

**「提言テーマ：コーディネーターやネットワーク体の
設置・運営に関わる人的・財的な投資が必要」**

東日本大震災被災地での復興支援活動における
コーディネーションのメカニズム可視化研究会
提言書

2022年3月

東日本大震災被災地での復興支援活動における
コーディネーションのメカニズム可視化研究会

一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター

東日本大震災被災地での復興支援活動における コーディネーションのメカニズム可視化研究会 提言書

目次

1. はじめに（提言書の活用方法など）	3
2. 提言	4
2-1 提言：「コーディネーターやネットワーク体の設置・運営に関わる 人的・財的な投資が必要」	4
2-2 提言の背景（研究会での検討）	4
1) 研究会とりまとめについて	4
2) 用語の定義	5
3) 東日本大震災被災地でのコーディネーションの状況	5
4) 地域におけるコーディネーションのメカニズム	6
2-3 主体別アクション提言	7
■NPOセクターの人たち	7
■地域の中間支援（コーディネーター）の人たち	8
■行政の人たち	9
■地域外から被災地域に入ってくる人たち	10
■地域で生活する人たち	11
3. 東日本大震災被災地での復興支援活動におけるコーディネーションの メカニズム可視化研究会について	12

1. はじめに（提言書の活用方法など）

東日本大震災と、東京電力福島第一原子力発電所の事故から11年が経ちました。復興は進められておりますが、いまだ震災による影響は地域の課題として、被災地に残っていることもまた事実です。さらには、日本全国で、大規模な自然災害が頻発している状況でもあります。東日本大震災からの復興過程における経験から、昨年度、一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンターでは、『東日本大震災からのより良い復興の実現と持続可能な市民社会のためのテーマ別アクション提案』としてとりまとめました。その中でのコーディネーターの役割の確立が不十分であるという課題を受け、今年度、東日本大震災からの復興過程における、コーディネーターの活動について、そのコーディネーションのメカニズムがどのようなものであったのか可視化することを目的として、東日本大震災被災地での復興支援活動におけるコーディネーションのメカニズム可視化研究会を設置し、検討を進めてまいりました。

研究会では、東日本大震災からの復興の過程において、地域における社会ネットワークが拡大・強化されている状態が作り出されたことが、大小の差はあるものの、確認できました。また、その結節点として、自覚的・無自覚的にコーディネーターとして活動した人物の存在がありました。社会ネットワークの拡大・強化により、東日本大震災からの復興という平常時のテーマを越えた課題に対し、課題はいまだ残りながらも、復興は進められてきました。

東日本大震災被災地では、発災後、様々な形で、人材や財源など、潤沢な資源が投下されたことも事実で、災害対応といった非常時の地域課題の対応が促進される環境がありました。そういった環境の中で、コーディネーターという、地域のつながりを生み出す職業が、被災地で活動し、さまざまな地域のネットワークや地域のキーパーソンを結節させることができています。被災地からの経験として、平常時から地域の社会ネットワークが拡大した状況を作り出しておければ、地域の課題解決に向けた地域の持続性の観点からも、予測困難な自然災害の際の地域の対応としても、効果的なものとなります。地域にセクターを超えた社会ネットワークがあること、その社会ネットワークの結節点として、地域でコーディネーターの活動が機能していることが重要であるといえます。

今回研究会での検討から、コーディネーターやネットワーク体の設置・運営に関わる人的・財的な投資が必要であるという提言の実現に向け、各主体（セクター）がどのような取り組みを行っていくと効果的な「人的・財的な投資」につながるかについて、とりまとめました。震災からの復興に継続的に取り組んでいる地域、また、今後発生しうる大災害への備えとしての平常時から取り組みとして、多様な主体による公共（マルチセクター）での取り組みとなった東日本大震災被災地からの学びとして、参考となれば、また、地域での連携体制構築に向けたセクター間での呼びかけの材料となれば幸いです。

2022年3月

2. 提言

2-1 提言：「コーディネーターやネットワーク体の設置・運営に関わる人的・財的な投資が必要」

非常時における災害対応のみならず、平常時からの社会インフラとしてのネットワーク（社会ネットワーク）の緩やかな、でも広範な、連携が地域で形成され、存在することで、災害対応、災害復興を含む現状のマーケットや行政では対応が難しい地域課題に対する打ち手として、社会ネットワークが地域資源の有効的な活用につながる。また地域に点在している社会ネットワーク同士をつなぐ機構として、コーディネーターの存在で地域の課題解決に向けた動きが加速する。

セクターを超え、業種、業態を超え、広範につながり合う社会ネットワークが地域にあることで、地域の社会ネットワークがいわばインフラとして機能し、地域力の向上につながる。そこに向け、地域を俯瞰的に見渡し、人材を含む地域資源を適所につなぐ職業コーディネーターの設置など、地域におけるコーディネーターを明確にすることで地域の社会ネットワークを拡大させることを目指すべきで、そのためには社会ネットワークの結節につながる、コーディネーターやネットワーク体の事務局などに対し、人的、財的な投資が求められる。

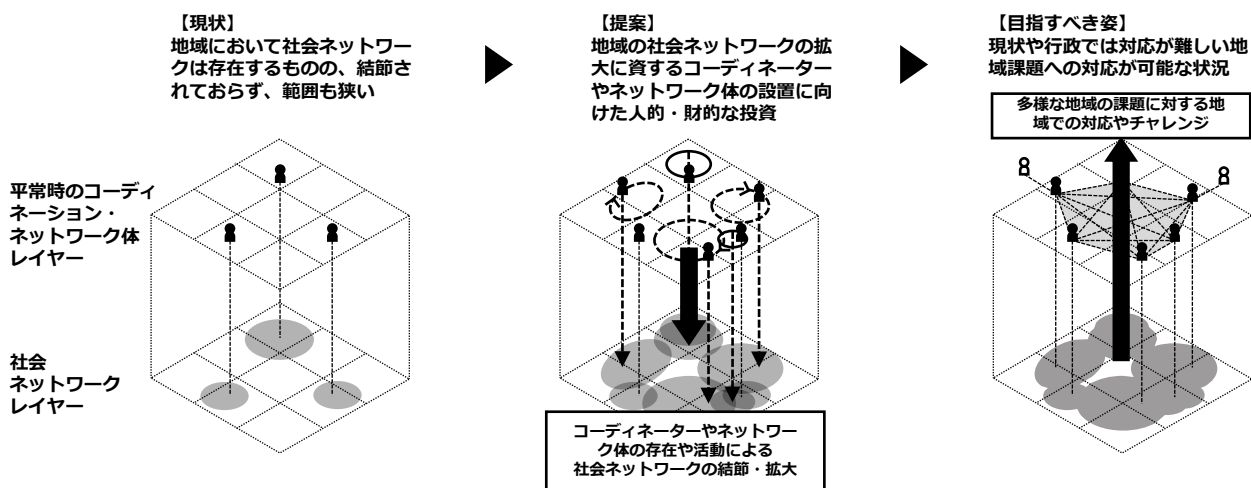


図1 コーディネーター等の設置による地域の社会ネットワークの拡大イメージ

2-2 提言の背景（研究会での検討）

1) 研究会とりまとめについて

研究会に設置した3分科会（コーディネーター分科会、ネットワーク分科会、ハブ分科会）での検討と各分科会での成果をもとに、全体会での議論により作成し、また、それぞれの分科会報告書の内容、研究会全体会での議論を通じ、提言として、それぞれの主体の好ましい取り組みを示した。それぞれの主体が社会ネットワークの拡大に向け、実質的に連携を進めることにより、さまざまなチャレンジが生み出され、災害対応を含めた多様な地域課題の解決に向け、持続可能な地域となっていくことに期待するものである。

2) 用語の定義

今回のとりまとめでは「ネットワーク」について、さまざまな状態を示す言葉として使用した。本報告書でのネットワークという様後の使い分けについて、それぞれ以下の状態のネットワークについて用いている。

「ネットワーク体」：

参加主体が明確な会議体等、話し合いの場や組織

「社会ネットワーク」：

人それぞれが有している、人同士のつながりの総称

「インフラとしての社会ネットワーク」：

社会ネットワーク同士が関係性の構築によりつながりが拡大・強化され、日々の活動において活用可能となった社会ネットワーク

3) 東日本大震災被災地でのコーディネーションの状況

東日本大震災被災地でのコーディネーションの状況は、以下の5つの状況として説明することができる(図2)。

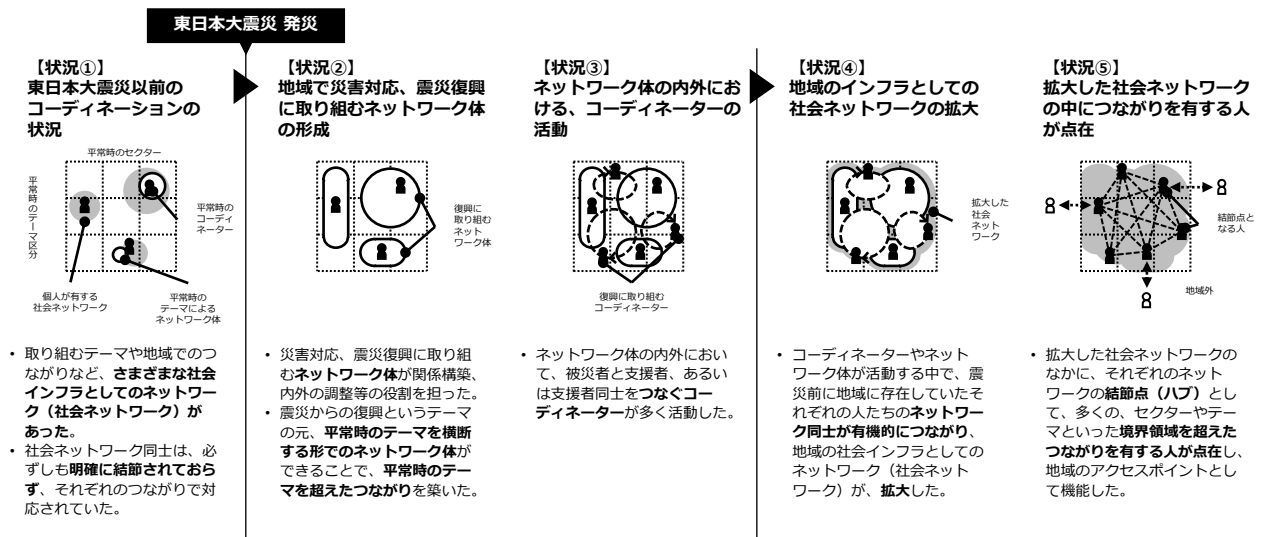


図2 東日本大震災被災地でのコーディネーションの状況

東日本大震災以前の状況として、平常時のセクターやテーマのなかで、平常時のコーディネーターや、無意識的にであってもコーディネート機能を担った人物、それぞれの活動の中での社会ネットワークやネットワーク体というものはあったが、それら同士は必ずしも結節されておらず、それぞれのつながりの中で対応している状況であった(状況①)。

震災の発災により、地域で災害対応、震災復興に取り組む復興支援ネットワーク(ネットワーク体)が多く形成され、関係構築、内外の調整といった役割を担い、震災からの復興というテーマの元、被災地域復興における被災地域での連携が進んだ。平常時のテーマを横断するかたちでのネットワーク体ができることで、それまでテーマごとの活動に取り組んでいた支援者たちが、平常時のテーマを超えたつながりを築いた(状況②)。

また、ネットワーク体の内外において、被災者と支援者、あるいは支援者同士をつなぐコーディネーターが多く活動したことも東日本大震災からの復興での特徴である。

東日本大震災被災地では、震災をきっかけとして、コーディネーターが支援者の活動をつなげる中で（状況③）、また、ネットワーク体がそれぞれの目的に向かい活動する中で、震災前に地域に存在していたそれぞれの人たちのネットワーク同士が有機的につながり、地域の社会インフラとしてのネットワーク（社会ネットワーク）が、拡大した（状況④）。拡大した社会ネットワークのなかに、それぞれのネットワークの結節点として、多くの、セクターやテーマといった境界領域を超えたつながりを有する人や場が点在し、地域のアクセスポイントとして機能した（状況⑤）。フェーズに応じて新たなつながりも形成され、社会ネットワークの様態は変化している。

4）地域におけるコーディネーションのメカニズム

地域におけるコーディネーションのメカニズムを、以下の5つの段階で説明する（図3）。

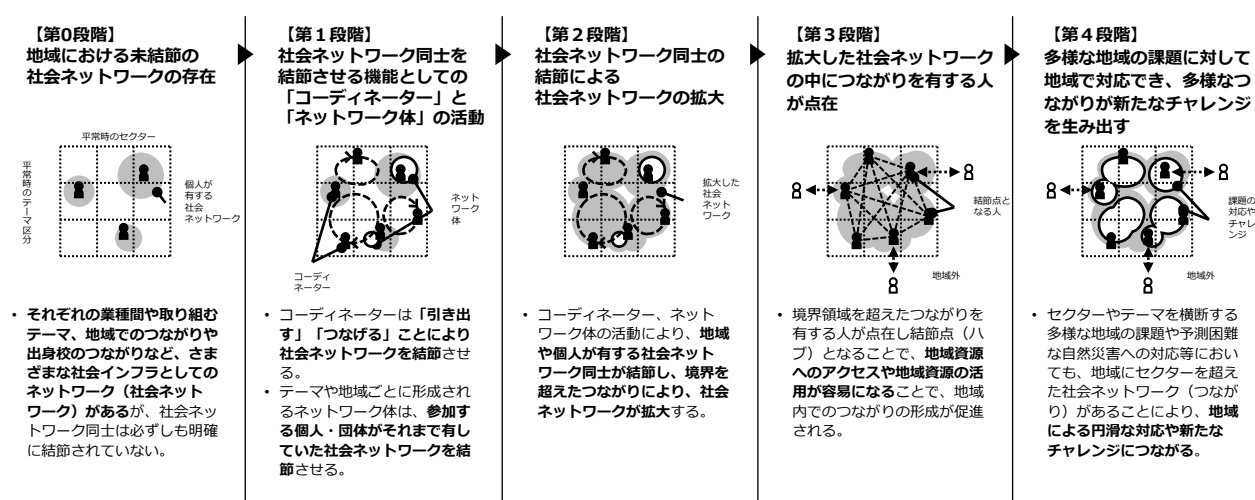


図3 地域におけるコーディネーションのメカニズム

地域にはその大きさやつながりの状況は異なっていたとしても、それぞれの業種間や取り組むテーマ、地域でのつながりや出身校のつながりなど、さまざまな社会インフラとしてのネットワーク（社会ネットワーク）のつながりがある。この社会ネットワーク同士は、必ずしも明確に結節されておらず、それぞれの社会ネットワーク内でのつながりで対応されていることが一般である（第0段階）。しかし、災害など、セクターやテーマを超えて地域全体での対応が求められる課題への対応としては、それぞれの社会ネットワークが結節されていて、地域の資源が地域内で共有できていることが好ましい。こと災害対応／災害復興をはじめとした、地域の社会課題の中には、マーケットや行政での対応が難しい領域がある。こういった課題に対応するため、社会ネットワーク同士がつながり合っている状態を形成することで、テーマを横断する地域課題への対応がより円滑になる。

地域に存在しているそれぞれの社会ネットワーク同士を結節させる機能として、コーディネーターが存在する。コーディネーターは「引き出す」「つなげる」ことにより社会ネットワークを結節させ、地域により広範なつながりを作り出す。この際、自身がコーディネーターであることに、自覚的であるか、無自覚的であるかは問わないが、社会ネットワーク同士の結節させることに、重要な役割を持つ。

他方、テーマや地域ごとに形成されるネットワーク体は、それぞれ目的をもって連携した活動をするが、この機構も、参加するそれぞれの個人や団体がそれまで有していた社会ネットワークを結節させ、より広範な社会ネットワークの構築につながる。

そういった、社会ネットワークの結節点、いわばそれぞれのネットワークの中心点として、キーパーソン（キーパーソンが参画する場合を含む）が存在する。このように、結節した広範な社会ネットワークにアクセスポイントが点在している状態を作り出すこと、地域の社会ネットワーク同士が結節し、境界を超えたつながりにより、社会ネットワークが拡大することで、地域の社会インフラとして、社会ネットワークが、よりその機能を増していく。点在していた地域資源へのアクセスが容易となり、それぞれの資源の活用にかかっていた、取り引きコストが低減することで、地域内でのつながりの形成が促進され、結果として多様な地域の課題に対して地域で対応でき、多様なつながりが新たなチャレンジを生み出す、持続可能な地域（第4段階）へとなることが期待できる。

こういったコーディネーションのメカニズムの構造が、東日本大震災という大災害からの復興の過程で、被災地において、一定の効果をもたらしていたと言える。

2-3 主体別アクション提言

社会ネットワークの拡大に向け、コーディネーター・ネットワーク体への人的・財的な資源投資を行うことについての具体的な動きとして、NPO、中間支援、行政、外部からの支援者、地域住民といったそれぞれの主体・セクターでの、期待される取り組みについて、提案として以下にまとめた。あくまでも手段としての提案であるため、提言の目的としては社会ネットワークの拡大・強化ではあるが、自身の目的に向けた活動の中で、手段のひとつとしての実践を想定したものである。

■NPOセクターの人たち

＜参画する＞

地域での情報共有、活動テーマでの情報共有の場などへの積極的な参画をする。自身の取り組みについての発信をしたり、他団体の取り組みを知る場ともなり、また、活動上の困りごとについて気軽に相談できる環境をもつことにもつながる。場への参画を通して、社会ネットワークの拡大に向けた地域への資源投下となる。日々の活動により、情報共有／意見交換の場への参画に時間を割くことが難しい場合には、どうすれば参画できるか、参画に値する場はどのようなものを共有し、地域にとって好ましい実施形態に設える。

＜コミュニケーションをとる＞

日々の活動や、情報共有の場への参加を通じてコミュニケーションをとる。自らの活動が地域の中でどのように機能しているか、機能するかをイメージし、地域で活動する人たちと共有することで、それぞれの活動に対する理解も深まり、地域での活動が円滑になる。

＜関係性をつくる＞

取り組むテーマで関わりのある団体や企業、自治体部署との関係性をつくる。活動についての課題などを共有できるような対等な関係性となることを目指す。それぞれの主体の言い分（なぜ自治体はそう言うのかなど）を理解した上で、地域でのより良い活動に向けて相談できる関係性を作ること、お互いの立場の理解につながり、強みを活かした連携の検討にも結び付く。自身のみでの関係性構築が難しい場合には、地域内外の中間支援を活用し、間を取り持ってもらえると良い。

＜コーディネートする＞

地域での関係性を活用し、自身の活動する地域・テーマで情報共有／意見交換の場が地域にない場合、必要に応じて場づくりをする。その際には一人ですべて行うのではなく、関係性の中で実施していき、地域の中間支援なども活用する。また、新たに活動を始めた人、場に未参加の市民活動主体などの人材の場への参加を呼び掛けるなど、それぞれの活動主体をつなぎ、地域で顔の見える関係性づくりを推進する。

＜知らせる＞

自分たちの活動を地域に対して発信する。活動の意義などを示し、広く市民が活動を知れるような発信を行うことで、活動に対する地域の理解が得られ、新たな連携へとつながる。

■地域の中間支援（コーディネーター）の人たち

＜参画する＞

地域で活動する団体の情報共有の場への積極的に参画する。地域で活動する団体の課題、持っている能力などをしてすることで、得意を掛け合わせる形での連携や、地域の課題解決に向けた現状の把握、解決に向けた糸口の紡ぎだしにつながることを期待できる。

＜コーディネートする＞

地域で活動する人たちの課題感、展望、持っている力、足りていないと感じている部分など、より効果的な取り組みとなるよう、コミュニケーションを図り、引き出す。また、それぞれの主体の活動を補完し合うような取り組みがある場合には主体同士をつなぐ。

地域で活動する人たち（自治体、NPO等）固有の資源を活用しつつ、各自が思い描く地域の姿の実現に向け、それぞれの仕組みや取り組み、考え方を、お互いに理解できる「言葉」に翻訳し、伝え、セクター間での認識の差で生じている問題を解消する。

コーディネートを通じ、地域同士のつながり生まれ、さまざまな課題に対応可能な社会ネットワークの構築につながる。さらには、それぞれの主体の強みを把握し、テーマを越えて地域でつながることにより、地域の過不足を確認でき、いざ大災害が起こった際、外部からの支援者に対しても地域の不足部分を補ってもらおうという、効果的な役割分担が可能になる。

＜場をつくる＞

テーマを越える情報共有、意見交換の場をつくる。他のセクターや、兼業のNPO活動者が参画しやすい、コミットしやすい場の設定を行う。開催頻度、開催時間、議題など、参画主体に配慮した設計をする。参画主体の負担も考慮し、地域でのつながりを維持できる場の設定を参画主体と協議しながら臨機応変に進める。自治体のカウンターパートとなり得る、テーマによる情報共有／意見交換の場が地域にない場合は、関係者と調整し、必要があれば場の設置を行う。

具体的な連携に向けた仕組みをつくる。NPO同士や、他セクターとNPOがつながりを持ち、協働で進めることが効率的であると判断できるテーマについては、連携した取り組みとなるよう、関係者と調整をし、地域を巻き込んだ取り組みを設定する。それぞれの活動が連携、つながりを持つことで、地域課題が改善していくことに向けた地域の意識を醸成する。

＜仕組みをつくる＞

地域で活動する主体（行政、企業、市民など）がそれぞれの長所を活かして地域の課題を解決できるように、市民活動団体から自治体などに対しての提案のサポートなどを通じ、地域で連携した課題解決に向け、コーディネーター人材の育成など、持続可能な地域づくりへの仕組みをつくる。

＜知らせる＞

地域の団体の活動を広く市民に知ってもらうための情報発信をサポートし、NPO等の活動を広く市民に認知してもらう場を作る。このことにより、市民のNPOに対する理解が進むことに期待。市民への見せ方として、行政との連携も効果的である。

■ 行政の人たち

＜参画する＞

自身の担当部署と関わりのある地域で活動する市民活動団体の情報共有の場への参画し、市民活動側から見た地域の状況を把握し、行政の方針についても共有する。地域で活動する一主体として、対等な立場で参画することが好ましい。また、行政内でのNPO等の活動状況の共有を行うことで、地域での市民活動の状況と行政との関わりについて把握できる。

実質的な資金投下も効果的ではあるが、会議への参加としての人的資源の投入も、有機的なつながり形成に向けて効果がある。

＜場をつくる＞

地域でのNPO等との意見交換の場づくり、または場づくりに向けた協力を行う。行政の動きとして、場を設定できる場合には様々なセクターからの参加について考慮する。

組織内での部署を横断した形での、それぞれの担当におけるNPOの活動について共有する場を設定する。

＜関係性をつくる＞

地域で活動する市民活動主体が、相談をしやすい環境をつくるために、地域での活動を行う主体が集まる会議体や交流の機会などへ、関係性づくりを目的とする形で参加する。また中間支援を活用することで、NPOセクターとの意思の疎通を図る。行政の考え方について、地域のNPOセクターに伝え、また、NPOセクターの考え方を含め、それぞれの活動や仕組みを理解する。

組織内で横のつながりを作ることで、行政が有しているNPOセクター等とのつながりといった資源を効果的に活用できるようになる。異動があるため、NPOセクター側から見ると、築いてきたものが振出しに戻ってしまうと捉えられてしまうケースもあるので、地域での活動の引継ぎを組織として実践できると良い。

＜育成する＞

さまざまな地域課題の解決に向け、持続可能な共助社会づくりの担い手を促す、コーディネーターの役割を担う人材の育成を、組織内外で行う。それにより、地域での社会ネットワークが頑強なものとなり、市民活動をはじめ、地域で活動する各主体の基盤強化につながる。さまざまな事業を通じたコーディネーターの育成により、行政と市民とが連携し地域の課題解決に取り組んでいくための下地づくりが進められると良い。

＜事業化する＞

NPO等が地域と連携していくための、コーディネーターの設置、または会議体等の事務局運営の事業化について、地域で意見交換をし、地域に有効な形での事業化の検討を行う。

NPO等との協働に向けた事業化をすることで、地域におけるNPO活動が市民に対して周知されていくきっかけとなり、地域を巻き込んでの地域課題解決の取り組みとなることが期待できる。また、活動テーマに専門的に取り組むNPOとの連携により、地域の細かい状況などの把握にもつながる。

■地域外から被災地域に入って来る人たち

＜参画する＞

地域の状況に応じ、不足を補うサポートとしての参画となるよう、地域での自走を推進するかたちで、被災地への支援に参画する。

＜地域を尊重する＞地域に入って連携する時の姿勢など

地域で活動する団体が、自らの活動の延長線上として被災者支援を行うことで、より平常時とのつながりの中で活動を進められる。また、新たな課題に対して立ち上がる団体が、地域の連携の中に入り、より地域課題の解決が進むかたちが築けるよう、地域の持つリソースを最大限活用し、地域を活性化させる支援をする。

■地域で生活する人たち

＜知る・活用する＞

NPO等が身近な課題を解決するツールとして認知し、地域に必要な取り組みは応援（サービスの利用や活動への参加、寄付など）し、NPO等の取り組みに関心を寄せる。また、自身でもNPO等の取り組みを活用し、地域での活動の改善に向けた自身の考え、意見などをNPO等に対し共有する。このことで、より利用者のニーズに即した地域活動となることが期待できる。

3. 東日本大震災被災地での復興支援活動におけるコーディネーションのメカニズム可視化研究会について

東日本大震災被災地での復興支援活動におけるコーディネーションのメカニズム可視化研究会は、構成メンバー全員を研究会委員とした研究会全体会のほか、研究テーマに関わる3つの分科会（コーディネーター分科会、ネットワーク分科会、ハブ分科会）を開催した。研究会社団法人メンバーは東日本大震災被災地での活動を行う実務者で構成した。（第1回、第2回については研究会の立てつけの検討を行ったため、コアメンバーのみでの開催）

＜研究会全体会開催状況＞

第1回研究会全体会（2021年5月25日）

第2回研究会全体会（2021年6月10日）

第3回研究会全体会（2021年12月24日）

第4回研究会全体会（2022年1月24日）

＜研究会委員＞（50音順、*コアメンバー）

【コーディネーター分科会】

菊池広人（NPO法人いわてNPO-NETサポート 事務局長）*

【ネットワーク分科会】

池座 剛（認定NPO法人ジャパン・プラットフォーム 地域事業部長）

岩崎大樹（NPO法人コースター 代表理事）

大吹哲也（NPO法人いわて連携復興センター 事務局長）

三浦隆一（みちのく復興・地域デザインセンター アドバイザー）*

【ハブ分科会】

菅野 拓（大阪市立大学大学院文学研究科 准教授）*

三浦友幸（一般社団法人プロジェクトリアス 代表理事）

事務局：

石塚直樹（一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター）

太田陽之（一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター）

葛巻 徹（一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター）

栗原唯史（一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター）

○コーディネーター分科会でのとりくみ

コーディネーター分科会では、東日本大震災後の復興過程で実際にコーディネーターとして活動した5名の方への公開インタビューと、東日本大震災からの復興過程でコーディネーターを雇用した団体の代表2名へのインタビューを実施し、コーディネーターの役割、機能、資質などについての整理を行った。

○ネットワーク分科会でのとりくみ

ネットワーク分科会では、東日本大震災後の復興支援ネットワークの整理から、復興支援ネットワークが果たした意義・役割、課題について整理・検討を行い、平常時から心構えに向けた議論を行った。

○ハブ分科会でのとりくみ

ハブ分科会では、気仙沼市の市民活動の状況について、震災前からの活動の概況の整理を行い、当事者へのインタビュー（5名）を行い、コーディネーターの動きやネットワーク（体）の状況について整理検討を行った。

各分科会での取り組みについては、それぞれ報告書としてまとめ、研究会全体の取り組みについては概要版としてまとめた。各分科会の報告書、研究会全体の取り組みの概要版については、みちのく復興・地域デザインセンターのホームページ上で公開する。

**東日本大震災被災地での復興支援活動における
コーディネーションのメカニズム可視化研究会 提言書**

2022年3月 発行

発行者 東日本大震災被災地での復興支援活動における
コーディネーションのメカニズム可視化研究会

発行元 一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター

※ 本事業は令和3年度復興庁被災者支援コーディネート事業の一環で実施しました。