

**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**

---

**東日本大震災の復興過程における中間支援の検証事業**

**2020 年 8 月**



公益社団法人

**3.11 未来サポート**

3.11 Future Support Association

## 目次

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. 石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能検証の概要</b> .....  | <b>1</b>  |
| 1.1 目的 .....                                  | 3         |
| 1.2 東日本大震災の復興における NPO および中間支援組織の位置づけ .....    | 3         |
| 1.3 「東日本大震災復興過程における中間支援の検証事業」との関連 .....       | 4         |
| 1.4 ヒアリング検証前に設定した仮説 .....                     | 4         |
| 1.5 検証の視点として導入した「チェンジ・エージェント機能」等の概説 .....     | 5         |
| 1.6 ヒアリング対象者 .....                            | 10        |
| 1.7 ヒアリング項目 .....                             | 11        |
| <b>2. 石巻市における震災直後の中間支援検証</b> .....            | <b>12</b> |
| 2.1 背景 .....                                  | 12        |
| 2.2 石巻における中間支援概要 .....                        | 12        |
| 2.3 関係機関からのヒアリングによる機能整理 .....                 | 15        |
| 2.4 石巻災害復興支援協議会のチェンジ・エージェント機能 .....           | 27        |
| 2.5 受益者による評価 .....                            | 31        |
| 2.6 石巻市の中間支援の反省点 .....                        | 32        |
| <b>3. 他被災地域の緊急期の中間支援の調査</b> .....             | <b>36</b> |
| 3.1 熊本地震（熊本県、益城町） .....                       | 37        |
| 3.2 平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）災害（岡山県） .....         | 38        |
| 3.3 平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）災害（西予市） .....         | 39        |
| 3.4 令和元年東日本台風（丸森町） .....                      | 40        |
| 3.5 緊急支援期のチェンジ・エージェント機能 .....                 | 42        |
| 3.6 緊急支援期に NPO の中間支援が果たす役割 .....              | 44        |
| 3.7 米国における災害時の調整機能（参考） .....                  | 46        |
| <b>4. 石巻市における震災 9 年目の中間支援検証</b> .....         | <b>49</b> |
| 4.1 石巻における連絡会組織 .....                         | 49        |
| 4.2 震災 9 年目の石巻のチェンジ・エージェント機能 .....            | 52        |
| <b>5. 東日本大震災後の石巻及び他被災地における教訓を踏まえた整理</b> ..... | <b>54</b> |
| 5.1 法制度の背景 .....                              | 54        |
| 5.2 多様な主体による災害支援体制の、変化を起こす役割の必要性 .....        | 55        |
| 5.3 外部支援の関わり .....                            | 56        |
| 5.4 「重要な役割を果たした人物」回答による中間支援機能の変遷 .....        | 58        |
| 5.5 全国レベル中間支援の役割 .....                        | 63        |
| 5.6 県レベル中間支援の役割の明確化 .....                     | 64        |
| 5.7 市レベル中間支援の役割の明確化 .....                     | 67        |
| 5.8 中間支援により達成できたアウトカム、社会の変化 .....             | 69        |
| 5.9 平時の中間支援、今後の災害の中間支援を目指して .....             | 71        |
| 5.10 石巻の復興期、緊急期におけるの中間支援機能仮説の検証 .....         | 77        |
| 5.11 石巻・緊急支援の中間支援検証の総括 .....                  | 82        |
| <b>あとがき</b> .....                             | <b>83</b> |

## 1. 石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能検証の概要

石巻の復興過程及び緊急支援における中間支援機能検証（以下、本検証）では、以下の3つの事例を対象として、災害後の NPO の中間支援組織が果たすべき機能を検証するため、「チェンジ・エージェント」機能<sup>1</sup>などの「変化を起こす」役割に着目して当事者へのヒアリングを実施した。

1つ目の対象として、東日本大震災直後の石巻市において、石巻市、災害ボランティアセンター（石巻市社会福祉協議会）、および NPO との調整の場づくりを担った「石巻災害復興支援協議会」を取り上げた。震災直後に、行政、ボランティア、NPO 三者調整において果たした役割を概説するとともに、ヒアリングを通して、災害時の環境が目まぐるしく変化するなか、「チェンジ・エージェント」として過去に事例のない様々な変化を生みだしたことを確認した。

2つ目の対象として、近年の災害（熊本地震、平成30年豪雨、令和元年東日本台風被害）の被災地を取り上げ、中間的な役割を果たした NPO や社会福祉協議会関係者にヒアリングを行った。東日本大震災後の石巻の事例と同様に、有効に「チェンジ・エージェント」機能が果たされていたことを確認した。

3つ目の対象として、東日本大震災から9年を迎えた石巻市で NPO の協働に取り組んできた「石巻市 NPO 連絡会」や「いしのまき市民公益活動連絡会議」を取り上げ、団体構成員と関係主体にヒアリングを行った。震災前からの人口減少・高齢化の加速化に加えて、復興住宅への移行に伴う急激なコミュニティ再編成や「復興」の先が見えにくい状況という、前例が通用しない環境においても、有効な中間支援のあり方を模索しながら、「チェンジ・エージェント」機能が踏むべきステップやゴールを共有しつつある過程に手ごたえが感じられていることを確認した。

以上3つの地域・時期を対象として実務者や関係者20団体にヒアリングを実施し、仮説を検証した結果、災害後の NPO の中間支援組織に必要な機能として、当事者の視点から「変化を生み出す機能」、「課題や目的意識共有」、「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」、「各支援団体が構成員として参画可能なバランス」、「新たな中間支援施策」の5点（次ページ参照）を見出すことが出来た。

東日本大震災後の NPO の中間支援には課題もあり、今後想定される南海トラフ地震などの超大規模災害に備え、災害後の現場で真摯に取り組む関係者の協力によりまとめられたこの検証結果が、少しでも役立つことに期待したい。

---

<sup>1</sup> 1.5項を参照のこと。

### 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する団体・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。

図表 1-1 災害後のNPOの中間支援組織に必要な機能

## 1.1 目的

石巻の緊急支援期、他被災地域の緊急支援期、石巻の震災から9年時点、の3つの対象の災害後のNPOの「中間支援」機能について、「チェンジ・エージェント機能」などの変化を起こす役割に着目し、関係者へのヒアリングを通じて検証する。

## 1.2 東日本大震災の復興におけるNPOおよび中間支援組織の位置づけ

政府の東日本大震災に係る復興関連の方針では、NPOなどの活動に、復興において必要な位置づけが与えられている。本検証を行うことで、NPOやそれを支援する中間支援組織など、多様性を持った地域主体の取り組みを推進し、継続可能なものとするための視点を提供し得る。（本検証においては、「NPOの語は狭義のNPO法人のみを指すものではなく、他の法人格や任意団体においても公益活動や非営利活動を行う団体を示す。）

東日本大震災から1か月後に東日本大震災復興構想会議の開催が閣議決定され、2011年5月10日に発表された「復興構想7原則」の「原則2」では、地域・コミュニティ主体の復興が基本とされ、住民が主体的に取り組む組織体としてNPOの存在の価値が確認できる。

### 復興構想7原則 **原則2**

「被災地の広域性・多様性を踏まえつつ、地域・コミュニティ主体の復興を基本とする。国は、復興の全体方針と制度設計によってそれを支える。」

出所) 復興構想7原則 東日本大震災復興構想会議、2011年

また、復興庁が2019年12月に公表した「「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」においても、「ボランティア、NPO等の多様な主体との連携」として、NPOの活動やその連携、関係者間の協力体制が重要視されている。

### (成果)

・ 復旧・復興の各段階で、NPO、ボランティア、企業、大学等の多様な主体が力を発揮し、産業再生、復興まちづくり、コミュニティ再生支援等の幅広い分野で行政機関等と連携した事業を実施してきた。

### (今後の大規模災害に向けた教訓)

・ 多様な主体が効果的な活動を進められるよう、東日本大震災の知見を収集・整理し、関係団体の育成・整備、ボランティア受け入れ態勢の整備等、平時からの関係者間の協力体制の整備し、地域の共助を推進する必要がある。

出所) 「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 復興庁、2019年

地域主体の復興や、多様な主体の連携については、こうして必要性が提示されているにも関わらずその実現は容易ではない。本検証においては、連携の支援（支援者間、支援者・支援対象者間等のコーディネート）を持続可能なものとするために「変化」に対する視点を取り入れ、検証を行った。

### 1.3 「東日本大震災復興過程における中間支援の検証事業」との関連

本検証は、復興庁の補助事業として三菱総合研究所が実施する「東日本大震災復興過程における中間支援の検証事業」の一環として実施しており、「チェンジ・エージェント」機能などの異なる視点から、石巻市における事例を軸に、当事者や関係者へのヒアリング調査に基づき中間支援機能を深掘りするものである。

石巻市は東日本大震災において死者・行方不明者が最も多い自治体であり、また、発災から1年間のNPO活動人数が記録されているなど、中間支援組織の存在により稀有な連携が実現したため、災害後の中間支援の検証事業実施にあたり対象として欠かせない地域である。

震災直後の連携事例に併せて、震災から8年後の時点でNPOをとりまく中間支援体制をNPO自らが議論して新たな組織を発足させるなど、他の自治体では見受けられない連携が生まれている。このことから、今後の東北における中間支援や、平常時の中間支援との関係性を提言するにあたり、本検証では近年の取組についても取り上げ、調査を実施した。

東日本大震災直後の支援に関わった当事者は既に離散しており、また、他被災地の中間支援当事者も地理的な隔りがあることから、適切なヒアリング対象者を選定し協力を得ることは容易ではないが、東日本大震災以降の緊急支援に関わってきた調査者の関係性を活かし、熊本地震(2016年)、平成30年7月豪雨(2018年)、令和元年東日本台風(2019年)についても、全国、県、市町レベルでも聞き取りし、今後の提言につながる検証とした。

### 1.4 ヒアリング検証前に設定した仮説

本検証を開始する前に、災害支援の緊急期や、複合的な課題に向き合う災害後の長期フェーズに求められる中間支援の機能について、以下のような仮説を設定した。

なお、本仮説は、検証の目的やヒアリング質問内容と共に、ヒアリング対応者に事前送付し共有した上で、ヒアリングを実施した。

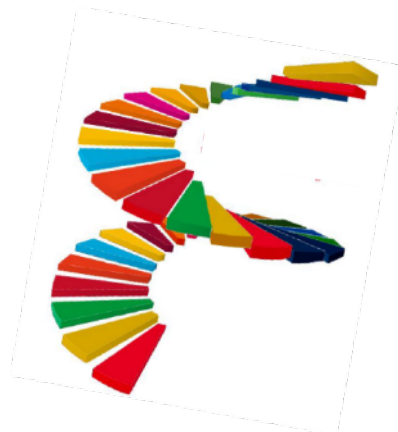
### <仮説>

- ・ 外部環境、内部環境が急速に変化し続ける災害後の支援活動に対応するためには、チェンジ・エージェント機能が求められる
- ・ 支援者間での課題認識・目的意識の共有が重要になる
- ・ 有効な中間支援を提供するためには、被災現場への拠点、外部支援者の適切な関わりが重要である
- ・ 支援フェーズの移行期において、県域、市町村域、それぞれのレベルの中間支援組織が、活動の対象や内容、手法を、意識的に変革することが求められる
- ・ 東日本大震災の発災 10 年以降、また、南海トラフ地震等からの復旧・復興においては、新たな中間支援施策を提案することが求められる

## 1.5 検証の視点として導入した「チェンジ・エージェント機能」等の概説

災害直後の緊急期や先が見えにくい復興期において、中間支援組織に求められ得る要素を整理するため、「チェンジ・エージェント機能」に関するヒアリングを、本検証に導入した。

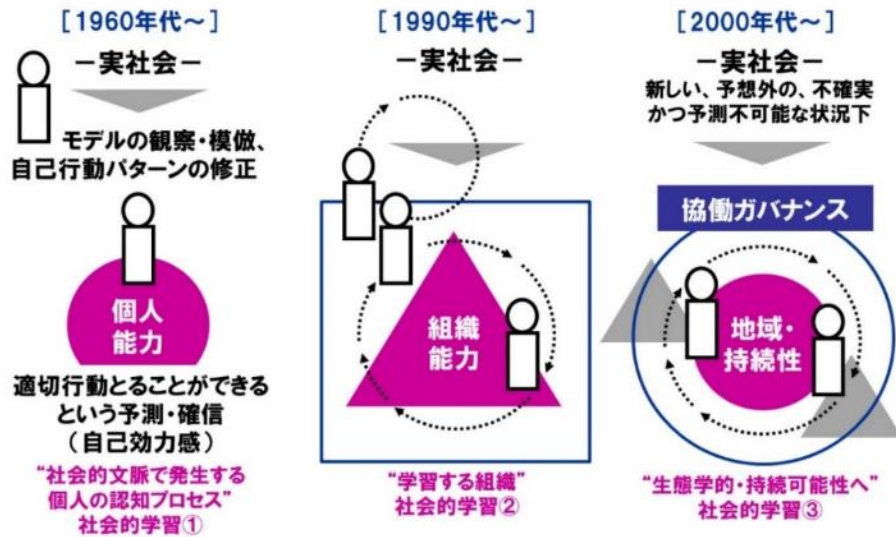
佐藤ら(2018)によれば、関係者が相互理解を深めながら、理解も解決策も、構成員自身も変化していく介入を「チェンジ・エージェント機能」としている。佐藤らの著書「ソーシャル・プロジェクトを成功に導く 12 ステップ」に従い、「チェンジ・エージェント機能」のほかに関係の深い、「社会的学習機能」、「協働ガバナンス」、「12 のステップ」の 4 項目について、ここで概説する。



### ○社会的学習機能の変化

これまで、「社会的学習」という概念には 3 段階の広がり・深まりがあり、1960 年代には教室の学びだけでなく実社会の事例を観察・模倣することで行動を良くする大切さが指摘されていた。1990 年代になると、社会環境の変化に対応するために社員同士が学びあい続ける「学習する組織」などの組織マネジメント工場が注目され、2000 年代からは、新しい、予想外の、不確実かつ予想可能な状況下において、外部の人や組織と共に動きながら学びあっていくプロセスが社会的学習の役割として重要視されてきたという。

この学びあうプロセスが協働取り組みに組み込まれていれば、課題解決や解決策の更新、信頼関係の構築、変化の加速を進めることができるとされ、災害時や復旧・復興期に中間支援が担うべき機能を検証する上での視点として導入している。



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

図表 1-2 社会的学習機能

#### ○チェンジ・エージェント機能

H.R.ハブブロックらは、チェンジ・エージェント機能を「変革促進」、「プロセス支援」、「資源連結」、「問題解決策の提示」の4つにまとめており、それぞれの機能は、下記のように説明されている。

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。

図表 1-3 チェンジ・エージェント機能

出所) 「コレクティブ・インパクトに必要な社会貢献の肝は何か？」講演資料 佐藤、2019 年

佐藤ら(2018)は、これら4つの機能について「変化をどう進めていけばいいのか、何が起きるのか、変化のプロセス全体を理解し、それぞれの段階で必要となる外にある資源を呼び込んでいきます。内部や既存のものと外にあるものを、どう結び付ければ効果が出るか話し合うファシリテーションを担い、参加者がより効果的な問題解決を生み出すのを手伝います。これら一つ一つは、偶然や誰かに頼るのではなく、技術として身につけることができることです」と述べている。

また、佐藤ら(2018)は、地域づくりでいわれる「ヨソモノ、ワカモノ、バカモノ」はビジネスなどでも必要で、違和感のあることから新しい発想やイノベーションが始まると述べており、異なる考え方や価値観を持つ人たちが協働を進める過程で日々起きる変化を、良い方向に導くのが「チェンジ・エージェント」の役割としている。

災害という外的要因のため半ば強制的に「変化」せざるを得ない環境で、多様な関係者と協働を進める役割を担う中間支援組織が、上記のような「チェンジ・エージェント機能」を発揮して望ましい変化を生み出すことができたかどうかを大きな軸として、本検証を進めた。

○協働ガバナンス

これまでの、課題を分解し、一つ一つ対応してゆく「線形的な進め方」の解決方法は、事前に定めた目標達成に向かって実施してゆく進捗管理（プロセス・マネジメント）が大切であったが、「複雑な問題」に対しては、問題を考え、解決を試行し、わかったことから問題を更に深掘りする「循環的な進め方」が必要とされている。図表 1-3 は「複雑な問題」に向き合う協働を効果的に進めるため、米国の研究者 Ansell と Gash が「協働ガバナンス・モデル」を開発し、そのモデルを元に、佐藤らが「チェンジ・エージェント」やロジック・モデルなどを追記したものである。

アウトプット、アウトカム、インパクトを整理するロジック・モデルは、宮城県の絆力活性化補助事業などにも導入されており、佐藤らは、それらの成果に加えて、循環型の協働プロセスの中で生まれた学びや関係性を「スループット」として言及しており、アウトカムやインパクトを明示しがたい中間支援組織にとって、指標の一つとなり得る概念である。



図表 1-4 協働ガバナンス、チェンジ・エージェント機能、社会的学習プロセス統合モデル

出所) 「コレクティブ・インパクトに必要な社会貢献の肝は何か？」講演資料 佐藤、2019年

## ○ソーシャル・プロジェクトを成功に導く 12 のステップ

佐藤らは、社会問題をコレクティブな協働で解決に取り組む際の考え方、進め方を 12 のステップにまとめており、実際のソーシャル・プロジェクト推進にあたっては、この 12 ステップを循環しながら進んでいくものとしている。

緊急期の災害支援や過疎高齢化が進む地域づくりにおいても、中間支援が果たすべき役割整理の一助となるため、12 のステップを以下の通り引用する。

### 課題解決の前提を整える協働

1. 現状の課題認識を分かち合おう  
— いったい、今、何が起きているのだろうか？
2. 何がゴールなのか話し合い、分かち合おう  
— 社会システム全体での対応力を高めるイメージを描く
3. 「協働」への準備（レディネス）を整えよう  
— 違いやこれまでの枠組みを超えて協力するには？

### 課題解決の運営基盤を整える協働

4. パートナーを見出し、参加を誘発しよう  
— 誰と組むべきか？相手の積極的な参加を促すには？
5. 共有の目標と達成への戦略的計画を立てよう  
— 何を達成し、そのためにどう進めていけばいいのか？
6. 運営制度を設計しよう  
— どのように役割分担し、体制を作るのか？

### 問題解決の推進力を強化する協働

7. 場づくりを活かした関係性の改善力の強化  
(定期ミーティング、勉強会、中間ふりかえり、課題解決 WS)  
— 何をどう分かち合うと、もっと協力できるのだろうか？
8. 「社会的学習プロセス」を強化しよう  
— 継続し、改善し続けるには、どのような「学び」が必要なのか？
9. 「チェンジ・エージェント機能」を強化しよう  
— 関わる人達の変化とレベルアップを目指すには？

### 成果を生み出し、定着させる協働

10. 資金や人材を集め、継続力を高めよう  
— 資金や資源をどう集め、どう効果的に運用するのか？
11. 「協働」の活動結果（アウトプット）と成果（アウトカム）を評価しよう  
— どのように成果を捉え、次の一歩につなげていけばいいのか？
12. 政策や制度として社会に定着させよう  
— 自分たちの限界を超えるには、誰とどのように進めていく必要があるか？

図表 1-5 ソーシャル・プロジェクトを成功に導く 12 のステップ

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

## 1.6 ヒアリング対象者

以上のような、「チェンジ・エージェント機能」が災害後のNPOを中間支援する組織で機能したかどうかを検証するため、石巻の緊急支援期、他被災地域の緊急支援期、石巻の震災から9年時点、の3つの対象の「中間支援」機能について、以下の当事者・関係者にヒアリングを行った。

なお、ヒアリング対象者の選定については、セクターの多様性や、国・県・市のレベルなどを考慮した上で候補を募った上で、当事者相互の紹介などを経て確定した。

以後の検討にあたり、ヒアリング回答内容を引用する際には回答者の記号を付している。

| 記号   | 対象    | 団体名                                 | 名前                  | 備考                                   |
|------|-------|-------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| (1a) | 石巻緊急  | ピースボート<br>災害支援センター                  | 山本隆<br>小林深吾<br>上島安裕 | 阪神・淡路大震災から<br>台風19号まで支援経験<br>を有するNPO |
| (1b) | 石巻緊急  | Make Happy                          | 谷口保                 | 災害支援が初めての<br>リーダー                    |
| (1c) | 石巻緊急  | JIM-NET                             | 川添圭子                | 医療系NPO                               |
| (1d) | 石巻緊急  | 石巻市                                 | 木村伸                 | 当時防災対策課長                             |
| (1e) | 石巻緊急  | 石巻市社会福祉協議会                          | 阿部由紀                | 当時災害ボランティア<br>センター運営担当               |
| (2f) | 他地域緊急 | くまもと災害ボランティア<br>団体ネットワーク<br>(KVOAD) | 樋口務                 | 熊本地震、<br>県レベル                        |
| (2g) | 他地域緊急 | 岡山NPOセンター                           | 石原達也                | 平成30年7月豪雨、<br>県レベル                   |
| (2h) | 他地域緊急 | 岡山県社会福祉協議会                          | 西村洋己                | 平成30年7月豪雨、<br>県レベル                   |
| (2i) | 他地域緊急 | 西予市社会福祉協議会                          | 井上敦人                | 平成30年7月豪雨、<br>市レベル                   |
| (2j) | 他地域緊急 | OPEN JAPAN                          | 肥田浩                 | 各災害、市町レベル                            |
| (2k) | 他地域緊急 | YOMOYAMA<br>COMPANY                 | 八巻眞由                | 台風第19号、市町レベル                         |
| (2l) | 他地域緊急 | JVOAD                               | 明城徹也                | 各災害、全国/県レベル                          |
| (3m) | 石巻9年  | NPO連絡会議                             | 山元崇央                | ピースボートセンター<br>いしのまき(ほやほや学会へ<br>名称変更) |
| (3n) | 石巻9年  | いしのまき会議 代表                          | 佐藤尚美                | ウィアールワン北上                            |
| (3o) | 石巻9年  | いしのまき会議 代表                          | 犬塚恵介                | おしかリンク                               |
| (3p) | 石巻9年  | いしのまき会議 副代表                         | 木村正樹                | いしのまきNPOセンター                         |
| (3q) | 石巻9年  | 石巻市                                 | 佐藤佐智子<br>栗原圭司       | 地域協働課                                |

図表 1-6 ヒアリング対象者

## 1.7 ヒアリング項目

「チェンジ・エージェント機能」だけでなく、当事者にとって有効と思えた中間支援の要素や、中間支援のアウトカム、南海トラフ地震などの今後の災害に向けての失敗事例など、以下の4テーマに分けて、それぞれ3~7項目についてヒアリングを行った。

ヒアリング対象者へは事前に検証事業の概要と共に質問内容を送付し、訪問またはWEB会議にてチェンジ・エージェント機能の紹介後に順番に質問を行った。チェンジ・エージェント機能は抽象的な概念のため、後述する2.4項のような石巻の具体例を挙げて回答を促した。ヒアリングに要した時間は約1.5~3.5時間であった。このうち2か所のヒアリングは1.3項に述べた「東日本大震災復興過程における中間支援の検証事業」の有識者1名を、別の3か所については三菱総合研究所の同席を得て実施した。

- 果たせたと感じるチェンジ・エージェント機能
  - ・変革促進（問題の可視化、変化へのプロセス開始）
  - ・プロセス支援（全体を見通し、試行錯誤しながら様々な領域で支援）
  - ・資源連結（各状況に必要な資源を見つけ、現場と結びつけ）
  - ・問題解決策の提示（どう影響を及ぼすか認識し、効果的に解決）
  
- 【有効な中間支援を成立させる要素】
  - ・姿勢／規約／ミッション 「チェンジ」を起こす姿勢
  - ・「中間支援」の拠点
  - ・重要な役割を果たした人物（3名）とその貢献
  - ・外部支援者の関わり方  
（ありがたかった／迷惑だった外部支援）
  - ・活用できた公的な制度
  - ・手法／他セクターに関わってもらった工夫。
  - ・何と何をつなごうとしたのか。
  
- 【課題の共有、目的の共有】
  - ・「課題」を共有できたと感じた機会
  - ・何が「ゴール／目的」なのかを共有できた機会
  - ・中間支援に関して、達成できたと感じるアウトプット／アウトカム  
（「チェンジ」が起きた、「社会が変わった」と感じる成果）
  
- 【2021年以降、今後の災害に向けて】
  - ・未来へ向けての自らの失敗事例、自己改善案（3例）
  - ・現在の中間支援体制（東北は3県の連携復興センター、県域や市町の中間支援組織）に対する率直な感想
  - ・現場との物理的・心理的距離を埋めるために望ましいと感じる公的制度
  - ・南海トラフ地震（最大想定で自治体の4割が被災）のような  
超大規模災害に対応するために望ましい中間支援
  - ・財源の確認→今後の施策「チェンジ」を促す資金や制度

## 2. 石巻市における震災直後の中間支援検証

### 2.1 背景

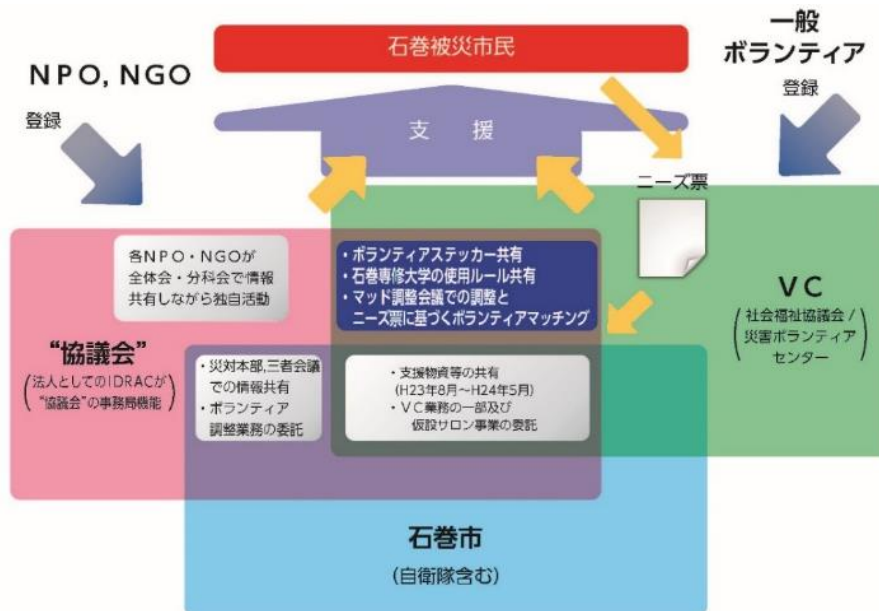
1995年の阪神・淡路大震災において130万人のボランティアが活躍し「ボランティア元年」と呼ばれ、その後、特定非営利活動促進法（NPO法）が制定され、非営利で行われてきた市民活動が法人格を持って取り組まれるようになっていった。

その後、ナホトカ号流出事故、中越地震などを経て、各自治体の防災計画において、災害時には主に社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを立ち上げ、個人宅の泥出しを中心としてコーディネートを行う仕組みが定着していった。

本検証の対象である石巻市においても、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。

震災後、石巻市社会福祉協議会は、2011年3月15日に石巻市災害ボランティアセンターを設置し、3月20日には第1回NPO/NGO連絡会が開催され、NPOの中間支援窓口が形成された。なお、2012年に市が自主防災組織に向けて実施したアンケートでは、「ボランティア受入については認識不足」、「ボランティアが多く対応できなかった」などの回答があげられており、災害支援NPOどころか、ボランティアへの市民認知度が低い中で活動であった。

### 2.2 石巻における中間支援概要



図表 2-1 石巻市、災害ボランティアセンター、NPOの三者における相互連携

東日本大震災発災後、石巻には多くの支援団体が集い、NPO の調整窓口として石巻災害復興支援協議会が機能することで、石巻市役所（および自衛隊）、石巻市社会福祉協議会の運営する災害ボランティアセンターの間に組織の枠を超えた有機的な連携が推進された。

本節では、当法人発行の「石巻における NPO の貢献」に基づき、その活動を概説する。

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）および石巻市災害ボランティアセンター（石巻市社会福祉協議会）と協働した具体例を以下に示す。

なお、石巻災害復興支援協議会では、目の前の深刻な課題に対応するために、有給スタッフの継続確保は前提とせずに設立されたが、外部支援者によるサポートや中間支援機能を担うスタッフの人件費に対して海外から支援金が得られたため組織化が推進され、8月に石巻市から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」が委託されたことにより、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。

|                      |  |
|----------------------|--|
| 石巻市（自衛隊含む）との連携       | 災害対策本部会議への情報提供<br>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<br>「入浴支援業務」の受託  |
| 災害ボランティアセンターとの連携     | ・ボランティアステッカーの共有<br>・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・セント設営証の発行<br>・マッドバ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<br>・寄贈／貸与された重機、車両等の活用（協議会が鍵を管理）<br>・仮設住宅支援の役割分担、仮設支援連絡会での調整 |
| 市・災害ボランティアセンター双方との連携 | ・石巻市／災害ボランティアセンターに対する支援物資の、NPO による活用（災害ボランティアセンターが NPO へ証明書を発行）<br>・100 か日慰霊祭前の「一斉清掃」<br>・市「ボランティア調整管理業務」委託による災害ボランティアセンターへの職員 2 名派遣<br>・仮設支援事業のサロン実績とりまとめ覚書（金額ゼロ）                                   |

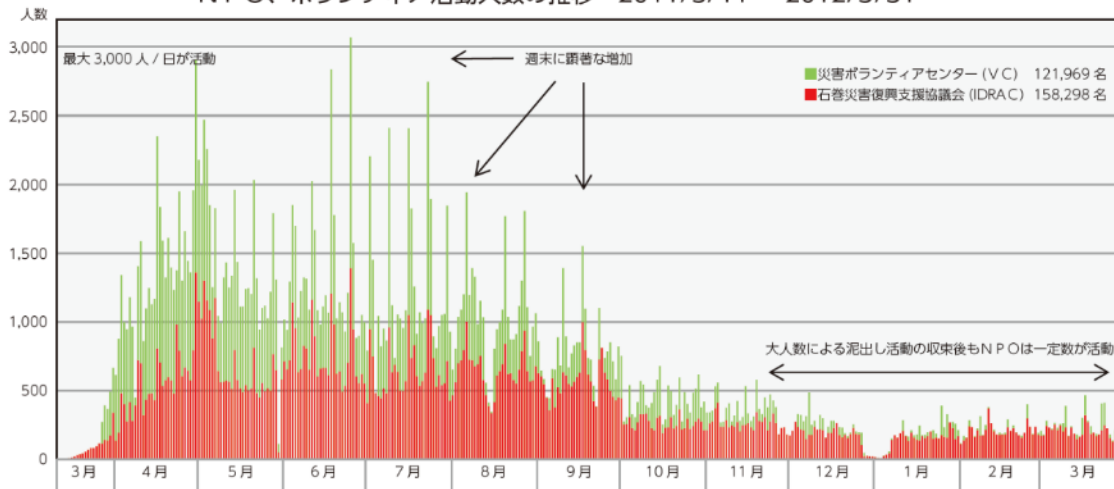
図表 2-2 石巻災害復興支援協議会・石巻市・災害ボランティアセンターの連携活動例

石巻災害復興支援協議会には 344 団体が登録（活動内容を提出）し、確認されているだけでも 1 年間で 16 万人が活動した。この人数は、毎晩の石巻災害復興支援協議会の全体会（詳細は後述）において報告された人数と、出席していなかった主要な NPO の活動人数を合計し、また、災害ボランティアセンターを通じた活動人数との重複を注意深く排除して集計したものである。

東日本大震災の NPO 活動総数を推計する試みもなされた（岡本など）が、日本 NPO 学会の報告書においても災害ボランティアセンターの活動数を引用するにとどまっており、NPO の活動人数はまとめられていない。東日本大震災後の災害を含めても、活動人数や炊

き出し数などの NPO 活動を数値化して報告した事例は極めて少なく、規約もない協議会形式の連携組織としては、客観的にインパクトを提示した特異な事例となった。

NPO、ボランティア活動人数の推移 2011/3/11 ~ 2012/3/31



図表 2-3 石巻における NPO、ボランティア活動人数の推移

石巻の緊急支援期においては、最初の1年間で災害ボランティアセンターと石巻災害復興支援協議会の活動人数を合わせると最大3,000名/日、合計約28万人が活動しており、毎日の活動人数の大規模な変動に対して柔軟に対応する仕組みが形成されていた。

図表2-3のグラフに見られる短い周期の顕著な増加は、土曜日に首都圏などの遠方から訪問するボランティアによるものであり、石巻に拠点を置いて活動するNPOが、災害ボランティアセンター経由のボランティアバスを地区ごとに受け入れる担当制により、大規模な受け入れが可能となった。災害ボランティアセンターの運営にはコーディネーターが必要とされているが、石巻のケースでは、外部支援でありながら現場に拠点を置いて長期活動を展開した各NPOが地域の課題と必要な支援をつなげるコーディネーターの役割を担い、災害ボランティアセンターとの協働により、従来にない規模の連携が実現した。

5月30日は強風により、年末年始は各団体の合意によりボランティア活動を休止したため顕著な減少がみられるほか、8月のお盆休みには災害ボランティアセンターは受け入れを休止したもののNPOは若干規模を縮小しながらも活動を続けたこと、震災から7か月が経過した10月頃に災害ボランティアセンター経由のボランティアが減少してからも、仮設でコミュニティ支援に取り組むNPOは一定規模の活動を継続したことなどが明確な数値変化としてグラフに表れている。これらの傾向や役割分担は、今後の災害においてボランティアセンターとNPOが連携して災害に対応する際の参考になり得る。

## 2.3 関係機関からのヒアリングによる機能整理

石巻市の緊急支援期の間接支援については、ヒアリングにより「あの場がなかったら、石巻の復興はどこまで遅れたか」(1b)とまで言及されており、石巻災害復興支援協議会や関連団体が果たした主な特徴について、「石巻における NPO の貢献」に基づき、事実関係を以下に整理する。

### 1. 石巻災害復興支援協議会の設立と連絡会

3月11日の被災後、石巻市社会福祉協議会が3月15日に災害ボランティアセンターを立ち上げ、同月21日に、社会福祉協議会と災害支援経験のある複数の NPO からの声掛けにより、第1回 NPO/NGO 連絡会が開催された。

4月2日には、「連絡するだけではなく前向きな活動を」と、連絡会自体の名称を「石巻災害復興支援協議会」とすることが提案され、毎晩の会議を「全体会」、全体会後に炊き出しや移送などの活動内容が合致するグループで集まる会議を「分科会」、事務局を「協議会」と呼ぶ体制が自然に形成された。

以降、7月9日まで毎晩、それから、徐々に週6回、5日と頻度を減じていき、2012年5月28日に終了するまで282回開催され、調整の場が提供された。

#### ○全体会 市の支援全体像の可視化

石巻市は2005年の6町との合併により広域にわたり、震災で壊滅的なを受けた沿岸の旧雄勝・河北・北上、牡鹿町域の各浜へは、中心部から車で1時間以上かかる距離であり、電気・水道などのインフラはもちろんインターネットや携帯電話も不通となり、被災状況や必要な支援の情報を同時に把握することが困難であった。支援団体も自分の活動地域の情報しかわからない中、毎晩、全体会に提供される各地の情報から、市全体の概要把握が可能となった。被災時には圧倒的な量の情報が発生するため全体会に全ての情報を集めることは不可能であったが、「〇〇地域のこと（必要な支援、炊き出しの状況、地域のリーダーなど）はAさんに聞けばつながられる（物資の届け先の目当てができる、その日活動したい人へ場が提供できる）」体制ができていた。「ニーズとシーズのマッチング」という言葉での整理がなされることもあるが、東日本大震災の現場においては、被災者も支援活動団体も、目の前の状況が刻々と動的に変わり、かつ、前例も余りない中で、今やるべきこと、この先にやるべきこと、が共有化・可視化されながら、活動が進められた。

#### ○分科会 スクラップ&ビルドによる環境変化対応

全体会出の共有の後、炊き出し実施団体、泥出し実施団体などに分かれ、車座になっての分科会において、情報共有と翌日の方針調整が行われた。分科会は、廃止や新設、改称を重ねながら、13の活動に分けられた。



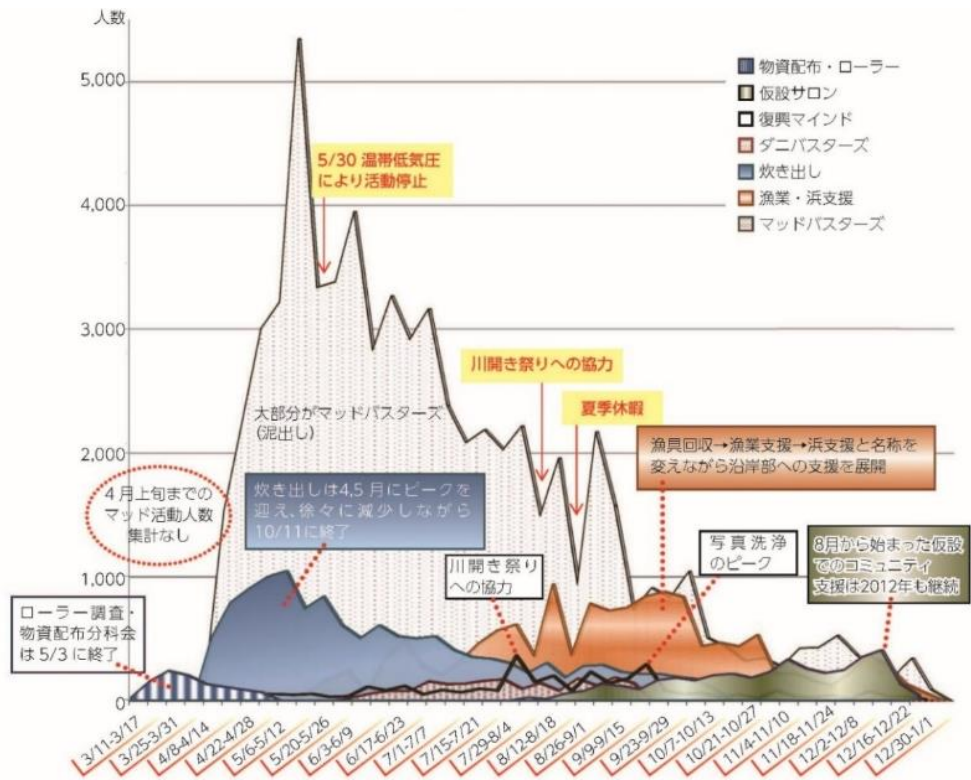
図表 2-4 石巻災害復興支援協議会の 13 の分科会



図表 2-5 分科会（手前が炊き出し、奥が泥出し、更に奥がメディカルの話し合い）

一週間ごとに主な分科会の活動人数を集計すると図表 2-6 のようなグラフとなり、当初に取り組み始めた物資配布・ローラー分科会が市からの物資配布情報共有も得て 5 月の連休前に収束したこと、炊き出しが 4 月末にピークになり徐々に減少したこと、マッドバスターズと呼称された泥出し活動が一番多数を占めたことなどが、人数変化として明確に可視化されている。

石巻災害復興支援協議会により生み出され変化に対しては、丸岡が「災害ボランティア・ツーリズムの中間組織の機能に関する一考察」の中で「この協議会は、ボランティアの制度化という意味では究極的な形と言えるが、その本質は組織図に表されるような静的な性格よりも、情報共有を核として、災害後の局面変化とニーズに応じてスクラップ&ビルドを繰り返す柔軟さにあると考えられる」としている。



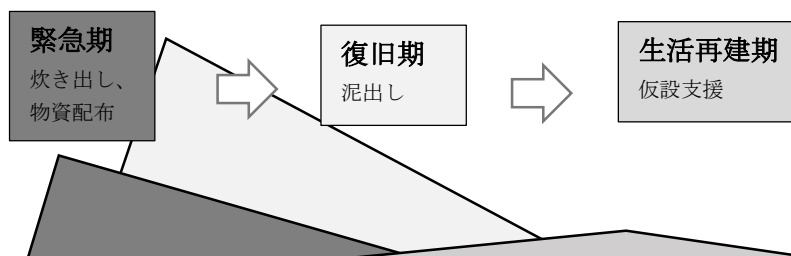
図表 2-6 1週間ごとのNPO活動人数の活動分野別推移 (3/11~12/31)

災害支援活動の変化に関しては、各フェーズの呼称に若干の違いがあるものの、これまで、以下のような不連続かつ線形の遷移が紹介されることが多かった。



図表 2-7 活動規模を考慮しない災害支援フェーズの変化

しかしながら、実際のNPO活動実績からは、各フェーズには重なりがあることや、外部から参加できる支援活動は泥出しのニーズ収束と共に激減し、次のフェーズへは同じ規模では移行しないことが確認できた。



図表 2-8 NPO活動実績を元にした、災害支援フェーズの変化イメージ

## 2. 災害対策本部による共有

東日本大震災前の石巻市の防災計画では、NPOの災害対策本部への参加は定められていなかった。震災後、宮城県が災害対策本部をメディア等にオープンにする方針に決めたことになり、石巻市でも災害対策本部が誰でも傍聴可能な場となった。（復興事業により新設された防災センターでは、災害対策本部室とメディアの控室は別となっている。）

NPOと石巻市災害対策本部との関わりは以下の経緯により開始された。市災害対策本部委員は、市長が指名したり出席要請することが定められていたものの、NPOと同様、国や国連機関の出席者に対しても書面による正式な「指名」や「要請」手続きは行われていない。石巻災害復興支援協議会は、当初の災害対策本部員への報告者という立場から、次第にネームプレートまで用意されるようになっていたが、後の市議会では、石巻災害復興支援協議会は災害対策本部の「傍聴」者とされており、位置づけが曖昧なままであった。

東日本大震災後の地域防災計画改定版においてもNPOセクターは災害対策本部員として位置付けられてはいないが、近い将来、宮城県による被害想定更新にあわせて石巻市地域防災計画は全面改訂される予定であり、自治体の災害対策本部においても、多様なセクターとの中間支援機能が担われることが期待される。

|                          |   |
|--------------------------|---|
| 震災前の防災計画<br>(震災後も同内容の規定) | 石巻市地区防災計画において災害対策本部委員は、市の部長職、消防団長以外に「本部長（市長）が必要と認めるときは、本部長が指名した者、その他本部長が必要と認めた防災関係機関の者の出席を要請する」と規定。<br>(水道局、電力会社、日本赤十字病院、災害ボランティアセンターなども、災害対策本部委員ではない。) |
| 2011年3月15日               | 石巻市災害ボランティアセンター設置   |
| 3月20日                    | 第1回NPO・NGO連絡会   |
| 3月24日                    | 日本財団、ピースボート、め組ジャパンの3団体が災害対策本部を初めて傍聴し、活動を紹介  |
| 3月25日                    | NPO・NGO連絡会の議長が、災害対策本部に出席。ボランティアの活動内容を聞かれたことをきっかけに、災害対策本部への毎回出席と報告を開始。   |
| 4月2日                     | NPO・NGO連絡会が石巻災害復興支援協議会に改称。  |
| 4月4日                     | 石巻市・自衛隊・NPOの三者会議開始  |
| 7月29日                    | 自衛隊の撤退  |
| 8月1日                     | 石巻市より石巻災害復興支援協議会へ緊急雇用創出事業による「ボランティア調整管理業務」委託開始<br>(災害ボランティアセンターに2名派遣含む)   |
| 12月1日                    | 石巻市社会福祉協議会より石巻災害復興支援協議会へ「仮設サロン事業」委託開始(三者の連携契約関係に)   |

図表 2-9 石巻市、社会福祉協議会とNPOの連携経緯

### 3. 炊き出しの総合調整

炊き出しは、水・電気・ガスなどのインフラに大規模な被害の災害にのみ必要性が高まるため、泥出し活動に比べてボランティアセンターでの調整実績も少なく、NPO が担うケースも多いため、被災者と支援者を結びつけると同時に、災害ボランティアセンターと NPO の協働・連携の橋渡しとなる支援活動でもある。

石巻市においては、震災直後から地元有志等による炊き出し提供がなされていたが、外部支援団体による百食単位の炊き出し記録が残っているのは、3月20日からである（それまでにも物資支援として食品は提供されていた）。その後数日間で、複数の団体が炊き出しを実施するようになり、NPO/NGO 連絡会でも4月2日には12,340食分の炊き出し情報が共有されるようになっていった。

市災害対策本部への出席後の3月27日から、NPOによる炊き出し予定を災害ボランティアセンターおよび石巻市に対して毎日FAXで共有するようになり、自衛隊とボランティアが炊き出しの現場で重複するような事態も起きたことから、4月4日に石巻市・自衛隊・NPOによる三者会議が毎週開催され、実務面での連携が生まれた。この会議では自衛隊による炊き出し（主に避難所で実施）予定箇所やの情報やマップが共有されたほか、物資配送計画の共有、支援物資のボランティアとの共有方針決定、入浴支援へのボランティア協力依頼が行われるなど、市とNPOの緊急支援連携を生み出す土台となった。

災害ボランティアセンターからNPOに対して炊き出し調整の専任を依頼したことが、NPOの連絡会が重要な調整役を担うきっかけとなった。支援団体のめ組ジャパンがソフトバンク社長にTwitterで依頼して届いた300台の携帯電話のうち3台が炊き出し要望を受け付ける専用電話としてWEBで番号が公開された。

炊き出し電話調整のピーク時には電話が鳴りやまず、1件の電話対応中に数件の留守録が入りほどであり、提供の申し出がある日時、食数、メニューなどに応じて、被災者が集まる場所にマッチングするために多大な調整が必要であったが、ピースボートからの選出スタッフ常駐により実現した。



電話受付票(炊き出し調整用)

石巻NGO/NPO連絡会 電話受付表

|     |     |      |  |
|-----|-----|------|--|
| 団体名 | 石巻市 | 日時   |  |
| 担当者 |     | 住所   |  |
| 氏名  |     | 電話番号 |  |

目的:  炊き出し  物資配布

開始日時: 月 日 時 から 月 日 時

提供可能な物資:  米  食油  食料品  調味料  飲料

提供可能な人数(食数): 12345人 (※おおよそ)

提供したいメニュー: うどん、パン

備考:  炊き出し以外  上記炊き出しに関する連絡事項

内容: 避難所Aにて炊き出しを行います。おおよそ100人分です。

連絡先: 0123-456789 (0123-456789)

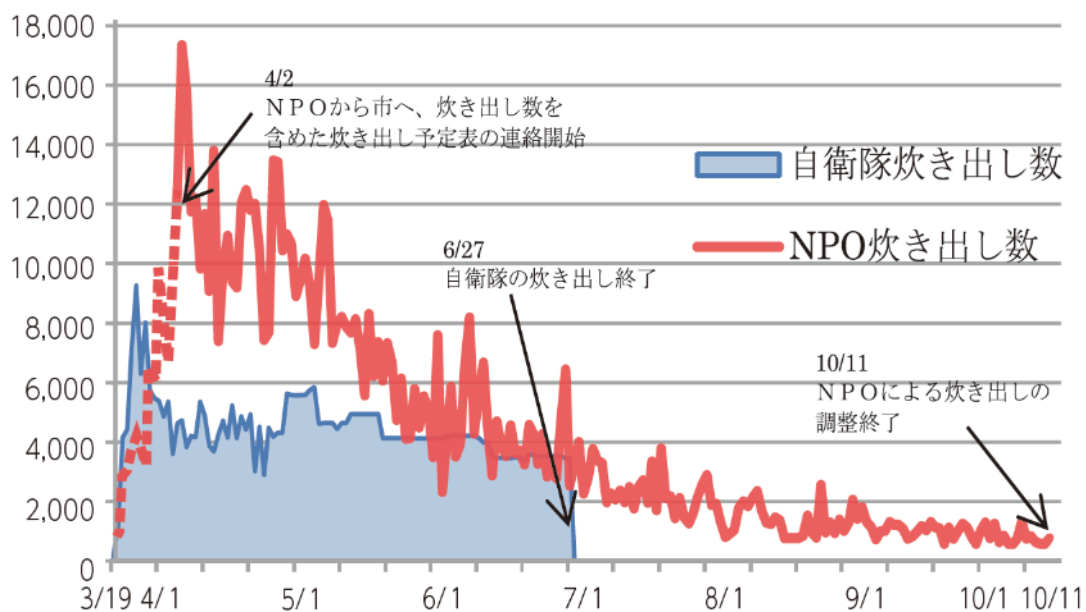
連絡先住所:

図表 2-10 自衛隊提供地図を使った炊き出し調整と、電話受付表

災害支援経験を有する団体から「災害時炊き出しマニュアル」が共有され、必要機材やメニュー、栄養のバランスに加えて、被災者を列に並ばせない工夫や、避難者自身による自主運営を提案してNPOは料理器具と食材だけを提供するアプローチなど、一方的な支援と依存の関係を回避するノウハウなどが共有されていた。

5月の連休には最大1.7万食/日の炊き出しが調整され、終了までに878,000食が提供された。三者会議は自衛隊の撤退まで継続し、避難所閉鎖のタイミングで食事についての自立が求められるステージに至ることから、炊き出しを継続していた有志に対しても徐々に終了が近いことをアナウンスしながら調整し、11月10日炊き出し調整を終えた。

自衛隊からも炊き出し提供数が共有されており、その許可を得てNPOによる炊き出しと合わせたものが下図のグラフである。災害救助法により、まず自衛隊の食材費が補填され、その後、長期的に継続するNPOによる炊き出しの食材費についても市が負担することが可能になった。その要因として、第一に、石巻災害復興支援協議会の存在によりNPOが「まとまりをつくった」(1d)ために行政との調整相手に成り得た点と、第二に、三者会議のような実務調整が有効に機能したことで市から「市が役務もしないといけない所をやっていたので、自衛隊がやろうがボランティアがやろうが、災害救助法の対象」(1d)との信頼を得られた点が、ヒアリング結果から確認された。



※NPOによる炊き出し数は、事務局の調整を経て市へ連絡していた炊き出し予定数を元に計上。  
 (4月1日以前は個別聞き取り等により確認できた提供食数のみを点線表記。  
 提供内容は汁物・麺類・スナック等バラエティに富んでおり、震災直後に初めて提供された温かい汁物も、困窮期を過ぎた後の盛夏のかき氷も「1食」と計上。)

図表 2-11 行政（自衛隊）とNPOによる炊き出し数の推移

東日本大震災後の災害において、自治体ごとの官民による炊き出し数が数値化されている事例は稀有であるが、炊き出しは被災者の命を支え、安心を提供する活動に直結する。そのため、調整内容や数を把握することは、今後も、中間支援組織に求められる役割の一つと考えられる。石巻のケースで果たされた役割を下表に整理する。

| 対象         | 炊き出しの調整内容  |
|------------|--|
| 被災者（避難所）向け | 炊き出しの必要場所、必要数の収集・把握<br>避難所リーダー役との関係構築・調整<br>炊き出し情報の告知<br>避難所やコミュニティでの自主炊き出しの調整   |
| 被災者（在宅）向け  | 炊き出しの必要性、物資の必要性の把握<br>在宅被災者のインフラ（水道、ガス、台所）の復旧状況把握<br>炊き出し場所の調整<br>自治会長等のリーダーとの関係構築・調整  |
| 支援者向け      | 連絡手段・環境（電気・電話機・ネット）の確保<br>炊き出し支援受付の公募方法、フォーマット確定<br>電話／Eメールでの受付対応、スタッフ確保<br>WEBサイト、ソーシャルメディアでの現地情報発信<br>炊き出し実施者への現場状況や衛生対策の共有<br>連絡会等での調整、行政との調整結果の共有<br>食材提供支援と炊き出し現場での活用調整 |
| 行政向け       | 行政（・自衛隊）による物資支援、配食、弁当支援などの状況把握<br>行政（自衛隊）による支援との棲み分け調整<br>災害救助法による炊き出し費用負担調整<br>炊き出しの出口戦略調整<br>仮設住宅での炊き出し実施方針の調整   |

図表 2-12 炊き出し調整業務内容

#### 4. 泥出しの官民協働・重機ボランティア・エリア担当 NPO

津波や洪水、大雨などの水害においては、大量に泥や流出物（瓦礫、遺失物）が堆積するが、行政では私有地情にある私有財産には原則として対応することが難しく、それを撤去するためにボランティアが大いに活躍する。泥だらけになって活動する様子がメディアで報道されることも多く、「災害ボランティア」のイメージを形成する一例であるとともに、力仕事のため参加の門戸を狭めている面もある。

東日本大震災の石巻においても、図 2-6 に見られるように、マッドバスターズと呼ばれていた泥出しの分科会出の活動人数が一番多く、活動の漏れや重複を避けて迅速に対応するためにはコーディネーションが必要であった。

また、石巻には阪神・淡路大震災などの豊富な経験を有する組織が集い、重機を貸与する支援も見られた。石巻災害復興支援協議会が重機の管理役（鍵を所有、牡鹿半島での長期活用などの場合はホワイトボードに明記して貸し出し）を担ったことで、災害ボランティア保険の適応外であり災害ボランティアセンターだけでは調整しにくい重機を活用した活動についても、スムーズな連携が行われた。

また、個別の住居からボランティアセンターの「ニーズ票」による清掃要望が管理されたが、石巻に事務所を置き長期支援に関わる団体にはその地区全体が津波被災を受けていることは明らかだったため、「ニーズ票の」有無だけにこだわらず、中央地区はピースボート、渡波はオン・ザ・ロード、大街道は BIG UP 石巻、湊はめ組ジャパン、河北は RQ 市民災害救援センターなど、NPO が地区ごとに担当した。この結果、週末にピークを迎えたボランティアの受け入れ調整に幅を持たせることが可能となり家屋清掃の調整が円滑になっただけでなく、地域と連携した側溝清掃への展開や、仮設住宅の引っ越しなど地域支援への移行などの事例も生まれた。また、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。

## 5. 物資支援方針調整

物資配布支援は、災害直後から必要性が高く、かつ最も提供しやすい支援の一つであり、東日本大震災においても多くのボランティアや NPO が取り組んだ。

石巻市では、災害ボランティアセンターが設置された石巻専修大学の敷地内に WFP（国連食糧計画）から提供されたテントが設置されたほか、野球部屋内練習場が倉庫として使われており、災害ボランティアセンターに届いた物資を始めとして、NPO が所有していた資機材も同じ倉庫に提供され、ボランティアセンターと NPO がスタッフを出しあって一括管理された。

また、石巻市は、総合運動公園に大型の物資蓄積拠点を設置し、災害直後は自衛隊、その後は佐川急便がその管理にあっていたが、石巻災害復興支援協議会へ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、実質的にはどの団体でも（石巻災害復興支援協議会に登録用紙だけ出せば）行政に届いた物資を共有することが出来た。

更に、NPO の中には、地域のために奮闘する住民が物資を必要とした場合、NPO として行政倉庫から物資を取得し、その地域住民に渡していた例もあった。行政では平等性を重視せざるを得ない立場から公正な配布が遅れがちであるが、中間組織や NPO が間に入ることで、柔軟で、かつ開かれた物資共有体制がマネジメントされていた。



図表 2-13 石巻専修大学に設置された WFP テントと屋内練習場を活用した物資倉庫

#### ○仮設住宅への物資配布方針

物資配布の分科会は 5 月初旬になくなっていたが、「仮設サロン」分科会において、宮城県に 26 万箱の支援物資が残っていること、その品目のリスト、FAX 等の連絡で配送までしてくれることを共有し、仮設住宅での物資支援のあり方を 2011 年 11 月 4 日、11 日の 2 回に分けて協議した。

自立支援の意識、仮設自治会長の負担、店を再開された方々の自立促進、という観点から、「仮設住宅への物資は原則控える」と合意した。一部からは（被災者のために使わないと勿体ないという）反対意見もあったが、地域格差が大きいため、店舗が遠いく、自治会や社会福祉協議会と調整の上必要と考えられる物資支援は「原則からの例外」として並行して対応されていた。

## 6. 調査関連活動

被災地域の現状を把握援し、支援の方向性を決める上で一定の調査活動は欠かせず、東日本大震災後の石巻において実施された調査関連活動の事例を、全体会や分科会の記録から下表に整理した。

| 時期  | 調査対象       | 活動主体                          | 調査内容  |
|-----|------------|-------------------------------|---|
| 直後  | 避難所<br>／在宅 | 物資配布・ローラー分科会の<br>NPO など       | 被災現場を地区ごとに戸別訪問し、必要物資を手渡しする活動を複数団体（め組ジャパン、ピースワーカーズなど）が展開し、各地の情報を共有。行政による物資配送開始の情報共有により5月初旬に収束。   |
| 直後  | 在宅         | メディカル分科会の<br>NPO<br>(JIM-NET) | 地域医療を見据えた視点で、3月から河北地域在宅被災者の戸別調査を要介護の高い順に実施。市の看護師や日赤とも情報共有しながら約80名の医療ニーズに継続的に対応。10月からおちゃっこクラブに変化。  |
| 緊急期 | 在宅         | マッドバスターズ分科会の<br>NPO、社会福祉協議会   | 地区ごとの泥出し・廃棄物処理の必要性を自治会長などの地域リーダーや個別訪問により把握。災害ボランティアセンターに対する「ニーズ票」の代替収集を行う団体もあり、エリア担当別の泥出し活動の基礎となった。漁具回収や工場清掃などの自宅以外の派生活動も生み出しながら、清掃活動の必要性減少と共に収束。 |
| 緊急期 | 避難所        | 被災者をNPOとつないで支える合同プロジェクト（つなプロ） | 外部支援団体から避難所調査の申し出があり、重複活動を避けるため依頼。現場で活動する他団体や連絡会に対しては調査結果が共有されず、避難所情報が一時期欠ける結果となった。   |

|           |              |  |  |
|-----------|--------------|--|--|
| 緊急期       | 避難所          | ダニバスターズ<br>分科会の NPO                      | 避難所衛生状態の悪化懸念から、複数<br>団体で合同チームをつくり石巻市内の<br>全避難所を調査し、衛生改善を実施。<br>5月31日から9月14日まで活動し、<br>全避難所の清掃や毛布交換や乾燥を実<br>施して完了。                                   |
| 生活<br>再建期 | プレハブ<br>仮設住宅 | 仮設サロン分科<br>会の NPO                        | 134 団体のプレハブ仮設住宅ごとに仮<br>設“カルテ”の共通ファイルを用意し、<br>サロン活動等を実施した団体が、自治<br>会長や仮設の状況、活動内容を記録。<br>団体ごとに記録の参画度合が異なり情<br>報にばらつきがあった他、この情報を<br>求める新規団体が少なく、自然収束。 |
| 生活<br>再建期 | NPO          | せんだい・みやぎ<br>NPO センター、<br>石巻災害復興支援<br>協議会 | 震災から1年後に、宮城県内で活動し<br>ている団体に向けて活動実態把握のア<br>ンケート調査を実施。<br>石巻災害復興支援協議会は石巻で活動<br>する団体への協力依頼と集計を担当。   |

図表 2-14 石巻で実施された調査関連活動例

物資配布・ローラー分科会、メディカル分科会、ダニバスターズ分科会など、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、長期的にはニーズが消滅するか、行政の支援につながれたことが特徴であった。ただし、「仮設カルテ」のように、ゴールが想定されていても所期の成果を生み出せず自然消滅した事例もあった。

調査活動は実務者以外に研究機関などでも実施されるが、被災地の行政は多忙を極めるため市職員から「調査結果が被災地に何の役に立つのか即答できない研究への協力依頼は、断らざるを得なかった」との経験談も得られており、また、外部支援者が実施する調査結果は行政や地域団体が有効活用できない事例や、逆に、行政の調査結果が個人情報保護等の観点から他機関が活用できない事例があり、中間支援組織が担うべき調査活動のあり方は、今後も検討が必要である。

## 7. 情報発信

東日本大震災直後は、携帯電話が不通になるほど通信環境が悪化しており、スマートフォンやソーシャルメディアも現在ほど広がっていなかったため、今後の災害対応にはそのまま適応することができないが、情報発信機能についても報告する。

震災直後、石巻市災害ボランティアセンターからのボランティア募集等の情報発信が必要とされていたが、社会福祉協議会の職員がWEBサイトの企画・運営に対応することが難しい状況であり、外部支援団体でWEBサイト構築ノウハウも有するNPO法人キャンパーが石巻市災害ボランティアセンターの臨時サイトを代替設置してWEBでの情報発信を開始した。

3月後半は、外部支援者の持ち込んだモバイルルーターでインターネットへ接続していたが、災害復興支援協議会の事務局がおかれていた石巻専修大学へ専用のLAN回線を引いてもらうことで対応が可能となった。ソフトバンクより携帯300台とタブレット20台が無料で貸与され、事務局やNPOの長期メンバーが調整する土台となった。携帯電話の不通に対して、ソフトバンクなどが石巻専修大学へ基地局を設置してくれたが、つながりにくい時期もあり、外部との情報交換には苦労があった。

4月には、防災科学技術研究所により、位置情報の表示や大判出力機能を有する「eコミマップ」を有するWEBシステムが宮城県の各ボランティアセンターに提供されたことで、石巻市災害ボランティアセンターが宮城県災害ボランティアセンター共有様式のサイトで発信できるようになった。震災1か月後の4月11日には、石巻災害復興支援協議会でもNPOの活動内容をブログで発信が可能となり石巻のNPO活動をほぼ毎日発信したほか、全体会の議事録、石巻専修大学敷地内のボランティアール、炊き出しや重機ボランティア募集情報などを掲載し、側溝清掃完了地区の位置情報により行政との情報共有も可能となった。

なお、Googleが東日本大震災の給水提供箇所や、避難所連絡先・担当者を共有するサイトを特設しており、その情報入力を申し出るボランティアの外部支援があった。避難所の担当者やリーダーは多忙を極め、避難所だけではなく在宅支援も必要とされていた一方、市には物資が大量に届いており遠方からの物資支援は不要な中で「ラスト1マイル」とも言われる、現場に最後まで届ける機能が最優先されたため、遠方から問い合わせにより被災地の負担が増加しそうな「避難所連絡先の情報入力支援」を辞退した事例もあった。

WEBやTwitterなどでのネット発信が不可能な地域（通信インフラが復旧していない地域）やネットで支援要請が不可能な被災者（活用経験のない高齢者など）の方が被害や支援の必要性が甚大な傾向もあり、現場訪問の当日に必要な物資を届けるなどの即時対応がなされていた状況ではインターネット情報は重要度が低く、支援活動の検討に活用していた現場団体は余り見られなかった。

なお、石巻災害復興支援協議会が最も時間を使っていたのは「何かしたい」と次々に現場を訪問する支援者への対応と情報提供であり、WEB以外に現場窓口で提供する情報や、対応の指針なども整備されることが望ましい。

## 2.4 石巻災害復興支援協議会のチェンジ・エージェント機能

本節では、石巻への緊急支援時に「変化」を起こす役割（チェンジ・エージェント機能）を果たした事例を、ヒアリング結果から整理する。

### 1. 「変革促進」

- ・ 最終的に被災者がメリットになるイメージの提供(1a)
- ・ スタッフの継続派遣による解決能力の維持(1a)
- ・ 次に必要な支援が見え、各団体が出来ることを探せる場(1b)
- ・ 泥出しのエリア担当システム(1b)
- ・ 専門職（医師）が知らない在宅支援の情報が集まるところ(1c)
- ・ 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 との接点誘因(1d)
- ・ 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(ad)
- ・ 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(1e)

事例) エリア別の活動が始まっていた NPO と社協のボランティアが協働し、**市街地エリアの清掃**という共通目的に **1000 人近くが参加**。市長も出席し、メディアでも取り上げられ、ボランティアに対する市民意識が変化するきっかけにもなった。



図表 2-15 被災市街地の光景を一変させたボランティアの力

2. 「プロセス支援」

- ・ 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(1a)
- ・ 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(1b)
- ・ 「炊き出しなら協議会へ」と紹介(1b)
- ・ 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(1c)
- ・ 毎日の炊出し数など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(1d)
- ・ 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つなぎ(1e)

事例) 毎日、翌日の炊き出し予定数を石巻市および社会福祉協議会に FAX 共有。継続団体が石巻市と調整しながら、避難所閉鎖まで継続。



図表 2-16 炊き出し分科会による炊き出し実施場所

事例) 市・自衛隊との三者会議により公的な物資配送状況がリアルタイムに共有。(マスク(1/1箱)は「マスク1箱依頼に対して1箱配送完了」の意味) 20 ページ以上の資料にわたる細やかな物資配送が、避難所だけでなく 20 世帯以上の在宅コミュニティにも実現していたことから、ボランティアによる「物資配布・ローラー(調査)」分科会は5月初めに解散し、不足箇所への支援や別の活動へ移行できた。

|    |    |               |               |     |     |     |     |   |     |    |   |
|----|----|---------------|---------------|-----|-----|-----|-----|---|-----|----|---|
| 40 | 石巻 | 中央公民館         | 品物名氏 1 丁目 2-2 | 125 | 250 | 0   | 125 | 0 | 125 | 10 | マスク(1/1箱)125枚の手のひたし、インスリンコーヒール(0/5箱)33枚の9/17、ジャーグ(上)0/532枚(1/1)×6M×28 女L×25 スカート(4/17)、ジャーグ(下)0/532枚(1/1)×6M×28 女L×25 スカート(4/17)、キッチンハイター(0/1箱)12、トレノ川洗剤(0/1箱)12                          |
| 43 | 石巻 | 永盛寺不空母院内 (出庫) | 利根町一丁目 1-2 7  | 250 | 250 | 250 | 0   | 0 | 250 | 0  | カジュアルシャツ(70/90)11×男用M×30 男用L×30 男用JL×30、アルファ発 山菜おこわ(0/10箱)1、キッチンハイター(0/10箱)12、給油ポンプ(小)0/5本(1)、血圧計(0/1箱)13、たわし(0/55箱)13、ヘアワックス(0/10本)13、充電機(0/1箱)13、ランタン(0/1箱)13、フック(0/1箱)6、20号、床敷(0/1箱)12 |

図表 2-17 市・自衛隊から共有された物資配送計画の一部 (2011年5月15日分)

### 3. 「資源連結」

- ・ 重機、経験者、医療職などリソースを持つ人と課題とのつなぎ(1a)
- ・ 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(1a)
- ・ 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(1a,1b)
- ・ 移送や炊き出しなどの他団体の支援の被災者への提供(1c)
- ・ 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(1d)
- ・ 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(1d)
- ・ 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(1d)
- ・ 企業の支援趣旨を理解した支援先紹介による活動継続(1e)
- ・ 宮城沖地震 99%想定下での災害協定の準備（2年間）によるつなぐ場の実現(1e)

事例) 医療職を含む 6 団体が機材・人材・資金を組み合わせ、毛布提供 4,247 枚、乾燥 5,881 枚を含めた全避難所（当時 52 か所）の調査・衛生改善を実現。



図表 2-18 様々な機材、車両、人材、資金の協働による“ダニバスターズ”

#### 4. 「問題解決策の提示」

- ・ 支援団体のまとまりとしての、支援不足などの提示(1a)
- ・ 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(1a)
- ・ 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(1a)
- ・ 仮設住宅での「物資支援を原則控える」方針をとりまとめ、WEB 公開(1b)
- ・ 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(1c)  
(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(1d)
- ・ 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(1d)
- ・ 市全体の状況を共有した上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(1e)
- ・ 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(1e)



図表 2-19 仮設住宅への物資配布方針調整

これらの回答事例から、東日本大震災直後の石巻市においては、震災前には想定されていなかった新たな組織を関係者で創出し、その組織を媒体にしながらかつと変わる外部環境に合わせて「チェンジ・エージェント機能」を働かせ、従来にない有機的で多様な変化を生み出してきたことがわかる。また、このような変化は、直接支援活動を担った NPO 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。

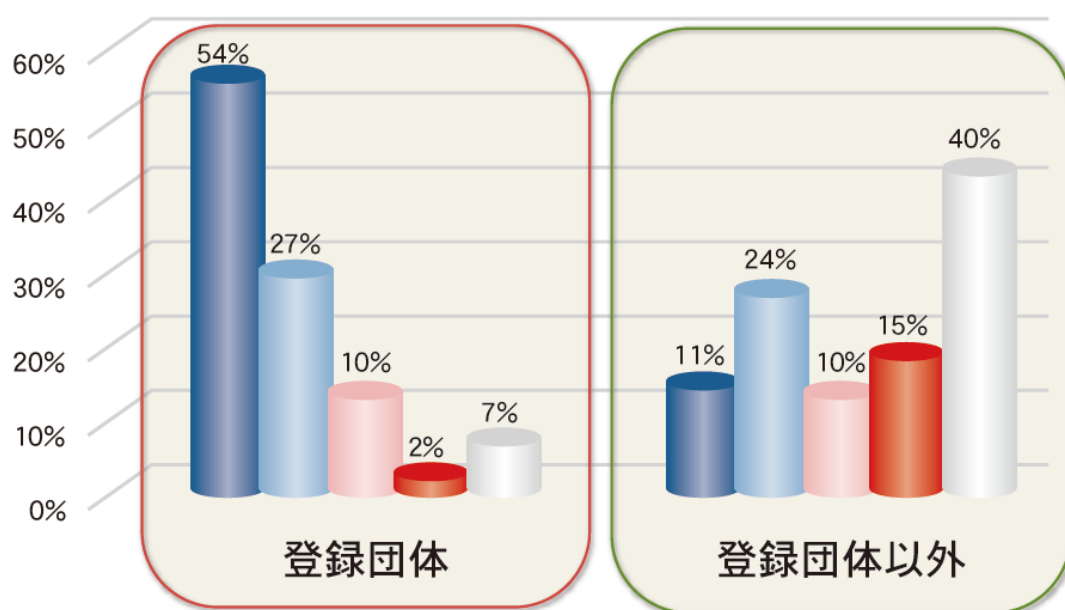
## 2.5 受益者による評価

本調査ではヒアリングが少人数に限定されているため、補足として、震災から1年後に、せんだい・みやぎ NPO センターにより震災支援団体向けに実施されたアンケート調査結果を追記する。当該調査は宮城県内の団体を対象にしたものだったが、石巻での活動団体に対する質問用紙には「石巻災害復興支援協議会は役に立ちましたか？」というシンプルな設問を追加しており、その回答結果を以下のグラフに示す。

石巻災害復興支援協議会の登録団体（本検証のヒアリング対象者も登録団体）からは高評価であったが、それ以外の団体からは低評価もしくは無回答が多く、東日本大震災のような大規模かつ広域の災害に対する中間支援の限界を示すものとなった。

ただ、石巻災害復興支援協議会に対して団体紹介シートを提出して登録団体になっているにも関わらず「まったく役に立っていない」、「存在そのものを知りませんでした」と回答した団体があり、同一団体内でも本部と石巻の現場で情報共有することが難しいほど、震災直後には混乱が生じていたことも示唆される。

- 大いに役立った
- 役に立った
- 余り役に立たなかった
- 全く役に立たなかった
- 無回答



登録団体：  
296団体に送付し、114団体より回答

登録団体以外：  
赤い羽根共同募金支援金の助成を受けて活動していた登録団体以外の190団体に送付し、96団体より回答

出所) NPO等による震災復興支援活動に関する調査(せんだい・みやぎ NPO センター実施)にあわせて石巻災害復興支援協議会補足調査、公益社団法人みらいサポート石巻、2012年3月

図表 2-20 NPO等からの石巻災害復興支援協議会に対する評価

## 2.6 石巻市の中間支援の反省点

失敗事例の記録や検証に向き合う事は、当事者から躊躇される側面があるが、「失敗事例が一番参考になった」(2f)、「失敗しちゃダメだ、ではなく、より良くするために検証した方が良い」(3o)というヒアリング回答が得られたように、失敗事例こそが次に活かせるヒントでもあるため、本検証ではヒアリング項目に「失敗事例」を含めた形としている。

宮城県地域防災計画では「災害対応の検証」として「県、沿岸市町及び防災関係機関は、大規模災害が発生した後、初動期から応急・復旧期の災害対応について、個別の災害ごとに、特に問題及び課題等が生じたと思われる項目を抽出し、「できたこと」、「できなかったこと」、「問題点」、「課題」、「改善の方向」等を整理し、検証する。」とされ、石巻市地域防災計画においてもほぼ同様の記載があり、「できなかったこと」、「問題点」、「課題」の検証は、自治体においても必須の要件と位置付けられている。

東日本大震災の甚大な被害やその対応に関しては、出来たことばかりではなく、初めてのことがばかりで出来なかったことも多々あるのが当然であり、緊急期の石巻の中間支援事例に関しても、当事者でもあった筆者の立場で3つの反省事例をとりあげる。

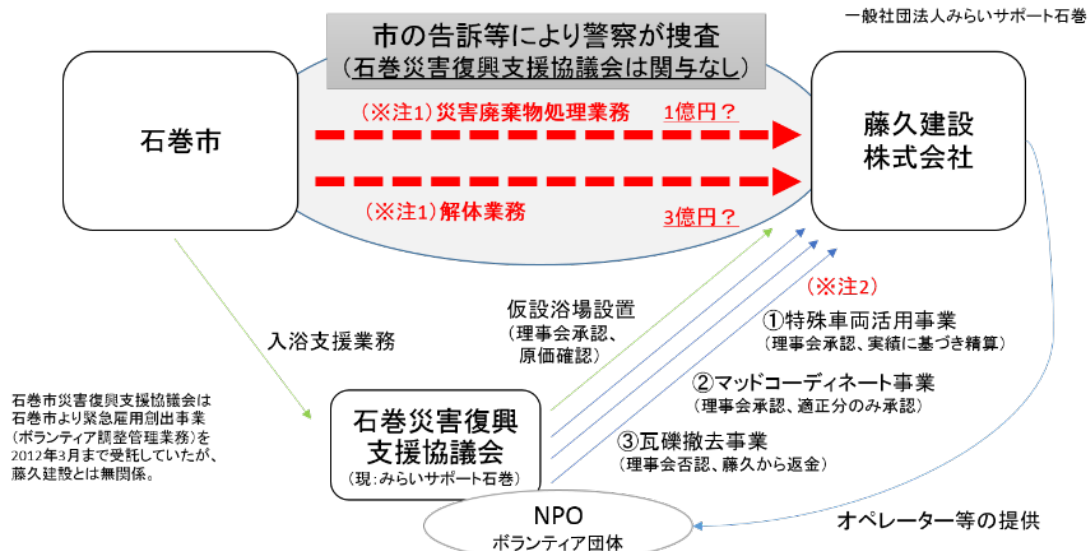
ヒアリング対象者全員から「あの件」など何らかの形で言及された「がれき詐欺」事件を初め、「石巻モデル」と呼ばれ現在の災害対応で提唱されている「三者連携」の原型となった社会福祉協議会や行政との関係構築不足、そして、ヒアリングでも指摘された中間支援組織の法人化について、以下に記載する。

### 2.6.1 石巻のNPOを巻き込んだ「がれき詐欺」事件

石巻における緊急支援時の連携には大きな成果があったものの、ヒアリングにおいても全員から「がれき詐欺」事件について示唆や言及があり、避けては通れない反省点であることと、今後の災害支援時にも同様の条件により中間支援の機能に支障をきたす可能性があるため、概要を記載する。

石巻災害復興支援協議会の代表者が社長を務める藤久建設株式会社が、石巻市に対して災害廃棄物処理業務の不正請求を行っていたとされ、石巻市議会の東日本大震災復興促進特別委員会や調査特別委員会（百条委員会）を経て、藤久建設社長が刑事事件として告訴され、2018年4月に懲役4年の実刑判決が確定している。当時の会長辞任後、石巻災害復興支援協議会は、市議会の調査や警察・検察の捜査、裁判での証言に協力してきたが、裁判の判決文は未公開の上、本検証の趣旨から外れるために事件の内容に立ち入らないが、中間支援組織に起こり得る教訓として記録しておく。

石巻災害復興支援協議会においては、代表が地元の建設会社である藤久建設株式会社の社長であったからこそ特殊車両のオペレーションや重機の運用調整、仮設入浴施設の設置などの業務が迅速に行われた面がある。これらの業務は、下図の通り、市の告訴案件とは別の業務であったが、緊急支援に際して公的な役割を担う組織としては、同一の理事が兼務する組織への「利益相反契約」について、もっと慎重な姿勢で臨むべきであったことは、大きな反省点であった。



※注1

石巻市と藤久建設株式会社の契約については、石巻災害復興支援協議会(現:みらいサポート石巻)は把握しておらず、取引の業務名や内容についても、石巻市議会の東日本大震災復興促進特別委員会や調査特別委員会(百条委員会)にて初めて認知したもの。元会長の逮捕については、報道等によれば市と藤久建設株式会社との契約に関するものと想定されるが、みらいサポート石巻は全く関与しておらず、告訴事実すら把握できていない。

※注2

石巻災害復興支援協議会から藤久建設株式会社に発注した全ての業務内容は、平成24年度に実績確認および精算済み。

出所) 宮城県への公益認定等委員会向け補足説明資料「石巻市・藤久建設・石巻災害復興支援協議会における契約関係概要」(非公開)、一般社団法人みらいサポート石巻、2015年3月

図表 2-21 石巻市・藤久建設・石巻災害復興支援協議会における契約関係概要

東日本大震災後のNPO関連の裁判には、NPO法人大雪りばあねつとによる業務上横領の事例が挙げられるが、特殊車両の寄贈、入浴支援の実施など、石巻災害復興支援協議会で担った業務に共通点があった。石巻災害復興支援協議会は、法人設立時から公認会計士を会計監査人に置くなどのチェック体制を取り入れていたが、別法人である建設会社側出の資金使途にまで目を行き届かせることは困難であった。利益相反契約、一般的に言えば身内から身内に委託するような形をとることで、公益性を欠く結果を招く原因となってしまった。

災害の規模が大きくなるほど活動団体にもたらされる情報や支援規模も大きくなり、平時には考えられないような役割を外部から求められてしまうことがある。「地元で表に立ってくれる人」への期待はヒアリング回答(1a,1b,1e,2j,2l)からも確認されおり、地元の被災した立場からの後押しが、外部支援団体による新しい活動やつながりによる「チェンジ」を促す大きな役割を担っていた。

外部支援者が、地元の間支援団体や一部のリーダーに後押しを求める構造は、今後の災害でも想定されるが、災害支援の受け手側に非営利活動の経験が不足していたり、大きな資金を扱うガバナンスやコンプライアンスが行き届かない状態では、過度な役割を担ってしまう可能性がある。

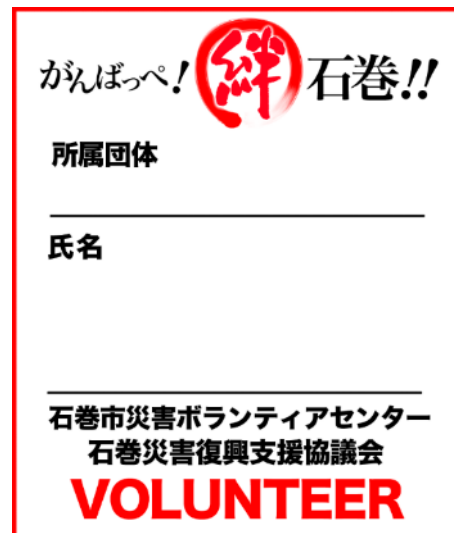
災害支援団体やその中間支援団体には、ミッションに合致した活動や説明責任を負った組織として自律の規範が求められる。

## 2.6.2 石巻市社会福祉協議会、石巻市との関係構築不足

当時の石巻市社会福祉協議会事務局長は「ボランティアのコントロールもマスコミを利用させていただきました。」「(石巻災害復興支援)協議会はあくまでボランティアセンターの一組織として社協の運営の下で活動し、勝手な行動はダメとしました」(「石巻市における復興への足取り」より引用)と振り返っており、NPO が横並びの関係ではなく社会福祉協議会の「下」とみなされたままであったことから、NPO の中間支援組織とそのパートナーとなる社会福祉協議会の関係構築不足が課題としてあげられる。

また、石巻災害復興支援協議会がデザインした「社会福祉協議会と災害復興支援協議会の連名でのワッペン」(右図)については、「ワッペンを作ってつけさせ、登録しないで活動している人との明確化を図りました。」とされており、被災市民や関係者に対してボランティアが市災害ボランティアセンターとのオフィシャルな関係を示すツールであると共に、石巻市、社会福祉協議会と NPO が生み出した新たな関係性を示すものとなった。

(なお、このようなボランティア向けワッペンは、熊本地震では熊本県社会福祉協議会が制作して市町村社協に配布するなど、災害支援に広く用いられるツールの一つとなっているが、石巻では NPO との連携により制作されたものであった。)



図表 2-22 連名によるワッペン

石巻での協働事例は「石巻モデル」として雑誌や書籍で紹介されたが、社会福祉協議会は、NPO を上位に置いた図の掲示を不許可とし、社会福祉協議会と NPO の枠組みを超えた「創発型の新組織」(後述)の誕生、という変化を受け入れ難い土壌もあった。一方で、社会福祉協議会のスタッフと NPO のリーダーの間に信頼関係が培われ、関係者の努力により、これまでにない連携体制を生み出すことができたことは、稀有な事例と言える。

社会福祉協議会は、震災から 9 年後も仮設サロン分科会の流れを踏まえた「いしのまき支援連絡会」を開催して NPO との連携を保っており、「何が弱くて何が強いかわかっている」と活かそうとする。ダメなところを変えようとするエネルギーがあるので、肯定しておいてから、こうしませんかと提案する(1e)とのヒアリング回答があるように、災害時に外部から支援に取り組む団体にも、地元の組織にも、相互の立場や活動を尊重する姿勢が求められる。

また、石巻市との関係では、社協事務局長が「市で毎日行っている災害対策本部会議には、ボランティアの動向を報告するようにしました。」と述べているが、災害対策本部への NPO の参加については、石巻市からも「ボランティアセンターも入った中での NPO の窓口一本化」(1d)が変化を起こした事例として評価されている。

石巻市とは災害対策本部会議や三者会議などでの連携があったものの、ヒアリングからは「行政の連絡会への不参加」(1a)が失敗事例としてあげられており、全体会、分科会などへの市の通常参加はなかった。熊本地震後の「火の国会議」への内閣府や県の参加などにより、以後の災害で NPO 活動への理解が促進され、行政と NPO の関係性も改善していていると考えられる。

### 2.6.3 中間支援組織の意思決定体制への NPO 組み込み不足

「協議会の法人化問題」(1a) はヒアリングにおいても指摘され、今後、災害支援のために新たな中間支援が組織化される可能性もあるため、新組織の意思決定体制についても検証する。

石巻災害復興支援協議会は、その事務局の寄付金の管理強化や信頼性・透明性を高めるため、石巻出身者を中心に 5 月 13 日に会計監査人設置法人として一般法人化された。NPO 法人は認証に時間を要するため一般社団法人が選択されたが、様々な支援の受け皿としての法人を迅速に設置することが優先されたため、法人化の検討にあたって全体会議に参加していた NPO や、災害ボランティアセンターを担う社会福祉協議会から役員を選任する調整は行われなかったことが、後に大きな課題となった。

任意のネットワークとして「協議会」を形成していた多くの NPO の意思を法人運営に反映させる仕組みがなく、事務局は別組織となっていた。多様な資源の受け入れや、石巻市からの緊急雇用創出事業受託には法人化のメリットは大きく、団体間の調整がスムーズに行われた。ヒアリングから確認されたような炊き出しや支援方針調整などの良い変化が生み出されている期間は問題がなかったが、上項目の事件が報道されると、全体会等に参加していた NPO が、自らが属するわけでもない事務局法人に対して一斉に追求を行ったことは当然でもあった。「協議会」の事務局を担っていた法人に対して、「協議会」の登録団体が糾弾を重ねる形となったが、各支援団体が属するかのよう「協議会」という法人名称と、法人としての「協議会」意思決定に支援団体に参画できない会員制度に、乖離があったことが一因であり、東北で中間支援を実施する団体には同様のリスクが見受けられる。

また、県レベルの中間支援団体とは会員・理事などの関係性もなく、危機的な状況に対する調査や助言、伴走支援などが提供されることはなかった。

県レベルの中間支援組織が、このような市町村レベルの中間支援組織の危機的状況を随時把握し、支援などの意思決定をしてゆくためには、組織の構成員としての市町村レベルの主体からの参画を得る工夫が必要と言える。いわて連携復興センターは各市町の中間支援団体から理事を選任する体制だが、みやぎ連携復興センターは、ほとんどが仙台市の被災地区と離れた理事で構成されており、被災者の思いや厳しい状況、現場で活動する支援者の意見が反映されにくい体制になっている。

災害対応にあたる中間支援組織が新設され、その法人化や役員体制を検討する場合、理事や正会員として多くの NPO や他セクターの意見を意思決定機関に取り込める体制とすべきだったことは、東日本大震災の直後から 9 年後まで継続した実例の検証から、中間支援組織が配慮すべき具体的な教訓として指摘される。

以上 3 つは反省点の代表的な事例に過ぎないが、「災害がおきたらこれをやろう、と決めていなかったから（課題があった）ので、逆にいうと、事前に決めておけばいい。」(1a) というヒアリング回答にもあるように、過去の事例を記録・共有することで、失敗を回避するための建設的な準備を促し、より良い中間支援の試金石となり得る。

### 3. 他被災地域の緊急期の中間支援の調査

本章では東日本大震災後に起きた災害の被災地での緊急期支援の検証を行う。その理解の補助とするため、各被災を概説する前に、その中間支援を担った組織のタイプ区分を試みた。

米国オハイオ州立大学に設置され、現在デラウェア大学へ移転した災害研究センター（DRC）において、災害対応組織の類型化が行われ、Quarantelliらは、分類軸として、人員の変化、と、業務の変化、という2次元の組み合わせにより、下表のように災害対応の組織を区分している。この類型はDRC類型として知られ、その修正に関する研究も行われているが、本検証では林(2005)の報告書に基づき、以下の4分類を使用する。

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

出所) Quarantelliら : Organizational Communications and Decision Making in Crisis より、林 2005

図表 3-1 災害における組織行動のタイプ

通常業務を行う類型においては、全国から人員が動員されるが、動員される人員は全て、同じ警察官、消防士、医師であり、通常と同じ仕事を行うことになり、個人の仕事内容に変化が有るわけではない。この業務は、災害時だからこそ重要な業務であり、したがって全国から応援を呼ぶことになる。

拡張業務を行う類型においては、基本的に同じメンバーで仕事内容が多種多様に増加することになる。国、自治体の防災担当者がこれに当たり、災害対策本部に従事した者なら誰でも経験することだが、ありとあらゆる内容の指示、相談、苦情といったものが持ち込まれることになる。

拡大業務を行う類型においては、災害時に発生する新たな業務であるが、食事の配布、物資の仕分けといった比較的単純な業務を担うことになり、ボランティア組織がこの典型である。

創発業務を行う類型においては、災害発生以前には全く考えていなかった業務を担当することになる。

なお、前章で検証した石巻の緊急支援期においては、災害支援の非日常業務を担うために、それまで全く検討されていなかった新規の組織が設立された事例として **Type4** の創発型と区分できるが、他の被災地域ではそれぞれの形で中間支援が行われていたため、以下に紹介する。

なお、自治体の災害対策本部や社会協議会による災害ボランティアセンター運営に関しては、同じ人物が非日常の業務を行う **Type3** の拡張型として位置付けて整理してゆく。

### 3.1 熊本地震（熊本県、益城町）

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）

2016年4月14日及び16日に震度7地震が連続し、直接死50名、震災関連死も相次ぎ、被害総額は4.6兆円とされている。

地元のNPO法人NPOくまもとに対しJVOAD準備会スタッフなど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」が開催され、2020年3月時点も継続しており268回の会議を重ねている。火の国会議の参加団体は295団体で、災害直後は内閣府が継続参加するなど、東日本大震災時よりも行政の関与が大きくなっている。

行政と複数NPOの協働による避難所調査、くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）の設立、仮設住宅支援の社会福祉協議会とNPOの協働など、後に内閣府が提唱する三者連携の制度化に大きく寄与している。

前述の表によると、地元のNPOくまもとがType3拡張型で支援のつなぎ役を担いながら、Type4創発型で、既存組織を基盤にしながらも地元の社会福祉協議会や外部支援者との連携によりKVOADという新組織を設立している。



図表 3-2 熊本地震後の火の国会議

### 3.2 平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）災害（岡山県）

ヒアリング対象：岡山 NPO センター、岡山県社会福祉協議会

2018 年 6 月 28 日から 7 月に、西日本を中心に広い範囲で記録された、台風 7 号および梅雨前線等の影響による集中豪雨により、岡山県では全半壊・浸水家屋の数は少なくとも 14,000 棟、戦後最悪の被害となった。

中でも、真備町では小田川と支流の高馬川などの堤防決壊により広範囲に浸水し、51 名が死亡した。

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、地元 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行った。その連携体制構築の迅速さや、支援者向け、被災者向けの WEB サイト、SNS や Peatix、アマゾン Smart Supply など IT 活用も特徴である。

岡山 NPO センター、岡山県社会福祉協議会は Type3 拡張型で通常業務から非日常に拡張して災害に対応している。ただ、岡山のケースでは、ゆうあいセンターの協働運営、豪雨被害前の勉強会企画などの準備を経て、緊急支援対応の中で「おかやま災害支援ネットワーク」を設立しており、戦略的に準備を進めていた結果、Type4 創発型の組織形成につながった事例とみなすこともできる。



図表 3-3 7 月豪雨災害後の岡山県での情報共有会議

出所：災害支援中間支援組織の 12 の役割（岡山 NPO センター）

### 3.3 平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）災害（西予市）

ヒアリング対象：OPEN JAPAN、西予市社会福祉協議会

2018 年 7 月 7 日の朝、野村ダムの緊急放流により肱川が氾濫し 5 名が亡くなった他、野村地区は泥で覆われた。愛媛県では、西予市の他に、大洲市、宇和島市、松山市、今治市、輝北町で合わせて 27 名が死亡し、3,844 棟が全壊滅・半壊となった。

東日本大震災後に発足し災害が起きるたびに重機支援などや経験を積んできた一般社団法人 OPEN JAPAN が西予市災害ボランティアセンターの向かいに受付窓口を設け、通常の災害ボランティアセンターが引き受けることの出来ない重機案件や床下清掃、炊き出しなどの支援を行うと共に、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 との連携との障害がなく、連携体制がつくられた。西予市、西予市社協、OPEN JAPAN は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ていた。

災害支援に特化した支援団体である OPEN JAPAN が人員や組織を増加させて対応した Type2 拡大型と、西予市社会福祉協議会による災害ボランティアセンターの Type3 拡張型組織の連携により、支援活動の連結が担われた。



図表 3-4 西予市災害ボランティアセンター

### 3.4 令和元年東日本台風（丸森町）

ヒアリング対象：YOMOYAMA COMPANY、OPEN JAPAN

台風 19 号とも呼ばれ、2019 年 10 月 12 日に日本上陸した台風が、記録的な大雨をもたらした。東日本大震災を超えて過去最多の 14 都県の 390 市区町村に災害救助法が適応された。

阿武隈川が決壊し、宮城県南端の丸森町であり、11 名が亡くなり、町役場や社会福祉協議会も浸水し、2 日間は外部からのアクセスが途絶えた。

地元のまちづくり団体 YOMOYAMA COMPANY と、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ボランティアセンターがおかれ、前述の OPEN JAPAN による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、当初から、災害支援の機会を将来のまちづくりや関係人口増加などの長期的な視点でボランティアセンターを社会福祉協議会と運営しており、炊き出しの調整や WEB での広報からスタートし、SNS や Peatix がボランティア募集にも活用された。

災害支援特化が Type2 拡大型の OPEN JAPAN、災害ボランティアセンターに拡張対応した Type3 の丸森町社会福祉協議会、まちづくりから災害支援の非日常に拡張した Type3 の YOMOYAMA COMPANY により中間支援の窓口が形成されている。



図表 3-5 丸森町災害ボランティアセンターにおける情報共有連絡会

前述の各組織の類型を下表のように位置付けることができる。但し、Type2 とした2組織は、現在は災害支援や調整をミッションとし、災害の度に人員等を拡大して対応しているために仮に拡大型として整理しているが、OPEN JAPAN は東日本大震災後の支援を通じて組織化され、また、JVOAD も、東日本大震災以降に設立準備がなされ熊本地震対応後に法人化しているため、両組織とも災害支援を通じて Type4 創発型として誕生したことは記載しておきたい。

Type3 拡張型としては、行政が災害対策本部を、社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを立ち上げて災害対応を行うことが地域防災計画でも位置付けられ、災害発生時の対応にも機能していることが確認できるが、平時のNPOセンターや支援センターは個別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。」(2f)「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。」(2i)との回答が得られており、必要性は認められながらも、現実的には困難な状況が示唆される。

そのような中で、Type3 拡張型として支援を開始しながら、熊本地震後にKVOADが、平成30年7月豪雨後におかやま災害支援ネットワークが、Type4 創発型として設立しており、組織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。

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

図表 3-6 本検証の対象組織の災害対応類型例

緊急支援を担うNPOや市民団体、企業等による支援のつなぎ役となる中間支援組織は、活動内容だけでなく組織構造をも変化させてこれまでにない組織を創発させたり、その創発型組織においても新たな活動を生み出しつづけるなど動的な役割を果たしていることを確認することが出来た。

### 3.5 緊急支援期のチェンジ・エージェント機能

上記各団体へのヒアリングから、他災害後の緊急支援期においても、「変革促進」「プロセス支援」「資源連結」「問題解決の提示」の役割を果たしていたことが確認できた。

#### 1. 「変革促進」

- 行政による「お墨付き」で NPO が実施した避難所調査(2f)
- 社協へ問い合わせのあった避難所炊き出しの NPO による実現(2f)
- 県社協内の仮設住宅のボランティア受付窓口設置(2f)
- 情報共有会議のリアルタイムでの可視化、共有化(2g)
- 情報共有会議から生まれた物資のスマートサプライなどの PDCA 実践(2g)
- 自主避難所の Google Map での可視化を通じたサポート事例(2g)
- 被災者向けサイト「うったて」構築と facebook による記者全国募集、更新(2g)
- 社協の上長と支援 P、NPO との、普段は行わない即決型の会議（毎日開催）(2h)
- （支援 P は「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」の略）
- 各地の情報共有ができた県域会議（週一回開催）(2h)
- 「やれる人がやっていく」スタンスと、具体的に成果につながるリソースによる、建設的な話し合いと以下の事例実現(2j)
  - 北九州の（ボランティアセンターでは通常実施しない）農業支援ボランティア(2j)
  - 常総水害時の行政のパッカー車、トラック協会の車両、NPO 役割分担による清掃と、台風 19 号被災の長野での One Nagano 実現へのつながり(2j)  
（One Nagano は、市民、ボランティア、行政職員が災害廃棄物を昼間に集積所から移動させ、夜間に自衛隊が地区外に排出する大規模連携活動）
  - 石巻での街なか清掃や自衛隊との情報共有による一斉清掃(2j)
  - 西日本豪雨での調整予算による重機用意と NPO による活用(2j)
- ボランティアセンター運営研修での知識を踏まえた重機ボランティア受け入れ(2i)
- 社協トップの受け入れによる、長期の外部人材交流の視点をもったボランティアセンター立ち上げ(2k)
- 防災基本計画での「NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織」という定義(2l)

#### 2. 「プロセス支援」

- 社協経由でリスト化した避難所の特性に応じた炊き出し調整（唐揚げなら若年層の多い避難所へ、など）(2f)
- 岡山市福祉系部署からの委託による避難者調査を、危機管理からの補助制度取りこぼしの委託でフォロー(2g)
- オーソドックスな社協組織を超えた県内 10 被災箇所を巡回できる常駐の配置(2h)
- 避難所閉鎖までの炊き出し(2j)
- ニーズがなくなるまでの重機支援と、北海道技術系災害支援ネットワークによる地元育成後の撤退。更に、北海道から丸森への支援へのつながり(2j)
- 床はがしや避難指示地域での活動など、他では対応していない委任(2j)
- 全社協、JVOAD の制作協力による内閣府の「三者連携」ガイドブックそのもの(2l)

### 3. 「資源連結」

- ニーズ・シーズ窓口の熊本日日新聞への毎週掲載と県外避難者への発送(2f)  
(行政から県外避難者へ配送希望を聞き取りし、紙面を約4割に配送)
- 市町村社協、県社協のニーズ整理によるカリタスからの家電支援継続窓口(2f)
- ピースポート、コープとの生活支援班によるスマートサプライやその配送(2g)
- 市の予算で変えないものを補うコミュニティ財団(2g)
- 経験者による天井までの床はがし方針とハウスメーカーや工務店の意見交換(2h)
- 社協では難しい炊き出し、畳、企業からの支援などを受け入れる被災者支援班(2h)
- 司法書士会、発達障害支援の団体など、当初から8割いた地元団体による継続(2h)
- 宗教系団体の避難所カフェの仮設住宅での継続(2i)
- 西予から丸森への物資支援(2i)
- 丸森でのJOCAによる避難所運営支援、セーブ・ザ・チルドレンの子ども支援(2j)
- 石巻の仮設住宅の畳を石巻のボランティアによる丸森での活用(2j)
- 北海道胆振からの野菜や社協職員、西予からのみかん、清掃道具、社協職員(2j)
- デザイナー、行政書士などのスキルを持つ人材による問題解決(2k)
- 東日本大震災のリーダーとのつながりや課題の整理、資金の獲得(2k)
- 熊本地震後の避難所運営支援と住民個別のケース解消の開始(2l)

### 4. 「問題解決策の提示」

- 困窮者情報を持つ社協の支え合いセンター経由での仮設への物資配布(2f)
- NPOオンリーにせず県社協、市社協が参画したKVOAD(2f)
- 仮設への物資支援に対してフードバンク提案者への移動販売提供調整(2g)
- 子ども支援の集中を見越した情報提供サイトへの集約(2g)
- 市役所との調整による不審者情報等のメール配信の交通整理(2g)
- スーパーが開くまで実施、などの炊き出し方針の団体内共有(2h)
- 個人宅完了後の側溝、神社など、地域の課題解決の機運にあわせた重機提供(2j)
- 個人ボランティアと重機の役割分担(2i)
- 仮設イベントへの支え合いセンター顔出しなどの先を見据えた助言(2i)
- 町から依頼された仮設住宅への高齢者引っ越しの社協、NPOの分担支援(2k)
- 住民の主体性を育むための情報共有会議運営(2k)
- 常総水害後、NPOが住民のニーズを拾いながら問題解決できる有効性を示したことでの防災基本計画へのNPOや連携の追記(2l)

炊き出し調整や重機活用、床はがし、仮設住宅への物資配布調整など、東日本大震災でもNPOや中間支援が担った機能が、各災害に適応した形で実装されたことが確認できたほか、災害が重なるたびに新たな連携事例、新たな変化が生み出されていることが確認された。

### 3.6 緊急支援期に NPO の中間支援が果たす役割

石巻や他地域の緊急支援事例から、NPO の中間支援組織は、緊急支援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る。

- ・連絡会／情報共有会の設置
- ・被害状況／ニーズの把握、支援情報（行政、災害 VC、NPO 等）の把握、マッチング・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ボランティアセンター枠外の連携
- ・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

これらは、行政の地域防災計画や、災害ボランティアセンターに想定された業務（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、あるいは防災計画に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であるが、団体側が災害支援経験を積みかさねることで、調整窓口・車両・機材・人材・資材などの重機活用の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ある。

岡山 NPO センターは「災害時における中間支援の 12 の役割」として以下を例示しており、その関連性を検証する。

## 12の役割とは

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 1.情報共有会議                           | 支援者間の連携・協働 |
| 2.支援者のオンラインコミュニティ構築（ニーズ把握とコーディネート） |            |
| 3.行政制度把握・折衝                        | 情報の収集・把握   |
| 4.ボランティアセンターの把握                    |            |
| 5.在宅避難者の把握調査                       | 調査と提言      |
| 6.避難所の把握調査                         |            |
| 7.支援者向け情報発信                        | 情報の発信      |
| 8.被災者向け情報発信                        |            |
| 9.支援者の拠点コーディネート                    | 資源の仲介      |
| 10.支援者の資源調達支援（物資など）                |            |
| 11.支援者の資源調達支援（資金提供など）              |            |
| 12.支援者の資源調達支援（資金提供のインフラ支援など）       |            |

図表 3-7 災害時における中間支援の 12 の役割

この「12の役割」ではNPOの中間支援組織が果たし得る活動が「調査と提言」などのトピックごとによく整理されており、本検証において各災害における当事者の回答から「チェンジ・エージェント機能」に着目して整理した内容との類似点を記載する。

役割3,4の行政や災害ボランティアセンターとの関係性については、「把握」「折衝」よりも協働的なアプローチ（行政への支援物資の活用、NPO炊き出しと自衛隊炊き出しの方針共有、廃棄物撤去の重機活用役割分担、罹災証明窓口横でのニーズ調査、仮設住宅引っ越し支援など）が、生み出された「変化」の好事例として当事者から回答されている。

役割5,6の「調査」については、本検証でも、石巻の避難所衛生アセスメントと解決が一体となった“ダニバスターズ”、熊本での行政とNPO連携による避難所調査、岡山での市からの委託による調査、丸森での在宅避難者調査、など各地で様々なケースが確認できたほか、NPOセクターにより東日本大震災後の避難所調査、石巻での「仮設カルテ」、石巻市の委託による在宅調査、熊本での在宅被災者調査などが実施された事例がある。行政の保健士が健康調査を実施し、また、仮設住宅や在宅被災者に対しては行政からの委託で社会福祉協議会が全戸訪問と調査を行う事例も多く、長期的な被災者支援につながる調査を担うべきセクターや、個人情報保護が求められる調査結果の共有範囲は、今後も議論してゆく必要がある。

役割2,7,8に関連したWEBサイト、SNSなどの活用は、岡山NPOセンターの他に令和元年東日本被害の丸森の回答からも確認されており、災害ボランティアセンターを担う社会福祉協議会と、情報ツールの活用を得意とするNPOの協働体制は今後も相乗効果が期待できる分野である。一方で、東日本大震災では通信インフラも途絶えてしまったため、南海トラフ地震のような超大規模災害に対しては、通信インフラの復旧タイミングを見据えた準備が必要とされる。

役割11,12のような支援者向けの資金提供やその支援まで実現させた団体は、今回のヒアリング回答から確認できる中では岡山NPOセンターのほかに、補助金を一旦預かって東松島の団体に配分した1事例だけであった。東北では財団や基金の設立は災害後数カ月を経てからであり、災害直後から基金を設置・活用した岡山の事例の先進性が特筆されるが、被災地のNPOや被災市民が一步を生み出す力となり得るため、今後の災害では、災害直後の迅速な資金獲得、長期のコミュニティ支援活動を見据えた基金設置など、中間支援組織による資金提供の機能は大きな役割が期待されている。

### 3.7 米国における災害時の調整機能（参考）

日本における緊急時の中間支援について述べてきたが、その機能を比較する対象として、アメリカで発展してきた災害対応の組織やシステムを、永田らの「緊急時統合調整システム Incident Command System (ICS)基本ガイドブック」や、阪本の「災害対応における組織間連携システムについて」を基に紹介する。

#### ○連邦危機管理庁（FEMA: Federal Emergency Management Agency）

連邦政府の災害対応を統括する。災害が発生すると、連邦政府と地方政府と現場の状況認識を共有するとともに、指揮を統一するために、被災現場近くに支援調整のための災害拠点 JFO (Joint Field Office)を設置する。

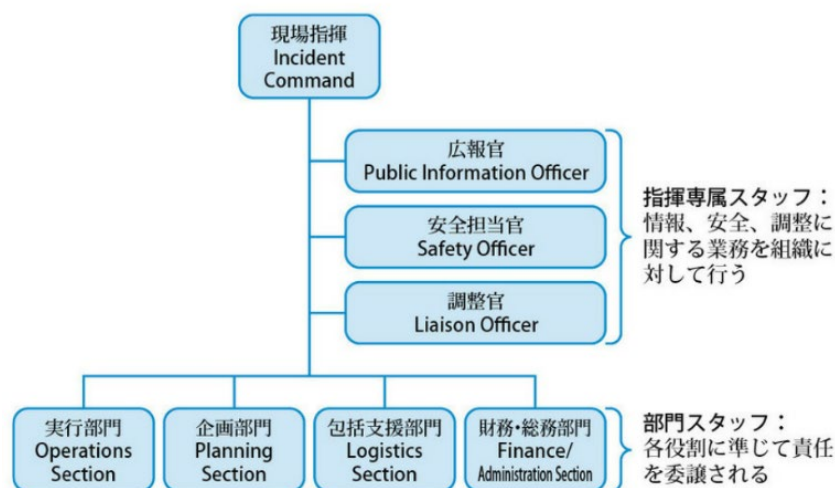
#### ○災害対策センター（EOC: Emergency Operation Center）

災害が起こると、災害対応に関係する機関の連絡調整員（リエゾン）が集まり、調整を行う。日本の全国災害ボランティアネットワーク（JVOAD, Japan Voluntary Organizations Active In Disaster）は、米国の NVOAD (National Voluntary Organizations Active In Disaster) を参考にして設立されているが、地域で災害支援を担う NPO(VOAD)の席が予め EOC に用意されている事例もある。

#### ●緊急時統合調整システム(ICS: Incident Command System)

災害時の組織体制を示したものであり、組織は「現場指揮（Command）」「実行（Operations）」「企画（Planning）」「包括支援（Logistic）」「財務・総務 Administration and Finance」から構成される。EOC は、平時より ICS に基づく組織体制・空間配置により運営されており職員も常駐しているため、災害時にも支援側も組織体制に応じた支援を実施すれば良いため、組織間連携も比較的容易である。

合理的な統合範囲を維持できるよう「実行（Operations）」部門の下は、地区部門とチームに分けることができるようになっている。



出所）緊急時統合調整システム Incident Command System (ICS)基本ガイドブック

図表 3-8 緊急時統合調整システム Incident Command System (ICS)

## ●諸機関調整システム Multi-Agency Coordination System

### 統合指揮 Unified Command

ICS は、諸機関調整システム Multi-Agency Coordination System と呼ばれ、被災現場の EOC が機能するように、複数の組織が連携して被災現場に対する人的・物的資源の調達を支援するプロセスを定めている。重要な対応組織の全ての現場指揮官を集める仕組みが統合指揮 Unified Command である。

2005 年 8 月に襲来したハリケーンカトリーナにより、ニューオーリンズ市は堤防決壊で警察署、消防署、病院を含む市の大部分が水没し、10 万人が市内に残留したが、関係機関の連絡調整は困難な状況に陥り、被災者救出は困難を極めた。初期災害対応者が ICS を理解し、市全域で消防・警察・救急の統合指揮 Unified Command が確立できていれば、一元化された指揮命令系統により適切に人員が配置され、市をいくつかの区域にわけて、警察、消防、病院が情報を共有し相互支援ができるようになったらとされている。

#### 統合指揮 Unified Command の利点

- 優先順位や制約に関する理解が共有できる。
- 目的の統一
- 協働的な戦略
- 内外の情報の流れを改善
- 業務の重複を回避
- 資源の有効活用

#### 統合指揮 Unified Command の特徴

- 単一の統合された組織構造
- 設備の共有化
- 統一された目的、単一の行動計画
- 統合された部門スタッフ
- 唯一の実行部門
- 調整のとれた資源の管理調整

#### 統合指揮 Unified Command を機能させるためには

- 地域で中心的な役割を果たす関係者に加わってもらう。
- 現場対応者に法的倫理的責任を知らせる。
- 緊急時総合調整システム ICS を学習する。
- 合同訓練や共同演習を行う。

図表 3-9 統合指揮 Unified Command

出所) 緊急時統合調整システム Incident Command System (ICS)基本ガイドブック

諸機関調整システム **Multi-Agency Coordination System** は、本検証がテーマとする中間支援に近い機能であるが、アメリカでは、市が設置する EOC ヘリエゾンが派遣され、その中で調整が行われる。

この点に日本とアメリカの相違点が見られ、日本の防災計画では、首長を本部長とする災害対策本部が設置されるがその本部員は行政職員で構成される事例が多く、災害ごとに **Type4** の創発型として行政と **NPO** の関係性を構築していく必要があるが、アメリカでは **Type3** の拡張型組織として機能できるよう諸機関調整を予め組み込んだ災害対応のシステムと言える。

#### ○危機管理教育機関 (EMI: Emergency Management Institute)

国立危機管理訓練センターFEMA の下部組織で、教育研究を担当しており、EMI が提供している教育プログラムを例示する。

- **Emergency Management Professional Program (EMPP):**
  - National Emergency Management Basic, Advanced and Executive Academies
- **Exercise Based Training Programs:**
  - Integrated Emergency Management Course (IEMC)
  - Virtual Table Top Exercise (VTTX)
- **Significant Emergency Management Programs:**
  - Master Exercise Practitioner Program (MEPP)
  - Master Public Information Officer Program (MPIO)
  - National Incident Management System (NIMS)
  - All-Hazards Position Specific Programs
  - Continuity of Operations (COOP)
  - State Training Director Program
  - Flood Plain Manager Program
  - Tribal Training Programs

2019 年には 86 名の常勤スタッフがおり、279 のレジデントコースを 34,925 名が受講し、190 のオンラインコースを 26,674 名が学んだとされている。

なお、日本版 ICS の教育支援技術開発として 2016 年に **e-Learning** システムが開発され、予算不足により公開されていないが、国難災害の発生にそなえた「国難災害対応マネジメント研究会」などにより危機対応業務・体制の整備について検討が続いている。

米国における研修プログラム内容や組織体制を日本と直接比較する重要性は高くないが、本検証のヒアリング回答でも人材教育や事例共有の必要性が指摘されており、大規模災害が想定される日本においても一般に開かれた人材育成システムや育成機関により災害対応力が高まることは間違いなく、中間支援組織がその機能を担うことが期待される。

## 4. 石巻市における震災 9 年目の中間支援検証

東日本大震災のような大災害から地域づくりに遷移していく段階における中間支援の機能を、当事者のヒアリングから検証した事例は少ない。そのため、本章では、震災 9 年目に NPO による中間支援組織のあり方を変化させた石巻の取組について、「チェンジ・エージェント機能」などの変化を起こす機能に着目して検証する。

### 4.1 石巻における連絡会組織

ヒアリング結果の前に、石巻における、いしのまき支援連絡会、石巻市 NPO 連絡会議、いしのまき会議の 3 つの中間支援組織について概説する。

#### (1) いしのまき支援連絡会

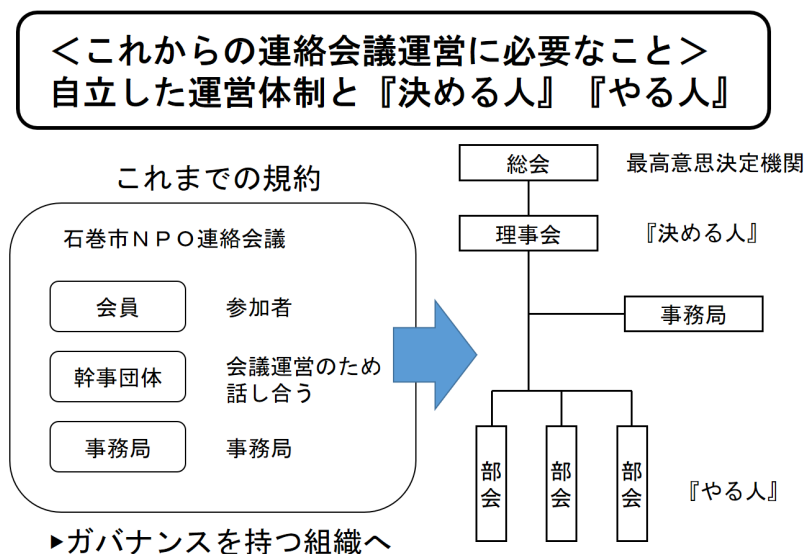
2011 年に石巻災害復興支援協議会で開催されていた仮設サロン支援連絡会から移行し、社会福祉協議会が主催で毎月継続。

令和元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し、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。

#### (2) 石巻市 NPO 連絡会議

石巻市 NPO 支援オフィス委託業務として、施設運営以外の連携推進業務として 2018 年にスタートし、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。

行政は「NPO 同士の協働」を期待し、NPO は「行政と NPO の協働の場」を期待したことで両者に齟齬があり、また、事務局がし事業で運営されていたため、幹事団体が決めたロードマップづくりや、NPO 見本市などの提案が頓挫。その後、「いしのまき会議」へ発展。



図表 4-1 NPO 連絡会議からいしのまき会議へのガバナンス変化

### (3) いしのまき会議（いしのまき公益活動推進会議）

NPO 連絡会議の反省を踏まえ、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。10 月から事業開始。

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、以下の 3 つの柱を推進。毎月理事会を開催し、1 章で紹介した「ソーシャル・プロジェクトを成功に導く 12 ステップ」に沿ったプロセスも参照し、組織や事業のあり方を模索しながら進められている。

#### ◆ 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。など

##### 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。 など

##### 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。

なお、柱 3 に記載された「協働の基本原則」は石巻市「市民公益活動団体との協働推進に関する基本方針」に記載されており、対等、自立、目的意識共有、非営利・公益性、公開、相互理解、自主性の 7 原則を指す。



#### （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。

図表 4-2 協働の基本原則

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、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、以下の「協働の基本原則」（改定前から変更なし）が掲げる「対等」の立場に近づけている。

いしのまき会議は予算を持たずに設立されており、自薦、他薦で全体会により選出された理事14名が、自ら関われる範囲で運営する形で運営されており、毎月の理事会の他、自主的な勉強会や石巻市への協働推進提案などが行われている。

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おらず、いしのまき会議の理事会では、「対話の場がない」こと自体が課題の一つに挙げられていたが、石巻市がいしのまき会議を「NPOの代表組織」として扱い始め、市民公益活動推進委員会や、地域包括ケア推進委員などの委員推薦依頼を受けており、発足間もない連絡会議が、官民の対話の場をつなぐ役割を果たしつつある。

## 4.2 震災 9 年目の石巻のチェンジ・エージェント機能

震災 9 年目の石巻市の NPO 中間支援に対し、ヒアリング対象者から、チェンジ・エージェント機能に関連して、以下のような意見が得られた。

### 1. 「変革促進」

市との協働をやれたらと幹事団体で声がけあってやってみたが、進行困難(3m)  
個々の団体のミッションから、組織や社会がどう変わったらいいかへシフト(3n)  
ネットワークづくりからネットワーク運営に舵を切ることで変革(3o)  
コレクティブな協働が複雑な社会課題の解決に必要であるという意識付けとそこから課題解決まで導くステップを提示(3o)  
自分たちで変えて行こうと思う人が内部にどれだけいるか、がチェンジを起こす鍵。最初の提案時からの事務局をやるという覚悟(3o)  
市からの NPO 代表との連絡会打診を踏まえた、全体を見せる場づくり組織(3p)  
委員就任依頼など、市の相手方としての機運創出(3q)

### 2. 「プロセス支援」

100 の団体と市との信頼が余り関係ない中で、信頼醸成が上手くいかず(3m)  
住民を巻き込み、主体を創る方向での促進(3n)  
協働が必要、という課題認識すらバラバラであったが、道筋を少しずつ提示(3o)  
20 年同じことを言い続けているが個人では理解されても市全体では共有困難(3p)  
支援を受けた人が成長して、自分は辞めていけるサイクルが未成立(3p)  
105 団体を回ろう、という理事の姿勢(3q)

### 3. 「資源連結」

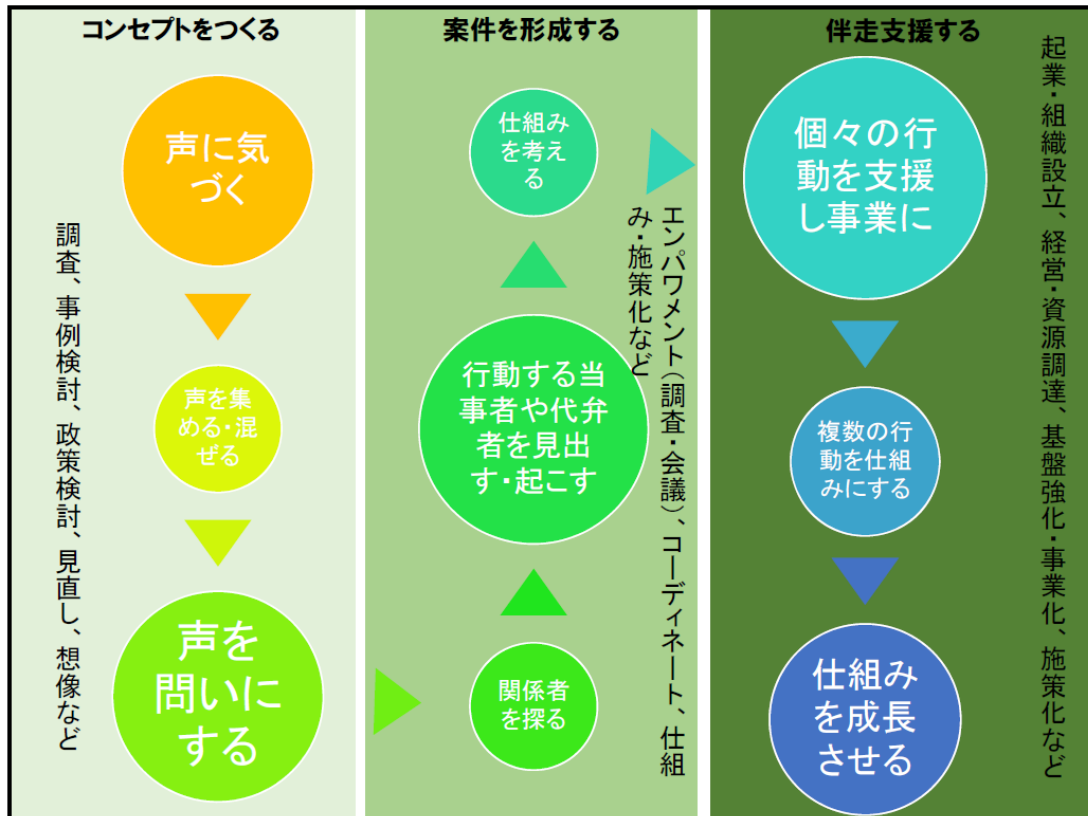
連絡会議は、物事を動かすヒト、モノ、カネのいずれも不足(3m)  
お互いの強みの理解。市も私たちも資源の一つでしかない、という理解。(3n)  
これまで偶発的であったが、協働できる領域をワークショップにより抽出する、協働意識を向上させる、共通の指針をもつ、などの今後の提示(3o)  
NPO 日和は、企業寄付により NPO の活動を紹介する仕組み(3p)  
大きくなって仕事受けやすくする、という意味でも話し合える場(3q)

### 4. 「問題解決策の提示」

NPO は安いから、という発想ではなく、その先のビジョンづくりのための市役所と取り組める見本市への希望(3m)  
「自分たちから変わるしかない」と NPO 連絡会から、いしのまき会議への移行(3n)  
協働そのものの必要性、が分かりにくかった問題の解決策を少しずつ提示(3o)  
民側に問われているまともな政策提案能力(3p)  
総合計画見直しのような機会での市民としての継続的な意見提示(3p)  
いしのまき会議の存在自体がまとまることの意味を提示(3q)

緊急期とは異なり、課題が見えにくく複雑化する中で、手探り状態であることを示す回答が多くなった。中でも、活動を収束して撤退した団体からは、NPO 連絡会議で市との協働を目指したが上手くいかなかった例が聞かれた。

そのような中でも「ネットワークづくりからネットワーク運営に舵を切ることで、変革促進のボタンをつないだ」(3o)と自ら変化を生み出す取り組みを始める姿勢が確認できた。



図表 4-3 中間支援組織の役割

出所：岡山 NPO センター

上図は、岡山 NPO センターが「災害時における中間支援組織の 12 の役割」で使用し、ヒアリング訪問時にも提示された資料に掲載されたものである。中間支援組織の機能として挙げられる「伴走支援」の前段階の案件形成、その前のコンセプトづくりこそが、求められていることが示されている。

9 年目の被災地では、震災前からの課題も含めて複雑で見えにくい状況になっているが、石巻では、NPO 連絡会議やいしのまき会議の設立を経てようやく「協働が必要という課題認識」(3o)に至り、「ソーシャル・ステップを成功に導く 12 のステップ」などを参考にしながら、変化し続け、かつ予測不可能な環境の中で、社会課題を解決するため、主体性に基づく組織体制と、「協働の基本原則」を元にした具体的な提案により、NPO が連携して地域をより良いものとする取り組みが始まっている。

## 5. 東日本大震災後の石巻及び他被災地における教訓を踏まえた整理

東日本大震災後、NPO やボランティアの活躍を踏まえて、国レベルでも法律や防災基本計画にボランティアとの連携の必要性や中間支援組織の構築について言及されるようになった内容を確認し、これまでの検証結果を踏まえた中間支援のあり方を考察する。

### 5.1 法制度の背景

最初に、前提条件として、現状の法制度の背景について触れる。2017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。（下線は筆者）

#### <災害対策基本法>

（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月に改正された防災基本計画には、NPO や中間支援について以下のように記載されている。

#### <防災基本計画>（2019年5月）

##### 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。
- 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。

## 5.2 多様な主体による災害支援体制の、変化を起こす役割の必要性

防災基本計画においてNPOが明確に位置付けられ、中間支援組織が「NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織」として定義づけられているが、ヒアリング項目の回答から、変化し続ける外部環境や複雑な課題に対応するためには、既に存在する課題や支援を連携し、つなぎ、重複や漏れをふせぐ「コーディネート」機能だけではその役割を表現しきれておらず、災害発生の急速に変化し続ける外部環境や過疎・高齢化する地域社会における「複雑な課題」に有効に対応するために、主体性と覚悟を持って、現場に求められる新しい変化を生み出す力を持った「チェンジ・メーカー」としての役割も期待されている。

なお、これまでの災害対応や復興過程の中間支援において、「チェンジ・メーカー」としての重要な役割を果たす人物の有無によって、中間支援活動の客観的な広がりや外部評価に大幅な差異が認められるのが現状であるが、個人の経験や資質に頼るのではなく、あらゆる地域で有効な支援が提供されるために、組織として変化を生み出す「チェンジ・エージェント」機能や、運営面や資金面でそれを支える制度が求められている。

県域レベルの中間支援が市町の団体に全く届いていない事例も見受けられ、「コミュニティ再構築」、「交流／関係人口増加」など、簡単に成果を出せない課題が山積する中では、多様な主体の関わりを促しながら、小さな目標を設定して一つ一つ制度にしてゆくようなステップを踏んだ循環過程を推進する組織が必要になってくる。

### 「変化を起こす姿勢」に関するヒアリング回答結果

- ・真ん中をとる覚悟、前向きな主体者、内発性 (2g)
- ・高飛車で「やってやるぞ」という姿勢で来られたらダメかもしれない(1d)
- ・(組織／上司の) 来るものを拒まなかった姿勢 (2h)
- ・(組織の上層部に対して) こう言うてくるだろうからこう回答する、と理論武装。面倒なやり方だが、この方が住民もボランティアの満足度もあがるのでは。(1e)
- ・ボランティアが死んだら辞める、と辞表だってまだ持っている。あれだけの災害だからこそ、それくらいの腹の括り方をしていた。(1e)
- ・自立に向けてのチェンジ機能ともいえるが、途中から、中身と共に、質、量が変わっていきなさいけない (1d)
- ・最初から複数に関わってもらう／横ぐしがいる (2f)
- ・悪かった例や出来なかったこと、を教えてもらえた／失敗しちゃダメ、ではなく、より良くするための機能がある (2f)
- ・首長の力量の差で災害対応に差が出ると、市民にとってはたまらない。官僚も含めて、優秀な参謀を制度として用意出来れば。(2g)
- ・誰かに言われて「そうか」と動くのではなく、内発的に組織のステップを踏んでことがなされる、というのを実現したい。(3o)
- ・物事の初めを説明する人が必要で、それ説明してつなげる(3p)

### 5.3 外部支援の関わり

チェンジ・エージェントの「問題解決の提示」機能には、「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」されており、特に物資や資金が豊富なことが多い外部支援者には、「どう影響を及ぼすのか」を意識した活動が求められる。

また、その外部支援者の窓口やつなぎ役が求められる中間支援組織には、外部支援者の特質を理解した上で、地域に効果的な解決策を提示できるよう、努めなければならない。

現場で被災者に向き合う団体からのヒアリング回答では、豊富な資金を有する国際協力 NGO からの情報共有不足や、支援者の意向と現場の必要性との乖離への懸念が明らかとなった。中間組織としては、被災地の力とすることを第一義とし、合理的でない外部支援に対しても批難や揉め事を避けて調整を継続する方向性が共有されていたが、「帰ってもらった」極端な事例もあった。

344 団体が登録し 26 万人が活動した石巻で「帰ってもらった」明確な事例は 3 件に過ぎないが、調整を続けた上でもやむなく関わりを断念するこのような例が、行政等が期待する「問題のない団体のふりい」としての機能を示唆している。

東日本大震災に関わった団体や企業が以降の災害でも支援を継続する事例も増加してきているものの、南海トラフ地震のような巨大災害には、新たな主体による支援も不可欠であり、ボランティアや NPO だけでなく、行政や研究機関、メディア等の助力も得て、望ましい支援の在り方を提示してゆく必要がある。

また、災害直後の物資支援、泥出し、炊き出し、避難所運営などに関しては、外部支援者と地域住民との役割分担や、地元へ移行すべき方向性が明確化しつつあるが、その後の仮設住宅・復興住宅・在宅のコミュニティ支援や、まちづくりフェーズなどについては、外部支援者の関わりは様々である。

東日本大震災においては、外部支援者が被災地に移住して数年間活動を継続する事例も多く、行政の復興政策会議や地方創生の委員として政策提言に関わる機会を得るなど地域の担い手として期待されるケースがある一方、自治体や地域の有力者とのつながりがないため外部支援者が立ち上げた NPO が公的支援を受けにくい事実もある。

地方の地域づくりには「よそもの、わかもの、ばかもの」が必要だと言われ、災害を機に被災地入りする若年層は、復興事業の推進過程や、その後のまちづくりにおいても重要な役割を果たすことが期待されるが、都市部から移住した若者層が、地方での人間関係に苦悩したり、活動を継続できずに撤退することある。一方で、外部のコンサルタントが、地域に反映されない形だけのワークショップなどで計画づくりの委託事業をこなして、実現性が低く、行政担当者が存在も知らない計画や活用できないシステムに復興予算が使われる事例も見受けられた。地域をより良くしてゆくためには、「ソーシャルプログラムを成功に導く 12 のステップ」のように、課題解決、ゴールの設定、制度化のような螺旋段階を積み重ねてゆく必要があり、地域に無い視点や実行力を持つ外部支援者の関わりはいずれのステップでも不可欠であるため、災害直後のフェーズを過ぎた後も、外部支援者が活躍できるプラットフォームを提供可能な中間支援組織が求められる。

## 外部支援に関するヒアリング回答結果

- ・ 支援者同士の揉め事はやめようという方針にしていた。理にかなっていないところ、言いたいこともいっぱいあったが、ぐっところえて被災地支援の力に、と。逆に言えば、無視していた (1a)
- ・ 帰ってもらえればいいですよ、と言って、帰ってもらっていた。(1e)
- ・ 炊き出ししたいなら、協議会へ、と紹介（できるような組織の形成）。やったことは報告しないと、と（気づける組織の形成）(1b)
- ・ 迷惑なのは、（支援内容の）決め打ち(2f)
- ・ 直後はバーッとやって中途半端で出て行っちゃう人、調査だけして帰っていく人。散々電話問い合わせがあって、本部から現場にきたら、ありがとう、の挨拶ぐらいあってもいい。情報がタダだと思われている。(2j)
- ・ 現場も見ずに話だけ聞いていく人がいるが「なんでもやります」といっても出来ない。中間支援が「（外部から）やれること」の一覧をもってきてもらえるとありがたい(2j)
- ・ こちらの話を一切聞かず、団体へのヒアリングもなしにアドバイスしてくる大人が結構いて迷惑だった。「私たちは全然できない」と悔しい気持ちにさせて奮い立たせようとしても？それだとすると、コミュニケーションスタイルのミス。関わりを持たないようにしている。連携を促す（外部支援）団体として、やるべきことが出来ていないんじゃないかと思う。(2k)
- ・ 困っている人に炊き出しを届けたいんじゃないかと、「丸森でやった、と言う」のが目的では、と思われる活動もあった。物資も炊き出しも、欲しいと言っていないのに直接持ってくる人が沢山いた。(2k)
- ・ いつかは撤退しないといけない時、「地元を引き継いだ」、「俺が育てた」と見せたいんだろうな、という人もいた。(2k)
- ・ 「ボランティアに行きたいんですけど」とか WEB に書いてある内容の電話問い合わせが多かった。電話番号も同じ所に載っているのに。地元としても、欲しい情報につながる WEB サイトをつくるのが大切。(2k)
- ・ 大手 NGO が情報共有会に来なかったので、もっとうまくやれたら、と。被災者、被災地と呼ぶのは嫌ですよ。まちづくりもしてこられた方、自分たちでやれる力があるのに、どうにかならないか。(2g)
- ・ 民間ボラセンやろう、となったが、後から俯瞰してみたらだが、地域には（社協がやってくれなかった、と）しこりを生むこともある。(2h)
- ・ ヒアリング無しの一方向的な助言はストレスでしかない。支援者なら支援してほしい(2k)
- ・ NGO への期待。海外支援は Code of Conduct（災害救援における国際赤十字・赤新月運動および非政府組織（NGOs）のための行動規範）に合意するのが大前提になっていて、地元の対応能力に基づいて、とか受益者が緊急援助の運営に参加、とか将来の脆弱性軽減、というのがある。その考えを国内での災害対応に照らして考えられているのか、改めて問い直すべき(2l)
- ・ 地元をたてる、地元主体(1a,1e,2j)
- ・ 地元を祭り上げてしまい都合よく使われる。批判されてもいいから多少やる(2l)
- ・ やっぱり、主体性(3o)
- ・ 現場の NPO の声を届けること／現場への軸足おいてほしかった(2l)
- ・ やれなかったことに厳しくすると、世の中になんかことをやろうとする芽を摘む(2l)
- ・ 「変える」ことをやってくれれば、意味がある。(3m)
- ・ 海外のお金も含めて、必要などところに届けて、報告して、またもらう、みたいなこともしていた。賛同を集めようとする、うまく成果を吸い取られるところもある(3o)

#### 5.4 「重要な役割を果たした人物」回答による中間支援機能の変遷

中間支援組織の果たした機能を、ヒアリング対象者が「重要な人物」が果たしたと考えた役割から整理する。回答者1名につき3名を挙げてもらうよう質問したが、絞りきれずに4名以上の名前があがった場合はその人物も含めている。なお、ヒアリング対象者以外の人物の氏名はアルファベット表記としている。

| 支援時期      | 重要な人物   | 重要な人物の果たした役割  |
|-----------|---|---|
| 石巻緊急      | 石巻市社会福祉協議会<br>A氏<br>阿部由紀<br><br>日本財団<br>B氏<br><br>ヒューマンシールド神戸<br>C氏<br><br>ピースボート<br>山本隆、小林深吾<br><br>個人ボランティア<br>D氏<br>PCAT<br>E氏<br>JIM-NET<br>川添圭子<br>め組ジャパン<br>F氏、G氏<br><br>移動支援 Rera<br>H氏<br><br>石巻災害復興支援協議会<br>I氏 | 役所や石巻専修大学との交渉を担ってくれた(1e)<br>平時のルールを柔軟に変えられる。NPOをわかってくれる(1a,1b)<br><br>経験豊富な外部支援者、相談に乗ってもらった(1a,1e)、<br>市災害対策本部を初めに訪問(1d)<br><br>経験豊富な外部支援者(1a)<br><br>組織力、精神がちゃんとしている。(1b)炊き出し調整(1c)<br>市災害対策本部を初めに訪問(1d)<br>支援者の立場で相談にのってもらった(1e)<br><br>個人ボランティアで全体会の司会、団体間の調整(1c)<br><br>専門性を持っていた(1a)<br><br>専門性を持っていた(1a)<br><br>市災害対策本部を初めに訪問(1d)<br>炊き出しに来てくれた。(1e) 実行に移す瞬発力がある(1a)<br><br>車椅子の移送などいろいろ頼ってしまった(1c)<br><br>地元の人で表に立ってくれた。軸になってくれた(1a,1b,1e) |
| 熊本地震      | KVOAD<br>樋口務<br>JVOAD<br>明城徹也<br>内閣府<br>J氏<br><br>熊本県健康福祉部<br>課長補佐クラス<br>熊本県社協事務局長<br>K氏  | わからないから好きにやって、と言ってくれた。会議に来てくれ、<br>表に立ってくれてやりやすかった。(2l)<br>東日本での悪かった例や出来なかつたことを教えてもらった(2f)<br><br>地元のボランティア、NPOに対して安心感を与えたのでは(2f)<br>毎晩火の国会議も出てくれた(2f)<br><br>NPOを尊重した扱いしてくれた(2f)<br>横串さしてくれた。市町村に対してもプッシュしてくれた(2f)<br>市OBだけど、二つ返事でやりましょう、と言ってくれた(2f)  |
| 平成30年7月豪雨 | 岡山県社会福祉協議会<br>西村洋己<br>おかやまNPOセンター<br>石原達也<br>岡山県市民協働の班長<br>L氏<br>グリーンバード  | すぐに県社協とNPOセンターと一緒に、という話が出来た(2g)<br><br>県社会福祉協議会と連絡会を立ち上げ、スタッフの派遣など(2h)<br><br>以前から知っていて、帰ってきてくれていた。3者連携に苦労がなく、<br>携帯メール一本で完了、の圧倒的な速度は大きかった(2g)<br>同い年の二人が自営業で時間ができたので倉敷の現場で一緒に動   |

|                  |   |   |
|------------------|---|---|
|                  | <p>M氏<br/>支援P<br/>O氏<br/>ピースボート<br/>上島安裕、P氏</p> <p>JVOAD<br/>明城徹也<br/>人と防災未来センター<br/>Q氏</p>   | <p>けた(2g)<br/>普段から顔が繋がっているのでもらえた(2g)<br/>社協上司が連絡会に出る体制のきっかけ(2h)<br/><br/>一番、やりとりした(2g)<br/><br/>教わるというより、PBと現場動かすほうが多かった(2g)<br/><br/>調査の資料や前例をもって、理論武装的な支援をもらった(2g)</p>  |
| 平成30年7月豪雨（愛媛、西予） | <p>愛媛県男女共同参画<br/>R氏<br/>西予市復興支援課<br/>全員<br/>西予市社会福祉協議会<br/>井上敦人<br/>OPEN JAPAN<br/>肥田浩<br/>災害支援 NGO 結<br/>S氏<br/>支援P<br/>愛媛県社会福祉協議会</p>                     | <p>色々聞いてくれた(2j)<br/><br/>NPOがこうしたい、というのを聞いてくれ、地域の区長さんに連絡してくれた(2j)<br/>間をつないでくれるキーマン(2j)<br/><br/>重機など調整してくれた(2i)<br/><br/>以前に研修で話を聞いたことがあった(2i)<br/><br/>従来から連携があった(2i)<br/>柔軟に対応してくれた(2i)</p>  |
| 令和元年東日本（丸森）      | <p>丸森町社会福祉協議会<br/>W氏<br/>OPEN JAPAN<br/>肥田浩<br/>YOMOYAMA COMPANY<br/>八巻真由</p>   | <p>社協のトップとして包容力があつた(2k)<br/><br/>緊急支援のNPOを入れてくれた(2k)<br/><br/>東日本の時のリーダーが多数来てくれ、それを受け入れられた(2k)</p>  |
| 全国、他地域<br>災害     | <p>首長<br/>（常総、岩泉、那智勝浦）<br/><br/>大町町副町長<br/><br/>災害支援 NGO 結<br/>S氏<br/><br/>内閣府<br/>T氏<br/><br/>JVAOD<br/>明城徹也<br/><br/>全国社会福祉協議会<br/>U氏<br/>武田薬品<br/>V氏</p> | <p>全部、トップダウンで動いてくれた。総務課、秘書課も、「次の打ち合わせまで10分とれます」とか合間に入れてくれた(2j)<br/><br/>罹災証明発行所の隣で、応援職員がニーズ聞き取る手配。取りこぼしなくもらえたので、日本のスタンダードになれば(2j)<br/><br/>現場のコーディネーションが抜群(2j)<br/><br/>政府の現地対策本部の時にNPOを入れてくれた事がきっかけ。会議に省庁の役人以外にNPOが出られた事を仕組みにするのがお役割だ、と言われた(2l)<br/><br/>栗田さんにそろそろやりませんか、と持ち掛け、NGOと国内つなげた。東日本の時はそういう役割は二人しかいなかった(2l)<br/><br/>全社協の理解があつて、研修にJVOADの説明も入れてくれた(2l)<br/><br/>お金の面で(2l)</p> |
| 石巻9年目            | <p>いしのまきNPOセンター<br/>木村正樹<br/><br/>いしのまき会議代表<br/>（ウィアーン北上）<br/>佐藤尚美</p>  | <p>連絡会議まで辛抱強く待ってくれた。がんばらなきゃ、と思う私たちの成長を待つ人(3n)<br/>きっかけを創った、物事の始める説明してつなげる役割(3p)<br/>センターとの線引きも含めてビジョンを描いた人(3q)<br/><br/>場づくりをしていた(3m) 空気感がある。市役所的に顔が広い(3q)<br/>主体性のある人でやりとり始まったのが起点(3o)</p>   |

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| いしのまき会議代表<br>(おしかリンク)<br>犬塚恵介 | ここダメ／良い、と整理してくれた。全体を見て話せる(3m,3p)<br>彼が連絡会議の事務局だったらいしのまき会議に発展しなくても良かった。(3n) きちり事務をやる(3q)<br>後先考えずに、変えよう、と(3n) |
| ISHINOMAKI2.0<br>W氏           | 清濁ある中で事業者の観点で話してくれた(3m)  |
| 3.11 みらいサポート<br>X氏            | 良いものは良い、悪いものは悪い、というスタンスが今の理事を集めた(3o)   |
| 石巻市地域協働課<br>栗原圭司              | 行政のスタンスを知るターニングポイントだった(3o)<br>忘れがちなことをロジカルに話を戻してくれ、行政側から(1団体<br>にではなく連絡会全体に)本気でアドバイスをくれる(3n)                 |
| 石巻市社会福祉協議会<br>阿部由紀            | 失敗してもいいや、とか、公に肯定してくれる(3n)  |

図表 5-1 重要な役割を果たした人物とその役割

これまでの災害時の支援体制に関しては「〇〇さんだから出来た」と人物依存に帰着して語られることが多かったため、本設問では、その果たした「役割」を共有化し、普遍化させる意図を持って、各地の重要な人物をヒアリングして上表にまとめた。

緊急支援の現場において、もっとも多数の回答があったのが NPO の「柔軟な受け入れ」に関する内容（理解、尊重、包容力、受け入れ、安心感、柔軟、二つ返事、トップダウン、聞いてくれた、など）であった。通常とは異なる行政や社会福祉協議会とは全く異なる体制へ移行する、まさに「変革促進」を、理解と柔軟性を持ってつないでくれた存在が、災害直後の連携体制に不可欠であったことが示唆される。

また、以前からの顔見知りや平時の関係により即時の連携が始まっていることは、「顔見知り」をつくる機会の創出が、災害直後の連携をスムーズに成立させる要因であることが理解できる。

また、地元や複数の NPO、または行政の複数部署を「まとめた」役割も、大きな位置を占めている、これらの人物が代表者として連絡会に出席したり調整を行うことで、他セクターへの依頼や炊き出しなどの調整が機能しており、「この部分は〇〇氏に任せる」という体制がどの災害支援現場でも確認されていたが、その人物が「プロセス支援」を担っていたと言える。

また、豊富な経験、専門性、課題解決翌、実行力などが重要とみなされていることは、災害現場には有効な支援が求められていることから当然でもあるが、日本では緊急支援に特化した研修や教材があまりなく、米国では多くの教材が提供されていることを鑑みると、現場の知見を失敗事例など含めて教材などで可視化し、もっと多くの人間が緊急支援に関われるようにすることも、中間支援の役割の一つと考えられる。

異なる分野間の接続や資金のサポートなども重要視されており、人依存の体制から、上記のような役割の要素を実現させる資金や制度の確立が求められている。

| 重要な人物の役割                   | チェンジ・エージェント機能 | 人物依存の回答例  | 仕組みにする取り組み           |
|----------------------------|---------------|---|----------------------|
| 柔軟な受け入れ<br>包容力<br>既知       | 変革促進          | トップの理解<br>(2a,2h,2i,2j,2k)<br>以前に知っていた<br>(2g,2h,2i)<br>高飛車ではない(1d) | 連携の有効性認知度<br>向上      |
| 専門性<br>課題解決力               | 資源連結          | 課題解決できる人(1a)<br>すごいノウハウ持つ人が<br>いた(1b)                               | 研修                   |
| まとめ、横ぐし                    | プロセス支援        | 横串しで市町村につない<br>でくれた(2a)   | 研修、人材の育成             |
| NPO の対策本部参加実績<br>の一般化、仕組み化 | 問題解決提示        | 仕組みにするよう政府担<br>当者に促された(2l)  | JVOAD 等の災害支<br>援体制強化 |

図表 5-2 緊急期に重要人物が果たした役割

緊急支援の時期には、被災地の団体が外部支援の受け入れ窓口となり、また、災廃棄物の必要量、炊き出しの過不足、仮設住宅でのコミュニティ支援実施状況など、比較的課題が誰の目にも可視化されやすい環境であることから、「問題解決の提示」にあたる重要な人物をあがった例は JVOAD のみであった。

一方で、震災 9 年目を迎える石巻でのヒアリングからは、緊急時に求められる役割と顕著な差異が見られた。全体を見る視点、是々非々の姿勢、論点整理など、「課題解決の提示」に向けた役割が重要視されている。緊急時にも必要な機能ではあるが、復興過程で課題が見えにくくなる時期には、このような可視化のプロセスが中間支援の大きな役割となることが示唆される。

緊急時に見られた受容性についても、「待ってくれる」といった変化を起さるタイミングを計りながら「変革促進」と「プロセス支援」を合わせたような関わり方が認知されていた。「伴走支援」と呼ばれることも有るが、先が見えていながらも、多様な主体の意向を見ながら必要な時に必要な事を提示できる資質が必要となってくる。

| 重要な人物の役割           | チェンジ・エージェント機能 | 人物依存の回答例                    | 仕組みにする取り組み        |
|--------------------|---------------|-----------------------------|-------------------|
| 主体性                | 変革促進          | 後先考えずに、変えよう、<br>と動いた(3o)    | 変化を起こすステッ<br>プの理解 |
| 必要な時の後押し<br>見守り    | プロセス支援        | 見守って成長を待ってく<br>れた(3n)       | 災害・復興経験に依<br>存しない |
| 場づくり<br>主体性        | 資源連結          | 雰囲気作りをしてくれた<br>(3m,3q)      | 災害・復興経験に依<br>存しない |
| 全体を見る視点<br>是々非々の姿勢 | 問題解決提示        | 論点を整理してくれた<br>(3m,3n,3p,3q) | 災害・復興経験に依<br>存しない |

図表 5-3 震災 9 年後に重要人物が果たした役割

震災 9 年後の復興期に必要なとされる資質は、災害や復興支援の経験を必須とするものではないが、「所作がわかっていないと（災害時の中間支援は）できない」（2g）とのヒア

リング回答からも理解されたとおり、このような資質を持つ人材が災害発生時に「変革促進」を起こす触媒となった地域では、新しい連携が生まれている。

日常においても「チェンジ・エージェント機能」を理解し、促進する中間支援組織や人材を育成することが、災害時の中間支援およびその後の復旧復興期の中間支援も有効にすることが示唆された。

なお、災害に対応する人物像に着目した事例とし、阪神・淡路第震災の10年検証において、行政職員の座談会により「理想の人物像」を検証した事例が知られており、その中で、林(2005)は、以下の「防災を担う人災が持つべき個人の属性」を挙げている。

- (ア) 体力的・精神的に強靱である人
- (イ) 個人的事情よりも仕事を優先できる人
- (ウ) その場で自分に何ができるかを考える人
- (エ) 全体像を把握した上で仕事ができる人
- (オ) 自分の判断で迅速に事態に対応できる人
- (カ) 声の大きい人
- (キ) 誰とでも対等に渡り合える人
- (ク) コミュニケーション能力が高い人
- (ケ) 周りの人の動きがちゃんと理解できる、読める人
- (コ) 調和が取れている人
- (サ) いろいろなタレントを組み合わせてうまく使える人

また、中央防災会議「防災に関する人材の育成・活用専門調査会」が2003年に発表した報告書には、防災関係機関の職員を中心に、以下のような理想の人物像が提示されている。

- a 災害発生後時間経過とともに何が起こるか、自分の周辺で何が起こるかなどを具体的にイメージすることができるイマジネーション能力
- b 情報不足下、あるいは情報集中下において状況を分析・判断し、理解する能力
- c 自らの災害に関する知識を有機的に結合し、状況に応じ最適な判断を行い、迅速に行動する能力（状況や意見を伝達するプレゼンテーション能力、連携、助け合いのためのコミュニケーション能力を含む）

主に行政職員を想定した「理想の人物像」の2事例と、主にNPOや中間支援実務者を対象とした本検証のヒアリング結果で顕著に異なる点が、緊急期を対象とした本検証で最多の回答が得られた「柔軟な受け入れ」の役割である。

阪神・淡路大震災後も多くの災害対応により、NPOだけでなく自治体職員も経験を積み重ねており、対口支援（パートナーを定めた応援職員派遣）制度なども普及しつつある中、自治体職員が「柔軟な受け入れ」で経験者に任せる姿勢でつなぎ役になることで変化が生まれ、NPOや自治体などによる外部支援が有効に機能することが示唆される。

## 5.5 全国レベル中間支援の役割

全国レベルの中間支援組織に対しては、国の制度への提案や、これまでの災害支援事例の共有化、研修などでの顔の見える関係づくり、災害支援経験や人材が次の災害に関わる中間支援同士の連携構築、などの役割が求められている。

また、本検証ではヒアリング対象としていないが、全国の資金提供団体は災害時の被災者支援活動を支える大きな役割を担っており、その中でも、現場の団体を訪問し、視察先や研修を紹介のあった助成団体を評価する声があり、全国レベルの中間支援組織は、NPO への助成制度を通じても変化を起し得る可能性が確認されている。

また、事例集の制作や、人材育成の制度を通じた災害支援・復興支援活動全体の底上げは、各地の情報が得られる全国レベルの中間支援に求められる役割である。

### 全国レベルの中間支援に関するヒアリング回答結果

- ・ 支援がやれていないところをどう解決するかを考えないといけない。やれなくても、課題を認識して、解決策を考え続けないといけない(2l)
- ・ 内閣府が鬼怒川レビューで、NPO が課題解決に有効、と提示し、防災計画が変わった(2l) (国の制度への提案)
- ・ お互い尊重し合う (これを言っちゃあ、ケンカになる、ということを知っておく。門前払いになると交わりようがない) (2f)
- ・ 復興庁にボランティア班つくったのは国としても大きい(3p)
- ・ 海外では、緊急支援 NGO が来るときに全体像が分かるように登録している。被災当初にまとめないと活かさないので、誰かが調整してあげることが必要(3p)
- ・ 中間支援同士の連携が必要。特に、帯で入れる (交代しながら長期で関われる) のは隣接県なのでブロック単位 (の体制) に(2f)
- ・ 事例が共有されていない、仕組みにできていない、事例集をつくりたい(2j,2k,2l)
- ・ コーディネーター、人材育成が必要(2j,2k,2l)
- ・ 過去の被災地で世話になった人が、自らボランティアに来たり、外部支援の輪が広がっている。被災者が支援者になっていく、変化が起きている気がする(2j)
- ・ 外部から行く専門性を持った組織が 10 か 15 か必要。現地パートナー、リソースを把握して調整できる人が数人、数十人いる組織。石巻では、協議会、社協がそれぞれの立場でそれを担っていた。行政からお願いすると委託事業みたいになり支援として動きにくくなるので民間は民間で、非営利の世界で動かせると良い(1a)
- ・ JVOAD へは不満も大きいが現地に来てやってくれることもある(2j)
- ・ ヒアリング無しの一方向的な助言はストレスでしかない。支援者なら支援してほしい(2k)
- ・ 日本 NPO センターの助成を 10 月まで受けていたけど「この人たちとつながっていたら広がりそう」とは思った。自分とは違うリソースがある、関係性を作れたのでは、と思う。相談したら、どこに視察に行くのがいい、とか、こういう会に出たら？、という助言というか解決の糸口があった。ニーズとシーズ、NPO と企業、NPO と NPO とか、マッチングみたいなものがありえたんだろうな、と感じた(3m)

## 5.6 県レベル中間支援の役割の明確化

県レベルの中間支援に対しては、緊急時は、市町村の現場レベル手前の「初心者向け」(1a)の情報提供や、県内のリエゾン、市町への人の派遣などが求められており、有効であった事例も生まれ始めている。

一方で、復旧・復興期には、現場から離れるため「どうしても行政っぽくなる」(1b)という懸念や、東日本大震災後の対応において県レベルで有効な中間支援を提供しきれていないという声も確認することが出来た。伴走支援の前段階の案件形成やコンセプトづくりをサポートし、積極的に変化を生み出していく必要性も当事者から提案されており、行政、中間支援組織、社会福祉協議会、NPO や他セクターが、県レベルの中間支援組織の課題や目的をしっかりと共有し、それに向けて対応してゆくことが求められている。震災から9年目の地域団体からは、本来、被災者や地域住民に対して向けられるべき資源が有効性を持たない「コーディネート」に向けられることにネガティブな回答も見受けられた。

石巻の緊急支援の反省としてあげられた意思決定の仕組みについては、現場と離れて広域調整をしなければならない県レベルの中間支援にこそ有効に機能すると考えられる。県内に広がる複数のNPO や異なるセクターが中間支援組織の意識決定に積極的に参画できる体制が重要になると考えられる。

災害直後の「調査にやってくる団体が入りやすい状況をつくるのが県域の最初の役割」(2l)から、コミュニティ支援、地域づくりへと移行する過程において、「中間支援は基本的に解決能力がないと成立しない」(1a)と指摘される中で、直接支援の現場を持たない県レベルの中間支援組織は、施策や条例への反映、資金の提供や研修なども見据えて「全体として、どんな課題感があって何をすればいいのか、という調整」(1a)をする機能が求められる。

### 県レベル中間支援に関するヒアリング回答結果

- ・ 県レベルの初期の連絡会は、市町村支援に入る前の、現場の状況がわからない団体向けにやる(1a,2l)
- ・ 県の担当者が市町村に落とししていく、と切り替えないといけない(1a)  
熊本は、県でやっていたが、益城町でもやりだした。県レベルで起きていることも、知りたい人はいっぱいいるから、市町村の情報持っている人が集まって、課題整理していく(1a)
- ・ 県内のリソースを調整して、市町村の支援情報を正確に伝えられる、リエゾンみたいな人がいる(1a)
- ・ 課題が言える場。そこで情報を得て、支援に行く、という形。市町に派遣されて、シーズとニーズのマッチングを含めてやりつつ、全体として、どんな課題感があって何をすればいいのか、という調整が県レベルでできるかどうか(1a)
- ・ 法律や制度に対応して、半壊以上は仮設に入れる、とか、家屋清掃しないといけないならボランティアでやれるレベルが変わる、とか。給付金がいくらもらえる、とか。そういう変化や情報を頭に入れてコーディネーションしないと行けない(1a)
- ・ 備えてないと出来るわけない。自衛隊もありがたいが予算も使っているの、そのうち1%でいいから、と思う。10人、30人、とスペシャリストが必要(1a)
- ・ システム化してどうしても行政っぽくなっていくので、住民ニーズに応えられるように(1b)

- ・ NPO なんて調整するもんじゃねえ、と火の国会議を否定した人たちもいる。(2f)
- ・ 仮設コミュニティ支援を県レベルで、というのは難しかった (2h)
- ・ NPO オンリーではなく、県社協、市社協も生協も入れて組織形成。NPO だけだと、がむしゃらに即決を、という面があるが、失敗したくない。こういう KVOAD だから、物資配布も社協と連携して、となる(2f)
- ・ 現場の仲間たちが、どう有効に機能するか、という事と、なるべく先々をどうするか、次に何が必要か、毎晩話すようにしていた(2g)
- ・ 連携を取りあう相手の近く、皆が来やすい場所に拠点を置くのがいい(2f)
- ・ 情報共有、できないなりに発信しないとイケない(2f)
- ・ 財政が不安定だと厳しい。中越も 10 年基金があったが、山の暮らし再生機構もなくなって人材が出ていっている。財政が安定するための仕組みづくりをしない。(2f)
- ・ (市町に) 継続的に人を出す。職員配置という物理的な話(2g)
- ・ FB グループ活用と、その場のファシリテート/ICT 導入(2g)
- ・ 台風 19 号で中間支援組織に一通り連絡し、福島基金立ち上げ手伝いしたが、東北 3 県は反応よくなかった。災害対応のために組織をつくったのは、良さそうに見えて難しいのかな、と。その所作が見についていない人がやってもダメで、その所作を身に付けてもらう方が大事。経営とマーケティングの観点が必要(2g)
- ・ 解決できずに県に聞かないとイケない、同じような課題は、経緯を吸い上げて対応を考える。熊本のときはそこまで整備されていなかった。今後、県域ではそういうことを作っていく必要がある。場所は、県、県社協、NPO センター。どれかだと思ふ(2l)
- ・ 県施設のゆうあいセンターを、県民活動支援の担当課から、社協、NPO センターの 2 者に委託され、10 年以上やっていたのは土台になっている(2h)
- ・ 三者連携の研修を各県でやっている(2l)
- ・ 伴走支援の前段階の、案件形成やコンセプトづくりが必要(2g)
- ・ 災害ネットワークを考える委託業務で、(台風被害の前に) 県職員と熊本に訪問して話をすることが出来ていた。その背景として、市民で考えた提案を受けて入れもらえるよう、協働の条例を全面改訂していた(2g)
- ・ 復興期の連携復興センターのイメージや、期待値はさまざま。何でもかんでもやれることを想定して作っていないかと(2l)
- ・ 今の県レベルの中間支援組織とは関わり自体がない、ほぼ話したことがない、会うことも無い、何をやっているかわからない(1b,1c,3m,3o)
- ・ 求められるものをしっかり知っているというよりは、こういうこと求めませんかかって聞いてそれに対応している気がする。そうすると支援される側も求めてないから本気にならず結果がでないし、型にあてはまったものは、中間支援があってもなくても関係なく同じ結果に辿り着いたんじゃないかと思ふ(3o)

- ・行政と1対1の契約が多いが1対5のような契約ができれば、JVのように分散させた方が良い事業は結構あるんじゃないか。再委託の許容や元請けのモラルが必要。ただお金を配っているだけじゃ生活保護と一緒になので、戦略的再委託が大事。知り合いに再委託している程度ではだめ(3o)
- ・全然相談する機会もない、助けてもらう選択肢として思い浮かばなかった。困っているから派遣して、と声はかけたが、組織だから動けない、と返事があった。(2k)
- ・「報告会やって、資料できました」という予算消化がやりたいのか？そういうことについても、県と話ができる場がない(3m)
- ・れんぷくがこういう（調整・伴走支援のような一覧に記載の）機能をもっているなら、いしのまき会議の事務局をやってもらって、リソースを持つことが出来るのでは(3m)
- ・みやぎれんぷくの何人かからの、応援隊の時のサポートはすごく感謝している。だけど、知らない間に、何の説明もなく、サポートを途中で投げたことは、ものすごい不満を持っている。復興研究会とか立ち上げて、呼ばれて1回しか行けてないけど、そんなことするなら、応援隊が来年で終わるこの時に、研究して表に出してよ、と思う(3n)
- ・自治システムを受けた時点で、私の中ではアウト。みやぎれんぷくの着地点としては、残念だな、やっちゃダメだったんじゃないかな、と思う。自治会支援する団体をしっかりサポートするべきだった。れんぷくも、スタッフの給料考えなきゃならないし、正樹さんからは何回も蹴ったと聞いたから複雑な事情があったかもしれないけど(3n)
- ・お金の問題というより、魂を売るか売らないか。「何をやるの？」と聞いたけど何も答えが無かった(3n)
- ・県域といいながら、仙台の団体。本来の県域の中間支援、なかなかない。基盤ができていないからだと思う(3p)
- ・れんぷくを（せんだい・みやぎ NPO センターから）外だしする議論の際、特定のところとしかつなげていなかったから、役員を15市町から出すべきと提案した。ああなるぐらいなら、外出ししない方がよかった(3p)
- ・自主財源もとってきて出来るところが中間支援。問題解決に都合が良いことになっていきがちなので「自分で稼がない」という論理になってくるのは危険。中間のための支援がないと難しい。中間支援組織への期待感もあるだろうが、創立者は別として、仕事として就くとなってしまうと難しい。住民は、パブリックコメントを出す、とか地道な繰り返しをしなければいけない(3p)
- ・東日本大震災からできた中間支援組織が次の災害時の中間支援組織として機能することは無理だと思う。台風19号対応でも社協や個々の団体が献身している。3.11メモリアルネットワークくらいやって、中間支援と聞いてなるほどなってしまう。比べると足元にも及んでいない。内発的が外発的かの姿勢はかなり大きい。上から落ちてくる事業や欲しい事業を、勝手な想像だがお金を取るためにやっているように思える。そのお金を原資に内発的に事業を展開して役立てよう、という姿勢が見える中間支援組織がなかなか無いと思う (3o)

## 5.7 市レベル中間支援の役割の明確化

市レベルでは、緊急時には様々な課題が目の前に明らかであり、かつそれを解決する活動を実践可能な団体が出てきているために他セクターとの連携・協働が進みやすい傾向がある。地域福祉を目的とする社会福祉協議会や、まちづくりを担うNPOが、それぞれの視点で災害支援を一つの契機と捉えて新しい変化を起こしてきており、今後も、それぞれの地域に応じた変化が創出し得るため、それを支える制度の設置が望ましい。

震災9年後の市レベルの中間支援において、本来、その機能を担うとされている地域セクターへの評価は高くなく、他人任せではなく主体性を持って複雑な課題に対して循環型のステップを踏みながら次のステージを目指す組織が生まれており、県レベルと同様、施設の指定管理を超えて社会に変化をうみだす積極的な役割が求められている。

### 市レベル中間支援に関するヒアリング回答結果

- ・南海トラフに対しては、市町村で対応できるようにしておく必要がある。岡山も結局倉敷でやっていたし熊本も益城でやるようになり、今もいわきでやっている。現場近くでしか、できない(1a)
- ・市町村がやることは、具体的に明日何やるか、支援者が情報共有
- ・行政、自衛隊に対してNPOがまとまって見えること(1a)／外部団体が協議体でまとまった(1d)
- ・支援活動全体像の提示(1b)
- ・外部支援が中心になると軋轢を生むので、地元を応援するのは重要(1a)
- ・普段のネットワーク構築が、地元アクターと事前につながっておくために必要。災害時に具体的にどう動くかは、スイッチ切り替えが必要(1a)
- ・最終的に被災者のメリットになること、ここに来ると解決しますよ、ということ、をイメージできるか(1a)
- ・社協支援がイコール生活支援の限界ではなくて、もっと先にある(1e)
- ・地区ごとの担当NPO制は良かった(1b,1e)
- ・長期の人、短期の人、アメーバのようになっているなか、意思確認しながら、短期的なゴールをずっと出し続ける(1a)
- ・「情報収集する場」の提供。どこの会議も、リーダー1人だけの参加だと、小さな問題はわざわざ言わない。常にみんながいるなかで、こうしよう、というのが生まれた場所だった(1b)
- ・民間側も、まともな政策提案1つもできないのか、と問われている。そういった一発提案よりも、そういう場で市民として我々も参加して行って発言していくことも(3m)
- ・何が弱くて何が強いかわかっていると、活かそうとする(1e)

- ・長野でも丸森でも、地元のステップに合わせた方が良いんじゃない？と思う。それをやれる中間支援組織が要る(1e)
- ・申し訳ないが、NPO が定着しなかった。同じ目線で協働をやっていただくようなところが欲しいんだけど、行政から派生した NPO はあるが、中間支援的なのは育たなかった。西予会議自体が、終わってしまった。外部支援との調整、を打ちだしすぎたのが失敗かもしれない(2i)
- ・このボラセンと、この市役所とどうしよう、と具体的な会議が必要になる。(2l)
- ・在宅調査の結果もシェアされていない。役場と JVOAD と OPEN JAPAN が支援者会議を始めた。行政がやるべきことの話をしているようなので、NPO や地域住民が出来る仕事は情報共有会議で、となってきた気がする(2k)
- ・自治体にとっての一番は、窓口が一つになってくれること。とりまとめが難しいと思うが、団体に依存するのも身勝手すぎるので内閣府がとりまとめるとか、仕掛ける人物が必要(1d)
- ・今ある価値を維持管理する、じゃなくて、増幅させていたくことがミッションになる。それが仕事だというなら、その増幅分に見合うように、もっと給料をださないといけない(3m)
- ・市の公益活動推進委員会は、ある意味で活用した(3n)
- ・いしのまき会議として、(市の中間支援組織を)使おうとしていないところがすごい(3n)
- ・あそこが中間支援という認識は一つもない。何もしてもらってない。連絡会議入ってから、関わることあったか、というとな。 (NPO 日和のような発信も) 自己満足のような、中間支援の大事なミッションという気はしない。北上には存在も知られてなかったし、入ってなくなって何も困らない。知った後に唯一役に立っているのはコピー機。あとは会議室(3n)
- ・NPO センターに関しては、出来る事と立場をもっと明確にしてほしい。一市民が市民公益活動を立ち上げる部分に市の補助をもらう、くらいの規模ならわかる。市が NPO 支援オフィスに求める機能を、立ち上げサポート程度をしたい団体が取るのはミスマッチだと思う。もしそうであれば、支援オフィスという施設じゃなしに、市役所の一角にテーブルがある程度でいいんじゃないか(3o)
- ・最近、市民公益活動団体同士のお茶っこ会とか、ひざ詰めの対話なのか顔合わせの機会を提供している。今それをやろうとする？といった感じがする。いしのまき会議の対抗心なのか危機感なのかわからないが、そういう見え方をしているので、立場をはっきりしてほしいと思う(3o)
- ・災害時の中間支援組織として機能することは無理だと思う。NPO センターから送られてくるメールは、他からの情報を共有することであって内発的のものはない。内発的が外発的かの姿勢はかなり大きい(3o)

## 5.8 中間支援により達成できたアウトカム、社会の変化

ヒアリング対象者から確認できた、中間支援が起こしたアウトカムや社会の変化を記載する。

阪神・淡路大震災は、その後特定非営利活動促進法（NPO 法）が制定され、日本社会に NPO というセクターが位置付けられる大きな契機となった。東日本大震災とそれ以降の災害では、その支援の過程を通じて、「無関係だった人が、NPO を支援するようになった」(1a)、「災害支援を仕事としてやれる人が生まれた」(1b)「三者連携が形になった」(2f)、「防災基本計画や防災白書で NPO という言葉が何十個と出てくるようになり、認識が変わった」(2i)などの社会変化を当事者が実感していた。

### ゴール、アウトカムに関するヒアリング回答結果

- ・石巻市に集まった支援の全体像の把握。石巻の地域の中でいろんな支援を集めた結果で、こんなに出来たことなんて、これまでなかったと思う(1a)
- ・市役所に対して NPO がまとまって見えているとつきあいやすい。その場で、こういう所が足りない、と話し出せたのは、石巻の協議会の大きな成果。
- ・支援に無関係だった人が、NPO を支援するようになった。1 が 100 になるかは、組織としての覚悟なんですけど、ゼロをイチ、が（中間支援の）価値(1a)
- ・あそこは、災害支援を仕事としてやれる人が生まれた場所。ボランティアコーディネーター、という仕事ができる。災害（対応）自体がシフトする気がした。(1b)
- ・個人情報 を NPO に出してくれた(1c)
- ・住民ニーズが一番だ、という考えや、物資は市、役務はボランティアという（意識の）共有。つなぎ役としてやっていただいたのが一番(1d)
- ・自衛隊のような情報を出せない組織でも「やったことない」と言われたことに、活かすものは活かす、と出来たのが一番。最初はどうもいきませんが。支援いただきながら答えが出てきて出来たのはすごいと思いますけどね。よくできた(1d)
- ・三者連携、熊本から形になっていった(2f)
- ・ボラセンを NPO センターとやる、という連携協定。福祉職の社協と、ロジができる NPO が上手く連携できれば(2g)
- ・スマートサプライ、kintone、受付の peadex など、ICT 導入(2g)
- ・民官連携ネットワークの「災害ボランティアネットワーク」立ち上げ。(2g)
- ・事例としては在宅調査。400 人以上が関わり、「声をかけてくれてありがとう」「これをやって継続サポートにつなげられるようにする」と言われた。SDGs の「だれ一人のこさない」と一緒になった(2g)
- ・豪雨の前は、傾聴、見守りの役を担ってもらうのは想像していなかった。ホットカフェとか、住民支援の視点持ちながら活用してもらった(2i)
- ・長い復興を見据えて、地域の職員が地域に出られるよう配慮して、他所から来たチームがバックアップ、というのも大きかった(2h)
- ・真備にいくつも団体出来たり、住民団体がコラボで出来たり、チャレンジしようとしたとき応援する風土が残っている(2h)

ゴール、アウトカムに関するヒアリング回答結果

- ・重機の認知度は変わった。三者連携が出来て、クリアになってきた。(2j)
- ・ごみ回収や農業、大勢でやるときはゴールを共有できた。メディアと一緒にやった感覚もある(2j)
- ・2800人のML会員や、SNS駆使したとか、事前申し込みにして（ボランティア数を）調整できるようになった、などのITを使ったのは先進的かな、と思う。今後の災害現場に落としていった方が良い。Peatex導入したときはクレーム来たと同時に、手続きしてくれる人は肅々と増えて行って、過渡期なんだな、と(2k)
- ・防災基本計画。防災白書で、NPOという言葉、一個ぐらいあるぐらいだったが、今は、何十個と出てくるようになり認識変わった。行政との関係性が変わった(2l)
- ・JVOAD全国フォーラムは多くの参加があり、共有できたと感じた機会(2l)
- ・いしのまき会議は、間違いなく、一つの大きなステップ(3m)
- ・個々のミッションをがんばろう、だけではダメなんだ、という所へステージが変わった(3n)
- ・そもそも他団体のことなんか考えてなかったら、理事会や幹事会に入って、（自分が）変わったよね。自団体としての課題も、この会を通して気づけた(3n)
- ・はじまったばかりだが、旧連絡会から、いしのまき会議になったのは、一つ達成できたこと。その前の運営と、その後の運営は明らかにちがう。前身の組織には、主体性がなくて「頼まれたから来ている」雰囲気伝わっちゃうところがあったと思う。主体的にやっていたら、行政との協働は結果的についてくるんじゃないの、と活動していたら、結果としてそうなった(3o)
- ・10年前、震災前に比べて、NPOの認知が格段に上がった。昔は市民協働課しか知らなかったが、他の課でもわかる。枕言葉みたいにNPOと書く。そこに実体をこめるのが、いしのまき会議の役割(3p)
- ・まちづくり懇談会で、子育ての事業提案に市が動いて、お金が獲れたのは、子ども団体だけでなく、連絡会議の成果として一つ形になった(3q)

「変化」の回答を口頭で求めた質問ではあるが、調査への参画者の数や、メーリングリストの登録者数などの客観的な事実に基づく（エビデンス・ベースドの）回答が得られており、中間支援により成し得た「変化」を数値で表現する工夫が求められる。

米国のNGOでは、1団体で2017年のハリケーン・ハービー（死者107名、被害想定1,250億ドル）に対して、食事提供939,868、活動時間200万時間、長期復興へ4,000万ドル、といった大規模な支援実績を数値で報告している事例があり、多額の寄付も集めている。「寄付のお金で賄えた」(2g)「寄付文化を創らないといけない」(3n)、「自然に、私たちの隣にある活動に会費や寄付を払う地域になればいい」(3q)のようなヒアリング回答からも、寄付財源の重要性は確認されており、中間支援を担う団体は、その成果を客観的な数値で示し、災害支援や地域づくり活動への寄付を促す取り組みが期待されている。

## 5.9 平時の中間支援、今後の災害の中間支援を目指して

防災には多様な主体による総合的な取り組みが欠かせないため、本ヒアリング調査のみから今後のあるべき中間支援の視座を提供することへの限界はあるが、現場で尽力してきた担当者の生の声を整理する取り組みには一定の意義が見出し得るため、「ソーシャル・プロジェクトを成功に導く 12 のステップ」（再掲）に基づき、段階ごとに、ヒアリング結果を再整理する。

### ソーシャル・プロジェクトを成功に導く 12 のステップ（再掲）

#### 課題解決の前提を整える協働

1. 現状の課題認識を分かち合おう  
— いったい、今、何が起きているのだろうか？
2. 何がゴールなのか話し合い、分かち合おう  
— 社会システム全体での対応力を高めるイメージを描く
3. 「協働」への準備（レディネス）を整えよう  
— 違いやこれまでの枠組みを超えて協力するには？

#### 課題解決の運営基盤を整える協働

4. パートナーを見出し、参加を誘発しよう  
— 誰と組むべきか？相手の積極的な参加を促すには？
5. 共有の目標と達成への戦略的計画を立てよう  
— 何を達成し、そのためにどう進めていけばいいのか？
6. 運営制度を設計しよう  
— どのように役割分担し、体制を作るのか？

#### 問題解決の推進力を強化する協働

7. 場づくりを活かした関係性の改善力の強化  
(定期ミーティング、勉強会、中間ふりかえり、課題解決 WS)  
— 何をどう分かち合うと、もっと協力できるのだろうか？
8. 「社会的学習プロセス」を強化しよう  
— 継続し、改善し続けるには、どのような「学び」が必要なのか？
9. 「チェンジ・エージェント機能」を強化しよう  
— 関わる人達の変化とレベルアップを目指すには？

#### 成果を生み出し、定着させる協働

10. 資金や人材を集め、継続力を高めよう  
— 資金や資源をどう集め、どう効果的に運用するのか？
11. 「協働」の活動結果（アウトプット）と成果（アウトカム）を評価しよう  
— どのように成果を捉え、次の一歩につなげていけばいいのか？
12. 政策や制度として社会に定着させよう  
— 自分たちの限界を超えるには、誰とどのように進めていく必要があるか？

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

ヒアリングの結果を12の各ステップと関連付け、災害直後やその後のコミュニティ再生、地域づくりに有効に機能する中間支援のあり方を例示する。

今後の大災害想定についての詳細は本検証の対象外であるが、南海トラフ地震の被害規模について一例を挙げると、東日本大震災で災害救助法が適用された自治体数は8都県237市町村、令和元年東日本では13都県390市町村に災害救助法が適用されたが、南海トラフ地震防災対策推進地域は707市町村におよび、全国の自治体数1,741の4割が当事者となり、毎年の台風や豪雨災害とは全く異なる規模の支援活動が求められることが実感できる。

このような超大規模災害への対応や、過疎高齢化の加速に伴う「複雑な課題」解決のためには、新たな仕組みや「チェンジ」を生み出す必要性に迫られており、ヒアリングに抛り得られた様々な視点で多様なレベルにわたる知見を、以下の12ステップへ仮置きする。

(筆者が発言を簡潔にまとめる一方で、かつ書きで前後関係を補足した。)

本調査の限られた人数へのヒアリング結果からも、立場や経験の違いにより矛盾するような提案がなされており、特に「2. 何がゴールなのか分かち合い、話し合おう」に関する項目には一見、正反対のような回答が見受けられるのが現状であるため、意見や立場の異なるこれらの多様な主体が話し合い、協働する枠組みを構築する必要がある。

実際の災害対応やコミュニティ支援は上記の12ステップを行ったり来たりしながら進む循環型のプロセスが必要であり、矛盾があったり計画通りに進行しない場合に、関係者が共に進めていくための仕組みや、変化を生み出すための組織運営が重要になる。中間支援組織は、この動的な協働を生み出す軸としての役割が期待されている。

|                   |   |
|-------------------|---|
| <p>1. 現状の課題認識</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害支援と平時はちがう（支援されていない部分の解決が求められる）(1a,2l)</li> <li>・ （中間支援の）市町へのリーチ不足(2g, 2j,)</li> <li>・ （中間支援の）NPO へのリーチ不足(2k, 3m, 3n, 3o,3p)</li> <li>・ 緊急時のNPO が定着しない(2i) 、</li> <li>・ 評価を受けているが歪みもある(2h)、</li> <li>・ 連絡会への行政不参加(2h)、</li> <li>・ 所作が身につけていない人では成果に結びつかない。(2g)</li> <li>・ 外の人からの期待と実際にやれることの相違(2l)。</li> <li>・ 在宅支援に隙間がある(1c,2g)。</li> <li>・ 指定管理で受けている団体は動けない(2f,2g)</li> <li>・ 首長の力量差で災害対応に差が出ると市民はたまらない(2g)</li> <li>・ 社協も災害対策本部に入れなかったが、そこに入れる NPO があればよかった(2i)</li> <li>・ 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(3n)</li> <li>・ 人口が減っていくから個別では本当の課題解決は出来ない、というのは前提だった(2k)</li> <li>・ 会員ニーズも多様化する中で迷走し、協働が必要だという課題認識すらバラバラだった(3o)</li> <li>・ 行政と協働できない、という課題、共有できつつある(3p)</li> </ul> |
|-------------------|---|

|                    |  |
|--------------------|--|
| <p>2. ゴール共有</p>    | <p>(市町レベル、住民レベル)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の全体像が把握できた(1a,1b,1c,1e)</li> <li>・ 長期、短期の人がアメーバのようになってるなか、意思確認しながら短期的なゴールをずっと出し続ける(1a)</li> <li>・ 避難誘導等共助の役割だけでなく、自助・互助の観点で消防団の活躍に期待したい(2i)</li> <li>・ 住民が動ける地域力アップへの支援、と、それが出来るコーディネーターへの支援(1b)</li> <li>・ コーディネーターの育成、活用(1c,2k)</li> <li>・ 市町村／自助でやるしかない(1a,2i,2j)</li> <li>・ 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(3q)</li> </ul> <p>(広域・県域レベル)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県域支援センターが災害の中間支援を担う(2f,2g)</li> <li>・ 中間支援同士のブロック（道州）単位での連携(2f)</li> <li>・ 遊撃部署、予備役みたいな制度が必要(2f)</li> <li>・ 中国地方 5 県の災害対策研究所のようなものに、精通する担当者確保する(2g)</li> <li>・ 災害支援に特化するなら、一定の組織力が必要(1a,2g)</li> <li>・ 平時と緊急時、組織図をはっきりさせる(3m)</li> <li>・ 問題解決対策としての協働（なぜ協働なのか）を提示できつつある(3o)</li> <li>・ いしのまき会議の存在自体、がまとまることでしかできないこと、固まることに意味があることを示している(3q)</li> <li>・ 短期、中期、長期のゴールがあり、長期は明確で、良いまちづくり。短期は、組織（いしのまき会議）をうまく回す。中期が、これからの設定では(3q)</li> </ul> |
| <p>3. 「協働」への準備</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 平時の NPO センターにもっとやって欲しいが、責めても仕方がない。県、社協など、やれる所への声掛けを(2l)。</li> <li>・ 農業漁業工業商業、それぞれの異なるニーズを聞いておいて、ココが足りない、と（福祉以外の分野へも）SOS が出せる社協にならなければならない(1e)</li> <li>・ 足りないことを一緒に探しながら出来ることを見つかった。知りたい情報もらえて、言いたいことも言えた。(1b)</li> <li>・ 地域によってスピード感が違って、のんびりのところもガッツと進むところもあって、外部支援者としてはそこにどうあわせるか(2j)</li> <li>・ 既存組織にはその制約があるので、「支援者を増やそう」と開かれていなければならない(1a)</li> </ul>   |
| <p>4. パートナー参加</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ NPO オンリーではなく、県社協、市社協も生協も入れて組織形成(2f)</li> </ul>  |

|              |   |
|--------------|---|
|              | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政が組織をつくりたがるが、頼れる所は部下じゃなくてパートナー(2i)</li> <li>・ 専門性とか分野を混ぜていくところは意識していた(2k)</li> <li>・ 協働は必要なので相手方として存在してもらいたい(3q)</li> </ul> <p>&lt;参考&gt; 「何と何をつなごうとしたか」 への以下回答は、人に関するものから抽象的なレベルまで多岐にわたった。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 来た人（支援者）(1a)、住民の声と縦割り社会(1b)、地域住民と地域にある資源→地域住民と地域住民へ移行(1c)、団体同士(2f)、社会と課題(2g)、したい人としてほしい人(2j)、行政とNPO(2h,3p)、社協と他NPO(2h)、ニーズと支援(2l)、地域住民同士、この社会に生きている人(2k)、市民と未来(3o)、それぞれのミッションと石巻の未来(3n)、など。</li> </ul> <p>※行政とNPOのつながりづくりについては、「過去にうまくいかなかった」例としての回答もある(3m,3o)</p> |
| 5. 戦略的計画     | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事前に地元アクターとつながっておくには、普段のネットワーク。災害時に具体的にどう動くのかは、スイッチ切り替えが必要(1a)</li> <li>・ (物資)支援はここまで、など、(活動の)量や種類が変わっていく、という転換も必要(1d)</li> <li>・ 「(ボラセンの)協定案が出来ていて良かったですね」って言われるけど、宮城沖地震99%って言われて2年かけて苦労して準備していた(1e)</li> </ul>  |
| 6. 運営制度を設計   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 避難所運営へのNPO支援が定着(2f)</li> <li>・ ボランティアが死んだら辞める、と腹を括って辞表も持っている(1e)</li> <li>・ 偶然性が大きいので仕組みにすることが課題(2h)</li> <li>・ 災害支援ネットワークおかやまには出来る人が沢山いる(2g)</li> <li>・ 事務局をやる覚悟がなければ提案していない(3o)</li> <li>・ 主体的にやっていたら明らかに運営が変わった(3o)</li> </ul>  |
| 7. 関係性の改善    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地元アクターとは、事前のネットワーク構築。災害時には、「つなぐ」事務が出来る人を何人投入出来るか(1a)</li> <li>・ 企業なら人材育成、若者なら教育、のようなお金じゃない関係性をつくるのが大事(2j)</li> <li>・ 良いものは良い、悪いものは悪い、というスタンスが今の理事を集めた(3o)</li> <li>・ 問題点を整理してくれた(3n,3p)</li> <li>・ CSC(地域福祉コーディネーター)が地域の課題を能動的に聞く機能が出来た(1e)</li> </ul>   |
| 8. 社会的学習プロセス | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ このような(出来なかったことも確認してより良くするための)検証が必要(1c,3o)</li> </ul>   |

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <p>(スループットとすることができる)</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ (災害が起きたら) 来てくれるんでしょ。とにかく、みんながいてくれてよかった(1c)</li> <li>・ 支援団体間の調整機能が今のところ、日本にはない(2j)</li> <li>・ 東日本大震災の時のリーダーが来てくれた。知識経験をいろんな方に補填してもらった(2k)</li> <li>・ 防災計画更新時の NPO 記載など、認識が変わった(2l)</li> <li>・ 支援を受けた人が成長し次に変革を起こしてゆく期待(3p)</li> <li>・ 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(3n)</li> </ul>  |
| <p>9. チェンジ・エージェント機能</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 変えることをやってくれば、意味がある(3m)</li> <li>・ 覚悟を持って (調整機能の) 真ん中に立てる人が必要(2g)</li> <li>・ 「ここに来ると解決します」という意識でオーガナイズしないとネットワーキングで終わってしまう(1a)</li> <li>・ やっぱり主体性が大切(3o)</li> <li>・ 地元出身の若者に価値を見出してくれて、外部の団体が担っていたところを、地元を担ったところに社協から価値を感じてもらっているのは、人材育成につながっていく一つの変化(2h)</li> <li>・ ML 会員 2,800 人、SNS 駆使、IT 使ったのは先進的。Peatix 導入した時はクレームの一方で、広報の瞬間から粛々と手続きしてくれる人は増えたので今後の災害への適応を(2k)</li> <li>・ 3.11 メモリアルネットワークぐらい (会員参加、役員推薦、伝承全体のための基金集め等) やって、中間支援では(3o)</li> </ul> |
| <p>10. 資金や人材</p>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 緊急雇用(1d)や復興支援員(3n)の有効活用</li> <li>・ 平時の中間支援を支える財源や復興財源の柔軟性への期待(1a, 2f, 2g, 2k, 2l)</li> <li>・ 全国規模の災害に対応できる組織への期待(2f, 2g, 2l)</li> <li>・ 民間からの資金提供制度(2g)</li> <li>・ 長期復興を見据え高校生に目的意識をもってもらえる関り(2k)</li> <li>・ 寄付文化の醸成(3o)</li> <li>・ 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(3q)</li> <li>・ コーディネーター (チェンジ・メーカー) の必要性(1b, 2l, 3o)</li> </ul>  |
| <p>11. 活動結果と成果の評価</p>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 目指しているのは連携、ネットワークではなく問題解決(1a)</li> <li>・ 立場も滞在期間も異なる支援者の意思を確認しながら、短期的なゴールの継続的な提示(1a)</li> <li>・ 「支援に無関係だった人が NPO を支援するようになる」というゼロをイチにできるかどうか、に中間組織の存在価値が大きい(1a)</li> <li>・ 土砂撤去の分担、被災者台帳提言受け入れなど現場での三者連</li> </ul>  |

|                      |  |
|----------------------|--|
|                      | <p>携促進(2j)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自団体では見えにくい団体の強み一覧制作と協働への活用(3n)</li> <li>・ 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(3o)</li> </ul>   |
| <p>12. 政策や制度での定着</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 内閣府による災害経験のある自治体職員の登録制度(1d)</li> <li>・ NPO 法の改正（災害支援・防災の位置づけ）(2f)</li> <li>・ ボラセン運営のパッケージ化(2j)</li> <li>・ 隣県のサポートし収集な参謀をつける制度が望ましい(2j)</li> <li>・ 学校ではない避難所（ホテル、旅館、公民館）制度(2j)</li> <li>・ 東京一極集中からのから分散(2j)</li> <li>・ 県施設の NPO センター・社協両者への委託（10 年以上）(2h)</li> <li>・ 常設機関の設置(2h)</li> <li>・ 災害対策基本法や防災基本計画への NPO 記載(2l)</li> <li>・ 災害ネットワーク構築のための委託(2g)<br/>（⇔「委託や制度の前に主体性が必要」(3o)とのバランス）</li> <li>・ 災害対策本部への NPO 参画の事前取り決め。(2k)</li> <li>・ 罹災証明窓口横での漏れのない被災者ニーズ聞き取り(2l)</li> <li>・ 三者連携の拠点（ベース）の事前想定(2J)</li> <li>・ 緊急期の社協の限界認識と他との連携構築経験に基づく、社協の枠を超えた生活支援の可能性(1e)</li> <li>・ 頭での理解だけではリアリティがないため、経験ある人材が広げて行けるネットワークの必要性(2k)</li> <li>・ （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(3n)</li> <li>・ 住民に丁寧に伝えるための行政と NPO による説明会(3n)</li> <li>・ 行政からの委託先を 1 者ではなく分散したり、モラルを持つ元請けから複数へ戦略的に再委託する形での効率化(3o)</li> <li>・ （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(3o)</li> <li>・ NPO は安易な委託先、という考え方の変更(3p)</li> <li>・ 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(3q)</li> </ul> |

## 5.10 石巻の復興期、緊急期におけるの中間支援機能仮説の検証

石巻の緊急支援期、他被災地域の緊急支援期、石巻の震災から9年時点、の3つの対象の「中間支援」機能について、「チェンジ・エージェント機能」などの変化を起こす役割に着目し、ヒアリング前に設定した仮説に対して、関係者へのヒアリング結果を踏まえて検証する。

### <仮説> (再掲)

- ・ 外部環境、内部環境が急速に変化し続ける災害後の支援活動に対応するためには、チェンジ・エージェント機能が求められる
- ・ 支援者間での課題認識・目的意識の共有が重要になる
- ・ 有効な中間支援を提供するためには、被災現場への拠点、外部支援者の適切な関わりが重要である
- ・ 支援フェーズの移行期において、県域、市町村域、それぞれのレベルの中間支援組織が、活動の対象や内容、手法を、意識的に変革することが求められる
- ・ 東日本大震災の発災10年以降、また、南海トラフ地震等からの復旧・復興においては、新たな中間支援施策を提案することが求められる

### <チェンジ・エージェント機能の必要性>

石巻の緊急支援期、他被災地域の緊急支援期の2対象においては、「チェンジ・エージェント機能」の実例を確認することができ、また、そこで起きた変化は、中間支援組織や個々のNPOだけでなく、被災者にも望ましいと考えられる事例ばかりであった。災害直後には外部環境が目まぐるしく変化し、支援者も必然的に活動内容の「チェンジ」が求められるため、一歩先の課題解決を見据えた中間支援が提供されることで、支援活動が有効化されることが示された。

一方、石巻の9年目では、「まだまだ初期段階」という共通理解のもと、控えめな回答が多かったが、子育て支援団体によるプレーパーク設置の協働提案が石巻市で制度化された事例や、「ネットワーク作りからネットワーク運営に舵を切った」いしのまき会議の設立自体を「チェンジ」とみなして、自ら主体的に取り組む姿勢が見られる。ハード事業の目途が見え始めた岩手・宮城の津波被災地では、人口減少や高齢化の加速化、グループ補助事業を受けた企業の倒産なども見受けられ、将来の見通しが明るくない中で、「協働そのものの必要性が分かりにくかった」課題の共通認識から、共通の目的を見据えて具体的なアクションを起こす意思が確認できた。

環境が急速に変化する災害直後も、課題が複雑化する復興過程においても、当事者の自覚の有無に関わらず「チェンジ・エージェント機能」が具体化しており、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。

#### <課題意識と目的意識の共有>

緊急支援期の石巻において、「出来ることを探せる場」「次に必要な支援が見える場所」と(1b)として開催された連絡会により支援状況の不足部分や全体像が把握され、つなぎ役を果たしていたことは、行政や社会福祉協議会などの他セクターからも高い評価が得られていた。また、他被災地域においても、傾聴などの見守り役の継続、在宅調査の協働実施、多人数での廃棄物処理でのメディア連携など、時には当事者自身も「災害前には想像していなかった」(2i)ゴールを関係者で共有し、再設定し続けながら、課題の変化に対応されており、「三者連携」のような全国的な変化を生み出すことにもなった。

災害から9年後の石巻においては、「会員ニーズも多様化する中で迷走し、協働が必要だという課題認識すらバラバラだった」(3o)状況において、「いしのまき会議」の運営が進むことで、行政の側から「短期、中期、長期のゴールがあり、長期は明確で、良いまちをつくる。短期は、組織（いしのまき会議）をうまく回す。中期が、これからの設定では。」(3q)との見解が得られたように、ガバナンスを持って運営する組織により、目的意識が共有され始めていることが確認された。

#### <支援の結果として生み出された社会の変化／アウトカム>

災害対策基本法や防災基本計画において、中間支援組織の機能や、行政・NPO・ボランティアの三者連携が記載されるようになり、東日本大震災やその後に発生した災害の対応により、徐々に認知度が高まってきたことは、重機支援などの実行力のある支援を積み重ねてきたNPOの実績であると共に、中間支援組織の起こした変化と言える。国・県・市町の各レベルの中間支援組織からは、客観的な数値を元にした成果の提示や、国全体の支援体制を踏まえた今後の展望などの回答が得られており、大規模災害に対して協働で対応してきた経験者のリードにより、今後も変化が生み出されてゆくことが期待される。

震災9年後の復興過程においては、自団体だけではなく全体像を考える視点の共有や、主体性を持ったアクションが行政との協働を引き起こす事例がアウトカムとされており、このような現場レベルでの変化を制度に結びつけて社会に定着化させてゆく循環的なステップを中間支援組織が理解し、その変化を促す取り組みが求められている。

#### <支援の結果として生み出されたスループット>

「協働ガバナンス」の1要素とされている「スループット」の創出については、仮説として設定していなかったが、「被災者から支援者になった（西予から丸森、常総から北海道などへの支援提供）」(2j)事例や、「東日本大震災の時のリーダーが来てくれた」(2k)、「（災害が起きたら）来てくれるんでしょ」「とにかく、みんながいてくれてよかった」(1c)、「お互い理解し合えると思えるようになった」(3n)などの回答から、当事者間での信頼関係が蓄積により支援として具現化したり、相互理解により地域で課題解決のために協働で歩み出すなど、「学びあう関係が出来、関係者がレベルアップしていく」プロセス（スループット）が確認されており、即効性はなくとも、災害に備えて平時にネットワークを推進する取り組みには一定の効果が認められると考えられる。

#### <外部支援の適切な関わり>

外部支援に関しては、「決め打ち」の活動などの現場の団体から地域の都合を考えない活動への抵抗感が示されると同時に、中間支援団体からも「質の劣化」などの懸念が示されたことから、地元への様々な配慮をしてノウハウを積み重ねてきた団体も増えてきているものの、日本全体として現場視点を踏まえた支援活動の質の向上が求められている。

現場 NPO が「自分たちがやりたいだけ」の外部支援に対して抱く懸念は、被災者自身が、「成果を求める」現場 NPO の活動に対して持つ違和感と共通点があり、外部支援や中間支援だけではなく、災害や復興過程に関わる行政の施策や非営利活動全体が抱える課題でもあることには注意したい。

#### <「重要な人物」による活動の意識的な変革>

中間支援に求められる、活動の対象や内容、手法の意識的な変革を担ったと考えられる中心的な人物については、「重要と考えられる人物とその役割」のヒアリング結果から、緊急時と震災 9 年目で重要視される役割が異なっていることが明示された。緊急時には、異なるセクターからの支援を受容して変化を促進する役割が重要視され、震災 9 年目には、「物事を整理してくれる」などの課題を可視化し、協調的に連携を促進する役割の重要性が浮かび上がった。

ヒアリング回答からは、「(医療職など) 専門的な役割」、「市全体像を見据えた重機や人材の配置相談」など、専門的な知識や豊富な災害経験が求められる事例も挙げられたが、震災直後の「受け入れてくれた」、震災 9 年目の「成長を待ってくれた」などの回答が多かったことは、興味深い結果となった。災害対応の「経験者への依存」に対しては、ヒアリング回答としても懸念と制度化の必要性が示された。

ただ、人材については、「経験者」(1a,1b,1e,2k)への評価や期待が高い一方で、災害や復興支援の経験とは関係なく「所作の分かる人」(2g)が中間支援のキーマンと成り得ることの回答もあり、変革を促し得る人材の育成にあたっては、災害支援や復興支援の経験と、平時の中間支援の双方が必要と考えられる。

#### <全国、県域、市町村域各レベルの中間支援の意識的な変革の必要性>

南海トラフ地震等の今後を見据えた体制に関して、ヒアリング時に県レベル、市レベルでそれぞれの役割は異なるとの指摘を受けたことから、様々な質問への回答内容から、全国、県、市町レベルに分割して、記載した。

「(物資) 支援はここまで、など(活動の) 量や種類が変わっていく、という転換も必要(1d)」との指摘があった通り、災害後に急速に変化する環境や支援活動に合わせて、中間支援組織が積極的に今後の方針を提示し、組織体制すら変更して対応していった事例が確認された。

一方で、東日本大震災後に東北で生まれた中間支援組織に対して、将来の災害に対して有効な動きを疑問視する回答内容や、他被災地の「指定管理を受けているだけの団体では難しい」(2f)と言った一般論としての回答からも、有効な中間支援を提供する難しさが言及

されており、2019年の令和元年東日本の被災に対して現在の東北の中間支援組織が成果を出せなかったことは、東北で災害支援や復興支援に全ての関係者にとって大きな反省点と言える。

災害時には、従来になかった「創発型」の組織が多く設立されたことも確認されたため、今後の災害に向けては、既存の組織の枠内でだけ課題に対応するだけでなく、必要に応じて意識的に新組織の創発や既存組織の機能拡張をリードする人材も必要であろう。

#### <現場団体の意思決定参画による中間支援組織のガバナンス改善>

災害後に、県庁所在地などに事務所を設置し、直接被災を受けたエリアから物理的に離れた中間支援組織をおくケースがあるが、東北では、本来の受益者である現場の団体からは「チェンジ・エージェント機能」を検証する以前の段階であることを示唆する例として「（中間支援組織と）会う機会がない」、「（次の災害時に）期待できない」という回答が多数得られた。東北は震災復興に特化した中間支援への資金補助制度を有するものの、現場へ行き届いてない面があり、「『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」が掲げる「現場主義の徹底」がNPOの中間支援にも求められる。

緊急支援期にも、震災から9年を経た時期にも、現場で活動するNPOと中間支援組織との間に相互理解の不足が生じたケースが確認されている。中間支援組織が、県全体、市全体などの地域を「代表」して、行政から資金を得たり他セクターと調整を行ったりする一方で、被災者に近い立場の支援団体が中間支援組織の会員や理事などの立場で現場の課題を共有し、意思決定に関わる仕組みが形成されていないことが一因と言える。

石巻の緊急期では、中間支援が関係者を構成員としない組織として法人化したことが後に大きな問題となった一方で、9年目の「いしのまき会議」においては、対等、自立、目的意識共有、非営利・公益性、公開、相互理解、自主性の「協働の基本原則」を踏まえて、NPOを構成員とし、理事会によるガバナンスを強化した運営体制に自ら移行することで多様な社会の中で協働の歩みを開始しており、今後、組織の構成メンバーやガバナンスの在り方が中間支援組織の重要な要件となってゆくことが示唆される。

#### <新たな中間支援施策>

行政、社会福祉協議会、NPOの三者連携は内閣府においても提唱されているが、本検証の数例からでも明らかな通り、各被災地で独自の支援体制が構築されつつある。これまでの被災地で既存組織の拡張型、新組織の創発型などの様々な形があること自体が災害対応にあたる組織には必然的に「チェンジ」が求められていることの傍証であり、中間支援の組織体制も大事だが、災害の種類や各地の事情や背景に合わせて、柔軟に「変化」を創発できる姿勢こそが、関係者に求められていると言える。

施設運営の指定管理委託だけを請け負う中間支援組織が災害時の緊急対応が困難なことは比較的理解しやすいが、9年を経た石巻でも同様の懸念が示されると共に、指定管理者制度の中で単なる施設維持を超えた災害ネットワークづくりのような業務を委託し得る可能性(2g,3q)が言及されている。また、地域の多様な課題に対応するため、行政から1者に

だけ補助や委託業務を行うのではなく複数団体に分散して効率化、モラルのある元請け団体に対する戦略的再委託(3o)などの提案も見られた。

内閣府では「成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）」として「民間事業者に委託等した際に支払う額等が、当該成果指標の改善状況に連動する事業」が検討されているが、中間支援組織においては、従来からある指定管理者制度による施設管理業務や、NPOの訪問、研修などの業務開始時からアウトプットが見込みやすい業務に加えて、地域の隠れた課題の可視化やゴールの共有といった協働プロセスの実施を第1段階の発注内容とし、協働による制度の変革などの社会の「変化」を生み出せた場合に、その成果に連動して第2段階の対価を支払うような契約方式が成立すれば、中間支援組織による社会の「チェンジ」が促されると推察される。

全国のNPO支援センターのような支援施設に対する平常時の指定管理に加えて、上記の「チェンジ・エージェント機能」のように積極的に「変化」を促す業務形式とすることで、災害への備えや効率的な事後対応が可能となるため、今後、行政、民間の双方からの提案により動的な中間支援機能を活性化させる事例が増加することに期待したい。

南海トラフ地震のような巨大災害に対しては、現在の災害対応力や中間支援に対する根本的な不足が懸念され、各自治体の取り組みに加えて、全国レベルでの人材育成制度や、常設の災害対応機関の設置、事前の準備活動への資金手当てなどが求められる。

一方で、自治体の予算が削減される現実の中で、補助や委託の資金の前に「覚悟」や「主体性」という市民側の自発的な姿勢や参画を必要条件とする回答も見受けられた。復興過程において、移転地が散在し1か所に子どもが数人しかいない厳しい現実の前に、「自分たちが主語じゃなく、10年後の未来の人を思って（集団移転の説明会などを）やればよかった」(3n)との回答からは、「コミュニティ支援」が自治会設立やお茶会などを推奨する側がそれを受け取る住民への一方通行になりがちな現状を脱却した、当事者ならではの新たな視点が提示されている。

東日本大震災から10年の区切りを迎える前に、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。

#### <ヒアリング手法と仮説による検証の限界>

本検証は、ヒアリング実施者と対象者に事前に面識があった上、「チェンジ・エージェント機能」などの抽象的な設問への回答を促すためにインタビュー実施者が石巻などの既知の事例を挙げて補足説明せざるを得なかったことから、完全に公正な立場で回答を得られる手法ではなかった点には留意が必要である。事前に設定した仮説に関連しない事実は引き出しづらく、また、直接対話手法に基づく限界もあるため、中間支援組織に関して、現場の当事者視点から理解を促す位置づけのものである。

また、検証の対象がわずか20名弱からのヒアリングから構成されており、広範囲にわたる東日本大震災被災地の現状と課題を検証するには自ずと限界がある。本検証報告は、東北全域を概説した「東日本大震災の復興過程における中間支援の検証事業」の一環であるため、東北全体に関しては、そちらの参照も求められる。

## 5.11 石巻・緊急支援の中間支援検証の総括

中間支援の機能について被災地の関係者からヒアリングを重ねてきた結果、当初の仮説に対応した検証結果を把握できたため、改めて、以下の通り要約する。

### 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バランスの必要性

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。

中間支援組織を、良い変化を生み出すための「チェンジ・エージェント」という視点で整理する試みはまだ確立しておらず、本検証の内容には今後の精査や更新が必要である。

関係者の協力によりまとめられたこの検証結果が、少しでも役立つことに期待したい。

## あとがき

2011年3月11日の東日本大震災から、9年が経過した。

例年なら、3月には震災のニュースが度々取り上げられ、東北の被災地や防災などに関心が高まるが、世界中に広がった新型コロナウイルスの影響により、追悼行事や、語り部の予約もキャンセルが相次ぎ、関係者は対応に追われた。

予測できない「変化」への対応が求められる点では、自然災害も感染症拡大も本質的には同じであり、専門家と市民の間、既存制度と実態の間、地域と未来の間、など、今回の検証で言及された“中間”が求められる現状を痛感している。

本ヒアリング検証に取り上げられなかった地域や災害、事例が多々あることは言うまでもなく、ヒアリング対象者についてもその多様な活動に関する把握や整理不足は否めず、その責は全て筆者にある。

抽象的な問いや失敗事例などの答えにくいヒアリング内容に対して、実名で回答をいただいた皆様に、心より感謝申し上げます。また、これまで、災害の支援やその中間支援に対して尽力し、環境や制度の変化に即して経験を積み重ねてきた方々の実績なくしては、本検証の前提すら成立しなかった。この場を借りて、御礼申し上げます。

これまで災害時の中間支援を「変化を起こす」視点から検証を試みた例は少なく、本検証は、東日本大震災の支援過程において必ずしも良い成果を残すことが出来なかった事実についても明らかにしている。

東日本大震災の中間支援を検証するため、本検証ではこの9年間に中間支援の至らなかった点を様々な形で取り上げることとなったが、この期間に有効な支えを現場へ提供することが出来ず、繰り返される自然災害に行き届いた支援が出来なかったことに対しては、中間支援、外部支援の実務者であったと共に、その失敗の渦中に存在し続けた者として、筆者の責任も非常に大きい。厳しいヒアリング回答内容の一つ一つは自分自身にも向けられたものとして、同じ過ちを繰り返さないよう、努力してゆきたい。

2011年、石巻における災害対応は「奇跡」と呼ばれ、その場にいた筆者は、これまでは「同じような体制は二度と実現不可能」と感じていた側面があるが、本検証により他の実践者の事例に触れることで、より良い「変化」を導く組織は偶然や奇跡に頼らなくても形成し得るとの認識や、そのために必要な機能や制度についての手がかりを得ることが出来た。本検証報告書が、今後の大規模災害における支援活動や、課題の可視化が難しくなってきた地域の主体的な取り組みを活性化させるため、少しでも参考となれば幸いである。

2020年8月

## 参考文献

- (1) 東日本大震災復興構想会議：「復興構想7原則」、公表（2011年5月）
- (2) 東日本大震災復興構想会議：「復興への提言～悲惨のなかの希望～」、公表（2011年6月）
- (3) 東日本大震災復興対策本部：「東日本大震災からの復興の基本方針」、公表（2011年7月）
- (4) 復興庁：「「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」、公表（2019年12月）
- (5) 岡本全勝ほか、「東日本大震災復興が日本を変える～行政・企業・NPOの未来のかたち～」、株式会社ぎょうせい、刊行年（2018年3月）
- (6) 内閣府：「防災基本計画」、2019年5月修正
- (7) 内閣府：「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～」、2018年4月
- (8) 佐藤真久、広石拓司：「ソーシャル・プロジェクトを成功に導く12ステップ」、2018年6月
- (9) 島岡未来子、佐藤真久：「企業・行政・NPO間の協働における中間支援組織の役割と機能」、2014年
- (10) 三菱総合研究所：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8月
- (11) 石巻市：石巻市防災計画、平成26年4月
- (12) 石巻市・株式会社パスコ：東日本大震災災害検証報告書、2012年3月
- (13) 岡本仁宏：「東日本大震災では、何人がボランティアに行ったのか」という問から」、大阪ボランティア協会ボランティアリズム研究所、2014年
- (14) 日本NPO学会：「東日本大震災後設立のNPOにおける活動実態と今後の展望調査報告書」、2017年3月
- (15) 佐藤真久：「コレクティブ・インパクトに必要な社会貢献の肝は何か？」ファンディング・ジャパン2019講演資料、2019年9月
- (16) 佐藤真久、島岡未来子、江口健介：「『協働ガバナンス・モデル』の活用」、2019年3月、日本NPO学会ニューズレター通算71号
- (17) 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4月
- (18) 中川政治：「東日本大震災後の石巻市におけるNPOの貢献」、地域安全学会、2015年
- (19) 丸岡泰：災害ボランティア・ツーリズムの中間組織の機能に関する一考察－東日本大震災後の石巻圏の経験から－、石巻専修大学経営学研究、2011年
- (20) 一社日本家政学会東日本大震災生活研究プロジェクト・石巻専修大学復興共生プロジェクト共編：「石巻市における復興への足取り」、2016年11月
- (21) 中原一步：奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」、朝日新書、2011年
- (22) 特定非営利活動法人キャンパー、一般社団法人日本調理科学会：災害時炊き出しマニュアル、東京法規出版、2012年8月
- (23) Quarantelli, E.L., and Dynes, R.R. : Organizational Communications and Decision Making in Crisis, : Disaster Research Center, Ohio State University,, 1977
- (24) J.W Bardo : Organizational response to disaster: A typology adaptation and change” , Mass

Emergencies,3 (2-3) 、1978 年

- (25) 内閣府：令和元年台風 19 号災害にかかるボランティア活動について～長野県での災害廃棄物等の撤去プロジェクト「One Nagano」の事例紹介など～、2019 年 11 月
- (26) 国際赤十字・赤新月社連盟ならびに赤十字国際委員会：「災害救援における国際赤十字・赤新月運動および非政府組織（NGOs）のための行動規範」、2011 年
- (27) 阪本真由美：災害対応における組織間連携システムについて：米国の組織間連携の取り組みに基づく考察、関西学院大学研究紀要災害復興研究、2016 年 12 月
- (28) 林春夫：復興 10 年総括検証・提言報告防災分野検証テーマ『防災を担う人材育成』、兵庫県、2005 年 3 月
- (29) 立木茂雄、本莊雄一：科学的なエビデンスに基づく災害時受援計画の策定、調査研究情報誌 ECPR、2018 年
- (30) 重松貴子：災害ボランティアにおける組織間調整のあり方― 創発と潜在に着目して―、東京大学大学院情報学環紀要情報学研究、2019 年 10 月
- (31) 永田高志ほか：緊急時統合調整システム Incident Command System (ICS)基本ガイドブック、公益社団法人日本医師会発行、2014 年 6 月
- (32) 林春夫、秋富慎司：災害対応の標準化における日本版 Incident Command System の研究、2016 年
- (33) 仁平典宏：「東日本大震災 5 年後における支援活動の蓄積と現状に関する調査 基礎データ報告書」、2017 年 3 月
- (34) 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、2019 年改定
- (35) 内閣府（防災担当）：「南海トラフ地震の多様な発生形態に備えた防災対応検討ガイドライン【第 1 版】」、2019 年 5 月
- (36) 厚生労働省：「平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震にかかる災害救助法の適用について（第 11 報）」、2011 年 3 月
- (37) 内閣府（防災担当）：「令和元年台風第 19 号に伴う災害にかかる災害救助法の適用について【第 13 報】（訂正報）」、2019 年 11 月
- (38) 中央防災会議 防災に関する人材の育成・活用専門調査会：「防災に関する人材の育成・活用について 報告」、2003 年 3 月
- (39) 内閣府：果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）とは、2020 年

本調査は(株)三菱総合研究所からの委託で実施しました。

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  
2020年8月

公益社団法人 3.11 未来サポート  
TEL (0225) 98-3691