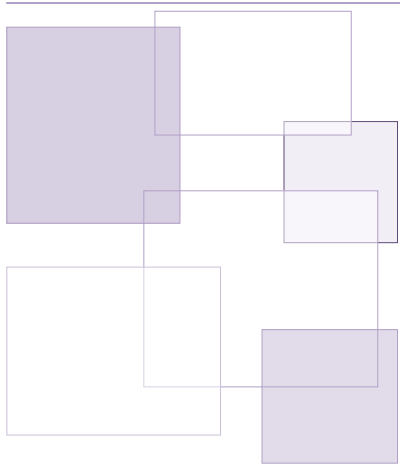


Discussion Paper Series

全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す

---



大規模自然災害とサーとセクター：  
東日本大震災における生協の支援を中心に

栗本 昭

(公益財団法人生協総合研究所)

2012年2月

No.10

---

東京大学社会科学研究所

Institute of Social Science University of Tokyo

2011年6月21日（火）

「大規模自然災害とサードセクター：東日本大震災における生協の支援を中心に」

報告 栗本昭氏（公益財団法人生協総合研究所）

司会 大沢真理氏（社会科学研究所）

司会 全所的プロジェクト研究「ガバナンスを問い直す」のセミナーを開催したいと思います。本日は公益財団法人生協総合研究所の理事でいらっしゃる栗本昭さんから、「大規模自然災害とサードセクター：東日本大震災における生協の支援を中心に」ということをご報告をいただきます。

栗本 ただいまご紹介いただいた栗本と申します。私からは東日本大震災における生協の役割を中心に、より広い文脈では、大規模自然災害とサードセクターの役割について、お話ししたいと思います。

今日は、まず「サードセクターとは」という概念を簡単にご説明したいと思います。そして、大規模自然災害とサードセクターの役割について触れられるのではないかと思います。

続いて、大震災における協同組合の役割を時間的・空間的な広がりから見るということです。今回の大震災から3カ月ちょっとたっていますが、まだまだ総括するには早過ぎる。走りながら考えるという状況ですが、過去の主要な震災、大津波との比較が有効だろう。

今日は海外の事例はあまり紹介できないのですが、1995年の阪神大震災が現在の東日本大震災との関係で、組織面や制度面でも非常に強いつながりがあることから、主としてそれを中心にお話をしたい。阪神・淡路大震災と生協の役割、さらに今回の大震災と生協の役割ということです。最後に、今後の政策課題について申したいと思います。

まず、サードセクターとは、営利企業セクターを第1セクターとすると、公共セクター、政府が第2セクター、それらに属さない第3の領域ということで、残余的な領域ということになるわけです。市民社会の有力なアクターであるということで、市民社会組織（Civil Society Organizations）という言い方がありますが、それはサードセクターあるいはNPOであるという捉え方をする方もいらっしゃいます。いずれにしても、市民社会の形成と非常に強く結びついているということです。

アメリカではよく、ノンプロフィットセクターがサードセクターであると捉えられている。イギリスでは、ボランティアコミュニティセクターという言い方もします。あるいは市民セクターは日本の生活クラブ生協がかなり古くから使っている言葉です。最近「新しい公共」

円卓会議の宣言の中にも、市民セクターとして取り上げられていますが、言っている内容は同じです。

ヨーロッパでは社会的経済（ソーシャルエコノミー）として同じ概念が語られるということで、共通する表現としてはサードセクターという言い方が、特に欧米のアカデミズムでは主流になっています。ここではそのままサードセクターと言わせていただきます。

では、サードセクターとはどういう位置づけにあるのかということですが、これについては、ペストフの福祉供給におけるサードセクターの役割がしばしば言及されます。スウェーデンを本拠地としているビクター・ペストフはサードセクターの位置づけを、国家や公共機関、それから市場や営利企業、それからコミュニティ、家族や地域社会、それらの真ん中においている。それぞれ重複する部分もあるのがサードセクター、あるいはアソシエーション、ボランティア組織、非営利組織ということです。

それぞれ切っている線が、公式組織と非公式組織、公共組織と民間組織、非営利と営利という3つの軸で切っているわけです。この図が意味するところは、それぞれの3つのセクターと関わりを持ちながら、また目的や資源を共有しながら活動することにより、最もうまく機能するのがサードセクターであるという含意があります。

その中心となる組織は、協同組合と非営利組織です。この2つは共通性があります。ボランティア的な性格を持っている。非政府組織（NGO）である。オフィシャルな組織であるということです。

ただ、大きな違いがあります。これは神野直彦さんがよく言うように、協同組合は自助の組織であり、非営利組織は他助の組織であるということです。協同組合は自助に基づく共益組織である。すなわち、組合員による集団的な所有と民主的な管理が中心です。

一方、非営利組織は、ジョンズ・ホプキンス大学の（レスターM.）サラモンたちの定義によると5つの基準がありますが、協同組合との一番大きな違いは利潤の非分配制約です。協同組合の場合、その剰余は組合員の間で分配することはできます。ただし、これには制限があり、出資配当については制限がある。また、残余財産を組合員で分けてしまうことについては多くの国で制約があり、非分配準備金（積立金）というものが制度化されています。そういう違いがあります。

ただ、協同組合にも公益的な組織がある。例えば、イタリアの社会的協同組合や、農協の厚生連病院です。イタリアの社会的協同組合の場合には、障害者などさまざまなハンディキャップを持った人々を、労働参加により社会統合するために、そのような組合員が全労働力の3割を占める場合に、公益的な協同組合として、社会保険料の免除や免税、自治体との優

先的な随意契約というような特権が与えられるということです。農協の厚生連病院も、過疎地では場合によっては唯一の医療供給主体であるということから、公益法人並みの税制になっている。こういったものは共益と公益のハイブリッドと言っていいと思います。

一方、非営利組織にも共益組織があるわけです。いわゆる業界団体（trade association）は、基本的には非営利組織として作られています。経団連もそうです。あるいは、よく言われるのはスポーツクラブ等です。これらは身内、仲間内の親睦のための組織で、共益団体です。

その比較をしたのが次の表です。公式な組織、民間の非政府組織、ボランタリー性という点では共通していますが、先ほど言ったように、利潤分配のところで若干の違いがあります。

管理については、協同組合の場合には組合員による民主的管理、1人1票という原則があります。非営利組織の場合には自己統治（self governance）ということがありますが、必ずしも民主主義は想定されていない。例えば、財団の場合は人がいないわけですから、民主的な統治は、まず不可能なわけです。協同組合は全てメンバーシップの組織ですが、非営利組織の場合には会員制の社団もあれば、人間がいない財団もあるということです。

サードセクターの中で、今日はとりわけ生協についてお話しするので、ここで簡単に予備的な知識としてお話しします。日本生協連という全国組織がありますが、約500生協が加入しています。全国の生協へ商品供給を行うということで、サプライチェーンにおける卸売組織としての役割を持っています。

同時に、業界団体的な役割も果たしているということで、傘下に大学生協、共済生協、医療福祉生協、住宅生協、こういった各種生協の全国連合会が加盟しています。

制度的には生協法という1948年の法律があり、員外利用は100%禁止されています。それから、県域制限があって、県を越えることはできない。信用事業は禁止されています。4年前の生協法の改正はやっと60年ぶりに実現したのですが、県域制限は若干緩和され、隣の県までは合併してもよろしいということになりました。

各地の生協は、原則として都道府県別に設立されています。職域生協、例えば全日本海員組合という労働組合は全国に支部を持っているので、海員生協は全国に支店があります。こういったものは厚生労働省の認可を得ることができるわけですが、その他は全て都道府県別に認可されるということで、47都道府県に連合会があります。

県を越えて合併はできないので、13の事業連合があります。これは生協連合会です。それとコープこうべは日本で最大の生協ですが、この4月に大阪北生協というすぐ隣にある生協と合併しました。これは先ほど言った、隣の県まで合併してもよろしいという規制緩和によ

り、初めて可能になりました。それから、コープさっぽろは北海道の生協がほとんど全て 1 本になりました。この 15 の組織で生協の総事業高の 9 割を占めるということですから、ほとんど主要な生協は事業連合に属していることになります。

全国の生協の組合員数は 2500 万人です。これは連合の 800 万人、農協の 800 万人よりも大きな組織です。地域生協の世帯加入率は約 35% です。被災県では、とりわけ宮城県は約 7 割という非常に大きな組織率を持っています。これは世帯単位に数えています。人口対比ではもちろんもっと少ないわけですが、生協法では家族は組合員と同じように利用してもよろしいということなので、世帯単位で計算しています。岩手県が 43%、福島県が 34%、茨城県が 35% ということで、いずれも非常に高い組織率を持っているということです。

大規模自然災害が起きたときに、サードセクターはどのような役割を果たすかということですが、復興のフェーズによって変わってくる。緊急救援フェーズ、これは世界中から救援隊や国際 NGO などがどんどん投入される時期で、2 週間ぐらいがれきの中で埋まっていて、何とか救われたという人もいますが、数週間が単位です。

次は、生活・産業の再建フェーズ、これは数年かかる。コミュニティの再建フェーズは 10 年単位だろう。それぞれのフェーズでサードセクターは役割を果たすべきだろう。制度改革への政策提言や世論動員という役割もあるのではないかと思います。

次に、大震災における協同組合の役割を時間的・空間的な広がりから見るということで、4 つの最近の大きな地震、およびそれによって惹起された大津波による被害と、それに対するサードセクターの役割という点で、一覧表にしてみました。

阪神・淡路の場合には、直下型地震により都市のインフラが大量に破壊されました。2004 年のインド洋大震災は、インド洋全般にまたがる広域だったために、沿岸地域の建築物やインフラ、とりわけ、発展途上国の漁村や農村が大量に破壊されました。四川大震災の場合には、内陸の直下型地震により建物や工業インフラ、交通インフラが大量に破壊されました。

今回の東日本大震災は、これらを複合する被害があります。被災県は全体で 20 県とされていますが、地震と津波による沿岸地域の大規模被災、また工業・交通インフラの広域大量破壊、原発事故があったわけです。非常に大きな破壊だったということです。

震災後の展開です。阪神・淡路の場合には工場等のリスク分散、ボランティアの活性化がありました。インド洋大震災の場合には、地震や津波の警報システムの導入につながっていきました。四川大震災の場合には、自治体による対口支援、ペアリング支援が行われ、政府が自治体を指定し、あなたの自治体はこの被災地域を 3 年間支援しなさいと、上から割り当てたということです。今回、東日本ではまだ進行中ですが、これらの要素が複合した取り組み

になるのではないかと思います。

今日は時間がなく報告できませんが、大沢先生の編になる『生活の協同』という本の中で、インド洋大震災では、インドネシア、インド、スリランカが中心的な被害地で、スリランカにおけるクレジットユニオンの事例を取り上げているので、関心のある方はぜひご覧いただきたいと思います。

それでは、阪神・淡路大震災と生協の役割についてお話します。約 3000 億円の年商を持っていたコープこうべは、120 万人の組合員を擁する、単一組織としては世界最大の生協だったわけですが、多くの組合員、職員が被災しました。コープこうべの本部のビルは住吉駅の真ん前にありましたが、5 階建てのビルが完全に崩壊して、全焼しました。155 店舗のうち 7 店舗が全壊、10 店舗が重度損壊です。

共同購入、宅配のセンター19カ所のうち、5カ所が損壊した。大規模な物流センターや生産工場も損壊し、500 億円の損害を被った。そのうち、機会損失が 70 億円です。被害を深刻にしたのは、コープこうべの本部の中にあつたコンピューターシステムが完全に消失し、全てのデータが失われてしまったということです。

この被災の当日から、コープこうべはまず被災者の救援に乗り出し、その後続く生活再建のフェーズにも大きな役割を果たしたわけです。被災地では当日から店舗、あるいは店舗が壊れてしまったところは店頭で、物資の供給を行いました。店内はめちゃめちゃになっているので、商品を外に持ち出し、そこで供給した。今回の東北地方でも同じような動きがありました。

ここで、六甲アイランドにおけるダイエーとの対比がよく引き合いに出されます。ダイエーはコープこうべと同じ、神戸が発祥の地です。中内功さんという方がずっと会長をしていました。コープこうべの前組合長が高村勲さんという方でした 2 人ともイサオさんという名前で、運命的なライバルということで業界誌ではよく取り上げられました。

六甲アイランドはご存じのように、株式会社神戸市が六甲山の山を削り、それを大量に埋め立てて造った人工島です。震災のときは液状化現象で大きな被害を受けましたし、橋も大きな打撃を受け、陸の孤島になってしまったわけです。そのときに、コープこうべとダイエーの取り組み方が全く違ったものになりました。それぞれ流通企業として 1 日も早く業務を再開し、被災者に商品を提供しなさいと、同じように本部から指令をしたわけです。

ところが、生協の店長は、六甲アイランドの自治会や PTA から、六甲アイランドが完全に陸の孤島になってしまい、緊急支援物資が来るまでに数日、あるいは数週間かかるだろう。その中で、在庫をぜひ住民のために、自治会を通じて公正に分配してほしいという申し入れ

を受けたわけです。

そうでないと、力のある大人がどんどん買い占めてしまう。そのことにより障害者や高齢者など、力の弱い人たちに物資がいなくなる恐れがあるということから、その取り組みを生協に要請したわけです。店長は迷った揚げ句、現地の自治会の要請に沿って行動しました。店舗は開けずに直接、自治会経由で住民に配給しました。これは本部の命令を聞かなかったわけです。店長はクビを覚悟したとされています。

一方、ダイエーの店長はすぐに店を開け、予想どおりすぐに品切れになってしまったわけですが、営業した。停電になっているので自家発電の発電機を動かし、冷凍・冷蔵ケースを動かすために、大量の水を使いました。これも自治会からは、水は貴重だから、雨水等も含めてしばらく使えないから、とにかく水を使ってくれるなど言われていたのですが、そういったことを無視したわけです。こういう対照的な動きがありました。

このような行動が各地で起こりました。その後に、コープこうべはこのような現場の判断は尊重し、もちろんその店長はクビにならずに済んだわけです。現場主義による自発的な行動、分権こそ大事だということで、「第一線こそ、コープこうべの小さな全体である」というスローガンを作りました。六甲アイランドの生協のお店、これこそがコープこうべだという意味ですが、そこが第一の判断をする場であるべきだと言ったわけです。

そういったことで、店舗はかなり早く、当日から営業を再開したわけですが、班に対する共同購入は2カ月弱、中断しました。そこで、コープこうべは何をしたかということ、御用聞きを再開しました。というのは、コープこうべは1921年以来、1960年代まで御用聞きを最後まで続けていた生協です。その伝統をもう一度思い起こして、取り組んだわけです。

また、避難所や仮設住宅への配送を行いました。そのもとになったのは、コープこうべが神戸市と結んでいる、緊急時の物資供給等に関する協定というものでした。これに基づき、コープこうべは自分の店舗に商品を送るだけでなく、避難所なり、後に仮設住宅に大量に商品を配給することになりました。この経験が今回、非常に生きたわけです。

組合員はどうだったかということ、介護保険ができるずっと前から、くらしの助け合いの会という、1時間700円という報酬で援助する組合員と援助される組合員の間の助け合いを進めていました。これも現在、全国に広がっています。

力を発揮したのはこういった助け合いのグループでした。近所のおじいちゃん、おばあちゃんがないということで、班グループの人たちが、倒壊した家屋の中で閉じ込められた高齢者を救い出すために、ここのおじいちゃん、おばあちゃんが出てきていないと救援隊にすぐ知らせた。それが早く救援することにつながったとされています。

こういった経験を生かし、コープこうべは県で8カ所のボランティアセンターを作りました。これは現在でもつながっています。もともと生協は共益の組織なので、組合員間の助け合いや共同購入、組合員活動、組合員参加に力を入れています。

一方、生協の外に対する働きかけは弱かった。むしろ制度によってそのように封じ込められてきたわけです。生協に商店主が買い物に行き、買い物ができるとすぐに役所に駆け込み、生協は法律違反をしている。こういうことがたびたび起こったわけです。中小小売商の反生協運動は1980年代半ばまで続きました。こういったことから、生協自体も本当に内部に閉じ込められてしまったということがあります。

しかし、生協は震災を契機に大きく外に踏み出すこととなります。神戸医療生協は長田区に立地していました。長田区は最も人口が密集しており、しかも古い建物があり、町工場がたくさんあります。ここは半分以上が焼けてしまいました。そういった修羅場の中で、神戸医療生協は文字どおり救援センターとして、近隣の住民を昼も夜も引き受けたわけです。

全国の生協から物資やボランティアの派遣がありました。延べ1万人が行ったと言われていました。こういったことから、これは東京新聞の表現ですが、「被災地に生協あり」と言われるようになり、そのような特集も組まれたわけです。

こういった経験を生かし、コープこうべは寄せられた支援金をseedにしてともしびボランティア振興財団を作りました。もともとコープこうべは、ともしびボランティア会というボランティアグループがありましたが、それをさらに発展させて、全コープこうべの取り組みとしてこのような財団を作った。また、コープこうべ災害緊急支援基金を作り、世界中どこでも地震があったらすぐ飛んでいくということをやっています。今回もそれは生きています。

しかしながら、被災者の生活の再建、あるいはコミュニティの再建はまだ道半ばと言われています。長田区でも町の周りはきれいになり、高層ビルが建ち並ぶようになりましたが、元の住民でまだまだ戻れない人がいる。あるいは、テナントはあるけれども賃料が高くて入れないということで、新しく立派な商店街も作ったのですが、シャッター商店街になってしまっています。

そういった点では生活再建、生業の再建もまだまだですし、コミュニティの再建という点では、さらに遅れているのではないかと思います。仮設村で孤立して自殺、孤独死が続出しているというのは、いまだに続いています。そういった意味では、まだまだ再建は道半ばである。コープこうべも再建は当初想定したより早かったのですが、まだこれも道半ばということですね。



コープこうべはこういった状況の中で、「創造的復興」をスローガンに掲げて取り組みました。新しいまちづくりということで、まちづくりを第一に取り上げました。ボランティア財団を作ったり、特養を作ったり、高齢者配食事業を始めました。そして、生ごみの有機肥料化や地域農業連携です。

実はこの年、1995年10月に国際協同組合同盟という協同組合の世界的な団体が新しい協同組合原則を作りました。ここでは新しくコミュニティへの関与という原則が付け加わったわけです。このようなことをコープこうべは、これが決められる前にすでに取り組んできたということです。

2番目はくらしづくりということで、福祉や健康とか環境をコンセプトとする、組合員参加による商品開発です。

3番目が新しい生協づくりということで、生協再建が最後に来るわけですが、全員参加型マネジメント、異質化競争、地域業態の実験です。全部が全部、必ずしもうまくいっているわけではありません。コープこうべは、復興には5年を要すると最初は言っていましたが、実際は2年ぐらいでほぼ、倒壊店舗の再建も含め、終わりました。

しかしながら、その後、競争相手もどんどん再建してくるわけです。1年間でコープこうべの売り場面積を上回る商業スペースがどんどん作られるという中で、厳しい競争に直面することになりました。

(スライド14)

これは青線が組合員数です。ここで1回下がっています。コープこうべは今年が90周年になるので、非常に古い生協で、亡くなった組合員の名簿を整理していませんでした。それを整理したところ、20万人ぐらいい減り120万人ということですが、組合員数は引き続き伸び続けています。ただし、供給高、事業高は、1995～1996年ごろまでは少し持ち直しましたが、その後はずっと長期停滞ということです。

1990年代以降は日本の小売業全体としても、特に食品小売業はずっと右肩下がりです。日本の流通業の中でスーパーも百貨店も、どんどんつぶれるか、大規模な流通チェーンに統合されます。スーパーマーケットはイオンとイトーヨーカ堂の2グループに集約されましたし、百貨店も3グループに集約されました。そういう中で、何とか持ちこたえていると言えないこともありませんが、日本全体の生協の事業高は1990年代半ば以降、横ばいで何とか保っていますけれども、それに比べてもコープこうべのパフォーマンスは若干下り坂と言えます。

次にコープこうべと生協が、震災後後の制度改革に大きな役割を果たしたということです。1998年に2つの新しい法律が作られています。1つはNPO法です。1995年がボランティ

ア元年と言われていますが、これらのボランティアはほとんど法人格を持っていなかったわけです。それらに法人格を持たせよう、ゆくゆくは税制上のメリットを与えようということで、立法運動が活発に行われました。これは特にボランティア団体、NPO と呼ばれるような組織が運動し、超党派の議員立法により NPO 法が実現しました。

被災者生活再建支援法という法律が、この年に通りました。もともと被災者の住宅や家財は個人財産だから、そういったものを補償することは日本の法制上あり得ないというのが法制局の見解でした。ですから、政府も当然そういった立場に立っているのです、一切この要求に耳を傾けなかったわけですが、コープこうべ、日本生協連、全労済、この3団体が全国で署名を集めました。連合も相当大きな力を発揮してくれました。2400万人の署名を集めました。議員立法により被災者生活再建支援法という法律ができ、上限300万円まで、住宅再建も含め支援できるということが実現したわけです。今回、これが大々的に使われようとしています。まず、100万円、さらに個別の被害状況によって300万円ということです。住宅の再建にはとても間に合いませんが、こういった制度がサードセクターの努力により初めて実現したということは、1つ念頭に置いていただきたいと思います。

災害に備えた自治体との協定や図上演習は、全国の生協に波及しました。また、事業インフラの分散も行われました。コープこうべはコンピューターのセンターを外部化しています。事業インフラの外部化は多くのメーカーがやりましたが、今回、東北に分散した工場が被災し、なかなかそれがうまくいっていないわけです。これも道半ばで、生協陣営でも大きな被害を受けてしまったということです。

内外の震災に対する緊急支援や募金活動はコープこうべがすすめており、生協のユニセフ募金でお金を送ったり、あるいは人が支援に駆けつけています。

次に、東日本大震災と生協の役割についてお話ししたいと思います。組合員の被災は文字どおり大きなものがありました。特に、東北地方の3生協は大きな被災をしました。みやぎ生協では73億円の損失、職員が120名死亡、あるいは行方不明です。330億円の逸失事業高ということです。

物流拠点である東北サンネットの物流センターは、先ほど言った東北6県の生協が加入する事業連合が運営しています。実はこの東北サンネット事業連合物流のセンターに宅配事業を全て集中していたので、それが今回裏目に出てしまいました。みやぎ生協の本部と東北サンネットの物流センターは大きなダメージを受けたので、その結果、東北6県の宅配事業は1カ月間ストップしてしまったわけです。自動倉庫が壊れてしまったということです。

それから、日本生協連の宮城県岩沼、千葉県印西の物流センターが被害を受けた。コープ

ネットは首都圏の生協が加入する事業連合ですが、千葉県冷凍食品センターがストップしてしまったために、東京でも宅配で、冷凍食品が1カ月以上ストップしてしまった。取引先のコープ商品のメーカーなり、産直の産地も大きく被災しました。宮城県の松島にある松島医療生協の診療所や介護施設は、完全に流されてしまいました。こういった甚大な被害を受けたわけです。

これに対し、全国の生協は早速、被災者の救援と生活再建の支援に乗り出しました。まず、日本生協連は3月11日の5時ごろ、地震の約3時間後に災害対策本部を作りましたし、みやぎ生協、いわて生協、コープふくしまの3生協もそれぞれ対策本部を作りました。ここが当初インターネットも電話もだめだったので、衛星電話を使ってまず連絡を取り合い、被災地のニーズを日本生協連がいったん受け、それを被災していない生協につないだわけです。

被災地の生協では、まず店頭での供給を行いました。これは神戸と同じです。岩手県では、三陸の沿岸地方の共同購入センターや店舗が、全部流されてしまったので、宅配の1.5トン車を使い、商品を配送し、避難所の前や公民館等で供給しました。これが移動販売車ということですが、冷蔵庫などを備えた専門の移動販売車ではありません。ふくしま生協は、コープこうべと同じく戦前からの生協なので、かつては御用聞きをやっていましたが、御用聞きを再開したということです。

共同購入が1カ月間できませんでした。しかし、1カ月間何もしないということではなく、生協は共同購入の組合員全てに安否確認をしながら、お見舞い品、特に、水やパンなどを届けました。また、避難所の訪問や大規模炊き出し、岩手県では牛井の1万食作戦など、いろいろなことをやりました。物資供給協定に基づく自治体への物資を避難所や自衛隊に届けました。

日本生協連では食品や飲料水、毛布など1170万点を10トントラックで633台分、約10億円相当を調達して配送しました。これがなぜ可能になったかという点、協力メーカーとの商品の優先確保協定に基づく流通在庫、倉庫にあった在庫を確保したわけです。

埼玉県北部にある桶川の物流センターに物資を集約し、緊急車両を使って配給した。しかし高速道路は緊急車両の証明書がないと通してくれません。もちろん事前届出制で、警察に行って発行してもらいますが、それが間に合わない場合はドライバーが物資供給協定のコピーを持っていき、これで通してもらったというケースがたくさんありました。待っていると時間が過ぎてしまうので、そういったことまでやったわけです。

こういった日本生協連をキーステーションとした大量の物流作戦と併せて、全国の生協からトラックを延べ1190台、3600人を派遣しました。食料や水のみならずタンクローリーを

派遣したところもあります。71万点の物資の支援を行いました。当時はまだ3月ですから、東北は灯油のシーズンです。灯油を大量に供給した。もちろんガソリンも送り込みました。

物流のための資材も壊れてしまったため、折りたたみコンテナも届けたということです。

各生協から応援部隊を送り込んだということです。この人々は物資の配送だけでなく、被災者の訪問活動、お見舞い活動も行いました。

コープこうべはみやぎ生協に体系的にペアリング支援を行いました。もともとコープこうべとみやぎ生協は、さまざまな取り組みでつながっていました。みやぎ生協の店舗事業を支援するために、たくさんのみやぎ生協の店長をコープこうべに派遣し、何カ月も研修してもらったという古くからのつながりがありますが、たまたま今回は関西の広域連合の中で対口支援の取り組みがあり、兵庫県は宮城県を支援せよということでした。ちょうどそれと合致したわけです。

コープこうべからみやぎ生協に3月13日にはすでに先遣隊4人を派遣し、状況を把握した後、3月15日から約1カ月間、10陣で239人を送り込みました。それぞれ、1週間単位で応援しました。こういったことがみやぎ生協の再建、また被災者支援に大きな役割を果たしたということです。

全国の生協による被災者救援募金は、現在までのところ約24億円で、被災した県にすでにほとんど送られています。毎月1回ずつ送り込んでいますが、なかなかその先はまだ配られていないようです。

なぜそういった緊急に物資を大量に運ぶことが可能だったのかというと、2つの協定と演習がありました。1つは災害時の応急支援物資供給協定がありました。これはコープこうべが神戸市と結んだものを土台にし、現在では46都道府県、310の市町村と災害時の生活物資供給の協定を結んでいます。

このような協定を結び、毎年自治体との間で確認しているわけです。自治体の要請に基づき、それぞれ自治体や避難所に物資を届けるということです。対価および費用は後で自治体からお金を払ってくれる。約10億円分と言われていました。

救援のフェーズによって送り込む物資が違ってくることを想定しています。最初はとにかくすぐに口に入れられるものということで、特に料理をしなくていいものですが、水道が復旧してくる5~19日目は多少調理し、温められるものが出てくるわけです。20日以降は通常の販売品目ということで、送り込む物資がそれぞれ被災時点からのフェーズによって変わってくる。これは供給、配布する側の取り組みです。

もう一つは調達です。要請があっても生協は応えられるのかということです。日本生協

連は震災等大規模災害発生時における商品の優先確保に関する協定を結んでいます。コープ商品という自己ブランド商品の製造を委託しているメーカー72社との間で、災害時の緊急物資提供のために数量を決めた取り置きについて、優先順位が高い231品目について協定しているということです。取引先と日本生協連の間では優先物資確保協定、さらに被災地生協と行政の間では緊急物資供給協定、この2つの協定が生きたわけです。

こういった協定は、神棚に飾っておいては意味が全くないわけですが、図上訓練を何回もやっています。2010年度では10カ所やってきました。3月3日には首都圏でこのような訓練をやりました。100名が参加し、行政、メーカー、関連会社が出てきて、このような訓練をしました。これが生きたわけです。

被災地生協はボランティアセンターを設置しています。また、県や市の災害ボランティアセンターに職員を派遣しています。全国からのボランティアがこれからどんどん被災地に向かうこととなりますが、被災地からは、ボランティアは来てもいいけれども、ボランティアコーディネーターに来てほしい。組織活動が得意な人が、とにかく足りない。ボランティアはたくさん要るが、今のところ断っている。これが4月、5月までの被災地の状況でした。そこで、日本生協連を通じて全国の生協が、とりわけ組織担当、コーディネートの得意な職員を派遣しています。

また、日本生協連はボランティア拠点を遠野市に設置しました。生活クラブ生協は仙台市など、それぞれの生協が拠点を作っています。日本生協連でも6月から職員ボランティア支援制度を作り、職員は有給休暇を使い、日本生協連は交通費は出すということで、職員のボランティアを進めるということです。

今回、サードセクターにとって画期的な意義を持っているのは、東日本大震災支援全国ネットワークが作られたことです。もう一つ、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議、これは数年前にすでに作られています。こういったネットワークが作られています。

共済生協による加入者訪問、見舞金を払う。当然、共済金は契約に沿って払うわけですが、見舞金は契約にありません。自主的に異常災害準備金を取り崩し、5万円や10万円を被災者の加入者にお支払いしています。医療生協も大々的に医師、看護師を派遣しました。大学生協は学生のボランティアを募集しています。復興支援ブログや、ポータルサイトの「つながろうCO・OPアクション」という情報発信をしています。

東日本大震災支援全国ネットワークは、初めて全国の災害支援関係のNPO、NGO等の民間団体が大同団結したネットワークです。呼び掛け人団体はレスキューストックヤード、東京ボランティア・市民活動センター、日本NPOセンターです。ここに日本の主要なNPO、

日本生協連も入っていますし、公的な色合いの強い日本赤十字、中央共同募金会等も入っています。あるいは、消費者団体の地婦連、公益法人協会等、あらゆるサードセクターの団体が入っています。これは今回、初めて実現したということです。

協同組合の再建ですが、被災生協は大きな被害を受け、この再建は時間が相当かかるだろう。みやぎ生協は4カ所が全壊し、2カ所は廃店を決めました。というのは、石巻や気仙沼で生協の店舗だけではなく、コミュニティや住宅が完全に破壊されました。ここでは人がいなくなってしまったわけです。ということで、この再建には数年かかるだろうということで、廃店した店も2店舗ありますが、その他の店は全て再建する予定です。

先週の日本生協連で決定したのは、各生協の日本生協連会費の半年分を余分に出していただき、それを被災生協に寄付するという助け合いです。資金繰り支援や緊急融資、被災地の生産品への需要創造による生産者支援です。とりわけ産直の農協、漁協、あるいは地場のメーカーなどを支援するために、積極的に取り組むことです。

生協の役割、今後期待される課題ですが、1つは被災地復興計画への参加が大事です。今後、被災地をどう復興していくのかということで、ローカルガバナンスが問われているわけです。復興会議の答申もやっとまとまりつつありますが、それぞれ県ごとに違ったイメージが出されています。

岩手県の場合には、かなり地元優先の再建ということを言っていますが、宮城県の村井知事は、放っておけば東北の人口も産業も2030年には現在の6割ぐらいになってしまう。そういった状態に戻すのではなく、この際、改めて大きな改革もしようということで、構造改革的な提言を入れています。これは野村総研が後ろに控えているということで、とりわけ漁業特区については地元の漁連が猛反発しており、そのままいくとは考えられません。

ただ、最近、両者の議論はかなり近寄ってきました。最初は差がものすごくありましたが、漁連のほうが自分たちで会社を作って船を共同利用しようとか、加工場を作ることなどを考えています。そのために民間資金が入ることは差し支えない。ただ、あくまで地元の漁民を中心に再建してほしいという要求をしています。今後どのような再建計画を作るのかという点では、ガバナンス上の大きな議論がこれからも進められていくのではないかと思います。

被災者再建支援制度、これは先ほど言ったように、協同組合の頑張りでできましたが、300万円ではとても家は建ちません。この運用をどう改善していくのか、あるいは制度自体を改善していくのかという大きな課題があります。

「新しい公共」における制度的改善の課題です。「新しい公共」円卓会議では昨年6月に宣言を出しました。その中では、ここで言ったような寄付税制やNPO法の改正、あるいは

社会的企業の制度化等をうたっています。それがやっと今年に入り、実現しつつあります。この円卓会議には、鳩山元総理のお友達である、慶応大学の金子郁容さんが座長をやっていて、NPO はほとんど入っていません。協同組合も 1 人も入っていませんでした。CSR をよくやっている花王やコンビニのチェーンのローソンなどが中心でした。これに対しては、我々も批判して、今回、「新しい公共」推進会議には協同組合関係、NPO 関係が 5 人ほど入っています。

そういったところが提言を出し、やっとこの 4 月に NPO の寄付税制が実現しましたし、NPO 法改正により、認定 NPO はこれまで税務署の認定でしたが、都道府県が認定を下すということで、ずっとやりやすくなりました。日本型社会的企業制度を作ろうという提言も最近出されています。

そういった点で「新しい公共」という考え方は、公共セクターだけではなく、民間セクター、あるいはサードセクターが一緒になり、支え合いの社会を作っていこうという呼び掛けです。訴え自体は正しい方向を向いているので、こういった新しいガバナンスの在り方が今後問われてくるのではないかと思います。

流通業においては、サプライチェーンの改革が大きな課題になっています。今回も製造業ではサプライチェーンが滞り、iPad も発売が遅れるというぐらい、東北のハイテク産業基盤が傷んだことによる大きな影響があったわけですが、流通業も大きな影響を受けました。これをどう改革していくのか。ジャストインタイムというのは、とことんまで在庫を減らします。平常時は正しいわけですが、緊急時にはすぐに供給がストップしてしまう。生協も緊急時のサプライチェーンをどう組み立てるかは大きな課題です。協同組合セクター、あるいはサードセクターとして、どのように力量を発揮していくのかということです。

今後の政策課題では、日本生協連の課題として、被災地の中長期的な復興のために、くらしとコミュニティづくり、地域経済の再生があげられます。さらに原発問題に関連して、エネルギー政策の再検討ということで、エネルギー問題検討委員会がこれから作られます。大震災は東北だけではなく、東海を含め、全国いつ起きてもおかしくないということで、全国の震災対策と事業継続計画（BCP）の改善も大きな課題になっています。

最後に、これは付け加えて、先ほど社研のホームページを見ながら考えたことです。今回の社研の全所的プロジェクト「ガバナンスを問い直す」ということで、生活保障とガバナンス、ローカルガバナンス、市場・企業のガバナンス、それぞれで課題がありました。

今回、震災との関係では、復興における 3 つのセクターの協同ということで、この後、萩原さんが報告されるペーパーも見せていただきましたが、公共セクター、営利セクター、そ

してサードセクターの垣根の流動化というか、ハイブリッド化も進んでいるわけです。

そういう中で、全体のコ・ガバナンスと財・サービスのコ・プロダクションをどう進めていくのか。復興にかかわる「新しい公共」とガバナンスとの関係はいかにあるべきか。ローカルガバナンスにおいては、先ほど言ったようなコミュニティのガバナンスです。政策決定、特区、住民参加をどう進めていくのか。地方分権改革とガバナンスとの関係が問題です。

市場・企業のガバナンスとの関係では、我々も研究課題にしたいと思っていますが、市場のガバナンス、規制と競争の組み合わせ、組織のコーポレートガバナンス、集権と分権の組み合わせをどうするのか。サプライチェーンシステムにおけるガバナンスとクライシス対応を考えています。

「新しい公共」による被災者支援活動等に関する支援制度等のあり方は6月14日に推進会議から出されています。ここに先ほど言ったような復興プランづくりだけではなく、個人、企業、団体等の持つノウハウを使うということで、物流体制等もありますが、日本型社会的企業の制度を検討するという項目が入りました。今後こういったことが具体化することを期待したいと考えています。

日本生協連のサイトに震災復興のブログ、あるいは「つながろう CO・OP アクション」というブログにはさまざまなニュース、産地の立ち上がり、工場の再建・再開、ボランティアの問題等を含め詳しく載っているので、時間があればぜひ見ていただきたいと思います。

今日これからお見せしたいのが、日本生協連の情報プラザという会員のための情報ですが、3月27日にテレビ東京で池上彰さんが緊急報告しているものを見ていただきたいと思います。

(ビデオ上映)

栗本 以上で終わります。

## 質疑応答

司会 どうもありがとうございました。最後のほうでは、ガバナンスプロジェクトの全体に対するコメントというか、サゼスチョンもいただき、どうもありがとうございました。皆さんどこからでもご質問やご意見をいただければと思います。いかがでしょうか。

私のほうからですが、流通業のサプライチェーンの改革に関しては、何か具体的な提案のようなものはまだ出ていませんか。

栗本 まだありません。これからきちんと分析しなければいけないと思っています。ボト



ルネックがどこにあったのか、実際に各メーカーで流通在庫をどの程度持つことができるのかということ、実証的に積み上げた上でないと、具体的な改革案は出てきません。

とにかく一番大事な、最初の厳しい1カ月間を何とかやり過ごした。まだ生活の再建は緒にも就いていない人が多くいるわけですから、まずそこに力を入れています。具体的に今後どう物流、サプライチェーンを再構築していくのかというのは、まだこれからの課題になるのではないかと思います。

司会 それから、今のニュースでも取り上げられていましたが、物資供給協定や優先確保の協定は、生協だけではなく民間の流通大手、小売大手もそういうものを結んでいるのではないかと思います。

栗本 やっているところもあります。

司会 全部ではない。

栗本 全部ではありません。イオンがやっていると聞いていますが、具体的にどういう規模でやっているかはよく分かりませんが、この震災に当たりいかに早く、まず自分のところの店舗に商品を届けるかということが大きな課題でした。神戸の震災のときには、ダイエーはヘリコプターを使い、かなり大きな物流をやりました。

その後、それがどうなったかはよく聞いていませんが、生協の場合には神戸の経験を生かし、全国の生協で取り組もうということで協定を結んだ。同じような形で協定を結んでいる企業があるとは聞いていますが、具体的に調査はしていないので、どの程度やっているのかは分かりません。

○ これまで生協は基本的には県単位でやってきたということですが、組合員数にせよ、加入率にしても、県によってかなり違いがあるようです。そういった違いはどうして生じたのか。あるいは、たぶん県ごとにやっていたら事業もかなり違うのではないかと思います。そういった県ごとの生協活動の違いは現状としてどうなのか。

もう1点だけ加えると、生協法改正により県を越えた合併も可能になったということですが、今後の生協活動の展開に当たっては、どういう単位でやっていくのが生協活動としては一番適した単位になるのでしょうか。併せてお伺いしたいと思います。

栗本 まず、県ごとに歴史が相当違います。日本の生協が大規模に発展してきたのは、だいたい1970年代以降です。しかし、その前からあるコープこうべやふくしま生協は戦前からの、1920年代からの生協なので、それぞれ強い個性を持っています。また、県によって県民性の違いもあり、生協がかなり広がっているところと、そうでないところとあります。

例えば、北海道はわりと住民が新しい、また新しもの好きだということもあり、生協の組

合員のシェア、あるいは流通業におけるシェアもかなり高い。西日本でも、コープこうべのような戦前からの伝統あるところもあれば、新興の生協が多くあります。現在の市民生協と言われるような生協が登場したのは1960年代末から1970年代の初めにかけてで、消費者運動の高揚と軌を一にして、ほとんど全ての県庁所在地で生協と消費者グループが生まれたわけでは

ここはかなり大きな共通点があり、主体が主婦である。主婦の牛乳の集団飲用運動がスタートになった。それが生協に発展したというところがほとんどです。そういった点で、かなり共通する要素もあります。そういった市民生協に協力したのが大学生協ということで、大学生協から地域の生協にさまざまな形で応援に行き、市民生協が作られていったという経過があります。そういったことから、大学生協による支援の度合い、現地における消費者、主婦の組織化の度合いの違いにより、全国では約3割、35%ぐらいの組織率ですが、高いところで7割、低いところで2割ぐらいという大きな差があるわけです。

これはそれぞれの県における主体的な力量、あるいは流通業界の状況により、違いが出ているのではないかと思います。生協のシェアが小さいところは必ずしも競争が厳しいというわけではありませんが、県によって生協を推進する消費者運動の力などがどの程度だったのか。それを応援する大学生協からの応援がどの程度だったのかということで、県ごとの違いが出てくるのではないかと思います。

そういったことで、似たような区域、とりわけ関西でも県によって生協の違いがあります。神戸のように店舗が中心のところもあれば、その他の県はだいたい共同購入が中心です。ということで、これは発展段階の違いと言えないことはありませんが、大きな違いがあります。

県を超えた合併が2007年の生協法改正により、初めて可能になったわけですが、日本生協連では、だからといって全ての事業連合が合併して1つになればいいとは、必ずしも考えていません。それぞれの地域の特殊性を考慮し、それぞれの生協の組合員の意思を尊重し、合併するか、あるいはこれまでのような連邦方式を続けるほうがいいのか、それぞれの生協で判断してほしい。最適単位が県なのか、それ以上のリージョン、関東や関西がいいのか、それについて方向性を出しているわけでは必ずしもありません。

なお、食品小売業、食品流通業は地方性があります。全国単一のスーパーマーケットチェーンは、今のところ日本でもありません。イオンやヨーカ堂はスーパーマーケットチェーンというよりも、むしろ大きなGMSと呼ばれる大型店とショッピングセンターが中心です。ショッピングセンターとしては全国のチェーンとしてありますが、スーパーマーケットのチェーンとしては、それぞれ地域ごとの会社になっています。そういった点で、これはアメリカ

でもそうですが、日本のように小さい国でも、食品の嗜好はなかなか全国一本にはならない。

取扱商品も違いますし、全国一本が最適であるとは決して言えないので、今のところ関東や関西などのリージョン単位が最適ではないかと言われていました。しかし、県単位のスーパーは強い力を持っています。日本では県のスーパーの力が一番強く、その次にリージョン、全国チェーンは力が一番弱い。そういった点では県が最適という場合もあるので、どれが最適な単位であるかということは、なかなか言えないのではないかと思います。

また、日本生協連も合併によるメリットと、連邦制を維持することによるメリット、これは取引企業のコストの違い、あるいはガバナンスの問題点等を踏まえ、それぞれのリージョンごとに判断してほしいということで、全国一本にはしていません。今のところ、リージョンの合併ができたのは、コープこうべと大阪北生協です。もともと大阪北生協はコープこうべの支店のようなものでした。ただ、県を越えることはできなかったのもので、別の生協を作ったというだけなので、それが一緒になった。

その他、よつ葉生協という北関東の4つの生協が、1万人ぐらいの小さな生協ですが、一緒になった。今のところ、その2つしか事例はありません。ただ、将来的には首都圏の東京、千葉、埼玉の生協、それから神奈川、静岡、山梨の3つの地域生協が合併する可能性があり、その話し合いが始まっているということです。

○ すごく単純な質問です。話の中で本当に今回の災害支援において、生協がすごい役割をやったということを感じましたが、逆に災害支援をやりながら何が難しかったのかについて知りたい。その中で、いろいろなガバナンスについても一緒ですが、生協内のガバナンスに関してはどういう課題が現れたのかという点について、教えてください。

栗本 それもこれからきちんと分析していかなければいけません。神戸の震災の時も実はだいたい2年ぐらいたってから、事例集や研究成果がコープこうべや京都にあるくらいと協同の研究所から出ています。客観的に見られるのは、もう少し時間がかかるのではないかと思います。

これまでのところ気がついた点だけを申し上げると、先ほど言った、特にサプライチェーンにおけるクライシス対応です。緊急支援物資協定、あるいは優先確保協定により、かなり迅速に対応することができました。しかしながら、あれ以上は続けられなかったのが実態でした。だいたい1カ月でそのフェーズが終わったので、緊急体制は解除されましたが、その段階で足りない商品がどんどん出てきたわけです。

メーカーもそれほどたくさん流通在庫を持っているわけではない。しかも停電があったので、すぐに増産しろといってもなかなか増産できないこともあり、商品によっては1カ月た

ってもなかなか調達できない。特に、関東では水がなかなか調達できませんでした。ペットボトル、特に2リットルボトルは5月いっぱいまで、ほとんどのスーパーで1人1本しか買えなかったのではないのでしょうか。そういった点で、まだまだ解決しなければいけない問題があると言えるのではないかと思います。

今は緊急支援フェーズから復興支援フェーズに移っているわけですが、難しい。実際、組合員が被災した組合員の生活をどこから立て直していったらいいのか。これはそう簡単に答えの出る問題ではなく、解雇により所得を得る機会も失ってしまったという中で、被災地全体が産業復興できないと、個々の組合員のくらしも復興できないということがあります。

くらしの復興、産業の復興はもちろんサードセクターだけでできることではなく、民間セクターや公共資金、とりわけ農業・漁業の再建には相当な公共資金がないと、とてもスタートできないと思います。ただ、その再建の仕方について、どういう方法が正しいのか、一番有効なのかといった点では、まだ答えが出ていない。喧々諤々の議論をしている最中なので、なかなかこれだとは申し上げられません。

特にローカルガバナンス、復興のフェーズにおける行政の関与の仕方、政策決定の在り方、公共政策としての特区をどう活用するか。その中で、いかに住民参加を保障していくのかといった点は、これから問われてくる重要な問題ではないかと考えています。

神戸でもうまくいったという話は、あまり聞いていません。神戸では行政セクターが決定的に遅れてしまった。ボランティアが大量に行き、まず目立った活動をしたのはボランティア、サードセクターだった。メーカーも相当な力を発揮し、行政が一番遅れたと言われていきます。こういった復興におけるガバナンスの在り方、そこに協同組合なりサードセクターがどう関与していくのかということは、大きな問題ではないかと思います。

生協の場合には実際に物流センターや店舗、宅配事業を行っており、流通事業者としても毎日活動しているわけです。そういった点で、流通事業者としての活動をどれだけ早く再建するかということが問われています。今はいろいろな形で全国の生協からの支援が入っていますが、何といても地元の組合員なり職員が頑張らないと、生協の再建はできません。また、生協単独での再建はあり得ない。くらしの再建、コミュニティの再建なしには生協の再建もあり得ないので、これは本当に数年がかりの大きな課題になるのではないかと考えています。これも重大な課題ではないか。

ボランティアの関係で、今回、生協でもこれから大々的にボランティアが入るだろう。すでに神戸のNPO等、たくさん現地に入り、活動拠点を定めてやっていますが、これもまだまだ始まったばかりで、いま言われているのは、決定的にボランティアコーディネーターが

足りない。どこからもそういう支援要請が来ます。各県では社協が中心になり、立ち上げていますが、こういったところで機動力を発揮するようなコーディネーターが決定的に足りないといった点で、既存の NPO なり生協なり、そういう実績のある組織が相当頑張らないといけないのではないかと感じています。

東日本大震災支援全国ネットワークという巨大な組織を作りましたが、実際にこれがどれだけの力を発揮できるかは、まさにこれからの課題です。まだまだ手探りで活動しているのが現実ではないか。ボランティアセクターのガバナンスもこれからの大きな課題になってくるのではないかと、今回の大震災は多くの課題を我々に突きつけているのではないかと感じています。

私自身はまだボランティアにも行ってないし、この間 2 回海外出張があり、行くべきかどうか散々迷ったのですが、行ってよかったと思います。それぞれ日本ではどうなっているのか、特に原発はどうなっているのかということは大きな関心事項だったので、そんな話をしてきました。これからは息長く再建支援はしなければいけないので、私自身も現地に入り、作業観察もしたいと考えています。そういった意味では、本当に研究サイドとしても多くの課題を提起しているのではないかと感じています。

実はモンゴルで国連の専門家会議があり、ウランバートルで大震災と復興支援の話をしました。それは 2012 年国際協同組合年という国連のイベントに関する会議でしたが、たまたま帰ってくる日に（アルザフグイ・）デルゲルマーさんと一緒に、12 時間空港で缶詰になり、たくさんお話しする機会がありました。

国際組織や学会でも、日本のサードセクター、協同組合がこの大震災からの復興でどういう役割を果たすのかという点を、強い関心を持って見ていました。そういった点でも、これからどんどん発信していかなければいけないのではないかと感じています。

○ いくつかありますが、1 つは先ほども出た物資供給協定です。これは宮城県と 1997 年に締結されているということでした。そうすると阪神・淡路大震災の後、全国各地へということでしょうか。

栗本 そうです。

○ その際のコストのカバー範囲ですが、生協が例えば避難所に配給するような物資を供給する場合や、先ほどのようにお見舞いという形で供給する、あるいは在宅避難者に個別に供給する。それは宅配と微妙になってきますよね。つまり、生協が供給した物資のどの範囲が県の負担でカバーされるのかについて、少し話を伺えればと思います。

基本的には生協が自分の判断で供給したものを県に請求すれば、県はあまり文句を言わず

に・・・。

栗本 いや、そういうことはないです。

○ その辺の仕組みがどうなっているのかを伺いたい。

2点目、これは今日の話から外れますが、生協の紹介があったときに、資料でいくと4ページの「サードセクターとは」というところです。そこで生協法により員外利用禁止、地域制限、信用事業禁止とあります。これは前にも生協の方に伺ったことがあってよく分からなかったのですが、例えば岩手県だと信用生協という生協があり、信用事業をやっています。信用事業禁止との関係がどのように整理されているのかという点です。

司会 次、〇〇さん、どうぞ。

〇〇 ありがとうございます。大変勉強になりました。ハンドアウトの8ページと11ページに、制度改革への世論動員と全国生協への影響ということで、制度改革において生協が果たした役割にとっても興味を持ちました。というのは、生協をはじめとしたグラスルーツの現場がニーズを吸収し、言わばボトムアップの形で制度改革をしたという面において、特筆すべきではないかと思いました。

特に政府内部の政策形成システムがこのとき開放的だった、言わば窓が開いたようなことになったのではないかと見ているわけです。生協はこれまでもこうしたアドボカシー活動を展開してきたと思いますが、言わば窓が開くような状況、タイミングはイシューによって違いがあると思います。簡単な事例を教えてください。それは今後のそうしたボトムアップの制度改革を考えていく上で、示唆的ではないかと思ったことです。

もう一つ伺いたいのは、当初その運動が求めていたことと、結果的に政策化されたこととの間に、多少なりとも違いがあったのであれば、それは何だったのか。もし現在において何か簡単な事例があれば教えてくださいという、3点です。よろしくお願いします。

△ ○先生の1点目の質問と重なるかもしれませんが、協定に関して、例えばコープこうべからみやぎ生協に対し自発的に人が行くというようなときに、そのコストは行政によって補完されるのかというところをお聞きしたいのが1点です。

もう1点は質問というより感想というか、お願いという感じです。大沢先生の最初のコメントにあったと思いますが、一般企業と生協の違いが、恐らくこれから振り返りのところで1つポイントになるのではないかという気がします。サードセクター研究は一般的にあまりそういう比較をしないのではないかという気がして、これからはそういう機会があるとすると、協定を結んだ内容の違いと、それが実際にどういう形で実行されているのかという違いまで含めて検討されると、今後の研究に役立つのではないかという気がします。2点目は

コメントのようなところです。

司会 他にいかがでしょう。

私のほうから、まだ被害の全容も明らかでないので、そこでサードセクターなり、いろいろな各界、各層の支援の果たした役割は、今後の検証の課題だということは分かりますが、災害が起こる前のいろいろやっていたことが生きてきた点があるのではないかという気がしました。

それはいわゆる買い物難民対策というか、フードデザート対策というか。被災した地域は車があればともかく、ガソリンがない状態ではあつという間にフードデザートになってしまうような地域だったと思いますが、それが正しいかどうか。しかも、ガソリンがあり車が動かせる日常でも、お年寄りや子どもは車を動かさないわけですから、そういった高齢者の世帯なり、買い物に出るのに困難のある世帯に対し、生協は何か対応していたのではないかと思われます。

イギリスでは営利企業の大手スーパーなどでも、そういう買い物難民対策やフードデザート対策はそこそこ取るようになってきているとは思いますが、その辺りの対策に大手スーパーや県レベルの食品スーパーと生協との違いはあったのかどうか。それが発災後の対応でも生きてきたのかどうかということに、私は興味を持ちました。

ここでいったん 10 分ぐらいでまとめてお答えいただき、それからまた関連した質問が出てくるかもしれません。たくさん質問が出たのに 10 分しか差し上げられないのですが、よろしくをお願いします。

栗本 ありがとうございます。まず、○先生から物資供給について、避難所に行くものと宅配や店舗に行くもの、どういう振り分けになっているのかということです。これは私のほうでいろいろな話を一緒にしてしまったので、分かりにくかったかと思います。県や市との物資供給協定は、30～40 ページあります。細かく品目や条件が書かれていて、この協定に基づく議定書と品目リスト、契約書等が全部くっついています。

ですから、必ず契約します。生協が勝手に避難所に持っていき、ツケを届けるということはありません。あくまで自治体からフォーマットに基づき、支援要請が来るわけです。これこれの品をいつまでに避難所に届けてほしいという要請が来た場合に、送っているということです。それが行政を介して避難所に送られるものです。

それとは別に、生協の店舗に送るもの、宅配の事務所に送るもの、これらは通常の業務として、通常の物流のルートで送られます。ただ、今回は物不足になり、しかもコンピューターシステムがダウンしてしまったために、通常はオンライン発注で簡単にできますが、ファ

クスや電話で発注していただき、それを何とか現地に送り届けた。

お店でも最初は特に物がなく、とりあえず店頭で業務は再開するけれども、一番ベーシックな食品のみ 100 品目とか 200 品目から始め、レジが使えないので 100 円や 200 円という単価で、チラシの裏側に組合員さんが自分で番号を付け、「1、100 円 1 個」、「2、100 円 2 個」などと電卓で合算した。それをレジに持ってきて、生協のほうはそれを信用してお金を 100 円単位で受け取るというようなことも、最初の数日間はやっていたようです。

そういった状況が 2~3 週間、続きましたが、生協向けの物資供給と避難所向けはあくまで違うということです。

生協は、信用事業は許されていません。というのは、1948 年に生協法ができたとき、生協が弱かった。小さかったですし、信用事業は認められなかった。これは農協法、中小企業等協同組合法、労働金庫法とは違うところで、いまだに信用事業は認められていません。

ただ、岩手信用生協は例外で、これはいわゆる信用事業ではありません。あくまで相談事業に付随した共済事業ということで、認められています。岩手県、宮城県、宮崎県の 3 県だけそういった事例がありましたが、今のところ存続しているのは岩手県信用生協のみです。ここも最近、青森県から来てほしいと言われ、厚生労働省が規制緩和をし、岩手県と青森県は信用生協が活動してよろしいということでやっていますが、あくまで例外です。

今回、組合員にたくさん被災者が出ました。ですから、相当焦げ付きが出ると思います。今まではほとんど焦げ付きはなかったのですが、そういった点では今後この信用生協をどう再構築していくのか。信用生協の貸付金の半分は行政からの資金なので、何らかの債権放棄の取り組みも今後は考えられると思いますが、今のところそういうスキームがないので、中小金融機関の救済スキームの中にどう入れていくかは大きな課題です。それをしないと信用生協自体ももたないという状況です。

〇〇先生からの質問ですが、アドボカシー活動をやってきて、確かに窓は開く。そこで制度改革が急ぎよ実現することがありました。これが 1998 年の NPO 法と被災者生活再建支援法だったと思いますし、「新しい公共」円卓会議・推進会議の下で、NPO 法の改正なり税制改正で、寄付税制が緩和されることがあった。あるいは、日本型社会的企業の創設が政府の政策アジェンダに載ったことは、まさにこういう危機の時代において窓が開いたのではないかと思います。

それは過去にもありました。2 つ事例を申し上げますと、1 つは 2003 年の食品安全基本法です。食品衛生法は古い法律で、時代に全く合わない法律だったので、生協は食品衛生法改正のために数百万の署名を集め厚生労働省に持ち込みましたが、厚生労働省は全く応えてくれ



ませんでした。

なぜそれが実現したかという**BSE**です。**BSE**が大きな問題になり、農水省がごんげし、これからは消費者の立場に立つと言ったこともありました。食品安全について、農水省と厚生労働省の縄張り争いから抜本的な施策が進まなかったのですが、そういう危機があり窓が開いたということで、食品衛生法の改正だけではなく、食品安全基本法が実現したといったことがありました。

これを実現させるために、生協陣営は数年間、学習なり署名活動をやってきたわけです。ただ、それだけではできず、1つの外圧といいますか、**BSE**で窓が開いたということです。

もう一つ、この間、一連の消費者法が整備され、製造物責任制度、消費者の団体訴権や公益通報制度が実現し、それらの集大成として消費者基本法が2004年に作られました。これも消費者団体、とりわけ生協が前々から要求してきたことで、かつて1968年の消費者保護基本法は、消費者の権利が全くありませんでした。消費者は受動的な利益の受益者ということで、消費者は保護の対象であっても、権利の主体ではないという組み立てでした。

それではまずいということで、消費者が権利の主体であることをきちんとうたえと、消費者団体はずっと主張してきたわけですが、それが2004年に実現しました。これもこの前後のさまざまな消費者被害なり問題が累積する中で、行政としても考えざるを得なかったということです。

しかし、そういった形で法律はできても、例えばNPO法はNPOの要求からは程遠かったわけです。法人格を与えるというだけの法律ですから、税制上の優遇措置はほとんどない。税制上の優遇措置は大蔵省、財務省が認める、特増（特定公益増進法人）と呼ばれる公益法人のみです。また、公益法人制度も主務官庁制の下、完全に官庁に牛耳られている。こういう体制がつい最近、2008年（施行）の公益法人法の改正まで続いたわけです。そういう中で、当然、NPOの運動の主張と、実際にできた政策のギャップは大きかったわけです。

それが、今回の震災の下にまた窓が開きつつあるのが現状です。これがどこまでいくかは、民主党政権がどこまでもつかということにも関わってくると思います。法制度をめぐる要求と実態とのギャップは、どんな制度でも必ずあります。そういった点では、今後こういった点はきちんとウォッチしていかなければいけないと考えています。

△さんからあったペアリング支援のコストは、全てコープこうべの持ち出しです。先ほど言った物資供給協定によってカバーされるのは、直接経費だけです。商品とその商品を避難所まで運ぶガソリン代は求償の対象になりますが、それ以外は全てそれぞれの生協が勝手にやったことだということです。もちろん生協対生協の関係でも、人、物、車を送るのは、全

て送り先がボランティアとしてやっているということです。ですから、それには経費の求償はあり得ません。

一般企業との違いは、なかなか難しい。実はモンゴルで私が今日のずっと短いものをプレゼンしましたが、そのときも質問で出ました。協同組合セクターと一般民間企業セクターの違いは何なのか。緊急物資供給は民間セクターでもやっているはずだと言われました。

そのときに私が答えたのは、基本的にはそうだ。被災地に一刻も早く物を届け、物資の供給を再開する。これは流通企業としての使命である。そういった意味では生協も全く同じである。ただし、生協の場合には共益組織として組合員組織があるということです。また、生協と生協の間にも共益組織としてのつながりがあるということで、誰から言われなくても自発的にボランティアに立ち上がる。あるいは被災地に駆けつけるということが、神戸のときもありましたが、今回はそれがはるかに大きな規模で起こったわけです。

誰が命令したわけでもありません。それは生協、協同組合の基本である人と人とのつながり、共益・共助組織であるところが強く出たのではないかと。そういう回答をしました。そういった人と人とのつながりを再構築する中で、無縁社会と言われる現在の社会状況を正していく1つの弾みに、生協なりサードセクターがなればよい。そういった期待があるのではないかと思います。

最後に大沢先生から出された、買い物難民支援、フードデザートの問題ですが、生協は数年前からやっています。特に、イオンという企業は次々と大きな器にヤドカリのように移っていきます。地方都市で出店して周りの小売商をつぶした後、そこが小さくなったからといって、今度は郊外に出ていくというやり方です。

あるいは、過疎地で農協も支所をどんどんたたんでいくという中で、大変な問題になっているということで、経済産業省が3年ぐらい前から研究会を立ち上げ、いろいろな事例を取り上げていました。残念ながら生協は厚生労働省の傘下にあるので、最初の研究会では生協は全く取り上げられませんでした。しかし、これもいろいろな人が発言し、結局、去年出した経済産業省のフードデザート対策のマニュアルの中では、20のケースのうち3つが生協になりました。

その中には福井県民生協がやっているような、移動販売車仕様の特別車両があります。コストは1台1000万円かかりますが、今そういった車両が8台、過疎地を回って事業をしています。

コープさっぽろも自前で生協が買い物のためのバスを走らせている。その買い物バスが1日いくつかのルートを回り、生協の店舗と市役所、市民病院が同じ場所にあることから、市

民病院や市役所に行く人も一緒に乗せているということですが、そういった買い物バスのケースがあります。

さいたまコープがやっているようなステーションがあります。地元の商店に生協の共同購入なり宅配の受け取りのためのデポの役割を果たしていただくということで、地元の商店街と生協の共存共栄を図る取り組みです。

このような3つが事例として取り上げられていますが、今回この買い物難民の取り組みが役に立ちました。現実にはリアス式海岸の三陸地方は、完全に孤立してしまったわけです。今まではそういったところも共同購入や宅配の車が行っていましたが、それも完全にストップしてしまいました。

そこで生協は、1.5トンの宅配の車をリアス式海岸の各町に商品を届けるための移動販売車に仕立てて活動した。フードデザート対策は震災対策を意図しておらず、恒常的なフードデザート、過疎地対策として進めてきたことですが、その経験が生きたと言えるのではないかと思います。

司会 ありがとうございます。もう時間が過ぎてしまったので、最後、私からのコメントです。ハンドアウトの4ページの下段、大規模自然災害とサードセクターの役割というところで、上のほうに復興のフェーズと、再生・再建におけるサードセクターの役割があります。

国際的な災害や復興研究の中でだいたい通説になってきていることは、自然災害の大きさについてはハザードと言ひ、被害、リスクはそのハザードと、もともとその社会の特定の人たちが持っている *vulnerability* の掛け算がリスクである。ハザードの大きさは人間がコントロールできないが、*vulnerability* はコントロールできる。それを減らせばリスクは小さくなるという意味での、減災社会が作れるということです。

恐らく下半分の再建支援のところに *building back better*、もっと亀裂や格差の少ない社会を作ることが、次の災害でのリスクを小さくすることに役立つ。災害サイクルで考えると、もっとこのサードセクターの役割がしっかり位置づくのではないかという感想を持ちました。栗本さん、本日はどうもありがとうございました。(拍手)

配布資料

## 大規模自然災害とサードセクター: 東日本大震災における生協の支援を中心に

公益財団法人 生協総合研究所  
理事 栗本 昭

1

## 本日のプレゼンテーション

- サードセクターとは
- 大規模自然災害とサードセクターの役割
- 大震災における協同組合の役割を時間的・空間的広がりから見る
- 阪神・淡路大震災と生協の役割
- 東日本大震災と生協の役割
- 今後の政策課題

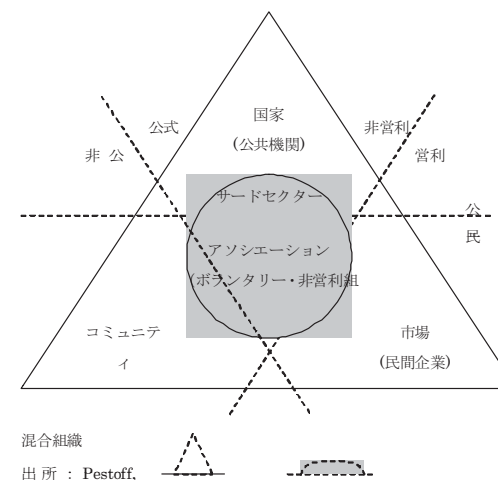
2

## サードセクターとは

- サードセクターは営利企業セクター, 公共セクターに属さない第3の領域
- サードセクターは市民社会のアクター
- 「非営利セクター」, 「ボランティア・コミュニティセクター」, 「市民セクター」とも呼ばれる
- 欧州の「社会的経済」: 協同組合, ミューチュアル, アソシエーション, 財団からなる
- ペストフによるサードセクターの位置付け

3

## サードセクターとは



4

## サードセクターとは

- 協同組合と非営利組織
  - 協同組合と非営利組織の共通性(ボランタリーな非政府の公式組織)
  - 協同組合は自助に基づく共益組織(組合員による集団的所有と民主的管理)
  - 非営利組織は他助に基づく公益組織(利潤の非分配制約)
  - 協同組合にも公益組織がある(社会的協同組合, 農協厚生連病院等)一方, 非営利組織にも共益組織がある(業界団体, スポーツクラブ等)

5

## サードセクターとは

- 協同組合と非営利組織の異同

	協同組合	非営利組織
公式に組織されたもの	共通	
民間の非政府組織	共通	
ボランタリー性	共通	
利潤分配の有無	利潤分配の制限	利潤の非分配
管理	民主的管理	自己統治
会員制	会員制	会員制社団+財団
公益か共益か	共益+公益	公益+共益

6

## サードセクターとは

- 日本の生協の概要
  - 日本生協連は生協の全国連合会(1951年設立, 約500生協が加入), 各地の生協への商品供給などを行ない, 生協の業界団体的機能を果たす。大学, 共済, 医療福祉, 住宅の各種生協の全国連合会が加盟する。
  - 生協法により員外利用禁止, 県域制限, 信用事業禁止。
  - 各地の生協は原則として都道府県別に設立。47都道府県に連合会があり, 県を越えた13の事業連合とコープこうべ(4月に大阪北生協と合併), コープさっぽろで生協総事業高の95%を占める。
  - 全国生協の組合員数は2,500万人(世帯加入率34.8%)。被災県では宮城県63万人(69.5%), 岩手県21万人(42.7%), 福島県25万人(34.0%), 茨城県39万人(35.4%)。

7

## 大規模自然災害とサードセクターの役割

### 大規模自然災害からの復興のフェーズ

- ①緊急救援フェーズ(数週間単位)
- ②生活・産業再建フェーズ(数年単位)
- ③コミュニティ再建フェーズ(10年単位)

### 被災地の再生・再建におけるサードセクターの役割

- ①被災者の救援
- ②被災者の生活の再建支援
- ③コミュニティの再建支援
- ④制度改革への政策提案・世論動員

8

## 大震災における協同組合の役割を時間的・空間的広がりから見る

	阪神・淡路大震災	インド洋大震災	四川大震災	東日本大震災
発生年月日	1995.1.17.	2004.12.24.	2008.5.12.	2011.3.11.
マグニチュード	7.3	9.1~9.3	7.9~8.0	9.0
死亡・不明者数	6,434	約 226,000	約 87,000	約 23,500
物的損害額	9.9 兆円	n.a.	n.a.	16~25 兆円
被災地域	兵庫を中心に3県	10カ国以上	四川省を中心とする中国内陸部	宮城、岩手、福島等20県
被災の性格	直下型地震による建築物、工業・交通インフラの大量破壊	地震と津波による沿岸地域の建築物、インフラの広域大量破壊	直下型地震による建築物、工業・交通インフラの大量破壊	地震と津波による沿岸地域、工業・交通インフラの広域大量破壊、原発事故
被災後の展開	リスク分散、ボランティア促進	地震・津波警報システム導入	自治体による対口支援	?

9

## 阪神・淡路大震災と生協の役割

### 組合員と生協の被災

- 日本最大の生協であるコープこうべ組合員・職員の被災(世帯組織率61%)
- コープこうべ本部ビル倒壊, 155店舗のうち7店舗全壊・10店舗重度損壊, 共同購入センター19カ所のうち5カ所損壊, 物流センター・生産工場などの損壊など, 500億円の損害(機会損失70億円を含む)
- コープこうべ本部コンピュータシステムの停止

10

## 阪神・淡路大震災と生協の役割

### 被災者の救援と生活再建支援

- コープこうべは当日から店舗・店頭での物資供給(六甲アイランドのダイエーとの対比)
- 現場主義による自発的行動:「第一線こそ, コープこうべの小さな全体である」
- しかし, 共同購入は2カ月弱中断, 御用聞きの開, 避難所・仮設住宅への配送
- コープこうべと神戸市との「緊急時の物資供給等に関する協定」の発動

11

## 阪神・淡路大震災と生協の役割

- 組合員のくらしの助け合いの会からボランティアセンターへ: 安否確認・緊急支援から継続的支援へ
- 神戸医療生協は長田区住民への医療の提供
- 全国の生協から物資・ボランティア派遣(延1万人)
- 「被災地に生協あり」の報道(東京新聞)
- コープともしびボランティア振興財団(1996年), コープこうべ災害緊急支援基金(1999年)の設立
- しかし, 被災者の生活・コミュニティの再建は道半ば

12

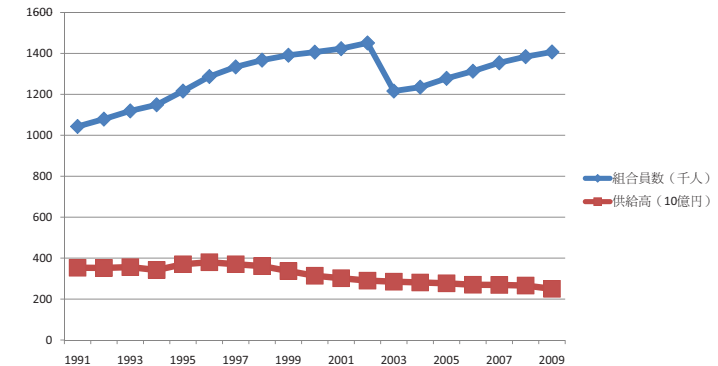
## 阪神・淡路大震災と生協の役割

- ◎ コープこうべの「創造的復興」への取り組み
  - ◎ 新しいまちづくり: ボランティア財団, 特別養護老人ホーム・介護用品センター開設, 高齢者配食事業開始, 生ごみの有機肥料化, 「フードプラン」による地域農業連携(95年10月ICA大会で新協同組合原則に「コミュニティへの関与」追加)
  - ◎ 新しいくらしづくり: 「福祉・健康・環境」をコンセプトとする組合員参加による商品開発
  - ◎ 新しい生協づくり: 「全員参加型」マネジメント, 「異質化競争」, 「地域業態」の実験
- ◎ コープこうべの事業はいち早く再建したが, その後競争激化により供給高低減

13

## 阪神・淡路大震災と生協の役割

- コープこうべの組合員数・供給高の推移



14

## 阪神・淡路大震災と生協の役割

- 制度改革への世論動員と全国生協への影響
  - NPO法(1998年): ボランティア組織による立法運動により超党派の議員立法によって実現
  - 被災者生活再建支援法(1998年): コープこうべ, 日本生協連, 全労済など2,400万署名により実現
  - 災害に備えた自治体との協定, 図上演習は全国の生協に波及, 事業インフラの分散は道半ば
  - 内外の震災に対する緊急支援・募金活動(雲南地震, インド洋大震災, 中越地震, 四川大震災など)

15

## 東日本大震災と生協の役割

- 組合員の被災, 避難
- 生協の被災(職員120名死亡・行方不明, みやぎ生協など73億円の物損, 330億円の逸失事業高)
- 物流拠点の被災: 東北サンネット物流センター(仙台), 日本生協連物流センター(岩沼, 印西), コープネット冷凍食品センター(印西)
- 東北6県の宅配事業, 1か月間ストップ
- 関東の宅配事業の混乱
- 取引先のコープ商品メーカー, 産直産地の被災
- 松島医療生協診療所・介護施設全壊

16





## 東日本大震災と生協の役割

- 東日本大震災支援全国ネットワーク
  - 東日本大震災における被災者支援のために結成された、全国の災害支援関係のNPO・NGO等民間団体のネットワーク
  - 参加団体：レスキューストックヤード，東京ボランティア・市民活動センター，日本NPOセンター，日本赤十字社，NPO事業サポートセンター，中央共同募金会，被災地NGO協働センター，日本生協連，シーズ・市民活動を支える制度をつくる会，国際協力NGOセンター，日本財団，ジャパンプラットフォーム，日本YMCA同盟，日本サードセクター経営者協会，市民フォーラム21・NPOセンター，日本青年会議所，シャンティ国際ボランティア会，全国地域婦人団体連絡協議会，公益法人協会，助成財団センターなど548団体

21

## 東日本大震災と生協の役割

- 協同組合の再建
  - 被災生協の再建への取り組み
  - 全国の生協から被災生協への見舞金（日本生協連会費半年分を寄付）
  - 日本生協連による被災生協への資金繰り支援・緊急融資
  - 被災地生産品への需要創造による生産者支援，風評被害の防止

22

## 東日本大震災と生協の役割

- 制度改革への世論動員と自己改革の課題
  - 被災地復興計画への参加（地元の活力を基礎に，構造改革的要素も加味して）
  - 被災者生活再建支援制度の制度・運用改善
  - 「新しい公共」における制度的改善の実現（寄付税制，NPO法改正，社会的企業の制度化等）
  - 流通業のサプライチェーンの改革
  - 協同組合セクター，サードセクターとしての力量発揮への貢献

23

## まとめ：今後の政策課題

- 被災地の中長期的な復興
  - 暮らしとコミュニティづくり
    - 地域密着型の被災者支援（情報提供，生活相談等）
    - 県外避難者へのサポートと受け入れ経験の交流
  - 地域経済の再生
    - 協同組合間提携による農漁業・食品産業復興
    - 風評に負けないリスクコミュニケーションと消費者力
- 原発とエネルギー政策の検討
- 全国の震災対策と事業継続計画の改善

24