

# 被災者支援を行う民間非営利団体に対する行政の資金拠出のあり方に関する考察 — 東日本大震災における広域避難者支援活動に対する補助金交付の事例より —

---

松田 曜子\*・津賀 高幸\*\*

---

An Analysis of Government Subsidies for Non-profit organizations supporting disaster survivors – A case of the nation-wide evacuees after the Great East Japan Earthquake

Yoko MATSUDA\* and Takayuki TSUGA\*\*

## Abstract

After the Kobe Earthquake, non-profit agencies became essential stakeholders for revitalization process or survivors support after disasters. Government subsidies to non-profit organizations increased in variety since then, in the Great Eastern Japan Earthquake, its scale got much larger than before. However, subsidy system has still shortcomings and problems because of lack of governance. In this paper, the authors aggregate the data of government subsidy grants provided by Fukushima Prefecture to support nation-wide evacuees to find out those problems. The results of the analysis pointed out that importance of intermediary organizations and continuity of the subsidy system.

キーワード：ガバナンス・広域避難者・民間非営利団体・補助金・中間支援組織

Key words : governance, nation-wide evacuees, non-profit organizations, subsidy, and intermediary organizations

---

\* 関西学院大学災害復興制度研究所, Research Institute for Disaster Area Reconstruction, Kwansai Gakuin University

\*\* 東日本大震災支援全国ネットワーク, Japan Civil Network

## 1. はじめに

阪神・淡路大震災以降、被災者支援や災害からの復興にNPOなど民間非営利団体の力が不可欠だと言われるようになって久しい。

この20年間には、いわゆるNPO法の整備、公益制度法人改革などそれを支える諸制度も整えられてきた。災害復興の過程においては、新潟県中越地震のように、県が拠出する「復興基金」を活用し多様な地域主導の復興メニューが実施され、それを中間支援組織が管理するようなケースも生まれた(青田ら2010)。

しかし、多数の主体が関わり合いながら一つの課題を解決する仕組みやルールの形成などの「復興のガバナンス」はいまだ未熟であり、様々な問題も指摘されている。

復興に関わる民間非営利団体が活用する公的な資金としては、復興基金の他に各種の補助金事業や委託事業がある。こうした民間非営利団体に対する補助金事業、委託事業制度は、災害に限らず社会課題の解決手段として90年代後半の「新たな公共」政策の発表以後、各省庁が多数発表しており、乱立状態にある。

東日本大震災に関しても、被災者支援のために活用でき、なおかつ用途を契約の定めに拠らない補助金の事業は数多く発表されており、復興庁のまとめでは、平成26年度で各省庁から25種類の補助金事業が公募をかけている。民間非営利団体にとっては、活動予算の獲得機会がより多く得られる環境が整ったともいえるが、一方で補助金の活用実態について全体を俯瞰する手段は乏しいため、補助金事業がもたらす課題については不明な部分も多い。先行研究としては、被災者支援団体に向けたアンケート調査からその収入構造を明らかにした論文(菅野2014)がある程度である。また、補助金事業の担い手である非営利団体側から行政が課題や修正点を聞き、フィードバックさせるような仕組みも整えられておらず、交付の仕組みの改善はなかなか見られないのが実情である。

そこで本論文では、「東日本大震災後に発生した広域避難者支援の目的で、福島県が民間非営利団体に交付した補助金事業」を対象として、交付先

団体の属性をいくつかの面から分析する。この分析結果を考察することで、特に災害復興の目的で自治体が非営利活動団体に交付する補助金制度の課題を整理し、今後の制度設計への政策提言を行うことを目的とする。

## 2. 研究の背景

### 2.1 復興のガバナンス

「ガバナンス」は2015年に開催された世界国連防災会議でもメインテーマに掲げられるほど、世界の防災、復興において重要なテーマ、関心事であることは間違いない。しかしながらこの言葉の意味するところ、使用範囲は非常に幅広く、一義的な議論をするのは困難である。そのため本研究では、ガバナンスについて議論を究めることは避けるが、本研究にとって必要な、「防災や復興の分野での『協働』や『連携』が叫ばれた背景」とその背後にある問題を明らかにするのに必要な最低限の整理を行っておくこととする。

宇野(2012)は、ガバナンスについて、戦後の政治学者が掲げたよく知られる定義をいくつか挙げたうえで、共通する特徴として「国家よりは幅広い、国家以外のアクターを含む様々な多様なアクター」がおり、さらに「その多様なアクター間のゲームをどう規律づけるかというルール」を取り上げた概念がガバナンスである、と整理している。

さて、本研究の関心は、地域復興あるいは被災者支援という課題に対し、「民間非営利団体」というアクターが取り組む活動に対して、「都道府県」というアクターがどう公的資金である補助金を配分するかという点にある。

こうした、社会課題の解決のため非営利団体を活用する流れは震災を受けて突如生まれたものではなく、90年代後半の地方分権化、小泉政権の三位一体改革を経て民主党政権にいたるまで掲げられた「新しい公共」の名の下で、公共サービスをNPOを含む民間に外部委託化する流れ(原田ら2010)を受けている。ここには、仁平(2005)が指摘するように、ボランティアやNPOの活動が公的サービスの縮小によって生じる財やサービス

の不足を補うものとしての活用が期待されていたという側面もある。

このようにしてNPOなどの非営利民間組織が発展するにつれ、原田らは、こうした構造に含まれる日本の問題として、「協働」の定義のあいまいさを挙げ、中でも規範的かつ理念的な協働論とアウトソーシングとしての協働が建て前と本音のように併存することを指摘している。

一方、ケトル(2011)はアメリカでも同様の課題があることを指摘し、多様な主体が関わる公共サービスの構造について「政府の外部委託戦略は強まっており、非営利組織はその依存先としてプレゼンスが高まっているが、一方の非営利組織は、必ずしも政府代理人として役割を重視するわけではなく、資金を集めて自らの使命を達成することが優先される」ことを指摘している。さらにこうした構造が強まることで、「政策をつくる側(行政)は自らの決定が及ぼす影響を知らなくなり、国民の側は政府に対する信頼が揺らぐ」とも指摘している。災害復興における補助金においても、非営利団体に補助金を拠出するものの、その先の成果や被災地全体における調整に行政が無関心であることが言われている。こうした問題が実際にあるのかどうか、またその改善の手がかりはどこにあるかを探るのが本研究の関心である。

## 2.2 東日本大震災における民間支援活動と補助金制度の特徴

NPOやボランティア等の民間団体は、東日本大震災当初から復興の重要な担い手として認識されていた。2011年7月に政府が発表した「東日本大震災からの復興の基本方針」の中でも、復興への「新しい公共」の活用としてそのことが明記されている。そのため、復興事業に取り組む民間団体に向けて公募される助成事業も多岐にわたっていた。

その一方で、阪神・淡路大震災や中越大震災において民間支援のよりどころとなった自治体による自律運用型の復興基金が、東日本大震災では創設されることなく(山崎 2013)、取り崩し型の交付金が東北3県に配分されるに留まったことは、

近年の災害との大きく異なる点である。

以上のような民間委託化の流れと復興基金の未整備が影響し、東日本大震災における民間支援の補助金は、従前から実施されていた民間団体向けの財政支援制度を、復興事業にも援用する形で積み増しされる事例が相次いだ。本稿で対象とする4件の補助金事業のうち3件もこの事例に当てはまる。

災害復興事業に新たな制度の創設ではなく既存制度の転用で対応する選択は、防災集団移転事業など他の事例においても散見されるものであるが、民間団体への補助金制度においてもこのことがいくつかの弊害をもたらした。

特に指摘しておくべき点は、復興基金で重要な役割を果たした中間支援組織の機能がなかったために、現場の支援団体が直接自治体に申請する形で補助金の交付を受ける構図が残された点である。青田ら(2010)は、復興基金の有用性として、中間支援組織を活用し、NPOや地元企業などによる多様な復興の担い手に対する支援を強化したこと、また地域性に応じた支援を可能としたことを指摘しているが、公募選定型の補助金は自治体が直接申請団体を募るため、こうしたコーディネートを行うことができない。さらには、異なる所管官庁の交付金に依拠する補助金の交付先が別々の系統で決定されるため、交付後の活用方法についての分析も不十分にならざるを得ない。

もう一点、現場のニーズに対応した活動が着々と継続的に進められるべき災害復興支援に対し、既存の枠組みを当てはめたために生じた矛盾もあった。補助金事業のほとんどが単年度事業を対象としており、なかには年度途中で募集がかけられ、当年度中に事業終了を要するものもあった。さらには審査基準に「新規性」や「他地域への転用可能性」などが掲げられていることが多く、こうした災害復興支援の実情に合わない募集条件が、民間団体の応募動機を低下させる向きに働いた可能性がある。実際、本稿の分析でも同じ補助金制度を複数年にわたり活用できた事例は少ない。この点については4.3で詳述する。

一方、制度の転用にあたり柔軟な対応がなされ

た点もある。NPO等を対象とする通常の補助金の場合、補助率はたかだか10分の5であり、10分の8以上の資金助成を受ける場合は、委託契約を結ぶのが一般的である。しかしながら、今回は災害復興という急を要する目的のため、経費措置の条件設定はかなり緩和された。多くの補助金において募集要件に法人格を求めず任意団体の応募も可能にしたことで、震災後に設立された新規団体も復興事業に参入することができたと言える。

以上をまとめると、東日本大震災では既存の交付金制度の転用によって、創設されなかった復興基金の代用を担ったが、復興基金において中間支援組織が果たした役割を担う機能は脆弱であったこと、支援活動に新規性が求められたことで活動の継続を難しくしたこと、一方、補助金の支給条件は従来より緩和されていたことが指摘できる。

以上、東日本大震災における民間支援活動と補助金制度の特徴を概観した。以下では、具体的に「広域避難者」支援を目的とした民間非営利活動に対する補助金について取り上げる。

### 3. 対象とする問題と分析手法

#### 3.1 「広域避難者」に対する民間支援

東京電力福島第一原発事故、および東日本大震災の影響により、元の居住地を離れ各地に避難しているいわゆる「広域避難者」と呼ばれる人々は、復興庁の発表によれば2014年3月時点で全国47都道府県に分散しており（復興庁2014a）、さらに避難指示が出されている地域以外からのいわゆる「自主避難者」の数は公的な把握さえされていない。

事故後、原発事故子ども・被災者支援法や放射性物質汚染対処特別措置法が制定され、法律に基づく公的支援制度も整備されたが、支援の対象地域やその内容において限定的なものに留まっている。民間団体による避難者支援は、このような公的支援のすき間を埋めるものであり、なおかつ、多様な事情を抱え全国に散逸する避難者のニーズを拾う最前線に立つものである。

ここでいう民間団体には、避難先である全国の地域で従前から活動していたボランティア団体・NPOや、東日本大震災を受けて新たにつくられた

支援団体、避難者自身が集まって作った当事者団体など様々な様態が含まれる。彼らの活動に必要な資金は、一部団体の自主財源や寄付なども考えられるが、多くは民間助成金と公的な補助金が充てられる。今回、広域避難者支援に使われた主な民間助成金としては中央共同募金会による赤い羽根「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」（ボラサポ）やジャパン・プラットフォーム「共に生きる」ファンドなどが挙げられ、これらの原資は国内外から寄せられた寄付金である。一方、本稿が対象とするのは、都道府県が公募選定する補助金事業である。

都道府県による補助金事業は内閣府や厚生労働省等、中央省庁が所管する臨時特例交付金や特別交付税等により造成された取り崩し型基金が原資となる。所管官庁やそれぞれの基金が依拠する制度が様々に異なるため、広域避難者に限らず東日本大震災の民間支援活動に活用できる補助金事業は多岐にわたり、管理の一元化は難しい。どのような補助金がどのような団体にわたり何の支援に使われたのかを知るにも、現状ではウェブに掲載されている各事業の個別の報告から情報を入手するのがせいぜいである。

#### 3.2 分析対象とした補助金事業

本論文では、2011年度に福島県が公募した広域避難者支援を行う民間団体向けの補助金として、以下に示す4つの補助金事業を分析の対象とした。以下にその内容と、表1に募集要件を整理して示す。

①福島県地域づくり総合支援事業（地域協働モデル支援事業）補助金（福島県2014a）

原資は内閣府の新しい公共支援事業である。鳩山政権下、2010年度の補正予算によって「新しい公共の担い手となるNPO等の自立的活動を後押しし、その拡大を図るための」事業が内閣府によって推進されることになった。内閣府は各都道府県に交付金を配分、各都道府県はそれをもとに基金を設置し、事業支援を行う。平成22年度の予算額は87.5億円であったが、その後、東日本大震災か

表 1 分析対象の補助金事業

補助金事業名(通称)	原資	募集年次	補助金額	補助率
①新しい公共	新しい公共事業(内閣府)	2011・2012	100～2,000万円	10/10以内
②帰還支援	緊急雇用創出事業(厚労省)	2012～2014	～100万円	10/10以内
③地域の寺子屋	安心子ども基金(厚労省・文科省)	2012・2013	～20万円	10/10以内
④きずな維持再生	復興支援事業交付金(復興庁・内閣府)	2013・2014	100～1,000万円	8/10以内

※②、④の2014年度募集分は今回の分析対象に含めていない。

らの復旧・復興への対応として2011年度の第3次補正によって岩手・宮城・福島県の3県には8.8億の積み増しがされた。福島県は、この交付金をもとに、福島県地域づくり総合支援事業(地域協働モデル支援事業)の補助対象事業を募集、選定した。

②ふるさとふくしま帰還支援事業(県外避難者支援事業)(福島県2014b)

原資は厚生労働省の緊急雇用創出事業臨時特例交付金である。福島県は、このうち「住まい対策拡充等支援事業」分によって「福島県緊急雇用創出基金事業補助金」を設置した。この基金を活用し、「県外に避難している福島県民が、避難先で安心して暮らし、最終的には本県に帰還できるよう、避難者支援団体等による避難先における避難者のニーズに応じた継続的な支援活動」(実施要領より)の事業を募集し選定した。

③地域の寺子屋設置推進事業(福島県2014c)

原資は2008年度第2次補正予算で創設された厚生労働省、文部科学省が所管する安心子ども基金である。福島県ではこの基金を活用し、避難中の子育て世帯が特別ストレスにさらされている現状を明記した上で、「地域全体での子育て支援をさらに広めるとともに、仮設住宅等でのコミュニティ構築又は震災後の地域コミュニティ再生のため寺子屋事業に取り組む団体」(実施要項より)の事業を募集し選定した。

④福島県地域づくり総合支援事業(ふるさと・きずな維持・再生支援事業)(福島県2014d)

原資は内閣府による「NPO等の運営力強化を通じた復興支援事業交付金」である。この交付金は

復興庁の一括計上により2013年度予算に計上された。福島県はこの交付金を活用し「復興支援や被災者支援等を行う特定非営利活動法人等による取組を支援することにより、高い運営力を有するNPO法人等を育成し、復興や被災者の支援の促進を通して、本県のきずなの維持・再生を図ることを目的」(実施要項より)とする事業を募集・選定した。

なお、広域避難者支援活動を対象として公募された補助金は上記が全てではない。例えば2011年度には国土交通省が「地域づくり支援事業」(被災地の復旧・復興に連携して取り組む地元企業、地縁組織、NPO等の多様な主体に対する支援事業)を独自に募集した。また北海道は「東日本大震災・母子避難者の家族再会支援事業」を独自に募集した。その他、山形県や愛知県などは中央省庁から配分された交付金を直接自県に避難してきた家族への支援事業に充てた。これらは福島県が公募した上記4事業に比べて件数が少ないため調査対象には含めなかったが、以下で述べる分析結果の中に、このような独自予算が交付された団体の実績は含まれていないことを述べておく。

また、以下の分析において各補助金事業名は表1に示した通称を用いる。通称は支援団体内で使われていた名称を便宜的に用いた。この通称が示すように、福島県での事業名と、交付金を配分する中央省庁の間で異なる(かつ紛らわしい)名称が用いられることで、公的資金制度を複雑なものにしていることを指摘しておく。

3.3 分析の方法

上記の4つの補助金事業について、福島県のホームページ等で公開されている事業計画および報告

書から補助金交付先の団体名、事業の実施地域（団体の所在地と必ずしも同じではない）、事業名、事業内容、交付額、事業額等のデータを入手し一覧を作成した。事業の中には、仮設住宅に住む被災者のみを対象にした補助金も含まれているが、それらの交付実績は分析から除外した。また、③地域の寺子屋事業は、各団体への交付額が公開されていないため、交付額の分析対象から除外した。表2に各助成金事業の交付件数と交付額を示す。全体では332件の事業が今回の分析対象となる。なお、件数は1応募事業を1件として数えているため、単一の団体が複数の補助を得ている場合の重複が含まれる。こうして作成された一覧をもとに、以下では補助金事業の地域、交付先団体の属性、活動の継続性の3点について考察を行う。

## 4. 分析結果と考察

### 4.1 補助金事業の実施地域

復興庁の公表によれば、広域避難者は全47都道府県に所在することが確認されている。2011年7月に政府が発表した「東日本大震災からの復興の基本方針」（東日本大震災復興対策本部2011）では「多様できめ細やかな復興支援活動を展開するNPO等の力が最大限発揮されるよう」と述べられている。きめ細やかな支援の担い手としてNPOが期待されているのであれば、補助金事業は避難者がいる地域においてくまなく実施されることが望ましい。そこで、まずは交付先団体の活動地域について分析を行った。

なお、広域避難者支援の場合、団体の所在地と事業で対象とする避難者の居住地は必ずしも同じではない。そのため、一覧の事業名や事業内容から実質的な活動実施地域を特定し、交付件数や交付額との関係を調べた。

表3には、交付件数の多い上位10都府県と、全補助金を通じ全く交付実績がない14県を示した。補助金事業の交付には空白県があることが確認された。

ただし、空白の14件のうち、岩手県や宮城県については自県の補助事業で広域避難者支援もカバーできている可能性があること、また上記で述べたように、今回分析の対象外とした民間資金や他の補助金を活用する団体がある可能性も否定はできない。

さらに、避難者数と交付金額の関係を見るため、復興庁公表データによる2012年10月時点の避難者数と、対象3事業（③地域の寺子屋を除く）の交付額合計の両対数プロットを図1に示す。なお、福島県と空白県は除外している。決定係数は0.56

表3 支援活動の対象地域(上位10都府県と空白県)

順位	都道府県	①新しい公共	②帰還支援	③地域の寺子屋	④きずな維持再生	合計
1	福島県	8	0	56	17	81
2	埼玉県	6	20	3	4	33
3	山形県	5	18	3	2	28
4	東京都	4	11	8	2	25
5	神奈川県	2	9	4	1	16
6	新潟県	5	4	5	1	15
7	栃木県	3	9	0	1	13
8	茨城県	1	6	3	1	11
9	京都府	1	7	1	1	10
9	兵庫県	2	7	1	0	10

全補助金について交付実績のない空白県

岩手県・宮城県・石川県・長野県・三重県・和歌山県・鳥根県・山口県・徳島県・香川県・高知県・長崎県・大分県・鹿児島県

表2 各補助金事業の交付状況

	①新しい公共	②帰還支援	③地域の寺子屋	④きずな維持再生	合計
交付件数	67	140	89	36	332
交付額合計(円)	356,894,151	127,857,000	-	166,004,400	650,755,551
平均交付額(円/件)	5,326,778	913,264	-	4,611,233	1,960,107

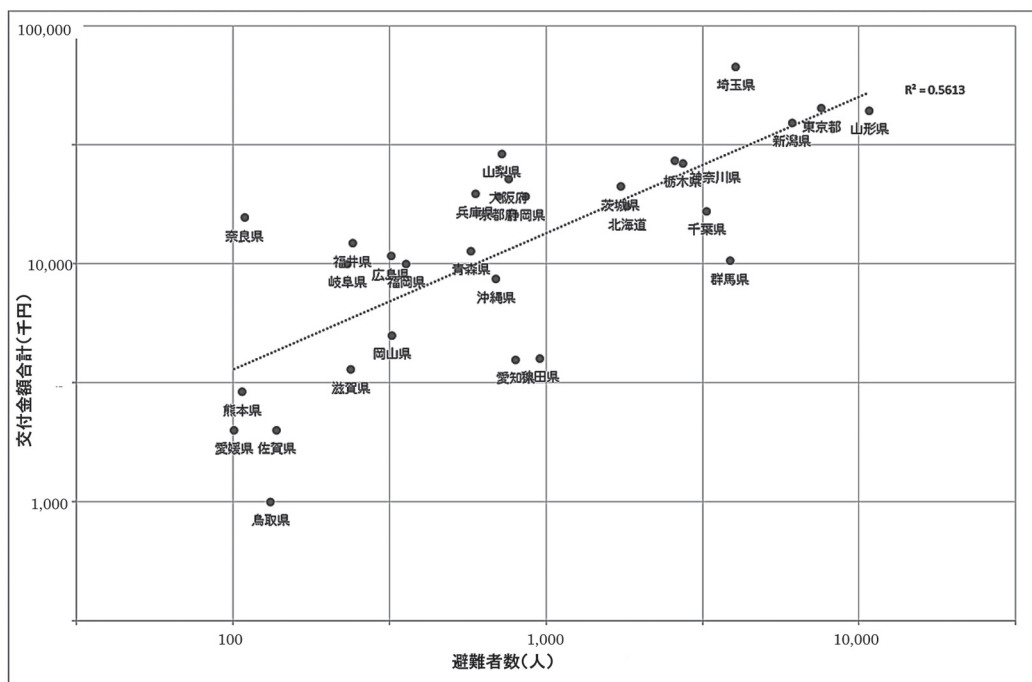


図 1 2012 年 10 月時点の避難者数と交付金額の両対数プロット

であった。全体的に避難者数が多い県ほど避難者当たりの交付額は少なくなるが、その変化率にはばらつきがあり、埼玉県、山梨県、奈良県などでは避難者一人当たりの交付額が大きい。ただし、この結果は交付されている団体の種類とも関連している（次項で後述）他、先に述べたとおり愛知県のように自県の交付金を活用している地域もあるため、一概に支援活動の強弱を表すものではない。

#### 4.2 交付先団体の属性

先に述べたとおり、東日本大震災における民間団体向け補助金は、申込要件が大幅に緩和されたのが特徴であった。

実際、どのような団体が補助金の交付を受けたかを把握するため、交付先団体の属性に着目した。対象事業の募集要項では、実施主体の要件として概ね、NPO 法人、自治体を構成員に含む協議体、都道府県が推薦した任意団体等としている。本稿ではこうした応募要件にかかわらず、支援目的に結成された団体と従来団体の資金調達状況を比較

表 4 団体属性の分類

団体属性	活動目的
避難者支援団体	東日本大震災や福島第一原発事故の被災者支援を主目的に設立された団体
当事者団体	東日本大震災や福島第一原発事故の被災者が主体となり設立された団体
中間支援組織	他の非営利団体の支援を主目的に活動している団体
災害ボランティア団体	災害ボランティア活動を主目的に活動している団体
一般団体	その他の非営利団体

するため、交付先団体の名称から団体情報を団体ウェブサイト等で検索し、5つの属性に分類した。各属性の定義は表4の通りである。各団体属性ごとの交付件数、交付額は表5に示す。

表5を見ると、広域避難者支援を目的に結成された避難者支援団体や、避難者自身が集まり結成された当事者団体が、合わせて149件と全体の45%の交付を受けていることがわかる。また、これらの団体は交付額においても一件当たり200万

表5 団体属性別の交付件数と交付額

団体属性	交付件数					交付額（千円）				
	①新しい公共	②帰還支援	③地域の寺子屋	④きずな維持再生	合計	①新しい公共	②帰還支援	④きずな維持再生	合計	1件あたり
避難者支援団体	31	60	19	9	119	174,653	55,357	45,611	275,621	2,756
当事者団体	8	18	1	3	30	35,468	16,500	14,583	66,551	2,295
中間支援組織	7	2	0	4	13	33,847	1,600	23,372	58,819	4,525
災害ボランティア団体	3	6	2	1	12	16,354	5,247	4,600	26,201	2,620
一般団体	18	54	67	19	158	96,573	49,153	77,838	223,564	2,457
合計	67	140	89	36	332	356,894	127,857	166,004	650,756	-

※1件あたりの交付額は、③地域の寺子屋の交付件数を除いた件数で算出した。

表6 中間支援組織が配分を受けた500万円以上の事業

補助金事業名	活動地域	事業名	団体名	開始年度	終了年度	配分金額(円)
新しい公共	福島県	空き店舗を活用した避難住民のビジネス・サロンの場を通じた起業化・雇用創出支援	ふくしま NPO ネットワークセンター	2012	2012	9,148,000
きずな維持再生	福島県	“集い・学び・一緒に始める”ための「出前絆講座&ワークショップ」プロジェクト	ふくしま NPO ネットワークセンター	2013	2013	6,079,000
新しい公共	茨城県	官民連携による茨城県内避難者のコミュニティづくり支援	茨城 NPO センター・コモンズ	2012	2012	9,364,000
きずな維持再生	茨城県	茨城に避難している方々の生活基盤づくりを地域全体で応援する事業	茨城 NPO センター・コモンズ	2013	2013	7,313,000
きずな維持再生	埼玉県	平成 25 年度県外避難者支援及び支援団体ネットワーク構築事業	NPO埼玉ネット	2013	2013	6,981,000
新しい公共	奈良県	奈良災害支援ネット事業	奈良 NPO センター	2011	2012	7,135,508

円以上の交付を受けている。避難者支援団体や当事者団体は、設立から間もないため法人格を取得できていないケースも多かった。そのような任意団体が、補助率 10 / 10 でかつ反対給付のない補助金を獲得できていた点は、柔軟な対応の結果として評価できる。

また、中間支援組織は交付件数こそ少ないものの、1件あたりの交付額は他の団体属性が200万円台であるのに比べ、450万円以上と大きい。具体的には福島県、茨城県、埼玉県、奈良県の中間支援組織が500万円以上の事業を獲得している。表6にこれらの事業の一覧を示す。事業名を見ると、福島県の事業を除き、避難先都道府県の避難

者支援事業をコーディネートする内容であると判断できる。中間支援組織は都道府県内でのコーディネート機能がある程度になっていたものと言える。

ただし、ここでの属性はあくまでも団体名から著者が独自に判断したものである。避難者支援団体と判定した団体中には、当該地域の中間支援組織や災害ボランティア団体が主要運営メンバーとして携わっている可能性も高く、ここでの評価はその意味で限定的なものである。

### 4.3 活動の継続性

民間非営利団体が行う支援活動は、助成金や補



助金の資金源が絶たれた時点で継続できなくなり、そのことが被災者の不利益になりえる。

そこで3つめの分析として、4つの補助金事業において、複数年度にわたり継続的に活動されているものがどの程度あるかを調べた。対象となった全332事業のうち、同一団体による2件以上の重複（複数年度、あるいは同一年度の複数補助金）があるのは4分の1弱の77件（23.1%）で、固有の団体数は246であった。その多くは、③地域の寺子屋の2年度にわたる継続（20件）である。地域の寺子屋事業は、4つの補助金事業のなかでも子どもや子育て世代のストレス解消という目的に特化されているため、事業の継続性も高くなったものと考えられる。

図2は、特殊な③地域の寺子屋以外の3事業について、交付先団体の継続状況を整理したものである。これを見ると、2011年度に①新しい公共の交付を受けた20団体のうち、4団体は次年度も継続して同補助金の交付を受けた一方、大部分の16団体は以降の交付を受けていないことがわかる。2012年度に交付を受けた40団体のうち18団体は、①新しい公共の公募が停止された2013年度には②帰還支援や④きずな維持再生に移行して交付を受けているが、22団体はいずれの継続もしていない。なお、2012年度に②帰還支援の交付を受けた49団体のうち、34団体は次年度も同補助金の交付を受けている。このように、民間団体の多くは、継続した補助金の見通しが立たない条件のなかで支援活動を行っていることがわかる。

ただし、行政の補助金を継続的受給が難しいことから、民間助成金や寄付金による活動に切り替

えている団体があることも想定される。こうした継続の状況を正しく評価するには、例えば民間助成金の代表格である赤い羽根「災害ボランティア・NPO活動サポート基金」（ボラサポ）を受けた助成団体の継続状況などとの比較が必要である。もちろん、1年目に公的資金によって活動した団体が、次年度は民間の助成金を活用しながら支援を継続するような例も多数あると考えられ、民間資金と公的資金をまたいだ複合的な分析も必要である。

しかし少なくとも、広域避難者支援が震災後数年で打ち止められるような短期的課題ではないことは明らかな中、単年度事業で、交付先団体に毎年申請書の提出を求める補助金の枠組みが適切であるとは言い難い。特に、こうした補助金獲得に不慣れであったり、限られた人数で運営しているような民間団体にとって、毎年の申請にかかるコストは無視できるものではない。民間団体による継続した支援を定着させるためには、既存制度の転用ではなく、避難生活の長期的見通しが立たないという今回の問題の特徴に即した補助金制度の設計が必要である。

### 5. 考察とまとめ

以上本研究では、民間非営利団体が行う活動のために都道府県が拠出する補助金事業の内容について明らかにするため、福島県が公募した広域避難者支援のための4つの補助金事業の交付先データをもとに、事業実施地域、交付先団体の属性、支援活動の継続性について分析した。考察された点は以下のようにまとめられる。

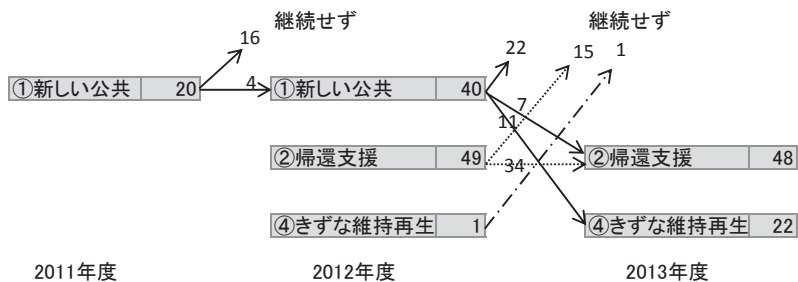


図2 補助金交付先団体の事業継続の状況

- ・ 広域避難者は全都道府県にいるにも関わらず、全く事業が実施されていない県が14県あり、避難者一人当たりの交付額にもばらつきがある。
- ・ 避難者支援を目的に設立された新しい団体が、全体の事業件数の45%の事業数の交付を受けている。また、いわゆる地域の「中間支援組織」に対する交付は、件数こそ少ないものの、1件当たりの交付額は他の団体属性に比べて大きく、避難先都道府県の被災者支援活動を地域内でコーディネートする役割を担っている。
- ・ 分析対象とした補助金の交付を受けた団体の8割以上が、次年度には異なる補助金の交付を受けていて、2年間以上連続した事業を行っている団体は限られている。

前掲した政府の「復興基本方針」(東日本大震災復興対策本部 2011)で強調されているように、「公民一体となった復興」の推進力として、また「多様できめ細かな復興支援活動」の担い手として、NPOやボランティアなどの民間支援団体が政府からかけられている期待は大きい。しかし、この考察で得られたように、補助金事業の活用のされ方には、地域的なばらつきや、継続性の欠如が認められる。各地で活動する個別の団体の立場からすれば、今回のような補助率の高い公的資金が補助金として交付される制度は好ましいものである。しかしながら、「広域避難」という問題の全体を視野に入れたとき、具体的にどの時点においてどこでどのような支援が誰に対して必要になるのか、またそれが将来的にどう推移するか、といった全体像が描かれることなく、個別の団体に補助金を交付することは資金の効果的な活用であるとは言えない。今回の分析で認められた空白県や継続しない支援活動の存在も把握されることさえなく、放置されることになる。

また、特に災害後には活動経験の乏しい非営利団体や、被災者支援の目的で新たに設立された団体が事業に参入することもある。計画通りに活動が進められない団体に対して運営の助言をする、別の活動団体を探すなどの対策を講じなければ、支援の空白が生まれ避難者にとって不利益な状況

が生じる。こうした支援状況のモニタリングのためにも、コーディネート機能は不可欠であると言える。

過去には新潟県中越地震のように、コーディネート機能を中間支援組織が担ったケースもある。原発事故に伴う広域避難のように、前例がなく全国にまたがる問題において、支援のコーディネート機能を民間に任せるのか、あるいは政府自身が担うのかは本来であれば震災直後に議論が必要であった。東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)は、全国各地で支援者ミーティングを開催するなどしてこの調整機能の一部を担ってきたと言えるが、決して公的な補助金制度と直接的な連動が図られていたわけではない。また、公的な補助金と、民間助成金との連動も取られることはなかった。この状況は現在も継続している。

冒頭で述べたように、広域避難の問題は現在も全容が把握できず、また避難者支援の長期的な見通しも立っていない。前例のない問題に対し民間支援を効果的に活用するためのコーディネート機能の強化や、補助金制度のユーザビリティの向上は、継続する広域避難問題のためにも、次の広域災害のためにも、行政や民間団体自身が制度設計のために動かなくてはならない課題だと言える。

## 謝辞

補助金交付データの整理にあたっては、大野沙知子氏(岐阜大学)の協力を得た。記して感謝申し上げます。

## 参考文献

- 青田良介・室崎益輝・北後明彦：災害復興基金と中間支援組織が連動した上での地域主導による復興推進のあり方に関する考察，Vol.12, pp. 31-40, 2010.
- 復興庁：全国の避難者等の数（所在都道府県別・所在施設別の数），復興庁ホームページ，2014a. <http://www.reconstruction.go.jp/topics/post.html>, 2014年5月1日。
- 福島県：福島県地域づくり総合支援事業（地域協働モデル支援事業）平成24年度第2次募集要項，2014a. <http://www.pref.fukushima.lg.jp/download/1/boshuuyoukou01.pdf>, 2014年5月1日。

- 福島県：ふるさとふくしま帰還支援事業（県外避難者支援事業），2014b.  
<http://www.pref.fukushima.lg.jp/sec/16055b/hinansyasiendantai.html>, 2014年5月1日.
- 福島県：地域の寺子屋設置推進事業，2014c.  
<http://www4.pref.fukushima.jp/terakoya/info.html>(2014年2月アクセス。5月現在リンク切れ)
- 福島県：福島県地域づくり総合支援事業（ふるさと・きずな維持・再生支援事業），2014d.  
<http://www.pref.fukushima.lg.jp/uploaded/attachment/56027.pdf>, 2014年5月1日.
- 原田晃樹・藤井敦史・松井真理子：NPO再構築への道，勁草書房，2010.
- 東日本大震災復興対策本部：東日本大震災からの復興の基本方針（平成23年7月29日），2011.  
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/doc/20110729houshin.pdf>, 2015年6月30日.
- ドナルド・ケトル：(稲継裕昭 監訳，浅尾久美子訳)なぜ政府は動けないのか，勁草書房，2011.
- 松田曜子：東日本大震災および福島第一原発事故による長期・広域避難の課題と復興プロセス，第47回土木計画学研究発表会・講演集，CD-ROM，2013.
- 松田曜子・津賀高幸：福島第一原発事故による広域避難者支援活動を行う民間団体に向けた公的資金の交付状況に関する考察，災害復興研究，Vol.6, pp.147-156, 2014.
- 仁平典宏：ボランティア活動とネオリベリズムの共振問題を再考する，社会学評論，Vol.56, No.2, pp.485-499, 2005.
- 菅野拓：東日本大震災における被災者支援団体の収入構造，地域安全学会論文集，Vol.24, 2014.
- 宇野重規：なぜ「ガバナンス」が問題なのか？政治思想史の観点から，東京大学社会科学研究所全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」ディスカッションペーパー 2012.11, [http://web.iss.u-tokyo.ac.jp/gov/research/dp\\_uno.pdf](http://web.iss.u-tokyo.ac.jp/gov/research/dp_uno.pdf), 2015年3月30日.
- 山崎栄一：自然災害と被災者支援，日本評論社，2013.

(投稿受理：平成27年4月10日)

