

第4章

地域力強化へのサポート



ここまで熊本地震で実践された「三者連携」による被災者支援を振り返った。その活動は、全国から駆け付けたNPOや地元組織、行政、社会福祉協議会（社協）などが被災者の実態やニーズを捉え、互いに連携しながら「もれ、むら」のない支援に挑んだ取り組みだといえるだろう。そして、三者をつなぐ「中間支援」の重要性がクローズアップされた。そこで求められたのは「情報を交わす（共有）」「関係者をつなぐ（連携）」といった役割だったが、それだけではない。本来主役である住民に光を当てる「地域力強化」の視点に立った関わりである。

災害の有無にかかわらず日本社会、特に「地方」と呼ばれる大半の地域では今、著しい少子高齢化や大都市への人口流出によって、かつてない人口減少と「超」が付く高齢化が進んでいる。それは地域活動の「担い手」の減少や高齢化にも直結し、さらにコミュニティにおける人間関係の希薄化は孤独や孤立に至りやすい社会環境を生じさせている。

そのように脆弱化した地域社会を突如襲う災害は“時計”の針をぐるぐると早回しし、社会機能の低下に拍車をかける。当然ながら被災地の実情はそれぞれ異なるが、場合によっては極めて不安定な社会基盤の上で、生活再建やコミュニティ再生を図らなければならず、復興の実現には担い手不足という高い壁が立ちほだかるのである。緊急期はもちろん、特に復興期に関わるボランティアや中間支援組織は共有しておきたい問題意識である。

また、復興を目指す地域住民に欠かせないのが、道しるべとなる「知見」である。大災害に初めて遭遇した人は、あらゆる局面で「どう対応したらよいのか」と苦しみ、「今後どうなるのか」「生活は取り戻せるのか」と見通せない先行きに悩む。新たな住まいを選択しようにも、行政の復興施策の良しあしを見極めようにも、納得できる判断材料がなければ混乱するばかりだ。そんな時、大きな力となってくれるのが先に大災害を経験した全国各地の人々。熊本地震では、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、そして東日本大震災といった災害を経験した人々の知見や経験が行政施策に反映され、民間レベルでは各地で支援活動を重ねてきたNPOや中間支援組織がつなぎ役、運び役となり、住民間の連携と協働を後押しした。人と人との新たなつながりを育み、先災地の体験に基づく「知見」のバトンをつなぐことで地域力強化を目指したのである。

【第4章】では、被災地における地域力強化に取り組んだ中間支援組織の実践例として、本書を刊行した特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF、東京都）の熊本地震における支援活動を取り上げる。また、被災者支援のために金銭を寄

付する側と、活動する側をつなぎ、資金の橋渡し役を担うのも中間支援の大きな役割だ。近年は被災者に支給される「義援金」だけでなく、支援団体にもたらされる「支援金」が注目されている。効果的・継続的な地域力を下支えする支援金（助成金）はどのように使われたのか、その利用状況も振り返る。

地元主導の生活再建を支える人材育成

（1）東日本大震災の経験と教訓

2011年3月11日に起きた東日本大震災は、日本国内観測史上最大規模のマグニチュード（M）9.0の巨大地震であった。津波と原子力発電所事故という事態が重なった複合災害は深刻な被害をもたらし、内閣府によると一連の災害による犠牲者（2022年3月1日現在）は、死者1万5,900人、行方不明者数2,523人。災害関連死は3,789人（2022年3月31日現在）に上っている。

日本に基盤を置くJPFは2000年に発足。それぞれに強みを持つNGOや、経済界、政府が対等なパートナーシップを結び、世界の紛争地や自然災害の被災地における人道支援に協働して当たる際の「プラットフォーム（土台）」である。政府からの補助金や企業・個人からの寄付をもとに現地で活動するNGOに活動資金を提供し、支援活動を迅速に進める仕組みを構築している。

その経験からJPFは東日本大震災で、復興への長い過程で変化するニーズを的確に把握し、必要などころに必要な支援を届けるための調整機関の設置が急務であると認識した。そこで岩手、宮城、福島の前被災3県で「連携復興センター」設立を支援した。これは地域の特性を重視し、震災前から各県で市民活動の中間支援に取り組んでいた団体、キーパーソンを中心に据えた組織づくりの試みであった。ただ、県域での情報の集約・調整を目指したものの、広域に点在する被災地を結ぶ活動は容易ではなく、地元の人々が情報集約の必要性を受け止め、主体的に調整を図るまでには数年を要した。また、緊急期から復興期への移行過程では、「被災者と被災者」「被災者と支援者」をつなぐ地元人材の不足も課題となった。

また、JPFが各地で活動したNPOなど支援団体に行った聞き取り調査によると当時、東日本大震災における中間支援については、「県域での連携・調整はそれまでの日本になかった仕組みであり、組織の基盤強化に貢献した」という一定の評価が与えられていた。ただし、「地域や分野ごとに芽生えた当事者の自発的な情報共有活動とのすみ分けが難しかった」「具体的な課題解決に結びつけるまではできていない」と

指摘されていたのも事実である。当時の実践と教訓が、熊本地震でJPFが手掛けた中間支援の土台となっている。

(2) 初動対応の団体をバックアップ

熊本地震でJPFが展開した活動を、緊急期の「第1フェーズ」と復興期の「第2フェーズ」に分けて振り返ってみる。

本震直後にスタッフ2人が現地入りして始まった第1フェーズは2016年4～9月のおおむね半年間。海外での緊急人道支援や東日本大震災の経験を踏まえ、当初は緊急期に欠かせない「被災状況の把握」「現地での支援団体の発掘」「地元行政機関との情報交換」を重点的に進めた。その結果をもとに、現地で支援活動に当たるJPF加盟15団体による25事業に資金を助成し、モニタリングも実施した。資金は民間からの寄付金によるもので、総額5億2,255万3,902円（2022年11月末現在）に上る。

加盟団体による主な取り組みは、第1フェーズにおいては、がれき撤去や避難所運営、物資配布、障がい者や子どもなど弱者へのサポート、医療や心のケアに関わる支援など多岐にわたり、ペットとの同伴避難など被災者のニーズにきめ細かく応じる活動が展開された。第2フェーズでは仮設住宅住民を対象とした見守り支援、仮設住宅退去後の住民主体の生活再建のための自治会サポートを2017年度まで実施し、助成総額は約2億8千万円であった。

JPFは仮設住宅への入居が落ち着き始めた2016年夏頃から先を見通し、重要な調査も並行して進めた。長い道のりとなる復興期に果たすべき役割を明確にするため、被災地に入って住民や行政職員、支援組織への聞き取りを徹底し、被災状況だけでなくそれぞれの「地域性」の把握に努めたのである。それは地域力支援のヒントを見いだすためのアプローチであった。

(3) 人材育成と基盤整備

次の第2フェーズ（2016年10月～21年7月）の初期段階で重視したのは、「緊急期から生活再建期への円滑な移行」である。既に始まっていた県外の支援団体の撤退を踏まえれば、生活再建の担い手となる「地元」の行政、社協、NPO、自治会などへの支援を見通す必要があったからだ。JPFは加盟団体への助成を基軸としながらも、東日本大震災では非加盟団体向けの「共に生きる」ファンドを設立し、NPOや自治会など地元の非営利法人を資金面でバックアップした実績があった。とはいえ、東日

本大震災のやり方をそのまま当てはめるわけにはいかず、東北と熊本に共通する「復興へ向かう力を、地域の組織、人々につけてもらうこと」の大切さを念頭に、適切な支援態勢を模索した。

第2フェーズに差しかかる時期、熊本では仮設住宅の整備がほぼ完了し、被災者は本格的な生活再建に進む重要な時期に入っていた。ただ、被災者同士の一体感が育まれた避難所生活とは異なり、個別の部屋に暮らす仮設住宅では「孤独」「孤立」が懸念されていた。また、経済状況の違いなどから早くも自宅での生活を再開する人がいる一方で、見通しが全く立たない人や生活の立て直しが手付かずの人もおり、一人一人の“復興格差”が浮かび始めていた時期でもある。さらに社協による災害ボランティアセンター（VC）の閉所が相次ぎ、県外のボランティア団体も次々に撤退。地域活動の担い手不足など元々あった地域課題も顕在化し、疲弊した地元のリソースだけで対応するには限界があった。

調査に当たったJPFには、次のような現場の声が聞こえてきていた。「何をどれくらい支援したらいいのか判断が難しい。どこまでが自助で、共助や公助をすべきなのか」「『支援する側』の人員や財源の都合で支援活動や復興計画が策定されかねない危うさを感じる」「東日本大震災での経験を参考とした助言を求められるが、熊本に置き換えた場合の適切な時期や程度が分からない」「支援団体が助成金を申請する際に示す『企画内容』が必ずしも地域の実情に即していない」など。

検討すべき論点を整理し、JPFは第2フェーズに行うべき支援活動の考え方を導き出した。「過去の被災地に学ぶ教訓は、それぞれの地域性や文化を基礎とした上で初めて生かされる」。具体的には「地域力強化」を目標とし、「地元主導の生活再建を支える人材育成」と「人材を支える基盤整備」を2本柱とした。キーワードは「つなぐ」。多様なアクターをつなげ、核となる地域リーダーを育成する事業である。

取材ノート

過去の被災地の知見、多角的なテーマで講座展開（人材育成＝その1）

JPFは熊本で復興支援活動に取り組む支援団体、自治会、行政職員等に「座学」と「視察研修」の機会を提供した。「知見」の伝達と、支援者間の関係構築の促進を図ることで、今後起こり得る課題に対処できる人材の育成を目指した。背景には緊急期を支えた「外部支援」から、「地元主導の復興」への円滑な移行が求められているという当時の状況があった。

座学は2017年2月17日から3月24日まで、熊本市内で実施。阪神・淡路大震災や

新潟県中越地震、東日本大震災などの復興プロセスに関わった当事者の肉声に学ぶ講座をそろえた。「復興支援とは何か」「課題解決には何が必要か」「団体の運営に必要な知識」といった基礎編に加え、仮設住宅生活支援や女性支援、子ども・若者支援、まちづくりなど分野別の内容や、継続的な支援に有益な資金調達や成果表現など実務に直結する内容など23講義（1講義90分）をラインナップ。受講者が必要とする講義を任意で選択できるようにした。受講は無料。延べ約350人が受講した。講義内容をまとめた「記録誌」はJPFウェブサイトで公開している。

多様なテーマを設定したことで、受講者はあらかじめ「必要」と考えていた分野だけでなく、さまざまな角度から「復興」について考える機会を得たようだ。経験豊富な講師が語る実践的な内容は好評で、事後のアンケートでは「復興への道筋を立てて、これからの活動を進めていこうと思った」「経験に基づいた話が多く、大変参考になった」「災害復興支援の経験を聞き、向かうべき方向が分かった」「復興に際して重要なのはプロセスであり、主体は被災者なのだということを再認識した」といった感想が寄せられた。

一方で、講義によっては受講者数にばらつきがあった。受講者が少なかったのは女性・子育て世代の支援や大学生が関わる支援、資金調達などの講義。資金調達の場合、活動継続に有意義な情報が提供されたが、当時は震災から1年足らずで現場にもたらされる助成金が比較的潤沢であったことも影響したようだ。また、各団体は目前の活動に手いっぱい、先々の資金獲得にまで考えが及んでいなかったと思われる。その他の講義も大半が平日昼の開催で、補講も設けたが就労しながら支援活動をしている層には受講しにくい面もあった。

受講者へのアンケートでは「実際に現場でどう動き、何を取り入れるのか、行政との関わり方を具体的に知りたかった」「被災者の多様なニーズは後回しになりがちで、どう動くか悩ましい」といった声があった。具体的なアドバイスを求める意見もあり、質疑応答や自由時間を長めに取るなどして講師とのやりとりを深められる工夫も必要だった。

また、熊本市内で開講したため、遠隔地の受講者には長距離移動の負担もあった。新型コロナウイルス感染症禍で



普及したオンラインを活用した講義は当時はまだ一般的でなかったが、今後はオンラインを組み合わせたハイブリッド形式の開講も有効だろう。とはいえ、受講者が一堂に会する講義は、出会いの場であり、新たな人間関係を築く大切な機会である。実際に顔を合わせれば、何げない会話をきっかけに新たなコラボレーションにつながることもあるだろう。人と人とのつながりを土台とする災害復興支援においては、オンラインの利便性だけに価値を求めず、リアルな接点づくりも欠かせない。

取材ノート

過去の被災地で「数年後の現実」を学ぶ（人材育成＝その2）

JPFは2017年3月、被災者支援や復興まちづくりへの貢献を目指す市民団体を対象とした助成事業を公募。採択した18団体に以下の3ステップ研修の受講を認め、参加にかかる費用（1団体につき上限85万円）、約1,370万円を助成した。

①支援事業の計画方法を学ぶ研修

ステップ1となる事前の集合研修を2017年6月26、27日に熊本市内で実施した。各団体は課題を整理し、支援活動の参考になる訪問先を選定するなど研修計画を作成。講師が個別に助言した。

②現地視察

ステップ2はいよいよ現地視察。18団体は2017年7～11月、それぞれ作成した視察事業計画に基づき希望した過去の被災地を訪れた。訪問先は東北（11団体）、中越、阪神・淡路（各3団体）、その他（1団体）。東北が最も多かったが、この視察後は他組織の支援を受け、中越地震の被災地を視察する団体が目立つようになった。山間地の被災状況が熊本地震と似通っており、参考になる点が多かったからだ。

現地視察で有意義だったのは次のような点である。「熊本側、訪問先側の双方の情報や訪問目的を十分に共有し、質問も事前に示したことで限られた訪問時間を有効に活用できた」「災害公営住宅の自治会支援に関する意見交換や、避難生活後に元の土地に戻った地域での視察で、受講者は自分たちに訪れる数年後の現実を目にし、経験者から直接アドバイスを得られた」

一方で課題としては、「受講者は男性が多かった」（女性や高齢者の割合が高ければ多様な視点での学びが期待できたのではないかと）。事業採択の審査段階で男女構成にも目配りが必要か、「研修先での質疑応答が消化不良」（受講団体によっては訪問先を複数設定し、1カ所当たりの滞在時間が1時間程度になり、納得するまで質問をしたり、意見を交わす時間が限られた）、「研修内容を一人一人が記録し、持ち帰るトレーニングが不十分」（議論のポイントを押さえるコツを学ぶ事前研修、視察時の議事録採

取、研修結果を毎日共有する時間の確保などを研修計画に盛り込むべきだった)、「メディア取材時の混乱」(同行メディアへの注意点などを事前にレクチャーしておくべきだった)、など。今後の災害時、現地視察を一層実りあるものにするには、参考にしたいポイントである。

③事後研修

ステップ3として2017年11月15日に事後集合研修を熊本市内で実施。各団体による成果報告に加え、視察を生かした事業計画作成のワークショップも行い、それが実施に結びついた事例もあった。さらに、事後研修後に、子ども支援に取り組んでいた学生団体の活動は、もっぱら子どもたちの遊び相手になることだったが、被災ストレスをうまく発散できない子どもへの接し方に悩んでいた。心のケアを実践する団体を訪ね、接し方を学んだことで前向きに活動に取り組めるように。視察後もさらに勉強したいと要望したことから、JPFは「災害時の子どもへの接し方」に特化した研修を

専門家に依頼。同じ分野で活動する複数の学生グループにも声をかけ、「子どもにやさしい空間」と題した講座を計18人が受講した。臨床心理士による、遊びを通した子どもの心のサポートの具体的な方法を学び、日常の支援に生かされた。



(4) 市町村域の中間支援団体をサポート (人材を支える基盤整備事業)

被災者が避難所を離れ、仮設住宅への入居が進むと、コミュニティの形成やまちづくり支援の必要性が高まった。支援を実行するにはさまざまな立場の人たちの連携が欠かせず、「住民と住民」「住民と行政」「支援団体と支援団体」などのつながりが一層重要になってきた。しかし、被災地ではこれらの活動を担える団体は少なく、人材もまだ十分に育っていなかった。連携を進めるには、中間支援団体による活動サポートが必要であった。

JPFはこうした状況を捉え、市町村域を念頭に置いた中間支援の基盤整備支援(人材を支える基盤整備事業)に着手した。先に記した人材育成事業との相乗効果も含め、先災地の知見と経験を学んだ各団体が必要に応じて連携できるよう、市町村域での中間支援機能を高めようと考えたのである。復興を支える多様なアクターをつなぎ、各活動に助成を行うことで活動基盤を強化し、地域の主体的かつ継続的な復興を

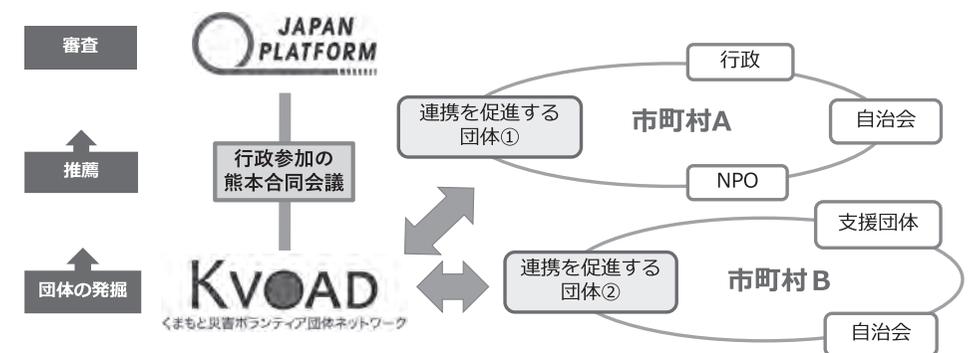
支えることを目指した。

加盟団体以外の支援団体への助成事業は、東日本大震災被災者支援で経験済みであった。公募型の「共に生きる」ファンドが被災直後に立ち上げられ、被災地である岩手県、宮城県、福島県および避難先の都道府県で支援活動をする法人格をもった民間団体の事業に1事業1,000万円/年を上限とする助成をした。「共に生きる」ファンドの支援総額は2019年3月に終了するまで403事業・総額17億8千万円)

一方、熊本地震でも、同様の支援の枠組みが検討されたが、被災が熊本県に集中していること、災害支援経験を持つ団体がほとんどなく、災害支援以外の活動をしている団体間の連携体制もなかったことから、迅速に効果的に支援を届け、かつ長期間にわたる復興を担保するには地元の力をつけることが不可欠だと考えた。そこで公募はせず、「法人格の有無は問わない」「申請額上限は300万円(活動内容の変化により年度ごとに検討)」「資金管理ができて」「組織運営ができて」ことを申請条件とし、県域で復興支援に従事している団体や行政で構成される合同会議で審査しJPFに推薦する形をとった。県合同会議で推薦された申請案件は、JPFの外部有識者からなる審査委員会の審査を経て助成の決定をすることとした。

実行に当たっては市町村域のニーズ調査や、連携促進を担える団体の発掘といった業務を、熊本県域で中間支援を担っていた特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク(KVOAD、熊本県)に委託。既にKVOADは地域ごとの被害状況や地元団体の活動の様子を把握しており、JPFも詳細な情報を得ながら事業を進めることができた。

事業期間は2017年6月~2021年5月。5団体13事業に対し、総額約2,900万円を助成した。



事業期間を通じ、経験と知見を関係者で共有するための工夫も仕掛けた。例えば、中間支援団体同士の横のつながりを深めるため、それぞれの事業実施地を視察したり、活動内容を共有する報告会、長期的な目線でのニーズに対応する事業計画づくりのための勉強会を実施したりした。



助成団体と関係者によるピアラーニング（2018年6月）



取材ノート

支援活動の“汗” 記録に残す

市町村域の中間支援団体をサポートし、基盤強化を図る。求められた事業の実効性を高めるには「中間支援」、そして「つなぐ」ことへの理解を共有する必要があった。JPFは人材を支える基盤整備事業での試みとして、被災15市町村で中間支援の役割を担えるであろう団体を助成対象として選定。課題解決型の情報共有会議を各地で定期的に行き、行政や社協、支援団体をつなぐ機会を積極的に求めた。

中間支援を地域に根付かせることを念頭に置いた第2期（2018年10月～2019年9月）は、仮設住宅から退居して生活再建が進む過程での課題を見通し、中間支援やそれに近い活動に取り組んでいた団体を助成対象とした。代表例は、益城町で活動中の複数の民間団体が自発的に設けた情報プラットフォーム「みんなのボランティアステーション」（みんなボラ）だ。このネットワークは益城町に限らず、KVOADとも連携して、より広い県域での活動・調整にも関与。地元主体の復興支援の気運醸成という点でも大いに貢献した。

さらに第3期（2020年8月～2021年5月）は、活動を継続してきた各団体の「知見」を「次」に生かすことに主眼を置いた。しかし、新型コロナウイルス感染症の感染拡大と熊本県南部を中心に深刻な被害をもたらした豪雨災害が発生。各団体の報告書には得られた知見や「うまくいったこと、いかなかったこと」が記された。これらの報告書も、JPFウェブサイトで開催中である。実践者が自ら振り返った知見と課題を参考にしてほしい。

【大津町 復興Project大津 カセスル熊本「コネクト」】

震災前から活動していたまちづくりグループの若者たちが、多様な職業の立場を生かし、災害支援や復興に関わるだけでなく「次の災害」にも対応できる持続可能な体制づくりを目指した。

【熊本市 一般社団法人スタディライフ熊本「熊本地震の時間経過から考える交流支援」】

支援が届きにくいみなし仮設住宅住民への支援を、官民連携で取り組んだ。

【益城町 NPO法人九州キリスト災害支援センター「たくす」】

益城町の災害ボランティアセンター閉鎖後にも残る支援ニーズに長期で応えようと、地元人材を確保するため町社会福祉協議会と民間支援者が連携。「復興ボランティアセンター」を立ち上げ、地元で復興を担う体制を構築した。

【御船町 特定非営利活動法人バルビー「mifunet」】

御船町では発災当初から、複数の外部支援者が中間支援の役割を担ったが、いずれも早期に撤退。中間支援の地元担い手の不在が続く中、経験豊富な複数の支援者が連携してサポートし、町社会福祉協議会につないだ。

「支援」を支える—支援金と助成金

「災害大国ニッポン」はさまざまな課題を抱えながらも、ひとたび大災害が起きると全国各地の人々が被災地に駆け付け、あるいは何らかの形で支援・応援をする文化が定着した社会となった。1995年の阪神・淡路大震災が契機となった災害ボランティアはもちろん、現場に直接入れないとしても募金や寄付による金銭的な支援、物資の提供で被災者をサポートする行動は日本社会に浸透している。

金銭的な支援に関しては従来、「義援金」が広くイメージされてきたのではないだろうか。日本赤十字社や赤い羽根共同募金への義援金の多くは被災自治体を通じ、義援金として被災者の手に届く直接的な支援である。

一方、近年注目されているのが「支援金」である。これは被災者に直接渡るのではなく、NPOやボランティア団体、住民組織などにもたらされる。これらの団体による支援活動を資金的にバックアップすることで被災者を支えるという間接的な支援だ。企業などがまとまった支援金を各団体に贈るケースや、中間支援組織が支援金を募り、活動団体へ配分するといった形もある。全国各地で設立が相次いでいる「コミュニティ財団」がその役割を担うケースも目立っている。平時から資金調達の窓口となり、地域課題の解決に取り組むNPOなどを金銭的に支えるノウハウを持っており、その手法を災害時にも生かしている。

熊本地震では、公益財団法人日本財団や赤い羽根共同募金、JPFなどは、集まった支援金をNPOなどに助成金として提供した。交通費や宿泊費、資機材費、重機のガソリン代、イベント運営費など民間組織を積極的にバックアップした。地元の中間支援組織KVOADは、支援金を直接募ることはなかったが、助成金に関する公募情報を発信し、現場に立つ支援団体を情報面でサポートした。

(1) 5年間で16億円超を支援

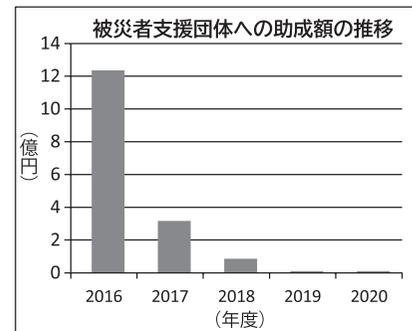
KVOADが熊本地震発生から5年間の支援金／助成金を集計した結果によると、熊本で活動した延べ819団体に対して総額16億4,200万円が拠出されていた。拠出額を年度ごとにみると、地震が起きた2016年度が12億3,500万円で、5年分の総額の8割近くを占めた。2017年度は3億1,700万円、2018年度は8,600万円、2019、2020年度はそれぞれ200万円と減少し、2021年3月で主な助成金は終了した。

助成金の主な対象分野	助成額 ※
コミュニティ形成	3億3300万円
仮設住宅の交流、見守り	2億6700万円
医療・健康	2億4400万円
メンタルケア	2億3000万円
子ども支援	2億2900万円
避難所支援	1億9900万円
物資支援	1億9000万円
支援者支援	1億8500万円
生活、住宅再建	1億8200万円
ボランティア派遣、調整	1億7000万円
生活支援(移送・買い物など)	1億7000万円
がれき・災害ゴミ・家屋解体	1億6600万円
障害者支援	1億6300万円
入浴・トイレ・衛生	1億5900万円
情報支援	1億2600万円

※複数分野にかかる助成金もある(KVOAD集計)

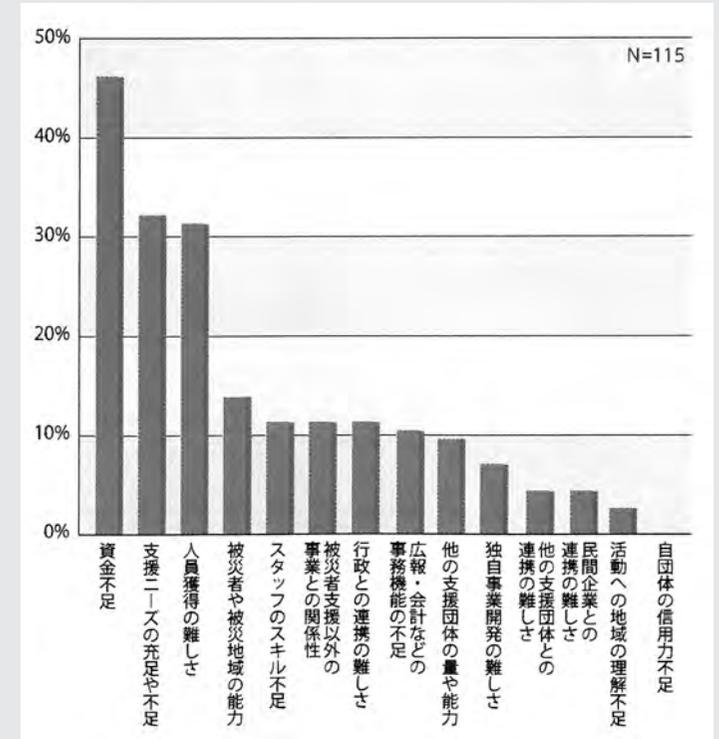
対象分野別で見ると、「コミュニティ形成」に役立てられた3億3,300万円が最も多く、次いで「仮設住宅の交流、見守り」2億6,700万円、「医療・健康」2億4,400万円などが多かった。

さらに拠出先としては、県内354団体に5億8,000万円、県外465団体に10億6,200万円であった。地震の発生当初は、東日本大震災などで経験を積み、避難所運営や医療ケアの専門的ノウハウがある県外団体の活動に大半が充てられていたが、撤退後は拠出先も地元団体に移行していた。

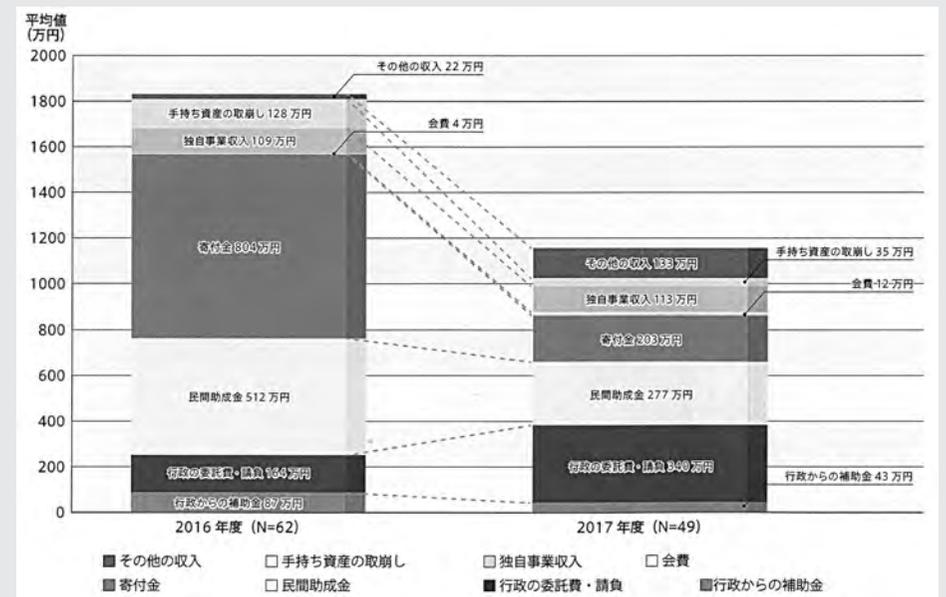


クト会議(支援P)と特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD、東京都)、KVOADが熊本地震の発生からおおむね2年後の2018年1～2月に実施した支援団体調査は、その傾向が如実に表れている。

JVOADが関わりを持った団体286団体を対象とし、124団体から回答を得た結果によると、支援活動の継続を妨げる妨げる要因は「資金不足」が最多だった。



また、地震が発生した初年度(2016年度)は活動資金の多くを「寄付金」「民間助成金」が占めていたが、2017年度は大きく減少。代わって「行政の委託費・請負」が増え、NPOなどが行政機関の業務をカバーする存在となっていたことが読み取れる結果となった。



(「平成28年熊本地震支援団体調査報告」より)

支援団体の半数近くが「資金不足」

NPOやボランティア団体などの中には、災害対応のノウハウに優れ、豊富な活動経験を誇る組織が少なくない。災害時の「三者連携」の一翼を担う存在として認められているが、一方でその財政的な基盤は十分ではなく、助成金の採択の可否が活動に大きな影響を受けるといった不安定さを抱えている。災害ボランティア活動支援プロジェ

取材ノート

(2) 地元の实情に合わせて助成

熊本地震における助成金の拠出元として大きな役割を果たした中間支援組織の一つがJPFである。

原点となったのは、東日本大震災で初めて設けた公募型の「共に生きる」ファンドだ。

熊本地震でも当初、公募型の枠組みが想定されたが、熊本の实情を考慮。災害支援の経験がある団体が地元になく連携体制も不十分だったため、「地域力強化」を軸とした仕組みが取り入れられた。公募はせず、法人格は問わずに「申請額上限300万円／期（最長1年）」を助成（年度ごとに検討して減額）。資金管理や組織運営の実行を申請条件にした。JPFが拠出した助成金は、2021年度までに13事業・総額約2,900万円に達した。

ことで、カバーしあえる範囲が広がり、より丁寧に被災者と接する支援が可能になることを体感。力を合わせることで何倍もの力を発揮できるという「つながること」の効果を実感する機会となった。

取材ノート

助成金獲得セミナーで「つながる」を実感

災害発生直後の緊急期を経て、復興に向かう時期になると助成金の公募は減少傾向になった。一方で、被災者がそれぞれ抱える個別の困りごとが見えてくるのも同じ頃で、仮設住宅を離れるタイミングが大きな節目となっていた。助成金の減少に反比例するように、新たな支援の必要性が高まっていたのである。丁寧な支援活動を後押ししようとJPFは、助成金獲得をテーマとしたセミナーを2019年1月に開催。JPFに限らず、助成を行っている他団体への申請時にも役に立つプログラムを組んだ。

申請に当たって重要なのは、取り組もうとする支援活動の妥当性を明確に伝えることだ。「被災者の方々にとって必要な支援」だということが申請先に伝わるよう、課題に目を向ける端緒から解決までの流れを一貫して説明できるノウハウを指南。併せてワークショップも開き、「なぜ助成金が必要なのか」「なぜ自分たちが支援活動をするのか」といった足元を見つめ直す機会を持った。

さらに、抱えている課題と理想とのギャップを可視化し、人材や資金の投入が被災者にとってどう役に立つのかを体系的な計画にまとめる「ロジックモデル」の作成にチャレンジしてもらった。課題例「みなし仮設住宅の住民への支援」について検討するグループワークでは、得意分野が異なる支援者同士がつながる



第4章 資金だけでは成し遂げられない真の復興

執筆者：JPF

【第4章】では、JPFが熊本地震で実施してきた支援活動について、支援の意図と活動を詳細に記述してきた。JPFが実施した活動に対し、JPFは2021年度から2022年度にかけて外部評価者による評価を行っている。ここでは、その評価を基に、その活動からの学びをまとめてみたい。

【第4章】(1)で述べてきた通り、JPFは熊本地震被災者支援において、地元支援団体への助成のみならず、事業実施のためのサポートと人材育成にも力を入れてきた。特に、復興期における、市町村域での支援連携を担う人材、中間支援の役割を果たす団体を育成することへの取り組みは、目の前で起きている出来事への対処に奔走している支援団体に対し、少し先に起こるであろうことを理解させつつ、リアルタイムで人材育成を行うというチャレンジングな試みで、他の資金提供団体には見られない支援であったといえる。

JPFがこのような試みに取り組んだのは、東日本大震災被災者支援を通じ、「復興が進むにつれて被災者のニーズが多様化すること、それに対応しながら生活再建を支えていくためには、より被災者の生活に近いレベル、つまり、市町村域での支援の連携・調整が必要となってくる。しかし、市町村レベルでは、そもそも支援団体の数が少なく、中間支援を継続的に行える団体や人材がいる場合が多くないのが実情であり、この点こそが支援の『もれ・むら』につながる課題である」と感じていたからである。この課題克服のため、詳述したようなさまざまなプログラムと資金を途切れなく提供し続け、結果として、関係者が市町村域での支援調整の重要性を認識するとともに、市町村域でのつながりが構築された。さらに、JPFが提供したプログラムの講師として参画した外部団体や視察先の団体ともつながりができるまでに至り、前述の外部評価でも「JPFがプログラム方針で掲げた『地元主導による継続的、効果的復興を支える』ことは達成できたといえる」という評価を得ている。

評価をもう少し詳しく見てみると、「国内支援の経験と一定の資金力を有するJPFが、市町村域の人材育成と中間支援組織のサポートを実施したことで、ユニークかつ有効なプログラムとなったといえよう」という経験と資金に対する評価があった。さらに「座学や訪問研修という事業として形成された人材育成の機会以外に、休み時間や終了後の交流機会などのインフォーマルなコミュニケーションも含めて、支援者が相談したいタイミングで助言や相談の対応ができる支援経験者の存在が、能力強化に

効果的であることが見てとれた」 「JPFはプログラムを計画し助成するだけでなく、熊本の支援関係者との関係構築や、助成先団体の伴走支援を丁寧に行ってきた」とあるように、プログラム内容や伴走支援に対しての評価が高い。このように、JPFの支援が一定程度評価されるに至った背景には、JPFに「災害支援・復興支援の経験が豊富な人材が在籍していたこと（ヒト）」 「研修プログラムや伴走支援というコンテンツやノウハウがあったこと（モノ）」 「JPF自体の活動資金に加え、団体への助成資金を持っていたこと（カネ）」 の三つが揃っていたことがあり、さらに、地元の情報を豊富に持っていたKVOADと「協働」できたことも大きかった。

一つ目の学びは、人材育成における「被災地内外の経験ある支援者による地元の支援者への伴走支援やメンタリング等の活用」である。JPFの伴走支援は、単なる助言や書類のチェックだけでなく、より地元団体の中に入り込んだもので、資金獲得に向けての申請書の書き方指導、事業目標達成のためには当初計画を変更することも大切だということを伝えた上での計画変更サポート、助成先の資金管理や報告書作成ができるような適宜サポートなどで、「支援者が相談したいタイミングで助言や相談の対応ができる支援経験者の存在」となっていたことが特長である。

二つ目の学びは、資金を提供し続けることの重要性である。一つ目の学びである「伴走」や「メンタリング」に至るには一定期間の関係継続が必要である。地元の団体の活動継続が無ければ伴走支援や地元団体のメンターとなることもできず、地元団体も育たない。評価では、「JPFの助成終了後もつながりは保たれ、よりレジリエンスの高い地域にしていくための努力がなされていることが確認された」とされているが、JPFがポテンシャルのある団体に資金を提供し続け、地元団体が活動を継続してきた結果がこのような評価を得るまでの状況にさせたことは誰の目にも明らかである。

一方、評価でも指摘されていることであるが、オンラインの活用が一般的になった現在、時間や場所の制約がないオンデマンド型講義と、関係づくりがしやすい対面式のワークショップなどを目的や内容によって使い分けることは、今後の研修の実施方法として検討の余地がある。

最後に、繰り返しになるが、今回のJPFのプログラムが一定程度成功とされるのは、JPFの「経験・知見、関係者の協力、資金」に、地元の情報を豊富に持っていた「KVOADが加わった」ことによるもので、ある意味奇跡的な偶然の産物といえる。したがって、これをそのまま「モデル」として他の被災地に容易に転用できるもので

はない。本書に熊本でのJPFの活動を詳細に記したのは、地元主導の復興を支える担い手が増えていくことが望まれるところ、熊本でのアプローチを関係者に広く共有することで、それぞれの地域がJPFのアプローチを参考に、その地域に適したアレンジを行うことで、地元主導の復興を支える担い手が増えていくことを期待したためである。