

# 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 2016 年度～2019 年度

「共に生きる」ファンド事業(第 25 回～第 33 回助成承認分)

2020 年 3 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

## はじめに

本報告書は、2016年度～2019年度に実施されたジャパン・プラットフォーム（JPF）東日本大震災・復興支援期「共に生きる」ファンドの第25回～第33回の助成事業と、JPF地域事業部による連携調整・サポート事業をJPF東日本大震災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。

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たちを対象に支援を行ってきた。当初より支援分野を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・サポートの4分野に分けて行ってきたが、2015年11月より福島支援強化を掲げ、2016年8月（第26回）で岩手県・宮城県の募集を終了し、同2県の支援分野も1) セーフティーネット支援、2) コミュニティ支援のみに絞ることとした。一方、新たに福島県・広域避難者に対する支援分野を立ち上げ、1) 社会的弱者の支援、2) 地域セーフティーネット強化、3) 地域文化の存続、4) 放射能不安への対応、5) 地元主体のネットワーク促進の5つの重点領域を設けて助成を行うこととした。

一方、連携調整・サポートの分野は、2017年度までは、「共に生きる」ファンドによる事業とJPF地域事業部（旧国内事業部）による連携調整・サポート事業、2018年以降は東北フードバンク支援事業を加えて実施している。これにより、JPFは外部団体がその役割を終えたあとも、地域の市民社会が活動を継続し、新たな災害に備えることができるよう、地元団体および中間支援団体の組織強化に重点をおいてきた。

発災当初、JPFはその被害の甚大さに鑑み、支援事業を5年間展開する計画を立てていた。2016年3月にその5年目が過ぎ、応急仮設住宅からの退去も最終局面を迎えていたため、福島県・広域避難者支援以外の事業は、約1年間事業期間を延長し、2016年度で終了することとした。一方、福島・広域避難者支援は、少なくとも2018年度までは継続する計画を立てていたが、こちらも2018年に1年間延長し、2019年度ですべての事業を終了することとした。それゆえに、今回の評価は、2019年度で「共に生きる」ファンドの事業を終了の妥当性を検討することが、一つの大きな目標となっている。

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 . . . . . P2
  - 1. 総合評価 . . . . . P2
  - 2. 対象別評価結果の要旨 . . . . . P4
  
- II. 提言 . . . . . P5
  
- III. 評価の実施方針 . . . . . P7
  - 1. 目的 . . . . . P7
  - 2. 対象 . . . . . P7
  - 3. 評価項目と指標 . . . . . P8
  - 4. 評価分野と評価者 . . . . . P11
  - 5. スケジュール . . . . . P12
  
- IV. JPF「共に生きる」ファンド事業（第25回～第33回）およびJPF地域事業部による連携調整・サポート事業 . . . . . P13
  - 1. 背景 . . . . . P13
  - 2. 「共に生きる」ファンド事業（第25回～第33回） . . . . . P13
  - 3. JPF地域事業部による連携調整・サポート事業 . . . . . P16
  
- V. 対象別評価結果 . . . . . P27
  - 1. 「共に生きる」ファンド（岩手県・宮城県） . . . . . P27
  - 2. 「共に生きる」ファンド（福島県・広域避難者支援） . . . . . P32
    - 2-1. 地域セーフティーネット . . . . . P32
    - 2-2. 放射能不安への対応 . . . . . P37
    - 2-3. 社会的弱者 . . . . . P43
    - 2-4. 地域文化 . . . . . P43
    - 2-5. コーディネーション . . . . . P43
  - 3. JPF地域事業部による事務局事業（連携調整・サポート） . . . . . P50
  - 4. 東北フードバンク支援事業（連携調整・サポート） . . . . . P57

## 1. 評価結果のまとめ

### 1. 総合評価

#### 1) 「共に生きる」ファンドの終了の時期は適切か

##### 岩手県、宮城県

- おおむね適切であったが、岩手県陸前高田市では、災害公営住宅への入居が他地域より遅れたため、2019年現在もなおコミュニティ形成支援が求められている。支援時期の区切りについては、地域差に配慮したきめ細かい判断をすることが求められる。

##### 福島県

- 福島における原子力災害は未だ継続中で復興には程遠い。政府や県などの公的な復興事業に関しては、新たな復興スキームが見え始めてきたが、規模などは依然不透明である。避難指示が解除された自治体では、帰還しない住民への支援が打ち切られていく現実がある。このような状況に鑑み、ファンドの継続、もしくは、新たな支援枠組を構築することは何にもまして重要である。
- 福島県内の空間放射線量はかなり低減されたとはいえ、除染・原発関連の労働者や住民の被ばくリスクは依然注視が必要である。事故初期に、被ばくに関する住民への情報が十分ではなく、透明性が担保されていなかったこともあり、民間の信頼できる相談先の存在が依然必要とされている。現在進行形の災害である被ばくリスクを軽減する活動を行っている事業団体への支援は継続すべきである。
- 「共に生きるファンド」は地域に根差す団体を支えてきたが、2019年度末時点では、現地の団体や体制だけでひとり立ちできる段階にはない。後継事業を立ち上げ、地元主体で自立できるまで、最終段階の伴走支援の必要性が残されている。

#### 2) 3県の連携調整機関（中間支援組織）への業務委託というアプローチは妥当であったか。またその目的・実施内容・終了方法は適切であったか

- JPFによる業務委託は、岩手県、宮城県、福島県のそれぞれの県域において、連携調整に取り組む組織の組織力強化に貢献した。これは、従来の日本の災害復興過程にはみられなかった復興期における民間団体の連携調整の重要性を示す取り組みであり、支援の意義は高かった。
- 業務委託というアプローチは、委託先が主体性を持ち業務に取り組むという点においても、また、財政面において独自の判断により柔軟に事業を実施できるという点においても、妥当であった。
- みやぎ連携復興センターへは、委託業務を実施しようとしたが、同センターの主体性を引き出すことができず、宮城県域のモニタリング・ネットワーク構築は地域創造基金さなぶりに委託することとなった。委託業務を行うにあたっては、委託先の機能・ミッションを見極めたうえで適切にかかわることが求められる。

#### 3) 被災地域（岩手、宮城、福島）で残された緊急支援ニーズはなかったか。またJPFはそれにどのように対応したか、あるいは、できなかったか

## 岩手県、宮城県

- 災害公営住宅におけるコミュニティ形成支援、居場所づくり支援、移動支援など、フェーズに応じた適切な対応を行った。
- 既存の制度では救済の対象にならない障がい者のニーズに対しても適切な対応が見られた。
- 災害を契機に生活困窮に陥った住民に対しても、食の提供など、セーフティーネット支援が適切に提供された。

## 福島県

- 双葉郡のいくつかの自治体では避難指示が解除され、住民の帰還が促されることになった。長期間の強制避難指示をへた生活再開と地域再建には、既存の地域政策や社会福祉政策が当てはまらない課題が多数存在するため、行政と民間組織の緊密できめ細やかな対応が依然にまして必要とされている。
- JPF は子育て世代を中心に感じている不安を解消する施策や、第一原発のオンサイトや除染に従事している労働者が利用しやすい施設を支えてきた。これらの施設を継続維持していく必要性があり、緊急支援ニーズが残されている。

## 4) 福島県、および原発事故による広域避難者の支援事業は、福島特有の課題に対応していたか

- 広域避難者が必要とする支援課題は、行政や政府の対応が最も遅れた分野であり、JPF が支援団体をいち早く育成して資金面や運営面の手厚いサポートを行ったことは適切で望ましいことであった。
- 広域避難の問題は、時期が進展していくにつれて政策上は整理され、公的な支援は縮小してきた。しかし広域避難の元となった原発問題や初期被曝の問題が解明・解決された訳ではなく、さらに当の原発が安全に廃炉されるまで情勢がきわめて流動的な中で原発周辺地域への帰還政策は、当事者である住民の中に様々な懸念や不安感をもたらしている。サポートがまだまだ必要とされる分野である。
- 前述のように避難から帰還へと政策のベクトルが変わっていく中で、住民や避難者の支援ニーズは多様化し、支援団体と行政との関係も複雑化してきた。緊急時を過ぎた後は平時に移行して行くのが災害支援の基本セオリーであり、福島でも長い目で見ればこのセオリーが妥当するはずであるが、2019年度時点では支援ニーズの多様化と複雑化がピークに達しているところであり、外部団体が支援スキームの整理・縮小の段階に入っているのは時期尚早である。

## 5) 東日本大震災の被災地域の市民団体の育成にどのように貢献したか

- 福島県では、原発事故後の混乱のなかで、団体間のネットワーク化や情報交流は十分ではなかった。JPF が支援を継続してきた団体は、団体間での情報交換や、研究者や自治体関係者とのネットワーク作りを積極的に行っている。
- 安心を確保しつつ子育て支援を行うスタッフの育成や研修に対しても、「共に生きる」ファンドの資金を活用して行われており、団体やそれを担うスタッフの育成にも貢献している。

- 支援団体は福島県だけではなく近隣県にも広がっており、JPF の地域担当者だけではカバーしきれない現状もある。

## 2. 対象別評価の要旨

### 1) 「共に生きる」ファンド（岩手県・宮城県）

- 高齢者、障がいのある人、母子世帯、生活困窮者など復興過程において生活困難に直面しながらも、既存の社会制度による支援が行き届いていない社会的弱者に対するセーフティーネットの仕組みを構築するうえで有効だった。
- 仮住まい状況にあった被災者が、地域に定着し暮らしの基盤を構築するタイミングであったことから、被災者と地域との関係性の構築を重視した支援事業は、効果が高かった。
- 災害により潜在的な脆弱性が表面化した地域の課題に対しては、長期的な支援が求められる。JPF による支援がどこに焦点をおき、どこまで実施するものであるかについては改めて戦略を検討しておく必要がある。

### 2) 「共に生きる」ファンド（福島県・広域避難者支援）

#### 2)-1 地域セーフティーネット

- 行政が支援を行わないニッチな分野をカバーし、特に原発事故後の分断されたコミュニティの再生と、原発事故という目に見えない恐怖に怯え、不安にさいなまれる住民の心のケアを重点に置いたものとして評価できる。
- 一部の支援事業者ではあるが、事業の継続を申請したにも関わらず、十分な理由の説明もなく打ち切られたことに戸惑いを隠せなかったという声があった。後続事業が不採択になる場合には、代替助成を共に模索したり、当該団体の事業費確保の手立てを講じるなど、丁寧な対応を行うことが重要である。

#### 2)-2 放射能不安への対応

- 放射線の低線量被ばくによる影響の評価は科学者の間でも意見が分かれており、住民は事故直後から何を信じてよいのかも分からない状況が続いている。「放射能不安への対応」事業の助成を受けた各団体は、不安を最も感じる子育て世代のニーズを的確に吸い上げ、それぞれの地域だけでなく全県的に信頼を得た活動をしている。
- 事故から 9 年余りが経過する中、空間放射線量の軽減と内部被ばくの危険性の軽減から被災者の中で被ばくに対する不安が薄れつつあり、支援事業の意味合いが薄れている部分もある。一方、被災者は、未だ県外にも多数おり、彼らの放射線被ばく不安に応えられる支援体制を構築できていない面もある。

#### 2)-3 社会的弱者

- 母子・子ども・子育て、障がい児童の居場所づくり等の領域においては、専門性をもった NPO 等の組織を的確なタイミングでの支援し、地域の支援の担い手を育成することに貢献した。
- 原発災害の記録・記憶が薄れて外見上は避難解除と非常時からの平時への移行が進

展していく中で、JPF の支援により、当事者たちの苦難を跡づけて地域コミュニティと生業と家族の再生につなげていこうという試みも小規模であるが各地で芽生えてきており、終生災害を忘れることはない福島県民の精神面での支えや克己心の源となりつつある。

## 2)-4 地域文化

- 「共に生きる」ファンドの助成を受けた団体は、地域文化と結びつけて活動を展開することにより、当事者が郷土に生きる力を育むことに貢献した。

## 2)-5 コーディネーション

- 母子支援や、こころのケアや、障がいをもつ児童・家族への支援などの各課題において、支援実施団体どうしの連携・ネットワーク化や、行政や公的組織（社会福祉協議会等）との連携が大幅に進められ、より太く持続的な支援体制が地域ごとに形成されつつある。

## 3) JPF 地域事業部による事務局事業（連携調整・サポート）

- 災害発生直後は、どのような団体がどこで活動しているのかを把握することが難しかった。中間支援組織の強化による県域でのネットワーク構築は、関係者を結びつけて情報を共有し、市町村間の支援の偏在を解消することに貢献した。
- 中間支援組織の組織強化と委託業務により、JPF の撤退後も地域の団体による事業の継続が見込まれる。
- 福島県においては、双葉郡のいくつかの自治体において避難指示が段階的に解除され、帰還する住民が増えたことから、コミュニティ形成の支援が求められていた。この分野に対する行政の支援がなかったことから、福島県における委託業務支援は、複数の地域で新たに自治会が形成されるなど、まちづくりの基盤形成に貢献した。
- モニタリングについては、年に数回、団体を訪問するだけでは実質的なサポートに結びつかない。また、組織強化のサポートも、団体ごとにばらつきがみられた。

## 4) 東北フードバンク支援事業（連携調整・サポート）

- フードバンクによる生活困窮者支援は、過去の災害にはみられなかった新しい仕組みであり、その仕組みづくりを支援した意義は高かった。
- しかしながら、宮城県のフードバンクについては運営をめぐる課題などもあり、東北3県においてフードバンクネットワークを構築するには至らなかった。

## II. 提言

### 1. 福島支援の継続、もしくは新たな支援枠組の構築

福島における原子力災害は未だ継続中で復興には程遠い。特に、政府や県などの公的な復興事業に関しては、新たな復興スキームが見え始めてきたが、規模などは依然不透明な部分である。避難指示が解除された自治体では、帰還しない住民への支援が打ち切られていく現実がある。放射能に対する不安も継続するなか、住民目線にたった放射線測定を行う市民団体の存在が不可欠となる。このような状況に鑑み、ファンドの継続、もしくは、新たな支援枠組を構築することは何にもまして重要である。

### 2. 福島支援の終了時期の見直し

避難指示が解除になった地域においても、線量が高い地域が散在している、地域の過疎・高齢化が進んでいる、公共施設、商業・サービスが十分復旧していない、廃炉や廃棄物・処理水などの処分の不透明な見通しなど、多数の課題が残されている。現地の状況をふまえ慎重に終了時期を検討する必要がある。

### 3. 中間支援組織支援が次の災害対応強化に役に立つか再検討

JPF による中間支援組織への業務委託は、次の災害対応に備える能力を強化することも意図していた。しかしながら、台風 19 号への初動対応における連携復興センターの取り組みを見ると、岩手県では、「いわて NPO 災害支援ネットワーク (INDS)」が災害対応を意識した活動を実施していたものの、みやぎ連携復興センター、ふくしま連携復興センターは被災地の状況調査を行ったのみであり、連携調整には至っていない。ふくしま連携復興センターについては、定款においても災害初動対応については記載されていない。当初の意図の再検証が求められる。

### 4. JPF の東日本災害対応の知見の構築と共有

東日本大震災における応急対策から復旧・復興に至る対応は、今後の災害対応を検討するうえで重要な取り組みであったが、その実績や方法が JPF には蓄積されていない。東日本大震災の支援過程で得られた知見をまとめたナレッジサイトを構築する、アーカイブを構築するなど、個々の支援過程で得られたノウハウを今後の災害対応に活かす仕組みの構築が求められる。

### 5. 災害時のフードバンク支援のノウハウの蓄積

災害時の生活困窮者救済のためのセーフティネットとしてのフードバンクの役割は今後の災害においても大きくなるものと期待される。より有効なフードバンク支援を実施するために東日本大震災での対応の知見を蓄積し、活かしていくことが必要である。



### III. 評価の実施方針

#### 1. 目的

本評価は、2016年度～2019年度に実施されたジャパン・プラットフォーム（JPF）東日本大震災・緊急対応期「共に生きる」ファンドの第25回～第33回の助成事業と、JPF地域事業部による連携調整・サポート事業をJPF東日本大震災プログラムと見なし、以下の5点を検証することを目的に実施された。評価を実施するにあたっては、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おいた。

- 1) 「共に生きる」ファンドの終了の時期は適切であったか。
- 2) 3県の連携調整機関への業務委託というアプローチは妥当であったか。またその目的・実施内容・終了方法は適切であったか。
- 3) 被災地域（岩手、宮城、福島）で残された緊急支援ニーズはなかったか。またJPFはそれにどのように対応したか、あるいは、できなかったか。
- 4) 福島県、および原発事故による広域避難者の支援事業が、福島特有の課題に対応していたか。
- 5) 東日本大震災の被災地域の市民団体の育成にどのように貢献したか。

#### 2. 対象

本評価は、2016年度～2019年度に実施された「共に生きる」ファンド第25回～33回の事業（44団体、70事業）、およびJPF地域事業部が実施した東日本大震災連携調整およびモニタリング事業を対象とし（うち2団体は既に解散、1団体は既に完全撤退）、以下の4つに区分して行った。

なお岩手県・宮城県での「共に生きる」ファンドによる助成事業は、2016年度で終了した。一方、2015年11月より福島支援強化を掲げ、福島県・広域避難者に対する支援分野を立ち上げ、1) 社会的弱者の支援、2) 地域セーフティネット強化、3) 地域文化の存続、4) 放射能不安への対応、5) 地元主体のネットワーク促進の5つの重点領域を設けて「共に生きる」ファンドによる助成事業を行った。

##### 1) 「共に生きる」ファンド（岩手県・宮城県）

岩手県（25回・26回）

- ・コミュニティ支援：4団体5事業
- ・セーフティネット支援：3団体3事業

※岩手のセーフティネット1団体は事業終了後既に解散済み

宮城県（25回・26回）

- ・コミュニティ支援：2団体3事業
- ・セーフティネット支援：1団体1事業

##### 2) 「共に生きる」ファンド（福島県・広域避難者支援）

### 福島県・広域避難者支援（25回～33回）

- ・地域セーフティネット：10 団体 19 事業
- ・放射能不安への対応：6 団体 13 事業
- ・社会的弱者：15 団体 22 事業
- ・地域文化：1 団体 2 事業
- ・コーディネート：2 団体 2 事業

※社会的弱者の 1 団体は事業終了後既に解散済みで、放射能不安への対応 1 団体は同分野より完全撤退（返金処理済み）

### 3) JPF 地域事業部による連携調整・サポート事業

- ・東日本大震災連携調整およびモニタリング事業 6（2016 年 4 月 1 日～2017 年 3 月 31 日）
- ・東日本大震災連携調整およびモニタリング事業 7（2017 年 4 月 1 日～2018 年 3 月 31 日）
- ・東日本大震災連携調整およびモニタリング事業 8（2018 年 4 月 1 日～2019 年 6 月 30 日）
- ・東日本大震災連携調整およびモニタリング事業 9（2019 年 7 月 1 日～2020 年 3 月 31 日）

### 4) 東北フードバンク支援事業（業務委託事業）

- ・岩手、宮城、福島 3 県フードバンクネットワーク構築による被災困窮世帯支援事業（2017 年 5 月 1 日～2018 年 3 月 31 日）
- ・岩手、宮城、福島 3 県フードバンクを通じた被災困窮世帯支援体制構築事業（2 期）（2018 年 4 月 1 日～2019 年 3 月 31 日）

## 3. 評価項目と指標

### 1) 「共に生きる」ファンド（岩手県・宮城県）の評価項目と指標

DAC および ALNAP の指標のうち、下記 6 指標を選択し、評価を行う。それぞれの指標について箇条書きで評価を記述すると同時に、A～D の 4 段階の評価を付ける（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）。

	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>・ 事業終了のタイミングは適切であったか</li><li>・ ニーズがある分野においては、JPF による支援が終了した後も活動が継続される契機が生みだされたか</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</li></ul>

		合、効果的なプロセスが採用されていたか ・ NGO の比較優位がいかされていたか
4	有効性 Effectiveness	・ 事業目標は達成されたか ・ タイミングのよい事業であったか
5	調整 Coordination	・ 行政などによる被災者支援制度や政策との調整ができていたか ・ 他の支援団体と連携・調整が実施されたか
6	インパクト Impact	・ 広義の効果（意図したもの、しないもの）はあったか

上記の 6 指標に加えて、以下の項目についての評価を記述する。

- ① 当該分野の評価結果総括
- ② 「共に生きる」ファンドの終了時期は適切だったか
- ③ 当該分野における残された緊急支援ニーズはあったか。また、それに対し適切な対応がなされたか
- ④ 被災地域の市民団体の育成にどう貢献したか
- ⑤ 自由コメント（任意）

## 2) 「共に生きる」ファンド（福島県・広域避難者支援）評価項目

DAC および ALNAP の指標のうち、下記 6 指標を選択し、支援カテゴリ別に評価を行う。それぞれの指標について箇条書きで評価を記述すると同時に、A～D の 4 段階の評価を付ける（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）。

	指標	定義
1	妥当性・適切性 Relevance/ Appropriateness	・ 地域の課題を捉え、事業を実施していたか ・ 地域の主体性を重視し、信頼性を築いていたか
2	連結性・持続可能性 Connectedness/ Sustainability	・ 事業終了のタイミングは適切であったか ・ ニーズがある分野においては、JPF による支援が終了した後も活動が継続される契機が生みだされたか
3	効率性 Efficiency	・ インプットに対して適切なアウトプットがえられたか ・ 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 ・ NGO の比較優位がいかされていたか
4	有効性 Effectiveness	・ 事業目標は達成されたか ・ タイミングのよい事業であったか
5	調整	・ 行政などによる被災者支援制度や政策との調整ができていた

	Coordination	か ・ 他の支援団体と連携・調整が実施されたか
6	インパクト Impact	・ 広義の効果（意図したもの、しないもの）はあったか

上記の6指標に加えて、以下の項目についての評価を記述する。

- ① 当該分野の評価結果総括
- ② 終了時期は適切であるか
- ③ 当該分野における残された緊急支援ニーズはあったか。また、それに対し適切な対応がなされたか
- ④ 被災地域の市民団体育成にどう貢献したか
- ⑤ 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
- ⑥ 今後の福島事業のための提言
- ⑦ 自由コメント（任意）

### 3) JPF 地域事業部連携調整・サポート事業（業務委託事業）

\* 委託事業により、それぞれの自治体の連携調整機関はどのように変化したか、を中心に

- ① それぞれの連携調整機関の組織強化に貢献するという委託業務のアプローチは妥当であったか
- ② JPF が委託した業務委託内容（TOR）は妥当であったか、またその業務委託内容（TOR）が適切に実施されたか。その成果がどうであったか。
- ③ 委託業務は、それぞれの連携調整機関の組織強化にどのように貢献したか。
  - ・ それぞれの連携調整機関は、連携調整、情報の収集と発信、ネットワーク化機能を強化することができたか
  - ・ それぞれの連携調整機関は、復興を担う地域の NGO/NPO を支え、育てることができたか
- ④ 委託事業は、地域主導の復興にどのように貢献したか
  - ・ 支援が届きにくい課題や支援ギャップに対応することができたか
  - ・ 地域のニーズにきめ細かく対応することができたか
- ⑤ 委託事業は、JPF 撤退後、切れ目なく地域の復興過程が持続することに貢献したか
- ⑥ 福島の連携調整機関への委託事業をいつ頃、終了するのが妥当するか
- ⑦ 宮城・岩手の連携調整機関への委託事業を終了するタイミングは妥当だったか
- ⑧ 委託事業により、今後の国内災害対応の準備は整ったか

### 4) 東北フードバンク支援事業

- ① フードバンク岩手への業務委託を通じて、宮城県、福島県のフードバンクの基盤強化を行うというアプローチは妥当であったか
- ② JPF が委託した業務委託内容（TOR）は妥当であったか、またその業務委託内容（TOR）が適切に実施されたか。その成果がどうであったか。
- ③ フードバンク岩手への業務委託を終了するタイミングは妥当であったか
- ④ 3県のフードバンクの基盤強化をすることで、震災原因の生活困窮を支援するといアプローチは妥当であったか
- ⑤ 岩手県、宮城県、福島県のフードバンク団体は、地域のステークホルダー（社協、地域包括、児相、こども食堂、若者サポートステーション、企業、個人ボランティア等）を巻き込んだフードバンク活動を展開し、既存の仕組みでは対応できない震災起因の困窮者のセーフティネットを形成することができたか。

#### 4. 評価分野と評価者

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）

1) 「共に生きる」ファンド（岩手県・宮城県）：阪本真由美氏（兵庫県立大学 准教授）

2) 「共に生きる」ファンド（福島県・広域避難者支援）

・地域セーフティネット：桶田敦氏（大妻女子大学 教授）

・放射能不安への対応：桶田敦氏（大妻女子大学 教授）

・社会的弱者：林薫平氏（福島大学 准教授）





・地域文化：林薫平氏（福島大学 准教授）

・コーディネート：林薫平氏（福島大学 准教授）

3) JPF 地域事業部による事務局事業（連携調整・サポート）：阪本真由美氏（兵庫県立大学 准教授）

4) 東北フードバンク支援事業（連携調整・サポート）：阪本真由美氏（兵庫県立大学 准教授）

## 5. スケジュール

2019年						2020年					
7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月	4月		
・ 評価枠組みの決定 ・ 打合せ（評価者）	 現地調査			 ドラフト執筆				 内容確認 修正			 団体確認 完成 ★

初回打ち合わせ（実施要領の確認）	2019年7月29日
現地調査	2019年8月～10月
ドラフト締切	2020年1月15日
打ち合わせ（ドラフト内容議論）	2020年2月3日
ドラフト修正締切	2020年4月9日
評価対象団体による確認	2020年4月20日
最終稿締切	2020年4月30日

## IV. 「共に生きる」ファンド第 25 回～33 回事業および JPF 地域事業部による連携調整・サポート事業（2016 年度～2019 年度）

### 1. 背景

東日本大震災発災から 5 年が経過した 2016 年以降、岩手県・宮城県においては、市街地の再整備や災害公営住宅の建設が進み、被災者の恒久的な住居への移動にも進展が見られ、復興は全体的には進んできた。しかし、被災者の生活再建、社会的孤立、経済的困窮など、取り組むべき課題も残されており、支援が届きにくい被災者へのケアは依然必要な状況であった。こうした課題は、地域行政や社会福祉協議会が対応を行っているが、既存の制度から外れてしまう被災者もおり、民間の支援団体等による取り組みも必要であった。復興が進む中、残された課題に対して、被災地の地元団体が自立して取り組み、復興活動が被災地主導で継続されるよう、地元団体の組織基盤強化が求められていた。

福島第一原子力発電所の事故の影響を受けた地域では、段階的に居住制限や避難指示が解除されており、2016 年 7 月南相馬小高区、2017 年 3 月浪江町と飯館村、4 月富岡町、2019 年 4 月には大熊町大川原等、除染が進んだ地域も部分的に避難指示解除がなされた。しかし、解除された地域においても、特に子育てをする母親などを中心に、放射性物質汚染に対する懸念が強く残っている。放射能被害と避難をめぐる価値観の違いが家族内や地域内に分断や孤立などを引き起こし、被災者の心のケアやサポートが必要な状況が続いている。また、避難指示解除に伴い、賠償金や住宅支援等、様々な支援・免除措置が打ち切れ、生活再建に不安を抱える被災者も多い。避難指示解除後も、まだほとんど人が戻らない地域もある。公共施設や商業施設など、生活を支える体制の整備は充分ではなく、コミュニティ形成も喫緊の課題となっている。

復興庁の発表では、東日本大震災をきっかけに体調を崩すなどして亡くなる「震災関連死」と認定された人が、2019 年 9 月末時点で 3,739 人になった。都県別は東京電力福島第 1 原発事故で長期避難を強いられている被災者が多い福島が約 6 割の 2286 人で、宮城 928 人、岩手 469 人だった。2019 年 12 月 9 日時点の震災避難者は 4 万 8633 人。避難先は 47 都道府県に及び、福島の 1 万 534 人が最多で、東京 4,312 人、茨城 3,291 人、埼玉 3,243 人が続いている。

福島の被災者を取り巻く環境は依然として厳しいが、発災から 9 年を迎える 2020 年現在、外部からの支援が減少してきており、地元団体が協力し情報共有を行いながら、持続的な復興支援体制を築き、課題解決していくことが重要となっている。

### 2. 「共に生きる」ファンド第 25 回～33 回事業

JPF の東日本大震災被災者支援事業は、2015 年 11 月より福島支援強化を掲げ、被災 3 県の中で復興が遅れがみられる福島県に支援の軸を移した。それに伴い、被災地域で支援活動を行う非営利団体を対象とした「共に生きる」ファンドは、2016 年 8 月で岩手県・宮城県の募集を終了し、2016 年 11 月からは福島県及び広域避難者支援を対象とした事業のみの募集とした。

本評価では、2016年度～2019年度に実施された「共に生きる」ファンド第25回～33回の事業を対象としている。応募数161事業の中から70事業に助成を行い、その助成総額は2億8,299万円であった（表1）。第25・26回は岩手・宮城県事業を含み、第27回以降は福島県の事業のみが対象となっているため、本評価は、第25・26回の岩手県・宮城県事業と第25～33回の福島県事業に分けて行うこととした。

表1：「共に生きる」ファンド（第25回～33回事業）応募・採択実績

助成回	募集時期	採択 決定日	応募数	助成 採択数	採択率 (%)	助成総額 (円)
25回	2016/5/2-5/11	2016/6/20	21	9	42.9	21,688,286
26回	2016/8/2-8/9	2016/9/14	28	12	42.9	29,890,999
27回	2016/11/2-11/9	2016/12/19	13	6	46.2	35,851,528
28回	2017/2/1-2/8	2017/3/24	31	12	38.7	56,958,576
29回	2017/5/1-5/11	2017/6/23	12	7	58.3	24,650,420
30回	2017/8/1-8/8	2017/9/21	6	3	50.0	10,796,425
31回	2017/12/1-2/7	2018/2/20	23	8	34.8	49,120,018
32回	2018/4/26-5/10	2018/6/22	11	6	54.5	12,708,120
33回	2018/10/25-11/8	2019/1/22	16	7	43.8	41,326,946
合計			161	70	43.5	282,991,318

### 1) 岩手県・宮城県事業

岩手県・宮城県の事業は、従来の4分野を対象とした支援から、ニーズを絞った支援を行うため、支援分野をコミュニティ支援およびセーフティーネット支援の2分野とした。コミュニティ支援（8事業、助成額2,307万円）では、災害公営住宅に転居してきた被災者のコミュニティ形成を促す取り組みが多かった。特に、移り住んだ被災者と以前から同地域に暮らす住民とのつながりを強化することで、被災者の孤立を防止するとともに、居住地域で新たな生活を円滑にスタートできるよう支援する動きがみられた。セーフティーネット支援（4事業、助成額675万円）では、震災をきっかけに生活困窮に陥ってしまった方など緊急性の高い方への支援や、公共交通機関が使えない障がい者・要介護者や外出困難者を対象とした移動支援が実施された。

表2：「共に生きる」ファンド 岩手県・宮城県事業の助成実績



支援分野 県別	コミュニティ支援				セーフティネット支援				合計	
	岩手県		宮城県		岩手県		宮城県			
助成回	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)
25回	3	6,588,480	2	6,425,000	0	0	0	0	5	13,013,480
26回	2	7,258,398	1	2,800,762	2	3,397,730	2	3,353,600	7	16,810,490
合計	5	13,846,878	3	9,225,762	2	3,397,730	2	3,353,600	12	29,823,970

## 2) 福島県・広域避難者事業

福島県及び広域避難者の事業では、福島の被災者が抱える複雑な課題を背景に、2015年11月より、新たに支援の5つの重点領域を設け助成を行った。

### ①社会的弱者の支援

障がい者、女性、高齢者などを含む社会的弱者、生活困難者、経済的・精神的困窮者を対象とする活動

### ②地域セーフティネット強化

避難先および帰還先でのコミュニティ（地域社会）がセーフティネットとして機能するために形成・保持・再生を促す活動

### ③地域文化の存続

人々が依って立つ土台となる、地域の伝統・文化・生業の存続につながる活動

### ④放射能不安への対応

放射能汚染からくる不安に向き合い、寄り添う活動

### ⑤地元主体のネットワーク促進

支援者と市民社会がお互いの活動を補い合うための場づくりや、ネットワーキングを促進する活動

重点領域別の各回ごとの助成事業数と助成額を表3に示す。助成事業の内容では、社会的弱者の支援（24事業、助成額1億1,540万円）は、震災を起因に経済的に困難を抱える生活困窮者への食糧支援、不安とストレスを抱える母子を対象とした個別支援や繋がりを作る支援、精神的な心のケア支援などが多かった。地域セーフティネット強化（18事業、6,051万円）では、帰還した住民のコミュニティを再形成し孤立や生活再建を後押しする事業や、避難先での生活不安を解消するためのサロン活動などの事業が実施された。地域文化（2事業、助成額497万円）の存続は、福島浜通りの漁業文化・水産業の活性化事業に助成を行った。放射能不安への対応（12事業、助成額5,992万円）には、食料品や土壌の放射能測定の結果の情報発信や、健康問題への対応として甲状腺検査を行うなど、福島で生活する人たちの不安に応えるため事業があった。地元主体のネットワーク促進（2事業、助成額1,234万円）では、地元団体の支援をコーディネーターとし、支援の過不足を見極め支援団体が情報交換を積極的に行っていく事業に助成を行った。

表3：「共に生きる」ファンド 福島県・広域避難者支援の助成実績

支援分野	社会的弱者の支援		地域セーフティネット強化			地域文化の存続		放射能不安への対応		地元主体のネットワーク促進		合計		
	福島県		福島県		広域避難		福島県		福島県		福島県			
県別	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)	事業数	助成額(円)
25回	4	8,674,806	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	8,674,806
26回	2	2,872,000	3	10,208,509	0	0	0	0	0	0	0	0	5	13,080,509
27回	2	12,096,314	0	0	1※	6,815,750	0	0	2	9,197,544	1	7,741,920	6	35,851,528
28回	4	22,970,232	2	14,038,400	2※	1,624,900	0	0	4	18,325,044	0	0	12	56,958,576
29回	1	9,996,000	2	3,665,760	2※	5,132,000	1	1,257,494	0	0	1	4,599,166	7	24,650,420
30回	1	3,190,625	0	0	1※	1,955,800	0	0	1	5,650,000	0	0	3	10,796,425
31回	3	23,928,750	1	4,439,000	1※	5,550,000	0	0	3	15,202,268	0	0	8	49,120,018
32回	2	1,988,022	1	3,753,000	1※	1,662,000	1	3,722,114	1	1,582,984	0	0	6	12,708,120
33回	5	29,685,874	0	0	1※	1,672,000	0	0	1	9,969,072	0	0	7	41,326,946
合計	24	115,402,623	9	36,104,669	9	24,412,450	2	4,979,608	12	59,926,912	2	12,341,086	58	253,167,348

### 3. JPF 地域事業部による連携調整・サポート事業（事業名：東日本大震災連携調整及びモニタリング事業）

#### 1) 事務局スタッフによるモニタリングと組織基盤強化

JPF は、引き続き被災 3 県の各県を担当する地域担当者を配置し、「共に生きる」ファンドの助成団体に対する助成事業の申請・変更・進捗等に関する相談を行い、事業のモニタリングを通してアドバイスを行ってきた。また、適宜、東京事務所スタッフと地域担当者が協力し、事業相談や会計チェックなどを行い、団体のサポートを行った。（2016 年度 10 月には岩手担当が外れ、同時に岩手の遠野拠点も 12 月に閉じることとなった。その後、宮城担当が岩手担当を兼任することとなったが、2018 年度をもって宮城岩手担当も外れることとなった。2019 年度は福島担当のみの体制であった。）

必要な団体には東京事務所スタッフが会計専門家に依頼し合同で現地入りし、直接会計指導に当たったり、会計上の業務整理を行ったりもした。

#### 2) 地域中間支援団体への業務委託を通じた組織基盤強化

2016 年度 11 月から宮城県・岩手県の「共に生きる」ファンド助成事業の公募は行われなくなったが、2017 年度以降は事業助成支援ではなく、地域団体の組織基盤を強化する支援が必要であると判断した。そこで、地元主体で、自立的かつ持続的に地域の課題に取り組んで行けるように、地域中間支援団体への業務委託を通じた地元支援団体の組織基盤の底上げ支援を行った。組織基盤強化の主な対象となったのは、過去に「共に生きる」ファンドで助成した団体であった。

具体的には、岩手県では県域の中間支援組織である「いわて連携復興センター」への業務委託を通じ、Web サイトを通じた寄付システム（資金調達）の導入、ファンドレイザーの育成、団体事業の検証事業のサポート、同様事業の先進的な取り組みで成功している先事例の訪問等、地元団体の将来の組織運営の向上につながる基盤強化を行った。また、発災から 7 年以上をへて復興支援の役割を終えた団体が事業の整理を行うための支援も行った。

宮城県では、当初同じく県域の中間支援団体である「みやぎ連携復興センター」への業務委託を通じて地元団体の基盤強化を実施する予定であった。しかしながら、同センターとの協議によ

り、地域創造基金さなぶりにモニタリングと組織強化を業務委託することとなった<sup>1</sup>。さらに2018年度は中間支援組織を通さずに JPF 東北事務所が直接地元団体と契約を結び、将来の組織運営の向上につながる基盤強化支援を行った。例えば、情報発信力の強化を目的としたウェブサイトの改善や活動冊子の作成、人材育成のための研修・ワークショップの開催、その他団体に対する相談事業等を実施した。

福島県では岩手県と同様に「ふくしま連携復興センター」に業務委託を行い、組織診断の分析を通じて地元団体の課題を明らかにし、ビジョン・ミッションの策定や、見直し、事業資金の獲得、活動のノウハウ伝授、広報等の支援を行った（表4）。

県域中間支援団体への支援は、その見極めも難しく JPF として反省する部分も多かった。当時中間支援団体をカウンターパートとする時の基準が、未整備であったことも一つの原因である。また、2016年11月に JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）が設立されてから、県域中間支援のサポートは現在 JVOAD との災害時相互協力協定の基に行っている。

表4：組織基盤強化の対象団体と支援内容表

2017年度

いわて連携復興センター組織基盤強化支援（業務委託事業）

対象団体名	支援内容	実施回数	支援期間
陸前たかだ八起プロジェクト始め、地域福祉に関心がある NPO 複数	仮設住宅住民からの問い合わせに答える為、Well Design 篠原氏による地域福祉に関する研修を実施・	1	2017/10/12
夢ネット大船渡、居場所プロジェクト、小さなおうち等複数団体	フェーズの移行に伴う団体の活動整理の為、シーズの関口氏による「NPO の出口戦略」に関する研修を実施	1	2017/12/14

<sup>1</sup> みやぎ連携復興センターには直接 JPF スタッフが入り、地域の情報収集や連携調整を推進していた。しかし途中、みやぎ連携復興センターとの話し合いにより、みやぎ連携復興センター内に JPF スタッフを置かず、外からみやぎ連携復興センターをサポートすることとなった。その後、モニタリング及び組織基盤強化は、みやぎ連携復興センターではなく、地元のコミュニティ財団である「地域創造基金さなぶり」に業務委託することとなった。

「さなぶり」とは、早苗饗と書き、東北の田植えの後の宴を指すことばである。「地域創造基金さなぶり」は地域で多様な課題に取り組む現場が使える資源をつくることで、東北の復興と地域の活性化を支える東北発のコミュニティ財団である。コミュニティ財団として地域で使える資源を増やし、地域課題の解決に向けた各種取り組みを進めると同時に組織基盤強化におけるコンサルタント活動を行っている。

こうした事態に至ったのは、カウンターパートとした中間支援組織が、県域で地域の団体をサポートすることを意図してなかったということが後々確認されたためであり、カウンターパートとの選定と契約更新は慎重に行い、組織の意思決定を都度確認する必要があった。

@リアス釜石	「地域の未来を考えるための NPO フォーラム」開催をサポート	1	2017年11月中
--------	---------------------------------	---	-----------

### 地域創造基金さなぶり組織基盤強化事業（業務委託事業）

対象団体名	支援内容	実施回数	支援期間
浜わらす	ファンドレイジングについての基本学習と広報についての基本学習、既存会員のデータ化・実施計画作成を実施。広報紙の発送を通じた、新規会員や年間サポーターの獲得、年間事業費のクラウドファンディングの試行をサポートした。	3	2017/7/19～ 2017/9/28
生活支援プロジェクト K	埼玉県内の助産師で作った性教育の活動グループである「さんばーず」が中学校で実施している授業の視察を実施した。さらに「さんばーず」の活動のきっかけについて、また気仙沼の保健医療や子育て支援について意見交換を行った。	3	2017/7/19～ 2018/2/2
Fish Market 38	販路拡大のため東京で開催された地域食材店展示会の出店をサポート。既存顧客への営業として客先回りをサポート。	1	2017/9/28
にじいろクレオン	管理会計の基礎、部門コードの考え方、会計ソフトの設定、経理処理などの NPO 運営に必要な経理研修を実施した。管理職も受講し共通の理解と知見を共有。	3	2017/6/12～ 2017/10/18
こども∞感ばにー	法人化5年を記念した冊子の完成；文章のレイアウトへの流し込み、印刷版下の作成等をサポート	5	2017/9/17～ 2018/2/5
りぶらす	コンサルタント単独による調査を実施。調査内容を基にスタッフとコンサル間で打ち合わせを繰り返し、サービス設計の見直しを実施。ターゲットの精査、プロモーション方法の改善をサポートした。	3	2017/7/18～ 2017/9/28
日本カーシェアリング協会	海外視察；ベルリンで開催された MOCOWOCO（欧州を中心とした交通関連事業者が参加しより交通を実現するための事例発表やディスカッション）参加をサポート。ベルギー、チェコ、オランダ、ドイツの4地域で9つのカーシェアリング事業視察をサポート。 国内視察；徳島県の「NPO こやだいら」、鳥取県の「NPO たかしろ」視察をサポート。	4	2017/7/18～ 2018/2/19

ふうどばんく東北 AGAIN	ソーシャルワーク、傾聴、障がい理解、コミュニケーション能力、共生の在り方等を学ぶ研修会の実施。「自己覚知」、「バイスティックスの7原則」、「ロジャースの来談者中心療法」等の話を交えながら現在職員が抱えている事項について意見交換の場を提供。	2	2017/9/27～ 2017/12/14
仙台夜まわりグループ	外部講師によるスタッフ・ボランティアの研修、新規スタッフ研修のためのPC購入、スタッフのスキルアップに向けた各種研修受講をサポート。	2	2017/6/19～ 2018/6/7

### ふくしま連携復興センター組織基盤強化(業務委託事業)

対象団体名	組織診断と支援内容	実施回数	支援期間
りょうぜん里山学校	組織基盤強化の方向性や組織力を高めて行くための課題、解決策を明らかにするツールとして組織診断を実施。結果、人材育成を含めた組織改革に係る支援が必要となった。	3	2017/11～ 2018/2
コーヒータイム	理事長に権限と責任が集中し、様々な負担を一手に背負ってしまっている課題の元、組織診断を実施。結果、ビジョン・ミッションの転換や組織の権限移譲をスムーズに進めるための研修が必要となった。	3	2017/12～ 2018/3
みんぶく	組織診断開始前より課題認識として、全体予算が福島県からの委託事業である「コミュニティ交流員」の設置・実施事業に偏っていることが挙げられた。組織診断の結果を踏まえ、ふくしま連携復興センターが組織基盤強化に留まらず、組織のあるべき姿や協働プロジェクトのパートナーとしての位置づけを見据え、福島の復興の推進役としてのポジション確立のための支援を行っていくこととなった。	3	2018/2～ 2018/3

## 2018年度

### いわて連携復興センター組織基盤強化支援(業務委託事業)

対象団体名	支援内容	実施回数	支援期間
NPO 法人陸前高田まちづくり協働センター	NPOの独自事業を行政委託にした事例を学び、次年度以降の行政へのアプローチを知る。	3	2018/6/5～ 2018/8/21

NPO 法人フードバンク岩手	寄附の受入れ増加や、支援者・支援を受ける側にもっとリーチできるように情報発信を強化、HP 改善	4	2018/6/7～ 2018/9/18
NPO 法人アットマークリアス	仮設住宅支援連絡員事業の検証を行う 「被災後の生活サポート調査報告会」のサポート	2	2018/6/27～ 2018/7/31
NPO 法人ワーカーズコープ大槌	フリースクールを実施している団体等を視察して、子どもたちの主体性を活かしながら居場所としての機能を果たしている事例を知る。	5	2018/8/27～ 2018/11/16
一般社団法人 SAVE TAKATA	ファンドレイザーの育成による基盤強化	3	2018/6/5～ 2018/11/20
NPO 法人陸前たがだ八起プロジェクト	組織運営に係るいわて連携復興センターの伴走支援	7	2018/6/5～ 2018/11/3
NPO 法人居場所創造プロジェクト	「地域の居場所」にするための計画・検討、WS 実施	4	2018/6/5～ 2019/1/29
認定 NPO 法人心の架け橋いわて	復興財源の縮小を見据えた長期的な組織・事業の在り方を有識者より学ぶ	5	2018/4/19～ 2019/3/3

#### JPF 宮城組織基盤強化(JPF 東北仙台事務所)

対象団体名	支援内容	実施回数	支援期間
NPO 法人 東北フードバンク AGAIN	ソーシャルワークの視点、傾聴、障がい理解、コミュニケーション能力、共創のあり方等等“深いところで関係を築く”ことを研修	2	2018/11/30～ 2018/12/1
一般社団法人 りぶらす	これまでのおたからサポーター活動をまとめ、他地域へ紹介するための冊子の作成を行う。	1	2018/12/1～ 2019/3/31
特定非営利活動法人生活支援プロジェクト K	地域課題の整理とその課題について当団体が行う活動についてワークショップを行う。	2	2019/2/2～ 2019/3/23

一般社団法人 カーシェアリング協会	協会の活動を理解、共感し、アクションを喚起することを目指し、HP をリニューアルする。	3	2018/11/22～ 2019/4/25
-------------------	---	---	--------------------------

### ふくしま連携復興センター組織基盤強化(業務委託事業)

対象団体名	組織診断と支援内容	実施回数	支援期間
NPO 法人 Commune with 助産師	組織診断実施後不足の認識、ビジョン・ミッションの策定と周知、中長期計画の策定、助産師活動の周知、WS 実施	4	2018/11/28～ 2019/3/11
一般社団法人 福島県助産師会	組織診断実施後各事業所との関係調整、ビジョン・ミッションの策定、助産師会と関わる人々を増やし理解を得る広報、持続的な事業資源の獲得、WS 実施	4	2018/11/16～ 2019/3/27

## 2019 年度

### ふくしま連携復興センター組織基盤強化(業務委託事業)

対象団体名	組織診断と支援内容	実施回数	支援期間
NPO 法人 Commune with 助産師	前年度の組織診断実施後に作成したビジョン・ミッションのフォローアップとして、産後ケア事業に関するロジックモデルの作成と指標・評価デザイン・測定の方法検討について支援。	3	2020/1/23～ 2020/2/13
一般社団法人 福島県助産師会	前年度にビジョン・ミッションを策定することが出来なかったため、ビジョン・ミッションの策定と共に、バリュー（価値・強み）の策定支援。	3	2020/1/27 ～2020/3/23

### 3) 地域中間支援団体の機能強化と個別の追加業務委託内容

JPF では被災 3 県における支援体制の地元化を想定し、各県・地域の中間支援団体の機能強化にも注力してきた。その一環として、中間支援組織が地元団体をサポートする体制を構築するため、地域の団体を訪問するモニタリング業務等を、業務委託契約を通じて JPF スタッフと協働で行うこととなった。モニタリングの中で団体を訪問し、そこで出された課題に対して、中間支援組織が後方支援して行く仕組みを作り上げようとした。

また各県の中間支援組織である連携復興センターに業務委託するだけでなく、宮城沿岸部被

災地域における市民団体の組織基盤体制を強化するために「さなぶり」へ、さらに福島浜通り避難指示解除地域の体制強化のため「みんぷく」への業務委託も行った<sup>2</sup>。

さらに各被災地域の状況に合わせて中間支援組織が、地域の後方支援を行うために、別途必要に応じた業務内容を追加した。業務委託先ごとの中間支援団体と委託内容、委託費は次の表5の通りである。

**表5：各県・地域の中間支援団体への業務委託一覧**

事業名	東日本大震災連携調整およびモニタリング事業6
事業期間	2016年4月1日～2017年3月31日
業務委託先 (委託概要)	共生地域創造財団さなぶり（団体モニタリング）【5,832,000円】 みやぎ連携復興センター（団体モニタリング、地域団体の組織基盤強化等）【3,888,000円】
【委託費】	いわて連携復興センター（団体モニタリング、地域団体の組織基盤強化等）【7,776,000円】 ふくしま連携復興センター（地域団体の組織基盤強化、連携調整、マッチング等）【8,942,400円】
事業名	東日本大震災連携調整およびモニタリング事業7
事業期間	2017年4月1日～2018年3月31日
業務委託先 (委託概要)	共生地域創造財団さなぶり（組織基盤強化として）【5,783,400円】 みやぎ連携復興センター（災害公営住宅ネットワーク構築、コミュニティ形成）【3,902,850円】
【委託費】	いわて連携復興センター（県域ネットワーク構築、地域団体の組織基盤強化等）【7,788,312円】 ふくしま連携復興センター（地域団体の組織基盤強化、連携調整、マッチング等）【9,774,000円】 みんぷく（災害公営住宅支援、ネットワーク支援、自治会サポート等）【1,620,000円】
事業名	東日本大震災連携調整およびモニタリング事業8
事業期間	2018年4月1日～2019年6月30日
業務委託先 (委託概要)	いわて連携復興センター（地域団体の組織基盤強化、連携調整、マッチング等）【6,752,160円】 ふくしま連携復興センター（地域団体組織基盤強化、連携調整、マッチング等）【8,110,800円】
【委託費】	みんぷく（地域団体組織基盤強化、災害公営住宅支援、特定課題対応等）【6,480,000円】
事業名	東日本大震災連携調整およびモニタリング事業9
事業期間	2019年7月1日～2020年3月31日
業務委託先 (委託概要)	ふくしま連携復興センター（ネットワーク構築、地域団体組織基盤強化、連携調整等）【7,106,000円】 みんぷく（ネットワーク構築、地域団体組織基盤強化、特定課題対応等）【5,959,800円】
【委託費】	

表5の通り各県・地域の状況に合わせて、業務委託先ごとに委託概要は多少異なっている。特に2017年度以降は、各地域ごとの復興フェーズやニーズ、特定課題に合わせ、災害公営住宅ネットワーク構築、県域ネットワーク構築、特定地域特定課題のネットワーク支援、自治会サポート等も追加で業務委託している。

各地域ごとの復興フェーズとニーズ、課題に合わせた業務委託の具体的内容は以下の通りである。

<sup>2</sup> 「みんぷく」は「みんなが復興の主役」を短縮したもので、元々浜通りのいわき市の中間支援組織であった。しかし現在は、福島県域でコミュニティ交流員事業を実施し、福島県下に5つの拠点（南相馬、福島、郡山、会津、いわき）を持ち、福島第一原発事故特別措置法に基づく復興公営住宅団地に対し、コミュニティ交流員を100名弱（50世帯に1名）福島県域に配置する広域中間支援組織でもある。



## 【岩手県】

復旧・復興期の活動から地域づくりのフェーズへ移行する時期となった岩手県では、「共に生きる」ファンドで助成した多くの団体が、フェーズの変化への対応や団体運営に困難を抱えている状況があった。災害公営住宅の建設に伴い応急仮設住宅の集約が進み、緊急復興支援から恒常的なサービス支援へニーズが変わることに伴い、行政の施策との整合性や棲み分けが求められた。また助成金等の打ち切りや外部団体の撤退に伴い、組織維持の意義を改めて問い直す団体も出てきた。そこで「フェーズの移行に伴う必要な基盤強化のサポート」に内容を特化し、「いわて連携復興センター」に業務委託を行った。

また以下の特定地域・特定課題のネットワーク構築事業も業務委託した。

### ○特定地域・特定課題のネットワーク構築事業

#### ー山田町ネットワーク（わくわく山田座談会）

山田町で開催している、「わくわく山田座談会」の企画や会議のファシリターを担い、事務局である山田町社会福祉協議会と連携しながら会議を進めた。それまで南から陸前高田、大船渡、釜石、大槌まで岩手では地域ごとにネットワーク体が立ち上がった。山田町に関しては、あるNPOが行政との関係等、全て牛耳り他を寄せ付けなかった為、複数団体によるネットワークが形成されなかった。しかし、この団体の不祥事が発覚した後、遅れて複数の支援団体のネットワーク形成の動きが出てきた。

#### ーいわて内陸避難者支援ネットワーク

いわき連携復興センターが幹事となって「いわて内陸避難者支援ネットワーク会議」を定期的に行い、主に盛岡市に建設が決まった内陸の災害公営住宅のコミュニティ形成の在り方などについて協議した。岩手県においてはリアス式海岸の沿岸部に十分な土地がなく、内陸部に避難する方も多かった。それに伴い内陸で支援活動を行う団体も多く、こうした内陸の支援団体の情報交換の場、協働体制が必要となった。

## 【宮城県】

宮城県では、「みやぎ連携復興センター」の性質上、岩手県と同様の支援内容を業務委託することが難しい状況であったので、話し合いのうえ、特定課題のネットワーク構築事業として、別途みやぎ連携復興センターが実施可能な支援事業内容を業務委託することとなった。その中で宮城県域の緊急課題としては、災害公営住宅への引っ越しに伴い、被災者が新たなコミュニティを形成し、相談し合える関係性を構築する必要性が挙げられた。つまり応急仮設住宅から災害公営住宅への移行を支えるために、災害公営住宅における地元主体のコミュニティ形成に対する支援が求められた。そこで、宮城県南（名取市、仙台市、岩沼市、東松島市等）の災害公営住宅自治会形成の先行事例を情報共有する場を設け、他地域に横展開する、自治会形成サポート業務

をみやぎ連携復興センターに委託した。また持続可能な自治コミュニティの形成のため、地域の自治会長などリーダー層の人材育成も業務委託した。

また以下の特定地域・特定課題のネットワーク構築事業も業務委託した。

#### ○ 特定地域・特定課題のネットワーク支援事業

・災害公営住宅等の自治コミュニティ支え合いネットワーク（岩沼市、名取市、仙台市、東松島市）

名取市、仙台市の行政、社会福祉協議会と連携しながら、災害公営住宅自治会形成の先行事例を情報共有する意見交換、情報交換の場づくりを企画した。また岩沼市、東松島市の自治会形成の情報交換の場で、企画提案を行ったり、先行事例を紹介する研修会を行ったりした。また地域自治システム構築の要因としてコーディネーターを石巻市に派遣した。

### 【福島県】

福島県では、原発事故に起因する放射能被害の影響もあり、長期化する避難と復興に係る支援に対し地元団体が継続して活動を行うため、組織基盤強化として助成した団体を対象に組織診断（組織基盤の客観的な分析）を行った。また、取り残されそうな中長期的な課題に対して、課題把握と分析を行うとともに、県域で活動する中間支援団体同士で情報交換に努め、被災地にニーズの顕在化を図ることを委託した。

また 2019 年度には、生活困窮や心のケアといった特定分野において、支援団体間での活動や協働を促進し、地域の団体で課題解決に寄与できるよう、以下のように特定地域・特定課題のネットワーク支援事業を委託した。

#### ○特定地域・特定課題のネットワーク支援事業

・生活困窮者支援ネットワーク（お隣絡まり寄り添いネットワーク）

福島県域では避難指示解除に伴い、賠償金や住宅支援を含む様々な免除制度や支援措置も打ち切れ、帰還するか避難先で生活再建するかの狭間で、困難を抱える人々が増えている。2019 年現在、避難指示解除地域市町村の行政、社会福祉協議会は、既に元の市町村に戻り、帰還した住民のみを対象に活動しているところもある。また多くの避難住民を受け入れているいわき、郡山、福島、二本松等の受け入れ先市町村も、見守り生活相談支援員等を大幅に削減し、支援活動を縮小している。こうして取り残され、切り捨てられて行く帰還と避難先の生活再建の狭間で落ち込む人々の困難、不安、悩みは大きく膨らむばかりで、行政や福島連携復興センターの相談窓口寄せられる内容も複雑で深刻さを増す。JPF は、このような生活困窮に対応する個々の団体が連携して効果的な支援ができるように、生活困窮者支援のネットワーク形成を行った。具体的には、「ふくしま連携復興センター」を中心にみんぷくと協力しながら、4 回の研修と連携調整会議を行い、その中でアクター同士の連携体制を構築して行こうとした。

#### 「心のケアネットワーク（福島広域心のケアネットワーク）」

福島県では、繰り返す避難生活と、生活圏で放射能に向き合う生活で、人々はストレスを抱え、心が傷つき、放射能や避難への価値観の違いからも家族・地域が分断・孤立していることが大きな課題である。震災関連死もストレス等心因性の原因である場合が多いと言われている。また浜通りで唯一の精神科病床を持つ病院が閉鎖したこともあり、精神に課題を抱える人々をコミュニティベースで社会的に受け入れ支える仕組みが求められている。すでに「相双地域に新しい精神科医療保健福祉システムを作る会」や「相馬心のケアセンターなごみ」、「世界の医療団 MdM」などが連携して相馬双葉地域の南相馬、浪江、飯館を中心に、心のケアをコミュニティベースに浸透させ、裾野を広げるという先行事例を展開している。しかし、いわき地域や福島県域という点では、いまだニーズに対応する適切な体制が構築されていない。そこで JPF はこうした状況において、心のケア支援に関する専門家ネットワークとコミュニティ交流活動、サロン活動実施団体をつなぐ福島広域心のケアネットワークを形成し、専門家に繋がる心のケアの裾野を広げ、福島県域において、より多くの人がこの心のケアの網にかかる仕組みを構築する。具体的には「世界の医療団MdM」、「相馬心のケアセンターなごみ」、「福島県心のケアセンター」、「心のケア専門家ネットワーク」「F-act-or」、「ふくしま連携復興センター」、「みんぷく」、復興庁福島復興局企画班等が連携して定例会を行い、研修活動を行いながら、関係団体を拡大し、専門家に繋がる心のケア支援システムの裾野をコミュニティベースで広げて行こうとした。

#### 「飯館村ネットワーク」

飯館村においては避難指示解除後も帰還が進まず、避難先での自治会も解散となり、村内村外を繋ぐ新たなコミュニティ形成が必要となっている。こうした課題に対して地元ネットワーク組織である飯館ネットワークが中心になり、「難民を助ける会 AAR」や、「ふくしま連携復興センター」、「NTT Docomo」の CSR 等が連携して、飯館村の人々を繋ぐ仕組み作りを行った。JPF は「ふくしま連携復興センター」に業務委託し、この飯館ネットワークをサポートした。

#### 「川内村ネットワーク（川内コミュニティ未来プロジェクト）」

避難指示がいち早く解除され、帰還が進んでいるといわれる川内村ではあるが、若い世帯の帰還は進まず、帰還するのは高齢者が中心で、保険を収める層より使用する層が圧倒的に多くなった。そのため介護保険や地域包括の仕組みそのものが崩壊するのではないかとされている。認知症対応の課題も大きく横たわり、高齢者が自分たちで認知症に対応できる村づくりが進められている。しかし、一方で高齢者同士は地域ごとに固まり、それぞれの関係性が薄く孤立している。また、その半分は戻ったと言われる川内村で暮らす子どもたち、郡山市等避難先で生活再建をしている家庭で、時々週末や長期休みに戻ってくる子どもたち、シングルマザーへの優遇措置で引っ越して来る子どもたち等も分断され互いにばらばらな状況である。

こうした課題の中で分断されて孤立している高齢者、子どもたちに対して、村の婦人会、学童保育、福島大学、村の観光施設である「いわなの郷」等が中心になり「川内コミュニティ未来プ

プロジェクト」を立ち上げた。ここでは、村の自然と共存してきた暮らしを、地域の高齢者が先生となり、子どもたちに伝えるふるさと体験学習、地域のオルタナティブ教育の体系化を行った。こうして子どもたちと大人、高齢者を繋ぐ仕組み作りを行った。JPF はみんぷくに業務委託を出し、この「川内コミュニティ未来プロジェクト」を支えた。

#### いわき地域の災害公営住宅ネットワーク支援

いわき地域では津波による被害も甚大であったが、福島第一原発事故特別措置法に基づく復興公営住宅への支援は充実していたのに対し、自然災害に対する災害救助法に基づく災害公営住宅の住民には制度上の支援が行き届いていなかった。そのため、住民同士の間で不満が高まり、復興公営住宅と災害公営住宅の双方が混在する地域では軋轢が生じていた。こうした状況を鑑み、「みんぷく」には、いわきの災害公営住宅団地に外部の支援を繋ぐ事業等も業務委託した。具体的には原発事故避難者の復興公営住宅と同等の支援を行うため、自然災害被災者の災害公営住宅で住民の交流を促し、コミュニティ形成や心のケアのためのイベントなどを実施する外部の支援団体を繋いだり、自治会形成運営の強化にあたりした。いわきには自然災害である津波被害のための災害公営住宅団地が 15 地域あるが、そのうち特に 4 地域の強化をサポートした。

#### 4. 特定非営利活動法人フードバンク岩手への委託を通じた東北フードバンク支援事業（事業名：東北被災地中心のフードバンクネットワーク構築による困窮避難者支援事業）

災害救助法による災害公営住宅と福島第一原発事故特別措置法による復興公営住宅の建設等ハード面での復興は進んでいるが、被災者の中には震災起因の生活困窮状態から脱却できず復興から取り残される人々があり、緊急支援が必要となっている。そのため、JPF は「共に生きる」ファンドで助成を行ってきたフードバンクの取り組みを広げるため、特定非営利活動法人「フードバンク岩手」に業務委託を行った。フードバンク活動のネットワーク化や、宮城県、福島県でフードバンクを既に実施している団体、およびこれから開始しようとしている団体を定期的に訪問し、研修、事業相談や専門家派遣を行う伴走型の基盤強化を実施した。その結果、フードバンクを実施する団体が福島県では 3 団体、宮城県で 1 団体立ちあがり、地元の社協、大学、スパーなどと連携して活動基盤を着実に築いている。

表 6：東北フードバンク事業の概要

事業名	岩手、宮城、福島3県フードバンクネットワーク構築による被災困窮世帯支援事業
事業期間	2017年5月1日～2018年3月31日
業務委託先	フードバンク岩手 【5,550,509円】
事業名	岩手、宮城、福島3県フードバンクを通じた被災困窮世帯支援体制構築事業（2期）
事業期間	2018年4月1日～2019年3月31日
業務委託先	フードバンク岩手 【5,357,512円】

## V. 対象別評価結果

### 1. 「共に生きる」ファンド（岩手県・宮城県）

阪本真由美（兵庫県立大学 准教授）

#### ➤ 現地訪問団体の選定

宮城県・岩手県において実施された「共に生きる」ファンドについては、いずれも助成終了から時間が経過している案件であったことから、本評価においては、案件終了後の活動の継続状況をも含め評価を実施した。ヒアリングに先駆け、事業実施計画書、中間報告書、業務完了報告書を確認し事業概要を把握した。また、必要に応じて当時の JPF との検討過程が記された議事録等を確認した。ヒアリングは、各団体に対し1時間程度評価項目に基づき実施した。

#### ➤ 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職	事業所所在地
阪本 真由美	2019/10/10	菅野芳春	ワタママスマイル	代表	宮城県石巻市
	2019/10/11	村島弘子	移動支援 Rera	代表	宮城県石巻市
	2019/10/31	元持幸子	つどい	事務局長	岩手県大槌町
	2019/11/1	東梅麻奈美 古澤光	ワーカーズコープ大槌福祉事務所地域共生型ホームねまれや	大槌所長	岩手県大槌町
				遠野所長	
	2019/11/1	鈴木軍平	居場所創造プロジェクト	理事長	岩手県大船渡市
	2019/11/1	三浦まり江	陸前高田まちづくり協働センター	理事長	岩手県陸前高田市
	2019/11/1	福田佳代子	Fish Market 38	代表理事	宮城県気仙沼市
2019/11/2	菅原道子	ほまれの会	代表	岩手県一関市	

#### ➤ 評価指標による評価

妥当性・適切性（Relevance/ Appropriateness）		A
<input type="checkbox"/>	高齢者、障がいのある人、母子世帯、生活困窮者など復興過程において生活困難に直面しながらも、既存の社会制度では救済されていない社会的弱者に対する支援が実施されていた。	
<input type="checkbox"/>	災害公営住宅入居者に対しては、災害関連死を防ぐ目的でコミュニティの形成、居場所づくり、移動支援などの支援が実施されており、生活再建を支える基盤となった。	

<input type="checkbox"/>	「共に生きる」ファンド申請時には、新規に団体を設立し、事業を開始したばかりのところもあった。それらの団体に対し、申請書の作成や、事業実施のサポートを行うなどの伴走型のサポートを実施したことは、支援団体の能力強化に結びついていた。	
連結性・持続可能性 (Connectedness/ Sustainability)		B
<input type="checkbox"/>	支援団体の多くは、地域との連携による事業実施を重視していた。事業実施過程において地域との信頼関係を構築したことは、事業終了後に地域で活動を継続するうえでの重要な要素であった。	
<input checked="" type="checkbox"/>	「共に生きる」ファンドについては、災害公営住宅入居者への支援をも見込み事業実施期間を延長したものの、特に被害が大きかった地域（陸前高田市など）では、災害公営住宅への入居が他地域より遅れ、結果的に災害公営住宅入居者に対する支援が行き届かなかった。地域の復興状況を踏まえ、対応方針を修正するなどの対応が求められた。	
効率性 (Efficiency)		B
<input type="checkbox"/>	行政による支援制度や民間による支援サービスでは救済されていない社会的弱者を対象とした支援が、行政との連携により実施されていた。	
<input type="checkbox"/>	「共に生きる」ファンドは、予算の用途が柔軟であり、特に、人件費や原材料費までも提供した点は、新規に事業を開始した団体の組織力強化に結びついていた。	
<input checked="" type="checkbox"/>	事業実施段階では予算積算の目処がつかずに、予定どおりの予算執行が困難だった事例があった。事業実施過程における予算見直しなどについては、柔軟に対応する必要がある。	
<input checked="" type="checkbox"/>	当初は、JPFの地域担当が助成団体に対するコンサルテーションやモニタリングなどの伴走型の支援を実施していたものの、途中で業務委託先の「いわて連携復興センター」「みやぎ連携復興センター」「ふくしま連携復興センター」などに担当が交代した事例があった。担当の交代に伴い、担当者の対応に温度差がみられた事例もあった。伴走支援における担当組織の継続性については検討する必要がある。	
<input checked="" type="checkbox"/>	経理処理が難しいとの指摘が複数みられた。また、事前の見積もり通りには事業が進行しないという課題や、事業実施途中で経理処理方針が変更となり混乱したという指摘があった。	
有効性 (Effectiveness)		A
<input type="checkbox"/>	「共に生きる」ファンドは、問題意識・活動意欲は高いものの、活動実績がなく、組織力・資金力が脆弱な団体をサポートし、自律的に事業を発展させるための基盤を整備する仕組みとしては有効であった。	
調整 (Coordination)		A
<input type="checkbox"/>	事業実施に際しては、行政の支援制度の特性を把握し事業を実施していた団体が多く、行政との連携もできていた。	
<input type="checkbox"/>	特に、他の地域・他の団体との連携については、伴走支援を通じた情報提供が有効であった。	
<input type="checkbox"/>	支援実施過程において独自にネットワークを構築している団体、地域のネットワークに参加している団体がみられた。	

インパクト (Impact)	A
□	実施している事業のうち共通の課題を共有・議論するために、被災3県が連携してフォーラムを開催し広域で情報交換を行った事例があった。広域での情報共有は、各地域で活動を進める団体の視野を広げるとともにネットワークを構築する機会となっており効果が高かった。

## ① 当該分野の評価結果総括

「共に生きる」ファンドによる支援は、高齢者、障がいのある人、母子世帯、生活困窮者など復興過程において生活困難に直面しながらも、既存の社会制度による支援が行き届いていない社会的弱者に対するセーフティーネットの仕組みを構築するうえで有効だった。支援対象団体の多くは、災害発生直後はボランティアとして支援活動を開始し、その過程で把握された問題を解決するために新たに団体を設立していた。問題意識・活動内容は明確に持っていたが、その一方で、新規に団体を設立したため事業実績がなく、組織力・資金力の面では脆弱であった。「共に生きる」ファンドは、これらの団体の組織力強化をサポートするものであり、事業実施にあたり不可欠な人件費などを支援したこと、さらに事業実施に際し、申請書・報告書の作成、他の事業に関する情報提供、実施中の事業に対する伴走型のアドバイスを提供したことは、これらの団体の組織力強化に貢献していた。また、「共に生きる」ファンドによる支援受け入れ実績を得たことは、その後の団体が新たな助成金を獲得し事業を継続するうえで有効であった。

復興期の支援は、それまで「避難所」「仮設住宅」というように仮住まい状況にあった被災者が、地域に定着し暮らしの基盤を構築するタイミングの支援であることから、支援過程においては、被災者と地域との関係性の構築が重視されていた。このことは、事業の継続性という観点からも効果が高かった。また、既存の制度では救済されない人への支援は社会的ニーズも高く、制度をうまく活用し新しい仕組みを構築することは、持続的な地域創出に貢献するものとして期待される。

ただし、災害に伴う被災者支援については、①災害により既存の生活環境が変革し、それにより生活を安定させるための支援が求められるもの、②災害により潜在的な脆弱性が表面化し、それに対する支援が求められるもの、がある。このうち前者については、災害後の生活環境を整備するなどの一時的な支援により解決の道筋をたてることができるが、後者は既存の社会構造との関係が強く、長期的な支援が求められる。JPFによる支援がどこに焦点を置くものなのかについては戦略を検討しておく必要がある。

## ② 「共に生きる」ファンドの終了時期は適切だったか

復興プロセスを概観すると、避難所、仮設住宅、災害公営住宅とそれぞれの住まいの移行期においてコミュニティ形成に対する支援が求められた。これは、新規に形成される団地に町内会などの住民自治組織がなく、自治組織形成段階からの支援が求められたためである。ただし、仮設住宅への入居時期は、沿岸部の市町村がほぼ同一のタイミングだったのに対し、災害

公営住宅への入居時期は市町村により異なった。岩手県陸前高田市のように被害が大きかった街では、2018年前後によりやく復興公営住宅への住民の入居が始まったこともあり、現在もなおコミュニティ形成支援が求められている。この点については、「共に生きる」ファンドの事業終了時期を見直すなど検討はなされてはいたものの、結果的に陸前高田市については現地の住宅移転のタイミングとのズレが生じていた。地域の復興のフェーズに応じた支援を検討する必要性があった。

### ③ 当該分野における残された緊急支援ニーズはあったか。また、それに対し適切な対応がなされたか

災害は社会に潜在する脆弱性を表面化させ、また、災害により新たに脆弱な立場におかれる人もいる。東日本大震災による被害が大きかった地域では、新たに高台が造成され仮設住宅や復興公営住宅が建設されたものの、地域づくりにおいては様々な課題が示された。「共に生きる」ファンドによる支援は、復興過程で示された地域の課題解決を支える取り組みであり、緊急支援ニーズと合致していた。以下にその事例を示す。

災害公営住宅の入居が進む一方で、災害公営住宅における住民自治の仕組みは事前にほとんど検討されていなかった。災害公営住宅に集会所が建てられても、それを運営する組織は設置されず、それにより、集会場が活用されていないという課題もでてきた。新しく災害公営住宅に入居した人のなかには、周囲の人との関係をうまく構築できず、外出などを控える人もいた。外出を控えると心身機能が低下し、それにより災害関連死を招く可能性がある。そのような問題意識から、災害公営住宅居住者のコミュニティ形成支援（陸前高田まちづくり協議会、ワーカーズコープなど）、地域における居場所づくり（居場所ハウス）への支援が行われていた。

また、災害公営住宅は、新たに高台などの土地を造成しそこに建設されたが、その多くは交通の利便性が悪い立地にあった。移動支援などがないと自力でバスなどの利用が難しい高齢者・障がい者のなかには、外出しなくなる人もいた。避難所での移動支援をボランティアで実施していたレラ（Rera）は、ドア・ツー・ドアの移動サービス提供に取り組んだ。地域の支えあいによる移送支援には、「自家用有償旅客運送」（市町村・NPO 法人が国土交通大臣の許可を受け例外的に自家用車で運送を行うもの）、運送の対価を得ないで輸送サービスを行うものがある。レラの場合は、自力では移動が困難な仮設住宅・災害公営住宅に入居する高齢者・障がい者などの病院への移送支援を、ガソリンの実費相当分のみで実施するという取り組みであった。支援ニーズも高く、現在8台の車両で、360名に対し支援を実施している。支援対象者は、ケア・マネージャーや行政からの紹介によるものであり、行政や福祉関係事業者との連携体制も良い。

被災者のなかには既存の制度では救済されていない人もいた。災害により被災した障がい者や家族から虐待を受けている行き場がない障がい者がおり、その受け皿が地域にないことを懸念した「ほまれの会」は、気仙沼の相談支援事業所に勤務し自らも被災者である職員が、古民家と3000坪の土地の提供を受け、土地を自ら開拓し花壇・畑・作業場を整備し就労継続支援B型事業所「ペコラビレッジ」を開設・運営している事例である。事業開始当初は何の支援もなく、



「共に生きる」ファンドにより、基盤を整備し事業を軌道に乗せた。地域には、B型事業所がほとんどなかったこともあり、入所者に加え通所者が常時15名前後いる。同様に障がい者に対する支援を提供していた「ワーカーズコープ」は、高齢者と子供の共生型福祉拠点地域共生ホーム「ねまれや」を2016年に新たに開設。高齢者の介護型デーサービス、放課後の子供の一時預かり、日中一時支援事業所を同じ場所で展開する新たな仕組みであり、被災者のみならず、高齢者・障がい者・子供の相互交流が生まれている。

また、震災により肉親を失い家族構成が変化する、震災により失業するというような家族構成の変化、就労をめぐる課題により生活困窮状態に陥っている人を支援する事業も実施されていた。岩手フードバンクや、石巻のワタママスマイルによる事業では、困窮世帯に対する食の提供が行われていた。ワタママスマイルは、災害直後は、被災者への炊き出し支援を行っていたボランティアが、支援過程において食の問題を認識。近隣に店舗がなかった仮設住宅入居者に対する弁当の販売と高齢者の見守りを兼ねた宅配、親が働いている子供の孤食を懸念し、2016年9月には地域食堂「渡波たべらいん」を開設し、生活困窮家庭のこどもを中心とした食の支援と居場所づくりに取り組んでいる。活動は基本的にボランティアベースではあるものの、石巻市からも助成金が提供されている。

このように、復興過程で示された地域の課題解決を支える取り組みが行われており、そのなかには、これまで取り組みがみられなかった新たな仕組みを構築するものもあった。

#### ④ 被災地域の市民団体の育成にどう貢献したか

災害復興過程において、新規に団体を設立し事業を開始した団体に対し、事業実施に伴う事務手続きなどに関するノウハウを身に着ける機会を提供していた。事業を通し、県内の同様の取り組みを行う機関とのネットワークを構築しているところもあった。また、事業を実施したことにより事業実績を得たことは、新たに別の助成を得る際の事業審査において有効に機能した。なお、事業開始時から短期的な支援であることは認識されており、そのため、長期的に組織を存続させるための助成金・寄付金を確保のための取り組みがみられた。また、復興期における被災者支援事業には、行政や地域に住む人との関係づくりを重要としたものが多くあり、支援を実施過程において地域住民との信頼関係の構築に取り組んでおり、それがその後の活動展開に結びついていた。

#### ⑤ 自由コメント（任意）

「共に生きる」ファンドにより実施された事業のなかには、被災地における取り組みの一事例としてのみならず、今後の災害対応においても適用が求められる汎用性が高い事例がみられた。特に、既存の制度では受け皿がなかった課題、例えば行き場のない孤立した障がい者への支援（ほまれの会）、震災復興過程において取り残された高齢者支援（ワーカーズコープ）、生活困窮状況にある人（ワタママスマイル）、高齢者に対するドア・ツー・ドアの移動サービス（Rera）などの事業実施過程においては、行政サービスの行き届かないニッチな分野を民間団体が補うという仕組みが構築されており、それにより「共に生きる」ファンド終了後も活動を継続している

団体が複数みられた。こうした団体は、法律や制度の隙間を熟知した上で活動を展開していることもあり、セーフティーネットとして機能している。福祉有償と対価をもらわない移動支援、障がい者自立支援法と災害救助法の狭間で取り残される障がい者の支援、災害救助法と地域包括でカバーしきれていない被災高齢者の必要な支援については、民間だからこそ可能なかわり方をまとめ、JPF が蓄積し、今後の災害に他の地域でも活かせるような体制構築が必要である。また災害弱者をより詳細にカテゴリー分けし、それに対する既存の支援制度とその不足分を整理分析し、政策提言する必要もある。

## 2. 共に生きる」ファンド（福島県・広域避難者支援）

### 2-1. 地域セーフティーネット

桶田敦氏（大妻女子大学 教授）

#### ➤ 現地訪問団体の選定

「共に生きる」ファンドにおける福島県・広域避難者支援が、2019年で最終年度となることから、原則的に支援対象団体すべてに対して聴取を行う方針で臨んだ。地域セーフティーネット強化分野では10団体19事業に対して現地調査を実施した。調査は、2019年8月5日～8日と9月1日～5日の2回に分けて行い、それぞれの団体の代表などに対して聴取する形で行った。基本的には面会者が聴取を行ったが、一部団体に関してはJPF地域担当者が立ち会った。

#### ➤ 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職	事業所所在地
桶田敦	2019/8/5	本田紀生	元気になろう福島	理事長	福島県福島市
	2019/8/6	下枝浩徳	葛力創造舎	代表理事	福島県葛尾村
	2019/8/8	橋本由利子	コーヒータイム	理事長	福島県二本松市
	2019/8/8	神長倉豊隆	まちづくりNPO 新町なみえ	理事長	福島県二本松市
	2019/9/1	松本隆子	災害復興支援ボランティアネット	事務局長	福島県南相馬市
	2019/9/2	青木淑子	富岡町3・11を語る会	代表	福島県郡山市
	2019/9/3	坂上英和	コースター	代表理事	福島県郡山市
	2019/9/3	邊見妙子	青空保育たけの子	代表	福島県福島市
	2019/9/5	早坂信一	やまがた絆の架け橋ネットワーク	代表理事	山形県寒河江市
	2019/9/5	井上肇	結いの木	専務理事	山形県米沢市

➤ 評価指標による評価

妥当性・適切性 (Relevance/ Appropriateness)		A
<input type="checkbox"/>	震災と原発事故からの復興過程で、行政支援が行き届かない分野で、それぞれの地域におけるニーズと課題を捉えた事業選定が行われている。	
<input type="checkbox"/>	各助成団体に対し、適切なモニタリングの実施やきめ細かなサポートが取られており、各団体と厚い信頼関係が構築できている。	
<input checked="" type="checkbox"/>	一方で、発災から8年が経過する中、広域避難者への支援事業なのか、過疎化が加速する中で高齢化社会に対応した地域活性化事業なのか曖昧な事業が見受けられた。	
連結性・持続可能性 (Connectedness/ Sustainability)		A
<input type="checkbox"/>	事業終了のタイミングとしては、事業ごとに差があるが、強制避難区域の解除に伴って、帰還をサポートであったり、帰還困難区域住民の避難先でのサポート事業だったりでは、未だ多くのニーズがあり、支援の形を変えるなどして事業継続を行う必要がある。	
<input type="checkbox"/>	一方で、避難者の避難先での定住や固定化から、被災者のニーズが著しく減少している事業もあり、緊急人道支援という観点からの事業終了の時期としては適切とみなされる事業もある。	
<input checked="" type="checkbox"/>	JPF からの事業支援の継続が受けられなかったことにより、事業計画の見直しや他団体からの支援要請を急ぎよ余儀なくされた団体などもある。支援の継続の可否についての見通しや丁寧な説明が求められる。	
<input type="checkbox"/>	一方で、JPF の支援が終了しても、事業の継続が図られるだけのネットワークと関連団体や自治体からのサポートを受けられるような事業展開をしている団体もあった。これらは地域担当者のネットワークとフォローによるところが大きい。	
効率性 (Efficiency)		B
<input checked="" type="checkbox"/>	セーフティーネット事業としては、コミュニティの再生事業が多いが、避難者の数すなわち対象者が多い割に、事業における受益者が限られる現状があり、効率的とは言えない側面もある。	
<input type="checkbox"/>	一方で、民間企業では採算が取れない、自治体では行わないニッチな事業を支援事業者が展開していることは事実で、JPF でないと支援できない優位性は存在する。	
有効性 (Effectiveness)		B
<input checked="" type="checkbox"/>	原発事故からの避難が継続し、復興過程の端緒にある福島県という特殊性から考えると、それぞれの事業目標が達成されて終了したといえるものはほとんどない。	
<input type="checkbox"/>	ただし、ほとんどの事業が前期からの継続事業であるため、一定の役割を果たしたタイミングの良い事業であったという評価は見込めるだろう。	
調整 (Coordination)		A
<input type="checkbox"/>	JPF の地域担当者による公的サービスや関係機関のきめ細かな調整が、各支援事業者に対して行われていることが、随所に見受けられる。	
インパクト (Impact)		A

□	各事業は、地域コミュニティの再生、被災者支援といった分野や、行政の被災者支援が及ばない自主避難者支援など、震災と原子力災害からの復興へ向けた活動を行っており、受益者（被災者）や地域に与えている影響は大きいものといえる。
□	原子力災害という、目に見えない災害に対する不信は当該企業だけでなく自治体にも向けられ、8年を経ても未だに不安を抱く被災者は多い。そういった福島県内の特殊性の中で、行政サービスとは一線を画した各事業者の支援活動は、被災者の心の拠り所となっているものも多い。

## ① 当該分野の評価結果総括

JPF が助成を行ってきた福島県及び近隣県でのセーフティネット事業は、行政が支援を行わないニッチな分野をカバーする事業であり、特に、原発事故後の分断されたコミュニティの再生と、原発事故という目に見えない恐怖に怯え、不安にさいなまれる住民の心のケアを重点に置いたものとして評価できる。

JPF 東日本被災者支援事業として展開した「共に生きる」ファンドは、被災三県のうち、岩手、宮城は 2016 年度で終了したが、福島県は 3 年間延長し 2019 年度まで継続された。その意味合いは、各支援事業団体も高く評価している。特に、避難先でのコミュニティの再生とサロン活動などを通じた心のケア事業は、原発事故被災地独自のものであり、支援活動の軸をなしている。さらに、原発避難により極端に過疎化が進んだ双葉郡、すなわち浜通りにおいて、帰還した住民の地域再生活動を支援する活動も注目に値した。

一方で、一部の支援事業者ではあるが、事業の継続を申請したにも関わらず、十分な理由の説明もなく打ち切られたことに戸惑いを隠せなかったという声があることも指摘しておきたい。新規事業の採択で理由が明示されないことは一般的であり、本事業が単年度単位で申請の上審査されていることは理解しているが、事業継続にかかる申請に対しては、求められたら丁寧な説明を行えるスキームを構築しておくことも、支援事業者との関係を維持しておく上においても重要であろう。

## ② 終了時期は適切か

支援の終了のタイミングであるが、福島における原子力災害は未だ継続中で復興には程遠く、被災者支援の継続を訴える声が、支援事業者から一様に挙げられた。特に、政府や県などの復興事業に関しては、2020 年度で復興庁が廃止になるなどして支援の継続性に不透明感があつた。最近になって 2021 年度以降も、原発事故被災地の支援を重点にした復興庁が 10 年間延長されることが決まるなど、新たな復興スキームが見え始めてきたが、規模などは依然不透明な部分がある。今後、より多くの被災者が、公的な支援からふるい落とされる可能性を支援事業者は危惧している。

特に、帰還困難区域に指定されていた自治体の避難指示が解除されると、当該の自治体の支援は帰還事業一色となり、帰還しない住民への支援がどんどんと打ち切られていくという現実がある。そういった意味でも、ファンドの継続、もしくは、これまでの支援の枠組みを大きく変え

ないで支援していく新たなスキームを構築することは何にもまして重要である。

### ③ 当該分野における残された緊急支援ニーズ

震災と原発事故から 8 年余りたち、双葉郡の自治体の多くは避難指示が解除されている。第一原発が立地し、避難指示が継続している大熊町は、2019 年 4 月に特定復興再生拠点区域の一部地域などの避難指示が解除された。双葉町も 2020 年 3 月に、同じく特定復興再生拠点区域の一部と避難指示解除準備区域の避難指示が解除される。

一方、解除が進んだ自治体は、住民の帰還を促すための施策を重点的に展開する一方、避難先から帰還しない住民への行政サービスを縮小していく傾向にある。むしろ、帰還を促進する政策を否定するものではないが、子供たちの教育環境や勤務先など避難先での生活環境を失ってまで帰還するという決断をすることの困難さは想像に難くない。特に、家族間で高齢夫婦だけが帰還し、息子、娘などの若い家族が避難先に残る、という家族間の分断が各地で生じている。定住先でのコミュニティも帰還住民が増えるにつれ崩れていく。

こうした避難先、定住先での居住の継続を円滑に進めるための支援などは新たな支援ニーズとして生じているし、今後ますます増加するであろう。

### ④ 被災地の市民団体育成への貢献

双葉郡の支援団体などは、葛力創造舎へのヒアリングによると、被災後からしばらくは地域でそれぞれの活動を行っていて、情報交換や課題の整理などが行われていなかったという。そうしたバラバラだった支援のスキームは、現時点では、未来会議などと連携して双葉郡全域で支援ができるようなスキーム作りが行われており、未来会議がその中核を担っている。これは、支援団体を運営している個人のネットワークに依るところもあるが、JPF の地域担当者の努力に依るところも多く、多大な貢献をしている。こうした支援団体のネットワーク化を推進するような事業を創出していくのも、広域災害支援の役割ではなかろうか。

### ⑤ 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

「共に生きる」ファンドで対象となっている事業団体のサービスエリアは、福島県及び山形県である。山形は隣県ということもあって多くの被災者が避難場所として選んでいる。必要に応じて被災地にある実家と行き来することが容易だからであり、それらのニーズに対応した事業も展開されている。だが、県外避難者は近県だけではなく全国に散らばっている。そして、県外避難者の多くは自主避難者であり、県からの支援は皆無に等しい。また、福島県が県外避難者への住宅手当支援を打ち切ってしまったため、東京、神奈川や大阪など比較的住居費が高い都市部に避難している避難者が困窮している、という実態がある。こうした実態は、ほとんど報道されないが故にそのニーズが認知されているとはいいがたく、また、支援団体のサポートも受けづらい現状が存在する。

JPF は、特に、山形県に避難した自主避難者支援を行っている、やまがた絆の架け橋ネットワークや結いの木に支援を行ってきた。こうした支援団体の活動は、県外避難した被災者たちの集う場所の提供だけでなく、受け入れ自治体との懸け橋を担ってくれることから、その役割を十分に果たしてきたといえる。一方で、自主避難者は近県にとどまらず、広域に広がっている。近県の山形や新潟に避難している被災者は、比較的福島との往来がたやすいが、首都圏や大阪など園地に避難した被災者は、前述したとおり、県や国の支援スキームが届かない人たちである。こうした、取り残された人々のニーズを救い上げることも JPF には必要だったのではと考える。

## ⑥ 今後の福島事業のための提言

原発事故後 9 年余りを経て被災住民は、被災地と避難地の 2 地域居住を取るケースが増えている。特に、家族の中でも老人たちが避難解除された地域に戻り、若年層の家族が避難地域に定住もしくは、2 地域を行き来しながら生活再建するケースが増え、それが固定化してきている。ある意味、今後日本が直面する高齢化社会を先取りした状況が原発被災地で生じている。これに対して被災自治体は、生活インフラの整備や学校の再編などを行い、国や県はイノベーション・コースト構想などで新たな雇用の創出を試みようとしている。だが、こうした被災者の生活環境の変化に対して県や各自治体は、帰還しない住民へのサービスを打ち切ったり、これまで減免していた各種税金を課金し始めたりという措置を取り始め、帰還することで優遇を継続するというスタンスを取り始めている。これらは行政サービスの面で帰還を促進させようとする動きであるが、働き盛りの家族世帯の帰還を促進しようとするこれらの試みは現状では成功しているとは思えない。あまりにも事故から年月が経ってしまっており、行政のセーフティーネットからこぼれ落ちる被災者が今後ますます増えることが見込まれるのである。

今後、被災住民の帰還をサポートする事業のみならず、定住先での新たなコミュニティの形成や心の拠り所となる施設の維持活動へのサポートがより一層重要になってくると思われる。

また、原子力災害の特徴である広域避難に対応した支援事業を、JPF のネットワークを活用して創出するとか、既存の支援団体と協業するなどしてサポートすることも必要ではないだろうか。

こうしたサポートは、災害復興に対する人道支援というよりは、原子力災害の被災地における高齢化社会という特殊ケースであり、これまでの被災地支援スキームでは対処できないものではあるが、福島事業の継続をこうした分野にも行えるような新たな支援スキームを構築することを提言する。

## ⑦ 自由コメント

提言にも記したが、福島県特に浜通りにおいては、未曾有の原子力災害が、やがて訪れるであろう超高齢化社会を先取りした社会構成を生み出してしまった。これは、ある意味、全国の基礎自治体にとってモデルケースとなりうるものだ。この浜通りの超高齢化社会は自治体にとってもその住民サポートは実験的な要素が大きく、当然、その網から零れ落ちる人々も少なくないは

ずである。そうした、セーフティネットからこぼれおちた人々をどのように支援していくのか、これまでの JPF にはない支援活動として位置づけられるのではなかろうか。

9 年を経て未だに、原子力災害対策措置法に基づく緊急事態宣言が解除されない福島は、地震や水害など自然災害と違い、長期にわたって災害が継続していることを意味する。海外の紛争地などで行われている JPF の長期における緊急人道支援というスキームが、現在の福島を中心とする原子力災害にどのように当てはまるのか、あるいは、今後到来するであろう超高齢化社会における JPF の緊急人道支援のスキームを、この機会に議論しておいてもよいのではないだろうか。

## 2-2. 放射能不安への対応

桶田敦氏（大妻女子大学 教授）

### ➤ 現地訪問団体の選定

「共に生きる」ファンドにおける福島県・広域避難者支援が 2019 年で最終年度となることから、原則的に支援対象団体すべてに対して聴取を行う方針で臨んだ。「放射能不安への対応」分野では 5 団体 13 事業に対して現地調査を実施した。調査は、2019 年 8 月 5 日～8 日と 9 月 1 日～5 日の 2 回に分けて行い、それぞれの団体の代表などに対して聴取する形で行った。基本的には面会者が聴取を行ったが、一部団体に関しては JPF 地域担当者が立ち会った。

### ➤ 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職	事業所所在地
桶田敦	8月7日	鈴木薫	いわき放射能市民測定室たらちね	事務局長	福島県いわき市
	8月5日	阿部浩美	ふくしま 30 年プロジェクト	副理事長	福島県福島市
	9月2日	澤田和美	福島県の児童養護施設の子どもの健康を考える会	代表理事	福島県福島市
	9月4日	高野金助	りょうぜん里山がっこう	代表理事	福島県伊達市
	9月4日	青木康弘	仙台夜まわりグループ	事務局長	宮城県仙台市

### ➤ 評価指標による評価

妥当性・適切性 (Relevance/ Appropriateness)		A
<input type="checkbox"/>	原発事故による住民の被ばくの不安の中で、放射線測定、甲状腺エコー検査などを行い、住民の安心と安全を図る独自の取り組みが行われている。情報公開も徹底されていて、地元だけでなく広範な地域の住民からも支持を受けており着実な成果をあげている。	

<input type="checkbox"/>	各助成団体に対し、適切なモニタリングの実施やきめ細かなサポートが取られており、各団体と厚い信頼関係が構築できている。
<input checked="" type="checkbox"/>	一方で、事故から8年以上が経過する中、空間放射線量の軽減と内部被ばくの危険性の軽減から被災者の間で被ばく不安が薄れつつあり、支援事業の意味合いが薄れていることも事実である。
連結性・持続可能性 (Connectedness/ Sustainability)	
<input type="checkbox"/>	事業終了のタイミングとしては、住民の被ばくリスクが軽減する中で外形的には適切であると判断できる。
<input checked="" type="checkbox"/>	一方で、原発事故直後に大量放出された放射線による初期被ばくについての情報が少ないことなどから、依然、被ばく影響について不安をぬぐえない被災住民が少なからず存在する。また、現在も除染事業や第一原発の作業員などの被ばくリスクは存在するので、支援の形を変えるなどして事業継続が行う必要がある。
<input type="checkbox"/>	県が行う健康県民調査への信頼性を疑う被災住民も多く、そうした住民へ一定のセーフティネットの役割を果たしている。と同時に、放射線の測定を行う各団体との間で情報交換が行われるだけでなく、公開シンポジウムなどを行って住民への情報提供や関係省庁への提言なども行われている。
<input type="checkbox"/>	JPFの支援が終了しても事業の継続が図られるよう、関連団体や自治体からのサポートを受けられるような事業展開を各団体は行っている。これらはこの分野における各団体間のネットワークが構築されていることに依るところが大きいのが、地域担当者のネットワークとフォローによるところもある。
効率性 (Efficiency)	
<input checked="" type="checkbox"/>	セーフティネット事業としては、コミュニティの再生事業が多いが、避難者の数すなわち対象者が多い割に事業における受益者が限られる現状があり、効率的とは言えない側面もある。
<input type="checkbox"/>	自治体では行われなきめ細かな放射線測定事業と、住民の被ばく不安を解消する支援事業は、測定装置など費用が掛かるものが多いので、JPFでないと支援できない優位性がある。
有効性 (Effectiveness)	
<input type="checkbox"/>	目に見えない放射線を見える化し、客観的なデータで住民の安心を確保する、というこの分野の各事業者の目標はすべからく達成されている。
<input checked="" type="checkbox"/>	ただし、福島県における放射線被ばくリスクは健康に影響を与えるものではない、という公的機関などの報告が数多く上がっていることもあり、原発事故から8年を経た現時点で放射線測定の必要性を感じていない被災住民も多数おり、この分野の事業についての効果を否定的に捉えている事実もある。
調整 (Coordination)	
<input type="checkbox"/>	この分野は多くの団体が事業に取り組んでおり、JPFの地域担当者による公的サービスや関係機関との調整が、各支援事業者に対して行われている。
インパクト (Impact)	
A	



□	原発事故から 8 年余りを経た現在においても未だに放射線に不安を感じる子育て世代が多く存在し、そういった世代に対して支援事業者から発信される情報は、安心、安全の指標となっている。
□	原子力災害が今もって継続している中で、国や県など各自治体が放射線に関する情報の提供を徐々に減らす中で、独立した機関として情報を発信し続けていることは十分にインパクトがある。

## ① 当該分野の評価結果総括

震災と原発事故後の福島県における最大の課題は、被災者の放射能への不安をどう解消するかであろう。特に低線量被ばくの放射線リスクに関して、その影響評価を巡っては科学者の間でも意見が分かれていることもあり、被ばくした住民は事故直後から何を信じてよいのかもわからない状況が今も続いている。そうした現状を反映して、「放射能不安への対応」という本事業における各支援事業団体は、それぞれの地域だけでなく全県的に信頼を得た活動をしている。それは、放射能への不安を最も感じる子育て世代のニーズを的確に吸い上げているからである。

こうした活動は、放射線測定器という高額な機器を導入してこそ成し遂げられるものであり、「共にいきる」ファンドの十分な資金量がそれを支えていることを、各事業者は大いに評価している。また、測定に際しては高度なスキルが必要だが、各事業団体の研修能力は公的な機関に勝るとも劣らないものがあり、測定されたデータへの信頼性も確かなものである。

また、原発事故から 8 年余りを経た現在も、依然、除染は続けられ、また、第一原発のオンサイトや除染土などの中間貯蔵施設で従事する労働者も多くいる。彼らのうちの少なくない人数が自らの被ばくを心配して事業団体に相談にやってくる。また、山林の除染が行われていないことなどから、個人で採取したキノコや路地物の野菜などの残留放射線測定を希望する住民は少なくない。

国や各自治体、事業者らが、「健康には影響ない程度のリスク」と言い放っても、それを俄かに信じられない構図が福島には存在し、その「不安」を解消する活動を各支援事業者が担っている。こうした分野に重点的に支援を行ったファンドの役割は十分に評価できるものである。

## ② 終了時期は適切か

原発事故からまもなく 9 年となるが、未だに原子力緊急事態宣言は解除されないままであり、原発立地自治体である大熊町、双葉町を中心に避難指示が解除されていない地域が存在する。福島県内の空間放射線量はかなり低減されたとはいえ、未だ、除染が進んでいないホットスポットがあるなど、県内の放射線リスクが完全になくなったわけではない。にも関わらず、国は、県内に設置している空間放射線監視装置（モニタリングポスト）を撤去する方針を打ち

出した。未だに五感に感じない放射線リスクが存在するにも関わらず、地域住民からは放射線リスクが認識しづらい環境となっている。

こうした現状を考えると、現在進行形の災害である被ばくリスクを軽減する活動を行っている事業団体への支援は継続すべきである。「共に生きる」ファンドとしては終了するにせよ、何らかのスキームを構築して支援を行っていくことの必要と重要性は、福島県においては他のどのような支援よりも高いと考えるのが妥当であろう。

### ③ 当該分野における残された緊急支援ニーズ

「放射能不安への対応」に対する支援は、もはや緊急支援というよりは、今後数十年続くであろう放射線リスクに対して住民目線でどのように支援を継続していくかという政策課題である。だが、この分野は、前述したとおり国や県など各自治体は縮小傾向にあり、子育て世代を中心に感じている不安を解消する施策や、第一原発のオンサイトや除染に従事している労働者が利用しやすい施設を継続維持していく活動に対して支援を継続する必要性は大いにある。

### ④ 被災地域の市民団体育成にどう貢献

原発事故後、環境放射線測定、食品の放射線測定、内部被ばく用のホールボディカウンタ測定、甲状腺検査など、放射線リスクに対応した活動を行う団体が県内各地に設立された。だが、事故後の混乱の中で、団体間のネットワーク化や情報交流は十分ではなかった。原発事故から8年余りを経て、事業団体の淘汰も進んだが、その中でもJPFが支援を継続してきた団体は、団体間での情報交換や、研究者や自治体関係者とのネットワーク作りを積極的に行っている。

また、安心を確保しつつ子育て支援を行うスタッフの育成や研修に対しても、「共に生きる」ファンドの資金を活用して行われており、団体やそれを担うスタッフの育成にも貢献している。

ただ、支援団体は福島県だけではなく近隣県にも広がっており、JPFの地域担当者だけではカバーしきれていない現状も見受けられるのは残念である。薄く広く、という支援ではなく、拠点を中心にネットワークでカバーしていく支援体制を構築する団体の育成に力を注ぐべきである。

### ⑤ 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

原発事故直後に大量に放出された放射性物質の人体への影響については、事故直後の混乱と行政の不作为によって被災住民の被ばく量が十分に特定されていない。それが被災住民の不安を掻き立てたのであるが、この時期に被ばくした人たちは、福島県の内外に広域に避難している。そうした被災者が県の内外に数多くいるにも関わらず、自ら声を上げなければリスクを覚知することができない。低線量被ばくが故に、すぐに目に見える形で影響が出るわけではな

く、仮に出たとしてもそれが放射線による影響かどうかの因果関係を証明することは困難に等しいが故に、こうしたリスクは置き去りにされているのが現状である。

そのような現状の中で、JPF は、いわき市にある「いわき放射能市民測定室たちね」を中心に、浜通り各地に避難している住民の被ばく影響についての測定と情報提供を支えてきたことは評価されるべきだ。だが、一方で、県外に避難した、多くの避難者たちの放射線影響に関する不安を解消するといった点にまで踏み込んだ支援にまでは至っていない。

## ⑥ 今後の福島事業のための提言

原発事故による放射線リスクは、その評価が定まらないことで、被災住民、特に子育て世代の不安が未だ解消されていないと述べている。だからこそ、本事業が、多くの被災住民のニーズをとらえて存在する。

福島での事故は、「旧ソ連のチェルノブイリ原発事故よりも規模が小さく、被ばくリスクも小さい」とする言説や実証データが様々な研究者から出されている。だが、県が行っている県民健康調査によって、甲状腺がんの患者が多く出現している事実がある中で、「それは過剰診断の結果であり、事故の影響とは考えにくい」とする検討委員会の報告が出されても「国や御用学者の言っていることを信じることに抵抗がある」というのが、多くの被災住民の本音だろう。それだけ、放射線リスクに対応する団体への支援は、リスク認知に関する考え方の差異があるだけに難しい。

こういった背景があっても、そこに不安を抱える被災住民がいる以上、それを支援する団体への支援は継続すべきである。さらに、今後、第一原発内で発生しているトリチウムなどを含んだ処理済み汚染水の処分に関して、仮に、海洋放出となると、海産物への直接的影響のリスクや風評は計り知れない。こうしたリスクや風評に対抗するためには、消費者目線にたった放射線測定を大規模かつ継続的に行う NPO の存在が不可欠となる。こうした支援団体をこれまでの JPF のネットワークを生かして組織して行くことも重要な課題となるであろう。

「共に生きる」ファンドの採択においては、支援を必要としている団体からの事業計画を審査する形で進んできた。ファンドが終了するのはやむを得ないが、新しいスキームで福島への支援を継続するのであれば、支援団体だけでなく JPF 側でも被災地のニーズを把握したうえで、積極的に支援団体に関わるような支援を行える体制、例えば、支援団体と協業で支援事業を計画するとか、JPF 自身が地域担当者を通じてくみ取ったニーズを支援団体にフィードバックするなどのスキームを構築することも考えても良いのではないだろうか。国内での災害の増加や、国外での情勢不安に伴う支援のニーズが増大する中、人的資源の確保が課題となるだろうが、ぜひとも支援の継続を望むものである。

## ⑦ 自由コメント

話しは少しそれるが、2020年2月時点で、新型コロナウイルスによる感染症パニックが全国でおこりつつある。目に見えない未知のウイルスへの恐怖は、第一原発事故による放射線パニック

クと何ら変わるところがない。年に 1000 万人が罹患し、1 万人近くの人が亡くなるインフルエンザを経験していても、未知のものへの恐怖心は、メディアの増幅もあって、人々を恐怖に突き落としていく。

放射能不安を解消するには、科学リテラシーを上げるだけではだめなことは、この 9 年間で実証している。このまま、原発事故が収束して復興に向かったとしても、第一原発事故を経験していない若い人たちが社会の中心世代を迎えるまで、「不安」は残り続けるのだろう。特に、「原発問題」は、経済と環境というエネルギー消費問題とも深く関係し、全国の原発の再稼働とそれを阻止しようとする人々の運動に巻き込まれる要素が強いだけに、どのように事業を再構築していくのかが良いのか難しい課題と言わざるを得ない。

だが、そこは、あくまで被災住民目線に立った「放射能不安への対応」事業という視点を JPF としては貫くべきである。チェルノブイリでも被ばく影響が本格的に出現し始めたのは 5 年後以降であり、30 年を経た今も、甲状腺がんを中心とする被ばく影響の調査研究は続いている。そのことを思うと、規模はチェルノブイリほどではない（政府見解によると）にせよ、数十年のオーダーで継続されるべき課題である。一度、この分野への支援を行った以上、住民の被ばく影響を見届けることが JPF の役割ではなかろうか。

## 2-2. 社会的弱者

## 2-3. 地域文化

## 2-4. コーディネーション

林薫平（福島大学 准教授）

### ➤ 現地訪問団体の選定

福島県における「共に生きる」ファンド助成対象事業のうち【社会的弱者】・【地域文化】・【コーディネーション】の 3 分野に該当する各団体の事業に関して、以下のように資料調査・直接面談による聞き取り調査・関連調査を実施した。本担当分（林担当分）では、上記 3 分野を一括して、調査にもとづく評価を記述する。

①2019 年 8 月～11 月 資料調査等

②2019 年 12 月～2020 年 1 月 実施団体訪問調査

【社会的弱者】分野…こみゅーん with 助産師、ふよう士 2100、MdM：世界の医療団、ビーンズふくしま、しんせい、シェルパ、福島県助産師会、ザ・ピープル、相双に新しい精神科医療保健福祉システムをつくる会、いわき自立生活センター、ヴォイス・オブ・フクシマ、【地域文化】分野…Wunder Ground ワンダーグラウンド、【コーディネーション】分野…みんぷく、AA

R：難民を助ける会]）<sup>3</sup>

③上記期間中、随時関連する団体会合等に参加し当該分野の課題動向調査

(南相馬菜の花種まき会合、子ども食堂シンポジウム、二本松市東和町遊雲の里ファーム会合、福島市庭坂キクイモ交流会、東北ワーカーズコープ会合、福島地産地消シンポジウム、双葉郡ふるさと創造学サミット、福島復興課題シンポジウム等)<sup>4</sup>

#### ➤ 調査日程と面談

面会者	面談日	面談対象	所属	役職	事業所所在地
	2019/12/9	吉田恵美子	ザ・ピープル	代表理事	福島県いわき市
	2019/12/9	草野裕香利	こみゅーん with 助産師	理事長	福島県いわき市

<sup>3</sup> 訪問調査一覧については別表を参照。各団体1時間程度から3時間程度の時間を取っていただき、代表者に聞き取りを実施した。【社会的弱者】部門では、第25回～第33回の15団体23事業(継続事業を含む)全事業全団体を対象として資料調査を実施し、そのうち、複数次にわたり本ファンド事業を実施している団体や2017年度以降の近時(第27回以降)の実施団体を重点調査する方針を立て、11団体19事業に関して評価者による直接面談による聞き取りを行った。また、【地域文化】部門の1団体2事業(第29・32回)と【コーディネート】分野の2団体2事業(第27・29回)については、資料調査とともに、すべて直接面談による聞き取りを実施した。

<sup>4</sup> 本事業評価の課題と関わり、2019年8月～、主要な会合と面談者を挙げると以下の通りである。  
2019年8月21日：福島市松川町つながるファーム・丹治智幸代表、福島大学附属特別支援学校・新井浩校長と、農福連携と若年障がい者支援課題について協議。9月8日：ふくしま子ども食堂ネットワーク「子ども食堂フォーラム2019」に参加し、寺子屋方丈舎・江川和弥代表らによる、福島子ども・母子支援と居場所づくりの課題提起を検討。9月22日：南相馬農地再生協議会・菜の花種まき会で、小高を応援する会の小林友子氏(ふたば屋)、広畑裕子氏(小高工房)らと、菜種油やトウガラシの活動によるコミュニティ再生の課題について協議。9月29日：環境経済政策学会セッション(福島大学)で、ふくしま連携復興センター(れんぷく)理事・丹波史紀氏、二本松東和「遊雲の里ファーム」主宰・菅野正寿氏らと福島の地域復興、里山再生の課題について協議。10月7日：前出・遊雲の里ファームの菅野正寿氏・菅野まゆみ氏と、菜種・雑穀・桑などを生かした阿武隈郷土料理と地域コミュニティ再生の課題について協議。11月29日：地産地消運動促進ふくしま協同組合協議会シンポジウムで、協同による森・海・農の生業再建の課題を討議。12月1日：いわき小名浜漁港おさかなフェスティバルで、漁業・水産加工業と沿岸地域復興について検討し海星高校生らと交流。12月10日：前出・新井浩校長、あさかホスピタルKふぁーむ(本宮市)渡辺清昭農場長(福島県精神福祉会連合会会長)と、農福連携の課題と畜産・里山・ワイン用ブドウ活用等について協議。12月14日：双葉郡ふるさと創造学サミットに参加し、ふたば未来学園・丹野純一校長らと、双葉郡の子どもたちのふるさと学習の成果と課題について検討。12月17日：福島市庭坂地区ふくかんネット「キクイモ交流会」で、菅野クニ氏(飯舘村)、石井絹江氏(浪江町)らと、雑穀栽培による農地再生と、郷土料理による帰還地域のコミュニティ復興について情報交換。12月18日：福島大学未来支援センターで、小松理彦氏といわき小名浜の産業復興と“漁福連携”について協議。12月24日：福島復興シンポジウム(東京大学情報学環・日本協同組合学会福島部会)で、前出・丹波史紀氏らと福島の複線的復興の課題について協議。2020年1月12日：前出・菅野正寿氏らと、阿武隈・里山・地域再生の協議体の結成と記念映画上映祭を協議。1月26日：ワーカーズコープ東北集会(仙台市)で、東北事業本部・古澤光氏、池田道明氏、岩手県大槌町地域共生センターねまれや・東梅麻奈美氏らと沿岸被災地域の母子支援・障がい児童支援の課題について討議。2月1日：郡山市逢瀬いなか体験交流協議会幹部(石井忠勝氏・中瀧亮兵氏他)、地元農家小野寺淳氏らと、NPO しんせいのブルーベリープロジェクトとの協力方針について協議。2月9日：宮城県南三陸町 戸倉漁師の会「ワカメ・メカブ祭り」で、村岡賢一氏と沿岸復興事業から地域コミュニティ・里山里海へのシフトの課題について協議。

2019/12/9	榑 裕美	Wunder Ground ※1	担当	福島県いわき市
2019/12/9	富永美保	NPO しんせい	事務局長	福島県郡山市
2019/12/11	古市貴之	NPO シェルパ	代表理事	福島県楡葉町
2019/12/11	高木卓美 三木 将	AAR 難民を助ける会	担当	東京都目黒区 ※2
2019/12/11	長谷川秀雄	いわき自立生活センター・ みんぷく ※3	理事長 理事長	福島県いわき市
2019/12/12	中鉢博之	ビーンズふくしま	事務局長	福島県福島市
2019/12/12	久保田彩乃	ヴォイス・オブ・フクシマ	担当	福島県郡山市
2019/12/17	大川正祐	MdM 世界の医療団	担当	東京都港区 ※4
2019/12/19	大澤康泰	ふよう土 2100	代表	福島県郡山市
2019/12/19	小谷寿美恵	福島県助産師会	会長	福島県福島市
2019/12/19	米倉一磨	相馬広域こころのケアセン ターなごみ ※5	代表	福島県南相馬市 ※5
2020/1/5	富永美保	NPO しんせい ※6	事務局長	福島県郡山市

※1 榑氏からは、Wunder Ground からスピノフした組織である「はまから」および本年度計画  
中のいわき久之浜の鮮魚店・交流拠点づくりの計画を中心に聞き取りを行った。

※2 高木・三木両氏の聞き取りは、いわき駅前で実施した。

※3 長谷川氏には、いわき自立生活センターの事業と「みんぷく」の事業を合わせて聞き取りを行  
った。

※4 大川氏への聞き取りは、福島駅前にて行った。

※5 米倉氏には、本ファンドによる事業の主体である NPO 相双に新しい精神科医療保険福祉シス  
テムをつくる会の活動のほかに、相馬広域こころのケアセンターの事業に関しても合わせて聞き  
取りを行った。聞き取りは、福島大学にて行った。

※6 2020年1月5日、NPO しんせいには、前年12月9日からの継続で、再度、ブルーベリープ  
ロジェクトを中心に聞き取りを行った。職員の丸山武彦・鈴木綾両氏も同席していただいた。

## ➤ 評価指標による評価

妥当性・適切性 (Relevance/ Appropriateness)		A
<input type="checkbox"/>	避難・被災下の地域及び個人・家族の課題を的確につかみ、そこで地元NPOや支 援団体が果たす役割を設定して迅速な助成を実施し、遅滞なく有効な支援活動の実施 につなげていく手法は、各分野の実績を見た範囲で、本ファンドでなければなしえな いもので、妥当なものであったと高く評価できる。	
<input type="checkbox"/>	本ファンドがとった伴走型の支援は、豊富な経験にうらづけられた専門性を発揮 し、それでいながら前に出過ぎず、地元団体の主体的な事業発案と実施と、状況変化 への即応を促す姿勢をもっており、差し迫った課題への対応と、地元団体の力量の向 上の両面で、極めて意味のある重要な貢献を適切な形でなしたものと判断できる。	

連結性・持続可能性 (Connectedness/ Sustainability)	C
□	市民団体の特技である機敏な支援活動は、避難・被災下の初期の緊急時に力を発揮するものであり、事態が変遷しステージが進展するにつれ、おのずと役割やアプローチを変えていくことが必要とされる。本ファンドは、初期からこの意識をもち、助成対象の市民団体には状況に応じた節目ごとの新機軸の模索と支援活動・組織体制（他団体との連携、行政を含む枠組み構築等）の適応を促してきた。このことは極めて適切であったと評価できる。
□	他県からの支援組織も、緊急時は全面支援に入るものの、一定の地元支援体制の充実を見てイニシアティブを地元に移譲し後方に引き、適切なタイミングの地元化に向けて段階的に進んでいくことが必要となるものであり、この点も明確に意識されてきたことは重要なことであった。
■	他方で、現場の団体への助成の終了や、他県からの支援の縮小が、どのタイミングで検討されるかは難しい問題である。地元側の団体の力量がついて、体制が真にととのって地元化がなされるのを見極めるのは難しく、また、福島県の避難・被災の状況は、刻一刻と変化し、地元団体も変転する状況への適応で手が一杯であり、力量が十分について安定した状態が早期に訪れるものとは想定できない。地元団体や他県からの支援組織から見ると、むしろこれから復興や支援の正念場を迎える部分が多い。変化への対応は常に必要であるが、支援撤退や地元化を議論するには、まだまだ時期尚早との感を抱く。
効率性 (Efficiency)	B
□	本ファンドは、経験と力量のある支援活動の中核団体とタッグを組み、いわば橋頭保を課題ごとに構築して対応していくのが特徴となっているものと看取された。この手法は、複雑な要因を多々はらみかつ差し迫った複合的な諸課題への支援対応を実際に進めていく必要がある状況の下で、迅速・有効に働いたものと評価できる。
■	一方で、他の団体や他の方法、あるいは他の枠組みによる課題へのアプローチがあるかどうかの模索・開拓、また、その潜在的可能性に比べた場合に、採択した当該団体・当該アプローチが最適・最善であったかの検討・検証に関しては、やや限定的と観察された。
□	ただし、福島県の避難・被災後の生活と地域の回復は長期化することは疑えない事実の下で、長い目を見た場合に、まず中核団体に狙いを定めてそれを素早く育てていき、それぞれが根を張って課題対応力を高めて発揮していくような手法をとることはやはり効率よく、堅実なものと評価される。
有効性 (Effectiveness)	A
□	本ファンドの綿密な助言と支援により、各団体の特徴を存分に発揮して、それぞれの課題に迅速にかつ有効に対処できており、これまでの時期においては、全体として、本ファンドの目的にかなう顕著な成果が現れていると高く評価できる。

□	とくに、現場の団体を掘り起こし、伴走型で各課題への対処計画を策定し、単に採択して助成するのではなく適切な手法、各団体の持ち味を生かす方法をともに考えていく本ファンドの手法は、上記の成果が得られるために大きな意味があったものと評価できる。
調整 (Coordination)	
□	本ファンドは、課題ごとに中核となる市民団体を軸に支援して課題対応の顕著な効果を上げた。緊急時は先行して市民団体による実践と民間ファンドによる資金拠出によって活動を進めていく必要があったからである。活動の有効性が認められていくにつれて行政組織の当該課題への対応の必要性も適切に認識され、公的事業や公的資金も追っかけて整備されてくるものであるが、それまでの間は、いわばバランス・公平性よりニーズ・緊急性・即応性優先の“一点突破”の単独走行も必要である。本ファンドでは、先行して一点突破で実践を開始して実績を示していきながら、適切な時期に行政・公的枠組みとの連携化を並行してきているものと看取された。この手法は適当であったと評価できる。
■	福島避難・被災・復興の状況の特殊性にかかわるが、行政や公的な支援の枠組みは国の政策との不可分の関連性の下で成立している。本来は、民間による先行的な“一点突破”方式ともいえる課題対応活動が、より充実した形でバランス・公平性を伴って公的な支援の内実に取り入れられていくはずのものであるが、そこでは、国の政策との整合性のフィルターがかかるという宿命がある。この点では、市民・民間・NPO側が、支援を必要とする当事者尊重の強固な姿勢をもちえるかが鍵となる。早期の行政・公的な枠組みとの連携は、大局では、しかるべき方向性であるとはいえ、この点をややおろそかにしていく可能性もはらんでいないか。
インパクト Impact	
□	原発災害・避難・復興という未経験の事態の中で、複雑で多岐にわたる課題が次々に生起し変遷していく状況の下で、本ファンドを活用して市民団体が果たしてきた支援の活動は大きな意味をもった。本団体の状況判断と迅速かつきめこまかな運営が多大な貢献を果たしたことは特筆すべきことである。
■	それ以上に難しいのは今後の福島の支援のあり方である。上で述べたように、一定の時期の役割を終えて市民組織が漸次、行政・公的枠組みの中に適切な位置を占めていくことは必然的であり意味ある流れであるが、福島の避難・被災の特殊性がそこに影を落とす中で、これまでの財産を承継し、よい形で生かしていく上で、どのような連携軸やどのような体制を今後つくっていけばよいのか。そこに県外の団体はどのように関与していくべきなのかという具体的な課題は簡単ではない。民間諸団体が連携・連帯して、行政・公的枠組みから独立した力をもちつつ、当事者本位の活動経験から、市民提案により公的な支援の形をつくり、自らその中にしっかりした位置を占めていくことは、福島でこそ求められていることであり、すぐに具体的な答えはない。



当面数年間を集中的な模索・試行の時期と考えるものである。

## ①当該分野の評価結果総括

### 【社会的弱者】

社会的弱者の支援の分野においては、本ファンドは多大な貢献をなしたと評価できる。

とくに、母子・子ども・子育て支援、障がい児童の居場所づくり等の領域においては、震災・避難・帰還という福島県の母子や障がいをもつ人・その家族には極めて過酷な状況がもたらされる中で、専門性をもったNPO等の組織による的確なタイミングでの支援を促進し、また支援の担い手を育成することが本事業によって可能となった。

行政や公的機関だけでは十分な情勢認識と公的支援の方針づくりに至らない段階で、本ファンドの助成を受けた各団体は、いち早く体制をつくり当事者ニーズに即応する事業を構築し得た。その後、各課題に対する支援の実績が一定程度蓄積され公に周知された段階で、行政や公的機関との連携や事業提案・受託に進展してきている。

いわば緊急支援から、復興初期段階、そして平時へと移行していく情勢のとらえかたは、本ファンドと連携したAAR（難民を助ける会）などの経験が顕著に役立っているものとする。<sup>5</sup>

震災後の経験の中で、本県に、母子や生活者の課題に対するきめこまかな対策の必要性の認識が根付き、具体的な対応の方法論が定着したことは本ファンドの貢献による部分が大きいと評価できる。

### 【地域文化】

福島県の被災地域の地域文化（郷土の祭りなどの伝統、雑穀の加工、あぶくまの凍み文化、里山文化、沿岸地域の水産加工文化、“までい”の郷土料理、綿花や羊毛から糸づくり・機織り・染色をする手仕事、などなど）は、郷土と住民・子どもたちの結びつきを支える大きな意味を持ち、NPOによる母子支援などの各専門課題への対応も、地域文化とうまく連結した形をとること（料理教室や、みんなの畑・毛織り、トウガラシやエゴマ栽培と加工体験などなど）が、当事者の癒しや生きる力を育むことに有効であることとともに、地域内の多様な団体とのつながりを生み出すことにもつながることが本ファンドの助成を受けた各団体の活動実績からも確認できる。

なおかつ、浜通り地域を孤立させず、また避難先と帰還先の難しい対立を宥和していく上でも、さらにまた年配の人たちと若年者・母子などの世代間の相互理解を進めていく上でも、地域文化と住民の様々な角度からの結びつきの再構築を模索することは意義があると考えられる。そのため、この分野の活動への支援は、単独の担い手（Wunder Ground・はまから等）を育成する

<sup>5</sup> AAR（難民を助ける会）発行・滝口克典編集（NPO しんせい・AAR協力）『避難者の〈これまで・いま・これから〉 — 郡山市・7年目のニーズ調査の記録』2018年3月。特に同冊子収録の2稿、鈴木綾（しんせい）「NPOが応えるべきニーズとは？」、高木卓美（AAR）「復興から平時への移行に向けて」。

手法だけでは限界があり、広域で多様な団体を包含する形をとることが有効であると考えられる。(お祭り・郷土料理・里山文化・雑穀文化・魚食文化・までい文化を広く地域・地域をまたぐ形で復興支援と連携していくことなど。)

### 【コーディネーション】

地元主体のネットワーク促進は、震災当初の混乱した時期を、緊急課題に特化して各団体が何とかくぐりぬけてきた次の段階の課題として、各団体の支援活動をより太く持続的な形にしていくことが模索される中でひとしく取り組まれてきた。

この段階で、母子支援や、こころのケアや、障がいをもつ児童・家族への支援などの各課題において、支援実施団体どうしの連携・ネットワーク化や、行政や公的組織(社会福祉協議会等)との連携が大幅に進められ、より太く持続的な支援体制が地域ごとに形成されつつあるのは、本ファンドの運営母体や連携団体である J P F や A A R、M d M (世界の医療団) などの豊富な経験による尽力が大きく寄与していることが明らかに分かる。

各課題の中で、小規模な居場所やサロンをこまめに配置して、生活上の支援の課題の兆候があれば早期に見出していく方法論が蓄積されてきた。たとえば心のケアの領域では、サロンのお茶会や交流活動の場を重要な位置におき、その中で利用者・当事者ひとりひとりの状況をよく注意しながら予防や治癒を進めていくか、あるいはより本格的・専門的な支援に移行する必要があるかどうかなどを見ていく考え方が方法論として確立してきており、帰還地域や、復興住宅などの特別な注意を要する地域で、地域化した心のケア連携体制として具体化しつつある。これは福島の被災地から発した新たな有望なモデルと考えられる。<sup>6</sup>

## ②支援の終了のタイミング

### ③当該分野における残された緊急ニーズ

### ④被災地の市民団体育成への貢献

### ⑤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 (まとめて)

福島県の特別な事情であるが、震災発災から数年たって、政府や自治体の復興政策が進展していく中で、帰還先や避難先などで取り残される新たな課題が出てきたり、政策論争や住民分断がしばしば起こり当事者が置き去りにされたりすることがある。とくに、2016年から2017年にかけて、多くの地域の避難解除が進められ、ついで仮設住宅・復興住宅の位置づけが見直されていく過程ではこの問題があった。その場合、震災後の混乱の中で出てきた課題がようやく落ち着く兆しを見せたところに、第二の混乱・不安定な状況もたらされることになる。

被災に加えて避難をせざるを得ない状況は、強制避難・自主避難を問わず、また県内・県外避

---

<sup>6</sup> M d M (世界の医療団) 発行、「福島の実践と教訓編集委員会」編集『福島こころのケア 実践と教訓』2019年3月。

難を問わず、福島の大災害の中での被災者の状況を極めて特殊にしていることを改めて特記しておきたい。そのために支援団体も福島特有の力量をもてるかが問われてきた。

「共に生きる」ファンドは、発災当初から、避難先などの現地で支援を要する当事者に対する直接支援を担う現場の実施主体を育成し、団体間の協力や行政との連携などのノウハウも含めて実力をつけさせ、事態が進展してしばしば複雑化する中で、個々の当事者が求めることを本位とする特徴ある支援事業を機敏にかつ有効に実行することを可能とする意味あるサポートをし、伴走してきたことは大きな成果を上げた。

さらに段階が進むと、持続可能な体制をつくること、すなわち最終的に“地元化”すること（現地にイニシアティブを置き、または漸次ウェイトを移し、地元組織・行政をまきこんでいくこと）を意図して支援を続けてきた。

福島の特有の課題は多々あるが、現場の人たち（支援者・支援対象）に軸足を置く体制や仕組みの必要性・有効性は不変であり、福島の状況の下でこそ意味をもったと評価できる。現場で支援を必要としている課題が現存・厳存することは、政策論争や復興観の差異を超えて行政や住民やNPOの結び付きが待ったなしで要請されることになる。本事業で培われた地域の主体の役割は今後も変わらず、担うべきものはますます大きくなっていくと確信する。

ただし、上のような方向性は間違いがないとしても、2019年度末の段階で、これが現地の体制だけで十分ひとり立ちできるまで確立しているとは判断できない。本ファンド終了後の後継事業として、3年から5年程度の特集集中期間を設定して、地元主体形成に取り組む必要があると考える。すなわち、第一フェーズ（緊急時）から、第二フェーズ（地元の体制の模索）への移行を進めてきたことは評価しつつ、第三フェーズ（最終的に地元がひとり立ちできるまでの最後の一押し）が残されていると考えるものである。

## ⑥今後の福島事業のための3つの提言

⑥-1. 福島の母子支援・子ども支援の枠組みは、避難・被災下の各団体の粘り強い支援実践の中からようやく形をなしつつあり、これを定着させ広げていくべき時期に来ており、とくにこれまで分断されていた地域間（中通り・会津・浜通り）、世代間の関係を回復していくことが必要である。不安定で流動的な環境の中に置かれてきた子どもたち・学童たちを地域でどう守り、子どもたちの落ち着ける条件をどう取り戻すか。地域の中で協力して学びの保障や居場所の確保をしていく支援の必要性はより高まってきている。これまでの避難・被災下の各団体の【社会的弱者】支援活動の経験と成果を横につなぎ、これを結集して、政府の「復興」「帰還」政策から独立した確固とした地域主体・当事者本位の哲学、個人と家族の尊重、母子と子どもといのちの優先、生存・生活の保障、心のケアの考え方を地元住民が獲得して地元福島県の財産として残していけるような取り組みの後押しを求めたい。

⑥-2. 福島の子どもの生きる力は、ふるさとから切り離しては生まれず、子どもたちのふるさとの学びを、政策による分断を超えて全県を挙げてあたたかく支援し、伸ばしていくべきで

ある。富岡町立小学校三春校の始まりから終わりまでを児童たちが描く記録映像や、相馬農業高校飯館校福島サテライトの終了時の高校生たちの葛藤を表現する演劇など、被災・避難下の子どもの生きている姿やそれが郷土と結び付いていた様を描く表現は数多く生まれつつある。これを埋もれさせないために〈ふるさとを学ぶ映像・演劇祭〉を開催することを提案するものである。

⑥-3. 避難者も孤立させない、双葉の帰還者も孤立させない、また、母子を孤立させない、高齢者も孤立させないことを市民団体と地元団体の強固な協力により明確に打ち立てるべき時期に来ている。それをつなげられるような、各地域と各世代・各主体を包含・包摂できる連帯軸が必要である。そのために、【地域分野】支援事業の幅を広げ、食・農・漁・糸・布・木工等を生かした手仕事のつながりにより、「までい」と「いのち」のコミュニティを回復し、地域を横断した紐帯を形成していくことが求められていると考える。トウガラシ・エゴマ・菜種油・コットン、また、凍みもち・味噌づくり・魚の干物など数多くの素材があり、新たな萌芽も生まれてきており、これを広く結び付けていくことが大事だと考える。

### 3. JPF 地域事業部による連携調整・サポート事業（業務委託事業）

阪本真由美（兵庫県立大学 准教授）

#### 3)-1 東日本大震災連携調整およびモニタリング事業

##### ➤ 現地訪問団体の選定

業務委託事業については、委託先であった「いわて連携復興センター」「みやぎ連携復興センター」「ふくしま連携復興センター」「地域創造基金さなぶり」「みんぷく」に加え、岩手県、宮城県、福島県の被災地において連携調整に取り組んでいる中間支援組織（「みらいサポート石巻」「陸前高田まちづくり協働センター」「おだかぷらっとほーむ」）へのヒアリングを実施した。

##### ➤ 調査日程と面談

面会者	日	名前	所属	役職	事務所所在地
阪本真由美	2019年10月31日	大吹哲也	いわて連携復興センター	事務局長	岩手県北上市
	2019年12月12日	石塚直樹	みやぎ連携復興センター	代表理事	宮城県仙台市
	2019年10月11日	鈴木祐司	地域創造基金さなぶり	事務局長	宮城県仙台市
	2019年12月12日	鶴沼英政	みんぷく	理事	福島県いわき市
	2020年1月6日	遠山賢一郎	ふくしま連携復興センター	事務局長	*電話でヒアリング
	2019年10月10日	中川政治	みらいサポート石巻	専務理事	宮城県石巻市
	2019年11月1日	三浦まり江	陸前高田まちづくり協働センター	理事長	岩手県陸前高田市
	2019年12月12日	廣畑裕子	おだかぷらっとほーむ	代表	福島県南相馬市小高

➤ 評価指標による評価

妥当性・適切性 (Relevance/ Appropriateness)		B
<input type="checkbox"/>	業務委託は、岩手県、宮城県、福島県のそれぞれの県において、県域で連携調整に取り組む中間支援組織の組織力強化に貢献した。	
<input type="checkbox"/>	業務委託というアプローチは、委託先が主体性を持ち業務に取り組むという点や、財政的に独自の判断により柔軟に事業を実施できるという点において妥当だった。また、業務が委託されたことにより、業務に取り組む意欲を高めていた。	
<input checked="" type="checkbox"/>	みやぎ連携復興センターについては、JPF の職員を派遣する等して体制強化を図ったものの、主体的に、「共に生きる」ファンドのモニタリング・伴走支援を行う、県域での連携調整のためのネットワークの構築を行うには至らなかった。	
連結性・持続可能性 (Connectedness/ Sustainability)		A
<input type="checkbox"/>	「いわて連携復興センター」「みやぎ連携復興センター」「ふくしま連携復興センター」は、県域での中間支援組織を代表する存在となっている。復興庁による「被災者支援コーディネート事業」の業務を受託していることに加え、2019年3月11日には新たに一般社団法人「みちのく復興・地域デザインセンター」を設立するというように自律的に活動を発展させている。	
効率性 (Efficiency)		A
<input type="checkbox"/>	岩手県・宮城県については、2016年度から課題別の支援に重点がおかれており、既存の制度では救済されていない、支援の行き届きにくい被災者や生活困窮者に対する支援が実施された。	
<input type="checkbox"/>	福島県については、福島第一原子力発電所の事故の影響を受けた地区において、新しいコミュニティの形成のための支援に重点がおかれた。行政は、住宅を提供するものの、新たに形成されるコミュニティの自治会形成をサポートする仕組みはなかった。委託団体を通じた支援により、複数の地域で新たに自治会が形成され、まちづくりの基盤となった。	
有効性 (Effectiveness)		B
<input type="checkbox"/>	いわて連携復興センター、ふくしま連携復興センター、れんぷくは、共に生きるファンドのモニタリング等の業務委託を、被災地の団体との関係を構築する機会と捉え、積極的に事業を実施していた。これらの委託先による、案件実施に関するノウハウや助成に関する情報の提供は、新たに活動を始める団体にとっては有効であった。	
<input type="checkbox"/>	いわて連携復興センター、地域創造基金さなぶりは、それぞれの組織が持つネットワークや知見を活用し、被災地の団体に対しきめ細やかなコンサルテーションを実施していた。	
	みやぎ連携復興センターについては、コミュニティの復興に活動の焦点がおかれて	

■	いたこともあり、支援団体のモニタリング、地域のネットワーク構築には取り組んでいたものの、主体的に事業を発展させるには至らなかった。このため、支援団体のモニタリングについては2016年より地域創造機構さなぶりに業務が委託され、それによりきめこまやかなコンサルテーションが実施された。団体の特質を検討したうえでの業務委託が求められた。	
調整 (Coordination)		B
□	福島県においては、避難指示解除に伴い、それまで支援活動を実施していた団体と新たに活動を開始する団体との間で情報交換を行うためのネットワーク構築が求められた。業務委託を通し、「おだかプラットフォーム」「いわき～ふたばネット」などの地域の復興において中心的な役割を担うネットワークが形成された。	
■	県域での情報共有会議は行われていたものの、地域でも情報共有会議が行われるようになり、県域の会議との棲み分けが難しくなった。復興期においては、問題意識を共有する団体が情報を共有し課題を解決するという具体的なアクションに結びつくネットワーク形成が求められたことから、復興の進捗に併せ会議実施方針も検討する必要があった。	
インパクト (Impact)		A
□	「いわて連携復興センター」「みやぎ連携復興センター」「ふくしま連携復興センター」「みんぷく」というような、県域で活動を展開する中間支援組織を通じた復興支援は、従来の日本の災害復興過程にはみられなかった仕組みであり、今後の災害復興における適応が期待される。	
□	「いわて連携復興センター」「みやぎ連携復興センター」「ふくしま連携復興センター」間の情報交換も行われており、共催で復興過程における課題を解決するためのフォーラムが開催されるなど県域を超えた連携体制がみられた。	

### ① それぞれの連携調整機関の組織強化に貢献するという委託業務のアプローチは妥当であったか

復興過程においては、住宅移転に伴い新たに形成されたコミュニティ形成支援、被災したコミュニティの再建支援、生業再建支援、被災者の見守りや心身のケア、震災により家族を失う、仕事を失うなど、支援から取り残され自力再建が困難であるという復興過程特有の課題に対する支援が求められた。JPFによる業務委託は、岩手県、宮城県、福島県のそれぞれの県域において、連携調整に取り組む組織の組織力強化に貢献した。これは、従来の日本の災害復興過程にはみられなかった、復興期における民間団体の連携調整の重要性を示す取り組みであり支援の意義は高い。

業務委託というアプローチは、委託先が主体性を持ち業務に取り組むという点においても、また、財政面においても独自の判断により柔軟に事業を実施できるという点においても妥当だった。業務委託を行った団体の多くは、当初は「共に生きる」ファンドの助成団体として連携調整

に取りこんでいたが、業務が委託されたことにより、連携調整に取り組む意欲を高めていた。また、単に業務を委託するのではなく、案件形成・モニタリング・評価を、JPF の地域担当と合同で実施したことにより、JPF がそれまで構築してきた被災地の団体とのネットワークや、案件形成・モニタリングのノウハウが共有された。ふくしま連携復興センターについては、職員を複数「共に生きる」ファンド担当として配置するなど、積極的に業務に取り組む姿勢がみられた。

県域での連携調整の取り組みについては、委託団体の特質が反映された。いわて連携復興センターは、岩手県で活動を展開していた中間支援組織が集まり、被災地の復興・被災者の生活再建支援の役割を担うため設置された組織である。そのため、県域の連携調整、被災地の団体に対するコンサルテーションに積極的に取り組んでいた。これに対し、みやぎ連携復興センターは、せんだい・みやぎ NPO センターの復興部門としてスタートし、その後独立した組織である。もともと県域において中間支援組織として活動を展開してきたわけではなく、また復興支援員を通じた地域づくりに力を入れていたこともあり、県域での連携調整やネットワーク構築については主体的に業務を実施するには至らなかった。そのため、JPF は、委託業務のうち、県域のモニタリング・ネットワーク構築を、2016 年 4 月に地域創造基金さなぶりに委託した。さなぶりは、地域創生に取り組む団体への資金助成を主要業務としていたことから、支援団体に対し運営面を含むきめ細やかなコンサルテーションを実施していた。その一方で、みやぎ連携復興センターについては、2017 年度からは地域の自主防災組織の育成に取り組むというように委託方針を転換した。委託業務が期待したほどは実施されなかったにもかかわらず、業務委託を継続した背景には、みやぎ連携復興センター設置当初から、団体の組織力強化や「共に生きる」ファンドのモニタリング・伴走支援体制を構築するために JPF 職員を派遣するなど、人的・財政側面からも団体の組織能力強化をサポートしてきた経緯がある。これらの支援を通し、みやぎ連携復興センターの組織体制は強化されたものの、委託業務の実施姿勢は十分ではなかった。このことは、業務委託に際し、委託先の機能・ミッションを見極めたうえで業務を委託することの重要性を示している。

また、以下の点は、業務委託に際し、検討する必要がある。第一に、業務委託が、「共に生きる」ファンド事業開始当初から行われていたわけではなく、事業実施途中に行われた点である。いわて連携復興センター・ふくしま連携復興センターについては、「共に生きる」ファンド事業開始当初は、助成団体として、各セクター主体の事業分野および、関係性に関する情報収集・整理および連携の場の創出などを実施していたものの、2015 年 1 月からは業務委託が行われた。「共に生きる」ファンド事業開始時より、委託契約が結ばれ、情報の共有や支援の検討が行われていたならば、より主体的に事業が実施されていたと考えられる。

第二に、事業委託契約が単年度単位で行われており、その都度、事業継続に対する不安を抱えながら業務が実施された点である。これらの課題については、助成事業開始時より、委託団体と長期的なビジョンを共有しながら業務が実施されていたならば、より有効であった。

## ② JPF が委託した業務委託内容 (TOR) は妥当であったか、またその業務委託内容

### **(TOR) が適切に実施されたか。その成果がどうであったか。**

2016年度の業務委託における業務は、①「共に生きる」ファンド助成団体等へのモニタリングやコンサルテーション、②現地で活動するNPO等の組織基盤強化につながる研修等の開催、③県域での支援者間のネットワークの構築や体制の整備、④情報集約や情報発信であった。2017年度の委託業務のうち、みやぎ連携復興センターに対しては、業務内容を大幅に変更し①災害公営住宅等の自治コミュニティ支え合いネットワークの構築、②持続可能な自治コミュニティモデル形成支援を、また、みんぷくに対しては、①災害公営住宅コーディネート支援、②いわき市から双葉に郡にかけた地域ネットワーク、③自治会活動サポート支援、④支援アクター間調整とマッチングを内容とする業務委託が行われた。

助成団体の訪問・モニタリングは、すべての委託団体により実施されていた。いわて連携復興センター、ふくしま連携復興センターは、モニタリングを被災地の団体との関係を構築する機会と捉え積極的に取りこんでいた。その一方で、みやぎ連携復興センターについては、前述のとおり主体的に事業を実施するにいたらず、県域のモニタリング・ネットワーク構築については2016年より「さなぶり」により行われた。なお、モニタリングについては、業務内容には「助成中の団体を訪問し、事業進捗に係るモニタリングを1団体1回以上協同で行い、事業実施団体をサポートする」とされていた。しかしながら、年に数回、団体を訪問し、モニタリングを行うのみでは実施団体のサポートには結びつかない。また、ふくしま連携復興センターについては経理面でのコンサルテーションは実施しておらず、会計処理などはJPF東京本部により行われたというように、委託先ごとに業務内容は異なった。モニタリングについては、業務内容が実効性の高いものとなるよう、委託契約時により内容を詳細に検討する必要があった。

現地で活動する団体の能力強化を図るための研修は、委託先により実施されていた。ただし、災害から時間が経過するに伴い、市町村域で連携に取り組む団体等も独自に研修を実施するようになり、県域で活動をする団体との棲み分けは課題となった。

県域でのネットワーク構築については、災害発生直後は、どのような団体がどこで活動しているのかを把握することが難しかったことから、関係者を結びつける、あるいは、情報を共有し、市町村間の支援の偏在を解消するためにも県域ネットワークの構築は意義があった。しかし、復興期においては、情報共有よりも問題意識を共有する団体で課題を解決するというように、具体的にアクションに結びつくようなネットワーク形成が求められた。この点において、いわて連携復興センターによる「震災と貧困～地域で支える仕組みを考える～」フォーラム、みやぎ連携復興センターによる「持続可能な『暮らしの足』を考える」フォーラム in 東北などの取り組みは、それぞれの県域における課題別の取り組みが、県域を越えて広く共有され効果的であった。

### **③ 委託業務は、それぞれの連携調整機関の組織力強化にどのように貢献したか。**

岩手県・宮城県における「共に生きる」ファンドについては、2016年度より全般的な支援から、支援が届きにくい課題や、支援のギャップを解消するための課題への取り組みが重視された。業務委託についても2017年度より新たに「コミュニティ形成支援」に対する取り組みが行われ



た。このような課題別の取り組みは、新たな課題解決型のネットワークを形成するとともに委託団体の専門性を高めることに貢献した。

特に、福島県においては、避難指示解除に伴い、それまで支援活動を実施していた団体と新たに活動を開始する団体との間で情報交換を行うためのネットワーク構築、新たに形成されたコミュニティの再建支援、既存のコミュニティの再建支援が求められた。JPFは、県域を南北に分け、浜通りいわき双葉郡に必要とされる業務については、2017年4月から特定非営利活動法人みんぷくに業務委託を実施した。みんぷくは、新たなネットワークとして「いわき～ふたばネット」を設置し、定期的に会議を開催し、復興にかんする課題共有を行った。また、いわき市社会福祉協議会、ふくしま連携復興センターと連携し、災害公営住宅のコミュニティ形成のサポートに取りくんだ。行政は、住宅を提供する一方で、新たに形成されるコミュニティの自治会形成をサポートする仕組みはなかった。支援実施過程において、みんぷくは、自治会再建支援のノウハウを得ていた。

#### ④ 委託事業は、地域主導の復興にどのように貢献したか

前述の通り、2016年度からは、岩手県・宮城県については、既存の制度では救済されていない、支援の行き届きにくい被災者や生活困窮者に対する支援に重点がおかれた。これに対し、福島県については、福島第一原子力発電所事故の影響を受けた県内の市町村において避難指示が段階的に解除され、帰還する住民が増えたことから、新たに形成されたコミュニティの形成支援が行われた。行政は、住宅を提供したものの、新たに形成されるコミュニティの自治会形成をサポートする仕組みはなかった。委託団体を通じた支援により、複数の地域で新たに自治会が形成され、まちづくりの基盤となった。

#### ⑤ 委託事業は、JPF 撤退後切れ目なく地域の復興過程が持続することに貢献したか

JPFが業務を委託した団体の多くは、主として行政からの事業委託や助成を得て事業を実施している。「いわて連携復興センター」「みやぎ連携復興センター」「ふくしま連携復興センター」は、県域の中間支援を代表する存在となっており、復興庁による「被災者支援コーディネーター事業」を得て業務を実施している。また、災害復興のための調整機関として2019年3月11日には新たに一般社団法人「みちのく復興・地域デザインセンター」を設立している。同センターは、市民活動分野の調査研究、復興支援活動がさらに推進するための3地域のコーディネーター、調査・研究・コーディネーターで得られた知見、経験に基づく提言・発信」を掲げており、JPFの撤退後も事業の継続が期待される。

#### ⑥ 福島の連携調整機関への委託事業をいつ頃、終了するのが妥当するか

福島県については、避難指示解除に伴い住民の帰還が開始しているものの、いまだに帰還困難区域が設定され自主避難している区域もある。これらの区域については、行政も、応急仮設住宅が継続している状況と位置づけており、自主避難者に対し家賃補助（福島県避難市町村家賃補助

制度)を提供している状況である。家賃補助終了に伴い、福島へ帰還する人、避難先に移転する人など住まいの方向性が検討される可能性があることから、帰還する人の動向を踏まえながら業務委託終了のタイミングを検討することが一つの区切りである。参考まで、家賃補助制度は、富岡町、浪江町、葛尾村、飯舘村の帰還困難区域については令和2年3月末まで、大熊町、双葉町については令和3年3月末までとなっている。ただし、避難指示が解除になった地域においても線量が高い地域が散在している、地域の過疎・高齢化が進んでいる、公共施設、商業・サービスが十分復旧していないなど多数の課題もあることから、現地の状況をふまえて慎重に終了時期を検討する必要がある。

### ⑦ 宮城・岩手の連携調整機関への委託事業を終了するタイミングは妥当だったか

岩手県・宮城県における委託事業は、主に災害発生直後の緊急期から、仮設住宅へ入居するタイミングでの支援に重点がおかれていた。特に、仮設住宅入居後のコミュニティ形成や被災者支援については支援ニーズが高く、かつ既存の仕組みでは対応できない側面もあったことから、支援による成果は高く評価される。その一方で、災害公営住宅への住宅移転は現在も進行中であり、新規に形成される団地に町内会などの住民自治組織がなく、自治組織形成段階からの支援が求められたものの、それに対する支援は十分ではなかった。住まい移転のタイミングなど生活の転換期となるタイミングと併せ業務終了時期を検討する必要性があった。

### ⑧ 委託事業により、今後の国内災害対応の準備は整ったか

JPFによる業務委託は、岩手県、宮城県、福島県のそれぞれの県域において、復興過程における連携調整に取り組む中間支援組織の組織力強化に貢献したという点では意義が高かった。ただし、委託団体はいずれも復興期における連携調整機関としての役割を担うものの、災害対応における連携調整を担う組織としては位置付けられていない。唯一、いわて連携復興センターについては、平成28年台風10号の災害対応の経験に基づき、新たに県域の災害対応の連携調整組織として「いわてNPO災害支援ネットワーク(INDS)」を結成しており、INDSが、災害発生時の連携調整を担うことが期待される。なお、本評価事実施過程において、台風19号により、岩手県、宮城県、福島県に被害が発生した。災害の初動対応における連携復興センターの取り組みをみると、岩手県では、INDSが災害対応を意識した活動を実施していたものの、みやぎ連携復興センター、ふくしま連携復興センターは被災地の状況調査を行ったのみであり連携調整には至っていない。ふくしま連携復興センターについては、定款においても災害初動対応については記載されていないことから、定款の見直しについて今後検討される予定である。このことは、災害対応における連携調整と災害復興における連携調整とを区別して捉える必要性を示している。

最後に、東日本大震災における応急対策から復旧・復興に至る対応は、今後の災害対応を検討するうえで重要な取り組みであったが、特に被災者支援、コミュニティ再建支援などをめぐるノウハウがJPFに蓄積されていないことが危惧される。東日本大震災の支援過程で得られた知見をまとめたナレッジサイトを構築する、アーカイブを構築するなど、個々の支援過程で得られた

ノウハウを今後の災害対応に活かすための仕組みの構築が求められる。

#### 4. 東北フードバンク支援事業（業務委託事業）

##### フードバンクネットワーク構築による困窮避難者支援

阪本真由美（兵庫県立大学 准教授）

##### ➤ 現地訪問団体の選定

フードバンク岩手への業務委託は「東北被災地中心のフードバンクネットワーク構築による被災困窮世帯支援事業（2017年5月1日～2018年3月31日）」「岩手、宮城、福島3県フードバンクを通じた被災困窮世帯支援体制構築事業(2期)（2018年4月1日～2019年3月31日）」が実施された。本調査では、事前に委託契約書・報告書などの調査を行うとともに、フードバンクへのヒアリング調査を実施した。

##### ➤ 調査日程と面談

面会者	日	名前	所属	役職	事務所所在地
阪本真由美	10月31日	阿部知幸	フードバンク岩手	事務局長	岩手県盛岡市

##### ➤ 評価指標による評価

<b>妥当性・適切性 (Relevance/ Appropriateness)</b>		<b>A</b>
<input type="checkbox"/>	フードバンクを通じた生活困窮者支援は、過去の災害にはみられなかった新しいアプローチであり、その基盤整備を支援した点において業務委託の意義は高い。	
<input type="checkbox"/>	業務委託を通じ、岩手県内のネットワーク強化に取りくんでいたフードバンク岩手が、県域を越えネットワークを拡大するとともに、組織力を強化することができた。	
<input type="checkbox"/>	業務委託を通じ、県域を越えたフードバンク間の協力体制が構築された。新たにフードバンクの取り組みを始めた団体も生まれた。	
<b>連結性・持続可能性 (Connectedness/ Sustainability)</b>		<b>A</b>
<input type="checkbox"/>	事業実施過程において、食料を提供する市民や企業、活動に携わるボランティア、被災者に関する情報を支援制度につなぐ被災者相談支援センター、社会福祉協議会等との関係性が構築されており、今後の事業継続の基盤となることが期待される。	
<input type="checkbox"/>	災害から9年が経過したが、岩手県では、未だに応急仮設住宅で生活している人がおり、福島県では福島第一原子力発電所の事故により帰還困難な区域や避難が継続している区域もある。被災地の生活困窮者をめぐる課題はこれから深刻化することが	

	想定されることから、応急仮設住宅からの住宅移転が完了するタイミングまでの支援が求められる。	
<b>効率性 (Efficiency)</b>		<b>A</b>
<input type="checkbox"/>	東北3県においてフードバンクを実施している、あるいは設立を検討している団体を訪問し、きめ細やかなヒアリングやコンサルテーションが実施された。コンサルテーションを通して新たにフードバンクを始めた団体もあった。	
<input type="checkbox"/>	各県における勉強会の開催は、それぞれの県で活動を展開するフードバンクの取り組み情報を共有する機会となっていた。また、勉強会を通して、新たに相互支援が行われた事例もあった。	
<input type="checkbox"/>	宮城県県の「ふうどばんく東北 AGAIN」が組織運営をめぐる課題に直面したものの、フードバンク岩手から職員派遣を行う、研修を行うなどの運営支援により、再び活動が行われるようになった。	
<input checked="" type="checkbox"/>	業務を委託に際し、業務内容については詳細に協議されていたが、出口戦略についても事前に JPF と検討・共有する必要があった。	
<b>有効性 (Effectiveness)</b>		<b>B</b>
<input checked="" type="checkbox"/>	東北3県でフードバンクの広域ネットワークを構築することにより、広く食品寄付を募るとともに、フードバンク間の食品の相互協力ができる仕組みの構築を目指したものの、活動を牽引することが期待された「ふうどばんく東北 AGAIN」の運営をめぐる課題もあり、広域のフードバンクネットワークを構築するには至らなかった。	
<input type="checkbox"/>	東北3県においてフードバンクを実施している、あるいは設立を検討している団体に対し、きめ細やかなヒアリングやコンサルテーションが実施された。コンサルテーションを通して新たにフードバンクを始めた団体もあった。	
<input type="checkbox"/>	東北3県において	
<b>調整 (Coordination)</b>		<b>A</b>
<input type="checkbox"/>	フードバンク定例会議を開催することにより、広域でフードバンクに取り組む団体間が広域で交流する機会を提供され、各県フードバンクの組織基盤が強化された。また、岩手県で実施されていたフードボックスの設置が新たに宮城県でも行われるというように、県域を越えた新たな取り組みがみられた。	
<b>インパクト (Impact)</b>		<b>B</b>
<input checked="" type="checkbox"/>	東北3県でフードバンクの広域ネットワークを構築するに際し、市場・経済的にも東北地方の中心に位置することから中心的な役割を担うことが期待された「ふうどばんく東北 AGAIN」の運営をめぐる課題により、広域ネットワークを構築するには至らなかった。フードバンク岩手の支援により活動が軌道に乗りつつあるが、広域ネットワークを構築するにはより長期的なアプローチが求められる。	

## ① フードバンク岩手への業務委託を通じて、宮城県、福島県のフードバンクの基盤強化を行うというアプローチは妥当であったか

フードバンクは、賞味期限内ではあるものの、包装不良、賞味期限の印字ミスなど様々な理由から廃棄される食料を企業などから得て、それを、生活困窮世帯、児童養護施設、子供食堂などに提供する取り組みである。東日本大震災の被災地では、震災により家族を失う、住まいを失う、失業するなど、震災による生活困難に直面している世帯は依然として多い。業務委託先のフードバンク岩手は、東日本大震災による被災者支援を展開していた NPO などが中心となり、生活困窮者支援のために 2014 年 10 月に結成され、2015 年 1 月に法人格を得た団体である。活動開始時は、「共に生きる」ファンドによる資金助成を得ていたが、2017 年度、2018 年度に岩手県・宮城県・福島県という被災 3 県を中心としたフードバンクネットワーク構築などの業務が委託された。

フードバンクによる生活困窮者支援は、過去の災害にはみられなかった新しい支援アプローチであり、その仕組みづくりを支援した点において業務委託の意義は高い。特に、3 県のフードバンクの広域ネットワークを構築することにより、より大きな市場において食の相互協力を可能にするというコンセプトは意義が高いものであった。しかしながら、事業実施過程において、ネットワークの中心的な役割を担うことが期待された、「ふうどばんく東北 AGAIN」の理事長の退任や就労移行支援事業への切り替えなどの組織運営をめぐる課題に直面することになった。そのため、フードバンク岩手より、職員を派遣し、勉強会を開催するなどの運営基盤強化のための支援が行われた。一方、福島県については、これまでフードバンク事業が定着していなかったものの、本事業を通し新たにフードバンクの取り組みを始める団体が定着しつつある。このように、業務委託を通し、県域を越えた相互協力体制が構築され、それにより各組織の運営基盤が強化されていたものの広域のネットワークを通して食の相互協力を行うまでの体制の構築には至らなかった。より長期的なアプローチが求められた。

## ② JPF が委託した業務委託内容 (TOR) は妥当であったか、またその業務委託内容 (TOR) が適切に実施されたか。その成果がどうであったか。

業務委託内容は、2017 年度が①フードバンクネットワークの構築、②福島フードバンク団体基盤強化、③フードバンクネットワーク事務局の情報発信、2018 年度の業務内容は、これらの業務に加え、宮城県、福島県のフードバンクの立ち上げ・運営支援であった。

業務は委託計画に基づき実施された。特に、各県のフードバンクの運営強化支援や新たに設置を検討している団体に対しコンサルテーションについては、定期的に各県のフードバンクを訪問したヒアリングやコンサルテーションが実施されていた。また、各県のフードバンク関係者参画による研修会の開催は、フードバンク間での情報交換や、相互協力の体制構築にも結びついてきた。ただし、前述の通り「ふうどばんく東北 AGAIN」の運営をめぐる課題などもあり、東北 3 県において食の相互協力の基盤となるフードバンクネットワークを構築するには至らなかった。

### ③ フードバンク岩手への業務委託を終了するタイミングは妥当であったか

東北3県におけるフードバンクの広域ネットワークに構築については、フードバンク岩手の支援により活動が軌道に乗りつつあるが、広域ネットワークを構築するにはより長期的な取り組みが必要であり、業務委託終了のタイミングとしては時期尚早であった。岩手県では、震災から9年が経過しても応急仮設住宅で生活している人がおり、福島県では、いまだに帰還困難区域が設定されており、応急仮設住宅が継続している状況として家賃補助が提供されている状況である。被災地の生活困窮者をめぐる課題はこれから深刻化することが想定される。フードバンクの広域ネットワークが構築されているわけではないことや、福島県では、フードバンク活動を始めようとする団体が定着し始めたところであるという状況を踏まえると、より長期的な支援が望まれる。

### ④ 3県のフードバンクの基盤強化をすることで、震災原因の生活困窮を支援する というアプローチは妥当であったか

フードバンクの基盤強化を通じた震災原因の困窮者支援というアプローチは妥当であるものの、その仕組みを機能させるには、関係者とのネットワークを構築するなどの長期的な取り組みが求められる。フードバンクを機能させるには、第一に、企業や地域の人などから継続して食料支援を得ること、第二に、生活困窮者の情報を把握すること、第三に、支援を生活困窮者につなげる調整のための体制づくりが求められる。特に、新規に事業に参画する団体については、これらのノウハウを持たない組織もある。この点、福島県で実施されていたような新規参入の事業者に対するコンサルテーションは有効であった。従って、事業実施に際しては、どのタイミングまでを支援対象とするのか、出口戦略をある程度明確にした上で事業を実施する必要がある。

### ⑤ 岩手県、宮城県、福島県のフードバンク団体は、地域のステークホルダー（社協、地域包括、児相、こども食堂、若者サポートステーション、企業、個人ボランティア等）を巻き込んだフードバンク活動を展開し、既存の仕組みでは対応できない震災起因の困窮者のセーフティーネットを形成することができたか

フードバンク岩手は、食を提供してくれる市民や企業、活動に携わるボランティア、被災者に関する情報を支援制度につなぐ被災者相談支援センター、社会福祉協議会等とネットワークを構築し、事業を実施していた。このように、食を通じたさまざまなステークホルダーを結ぶネットワークの形成は、震災による被災者のみならず、他の理由による生活困窮者支援の体制づくりの基盤となる。とはいえ、被災者に対する支援制度は過渡期にある。被災者支援センターは令和元年9月30日で閉鎖されており、震災による被災者支援をめぐる行政の体制は脆弱になる。日本では2015年より「生活困窮者自立支援事業」が実施されているものの、生活困窮者自立支援事業は、住居確保給付金を支援するのみであり、日々の食料が得られない生活困窮者を救済することは難しい。この点を補完する仕組みとして、フードバンクという仕組みは有効である。

なお、食料獲得については、令和元年10月1日に「食品ロスの削減の推進に関する法律」（令

和元年法律第 19 号) が公布されたこともあり、企業側の理解が増すと考えられる。災害時の生活困窮者救済のためのセーフティネットとしてのフードバンクの役割は今後ますます大きくなるものと期待される。