

## 第5章 NPO法20年地域フォーラムをふりかえって

宮垣元氏（慶応義塾大学教授）

### 5-1 阪神・淡路大震災と市民検証の文化

1995年1月17日の阪神・淡路大震災から24年が経った。震災期に様々な支援活動を行ったボランティアの存在は、この被災地に関わるすべての人にとって大きなものであった。それは、救援や支援の場面での個々の活躍のみならず、そうして活動を行う人々が立場や組織を越えて縦横無尽に連携をすることの意義と必要性を見せつけてくれるものでもあった。現代社会の都市生活においては、つい後回しにされがちなこうしたつながりが、いざという時にいかに「かけがえのないもの」かを、私たちは深く思い知らされたのだった。

そして、この地での出来事をひとつの契機として成立した特定非営利活動促進法（NPO法）も、その成立から早くも20年が経った。現在、兵庫県内のNPO法人は2,208法人（兵庫県認証1,421、神戸市認証787）となり、全国では5万1千を超える法人が生まれている。さらに、ボランティア団体や他の非営利法人までも含めると、非営利セクター全体の規模はさらに大きなものとなるだろう。行政でも企業でもないしくみのなかで、多くの人々が公益性の高い活動を行っているが、その一方で、地域社会との距離感がまだ遠いという現実がある。このフォーラムは、NPO法から20年、阪神・淡路大震災からおよそ四半世紀というひとつの節目に際して、こうした現状を見つめ直し、「その後」について関係者がともに意見を交わし、「つながりあう」将来を展望することを目的に企画された。

もちろん、こうした振り返りや検証の機会がこれが初めてでなく、折にふれて、しかも市民主導で行われてきたということをまず確認せねばならない。代表的なものとしては、震災5年目を契機に組織された市民検証研究会による『市民社会をつくる：震災後KOBE発アクションプラン～市民活動群像と行動計画』（震災復興市民検証研究会編 2001）や、震災10年目に出された『阪神・淡路大震災10年：市民社会への発信』（震災10年市民検証研究会 2005）があり、当時の議論や問題意識が凝縮された貴重なものとなっている。また、震災20年目にあたる2015年には、中間支援組織の成果をまとめた報告書「兵庫県NPO中間支援組織の20年：阪神・淡路大震災からのNPO活動と未来」が出されている。この他にも県や市、市民、研究者それぞれの立場からの検証が折にふれなされてきており、直近の兵庫県のものとしては、「ひょうご震災20年ボランティア活動検証報告書」がある。

もっとも、震災の復興過程全体を市民の視点から検証することと、本企画にあるNPO法20年を契機にこの間の非営利セクターの成果と課題を整理することは趣旨も対象とする地域も異なり、直接的にこれらの検証作業を継承するものではない。しかし、重なり合う地域の歴史の経験や記憶を共有し、登場する団体も関係者もまた重なり合っているという事実があり、こうして繰り返し積み上げられてきた検証作業から学ぶべき点もまた少なくない。何より、市民が自らの状況を振り返りその方向性を主体的に打ち出すという精神は、脈々と受け継がれてきたこの地の文化ともいえ、本企画もそれに連なっている。

## 5-2 これまでの検証をふりかえる

では、5年目と10年目の前掲2冊をふりかえりつつ、今回の検証へとつなげていこう。まず5年目検証では、「コミュニティ・まちづくり」「働く場」「社会（福祉）」のタテ軸と「市民と暮らし」「市民と市民活動」「市民と行政」のヨコ軸を設定し、各部会で検証を行っている。「コミュニティ・まちづくり」では、様々な地域の復興まちづくり過程を振り返り、震災以前から続く手法や枠組みの課題とともに、立場や新旧、内外を越えて住民主体のまちづくりを進める兆しが報告された。「働く場」では、働き方の問い直しと被災地の雇用の実情を確認し、コミュニティ・ビジネスの可能性が展望されている。「社会（福祉）」では、高齢者、子ども、障害者、外国人を対象にする諸活動について、対象者やニーズの変化とともに、ボランティア、NPO、NGO 自体もまた転換点にあることが示されている。これらはフォーラムで報告され、最終的に13分野にまたがる62のアクションプラン（くらし・地域・アクションプラン2001）のかたちでまとめられている（震災復興市民検証研究会編2001）。

10年目検証は、この5年目検証を継承するかたちでまとめられており、基本的な視座も受け継がれている。ここでは、アクションプラン2001で目指された13の分野の動向が点検されている。要約すると、「地域とくらしを結ぶ」「地域を福祉コミュニティにする」「コミュニティ・ビジネスを育てる」「住民自治の仕組みをつくる」といった各アクションでは具体的に様々な取り組みが生まれている一方で、「市民団体の能力向上」「市民活動の基盤の拡充」「市民に身近にする」「公共領域の拡大」「公共事業評価への参画」といった各アクションは道半ばであるという評価であった。また、行政組織に働きかけるアクション（行政組織改革、市民と行政の対等な協力、市民が担う公共領域に直接支出できる財源構造）や地方議会を改革するアクションについては不十分だという評価がなされている。

こうしたことを踏まえ、再度まとめられたのが「アクションプラン2005」であった。ここでは、分権型社会を求めて／最後のひとりまで支えよう／多文化共生と国際理解を深めよう／くらしを支える分野をつなごう／新たな担い手を呼び込もう／小さな自治の実践の火をともし続ける／地域の文化力を高める／地域に生産の場を／市民活動のエンパワーメント／減災の文化を提唱し、その担い手を育てていこう／被災地の生活と住宅再建への支援／新しい住まいのあり方と仕組みを広げよう／新たな社会の関係性を求めて、といった提唱がなされている（震災10年市民検証研究会2005）。

このように、5年目検証も10年目検証もその議論は多岐にわたるが、「つながりあう（共助）社会」をテーマとする本企画の問題意識と重なる点も少なくない。10年目検証では、5年目のアクションプランをふりかえり、各地域における個々の団体の取り組み（まちづくり、福祉、コミュニティ・ビジネスなど）が進む一方で、市民活動・市民団体の基盤や広がりには道半ばであるとされた。また、行政との関係や議会への働きかけは依然として課題であるとされている。これらを「つながり」という視点で解釈すると、個々の活動は増加する一方、担い手の基盤はまだ脆弱であり、さらに団体間やセクター間がつながることで、分厚い、重層的な市民社会を構築するには至っていないとも読める。10年目のアクションプランの記述の中で、分野をつなぐことや、新しい担い手、市民活動のエンパワーメント、新たな社会の関係性がうたわれたのも、こうした現状認識に基づくものだろう。

### 5-3 事前アンケートからわかること

震災やNPO法施行から20年余り経つ2018年の状況、とりわけ「つながり」（連携や協働、パートナーシップやネットワークなど様々な概念があるが、ここで企画趣旨に則し「つながり」と総称する）はどうだろうか。

今回実施された地域フォーラムに先駆けて実施されたアンケート調査では、地域や対象による違いが多く指摘されている（詳細は2-4、3-4、4-4を参照）。まず確認すべきことは、NPO間やNPO以外の他の非営利組織（社会福祉協議会、福祉施設、教育機関など）、地域団体（自治会や婦人会、商店街など）とのつながり事例が数多く報告されていることであろう。とくに、NPO間については活動分野を超えた例が、地域団体とのつながりについては地縁組織の委員や役員として参加するなどの例があげられた。他方で、阪神・丹波・神戸地域では組織間の価値観や認識のずれが、播磨・淡路や但馬地域ではつながりを創出する場や機会の不足が課題としてあげられている。つながることの必要性に基づいて動いている姿と、それだからこそ気づく障壁が浮かび上がってきたといえるだろう。

行政とのつながりについては、どの地域でも指定管理や委託事業、補助事業などを通じたつながりが多く報告された点がこれまでと異なる。しかし、対等なパートナーシップが築けていないことや、縦割り行政や人事異動に起因する課題も同様に多く指摘されている。

また、議会・政治とのつながりでは、播磨・淡路地域で議員との意見交換・情報交換が多く報告されることを除き、総じてつながりは乏しく、同時に政治的中立性を保つことの困難さが指摘されるなど、NPOと政治のつながりそのものに対する慎重な姿勢が見出された。

企業とのつながりについては、その特性から明確な地域差が見られた。阪神・丹波・神戸地域や播磨・淡路地域では様々な連携が進んでいる様子が報告される一方、但馬地域ではそれが相対的に乏しくなっている。ただし、企業のNPOに対する理解不足という課題はいずれの地域でも共通した課題として浮かび上がっている。

最後に寄付者・支援者については、会報やSNS、交流会などを通じて様々なつながりがあることが報告される一方で、社会のNPOに対する理解や、地域の側に支援する余力が足りないという意見も示されている。人手や能力などの問題はあっても、個々の組織の力で対応することの難しさが浮き彫りになっているといえる。

以上のように、各地域のつながりの状況を整理すると、5年目や10年目検証でも目指された内容について、ある程度進展した面もあれば、必ずしもそうとはいえない面があることがわかる。まず、これまでの検証でもよく指摘されていた、NPOと地域団体、他の非営利組織とのつながりについては、その事例が数多く報告されたことから、一定の前進がみられる。NPO間については、分野を超えるつながりなどもみられ、その多様化が進んでいることもうかがえる。

行政とのつながりも、指定管理や委託事業などを通じて関わりをもつ機会は大幅に増えたという点での前進はあるが、その関係は対等なパートナーシップといえるレベルには至っておらず、少なくともこの点が大きな課題である。議会・政治とのつながりについては、依然として進展があるとはいえない。これは、単に関心がない、機会がないということ以上に、政治的中立性の問題など、NPO側の慎重な姿勢も関係していることが考えられる。

一方、大きな地域差がみられたのは企業とのつながりで、これはそもそも企業の数などといった地域特性にも大きく依存するため、この差自体が課題という訳ではない。むしろ、企業側の NPO に対する理解不足を指摘する声が多くあり、このことは、寄付者や支援者にも同様のことがいえる。つながりを構築するためには、個々の団体の取り組みも重要であるが、同時に NPO に対する社会的認識が重要な要素であり、これは NPO を取り巻く社会状況の変化も大きく関連していると思われる。

なお、地域差に関して付言すれば、前述の NPO 間のつながりでも、その相手先が地域によって大きく異なっているということも確認しておきたい。単に地域団体や非営利組織といっても、多様化が一層進み、そうして形成される非営利セクターの構造は地域により異なる。過去の検証時点とは異なる状況が生まれてきており、単に NPO と地域団体というつながりではなく、NPO も多様化する非営利セクターのひとつであり、その地域の特性や課題に応じた主体とのつながりを具体的に考える局面にあることを意味している。

#### 5-4 3つの地域フォーラムでの議論を通じて

こうした現状の整理を踏まえ、3つの地域でフォーラムを実施した。その振り返りは各章（2-2、3-2、4-2）に詳しいが、活発に行われたその内容はいずれも興味深いものであったといえる。分科会のテーマは各地域の実情に応じたものであるため、単純な要約は難しいが、主要なものを整理し直すと「非営利セクター内のつながり」「地域団体とのつながり」「企業とのつながり」「行政とのつながり」と、それを実現するための人材や事業など「地域における持続的な組織や活動」が共通する論点であったように思われる。

「非営利セクター内のつながり」については、前述のアンケートの結果にもあるように、いずれの地域でも組織間のつながりの重要性の理解を前提に、その具体的事例や方策に議論が集中した。その上で、実際に色々な団体との交流はあっても、それを十分に活かし切れていないという課題認識が提示されたように思われる。イベントや情報交換、勉強会のみならず、協働事業を行うなどといった事業・活動レベルでの連携も必要だろうし、政治（議会）とのつながりにおいても、個々の団体単独ではなく、複数団体で対峙するべきだとの意見もあった。さらに、市民に向き合うべき、若い人を巻き込むべきという声もあった。裏を返せば、いつも同じ団体や人同士でつながるのではなく、新たなチャンネルを構築する必要性を意味するのだろう。このように、NPO 間にあっては「つながりの深化」、地域社会を含む非営利セクター全体としては「つながりの多様化」、加えて「つながることによって可能となること」の具体的提示が新たな方向性として浮かび上がったといえる。

同様のことは「地域団体とのつながり」についてもいえそうである。ここでも、その必要性の認識のみならず既に取り組みが十分にあることが確認されているが、同時に、身近でありながらも、互いの顔が十分に見えていないのではないかとの指摘も多くなされた。同じ地域で、同じような課題認識を持ち活動を行いながら、地域団体側からすると NPO という組織がわかりづらく、NPO 側からすると地域の窓口がわかりづらいなど、「組織と組織の関係」を意識するあまり、それがかえって実質的なつながりを阻んでいる可能性があるのかも知れない。個人

として地域イベントへの参加や、地域団体への役員としての参加、NPO という立場を強調しないことなど有効な突破口が多く示されたが、その意味するところは、より「個々人の顔の見えるつながり」を構築することの必要性だろう。

地域とは個のつながりが必要である一方、組織としての関わり必要性が示されたのが「企業とのつながり」だろう。ここでは、提案力や組織の信頼性、企業側の人事異動に左右されない関係構築など、組織としての NPO の力量を問う意見が多く出された。社会情勢や企業を取り巻く環境の変化を踏まえると、NPO と企業が連携し、共に課題に向き合う必要性が増えているが、NPO 側がそれに応えられるか自問自答する必要もあるのだろう。その一方で、前述のアンケート結果にもあったように、NPO に対する理解不足などに起因する問題もあることも確認され、単に、「組織力の弱い NPO と強い企業」という見方で済まされない本質的な課題も見出された。すなわち、目指すゴール、組織原理、意思決定のあり方などの違い（単純化すれば、事業採算性と社会課題解決の違い）を相互に理解した上での連携の必要性である。ここでのつながりとは、人と人、組織と組織以上に、事業採算性と社会課題解決という「異なる枠組みのつながり」を模索することも意味している。

そして「行政とのつながり」については、参加者の特性などもあり、全体的にもっとも多く議論がなされた。NPO 法施行以降、指定管理や事業委託をはじめ、実質的なつながりをもっとも進み、その意味では NPO 法の影響がもっとも大きいテーマだといえるが、いわゆる下請的にならないよう苦慮する声も聞かれ、指定管理のあり方など、その具体的な課題が数多く指摘された。その関係は前述の通りパートナーシップという観点からは非対称なものといえそうである。他の関係に先んじている分、今後「つながり方の変革」がもっとも必要な関係といえるだろう。

最後に、これらのつながりの議論を進める中で繰り返し言及されたのは、NPO の持続的な運営という大きな課題であった。つながりの重要性は十分に認識しながら、それに割く人的リソースや経験が限られているために、関係の継続や発展など、それを活かさきれていないという現状もある。協働や情報交換、相談や参加経路など、つながることは NPO にとって活動や組織を動かす上で生命線といえるものだが、同時に、それを活かすためには NPO 自体の組織力が必要という一種のジレンマがあるということは指摘せねばならない。

## 5-5 次の 20 年に向けて

以上のように、「つながりあう社会」をテーマとする本企画は、3つの地域のアンケートとフォーラムを経て、NPO にとっての「つながり」の内実が、いかに多様で、多層で、時に不均衡で、様々なレベルを含むものかが明瞭になってきたと思われる。また、5年目や10年目の検証時とも大きく様相を変えた面と、依然として課題のまま残された面があることもわかってきた。以下、繰り返しになるが、ポイントを整理しておこう。

- ・ NPO 間のつながりは、個々の活動を通じて多くの取り組みがなされている。他方において、その進展から生じる新たな課題（価値観や認識のズレ、機会を十分に活かしていない、

など)がある。ここでは「つながりの深化」が必要である。

- ・非営利セクター内のつながりでも多くの事例がみられたが、地域特性に応じたあり方が多様に存在することもわかった。多様化するこのセクターにおいては、常に同じ相手とだけではなく、新たなつながりを含めた「つながりの多様化」が課題だろう。
- ・地域団体とのつながりでも多くの事例が報告され、これまでの検証時点よりも進んできていることが推察される。一方、地域社会にあっては、組織として対峙するのではなく、同じ地域の一員としての「個々人の顔の見えるつながり」が意味を持つ場面がある。
- ・企業とのつながりにも一定の進展が見られたが、地域による違いもある。大きな課題は企業の NPO に対する理解不足と、NPO の企業の組織行動への対応力である。事業採算性と社会課題解決という「異なる枠組みのつながり」を引き続き模索する必要がある。
- ・行政とのつながりは、NPO 法のもっとも大きなインパクトのひとつであり、事業委託、指定管理をはじめ様々なつながりを生んでいる。一方で、その関係は、パートナーシップの観点からは依然非対称な面があり、今後「つながり方の変革」が必要であろう。
- ・政治・議会とのつながりは、これまでも繰り返し指摘されながらも、あまり進展をみていない。これは NPO 側にも政治との距離を測りかねるといった要因もある。NPO がネットワークとして対峙するなど、つながり方について具体的な検討を行う必要がある。
- ・寄付者・支援者については、個々の取り組みはあるものの、社会全体としてみれば依然として課題であろう。震災から社会情勢も大きく変わり、NPO に対する理解や、地域の側に支援する余力が足りないなど、個々の組織の力で対応することの難しさがある。

阪神・淡路大震災のボランティアは、NPO という組織ができる以前にネットワークとして動いたことで力を発揮した。「最初につながりがあった」という歴史を有する私たちにとって、「つながり」をテーマに集い、考えることは原点をふりかえる作業だったといえる。

NPO 法から 20 年が経ち、組織化やセクターの多様化が進むなかでは、個々のやり方に固執せず、本来持つ柔軟な発想力と行動力を発揮し、能動的に「つながりあう」ことがなければ、その価値を失うことになりかねない。フォーラムでは、この間の到達点と課題を共有しながら、そのことが改めて確認されたのではないだろうか。そして、こうして折にふれ多様な関係者で集い、相互に検証を行うプロセス自体が、まさにその具体的方策なのだと思う。

#### 参考文献

- ・ ひょうご中間支援の 20 年研究会編, 2015『兵庫県 NPO 中間支援組織の 20 年：阪神・淡路大震災からの NPO 活動と未来』コミュニティ・サポートセンター神戸／ひょうごボランティアプラザ。
- ・ ひょうご震災 20 年ボランティア活動検証委員会編, 2015『ひょうご震災 20 年ボランティア活動検証報告書』兵庫県。
- ・ 社会ネットワークと非営利組織研究プロジェクト編, 2018『ひょうご NPO データブック 2018』ひょうごボランティアプラザ。
- ・ 震災復興市民検証研究会編, 2001『市民社会をつくる：震災後 KOBE 発アクションプラン～市民活動群像と行動計画』市民社会推進機構。
- ・ 震災 10 年市民検証研究会編, 2005『阪神・淡路大震災 10 年：市民社会への発信』文理閣。