

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 29 年 5 月 27 日現在

機関番号：12601

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2016

課題番号：25780316

研究課題名(和文) 東日本大震災支援における市民セクターの布置と機能についての社会学的研究

研究課題名(英文) A sociological study on the structure and functions of Japan's civil sector on aid activities at the Great East Japan Earthquake

研究代表者

仁平 典宏 (Nihei, Norihiro)

東京大学・大学院教育学研究科(教育学部)・准教授

研究者番号：40422357

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：支援団体への質問紙調査を通じて、多くの団体では、発災後5年間で助成金、寄付金、ボランティア数等が減少し、それが活動の縮小や停止につながっていることが明らかになった。また有給職員数も増えておらず、支援活動を通じた雇用創出効果は限定的だった。政治的活動に注目すると、全体的に行政に対するアドボカシー活動は低調だが、助成金や新公益法人の法人格を持つことは、アドボカシーを一定程度促進させる傾向が見られた。また岩手県陸前高田市の仮設住宅団地の自治会長へのインタビュー調査を通して、支援のミスマッチや支援格差、自立の阻害、地域経済の抑制等の支援活動をめぐる問題が生じていたことを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：According to the data from the survey research on support organizations which I conducted, many of them have lost subsidies, donations, and volunteers during the 5 years after the earthquake, and which led to reduction or cease of support activities. Also, the average number of paid staff of the organizations has not increased during the time. Regarding political activities, although the organizations have the tendency to avoid advocacies against governments, receiving subsidies or acquiring a legal status of new public-interest legal person have the positive effects on an experience of advocacy. Furthermore, by interviewing with the community leaders of affected people living at temporary housing in Rikuzentakata city in Iwate prefecture, it was found out that there have been some negative effects of support activities, such as mismatch of aids, disparity of supports among areas, undermining of independence of the victims, and deceleration of recovery of the local economy.

研究分野：福祉社会学、市民社会論、社会学、NPO論、ボランティア論

キーワード：NPO ボランティア 東日本大震災 復興 支援 市民社会 陸前高田 ネオリベリズム

## 1. 研究開始当初の背景

2011年の東日本大震災では、緊急支援や復興支援において、国内外のボランティア・NPOが多く活躍したが、同時に様々な問題点が指摘されてきた。それらの特徴や問題点については、実践者も含め、既にいくつかの指摘が行われている(遠藤薫編著『大震災後の社会学』講談社、村井雅清2011『災害ボランティアの心構え』ソフトバンク新書、中原一歩2011『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』朝日選書等)。だがそれらは、局所的な事例に基づくものであり、未だ包括的な分析は行われていない。その理由は二点ある。

第一に、今回の支援活動の特徴は、時期、活動内容、団体の規模・性格などによって差異が大きい上に、被災地の極めて多様であるため、全体を見渡す視線の成立が困難だということがある。第二に、個別の知見をどのような社会的文脈の中で理解するかという理論的なフレームワークが十分検討されていないということがある。個別の知見として興味深いものが多く示されても、実践的な含意に留まり、それは現代日本の参加型市民社会のいかなる構造的特徴や課題と関係しているのかといった社会学的な問いについては、必ずしも十分に考察されていない。また個別の知見をマクロな社会モデルと参照させて捉える時も、阪神淡路大震災に培われた市民社会像「行政に抑圧・規制される市民セクター」が召還されることが多い。確かに、阪神淡路大震災における市民の支援活動に関して、多くの重要な知見や考察が積み重ねられた(山下祐介・菅磨志保2002『震災ボランティアの社会学』ミネルヴァ書房;菅磨志保他2008『災害ボランティア論入門』弘文堂;似田貝香門編2008『自立支援の実践知』東信堂等)。

だが阪神淡路大震災以降、ネオリベリズムによる行政機能の縮小や地方の変容、政府/市民社会関係の変化など、大きく変わった面もある。これらの複数の文脈を考慮した考察は、2012年の時点で十分に行われておらず、それが本研究開始の背景である。

## 2. 研究の目的

本研究の目的は、東日本大震災で活動した市民セクター(NPOやボランティア等)の全体的な布置を把握し、そこで顕在化した問題点とその背景を包括的に明らかにすることである。具体的には、震災支援の市民活動を、(1)支援団体側(NPO・ボランティア)、(2)媒介・促進者側(助成機関・行政等)、(3)受け入れ側(地域・被災住民等)の三方向から捉え、時期ごとの活動場所、活動内容、規模等の分布を明らかにした上で、問題の所在とその要因の分析を行う。

その上で、その背景について1990年代後半以降の政治的・社会的再編、特に新自由主義的な地域政策と市民社会制度改革との関係において理論的に検討する。以上を通して、

市民の支援活動の課題の改善に寄与すると同時に、日本の参加型市民社会の構造を理論的に捉えることをめざす。

## 3. 研究の方法

(1)支援団体側(NPO・ボランティア)の調査としては、主に、2016年3~4月に中央共同募金会「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」の助成団体(中長期)に対して質問紙調査を実施した。助成対象は1560団体だったが、そのうち、団体の住所をインターネット上で確認できた784団体に質問紙を郵送し、有効回答数は272だった(回収率34.7%)。調査では、活動継続の有無、法人格、活動領域、職員・ボランティア等の人的資源、収入構造や規模などに関する5年間の変化を尋ね、さらに復興の評価、行政との関係、被災者との関係、自己評価や問題点の認識などについて調査した。

(2)媒介・促進者の分析については、(1)の質問紙調査を用い、行政や企業、中間支援団体などからの助成や寄付が、支援団体に対して、それぞれどのような効果を与えているのか多変量解析による分析を行った。

(3)受け入れ側(地域・被災住民等)の調査としては、対象地を岩手県陸前高田市として事例研究を行った。同市は岩手県で最大の被災地であり、研究が進んでいる宮城県の石巻市とは、行政のスタンスや外部支援受け入れ体制など多くの点で異なっている。2013年~2016年の8月に同市のほぼ全ての仮設住宅団地の自治会長への聞き取り調査を行い、1年間に来た主な支援活動の種類や担い手、その問題点について調べた。また、同市の中間支援組織のSAVE TAKATAやP@CTへの聞き取り調査も実施した。

## 4. 研究成果

(1)支援活動団体への質問紙調査の主な知見は次のとおりである。

各団体の調査時点において東日本大震災支援活動を継続中と答えた団体は約78%であり、残りは休止・終了と回答している。また継続中の団体の半数近くが、今後活動を縮小・終了すると答えた。

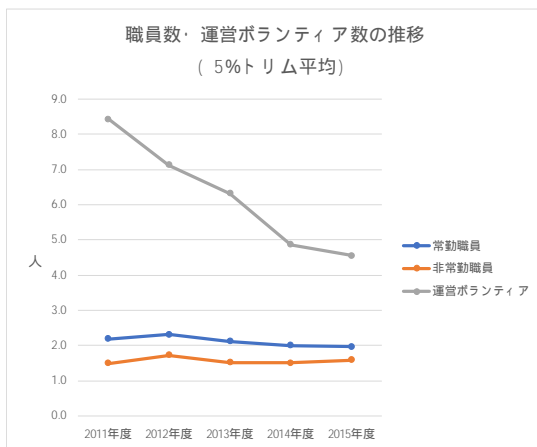
団体の法人格は、NPO法人(特定非営利活動法人)が約40%と多く、次いで法人格を持たない任意団体が26%、一般社団法人の10.7%と続く。主な事務所の所在地は、宮城県が最も多く、ついで東京都、岩手県、福島県の順になっていた。活動開始年は、4割が震災があった2011年以降に活動を開始している。逆に、東日本大震災以前から活動をしていた団体は6割を占め、22%は阪神淡路大震災以前から活動を行っていた。

支援活動の内容は、被災地の状況変化によって変化が見られる。2011年時点では高い値を示していた「物資・食料の提供」「瓦礫撤

去・安否確認」「避難所・仮設住宅の運営支援」は、2年目を以降減っていった。「イベント支援」や「ケア・見守り」も依然高い割合を示しつつ、2年目をピークに減少傾向にある。一方、「コミュニティ再生」や「被災者とならなく活動（物産展・企画展、スタディツアー等）」「広域避難者支援」などは、5年間で微増している。

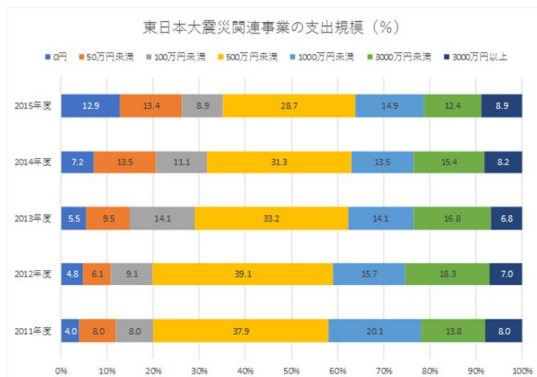
職員とボランティアの推移は図1のとおりである。職員数については、5年間で変化があまりない。例外的に震災関連以外の活動を主に行っている団体では、2011～12年に雇用者数が多かったが、それ以降、元に戻している。よって支援活動を通じた安定的な雇用創出は限定的だったと考えられる。被災者を雇用した団体もあったが数は減少している。ボランティア数は運営・一般とも減少傾向にあり、これは活動終了にも直結していた。

図1



東日本大震災関連事業の支出規模の推移は図2のとおりである。100万円未満という団体が2013年以降増加する一方、1000万円未満の支出規模の団体が減少している。特に中程度の規模の活動が縮小していることを示唆する。これは、寄付金や助成金の縮小が背景にあった。

図2

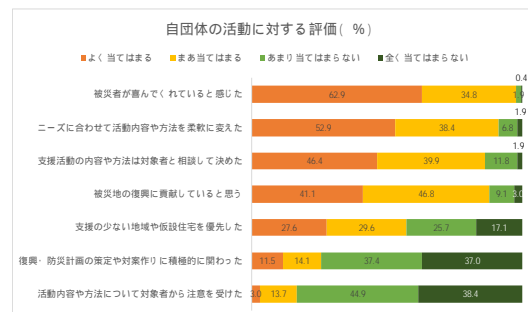


自団体の評価については図3のとおりである。多くの団体が「被災者が喜んでくれていると

感じた」「ニーズに合わせて活動内容や方法を柔軟に変えた」「支援活動の内容や方法は対象者と相談して決めた」「被災地の復興に貢献していると思う」等について肯定していた。他方、「支援の少ない地域や仮設住宅を優先した」に対する肯定的な回答は半数に留まり、支援格差への対応は限定的である。

活動によって「復興に貢献している」と感じる度合いに違いがあるか確認するために、支援活動の内容との相関を取ると、正の相関が有意確率5%水準未満で見られるものが、がれき撤去、コミュニティ再生、原発事故対応などである。他方、広域避難者支援は負の相関関係にあった。これは広域避難者が置かれている困難な状況に対応しており、「復興」という尺度では捉えきれない現実と直面している。被災者にとってより望ましい「復興」となるためには、その計画策定にも関与していく必要があるが、「復興・防災計画の策定や対案作りに積極的に関わった」とした団体は4分の1であり、政治過程や決定過程への参加は限定的なものにとどまった。この点については、行政へのアドボカシー（「要望書・意見書の提出」「抗議やデモ」）の経験についても聞いているが、3割程度にとどまる。

図3

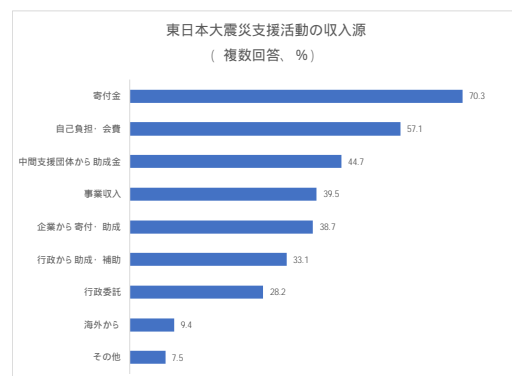


(2) 媒介・促進者として助成金の評価や効果についても質問紙調査で得られたデータを用いて分析を行った。

東日本大震災支援活動において、中間支援団体、企業、行政からの助成金や委託金を得ている団体は各3～4割存在した(図4)

図4

助成金制度全般に対する評価としては、「助成金がなければ活動できなかった」とす



る回答が9割を占めており、支援団体にとって助成金の役割が極めて大きいことが分かる。他方、「人件費に使える助成金を増やしてほしい」、「助成金がとれるかわからないため、事業計画・雇用計画を立てにくい」、「単年度単位ではなく、長く使える助成金を増やしてほしい」と回答する団体もそれぞれ7~8割を占めている。これらの結果は、現在の多くの助成金制度のあり方が、安定的な活動の実現に結びつきづらい傾向を示している。

さて、市民社会制度改革と新自由主義との関係において、先行研究から、最も重要な論点は、準市場化した助成金獲得が政治性を喪失させないかと点である。この点を明らかにするために、アドボカシー経験の有無を従属変数とするロジスティック回帰分析を行い、助成金の効果を検討した。(表1)

表1

	B	S.E.	Exp(B)	Sig.
法人格(基準値は任意団体)				
NPO法人・認定NPO	-0.497	0.601	0.609	0.409
一般/公益社団・財団	1.457	0.709	4.291	0.04
その他の法人	-0.659	1.072	0.517	0.539
助成金割合(基準値は80%以上)				
助成金割合0-20%	1.153	0.797	3.169	0.148
助成金割合20-80%	1.462	0.592	4.316	0.014
資金源				
自己負担・会費	0.113	0.465	1.12	0.808
寄付金	0.338	0.54	1.403	0.531
事業収入	-0.607	0.47	0.545	0.196
中間団体から助成金	0.549	0.448	1.732	0.22
企業から寄付・助成	0.062	0.436	1.064	0.887
行政委託	1.042	0.493	2.834	0.034
行政補助	-0.425	0.475	0.654	0.371
海外から	0.588	0.676	1.801	0.384
復興計画策定に参画の機会/行政への批判意識	0.741	0.229	2.097	0.001
復興批判因子得点	0.816	0.285	2.261	0.004
反新自由主義因子得点	-0.181	0.31	0.834	0.56
職員中に被災者いるダミー	0.471	0.436	1.601	0.281
活動内容				
原簿事故対応ダミー	2.572	1.082	13.095	0.017
原簿・エネルギーダミー	0.746	0.994	2.108	0.453
2015年予算規模(基準値は1000万円以上)				
100万円未満	-0.027	0.752	0.973	0.971
1000万円未満	0.12	0.544	1.128	0.825
(定数)	-4.632	1.225		

\*\*p<.01, \*p<.05, +p<.10

-2 対数尤度 153.307  
Nagelkerke R2 乗 0.423  
sig. 0.000  
観測数 174

分析の結果、予算に占める助成金の割合が中割合であることが、アドボカシー経験に正の効果を持っており、助成金が必ずしも政治性の喪失を招くわけではないことがわかった。同様に、下請け化が懸念された行政委託金が正の効果を持っており、行政から委託を獲得することが政治性の喪失につながるという見方が単純であることが示された。他方法人格の効果を見ると、市民主義の系譜にあるNPO法人よりも、新自由主義の系譜にある新公益法人の方が、アドボカシー活動経験が有意に高いというパラドキシカルな状況が生じていた。

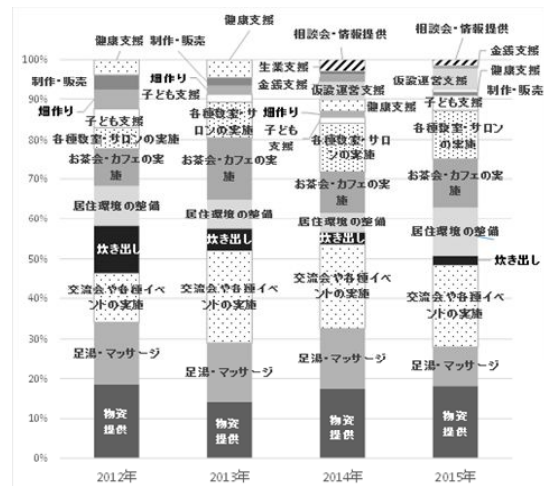
以上の知見は、1990年代以降の市民社会制度改革がいかなる機能を有していたのかを検討する上で、極めて重要な知見だと考えられる。

(3) 受け入れ側(地域・被災住民等)についての事例研究として、2013~2016年の8

月に岩手県陸前高田市の仮設住宅の自治会長への聞き取り調査を実施した。

図5は、支援の内容がどのように推移したか、割合の変化として示したものである。(2012年データは参考値)

図5 陸前高田市仮設住宅への支援活動の内容の変化(自治会長へのインタビュー調査を元に)



この図を見ると、「炊き出し」「畑作り」「制作・販売」「足湯・マッサージ」などが減少していったことが分かる。他方、「物資支援」は一貫して高い割合を占めている。

もっとも、「物資支援」に対する自治会長の評価は多様であり、今回の支援活動の問題点や顕著に現れていた。「助かっている」という声が多かった一方で、必ずしも必要でないものや、サイズなどが合わないものが提供されるといふ mismatches の問題や、逆に本当に必要な物はなかなか支援者に伝えにくいといった問題も指摘された。また、物資の保管場所に困るといふケースや、個数が合わずに自治会長が調整をしなくてはならないケース、配布が自治会長に委ねられるといったケースも聞かれた。これらはただでさえ忙しい自治会長の負担を、大幅に増やすことになる。支援団体は、必要な個数を、各世帯に届けるところまで責任持って行うというように、よりよい物資提供のあり方を目指す必要が指摘された。ある自治会長は、「物がもらえること自体よりも、その背後にある気持ちが嬉しい」と語ったが、これは物資配布において問われているのは、支援者が住民の方と取り結ぶ関係性の質であることを示す。

また、いつまでも物資配布や炊き出しを受け入れることが、住民の自立の阻害に繋がるという疑問も提示された。同様に、無償の物資やサービスの提供が地元の小売店やサービス業の経営を圧迫することを懸念する声もあった。そのため、仮設住宅団地の中には、早い時期に受け入れの縮小を決定・検討したり、地元の商店と競合する物資やサービスは断るところがあった。他方、それらの問題を

改善する様々な工夫が見られた。例えば炊き出しの場合、一方的に食事を作ってもらのではなく、支援者には器具や材料などを提供してもらい、入居者自身が作りたいものをみんなで作るという取り組みがその一つである。また物資提供に関しては、支援者が、物資を外ではなく地元で購入して配布することで、地域経済の活性化にも貢献する「復興市場」の取り組みが興味深かった。さらに、いくつかの仮設住宅では、支援団体のサポートのもと、入居者自身が手芸品などを制作し販売する活動が行われていたが、これも支援と自立とを両立させる活動だと考えられる。

この他に多く見られた支援内容としては、足湯・マッサージ、交流会や各種イベントの実施、お茶会・カフェの実施、様々な教室・学習会（アロマ・料理・絵手紙・ヨガ・裁縫・パソコンなど）の実施、健康相談などがあった。これらはいずれも、孤立を防ぐコミュニティづくりの取り組みとしても意義あるもので、多くの仮設住宅団地で受け入れられていた。孤立防止の代表的なものとしては、社会福祉協議会などが実施しているお茶っ子飲み会があるが、これらの活動は参加者が女性に偏るという課題が見られた。この中で多様な活動が行われることは、参加者の幅を広げていく上でも有効であろう。例えばパソコン教室は男性の関心が相対的に高く、畑作りも様々な層が参加しやすいという傾向がある。各団体の特性を活かして、多彩な活動を行うことは、今後も大きな意味を持つと考えられる。

また、復興がなかなか進まない中で、当初の予定よりも仮設住宅での生活が長引く怖れが出ている。その中で、居住環境を整備する活動の意義は大きい。支援団体によるベンチやプランターの設置は、多くの仮設住宅団地で見られた。また、国際 NGO の Save the Children JAPAN は、行政の基準では集会所が設置されない仮設住宅団地に対し、「子どもが10人以上いること」といった独自の基準で集会所を設置していた。これは子どもの遊び場になるだけでなく、入居者の様々な活動の基盤にもなる。このような活動は、柔軟性と迅速性という市民セクターの強みを十分に活かしたものだと言える。

さらに仮設住宅での生活支援に留まらず、復興に関する専門的な知識の提供など、次のステップに向けての支援活動も重要な役割を果たしていた。例えば、専門家の団体によって、復興に向けた懇談会やワークショップが開催されるケースがあった。これらは、住民の自律的な復興をサポートするという点で、重要な機能を見いだせる。特に、高台集団移転や自力再建に関しては、十分な情報が与えられていないケースが多く、何が差別的な判断か迷う住民が多かった。この中で、適切なアドバイスを提供する専門家による相談が重要だと答える自治会長が何人もいた。また、仮設住宅で様々な企画を行うにあつ

ても、外部支援に依存するのではなく自分たち自身で活動を行うことを志す自治会長もいたが、そのための助成金等を獲得するための情報・ノウハウが不足していると指摘されていた。このように自己決定や自立的な活動のための側面支援としての専門知の提供やワークショップ等は、今後も状況に応じて必要になっていくと考えられる。ただ上記の図で分かるように、その種の支援は十分とはいえない。

また全般的に見られた問題としては、仮設住宅団地によって支援格差があった。小規模なところには支援団体があまり訪れず、支援が後回しにされるという傾向がある一方で、大規模なところは、支援団体が多く来ることで、自治会長の負担が増大したり、住民がイベント疲れする問題も発生していた。この問題の改善の手段としては、支援団体間で横の連携を構築し情報共有を行うことで、支援の不均衡をなくしていくことが考えられた。

2014年頃から顕著になってきた問題が、コミュニティ再編の中での支援の転換である。高台集団移転や災害公営住宅への転居などが進む中で、阪神淡路大震災では仮設住宅に弱い立場の人が取り残された結果、孤独死が相次いだ。今回もそのリスクが指摘される。また仮設を出た人にとっても、新しい居住環境でコミュニティを形成していく必要がある。その一方で、外部支援の総量は年を追うごとに減少している。外部支援が減る中で、社会福祉協議会や仮設支援員の役割がより大きくなっているが、外部支援団体の蓄積した情報やノウハウを地域の中で共有することの必要性が確認された。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計4件)

仁平典宏、「市民社会制度改革と新自由主義の共振とねじれ 東日本大震災「災害ボランティア・NPO 活動サポート基金」助成団体調査を踏まえて」、日本社会分析学会編集委員会編『社会分析』44号、2017年、pp.97-116

Kayako Sakisaka, Norihiro Nihei et al., "Living environment, health status, and perceived lack of social support among people living in temporary housing in Rikuzentakata City, Iwate, Japan, after the Great East Japan Earthquake and tsunami: A cross-sectional study," *International Journal of Disaster Risk Reduction* 21, 2017, pp. 266-273. 査読有

宮城孝、仁平典宏他、「居住5年目を迎えた岩手県陸前高田市仮設住宅における被災者の暮らし 被災住民のエンパワメント

形成による地域再生の可能性と課題 V」法政大学現代福祉学部『現代福祉研究』16号、2016年、pp.135-176

仁平典宏、「散乱するモデルの中にたたく 東日本大震災における複数のリスク構造」数理社会学会編『理論と方法』54、2013年、pp.247-268 査読有

〔学会発表〕(計8件)

仁平典宏、「NPO 法人の政治性をめぐるパラドックスと東日本大震災支援 「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」助成対象団体調査を通して」、日本 NPO 学会第 19 回大会、2017 年

仁平典宏、「東日本大震災支援団体の資金構造と「自律性」問題 「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」助成対象団体調査から」、第 89 回日本社会学会大会、2016 年

仁平典宏、「反転する戦後と「ボランティア」の位置」、ボランティア全国フォーラム 2016、2016 年

仁平典宏、「「ボランティア」「NPO」への視線と方法 「メタ的であること」をめぐるオートエスノグラフィ」、日本 NPO 学会 2016 年度 第 4 回 NPO 夏の北海道セミナー、2016 年

仁平典宏他、「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金応募書の基礎分析 団体と活動地域を分析単位として」、日本 NPO 学会第 16 年次大会、2014 年

仁平典宏、「3・11 の問題系と「世代」の位置」日本学術会議社会学委員会社会学コンソーシアム公開シンポジウム、2014 年

仁平典宏、「市民社会と福祉国家 相互排除パラダイムは超えられるか」、福祉社会学会第 11 回大会シンポジウム、2013 年

仁平典宏、「3.11 の諸問題における確率論的リスク評価の位置」、関東社会学会第 61 回大会、2013 年

〔図書〕(計2件)

仁平典宏他、坂本治也編、『市民社会論 理論と実証の最前線』法律文化社、2017 年、pp.158-177

仁平典宏他、似田貝香門・吉原直樹編、『震災と市民 1 連帯経済とコミュニティ再生』東京大学出版会、2015 年、pp.199-205

〔産業財産権〕

出願状況 (計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年月日：  
国内外の別：

取得状況 (計 0 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年月日：  
国内外の別：

〔その他〕  
ホームページ等  
[http://www.p.u-tokyo.ac.jp/~nihenori/research\\_311\\_npos.html](http://www.p.u-tokyo.ac.jp/~nihenori/research_311_npos.html)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

仁平 典宏 (Nihei, Norihiro)  
東京大学大学院・教育学研究科・准教授  
研究者番号：40422357

(2) 研究分担者

( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

( )

研究者番号：

(4) 研究協力者

( )