

東日本大震災から10年を迎える上での意見書

～東北NPOの現場から～

特定非営利活動法人SET 理事長

三井俊介 (tel: 080-6899-3575 mail: shunsuke.wft.1223@gmail.com)

その他主な役職: 宮城大学・東北文化学園大学 講師/東北大学 技術補佐員

NPO法人高田暮舎理事/元陸前高田市議会議員(2015年～2019年)

1. 本意見書について

東日本大震災を機に設立された東北に拠点をおくNPOは1500団体を超す。そのうちの10団体(福島1団体、宮城4団体、岩手6団体)の代表からの意見交換(※構成団体詳細は参考資料3を、意見交換会での主な内容は参考資料2を参照)を行い、また石田裕准教授(宮城大学、日本NPO学会会長)からのアドバイスを踏まえ復興から10年を迎える来年度に向けての現状と、意見をまとめた。

2. 10年を迎える上での課題認識

復興は進んできたが、沿岸地域が抱える根深い問題への解決はできていない。独立行政法人労働政策研究・研修機構による「NPOの就労に関する研究-恒常的成長と震災を機とした変化を捉える-(平成28年5月31日) (※参考資料7)」によると、被災地沿岸部に本拠地のあるNPO法人の方がそれ以外よりも、震災復興にできる限り長く関与したいというデータがある。震災発生時はより多くの団体の力が必要であったが、これからは地域に残りたい団体にいかに資金を還流させ、成長支援していくかは重要な視点である(※これまでの補助事業の使用状況については参考資料6を参照)。また、行政も復興を進めていく中で取り組んできたができていないことをNPO法人が行ってきた。その中で全国のリソースをうまく活用しながら活動を推進してきたところが多い。一方で行政職員のNPOに対する理解の低さが目立つ。それぞれの自治体のまちづくり総合計画の中でもNPOとの協業についての優先順位を上げ、予算をつけている自治体は少ない。今後は、行政とのより良い関係性を築いていくことで長くその地域で根付いてもらうことが必要である。そのために以下(1)～(3)を提案する。また補足的な支援策として(4)～(5)を提案する(※参考資料1)。

3. 10年を迎えるにあたっての意見

(1). NPOが行ってきたことの評価と価値の可視化(研究費の増額、もしくは社会的インパクト評価を各団体で行えるような助成金の創設※参考資料4、5)

阪神淡路大震災が発生し、その後ボランティアが活動したことをきっかけに、日本ではNPO法が施行され、体系化されて行った。その後起きた最大規模の災害が東日本大震災であり、そこでNPOが果たした、また創出した社会的価値を研究、価値化して発信されていない。そのためNPOの果たしてきた役割、果たすべき役割が多くの人に浸透していない、またはNPO自身も把握できていないという状況になっている。また地域おこし協力隊の制度を利用していないが、実態としては「外部から移住して地域で仕事を

作り出してきた人たち」が多く存在している。地域おこし協力隊の失敗事例も多く聞く中で何が違うのかを明確にすることも一つ、国策への貢献となる可能性がある。

(2). 行政との協業スキーム構築の支援

1団体で、自団体の活動対象者に向けてのサービス構築はできた団体が多くある一方で、学校や行政、地域全体での面的な仕組みへと昇華できていない例が散見される。震災を機に設立された団体のいくつかは「外部者（移住者）」が代表を務める（本意見書の団体は全て移住者）、10年活動を続けてきたことで、内部の視点もわかる稀有な人材である。その存在を、まちづくりの重要な立ち位置に昇華することは重要である。そのために、行政職員のNPO理解を促す研修などは当然必要としながら、協業を促すことで行政職員のNPOの理解の更なる促進と、尚且つNPOが公共サービスの担い手となるようなスキームの開発が必要である。

(3). 内陸部への活動展開の支援

現在も活動を継続している団体は復旧ではなく、定常的なまちづくり活動へと移行している例が多い。その上で、沿岸被災地は震災を機にNPO数が増えたが、内陸部ではそもそもNPOが存在しない自治体も多く（NPO研究の遅れから検索可能なデータベース自体が存在しない）、その知見が求められている（実際にNPO法人SETでは、沿岸部での中高生のキャリア教育事業を岩手県内陸で今までNPO法人が一つしか存在しなかった岩手町で今年度から実施している）。被災地は日本の課題先進地と呼ばれている。多額の公金が投入され、民間の技術と知恵が導入されて築かれたそこでのノウハウをより展開していく支援が必要だ。

(4). NPO活動を促進する法的整備

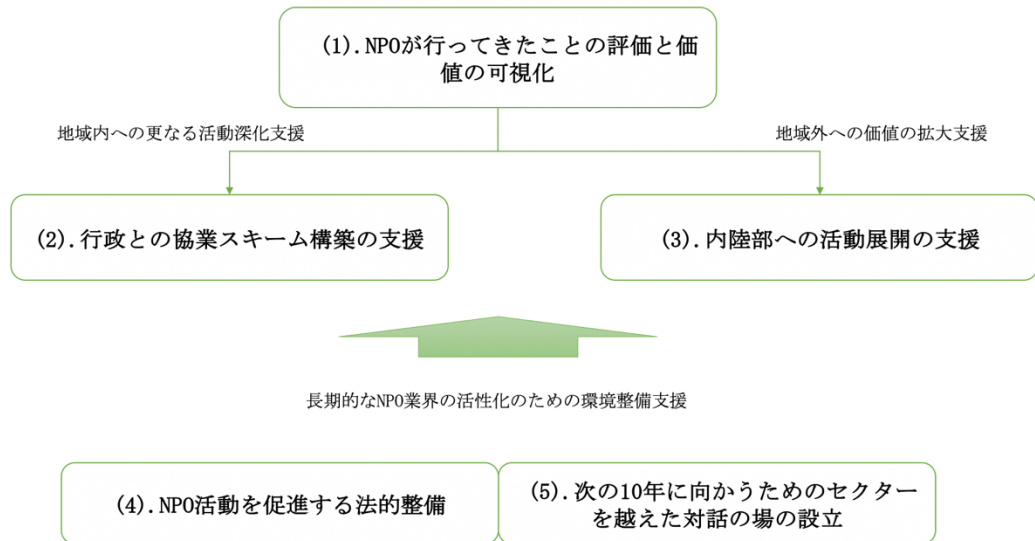
NPOは事業（サービス提供）と運動（社会問題の認知の拡大や支援の拡大）の両方が必要であるが、資金的な問題などから事業活動に大部分の時間が使われてしまっている。NPO活動を包括的に推進していく必要があるが、できない一つの大きな原因として、NPO活動の中間支援組織が法的に整備されていないことが想定される。（例えば中小企業支援には商工会などが法的に定められている）NPO法において、中間支援機関を定義し、NPO活動をより推進していく体制・環境整備を行っていくべきである。

(5). 次の10年に向かうためのセクターを越えた対話の場の設立

阪神淡路の教訓を生かしてか、行政主導や補助金を活用したワークショップなどではグループ分け（NPO、教育など）されての意見交換や、ゴールありきの対話の場が多かった印象がある。また連携を進める政策はあったが、資金ありきのものは尽く失敗した印象である。これらのことから良質な対話が不足しており、常に目の前の結果を、決まった領域の人と話して進んできた。これからは東北全体のビジョンを長く形成していく必要があるため、コミュニティ化を目指すわけでもなく、協業を無理に生み出すでもない「対話の場」に投資が必要である。

<参考1:本意見書の提案の関係性>

本意見書の提案の関係性



<参考2: NPO団体との議論の中で出てきた主な意見>

① 震災から、10年経ってできたこと、できてないこと

→できたこと

- ・交流人口の創出。
- ・ボランティア含めプレーヤーの排出。
- ・ソーシャルセクターの認知アップ
- ・目の前の支援を必要としている人への支援。
- ・社会教育系など次団体の活動に関するネットワークができた。
- ・市の委託を九年活動してきて初めて今年受けている。
- ・成果の可視化・評価はできてないが、価値を感じてくれている人は増えてきている。
- ・迅速な意思決定ができ、それにより周りの人を巻き込みながら行動を起こすこと。
- ・地域外との連携。
- ・2011年前まで、家族を養えるNPO職員は皆無、特にまちづくり系とかでいうと。現在は20代30代で、ちゃんと給料もらっている人が生まれている。

→できなかったこと

- ・安定した組織基盤。
- ・避難者の関係人口づくり（避難者と被災地との関係性の修復）。
- ・次の大規模災害への防災・減災対策。
- ・ソーシャルアントレプレナーの事業承継。
- ・ソーシャルセクターのマネジャー・リーダーの育成。
- ・当時のキープレーヤーのネクストキャリア。
- ・面的な施策の展開（連携、協業）。

- ・次の世代の育成（もしかしたらNPOが学生をボランティアとして消費してしまった結果、彼らに主体性が育たなかったのかもしれない。）。
- ・連携させるための補助金などが合ったがそれはことごとく失敗した。（一方でお金がなくても本当に信頼できる関係性を構築した人との連携はうまくいった。）
- ・台風などはその後起こったが、当時のキープレイヤーたちが動けていない。「防災」をテーマや教訓としているが動いていないのでは意味がないのではないか。

② 次の10年で行っていききたいこと

- ・町の構造変革（地域経済循環率、若者世代のまちづくり参画体制の構築、よりサステナブルなライフスタイルの構築）。
- ・ソーシャルセクターのマネジャー・リーダーの育成。
 - ・次の大規模災害への防災・減災対策。
- ・1団体だけではなく、学校や行政、地域で若者を育てていく仕組みの構築。
 - ・NPOを評価したり、学術的なデータの蓄積。研究者と実務者のコラボのスキーム。
 - ・震災とは違う学びの要素を作る必要がある（SDGsなど）
 - ・ユニバーサル就労など新たな価値の創出
 - ・被災地の課題だけではなく、地方の課題解決に向けて他地域とのネットワークの構築。

③ 東北復興（新たなまちづくり）における、NPO業界の役割

- ・中央との折衝役、まちづくりの事例導入・実行者、アドバイザー的な役割
→外部者でありながら、10年活動を続けてきたことで、内部の視点もわかる「外部者」の立場をしっかりと確立していく必要がある。
- ・復旧・復興の現場でのマネジメント・ファシリテーション。
- ・復旧・復興の現場でのリサーチ。
- ・拾いづらいニーズの掘り出し。

④ 東北被災地で活動するNPO業界としての日本での役割

- ・行ってきたことの価値化、言語化。

阪神淡路大震災が起きて、日本の中でNPOが体系化されて行った。その後起きた最大規模の災害が東日本大震災。そこでのNPOが果たした、創出した社会的価値をしっかりと研究、価値化して発信していくこと。

また成果は、自団体の成果を図ることは困難である。しかし、他団体（ある程度業界を知ってる）が成果を可視化してくれることは重要。①やってきたこと②できたこと③できなかったことの棚卸しはたしかに震災から10年で必要。その調査や対話を通じて、連携やビジョンが多くの団体で再構築されていく。

また、沿岸では多くのNPOが設立されたが、内陸部ではNPOが存在しない市町村もある。沿岸部でのNPOの活動はまちづくりに十分にいかせるものも多くあるので、内陸部への展開も今後の役割かもしれない。

- ・いい意味でも悪い意味でも災害対策のケーススタディーとすること。

⑤ 国に対して行いたい具体的な提案

- ・研究助成を多くする。（現在民間企業の補助金などを利用している。）

- ・補助事業などがあるが、国の制度は人件費がつかないものも多々ある（農林水産省のやつなど）。それでは結局現場が疲弊していく。
- ・地方経済を作り直していくための大胆な民間への援助が必要。
 - ・避難者の関係人口づくり（避難者と被災地との関係性の修復）
 - ・ソーシャルセクターのマネジャー・リーダーの育成
 - ・次の大規模災害への防災・減災対策
 - ・上記のまとめとしてのリサーチ・アセスメント

<参考3: 意見書作成構成団体概要>

<NPO法人TEDIC>

活動理念：「すべての子ども・若者が自分の人生を自分で生きる」ことができる地域社会を創るため

主な取り組み：子ども・若者のための相談窓口/学齢期の子ども向け拠点型フリースクール/子ども食堂支援 等

実績：宮城県「石巻兼域子ども・若者支援地域評議会」指定支援機関

ホームページURL：<https://www.tedic.jp/>

<NPO法人SET>

活動理念：人口が減るからこそ豊かになるまちづくり・ひとづくりを

主な取り組み：民泊事業/地元中高生へのキャリア教育/1週間の地域おこしインターン/日本型フォルケホイスコーレ 等

実績：あしたのまち・くらしづくり活動賞/内閣総理大臣賞/第13回マニフェスト大賞/シティズンシップ推進賞最優秀賞/復興大臣感謝賞 等

ホームページURL：<https://set-hirota.com/>

<かぎかつこPROJECT>

活動理念：高校生に対して、家庭でも学校でも学ぶことができない地域を自分の目で見知ること、ワクワクする気持ちを持って体験的に学ぶ機会をつくる

主な取り組み：高校生によるカフェづくりプロジェクト/仕事みち図鑑～高校生が地元でのフィールドワークを通し、働き方/生き方図鑑を作る～/アントレプレナーシップを育むミッションキャンププログラム 等

実績：全日本社会貢献機構・JCB・みやぎ地域復興支援助成金 等からの助成復興庁等の委託事業を担う

ホームページURL：<http://kagikakko.jp/>

<NPO法人底上げ>

活動理念：できる感覚を、動く楽しみを、生きる喜びを、すべての若者に。

主な取り組み：高校生向けフリースペースの運営/多世代交流イベントの開催/大学生対象自己発見キャンプ事業

ホームページURL：<http://sokoage.org/message>

<NPO法人costar>

活動理念：地域社会を創造的に担う人を増やす

主な取り組み：コワーキングスペース事業/人材育成事業（高校生・大学生・創業支援）/NP
0 法人・中小企業事業サポート事業

ホームページURL：<http://costar-npo.org/?cat=3>

〈一般社団法人ISHINOMAKI2.0〉

活動理念：世界で一番面白い街を作ろう

主な取り組み：高校生対象人材育成事業/空き家マッチングサービス/地域自治システムサポ
ート事業/シビックプライド 等

ホームページURL：<https://ishinomaki2.com/index.html#newarea>

〈NPO法人みやっこベース〉

活動理念：子ども・若者の成長の場と機会を地域社会と共に創り提供し、地元への愛着を深
めつつ社会の担い手としての成長を促すことで、若者が主体的に社会参画することができる
地域社会の実現に寄与すること

主な取り組み：フリースペース運営/学生対象人材育成事業/新社会人対象合同社員研修事業
等

ホームページURL：<https://miyakkobase.org/>

〈桜ライン311〉

活動理念：自然災害によって人命が失われる悲しみを2度と繰り返さない未来

主な取り組み：桜の植樹事業/災害に関する知識の普及啓発

実績：吉野正芳復興大臣 表彰/第6 回東北みらい賞/国土交通省 手づくり郷土（ふるさ
と）賞 一般部門グランプリ 等

ホームページURL：<https://www.sakura-line311.org/>

〈一般社団法人マルゴト陸前高田〉

活動理念：陸前高田の絶えざるアクションをデザインする

主な取り組み：地域の自然、商工業、人的資源を活用した「学び」の産業化/交流人口の拡
大のため「学び」を核として陸前高田と気仙地方の持つ様々な魅力や価値を全国に伝えるこ
と/教育旅行・企業研修の誘致及びコーディネート 等

ホームページURL：<http://marugoto-rikuzentakata.com/about>

〈特定非営利活動法人高田暮舎〉

活動理念：陸前高田市に対して潜在的に可能性を感じている外の人と共に、本質的に心地よ
い居場所を生み出す。

主な取り組み：移住定住ポータルサイトの運営/空き家バンクの運営/地域おこし協力隊のサ
ポート

ホームページURL：<https://takatakurashi.jp/>

〈特定非営利活動法人いわて連携復興センター〉

活動理念：東日本大震災を経験したからこそ、地域課題にチャレンジする岩手へ、そして災いに強い日本に。

主な取り組み：NPOの中間支援、コーディネート業務

ホームページURL：<http://www.ifc.jp/>

<石田裕：宮城大学 准教授（地域創生学類長）>

専門分野：

NPO論、ソーシャルキャピタル、公共経営

主な著書や論文：『ソーシャル・キャピタルの潜在力』日本評論社（分担執筆，2008年）

『Corporate Social Responsibility and the Three Sectors in Asia: How Conscious Engagement Can Benefit Civil Society.』Springer International Publishing.（分担執筆・共著，2017年）

『ソーシャル・キャピタルと市民社会・政治：幸福・信頼を高めるガバナンスの構築は可能か』ミネルヴァ書房（分担執筆，2019年）

『Public private partnership between local government and nonprofits in Japan』No nprofit Policy Forum, vol.1, iss.1.（共著，2010年）

『地域コミュニティとソーシャル・キャピタル』（共著，2019年）

所属学会・社会活動等：日本NPO学会（理事），日本計画行政学会，日本財政学会，Association for Research on Nonprofit Organizations and Voluntary Action (ARNOVA)，International Society for Third-Sector Research (ISTR)，日本ファンドレイジング協会・寄付白書発行研究会委員，他

<参考4：インパクト評価についての現状>

- ・アウトプットを測定している事業者は8割にのぼるが、アウトカムまで評価している事業者は3割にとどまる。
- ・事業評価を強化している事業者の多くはサービスの向上、生産性の向上のためとしており、資金提供者の要求の変化を理由としたところは1割もいなかった。（イギリスでは5割以上）
- ・事業評価においてもロジックモデルやSROIなどを用いているところはほとんどいなく、簡易的なbefore-after比較のみに留まる。
- ・評価を実施する上での課題としては、「実施できるスキルや職員不足」「資金不足」が7割を越していた。
- ・東北被災地で活動する非営利組織は多くは混乱の中での発足、そしてフェーズによって活動を変えてきたことから事業評価を適切に行えているところは少ないことが想定される。（データ不在）

○社会的インパクト評価に関する調査研究 最終報告書

<https://www.npo-homepage.go.jp/uploads/social-impact-hyouka-chousa-all.pdf>

<参考5:日本のNPO研究の現状>

- ・日本の研究は非営利組織を分析単位とする傾向がある。多くの論文ではマクロ的な視点から公的部門と民間部門との関係を理解したり、制度的背景を探ったりするよりも、非営利組織や行政、民間企業を対象としたものが多い。また海外論文と比較した場合に、効率性と有効性についての言及が少ないことも特徴だった。
- ・日本の市民社会において、非営利セクターの現象（影響力）は多くの西欧諸国よりも弱く、小さいというのは学者達の間で合意されていることである。
- ・ボランティアの数は増えているのでボランティアマネジメントの戦略を学ぶ必要があるが、日本ではその研究があまり盛んではない。
- ・日本におけるクロスセクター・コラボレーションに関する研究は、分野の多様性と理論的枠組みの断片化という特徴がある。理論的な視点として、コラボレーションプロセスの開発、契約文化の評価、非営利企業と企業の関係の定義に収束してきた。契約文化と非営利組織の組織構造との関係についての検討はほとんど行われてきていない、またどのように影響を与えているかの研究は進んでいない。（行政の下請けみtainな状況になり自律性とアイデンティティが危機に晒されている）
- ・日本では協働のメリットが実際に実現されているかどうかを検証した研究はほとんどない。また共同研究をどう展開し、どう利用するかは共通理解もない。
- ・政治、非営利活動、アドボカシーの関係を探ることに学術的な関心が寄せられている
- ・ブレンド価値アプローチ（貨幣価値と直接的な議論ができない取り組みを貨幣価値に換算する戦略）が出てきているが、日本では行政コストや外注費の算定についての議論は限られているので影響を評価するための基本的な方法や枠組みを検討する必要がある。
- ・北米やヨーロッパの研究に比べると、日本における非営利団体のソーシャルメディア利用に関する研究は非常に限られている。
- ・日本では非営利組織の政府からの独立性を議論することに、研究者も実務者も大きな関心を寄せている。

○The State of Nonprofit Sector Research in Japan（別紙1）

<参考6：NPO関連補助金の使用に関する各団体の状況>

（一覧表は別紙2参照）

■NPO法人SET

農泊推進事業を昨年、一昨年と2年いただいていた。使い勝手は相当悪く、2年間でトータル1500万円いただいたのですが、

- ・事務局人件費は出せない。（1500万円の事業の事務量は相当多い。しかも非常に細かいチェックが入り大変すぎ）
 - ・DIYの材料費は出せるが、工事費などを依頼することはできない（農泊できるような場所を作るのに素人のDIYしかできないというのは趣旨を理解しかねた）
 - ・団体の残るもの（例えばDIYで使う工具など）は買うことができない。
- などでした。

■NPO法人costar

「○被災者支援総合交付金

心の復興事業で本年度から活用しました。ただ、申請額の半分まで減額され、新規の団体はかなり活用が微妙だと感じています。一方で事業開始当初から実施されている団体は申請額を超える額で採択（350万上限ですが、その倍の交付）もありました。なかなか難しい部分であると感じています。主観になりますが、KPI以下の実施でこの金額を支払われている部分を現場の交流を含めて感じており、結局は昔からやっている団体が優位というのは思うところがあります。

○復興支援事業

4年ほど受託し、その後、事業を独立化して別法人を立ち上げ、そこが引き続き受託しています。自分たちが行った活動内容を含め、自戒を込めて記載しますが、地域おこし協力隊との違いが出せず、ダブルスタンダードを起こしてしまっているなど感じています。また、地域おこし協力隊も同じであると感じていますが、就職できないでいる求職者や第二新卒の受入の場になってしまっており、隊員のスキル・モチベーションの問題から思うように結果が出せなかったなど思っています。もちろん、こちら側のマネジメント・人材育成能力の低さが大いに影響しています。行政のシステム上、仕方がないかもしれませんが、定員に至らなかったからといって、無理に定員充足させるというのに無理があるのかなとも感じました。

○地域創業機運醸成事業（創業支援等事業者補助金）

2018年、19年で活用いたしました。非常に使い勝手がよい補助金で非常に助かりました。使い勝手がよすぎて、逆に採択者側でいかにもでき、これでいいのかと思う所もありました。機運醸成自体が定義が甘いで、必要だけどこれでいいのかという感じです。」

■一般社団法人ISHINOMAKI2.0

「【NPO等の「絆力（きずなりよく）」を活かした復興・被災者支援業】

私が担当している教育系事業ではなく、コミュニティ事業の担当者が被災地域や復興公営住宅のコミュニティづくり支援の事業内容にて活用しています。

たしかここ3年間ぐらい活用中。これまでお茶っこ会や意見会、公営住宅ガイドブック作成等をしていて、

今年はコロナもあって「ドライブシアター」（浜いって防潮堤に投影予定）を提案して採択されているので、

幅広く活用できる予算なのかなー、と横目でみていました。」

■NPO法人底上げ

「3年前くらいにこれらあった！NPO等の「絆力（きずなりよく）」を活かした復興・被災者支援事」

■NPO法人みやっこベース

「うちの団体はいずれも使っていません。事務体制が弱く、ずっと敬遠していて今に至っております…。」

■NPO法人かぎかっこ

「うちの団体もこれらの事業の活用がありません。マンパワー的な部分も含め体制ができていないのが現状です。」

<参考7：NPO法人の就労に関する研究-恒常的成長と震災を機とした変化を捉える->

・全国で5万団体以上ある特定非営利活動法人を一つのセクターとしてみても、労働市場規模は巨大で、給与総額だけでも「1兆円産業」に成長しており、相当大的な潜在的雇用吸収力を持つと思われる。また生み出す付加価値は合計で8,921億円であり、「移動電気通信業」「損害保険業」を上回る規模である。

・労働的アプローチでいくと、ここ10年で雇用の場として非営利セクターは徐々に拡大しているが、欧米社会に多くみられる、民間企業と非営利セクター間の移動やキャリアのクロスオーバーは日本では限定的である。また、ここ10年で大きく成長してきたが、そこで働く人々の意識や雇用環境がどのように変化してきたのかは理解されていない。日本の非営利セクターがアメリカやヨーロッパの労働市場に近いものに発展していく可能性や、望ましい制度設計について議論することが急務である。

・一方でNPO法人の立地は大都市圏に集中している。3大都市圏での認証されたNPO法人は全体で過半数を超える一方で、被災3県のそれは全体の4/2%に過ぎない。賃金構造分析の結果、有給職員の増加は主に人口規模の小さい地方で見られている。これは株式会社への就職と賃金での差異が小さいことが起因しているのではないかとされている。上記から、地方ではまだまだNPO法人の成長の余地が大きい。

〈「NPOの就労に関する研究-恒常的成長と震災を機とした変化を捉える-(平成28年5月31日)」独立行政法人労働政策研究・研修機構〉

<https://www.jil.go.jp/institute/reports/2016/0183.html>

<参考8：「東日本大震災からの復興に関わる民間団体の実態・課題・好事例についてのアンケート」結果【速報版】>

みちのく復興・地域デザインセンターでは、3県連携復興センターご協力のもと、2020年6月に「東日本大震災からの復興に関わる民間団体の実態・課題・好事例についてのアンケート」調査を実施した。

今回の集計は、ひとまず全体の状況を確認できるよう、単純集計のみとなっているが、今後、過去調査との比較、地域、業態、団体規模ごとの特徴など、より深めた分析を行って行く。分析の結果については、年度内に報告を目指す。

■調査の概要

- ・調査方法 Webアンケートによる調査
(調査URLのメール送信および調査URLのホームページ上での公開)
- ・実施期間 2020年5月28日(木)～7月3日(金)
- ・調査URL発送数／有効回答数／回収率

URL発送数 1501

有効回答数 343 (暫定回収率 22.85%)

https://michinoku-design.org/wp-content/uploads/2020/09/michinoku_npo-chousa2020_sokuhouban.pdf