

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 2012 年度)

加盟団体事業(2012 年 4 月～2013 年 3 月助成承認分)
「共に生きる」ファンド事業(第 1 回～第 11 回助成承認分)

2013 年 12 月

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム

国内事業部

はじめに

本報告書は、東日本大震災の緊急対応期のプログラムのうち、加盟団体事業については2012年度助成承認分（2012年4月～2013年3月助成承認分）を、「共に生きる」ファンド事業については第1回～第11回（2011年5月～2012年12月）助成承認分を対象にして、外部専門家を招いて行った評価をまとめたものである¹。これまでジャパン・プラットフォーム（Japan Platform: JPF）は、同じく外部専門家を招いて、加盟団体事業を対象にし、2011年7月に初動対応期（2011年3月～2012年5月）の評価報告書を、2012年3月に緊急対応期（2011年6月～2011年12月）の評価報告書を発表した。すなわち、外部専門家による評価は、今回で3回目となる。これらの評価報告書はいずれも、JPFのウェブサイトで公開している。

東日本大震災発災から2年以上が経ち、支援のフェーズは確実に緊急期から復興期へ移行している。時間の経過とともに、被災者間に差異が広がっている。震災によって発生した被害だけではなく、元から東日本大震災にあった社会問題が複合的に絡んだ問題が生じている。原子力発電所事故による被災は、収束する兆しは見え、長期化する見通しである。このような局面において、緊急人道支援をミッションとするJPFは、どのような支援をしていったらいいのだろうか。

本報告書は復興期への移行期におけるJPFの役割を見出すことを一つの目的として行われた。そのため、本評価は「成果評価」のかたちを取っているが、それは事業の是非を判断するものではなく、今後の東日本大震災、および国内災害対応への学びを抽出することを重視したものであることを、はじめに記しておきたい。

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、加盟NGO、「共に生きる」ファンドの助成団体にたいへんお世話になった。お忙しい中、ご協力くださった皆様方にこころから感謝いたします。

¹ ただし「連携調整・サポート」の評価に関しては、初動対応期から緊急対応期（2011年3月11日～2012年12月）を対象とした。

もくじ

はじめに

I. 評価結果のまとめ	1
1 上位目標にかんする見解	1
1) 上位目標	
2) 評価できる点	
3) 課題	
2 分野別評価結果の要旨	2
1) セーフティネット支援	
2) コミュニティ支援	
3) 生業支援	
4) 連携調整・サポート	
II. JPF の強み・弱みと提言	5
1 緊急対応期 2012 年度の JPF 事務局・加盟団体の強み・弱み	5
2 「共に生きる」ファンドの強み・弱み	5
3 今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業への提言	5
1) 4 分野網羅的支援から集中戦略的な支援へ	
2) 原発事故被災者支援への集中的かつ中・長期的コミットメント	
3) 「共に生きる」ファンドへの一本化について	
4 JPF の国内災害支援への提言	6
1) 国内事業モデルづくりへの提言	
2) 「共に生きる」ファンド事業への提言	
III. 背景：JPF 緊急対応期 2012 年度プログラムおよび「共に生きる」ファン ドプログラム	8
1 背景	8
2 加盟団体事業（2012 年 4 月～2013 年 3 月助成承認分）	8
1) 成果と結果	
2) 支援活動	
3) 投入額	
3 「共に生きる」ファンド事業（第 1 回～第 11 回助成承認分）	11
4 連携調整・サポート	13

IV. 評価の実施方針	16
1 加盟団体事業の評価の実施方針	16
1) 目的	
2) 対象	
3) 評価分野と評価担当者	
4) 評価基準	
2 「共に生きる」ファンド事業の評価の実施方針	18
1) 目的	
2) 対象	
3) 評価分野と評価担当者	
4) 評価基準	
5) 「共に生きる」ファンド事業の実施状況分析	
3 評価方法	19
4 限界性	20
V. 成果別評価結果	21
1 セーフティーネット支援（加盟団体事業）	21
1) 評価基準項目による評価	
2) 記述による評価	
2 セーフティーネット支援（「共に生きる」事業）	27
3 コミュニティ支援（加盟団体事業）	30
1) 評価基準項目による評価	
2) 記述による評価	
4 コミュニティ支援（「共に生きる」ファンド事業）	34
5 生業支援（加盟団体事業）	41
1) 評価基準項目による評価	
2) 記述による評価	
6 生業支援（「共に生きる」ファンド事業）	46
7 連携調整・サポート	53
8 「共に生きる」ファンドの実施状況分析	61
1) 被災地内外の助成事業数と助成金額の比較	
2) 支援活動地別に見た助成事業件数	
3) 被災地外の団体による事業のカウンターパート／引き継ぎ先、および出口戦略の有無	
4) 支援活動地域別、分野別にみた助成団体数および助成額	
5) 「共に生きる」ファンド・アンケート結果集計	

VI. 加盟 NGO からの提言	68
1 今後の JPF 東日本大震災被災者支援、および国内災害対応への提言	68
2 今後の国内災害対応への提言	69
付録① 調査日程と面談者リスト	70
付録② 表 7 被災地外の団体による事業のカウンターパート／引き継ぎ先、 および出口戦略の有無	73
付録③ 「共に生きる」フォーラム アンケート (2013)	81

I. 評価結果のまとめ

1 上位目標にかんする見解

1) 上位目標

被災者の生命と生活を助ける

被災者の生活再建、被災地の復旧・復興が進む

2) 評価できる点

- 行政や多様な支援団体と連携・調整しながら、行政が対応できない社会的弱者に対するセーフティネット支援や生業支援を実施することができた。
- 発災当初から5年間のコミットメントを決定し、長期にわたる支援を実施したことにより、被災地の人びととの信頼関係が構築された。
- 「共に生きる」ファンドを通じて現地の団体が育成され、支援が自立的に継続発展する基盤が形成された。「共に生きる」ファンドは、結果的に被災者支援活動に携わる地域の支援者を支えることにもなり、彼らのこころの励みとなった。
- JPF事務局スタッフの「共に生きる」ファンド事業実施団体に対するきめ細かいサポートは、地元団体による事業形成と展開に大きく貢献した。
- 海外での経験、および中間支援団体の強みを活かして、被災地の連携調整事業に注力したことにより、長期的に民間の復旧・復興事業が運営される基盤を築くことに貢献した。

3) 課題

- 原発事故被災者に対する支援は、始動も遅く、被災の規模に比しても十分な支援を行うことができなかった。
- 企業などの民間セクター、海外の団体との連携は、JPFの比較優位であるはずだが、十分に行うことができなかった。
- コミュニティ支援、生業支援は、成果をみるまでに時間がかかることから、事業期間、事業報告の頻度については、他の支援よりも長期の設定が求められる。
- 助成事業の規模に比して、JPF事務局の人員不足から、助成団体間の情報共有や経験の浅い助成団体に対するサポート等を十分に行うことができなかった面もあった。
- JPF事務局による連携調整・サポート事業は加盟団体に周知されておらず、被災3

県の連携復興センターと加盟団体、「共に生きる」助成団体との連携は限定的であった。

- ファンドレイジングが十分に行われていなかった。

2 分野別評価結果の要旨

1) セーフティーネット支援

- 行政や多様な支援団体と連携・調整しながら、行政が対応できない分野の支援を行うことにより、社会的弱者（高齢者・障がい者、子ども、外国人）に支援を届けることができた。〈加盟団体〉
- 被災者支援活動に携わる地域の支援者もまた被災者であるが、彼らに寄り添ってサポートすることにより、彼らを支える活動が行われていた。〈「共に生きる」ファンド・JPF事務局〉
- 原発事故被災者支援については、そのニーズの規模と甚大さに比して、支援が不足していた。〈加盟団体・「共に生きる」ファンド〉

2) コミュニティ支援

- 仮設住宅の入居が抽選で行われた地域に対するコミュニティ支援事業の実施は、子どもとその親世代を含めた地縁コミュニティの再構築に貢献した。〈加盟団体〉
- 「共に生きる」ファンドを通じた地元団体への助成やサポートは、地域主体によるコミュニティ形成や公益活動の展開に資することとなった。加盟団体以外を助成する仕組みを築いたことは成功であった。〈「共に生きる」ファンド〉
- 事業の継続性を担保するために、既存の公的制度や地域活動とつなげる努力が求められる。事業の継続性を下支えする政策や制度がない場合には、JPFとして政策提言を行っていく必要もあろう。〈加盟団体・「共に生きる」ファンド・JPF事務局〉
- コミュニティ支援という性質に鑑みて、事業期間が短いことが、事業実施の支障になっていた。〈加盟団体・「共に生きる」ファンド〉
- コミュニティビジネスなど震災以前になかった新しい仕組みを導入する事業は、コミュニティのキャパシティを超える場合があった。新しい仕組みを導入する場合には、慎重な判断が求められる。〈加盟団体・「共に生きる」ファンド〉

3) 生業支援

- 津波で農地を失った被災者に対して、農業活動を通じた生きがい創出、農産物の

売買や交換等を通じた地域内交流が行われていた。外部から支援団体が入ること
で、共同農地による営農や収穫物の販売など、新たな取り組みが開始された。＜
加盟団体＞

- 雇用創出の効果が、事業による直接雇用によりとどまっているため、現時点では
生業支援としての有効性を評価することはできない。むしろセーフティーネット
支援としての効果を生み出している。純粹に生業支援として審査せず、被災者の
交流、生きがい創出など、さまざまな目的をもった生業支援を実施したことはプ
ラスに働いた。＜加盟団体・「共に生きる」ファンド＞
- 行政による支援が収益事業に対応できないこと、複数の担当部局にまたがること
から非効率であることに鑑みると、JPFによる収益事業の助成は有効であるはずだ
が、収益活動に対して有効なアドバイスが可能な体制がとられておらず、ノウ
ハウやネットワーク形成への貢献度は低かった。＜加盟団体・「共に生きる」ファン
ド＞
- 生業支援という性質に鑑みて、事業期間が短いことから、期間内に十分な成果が
あげられなかった。＜加盟団体・「共に生きる」ファンド＞
- 「共に生きる」ファンドに新規の団体が申請する場合、最初は3カ月以内の助成期
間となるが、生業支援の場合、3カ月以内に実績を上げることは困難である。支援
内容に合わせた柔軟な運用が求められる。

4) 連携調整・サポート

- サービス提供のみならず市民社会形成に貢献する新たな成果を生み出した。＜JPF
事務局＞
- JPFが構築に貢献した連携調整機能は、地元団体への移行が進行し、地元の民間組
織が継続的に支援を行うことができる基盤が形成されはじめている。＜JPF事務局
＞
- 海外での経験、中間支援組織としての強みを活かして、広範囲に包括的な連携調
整の場づくりに取り組んだことは、他の行政、民間アクターにはない特徴的な貢
献であった。＜JPF事務局＞
- 被災3県に駐在スタッフをおくことにより、「共に生きる」ファンドの助成団体に
顔をつきあわせたコミュニケーションを取り、きめ細やかなサポートをした。こ
のことは、現地の団体や加盟団体以外との協力体制構築に大きく貢献した。＜JPF
事務局・「共に生きる」ファンド＞
- 加盟団体間、加盟団体と非加盟団体を結びつける取り組みは十分でなかった。加
盟団体との協議、情報共有の機会が少なかったことは、緊急期対応の評価で指摘

されていたが、変わらなかった。＜JPF事務局・加盟団体＞

- 被災3県および気仙沼市で実施してきた連携調整事業は現地の団体に引き継がれる道筋ができているが、どの団体も今後の活動資金の目途が立っていない。＜JPF事務局＞
- 東北3県の連携復興センターを生かした加盟団体、「共に生きる」ファンド助成団体との連携は十分ではなかった。＜JPF事務局・加盟団体・「共に生きる」ファンド＞
- NGO/NPOへの助成、連携調整・サポートを組み合わせた支援が継続できるようなファンドレイジング戦略が欠けていた。＜JPF事務局＞
- JPFの強みとされる企業や海外の支援団体との連携は不十分であった。＜JPF事務局・加盟団体＞
- 民間による連携調整では、JPFのほかにも東日本大震災に対応した全国的なネットワーク組織があったが、現地レベルでの連携にとどまり、相互の機能を補完する戦略的連携にはいたらなかった。

II. JPFの強み・弱みと提言

1 緊急対応期 2012 年度の JPF 事務局・加盟団体の強み・弱み

- 他の民間支援団体とくらべて、比較的長期のコミットメントができた。
- 他の民間支援団体とくらべて、予算規模が大きい支援ができた。
- 行政が対応できない社会的弱者に対するセーフティーネット事業、収益事業への助成が可能であった。
- 国内事業部を立ち上げたことにより、中間支援団体として多機関をつなぐ連携調整・サポート事業を展開することができた。
- 企業などの民間セクター、海外との連携ができる組織であるはずだが、あまりできなかつた。

2 「共に生きる」ファンドの強み・弱み

- 他の民間団体への助成スキームと比べて、予算規模が大きく、事業開始当初から助成金が振り込まれ、支援内容に制約が少なく、柔軟な計画変更ができるなどの特徴があった。
- JPF 事務局のスタッフが助成申請者に対してきめ細やかなサポートを行うことができた。
- 事業規模に比して、JPF 事務局の人員不足から、十分にサポートを行うことができなかった面もあった。
- 「法人格」の取得を助成条件にしたことは、被災前から現地で活動実績を有する団体を助成することで効果的な支援に結びつけることができた反面、初動対応期に活動資金を必要としていた任意団体への支援には貢献できなかった。

3 今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業への提言

1) 4 分野網羅的支援から集中戦略的な支援へ

- これまでは、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・サポート支援という 4 つの分野の支援を網羅的に実施してきたが、以下の事業に戦略的に集中して実施することを提言する。それに伴って、上位目標を変更し、戦略方針を明確化することを検討されたい。

- ① 移行期に取り残される緊急ニーズへの支援事業：今後、被災者は応急仮設住宅から復興公営住宅・復興団地へ移っていく。緊急人道支援をミッションとする JPF としては、下記のように移行期に取り残される緊急支援ニーズに注力すべきと考える。A.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、B.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。

- ② 被災地との信頼構築を定着させる事業：地域社会と信頼関係を構築してきた加盟団体の事業や「共に生きる」ファンド事業については、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。
- ③ 連携調整・サポート事業：被災者に直接的に実施される事業への助成と異なり、事業性の薄い中間組織への支援は稀少である。行政機関などに対し中間組織への支援の働きかけを行うとともに、地元 NGO/NPO による支援が継続するために JPF が実施してきた現地における連携調整・サポートを強化することが望まれる。連携復興センターなどの中間組織を支援する場合には、事業型の助成とは異なる助成期間、助成上限額を検討することが望まれる。

2) 原発事故被災者支援への集中的かつ中・長期的コミットメント

- 原子力発電所事故による人道危機は収束していない。放射能汚染の危険性があるため、岩手県、宮城県と比べても、現地で活動する民間団体は少ない。原子力発電所事故被災者へ支援は足りておらず、長期化することから、JPF として集中的かつ中・長期的なコミットメントを決定し、資金枠を別に設けて取り組むことを検討されたい。

3) 「共に生きる」ファンドへの一本化について

- 復興期は、むしろ地元団体が中心的な役割を担う時期であるため、加盟団体と非加盟団体への助成方針に差異を設ける意味はなくなりつつあり、一本化することは妥当である。
- 遠隔地の団体による支援は、間接経費が高く、本部と現地のコミュニケーションも難しい。可能な限り効率性が高く、持続発展が見込まれる被災地内の団体を優先して助成することが求められる。
- 支援が継続されるために既存の制度や地域活動とつなげる努力がさらに求められる。

4 JPF の国内災害支援への提言

1) 国内事業モデルづくりへの提言

- 行政の支援が行き届かない分野（例：社会的弱者に対する支援、生きがい創出などさまざまな目的をもった生業事業）を戦略的に助成対象とする。
- コミュニティ支援、生業支援は成果を見るまでに時間がかかることから、事業期間の設定や報告の頻度を見直す。
- 多様なステークホルダーをつなぐ連携調整・サポートの支援は、国内災害対応で

は欠けている分野であるため、JPF 国内事業の柱にする。

- 経団連が構成メンバーに入っていないながら、企業などの民間セクターと NGO/NPO をつなぐ役割を十分果たしていないことから、両者をつなぐことに取り組む。とりわけ生業支援では両者をつなぐことが求められる。
- 海外の団体との連携に強みをもつはずだが、十分な連携が行われていない。海外への情報発信も不足している。東日本大震災の教訓を海外へ発信することは JPF の責務ともいえる。
- 事業実施と並行したファンドレイジング戦略を持つべきである。

2) 「共に生きる」ファンド事業への提言

- 法人格取得を助成条件としたことや、新たに法人格を取得した団体であっても震災前に活動実績を有していた団体を助成したことにより、「共に生きる」ファンドは効率性が高い事業を展開することができた。一方で、法人格取得を助成条件にしたことにより初動の緊急を要する時期に活動実績がある任意団体を助成することができなかった。初動対応期には法人格取得を条件としない、助成期間前の支出の遡及申請を可能にする、新規団体の一律初回 3 カ月助成の制度を見直すなど、時期や内容に応じて柔軟な助成要件を設けることを検討されたい。「共に生きる」ファンドの実施状況分析により、被災地外に所在がある団体に助成総額全体の 50.5 パーセントを助成していたことが分かった。また、他助成機関により事業が継続されたり、現地カウンターパートに引き継がれたりしている事業がある一方で、引き継ぎ先が明らかになっていないケースも多く見受けられた。「共に生きる」ファンドが被災地内の団体による継続性のある事業の実施に使用されるためには、初動対応期や緊急対応期に被災地外の団体による単発事業への助成資金との配分に配慮するとともに、被災地外の団体による事業については継続性や出口戦略を確認されたい。
- 適正規模の助成を実施することが望まれる。例えば、助成金額や直接経費が高い事業は、行政が支援できない仮設商店街の建築支援においては有効であった反面、ソフト事業においては地元団体の事業継承や自立に支障をきたす可能性がある。
- JPF 事務局による手厚いサポートは有効であったため、継続・強化すべきである。

III. 背景：JPF 緊急対応期 2012 年度プログラムおよび「共に生きる」ファンドプログラム

1 背景

2011 年 3 月の震災発生以降、JPF は、国内・海外の企業、団体、市民から寄せられた約 70 億円の資金のうちこれまでに約 57 億円を活用し（2013 年 3 月末現在）、緊急人道支援から復興支援まで、幅広くかつ重要な役割を担ってきた。うち、今回の評価の対象となる加盟団体事業には合計 3 億 2,800 万円、「共に生きる」ファンド事業には合計 7 億 2,357 円の助成金が投入された。²

震災から 2 年が経過し、被災地では街の復興、もしくは新たな街づくりに向けた協議や計画が本格化しつつある。仮設住宅などで生活を続ける被災者やコミュニティを支える支援、地域産業の再建支援と並行し、地域住民が地域の組織や行政機関と共に取り組む動きを支えることが重要である。仮設住宅からの転居や、新たな仕事の再開などが徐々に見られる一方で、生活再建がなかなか進まず取り残される被災者、特に高齢者などの社会的弱者に寄り添う支援が求められる。また、それぞれの分野の支援ニーズは、地域や被災状況によっても大きく差異があり、時間が経つにつれますます多様化している。

2 加盟団体事業（2012 年 4 月～2013 年 3 月助成承認分）

1) 成果と結果

JPF では震災直後の出動決定から 2011 年 6 月 11 日の 3 ヶ月間を「初動対応期」、同年 6 月 12 日からは「緊急対応期」と位置付け、2012 年度も被災地の復旧・復興に向けて多岐にわたる分野、地域でのきめ細かな支援を実施している。

今回の評価では、緊急対応期のうち、2012 年度（2012 年 4 月～2013 年 3 月）に助成承認された 9 団体 10 事業を対象としている。各支援分野が目指す成果（Outcome）と結果（Output）、それに対応する加盟団体事業は以下の通りである。

成果 1 セーフティーネット支援

- 行政がカバーできない分野・人びとにも支援が行き届き、被災者が安心して健康な生活を営める。

<結果>

- 被災者の生活環境が整う。
- 被災者の心身の健康が維持される。

² JPF では従来、加盟団体への助成を通じて緊急人道支援を展開しているが、東日本大震災発災にあたっては、JPF 加盟団体以外へも広く助成を行った。前者を加盟団体事業、後者を「共に生きる」ファンド事業として区別する。「共に生きる」ファンドについては「3 「共に生きる」ファンド事業（第 1 回～第 11 回助成承認分）」を参照。

成果 2 コミュニティ支援

- 地域の人びとが集い、一緒に活動する過程などを通じて、復興にむけた住民どうしのつながりや地域振興に向けた機運が生まれる。

<結果>

- 地域の人びとが集い、地域について理解を深める場や機会が提供される。

成果 3 生業支援

- 被災者に収入をえられる手段や情報などが提供され、生活の安定につながる。

<結果>

- 地場に根ざした産業が再開・振興し、それを活用した収入源が確保される。

成果 4 連携調整・サポート

- NGO/NPO を通じた支援の調整・連携の仕組みが構築される。

- JPF のサポートを通じて、効果的な支援が展開される。

<結果>

- NGO/NPO や専門家のリソースが復興支援に効率的に活用される。

- 復興支援に携わる NGO/NPO、行政機関、社会福祉協議会、企業等の連携・調整がされる。

- 国内災害に対応する団体間の連携が促進される。

2) 支援活動

各成果と結果にもとづいて展開された具体的な支援活動 (Activities) は、以下の表 1 の通りである。

表 1 : JPF 緊急対応期 2012 年度 支援活動リスト

	インパクト・成果	支援地	支援活動	投入額 (円)
	インパクト (Impact)	被災者の生命と生活を助ける 被災者の生活再建、被災地の復旧・復興が進む		327,905,385
1	成果 (Outcome)	《セーフティーネット支援》 行政がカバーできない分野・人びとも支援が行き届き、被災者が安心して健康な生活を営める		
1.1	アウトプット (Output)	被災者の生活環境が整う		
1.2		被災者の心身の健康が維持される		
1.1.1	活動 (Activity)	宮城	被災住宅修繕(HFHJ)	29,999,950
1.1.2		岩手・宮城・ 福島	図書館サービス(SVA)	37,576,852
1.2.1		福島	避難者の健康維持・向上(BHN)	14,284,825
1.2.2		岩手・宮城	心理社会的サポート(NICCO)	17,636,576

2	成果 (Outcome)	《コミュニティ支援》 地域の人びとが集い、一緒に活動する過程などを通じて、復興にむけた住民どうしのつながりや地域振興に向けた機運が生まれる		
2.1	アウトプット (Output)	地域の人びとが集い、地域について理解を深める場や機会が提供される		
2.1.1	活動 (Activity)	宮城	地域振興のための講座・イベントの実施 (PWJ)	14,614,098
2.1.2			地域振興のための講座・イベントの実施2 (PWJ)	11,959,460
3	成果 (Outcome)	《生業支援》 被災者の収入をえられる手段や情報などが提供され、生活の安定につながる		
3.1	アウトプット (Output)	地場に根ざした産業が再開・振興し、それを活用した収入源が確保される		
3.2.1	活動 (Activity)	宮城	特産品開発・生産支援(PARCIC)	25,137,720
4	成果 (Outcome)	《連携調整・サポート》 NGO/NPO を通じた効果的な支援の調整・連携の仕組みが構築される JPF のサポートを通じて、効果的な支援が展開される		
4.1	アウトプット (Output)	NGO/NPO や専門家のリソースが復興支援に効率的に活用される		
4.2		復興支援に携わる NGO/NPO、行政機関、社会福祉協議会、企業等の連携・調整がされる		
4.3		国内災害に対応する団体間の連携が促進される		
4.1.1	活動 (Activity)	岩手	市土木建築工事に関わるシニア技術者派遣(EWBJ)	21,088,700
4.2.1			市復興支援ネットワーク組織構築・組織基盤強化(JAR)	24,649,704
4.1.2		岩手・宮城・福島	JPF のシステムを通じた支援活動展開・モニタリング(JPF)	130,957,500
4.2.2			市町における調整会議やネットワークの整備・運営支援(JPF)	
4.3.1			国内災害対応機関・団体との関係構築(JPF)	

3) 投入額

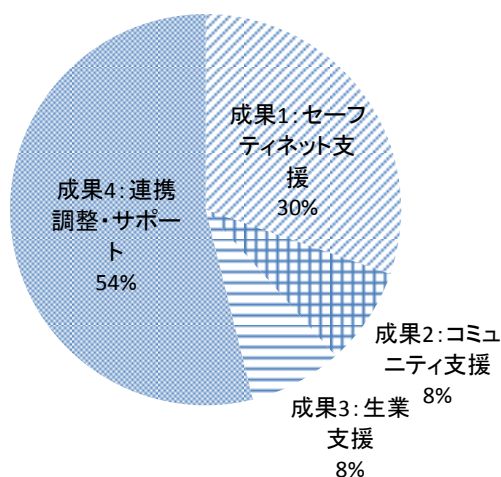
JPF 加盟団体による支援事業のうち、2012 年度に承認されたものは 9 団体（JPF 事務局を含む）による 10 事業であり、投入額は約 3 億 2,800 万円であった。

表 2：2012 年度加盟団体事業（緊急対応期 2012 年度）

成果別投入額

成果	投入額（円）
成果 1：セーフティーネット支援	99,498,203
成果 2：コミュニティ支援	26,573,558
成果 3：生業支援	25,137,720
成果 4：連携調整・サポート	176,695,904

図 1：加盟団体事業（緊急対応期 2012 年度）成果別投入割合



3 「共に生きる」ファンド事業（第 1 回～第 11 回助成承認分）

甚大かつ広範囲に被害をもたらした東日本大震災の被災者支援活動は、限られた数の JPF 加盟団体のみによる対応では限界があり、加盟団体以外、特に現地 NPO 等のリソースを活用した、多岐にわたるきめ細かい支援活動は大きな役割を担う。特に、被災地において持続的な復興や被災者支援を軌道に乗せるため、被災地に拠点を置く NPO 等の支援団体が主体となった活動を支える意義は大きい。

そうした幅広い民間組織による支援を迅速かつ効果的に実施するため、JPF は 2011 年 5 月に「共に生きる」ファンドを新たに設置した。このファンドは、「地域が主体となる『自立』した社会」「さまざまな世代が『共生』できる社会」、そして「地域の伝統・文化を大

切にした『こころ』の復興」を支えることを目的とし、JPF 加盟団体以外の非営利団体にも広く助成を行うものである。対象は法人格を持つ非営利団体で、1 事業当たりの助成額は団体の支出実績により 100 万円から 1,000 万円まで、助成期間は初回助成では 3 ヶ月で、2 回目以降の助成では最長 1 年の事業実施が可能となっている。

特に「共に生きる」ファンドでは、被災地内に本拠や活動拠点を置く NPO 等による支援活動を重視しており、こうした団体による案件発掘、助成を積極的に展開している。

今回の評価では、ファンド開設当初から 2012 年度末までに助成決定がされた第 1 回～第 11 回助成分を対象としている。これら 11 回の助成に応募があった計 586 事業の中から 163 事業に対し、合計 7 億 2,357 万円が助成された。そのうち、44 団体に複数回の助成が実施され、事業の継続性が図られている。JPF 事務局は、助成事業の継続的なモニタリングにより実施団体の能力強化に寄与している。

表 3 : 「共に生きる」ファンド (第 1 回～第 11 回助成) 応募・承認実績

助成回	募集時期	決定日	応募総数 (事業)	承認数 (事業)	助成総額(円)
第 1 回	2011 年 (5/2-5/11)	2011/5/19	22	8	42,167,000
第 2 回	(5/23-5/27)	2011/6/6	44	10	57,887,133
第 3 回	(6/13-6/17)	2011/7/4	70	9	68,526,211
第 4 回	(7/13-7/20)	2011/8/16	74	15	68,423,495
第 5 回	(8/30-9/5)	2011/9/30	30	8	55,834,269
第 6 回	(10/14-10/20)	2011/11/11	40	8	31,795,500
第 7 回	(12/19-12/26)	2012/1/27	20	12	61,125,670
第 8 回	2012 年 (2/20-2/24)	2012/3/26	77	26	69,490,927
第 9 回	(5/15-5/21)	2012/6/20	93	26	96,039,800
第 10 回	(8/3-8/9)	2012/9/19	62	22	107,047,215
第 11 回	(11/1-11/8)	2012/12/17	54	19	65,228,518
合計			586	163	723,565,738

表4:「共に生きる」ファンド第1回～第11回助成 分野別承認事業数・承認額

分野	評価視察の対象となった事業	合計事業数	承認額（円）
セーフティ ーネット支 援	<ul style="list-style-type: none"> ・住民安全ネットワークジャパン ・ほうらい ・国際支援地球村 	54 事業	285,455,813
コミュニテ ィ支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ザ・ピープル ・遠野まごころネット ・夢ネット大船渡 ・レスパイトハウス・ハンズ ・陸前たがだ八起プロジェクト ・オン・ザ・ロード ・みらいと 	75 事業	278,230,831
生業支援	<ul style="list-style-type: none"> ・SAVE IWATE ・持続可能で安心安全な社会をめざす新エネ ルギー活用推進協議会 ・エコメッセ ・東の食の会 ・吉里吉里国 	23 事業	112,020,694
連携調整・サ ポート	<ul style="list-style-type: none"> ・みやぎ連携復興センター ・ふくしま連携復興センター ・いわて連携復興センター ・まちづくり NPO 新町なみえ ・いわき自立生活センター ・シーズ 	11 事業	47,858,400
合計		163 事業	723,565,738 円

4 連携調整・サポート

災害後の支援において、迅速かつ効率的に被災者のニーズに応え、被災地の課題に対応するためには、行政・公的機関・企業・NGO/NPO など多種多様な支援関係者をつなぎ、支援の調整や連携を行うことが求められる。特に東日本大震災のように被災が広範囲にわたり、被災者支援のニーズが大きい一方、多数の NGO/NPO 等のアクターが現地入りし支援活動を行う状況においては、活動の重複や、支援を受けられない地域・人のギャップが

生まれる余地も高い。支援者間が連携し、より円滑で効率的な支援活動の展開を促すことは、中長期的な復興のインパクトに大きな影響を及ぼすと見られる。JPF では、被災地域および避難先の地域で活動している支援団体への資金助成に加え、行政、社会福祉協議会（社協）、NPO/NGO 等のセクターを超えた支援者間の連携調整の促進にも重点をおいている。

被災 3 県では、それぞれ県域全体をカバーする「連携復興センター」が創設され、県レベルで被災地の現状や支援ニーズに関する情報や知見が集積・共有され、県内の団体が行政機関等と協働して復興課題に取り組む仕組みが整備されつつある。JPF では岩手・福島両県の連携復興センターに対し「共に生きる」ファンドによる助成を、また宮城県の連携復興センターに対しては JPF 事務局事業として資金面および人材面での支援を行い、活動を軌道に乗せる取り組みを支えている。

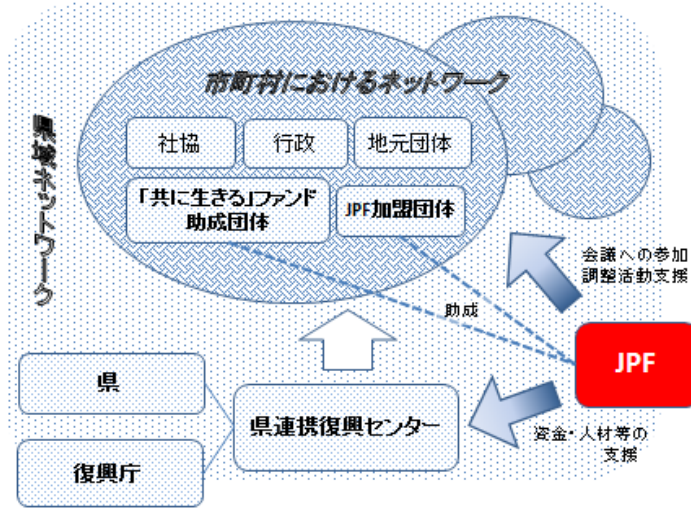
各市町でもそれぞれの地域の復興を進めるための中間支援団体やネットワークが立ち上がり、支援団体の定期会合や特定課題を解決するための分科会等が活発に行われている。復興後の街づくりを行ううえでは、住民が行政機関と共に地域の未来を考え、検討していく過程を地元 NPO 等が支える必要がある。JPF 事務局事業においては、下記のような地域ネットワーク・中間支援組織等に対し、話し合いの場の運営や調査活動のサポート、行政等の支援情報の仲介、企業や専門家等の支援のマッチング等を行ってきている。

表 5：JPF 事務局が参画する主な連携調整ネットワーク・中間支援組織

県	ネットワーク・中間支援組織
岩手県	岩手県地域活性化ミーティング 釜石地域まちづくり連絡会議 大船渡アクションネットワーク会議 陸前高田まちづくりプラットフォーム
宮城県	復興みやぎネットワーク会議 宮城県こども支援会議 気仙沼 NPO/NGO 連絡会 石巻仮設支援連絡会
福島県	そうま未来づくりミーティング いわき市における応急仮設住宅などに関する連絡会 新地町連絡会

また、JPF 事務局事業では、東日本での活動の経験をもとに、将来の国内災害においても NGO/NPO が迅速かつ効果的に緊急・復興支援を行うことができるよう、行政・NGO/NPO 等を含めた支援者間の連携調整の仕組みを整備することを開始している。

図2 県域・市町村ネットワークとJPFの関連概念図



IV. 評価の実施方針

1 加盟団体事業の評価の実施方針

1) 目的

- ① 緊急対応期 2012 年度における JPF 事業の実施状況を分析し、教訓を導く
- ② 福島第一原子力発電所事故の被災者に対する事業（以下、原発事故被災者支援事業）の実施状況を分析し、教訓を導く
- ③ 緊急対応期 2012 年度における JPF 事業の強み・弱み、付加価値、得意分野を検証する
- ④ 今後の事業展開や運営体制の改善（出口戦略をふくむ）のための提言を行う
- ⑤ JPF の国内事業モデルづくり、および今後の国内広域災害支援への提言を行う

2) 対象

期間：緊急対応期 2012 年度 2012 年 4 月～2013 年 3 月承認分

3) 評価分野と評価担当者

- ・ セーフティーネット支援：阪本真由美（人と防災未来センター 主任研究員）
- ・ コミュニティ支援：渡邊敬逸（人と防災未来センター 研究員）
- ・ 生業支援：紅谷昇平（神戸大学 特命准教授）
- ・ 連携調整・サポート：桑名恵（立命館大学 准教授）
- ・ * 総括：石井正子（大阪大学 准教授）

4) 評価基準

【セーフティーネット支援／コミュニティ支援／生業支援の評価基準】

DAC および ALNAP 評価指標のうち、下記 6 指標で評価を行った。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 段階の評価をつけた（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）。ただし、原発事故被災者支援事業はこれらの 6 指標で評価を行うことは適切ではないと判断したため、除外した。

	指標	定義
1	妥当性・適切性 Relevance/ Appropriateness	・ 地域の課題をとらえ、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/	・ 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）

	Sustainability	
3	効率性 Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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** ・ 政策や、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	<ul style="list-style-type: none"> ・ 広義の効果（意図したもの、しないもの）はあったか

*東北地方の復興事業のむずかしさは、同地方が地震・津波にみまわれる前から社会経済的な問題をかかえている点である。そうした被災前からの地域の課題にどれだけ自覚的であるかが問われている。

**団体が行政などの被災者支援制度を理解していたかどうか、などを含む。

上記の 6 指標に加えて、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 当該分野における JPF の強み・弱み、付加価値、得意分野
- ③ 当該分野および JPF 事業全体の今後の展開や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言
- ④ 当該分野および JPF 事業全体の今後の国内災害支援への提言
- ⑤ 原発事故被災者支援事業の評価
 - ・ 専門家の立場から見た支援ニーズの状況
 - ・ 当該分野の事業は、そのニーズにどのように応えようとしたものか
 - ・ 当該分野の事業における妥当性、効率性、調整、インパクトの観点などを含めた専門家の立場からの評価
 - ・ 当該分野および JPF 全体の事業に対する今後の事業展開の支援方針や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言
- ⑥ 当該分野の枠にとらわれない自由コメント

【連携調整・サポートの評価基準】

連携調整・サポート事業は、内容が直接的な被災者支援ではなかったこと、JPF 事務局が事業主体の中心であったこと、など JPF の支援活動としては新しい分野の事業であったため、その特徴を評価することを主眼とし、他の 3 つの分野とは別の下記の 7 つの評価基準を設けた。連携調整・サポート分野の評価は、JPF 事務局事業、加盟団体事業と「共に

生きる」ファンド事業に対してまとめて行った。

- ① JPF 事務局、加盟団体、「共に生きる」ファンド事業の連携調整・サポートの特徴
- ② 妥当性、効率性、調整、インパクトの観点などを含めた専門家の立場からの評価
- ③ 「共に生きる」ファンドの評価と提言
- ④ 当該分野および JPF 事業全体の今後の展開や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言
- ⑤ 当該分野および JPF 事業全体の今後の国内災害支援への提言
- ⑥ 原発事故被災者支援事業の評価
- ⑦ 当該分野の枠にとられない自由コメント

2 「共に生きる」ファンド事業の評価の実施方針

1) 目的

- ① JPF としては、はじめての試みである加盟団体以外への助成スキームである「共に生きる」ファンドの実施状況を分析し、教訓を導く
- ② 「共に生きる」ファンド・スキームの強み・弱み、付加価値、得意分野を検証する
- ③ 今後の事業展開や運営体制の改善のための提言を行う
- ④ JPF の今後の国内災害支援への提言を行う

2) 対象

「共に生きる」ファンド事業：第 1 回～第 11 回（2011 年 5 月～2012 年 12 月）助成承認分

3) 評価分野と評価担当者

- ・ セーフティーネット支援 : 阪本真由美（人と防災未来センター 主任研究員）
- ・ コミュニティ支援 : 渡邊敬逸（人と防災未来センター 研究員）
- ・ 生業支援 : 紅谷昇平（神戸大学 特命准教授）
- ・ 連携調整・サポート : 桑名恵（立命館大学 准教授）
- ・ 「共に生きる」ファンド事業の実施状況：JPF 国内事業部
- ・ * 総括 : 石井正子（大阪大学 准教授）

4) 評価基準

「共に生きる」ファンド事業には DAC および ALNAP 評価指標による評価が適切ではないと判断したため、下記の通り、加盟団体事業とは別の評価基準で評価を行った。

【セーフティーネット支援／コミュニティ支援／生業支援の評価基準】

以下の点についての評価を記述した。

- ① 当該分野の「共に生きる」ファンドは「地域が主体となる自立した社会の形成」「地

域の人びとのエンパワメント」「人びと（世代間、地域間、コミュニティ間、家族間など）をつなぐ」「人びとのこころの復興の支え（心理社会的サポート）」に、どのように貢献したか

- ② 「共に生きる」ファンド・スキームの強み・弱み、付加価値、得意分野
- ③ 今後の事業展開や運営体制の改善（出口戦略を含む）のための提言
- ④ 今後の国内広域災害支援への提言
- ⑤ 原発事故被災者支援事業の評価
- ⑥ 当該分野の枠にとられない自由コメント

【連携調整・サポートの評価基準】

連携調整・サポート分野の評価は、加盟団体事業と「共に生きる」ファンド事業に対してまとめて行った（p17 参照）。

5) 「共に生きる」ファンド事業の実施状況分析

上記の基準による評価に加えて、実施した「共に生きる」ファンド事業の実施状況を理解するために、下記の項目について助成事業関連書類などのデータ分析を行った。

- ① 被災地内外の助成事業数と助成金額の比較
- ② 支援活動地別に見た助成事業件数
- ③ 被災地外の団体による事業のカウンターパート／引き継ぎ先、および出口戦略の有無
- ④ 支援活動地域別、分野別にみた助成団体数および助成額
- ⑤ 「共に生きる」ファンド・アンケート結果集計

3 評価方法

- ① およそ8日間にわたり、現地調査を行った。(付録①:調査日程と面談者リスト参照)
- ② 加盟団体事業に関しては、対象10事業中6事業を現地視察し、関連の事業計画書、事業報告書などの書類および二次データの分析を行った。
- ③ 「共に生きる」ファンド事業に関しては、全事業の中から評価者が現地視察を希望する事業を選び、JPF事務局が実際に現地訪問が可能な事業の視察をアレンジした。
「共に生きる」ファンド事業に関しては、現地視察は一部に限られたが、各分野の評価者は、当該分野のすべての事業の事業計画書に目を通した。
- ④ 被災地の内外を含めて、関係機関・関係者からの聞き取りを行った。
- ⑤ 上記に記載した評価基準を設定して評価を行った。
- ⑥ 評価担当者が作成した評価結果にもとづき、2013年11月18日に加盟団体とのディスカッションを行い、ディスカッションの内容を最終評価報告書に反映させることとした。

- ⑦ ただし、上記のディスカッションにおいて評価担当者と加盟団体の意見に相違が見られた場合、評価担当者は独自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。

4 限界性

- 加盟団体事業については、全事業を現地視察することができたが、「共に生きる」ファンド事業に関しては、下記の通り一部しか現地視察できなかった。
 - セーフティーネット支援：全 54 事業中 3 事業
 - コミュニティ支援：全 75 事業中 7 事業
 - 生業支援：全 23 事業中 5 事業
 - 連携調整・サポート：全 11 事業中 6 事業
- 連携調整・サポートについては、JPF 事務局が運営サポートを行っている「みやぎ連携復興センター」事務局の視察を行ったが、各市町単位のネットワークで開催されている調整会議等については視察できず、助成団体への視察の際に、団体担当者および同席の JPF 事務局地域担当スタッフより、当該地域での調整状況について併せて聞き取りを行うに留まった。

V. 成果別評価結果

1 セーフティーネット支援（加盟団体事業）

阪本 真由美（人と防災未来センター 主任研究員）

1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性（Relevance/ Appropriateness）	B
<p>□いずれの事業も、制度的・予算的・人的制約により、行政の支援が行き届きにくい被災者を支援する事業であり妥当であった。</p> <p>□避難所、応急仮設住宅、在宅避難者、みなし仮設住宅居住者という被災者の住環境の変化に応じた支援が実施されていた。</p> <p>■福島県では、避難指示区域の再編が行われており、避難指示が解除された区域では被災者が被災前に住んでいた地区に戻り始めている。しかしながら、地域の公共サービス、生活環境は依然として整っておらず、支援ニーズは高い。それにもかかわらず、宮城県・岩手県・福島県の3県のうち、福島県に対する支援の比重が高いわけではない。今後、福島県に対する支援を拡充させる必要がある。</p>	
有効性（Effectiveness）	A
□支援実施過程において把握した課題に対し、これまで支援実施過程において構築してきたネットワークを効果的に活用して支援を実施していた。	
効率性（Efficiency）	A
<p>□地域における活動実績があることから、地域の状況・慣習・人間関係などに対する情報をあらかじめ有しており、それにより、スムーズに事業が実施できていた。</p> <p>□行政と連携して支援を実施することにより、地域住民の信頼を得るとともに、行政による支援と重複することなく支援を実施することができていた。</p>	
調整（Coordination）	A
<p>□JPF 加盟団体間で協力することにより、効果的な支援が実施されていた。</p> <p>□被災地で類似した事業を展開する団体間の情報共有が行われており、それにより地域ぐるみで課題が共有されていた。</p>	
連結性・持続可能性（Connectedness/Sustainability）	B
<p>□教育分野における支援については、事業終了にあたり、類似した事業を行っている地元団体に事業が引き継がれており、事業の持続性が期待される。</p> <p>■支援を行っている分野が、行政による支援が行き届きにくい分野であることから、JPF 加盟団体の支援がなくなると、当該分野に対する支援が今後全くなってしまう可能性が</p>	

ある。係る分野に対する支援を行政や他団体にどのように引き継いでいくのか検討する必要がある。	
インパクト (Impact)	A
□支援実施過程において、新たな課題に対する気付きを得て支援を多様化させていく事例が多数みられた。	

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

東日本大震災から2年半が経過した。この2年半の間に、被災した人の多くは、住まいを、避難所から応急仮設住宅・みなし住宅・在宅生活へと移し、新しい環境において生活を再建させようとしている。福島県では、避難警戒区域の見直しが行われ、避難していた人も少しずつ地域に戻りつつある。JPFによる支援も、災害発生直後の緊急支援物資の提供のように、緊急支援物資の提供や、被災した建物の改修のような内容の支援から、被災者に寄り添い、被災者の生活再建プロセスを支援するための支援が中心となっている。現在、被災地の支援活動に携わっている加盟団体は、初動期・緊急期より継続して支援を行っており、過去の活動実績を通して、地域の実情や人間関係を把握したうえで支援が展開されており、それにより支援の受け手となる地域からも高い評価を受けていた。JPFによる支援は、以下の点において評価できる。

➤ 行政の支援が行き届きにくい分野に対する支援が重視されていた

- 災害から2年半が経過したものの、陸前高田市、南三陸町のように被害が大きかった地方自治体や、福島第一原子力発電所の事故による被害を受けた自治体では、行政機能の低下により、被災者に対して十分な公共サービスを提供できていない。特に、社会的弱者（高齢者・障害のある人、子ども、外国人など）向けの、保健福祉サービス、子育て支援サービスなどは、被災地の復旧・復興作業を急ぐ状況において行政の取り組み優先度が高くなく、支援が行き届いているとはいえない状況である。JPFは、これらの分野における課題を補完する支援を実施していた。

➤ 被災者支援活動に携わる地域の支援者を支えるための取り組みが行われていた

- 被災者支援に携わる地域の人も多くもまた被災者である。これらの人は、支援者としての立場と被災者としての立場の両方の立場にたっていることから、支援実施過程においてはさまざまな葛藤に直面していた。このような地域の支援者に寄り添って活動を実施することにより、支援実施過程における、さまざまな悩み・葛藤が共有され、それが、地域の人々のこころの支えとなっていた。

② 当該分野における JPF の強み・弱み、付加価値、得意分野

支援においては、社会の変化をとらえ、行政による支援とすみ分けながら、団体が持つ専門性と、過去の支援経験を通して培ったネットワークを活用した支援が実施されていた。JPF による支援の強みとしては、以下の点をあげておく。

➤ 行政では支援が困難な点を補完する支援の実施

- 震災から 2 年半が経過し、社会は一見平常化しているように見えるが、その中には震災によりもたらされたさまざまな課題が内在している。例えば、被災地では、学校が再開しており、スポーツ少年団などの課外活動も展開されつつあるが、学童保育などのサービスはいまだ回復していない。そのような状況において、日本国際民間協力会（NICCO）は、小学生向けに放課後・土曜日を活用した学習会を実施していた。この活動は、地域住民からは、子どもの心理ストレスを緩和することに間接的に結びついていた点が高く評価されていた。一見平常に見える学校生活ではあるものの、仮設住宅に住んでいる子、みなし仮設住宅にいる子というように、震災により受けた被害の状況、生活環境の変化により、子どもの人間関係の中のひずみが見られるが、そのような変化から受ける気持ちを持っていく場所が子どもにはない。そのような状況において、学校とはまた異なる場・人間関係を継続して提供したことは、子どものこころの平準化に結びついていた。また、家庭・学校とは異なる第三者が継続して子どもの様子を見ているということも安心につながっていた。
- 東日本大震災が起こってからは、子どもを対象としたイベントが複数みられたものの、単発のイベントも多数あった。子どもは、イベントに参加しているその時は楽しいものの、次を期待しても実現しないという現実にも直面していた。そのような中、継続して活動を行ってくれたことは、子どもの精神的な安定にもつながっていた。なお、支援実施においては、教育委員会と連携して支援が行われており、学校を通して各種イベントの案内があったことから、親が安心して行事に参加していた。

➤ 他の加盟団体と連携した事業の実施

- 福島県では、福島第一原子力発電所の事故の避難指示区域に指定された地域に住む人は自分の地域に住めない状況が続いている。福島県飯館村では、空き家・空き地となった地域の安全維持のために、地域を見守る「見守り隊」が結成されており、住民が毎日地域を巡回し 24 時間体制で安全を確認している。見守り隊で活動をする人は、特に線量が高い地域を巡回していることから、健康に対する意識が高い。このような、見守り隊の健康を守るための支援を行っていたのが BHN テレコム支援協議会（BHN）である。支援実施にあたり、BHN は、JPF の加盟団体である、災害人道医療支援会（HuMA）と連携し、HuMA による看護師・医療従事者の派遣が行われていた。専門性が高い団体が複数所属していることが、JPF の強みであることから、団体間の連携を促進することにより、より質の高い支援を実施することが望まれる。

③ 今後の事業展開や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言

災害から 2 年半が経過し、社会は一見すると平常化しつつあるように見えるが、その中には、震災にはみられなかった様々なアンバランスが存在する。住環境をみても、仮設住宅に住む人、みなし仮設に住む人、被災前と変わらぬ住環境で生活する人など異なっている。このような社会的なアンバランスさによりもたらされるひずみは、これから先、時間が経過するに伴い徐々に顕在化する可能性がある。そのため、被災者が仮設住宅から復興住宅に移るまでの間は慎重に経緯を見守るとともに、そのような社会的なひずみを緩めるための支援が期待される。

一方で、セーフティーネット支援においてみられる課題の多くは、過疎化・少子・高齢化を迎える日本の地方都市が直面する問題である。これらの課題には、長期的な取り組みが必要なことから、長期する課題にどのように対応していくのか検討する必要がある。

今後の事業展開方針については、以下の点を提言しておく。

➤ 福島県の被災者支援の強化

- 福島県の被災者がおかれている状況は、宮城県・岩手県とは異なっている。福島第一原子力発電所の事故を受けて、福島県では 11 市町村が警戒区域・計画的避難区域等に指定された。その後、積算放射線量をふまえて避難区域の再編が行われ、積算放射線量が減少した区域については、避難指示が解除されている。ただし、避難指示が解除されても、地域で生活を営むために必要となる、医療・福祉などの公共サービスや、学校、店もなく、農業を始めるにも、畑も田んぼも 2 年間放置されたことから荒れており、生活できる環境にはない。このような環境におかれた福島県の被災者に対する支援を重点的に強化していく必要がある。

➤ 被災者の生活環境の変化を見越した支援の提供

- 被災地では現在復興公営住宅の建設や、防災集団移転のための宅地整備が進められており、これらの新しい住環境に移り住むことが想定される。多様化する居住パターンに応じた支援の在り方について検討していく必要がある。

④ 今後の国内災害支援への提言

- セーフティーネット支援は、被災した人々の生活再建を実現するために必要なものであり、かつ、行政による支援が行き届きにくい事項に対する支援のことである。自然災害は突如として発生し、それまでの生活を一変させる。被災した人のなかには、家族を失う、住まいを失う、健康を失う、あるいは、これら複数の生活困難に同時に直面する人、災前と同様のくらしに戻ることに難しい人もいる。従って、生活再建とは、被災前と同様のくらしに戻るのではなく、新しい現実を受けとめ、そこでの生活への充足感を高めていく一連のプロセスといえる。
- 生活再建において求められるニーズは多様である。1995 年の阪神・淡路大震災の復

興過程において神戸市により行われた神戸市震災復興総括・検証事業の草の根ワークショップでは、被災者の生活再建が多様な要素で構成されており、なかでも「すまい」「つながり」「まち」「こことからだ」「そなえ」「行政の対応」「くらし」の7要素が生活再建において重要であることが示された。被災者の生活再建においては、被災者の受けた被害状況や、震災後におかれた環境に応じて、満たされないニーズ(Unmet Needs)を満たすための支援が重要になる。

- 被災者のニーズは時間の経過とともに変化する。東日本大震災直後は、震災で失ったものを補完するような支援や、新たな環境で生活をスタートするための支援が求められたが、2年半が経過した現在、被災した人の多くは、住まいを、避難所から応急仮設住宅・みなし住宅・在宅生活へと移し、新しい環境において生活を再建させようとしており、それに伴い支援ニーズは変化している。

その一方で、日本の行政の支援制度は、被災者の生活再建におけるニーズを満たすうえで決して十分なものではない。日本では、災害発生直後は、被災者への緊急措置（食糧・生活必需品などの提供、医療支援、応急修理、学用品の提供、仮設住宅の提供など）が災害救助法に基づき行われてきた。これに加えて、義援金の提供、各自治体が独自に提供する支援などに被災者支援は限られてきた。1995年の阪神・淡路大震災では、被災者数が多く、一人当たりの義援金の提供額が限られていたこともあり、既存の制度だけでは、生活再建が困難なことが提示された。そして、新たに「被災者生活再建支援法」が制定され、災害により生活基盤に大きな被害を受けた人に対しては生活再建支援金（一時金）が提供されることになった。ただし、これらの制度的枠組みだけでは、多様な被災者の生活再建ニーズを満たすには限界がある。

- JPFは、応急仮設住宅入居者への生活支援物資の提供、被災地の防疫、被災在留外国人の就労支援、被災児童・生徒への支援、子育て支援など、さまざまな分野にわたる支援を実施した。これらの支援は、いずれも現行の行政の制度的枠組みでは対応できない被災者の生活再建のニーズをNGO/NPOが自ら見出し、支援を実施したものであり、NGO/NPOによる支援が、被災者の生活再建を実現するうえでのセーフティーネットとして機能していることを示しているという点において高く評価できる。セーフティーネット支援は、今後想定される、南海トラフ巨大地震や首都直下地震対応においても重要であり、東日本大震災を通して培ったノウハウを整理し、今後の被災者支援に活かしていくことが求められる。

⑤ 原発事故被災者支援事業の評価

- 福島第一原子力発電所の事故により、福島県では11市町村が警戒区域・計画的避難区域等に指定された。その後、積算放射線量をふまえて避難区域の再編が行われ、積算放射線量が減少した区域については、避難指示が解除されている。ただし、避

難指示が解除されても、依然として健康被害を危惧して住民が戻らない地域もある。また、被災地に戻った住民についても、地域で生活を営むために必要な学校・医療・福祉などの公共サービスが十分ではない。また、日常生活を送るのに必要となる物資を買うための店舗もなく、農業を始めようとしても、田畑は荒れており、生活できる環境ではない。従って、福島県の原子力発電所事故被害地域における支援ニーズは高く、支援はいずれも地域からも高く評価されている。今後も、重点的な支援が必要である。

⑥ 当該分野の枠にとらわれない自由コメント

特になし

2 セーフティーネット支援（「共に生きる」事業）

阪本真由美（人と防災未来センター 主任研究員）

① 当該分野の「共に生きる」ファンドは「地域が主体となる自立した社会の形成」「地域の人びとのエンパワメント」「人びとをつなぐ」「人びとのこころの復興の支え（心理社会的サポート）」に、どのように貢献したか

東日本大震災から2年半が経過した。この2年半の間に、被災した人の多くは、住まいを、避難所から応急仮設住宅・みなし住宅・在宅生活へと移し、新しい環境において暮らしを再建しようと試みている。「共に生きる」ファンドでは、このような被災者の生活再建プロセスの変化に応じた支援を実施するためのスキームとして効果的であった。特に、助成団体の多くは、地域を基盤に活動を展開している団体であったため、地域の実情をふまえつつ、既存のネットワークを効果的に活かした活動が実施されている点において有効であった。

➤ 行政による支援が届きにくい分野に対する支援が行われていた

- 災害発生直後は、みなし仮設住宅・在宅避難者については、災害救助法の適応対象とはなっていなかったことから、行政による支援がほとんど行われていなかった。「共に生きる」ファンドでは、これまでの被災地支援活動の経験にもとづき、行政による支援が行き届かないことを見越しての支援が、災害発生直後の比較的早い段階から行われていた。
- また、岩手県陸前高田市のように、地域の行政機関が大規模な被害を受けた地域においては、市の職員の数も十分ではなく、依然として、行政のサービスが行き届いていないところがあるが、そのような課題を補完するための支援が行われていた。

➤ 被災者支援活動に携わる地域の支援者を支えるための取り組みが行われていた

- 被災者支援に携わる地域の人も多くもまた被災者である。これらの人は、支援者としての立場と被災者としての立場の両方の立場にたっていることから、支援実施過程においては様ざまな葛藤に直面していた。このような地域の支援者によりそって活動を実施することにより、支援実施過程における、様ざまな悩み・葛藤が共有され、それが、地域の人々のこころの支えとなっていた。

➤ 助成終了後も支援活動が継続していた

- 助成団体の多くが、もともと地域で何らかの活動を行っていた団体であったこともあり、支援終了後も、継続した活動がなされていた。
- さらに、助成事業実施過程において、地域間・被災者間の連携が促進され、それにより事業を拡大・多様化することができていた。
- 新潟県では、福島県から新潟県へ避難した人を地域社会へ結びつけるための取り組みが、大船渡市では、市内で活動を行う団体間のネットワークを構築するための取り組みが見られた。また、石巻市では、在留外国人と日本人がともに、被災者訪問

を行うことにより、外国人が日本社会に溶け込む機会を提供していた。

- これらのように、支援実施過程において構築されたネットワークは、支援の現場を離れても活用される、いわば、社会関係資本（ソーシャル・キャピタル）として機能しているものであり、被災者の生活を支えるうえでは重要な要素だといえる。

➤ 福島県に対する支援拡充の必要性

- 被災地の状況と支援の傾向をみると、宮城県・岩手県・福島県の3県のうち、福島県では、避難指示区域の再編が行われており、避難指示が解除された区域では被災者が旧居住地区に戻り始めている一方で、原子力発電所事故を受けて、公共サービスの点においても、住環境においても生活環境は整っているとはいいがたく、支援ニーズが高いのに対し、福島県に対する支援の比重が高くない。今後、福島県に対する支援を拡充させる必要がある。

② 「共に生きる」ファンド・スキームの強み・弱み、付加価値、得意分野

「共に生きる」ファンドでは、もともと地域で活動を展開していた団体に対して資金を助成しているケースが多く見られた。そのため、地域の慣習や人間関係をよく把握した事業が実施されており、支援はスムーズに展開されていた。また、プロジェクト実施過程において構築されたネットワークを活動してプロジェクト終了後も地域で継続して様々な事業が展開されていたという点で効果があった。

ただし、ファンド助成申請時には、ニーズがあったにも関わらず、その後、被災者の生活環境が変化したことにより、支援ニーズも変化し、プロジェクトの内容を変更せざるを得ない事例がみられた。これは、ファンドをきっかけに、新たな事業を開始しようとしていたためであり、事業実施に対する事前準備が十分ではなかったことによる。

③ 今後の事業展開や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言

➤ 福島県の被災者支援の強化

- 福島県の被災者がおかれている状況は、宮城県・岩手県とは異なる。福島第一原子力発電所の事故を受けて、福島県では11市町村が避難警戒区域・計画避難指定区域等に指定された。その後、積算放射線量をふまえて避難区域の再編が行われ、積算放射線量が減少した区域については、避難指示が解除されている。ただし、避難指示が解除されても、地域で生活を営むために必要となる、医療・福祉などの公共サービスや、学校、店もなく、農業を始めるにも、田畑も2年間放置されたことから荒れており、生活できる環境にはない。このような環境におかれた人に対する支援を強化していく必要がある。

➤ 被災者の生活環境の変化を見越した支援の実施

- 被災地では現在復興公営住宅の建設や、防災集団移転のための宅地整備が進められており、これらの新しい住環境に移り住むことが想定される。多様化する居住パタ

ーンに応じた支援の在り方について検討していく必要がある。

➤ **事業実施におけるコンサルテーションの重要性**

- いずれの事業においても、事業実施に際しては、JPF 事務局がきめ細かな情報提供・コンサルテーションを行っており、支援団体の評価も高かった。特に、支援対象となる団体間の情報共有の仕組みが脆弱なケースもあることから、このような現地で支援団体をフォローする体制は今後も継続すると有効である。

④ 今後の国内災害支援への提言

被災地支援を行うに際し、地域を基盤に活動を展開している団体に対して支援を実施することにより、地域のニーズに即した支援を実施することができる。さらに、事業終了後も継続した支援が実施されることから、支援による効果が高い。

ただし、助成金額が高額になり、支援実施期間が長期化する場合、団体自体の運営資金も「共に生きる」ファンドに依存する可能性があることから、助成金額や事業実施期間の適正については、今後検討する必要がある。

⑤ 原発事故被災者支援事業の評価

福島第一原子力発電所の事故により、福島県では 11 市町村が避難警戒区域・計画避難指定区域等に指定された。その後、積算放射線量をふまえて避難区域の再編が行われ、積算放射線量が減少した区域については、避難指示が解除されている。ただし、避難指示が解除されても、依然として健康被害を危惧して住民が戻らない地域もある。また、被災地に戻った住民についても、地域で生活を営むために必要な学校・医療・福祉などの公共サービスが十分ではない。また、日常生活を送るのに必要となる物資を買うための店舗もなく、農業を始めようとしても、田畑は整備されておらず、生活できる環境にはない。従って、福島県の原子力発電所被害地域における支援ニーズは高い。これまで実施した支援はいずれも地域からも高く評価されており、今後も継続した支援が必要である。

⑥ 当該分野の枠にとらわれない自由コメント

特になし

3 コミュニティ支援（加盟団体事業）

渡邊敬逸（人と防災未来センター 研究員）

1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性（Relevance/ Appropriateness）	A
<input type="checkbox"/> 地域のニーズに誠実に対応した適切な事業である。 <input type="checkbox"/> 少年層とその親世代も含めたコミュニティの再構築に貢献しており、コミュニティ支援事業として高く評価できる。	
連結性・持続可能性（Connectedness/Sustainability）	B
<input type="checkbox"/> ピースウィンズ・ジャパン（PWJ）と地元団体とが共同で事業を実施することにより、事業実施を通じて地元団体への円滑な事業継承がなされている。 <input type="checkbox"/> PWJ 自身も現地に拠点を置き、中長期的な観点から事業に取り組んでいる。 <input checked="" type="checkbox"/> 講座 1 回あたりの直接経費が高く、現状のままでは地元団体への事業継承に支障をきたす可能性がある。	
効率性（Efficiency）	C
<input type="checkbox"/> 本事業は PWJ の得意分野ではないため、1 期目に専門家からのコンサルティングや直接支援を受けたことは、事業の効率性から見て妥当な判断といえる。 <input type="checkbox"/> 保護者アンケートを行うことで、事業の質を保つ努力がなされている。 <input checked="" type="checkbox"/> 助成額における間接経費の割合が高く、事業目的に照らして適切とは言い難い。	
有効性（Effectiveness）	A
<input type="checkbox"/> 「子どもの活動の場所づくり」という所期の目標を達成している。	
調整（Coordination）	B
<input type="checkbox"/> 行政や教育委員会などの関係団体との調整を繰り返し、より良い事業を目指すための努力が行われ、実際に多くの関係団体を動かしている。 <input checked="" type="checkbox"/> 計画変更により事業の一部が中止されているが、事業申請以前に事業協力者との綿密な意見調整と開催可能性の判断が求められる。 <input checked="" type="checkbox"/> 町内の全ての子どもを対象とした公益性の高い事業であるため、積極的に公的支援を受けられるように調整すべきである。	
インパクト（Impact）	B
<input type="checkbox"/> 本事業に触発され、行政主導により本事業と同種の実践が開始されている。 <input type="checkbox"/> PWJ の地域への取組が評価され、他の事業に取り組みやすい環境が出来つつある。	

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) 記述による評価

① 当該分野の評価結果総括

- **地域の課題に誠実に向かい合った支援が行われている**
 - 本事業の対象地域である南三陸町は、仮設住宅の入居が抽選で行われたため、既存のコミュニティが四散している。そのため、震災以前のように子どもが地域の仲間と休日や放課後に集まって遊べなくなっており、子育て環境の地域的課題として「子ども達が集まって遊べる環境づくり」があげられていた。
 - 本事業はこうした地域住民の声を受けて開始された事業である。地域のニーズを誠実に汲み上げているという点で適切な事業であり、また、事業を通じて「子どもの活動の場所づくり」という目的を達成していることから、その有効性は高い。加えて、事業の実施を通じて、少年層とその親世代も含めた地縁コミュニティの再構築に貢献しており、総じてコミュニティ支援事業として高く評価できる。
- **事業継承に向けた地域との円滑なコミュニケーションが行われている**
 - 事業の連結性・持続可能性については、本事業の計画時から地元団体への事業引継が考慮されており、事業の共同実施を通じて、地元団体への円滑な事業継承がなされている。これに加えて、PWJ 自身も現地に拠点をおき、中長期的な観点から地域へ関わる意思を明確にしている。
- **効率的に事業が行われているものの、間接経費が高い**
 - 講座 1 回あたりの直接経費が高く、現状のままでは地元団体への事業継承に支障をきたす可能性がある。本事業については、町内全域を対象とした公益性の高い事業であることから、公的支援を期待できると考えられる。例えば、本事業を公民館事業として位置づけることが可能であれば、会場使用料、バスの借り上げ、参加者保険、講師料などで公的補助を受けることも可能であろう。今後はより地域の身の丈に合った活動に収めていく努力が求められよう。
 - 事業の効率性については、以下の 3 点が指摘できる。まず、本事業は PWJ の得意分野ではない。そのため、第 1 期に専門家からのコンサルティングを受けることで、ノウハウの蓄積や事業の効率化が図られている。次に保護者に対するアンケート調査を通じて、事業の質を保つ努力がなされている。一方、助成額における間接事業費、特に現地拠点や本部拠点の運営にかかる費用の割合が非常に高い。これが費用面での効率性を下げる要因となっている。事業目的と照らしてこれらの出費が適切だったのかは再考の余地があろう。
- **関係者に対し事業開催に関わる調整を十分に行っている**
 - 事業開催に関わる各種調整については、行政、教育委員会、保護者などに対し、十分に行われている。ただ、震災で中止されていた職業体験の復活という意欲的な事業が計画されていたが、開催にかかる協力者の負担を勘案できていなかった

ことから、開催が中止されている。事業申請以前に、関係者との綿密な意見調整を通じた開催可能性の判断が求められる。

➤ **事業実施を通じて地域に高いインパクトを残している**

- 本事業は対象地域にいくつかのインパクトを残している。例えば、本事業に触発され、教育委員会が震災以前から中止されていた「ふるさと学習会」を再開している。現在、町内ではふるさと学習会と本事業の講座（わらすこ探検隊）が並立しているが、前者が小学6年生を、後者がそれ以外をそれぞれ対象としている。こうした棲み分けが綺麗になされていることは、PWJと行政との調整がスムーズに行われていることを暗にしめしている。
- 加えて、本事業をはじめとする地域への取り組みが地域内で評価され、PWJが他の事業に取り組みやすい環境ができつつある（社会福祉協議会と協力したシルバー人材センターの再構築など）。地域住民や行政との相互理解が進んでいることは、PWJのこれまでの努力の賜物といえよう。

② **当該分野における JPF の強み・弱み、付加価値、得意分野**

➤ **柔軟で現場感のある支援**

- JPFの支援は行政による支援と比して、計画変更に対応している。刻々と変化するコミュニティを対象とする事業においては、計画変更の柔軟性は重要である。今後もこの方針が維持されることを期待したい。
- 今回のPWJの事例を見る限り、JPFは活動団体の人件費や拠点維持費などの間接事業費への助成についても寛容な方針を取っている。日本で非営利団体というと「滅私奉公」といった極端なイメージに流れがちであるが、我々と同じように、彼らも社会的な生活を送るために稼がなければならない。彼らの生活の安定があって初めて他者への支援が可能になる。我々はこのことを忘れてはいけない。公益的活動の現場、特に海外の現場をよく知るJPFだからこそ可能な助成のあり方と言えよう。

③ **今後の事業展開や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言**

➤ **支援のスケールについて**

- JPFにおいては、初期対応期・緊急対応期にかけて複数の地域や県域全体を対象とする広域支援が行われてきたが、復興期においては、支援の効率性を高めるために、集落から旧市町村程度のスケールを対象としたローカルな範囲に支援を集中させるのが望ましい。
- 特に、コミュニティ支援分野においては、中長期的支援が必要とされることから、JPF加盟団体と現地のとの密な信頼関係を元にした「顔の見える支援」が求められる。しかし、広域支援のままではこうした関係をつくることは困難であると考

える。JPF加盟国体においては、初期対応期以来、各地で信頼関係を構築しているものと考えられるため、そのつながりを生かした密でローカルな支援を行うことが望ましい。広域支援については、団体間のネットワークで対応すべきであろう。

④ 今後の国内災害支援への提言

➤ 団体間のネットワークの構築

- JPFでは東北3県に連携復興センターをおいているが、「共に生きる」ファンド同様に、同団体がJPF加盟団体と非加盟団体を結びつけるように機能しているとは言い難い。連携復興センターの様な複数の広域支援拠点をおき、JPF加盟・非加盟に限らず、当該地域のコミュニティ活動やコミュニティどうしのネットワーキングを支援するというスキームは、今後の国内広域災害に対して有効なモデルと考えられることから、ネットワークのあり方を再考されたい。

⑤ 当該分野の枠にとられない自由コメント

- 特になし

4 コミュニティ支援（「共に生きる」ファンド事業）

渡邊敬逸（人と防災未来センター 研究員）

① 当該分野の「共に生きる」ファンドは「地域が主体となる自立した社会の形成」「地域の人びとのエンパワメント」「人びとをつなぐ」「人びとのこころの復興の支え（心理社会的サポート）」に、どのように貢献したか

➤ 地域が主体となる自立した社会の形成

● 設立間もない地元団体に対する支援の意味

今回の被災地では震災以前から NPO をはじめとする公益を担う民間団体の認知度が低く、設立間もない地元団体（事業実施市町村に登録住所を持つ団体）は当該地域における非営利の公益活動に対する理解の低さに苦慮していた。こうした団体が JPF の支援によって財政的基盤を得て、持続的な活動への足掛かりを得られたことは意義深く、助成自体が地域主体のコミュニティ形成および非営利の公益活動の展開に資するものとなっている。今後、彼らが当該地域の公益を担う団体としてはもちろん、JPF の助成において、外部団体に対する地元カウンターパートとして育成されることが期待される。

● 多様な「関わり」のあり方を提示

本分野の各申請事業では、申請団体の地域住民に対するさまざまな「関わり」を通じたコミュニティ支援が行われている。その例として、お茶飲み会などのコミュニティに対する「見守り」、コミュニティどうしをつなげる「仲介」、地縁コミュニティにおける自治への「介入」、コミュニティの多様な意見を行政に届ける「代弁」などがあげられる。

住民の「自立」というと、すべての「住民」が「市民」であることを前提とした教科書的な「自立」が求められがちであるが、その「自立」はさまざまな「関わり」の中で支えられるべきである。「共に生きる」ファンドにおけるコミュニティ支援は、コミュニティへの多様な「関わり方」を示すことで、豊かな自立のあり方を社会に提示しているといえる。

➤ 地域の人びとのエンパワメント

● 助成を得た団体への手厚いサポート

設立間もない地元団体にとっては「JPF から助成を得た」という事実が当該団体の活動に自信を与えている。また、JPF 地域担当者が当該地域に足繁く通い、申請団体と顔をつきあわせてコミュニケーションを取りながら、共に事業をつくり上げていくサポートのあり方は、経験の浅い地元団体に安心感を生んでいる。JPF による助成と申請団体へのサポートは総じて地元住民が社会性を獲得するプロセスに貢献しているものと評価できる。

● ハード整備を通じたエンパワメントとコミュニティ形成

土木・建築を要する事業（ハード整備）への支援については、行政による支援では原状回復が基本であるのに対し、「共に生きる」ファンドではその制限が無い。今回のヒアリングではいくつかの土木・建築工事が行われていたが、いずれもコミュニティ支援に照らして有効な事業であった。特に仮設商店街の建築支援については、事業自体が商店主たちのエンパワメントに貢献していたことはもちろん、計画段階から商店街内に申請団体をはじめとする複数の公益団体がその活動拠点をおくようにしていたことで、商店街を商店主・地域住民・中間支援団体・外部支援者が交じり合った新しいコミュニティとして再創造することに成功していた。

コミュニティ支援に付随したハード整備については、地域住民が施設や空間の利用を通じて社会性を再獲得できるだけでなく、そこに地域住民以外のさまざまな人や団体が交わることで何かしらの創発現象が期待できるように計画されるべきであろう。今後とも「共に生きる」ファンドにおけるハード整備については創造的な利用計画が付随した事業を期待したい。

● 新しい仕組みの導入と地縁コミュニティのキャパシティ

申請団体が地縁コミュニティ（集落）に対してコミュニティビジネスを導入する事業が見られた。事業自体は震災以前からの課題解決に取り組む意欲的なものであったが、震災以前にはなかった新しい仕組みに対する地元住民の理解度や主体性が成熟しておらず、結果として申請団体が地元住民をリードする形になっていた（ただし、申請団体は当該事業の前段に多くの事業を通じて地域住民と共に成功体験を積み重ねており、地域住民のエンパワメントを段階的に行ってきた）。つまり、事業の進捗と地域住民の復興進度の足並みにズレが生じている。こうした事例は、本事業だけではなく、コミュニティ分野はもちろん、他分野でも起きていることと考えられる。

今回の被災地では、震災以前から過疎高齢化によって自治能力が低下していた地域が多いため、元来コミュニティのレジリエンスが弱いと考えられる。その意味で、震災後の短期間のうちに、外部からもたらされた新しい仕組みの受容に足るキャパシティが開発され、事業に対するオーナーシップが確立されるとは考えにくい。コミュニティを対象とする各種事業、特に新しい仕組みを導入する事業については、慎重な判断が求められる。

● キャパシティ・ビルディングの困難性と可能性

個人を対象としたキャパシティ・ビルディング事業については、申請団体自身が「手応えはゼロではないが少ない」と評するように、明確に成果として表れるものは少ない。ただし、キャパシティ・ビルディングという性質上、その成果が表れるまでには時間を要するため、当該事業への評価は長期的な視点で行われるべきであろう。また、ヒアリングの際に受けた「住民ニーズに応じたキャパシティ・ビルディングはカルチャースクールにしかない」という指摘は重要である。これはキャパシティ・ビル

ディング事業に限られたことではないが、申請団体が地域住民の気づいていない潜在的な可能性や資源を掘り上げ、そこにアプローチをかける意欲的な支援を今後も期待したい。

➤ **人びとをつなぐ**

● **住民主体の自律的なネットワーキングに向けて**

その内容を問わず、事業そのものが申請団体と地域住民、そして地域住民どうしを結び付ける場所づくりや空間形成に資するものとなっている。また、これを通じて形成されるコミュニティは決して閉鎖的なものではなく、申請団体や事業展開を媒介として外部とつながる開放的なものとなっていた。特に、原子力発電所事故被災者を含んだ交流の場づくりは、避難した住民（新住民）と避難先の住民（旧住民）とを結びつけることで、新住民にとって避難先での生活に不可欠な人的つながりの構築に貢献していた。

コミュニティ自体が人と人とのつながりから形成されることを考えれば、コミュニティ支援においては、そのつながりを強固なものとしたり、異質なものと結び付けたり、つながりの質を変換したりする支援が前提となる。そして、そのつながりのネットワーキングが地域住民によって自律的に行われるようになることがコミュニティ支援の最終目標と言えよう。今後も人びとのネットワーキングに資する支援を望みたい。

➤ **人びとのこころの復興の支え**

● **こころの復興への貢献**

仮設住民、高齢者、親子などを対象としたサロン事業は、その場に集う人びとを結びつけ、人びとの復興に向けた心理社会的なこころの支えとなっている。ただし、仮設住宅などで行われているサロン事業については、地元の社会福祉協議会などから事業の引き継ぎに難色を示されていたり、事業に対する行政からの支援が得られていなかったりする事例があった。後述するように、こうした事業の持続性を図るのであれば、積極的に既存の仕組みと結びつけていく取組が必要であろう。

② **「共に生きる」ファンド・スキームの強み・弱み、付加価値、得意分野**

➤ **加盟団体以外への助成の意義**

● 「共に生きる」ファンドの特徴の一つは「JPF 加盟団体にも枠を広げた」ところにあり、この点は JPF のこれまでの活動を知る申請団体からも「画期的」と評されていた。この恩恵を最も受けているのが、設立間もない地元団体であろう。ただし、こうした団体は活動経験が浅く、資金力や活動展望、その持続的な活動に不安を抱えている。冒頭に記したように、「共に生きる」ファンドが非営利公益活動の希薄地帯へ楔を打ち込むものだとするのであれば、彼らの持続的な活動を支えるためにも、「共に生きる」ファンドによる継続的な支援やファンドレイジングを始めとする組織維持の方策について、持続的なサポートを望みたい。

➤ **助成の「間口」の広さ**

- 「共に生きる」ファンドはその用途が定められていない。これがコミュニティ分野事業の多様な支援活動の要因となっている。特に設立間もない申請団体は多種多様な活動を受け入れてくれるその間口の広さを評価していた。
- 一方、活動経験の長い団体からは助成の用途や意図を明確にした方が使いやすいとの指摘も受けている。コミュニティ支援分野においては、多くの団体が多岐にわたる活動に取り組んでいるため、多様性に富む一方、分野の全体像が見えにくいため、その狙いが散漫になっている。事業の多様性や設立間もない申請団体への支援を確保するために、これまでどおりに間口の広さは残しつつも、JPF として意図のある助成を別枠で打ち出してもいいのかもしれない。

➤ **柔軟な計画変更**

- 他の国内助成と比較して、計画変更の柔軟性も「共に生きる」ファンドの特徴である。コミュニティという刻々と変化する対象への支援事業であるため、柔軟な計画変更が可能であることは重要である。
- ただし、今回のモニタリングにおいて、計画変更が JPF 地域担当に伝えられていなかったり、事業計画に掲載されていた事業が実行されていなかったりした事例が存在した。計画変更が柔軟であることは、計画変更が自由であることを意味しない。申請団体に対し、計画変更の柔軟性は JPF への説明責任を果たしたときのみ有効であることを重々説明する必要がある。

③ **今後の事業展開や運営体制の改善（出口戦略を含む）のための提言**

➤ **外部団体の支援について**

- 外部団体（事業実施市町村以外に登記住所を持つ団体）の事業については、外部団体自身が積極的に地元化し、現地事務所をおいた中長期的な活動を展開することを志向していたり、事業を地元団体に引き継いだりしており、特段の支障は見当たらなかった。
- ただし、前回の評価にもあったように、外部団体による立場性の曖昧なコミットメントは無責任なものになりかねない。外部団体の支援については、対象とするコミュニティの課題について、何を、いつまで、どこまで支援するのかを明確にする必要がある。特に、地縁コミュニティの過疎高齢化等の震災以前からの課題解決に取り組む事業に関しては、一朝一夕で解決できるわけではないため、申請団体の長期的なコミットメントが求められよう。

➤ **既存の仕組みと結びつける**

- 申請事業が持続性を求められるものであるならば、これを既存の公的制度や地域活動とつなげる努力も重要である。例えば、福祉的サロンであれば社会福祉協議会や行政による支援を受けたものが、震災以前より行われている。また、親子の

交流の場であれば、地域子育て支援拠点事業も活用できよう。こうした既存の制度的資源にアクセスできないことは、申請団体と当該地域の行政、公的団体、地縁コミュニティとの有機的な連携が確立されていなかったり、そもそも申請団体がこうした知識を持っていなかったりすることが暗に示されている。持続性が求められる事業であるならば、今後は当該事業と既存の制度や活動との連結性についても留意されたい。また、被災地の課題解決に必要であるにも関わらず、これを下支えする政策や制度等がない場合は、JPF として政策提言を行っていく必要もあろう。

➤ **仮設住宅から恒久住宅の移行に向けて**

- ヒアリングの限り、仮設住宅を対象としている事業については、将来的な仮設住宅の統合や閉鎖をその区切りとしているものが多く、「共に生きる」ファンドの区切りもこれが目安になると考えられる。
- ただし、機械的に支援を終了させるのではなく、地域の状況に応じた弾力的な運用を望みたい。特に福島県では、放射能汚染に関わる問題源がまだ解決しておらず、地域住民も日本全国に避難していることから、他地域とは状況が全く異なる。腰を据えた長期的な支援を期待したい。

④ 今後の国内災害支援への提言

➤ **連携復興センターを生かす**

- JPF では「共に生きる」ファンドと並行して東北 3 県に連携復興センターをおいている。各連携復興センターは JPF 本体や JPF 地域担当と連携しながら申請団体をはじめとする各種コミュニティを包括的にサポートする、と理解しているが、ヒアリングの限りその貢献は限定的である。これは連携復興センターが機能していないというわけではなく、JPF の地域担当も含めて東北 3 県をカバーするに足る人員が不足していることがその大きな要因と考える。「共に生きる」ファンドと連携復興センターとが連動したスキームが本事業の特徴の一つであり、申請団体にとって彼らからのサポートが「共に生きる」ファンドの付加価値なのであれば、その再構築を求めたい。

➤ **民間企業との連携を深める**

- JPF は経団連をはじめとする経済団体や民間企業を寄付団体としている。この点は JPF の特徴の一つだが、「共に生きる」ファンドにおいてこの優位性を生かし切れていない。
- 民間団体が事業展開に苦悩する申請団体に対してノウハウを提供したり、その活動のコンサルティングを行ったりすることはもちろん、出口戦略において既存の仕組みと結び付けられない事業を民間企業のメセナ活動として支援したり、場合によってはビジネスパートナーとして支援することも不可能ではないだろう。い

ずれにしても、JPF と経済団体や民間企業とのつながりは、コミュニティ支援にこれまでない可能性をもたらすものである。

➤ **今後の国内事業モデルづくりに向けて**

- 以上より、現在の「共に生きる」ファンドは、JPF の持つポテンシャルを十分に生かし切れているとは言い難い。
- ただし、連携復興センターの様な複数の広域支援拠点をおき、支援団体や当該地域のコミュニティ活動、コミュニティどうしのネットワーキングを支援するというスキームは、今後の国内広域災害に対して有効なモデルと考えられる。それだけに、連携復興センターがコミュニティ支援に対し有効に機能することが強く求められる。
- 国内災害支援に対するモデルの構築については、単純に成功したと思われる支援事例を核とするのではなく、モニタリングの過程も含めた全事例の詳細な事後調査を積み重ねることで初めて可能になる。詳細な検討を期待したい。

⑤ 原発事故被災者支援事業の評価

➤ **福島県への支援について**

- 福島県においては、放射能汚染の問題もあり、他地域と比べて国際 NGO による支援が遅れているとされているが、その不在を補うように、地元団体が積極的に活動している。今回のヒアリングにおいても、地元団体がしっかりとオーナーシップを取って活動を進めており、その活動内容も避難者と地域住民の融和という切実な地域課題に即したものであった。
- 福島県では放射能汚染に関わる問題源がまだ解決していないことから、地域住民のおかれている状況はまだまだ非常に流動的である。また、福島県沿岸部には津波災害により甚大な被害を受けた地域も少なくない。今回のヒアリングでも「福島県への支援は原子力発電所災害に集中しており、津波災害は忘れられている」といったコメントを受けたように、放射能汚染に隠れた課題も少なからず存在する。いずれにしても、福島県の課題については非常に根深いものがあり、他地域とは別個に長期的に考える必要がある。

⑥ 当該分野の枠にとらわれない自由コメント

➤ **JPF と他助成団体との連携について**

- 今般の震災復興支援の特徴として、これまであまり交わることのなかった国際 NGO と国内 NPO とが被災地で相乗りしてその支援活動に取り組んでいることがあげられる。JPF には国内復興支援のノウハウが少なく、いずれの分野でも支援が手探りで行われていることを考えれば、国内復興支援のノウハウのある既存の災害 NPO や日本財団・中央共同募金会などの支援団体との連携の在り方を模索す

るべきであろう。国内/国際という文化の違いを超えて彼らから学ぶものは大きいと考えられる。

➤ **申請資格と助成期間の拡大について**

- 「共に生きる」ファンドでは、事業者や法人格を持たない団体は助成に申請できない。今回のヒアリングでは、特に法人格を持たない団体への助成拡大の要望が上がっていた。法人格を取得していなくても、着実な活動実績を上げている団体は少なくない。今後の法人格を持たない団体への助成については、JPF 加盟団体はもちろん、既に「共に生きる」ファンドから助成を受けている団体からの推薦などを要件として、検討されたい。
- 「共に生きる」ファンドでは助成期間が最長 1 年とされているが、いくつかの団体から「助成期間が短い」という意見が出ている。事業の進捗と地域住民の復興進捗の足並みとのズレも、助成期間の短さと無関係ではないだろう。着実に事業を進めるためには、申請団体と地域住民とが互いに歩みを止めて「考える」という時間も必要である。助成期間については、申請事業の目的や課題に応じて、柔軟に設定されるべきであろう。

➤ **4分野の区分けと評価法について**

- 他分野において、コミュニティ分野として評価すべき事業が少なからずみられた。これは「共に生きる」ファンド自体の評価にも関わることであるため、現行の4分野を区分した評価法については、再考の余地がある。こうした齟齬は、他分野が事業内容で区切られているのに対して、コミュニティ分野のみ対象で区切られていることに由来する。そもそも「共に生きる」ファンドにおける助成事業の多くは、コミュニティを対象とする事業である。その意味で、「共に生きる」ファンドにおいて、コミュニティ分野という区分けは強い意味を持たないため、発展的に解消したほうが有用と考えられる。

5 生業支援（加盟団体事業）

紅谷 昇平（神戸大学大学院 特命准教授）

1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性 (Relevance/Appropriateness)	A
<p>□地域の実態、ニーズに沿った取組が実施されており、手法、内容ともに妥当、適切だと評価できる。</p> <p>□住民が貸し農園等で栽培しない作物やビニルハウスでの栽培などを手がけており、地域と支援団体の活動とで役割分担がされている。また農業について不足する知識は、農協からの助言を得て、適切に実施されている。</p> <p>■野菜の加工品の製造販売を予定しているが、それに伴う法的な基準、制約が明らかになったため、当初の計画から変更が必要となっている。</p>	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	B
<p>□地域の被災者を管理人として雇用して、農業活動を実施している。さらに元々、農家でない女性を活動に巻き込み、将来の担い手となる新規参加者を増やすための取組がみられる。</p> <p>■パルシック (PARCIC) は、地域での活動の受け皿となる団体として、一般社団法人を設立予定であるが、その組織等についてはまだ確定していない。組織設立後、地元で活動を引き継ぐための時間が必要と考えられるため、適切なタイミングまで事業に関わり続けることが必要であろう。</p> <p>（なお、地域の今後を見据え、連結性・持続可能性に配慮した活動が実施されているが、年度途中での検証であるため、現段階では、その成果についての十分な評価は困難であった。）</p>	
効率性 (Efficiency)	C
<p>□費用対効果としては、行政による支援事業と比較すると、無駄な支出はなく妥当なものである。</p> <p>■地元の団体が行っている「共に生きる」ファンドの事業と比較すると、助成額に対する効率性が高いとは言えない。事務手続きを実施する事務局が東京にあり、活動現場との距離が離れていることは、効率性の点ではマイナスである。</p> <p>■復興段階では活動の進捗のペースがゆっくりであるため、JPF への活動報告については、月報ではなく、もう少し長いスパンでの報告（3ヶ月に1回程度）でも良いと思われる。</p>	
有効性 (Effectiveness)	C
<p>□野菜等の栽培などを通じた被災者どうしの交流促進・生きがい創出というコミュニティ支援の観点や、買い物困難地域において新鮮な野菜を提供するというセーフティーネット支援の観点からは、有効な事業だと評価できる。</p>	

<p>■生業支援という観点からは、雇用創出の効果が助成事業による直接雇用にとどまっている。野菜販売額は月数万円程度と事業規模として小さく、現段階では生業支援として有効とは言えない。</p> <p>(今後、計画されている食品加工場が設置、運営され、新たな特産品がつくられれば、地域の雇用創出につながるものと期待されるが、現段階では事業途中であり十分な評価が困難であった。)</p>	
調整 (Coordination)	A
<p>□助成団体において、行政 (石巻市北上総合支所、北上中学校)、地元農協、自治会、その他関係者と適切に連携、調整しながら事業が実施されている。</p> <p>■学校内での施設利用については、学校長の権限で判断可能であるが、JPF が教育委員会の許可まで求めたため、現場での対応に負担が増えることになった。</p>	
インパクト (Impact)	B
<p>□支援活動により、地域の生きがいづくり、コミュニティ活動に大きな効果を発揮している。</p> <p>□外部団体が入らなければ、地域での様ざまな活動は実施されなかった。また第三者である外部団体が仲介することによって、地域の住民間での調整やルールづくりがスムーズに進み、農機具の共用などの仕組みがつくられるようになった。</p> <p>■地域の特産品の開発、販売の体制が構築され、地域に引き継がれると、生業支援として大きなインパクトが期待されるが、まだその成果が見えていない。</p>	

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

➤ 外部支援団体が入ることで新たな連携、活動が生まれた

- 震災 2 年半の被災地では、生業の基盤となる工場、商店、漁港、農地等が仮設建築等で再開される動きが進む一方、仮設住宅やみなし仮設住宅に住民が分散することによるコミュニティの弱体化、店舗と需要 (居住場所) のミスマッチ、雇用のミスマッチなどの問題は続いている。
- 今回、助成団体の活動場所は津波により甚大な被害を受けた地域であり、農地を失った被災者に対して農業活動を通じた生きがい創出、農産物の売買や交換等を通じた地域内交流などの効果が確認された。外部から支援団体が入ることで、地域コミュニティにおける従前の人間関係や慣習等の制約を超え、共同農地による営農や収穫物の販売などの新たな取組が実施されている。さらにその過程では、学校や行政、農協など地域の様ざまな主体との連携・調整が実施され、地域の新たな仕組みが構築されており、JPF による活動助成は妥当であったと評価できる。

➤ **評価の対象となった生業支援の事業規模は限定的であった**

- 評価の対象となった PARCIC の生業支援や雇用創出については、現段階では農業関係者の直接雇用及び農産物の小規模な販売に留まっている。事業規模が小さいため、本事業は、コミュニティ支援の観点から評価することが望ましいと考えられる。今後、農産物の加工場等を設置し、特産品の開発・販売が予定されており、その取組が成功し、本格的な生業支援につながることを期待したい。また助成団体が活動を終了した後も、地域が自立して食品加工場の経営を継続できるよう、適切な時期まで一定のフォローが求められる。

② **当該分野における JPF の強み・弱み、付加価値、得意分野**

➤ **行政支援に比べ、柔軟な助成を実施した**

- 生業支援のような収益を目的とする事業は、行政による支援、助成が困難な分野である。その大きな理由は、民間の経済活動への支援は、一部の個人・団体の「金儲け」への支援と誤解される可能性があること、また柔軟な対応が求められる経済活動においては、行政の支援の煩雑な手続きや硬直的な事務手続きが障害となるからである。
- JPF の支援は、行政に比べて収益事業に対しても対応可能であり、さらに助成の利用用途が変更可能であり、柔軟な対応が可能であることが、特に生業支援においては有効であった。今回のヒアリングでも、地域の実態やニーズ、食品加工場に対する法的な制約等を踏まえ、計画内容や実施時期等が柔軟に見直されている。また農産物販売による収益等については、行政の事業では利用者間での公平性の確保などへの配慮が必要となり、それが逆に活動を阻害する場合がある。今回は、活動に前向きな地域住民との連携を進めることによって、地域に変革をもたらした点も評価できる。

➤ **生業だけでなく複合的な効果がある支援活動が展開された**

- さらに、今回の助成団体の活動のように、コミュニティ支援、生業支援（農業、加工、販売）、生活支援など多くの効果が見込まれる活動の場合、行政による支援では、複数の担当部局にまたがる活動になるため部局間相互の調整が必要になる場合がある。JPF による支援の場合には、個々の分野での効果ではなく、コミュニティ全体への効果をみながら活動支援が可能なことも、地域にとっては大きなメリットである。

➤ **遠隔地の団体が支援することの難しさがあった**

- 一方で、地元のボランティア団体が取り組む活動と比較すると、本部が東京である団体の場合には、新たに地元スタッフを雇用するとともに、東京の本部との調整コスト（交通費実費、通信費等）やコミュニケーションの点では不利である。また、生業支援は専門的な企業経営等の知識が求められる場合があるが、JPF の

なかで生業、経営に対して有効な支援、アドバイスが可能な体制がとられていないため、助成以外のノウハウ、ネットワーク形成での支援については困難であった。

③ 今後の事業展開や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言

➤ 事務手続きの負担軽減、柔軟性について継続すべきである

- 生業支援においては、マーケティングや試作品の状況などの結果をみて、事業方針を柔軟に変化させなければならない場合がある。今回、助成団体のコミュニティのニーズや環境変化に応じた活動内容の変更に対して、柔軟に対応した JPF の判断は適切であり、今後もその方針は維持すべきである。
- また JPF 加盟団体については、月報提出が義務づけられているが、復興期においては活動の進捗ペースはゆっくりであり、活動内容を月ごとに分割して記述しにくいものも存在する。地域の事務負担の軽減という観点から、月報の記載内容や頻度については、例えば 3 カ月に 1 回にするなど検討の余地があろう。

➤ 地元へのスムーズな活動引継に考慮すべきである

- 今後、助成団体が撤退し、地域に活動を委譲する段階に入るが、第三者である外部団体が入ることで事業が円滑に進んでいた側面が大きい。助成の最終年については、中途半端な状態で外部支援団体が撤退し、地域の活動が停止する事態に陥らないよう、十分な配慮が必要である。一気に完全に撤退するのではなく、ノウハウや人的ネットワークの引き継ぎには一定程度の引継期間が必要であることを前提とすべきである。例えば、月に数度のアドバイスのための訪問費用のみを助成するフォローアップ助成制度や、活動を引き継ぐ地元団体への継続助成制度等の設置が求められる。

➤ 福島県の原子力発電所被災地域への支援に重点をおくべきである

- 生業支援分野については、原子力発電所による風評被害等を受けた福島県の観光産業・農水産作業や今後帰還が進められる福島県浜通り地域の生活関連産業において、事業再建への課題が残されている。今後は、これらの地域、産業に対して重点的に生業支援を行うことが求められる。

④ 今後の国内災害支援への提言

➤ 災害後のフェーズ別に助成方針（対象団体、分野）を検討すべきである

- 首都圏で災害が発生した場合を除くと、JPF 加盟団体による支援は、被災地外に本部がある場合がほとんどであろう。これには団体本部が被災していないため、初動段階から迅速かつ体系的な対応がとれるメリットがある。一方、被災後数年が経ち、被災地域にさまざまな団体が生まれ、活発に活動を始めると、事務手続きや被災地とのコミュニケーションなどの効率性については、被災地の団体に比べ

て東京を本拠とする団体はどうしても不利な点がある。

- 個々の活動を地元を引き継いでいく出口戦略も重要であるが、よりマクロに考えると、災害直後には十分な体制を持つ加盟団体が迅速な被災地支援を行うための助成に重点をおき、その後、被災地で新たな支援団体が活動を始める段階では、同種の事業であれば、可能な限り効率性の高い被災地内の団体を優先して助成するなど、JPF として被災後のフェーズに応じた助成方針の検討が求められよう。
- 生業支援には、企業の求人とのマッチングや人材育成、商品開発など様々な分野がある。災害直後には、短期雇用の創出（CFW）や、企業と被災者のマッチング、技能講習など即効性のある対策がより有効であるが、しばらく経った後は商品開発、マーケティングなど長期的な視点で取り組む対策が求められる。このように時期に応じて、より効果的な生業支援への支援が求められる。

➤ **生業支援については、他団体と連携した支援体制が求められる**

- 生業支援分野については、事業ノウハウやネットワークを有する経済団体（商工会議所、農協、漁協等）や地域内外の企業、団体等と連携することで、より大きな効果が生まれる。今回の検証では、助成団体が自らネットワーク構築に動いていたが、JPF としても特に地域外とのネットワークの構築や団体間での交流について支援・調整する「助成以外での支援」が求められる。
- 特に JPF は経団連とのネットワークを有しているため、ファンドの受け皿となるだけでなく、生業支援の取組みと経団連加盟の企業活動との連携の可能性を探る仲介役としての支援も求められる。

⑤ **当該分野の枠にとらわれない自由コメント**

- 今回は 1 団体のみへのヒアリングから生業支援という観点で評価を行ったが、地域への効果は分野横断的なものである。生業支援という観点では C であっても、コミュニティ支援という観点からは B 以上の活動を実施している。A～D で評価するのであれば、活動分野については一つに絞るのではなく、例えば主分野、副分野に分け、主分野が生業支援、副分野がコミュニティ支援とするなど、包括的な効果を記述可能な評価形式とすることが望ましい。

6 生業支援（「共に生きる」ファンド事業）

紅谷昇平（神戸大学大学院 特命准教授）

① 当該分野の「共に生きる」ファンドは「地域が主体となる自立した社会の形成」「地域の人びとのエンパワメント」「人びとをつなぐ」「人びとのこころの復興の支え（心理社会的サポート）」に、どのように貢献したか

- 生業支援として、助成団体による幅広い活動が実施され、復興に寄与している
 - 震災 2 年半の被災地では、生業の基盤となる工場、商店、漁港、農地等が仮設建築等で再開される動きが進む一方、仮設住宅やみなし仮設住宅に住民が分散することによるコミュニティの弱体化、店舗と需要（居住場所）のミスマッチ、雇用のミスマッチなどの問題は続いている。
 - 「共に生きる」ファンドの生業支援分野の助成団体には、雇用創出や地域産業振興に重点をおいた活動を実施する団体から、生きがいとしての生業創出に力点をおいた団体までさまざまな目的を持って活動している。また活動内容においても、人材開発、商品開発、販売支援、新規事業進出など、幅広いものがみられる。いずれの活動においても、助成団体の持つ強み（販路やノウハウ、人的ネットワーク等）を活かしながら、各団体の目的に沿った支援事業が実施されている。例えば、人材育成では、研修により技術を身に付けたことにより受講者の約半数が就職に成功した事例、新規商品が 1 千万円の売上をあげた事例、生業を通して被災者の生きがいや交流の創出、コミュニティ活動の活性化につながった事例などがあつた。
 - 生業は、個人が経済的に自立した生活を送るための最重要基盤である。各団体の活動の評価を、雇用創出数や商品販売額のような単一の指標で図ることは困難であるが、各団体の目的に応じて、被災者の職の確保や地域の新たな特産品の開発、コミュニティ内外との交流を通じた生活再建など、それぞれが地域の復興に大きく寄与していると評価できる。
- JPF の助成が、新規の活動の立ち上げに効果的であつた
 - 「共に生きる」ファンドの助成団体の多くは、元々地域で活動していた個人や団体を核にして、震災後に新たに立ち上げられた団体であり、これは JPF 加盟団体とは大きく異なる点である。また既存の団体であっても、従前とは異なる地域、異なる目的での活動に取り組むことになる。活動実績のない団体が新たな活動基盤を築き、生業支援の活動を展開するにあたって、比較的応募条件が緩やかであり、ファンド規模が大きく、柔軟な助成が可能である「共に生きる」ファンドの存在は大きかつた。また新たな活動に取組にあたっては、助成申請や会計報告等の事務手続きを中心とした JPF のスタッフによるアドバイスが役立っていた。

- 生業支援は、ノウハウや専門的な知識が必要とされる分野であり、どのような団体でも可能なものではない。震災後、新規に立ち上げられた団体であっても、各メンバーは、震災前から生業支援に関係する活動に何らかに形で関わっている場合が多く、それぞれ強み（販路、人材育成研修の実績・講師陣のネットワークなど）を有していた。そのようなノウハウを有する新たな団体が、支援活動に取り組む一歩を踏み出すに当たり、「共に生きる」ファンドが後押しする効果は大きかった。

② 「共に生きる」ファンド・スキームの強み・弱み、付加価値、得意分野

<強み、得意分野、付加価値>

- **行政支援に比べ、柔軟な助成を実施した**
 - 生業支援のような収益を目的とする事業は、行政による支援、助成が困難な分野である。その大きな理由は、民間の経済活動への支援は、一部の個人・団体の「金儲け」への支援と誤解される可能性があること、また柔軟な対応が求められる経済活動においては、行政の支援の煩雑な手続きや硬直的な事務手続きが障害となるからである。
 - 今回のヒアリングでも、行政からの支援の場合には物販等の制約があるのに対して、JPFによる支援の使いやすさを指摘する意見が聞かれた。JPFの支援は、行政に比べて収益事業に対しても対応可能であり、さらに用途についても柔軟な対応が可能であることは大きな強みである。
- **生業だけでなく複合的な効果がある支援活動が展開された**
 - 自治体の生業支援は、産業部局による補助、低利融資（利子補給）、ハローワークにおける人材マッチング、職業訓練学校における職業訓練等の施策として実施される場合が多い。これらは、それぞれの目的に沿った施策であり、担当部署が縦割りで決まっている。
 - 一方、今回、JPFの助成対象となった事業は、生業支援として雇用創出や産業振興等の効果を目的としつつも、生きがい創出、交流支援など、様々な間接的な効果をもたらしている。これは、行政の単一目的の補助事業では期待しにくい効果であり、JPFの助成の大きな強みである。このように各分野別の効果だけではなく、コミュニティ全体への効果をみながらの活動支援が可能なのは、地域にとって大きなメリットである。
- **新規設立団体への助成や、活動内容、活動期間の柔軟な変更が可能である**
 - 生業支援を平時から実施している団体は少なく、多くの団体は、震災後、新規に組織を立ち上げた事例であった。そのような活動実績のない団体に対しても、助成可能であったため、各団体の立ち上げ期において「共に生きる」ファンドが有効に活用された。

- また商品の開発や販売は、実際にマーケティングや技術開発に着手しなければ分からない課題がたくさんあり、事業を進めながら計画を見直していくことが求められる。「共に生きる」ファンドは、公的な補助金に比較して、助成の用途や期間などの柔軟な変更が可能であり、特に製品や市場、ビジネスパートナーの動向により計画変更が頻繁に発生する生業分野では使い勝手が良かった。
 - さらに「共に生きる」ファンドは、助成決定後、活動前に一括して資金が支援団体に前払いされる。立ち上げたばかりの資金力の弱い団体にとっては、借入等による資金調達が不要であり、使い勝手の点で団体からの評価が高かった。
- **強みを持つ団体に助成することで、効率性が高い**
- 「共に生きる」ファンドでは、さまざまな団体が助成を受けているが、既に生業支援に関連した活動実績や強みを有している個人や団体が参画していたり、地元の団体がかかわっている場合が多く、ゼロから事業や拠点を立ち上げる団体や、交通費をかけて通ってくる被災地外の団体に比べると、活動の効率性が高い。JPFからの助成に加えて、各団体が自分たちの資源・ノウハウを活用することで、助成額以上のレバレッジが利いた支援が可能となっていた。
- **岩手、宮城、福島の3県のJPF事務局スタッフによる支援が可能である**
- JPFは、岩手、宮城、福島の3県にスタッフをおいており、活動経験の少ない「共に生きる」ファンドの申請団体に対して、助成申請の手続きや助成後の活動、会計報告等について、アドバイスやコーディネート等の支援が可能である。これは助成しか実施しない団体が多い中、大きな強みであり、助成団体からの評価も高かった。
 - 一方で、数多い助成団体数に比べて十分な体制かどうかについては検討が必要であろう。各県内の助成団体の状況を十分に把握しきれていない場合や、助成団体がJPFのスタッフに対してアドバイス等を求めることが可能だと知らない場合もあった。各県スタッフに問い合わせがない団体についても、団体からのニーズが無いのではなく、問い合わせをしても良いことを理解していない場合があることに留意すべきである。

<弱み>

- **助成決定時期から遡及しての利用は不可能だった**
- 目の前の被災者を支援するため、幾つかの団体は震災直後から自己資金で活動し、その後、さまざまな助成申請を始めていた。なかでも中央募金会の助成は、助成決定時点より前に支出した費用についても遡及して請求可能であった。「共に生きる」ファンドを利用した団体のなかでも、震災直後、この制度

を利用した団体が複数存在しており、この遡及適用については評価が高かった。一方、「共に生きる」ファンドは、遡及した請求については認めていなかったため、今後の検討課題とすべきであろう。

➤ **申請、助成時期が短く、長期的な支援が困難である**

- 新規の団体は、通常、最初は3カ月以内の助成期間となるが、3カ月以内の実績を上げ、助成期間終了に間に合うよう次の申請を行うことは、事実上、非常に困難であり、助成期間が繋がらず、空白期間ができる場合があった。また、製品開発は試行錯誤が必要であり、長期的視点が求められる。その点から、最初の3カ月、その後の1年という期間が短い場合がある。また団体の事務局スタッフを正規雇用として若者を雇う場合には、それなりの安定性、給与水準が求められており、長期的な資金確保が求められた。
- 生業支援では、企業や行政とパートナーを組んで実施する 경우가多く、助成が切れても活動を停止することが困難である。パートナーからの信頼を失わないためにも、空白期間をつくらぬよう申請、助成時期の再検討が求められる。また、長期的な助成が可能となるよう、活動状況の評価によっては打ち切りの可能性を残しつつも、助成期間については複数年を原則とする助成があっても良い。

➤ **法人格取得が助成の条件となった**

- 法人格取得が助成の条件となるが、生業支援では、新規に立ち上げた組織による活動が多く、設立後、一気に法人格取得まで進まないケースもみられた。例えば、震災後の最初の公募では法人格取得を条件としないなど、時期に応じて柔軟な助成要件を設けることについて、検討すべきである。

③ **今後の事業展開や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言**

➤ **被災地の地元団体による効率性の高い活動を支援する**

- 今後、継続的に被災地支援の活動を続けるには、遠隔地の団体が支援するのではなく、地元の団体による活動に切り替える必要がある。既に地元団体が取り組んでいる場合には、ある程度、出口として目指すべき現地化が実現していると評価できよう。
- 今後は、支援活動の現地化を進めるため、被災地外に本部を有することが多い加盟団体の活動から、地域の団体を中心とした「共に生きる」ファンドによる支援へのシフトについても検討することが望ましい。特に被災地の団体による活動については、公募段階で、遠隔地の団体よりも優先的に助成対象とすることも検討すべきであろう。

➤ **助成団体が長期的にフォローアップするための少額助成制度を設ける**

- 被災地外の団体が、支援団体として関わっている場合、活動を全て現地の団

体等に移行させることが理想であるが、生業支援についての専門的なノウハウや支援団体の資源（販路、人的ネットワーク等）を活用している場合には、一定の外部団体の支援を継続させることが必要な場合がある。

- そのため、実働ではなくアドバイザーとして、引き続き外部団体が被災地に関わり続けられるよう、フォローアップのための少額の助成制度（交通費相当）の設置について検討すべきである。

➤ **アドバイス、コーディネートでは、外部団体との連携を図る**

- 助成団体からは、資金的な支援だけでなく、他団体の活動情報の提供やコーディネート、ネットワーク構築などについて、JPFに期待する意見が聞かれた。特に生業支援では、販路開拓に関するアドバイス、ネットワークの紹介や、人材開発のノウハウの水平展開等の意見があった。
- 助成団体以外を含めたさまざまな団体の情報収集や、販路開拓等の専門的なアドバイスについては、JPFのみでは限界がある。復興庁や各県の自治体、連携復興センター、インキュベーションセンター、商工会議所・商工会などの関連団体とも連携しながら、アドバイスや交流支援として可能な支援策について、今後、検討することが望ましい。
- 特にJPFは経団連とのネットワークを有しているため、ファンドの受け皿となるだけでなく、生業支援の取組みと経団連加盟の企業活動との連携の可能性を探る仲介役としての支援も求められる。

➤ **自治体が支援しにくいタイプの生業支援を中心に支援を行う**

- 人材育成や販路開拓等のマッチングは、被災地経済や被災者雇用にプラスになるとともに、被災者を雇用、あるいは被災地の商品を購入する企業にとってもメリットがある。大規模な成果を出すには、ビジネスベースで活動している企業との連携が不可欠であるが、企業が関係する活動への支援は、公平性を重視する自治体が苦手な分野である。
- 生業支援だけでなく、被災者の交流支援、生きがい創出など、さまざまな目的を持った事業は、担当分野が不明確であるため、行政による支援が苦手な分野である。また新規に立ち上げた団体では、行政とのネットワークが弱く、自治体の担当窓口や制度について詳しくない場合がある。このような場合について、非営利組織であるJPFが積極的に支援を展開することが望ましい。
- 行政による生業支援・産業支援の助成金は硬直的であり、決められた費目以外、支出が困難であるため、活動団体が「助成金は十分にあるが、やりたい活動に使えない」状況に陥る場合がある。このような団体に対しては、行政の助成で賄えない費目部分について少額助成を行うことも、団体側にとってはメリットがある。いわば行政とのマッチングファンドであり、行政担当者とも積極的に協議を行うことが望ましい。

➤ **福島県の原子力発電所被災地域への支援に重点をおくべきである**

- 生業支援分野については、原子力発電所による風評被害等を受けた福島県の観光産業・農水産作業や今後帰還が進められる福島県浜通り地域の生活関連産業において、事業再建への課題が残されている。今後は、これらの地域、産業に対して重点的に生業支援を行うことが求められる。

④ 今後の国内災害支援への提言

➤ **生業支援については、他団体と連携した支援体制が求められる**

- 生業支援分野については、事業ノウハウやネットワークを有する経済団体（商工会議所、農協、漁協等）や地域内外の企業、団体等と連携することで、より大きな効果が生まれる。ヒアリングでは、社会福祉協議会や自治体との連携が効果的だった事例がある一方、自治体、商工会議所との連携がない団体もあり、助成以外のネットワーク、交流、コーディネート等へのニーズが高いことが明らかになった。そこで JPF だけでなく、東日本大震災の他の支援団体とも連携しながら、過去の被災地の活動団体・支援団体や行政、商工会議所、地元経済団体を含めた包括的なネットワーク、プラットフォームの構築に取り組むことを検討することが望ましい。
- また、生業支援を実施した団体のなかには、営利事業であるため緊急雇用制度が使えないなど、自治体の助成制度等が使えなかったところがあった。一方で、自治体側も、地域で活動する団体の情報を欲しているが、各種団体とのパイプがない場合が多い。そこで、行政とも密接に情報交換しながら、行政での支援が難しい分野、活動を明らかにするとともに、行政からも地域の支援のニーズ情報を収集し、そこを JPF が支援する。また本来行政が実施・支援すべきと考えられる事業については、自治体による支援を実施するよう、自治体との意見交換の場を設けることが望ましい。

➤ **被災地内外の団体の特徴を活かした支援が必要である**

- 加盟団体は、被災地外を拠点としているため、災害直後から現地に入り、支援に全力を尽くすことが可能である。これは、被災者でもある被災地の団体には難しい点がある。
- 一方、被災地が落ち着いてくるにつれて、被災地の団体による支援活動も活発になってくる。地元の組織により支援が可能であるなら、出口である地元団体への活動の委譲も不要になるため、国内災害の場合には、可能な限り地域で長期的に活動を担える団体に対して助成することが望ましいと考えられる。一定期間の経過後は、被災地外部の団体への助成は、販路や人的ネットワーク、特別な資源、ノウハウなどを有する団体を優先すべきである。

➤ **長期的な視点からの生業支援と支援期間の設定**

- 助成による直接雇用は、助成の終了とともに雇用も消えてしまうが、新製品の開発や販路開拓、設備投資、あるいは人材育成の就職支援などの効果は、長期的に効果がある。
- 災害直後には、短期雇用の創出（CFW）や、企業と被災者のマッチング、技能講習など即効性のある対策がより有効であるが、しばらく経った後は商品開発、マーケティングなど長期的な視点で取り組む対策が求められる。このように時期に応じて、より効果的な生業支援への支援が求められる。
- また、助成だけに頼るのではなく、自主事業による売上等の状況についても考慮し、活動が自立し、継続する可能性が高い事業への支援に留意すべきである。

⑤ **当該分野の枠にとられない自由コメント**

➤ **活動団体のキャパシティ・ビルディングとJPFの現地体制の強化が求められる**

- 特に災害後に急きょ設立された団体は、申請書や会計、法人格取得等のノウハウがない場合が多く、事務手続きが、支援活動や助成金申請の障害となる場合が存在する。また震災前から活動している団体でも、助成等を受けた経験のない団体では、同じように書類作成が得意でない場合がある。加盟団体と比べて、「共に生きる」ファンドの助成団体は経験が少ない場合が多く、事務能力についてもバラつきがある。
- 申請書やお金の使い方などについては、マニュアル等を配付しても、それを読まない団体も多い。そこで説明会や説明ビデオなど、活動団体の事務能力、組織運営力の向上に向けた活動についても、県などと連携しながら、JPFが一定程度、関与することを検討すべきである。
- 各団体の調整機能やキャパシティ・ビルディングに取り組むためには、JPFの窓口となる現地事務所の体制強化が必要である。他団体の助成にとどまらず、支援を実施していくための幅広い活動に取り組むことを明確にし、現地担当者の増員など体制の強化を図るべきである。

➤ **被災直後については公募条件のハードルを下げることを検討すべきである**

- 支援団体の状況は、被災後の時期により大きく異なり、特に被災直後、団体設立直後は緊急期であるため、JPFの公募や支援等の手続きも対応を変えるべきである。
- 例えば震災直後には、いち早く支援を実施するために、申請書等の書式を簡略化するとともに、費用請求の遡及申請も認めることとし、徐々に手続き等の厳格化を進めることが望ましい。

7 連携調整・サポート

桑名 恵（立命館大学 准教授）

① JPF 東北事務所、加盟団体、「共に生きる」ファンド事業の連携調整・サポートの特徴

<連携調整>

- **マルチアクターが関与する、助成事業を超えた支援者間の連携調整の場づくり**
 - 東日本大震災被災者支援において、JPF は、JPF 助成外の領域を含む被災者支援全般を対象に、行政、社会福祉協議会、企業、NGO/NPO などとの関係構築、支援者間の連携調整の場の構築を行っている。これは、JPF 加盟団体への助成、モニタリング、支援調整にとどまっていたこれまでの海外での JPF の対応を大きく転換するものであった。海外事業での支援者間の調整は、国連、国際機関などが関与しその機能を担うが、日本の大規模災害では十分な対策が取られておらず、既存の制度が機能しない状況を招き、新しい仕組みづくりが求められていた。JPF が海外の経験、中間支援組織の強みを活かして、広範囲に包括的な連携調整の場づくりに取り組んだことは他の行政や民間セクターにはない特色的な貢献であった。
- **サービス提供のみならず市民社会形成に貢献する新たな成果**
 - また、連携調整の場の構築は、住民主体で進める復興のプロセスの促進の土台を形成するものであり、行政中心の街づくりの限界に直面する状況下、住民の声を反映する仕組みとしての市民社会の形成に寄与するものである。海外の JPF の助成事業においては、足りないサービスを補うサービス提供支援が中心となっていたが、連携調整事業を通じて、復興期に重要な、研究調査、政策提言、人材や団体の組織育成を促進する機能が強化され、直接的なサービスデリバリー支援ではできない、住民主体の復興を可能にする構造的な環境づくりに重要な貢献を行っている。
- **連携調整機能の地元組織への移行が進行**
 - 被災地域の連携調整の場の構築は、被災 3 県の県レベルと、提携団体が存在する市町村レベルで進んでいる。復興のフェーズによって JPF の関わりは変遷し、初期の段階では JPF 職員が深く関与していたが、復興期に移行してきている現在、形成された現地の団体が受け継いでいく体制がとられている。1 年半前の緊急対応期の評価時では、JPF が率先して連携調整機能強化の方策を示し、地元関係者に連携調整の重要性を説得する必要がある地域も見られたが、現段階では、地域の行政組織、NGO/NPO、地元の団体間で連携調整の必要性が共有され、地元の事情に応じて、住民主体の街づくりを推進する有効な手段として機能している。

<サポート>

➤ 連携調整事業、助成事業との相乗効果

- 東日本大震災被災者支援プログラムでは、従来の JPF 加盟団体への助成に加え、非加盟団体や新たに設立された地元の団体にも助成対象を広げた「共に生きる」ファンドが新設された。「共に生きる」ファンドは、他の民間助成金と比べても、赤い羽根共同募金に次ぐ、予算規模の大きさであり、被災者に対する NGO/NPO の活動に大きな影響力を持っている。JPF が、被災 3 県に駐在スタッフをおき、助成を通じたアドバイス、フォローアップをきめ細かく行う中で、地元の団体やこれまで関係性が薄かった団体との協力体制を築いている。さらには、連携調整の場で明らかになったニーズに対し、助成事業で対応するという、連携調整活動との相乗効果も生んでいる。現時点では、JPF 加盟団体、非加盟団体は異なる助成方針を取っているが、JPF の加盟団体に関わるガイドラインや規則等で問題が生じないのであれば、復興期に差し掛かった段階では、加盟団体と非加盟団体への助成方針、サポートに差異を設ける意味はなくなりつつある。

② 妥当性、効率性、調整、インパクトの観点などを含めた専門家の立場からの評価

➤ 妥当性

- 発災後から 2 年半取り組んできた支援者をつなぐ連携調整の場づくりは、宮城県、福島県、岩手県の県レベルの連携復興センターの活動の充実や、宮城県気仙沼市、岩手県陸前高田市、大船渡市、福島県いわき市などにおける中間支援組織の組織強化につながった。具体的成果としては、子ども、まちづくり、生活再建などのテーマ別課題に対し、行政、企業、数々の支援団体、地元団体が協働して取り組む体制を生んだり、合同での政策提言活動が推進されたり、被災者支援制度を被災地で活動する団体に広く提供できたことなどがある。また、県レベルの連携復興センターと、市町村レベルの中間組織支援の連携が進むことによって、市町村レベルから県レベルがつながり、被災地が抱える問題提起に対して連携して対応できるチャンネルが構築された。
- 連携調整の場の構築は、被災地の県、市町村レベルに注力され、炊き出し支援、仮設住宅支援等、サービスデリバリーに関する政策との調整や連携の場をつくってきた。それらは大きな成果で評価に値する。一方で NGO/NPO が支援を行う環境づくりに注力はできていなかった。たとえば、新潟や阪神大震災の復興の際には設けられ、中間支援組織の活動資金となった復興支援基金の創設が見送られるなど、2011 年の段階で大枠が定まってしまった復興の枠組みの改善に働きかけを行うことができなかった。

- 連携調整分野の活動では、様々な支援アクター、団体がつながる場を構築することに焦点をおき、前述のような種々の成果を生んでいるが、その成果は総花的な傾向がある。場の設定のみならず、東日本大震災の全体の復興プランにおいて、連携調整の場づくりを通じて JPF がどの部分に焦点をおいて被災地支援に貢献しようとしているのかを明確にし、戦略的に対応する方針も必要であったのではない。
- 前回の評価時には十分な対応ができていなかった福島県においては、駐在事務所をおき、駐在員が地元団体とのネットワークを築き、福島特有の状況のニーズをくみ上げる体制をととのえた。ふくしま連携復興センター、3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会、まちづくり NPO 新町なみえ等、県内、県外避難者等様々な立場にある支援者間の連携調整を推進する団体への支援も強化された。また、JPF 事務局によるコンサルテーションを通して、地元団体による事業形成・助成金申請が促進されるようになった。

➤ 効率性

- 海外の人道支援で培った実績、ネットワークなどをもとに、約 70 億円の寄付金を集め、JPF 加盟団体にとどまらず、「共に生きる」ファンドを通じて非加盟団体への助成を実施した。支援者をつなぐ連携調整機能を、助成事業と連関させることで、より被災地の状況を反映した効果の高い NGO/NPO の支援を実現している。前回の評価時に十分な対応ができていなかった市町村レベルの連携調整の場の構築は、各地域で活動する団体に助成することによって、福島県いわき市、岩手県陸前高田市、大船渡市などで推進されている。ただし、すべての市町村で可能になっているわけではなく、連携団体が存在するところに限られており、地域差が生じている。
- 2012 年初頭まで 3 県の県レベル及び宮城県気仙沼市で JPF のスタッフが深く関与して実施してきた連携調整事業は、復興フェーズの移行に伴い各県の連携復興センター、地元団体に引き継がれる道筋ができています。しかし、どの団体も、今後の活動資金のめどが立っておらず、JPF を通じた助成、あるいはドナーとなりえる関係機関への働きかけをしばらく継続する必要があります。また全般的に連携調整を担う地元の人材不足の問題も抱えている。
- 「共に生きる」ファンドについては、JPF 事務局の地域担当者が地元団体との関係性を深めながら、案件発掘・形成のサポートを行った。2011 年の状況と比べ、JPF への信頼が高まった。
- 各県に駐在員を配置することで、助成事業の進捗確認、事業申請、実施、終了報告、会計監査における相談、監査指摘事項のフィードバックが行われ、きめ細かいモニタリング体制によってよりよい事業実施への軌道修正が可能になっている

る。

- JPF 加盟団体への助成と、非加盟団体（地元の団体を含む）を対象とした「共に生きる」ファンドの助成には、助成上限額等の方針の差異がある。現地主導の体制に移行する状況の中で、この方針の違いは、現地の事情に応じた助成に合致しない面が生じている。
- JPF 加盟団体からは、海外事業に比べて、JPF の活動や助成方針を議論したり、共有する場が少ないという意見が、前回の評価時より引き続き存在する。また非加盟団体に対しては、「共に生きる」フォーラムを開催し（これまでに1回）、活動分野別での有用な情報交換を行う場があった。加盟団体、非加盟団体を問わず、JPF の助成、活動戦略、お互いの活動に関する情報を交換する場の充実が求められている。

➤ 調整

- 連携調整推進については、多様な支援者、被災住民をつなぐ場として、行政、社協組織、中間支援団体、NGO/NPO との調整が行われている。東日本大震災全国ネットワーク（JCN）、被災者を NPO とつないで支える合同プロジェクト（「つなプロ」）、震災がつなぐ全国ネットワーク（「震つな」）等、他の震災支援ネットワーク間の連携も進んでいる。しかし、相互の機能を補完する戦略的連携は未だ模索段階にある。
- 今後の国内災害の対応に向けて、静岡県の災害対応図上訓練の参加など、内閣府、復興庁、県政府、震災支援のネットワーク、関連団体との連携が進められている。またそれらの団体とのネットワークが、現在の東日本大震災被災地の課題対応にも、活かされている。
- 連携、調整の場で現地から提起される課題に対し、中央政府や県レベルの制度や政策を改善させるための取りまとめの機能をさらに強化する余地がある。
- 企業からの支援を現地で活動する NGO/NPO の活動にマッチングする機能として、JPF の貢献は大きい。一方で、短期的、リクエストベースの対応であり、復興期に向けた中長期の連携が実現していない。
- 海外、国際的な団体との連携については、初動期以降重点はおかれていない。
- 助成をしている NGO の中には、団体の活動に注力するあまり、その事業を被災地支援全般の状況から鳥瞰的に捉え、他団体事業との相乗効果も考慮に入れながら事業の改善を促すことへの認識が薄い団体もある。JPF が助成する NGO に連携調整の重要性をさらに伝えることも必要である。

➤ インパクト

- 連携調整の場の構築をすることで、復興期に重要な、研究調査、政策提言、人材や

団体の組織育成を促進する機能が強化され、直接的なサービスデリバリー支援ではできない、住民主体の復興を可能にする構造的な環境づくりに重要な貢献を行っている。

- 東日本大震災被災者支援で積み重ねた実績をもとに、内閣府、静岡県等の行政組織、国内災害のネットワーク団体とともに、今後の国内災害対応時のための連携調整に関わる対応策の議論が進められている。
- 被災3県に駐在員をおき、活動資金を持つ JPF は、国内外問わず災害に対応できるという実績を示し、人道支援組織としての JPF の信頼を高めている。また、現地の団体、住民に活動を移管していく方策等、海外の経験を通じた JPF や JPF 加盟団体の活動手法に対する評価も高い。

③ 「共に生きる」ファンドの評価と提言

➤ 連携調整事業の実施に必須な、地元の非加盟団体のネットワークを活用

- 連携調整の場の構築は、地域のネットワークを用いる必要があるため、現地に強い基盤を持つ団体を巻き込むことが必須となる。それらは JPF 非加盟団体であることが多いため、「共に生きる」ファンドは地元のネットワークを構築するにあたって不可欠な助成であった。また、加盟団体より連携調整事業にかかる方針への理解、協力を得ることも重要である。今後は、連携調整を担う核となる団体については、中間組織として「存在すること」が必要であるため、事業型の助成とは異なる助成期間、助成上限金額を検討することも考えられる。

➤ JPF 現地駐在スタッフが地元団体の発掘、支援するプロセスが有用

- 初動対応・緊急期では地元団体からの不満も聞かれた「共に生きる」ファンドであったが、現地駐在スタッフによるきめ細かいコンサルテーションのプロセスが功を奏し、被災地の団体に好意的に認識されている傾向にあった。これらのプロセスが現地のニーズをくみ取り、被災住民主体の復興プロセスを後押しすることにもつながっている。また、モニタリング、会計アドバイスなどの実施によって、質の高い、アカウンタビリティを確保する支援にもつながっている。今後は、公募の助成金としての「共に生きる」ファンドのみならず、JPF の戦略に応じて、地元団体と協力して JPF が発掘、提案する形での助成強化を検討してもいいのではないか。

➤ 地域での連携調整の仕組みづくりのネットワーク化、政策提言との連携

- 「共に生きる」で助成された各事業は事業内で大きな成果を上げているが、今後は事業レベルを超え、県や市町村レベルの連携調整の場のネットワークをつくり、互いの成功・教訓事例を共有したり、共同で状況改善や政策提言する動きに注力していけば、より大きいインパクトが生まれると考えられる。3 県の連携復興センターレベルではすでにネットワークがつくられているが、各県の市

町村レベルまでつなげると、地域の事情を反映したより広い政策提言につながる可能性がある。

④ 今後の事業展開や運営体制改善（出口戦略を含む）のための提言

➤ 中間支援組織への助成強化

- 支援者間をつなぐ連携調整の場の重要性が地元団体にも認識され、地元団体への移管が進みつつあるが、資金、人材育成が大きな課題となっている。被災者に直接的に実施される事業への助成と異なり、事業性の薄い中間組織への支援は希少である。連携調整の活動は、被災者の視点に立った復興の礎となる場づくりにもつながるため、行政機関等に対し中間組織への支援強化の働きかけを行うとともに、JPFにおいても、連携調整分野については優先順位を上げて、2年程度の助成を検討すべきである。

➤ JPFの連携調整事業の戦略の明確化

- 連携調整の場を機能させるだけでは、幅広い成果となり、焦点が定まりにくい。東日本大震災の復興プランの全体像の中で、JPFがどの分野に焦点をおき、貢献しようとしているのか、より明確な戦略を定めて、連携調整活動が向かう先の方向性を設定し、加盟団体を含めた関係者と共有する必要がある。

➤ 放射能汚染地域への支援期間を他地域よりも長く設定する

- 放射能汚染の対策が混迷の中にある状況の下、放射能汚染の影響が強い地域では、通常の震災被災地と異なり、復興の道筋が見えず、復興には長期の時間を要する。原子力発電所による被災が大きい地域は、他の被災地とは異なる長期のタイムスパン（5年～10年）での支援を検討してほしい。

➤ 加盟団体、非加盟団体の助成方針の一元化

- 復興期においては、地元団体が中心的な役割を担う時期に移行しているため、加盟団体、非加盟団体の助成方針の違いをなくし、被災地のニーズに応じた一貫した視点から、助成方針を定める方針の方が望ましい。その際には、助成方針、事業実施に関わる学びの情報共有（「共に生きる」フォーラムなど）も、加盟団体、非加盟団体合同で行うと、さらなる活動の改善、JPFのサポート体制の向上につながると思われる。

➤ 政策提言、企業・国際組織との連携への橋渡し機能の強化

- 連携調整の場は、被災3県の県、市町村レベルで形になりつつあり、政策提言においても地域からの問題提起をしつつ連携して働きかける動きが活発になっている。しかしながら、被災地支援全体に関わる問題については、中央省庁の巻き込みが必要となり、地方からの対応では限界が生じるものもある。中央政府や大企業、主だった震災ネットワークと関係があるJPFが積極的に、政策提言への連携、橋渡しをさらに強化する余地があるのではないか。

- また、持続可能な復興を推進するために、経済界との関係を活かし、被災地の支援団体と企業との中長期の戦略的連携を橋渡しできる機会をつくり、企業との連携を活発化させる方策が進められることを期待する。
- 海外、国際的な組織との連携は、初動期以降は行われていないが、資金調達、また国際的なプレッシャーをかけて政策提言する場面などに、海外との団体の連携は有用である。例えば、放射能に関わる問題などは、海外の団体の関心は高い。行政、企業セクターだけではなく、国際アクターがさらなる課題解決の後押しとなる可能性も検討し、海外での国際協力分野に強みのある JPF ならではの連携調整をさらに促進してほしい。東日本大震災が抱える課題の対応、教訓に関して、世界の人道支援関係者に発信することが国際アクターとのさらなる連携の呼び水となることも踏まえ、少なくとも活動報告書、評価報告書の英語版を作成するなど、今後の人道支援に活用してもらえるような材料を提供することも検討していただきたい。

⑤ 今後の国内災害支援への提言

➤ 連携調整・サポート分野を JPF 国内事業の一つの柱に

- 東日本大震災支援で、本格的な活動を行った連携調整の場の構築は、日本の既存の仕組みでは対応できないギャップを埋め、住民の声をくみ上げつつ、前述のような様ざまな団体、アクターとの連携を伴った取り組みを実現した。経済界、政府機関、NGO/NPO、国際組織等、クロスセクターが関わる中間組織としての JPF の強みを活かし、今後の広域災害支援においても、連携調整分野での貢献を継続してほしい。その際には、被災前からの連携調整の仕組み、制度をつくる平時の活動にも重点をおいたり、行政機関、他の災害時のネットワーク組織とどのように相互連携し、どの部分に JPF としての貢献を注力するのか、全体像からの戦略を定める準備も必要であろう。
- サポート分野においては、上記の連携調整の場づくりと NGO/NPO への助成を組み合わせることで相乗的な効果をもたらしている。今後もこの両輪の戦略が取れるよう、ファンドレイジング戦略を立てておく必要がある。なお、NGO/NPO への助成、サポートについては、被災者に直接的にサービスを提供するサービスデリバリー支援のみならず、住民の声を活かして、社会環境や政策をつくったり、人材育成を促進する活動にもより重点をおくことが求められる。

➤ 平時からの企業、国際組織との連携を活かした体制づくり

- 他の NGO にはない、JPF の大きな強みとしては、平時からの企業との関係性がある。国内広域災害で想定される、フェーズ推移に応じた、効果的なつながりができるような戦略と関係づくりが必要である。
- 国際的な人道組織である利点を活用し、今後の国内の大規模災害の対策におい

ては、国際組織との連携（資金協力、モニタリング・評価、人権・アドボカシー、人材派遣、研究調査など）の方策を練り、対応の準備をしておくことがのぞまれる。

⑥ 原発事故被災者支援事業の評価

- 前評価時においては開設されていなかった福島事務所を 2013 年 5 月より開設し、地域担当者が常駐し、原子力発電所に関わる複雑な被害の状況を考慮しながら、現地の団体に寄り添い、支援ニーズを丁寧に拾う姿勢は、現地の団体から高く評価されていた。
- 連携調整の分野において、「共に生きる」ファンドは、ふくしま連携復興センターのみならず、3.11 被災者を支援するいわき連絡協議会、まちづくり NPO 新町なみえなど、地域の複雑な事情に対応した多様な団体を支援した。また、放射能の影響が大きい地域のみならず、県外避難者への活動も支援した。
- 原子力発電所事故は、地震や津波の震災被災とは異なる、長期にわたる複雑な支援の課題を生んでいる。「共に生きる」ファンドは、地域や県外の団体の多様な支援に助成することで、複雑な被災者の状況に対して求められる多様な支援アプローチに有効な支援を提供している。

⑦ 当該分野の枠にとられない自由コメント

➤ 海外の人道支援での、市民社会の土台づくりに関わる支援の強化

- 海外においては、緊急時から活動を行い、国連が関与した調整の場が存在することもあり、JPF は、被災地に不足しているサービスを提供する支援に注力してきた。しかしながら、長期的な視野で見ると、一人ひとりの市民の声をひろい、それらを新しい復興や国づくりにつなげていく土台づくりの活動も不可欠である。JPF も、近年は、複数年事業など、複雑化した緊急事態への対応に長期的な取り組みを始めている中、東日本大震災の連携調整分野の活動から得た成果と経験をもとに、サービスデリバリー提供の活動のみならず、コミュニティの意向を新しい政策の推進につなげるような仕組みづくり、政策提言、人材育成支援、市民社会支援などの分野への支援強化も検討していただきたい。

8 「共に生きる」ファンドの実施状況分析

JPF 国内事業部

実施した「共に生きる」ファンド事業の実施状況を理解するために、下記の項目について助成事業関連書類などのデータ分析を行った。

1) 被災地内外の助成団体数と助成金額の比較

助成団体を登記地および活動地域で分類し、事業数（同一団体により複数事業が実施されている場合もある）、および合計助成額を集計した。

- 事業実施団体総数 163 のうち、東北 3 県に登記がある団体は 88 団体（54%）、東北 3 県以外に所在がある団体の 75 団体（46%）であった。
- 東北 3 県に登記の団体によって実施された事業の助成総額は 358,387 千円（45.5%）、東北 3 県以外に登記の団体によって実施された事業の助成総額は 365,179 円（50.5%）であった。

表 6：被災地内外の助成団体数と助成金額の比較

		支援団体の登記住所						(金額単位:千円)			
		支援対象の県に登記地があり、支援活動地と同一または近隣の地域		支援対象の県に登記地があるが、支援活動地が登記地と離れた市町村		登記地が東北3県外の都道府県		合 計			
		団体数	JPF助成額	団体数	JPF助成額	団体数	JPF助成額	団体数	構成比	JPF助成額	構成比
支援活動地域	岩手県	24	112,635	9	36,758	19	94,286	52	31.9	243,679	33.7
	宮城県	18	95,643	3	10,277	24	128,949	45	27.6	234,870	32.5
	福島県	26	72,835	5	10,796	11	42,908	42	25.8	126,539	17.5
	支援活動地域が複数県あり	3	19,443	0	0	10	52,969	13	8.0	72,412	10.0
	東北3県以外の支援活動地域					2	15,104	2	1.2	15,104	2.1
	原発被害からの避難先地域					9	30,962	9	5.5	30,962	4.3
合 計		71	300,556	17	57,831	75	365,179	163	100.0	723,566	100.0

出典：「共に生きる」ファンド事業計画書

* 「支援団体の登記住所」については、登記地と活動地が異なる場合があるため、「支援対象の県に登記地があり、支援活動地と同一または近隣の地域」、「支援対象の県に登記地があるが、支援活動地が登記地と離れた市町村」、「登記地が東北 3 県外の都道府県」の 3 つに区分した。

** 「支援活動地域」については、東北 3 県（岩手県、宮城県、福島県）、支援活動が複数県にまたがる場合、東北 3 県以外の東日本大震災の被災地、また主に原子力発電所事故により発生した避難者が滞在してい

る地域に分類した。

2) 支援活動地別に見た助成事業件数

支援活動別に助成事業件数を割り出すと、以下の傾向があることが分かった。

- 被災3県（岩手県、宮城県、福島県）で実施された助成事業件数は505件（85.4%）、被災3県およびその他の地域で実施された助成事業件数が37件（6.3%）、被災地外で実施された助成事業件数が40件（6.8%）、不明9件（1.5%）であった
- 宮城県で活動する団体への助成事業件数は237件（40.1%）であり、一番多かった。
- 福島県で活動する団体への助成事業件数は第7次まで少なかったが、第8次以降に増えた。

表7：支援活動地別にみた助成事業件数

（単位：件）

支援活動地	助成次	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回	第7回	第8回	第9回	第10回	第11回	1-11回 合計
岩手県		1	9	17	12	11	7	2	17	22	9	13	120
宮城県		11	23	38	35	15	24	12	21	23	20	15	237
福島県		1	2	5	10	1	4	4	26	20	16	14	103
岩手・宮城		0	2	1	2	0	1	1	0	5	3	0	15
宮城・福島		0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	4
岩手・福島		1	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	4
岩手・宮城・福島		0	1	3	6	1	1	0	4	5	1	0	22
被災3県+その他の地域		5	1	3	1	1	0	0	4	12	6	4	37
全国またはその他の地域		0	4	3	6	1	1	2	4	6	6	7	40
特定の活動地域なしまたはWEB上の活動・不明		3	4	0	0	0	1	0	1	0	0	0	9
合計		22	46	70	75	30	40	21	78	93	62	54	591

3) 被災地外の団体による事業のカウンターパート／引き継ぎ先、および出口戦略の有無

助成事業を共同で実施したり、事業実施に不可欠な情報共有を密に行うカウンターパート、および事業終了後の資機材の引き渡し、事業の継続実施、収束といった出口戦略が事業計画時に想定されているかという点についてレビューを行った。（付録②「表7：被災地外の団体による事業のカウンターパート／引き継ぎ先、および出口戦略の有無」参照）。

- カウンターパート・引き継ぎ先の記載があるのは75団体中11団体（14.6%）であった。
- 出口戦略（将来計画）とみなされる内容の記載があるのは、75団体中15団体（20%）であった。
- 被災地外の団体による事業は、終了後の継続計画や引き継ぎ先等が明らかになっていないケースが多く見受けられた。ただし、「共に生きる」ファンドの事業計画書では継続性・出口を記載することを求めているなかったため、実際には他助成機関により事業が継続されたり、引き継がれたりしている場合もありうる。

4) 支援活動地域別、分野別にみた助成事業数および助成額

支援活動地域別、分野別に、助成事業数と助成額を割り出すと、以下の傾向が浮かび上がった。

- 分野別の助成事業数では、避難所・仮設住宅支援を行う団体数が最も多く（36 件で総事業数 163 件の 22.1%）、次いで地域振興（29 件、17.8%）、福島県内外の被災者等支援（28 件、17.1%）であった。
- 助成金額別では、避難所・仮設住宅支援への助成金額が最も多く（200,423 千円、27.7%）、次いで地域振興（150,191 千円、20.8%）、産業・生業（111,475 千円、15.4%）であった。
- 福島県に焦点を当てると、福島県民対象の 43 事業のうち、福島県内・外の被災者支援に当たっていたのは 20 事業であり、最も多かった。
- 福島県内・外避難者等の支援に続き、子ども支援事業が 11 であったが、他の 5 つの分野で活動した事業数は全て 1 桁台であった。

表 8：支援活動地域別、分野別にみた助成団体数および助成額（単位：千円）

	主な支援活動地										合 計			
	岩手県		宮城県		福島県		支援活動地域が複数県に跨る		東北三県以外		事業数	JPF助成額	分野別助成額構成比	
支援活動事業	避難所・仮設住宅	15	64,940	17	112,779	2	14,204	2	8,500	0	0	36	200,423	27.7
	子ども	9	44,855	4	12,195	11	29,961	0	0	3	8,847	27	95,858	13.2
	高齢者・災害弱者	5	28,923	4	3,015	4	6,149	0	0	3	16,750	16	54,837	7.6
	産業・生業	8	56,924	8	40,925	2	3,626	0	0	1	10,000	19	111,475	15.4
	地域振興	12	43,466	10	60,666	1	4,000	0	0	6	42,059	29	150,191	20.8
	福島県内被災者・県外避難者等の支援	0	0	0	0	20	53,119	7	20,952	1	4,843	28	78,914	10.9
	連携・調整	2	4,075	2	5,291	3	15,976	0	0	1	6,527	8	31,869	4.4
合 計	51	243,184	45	234,870	43	127,034	9	29,452	15	89,026	163	723,566	100.0	

5) 「共に生きる」ファンド・アンケート結果集計

「共に生きる」ファンドは、2011 年 5 月に設立され、2011 年は 7 回、2012 年からは 3 ヶ月毎に年 4 回の募集を実施した。ファンド設立後約 2 年が経過した 2013 年 2～3 月に、「共に生きる」ファンド事業を実施する団体の間でグッドプラクティスや教訓を共有し、互いに協力・連携するきっかけを作ることを目的として「共に生きる」フォーラムを宮城県と福島県で開催した。フォーラムを開催するにあたって、助成プログラムのデザインや運営方法の改善についてのアンケート（付録③）を 163 団体に依頼したところ、91 団体が

ら回答を得た。以下、回答のまとめと2団体以上より出された意見の集約である。

1. 「共に生きる」ファンドの制度について

1.1 助成申請をする前に、JPFのことを知っていましたか？どのように知っていましたか？

- 「被災地で見かけた、会議などで関係者に会った」（直接の接触をきっかけに情報を得た）：52%
- メディア媒体により情報を得た：18%

1.2 「共に生きる」ファンドのことをどのように知りましたか？

- 直接の接触およびJPF発信の情報を通して：79%

1.3 「共に生きる」ファンド以外の助成金や、補助金制度に応募したり、助成金を受けたことはありますか？

- ある：79%

1.4 募集要項を読んで理解しづらかったのはどの部分ですか？

- 予算設計書の記入が難しかったが、特にわかりづらい点はなかった。

1.5 事業計画書・事業予算書を作成する際、書きづらかったのはどの部分ですか？

- 事業計画書に事業の成果・効果を形として見せにくい活動をどのように記載するかが難しかった。
- 予算設計書の作成が難しかった。具体的には；
 - ・ 事業展開の予測が不安定、資材などの価格が不安定、受益者の人数の予測が困難ななかで、予算を策定するのは難しかった。
 - ・ 直接経費と間接経費の区分がわかりづらい。
 - ・ 指定されている費目が団体が通常使用している科目と異なるので困った。
 - ・ JPF 助成金でカバーする経費と自主財源でカバーする経費を分けるのが難しかった。

1.6 「共に生きる」ファンドの制度で不便と感じた点は何ですか？どのようであれば良いと思いますか？

助成開始のタイミング

不便だという回答は少なかったが、複数団体が提案した変更は；

- 通年で任意の時期に応募できるようにしてほしい（2件）

助成を受けられる団体の資格

【現状】「応募時点で法人格を取得済の非営利団体であること（任意のボランティアグループや団体等は含みません）。独立した理事会及び事務局が存在していること。活動報告に必要な経理を実施できる団体であること。」「法人格をもっている非営利団体であること」

- 現行のままでよい：73%
- 変更を希望：16%
- 複数団体が提案した変更；
 - ・ 任意団体を含める：13 件（うち法人格はないが実績のある団体—5 件、福島の被災者が立ち上げた団体については法人格をはずす—1 件）
 - ・ 企業を含める：3 件

□ 助成期間

【現状】「【初めて JPF「共に生きる」に助成申請をする場合】は最長 3 カ月、【すでに本ファンドによる助成を受けたことがあり、継続又は新規事業について申請する場合】は最長 1 年間まで」

- 現行のままでよい：67%
- 変更を希望：24%
- 複数団体が提案した変更；
 - ・ 6 カ月：7 件
 - ・ 1 年：3 件
 - ・ 複数年：6 件

□ 助成金額

【現状】「【JPF「共に生きる」ファンドの助成を受けたことがない場合】は、①非営利団体で法人登記から 1 年未満の団体は原則 1 事業あたり 100 万円まで。②法人登記から 1 年以上経過しているが前年度の支出実績が 50 万円未満の団体は、1 事業あたり 100 万円まで。③前年度の支出実績が 50 万円以上、200 万円未満の団体は 1 事業あたり 500 万円まで。④前年度の支出実績が 200 万円以上の団体は原則 1 事業あたり 1,000 万円まで。*1,000 万円を超える助成申請をする場合は、事前に JPF 事務局ご相談

- 現行のままでよい：78%
- 変更を希望：10%が
- 団体が提案した変更；
 - ・ 登記後 1 年未満の団体が初回申請する場合は上限 100 万円を以下の金額にする。200～300 万円（3 件）；1000 万円（1 件）
 - ・ 2 回以降申請する場合の上限を 1200～1500 万円にする（1 件）
 - ・ 福島での事業については助成額枠を拡大してほしい。

□ 助成対象となる費目

【現状】「支援物資購入費などの直接事業費のほか、支援活動をするための通信費などの間接事業費を助成

します。助成決定・契約締結日以降の契約事業期間中に発生した支出のみが対象となります。既に発注・支払等を行ったものについて、日付をさかのぼっての助成は致しかねます」

- 現行のままでよい：52%
- 変更を希望：32%
- 複数団体が提案した変更：
 - ・ 既に開始している活動あるいは開始前の調査が必要な事業については遡及して助成をしてほしい（18件）

□ 報告のタイミング

【現状】「事業終了にかかる報告書類は、原則として事業終了後1ヶ月以内に作成・提出」

- 現行のままでよい：72%
- 変更を希望：20%
- 複数団体が提案した変更；
 - ・ 2～3か月：13件

1.7 「共に生きる」ファンドの制度以外に、JPFに復興のためどのような活動をしてほしいと思いますか？

- 団体運営、人材育成、会計処理の講習：6件
- 事業実施団体が集まり情報と知恵を共有するフォーラムの開催：4件
- 人材、コーディネーターの派遣：4件
- NGOや企業とのマッチングや情報共有の場の設定：2件
- 実施団体の組織・財政基盤強化に対する支援：2件

2. JPFやその他の助成団体に期待すること

- 長期の支援：9件
- 情報共有と共有の場、プラットフォーム作り：7件
- 従前どおりにニーズに即した助成、審査とモニタリングとサポート：5件
- 自立発展のための基盤作り：2件
- 人件費への助成を手厚く：2件
- 福島については他の被災地との違いを考えて助成を続けてほしい：2件

3. 今後の東日本大震災支援、あるいは大規模災害支援へ、残しておきたい教訓

- 平時から人と人がつながる地域コミュニティのつながりを作っておく：6件
- 緊急時にコーディネーションを担う人材・団体を育成する：4件
- 災害、支援、復興を記録として残す：2件
- 大規模災害では行政が機能不全に陥ることを認識しておく：2件

- 被災地/被災者へ金銭支援、過剰支援で自立を妨げ、当事者意識を失わせないように配慮する：4件
- 被災者は支援頼みをせずに自らの力で立ち上がる：2件

4. その他（自由記載）

- 「共に生きる」ファンドによる金銭的サポート、スタッフのアドバイスが大変役にたった：23件
- それぞれの団体が平常時の活動で連携していることが、円滑な支援活動につながると思います：2件
- 被災者自身の声（特に福島の）を聞くべき。他の地区の善意は、時としての的外れになります：2件
- 地域の復興のキーワードは“地域福祉”の強化だと思います。震災前より良い環境を作ること、次に同じ状況に陥ったとしても、負けない地域になること、それがゴールだと思います。
- 避難者（特に遠方に避難する人）は、不安を抱くので、心の悩みを持っている人が多い。特に、福島原子力発電所関係で非難する子育て中のママさんたちが心に不安を抱いています。そのような方が孤立しないよう、相談できる人（団体）が今後とも重要であると思います。
- 特に元々支援からこぼれていた“弱者”と言われる方は見落とされがちです（彼らを支援することが最重要課題）。これからも、声にならない声に対して支援いただきたい。と考えていますので、今後ともご支援・ご協力をよろしくお願い致します。
- 被災後のボランティア活用以外にも、「復興」が被災者等の仕事になり、自立した生活再建へと結びつく仕組みのモデル構築を期待します。

VI. 加盟 NGO からの提言

2013 年 11 月 18 日、評価者が作成した評価報告書のドラフトにもとづき、JPF 加盟 NGO との意見交換会を行った。意見交換会で表明された NGO からの提言は以下の通りである。

1 今後の JPF 東日本大震災被災者支援、および国内災害対応への提言

1) セーフティーネット支援

- カテゴリー分けは、「コミュニティ支援」と「セーフティーネット支援」を統合して強化したほうがいい。
- 福島の支援を重点的に強化すべきである。
- ジェンダーの分野の支援など、忘れられがち、もれがちな支援の分析を予め行うべきである。
- フェーズは復興期に移りつつあるが、在宅支援者、仮設住宅への支援など、緊急期フェーズのニーズが残されており、それらに配慮することが必要である。

2) コミュニティ支援

- JPF としてコミュニティ支援をどう考えるのか、共通認識、支援の在り方、問題を共有する必要がある。
- 地元の方が主体となって進める活動を支える事業を行うことができるように、助成制度の柔軟性を高めることを検討すべきである。

3) 生業支援

- 生業分野に特有な次の状況が考慮されるよう、助成制度、審査、評価のあり方を検討すべきである。
- 地域に新しい概念を入れる、法人を立ち上げるといったステップには時間がかかる。
- 企業との連携は中長期にわたるので、短期の助成期間では連携をもちかけにくい。

4) 連携調整・サポート

- 現地の支援ニーズを加盟団体に伝えてほしい。
- JPF 事務局に活動の方向性を示してほしい。

5) その他

- 東北域内で事業などのマッチングを行うことにより、他事業からの刺激を促す。
- 「共に生きるファンドへの一本化」へと移行することだが「原子力発電所事故被災者への集中的支援」の資金枠を別に設けて取り組む必要がある。
- 「4分野網羅的支援」から「集中戦略的支援」に移行する時期に関しては、住民が仮設住宅から出るところ（2016年頃）など、メルクマールを設定する。

2 今後の国内災害対応への提言

- 行政支援が行き届かない分野の整理を行うなど、マイノリティー・特殊なニーズに対する対応をハンドブック化するなど、国内災害に対する緊急支援のシナリオ作りを行う。
- 行政との連携をさらに深め、行政支援の仕組みがない分野に対して提言を行う（アドボカシー）。
- 地元団体のキャパシティ・ビルディングや法人格取得を促進し、地元団体への事業の移行に貢献する。
- JPF 全体としての目標についての共通理解を持ち、事務局の体制、現場スタッフの役割を明確にする。
- 申請時、公的機関や関係機関との調整・連携について時間がかかることを考慮する。
- 被災地行政と JPF が参画する協議会を災害発生直後から設置する。
- 協力企業の活用（各企業の特徴を理解し、パートナー団体で役割を決定、調整する）。
- 日・英語で情報発信を行う。

付録① 調査日程と面談者リスト

【セーフティネット支援】

訪問日	団体名	訪問地	団体面談者（敬称略）	評価委員
2013/8/20	住民安全ネットワークジャパン	新潟県長岡市	事業担当者：小川誠	阪本真由美
2013/8/21	ほうらい	福島県福島市	副理事長：高荒弘志	阪本真由美
2013/8/21	BHN テレコム支援協議会（BHN）	福島県飯館村	事業担当者：横野孝司、丸山秋一	阪本真由美
2013/8/22	みちのくふる里ネットワーク	岩手県大船渡市	代表理事：大関輝一	阪本真由美
2013/8/22	HANDS	岩手県陸前高田市	事業責任者：平野志穂 土井 子育て支援センターの職員と先生	阪本真由美
2013/8/22	日本国際民間協力会（NICCO）	岩手県陸前高田市	元現地担当者：古野安寿子 事業参加の保護者	阪本真由美
2013/8/23	国際支援地球村	宮城県石巻市	理事長：梶原美佳	阪本真由美

【コミュニティ支援】

2013/8/19	ザ・ピープル	福島県いわき市	理事長 吉田恵美子 スタッフ：人見順子、村上知恵子	渡邊敬逸
2013/8/20	遠野まごころネット	岩手県遠野市	事業担当者：及川龍哉	渡邊敬逸 石井正子
2013/8/20	夢ネット大船渡	岩手県大船渡市	理事長：岩城恭治	渡邊敬逸 石井正子
2013/8/20	レスパイトハウス・ハンズ	岩手県陸前高田市	会長：小野仁志 仮設商店街組合員：太田	渡邊敬逸 石井正子
2013/8/21	陸前たがだ八起プロジェクト	岩手県陸前高田市	事務局長：蒲生哲	渡邊敬逸 石井正子
2013/8/21	ピースウィンズ・ジャパン（PWJ）	岩手県南三陸	東北事業責任者：角免昌俊 東北事業調整員：鈴木豪	渡邊敬逸 石井正子

2013/8/21	ピースボート災害ボランティアセンター	宮城県石巻市	石巻事業責任者：小林深吾	渡邊敬逸 石井正子
2013/8/22	オン・ザ・ロード	宮城県石巻市	上野祥法	渡邊敬逸 石井正子
2013/8/22	みらいと	福島県相馬郡新地町	理事長：目黒博樹 事務局：村上茉南、笠間拓朗	渡邊敬逸 石井正子

【生業支援】

2013/8/27	SAVE IWATE	岩手県盛岡市	理事長：寺井良夫 スタッフ：千葉菜津樹 スタッフ：吉田勇輝	紅谷昇平
2013/8/28	持続可能で安心安全な社会をめざす新エネルギー活用推進協議会	宮城県仙台市	代表理事：小野寿光 総務局：本村幹男	紅谷昇平
2013/8/28	パルシック（PARCIC）	宮城県石巻市	事業担当者：西村陽子 スタッフ：山内、館山	紅谷昇平
2013/8/29	エコメッセ	東京都世田谷区	事業担当者：重田益美	紅谷昇平
2013/8/29	東の食の会	東京都品川区	事務局代表者：高橋大就	紅谷昇平
2013/9/4	吉里吉里国	岩手県上閉伊郡大槌町	理事長：芳賀正彦	紅谷昇平
2013/9/4	釜石市役所総務企画部総合政策課	岩手県釜石市	課長：正木隆司 企画調整係長：神山篤 NPO担当：青柳賢治	紅谷昇平

【連携調整・サポート】

2013/8/19	みやぎ連携復興センター	宮城県仙台市	事務局長：石塚直樹	桑名恵 石井正子
2013/8/19	ふくしま連携復興センター	福島県福島市	事務局長：鎌田千瑛美	桑名恵 石井正子
2013/8/20	まちづくり NPO 新町なみえ	福島県二本松市	理事長：神長倉豊隆	桑名恵
2013/8/20	いわき自立生活センター	福島県いわき市	事業責任者：赤池孝行 事業担当者：斎藤典子	桑名恵
2013/8/21	いわて連携復興センター	岩手県北上市	事務局長：葛巻徹	桑名恵

2013/8/21	国境なき技師団 (EWBJ)	岩手県大船渡市	理事：榊豊和、 派遣スタッフ：荻野良充、 鈴木岳、平山則男、高橋剛 弘	桑名恵
2013/8/22	シーズ	東京都千代田区	事業担当者：松原明	桑名恵

付録②

表 7: 被災地外の団体による事業のカウンターパート／引き継ぎ先、および出口戦略の有無

団体名	事業名	カウンターパート／ 引き継ぎ先	出口戦略
情報環境コミュニケーションズ	情報環境ボランティア	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
POSSE	被災地における移転支援事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
地球市民 ACT かながわ	長期災害ボランティア育成と被災地における「こころ」の復興支援	事業計画書に記載なし	心の復興支援のため、出口戦略なし
市民活動センター神戸	福島・兵庫連帯プロジェクト	現地パートナーうつくしま NPO ネットワーク	事業計画書に記載なし
NPO 愛知ネット	大船渡・安城 七夕連携プロジェクト	イベント支援のためカウンターパートなし	事業計画書に記載なし
シーズ・市民活動を支える制度をつくる会	被災 NPO および被災者支援 NPO への支援情報提供事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
中越防災安全推進機構	新潟県中越地震の知見を活かした陸前高田市広田半島における復興拠点づくり支援事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
森のライフスタイル研究所	千葉県九十九里海岸保安林復興支援活動	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
キャンパー	移動できる簡易仮設住宅群の構築事業（ホワイトタウンプロジェクト）	事業計画書に記載なし	宮城県石巻市立開北小学校避難所に暮らす被災者が全て仮設住宅に移管するまで。開北小学校避難所で不要となった場合、キャンピングトレーラーは、他の避難所に移設、また牡鹿半島などの漁村部に牽引移動し、番屋的な活用を行い、最終的には石巻市に寄贈する。
日本社会福祉士会	東日本大震災被災者支援事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし

希少難病患者支援事務局	被災希少難病患者の専門医による診療体制整備事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
ピースボート災害ボランティアセンター	石巻炊き出しセントラルキッチンシステム 炊き出し事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
温真会 中土幌児童ステーション	子育て支援カー「ぱんぷきん号」がやってくる。「つなげよう！ひろげよう！こどもたちの笑顔のリレー」	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
法政大学	東日本大震災被災地自治体公文書救出保全事業	事業計画書に記載なし	全ての被災公文書の物理的な復旧と重要文章のデジタル化による内容の保全
健康づくりサポート東北21	被災地の子どもたちをプールで泳がせたい	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
教育支援グループ Edベンチャー	被災地域の学校における理科室再興プロジェクト	物資配布のため、カウンターパートなし	ニーズのある理科備品提供は続ける
オン・ザ・ロード	東日本大震災復興支援プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
日本精神保健福祉士協会	東日本大震災被災地支援に係る精神保健福祉士派遣事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
バイオマスフォーラムたんば	どろんこキャラバン☆たんば	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
青山学院大学	ことぶき商店街復旧・復興支援事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
住民安全ネットワークジャパン	福島原発事故避難者向け情報配信サービス補正事業	地元、被災地の関連団体への移管	事業計画書に記載なし
RSA JAPAN	南三陸町ボランティアコーディネート 2011年8月～11月	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
市民活動センター神戸	福島・兵庫連帯プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業期間に記載なし
アプカス	仮設集会所の設置による地域再建支援	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
森のライフスタイル研究所	千葉県九十九里海岸保安林復興支援活動(第2期)	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし

テラ・ルネッサンス	岩手県三陸海岸地域復興「刺し子」プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
日本カーシェアリング協会	仮設住宅でカーシェアリング(車の共用)を行う事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
プロジェクト結コンソーシアム	企業・学生等ボランティア派遣による子どもの「日常的な遊び・学びの場」の運営	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
みちのくふる里ネットワーク	被災地における生活総合相談員養成プロジェクト・フェーズ1	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
情報環境コミュニケーションズ	東日本大震災被災者、支援者、行政向け情報環境協働モデル事業	モデル事業2:一般社団法人 福島浜通震災被災地 広域連携ネットワーク モデル事業3:仮設住民による自治会により、行政機関を補完する形で継続する	事業計画書に記載なし
健康づくりサポート東北21	被災地の子どもたちをプールで泳がせたい	事業計画書に記載なし	水泳教室事業のため出口戦略なし
ピースボート災害ボランティアセンター	コミュニティ構築のための仮設住宅「憩いの場」提供事業	事業計画書に記載なし	2週間に1度行うお茶会を元に、コミュニティが形成されたと判断した時点で終了とします。しかしピースボートは長期間(最低でも2年以上を予定)石巻での活動を行います。その為、コミュニティのリーダーや担当者、また他団体のスタッフとも連絡を取り合い、様子を見ながら必要に応じてお茶会などの集まる場を計画していきます。
日本リザルツ	生活・事業再建に関する専門家等の出張形式の相談会とフ	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし

	オローアップ		
持続可能で安心安全な社会をめざす新エネルギー活用推進協議会	東松島市ほか被災者就労支援事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
ハーティ	東日本災害復興支援“仮設団地コミュニティ形成支援”	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
シャンティ国際ボランティア会	前浜コミュニティセンター（地域復興会館）再建支援活動	事業計画書に記載なし	コミュニティセンター（地域復興会館）の設置のため、出口戦略とくになし
難民支援協会	陸前高田市を中心とした被災者および被災コミュニティのエンパワメント事業	法律相談：法律事務所『いわて三陸ひまわり基金法律事務所』 女性支援：地元住民 外国人支援：「Kesenuma Foreigner Caregivers Group」	被災者自身が、復興の中でニーズを掘り起こし、それを解決するための事業を実施できるような市民社会の体制ができること
フローレンス	ふくしまインドアパーク（屋内公園）郡山園の増強および新園創設プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
メックス	「わくわくきっず」放射能汚染地域の子どもの屋内遊び場を創る	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
バイオマスフォーラムたんば	放射能から子どもを守る丹波ネットワーク	事業計画書に記載なし	本事業長期化の為に、新たな団体としての法人化を目指している。
ワーカーズコープ	被災者支援：東雲出張親子ひろば～「寄り添い」から自立、共生のための支援へ～	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
HANDS	「陸前高田・安心して子育てできるまちづくり」事業	行政および市民組織	行政または現地組織で実施できるようになった時点で終了とする
三陸ボランティアダイバーズ	沿岸部の掃除・調査事業（平成24年度分）	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし

花咲き村	福島っこ 元気村キャンプ事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
カタリバ	被災地の放課後学校” コラボ・スクール” 「大槌臨学舎」	地域の PTA、有識者等	将来的には、運営主体を大槌町教育委員会や地元住民に移管し、地域全体で子どもたちの学びを支える“コラボ・スクール”として自立的に運営がなされていくことを想定しています。
プロジェクト結コソシアム	子どもの日常的な遊び・学びの場「みんなの場」の運営	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
みちのくふる里ネットワーク	被災地における生活総合相談員養成プロジェクト・フェーズ2	事業計画書に記載なし	量・質ともに充実してきた際には、当団体が撤退した後も継続して生活困窮者支援や雇用創出事業を実施でき得るよう、被災者等による新規のNPO等の設立支援等を行い、大船渡や三陸沿岸地域に長く財産となることを目指したい。
地域づくりサポートネット	しずおか東北絆プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
アジア協会アジア友の会	東日本大震災被災者の生活再建のための地場産品直売所の設営プロジェクト	特定非営利活動法人 故郷まちづくりナイン・タウン	事業計画書に記載なし
DoCoDeMo Eco Car	被災地の仮設住宅団地に車を提供	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
ヒューマンソーシャルハーモニー研究所	しずおか東北絆プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
日本安全潜水教育協会	南三陸町魚場調査と漁業復興支援	事業計画書に記載なし	財団法人環日本海環境協力センター及び特定非営利活動法人環境生態工学研究所、に調査情報

			を提供し、藻場再生に有効なデータとして活用してもらう予定。
エコメッセ	福島県郡山市内仮設住宅でのワークショップ及び仕事起こし支援	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
スクラム釜石	第1回ともだちカップ ～東北復興はラグビーと共にあり～	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
花咲き村	福島っこ 元気村キャンプ事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
ハーティ	コミュニティ形成支援および仮設入居者の心身の健康維持のためのサロン活動	事業計画書に記載なし	活動終了後も、自主的に継続できるように体操用の音楽 CD を配布や、継続レクチャーをお願いする。
メックス	「NPOMEXキッズクラブ」放射能汚染地域の子どもの屋内遊び場を作る	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
裸足醫チャンブル	岩手県気仙地区消防団員のための PTSD Follow Up 調査と心理的介入事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
地域づくりサポートネット	ふじのくに市民協働による避難者交流・自立化支援事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
日本カーシェアリング協会	仮設住宅でカーシェアリング(車の共同利用)を行う事業	事業計画書に記載なし	地元の使用者:公益認定の取得の手続きを行っている。自立的な運営に向けて、
SAVE TAKATA	陸前高田復興 MAP プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
ヒューマンソーシャルハーモニー研究所	こころのふる里プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
キャンナス東北	高齢者の健康増進を目的とした身体機能及び筋力トレーニング	登記は神奈川だが、石巻市にキャンナス東北事務所	事業計画書に記載なし

	ング実施事業	を開設している	
ピースボート災害ボランティアセンター	若者、まち、浜の再生・活性化を支える場と仕組みづくり	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
HANDS	「陸前高田・安心して子育てできるまちづくり」事業	行政および市民組織	多くのネットワークやマネジメント力を生かした事業を外部団体である HANDS が中心となって実施するのではなく、出来るだけ早く地元の行政や市民組織が中心となり実施できるよう、協力を行っていく。
みちのくふる里ネットワーク	地域資源を活用し復興を推進させる地域コーディネーター育成プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
プロジェクト結コンソーシアム	子どもの日常的な遊び・学びの場「みんなの人場」の運営	事業計画書に記載なし	「団体は支援活動を最低 3 年間は実施していくことを予定します」、
東の食の会	東の水産業の担い手育成プログラム	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
オン・ザ・ロード	宮城県石巻市での生活支援プロジェクト	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
MAKE THE HEAVEN	こどもを通しての地域のコミュニティづくり	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
マザーリンク・ジャパン	仮設住宅間連携ネットワークの事務局運営支援事業	事業計画書に記載なし	事業計画書に記載なし
オン・ザ・ロード	宮城県石巻市での生活支援プロジェクト	事業計画書に記載なし	団体が仮設住宅や地域のコミュニティ形成による生活支援事業および復興支援ツアーの開催や復興オンラインショップの運営による経済支援事業を中長期的

			に宮城県石巻市で展開する予定。
エコメッセ	福島県郡山市内でのワークショップ及び仕事起こし支援	事業計画書に記載なし	団体自身が長期的に支援活動を続けていく予定。
おいたまサロン	いつもみんなで生きる場所	震災前設立団体（地元団体）	事業計画書に記載なし
新潟 NPO 協会	東日本における広域避難者当事者団体ネットワーク事業	震災前設立団体：政令市新潟の NPO 中間支援、NPO の設立・運営支援、新潟市域で NPO 活動の定着と促進を目的に設立された団体。 事業統括は、福島県から自主避難している福島県民。	事業計画書に記載なし

付録③ 「共に生きる」フォーラム アンケート（2013）

本日は 『共に生きるファンド フォーラム』にご参加いただき誠にありがとうございました。引き続き「共に生きる」ファンドを通じて被災地・被災者復興の一助を担ってまいる所存です。つきましては、被災者の方々の「自立」、「共生」、「こころ」を支えるために、皆様の忌憚のないご意見を頂戴いただきたくお願い申し上げます。

JPF 国内事業部

事業分野：地場産業/生業 避難所/仮設 福島 子ども 地域振興

高齢者/弱者

団体名：

記入者名：

事業名：

事業期間：

事業実施地：

1. 「共に生きる」ファンドの制度について

1.1 助成申請をする前に、JPF のことを知っていましたか？どのように知っていましたか？

- 新聞などの報道などで見聞きしたことがある
- 被災地で見たことがある
- 会議・セミナーなどで関係者に会った
- その他（具体的に）

1.2 「共に生きる」ファンドのことをどのように知りましたか？

- JPF の情報紙・ホームページを見た
- JPF 以外の情報紙・インターネットサイトなどで見た
- 会議・セミナーなどで紹介された
- 知人から聞いた
- JPF 関係者から説明された
- その他（具体的に）

1.3 「共に生きる」ファンド以外の助成金や、補助金制度に応募したり、助成金を受けたことはありますか？

- 他の助成金を受けたことがある
- 他の助成金に応募したことがあるが、受けていない
- 応募したことがない

1.4 募集要項を読んで理解しづらかったのはどの部分ですか？

1.5 事業計画書・事業予算書を作成する際、書きづらかったのはどの部分ですか？

1.6 「共に生きる」ファンドの制度で不便と感じた点は何ですか？どのようであれば良いと思いますか？

助成開始のタイミング

⇒ 具体的のどのようなタイミングがよいと思いますか？

助成を受けられる団体の資格

⇒ 現在「応募時点で法人格を取得済の非営利団体であること（任意のボランティアグループや団体等は含みません）。独立した理事会及び事務局が存在していること。活動報告に必要な経理を実施できる団体であること。「法人格をもっている非営利団体であること」となっています。

変更を希望する このままでよい
希望する場合の変更案

助成期間

⇒ 現在「【初めてJPF「共に生きる」に助成申請をする場合】は最長3ヶ月、【すでに本ファンドによる助成を受けたことがあり、継続又は新規事業について申請する場合】は最長1年間まで」となっています。

変更を希望する このままでよい
希望する場合の変更案

助成金額

⇒ 現在「【JPF「共に生きる」ファンドの助成を受けたことがない場合】は、①非営利団体で法人登記から1年未満の団体は原則1事業あたり100万円まで。②法人登記から1年以上経過しているが前年度の支出実績が50万円未満の団体は、1事業あたり100万円まで。③前年度の支出実績が50万円以上、200万円未満の団体は1事業あたり500万円まで。④前年度の支出実績が200万円以上の団体は原則1事業あたり1,000万円まで。

【JPF「共に生きる」ファンドの助成を受けたことがない場合】は、原則1事業あたり1,000万円まで。1,000万円を超える助成申請をする場合は、事前にJPF事務局にご相談下さい」となっています。

変更を希望する このままでよい
希望する場合の変更案

助成対象となる費目

⇒現在「支援物資購入費などの直接事業費のほか、支援活動をするための通信費などの間接事業費を助成します。助成決定・契約締結日以降の契約事業期間中に発生した支出のみが対象となります。既に発注・支払等を行ったものについて、日付をさかのぼっての助成は致しかねます」となっています。

変更を希望する このままでよい
希望する場合の変更案

報告のタイミング

⇒現在「事業終了にかかる報告書類は、原則として事業終了後 1 ヶ月以内に作成・提出」となっています。

変更を希望する このままでよい
希望する場合の変更案
 その他（具体的に）

1.7「共に生きる」ファンドの制度以外に、JPFに復興のためどのような活動をしてほしいと思いますか？

2. JPF やその他の助成団体に期待することを教えてください。

3. 今後の東日本大震災支援、あるいは大規模災害支援へ、残しておきたい教訓はありますか？

4. その他（自由記載）