

成功しなかったケースから学ぶ「新しい東北」の創造

「新しい東北」復興・創生顕彰ではこれまで、地域課題の解決に向けて取り組む好事例を表彰してきた。しかし教訓を継承するためには、困難を乗り越えられなかったり、目的を達成できなかった事例から学ぶことも必要である。そこで震災から10年を機に、大学院大学至善館副学長兼学術院長の大滝精一氏に“成功しなかった”ケースを含めて振り返ってもらい、未来への提言をいただいた。

見えた課題は

「ニーズの探索」と資金、人材育成

NPO・ソーシャルビジネスの可能性を広げよう。



おおたき せいいち
大滝 精一

大学院大学至善館副学長兼学術院長
昭和27年長野県生まれ。東北大学大学院経済学研究科博士課程後期課程単位取得退学。専修大学助教授などを経て、現職。専門分野は、経営政策論。日本ベンチャー学会理事、組織学会評議員などを歴任。せんだい・みやぎNPOセンター代表理事、東北ニュービジネス協議会理事などを務めるほか、東日本大震災後は公益財団法人地域創造基金さなぶり理事長、東北未来創造イニシアティブ代表発起人などを通し、災害復興に尽力する。主な著書に「事業創造のダイナミクス」(白桃書店)、「経営戦略(新版)」(有斐閣)、「ケースに学ぶ経営学(新版)」(有斐閣)など。

「新しい東北」の創造へ、10年の取り組みの変遷

被災から10年を振り返ると、被災各地においては復旧から復興へ、支援の形でいえば発災直後の緊急援助から避難所での支援、仮設住宅や復興公営住宅への入居とコミュニティの形成維持へと変遷があります。当然、それぞれのステージごとにNPOや企業の果たす役割は変わってきます。当初はまず、物資や人材をいかに緊急的に提供するかという仕組み作りが問われました。その後、避難所から仮設・復興公営住宅

へと移っていく段階では、被災した人の健康の維持と継続、地域を見守るサービスの提供が必要になりました。最終的な住まいとなる復興公営住宅では集会所等施設の効果的な使い方や入居者の役割分担、孤立防止、行政や医療機関等との連携の取り方など多様なニーズが現在もあります。

発災以降立ち上がったすべての団体が、すべての求められる役割を果たしたわけではありません。それぞれ得意分野は異なっており、段階ごとに一定の役割を果たして被災地から撤退したり、解散したりといったことは起きています。その中でも安定した資金調達ができ、地域社会や行政からの信頼を得ていて、被災地内外で安定したネットワークを形成し、組織として成長性を確保できた団体が、活動を継続できました。

.....

支援とニーズのミスマッチはなぜ起きたのか

.....

復興のフェーズによって変化するニーズに応えられないと、ミスマッチが起きます。「ニーズの探索」を的確に継続的に実施できたか否かで、差が生まれました。例えば発災当初は避難所の設備そのものや運営、被災者の健康維持等が課題でありニーズです。しかしそれはいつまでも続くわけではなく、やがて、どの仮設住宅へどのような集団で入るか、その後は終の棲家をどうするか、と課題は次々に変遷する。その中で、支援組織側がニーズを積極的に探り、対応する組織体制や人員の配置ができたかどうか。アンケートを取る、直接声を聞く、データや情報を集めるなど、さまざまな方法を使って先々のニーズを探れたケースではミスマッチは少なかったはず。

また地理的条件によっても復興のあり方やニーズは異なります。特に中山間地や過疎地は復興の条件が不利になりがちですが、あえてそのような地域に入り復興に取り組むNPO

やソーシャルビジネス団体が多く見られたのは、東日本大震災の注目すべき特徴です。そのようなケースでは、地元のコミュニティとうまく協働・共存できるかどうか重要なポイントとなりました。志を持って被災地に入っても、地元住民との関係をうまく構築できず孤立し、十分に使命を果たせなかったケースは少なくありませんでした。

特に初期は物資や人材を投入することで問題は起きにくいですが、中長期的な活動において、NPO側の視点が独りよがりになると住民の意識との間に乖離が起きやすくなります。住民が何を求めているか、何をしたいのかというすり合わせが必要であり、支援側は住民に対して、活動を行うことによるメリットを分かりやすく目に見える形で説明する努力が求められます。

一方、1995年の阪神淡路大震災以来、全国に災害対応の経験を持つNPOや企業が多く生まれており、それらが培ったノウハウを被災地に提供できたことは、東日本大震災の特徴です。経験のある組織は、次のステージで何が起きるかを予測し、先行的な活動を展開することができました。

.....

ニーズに応えられるのは誰か

.....

復興の分野において、セクターごとに得手・不得手はあります。まず初動的な被災者支援については、NPOや企業、地方公共団体が機敏に動きました。特にNPOや企業が持つノウハウや事前の準備、民間ならではの自由裁量の余地とスピード感は非常に大きな役割を果たしました。

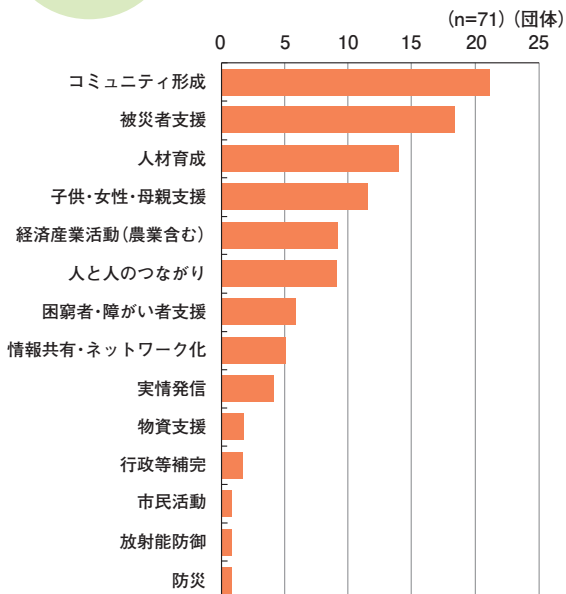
インフラの復旧においては、大規模な復興計画の策定や公共投資の面では国の果たすべき役割が大きく、他のセクターは手を出せない部分です。しかし実働の場面では民間企業が力を発揮します。

また産業や生業の分野では、金融をはじめ民間企業など産業界が果たす役割が大きくなります。産業の復興計画自体は国や地方公共団体が担いますが、実際には民間が動くということです。

分野によってセクターごとの果たす役割のウエイトは異なりますが、しかしどこか一つのセクターだけで担うことはできません。行政、民間、NPOが相互に補完し、それぞれが独自の力を発揮することが重要です。各分野でどのような分担と協働のあり方が効果的であったか、その逆だったのか、今回の震災を振り返り再検討することには大きな価値があり、次の被災地の役に立つものと考えます。

また、生業の再生の動きの中で、事業型NPOやソーシャルビジネスが従来の枠にとらわれない活発な動きを見せたことは注目されます。被災地の地域社会に入っていくって事業体を興したり、新しいサービスを開拓したりし、10年を経た現在も活動を続けているケースが多く見られます。これは先述の通り、ボランティア元年と呼ばれた1995年以降さまざまなタイプのNPOが日本各地に生まれ、多くの災害を乗り越えて経験値を上げていたこと、さらにその動きを見て国や行政が一定の支援を行ってきたことによる成果といえるでしょう。

■非営利組織のミッションに掲げられた主なテーマ (複数回答)
 出典：2017年3月発行「東日本大震災後設立のNPOにおける活動実態と今後の展望」調査報告書／日本NPO学会編



活動が自立・継続できない要因とは

目的を達成できずに活動停止や解散に至る団体は、高い志を持って復興に貢献しようと被災地へ入るものの、実際には、そもそも活動を継続できる基盤が整っていなかったと考えられます。長年活動を継続しているNPOでさえ、大規模災害の被災地に入る場合にはクリアすべきハードルが上がるものであり、まして、災害が起きてから新たに立ち上げた団体であればなおさら運営が困難になるのは当然といえます。

その上で、なぜ活動を続けられないのかを考えてみます。まずは資金調達の課題です。初期は補助金や寄付などでつなぐことができますが、数年経つと資金は底をつく。継続的に資金を確保することは簡単ではありません。

寄付を募る、最近増えてきたクラウドファンディングを活用するなど方法はありますが、いずれも「活動を続けたいからお金をください」では響きません。自分たちのミッション、その役割が被災地にどんな意味を持ち、地域の未来にどう寄与するのか、という説得力のある発信と実際の活動を伴うことが必要です。また普段から応援してくれる支援者や関係者とのコミュニケーションをおろそかにしないことも重要です。

ただ、本来NPOが役割をしっかりと果たすためには、少なくとも被災地の地域創生には国や行政からの支援がもっと必要です。いたずらにお金を出すのではなく、個々の活動に対してきちんと審査したうえでサポートすべきだと思います。

もう一つは人材育成の課題です。息の長い活動を目指すNPOにとって、次代のリーダーや中軸を担う人材を育成することは必須。10年にわたって続く団体の第一の特徴は人材育成が順調に進んでいることです。人は自動的に育ちません。チームのメンバーがどんなスキルを持ち、どんなビジョンを持っているのかを把握し、計画的な人材育成の取り組みを組織的に行う必要があります。今回の震災では、企業で働いた人や多様な分野のNPOで活動した人が多く被災地に入りました。彼らの専門性や経験値は大変貴重で、次のリーダーを育てるために生かされるべき財産です。

他には、組織内外の関係性が悪い、ミッションが明確でなく何を目指しているか地域に理解されない、変化するニーズに対応できなかった、なども活動が停滞した要因であったと考えられます。

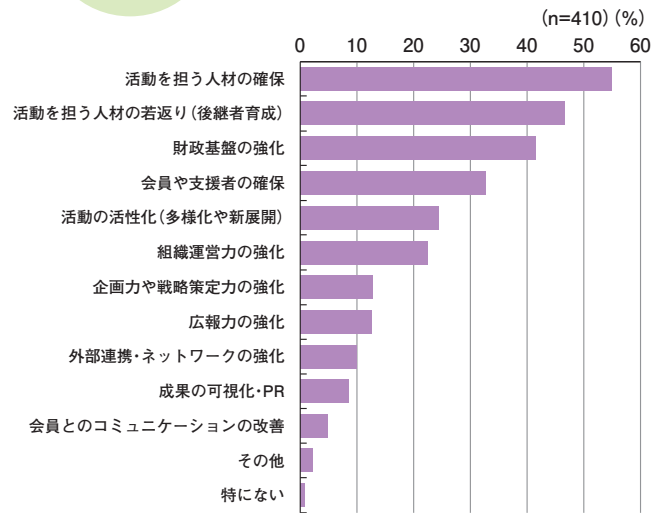
コミュニティ維持の難しさ

避難所から仮設住宅、さらに復興公営住宅へ移る中でコミュニティが徐々に分断され、バラバラになってしまった事例は多くあります。周囲に知人がおらず住人が孤立し、自治会もスムーズに機能しなかったというような状態です。

比較的うまくコミュニティが形成されたところは、多くの場合、移転に先立って行政が住人の声を聞き、できるだけ希望に沿うよう配慮しました。しかしこれができるのは、震災

支援団体が活動を行う上で感じている当面の課題(複数回答)

出典：2021年4月発行 日本環境NPO/NGOの活動と課題に関するアンケート調査(国立環境研究所)



前からコミュニティ単位での意思決定が習慣づけられていたことが要因として大きい。まちづくりに際して行政が住民の声を散発的に聞くのではなく、コミュニティ単位できちんと話し合う体制ができていたということです。こういった地域では、住む場所が転々と変わる中でもコミュニティが維持され、復興も早く進む傾向にありました。平時から何に取り組んでいたかは非常に重要で、いざ災害が起きてから新しいことはできません。これは教訓として、物事をコミュニティ単位の話し合いによって決めることを、ぜひどの地域でも習慣づけていただきたい。それがいざというときに力を発揮することは明らかです。

ただ、移転先が細かく分断されるなど、地理的状況や環境が不利なケースがあったことは事実で、そのような場合はコミュニティの維持は相当難しいと思われます。

震災関連倒産は防げなかったのか

震災後、残念ながら廃業・倒産に至る企業は少なくありませんでした。要因としては、東北沿岸部には震災以前から体力が弱っている企業が多かったことが挙げられます。特に水産業に「小規模で高齢化が進み後継者がいない」「独自性がなく特徴のあるブランドを持たない」「一匹狼的な経営で横のつながりが薄い」といった企業が見られました。これらの多くが国の制度や支援を延命策としてしか活用できず、基礎体力の強化や成長の原動力につなげられませんでした。企業の再建には膨大なエネルギーと時間が必要であり、そのプレッシャーに耐えるためには若手後継者と周囲の支援・協力が不可欠。補助金など一時的な支援では限界がありました。

一方、震災による困難を乗り越えられたのは、支援をベースに自分たちで再建計画を立て、実行できた企業です。他機関と連携して新しいサプライチェーンの構築やブランド開発を行ったり、NPOなどと組んで若い人の関心呼び込み自

社のファンを増やしたり、さまざまな工夫がありました。グループ補助金をうまく活用して成功した例も目立ちました。

「新しい東北」と次の被災地への提言

以上を踏まえ、まとめとして次の6つの事柄を提言します。

1. NPO やソーシャルビジネスの活動の可能性を広げる

若手や中堅に率いられた団体の活動が迅速な復興を後押ししたことが、東日本大震災の特徴の一つ。この動きを広げ、NPOが企業や行政と連携しやすい環境を醸成することが重要です。さらに、NPOが成長するための資金的支援を充実させたい。行政からの支援はもちろん、企業のCSRを含め民間からの援助も広がることを期待したい。

2. NPO 側には、自らの団体の力を養う努力を求める

被災地へ入ったNPOがすべて成功したわけではありませんでした。責任感を持って持続的に活動できる団体には条件があり、条件を満たして力を付けていく努力が求められます。近年、企業からNPOへ高いノウハウを有する人材が移動する動きが見られるのは、NPOにとってプラスになるでしょう。また個々の支援団体を支援する中間支援組織の活動にも、今後注目したい。

3. 平時のコミュニティ意識を高める

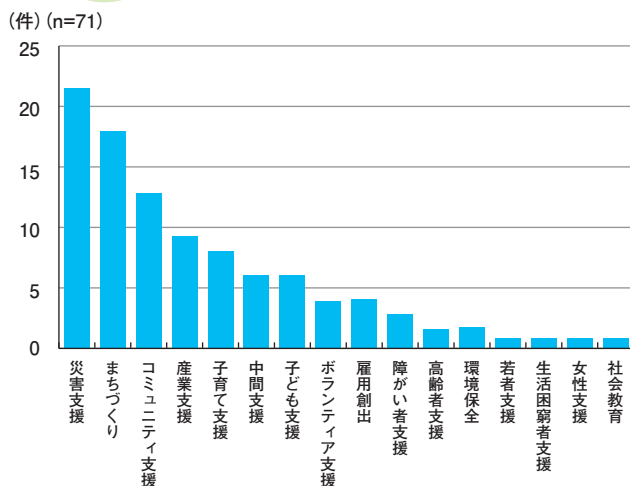
普段からのコミュニティ単位での活動が、災害等の非常時に力を発揮します。住民同士のコミュニケーション力を高めておくと同時に、行政との信頼関係を醸成しておくことも重要です。

4. 行政、民間企業、NPO の連携関係を検証する

復興のフェーズごとにどのような連携の形が必要になり、また効果的であったか、具体的に洗い出しておくことは、他地域を含め次の災害に備える意味で価値があります。

■支援団体設立当初の支援領域 (複数回答)

出典：2017年3月発刊「東日本大震災後設立のNPOにおける活動実態と今後の展望」調査報告書/日本NPO学会編



5. 企業再生への支援策の分析を

補助金を投入しても倒産を防げなかった事例が散見されました。つぎ込んだ資金が効果的に作用したケースと、生かせなかったケースを分かつかぎはどこにあったのかを分析することは、今後の倒産防止策を進める上で重要な資料となります。

6. 失敗から学ぼう

成功事例は多く残されるが、うまくいかなかったケースは表に出にくく、分析・検証されることが少ない。しかし失敗の原因を明らかにすることこそが、未来の災害時に大いに役立つでしょう。プラス面、マイナス面を含めて今回の震災から多くのことを学びたいものです。

■震災後5年を迎えるに際しての支援領域 (複数回答)

出典：2017年3月発刊「東日本大震災後設立のNPOにおける活動実態と今後の展望」調査報告書/日本NPO学会編

