

講義
2復興を支える
財源と法制度

今日は、復興を支える主体は誰か、「復興を支える主体」を支える資源はどのようなものか、どのようにしたらその資源がうまく使えるか、という3つの問いについて一緒に考えてみたいと思います。

復興を支える主体

はじめに、復興とは何か。私は、「一人一人の被災者が持続可能な暮らしを取り戻すこと」であると考えます。自らの暮らしを自ら取り戻すことが原則です。持続可能に、どのようにして今後生きていくか、どのような暮らしをしたいかが基本的な問いです。

これを前提に、次に復興を支える主体です。さて、災害復旧や防災、災害対応は誰の仕事でしょうか。災害対策基本法上は、災害対応は自治体の仕事で国はそれを資金的にサポートすることと定められています。阪神・淡路大震災以前は、基本的には行政が復興を主導してきました。阪神・淡路大震災が起き、ボランティア元年という言葉が言われました。しかし、1995年はボランティアという言葉からNPOという言葉に移り変わった画期でした。住民主体の復興まちづくりという概念も登場しました。東日本大震災では、様々な主体が復興に参画し、主体間の協働が深まりました。このように、主体は時が経つに連れ拡大し、協働という言葉が使われるようになりました。お互い文化も方法も違う主体同士が、それを乗り越え協働するために、いろいろな知恵を使ったのが、東日本大震災だったと思います。

その主体のひとつである行政は、災害が起きると、まず首長が本部長となり、災害対策本部を立てます。しかし、避難所運営や罹災証明の発行など初めての経験となることが多いため、ちゃんと動かないことが多いです。行政の皆さんは、これらの仕事が法律に定められているため、全部自分達でしなければいけないと思っていることが多いのですが、「そうではなくて、ボランティアやNPOも一緒にやります」と言えば「ほっとしました」と言われる方が多いです。

その後、行政は緊急モードから復興モードになり

ます。復興に特化した部署が設置されるか、もしくは、今までの平時の部署でその仕事をするか、どちらかです。例えば、仙台市は復興事業局を作り、復興に関する施策の調整、復興に関わるハード事業の執行、被災者生活再建支援の企画、調整、執行などを行っています。宮城県は、基本的に平時の部局に復興関連事業を積み増しました。農業の話は農業部局、高齢者の話ならば高齢者の部局としました。どちらも良い点と悪い点がありますが、大体どちらかの形で運用されており、平時の状況を目指していこうとするのが行政の基本的なスタンスだと思います。平時の担当部局に積み増しますと、復興が「その他」となってしまうがちなので、大きな災害の場合は復興に特化した部局を作ったほうがうまくいくと私は思っています。

次の主体、ボランティア団体です。最近では、行政でも営利企業でもない民間組織をサードセクターと呼んでいます。東日本大震災でどのような組織が活躍したかをアンケート調査しました。リストアップされただけでも1,420団体あり、この他にリストアップできていない団体も合わせると2,000~3,000団体ぐらいい活動していたのではないかと思います。企業のCSR活動も入れたらもっと多いと思います。それぐらいい復興にはいろいろな主体が関わってきます。多くはNPO法人で、認定NPOを含め5割弱ぐらいいです。加えて、一般社団法人や一般財団法人、生活協同組合もいました。予算規模で見ると、1億円以上の収入規模を持って動いている団体が2割近くあります。1,000万円から1億円ですと半分以上になります。1,000万円の収入があるということは、だいたい職員を雇っており、そのような規模感の団体が半分以上ありました。

活動分野も、いわゆる災害救援活動だけではありません。一番多いのは、保健医療または福祉の増進を図る活動で、次に、まちづくりの推進や子どもの健全育成、それから中間支援です。資金源は、多様で、行政からのお金は4分の1以下、他に民間助成、寄付、会費、独自事業収入などでした。また、釜石市や大船渡市、陸前高田市、南三陸町、女川町、相馬市、川内村、広野町など、被害が大きく、支援の必要性が高

まとめ

復興を支える主体は、住民・行政・営利企業・そして社会福祉協議会やNPO等のサードセクターであり、それらは災害が起きるたびに拡大し、セクター間の協働が深まってきました。その「復興を支える主体」を支える資源として、災害法制、平時の法制、国や地方自治体の予算事業、寄付・助成金・クラウドファンディングなど支援性の資金、官公需以外の市場、ボランティア、ネットワーク由来の資源などが多様に存在し、主体によって利用可能性が異なります。これらの資源をうまく活用するには、問題の理解、資源の理解、事業アイデア、実現可能性と継続性が重要になり、また、主体間の協働が資源の有効活用やアイデア創出の観点から大切です。

講師

菅野 拓氏

阪神・淡路大震災記念
人と防災未来センター
研究員

大阪市立大学 博士(文学)。2011年より東日本大震災の被災者支援を行う。(一社)パーソナルサポートセンターの事業を立ち上げ、現在は理事。2014年より現職。熊本市「復興検討委員会」委員、益城町「復興計画策定委員会」暮らし復興専門部会委員。

い地域で、震災後に多くの新しい団体が立ち上がっていることも分かりました。

NPOやサードセクター的なものには3側面があると思っています。まず、主に当事者中心の活動。例えば石巻市の仮設住宅自治連合推進会は、仮設住宅のコミュニティ形成や意見交換などの活動をしています。次に、主に仲介者として活動している団体です。行政や企業は、多くのNPOなどの中で、どこと話したらいいか、どこに寄付したらいいかを相談する相手が必要とします。そのようなときに仲介していく役回りが中間支援としてたくさんできていきます。他には被災者の生活再建を支援する直接支援です。高台移転などで、昔使っていたデイサービスに行けなくなり、遠方に通う足もない方の移動の支援をしましょうなどと、主に当事者や仲介者、支援者として活動しています。当然ここに営利の企業や、いろいろな他の諸主体も入ってきます。阪神・淡路大震災、中越地震、東日本大震災を経て、これら主体間協働が深まってきたという歴史があります。

「復興を支える主体」の支え＝資源

次に、復興を支える財源と法制度について、「復興を支える主体」を支える資源を見てみましょう。復興は一人一人の住民、被災者が持続可能な暮らしを取り戻していくことだと言いました。住民がそのような生活を取り戻すことが一つの目標になり、行政や営利企業、サードセクター、NPOや社会福祉協議会などがそれを支えていくという構図になります。

その支えになるものの一つは、災害救助法、被災者生活再建支援法などの災害法制です。また、平時の法制も密接に絡んできます。加えて、国や自治体で組まれる予算事業があります。他には寄付や助成金、クラウドファンディングなど支援性の資金、さらに官公需以外のマーケットです。他には無償の労働や、有償でも安い労働としてのボランティアの人たちです。さらに大事なことは、人的ネットワークからの資源、特に知恵・情報や信頼です。

このような資源をいかに組み合わせて、どう良いかたちに作っていくかが勝負です。行政は予算だけが全てではなく、民間は民間助成金だけが全てでは

ありません。これらをいかに組み合わせて対応していくかが非常に大事になります。

災害法制のメインは災害対策基本法ですが、基本的な考えや予防などがその内容で、あまり復興には関係がありません。災害救助法は災害法制の中でも最初にできた法律で、例えば、仮設住宅、みなし仮設は災害救助法に従って供与されます。それから、阪神・淡路大震災の経験で作られた被災者生活再建支援法があり、最大300万円の基礎支援金と加算支援金が支払われます。激甚災害法は、国庫負担のかさ増しについて定めてあり、行政はこれが適用されるかどうかで、できる事業規模が決まってきます。公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法は、インフラ災害復旧を行うためのお金のかさ増しの法律です。

平時にもいろいろな法制度があります。東日本大震災でよく使っていた法制度のひとつである障害者総合支援法は、例えばB型の事業所を使って住民と一緒にものづくりをする場をつくるなどいろいろなパターンで使われています。仙台市では生活困窮者支援法を基幹的な生活再建の法律として使っています。介護保険法の介護予防事業は、特にNPO関連でも仮設住宅の生活不活発病の住民の方の支援などで使えます。それから、子ども・子育て支援新制度でも使えるパターンがありますし、地方創生関連予算は、被災地では、復興まちづくりと地方創生が絡み合っている例がよくあります。地域おこし協力隊は、コミュニティに直接人件費を付けられる事業で、強烈な武器になります。

このようないろいろな平時の法制度をうまく組み合わせるといふ発想を持っていただきたいと思います。使えるかどうかはアイデアと事業要件次第です。

他には、寄付や助成金、クラウドファンディングといった支援性の資金があります。基本的にはNPOやサードセクター、住民組織向けですが、例えば行政とNPOとが連携する事業に対して助成金を付ける財団があります。それから、製品開発にクラウドファンディングを使っている事例もあります。

もう一つ大事なことは、ネットワークからの知恵です。災害が起こらなかったら、今日のこの場はま

ずありません。行政やNPOなど所属も様々で、地域も神戸や東北といろいろな人が来ています。これは平時にはそうそう起こりませんので、私はネットワークが非常に大事だと思っています。

財源と法制度だけではなく、いろいろな諸資源がたくさんありますが、主体によって、使える資源がそれぞれ違いますので、一緒にやらないともったいないのです。行政はいつまでたっても分からない、民間は怪しくて付き合えないという壁を越えてください。信頼、顔が見える関係性とは、事業をしようとしたときに相談ができ、その最初のリスクテイクができるということです。ぜひ、このような構図を頭に入れながら、どのようにするかを、皆で考えてください。

とはいえ、使い方を誤らないでください。われわれは電動アシスト自転車です。よく、こぎ手になってしまう人がいます。それで地域が元気になっていくのであれば、こぎ手になっても構いませんが、目立ちすぎるとあまりよろしくないことが起こることもあります。スタープレーヤーがいる地域は、それをひがんでいる組織もあり、難しいところです。あの地域といえは日々さんと全国から言われ、それで知恵も集まっていますが、その裏側には、あいつはなんだ、と思っている人もいます。裏で頑張っている黒子に徹している人たちもあり、どちらもいないと困ります。ぜひ被災者から見た視点で、アシスト自転車の視点を持ってほしいです。

被災者から見た資源

配布資料に、現行法制下で見た被災者生活再建支援の基本的なスキームを示しています。避難所のあるときは、災害救助法に基づき行政が物資を持ってきます。(もちろん民間組織も持ってきますが。)このとき救助される被災者は、例えば住宅の被害を受けた人、人的被害を受けた人、収入減少など、いろいろです。行政は、避難所の期間だけは、いろいろな救助ができます。よほどのことがない限り、国からお金がきますが、それが応急仮設に入るときに変わります。その間に住宅被害を調査し、罹災証明を発行します。基本的には、これで行政的には災害法制上の

支援は終わりと見なされます。ここからが孤独死や自死の問題が出たり、コミュニティのつながりが必要になったりしますが、法制度上では何もそのようなサービスは規定されていません。

しかし、現行法制下のスキームだけでカバーできないことがたくさん出てきます。仙台市の経験から、みなし仮設の問題を見てみたいと思います。仙台市では避難の8割がみなし仮設でした。アンケート調査の結果を見ていきます。例えば、仙台市の人は7割で、福島県や宮城県の方仙台市以外の方が仙台市に流入してきました。今回も、熊本市に大量に人が流入しているはず。住民が流出した益城町にとっては大問題です。東日本大震災の女川町では、5年後の国勢調査で、人口減少率が37.1%でした。震災で11%ぐらいが亡くなりましたが、それ以外にも25%、4分の1減っています。これでは自治体の基礎財政はまったく変わってしまいます。それぐらいのインパクトになります。

みなし仮設は、1年ごとに更新があり、住み続けられる期限があります。家賃が完全にサポートされますから、当然ぎりぎりまで住みたいと思います。そこにいろいろな問題が出てきます。これは都市部独自の問題でもあると思いますが、仙台市は東北の中で一番家賃が高く、みなし仮設の期限後は家賃を払えなくなる方が多く出てきます。震災から3年後に半額以上の補助がないと、入居期限後も今の家に住み続けられないと答えた人の世帯の等価所得は155万円です。仮に1人世帯で155万円といえますと生活保護水準です。

それから、罹災証明は家のダメージで全壊、半壊などと区分されます。しかし、被害は本当に家のダメージで測れるのだろうかと思いませんか。法律上は家のダメージになっていますが、罹災証明の区分と失業率には相関がありません。罹災証明で制度支援が受けられても、届かない人たちがいます。熊本でもそのような問題が今から出てきます。要は、本当は何とかサポートして、生活を取り戻さなければいけないという人たちに、ちゃんと制度上の支援が入らない構図も、法制度の欠陥としてあります。災害救助法は、太平洋戦争敗戦後の住宅難や引き揚げ者が問題になっていた時代である1947年の古い法

律です。わが国では、災害が起こるたびに、その古い法律で何とかしようとし、毎回大変なことは見えるのですが、法律は変わらないまま、また次の災害が起き、延々と大変な事態を繰り返しています。

また、法制度も種類がたくさんあります。災害甲斐金、国の教育ローン、天災融資などは、自治体のどこの部局が所管するのでしょうか。複雑過ぎてよく分からないため、被災者が制度から漏れてしまいます。支援者側もこのような制度があったことすら分かりません。そのような複雑な制度をどのように組み合わせ、どのように提供するかが非常に大事な視点になってきます。

制度だけでも予算だけでも法律だけでも乗り越えられないことが山ほど出てきます。創意工夫が必要になってきます。被災者から見ても、いろいろな主体が関わってもらわないと困ります。行政だけ・民間だけだとこれしかできないが、組み合わせれば何とかなるところはあるかもしれません。ぜひ組み合わせという発想を持ってほしいです。そのために財源だけではなく、制度だけではなく、資源という形でいろいろなものがあるという認識の中で仕事をしていただきたいと思っています。

そのときに創意工夫できるのは、現場にいる人たちだけです。ぜひ創意工夫を、セクターを越えて行っていただきたいです。東日本大震災の一番の経験は、セクター間の協働が深まったということに尽きると思います。行政だけで災害対応を抱える必要はありません。皆で地域のことを考えていくべきです。

資源をうまく使うために

資源をうまく使うためにどのようにするかという問題が残ります。復興を支える主体の間で問題の理解や資源の理解、事業アイデア、実現可能性、継続性が全部試されています。ひとつの組織でもできることもあります、できないこともあります。それをどのようにするか、いろいろな人とつながって相談して話し合うことは非常に大事なことです。

東日本大震災で、どのような地域がうまくできてい

るかという検証作業を行いました。1位は良いネットワークがある地域です。そこには良い媒介者がいます。行政の中にキーマンがいたり、NPOにキーマンがいたりします。それがいないところはどれだけお金をつぎ込んでうまくいかず、ざるから漏れるようにお金が逃げていきます。ネットワークで1つの問題を一緒に見ていくことは、本当にばかにできません。

熊本の皆さんも、過去の被災者や様々な分野の先人から知恵をもらいましょう。彼らは絶対に知恵を喜んで分けてくれます。持っていけと言われる。外の人たちは気が気ではなく、皆、何かできることはないかと思っています。ぜひ知恵を学んでください。

主体ごとに利用可能性が異なる様々な資源を組み合わせ、事業を組み立てていきましょう。そして、そこには継続性がないと駄目です。皆、かすみを食べて生きているわけではありません。支える側の生活もあります。想いとともにとちゃんと継続性を持ってください。そうしないと、結局は被災された方にとって良くない支援をしてしまうことになり、支援者は満たされないと支援できません。支援者が不安を抱えていたら駄目です。いろいろな悩みを聞くと、つらくなって、その人がつぶれてしまいます。皆で継続的にできることをしましょう。

セクター間の協働を深めるには、別に典型的な方法があるわけではありません。しかし、何となく現場感として、地域の社会資源をネットワーク化させて相乗効果を創出することがポイントだと思います。セクターによっていろいろな資源があり、使える制度すら違ってはいますが、それが組み合わせると、自分たちだけでは解決できない問題を抱える人にとって、別の解決の糸口が見えることになり、まわりまわって、地域自体がいろいろなことができるようになっていきます。

当然組織も同じで、初期はお金が入ってきますから、自分だけでもできますが、だんだん地域の普通の状況の中で、どのようにして活動を展開していくかを考えなければならなくなります。協働できるような関係性を作っておけば、災害だけではなく他の問題が起きたときにも動けます。様々な資源が混ぜ合わさっていきますので、ある意味効率的に、効果的に問題を解決していけるのだと思います。

私は、次の4つが協働を作るときに大事なポイントだと思います。

まず同盟です。組織は文化も違うからこそ良いのですが、大枠の目標や価値、方向性は合意しておかないと、共に進んでいけません。それが私は同盟関係だと思います。

それから、2つ目は、ネットワークを可視化しておくことです。誰が見ても、ここに行けば何かを得られることが分かることが大事です。

3つ目は同僚です。顔を向き合わせる時間を作ることが大事だと思います。情報交換会だけでは駄目で、共にひとつのプロジェクトを進めていくと、絶対顔を突き合わせたり電話したりします。そうしますと、お互いのことがよく分かります。時間や仕事を共にする場をちゃんと埋め込んであげることが1つのキーになると思います。例えば、このような会議の後に、具体的なケースのことを考えるなどがないと結局深まりません。

最後に、宴です。どの地域でも復興は夜つくれる、なんてことが語られます。飲み屋で復興計画の中身が決まることは、どこでもあることです。別に飲めと言っているわけでも、酒が要るということでもありません。ただ、アンオフィシャルな交流や情報交換、腹の見せ合いをすることで人間関係ができます。その人間関係が、やってみなければ分かりませんからやりましょうというときに利いてきます。信頼がありますから、少しハードルが高くても一緒にできます。顔も見たことがなく、よく分からない人と一緒にするために予算は計上しません。

同盟のステージ、可視化のステージ、同僚のステージを回しながら相互信頼を宴で作っていくのが、私のいつもの典型的な方法です。これをすると大体どのようなセクターとでも協働できと思っています。極意は、まず、客観的なデータが大事です。ですから、調査は非常に大事です。よくあるのは、NPO側は思いだけで客観的なデータがない、逆に行政は、制度ありきで新しい発想がないという状況です。客観的なデータで現状認識を合わせることが、非常に大事です。現状認識ができれば、一緒に全体の枠組みなどを検討すればよいです。そうしますと、共同事業などではいろいろな役割分担を描けます。これをできるだけ加速的に回すために飲み会を

うまく使います。お茶でも構いません。このようにしていくと、セクター間であってもいろいろできるのではないかと思います。

最後のまとめに、今日、一緒に考えたかったことを振り返っておきましょう。復興にはいろいろな主体が関わるようになりました。行政だけで対応しなくてよいですから、肩の荷を下ろしてください。一方で、NPOだけでは効果が薄いですから、いろいろな主体と協働しましょう。

「復興を支える主体」を支える資源には、災害法制や平時の法制、予算事業、寄付、助成金、クラウドファンディングなどがあります。ボランティアもそうです。ネットワーク由来の資源も多様に存在しています。これらを問題に応じて組み合わせます。それは一人ですべきことか、それとも、連携したほうがよいか、まず考えてやってみましょう。

資源をうまく使うためには、問題や資源の理解、事業の実現可能性と継続性が試されています。私は、主体間の協働が重要だと思います。一人一人でできる場所は、大した問題ではないことが多いです。しかし、復興の過程では、一人ではできない、いろいろな人と共に乗り越えなければいけないことが出てきます。そのためには違うセクターの友人の力を借りなければいけません。一緒にやらなければならないシーンが出てきます。それぞれが違う文化にいれば新しいアイデアが生まれます。

今日は、災害法制の話や資源の話など大きな枠組みが共有できましたので、ぜひ、このような場、このようなつながりを使っていろいろなことを試していただければよいと思います。その中で、まさに電動アシスト自転車として復興を進めていただければと思います。