

東日本大震災における支援者間の連携・調整

～多様な支援グループをつなぐネットワークの検証～

東日本大震災で多くの支援団体が活動した岩手県、宮城県、福島県の3県においては、県や市町村レベルで支援者・支援団体が連携するネットワーク組織が形成された。その設立・活動時期や、形成に主体的に関与した組織による分類を行うと、行政機能の被災の度合いや活動を行う支援団体のタイプにより、3県で傾向が異なることがわかる。また、多くのネットワーク組織では、情報共有や参加者間の関係構築が行われたものの、支援調整や協働までには至らなかったとされている。被災者支援において、支援者連携、またそのためのネットワーク組織の存在は重要であり、今後の国内災害時にこれを迅速かつ効果的に機能させるためには、支援者が調整・協働の重要性をさらに認識することに加え、ネットワーク組織の事務局機能を担う人員や資金の確保、そのためのリソースの整備や人材育成、また行政機関を含めた総合的な連携支援の仕組みの構築が求められる。この震災では、JPFが行ったネットワーク組織支援にも限りがあり、今後は人員・資金等のリソース投入への更なる貢献策を検討すべきであろう。



はじめに

2011年3月に発生した東日本大震災では、数多くのNPO/NGOなどの民間支援団体が現地入りし、避難所での物資配布や炊き出し、清掃といった緊急支援から、仮設住宅居住者の生活のサポート、復興のための事業再建に至るまで、様々な分野の支援で大きな役割を果たしてきている。しかし、NPO/NGOなどの民間団体が個別に行った情報収集を基に個別の活動を展開するだけでは、今回のように広範囲にわたる被災地で、多数の被災者の多様なニーズに対して効率的かつ適切な対応を行うことは難しく、支援の漏れや重複につながる可能性も高い。さらに、政府や県、市町村で行われる被災者支援は、民間支援団体との連携が組み込まれた形とはなっていない現状もある。

このような課題に対処するため、県や市町村レベルで、支援者・支援団体が連携して支援を行うことを目指しネットワーク組織が形成されるようになった。ジャパン・プラットフォーム（JPF）も、NPO/NGOなどによる支援活動への助成と並ぶ支援プログラムの柱として、そうしたネットワーク組織などの支援連携活動に対するサポートを実施してきた。

JPFでは今回、これらのネットワーク組織について、その果たした役割や課題を明らかにし、JPFが実施したネットワーク組織へのサポートの成果について振り返ることで、今後の国内災害対応においてNPO/NGOなどの民間支援団体の力を迅速かつ効果的に被災者支援・復興支援に活かす連携のあり方を検討するとともに、JPFによる支援者連携を推進する際の参考とするための調査を実施した。

本調査では、『ネットワーク組織』を「県や市町村単位で、その域内の支援者・支援団体がオープンに幅広く集う活動連絡会・協議会等の組織で、それらの運営主体や参加者が支援活動に関する情報共有・支援調整・協働促進などの活動を行っているもの」と定義し、被害が大きく多くの支援団体が活動した岩手県、宮城県、福島県の東北3県において形成されたネットワーク組織および支援団体を調査の対象としている。

調査は、JPFがこれまでの活動を通じ把握しているネットワーク組織（3県で計49：岩手県14、宮城県24、福島県11）について、「形成時期や経緯、形成を主導した団体などに関する情報収集と整理」、「所在県、規模、活動の性質、JPFによるサポートの度合い等、異なる特性を持った13組織に対する聞き取り（設立経緯や変遷、運営方法、活動内容と成果、JPFのサポートの状況など）」、「ネットワーク組織のサポートに従事したJPFスタッフに対する聞き取り」、および「東北3県で支援活動を行っている団体やJPF『共に生きる』ファンドを助成した団体に対する、ネットワーク組織への参画状況、ネットワーク組織に対する期待、得られたメリットなどについてのアンケート調査（アンケートはネットワーク会議、メーリングリスト、SNS等を通じ、のべ約1,000件配布、65名から回答）」からなる。





ネットワーク組織の形成と特性

甚大な地震・津波被害を受けた東北3県では、多くの支援者・支援団体が活動をする中で、様々なきっかけを経て、各地でネットワーク組織が形成された。これらのネットワーク組織は、時期が来て役目を終えたり、時期によって活動内容を変化させたりしている。また、ネットワーク組織形成に主体的に関与した組織によって、行政主導型、社会福祉協議会（社協）主導型、外部団体主導型、地元団体主導型の4タイプに分類されることもわかった。そこで、本調査では、発災から現在までを、発災後3か月までの「緊急支援期」、3か月から1年までの「生活再建期」、1年から3年までの「復興支援期」の3つに分け、組織形成のタイプにより整理をした（下表）上で、ネットワーク組織が被災者支援に果たした役割等を聞き取り調査やアンケート調査の結果をもとに分析した。

● 地域による違い

ネットワーク組織の数が限られていることから、定量的な分析とはならないものの、表からは、ネットワーク組織の地域特性、つまり、宮城県では、行政機関や社協が主導で形成された組織が多いのに対し、岩手県では、緊急期に行政主導で形成された組織が無いこと、また、福島県では、初期段階より地元主体で形成された組織の割合が高いということが見てとれる。

この理由としては、宮城県では、被災後も行政機能がある程度維持されていた地域が多かったことに加え、地元団体や国内支援のNPOが支援に多く関わったため、行政や社協が支援組織を取りまとめることが効率的な場合が多かったためと考えられる。一方、岩手県では、陸前高田市や大槌町のように、多くの支援団体が活動し支援調整等が必要な地域であっても、被災により行政機能が失われていたため、行政主導での組織形成がなされなかったと推察される。そのため、地域で強い基盤を持つ外部の団体、国際協力に携わるNGOなどが支援調整などで活躍する場面も目立ったのではないだろうか。福島県の場合は、原発事故の影響もあり、発災直後は外部から支援に入る団体が少なかったことが、地元主導で組織形成された理由と考えられる。

● 立ち上げ主体による違い

外部団体主導のケースをみると、海外での支援活動実績を持つ国際NGOや阪神・淡路大震災などで支援を経験した団体、また平時よりネットワーキングを活動の一環としているJPFのような中間支援組織といった、ネットワーク組織の必要性を強く認識している団体が中心となって組織形成が進んでいったケースが多い。なお、聞き取り調査からは、外部団体主導で組織形成をする場合、外部団体が被災者・行政・地元の団体との信頼関係を構築することが、組織形成の段階の大きな課題であったことが明らかになっている。さらに、特に緊急支援期に外部団体主導で形成された組織の場合、運営が地元に移管されていないと、活動が継続していない傾向がある。JPFが緊急支援期においてネットワーク組織形成に深く関与した組織も、地元で運営を引き継ぐことで、域内の支援者を繋ぐ役割を継続的に果たしている。

一方、地元団体が組織形成を主導したケースでは、災害発生前から地域で活動を行っていた団体がネットワーク組織の設立を声かけしたものや、発災前に活動していたサークルから派生・変化する形で活動を始めたもの等がある。災害発生時にネットワーク組織を立ち上げることを予め決めており、災害発生後に組織を迅速に立ち上げ活動を展開していた団体も確認できたが、例としては少ない。

活動時期・立ち上げ主体別ネットワーク組織数

注) 期を跨いで活動している組織は、それぞれの期でカウントした。そのため、表中の数字は、本文の数字と一致しない。

		緊急支援期 発災後3ヶ月以内（2011年3月～6月）		生活再建期 発災後3ヶ月～1年（2011年7月～2012年3月）		復興支援期 発災後1年～3年（2012年4月～2014年3月）	
		数	割合	数	割合	数	割合
岩手県	I	1	0 (0%)	5	1 (20%)	11	1 (9%)
	II		0 (0%)		0 (0%)		0 (0%)
	III		1 (100%)		2 (40%)		5 (45%)
	IV		0 (0%)		2 (40%)		5 (45%)
宮城県	I	10	4 (40%)	19	8 (42%)	17	5 (29%)
	II		1 (10%)		3 (16%)		4 (24%)
	III		3 (30%)		2 (11%)		0 (0%)
	IV		2 (20%)		6 (32%)		8 (47%)
福島県	I	1	0 (0%)	5	0 (0%)	9	0 (0%)
	II		0 (0%)		1 (20%)		1 (11%)
	III		0 (0%)		0 (0%)		3 (33%)
	IV		1 (100%)		4 (80%)		5 (56%)

I：行政機関主導 II：社会福祉協議会主導 III：外部団体主導 IV：地元団体主導

● 組織運営

これらのネットワーク組織は、その運営のため、事務局あるいは同等の機能を持つ場合とそうでない場合がある。組織形成や組織運営に携わった関係者間では、事務局機能は持つべきであるという意見が多いが、実際に事務局を有していた組織でも、事務局スタッフをJPFを含む中間支援団体などの人員が担った場合もあり、事務局を設置することは容易ではないのが実情であろう。

また、ネットワーク組織のガバナンス構造の変化として、運営の主体を外部団体から地元の団体に移した、行政から民間に移したという事例の他、特に、地元主導で形成された組織では、法人化したものが多くみられる。これは、ネットワーク組織は、会費や寄付金、収益事業などでの資金確保が難しく、事務局専従スタッフの人員費といった恒常的な経費をカバーするためには、まとまった助成金等を得る必要があり、その獲得には法人格の取得が必要であったことが背景と見られる。



ネットワーク組織が果たした役割

ネットワーク組織に期待される主な役割としては、「情報や課題の共有」、「団体間の支援活動の調整」、「支援活動の協働実施」が挙げられる。東北3県で形成されたネットワーク組織が、これらの役割をどのように果たしたかについて、今回の調査結果を基に整理した。

(1) 情報共有

聞き取り調査を行ったネットワーク組織のほぼ全てが、参加団体間の情報共有を活動の柱として位置づけており、支援団体を対象としたアンケート調査においても回答団体の大多数が、その成果を肯定的に捉えている。

共有された情報としては、地域の現状、支援のニーズ、参加団体の活動状況等が主なものであったが、行政機関職員が参加するネットワーク組織では、行政の復興への取り組みや新しい制度などについての情報を積極的に支援団体に提供する場として活用された例も少なくない。

(2) 参加者の顔の見える関係構築

(1)に関連し、同じ地域で支援活動に従事する他の団体、および行政機関との顔の見える関係づくりは、支援活動の連携の基礎となるものであり、アンケートでも回答を寄せた団体の8割以上が、ネットワーク組織に参加したメリットとして、「関係構築」を挙げている。

特に行政機関にとっては、ネットワーク組織に参加することで、NPO/NGO等の支援団体と個々に関係を築く手間が省けるといいうメリットもある。一方で、行政職員には定期的な人事異動があり、長期的な関係構築が難しかったという支援団体側からの声もあった。また、行政機関による情報開示の限界などから、双方が関係づくりに苦心するケースも少数ながらあった。

(3) 支援活動の調整

ネットワーク組織の目的の一つに、参加団体間の「連携促進」が挙げられていることは多いものの、調査対象とした組織でこの面で目立った成果を上げた組織は多くなく、「情報交換はするが、実質的な連携・調整はなかなかできていない」(聞き取り調査結果)レベルに留まっている。

一方、アンケートからは、ネットワーク組織に期待する機能として「他支援者との活動の調整・分担」を挙げた団体は、「情報の共有」を挙げた団体と比較すると少なく、ネットワーク組織と参加団体の間に意識の差があったことがわかる。

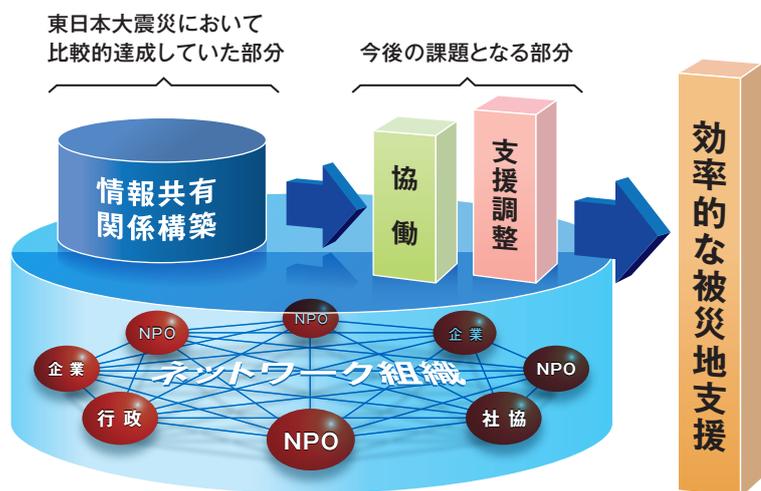
より効率的な支援のため、支援活動の連携・調整の必要性を支援者自身がより強く認識する必要があるだろう。

(4) 支援活動の協働による実施

(3)と同様、ネットワーク組織の活動の成果として、実際に参加団体間で協働して事業を実施するに至ったケースもまた、少ないのが実情である。協働の例として、緊急支援期に、ネットワーク組織のメンバーで協働し、物資の要望に対応したケースがある。制度上行政機関が手当てできない内容や、細かいニーズへの対応は、NPO等の民間支援団体の強みとして高く評価されている。また、行政機関も参加しているネットワーク組織では、物資提供等の協働の積み重ねによって、行政と民間支援団体との連携・協働の必要性が認識されるようになった一面もあるが、行政と民間支援団体の協働には出来ない部分もあると考える行政関係者もいる。

ネットワーク組織が機能することで、情報共有・関係構築がなされ、個々の支援者・支援団体がバラバラに活動するのではなく、支援活動の調整・協働が可能となり、ニーズを的確にカバーした効率的な良い支援が可能になることが期待される。しかし、今回の調査からは、情報共有・関係構築は多くの組織で実行されていたのに対し、調整・協働までは至らなかったことが多かったことが明らかになった。単発のイベント等を開催するにあたって協働したというケースは一定数見られたものの、継続的な支援活動としての協働の例はあまり見られない。

ネットワーク組織の中で関係を構築し、連携や協働を実現できるかどうかは、当事者の意識など、属人的な側面に追う所も大きいことも指摘されていることから、参加する支援者・支援団体に対し、調整や協働の必要性を認識させ、ネットワーク組織への参加を基盤とし、調整や協働までのステップにいかに進むことができるかが、今後のネットワーク組織の形成・運営における課題であろう。





よりよい支援に向けて：今後の災害における支援者連携の課題

本調査により、被災者支援に携わってきた関係者は、「効率的・効果的な支援を迅速に展開するためには、支援者連携は不可欠の要素であり、そのベースとなる『ネットワーク組織』の存在は重要である」という共通認識を持つことが明らかになった。今後の国内災害における支援者連携、ネットワーク組織整備にかかる課題として、以下の3点を挙げたい。

● 支援活動の一環としてネットワーク組織を位置づける — 情報共有の場から支援調整・協働の場へ

- ▶ 大規模災害では、個々のNPO/NGOのような支援団体ができることには限りがあり、行政機関ですべての支援ニーズをカバーすることは現実には難しい。ネットワーク組織を情報共有の場から支援調整・協働の場へと進化させるためには、個々の支援者・支援団体が、他の支援者や地域の関係者・行政機関等との調整・協働の意識を持っていることが肝要である。
- ▶ 支援を受ける側の立場としても、ネットワーク組織での連携のもとで設計・実施される支援を受けることが、より効率的・効果的であるという意識の上で、支援者と手を組んでいくことも求められる。

● ネットワーク組織運営のためのリソースを確保する

- ▶ ネットワーク組織を機能的に運営していくためには、事務局機能が重要であることが本調査において指摘されている所、事務局機能を担う人員、資金を確保することは重要である。
- ▶ 一方、各地で平時より支援者連携の専門組織を整備し、人員や資金を確保しておくことは難しい。実際に災害が発生した場合、その地域で迅速にネットワーク組織を立ち上げ、連携を軌道に乗せるためには、そうしたリソースをある程度は外部から投入することを想定し、整備しておく必要がある。特に、中立的な立場で、連携活動の経験がある中間支援組織がそうしたサポートの中心となるのは有効であると考えられる。
- ▶ ネットワーク組織を運営する人員には、災害の現場での支援とは違った経験やノウハウが必要である。特に、支援者間の関係づくりや情報共有から、さらに踏み込んだ調整や協働で成果を上げるには、そうした役割を担える専門的な人材が必要であり、そのような能力を持つ人材の育成も急がれる。

● ネットワーク組織が機能する仕組みを作る

- ▶ 今後も国内において大規模災害の発生が予見される中、国内いずれの場所で災害が発生した場合でも、ネットワーク組織が迅速に組織され、幅広い支援ニーズに対応できる、総合的な連携支援の仕組みが構築されることが必要である。この場合、NPO等の民間団体だけでなく行政機関を含めた情報共有や連携を念頭においた体制が検討されることが望ましい。
- ▶ 上記のように、ネットワーク組織運営にはリソースの確保が重要である。JPFでもネットワーク組織の支援を行ったが、人員の投入や助成による資金支援ができたのは限られた地域にとどまり、多くの地域のニーズへの対応や連携活動の支援には至っていない。また、事業に対する助成を前提とした制度では、組織運営そのものを支える資金支援には限界があることから、助成制度の改定を含め、リソース投入へのさらなる貢献策（機能する仕組み）を検討するべきであろう。



特定非営利活動法人(認定NPO法人)ジャパン・プラットフォームは、日本の緊急人道支援の新しいしくみとして2000年に誕生した中間支援団体です。NGO・経済界・政府が対等なパートナーシップのもとに連携し、加盟NGO(現在48団体)による迅速かつ効率的な国内外緊急支援を様々な形でサポートしており、設立以来、40以上の国・地域における総額310億円、980以上の事業の活動実績を持っています。

東日本大震災被災者支援では、発災当日に出動を決定し、翌日より加盟NGOによる緊急対応を開始。民間から寄せられた総額70億円以上の寄附をもとに、加盟NGO以外のNPO等民間支援団体にも広く助成を行う「共に生きる」ファンドも新たに創設し、これまでに約150の支援団体に対し、350以上の事業に助成を実施しています。また、被災地の中間支援組織やネットワーク組織による連携活動のサポートを行うほか、東日本大震災における経験・教訓を基に、今後の国内災害における効果的な支援のため、様々な提言や準備を関係機関と協力して行っています。

特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム

〒102-0083 東京都千代田区麹町3-6-5 麹町GN安田ビル4F
TEL: 03-6261-4750 FAX: 03-6261-4753
<http://www.japanplatform.org>

協力

● 東洋大学国際地域学部教授 松丸 亮

● 公益財団法人 神戸都市問題研究所

〒651-0083 兵庫県神戸市中央区浜辺通5-1-14
神戸商工貿易センタービル18F
TEL: (078) 252-0984 FAX: (078) 252-0877
<http://www.kiur.or.jp>