

コミュニティ・エンパワメントと制度- 阪神大震災後の NPO 活動から-

金川幸司（静岡県立大学）・今井良広（兵庫県庁）

1. 目的

1995年の阪神大震災から15年が経過した。その間の復旧、復興過程において多くのNPOが関わりを見せた。それらのNPOは、平常時に戻った後も地域のコミュニティをエンパワメントし続けている団体も多く存在する。

コミュニティ・エンパワメントとは、テイラーによると、コミュニティの人々への学習、技術の習得、設備（第1レベル）、個々の人々と組織の能力アップ（第2レベル）、ガバナンスにおける対等なパートナー、少数派のコミュニティへの発言権の付与（第3レベル）とされる（Taylor, 2003）。

本発表では、法制度、支援制度といったフォーマルな制度のみにとどまらず、規範、手続き、ルール、といったインフォーマルな制度、さらには、行政、マスコミ、NPO、研究者等の専門家のネットワークがコミュニティ・エンパワメントに果たす役割を実証分析から明らかにする。

2. 分析の枠組み

本報告は、広義の制度の持つ意味を積極的に評価しつつ、アクターの選好が必ずしも明示的ではないものの、一定の合理的選択を行っているという前提を立て、いわゆる歴史的新制度論（ないしは社会学的制度論）と合理的選択制度論の折衷的枠組み（宮本, 2001、Peters, 2007、Kooiman, 2003）を用いる。

3. 方法論

阪神大震災における被災地の中間支援組織や行政の支援担当サイドのキーパーソンへのインタビュー調査と組織の財務資料や先行研究などの文献資料をもとに、震災後、数多く設定された支援制度の枠組みが組織の立ち上げや発展にどのように寄与したのかを分析した。また、リーダーの行動に影響を与えた要因としての規範や専門家の助言などのネットワークも射程に入れる。

阪神大震災の被災地を取り上げたのは、①そこでの活動が日本のNPOの法制化等に大き

な影響を与えたこと、②行政側が復興基金、ボランティア基金などを用意し、民間の財団も阪神淡路コミュニティ基金のを設定するなど、NPO を中心とするコミュニティ・エンパワメントに制度的能動性を見せ、その結果、全国的に見ても相対的に多数の中間支援組織が存在すること、③行政は、NPO に一定のサービス供給者としての期待をしつつ、NPO 側はそれだけにとどまるのではなく、ガバナンス主体としての自身の立場を強化しつつあるように見えることからである。

表1 インタビュー対象組織（2010年2-3月）

対象組織	対象者	組織の性格
ひょうごボランティアプラザ	所長	公設のNPOサポートセンター
(特) ひょうご・まち・くらし研究所	専務理事	コミュニティシンクタンク
(特) コミュニティ・サポートセンター 神戸	理事長	コミュニティ密着型中間支援組織
(特) 神戸まちづくり研究所	事務局長	まちづくり系中間支援組織
(特) ブレーンヒューマニティ	理事長	青少年の健全育成+中間支援組織

4. 分析

以上の分析から明らかとなったのは以下の通りである。

(1) 公式制度の与えた影響

震災後、国からの借入と兵庫県、神戸市の資金を元に（財）阪神・淡路大震災復興基金が設置され、そこから金額的に相当量のNPOの中間支援組織にコミュニティ・エンパワメントに関する資金が提供された（同基金、2006）。さらに、それは、兵庫県のひょうごボランティア基金に引き継がれ存続している。一方、民間資金として、日本財団の支援による阪神・淡路コミュニティ基金、まちづくり系のHAR基金などの資金が提供された（白政、2000）。これらの資金が中間支援組織の設立と存続に大きな影響を与えている（小西、2005）。

また、市民活動支援やソーシャル・キャピタルの向上といった政策とは異なった分野である雇用創出主体としてのコミュニティ・ビジネス政策が兵庫県のNPOの中間支援組織の存続に大きな影響を与えている。

一方、中間支援組織の財務構造を見ると、コミュニティ・エンパワメントといった組織

のミッションに基づいた活動からの収益が低く、施設の管理や個別委託事業の占めるウェイトが高いことがわかる。このことは、NPO が本来のミッションを失う要因として行政との制度的同型化 (DiMaggio & Powell, 1991) の視点から議論される反面、NPO は制度を活用して資金ソースを多様化し、有給スタッフをトレーニングしながら、専門性を高め、本来のミッションを継続的に達成する手段として活用しているとも出来る。

(2) 非公式な制度の与えた影響

インフォーマルな制度は、規範、ルール、手続き、ネットワークといったものである。当時、わが国ではコミュニティをエンパワメントする中間支援組織という概念はなかったが、先進国の事例を紹介し、その意義を示した専門家の果たした役割は無視できない (コミュニティ・サポートセンター神戸、2003)。

さらに、規範に関しては、行政の意思決定者、中間支援組織のリーダー、地元の専門家などが震災体験を元に、政府の限界、サービス供給主体として新しく台頭する NPO に対する役割期待、といったものを共通規範として持っており、これらが、政策決定や行動決定に影響を与えているといえる。

(3) 既存地域組織との関係

自治会を中心とする既存地域組織と新たに台頭する NPO とはある部分において一定の緊張関係が発生している。それは、地域代表性、民主的正当性、サービスの供給内容、政治家の自己への支持期待と連動している。しかし、一部の NPO は、有給スタッフを雇用し、トレーニングを積み続けることで専門性を高めており、公式、非公式のアドボカシー活動が行政の意思決定や制度形成に影響を与え始めている。このことは、基本的には、NPO の課題処理能力と活動実績によって正当化されていると言える。

5. 分析結果の評価

被災地における NPO を中心とするボランティア活動は、冷戦構造の終焉、1980 年代から始まったアソシエーショナルな市民活動、小選挙区制度の導入、新自由主義の台頭といった歴史的背景の中で、NPO 法人制度の制定に直接の引き金を引いた出来事であった (ペッカネン、2008)。その後、被災地における NPO 活動は、上述の公式、非公式の制度に裏付けられて発展してきた。ここでは、静的な制度ではなく、環境変容に対して制度を

通してアクターのインタレストが影響を受けるとする新制度論の枠組みは有効性を示しているといえる。

また、日本の市民社会の二重構造（ペッカネン、2008）、すなわち、圧倒的多数の無給のボランティアからなる自治会を中心とする既存地域組織とごく少数の有給スタッフを抱える政府から独立した NPO という図式は、未だに大きな変化が見えているわけではない。しかしながら、有給スタッフを雇用し、組織が専門性を徐々に高めることによって、新しい NPO セクターが次第にローカル・ガバナンスの主体としてプレゼンスを高めていることがうかがえる。

6. まとめと今後の課題

NPO 法が 1998 年に制定されて、その数は全国で 4 万団体を超える。その数は、予想を上回るものであり、日本社会に潜在的な需要があったことを裏付けたかに見える。しかし、その一方、専門性を有する団体はごく一部であり、また、多くの団体は、有給スタッフを持たず、また、介護保険などの事業遂行のみを行って、営利企業と何ら変わらない行動様式に終始している団体も多い。

一方で、古い形の地域組織はその量において圧倒的であるが、一方で、高齢化と空洞化に直面している。また、これらの組織がソーシャル・キャピタルを形成し、安上がりな政府には貢献しても、専門性を持たない「政策提言なきメンバー達」である（ペッカネン、2008）という比喻も説得力を持つ。

このように、わが国は、グローバル化と少子高齢化といった環境変化のもとで新旧の政治アクターが 2 つの潮流を形成し、せめぎ合いを見せ始めていると言える。しかし、例えば、グローバリゼーションの進展の中でも、福祉国家の方向性が国によって収斂しないのは、広義の制度のもとで人々が経済的合理性を持った行動をとった結果である。

その意味では、新しいコミュニティ・エンパワメント戦略は、宮本（2001）が示すように市民の経済合理性をいかなる新しい制度条件のもとに埋め込むかという点にかかっていると見える。

※この研究報告は、国際復興支援プラットフォームが実施した「復興過程におけるコミュニティ・ガバナンスに関する研究」（2010）の成果にもとづくものである。