

令和3年度 復興庁被災者支援コーディネート事業

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
(概要版)

2022年3月



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(概要版)

○はじめに

当団体は、11年が経過した東日本大震災被災地での復興過程における市民活動の状況について、調査研究を進めてきました。さまざまな課題が顕在化し多様な主体が参画する復興過程では特にコーディネーターの役割が必要である一方、その有効性が共有されておらず、結果としてコーディネーター配置や体制に地域間格差が存在しています。昨年度、コーディネーターの活動基盤構築の必要性を『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』として提言しました。

これに基づき、今年度は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・共有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。

今回研究会での検討より、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・財的な投資の必要性を改めて検証し、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の取り組みとして、多様な主体による公共(マルチセクター)によるまちづくりの推進と地域での連携体制構築のために活用をいただけますと幸いです。

2022年3月

一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター

○これまでの私たちの研究

地域のさまざまなつながりをたどっていくと、エリアやテーマ、セクターを越えたつながりを有する、「結節点:ハブ」となっている人材が見えてきます。このハブとなる人材が地域で明確になること、活動しやすい状況がつけられると、さまざまな課題解決におけたリソース(情報やさまざまな資源)の確保をより機能的に行うことができます。

東日本大震災からの復興では、このようなハブとなる人材が地域のさまざまな取り組みのコーディネートを行っていました。

○仮説

地域に複数のハブとなる人材(地域内外の個人・組織と信頼でつながっている人材)がいることにより、地域の課題解決力・価値創造力は大きく向上する。

○研究会の到達点

東日本大震災の復興過程におけるコーディネーションの特徴である「ハブ」の役割を示すことで、今後被災地内外での市民活動において、ハブとなるコーディネーターの有用性およびハブ機能を高めるネットワーク体が認識され、地域に定着し、さらにはどうすればコーディネーターが地域で理解を得て活動ができるかなど、より実践に向けた方向性を検討します。

将来的に、一般の人にもコーディネーターの活動が広く認知、理解され、寄付や活動への参画などを通じた応援につながるような発信を行うことを目指します。

○到達点に向けた視点(各分科会での検討の方向性)

視点1:どうすればハブは生まれるのか?

⇒ハブ分科会

地域におけるコーディネーターやネットワークの果たした役割について、東日本大震災発災前からの気仙沼市での市民活動の状況に関する調査を通じ、明確化、意義づけを行います。

視点2:ハブを生み出せる・ハブ機能を向上させるネットワーク体とは?

⇒ネットワーク分科会

復興支援ネットワークが果たす役割について、東日本大震災被災地域での復興支援ネットワークの分類化や分析を通じ、検討し、平時からの必要な地域の体制づくりを検討します。

視点3:ハブとなれる人材・ネットワーク体の機能向上を図れる人材(コーディネーター)とは?

⇒コーディネーター分科会

「コーディネーター」の役割、必要な資質・能力について、東日本大震災被災地域で実際にコーディネーターとして活動した方へのインタビューを通じ、明らかにします。

◇視点1: どうすればハブは生まれるのか？

○そもそもハブとは？

ハブとは、人材や団体をつなぐ担い手（コーディネーター）のことです。個人が持つ人脈や地域のさまざまな組織体とのつながりにより、情報・交流・連携の結節点となる人材のことを指します。

○ハブとなる人材がいるとどのようなよいことがあるの？

社会ネットワークにハブとなる人材がいることで、さまざまな人物がつながりやすくなり、その結果、さまざまなチャレンジや課題解決に対して、必要な知識や資源の確保がより容易になります。

- サードセクターの組織
- 行政
- 営利企業
- サードセクターと他の組織兼任
- その他

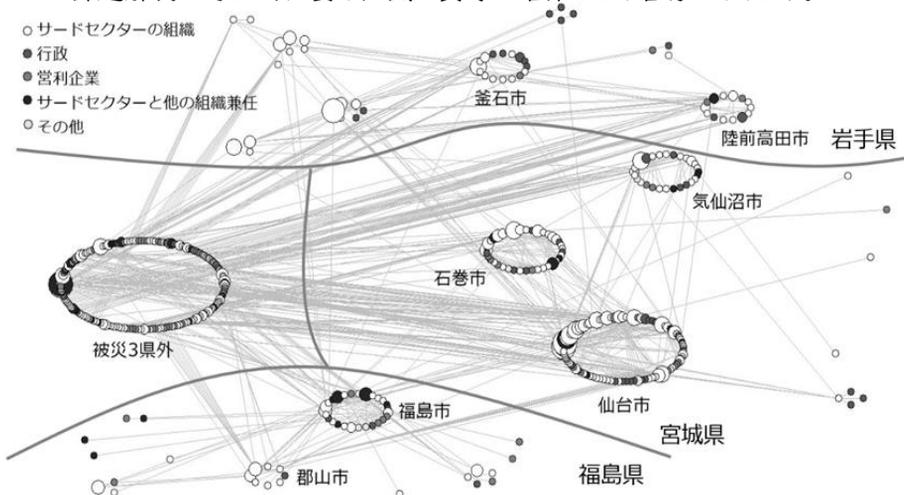


図1 サードセクターのキーパーソンの社会ネットワーク
(2016年6月23日時点)

注: 円の大きさが大きい人ほど、お世話になったり信頼したりしている人として多くの指名を受け、ネットワークのハブの機能を果たしている。

資料: 菅野拓(2020)『つながりが生み出すイノベーション—サードセクターと創発する地域—』(ナカニシヤ出版)

○ハブの役割とは？

表向きの役割は「人の集まる場づくり」です。さまざまな業界や分野を横断する情報共有の場、対話の場をつくり、あるいはその場づくりを支援して、新しいつながりを構築します。また、その中でハブとなる人材自身も、そこに参加する個人・組織と向き合い、信頼関係を構築し、社会ネットワークを太く・広くしていきます。特定のリソースが必要になった際には、必要なタイミングで必要な資源を紹介・調整します。

○ハブとなる人物像は？

そもそも地域でまちづくりや人材育成に携わり、市民・企業・行政といったセクターやそれぞれのテーマ等を越えたつながりのある人材がハブとして機能しました。気仙沼市では、当初は青年会議所等のまちづくりに参加している有志が中心でしたが、ハブとなるコーディネーターの必要性が認識され、NPOに代表される直接支援や中間支援に関わる活動をする団体に所属する職業コーディネーターもハブとして活動しています。

○ハブはどのように生み出されるの？

ハブはそもそも多様な人材が集まり、対話する場に参加し、さまざまなつながりを得ることから生み出されます。

集まる場としては、「まちの未来を考える」といった多様な背景を持つ人が話し合う場や、特定のテーマに対して深め事業化するような場、そして復興といった地域外との広い連携を必要とする場など、多様な場に主体的に参加することでハブの機能はさらに高まるとともに、それぞれの場でハブとなる人材も増えていきます。

また、ハブとなる人材がこのような場づくりをおこなうことで、より多くの、そして多様な参加が生まれ、さらにハブの機能は充実します。

○ハブ機能の充実に向けて

ハブとなる人材を育成し、ハブ機能を充実させるためにも、戦略的に多様な人材が対話する場を構築すること、この場づくりを実践できる環境をつくるためにも、まちづくりセンターのようにハブとなるコーディネーター人材を常設的に設置することが必要です。

ケース事例: 気仙沼におけるハブとなる人材の醸成

(1) 有志主導による市民と行政の協働形成期

青年会議所メンバーがハブとなり、人脈や組織力を活かして市民向けの学びの場や市民と行政が協働する下地をつくりました。

(2) 民間・行政・市民による協働実践期

青年会議所や商工会議所という民間の組織の有志メンバーがハブとなり、業界を横断する協議会をつくり、テーマ型のまちづくり活動での民間・行政・市民の協働が進められました。

(3) 震災復興での新規まちづくり人材による発展期

震災ボランティアや外部からの支援団体により地域で活動するNPO間をつなぐ連絡会がつけられ、被災者支援や復興活動に関わっていた人材が育成されました。そして、復興活動に関わっていた人材がハブとなり、まちづくりを担う人材とまちの資源を結びつけた人材育成の場がつけられました。

◇視点2:ハブを生み出せる・ハブ機能を向上させる ネットワーク体とは？

○そもそも「ネットワーク」とは

本分科会における「ネットワーク」とは、さまざまな課題に対し、多様な主体がつながりあい、お互いの資源を有効に使い、課題に向き合うために集まる会議体やプラットフォームといった「ネットワーク体」を指します。復旧・復興期等では特定の課題解決に向けた情報の共有や協働の推進に向け、地域やテーマ等の復興支援ネットワークが生まれました。

○ネットワークの7つの意義／役割～東日本大震災の結果から～

1:「情報共有・情報発信」

各団体の情報を共有することで、地域全体の状況を把握し、支援の抜け漏れを確認することができます。さらにネットワーク参加団体の活動内容、支援施策やリソースなどの支援情報を共有することで「2」～「7」につなげます。

2:「関係構築」

災害時には新しい団体設立、既存団体の新事業立ち上げ、地域外の団体との連携等、新しい団体間のつながりが生まれます。ネットワーク体によって、同じ地域やテーマで活動する支援団体が互いの存在を認知し、対話・調整・連携するきっかけとなります。

3:「支援調整」

情報共有により把握された地域課題と支援情報により、地域内外の支援の過不足を防ぐ調整が行われます。また、時々刻々変わる地域課題に対応する支援ニーズをタイムリーに共有・調整することで、支援目標の共有化も可能です。

4:「情報分析」

共有された情報から、参加する団体の複数の視点で現状分析や根本的な課題の検討ができるようになります。また、特定課題に対して経験豊富な団体の経験等から、中長期的な課題を予測し、その対応の準備ができるようになります。

5:「協働アクション」

団体単独では質的に量的に解決の難しい課題へ協働で取り組んだり、複数団体の専門性を活かしたより機能的な協働アクションが生まれます。

6:「提言」

ネットワーク参加団体による協働事業でも解決できないような課題に対し、政策提言や制度運用に関する提言などをネットワークとして行うことができます。

7:「展開」

ネットワークの枠組みを超え、地域課題解決のための新たな事業（イノベーション）が生み出されます。例えば復興フェーズでのアクションが、他地域や平時の地域課題解決につながる仕組み構築につながります。

○よいネットワークを生み出すために～復興支援におけるネットワーク形成から学ぶこと～

●参加しやすい体制をつくる

多様な主体がそれぞれの目的で活動しているので、参加団体の負荷をなるべく下げる仕組みを構築することが必要です。オンラインでの参加や情報共有の仕組みなどを活用し、共有体制を構築しましょう。

●フェーズの変化に応じたネットワークの目的の設定

課題は時間とともに変化し、またネットワークに参加する団体の活動もそれに伴い変わっていきます。ネットワーク内で今後おこりうる課題を短中期的に整理し、共有をしておくことにより、ネットワークが何のために存在し、どのような機能を果たすのかが明確になります。

●思いを共有し、参加の幅を広げる

災害時には柔軟だった協力体制も時間を積み重ねるたびに活動が限定的になっている例や担当者の異動により状況が変化してしまう事例もあります。戦略的にかつ定期的に多様なセクター、組織が集まり、対話、そして協働を積み重ねる仕組みをつくることをしながらネットワークを維持し、さらに広げていくことが大切です。

●ネットワークを生み出し、運営し、広げるキーパーソンの発掘

ネットワークには、活動に必要な多様な社会的リソースを繋げる中心となる人や組織が存在します。ネットワークを生み出し、広げるためには、行政や社協、企業など異なる立場の考え、思いを理解し、セクター間のコーディネートを行うコーディネート力や、場の運営を行うファシリテーションなどの能力が必要となります。日常的に、さまざまな組織・機関とどのような接点を持ち、どう関係を構築していくのが大切になります。特定のテーマにおける研修や対話の場を通して、人材を見つけ、つなげ、育てていく仕組みが必要です。

●ネットワークの運営資源を確保する

有効なネットワークを機能させるためには、事務局機能が重要です。ネットワークそのものは課題を解決するわけではない場合が多く、事業成果として示しにくいいため、実際の資金確保は難しいのですが、必要性を理解し、ネットワーク運営のための資源確保は重要です。

◇視点3:ハブとなれる人材・ネットワーク体の機能向上を図れる人材とは?

○そもそもコーディネーターとは

「課題:社会における様々なギャップ」と向き合い、「引き出す」「つなげる」をする人
 ⇒その結果として、その課題に向き合う当事者・各主体のより望ましい未来につながることに目的

『引き出す』とは

- ・ひとりひとりの思い、考えを引き出す
- ・個人・組織の力を引き出す・意味づけする
- ・課題へ向き合う意欲・意思を引き出す

『つなげる』とは

- ・組織内外をつなげる 地域内外をつなげる 異なる文化をつなげる 異なるセクターをつなげる
- ・当事者と支援者をつなげる 支援者同士をつなげる ⇒当事者が中心の仕組みにつなげる
- ・Forecasting(現場志向)とBackcasting(未来志向)をつなげる
- ・ミクロとマクロをつなげる

○どんな人がコーディネーターに向いているの?

コーディネーターは、さまざまな事象と向き合い、各主体の力・考えを引き出し、多様な主体とつながるために、自分の中での理想を持ちつつも、他者をおもいやり、それぞれの主体の考え・意思を大切にできる人材が求められます。

『圧倒的当事者意識』※ジブンゴト化

- ・さまざまな事象に対して、ジブンゴトとして考え、行動できること
- ・声なき声に耳を傾け、それぞれの思いと向き合うこと

『思考のバックボーン』※ジブン軸

- ・自分の中で「大切にしたいこと」「好きなこと」があること
- ・自分が行動する中で頼りとなる何らかの経験・技術・知識があること

『寛容性』※他者尊重・利他・公益

- ・それぞれの考え・思想・文化・正しさを尊重できること
- ・不確実性を大切にし、起こった結果を受け入れること

○コーディネーターに必要な力とは?

コーディネーターそれぞれによってこの6つの技術を組み合わせながら、それぞれのコーディネーターらしい「引き出す」「つなげる」を進めていきます。

『傾聴:listening』

ひとりひとりと向き合い、顕在化している思いから、潜在している声なき声までを受け取る力

『学ぶ力:ability to learn』

さまざまな個人・組織との対話や観察、自らの経験を学びに変え、活用できる状況をつくる力

『文化翻訳:cultural translating』

背景のちがいによる認識・理解の差を最小化し、わかりあえる状況をつくる力

『フレーミング:framing』

課題の原因を構造化し、それに対して各主体の力への意味づけを行い、組み合わせる力

『ネットワーキング:networking』

多様な個人・組織とのつながりからきっかけを生み出し、新しいつながり、新しい組み合わせをつくる力

『組織化:organizing』

各主体が主体的に向き合うプロジェクト・仕組みをつくる力

○ハブとなるコーディネーター像

研究会では東日本大震災からの復興において、まさにハブとして活動してきたメンバーへインタビューを行いました。ハブとは、人材や団体をつなぐ担い手(コーディネーター)のことです。個人が持つ人脈や地域のさまざまな組織体とのつながりにより、情報・交流・連携の結節点となる人材のことを指します。

このような機能を担ってきたコーディネーター達はどのような哲学・思考を持つかを右の図に整理しました。

コーディネーターとは、6つの技術・能力を駆使し、さまざまな思い、考え、力、資源を「引き出す」「つなげる」役割を担います。その根底には、公益的な視点で未来を創るマインドが不可欠であると考えます。

このマインドを持ったコーディネーターがより活動できる環境を創ることが、これからの各コミュニティの持続可能な未来を創るために必要であると考えます。

コーディネーターインタビューから見た 「HUBとなるコーディネーター像」 ～コーディネーターが行う選択の方向性～

「結果」	より	「過程・プロセス」
「答えをつくる」	より	「場をつくる」
「正しさ」	より	「おもしろさ」
「定義づけ」	より	「枠を超える」
「役割分担」	より	「オーバーラップ」
「説得する」	より	「共感する」
「議論する」	より	「対話する」
「独占する」	より	「共有する・開放する」
「現在」	より	「ちょっと先の未来」
「表に出る」	より	「陰で支える」
「私益」	より	「利他・公益」

○研究会のまとめ

～地域におけるハブの形成とコーディネーションのメカニズム～

3つの分科会をもとに、地域においてハブの形成を段階的に整理するとともに、より機能的なハブを生むために必要な要素をまとめます。

【第0段階】

それぞれの地域には、業種間や取り組むテーマ、地縁コミュニティ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）があります。そしてそのネットワークの中では大なり小なりの互助（助けあい）が行われています。この社会ネットワーク同士は、一人が複数のネットワークに参加している状況はありますが、ネットワーク外からのアプローチは難しい状況です。

【第1段階】

人口減少や自然災害等の社会環境の変化が生じると、ネットワークの中の互助の力だけでは、課題解決が難しくなります。そのため、ネットワーク外のさまざまな資源を使う必要が出てきます。この時にハブとなり、情報や資源をよりつなげやすくする人材がコーディネーターです。コーディネーターはネットワーク内の個人・組織の思い・考え・資源を「引き出す」こと、そしてそれを他のネットワークに共有する等の「つなげる」ことによりそれぞれの社会ネットワークを連結させる役目を果たします。その結果として、ネットワーク外の人・組織もそのネットワーク固有の資源を使いやすくなります。

【第2段階】

社会ネットワーク同士がハブによってつながり、情報交換や資源のやりとり、そして信頼構築が進むと、社会ネットワーク自体がつながり、より広範なネットワークが生まれます。その結果として、さまざまな情報や資源とよりつながりやすくなります。さらに課題解決に向けた協働や新しい仕組みづくりのきっかけともなり、社会ネットワークそのものが充実していきます。

【第3段階】

社会ネットワークが広がっていくと、複数のネットワークがつながるハブとなるコーディネーター同士もつながっていきます。その結果として、それぞれの社会ネットワークの情報や資源は、最小限のハブを介してつながることができ、地域内で情報や資源につながることがより容易になります。

またこのハブ同士のつながりは、地域や領域を超えるかたちで広がっていき、例えば地域と首都圏・全国規模の組織といった新しいつながりも生まれていきます。

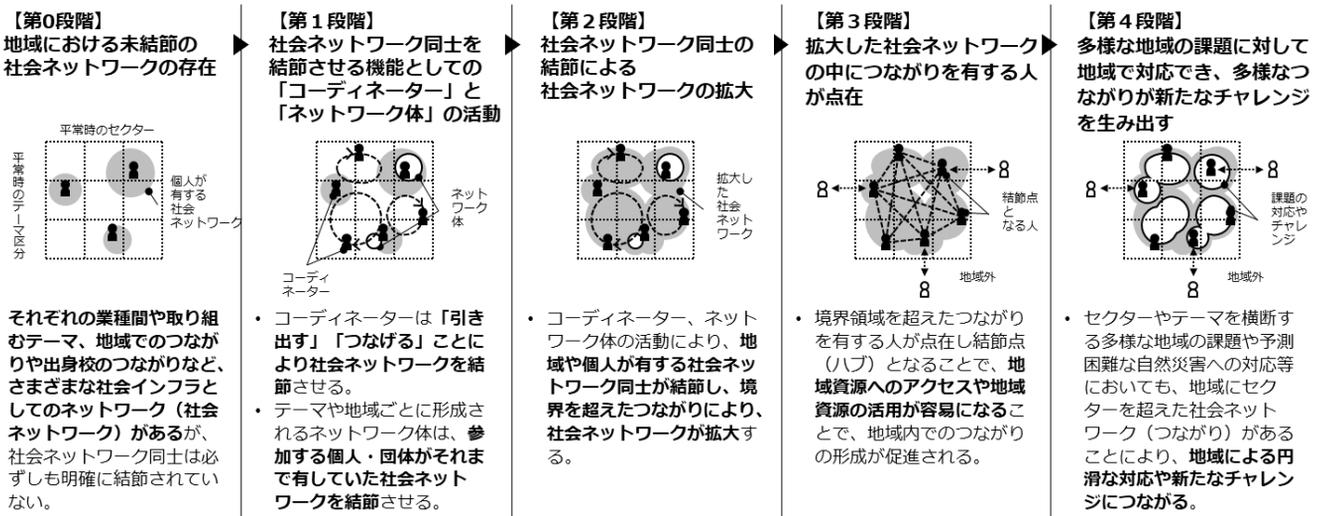
【第4段階】

東日本大震災のような大きな災害等の地域の存続そのものを脅かすような事象が生まれると、地域内での支援ニーズや外部からの支援依頼等、これまでのつながりとは全くことなる連携が求められます。その際に、地域内にハブとなるコーディネーターが存在すると境界を超える結節点となり、必要な情報・資源を必要な場所へつなげやすくなります。

またこのハブとなるコーディネーターはさらなる新領域のネットワークともつながり、特定の地域がつながれる情報・資源はさらに広がり、さまざまなチャレンジを生み出しやすくなります。

このように、社会インフラとしてのネットワークとハブとなるコーディネーターが地域内で存在していたかどうかは、東日本大震災からの復旧・復興過程においても、地域にとって必要な資源を得られるかという視点で大きな役割を果たしました。

日常的なコミュニケーションの場である社会ネットワークが地域内外のさまざまな課題とつながるための結節点となるハブが明確になっていることは、地域課題解決能力や新しいチャレンジを生み出す力となり、持続可能な地域社会のまさしくインフラであると考えます。



私たちの提言

「新しいチャレンジの創出・地域の課題解決力向上のために、 地域でハブとなるコーディネーターを育成・確立し、 新しいつながり・ネットワーク体を構築しましょう」

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、地域の課題解決や新しい価値創造につながります。

また、このネットワークは「かたちだけ」のものではなく、そのネットワークを通してさまざまな情報や資源のやりとりが生まれることで機能します。この状況をつくるためには、ハブとなるコーディネーターの存在が必要です。

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は地域におけるハブ機能を向上させます。

これまで地域資源として認識されていなかったハブの役割を共有し、その機能の確立・向上に向けたコーディネーターやネットワーク体へ戦略的に投資していくことが持続可能な地域づくりにつながります。

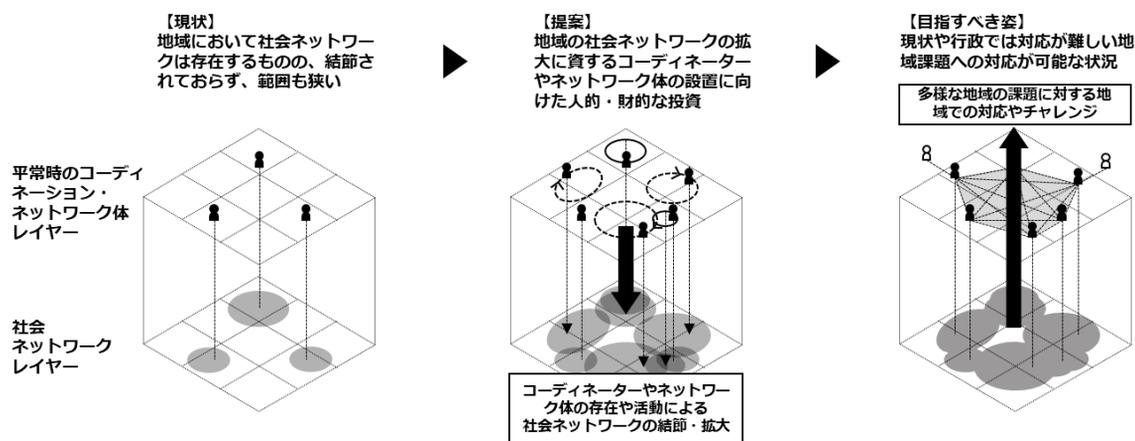


図 コーディネーター等の設置による地域の社会ネットワークの拡大イメージ

現状では、業界団体やセクターごとの社会ネットワークがあり、コーディネーターはいるものの活動が限定的です。

今回の提言では、領域を超えたネットワーク体をつくること、地域内外やセクターを超えたネットワークをつくるコーディネーターを配置することで、ハブとなるコーディネーターがつながりあい、活用できるネットワークの範囲は拡大・深化します。

その結果として、何か課題が生じたとき、新しいチャレンジが生まれるときに、ハブとなるコーディネーターを通して、さまざまな情報・資源にアプローチしやすくなり、課題解決や価値創造への取り組みが容易になります。

提言の実現に向けて～皆さんと一緒に進めたいこと～

○さまざまな市民活動・公益的な活動に関わる皆さま

- ・参加しましょう さまざまな情報共有の場は自分にとっても地域にとっても有益です。機会があったらぜひ参加しましょう。
- ・日常のコミュニケーションを大切に 日常的なつながり、日常的な会話が地域のインフラです。
- ・寛容でありましょう・尊重しましょう さまざまな人とつながると必ずちがいが見えてきます。自分・他者双方の考えを大切にしながら、共通すること・ちがうことそれぞれを尊重しましょう。

○中間支援等コーディネートを進めている皆さま

- ・引き出しましょう さまざまな場所で課題に直面している方、支援している方、それぞれが様々な思いを持っています。声なき声を大切に、さまざまな背景の人の思い、考え、そしてそれぞれの歩む力、周りを幸せにする力を引き出しましょう。
- ・つなぎましょう さまざまな背景のちがう人・組織も、共通する思いがあれば、もしかしたら新しいつながりが生まれるかもしれません。そのために理解しあえる環境、認め合える状況をつくりましょう。
- ・場をつくりましょう 引き出す・つなぐためにもさまざまな主体が対話し、学びあう場は必要です。自分のネットワークをちょっと広げると新しいつながり、新しい価値の創出につながります。一步踏み出して、さらにおもしろい、わくわくする場をつくりましょう。

○行政機関等で仕組みづくりに関わる皆さま

- ・参加しましょう 情報交換の場は行政が責められる場ではありません。皆さんのお仕事が有益になるような新しい情報、そしてつながりを構築できる場です。積極的に対話の場に参加しましょう。
- ・場をつくりましょう 行政の持つ信頼そしてネットワークは多様な人が参加する場づくりに最も大切な要素です。ぜひ地域で新しいつながりが生まれるための対話の場づくりを進めましょう
- ・戦略的なハブづくりを ハブ構築を意図したコーディネーターの配置など、各事業の推進、そして地域での新しいチャレンジの創出のための仕組みづくりに向け、戦略的な投資を進めましょう。短期の事業評価は難しいですが、社会インフラとしての役割を一緒に積み重ねていきましょう。

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(概要版)

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

※本提言書は令和3年度復興庁被災者支援コーディネート事業の一環で作成しました。