

# 評価報告書

ジャパン・プラットフォーム

東日本大震災被災者支援プログラム

緊急対応期 2013 年度～2015 年度

「共に生きる」ファンド事業(第 12 回～第 24 回助成期間)

2017 年 7 月

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム

地域事業部

(旧国内事業部。2017 年 4 月より部署名変更)

## はじめに

本報告書は、ジャパン・プラットフォーム（JPF）が 2013 年度～2015 年度に実施した東日本被災者支援プログラム「共に生きる」ファンド第 12 回～第 24 回事業と JPF 国内事業部による連携調整・サポート事業を一つのプログラムと見なし、外部専門家を招いて行った評価の報告書である。評価は、基本的に個別の助成事業の聞き取りからプログラム全体を対象として行ったが、評価を通じて個別事業の是非を判断するものではなく、今後の JPF の東日本大震災、および国内災害対応への学びを抽出することを重視している。

JPF は 2011 年 3 月 11 日の東日本大震災発災以来、被災 3 県および福島第一原子力発電所事故（以下、原発事故）により福島県内外に避難した人々を対象に支援を行ってきた。東日本大震災が起こるまで、JPF では助成を加盟団体に限定し、主に海外で人道支援を行ってきた。しかし、東日本大震災という JPF 設立以来の未曾有の災害に直面し、国内事業部を立ち上げ、国内災害に対応する体制を整えた。国内事業部は、東京事務局と東北事務所（在仙台）に分かれ、東北事務所から被災各県に地域担当者を派遣し、助成団体の事業をきめ細かく支えてきた。

また、広範囲に被害をもたらした東日本大震災への対応には、限られた数の JPF 加盟団体のみでは限界があることから、2011 年 5 月に「共に生きる」ファンドを創設し、加盟団体以外の法人格を有する支援団体に助成をすることができる仕組みにした。これにより、加盟団体による事業と「共に生きる」ファンドによる事業の二本立てで助成事業を展開してきたが、2014 年 2 月からは加盟団体も「共に生きる」ファンドに申請する仕組みに一本化した。

発災当初、その被害の甚大さに鑑み、JPF は支援事業を 5 年間展開する計画を立てた。2016 年 3 月にその 5 年目が過ぎ、応急仮設住宅からの移転も最終局面を迎えている。こうした状況に鑑み、JPF では、福島県および原発事故による広域避難者に対する事業（以下、福島・広域避難者支援事業）以外は、1 年間延長し、2017 年度で終了することとしている。一方、福島・広域避難者支援は、問題の発生源である原発事故が終息していないことから、長期の人道支援が求められると判断し、少なくとも 2018 年度までは継続する計画を立てている。それゆえに本評価では、これまで被災 3 県で行ってきた 1) セーフティーネット支援、2) コミュニティ支援、3) 生業支援、4) 連携調整・サポート事業の 4 分野に加えて、福島・広域避難者支援に関わる事業を取り出して評価を行うこととした。

本評価を実施するにあたっては、被災地県、市町村の関係者の方々、「共に生きる」ファンドの助成団体にご協力いただいた。お忙しいなか、貴重なご意見をくださった皆様方から感謝いたします。

評価総括担当 石井正子

## もくじ

I. 評価結果のまとめ .....	1
1. 総合評価	
2. 分野別評価結果の要旨	
II. 提言 .....	4
III. 評価の実施方針 .....	6
1. 目的	
2. 対象	
3. 評価分野と評価者	
4. 評価項目と指標	
5. 評価方法	
6. 方法	
IV. JPF「共に生きる」ファンド第12回～24回事業および国内事業部による連携調整・サポート事業（2013年度～2015年度） .....	10
1. 背景	
2. 「共に生きる」ファンド	
3. JPF国内事業部による連携調整・サポート事業	
V. 分野別評価結果 .....	17
1. セーフティーネット支援 .....	17
2. コミュニティ支援 .....	22
3. 生業支援 .....	28
4. 連携調整・サポート .....	39
5. 福島・広域被災者支援 .....	46

# I. 評価結果のまとめ

## 1. 総合評価

### 1) 移行期に取り残された緊急ニーズに対応する支援を実施したか

- JPF 国内事業部から派遣された地域担当者のきめ細やかな助言などにより、移行期のニーズに適切に応えることができた。
- 一方、被災により失われた地域社会のサービスや制度の代替または補完をする緊急期の支援を継続するあまり、回復しつつある既存事業へ支援にはならなかった側面もあった。

### 2) JPF の付加価値を活かし、地域社会との信頼関係を構築する事業を実施したか

- 地域担当者が地域に寄り添い、きめ細やかな対応を行ったことが、地域社会との信頼を構築し、被災地の市民団体の案件形成と育成に貢献した。

### 3) 出口戦略としての「共に生きる」ファンドは適切か

- 地域を拠点とする中間支援団体や市民団体の育成に貢献し、出口戦略として適切に機能した。
- 「共に生きる」ファンドによる助成を、次の助成金獲得に結び付けた団体もあったが、助成終了と同時に事業を終了したり、つなぎの助成金を探すことに奔走する団体も見られた。
- 事業の持続可能性は助成をする際に考慮すべき大事な点ではあるが、一時的に失われた地域社会のサービスや制度を代替または補完する役割を担う緊急期支援に関しては、持続可能性を問わない助成があってもいいと思慮される。

### 4) 福島・広域避難者支援事業は、福島特有の課題に対応したか

- 特有の課題に着目した市民団体への助成を通じて部分的には対応できた。一方、格差が開いているなかで最も支援を必要とする人を見つけ出し、対応するためにはさらにきめ細かい支援が必要である。
- JPF のこれまでの活動は、多種多様な団体の助成を行うことで、被災地の市民社会の発展に寄与したものの、そうした団体の長期的な活動の関連性（relevance）や持続可能性（sustainability）につながるような組織的な強化にはまだいたっておらず、復興支援を現地に移管するための仕組みづくりは道半ばである。

## 2. 分野別評価結果の要旨

### 1) セーフティーネット支援

- 行政支援が行き届きにくく、採算が取りにくい民間企業も活動を行わない移動支援、介護予防、保育などの分野において、復興期に求められるニーズに対応した。
- 支援の受け手に事業の運営に担ってもらうなど、地域資源を開発する創意工夫が見られ、被災地の状況変化に応じた事業運営が展開されていた。
- 「共に生きる」ファンドの助成額は比較的大きく、助成団体の外部依存度を高め、地域のサービス構造を破壊することもあるため、助成規模についてはより慎重な見極めが求められる。

### 2) コミュニティ支援

- 行政が支援をすることができないニッチを事業の対象とし、きめ細やかな対応を行った。
- コミュニティづくりの一環として、利潤を生み出すコミュニティビジネスに通じる活動内容が組み合わせられている事業があったが、多くの場合、不採算の事業に果敢に挑戦しており、運営状況は厳しかった。コミュニティビジネスに結びつく事業は、生活支援としてのコミュニティづくりと分け、地域振興策の枠組みで進めることを提案する。
- 地域社会サービスの機能や制度が回復しているのにもかかわらず、震災初期の事業を引きずっている事業もあった。
- 自立した復興への長い道のを支える支援、またはその基盤づくりになる支援にはならず、存続が助成金頼みになっている事業が見られた。

### 3) 生業支援

- 復興期に生業支援を助成する民間機関は少なく、ハードとソフトの両方のコンポーネントを組み合わせた事業申請を可能にする助成制度もなかったことから、行政の支援とも、他の民間機関による支援とも異なる特徴をもって、被災地の生業復興に貢献した。
- 生業支援のなかには、1) 緊急期から復興期の移行期において収入よりも生きがい重視される事業、2) 震災によって破壊された産業を復旧させる事業、3) 新しい生業の立ち上げを支援する事業などが混在していた。1) の場合、収入は副収入に留まるが、過渡期においては被災者の生きがいを支える重要な役割を果たしたため、必ずしも収入の大小や継続性が重視される必要はない。一方、2)、3)のニーズは災害復興住宅への移行や新たなまちづくりが展開する今後において大きくなるものであり、緊急人道支援をミッションとする JPF がそれらのニーズに応えることまで

踏み込むか否かの判断が求められる。

#### 4) 連携調整・サポート

- 連携調整・サポートに取り組む中間支援組織の運営を支援する助成キームは「共に生きる」ファンド以外にはほとんどなかったことから、助成団体から高く評価された。
- なかでも、原発事故に伴う避難指示区域の住民を支援するための支援調整ネットワークの構築は、新しい取り組みであり、その必要性と意義を示した点において高く評価される。
- 時間の経過にとともに助成スキームが減少し、存続が厳しくなっている中間支援団体がある。組織自体の能力強化（資金獲得能力、運営能力、広報戦略など）への貢献は限定的であった。
- 企業との連携やファンドレイジングに対する能力強化支援は、ニーズが高い分野であったにもかかわらず、取り組みが見られなかった。

#### 5) 福島・広域避難者支援

- 発災から3年間、行政支援が行き届かなかった避難者同士や避難者と受け入れ先の住民との相互理解の醸成、被災者や避難者の生業回復、高齢者や障がい者の生きがいを支援したことは先駆的であった。
- 被災地の市民社会の発展に寄与したものの、市民団体が持続的に活動するためのキャパシティビルディングは道半ばである。

## II. 提言

### 1) 地域担当者の派遣の継続

東日本大震災の被災地に派遣された JPF 地域担当者は、海外での人道支援の経験を有する一方、発災初期から被災地に関わってきたり、被災地出身であったりと、被災地の事情に精通していた。こうした高い資質をもった地域担当者が助成団体や助成候補団体に丁寧な情報提供や助言を行ったことが、信頼構築につながり、よりよい案件形成に結びついた。彼らが介在することで、海外の支援実績を通じて培ってきたノウハウが地域の人に伝えられ、またその活動が連携・調整会議へつなげられた。

今後も継続される福島・広域避難者支援においては、より一層きめ細やかな対応が求められるため、地域担当者の増員が望ましいが、組織運営に関わる事項であるため、慎重に判断されたい。東日本大震災において地域担当者の派遣が事業の成功に大きく寄与したため、九州地方広域災害被災者支援や今後の国内災害対応においても地域担当者を派遣し、JPF として現地の課題やニーズを直接把握する体制を築くことが求められる。

一方、地域担当者の役割は多岐にわたり、負担が多い。現場では、案件形成相談をしたのにもかかわらず審査が通らなかった団体との関係が微妙になるなどの難しさにも直面する。地域担当者が短期間で交代し、引き継ぎがうまくいかなかった例もあった。東日本大震災の経験から地域担当者の課題、東京事務局・東北事務所・地域担当者の連携の課題を洗い出し、教訓として活かしていくことが望まれる。

### 2) 助成審査体制の見直し

助成審査委員会には国内災害の専門家も入っており、審査には地域担当者のコメントが付されることになっているが、助成審査は被災地の課題やニーズを十分に理解していない審査委員や常任委員の決定に一任される傾向がある。JPF が被災地の市民社会を育てるという役割を担うのであれば、力量のある組織だけを助成するのではなく、これから成長が見込まれる団体に寄り添いながら助成をしていくことが求められる。いかにこれを実現し、地域の課題やニーズに見合った団体に助成することができるのか、助成審査体制を見直す必要がある。

### 3) 助成金額、期間の再検討

他の助成と比較した場合、「共に生きる」ファンドの助成金額は大きいため、助成団体の外部依存度を高め、地域のサービス構造に負の影響を与えることがある。東日本大震災では「共に生きる」ファンドの助成金額と期間を一律に定めた（助成最大規模 1,000 万円、期間最長 1 年）。しかし、規模に関しては慎重に審査を行い、コミュニティ支援や生業支援のように短期間で成果を出しにくい事業については、期間を延ばすなど、今後の国内災害

対応において「共に生きる」ファンドを実施する場合には、適切な助成金額と期間で運用されるよう再検討を要する。

#### **4) 福島・広域避難者支援**

複合災害がもたらす長期的な影響に対応するための支援と、そうした課題に現地の人びとが主体的に対応することを促す支援に分け、焦点を絞って支援をすることが望まれる（詳細は p46～53）。

### III. 評価の実施方針

#### 1. 目的

本モニタリング評価は、2013年度～2015年度に実施された「共に生きる」ファンドの第12回～24回の事業とJPF国内事業部による連携調査・サポート事業を一つのプログラムとして見なし、以下の5つを目的に実施された。プログラムの成果を評価することよりも、学びを抽出することに重点を置いた。

- 1) 移行期に取り残された緊急ニーズへの支援事業を実施したかを検証する<sup>1</sup>。
- 2) JPFの付加価値を活かし、地元社会と信頼関係を構築する事業を実施したかを検証する<sup>2</sup>。
- 3) 2016年度をもって岩手県と宮城県の「共に生きる」ファンド事業を終了する出口戦略を立てている。地元NGO/NPO等の民間組織の人材育成・能力強化を通じた事業移管、地元中間支援団体への委託を通じた連携・調整、情報提供業務の移管が適切に行われ、自立的復興支援活動を実施する環境や仕組みが整備されているかを評価し、出口戦略が妥当であるか否かを検証する。
- 4) 今後の国内災害への学びを抽出する。
- 5) 福島・広域避難者支援事業が、福島特有の課題に対応しているかを分析し、今後の福島事業のための提言を行う。

#### 2. 対象

2013年度～2015年度に実施された「共に生きる」ファンドの第12回～24回の事業（全100団体、170事業）およびJPF国内事業部による連携調整・サポート事業を対象とした。同期間の「共に生きる」ファンドによる事業の各県の内訳は支援分野別に以下の通りである。モニタリング評価では、これらの事業すべてをJPFのプログラムとみなし、個別の事業を検証することを通じて、プログラム全体としての評価を行った。

##### 【岩手県・宮城県】

- ・セーフティネット：22団体42事業
- ・コミュニティ支援：28団体41事業
- ・生業支援：11団体17事業

<sup>1</sup> 前回のモニタリング評価（加盟団体事業：2012年4月～2013年3月助成事業；「共に生きる」ファンド事業：第1回～第11回助成事業対象）において、移行期に取り残される緊急ニーズへの支援事業に注力すべきであるとの提言が出された。取り残され緊急支援ニーズとは、①被災者の移動が進まない仮設住宅、みなし仮設に対する支援、②移行期に表面化する被災者間の差異（アンバランス）のなかで行政の支援が行き届かない社会的弱者への支援や生業支援、などである。

<sup>2</sup> 同上のモニタリング評価において、被災地に築いてきた信頼をJPFの付加価値と捉え、信頼を定着させる事業や、それらの事業が適切に終了ないし持続発展することを重視し、延長事業や継続事業の申請があれば、特別に配慮すること、との提言が出された。

### 【岩手県・宮城県・福島県】

- ・連携調整・サポート：7 団体 12 事業

### 【福島県および原発事故による広域避難】

- ・福島支援：26 団体 43 事業
- ・広域避難者支援：6 団体 15 事業

## 3. 評価分野と評価者

- ・セーフティーネット支援：菅磨志穂（関西大学社会安全研究科・社会安全学部 准教授）
- ・コミュニティ支援：本間照雄（東北学院大学 地域共生推進機構 准教授）
- ・生業支援：鈴木祐司（公益財団法人 地域創造基金さなぶり 専務理事/事務局長）
- ・連携調整・サポート：阪本真由美（名古屋大学減災連携研究センター 特任准教授）
- ・福島・広域避難者支援：モシニャガ アンナ（国連大学 リサーチアソシエイト<sup>3</sup>）
- ・総括：石井正子（立教大学異文化コミュニケーション学部 教授）

## 4. 評価項目と指標

### 1) セーフティーネット支援、コミュニティ支援、生業支援、連携調整・サポートの評価

DAC および ALNAP の指標による評価と記述による評価を行った。DAC および ALNAP の指標については、下記 6 指標を選択し、評価を行った。それぞれの評価を箇条書きで記述すると同時に、A～D の 4 段階の評価を付けた（A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要）。

	指標	定義
1	妥当性・適切性 Relevance/ Appropriateness	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 地域の課題を捉え、事業を実施していたか</li><li>・ 地域の主体性を重視し、信頼性を築いていたか</li></ul>
2	連結性・持続可能性 Connectedness/ Sustainability	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 今後に予定されている事業展開の展望は適切であるか（出口戦略を含む）</li></ul>
3	効率性 Efficiency	<ul style="list-style-type: none"><li>・ インプットに対して適切なアウトプットがえられたか</li><li>・ 他のアプローチ（とりわけ行政による支援）と比較した場合、効果的なプロセスが採用されていたか</li><li>・ NGO の比較優位がいかされていたか</li></ul>
4	有効性 Effectiveness	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 事業目標は達成されたか</li><li>・ タイミングのよい事業であったか</li></ul>

<sup>3</sup> 現地調査時の所属。

5	調整 Coordination	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 行政などによる被災者支援制度との調整ができていたか</li> <li>・ 政策や、他の支援団体と連携・調整が実施されたか</li> </ul>
6	インパクト Impact	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広義の効果（意図したもの、しないもの）はあったか</li> </ul>

上記の 6 指標に加えて、セーフティネット支援、コミュニティ支援、生業支援、連携調整・サポートの 4 分野は、以下の項目についての評価を記述した。

- ① 当該分野の評価結果総括
- ② 移行期に取り残された緊急ニーズへの支援事業を実施したか
- ③ JPF の付加価値を活かし、地元社会と信頼関係を構築する事業を実施したか
- ④ 「共に生きる」ファンド事業の出口戦略は適切か
- ⑤ 自由コメント（任意）

## 2) 福島・広域避難支援の評価項目

福島・広域避難支援に関しては、上記の DAC および ALNAP の評価指標は用いず、以下の点についての評価を記述した。

- ① 当該分野の評価結果総括
- ② 福島県および原発事故による広域避難における事業が、福島特有の課題に対応しているか
- ③ 今後の福島事業のための提言
- ④ 自由コメント（任意）

## 5. 評価方法

- 1) 評価担当者は当該分野の対象事業すべての事業計画書、モニタリング報告書、終了報告書の分析を行った。
- 2) 評価担当者は、第 12 回～24 回「共に生きる」ファンドの当該分野の助成事業より 8～11 事業を選出し、2016 年 7 月～9 月におよそ 5 日間の現地調査を行った。現地調査には JPF 事務局スタッフが同行したが、インタビュー時に JPF 事務局スタッフが席を外したほうがいと判断する場合には、席を外してもらった。
- 3) 被災地内外の関係者に対する聞き取りを行った。
- 4) 上記に記載した評価項目に沿って評価結果を記した。
- 5) 評価報告書のドラフトを評価対象団体に送付し、フィードバックを得た。ただし、フィードバックの結果、評価担当者と助成団体とのあいだに意見の相違が見られた場合、評価担当者の判断にもとづき最終評価報告書を作成することとした。

## 6. スケジュール

2016年	7月1日	: 評価者事前打ち合わせ
	7月～9月	: 現地調査（評価者、JPF 国内事業部スタッフ）
2017年	1月	: 評価報告書ドラフト作成
	2月	: 評価報告書ドラフト改訂
	4月	: 助成団体へ最終評価報告書案送付
	4月	: 助成団体からのフィードバック
	7月	: 最終報告書完成

## 7. 限界性

本評価は、基本的に助成団体の事業を対象にしたヒアリング調査をベースにしており、個別の助成事業の評価を通じて、プログラム全体の評価を行う設計になっている。一方、プログラム全体を評価するのであれば、助成事業だけではなく、助成事業の選定の妥当性などプログラム運営の側面をも評価の対象とする必要がある。プログラム運営を含めた検証は、今後、2011年にプログラムを開始した当初からの事業を対象に総合的に行う予定であるが、以上のような限界性があることを述べておく。

本評価の目的は、対象期間の JPF のプログラム方針「東日本大震災被災者支援（復興支援期）2015年度以降（2015年4月～2017年3月）の支援方針」と軸を一にするが、評価そのものは方針に照らし合わせて行われたものではない。これは、2017年度で福島・広域被災者支援以外の助成事業を終了することに鑑み、終了の妥当性や、今後の福島事業への学びを抽出することを優先したためではあるが、このことが各評価者に明確に伝えられず、困惑を招いた<sup>4</sup>。

さらに、プログラムは4つのセクター別の支援分野に分けられているが、応募段階で申請団体にこのことは伝えずに、採択後に JPF 国内事業部の裁量で4つに分けるという方法をとっていた。このような分け方による評価が妥当であるかどうか、今後検討が必要である。

---

<sup>4</sup> JPF 国内事業部により「東日本大震災被災者支援（復興支援期）2015年度以降（2015年4月～2017年3月）の支援方針」が策定され、2015年6月常任委員会にて承認された。

## IV. JPF「共に生きる」ファンド第12回～24回事業および国内事業部による連携調整・サポート事業（2013年度～2015年度）

### 1. 背景

東日本大震災発災から4年目となった2014年頃から、被災地では、応急仮設住宅から復興公営住宅・災害公営住宅への移行が開始され、被災者の生活環境が再度変化する時期に入った。移転先では自治会の設立など新たなコミュニティ形成の必要性が求められるようになったが、その一方で、仮設住宅に残された被災者の間には、孤立や孤独死のリスクも高まった。また、引っ越し費用や家賃負担が生じるため被災者への経済的負担も大きくなり、母子家庭や高齢者、子ども、障がい者を抱える世帯など災害弱者への支援は喫緊の課題となっている。被災地では、高齢化や過疎化、生活困窮など震災前より問題視されてきた課題が、震災を起因として急速に深刻になってきている。

このような状況は、岩手県、宮城県、福島県で認識されているが、特に福島県は、原発事故の影響により課題が複雑かつ複合的である。福島で放射能汚染が確認された市町村では除染作業が進み、田村市（2014年4月）、川内村（2014年10月）、檜葉町（2015年9月）、葛尾村（2016年6月）、南相馬市（2016年7月）で避難指示が解除された。今後も放射能汚染が深刻だった富岡町、浪江町、飯館村で避難指示解除が予定されているが、帰還先での生活再建、被災者の心のケア、放射能の影響への不安など問題が山積している。

福島第一原発立地地域で帰還困難、居住制限地域に指定されている大熊町、双葉町などは、まちの将来像、生活再建の見通しが描けない状況が続いている。また、原発被災と津波被災によって行政の支援や待遇が異なるため、両者の間に支援格差や被災者の心理的な分断が生じている。風評被害が続き、農業や漁業の再開を諦める人も多く、新たな生きがいを見い出せず、ストレスによるアルコールやギャンブル依存症、家庭内暴力も増加傾向にある。さらに、福島県外に避難する広域避難者は、避難指示解除と同時に公的支援が打ち切られるため、帰還するか避難先に留まるかという選択も迫られている。帰還しても地域に受け皿がなく孤立したり、放射能への向き合い方が分からないなど、生活面で不安を抱える人の増加が懸念される。

### 2. 「共に生きる」ファンド

2011年4月より開始した「共に生きる」ファンドは、開始以降、毎年4回（2月、5月、9月、11月）申請を受け付け実施されている。審査は、外部専門家による助成審査委員会、JPF 常任委員会によって行われており、事業内容と現地の復興フェーズ・支援ニーズの関連性だけでなく、団体の財務基盤や人員体制などを総合的に判断し、採択事業を決定している。特に被災地域の住民の主体的な活動を推進しており、2016年12月までに総額約15億円の助成を行った。

今回の評価対象期間（第12回～24回）に行われた助成事業の総額は、7億1,000千万円にのぼり、事業数は170事業となった。助成事業全体の採択率は29.7%である（表1）。事業実施地は主に被災3県の宮城県、岩手県、福島県であり、セーフティーネット支援、コミュニティ支援、生業支援、連携調整・サポートの4分野を支援領域としている。本評価では、これらの4分野の支援から、原発事故に関連する支援を「福島・広域避難者支援」として取り出して評価を行った。放射能汚染が人道危機の発生の原因だとすると、原因の終息には至っておらず、長期にわたる支援が求められている。JPFとしても福島・広域避難者支援は少なくとも2018年度まで継続する計画を立てている。そのため、4分野とは別に評価を行い、今後のための教訓を導くことを重視した。

**表1 「共に生きる」ファンド（第12回～第24回助成） 応募・承認実績**

助成回	募集時期	決定日	申請数	承認数	採択率 (%)	助成総額
第12回	2013/1/31-2/7	2013/3/19	76	25	32.9	¥127,818,110
第13回	2013/5/16-5/23	2013/6/18	65	19	29.2	¥77,437,822
第14回	2013/8/20-8/27	2013/9/26	52	12	23.1	¥57,029,826
第15回	2013/11/6-11/13	2013/12/13	24	15	62.5	¥60,392,358
第16回	2014/2/13-2/20	2014/3/28	56	17	30.4	¥66,220,720
第17回	2014/5/12-5/19	2014/6/23	33	7	21.2	¥38,307,285
第18回	2014/8/19-8/26	2014/9/29	38	7	18.4	¥22,021,350
第19回	2014/11/6-11/13	2014/12/15	33	8	24.2	¥35,963,522
第20回	2015/2/5-2/12	2015/3/24	50	22	44.0	¥110,496,922
第21回	2015/5/7-5/14	2015/6/15	41	10	24.4	¥56,489,191
第22回	2015/8/3-8/10	2015/12/15	32	8	25.0	¥35,907,394
第23回	2015/11/2-11/9	2015/12/15	32	6	18.8	¥22,451,542
第24回	2016/2/2-2/9	2016/3/18	40	14	35.0	¥66,011,079
合計			572	170	29.7	¥776,547,121

セーフティーネット支援（42事業、助成額1億7,700万円）は、母子や高齢者、障がい者、外国人など、災害弱者を対象とする支援事業であり、震災によって、行政施設や公共交通機関がなくなったことにより行政サービスを受けられなくなった被災者など、支援が届きにくい被災者に対する取り組みが多い。コミュニティ支援（41事業、助成額1億5,000万円）では、お茶っこやサロン、料理教室や手芸教室などイベントを開催するものが多く、仮設住宅の集会所や地域コミュニティ施設を拠点として、被災者の居場所や生きがいをづくりに寄与する活動がみられる。生業支援（17事業、助成額8,600万円）では、被災地域の農業・漁業を再活性化する取り組みや、職を失った被災者の職業訓練が実施されている。連携調整・サポート（12事業、助成額6,900万円）では、県や市町村などにおいて、支援の重複や抜け落ちを防ぐ事業を行ったり、被災者の多様なニーズに対応し、効率的な支援を展開するために、助成団体や行政、社会福祉協議会がネットワーク形成を行う事業や、行政とNPO等の協働体制構築を目指す事業を行っている。福島県事業（43事業、助成額2

億 1,500 万円) も前述 4 分野の支援を対象としているが、原発事故で避難した人びとが戻らず地域医療への支援や、帰還が始まる地域の活性化・交流事業、障がい者の孤立を防ぐ取り組みなど、事業実施の背景が宮城県、岩手県と異なっている。広域避難者支援 (15 事業、助成額 7,700 万円) は、サロン開催や相談会の実施など、福島県外に避難している人びとが避難先地域に溶け込むことに貢献し、不安や孤立を解消することに取り組んでいる (表 2, 3)。

**表 2 「共に生きる」ファンド (第 12 回～第 24 回助成) 助成実施概要**

支援領域 助成回	コミュニティ支援			セーフティネット支援			生業支援			連携調整・サポート				福島事業	広域避難者支援	
	事業数	岩手	宮城	事業数	岩手	宮城	事業数	岩手	宮城	事業数	岩手	宮城	福島	事業数	事業数	地域
第12次	6	3	3	6	2	4	2	1	1	3	3	0	0	6	2	埼玉、千葉
第13次	4	1	3	4	1	3	1	0	1	1	0	1	0	6	3	千葉、静岡、山形
第14次	2	1	1	4	2	2	2	2	0	1	1	0	0	2	1	埼玉
第15次	0	0	0	4	3	1	1	1	0	2	1	0	1	7	1	千葉
第16次	3	2	1	5	2	3	1	0	1	3	2	1	0	4	1	静岡
第17次	2	1	1	3	2	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	
第18次	2	0	2	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	2	1	千葉
第19次	1	0	1	1	0	1	2	1	1	0	0	0	0	4	0	
第20次	10	5	5	5	3	2	3	0	3	0	0	0	0	2	2	千葉、静岡
第21次	2	2	0	4	2	2	0	0	0	0	0	0	0	2	2	山形、神奈川
第22次	2	1	1	1	1	0	0	0	0	2	1	1	0	2	1	神奈川
第23次	2	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	
第24次	5	3	2	4	1	3	2	0	2	0	0	0	0	2	1	神奈川
合計	41			42			17			12				43	15	

**表 3 支援領域ごとの事業数と助成額**

支援領域	事業数	団体数	助成総額
コミュニティ支援	41	28	¥150,230,963
セーフティネット支援	42	22	¥177,089,159
生業支援	17	11	¥86,372,386
連携調整・サポート	12	7	¥69,923,990
福島事業	43	26	¥215,443,223
広域避難者支援	15	6	¥77,487,400
合計	170	100	¥776,547,121

### 3. JPF 国内事業部による連携調整・サポート事業

#### 1) 東京事務局および東北事務所による連携調整・サポート

JPF 事務局では東日本大震災をきっかけに国内事業部を立ち上げ、東京事務局と東北事務所にはスタッフを配置して支援にあたっている。東北事務所からは被災各県に JPF スタッフを地域担当者として派遣し、「共に生きる」ファンド助成団体や助成団体候補に対してきめ細かい相談を行っている。東京事務局においても、事業変更相談、会計チェックとそのフィードバック等を各助成団体に対して行うことを通じて、団体の組織基盤強化と能力強化を図っている。また事業開始と事業終了時においては書類手続きに不慣れな地元団体も多いため、電話やメール、あるいは訪問によりきめ細かいサポートを行うことで、開始から終了までの諸手続きを滞りなく完了に導いている。

## 2) 中間支援団体への「共に生きる」ファンド助成および委託業務

加えて JPF 国内事業部は、岩手県、宮城県、福島県の各県域を対象とする中間支援団体を育成するために、「共に生きる」ファンドによる助成及び業務委託を通して、被災地の市民団体の財政基盤の安定化と活動の活性化に貢献している。JPF 撤退後はこれらの中間支援団体が市民団体の活動を支える役割を担うことが期待されている。

県域中間支援組織への「共に生きる」ファンドによる助成および業務委託一覧を表 4 に示す。各県に配置されている JPF 地域担当者が各県域中間支援団体と情報共有を行い、支援団体間の連携強化のための会議を実施したり、地域の復興状況に関する情報共有を行っている。また、「共に生きる」ファンド助成事業のモニタリングを合同で実施し、ヒアリングや報告書作成についての助言や団体からの地域情報の収集を実施している。

特に福島県においては、被災当事者が支援活動に取り組むために新たに NPO や団体を立ち上げることが見られるが、運営や交渉、諸手続きに不慣れなため、業務委託では組織基盤強化や運営管理の相談、セミナー開催にも力を入れている。会計支援に力を入れている市民活動サポートセンターとも定期的に情報交換を行い、県域の中間支援団体（ふくしま連携復興センター、福島市民活動サポートセンター）と JPF が連携して、各 NPO の相談に対応している。こうした連携により、市民活動サポートセンターが行う会計講座を関係 NPO に紹介して参加を促したり、ふくしま連携復興センターを通じて、福島中小企業診断士協会や福島行政書士協会、パナソニック等企業からのプロボノを関係 NPO に紹介したりすることが実現した。

表4 県域中間支援団体への「共に生きる」ファンドによる助成および業務委託一覧

共	ふくしま連携復興センター	2012/4/1～2012/9/30	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 県外避難者のニーズ調査と情報提供および支援団体の組織基盤整備</li> <li>2) 支援活動団体同士の定例会、地域別会議、分科会の開催</li> <li>3) 行政、企業との情報共有体制の構築</li> <li>4) 支援活動団体の組織基盤強化</li> <li>5) 多様な主体によるネットワーク形成の強化支援</li> </ol>
		2012/10/1～2013/12/31	
		2014/1/1～2014/12/31	
業	ふくしま連携復興センター	2015/1/1～2015/7/31	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) JPFが支援するNPO等へのモニタリング</li> <li>2) 現地で活動するNPO等の組織基盤強化</li> <li>3) 県域での支援者間のネットワーク構築や体制の整備</li> <li>4) 復興支援に係る課題の解決策の検討とその実行または提言</li> <li>5) 情報集約および情報発信</li> <li>6) 連携調整、支援のマッチング等の業務</li> </ol>
		2015/8/1～2016/3/31	
		2016/4/1～2017/3/31	
共	いわて連携復興センター	2013/2/1～2013/4/30	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 各セクター主体の連携の場創出</li> <li>2) 過去の災害の取り組み事例調査</li> <li>3) JPF助成NPOの事業モニタリング</li> <li>4) 支援活動団体の組織基盤強化</li> <li>5) 県域での支援者間のネットワーク構築や体制の整備</li> <li>6) 復興支援に係る課題の解決策の検討とその実行または提言</li> <li>7) 情報集約および情報発信</li> <li>8) 連携調整、支援のマッチング等の業務</li> </ol>
		2013/5/1～2013/10/31	
		2013/11/1～2014/4/30	
		2014/5/1～2014/12/31	
業	いわて連携復興センター	2015/1/1～2015/7/31	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) JPFが支援するNPO等へのモニタリング</li> <li>2) 現地で活動するNPO等の組織基盤強化</li> <li>3) 県域での支援者間のネットワーク構築や体制の整備</li> <li>4) 復興支援に係る課題の解決策の検討とその実行または提言</li> <li>5) 情報集約および情報発信</li> <li>6) 連携調整、支援のマッチング等の業務</li> </ol>
		2015/8/1～2016/3/31	
		2016/4/1～2017/3/31	
業	せんだい・みやぎNPOセンター	2011/8/1～2012/5/31	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 「みやぎ連携復興センター」において、支援者との連携を促進するための以下の会議・セミナー実施</li> <li>2) 「みやぎ連携復興センター」へのスタッフ派遣と事務局の運営</li> <li>3) 現地で活動する支援団体の情報収集</li> </ol>
		2012/7/1～2013/7/31	
		2013/8/1～2014/7/31	
業	みやぎ連携復興センター	2016/4/1～2017/3/31	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) JPFが支援するNPO等へのモニタリング</li> <li>2) 現地で活動するNPO等の組織基盤強化</li> <li>3) 県域での支援者間のネットワーク構築や体制の整備</li> <li>4) 復興支援に係る課題の解決策の検討とその実行または提言</li> <li>5) 情報集約および情報発信</li> <li>6) 連携調整、支援のマッチング等の業務</li> </ol>

### 3) ネットワーク会議への参加

また、被災3県の県域や市町村域においては、地域内の復興状況の共有や、子ども支援や医療など特定課題への対応を推進するため、複数の支援団体が集うネットワーク会議が行われている(表5)。これらの会議は、各支援団体の情報を共有することで地域課題を顕在化し、共に議論する場づくりを担っている。また支援団体間の交流や連携を促進し、相乗的に課題を解決していこうという取り組みや、復興と地域の再活性化に向けた取り組みも行われている。JPF地域担当者は、定期的で開催されるこれらの会議に参加し、情報共有を行うとともに、アイデア出しや意見交換を通して、地域レベルでの中間支援のサポートも実施している。

福島においては、ネットワーク連携調整が必要かつ可能な拠点が中通りから浜通りに移ってきている。こうした状況を背景に、JPF はふくしま連携復興センターとともに南相馬市小高地区に「おだかぷらっとほ一む」を、またいわき市を拠点とする「みんぷく」と連携して「いわき～ふたばネット」を立ち上げた。これらは、避難指示解除地域で活動する新たな団体とこれまでも支援活動を継続してきた既存の団体が、情報交換を行い連携調整できる体制の構築に寄与している。

表5 JPFが参加している県域・市町村域のネットワーク/会議

県	市町村	ネットワーク/会議名称	主催
岩手	県域	地域活性化ミーティング	いわて連携復興センター、JPF
		JCN岩手ミーティング	東日本大震災ネットワーク(JCN)
		JCN現地会議	東日本大震災ネットワーク(JCN)
		沿岸交流会	岩手県未来づくり機構いわて三陸復興のかけ橋プロジェクト事務局
		内陸避難者支援ネットワーク会議	いわて連携復興センター
		復興グッズ被災地グッズ主宰団体連携会議	似田貝東京大学名誉教授
		東日本大震災津波で被災した子どもたちを支援する機関・団体の連携交流会	岩手県
	宮古市	タネラボ	みやこラボ、いわて連携復興センター
		あすくらカフェ in 宮古	くらしのサポーターズ、地域コーディネーターみやこ、ワーキングカフェもりおか設立準備協議会
	山田町	わくわく山田座国会(通称:やまだん)	山田町社協
	大槌町	大槌情報共有会	テラ・ルネッサンス
		チーム大槌	-
	釜石市	釜石地域まちづくり連絡会議	アットマークリアスNPOサポートセンター
		釜っ子応援団「ゆるっと」	KnK、カリタス釜石
		子ども遊び場マップ作成委員会	取りまとめおよびファンリテーターはKnK
	大船渡市	あすくらカフェ in 釜石	くらしのサポーターズ
		アクションネットワーク会議	いわて連携復興センター
	陸前高田市	大船渡市生活支援連携会議	大船渡市
		陸前高田まちづくりプラットフォーム	事務局: 陸前高田市まちづくり協働センター
		陸前高田市 保健医療福祉未来図会議	陸前高田市健康推進課保健係/地域包括ケアアドバイザー
子ども支援ネットワーク会議		P@CT	
宮城	県域	陸前高田協働ミーティング	いわて連携復興センター
		こども支援会議	チャイルドラインみやぎ/みやぎ連携復興センター
		障害福祉団体等との意見交換会	県障害福祉課
		医療・福祉関係の復興の担い手会議	東北厚生局
		震災復興定例支援会議	宮城県社協
		震災心のケア交流会みやぎ	みやぎ心のケアセンター
		地域ミーティング	東日本大震災ネットワーク(JCN)
		被災者子育て支援調整会議	チャイルドラインみやぎ
	みやぎ広域支援団体担当者連携会議	宮城県社会福祉協議会	
	気仙沼市	気仙沼NPO/NGO連絡会	気仙沼まちづくりセンター
		いしのまき支援連絡会	石巻社協主催
	東松島	東松島市ボランティア連絡会	東松島市社会福祉協議会 地域福祉課
	仙台市若葉区	復興の輪ミーティング	若林区社協
	名取市	名取市支援者支援連絡会	名取市震災復興部生活再建支援部
山元町	山元の未来への種まき会議	事務局: 山元の未来への種まき会議事務局	
福島	県域	ふくしま連携復興センター定例会	ふくしま連携復興センター
		福島ミーティング	東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)
		3れんぶく会議	いわて・みやぎ・ふくしま連携復興センター(持ち回り)
		子ども食堂ネットワーク会議	寺子屋方丈舎
	会津エリア	会津地区における応急仮設などに関する連絡会	福島県社会福祉協議会
		双葉郡未来会議	双葉郡未来会議事務局
	いわき市	子どもあいネット定例会	子どもあいネット
		みんなぶく支援者会議	3.11被災者を支援するいわき連絡協議会(みんなぶく)
	浜通り南部	いわき地区における生活支援連絡会	福島県社協
	南相馬小高	浜通り南部コミュニティ支援分科会	3.11被災者を支援するいわき連絡協議会(みんなぶく)、JPF
相双地域	小高ぶらっとほーむ定例会(南相馬小高連携調整会議)	ふくしま連携復興センター	
新地町	心理社会的支援ネットワーク会議準備会(仮称)	ふくしま連携復興センター、JPF	
	新地町みらいと定例会	みらいと	
山形	山形支援者の集い	復興ボランティア支援センターやまがた	
東京	広域避難者支援連絡会 in 東京	東京ボランティア・市民活動センター(TVAG)	

## V. 分野別評価結果

### 1. セーフティーネット支援

菅磨志保（関西大学 社会安全学部・社会安全研究科 准教授）

#### ➤ 現地訪問団体の選定

岩手県、宮城県で実施された 22 団体・42 事業について、関連する資料（事業計画書、モニタリング報告書、終了報告書など）を検討し、8 団体・19 事業を選定して現地調査を行った。訪問先の選定にあたっては、現地の状況や助成団体の事情に精通している JPF 地域担当者の助言にもとづき、上述の関係資料から団体の①活動内容、②組織形態、③事業展開の特徴、④助成の金額・回数・時期に関する情報を抽出して、できるだけ偏りがなく、多様な団体を選ぶように配慮した。調査は、2016 年 8 月 22 日～23 日にかけて宮城県の 4 団体を、また 9 月 7 日～9 日にかけて岩手県の 4 団体をそれぞれ訪問し、事業担当者や代表者に対して聴取する形で行った。

#### ➤ 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職
菅磨志保	2016/8/22	橋本 大吾	一般社団法人 りぷらす	代表理事
	2016/8/22	落合 孝行	一般社団法人 りぷらす	マネージャー
	2016/8/22	村島 弘子	特定非営利活動法人 移動支援 Rera	代表
	2016/8/23	河合 計幸	一般社団法人 プロジェクト結コンソーシアム	石巻班・司書
	2016/8/23	中尾 えみ	一般社団法人 プロジェクト結コンソーシアム	職員
	2016/8/23	木村 一成	湊水産株式会社	代表取締役
	2016/8/23	山田 葉子	一般車田法人 キャンナス東北	コーディネーター長
	2016/8/23	本庄 年	おらほの家プロジェクト	代表
	2016/9/7	伊勢 昭一	特定非営利活動法人 フードバンク岩手	理事長
	2016/9/7	阿部 和幸	特定非営利活動法人 フードバンク岩手	事務局長
	2016/9/8	佐藤 照彦	社会福祉法人 やまだ共生会	理事長
	2016/9/8	若菜 多摩英	特定非営利活動法人 母と子の虹の架け橋	理事長
	2016/9/8	柏舘 希	特定非営利活動法人 母と子の虹の架け橋	事務局
	2016/9/9	荻原 直子	特定非営利活動法人 まあむたかた	代表理事

## 1) 評価指標による評価

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	A
<p>□助成事業が行われている県・市町村内の状況を把握し、地域の課題を適切に捉えた事業が展開されていた<sup>5</sup>。</p> <p>□助成団体の主体性を引出しつつ、地域課題に適切に取り組むための事業支援が行われていた。</p> <p>■こうした地域課題の把握や助成団体・地域との信頼関係構築には、JPF 地域担当者を配置する体制を取ったことが大きく寄与していたが、他方で、JPF 地域担当者に求められる役割は多岐にわたっており、その遂行には高い資質が求められることも指摘できる<sup>6</sup>。</p>	
有効性 (Effectiveness)	A
<p>□JPF 地域担当者による情報提供や助言等の充実したサポートが、金額の大きな助成を有効に活用するうえで大きく寄与していた。</p> <p>□復興期に顕在化してきた支援ニーズに対し、地域に軸足を置いた活動環境を整え、求められる事業を成長させるうえで、比較的金額が大きい助成が重要な役割を果たしていた。</p>	
効率性 (Efficiency)	B
<p>□民間の立場や NGO の優位性（個別の専門性を活かした対応、支援対象の変化に合わせた柔軟な対応）を活かした事業の運営が強く意識されており、これが価値の創出につながっている側面もあった。</p> <p>■当該分野の特徴として、行政も民間企業も手を出しにくい、制度の狭間にある採算の取りにくいニーズ（移動支援、介護予防、保育等）に対応する事業が多く、これらの事業に関しては、費用対効果という点から見た効率性は高いとは言い難かった。</p>	
調整 (Coordination)	A
<p>□当該分野において有効なサービス提供事業を実施するためには、公的支援制度や関係機関との調整は不可欠であり、JPF 地域担当者によるきめ細やかな調整が行われていた。</p> <p>□JPF 地域担当者による調整は、当該地域の行政、NGO/NPO および他の資金仲介機関等と個別に連絡を取り合うことから、これらの機関による連絡・調整会議への参加など多岐にわたっており、これらを通じて得た情報が、助成団体への事業運営支援につながっていた。</p>	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	B

<sup>5</sup> 今回の調査では、現地調査に同行した JPF 地域担当者・東京事務局のスタッフから、①助成団体との関わりや評価（助成に至るまでの経緯、採択／不採択の背景、助成実施期間・実施後のモニタリング等）、②助成団体の拠点がある市町村・県内の関係機関との連携および信頼関係の構築、といった団体訪問調査では得られない情報の提供を受けることができ、これらも評価の参考にした。

<sup>6</sup> 現地調査の過程で、JPF 地域担当者の役割が多岐にわたっており、役割間に矛盾が生じうる可能性は大いにありうると感じた。2 県の担当者がともに高い資質を有し、熱意をもって役割を遂行しており、事業は適切に遂行されていたが、負担の大きさが想像された。事業全体の構造を踏まえた適切な役割配置を検討する余地はあるかもしれない。

- 多くの助成対象事業において、地域課題の変化に対応した柔軟な運営が行われ、その過程で様々な関係機関と連携し、当該地域で活動資源（拠点や活動参加者／被災住民等）を確保する努力が払われていた。
- その時々状況判断や展望は概ね適切であったと言えるが、当該分野の事業構造の特性（支援需要に対し、経営資源の獲得が追付かない）から、外部資金の獲得が途絶えると活動休止を余儀なくされるケースもあった。

インパクト（Impact）	A
---------------	---

- いずれの事業も移動・介護予防・保育といった切実な地域課題に対応しており、受益者（被災者）や支援関係者に与えた影響は大きかったことが想像される。
- 助成金額の規模、手厚いサポートが、従来は地域活動に参加しなかった層を新たに開拓したケースもあり、そうした層の参加が地域の社会構造に与えた影響もあったと考えられる。また、助成金額の規模からも、当該地域のサービス構造にインパクトを与えていたことが想像されることから、今後、検証が必要である。

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

## 2) 記述評価

### ① 当該分野の評価結果総括

#### ➤ 被災地の状況変化に対応した事業

当該分野が対象とする支援ニーズの多くが、移動支援・介護予防・保育といった公的支援制度でカバーし難いが、受益者負担も求めにくく、さらに深刻化していく（対応の労力が大きくなる）といった特質を持っているため、助成金等の外部資金を入れずに事業を運営することが難しい事業構造をもっている。しかし、そうした事業構造のなかでも様々な創意工夫が行われていたことが印象的であった。例えば、サービス利用者を、事業の運営に貢献してもらう支援者として迎え入れ、経営資源化することで、同時に利用者の生きがいづくりを支援したり、利用者を雇用して新たな社会的課題への取り組みにつなげるといった地域資源を開発していく工夫・努力が払われており、被災地の状況変化に対応した運営が試みられていた。

同時に、そうした状況の変化を踏まえて、調査した事業の多くが、「震災を契機に顕在化した（または将来拡大する可能性のある）社会的課題」に活動の焦点を移行させており、長期にわたって課題に取り組む足場づくりを進めていることも伺えた。また、被災地での長期にわたる助成事業において、現地の状況変化を把握し、事業に反映させていく体制づくりが鍵となるが、本助成においては、JPF 地域担当者の配置が、事業の成功に大きく貢献していたと考えられる。

#### ➤ 助成規模に規定される事業

調査した事業の多くは、事前に課題が多いとされた事業であっても、優良事例であった。これには助成の金額が比較的大きく、それなりの活動基盤がなければ運営できない規模で

あったため、自ずと助成団体が絞られた側面もあったように思われる。今回の震災では、現場の活動に必要な資金・情報といった資源を仲介・提供する機関が多数創設され、現場の活動の質の向上に大きく寄与した。また同時に、こうした資金仲介組織が助成の応募条件等を通じて提示する活動内容・方針が、活動団体の「系列化」といった状況を生み出しているようにも感じた。これは、資金仲介組織が集めた資金が、「誰からの寄付か」によって規定されていた側面もあるが、資金という資源の仲介は様ざまなものを生み出した可能性がある。この点に注目し、資金に関わる情報を整理することによって、市民セクターの実態をマイクロレベル（個々の団体～地域コミュニティ、市町村域）から、マクロレベル（県域、被災 3 県及び全国との比較、更には海外の災害支援まで）で把握し、課題整理につながられる可能性があると考えられる。

## ② 移行期に取り残された緊急ニーズに対応する支援事業を実施したか

今回、調査した事業は、発災から 2～3 年目に開始されており、評価対象となった「共に生きる」ファンドへの申請が一つの契機となって、その時期にターゲットにすべきニーズや事業のミッションについて入念な検討がなされていた。またその背後には、JPF 地域担当者の指導・助言の跡も伺えた。これらのことから、適切なターゲットが設定され、実施に移されていたと考えられる。

## ③ JPF の付加価値を活かし、地元社会と信頼関係を構築する事業を実施したか

JPF の助成の特徴として、①豊富な資金力、②現地に地域担当者を駐在させた事業推進体制、③人道支援に関する高い専門性、④NGO/NPO、企業、政府・行政機関からの信頼を得ていること等が挙げられるが、これらを通じて形成された助成団体や対象地域との信頼関係を付加価値とするならば、とりわけ②の体制が作れたことが、実質的な信頼関係の構築と、それにもとづいた事業の実施に大きく寄与していたと考えられる。

## ④ 出口戦略としての「共に生きる」ファンド事業は適切か

個々の助成事業が地域に根付いていくかについては、当該分野の事業構造や対象地域の支援需要との関係によって変わっていくと考えられるため、プログラム評価においてはそれほど重視しなくて良いと考えられる。復興期におけるニーズに対応した新しい地域の担い手を育成したという点で、復興に寄与した有効な事業が多かったと言える。

また、現地調査した団体の多くが、厳しい環境のなかで、工夫しながら、変化に対応した事業運営を行っていたが、JPF 地域担当者による寄り添い型の支援が、事業の寿命を延ばしていた側面もあったと思われる。「出口」をどう設定するのかについては、JPF 側で議論を詰める必要があるかもしれない。

## ⑤ 自由コメント

### ➤ 助成事業の推進体制について

被災地における支援活動や活動を支える助成事業は、災害過程や支援過程に関する実態と課題の把握にもとづいて行われる必要があり、現地の変化に対応した体制を作ることが鍵となる。今回の評価対象の助成事業では、これらを遂行していくうえで、JPF 地域担当者が重要な役割を果たしていた。

震災によって失われた機能を回復する緊急期の段階の支援としては、外部からのまとまった支援がそれなりに意味を持つが、平常時の体制に移行する段階での大きな支援は、助成団体を外部依存度の高い体質にしてしまう可能性もあり、またそのことを通じて、地域のサービス構造を破壊してしまうこともあるため、より慎重に行う必要があるが、JPF 地域担当者は、当該地域の資源状況や他の主体の動きを見ながら、助成団体に、資金以外の活動資源（情報や組織運営に必要なマネジメントのノウハウ等）提供する丁寧な支援を行っていた。こうした体制が作れたことが事業の成功につながっていたと考えられる。他方、一人の地域担当者が多数の役割や仕事を抱えることになり、オーバーワークになる可能性や、果たすべき役割との間で葛藤が生じる可能性もあり、それらを回避する対策が必要であるようにも思われた。地域担当者や東京事務局の間でこれらに関する状況認識や推進姿勢を統一しておくことも重要であると感じた。

### ➤ 先進国かつ災害多発国の先行事例として

地球温暖化に伴う先進国の災害リスクの高まり、途上国の成熟化が進んでいるという状況を考えると、今後、日本のように少子高齢化が進み、経済成長が鈍化した成熟社会が災害を経験する国が増えてくることが予想される。先進国であり、かつ災害多発国日本の災害対応の経験や知見は、国際的に発信していく価値のある情報だと思われる。東日本大震災後、多くの事業事例を蓄積してきた JPF には、こうした仕事にも取り組んでいくことが期待される。

### ➤ 助成事業の分野の選定と審査・評価の関係について

「共に生きる」ファンドでは、事業分野を設定せずに募集をかけ、採択された団体を、事後的に4つの分野に割り振る形をとってきた。これは助成対象団体に、できるだけ自由な発想で（分野に縛られず）事業を構想して欲しいという意図があるようだが、事業の課題を明示しておく方が、応募側も準備しやすく、JPF 側も採択の審査結果を説明しやすいという側面もある。これは評価調査においても同様で、募集時に分野に合わせた事業目的が設定されている方が、事業の目的と成果の関係を検討しやすい。

今回のプログラム評価の調査対象は、採択後の事業実施過程に置かれており、主として事業を実施した助成対象団体への訪問・聴取という形で行われたが、事業の目的と成果の関係についても評価を行うのであれば、事業の採択過程を対象にした調査も必要ではなかったかと思われる。この点に関しては、地域担当者・東京事務局からの情報提供により補完することができたが、別途、正式なヒアリング調査を行う必要性も感じた。

## 2. コミュニティ支援

本間照雄（東北学院大学 地域共生推進機構 教授）

### ➤ 現地訪問団体の選定

コミュニティ支援の現地調査は、岩手県および宮城県で行われた 28 団体 38 事業のうち、8 団体 10 事業に対して行った。28 団体 38 事業の事業計画書などの資料に目を通し、1) 地元の資源の活用状況、2) 出口戦略の妥当性、3) 難しい事業展開を強いられているなどの観点と、興味深い事業を展開していると思われた団体を選んだ。現地調査は、評価者である本間に JPF 東京事務局の事務局職員および JPF 地域担当者 2 名が同行する形で、2016 年 8 月 24 日（水）から 8 月 28 日（日）の日程で行った。

### ➤ 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職
本間照雄	2016/8/24	伊藤寿郎	故郷まちづくりナイン・タウン	事務局長
	2016/8/24	及川渉	南三陸町復興推進ネットワーク	事業担当
	2016/8/25	西城宗子	生活支援プロジェクト K	事務局長
	2016/8/25	大森美和	生活支援プロジェクト K	コーディネーター
	2016/8/26	岡本幸子	愛ネット高田	代表理事
	2016/8/26	蒲生哲	陸前たがだ八起プロジェクト	代表理事兼事務局長
	2016/8/27	鈴木軍平	居場所創造プロジェクト	館長
	2016/8/27	松澤登美子	居場所創造プロジェクト	事業担当
	2016/8/27	小向幹雄	まちづくり・ぐるっと おおつち	代表理事
	2016/8/28	寺井良夫	SAVE IWATE	理事長
	2016/8/28	細江絵梨	SAVE IWATE	事業担当

## 1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	B
<p>□地域ニーズを把握し、それに応え、寄り添うべく精力的かつ緻密に事業を進めていた。</p> <p>■同時に、地元の主体性を促すために地域課題を地元の課題として戻す視点が不足していた。</p>	
有効性 (Effectiveness)	C
<p>■震災で打撃を受け活動停止状態であった地域社会のサービス機能や制度は、その後の時間経過と復旧の進展により、多くが復活し活動を展開している。こうしたフェーズにおいても、震災初期の事業を引きずっているものが見られた。</p> <p>■反対に、あえてこの時期ではなく、新たな町並み形成の段階において開始した方がより効果的と思量される事業もあるなど、事業実施のタイミングが妥当であったかに疑問が残った。</p>	
効率性 (Efficiency)	A
<p>□行政などにより類似のサービスが行われているが、助成事業では行政支援よりきめ細かい対応がなされ、いわゆる「かゆいところに手が届く」事業であった。こういった事業展開は、住民から信頼を得て、大きな期待感を持って迎えられ、事業内容においては高い比較優位性を持っていたといえる。</p> <p>□費用対効果という視点では、一般的には支援を受けている被災者数などで判断することが多いが、ここでは被災者の充実度／満足度に主眼を置くことがより大切であると考え。こうしたことからいうならば、各事業の多くは高い費用対効果を持っていたと思量する。</p>	
調整 (Coordination)	C
<p>■地域社会において様々なサービスや制度が復旧しているにもかかわらず、それらとの協働や連携が進められているとはいいがたい事業が多々あった。</p> <p>■事業内容は地域ニーズに見合っており、顕著な課題を見いだすことはなかった。しかし同時に、独創性や一生懸命さゆえに、他団体との連携による事業推進という点では大きな課題を有する。このことは同時に、助成期間終了後の継続性に課題を残すことにつながっていた。</p>	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	D
<p>■地域ニーズに応えることに主眼が置かれ、事業を継続させる策には乏しく、多くが助成金を唯一の財源として依存して活動を展開している。このため、助成金ありきの活動となっており、事業を継続させるために他の助成事業を探すなど、助成金を渡り歩く形になっている。</p>	
インパクト (Impact)	A
<p>□既存事業との違いが強調された事業や、真新しい建物に多くの人びとが立ち寄る事業などは、被災者のみならず一般やマスコミが注目する話題性は持っていた。</p> <p>□行政サービスは、公平・平等を主眼とする事業展開をするのに対し、多くの助成事業は、</p>	

ある一定の地域ニーズに対して、質の高いきめ細やかな対応を行っていた。また、その事業内容には独創性があり、通り一遍の活動ではなく、民間事業としての特色を遺憾なく発揮していた。

■一方このことは、一時的には高いサービス水準を提供して住民の希望を満たすことには成功したが、持続可能性の視点からは課題が残る。助成団体が活動を停止または撤退すれば、同じ水準でサービスを提供できる団体はなく、住民から「はしごを外す」ことにもなりかねない危うさを持っていた。

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

## 2) 記述による評価

### ① 当該分野の評価結果総括

JPF 助成事業は、行政などが行う他事業と比較し、たいへんきめ細やかな対応を行い、行政が支援をすることができないニッチを対象にしていた。対象者や対象となる活動の線の引き方に柔軟性と多様性を持ち、迅速な対応が即効性を伴って機能していた。こうしたことから、JPF 助成事業は、その役割を十分に担っていたものと考えられる。一方、今後の発展を考えたとき、以下の点に関して検討が必要であると考ええる。

#### ➤ 事業内容と助成の時期（タイミング）について

各事業は、事業内容だけに着目すれば、所要の成果を出しており、そういった事業を助成事業として選び「自立」「共生」「こころ」を支える狙いは、一定の成果をあげていた。しかし、事業内容と助成の時期（タイミング）には、課題を持っていると言わざるを得ない。すなわち、被災地が壊滅した直後に失われた地域社会のサービスや制度の代替または補完をする役割を担う緊急期支援と、それらが普及しつつある移行期支援との違いを意識した助成のあり方である。

今回、現地訪問した多くの事業は、失われた地域社会のサービスや制度の代替または補完を行うという緊急期支援としては、大変有用な事業であった。しかし、行政が機能し始め、基礎自治体として法に則った事業が展開している段階において、重複する事業を民間団体として行い続ける意味は薄い。たとえ行政が進める事業に多少の不足感が認められたとしても、行政のサービスと重複した事業を展開することは、住民に行政事務に対する不満感を抱かせる結果となり、混乱を招くだけである。また、地域社会の資源が回復し始めているなかにおいても、震災直後と同様にそれらが破壊された時と同じように事業を進めることは、地域経済の復興に良い結果をもたらさない。仮設住宅での暮らしが一般化し、仮設商店街も活気を見ている時期に、炊き出しや物資支援を営々と続ける様に似ている。

こうした助成事業は、事業採択を意識するため、さまざまな付加価値を活動に盛り込み、行政事業との違いをことさらに強調する。その結果、コミュニティ支援の主たる事業目的を忘れ、付加価値的な事業に重点が置かれる傾向があった。多くの場合「特色ある事業」や「光の当たらないところを救う」などの表現でその必要性が強調されていたが、主たる

事業の目的にこそ「特色」が持たれるべきであり、そこを見誤っては JPF 助成事業の意味はない。事業内容だけではなく、各フェーズに応じた事業であるか否かにも目を配った事業選定が必要である。

#### ▶ **コミュニティビジネスとリンクした事業について**

コミュニティづくりの一環として、利潤を生み出すコミュニティビジネスに通じる活動内容が組み合わされている事業がある。多くの場合、不採算の事業に果敢に挑戦しており、運営状況は厳しい。こうした、コミュニティビジネスとのタイアップ事業は、事業基盤となる建物を他事業助成で整備し、運営を JPF 助成事業が担っている。こうしたケースでは、時間の経過とともに、スタート時点の華々しさとは裏腹に、事業経営の厳しさゆえに、コミュニティづくりより事業運営に振り回されかねない状況に追い込まれる。震災直後においては、失われたサービス機能による生活の不便さを補う役割があり、住民の期待に応えることはできた。しかし、建物などを含め維持していくには、助成団体の体力はあまりにも脆弱である。コミュニティビジネスに通じる事業は、生活支援としてのコミュニティづくりと分け、地域振興策の枠組みで進めることを提案する。

#### ▶ **地域資源との協働について**

助成事業は、採択を強く意識するため、他事業との違いを強調する。一方、他事業との違いを強調することは同時に、他事業との連携を危うくする危険性をはらむ。このため、新規事業を立ち上げるだけではなく、既にある事業を側面からサポートしたり、主たる目的を掲げる事業と協働して新たな事業に作り替えるなど、既にある事業の更なる充実のための協働的事業もあってしかるべきだと考える。しかし、こうした事業は、目にすることが少ない。多くは、助成団体の事業者が中心となって事業を組み立て、常に主役の座にいる。このため、「協働・連携」は、情報共有程度に留まり、新たな価値を生み出す場にはなり得ていない。緊急期支援を乗り越え、復興期における地域社会の資源につなぐための移行期支援には、協働となって主役をもち立てる、あるいは新たな付加価値を生み出すための協働が求められていると考える。こうした視点があつてこそ、既存制度につながり持続可能性を持つ事業へと姿を変えていけるのではないだろうか。

ここで取り上げた課題は、その多くが JPF の助成事業採択の仕方に原因があるのではないかと考える。どのような事業が採択されやすいかなどの事業採択の傾向は、事業者の視点の置き方、別の言い方をすれば何を課題と捉えるかに大きな影響を持つ。助成審査には、助成時期、事業趣旨の明確化および継承性を意識した協働などにも配慮した事業採択を希望する。

## ② **移行期に取り残された緊急ニーズへの支援事業を実施したか**

移行期に取り残された緊急ニーズへの対応と思われる事業は少なかった。一方、取り残された緊急ニーズへの対応というよりは、復興の進展に乗り遅れた事業であるとの印象を持ったケースが多々あり、結果として壊滅した現地の生活を支える復旧に関わる事業（緊

急期支援)の継続になっていた。総じて、回復しつつある既存事業へのつなぎに関わる支援や配慮にはほど遠く、緊急期支援で対象としていた被災者を現在にいたるまで被災者としてのみ支援したり、時には取り残された被災者として、取り立てて支援をしていた。結果として、不十分ながらも回復した既存事業のなかで、工夫しながらも自立した生活への意欲を弱めることにも通じると感じられた。このことは、JPFの助成事業の枠組み自体が、こうした傾向を助長しているきらいがあり、助成事業の審査のあり方と選定の基準に再考の余地を感じる。

### ③ JPFの付加価値を活かし、地元社会と信頼関係を構築する事業を実施したか

民間助成事業ならではの丁寧な対応を実現している点は高く評価できる。JPFの助成事業だからこそのことで、地元から多くの期待と信頼を得たことは間違いない。しかし、助成事業が緊急期から移行期へのタイミングを捉えた的確な支援であったのか、その後の自立した復興への長い道のりを支える支援、または基盤づくりにつながる支援であったのかについては、前述後段に記述した理由で再考を要する。

別の視点での評価もある。助成事業に大きな役割を担っているのが、地元配置されたJPF地域担当者の存在である。地域担当者は、助成事業者への助言や情報提供を通じて、事業の円滑な推進を図っている。こうしたことは、事業者が地元社会(地域住民)から信頼を得ることに役立っている。また、事業者の新たな展開の模索に親身になった相談・助言は、助成事業打ち切りや、即時事業終了を防いでいる。このように、JPF地域担当者の配置による事業者のフォローシステムは大変有効に機能していた。

### ④ 出口戦略としての「共に生きる」ファンド事業は適切か

貴重な助成事業が、出口戦略として機能しているとはいいがたい。全体として、緊急期支援または復興期支援に必要と考えられる支援事業が多かった。このため、出口戦略としてはそれほど強く意識されず、多くの補助事業の一つとして活用されているに過ぎない側面を持っている。多くの助成事業において、事業終了後の後釜の補助事業探しに奔走している様子が見られ、出口戦略としての機能が弱いことを物語っている。

### ⑤ 自由コメント

今回の評価において、上記外の内容について現場調査を行うことで感じた3つの点について触れてみたい。

一つ目は、持続可能性である。評価項目にも持続可能性があり、大切な視点であると理解している。しかし、この視点は、復興期あるいは移行期支援に関する場合は重要な視点であるが、失われた地域社会のサービス機能や制度を代替または補完する役割を担う緊急期支援期に関しては、持続可能性を問わない助成があっても良いのではないかと思われる。なぜなら、何とかしてその場をしのぐことにより多くの労力を傾注している事業が目立つ

たからである。このため、持続可能性については、助成の時期に応じて考慮されることが求められる。

二つ目は助成期間についてである。コミュニティ支援に関する事業については、事業成果の判断には、対象住民が如何なる意識変容を起こしているかが非常に重要である。一方、意識変容は、一朝一夕に出来るものではなく、住民相互の関わり合いの長い時間の積み重ねのなかで培われていくものである。コミュニティ支援活動は、地域住民の意識変容があってこそ、持続可能性を担保することが出来る。こうしたことから、コミュニティ支援事業については、半年または1年という短い期間で成果を求めるのは、その実情からしてそぐわない。

三つ目は、JPF 設定テーマでの採択についてである。JPF では、長年の事業経験から多くの知見を有している。また、地域担当者を配置するなどして、常に新鮮かつ適切な情報を持っている。それゆえに、地域ニーズを的確に把握し蓄積している希な団体となっている。このため、公募による助成だけではなく、JPF がイニシアティブをとって具体的なテーマを設定し、助成事業を公募することも必要なのではないかと考える。地域独自の顕在化したニーズに対応するだけではなく、今後生じるであろう先を見越したニーズや、他地域での事例をもとにした先駆的事业など、JPF ならではの事業提案が必要なのではないかと考える。このことは同時に、地域で活動している方々の気づきを促し、さらに質の高い、適時的確な事業提案を引き出すことにもなるものと考ええる。

最後に、地域担当者の配置についてである。直接評価に関することではないが、事業の質に関わることなので触れておきたい。今回のモニタリング調査においては、直接助成事業者に話を聞く現場調査を行った。その際、JPF の地域担当者および東京事務局スタッフが同行したが、JPF スタッフと助成事業者との良好な関係を幾度となく見ることが出来た。私の出番であるヒアリングの前後に、地域担当者が助成事業者と交わす会話には、常に連絡を取り合っている内容がうかがわれ、現状把握に留まらずに、次のフェーズに向けた助言や情報提供が行われていた。助成事業者は、地元出身の JPF 地域担当者を信頼し頼りにしていると感じさせるに十分な様子であった。こうした地元出身の地域担当者の活動は、助成団体の事業者を介して事業の質を高め、発展性を意識づける機会になっていることを確信できた。今後とも、地元出身の地域担当者を配置するという仕組みを大切に、助成事業の更なる発展を推進していくことに期待を込めたい。

### 3. 生業支援

鈴木 祐司（公益財団法人地域創造基金さなぶり 専務理事／事務局長）

#### ➤ 現地訪問団体の選定

上記の 11 団体・17 事業の内、8 団体・10 事業については、関連する二次資料（事業報告書、モニタリング報告書や終了報告書など）と訪問調査を行い、担当者や代表者などに聞き取りを行った。訪問団体の選別は、団体が活動している上で対処しているニーズの特徴、地域の特性、活動期間、JPF から受けた助成金額や助成を受けた回数、そして JPF の宮城担当として現地の状況に精通している職員からいただいた意見などを参考に行った。

#### ➤ 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職
鈴木祐司	2016/10/17	柴崎由美子	特定非営利活動法人エイブル・アート・ジャパン	代表
	2016/10/20	井上 禮子	特定非営利活動法人パルシック	代表理事
	2016/10/20	及川 幾雄	特定非営利活動法人とめタウンネット	理事長
	2016/10/24	佐々木 信秋	一般社団法人 SAVE TAKATA	代表理事
	2016/10/24	山田周生	一般社団法人 United Green	代表
	2016/10/25	芳賀 正彦	吉里吉里国	理事長
	2016/11/4	折居徳正	NICCO	元職員
	2016/11/15	木村万里子	公益社団法人シャンティ国際ボランティア会	職員

## 1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	A
<p>□地域の個別状況や復興の進展、その状況の変化に対応しようとする姿勢、並びに地域担当者を置きながら情報収集にあたる体制、3 県の広域災害でありながらしっかりコミットできる資金量を有していることが JPF の特徴である。これらの特徴は、災害発生後に設置された助成機関を含め、唯一無二の存在であり、高度に地域の復興を下支えしたことは特筆に値する。</p> <p>□助成団体についても、評価対象となった案件においては個々の状況に向き合い、真摯に関係者との連携を意識しながらできる限りの取り組みを行っていた。</p>	
有効性 (Effectiveness)	B
<p>□復興期の生業支援を助成する民間機関は少なく、いわば民間助成機関における空白域であることから、JPF の事業には多いに有効性が認められる。今回の評価対象となった事業は、いずれも地域において有効であったといえる。</p> <p>□JPF の支援している生業支援とは支援分野における中間域といえる。仮設住宅支援等のような受益者負担がとれない「支援性」が高いわけでもなく、事業収益だけで組織・事業が自立運営できるいわゆる「事業性」が高い領域でもない案件が JPF の生業支援であった。復興支援において、事業性や収益性を高めて雇用を創出し、地域の経済面での活性化を果たそうという話は各地で聴かれたが、実際はそれほど簡単なことではない。製品やサービスの構築、流通や生産体制等における競争優位を早急かつ強固に構築できなければ、そう簡単に収益を出せるものでも、自立に至るものではない。その意味において、雇用の創出や地域資源を活かした新たな事業の創出をする必要性が高い地域において、融資を受けて実施するほどの高い収益性が見込める事業ではない案件に対する助成を提供しており、評価できる。</p>	
効率性 (Efficiency)	B
<p>□生業支援に分類された事業の形態は多岐にわたるもので、生業支援における効率性ととはどのようなことか、現場の状況を踏まえた評価の必要性が浮かび上がっている。</p> <p>■助成事業の運用として効率性が高いか低いかは、その事業が何を達成するために、というゴール設定が必要ではないかと考える。例えば、鉄道はエネルギー効率が高い乗り物とされるが、地域をまたぐような長距離を早く移動するために新幹線は効率的であるといえるかもしれないが、短距離を移動するためには必ずしも効率的であるかどうかは意見がわかれるという具合である。概ね、助成事業の運用としての効率性とは、優れた事業をより多く支援するということに集約されると考えられる。更に少し細かく見れば、地域課題が的確に定義され、その課題を解決するのに効果的である事業をいち早く見出し、周辺情報を収集して審査に必要な情報を引き出し、決定に至るまでの期間が短いといったところが考えられる。その前提に立てば、採用された事業へのヒアリングだけでは判断ができず、</p>	

<p>また審査会の俎上にあがる案件に関して、効果的な情報収集が出来ているかという点にあると考えられる。今回の調査において、概観的には著しく非効率である点は見い出せなかったが、効率的であるという評価をするだけの材料も見い出せなかった。</p>	
調整 (Coordination)	C
<p>■生業という領域において、調整の意味合いは非常に多角的であり、評価できる点もあれば、課題である点も伺えたが、どこまで踏み込むのかというそもそもの課題がある状況が伺えた。</p> <p>■今回の生業支援分野においては、一般社会でいうサービス業に準ずるものではなく、主に商品の製造・販売に区分されるような事業であった。その意味においては、例えば、生業支援の助成先は、東京等の最終消費者から遠く離れた場所で栽培・漁獲された多様な原材料を優れた技術で加工した商品を作っている。それを、東京等の最終消費者に有償で買ってもらう過程において、東北側の組織だけの努力では完結できないため、JPF が在京の企業等に働きかけを行い、商品の販売機会やチャンネルを用意するという調整を行う余地は十分にあり得た。その意味において、本調査で訪問をした各助成先に対して、そこまでの支援を行っていたケースは無いものと理解しており、その点でいえば資金助成を活かすための調整が不足していたという指摘もできる。ただ、そもそもどこまでを支援事業として担うかという目標設定の問題がある点を指摘しておきたい。</p>	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	C
<p>□持続可能性の議論は、当該事業の構造によりけりであり、生業支援の分野においては、一定の販売を糧にすることから、一定の持続可能性はありうる。しかし、事実上、助成金がないとなかなか継続できない状況があり、持続可能性が高いかという点については、必ずしも言い切れない。また生業分野に限らず、現場の活動組織にあっては、受益者負担が可能か否か、国をはじめとするいわゆる制度支援の有無によって、いかに復興支援事業といえども持続可能性を担保するのは極めて困難であったといえる。助成を受けた組織の事業が、事業終了後3年～5年後も活動を継続していることは望ましいことではあるが、平時と違ったフェーズ毎の変化への対応や、全体的な資源・資源量の減少に伴う変化は、個々の組織の努力を凌駕している部分もある。</p>	
インパクト (Impact)	B
<p>□インパクトの有無についての評価は、多様な価値観と評価がありうる領域であり、評価は一様ではない。生業支援といった場合、一般には支援した金額によってどれくらいの収入や雇用が創出されたかという点が、インパクトという視点において重要であるかと考えられる。これを①とする。しかしながら、大規模自然災害後の地域社会においては、必ずしも収入が高いレベルでなかったとしても、インパクトがあったと評価しうる視点がある。これは、事業に関与した個人にとっての意味合いとして②とする。この2つの視点を加味</p>	

して、生業支援におけるインパクトとはどのようなものを付記してみたい。

まず①であるが、助成団体全体の売上や利益、雇用された人数やその被雇用者に対して支払われた賃金の総量、並びに持続可能性や事業モデル等の構築具合という点について評価する流れがある。その点でいえば、必ずしも大きな成果を上げているとはいえない。一つの助成先組織が雇用、あるいは賃金として支払をしている人数は、多い組織で20人程度、少なれば数人程度というケースであった。金額にしても、おおむね月額5万円以内であり、今日において当該金額を主たる収入として生計を立てることは不可能である。しかし、ヒアリングを通じて、売上や賃金額も重要な視点の一つであるが、より重要な視点があると気づかされた。

②としては、今回のヒアリング対象の生業支援として行っている事業の多くは、必ずしも高度な技術や、経験がないとできないものではないケースが多かった。どちらかといえば努力や根気強く取り組むことで技術やノウハウを習得できる形が多く、ややもすれば多くの人が関わるのが可能な間口の広さがあった。また、余り人を選ばないという特性から、勤務・作業時間の調整がしやすく、労働者の代替性が利くいい側面を引き出した事業といえる。それは、子育て中や年齢等によってフルタイム勤務につけない状況、或いは移動に制約がある状況、コツコツと継続した事業に取り組める強みを生かせる仕事を探している状況等には非常に相性がよく、地域社会へのインパクトという意味では、十分意義があったといえる。最初から高度な技量や経験は不要で、やりながら習得はできるが一定の技量が求められる品質定義があり、時間の融通がきき、やりようによっては月3~5万円程度の副収入にはなり得るといえるものが今回の生業支援であった。

そもそも目指すべき達成目標にもよるが、少なくとも地域側のニーズに応え、被雇用者も得るものが多い状態が推察されインパクトが大きかったものと考えられる。

今後の定義・形態としては、資金提供をする対象地域と、事業の内容、事業全体の想定収入規模、並びに被雇用者等へ支払う賃金の月額規模、並びに被雇用者として想定をする住民の属性（性別、年代、技量の有無等）、そして当該事業の特色等を確認することがあげられる。それらを踏まえて、生業支援とは、生計を支える主たる収入源には金額面でないが、やりがいや生きがいの創出と合わせて、月額3~7万円前後の賃金の支払の両方をめざす、「生計支援事業」というような定義が出来るのではないかと。

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

## 2) 記述による評価

### ① 当該分野の評価結果総括

生業支援分野における JPF の助成事業は、「支援事業」と「収益事業」の空白域において、各地域の産業・就労特性と個々の就労条件の多様性にできる限りの対応をしようとした点が高く評価できる。一般に、大規模災害後の復興支援助成の大半は、「非営利性」を原則と

し、当該助成を受けて収益の獲得につながる事業は対象とならず、仮に収益が発生した場合は、助成額から収益（参加費収入、販売収入等）分の金額が差し引かれる（返金する）など、いわゆる生業・生計支援事業に即した前提になっていない。また、ハード支援系の助成事業はソフト支援的な事業を付帯・包含せず、逆もまたしかりという状況がある。

これに対し JPF の助成事業は、最大年間 1,000 万円規模の助成枠があり、かつハード支援とソフト支援の組合せを申請可能とする特徴がある。この特徴なくしては生業支援分野における効果的な事業成果を生むことはできなかつたものであり、行政とも民間の他の助成機関とも違う有効性を創出することができている。

## ② 移行期に取り残された緊急ニーズへの支援事業を実施したか

移行期に取り残された緊急ニーズへの対応と思われる事業は少ないともいえ、すべて残っているともいえる。5年の経過は、いわゆる衣食住の緊急的な支援フェーズはとうに超えているが、被災をした現地での住宅再建が出来ない津波災害特有の大規模な住居地域の再構築に、さまざまな要因との複合で時間がかかっている状況がある。土地・地盤のかさ上げ後の生活再建、まちづくりの本格化を前にして、生業・生計支援はますますその重要性を強めていくものであり、その意味では支援ニーズは多く存在している。具体的には、公営住宅へ移行したあとのコミュニティ形成の在り方の一つとして、生計支援的な活動の必要性は高いと考えられる。また、新しいまちの形成において、地元資源を活用しながら地域の困りごとに対して事業を起こしていくことの支援も、事実上の生業支援といえるであろう。

## ③ JPF の付加価値を活かし、地元社会と信頼関係を構築する事業を実施したか

JPF の付加価値は、地域の状況や特性を考慮した事業を助成し、地域社会との信頼関係を構築した地域担当者をおき、手厚い財源・資源がそれらを支えるという組合せにある。

しかしながら、こと助成事業の効果的かつ円滑な運用において、東京の助成事業担当チームと地域担当者の役割分担について、一般的な助成機関の視点からすると改善を要する点が浮かび上がる。これは、地域担当者の個人の問題ではなく、組織的、仕組み的に検討をすべき事項であり、後述する。

## ④ 出口戦略としての「共に生きる」ファンド事業は適切か

定義が必要であるが、役割は果たしたと考えられる。まず、JPF の組織的な事業目的は高度な専門性をもつ加盟団体が緊急的に対応する支援活動を資金的に下支えすることにある。緊急的に支援事業を広範に展開できる高度な専門性を有する加盟団体は、その特性として特定地域の中長期の復興期を支える事業は役割分担として行わないケースが多いと聞く。そこで、特定地域を拠点とする地元の非営利組織を「共に生きる」ファンドによって助成することは、JPF としての出口戦略として有効であったといえる。ただし、簡単に収益化、

自立化できない領域における支援活動こそ、地元の非営利組織の真骨頂であり、仮設住宅や公益住宅支援のような収益化も自立化も出来ないがニーズがある支援事業に対する資金提供は、原理原則的には相応の助成機関が継続した支援をすることが望ましい。

## ⑤ 自由コメント

その他、今回の評価を通じて浮かび上がった課題2点に触れておきたい。

### ➤ 生業支援の定義

これまで見てきたように、JPFが「生業支援」という言葉、並びに定義にもとづいて行ってきた助成事業は、住居だけではなく、勤務先や仕事そのものが被災した今回の震災において、大きな役割を果たしてきている。他方で、申請・審査のプロセスにおいて、必ずしも「生業支援」の領域定義やどういう状況であれば採択相当、という視点がはっきりしていないために、審査の過程における議論に難しさがある。以下、論点整理を試みたい。

まず、生業支援とは、なんらかの製品やサービスを提供して対価を得て、その対価のなかから被災者を中心とした被雇用者に、賃金を払うことを通じて、被災地域に雇用を生み出しながら、多様な意味で活性化を図ることを目的としていると定義できる。ただし、売上や利益は、事業を継続する上で重要な価値ではあるが、働くことを求める地域の「潜在的な雇用者（被災者）」が有する経験や技能にあわせた仕事・事業の構築をすることも特色の一つであり、その意味では、売上や利益の最大化が第一の目的ではない点も重要である。この趣旨のもと、複数の相反する要素があるため、実は一般に助成機関が支援をしにくい領域になっている。例えば、以下の4点である。

### 1. 非営利組織なのか営利組織なのか

上記の定義を踏まえれば、一般的な営利追及の「企業」に通じる側面であろうが、実際には、大きな収益は期待できず、また重視される価値として多様な人の関わりがあるために、事実上非営利組織しか関与していない。

### 2. 非収益事業なのか、収益事業なのか

製品やサービスを構築して、値札をつけて販売し、組織の会計上、物販等の売上を計上することは、収益事業として位置づけされてしまうことから、収益性のある事業になぜ公益の増進を旨とする助成機関からの資金を出すのか、という議論に陥ることが多い。しかし、実際上は、物品の売買があったとして、過大な収益が出ているわけではなく、大抵は赤字体質である。

### 3. 何らかの就業できることは支援が不要な元気さがあるが故なのか否か

多種多様な被災者の状況があるなかで、何等かの仕事に就けるということは、「支援が不要な回復済の元気さ」があるはずという理解と、責任をもって仕事につく「そのプロセス

で元気を回復していく」という現場の感覚とのずれから、支援事業として認められにくい。

#### 4. 職員の専門性のミスマッチによる説得力の減退

高齢者や子育て中の保護者等が抱える課題＝収入を得たいが通常の就労にはつけない層が存在しており、そこに支援が必要であると気付けるのは、当事者かそもそも関心のある福祉的な視点を持つ方が多い。そのような方々のなかには、いわゆる収益を出すために事業を組み立てる等の企業での勤務経験（製品開発、マーケティング、品質管理、流通・営業経験等）が長い方ばかりではないため、実際にモノを作って売るという経験や、市場についての理解が十分ではないケースがみられる。そのため、どうしても立案した計画は、企業経験や事業経営の経験のある人から見れば、つめが甘く事業としての成立は厳しいという評価を受けてしまうことが多くなる。「地域課題として雇用を創出する生業が必要なのは分かるが、代表者や担当者が、製品・サービスを売るという経験が薄いケースが多く、支援をして事業として成立するのか？そんなに簡単ではないだろう？」という素朴な疑問に直面してしまう。

これまでは、JPFの資金を用いて収入を得る事業については、おおむね以下に示す「原則」を中心に助成を決定してきたのであろうと推察する。他方で、それ以降の項目は筆者の推察や今後の検討事項としての記載である。

##### 1. 原則

- 1) 実施主体が非営利組織である
- 2) 申請事業の主目的が緊急・復興支援を旨としている
- 3) 緊急・復興支援事業の実績として、組織の職員と支援対象者への支払を区別し、一般就労相当かそれ以下の賃金水準を有している（地域水準よりも著しく高くない）
- 4) 一般的な就労に困難を抱える層、或いは当該地域の一般就労市場に何等かの理由でアクセスが困難を抱えているか、或いは特定の理由において支援を必要とする層を対象にしている
- 5) 管理会計を導入しており、かつ納税についても遅滞ない処理がなされている
- 6) 賃金支払いに耐えられる事業（ビジネス）モデルが構築されている、或いは相応な力量が実施組織に備わっている

以下は筆者の論点整理

##### 2. 支援対象者への賃金水準

- 1) 現在の社会状況からして、大雑把な区分をすれば、以下のような形があるだろう。

副収入程度	積極的な副収入	一般の@パートフルタイム
0～5万円未満	5万円以上～10万円未満	10万円以上～15万円以上

- 月額10万円は、時給800円で週5日、6時間の勤務で96,000円となる。

2) 授産所等の工賃水準の上昇を旨としている場合には、10万円以上の支払も事実上必要範囲とすることもありうる。

### 3. 支援対象者の定義

1) 一般就労がすぐには難しい特性をもつ者の場合

- 何等かの障がいをもつケース
- 無業期間が長い、或いは特定の支援を必要とするケース

2) 一般就労の経験や能力はあるが、何等かの困難を抱えている場合

- 子育てや介護等の社会的な事由があり、フルタイムの就労が難しいケース
- 65歳以上など、年齢を事由としてフルタイムの就労が難しいケース

大規模自然災害は、個人の努力や自衛の範囲を超えた不可避な困窮状況に陥らせ、経済的・社会的な被災者を同時かつ大量に創出することから、社会全体で広範な支援を行う必要があるとされる。特に、経済的・社会的に支援・関与を必要とする被災者はさらなる困窮を強いられることなどから、特別な配慮が必要となる。その際、通常フルタイムの常勤の仕事があればいいが、必ずしも条件が合う場合ばかりでない。仮に実施主体が非営利組織ではなかったとして、上記の想定する収入規模を加味して、事業計画や売上を立てるための計画づくりの支援を行いながら、成長余地を含めた審査をしながら、生業支援、或いは生計支援につながる事業をより積極的に資金支援を図る必要があると考えられる。

特別な支援を必要とする被災者のうち、特に以下のような方々は、本稿でいう「生業支援」にあたる事業を通じて支援を行うことが、重要な支援になりうる。

- ・ 働く意思と能力がありつつも、特定の理由により、通常の経済活動のなかでは職を得られず、生活に困窮する被災者への支援（特定の理由の例：健康であるが高齢（65歳以上）である方、乳幼児の子育て中の親で預ける先がない方、その他何等かの理由で短時間、或いは在宅でしか働けない方）

従って、必ずしも固定的な基準を設けるべきなのかは議論が必要であるが、事実上の（判例的）ケースの積み上げなど、その時々議論に左右されにくい一定の指針や論点整理の視点が必要ではないかと考える。

#### ➤ 地域担当者の位置づけと審査

東日本大震災の復興支援を行う助成機関として、唯一、特定の地理的地域を勤務領域と定めた専門職をおいていたのがJPFである。筆者の指摘の前提とする役割定義については、

以下の7点とするが、実態はもう少し多岐にわたる可能性がある。

1. 【地域会議の創設・運営】(特に発災直後) 地域ごとに NPO や自治会等の間、並びに行政と NPO や自治会等の間の情報共有や連携を行うための会議体創設、一部運営の支援を図る
2. 【変化把握と情報収集】 地域ごとの復興の進捗や、NPO や自治会等の事業等、JPF の助成先に限定せず、広範な地域の状況の変化、各組織の特徴的な事業・動きに関心を持ち、定例会議への継続的な参加、個別組織への訪問等を通じた情報収集を図る
3. 【個別関係構築】 地域毎の復興支援に関わる行政や社協、NPO や自治会等の役職者・担当者と、出来るだけ多くの顔が見える信頼関係の構築を目指した積極的な交流を図る
4. 【個別相談】 NPO 等側の希望があれば、「共に生きる」ファンドへの助成申請意向の有無にかかわらず、NPO 等の役職員の困りごとや悩みごとを聴き、必要に応じて資源や情報、行政の担当者等とのつなぎ役を図る
5. 【物資等の支援調整】 支援企業の意向を踏まえ、当該支援意向に即した地域側の受け手を探し出し、必要な調整を個別に図る
6. 【申請前の相談】 「共に生きる」ファンドへの助成事業の申請を考える NPO 等にあっては、事前相談という形で、申請前の相談を個別に行う
7. 【助成事業対応】 「共に生きる」ファンド助成事業における、助成決定前、並びに決定後においても概ね以下の役割を担う
  - 1) 【決定前】 申請書の内容を精査し、審査会前の事務局会議において個別案件ごとに意見を述べる(団体への個別の連絡は、東京側の助成担当が行う)
  - 2) 【決定前】 審査会前に、個別案件ごとの追加的な情報収集を図るが、申請団体への個別&直接ヒアリング等を行わない
  - 3) 【決定前】 審査会に出席し、個別案件ごとに補足する情報の提供を審査員に対して行う
  - 4) 【決定後・不採択】 不採択の通知は東京側の助成担当がメール文書で行うが、フォローとして個別に不採択になった個別団体を訪問することがある
  - 5) 【決定後・採択】 特に初めて JPF の助成を受けた場合は、経費処理や変更が生じた際の対処など、助成を受ける組織として必要な理解についての説明を個別に行う
  - 6) 【決定後】 中長期の助成事業の場合は、助成対象期間の中間時期を目安に個別に団体を訪問し、事業の進捗や当初計画からの変更の有無、次期の「共に生きる」ファンドへの申請意向の有無等の確認を個別に行う

課題となるのは、2. 【変化把握と情報収集】 と 3. 【個別関係構築】 の、7. 【助成事業対応】 との相性の悪さにある。或いは、【助成事業対応】 が、【変化把握と情報収集】・【個別

関係構築】の業務を大きく阻害しうる状況にあるといえる。

そもそもの地域担当者の役割定義についての組織的な位置づけについて、筆者は必ずしも理解をしていないが、地域側の状況の変化を追い、地域の関係者との個別的な関係を構築することは、相対的に重要度が高いと考える。また、業務の性質上、助成事業担当と同等かそれ以上に極めて個人の力量が問われるものであり、関係構築の観点からも一朝一夕には業務を果たしえない部分がある。

他方で、地域担当者が助成事業対応を行う場合には、二つの要素への対応が必要で、一つは審査において必要な情報を申請団体側から適時に、適切な内容を引き出すことであり、支援すべき案件へきちんと助成が実行されるということにつながる。同時に、特定の小さな地域のなかで申請をした団体の役職員と、不採択決定後も変わりなく、良好な関係を築く業務が地域担当者の業務であるとすれば、組織的な配慮が必要である。

平時の場合はいかに及ばず、支援事業や資金調達の経験がほぼ無い役職員が災害復興の第一線に立っており、その組織にいかにか助成を行うかが復興支援を掲げる助成機関の至上命題である。従って、申請書の書きぶりが至らずというのは、第一義的には申請団体の力量不足が否めないとしても、助成機関がその状況に何が出来るか、という視点を持つことが重要である。申請案件が目指している状況と助成事業の趣旨が重なっており、組織としての一定の力量があれば、これだけ人材不足、支援の絶対量が不足している地域状況を踏まえたとき、成長余白を含めた支援を実行する視座がなければ事実上の支援は出来なくなってしまう。

その意味で、申請前の相談や主体性を損なわない範囲のサポート、あるいは審査に必要な情報を申請書以外から把握する体制が必要である。つまり、申請団体がなぜ、今このような事業を、誰を対象に行おうとするのかという基礎的な情報が申請書に不足していた場合、それを完全に申請者側の責任とするのは大規模自然災害後の「支援」事業としての立ち位置が揺らぎかねないと考えられる。力量のある組織だけを支援するのか、最低限の基礎がある組織の力量の向上を支援するのかという場合、後者こそが重要な支援先であるという考えがあるからだ。特に、数百万円から時に1千万円近くの支援の可否を審査する議論の際に性善説に基づく好意的な解釈だけでは採択相当という判断にはたどり着かないため、申請書のなかに、成長余地や事業としての重要性がある場合は、申請書の受領後かつ審査会の前の時期に、申請団体の担当者に直接ヒアリングを行い、申請書の記載事項を補完し、審査に必要な事実関係情報を取りそろえることはとても重要な支援の一環であり、助成機関側に必要な対策の一つとして考えてよいだろう。

同時に、それを誰が担うかが重要である。地域担当者が、小さな地域社会において360度の関係構築と連携を図りましょうという努力を継続しながら、片や申請書によって支援可否の白黒をつける助成事業の審査過程で候補団体を訪問することは非常に困難である。いずれ地域のなかでの立場が危うくなり、良好な連携調整や情報収集に余計な時間・資源を取られ、かえって望ましくない個別の関係構築につながらないとも限らない。

東日本大震災における支援として、これまでは地域担当者が各県に 1 人の配置で、助成事業担当は東京に配置している。本来的には、地域担当者に加えて、3 県の規模であれば、助成事業専門の担当者を 1-2 人程度は東北事務所等に配置するか、東京側の助成事業担当が助成事業の審査にかかる主要な箇所、前項の整理表で 7. の 3)~6) の団体と直接接点をもつ部分は専権的に取り扱い、地域担当者は当該プロセスと表面上は関与しない体制を構築することが必要ではないかと考える。

地域担当者は、JPF の「共に生きる」ファンドに限定をしない、助成事業の情報等を地域の団体へ提供するなど、地域に寄って立つ地域担当者の意思と関与が JPF の地域における評判を押し上げている側面が非常に強いと考えられる。従って、地域内の連携や協働を促進する役割を担う地域担当者と、助成事業に必要な情報を収集する助成担当の役割を、改めて定義しなおし、相乗効果を上げられるように改善していくことを願う。

#### 4. 連携調整・サポート

阪本 真由美 (名古屋大学減災連携研究センター 特任准教授)

##### ➤ 現地訪問団体の選定

連携調整・サポート事業については、広域（国・県）と被災現場（市町村レベル）から評価した。このうち、被災現場（市町村）については、岩手県・宮城県・福島県の連携調整・サポート事業に取り組む7団体12事業を調査対象に、また、広域での連携調整については、岩手、宮城、福島3県の連携復興センターを対象とした。連携復興センターについては、JPFによる委託事業のうち、「共に生きる」ファンドを通じた連携調整・サポートを中心に評価を行った。

調査は、活動報告書・事業報告書等の資料調査に加え、2016年7月にJPFに対してヒアリングを、2016年8月、9月、10月に日程調整が可能な団体にヒアリングを実施した。ヒアリング調査を行った団体は以下の表の通りである。

##### ➤ 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職
	2016/8/25	山崎 庸貴	ふくしま連携復興センター	事務局長
	2016/8/25	葛巻 徹	いわて連携復興センター	常務理事
	2016/8/25	木村正樹	みやぎ連携復興センター	代表理事
	2016/8/25	石塚直樹	みやぎ連携復興センター	事業担当
	2016/8/25	田村太郎	復興庁	復興推進参与
	2016/9/15	川原 康信	アットマークリアス	事務局長
	2016/9/16	金野侑	みやこラボ	代表理事
	2016/9/16	大関輝一	みちのくふる里ネットワーク	事業担当（事業実施時）
	2016/10/3	中川政治	みらいサポート石巻	専務理事/事務局長

## 1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	B
<p>□連携調整・サポートに取り組む中間支援組織の組織運営・能力強化を支援することにより、行政、被災地の NGO/NPO、外部から支援を行う NGO/NPO などとの関係構築、連携調整のための場を設置することができた。</p> <p>□岩手県・宮城県・福島県において、連携復興センターへの支援を行うことにより、県域での連携調整の仕組みづくりの構築に貢献した。ただし、宮城県については、県域での連携調整の仕組みが十分機能したわけではなかった。</p> <p>□連携調整・サポートに取り組む中間支援組織の組織運営をサポートする助成スキームは、「共に生きる」ファンド以外はほとんどなかったことから支援は高く評価される。</p> <p>■緊急期より継続して助成していた団体のなかには、復興期において助成を得ることが困難な団体があった。助成を得られなかったことにより市町村域での調整業務が成果を上げることが困難な事例があった。</p>	
有効性 (Effectiveness)	B
<p>□緊急期から復興過程に至るまで継続して連携調整・サポート事業に対して支援を実施したことにより、支援ニーズが継続的に存在することが示され、フェーズごとの支援課題と支援の有効性が確認された。</p> <p>□事業実施過程において、地域担当者を配置し、案件形成段階からきめ細やかなアドバイスをを行ったことは、助成団体の案件形成・実施・評価能力の向上に結びついていた。また、事業の質の向上にも大きく貢献した。</p> <p>■事業開始時には、連携調整・サポートを担う中間支援組織の能力強化が出口戦略として位置付けられていたが、時間の経過とともに被災地の中間支援組織の活動を支える助成事業が減少し、存続が厳しくなっている。中間支援組織自体の能力強化（資金獲得能力、組織運営能力、広報戦略など）を図る方法を事業開始時から行う必要があった。</p> <p>■災害からの時間の経過、復興フェーズの移行に伴い、調整が求められる事項も変化していった。そのような、フェーズの移行に即した支援調整のあり方を検討する必要があったが、そのための具体的なビジョンがみられなかった。</p>	
効率性 (Efficiency)	B
<p>□被災3県に地域担当者を配置し、被災現場で現場のニーズを直接確認しながら支援活動を展開したことにより、現場の状況に即した支援が実施されていた。</p> <p>□「共に生きる」ファンドの事業委託を通して、案件形成、モニタリングなど、これまで JPF が海外の支援実績を通して培ってきたノウハウが支援団体に伝えられた。</p> <p>■「共に生きる」ファンドの助成審査から助成終了通告までの時間が短い。緊急期から助成を得ていた団体のなかには、助成の継続を想定して職員を雇用していたものの、助成の継続を得ることができず、十分な解雇通知期間を設けることができずに職員を解雇した事例</p>	

<p>があった。より効率良く事業が実施されるためには、助成期間の妥当性、助成審査から決定通知までの期間の妥当性を検討する必要がある。</p> <p>■助成審査をめぐり、JPF 地域担当者と東京本部との間で温度差がみられた。案件不採択の理由が東京本部の決定と説明されており、本質的な案件改善には結びついていなかった。</p> <p>■地域担当者が短期間で交代し、引き継ぎは行われていたものの、案件に対する理解を前任同様に得ることが難しいとの指摘があった。</p>	
調整 (Coordination)	B
<p>□助成事業を通して、市域・県域において、行政、被災地の NGO/NPO、外部から支援を行う NGO/NPO などとの関係構築、連携調整のための場が設置され、連携調整を通じた被災地の復興施策の推進に貢献した。</p> <p>□緊急期から復興過程に至るまで継続して支援を実施したことにより、連携調整事業における支援ニーズのトレンドを把握することができた。災害発生直後は、支援団体間の情報共有が求められたが、復旧・復興過程においては、地域で長期的な活動を展開する団体への情報提供、コンサルティング、組織運営力強化への支援が重視されるというように変化していた。</p> <p>■ 宮城県については、県域での連携調整・サポートの仕組みの構築を意図して、みやぎ連携復興センターへの支援が行われたものの、県域での中間支援組織の活動調整・サポート体制が構築されるには至らなかった。</p>	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	B
<p>□岩手県・福島県・宮城県においては、「共に生きる」ファンドの案件形成・事業実施・モニタリング評価を各県の連携復興センターに委託して共同で事業を実施したことにより、JPF の持つノウハウが伝えられ、団体の案件形成・モニタリング評価能力強化に貢献した。</p> <p>□「共に生きる」ファンドの助成を行った団体については、助成終了後も緊密な情報交換を行っており、良い関係が維持されていた。</p> <p>■助成を行った団体のなかには、継続して助成が得られなかったことにより、急遽職員を解雇しなければならず組織の継続が困難な事例もあった。</p> <p>■前回の評価調査で課題としてあげられた、企業との連携やファンドレイジングに対するキャパビル支援は、助成団体からもニーズが高い分野であったにもかかわらず、そのための取り組みがみられなかった。</p>	
インパクト (Impact)	B
<p>□緊急期から復興過程に至るまで継続して支援を実施したことにより、連携調整・サポート事業における支援ニーズのトレンドを把握することができた。なかでも、福島第一原子力発電所の避難指示区域の住民の生活再建を支援するためのネットワークの構築は、従来の災害対応にはなかった新しい取り組みであり、その重要性を提示するとともに支援スキー</p>	

ムを新たに構築したという点において高く評価される。

□事業実施過程における、地域担当者の重要性が案件形成段階からきめ細やかなアドバイスを行ったことにより、被災現場のニーズを踏まえた案件の形成が行われた。さらに、助成団体の案件形成力の向上に貢献していた。

■「共に生きる」ファンドを通じた、連携調整・サポートを担う中間支援組織の能力強化が出口戦略として位置付けられていたが、時間の経過とともに地域の中間支援組織も弱体化していくという課題が示された。そうならないようにするためには、連携調整のどの側面における能力強化を目指すのか、そのためにはどのような支援が必要なのかという戦略が求められる。

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

## 2) 記述による評価

### ① 当該分野の評価結果総括

東日本大震災から6年が経過し、時間の経過とともに連携調整の役割も変化している。震災発生直後は、被災地の情報が限られている状況であり、被災現場のニーズを集約するとともに、それを支援団体につなぐという、情報共有・支援のマッチングのための場作りが求められた。災害から時間が経過し、情報通信網・基礎インフラが整備され、被災者の住まいが仮設住宅から復興公営住宅へと移行するに伴い、地域で活動を展開する団体への情報提供、コンサルティング、組織力強化への支援が求められるようになっていく。JPFの役割も自らが連携調整の場作りに貢献するという立場から、「共に生きる」ファンドを通して、連携調整を担う地域の団体の能力強化をサポートする立場へと、役割を変化させ対応していた。

JPFによる連携調整・サポートは、行政、地域で活動するNGO/NPO、外部から被災地支援に訪れたNGO/NPO、民間企業などのマルチセクターの連携を重視するものであり、特に、以下の点において高く評価される。

第一に、連携調整・サポートのニーズは、災害発生直後のみならず、復旧・復興過程においても長期的に存在することを示した点である。なかでも、福島県原発事故に伴う避難指示区域の住民をサポートするための支援調整ネットワークの構築は、従来の災害対応には見られなかった新しい取り組みであり、その意義を示した点において高く評価される。

第二に、連携調整・サポートを担う中間支援組織の組織運営・能力強化を重視した点である。事業に対する資金助成スキームがある一方で、連携調整・サポートに取り組む中間支援組織の組織運営をサポートする助成スキームは「共に生きる」ファンド以外はほとんどなかった。助成を通して、岩手県釜石市では、アットマークリアスによる「釜石地域まちづくり連絡会議」や宮城県石巻市では、石巻復興支援協議会による「石巻支援連絡会議」「仮設サロン連絡会議」のように、市域で活動する団体間の連絡調整の場が設置されたことは、地域の復興を支えるうえでも有効であった。

第三に、地域担当者を配置したことにより、地域の状況に詳しいスタッフが助成団体に

寄り添って案件形成、実施、モニタリング評価という一連の流れをきめ細やかに支援した  
ことである。これは、案件実施に係る団体の組織運営能力強化に間接的ではあるが結びつ  
いていた。

このような成果が見られた一方で、以下のような課題も示された。

第一に、緊急期より継続して助成していた団体のなかには、復興期において助成を得る  
ことが困難な団体があり、助成を得られなかったことにより市町村域での調整業務が成果  
を上げることが困難になった事例があった。

第二に、岩手県・宮城県・福島県においては連携復興センターへの支援を行うことによ  
り、県域での連携調整の仕組みづくりを構築しようとした。このうち、宮城県については、  
連携復興センターへ業務委託を行うとともに JPF の職員を派遣するというように密接な関  
係を構築しながら能力強化に取り組んだ。しかしながら、同センターによる県域での調整  
はほとんど機能していなかった、という指摘が市町村で活動する中間支援組織から出され  
た。

最後に、復興のためのビジョンの提示である。災害からの時間の経過、復興フェーズの  
移行に伴い、調整が求められる事項も変化していった。そのような、フェーズの移行に即  
した支援調整のあり方を検討する必要があったが、そのための具体的なビジョンは事前  
には示されていない。東日本大震災における支援事例を検証した上で、災害からの時間  
の変遷に即した支援戦略を提示すると有効である。

## ② 移行期に取り残された緊急ニーズへの支援事業を実施したか

災害からの時間の経過、復興フェーズの移行に伴い、調整が求められる事項も変化して  
いった。復興プロセスは、岩手県・宮城県と福島県では異なっている。岩手県・宮城県に  
ついては、復興公営住宅への住宅移転が進められている。これに対し、福島県については、  
避難指示が継続し帰還のめどが立っていない地域が複数存在する。そのような、帰還困難  
区域に住む人びとの帰還後の生活再建を支えるためのネットワーク作りに JPF は取り組ん  
でいた。南相馬市小高区（福島第一原子力発電所から 20km 圏内の避難区域）では、ふくし  
ま連携復興センターと JPF が連携して「おだかぶらっとほ一む」を設置し、東日本大震災  
支援全国ネットワーク（JCN）も積極的に関わり、まちづくりやコミュニティ再生に向けた  
連携のためのネットワークが構築されている。同様の活動は、いわき市でも行われており、  
避難指示解除のめどが立たない、檜葉町・広野町の復興まちづくりを支えるため、支援団  
体によるネットワーク作りが行われている。震災から時間が経過するに伴い、地域で活動  
するアクター数が減少している状況において、数少ない団体を結ぶネットワーク作りは重  
視されており、そのような場作りを構築してきたことの意義は高い。

また、宮城県石巻市の災害復興支援協議会のように、支援団体の連絡調整、仮設サロ  
ンの連絡調整、震災語り継ぎ事業のための調整というように、調整の目的を地域の支援ニ  
ーズに応じる形で変化させながら対応している事例もみられた。災害発生後の支援ニーズは

細かく変遷するが、そのような時節に応じた災害対応に関するリクエストに応じることができる体制の検討は行われていなかった。今後の噴火被害に備える上でも重要である。

### ③ JPF の付加価値を活かし、地元社会と信頼関係を構築する事業を実施したか

JPF による支援は、被災地の復旧・復興に取り組む団体を支援するための中枢となる組織の機能強化を図るものであった。復興事業に対する助成スキームが多数ある一方で、コーディネーションを事業と捉え支援する助成スキームは、「共に生きる」ファンド以外はほとんどなかったことから、連携調整事業に対する支援は高く評価された。なかでも、組織の運営強化に対する支援は高く評価される。

JPF 地域担当者は、事業実施に際して、案件形成・モニタリング評価についてきめ細やかなサポートを行っていた。これらのサポートを通して、JPF が国外の支援で培ってきた案件形成・事業のモニタリング評価のノウハウを伝えることができていた。

### ④ 出口戦略としての「共に生きる」ファンド事業は適切か

連携調整・サポートは、災害発生直後のみならず、復旧・復興過程においてもニーズが存在する。時間の経過、復興フェーズの移行とともに、被災地支援に携わる団体が変わることから、被災者の住宅移転という重要なタイミング（仮設住宅・復興住宅・避難指示解除など）においては、生活再建を支えるネットワークを見直し、場合によっては新たなネットワークを構築していく必要がある。連携調整・サポートを展開する団体を育成・支援するための助成スキームは、「共に生きる」ファンド以外はほとんどなかったことから、出口戦略としての事業の実施は適切であった。また、福島県においては、「ふくしま連携復興センター」のように、JPF とともに活動を展開してきた団体が、新たに、避難指示解除区域の住民を支えるネットワーク作りに取り組んでいるところもあり、支援の実施は高く評価される。

その一方で、時間の経過とともに、事業開始時には想定されていなかった以下のような課題が新たに示された。これらの課題については、今後の事業実施に際して検討が必要である。

第一に、災害から時間が経過するに伴い、助成スキームが減少しており、被災地の中間支援組織の存続が厳しい状況となっている点である。助成スキームが減少した状況でも自主運営ができるように、中間支援組織の組織運営能力強化（資金獲得能力、組織運営能力、広報戦略など）にも積極的に取り組む必要がある。

第二に、「共に生きる」ファンドの助成審査から助成終了通告までの時間の妥当性である。助成団体のなかには、事業実施に際して新規に被災者を職員として雇用したものの、助成の継続を得ることが困難であり、十分な解雇通知期間を設けることができずに職員を解雇した事例があった。事前に事業実施期間が把握できていれば、それに向け組織体制を整備することが可能であったが、助成審査後の突然の助成終了は組織運営においては厳しいと

の評価が見られた。助成の終了に際しては、そのタイミングが助成団体の組織運営にどう影響するのかを考えながら慎重に対応を検討する必要がある。

## ⑤ 自由コメント

JPFによる連携調整・サポートは、そのニーズが災害発生直後のみならず、復旧・復興過程においても継続して存在しており、特に、被災者の住宅移転のタイミング（仮設住宅・復興住宅・避難指示解除など）では、生活再建を支える体制の再構築が必要であることを示したという点において意義が高い。また、災害からの時間の経過とともに、現場のニーズに併せて、JPFの連携調整・サポートへの関わり方が変化を遂げているという点においても印象的であった。これは、JPFの地域担当者が被災現場の状況をよく把握し、客観的に分析して取り組んでいるからこそ実現できたと考えられる。

なお、最後に、評価調査で示されたJPFの事業実施体制をめぐる指摘事項を記しておく。第一に、「共に生きる」ファンドの実施に際しては、JPFが直接被災現場のニーズ確認、案件形成段階からのきめ細やかなサポート、事業実施過程におけるモニタリングを実施していた。その結果、各県の連携復興センターなどの中間支援組織よりもJPFが被災現場の情報を有するというケースがみられた。連携復興センターに「共に生きる」ファンドの事業委託をした後は、連携復興センターが、案件形成・モニタリングを行うようになっているが、被災地のコーディネーション組織の能力強化のためには、より早い段階で、「共に生きる」ファンドの事業実施を連携復興センターのような地域の組織に移行し、その側面的なサポートを行うと有効であった。

第二に、JPFの国内事業部の組織体制である。地域担当者が短期で交代したケースがあり、引き継ぎは行われてはいたものの、スタッフの交代により、前任同様に案件に対する理解を得ることが難しかったという指摘がみられた。スタッフの確保が難しいという状況は理解するものの、同一の地域担当者が事業に取り組む方が事業の継続性においては有効である。

最後に、広域での支援調整体制を構築するための手法検討の必要性である。東日本大震災では、岩手県・宮城県・福島県においては連携復興センターへの支援を行うことにより、県域での連携調整の仕組みづくりを構築しようとした。しかしながら、連携復興センターの母体となる団体の位置付けや活動使命が、県域での連携調整と合致していたわけではなかった。災害発生後に広域での支援調整体制を構築することは困難を伴うところ、平時から県域での活動調整を行う団体を育成するための方策を検討する必要がある。

## 5 福島・広域避難者支援

モシニャガ アンナ（国連大学 リサーチアソシエイト<sup>7</sup>）

### ➤ 現地訪問団体の選定

福島・広域避難者支援の32団体・58事業のうち、11団体・29事業（その内「福島支援」が9団体・21事業；「広域避難者支援」が2団体・8事業）については、関連する二次資料（事業報告書、モニタリング報告書や終了報告書など）と現地調査を行い、担当者や代表者などに聞き取りを行った。その他の、21団体・29事業については、二次資料の分析を行った。

訪問団体の選定は、団体が活動しているうえで対処しているニーズの特徴、地域の特性、活動期間、JPFから受けた助成金額や助成を受けた回数、そしてJPFの福島地域担当者として現地の状況に精通している職員からの意見などを参考に行った。

### ➤ 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職
モシニャガ アンナ	2016/7/21	遠野 馨	しんぐるまざーふおーらむ・ふくしま	理事長
	2016/7/21	富永 美保	しんせい	事務局長
	2016/7/22	岩崎 大樹	コースター	代表理事
	2016/7/22	久米 静香	浮舟の里	理事長
	2016/7/26	高坂 徹	かながわ避難者と共にあゆむ会	副理事長
	2016/7/26	今里 雅之	かながわ東北ふるさと・つなぐ会	会長
	2016/7/26	奥田 義人	たすけあいの会ふれあいネットまつど	副理代表/事務局長
	2016/7/26	高田 良子	たすけあいの会ふれあいネットまつど	サロン事務局長
	2016/7/26	渡辺 洋子	子どもっとまつど (ふれあいネットまつどと連携)	理事長
	2016/7/28	玉手 幸一	世界の医療団日本 (MDM Japon)	東日本プロジェクト担当
	2016/8/1	吉田 恵美子	ザ・ピープル	代表理事
	2016/8/1	人見 順子	ザ・ピープル	事務局長
	2016/8/1	鶴沼 英政	3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会 (みんぷく)	事務局長
	2016/8/2	舘 敬	勿来まちづくりサポートセンター	理事長

<sup>7</sup> 現地調査時の所属。

	2016/8/2	高荒 弘志	ほうらい	副理事長
	2016/8/2	煙山 造	ほうらい	職員

## ① 評価結果総括

東日本大震災と原発事故による複合災害が福島地域や人びとに与えた影響は甚大である。震災後の5年間で表面化した課題は実に様ざまであり、多くは時間の経過とともにその実態と深刻さが顕在化してきている。広範囲な放射能汚染をもたらした原発事故は、重大な技術的災害<sup>8</sup>であるがゆえに、復興に必要な時間は、数十年単位となり非常に長い。これまでに表面化している問題は、氷山の一角として捉えられるべきであり、時間の経過とともに姿・形を変えていく原発事故の影響とは今後も長きに渡って付き合い合わせるを得ないという前提で対策を練り続けることが求められる。

このようななか、JPFは「多様化するニーズに対応しつつ地元主体の復興活動を促進」<sup>9</sup>することを重視しながら、原発の是非などをめぐる政治的な議論とは一線を画すことを意識した支援姿勢を貫いてきた。そのため、JPFの支援は、福島の被災地において行政主導の取り組みだけでは対応しきれなかったニーズを見出し、民間のNPO活動などによる取り組みを促して、原発災害後の復興支援の過程において重要な役割を果たしてきたと言える。特に、行政が、物理的なインフラの復旧を優先課題として位置付け、災害の社会的・人間的影響にあまり着目する余裕がなかった震災後2年目～4年目の時期に、「共に生きる」ファンドによる助成は地域特有の課題などに着目した市民団体などによる活動を可能にし、その継続性を確保するのに大いにつながったと言える。なかでも、行政が問題として意識をしても、震災後の最初の3年間はほとんど手がおよばなかった、避難者同士や避難者と受け入れ先の住民との相互理解の醸成、被災者や避難者の生業回復の手助けとなる糸口の提供、被災し更に弱者化する高齢者や障がい者などのニーズに即した生きがいがづくりのサポートといった課題に対処するうえでは、「共に生きる」ファンドの助成団体が先駆者となった部分大きい。

しかし、震災後5年半以上が経つ現在、助成団体による取り組みも多くの面で方向転換を迫られており、財源確保も日に日に難しくなっている。そのようななかで淘汰されていく助成事業が出てくるのは必至だが、そうして淘汰される過程が、資金調達の難しさだけでなく、実際に現地のニーズの変化を反映していくためには、引き続き支援が必要である。特に、淘汰されていく状況下に置かれた支援団体は、自らの力量を考慮しながら、対処可能ニーズを見極め、それを上手くアピール・発信することで活動資金を集めることにつなげる必要がある。しかし実際には、そこまでキャパシティがつか

<sup>8</sup> Technological Disasters = 日本語では、技術災害あるいは、技術的災害と訳され、ダムや堤防、エネルギー系統、情報ネットワークといった社会的に重要なインフラの偶発的なもしくは人為的な故障や崩壊が含まれる。

<sup>9</sup> ジャパン・プラットフォーム「東日本大震災被災者支援 2012 年度報告：届けてきた支援とこれからの展望」p.5 [http://tohoku.japanplatform.org/lib/data/2013tohoku\\_rpt.pdf](http://tohoku.japanplatform.org/lib/data/2013tohoku_rpt.pdf)

ていかないという助成団体が多い。まれに、そうしたことに成功している団体の場合でも、それは一個人の人脈といった属人的な部分に頼っている場合がほとんどである。これを踏まえて考えると JPF のこれまでの活動は、多種多様な団体の助成を行うことで、被災地の市民社会の発展に寄与したものの、そうした団体の長期的な活動の関連性（relevance）や持続可能性（sustainability）につながるような組織的な強化にはまだいたっていない。今後の JPF の福島支援はそうしたことに留意し、JPF 事務局が担えるコーディネーターやファシリテーターとしての役割をも考慮しながら、続けられるべきである。

## ② JPF の福島県および原発事故による広域避難事業が、福島特有の課題に対応しているか

東日本大震災と原発事故から派生する、社会的・経済的な問題とそれらが被災地や被災者に与える影響は実に多面的である。しかし、刻一刻と変化するそうした多面的な問題の本質を見極め、それに見合った形の対応策をとることは、必ずしも行政が得意とすることではない。加えて、原発事故からの復興は、今まで国策として推進されてきた原子力産業と絡んでいるだけに、政治色が濃い領域でもあり、国の復興予算に依存している被災自治体からすれば容易に取り組みられない問題も多い。

筆者は 2014 年 3 月から 2 年半にわたり原発事故が社会や人びとに与えた影響と、それに対応するために導入された政策とその影響に着目してきた。その調査研究の結果と今回のモニタリング評価活動から得られた洞察を重ね合わせると、特に顕著な問題としては、以下のものが挙げられる。

### ➤ 対応政策における「早期帰還」の重視からくる避難者に対する重圧

原発事故の結果、避難を強いられた被災者への既存の支援措置は帰還以外の定住の選択肢（現在居住している地域への現地統合や第三の場所への移住など）を検討している人よりも、帰還を選ぶ人に注力している状況が続いている。

### ➤ 居住形態の複雑化

避難指示解除された地域などにおける避難先と元の居住地を行ったり来たりする複数地域居住や、同居していた世帯が離散して避難生活を続けているなど、家族関係にも影響が出ている（世代間の分裂；離婚・一人親家庭の増加など）。

### ➤ ネガティブな社会選別の顕在化

高齢者や障がい者などが仮設住宅などに取り残されるなどして、弱者や生活困窮者の社会的・経済的疎外状況の深刻化が懸念される。何度も移動を余儀なくさせられたために、高齢者のなかには孤立してしまい、認知症などが進展する場合が見られる一方で、障がい者のなかには馴染みの居場所を失ったために新たな場所で生活基盤を築けずに苦しんでいる人がいる。

### ➤ 多重構造をなす地域社会の分断

補償と救援措置に関する格差、放射線リスクの捉え方や帰還に対する考え方などの

違いによって、被災した地域社会や、家族内においても軋轢が生じている。更にこうした軋轢は、福島県内か県外に逃れたのか、原発事故で避難を強いられたのか津波による被害にも遭ったのか、震災前に原発があることで恩恵を得ていた地域かそうではない地域からの避難なのかなど、実に多くの違いによって複雑化している。

➤ **生業の回復に取り掛かるうえでの状況の多様化**

早い段階から移住をして新たな所で生活基盤を築けた人から、生業回復のスタートラインにさえ立てない人までもがいるなかで、行政によって進められている一律的な救援措置の撤廃は、被災者間の格差を更に広めてしまっている。なかでも、農業・漁業・畜産業などに従事していた被災者の生業の回復は困難を極める。震災以前から一次産業が抱えていた高齢化・収益悪化・後継者不足の課題と、原発災害後の出荷制限・価格の下落・風評被害などの問題が相まって大きなジレンマに直面している。

➤ **避難者と受け入れ地域間の軋轢**

大量の避難者が流入した地域において、生活がしづらくなったという地元住民の不満が積もるなかで、避難者に対する偏見や羨望などといった受け入れ先の住民の不理解などが原因で、避難者の社会統合も進まない問題が出てきている。

➤ **超高齢化が進むなかで「復興の可視化」を進めなければならないプレッシャー**

被災した自治体は、急速に進展を続ける高齢化に対応することが迫られている一方で、住民が故郷の復興を実感できるような「可視化」を進めなければならないプレッシャーに直面している。しかし、圧倒的な資源や人材不足を受け、どちらにも十分に対応できていないのが現状である。

➤ **先が見えない不安や生きがいの喪失から派生する負のスパイラル**

経済的な困窮や社会的な疎外状況など、被災者が家庭内暴力やアルコール・ギャンブル依存症などに陥ってしまう環境要因が増加している。更に、生きがいの喪失と地域の分断が重なる状況下において、周囲から孤立を深める被災者が増えているため、そうした問題から自力で抜け出せないでいる場合が多い。

これらの問題のなかには、震災後5年以上の歳月を経て、慢性化してきているものと、次第に本質が変化しているものがあるが、いずれの場合も、既存の制度や法的枠組みでは対応しきれない部分が多い。また、場合によっては、行政の政策や対応自体が根源にある問題も少なくない。実際に、こうした問題の一つ一つに着目してみれば、国内外の他の被災地に共通するものが多いので、これらは決して「未曾有」や「想定外」と表現をされがちな福島原発災害に特有な影響として位置付けられるべき問題ではない。しかし、今回のモニタリング評価においては、JPFが2013年度～2015年度の間に宮城県・岩手県で行った事業と、福島県および原発事故による広域避難に対して行った評価がそれぞれ別の目的に沿って進められていることを踏まえ、本報告書ではこれらの問題を「福

島特有」の問題として扱うことにする。

結論から言えば、JPF の福島県および原発事故による広域避難事業は、こうした、福島特有の課題に部分的に対応してきたと言える。しかし、対応の度合いには、ばらつきがあり、今回の評価で行った聞き取り調査からも、そうした様子が窺えた。とりわけ、ネガティブな社会選別や、多重構造をなす地域社会の分断、そして生業の回復に取り掛かるうえでの状況の多様化の影響を理解し、最も支援を必要とする人を見つけ出し、対処するためには、個別訪問などを定期的に行う必要がある。しかし JPF から助成を受けている団体のなかには、それだけの人員と資金を注ぎ込める余裕のある団体は少ないうえ、助成金頼りの活動では、その存続が難しい現状がある。加えて、先の見えない不安や生きがいの喪失から派生する負のスパイラルの影響に対しては、個別訪問などを重ね、信頼関係を構築したうえでの専門的な対処が必要になるが、地元で専門的な人員を確保するのは難しい。震災後 5 年以上が経ち、外部から支援に入る専門家は減少の一途を辿っており、これまで問題に取り組んで来た人員の多くも疲弊している。実際に、聞き取りを行った助成団体からは、「本当に支援を必要としている人には支援が届いていない」のではといった不安や、今後の活動を続けるには、「支援者のための支援も欠かせない」といった声が多く寄せられた。

また、行政の対応政策における「早期帰還」の重視からくる避難者に対する重圧や、超高齢化が進むなかでも「復興の可視化」を進めなければならないプレッシャーを理解しているものの、そうした問題に対処するために必要になる行政や企業との連携や働きかけをどう推し進めるべきなのか、迷い悩む助成団体も少なくない。特に行政との連携を図るには、それぞれ少しずつ違うアングルから多面的な問題に取り組んでいる助成団体が集まり、声を一つにすることが前提となるが、実際には規模も成り立ちも異なる団体同士が足並みを揃えるのはそう単純なことではない。そのためか、助成団体同士の集まり自体が「連絡と報告だけの定例会に留まっている」ことがほとんどである、という声も聞かれた。

こうした声は、いずれも JPF が目ざしてきたはずの「復興支援を最終的に現地に移管していくための、現地主体化の仕組みづくり」<sup>10</sup>が、道半ばであることを示している。それと同時に、福島特有の問題に対応するには、地域に密着した活動を行う NPO 団体の力は欠かせないものの、その力だけでは到底太刀打ちできない複雑な状況であることを物語っている。

### ③ 今後の福島事業のための提言

福島特有の課題が今後より複雑化していくことを見据え、JPF の今後の福島事業は、以下の 6 つを焦点としながら運営されることが望ましい。その内の 1～3 は、原発事故が絡ん

---

<sup>10</sup> ジャパン・プラットフォーム「東日本大震災被災者支援 2012 年度報告：届けてきた支援とこれからの展望」p. 5 [http://tohoku.japanplatform.org/lib/data/2013tohoku\\_rpt.pdf](http://tohoku.japanplatform.org/lib/data/2013tohoku_rpt.pdf)

だ甚大な複合災害がもたらす長期的な影響に対応するうえで特に取り組むべき課題に付随する提言であり、4～6 は、そうした課題への対応を現地の人びとが自らの力で進められるよう促すための提言としてそれぞれ分類できる。

➤ **甚大な複合災害の長期的な影響に対応するうえで取り組むべき課題に付随する提言**

**1. 社会的弱者・困窮者・生活困難者・精神的不安を抱える被災者を対象とする支援**

全ての被災者に支援を届けるのが理想であっても、現実的には実現不可能である。また、被災していても、震災後自力で生活と暮らしを再建できている者もいるので、全ての被災者が支援を必要としているわけではない。実際に、震災後の時間の経過とともに、最も脆弱な状態にいる者に「的を絞った支援」の必要性が高まっている。JPFの「共に生きる」ファンドが、助成対象者のニーズを理解し、必要となる支援策を見極められている助成団体の活動を実際に後押しできているのがどうか、募集要項や審査体制などを再考することが重要である。

**2. 避難先、および帰還先でのコミュニティの再生につながる活動**

多重構造をなす地域社会の分断が進行し、避難者と受け入れ地域間の軋轢も顕在化するなか、コミュニティの再生には、地域の事情を熟知しながらも、地元のしがらみから一線をおくファシリテーターが必要になる。JPFは、その助成事業を通して、助成団体や市民社会団体のなかからそうしたファシリテーター候補が出てくるよう、働きかけが出来るかどうか考えながら、今後の被災地におけるコミュニティ支援を行っていくことが重要になる。

**3. 放射能汚染から来る不安に向き合う活動**

原発災害による放射能汚染という事実があった以上は、それに対する不安は、程度が異なるにせよ、当然ながら今後も根深く残っていく。しかし、五感で探知できず、その影響も解明され尽くされていないため、放射能のリスク認識は十人十色であり、不安を抱えていても周囲に相談できないでいる人も多い。そのため、被災地のそれぞれの地域の事情に配慮して、不安を抱えている人びとが共通の悩みを話し合える場を設ける活動の傍らで、一時的な保養のニーズなどにも応える活動が引き続き必要であり、JPFの今後の福島支援においてもそうした事業を助成対象に含めるべきである。

➤ **長期的課題への対応を現地の人びとが自らの力で進められるよう促すための提言**

**4. 支援団体がお互いに補い合える、横のつながりの促進**

福島支援や広域避難者支援においては、地元の市民社会団体から派生した支援団体と外部から入ってきたNPO・NGOなどの活動が発端となった支援団体が混在し、声を一つにして行政にも、支援者・寄付者になり得る企業や一般市民にも訴求できないでいる。そうした状況を乗り越えるには、それぞれの弱み・強みを補いあえる横のつながりを構築していくこ

とが求められており、JPF はそうした横のつながりの形成を促すファシリテーター役を担えるかどうか検討すべきである。

## 5. 地元のヒト・モノ・カネといった資源を活用した事業

原発事故の影響とは今後も長きに渡って付き合いざるを得ないという前提で問題に対応する必要があることを踏まえると、地元のヒト・モノ・カネといった資源を十分に活かす支援でなければ、その持続可能性は担保できない。しかし、高齢化、人手不足・専門家の不在などに直面する被災地においては、何が地元の資源になり得るのかさえ見えてこない地域も多く存在する。そのため支援を効果的に続けるには、JPF が助成団体と一緒にあって、どのような資源をその地域から調達することができ、どのようなサポートを外部に依頼する必要があるのかについてまで、考えるべき必要がある。

## 6. 村落の地域社会、経済、文化の存続に繋がる活動

震災の影響で人口流出と高齢化に拍車がかかった、被災地の農村部・漁村部・山間部地域などの村落においては、地域社会や経済、そして文化の存続が大きな課題となっている。こうした地域に住む人びとにとっては、生業の再生や、生きがいの再創出にも直結する問題であるだけに、それに対応することが急務となるが、多くの村落地域においては、そのような活動の担い手となるような団体が少ない。JPF は今までの被災地支援を通して形成したネットワークを駆使して、そうした地域社会や経済および文化の特徴や魅力を見出し、発信し、継承する活動を行っている団体と福島の村落地域とのマッチングをできるかどうか、検討すべきである。

### ④ 自由コメント

上記の提言の多くは、JPF の中間支援組織としての組織体制や役割の再検討を促す側面を持つ。JPF が今後の福島支援において主に助成団体に対する活動を資金がある限り、続けるのか、それとも、積極的にコーディネーターおよびファシリテーターの役割を担いながら、現場で助成団体とより積極的に関わる支援活動を続けるのかは重要な決断になる。震災後 5 年半以上が経ち、被災地や被災者の抱える問題が多様化し複雑化するなか、支援が届かない人びとを見極め、状況に見合った支援を届ける必要性は高まっていることは確実であり、これまでのやり方が通用しなくなる場面が多く出てきている。それを最も身近に感じている助成団体が適切な方向転換を出来るように、中間支援組織として、国内外で支援のノウハウを積んできた JPF が出来ることはまだ多くある。

今回の調査に外部専門家として携わった筆者個人としては、JPF にはより積極的なコーディネーターおよびファシリテーターの役割を担いながら、今後も福島の復興課題や広域避難の問題の対処に寄与し続けてほしいと思っている。東日本震災の発災直後に、これまでの方針を迅速に改め、国内での人道支援活動に従事する NGO や NPO にも助成をするよう

にしたことで、被災地の市民社会団体の活動を促し、地元目線で問題に対応する力を引き出してきた。また、震災後5年半以上もの間、JPF 地域担当者が福島で活動する助成団体と密に関わってきたことで築かれた人的ネットワークと信頼関係がある。そうしたネットワークと信頼関係は、福島の被災地に影を落とし続ける複合災害の長期的な影響と向き合ううえで、地元の対応力を強化するためには欠かせない重要な資源であり、これまでの JPF の努力の結晶でもある。しかし、JPF がそうした地元団体へのサポートを実際に現場のために役立つ形で提供するには、予算や人員の投資が必要であり、組織として踏み入れるべき領域であるかどうかは、慎重な判断を要する問題でもある。