

東日本大震災の復興過程における中間支援の検証 報告書

2020年3月

株式会社三菱総合研究所

一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター

協力：

特定非営利活動法人いわて連携復興センター

一般社団法人みやぎ連携復興センター

一般社団法人ふくしま連携復興センター

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム

東日本大震災支援全国ネットワーク

公益社団法人 3.11 みらいサポート

目次

はじめに.....	1
1. NPO等の民間支援団体による復興支援活動の概況整理.....	1
1.1 東日本大震災におけるNPO等の民間支援団体の復興支援活動の特徴.....	1
1.2 岩手県におけるNPO等による復興支援活動の概況整理.....	3
1.3 宮城県におけるNPO等による復興支援活動の概況整理.....	8
1.4 福島県におけるNPO等による復興支援活動の概況整理.....	12
1.5 第1章のまとめ及び考察.....	18
2. 中間支援の機能に関する実態整理.....	19
2.1 本調査における中間支援の機能の定義.....	20
2.2 広域的な中間支援の概要.....	28
2.3 県域レベルの中間支援の概要.....	49
2.4 中間支援の実態把握のためのケーススタディ.....	72
2.5 緊急期の中間支援事例の調査.....	119
2.6 現在の中間支援をめぐる動向.....	128
2.7 中間支援を行う団体同士の座談会・パネルディスカッション.....	137
3. 東日本大震災における中間支援の検証.....	141
3.1 中間支援の体制及びその特徴.....	141
3.2 東日本大震災で提供された中間支援の機能と果たした役割.....	154
3.3 東日本大震災において提供された中間支援の効果及び課題.....	177
3.4 災害時の中間支援のあり方.....	186
4. 東日本大震災における教訓を踏まえた提案.....	195
4.1 今後の東北地方の支援体制についての提案.....	196
4.2 今後の災害発災時の緊急期、復旧・復興期の中間支援への教訓・提案 (南海トラフ地震発生時等に向けて).....	197
4.3 平時の中間支援のあり方に関する教訓・提案.....	201
おわりに.....	203
参考資料：ヒアリング調査先一覧.....	参考 1

はじめに

(1) 背景

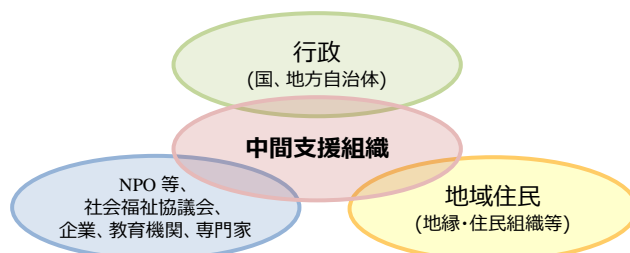
東日本大震災では広域にわたり甚大な被害が発生し、行政等の対応を補うボランティアやNPO等の民間支援団体による支援活動が、過去の災害以上に活発に展開された。こうした活動が、発災当初の緊急期のみならず、その後の復旧・復興期において継続的に展開されたことも、東日本大震災の特徴といえる。このような民間支援団体が果たした役割等を明らかにするため、2018年度に「東日本大震災の被災地における地域課題及び被災者等支援体制に関する調査」を実施した。同調査では、NPO等の民間支援団体の動きを中心に、東日本大震災の被災地に発生した地域課題と被災者・避難者等（以降、「被災者等」という。）の抱えた課題、これらに対する民間支援活動の状況等を振り返り、復興・創生期間の先を見据えた地域の支援体制のあり方を検討した。

一方、こうした目に見える民間支援団体等の活動の背後で、これらを支える、いわゆる中間支援活動も多く展開されてきた。広域的かつ複雑化した課題に対応するため、民間支援団体等のネットワーク化や地域を跨ぐ連携を支える機能が果されてきた。

(2) 目的

本検証は、東日本大震災の復興において中間支援の果たした機能・役割の検証を通じ、今後の災害の復興支援に向けた知見や教訓を提案することを目的とした。下記に示す3つの観点から、それぞれの地域内の多様な関係主体と、その「中間」で活動する中間支援組織等（下図参照）の今後の活動に資することを目指して、検証を実施した。

- **震災10年以降の東北3県域に対して：**復興・創生期間終了後の復興及び地域づくりに必要な中間支援の仕組みや支援体制の構築に向けた知見を抽出・提案する
 - 今後求められる中間支援の機能や支援体制、仕組み 等
- **東北外での大規模災害への防災・減災や事前復興に取り組む地域に対して：**今後の大規模災害等発災後の緊急期やその後の復旧・復興期を見据えて、東日本大震災で果たされた／有効だった中間支援の機能や広域連携のあり方に関する教訓を抽出・共有する
 - 今後の災害発災時にあるべき支援体制、仕組み 等
- **全国に対して：**人口減少時代の地域づくりや、災害対応を見据えて、平時の地域社会における中間支援の機能やあるべき姿について示唆を得る
 - 平時から支援者／行政が備えるべき機能・連携体制 等



(3) 実施体制

1) 事務局

本検証は、令和元年度復興庁被災者支援コーディネート事業（以下、「本事業」という。）の補助を受け、株式会社三菱総合研究所及び一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター、3県の連携復興センターをはじめ、採択団体が共同で実施した。特に、第1章の各県NPO等の活動概況及び第2章の各県中間支援の活動概況は、3県の連携復興センターより執筆協力をいただいた。

下表に示す体制により調査・分析を行い、有識者アドバイザリー会議のご助言・ご意見を踏まえてとりまとめた。

< 検討体制 >

役割	団体名
主担当	株式会社三菱総合研究所 地域創生事業本部 (共同実施) 一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター
共同実施	特定非営利活動法人いわて連携復興センター 一般社団法人みやぎ連携復興センター 一般社団法人ふくしま連携復興センター 特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム (JPF) 東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) 公益社団法人 3.11 みらいサポート

2) 有識者アドバイザリー会議

本検証では、専門的・技術的な助言をいただくため、下表に示すとおり、各県の実態及び復興支援や中間支援の分野に知見を有する有識者にアドバイザーを依頼した。全般的にご助言をいただく他、調査の進捗に応じて、年度内に3回開催した「有識者アドバイザリー会議」においてご助言をいただいた。

< 有識者アドバイザリー会議 構成 >

氏名	所属	地域	専門分野・視点
菅野道生	岩手県立大学 社会福祉学科 コミュニティ福祉系 准教授	岩手	NPO、地域福祉
佐藤翔輔	東北大学 災害科学国際研究所 准教授	宮城	災害復興、災害情報、災害文化
西田奈保子	福島大学 行政政策学類 准教授	福島	行政学、地方自治
菅野拓	京都経済短期大学 経営情報学科 講師	大阪	NPO/NGO、災害復興支援、生活再建支援、サードセクター
栗田暢之	特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク 代表理事 認定 NPO 法人レスキューストックヤード 代表理事	全国	災害時の連携・コーディネート
矢守克也	京都大学防災研究所 巨大災害研究センター 巨大災害過程研究領域 教授	京都	災害社会学、防災教育、災害復興、南海トラフ地震

(4) 調査の範囲・方法

平時の NPO 等の民間支援団体には、直接的に課題解決や住民等に支援を行う団体（直接支援組織）と、これらの団体に対して中間支援を専門的に行う団体（中間支援組織）とが存在する。しかし、中間支援の機能面に着目すると、必ずしも両者の区分は明確でなく、特に東日本大震災では、地域で不足している中間支援機能や役割を補うため、直接支援組織が中間支援的な活動を展開する動きも多く存在した。

したがって、本検証では、東日本大震災において果たされた中間支援のあり様を捉えるために、必ずしもいわゆる「中間支援組織」に限定することなく、様々な民間支援団体（直接支援団体含む）や関係主体によって果たされた「中間支援機能」に着目して、幅広い検証を行った。また、地域の関係主体が形成するネットワーク体等も調査の対象とした。

一方、多面的な検証の観点から、中間支援を受ける側としての直接支援団体や、民間支援団体等の支援活動と密接に関わりを持つ行政や社会福祉協議会等も調査対象とした。

調査は、上述した関係主体へのヒアリング調査を中心に行い、分析にあたっては団体同士の座談会・ディスカッションの結果や、有識者アドバイザリー会議での助言を踏まえてとりまとめた。なお、調査期間やヒアリング件数に制約があることに加えて、2019 年夏以降続いた台風や豪雨による水災害等の影響により、必ずしも東日本大震災の 9 年間における中間支援の実態全てを把握するのに十分な数の調査が実施できたわけではないことについて、ご留意いただきたい。

(5) 石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証

具体的な地域における中間支援の状況をより詳細に把握するために、公益社団法人 3.11 みらいサポートと共同で、石巻市における補足調査「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証」を実施した。石巻市は東日本大震災において死者数・行方不明者数が最も多く、緊急期から多数の民間支援団体が活動した地域である。

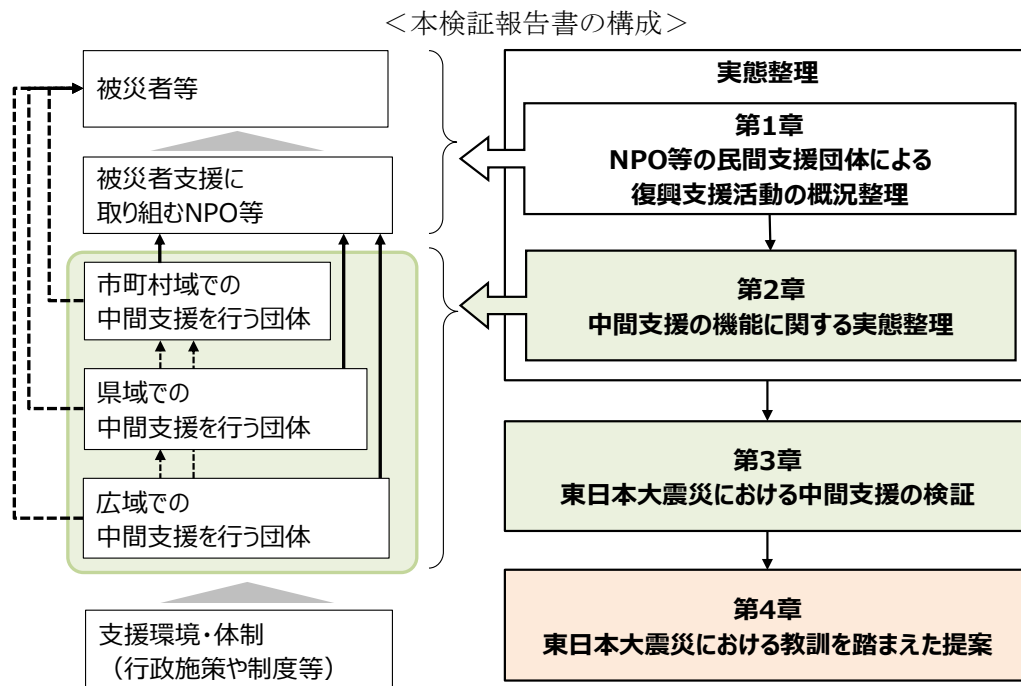
同調査では、災害時の中間支援に求められる「チェンジ・エージェント機能」に着目して中間支援機能の検証を行った。調査対象は、石巻市における緊急期の中間支援、東日本大震災以降に発生した全国の災害発災時に展開された緊急期の中間支援、石巻市における復興・創生期間終了以降を見据えた中間支援体制の構築の 3 点とした。

同調査の成果の一部は、本報告書の 2.5 及び 2.6 で紹介する。なお、詳細な調査報告は、公益社団法人 3.11 みらいサポートのウェブサイトの報告書を参照されたい。

(6) 調査の流れ

本検証で想定した中間支援の全体構造と、報告書構成の関係を下図に示す。

第1章では、中間支援の検証を行う前提として、被災者支援等の復興支援に取り組む、3県のNPO等の民間支援団体の活動概況を整理した。これを踏まえて、第2章では、これを支える中間支援の実態整理を行い、その結果に基づいて第3章で検証を行った。それらを総括して、第4章で今後の全国、東北での取り組みに向けた教訓・提案をとりまとめた。



注) 上記はあくまで中間支援の方向性を示す概略として作成している。実際には、「支援」とは一方公的なものではなく、双方向に作用する側面があったものと考えられる。

1. NPO 等の民間支援団体による復興支援活動の概況整理

中間支援についての検証の前提情報として、東日本大震災で展開された NPO 等の民間支援団体による復興支援活動の概要を整理した。なお、1.2 以降の被災 3 県における NPO 等による復興支援活動の概況は、3 県の連携復興センターの協力により整理した。

1.1 東日本大震災における NPO 等の民間支援団体の復興支援活動の特徴

東日本大震災は、日本全体が本格的な人口減少・少子高齢化時代に移行する中で初めて生じた大規模災害であった。東北 3 県では、仙台市等の一部地域を除き、震災以前から人口の自然減・社会減が生じていたが、発災によりその流れが加速し、特に沿岸部からの人口流出が拡大した。また、高齢化率についても、震災以前から全国を上回る水準で推移していた。

一方、NPO 等をめぐる状況としては、阪神・淡路大震災後の 1998 年に成立した特定非営利活動促進法（通称：NPO 法）により、全国各地で市民活動が活発化した。その後、2008 年には公益法人制度改革が行われ、これにより非営利セクターがより拡大・浸透していった。

東日本大震災は、このように NPO 等に関する一連の制度が整備された状況で生じた災害であったこともあり、発災直後から、広範に及ぶ被害に対応するために、東北内外から、多くの個人ボランティアや国際 NGO を含む NPO 等が支援活動に参加した。東北外から駆け付けた NPO 等の多くは避難所開設等の後も、現地に拠点を置いて支援を継続した。また、被災地内からも、住民の互助や復興活動、地域づくりを目的に多くの住民主体の NPO 等設立の動きがみられた。

2009 年度以降の東北 3 県及び全国における特定非営利活動法人¹の認証数の推移を図 1-1 に示す。震災前の 2009 年度時点の団体数は、宮城県・福島県が同程度で、岩手県はその半数程度の水準であった。震災後、東北 3 県では災害後の課題に対応するため全国を上回る水準で団体数が増加した。

¹ 広義の NPO 等には、特定非営利活動法人だけでなく一般社団法人等の法人形態も含まれており、被災地では、一般社団法人も増加したとされている。しかし、一般社団法人に関する公的統計が存在しないため、ここでは公的な公表統計資料が存在する特定非営利活動法人の動向のみ整理した。被災地の NPO 等民間支援団体の全数を示すものではない点には留意されたい。

なお、宮城県では、「民間非営利活動促進委員会」を平成 11 年度から実施しており、近年は毎年 4 月時点での宮城県内の公益法人・一般社団法人数を集計・公表している。

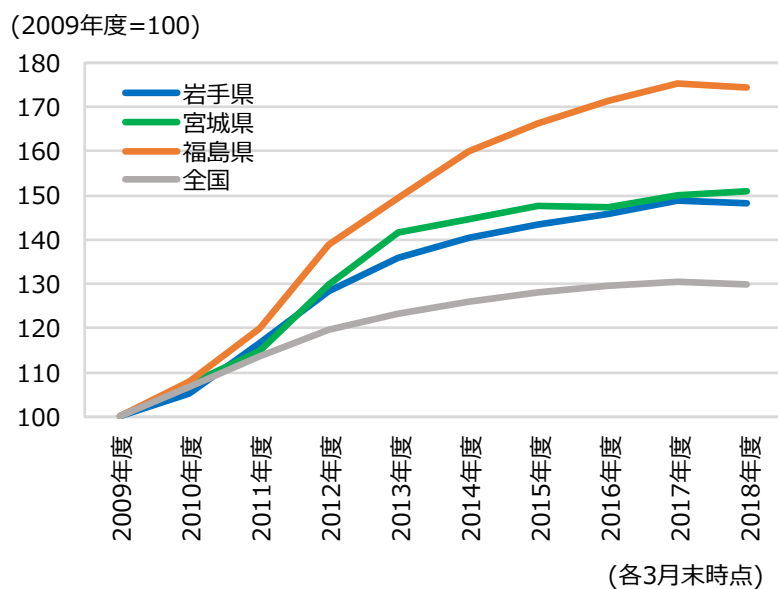
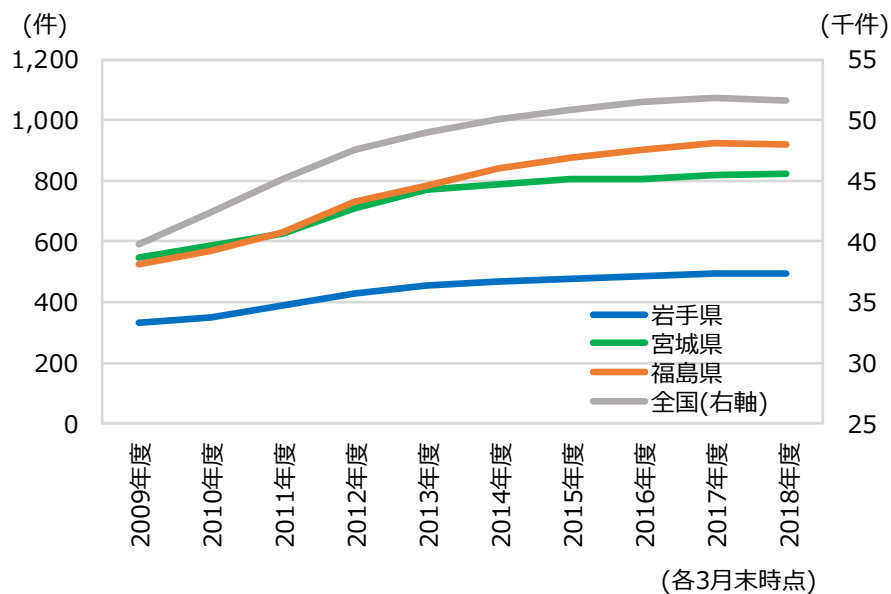


図 1-1 特定非営利活動法人の認証数の推移
(上図：実数、下図：2009年度を100とした場合)

出所) 内閣府 NPO ホームページ「認証申請受理数・認証数」(2009年度～2018年度)

注) 2012年度から所轄省庁の定義が異なるため、本表における岩手県、宮城県、福島県については、2011年度まで「内閣府」に区分されていた法人数(本表外)が、2012年度以降は各県に含まれている可能性がある。また、宮城県は指定都市である仙台市を含めて集計している。

1.2 岩手県における NPO 等による復興支援活動の概況整理

1.2.1 岩手県の震災後の概況

岩手県における東日本大震災による被害状況²については、死者、行方不明者はそれぞれ 4,674 人、1,112 人、このうち沿岸市町村³においてはそれぞれ 4,674 人、1,107 人となっており、被害は巨大津波に見舞われた沿岸自治体に集中している。また、震災による関連死については 469 人となり、このうち沿岸自治体が 435 人となっている。家屋倒壊数は 26,079 棟、このうち沿岸市町村が 24,233 棟となる。このように、岩手県では沿岸地域で甚大な被害が出たが、北上山地を挟んだ内陸地域でも人的被害が発生し、震災による影響は県内全域に及んだ。一方、津波による甚大な被害のあった沿岸地域の支援が内陸地域の拠点から行われたこと、沿岸地域から内陸地域へ避難が見られたことは、岩手県の特徴といえる。岩手県全体の人口⁴は震災前の 1,326,643 人から現時点で 1,222,384 人に減少（減少率 7.9%）し、特に沿岸自治体においては 272,937 人から 232,404 人に減少（減少率 14.9%）しており、沿岸地域の人口減少率は全県と比較しても高くなっている。

被災者への対応として、応急仮設住宅が 13,984 戸建設され、入居戸数は 13,228 戸であった。また、みなし仮設住宅として民間賃貸住宅への入居戸数が 3,474 戸、公営住宅等への入居戸数は 1,065 戸であり、これらを含めた応急仮設住宅等への最大入居戸数は 2011 年 12 月 2 日で 17,622 戸にのぼった⁵。その後の災害公営住宅の建設予定数は 5,833 戸で、このうち 5,550 戸が沿岸地域での建設となっている。津波被災地域での高台移転は 7,477 戸⁶で、被災者、避難者の生活再建も進められている。

岩手県は 2011 年 8 月策定の「復興基本計画」において、復興の目指す姿として「いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造」を掲げ、復興に向けた 3 つの原則として、「『安全』の確保」、「『暮らし』の再建」、「『なりわい』の再生」を示した。また、復興基本計画は 2011 年度から 2018 年度までの 8 年間とし、第 1 期（2011 年度～2013 年度）を「基盤復興期間」、第 2 期（2014 年度～2016 年度）を「本格復興期間」、第 3 期（2017 年度～2018 年度）を「更なる展開への連結期間」とした。

計画における対象地域は沿岸市町村を主な対象としつつも、内陸地域への震災の影響、また「沿岸地域と内陸地域が一体となった取組」への期待から県内全体を対象地域とし、「地域社会のあらゆる構成主体が連携して『復興の主体』となる」ことを期待し、その主体のひとつとして NPO も明記されている⁷。

² 岩手県総務部総合防災室「東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害状況一覧」（2020 年 2 月 29 日現在）、「復興基本計画」による。

³ 陸前高田市、大船渡市、釜石市、大槌町、山田町、宮古市、岩泉町、田野畑村、普代村、野田村、久慈市、洋野町の 12 市町村。

⁴ 人口についてはいわて県毎月人口推計速報より。震災前の人口は 2011 年 3 月 1 日時点、直近については 2020 年 2 月 1 日時点の人口推計に基づく。

⁵ 岩手県復興局生活再建課「応急仮設住宅、みなし仮設住宅の被災者の状況」より。数字は最大値のため日付は同一ではない。各最大入居戸数については、応急仮設が 2012 年 1 月 13 日、民間賃貸住宅が 2011 年 10 月 21 日、公営住宅等が 2011 年 7 月 29 日。

⁶ 復興庁「住まいの復興工程表」による。

⁷ 岩手県「岩手県東日本大震災津波復興計画復興基本計画～いのちを守り 海と大地と共に生きる ふるさと岩手・三陸の創造～」（2011 年 8 月）、p.4

2019 年度以降は「いわて県民計画」に、「東日本大震災津波からの復興に向けた基本方針」の2つの原則⁸を引き継いで、復興推進プランとして実施している。

1.2.2 岩手県における NPO 等の復興支援活動の整理

東日本大震災後、岩手県内における NPO 等の非営利セクターが行う活動は、震災前に比べて大きく変わった。例えば県内で公募された助成事業の多くが、復興支援を目的としたものとなり、震災直後に岩手県が公募した「平成 23 年度新しい公共の場づくりのためのモデル事業」では、外部支援と被災地を繋ぐマッチングや県外から来る研究者の拠点運営事業、また支援者を育成する事業などが行われた。また、仮設住宅や災害公営住宅入居者へのコミュニティ支援や、子ども支援等の個別のテーマで支援活動が行われた。

岩手県内における1年間の NPO 法人認証数は、2010 年の 20 団体から、2011 年には 35 団体、2012 年 52 団体、2013 年 42 団体と大きく増加した。これらのすべてが東日本大震災からの復興支援に取り組む団体ではないが、その多くが復興支援を目的に設立された団体である。その後、2014 年には 23 団体、2015 年は 24 団体、2016 年 23 団体、2017 年 19 団体、2018 年 11 団体と、その数は横ばいから減少傾向となり、現在に至っている。その要因は多岐にわたると考えられるが、復興が進むにつれ、震災起因の「目に見える地域課題」が少しずつ減少していることもその要因の一つと推察される。

1.2.3 フェーズごとの復興支援活動の傾向

東日本大震災から 9 年が経過したことを踏まえて、改めて復興のフェーズ毎の民間支援活動の変遷を整理する。

岩手県内の非営利セクターの取り組みについては、いわて連携復興センターが 2015 年 3 月に発刊した「3.11 いわて NPO の軌跡」内の中で、菅野拓氏（現：京都経済短期大学講師）の解説により詳しくまとめられている。この解説はさらに、菅野氏自身が中心に関わった、一般社団法人パーソナルサポートセンターによる「東日本大震災で生じた地域福祉資源の実態および社会的企業化を促進する仕組みに関する調査研究事業」（2014 年）（以下、「3.11 調査」という。）の調査データをもとにしており、フェーズ区分については、「緊急期（発災～2011 年 9 月）」「仮設住宅期（2011 年 10 月～2013 年 9 月）」「復興期（2013 年 10 月以降）」の 3 区分が採用されている。

上記調査結果に、さらに「コミュニティ」「福祉・教育」「起業・生業」「伝承」「移住・観光」の 5 分類（以下、「5 つの活動分類」という。）⁹を加えて整理していく。

⁸ 岩手県「いわて県民計画（2019 年度～2028 年度）復興推進プラン（2019 年度～2022 年度）」策定の趣旨参照。基本方針を貫く 2 つの原則は「被災者の人間らしい『暮らし』、『学び』、『仕事』を確保し、一人ひとりの幸福追求権を保証する」、「犠牲者の故郷への思いを継承する」。

⁹ 5 分類については、2018 年度三菱総合研究所実施の「支援団体から見た被災地が抱える地域課題及び支援団体の活動状況に関するアンケート調査」における事業分類（全 21 分類）をもとに、直接支援に関わる分類（1.仮設住宅における住民支援、2.新しいコミュニティの構築支援、3.孤立防止支援、4.コミュニティ活性化支援、5.域外避難者支援、6.その他コミュニティの維持・構築に関わる支援、7.健康促進、高齢者支援、8.障がい者支援、9.子ども・子育て支援、教育環境整備等の支援、10.心のケア・傾聴・生きがいづくりの促進支援、11.次世代・若者育成支援、12.生活困窮者支援、13.移動困難者支援、14.その他被災者・避難者の生活支援に関わる活動、18.地域防災力向上、震災記憶の伝承、19.地場産業支援・

(1) 「緊急期」における NPO 等の活動傾向について

3.11 調査から見る緊急期における上位 5 つの取り組みは、「物資配布 (14.7%)」「子供支援 (14.1%)」「ボランティア・団体のコーディネート (9.6%)」「避難所に対する支援 (9.6%)」「がれき等の片づけ・行方不明者や物品の捜索 (6.4%)」と続く。

これらは、5 つの活動分類の「福祉・教育」に該当するものが多く、中でも緊急的な「生命の維持・心身の保全」にフォーカスした取り組みが多い。緊急期には、被災した沿岸部に拠点を置く NPO が組織的に活動した事例はあまり目立たなかったが、その理由としては、NPO 組織としてよりも、被災した一人の住民としての目の前の諸課題への対応が優先されたことや、社会福祉協議会等が中心となり立ち上げられた災害ボランティアセンター(以下、「災害 VC」という。)に地域の支援活動が集約されていたことなどが考えられる。

この時期に支援に入った非営利セクターは、岩手県内であれば内陸の団体、そして県外の団体であった。例えば、内陸の盛岡市に被災した新生児や家族を受け入れる取り組みを行った「認定 NPO 法人いわて子育てネット」や、陸前高田市をはじめとする被災地において、子どもたちの居場所づくりの取り組みを行った「公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」などが挙げられる。

(2) 「仮設住宅期」における NPO 等の活動傾向について

仮設住宅期における取り組みは、3.11 調査によると、「子ども支援 (12.9%)」「ボランティア・団体のコーディネート (9.9%)」「被災者の生活行為を助ける支援 (8.8%)」「コミュニティ・住民自治への支援 (8.2%)」「被災者の孤立防止 (8.2%)」となっている。緊急期と比べると、「物資配布」や「避難所に対する支援」は減少し、「コミュニティ・住民自治への支援」「被災者の孤立防止」などが見えはじめる。また、5 つの活動分類からは、「コミュニティ」と「福祉・教育」があてはまり、この時期になると緊急的な人道支援から、仮設住宅やみなし仮設住宅へ入居する被災者のソフト面を支援する団体が増え始めたことがわかる。

岩手県内の支援団体を見ていくと、「コミュニティ」の取り組みでは、釜石市内の仮設住宅に連絡員を配置し見守り活動を行った「NPO 法人アットマークリアス NPO サポートセンター」や陸前高田市のモビリア仮設住宅団地のサポートを行った「NPO 法人陸前たがだ八起プロジェクト」などの仮設住宅における住民支援や、「NPO 法人サンガ岩手」、「大槌刺し子プロジェクト (運営: NPO 法人テラ・ルネッサンス)」などの手仕事による住民が集うきっかけづくりの活動などがある。「福祉・教育」では、被災者の生活相談の取り組みを行った「NPO 法人くらしのサポーターズ」や「公益財団法人共生地域創造財団」、被災された方のメンタルヘルスの向上に向けた活動を行う「認定 NPO 法人心の架け橋いわて」、子どもたちの居場所づくりを行う「NPO 法人パクト」や「一般社団法人三陸ひとつなぎ自然学校」、子どもたちへ学習支援を行う「一般社団法人子どものエンパワメントいわて」、中高

観光支援、研修などによる雇用創出支援、20.放射線測定・風評被害対策など原子力災害に係る各種支援、21.その他これまでの選択肢に入らないもの)について、「コミュニティ」に関わる活動(1~6)、「福祉・教育」に関わる活動(7~14、20)、「起業・生業」に関わる活動(19)、「伝承」に関わる活動(18)、「移住・観光」に関わる活動(21 など)の 5 テーマに再分類し、3 県共通のテーマ分類として、本章での各県 NPO の活動状況整理に使用した。

生のふるさとへの意識創出の取り組みを行う「ユースみやっこベース（現：NPO 法人みやっこベース）」の取り組みなどが挙げられる。5つの活動分類以外では、地域の支援情報をまとめた広報物を作成する団体や、被災地域で中間支援NPOを立ち上げる取り組みなどが見られた。

(3) 「復興期」におけるNPO等の活動傾向について

復興期の取り組みを3.11調査から見てみると、「子ども支援（16.6%）」「コミュニティ・住民自治への支援（11.2%）」「心と体の健康に関する保健・福祉分野の支援（8.9%）」「雇用・生きがい仕事支援（7.1%）」「ボランティア・団体のコーディネート（6.5%）」「被災者の孤立防止（6.5%）」と続く。仮設住宅期と比べると、「子ども支援」の割合が高いことには変わりがないが、「コミュニティ・住民自治への支援」や「心と体の健康に関する保健・福祉分野の支援」など、仮設住宅をはじめとする借り暮らしの環境から、災害公営住宅や高台移転などの恒久的な生活環境に移行するうえで出てくる諸課題へ対応する団体が多く活動していることが見て取れる。

5つの活動分類からは、「コミュニティ」「福祉・教育」の取り組みが引き続き行われていることがわかる。岩手県内の団体を見ると、「コミュニティ」では、「いわてゆいっこ花巻（2016年解散）」「NPO法人いなほ」「NPO法人復興支援奥州ネット（2018年解散）」「NPO法人インクルいわて」などによる内陸部への避難された方々への支援や、「岩手大学」や「釜石リージョナルコーディネーター協議会（釜援隊）」による災害公営住宅入居者に向けた自治会形成支援などが見られる。「福祉・教育」では、陸前高田市内で移動支援を行った「NPO法人愛ネット高田（2018年解散）」、仮設住宅や災害公営住宅などで運動教室を行う「NPO法人さんりくWELLNESS」、多世代共生施設を運営する「NPO法人ワーカーズコープ大槌地域福祉事業所」、被災地等に食料を届ける「NPO法人フードバンク岩手」などが挙げられる。また、子どもたちに読み聞かせを行う「NPO法人おはなしころりん」や「NPO法人きらりんきっず」、「NPO法人こそだてシップ」などの子育て支援の活動も行われている。また、復興期では3.11調査の項目には当てはまらないが、5つの活動分類から「起業・生業」「伝承」「移住・観光」分野の諸活動が出てくる。「起業・生業」では、「大槌食べる通信（現：三陸食べる通信）」を発行する「NPO法人アラマキ」の取り組みが該当する。「伝承」では、津波の到達点に桜の植樹をしている「認定NPO法人桜ライン311」や、津波の教訓を後世へ語り伝える「一般社団法人大船渡津波伝承館」、「一般社団法人陸前高田被災地語り部くぎこ屋」などの取り組みが挙げられる。「移住・観光」では野田村大学などの取り組みを行う「NPO法人のんのりのだ物語」や陸前高田市内で民泊のコーディネートなどを行う「一般社団法人マルゴト陸前高田」、「NPO法人SET」などによる活動が行われている。5つの活動分類以外では、商店街支援や特産品の製造・販売、市民活動支援センターの運営、空き家の利活用等の活動が見られる。

1.2.4 小括

上述のとおり、時間の経過とともに支援のフェーズは変わり、それに対応する団体も変わっている。中には役割を終えて組織を解散または任意団体へ変更するところも見られる。一方で震災当初から継続的に活動を続けている団体も多くある。このような団体はフェーズ

の変化とともに支援の形を変え、被災地のニーズに即した取り組みを行っているところが多い。解散と継続どちらが良くどちらが悪いというわけではなく、それぞれの団体による活動は、地域の復興や被災者の心の復興に必要とされ、なくてはならない活動であったことは事実である。

震災が起因した課題と潜在的な地域課題の両方の課題に直面する被災地では、行政や地域だけでは担いきれない諸課題に対応する NPO 等の取り組みは今後ますます必要になってくるであろう。

1.3 宮城県における NPO 等による復興支援活動の概況整理

1.3.1 宮城県の震災後の概況

宮城県における東日本大震災による被害状況¹⁰⁾については、死者、行方不明者はそれぞれ、9,638 人、1,219 人、沿岸市町村¹¹⁾においてはそれぞれ 9,632 人、1,214 人となっており、被害は沿岸自治体に集中している。これは岩手同様、津波による被害が甚大であったことによる。また、震災による関連死については 928 人となり、このうち沿岸自治体で 901 人となっている。倒壊家屋数（全壊）は 83,005 棟、うち沿岸市町村 81,659 棟となる。宮城県では沿岸部で甚大な被害が出たが、東北唯一の政令指定都市である仙台市をはじめ、石巻市、気仙沼市、名取市など、沿岸自治体の人口が多かったことも理由のひとつと考えられる。また、沿岸市町村での推定浸水域人口の割合では、15 自治体中 7 自治体¹²⁾で自治体の全人口の 40% 以上が浸水域に居住するなど沿岸域の人口集中が比較的多く、そのため被害が大きくなったこともうかがえる。

宮城県全体の人口増減¹³⁾は震災前の 2,348,165 人から 2019 年時点で 2,303,160 人と若干減少しているものの大きな変化はなく、沿岸自治体においても 1,708,599 人から 1,698,396 人へと、全体的な人口は維持されている。ただし、沿岸自治体の内訳を詳しく見ると、政令市である仙台市の人口は 1,045,986 人から 1,090,263 人と増加しているのに対して、それを除いた地域では、662,613 人から 608,133 人と人口減少が進んでいる。

被災者への対応として、応急仮設住宅が 22,095 戸建設され、最大時入居戸数は 21,507 戸であった。また、みなし仮設など民間の借上げ住宅への最大入居戸数は 26,050 戸で、仮設住宅への入居戸数は合計で 47,557 戸であった（2012 年 4 月）¹⁴⁾。その後の災害公営住宅の整備戸数は 15,823 戸で、このうち 15,463 戸が沿岸自治体での建設となっている。津波被災地域での高台移転は 8,892 戸¹⁵⁾で、被災者、避難者の生活再建も進められてきている。

沿岸域での津波による被害が甚大であった一方で、過疎対策として移住者受け入れを進めていた、内陸の丸森町（県南部、福島県との県境の町）筆甫地区では、津波の被害はなかったものの、東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故による放射線の影響への懸念から、移住者を中心として震災後の 3 年間で 13%の人口流出も起きたとの報告もある¹⁶⁾。

¹⁰⁾ 宮城県「東日本大震災における被害状況」（2020 年 1 月 31 日現在）による。

¹¹⁾ 仙台市、石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、多賀城市、岩沼市、東松島市、亘理町、山元町、松島町、七ヶ浜町、利府町、女川町、南三陸町の 15 市町。

¹²⁾ 宮城県土木部「東日本大震災の記録（暫定版）」（2011 年 9 月）より。7 自治体は女川町(87.7%)、東松島市(76.9%)、南三陸町(76.3%)、石巻市(63.9%)、山元町(55.9%)、七ヶ浜町(46.2%)、気仙沼市(40.3%)。

¹³⁾ 2010 年 10 月 1 日の国勢調査人口統計と、2019 年 10 月 1 日の推計人口との比較による。

¹⁴⁾ 宮城県土木部「宮城県復興住宅計画」（2014 年 10 月 7 日改定）による。

¹⁵⁾ 復興庁「住まいの復興工程表」より。

¹⁶⁾ 山口陸「県境をこえたもの、こえなかったもの 宮城県丸森町筆甫地区を事例として」、「日本文化人類学研究大会発表要旨集」2015 年、(p.B08-)

宮城県は2011年10月策定の宮城県震災復興計画において、復興の主体について、県民一人ひとりが復興の担い手となることはもちろんのことしつつ、「国・県・市町村、企業、団体、NPOなど、多様な活動主体が、総力を結集して活動に臨まなければ」復興の実現はできないとし¹⁷、復興のアクターとしてNPOに言及している。

1.3.2 宮城県におけるNPO等の復興支援活動の整理

宮城県震災復興計画では、復興の基本理念として「1 災害に強く安心して暮らせるまちづくり 2 県民一人ひとりが復興の主体・総力を結集した復興 3 『復旧』にとどまらない抜本的な『再構築』 4 現代社会の課題を解決する先進的な地域づくり 5 壊滅的な被害からの復興モデルの構築」の5つの理念を掲げている。復興を達成するまでの期間はおおむね10年間とし、2020年度を復興の目標と定め、その計画期間を「復旧期」、「再生期」、「発展期」の3期に区分している。2011年～2013年の3か年を「復旧期」、2014年～2017年の4か年を「再生期」、2018年～2020年の3か年を「発展期」と策定している。

本節でも、計画において示されたこの3つのフェーズに沿って、宮城県におけるNPO等の活動概況について整理していく。

1.3.3 フェーズごとの復興支援活動の傾向

上記のように、発災直後を含む「復旧期」、住居の移転等が進む「再生期」、新しい住まいにおける暮らしが始まりつつある「発展期」において展開されてきた活動について、①「コミュニティの再生に関わる活動」②「福祉・教育に関わる活動」③「起業・生業の再生に関わる活動」④「伝承に関わる活動」⑤「移住・観光に関わる活動」の5つの活動分類に沿って整理する。

(1) 「復旧期」におけるNPO等の活動傾向について

「復旧期」におけるNPO等の活動傾向について、2013年度の宮城県の調査¹⁸によると活動分野の傾向について「子どもの健全育成（159団体31.7%）」、「まちづくり推進（144団体28.7%）」、「高齢者福祉の増進（129団体25.7%）」、「その他の保健、医療または福祉の増進（114団体22.8%）」が上位となっており、「復旧期」からNPO等によって、②「福祉・教育に関わる活動」の中でも子どもに着目した活動は注力されていたとみることができる。また、まちづくり推進を何らかの活動によって行っていると回答した団体も次いで多くみられ、①「コミュニティ再生に関わる活動」と類似した、面的な地域支援や活性化の動きをつくろうとしてきたことが見える。

一方で、④「伝承に関わる活動」と⑤「移住・観光に関わる活動」と関連する「観光の復興」については取り組む団体数も上記①・②のテーマに比べると少ない（32団体6.4%）。また、③「起業・生業の再生に関わる活動」について関連する「職業能力の開発または雇用機会の拡充支援」、「経済活動の活性化」に取り組む団体数は60団体12%となっている。

¹⁷ 宮城県「宮城県震災復興計画～宮城・東北・日本の絆 再生からさらなる発展へ～」（2011年10月）p.1

¹⁸ 宮城県環境生活部共同参画社会課「平成25年度宮城県NPO活動実態・意向調査」

(2) 「再生期」における NPO 等の活動傾向について

「再生期」における NPO 等の活動傾向について、2016 年度の宮城県の同様の調査（平成 28 年度宮城県 NPO 活動実態・意向調査、宮城県生活部共同参画社会課）によると、活動分野の傾向について「障がい者福祉（39 団体 17%）」、「子どもの健全育成（38 団体 16.5%）」、「高齢者福祉の増進（28 団体 12.6%）」、「まちづくり推進（28 団体 12.2%）」が上位となっている。なお、2016 年度分調査は委託業者の変更に伴い、回収数は約半減している。

「復旧期」の時点で子どもに注力し取り組まれてきた②「福祉・教育に関わる活動」において、高齢者や子どものみならず、「障がい者福祉」に取り組む団体の割合の微増が見られる。加えて、①「コミュニティ再生に関わる活動」と類似した「まちづくり推進」に取り組む活動も次いで多くみられている。

(3) 「発展期」における NPO 等の活動傾向について

「発展期」における NPO 等の活動傾向について、2018 年度の宮城県の同様の調査（平成 30 年度宮城県 NPO 活動実態・意向調査、宮城県生活共同参画社会課）によると、活動分野の傾向について「子どもの健全育成（138 団体 33.7%）」、「まちづくり推進（123 団体 30.1%）」、「障害者福祉の増進（111 団体 27.2%）」、「高齢者福祉の増進（94 団体 23%）」が上位となっている。「復旧期」から NPO 等によって、②「福祉・教育に関わる活動」の中でも子どもに着目した活動は注力されていたとみることができる。また、「まちづくり推進」を何らかの活動によって行っていると回答した団体も次いで多くみられ、①「コミュニティ再生に関わる活動」と類似した、面的な地域支援や活性化の動きをつくろうとしてきたことが見える。

一方で、④「伝承に関わる活動」と⑤「移住・観光に関わる活動」と関連する「観光の振興」については取り組む団体数も上記①・②のテーマに比べると少ない（29 団体 7.1%）。また、③「起業・生業の再生に関わる活動」について関連する「職業能力の開発または雇用機会の拡充支援」、「経済活動の活性化」に取り組む団体数は 25 団体 6.1%となっている。

1.3.4 小活

最後に、①「コミュニティの再生に関わる活動」②「福祉・教育に関わる活動」③「起業・生業の再生に関わる活動」④「伝承に関わる活動」⑤「移住・観光に関わる活動」の 5 つの分類で概観する。

震災後の宮城県における NPO 活動テーマの傾向としては、復旧期には、「子どもの健全育成」、「高齢者福祉」、「保健・医療」といった分野を合わせると、②「福祉・教育に関わる活動」が NPO 等の活動の中でも目立つ動きだったと考えられる。一方で、④「伝承に関わる活動」と⑤「移住・観光に関わる活動」と関連する活動を行う NPO 等の活動は、上記に比べると、本稿で参考にした資料で見ると限り少なくなっている。

再生期には、復旧期からの流れを受け継ぎ②「福祉・教育に関わる活動」が NPO 等の活動の中で大きな動きを持ちながら、その中に属する活動分野として、「保健・医療」という分野から「障がい者福祉」の活動分野が新しく上位に挙がってきている。発展期では、再生期の流れは大きく変わることなく、②「福祉・教育に関わる活動」を中心に NPO 等の活動が展開されてきていた。

また復旧期・再生期・発展期を通し、「まちづくり推進に関わる活動」といった①「コミュニティの再生に関わる活動」のような、面的に地域を支える活動が安定的に展開されてきていることも、一つの特徴といえるだろう。③「起業・生業の再生に関わる活動」、④「伝承に関わる活動」、⑤「移住・観光に関わる活動」については、本稿で参考にした資料上ではNPO等の活動の中で、全体の中では多数を占めていないものの、復興活動を契機に上記の領域で取り組み始めたNPOや法人が、被災沿岸部を中心に設立されていることも忘れてはならない。

1.4 福島県における NPO 等による復興支援活動の概況整理

1.4.1 福島県の震災後の概況

福島県は、津波被害に加えて原子力災害の被害を受けた点が他の 2 県との大きな差異であり、それにより被害状況や復興過程にも他県と異なる特徴が生じていることに留意する必要がある。

福島県における東日本大震災による被害状況¹⁹については、死者、行方不明者はそれぞれ、1,605 人、226 人であり、沿岸市町村²⁰においてはそれぞれ 1,568 人、221 人となっている。他県同様、津波による被害の大きさが窺える。他方、震災による関連死については 2,304 人（うち原発被災 12 市町村²¹計 2,093 人）であり、他県と異なり、関連死者数が直接死者数を上回っている。

倒壊家屋数（全壊）は 15,435 棟（うち沿岸市町村 10,219 棟）となる。福島県は震災津波被害に加え東京電力福島第一原子力発電所の事故により、広域のかつ長期的な避難を、強制的、あるいは自主的に余儀なくされた。福島県の避難者数はピーク時（2012 年 5 月）で 164,865 人、このうち県内への避難者は 102,827 人、県外への避難者は 62,038 人であった。現在でも 40,335 人が県内外へ避難しており、福島県の人口は震災前の 2,024,401 人から 1,838,305 人（2020 年 2 月 1 日）に減少している。

被災者避難者への対応として、応急仮設住宅の入居戸数はピーク時（2012 年 7 月）で 33,016 戸、また、みなし仮設の入居戸数はピーク時（2012 年 3 月）で 64,313 戸であった。災害公営住宅は、原子力災害避難者が入居する県営の復興公営住宅と、地震津波被災者が入居する市町村営の災害公営住宅があり、復興公営住宅が 4,767 戸（計画は 4,890 戸）、災害公営住宅が 3,232 戸建設されている。また津波被災地での高台移転は 1,857 戸で、被災者、避難者の生活再建も進められている²²。ただ、強制避難自治体では、事故から 9 年が経過した現在でも居住が制限されている地区もあり、長期の避難から、避難先で生活再建をした世帯も多く、避難指示が解除された地区においても帰還は進んでいない現状もある。

福島県による「福島県復興計画」では、「復興ビジョン」で定めた 3 つの基本理念²³と、緊急的対応、ふくしまの未来を見据えた対応、原子力災害対応を柱とした 7 つの主要施策²⁴に基づき、重点プログラムを設定し、10 年の計画期間で実施をしている。

¹⁹ 被害状況については福島県発表「平成 23 年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第 1763 報）」2020 年 3 月 5 日 8:00 現在。以下本節実数については、福島県発表資料（「ふくしま復興のあゆみ」「福島県復興計画」「福島県人口推計」など）に基づく。

²⁰ 新地町、相馬市、南相馬市、浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町、いわき市。

²¹ 双葉郡 8 町村（浪江町、双葉町、大熊町、富岡町、楡葉町、広野町、葛尾村、川内村）に田村市、南相馬市、飯館村、川俣町の 4 市町村を加えた 12 市町村。

²² 復興庁「住まいの復興工程表」より。

²³ 3 つの基本理念：1.原子力に依存しない、安全・安心で持続的に発展可能な社会づくり、2.ふくしまを愛し、心を寄せるすべての人々の力を結集した復興、3.誇りあるふるさと再生の実現。

²⁴ 7 つの主要施策：(1-1)応急的復旧・生活再建支援・市町村の復興支援、(2-1)未来を担う子ども・若者の育成、(2-2)地域のきずなの再生・発展、(2-3)新たな時代をリードする産業の創出、(2-4)災害に強く、未来を拓く社会づくり、(2-5)再生可能エネルギーの飛躍的推進による新たな社会づくり、(3-1)原子力災害の克服。

1.4.2 福島県における NPO 等の復興活動の整理

復興フェーズの分類においては、国や県が設定した復興期間（集中復興期間-復興・創生期間）に限らず、被災地域ごとに設定された避難区分²⁵に加え、避難指示解除や、特定復興再生拠点区域の設置なども考慮に入れる必要がある。本節におけるフェーズ分類については地域ごとの比較ができるように、避難住民の居住環境の変化を区切りとし、緊急期、復旧・復興期、復興・創生期の3分類とし、震災前後の状況を含め4つのフェーズに区切った。

また、原子力災害発生直後からの時間経過と共に避難地域も拡大され、伴って住民の避難距離も迫るよう県外にまで拡大した。避難の様態は、避難指示や基礎自治体の判断による集団避難（強制避難）と、避難指示を受けていないが独自の判断による避難（自主避難）の2つがあった。本節では避難生活を余儀なくされた住民の状況、避難先、避難元での状況を踏まえ、発災後の NPO 等に関わる活動状況を記す事に留意されたい。

そのような避難環境において NPO 等支援団体の主体の動向について、コミュニティ、福祉・教育、起業・生業、伝承、移住・観光等の5つの活動分類に着目しつつ、避難先では避難住民の受け入れ前後、避難元では避難指示解除前後で比較し、地域環境と NPO 等の活動の推移を追った。

1.4.3 フェーズごとの復興活動の傾向

(1) 福島県内の震災前後の NPO 等の動向について

1) 避難先

県内の主な避難先となった福島市、郡山市、いわき市では、震災前から NPO 活動が活発であり、県内 NPO の総数の半数がこの3市に集中している。主体活動で一番多かったのは地域ぐるみの福祉を基盤にした共助活動で、以下、障がい者支援や子どもの健全育成や子育て世代の生活基盤の支援、高齢者の活動支援、コミュニティの構築も含めたまちづくりのビジョンの構築（地域防災活動や文化スポーツ等も含まれている）、まちなかの活性と賑わいの創出など地域に根差した生業の創出や起業など、まちづくりに資する事業が挙げられていた。震災後も暫くはその傾向が続いたが、復興のフェーズが進むにつれ NPO の登録数が徐々に増えてきたのが移住・観光の分野である。被災地での地域環境整備が進む中で、震災前よりの課題であった人口減少が震災を契機として益々加速する事への対応と、行政や団体が被災地ツアーなどで現地に人を呼び込み、東日本大震災の記憶を風化させまいとする動きが活発となった背景も挙げられる。

²⁵ 避難区分の変遷は、警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域（2011年4月22日）、特定避難勧奨地点（2011年9月30日）、帰還困難区域、居住制限区域、避難指示解除準備区域（2012年4月1日）。2011年4月に設定した3区域が2012年4月に年間積算放射線量に応じ再編された。その他に事故直後は原子力発電所（福島第一、福島第二）からの距離に応じ、避難指示、屋内退避指示が出された。

2) 避難元

対して、避難元（原発被災 12 市町村等）では、震災前より NPO 等の数は避難先の半数にも満たず、主体は行政や地域団体（町内会、行政区、商工会議所や青年会議所、婦人部等）が多く、高齢化や少子化の加速による人口減少が大きな課題とされていた沿岸部では、地域観光の発信や移住定住策も実施され、総じてコミュニティ交流の促進事業も行われていた。震災後は、先に述べた避難先での NPO と同様の傾向がみられ、原子力災害の現地を通して震災の記憶を発信する事を目的の一つとした伝承や移住・観光分野の NPO が設立された。

震災時はテーマごとの直接支援を活動主流とした NPO や民間団体、行政機関、社協、外部 NGO や NPO、ボランティア等の活動が中心であり、また、被災者支援の事業対応のための新規 NPO 等登録数も増加している。これは避難指示解除後の避難元でも同様の傾向がみられるが、特に放射能の影響への不安を持つ子育て世代の支援や子ども支援、風評被害対応や産業再生支援活動、再生エネルギー事業の促進と実施、長期的避難生活の影響や原発事故災害への不安払拭からくるこころのケア等を推進する NPO 等による直接支援が目立つ。

(2) 緊急期（避難所等）

1) 避難先

沿岸部から多くの被災者の受け入れを行った地域の中でも、福島県内最大の避難所となった郡山市のビッグパレットふくしまでは、福島県・ふくしま避難所県庁運営支援チームや被災自治体職員、各社会福祉協議会に加え、県内外の市民ボランティア、阪神・淡路大震災や中越地震での支援活動団体、大学の学生ボランティア、県内外医療チームや派遣職員（行政、社協）等が避難所運営の初動活動を行い、その活動をサポートする形で地元の NPO 等が徐々に参画してきた。元々少なかった沿岸部の被災 NPO 等がその機能を停止しなくてはならない状況に反し、避難先となった中通り、会津などの NPO 等の活動は事業や対象地域を拡大し、活発に活動を開始している特徴がある。震災前より NPO の活動が活発だった郡山市等では、従来の活動主体（市民活動の促進、障がい者支援、子育て支援、高齢者支援等）などに加えて、救援活動や避難生活のサポート、情報共有や提供、ボランティアの調整とその場の提供など、それぞれの役目を持ち支援活動に参画している。支援物資の配分や炊き出しの調整、避難者への声がけなど、混乱する避難所運営に尽力し、行政機関や外部支援団体と連携しながら被災者の命の見守りを行った。また、被災経験のある外部支援団体や NGO 等のスキルとノウハウの提供により、足湯やサロンの開設、傾聴活動などを通して避難住民による自治組織に繋がり、避難者の交流の場の設置とコミュニティ交流が生まれている。主導は行政機関や避難元社協だが、見知らぬ地域環境に戸惑う避難者一人ひとりに必要な地域情報を提供するなど、寄り添った支援活動を提供した NPO が多い。また、地元 NPO 等が中心となり、支援活動の窓口を探していた外部団体との窓口的役割を自主的に担い、災害復興に関する相談窓口の開設や、社協との連携による NPO 担当窓口の設置、他県や県内の NPO との連携協働の促進、救援物資調達配送基地の設置なども行い、社協や行政機関との連携による支援を行っている。

2) 避難元

避難元では、震災前の NPO 等の活動は主に各市町村の行政区、町内会など小規模での住民コミュニティに加え、農協や商工会議所の会員との連携などによる地域活動が中心であり NPO の数も少ない。住民主体であった行政区内での行事を中心としたコミュニティ交流活動が盛んであり、NPO の活動主体は、子ども達のスポーツ交流事業や商工会主導で行われる地域の行事や祭り等のサポート活動、障がい者や高齢者の支援活動等が中心となっていた。震災後はそれに加え、原発事故による放射性物質の拡散により正確な情報がつかめない状況の中、地域により支援格差が生じたことも支援活動に大きな弊害をもたらした。そのため、瓦礫撤去や外部ボランティアの受け入れ、物資配布、地元有志による炊き出しなど避難所運営等は行政職員や社協を中心に市民ボランティアや地元消防団、青年会議所等も活動の主力となっている。ここでの活動が後に地域での任意団体や NPO の設立に繋がり、長期的な支援活動へと繋がっていくきっかけとなった団体もある。

(3) 復旧・復興期（仮設住宅・借上げ住宅等）

1) 避難先

避難先や近隣自治体に多くの仮設住宅が建設された状況もあり、より一層外部支援団体、NGO、NPO 等の支援活動は活発となった。同時に多種多様な課題がより明確化された時期でもある。住環境の変化による更なるコミュニティの分断もその一つである。東日本大震災では初めて、仮設住宅に加え、みなし仮設（民間借上げ住宅）の提供が行われ、この仮住まいの提供策により支援格差が生じた。それらに対応するため支援活動の主体は、社会福祉協議会から派遣された生活支援相談員や各自治会、NGO、NPO、地元の有志団体や学生ボランティアが担った。主な活動は、NPO 等による子どもたちの学習支援や引きこもりがちな高齢者に向けての体操教室、アロマ教室、料理教室など集会所で開催されるサロンでのコミュニティ支援が活発に実施され、仮設住宅訪問も頻繁に行われている。

この時期の活動は、仮設住宅により住民が分散されたという原因に対する対策として、自治会の設立や集会所の設置などにより被災住民の情報が把握しやすく対象となる課題に対応できること、窓口となる復興支援員等の派遣もあり NPO 等が支援活動しやすい環境になったこと、が特徴として考えられる。

2) 避難元

同時に避難指示解除となった被災地域でも多くの外部団体・NPO 等が支援活動の拠点として、その地域に根付いた活動を展開し始めた。この頃より沿岸部の避難指示解除地域では、NPO や一般社団法人が増加している。これは、それまで地域でボランティアや市民団体として活動していた住民自らが設立したことも大きな特徴である。同時に、NPO よりも短期間で設立できる任意団体や一般社団法人の設立が多く見受けられた。

また、NPO や一般社団法人化に際して、団体名に避難元の地域名や「ふくしま」「つながろう」「頑張ろう」「元気に…」など、バラバラになってしまった福島県の被災住民や帰還した住民に呼びかけるような名称の団体も目立つ。福島県の大きな被災要因である福島第一原発事故による地域コミュニティの崩壊、子ども・子育て世代の支援、農業再建に関わる

取り組み、放射能測定の実施など福島県独自の地域課題に対応しようとする団体も増えた。震災被害の大きかった浜通り沿岸部の NPO では、今まで地域の活性化や市民活動の促進に従事していた団体はそのミッションを拡大し支援活動をしている。県外大学の学生ボランティアに焦点をあてると、原発事故による不安から義援金や支援物資の提供など間接的支援が中心となっていたが、窓口となる地元 NPO や外部 NPO の避難解除地域での活動がホームページや SNS 等で情報発信されたこともあり、多くの学生ボランティアが学習支援やサロン活動の支援に訪れている。

(4) 復興・創生期（復興公営住宅・自宅再建等）

1) 避難先

仮設住宅の閉所に伴い、新たな生活再建の場として提供された復興公営住宅や災害公営住宅であったが、仮設住宅で一度構築したコミュニティを、また新たに形成しなければならない状況となり、また、平屋だった住まいも集合住宅へと変化し、入居者の孤立も進んだ。

そのため、住民同士の交流支援、サロンの開催や各種イベントの実施、支援団体の調整等を行うため自治会設置が急がれた。その解決策として社協による生活支援相談員の継続支援に加え、新たに NPO によるコミュニティ交流員の派遣もされた。実質的な生活再建に関わる物資配布などの救援活動は減少し、NPO 等の活動も復興のフェーズと共に目的を変更する団体もあらわれてきた。

2) 避難元

帰還した住民の多くは高齢独居や高齢夫婦 2 人暮らしが多く、生活環境はまだ十分に整っていない。帰還した被災者や避難者のニーズに応じ、様々な支援テーマが増えている中で、新たな活動を開始する NPO も多くなった。

また、避難指示解除となった地域では、各地にまちづくり会社や交流館、道の駅ができ、それらを委託や主体活動とする NPO や任意団体による支援体制の整備が目立った。帰還した住民と被災地支援を通して関係ができたボランティアが移住するなど、生業（特に農業・漁業）の再生に従事する若者も増えている。震災遺構や伝承を請け負う NPO や地域拠点となる任意団体がカフェやアーカイブ施設を運営するなど支援団体同士のネットワーク形成や行政機関との連携や協働など、活気ある地域づくりが進んでいる。

1.4.4 小括

震災を契機として、それぞれの分野で活動をしていた NPO や団体等がネットワークを駆使し、円滑に支援活動を展開している。そこから新しい NPO の設立や協働事業に繋がり、長期的な支援を継続して行っている。

福島県では原発事故による被害の影響が根強く、避難指示解除となり特定復興再生拠点区域が整備されても、住民を取り巻く課題は益々複雑化し多様化している。特に深刻なのは長期的な避難生活の中、住環境の変化に伴い何度も繰り返されるコミュニティ構築や地域における帰還住民の高齢化、子ども支援、こころのケア、地域産業の再生などの分野及び課題である。震災後 9 年が経過し支援に関わる人材の減少や、NPO を解散し平時の業務体制

に戻る団体も少しずつ増えてきた。今後も住民への漏れのない支援を目指し、地域課題の解決を地域でできる体制作りが求められる。一方、新しいまちづくりを目指す自治体や NPO の活動は活発に行われ始めた。この震災を風化させない試みとして、語り部の養成や伝承（アーカイブ施設に整備）視察ツアーなど地域に人を呼びこむ活動により、交流人口の拡大や特色ある地域づくりも行われている。今後はこの二つの活動を行政機関、NPO、企業、地域住民等のセクターを超えた連携協働を通して、地域に根付く体制として継続していく事が不可欠となっている。

表 1-1 福島県内 NPO 法人の震災前後における分野別動向

(2019.12) 一部抜粋

	団体数	5つのテーマ分類				
		コミュニティ	福祉・教育	起業・生業	伝承	移住・観光
福島県	929	540	808	202	92	147
		58.1%	87.0%	21.7%	9.9%	15.8%
震災前	480	265	414	97	43	35
		55.2%	86.3%	20.2%	9.0%	7.3%
震災後	449	275	394	105	49	112
		61.2%	87.8%	23.4%	10.9%	24.9%

出所) 内閣府 NPO 法人ポータルサイト (2019.12) より (一社) ふくしま連携復興センター作成

注) 設立年により震災前後の分類、「定款に記載された目的」、「活動分野 (全 20 分野、複数選択可)」より 5 つのテーマ分類について振り分けを行った。そのため活動分類についても重複がある点は留意されたい。割合は福島県の団体のうち、各テーマで活動する団体である。

1.5 第1章のまとめ及び考察

本章では東日本大震災で甚大な被害を受けた岩手県、宮城県、福島県の復興支援におけるNPO等の活動状況を、各県の復興過程に即したフェーズに分け、「コミュニティ」、「福祉・教育」、「起業・生業」、「伝承」、「移住・観光」の5つの活動分類で概観した。

各県の被災状況に応じてその活動状況には地域差があるものの、震災とそれに伴う原発事故の影響により発生した、多様な社会課題を解決するアクターとして、NPO等がその役割の一端を担った状況が把握された。東日本大震災後の3県において、NPO法人認証数が増加したことも、この多様な活動の展開を裏付けている。

5つの活動分類毎の整理から、それぞれの分野での活動が、復興過程の進捗に応じて、新たに出現する課題に合わせて、その内容を変えながら実施されてきたことがわかる。「福祉・教育」のニーズは、被災以前から存在したが、震災後9年となった現在に至るまで、住民や子どもたちを取り巻く状況変化に応じ、必要な対応が変化してきた。また、避難所から仮設住宅、公営住宅など恒久的な居住環境・生活環境へと変化が進む中、「コミュニティ」分野でも、地域の状況に即した対応が求められている。「起業・生業」、「伝承」、「移住・観光」のテーマにおけるニーズも、震災後から、産業や日々の暮らしが戻る中、地域の状況に応じた活動が展開されるようになった。

こうした刻々と変化する地域の社会課題・ニーズに対し、震災以前から存在する団体か震災以降活動を開始した団体かに関わらず、NPO等は活動領域を拡大したり、その体制を変化させたりして対応を続けてきた。

次章では、こうした常に変化を続ける民間支援団体の活動を支援するために、東日本大震災からの復興で中間支援が果たした、NPO等のネットワーク化や、連携促進などの多様な機能に注目し、整理する。

2. 中間支援の機能に関する実態整理

第2章では、東日本大震災において展開された中間支援の取り組みを概観し、その機能や特徴等を整理する。全体構成は図 2-1 のとおりとなる。

はじめに、本調査の対象範囲となる災害時における中間支援の機能を整理した(2.1)うえで、広域的な中間支援 (2.2)、県単位での中間支援の概況 (2.3)を整理した。具体的に被災地で展開された中間支援の実態を把握するため、被災3県の7地域を対象にケーススタディを実施した (2.4)。

また、緊急期に焦点を当てて、石巻市及び東日本大震災以降に発生した災害の概況を整理した (2.5)。さらに、東日本大震災以降の災害の動向も踏まえ、現在の災害時の中間支援が置かれた位置づけ等について整理した (2.6)。東日本大震災の被災地では、復興・創生期間の終了を見据えて、新たな支援体制のあり方が各地域で検討されている。ここではその1例として、石巻市において2019年に新たに組織されたネットワーク体の特徴や目的について整理した。

これらの内容について、関係者間での議論を通じて理解を深めるため、中間支援団体やその関係者による対話型ワークショップ・新しい東北官民連携協議会内でのトークセッションを開催し、当事者による中間支援活動の振り返りや今後の望ましい支援についての対話を行った (2.7)。

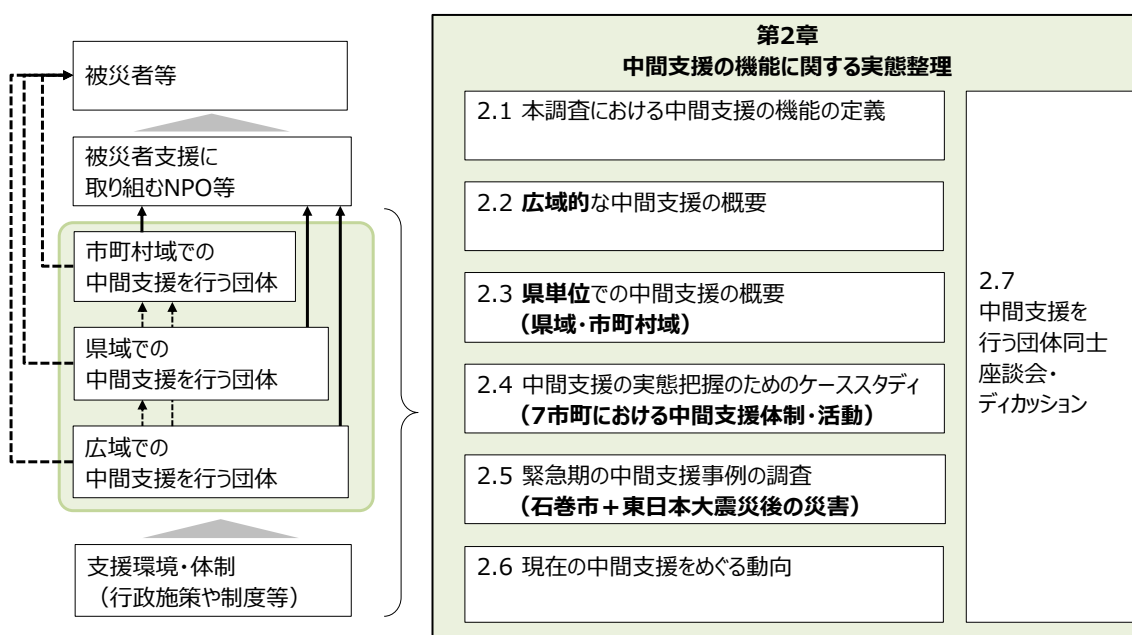


図 2-1 第2章の全体構成

出所) 三菱総合研究所作成

2.1 本調査における中間支援の機能の定義

中間支援の提供を専門的に行う「中間支援組織」について、明確な定義は存在しないが、内閣府（2002年）²⁶における「地域社会とNPOの変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者とNPOの仲立ちをしたり、また広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」が一般的に引用される。内閣府では、中間支援の役割として、「資源の仲介」「NPO間のネットワーク促進」「価値創出」の3つを挙げている。また、中間支援の機能としては、「インターメディアリー（仲介）」「インフラストラクチャー（基盤強化）」「ネットワーク（連携構築）」が挙げられている。

災害時の中間支援組織について、「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」では、阪神・淡路大震災における中間支援組織の活動の経緯や役割を調査するにあたり、調査対象の選定に際して中間支援組織の役割を図2-2の通り整理している。このうち、「震災支援」は発災直後の救援活動や、避難所等における物資支援・コミュニティ支援に関わる中間支援活動とみられる。

図 2-2 阪神・淡路大震災の中間支援の調査事業で整理された中間支援組織の役割

- | | | |
|---------------|--------|-----------------|
| ・ 設立支援 | ・ 調査研究 | ・ 基盤支援 |
| ・ NPO人材育成 | ・ 震災支援 | ・ 研修、講座開催 |
| ・ ネットワーク拡大 | ・ 協働活動 | ・ NPOへの助成金の調達 |
| ・ コーディネート機能構築 | ・ 政策提言 | ・ 個別相談（参加、運営など） |

出所) 認定NPO法人コミュニティ・サポートセンター神戸「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」（2015年）p.5

²⁶ 内閣府「中間支援組織の現状と課題に関する調査」（2002年）

本検証を行うにあたり、災害時の中間支援の機能を、既往研究や有識者アドバイザリー会議での議論等を踏まえて、表 2-1 のとおり整理した。この機能分類は、本検証を進めるうえでの仮説として作成したものであり、中間支援を行ううえでのある種のメニューのようなものとして位置付けている。中間支援を行う組織がこのうちどの機能を担うかは、状況や団体の方針等によって異なると考えられ、もちろん、一つの組織が全ての機能を担う必要はない。本検証では、実際の復興の場において、それぞれの機能がどのように提供され、どのような手法・工夫のもと、どのような成果を上げたか、どのような課題があったか、という視点で検証を行った。

表 2-1 本調査における中間支援の機能の一覧

分類	機能	概要
個別支援	団体設立支援	・ ボランティア活動等をより組織立った活動とするため、団体設立にあたって必要な事務的な環境整備・情報提供を行う。
	組織運営の改善・強化支援	・ 団体設立後、組織として健全に運営していくために必要な情報提供・コンサルティングを行う。 ・ 中長期的には、活動継続に向けた自立性確保／活動収束に向けた支援を行う。
	事業実施の支援	・ 日常の活動を円滑・効果的に実施するため、リソースの提供やコンサルティング、事業実施の補佐等を行う。
	資金提供	・ NPO 等の活動促進のために資金面での助成を行う。ただし、単なる資金提供ではなく、他の機能と併せて実施する場合に「中間支援」として捉えるものとする。
関係者間調整	ネットワーク構築	・ 団体、行政、企業等との情報共有や意見交換の場づくり等を通じて、関係者同士の顔の見える関係、いつでも情報を交換できる関係を構築する。
	情報収集	・ 地域内の行政や NPO 等の活動情報を、訪問活動やネットワークを通じて取得し、地域における支援者の活動状況を包括的に把握する。
	調整機能	・ 把握した情報に基づき、行政・企業・専門家・NPO 等の間で、リソース（情報、物資、支援等）を調整・共有し、地域の支援最適化、各団体の活動の充実・発展に寄与する。
	窓口機能	・ 把握した情報に基づき、地域の支援活動に係る対外的な窓口機能を果たす。
	アドボカシー	・ 調査・研究等により把握・検討した内容に基づき、地域の実態や必要な支援について関係主体に対して働きかけ、公的施策や企業・財団等による支援を引き出す。
社会関係基盤強化支援	調査・研究	・ 取得した情報に基づき、地域が置かれた状況や課題を分析する。独自の問題意識に基づき調査・研究を行う。
	情報発信	・ 調査・研究等により把握・検討した内容に基づき、地域内外における世間の関心向上や問題提起のため、地域の実態や調査結果を発信する。
	人材育成	・ 自団体内・地域内のステークホルダーに働きかけ、地域の担い手を育成する。また、ステークホルダー外の一般市民に対して非営利セクターの役割を広め将来的な担い手を増やす。

出所) 三菱総合研究所作成

(参考) 過去の災害時における中間支援の体制・機能

東日本大震災における実態整理に入る前に、参考として、過去の災害における中間支援の体制・機能について整理した。中間支援の体制や機能は、1つの正解があるわけではなく、震災の性質や地域の状況、社会背景に応じて多様なあり様が考えられる。

阪神・淡路大震災は、甚大な被害状況下で、震災からの復旧・復興活動に取り組む支援団体が各地で草の根的に立ち上がり、その支援の効率化のため、当時としては先駆的な、中間支援を目的とした団体が設立された。テーマごと、地域ごとのネットワーク体の構築も進展した。

新潟県中越地震では、中間支援組織が被災地に入って生活再建・地域再生・復興活動等の支援を行うことで、地域が主役となった復興を実現する3極構造という仕組みが形成された。新潟における中間支援組織は、被災者・住民と支援者の間を繋ぐものとして機能した。

(1) 阪神・淡路大震災

1) 被災状況

阪神・淡路大震災における被災状況は表 2-2 の通りである。阪神・淡路大震災は大都市部で発生した直下型地震であり、甚大な人的・物的被害が発生した。

表 2-2 阪神・淡路大震災の被災状況

	阪神・淡路大震災
発生日時	1995 (平成 7) 年 1 月 17 日
マグニチュード	7.3
地震型	直下型
震度 6 弱以上県数	1 県 (兵庫)
主な被災地域	都市部
津波	数十 cm の津波の報告。被害なし
死者・行方不明者数	死者 6,434 人 行方不明者 3 人 (災害関連死含む)
災害関連死者数	912 人 (総理府 (現・内閣府) 調べ) 919 人 (兵庫県調べ・兵庫県内のみ)
避難者数	307,022 人
住家被害 (全壊)	104,906 戸
災害救助法の適用	25 市町 (2 府県)

出所) 内閣府「平成 23 年版 防災白書」及び復興庁「東日本大震災からの復興の状況と取組 (平成 29 年)」「避難所生活者・避難所の推移 (東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較 (平成 23 年))」より作成。

2) 中間支援機能の特徴

阪神・淡路大震災の発生をきっかけとして多くの NGO やボランティアが活動を展開したため、震災が発生した 1995 年は「ボランティア元年」とも呼ばれた。当時は特定非営利活動促進法（NPO 法）の成立前ということもあり NPO という組織に対する認識も一般的ではなかったものの、震災からの復旧・復興活動に取り組む支援団体が草の根的に立ち上がる中で、当時としては先駆的な、中間支援機能を果たす団体が設立されるようになった。

ひょうご中間支援の 20 年研究会が阪神・淡路大震災における中間支援組織について行った調査研究「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～」において、中間支援 26 団体に対してヒアリング調査を実施している。例えば 1999 年に兵庫県第一号の NPO 法人として設立された「コミュニティ・サポートセンター神戸」は、その前身団体（東灘地域助け合いネットワーク）の頃から連合体組織「市民・連合ボランティアネットワーク」の組成や支援団体のインキュベーションオフィス運営といった中間支援の役割を果たしており、NPO 法人として設立した際の主目的も中間支援に据えられた。

これらの先駆的な中間支援組織は、子育て支援、福祉活動を行う「コープこうべ」（1921 年設立）や兵庫県社会福祉協議会が開設した「県ボランティアセンター」（1969 年設立）など、震災以前より市民活動・地域活動が活発な地域であったという状況を背景に持ちつつ、震災後の支援活動の中で草の根的に生まれてきた。

震災後時間が経過してからも、民間が主導する形で、継続的に県内各地で中間支援団体が設立されており、その取り組み内容も、専門性、運営形態、中間支援事業と自主事業のバランスなど、多岐にわたっている。

一方、これら多様な中間支援組織は相互にネットワークを形成している。県内 NPO のネットワークである「ひょうご市民活動協議会」を中心に、各団体の役割分担と連携を図る体制が構築されており、県全体で見たときに厚みのある中間支援活動の提供に寄与している。

(2) 新潟県中越地震

1) 被災状況

新潟県中越地震における被災状況は表 2-3 の通りである。新潟県中越地震は関東大震災や阪神・淡路大震災とは異なり、中山間地域で発生した直下型地震であった。また、死者の 8 割近くを避難所等での震災関連死が占めている。

表 2-3 新潟県中越地震の被災状況

	新潟県中越地震
発生日時	2004 (平成 16) 年 10 月 23 日
マグニチュード	6.8
地震型	直下型
震度 6 弱以上県数	1 県 (新潟)
主な被災地域	中山間地域
津波	なし
死者・行方不明者数	死者 68 人 (災害関連死含む)
災害関連死者数	52 人
避難者数	76,615 人
住家被害 (全壊)	3,175 戸
災害救助法の適用	54 市町村 (1 県)

出所) 消防庁「平成 16 年 (2004 年) 新潟県中越地震 (確定報)」、復興庁「避難所生活者・避難所の推移 (東日本大震災、阪神・淡路大震災及び中越地震の比較 (平成 23 年))」より作成

2) 中間支援機能の特徴

新潟県中越地震は、中山間地域における大規模地震災害であり、都市部で発生した阪神・淡路大震災の復旧・復興支援のノウハウをそのまま適用することが難しく、手探りで復興に取り組む必要があった。新潟県が発災後 10 年間の取り組みを検証・評価した「新潟県中越大震災復興検証調査会」の検証結果を踏まえ、中越地域における取り組みを公益社団法人中越防災安全推進機構は「新潟モデル」として整理し、「新潟モデルの発信」としてレポートを公表している。

同レポートによれば、阪神・淡路大震災以降、それまで被災者と行政の 2 極構造で整理されていた災害復興に中間支援組織が第 3 極として誕生したが、新潟県中越地震においては中間支援組織が被災地に入って生活再建・地域再生・復興活動等の支援を展開することで、地域が主役となった復興を実現するという独自性のある 3 極構造が形成されたとしている (図 2-3 参照)。

【中越地域における3極構造】

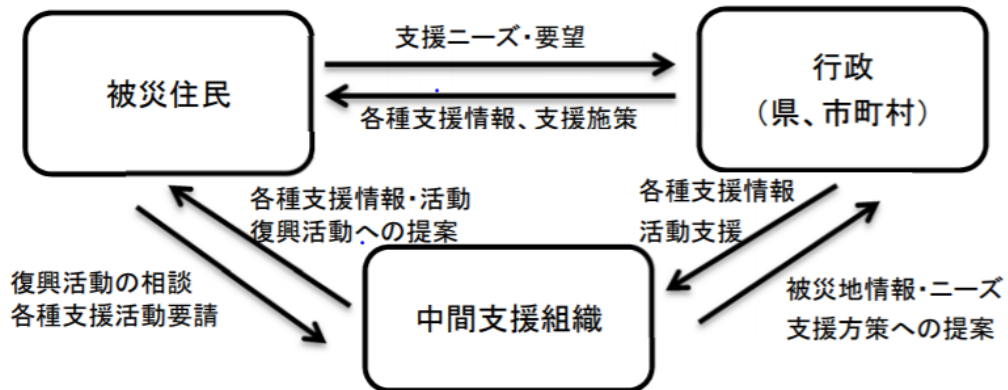


図 2-3 新潟県中越地震からの復興における中越地域の3極構造

出所) (公社) 中越防災安全推進機構、新潟県中越大震災復興検証調査会「新潟県中越大震災復興検証報告書(新潟モデルの発信)」481pより引用

新潟県中越地震では発災から4ヵ月後という早い段階で「中越大震災復興ビジョン」が策定され、原状復帰としての復興ではなく、地域資源を活用した持続可能な中山間地域の再生が将来ビジョンに位置づけられた。このビジョンの実現に向けては、専門的な知識を持つ外部人材・組織の取り込みや人的ネットワークの確保に加え、高齢化が進む被災地域の継続的な見守り活動が必要であったが、前者を担う外部専門家・ネットワーク構築、後者を担う地域復興支援員制度(2008年開始)双方のサポートを行う中間支援組織として「中越復興市民会議(現・中越防災安全推進機構)」が2005年に設立され、3極構造における重要な役割を果たした。その結果、被災地域においては基盤産業である農業体制強化や地域産品の高付加価値化、6次産業化の展開など創造的復興が進行している。

新潟県中越地震は過疎化・高齢化が進行する中山間地域で発生した災害であり、地震に伴う土砂災害の多発等による避難生活の長期化が余儀なくされたことから、行政では対応が困難な、被災者の近くでサポートする支援の担い手としてボランティア、NPOが重要視された。それらの活動を仲介・支援する中間支援組織に対して、新潟県や被災市町村は積極的な連携を図った。その結果、中間支援組織は復興のフェーズに応じて変化する地域の復興活動のサポートを行う役割と、行政と住民の間に立って要望・ニーズの汲み取り・伝達と支援情報の周知を行うコーディネーターとしての役割の両方を果たしているという特徴がある。

コラム：NPO 等及び中間支援活動の意義・特徴

本検証は、NPO 等の活動が、東日本大震災の復興過程の一翼を担ってきたことを前提に、それを支える中間支援機能について調査・分析を行うものである。

本検証の有識者アドバイザー会議メンバーである京都経済短期大学・菅野拓氏は、この NPO 等の活動領域を「サードセクター²⁷」と称し、東日本大震災の復興過程における NPO 等の実態調査から、社会的課題の解決を促進するうえでのサードセクターの重要性を指摘している。

このようなサードセクターの実態・特性や、それを支える中間支援組織²⁸の意義については、菅野氏からのご助言を受けながら本検証を進めてきた。本検証を読み進めていただく参考として、ここでは菅野氏の著作に基づき、サードセクターの活動の意義や特徴について整理する。より詳細な内容は、菅野氏の「つながりが生み出すイノベーション サードセクターと創発する地域」（2020年）を参考にされたい。

1) サードセクターによるイノベーション

菅野氏は、サードセクターの、公共的な領域におけるイノベーション創出機能に着目し、これを「サードセクターの地域間イノベーションシステム」と称して、公表資料やアンケート調査、ヒアリング調査に基づく分析から、その特性を明らかにしている。

サードセクターの特性の1つとして挙げられているのが、「知識を中心とした資源を、地域間で互酬的に利用可能であること」である。営利企業であれば、知識や情報は価値の源泉であるため秘匿し、同業者に明かさない傾向にある。しかし、サードセクターでは、多くの団体の活動地域が限定され、他地域では競合とならないことから、知識や情報を進んで相互に提供することが可能となるという。このような情報が人間関係に基づく信頼によって相互にやり取りされるという点が、サードセクターの特性の1つとされる。

サードセクターの活動を通して、物資や人的資源だけでなく信頼に基づく情報等の多様な資源が、市町村・県域・全国で相互にやり取りされることで、課題の共有や支援の効果を高める機能を果たしていると推察される。

2) 他セクターとの調整における中間支援組織・ネットワーク

政府・行政セクターや市場セクター（民間企業等）が、地域において活動を行う際には、多様な地域資源を有するサードセクターとの協業が有効となる。「『復興・創生期

²⁷ 菅野氏は、「NPO、協同組合、社会的企業、コミュニティ・ビジネスなどと様々に呼ばれる、公益・共益的目的のために自律した活動を行う民間組織から構成される」セクターを呼ぶうえで、サードセクターの用語をあてている。なお、他のセクターは政府・行政セクター・市場セクターとしている。詳しくは本文中に挙げた著書を参照されたい。

²⁸ 菅野氏の著書に倣い、本コラム内では「中間支援組織」との表現を用いるが、本検証では「中間支援機能」に着目することに留意されたい。

間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」においても、「ボランティア、NPO等の多様な主体との連携」は項目の1つとして掲げられている。

しかし、他セクターにとっては、サードセクターについてなじみが薄いことが多く、活動における共通言語等も異なるため、どの組織が自身との協働に資するかを判断することや、実際にすぐに協業を開始することは容易ではない。

菅野氏は、こうした場面で中間支援組織が社会的ネットワークのハブとなりうることを指摘している。

サードセクターの活動実態を把握しているとみなされる組織が、他セクターとの交渉役として必要とされる。この必要性に応じているのがサードセクターの中間支援組織である。中間支援組織とはサードセクターの組織に主として資源（人、モノ、カネ、情報）を仲介したり、組織間のネットワーク形成を促進したりすることを役割とする組織である。彼らは、行政、営利企業、サードセクターの組織が活動を行ったり、誰かに事業を委任したりする際に、情報やノウハウなどの資源を獲得するための社会ネットワークのハブとなりうる存在である。他セクターからみると、中間支援組織は、サードセクターの全体像を理解している事情通で、情報の非対称性を克服するために必要な交渉相手とみなせることになる。

出所) 菅野拓「つながりが生み出すイノベーション サードセクターと創発する地域」(2020年) p.110
(下線は三菱総合研究所による)

例えば、ある自治体職員が、地域内のすべてのサードセクターの組織とコンタクトをとろうとする場合、莫大な労力やコストが生じるが、サードセクターの情報を十分に知り得て紹介・調整を行う組織が存在する場合には、その組織を介することで、労力やコストを抑えることが可能になる。

このように、中間支援組織が地域の情報の集約・仲介機能を持つことで、行政や企業側はコミュニケーションコストを抑制することが可能となる。逆に言うと、中間支援組織は、地域の情報を十分に有する「情報通」であること、他セクターと調整・交渉する能力を有すること、サードセクターの組織とこれとつながりたい他セクターの組織双方にとって「公平」であることなどが、常に求められる。

東日本大震災では、被害が広域にわたり、地域の情報を行政セクターの各階層（市町村・県・国）が網羅的に把握することが難しい状況にあった。こうした中で、中間支援組織がハブとして果たす役割は大きかったものと推察される。

2.2 広域的な中間支援の概要

東日本大震災は、災害救助法が 10 都県 241 市町村に適用されるなど、過去に例を見ない広域災害であった。そのため、現地で被災者支援を行う支援者に加えて、支援者同士を繋ぐ・支える中間支援が、市町村域・県域に留まらず、広域的に展開された。

本節では、このように広域的に展開された中間支援について全体像を整理した。はじめに、東日本大震災後の中間支援に関わった幾つかの広域的な中間支援組織の活動概要を整理した。次に、東日本大震災の特徴の 1 つとして、民間助成金事業の展開が挙げられるため、主たる助成事業の概要について整理した。

2.2.1 広域的な中間支援組織等の活動概要

東日本大震災において展開された広域的な中間支援は多岐にわたるが、本調査では団体の性質や活動範囲に着目して、表 2-4 の 4 つに類型化し、ヒアリング調査を実施した。

調査を行ったそれぞれの団体の活動を中心として、東日本大震災において展開された広域的な支援の特徴や体制を整理した。なお、調査を実施したのは広域的な中間支援組織等のうちのごく一部であることに留意されたい²⁹。

表 2-4 広域的な中間支援組織等の類型

類型	支援活動の概要	ヒアリング調査対象
全国規模の NPO・市民活動支援団体	国内で全国的に NPO・市民活動の支援を行う団体により、災害支援活動に特化した支援活動が展開された。	特定非営利活動法人 日本 NPO センター
民間基金・財団	行政による助成金だけでなく、民間基金・財団により、支援活動に関する助成金・補助金等の支援が展開された。金銭的な支援に留まらず、団体や個別事業の伴走支援等も展開された ³⁰ 。	公益財団法人 日本財団
国際 NGO	国外における緊急支援・人道支援をミッションとしていた国際 NGO により、そのノウハウを活かした国内での災害支援活動が展開された。初の国内支援として実施されたケースもある。	特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム (JPF)
災害支援に特化した広域的な支援団体	複数の被災地域に跨る課題に対応するため災害支援に特化した支援活動やネットワーク形成が展開された。	東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)

出所) 三菱総合研究所作成

²⁹ ここでは全国的に展開された中間支援を取り上げているが、この他に、被災県の複数県にまたがって行われた中間支援も存在する。例えば、東北地域の NPO 等への助成を中心的に行うコミュニティ財団「公益財団法人 地域創造基金さなぶり」、被災 3 県の伝承施設のネットワーク化 (3.11 メモリアルネットワーク) を行う「公益社団法人 3.11 みらいサポート」、などが挙げられる。また、岩手で活動する「特定非営利活動法人@リアス NPO センター」が主導する「とうほく NPO フォーラム」などは、被災 3 県を対象に、復興の先を見据えて今後の地域の担い手の役割を考えるフォーラムを 2018 年から実施している。

³⁰ 社会福祉法人 中央共同募金会については 2.2.2 において整理する。

なお、各団体の活動は広範にわたっており、ここですべてを整理することはできないため、後述するケーススタディにおいて、地域の支援団体等から有用であったとの指摘があった活動などを中心に整理した。詳細な活動記録は、各団体のウェブサイトや活動報告書を参考にされたい。

(1) 特定非営利活動法人 日本 NPO センター

日本 NPO センターは、1996 年に設立し、1999 年に特定非営利活動法人となった。設立に際して、米国の仲介支援組織等を学ぶ中で、「インターメディアリー」（主として資金仲介等）よりも、「インフラストラクチャー」（基盤）強化に軸足を置き、これまで日本全国で活動を展開してきた。NPO の社会基盤の強化や企業や行政とのパートナーシップの確立を目指して、各地の NPO 支援センターの関係性強化を行うネットワーキング事業や、企業と NPO を繋ぐコンサルテーション事業など、多岐にわたる事業を展開してきた。

日本 NPO センターの支援の特徴は、インフラストラクチャー機能として、組織基盤強化に重点を置き、個別事業の支援だけでなく、NPO 等が被災地で地域課題に継続して取り組むための、団体の足腰の強化に繋がる事業を展開した点にある。

本節の内容は、日本 NPO センターへのヒアリング調査結果と日本 NPO センター「【震災 5 年総括報告書】NPO 支援組織による災害支援活動～東日本大震災の取り組みから考える～」（2016 年）に基づき整理した。

1) 東日本大震災における支援の概要

東日本大震災の発災後、日本 NPO センターは即時に「東日本大震災現地 NPO 応援基金」を立ち上げ、現地で被災者支援に取り組む NPO 支援への助成を開始した。これまで、日本 NPO センターではあえて資金仲介機能を封印し、兄弟組織である「市民社会創造ファンド」がその役割を担ってきたが、東日本大震災ではこれまでのネットワークを活かして独自の助成事業を展開した。また、従来から全国で築いてきたネットワークや組織基盤強化への知見を活かした支援が実施されたことも特徴である³¹。

「東日本大震災現地 NPO 応援基金」の助成事業としての特徴は 2.2.2 で整理し、ここではその「インフラストラクチャー機能」として実施した伴走型フォローアップと、企業からの寄付を受けて展開した自主事業のうち「市民活動団体（NPO）育成・強化プロジェクト（15 のちから）」について概要を整理する。

a. 「東日本大震災現地 NPO 応援基金」における伴走型フォローアップ

助成事業自体は、インターメディアリー機能にあたる資金仲介であるが、日本 NPO センターでは「伴走型助成」として、助成期間中のフォローアップを重点的に実施した。主なフォローアップは次の 3 つ段階で行われた（表 2-5 参照）。

³¹ 日本 NPO センターはこれまでの知見やネットワークを活かして、後述する JCN や支援 P としての活動も展開している。

表 2-5 日本 NPO センターの伴走型助成のフォローアップ例

種類	内容
①現地訪問フォローアップインタビュー	<ul style="list-style-type: none"> ・助成期間の上期・下期の年2回、2人体制で現地を訪問して事業進捗や課題等を確認。 ・単なる確認ではなく、「インタビュー形式」を採用し、<u>団体のエンパワメントに繋げるスタンス</u>で実施。
②中間情報交換会	<ul style="list-style-type: none"> ・助成期間の中間時点で、同時期に助成を受けた各団体が集い、活動状況や途中経過を共有する会を実施。 ・ドナー企業や助成選考委員からのコメントやミニレクチャーを通じ、残り期間の展望を開く機会とした。 ・<u>団体の担当者が知り合い、関係性を築くネットワークの場としても機能した。</u>
③完了報告会	<ul style="list-style-type: none"> ・助成期間終了後に主に東京で実施。個人・団体・企業・マスコミ等の様々な主体が参加。 ・当初は成果報告・説明責任という位置づけがあったが、次第に、東京の企業等に対して、<u>復興の応援者として何が出来るか考えてもらい、また、風化を防ぎ支援の必要性を提言する機会となった。</u>

出所) 日本 NPO センター「【震災5年総括報告書】NPO 支援組織による災害支援活動～東日本大震災の取り組みから考える～」(2016年)及びヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

伴走型助成では、助成事業を契機として、NPO 等へのエンパワメントや、被災地の NPO 等間のネットワーキング、また東京の企業等への情報発信・アドボカシー的な動き等、多様な機能が展開された。

ヒアリング調査によると、①のフォローアップインタビューにより、多くの NPO 等で共通の悩みがあることから、②の NPO 等が一堂に会して悩みや課題を共有する場が役に立つと考えられたとのことである。当時は、多忙な支援団体からは集まることに不満も挙げられたというが、やる意義があると信じて実施された。

実際に、現地の NPO 等からは、日本 NPO センターの助成事業がネットワークをつくる契機となったとの意見が挙げられている。

b. 市民活動団体 (NPO) 育成・強化プロジェクト

a. 市民活動団体 (NPO) 育成・強化プロジェクト「NPO リーダーのための 15 の力」とは、国際 NGO ワールド・ビジョン・ジャパンの寄付を受けて 2013 年に実施された、被災地で活動する NPO 等が持続可能で息長くコミュニティ再生に取り組める団体となることを目指した人材育成事業である。

東日本大震災の支援に興味を持っていた全国の NPO 支援センターのリーダーを集め、企画立案や集合研修のメニューづくり、講座の講師・メンターを分担して実施された。全国から 22 人のメンターと、被災地から合計 64 人が参加した。集合研修では、NPO リーダーが持つべき力として 15 個の基礎編・事業編・組織編・コミュニケーション編から成る要素が整理された。

のちに、集合研修の内容は「NPO リーダーのための 15 の力」としてテキスト化され、被災地に限らず、全国の NPO 支援センターで活用された。また、発展系として、2016 年から

「タケダいのちとくらし再生プログラム」の一環として「NPO 経営ゼミ」が行われた。

ヒアリング調査では、国際 NGO と全国の NPO 支援センターの連携でこのような事業が行われたことは珍しいだろうとの意見が挙げられた。また、実施したのは 2013 年であったが当時は少し早いタイミングであり、必要性を理解されないこともあったが、当時の参加者のうち 40 人程度が現在でも現地で活動を継続している。

このような研修について、現地の NPO 等からは、「当時理解できなかったが、しばらくして言っていたことが分かるようになった。研修で出会った人との繋がりが後に生きてきた」「民間企業から転職して NPO を始めたため、NPO とは何かを詳しく分からずにいたが、研修を通して学ぶことができた」といった意見が挙げられたとのことである。

また、「15 の力」「NPO 経営ゼミ」はともに、3 県の地元の間支援組織・人材が県の事務局を担ったことも特徴的である。県域の間支援組織からは、これにより、事務局という立場を通じて中間支援に関わる人材がノウハウを得ること、県内・全国の団体とのネットワークを得ることに繋がり、とても有益であったとの意見が挙げられている。

2) 支援体制

このような多岐にわたる伴走型の支援が展開されたが、日本 NPO センターでは現地には事務所を置かず、訪問型で支援が展開された。ただし、ヒアリング調査では、担当者はこれまでの 9 年間のうちトータル 3 年居住した程度に現地に足繁く通っており、現在でも 1 月に 10 日程度は現地に訪問しているとのことであった。事務所の有無ではなく、どれだけ現地の NPO 等と一緒に時間を過ごすかが重要であるとの意見が挙げられた。

また、現地の団体との関係性を築くうえでは、平時の活動で培った NPO とのネットワークを活用して情報交換が行われた。被災 3 県では震災以前に活動していた NPO は限定的であり、市町村域の間支援組織も多くはなかったが、福祉など、テーマ型組織が持つネットワークを通じて、被災地で活動する団体の情報を得ていったとのことである。

3) 支援実施上の工夫

支援を行ううえでの方針や工夫としては、ヒアリング調査により、下記のような意見が挙げられた。組織基盤強化に重点を置き、その必要性を企業等に訴えて支援を引き出していったことが特徴的である。

<日本 NPO センターへのヒアリング調査結果の抜粋>

- ・ 資金さえあれば思いついたことを事業にして動くことができるが、次第に状況は変化してくる。避難所から応急仮設住宅に入居するフェーズでは住民のニーズも激変する。そのような変化に対応しなければ組織は持続できない。目の前のことだけでなく、体系だった支援が必要だろうと考えた。
- ・ 資金提供には慎重にならなければならない。現地の状況を俯瞰できる力が必要。団体が自走できる活動が、長く残るように支援する、というこだわりを持っている。
- ・ 日本 NPO センターでは、助成の相談を受ける際、企業に対して一部分は組織基盤強

化などのバックアップ型の事業を必ず入れるという話をしている。最初はなかなか理解してもらえないこともあったが、理解してくれた企業とは、組織を残すための事業を実施していった。

- ・ 現地にノウハウをできるだけ移転し、緩やかに手を放していくことを心掛けている。時間がかかることは致し方ない。

4) 支援実施上の課題

支援上の課題として、ヒアリング調査では、これまで担当者が現場至上主義を掲げて重点的に支援をしてきたものの他のスタッフがついて来られなかったという点が挙げられている。また、東北でのノウハウを通常業務にフィードバックしたいが、まだできていないという点も挙げられた。

5) 今後の展望

「東日本大震災現地 NPO 応援基金」は現在第 3 期助成が行われており、日本 NPO センターでは復興支援を継続的に実施しており、発災後 10 年目を以降も継続する意欲が示されている。

今後の東日本大震災の復興支援及び東北地方への展望として、ヒアリング調査により、下記のような意見が挙げられた。復興支援という形で集中的に支援されてきた東北でのモデルを全国に展開することが目指されている。

<日本 NPO センターへのヒアリング調査結果の抜粋>

○ 今後の東日本大震災の復興支援活動の展望

- ・ 応援基金は個人としては 15 年くらいのイメージ。集める体力も落ちている。今まで支援した団体は 400 近くある。そのフォローアップをしていきたい。

○ 今後の東北に向けて

- ・ ピンチをチャンスに変えて欲しい。震災をきっかけに、東北は NPO が強いと言われるようになり、それを全国に発信してほしい。
- ・ 助成をしてきた団体には残ってほしいが、状況が変化する中で、変化に対応できず淘汰される団体が出てくることは、ある程度仕方ないと思っている。
- ・ 阪神・淡路大震災ではボランティアが市民活動を推進してきたが、東日本大震災では、有給者が推進してきたという点は、大きな違いである。組織を維持するために助成金を取る、ということが起こった。
- ・ 環境の変化に対応して NPO が生き残る簡単な方法は、全国の NPO と競争すること。
- ・ ホームレス支援や子どもの支援など、対価が得にくい NPO は、その社会的な必要性を説明すれば、お金を出してくれる企業は必ずある。対価を取れる組織は、営業して経営努力をすべき。

(2) 公益財団法人 日本財団

日本財団は、国土交通大臣が指定する船舶等振興機関として、全国の地方自治体が主催する競艇(ボートレース)の売上金の約2.9%を交付金として受け入れて活動する財団であり、1962年設立の日本船舶振興会を前身とし、2011年に名称を変更した。

活動領域は海洋や国際協力に留まらず、子ども・若者支援や福祉支援、災害復興など、多様な分野にわたり、国内外での公益事業を実施する団体への事業支援を展開している。

日本財団は、国内外の個人や企業から集めた多額の資金を背景に、即効性の高い支援を展開した点や、企業とのパートナーシップを組み独自の支援を展開した点が特徴として挙げられる。

本節の内容は、日本財団のウェブサイトや「ROAD プロジェクト」活動記録、提供資料「東日本大震災6か月の活動記録」(2011年)、東日本大震災発災時の担当者(現在は他組織に所属)へのヒアリング調査に基づき整理した。

1) 支援の概要

日本財団は、発災当日の20時には寄付金の口座を開設して寄付金を募った。最終的に、一般の寄付が26億円、企業やテーマ指定の寄付金が65億円と、総額約91億円の寄付金を集めた。さらに自主財源と政府資金を併せて、総額345億の資金をもとに支援を展開した。

ヒアリング調査により、早期に口座開設がなされた背景に、既存の財団業務の中で口座開設を行うことが多くあったことが挙げられた。また、多くの寄付金を集めた背景には、阪神・淡路大震災から継続して災害支援を行ってきた実績があったとされる。

日本財団の東日本大震災の復興支援はROADプロジェクトと名付けられた。これは、どんな困難も乗り越える力(Resilience will Overcome Any Disaster)という意味の英語の頭文字を採用している。

ROADプロジェクトでは、臨時災害FM局の開設・運営支援や、ダイムラーAG社寄贈の特殊車両での復興支援、現地の信用金庫と連携した「わがまち基金」設立や復興庁「WORK FOR 東北」の実施など、多様なステークホルダーとの事業が展開された。

支援の特徴としては、決断に基づく即時性や、先を見越した支援、企業との連携による支援、という点が考えられる。1点目としては、緊急期に被災者に対して5万円の現金給付を行い、総額1億円程度を配布した。賛否両論はあったものの、緊急時の状況を鑑みて、公平性よりもニーズの高さを重視したとされる。

2点目としては、阪神・淡路大震災などの経験を踏まえて、今日の前で必要な支援だけでなく、この先で必要とされる支援を行った。具体的には、避難所を回って被災者の状況を調査する「つなプロ」や、グロービス経営大学院仙台校での人材育成等を先んじて実施した。

3点目としては、企業と現地の間、被災地における行政と企業の間を意識した支援を実施した。現地のニーズを把握し、リソースを提供したいと考えている主体に伝えるという役割を果たした。それにより、自主企画として多彩な事業が展開された。

このように、資金を単に提供するのではなく、現地のニーズと、一緒に事業をしていきたいと考えている企業とを繋ぐ中間支援を展開したことが、日本財団の支援の特徴と考えられる。

2) 支援体制

日本財団は東京を本拠地としつつ、3年間石巻市に拠点を置き、緊急期には専門家や若手スタッフによる直接支援活動を展開した。3～5人体制で、人員を交代しつつ、日々変わる現地のニーズを把握し、支援活動の検討を行ってきた。

企業や団体と実施する自主企画では、リソースを最大限活用できる現地の団体を探すうえで、各県の連携復興センターとも連携して支援を実施した。

3) 支援実施上の工夫

支援を行ううえでの方針や工夫としては、ヒアリング調査により、下記のような意見が挙げられた。多額の資金力を有し、即時性を活かした支援を行う中でも、透明性や現地団体との関係性などに配慮した運用がなされた。

<日本財団へのヒアリング調査結果からの抜粋>

- ・ 資金力があつたため、話をすると「必ずお金が出る」という過度な期待を相手に持たせてはならないことを心がけていた。よほどの責任者でなければ、支援先の候補と話してその場で結論は出さないようにした。緊急期は例外だが、基本的には、1円でも理事会を通して決めている。
- ・ 現場で実行する団体ではないことを意識した。現場の団体との対等な関係性を意識している。その点は、資金を提供するうえで細心の注意が必要。
- ・ 寄付金を使用するにあたり、どんな支援が必要で、何に対して資金を使用するかを、丁寧に寄付者をはじめ、広く情報発信していた。透明性のある情報発信ができていたと思われる。
- ・ 単なる資金の提供にならないように、復旧・復興のために、できること、できる人たちと、一緒に事業を考えて作ってきた。

4) 今後の展望

日本財団では、東日本大震災への復興支援は2016年度を以て概ね終了し、その際に残っていた個別プロジェクトも、現在では終了している。この点については、ヒアリング調査により、震災後5～6年頃から、現地の官民でのリーダーの存在など、復興の芽吹きとなる動きが関わる範囲で見えてきたことによるとの意見が挙げられた。復旧・復興期へとフェーズが移行し、平時に近づいた地域課題に向き合う流れになったことも要因として挙げられた。今後の東北や、災害全般に関する展望は以下の通り。

<日本財団へのヒアリング調査結果からの抜粋>

○ 今後の東北に向けて

- ・ 中間支援組織として、平時から適正な人員配置や必要な事業は何だろう、どこから生み出した方が良いだろう、というビジネスモデルを、ある程度余力のある段階から、あらかじめ想定してつくることが重要になるだろう
- ・ 持続的な体制を考えるうえでは、まずは資金が一番大事になる。災害復興支援バブルは様々なところで見られた。NPO や中間支援を主語とする流れでも、東日本大震災ではバブルが生じたといえる。

○ 今後の災害全般への対応について

- ・ (支援体制全般として) 緊急期に専門職の方が駆け付ける組織的な体制が必要。医師、歯科衛生士、保健師など、現状は各々が自主的に入ってきている。一部例外はあるものの、有休をとるなど自分の時間を削っている。政府が業界団体を支え、それを保障する仕組みが必要だろう。
- ・ NPO の活動は、どちらかというとな復旧・復興期に生きる。緊急支援を行えるのは、慣れている NPO が主ではないか。専門家が必要な領域もある。

(3) 特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム (JPF)

ジャパン・プラットフォーム（以下、「JPF」という。）は、NGO・経済界・政府が対等なパートナーシップのもとで連携し、効率的な緊急人道支援を実施するため、2000年に設立された団体である。経済界や政府から集めた資金を、得意分野を持つ40以上の加盟NGO・NPOに配分することで、世界各地で多用な人道支援を実施する仕組みを有している。

東日本大震災では、初の国内支援として復興支援を行い、現地に拠点を置いた助成事業や中間支援団体の支援などを展開した。

本節の内容は、JPFのウェブサイトや活動レポート、ヒアリング調査に基づき整理した。

1) 支援の概要

JPFは海外での事業を中心としていたが、発災後、わずか3時間後に、初となる国内支援として東日本大震災の復興支援の実施が決定された。直後は民間資金（民間の緊急支援準備金）を充当することとしており、その後、寄付金用の口座を開設した。その結果、企業・個人・団体から寄せられた総額70億円以上の寄付金を集めた。

従来から、経済界や政府とNGOが協働して、支援金やリソース、人材等を人道支援に繋ぐ活動が展開されていたために、支援と現地のニーズを繋ぐ支援活動が心掛けられたとされる。企業による支援を現地のニーズを繋ぐ活動も多く展開された。

当初は、加盟団体（多くが有力な国際NGO）を通じた支援を主としていたが、被災地で活動する現地NPO等を支援するニーズが高まった。そこで、「地域が主体となる『自立』した社会」、「さまざまな世代が『共生』できる社会」、「地域の伝統・文化を大切に『ここ』の復興を支えることを目指し、「共に生きる」ファンドが設立された。以降、現地のNPO等に多くの助成事業を展開した。

助成事業の他に特徴的な支援としては、県域の中間支援組織に対する業務委託という形で行われた事務局事業が挙げられる。県域の中間支援組織が育つことで、被災地のネットワークやすき間を埋める活動が促進されるとの考えのもとで、人件費・資金の支援を行った。生活物資や冬物物資の調整と配布を、3県統一で全ての仮設住宅に行き渡るように行っていた点も特徴的である。

また、JPFでは福島県の広域避難者に対する支援についても重点的に実施している。

JPFの支援の特徴として、海外の業務・支援活動経験者のバイタリティを活かした現地の調整・支援が展開された点が挙げられる。

2) 支援体制

JPFの本部は東京にあるが、発災後に東北事務所を設置し、被災3県に地域担当者を配置した。被災3県に駐在する地域担当者が、現地の課題感や支援者の活動状況を把握したうえで助成事業等を実施する体制がとられた。詳細は2.2.2において後述するが、「共に生きる」ファンドの助成団体に対して伴走型のモニタリングを実施するなど、資金提供に留

まらない活動が行われた。これにより、現地の地域課題や NPO 等の実情を、現地の NPO 等と同じ視点で捉えたうえでの助成金の審査や、精神的・物理的にもフォローしやすい体制づくりが行われた。

また、緊急期から被災 3 県に「人を常駐させる」という形をとったことは、助成金審査の面だけでなく、県内の県域・市町村域での中間支援組織の設立を促進・支援する契機ともなった。地域に根差した活動をする中で、コーディネートのノウハウを地元の組織や人材を伝えるとともに、今後必要となる支援体制をつくる働きかけが行われた。

3) 支援実施上の工夫

支援を行ううえでの方針や工夫としては、ヒアリング調査により、下記のような意見が挙げられた。事業規模を活かしつつ、海外事業で培われた調整力を活かした支援が行われた。

<JPF へのヒアリング調査結果からの抜粋>

- ・ JPF の支援の特徴は公的に言えば、各専門性（医療、キャンプ運営・物資配布）、国際基準に則った行動、研修活動（ブルーシート貼りの研修、人材を増やす活動）が挙げられる。
- ・ 比較的財政規模が大きい組織であるため、組織内に経験値が溜まりやすいといえる。その分、広い視野でコーディネーションを行うことが求められる。
- ・ JPF では、特に緊急期には、海外の仕事や国際協力関連の仕事を辞めて被災地に来た方が結構いた。そういった方々は経験豊富でバイタリティがあり、コーディネーターになりやすかった。地元の団体にとっては非常に心強い存在だったようで、アドバイザ一的に信頼されてきた。
- ・ 地域で支援者のネットワークがあることが重要だった。JPF では、各地の定例会に赴いて人間関係を構築するように心がけた。
- ・ 本来的には、外部の組織である JPF が全部立ち入り過ぎないほうが良い、というスタンスで考えている。関係者と調整するときも、JPF 自身が役割を担うのではなく、地元で担える方いませんか、という聞き出しをする。

4) 支援実施上の課題

ヒアリング調査により、組織としては国内支援が初めてだったために、特に緊急期においては支援の入り方や出方に課題があったとの意見が挙げられた。「日本の NPO 支援」という文脈で経験値が低く、海外の人道支援との差異に馴染む必要があった。先述した、海外での経験や事業規模は、正の側面もあれば、地元の団体への期待値との調整など、負の側面もあったとされた。

5) 今後の展望

2020年度まで支援は継続される予定だが、2021年度以降の活動については現時点で検討中であるとのことである。東日本大震災以降も、国内での災害支援活動を展開しており、事業分野として位置づける検討も進められている。

今後の東北や、災害全般に関する展望は以下の通り。

<JPF へのヒアリング調査結果からの抜粋>

○ 今後の災害全般への対応について

- ・ 東北に限らず、地元の受け皿があることが望ましい。災害だけの文脈だけでなく。民間のチームと、行政のチームとの関係性を平時からつくっておくことは重要である。
- ・ 小さな自治体にこそ、非常時に支援が必要となる。自前で対応することには限界があり、広域的な単位での体制を検討しておく必要がある。昔ながらの圏域などでネットワークを組んでおくことが有効だろう。
- ・ 同時に、支援側としては、小さな地域にこそ、アンテナを高く張って、資源配分をしていくことが必要となる。これらは、かなり意識的に拾っていく必要がある。

(4) 東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)

JCN は、東日本大震災の復興支援に取り組む民間支援団体 (NPO 等) のネットワークづくりを通じて、互いに連携・協働して、被災した方々一人ひとりの「いのち・くらしの再建」に向けて、惜しみなく力を出し合うことを使命に掲げて設立した組織である。

これまでの国内における NPO 等のネットワークに関する動きとしては、阪神・淡路大震災の 1 年前に設立された「広がれボランティアの輪」連絡会議や、阪神・淡路大震災を契機に設立した「震災がつなぐ全国ネットワーク」、2004 年の新潟・福井豪雨や新潟県中越地震等の多発する災害を契機に立ち上がったネットワーク組織「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議 (支援 P)」が挙げられる。これらの動きを受けて、政府もボランティア・NPO 等に関心を寄せ始め、官民連携の必要性が議論されていた最中に発生したのが東日本大震災である。

JCN は、3 月 14 日に「広がれボランティアの輪」連絡会議の構成団体を中心となって、各団体が持つ情報を共有する会議が開催された。この会議を契機に、災害支援を行う認定 NPO 法人レスキューストックヤード、日本 NPO センター、東京災害ボランティアネットワーク (現在) から 3 人を代表世話人としたネットワークの構想が進められた。3 月 30 日に設立総会を開催し、300 人を超える参加者の立ち合いの元で、JCN が設立された。現在まで活動を継続している。

初の全国的な支援者のネットワークとして、支援者同士の間を繋ぐという点に重きを置いていた点が特徴である。また、後述する認定 NPO 法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD) の設立への契機となった組織ともいえる。

本節の内容は、JCN のウェブサイトや活動レポート、「東日本大震災支援全国ネットワーク 5 年検証報告書 (2011-2015)」(2016 年) 及びヒアリング調査に基づき整理した。

1) 支援の概要

JCN の活動内容は多岐にわたるが、ここでは他の広域的な中間支援団体と比較した際に特徴的な支援活動として、「ネットワーク形成・情報発信」「関係省庁との連携」について概説する。

a. ネットワーク形成・情報発信

JCN は、名前の通り、支援団体間の広域的なネットワーク形成、状況把握及び情報発信に重点を置いている。設立総会以降、被災 3 県での現地会議や全体ミーティング等を開催し、多数の参加者が一堂に会する場をつくった。現地会議では、支援者間の顔合わせや支援の調整が目指された。また、現地コーディネーターが支援団体を網羅的に訪問することにより、現地の情報収集や、支援者間の関係性づくりが行われた。

これらの活動により、JCN には、最大で 850 を超える団体 (2013 年 4 月時点で 855 団体、2018 年 8 月時点で 612 団体) が加盟する、最大のネットワーク体となった。会員となるための会費は無料であり、総会における議決に参加する権利を有した。

また、発災後 1 週間以内に設置されたメーリングリストやウェブサイトを通じて現地の情報を内外に発信した。ネットワークを通じて情報を集めるとともに、その情報を被災地外にも発信し、風化を防ぐ活動が展開された。

JCN の活動の重点の 1 つに、福島県の原子力災害に係る広域避難者支援が挙げられる。「広域避難者支援ミーティング」や関係者会議等が 2012 年以降から定期的実施された。

b. 関係省庁との連携

NPO 等のネットワーク体としての JCN は、他セクターにとって NPO 等の窓口としての役割を担った。

内閣官房の震災ボランティア連携室と共同で、政府や関係省庁の情報と NPO 等の情報を共有することを目的に「定例連絡会議」が開催され、2011 年 4 月から 8 月まで計 6 回開催された。2012 年度以降も、関係省庁への定期的な訪問活動が行われた。

JCN の「5 年検証報告書」では、「定例連絡会議」の評価ポイントとして「震災ボランティア連携室の尽力により、関係する省庁の職員が参加し、被災者支援活動に役立つ様々な制度、情報を紹介することができた」「高速道路無料化措置や NPO 等が活用できる補助事業などを知り、活用することにつながられた」といった成果が挙げられ、一方で課題としては「参加者の発言は、政府・省庁への要望などの色合いが強く、相互理解や課題解決に向けた建設的な意見交換が困難であった」といった点が挙げられている。

2) 支援体制

JCN の支援体制がフェーズによって変化しており、詳細は「5 年検証報告書」を参考にされたい。特徴的な体制としては、東京の事務局に加えて、2012 年 1 月以降に被災 3 県に現地コーディネーターを各 1 人程度派遣し、生の声を集めた点が挙げられる。

現地コーディネーターは、巡回（団体訪問）を密に行い、現地の NPO 等への情報提供、課題や状況の把握を行った。

3) 支援実施上の工夫

支援を行ううえでの方針や工夫としては、ヒアリング調査により、下記のような意見が挙げられた。多くの支援者が参加するオープンなネットワークとするために会費を取らない形にしたこと、現地で足を動かして情報を収集する機能を果たした点が挙げられる。

<JCN へのヒアリング調査結果からの抜粋>

- ・ 支援団体の支援に徹し、現地コーディネーターは何度も現地に出向いて、生の声を聴いた。一日 5 団体、1 ヶ月何団体回ったという実績を残していった。県域をカバーする専従スタッフを置き、現地の方とともに現地会議をしてきた。
- ・ 各団体は活動領域が異なっており、テーマ特化のネットワークはすでにあっただが、JCN では全部ひっくるめて全員集合、というネットワークをつくってきた。
- ・ 会費をとらなかったことでゆるやかな繋がりが生まれ、ここまでのネットワークにできた。比喩的にロゴが示す役割として、J と N という 2 つの主体の間に C があることで J と N が繋がる、そんな C の役割を目指した。
- ・ 財源は助成金を活用しつつ、必要に応じて JCN の活動資金の寄付を集めることはした。ただし、地域に配分するための寄付金集めは行わなかった。資金仲介を行うと、

資金を目当てにする団体がでてきてしまうと考え、あくまでネットワーク体であることを重視した。

- ・ 当初は全社協も加盟いただく予定だったが、社協には社協の役割があるため、JCNに入るのではなく、災害 VC に専念し、両輪でやっていこうという話になった。

4) 支援実施上の課題

ヒアリング調査により、初の試みとして混乱した状況の中で走りながら作られていった仕組みであるため、課題は多くあるとの意見が挙げられた。その中でも特に課題として考えられた項目としては以下のとおり。

<JCN へのヒアリング調査結果からの抜粋>

- ・ それぞれの主体の活動に横軸を刺す活動がなかったことが反省点。NPO 間の横軸や、社協と NPO、行政の施策と NPO をどう繋ぐかという点。目指しはしたが、東京を拠点に実施するには無理があった。中心になって支援をするべきは現地の団体である。支援の中心ではなく、窓口でしかなかったという反省がある。
- ・ 現地のコーディネーターは負担も大きく、ごく一定のエリアしか回れなかった側面がある。特に NPO がいない地域では繋がりをつくりにくかった。地元が主体にならないと意味がない。ボランティアなどの支援に差があってはいけないが、実際には支援のモレやムラはあった。それを解消することを最終目標とした。

5) 今後の展望

被災 3 県の沿岸市町村への支援については、2020 年度を一区切りとすることが検討されている。ただし、福島県の広域避難者支援については、課題が継続するため、どのように対応していくか関係者間で詰めていくとしている。また、ボランティアベースで、窓口を残すことや、今後の発災時のアーカイブとなるような機能も検討されている。

今後の東北や、災害全般に関する展望は以下の通り。

<JCN へのヒアリング調査結果からの抜粋>

○ 今後の東北に向けて

- ・ 災害が頻発する時代であり、東日本大震災の時にどう災害を乗り越えたのかという教訓を聞きたい人は全国にたくさんいる。社協も同様である。そのように後世に教訓を引き継ぐ機能は必要。
- ・ 緊急期、復旧・復興期を過ぎると、防災・減災というフェーズになる。そこに届くため、自治体などが義務で東日本大震災の被災地に訪問する、くらいの仕掛けがあっても良いだろう。
- ・ 次の災害への学びをビジネスとして他地域に展開し、財源を確保していくという方向はあり得るだろう。

○ 今後の災害全般への対応について

- ・ 望ましいのは、市町村域で中間支援の取り組みが存在すること。そこにプラス県域、プラス東北地域、プラス全国という形でネットワークがあると良い。被災者支援に届くための、シンクタンクではなく、DO タンクの集まりが必要。
- ・ どこで誰が何をしているかは全体で共有されていないとムラが分からない。全国では遠すぎる。県と全国の間にもクッションは必要。
- ・ 支援をしたい、今ある課題を知りたいという人と、協力を求めたい、という人がいる。東京で伝えるような活動は中間支援だからこそできる。キャッチボールができるのは非常に重要なこと。
- ・ 支援と被災者を繋ぐ窓口を行政だけでやり切れるのか。県の役割として、中間支援を管理していく、県民を応援する窓口としていくという方向性もあり得る。
- ・ 中間支援の役割の位置づけが向上しないとならない。災害のために機能する中間支援組織があることは重要である。中間支援の重要性、存在・発信が重要ではないか。
- ・ 災害救援のための民間の基金があると良いだろう。生の声のほうが、寄付が集まりやすい。助成財団はそういうところが多い。中間支援を支援する助成があっても良いのではないか。なかなかそういうところがない。
- ・ 各県では、災害のための基金、一団体を支援し、さらに将来的に中間支援もしていくような機能があると良い。岡山の豪雨災害では、ももたろう基金をつくっており、基金を募ろうという動きが広まっている。行政以外の財布が必要。

(参考) 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議 (支援 P) について

「災害支援に特化した広域的な支援団体」の一つとして、2005年に設立された災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(通称:支援P)が挙げられる。本調査ではヒアリングを実施しなかったが、後述する被災地域でのケーススタディ調査において複数の支援団体から支援Pから有意義な支援を受けたという意見が寄せられたため、ウェブサイトを参考に、活動内容の概要をまとめる。

(1) 設立背景

2004年の新潟中越地震の発災後、日本経済団体連合会や日本NPOセンター、全国社会福祉協議会、中央共同募金会などが災害ボランティア活動支援についての情報交換をしたことが発足の経緯とされている。

情報交換の際に、災害VCの振り返りや経験の継承、ノウハウ構築の必要性から、2005年に前身として「災害ボランティア・市民活動支援に関する検証プロジェクト会議」が発足し、その後、支援Pの活動に繋がったとされる。

(2) 運営体制

中央共同募金会を設置主体として、全国社会福祉協議会、日本経済団体連合会、NPO法人さくらネット等を幹事として、NPOや生協、JC、企業等からの多数の委員によって構成されている。

(3) 活動内容

支援Pの活動内容として、ウェブサイトには「平常時には、災害支援に関わる調査研究、人材育成や啓発活動を行うとともに、災害時には多様な機関・組織、関係者などが協働・協力して被災者支援にあたり」とされている³²。

被災地の支援団体へのヒアリング調査結果から、支援Pでは被災者への訪問活動のコミュニケーションツールとして、手土産程度の生活用品等をパック化した「うるうるパック」の提供等のコーディネートや、社協に対する支援を中心とした、災害VCの運営に関わる人材派遣が行われた。人材派遣では、全国の社会福祉協議会やNPO・NGO、企業ボランティア等、多岐に渡る人材が派遣された。

社協(災害VC)に対する支援に特化している点、企業とのコネクションを活かした支援を展開している点が特徴と考えられる。

³² 支援Pウェブサイト「活動内容」(<https://shienp.net/about/activity>) (2020年2月28日閲覧)

2.2.2 民間の助成金事業及び支援事業

発災直後は、被災地に駆けつけたいという意欲を持つボランティアや支援団体の活動を後押しするための資金や、住民の生活再建のためのインフラ整備に係る資金が求められた。また、復旧・復興期においては、新たに設立された支援団体の活動資金や拠点確保、活動継続・深化に向けた資金が求められた。

これらのニーズに応えるため、行政による公的資金だけでなく、民間基金・財団において、新たな仕組提供の枠組みが設立・運営されたことは、東日本大震災の特徴の1つといえる。

ここでは、後述するケーススタディ調査において多く名前が挙げられた助成事業を中心に、主な民間の助成事業として、日本 NPO センター、日本財団、JPF、中央共同募金会³³の助成事業の概要・特徴等を整理した。

なお、ここでは公募型の助成金をはじめ、特定の目的を指定しないタイプの助成事業について整理した。企業の寄付により特定の目的で実施された事業を含めると、助成事業の種類はより多岐にわたる。

(1) 日本 NPO センター「東日本大震災現地 NPO 応援基金」

日本 NPO センターが、市民社会創造ファンドの設立以降初めて実施した「インターミディアリー」としての資金仲介が、「東日本大震災現地 NPO 応援基金」である。

2011 年 3 月 18 日に基金が立ち上げられ、日本 NPO センターや個人会員、会員企業等の既存のネットワークを中心に寄付を呼びかけた。最終的には特定企業の助成事業も加えて総額 27 億円が集められ、10 種類のプログラムが実施された。「東日本大震災現地 NPO 応援基金」はそのうちの1つである。

2019 年時点で第 1 期～第 3 期まで実施されており、事業だけでなく、環境整備や組織基盤強化に助成が行われた点が特徴的である（表 2-6 参照）。

表 2-6 日本 NPO センター「東日本大震災現地 NPO 応援基金」の特徴

項目	概要
助成金額	総額：2 億 4869 万円 (第 3 期は 1 団体 300 万円を上限)
助成件数・期間	<第 1 期> 募集期間：2011 年 4 月～11 月 件数：27 件 助成総額：4380 万円 <第 2 期> 募集期間：2012 年 1 月～2016 年 9 月 件数：52 件

³³ 社会福祉法人 中央共同募金会による「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金（ボラサポ）記録書」（2019 年）P.31 では、「寄付者と市民団体をつなぐ仲介のしくみが 10 以上も誕生」し、中でも「日本財団、ジャパン・プラットフォーム（JPF）、それにボラサポが、助成額の約 9 割を担った」とされている。

項目	概要
	助成総額：1億4954万円 <第3期> 募集期間：2016年10月～2020年9月 件数：20件 助成総額：5535万円
助成事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現地NPOの支援に特化。 ・ 第1期には非公募対話型選考で実施し、NPO支援センターにも助成。第2期以降で公募を実施。 ・ NPO等の活動の環境整備・組織基盤強化に重点。 ・ 伴走型のフォローアップ、中間報告や最終報告会の実施により、資金提供に留まらない事業として展開（詳細は2.2.1参照）

出所) 日本NPOセンター「【震災5年総括報告書】NPO支援組織による災害支援活動～東日本大震災の取り組みから考える～」(2016年)及びヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

(2) 日本財団「災害に係るNPO等の活動支援事業」

日本財団の「災害に係るNPO等の活動支援事業」は、発災直後の2011年4月1日～6月30日の短期間に実施された助成事業である。発災直後の混乱した状況で、NPO・ボランティアの機動力・迅速性を活かすことを目的として、上限100万円を支援団体等に対して即座に支給する助成事業を実施した。簡易な申請書のみで迅速に審査がなされたが、これまでの経験を活かし、前払いの事業にも関わらず、最終的な報告書未提出を6件/695事業に抑えるという低い事故率を実現した(表2-7参照)。

表 2-7 日本財団「災害に係るNPO等の活動支援事業」の特徴

項目	概要
助成金額	総額：6億6190万円 (1団体100万円を上限)
助成件数・期間	件数：653団体695事業 (事業申請は2,000件以上) 募集期間：2011年4月1日～6月30日
助成事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 応募要件は法人格を持たない任意団体やボランティアも対象とした。 ・ 2枚程度の申請書のみで審査。これまでの経験や情報を活かして迅速に審査を行い、最終的な報告書未提出は6件にとどまった。

出所) 日本財団ウェブサイト (<https://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/road>) (2020年2月28日閲覧) 及びヒアリング調査結果に基づき整理

(3) JPF 「『共に生きる』ファンド」

JPF では当初加盟団体への資金提供³⁴が主であったが、地元 NPO 等からのニーズの高まりを受けて、2011 年 5 月に「共に生きる」ファンドを設立した。総額は民間助成事業の中で最大規模であり、長期的に助成が行われた点が特徴的である（表 2-8 参照）。

表 2-8 JPF「共に生きる」ファンドの特徴

項目	概要
助成金額	総額：17 億 8347 万円 1 事業あたりの上限：最大 1,000 万円 等
助成件数・期間	合計助成件数：403 事業 実施期間：2011 年～2019 年（第 1 回～第 33 回）
助成事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 公募型で実施。2016 年度からは地震・津波被害と原発避難で長引く福島県に注力して継続。 ・ 応募要件は法人格を持つ団体。 ・ 地域課題に応じてニーズに沿う細かな支援をサポート（「コミュニティ支援」「セーフティ支援」「生業支援」「コーディネーション・サポート」の 4 つの支援領域を軸とする）。 ・ 地域担当が支援団体を訪問し、助成金の説明や助成後のフォロー（モニタリング・ヒアリング）を実施。 ・ 現地の課題や支援者の状況を理解したうえでの審査。

出所) JPF ウェブサイト (<http://tohoku.japanplatform.org/tomonikiru/>)（2020 年 2 月 28 日閲覧）及びヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

(4) 中央共同募金会「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」（ボラサポ）

全国の都道府県における共同募金会の連合体である中央共同募金会では、東日本大震災においてボランティアや NPO 等を支援するため、共同募金会として初めての助成事業として「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」（通称：ボラサポ）を創設した。

全国・海外の個人や企業、団体からの寄付を集め、総額は 44 億円であり、公募型の助成金としては最大規模となった。なお、2014 年 1 月からは被災 3 県を対象とした「ボラサポ 2³⁵」として助成事業が継続されている。

関係省庁との協議により迅速に立ち上がった点、人件費を助成対象とした点、任意団体も助成対象に含めた点など、多くの特徴を有する助成事業であった（表 2-9 参照）。

³⁴ JPF の加盟 NGO による助成事業は、合計 75 件・総額 55.5 億円に及ぶ。

（JPF ウェブサイト <http://tohoku.japanplatform.org/ngos/>（2020 年 2 月 28 日閲覧））

³⁵ 主に被災 3 県での活動を支えることを目的に設立。2019 年 12 月時点で、合計 3,250 件・約 3 億 595 万円の助成が実施されている。（中央共同募金会ウェブサイト <https://www.akaihane.or.jp/saigai/higashinohon/borasapo2/> 参照（2020 年 2 月 28 日閲覧））

表 2-9 中央共同募金会「災害ボランティア・NPO 活動サポート募金」の特徴

項目	概要
助成金額	総額：41 億 7931 万円 1 団体あたりの上限：最大 300 万円 等
助成件数・期間	合計助成件数：9876 事業 実施期間：2011 年～2016 年（第 1 次～第 18 次）
助成事業の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・ 当初 2 年間の予定だったが、3 年間延長して助成を実施。 ・ 「支える人を支えるしくみ」として「支援金」（被災者に対する「義援金」とは別）として寄付を募った。 ・ 運営体制・方針 <ul style="list-style-type: none"> ➢ NPO、企業、行政など多様な主体による企画・運営。 ➢ 配分委員会の下にワーキングチームを兼ねた運営委員会が設置される 2 層構造の運営体制。 ➢ 対等性に配慮して「申請書」ではなく「応募書」の表記を利用。 ➢ ボラサポサロン（計 6 回）の実施等、循環のしくみづくりを展開。 ・ 対象地 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 被災地だけでなく、広域避難先での活動も対象。結果、43 都道府県での活動に助成。 ・ 要件・助成内容 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 応募要件は「5 名以上の非営利組織」とし、法人格を持たない任意団体も利用可能（ただし会則や決算書の提出を必須化）。 ➢ 実施済みの活動でも「さかのぼり」応募を可能とした（第 10 次応募まで適用）。 ➢ 人件費を助成対象に含めた（1 ヶ月という短期間で関係省庁と協議、交渉により実現。総額 10 億円以上）。

出所) 全国共同募金会「東日本大震災『支える人を支える』しくみ 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）記録書」（2019 年）に基づき三菱総合研究所作成

2.2.3 小括

東日本大震災では全国規模の団体を中心に、広域的な中間支援が展開されており、それぞれの団体の持つ豊富な知見、資金、ネットワークや信頼に基づき、組織基盤強化支援、企業との連携事業、広域的なネットワーク形成、被災地内外への情報発信など、多様な役割が果たされた。

各団体が独自の手法で被災地の課題や活動主体に関する情報を収集しており、それを活かして被災地以外のリソース(寄付金や企業の支援)を引き寄せる支援が展開された。特に、民間助成金の規模は、公募型だけでも数十億円を超えており、総額では数百億円にのぼるとされる。これは、過去の災害と比較しても最大規模といえる。

民間助成金では、資金提供だけでなく、事業実施の伴走支援や地元の NPO・中間支援組織等の組織基盤強化・ネットワーク形成なども併せて実施された点は意義が大きい。東日本大震災は広域かつ甚大な被害が生じたため、多くの市民が震災を機に NPO 等としての活動を行うこととなった。そのため、NPO の基礎知識やノウハウ、他地域とのネットワークなど、組織としての基盤強化の支援が特に求められていた。人材を地域に常駐させたことによる伴走支援や、講習プログラムなどは、これに応える形で実施された。

これらの活動を通じて、被災 3 県での直接支援団体や中間支援団体に対する多様な中間支援が提供され、地域における復興支援活動が大きく促進されたと考えられる。次節以降では、こうした広域的な中間支援も受けながら、地域の NPO 等民間支援団体の活動を支えた、県域・市町村域での中間支援のあり様を確認する。

2.3 県域レベルの中間支援の概要

本節では、3 県の連携復興センターの協力のもと、県域で中間支援を行う団体へのヒアリング結果を踏まえて、各県域レベルで展開された中間支援の概況を整理した。

また、東日本大震災における県域の中間支援の特徴的事例である、3 県の連携復興センターについて、2.3.4 においてその特徴等を整理した。

2.3.1 岩手県における中間支援の概況整理

(1) 県域レベルの中間支援の体制

1) 震災前の中間支援の体制

1998 年に特定非営利活動促進法（NPO 法）が制定されたことを受け、岩手県では、2003～2005 年度の 3 年間を「NPO の集中的な育成・支援の期間」と定め、NPO の量と質の向上のために、公財政支援（いわて NPO 基金）や公認会計士など専門的なアドバイザー派遣などを行った。このような県の取り組みもあり、岩手県内には、NPO 等の市民活動団体や、そこをサポートする中間支援 NPO が生まれ、県内の市町村の中には、市民活動センターを設置する動きが見られるようになった。

2006 年には県域の市民活動支援センター（NPO 活動交流センター）が、いわて県民情報交流センター（アイーナ）内に設けられた。また、県内の中間支援 NPO が定期的に集まり、岩手県や岩手県社会福祉協議会等とともに、効果的な機能に向けた協議も行われていた。これが、2008 年に任意団体化し、現在も活動が続いている「いわて NPO 中間支援ネットワーク」である。いわて NPO 中間支援ネットワークが設立された当時の構成団体は 15 団体であった。その内訳は広い岩手を象徴するように、北は一戸町や久慈市、南は一関市や大船渡市の中間支援 NPO であった。メンバーや団体の入れ替わりは多少あるが、この会議体は現在も続いており、各地域における支援状況や課題共有の他、各種制度や県外の状況の共有等を行っている。また、このネットワークに所属する若手職員有志によって「いわて NPO 職員ネットワーク」が立ち上げられ、NPO 職員の価値向上や就労の場の確立を目指す各種勉強会等が行われるようになった。このように、震災前から県内の中間支援 NPO が団体同士、職員同士それぞれにおいて顔の見える横の繋がりを有していた。

2) 震災後の中間支援の体制

東日本大震災発災直後は、支援情報の錯綜や支援物資の需給バランスの不安定さなど各種混乱が生じたが、これらを調整する被災地全域を対象とした民間の支援機関（中間支援 NPO 等）は当時みられなかった。県域の市民活動支援センターである NPO 活動交流センターもここまでの大規模災害を想定できておらず、その取り組みはかなり限定的であった。

発災 1 ヶ月後の 2011 年 4 月、宮城県内に「みやぎ連携復興センター」なる中間支援機能が立ち上がるという情報を得て、「いわて NPO 中間支援ネットワーク」の有志で、その母体となる NPO 法人せんだい・みやぎ NPO センターへの視察訪問が実施された。震災復興に特化した中間支援機能の必要性和、その機能が宮城にできれば、首都圏から一番遠い岩手

には支援が少なくなってしまうという危機感もあり、いわて NPO 中間支援ネットワークに属する 9 団体（当時）を構成団体として、4 月 28 日「いわて連携復興センター」が設立された。もともと地域をよく知る県内の中間支援 NPO が集まり組織化されたという強みを活かして、県内外からのリソースと地域課題のマッチング、連携調整や新規団体の立ち上げ支援等の取り組みを行った。結果として、震災前からの横のつながりをベースに、発災後 1 ヶ月という短期間で、新組織立ち上げが実現した。

また、遠野市には、県外の支援団体やボランティアを現地に繋ぐ「NPO 法人遠野まごころネット」、盛岡市には、全国からの支援物資やボランティアを被災地へとマッチングする「一般社団法人 SAVE IWATE」といった中間支援組織等が設立された。

3) 県内の支援団体同士のネットワークの動き（広域）

被災地において、できる限り抜け漏れの無い支援を行うためには、地域にどのような課題があり、誰がどこでどういった支援を行っているのかの全体像を共有する場が必要であった。岩手県内においても、地域で活動する支援団体が集まる情報共有会議が、県内各地で設置された。設置の背景は様々であるが、市町村の枠を超えた広域のネットワーク会議は外部支援団体が発起となったものが多い。例えば、東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）主催の「現地会議 in 岩手」や、仮設住宅の課題にフォーカスした NPO 法人ジャパン・プラットフォームが主催する「仮設分科会」はその一例である。また、子ども支援や復興支援商品等、特定のテーマや課題を設定した情報共有会議も多数行われた。

また、2016 年の台風 10 号で岩泉町をはじめ県内で被害が生じたことを契機として、2016 年には、県内の直接支援団体・中間支援組織の 4 団体を構成員とする「いわて NPO 災害支援ネットワーク（INDS）」が設立された。

各種情報共有の場には、県内外の支援団体の他、行政・企業・大学・マスコミ等、様々な機関が参加した。

(2) 市町村域レベルの中間支援の体制・機能

1) 震災前の中間支援の体制

震災前に設立された被災地に拠点を置く中間支援 NPO が、どのような活動を行ったのか、ここでは当時、いわて NPO 中間支援ネットワークの構成団体であった「NPO 法人アットマークリアス NPO サポートセンター」（釜石市）と「NPO 法人夢ネット大船渡」（大船渡市）の取り組みを例に見ていきたい。震災前の地域の中間支援 NPO の取り組みは、地域で活動する市民活動団体への情報提供や各種講座の開催などの後方支援や、まちづくりなどの地域活性が主であった。特徴的なのは、このような取り組みを地元行政等と連携して行っていたことである。

震災後の取り組みは、それまでに培った行政や地域の市民活動団体との繋がりが大いに活かされたといえる。アットマークリアス NPO サポートセンターは、釜石市と協働で仮設住宅入居者の見守り事業を行い、夢ネット大船渡は被災地域や支援団体の情報発信などを行った。

詳しい地域情報を持つ中間支援 NPO には、震災後多くの支援団体や行政、研究者などが訪れ、課題や支援状況などの情報収集を行っていった。このような地域の中間支援 NPO は、地域内における外部支援と被災者を繋ぐ役割も果たした。

2) 震災後の中間支援の体制

震災後に、中間支援を行う組織が設立された被災地がある。陸前高田市では、2012年5月に「陸前高田まちづくり協働センター」が設置され、セクターを超えた情報共有会議の設定や、地域コミュニティ支援等に取り組んでいる。立ち上げにあたっては、隣接する一関市の中間支援 NPO である「NPO 法人レスパイトハウス・ハンズ」が、これまで一関市で培ったノウハウやスキルを投入し、バックアップを行った（詳細についてはケーススタディにおいて詳述）。

また、2014年2月には、大船渡市に「大船渡市市民活動支援センター」が開所され、地域で活動する団体の情報収集、活動する団体の交流・スキルアップの場づくり等を行っている。開所当初は、大船渡市内で活動を行う数団体の構成によって運営されていたが、現在では NPO 法人格を取得し「NPO 法人おおふなと市民活動センター」としてセンターの運営を行っている。「大船渡市市民活動支援センター」の立ち上げには、北上市の中間支援 NPO 「NPO 法人いわて NPO-NET サポート」が大きく関わった。

震災後に設立された陸前高田市と大船渡市の中間支援機能の立ち上げを支援したのは、震災前から活動を行う中間支援 NPO であった。その関係性について見てみると、レスパイトハウス・ハンズは震災前から中間支援機能がなかった陸前高田市で各種セミナー等を行い、いわて NPO-NET サポートは大船渡市で仮設住宅の見守り事業を行政・企業等と協働して行っていた実績があった。

3) 市町村内の支援団体同士のネットワークの動き

広域のネットワーク体が設置されたのと同様に、市町村域においても地域の課題やそこに入る支援団体がどのような活動をしているのか等を共有する情報共有会議が行われた。これらは被災地域全体で同時多発的に設置されたわけではなく、地域ごとに形成経緯も共有する内容も違うものであった。具体的な課題に対し解決に向けたアクションまでを行う会議体もあれば、地域に入る団体のイベントが被らないように情報共有を主とするところなど、より地域の状況に即した会議体であることが特徴である。

岩手県は震災で沿岸部に被害が及んだが、中でも宮古市から陸前高田市にかけてその被害は甚大であった。情報共有会議等の市町村単位のネットワーク体は、この宮古市から陸前高田市にかけてすべての市町村で設置され、市町村全体に係る課題や支援情報の共有の他、テーマや主催者ごとに数多くの会議体が生まれた。このような場は、地域外の支援者にとってその地域の状況を知る窓口としての機能も受け持った。

(3) ヒアリング調査結果

県域での中間支援についてより具体的な状況や関係性を把握するため、岩手県社会福祉協議会と NPO 法人いわて NPO フォーラム 21、いわて連携復興センターにヒアリング調査を行った。その内容を以下に整理する。

1) 緊急期の岩手県社会福祉協議会の動き・機能

岩手県社会福祉協議会は、発災後、被災市町村の実態を把握し、全国からの支援者の受け入れ体制を作ることをミッションの一つとして活動した。普段から県内の社協施設の管理や調整を行うことを役割としているため、各機能は通常業務の延長線上にもあった。

県社協の主な活動を、中間支援機能から整理すると以下の通り。

○ 情報収集

- 被災市町村に県社協職員がローテーションで訪問して、連絡調整を行った。
- 震災以前からの関係性を活かして、従来持っている各市町村社協の施設や職員等の基本情報を基に、被災情報を上乘せする形で情報収集を実施した。
- 全国社会福祉協議会や全国社会福祉法人経営者協議会から派遣された職員が福祉施設の被災状況を調査・集約し、情報共有が図られた。また、岩手県社会福祉士会、岩手県介護福祉士会、岩手県精神保健福祉士会、岩手県介護支援専門員協会、岩手県ホームヘルパー協議会、岩手県リハビリテーションセンターなどとの情報共有会議を開催し、各団体の支援提携や調整が図られた。介護など、生活課題を抱える高齢者や障がい者が一般避難所での生活に苦慮している実態から、共有会議に参加する専門職団体が避難所への支援を行った。福祉専門職が避難者をアセスメントし、災害関連死の防止や適切な支援を提供する取組みが災害派遣福祉チームの組成に発展した。
- 障がい者支援の分野では、被災した障害者施設を個別的に支援する取組のため県社協・障がい者福祉協議会、岩手県知的障がい者福祉協会が呼びかけた共有会議にNPOの夢風基金、難民を助ける会、県地域福祉課などが参加し、支援先の発見や支援の内容などが協議された。

○ 窓口機能・調整機能

- 県社協は全国からの支援を受け付ける窓口の1つとして機能した。
- 各地を回って各地の情報をアセスメントした結果に応じて、必要・受け入れ可能な資源を市町村社協に采配した。
- 福祉施設への物資支援は、震災以前から県社協が社会福祉法人、高齢者福祉施設、障がい者福祉施設、保育所、社会的養護関係施設の事務局として施設間の関係性を繋いでおり、それぞれの施設の協議会活動は全国団体の支援活動と連動して行われた。また、施設間での相互支援がみられた。
- 県社協としては、本来やるべき業務に専念するために、被災住民への物資支援は積極的に行わない方針とした。物資が必要以上に集まることによる弊害(第二の災害)への懸念もあった。

○ 個別支援(市社協への組織支援)

- 甚大な被害を受けた陸前高田市社協には、県社協の職員を派遣し、経営支援を実施した。陸前高田市社協では、会長や事務局長をはじめ、幹部の多くが被災して亡くなるなど、甚大な人的・物的被害を受けていた。

NPO 等との関係性については、以下のような意見が挙げられた。緊急期以降も、長期的に現地で活動する NPO 等は県社協としても良いパートナーと認識されている。また、今後に向けた備えとしては、社協だけで全ての課題を把握することは難しく、分担して対応することが有効との意見が挙げられた。

＜岩手県社会福祉協議会へのヒアリング調査結果の抜粋＞

- ・ 社協だけで全ての支援世帯を把握できれば良いかもしれないが、数も多く時間がかかり困難である。NPO 等とうまく役割分担をすれば、情報を聞いて対応を考えることができる。これは、社協だけでなく、行政も同様である。
- ・ 岩手県社協の反省として、俯瞰的に情報を集めて情報交換する場を持つ必要があったと感じている。災害発生後、発信する以上に情報が入ってくると、処理できないことがあった。
- ・ NPO 等と分担したうえで、社協は脆弱な地域を集中的に支援する、という仕組みにしていけると良いかもしれない。
- ・ NPO 等としては、プロボノ、特に IT 系のスキルをもっている人に入ってほしい。
- ・ 混乱期よりも復興期に向けて市町村の一定の地域を面的に支援している団体はとても良い存在と思っている。震災後から被災地で長期の活動をしている団体は、地元からの信頼が厚い。

2) 地域の NPO 等に関する中間支援の動き・機能

a. 震災前後の動き

先述の通り、岩手県では発災前から「いわて NPO 中間支援ネットワーク」や、その若手職員有志による「いわて NPO 職員ネットワーク」が立ち上げられ、県内の中間支援 NPO 同士の横の繋がりが存在していた。また、地域の中間支援組織として「いわて NPO フォーラム 21」も活動していた。しかし、震災前に、当時岩手県で最大の NPO・中間支援組織だった「いわて NPO センター」が不祥事を起こし、2010 年 12 月に解散した。このことにより、地域での大きな中間支援機能が十分でない状態で東日本大震災が発生した。

発災後には、情報の錯綜や支援物資の需給バランスの混乱が生じたが、地域の NPO 活動交流センターも大規模災害の中で十分に活動することが難しい状況にあった。そこで、それらを調整する民間での中間支援機能が求められ、みやぎ連携復興センターの設立の影響もあり、「いわて NPO 中間支援ネットワーク」に属する 9 団体（当時）を構成団体とするいわて連携復興センターが 2011 年 4 月 28 日に設立された。

県内各地の団体を構成団体とした背景として、いわて連携復興センターへのヒアリングでは、推進していたメンバーに若手が多かったため、より経験を積んだ各地の先輩の意見を集めることでリーダーシップを発揮することが期待されたとの意見が挙げられた。

b. 県域の中間支援組織の活動領域・テーマの分担

震災以前から存在した、「いわて NPO 中間支援ネットワーク」は、現在でも年 1 回集まる場を持っており、県内の中間支援、NPO 等の動きが把握できる体制となっている。

県域の中間支援組織であるいわて NPO フォーラム 21 といわて連携復興センターは、それぞれの関係性に応じた地域分担により、震災以降の NPO 支援を実施した。

また、2019 年度には、NPO 活動交流センターの運営は両団体が共同で受託し、施設管理・運営はいわてフォーラム 21 が、外部ヒアリングなどをいわて連携復興センターが行うという分担がなされている。

3) いわて連携復興センターの活動状況

震災後に設立されたいわて連携復興センターの動き、他団体との関係性に関するヒアリング結果は以下の通り。なお、詳細は 2.3.1(1)2)も参考にされたい。いわて連携復興センターは、広域の中間支援組織との連携からネットワークやノウハウを培い、NPO 等への中間支援として「コーディネート」に軸足を置いた支援を実施してきた。

<いわて連携復興センターへのヒアリング調査結果の抜粋>

○ 他団体との関係性

- ・ 構成メンバーが培ってきた各地での実績や繋がりがあったことで、活動当初から県や自治体とはスムーズに話をすることができた。
- ・ 国際 NGO とはもともと繋がりはなかったが、JPF 主催の NGO 連絡会議（仮設分科会）に呼んでもらい繋がりが生まれた。その後、ネットワークを引き継がせてもらったことも後の活動に大きく影響した。JCN の現地会議もあり、各地とのネットワークを張り巡らせることができた。
- ・ 日本 NPO センターの「NPO リーダーのための 15 の力」研修の事務局を担ったことは大きく、NPO のノウハウを学ぶ契機となった。また、県外の中間支援組織との繋がりが県内でのポジションの具体化にも繋がった。

○ 活動方針

- ・ コーディネーションという点をずっと意識している。当初はあまり具体化できていなかったが、JPF との協業を通じて理解していった。その動きは、復興庁のコーディネート事業にも繋がっていった。
- ・ 住民へのサービスはしない点、地理的な中間支援であるという点は意識している。北上市に拠点を持っているのもそのためである。
- ・ 被災地で活動している団体にノウハウ、リソース、つながりを繋げるということを意識している。対象は市民活動、コミュニティなどで、非営利活動や行政は、あくまでその 1 つという認識。
- ・ 災害後、応急仮設住宅や災害公営住宅でコミュニティ支援をしなければならない、という認識が、沿岸部の自治体ではあまり浸透していなかった。自然にできるわけではないということを伝えるため、コミュニティ支援のあり方を広める活動も着手

した。それらは、もともと地域づくりをしてきた構成団体が多い。

- ・ 2014年・2015年頃からは先を見据えて、防災・アーカイブ事業にも着手した。

○ 特徴

- ・ 人材育成に重点を置いている。当初は、中長期を見据えて岩手県民を優先的にスタッフに採用した。自団体に残らなかったとしても地域の資源になると考えて、どんどんと権限を委譲していった。

(4) 小括

岩手県では1999年以降のNPO促進の政策を背景に、NPOの担い手の活動が積みあがっており、中間支援を行うNPOの形成や人材育成が行われていたことが特徴的である。特に、岩手県の施策であるNPO活動交流センター、そしてセンターの受託団体が事務局を務めるいわてNPO中間支援ネットワークの存在により、岩手県内の中間支援ネットワークが形成されており、後のいわて連携復興センターの設立に繋がっていった。

市町村域でも、被災地における中間支援機能やネットワークの状況を見ていくと、震災後に設立された中間支援NPO等は、どの団体も平時から組織間・スタッフ間において既に顔が見える関係性が築かれていたことが分かる。また、震災前から活動を続けていた地域の中間支援NPO等は、地元団体や行政等と関係性を持っていたことにより、震災後は行政等との協働事業実施や、県内外の支援団体などに対して情報発信の拠点となった。

2.3.2 宮城県における中間支援の概況整理

(1) 県域レベルの中間支援の体制

1) 震災前の中間支援の体制

仙台市内の NPO や市民活動全般の支援において中核を担い、宮城県内の NPO 支援にも広く影響を与えてきた組織として、NPO 法人せんだい・みやぎ NPO センターが挙げられる。せんだい・みやぎ NPO センターは、1997 年に民設民営の市民活動支援組織として、当初任意団体として発足し、1999 年に法人化された組織である。

1999 年の設立までの背景として、政策提言、調査、交流、情報発信の 4 つの側面からの市民活動支援に関する動きがある。1994 年には「仙台 NPO 研究会」による市民活動に関する行政への政策提言の動きが見られた。1995 年に同研究会から派生した「市民活動地域支援システム研究会・仙台委員会」による市民活動支援に関する調査が行われた。

加えて、「杜の伝言板ゆるる」が誕生し、1996 年ごろからの市民活動団体同士の異分野交流、1997 年ごろからの県内の市民活動の紹介やイベント情報を提供した。

このように市民活動を支援する動きが重層的に行なわれる中で、宮城県内において市民活動支援を中心に活動する組織の発足が検討され、1997 年に「せんだい・みやぎ NPO センター」が設立された。その後 1999 年に NPO 法人化が行われ、仙台市の市民活動支援施設「仙台市市民活動サポートセンター」の指定管理業務を担っていくこととなる。

一方で、宮城県においても、1998 年の特定非営利活動促進法 (NPO 法) の成立を契機に、市民活動「NPO 活動促進検討委員会」が設立され、知事へ「宮城県の NPO 活動促進策に関する提言」の中で「みやぎ NPO プラザ」の設置が提案された。運営を行っているのが、1997 年より県内の市民活動の情報発信を行ってきた「杜の伝言板ゆるる」である。

宮城県域において、活動を展開する中間支援組織の発足は、1995 年の阪神・淡路大震災と 1998 年の NPO 法成立の時期と重なりが見られる。

2) 震災後の中間支援の体制

こうして平時の仙台市において、市民活動支援の役割を担ってきた「せんだい・みやぎ NPO センター」は、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災を受け、被災地支援を実施する団体と地元の NPO などの連絡調整を行う機能を担う形で、NPO 法人ジャパン・プラットフォーム、公益社団法人仙台青年会議所、一般社団法人パーソナルサポートセンター、被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクトと共に、上記 5 団体を構成団体とする「みやぎ連携復興センター」を設置した。

その後、緊急支援期における連絡調整の必要性が減少したという認識のもと、「みやぎ連携復興センター」は「せんだい・みやぎ NPO センター」の復興支援部門に移行することとなった。主に被災地支援を行う団体に対しセクターを超えた連携の機会や資金支援、調査、人材育成、政策提言、情報発信を行う事業を実施してきた中で、2015 年に、復興創生期間の 5 年間を見据えた体制の強化を図り、「一般社団法人みやぎ連携復興センター」として新しく法人化が行われた。

一方で、資金・財源に関する中間支援組織も発足した。東日本大震災後に発足した東北初のコミュニティ財団が「公益財団法人 地域創造基金さなぶり」である。地域で多様な課題に取り組む現場が使える資源をつくることを目指して発足し、これまで総額約 17 億円の資金調達および累計約 16 億円の支援を展開している。

また、4 月 4 日には政府現地対策本部・宮城県・自衛隊、NPO・NGO による「被災者支援 4 者連絡会議」が設置され、セクターを超えて情報共有・調整がなされた³⁶。

3) 県内の支援団体同士のネットワークの動き

東日本大震災では大規模・広域的な被害状況を乗り越えるため、各地域または宮城県域を支援・活動対象とする組織同士でのネットワークが構築された。

宮城県域を支援対象としている支援団体同士が集まり、復興のフェーズごとに必要な場を設けてきたのが「みやぎ広域支援団体連携担当者会議」、通称「みこしれん」である（以下、「みこしれん」という。）。みこしれんでは、発災当初は被災地域のニーズの共有や必要な支援策の検討が行われ、復興のフェーズが進む中でも被災者・支援者が抱える課題について共有がなされてきた。一方で、テーマごとに「みやぎこども支援会議」「みやぎ防災・減災円卓会議」などのネットワーク体も生まれた。

(2) 市町村レベルの中間支援機能の状況

1) 震災前の中間支援の体制

1990 年代に仙台市において、市民セクター・行政セクター双方から市民活動支援の動きが芽生え、活動が展開される中で、各市町村においても一部同様の動きが見られた。

³⁶ 宮城県の特徴的な動きである被災者支援 4 者会議の詳細については、坂本真由美「行政と NGO/NPO との連携による被災者支援について―被災者支援 4 者連絡会議の取り組みより―」（東日本大震災特別論文集 NO.2, 2013 年 9 月）を参照されたい。

市町村での市民活動支援では、各市町が設置する市民活動支援センターを拠点に行われてきたことが多い。その中で、内陸部では大崎市、沿岸部では石巻市などにおいて、2000年以降に市民活動支援センターを、市町直営から民間の団体の指定管理へと移行している市町も見られる。

平時での市町村での市民活動支援に加えて、東日本大震災を契機に、民間セクターでも市民活動支援・まちづくり支援を行う組織の発足が見られ始める。被災沿岸部の市町村では、市民活動やまちづくり支援に関する学習支援を行う組織や、テーマ型の支援のネットワーク化や学習支援を行う組織の発足も始まる。一方で内陸部でも、市民主体のまちづくりを志した市民組織の発足がなされた。

2) 震災後の中間支援の体制

市町村での中間支援組織の役割として期待されたのが、地域住民と行政の間に入り、双方の合意を図りながら、新しいコミュニティづくりや支え合いの体制づくりを行うことであったため、一部市町村では「コミュニティ」をテーマとした中間支援機能が、支援団体の活動を通して生まれている。

地域住民と行政の間に立ち、移転先でのコミュニティづくりとして、地域住民と行政間の調整役、自治会やまちづくり協議会の設立支援などを実施している。

3) 市町村内の支援団体同士のネットワークの動き

市町村ごとにも、必要な支援を繋ぎ、適切な対応策を検討するために、ネットワーク体が発足した。被災沿岸部の NPO 等のネットワーク体では、「石巻災害復興支援協議会³⁷⁾」「気仙沼 NPO・NGO 連絡会」「山元の未来への種まき会議」等が発足し、現在の支援状況や課題について共有が行われた。

(3) ヒアリング調査結果

県域での中間支援についてより具体的な状況や関係性を把握するため、宮城県社会福祉協議会と認定 NPO 法人 杜の伝言板ゆるる、みやぎ連携復興センターにヒアリング調査を行った。その内容を以下に整理する。また、後述する仙台市のケーススタディ調査の一環で仙台市市民活動サポートセンターと NPO 法人せんだい・みやぎ NPO センターにもヒアリングを実施しており、その内容も参考にしている。

³⁷⁾ 石巻市では、発災直後から NPO 等の連絡会が実施されており、ニーズに応じて名称・会議体のあり方を変えて、「NPO/NGO 連絡会（後に石巻災害復興支援協議会に名称変更）（2011年4月～）」「石巻仮設サロン支援連絡会（2011年8月～2013年3月）」「石巻仮設支援連絡会（2013年4月～2014年3月）」「いしのまき支援連絡会（2014年4月～）」「石巻市 NPO 連絡会議（2015年10月～）」「いしのまき市民公共活動連絡会議（いしのまき会議）（2019年10月～）」という形で活動を行っている。詳しくは、3.11 みらいサポート「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証」を参考にされたい。

1) 緊急期の宮城県社会福祉協議会の動き・機能

a. 中間支援の動き・機能

宮城県社会福祉協議会では沿岸の市町村社協に対して情報収集・提供、物資支援など多岐にわたる支援を展開し、特に人的支援として沿岸市町村に職員を出向した点が特徴的である。宮城県社会福祉協議会では、現在でも震災復興・地域福祉部内に震災復興支援室を設けており、沿岸部の市町村社協とのやりとりを県社協内部に還元する役割を持っている。「復興」の名称を持つチームを有することは、岩手県・福島県にはない特徴といえる。

宮城県社協でも、岩手県と同様に情報収集・発信や窓口機能・調整機能が果たされた。ヒアリングでは、特に人的支援、支援者支援という観点で以下の意見が挙げられた。

○ 人的支援

- 特に災害 VC の運営期には、県社協局の職員が担当の市町村に出向き、運営補助や情報収集・提供を担った。
- 物的支援や金銭的な支援は時間の経過とともに少なくなり、人的支援と情報提供が残った。特に人的支援では、2012 年度から被害の大きい 5 つの市町村協に 6 人の正規職員を出向することを 2 年実施した。
- その後、出向ではなく通う形で、現在でも 2 人体制で実施している。ただし、現在では地元で何かを行うことのサポートをする形の支援に内容は変わっている。
- 市町村社協において被災者支援を担う職員に対するストレスケアやフォローも、発災後 1・2 年以降からニーズとして表れ、支援をしていったことも重要な役割だった。

b. 他団体との連携

沿岸の市町村社協との連携については、復興過程を経て距離感が近づいたとされ、その背景には、出向制度によって身内的な位置づけで 2 年間市町村社協に関わったことを挙げている。市町村社協に対する県社協の役割としては、目の前にある業務の支援だけでなく、先々で起こる出来事を予測した関わりも重要との意見も挙げられた。

NPO 等との連携は、震災を契機に拡大したとされる。これまで関わりのなかった幅広い分野（NGO や県外の組織、学生生協等）まで拡大した。復興期には、県内の広域的な支援団体との繋がりが生まれたとされる。

現在も続いている連携体制としては、先述した「みやぎ広域支援団体連携担当者会議」が挙げられ、今後、このようなプラットフォームをいかに平時の場づくりに発展していくかが重要との意見が挙げられた。

c. 東日本大震災における教訓

東日本大震災の教訓としては以下のような意見が挙げられた。災害後に多くの団体が支援に駆けつける中で、より他の主体と連携して課題に対応できる体制とすること、また、県域のプラットフォームとしてオープンな立場で支援を受け入れ、調整する「受援力」を高めることが重要であるとの意見が挙げられた。

＜宮城県社会福祉協議会へのヒアリング調査結果の抜粋＞

- ・ 発災後、JCN の現地会議等、他の主体との連携の場があったが、当時はその意味合いを先読みすることはできなかった。連携して宮城県の課題を考えていける関係性が早くあればよかったという反省がある。
 - 社協としては福祉のベースで活動を行ってしまいがちだが、被災者支援や災害対応の文脈では、広義の福祉で考えていくべき点があった。
- ・ 県域でのプラットフォーム機能を担う立場にあるものは、来るもの拒まずでいなければならない、自身のフィルターだけで良し悪しを決めてはいけないという点は、難しさもあるが、東日本大震災からの学びである。
 - JPF のスタッフと初めて対面した際、思い付きで事務所を貸した。日常では知らない団体にそうすることはありえないが、そのことにより、その後のスタッフ派遣や資金提供に繋がった。
 - 見知らぬ団体に注意が必要であることは確かである。ある市町村災害 VC に仲介した支援団体が、考えにあわない営利活動をしてある意味失敗したことがある。ただ、9年経った今では、そのような人たちもうまく活かす必要があったのではないかと感じることもある。
 - 災害時にはこちらの事情も向こうの力量も分からない団体が多く来るが、それを拒むのは不可能である。だから、「受援力」として、ここでどの程度の力が、どのくらい必要か、この支援者の思いは何でどう適切に繋ぐかを考えられる調整機能を高めておく必要がある。
- ・ 連携において重要なのは、時間の継続と回数の継続、積み重ねること。それだけじゃないという意見もあるが、それによってお互いの立ち位置がわかり、本音を言える関係になってその後衝突がなくなったこともある。仮に意見が違っても、そこはお互いに距離感を保つことができるようになったのは、五十何回やってきた積み重ねであり、それだけの時間を過ごしてきたことは伊達ではないと思う。
- ・ 市町村社協は災害 VC に注力することになり、他に余力が割けない状況になる。知った他の団体に「助けて」と呼び掛けて役割を移譲することも重要だと思う。社協は、町全体の被害や、動き出そうとする人たち、支援が行き届かず大変な状況になっている人たちを見られる立場になることは重要だ。

2) 県域の NPO 等に関する中間支援の動き・機能

a. 震災前後の県域の中間支援を行う団体の動き

仙台市は全国的にも市民活動が活発であった地域であり、震災以前から「せんだい・みやぎ NPO センター」「杜の伝言板ゆるる」が仙台市圏を中心に、県域で中間支援の活動を展開していた。

しかし、宮城県の市民活動支援の中心的な役割を担ってきた「せんだい・みやぎ NPO センター」では、中心人物が震災以前から体調を崩しており、組織体制が変動する中での発災

であった³⁸。発災後、阪神・淡路大震災の流れを汲む「被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクト」（通称：つなプロ）が宮城県に入り、避難所のニーズ調査・アセスメントを先駆的に実施した。そこで得た必要物資の情報が、「せんだい・みやぎ NPO センター」や仙台市で活動する国際 NGO 等にフィードバックされ、全国から寄せられた支援物資とニーズをマッチングする業務に繋がった。全国的に知名度の高い「せんだい・みやぎ NPO センター」や発信力の高い「つなプロ」は、全国からの支援の行き先となり、多数の支援者や財源が寄せられた。

その中で 2011 年 3 月 18 日に 5 団体を構成団体とする「みやぎ連携復興センター」が発足し、6 月 20 日に「地域創造基金みやぎ（現：公益財団法人地域創造基金さなぶり）」が開設された。「みやぎ連携復興センター」は、その後せんだい・みやぎ NPO センターの復興支援部門に移行し、2015 年に一般社団法人として独立する。

b. 県域の中間支援組織の活動領域・テーマの分担

「みやぎ連携復興センター」は、県域で復興を担う中間支援組織として、被災者支援の主体者に対する支援を中心に「つなぐ事業」「はぐくむ事業」「しらべる事業」の 3 つを柱として事業を展開してきた。

震災以前から県域での中間支援を行ってきた「杜の伝言板ゆるる」は、発災後も継続して NPO 等への支援、地元 NPO の活動発信に軸足を置いた支援を展開した。代表は、発災後の混乱した状況の中で「みやぎ連携復興センター」の設立を事後的に知り、役割分担を明確に協議しない状況で独自に活動を進めた。この点について杜の伝言板ゆるるの代表は、ヒアリング調査で「せんだい・みやぎ NPO センターと杜の伝言板ゆるるは平時は競うこともあったが、緊急時は手を取り合うものと考えていた。しかし、連携復興センターの設立は事前に協議がないまま動き、現在まであまり連携せずに来ていた。今思うと、何故あの時に力を合わせようとならなかったのかは不思議である」と述べていた。また、みやぎ連携復興センターへのヒアリング調査でも、「役割分担を一方的に認識している面もあり、役割を共有・分担しようという話ができずにきた」ことを反省点・課題として挙げている。

3) みやぎ連携復興センターの活動状況

震災後に設立されたみやぎ連携復興センターの動き、他団体との関係性に関するヒアリング結果は以下の通り。なお、詳細は 2.3.2(1)2)も参考にされたい。

宮城県では、コアとなる団体が複数存在する中で、特に「主体者」支援に軸足を置いた活動が展開されてきた（なお、他県の連携復興センターの特徴比較は 2.3.4 参照）。

<みやぎ連携復興センターへのヒアリング調査結果の抜粋>

○ 活動方針

- ・ 組織の発足後、組織内外での状況や人員が入れ替わる中で、走りながら方針を検討

³⁸ 当該人物は、2011 年 8 月に逝去された。それまでの活動や災害後の経緯は、せんだい・みやぎ NPO センターウェブサイト「K-MUSEUM」（<http://minmin.org/kto/>）を参照されたい。

してきた。意識している点は、NPO 支援に焦点を当ててではなく、被災された住民自身や行政等、広義での支援の「担い手」を支えるということである。

- ・ 2011 年から JPF 委託事業の中で連携促進機能を取り組み、2012 年には宮城県の復興支援員サポート事業を実施した。
- ・ 最初は、様々な動きが何かしら復興に繋がると考えて、可能性がある事業を受けた。その後は少しずつ事業を精査していった。
- ・ 2015 年に法人化する際に、支援者支援だけではなく、広義の「主体者」を対象にした支援を行うというビジョン・ミッションを明らかにした。
- ・ 「持続可能な地域コミュニティ」、その主体である地域の方々を支えるという点に重点がある。

○ 他団体との関係性

- ・ 発災後、組織内が混乱した状況の中で、外部から多くの支援者が駆け付けさまざまなアドバイスがなされた。有益な助言も多くあったが、一方で、既存の地域内の支援者が疲弊している状況もあった。その中で各団体が自身のやるべきことややり方、体制を模索していた。
- ・ 全国域・県域で様々な有力団体がおり、パートナーとして付き合いしてきた団体もいるが、一方で、震災前後の経緯や方針の違い等により、組織的に連携できなかった団体もあり、本来は繋がるべきだったと感じている。
- ・ 県域の中間支援の棲み分けとして、プログラム単位では調整しつつも、組織単位で意識的に調整することはなかった。

○ 特徴

- ・ 立ち位置としては、コミュニティの「中間支援」を実現したいと考えている。
- ・ もともとは「復興」というテーマだったが、数年前からは「復興」単体ではなく「地域づくり」などにも繋がっていくと感じており、最近では移動支援、子ども支援、地域食堂などのテーマでのネットワークを意識し、県域でいくつか活動してきている。

(4) 小括

宮城県では、震災以前の 1990 年代にかけて、民間・行政セクターともに市民活動支援への動きが始まった。震災以前からせんだい・みやぎ NPO センターや杜の伝言板ゆるるなどが県域での中間支援を展開していた。東日本大震災後、県域ではみやぎ連携復興センターや地域創造基金さなぶりが民設民営の中間支援機能を期待される組織として発足し、活動を継続してきた。

市町村域では、地域住民と行政の間に立ち、合意形成や調整、自治組織支援を行う役割としての中間支援機能を持つ組織が発足した地域も見られている。

2.3.3 福島県における中間支援の概況整理

(1) 概要

県域においては、2000年4月に中間支援組織として設立され、2008年8月に認定NPO法人となった認定NPO法人ふくしまNPOネットワークセンターや、2011年2月に設立した認定NPO法人市民公益活動パートナーズ等が挙げられる。しかし、震災後の復興支援ニーズに対応できる中間支援組織は多くなかったため、その代わりに多くの役割を担ったのはその他のNPOや任意団体等であった。

広域においては、2011年4月にうつくしまふくしま未来支援センター(福島大学 FURE)、2011年5月には一般社団法人 Bridge for Fukushima、12月には一般社団法人ふくしま連携復興センターが民設民営で設立され、復興支援事業を中心とした組織体として設立された。

市町村域においては、震災以前に中間支援組織は少なかった。NPOや市民組織、民間団体と様々な主体を繋げるネットワーク支援や、主体間同士による連携協働など活動を促進する関係を築き、支援をするものとしては、震災前の2002年頃より市民活動サポート条例に則り設立された団体が挙げられる。市民活動サポートセンターや協議会等として、公設により設立された。

ただし、県内全域で網羅的に設立されているわけではなく、中通り地方、会津地方においては主要市町に設置されているが、沿岸部の浜通り地方では、南相馬市市民活動サポートセンター運営委員会が唯一、2005年に設立されているだけである。震災時、これらの中間支援組織では、基本的にその活動分野や背景に災害支援に対応する基盤となる取り組み体制がなかったため、未曾有の大震災を前に誰が、何を、どう対応すればいいのか、それらの対応調整が難航した。

特に原子力災害により、多くの被災者が避難したいわき市や会津若松市では中間支援組織が設置されていなかったため、発災時、地元NPO等が行政や社協等と連携し支援体制が急遽作られ、協働による活動が行われた。

(2) 県域レベルの中間支援の概要

1) NPO・市民活動全般についての中間支援の概要

緊急期において、福島市を中心に復興支援活動を開始した認定NPO法人ふくしまNPOネットワークセンターでは、発災直後の4月、通常の活動(福島市市民活動サポートセンターの管理運営・ふくしま情報ステーションの管理運営・ふくしま元気市民活動助成金事業・福島県NPO活動情報総合ポータルサイト管理運営やその他NPO運営に関わる事業)に加え、緊急支援部会、復興計画部会、情報センターを設置している。

同時期、ふくしまNPO・市民活動団体連携復興プロジェクト会議(通称:ふくふくプロジェクト会議)も設立した。NPO等の加盟団体が連携により効果的な復興支援活動を促進するため、福島市市民活動サポートセンターで事務局機能を担った。NPO等が平時に活動していた分野を支援活動の現場において有効的に活用するなどの効果をもたらし、情報共有の場が設けられ避難所運営にも貢献している。また、正確な被災地情報を新聞、ホームページやSNS等を通じて県内外に発信する事で、支援物資の受け入れやボランティアの申込

窓口としての機能も果たしている。

一般社団法人ふくしま連携復興センターは、福島県災害対策本部や NGO 各団体との連携により、みなし仮設住宅への物資の配給やニーズのマッチング、テーマに沿った分科会や定例会議を開催し情報確保や提供を行うなど、支援団体の活動促進を中心に活動を開始している。同時に東日本大震災復興支援財団の協力を得、「ふみだす生活サポートセンター運営業務」として被災者の生活相談窓口、くらしの悩み事への相談窓口、県外転居に関する情報の収集・発信や法律などの専門相談、県外避難の母子支援を実施し、避難先の子育て団体の紹介など相談事業も開始している。担い手育成として「ふくしま若手復興人材育成プロジェクト」も実施した。

復旧・復興期においては、多様な支援メニュー（高齢者福祉、見守り、子ども支援、こころのケア、再生可能エネルギー、雇用確保、人材育成）に対応し、対象地域を拡大する NPO も多くなった。例えば、いわき市で小名浜地区災害 VC での一定の活動を終えた NPO 法人 ザ・ピープルは、その後震災前からの活動の重点課題としていた環境問題に対し、津波による塩害や原子力災害による風評被害や生業の喪失への新たな課題対策に長期的に取り組むための新規事業を立上げ、対象地域を原子力災害被災 12 市町村や会津若松市等にまで拡大し、新しい生業の創出活動を開始している。

また、福島大学「うつくしまふくしま未来支援センター」では、大学の県内のすべての高等教育機関（大学等）が、地方公共団体や地域の諸団体とともにそれぞれの資源とノウハウの提供、教育・研究・地域貢献など、若者たちに提供していくことを目標に設立した「アカデミア・コンソーシアムふくしま」と共に連携し、こども支援、企画・コーディネート、地域復興支援、相双地域支援サテライトと部門を分けて活動し子ども支援コーディネーター育成プログラムにも取り組んでいる。

2) 個別テーマにおける中間支援の概要

a. 復興公営住宅における避難元社協と避難先社協、NPO の会議体設置

原子力災害による被災地域からの復興公営住宅入居者対応では、それぞれの地域に建設された復興公営住宅におけるコミュニティ再生、自治会組織の設立、孤立や自死の防止、地域の交流の場づくりや高齢者等の見守りなど、多様な課題に対応する必要があった。特に入居者の高齢化率がほとんど 50%前後の中、大きな弊害となったのが個人情報の把握と確保であった。これを解決するために、避難先、避難元、社協と地元 NPO、外部 NGO や中間支援組織である一般社団法人ふくしま連携復興センターなどが参画し、現地で定期的に会議を開き、情報の共有や課題の対応策を話し合った。

b. 被災者の心のケア事業の推進

震災前より相双地域の精神科医療の状況を踏まえ「地域生活支援研究会」を設置していたが、震災後の緊急期において、地域で一層重要性が見込まれ、福島県立医科大学、同心のケアチーム、相双地区の活動支援センター等連絡会や研究会メンバーが中心となり、「相双に新しい精神科医療保健福祉システムをつくる会」を発足した。その後 NPO 法人化し、被災者の心のケア事業（ふくしま心のケアセンター相馬）を受託している。活動においては、外

部 NGO から必要とされる人材派遣を受けるなど連携協働を行い、仮設住宅や復興公営住宅でサロンの開設、アウトリーチによるケアなど、効果的な活動を展開している。避難指示解除など各地域のフェーズが進むにつれ、市町村域から県域へと順次活動範囲を拡大し、現在に至っている。

c. 県域の NPO 等のネットワーク体の概要

震災後、3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会から NPO を設立した NPO 法人みんぷくは、コミュニティ再生を重点的なテーマと捉えた県より、コミュニティ交流員の配置による事業委託を受け、県内 4 か所に事業所を設置し、サロン開催やイベントの開催、避難先住民と入居者との交流促進、支援団体が復興公営住宅での支援活動をする際に窓口となる自治会長との調整などを行った。また、これらの活動に対し、コーディネート機能を持つ協議体（避難先・避難元の社協と NPO、NGO 等、同テーマや分野でのニーズを把握した団体や組織）による支援体制を作り、地域の互助を高め関係者間のネットワークづくりを目的とし、連携強化の場としてネットワーク会議を設置している。

(3) 市町村域レベルの中間支援の概要

1) NPO・市民活動全般についての中間支援の概要

緊急期において、災害対応を早期に開始したのは、2003 年 3 月、うつくしま未来博の剰余金を用いた公益信託うつくしま基金の活用や申請をサポートする市民組織（任意団体）として設立した NPO 法人うつくしま NPO ネットワークが挙げられる。この団体は郡山市市民活動サポートセンターの指定管理も受託し、市民活動ステップアップ講座や NPO マネジメント講座など、県内で活動する NPO などの支援、地域貢献活動支援事業と共に、県や市町村との協働推進のためのコーディネート等の実施も行っている。発災直後の 3 月、緊急物資の調達や配達のため、郡山市、会津若松市、いわき市の三か所に基地を開設しそこからいわき市、南相馬市、広野町へ配送するなど物資支援実施団体と避難所との仲介役として調整を行っている。避難者同士や地域住民などとの絆づくりを図るとともに、雇用を通じ避難者・失業者計 2,000 人への経済的支援を行うことを目的とした「がんばろう福島！絆づくり応援事業」の委託を県から受け「絆ネット」や「ふるさと絆情報ステーション」の開設、シンポジウムの開催などによる広報普及を行うなど、復興へ向けた協働推進事業も行い、継続的な事業プロジェクトを提案し実施した。

原子力災害による多くの避難者を受け入れたいわき市では、平時より被災地域の情報や住民組織に精通している地元 NPO 等により、社協や行政との連携による協働や、支援団体同士が情報を共有し円滑な活動を促進するためのネットワークが組織されている。主要メンバーは、震災前から活動していた地元の NPO や任意団体、ボランティアなどで構成されており、中でも子ども支援、障がい者支援、コミュニティ促進、リサイクル関連事業など様々な課題対応を実施してきた NPO 等が主力となった。それらの団体等が、自団体の活動を通して震災前より交流のあった県内外の団体からの支援援助の要請や物資提供など避難所運営に関わる窓口的機能を担ったことや、被災地や被災者の正確な情報を支援活動団体と共有

できた事等が大きな成果としてあらわれている。2013年、このネットワーク体がNPO法人3.11被災者を支援するいわき連絡協議会となり、2017年にNPO法人みんぷくへと名称を変更した。また、1990年から地元を中心に活動していたNPO法人ザ・ピープルはいわき市社会福祉協議会から「いわき市小名浜地区災害VC」を受託した。社協が地元NPOに災害VCを委託した地域は他に南相馬市でもみられた。こちらは災害支援対応を長期にわたり行っていた外部NPOである。

復旧・復興期においては、認定NPO法人うつくしまNPOネットワークでは、緊急支援本部やふくしま被災者支援ネットワーク（絆ネット）を設立するなど、仮設住宅に入居した被災住民の生活再建や心のケアを中心に細やかな支援が行われている。避難所から仮設住宅へ移行した事で集会所に支援員が配置されるなど、仮設住宅自体が窓口機能を持った事や、支援員により被災住民の情報が把握しやすい環境となったこともあり、ボランティアやNPO等がそれぞれの仮設住宅のニーズに対応した活発な支援活動を行った。同時に震災後新設されたNPOや任意団体、一般社団法人の登録数も増えた。大きな要因の一つには、福島県特有の原子力災害がある。避難先に県外を選択する住民も多く、世帯分離が急速に進む中で、被災者を取り巻く地域や住環境の変化、母子支援や子ども支援、高齢者支援、被災者の孤立化、放射能や風評被害対応、生業の再生などに取り組むNPO等の増加がみられる。それらの活動を継続的に進めるための資金調達のためNPO法人の設立を目指したと考えられる。また、いわきの未来会議や双葉郡未来会議など帰還困難区域となった地域の住民有志等が中心となり、外部支援団体や地元NPO等と連携し、会議体としてふるさと復興にむけた中間的支援の動きがみられたのもこの時期である。

他にも中間支援組織がなかった新地町では商工会議所の会員が中心となって復興支援を行うため2012年にNPO法人みらいとを設立し、行政機関と連携する形で地元の復興に尽力している（2018年解散、以降任意団体として活動継続）。

2) 個別テーマにおける中間支援の概要

a. コミュニティ交流イベントの開催

仮設住宅や復興公営住宅の集会所において避難元住民を支援するNPOと避難先である地域の地元の団体が協働でイベントやサロンを開催し、共に得意分野を提供しながら各々財源を確保し、イベント内容の拡大によりコミュニティ交流事業を実施している団体もある。復興のフェーズが進むにつれ、ボランティアとして高校生も参加するなど他団体の参画もあり、組織体として被災住民に受け容れられている。

3) 市町村レベルでのNPO等のネットワーク体の概要

a. 地域の再生と新しいまちづくり

震災により地域組織が分断された南相馬市小高区では、2016年7月に市と東京大学による連携組織として小高復興デザインセンターが設置されている。地域組織の再編成と地域コミュニティの再生、新しい町づくりを視野に、市からの委託による公設公営で設立され、

復興支援員をスタッフとして常勤させるという協働体制で活動を開始した。住民有志グループと NPO との協働による「まちなか菜園事業」や行政区単位でのコミュニティ再生の取り組みを他の行政区にも広げていくために、2018 年度から「地域盛り上げ支援事業」などを実施している。

b. 避難指示解除地域での地域拠点設置

NGO より資金調達を受け、相双地域の避難指示解除地域において、地域拠点としての役割を持ち、主要メンバーは NPO や任意団体のスタッフが担っている。双葉郡を中心にアーカイブ施設の運営や各地域情報の収集、ニーズに対応したコーディネート等も行い、定期的に会議を開催して各地の情報共有をするなど、被災地域のネットワーク体としての役割も担っている。一部の拠点では帰還した住民を雇用したカフェや地域食堂的な活動も実施し、気軽に立ち寄れる場として住民や支援団体にも活用されている。

c. 地域活動団体中間支援センター情報交換会の開催

市民活動サポートセンターを主体として定期的に行われている。市民活動についての運営や組織基盤、資金調達、人材育成、情報発信等のノウハウの提供など、平時の業務情報の共有と共に、震災を契機に設立された新規 NPO や中間支援組織が参画し支援活動の情報収集なども行われている。

(4) ヒアリング調査結果

県域での中間支援についてより具体的な状況や関係性を把握するため、認定 NPO 法人ふくしま NPO ネットワークセンターとふくしま連携復興センターにヒアリング調査を行った。その内容を以下に整理する。

なお、岩手県・宮城県では県社会福祉協議会にヒアリングを実施したが、福島県では台風 19 号の被害により多忙であることから、ヒアリングを実施していない。

1) 県域での NPO 等に関する中間支援の動き

先述の通り、福島県の県域の中間支援組織としては、震災以前から活動しているふくしま NPO ネットワークセンターが挙げられる。このほかにも、認定 NPO 法人市民公益活動パートナーズや公益信託うつくしま基金をサポートする NPO 法人うつくしま NPO ネットワークが挙げられる。

震災後には、復興支援ニーズに対応するために、新たな団体として、うつくしまふくしま未来支援センターや一般社団法人 Bridge for Fukushima、一般社団法人ふくしま連携復興センターなどが設立された。

a. 県域でのネットワーク体

ここでは、県域でのネットワーク体として、ふくしま NPO ネットワークセンターが中心となり設立したふくふくプロジェクト会議及び中間支援組織の連携会議について、ふくしま NPO ネットワークセンターへのヒアリング結果を踏まえて整理する。

ふくしま NPO・市民活動団体連携復興プロジェクト会議（通称：ふくふくプロジェクト会議）は、ふくしま NPO ネットワークセンターが中心となって運営する形で設立され、初回には、47 団体が参加したとされる。

NPO 等間で情報収集をするとともに、新聞にニーズに関する記事を掲載して、支援が来たら各団体に分配した。また、時間の経過にあわせて、物資を無料提供でなく安価で被災者に売るといった工夫を行っていった。立ち上げ時期以外は助成金を貰わず、自主的に実施していた事業であったこともあり、5 年程度でふくふくプロジェクト会議は閉じることとなった。この頃には、各団体のリーダーの変化等、支援者の流動もあったとされる。

福島の間接支援組織同士の連携会議は、震災後に実施された。県のサポートセンターの運営の一環として公設公営・民営に関わらず、中間支援を行っている団体に声をかけ、年に 4 回程度、集まって話す場を作り、顔の見える関係が築かれている。

b. 県域の中間支援組織の活動領域・テーマの分担

ふくしま NPO ネットワークセンターは、震災以前から NPO 等への支援を行っており、県内の NPO 等とのネットワークを有している。

また、ふくしま連携復興センターでは、特に「復興支援」に焦点を当てた活動を展開しており、復興支援関連の団体とのネットワークを有している。

これまで棲み分け等を明確に協議はされていなかったとされるが、台風 19 号の被害を受けて、それぞれの持つネットワーク等を踏まえて、今後構築する必要があるとの意見が挙げられた。

2) ふくしま連携復興センターの活動状況

震災後に設立されたふくしま連携復興センターの動き、他団体との関係性に関するヒアリング結果は以下の通り。なお、詳細は 2.3.3(2)1)も参考にされたい。

福島県では、県内の NPO 等を構成員としつつ、概ねゼロベースで設立され、「復興支援」に軸足を置いた活動が展開されてきた（なお、他県の連携復興センターの比較は 2.3.4 参照）。

<ふくしま連携復興センターへのヒアリング調査結果の抜粋>

○ 活動方針

- ・ ふくしま連携復興センターの設立背景として他の 2 県と比較すると特徴的なのは、母体がなくゼロベースで設立したという点である。県内で中間支援の立ち上げノウハウを持つ NPO 等が集まり、大学等も構成員として立ち上げられた。
- ・ ミッションは一貫して、現場で活躍される支援団体の支援という点に軸足を置いている。復興の分野では NPO 等の情報を集めて動いてきたといえる。

○ 他団体との関係性

- ・ 広域で活動する中間支援組織や国際 NGO は、地元の間接支援組織を育てたいという意識を持っており、協業してきた。物資の支援等多様な面で支えてくれた。

○ 特徴

- ・ 復興庁コーディネート事業の中で、各市の自治体との関係性を深めていき、現在では浜通りの市町村の交流会を開催している。市町村を跨いだ横の繋がりを作るという点がある程度実施してきた。

(5) 小括

震災前、福島県内での NPO 等の活動において中間支援団体は存在したが、市民活動サポートセンターが中心であり、その活動内容は平時における市民活動の促進とサポートなど組織運営に関わるテーマや目的に沿ったものがほとんどであった。

郡山市の NPO 法人うつくしま NPO ネットワーク、福島市の認定 NPO 法人ふくしま NPO ネットワークセンターは指定管理や委託も受けつつ、県内で広く活動する中間支援組織だったといえる。震災後、一部の既存中間支援組織はその業務を拡大し、また一般社団法人ふくしま連携復興センターのように新たに復興を掲げ設立された中間支援組織もあった。他方、直接支援団体でありながら、地域の状況に応じ中間支援機能を果たす団体も散見された。

2.3.4 各県の連携復興センターの特徴

東日本大震災における県域の中間支援の特徴として、本検証の協力団体でもある、各県の「連携復興センター」の発足が挙げられる。設立の経緯等は、各県の整理の中でも言及している通りであるが、ここでは、改めて3県の連携復興センターの特徴を概観する。

各県へのヒアリング調査により、連携復興センターの設立には、阪神・淡路大震災を経験した支援者を中心に結成された「被災者をNPOとつないで支える合同プロジェクト」（通称：つなプロ）の影響が背景にあるとされている。各県の連携復興センターは、三連復での情報交換や復興庁との三連復会議等を実施しており、3県間の情報共有及び復興庁へのカウンターパートの役割を担っている。

各団体の特徴を表2-10に整理した。同じ「連携復興センター」の名を冠しているが、完全に独立した団体であり、設立時期や法人形態、設立時の構成団体の特性も三者三様である。これは、第1章で見た通り、各県の被災状況、震災以前の各県のNPO等及び中間支援を行う団体の状況が、それぞれ多様であることによる。また、各県で、他の県域の中間支援組織の活動内容も異なっており、3県の連携復興センターは、そのような他団体の活動領域とのバランスや代表等の思いを踏まえて、各自の活動を展開したとされる。

表 2-10 3県の連携復興センターの特徴の比較

名称	いわて 連携復興センター	みやぎ 連携復興センター	ふくしま 連携復興センター
法人形態	特定非営利活動法人	一般社団法人	一般社団法人
設立時期	2011年4月28日	2011年3月25日(前身) (法人化は2015年)	2011年7月20日
震災直後の 県域の状況	県内全体で調整を行う 県域の中間支援組織が いない状況	有力な県域の中間支援組 織が複数いたが震災前後 で混乱した状況	県内全体で調整を行う県 域の中間支援組織がいな い状況
設立時の 構成団体の 特性	県域・市町村域の中 間支援組織を中心と する10団体	県域の中間支援組織、国 際NGO、つなプロ、青年 会議所等	福島大学災害復興研究所 や県内のNPO等
設立時の ベース	いわてNPO中間支 援ネットワーク	せんだい・みやぎNPOセ ンター	基本的にはなし
施設の指定 管理の有無	なし	なし	なし
ビジョン	「東日本大震災を経 験したからこそ、地 域課題にチャレンジ する岩手へ、そして 災いに強い日本に。」	「復興を契機に切り開 く、被災地を中心とした 創造的で自律的な住民主 体の地域社会」	「東日本大震災・福島第 一原子力発電所事故が投 げかけた課題を教訓とし て、その課題解決に取り 組む多様な主体が「新た な価値」を創造し続けて いく、尊厳ある社会・ふ くしまを目指します。」

出所) 各団体ウェブサイト及びヒアリング結果に基づき作成

2.3.5 小括

本節では、各県における震災前後での中間支援を行う団体の概要を整理した。

岩手県では、県の政策として市民活動が推し進められ、市町村域で多数の中間支援組織があり、ネットワークで繋がっていたことが特徴である。震災後には、そのネットワークを活かす形で県域における中間支援が展開された。

宮城県では、仙台市において震災以前から全国的にも市民活動が活発であり、県域に複数の中間支援組織が存在した。発災後は、多くの支援者が出入りや各団体の組織体制が変わる中で、各団体が特色ある中間支援を展開していった。

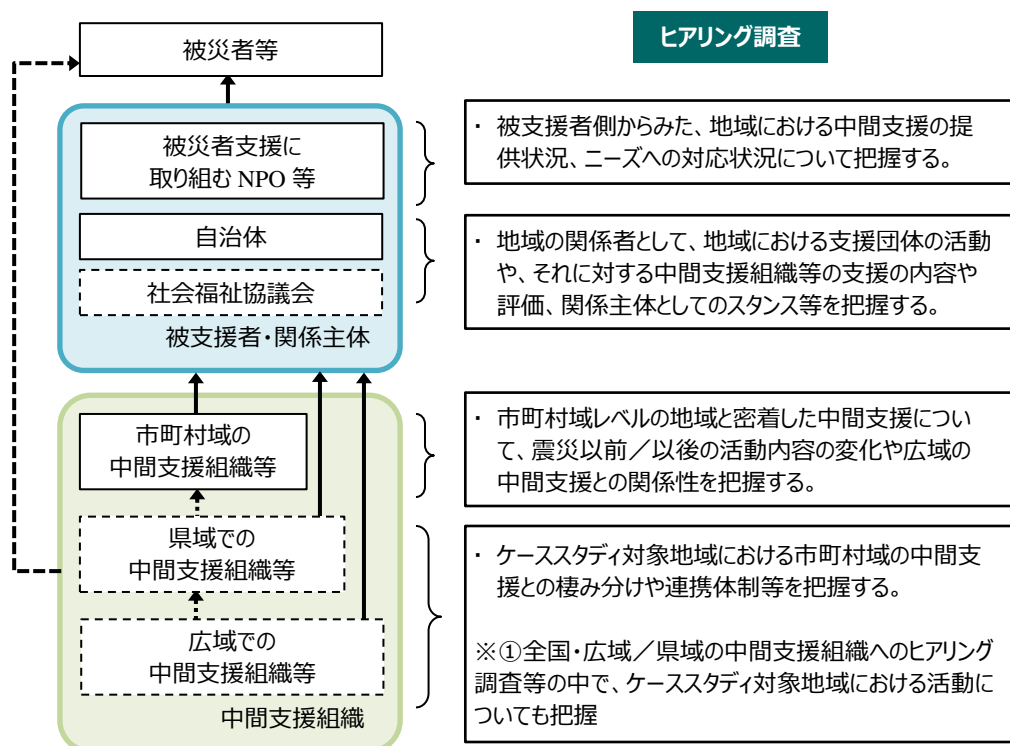
福島県では、震災以前には県内で中間支援を行う団体が多くはなかったが、震災後には直接支援団体が情報共有等の中間支援機能を担っていった。また、他県と異なり原子力災害の被災を受ける中で、市町村を跨ぐ連携体制の構築が官民で推進された。

以上のように、県域の中間支援の体制は、県によって成り立ちや方針が異なっていることがわかった。このような県域の体制の中で、具体的に市町村レベルではどのような中間支援が展開されたかを次節のケーススタディでみていく。

2.4 中間支援の実態把握のためのケーススタディ

被災地で多様な中間支援を行う団体の活動内容や、その相互の関係性を立体的に把握するため、被災 3 県からケーススタディ地域を選定し、中間支援を行う団体、ネットワーク、関わりのある直接支援組織や自治体・社協等にヒアリング調査を行った(図 2-4 参照)。

図 2-4 ヒアリング調査の全体像



出所) 三菱総合研究所作成

ケーススタディの対象地域は、表 2-11 の 4 つの観点からバランスを考慮し、有識者と協議のうえで 7 市町を選定した。対象地域は、岩手県陸前高田市・遠野市、宮城県仙台市・山元町・気仙沼市、福島県富岡町・いわき市である。

なお、災害の被災自治体であり、NPO 等による支援が多数展開された石巻市については、ケーススタディとは別に詳細調査を行い、2.5 及び 2.6 で詳述した。

表 2-11 地域選定において着目した観点

観点	概要
地域規模	人口規模を中心に、大規模・中規模・小規模で偏りのないように選定。
市民活動・中間支援の展開時期	震災以前から展開していた地域と、震災後に展開した地域をそれぞれ選定し、特徴を比較する。
復興に関わった地域資源の量(外部支援含む)	外部から寄せられた支援者・支援物資等のリソースも含む、地域資源の量が相対的に多い地域・少ない地域を選定。
特徴的な支援の展開時期	緊急期と、その後の復旧・復興期(応急仮設住宅入居以降)を選定。 ※調査自体は緊急期～復旧・復興期含めて調査するが、特に重点的にとりあげるタイミングを暫定的に設定。

出所) 三菱総合研究所作成

ケーススタディでは、各地域の9年間にわたる支援の全てを対象とすることは困難であるため、各市町において特に特徴的な動きに焦点を当て、それに関連するNPO等を軸としてヒアリング調査を実施した。各地域の特徴は表2-12の通り。

表 2-12 ヒアリング対象地域における特徴的な動き

	市町村	地域規模	特徴
岩手	陸前高田市 (+一関市)	小規模	緊急期に多数の支援者間の情報共有のためネットワーク体が形成され、復旧期・復興期にはあり方を変えて継続された。 他地域からの支援を受け立ち上がった民設民営の中間支援団体がネットワーク体の受け皿となった。
	遠野市 (+沿岸地域)	小規模	沿岸地域の後方支援拠点として、遠野市内のNPO法人や遠野市社会福祉協議会等によるネットワーク体を中心として沿岸地域に対する中間支援が展開された。
宮城	仙台市	大規模	東日本大震災以前に他地域で発生した災害(中越地震等)の教訓や、まちづくりにおける市民参画の動きから、NPO活動が活発に行われており、行政と個別市民活動を繋ぎ、全体調整等を行う中間組織が形成されていたが、こうした組織が震災発生時以降に、中間支援組織として機能した。 県都であり東北最大の都市として、国内外の復旧・復興支援の窓口となったことから、自地域だけでなく、宮城県内を中心にした各地域と、県外とを繋ぐ中継拠点として機能した。
	気仙沼市	小規模	震災で地域の被災者支援体制は大きな被害を受けたが、行政、社協、災害支援のNPO/NGO、地域発の民間支援団体などが連絡会などを介して緩やかな協力体制を築き、機能、エリア毎の役割分担をしつつ、支援が提供された。
	山元町	小規模	町規模が小さく、また町機能の多くが被災したため、外部からの支援が中心となって中間支援機能や現場活動組織が形成され、行政等を支えながら、活動を展開した。
福島	富岡町 (+郡山市)	小規模	発災前には直接支援団体の取りまとめや運営支援を中心として活動する中間支援団体が町内に存在しなかったが、社会福祉協議会を中心として避難先・避難元の情報交換・連携が果たされた。
	いわき市	大規模	地域に強力な中間支援機能が無い状況で、市と社会福祉協議会が中心となり、国際NGOの支援も踏まえて緊急時のネットワーク構築等が展開された。

出所) 三菱総合研究所作成

注) 地域規模は、2010年度時点で30万人以下を「小規模」、30万人以上を「大規模」とした。

2.4.1 岩手県陸前高田市

(1) 基本状況

陸前高田市は、岩手県南東部に位置しており、大船渡市、住田町、一関市、宮城県気仙沼市と隣接している。交通網として、現在は、大船渡市と気仙沼を結ぶバス高速輸送システム「大船渡線 BRT」（JR 東日本）や、仙台市と宮古市を結ぶ三陸自動車道が市内を走る（図 2-5 参照）。



図 2-5 陸前高田市の位置

陸前高田市は東日本大震災において最大規模の被災を受けた自治体とされ、10m を超える津波が市街地を襲ったとされ、人口比での犠牲者数は、被災 3 県で石巻市に次いで 2 番目である。また、周辺の沿岸市町村も同様に大規模な被害を受けた（表 2-13 参照）。

陸前高田市では、市役所が津波の被害を受け、全職員の 3 分の 1 近くが亡くなったとされる。行政機能に加えて、災害後に重要な役割が期待される社会福祉協議会も大規模な被害を受けた。

表 2-13 陸前高田市の人口と被災状況

人口	2010 年時点：23,300 人 2018 年時点：19,221 人
被災状況	建物被害：4,047 棟（全壊及び半壊数） 死者数：直接死 1,557 人、関連死 49 人 行方不明者数：202 人

出所) 人口は、2010 年は総務省統計局「国勢調査」、2018 年は陸前高田市 HP「人口・世帯数（住民基本台帳）」（2018 年 10 月 31 日現在）。被災状況は、岩手県「東北地方太平洋沖地震に係る人的被害・建物被害状況一覧」（2020 年 2 月 29 日現在）。なお、死者数は県の公表値と市の公表値で差異がみられる。

(2) ケーススタディ調査のねらいと調査対象

今回の調査では、陸前高田市において緊急期に形成された支援団体間のネットワーク体、震災後に他地域からの支援を受けて立ち上がった民設民営の中間支援団体に着目し、陸前高田市内における中間支援の体制や活動内容を明らかにすることをねらいとした。

このため、文献調査で陸前高田市の支援者の状況を把握したうえで、ヒアリング調査により、震災後に陸前高田市の支援に入った一関市の NPO 法人レスパイトハウス・ハンズと、その支援のもと立ち上がった NPO 法人陸前高田まちづくり協働センター、及びこれらの団体と密接に連携した陸前高田市社会福祉協議会や国際 NGO 等を主たる対象とした（図 2-6 参照）。

なお、陸前高田市役所は、重要な関係主体ではあるものの、台風 19 号の発生や調査期間等の制約を鑑み、ヒアリング調査は行わなかった。

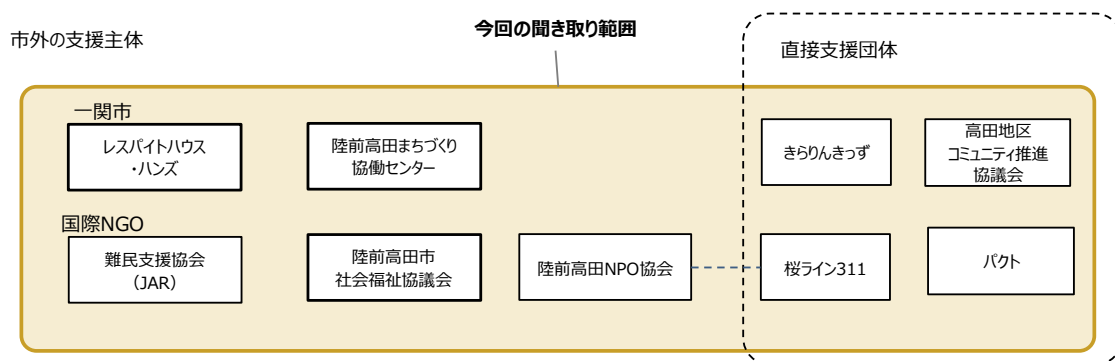


図 2-6 陸前高田市の調査対象

出所) 三菱総合研究所作成

(3) ケーススタディ結果

1) 結果概要

陸前高田市は、東日本大震災の発生以前には市民活動や NPO 等はあまり普及していなかったが、津波により市役所を含め市内で壊滅的な被害を受け、震災後には 100 を超える支援者・支援団体が駆け付けた。

被災した社会福祉協議会は国際 NGO 等と連携して支援者の受け入れ・調整を担うとともに、多数の NPO 等の動きを円滑にするためにネットワーク体として「陸前高田市ネットワーク連絡会」が設立された。

また、隣接する一関市の中間支援組織であるレスパイトハウス・ハンズの働きにより、陸前高田市において地元主体の民設民営の中間支援組織である陸前高田まちづくり協働センターが設立された。

2013 年～2016 年頃の復旧期では、国際 NGO の撤退や地域課題の変化というフェーズの転換を受けて、ネットワーク体は「陸前高田市まちづくりプラットフォーム」として形を変え、陸前高田まちづくり協働センターがその事務局の役割を果たしていった(図 2-7 参照)。

また、同時期、社協の災害 VC の閉鎖を受けて、当時の関係者により設立された NPO 法人パクトがボランティアの受け入れ機能を継続した。

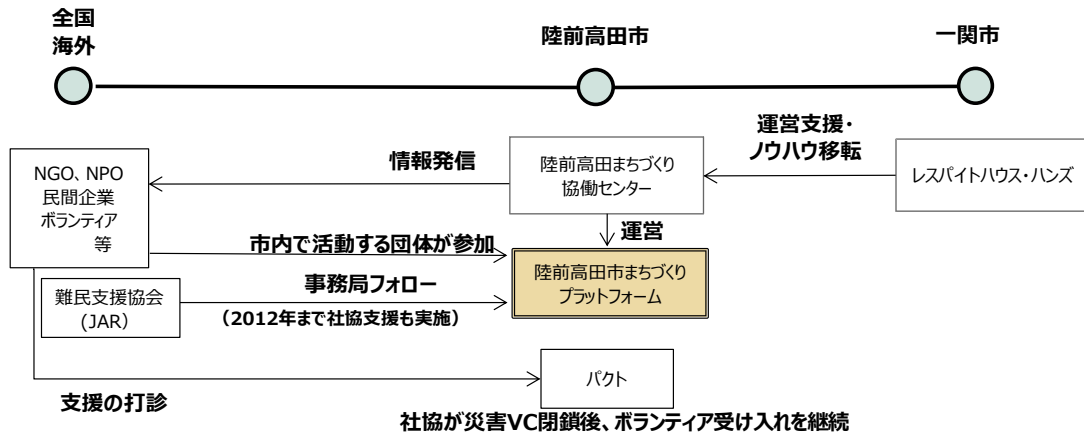


図 2-7 陸前高田市における 2013 年頃の中間支援の関係図

出所) ヒアリング調査に基づき三菱総合研究所作成

2) 中間支援体制の特徴

ケーススタディの調査対象とした中間支援体制の変遷は、図 2-8 の通り示される。陸前高田市で展開された中間支援について、レスパイトハウス・ハンズによるまちづくり協働センターの支援、ネットワーク体の形成、ボランティアの受け入れの 3 軸を対象として、以下では内容を整理する。

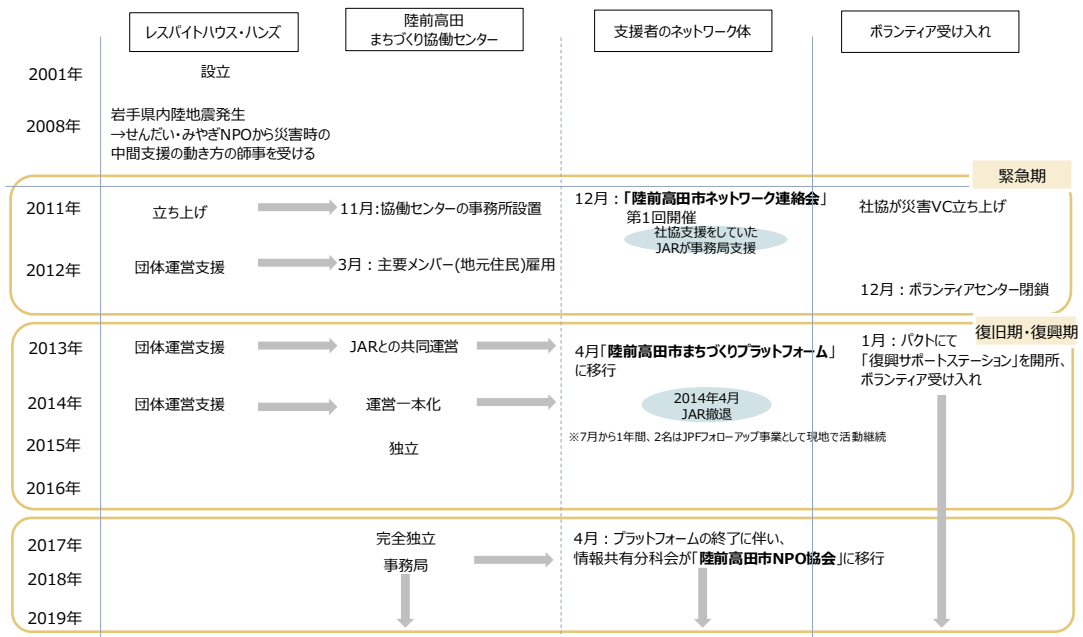


図 2-8 陸前高田市における支援体制の変遷

出所) ヒアリング調査に基づき三菱総合研究所作成

a. 緊急期：2011年～2013年3月頃

<国際NGOと連携した災害VCの運営>

- ・ 陸前高田市では市や社会福祉協議会が甚大な被害を受けたことにより、全国の他地域の社協や県社協、関連団体から運営スタッフが駆け付けた。当初ボランティア活動を行っていた認定NPO法人**難民支援協会**も、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）からの予算を得て**災害VC**の運営支援を行った。

<支援者のネットワーク体>

- ・ 震災以前は市内のNPOは数団体だったが、災害後に最大で100以上の支援者が活動した。当初は、支援の偏りや団体間のスタンスの差異が生じていた。
- ・ 2011年11月時点でネットワークがいくつか存在していたが、特定の分野・地域単位でのネットワークであった。
- ・ 支援の格差の是正、住民の負担を軽減する効果的・効率的な支援、団体間の得意・不得意を補い合う連携、「陸前高田のペース」を考慮した支援活動を展開するため、難民支援協会が運営支援していた**災害VC**を事務局として、2011年12月に「**陸前高田市ネットワーク連絡会**」が開催された。

<中間支援団体の設立>

- ・ 一関市で2001年に設立された**レスパイトハウス・ハンズ**は、東日本大震災発生後に隣町の支援に参画。復旧期を見据えると市民の意見をまちづくりに反映するための機能が必要と考え、2011年に**陸前高田まちづくり協働センター**を設立した。連絡会の事務局支援、窓口業務を実施した。
- ・ 地元職員を雇用し、レスパイトハウス・ハンズが資金提供をしながら（～2016年、2017年以降は独立）、一関市の中間支援モデルのノウハウを移転していった。

b. 復旧期：2013年3月～2016年頃

<支援者のネットワーク体>

- ・ 社協が陸前高田市ネットワーク連絡会の事務局をすることが困難となり、社協の**災害VC**が閉鎖となったため、難民支援協会は支援継続や今後の体制の検討を行うこととなった。
- ・ その結果、2013年4月に陸前高田市ネットワーク連絡会を「**陸前高田市まちづくりプラットフォーム**」に移行した。2013年は陸前高田まちづくり協働センターが難民支援協会と共同運営し、2014年には、難民支援協会撤退に伴い、運営が陸前高田まちづくり協働センターに一本化された。

<ボランティア受入・地域課題とのマッチング>

- ・ 2012年で**災害VC**を閉鎖することになり、元**災害VC**の関係者が立ち上げたパクトが「**陸前高田市復興サポートステーション**」を開所し、ボランティア受け入れを継続し、地域課題とのマッチングを実施した（～2019年現在まで）。

c. 復興期：2017年～2019年

<支援者のネットワーク>

- ・ 復興の進展に伴って、NPO 同士の連携が求められ、また、市役所からの NPO の窓口一本化の要請等を受けたことで、2017 年に陸前高田市まちづくりプラットフォームは NPO のネットワーク組織として「**陸前高田 NPO 協会**」に移行した。

3) 中間支援活動の特徴

a. 緊急期：2011年～2013年3月頃

<陸前高田市ネットワーク連絡会（2011年12月～2013年3月）>

- ・ 「支援格差の解消」や「顔の見える支援活動」を目的として、団体間の情報共有・意見交換を実施した。
- ・ 具体的には、定期的な情報共有のための会合（2013年3月末時点で19回実施）の開催、陸前高田市の支援に入っている団体の情報の把握・一覧化、支援概況のマッピングによる可視化、メーリングリスト等を用いた情報共有の促進などを実施した。
- ・ 支援団体間が連携して、住民のニーズに応える「支援マッチング」を数多く実施した。

b. 復旧期・復興期：2013年3月～2019年

<陸前高田市まちづくりプラットフォーム（2013年4月～2016年末）>

- ・ 陸前高田市ネットワーク連絡会の活動に加えて「地域住民主体のまちづくり」を進めることを目標に掲げ、住民と行政の対等な関係づくり、協働の仕組みづくりを考える場、まちづくりを応援する窓口として、下記を実施。
 - 対話の場づくり：プラットフォーム運営委員会、支援連絡調整会議（分科会）
 - 情報発信：ウェブサイト、紙媒体での情報発信
 - 企画：地域概況の一覧化（マッピング）、復興支援・まちづくり関連の企画

<陸前高田 NPO 協会（2017年～現在）>

- ・ 地域社会の持続性を高めるため、「陸前高田のまちづくりのプレイヤー不足」の課題解決を行うとして、「情報の仲介窓口機能（行政／市民向け）」「協議の場としての定例会の開催」「分野横断の協業」を実施。

<その他、個別団体が実施した中間支援的な活動>

- ・ 災害 VC 終了後、これまで陸前高田に来ていたボランティア・企業等との関係性を継続するため、パクトが「陸前高田市復興サポートステーション」を開所。企業の支援やボランティアを受け入れ、住民が抱える地域課題とマッチングを実施した。
- ・ 陸前高田まちづくり協働センターでは、陸前高田市の NPO 等の活動に関する情報収集・調査、助成金情報の収集・提供、地区ごとに住民で将来を語り合う市民会議の開催等を実施した。

(4) 今後の展望

以下は、ヒアリング結果で得られた今後の展望に関する意見を示す。

1) 現状の地域の支援体制への展望

- ・ 陸前高田の復興には時間がかかる中で、課題が残っていても、財源や人材不足により担い手がいない状況になることに懸念がある。（陸前高田まちづくり協働センター）
- ・ 復興期に助成金を得られやすい状況だったこともあり、団体が一時的に多くなったが、数は徐々に減っていく。財源の縮小とともに、最低限対応できる団体が残ると思うが、どのようにフェードアウトするかを描いて事業を継承することなどを考えて動けると良いかもしれない。（難民支援協会）

2) 次の災害に向けた教訓

<階層的な中間支援の体制づくり>

- ・ 人口 2 万人以上の市町村であれば中間支援は自治会やコミュニティ組織、小規模に活動している団体への支援をすると良いと思う。県域ではいわて連復がコーディネーターとして動いているように、人口 4 万人以上の規模の市町村レベルではコーディネーターとして機能する中間支援組織が必要になると感じる。（桜ライン 311）
- ・ 災害後のネットワーク体には、社協がないと上手く回らない。社協が中心的に力を持っている場合は NPO を議論にあまり入れないケースもある。一方で、NPO だけのネットワーク体の場合は地元の事情を知らない、という状況になる。どちらかだけだとうまく行かないので、両輪で組織を形成することが重要。（桜ライン 311）

<外部支援者の受援力の向上>

- ・ 日本全体で災害に対して即応する能力が減少している。仮設住宅の建設期間が長引いた。人口減少で若者の数が減り高齢者などの要援護者が増えている。災害対応ができる人員の減少に繋がっている、この傾向は今後も進むと予測できる。そのために海外からの支援も受けることを考えて備える必要がある。日本国内で対応するだけでなく、海外からの NGO などの支援を受入れるための準備として言語対応や受入れ体制をつくる。受援力を高めるとするのは広範的に考えて備える必要があると考えている。（難民支援協会）

2.4.2 岩手県遠野市

(1) 基本情報

遠野市は岩手県の内陸に位置しており、花巻市、奥州町、住田町、釜石市、大槌町、宮古市と隣接している。交通網として、花巻市と釜石市を結ぶ釜石線（JR 東日本）や、釜石自動車道（震災後に全線開通）が市内を走る。隣接はしていないが大船渡市や陸前高田市にも道路により比較的アクセスしやすい位置関係にある（図 2-9 参照）。



図 2-9 遠野市の位置

遠野市は内陸にあるため津波による被害はなかったが、建物の一部破損が 302 戸、2019 年 9 月時点で震災関連死者が 4 人発生している。

表 2-14 遠野市の人口と被災状況

人口	2010 年時点：29,331 人 2018 年時点：27,211 人
被災状況	建物被害：一部破損 302 戸 死者数：関連死 4 人

出所) 人口は、2010 年は総務省統計局「国勢調査」、2018 年は遠野市 HP「遠野市の人口と世帯（住民基本台帳による）」（2018 年 10 月 31 日現在）。建物被害は、遠野市「広報遠野（2011 年 4 月号）」より、2011 年 4 月 1 日現在の数値。死者数は、復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」（2019 年 9 月 30 日現在）。

(2) ケーススタディ調査のねらいと調査対象

今回の調査では、遠野市が沿岸地域の後方支援拠点として機能した点に着目し、遠野市内の NPO 法人や遠野市社会福祉協議会等によるネットワーク体を中心として沿岸地域に対して行われた中間支援の体制や活動内容を明らかにすることをねらいとした。

このため、震災発生前の後方支援拠点としての活動については文献調査で把握したうえで、ヒアリング調査により、遠野市で震災直後に支援活動を主導した遠野まごころネット（2011 年 8 月に NPO 法人化）、遠野市社会福祉協議会、及びこれらの団体と密接に連携して活動をした外部団体や沿岸部の団体を主たる対象として実施した（図 2-10 参照）。

遠野市を拠点として展開された支援活動によって、実際に支援を受けた沿岸部の地域は、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市等と広範囲に及んだが、今回は、支援を受けた地域については、大槌町と釜石市の社会福祉協議会へのヒアリングにより把握した範囲でケーススタディを実施した。

また、地域外からも広域の中間支援組織はじめ、数多くの企業やボランティアグループの支援を受けているが、今回の調査では JPF、神奈川災害ボランティアネットワークの 2 団体をヒアリング対象とした。なお、神奈川県に加えて静岡県からも県としてまとまったボランティアによる支援を受けたが、直接のヒアリング調査対象とはしていないため、ヒアリングを実施した主体から間接的に把握された情報の範囲で言及している。

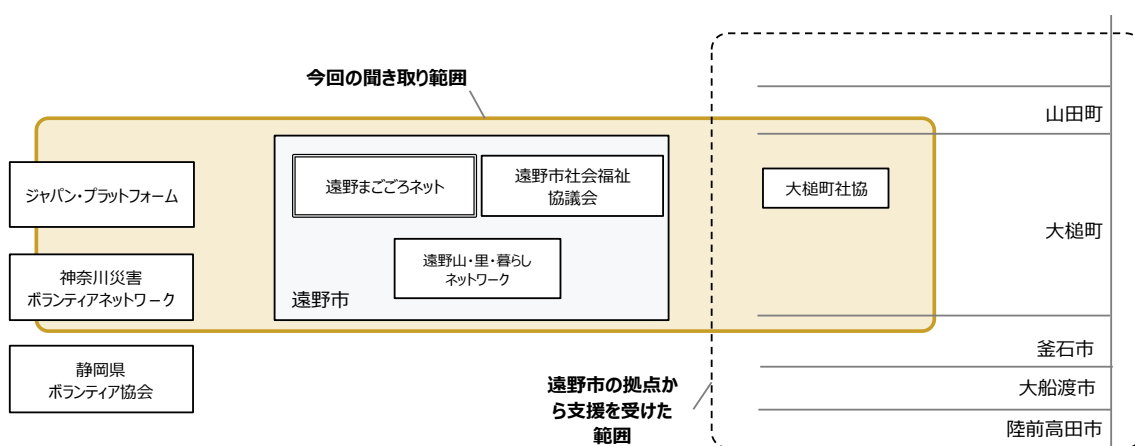


図 2-10 遠野市の調査対象

出所) 三菱総合研究所作成

(3) ケーススタディ結果

1) 結果概要

遠野市では、東日本大震災が発生する前より、沿岸地域に津波災害が発生した場合に後方支援拠点となることを想定した取り組みが行われていた。後方支援拠点として活用可能な遠野運動公園の整備や、後方支援拠点施設整備構想を提案書としてとりまとめ、国や県の関係機関に対する要望・提案活動等を実施していた。2007年9月には、震災により沿岸に津波被害が発生することを想定した「平成19年岩手県総合防災訓練」が実施され、また2008年10月31日・11月1日には「平成20年度陸上自衛隊東北方面隊震災対処訓練～みちのくALERT2008～」が岩手・宮城両県において全国でも類を見ない大きな規模で実施された³⁹。

こうした遠野市の活動や大規模な訓練の実施を背景に、三陸地域が津波被害を受けた場合の後方支援拠点としての遠野市が認知されるに至ったと考えられる。

遠野市における中間支援は、沿岸部を含む複数市町村で構成される地域圏域としてのま

³⁹ 「遠野市の沿岸被災地後方支援～縁が結ぶ復興への絆～」(岩手県遠野市)
https://ictsum.sfc.keio.ac.jp/wp-content/uploads/2012/07/tono_kohoshien.pdf (2020.1.28 閲覧)

とまりの中で、地理的にも救助・支援活動の拠点となり、全国の支援団体やボランティア等による支援の受け入れ窓口としての機能を果たした（図 2-11 参照）。

特に遠野市社協と、民間による支援活動を主導した遠野まごころネットは同じ建物で連携して活動しており、民間による支援受入れの対外的な窓口が一元化されていたことから他地域からの企業やボランティアによる支援受入れの窓口機能を発揮することができた。

神奈川県社協や静岡県ボランティア協会等の県外の団体が沿岸地域の支援をするための拠点を遠野市内に置く等の動きも見られた。

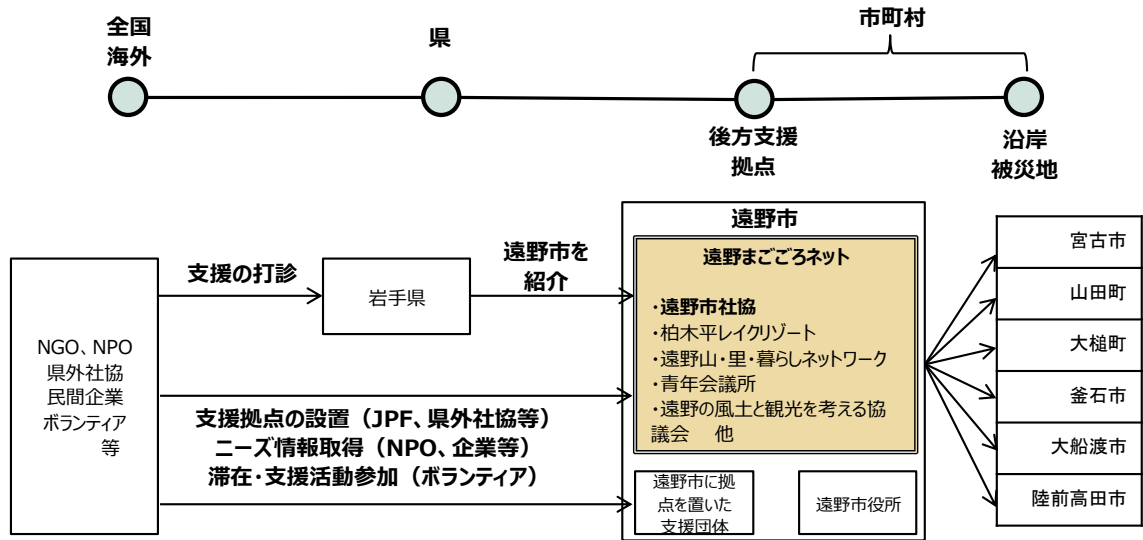


図 2-11 緊急期の遠野市を拠点とする中間支援の関係図

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

2) 中間支援体制の特徴

a. 緊急期

<遠野市に社会福祉協議会と NPO の連携による支援体制を構築>

- ・ 震災当時、遠野市役所 OB の人脈により、遠野市社会福祉協議会（遠野市社協）、青年会議所、市内の NPO（のちに NPO 法人化する遠野山・里・暮らしネットワーク含む）、宿泊施設運営者等のグループが 3 月 16 日に集まり被災地の支援活動を開始した。沿岸被災地の現地を見て相当に長引くだろうと判断し、3 月 27 日には遠野市社協の施設内（総合福祉センターのロビーのスペース）を借りて、グループの活動拠点とした。この時にグループの名称を「遠野まごころネット」とした。遠野まごころネットは 2011 年 7 月に NPO 法人化した。
- ・ この遠野まごころネットという連携体制の中で、遠野市社協は災害 VC の運営を、NPO 法人遠野山・里・暮らしネットワークは支援物資の収集発送を、柏木平レクリゾートは被災者ニーズの把握や支援者ネットワークづくりを、情報発信は青年会議所が、それぞれ担い活動していた。

<遠野市が沿岸被災地の後方支援拠点として認知され、様々な支援が遠野市に集まった>

- ・ 震災発生に先立ち 2008 年に遠野市を後方支援拠点とすることを想定した自衛隊の訓練を実施し、三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会を設立していた。
- ・ 岩手県もこのことを認知しているため、外部団体から支援の打診があった際に、県が遠野市を紹介するケースも多く、外部に対して遠野市が沿岸部の後方支援拠点であることが周知されていった。
- ・ 震災後早々に JICA の中東担当職員が JPF に出向した上で派遣され、遠野市に支援に入った。支援活動の拠点を県庁所在地の盛岡に置くと沿岸地域が遠くなるため遠野を拠点とした。宮古から北は盛岡を拠点とする支援が可能であるので、遠野を拠点として南側を支援できると想定したとのこと。
- ・ JPF は「共に生きるファンド」による支援を震災後早いタイミングで開始しており、ファンド申請時の書類作成や進捗確認等で伴走支援を行った。
- ・ JICA での海外経験も活かして様々な調整を行い、そのスキルや活動内容は現地の支援団体の活動の参考になった。

<県外社協との連携体制を構築>

- ・ 県外社協（静岡県、神奈川県、山梨県、愛知県等）から 1 年間程度、人的支援を受けていた。
- ・ 神奈川県社協は山梨県社協とともに全国社協の割り当てで釜石を支援することとなっていたが、いち早く外部からのボランティア受け入れをしていた遠野市に拠点（金太郎ハウス）を置いたうえで、ここを拠点として釜石への支援を山梨県社協とともに実施。これに先立ち、静岡県ボランティア協会は遠野市内に活動拠点をつくって活動を開始していた。
- ・ 金太郎ハウスはボランティアの宿泊やマッチングをする場として使用された。運営は神奈川県から遠野市社協に業務委託する形で運営。ボランティアのコーディネータは遠野まごころネットが実施。

<大槌町 VC の外部支援受入れをサポート>

- ・ 大槌町社会福祉協議会（社協）は、3 月 22 日に災害 VC を立ち上げた当初は外部支援を受け入れていなかったが、遠野まごころネットの助言により町内外の団体の支援を受けることとした。
- ・ 遠野まごころネットを経由して、外部からの物資やボランティアを大槌町内の必要な場所に送り届ける体制ができた。

b. 復旧・復興期

<被災者が仮設住宅へ移る時期にニーズ把握調査体制を強化>

- ・ 2011 年 11 月から被災者が避難所から仮設住宅に移り、ニーズの把握先が分散したため、ニーズ把握調査を様々な団体に依頼することで体制を強化した。
- ・ 2011 年 12 月に災害 VC を、遠野市浄化センター敷地内に移設した。
- ・ 県社協からの委託事業で遠野市社協が生活支援相談員を雇用し、遠野市内の仮設住宅の住民のケアを実施した。

<JPF との連携体制を構築>

- ・ 2011 年の発災直後に **JPF** は現地にスタッフを派遣しており、秋から冬にかけて加盟団体で仮設居住者支援のための仮設分科会を組織し、冬に向けて暖房器具を配布する活動を行った。**JICA** 出身の職員が **JPF** に出向した上で、既に遠野市を拠点として支援に入っており、活動の基盤ができていたため、JPF としての支援もすぐに活動に入りやすかった。
- ・ **JPF** 職員は遠野まごころネットのスタッフのようなスタンスで大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市の支援に関わった。

3) 中間支援活動の特徴

a. 緊急期

<遠野市を拠点とした被害情報の収集、支援物資の供給>

- ・ 遠野市社協は 3 月 13 日、14 日には繋がりのあった釜石市と大槌町に入り、被害状況を見聞きしていた。
- ・ 遠野まごころネットの立上げメンバーは、市役所 OB 人脈により、3 月 16 日に 4,5 人程度が集まったところから開始。柏木平レイクリゾートに物資を集めて大槌町に配り始めるとともに、被害状況やニーズ情報を遠野の拠点に持ち帰った。
- ・ 毎日、朝夕に情報共有会議を実施し、お互いの活動結果や被災地ニーズを共有した。遠野に入ってきた支援団体に対しては、この会議に出席してもらうことで被災者のニーズを伝えた。

<遠野市災害 VC の運営、外部支援の受入れ対応>

- ・ 社協が遠野市の災害 VC の運営を開始した。その費用として、赤い羽根共同募金支援金を県社協経由で受け取った。市からは臨時議会で後方支援拠点運営のための予算が認められ、ボランティア輸送のためのバス運行や炊き出しの経費に充てた。
- ・ 緊急期の遠野まごころネットの支援活動は、外部地域から遠野市に集まる物資やボランティアを沿岸部へ供給する活動が中心であった。
- ・ 神奈川県社協により神奈川県と遠野市間のボランティアバスが運行された。(2011 年 5 月から 2013 年 1 月まで 1 年 8 カ月の間ほぼ毎日稼働)

<大槌町の VC を運営する大槌町社協を支援しながら情報収集、ボランティア・物資の供給等を伴走実施>

- ・ 遠野まごころネットはボランティアを大槌町に多数連れてきて必要な場所に配置するところまで実施した。
- ・ また、この際こうしたボランティアに対して、大槌町社協の指示に従うように指導もしていた。(外部支援者の手法の押し付けにより地元団体が振り回されるのを防ぐため)
- ・ 大槌町災害 VC として、遠野経由で派遣されたボランティアと協力してニーズを把握。
- ・ 遠野まごころネットも遠野市の社協を拠点として支援活動を実施。毎日大槌町を含む沿岸部に物資を運び、その足でニーズを聞いて持ち帰り、毎夜、拠点において、各地のニーズ共有のための会議を実施した。

b. 復旧・復興期

<遠野まごころネットの支援は個人支援や企業・起業支援（産業振興）にも拡大>

- ・ 遠野まごころネットは震災後すぐに、地域の人が集まる場所や仕事をつくらないといけないと感じており 5月18日に短期・中期・長期の地域づくりのビジョンをつくった。
- ・ 大槌町のキャラクターのチャリティグッズへの記載許可の取り付けを遠野まごころネットが代行した。
- ・ 遠野まごころネットとして、2012年には、個人の支援（自殺者対策等）も実施した。仮設住宅を回った。
- ・ また、2013年には「企業・起業支援」にも取り組んだ。
- ・ 遠野山・里・暮らしネットワークとして、手仕事づくり事業やほっと一息事業等の支援に注力した。

<ニーズと支援のマッチング会を大槌町で開催>

- ・ 支援していた沿岸部にはそもそも地域の団体が少なく力もなかったため、これをサポートする必要があった。
- ・ 2012年1月に、地域ニーズはあるのだがファンドの申請書作成に苦労しているような大槌町の団体と、遠野まごころネットに入っている信頼できる外部団体とを城山の公民館に集めてマッチング会を開催した。外部の団体としては、パークレイズ、日立ソリューションズ、ヒューレット・パカード等があった。
- ・ 遠野まごころネットはこれと同様のマッチング会を陸前高田市や釜石市でも実施した。

<JPFによるみなし仮設住宅居住者向けの暖房器具の配布、震災孤児への支援等>

- ・ JPFと加盟団体が組織した仮設分科会での活動として、冬が来るタイミングで暖房器具を配布した。県から避難者へ暖房器具のカタログはがきを送付し、住民がはがきを返信すると電器店から避難者に届く仕組みであった。
- ・ クリスマスの頃に、釜石や女川の震災孤児やその家族を対象として東京ディズニーランドに招待した。オリエンタルランド社の協力のもと、社員の優待券を集めて実施した。
- ・ JPFは遠野まごころネットと共に、大槌町や陸前高田市に御用聞きに行っていた。（同様に釜石市は認定NPO法人カリタス釜石と、大船渡はNPO法人夢ネット大船渡とそれぞれ御用聞きに行っていた）

(4) 今後の展望

以下は、ヒアリング結果で得られた今後の展望に関する意見を示す。

1) 現状の地域の支援体制の展望

<平常時への支援体制へのシフト、つくりながら撤退するスキームの確立>

- ・ 活動を縮小、合理化してきている。今後の災害対応はいわて NPO 災害支援ネットワーク (INDS) が担えばよいと考えている。(遠野まごころネット)
- ・ 今度始めたいのは災害対応の研修。それを JVOAD と組んでやれると良い。(遠野まごころネット)

2) 次の災害に向けた教訓

<平時に後方支援拠点、支援地域の圏域単位を明確化>

- ・ 特に広域観光振興の取り組みと事前復興の親和性に着目し、近隣自治体の社会福祉協議会や NPO 同士の顔の見える関係を構築しておき、県もそれを認識しておく。
- ・ 遠野市の場合は、岩手県も分かっていたので震災直後に他県からの支援申し出があったときに遠野市を紹介しており、申し出のあった 8 割 9 割の自治体が支援に来ていた。(遠野市社協、遠野まごころネット)
- ・ 支援に入る時の地区割として明治以前の藩くらいの圏域が適切な大きさか (JPF)。これらの圏域単位のまとまりを主導する団体同士を繋ぐとともに、圏域を構成できない市町村は県域レベルの中間支援がサポート。

<外からの支援を受止める体制づくり 特に小さい自治体>

- ・ 社協・NPO・行政が連携できると、外から見て支援に入っていくやすい。
- ・ 遠野市では遠野市の社協と NPO が、市役所 OB 人脈で繋がった (遠野市社協) が、こうした顔の見える関係が地域内でできるよう、普段から接点をつくっておく。

<都道府県一市町村+自衛隊・警察 といった公的支援と、民間中心の外部からの支援団体との接点をつくる>

- ・ 広域的な支援団体と被災地の災害対策本部との関わりがなく、各自治体や自衛隊や警察など関係者との接点がなかったため、外部からの支援団体が被災地で活用していることを共有することができなかった。支援に入っている関係者間で自己紹介できる場が必要。(遠野市社協、遠野まごころネット)

2.4.3 宮城県仙台市

(1) 基本状況

仙台市は、宮城県のほぼ中央に位置し、北は七ヶ浜町、多賀城市、利府町、富谷市、大和町、色麻町、南は名取市、村田町、川崎町、西は山形県尾花沢市、東根市、山形市に隣接している。仙台空港、東北新幹線、東北自動車道、太平洋フェリーなど、各種交通網が発達している（図 2-12 参照）。



図 2-12 仙台市の位置

表 2-15 仙台市の人口と被災状況

人口	2010年時点：1,045,986人 2018年時点：1,088,669人
被災状況	建物被害：全壊 30,034 棟、半壊 109,609 棟 死者数：直接死 658 人、関連死 265 人 行方不明者数：27 人

出所) 人口は、2010年は総務省統計局「国勢調査」、2018年は仙台市HP「月別の推計人口及び人口動態」（2018年10月1日現在）。被災状況は、宮城県「東日本大震災における被害状況」（2020年2月29日現在）。なお、死者数は県の公表値と市の公表値で差異がみられる。

(2) ケーススタディ調査の狙いと調査対象

仙台市域は東北最大の人口を抱え、地域の経済社会の中心として存在している。多くの市民が生活している中で、市民同士が共同・共助しながら生活していくNPO活動は早くから活発に行われてきた。独り暮らしの高齢者をはじめ、社会的に孤立しがちな方々、何らかの形で生活していくうえで支援を必要とする人々、仙台市域での生活に慣れず、不安を感じている方々への支援を中心に活動してきている。特に都市地域が郊外部へと拡大し、従来から地域に居住する人々と、新たに移転してきた人々との交流などにも取り組んできた。

また仙台市においては、様々な主体が行政と連携しながら、他地域との交流にも取り組んできた。

中でも、阪神・淡路大震災や中越地震など、全国的にみても大規模な災害発生に際しては、

仙台市社会福祉協議会などが、全国組織の一員として、支援スタッフを派遣したり、大規模災害での教訓を学ぶ取り組みを行ってきた。

こうした取り組みによって、震災前から仙台市では、市民活動サポートセンター（サポセン）を公設民営方式で運営しており、復興支援に関しても、仙台市や仙台市社会福祉協議会の活動に加え、NPOなどの支援を、せんだい・みやぎNPOセンターが行っており、これらが連携して対応する体制を構築する必要性が認識され、中間支援機能の強化にも取り組んでいるところであった。

本調査では、このような震災前から活動していた諸団体の取り組み、あるいはネットワークが、震災時にどのような活動を行ったのか、あるいは震災を契機にどのように発展してきたのかを調査対象とした（図 2-13 参照）。

特に仙台市は、交通・社会・経済における東北の中心地として、全国からの復興支援の窓口であった。このように、仙台市という立場から地域外との窓口としての役割を担うことになった中で、震災前から活動していた諸団体が、震災後の拡大する情報、参加組織に対して、どのように分化し、役割分担を行ってきたか、その取り組みを調査対象とした。

なお、上述したように、仙台市は自ら甚大な被害を受けた被災地であるとともに、県都として、東北地域最大の都市としての顔も有している。市民活動グループ、企業の本社・支社のほか、国の出先機関が多く立地している。そのため、本調査の対象とする中間支援組織が多く存在し、その活動も多岐にわたっていることから、本来は、これらについて網羅的に調査し分析することが望まれる。

しかし、限られた調査期間内で、他都市・地域と同様に調査を進めるという中で、仙台市が担ってきた中間支援活動の一部について、本稿で採りあげることになっていることを記す。

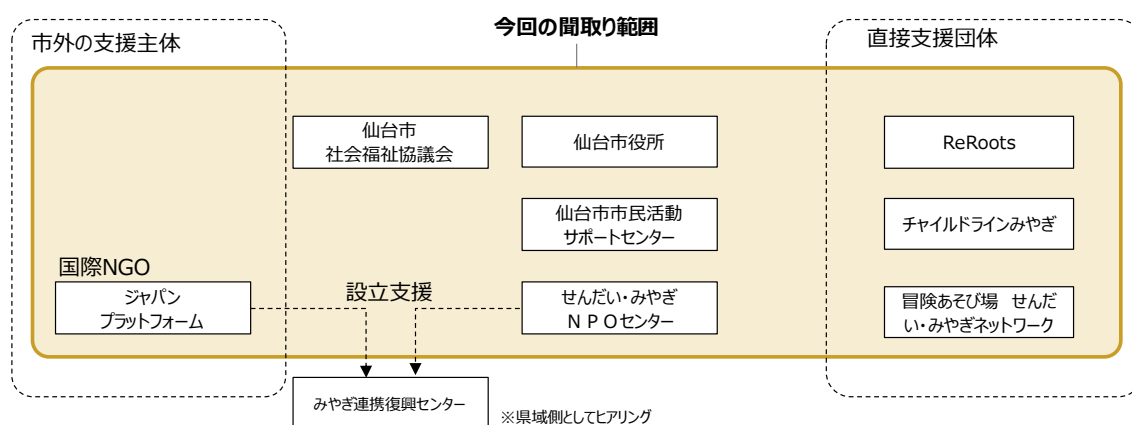


図 2-13 仙台市の調査対象

出所) 三菱総合研究所作成

(3) ケーススタディ結果

1) 結果概要

仙台市は沿岸部を中心に甚大な震災被害に見舞われた被災地であると同時に、被災地最大の都市、さらに交通・人口・都市機能が集積する地域という点があり、震災復旧・復興の現地拠点として活動してきた。

また震災前より、地域活動の拠点として、周辺各地域との連携・調整等の機能も担ってきたほか、都市化の進行により周辺地域からの人口流入等への対応など、広域的な地域の中で、様々な NPO 活動を支える中間支援機能を担ってきた。

また、震災等災害時の国や自治体、NPO との連携必要性については、東日本大震災以前から指摘されており、震災半年前の 2010 年に実施された政府による現地対策本部訓練においても、NPO の代表が参画していた。こうした経緯もあり、震災発生直後に現地入りした政府機関、宮城県、自衛隊、NPO の代表による 4 者会議が設置された。これにより、行政機関と NPO 間で被災地・被災者の状況に関する情報交換や、支援活動の調整などが行われた。

一方、震災発生当初、その被害の甚大さから、全国から問い合わせや支援の申し出などが多数現地に殺到した。こうした連絡は、被災地各地に直接もたらされただけでなく、「とりあえず県都である仙台市内にある組織に連絡する」という状況が多くみられた。そのため、仙台市内の NPO 等は、市内だけでなく、周辺地域の被害状況や支援ニーズに対する問い合わせが寄せられるようになった。

市内中間支援団体にとって、震災以前からネットワークを構築してきた市内外の NPO 等の活動については、一定程度の関係性を維持できたが、震災を契機に発足した NPO 等への対応や被災状況の把握は容易ではなかった。そのためこれらの組織は自らも被災者でありながら、情報収集・提供を行うことになった。

こうした中で、組織的に活動する NPO 等や個人の支援者により、団体単位や支援する内容・目的に応じて中間支援的な役割が分化するようになり、複数の中間支援機能がそれぞれ役割分担しながら支援活動を支えてきた。

特に時間が経過してからは、沿岸部等の復旧活動を支援する取り組みのほか、市外から避難してきた被災者の受け入れなども増えてきた。一方で、一部ではあるが、全国からの復興支援について、結果的に仙台市内の活動組織に情報が集中したこともあり、その対応を行うこともあった。さらに、外部からの支援者や支援組織の中には、活動を休止・撤退する場合も見られるようになり、こうした支援の休止・継続に対して、支援活動を持続していくための調整等も求められるようになってきた。

以上のように、仙台市内では、複数の中間支援機能が、役割分担しながら活動展開していた（図 2-14 参照）。

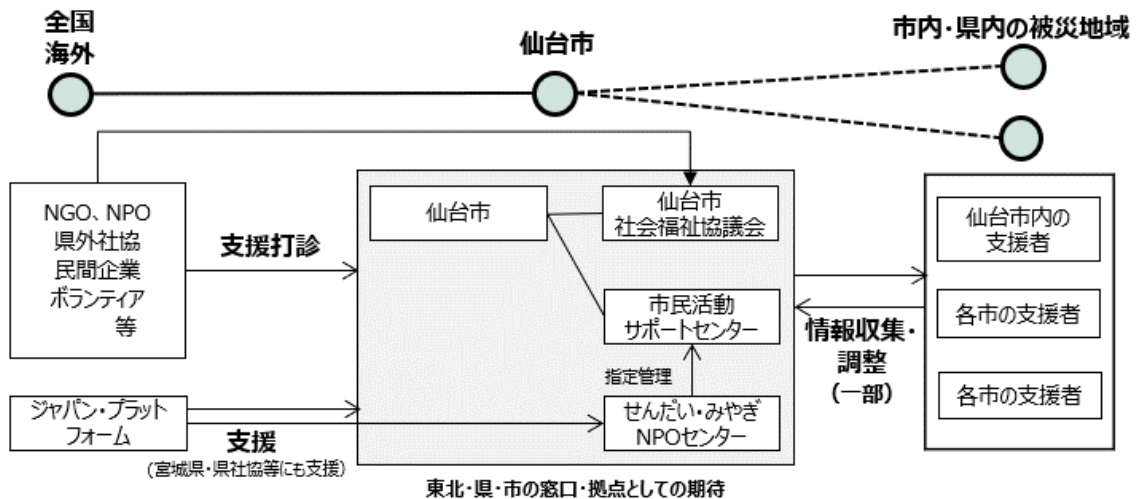


図 2-14 仙台市の中間支援の関係図

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

2) 中間支援体制の特徴

a. 緊急期

<震災前から構築していた機能を活用して初動体制構築>

- ・ 仙台市内には、東日本大震災以前から市民の生活支援等の活動をしていた組織が多く、特に阪神・淡路大震災や中越地震での経験を元に、事前に震災被災を想定して体制を検討していた組織が存在している。
- ・ こうした各組織の横の連携と調整のため、中間支援団体も活動しており、震災発生直後の初期体制構築に大いに役立った。こうした準備は、中間支援団体や各 NPO とだけでなく、災害発生時に避難所等として協力をいただく公共施設など、関連する各機関とも実施されていた。例えば、仙台市社会福祉協議会では、震災直前の 2011 年初に、災害発生を想定して、災害ボランティアセンターとしての利用が計画されている体育館の管理部署に対して、災害発生を想定した避難所設営訓練で、様々なサポートを行った。その結果体育館側では、実際の震災直後には「訓練の助言通りに設置する」ということで、体育館職員で仮設避難所設置の準備を行うことができた。そのため、仮設避難所設置のための諸手続きや、必要な備品等の確認、設置作業などをいちいち確認することが無かったため、迅速に避難所設置が完了した。
- ・ このように、震災前から体制が整っているということは、あらかじめ体制構築ができているだけでなく、震災に対しての事前訓練や協議も行われていたケースがあり、実際の東日本大震災発生直後でも、迅速な対応ができた。

<市内だけでなく県内、東北の中間支援としての機能構築>

- ・ 仙台市は、宮城県の県都であり、交通・経済・社会の中核となっている。また人口集積も多く、各種支援活動を行う拠点として、国の出先機関、地方行政組織、民間企業の支店、ホテル・会議施設など、様々な機能が集積している。
- ・ そのため、仙台市以外の県内各市町村や、県外諸地域の緊急事態対応について、国内外からの支援や、国による支援の中継拠点として仙台市内の各組織を経由することが多くなった。
- ・ そこで、特に県外からの支援を希望する方等からは、市内の状況だけでなく、県内の壊滅的被害を受けた沿岸諸地域の状況を知りたいとの要望に応えるため、現地の状況を取り纏め、情報提供したほか、調整するなど、県外の行政や公的組織や、民間組織、個人の支援者と現地の仲介役として、結果的に中間機能的役割を果たす場合もみられた。同団体では震災当時、市内ボランティアに関する問い合わせだけでなく、市外周辺でのボランティアに関する問い合わせも多く、職員が現地からの情報を収集し、情報提供していた。
- ・ ただし、全国から仙台市内の諸団体に寄せられる連絡や支援打診・物資等は膨大であり、全てを円滑に被災地域に配分・調整することにはリソース的にも限界があった。

<周辺地域からの避難者への支援体制構築>

- ・ 仙台市では住民や来訪者が、沿岸部を中心に被害を受けたが、同時に沿岸諸地域からの被災者の避難場所ともなった。そのため、市民へのサポートの中間支援だけでなく、市外からの避難者に対するサポートの中間支援にも関わるケースがみられた。実際仙台市には、震災直後の3月12日には市人口の約1割に相当する10万人を超える人々が避難所に避難し、応急仮設住宅には、ピーク時で約12,000世帯が避難している。こうした方々の中には市外、県外からの避難者も含まれている。
- ・ また、2016年9月時点の仙台市取り纏めにおいて、仙台市における応急仮設住宅の入居状況について、1,156世帯のうち、震災時に仙台市内に居住していたのは155世帯（約13.4%）で、県内他市町が710世帯（約61.4%）、福島県が278世帯（約24.1%）、岩手県が13世帯（約1.1%）となっており、市外被災者世帯の割合は、2012年3月末の約32%から、約87%へと2倍以上に増加した。
- ・ こうした場合は、例えば社会福祉協議会のように、各市町村で組織化されている組織の場合は、避難元の市町村社協と連携・情報共有して避難先でのサポート活動の中間支援を行うなどもあったが、独自に情報収集したケースもみられた。
- ・ そのため、仙台市社会福祉協議会は、被災初期の緊急期の段階から、自らの活動範囲である市内地域だけでなく、被災元から仙台市に避難してきた住民に対して、被災元から届けられた情報のほか、地元地域に関する必要な情報も収集して、情報提供等を行っていた。

b. 復旧・復興期

<膨大な情報や活動を調整し、組織を細分化>

- ・ 緊急期から、国内外からの様々な活動や支援に関する情報が集中することがみられた仙台市内では、膨大な量の情報や活動等に対処しながら、それぞれの活動を行うことになった。
- ・ そこで、例えば国や行政組織関連の対応、企業や全国的な NPO 組織との対応、個人として支援に来仙した人への対応など、それぞれの組織が、出来る範囲の中で適宜自らの組織体制の見直しを行いながら、出来るところから取り組んできた。

<長期化する避難への対応を念頭においた体制>

- ・ 避難が長期化し、被災者が避難所から仮設住宅、復興住宅へと移転するにつれ、仙台市では市民の避難活動だけでなく市外から避難してきた人々も支援する必要が出てきた。
- ・ こうした事態では、従来から市内で生活してきた方々の支援を再開し、さらに支援していく活動に取り組むだけでなく、新たに市外から避難してきた方々の生活再建に向けた支援にも関与し、住民同士が円滑に生活を送ることができるように、調整することも必要になる。
- ・ このように長期化する避難生活に対して、それぞれの段階に応じて起きる諸課題に対して、その都度に情報を収集し、対応方針を検討・決定し、必要に応じて各地域の取り組みと調整しながら、対応を進めていくなど、長期化する避難を念頭においた体制構築が進められている。

3) 中間支援活動の特徴

a. 緊急期

<行政と連携し、役割分担を発揮>

- ・ 緊急期では、膨大な情報と取り組むべき内容があふれた。そのため、実際の市民支援だけでなく、各組織等との調整や協議などについて、行政と連携し、それぞれ役割分担を行いながら、対応していくことになった。
- ・ 震災前から、官民が連携した中間支援機能体制が構築されていたため、市や県、国といった行政機関と、中間支援機関が直接やりとりを行うなど、効率的なやりとりを行うことが可能となっていた。

<県下他市町村との連携>

- ・ 緊急期では、体制面だけでなく、実活動においても、他市町村に対する中間支援活動の一部として、情報提供等を担うケースがあった。
- ・ 特に市外から支援活動に参加してくる組織や個人は現地情報に詳しくなく、支援活動を支える宿泊施設や活動物資調達等を行う場が仙台市内となるケースが多かったことから、仙台市社協が運営する災害 VC では、現地に向かう方々向けに、現地情報を必要に応じて、できる限り収集し、独自に収集、現地での受け入れ窓口や、各地で必要とする支援内容等を紹介した。

- ・ 一方で、被災地の状況や支援活動の現状・課題、必要な支援などの情報は膨大であり、情報共有のみが中心となったケースもみられた。

b. 復旧・復興期

<支援活動が変化する外部支援機関との調整>

- ・ 被災支援が長期化すると、外部支援活動は、一定期間を経て、支援活動の見直し、縮小、休止、引き上げなどを行う。
- ・ 現地での被災支援の必要性は変わらないが、一部の支援組織は活動規模を縮小していった。とりわけ民間企業の支援活動や全国組織の支援活動等は、時期が経過したり、他所で新たな災害が発生すると、支援規模を縮小したり、支援組織自体が撤退(引き上げ)する場合がある。このため中間支援組織は、各活動に対する調整等を行うことが必要になった。そのため、関係者が多い中で、こうしたマッチング機能が、十分に機能発揮する仕組みづくりが求められる。

<被災支援と本来行うべき支援活動との調整>

- ・ 仙台市の中間支援機関は、震災前から機能し、活動してきている。そのため、中間支援機関としても、震災以外にも取り組む内容があり、復旧・復興期になると、本来行ってきた中間支援活動を再開したり、被災支援と共に活動することが増えて来た。
- ・ 中間支援機関が、本来行ってきた活動を再開しつつ被災支援を継続するには、被災支援の取り組みが長期化することを前提に、総合的な調整が求められるが、支援規模が大きいとその調整も大変になる。

(4) 今後の展望

以下は、ヒアリング結果で得られた今後の展望に関する意見を示す。

1) 現状の地域の支援体制の展望

<現場に精通し、国内外との調整にも長けた人材の継承・育成>

- ・ 震災以前の長い期間活動してきた組織が多く、スタッフの高齢化等が問題となりやすい。そのため、継承人材を育成・確保し、活動が沈滞しないように、常に新たなリーダー的な人材を確保育成することが必要。（せんだい・みやぎ NPO センター）

2) 次の災害に向けた教訓

<現場感の解る中間支援人材の確保>

- ・ 特に、組織が大きく対象も多いと現場との距離が出てしまうため、現場の状況を理解し、国や県、県外組織に的確に情報提供できる人材が必要。（JPF）
- ・ 市外からの支援を受け止めるためにも、市内組織や住民とパイプのある人材の育成。

<自組織の活動と、地域の中心的組織としてのバランス確保>

- ・ 県都であり、東北の中心で活動している以上、全国組織との連携は不可欠であることから、自らのフィールド活動と、地域の中心的役割のバランス確保が課題。（せんだい・みやぎ NPO センター、仙台市社会福祉協議会）

2.4.4 宮城県山元町

(1) 基本状況

山元町は、宮城県の南部沿岸に位置しており、亶理町、角田市、丸森町、福島県新地町に隣接している。交通網として、常磐線（JR 東日本）や常磐自動車道が町内を走る（図 2-15 参照）。



図 2-15 山元町の位置

表 2-16 山元町の人口と被災状況

人口	2010年時点：16,704人 2018年時点：12,415人
被災状況	建物被害：全壊 2,217 棟、半壊 1,085 棟 死者数：直接死 681 人、関連死 20 人 行方不明者数：17 人

出所) 人口は、2010 年は総務省統計局「国勢調査」、2018 年は同「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2018 年 1 月 1 日現在）。被災状況は、宮城県「東日本大震災における被害状況」（2020 年 2 月 29 日現在）。なお、死者数は県の公表値と町の公表値で差異がみられる。

(2) ケーススタディ調査の狙いと調査対象

山元町は沿岸部の比較的小規模な町で、震災前から震災後まで、支援活動に関するリソースが比較的少ない状況にある。そのため、被災後、町の社会福祉協議会が中間支援的な機能を果たしてきた。その後、町外の人材等の参画もあり、中間支援機能が取り組まれてきた。

本調査では、以上の状況を踏まえて、社会福祉協議会を中心に、本来の中間支援的機能を発揮するために、町の社会福祉協議会が担っていた役割を分担して取り組んだ内容などを対象とした。また避難者の生活支援、まちづくり支援などについては、町外の大学やメンバーが参画しながら、活動実施した取り組みを対象とした。その他町内で活動する諸組織活動の情報共有や、過不足リソースの調整・マッチング等を行った取り組みを対象とした（図 2-16 参照）。

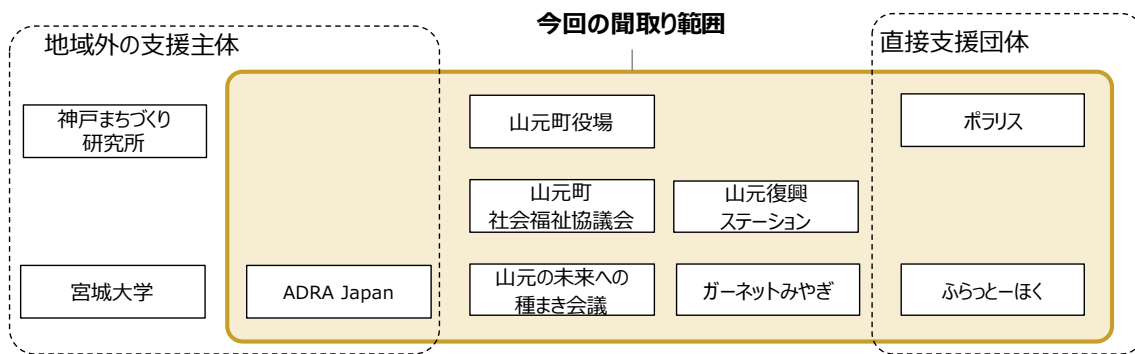


図 2-16 山元町の調査対象

出所) 三菱総合研究所作成

(3) ケーススタディ結果

1) 結果概要

山元町は町域が被災すると共に、行政機関等を含めて、復旧初期活動を行う体制が整っていなかった。そのため、本来中間支援的な活動を行うことが期待された町の社会福祉協議会が、町行政職員の活動を支えるため、炊き出しなどの食料供給活動を行うなど、他の作業に追われてしまっていた。

そのため、社会福祉協議会が本来の中間支援機能を回復するために、社協が担ってきた町職員向け炊き出しなどの活動を、外部からの支援組織が担うこととして、社協が中間支援活動に取り組む事ができる環境構築を果たした。

また宮城大学等の町外組織や人材が、復旧・復興のまちづくり支援を行うために、現地入りしたほか、外部から現地に入って活動したそれぞれの取り組み間の情報共有や、ネットワーク構築、諸活動の調整ややりくりを行うためのネットワーク活動が発足、情報共有を行うようになった。

これらの取り組みは、統一的な機関から組織的に形成されたものではなく、各団体や組織が必要に応じて対応してきたことによる。ただ、町域が限られていて、何らかの活動を行うと、他組織でも知るところとなる、活動が見渡ししやすい規模であることもあり、各団体がそれぞれの思いで活動しても、結果的に関係者が参画する取り組みにすることができている(図 2-17 参照)。

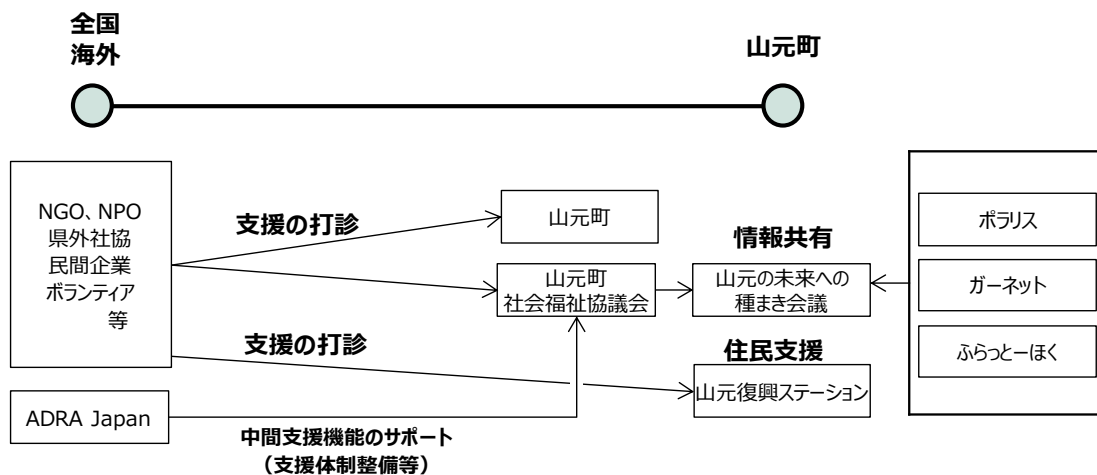


図 2-17 山元町における中間支援の関係図

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

2) 中間支援体制の特徴

a. 緊急期

<支援のための体制づくり>

- 山元町社会福祉協議会が地域の中で活動していた。震災時にも地域で活動していたが、職員の食事手配など、町の下で活動しており、本来の障がい者支援や、町の人々へのアプローチが出来なかった。
- そこで、NPO 法人 ADRA Japan の協力などで、社協が本来の支援活動に取り込めるようになるなど、体制の再構築を実現したほか、いち早く 4 者協議をスタートさせるなど、NPO も参加した協議・連絡体制を構築した。
- 一方、山元町社会福祉協議会では、震災翌日の 3 月 12 日に「災害ボランティアセンター」を開設、被災した住民からのニーズを受け付ける体制を整え、4 月 9 日からボランティアを派遣した。

b. 復旧・復興期

<個人ネットワークの対応と、組織としての対応>

- 町内には個人的な活動として、震災前から様々な活動に取り組んでいたことがあり、一部で人的ネットワークが働き、様々な活動に繋がった。
- こうした個人の繋がりを大切にしながら、震災後には、山元の未来への種まき会議などを組織化して、情報共有やワークショップを重ねていった。こうした取り組みによって、地域の方々や行政、関係者が参加できる、様々な組織体制・情報共有機会の構築を進められるようになった。
- また、山元町社会福祉協議会では、4 月から応急仮設住宅への入居が始まると、6 月か

らは、応急仮設住宅への訪問活動を開始、応急仮設住宅集会所を利用したイベント等を企画、住民が顔を合わせる場づくりを進めた。こうした活動は、復興公営住宅への訪問活動にも繋がっていく。

<住民との信頼関係再構築から、まちづくりに向けた協議の場の形成>

- ・ 外部からの支援人材の中には、従来まで兵庫県など他地域でまちづくり支援をしていた経験を活かして、宮城大学と共に、まちづくり協議会形成を支援するなど積極的に取り組んでいる人々がいた。こうした取り組みについては、2012年当初は、大学と町の間意思疎通が不十分で、住民支援を行う復興推進員4人の取り組み内容も未確定の部分があった。
- ・ そこで、初年度は山元復興ステーションとして、行政の信頼を得て、住民との信頼関係を構築することからスタートした。具体的には復興推進員が各仮設住宅や集会に参加し、個人の困り事や情報提供などをこまめに行った。協議会という組織を動かすために、まずスタッフである復興推進員のスキルアップと、住民と顔見知りになり、信頼関係を構築するため、個別支援に直接関わるような活動を地道におこなった。
- ・ 2年目以降は、少しずつ復興団地に入居する人が増えてきたので、個別支援から、復興団地でのコミュニティ活動支援へと移行していった。この時に、当初実施した個別支援で知り合いになった住民との繋がりが役立ち、コミュニティ支援として必要な内容把握ができた。この段階でスタッフの活動を個別支援中心から団体支援へと移行していった。
- ・ 4年目移行は、復興住宅への入居が進み、新たな自治会づくりの必要性が認識されてきたので、顔見知りの住民に語りかけ、自治会づくりとまちづくり協議会形成を進めた。まちづくり協議会というと、住民からは敬遠されたが、自治会とすると身近で参加してくれ、主体的に住民が活動をしはじめ、これらを支援してきた。
- ・ その後、宮城大学側が手を引き、神戸まちづくり研究所に移管した。ある程度目処が付くまで、4～5年は続ける予定となっており外部人材を中心に、まちづくりに向けた取り組みが再構築されている。

3) 中間支援活動の特徴

a. 緊急期

<町内の中間支援活動再開のための支援>

- ・ 本来は町の社会福祉協議会が中心となって、中間支援活動を行うことが期待されたが、社会福祉協議会が、中間支援的活動を行うことが出来ない状況にあったため、外部組織が社会福祉協議会の活動を肩代わりして、中間支援活動に取り組める環境を構築した。
- ・ このように、比較的規模の小さい町が、町域全体で被災すると、本来担うべき活動だけでなく、様々な活動を担当することになり、担うべき活動機能が発揮されない場合がある。その場合には、積極的に外部からの支援を呼び込み、中間支援活動に取り組む事が出来るように支援をしていくことが重要である。

b. 復旧・復興期

<山元の未来への種まき会議での交流とニーズ変化への対応>

- ・ 山元町の復興支援に関わっている町内外の人の状況交換・共有の場として、山元の未来への種まき会議を開催した。当初は、個人や団体の活動における課題や情報を共有、町のために団体間や個人が連携して取り組んでいくことを話し合った。その後、復興に向けた課題や、活動している団体や個人の課題を、出席者が有する町内外のネットワークで解決していくための連携を話し合う場となった。
- ・ 行政側は、当初は町外から復興支援で派遣されてきた職員が中心だったが、徐々に参加してきて、行政が抱える課題（新庁舎や学校建設）に対する住民らの意見徴収の場として活用してきた。
- ・ その他、シェアハウスを町内でやろうとしていたグループを、町内団体と繋げて実現するなど、様々な組織や個人の活動を、解決に向けて繋げていくマッチングを続けている。
- ・ 最近では、組織独自に活動できるようになり、参加者も減少傾向にある。今後は、町の取り組みに関わりたいという町内外のニーズを拾いつつ、本会議から生まれた一般社団法人まちづくりやまもとと連携したり、企業と協力するなど、時代変化に対応していくことが重要である。

<体制再構築に応じた住民活動を支える取り組み>

- ・ 従来まで障がい者支援をしてきた社協が、震災時の混乱で町職員支援が中心となったが、その後 ADRA Japan 等の協力などもあり、NPO 法人ポラリスがスタートするなど、障がい者支援体制が再構築された。
- ・ 従前からの自治組織や隣近所のつきあいを復活させるため、行政区での集会所（オレンジハウス）を設置、住民主体で運営してもらうなど、住民と NPO、行政が連携した取り組みが進行。
- ・ 当初から体制や活動を整えることより、徐々に地域の方々や NPO、行政が話し合っただけで活動を変化させてきた。その意味では、避難所生活、仮設住宅、町での生活の回復（復興住宅）という流れで、取り組み内容を変化させたり、活動組織の入退出があったが、継続的取り組みを実現している。

(4) 今後の展望

以下は、ヒアリング結果で得られた今後の展望に関する意見を示す。

1) 現状の地域の支援体制の展望

<事業の持続的継続に向けた体制>

- ・ 地域の実情からすると、平常時といえるような状況ではなく、いまだ、復興期という段階だが、直接支援組織の活動も充実し、町外からきた支援組織も撤退をはじめの中で、地域の支援組織として、息の長い活動を継続するために、どのような組織・活動になるのかを模索する必要がある。（ガーネットみやぎ、ポラリス）

- ・ 特に、中間支援としての情報共有やマッチングなどは、徐々に情報が減り、参加者も減る中で、新たなニーズ・シーズを掘り起こし、町づくりを遂行していくための新陳代謝の仕組みが求められる。（山元復興ステーション）

2) 次の災害に向けた教訓

<持続的に活動を支援できる人材の継承・確保>

- ・ 特に緊急時などに、住民ニーズをきめ細かく把握しつつ、信頼関係を構築するなど、中間支援として一定程度現場から距離のある活動になりがちな分、被災当初に現場を良く知る必要がある。（山元復興ステーション、山元の未来への種まき会議）
- ・ 町外からの支援を受け止めるためにも、住民と知り合いになる必要がある。（山元復興ステーション）

<個々の活動が孤立しないための気配りのやりとり>

- ・ 活動が専門的になると、活動主体者は、外部との情報交流等を行う機会が減ってしまう。また復興期など時間が経過すると、専門化してしまうので、その段階での連携確保が必要。（ポラリス、山元の未来への種まき会議）

2.4.5 宮城県気仙沼市

(1) 基本状況

気仙沼市は、宮城県の北部沿岸に位置しており、南三陸町、登米市、岩手県一関市、陸前高田市に隣接する。交通網として、一関市と気仙沼市を結ぶ大船渡線や、震災後は気仙沼市と石巻市を結ぶバス高速輸送システム「気仙沼線 BRT」（いずれも JR 東日本）、仙台市と宮古市を結ぶ三陸自動車道が市内を走る（図 2-18 参照）。



図 2-18 気仙沼市の位置

表 2-17 気仙沼市の人口と被災状況

人口	2010 年時点：73,489 人 2018 年時点：64,947 人
被災状況	建物被害：全壊 8,483 棟、半壊 2,571 棟 死者数：直接死 1,109 人、関連死 109 人 行方不明者数：214 人

出所) 人口は、2010 年は総務省統計局「国勢調査」、2018 年は同「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（2018 年 1 月 1 日現在）。被災状況は、宮城県「東日本大震災における被害状況」（2020 年 2 月 29 日現在）。なお、死者数は県の公表値と市の公表値で差異がみられる。

(2) ケーススタディ調査の狙いと調査対象

本ケーススタディでは、震災以前からあった協働の風土の中で、震災以後に急速に進んだ協働の核となった団体を中心にヒアリングを実施した。

具体的には、震災前から市民活動支援に携わってきた NPO 法人気仙沼まちづくりセンターとその内部組織として立ち上がった気仙沼まちづくり支援センター、またボランティアの受け入れを担った一般社団法人ボランティアステーション in 気仙沼、気仙沼市社会福祉協議会、及びこれらの団体と密接に連携して活動をした団体を主たる対象とした（図 2-19 参照）。

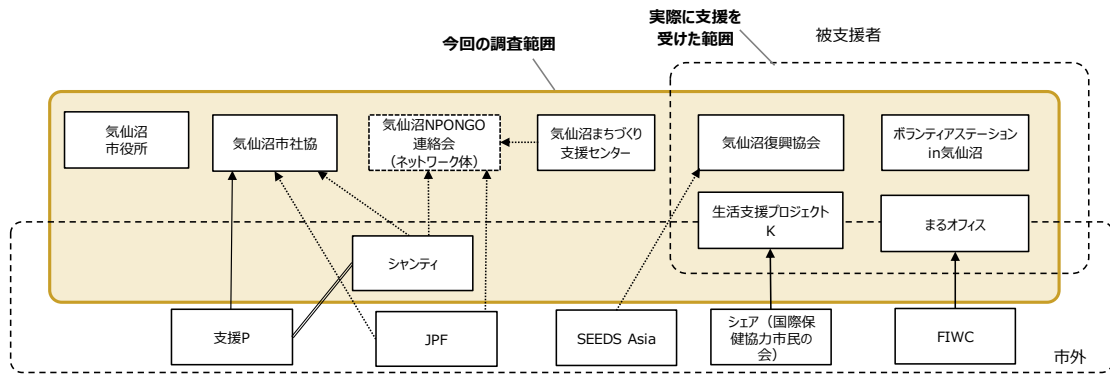


図 2-19 気仙沼市の調査対象

出所) 三菱総合研究所作成

(3) ケーススタディ結果

1) 結果概要

震災で社協、福祉事務所等、地域の被災者支援体制は大きな被害を受けたが、行政、社協、災害支援のNPO/NGO、地域発の民間支援団体などがNPO/NGO連絡会などを介して緩やかな協力体制を築き、機能、エリア毎の役割分担をしつつ、支援が提供された(図 2-20 参照)。

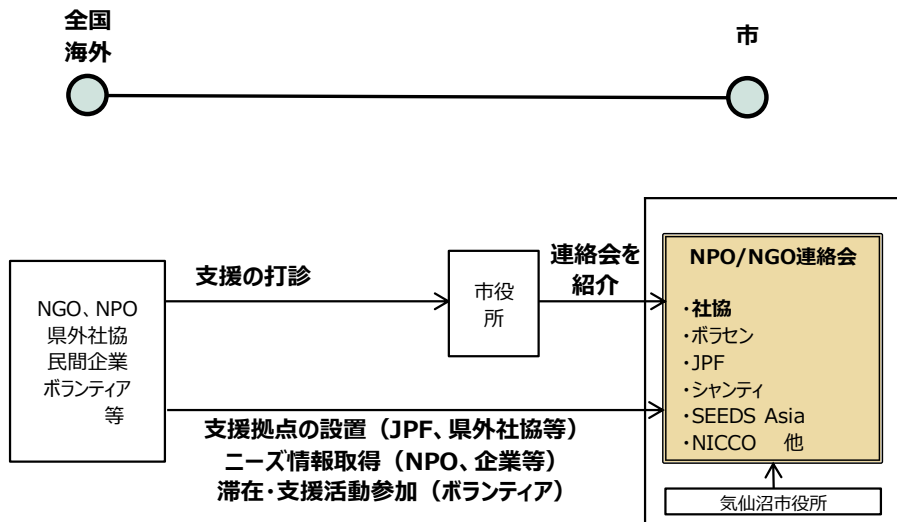


図 2-20 気仙沼市における 2011 年頃の間接支援の関係図

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

2) 中間支援体制の特徴

a. 緊急期

<震災前の市民活動の状況と行政との関係>

- ・ 気仙沼市では、震災以前から市民活動のビジョンがあり、当初は市が直営で中間支援を行い、のちに民間に機能を渡す構想が描かれていた。前年4月に就任した市長は選挙公約に自治基本条例を掲げており、自治基本条例に向けた予算編成中に発災した。
- ・ 市内には社会教育団体やまちづくりに携わるNPOしか存在しなかったため、市のまちづくり推進課（現・地域づくり推進課）がNPOを担当し、災害VCは社会福祉事務所が担当した。

<震災前の地域の中間支援組織>

- ・ 地域の中間支援組織としては、震災以前から市民活動支援センターがあり、気仙沼まちづくりセンターという青年会議所出身のメンバーが中心となって設立したNPO法人が存在した。当時の事務局長（現・商工会議所会頭）はせんだい・みやぎNPOセンターの理事であり、気仙沼市まちづくり協働推進委員会の委員長を兼任していた。

<発災時の行政、社協による被災者支援の対応>

- ・ 福祉事務所が被災し、業務も震災緊急対応が中心となり、社協が設置するはずであった災害VCのカウンターパートとして機能できなかった。
- ・ 一方、社協も本所が被災し、地域防災計画では災害VCの開設場所が決めてあったが、全てが避難所等になったことから、設置場所について白紙の状態から検討を要することとなった。また、災害VC設置に関する資料がすべて流出する状況下で立ち上がり時間に時間を要した。災害VC設置までの間、市地域づくり推進課がボランティアの受付に対応し、その後、行政の災害VC担当窓口となった。
- ・ 3月28日、社協は災害VC（気仙沼・唐桑地域）を設置した。また、本吉地域には災害VC本吉支所を併設した。

<国際NGOの活動>

- ・ 震災後、緊急期支援の経験豊富なNGOであるNPO法人シェア=国際保健協力市民の会（以下、「シェア」という。）が気仙沼入りした。シェアの支援で地元NPO「生活支援プロジェクトK」が立ち上げられ、同じくシェアの震災支援寄付や助成金で活動を開始した。
- ・ フレンズ国際労働キャンプ（FIWC）のメンバーとして唐桑地区に縁のあるメンバーも気仙沼入りした。

<地域による復興支援団体立上げ>

- ・ 気仙沼復興協会（KRA）は被災者自らが復旧復興に携わることによって活力を得よう、ということで組織された。市からの委託事業として、当初は補正予算で、のちに緊急雇用創出事業を活用した。

<支援者のネットワーク体設立>

- ・ 2011年5月頃、国際NGOの公益社団法人シャンティ国際ボランティア会（以下、「シャンティ」という。）が、唐桑に災害VCを立ち上げるべく社協に持ちかけたが、災害VCは気仙沼地域と唐桑地域を一体として設置・運営していたことから、成立しなかった。代わりに、10団体ほどが参加する唐桑ボランティア団（唐桑地区の連絡会）を立ち上げた。（FIWC）
- ・ 一方、JPFの呼びかけで公益社団法人日本国際民間協力会（NICCO）、シャンティ、NPO法人日本国際ボランティアセンター（JVC）などが集まり、NPO/NGO同士の情報共有の場（気仙沼NGO連絡会）を開催した（第1回6月）。上記NPO/NGOのほか、社協等が参加した。会員組織ではない会議体である連絡会において支援団体同士で顔が見える関係を築きながら、相互に活動エリアや活動内容を把握、支援の偏り調整や活動のコーディネートを行うなど自律的な調整が働いた。（気仙沼市）
- ・ これらの中核団体が内閣府に働き掛け、市長を座長としてNPO/NGOと市が意見交換を行う懇談会を開催（7月）、その後、気仙沼NPO/NGO連絡会にまちづくり推進課が参加することとなった。（気仙沼市）
- ・ また、懇談会を契機として懇談会分科会を設置、仮設住宅支援等の具体的なテーマに係るNPO/NGOと市役所の所管部署が会議を持つなど、NPO/NGOと行政との連携が本格化することとなった。（気仙沼市）

b. 復旧・復興期

<中間支援団体の設立>

- ・ 集合商業施設のオープンに伴い、ボランティアステーション in 気仙沼（仮設住宅のコミュニティ支援を行う）を設立した（仮設住宅の自治会設立の発起人が代表）。阪神・淡路大震災から復興支援を専門にやってきた専門家からのアドバイスを受け、中長期計画も作成した。
- ・ 一方、発災直後に記録作業を行っていた地元美術館職員が、気仙沼復興協会（KRA）の福祉部長として就任し、NPO法人SEEDS Asiaのバックアップを受けながら仮設を支援した。地域外の中間支援団体の知識・ノウハウを蓄積するため、地元の中間支援団体の必要性を意識させるものであった。
- ・ 気仙沼まちづくりセンターでも外部専門家に頼るのではなく、地元で中間支援を行う団体の必要性を認識していた。KRA福祉部長の相談に対して、まちづくりセンターの一部門の形で「気仙沼まちづくり支援センター」の前身となる組織を創設した。その後、市の委託事業がひと段落するタイミングで、まちづくりセンターの事業であった災害FMをコミュニティFMとして独立させる（株式会社化する）動きもあいまって、支援センターも独立した（名称はそのまま）。

3) 中間支援活動の特徴

a. 緊急期

<活動報告、ニーズ共有等の場として連絡会を設立>

- ・ 気仙沼で活動したい団体には連絡会に参加することを促した。連絡会は緩やかな調整の場として機能した。
- ・

<支援者のネットワーク体にて、ボランティア受入のコーディネート（唐桑地域）>

- ・ 市内の中心部（東新城 2 丁目）では、社協が災害 VC を設置し（3 月 28 日）、NGO/NPO と協働（災害 VC の運営は、基本的に気仙沼市社協が主体。NPO や NGO 等の各種団体は人材を派遣し運営支援や担当部署の一翼を担う形）で運営した。社協で対応が難しいニーズは、専門の団体や NPO に繋げるスタンスであった。
- ・ 一方、唐桑地区では、社協による地域ボラセンの立ち上げが体制上難しかったため、シヤンティ、FIWC、社協等が参加する「唐桑ボランティア団」にて、週 1 回のニーズ調整の会合を開催した。がれき撤去分科会を作り、1 日 100 人くらいのボランティアの受け入れ、コーディネートを実施した。

<まちづくりセンターが災害 FM を立ち上げ>

- ・ 震災前から存在していたまちづくりセンターの代表が、内陸にある FM 局の社長と旧知の仲で情報の集約発信のための災害 FM を立ち上げた。初回放送は 2011 年 3 月 23 日であった。

b. 復旧・復興期

<がれき撤去や海洋投棄の事業を地元住民で担う>

- ・ 海洋投棄事業（冷凍されている魚のビニールをはがして海洋投棄）に 100 人規模の人員が必要となり、市から事業を請け負った市内の事業者へ、避難所の地元住民で働きたい人をマッチングした（5 月から活動開始）。
- ・ がれきの撤去や家屋の片づけが収束しつつあったことから、社協の災害 VC が 8 月に VC（復興支援センター）に移行し、生活支援相談員を配置し、被災者の訪問活動・地域交流等の生活支援へとシフトした。
- ・ 活動を希望するボランティアが後を絶たないことから、活動内容を確認しながら、社協と KRA で受け入れについてミーティングを重ねた。団体のボランティアの受け入れは、ほぼ KRA で担うことになった。

<仮設住宅、公営住宅への移行等、コミュニティ形成に係る支援に関与>

- ・ 仮設住宅への入居に伴い、見守り事業を KRA にて受託した。SEEDS Asia や阪神・淡路大震災での経験を有する専門家のノウハウによりお茶会、よろず相談室などの取り組みが実施された。働きたくても働けない女性を中心に多数の応募があった。
- ・ まちづくり支援センターによる、防災集団移転協議会に対する支援が実施された。地域

に被災者がひとりでもいる限り、任意団体でも自治会でも支援対象とした。

- ・ 同センターでは、専門家の情報交換会（年1回）、まちづくり協議会同士の情報交換会（定期）なども開催した。まちづくり情報のデータを各地域から収集し、パネル展示会を開催した。
- ・ 社協では、被災者支援事業を受託し、応急仮設住宅やみなし仮設住宅、その後は災害公営住宅等入居者の見守りやコミュニティ支援事業を実施している。

(4) 今後の展望

以下は、ヒアリング結果で得られた今後の展望に関する意見を示す。

1) 今後の団体の活動の展望

- ・ 中間支援組織として行政やその他の団体に日常的に足を運んで、ゆるくでも多様な人と繋がっておく。（気仙沼まちづくり支援センター）
- ・ 活動の中心の階上地区に遺構があったので震災伝承館に何らかの形で関わりたいという思いがあった。ボランティアの受け入れを担っていたこともあり、この地域に関わってくれたボランティアの人たちが気仙沼に足を運んでくれるようなきっかけとなる情報発信等をしていきたい。（気仙沼復興協会（KRA））

2) 次の災害に向けた教訓

- ・ VC等で外から来る団体の整理役という手伝いはできるのではないか。（気仙沼まちづくり支援センター）
- ・ 気仙沼は情報が入りにくかったというビハインドがあった。それには気仙沼の地域性も関係していると考える。外部のNPO/NGOがいなければ、みやぎ連復の存在を知るまでに相当の時間を要しただろう。市外との関係性も平時から作っておくことが必要。（気仙沼まちづくり支援センター）
- ・ 地元は漁業者が多く、事業主であるため失業給付が受けられない場合が多かった。阪神・淡路大震災の際と異なる点である。緊急雇用の財源で、失業給付の金額を比較対象にししながら、元の仕事に戻る際に賃金の差があまりでないよう給料を決めた。働き盛りの人たちが急に仕事なくなることは尊厳などの面でも注意が必要である。（気仙沼復興協会（KRA））

2.4.6 福島県富岡町

(1) 基本状況

富岡町は、福島県の中央部沿岸に位置し、大熊町、川内村、楡葉町に隣接する。交通網としては、常磐線（JR 東日本）、常磐自動車道が町内を走る（図 2-21 参照）。



図 2-21 富岡町の位置

表 2-18 富岡町の人口と被災状況

人口	2010年時点：16,001人 2018年時点：13,100人 (町内居住者：1,212人(2020年3月時点))
被災状況	建物被害：全壊355棟、半壊2,819棟 死者数：直接死18人、関連死449人 行方不明者数：6人 避難者数(2011年8月時点)：15,589人 避難者数(2020年3月時点)：11,422人

出所) 人口は、2010年は総務省統計局「国勢調査」、2018年は富岡町HP「町の人口の動きについて」(住民基本台帳による 2018年10月末現在)。被災状況は、福島県「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報(第1763報)」(2020年3月5日現在)。なお、死者数は県の公表値と町の公表値で差異がみられる。避難者数(2011年)は富岡町「東日本大震災・原子力災害」の記憶と記録、避難者数・町内居住者は富岡町HP「町の人口の動きについて」

(2) ケーススタディ調査のねらいと調査対象

今回の調査では、原発事故により全町避難を余儀なくされた状況下において、避難先における避難者・支援団体の支援を社会福祉協議会が中心となって担った点に着目し、震災前からの支援団体が少ない中で、住民主体のネットワークの動きが生まれた経緯を明らかにすることをねらいとした。

このため調査対象は緊急期にコミュニティの拠点として「おだがいさまセンター」を運営した社会福祉協議会、復興期に双葉郡としてまとまって立ち上がった地元主体の中間支援団体を調査対象とした（図 2-22 参照）。

ヒアリング調査は、震災直後からコミュニティの拠点として中間支援機能を担った社会福祉協議会とその支援を受けた、もしくは社会福祉協議会が運営する「おだがいさまセンター」の活動から独立する形で設立された直接支援団体（NPO 法人富岡町 3.11 を語る会）、それらの団体と密接に連携して活動をした団体のうち、郡山市を活動拠点とした団体（一般社団法人ヴォイス・オブ・フクシマ、NPO 法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ福島）を対象に行った。また、震災後に富岡町が中心となって双葉郡としてまとまった活動をするために立ち上がった双葉郡未来会議に加え、富岡町役場及び、行政と連携したまちづくり・魅力創出に取り組む、一般社団法人とみおかプラスにもヒアリング調査を実施した。

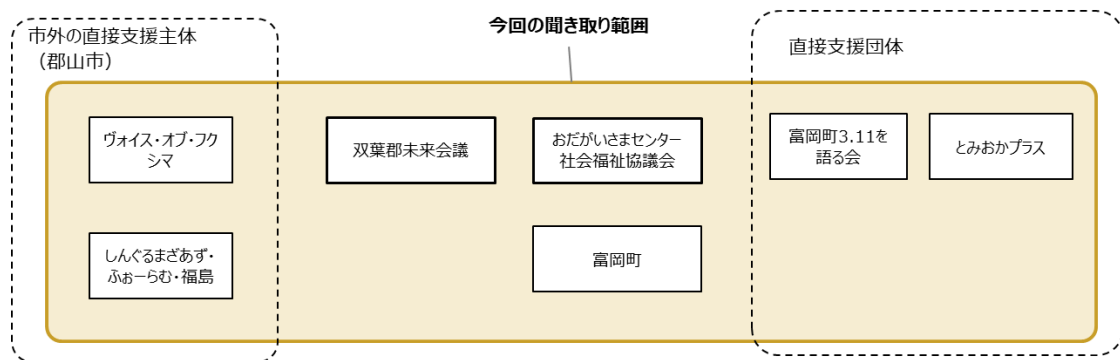


図 2-22 富岡町の調査対象

出所) 三菱総合研究所作成

(3) ケーススタディ

1) 結果概要

富岡町では、東日本大震災の発災前には直接支援団体の取りまとめや運営支援を中心として活動する中間支援団体が町内に存在しなかった。そのような状況の中で発生した東日本大震災では、福島第一原子力発電所事故に伴う全町避難を余儀なくされ、既存の中間支援団体や国際 NGO 等からの援助も十分に受けられない中で、当初は富岡町役場が避難所内の災害 VC の機能も担うという状況になった。

避難所内の支援体制を整備するため、中越防災安全推進機構や福島県、その他中間支援団体の協力を受けつつ、富岡町・川内村の社会福祉協議会が母体となって避難所内に設立されたのがおだがいさまセンターであり、災害 VC 運営を中心的な活動に据えつつ、コミュニティスペースの運営や避難所館内放送などの直接支援や支援団体・専門家との情報交換などの中間支援機能を果たすようになった。

富岡町社協のおだがいさまセンターとしての活動は、避難所閉所後も継続する中で避難者及び支援団体からの認知度も高まっていった。自治会や NPO 等支援団体のコミュニティ

が運営主体となり、拠点を郡山市富田町の若宮仮設住宅敷地内に移転した。富田若宮前仮設住宅内に「高齢者サポート拠点」を建設申請し、完成後に県から委託を受けて「おだがいさまセンター」として新たな活動を開始した。

- ・ 仮設住宅への移転後についても、支援者・支援団体のとりまとめ窓口は**おだがいさまセンター**が一元的に担った。
- ・ 避難所から仮設住宅への移行後、支援団体間の横の連携が薄れ、複数の団体が避難者を訪問するなど避難者側に迷惑をかける事例も一部発生。その反省を受け、震災から2年程度が経過した頃、おだがいさまセンターが中心となり、社会福祉協議会、富岡町生活支援課・健康福祉課や、直接支援に携わるNPOも交えて富岡町被災者連絡協議会を立ち上げた。
- ・ 県社協主催の会議・研修等において、県内他市町村の社協や生活支援相談員との情報共有の場を構築した。
- ・ 2020年3月いっぱい、**おだがいさまセンター**は閉所。今後は富岡町社協としての活動に戻る。

<ネットワーク体による情報蓄積・発信機能の集約>

- ・ 2015年、**双葉郡未来会議**が活動を開始した。
- ・ 他に避難元地域で活動する団体が無かったため、県外NPOや企業の情報収集・研修受け入れ窓口は**双葉郡未来会議**に一元化される結果となった。
- ・ 2018年11月、**双葉郡未来会議**が運営する情報発信/交流スペース・**ふたばいんふお**が開設された。

3) 中間支援活動の特徴

a. 緊急期

<直接・中間支援の実施（おだがいさまセンター）>

- ・ 5月の設立後、直接支援と中間支援の両方を実施した。
- ・ 直接支援では、女性専用スペースの設置、喫茶スペースの運営、草刈りイベント等の企画・実施、支援物資のトランジスタラジオを活用した避難所内での臨時のラジオ局開設などを実施した。
- ・ 中間支援では、支援者・支援団体の受け入れ・マッチングを行う災害VC機能、避難所内の運営団体及び保健師・心理士等を交えての情報交換などを実施した。

b. 復旧・復興期

<窓口機能・ネットワーク構築（おだがいさまセンター）>

- ・ ビッグパレットふくしま内の臨時ラジオ局をきっかけに災害FM「おだがいさまFM」（2012年3月～2018年3月）を立ち上げ、運営した。
- ・ ビッグパレットふくしまにおける活動でおだがいさまセンターが培ったネットワークを活かし、支援者・支援団体の受け入れ、とりまとめ、マッチングを引き続き実施した。
- ・ 仮設住宅の自治会やNPO団体によるコミュニティ形成を目的とした活動の立ち上げ・

運営支援を実施した。各地のボランティア活動にも精力的に参加してネットワークを構築した。

- ・ 震災から2年程度経過した頃、おだがいさまセンターが中心となり、社会福祉協議会、富岡町生活支援課・健康福祉課や、直接支援に携わるNPOも交えて富岡町被災者連絡協議会を立ち上げ、支援団体間の情報共有、横の連携強化を進める。
- ・ 富岡町社協として、県社協主催の会議・研修等において、他地域の社協や生活支援相談員と情報共有。

<ネットワーク構築・情報発信（双葉郡未来会議）>

- ・ 非会員制の、参加しやすいプラットフォームを用意し、地元住民・行政・支援者の間の緩い繋がりを創出した。
- ・ 映像を用いてSNSや広報誌で継続的に地域の情報を発信した。
- ・ 県外NPOや企業の情報収集・研修依頼対応の窓口機能を果たした。
- ・ 2018年11月、双葉郡未来会議が運営する情報発信/交流スペース「ふたばいんふお」を開設、イベントや情報発信の拠点として活用されるようになった。

(4) 今後の展望

以下は、ヒアリング結果で得られた今後の展望に関する意見を示す。

1) 現状の地域の支援体制の展望

<避難元への帰還後の支援体制>

- ・ これからは、10年スパンで帰還後のコミュニティ形成・介護予防にも取り組んでいかなければいけない段階になっている。（おだがいさまセンター）

2) 次の災害に向けた教訓

<平時からの繋がり構築>

- ・ 地域内に加えて、地域内で災害が発生した場合でも被害が小さいことが見込まれる遠距離地域（例えば200km以上）の施設と連携し、広域避難時の福祉避難所を確保しておくこと、広域避難の場合に避難所が見つからないという事態を避けることが出来る。（おだがいさまセンター）
- ・ 普段からの繋がりを構築していくことが重要。双葉郡未来会議のような組織が震災前からあれば、被災者のライフラインとして機能する可能性がある。（双葉郡未来会議）
- ・ 被災者に情報を伝える体制を平時から構築している必要がある。（双葉郡未来会議）
- ・ 外部との繋がり、外部からの受け入れ体制整備も重要である。（双葉郡未来会議）

<復興のフェーズに応じた支援・取り組み>

- ・ 求められる支援は人命救助から必要な物資の供給、コミュニティの再構築という順序を辿る。その順番を整理し、共に活動できる団体の組織化、連携に取り組むことで、

支援のフェーズに合わせて変化するニーズに対応していく必要がある。(富岡町役場)

- ・ 発災後から誰がいつどのような支援に取り組んだのか、将来のアーカイブ化を見据えて記録に残しておくことが望ましい。(おだがいさまセンター)

<非常時における予算の確保>

- ・ 非常時の予測できない事態に都度対応するための、申請等不要で支援者が裁量を持って使用できる資金の確保 (おだがいさまセンター)

2.4.7 福島県いわき市

(1) 基本状況

いわき市は、福島県の南部沿岸に位置し、広野町、檜葉町、川内村、田村市、小野町、平田村、古殿町、鮫川村、茨城県北茨城市に隣接する。交通網として、常磐線や、いわき市と郡山市を結ぶ磐越東線（いずれも JR 東日本）、常磐自動車道、磐越自動車道が市内を走る（図 2-24 参照）。



図 2-24 いわき市の位置

表 2-19 いわき市の人口と被災状況

人口	2010年時点：342,249人 2018年時点：342,871人（同時点で市外から19,782人の避難住民を受け入れ）
被災状況	建物被害：全壊4,644棟、半壊32,921棟 死者数：直接死293人、関連死138人 行方不明者数：37人

出所）人口は、2010年は総務省統計局「国勢調査」、2018年はいわき市「いわき市の人口」（2018年10月1日現在、推計人口）。被災状況は、福島県「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報（第1763報）」（2020年3月5日現在）。

(2) ケーススタディ調査の狙いと調査対象

本ケーススタディでは、地域の中間支援に重要な役割を担った社会福祉協議会（災害VCを運営）や関係者の連絡協議会、震災を契機に立ち上げられ、支援ニーズに応じて果たす役割を変えていった地域の支援団体等を中心にヒアリングを実施した（図 2-25 参照）。

具体的には、市内の被災者・避難者の中間支援、直接支援に中心的な役割を果たした市社協と、これと一体的に動いて中間支援的な役割を果たした直接支援団体による連絡会等の活動、支援を受けた直接支援団体や、地域で立ち上げられた中間支援組織（後に福島県の被災者支援において重要な役割を果たす「NPO法人みんなぷく」）を中心に実施した。

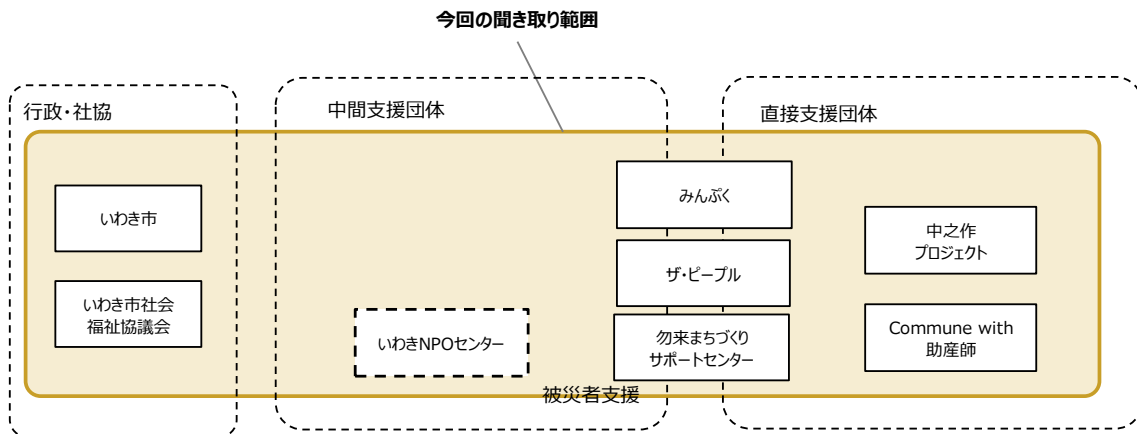


図 2-25 いわき市の調査対象

出所) 三菱総合研究所作成

(3) ケーススタディ結果

1) 結果概要

地域に強力な中間支援機能が無い中、緊急時のネットワーク構築等の中心となったのは市と社協であった。国際 NGO もその支援に重要な役割を果たした（図 2-26 参照）。

地域の NPO などからも、地区の災害 VC 設立などの積極的な動きがあった。地域における新たな中間支援組織設立の動きもあったが、県事業の受託団体としての活動に軸足を移したため、実現しなかった。現時点で、地域の中間支援機能は縮小しているが、社協や支援団体間の一定の関係性は持続している。

双葉郡など県内からの避難者と市内の被災者の両方が存在するいわき市では、県社協の統括の下、前者については避難元社協が、後者についてはいわき市社協が分担して支援を実施した。

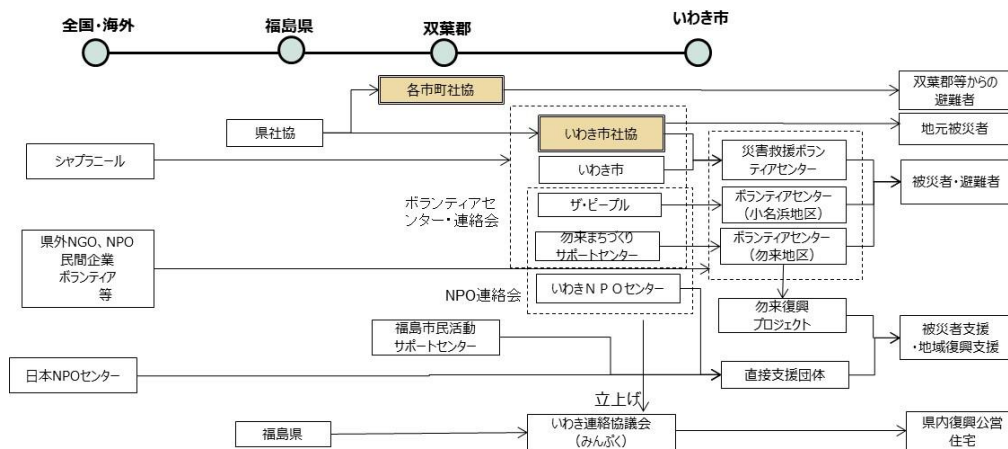


図 2-26 いわき市における中間支援の関係図

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

2) 中間支援体制の特徴

a. 緊急期

<震災前の市民活動の状況と行政との関係>

- ・ 市内では NPO などは存在していたが、中間支援は NPO 法人いわき NPO センターが平常時支援をしているだけだった。
- ・ 震災直後に市が災害 VC を立ち上げ、これを社協などが引継ぎ、国際 NGO なども支援して、災害救援 VC を立ち上げた。勿来地区では NPO 法人勿来まちづくりサポートセンターが独自に、小名浜でも NPO 法人ザ・ピープルが社協と連携して地区の災害 VC を立ち上げた。
- ・ 県社協が統括し、双葉郡等からの避難者に対しては避難元社協、いわき市内での被災者に対してはいわき市社協が支援を提供した。

<ネットワーク体の立上げ>

- ・ 市が主催して連絡会議を立ち上げた。また、民間の NPO 連絡会を母体に一年後に社協や NGO などにより、NPO 法人 3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会（のちの「みんなぷく」）が設立された。

b. 復旧・復興期

<ネットワーク体の継続>

- ・ 連絡会議は、その後も頻度を落としながら活動を継続した。
- ・ 子ども支援団体が協力して、子ども支援のネットワーク「こどもあいネット」が設立され、現在も活動を継続している。

<新たな中間支援機能の構築>

- ・ 地域発の中間支援団体として発足した 3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会（みんなぷく）は、その後、県事業での復興公営住宅のコミュニティ支援活動に軸足を移していった。協議会を引っ張っていた社協やザ・ピープルなどの団体は、本来の団体の活動（直接支援活動など）に軸足を移している。

3) 中間支援活動の特徴

a. 緊急期

<災害救援 VC 及び地区 VC が設立>

- ・ 市主導の災害 VC（震災直後から 4/4 まで）はボランティアの仲介が中心に活動した。
- ・ 社協等が主導する災害救援ボランティアセンターは、組織的にボランティアの受け入れ・調整、派遣を行った。国際 NGO である NPO 法人シャプラニール＝市民による海外協力の会（以下、「シャプラニール」という。）が活動を積極的に支援した。
- ・ 小名浜、勿来それぞれの地区でも、地域の NPO が中心になった災害 VC が活動した。勿来地区の VC では、産炭地繋がりのある山口県宇部市役所職員も支援に入る。

<連絡会議が活発に機能>

- ・ 震災直後から市が社協と協働して連絡会議を立ち上げ、支援者・支援団体のネットワーク化・調整を図る。いわきで活動したい団体は連絡会に参加することとした。連絡会は緩やかな調整の場として機能した。

b. 復旧・復興期

<連絡会>

- ・ 連絡会は、震災から 1 年たって、より活動の自由度の高い社協が中心となったネットワーク体に移行する。

<3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会>

- ・ 協議会では個別の団体が実施していた情報発信を統合化した情報誌の発行、防災減災ツアーとして被災地外からの視察ツアー受入れなどをおこなった。後者は協議会の収入源ともなった。

<こどもあいネット>

- ・ 地域の子ども支援団体を中心に設立され、学識経験者、行政関係者、他分野の支援団体等も交えて、地域資源、ニーズの調査などの活動を実施した。

<みんなぶく>

- ・ 当初、連絡会議の活動の中から、地域発の中間支援団体を目指し設立されたが、県事業の原発避難者のため、全県下に設置された復興公営住宅⁴⁰のコミュニティ支援を受託する中、活動を福島県全体に移し、コミュニティ支援活動を広く展開することとなった。

⁴⁰ 福島県では、福島県営の復興公営住宅は原発避難者向け、市営の災害公営住宅は津波自身被災者向けの住宅として整備している。

(4) 今後の展望

以下は、ヒアリング結果で得られた今後の展望に関する意見を示す。

1) 現状の地域の支援体制の展望

- ・ 沿岸地域のまちづくりやコミュニティ形成等は国の補助金を活用し、現在も実施しているものもあるので、復興庁等の支援メニューがあれば活用していけると思う。(いわき市)
- ・ いまだと水害関係もあるが、週1回情報共有会議をいろいろ支援団体とやっている。ただそこには私も管轄外なので出てはいないが、震災を機に繋がったところもある。(社協)
- ・ 台風の時に、個人情報のあるから、ここだと母子支援ができる、その中で行政とか他の支援が必要な人がいた時にそれを繋げるという体制(が必要) (NPO 法人 Commune with 助産師)
- ・ 復興事業については、ハード事業はほぼ完了していることから、現在はソフト事業を国の補助金等を活用して行っているところだが、震災から10年の節目の年を迎え、財源も限られてくる中、被災者支援のあり方について整理することが今後の市の業務になってくると思う。(いわき市)
- ・ 復興というのは10年というふうの前からみんなに言っていて、来年(2021年)の3月は追悼をしっかりとやってけじめを付けましょう、この日常の中でどうやって生活していくかを考えましょうということにしている。(勿来まちづくりセンター)
- ・ 賠償金が切れる段階になると、生活困窮の問題も増加する。フードバンクは社協でも実施しているが、より多様な対象者に対応するため別のフードバンク事業に関わっている。(特定非営利活動法人ザ・ピープル)
- ・ みんぷく立ち上げから5年が経ち地域から求められるニーズは確実に変わっている。高齢者が安心して暮らせる環境づくりとして、サロン活動だけでなく交通弱者対策なども検討している。周辺地域と繋がることには未だ心理的障壁はあるが防災の取り組みを地域と一緒にやるために防災講話に地域の区長を呼ぶなど接する機会を増やしている。(みんぷく)
- ・ 職員の学びへの姿勢を強化するために、住民からの多様な相談に的確に対応したり、必要な支援先とのマッチングできるスキルを磨くことで他業務に転職する場合にも働ける育成を行っている。新人研修的な内容などスキルやキャリアを積める社内環境づくりも取り組んでいる。次の支援フェーズにも繋がられるようにしている。(みんぷく)

2) 次の災害に向けた教訓

- ・ 震災時も少しは関係あったかと思うが、青年会議所とは震災以降に協定とかを結んで、主に青年会議所をお願いしたのは物資とか車輻の手配も軽トラとかそういう段取りとかを、青年会議所をお願いしていた。今回は青年会議所はかなり協力してもらった。(いわき市社会福祉協議会)
- ・ 震災後のボランティアセンター・連絡会の体験がもとになって、台風19号の被災後に

行政・社協・NPO の情報共有会議の立ち上がりがスピーディーに行えた。（特定非営利活動法人ザ・ピープル）

- ・ 2019 年の台風 19 号の対応でいわき市で緊急支援で動いてくれたのが外部からピースボート（一般社団法人ピースボート災害支援センター）などの団体。地元は平時業務で動けていなかった。ただピースボートでは支援できない子育て支援などの課題への対応や一時的に場を離れる団体のフォローをみんぷくのネットワークで担うことができた。震災時にもネットワークに参画している団体の能力を活かした対応をすることができた。（みんぷく）

2.5 緊急期中間支援事例の調査

今後発生し得る災害への備えとして、特に重要となる緊急期における支援について特に詳細に調査を行った。東日本大震災において死者数・行方不明者数が最も多い石巻市を対象として深堀を行うとともに、東日本大震災以降に発生した他の災害発災時に展開された中間支援についても調査を行い、それぞれの特徴の分析等を行った。

緊急期中間支援事例に関する調査と 2.6.2 「石巻市における復興・創生期間終了以降を見据えた中間支援体制」については、公益社団法人 3.11 みらいサポートの協力により実施し、別途「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」として取りまとめた。石巻市では「チェンジ・エージェント機能」を軸に各主体の活動を分析した。本報告書では概要のみを掲載するため詳細な調査報告は 3.11 みらいサポートのウェブサイト (https://311support.com/report_311npo_changeagent) の報告書を参照されたい。

(参考) チェンジ・エージェント機能

「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」では、中間支援の機能を分析する視点として「チェンジ・エージェント機能」に着目した。

「チェンジ・エージェント機能」とは、「ソーシャル・プロジェクトを成功に導く 12 ステップ」(佐藤真久・広石拓司、2018 年)において述べられている機能であり、関係者が相互理解を深めながら、理解も解決策も、構成員自身も変化していく介入であるとして、下記 4 つの要素が示されている。新しい、予想外の、不確実かつ予測不可能な状況において、多様な主体間で協働によって対応していくために必要な機能として挙げられている。

災害直後の緊急期や、その後の先が見えにくい復興期では、中間支援組織・体制に「チェンジ・エージェント機能」が求められると考え、分析の視点として導入した⁴¹。

- ① 「**変革促進**」… 多くの場合、ほとんどの人は変化を望まないものです。**チェンジ・エージェントは現状の問題を可視化し、課題解決に取り組む機運を盛り上げ、変化へのプロセスを開始する役割**を担います。
- ② 「**プロセス支援**」… 全体を見通しながら目の前の問題に取り組んでいけるようにするには、プロセスの様々な領域での支援が必要となります。その領域は、**相互関係の促進、運営制度の構築、問題の定義、より深いニーズの認識、解決法の探索と導入、試行錯誤する中での学び、実行状況の評価**など多岐にわたります。
- ③ 「**資源連結**」… 効果的な問題解決には、ニーズと社会にある資源を結びつける必要があります。資源は様々な種類のものがなり得ます。例えば、財政的支援、解決策に関する知識、問題の診断にかかる知識や技術、解決策の策定や適用における知識・技術、ネットワークなどです。**視野を広く持って、各状況に必要な資源を見つけ、現場と結びつける機能が大切**になります。
- ④ 「**問題解決策の提示**」… チェンジ・エージェントには、単に解決策を取りまとめるだけでなく、**その解決法が人の要求や懸念にどう影響を及ぼすのかを認識し、解決策が効果的に実施できるように**することが期待されています。

出所) 「ソーシャル・プロジェクトを成功に導く 12 ステップ」(佐藤真久・広石拓司、2018 年)

⁴¹本調査における「機能」は、中間支援のメニューとして位置づけている(2.1 参照)ため、本分類における「機能」とは一致しないが、本節における「チェンジエージェント機能」は、課題解決を促進する、資源の資源を繋げる、プロセスそのものを支援する、といった「役割」を含む要素として捉えている。

(1) 石巻市における震災直後の中間支援検証

1) 支援体制

石巻市では、防災基本計画にて石巻市社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを設置することとされており、2005年には宮城県・石巻市と石巻市社会福祉協議会との間で災害ボランティアセンターの設置に関する覚書が結ばれ、行政と社会福祉協議会の連携が合意されていた。更に、2008年から石巻専修大学を災害ボランティアセンターの拠点とすることで石巻市、石巻市社会福祉協議会、石巻専修大学の3者で協定の調整が進められ、東日本大震災の発災後、その締結直前であった。

発災後、最大の被災自治体となった石巻市には、全国各地から多数の支援者・支援団体がかけつけた。その受け入れ窓口として、石巻市社会福祉協議会は、2011年3月15日に石巻市災害VCを設置した。

また、社会福祉協議会の運営する災害VCに加えて、NPOの調整窓口として石巻復興支援協議会が設置され、図2-27に示すような形で組織の枠を超えた連携が推進された。



図 2-27 石巻市、災害 VC、NPO の三者における相互連携

出所) 公益社団法人みらいサポート石巻「石巻における NPO の貢献」(2016年)

震災直後に設立された石巻災害復興支援協議会が、石巻市(自衛隊含む)および石巻市災害VC(石巻市社会福祉協議会)と協働した具体例を表2-20に示す。当初、石巻災害復興支援協議会は有給スタッフの継続確保は前提とせずに設立されたが、外部支援を受けて組織化が推進され、2011年8月には緊急雇用創出事業を活用した「ボランティア調整管理業務」が石巻市から委託され、災害対策本部以外に行政との正式な契約関係が生まれた。

表 2-20 石巻災害復興支援協議会・石巻市・災害 VC の連携活動例

連携主体	主な内容
石巻市（自衛隊含む）との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・ 災害対策本部会議への情報提供 ・ 市・自衛隊との三者会議による物資・炊き出し情報の共有・調整 ・ （8月以降）「ボランティア調整管理業務」（緊急雇用創出事業）の受託 ・ 「入浴支援業務」の受託
災害 VC との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・ ボランティアステッカーの共有 ・ 石巻専修大学の使用ルール共有、テントサイト用車両許可証・テント設営証の発行 ・ マッドマスターズ分科会での重機ボランティアを含めた市全体の泥出し活動調整、ニーズ表に基づく支援要望に対し地域担当 NPO へのボランティアマッチング ・ 寄贈／貸与された重機、車両等の活用（協議会が鍵を管理） ・ 仮設住宅支援の役割分担、仮設支援連絡会での調整
市・災害 VC 双方との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・ 石巻市／災害 VC に対する支援物資の、NPO による活用（災害 VC が NPO へ証明書を発行） ・ 100 か日慰霊祭前の「一斉清掃」 ・ 市「ボランティア調整管理業務」委託による災害 VC への職員 2 人派遣 ・ 仮設支援事業のサロン実績とりまとめ覚書（金額ゼロ）

出所) 3.11 みらいサポート「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」に基づき作成

2) 石巻市復興支援協議会による支援活動の特徴

石巻市復興支援協議会や関連団体の活動の主な特徴の概要を表 2-21 に示す。非営利組織の立場を活かした機動力、柔軟性、自由度のある活動が展開されており、ヒアリング調査では「あの場がなかったら、石巻の復興はどこまで遅れたか」との意見が挙げられるなど、重要な役割を担ったものと推察される。

表 2-21 石巻市復興支援協議会や関連団体の活動の主な特徴の概要

項目	内容（概要）
石巻災害復興支援協議会の設立と連絡会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全体会：日々変化する市全体での課題やニーズを支援者間で共有化・可視化（244 団体が協議会に登録（活動内容を提出）、確認されている範囲で 1 年間に 16 万人が活動。炊き出しは 878,000 食分提供）。 ・ 分科会：活動別に分科会を開催し、情報共有・翌日の方針調整を実施。災害後の局面変化・ニーズに応じて組織体制のスクラップ&ビルドを柔軟に実施した点が特徴的。
災害対策本部による共有	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011 年 3 月 24 日以降、市の災害対策本部に傍聴者・報告者として参加して被災情報や活動状況を共有。次第にネームプレートも準備されるようになる。
炊き出しの総合調整	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011 年 3 月 27 日から NPO による炊き出し予定を災害 VC 及び石巻市で共有。4 月 4 日には重複を避けるべく石巻市・自衛隊・NPO による三者会議を毎週実施し、炊き出し予定や物資配送計画の共有や、協力依頼などの連携が生まれていった。

項目	内容（概要）
	<ul style="list-style-type: none"> ・食数・メニュー・配布先などの実施調整に多大な調整が必要となり、NGO スタッフが常駐で対応した。 ・石巻市災害復興支援協議会が NPO のまとまりをつくったこと、行政との調整相手となり得て、実務連携が進められた。
泥出しの官民協働・重機ボランティア・エリア担当 NPO	<ul style="list-style-type: none"> ・私有地にある私有財産には、行政が原則として対応することが難しいため、ボランティアや NPO 等が泥出しに多く従事した。 ・石巻災害復興支援協議会は重機の管理役を担ったことで、災害 VC だけでは調整しにくい重機を用いた活動がスムーズに実施された。 ・ニーズ票の提出を NPO が手伝い、エリア別で担当団体を決めたことで、効率的・迅速に泥出しが行われた。 ・長期間に渡る泥出し調整を通じて外部支援者と災害支援センターの連携が深まり、生活支援のフェーズで社会福祉協議会に協力したり、スタッフとして就職する事例も生まれた。
物資支援方針調整	<ul style="list-style-type: none"> ・物資の倉庫を基点に、災害 VC と NPO がスタッフを出し合って共用した。 ・石巻災害復興支援協議会への活動登録を行った団体に対して石巻市社会福祉協議会が証明書を発行する形で、実質的にどの団体でも行政に届いた物資の共有ができた。公平性に必ずしも拘泥せず、柔軟かつオープンな共有体制が管理された。 ・仮設住宅に対しては、状況を踏まえて、自立支援等の観点から、「原則物資を控える」との方針が合意された。
調査関連活動	<ul style="list-style-type: none"> ・石巻災害復興支援協議会で共有されていた調査活動は、いずれもその課題解決（即日・翌日の物資配送、医療職によるケアと行政支援への接続、避難所衛生環境の改善）がセットで、かつ、短期的なゴールが明確に共有された。
情報発信	<ul style="list-style-type: none"> ・ウェブサイト構築ノウハウをもつ NPO により、石巻市災害 VC の臨時サイトが代替設置され、情報発信が行われた。災害 VC の共通フォーマットでの web システム提供により、災害 VC、石巻災害復興支援協議会による情報発信・共有が行われた。

出所) 3.11 みらいサポート「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」に基づき作成

3) 石巻災害復興支援協議会が変化を起こすうえで果たした役割

ヒアリング調査結果から、石巻災害復興支援協議会が緊急期に果たした役割を「チェンジ・エージェント機能」の4つに沿って分類すると表 2-22 の通り。

震災前には想定されていなかった新たな組織が全国から駆け付けた支援者を含む関係者により創出され、そこから刻々と変わる外部環境に合わせた活動を展開し、有機的で多様な変化を生み出してきたといえる。

また、このような変化は、直接支援活動を担った NPO 等の当事者だけでなく、パートナーである石巻市行政や石巻市社会福祉協議会からも認識されていたことが確認できた。

表 2-22 石巻災害復興支援協議会が緊急期に果たした役割

機能	具体的な内容・役割
変革促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 最終的に被災者がメリットになるイメージの提供 ・ スタッフの継続派遣による解決能力の維持 ・ 次に必要な支援が見え、各団体が出来ることを探せる場 ・ 泥出しのエリア担当システム ・ 専門職（医師）が知らない在宅支援の情報が集まる場所 ・ 本部長の即断を生む災害対策本部がフルオープンとなり、NPO との接点を誘因 ・ 震災前は机上の空論であったボランティアが救助、給食などの変わり目に対応 ・ 他団体との情報共有による得意ではないジャンルの支援開始
プロセス支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 炊き出し開始から終了（避難所閉鎖と同時）までの様々なサポート ・ 行政・自衛隊のリアルタイム共有、支援不足を一緒に探しに自然に集まれる場 ・ 「炊き出しなら協議会へ」と紹介 ・ 地元保健師と会議しながら医療的なローラー調査からおちゃっこクラブに変化 ・ 毎日の炊き出し数等の推移をライブで受けられ物資が直接提供できる仕組み ・ 農業・漁業・工業・商業のニーズを聞いておくことが地域福祉のゴールへの繋ぎ
資源連結	<ul style="list-style-type: none"> ・ 重機、経験者、医療職などリソースを持つ人と課題との繋ぎ ・ 課題を認識したとき、お金、人材などのリソースを引っ張ってくる機能 ・ 複数団体によるダニバスターズへの看護師、車両、人材、資金などの提供 ・ 移送や炊き出しなどの他団体の支援の被災者への提供 ・ 行政への支援物資の NPO の活用による被災者の手元までの提供 ・ 私有財産に手を付けられない行政からの土嚢提供、ボランティアによる泥かき ・ 被災者と直接の関りの大きい自衛隊、ボランティアの情報 ・ 企業の支援趣旨を理解した支援先紹介による活動継続 ・ 宮城沖地震 99%想定下での災害協定の準備（2年間）による繋ぐ場の実現
問題解決策の提示	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援団体のまとまりとしての、支援不足などの提示 ・ 長期、短期支援の人がアメーバのようになっている中で、意思確認しながら短期的なゴールを出し続ける機能 ・ NPO に無関係だった人が支援するようになる、ゼロをイチにする情報提供 ・ 仮設住宅での「物資支援を原則控える」方針をとりまとめウェブサイト公開 ・ 衛生状況の改善に取り組むダニバスターズが多様な人を巻き込む力（決まった業務に決まった期間で派遣されるチームには起こらない） ・ 至れり尽くせりではなく、途中から自立に向けて質・量を変えるチェンジ機能 ・ 仮設では自分で暮らさないといけないよ、との心構えの提示 ・ 市全体の状況を共有したうえで経験豊富な支援者が重機や人材のリソースを調整した、泥出しの地域担当 NPO 制 ・ 中間で見たてをして、考えて、地域の資源を活用してくれる人の必要性

出所) 3.11 みらいサポート「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」に基づき作成

(2) 他被災地域の緊急期中間支援の調査

東日本大震災以降に発生した災害として、熊本地震、台風 19 号豪雨災害（愛媛、岡山）と、さらに本調査実施中の 2019 年に発生した台風 19 号災害（丸森）を対象に、各地域の緊急期に形成された中間支援の体制や機能について、関係者へのヒアリング調査を行った。各地域の調査結果の概要を表 2-23 に示す。

表 2-23 他被災地域の緊急期中間支援の調査結果概要

災害名・概要	主な中間支援の体制
熊本地震 (熊本県、益城町) 時期： 2016 年 4 月 14 日及び 16 日 ヒアリング対象： くまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD)、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地元の NPO 法人 NPO くまもと、JVOAD 準備会（次節で詳述）スタッフ等が熊本県庁敷地内に事務局を置いてサポートを行い、災害直後は毎晩熊本市内で県レベルの連絡会「火の国会議」を開催した。直後は内閣府も参加した。 ・ 「火の国会議」は 2020 年 2 月時点でも継続しており、計 263 回開催し、参加団体は約 295 団体である。 ・ NPO くまもとを基盤に社会福祉協議会や外部支援者と連携し、くまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD) を設立。 ・ 行政と複数 NPO の協働による避難所調査、仮設住宅支援の社会福祉協議会と NPO の協働等、後に内閣府が提唱する三者連携の制度化に大きく寄与。
平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）災害 (岡山県) 時期： 2018 年 6 月 28 日～ ヒアリング対象： 岡山 NPO センター、岡山県社会福祉協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 豪雨の翌日から、岡山 NPO センターと岡山県社会福祉協議会が協働運営していた「ゆうあいセンター」にて情報共有会議を立ち上げ、岡山 NPO センターが主体となって災害支援専任の人材を確保して調整を展開。 ・ 豪雨被害前の勉強会企画等の準備を経て、緊急期に「おかやま災害支援ネットワーク」が迅速に設立された。 ・ 連携体制構築の迅速さや支援者向け・被災者向けのウェブサイト運営、SNS や Peatix、アマゾン Smart Supply 等の IT 活用が特徴。
平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）災害 (愛知県西予市) 時期： 2018 年 7 月 7 日 ヒアリング対象： OPEN JAPAN、西予市社会福祉協議会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 東日本大震災以降に発足し、重機支援等の災害支援経験を積んできた一般社団法人 OPEN JAPAN が西予市災害 VC の向かいに受付窓口を設け、通常の災害 VC が引き受けることのできない重機案件や床下清掃、炊き出しなどの支援を行い様々な外部支援の受け皿となった。 ・ 西予市社会福祉協議会は、災害前の研修で重機ボランティアとの面識があり NPO との連携に障害がなく連携体制がつけられた。 ・ 西予市や西予市社協とは OPEN JAPAN が日常的に連絡調整を行うとともに、県レベルでは、大洲、宇和島、と持ち回りで移動しながら連絡会が開かれた。
台風 19 号 (宮城県丸森町) 時期： 2019 年 10 月 12 日 ヒアリング対象： YOMOYAMA COMPANY、OPEN JAPAN	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地元のまちづくり団体 YOMOYAMA COMPANY が、社会福祉協議会と協働して町役場近くのドラッグストア跡地に災害 VC を設置・運営。前述の OPEN JAPAN により、重機支援や先を見据えた支援が行われた。 ・ NPO との情報連絡会も開催された。 ・ YOMOYAMA COMPANY は、災害支援の機会を将来のまちづくり等の長期的な視点で捉えて支援に当たり、炊き出しの調整やウェブサイトでの広報、SNS や Peatix のボランティア募集への活用を行った。

出所) 3.11 みらいサポート「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」に基づき作成

(3) 緊急期の中間支援の特徴

以上の結果を踏まえて、緊急期の中間支援の特徴を整理する。

1) 災害時の組織行動のタイプ別の整理

災害対応組織の類型化として、Quarantelli らは、分類軸として、同じ人員が担当するか／人員が変化するか、同じ業務を続けるか／業務が変化するか、という 2 次元の組み合わせにより、表 2-24 のように区分している。

表 2-24 災害における組織行動のタイプ

区分		業務内容	
		変化なし	変化あり
構造／ 人員	変化なし	Type1 通常型 (警察、消防、医療)	Type3 拡張型 (災害対策本部)
	変化あり	Type2 拡大型 (ボランティア)	Type4 創発型 (災害復興本部)

出所) Quarantelli ら : Organizational Communications and Decision Making in Crisis より、京都大学防災研究所林春男教授作成

Type1「通常型」では、同じ業務であることから、災害時に業務が急増した場合は、全国から応援を呼ぶ形式となる。**Type2**「拡大型」は、災害時に新たに生じた業務に対応するものであり、食事の配布、物資の仕分けといった比較的単純な業務が該当し、ボランティア組織がこの典型である。**Type3**「拡張型」では、基本的に同じ人員で、多様化した業務に対応することになる。**Type4**「創発型」では、災害発生以前には全く想定されていなかった業務に、新たな体制で対応するものである。

(1)及び(2)で調査した各主体の組織類型を、表 2-25 のように整理した。ただし、OPEN JAPAN 及び JVOAD は、通常時から災害時の支援や調整をミッションとしつつ、災害時には人員を拡大することから **Type2**「拡大型」としたが、双方とも災害後の支援経験を通じて組織化されたという点では、誕生の経緯は **Type4**「創発型」といえる。

Type3「拡張型」は、地域防災計画において行政が災害対策本部を、社会福祉協議会が災害 VC を立ち上げて災害対応を行うことが位置付けられている。対して、NPO センターや支援センターは、災害時に部分的に自団体の活動内容を拡大しており、「災害 NPO センター」のような NPO 等の中間支援の災害特化型組織形態は確立していないことがわかる。ヒアリングにおいても「指定管理を委託でやっている中間支援組織は動けないと思う。それを見越した、中間支援の遊撃部署が要る。」「通常の NPO センターも、災害が起きた時は県などの業務委託で災害対応もできるようにする、といった議論があり、もっとやって欲しいが責めても仕方がない。」との回答が得られており、必要性は認められながらも、現実的にはそのような組織形態は困難である状況が示唆される。

このような状況で、NPO くまもとや岡山 NPO センターが災害直後には **Type3**「拡張型」

として支援を開始しながらも、Type4「創発型」としてKVOADやおかやま災害支援ネットワークを設立するなど、組織体構造そのものを変化させながら災害対応にあたっていた。

表 2-25 本検証の対象組織の災害対応類型例

区分		業務内容	
		変化なし	変化あり
構造／ 人員	変化なし	Type1 通常型 —	Type3 拡張型 各自治体災害対策本部 各災害 VC NPO くまもと 岡山 NPO センター YOMOYAMA COMPANY
	変化あり	Type2 拡大型 OPEN JAPAN JVOAD	Type4 創発型 石巻災害復興支援協議会 KVOAD おかやま災害支援ネットワーク

出所) 3.11 みらいサポート「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」に基づき作成

2) 緊急期における中間支援の役割

NPO 等の中間支援は、緊急期に以下のような具体的な役割を果たしてきたことが確認できた。これらは、行政の地域防災計画や災害 VC に想定された業務（主に泥出しに関して被災者から提示されたニーズ票に基づきボランティアをマッチング）から少し外れていたり、あるいは防災計画上記載があっても、具体性が乏しく現場で実現が難しい活動といえる。

災害支援の経験を積み重ねた NPO 等により、調整窓口の機能や、車両・機材・人材・資材（重機等）の活用に至るまで、プロセス全体を支援することが可能になっているものも散見される。

<緊急期における中間支援の役割>

- ・ 連絡会／情報共有会の設置
- ・ 行政との連携実現
- ・ 重機活用や技術系ボランティアの調整・受け入れ窓口
- ・ 炊き出しの受け入れ、調整
- ・ 専門職との協働や企業支援受け入れなどの災害 VC 枠外の連携
- ・ 避難所や在宅被災者の調査
- ・ コミュニティ支援や地域福祉への継続体制
- ・ ICT など新技術の柔軟な活用による情報発信、支援の拡大

2.6 現在の間接支援をめぐる動向

これまで東日本大震災の間接支援の概要を整理してきたが、東日本大震災以降にも国内では地震・水災害が発生し、災害時の間接支援のあり方をめぐる動向は変化してきた。ここでは、第3章及び第4章のとりまとめに入る前段として、東日本大震災以降の災害の動向も踏まえ、現在の災害時の間接支援が置かれた位置づけ等について整理する。

また、東日本大震災の被災地でも、復興・創生期間の終了を見据えて、新たな支援体制のあり方が各地域で検討されている。ここではその1例として、石巻市において2019年に新たに組織されたネットワーク体の特徴や目的について整理した。

2.6.1 現在の災害時における間接支援の位置づけ

(1) 法令・ガイドラインにおける位置づけ

阪神・淡路大震災以降の災害時におけるボランティアやNPO等の活発な活動を受けて、震災後の復旧・復興活動の中に、民間主導の活動が積極的に位置づけられるようになっていく。2013年6月21日に改正された災害対策基本法では、以下のように、自主性の尊重・ボランティアとの連携が記載されている。

○災害対策基本法（2013年6月21日改正）

（国及び地方公共団体とボランティアとの連携）

第五条の三

国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない。

また、2019年5月には、中央防災会議が作成する、政府の防災対策に関する基本的な計画である防災基本計画が修正された。その中では、NPOや中間支援について、従来の防災ボランティア活動における行政・社会福祉協議会との連携に加えて、平常時からの行政・NPO・ボランティア等の三者連携、災害廃棄物処理に関する行政、社会福祉協議会、NPO等関係機関との間での連絡体制構築が明記されるようになった。

○防災基本計画（2019年5月31日中央防災会議決定）

第2編 各災害に共通する対策編

第1章 災害予防

第3節 国民の防災活動の促進

3 国民の防災活動の環境整備

(2) 防災ボランティア活動の環境整備

○市町村（都道府県）は、平常時から地域団体、NPO・ボランティア等の活動支援やリーダーの育成を図るとともに、NPO・ボランティア等と協力して、発災時の防災ボランティアとの連携について検討するものとする。

○国〔内閣府、消防庁、文部科学省、厚生労働省等〕及び市町村（都道府県）は、ボランティアの自主性を尊重しつつ、日本赤十字社、社会福祉協議会及びNPO等と

の連携を図るとともに、中間支援組織（NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織）を含めた連携体制の構築を図り、災害時において防災ボランティア活動が円滑に行われるよう、その活動環境の整備を図るものとする。

(新規) ○国〔内閣府、消防庁、文部科学省、厚生労働省等〕及び市町村（都道府県）は、行政・NPO・ボランティア等の三者で連携し、平常時の登録、研修制度、災害時における防災ボランティア活動の受入れや調整を行う体制、防災ボランティア活動の拠点の確保、活動上の安全確保、被災者ニーズ等の情報提供方策等について意見交換を行う情報共有会議の整備・強化を、研修や訓練を通じて推進するものとする。

(新規) ○国〔内閣府、環境省、厚生労働省等〕及び地方公共団体は、社会福祉協議会、NPO等関係機関との間で、被災家屋からの災害廃棄物、がれき、土砂の撤去等に係る連絡体制を構築するものとする。また、地方公共団体は、地域住民やNPO・ボランティア等への災害廃棄物の分別・排出方法等に係る広報・周知を進めることで、防災ボランティア活動の環境整備に努めるものとする。

防災ボランティアに関する近年の動き

＜主な災害とボランティア活動＞ (発生年) (名称) (延べ参加人数)			＜ボランティアの潮流＞	＜政府の対応＞
平成7年	阪神・淡路大震災	約137.7万人	☆ボランティアが被災者支援活動を行う機運が高まる(ボランティア元年) ★多数のボランティアが入り、大混乱	■ 災対法改正(H7年) 行政が『ボランティアによる防災活動の環境整備』に努める旨明記
平成9年	ナホトカ号海難事故	約27万人		
平成16年	台風23号	約5.6万人		
平成16年	新潟県中越地震	約9.5万人	☆社会福祉協議会が災害ボランティアセンターの設置・運営を担うことが主流になる	■ 防災ボランティア活動検討会 H16年から内閣府にて開始
平成19年	能登半島地震	約1.5万人		
平成19年	新潟県中越沖地震	約1.5万人		
平成21年	台風9号	約2.2万人		
平成23年	東日本大震災	約150万人	☆NPO、NGO、企業等がボランティア活動(災害VC)を通らないボランティアが約400万人) ☆専門性のある支援者により、幅広いニーズに対応 ★ネットワーク化が課題に	■ 災対法改正(H25年) 『行政がボランティアとの連携に努める』旨明記 防災基本計画も改正
平成26年	広島豪雨災害	約4.3万人		
平成27年	関東・東北豪雨災害	約4.7万人	★NPOボランティアの活動を調整する「 中間支援組織 」の必要性が注目	
平成28年	熊本地震	約11.8万人	☆行政・NPO・ボランティアの 三者連携 による「 情報共有会議 」が機能(火の国会議) ☆中間支援組織JVOADが設立	
平成29年	九州北部豪雨	約6万人	☆被災地で情報共有会議が機能	■「ガイドブック～三者連携を目指して」(H30年4月)
平成30年	平成30年7月豪雨	約26.3万人	☆県別・全国で情報共有会議が機能	■ 防災基本計画改定(H30年) 「中間支援組織を含めた連携体制の構築を図る」旨明記
平成30年	北海道胆振東部地震	約1.1万人		

図 2-28 防災ボランティアに関する近年の動き

出所) 三者連携ネットワークのフロンティア<三者連携をめぐる潮流>、内閣府、JVOAD、全国社会福祉協議会(2019年5月)

(2) 熊本地震への対応と JVOAD の設立

1) JVOAD 準備会

東日本大震災後、NPO 等による災害支援に注目が集まり、全国規模での災害支援の調整機関を求める声が高まった。米国の NVOAD (National Voluntary Organizations Active in Disaster) の日本版として、JVOAD (Japan Voluntary Organizations Active in Disaster) が構想され、2013 年 7 月に第 1 回広域災害調整機関 (JVOAD) 設立に関する準備会が開催された。その後、米国視察や 2015 年関東東北豪雨災害への支援調整等の活動が展開された。このような状況下で、2016 年に熊本地震が発生した。

2) 熊本地震の概要と中間支援体制

a. 被災状況

熊本地震における被災状況は表 2-26 の通りである。熊本地震は、震度 7 の揺れを観測する大規模な地震が 4 月 14 日と 4 月 16 日に続けて発生するなど、規模の大きな地震が長期間に渡って頻発したことが特徴であり、人的・物的被害拡大の要因となった。

表 2-26 熊本地震の被災状況

	熊本地震
発生日時	2016 (平成 28) 年 4 月 14 日 2016 (平成 28) 年 4 月 16 日
マグニチュード	6.5 (4 月 14 日) 7.3 (4 月 16 日)
地震型	内陸型
震度 6 弱以上県数	1 県 (熊本) (4 月 14 日) 2 県 (熊本・大分) (4 月 16 日)
主な被災地域	内陸部
津波	なし
死者・行方不明者数	死者 273 人 (災害関連死含む)
災害関連死者数	215 人
避難者数	196,325 人
住家被害 (全壊)	8,667 戸 (2019 年 4 月 12 日時点)
災害救助法の適用	45 市町村 (1 県)

出所) 内閣府「平成 28 年 (2016 年) 熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について (2019 年)」より作成

b. 中間支援の体制・機能

東日本大震災後に発生した大規模地震災害である熊本地震において、中間支援機能や支援団体間の連携構築の重要性は、特に中間支援組織においては認識されており、発災直後の時点で、災害時の支援者連携の促進・調整をミッションとする JVOAD（当時は準備会）および県内中間支援組織である NPO くまもとが連携し、本震発生から 3 日後の 4 月 19 日には支援者が集うオープンな場として「熊本地震・支援団体火の国会議」（通称：火の国会議）が開催され、内閣府、厚生労働省、熊本県、NPO 等支援団体が参加した。

「火の国会議」は現在まで頻度を減らしつつも各団体が支援状況や課題等を自由に意見交換できる場として継続的に開催されている。発災直後、毎日開催された「火の国会議」においては支援ジャンルごとに情報共有と関係者同士の間での密な協議が行われ、会議を通じて出会った団体同士で協働が生まれる、地域や支援ジャンルによる支援活動の過不足における調整ははたらくといった成果が得られた。また、当初から火の国会議に行政を巻き込むことで官民双方の風通しをよくし、支援団体を通じて共有される現場のニーズの行政への共有、行政における課題と今後の方針の支援団体への共有と協力要請が円滑に進んだ。

熊本地震における、火の国会議を中心とした中間支援機能は、全国組織である JVOAD が中心となり、県内 NPO 団体の活動内容等を把握している NPO くまもとがサポートする形式で行われてきた。他地域での災害発生に伴う県外支援者の流出や JVOAD のリソース不足といった課題を踏まえ、火の国会議及び、熊本市内で活動する団体の連携会議「ひごまる会議」の参加団体を基盤としてくまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）が設立された。これにより、緊急期には県外ボランティアや全国組織の協力を得つつ、復興支援の核となる部分は地元の間接支援団体が担うという体制が構築された。

3) JVOAD の設立

熊本地震における KVOAD 設立を後押しに、2016 年 6 月に JVOAD 設立総会が開催された。以降、日本の災害発生時の行政・災害 VC（災害 VC：通常、社会福祉協議会によって立ち上げられる）・NPO の三者連携の調整役として活動を展開している。

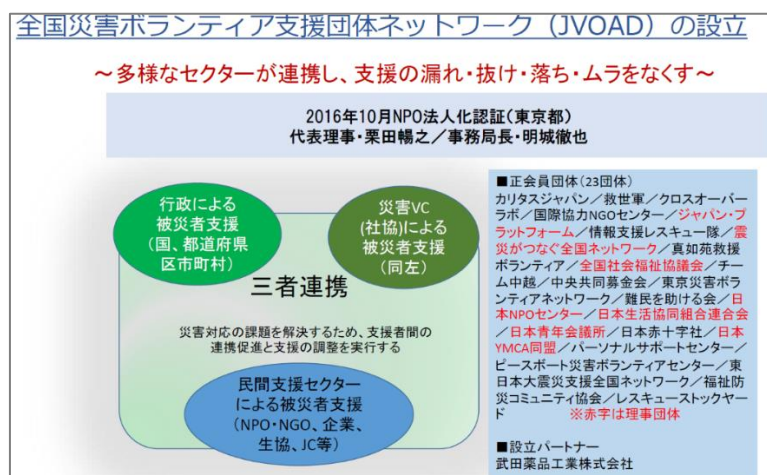


図 2-29 JVOAD の設立

出所) 三者連携ネットワークのフロンティア<三者連携をめぐる潮流>、内閣府、JVOAD、全国社会福祉協議会 (2019 年 5 月)

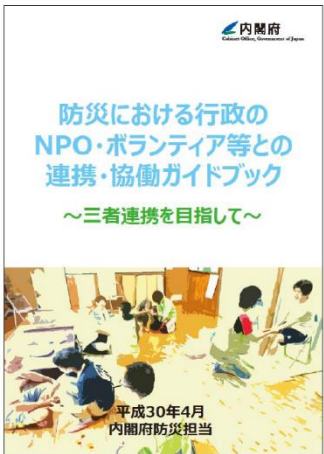
(3) 内閣府の三者連携ガイドライン

熊本地震及びその後の災害において、NPO 等との三者連携の有効性が確認されたことを受け、内閣府は2017年度「防災ボランティア活動の環境整備に関する検討会」の検討を経て、「防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック～三者連携を目指して～」を2018年4月に公表した。

同ガイドブックでは、各地域での三者連携実現に向けた情報共有会議の枠組み作りを推奨しているほか、地方公共団体がNPO・ボランティア等との連携・協働を図っていくためのノウハウやヒントが示されている。

防災における行政のNPO・ボランティア等との 連携・協働ガイドブック ～三者連携を目指して～ (概要)

- **被災者支援は行政の責務**だが、民間の多様な主体による支援も必要。このため、自治体は、他自治体からの応援受入れのほか、災害ボランティアセンター(VC)やNPO・ボランティア、企業・経済団体、協同組合、中間支援組織等の**多様な主体との連携・協働**が必要。
- 特に、被災者支援活動や海外での難民支援活動等の専門性を有する**NPO・ボランティア等**や、物資・資金・技術・人員など独自の強みを活かした支援活動を行うことの出来る**企業・経済団体**との連携は非常に有効。
- 災害VCでの調整を経ず独自に活動する支援団体など、近年多様化しており、「**行政**」「**災害VC(社協)**」「**NPO等多様な主体とそれを支える中間支援組織**」による「**三者連携**」が重要。
- 効果的な支援実施のため、地元NPO等との連携や、中間支援組織による**情報共有会議の開催等**が有効。このため、コーディネーションに長けた**中間支援組織との連携**が必要。



(平成30年4月公表)

15

図 2-30 三者連携・協働ガイドブック (概要)

出所) 三者連携ネットワークのフロンティア<三者連携をめぐる潮流>、内閣府、JVOAD、全国社会福祉協議会 (2019年5月)

2.6.2 石巻市における復興・創生期間終了以降を見据えた支援体制の変更

東日本大震災の復興・創生期間終了を控え、地域のニーズも大災害からの復旧・復興から、人口減少下での新たな地域づくりなどへの遷移段階にあり、中間支援の体制・機能も、それに応じた変化が求められており、各地で動きが芽生えている。

ここでは、その一つの事例として、震災 10 年目に向けて体制の大きな変更に取り組む、石巻市の中間支援の現状について整理する。

(1) これまでの中間支援体制

石巻市における、これまでの中間支援組織としては、いしのまき支援連絡会、石巻市 NPO 連絡会議の 2 つがある。

1) いしのまき支援連絡会

仮設サロン支援連絡会から発展し、社会福祉協議会が主催で毎月継続している。2019 年度から担当課長が交代。幹事会制度を導入して新たに参加を呼びかけ、台風 19 号被災支援の情報共有などを議題にしながら、社会福祉協議会と NPO の連携を模索中である。

2) 石巻市 NPO 連絡会議

石巻市の NPO 支援オフィス委託業務の一環で、施設運営以外の連携推進業務として 2015 年 10 月にスタートし、2 年目からは自主運営。幹事団体 6 団体が毎月幹事会を行い、年に数回、全体会を実施している。

市内の NPO のネットワークづくりとともに、行政と NPO との協働の場となることを目指したが、特に行政との連携などにおいて、必ずしも目的通りの活動は実施できていなかった等の課題もあった。

(2) いしのまき会議（いしのまき公益活動推進会議）の設立

NPO 連絡会議の活動の反省を踏まえ、自立した運営体制と「決められる」ガバナンスを重視した組織として 2019 年 9 月に設立総会をし、105 団体が移行した。10 月から活動を開始している。

発足から 1 年間は、次年度以降の組織体制や事業内容を検討する期間とし、毎月理事会を開催して、図 2-31 の 3 つの柱に沿って、組織や事業のあり方を検討中である。

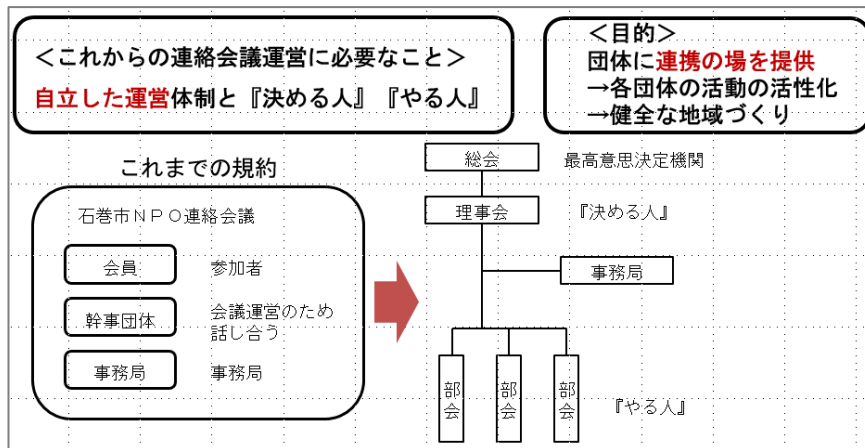


図 2-31 いしのまき会議の目的・体制

出所) いしのまき会議設立総会資料

【いしのまき市民公益活動連絡会議が推進する3つの柱】

柱1: 市民公益活動団体同士の協働推進

- 市民公益活動団体同士が協働するキッカケづくりとして、互いの理解を深める情報交換会や懇親会を開催する。 等

柱2: 行政・企業・市民との協働推進

- 市の広聴事業・まちづくり懇談会における施策提案を出口とした協働施策の模索や協議の場を提供する。
- NPO との対話の窓口として、市の各委員会等への委員派遣や NPO 内での情報共有・意見調達を図る。
- 見本市といった、NPO 等の活動を発信する機会を提供する。 等

柱3: 学び合いの推進

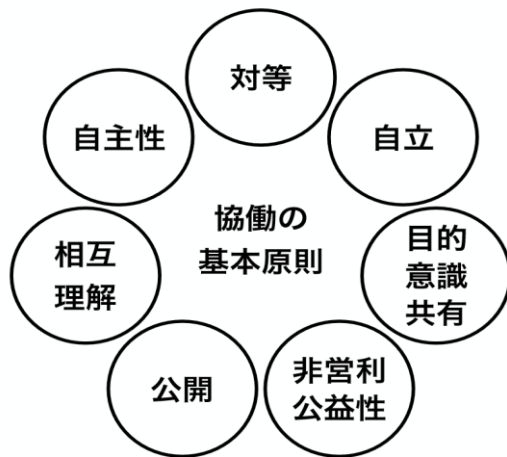
- 協働の基本原則を遵守できるよう、基盤強化の機会を提供する。
- 地域づくり等を学び、活動の品質を向上するための機会を提供する。

出所) いしのまき会議設立総会資料

(3) 石巻市「市民公益活動団体との協働推進に関する基本方針」改定

石巻市は、2005年に制定した「NPO支援に関する基本方針」を2019年に「市民公益活動団体との協働推進に関する基本方針」として改定した。その中で、市民公益活動団体の呼称を変更すると共に、「支援」を「協働推進」に変更することで、図2-32の「協働の基本原則」（改定前から変更なし）が掲げる「対等」の立場をより明確にしている。

旧条例で定められていた石巻市市民公益活動推進委員会も2018年までは開催されていなかったが、現在、石巻市といしのまき会議との間で、市民公益活動推進委員会、地域包括ケア推進委員などの委員選出の調整が始まっており、発足間もない連絡会議が、官民の対話の窓口としての機能を果たしつつある。



（協働の基本原則）

第4条

市と市民公益活動団体とが、市民の不特定かつ多数の利益の増進を目的とする社会的活動を協働して行う場合に当たっては、次に掲げる基本原則により行わなければならない。

図 2-32 石巻市の「協働の基本原則」が掲げる「対等」の立場

出所) 石巻市「市民公益活動団体との協働推進に関する基本方針」

(4) 設立関係者からの意見

いしのまき会議設立関係者へのヒアリング調査により、長期的なまちづくりへの目標転換、平時と災害時両方への対応のできる組織作りなどを目標に、関わった人が成長する、組織自体も状況に合わせて主体的に変化していく姿が示されている。そのために、自己資金を含めた安定的な収入の確保や、活動に対する検証とフィードバック、住民や地域の団体との良好な関係構築の必要性が認識されている。

周囲の状況に合わせて、自らの存在意義を常に自覚しつつ、適切な活動を展開できるような組織体制と参加者の意識が求められているといえる。

表 2-27 いしのまき会議に関するヒアリング結果

項目	具体的なヒアリング結果	
現状の課題認識とゴール設定	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個々のミッションをがんばるだけではダメなんだ、という所へステージが変わった ・ (市町レベル、住民レベル) 長期目標は明確で、良いまちづくり。短期は組織や事業の展開。中期目標が、これからの設定次第 ・ (広域・県域レベル) 平時と緊急時、組織図をはっきりさせる 	
中間支援の新たな機能	①学習的機能	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援受けた人が成長して次の変革へ行って欲しかった。 ・ 公益活動という名前にして意識が変わった。「自分たちはボランティアで、NPO とは違う」というくくりがあった。そうじゃなくて、市民活動一人ひとり、自治組織含めて、お互い理解し合えるように思えるようになったのはチェンジだと思う。
	②チェンジ・エージェント機能	<ul style="list-style-type: none"> ・ 変えることをやってくれば、意味がある ・ やっぱり主体性が大切
資金や人材	<ul style="list-style-type: none"> ・ 復興支援員制度の有効活用 ・ 寄付文化の醸成 ・ 協働を強く謳わなくても、自然に私たちの隣にある活動に自分たちも会費を払う、寄付をする、という地域への期待 ・ コーディネーター (チェンジ・メーカー) の必要性 	
活動結果と成果の評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自団体では見えにくい団体の強み一覧の制作と協働への活用 ・ 失敗に蓋をするのではなく、より良くするための検証が必要 	
活動の地域定着のために必要なこと	<ul style="list-style-type: none"> ・ (自分たちが主語でない) 10 年後の未来のための復興事業説明会や話し合い ・ 住民に丁寧に伝えるための行政と NPO による説明会 ・ (中間支援組織が) 地元 NPO と組んだ 12 ステップなどによる戦略的な委託での底上げ ・ (行政の) 安易な委託先、という考え方の変更 ・ 指定管理の中で、災害時のネットワークづくりを入れる可能性 	

出所) 3.11 みらいサポート「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」に基づき作成

2.7 中間支援を行う団体同士の座談会・パネルディスカッション

本検証では、これまでの復興支援に関わってきた支援者同士が中間支援を振り返る意見交換の場として、東日本大震災の3県の支援者による座談会と、過去の災害で復興支援を行った支援者によるパネルディスカッションを実施した。

(1) 東日本大震災における支援活動を振り返り、東北の今後を考える座談会

中間支援を実施した、または受けた団体同士がこれまでの活動を振り返り、意見交換を行うとともに、東北の今後を見据え全国域での防災・減災に資する教訓を共有・収集することを目的に、座談会を実施した。

実施日	2019年11月26日（火）13：30～18：00		
会場	仙台一番町ホール		
議題	①中間支援：機能、定義などについて ②外部支援：出口戦略、入り方（地元との関係）などについて ③ネットワーク体：運営主体、ガバナンス（意思決定）などについて ④「東北の今後を考える」		
参加者	県域 (A)	NPO 法人 せんだい・みやぎ NPO センター 公益社団法人 3.11 みらいサポート NPO 法人 フードバンク岩手 東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) 一般社団法人 ふくしま連携復興センター	代表理事 事務局長 事務局長 広域避難者支援担当 コーディネーター統括
	県域 (B)	NPO 法人 いわて NPO フォーラム 21 NPO 法人 みんぶく 認定 NPO 法人 ふくしま NPO ネットワークセンター NPO 法人 ジャパン・プラットフォーム 一般社団法人 みやぎ連携復興センター 3.11 メモリアルネットワーク	事務局長 理事 理事 東北事務所・所長 マネージャー/研究員 共同代表
	市町村 域 (C)	NPO 法人 石巻復興支援ネットワーク NPO 法人 わたりグリーンベルトプロジェクト 元・いわて復興応援隊 NPO 法人 いわて NPO-NET サポート 双葉郡未来会議	代表理事 代表理事 事務局長 代表
	市町村 域 (D)	NPO 法人 いしのまき NPO センター NPO 法人 移動支援 Rera 一般社団法人 三陸ひとつなぎ自然学校 任意団体 みらいと NPO 法人 ザ・ピープル	代表理事 代表 代表理事 前理事長 理事長

出所) 三菱総合研究所作成

座談会は、「県域」「市町村域」で中間支援を行う団体に参加いただき、合計4テーブルで討議を行って、最後に各テーブルの議論を発表した。主な意見は下記のとおり。具体的なコメント等は第3章で参照するため、ここでは概要を示す。



テーマ1：中間支援について

(県域)

- ・ 災害時は、ニーズを拾い上げるための体制づくり、被災者が早期に平時に戻る支援をするという意志が中間支援組織には重要。
- ・ 中間支援として何と何の中間なのかを決めることが重要で、現地と他地域、お金と団体、行政とNPO、NPOとNPOなどの中でどの中間かを示した方が良い。
- ・ アドボカシーでは現場で出来ることを提示してそれを実現するための支援を引き出すような提言をすることが本筋。活動エリアの少し先を考えた活動や支援も求められる。
- ・ 「情報収集」は、集めて、整理して共有する・返すところまでやってひとつではないか。

(市町村域)

- ・ 「誰のための・何のための」機能なのかが論点となった。また、子育て中の人等、一般市民が参画できる支援が少なかった。
- ・ 地元の人が参加できるような分かりやすさや伴走支援の機能が欲しかった。自身や自団体のために支援に来る人が一定数見受けられた。中間支援組織の目的として地域や現場が求めていることに注目して支援や活動を提供しなければいけないのに、**事業が目的になってしまうことに注意しなければいけない。**
- ・ 行政と対等に話すために中間支援組織を立ち上げたが、ひとつの団体だけでは行政との話し合いを担いきれない。
- ・ スキルを持っている人が中間支援組織には必要で、**中間支援組織を誰がサポートするのも**も大事である。
- ・ 資金は必要だが、予算があるからといって活動することを強いることが無いよう扱いに注意すべきである。
- ・ 中間支援組織同士のネットワークも必要なので、**ネットワークを構築することも中間支援の役割である。**

テーマ2：外部支援について

(県域)

- ・ 外部支援で入る団体の目的や活動内容をチェックできるようなバリア機能を現地の中

間支援団体に求めたい。平時から外部の団体の活動や支援を受けている人達の様子も含めて分かるが良い。地域のキャパシティに見合った事業が出来ているかを外部団体も地域も、考えて繋げると良いだろう。中間支援組織には通訳的な役割が求められる。

- ・ 外部支援が抜けた後にどうするかまで考えて受入れる枠組みを中間支援がコーディネートする必要がある。いわゆるヒト・モノ・カネといったところを用意して、しっかりとコミュニケーションをとって撤退していく必要性がある。
- ・ SNS が普及しており、外部支援のマッチングも SNS で行われたという事例もあった。一方、地域の声ははじかれてしまうという懸念もあり、今後は注意・対応が求められる。

(市町村域)

- ・ リミットを決めて地元を合意のうえで実施するという取り組みが有意義であった。
- ・ 担当者の度重なる変更は地元を混乱させるので避けて欲しい。
- ・ 外部支援で行った先の住民からはよそ者扱いでコミュニケーションが難しかった。
- ・ 外部支援団体は撤退の際に役割を終えた形で撤退して行ったが、地元としては活動が急に終わり担い手がいないというふんわりした印象だったので、基本的には伴走支援していくイメージで活動してほしい。
- ・ 災害時に限らず活動内容が同様であれば経験を持った方から俯瞰的に支援してほしい。

テーマ3：ネットワーク体について

(県域)

- ・ ネットワーク体は災害ごとに立ち上がるが、フェーズの変化への対応、ニーズの変化への対応を考えて作らないと形骸化してしまう。中間支援としてネットワーク体をつくるとした時に、外部支援と地元の情報共有は必要になるがフェーズによりネットワーク体に求められる役割や機能が変化する。ネットワーク構築の目的として課題解決の場なのか、単なる繋がり場なのかの違いを考慮することも必要になる。
- ・ 市域であれば現場の状況を掴みやすいが、県域だと現場から遠いので課題や情報を吸い上げる必要があり続けることがしんどくなる。広域のネットワーク体から先に規模は縮小していくが、その時に残ったものを整理して県や市町村と共有していく。現場の課題解決や被災者支援が当初の目的だと思うと現地から離れるような広域であれば弱まることもある意味当然と考えられる。

(市町村域)

- ・ 支援団体が核となる役割を果たしても、そこが核となり続けられないこと、情報を共有することが重要である。
- ・ 会議の開催についても、何かを決める会議と決めない会議の切り分けを行って、参加できる人を増やすことが大切である。
- ・ 中間支援組織が団体同士のネットワーク体に第三者として入ってまとめる機能もあり、外部支援団体が緊急期に共有の場を作ったことは他の外部団体や地元の行政、社協、NPO 等にも機能していたといえる。強固なネットワークと緩いネットワークのバランスをとるのも大事である。
- ・ ネットワーク体の枠組みやキーパーソンさえあれば緊急時に対応できるのでリスト化することもいい手段である。中間支援組織同士のネットワークも大事だと思われる。

(2) 「新しい東北」交流会における経過報告会&ラウンドテーブル

今後の災害からの復興過程における中間支援機能の在り方を考えるとともに、ノウハウ共有・交流拡大を図るため、「東日本大震災からの復興過程における中間支援機能」の在り方をテーマに、本検証の経過報告支援及び支援者によるディスカッション（①全国の被災地・未災地と共に考えるパネルディスカッション、②参加者と共に考えるラウンドテーブル）を実施した。本企画は、復興庁の2019年度「新しい東北」交流会のプログラムの一企画として実施した。なお、議論内容は第3章に整理した。

実施日	2020年2月14日（金）10:00～13:00
会場	仙台サンプラザ3階 宮城野（宮城県仙台市宮城野区榴岡5-11-1）
議題	<p>第一部 調査検証経過報告</p> <ul style="list-style-type: none"> ・多様な活動主体と行政との協働による復興支援活動（中間支援機能を中心に） ・検証経過報告 <p>第二部 パネルディスカッション</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国の被災地、未災地と共に東北のこれから（協働による復興支援活動・中間支援機能）を考える <p>第三部 ラウンドテーブル</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これからの協働による復興支援活動や中間支援機能を考える
参加者	<p>登壇者：10人</p> <p>一般参加者：88人</p>
登壇者	<p>第二部パネリスト</p> <ul style="list-style-type: none"> ・野崎隆一氏 特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所 理事長 ・稲垣文彦氏 公益社団法人中越防災安全推進機構 業務執行理事 統括本部長 ・木村正樹氏 一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター 代表理事 ・樋口務氏 特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD） 代表理事 ・福田信章氏 東京災害ボランティアネットワーク 事務局長 ・明城徹也氏 特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD） 事務局長 <p>第二部コーディネーター</p> <ul style="list-style-type: none"> ・田村太郎氏 復興庁 復興推進参与・一般財団法人ダイバーシティ研究所 代表理事 <p>第三部ラウンドテーブル ファシリテーター</p> <ul style="list-style-type: none"> ・杉村郁雄氏 東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）

出所) 三菱総合研究所作成



3. 東日本大震災における中間支援の検証

第2章の実態把握を踏まえて、本章では下記に示す4つの視点から、東日本大震災において果たされた中間支援のあり方を分析及び検証した。

- ① 中間支援の体制及びその特徴
- ② 提供された中間支援の内容及びその特徴
- ③ 提供された中間支援の効果及び課題
- ④ 中間支援のあり方に対する展望

3.1 中間支援の体制及びその特徴

ここでは、中間支援の「体制」に着目して、東日本大震災における中間支援を行う組織の階層別の役割やガバナンス、中間支援を担ったネットワーク体・組織のあり方を分析した。

3.1.1 では、広域災害である東日本大震災において、広域・県域・市町村域のそれぞれの階層においてどのような体制で中間支援が展開されたか、またそれぞれの階層間でどのような役割の差異が見られたかを分析した。3.1.2 では、ケーススタディ調査を実施した7地域について、市町村レベルで構築された中間支援の体制の特徴を整理した。「中間支援」という活動の特徴を踏まえて3.1.3 ではそのガバナンスのあり方について分析した。また、中間支援を担った主体として、3.1.4 ではネットワーク体、3.1.5 では外部支援のあり方について整理した。

3.1.1 階層別の中間支援の役割の特徴・差異

(1) 各階層の関係性

東日本大震災では、国外・全国から多くの支援リソース（人・モノ・金・情報）が被災地に寄せられた。広域的に中間支援を行う組織は支援リソースの受け皿（窓口）となって各地への配分や全国への情報発信を行い、混乱した被災地の負荷を軽減する役割を担った。

県域レベルの中間支援の体制は被災3県で異なるものの、被災地に近い窓口として各被災地の全体把握・資源の配分・調整を行う体制などが築かれた。広域で中間支援を行う組織は、これらの県域の中間支援を行う組織とパートナーのような関係性を築き、連携して各県全域のフォローを担うこともあった。また、県域で中間支援を行う組織の主な支援対象は被災地のNPO等であり、他地域の情報や窓口として寄せられたリソースを各地に配分する役割に焦点が置かれた。

市町村域では、こうした事態に対応しうる中間支援組織が震災以前にあまり存在しておらず、行政、社協、直接支援団体等を中心としたネットワーク体がその担い手となった。

広域・県域レベルでは、地域を超えたネットワーク構築や全国への情報発信などの支援の輪を大きく広げるような活動が、市町村域では支援者のネットワーク化により支援の充実・効率性向上を図る活動がそれぞれ特徴的であった。各階層の中間支援の協力・連携の中で、全体として、刻一刻と変化する現地のニーズを地域内外の多様なリソースと繋げ、実際の支援に結びつける役割が提供された（図3-1参照）。

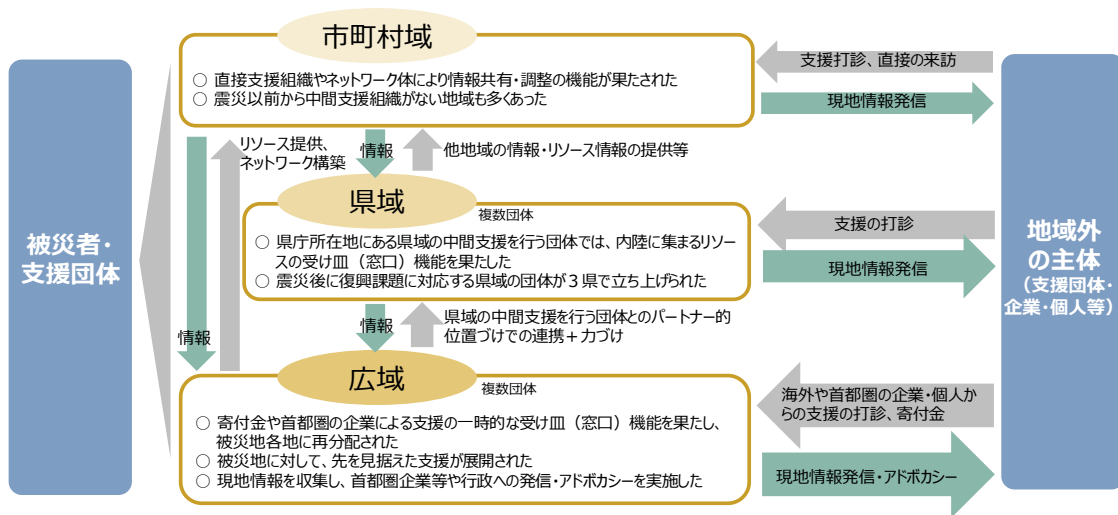


図 3-1 中間支援の階層別の機能・役割分担の概要

出所) 三菱総合研究所作成

中間支援の「流れ」に着目すると図 3-2 のように、広域—県域—市町村域の階層で、広域—県域、県域—市町村域の関係は、必ずしも同じ構造ではなかったことが把握された。

広域の中間支援組織では、個別の被災者・支援団体への助成金等による支援に加えて、県域の中間支援に対する組織基盤強化・人的支援が比較的活発に行われた。例えば、JPF は県域の中間支援を行う組織への事務局支援を、日本 NPO センターは組織基盤強化プログラムの実施やその事務局を県域の中間支援の担い手に託す活動を実施した。

一方、県域の中間支援組織は、主たる支援対象は市町村域の中間支援組織ではなく、個別の被災者・支援団体であることが多かった。これは、そもそも市町村域に中間支援組織が少ないこともあるが、ヒアリング調査では、市町村域の中間支援組織からの組織基盤強化支援等のニーズはあった一方で、むしろ震災後に設立された県域の中間支援組織側の方が組織基盤強化を必要とする状況であったためではないかとの意見もみられた。組織基盤強化のような中間支援には十分なノウハウが必要となるため、緊急時に一から広域—県域—市町村域間の階層構造を構築することは容易ではないといえる。

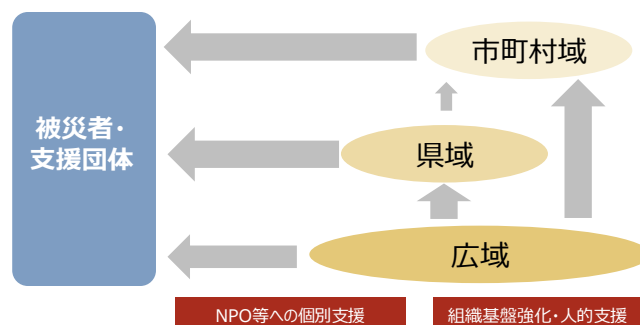


図 3-2 階層別の主な中間支援の方向性

出所) 三菱総合研究所作成

(2) 広域的な中間支援

今回調査対象とした範囲における、広域的な中間支援の体制整備に関する特徴的な動きとして、国際 NGO による国内支援の展開と、全国的な支援者ネットワークの形成の 2 点が挙げられる。

1 点目として、複数の国際 NGO が震災発生直後から被災地に駆けつけ、国際活動で培ったノウハウやネットワークを活かして地域内の支援主体の力づけやネットワーク構築を行った。JPF や難民支援協会など、東日本大震災を契機に初の国内支援を展開する団体もあった。国内で災害支援を行う NPO 等（広域的な中間支援を行う団体含む）は、東日本大震災を契機として国際 NGO と接点を持ち、以降の災害でも連携して支援が展開された。

2 点目として、被災者・避難者支援に携わる団体による全国規模の連絡組織として JCN が設立された。これまでも NPO・市民活動に関する全国的なネットワークは存在したが、それぞれが活動する領域やテーマは異なっていた。JCN は、領域やテーマに縛られず、オープンな体制として、多様な団体の参画への呼び掛けをしたことで、最大で 850 を超える団体（2013 年 4 月時点）が加盟するなど、大規模なネットワーク体となった。

2011 年～2012 年頃（緊急期～復旧期）における広域的な中間支援の全体像を、中間支援の機能に応じて図 3-3 のように整理した。広域的な中間支援組織は資金提供の機能を伴う場合が多いが、JCN はあえて資金提供は行わず、ネットワーク構築機能（一部個別支援）に軸足を置いた。日本財団、日本 NPO センター、JPF は、資金提供と組み合わせて、既存の活動で培ったノウハウ・ネットワークを活かして特定地域における個別支援、ネットワーク形成を効率的に展開した。

図 3-3 に挙げた団体は本拠地を東京に構えているが、既存の NPO 等のネットワークを通じて意見を得た他、被災地に拠点を設置したり、足繁く現地に通うことにより、現地情報に精通した窓口としての役割を担った。

また、距離的・心理的に被災地から離れた場所にいるという特徴を生かして、現場が目の前の支援に忙殺される中での先を見据えたアドバイス・伴走支援や、全体像を俯瞰したうえでの東北内外への情報発信、企業・行政へのアドボカシーといった機能を担った。

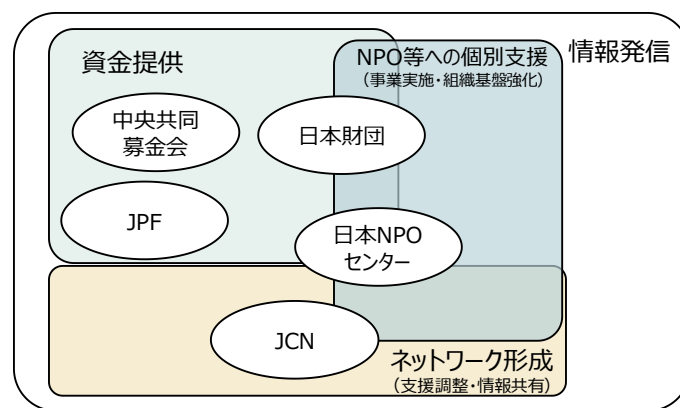


図 3-3 広域的な中間支援の体制概略図（2011 年～2012 年当初）

出所) 各種資料、ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

注) ヒアリング・調査対象とした団体に関して、広域的な中間支援の活動に着目して簡略的に示したものであり、この他に直接的な支援活動等も展開された。

(3) 県域での中間支援

県域で中間支援を行う団体の多くは、県庁所在地のある内陸部に拠点を有しており、発災直後には支援が集まる拠点（窓口、受け皿）として機能した。また、甚大な被害を受けた沿岸被災地に近い立場として、沿岸被災地のネットワーク構築、情報発信を担った。

表 3-1 に示すとおり、震災以前の県域の中間支援の設立状況は三者三様であった。震災後、「復興」に特化した県域の中間支援の必要性の高まりを受けて3県で連携復興センターが設立されたが、その設立経緯や時期、組織体制はそれぞれ異なっており、他の県域の中間支援を行う団体の活動や組織の方針に沿って、独自の支援を展開した。また、県域の支援者間のネットワーク体も震災後に形成され、現在まで続くものもある。

表 3-1 県域の中間支援の設立状況の特徴

県	震災前	震災後
岩手県	<ul style="list-style-type: none"> ・ NPO 等やそれをサポートする中間支援団体が各地で設立。 ・ 県域の市民活動支援センターとして岩手NPO活動交流センターが設立。 ・ 県内の中間支援団体が定期的集まる場として「いわてNPO中間支援ネットワーク」、その若手職員有志による「いわてNPO職員ネットワーク」が設立。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ みやぎ連復の設立を受けて、「いわてNPO中間支援ネットワーク」に属する9団体（当時）を構成団体として、「いわて連携復興センター」を設立。 ・ JCNの「現地会議」やJPFの「仮設分科会」、テーマ別での情報共有会議が多数実施された（他の二県も共通）。 ・ 2016年に「いわてNPO災害支援ネットワーク」が設立。
宮城県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 仙台市は全国的にも市民活動の動きが活発であり、「NPO法人せんだい・みやぎNPOセンター」（仙台市市民活動サポートセンター運営）や「杜の伝言板ゆるる」（みやぎNPOプラザ運営）が、県内の市民活動の情報発信を担っていた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「せんだい・みやぎNPOセンター」や国内NGO等により「みやぎ連携復興センター」が設立。 ・ 東北初のコミュニティ財団「公益財団法人 地域創造基金さなぶり」が設立。 ・ 宮城県域を支援対象とする支援団体による「みやぎ広域支援団体連携担当者会議」（通称：みこしれん）が設立。
福島県	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「認定NPO法人ふくしまNPOネットワークセンター」や「認定NPO法人市民公益活動パートナーズ」などの県域での中間支援団体が存在していた。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「うつくしまふくしま未来支援センター（福島大学 FURE）」「一般社団法人 Bridge for Fukushima」「一般社団法人ふくしま連携復興センター」が設立。 ・ 緊急期には「認定NPO法人ふくしまNPOネットワークセンター（福島市市民活動サポートセンター）」を事務局として「ふくしまNPO・市民活動団体連携復興プロジェクト会議」（通称：ふくふくプロジェクト会議）が設立。NPO等の加盟団体が連携により効果的な復興支援活動を促進するため、事務局機能を担った。

出所) 三菱総合研究所作成

(4) 市町村域での中間支援

市町村域での中間支援を担った主体を「震災以前から存在する中間支援を行う団体等」「震災後に設立された中間支援を行う団体等」「その他」の3つに分類し、それぞれの特徴を整理した。

1) 震災以前から存在する中間支援を行う団体等

被災3県の特に関東沿岸市町村では、震災以前はNPO活動や市民活動は限定的であったため、中間支援組織が存在しない地域が多かった。

ただし、一部地域では震災以前から、市民協働に関わる政策として、いわゆる官設の「NPO支援センター」といったNPO支援を行う中間支援団体が設立されていた。これらのNPO支援センターは、発災後に物資支援等の緊急支援を行うケースがみられた。また、加盟する地元NPOのフォローを中心的に担った。平時からの委託業務としての活動があるため、委託業務外の活動を行うことが難しいという状況もみられた。

2) 震災後に活動した中間支援を行う団体等

震災後、沿岸市町村に多くの支援者等が駆け付け、中間支援のニーズが高まった。その理由は、第一に支援者間の情報共有・支援調整が求められたこと、第二に行政等の他セクターと対等にやり取りをすることが求められたことが挙げられる。後者は、個別団体だけでは意見や要望が通りにくい場面で、「NPO等の意見の代表」という形で訴求力を高める効果が望まれた。

このような震災後の中間支援は、「ネットワーク体」としての機能を持つことが多かったといえる。地域内の直接支援組織や、地域外からのNPO・国際NGOがその中核を担うケースも散見された。また、一部地域では、被災による新たな課題に対応するために中間支援を行う団体が設立された。

3) その他

その他のケースとして、小規模な市町村など、NPO自体が多くなかった地域では、社会福祉協議会や国際NGOが、資源の調整・ニーズの収集・対応の役割を担った。

また、震災以前には直接支援組織として活動していた団体が、震災後に活動の幅を広げて、関係者間の情報共有等の中間支援の機能を担ったケースもみられた。

3.1.2 ケーススタディ地域における体制構築の形態

ケーススタディ地域として取り上げた7つの地域は、震災前におけるNPO等の活動状況や行政とNPO等の関係、そして震災で行政や社会福祉協議会等が受けた被害の状況が異なり、これによって中間支援が構築された経緯や、体制・形態も様々であった。

本調査で実施したケーススタディは7地域に留まり、網羅的に全てのケースを抽出していないことから、本調査のケーススタディをもとに中間支援の体制を一般化して語ることは困難であるが、ここでは7地域における中間支援の体制構築の分類・整理を試みた。

(1) 体制構築の形態の分類

今回の7つのケーススタディ地域は、被災者支援に係る中間支援の体制が構築された時期が震災の前か後かによって大きく2つに分けられる。即ち、震災前より何らかの組織があり、又は何らかの活動がなされていた等、震災後に中間支援の役割を担う主体等がある程度明確となっていたケース（これを「震災前構築型」と呼ぶ）と、震災後に外部からの支援も受けながら中間支援の役割を担う体制が構築されていったケース（これを「震災後構築型」と呼ぶ）の2つである。また、構築時期に加えて、中間支援の拠点の「地理的な位置（拠点地域型・後方支援型）」、「主導した主体（公的主体主導型・民間主体主導型）」といった分類軸が想定される。ケーススタディの7地域における中間支援の体制構築をこれらの軸により分類する表3-2の通り。

表 3-2 ケーススタディの7地域における中間支援の体制構築のケース分類

ケースの分類		該当するケース
○震災前構築型 震災時には中間支援の役割を担う主体が明確であった	○拠点地域型 当該地域内で従前より行政とNPO等による連携体制が構築されていた	仙台市
	○後方支援型 沿岸地域が被災した場合の後方支援拠点としての準備があった	遠野市
○震災後構築型 震災時に中間支援の主体が明確ではなく、震災後に地域の中間支援の体制が構築された	○公的主体主導型 市役所や社会福祉協議会等地域内の公的な主体が中心となって体制を構築した	山元町 いわき市 富岡町
	○民間主体主導型 地域内外のNPO・NGO等の民間主体が中心となって体制を構築した	陸前高田市 気仙沼市

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

震災前構築型としては遠野市、仙台市が該当する。遠野市では従前より沿岸地域の後方支援拠点としてそのための機能整備に係る構想を策定し、また沿岸地域の津波被害を想定した大規模な防災訓練も実施するなど、広域的な見地から中間支援の役割を果たすことを市の意思として明確に打ち出していた。これによって後方支援拠点地域として認知されていたことも功を奏し、広域の中間支援を担う団体・その他全国のNPO・ボランティアと沿岸地域を繋ぐ役割を果たした。また、仙台市は、従前より市役所とNPOを支援する団体の連

携体制が構築されており、震災以前より中間支援としての活動をしていた組織も多く、阪神・淡路大震災や中越地震の経験を元に、事前に震災被災を想定したケースが見られた。仙台市は県庁所在地でもあり東北地方最大の拠点都市でもあることから、市民に対する支援活動のための中間支援と同時に、県内全域、東北地方全体のための中間支援としての役割も期待された。

震災後構築型、即ち震災後に外部支援も受けながら中間支援の体制が構築されたケースとしては陸前高田市、気仙沼市、山元町、いわき市、富岡町が該当する。これらのケースについては、市役所・役場や社会福祉協議会等市町村内部の団体が中間支援の体制構築を主導したケースと、広域の中間支援団体、他地域のNPO・NGO等が体制構築を主導したケースに分類することができる。

(2) 体制構築の形態に影響を及ぼした要因

ケーススタディ地域における中間支援の体制構築に影響を及ぼした要因について、1) 平時における行政とNPO等の民間主体との関係、2) 行政機能等の被災状況、3) 対外的な支援や組織の受入れに対するスタンス（受援力）の3つの切り口により分析を行った。

1) 平時の行政と民間主体との関係

災害時に中間支援の体制がいかに迅速に構築できるかは、従前からの、行政とNPOとの連携の強さや、行政とNPOとの間に立つ中間支援の組織・活動の有無、行政政策におけるNPOや、中間支援の組織・活動の位置づけの有無が大きく影響を及ぼすと考えられる。有識者アドバイザリー会議においても、災害時にNPOや中間支援団体による効率的な支援が展開されるためには、平時における活動状況や行政との関係性が重要であるとの指摘がなされた。ただし、第1章で見た通り、東日本大震災以前に東北地方全体としては、市民活動・NPO活動はそれほど浸透していない状況であった。そうした状況を踏まえて、今回の7つのケーススタディ地域における平時の行政と民間主体との関係をみってみる。

今回の7地域の中で、震災前から特に行政とNPO等との連携が進んでいたのは仙台市であった。仙台市は仙台市市民活動サポートセンターを設置し（1999年）、最初から民間組織が運営したことに表れる通り、NPOとの関係を積極的に構築しており、NPO活動を支援する宮城県民間非営利活動プラザ（みやぎNPOプラザ）を2001年に開設し、加えて、2005年からは指定管理者制度を導入、民間組織に運営を委託するなど、全国的にも先進的な中間支援の体制が構築された地域であった。これにより、震災直後にNPOの支援やボランティア受入れの機能（窓口機能）を期待されたのは必然といえる流れであった。

仙台市においては、行政側だけでなく、NPO等の側でも、阪神・淡路大震災や中越地震等を経て、災害発生時の緊急活動体制の構築、行政側との緊急時の連携のあり方（例えば、緊急避難先としての避難所開設等についても、一時避難所として体育館等を利用する場合に必要な行政手続きや必要な備品、避難所開設時に必要な受付や避難場所確保の準備など）について、協議や訓練等を開催して問題点を洗い出していた。緊急時の対応方法について、関係者が共有し活動することができる体制を構築していたといえる。

ただし、平時から中間支援を行う団体があったとしても、必ずしもその団体がそのまま災

害時の中間支援の役割を担えるわけではない。例えば NPO 支援センターが行政から委託業務を受けていたとすると、復興支援活動は契約業務外であり、自由に身動きをとることは困難となる。こうした場合には、震災による課題に対処するための組織やネットワーク体が求められることとなる。

また、このように全国的にも著名な中間支援団体があったことや、東北地方随一の拠点都市であったことから、仙台の中間支援には、その活動容量を超える規模の支援の申し入れや問い合わせなどが殺到し、十分にその期待に応えられなかったのも事実であった。

2) 行政機能等の被災状況による影響

東日本大震災では地震の揺れそのものに加えて津波による甚大な被害が沿岸地域を襲ったことから、行政機能（役所・社会福祉協議会）が大きく棄損した地域があった。また、特に福島県では原子力災害による避難等が生じ、震災以前とは行政機能が変容した地域もあった。

行政が被災により機能低下ないし停止した場合、災害による復旧活動・被災者支援の活動に大きな影響が生じる。また、社会福祉協議会は被災者個人のケアや災害 VC の運営を担うケースが多く、被災によりこれらの機能にも支障が生じることになる。

外部からの支援者等の受け入れ窓口として災害 VC が重要な役割を果たすが、行政機能の被災により機能停止に陥ると、全国から集まるボランティアや支援団体の力が発揮できず、被災者の支援活動が鈍化することになる。したがって、災害 VC の運営体制の構築は、緊急期の中間支援の活動として重要なものであり、災害 VC の体制構築のプロセスは、それぞれの地域の中間支援の性格を特徴づける要素となっているともいえる。

今回の 7 地域に関しては、行政・社会福祉協議会が特に大きな被害を受けた陸前高田市、山元町、気仙沼市が挙げられる。なお、ケーススタディ地域ではないが、遠野市が後方支援拠点の役割を果たして支援をした沿岸地域のうち、大槌町は行政・社会福祉協議会ともに特に大きな被害を受けた。

これらの地域では、行政・社会福祉協議会の被災により、地域のリソースだけで外部支援の受入れに対応することが困難な状況となり、災害 VC の立上げや運営そのものに外部支援団体が関与したケースがみられた。

3) 対外的な支援や組織の受入れに対するスタンス（受援力）

2) に関連して、被災により通常業務と異なる業務が大量に発生することになった状況では、被災した地域内のリソースだけで十分に対応することが困難となり、どのように外部の支援を活用するか、が 1 つの重要な要素となる。

地域内で行政機能が麻痺していない場合等は、外部支援に頼らずに地域内のリソースだけで対応するケースもみられる。多くの被災地では、そもそも市民活動・NPO 活動が活発ではない状況であったため、外部からの「国際 NGO」や「NPO」「支援団体」「ボランティア」になじみがない地域も多く、力量や信ぴょう性が不明な団体を受け入れることは容易ではなかった。

一方で、行政機能が甚大に被災した地域では、支援を積極的に受け入れる動きもみられた。山元町では、ほとんどの町域が被災し、行政組織等の機能が十分に復旧・復興に対応できる体制に至るまで時間を要した。こうした中で、町内では出来る範囲の取り組みに対応することで十分になってしまったが、町外からの支援打診に対して、町役場幹部の受け入れ決断等もあり、外部からの活動支援（国際 NGO）を受け入れることとなった。外部支援の入り方として、独立した活動体として独自に支援活動を行うケースもみられるが、山元町の場合は社会福祉協議会の活動支援という、既存の町組織との連携や繋がりを重視した取り組みから始まり、比較的柔軟に対応することが可能になったと考えられる。

陸前高田市は、市社協が事務所を置いていた施設を始め関連施設が被災し、会長を含む 8 人が亡くなるといった甚大な被害を受けた。このような状況の中で、支援に訪れていた国際 NGO の関係者に、社会福祉協議会の職員が「手伝ってくれないか」と声をかける形で、災害 VC の運営支援が行われた。

山元町では町の中心的組織、あるいは中核となる人材との人脈や意思決定力に基づき外部支援の受け入れがなされ、陸前高田市では職員からの声かけで実現した形となる。既存の一定程度の人的繋がりや、被災地域の中での一定程度の信頼関係を基に外部からの受け入れがなされたといえる。

3.1.3 中間支援を行う組織に求められるガバナンス

本調査が対象とする「中間支援」の定義が多様であることは2.1で見た通りである。同節の「(参考)過去の災害時における中間支援の体制・機能」からは、過去の災害で展開された中間支援が、「何と何の間であるか」は被災状況や組織判断によって異なっていたことが把握された。例えば、新潟県中越地震では中間支援組織が「被災住民」と「行政」の間に位置付けられた3極構造が構築されたが、東日本大震災では、民間支援活動の活発化の中で、NPO等の支援者間の調整や支援ニーズとのマッチング、NPO等と他セクターとの調整等が、中間支援の新たな役割となった。

こうしたNPO等への支援に軸足を置いた中間支援では、同節の「コラム：NPO等及び中間支援活動の意義・特徴」で見た通り、中間支援組織を担う組織には、地域のNPO等サードセクターの全体像を理解している情報通であることや、それを踏まえ地域を代表して他セクターとの調整・交渉能力を有すること（「代表性」）、中間支援の実施に当たって「公平」であること、等が常に求められる。

したがって、NPO等の支援に軸足を置く中間支援組織には、代表性や公平性を担保するためのガバナンスが重要となる。少なくとも、ある地域のサードセクターを代表する存在であることを掲げる場合には、サードセクターの構成員からの信頼や合意を得ることは不可欠な要素である。そのため、構成員からの要望を受け止め反映する仕組みとして、会員制度や議決権といった、民主的に当該団体の活動方針が決定されるような体制・制度が重要となる。

また、中間支援が対象とする階層が広域になればなるほど、カバーすべき主体の範囲が拡大するため、より一層、代表性や公平性を担保することが容易ではなくなる。そのため、あらかじめ団体の方針・ビジョンを策定し、これを共有するとともに、それに応じたガバナンスのあり方を設計していくことも重要と考えられる。これは、単なる情報交換以上の役割を持ったネットワーク体などでも同様である。

東日本大震災で震災後に中間支援を担った組織は、必ずしもNPO等支援に軸足を置いた支援を行う「中間支援組織」とは限らず、地域の状況や団体の成り立ちによって運営方針は様々であった。あくまで直接支援的な活動を主軸にし、「中間支援」が主たる活動ではない団体も多く存在した。このような場合には、「中間支援」の実際の運営方針と、代表性・公平性の担保への地域のNPO等からの期待の間で、食い違いが生じやすかったといえる。

中間支援組織等のミッションとして何を掲げ、その内容に伴ってどのような代表性・公平性といった「責任」が生じるかを踏まえて、その担保方法や、それを支える体制について、関係者同士で議論し、組織の体制・制度中に組み込んでいくことが必要といえる。

3.1.4 中間支援体制としてのネットワーク体

既に述べたように、本検証では、中間支援の体制として、中間支援を行う個別の団体に加え、調整や情報提供の場であるネットワーク体も、その対象とする。ケーススタディの7地域においても、特に緊急期にはネットワーク体構築が地域にとって重要な役割を果たした。ここでは、中間支援体制の1つとしてのネットワーク体の役割や特徴について整理した。

(1) ネットワーク体の役割

被災後は、地域の被災状況に関する情報が多く錯綜することになるため、このような情報を統合・整理して、関係主体間で必要な支援を整理することが重要になる。また、多くのボランティア・支援団体が活動を始めた場合に、各団体はまず身近な活動テーマに関わる課題に対応して動くことになり、支援の重複や抜け漏れが生じかねない。

このような状況を回避するために、被災地では情報・支援者のプラットフォームとしてのネットワーク体が構築された(図 3-4 参照)。課題やリソースの情報を一元化して抜け漏れをなくすこと、支援者間が顔の見える関係を持ち調整・連携して支援にあたることが、主にネットワーク体に求められた役割であったといえる。

また、地域のネットワーク体は、外部支援の窓口としての機能も期待された。ネットワーク体がない場合は、外部支援団体は自身のツテで支援を提供し、必ずしも必要とする主体に必要とされる支援が提供されない可能性もあるが、一度支援者間でその情報を共有したうえで分配されることにより、最適化が図られる。

さらに、ネットワーク体を構築することにより、行政等の他セクターとの窓口としての機能も期待された。NPO 等のセクターからの意見や要望が集約されることで、やり取りが効率的になる役割である。

ネットワーク体は、広域・県域・市町村域のそれぞれで構築されており、それぞれの階層での情報共有の役割が担われ、被災地に近いほどより詳細・具体的な情報共有や調整が行われた。広域のネットワークとしては JCN が挙げられるが、JCN では全国的な支援者間の情報共有プラットフォーム、政府等への窓口としての機能が果たされた。

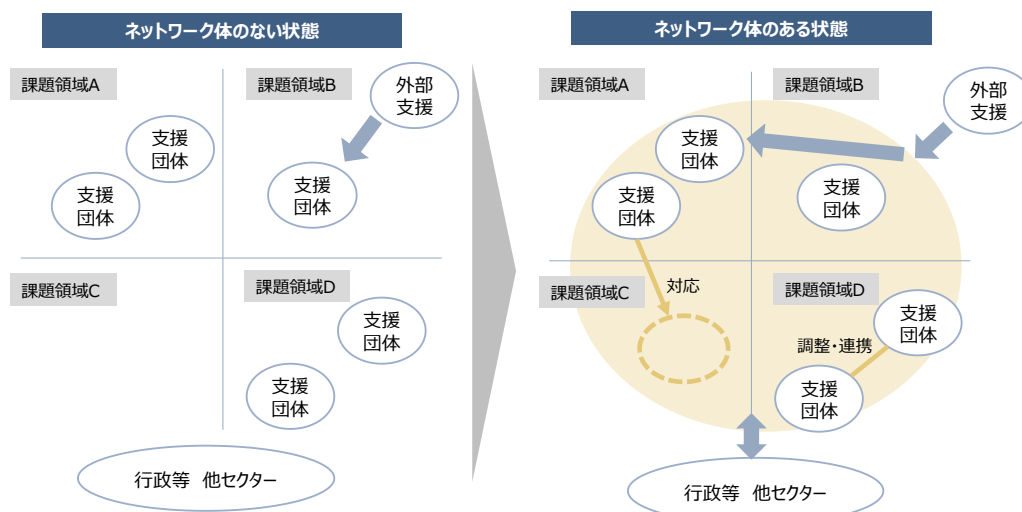


図 3-4 ネットワーク体の役割の概念図

出所) 三菱総合研究所作成

(2) 構築・運営の体制

ネットワーク体の構築背景は様々であり、特定の団体が発起人となって事務局を務めて運営するケースや、参加主体の持ち回りで運営するケースが見られる。緊急期には、震災以前から有する人的ネットワークを活かして、有力な直接支援団体や中間支援組織が核となって呼びかける動きもみられた。また、このようなネットワーク体の重要性を知る NPO や国際 NGO が働きかけてネットワーク体を構築する動きがみられた。後者の場合は、外部支援団体の撤退に伴い、ネットワーク体の維持・あり方が議論された。

ネットワーク体を円滑に機能させるうえでは、行政・社会福祉協議会の参加の有無が重要な要素となる。社会福祉協議会がネットワーク体の事務局を担った地域では、それが信頼性を高める作用を果たして参加団体の拡大に繋がったケースがある。また、NPO 等のセクターと他セクターの円滑な情報共有・調整機能を果たすうえでも、行政の参加は重要な要素となった。

(3) フェーズの変化に伴う体制変化

ネットワーク体は、特に緊急期においては明確な目的意識を持って構築されるが、その後緊急支援が一段落した段階では、災害 VC の閉所や外部支援団体の撤退といった外部環境の変化に伴い、継続の有無が問われることになる。フェーズの変化に伴ってネットワーク体が目指すものが変わることは必然であり、形骸化させないためにも、各フェーズで持つべき機能や体制を議論して変化させていくことが重要である。

例えば、気仙沼市では、緊急期にネットワーク体（連絡会）が設立されて以降、必要性が協議されながらも、現在でも定期的に会議を開催している。陸前高田市では、緊急支援のための支援者間の会議の場、次のフェーズとしてのまちづくりを目指すためのプラットフォーム、次に、NPO 活動そのもののプラットフォーム、という形で3度形を変えてネットワーク体が運営されている。

ネットワーク体の目的は、大きくは「顔が見える関係性づくり」（繋がり場）「課題解決の場」の2種類に分けられる。後者のような明確な活動は、求心力として重要との意見もあるが、一方で、その活動に関心のない層が離れていくことになる。前者の場合は、ゆるやかな繋がりが維持されるが、その分参加者の関心を維持する工夫も必要となる。しかし、そのような会議の場がなくなった地域では、後から「あの場が重要だった」といった意見も挙げられており、ゆるやかな繋がりが、分かりやすい効果を発揮しないながらも、重要なインフラ的な役割を果たしているものと推察される。

2.7 に整理した支援者同士の座談会では、会議体そのものや、あるいは会議の議題レベルで、ゆるやかな関係性の場、議論の場といった役割を切り分けることも重要との意見が挙げられた。

フェーズの進展に伴うネットワーク体のあり方として、特定テーマ型のものが残る傾向にある。テーマ型（分科会）と全体のバランスも重要になるといえる。また、ネットワーク体が対象とする地理的範囲が広がるほどに、集まるための物理的な負荷が増大するため、広域・地域のネットワーク体から縮小する傾向にある。これはある程度やむを得ず、その機能を市町村域（複数～単一）にどのように残すかが重要な論点となる。

3.1.5 外部支援団体の支援のあり方

復興過程では、地域内で対応できない課題に対応するために外部支援が重要であるということをこれまでみてきた。一方で、これまで地域側と接点のなかった団体を受け入れることは、地域にとっては容易なことではない。また、いずれ撤退することを前提した外部支援には地域への「入り方」に加え、「出方」にも注意が必要である。3.1.2(2)3)では、「対外的な支援や組織の受入れに対するスタンス（受援力）」として、支援を受ける側の留意事項について言及したが、ここでは、地域の支援体制に影響を与える外部支援の「参入方法」「出口戦略」のあり方について、ヒアリング調査結果や座談会での議論（2.7）を踏まえて整理した。

(1) 参入方法

外部支援団体の多くは、他地域に拠点を置いており、いつか撤退することを前提としたうえで、被災地への支援に入るケースが多い。そのため、あくまで地元主体で支援体制を構築するということを意識した入り方、支援のあり方が重要となる。

国際NGO等の力量がある団体がネットワーク体の構築などを働きかけるケースが多いものの、事務局等の機能を長く担い過ぎないこと、時期を見て少しずつ地元機能に委譲していくことが有効となる。

また、入り方に関して、有名な団体や目立つ団体に外部支援が集中してしまう、多忙な時期に支援に来られても対応ができない、といった課題も挙げられた。地域側の全体的な状況を見て、入る時期・場所を選ぶことが重要となる。

ただし、一方で、外部支援団体が地元を配慮しすぎて動きが鈍くなったとの指摘もある。状況を見て、例えば緊急期には先を読んだ支援を展開する機動力も必要となるため、バランスのとり方が重要となる。

(2) 出口戦略（支援終了時の撤退方法）

ミッションの終了や自団体の活動方針に基づき、地域での支援活動を終える際には、その後も地域が円滑に回るように、その支援をどのように地域に残すか／閉じるかを考えることが不可欠となる。

ニーズがあるため支援を残したいとしても、事業を継続するには人・モノ・金が必要となる。地元団体に移譲したい場合には、これらの要素を備えたうえで、前広に相談していくことが必要である。

座談会では、有効な取り組みとして、「あらかじめ支援のリミットを決めて、地元団体と合意したうえで支援を行うこと」が挙げられた。後から出口を考える場合に、地域側の期待や担い手がないという状況が生じやすいため、可能な限り地域に入る時点で、出口を見据え、地域側との合意をとることは有効と考えられる。

3.2 東日本大震災で提供された中間支援の機能と果たした役割

中間支援の機能や内容について、調査結果を分析し、機能分類のそれぞれについて、具体的な手法や工夫、支援にあたっての留意事項を整理した。

機能分類項目は、本調査において定義した3つの大分類、12の小分類で整理した中間支援の機能分類である。「2.1 本調査における中間支援の機能の定義」において提示している中間支援の機能の定義をここに再掲する。

表 3-3 本調査における中間支援の定義・機能（再掲）

大分類	小分類	概要
個別支援	団体設立支援	・ ボランティア活動等をより組織だった活動とするため、団体設立にあたって、必要な事務的な環境整備・情報提供を行う。
	組織運営の改善・強化支援	・ 団体設立後、組織として健全に運営していくために必要な情報提供・コンサルティングを行う。 ・ 中長期的には、活動継続に向けた自立性確保／活動収束に向けた支援を行う。
	事業実施の支援	・ 日常の活動を円滑・効果的に実施するため、リソースの提供やコンサルティング、事業実施の補佐等を行う。
	資金提供	・ NPO 等の活動促進のために資金面での助成を行う。ただし、単なる資金提供ではなく、他の機能と併せて実施する場合に「中間支援」として捉えるものとする。
関係者間調整	ネットワーク構築	・ 団体、行政、企業等との情報共有や意見交換の場づくり等を通じて、関係者同士の顔の見える関係、いつでも情報を交換できる関係を構築する。
	情報収集	・ 地域内の行政や NPO 等の活動情報を、訪問活動やネットワークを通じて取得し、地域における支援者の活動状況を包括的に把握する。
	調整機能	・ 把握した情報に基づき、行政・企業・専門家・NPO 等の間で、リソース（情報、物資、支援等）を調整・共有し、地域の支援最適化、各団体の活動の充実・発展に寄与する。
	窓口機能	・ 把握した情報に基づき、地域の支援活動に係る対外的な窓口機能を果たす。
	アドボカシー	・ 調査・研究等により把握・検討した内容に基づき、地域の実態や必要な支援について関係主体に対して働きかけ、公的施策や企業・財団等による支援を引き出す。
社会関係基盤強化支援	調査・研究	・ 取得した情報に基づき、地域が置かれた状況や課題を分析する。独自の問題意識に基づき調査・研究を行う。
	情報発信	・ 調査・研究等により把握・検討した内容に基づき、地域内外における世間の関心向上や問題提起のため、地域の実態や調査結果を発信する。
	人材育成	・ 自団体内・地域内のステークホルダーに働きかけ、地域の担い手を育成する。また、ステークホルダー外の一般市民に対して非営利セクターの役割を広め、将来的な担い手を増やす。

出所) 三菱総合研究所作成

3.2.1 提供された中間支援の機能とその内容

本調査で整理した12の中間支援の各機能に関連してどのような活動が行われていたのかを、今回の調査対象団体やケーススタディ地域についてヒアリングした内容をもとに整理する。ここでの整理は、あくまでもヒアリング調査をもとにしているため、ケーススタディ地域においては、ここに整理したもの以外にも様々な活動が行われていた点に留意が必要である。

(1) 緊急期

広域の中間支援組織が提供した機能としては、緊急期には情報発信や資金提供が主なものとして挙げられる。特に、資金提供に関しては、地域の支援団体に対して民間企業等からの多額の助成金・支援金が提供されており、こうした民間等の大規模な支援を地域に繋ぐのは広域の中間支援組織でないとできない取り組みである。アドボカシー、調査・研究、人材育成といった機能は復旧・復興期以降に特に行われているといえる。

次に、ケーススタディ7地域で個別支援として提供された中間支援の機能をみる。

個別支援のうち事業実施の支援に関しては、仙台市では域外からの支援活動に対して、複数の中間支援組織が役割を分担しながら対応した。全世界からの支援申し出に対して、現場の状況を把握し、必要な手配や情報提供を行う必要があった。そこで、個人で支援活動に来る人、組織として活動申し出のある組織など、パターンに応じて対応する中間支援組織を機能分担し、紹介先を分けるなど、対応していった。その他、気仙沼市ではまちづくり支援センターによる防災集団移転事業の支援等も行われた。地域の中間支援として行われた資金提供に関しては、気仙沼市ではNGOが震災支援のための寄付や助成金で緊急期の支援活動を展開した。

関係者間調整に関しては、陸前高田市、遠野市、気仙沼市、いわき市、富岡町で災害VCの設立・運営の支援が、ネットワーク構築、情報収集、調整、窓口等の中間支援の機能が複合的に提供されるかたちでおこなわれた。また、災害VC等で情報共有会議を開催し、収集した情報を関係者で共有し調整するための場の運営というかたちで中間支援の機能が提供された。

関係者間調整に係る機能に関しては、今回のケーススタディ地域において、様々なかたちでネットワーク構築が行われたことが確認できた。地域によって、それぞれ少しずつ異なる形でネットワーク構築がなされていたが、例えば、国際NGOや広域の支援組織の様々な働きかけにより、ボランティアの連絡会や、NPO/NGO同士の情報共有の場が開催されるといったかたちで、外部からの支援者同士が情報共有をするためのネットワーク体が構築された。

福島県の地域においては、町外の避難先の施設内で、避難所の運営に関わる支援団体、行政に加え、保健師や心理士などの専門家も交えた情報交換会が定期的実施された。また、子ども向けの支援を行う関係団体を中心としたネットワーク体等、支援分野を絞ったネットワーク体も設立された。

関係者間調整に係る機能としては、今回のケースでは特殊であったが、遠野市が後方支援拠点として、沿岸部の被災地域の情報収集や、全国から集まる支援を受入れ、沿岸被災地に繋ぐ窓口機能を提供した。震災前に後方支援拠点施設整備構想を持っていたこともあり、市

の臨時議会で後方支援拠点運営のための予算が迅速に認められた。

ケーススタディ7地域におけるヒアリングでは、緊急期にアドボカシーや、社会関係基盤強化支援に係る中間支援の機能が提供された話は特になかった。

表 3-4 本調査範囲における中間支援の機能別の活動内容（緊急期）

	機能項目	具体的な活動内容とポイント
個別支援	団体設立支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 隣町の間接支援組織の支援により、地元の支援基盤となる中間支援を行う団体が設立された。（陸前高田市） 一関市の間接支援組織は、震災以前に有力な支援団体から災害時の動き方について師事を受けていたことで、発災後にすぐに被災した陸前高田市の支援に向かうことができた。また、国際 NGO 等とは異なり「隣町の団体」としての身近さで、住民性を理解した支援が行われた。隣町の自団体への研修や人材交流を行うことで、<u>段階的にノウハウを移転した。</u>
	組織運営の改善・強化支援	二
	事業実施の支援	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>防災集団移転協議会に対する支援</u>（気仙沼市） <u>まちづくり支援センターによる、防災集団移転協議会に対する支援が実施された。</u>地域に被災者がひとりでもいる限り、任意団体でも自治会でも支援対象とした。 <u>同センターでは、専門家の情報交換会（年1回）、まちづくり協議会同士の情報交換会（定期）なども開催した。</u>まちづくり情報のデータを各地域から収集し、パネル展示会を開催した。
	資金提供	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>支援団体に対して多額の民間助成金・支援金を提供</u>（広域） 日本財団により緊急期に迅速な資金提供、日本 NPO センターによるフォローに重点を置いた資金提供、JPF による加盟団体・現地団体への広範な資金提供、中央共同募金会による人件費を対象とした長期的な資金提供等が行われた。 ● <u>国際 NGO による資金提供</u>（気仙沼市） 震災後、緊急期支援の経験豊富な NGO「シェア（国際保健協力市民の会）」が気仙沼入りした。シェアの支援で地元 NPO「生活支援プロジェクト K」が立ち上げられ、同じく<u>シェアの震災支援寄付や助成金で活動を開始した。</u>
関係者間調整	横断的項目 （災害 VC の立上げ）	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>VC を運営する大槌町社会福祉協議会を支援</u>（遠野市） 大槌町社会福祉協議会は職員も被災し、VC 運営に外部支援を受け入れざるを得ない状況であった。<u>遠野まごころネット</u>はボランティアを大槌町に多数連れてきて必要な場所に配置するところまで実施・支援した。この際、<u>外部支援者の手法の押し付けにより地元団体が振り回されるのを防ぐため、こうしたボランティアに対して、大槌町社協の指示に従うように促していた。</u> ● <u>災害 VC の立上げ、立上げ支援</u>（気仙沼市） 震災直後に市が災害 VC を立ち上げ、これを社協などが引継ぎ、<u>国際 NGO なども支援して、災害救援 VC を立ち上げた。</u>勿来地区では勿来まちづくりサポートセンターが独自に、小名浜でも<u>ザ・ピープルが社協と連携して地区の VC を立ち上げた。</u> ● <u>災害 VC の立上げ、運営</u>（富岡町） 避難所では当初、町役場が災害 VC 機能も担っていたが、全町避難を余儀なくされた状況下において、行政の負担が逼迫した。福島県庁の復興チーム職員主導のもと、富岡町・川内村の社会福祉協議会職員が災害 VC としておだがいさまセンターを設立、運営した。 ● <u>社協が災害 VC を立ち上げ、国際 NGO が支援</u>（いわき市） <u>社協等が主導の災害救援 VC は、組織的にボランティアの受け入れ・調整、派遣を行った。</u>国際 NGO であるシャプラニールが活動を積極的に支援した。

機能項目	具体的な活動内容とポイント
ネットワーク構築	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>民間が主導し社協、NPO、青年会議所等によるネットワーク体を立上げ</u>（遠野市） 民間事業者による広域観光振興に向けた活動を始めたタイミングで震災が発生した。この活動グループが母体となり、活動の対象地域であった<u>沿岸部の支援活動を、内陸の遠野市を拠点として実施した。民間事業者と社協が連携できたのは市役所 OB 人脈により個人レベルで繋がっていた</u>ことが大きい。<u>社協建物を間借りし、ここを拠点として沿岸地域向けに災害 VC の運営、支援物資収集・発送、情報収集等を連携して行う体制を構築した。社協と連携したことで被災者からの信頼も得やすくなる</u>というメリットもあった。 ● <u>後方支援拠点において毎日 2 回の情報共有会議を実施</u>（遠野市） 遠野市社会福祉協議会と遠野まごころネットが活動拠点としている建物の会議室において、<u>毎日、朝夕に情報共有会議を実施し</u>、沿岸地域から持ち帰った被災者ニーズ情報や、お互いの活動結果を共有した。この<u>会議はオープンなかたちで開催され、遠野に入ってきた支援団体には、この会議に出席してもらうことで被災者ニーズを共有した。</u> ● ネットワーク体の設立（陸前高田市） 国際 NGO が、災害支援の経験はないものの、紛争地の現地支援の経験から支援団体間の調整が必要になるという認識があり、それがネットワーク連絡会の必要性の提案に繋がった。 また、社会福祉協議会が事務局となったことで、求心力を保つことができた。 ● <u>地域の連絡会議の設立</u>（気仙沼市） 国際 NGO のシャンティが、唐桑に VC を立ち上げるべく社協に持ちかけたが成立しなかった。代わりに、<u>10 団体ほどが参加する唐桑ボランティア団（唐桑地区の連絡会）を立ち上げた。</u> <u>JPF の呼びかけで NICCO、シャンティ、JVC などが集まり、NPO/NGO 同士の情報共有の場（気仙沼 NGO 連絡会）を開催した</u>（第 1 回 6 月）。上記 NPO/NGO のほか、社協、ボラセン、石巻社協等が参加した。 <u>これらの中核団体が内閣府への働き掛け、市長を座長として NPO/NGO と市が集まる懇談会を開催、NPO/NGO 連絡会へと発展した。</u> ● <u>避難所内での情報交換会の実施</u>（富岡町） ビッグパレットふくしま避難所内の運営、支援団体、行政に加え、保健師や心理士などの専門家も交えた情報交換会をおだがいさまセンターが中心となって定期的実施した。 ● <u>子ども関係団体の連絡会議立上げ</u>（いわき市） <u>地域の子ども支援団体を中心に「こどもあいネット」が設立され、学識経験者、行政関係者、他分野の支援団体等も交えて、地域資源、ニーズの調査などの活動を実施した。</u>
情報収集	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>後方支援拠点から被災地へ通いニーズ情報を毎日収集・共有</u>（遠野市） 遠野市社協は 3 月 13 日、14 日には繋がりのあった釜石市と大槌町に片道 2 時間程度かけて現地へ赴き被害状況を見聞かしていた。 遠野市の民間宿泊施設（柏木平レイクリゾート）に物資を集めて大槌町に配るとともに、被害状況やニーズ情報を遠野の拠点に持ち帰り、毎日共有した。
調整機能	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>域外からの支援活動に対して、複数の中間支援組織が役割分担</u>（仙台市） 仙台市には、国内外から、様々な組織・個人の支援申し出が集中した。そのため、仙台市に拠点を置く中間支援組織では、こうした全世界からの支援申し出に対して、現場の状況を把握し、必要な手配や情報提供を行う必要があった。そこで、個人で仙台に支援活動に訪れる人、組織として活動申し出のある組織など、パターンに応じて対応する中

	機能項目	具体的な活動内容とポイント
		<p>間支援組織を機能分担し、紹介先を分けるなど、対応していった。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● <u>災害 VC で地域ニーズを専門の団体や NPO に繋げる</u> (気仙沼市) 社協が災害 VC を設立し (3 月 16 日か 17 日)、<u>NGO/NPO と共同で運営した。社協で対応が難しいニーズは、専門の団体や NPO に繋げるスタンスであった。</u>
	窓口機能	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>遠野市災害 VC における沿岸地域への支援受入れ対応</u> (遠野市) 遠野市社協は遠野市の災害 VC の運営を実施した。その費用として、<u>赤い羽根共同募金支援金を県社協経由で 300 万円受けた。遠野市は震災前に後方支援拠点施設整備構想を持っていたこともあり、臨時議会で後方支援拠点運営のための予算</u>が迅速に認められた。これらの資金は沿岸地域へのボランティア輸送や炊き出しの経費に充てた。 緊急期の遠野まごころネットの支援活動は、<u>外部地域から遠野市に集まる物資やボランティアを沿岸部へ供給する活動が中心</u>であった。
	アドボカシー	— (後述する「情報発信」の一環で、関係省庁への働きかけなどは行われたものの、アドボカシー活動として明確に行われてはいなかった)
社会関係基盤強化支援	調査・研究	<ul style="list-style-type: none"> ● 「つなプロ」避難所アセスメント調査の実施 (広域) 阪神・淡路大震災の経験を活かして、日本財団等の支援のもと、宮城県の避難所の課題調査が行われ、その後の改善に生かされた。
	情報発信	<ul style="list-style-type: none"> ● 「現地会議 in 東北 (3 県)」により県域での情報共有を、「震災ボランティア・NPO と各省庁との定例連絡会議」により政府関係者への情報発信を行った (広域・JCN) JCN 幹事団体の既存の関係性を活かして迅速に上記会議が開催された。web での情報発信も行われた。
	人材育成	—

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

(2) 復旧期・復興期

復旧期・復興期では、中間支援として提供される機能にも変化がみられる。

緊急期との相違に着目してみると、まず個別支援に関しては、陸前高田市や気仙沼市でまちづくりのための組織の設立など、継続的な地域づくりを見据えた組織の設立が行われた。また仙台市では仮設住宅への入居などこれまで縁のない新たな場所での生活が始まる避難者に対するケアが必要になっていたことから、こうした活動を支援する取り組みが行われた。事業実施や資金提供に関しては、引き続き広域の中間支援組織を介した民間資金による支援プロジェクト等、規模の大きな支援が行われた。

関係者間調整に関しては、山元町や富岡町で情報共有のための会議が緊急期に引き続き行われた。参加者や支援内容、地域がおかれている状況の変化に応じてネットワーク形態が徐々に変化しながら活動を続けていた。

社会関係基盤構築については、活動実態調査などのアンケート、ヒアリングにより助成事業の成果について検証するための活動が広域の中間支援組織により行われている。また、いわき市では視察ツアーの開催を行う等、被災地域の情報発信を行う体制も構築される。被災地支援のために設立された地域のNPOに対して、広域の中間支援組織が組織基盤強化に関わる研修を行うなど、継続的な地域づくりのための人材育成も行われた。

表 3-5 本調査範囲における中間支援の機能別の活動内容（復旧期・復興期）

	小分類	実施された支援の具体例
個別支援	団体設立支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 国際NGOの支援による地元NPOの立ち上げ支援（陸前高田市） 国際NGOがNPO化等の助言を行い、地元主体でのNPOが立ち上げられた。（現在では、被災地の中でも有力な基盤を持つNPOとなった） ● まちづくり支援センターの設立（気仙沼市） 気仙沼まちづくりセンターでも外部専門家に頼るのではなく、地元で中間支援を行う団体の必要性を認識していた。KRA福祉部長の相談に対して、まちづくりセンターの一部門の形で「気仙沼まちづくり支援センター」の前身となる組織を組成した。
	組織運営の改善・強化支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 新設された支援組織の伴走支援（気仙沼市） 集合商業施設のオープンに伴い、ボランティアステーション in 気仙沼（仮設住宅のコミュニティ支援を行う）を設立した（仮設住宅の自治会設立の発起人が代表）。阪神・淡路大震災から復興支援を専門にやってきた専門家からのアドバイスを受け、中長期計画も作成した。 ● 市民の新たな生活に向けた支援へと移行（仙台市） 一時避難から仮設住宅、復興住宅へと移行する中で、従来から生活していた人々に対する支援と、被災地から避難して当座の生活拠点として生活を始めた方々の支援の両方を推進する必要があるが出てきている。さらに従来までの住民と、避難してきた方々との生活交流を円滑化し、新たな地域コミュニティを形成する必要もある。こうした避難の長期化による住民同士のコミュニティ形成に向けて、中間支援組織としても、体制や住民への接し方を見直したうえで、何が必要かを再検討、新たなコミュニティ形成に役立つ取り組みを重視している。
	事業実施の支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 新設された組織の事業実施支援（気仙沼市） 発災直後に記録作業を行っていた地元美術館職員が、気仙沼復興協会（KRA）の福祉部長として就任し、SEEDS Asiaのバックアップを受けながら仮設を支援した。 ● NPOや仮設住宅自治会の活動支援（富岡町） 避難所が閉鎖し、町民が仮設住宅へと移る中で、コミュニティ形成支援の重要性が認識され、各仮設住宅の自治会や直接支援団体がコミュニティ形成に資する活動を行うようになった。おだがいさまセンターはこれらの活動の立ち上げ支援や後方支援を実施した。

	小分類	実施された支援の具体例
関係者間調整	資金提供	<ul style="list-style-type: none"> ● 緊急期と同様、広域的な支援団体による資金提供・支援プロジェクト実施（広域） JPFの「共に生きる」ファンド等の助成金事業は、復旧期以降も実施された。また、企業の特定助成金を受けて、個別プロジェクトとして資金提供も展開された。
	ネットワーク構築	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>震災前からの組織が発展しながら、組織間のネットワークを維持</u>（山元町） 震災前から行っていた井戸端会議をもとに、支援活動体が相互に情報交換し、ネットワークを構築しながら、支援継続のための調整等を行ってきた。こうした活動は、参加者の内容等や町のおかれている状況の変化に応じてネットワーク形態が徐々に変化して活動を続けている。 ● <u>支援関係者間の情報共有・連携強化</u>（富岡町） 震災から2年程度が経過した後、<u>社会福祉協議会、富岡町役場（生活支援課・健康福祉課）、直接支援に関わるNPOを交えた事例共有会議・連絡協議会をおだがいさまセンターが主催</u>することで、支援者間の情報共有と横の連携強化を進めた。同時に富岡町社会福祉協議会としての立場を活かし、<u>県社協主催の会議・研修等において、他市町村の社協や生活支援相談員との情報共有も実施した。</u> ● <u>地元住民・行政・支援者を繋ぐ繋がり</u>の創出（富岡町） 2015年設立の<u>双葉郡未来会議</u>は、<u>Facebook</u>等を通じて地元住民・行政・支援者に向けた情報提供と、ネットワークを構築するプラットフォームを提供し、緩い繋がりを創出した。 ● 特定テーマでのネットワーク体の設立・運営支援（広域・JPF） ネットワーク体の事務局支援等を実施し、地域内の支援者間の連携体制を構築した。
	情報収集	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>広域の中間支援組織と地域</u>の中間支援組織の連携により情報を収集（広域、遠野市他） <u>広域の中間支援組織であるJPFは、大槌町や陸前高田市は遠野まごころネット、釜石市はカリタス釜石、大船渡は夢ネット大船渡、</u>といったように、それぞれの<u>地域のNPOと協力してニーズ把握を実施</u>した。 ● 必ずしもすべてのネットワークに入らずとも、情報を持つ団体とのやりとりによって必要な情報を収集（陸前高田市） まちづくり協働センターでは全国的なネットワーク（JCN）にはあえて入らずに団体としての地盤を固めることに専念したが、いわて連復からの情報提供を受けたことで周囲の情報を得ることができた。
	調整機能	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>ニーズと支援のマッチング会を大槌町で開催</u>（遠野市） 遠野市から後方支援していた沿岸部にはもともと支援団体が少なく、支援を受けるための活動を担う人も少なかったため、これをサポートする必要があった。2012年1月、遠野まごころネットは、<u>ファンドの申請書作成に苦勞している大槌町の団体と、ネットワーク体に入っている外部団体とを城山の公民館に集めてマッチング会を開催した。あらかじめ大槌町の団体からニーズを聞き取り、プレゼン資料作成を支援</u>した。外部の団体としては、パークレイズ、日立ソリューションズ、ヒューレット・パカード等。 遠野まごころネットは、これと同様のマッチング会を陸前高田市や釜石市でも実施した。 ● フェーズ変化に合わせて、<u>地元団体がネットワーク体の受け皿</u>となった。（陸前高田市） まちづくり協働センターが事務局の受け皿となった／なることができたことで、国際NGOの撤退後の事務局機能の引き継ぎが果たされた。 地域の状況や団体の状況から、あるべきネットワーク体の形や体制を模索したことで、目的や体制を移行しつつもネットワークが継続された。
	窓口機能	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>県外NPOや企業の情報収集・研修対応窓口の一元化</u>（富岡町） <u>双葉郡未来会議</u>が2015年に設立され、SNSや広報誌を通じて地域の情報を継続的に発信した。その結果、<u>県外NPOや企業が支援や研修に関する情報を収集する窓口として、双葉郡未来会議が認識された。</u>2018

	小分類	実施された支援の具体例
		年には情報発信/交流スペースとして「ふたばいんふお」の運営も開始し、イベントや情報発信の拠点として活用されている。
	アドボカシー	<ul style="list-style-type: none"> ● 課題とリソースのマッチング・コーディネートの事業創出を働きかけ (いわて連復等) これまで民間支援団体が自主的に行っていた事業を復興庁の事業として行うように働きかけ「被災者支援コーディネート事業」創出に繋がった。
社会関係基盤強化支援	調査・研究	<ul style="list-style-type: none"> ● 活動実態調査などのアンケート、ヒアリング調査を実施 (広域) 助成事業の受給団体や、ネットワーク加盟団体を通じて調査事業が多数行われた。 ● 「石巻災害復興支援協議会活動報告書」として活動を明示化 (石巻)。 緊急期の活動人数をニーズ別で整理する等、活動の見える化を実施。
	情報発信	<ul style="list-style-type: none"> ● 個別団体の情報発信の統合、視察ツアーの開催 (いわき市) 3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会では個別の団体が実施していた情報発信を統合化した情報誌の発行、防災減災ツアーとして被災地外からの視察ツアー受入れなどをおこなった。後者は連絡会の収入源ともなった。
	人材育成	<ul style="list-style-type: none"> ● NPOの組織基盤強化に関わる研修を実施 (広域・NPO支援センター) NPOの経営者に対して組織基盤強化、リーダー力に関する研修を始め、多数の研修を実施。

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

3.2.2 中間支援の機能の提供を通じて果たした役割とそれを支えた要素

中間支援の各機能を効果的に発揮させるため、各地では様々な工夫がなされてきた。また、その機能が発揮された背景にある要因等も一様ではなく、個々の団体の能力や関係性、制度等、様々な要素が関係している。

ここでは、今後、災害発災時に中間支援を展開する際に、どのように実施することが効果的であるかの参考とするため、中間支援の各機能について東日本大震災で実際に実施された支援の手法や提供する際の工夫、留意事項、背景にある能力等を整理した。

(1) 震災前に中間支援の体制ができていた地域（仙台市、遠野市）

1) 仙台市における中間支援が果たした役割と要因

仙台市では、震災以前から組織化されていた行政と連携した中間支援機能を有効に活用し、外部支援の受入れや、地域の支援に向けた取り組みについて、東北地方の拠点的存在として、複数の中間支援組織が結果的に役割分担しながら活動することができた。

仙台市においては、震災以前より市民の生活支援等の活動をしていた NPO 等の組織が多く、またこれらの組織の横の連携と調整を担う中間支援団体も存在し、地域外の団体とも交流しながら活動していたため、震災発生直後の初動体制構築に大いに役立ったとされる。これに加えて社会福祉協議会では阪神・淡路大震災を契機に災害発生時の備えについて検討し、震災前に災害発生を想定した避難所設営の訓練も実施していたことも功を奏し、避難所設置が迅速に行われた。

一方で仙台市は東北随一の拠点都市であることから国からの問い合わせ、支援の申し出が殺到、震災に対する市民活動に関する情報について、仙台市内だけでなく、周辺地域の被害状況や、支援ニーズに対する問い合わせが集中すること等による混乱も経験した。

表 3-6 仙台市における中間支援の果たした役割と要因

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
○震災前からの組織活動で、地域内外での人的ネットワークや組織間連携をスムーズに行うことができた	<ul style="list-style-type: none"> 窓口機能 調整機能 ネットワーク構築 情報発信機能 情報収集機能 	<ul style="list-style-type: none"> 組織として、震災以前から体制の資金、活動拠点等が備わっていたので、震災時から人や資金、活動場所等を確保する必要がなく、初動が取りやすかった（仙台市社会福祉協議会）。 組織の存在は大きかったが、むしろ、一定の期間活動していたので、組織内のスタッフや中心的人物に経験と、人的ネットワークが備わっており、彼らの力が、初期活動での調整や、必要な人材や場所、資機材の確保などで、大きく発揮された。（せんだい・みやぎ NPO センター） 震災前から活動してきたスタッフ、活動拠点などがあり、また県や市の各組織との今までのネットワークを活用して、活動初期段階から、ずっと、信頼関係の下で活動を行うことができた。（仙台市市民活動サポートセンター）
○阪神・淡路大震災や中越地震など、	<ul style="list-style-type: none"> 窓口機能 調整機能 	<ul style="list-style-type: none"> 日頃からネットワークを有する地域住民といち早く連絡・連携ができて、必要なニーズ把握を行うことができ

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
東日本大震災以前の震災経験を活かすことができた	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク構築 	<ul style="list-style-type: none"> た。(社協) 地域内での県や市等の自治体と、日頃から連携してきたので、緊急時にもその積み重ねと信頼関係の上で行動ができたので、初動が早くできた。(せんだい・みやぎ NPO センター) 被災地以外からの応援に対して、どのような対応と受入をすれば良いかを事前に検討していたので、実践に活かしやすかった。(社協) 特に社会福祉協議会など、全国的な組織については、阪神・淡路大震災を契機に、被災地組織として何をすべきかを検証し、様々な大会等を通じて検討、訓練をしてきた。また被災地以外の組織間連携などについても、議論してきた。その後の中越地震などの災害発生時に、これらが実践され、修正されてきたので、東日本大震災では、その経験が活かされた。(社協)
○東北の中心的都市である仙台で活動していることで、仙台市以外の各地の状況を把握して、県外に情報発信したり、全国と被災地を繋ぐ役割を担った	<ul style="list-style-type: none"> 情報共有機能 調整機能 情報発信、収集機能 	<ul style="list-style-type: none"> 社会福祉協議会の場合、県社協は、いち早く沿岸部等の組織規模が小さく、被害の大きい市町村社協の支援を行った。そのため、仙台市社協は自力で対応する必要があった。(社協) さらに県都として、県内及び全国から、被災地情報や、支援申し出、被災状況問い合わせなど、様々な情報や要請を受ける。(社協) 東北地域では、被災の大きい沿岸部と内陸部など、被災の度合いが違う地域もあり、これら地域同士の取り組みの違いなども集約した。(せんだい・みやぎ NPO センター) また仙台市は、東北地域の拠点でもあり、岩手など、隣接県などの調整もあった。(JPF)
○仙台の中間支援組織として、国や全国組織とネットワークを持つことができ、様々な情報を共有できた。	<ul style="list-style-type: none"> 情報共有機能 窓口機能 調整機能 ネットワーク構築 	<ul style="list-style-type: none"> 震災前からのネットワークがあり、かつ県都であり、東北の中心である仙台に拠点を構え、人材と資機材、資金、活動拠点を持つことから、結果的に国や国内外の様々な組織と現場を繋ぐ役割を担うことになった。そのため、スタッフは常に県内を中心に現場情報を収集し、国等に要望を出したり、調整したりする国や行政と現場を繋ぐ中間的活動を行ってきた。(社協)

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

2) 遠野市における中間支援が果たした役割と要因

遠野市においては、震災発生前に地域内で明確な中間支援の団体が存在していたわけではなかったが、震災発生の4年前に遠野市が中心となり三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会を設立し、大規模な訓練なども実施されていたことから、遠野市が沿岸地域が被災した場合の中間支援の拠点となることについて、県や岩手県沿岸地域から認識されていた。これが大きな要因となり、全国から沿岸地域支援のための支援団体やボランティア等による支援が遠野市に集まることとなった。

地域内における実際の中間支援の体制は震災後に形成されたものであるが、沿岸地域からみると、近隣の遠野市が外部支援団体やボランティアを地域に繋ぐ役割を果たしており、

こうした事前の構想や大規模訓練が行われていたことは、岩手県沿岸部に対する中間支援が果たされる大きな要因の一つであった。

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
○沿岸被災地の後方支援拠点としての窓口機能を果たした	<ul style="list-style-type: none"> • 事業実施支援 • 資金提供 • ネットワーク構築 • 情報収集 • 調整機能 • 窓口機能 	<p>(遠野市が後方支援拠点として認知されていた)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2007年に<u>三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会</u>(釜石市、宮古市、大船渡市、陸前高田市、住田町、大槌町、山田町、川井村(現宮古市))を設立、2008年には遠野市を後方支援拠点とすることを想定した自衛隊の大規模な訓練も実施していたので、沿岸地域も被災時に遠野市が後方支援拠点となるという共通認識があった。 • 岩手県もこのことを認知しているため、他県からの支援申し出があった際に遠野市を紹介し、申し出のあった8、9割の自治体が遠野に支援に来た。(遠野市社協・遠野まごころネット) <p>(周辺市町村を含む圏域としてのまとまりがあった)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 震災の1、2年前から、「遠野の風土と観光を考える会」の活動として都市農村交流、グリーンツーリズム振興等に取り組んでおり、また、沿岸部の地域と遠野を含む圏域内には親戚が住んでいたり、通勤・通学圏でもあることから、ひとつのまとまった地域圏として認識されていたことや、地形的に遠野市が沿岸部を含む周辺地域への交通の要衝となっていたこと、かつての震災時にも遠野が沿岸地域の後方支援をした歴史もあることから、<u>遠野市が沿岸被災地域を含む圏域のハブとして認知され、支援が集まりやすかった。</u>(遠野まごころネット、遠野山・里・暮らしネットワーク) <p>(後方支援拠点運営のための予算が迅速に認められた)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>遠野市が臨時議会を開き、後方支援の活動のために予備費の一部を充てることを迅速に決定。</u>(遠野市社協) • <u>予算を迅速に決められたのは、三陸地域地震災害後方支援拠点施設整備推進協議会と2008年の訓練の存在があり、後方支援拠点施設整備計画を国に提出して予算確保できるという背景があった。</u>(遠野市社協) • 遠野市は地震発生から14分後の午後3時に災害対策本部が、2008年の訓練通り集結の拠点となることを想定し遠野運動公園の開放を指示。(市) • 市職員を山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市に現地入りさせた。(遠野市社協)
○遠野市社協とNPOの連携により遠野市に集まる支援を受止めるための体制を構築した	<ul style="list-style-type: none"> • 団体設立支援 • 事業実施の支援 • ネットワーク構築 • 情報収集 • 調整機能 • 窓口機能 	<p>(市役所のOB人脈により連携体制を迅速に構築)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 遠野市では、社協、遠野まごころネットともに、トップが市役所OBであったため、個人的な信頼関係で<u>市役所、社協、遠野まごころネット</u>の間で連携しやすい素地があった。(遠野市社協、遠野山・里・暮らしネットワーク) • この3者がまとまっていたので、外部団体も支援活動がしやすかった。(遠野まごころネット、遠野市社協) • <u>震災の前年に、遠野市、社会福祉協議会、市内NPO、ボランティア団体</u>が対等な立場で参加し災害時の団体間連携について話し合っていた。(遠野市社協・遠野まごころネット)。 <p>(団体毎の役割分担を明確化した)</p> <ul style="list-style-type: none"> • この連携体制の中で、<u>社協</u>は災害VC運営を担当した。遠野まごころネット参画主体の分担は、<u>支援物資の収集</u>

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
		<p>発送は<u>遠野山・里・暮らしネットワーク</u>、被災者ニーズの把握や支援者ネットワークづくりは<u>柏木平レイクリゾート</u>、情報発信は<u>青年会議所</u>が担った。(遠野市社協)</p> <p>(外部からの支援を受けやすい環境を整備していた)</p> <ul style="list-style-type: none"> 遠野まごころネットでは社協の会議室で毎日朝夕ミーティングをしていて各団体の活動や被災地の情報を共有することができていた。支援を申し出た団体や企業に対して門戸を開いていて自由に参加できる状況だった。(JPF) 遠野市社協が情報共有の場を形成していたのは特筆すべき点。(JPF)
<p>○広域の中間支援や企業等の支援を受入れ、被災地に繋いだ</p> <p>JPF や全国社協等を、遠野市の拠点として実際に受け入れた。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 事業実施支援 情報収集 調整機能 窓口機能 	<p>(JPF の支援の受入れ)</p> <ul style="list-style-type: none"> JICA 職員が JPF へ出向の上、遠野に入り遠野に支援拠点を置いた。盛岡では沿岸部まで遠いことも加味して検討した結果、遠野に置くこととした。(JPF) <p>(全国社協の受入れ)</p> <ul style="list-style-type: none"> 全国社協が、大槌、釜石、大船渡、陸前高田の4市町に派遣する社協職員の拠点を遠野市社協に置くことを示していた。(遠野市社協・遠野まごころネット)
<p>○大槌町 VC における外部団体からの支援受入れの体制構築を支援した</p> <p>大槌町社協に、外部支援の受入れを促したうえで、遠野市に集まる外部からの支援を、大槌町の VC に繋いだ</p>	<ul style="list-style-type: none"> 組織運営の改善・強化支援 事業実施の支援 資金提供 	<p>(受入への助言と共に、地域に負担がかからないようボランティアを派遣)</p> <ul style="list-style-type: none"> 大槌町社会福祉協議会(社協)は、3月22日に災害 VC を立ち上げた当初は外部支援を受け入れていなかったが、遠野まごころネットの助言により町内外の団体の支援を受けることとした。(大槌町社協) 遠野まごころネットはボランティアを大槌町に多数連れてきて必要な場所に配置するところまで実施した。また、この際こうしたボランティアに対して、大槌町社協の指示に従うように指導もしていた。(大槌町社協) 被災地では日々様々な支援団体が介入しようとした。経験の少ない新規団体と比べ、どうしても過去に実績がある団体の現地入りを優先することが望まれた。(大槌町社協) 遠野まごころネットが外部団体から受けた支援は、JT、ボッシュ財団、ニューヨーク日本人会、パークレイズ銀行等。遠野まで来たけれど、被災地とマッチング出来ずに帰ろうとしているところが結構あった。被災地側からも提案しないし、提案されても判断しなかったのここをサポートしていたが調整できないこともあった。
<p>○沿岸被災地に支援物資配送を支援しつつニーズ情報を迅速に遠野市社協に集約した</p> <p>遠野市に外部からの支援者や支援物資が集まり、ここを拠点として被災した沿岸地域のニーズ情報を毎日収集・集約した。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 事業実施支援 情報収集 調整機能 窓口機能 	<p>(毎日情報収集して共有する仕組みを迅速に立ち上げた)</p> <ul style="list-style-type: none"> 遠野市社協は、3月13日、14日には、社協で繋がりがあった釜石市と大槌町に入っていた。(遠野市社協) 遠野まごころネットも遠野市の社協を拠点として支援活動を実施。毎日大槌町を含む沿岸部に物資を運び、その足でニーズを聞いて持ち帰り、毎夜、拠点において、各地のニーズ共有のための会議を毎日実施。(遠野市社協、遠野山・里・暮らしネットワーク) 遠野まごころネットは当初任意団体であったが、遠野市社協の建物を拠点としたことで信用を付与する効果があり、被災地域での活動がしやすかった。(遠野まごころネット) 生協から配送用の車4台の提供を受けた。(遠野山・里・

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
		暮らしネットワーク)
<p>○ニーズに応じた的確な支援を調整した</p> <p>毎夜、遠野市社協において、ボランティア等の支援者による会議を行い、ここで収集したニーズを共有し、必要な支援物資の手配、輸送について調整した。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 調整機能 	<p>(情報共有会議をオープンな場として運営し支援者に迅速にニーズを共有していた)</p> <ul style="list-style-type: none"> 支援者も交えた会議を毎日開催することで、情報共有とニーズに対応した支援を迅速に提供することができた。<u>この会議は支援者は誰でも参加できたため、この会議に参加することで被災地のニーズをまとめて入手できる場となっていた。</u>(遠野まごころネット、遠野市社協) 支援を申し出てきた企業や団体に対しては、この会議に出て、ニーズ情報を取りに来るよう依頼した。これにより膨大なニーズ情報を発信する手間を省くとともに、ニーズを迅速に支援者側に伝えることができた。 (民間ならではの迅速、柔軟で即応性の高い支援を実践した) (遠野まごころネット) 民間主導の活動であったことから、「公平性」に縛られずに被災者に届く支援を主導することができた。支援物資に関しては、<u>避難所に届けた上に、その場で配るところまで主導した。</u>支援物資の受取を遠慮していた自宅避難者向けに遠野市のストックヤードから配送した。(遠野まごころネット) 市と遠野まごころネットで屋内サッカー場をストックヤードとして共用。(遠野山・里・暮らしネットワーク) ニーズに対しては(可否含めて)遅くとも2日以内に返事をした。(遠野まごころネット) ニーズを引き出すための工夫(弁護士による相談窓口を設置するのではなく、弁護士に足湯を教えて住民と直接触れ合いながらニーズを引き出す。(遠野まごころネット) <p>(地域に必要なものについての見通しを持ち、地域のビジョンを作成)</p> <ul style="list-style-type: none"> 緊急期の対応の次には、<u>仕事づくりを含めた地域づくりの必要性を認識し、2011年5月にNPOとして独自の短期・中期・長期の地域づくりのビジョンを作成していた。</u>(遠野まごころネット)
<p>○大槌町のニーズと外部からの支援を直接繋いだ。</p> <p>大槌町において実施したマッチング会議を支援し、大槌町の団体のニーズと外部からの支援を繋いだ。</p> <p>同様のマッチング会議の取り組みは、釜石市、陸前高田市でも実施した。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 調整機能 	<p>(被災地のニーズと支援者を直接繋ぐ場をつくった)</p> <ul style="list-style-type: none"> 支援していた沿岸部にはそもそも地域の団体が少なく、ファンドの申請書作成に苦勞する団体もあったため、2012年1月に大槌町で<u>マッチング会を実施した際には、事前に大槌町内の団体にヒアリングを実施してプレゼン資料の作成を支援した。</u>(遠野まごころネット) 会議の場では、ニーズに対して支援可能な団体に手を挙げさせ、その場で繋いだ。その後のやりとりは遠野市や遠野まごころネットを介さずに進めてもらった。(遠野まごころネット)

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

(2) 震災後に中間支援の体制を構築した地域

今回のケーススタディ7地域のうち、陸前高田市、気仙沼市、山元町、いわき市、富岡町については震災後に中間支援の体制が構築された地域に整理できる。ここでは、中間支援の体制構築を公的主体が主導した地域と民間主体が主導した地域に分け、その役割と要因を整理する。

1) 行政や地域の社会福祉協議会が主導して体制構築した地域（公的主体主導型）

5 地域のうち中間支援体制の構築において役場や町社会福祉協議会の役割が大きかったと考えられる山元町、いわき市、富岡町について、中間支援が果たした役割と要因を整理する。

山元町は、震災直後の緊急期に社会福祉協議会が役場職員等のための炊き出しに追われている中で、この炊き出しを担ってくれる外部の支援を受入れたのを皮切りに、様々な外部団体による支援やネットワーク構築が行われた。元々、町内に外部とネットワークを持つ組織も少ない中、個人が持つネットワークや町外ネットワークを持つNPO等の繋がりを大事にし、徐々に情報共有や意見交換の場をつくりながら、中間支援の役割を果たしていった。

いわき市では、震災直後の緊急期に、いわき市、いわき市社会福祉協議会、災害ボランティアいわきの3者で、災害救援VC開設について協議を行い、3月16日にVCを立ち上げた。そのうえでいわき市、社会福祉協議会を中心に、行政や支援団体間のネットワーク体となる連絡協議会が設立され、外部への情報発信なども充実させていった。

富岡町では、福島第一原子力発電所事故に伴う全町避難を余儀なくされるなか、中越防災安全推進機構や福島県等の協力を受けつつ、富岡町・川内村の社会福祉協議会が母体となって避難所内に設立されたおだがいさまセンターと、地元住民、行政、支援者を結ぶネットワーク体として情報発信等を担う双葉郡未来会議の大きく二つの組織が役割を分担するかたちで中間支援の体制が構築された。

いずれの地域とも、体制の中心にいたのは地域の社会福祉協議会であり、地域の住民を支えるための取り組みが第一にあり、ここに、不足するノウハウ等の資源を外部のネットワークで補うかたちで体制が構築されていった。

a. 山元町における中間支援が果たした役割と要因

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
○緊急時の混乱の下で、個人ネットワークをもとに、これを横に繋ぎ、地域の人々、行政、NPOらが共有できる体制を構築した	<ul style="list-style-type: none"> 調整機能 情報共有機能 	<ul style="list-style-type: none"> ADRAなど地域外から入ってきた人や組織の中に、黒子に徹して、意見が纏まり行動するまで我慢強く話し合う団体がいたこと。（ADRA） 小さい町の中で、人と人との繋がりの中で、活動がし易かったこと。特に接点がなくても、それぞれの活動の状況についてなんとなく伝わってきたことが、情報ネットワーク構築に役立った。（山元の未来への種まき会議） 震災当時の混乱の下で、従来から活動してきた人々、震災を機会に参画した人々、地域住民、行政等関係者らの活動がまちまちになっていた。（山元復興ステーション） こうした取り組みについて、当初は個人のネットワーク

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
		でありながら、徐々に情報共有や意見交換の場をつくり、流れの中でそれぞれの活動が連携したり、独立して行われるようになった。(山元復興ステーション)
○復旧・復興期の下で、住民のニーズ、行政の意向（やりたいこと）、町内外（特に外）からの支援シーズを調整してきた	<ul style="list-style-type: none"> 情報共有機能 窓口機能 調整機能 ネットワーク構築 	<ul style="list-style-type: none"> 地域内で従来から取り組んでいた組織や個人だけでなく、町外ネットワークを有するNPOが積極的に参画することで、町では今まで経験したことのない事態にも対応することができた。(山元の未来への種まき会議) 当初に人的繋がりを重視する活動を地道に続けたことが奏功した。(山元復興ステーション) 仮設住宅、そして復興住宅への転居等により、住民の生活ステージが変化する中で、住民同士の繋がりを再構築を進めることや、行政がまちづくりなどを進めるうえで、住民意向の把握を的確に行うため、緊急時から培ってきた人的繋がりを有効に活用してきた。また組織や個人間の情報共有機会を設けたことで、町外からの支援の声を、町内に展開し、実現していくマッチングを実現できるようになった。(山元復興ステーション)

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

b. いわき市における中間支援が果たした役割と要因

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
○発災直後の緊急期のVC設立に社協や国際NGO、地域のNPOが大きな役割を果たした ・社協が市の後を引き継ぎ災害救援VCを設立 ・広域ないわき市をカバーするため、地域のNPOも独自にVCを設立	<ul style="list-style-type: none"> 情報収集 窓口機能 調整機能 	<p>(関係性)</p> <ul style="list-style-type: none"> 市と災害ボランティアいわき、いわき市社会福祉協議会の3者で、災害救援VC開設について協議を行い、3月16日にVCを立ち上げた。(市社協) 外部支援団体ではシャプラニールの方が張り付いていた。(市社協) (地域団体の積極的対応) 勿来まちづくりサポートセンターも独自で勿来地区でVC、小名浜もザ・ピープルで立ち上げて、特に小名浜地区についてはうちのサテライト的な位置付けで、一緒に共同でやっていた。(市社協)
○市、社協を中心に、連絡協議会が設立されて、行政・支援団体のネットワーク化や連携、情報発信に貢献した ・緊急時の連絡会議を母体に、行政・支援団体による連絡協議会が発足 ・所属団体の広報誌の一本化や、災害視察ツアーの開催などの活動を展開	<ul style="list-style-type: none"> 情報収集 窓口機能 調整機能 情報発信 	<p>(行政・社協と地域団体の連携)</p> <ul style="list-style-type: none"> 原発事故による被災者支援の長期化が考えられ、元々のNPO連絡会議の趣旨とも変化してきた中で震災後1年近く続けてきた連絡会議で3.11被災者を支援するいわき連絡協議会の設立準備などの話し合いを行い任意団体として立ち上げた。(みんぷく) 当時、いわき市内で活動する団体がそれぞれで広報誌を出していて、いわき市沿岸を縦に結ぶ形で並んでいた。いわき市沿岸として一本化することを提案し、JPFの資金援助も受けて編集委員会形式で、「一歩一報(いっぽいっぽ)」を発行した。(みんぷく)

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
<p>○協議会を母体に地域発の中間支援組織構築を目指したが、県事業受託による県全域の復興公営住宅支援を行う直接支援に移行した</p> <p>・地域発の中間支援組織設立を目指し連絡協議会がみんぷくに移行したが、当初の目的とは違う方向に発展した</p>	<p>(直接支援の実施)</p>	<p>(関係性・対応)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅の建設が市内各所で一挙に進んだ時期に、住民とのトラブルが懸念され、危機感があった。関係者で話し合ってみんぷくを立ち上げた。(ザ・ピープル) ・みんぷくを作るときには、いわき市に中間支援組織を作らなかった。ひとつひとつの団体がそれぞれ活動するより、横の繋がりネットワーク組織を作らなかった。(ザ・ピープル)

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

c. 富岡町における中間支援が果たした役割と要因

(おだがいさまセンター)

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
<p>○発災直後の緊急期からVCの役割を果たした</p> <p>避難所での組成当初から、町役場に代わってVCの役割を果たし避難者から広く認知された</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・窓口機能 ・情報発信 	<p>(県や町内外団体の協力を受け、認知度獲得(関係性))</p> <ul style="list-style-type: none"> ・団体の立ち上げ初期に、県職員や町内外団体等の協力を受けることが出来た。(おだがいさまセンター) ・町民経由で支援団体や個人の支援者に対しておだがいさまセンターの存在が周知された。(おだがいさまセンター)
<p>○自治会・NPO等が取り組むコミュニティ形成活動の後方支援を積極的に行った</p> <p>直接支援活動に関する後方支援を提供。自治会・NPO等の必要な活動への自発的な取り組みを促した</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・事業実施の支援 ・人材育成 ・情報発信 	<p>(直接支援活動に関する後方支援を提供(対応))</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自治会やNPO等がコミュニティ形成の重要性を踏まえて事業を実施する際のきっかけづくりや相談に乗ることに徹し、活動自体は事業主体の自立的な運営を促した。(おだがいさまセンター) ・避難所で実施していた活動の中で、仮設住宅への転居後も必要なものについて、おだがいさまセンターから継続的な支援協力を依頼された。(しんぐるまざあず・ふぉーらむ・福島) ・2013年4月におだがいさまセンターの中で震災の語り部活動として立ち上げたのがきっかけで、2015年4月に富岡町3.11を語る会として独立した。(富岡町3.11を語る会) ・町民全てに尽くす、という意識の下、各地のボランティア活動等に参加し、支援やコーディネートも行った。(おだがいさまセンター)
<p>○富岡町内の支援団体を束ねた連絡会議を組織し、社協や県内市町村社協とも連携を図った</p> <p>社協母体というバックボーンも活用し、町内</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・事業実施支援 ・情報収集 ・調整機能 ・窓口機能 	<p>(社協/中間支援団体として内外との情報共有・連携(関係性・対応))</p> <ul style="list-style-type: none"> ・社協として、県社協が主催する研修や会議の場で各地の社協や生活支援相談員との情報共有を実施した。(おだがいさまセンター) ・一方でおだがいさまセンターとしては社協との繋がりに加え、NPO等支援団体との繋がり構築にも注力

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
外の団体と広く連携や情報共有を行うことに成功した		<p>した。(おだがいさまセンター)</p> <ul style="list-style-type: none"> 複数の支援団体が個別に活動することで支援内容に重複、抜け漏れ等が発生している状況を踏まえ、社協、おだがいさまセンター、富岡町(生活支援課・健康福祉課)、直接支援NPOとの間で連絡協議会を組成した。(おだがいさまセンター)

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

(双葉郡未来会議)

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
<p>○地元住民・行政・支援者の繋がりを創出・強化</p> <p>会員制ではない、誰もが参加しやすいプラットフォームを用意することで、繋がりを広げていくことに成功した</p>	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク構築 情報収集 情報発信 	<p>(ゆるやかな繋がり創出(対応・体制))</p> <ul style="list-style-type: none"> 会員制ではなく、誰でも参加しやすい緩く繋がれるプラットフォームを用意した。(双葉郡未来会議) Facebookの登録者限定ページ等から事務局グループが拡大した。(双葉郡未来会議) 事務局が中心となって地域の祭りや飲み会の告知などを発信した。(双葉郡未来会議) 全員の足並みを揃えるのではなく、メンバーも固定せずに動ける人が動くという方針で活動していた。(双葉郡未来会議)
<p>○県外NPOが情報収集のために集まる場としての機能を確立した</p> <p>SNSや広報誌による継続的な情報発信を続けることで、情報を得る場として双葉郡未来会議を位置付けることに成功した</p> <p>情報発信等の物理的な場として「ふたばいんふお」を開設し、運営した</p>	<ul style="list-style-type: none"> 情報発信 窓口機能 人材育成 	<p>(代表者の活動の認知(能力))</p> <ul style="list-style-type: none"> 双葉郡未来会議の持つアーカイブ機能の前身として、代表が震災直後から個人で運営していた情報発信HP「富岡インサイド」があった。(双葉郡未来会議) 代表は、町内のホテルの子息であり、活動を進めるにあたってはホテルの認知度が奏功した。(双葉郡未来会議) 富岡町は双葉郡の雄というポジションが震災前からあった。(双葉郡未来会議) <p>(継続的情報発信による認知度向上(対応))</p> <ul style="list-style-type: none"> SNSや広報誌で映像を用いた情報発信を継続的に実施した。(双葉郡未来会議) 県外NPOの情報収集、企業や公務員の研修拠点として外部から人が集まるようになった。(双葉郡未来会議)
<p>○支援団体間の役割分担・取り組みの棲み分け(これからの人を支える組織/今生活している人を支える組織)の暗黙のルールを作った</p> <p>NPOや行政の役割分担、やるべきこと/やるべきでないこと、の区別を意識しながら活動し、関係団体にもその棲み分けを促した</p>	<ul style="list-style-type: none"> 事業実施支援 人材育成 	<p>(団体ごとの役割調整(関係性・対応))</p> <ul style="list-style-type: none"> 最初からNPOや行政等の役割分担を考慮しており、ふたばいんふおは情報発信拠点として位置づけていた。(双葉郡未来会議) 双葉郡未来会議はこれからの人を支える組織で、相互ボランティアは今生活している人を支える組織として位置づけている。(双葉郡未来会議) とみおかプラスは町外の人に向けた町のPR、関係人口創出。ヴォイス・オブ・フクシマは避難者の子どもに向けた地域教育など、未来志向の活動を実施している。(とみおかプラス、ヴォイス・オブ・フクシマ)

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

2) 地域内外の民間主体が主導して体制構築した地域（民間主体主導型）

ケーススタディ地域の中でも、陸前高田市と気仙沼市は特に甚大な津波被害を受けた地域であり、全国から多くのボランティアや支援団体が支援に駆け付け、混乱も生じる中、いかに支援者間、あるいは中間支援組織間のネットワークを構築し、混乱する地域にどのように秩序を形成したかが重要なポイントであった。

陸前高田市では社会福祉協議会自身が大きな被害を受け、他の地域の団体に自ら支援を呼び掛け、国際 NGO が人材派遣などを通じて VC の機能強化をはじめ様々な支援が行われた。初期に支援に入った国際 NGO が支援者団体間の調整の必要性について強く認識しており、他地域の中間支援団体や国際支援 NPO、地域内の NPO がノウハウを持ち寄ることでネットワーク体の運営が実現した。また、こうした中でも社会福祉協議会が事務局を担ったことで求心力を持つことができ、また、隣の一関市には災害時の動き方についてノウハウをもっていた団体があり陸前高田の住民性を理解した支援にも繋がるなど、必ずしも外部団体だけで中間支援が実現できたわけではなく、地域の住民との繋がりが確保されていた点も中間支援が機能を果たすことができた要因として挙げられる。

気仙沼市でも、社会福祉協議会は大きな被害を受けたが、行政、社会福祉協議会、災害支援の NPO/NGO、地域発の民間支援団体などが NPO/NGO 連絡会などを介して協力体制を構築し、エリアごとの支援の調整なども含めて中間支援が機能を果たした。支援に入った全国域の中間支援団体が、国や地域の行政機関に働きかける能力があったことや、中間支援機関同士に個人的なネットワークがあったことも要因として挙げられる。

いずれの地域でも、外部の団体が大きな役割を果たしたものの、支援活動の継続に向けて、地元主体の団体への支援活動が継承されているのは共通点として挙げることができる。外部団体による支援は、いずれ撤退することになるため、住民に対する支援をどのように継続するかが課題となるが、いずれの地域でも地元主導による NPO 設立など、地域での支援活動の継続性確保を見据えて、地元主体の組織の立上げ等が行われている。

a. 陸前高田市における中間支援が果たした役割と要因

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
○市社協が被災する中、全国各地の社協や公的機関に加えて、国際 NGO も運営支援を行い、災害 VC の機能を維持・強化した	<ul style="list-style-type: none"> 事業実施の支援 調整機能 	<p>(対応)</p> <ul style="list-style-type: none"> 社協が、他の地域の団体に「できないから助けて」と支援を呼びかけ、受け止める受援力を有していた。（社協） <p>(制度)</p> <ul style="list-style-type: none"> 難民支援協会は、支援 P の予算を活用することで社協への人材派遣を行うことができた。（難民支援協会）
○緊急期に支援者間のネットワーク体を設立したことにより、顔の見える関係の構築・支援の効率化がなされた	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク構築 情報収集 調整機能 窓口機能 	<p>(能力)</p> <ul style="list-style-type: none"> 難民支援協会が、災害支援の経験はないものの、紛争地の現地支援の経験から、支援団体間の調整が必要になるという認識があり、それがネットワーク連絡会の必要性の提案に繋がった。（難民支援協会） 他地域の中間支援団体や国際支援 NPO、地域内の NPO がノウハウを持ち寄ることでネットワーク体が運営された（各団体）

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
		<ul style="list-style-type: none"> 緊急期に社会福祉協議会が事務局を担ったことで、求心力を持つことができた（桜ライン 311）
<p>○他地域からのノウハウ移転により、地元の支援基盤となる中間支援団体が設立された</p>	<ul style="list-style-type: none"> 団体設立支援 組織運営の改善・強化支援 事業実施の支援 資金提供 人材育成 	<p>(関係性)</p> <ul style="list-style-type: none"> 震災以前に、有力な支援団体から災害時の動き方について師事を受けており、すぐに隣町の支援に向かうことができた。（桜ライン 311） <u>国際支援 NPO 等とは異なる、「隣町の団体」としての身近さで、住民性を理解した支援が行われた</u>（ともにレスパイトハウス・ハンズ） <p>(制度)</p> <ul style="list-style-type: none"> <u>助成金（JPF・さなぶり）</u>を活用して、団体の事務所（拠点）設立や、人件費の拠出を行った。（陸前高田まちづくり協働センター） <u>復興応援隊の制度</u>を活用して人員を補強した。（レスパイトハウス・ハンズ） <p>(工夫)</p> <ul style="list-style-type: none"> 隣町の自団体への研修や人材交流を行うことで、<u>段階的にノウハウを移転</u>した。（レスパイトハウス・ハンズ）
<p>○外部支援者が撤退する中で、地元主体の中間支援組織がネットワーク体の受け皿となった</p>	<ul style="list-style-type: none"> ネットワーク 情報収集 調整機能 窓口機能 	<p>(対応)</p> <ul style="list-style-type: none"> 隣町の中間支援団体が運営の枠組み検討を支援したうえで、地元団体に機能を引き継いだ。（レスパイトハウス・ハンズ） 地域の状況や団体の状況から、あるべきネットワーク体の形や体制を模索したことで、目的や体制を移行しつつもネットワークが継続された。（NPO 協会、陸前高田まちづくり協働センター） <p>(制度)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国際 NGO の撤退時には、JPF のフォローアップ事業を活用して段階的に地域から撤退を図った。（難民支援協会）
<p>○地元主体の中間支援組織を軸に、地域内外での情報共有・関係性が構築された</p>	<ul style="list-style-type: none"> 組織運営の改善・強化支援 人材育成 	<p>(対応)</p> <ul style="list-style-type: none"> 日本 NPO センターの「NPO リーダーのための 15 の力」プロジェクト（いわて連復受託）により、後に生きる繋がり・経験が得られた。（陸前高田まちづくり協働センター） 全国的なネットワーク（JCN）には入らず、地盤を固めることに専念したが、<u>いわて連復からの情報提供を受けたことで周囲の情報を得ることが出来た</u>。（陸前高田まちづくり協働センター）
<p>○国際 NGO の支援により、組織基盤のある地元団体の立ち上げ支援が行われた</p>	<ul style="list-style-type: none"> 団体設立支援 組織運営の改善・強化支援 	<p>(対応)</p> <ul style="list-style-type: none"> 団体の設立構想時に、事業の資金管理を外部支援団体に託したいという経緯で国際 NGO に相談がきたが、地元が担うべきとの判断で、認定 NPO 化を推奨。（難民支援協会）

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

b. 気仙沼市における中間支援が果たした役割と要因

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
<p>○地域内外の情報共有・関係性づくり</p> <p>・震災後に設立された団体が中間支援としての基礎力や関係性を築いた。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ネットワーク ・アドボカシー ・窓口機能 	<p>(関係性)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国域の中間支援機関同士には個人的な繋がりを含めてネットワークがあった。震災後に入ってきた全国域の中間支援団体の呼びかけで中間支援団体同士の連絡会が発足。(気仙沼市) ・その後に気仙沼入りした団体が情報収集する窓口機能としての役割を果たした(活動をしたければ連絡会に参加する、という流れができた)(気仙沼市) <p>(能力)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国域の中間支援団体に情報共有・役割分担の必要性の認識、必要な関係主体(内閣府、行政等)に働きかける能力があった。内閣府への働きかけにより、連絡会に行政(気仙沼市)も参画。官民の関係性づくり、地域全体の情報共有の場となった。(気仙沼市) <p>(基盤・制度)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・寄付金等を活用して、団体の事務所(拠点)設立や、人件費の拠出を行った。(シェア=国際保健協力市民の会)
<p>○支援者のネットワークにより、顔の見える関係がつくられ、支援の効率化に繋がった</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・調整機能 	<p>(能力)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国域の中間支援団体や国際支援NPOがノウハウを持ち寄ることでネットワーク体が運営された。(気仙沼市社会福祉協議会) ・初期には、ネットワーク体の事務局・運営を外部から支援に来たNGOが担った。(気仙沼市) ・全国域の中間支援団体は活動地域が被らないように調整した。(鹿折はJVC、階上はシェア、FIWCは唐桑等)(生活支援プロジェクトK) <p>(体制)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興・復旧期の支援者の活動変化に合わせて、都度関係者で体制を検討し、ネットワーク体のあり方・会議の開催頻度等を柔軟に変更しつつ、会が継続されてきた。(気仙沼市社会福祉協議会) ・国際NGOの撤退を見越して、地元団体が機能を引き継ぐために設立され、運営が継続された。(気仙沼まちづくり支援センター)
<p>○国際NGOにより、地元団体の立ち上げが行われた</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・団体設立支援 ・人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・国際NGO等が、地元のキーパーソンに地元団体の立ち上げを持ち掛け、設立支援や運営支援が行われた。(気仙沼まちづくり支援センター)
<p>○震災後に、地元主体の災害支援団体、中間支援団体を設立し、全国域の災害支援組織のノウハウの地元への定着が図られた</p> <p>・災害支援のNPOが少なかった地域で、全国域の中間支援団体の働きかけ、あるいは地元の人自らの課題意識に基づき、地元の中間支</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・団体設立支援 ・組織運営の改善・強化支援 	<p>(能力)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全国域の中間支援団体は、新設団体の育て方を阪神、中越や海外支援から十分に学んでいた。(生活支援プロジェクトK) ・全国域の中間支援団体は、全国域で必要な人材を招へいでき、そのセミナーのノウハウを地元団体のメンバーに共有することで地元人材だけで活動できる形にしている。(生活支援プロジェクトK)

中間支援の果たした役割	役割を支えた機能	要因
<p>援団体を立ち上げた</p>		
<p>○支援者の状況変化に伴い、ネットワーク体を地元主体の運営に移行していった</p> <p>・県外中間支援組織の撤退に伴い、地元団体にネットワーク体の事務局を受け継ぎ、運営が継続された</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ネットワーク機能 ・情報収集 ・調整機能 ・窓口機能 ・組織運営の改善・強化支援 	<p>(体制)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・復興期には、まちづくりにも視点を置き、まちづくり協議会がネットワーク体に参加していった ・JPFの撤退にともない、まちづくり支援センターが事務局の受け皿となったことで、事務局機能の引継ぎが果たされた。(気仙沼市) <p>(対応)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政との協議により、コーディネーターの活動把握、現地の団体の状況把握をアドバイザー派遣事業の委託のなかに組み込み。(気仙沼まちづくり支援センター)

出所) ヒアリング結果に基づき三菱総合研究所作成

3.2.3 フェーズの変化に応じた中間支援機能の変遷

上記のケーススタディ調査結果をふまえ、フェーズごとに求められる中間支援機能の変遷について概観する。震災発生からの時間経過に伴う被災地・被災者の状況変化→NPO等の活動・状況変化→それに応じて求められる中間支援の役割変化、という形で提供すべき中間支援機能は変化する。フェーズの変化と、求められた中間支援機能の変遷の概略を図 3-5 のように整理した。

この中で、特に重要な転換点は、緊急期の後の復旧期にあると考えられる。このタイミングで、外部から駆け付けたボランティア・支援団体の流入が少なくなり、また、中心的に活動していた団体の撤退または活動維持といった大きな転機を迎えることになる。撤退する団体もあれば、地域に定着して活動を継続する場合もあり、また、新たに地元主体の支援が活発化する動きも生まれる。ここで形成されたNPO等の体制・活動は、その後の復興期の復興やその先の「平時の地域づくり」をにらんだ体制構築、活動再編の基礎となっていく。

これに応じて、中間支援に求められる機能も、緊急期にはNPO等支援者間のネットワーク化や支援を取り巻く諸々の調整から、復旧期以降には、支援者の協働による支援活動の展開や地域で持続して活動するための組織基盤の強化といった方面に軸足が移ることになる。

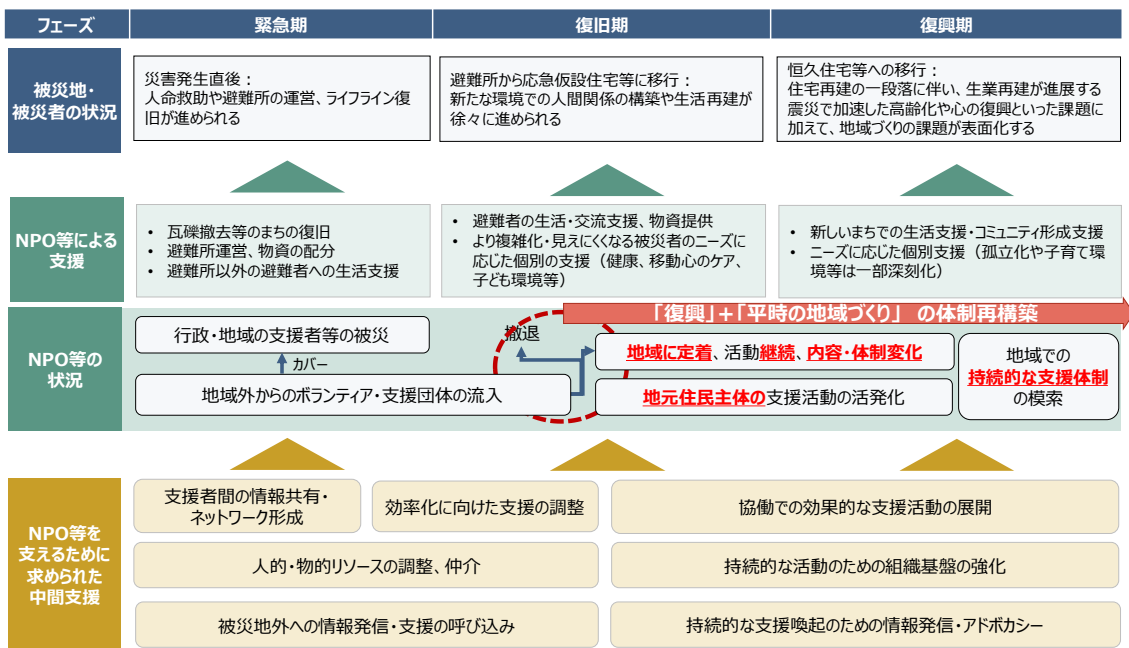


図 3-5 フェーズ別に求められた中間支援の機能（一例）の概念図

出所）三菱総合研究所作成

(参考) 石巻市及び他被災地におけるチェンジ・エージェント機能の調査結果

先述の通り、2.5「緊急期の中間支援事例に関する調査」と2.6.2「石巻市における復興・創生期間終了以降を見据えた中間支援体制」については、公益社団法人 3.11 みらいサポートの協力により実施し、別途「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」として取りまとめた。

「石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能ヒアリング検証報告書」では、中間支援の機能について被災地の関係者へのヒアリング調査を重ねた結果として、下記の結果が把握された。調査結果の要約として明らかになった5つの要素を下記に示す。

(1) 良い方向に変化させる「チェンジ・エージェント」機能の必要性

本検証で着目した「チェンジ・エージェント機能」が、震災直後や復興過程の中間支援に関わった団体・個人で具現化していたことが確認された。災害がもたらす甚大な変化に応じて多様な関係者の協働を促すためには、組織・活動の両面において、覚悟や主体性を持って動的に「変化」を促す機能の有効性が示された。

(2) 課題や目的意識共有の必要性

現場の当事者は、地域住民・支援者・行政などの複数セクターと、課題や方針を共有できる場を創り出す姿勢を意識していたことが確認された。外部環境が急速に変化する現代社会においては、当初の想定通りの成果（アウトカム）が生み出せないことも有り得るが、信頼関係の蓄積により被災者が支援者へ転換にしたり、地域で課題解決のために協働で歩み出す過程（スループット）を生み出すケースが確認された。

(3) 中間支援の対象範囲や支援フェーズの変化に応じた意識的な変革の必要性

全国、県レベルの中間支援の役割は市町村レベルとは明確に異なり、対象範囲が広いほど抽象度が高く、課題把握や制度への定着が求められていた。また、緊急期においては異なるセクターを受容して変化を促進する役割が重要視されていたが、震災9年目には、課題を可視化して協調的に連携を推進する役割の重要性が示唆された。

(4) 被災地域の各支援団体が構成員として参画可能なガバナンスの必要性

被災地の課題把握不足や支援団体との連携欠如を招かないよう、被災地から離れた県庁所在地などに中間支援拠点を置く場合は特に、現地の支援団体が会員や理事などの構成員として議決権を持って意思決定に参画し、地域を代表できるような開かれたガバナンスが必要であり、中間支援組織の重要な要件であることが示唆された。

(5) 新たな中間支援施策と、それを創発する官民協働の場の必要性

今後の広域災害に備え、災害支援や復興支援の経験共有と、平時の中間支援の資質向上の双方を実現するために、組織の変革を促し得る人材育成制度が必要である。

また、指定管理などの平時の NPO 中間支援を第 1 段階とし、災害ネットワークづくりなど「変化」を促した場合に第 2 段階の対価を支払う成果連動型委託や、補助や委託の前提として市民側の自発的な参画を必要条件とする制度の可能性も示唆された。

現行の中間支援組織や制度への危惧を抱く回答が多く、民間の自主性を支える公的な支援制度の在り方そのものを官民協働で検証し、創発してゆく場が求められる。

3.3 東日本大震災において提供された中間支援の効果及び課題

3.1、3.2 では、実態整理に基づいて、中間支援の体制や提供された機能・役割に着目して分析を行った。ここでは、そのような体制で提供された中間支援にどのような効果があったか等について分析する。

3.3.1 では中間支援を行った組織及びその関係主体（被支援者等）へのヒアリング調査結果をまとめ、それを踏まえて有効な中間支援の機能のあり方を 3.3.2 に、中間支援の課題や反省等について 3.3.3 で分析した。

3.3.1 中間支援の課題・反省に関するヒアリング調査結果

(1) 中間支援を行う団体自体の自己評価

中間支援を行う団体へのヒアリング調査結果から、自身の活動に関する課題、反省等を表3-7に整理した。課題等が挙げられた項目としては、情報共有の場・マッチング等の個別支援、行政・団体間の連携といった関係者間調整といった具体的な活動が挙げられる。内容としては、地域の状況（団体間の関係性の有無等）によって活動に困難があったこと、フェーズ転換等に応じて活動内容を変化したことによる課題などが挙げられている。

また、団体の持続可能性、支援の網羅性といった項目での課題も挙げられた。震災後に形成された支援体制では、いかに持続可能なものにするかを当初から協議することが重要と考えられる。支援の網羅性については、中間支援という性質上、特に「県」以上の地域を対象とする場合には、公平性や網羅性が問われるものと推察される。リソースに制約がある中で、その網羅性を担保することが、中間支援の1つの課題となっていると考えられる。

表 3-7 中間支援を行う団体の自己評価（実施上の課題・反省点等）の意見

項目	実施上の課題、反省点等
情報共有の場（連絡会等）	<p><実施上の課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 緊急期に連絡会を開催した当初は、団体間の縄張り意識があり、情報共有も容易でなかった。（レスパイトハウス・ハンズ） <p><反省点></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 人的リソース不足で、調整会の情報発信を十分にできなかった。（難民支援協会） ・ 緊急期を過ぎると、関係者間での強い連携と協働で解決すべき課題が多くなかったが、事業実施の意思決定に関するルールが存在していなかったことが、その障壁となった。（難民支援協会） ・ 途中から事業に特化して活動を展開してきたものの、支援者の「場」づくりは継続すべきだった。（みやぎ連携復興センター）
マッチング	<p><実施上の課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 外部団体から支援の申し出があったものの、沿岸地域側で受け止めることが難しく、自ら提案して動くことがほとんどであった。（遠野まごころネット） ・ 中間支援の活動として重要な情報共有やマッチングは、時期が進むと必要性が希薄になり、活動が沈滞化する傾向にある。（山元の未来への種まき会議） ・ 活動自体を、状況に合わせて発展的解散して新たなニーズに合わせた機会の再構築を提案する声もあるが、復興自体が長期化する中で、どのように情報共有やマッチングを続けるのが良いかを考える必要がある。（山元復興ステーション、ポラリス） <p><反省点></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 民間団体や個人のボランティアなど受止める体制は個人的な繋がりによるものが多かった。（メリットもあり）（遠野市社協）
行政との関係性・連携	<p><実施上の課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 広域的な支援団体と、現地の災害対策本部との関わりがなかったことで、双方の情報共有ができなかった。（遠野市社協、遠野まごころネット） ・ 福島県において、複数の自治体がまとまって避難をしている場合、単一の自治体だけで支援団体と連携して活動することが難しい。自治体間の調整がまとまらず支援ができないこともあった。（おだがいさまセンター） <p><反省点></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 市の事業として中間支援の委託事業化を提案するなど、積極的にできればよかった。（レスパイトハウス・ハンズ） ・ ネットワーク体で出た意見を行政に提言できるような方向もあって良かったが、果たせなかった。（難民支援協会）

項目	実施上の課題、反省点等
団体間の連携	<p><反省></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 外部から支援に入り、地元の間人間関係がよくわからなかった当時のまま、明確に関係者間で棲み分けを協議せずに進めてきた。もう少し協議して分担できていればよかった。（みやぎ連携復興センター） ・ 地域内の核となる団体同士の関係性を作ることができなかった。（みやぎ連携復興センター）
持続可能性	<p><実施上の課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ある支援助成金で活動を行っており、ある日その予算が使えなくなったときに、組織として支援を継続できない状況となった。（難民支援協会） ・ 外部支援は、一定期間が過ぎると活動を縮小したり撤退したりする。残った組織が、どのようにその穴を埋めながら、持続的活動を維持していくか、という調整が課題だった。（仙台市社協）
支援の網羅性	<p><実施上の課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 人口も多く市域も広い地域であったため、市内をカバーする組織も幾つかに分化している。その中で、市内の状況を俯瞰的に把握したうえで全体的に支援の過不足がないかを確認しながら進めることは難しい。（仙台市社協、JPF） ・ 県庁所在地では、市内の住民を抱えながらも、同時に県や東北を代表する取り組みも必要となり、バランスを図ることが課題である。（仙台市社協） <p><課題></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 支援対象となる団体が地域内に数十団体いたが、実際に支援ができたのはその半分にも満たず、地域ごとに差が生まれてしまったのではないか。（気仙沼まちづくり支援センター） ・ 各市町村に訪問するようにしていたが、アクセスできている支援先が網羅できているとは言いきれない。地域課題も変わっていく。（ふくしま連携復興センター） ・ 「県域」といっても、1つの団体でのカバーは現実的でない。圏域レベルでエリア分割して担当するような仕組みが必要だった。（みやぎ連携復興センター）

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

(2) 被支援者や関係主体からの期待・評価

中間支援を行う団体の関係主体として、行政・社会福祉協議会や、直接支援団体からの評価を概観する。

1) 行政・社会福祉協議会

本調査では、行政（自治体）へのヒアリング件数は限定的であったが、その中では支援者間の調整に対する期待が挙げられた。また、NPO 等にミッションがある中で、行政ニーズをどう突き合わせるかが困難とされた。社会福祉協議会からは、柔軟性や調整力を評価する意見が寄せられた。また、特に外部支援団体の場合は、多大な資金力を持って地域に入る中で、実情にそぐわない混乱もあったものと考えられる。

<行政からの期待・評価>

- ・ 地域内で、直接支援団体同士の横の連携が十分には取れておらず、複数の団体が同じような活動をしていることもあった。（富岡町）
- ・ NPO 等の中には、自分たちのミッションやドナーからの意向の中で活動するという思いがある。その中で、行政としてのニーズを伝えて、マッチングすることが難しかった。ドナーの意思がそこまで強くない団体のほうが、柔軟に対応してくれたケースもある。（気仙沼市）

<社会福祉協議会からの期待・評価>

- ・ 中間支援を行う団体（地域支援も実施）は、ファシリテーション能力が高く、不慣れた住民懇談会を開催するうえでプロセス設計等が参考になった。また、一緒に方針を考えていくことで、NPO の視点をもらって活動に厚みを持つことができた。（陸前高田市社協）
- ・ 社協はどうしても半官半民ということで行政に近い立場にあり、平等性を担保しないといけない部分がある。NPO 等だと柔軟に対応してもらえるため、助かったこともあった。（いわき市社協）
- ・ NPO 等が人的支援を行ってくれて助かった面が多かった。ただ、巨額な資金を不正に使用した NPO があり、NPO への信頼に傷をつけた点が残念だった。（岩手県社協）
- ・ 外部からの NPO 等は、優秀で冷静な意見をくれた一方、その分地元の情報や心情に合わないビジョンが描かれて、地域が混乱したケースもあった。地域側の経験不足による脆弱性もあったと思う。（岩手県社協）
- ・ 市町村社会福祉協議会に対しては様々な支援の体制ができています。一方で、都道府県社協をサポートする体制というものも、考えていかなければならないと感じる。（宮城県社協）
- ・ 全国レベルの組織は、俯瞰した視点・切り口を持ち得ていないといけない。他分野との視点を持たなければ、全体感が把握できない。（宮城県社協）

2) 直接支援団体

被支援者にあたる直接支援団体からは、表 3-8 に示す意見が挙げられた。直接事業に関わらない支援（プレゼン力の向上等）や、情報共有の場の位置づけを整理するような支援が期待されたものと考えられる。外部支援団体には、フェードアウトまで見据えた入り方・撤退の仕方や、先を見据えた支援を求める意見が挙げられた。

表 3-8 直接支援団体からの意見

項目	有益だった支援／期待・あると良かった支援
個別支援	<p><有益だった支援></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ NPO 法人の立ち上げを支援してくれて、その後も助成金のアドバイスを受けたことが有益だった。（きらりんきっず） ・ ネットワーク体の事務局となった団体が、地域内の NPO の相談に手厚くカバーしていた。（桜ライン 311） <p><期待・あると良かった支援></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自分たちの活動を、もっと様々な人に伝えるためのプレゼン力、スピーチ力を学べる機会があると良い。行政との関係性をつくろうとした際に、調整役として、行政と一緒にいける中間支援組織があると良い。（きらりんきっず）
情報共有の場 (連絡会等)	<p><有益だった支援></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 連絡会で、様々な分野の情報が得られたことが有益だった。情報をやり取りするインフラが出来たというイメージ。（桜ライン 311） ・ 交通機関のマヒやスタッフ自身の被災により機動力が落ちている状況で、現地を見に行くという機動力面での支援が（全国域の中間支援団体から）あり、助かった。（せんだい・みやぎ NPO センター） <p><期待・あると良かった支援></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ネットワークをまとめる能力として、参画する団体からの信頼性を高めるため、アウトリーチする必要があると思う。（桜ライン 311） ・ ネットワーク体により風通しは良くなったと思うが、何の意味があるか分からなかった。議事録をみればわかる内容だった。（プロジェクト K） ・ 様々な組織が参画した点は高く評価できるが、自らの事業が忙しい中で、協力・協働するモチベーションの維持が難しかった。（山元の未来への種まき会議） ・ 独自の活動を有する組織ほど交流機会への参画が難しくなるというジレンマが感じられた。会議を通じて知り合いになり、活動内容も知っているが、自らの活動との連携まで意識が働かないケースもあったのではないかと。（山元の未来への種まき会議、山元復興ステーション、ポラリス）
外部支援団体に対する意見	<p><有益だった支援></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 能力がある団体が長期で引っ張るのは地域にとって良くない。参入時点でフェードアウトのタイミングを決めて、徐々に地元側に主導権を移して裏方に回ることが大事になる。（桜ライン 311）

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

3.3.2 有効な中間支援のあり方

3.3.1 を踏まえて、東日本大震災において中間支援として期待された役割と、具体的に有効であった機能、支援を有効にするための工夫等について整理する。

地域の支援体制の核として、中間支援を行う団体・ネットワーク体に期待された主な役割は表 3-9 の通りである。活動面では、「地域全体の課題感の把握」と、その情報を活かした「地域内外の支援の調整」、「他セクター・外部支援の窓口、調整役」といった役割が期待されたといえる。この中では、外部支援団体を地域内の課題等にコーディネートする役割や、外部支援団体が信頼になる団体であると照会する（場合によっては怪しい団体であると判断してバリアする）役割も期待されている。

また、より一歩進んだ役割としては「先を見越した支援への誘導」「課題解決・変革創出」といった役割も期待された。これらは、インターメディアリー（仲介）的な存在というよりも、社会的なインフラストラクチャーの強化を担う存在として認識されていることによる期待といえる。特に、現地で支援を行う NPO 等は、はじめて経験する状況でもあり、目の前の活動に忙殺されやすい。現場から一方引いた中間支援には、過去の経験を踏まえて、この先に起こることを見越した支援が求められた。

これらの役割を果たすうえで、中間支援を行う団体等には、情報の網羅性や中立性、高いコーディネート力や知見、機動性といった、多岐に渡る要素を備えることが重要になり、高い能力を有することが期待されている。特に、自団体の組織基盤強化を期待するため、中間支援組織自身が十分な経営ノウハウ・資金調達ノウハウを有することが期待された。

表 3-9 中間支援に期待された役割

中間支援への期待	必要な要素
地域全体の課題感の把握	<ul style="list-style-type: none"> 情報の網羅性・代表性 中立性・公平性
地域内外の支援の調整	<ul style="list-style-type: none"> コーディネート力 地域内外での社会ネットワーク
他セクター・外部支援の窓口、調整役	<ul style="list-style-type: none"> 他セクターと対等に議論できる能力、コーディネート力
先を見越した支援への誘導	<ul style="list-style-type: none"> 今後生じる課題（1年後、3年後、10年後など長期スパン）を見据えた、必要な対策に関する知見
課題解決・変革創出	<ul style="list-style-type: none"> 課題把握能力 提言力 活動の柔軟性
組織基盤強化	<ul style="list-style-type: none"> NPO の経営ノウハウ・資金調達能力 事業実施のコンサルティング能力

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

また、2.1 で見た通り、本調査における中間支援の機能は、中間支援の実施メニューのような位置づけとしている。3.3.1 のヒアリング結果を踏まえて、どのようにそれらの機能が提供されると有効であったかの概略を表 3-10 にまとめた。あくまで、これらの機能は実施メニュー（手法）であり、より有意義なものとするためにはこのような工夫が有効となる。

表 3-10 有効な中間支援の機能の提供方法

大分類	有効な機能の提供方法
個別支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 目先の個別支援だけでなく、3 歩先の地域像・社会像を見据えて、組織基盤強化をする <ul style="list-style-type: none"> ➤ 国の助成金や民間助成金が尽きることを見据えて、どう活動を継続するか／終わるか、縮小する財源の中でどのように組織を運営するかをともに考える伴走支援 等 ・ 資金提供＋組織基盤強化を組み合わせる <ul style="list-style-type: none"> ➤ どちらか一方ではなく、資金提供を契機にノウハウを提供する、事業実施だけでなく「組織基盤強化」に対して助成する 等
関係者間調整	<ul style="list-style-type: none"> ・ 団体どうしを繋げる→連携した事業実施までサポート <ul style="list-style-type: none"> ➤ 事業レベルでの「連携」は容易でないため、団体に長期的に寄り添って支援の方向性や連携の可能性を模索する 等 ・ フェーズに応じたネットワーク体に再構築する <ul style="list-style-type: none"> ➤ 顔合わせだけを目的とした会議は長続きしなくなるため、時期に応じたテーマや組織構成を都度検討してネットワーク体をアップデートする 等 ・ アウトリーチ型での情報提供・収集 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 地域内の状況を把握するために、受け身ではなく、自主的に団体を訪問して情報収集する・ネットワーク体に招待する 等 ・ アドボカシー <ul style="list-style-type: none"> ➤ 地域のニーズを踏まえて、先を見据えて必要な施策を行政等に訴える 等 ➤ ただし、実際にアクションを引き起こすためには、行政等との深い信頼関係性が不可欠であり、東日本大震災単体では NPO 等サイドからの本格的なアドボカシーはあまり実施されていないといえる
社会関係基盤強化支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調査結果を現地に知見として返す <ul style="list-style-type: none"> ➤ 情報収集だけでなく、その結果を分析したうえで、知見として地域に還元する（報告書の配布等） ・ 自団体だけでなく、地域での人材育成を見据える <ul style="list-style-type: none"> ➤ 地元住民を優先的に雇用して地域に根付く活動にする、団体から卒業しても地域内の別の場所で活躍するリソースとなることを見越して育成する 等

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

3.3.3 中間支援を行う側の課題

先述のとおり、多様・広範な役割が中間支援に期待される一方、中間支援を行う組織には、表 3-11 のように多様な制約・課題が存在しており、実際には期待された役割を十分に担うことは容易ではなかった。

例えば、中間支援を行ううえで高い能力が求められる一方、限られた人材や、経験のない災害に対応することへの困難さを、現地の中間支援を行う組織自身が抱えている状況にあった。特に、被災地自体が人材不足である中で、人材育成は1つの大きな課題となっているといえる。

また、中間支援を行ううえで社会ネットワークが重要であることは2.1 で見た通りだが、その裏返しとして、組織の知見・人間関係が属人的であるという側面もある。そのため、代表が変わると組織の方針が大きく揺らぐといった課題があった。被災地では担い手が高齢化しており、世代交代を経て、どのように社会ネットワークを組織単位で継承するかも大きな課題といえる。

また、活動範囲が拡大するほど、情報の「網羅性」を担保することは物理的に難しくなった。この点への方策として、県域を越えた広域の中間支援を行う組織では、実際に被災地に拠点を置いたり、地元団体とパートナーのような関係性を築く等の方策が行われた。これは、県レベルの中間支援組織でも有効な方策と考えられる。

表 3-11 中間支援を行う団体が有する制約・課題

制約・課題	具体的な内容
財源	<ul style="list-style-type: none"> ・ 委託事業の制約 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 委託事業が核となっている団体では、委託事業範囲以外の活動が行えず、柔軟性を欠いてしまう。 ➢ また、地域づくり等の事業を受託するケースも多いが、中間支援的な活動とのバランスをとることが難しくなる。 ・ 助成金の獲得の困難 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 中間支援そのものに対する助成事業が限定的であり、安定的な基盤を獲得することが容易ではない。
人材・知識	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中間支援のノウハウ <ul style="list-style-type: none"> ➢ 中間支援に期待される能力が膨大であるが、それを獲得する機会が限定的であり、人材育成が容易ではない。 ➢ 特に、災害時の中間支援のあり方は手探りで模索しているところが多く、体系的に獲得することが難しい。 ・ 「人」の影響度の強さ <ul style="list-style-type: none"> ➢ 活動の性質上、社会ネットワーク等、人間関係や人柄に依存する面が大きく、組織単位での持続的な関係を築くことが難しい。 ・ 人的リソース <ul style="list-style-type: none"> ➢ 対象とする地理的範囲が拡大するほど、限られた人員で網羅的に地域を回ることが困難。 ➢ 発災後は、スタッフ自身も被災しており、機動力が落ちる状況になる。

制約・課題	具体的な内容
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 行政委託事業等は、単年度の予算がほとんどであるため、長期的な人材育成を計画・実施できない。
提案力・調整力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政との関係性構築 <ul style="list-style-type: none"> ➤ 地域内の NPO 等と行政の関係構築が期待されるが、中間支援を行う団体と行政の関係構築自体も容易ではない。 ➤ 市民活動等がなかなか行政に理解されない・人事異動に左右されるという状況の中で、十分に働きかけることが困難。 ➤ NPO 側・行政側で双方のメカニズムが異なっており、それを理解していないことで相互方向での対話が難しい状況。

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

3.4 災害時の中間支援のあり方

ここでは、第4章の提案に繋がる前段として、災害時の中間支援のあり方について、東日本大震災やその後の災害の支援者の意見や提案等を整理した。

3.4.1 及び 3.4.2 では、ヒアリング調査や座談会等で関係主体から得られた意見を整理した。3.4.3 では、中間支援の体制構築に関する現時点での全国の動きをとりまとめた。

3.4.1 東日本大震災における中間支援のあり方に関する教訓・提案

(1) ヒアリング調査結果における意見

中間支援のあり方に関して、ヒアリング調査では表 3-12 のような意見が挙げられた。

支援体制としては、全ての市町村が十分な中間支援の体制を持つことは現実的ではない中で、県域が小規模地域をカバーすること、県域と市町村域の間に「圏域」での体制があることが有効ではないかとの意見が挙げられた。

また、平時からの関係性が重要であるとの意見が多数挙げられた。平時から、地域内での関係性、地域外との接点を持つことが非常時に生きることになる。

また、「中間支援」という中立的な立場であるが、アドボカシーを行う運動性といった要素を志向する NPO 等も存在しており、行政との関係性には、対等なものとなるように留意することが重要とされた。

表 3-12 今後の中間支援のあり方に関する教訓（ヒアリング結果）

項目		主な意見
支援体制	小規模自治体	・ 小規模な自治体がコーディネートを行う市町村域の中間支援機能を持つことは難しい、県域との連携でカバーすると良いだろう。（桜ライン 311）
	地域圏域の支援体制	・ 昔ながらの圏域等でネットワークを組み、リソースをシェアできるような広域的な連携が必要。（JPF）
	県庁所在地の中間支援組織	・ 県域の中心として県全体を意識することと、自団体の活動フィールド（特定エリア）のバランス感を保つことが課題。（せんだい・みやぎ NPO センター）
ネットワーク体	緊急期	・ 緊急期のネットワーク体には、社協が加わるのが重要。NPO 側とのバランスをとることも重要。（桜ライン 311） ・ 災害対策本部、警察、自衛隊の動きと NPO セクターの接点があると外部支援団体の活動を共有できたはず。（遠野まごころネット）
	復旧・復興期	・ 支援活動が専門的になるほど、外部との情報交流が減る。その段階で、近い活動を行う団体同士の繋がりを確保することが重要。（山元の未来への種まき会議、ポラリス）
受援力	国外の支援	・ 日本の高齢化・少子化を考えると、海外からの支援団体を受け入れるという視野、準備が必要。（難民支援協会）

項目		主な意見
	連携状況の発信	・ 行政・社協・NPO 等が連携していることが外から分かる と、外部支援が入りやすい。(JPF)
平時の 備え	地域内の連携	・ 行政と NPO 等の接点が、個人レベルでもありと非常時に 活きる。(遠野市社協) ・ 青年会議所と震災以前に協定を結んでいたことが非常時 に活きた。(いわき市社協) ・ 災害時に市外からの支援を受け止めるためにも、市内組織 や住民とパイプのある人材の育成が重要。(仙台市市民活 動サポートセンター)
	地域外との連 携	・ 予め 200km 以上離れた地域の施設と連携し、広域避難時 の福祉避難所を確保しておく、広域避難の場合に避難所 が見つからないという事態を避けることができる。(おだ がいさまセンター)
人材育成	現場の知見	・ 現場と状況を理解して、外部組織や国・県に情報提供でき る人材は重要。(JPF) ・ 中間支援は現場から一定程度距離があく活動になりがち なので、被災当初に現場を良く知る必要がある。(山元復 興ステーション、山元の未来への種まき会議)
	提案・調整力	・ 県単位では、アドボカシーができる調査力・施策を書く力、 判断力が重要。企画を自力で作るのは難しいため、地域内 外での連携を行う能力も重要。現場の NPO や被災者、行 政、それぞれ使う言葉が違う。それを翻訳して企画を作り こむコミュニケーション力が重要。(日本財団(元職員))
組織の スタンス	組織方針	・ 「中間支援組織」は、本来直接支援をやる組織ではない。 一歩引いて、中間支援に徹する必要がある。(日本 NPO セ ンター) ・ ネットワーク体は、人が固定されているといざというとき に機能しない。開いて、閉じて、を繰り返す、また行政な どが出てきて無色透明に呼びかけることも重要。(日本 NPO センター)
	行政との関係 性	・ 中間支援組織が事業をするのも大事だが、そればかりにな るとその地域の NPO がそれ以上先に行かない。社会変革 的なアドボカシー、運動性、活動性があることがミッシ ョンであるべき。行政と NPO は本来対等な立場。(杜の伝 言板ゆるる)
記録・ 伝承	—	・ 将来を見据えて、発災後から誰がどんな支援に取り組んだ かを記録に残すことが望ましい。(おだがいさまセンター)

出所) ヒアリング調査結果に基づき三菱総合研究所作成

(2) 「東日本大震災における支援活動を振り返り、東北の今後を考える座談会」の意見

支援者同士の座談会（詳細は2.7(1)参照）で把握された、中間支援の教訓と課題、今後に向けた主な提案を整理すると図3-6のようになる。

① 支援体制

- 震災前からの中間支援組織が機能しなかった、中間支援組織同士が連携していない等の課題が提起され、それに対する今後の提案としては、現在の中間支援組織の洗い出しと共有、一定時点での中間支援の関係の見直し等が挙げられた。

② 支援の内容

- 支援する側とされる側の目的の不一致、人材の不足、中間支援先のさらに先にある住民への目配りの不足等の課題が挙げられた一方、資金面や情報面で中間支援が役立ったとの評価もあり、今後の提案として、アウトリーチ型の支援や組織的支援などでの中間支援の一層の強化、中間支援の役割の周知、平時・災害時を行き来できる中間支援体制の構築等が挙げられた。

③ 中間支援が行政の受託事業に依存している状況

- 団体が受託事業を活動の中心とした場合 NPO らしい自由な活動が阻害されることが多いことから、行政と民間の得意分野を活かした分担関係の構築に両者が努力する必要性が指摘された。

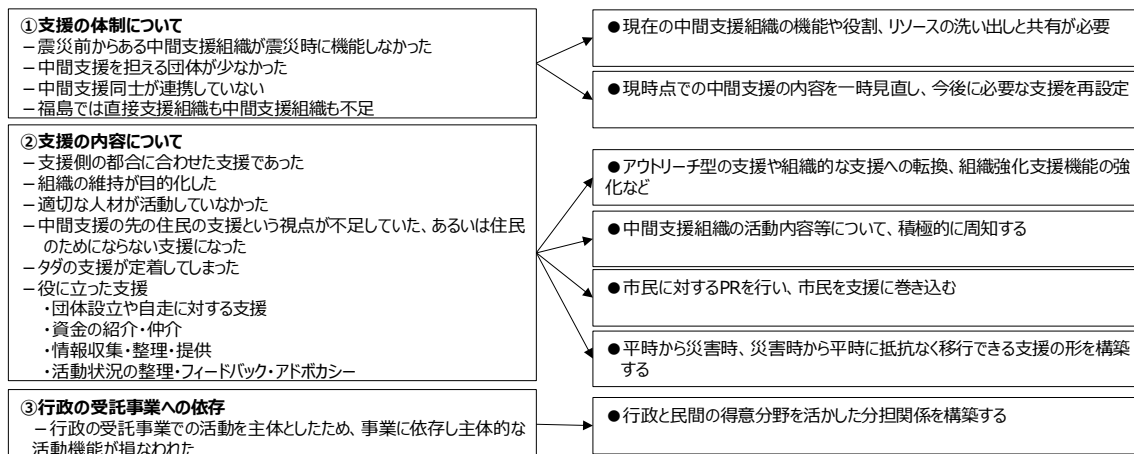


図 3-6 中間支援団体等の座談会で指摘された教訓・課題と今後に向けた提案等(1/2)

出所) 三菱総合研究所作成

④ 外部支援に対する教訓・課題等

- 外部支援組織とのマッチング・選別、丁寧な関係構築、外部支援組織の性格に対する理解、将来的な外部支援組織の撤退時に円滑に地域を回すための方策検討の必要性等が指摘された。一方で、外部支援組織の知見・経験が有用であること、外部支援組織を介して地域外との関係構築が進むこと等の利点も指摘された。これらから、災害が起きる前にあらかじめ地域内外の支援関係になると思われる主体間・地域間で関係構築を進めておくこと、東北の内部でも他地域との交流を深めて、相互に支援できるような関係構築を進めておくことが提案された。

⑤ ネットワーク体に対する教訓・課題

- 震災で多様なレベルのネットワーク体が構築され、緊急期に支援の調整等が有効に機能し、その構築には中間支援組織が一定の働きをしたこと、震災時の繋がりが、その後の豪雨被害等でも役に立ったことなどが指摘されたが、一方で緊急期を経てネットワークの機能が薄くなったこと、県域のような広域のネットワーク体の維持が難しいことなどが指摘された。今後の提案としては、あらかじめNPOと市町村社協などの地域の支援体制、行政が最初から織り込まれたネットワークを構築することが挙げられた。

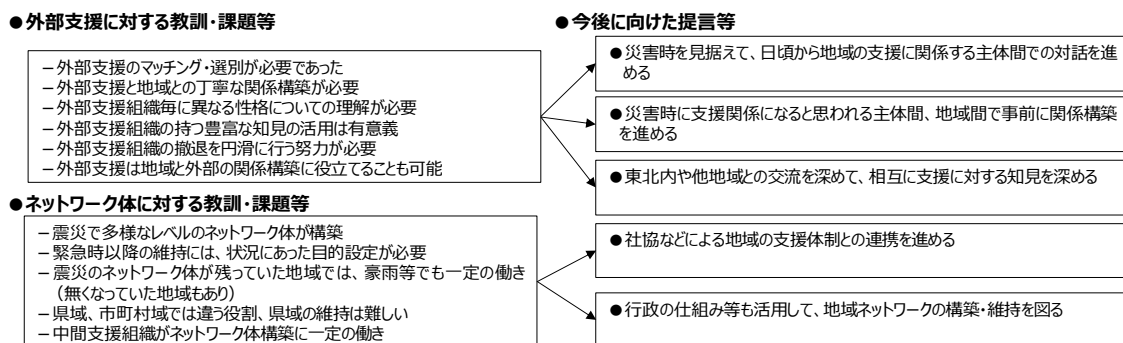


図 3-7 中間支援団体等の座談会で指摘された教訓・課題と今後に向けた提案等(2/2)

出所) 三菱総合研究所作成

3.4.2 他の災害における中間支援のあり方に関する教訓・提案

(1) 新しい東北ディスカッションで指摘された今後の中間支援のあり方に対する展望

新しい東北交流会（詳細は2.7(2)参照）では、過去の災害の中間支援に関わった全国の専門家のパネルディスカッションを行った。その中で把握された、今後の中間支援を行ううえでのポイントや展望を整理すると図 3-8 及び図 3-9 のとおり。

- 中間支援の検証について
 - 人材や財源までを議論の枠組みに加えることや、行政と中間支援の連携について議論すべき
- 人材について
 - 平時からの人材や組織育成の必要性、地域内の人が中間支援に関わる必要性、中間支援が外部の支援組織と地域の人々との仲介・信頼関係構築にあたる必要がある
- 資金面について
 - 行政以外の資金獲得の必要性、資金と人材等を有効に組み合わせる必要がある
- 中間支援の目線
 - 被災者を主役とした共助の仲介役となること、ニーズベースで活動すること、被災者と一緒に考えること、新しい技術の活用等で積極的な役割を果たすことなどが必要である。
- これらに対する今後に向けた提案
 - 中間支援が、あくまで被災者・現地の支援者を主体にその生活や活動を支えるという原則に従うことや、外部と内部、資金と人材、課題とリソースなど、様々なもの間に立って仲介していくこと 等

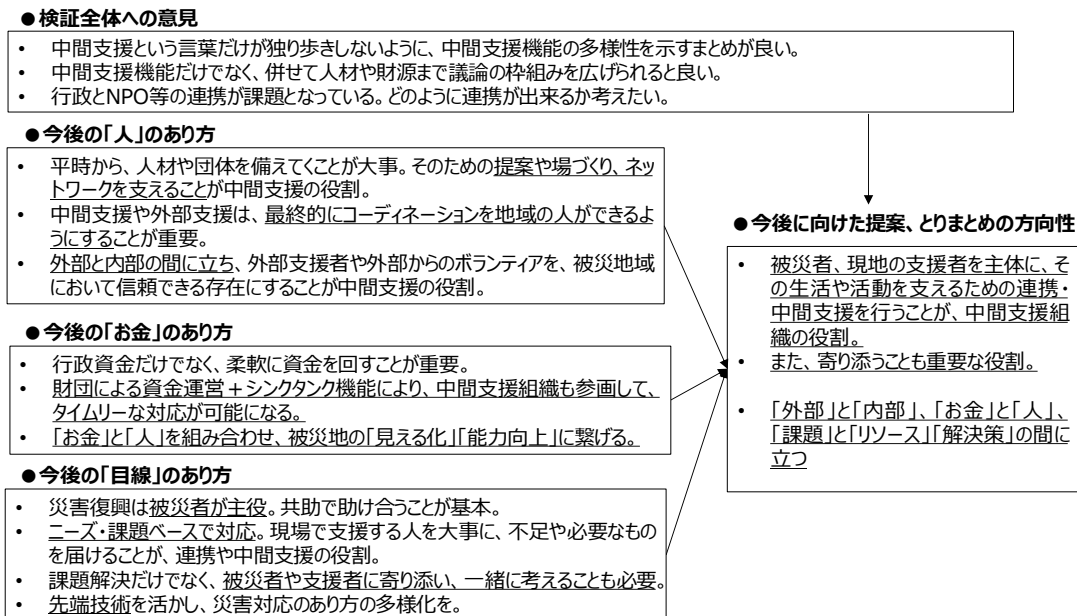


図 3-8 新しい東北ディスカッションで指摘された教訓・課題と今後に向けた提案等(1/2)

出所) 三菱総合研究所作成

- 東北のこれからについての期待や課題
 - 今後も不断の活動を続けていく必要性、東北においても次の災害への備えの必要性、東北の経験を次の災害に活かせるように整備しておくこと、他の地域からの被災者の受け入れ等に際して隣人にやさしい東北であることへの期待 等
- 今後に向けた提案
 - 更なる復興に向けた課題・支援体制の検討、復興の先にある「ありたい暮らしの支援」の検討、他地域のためにも災害の教訓整備を進めること 等

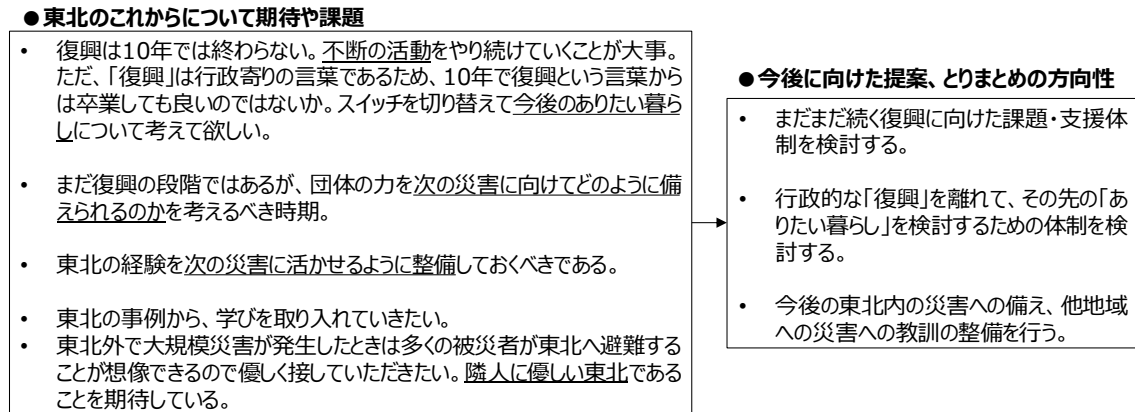


図 3-9 新しい東北ディスカッションで指摘された教訓・課題と今後に向けた提案等(2/2)

出所) 三菱総合研究所作成

(2) 東日本大震災以降に発生した災害からの教訓

2.5 で詳述した通り、本調査の一環として、公益社団法人 3.11 みらいサポートの協力により、東日本大震災後に発生した災害で中間支援を行った団体に対してヒアリング調査を実施した。詳細は別途「石巻・緊急支援に関する中間支援機能ヒアリング検証報告書」にとりにまとめているが、ここでは「今後の中間支援に望まれること」に関する意見を掲載する。

具体的には、中間支援組織の連携や、広域・県域・地域の組織連携、地域の自助・互助の仕組との連携など、連携に関するもの、中間組織の現場力や資金確保、人材の問題など、支援組織の強化等が挙げられた。

災害対応の組織は緊急な対応の中で、組織間の関係構築や、自律的な活動を迫られることになる。そのため、事前の準備対応の必要性が指摘されている。

- ・ 中間支援同士の連携、特にブロック単位で（の連携が大切）。中部域がまとまる、甲信越がまとまる、首都圏ができなかったら、隣接ブロック。
- ・ 現場でやれる人、ちゃんとエンパワー出来る存在が必要。災害支援ネットワーク岡山には、たくさん出来る人がいる。中庸の岡山のできるなら、大都市でも小都市でもできるのでは。ゆるやかなネットワークもいいが、誰も真ん中をとらなかった、という例もある。「覚悟が足りない」という話が出るが、覚悟を持てる人を、中間支援につくれるかどうか。
- ・ 業務として取り組むなら財源も要る、という話で、災害が起こるものとして組んでおくならば、組織努力で何とかするのではなくて。常設機関の設置が必要だと思う。
- ・ 災害支援専門でちゃんと動ける組織が現状はなくて、JVOAD なりがしっかりしてほしい。資金、人材、まだまだ弱い。中間支援を体力強化して、各県にあるぐらいになって、災害に特化して動けるような人や体制が必要だと思う。
- ・ 三者連携という意味では、消防とかが用意してくれることもあるが、活動のベース（拠点）が探せない人が多い。ベースがあれば、長期で活動できる。どこを支援団体の拠点にするかだが、平時から、ある程度作った方がスムーズになると思う。
- ・ それを中間支援組織が把握して、ここが基地想定場所だよ、と示せるとよい。
- ・ 団体の地域調整に関して、長野にまとまって入って隣はゼロ、今後、静岡に集中して、愛知、和歌山には全然いないとか、支援団体間の調整機能がほしい。JVOAD でもできていない。今のところ、日本に無い。
- ・ 自助、互助を高めるところで、消防団の活躍は強調したい。災害時にボランティアが目立ったが、ボランティアありきではなく、自分たちでやりましょう、と方向転換させていかないといけない。
- ・ 豪雨対策でも、（NPO は）実際には災害対策本部に入れなかった。必要ですね、と研修で話してきた。災害前は「情報共有しないと」という意識がなかったが、そこにを入れる NPO が育っていればと思う。
- ・ 南海トラフ地震はやばいな、と思う。日常的な防災教育がどれだけできているか。災害時は知識をインプットする時間が無いから、経験ある人がどれだけ動けるかにかかってしまう。
- ・ 人間という生き物は、災害にリアリティを持ってない生き物だと思う。経験ある人材が、ネットワークになって働きかけていくほか、広げられないと思う。

- ・ 県域支援センターが災害の中間支援もやる、という風になるのが良いのは良いと思うが、そのための条件は、幾つかあると思う。
- ・ JVOAD は3つ掲げていて、1つはネットワーク構築。市町村のフォローをやる、という意味の県域。県域のどういう団体が、災害の時どういう動きがあるか、が判れば、県全体の足りないものわかる。2つめは、ノウハウ提供、避難所研修を作る、対応力を増やすための能力強化をやる、受援力をつけるなど。コーディネーションが必要になるので、コーディネーターの育成、が3つめ。

3.4.3 中間支援の体制構築に関する現時点での全国の動き

東日本大震災後、多数の災害の発生する中で、過去の教訓を生かした支援体制の改善が年々図られているところである。一方で、依然として多数の課題が存在していることも把握された。現時点で残された課題を整理すると以下ようになる。

○中間支援の連携と役割分担

- ・ 中間支援団体同士の広域的な連携・調整が必要
- ・ 全国域に加えて、市町村の動き全体を見渡せる県域・圏域での中間支援団体が必要
- ・ 消防団など、自助・互助の仕組みの強化が必要

○中間支援機能の強化

- ・ コーディネート力、地元との関係性等、人材強化が必要
- ・ 災害時に限らず、平時から中間支援の体制が存在していることは重要
- ・ 上記を支える財源をつくる必要がある
- ・ 災害発生後の知見を、災害発生前から地域内に広めていく必要がある

特に、近年では、災害前から支援者間の連携体制の構築の重要性が認識されている。例えば、都道府県単位で、平素から行政・社協・NPO 等の中で連携体制を構築しておこうという動きがみられており、図 3-10 の内閣府のとりまとめでは、既に、多くの県で、三者連携のネットワーク体が構築済み、または構築中となっている。

ただし、連携体という形があれば十分というわけではない。今後は、こうした仕組みを災害発生時に実際に機能する、実効的な仕組みとして強化していく必要がある。

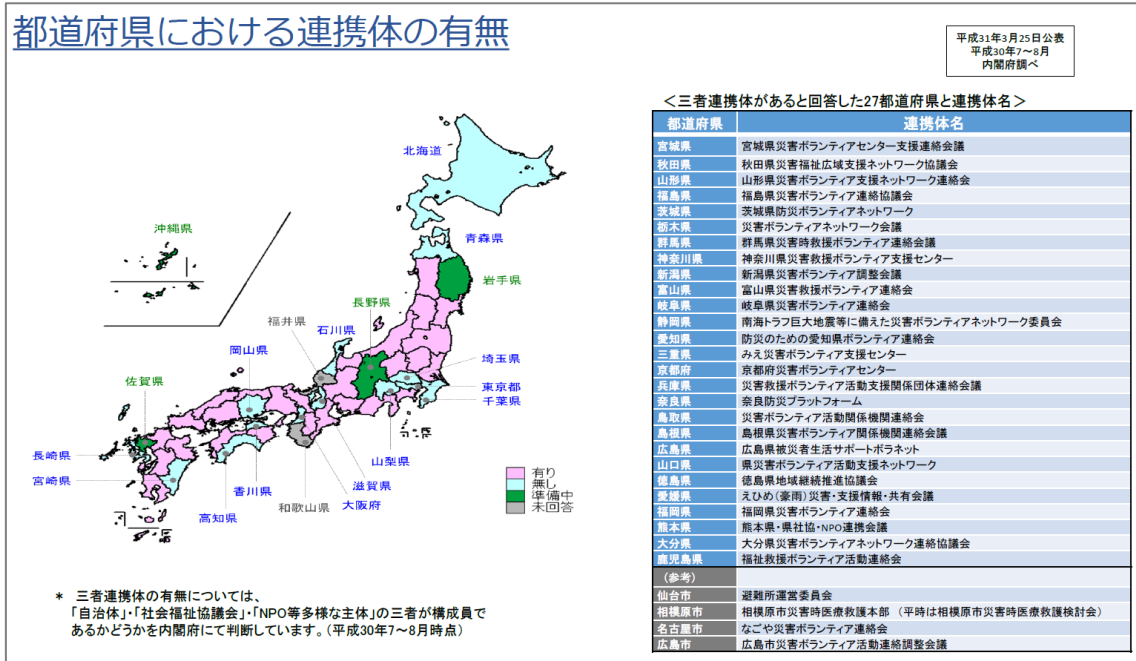


図 3-10 都道府県における連携体の有無

出典：三者連携ネットワークのフロンティア<三者連携をめぐる潮流>、内閣府、JVOAD、全国社会福祉協議会、2019年5月

4. 東日本大震災における教訓を踏まえた提案

第3章の検証結果を踏まえて、今後の東北及び全国における中間支援のあり方について、「教訓と提案」としてとりまとめた。それぞれの詳細内容については4.1以降を参照のこと。

検証結果を踏まえた教訓と提案（総括）

①今後の東北の支援体制について

- ・ 継続する復興課題と長期的な地域づくりの課題の双方に対応するため、東北地域における市民協働の必要性は今後一層高まることが予想される。これを支えるために、中間支援に取り組む組織やネットワーク体（以降、中間支援組織等）は、基盤強化と連携を進め、より課題感をもって、積極的に支援に取り組む必要がある。
- ・ 復興過程で培われた市民協働の人材やノウハウ、ネットワークを貴重な地域資源と捉え、意識的に平時の地域の支援制度などへ繋げていくことにより、円滑な平時の支援体制への転換を支援していくことが必要である。

②今後の災害発生時の緊急期、復興・復旧期の支援について

- ・ 東日本大震災では、被災や業務量過多で公的な支援には限界が生じる中、地域外からの国際 NGO や NPO 等の協力を得て、民間ベースの多様な地域の支援体制が構築された。しかしながら、こうした支援は必ずしも十分な準備に基づくものではなく、実施上の混乱や支援の過不足等の課題も生じた。また、復興の長期化により、支援体制の維持、フェーズに応じた体制・内容の最適化にも課題が生じた。
- ・ 今後の大規模災害への備えとして、災害後即座に支援体制構築及びその維持ができるよう、事前の準備が重要となる。その核となる、地域の中間支援体制の事前構築や、全国・広域一県域一市町村域（圏域）といった階層間での連携、地域間での連携などを進める必要がある。
- ・ 上位の階層の中間支援組織は、下位の階層の中間支援の組織基盤強化（経営力、支援者との関係性構築、調整力含む）などに積極的に取り組むことが望まれる。
- ・ また、各階層の中間支援組織等の協力で、支援の「公平性」「網羅性」などの確保を図る必要がある。支援を受ける側の地域の「代表性」確保も重要となる。
- ・ 各階層で、行政、社協、警察等の「公的支援」と、NPO 等や企業による「民間支援」との事前連携、三者連携（協定締結含む）等の体制構築も進めるべきである。

③平時の中間支援のあり方について

- ・ 東日本大震災では、震災以前における市民協働の活発さや社会的認知が、そのまま復興過程における市民協働の活力に繋がったところも多く外部の支援を受け入れる「受援力」にも影響を与えた。逆に、市民協働があまり根付いていなかった地域では、外部支援を受け入れる際にトラブルが生じたケースもみられた。
- ・ 差し迫った災害リスクの有無に関わらず、平時から市民協働を進め、行政、社協、中間支援組織、直接支援組織、市民の関係性を構築しておくことが重要である。
- ・ 地域単独では解決できない課題に対応するため、②で述べた階層的な中間支援体制や、圏域や遠隔地などとの地域間連携を平時から構築することが望まれる。要となる県レベルの中間支援機能等は、平時からの機能強化を検討すべきである。
- ・ 中間支援そのものは独自の収益を得られない領域だが、その有無は全体の効率性を左右する。この点を踏まえて、公益を担うインフラとして、地域の主体間で財源のあり方を検討するべきである。

4.1 今後の東北地方の支援体制についての提案

(1) 地域の状況を踏まえ、今後求められる中間支援の機能・内容

発災から10年目を迎え、被災地を取り巻く状況や地域課題、ニーズはより複雑化・多様化してきた。

一部の地域では、復興関連のハード事業は復興・創生期間終了後も続くが、多くの地域では完了しつつある。しかしながら、被災したコミュニティや産業の再生は途上であり、震災前からの人口減少・高齢化も一層進展している。復興需要が縮小することで、被災地の社会や経済の活力はさらに低下する恐れがある。

(重要性を増す、市民協働・住民主体の活動)

- ・ 阪神・淡路大震災といった過去の大規模災害を見ても、復興が発災から10年で完了しないことは明白であり、今後は震災に起因する課題と長期的な地域づくりの課題が溶け合っていくことになる。発災から10年のその先を見据え、関係人口も含めた、多様な地域の担い手を確保することは不可欠となる。財政悪化による行政サービスの縮小も懸念される中、公益・公的サービスの担い手としての市民協働・住民主体の活動はより重要性が増すことになる。

(中間支援に求められる新たな役割)

- ・ これまで関係者の甚大な努力のもとで復興を支えてきた中間支援には、今後、以下のよう
に、一層多くの役割を果たすことが期待される。
 - 復興・災害・平時を含め、刻々と変わる地域の状況やニーズについて、広く情報を収集し、将来を含め、必要とされる支援を分析する役割
 - 上記に対応した適切な支援を行うため、復興・災害・平時の垣根を越えて、行政や企業、全国組織等との連携を強化し、各主体の協力のもと、効果的な支援体制を築く役割
 - NPO等の組織基盤強化支援、担い手の育成など、サードセクター全体の強化、発展への寄与
 - 復興の「いま」を全国に発信し、継続的な支援や関わりを呼びこむ役割、他の災害被災地や未災地に東北の教訓を伝える役割

(求められる中間支援の基盤強化)

- ・ こうした役割を果たしていくためには、中間支援を行う組織としても、これまで以上に組織基盤（提案力や調整力、支援力を含む）の強化が求められる。また、個別の中間支援組織の力を越えて地域の中間支援力を高めるため、復興・災害・平時の垣根を越えて中間支援組織間の一層の連携強化を図る必要がある。

(2) 災害時の支援体制から、平時の支援体制へ

復興・創生期間終了後も復興庁が継続することとなったが、これまで被災地のNPO等の活動を支えていたいくつかの支援制度や民間助成金は終了・縮小し、支援を取り巻く環境は変容していくことが予想される。

特に、復興のために設立されたNPO等（直接支援組織・中間支援組織双方）は、復興関

連財源以外の財源を得て、発災後 10 年のその先の地域づくりの役割へと転換を果たすことが求められている。

(復興過程で培われた人的資源・ネットワークの維持と活用)

- ・ 被災地には、復興期間で培われた人材や関係性、他地域とのネットワークという資源が存在する。これらの資源を、他地域にない強みとして、既存の制度の中で活かしていくことが求められる。
- ・ 約 9 年の復興活動の間に、地域の支援者間で活動領域の棲み分けや活動内容の定型化が生じていた場合には、地域の関係者間で改めて、役割分担や活動を見直していく必要がある。
- ・ 地域で構築されたネットワーク体は、復興という共通の目的を終えて縮小するケースもみられるが、平時の連携という観点で「ゆるやかな顔が見える関係性」を支える母体として、なんらかの形で維持していくことも必要である。

(中間支援に求められる新たな役割)

- ・ これに関して、中間支援を行う組織は、以下のような役割を果たすことが期待される。
 - 復興関連制度に支えられてきた現状の支援体制を、平時の制度を活用した体制（地方創生、地域包括ケア、市民協働等）に移行するために、行政や NPO 等に働きかける役割、実際の移行に対する支援
 - 被災地における復興・被災者支援活動の継続が困難になる他地域の NPO 等が支援活動から撤退する際に、他主体への事業継承などを調整する役割
 - 地域のネットワーク体などの地域ニーズに合わせた形での再構築、再構築支援

4.2 今後の災害発災時の緊急期、復旧・復興期の中間支援への教訓・提案 (南海トラフ地震発生時等に向けて)

(1) 東日本大震災における中間支援の教訓

東日本大震災の緊急期、復旧・復興期の中間支援の活動に関する調査結果から、今後の大規模災害発生の際に活かすことができる、あるいは活かすべき数多くの教訓が得られた。

(地域における支援受入れ体制の限界と緊急時にネットワーク体の果たした役割)

- ・ 東日本大震災の緊急期には、行政や社会福祉協議会などの通常の体制だけでは、支援の受入や調整に限界が生じていた。一方、こうした調整の役割を担えるような中間支援機能が十分に存在しない地域も多くあった。
- ・ そのため、各地で支援者間のネットワーク体が構築され、あるいはネットワーク会議が開催された。このような場づくり・組織体により、地域内外の支援者・リソースと現地のニーズや、行政と NPO 等の異なる主体間を繋ぐ機能が果たされた。
- ・ こうした多様な主体間の連携のベースとなったのは、震災以前からの組織や個人のネットワークであるケースや、特定テーマ（観光など）での県内での市町村連携であった、震災以前に培われた地域間のネットワークが有効に機能したケースがあった。こうした平時からの関係性がない場合には、災害対応等の豊富なノウハウや経験を有する全国域の国際 NGO や NPO 等が支援に入り、他地域との繋がりをつくった

ースも多くみられた。

- ・ しかしながら、こうした場の構築や維持は容易ではなく、その効果には地域・分野によるばらつきがあった。場の目的が不明瞭な場合や、参加主体が限定的な場合には、十分に調整機能や窓口機能が果たされないこともあった。

(東日本大震災で中間支援が果たしたその他の役割)

- ・ 現地の支援団体に対する直接的な支援では、活動のための資金提供と、事業実施や組織基盤強化を組み合わせたような支援が有効であった。甚大な被害が生じた東日本大震災の被災地では、これまでは市民協働になじみが薄かった住民がその担い手となったケースも多く、こうした支援は有効に機能した。
- ・ 東日本大震災は広域・甚大な被害が生じ、全貌を把握することは容易ではなかった。そこで、中間支援組織が被災状況や地域課題、ニーズを調査・情報収集し、こうした情報を企業・団体等に繋げるような取り組みも見られた。一方で、集められた情報が被災者や現場の支援者に還元されていないという課題もみられた。

(変革の担い手としてのNPOへの期待と限界)

- ・ NPOには元来「社会変革の担い手」といった役割が期待されており、中間支援組織にはそうしたNPOの活動を促進すること、行政等他セクターにこうした活動への支援を積極的に働きかける役割が期待された。東日本大震災では行政とNPO等が連携した事例もみられるが、被災者や支援者が求める支援を政策レベルで引き出すアドボカシー機能には限界があった。

(2) 求められる復興のフェーズに応じた中間支援の展開

復興のフェーズの変化に伴い、期待される中間支援の役割は異なる。今回のケーススタディにおいても、多くの地域で中間支援の内容はフェーズに応じて変化をしていったが、意識的に中間支援の体制や組織のあり方までを変化させていったケースは少なかった。

中間支援を行う組織には、意識的・先駆的に、フェーズに応じた支援体制・機能の転換を図り、最適な支援を提供していくことが望まれる。

(緊急期)

- ・ 東日本大震災の緊急期には、中間支援を行う組織が、災害ボランティアセンター（VC）の運営支援や、支援の抜け漏れの調整・効率化を推進した。今後の大規模災害の復旧期においても、地域で不足しているものを外部のリソースとつないで補完する役割、または自身でサポートする役割など、全体感をもって地域内の支援を調整する役割が重要となる。また、行政やNPO等が目の前の支援に忙殺される状況で、他地域や過去の災害の知見を踏まえて俯瞰的な、先読みした支援を行うことも、中間支援に期待された役割である。

(復旧・復興期)

- ・ 復旧・復興期には、地域の実情を配慮したうえでの長期的な伴走支援や、支援の方向性の転換を支える活動等が求められる。中間支援の体制自体も、拠点の配置や、例えばネットワーク体であれば参加メンバーの追加・入れ替えなど、求められる支援に併せて変化させていく必要がある。

(3) 広域災害に対応した階層的な中間支援体制の構築

東日本大震災では、全国・広域レベルの中間支援組織が県域・市町村域の中間支援組織・ネットワーク体に人材派遣や資金・ノウハウ提供等を行うなど、部分的ではあるが、階層的な中間支援体制が有効に機能した。

今後、想定される広域的に被害を受ける大規模災害に対しても、支援の強化や漏れのない支援の提供のために、全国・広域－県域－市町村域（圏域）といった階層的な中間支援の体制を構築することが有効であると考えられる。

その実現のためには、各階層において、地域の「代表性」を有する中間支援組織やネットワーク体を確保すること、その代表性を担保するガバナンスを持てること、これらの中間支援組織等が日頃から相互に関係性を確保していることが重要となる。

(市町村域・圏域)

- ・ 東日本大震災では、市町村レベルで災害時にも機能するような中間支援組織が震災以前から存在した地域は少なく、緊急期に支援者間の連携のために急遽設立されたネットワーク体が、中間支援機能を担うケースが多かった。また、直接支援団体が、震災後に中間支援機能を担うケースもみられた。
- ・ 南海トラフ地震といった今後の災害を考えても、少子高齢化・過疎化が進む現在、市町村レベルで災害時に有効に機能する中間支援組織や地域の支援者のネットワーク体を有する地域は少ないと考えられる、
- ・ 今後の備えとして、災害時に地域の中核となる中間支援組織等が市町村レベルで平時から存在していることが望ましい。人口規模が小さい地域などでそれが困難な場合には、県レベルの中間支援組織がこうした地域をフォローすることも考えられる。
- ・ 都市圏・通勤圏・観光圏等旧来からつながりの強い複数市町村の圏域で関係団体のネットワーク体のような形で中間支援機能を確保したり、特に津波災害等に備えて、内陸部と沿岸部の地域が連携し、内陸部の後方支援拠点を明確化しておく等も有効である。

(県域)

- ・ 東日本大震災では、震災前からの県レベルの中間支援組織が一定の連携を図りながら、それぞれ対応を実施したが、県によっては活動内容に濃淡があった。また、これらを補完し、復興に特化した連携復興センターが3県で設立されたが、各連携復興センターの成り立ちや組織方針は三者三様であり、地域の支援団体と従前からの関係性が不足しているなどから、その活動には限界もあった。
- ・ 今後の災害に備えて、県レベルでの中間支援機能のあり方、支援体制について関係者が事前に検討し、震災時の組織体制構築の事前準備、中間支援を行う組織同士のネットワーク構築を進めることが望ましい。
- ・ 県レベルの中間支援組織には、県内の被災・支援状況を把握し県外からのリソースを受け入れ適切に配分する役割、国や県などと県内のサードセクターを繋ぐ役割、市町村域の中間支援組織やネットワーク体を支援する役割などが求められる。
- ・ 東日本大震災では、県レベルの中間支援を行う組織が内陸・県庁所在地に立地しており、沿岸の津波被災地と物理的な距離があったことが、現場間の把握や網羅的な支援を行う障壁となった。沿岸部に拠点を持つなど、地理的距離に対応できる体制構築も重要である。

(全国・広域)

- ・ 南海トラフ地震等の大規模災害のリスクが高まる中、全国レベルの国際 NGO や NPO には、これまで以上に、人材や資金などの支援リソースの集約・配分、情報発信、団体間での広域的な役割分担に基づいた地域の直接支援への期待がかかる。一方で、南海トラフ地震や首都直下地震等については、これまで以上に広範の支援ニーズが発生し、支援の偏りや支援リソースの不足も予想される。
- ・ これらの災害は、ここ数十年以内の発生が予想されるため、これまでのような震災後の対応だけではなく、事前に地域と全国レベルの中間支援組織との関係構築や、災害に強い地域づくり等多様な面での連携を高め、災害発生時に効率の良い連携が図れるように準備を進めることが望まれる。

(4) 行政（国—都道府県—市町村）・自衛隊・警察などの公的支援と民間支援との接点

東日本大震災では、NPO 等と行政や社協等の公的セクターとの連携には地域によって濃淡がみられた。東日本大震災以降、災害時の中間支援の重要性が広く認識されるようになりつつあり、2018 年度には内閣府により「行政」「災害 VC (社協)」「NPO 等多様な主体とそれを支える中間支援組織」による三者連携のガイドラインが公表された。こうした動きを受け、今後、異なるセクター間の連携を地域ごとの政策として位置付けていくことが重要になる。

(公的支援と民間支援の接点、行政と NPO 等との接点づくり)

- ・ 今後の災害では、NPO 等、ボランティア (社協の災害 VC 含む)、民間企業を中心とした「民間支援」と、行政 (国—県—市町村) 及び自衛隊、警察等の「公的支援」との間で接点を設け、JVOAD 等との連携のもと、効果的な支援を実施することが求められる
- ・ そのためには、今後県レベルに限らず、多様な階層で、三者連携のネットワーク体構築を進めていくことが望まれる。また、行政を主体に、平時から地域の中心的な NPO 等との間で災害時応援協定を締結すること、関係人口や地域内外の企業との連携を増やすことなどが望まれる。
- ・ 協定を締結することは、地域の関係者間で事前想定を考える契機となり、発災後のスムーズな緊急支援の体制を構築することにも寄与すると考えられる。

4.3 平時の中間支援のあり方に関する教訓・提案

(1) 地域内での行政・中間支援を行う組織との連携体制の構築

阪神・淡路大震災を契機に発展した NPO 活動は、東日本大震災を経て、現在では災害時における社会的な地位が確立されたといえる。一方、平時の地域づくりの中では、全国的に見て、市民活動・NPO 等が十分には浸透はしていない地域も多い。東日本大震災の復興の経緯をふまえ、改めて、地域で市民協働や NPO 等の位置づけについて見直す必要がある。

(平時からの市民協働推進の重要性)

- ・ 東日本大震災で、平時から NPO 等の活動が活発で、行政と NPO 等の間で信頼関係が構築できていた地域では、緊急時やその後の復興過程でも協業がスムーズに進められた。こうした土壌は、外部からの支援を受け止められる「受援力」にも影響を与えた。
- ・ 一方、平時に NPO 等の活動が少なかった地域では、行政が NPO 等を警戒することも多く、実際に外部からの NPO の受け入れを巡ったトラブルも生じた。

(地域内での顔の見える関係づくり)

- ・ このため、平時から、行政や社協等と地域の NPO 等の関係性が重要となる。両者に日常的な関係性があれば、災害時の外部からの支援の受け入れも容易となる。
- ・ 行政や社協が地域の市民協働の中心軸となり、関連する分野の NPO 等とのネットワーク形成、他地域（県内・県外）との交流を持つことにより、有機的な関係性が築かれると考えられる。NPO 等の民間サイドにおける自発的なネットワーク化の動きも大事にしたい。

(地域外との関係構築)

- ・ 災害時の受援力という観点では、平時からの地域外の中間支援組織や NPO 等との関係構築や、地域の情報発信も、外部との関係づくりとして重要である。
- ・ 東日本大震災では、地域外との個人的なネットワークが、緊急時に有効に機能したケースも多かった。個人のネットワークは組織のネットワークよりも融通が利いて、対応スピードに優れることも多い。地域を超えた個人的なネットワークの構築も重視したい。

(2) 平時における階層別の中間支援体制の連携の在り方

4.2 (3) で見たとおり、特に広域災害においては階層的な中間支援体制が有効と考えられるが、この体制と平時からの中間支援のあり方を連携させていく必要がある。

(階層別の中間支援の体制)

- ・ 全国・広域の中間支援と地域との関わりは、日本 NPO センターといった一部の団体を除いては、平時からの関わりは限定的である場合が多い。より身近な存在として、県域レベルの中間支援組織が平時からの階層的な中間支援体制の核となることが望まれる。
- ・ 県域の NPO 支援センターなどの既存の中間支援組織が存在する地域では、県内 NPO 等を繋ぐ緩やかなネットワーク体（定期的な交流の場）を持つなどの形で、県全体としての中間支援体制やネットワークを強化していくことが望まれる。
- ・ 現在、県レベルでの中間支援機能が十分でない地域については、災害時の対応力強化の必要性も踏まえ、平時からの中間支援機能の構築について、行政や関係団体で十分に検

討すべきである。

(地域の間援組織同士の横の連携)

- ・ 県域、市町村域の間援組織は、広域災害時の相互支援に備えて、隣接する地域ブロックなどの他地域の間援組織と横の連携をつくっておくことも重要である。
- ・ そのためには、関係人口や地域づくり、移動支援など、平時の社会課題をテーマにした活動が行われていると、関係性を築きやすいと考えられる。
- ・ 中間支援組織同士の横連携で、地域の間援セクター全体の体力を強化し、市民協働の拡大を支える一層の基盤強化を図りたい。

(3) 公益を担う地域のインフラとしての中間支援の確立

- ・ これまで見てきたように、中間支援があることにより、支援者や物資、資金といったリソースの収集や調整、課題とのマッチングが行われ、全体の効率化に繋がる。これは災害時だけでなく、平時の地域課題解決においても同様である。
- ・ しかし、中間支援活動は、その性質上、それだけで独自に収益を得ることはできない領域である。成果が見えづらい活動であるため、中間支援向けの助成金も、直接支援に比べると限定的である。
- ・ そのため、中間支援体制を築くためには、公益を担う地域のインフラとしての必要性・あり方を地域内の関係者で検討・合意して、支えていく仕組みづくりが重要となる。中間支援組織を支える制度の構築も期待される。

おわりに

本調査を実施したのは、「復興・創生期間」完了を見据え、様々な分野・主体において「復興の検証」が進められ始めた時期であった。各地のNPO等が独自に検証事業を進めている中で、そのようなNPO等に活動を下支えした「中間支援」という見えにくい活動にスポットを当てて、本調査を行うこととなった。

しかし、「中間支援」の定義は明確ではなく、被災者コーディネート事業の採択団体や有識者、ヒアリング調査にご協力いただいた団体のそれぞれにおいても意味合いが異なっていた。「中間支援」について共通の枠組みを設定する点から、東日本大震災の約9年間の復興過程における支援のあり方の把握を目指し、難航しながらも調査を実施してきた。

このような広範な側面を持つテーマを設定したため、本調査では、数多くの支援団体・関係主体の皆様からご意見を頂戴した。ヒアリング調査（末尾の「参考資料」参照）や座談会・パネルディスカッション（2.7参照）において、のべ93の支援団体・関係主体にご協力いただいた。後述する台風19号や新型コロナウイルスの感染拡大の影響によりヒアリング調査を実施できなかった団体もいるが、すでに東日本大震災の復興支援の現場から離れた方も含め、100近い団体からこれまでの軌跡や個人の思いをお伺いできたことは貴重な機会となった。ご多用な時期にも関わらず、ヒアリング調査や座談会等に貴重な時間を割いていただいたことを、改めて感謝申し上げたい。

一方で、約9年間の各地の復興支援活動は多岐にわたり、本調査は「実態把握」に焦点を置いたとりまとめとなった。「検証」として、「中間支援が成し得た成果／成し得なかったこと」により焦点を当てるべきとのご意見をいただきながらも、第一ステップとして「何が／誰により行われたか」という実態把握にとどまった点は、本調査の限界として認識している。今後、この第一ステップを足掛かりに、より先に進んだ検証を期待したい。

2019年度は、多くの災害が発生した年度であった。29個の台風が発生し、特に台風19号では東北各地の、東日本大震災の被災地にも被害をもたらす、東日本大震災後の支援体制がいかに機能できるかが問われることにもなった。

また、報告書の最終とりまとめを行っていた2月以降、新型コロナウイルスが国内で本格的に拡大した。本調査では緊急期の支援体制も調査していたが、感染症の蔓延下で災害が発生した場合には、避難のあり方から大きく異なる体制・支援方法が求められることになる。複合リスクとの併存した支援のあり方を深堀する必要性が強く感じられる。また、コロナ禍は世界的・全国的な経済状況に大打撃を与えており、第4章で掲げた今後の東北・日本の姿は、より深刻なものとならざるを得ないだろう。本調査はコロナ禍の影響は踏まえず取りまとめたものであるが、今後の検討には、この影響を鑑みることが避けられないと考えられる。

2019年12月20日付で「『復興・創生期間』後における東日本大震災からの復興の基本方針」が閣議決定され、今後も残された課題に対応するとの方針が示された。しかし、どのような課題に、いつまで、どのように対応していくべきかという点は現在議論されているところである。過去の災害の教訓を踏まえると10年では完了しない「復興」を、いかに持続的な体制で進めていくか、また、気候変動等により災害リスクが拡大する中でどのような全国・地域レベルの支援体制があるべきかは、引き続き議論すべきテーマと考えられる。

最後に、改めて本調査にご協力いただいた皆様に感謝を申し上げます。

参考資料：ヒアリング調査先一覧

本調査にご協力いただいたヒアリング調査先を以下に示す。なお、団体名は調査対象とした団体であり、当時はその団体に所属していたが現時点で所属が異なる方には（元）と記載している。なお、団体名・肩書きはヒアリング当時（または対象時点）のものである。

(1) 広域

No.	法人格	団体名	役職	訪問日 (2019/2020)
1	NPO 法人	日本 NPO センター	常務理事	3 月 24 日
2	公益財団法人	(元) 日本財団	事務局責任者	1 月 10 日
3	認定 NPO 法人	ジャパン・プラットフォーム	地域事業部部長	1 月 10 日
4	-	東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)	共同世話人	1 月 17 日

(2) 県域

No.	都道府県	法人格	団体名	役職	訪問日 (2019/2020)
1	岩手県	社会福祉法人	岩手県社会福祉協議会	事務局長	3 月 5 日
2	岩手県	NPO 法人	いわて NPO フォーラム 21	事務局長	3 月 5 日
3	岩手県	NPO 法人	いわて連携復興センター	代表理事	3 月 16 日
4	宮城県	社会福祉法人	宮城県社会福祉協議会 震災復興支援室	主幹	1 月 29 日
5	宮城県	認定 NPO 法人	杜の伝言板ゆるる	代表理事	1 月 22 日
6	宮城県	一般社団法人	みやぎ連携復興センター	代表理事	3 月 18 日
7	福島県	認定 NPO 法人	ふくしま NPO ネットワークセンター	理事	3 月 6 日
8	福島県	一般社団法人	(元) ふくしま連携復興センター	事務局長	3 月 12 日

(3) 市町村域（ケーススタディ）

No.	都道府県	市町村	法人格	団体名	役職	訪問日 (2019/2020)
1	岩手県	陸前高田市	NPO 法人	陸前高田まちづくり協 働センター	センター長	10月18日
2	岩手県	陸前高田市	NPO 法人	レスパイトハウス・ハ ンズ	いちのせき 市民活動セ ンター長	11月11日
3	岩手県	陸前高田市	認 定 NPO 法人	難民支援協会	理事	12月9日
4	岩手県	陸前高田市	社会福 祉法人	陸前高田市社会福祉協 議会	生活支援部 門主任	11月14日
5	岩手県	陸前高田市	認 定 NPO 法人	桜ライン 311 ／陸前高田 NPO 協会	代表理事	11月7日
6	岩手県	陸前高田市	NPO 法人	きらりんきつず	代表理事	12月11日
7	岩手県	陸前高田市	-	高田地区コミュニティ 推進協議会	会長	11月15日
8	岩手県	陸前高田市	NPO 法人	パクト	理事	11月7日
9	岩手県	遠野市	NPO 法人	遠野まごころネット	理事・ 顧問	10月2日 10月23日
10	岩手県	遠野市	社会福 祉法人	遠野市社会福祉協議会	(元) 常務 理事	10月23日
11	岩手県	遠野市	認 定 NPO 法人	遠野山・里・暮らしネッ トワーク	理事長	10月23日
12	岩手県	遠野市	社会福 祉法人	釜石市社会福祉協議会	地域福祉課 長	2月6日
13	岩手県	遠野市	社会福 祉法人	大槌町社会福祉協議会	総務係長	11月6日
14	岩手県	遠野市	NPO 法人	神奈川災害ボランティ アネットワーク	(元) 職員	11月21日
15	岩手県	遠野市	認 定 NPO 法人	ジャパン・プラットフ ォーム	地域事業部 チームリー ダー	12月13日
16	宮城県	仙台市	-	仙台市役所	若林区長	1月22日
17	宮城県	仙台市	社会福 祉法人	仙台市社会福祉協議会	職員	1月29日
18	宮城県	仙台市	NPO 法人	せんだい・みやぎ NPO センター	事務局長・ (元) 代表	10月11日 11月8日
19	宮城県	仙台市	認 定 NPO 法人	ジャパン・プラットフ ォーム	(元) 職員	11月12日

No.	都道府県	市町村	法人格	団体名	役職	訪問日 (2019/2020)
20	宮城県	仙台市	-	仙台市市民活動サポートセンター	センター長	11月13日
21	宮城県	仙台市	一般社団法人	ReRoots	代表理事	11月11日
22	宮城県	仙台市	NPO法人	チャイルドラインみやぎ	代表理事	11月28日
23	宮城県	仙台市	認定NPO法人	冒険あそび場ーせんだい・みやぎネットワーク	理事	12月11日
24	宮城県	山元町	-	山元町役場	統括班長	1月23日
25	宮城県	山元町	社会福祉法人	山元町社会福祉協議会	地域福祉係長	1月30日
26	宮城県	山元町	NPO法人	ADRA Japan	(元)職員	10月21日
27	宮城県	山元町	-	山元復興ステーション	-	10月30日
28	宮城県	山元町	NPO法人	ポラリス	代表理事	10月30日
29	宮城県	山元町	一般社団法人	ふらっとーほく	代表理事	11月20日
30	宮城県	山元町	NPO法人	ガーネットみやぎ	-	10月21日
31	宮城県	山元町	-	山元の未来への種まき会議	理事	10月30日
32	宮城県	気仙沼市	-	気仙沼市 産業部観光課	主査	11月15日
33	宮城県	気仙沼市	社会福祉法人	気仙沼市社会福祉協議会	地域福祉課課長	1月21日
34	宮城県	気仙沼市	一般社団法人	気仙沼まちづくり支援センター	代表理事	10月4日
35	宮城県	気仙沼市	一般社団法人	ボランティアステーション in 気仙沼	代表理事	10月23日
36	宮城県	気仙沼市	NPO法人	生活支援プロジェクトK	事務局長	10月23日
37	宮城県	気仙沼市	一般社団法人	まるオフィス	代表理事	11月15日
38	宮城県	気仙沼市	一般社団法人	気仙沼復興協会	事務局長	1月21日
39	宮城県	気仙沼市	公益社団法人	シャンティ国際ボランティア会	(元)職員	1月31日
40	福島県	富岡町	社会福祉法人	富岡町社会福祉協議会	職員	1月30日
41	福島県	富岡町	-	双葉郡未来会議		11月19日

No.	都道府県	市町村	法人格	団体名	役職	訪問日 (2019/2020)
42	福島県	富岡町	-	富岡町教育委員会	生涯学習係 係長	1月22日
43	福島県	富岡町	NPO 法人	富岡町3・11を語る会	代表	1月8日
44	福島県	富岡町	一般社 団法人	とみおかプラス	事務局長	1月10日
45	福島県	富岡町	NPO 法人	しんぐるまざあず・ふ おーらむ・福島	理事長	1月10日
46	福島県	富岡町	一般社 団法人	ヴォイス・オブ・フクシ マ	理事	12月27日
47	福島県	いわき市	NPO 法人	みんぷく	事務局長	12月19日
48	福島県	いわき市	-	いわき市	地域振興係 係長	1月30日
49	福島県	いわき市	社会福 祉法人	いわき市社会福祉協議 会	生活支援課 長	2月7日
50	福島県	いわき市	NPO 法人	ザ・ピープル	理事長	10月9日
51	福島県	いわき市	NPO 法人	勿来まちづくりサポー トセンター	理事長	1月22日
52	福島県	いわき市	NPO 法人	Commune with 助産師	理事長	2月7日
53	福島県	いわき市	NPO 法人	中之作プロジェクト	代表	1月8日

東日本大震災の復興過程における中間支援の検証
報告書

2020年3月

株式会社三菱総合研究所
TEL 03-6858-0329