地域に蓄積されることとなり、災害時のみならず、平時においても活用可能な社会資源が生まれたということになる。なお、PSCと仙台市間の迅速で密接な協働を可能ならしめ、特にイノベーションの誘発や社会関係資本の蓄積を促進させた条件として、地理的な近傍性があげられる。互いのオフィスまで徒歩1分ほどの距離であり、何かあれば即、互いのオフィスを訪問し調整するなど、対境担当者間の対面での情報のやり取りが極めてなめらかであった。

これはあくまで事例研究であるので、ある命題を一般化することはできないものの、今後への示唆は提示できる。これを本章で得られた成果として整理してみたい。大規模な災害は急激な環境変化である。ある地域をひとつの組織としてみるならば、その組織を取り巻く環境が急激に変化し、それは組織自体にダメージを与える。さらに、様々な制度が新たに創設され、大きな環境変化は継続し、組織は柔軟な対応が迫られる。組織が生き残るためには、環境変化に対応するための新しい技術を生み出すこと、つまりは地域経営や地域自治でのイノベーションが必要になる。このように捉えると、事前の備えとしてきっちりとした計画を策定しておくことだけでは不十分であることがわかる。なぜならば環境変化は限定的な範囲でしか予測できないため、十分な計画を策定することはそもそも難しいからである。むしろ、どのような環境変化が来ても即座に対応していける柔軟な組織＝地域をつくることこそ必要な戦略であると考えられる。環境変動に対応する柔軟な組織＝地域を生み出すにあたり、この分析から見えてくることは、ある業界に精通しながら他の業界ともネットワークを結ぶことができるサードセクターの対境担当者が地域に育っていること、および、彼らが他地域、他の業界、他のセクターとネットワークを結んでおくことが重要であるという示唆である。なぜならば、このような経路から必要な資源を交換や再分配を通して、場合によっては互酬を通して獲得し、環境変動に即応したイノベーションを生み出していくと考えられるからである。異なる地域や異なる業界を結ぶ対境担当者同士を結ぶ弱い紐帯＝マルチセクター型の弱いネットワークを戦略的に育むことがインフラ整備などのハード事業によらないソフト面の地域のレジリエンス（回復力）を高める施策となるのではないだろうか。

最後に、本章で扱った対境担当者はもともと災害対応・防災・復興の分野に明るいものは一人もいなかった。この点から考えるならば、対境担当者同士を結ぶ弱い紐帯は、大規模災害による環境変動への対応だけではなく、他の環境変動、つまりは他の社会問題が創出された際にも重要な役割を果たすと考えられる。急激な産業構造の転換や急激な人口流出などは地域が影響を受ける環境変動の例であろう。地域振興の文脈でソーシャルキャピタルなど人同士のつながりや信頼に関する議論が様々に行われているが、対境担当者同士を結ぶ弱い紐帯が育まれているという条件は地域の変化への対応能力を決定づける一要素ではないだろうか⁵⁷。

⁵⁷ 日本におけるソーシャルキャピタルの高い地域の例でしばしば登場する島根県の海士町は離島振興の先進事例として取り上げられることが多いが、まさにこのような地域ではないだろうか。巡の環（2012）は弱い紐帯で結ばれていた対境担当者の実践例として読みうる。

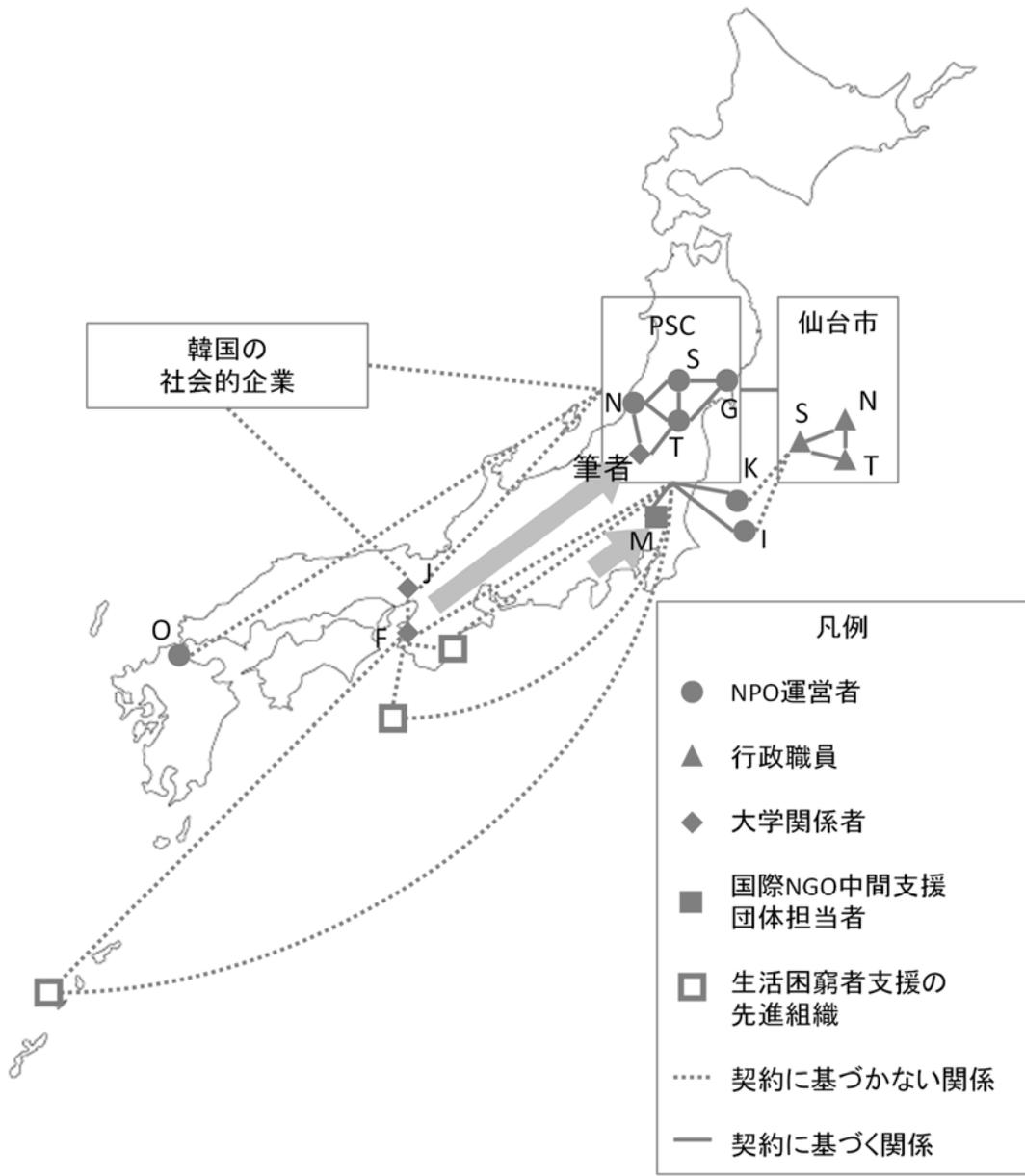


図 31 震災後の対境担当者および先進組織間のネットワーク（2012年6月時点）
資料：参与観察およびインタビューから作成。

第7章 社会問題解決策の開発 2—組織間連携による緊急物資支援プログラム—

本章では前章に引き続き、サードセクターを取り扱うための理論導出を視野に入れ、ケーススタディを実施する。具体的には、サードセクターの複数組織が連携して実施した避難者向けの緊急物資支援プログラムを事例とし、サードセクターの諸組織が協調関係を持ちながら、どのように自発的・即興的に問題解決策を作り上げていったのかを検討したい。この緊急物資支援プログラムは発災から3か月程度続いた。主として筆者の参与観察データおよび関係者へのインタビューデータからこのプログラムの特徴を分析したい。

1) プログラム実施者からみた被災状況

3月11日の発災後、地震・津波の影響により、各種インフラや建築ストックが深刻なダメージを受けた。そのため宮城県内や仙台市内の多くの地域で各種ライフラインがストップし、物流も麻痺した。仙台市街地は震度5強～6強の激しい揺れに襲われ、津波の高さは仙台港において7.2メートルと推定されている。公設の避難所への避難者数は、3月12日時点で仙台市の人口の10分の1程度の約10万6,000人となり、公設の避難所数は3月14日に288か所にのぼった。死者・行方不明者数は1,000名を超え、負傷者数は約2,300名にのぼる。建物被害も甚大で、全壊は約3万棟、大規模半壊は約2万7,000棟、半壊は約8万2,000棟、一部損壊は約11万6,000棟にのぼった。また、被災地の中で唯一、100万人超の人口を抱える大都市仙台に特有のことではあるが、主に昭和30年代後半から40年代にかけて造成された都市近郊の丘陵部の宅地において、地すべりなどの被害が発生した(仙台市2012)。

筆者自身は、第6章で詳述したように、福岡県のNPO運営者のO氏をトップに、福岡と東京に本拠地を置く大手生活協同組合と提携して物資を供給する事業の現地統括として、地震発生から1週間ほど経過した3月19日に仙台市に入った。その時点でも、多くの地域でライフラインは止まったままであり、ガソリン供給がストップしていたため、道路を走るのは自衛隊車輛を中心とした緊急車輛が大半を占めた。スーパーマーケットを中心に食料や生活用品を扱う店では長蛇の列ができており、一部の開店しているコンビニエンスストアに商品はほとんど何もない状態であった。

この当時、被災各県において緊急物資支援が実施されていた。実施機関は行政(特に基礎自治体)、自衛隊、日本赤十字社、国際NGO、地元の特定非営利活動法人などのサードセクターの組織などであった。想定以上の津波被害による道路の破壊・分断・ガレキの堆積や地盤沈下による道路冠水により、発災後、少なくとも1ヶ月程度は物資輸送の仕組みは落ち着かず、各実施機関とも試行錯誤を繰り返している状態であったと想像される。

上記の仙台市の例からもわかるように、地震や津波の直接被害を受けた地域において、発災後ただちに行政の手により多くの公設の避難所が設置された。しかし、道路状況に加え、流失・破損した車輛も多く、また、情報も錯綜しており、かなりの人々が公設の避難所に避難することができなかった。そのため、寺社仏閣、店舗や工場、個人宅などで被災者が独自に設置した私設の避難所が多くあった。また、道路の損傷や港湾の損傷から被災地に燃料が届かず、1ヶ月以上にわたり、慢性的なガソリン不足に陥り、通常の流通網が維

持できなくなっていたため、直接的な被害がない場合でも、高齢者施設、児童施設、障害者施設といった各種社会福祉施設を中心に食品や衛生用品などが不足する状況となった。

公設の避難所においては、十分にいきわたるかどうかは別としても、避難者に対して行政や自衛隊から物資が供給され、加えて、避難所の所在情報が整備されていたことから、民間組織からも物資が到着した。そのため、数日のうちに多くの避難所において緊急的な物資確保は成し遂げられたと考えられる。しかし、私設の避難所はそもそもどこにあるかわからず、また、福祉施設でも想定外の物資の供給ストップに加えて、支援者の目が向きにくいことから、それらの避難所・施設に物資が届かず困窮状態を深めていった。

2) 緊急物資支援プログラムの成立と展開

第6章でもみたように、ホームレス支援を行うNPOを運営するT氏が流したメールに触発されるように、T氏が運営するNPOであるホームレス支援団体Oの拠点をめがけて多くの支援者がやってきた。T氏が運営するホームレス支援団体を基礎にしながら、かけつけた多くの支援者のもつ資源を組み合わせ、また新たに資源を獲得しながら、緊急物資支援プログラムを立ち上げていった。プログラムを実施する中でもたらされる情報を頼りに、日々刻々と変化する状況に合わせて、獲得する資源を変化させながら、プログラムを組み立てていった。当然ながら筆者を含め誰一人として実施する緊急物資支援プログラムの全体イメージを発災当初に思い描いたものはいなかった。

緊急物資支援プログラムの展開と主な参加組織を表27に示す。当初、ホームレス支援団体Oが、T氏の指揮のもと炊き出しを行っていた。炊き出しが迅速に実施できた理由は、炊き出し自体がホームレス支援の日常的な営為であり、食品の備蓄があり、また調理機器もそろっていたためである。加えて、ホームレス支援に代表される困難な状況に陥った人への支援を行うソーシャルワーカーとしての発想があったからだとも考えられる。プログラムを実施していたスタッフによれば、「帰宅困難者が市役所にたくさんいて、スーツを着た社員が、まるでホームレスのおっちゃんのように、段ボールを敷いてうずくまっていた」という。このような状況を目の当たりにし、自発的に炊き出しを実施していった。

携帯電話などはつながりにくい状況であったが、炊き出しを行っていると、仙台のNPO関係者と出会う。彼らの一部はホームレス支援団体Oの事務所に集まり、場合によってはそこで寝泊まりしながら、このプログラムを実施していく。対境担当者として重要な役割を果たす、障がい者支援団体Hを運営するS氏も、そのように参加していった。そのうちに、公設の避難所に避難者が大量にいることがわかり、炊き出しを行いながら、おにぎりを調理し配送するプログラムが始まる。

そのころに、フードバンクS、ホームレス支援団体・生協共同事業体HといったT氏が送ったメールに触発された被災地外の組織や、災害救援団体Sといった、なんらかの支援を行おうと被災地に来ていた組織が集まり出す。まず、対境担当者として重要な役割を果たすフードバンクSの理事のH氏がはじめにやってくる。フードバンクとは企業の廃棄食品を引き受け、児童養護施設、女性支援施設、ホームレス支援団体などの社会福祉を進める諸組織に無償で配送するプログラムのことで⁵⁸、食品の配送やその管理のノウハウや物資をもっている。H氏は当座の配送車両と物資を伴って、T氏のもとにやってきて、食品配

⁵⁸ フードバンクの詳細については大原（2016）を参照してほしい。

送や管理のノウハウを持ち込んだ。また、4トン積みトラックを使い、定期的に東京から仙台に企業から寄付を受けた物資等を輸送する手段を確保した。H氏の助言のもと、物資の配送内容や配送先は記録されることになった。その際、データベース構築が問題になったが、障がい者支援団体Hを運営するS氏が、大手システム会社からシステムエンジニア3名を専門的ボランティアとして連れてきて、データベースを構築した。

その後、ホームレス支援団体・生協共同事業体Hの現地統括として筆者がT氏のもとにやってきた。ホームレス支援団体・生協共同事業体Hとして、物資の配送に用いる1.5トン積みから2トン積みの小型のトラックを調達したほか、物流会社を使い、被災地に4トン積みトラックなどで物資を定期的に大量輸送した。また、ホームレス支援団体・生協共同事業体Hではホームレス支援団体関係者や生協会員等から物資を集めるほか、生協会員等から集めた金銭寄付を原資として、生協で取引がある企業から比較的自由に物資を調達可能であった。そのことから、長期保存可能な食品を主体とする企業寄附を調達可能なフードバンクSでは調達が難しい物資（生鮮食品、日用品など）を、被災者のニーズに沿って調達することができた。また、物資の配送を担当するボランティアを組織的に動員した。最盛期は毎日30～50人程度がプログラムにかかわっていた。また、発災後にできたT氏やS氏の国際NGOとのネットワークを通じ、国際連合世界食糧計画（WFP）が建設した仮設倉庫内の物資なども利用可能となり、物資の調達能力も高まった。

このように緊急物資支援の機能が拡張していくと同時に、プログラムの内容も発達していく。宮城県からの依頼で、県内各地の病院や福祉施設に対して物資配送を実施することになる。この配送過程で、個人宅に一定数の世帯が集まり避難生活を行う指定外避難所を多数発見していく。指定外避難所は行政計画に位置付けられていないため、行政が避難所指定を行わなければ、主として自衛隊によって実施されていた行政からの物資配送が行われることはない⁵⁹。そのため、比較的目につく場所に看板などを出し物資配送が行われるようアピールしていた（図32）。また、地域住民が寄りあう寺社仏閣や教会、集会所なども指定外避難所となっている場合が多数あった。物資配送を実施時に、看板を発見したり、地図を頼りに寺社仏閣・教会や集会所を訪問したりしながら、指定外避難所を発見していった。中には、煮炊きをする煙を頼りに指定外避難所を発見した場合もあった。

個別の物資配送先に配送担当が物資を手渡していくのであるが、その際に、ライフラインの状況や物資ニーズなどの情報を避難者から聞くこととなる。当然、初回配送した物資がニーズに適合しないこともあった。そこで、例えば、初回に物資配送に行った際に、生鮮食品が足りないという情報が把握できれば、2度目に行くときは生鮮食品を持っていき、3度目に行くときは消毒剤・ラップ・生理用品といった生活用品を持っていくなどと、困窮度合いとニーズに応じて複数回の物資配送を行った。つまり、物資配送を通じて困窮状況を改善していくという福祉的な発想のプログラムを実施していった。T氏、S氏、H氏、筆者などプログラムにかかわる多くの人が平時は地域福祉に関係していたことが理由である。これらの個別の情報はデータベースに記録された。また、当日の配送物資や配送先の状況の共有と翌日の方針を決定する会議が毎夜全員参加で開かれた。このような取組から物資

⁵⁹ なお、自衛隊は行政の指示のもと物資配送を行うため、指定外避難所の存在を現場で確認したとしても、組織だった配送を実施不可能であった。そのため、現場では、指定外避難所をプロットした地図を民間支援団体に渡すなど、非公式な対応がとられる場合もあった。

ニーズの大まかな傾向が把握でき、フードバンク S やホームレス支援団体・生協共同事業体 H として輸送する物資の品目が決まっていた。

また、物資配送先と個別の情報交換をするため、相当に個別性の高い物資ニーズにもこたえることができた。例えば、使用者によって形式が相当に異なるストーマ装具（人工肛門・人工膀胱）の配送は典型例である。また瓦礫の撤去などに緊急雇用創出事業が開始される際、履歴書用の写真を撮影・印刷する機材がなかったことから、市中で見かける証明写真機を配送した場合もあった⁶⁰。

このように緊急物資支援プログラムを自発的・即興的に実施する中で、図 33 のような基本的な流れを確立していった。配送担当が物資を配送すると同時に情報を取得し、その情報をもとに方針を定め、方針のもとに調整担当が被災地内外の諸組織から物資・人員などの諸資源を調達する。このルーティンを繰り返しながら、被災地の諸ニーズに応えられるように、プログラム参加組織が自発的・即興的に協調しながら機能を調整し、更には拡充していった。

緊急物資支援プログラムが自発的・即興的に実施されることをみたが、その成果を確認しておきたい。まずは配送先の内訳をみる（表 28）。発災後 3 ヶ月程度で、宮城県内を中心に 256 か所の避難所や福祉施設等に対し約 500 回程度の物資配送を実施した。その多くが指定外避難所や社会福祉施設など、行政対応では物資配送がなされない配送先であった。また、配送先の分布をみると（図 34）、岩手県、福島県、山形県などにも配送は行っているが、宮城県内を広くカバーしていたことがわかる。

⁶⁰ あるフィルム会社と個別交渉し、余っている機材を無償で借り受けることができた。また、玉掛けやクレーン操作の資格をもつ人がプログラムに参加していたため、即興的に物資配送を実施することができた。

表 27 緊急物資支援プログラムの展開と主な参加団体

発災後経過時間	プログラム内容	活動詳細	主なプログラム参加組織					
			在仙台			在被災地外		
			ホームレス支援団体 O	障がい者支援団体 H	他の N P O 等	フードバンク S	ホームレス支援団体・生協共同事業体 H	災害救援団体 S
1日～	仙台市内での炊き出し	炊き出し	○					
3日～	仙台市内指定避難所への物資配送	炊き出し、配送	○	○	○			
5日～	宮城県内の指定避難所への物資配送	炊き出し、配送、被災地外からの資源調達	○	○	○	○		
7日～	宮城県内の病院・福祉施設、指定外避難所（個人宅、寺社仏閣・教会、集会所等）への物資配送	炊き出し、配送、被災地外からの資源調達、被災地外からのボランティア調整	○	○	○	○	○	○
3週間～	今までの物資配送先へのフォローアップとSOS対応	炊き出し、配送、被災地外からの資源調達、被災地外からのボランティア調整	○	○	○	○	○	○

資料：参与観察およびインタビューから作成。



図 32 指定外避難所の存在を示す看板
資料：緊急物資支援プログラム実施者が撮影。

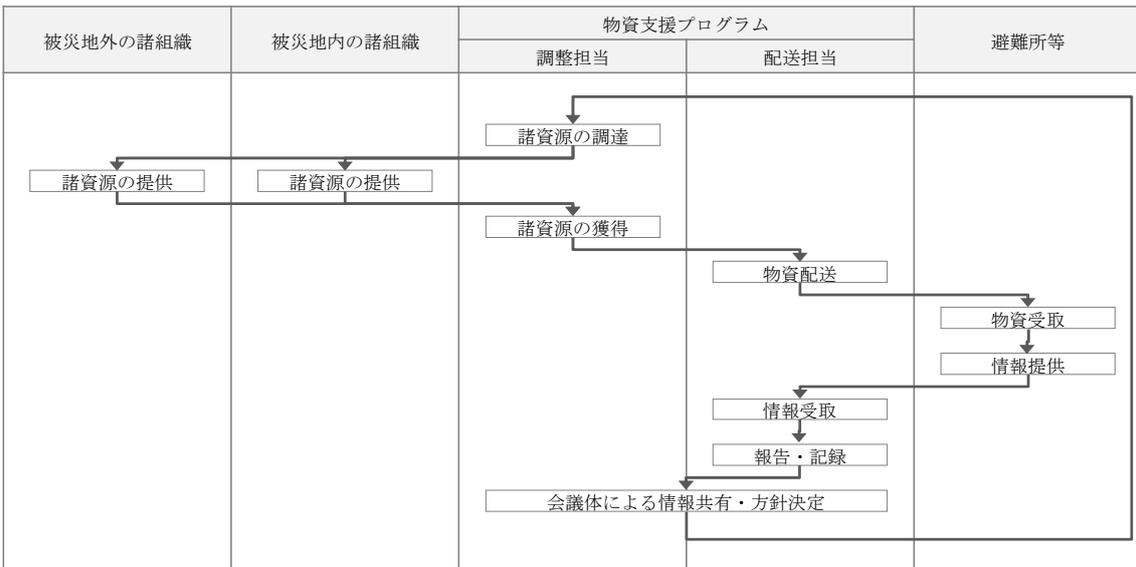


図 33 緊急物資支援プログラムの基本的な流れ
資料：参与観察およびインタビューから作成。

表 28 緊急物資支援プログラムの配送先の内訳

物資配送先の区分	物資配送先数
指定避難所	111
指定外避難所（個人宅、寺 社仏閣・教会、集会所等）	52
高齢者福祉施設	55
障がい者施設	14
児童養護施設	7
病院	11
連携NPO他	6
計	256

資料：緊急物資支援プログラムの記録より作成。

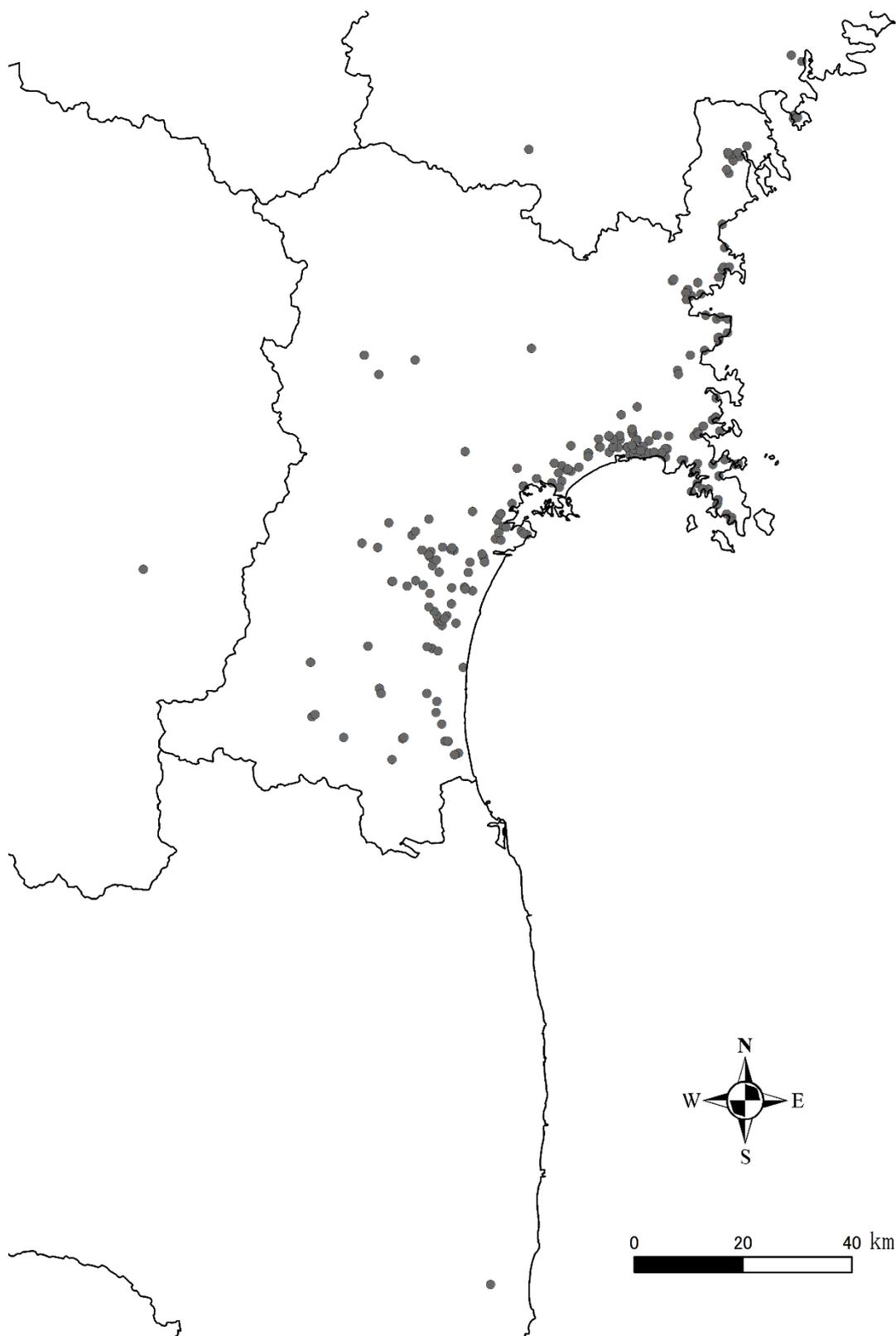


図 34 緊急物資支援プログラムの配送先の分布
資料：緊急物資支援プログラムの記録より作成。

3) 資源の連鎖を資本とした拡大再生産過程を意識した自発的・即興的な対応

ではどのような条件がこのような自発的・即興的な対応を可能としたのがを分析しておきたい。表 29 はこのプログラムの機能の調整や拡充に中心的な役割を果たした対境担当者 4 人が、発災時点で利用可能な資源と、この資源を利用しながら緊急物資支援プログラムを実施する中で、新たに利用できるようになった資源を整理したものである。初期の段階ではホームレス支援団体 O の T 氏が培った組織運営やソーシャルワークの技能、組織のスタッフ、炊き出し用の備蓄食品や調理器具などを組み合わせ、炊き出しを実施していった。さらに仙台の NPO 業界の人的ネットワークを通して、障がい者支援団体 H の S 氏を始めとした仙台の NPO 関係者がプログラムに参加することになる。さらには全国のホームレス支援業界の人的ネットワークを通して、フードバンク S の H 氏や筆者がプログラムに参加し、被災地外の配送車や食品などの物資やボランティア人員が利用可能となる。さらに、このようなプログラムを展開していく中で、T 氏や S 氏は国際 NGO 業界との人的ネットワークを形成し、他組織が被災地に集積させて物資を利用することも可能になっていった。

このプログラムにおける「被災して困っている人々に物資を届け、困難な状況を改善する」という役割や将来像が明確であったことは組織間協調の基本条件だと考えられる（立木 2016: 140）。加えて、物資配送から得られる極めて新鮮な情報が共有され、各組織が対境担当者を通して初期に利用可能であった技能・社会関係・人員・物資などの資源を、緊急物資支援プログラム展開上の資本として活用しながら、新たな資源を獲得していった。さらに、獲得した資源をプログラム展開上の資本することで、さらに新たな資源を獲得し、このプログラムを拡大させていった。言い換えれば、資源獲得の連鎖を利用し、資本を蓄積することで、拡大再生産過程を短期間で成し遂げていったということになる。

この拡大再生産過程はプログラムを実施するなかで明示されていたものではなかったが、各対境担当者は同様のイメージを意識していた。このプログラムを通じた拡大再生産過程を意識し、そのうえで各組織の役割を協調的に果たしていったことが、発災当初にまったくイメージできなかった大規模な緊急物資支援プログラムを自発的・即興的に実行できた主要因であると考えられる。

表 29 発災時点および新たに獲得された対境担当者が利用可能な資源

イニシヤル	立場	居住地	発災時点で利用可能であった資源					プログラムの中で新たに獲得された資源					
			個人技能	社会関係	人員	物資	資金	個人技能	社会関係	人員	物資	資金	
T	ホームレス支援団体 PW、理事長、PSC理事	宮城県	組織運営、ソーシャルワーク	仙台のNPO業界、全国のホームレス支援業界	スタッフ	炊き出し用の備蓄職員、調理機器	—	—	—	国際NGO業界	—	—	ホームレス支援団体からの寄付
S	障がい者支援団体 H理事長、元民間企業社長、PSC監事	宮城県	組織運営	仙台のNPO業界、仙台の営利企業のCSR業界	—	—	—	—	国際NGO業界	システム会社の専門ボランティア（プロボノ）	被災地に集積した物資	—	—
H	フードバンクS理事	東京都	物資配送管理	全国のフードバンク業界	—	企業からの寄付食品、配送車両	—	—	—	ボランティア	被災地に集積した物資	—	—
筆者	ホームレス支援団体・生協共同事業 H現地統括	大阪府	事業企画	全国のホームレス支援業界	—	—	—	—	—	ボランティア	生協取引業者からの物資（生鮮食料等）、配送車両	ホームレス支援業界からの寄付、生協会員からの寄付	—

資料：参与観察およびインタビューから作成。

第8章 地域における持続可能性

東日本大震災は本稿執筆時点でも進行中の社会問題である。本章および次章では、東日本大震災の復興への示唆を得るため、被災地域において新たに現出してきたサードセクターの抱える課題を検討したい。本章ではサードセクターの組織の財務面から組織の持続可能性を論じる。

1) 収入構造

持続可能性を論じるうえで、支援団体の収入構造に注目したい。具体的には収入内訳として①行政補助金、②行政委託・請負、③緊急雇用、④民間助成、⑤寄付金、⑥会費、⑦独自事業、⑧その他の8分類に分ける⁶¹。③の緊急雇用は本来、②行政委託・請負に括られるべきカテゴリーであるが、東日本大震災において緊急雇用創出基金が果たした役割が大きいと考えることができたため、独立のカテゴリーとした。なお、以下の分析では、収入すべてを被災者支援に充てる団体ばかりではないことを勘案し、実際に被災者支援で活用された資金について分析するために、収入内訳を算出する際、収入をそのまま計算に用いるのではなく、年度ごとに把握された「収入額のうち被災者支援に充当した額の割合（被災者支援資金充当割合）」を収入に乗じた額である「被災者支援資金充当額」を計算に用いている（被災者支援資金充当額ベースと呼ぶこととする）。

なお、以下の分析では支援団体の運営の安定性を検討するため、財源の安定性に関する定義をおこなっておきたい。本稿では次期の資金獲得をより想定しやすい財源を「安定的」と呼び、想定しづらい財源を「不安定的」と呼ぶこととする。具体的には特定のテーマのもとに公募をつのり、審査のうえ補助対象先を決定する①行政補助金に比べ、財やサービスの対価であり、それらの質によって契約が担保されている②行政委託・請負や③緊急雇用は安定的である。また、支援団体が定める規約に基づく会員などから拠出される資金である⑥会費や財やサービスの対価である⑦独自事業は安定的であり、震災直後に急激に資金が集まり急激に消費された④民間助成や⑤寄付金は不安定的だと考えることができる。

まずは回答いただいた支援団体全体を合計した収入内訳をみる（表 30）。1団体あたりの被災者支援資金充当額の1団体あたりの平均額をみると、2011年度においては、3,169万円、2012年度においては3,697万円となっている。収入内訳の各項目をみると、2011年度においては①行政補助金 7.1%、②行政委託・請負 6.0%、③緊急雇用 3.2%、④民間助成 29.5%、⑤寄付金 44.1%、⑥会費 2.3%、⑦独自事業 6.4%、⑧その他 1.3%となり、④

⁶¹ 「①行政補助金」は行政から支援団体に拠出する資金のうち事業実施の責任主体が支援団体にあるものである。「②行政委託・請負」は行政から支援団体に拠出する資金のうち事業実施の責任主体が行政にあり、私法上の契約関係に基づくものである。ただし、本稿では緊急雇用は除いている。「③緊急雇用」は行政委託のうち雇用創出の基金にもとづく事業の資金である。「④民間助成」は主として国や地方自治体以外の組織からの資金のうち、支援団体からの何らかの申請に基づき拠出され、支援団体から拠出した団体へ財やサービスが移転することがないものである。「⑤寄付金」は主として国や地方自治体以外の組織や個人から拠出される資金のうち、贈与又は無償の供与である。「⑥会費」は支援団体が定める定款などの規約に基づく会員などから拠出される資金である。「⑦独自事業」は財やサービスの販売から得られる資金である。

民間助成と⑤寄付金という民間資金が73.6%を占めることに比較し、①行政補助金、②行政委託・請負、③緊急雇用の行政資金は16.3%に過ぎない。第4章でも確認した通り、被災者支援資金充当額ベースでみるならば、2011年度においては支援団体による被災者支援の3/4を民間資金が支えたということになる。2012年度においては①行政補助金11.1%、②行政委託・請負8.3%、③緊急雇用2.5%、④民間助成16.9%、⑤寄付金33.8%、⑥会費2.6%、⑦独自事業22.2%、⑧その他2.7%となり、民間資金が50.7%、行政資金が21.9%と、やはり支援団体による被災者支援の過半を民間資金が支えたことになる。つまりは被災者支援資金充当額ベースでみるならば2011年度、2012年度において支援団体による被災者支援を大きく支えたのは民間資金であり、行政資金の寄与は少なかった。

ただし、あくまで収入に被災者支援資金充当割合を乗じた値で検討しているため、例えば「被災者支援は公的資金、通常業務は民間資金」といった使い分けが団体によりなされている可能性は排除できない。しかし、被災者支援資金充当割合が51～75%区分および76～100%区分の被災者支援に収入の過半を充当している団体に限って行政資金比率と民間資金比率の平均を比較すると、行政資金比率では2013年度予算・76～100%区分の24.0%が最大であることに比べ、民間資金比率では2013年度予算・76～100%区分の48.9%が最小であり、その差は約25ポイントにもものぼる(表31および表32)。少なくとも、被災者支援に収入の半分以上を充当した団体においては、民間資金が運営を支えたと考えることができ、総じてみても前述したような資金の使い分けが行われていた可能性は高くはないであろう。これは同時に、今後、短期的に枯渇が想定される資金源により支援団体の被災者支援が支えられている可能性が高いということでもある⁶²。

これ以降は、回答団体数が少なくなるものの活動分野ごとに収入内訳をみてみたい。特に活動する団体が集中している5大分野(「保健福祉」、「子ども」、「まちづくり」、「災害救援」、「中間支援」)をみることにする。

まずは「保健福祉」分野からみる(表33)。1団体あたりの被災者支援資金充当額は2011年度で2,056万円、2012年度で3,176万円であり、拡大している。収入内訳の各項目をみると、2011年度においては①行政補助金5.3%、②行政委託・請負9.9%、③緊急雇用14.9%、④民間助成7.4%、⑤寄付金41.9%、⑥会費4.8%、⑦独自事業12.5%、⑧その他3.4%となり、④民間助成と⑤寄付金という民間資金が49.3%、①行政補助金、②行政委託・請負、③緊急雇用の行政資金は30.1%をしめる。2012年度においては①行政補助金6.6%、②行政委託・請負13.6%、③緊急雇用13.0%、④民間助成9.3%、⑤寄付金36.7%、⑥会費2.4%、⑦独自事業8.1%、⑧その他10.2%となり、民間資金が46.0%、行政資金が33.2%である。被災者支援資金充当額の半分近くは民間資金が占めるものの、比較的、行政資金への依存度は高い。また行政資金の内訳は資金の獲得を想定しづらい不安定的な①行政補助金が中

⁶² 民間助成機関として大規模の助成事業を展開したことで知られる「公益財団法人日本財団(ROAD PROJECT)」、「社会福祉法人中央共同募金会(災害ボランティア・NPOサポート募金)」、「特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム(東日本大震災寄付金および過去の国内災害被災者支援プログラム寄付残余金繰入)」を例に資金枯渇の状況を見る。日本財団では2011年度および2012年度の当該プログラムにかかわる収入約124億円のうち2013年3月末時点ですでに85.8%を助成決定済みである。中央共同募金会においては2014年8月時点で当該プログラムにかかわる寄付金約44億円のうち79.0%が助成決定済みである。ジャパン・プラットフォームにおいては2011年度・2012年度の当該プログラムにかかわる寄付金約70億円のうち2013年3月末時点ですでに92.6%を支出済みである。

心というよりは、相応の財やサービスの質に基づき契約することから安定的な②行政委託・請負や③緊急雇用を中心としており、運営の安定性が比較的高い団体が多いことが推察される。

次は「子ども」分野をみる（表 34）。1 団体あたりの被災者支援資金充当額は 2011 年度で 2,041 万円、2012 年度で 1,738 万円であり、縮小している。収入内訳の各項目をみると、2011 年度においては①行政補助金 12.8%、②行政委託・請負 1.5%、③緊急雇用 0.9%、④民間助成 36.4%、⑤寄付金 43.6%、⑥会費 0.4%、⑦独自事業 2.0%、⑧その他 2.3% となり、④民間助成と⑤寄付金という民間資金が 80.0%、①行政補助金、②行政委託・請負、③緊急雇用の行政資金は 15.2%をしめる。2012 年度においては①行政補助金 21.2%、②行政委託・請負 9.2%、③緊急雇用 1.0%、④民間助成 26.2%、⑤寄付金 35.9%、⑥会費 1.2%、⑦独自事業 3.8%、⑧その他 1.6% となり、民間資金が 62.1%、行政資金が 31.4%である。短期間での枯渇が想定される不安定的な民間資金に依存し被災者支援事業を実施していると言える数値であり、2012 年度においては行政資金への依存度が高くなっているもののその内訳は次期の資金獲得を想定しづらく不安定的な①行政補助金を中心である。この構造を生み出す要因は複数あると考えられるものの、少なくとも 1 点には、子どもを支援する支援団体に多額の寄付が集まったことや、「公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」の助成事業などに代表される子ども支援に活用可能な助成金が多く設けられたことが影響しているであろう。また、子ども支援の分野は行政の事業が文部科学省系と厚生労働省系に分かれていて、また、NPO 等の民間団体への委託ができ、かつ被災者支援に活用可能な事業が比較的少ない分野であることも影響していると考えられる。被災者支援資金充当額の規模が縮小していることをあわせて考えると、「子ども」分野の全ての被災者支援事業が継続しなければならないわけではないであろうが、5 大分野の中では短期的には最も資金枯渇の問題にさいなまれる分野となることが予想される。

次は「まちづくり」分野をみる（表 35）。1 団体あたりの被災者支援資金充当額は 2011 年度で 1,790 万円、2012 年度で 1,729 万円であり、比較的小規模ながら横ばいである。収入内訳の各項目をみると、2011 年度においては①行政補助金 1.0%、②行政委託・請負 29.9%、③緊急雇用 8.6%、④民間助成 6.2%、⑤寄付金 46.8%、⑥会費 0.3%、⑦独自事業 6.3%、⑧その他 0.7% となり、④民間助成と⑤寄付金という民間資金が 53.0%、①行政補助金、②行政委託・請負、③緊急雇用の行政資金は 39.5%をしめる。2012 年度においては①行政補助金 14.1%、②行政委託・請負 45.5%、③緊急雇用 2.5%、④民間助成 11.6%、⑤寄付金 15.4%、⑥会費 0.3%、⑦独自事業 8.7%、⑧その他 1.8% となり、民間資金が 27.0%、行政資金が 62.1%である。2011 年度においても比較的、行政資金への依存度は高いものの、資金源が民間資金中心から行政資金中心へと移動していることが特徴である。行政資金の内訳をみると 2012 年度において財やサービスの対価として資金を獲得する安定的な財源である②行政委託・請負と③緊急雇用で 48.0%にもおよぶ。行政の事業としてまちづくり分野に活用可能な「復興支援員」事業（総務省の「地域おこし協力隊」の被災地バージョン）がソフト面の復興事業の中核になっていることも大きく影響しているであろう。

次は「災害救援」分野をみる（表 36）。1 団体あたりの被災者支援資金充当額は 2011 年度で 3,015 万円、2012 年度で 1,419 万円であり、規模が半分以下に縮小している。収入内訳の各項目をみると、2011 年度においては①行政補助金 2.1%、②行政委託・請負 9.6%、③緊急雇用 0.1%、④民間助成 26.7%、⑤寄付金 49.0%、⑥会費 5.3%、⑦独自事業 6.4%、⑧その他 0.8% となり、④民間助成と⑤寄付金という民間資金が 75.7%、①行政補助金、②

行政委託・請負、③緊急雇用の行政資金は11.8%をしめる。2012年度においては①行政補助金4.1%、②行政委託・請負16.4%、③緊急雇用0.1%、④民間助成36.3%、⑤寄付金25.8%、⑥会費6.4%、⑦独自事業9.2%、⑧その他1.8%となり、民間資金が62.1%、行政資金が20.6%である。調査時点でも災害救援を活動分野としていることを考えると、被災者支援資金充当額が縮小していることや、民間資金を中心に活用していることは妥当な結果だと考えられる。「災害救援」の活動分野に関する限り、東日本大震災復興支援における事業規模の拡大をはかる必要はなく、安定性もさることながら、東日本大震災で新たに創設された支援団体がいかに日常的な防災に関わるネットワークに組み込まれていくかや、次の震災に備える資源となっていくかが問われるであろう。

次に「中間支援」分野をみる(表37)。ただし、2012年度は独自事業の規模が大きい団体(具体的には大手生活協同組合)が外れ値として入っているため、収入内訳のうち独自事業の割合が大きくなってしまっている。ここでは2011年度を見ていくこととする。1団体あたりの被災者支援資金充当額は1,544万円であり、大きな規模とは言えない。収入内訳の各項目をみると、①行政補助金14.6%、②行政委託・請負10.4%、③緊急雇用8.9%、④民間助成16.3%、⑤寄付金22.6%、⑥会費2.8%、⑦独自事業22.8%、⑧その他1.5%となり、④民間助成と⑤寄付金という民間資金が38.9%、①行政補助金、②行政委託・請負、③緊急雇用の行政資金は33.9%をしめる。また次期の資金獲得の想定が困難な④民間助成や⑤寄付金の割合が比較的小さいことが特徴である。

最後に、設立の時期ごとに収入内訳を見てみたい(表38)。ここでもまず注目すべきは1団体あたりの被災者支援資金充当額の平均(収入内訳の合計)の規模の違いである。震災以前に設立された支援団体で、収入内訳の合計は2011年度で3,970万円、2012年度で5,054万円であり、震災以後に設立された支援団体の収入内訳の合計は2011年度で1,319万円、2012年度で1,154万円となっている。震災以後に設立された支援団体の規模は震災以前に設立された支援団体の1/3から1/5といったところで、大きな開きがある。収入内訳の各項目をみると、震災以前に設立された支援団体は2011年度においては①行政補助金7.8%、②行政委託・請負5.4%、③緊急雇用3.3%、④民間助成30.6%、⑤寄付金42.5%、⑥会費2.6%、⑦独自事業6.5%、⑧その他1.3%となり、④民間助成と⑤寄付金という民間資金が73.1%、①行政補助金、②行政委託・請負、③緊急雇用の行政資金は16.5%をしめる。また、2012年度においては①行政補助金10.8%、②行政委託・請負7.2%、③緊急雇用2.6%、④民間助成15.3%、⑤寄付金34.8%、⑥会費2.8%、⑦独自事業23.8%、⑧その他2.8%となり、民間資金が50.1%、行政資金が20.6%である。震災以後に設立された支援団体は2011年度においては①行政補助金2.3%、②行政委託・請負9.9%、③緊急雇用2.5%、④民間助成21.9%、⑤寄付金55.6%、⑥会費0.3%、⑦独自事業5.8%、⑧その他1.7%となり、④民間助成と⑤寄付金という民間資金が77.5%、①行政補助金、②行政委託・請負、③緊急雇用の行政資金は14.7%をしめる。また、2012年度においては①行政補助金13.1%、②行政委託・請負18.1%、③緊急雇用2.2%、④民間助成29.6%、⑤寄付金25.3%、⑥会費1.5%、⑦独自事業8.5%、⑧その他1.8%となり、民間資金が54.9%、行政資金が33.4%である。規模の違いは考慮に入れなければならないものの、2012年度においては震災以後に設立された支援団体は行政依存度を高める傾向にある。

表 30 被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度 (予算)
合計額 (万円)	70,555	808,205	1,013,080	674,596
1団体あたり平均額 (万円)	338	3,169	3,697	2,834
内訳の割合 (%)				
行政補助金	21.7	7.1	11.1	18.1
行政委託・請負	1.6	6	8.3	11.5
緊急雇用	0.3	3.2	2.5	4.4
民間助成	13.2	29.5	16.9	15.3
寄付金	46.5	44.1	33.8	33.6
会費	3.8	2.3	2.6	1.6
独自事業	10.3	6.4	22.2	10.8
その他	2.6	1.3	2.7	4.8
合計	100	100	100	100
有効回答数	209	255	274	238

資料: アンケート調査により作成。

表 31 被災者支援資金充当割合ごとにみた平均行政資金比率

被災者支援資金充当率	0~25%	26~50%	51~75%	76~100%	平均
2010年度	26.2%	0.0%	5.1%	20.6%	27.0%
2011年度	33.4%	12.5%	12.9%	14.5%	23.0%
2012年度	31.6%	24.4%	18.7%	23.3%	27.0%
2013年度 (予算)	27.3%	31.6%	18.4%	24.0%	26.0%

資料: アンケート調査により作成。

表 32 被災者支援資金充当割合ごとにみた平均民間資金比率

被災者支援資金充当率	0~25%	26~50%	51~75%	76~100%	平均
2010年度	26.5%	46.5%	57.5%	57.2%	27.0%
2011年度	30.7%	50.9%	62.3%	61.6%	44.0%
2012年度	28.7%	44.8%	54.8%	51.8%	40.0%
2013年度 (予算)	29.9%	42.9%	58.4%	48.9%	39.0%

資料: アンケート調査により作成。

表 33 保健福祉分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度 (予算)
合計額 (万円)	5,639	106,892	168,305	107,620
1団体あたり平均額 (万円)	145	2,056	3,176	2,562
内訳の割合 (%)				
行政補助金	26.1	5.3	6.6	11.1
行政委託・請負	9	9.9	13.6	15.6
緊急雇用	0.2	14.9	13	24.7
民間助成	11.5	7.4	9.3	8.6
寄付金	7.2	41.9	36.7	6.7
会費	1.2	4.8	2.4	1.5
独自事業	39.5	12.5	8.1	7.9
その他	5.3	3.4	10.2	23.9
合計	100	100	100	100
有効回答数	39	52	53	42

資料: アンケート調査により作成。

表 34 子ども分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度 (予算)
合計額 (万円)	20,040	102,059	88,657	30,765
1団体あたり平均額 (万円)	589	2,041	1,738	715
内訳の割合 (%)				
行政補助金	44.1	12.8	21.2	11.4
行政委託・請負	0.1	1.5	9.2	32.3
緊急雇用	0	0.9	1	0.3
民間助成	26.2	36.4	26.2	27.2
寄付金	27.9	43.6	35.9	12.1
会費	0.1	0.4	1.2	3.1
独自事業	0.5	2	3.8	10.1
その他	1.1	2.3	1.6	3.5
合計	100	100	100	100
有効回答数	34	50	51	43

資料: アンケート調査により作成。

表 35 まちづくり分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度 (予算)
合計額 (万円)	59	48,324	53,592	37,633
1団体あたり平均額 (万円)	3	1,790	1,729	1,298
内訳の割合 (%)				
行政補助金	24.3	1	14.1	7
行政委託・請負	1.2	29.9	45.5	35.4
緊急雇用	0	8.6	2.5	0.1
民間助成	20.4	6.2	11.6	13
寄付金	27.2	46.8	15.4	21.3
会費	20.1	0.3	0.3	0.5
独自事業	6.8	6.3	8.7	20.6
その他	0	0.7	1.8	2.1
合計	100	100	100	100
有効回答数	23	27	31	29

資料: アンケート調査により作成。

表 36 災害救援分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度 (予算)
合計額 (万円)	7,872	69,344	35,479	22,694
1団体あたり平均額 (万円)	375	3,015	1,419	1,135
内訳の割合 (%)				
行政補助金	0	2.1	4.1	15.2
行政委託・請負	0	9.6	16.4	27.2
緊急雇用	0.8	0.1	0.1	0
民間助成	5.5	26.7	36.3	30
寄付金	88.7	49	25.8	8.4
会費	1.5	5.3	6.4	5
独自事業	3	6.4	9.2	12.2
その他	0.5	0.8	1.8	2
合計	100	100	100	100
有効回答数	21	23	25	20

資料: アンケート調査により作成。

表 37 中間支援分野の被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度 (予算)
合計額 (万円)	8,666	38,590	220,063	39,284
1団体あたり平均額 (万円)	333	1,544	8,150	1,455
内訳の割合 (%)				
行政補助金	15	14.6	3.1	16
行政委託・請負	1.5	10.4	4.4	16.9
緊急雇用	1.6	8.9	0.1	2
民間助成	10.1	16.3	3.5	13.7
寄付金	29	22.6	1.5	3.9
会費	13	2.8	4.9	2.7
独自事業	28.9	22.8	82.1	44.7
その他	0.9	1.5	0.3	0.2
合計	100	100	100	100
有効回答数	26	25	27	27

資料: アンケート調査により作成。

表 38 設立時期区分でみた被災者支援資金充当額ベースでみた収入内訳

	震災以前				震災以後			
	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度 (予算)	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度 (予算)
合計額 (万円)	64,002	706,640	904,637	580,019	6,554※	101,565	108,438	94,572
1団体あたり平均額 (万円)	390	3,970	5,054	3,791	146	1,319	1,154	1,126
内訳の割合 (%)								
行政補助金	22.6	7.8	10.8	19.7	12.9	2.3	13.1	8.4
行政委託・請負	1.8	5.4	7.2	9.8	0	9.9	18.1	22.1
緊急雇用	0.3	3.3	2.6	4.6	0.1	2.5	2.2	3.1
民間助成	13.3	30.6	15.3	12.8	11.7	21.9	29.6	30.6
寄付金	47.3	42.5	34.8	36.2	38.5	55.6	25.3	17.4
会費	4.1	2.6	2.8	1.5	0.1	0.3	1.5	2.4
独自事業	8.9	6.5	23.8	10.5	23.7	5.8	8.5	12.7
その他	1.6	1.3	2.8	5	12.9	1.7	1.8	3.4
合計	100	100	100	100	100	100	100	100
有効回答数	164	178	179	153	45	77	94	84

※少数ではあるが、決算月が3月ではない団体が含まれる。そのため震災以後に設立した団体であっても震災後、数か月がたった時点で最初の期末を迎えた場合があるため、震災以後の2010年度に収入が存在することは不自然ではない。

資料: アンケート調査により作成。

2) 子ども分野と震災以後に設立した支援団体の財源の不安定性

以上、分野や設立時期ごとの収入内訳を検討したが、最後に、安定性の観点から問題を抱えているように見える子ども分野の支援団体と震災以後に設立した支援団体の財源について検討しておきたい。

ここで、次期の資金獲得を想定しづらい不安定な財源、つまりは、震災を契機に突発的に増えた一過性の資金および補助や助成の申請の結果として使用できる資金の割合を

「不安定財源率」と定義する。具体的には「行政補助金」、「民間助成」、「寄付金」の収入に占める割合である。

まずは、子ども分野とそれ以外の分野の支援団体の不安定財源率を比較すると表 39 のようになる。子ども分野の団体は 2012 年度、2013 年度予算では他の分野の団体に比べ、不安定財源率が大きくなっている。

次に震災以前に設立した団体と震災以後に設立した団体の不安定財源率を比較すると表 40 のようになる。2010 年度から 2013 年度予算まですべての年度で震災以後に設立した団体のほうが、不安定財源率が大きいことがわかる。

以上、子ども分野と震災以後に設立した支援団体は不安定的な財源のもと被災者支援活動を継続しているということがわかる。上述した通り、民間の寄付金や助成金は目減りし、また、東日本大震災では財団法人が運用する形式の復興基金が成立していないため、過去の災害に比較し必ずしもニーズに応じて拠出できない構造になっている⁶³ことを踏まえると、今後、団体運営財源の安定性が高まらず、近々に事業運営が困難となる団体が相当数に上ることが予想される。

確かにすべての団体の活動を保障する必要はないものの、今後の地域づくりのなかで重要な主体となるであろう団体が含まれていないとも限らない。行政としては、もうしばらくの期間の活動を支えるだけの行政補助金などでの財政支出策を実施する必要があり、同時に、支援団体の財源の安定性を高めるために、行政委託・請負の拡大⁶⁴を通じて支援団体が復興を支える公的な事業に参入可能な市場を整備していくことや、独自事業の立ち上げ・拡大への支援策を実施する必要があるであろう。そのような条件があつてこそ、震災対応で支援団体に蓄積されたノウハウや技術などの優位性が被災地域の復興に活かされるであろう。

⁶³ 阪神・淡路大震災における復興基金の概要や機能は兵庫県（2009: 202-203）を参照。

⁶⁴ 行政委託の拡大をもって、NPO 等の「行政の下請け化」が進行してしまい問題であるという趣旨の議論が広くみられるが、「下請け＝行政委託は悪いことである」といった議論は様々な問題をはらんでいる。仮に「下請け」を委託・請負先になることであると定義すれば、ありとあらゆる行政委託・請負の契約を結ぶ組織は営利・非営利にかかわらずすべて下請けであり、その言葉だけを持って善し悪しを判断する規範的な議論はできない。むしろ、通常、行政コストを市場原理の中で下げることは、削減したコストを他の施策に充てることができ、全体の行政パフォーマンスを上げることになると考えられるため、公費の使い方としてはよいことだと考えられる。この中で、コストを極端に下げることによって行政サービスの質も過度に下がってしまう場合こそが問題であり、通常は採算が見合わない事業は受注先が決まらないため排除される結果となる。このような採算の合わない事業を受託するかどうかの判断は事業者側にゆだねられており、契約を結ぶかどうかにおいて行政と事業者には上下関係はなく、対等な立場である。仮に極端に低いコストの事業について支援団体が行政と契約を結ぶことが問題なのであれば、そのような事業を契約してしまう支援団体にも多分に問題があろう。このように考えれば行政委託・請負の枠を拡大することは、すなわち規範的な意味で悪である「行政の下請け化」を促進することと同義であるとは言えないと考える。このような主張を支持する研究として NPO 等の市民社会組織が行政からの補助や委託を受けているかどうかでは、抗議イベントの経験の有無に差が見られないことを論じた丸山ら（2008）がある。

表 39 子ども分野とそれ以外の分野の不安定財源率の平均値と t 検定結果

	最も重視する活動	度数	平均値	標準偏差	t	自由度	有意確率 (両側)
2010年度	子どもの健全育成を図る活動	25	0.338	0.351	-0.613	178	0.541
	その他の活動	155	0.385	0.360			
2011年度	子どもの健全育成を図る活動	49	0.591	0.357	1.556	256	0.121
	その他の活動	209	0.499	0.377			
2012年度	子どもの健全育成を図る活動	57	0.659	0.319	3.492	95.1	0.001
	その他の活動	243	0.489	0.371			
2013年度 (予算)	子どもの健全育成を図る活動	47	0.616	0.322	2.342	75.7	0.022
	その他の活動	214	0.491	0.372			

資料: アンケート調査により作成。

表 40 設立時期ごとにみた不安定財源率の平均値と t 検定結果

	設立時期	度数	平均値	標準偏差	t	自由度	有意確率 (両側)
2010年度	震災以前	171	0.364	0.350	-2.402	178	0.017
	震災以後	9	0.654	0.421			
2011年度	震災以前	193	0.458	0.366	-4.486	256	0.000
	震災以後	65	0.69	0.346			
2012年度	震災以前	197	0.443	0.354	-5.260	297	0.000
	震災以後	102	0.669	0.347			
2013年度 (予算)	震災以前	167	0.428	0.361	-5.281	206	0.000
	震災以後	93	0.66	0.327			

資料: アンケート調査により作成。

3) 本章のまとめと考察

収入構造について支援資金充当額ベースでみる限りは民間資金が支援団体の支援を支えたといつてよい。被災者支援には行政資金、通常事業に民間資金を活用した可能性は完全には排除できないものの、可能性は高くはない。

東日本大震災支援に特化した一過性の資金である民間資金を活用しているため、多くの団体が次期の資金獲得を想定することが難しい不安定な条件を抱えているといえる。特に不安定的な資金を財源としているのは子ども分野の団体と震災以後に設立した団体であり、それぞれ、その他の分野の団体および震災以前に設立した団体とははっきりとした差がある。仮に支援団体を長きにわたる復興を支える主体であると位置づけるならば、より安定した収入構造をもつ団体へと変化できるような施策を展開することが必要となる。行政の施策の具体例としては、当座の資金枯渇を支えるだけの行政補助金を拠出することや、行政委託・請負の拡大を通じて支援団体が復興を支える公的な事業に参入可能な市場を整備することがあげられる。特に行政委託・請負の拡大は、市場のメカニズムを通じて行政と対等なパートナーシップを組める支援団体を育成・持続させることに資すると考えられるため、今後の地域づくりという意味をも持ち合わせるであろう長きにわたる復興において、特に重要な事項であると考えられる。その際、他の支援団体よりも運営が不安定な子ども分野の団体と震災以後に設立した団体には特に配慮する必要がある。

第9章 復旧と新しい地域の創造の狭間で

東日本大震災が起こった当日、後に支援者となるものは何を思ったのであろうか。被災した多くの地域では停電や通信設備への被害でテレビ放送が届かなかった。被害の全体像がわからないなかで目の前の現実に対してできる支援をすぐに行ったものもいただろう。被災当事者として混乱の只中にいたものもいただろう。被災地外では現実感の湧かない映像が数日間にわたり報道され続けた。すぐに支援を開始しなければと思ったものもいただろう。混乱し何をすべきかわからないものもいただろう。

ただし、後に支援にかかわる多くのものは、心に大きな揺さぶりを感じていたであろう。危機感、悲しみ、義理、勇気など様々な感情が各人の心で渦巻いていたはずだ。このような心の揺さぶりを契機として立ち上がった支援者の活動はどのようなもので、時間が経るなかでどのように変化し、また、現在どこに向かっているのであろうか。

本稿執筆時点で東日本大震災から5年が経過した。発災前と比較し、被災地域には急激な変化が生じたセクターもあれば、変化が比較的緩慢なセクターもある。上記の支援者が自発的に活躍する中心的なセクターはサードセクターであると考えられるが、今までに検討してきたように、サードセクターの被災後の変化は極めて大きい。特に市町村などの具体地域におけるサードセクターの地位にかかわる変化は極めて大きく、震災前はサードセクターの組織がほとんどなかった地域では、それが突然現れたかのように感じられたはずだ。また、サードセクターは地域に存在する他のセクターから独立して存在しているわけではないため、地域によって大小はあろうが、政治・行政セクターや市場セクターに対してなんらかの影響を行使していると考えられる。

本章では、被災地域におけるサードセクターの変化と、その変化が引き起こした地域への影響を確認し、東日本大震災被災地域の今後を論じる。

1) サードセクターの組織の地域での受容

まずはサードセクターの組織が地域でどのように受け止められているのかを統計や事例を用いて検討したい。

そもそも被災3県の地域にとってサードセクターの組織は馴染み深いものではない。特に津波被害を受けた沿岸市町村にとってはそうであった。サードセクターの組織のうち最も多い法人格である特定非営利活動法人について、市町村ごとの認証数と対人口10万人比認証数を見てみると（第4章の図26）、人口の少ない町村部（認証数が少なくても対人口10万人比認証数は大きくなる）を除いては、認証数、対人口10万人比認証数ともに大きい地域は仙台市、盛岡市、福島市といった都市部が中心であり、甚大な津波被害や原発被害を受けた地域は認証数と対人口10万人比認証数ともに小さいことが多い。例えば岩手県山田町、宮城県南三陸町、福島県広野町はそれぞれ1つの法人しか認証されていなかった。当然、サードセクターの組織の対応を行う行政窓口（例えば市民協働推進課など）を持つ市町村は多くはない。

そのような被災地域に東日本大震災と同時に外部からサードセクターの組織がやってきて支援を実施し、また、新しいサードセクターの組織が設立されていったわけである。岩手県釜石市、大船渡市、陸前高田市、宮城県南三陸町、女川町などの津波被害の大きかつ

た地域や、福島県相馬市、川内村、広野町などの原発の影響を受けた地域は震災後の特定非営利活動法人の対人口 10 万人比の増加数が大きい（図 35）。実際に支援を受ける被災者はもとより災害対応にあたる行政職員も相当に驚いたであろう。サードセクターの組織の活動をどのように受け止め、またどのように対応していけばよいか見当がつかなかったはずである。

それとは逆に、震災以前から比較的多くのサードセクターの組織が存在している地域においては、行政とサードセクターの組織は積極的に連携して支援活動を展開することができた例が多かったようである。例えば、宮城県仙台市においては、第 6 章でみたように応急仮設住宅入居者の孤立防止や福祉サービスのコーディネートの事業を震災から 3 か月も経たない 2011 年 6 月 1 日から仙台市とサードセクターの組織が協定に基づく対等な関係性を保持したうえで実施した。また、第 4 章の図 25 でも確認できるように、東日本大震災にもとづく活動の大部分を地元組織が実施した。

このような事業が実施可能となった前提として、第 4 章の図 26 に表れている通り、仙台市において多数のサードセクターの組織が運営されていたことが挙げられる。特定非営利活動促進法が成立する以前から、サードセクターと政治・行政セクター間のやりとり、例えば、市民—行政間の情報交換や具体事業における連携は積極的になされており、上述した通り、市民活動や NPO への全国初の官設民営型の支援施設（仙台市市民活動サポートセンター）が作られるのも仙台市においてであった。このような市民—行政間の取り組みの結果として、全国的に有名なサードセクターの組織がいくつも生まれている⁶⁵。このような事実の積み重ねのもとに、サードセクターと政治・行政セクター間の信頼関係が醸成されていたと考えられる。

時間の経過とともに存在感を増すサードセクターの組織に対する地域の反応は、様々であったと考えられる。上述した仙台市では主として応急仮設住宅入居者に対する様々な行政施策のうち一定数はサードセクターの組織が事業を受託・実施しており、行政施策とは別に被災住民のまちづくりへも関わりを持っていた。また特定非営利活動法人の認証数が震災時点の 7 から 2013 年末時点の 16 へと倍増した岩手県大船渡市では複数のサードセクターの組織と連携しながら「大船渡市市民活動支援センター」を立ち上げ、サードセクターの組織の活動基盤の整備を行った⁶⁶。福島県の被災当事者たちも法人格を取得し活動している例が複数ある。

しかし、多くのサードセクターの組織が存在していたとしても必ずしもうまく受容できていない地域もある。第 4 章の図 25 で確認できる通り、サードセクターの組織を通して最も多くの資金が被災者支援に使用された市町村である石巻市では、今でも多くのサードセクターの組織が復興にかかわる活動を継続している。彼らは地域の問題やニーズを機敏に感じ取りながら地域課題の解決を図ることを企図し、まちづくりや地域福祉として区分されるような活動内容を展開している。その活動スタンスは被災者を支援する「支援者」としてのものから「地域づくりの担い手」としてのものへ変化しつつあると言ってよいであろう（表 41）。

⁶⁵ 例えば、中間支援の領域における「特定非営利活動法人せんだい・みやぎ NPO センター」、地域福祉・高齢者福祉の領域における「特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター」、ホームレス支援の領域における「特定非営利活動法人ワンファミリー仙台」などは全国的に有名なサードセクターの組織であろう。

⁶⁶ 大船渡市市民活動支援センター「大船渡市市民活動支援センターホームページ」。

例えば経済的に困窮した中学生や高校生に対して学校外で補習を行うサードセクターの組織が石巻市において震災をきっかけに設立された。サードセクターの組織の代表者は石巻市出身の若者で、避難所などでボランティアを実施する中で、ある中学3年生の少年に言われた言葉が活動のきっかけであったと語る。その少年は「震災がきて、救われたと思ってるんだよ」と言ったというのだ。その少年の震災以前の家庭環境はよいものとは言えず、両親の失業やアルコール依存、家庭内暴力などの問題に取り巻かれ、彼自身も不登校に陥ってしまい、社会の誰にも助けが求められない状態であった。そこに震災が起こり、避難所生活をする中で、初めてボランティアの支援者に対して自分の境遇を伝えることができたというのだ。

当時、ボランティア活動を行っていたこの組織の代表者は「震災が来ないと救われない子どもがいる社会」に対して問題意識を持ち、サードセクターの組織を立ち上げることとなる。震災を通して地域が抱える問題に真っ向から取り組んでいくことになったのだ⁶⁷。

上記の例に見る通り、震災を通して地域問題へとアプローチするサードセクターの組織は多い。これらのサードセクターの組織が扱う地域問題は貧困対策、教育、地域福祉、地域振興といった領域にまたがり、社会保障としての再分配ともかかわる公共性の高いものである。ただし、石巻市におけるサードセクターの組織の活動は東日本大震災を機に集まった寄付金や民間助成金を原資としている場合が多く、市場での採算が合う事業や行政施策として公費が投入されて実施されている事業はそう多くない。

支援団体アンケート調査のデータを用い、行政からの委託費や補助金といった行政資金の収入に占める割合である行政資金比率ごとに、石巻市において支援活動を実施したサードセクターの組織の割合を見てみると、6割から7割程度のサードセクターの組織において行政資金比率は2割を切っている（図36）。つまり、多くのサードセクターの組織は寄付金、民間助成金、独自の収益といった民間資金を原資として運営されており、扱う問題が公共性の高い問題であったとしても、また、実施する事業が収益を生み出せないものであったとしても、公的資金の投入は限られていることが推察される。

表41に掲げた活動例の多くは高度な知識やノウハウが必要なものが多く、無償のボランティア活動として実施しつづけることには無理があるものばかりである。地域として何らかの資金源を確保できない限りは、サードセクターの組織を通して地域に蓄積されている知識やノウハウが、遅かれ早かれ霧散してしまうことになるであろう。

ここでサードセクターの組織が地域で継続して活動することを担保するために活用可能な資金源の状況を検討したい。第8章でも触れた通り、贈与に由来する東日本大震災に対応するための資金は枯渇しはじめていると考えてよい。営利企業によって金銭寄附を含めた様々なCSR（企業の社会的責任）のプログラムが実施されたものの⁶⁸、現状は、サード

⁶⁷ 以上の経緯は石巻市において学習支援を行うサードセクターの組織の代表者へのインタビューより記述した。

⁶⁸ 例えば日本経済団体連合会が2011年10～11月に実施した経団連企業会員・団体会員（業界団体、都道府県別の経営者協会等）など計1,485社・団体に対して行われたアンケート調査（回答企業461社・回答率35.2%、回答団体53団体・回答率30.3%）では企業のNPO等への金銭的な寄附は154社・138億円であった。なお、NPOへの金銭寄附以外に、被災者に直接届けられる見舞金である義援金、現物寄附、支援活動への従業員の参加など多様なプログラムが展開されている。日本経済団体連合会社会貢献推進委員会1%クラブ（2012）『東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書—経済界による共助の取り組み—』。

セクターにとって継続性のある資金源とはなっていないと考えられる。東日本大震災に限らない贈与に由来する資金も現状では心許ない。近年「寄付」や「ファンドレイズ」を志向する中間支援団体などが活躍し、様々に資金調達が模索されているものの、それは贈与に由来する資金源が現状では小さいことの裏返しでもある⁶⁹。

比較的新しい動きとしてソーシャルインパクトボンド (Social Impact Bond)⁷⁰などの市場を通じた資金調達の仕組みが模索されたり、CSV (Creating Shared Value)⁷¹を意識した経営などがいくつかの営利企業において取り組まれたりしているものの、日本において一般化するには程遠い状況である。さらに、そのような新しい動きがサードセクターの組織の自律性とどのように関係をつけていくのかも不明である。

また、市場に活路を見出すサードセクターの組織がいくつも出てきているものの、市場セクターでは提供し得ない価値を市場に提供する場合や、受益者負担が可能なものを活動の対象としている場合が多い。したがって、現状では、被災者に代表される受益者負担が不可能な社会的に困窮しているものの地位向上に取り組むサードセクターの組織の資金源とはなりにくい。

第8章で議論した通り、現状では贈与に比較して財政支出がサードセクターの組織の継続した資金源となりやすいであろう。補助、委託、請負、指定管理などの契約形態でもってサードセクターの組織との協働を拡大してきた自治体も少なからずあり、サードセクターの組織の提案を行政施策として受け入れる制度をもつ自治体もある。先述した仙台市は、被災地においてサードセクターの組織との協働を模索してきた先進自治体である。また石巻市の例で見たとおり、サードセクターの組織の活躍の場は、再分配ともかかわる公共性の高い領域であり、政治・行政セクターに由来する資金である財政支出は、それに馴染むであろう。

地域としてサードセクターの組織に価値を見出し、地域の資源として受容できるかが地域や、そこに存在する他のセクターに問われている。さらに言えば、資金から考えると、喫緊には政治・行政セクターに突きつけられている。政治・行政セクターとサードセクターとの協働は新しい知識や価値を想像する機会であるとともに、政策効果を高める手法でもあり (小田切 2014)、政治・行政セクターにとっても良い影響が期待できる。

⁶⁹ 代表的な中間支援組織として日本ファンドレイジング協会があり、毎年、日本の寄付市場の全体像をとらえる調査を実施し、『寄付白書』を作成している。日本ファンドレイジング協会 (2013) を参考。

⁷⁰ 社会的な課題を解決するための事業の資金調達のために金融機関が発行する債券で、債券を購入した投資家にはその事業に応じた配当が行われる。配当の原資は事業の収益に加え、社会的課題の解決への貢献度合いに応じた政府の財政支出が含まれる。近年、イギリスで開発された。

⁷¹ 社会的な価値と企業・株主にとっての価値を両立させて、企業の事業活動を通じて社会的な課題を解決していくことを目指す経営理念。戦略的 CSR の一種。

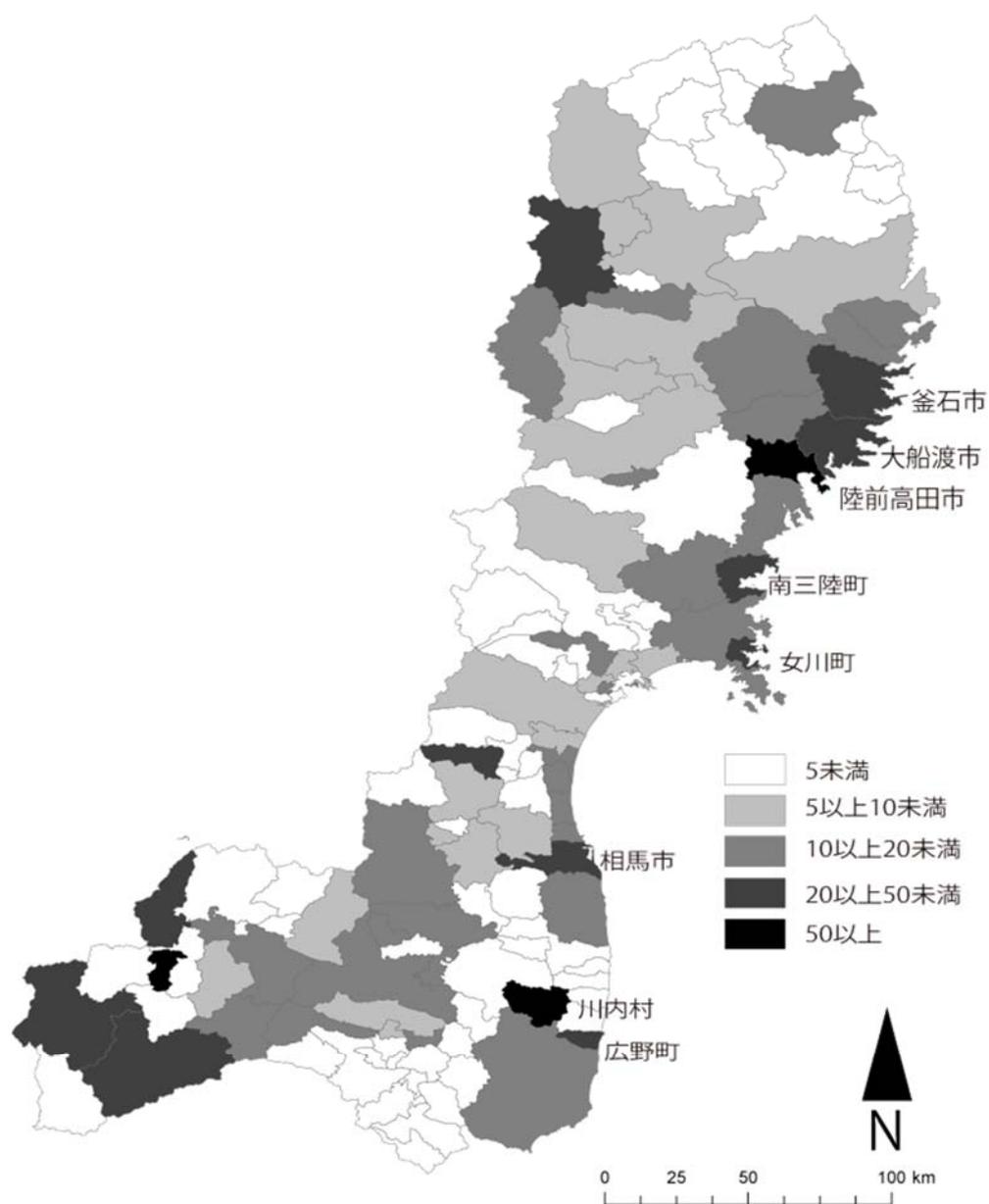


図 35 東日本大震災後の対人口 10 万人比の特定非営利活動法人増加数（2013 年末時点）
 注：岩手県、宮城県、福島県ホームページより作成。データは 2014 年 5 月時点のもので、
 解散・認証取消・認証撤回法人を除いて集計した。所轄庁が移管された場合は移管先自治
 体単位で集計している。

表 41 石巻市において積極的に復興関連活動を実施する支援団体 35 組織の活動の対象と活動の例

活動の対象		活動の例	組織数 (N=35)	
経済状況	年代			
個人	困窮	14歳以下	学習支援などの貧困の連鎖への対応、不登校への対応	4
		高校生年代	学習支援などの貧困の連鎖への対応、引きこもりへの対応	3
		大学生年代	ニートへの対応、引きこもりへの対応、労働市場への参入障壁緩和	2
		稼働層（～39歳）	ニートへの対応、労働市場への参入障壁緩和、適切な福祉サービスへのコーディネート	2
		稼働層（40歳～）	労働市場への参入障壁の緩和、適切な福祉サービスへのコーディネート	3
		高齢者	社会的な孤立防止、医療や生活保護への依存脱却、医療などへの交通手段の不足	5
		全年代	貧困問題全般への対応、権利擁護活動	4
	非困窮	14歳以下	不登校への対応、家や学校での以外の居場所の提供、公的プログラム以外の教育	11
		高校生年代	引きこもりへの対応、家や学校での以外の居場所の提供、公的プログラム以外の教育	3
		大学生年代	公的プログラム以外の教育	2
		稼働層（～39歳）	外国人の生活にかかわる問題、起業家育成	4
		稼働層（40歳～）	外国人の生活にかかわる問題、起業家育成	4
		高齢者	訪問看護などの医療過疎への対応	1
		全年代	権利擁護活動	1
組織		サードセクターの組織への支援、商店の振興	3	
地域		まちづくり、地域振興、観光の振興	11	

資料：石巻市で活動する支援団体の代表者 2 名、職員 1 名、中間支援組織職員 2 名、復興庁職員 2 名へのインタビューから作成。

注：2014 年 8 月時点の状況。組織数は各項目で重複がある。

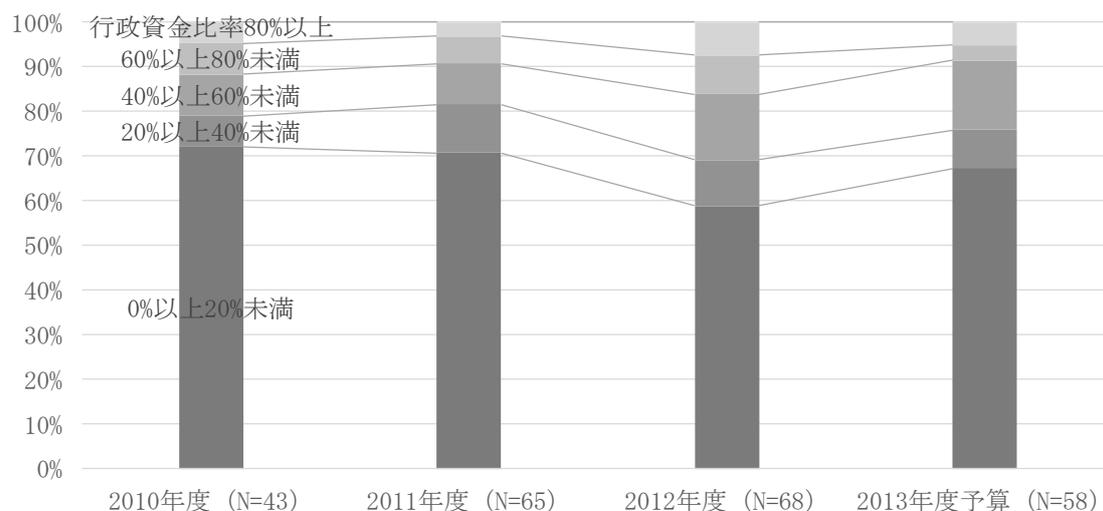


図 36 収入に占める行政資金比率ごとにみた石巻市において活動した支援団体
資料：アンケート調査より作成。

2) 「復旧」と「新しい地域の創造」の狭間で

甚大な津波被害を受けた地域や原発避難を迫られた地域を中心に市場セクターは大きな変化を強いられた。当然、震災による事業所の物理的な操業不能は生産を低下させたが、それにとどまらず、人口流出の影響も大きい。被災3県における2010年度および2015年度の国勢調査人口にもとづく人口減少率は、原発災害による居住制限が行われた福島県富岡町、大熊町、双葉町、浪江町は100%、飯館村、葛尾村、楡葉町は8割を超えている。

原発被害の影響が少ないと考えられる宮城県女川町は37%、宮城県南三陸町、山元町、岩手県大槌町などの沿岸部はいずれも2割を超える⁷²。これらの地域では極めて大きな人口流出を経験することになり、地域労働市場や地域内消費の構造に大きな変化が生じている。

このような人口構成の変化や市場セクターの変化は議会・行政機構から自治会・町内会に至るまで地域の隅々に根を張り成立している既存の政治・行政セクターにも変化を強いるであろう。そこにサードセクターという、今まで気にも留めなかったセクターが浮上しているというのが被害の大きな地域の実情であると考えられる。

被災地域で今目指されていることは何であろうか。もし、震災以前の地域に戻すこと、つまりは「復旧」を目指しているのだとしたら、極めて困難な道であると言わねばならない。というのも、人口流出に伴う市場セクターと政治・行政セクターの変化を元に戻すには、再び人口を回復させることが重要となるが、少子高齢化の進行に歯止めをかけることすら難しい状況で、人口を回復させる政策的手段にめぼしいものはなく、従前人口の回復は不可能ではないとしても非常に難しいからである。

また、市場セクターの復旧を狙い、生産設備を元に戻したとしても、地域労働市場や地域内消費の構造が変容している状況では、狙い通りの成果はあがらないであろう⁷³。政治・

⁷² 統計値は2010年度および2015年度の国勢調査より計算。

⁷³ 被災地域での地域労働市場の変容については樋口ら(2012)を参照。なお、藤本(2014)は、2014年に入って「石巻では水産加工などの食料品製造と建設・掘削の求人数が求職者数を大幅に上回っており、人手不足が深刻さを増している」としてミスマッチの現状を報告している。

行政セクターにおいては、住居が流出し恒久的な居住地の確保が追い付いていない現状では、特に自治会・町内会を元に戻すことは難しく、仮に復旧できたとしても、高齢化が進行するなか、担い手不足を原因とした機能低下は免れ得ないであろう。

誤解を恐れず言えば被災地域は「復旧」を目指すべきではないと考えられる。震災以前の地域を構成していた様々なセクターが大きく変容し、さらにはサードセクターという新たなセクターが急浮上している現実には、被災地域を震災以前に戻す「復旧」を拒むものである。むしろ変容を受け入れつつ「新しい地域の創造」が模索されるべきであろう。その際の焦点の1つは、浮上するサードセクターの組織を様々な社会問題の解決主体として地域が受容できるかである。

サードセクターの組織はその存立基盤を確保するため、サードセクターにおいてだけでなく、他セクターへと自らの影響力を行使する。「行政と市民の協働」、「企業の社会的責任（CSR）」などの言葉は、サードセクターの社会的受容の表現のひとつである。このような言葉と無縁であった地域であっても、今後は無縁ではいられないだろう。無縁でいようとするのであれば、東日本大震災を経て地域に蓄積した新たな資本を消耗・消尽してしまうことになりかねない。地域が抱える社会問題を解決し、新たな地域を創造していく担い手のひとつとしてサードセクターの組織を位置づけられるかどうか、今後の被災地域のあり方に大きく影響する要素であると思われる。

結論—まとめと更なるサードセクター研究に向けた理論構築—

現代日本において、個人の身体に端を発する市民的自発性がサードセクターを中心とした制度・文化などとしてどのように結晶化され、社会問題に対応していくのか。市民的自発性の結晶たるサードセクターはどのように社会問題の解決策を生み出していくのか。また、それは現代日本をどのように変化させていく可能性があるのか。東日本大震災という事例を通して、これらの問いに答え、現代日本における社会問題の解決主体としてのサードセクターの実像を把握することが本稿の目的であった。まずは、本稿を簡単にまとめておきたい。

サードセクターは政治・行政セクターとは違い、大規模自然災害由来の社会問題解決にかかわる代議制民主主義上の正統性や義務は基本的にない。つまりは東日本大震災への対応に参加するサードセクターの組織は自発的に社会問題の解決に取り組むことになるが、一定の規模で解決を担っていたと考えることができる。その対応は変化に富み柔軟であり、財政面の独自性も確保していた。サードセクターの組織は東日本大震災への対応において1,200億円以上を支出したと推定され、その多くは寄付金や民間助成金といった公費以外の資金であった。また、自主的に反応したサードセクターの組織は特定非営利活動法人、任意団体、一般法人といった、旧民法下の公益法人ではない組織が主流を占めた。被災地では震災後に新規の組織が設立され東日本大震災によって生じた諸課題に対応していたが、活動資金の1団体あたりの規模が大きい国際NGOの分布を主な要因として、活動資金全体の2/3は関東の支援団体が支出していた。

サードセクターの組織の活動内容は時期に応じた諸課題に対応しつつ柔軟かつ多様に変化していった。2013年10月以降はまちづくりや地域福祉などにかかわるような、必ずしも災害対応とは言い切れない活動が主流を占めている。また対応への支出の多くは被災3県においてなされているが、市町村レベルで見ると三陸海岸の沿岸市町と東北唯一の100万人都市である仙台市において多くの資金が支出されている。ただし支出の主体は前者では被災3県以外の組織であったのに比べ、後者では9割が地元組織であった。

まちづくり協議会等の住民合意形成組織という市町村レベルよりマイクロなコミュニティレベルでも、サードセクターの組織の存在感は高まっている。ただし自治会や町内会といった行政窓口とつながりが深い既存の地縁組織にとって代わるわけではなく、住民自治の一部を担い、また活発化させるアクターとして、地縁組織と並存している(第4章)。

サードセクターの組織の法人格に着目すると、任意団体は東日本大震災に対して個々人が敏感に反応し、自発的に組織され対応するグループであったが、財政面、人員面から比較的小規模で、「保健福祉」など比較的形式性が求められる活動分野での展開は限定的で事務機能に課題を抱えていた。特定非営利活動法人、公益法人は被災地内外に所在し、従来から実施している事業に東日本大震災に対応するプログラムを追加し活動することが主流であったと考えられ、事業領域の拡張を通じて「社会問題への解決策の開発者や実行者」としてふるまっていたのに比較し、一般法人は震災を中心的な問題として捉えたうえで新たに結社することが主流であり、法人を立ち上げることで「社会問題への解決策の開発者や実行者」としてふるまっていた(第5章)。

以上より、本稿の基本的な仮説の1つ目である「サードセクターが東日本大震災という社会問題に自ら対応し、一定の規模で解決を担っていた」は現代日本においては一定の妥当性をもつと考えてよい。東日本大震災が戦後最大級の社会問題であることを考慮に入れ

るのであれば、現代日本においては社会問題の解決を目指すために、サードセクターの諸組織を運営することが選択されるようになってきているということであり、政治・行政セクターや市場セクターへの対抗的な社会運動が主流であった過去の政治文化からの変容が見て取れるであろう。

また、本稿の基本的な仮説の2つ目である「旧民法下の公益法人ではなく、特定非営利活動法人や一般法人が現代日本のサードセクターの主たる部分を構成する」も一定の妥当性をもつと結論付けることができる。このことから、社会福祉法人に代表される旧民法下の公益法人などを、社会問題解決を担うサードセクターであるとは括りに扱うことは難しく、今後の研究や施策において考慮が必要である。また、ともすれば特定非営利活動法人を対象としたものに偏りがちであった従来の日本のサードセクター研究や諸施策も、一般法人に代表される新たな法人格、協同組合、地域の共益を担う営利企業などをどのように扱うのかを考慮せねばならない。

本稿の基本的な仮説の3つ目である「市町村などの地域やさらにマイクロなコミュニティといった地理的スケールのいずれにも、一定の役割をおびた存在としてサードセクターが現出している」も一定の妥当性を持つと考えられる。しかし、沿岸部と仙台市における地元組織の活動の違いに表れる地理的な差異や、行政の窓口とむすびつき行政協力をも実施する地縁組織との並存に特徴的に表れる、サードセクターという対象の研究上や施策形成上の扱い難さは、今後、一層注目をせねばならない。

本稿の基本的な仮説の検証から導出された諸点を考察し、更なる研究のための理論の導出を見据え、サードセクターによる被災者支援に関する2事例を検討した。サードセクターの組織が中心となった、被災者の生活再建支援事業の事例からは、東日本大震災以前から様々な分野に精通する対境担当者同士が弱いネットワークで結びついていた。震災は大きな環境変動であり、多くの問題が噴出すると同時に、資金・情報・技能といった様々な資源が動員される条件を形成し、その際の資源獲得は対境担当者同士の弱いネットワーク、特にNPO運営者、大学関係者、行政職員、国際NGO担当者といった異業界間＝マルチセクターの弱いネットワークをうまく結びつけるハブとなる対境担当者を中心として行われた。それらの互酬的に獲得した資源を活用し、震災という環境変動によって生じた問題に即応していく複数のイノベーションが社会に生み出され、それを官民協働といったマルチセクターの枠組みで問題に適用していったことを見た（第6章）。

また、緊急物資支援プログラムの事例からは、他組織間で役割やプログラムの将来像が明確であるという組織間協調の基本条件に加え、新鮮な情報が共有され、プログラムの方針が明確化され、技能・社会関係・人員・物資などの資源を資本として活用しながら、新たな資源を獲得していた。さらには、獲得された資源を資本として新たな資源を獲得し、という拡大再生産過程を各対境担当者が意識していたことを条件とし、緊急物資支援プログラムが拡大していったことを見た（第7章）。

上記2事例は、いずれも地元のサードセクターの組織が活発に活動した仙台市を中心に展開された社会問題の解決策開発の例である。対境担当者、ネットワーク、マルチセクター、イノベーション、資源の獲得と資本蓄積など、サードセクターを対象とした社会問題解決を見据える今後の研究において検討を深めるべきいくつかのカテゴリーが得られたと考えられる。

以上、本稿で検証した基本的な仮説や、事例研究において把握された実態を踏まえるならば、今後のサードセクター研究に向けて、サードセクターが社会問題の解決者として振る舞う際の理論として以下の枠組みを提示できるであろう。

現代日本においては、国家スケールで行われる再分配（政治・行政セクターが中心的担い手）や、グローバルスケールでネットワーキングされている市場での交換（市場セクターが中心的担い手）に加え、特定非営利活動法人や一般法人などの組織を中心に構成されるサードセクターが中心的担い手や媒介者となる、ある地域の歴史や文化に相当程度影響される地理的に一定の範囲に限定された領域が構成されている⁷⁴。地域スケールを中心とした地域性（locality）が強く発揮されるこの領域を仮に「地域の準市場」⁷⁵と呼ぶとするならば、地域の準市場にはサードセクターの諸組織を媒介にして、ポランニー（1957=1975；1977=2005）に従って言えば、交換、再分配の他、互酬の原理が働く。ある地域の準市場と他の地域の準市場は地理的に離れているため、同種の組織が競合せず、知識やノウハウを民間組織間であっても互酬的に共有可能である。地域の準市場では他の地域の準市場の情報や様々な資源を混合させ、金融資本・人的資本・社会関係資本などの各種資本を蓄積し、場合によってはイノベーションを引き起こしながら社会問題を解決していく（図 37）。また、個別地域に成立する地域の準市場内では同種の取組を行う組織同士の競争関係があり、製品やサービスの高度化や効率化がもたらされる。

個別の組織単位に視点を移せば、サードセクターの組織の中心原理は、所有者への利益配分をしない自発的な民間組織であることや（サラモン・アンハイヤー 1994=1996）、様々なステークホルダーの参加や交換・再分配・互酬などの資源のやり取りを組み合わせるハイブリッド性に加え（藤井 2013）、ある個別地域に限定して活動する地域性にあるのではないかと考えられる⁷⁶。同種の取組を行う組織であったとしても、個別地域を離れ、地理的な距離が生まれると競合しないために、互酬的に調達する資源を利用可能な関係性が生まれ、ミッションが比較的似ていたり、扱う社会問題が似ていたりするだけで、市場セクターにおいては一組織で独占しておきたい経営資源である知識やノウハウなどのやり取りがおこり、場合によってはイノベーションを引き起こすことになる。サードセクター以外の組織が互酬的な資源調達を全く行わないわけではないが、上記理由や、公金管理に端的に

⁷⁴ 社会的協同組合を中心としたフィールドワークにもとづいたイタリアの社会的経済の研究書である田中（2004）も、サードセクターの組織が主なアクターであるイタリアの社会的経済の展開には「地域の論理」として、その土地がもつ伝統や文化が大きく寄与してきたという立場をとっている。また、羅（2008）も、結論として地域密着性・日常性・対面関係にもとづく相互行為の空間が不断に生み出されていることを、サードセクターの個別組織の運営条件として挙げ、地域性を重視する立場をとっている。

⁷⁵ ルグラン（2007=2010）において「準市場」という用語は、市場を通して国がサービスを購入したり、国がバウチャーを配布することで利用者が市場を通じてサービスを受給したりすることで、国が公的サービスに関する市場への資金提供をコントロールし、利用者の購買力とサービスの配分を分離しつつ、サービス供給者間の競争が働く市場と考えられている。この用語においては地域性が考慮されていないので、ここでは、政治・行政セクターの一定の関与が必要な課題に対応する財やサービスの開発や供給が行われる特定の地域に限定される市場と暫定的に定義しておきたい。

⁷⁶ 第4章で見たように、通常はグローバルスケールで活躍するサードセクターの組織である国際NGOが、地元のサードセクターの組織へと資源をうまく引き継げず、地域に資本蓄積できなかった点も示唆的である。

表れる政治・行政セクターの資源調達にかかわる法令による規制の厳しさを理由として、サードセクターの組織が優位性をもっている。

個人的な属性である信頼が社会システムの創発特性であることはパットナム（1993＝2001：220-221）によって論じられたが、さらに踏み込んで言うならば、個人的な属性である市民的自発性は組織として結晶化することを通じ、上記の枠組みで地域の社会システムの属性＝地域の準市場の特性へと変換されると考えられる。

ポランニー（1977＝2005）が近代以前の社会に見出す自由市場が独立したシステムとして分離していない「社会に埋め込まれた経済」という考え方や、経済が市民的伝統を説明するのではなく、市民的伝統が経済を説明するのだというパットナム（1993＝2001：186-199）の指摘を踏まえるならば、このような理論で捉えられるごく個人的な市民的自発性を重要な一要素として成立する地域の準市場を、個別地域の諸主体がどのように扱うかが、交換と再分配を主要な取引関係として設計された福祉国家を超え出る地域や社会を創造していくための、重要なポイントだと考えられる。

なお、東日本大震災の復興は本稿執筆時点も現在進行形の社会問題である。研究から見える復興に対する示唆にも触れておきたい。東日本大震災に対応するサードセクターの組織の多くは、東日本大震災支援に特化した一過性の資金である民間資金を活用しているため、多くの団体が次期の資金獲得を想定することが難しい不安定な条件を抱えているといえる。特に不安定的な資金を財源としているのは子ども分野の団体と震災以後に設立した団体であり、それぞれ、その他の分野の団体および震災以前に設立した団体とははっきりとした差がある。仮に支援団体を長きにわたる復興を支える主体であると位置づけるならば、より安定した収入構造をもつ団体へと変化できるような施策を展開することが必要となる（第8章）。

また、被災地域の急激な人口構成の変化や市場セクターの変化は、議会・行政機構から自治会・町内会に至るまで地域の隅々に根を張り成立している既存の政治・行政セクターにも変化を強いるであろう。そこにサードセクターという、今まで気にも留めなかったセクターが浮上しているというのが被害の大きな地域の実情であると考えられる。人口流出に伴う市場セクターと政治・行政セクターの変化を元に戻すことは、人口を回復させる政策的手段にめばしいものがないため、極めて困難な道である。また、市場セクターの復旧を狙い、生産設備を元に戻したとしても、地域労働市場や地域内消費の構造が変容している状況では、狙い通りの成果はあがらないであろう。政治・行政セクターにおいては、住居が流出し恒久的な居住地の確保が追い付いていない現状では、特に自治会・町内会を元に戻すことは難しく、仮に復旧できたとしても、高齢化が進行するなか、担い手不足を原因とした機能低下は免れ得ないであろう。つまりは、震災以前の地域を構成していた様々なセクターが大きく変容し、さらにはサードセクターという新たなセクターが急浮上している現実には、被災地域を震災以前に戻す「復旧」を拒むものである。むしろ変容を受け入れつつ新しい地域を創造していくことが模索されるべきであろう。その際の焦点の1つは、浮上するサードセクターの組織を様々な社会問題の解決主体として地域が受容できるかである（第9章）。

最後に本稿で検討しきれなかった更なる研究にむけた課題に触れておきたい。第4章では、サードセクターによる社会問題への対応能力の具体的な規定要因として、サードセクターの組織の量や密度、人的ネットワークの存在を仮説的に提示した。また、第5章では、サードセクターを構成する組織の法人格に、社会問題解決への自発性をどのようにもたら

すかが重要な論点であることを指摘した。上述した理論で捉えられる地域の準市場をよりの確に理解し、地域の諸主体がそれを取り扱うことを可能とする知識を、サードセクターの組織の量・密度や人的ネットワークに関する地域間（準市場間）比較研究や、具体地域の準市場成立の歴史的研究、個別組織の自発性を高める具体手法に関する研究を通じ、明らかにしていくことが望まれる。

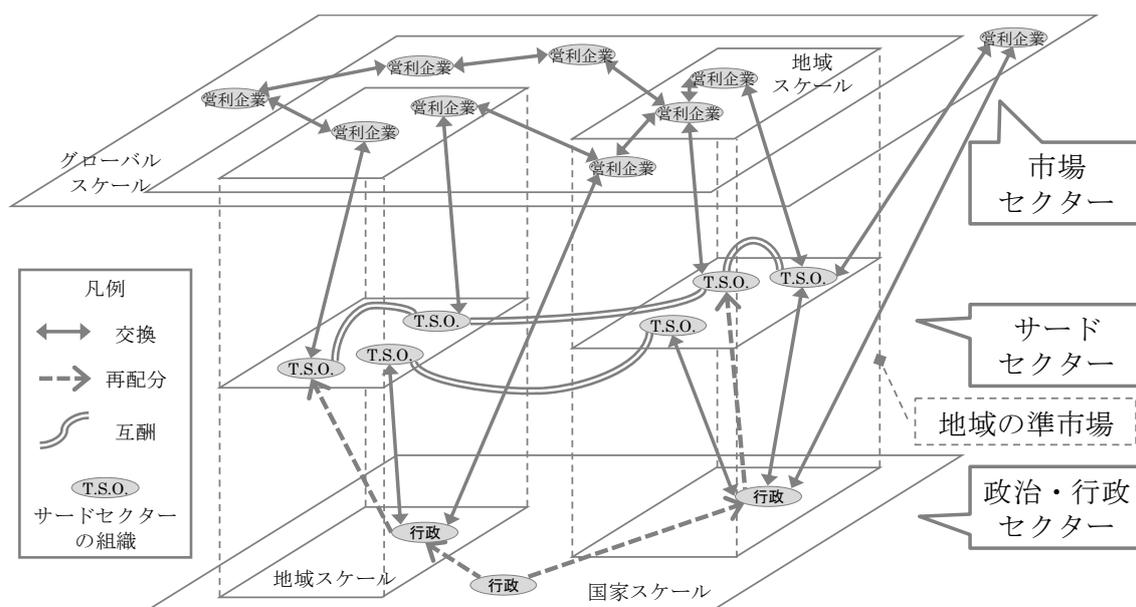


図 37 政治・行政セクター・市場セクター・サードセクターの諸組織と主な取引関係

参照文献

- 「新しい公共」円卓会議（2010）『「新しい公共」宣言』
- 阿部誠（2013）「「新しい公共」と社会政策」『社会政策』Vol.5, no.1, pp.5-14
- 岩手県（2013）『岩手県東日本大震災津波の記録』
- いわて連携復興センター（2015）『3.11 いわて NPO の軌跡—東日本大震災における支援団体の取り組み—』
- 上野千鶴子（2011）『ケアの社会学—当事者主権の福祉社会へ』太田出版
- 後房雄（2011）「日本におけるサードセクターの範囲と経営実態」『RIETI Discussion Paper Series』11-J-027
- 後房雄（2012）「日本におけるサードセクター組織の現状と課題—法人形態ごとの組織、ガバナンス、財政の比較—」『RIETI Discussion Paper Series』12-J-012
- 大原悦子（2016）『フードバンクという挑戦—貧困と飽食のあいだで—』岩波書店
- 大船渡市市民活動支援センター「大船渡市市民活動支援センターホームページ」
(<http://ofunatocity.com>、2014年11月27日最終閲覧)
- 岡野恭子（2012）「災害救援にみるイランの社会におけるローカル NGO の役割と発展—2003年12月26日イラン南東部地震の事例より—」『ボランティア学研究』vol.12, pp.77-88
- 岡本仁宏（2015）「公益法人制度改革の文脈と意義」岡本仁宏編著『市民社会セクターの可能性—110年ぶりの大改革の成果と課題—』関西学院大学出版会, pp.1-16
- 奥田知志（2006）「北九州市におけるホームレス支援の始まり」山崎克明・奥田知志・稲月正・藤村修・森松長生『ホームレス自立支援—NPO・市民・行政協働による「ホームの回復」』明石書店
- 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎（2014）『生活困窮者への伴走型支援—経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート—』明石書店
- 小田隆史（2009）「ミネソタ州ツインシティ都市圏における非政府・非営利セクターによる難民への職住斡旋支援」『地理学評論』vol.82, no.5, pp.422-441
- 小野晶子・寅屋敷哲也・米澤旦・永松伸吾（2014）『労働政策研究報告書 No.169 復旧復興期の被災者雇用—緊急雇用創出事業が果たした役割を「キャッシュ・フォー・ワーク」

の視点からみる一』労働政策研究・研修機構

外務省（2015）「日本の NGO の活躍と外務省とのパートナーシップ」

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/partnership/index.html)

2015 年 7 月 22 日閲覧

香川雄一（2004）「社会運動論の系譜と地理学におけるその展開」『地理科学』 vol.59, no.1, pp.26-46

柏木宏（2008）『NPO と政治—アドボカシーと社会変革の新たな担い手のために—』明石書店

角一典（2004）「非日常と日常のはざまで—社会運動組織の変化」大畑裕嗣・成元哲・道場親信・樋口直人編『社会運動の社会学』有斐閣, pp.175-190

警察庁緊急災害警備本部（2015）「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」

五石敬路（2011）『現代の貧困 ワーキングプア—雇用と福祉の連携策—』日本経済新聞出版社

公益法人協会「非営利法人データベースシステム」(<http://nopodas.com/>) 2015 年 8 月 5 日閲覧

厚生労働省（2012）『平成 23 年度 福祉行政報告例の概況』

厚生労働省（2013）『社会保障審議会生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書』

厚生労働省（2014）『平成 23 年度消費生活協同組合（連合会）実態調査』

国際協力 NGO センター「NGO 事典」(<http://www.janic.org/faq/faqngo/>) 2015 年 9 月 27 日閲覧。

国土交通省都市局・住宅局（2012）『東日本大震災の被災地における復興まちづくりの進め方（合意形成ガイダンス）』

国土地理院（2011）「津波による浸水範囲の面積（概略値）について（第 5 報）」

小田切康彦（2014）『行政—市民間協働の効用—実証的接近—』法律文化社

桜井正成編著（2013）『東日本大震災と NPO・ボランティア—市民の力はいかにして立ち現れたか—』ミネルヴァ書房

- 佐藤慶幸（2002）『NPO と市民社会—アソシエーション論の可能性—』有斐閣
- 塩原勉（1976）『組織と運動の理論—矛盾媒介過程の社会学—』新曜社
- 社会福祉法人の在り方等に関する検討会（2014）『社会福祉法人制度の在り方について』
- 庄司光・宮本憲一（1964）『恐るべき公害』岩波書店
- 消防庁災害対策本部（2014）「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（第 149 報）」
- 菅磨志保（2011）「日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開—「ボランティア元年」から 15 年後の現状と課題—」『社会安全学研究』no.1, pp.56-66
- 菅野拓（2012）「東日本大震災避難世帯の被災 1 年後の状態と生活再建への障壁—仙台市の応急仮設住宅入居者へのアンケートに見る生活・居住・就労—」『貧困研究』no.9, pp.86-108
- 菅野拓（2015）「東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討—被災 1・3 年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から—」『地域安全学会論文集』no.27, pp.47-54
- 杉本貴志（2014）「生活協同組合研究」堀越芳昭・JC 総研編『協同組合研究の成果と課題—1980—2012—』家の光協会, pp.207-235
- 全国社会福祉協議会（2012）『東日本大震災災害ボランティアセンター報告書』
- 全国社会福祉協議会「災害ボランティアセンターで受け付けたボランティア活動者数の推移（仮集計）」全社協 被災地支援災害ボランティア情報（<http://www.saigaivc.com/>）2014 年 11 月 23 日閲覧
- 仙台市（2011）『仙台市震災復興計画』
- 仙台市（2012）「平成 23 年 3 月 11 日東日本大震災 仙台市被害状況」（<http://www.city.sendai.jp/soumu/kouhou/bousai/0311jishin/higaizyoukyou.pdf>）2016 年 3 月 12 日閲覧
- 仙台市復興事業局震災復興室（2013）『東日本大震災 仙台市 震災記録誌—発災から一年間の活動記録—』
- ダイバーシティ研究所「岩手・宮城・福島における復興まちづくり「住民合意形成組織」調査 結果概要」（<http://blog.canpan.info/diversityjapan/archive/389>）2015 年 9 月 27

目録

- 高寄昇三（2014）『政府財政支援と被災地自治体財政—東日本・阪神大震災と地方財政—』
公人の友社
- 武川正吾（2013）「公共の新しさと「新しい公共」」『社会政策』 Vol.5, no.1, pp.15-18
- 武田丈（2015）『参加型アクションリサーチ(CBPR)の理論と実践—社会変革のための研究
方法論—』世界思想社
- 立木茂雄（2016）『災害と復興の社会学』萌書房
- 田中夏子（2004）『イタリア社会的経済の地域展開』日本経済評論社
- 田中弥生（2005）『NPO と社会をつなぐ—NPO を変える評価とインターメディアリ』東京
大学出版会
- 田中弥生（2011）「強く自立した NPO へ—民が担う公共領域の好循環—」, 坪郷實・中村
圭介編『新しい公共と市民活動・労働運動』明石書店
- 谷本寛治編著（2006）『ソーシャル・エンタープライズ—社会的企業の台頭—』中央経済社
- 中越大震災復興検証調査会（2015）『新潟県中越大震災復興検証報告書』
- 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会（1998）『社会福祉基礎構造改革について（中
間まとめ）』
- 「つなプロ」報告書編集委員会編（2012）『つないで支える。災害への新たな取り組み』亜
紀書房
- 寺田良一（1998）「環境 NPO(民間非営利組織)の制度化と環境運動の変容」『環境社会学研
究』 no.4, pp.7-23
- 豊田安由美・庄司学（2007）「災害時における企業の被災地支援活動に関する実証分析—2004
年新潟県中越地震及び 2005 年 Hurricane Katrina の事例—」『地域安全学会論文集』no.9,
pp.9-19
- 内閣官房（2015）『まち・ひと・しごと創生基本方針検討チーム報告書—ローカル・アベノ
ミクスの実現に向けて—』
- 内閣府（2002）『中間支援組織の現状と課題に関する報告書』
- 内閣府（2010）『「新しい公共」円卓会議における提案と制度化等に向けた政府の対応』

- 内閣府（2012a）『平成 23 年版防災白書』
- 内閣府（2012b）『東日本大震災に係る災害ボランティア活動の実態調査』
- 内閣府（2013）『平成 24 年版防災白書』
- 内閣府「「新しい公共」円卓会議」(<http://www5.cao.go.jp/entaku/index.html>) 2016 年 6 月 29 日閲覧
- 内閣府「「新しい公共」推進会議」(<http://www5.cao.go.jp/npc/suishin.html>) 2016 年 6 月 29 日閲覧
- 内閣府「内閣府 NPO ホームページ」(<http://www.npo-homepage.go.jp/>) 2015 年 8 月 5 日閲覧
- 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）（2011）『地域の経済 2011—震災からの復興、地域の再生—』
- 中川雄一郎（2014）「国際協同組合研究—1980 年から現在まで—」堀越芳昭・JC 総研編『協同組合研究の成果と課題—1980—2012—』家の光協会, pp.9-48
- 中嶋貴子（2014）「東日本大震災における災害寄付の実態と課題—活動支援金を中心に—」『OSIPP Discussion Paper』DP-2014-J-007
- 中西正司・上野千鶴子（2003）『当事者主権』岩波書店
- 中村圭介（2011）「新たな活動主体の出現と政策課題—労働研究からの 1 つの解釈—」, 坪郷實・中村圭介編『新しい公共と市民活動・労働運動』明石書店
- 中村太・小柳順一（2003）「自衛隊と災害 NPO のパートナーシップ—アメリカの災害救援をてがかりに—」『防衛研究所紀要』vol.5, no.3, pp.1-28
- 永松伸吾（2016）『東日本大震災における緊急雇用創出事業の意義と効果の検証』全国勤労者福祉・共済振興協会
- 似田貝香門・梶田孝道・福岡安則編（1986）『リーディングス 日本の社会学 10 社会運動』東京大学出版会
- 西尾勝（1975）『権力と参加—現代アメリカの都市行政—』東京大学出版会
- 仁平典弘（2011）『「ボランティア」の誕生と終焉 —〈贈与のパラドックス〉の知識社会学—』名古屋大学出版会

- 日本経済団体連合会社会貢献推進委員会 1%クラブ (2012) 『東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書—経済界による共助の取り組み—』
- 日本ファンドレイジング協会 (2013) 『寄付白書 2013』 日本ファンドレイジング協会
- 日本福祉のまちづくり学会編 (2013) 『福祉のまちづくりの検証—その現状と明日への提案—』 彰国社
- 橋本理 (2013) 『非営利組織研究の基本視角』 法律文化社
- パーソナルサポートセンター (2012) 『平成 23 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業 仙台市内の仮設住宅入居世帯の被災 1 年後の状態と将来像』
- パーソナルサポートセンター (2014) 『平成 25 年度 セーフティネット支援対策等事業費補助金 社会福祉推進事業 東日本大震災で生じた地域福祉資源の実態および社会的企業化を促進する仕組みに関する調査研究事業』
- 埴淵知哉 (2011) 『NGO・NPO の地理学』 明石書店
- 非営利法人格選択に関する実態調査委員会 (2015) 『非営利法人格選択に関する実態調査報告書』
- 東日本大震災復興対策本部 (2011) 『東日本大震災からの復興の基本方針』
- 樋口美雄・乾友彦・細井俊明・高部勲・川上淳之 (2012) 「震災が労働市場に与えた影響—東北被災 3 県における深刻な雇用のミスマッチ」『日本労働研究雑誌』 no.622 号, pp.4-16
- 兵庫県 (2009) 『伝える—阪神・淡路大震災の教訓—』 ぎょうせい
- 兵庫県・震災復興調査研究委員会編 (1997) 『阪神・淡路大震災復興誌 第 1 巻』 財団法人 21 世紀ひょうご創造協会
- 平川毅彦 (2006) 「個人の発達・成長と「福祉のまちづくり」—仙台市における生活圏拡張運動 (1960 年代末～) から学ぶもの—」 富山大学人間発達科学部紀要, Vol.1, No.1, pp.43-51
- 福島県土木部 (2012) 『ふるさとの再生と帰還にむけて—福島県土木部が経験した東日本大震災の記憶—』
- 藤井敦史 (2013) 「ハイブリッド組織としての社会的企業」, 藤井敦史・原田晃樹・大高研道編著『闘う社会的企業』 勁草書房, pp.1-19

藤本雅彦 (2014) 「被災地の雇用の現状と今後の課題」『ビジネス・レーパー・トレンド』4
月号, pp.42-44

復興庁「避難者数の推移 (平成 27 年 12 月 25 日)」
(<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/hinanshasuu.html>)
2016 年 3 月 3 日閲覧

復興庁・内閣府 (防災担当)・消防庁 (2015) 「東日本大震災における震災関連死の死者数
(平成 27 年 3 月 31 日現在調査結果)」

復興庁・内閣府 (防災担当)・消防庁・厚生労働省 (2012) 「東日本大震災における震災関
連死の死者数 (速報値)」

細内信孝 (2010) 『新版 コミュニティ・ビジネス』学芸出版社

前田洋介 (2008) 「担い手からみたローカルに活動する NPO 法人とその空間的特徴」『地理
学評論』 vol.81, no.6, pp.425-448

前田洋介 (2011) 「地理学におけるボランティア・セクター研究の成立と展開—英語圏の研
究を中心に—」, 『地理学評論』 vol.84, no.3, pp.220-241

松井克浩「ボランティアと防災実践活動」(2011), 吉原直樹編著『防災コミュニティの基
層—東北 6 都市の町内会分析—』お茶の水書房, pp.191-209

丸山真央・仁平典宏・村瀬博志 (2008) 「ネオリベラリズムと市民活動/社会運動—東京圏
の市民社会組織とネオリベラル・ガバナンスをめぐる実証分析—」『大原社会問題研究所
雑誌』 no.602, pp.51-68

水内俊雄 (2013) 「脱ホームレス支援から組み立てる新しい地域のセーフティネットの生
成」『地域福祉研究』 no.41, pp. 2-14

道場親信 (2005) 『占領と平和—〈戦後〉という経験—』青土社

宮川公男 (2002) 「ガバナンスとは」, 宮川公男・山本清編著『パブリック・ガバナンス』
日本経済評論社, pp.4-26

宮本太郎 (2009) 『生活保障—排除しない社会へ—』岩波書店

宮本太郎 (2013) 「福祉国家転換と「新しい公共」」『社会政策』 Vol.5, no.1, pp.61-72

巡の環 (2012) 『僕たちは島で、未来を見ることにした』木楽舎

- 望月正光 (2005) 「サード・セクターと第三セクター」『関東学院大学経済学会研究論集』
no.224, pp.30-39
- 山岡義典 (2015) 「非営利法人制度の統一的将来像に向けて」, 岡本仁宏編著『市民社会セ
クターの可能性—110年ぶりの大改革の成果と課題—』関西学院大学出版会, pp.137-155
- 山倉健嗣 (1993) 『組織間関係—企業間ネットワークの変革に向けて—』有斐閣
- 山崎栄一 (2013) 『自然災害と被災者支援』日本評論社
- 山下祐介・菅磨志保 (2002) 『震災ボランティアの社会学—〈ボランティア=NPO〉社会の
可能性—』ミネルヴァ書房,
- 湯浅誠 (2008) 『反貧困—「すべり台社会」からの脱出—』岩波書店
- 湯浅誠 (2015) 『ヒーローを待っていても世界は変わらない』朝日新聞出版
- 吉原直樹 (2011) 「町内会の構成と機能」, 吉原直樹編著『防災コミュニティの基層—東北 6
都市の町内会分析—』お茶の水書房, pp.39-64
- 羅一慶 (2008) 『日本の市民社会における NPO と市民参加』慶応義塾大学出版会
- Aglietta, M. (1976) *Régulation et crises du capitalisme: L'expérience des Etats-Unis*,
Calmann-Lévy (若若森章孝・山田鋭夫・大田一廣・海老塚明訳 (1989) 『資本主義のレ
ギュレーション理論—政治経済学の革新—』大村書店)
- Aldrich, D. P. (2012) *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*, The
University of Chicago Press
- Althusser, L. (1965) *Pour Marx*, François Maspero (河野健二・田村俣・西川長夫訳 (1994)
『マルクスのために』平凡社)
- Borzaga, C. and Defourny, J. eds. (2003) *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge
(内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳 (2004) 『社会的企業—雇用・福祉の EU サードセ
クター』日本経済評論社)
- Bourdieu, P. (1979) *La Distinction: Critique Social du Jugement*, Éditions de Minuit (石
井洋二郎訳 (1990) 『ディスタンスション』 I, II, 藤原書店)
- Bourdieu, P. (1980) *Le Sens Pratique*, Éditions de Minuit (今村仁司・港道隆訳 (1988)
『実践感覚 1』みすず書房, 今村仁司・福井憲彦・塚原史・港道隆 (1990) 『実践感覚 2』
みすず書房)

- Boyer, R. (1986) *Théorie de la régulation: Une Analyse Critique*, La Découverte (山田鋭夫訳 (1990) 『レギュレーション理論—危機に挑む経済学— 新版』藤原書店)
- Benson, C., Twigg, J. and Myers, M. (2001) NGO Initiatives in Risk Reduction: An Overview, *Disasters*, vol.25, no.3, pp.199-215
- Castells, M. (1977) *La Question Urbaine*, Maspero (山田操訳 (1984) 『都市問題』厚生閣)
- Castells, M. (1978) *City, Class and Power*, Macmillan (石川淳志監訳 (1989) 『都市・階級・権力』法政大学出版局)
- Castells, M. (1983) *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, Edward Arnord (石川淳志監訳 (1997) 『都市とグラスルーツ—都市社会運動の比較文化理論—』法政大学出版局)
- Coleman, J. (1990) *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press (久慈利武監訳 (2004) 『社会理論の基礎 上』青木書店)
- DeVerteuil, G (2015) *Resilience in the Post-Welfare Inner City: Voluntary Sector Geographies in London, Los Angeles and Sydney*, Policy Press
- Edgington, D. W. (2010) *Reconstructing Kobe: The Geography of Crisis and Opportunity*, University of British Columbia Press (香川貴志・久保倫子共訳 (2014) 『よみがえる神戸—危機と復興契機の地理的不均衡—』海青社)
- Ehrenberg, J. R. (1999) *Civil Society: The Critical History of an Idea*, NYU Press (吉田傑俊訳 (2001) 『市民社会論—歴史的・批判的考察—』青木書店)
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press (岡沢憲英・宮本太郎監訳 (2001) 『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房)
- Evers, A. and Laville, J. L. ed. (2004) *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar Publishing (内山哲朗・柳沢敏勝訳 (2007) 『欧州サードセクター—歴史・理論・政策—』日本経済評論社)
- Foucault, M. (1976) *Histoire de la sexualité: t.I, La Volonté de savoir*, Gallimard (渡辺守章訳 (1986) 『性の歴史 I 知への意志』新潮社)
- Giddens, A. (1976) *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, Hutchinson (松尾精文・藤井達也・小幡正敏訳 (1987) 『社会学の新しい方法規準—理解社会学の共感的批判—』而立書房)
- Giddens, A. (1979) *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and*

- Contradiction in Social Analysis*, University of California Press (友枝敏雄・今田高俊・森重雄訳 (1989) 『社会理論の最前線』ハーベスト社)
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Polity Press (門田健一訳 (2015) 『社会の構成』勁草書房)
- Giddens A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press (佐和隆光訳 (1999) 『第三の道—効率と公正の新たな同盟—』日本経済新聞社)
- Granovetter, M. S. (1973) The Strength of Weak Ties, *American Journal of Sociology*, vol.78, no.6, pp.1360—1380 (大岡栄美訳 (2006) 「弱い紐帯の強さ」野沢慎司編・監訳 『リーディングス ネットワーク論—家族・コミュニティ・社会関係資本』勁草書房)
- Habermas, J. (1973) *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Suhrkamp Verlag (細谷貞雄訳 (1979) 『晩期資本主義における正統化の諸問題』岩波書店)
- Halprin, L. and Burns, J. (1974) *Taking Part: A Workshop Approach to Collective Creativity*, MIT Press (杉尾伸太郎・杉尾邦江訳 (1989) 『集団による創造性の開発—テイキング・パート—』牧野出版)
- Harvey, D. (1992) *The Condition of Postmodernity*, Wiley-Blackwell (吉原直樹監訳 (1999) 『ポストモダニティの条件』青木書店)
- Hester, R. T. Jr. (1990) *Community Design Primer*, Ridge Times Press (土肥真人訳 (1997) 『まちづくりの方法と技術—コミュニティー・デザイン・プライマー—』現代企画室)
- Johnson, C., Rowsell, E. P. and Parker, D. (2007) Natural and imposed injustices: the challenges in implementing ‘fair’ flood risk management policy in England, *Geographical Journal*, vol.173, no.4, pp.374-390,
- Johnson, N. (1987) *Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Harvester Wheatsheaf (青木郁夫・山本隆訳 (1993) 『福祉国家のゆくえ—福祉多元主義の諸問題』法律文化社)
- Korf, B. (2006) Commentary on the special section on the Indian Ocean tsunami: disasters, generosity and the other, *Geographical Journal*, vol.172, no.3, pp.245-247
- Larner, W. (2005) Neoliberalism in (regional) theory and practice: the stronger communities action fund in New Zealand, *Geographic Research*, vol.43, no.1, pp. 9-18
- Le Grand, J. (2007) *The Other Invisible Hand: Delivering Public Service through Choice and Competition*, Princeton University Press (後房雄 (2010) 『準市場—もう一つの見えざる手』法律文化社)

- Lefebvre, H. (1974) *La Production de L'espace*, Anthropos (齊藤日出治訳 (2000) 『空間の生産』 青木書店)
- Lefebvre, H. (1992) *Éléments de Rythmanalyse*, Éditions Syllepse (Elden, S. and Moore, G. trans. (2004) *Rhythmanalysis: Space, Time and Everyday Life*, Continuum)
- Lévi-Strauss, C. (1962) *La Pensée Sauvage*, Presses Pocket (大橋保夫訳 (1976) 『野生の思考』 みすず書房)
- Lin, N. (2001) *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press (筒井淳也・石田光規・桜井政成・三輪哲・土岐智賀子訳 (2008) 『ソーシャルキャピタル—社会構造と行為の理論—』 ミネルヴァ書房)
- McCarthy, J. D. and Zald, M. N. (1973) *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*, General Learning Press
- McCarthy, J. D. and Zald, M. N. (1977) Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory, *American Journal of Sociology*, vol.82, no.6, pp.1212-1241
- Melucci, A. (1989) *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, Temple University Press (山之内靖・貴堂嘉之・宮崎かすみ (1997) 『現在に生きる遊牧民—新しい公共空間の創出に向けて—』 岩波書店)
- Merton, R. K. (1966) Social Problems and Sociological Theory, Merton, R. K. and Nisbet, P. A. eds., *Contempoy Social Problems, 2nd ed.*, Harcourt Brace (森東吾訳 (1969) 「社会問題と社会学理論」 森東吾・森好夫・金沢実訳 『現代社会学体系 13 マートン 社会学理論と機能分析』 青木書店, pp.409-471)
- Milligan, C. (2007) Geographies of voluntarism: mapping the terrain, *Geography Compass*, vol.1, no.2, pp.183-199
- Offe, C. (1969) Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, Kress, G. and Senghaas, D. ed., *Politikwissenschaft*, Europäische Verlagsanstalt, pp.155-189 (寿福真美訳 (1988) 「政治的支配と階級構造—後期資本制社会システムの分析のために—」 『後期資本制社会システム—資本制的民主制の諸制度—』 法政大学出版局, pp.1-38)
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press (依田博・森脇俊雅 (1996) 『集合行為論—公共財と集団理論』 ミネルヴァ書房)
- Paul, B. K. (2003) Relief assistance to 1998 flood victims, *Geographical Journal*, vol.169, no.1, pp.75-89

- Pekkanen, R. (2006) *Japan's Dual Civil Society: Members Without Advocates*, 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)
- Pestoff, V. A. (1998) *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Ashgate (藤田暁男・川口清史・石塚秀雄・北島健一・的場信樹訳 (2000) 『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』 日本経済評論社)
- Polanyi, K. (1957) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press (吉沢英成・野口建彦・長尾史郎・杉村芳美訳 (1975) 『大転換』 東洋経済新報社)
- Polanyi, K. (1977) *The Livelihood of Man*, Academic Press (玉野井芳郎・栗本信一郎訳 (2005) 『人間の経済 I—市場社会の虚構性』 岩波書店)
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work*, Princeton University Press (河田潤一訳 (2001) 『哲学する民主主義』 NTT 出版)
- Putnam, R. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster (柴内康文訳 (2006) 『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)
- Salamon, L. M. (1995) *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press (江上哲監訳 (2007) 『NPO と公共サービス—政府と民間のパートナーシップ—』 ミネルヴァ書房)
- Salamon, L. M. (1997) *Holding the Center: America's Nonprofit Sector at a Crossroads*, The Nathan Cummings Foundation (山内直人訳 (1999) 『NPO 最前線—岐路に立つアメリカ市民社会—』 岩波書店)
- Salamon, L. M., and Anheier, H. K. (1994) *The Emerging Sector: An Overview*, The Johns Hopkins Institute for Policy Studies (今田忠監訳 (1996) 『台頭する非営利セクター—12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望—』 ダイヤモンド社)
- Sanoff, H. (1979) *Design games*, William Kaufmann (小野啓子・林泰義訳 (1993) 『まちづくりゲーム—環境デザイン・ワークショップ—』 晶文社)
- Sartre, J. P. (1943) *L'Être et le Néant : Essai d'ontologie phénoménologique*, Gallimard (松浪信三郎訳 (2007) 『存在と無—現象学的存在論の試み—』 I～III, 筑摩書房)
- Schumpeter, J. A. (1926) *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: Eine Untersuchung über Unternehmerrgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*, 2nd

- revised ed.*, Duncker & Humblot (塩野谷祐一・中山伊知郎・東畑精一訳 (1977) 『経済発展の理論』 上下, 岩波書店)
- Skinner, M. W. and Joseph A. E. (2007) The evolving role of voluntarism in ageing rural communities, *New Zealand Geographer*, vol.63, no.2, pp. 19–129
- Skinner, M. W. and Joseph A. E. (2011) Placing voluntarism within evolving spaces of care in ageing rural communities, *GeoJournal*, vol.76, no.2, pp.151-162
- Smith, N. (1996) *The New Urban Frontier: Gentrification and the Revanchist City*, Routledge (原口剛訳 (2014) 『ジェントリフィケーションと報復都市—新たなる都市のフロンティア—』 ミネルヴァ書房)
- Spector, M. and Kitsuse, J. I. (1977) *Constructing Social Problems*, Cummings (村上直之・中河伸俊・鮎川潤・森俊太 (1990) 『社会問題の構築 ラベリング理論をこえて』 マルジュ社)
- Tarrow, S. (1998) *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics, 2nd ed.*, Cambridge University Press (大畑裕嗣監訳 (2006) 『社会運動の力—集合行為の比較社会学』 彩流社)
- Tilly, C. (1978) *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley (堀江湛監訳 (1984) 『政治変動論』 芦書房)
- Touraine, A. (1978) *La Voix et le Regard: Sociologie Permanente*, Seuil (梶田孝道訳 (2011) 『新版 声とまなざし—社会運動の社会学』 新泉社)
- Trudeau, D. (2008) Towards a relational view of the shadow state', *Political Geography*, vol.27, no.6, pp.669-690
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015) *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. (2003) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge (岡田憲夫監訳 (2010) 『防災学原論』 築地書館)
- Wolch, J. R. (1983) The voluntary sector in urban communities, *Environment and Planning D: Society and Space*, vol.1, no.2, pp.181-190
- Wolch, J. R. (1990) *The shadow state: government and voluntary sector in transition*, The Foundation Center
- Wolpert, J. (1976) Opening closed spaces, *Annals of the Association of American*

Geographers, vol.66, no.1, pp.1-13

Wolpert, J. (1977) Social income and the voluntary sector, *Papers in Regional Science*, vol.39, no.1, pp.217-219

Wolpert, J. and Reiner, T. A. (1984) Service provision by the non-profit sector: a comparative study, *Economic Geography*, vol.60, no.1, pp.28-37

Wolpert, J. and Reiner, T. A., (1985) Non-profit sector in stable and growing metropolitan regions, *Urban Affair Quarterly*, vol.20, no.4, pp.487-510

謝 辞

本稿を執筆するにあたり、本当に多くの人にお世話になった。極論すれば、私が東日本大震災という社会問題にかかわる中で出会った全ての人に謝辞を申し上げねばならないが、それは紙幅の関係上かなわないため、代表的な方々をあげるにとどまることをお詫び申し上げます。

まずは、大学や研究機関の方々に感謝を申し上げます。指導教員である大阪市立大学の水内俊雄先生には社会や地域を捉える視点、フィールドの形成方法をはじめとした私の研究スタイルの多くを教わった。はねっかえりの弟子ではあったが大学だけでなく、あらゆるフィールドをご一緒させていただき、研究者としての第一歩を踏み出させていただいた。同じ研究室の大場茂明先生、山崎孝史先生、祖田亮次先生、木村義成先生にも博士課程に入ってから度々ご指導いただいた。同じく同大学の福原宏幸先生には本稿の基幹をなす調査の設計や分析について本当に多くのお力添えをいただいた。また、同大学の全泓奎先生、五石敬路先生にも国内外のサードセクターの事例や政策展開を教えていただいた。大阪府立大学の中山徹先生、大分大学の垣田裕介先生とは生活困窮者支援の全国の現場を共に飛び回り、フィールドの現実をまざまざと教えていただいた。山梨県立大学の下村幸仁先生には欧米のサードセクターやアクティベーションの事例を共に調査させていただき、日本のサードセクターの国際的な位置付けを考える機会をいただいた。立教大学の藤井敦史先生との意見交換から、結論の基本的なコンセプトを練り上げるヒントをいただいた。社会や地域を捉える視点を形成していくにあたっては、明治大学の大城直樹先生、立命館大学の加藤政洋先生、神戸大学の原口剛先生、大阪市立大学のヒュラルド・コルナトウスキ先生をはじめとした大阪市立大学地理学研究室の諸先輩に様々なご指導をいただいた。

災害研究や防災学については門外漢であった私を、研究者として阪神・淡路大震災記念人と防災未来センターの受け入れていただいたのは、同センター長で関西大学の河田恵昭先生であった。日本の防災の第一人者に直接ご指導いただけるのは、本当にありがたい機会であり、また、オフィスにはほとんどおらず、全国を飛び回ることをお許しいただいているため、様々な研究を実施することができた。同センターの上級研究員でもある同志社大学の立木茂雄先生には阪神・淡路大震災から続く被災者の生活再建支援やサードセクターについて本当に多くのことを教えていただいた。同じく同センターの上級研究員である小林郁雄先生には阪神・淡路大震災における復興まちづくりについて多く教わった。現関西国際大学の村田昌彦先生、宇田川真之研究主幹、現関西学院大学の照本清峰先生、現宇都宮大学の近藤伸也先生をはじめとした同センターの多くの同僚には、様々なお知恵をいただいた。それとともに、私は全国に出張し続けていたため、ほとんどオフィスにおらず、どれほどのご迷惑をかけたかと思う。長岡造形大学の澤田雅浩先生や東北大学の日野正輝先生など多くの先生方に被災地においてお教えいただいた。また、大妻女子大学の吉原直樹先生、白鷗大学の仁平義明先生、東北大学の松本行真先生、慶応大学の小熊英二先生、学習院大学の赤坂憲雄先生には、ご編著に文章を書かせていただき、ともすれば、日々のフィールドワークに没頭し、研究の大枠を忘れそうになる中、様々な考えをまとめる機会をいただいた。

次に被災地や他のフィールドでであった実務家の方々に感謝を申し上げます。まずは、新里宏二氏、立岡学氏をはじめとしたパーソナルサポートセンターの理事、職員、元職員の皆様とは、ともに被災者の生活再建支援や生活困窮者自立支援を実施してきた。特に立

岡氏とは、震災当初から現在までの、命をすり減らすような二度と経験したくはないほどの濃密な時間を共にし、時にケンカをしつつも、支援を行ってきた戦友であると実感している。いくら感謝してもしすぎることはない。同じく、セカンドハーベスト・ジャパン理事の配島一匡氏、東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）の池座剛氏も同じ志を持って外部から支援する同士である。何度救われたか数えきれない。困窮者支援や被災者支援を一線で行う偉大な活動家である奥田知志氏に導かれ私は被災地に赴くことになった。同じく偉大な活動家であると同時に内閣府や内閣官房の立場でも困窮者支援や被災者支援を先導した湯浅誠氏にも感謝したい。また、鹿野順一氏、葛巻徹氏をはじめとしたいわて連携復興センターの方々、紅邑晶子氏、石塚直樹氏をはじめとしたみやぎ連携復興センターの方々、丹波史紀氏、山崎庸貴氏をはじめとしたふくしま連携復興センターの方々、鈴木祐司氏、川村文氏をはじめとした地域創造基金さなぶりのの方々、鈴木守幸氏、真壁さおり氏をはじめとした宮城県サポートセンター支援事務所の方々など、被災地で復興にかかわる中間支援者のみなさまにも多くのことを教えていただき、同志として共に復興に携わらせていただいた。JVOADの明城徹也氏、ジャパン・プラットフォームの三浦隆一氏、山内幸治氏や辰巳真理子氏など ETIC.にかかわられたの方々、上述した JCN のの方々、市民社会創造ファンドの山岡義典氏など全国の中間支援者にもお世話になった。榊原進氏、佐藤芳治をはじめとした都市デザインワークスの方々、大滝精一氏、青木ユカリ氏、菊地竜生氏をはじめとしたせんだい・みやぎ NPO センターの方々、上述した立岡氏が代表を務めるワンファミリー仙台の方々、今井誠二氏をはじめとした仙台夜まわりグループの方々、芳賀ヒロ子氏をはじめとした萌友の方々、ほっぷの森の白木福次郎氏、チャイルドラインみやぎの小林純子氏、高橋由佳氏や今野純太郎氏をはじめとした Switch のの方々、元フードバンク東北 AGAIN の高橋陽佑氏、地域社会デザイン・ラボの遠藤智栄氏、アスイクの大橋雄介氏など、仙台の NPO 運営者の方々からは仙台市の市民協働の歴史と深みを教えていただいた。みらいサポート石巻の中川政治氏や TEDIC の門馬優氏からは石巻市の状況について多くを教えていただいた。いわて NPO-NET サポートの菊池広人氏、遠野まごころネットの多田一彦氏、くらしのサポーターズの吉田直美氏、レスパイトハウス・ハンズの小野仁志氏などをの岩手県の NPO のの方々から地域づくりにおける NPO の役割を教わった。福島県における原発被害に関する視角は蓮笑庵くらしの学校の鎌田千瑛美氏から多くを教わった。

ダイバーシティ研究所・復興庁の田村太郎氏、神戸まちづくり研究所の野崎隆一氏、コミュニティ・サポートセンター神戸の中村順子氏など、阪神・淡路大震災から NPO に深くかかわるの方々にも、その歴史や文化について多くを教わった。兵庫県の津久井進氏、岩手県の吉江暢洋氏、宮城県の宇都彰浩氏をはじめとした弁護士の方々にも災害法制の矛盾点について多くを教わった。富田一幸氏、西岡正次氏、田岡秀朋氏をはじめとした株式会社ナイスの方々、高橋尚子氏をはじめとした京都自立就労サポートセンターの方々、濱里正史氏をはじめとした沖縄県労働者福祉基金協会の方々、池谷啓介氏、中村雄介氏をはじめとした暮らしづくりネットワーク北芝の方々など、生活困窮者支援や社会的企業の最前線で問題に取り組むの方々にも感謝を申し上げたい。

白川由利枝氏、武山広美氏、松川真也氏、平嶋教義氏、佐藤俊宏氏、郷内俊一氏、西崎文雄氏をはじめとした仙台市職員の方々には本当に数えきれないほどお世話になっている。宮城復興局に在席された丸山正氏をはじめとした復興庁の方々にも多くを教えていただいた。

最後に、本稿は妻の智子に捧げることとする。2011年3月11日に東日本大震災が起こり、翌日の3月12日には支援に向かうことを決めた。様々な調整業務の後3月19日には現地に入った。原発被害の情勢も不透明ななか、筆舌に尽くしがたい心配をかけてしまった。仙台市の被災者支援事業の立ち上げ当時は、大阪から宮城県に一時移住してくれ、事業の立ち上げに奔走する私を支えてくれた。そのような生活の中、長男の楓を授かり、関西の自宅に半分もない私の代わりにあらゆる家事・育児を行い、彼を育ててくれた。本当にいくら感謝してもしきれない。彼女がいなければ本稿を執筆することはできなかった。また、支えてくれた多くの家族にも感謝したい。

初出一覧

本稿は筆者の既発表の論文をそれぞれ大幅に改稿し、また一部は書き下ろしたものである。以下に章ごとの初出と書き下ろしの別を掲げる。

第1部

第1章 書き下ろし

第2章 書き下ろし

第2部

第3章 書き下ろし

第4章 菅野拓 (2016) 「社会問題への対応からみるサードセクターの形態と地域的展開—東日本大震災の復興支援を事例として—」『人文地理』vol.67, no.4, pp.1-24

第5章 菅野拓 (2016) 「東日本大震災におけるサードセクターの実像と法人格」『ノンプロフィット・レビュー』vol.15, no.2, pp.33-44

第6章 菅野拓 (2015) 「災害対応におけるイノベーションと弱い紐帯—仙台市の官民協働型の仮設住宅入居者支援の成立と展開」,吉原直樹・仁平義明・松本行真編『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版, pp.318-340

第7章 菅野拓 (2012) 「復興という「都市問題」に都市はいかに応えるべきか—仙台市の震災支援のケースから学ぶ—」『賃金と社会保障』no.1553+54, pp.117-128

第8章 菅野拓 (2014) 「東日本大震災における被災者支援団体の収入構造」『地域安全学会論文集』,no.24, pp.263-271

第9章 菅野拓 (2015) 「支援者は地域創造の主体へと変わるのか」, 小熊英二・赤坂憲雄編著『ゴーストタウンから死者は出ない—東北復興の経路依存—』人文書院, pp.211-236

結論 書き下ろし