

実施報告書

作成日：令和4年1月12日 担当者：みちのく復興・地域デザインセンター 浅野 明莉
平間 美香

全体会 1:阪神淡路大地震、新潟県中越地震から東日本大震災に繋ごうとしたバトンとは 全体会 2:未来に繋ぎたいバトンとは
日 時：令和3年11月30日（火）全体：13：00～16：30 （全体会1 13：00～14：00 / 全体会2 15：50～16：20） ZOOM ミーティング
登壇者： 菅野 拓 氏（大阪市立大学大学院文学研究科人間行動学専攻 准教授） 野崎 隆一 氏（NPO 法人神戸まちづくり研究所 理事長） 栗田 暢之 氏（東日本大震災支援全国ネットワーク 代表世話人） コーディネーター： 石塚 直樹 氏（みちのく復興・地域デザインセンター 理事）
参加者：約 95 名 運 営： 一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター 東日本大震災支援全国ネットワーク

全体会 1 実施目的：

東日本大震災前の災害から被災地へ繋ごうとしたバトンについて過去の災害から中心的に活動されていた支援者を招き、その取り組みや社会の変化を共有する。また、現在の東日本大震災のフェーズについて、以前の災害との相違がある点やそれらから学べるものについて、これまでの歩みについてなどディスカッションする。

全体会 2 実施目的：

各分科会の内容を共有する。全体会 1 と各分科会を通して、現在から未来に向けて渡したいバトンやこれからの 10 年に向けて考える場を設ける。

【菅野氏：阪神淡路大震災以降の NPO やサードセクターの状況について】

全体会 1 概要（要約）：

NPO 法が 1998 年に制定された背景として、ボランティア元年と呼ばれていた 1995 年の阪神・淡路大震災の発生がある。ボランティアの活動基盤を整備したいとの声に拍車がかかり、NPO 法が制定されることになった。一方、東日本大震災では、発災までに NPO などのサードセクターが育つ時間があり、2 つの震災を比較すると非常に大きな差であった。

また、公益法人制度改革は、誰もが非営利法人を簡易に設立可能で、かつ、公益性を行政ではなく第三者委員会が判断するという改革で、これも画期的であった。

今や様々な法人格がサードセクターの領域で活動することとなった。当然ながら東日本大震災では NPO の支援が注目を浴び、一定の役割を担うことになった。震災前である 2011 年 3 月 10 日までの被災 3 県の NPO 認証数は、仙台市が圧倒的に多く、次いで福島市や盛岡市、郡山市も比較的多い。被害を受けた沿岸部に関しては、NPO などのサードセクターはほぼ存在していないような地域だった。

復興に関わる人々が協力し合う活動は、器としての法人格があった方が、様々な動き

をとりやすくなる。実際、2011 年 3 月 10 日までの NPO 認証数が 3 県で 1,425 法人だったところが、たった 3 年で 617 団体も増えている。震災で活動する団体の設立の 1 つ目のピークは NPO 法の制定時であるが、更に震災起因で活動した人々が NPO 法人を設立したため震災後に団体数が増えた。加えて重要な点として、災害支援専門ではなく、福祉・子ども・まちづくりなどの平時でも存在する課題に関わる人々が、震災の中でも同様の課題に寄り添い対応することが多かった。当然、災害活動メインの団体もあるが、それ以上に様々な領域で活動する方々が東日本大震災の問題へ対応した。その対応も非常に柔軟であり、数ヶ月単位で活動を変えていくなど、様々なニーズに応じていくことも NPO の特徴だった。

2012 年の財源は寄付や民間助成金が非常に多い。一方、2019 年度の財源を見ると行政委託・補助、また自主事業なども広がり、収入の構造が変わっている。おそらく地域の中での様々な主体との関係も変動しているからであろう。

全体会 2 概要（要約）：

分科会 1 では、各々の活動開始時期は異なるが、変化したこと・変化しなかったことどちらにも共通項が多い分科会であった。変化部分の共通項としては、企業・行政・住民で多様な世代が関わるのがどの地域も増加した。様々な方と翻訳・通訳しながらコミュニケーションを取り、ビジネスライクではなく信頼をベースとしたつながりの中で、周りの当事者や顔が見える人のニーズ・課題に向き合っていると感じている。地域の方や支援者の主体性を引き出していると感じる。

【野崎氏：コミュニティ支援の多様さや住民主体の取り組みについて】

全体会 1 概要（要約）：

阪神淡路大震災は都市部の災害であり、漁村などの被害が中心であった東日本大震災とはベースが異なる。

被災マンションの再建支援に関わった。現代社会ではコミュニティや生活の運命共同体的側面が薄れている。建物の共同体性と、居住者個人主義が極端な形で依存するのがマンションである。建て替えか修繕かの論争で最高裁まで争ったマンションがあり、合意形成に失敗すると復興が大幅に遅れてしまうという経験をした。

地域での復興まちづくりにも関わった。その地域では、被災直後に長老が地域外に避難したために空白状態が生まれ、残った若手が復興後支える構図になっていた。外部支援も若手は積極的に受け入れ地域の将来像に関する議論が活性化したが、半年後戻ってきた長老が、若手が勝手に色々行ったことを批判し、これまで積み上げてきたことが水泡に帰する体験をした。

住まい再建の支援では、現在と異なり、被災者生活再建支援法が無かったため、皆で既存の制度を上手く活用し個々の負担を最小限にする工夫を行った。被災者同士の共同再建プロジェクトを作って多くの事例をつくった。

合意形成の教訓としては、一定の議論をした後に多数決で裁決をして多数の意見に従えば民主主義だと思っていたが、大きな災害に直面し、それは民主主義ではないことに気付いた。多様な人間の考えを 1 つの総合化した方向にまとめることが合意形成である。無理やり 1 つの結論に誘導しようとしたために、最高裁まで争うような事態が起きてしまった。

まちづくりを行っていく上で、まちづくりは民主主義の学校であることを関係者に伝

えている。皆に理解を得られるような共有を行い、物事をまとめていくことが 1 番重要な部分である。要はプロセスが重要であることを学んだ。

また、専門家の役割は共に考えることだと学んだ。住民の代わって考え・答えを出すことが専門家の役割だという誤った考えが、阪神淡路大震災でもいくつかの失態を生み出した。被災マンションで裁判が起こったのは、最初に入った専門家のミスリーディングが後々まで回収されなかったためだ。それが我々が得た大きな教訓であると思う。

阪神淡路は、既存の制度や仕組みがない中で皆で復興を考えるため様々なグループが立ち上がり、大規模災害としては初めて色々な社会課題を浮彫りにした災害であった。

全体会 2 概要（要約）：

分科会 2 では、長期での広域避難は県域を超えた体制作りが必要であること、地域のデザインするためのコーディネート力強化・ロードマップをいかに根付かせるかということ、住民主体をどのように根付かせ文化としていくのかが大事である。コミュニティ形成支援には不可欠なこれらのことを議論した。

【栗田氏：阪神淡路大震災から東日本大震災までの災害ボランティアセンターや三者連携について】

全体会 1 概要（要約）：

災害＝ボランティアと印象付けたのは 1995 年の阪神・淡路大震災だ。138 万人のボランティアが駆け付け、希望の光といわれた。しかし、1991 年の雲仙普賢岳の噴火災害、1993 年の（北海道）奥尻島の津波災害の方々が阪神・淡路大震災が発生した際に「これで、僕たちのことが忘れられるな」と言ったのが印象的だった。一方で、ボランティアが現場に来て活動を見い出せず帰ったというケースも少なくなかったことから、受け入れ体制が指摘され、災害ボランティアセンター（以下、災ボラ）の待望論が出始めた。当初、国は災害救助法に基づき、日本赤十字社にボランティアの受け入れ整備を考えたが、都道府県支部までの単位。社会福祉協議会（以下、社協）は全国の市町村レベルまでであるという点から白羽の矢が立った。

98 年の福島栃木集中豪雨は災ボラの原型を作った。その後、社協がマニュアル整備を進めていた。その間、95 年から 2004 年までは災ボラの設立はまばらであったが、台風 10 個が上陸し、新潟県中越地震も起きた 2004 年には 70 以上もの災ボラが設置されたことを機に社協が開設することが定着した。また、災ボラを開設するために支援プロジェクト会議がスタートし、産業界と NPO を結ぶ動きが生まれた。その後、ボランティアは災害救助には不可欠な存在となり、国としても活動を理解する必要性を考え、意見交換会が開催された。これを機に三者連携に繋がった。

災ボラはボランティアの需要と供給をマッチングする重要な動きをしている。社協が運営するメリットとしては全国に組織があること、日常的に住民や地縁組織との繋がりがあり、自治会長や地域の課題も知っているということが挙げられる。しかし、全てが独立した社会福祉法人であることから、取り組みに濃淡があるなどデメリットはある。課題としては、本来ボランティア活動は自由だが、当時災ボラを通さないとよそ者扱いしたりすることもあった。災ボラの限界が被災者支援の限界となってしまうと感じる。

東日本大震災が発生した直後は、支援 P が災ボラへの支援を行い、ひと・もの・かねを担った。

一方で、東日本大震災では災ボラだけでは課題が解決しないと感じ、日本 NPO センターの田尻氏と相談して JCN を作り NPO の集結を図った。東日本大震災を経て感じた課題は被害が甚大、広域化、長期化し、様々なセクターが懸命に取り組んだがセクターごとの連携は限定的だった。

その課題の解決のために JVOAD を設立し、行政・社協・NPO や企業などの三者連携による支援の形を模索している。熊本地震では災ボラと NPO が両輪として支援をしていくしくみが形づけられた。

「95 年阪神淡路大震災・ボランティア+2004 年台風 10 個上陸で相次いだ水害・新潟中越沖地震・災害ボランティアセンター+2011 年東日本大震災・NPO・企業など+2016 年熊本地震・情報共有会議+コーディネーション」というように歩みを進めている。

また、連携という顔が見える関係にも段階がある。顔が見える関係から信頼出来る関係に平常時からなっていくことが重要である。

全体会 2 概要（要約）：

分科会 3 では、行政・社協・NPO など様々なセクターが互いのミッションを理解し、平時から情報共有・話し合いなどを行い、連携することの重要性について考えた。震災復興という目的を失うと場が消滅する。次のミッションや多様化する地域課題に備えて、平時からの連携や顔の見える関係性を作り、期待しすぎず、あきらめないで伝えていくことが必要だ。

成果（引き継ぎたいバトン）：

【菅野氏】多様な物を翻訳したり、繋いだりすることが NPO の重要な役割

（補足）多様な物をつなぐということがどちらの分科会にも出ていた。つないだり、ネットワークを作ったり、調整したりといったことの重要性は、社会一般において、あまり理解されていない仕事だと思う。今後、様々な複雑な問題が生じる社会になるなかで、こういった仕事の重要性を理解して、大事にしていくかということが問われていると感じる。私も、みな理解出来るようにするという、研究者としての仕事を頂いたと感じた。

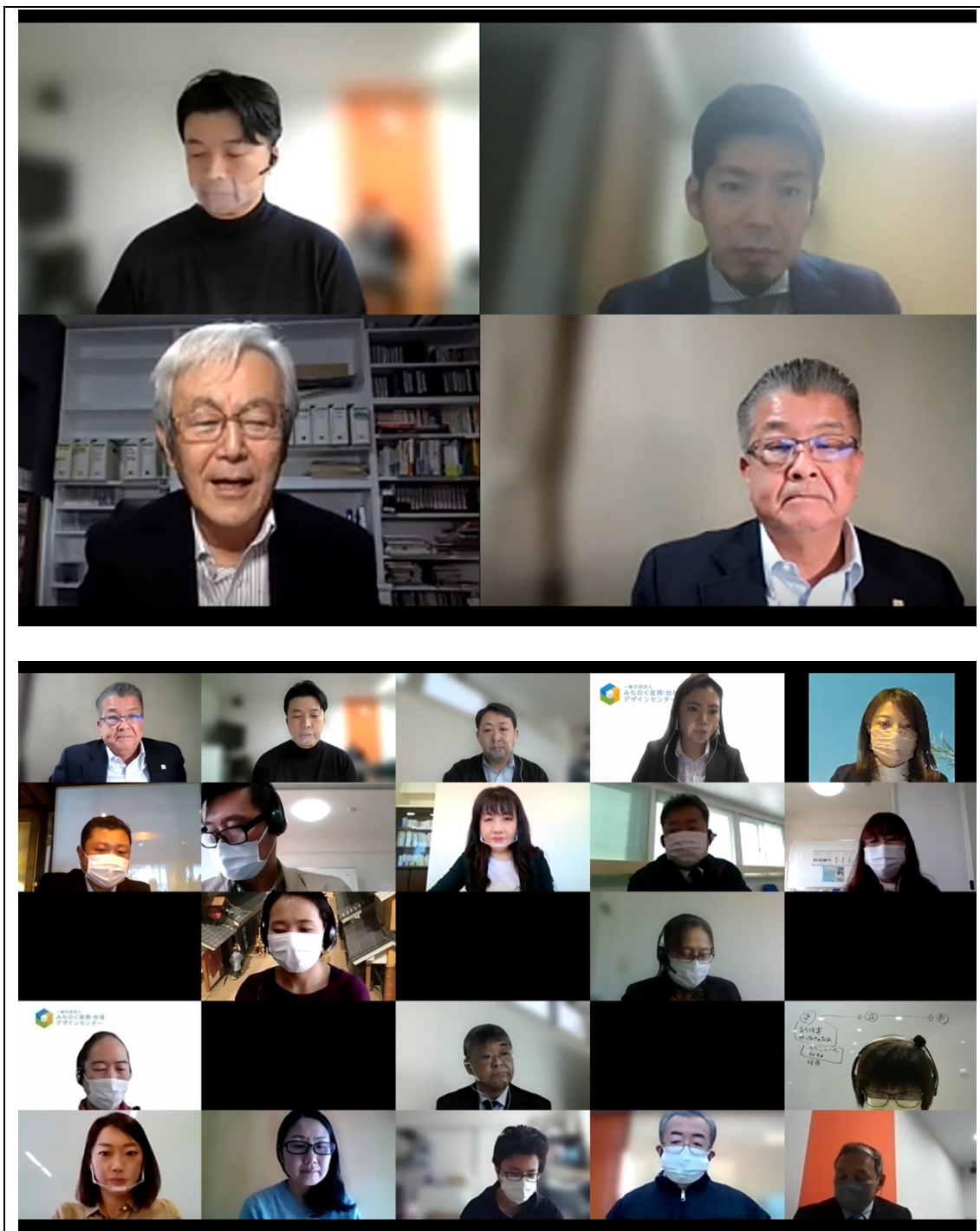
【野崎氏】物と記憶・記録・活動を誰に渡すのか、インクルーシブなボタンタッチ、支援者と被災者の間の関係の中で渡していくことが大事

（補足）阪神淡路大震災は支援の仕組みが少なかった中で、受援の中から支援の在り方を見つけるという逆の発想でアプローチしてきた。東日本大震災で伝えたかったのは被災当事者が主役にならないということをどう伝えていくかに苦労した。

また、計画主義に立たず、共に考える。小さな単位の総参加をたくさん作ることが重要だと感じた。支援(サポート)ではなく、応援(エンパワーメント)として、相手に力をあたえることが重要であると感じている。

【栗田氏】支援主体の多様性と質の向上

（補足）ボランティアの量や数の問題はクリアしてきた。ただ、質も高めないとならないと議論している最中に東日本大震災が起きた。質の向上としては、一人ひとりの被災者の生の声を聴くこと、その課題解決のために、多様な支援者が情報共有し、支援の「もれ・むら」をなくしていくことが重要である。



実施報告書

作成日：令和3年12月22日 担当者：いわて連携復興センター 富田 愛

分科会名：分科会1 復興の過程とともに、NPOの活動と役割はどのように変化していくのか？
日 時：令和3年11月30日（火）全体：13：00～16：30 （分科会：14：10～15：40） ZOOM ミーティング
登壇者： 兼子佳恵 氏（特定非営利活動法人石巻復興支援ネットワーク 代表） 早川 輝 氏（特定非営利活動法人みやっこベース 理事長） 小林奈保子 氏（いわき・双葉の子育て応援コミュニティ cotohana 共同代表） スーパーバイザー： 菅野拓 氏（大阪市立大学大学院文学研究科人間行動学専攻 准教授）
参加者：約35名 運 営：特定非営利活動法人いわて連携復興センター

分科会実施目的： ◆震災復興を目的に立ち上がったNPOの中には、地域課題やニーズに合わせ活動内容を変化させながら、現在も被災者に寄り添った支援を行っている。この10年、NPOは地域や多様なステークホルダーと、どのようなコミュニケーションを図ってきたのか？分科会1ではNPOの「活動の変化」にフォーカスし、これからの復興支援を考えていく。 ◆活動団体の変化が、阪神・淡路大震災・中越沖地震などの過去の大規模災害でも、起こっていたのか・どうなのか？阪神20年、中越20年ごとのフェーズと東日本大震災から10年の比較を活動の変化として、ディスカッションする分科会とする。
--

分科会概要（要約）： 早川氏： 【活動のきっかけと当初の事業内容】 福岡県出身で、震災の2年前にワーキングホリデーでオーストラリアに行っており、帰国10日後に東日本大震災が発生した。「何かをしたい」と、宮古市にボランティアに入った。その後、みやっこベースを立ち上げ、ボランティアや復興の活動に高校生が関わる場づくりとしてワークショップの開催から始めた。高校生が出来る復興活動の検討からはじまり、主体的に地域でプロジェクトを興し活動する取り組みに発展した。ここまでの震災から3年の経緯である。
--

【活動の変化】

当時の高校生が地域に愛着を持つ、地域のことを知る機会が少なかった。そこで、地元修学旅行という地域の企業を知る機会、みやっこタウンという小学生を対象にした仕事体験のイベントを開催した。更に、新社会人同士の仲間づくりをする場としてルーキーズカレッジ事業を開始し、会社間で同年代の人が仲良くなる機会を創出した。実践型インターンシップでは全国の大学生を対象に、宮古市内の企業へインターンシップを導入した。これらにより県外出身者が宮古市内就職したケースもある。

それぞれの取り組みを経て、行政とともに活動する必要性も高まっている。対象となった人たちが当事者意識を持って、活躍出来たことが良かったと感じる。

【活動で大切にしていること・地域から求められているものは？】

活動当初は市民活動、ボランティア、福祉関係の人とのつながりが主だった。そこから、高校生がボランティアとして動くだけでなく、彼らの学びになってほしいと思い、社会教育としての面も大事にしてきた。ルーキーズカレッジでは参加する新社会人だけでなく、企業側のメリットにもつながる機会にした。様々な取り組みを通して、経済面や産業面にも目を向けることが出来るようになった。行政・学校向け、企業向け、とそれぞれ、みやっこベースがもつノウハウやつながりを元に提案することが出来るようになったと思う。

兼子氏：

【活動のきっかけと当初の事業内容】

被災当事者として、まず手がけたことは人材育成と仕事づくり。地域の復興後のまちづくりを担う地元の人材の育成、起業家支援、子育て支援、復興コーディネート。持続可能な地域づくりを目指し、育成した人材が更に活躍出来る場、学びあう場、つながりあう場づくりを行ってきた。

【活動の変化】

その都度ニーズに合わせて変化してきたが、大きくは変化していない。今までの活動にプラスしてストレスを抱える女性の自己回復力向上のための人事育成事業、やっぺす！ママこども食堂、子育て世代包括支援センター、やっぺすハウスなど女性たちが自分らしく生きられるが叶えられる居場所づくりに関連する事業を運営している。

【活動で大切にしていること・地域から求められているものは？】

活動に関わってくださる全ての方々それぞれがもつ能力を最大限引き出し、出来ないではなくどうしたら出来るのか問いがたてられる人材を育成するためつながりと学びあいの機会をつくってきた。1人の一歩ではなく、100人の一歩を応援することで、自分の思いを自分の言葉で伝え見えないカースト制度の払拭の一助を担ってきたと感じている。

小林氏：

【活動のきっかけと当初の事業内容】

2018年から活動を開始。2019年から双葉郡内での活動を開始した。

双葉地域で子育てして良かった、楽しく子育てする家族があふれる地域にすることをビジョンに、子育てしやすさ暮らしやすさを阻害する状況の解決、親子の笑顔を生み出す新しい機会の創出という2つの取り組みを柱としている。

今年度の取り組みとして、ママカフェ、冒険ひろば、とみおかこども食堂、コトハナで子育てに関する情報を収集して情報誌発行やウェブメディアでの発信などを手がけている。

【活動の変化】

2019年に双葉郡内での活動開始、コトハナサロン事業とヒアリング事業を行い、ヒアリング結果をもとに子育てに関する情報を収集しまとめた情報誌の発行、子育てネットワーク事業に取り組んだ。2020年～2021年は活動の幅を広げて、様々な団体との協働で実施している。双葉郡内では cotohana が唯一、横断的に取り組む子育てコミュニティ団体である。双葉郡の課題や変化、スピード感への対応で手一杯だが、双葉郡内の子育て世代が暮らして良かったと思える地域にしていくことを目的に取り組んでいきたい。

【活動で大切にしていること・地域から求められているものは？】

当時、若い人が住むような場所ではないと地域の人から言われた。福島で自分たちが暮らしているのに、外部から見ると人が住めない場所のように捉えられる状況だった。自分でも情報を出して存在を知ってもらうことをやっていた。

託児所や保育園など普通ならばあるものが地域にないこと、子どもたちが顔を合わせる場所や機会がなかった。地域の人子どもたちが日常的にいることを感じられない時期だった。自分たちが活動を進める中で、子どもたちから元気をもらう地域の人、子ども同士が遊んでいる場が出来たと思う。

成果（引き継ぎたいバトン）：

早川氏：過去の災害からボランティアや市民活動に児童生徒が関わるのが大事だったと10年を振り返り思う。東日本大震災は阪神大震災と違い、田舎の地域、経済の縮減など状況が変わっていた。NPOとして新しいまちづくり、価値づくりとして、市民自らが未来をつくるという意識をもち、実際に活動する、共創社会になることがバトンだと思う。

兼子氏：震災後活動を開始した時に知識の乏しい当事者として、否定され存在を無視されてきた。だから、自分に関わってくれる方々をリスペクトし、自分で問いをたて、解決方法を考え、活動することが出来る人材を育てることを続けて行きたい。問いのバトンをつないでいく活動を継続していきたい。

小林氏：双葉郡としてくくってしまったが、ここで起きていることは全国で起きること、起こっていることだと考えている。自分たちの活動で子育て支援をする中で、自分たちが暮らし続けたい地域って何だ、を考え続けること。地域において、日頃の住民たちとの関係性づくり、相手と話して考えを分かっていると、平時も緊急時も何かを生み出すこと

が出来ないと感じる。

菅野氏：信頼関係をつくることが大事という共通項があると感じた。阪神・淡路大震災のころと比較し、NPO などの活動において「つながり」や「信頼」の機能が明瞭に意識されるようになった。これが「バトン」だと感じる。

【質問】

質問：高校生の自主性発揮のコツは？学校との関係や協力体制は？

早川氏：高校生サミットでは高校生自身がファシリテーターとして運営していた。生徒が安心して参加出来るよう話し合いのルールが浸透したことも大きい。教育現場、特に高校では地域探求の単元も求められるため、オファーが増えた。

質問：女性パワーは震災が契機なのか？団体内でのコミュニケーションなどで留意されていることは？

兼子氏：震災を機に女性が活動出来る場が増えた。スタッフ間のコミュニケーションツールとしては、PM の導入と事業の進捗の共有する場を毎月実施している。

質問：広範囲での活動でもあり、横の連携の課題と解決策は？

小林氏：課題感は 2 つある。子育て世代の母数が少ないので自治体側でサービスをつくるのが難しい。障がい児の支援などがその一例。双葉郡として地域が大きいため、どこかに拠点をつくるという発想は難しい。4 自治体ごと分ければ出来ると思う。

菅野氏：それぞれで活動内容は異なるが、共通項があると感じた。NPO というセクターが育っている中で発生したのが東日本大震災だったと思う。歴史を振り返って何かしらの大きな災厄のたびに社会で対応するための何かが生まれてきた。東日本大震災では、さまざまな分野がつながることで被災者支援や復興活動が進められた。コーディネートする存在に促されるように、地域の中での新たな動きが起こった。多分野をつなぐ際に、ビジネスライクな関係が根底にあるのではなく、お互いに必要と覚悟することが今の活動につながってきたのだと思う。

Zoom ミーティング - 分科会 1

レコーディング中

出席表

大吹@いわて連宮	高田@いわて連宮	小林奈保子@登壇者/コトノハ	沢川@いわて連宮/いわて連携復興センター	菅原香織@いわて連携復興センター
菅野拓@登壇者/大阪市立大学	兼子@登壇者/特定非営利活動法...	布田 剛@NPO法人地聖社	早川輝@登壇者/みやこベース	高田真理子@いわて連携復興センター
井上@福島市市民活動サポートセン...	西藤@いわて定住・交流促進連絡協...	藤井淳彦@311MN個人会員	井上博夫 岩手	鈴木信也@ぶくしま連携復興センター
太田@連宮	渡邊@筑波大学	iPad 柏崎あまやどり	飯嶋@東京足湯	小田嶋@MRI
多々良@共生地...	録画用@いわて連復	関口 宏聡	グラレコ	鹿野@リアスNPOサポートセンター

実施報告書

作成日：令和4年1月16日 担当者：みやぎ連携復興センター 西舘和哉

分科会名：地域コミュニティ支援における一つの在り方

～過去災害から見る地域コミュニティ支援の今後を探る～

日時：令和3年11月30日（火）全体：13:00～16:30

（分科会：14:10～15:40） ZOOM ミーティング

登壇者：

船戸義和氏（岩手大学復興・地域創生ユニット 特任助教）

佐藤研氏（一般社団法人みやぎ連携復興センター コーディネーター）

福迫昌之氏（東日本国際大学経済経営学部 教授・副学長）

スーパバイザー：

野崎隆一氏（特定非営利活動法人神戸まちづくり研究所 理事長）

参加者： 約35名

運営：一般社団法人みやぎ連携復興センター

分科会実施目的：

東日本大震災について、地域コミュニティをテーマに、岩手県・宮城県・福島県の被災3県の復興状況や現状における地域状況を共有しつつ、過去の大規模災害との比較を行い、被災者支援の連携調整や活動における学びと教訓について考える。また、次の大規模災害や平時における活動につなぐバトンとして、地域コミュニティ支援における課題や必要となる支援策について検討していくことを目的とする。

分科会概要（要約）：

◆船戸氏

○ハード面の影響について

災害公営住宅は被災者の生活の基盤となった一方で、支援からの自立が求められているが、集まった方々の多くは生活弱者であり、仮設住宅時よりもより強力な支援が必要になっていた。災害公営住宅は、日本の課題先進地であるという意識を持っており、社協や行政、民間の支援が弱まる中、相対的に支援が必要な人が増えるが、それらを支援する人達が減少している。それに対し、地域力をつける必要性があると感じる。特に沿岸部は一部の交流人口しか確保できない状況にあり、出来ることは自分たちでやらなければいけない。もちろん出来ないことを補う支援も必要だが、同時に出来ないことが出来るようになる支援という中・長期的なビジョンを持った支援が必要である。

○ソフト面における変化について

住民主体が悪いわけではないが、住民主体ということが非常に強く叫ばれた中に危う

さがあると考えている。自立に向けた方向性の中で、支援者もそれを受ける住民側の一部、特にキーパーソンと呼ばれた方々は住民主体の重要性を非常によく理解していた。その上で支援を行った結果、高い意識を持った被災者が反応し、自治会の役員や、活動のキーパーソンになり、住民主体がある程度実現したと思われ、支援の手が減少している状況起きていた。しかし、コミュニティの意識の高い方々にはある程度定着したが、それ以外の方々にはほとんど広がらなかったのではないかと感じている。住民の主体性というものについて、プロセスが重要で、それをしっかり見極め、どこで何が必要だったのか、何が出来たのかが、今問われていると思う。

○支援制度について

当初、復興支援員が非常に細かく回り、被災者の多様なニーズに対応していたが、現在では、いろんな課題も出ている。まず支援員が初心者ということ。支援を経験していなかった人が支援員となる中で、その人たちを育成する仕組みが出来ていなかった。更に、マネジメントする人達にも、長期的なビジョンが少なく、今現在起きている課題について、対処療法的な活動しか出来なかった。また、ミドルマネージャーがいないことで、現場近くで、支援員を指導するようなミドルマネージャーが不足していたことがいえるかと思う。つまり、しっかり現場と支援を結びつけるコーディネーターというものが必要だったのではないかと感じている。今後必要なこととして地域の総合力・住民力ということを育むということが必要で、担い手がどんどん倒れている現状で、次の担い手を育てるということが大切だと思う。震災復興から地域創生へという視点も含め、小さな役割を作り、何年もかけ地域力を積み重ねていき、高めていくしかないと思っている。

◆佐藤氏

○ハード面における影響について

復興住宅と自立再建などが一体化する計画があった中、実際は復興住宅と自立再建の生活のスタートの違いがコミュニティ形成の一体化を遅らせていた。また集会所の設置状況・場所が住民の活動を左右すると感じる。集会所を周辺住民にどう開放するかという視点も必要だと感じる。阪神淡路からのバトンとして、様々あるが、集合住宅の中に拠点があり見守りをしていくというところもある。少子高齢化を見据えた使い方をされているのか、また持続的なセーフティーネットというのがきちんと想定出来たやり方なのか考えなければならない。

○ソフト面の变化について

仮設住宅と復興住宅・恒久住宅ではコミュニティの違いがあると感じている。みんなで前へという意識から、個々が再建を果たしていくという時に、人と人の繋がりが変わった。全員で作るコミュニティという意識が薄れていく印象を受ける。特に復興住宅から一般の市営住宅・公営住宅へ移る際、変化が住民力の低下につながっていくと感じる。高齢化で、動ける人が少なく、元気な人は転出していく中で十年経ち、被災者の配慮が薄くなっていく。ただ、その中でも、将来的な希望が見いだせるという取組みがいくつかある。

一つは、都市部の復興住宅にあるならば、交流人口、交流から関係人口に移りつつあると思うが、そういった関わりを増やしていく。これは中越から受け取ったバトンと思っている。周辺にコミュニティがないという地区であれば、やっぱり集合住宅の中での住民総参加を目指すというところがある。今後人口減少・少子高齢化など、誰もが経験したことがない曲面において、正解が良くわからない中、話し合っってプロセスを大事にしていく。その中にきっと解決策がある。

○必要な制度について

地域コミュニティに対する県の支援制度がある。補助金や助成金の交付があり、再建のスピードは上がったと感じている。また市町単位での地元の支援団体が地元のコミュニティ形成に関わることができたが、県域でネットワークを組んで、もう少しブラッシュアップできれば、更に良い流れが生まれたのではないかと感じる。この補助金や助成金の計画的な使い方について、地域デザインを見据えたうえで活用していくということがとても重要になる。補助金・助成金があるうちではなくて、こういったことが終了した後の活動計画づくり、地域づくりまでを見据えたうえでの、支援をしていく。地域コミュニティはどうしても作るというところまでが支援というふうに考えがちだが、地域の運営力をつけるという点が持続可能な地域を生み出すために必要と思う。

◆福迫氏

○現状について

福島県では一般的な津波地震災害だけではなく、原発事故・風評被害という点もあり、広域的・長期的な大規模避難が必要となった複合災害となっている。その中で復興公営住宅におけるコミュニティ支援は特殊な面があり、今後おきる大災害というものの一つのモデルになると思っている。福島では、復興公営住宅というのは原発事故避難者に限定し、基本的に県営となり、災害公営住宅に関しては津波被災者、市内の方々など、その自治体の中で避難する方々の自治体が運営となっている。これは非常に特殊であると同時に軋轢など、コミュニティそのものの以外にいろんな問題が発生するという点で重要な今回の知見になると考える。

○ハード面における影響について

地震・津波被害であれば復旧若しくは高台移転するか、そこで新しくまたは、元のコミュニティを再生することになるが、原発事故となると、帰還困難区域では復旧はできず、特定復興再生拠点ということで全く新しいハードの整備がなされている。戸建て型の復興公営住宅においては、コミュニティはなかなか形成しづらいことが困っているということがあってですね、自分の家だけで完結してしまう。団地型の復興公営住宅は、不慣れであるとか、やはり近い、集まっているということもあって、良くも悪くもというか、好むと好まざるとに関わらずコミュニティを作っていかなければならない状況にある。

○ソフト面の変化において

復興公営住宅を支える中心のものが生活拠点コミュニティ事業となり、特定非営利活

動法人みんぷくが受託し、コミュニティ交流員を各地区及び公営住宅に派遣しコミュニティ形成支援を行っている。スーパーバイザーが各エリアで各地区における団地をコミュニティ交流員が支援する形になり、その中で一番重要になるのか復興公営住宅の自治組織の形成・運営支援となっている。

○必要な制度について

この震災で住民とは何かという問題が曖昧になったと感じる。特に自治体の壁が明確になった。広域的・長期的避難においてある程度まとまった人数が避難先に留まる状況が生まれた際、誰が・どこが主体的に支援するのか、だれが長期的・継続的に支援するのかといったとき、自治体の壁が非常に大きい。それが軋轢や謂れのない中傷につながるという問題がある。越境をする人への対応避難に際し、防災連携協定や連携中枢都市圏など、いろいろ形はあると思うが、それをどういった形で自治体を越えた支援を行うのかということをおおきく制度として持っておくことは必要だと思う。そして長期的支援体制をどう維持し、ボランティアとかNPOと無縁の人たちが中心的な担い手として支援ということに関わるということが日常化することが今後の課題になってくるのではないかと考えている。

成果（引き継ぎたいバトン）：

引き継ぎたいバトンの内容

◆船戸氏

持続可能なコミュニティを作るうえで、地道に地域力を上げていくしかないと感じていて、阪神淡路からいただいたバトンが住民主体というところであれば、その住民主体を本当に住民の場に根付かせる文化のように習慣化していくことへのアプローチが次に渡したいバトンと感じる。

◆佐藤氏

今後、地域のデザイン力というのがとても重要と感じる。地域を描くうえで、地域の誇りを発見し、それらを整理するコーディネーターが必要である。また復興から平時へのロードマップをきちんと描くことが重要になってくる中で、それらを住民や関係する人全員で共有しつつ、自分事として関わっていくきっかけを設けていくことが大事と感じる。

◆福迫氏

一つ目は仕事としての支援を今後、恒久化すること。今後の災害が起きた時に、またゼロからではなく進めていく必要がある。二つ目は、福島の実験から広域的・長期的な避難ということが起きた際、中越のとおりにはいかないにせよ、連携という形など、少なくとも行政圏が壁になって支援が滞ることが、起きないようにする。制度的なことでも軋轢が起きたという経験をちゃんと生かす。それが支援をスムーズに出来るような行政の限界を超える動きを考えていくことが重要である。

①ハードの復興における影響

- ・地震・津波被害→復旧・移転
- ・原発事故→復旧できず/特定復興再生拠点
※帰還が進む地域では復興のための新しいハードが整備されている

↓

- ・復興公営住宅に関わるハードの問題
 - ・戸建型・・・居住環境は良い、コミュニティは形成しづらい
 - ・団地型・・・不慣れな居住環境、比較的コミュニティ志向
 - ・立地地域ごとに差・・・復興/災害、遠隔地/近接地
 - ・団地(住民)による差・・・集会所運営方法等

＝ハードとソフトが連動





Higashi Nippon International University

東日本国際大学

1:09:40

1:56:18

令和3年度 3県連携復興センター合同シンポジウム 東日本大震災で育まれたレジリエンス～受け継がれるバトン 分科会2「コミュニティ支援」～宮城県～

①ハードの復興における影響

- ・復興住宅と自立再建のスタートの違いが一体化を遅らせる
 - ・復興住宅が先行してコミュニティをつくる(集会所の使用含め)
 - ・そのときコミュニティ部署と住宅管理部署との連携は取れているか
- ・集会所の設置状況や設置場所が住民の活動拠点を左右する
 - ・エリア内のすべての住民にとっての集会所といえるか
 - ・集会所がない事例も。周辺地域との共同利用をどう導いたか
- ・安心安全な復興住宅をつくる
 - ・少子高齢化を見据えた使い勝手を予測しているか
 - ・持続的なセーフティネットを想定できるか
- ・一日でも早く恒久住宅での暮らしを願う気持ちはあった
 - ・広範囲の大規模災害時の復興～平時のロードマップの必要性
 - ・公助、共助(近助)、自助のすべてについての想定



実施報告書

作成日：令和 4 年 1 月 11 日 担当者：ふくしま連携復興センター 山中 努

分科会名： 震災復興過程におけるセクター間連携の変容と成果 ～社会福祉協議会と N P O の連携事例から～
日 時：令和 3 年 11 月 30 日（火）全体：13：00～16：30 （分科会：14：10～15：40） ZOOM ミーティング
登壇者： 菊池亮 氏(社会福祉法人釜石市社会福祉協議会地域福祉課長兼生活ご安心センター) 真壁さおり 氏(社会福祉士/ファシリテーター) 吉田恵美子 氏(特定非営利法人ザ・ピープル理事長) スーパーバイザー： 栗田暢之 氏(日本大震災支援全国ネットワーク JC 代表世話人、 NPO 法人レスキューストックヤード代表理事、全国災害支援団体ボランティアネットワーク JVOAD 代表理事)
参加者： 約 32 名 運 営：一般社団法人ふくしま連携復興センター
分科会実施目的： 東日本大震災での災害対応を振り返り、阪神・淡路大震災、新潟中越地震から受け繋がれた学びや教訓は震災復興の中でどう生かされたのか？多様なセクター（自治体、社協、NPO、NGO など）との災害課題への対応において、公的セクターと民間支援団体との役割分担や支援連携をどう実施したのか？などを通して「災害対応力はどう変動したか」について考察する。更に、震災初動や生活再建プロセスなど災害復興過程における支援活動の対応策や連携、協働などを通じた各セクターの活動の中から、「社会福祉協議会と NPO（民間支援団体）の連携」に注視し、いわて、みやぎ、ふくしまの 3 県での連携対応活動などの事例を基に可視化し、震災伝承、防災、減災も視野に地域体制の構築や災害対応力強化に向けた新たな学びと今後の災害への教訓の場とする。

分科会概要（要約）： ◆「NPO と社協の連携」----- 菊池亮氏 避難所生活（災害 VC 設置当所）-仮設住宅期（災害 VC から支え合いセンター）-恒久住宅（支え合いセンターから一般施策へ） 東日本大震災前に災害ボランティアセンターの運営支援者研修を受けた時にいちばん強烈に残っている言葉、「社協の限界が、支援活動の限界であってはならない」というのが教訓として先達から受け継いだバトンである。
--

震災直後の災害ボランティアの運営から、現在の公営住宅における生活支援・コミュニティ支援に至るまで、住環境ごとにニーズが変わってきたという事実がある。

最初のころは物質的な支援が主だったが、落ち着きを取り戻した後は生活再建などにフェーズがシフトしていき、社協だけでは大量に発生したニーズに対応することは不可能であった。職場内の連携だけでなく福祉関係の団体やその他の様々な団体と手をつなぐことしか解決の手立てはないと感じた。

現在、コロナ渦のなかでどう健康維持していくかという問題があるように、環境とニーズ、支援のニーズも移り変わっていく。そのため、社協だけでなんとかしようというのは難しいことから合同チームを幾つも作った。このチームは社協の都合で意思決定するのではなく、多様な団体の意思を取り入れる姿勢が求められる。

震災後10年かけて連携協働ということが一般化された。令和元年の東日本台風で岩手県でも大きな台風被害が出たが、震災により構築された連携協働体制をそのまま使うことができ、不安の少ない運営をすることができた。

様々な課題がそれぞれのセクションにあり、連携することで何とかそれを解決出来るということを、身を持って体験してきた。その小さな経験、小さな成功を持ち寄って確かなものにしていった事実がある。その体験から、各々の団体のミッションを理解し、現状の生活の場で起きていることの情報共有をスムーズに行うことが大事であると悟った。そして、そのためには連携の中でお互いに被災者の支援、被災地の復興を見立て、すり合わせていくことが必要だとわかった。多様な団体が各々強み、資源を持ち寄ってお互いに補完しあいながら被災者の生活再建の礎になるような取り組みをしていきたい。

◆「NPO にとって 社協にとって フェーズごとの協働・連携・役割」

複合災害の現場での事例として ----- 吉田恵美子氏

ピープルはいわき市の小名浜（海岸の近いエリア）にある。震災直後、被災者の思いに応えられる立場になりたい一心からいわき市の社協の傘下に入る形で災害ボランティアセンター運営を行った。自分たちで動けることが何かあるとは思っていたが、一NPO 法人として動いた時に被災者のヘルプの声を上げていただき、それを受け取ることが非常に難しかった。どういう立場ならヘルプの声を上げていただけるか考えた時に、公的で信頼性のある社協との連携が最も望ましいと考えた。もともと古着のリサイクルを行ってきたボランティア団体であったため、災害ボランティアセンター運営のノウハウはなく、支援Pや社協ブロック派遣の専門的職員から伝授してもらいそれを身に着けた。

津波の被害が落ち着いた後は、ショッピングモールでのサロン活動、県営住宅に住む方も市営住宅に住む方も一緒に楽しめるイベント、ふくしまオーガニックコットンプロジェクト、フードバンク事業など、社協や行政のできないNPO らしい様々な支援を展開した。また、こういった支援活動には、社協との情報交換の場が大きく機能した。

東日本大震災のとき社協の傘下に入ったことにより、行政が提供する情報に接すること

が出来るようになったのは非常にありがたく、力になった。

NPO と行政の壁をなくすため、東日本大震災の後で、横に繋がるための民間組織のネットワーク化を図ったが、令和台風の時に機能させることができなかった。

台風が起こった際に改めて情報を共有する場を持たなければならないことを痛感し、再出発という形で災害支援ネットワークいわきとして連携体制を整えている。

今まで 2 度の大きな災害という体験を通して、私たちは自分たちの目の前にある課題に対して NPO の出来ることを形にしようと前に進んできた。仲間として手を取り合える関係として社協や行政とも関係を維持していきたい。そうしないと前に進めない。

◆「東日本大震災後の宮城県のセクター間連携」-----真壁さおり氏

元「宮城県サポートセンター支援事務所」のスタッフ。共通認識作りのため共通のワークブックを使い、県域の被災者支援関係者の学びの場を創出した。また各市町で異なるニーズに応えるため、各地を訪問し、傾聴やアドバイス、会議のファシリテーションなど支援者の支援を行った。東日本大震災後の宮城県のセクター間連携において、「協議の場づくり」と「学びの場づくり」を各地で作っていくことを県の機関としてバックアップし、被災者一人一人の自己決定による生活再建を目指すことを目標に奔走した。

一口に協働といっても簡単なものではない。時間もかかり、丁寧に説明しなければならない。学びの場づくりを繰り返し行う必要がある。平時にも地域福祉の領域を超える視点で県域レベルでの中間支援的な役割が必要だという結論に達したが、残念ながらサポートセンター支援事務所は昨年終了した。

県域の中間支援からすると NPO と社協との連携はあくまでも連携の一つであり、更にセクター間の幅広の連携というものをイメージしながらそれをどう実現していくかが大きな目標でもあった。

大きな災害が発生すると、宮城県にはテーマ横断型の情報共有連携協働会議ができたが、10 年経ち、これからの取り組みをどうしていくかというところが問題である。

それは県域でも同じことであるが、復興というテーマをなくしても集まれる平時からの関係性を作っておいて、災害が起きた時にすぐ動けるような関係づくりを目指そうということで、宮城災害対応円卓会議（みやまる）を設置し、勉強会を行っている。

未来に渡したいバトンは「期待しすぎず、でもあきらめない」ということ。

「協議（話し合い）の場づくり」と「学びの場づくり」をこれからもやっていくしかない。残念ながら 10 年経って復興というテーマを掲げての協議の場が減り、学びの場自体も減ってきている。しかし、それらを重要だと考える人を増やして、平時から話し合いの場づくりと学びの場づくりを継続させていくことが出来るかということが一つの大きなテーマである。

成果（引き継ぎたいバトン）：

○菊池氏：

「連携の中でお互いに被災者の支援、被災地の復興を見立てすり合わせていくことの必要性。多様な団体が各々強み、資源を持ち寄ってお互いに補完し合いながら被災者の生活再建の礎になるような取り組みをしていくこと。」

多様な団体が各々強み、資源を持ち寄ってお互いに補完し合いながら支援を行うことが大切である。また、これからの連携については各々のミッションを互いに理解し情報共有、場づくりをしながら直接話して見立てをすり合わせて小さな成功を体験していく地道な積み重ねが重要である。

○吉田氏；

「地域課題も多様化しており、災害もまた起きないという保証はない。そういった地域課題に向き合いつつ、次の災害に備えなければならない。一つの組織で出来ることは非常に小さいが、連携することで補い合えることはたくさんある。これから更に前に進むために次へのバトンを渡していくこと。」

多様化する地域課題に向き合いつつ、次の災害に備えるために、セクターを超えた顔の見える関係づくり、情報共有のための会議体を平時から持つことが必要不可欠である」ピープルは東日本大震災のとき社協の傘下に入ったことにより、行政側が設けている会議にも参加させてもらえた。しかし、地域の他の NPO が行政の提供する情報に接するのは難しいという現状だった。その壁を何とかするために、東日本大震災のあと横につながれる民間団体のネットワーク化を志したが、平時にその組織のネットワーク機能を維持させて令和台風の時に機能させることができなかった。東日本大震災のときに支援者側がつながっていることの重要性を強く感じていたにも関わらず、10 年近くの数の中でそれをどこかに忘れてきてしまった。地域課題も多様化しているし、災害もまた起きないという保証はない。そういった地域課題に向き合いつつ、次の災害に備えなければならない。

○真壁氏；

「期待しすぎず、でもあきらめないということ。残念ながら 10 年経って復興というテーマを掲げての協議の場が減り、学びの場自体も減ってきている。しかし、それらを重要だと考える人を増やして、平時から話し合いの場づくりと学びの場づくりを継続させていくことが出来るかということが一つの大きなテーマである。」

実践での連携を人はすぐ求めるが、一口に協働といっても簡単なものではなく、言葉でいうほどたやすくはない。いろんなテーマで活動する様々なセクターの、専門性も違う人が集まった時に、社会的な目的を共通として持てるかどうか重要であり、そのためには時間もかかるし丁寧に説明しなければならない。学びの場が必要だと考える人を増やして、平時から話し合いの場づくりと学びの場づくりを継続させていくことが出来るかということがひとつの大きなテーマである。

● 菊池氏@釜石市社協

- ✓ 怒涛かつ手探りの日々〜「社協の限界×支援活動の限界」、仮設の頃から「行政・社協・NPO」が三密
- ✓ 「各々のミッション理解・情報共有・増づくり・コミュニケーション・見立て・すりあわせ・小さな成功」

● 吉田氏@ザ・ビーブル

- ✓ 小名浜ボラセン「私たちに任せて！」とにかく生の声を〜集える場づくり・社協・行政ではできない支援メニューを展開
- ✓ 台風19号で被災→災害支援ネットワークいわきとして再出発（震災のネットワークが維持できなかった）
- ✓ 多様化する地域課題→次の災害のためにセクターを超えた顔の見える関係づくりは平時から（組織対組織をめざして）

● 真壁氏@宮城サボセン

- ✓ 県域の仮設支援関係者の学びの創出（被災当事者も雇用）・スーパーバイズに奔走。「協働」というが簡単ではない！
- ✓ 「期待しすぎない、でもあきらめない」「協議（話し合い）の場づくり」と「学びの場づくり」

三人が、根気良く、それぞれをつないできた→「つなぐ人」の重要性
「しれっとたくさんつないだby真壁」