

特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム

熊本地震被災者支援（九州地方広域災害被災者支援）

# プログラム評価報告書



2022年5月

評価者

インクルラボ 高橋聖子

# 目次

<b>I. 熊本地震被災者支援（九州地方広域災害被災者支援）の評価について</b>	<b>1</b>
I-1 評価の概要	1
I-2 地域力強化・及び人材育成のロジックモデル	6
I-3 地域力強化・人材育成の概要	7
<b>II. プログラムの妥当性</b>	<b>9</b>
II-1 プログラム実施の文脈	9
II-2 JPF のプログラム方針と地域のニーズの整合性	10
II-3 熊本側の受容能力に対する実施内容の妥当性	12
【コミットメント 1: 被災した地域社会や人びとがニーズに合った支援を受けられる】	15
<b>III. プログラムの有効性</b>	<b>17</b>
III-1 人材育成の効果	17
III-2 地域力強化事業の効果	24
【コミットメント 6: 被災した地域社会や人びとは、関係団体の中で調整・相互補完された支援を受けられる】	38
<b>IV. 実施プロセスの適切性</b>	<b>40</b>
IV-1 モニタリング	40
IV-2 資金管理	41
【コミットメント 9: 被災した地域社会や人びとは、リソースが支援組織によって、効果的、効率的、倫理的に管理されることを期待できる】	43
<b>V. プログラムの持続発展性</b>	<b>46</b>
V-1 つながりの継続の状況	46
V-2 災害に対する協働	47
【コミットメント 3: 被災した地域社会や人びとは、人道支援の結果、負の影響を受けることなく、よりよい備えや回復力（レジリエンス）を得て、より安全な状態に置かれる】	49
<b>VI. 評価の総括</b>	<b>52</b>

## I. 熊本地震被災者支援（九州地方広域災害被災者支援）の評価について

### I-1 評価の概要

#### I-1-1. 評価の目的

評価目的については、特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム(以下 JPF)に確認し、以下の通り設定した。

- ① 当該事業の成果と成果が創出されるプロセスを明らかにし、この事業がどのような価値を持つかについて、JPF が説明責任を果たすための評価情報を得る
- ② 事業のレビューから得られる知見を整理し、今後の国内被災地支援のさらなる質向上のための示唆を得る

#### I-1-2. 評価者

高橋聖子 インクルラボ代表 評価士

- ・ 人道支援・社会開発事業のプロジェクトマネジメント、NGO の組織運営の経験：計 16 年(特定非営利活動法人 ジェン/オックスファム・インターナショナル/特定非営利活動法人 オックスファム・ジャパン)
- ・ 外部評価者としての経験：計 4 年(明治大学プログラム評価研究所に研究員として所属する傍ら、フリーランスの評価者として主に NPO の事業評価を行う)

#### I-1-3. 評価期間

2021 年 4 月から 2022 年 3 月

#### I-1-4. 評価の手順

評価の手順は以下の通り。

項目	内容
① 評価目的の設定	JPF の地域力強化事業を担当した担当者にヒアリングを行い、評価目的を設定した。
② ロジックモデル作成	JPF の地域力強化事業を担当した担当者にヒアリングを行い、ロジックモデルを作成した。また、モニタリングのため被災地を高頻度で訪れていた外部専門家にもロジックモデルの内容を確認していただいた。
③ 評価設問設定	ロジックモデルをベースに、国際基準(下記)を参照しながら、評価設問を設定した。
④ デスクレビュー	地域力強化事業で中心的な役割を果たした市町村域の中間支援団体が 2020 年度から 21 年度にかけて作成した、活動記録の内容をレビューした。
⑤ データ収集	評価設問の情報を収集するため、事業の関係者 21 人にインタビューを行ったほか、地域力強化事業の連携団体の関係者にアンケートを行い、22 人から回答を得た。

⑥ データ分析	インタビューやアンケートの内容を分析した。必要に応じて文書のコーディングや計量テキスト分析のソフトウェアを利用した。
⑦ 報告書作成	分析結果を踏まえて報告書を作成した。

評価にあたっては、人道支援の必須基準(CHS)を参照し、可能な限り項目を網羅した。

### 人道支援の必須基準(CHS)とは

人道支援組織が行う支援の質と効果の向上のためのコミットメントを提示した国際基準で、CoCを含む様々な国際基準を参考に2014年に制定され、世界中の人道支援組織によって学習・活用されている。

全文は以下のサイトに掲載

[https://corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS\\_Japanese\\_ver2.pdf](https://corehumanitarianstandard.org/files/files/CHS_Japanese_ver2.pdf)

#### I-1-5. 評価設問と評価ツール

本評価では、以下の評価設問を設け、これらに沿ってデータを収集・分析した。また、それぞれの設問に関連性が高い人道支援の必須基準(CHS)を紐づけ、CHS各コミットメントで提示されている「基本行動」と「組織的責任」のうち、「基本行動」のガイダンスノートに沿って評価を行った。その際に、CHS Allianceの作成した'Verification Framework'(2016)<sup>1</sup>の指標とガイド設問を参照するとともに、同じくCHS Allianceの作成した'ASSESSMENT AGAINST THE CORE HUMANITARIAN STANDARD'(2019)<sup>2</sup>の'Scoring Grid'を活用し、スコアを示した。なお、Scoring Gridのうち、最高スコア「4」は革新性を問うものであるが、今回のJPFの地域協力事業はユニークなもので、比較対象となるような他のプログラムが存在しなかった。そこで今回の評価ではスコア「4」を除き、0から3の4段階のみを使用した。

#### 評価設問一覧

評価項目	評価設問	関連するCHSコミットメント
プログラムの妥当性	<ul style="list-style-type: none"> <li>プログラム方針と地域のニーズの間に整合性はあったか</li> <li>熊本側の受容能力に応じた実施内容だったか</li> </ul>	1. 被災した地域社会や人びとがニーズに合った支援を受けられる
プログラムの有効性	<ul style="list-style-type: none"> <li>プログラムが想定していたアウトカムは発現したか、その程度はどうだったか <ul style="list-style-type: none"> <li>人材育成によって、参加者は復興の具体的なイメージを持つことができたか</li> </ul> </li> </ul>	6. 被災した地域社会や人びとは、関係団体間で調整・相互補完された支援を受けられる

<sup>1</sup> [https://d1h79zlgfht2zs.cloudfront.net/uploads/2020/10/CHS\\_Verification\\_Framework-102020.pdf](https://d1h79zlgfht2zs.cloudfront.net/uploads/2020/10/CHS_Verification_Framework-102020.pdf)

<sup>2</sup> [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Self\\_Assessment\\_Tool\\_V2.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Self_Assessment_Tool_V2.pdf)

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ JPF が支援したネットワークを中心に、復興関係者のつながりが強化されたか</li> <li>➢ 市町村域で復興にかかわる有益な情報の共有が行われたか</li> <li>➢ JPF が支援した市町村域のつながりづくりによって、多様な地元の関係者による協働を活かした復興支援が市町村域で行われたか</li> </ul>	
実施プロセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>• JPF によるモニタリングでは事業の質を高めるコミュニケーションがとられていたか</li> <li>• 助成先の団体が資金を適正に管理できるようサポートしていたか</li> </ul>	9. 被災した地域社会や人びとは、リソースが支援組織によって、効果的、効率的、倫理的に管理されることを期待できる
プログラムの持続発展性	<ul style="list-style-type: none"> <li>• JPF による助成が終了しても、アウトカムの効果は持続しているか</li> </ul>	3. 被災した地域社会や人びとは、人道支援の結果、負の影響を受けることなく、よりよい備えや回復力（レジリエンス）を得て、より安全な状態に置かれる

### I-1-6 評価の情報源

評価方法の取得方法、情報源は以下の通り。

#### ① インタビュー

事業実施当時、以下の組織に所属していた関係者にインタビューを行った。

<熊本県内の NPO・ボランティアグループ> ※カッコ内は主な活動地

- 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) (熊本市)
- 一般社団法人 スタディライフ熊本(熊本市)
- 特定非営利活動法人 バルビー(熊本市、御船町 他)
- 特定非営利活動法人 益城だいすきプロジェクト・きままに(益城町)
- みんなのボランティアステーション(益城町)
- 特定非営利活動法人 九州キリスト災害支援センター(益城町 他)
- 復興 Project 大津 カセスル熊本(大津町)
- 災害ボランティアサークル Sunflower (サークル活動自体は終了)

<熊本県内の行政・社会福祉協議会>

熊本市 文化市民局 地域活動推進課 地域活動班

社会福祉法人熊本県社会福祉協議会 施設団体支援部 施設団体支援課（震災時は、地域福祉課 地域支え合いセンター支援事務所）

熊本県宇城地域振興局 土木部維持管理調整課 管理総務班（熊本県環境生活部県民生活局 男女参画・協働推進課）

<熊本県外の NPO/NGO>

- ・ 特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム
- ・ 特定非営利活動法人ピースウィンズ・ジャパン
- ・ 公益財団法人 地域創造基金さなぶり
- ・ 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)

## ② アンケート

地域力強化事業にかかわった熊本県内の関係者に対して実施した(有効回答数：22)。

## ③ デスクレビュー

デスクレビューでは、JPF のプロジェクト関連文書に加えて、以下の市町村域の中間支援団体による記録誌を参照した。

記録誌名	活動地	作成団体名
たくす 益城町災害支援記録誌 5年の歩み	益城町	みんなのボランティアステーション 等
熊本地震の時間経過から考える交流支援～熊本市の現場から～	熊本市	スタディライフ熊本
コネクト 平成 28 年熊本地震活動記録誌	大津町	復興 Project 大津カセスル熊本
みふねっと 御船町災害支援団体ネットワークの記録	御船町	御船町災害支援団体ネットワーク

### I-1-7 評価が対象とする活動

本評価は JPF が三期にわたって熊本の各団体に助成して実施した地域力強化事業と人材育成プロジェクトを対象とする。対象とする時期は、被災者が仮設住宅等の仮住まいで生活していた時期と、その後災害公営住宅や自宅再建等で定住が進んだ時期の初期に重なる。これら流動的な時期に、支援から取り残される人をなくすために、JPF の地域力強化事業がどのような役割を果たしたのかを把握する。

#### 九州地方広域災害被災者支援

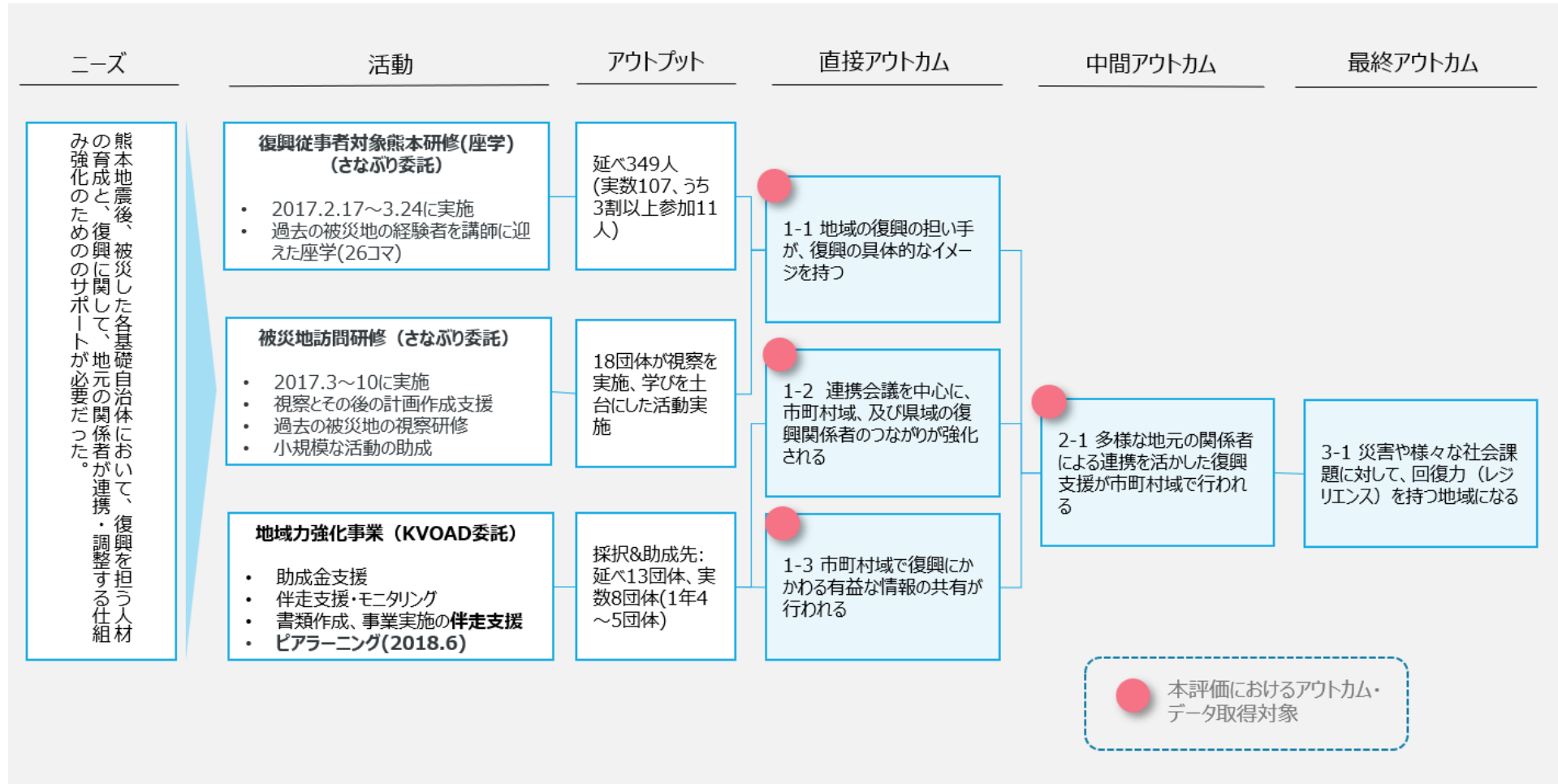
凡例	評価対象
----	------

	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度
被災地の状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>●4/14前震、4/16本震</li> <li>●5/21 益城町仮設住宅入居受付開始</li> <li>●11/18全避難所閉鎖</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>●2020年7月豪雨発災</li> <li>●6月 益城町仮設住宅集約開始（木山仮設）</li> </ul>	
加盟団体の支援	2016.4-2017.1 緊急支援	2016.6-2019.3 仮設住宅支援				
地域力強化	2017.6-2018.9 第一期		●6/2・3 ピアラーニング	2018.10-2019.9 第二期		2020.8-2021.3 第三期
人材育成	座学	2017.7-18.1 視察研修				
連携調整	●2/15・16災害報道研修会「災害時に何をどう発信するのか ～メディア、NGO、自治体による効果的な災害対応のために～」					



## I-2 地域力強化・及び人材育成のロジックモデル

本評価では、事業のロジックモデルを作成し、アウトカムの発現を裏付けるデータを取得することで、評価設問に対する回答を得ることを試みた。





### I-3 地域力強化・人材育成の概要

加盟団体を含む県外からの支援者の多くが短期間で撤退することを想定して、JPF は持続的な被災者支援およびまちづくりには、地元関係者同士の連携や、住民と行政・支援関係者、住民同士がつながる活動が不可欠と考えていた。そこで、地元の支援関係者の能力強化と連携基盤の強化を目指して、JPF は下記の事業を実施した。

#### I-3-1. 人材育成能力強化事業

座学と被災地視察を含む人材育成能力強化事業は、公益財団法人地域創造基金さなぶりを委託先として、以下の内容で実施された。熊本での復興の過程や進展に伴って生じる課題や必要な配慮・準備について、過去の災害復興から学び、熊本のその後の復興過程の予測ができるようになることをねらいとしている。

##### ① 復興従事者対象熊本研修(座学)

- ・ 2017年2月17日から3月24日まで熊本市内で開催
- ・ 復興に関する25講座26コマ(補講含む)の座学に延べ349名、実数107名が参加

##### ② 被災地訪問研修

- ・ 2017年7月上旬から2018年1月中旬にかけて、阪神・淡路、中越、東北等の過去の被災地の視察訪問を支援した。その前後で集合研修を実施した。
- ・ 18団体に過去の被災地視察と活動の資金を助成した。

#### I-3-2. 地域力強化事業の概要

地域力強化事業は、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(以下「KVOAD」)を委託先として実施された。地元の支援関係者の連携によって、継続的・効果的な復興に資すること、また将来災害が起こったときに地域の関係者が調整・連携しながら効果的に対応できるようにすることをねらいとしている。

調整・連携、つながりづくりに対する助成は2017年6月から2019年9月にかけて2期にわけて行われた。さらにその後2020年8月以降、活動の記録をまとめる作業に対して助成が行われた。助成先は次の通り。

地域力強化事業 助成先

1期：スタディ 2017/7-2018-6

		2017年度			2018年度			2019年度			2020年度		
		2017.6-2018.9 第一期			2018.10-2019.9 第二期						2020.8-2021.3 第三期		
阿蘇市・南阿蘇村	九州バイオマスフォーラム	2017.6-2018.3											
熊本市	スタディライブ熊本	2017.7-2018.6			2018.10-2019.8						2020.8-2021.1		
益城町	益城だいすきプロジェクト・きままに	2017.8-2018.9											
	みんなのボランティアステーション							2019.5-2019.8					
	九州キリスト災害支援センター										2020.11-2021.4		
大津町	カessler	2017.10-2018.9			2018.11-2019.9						2020.8-2021.1		
御船町	Project九州	2017.8-2018.7											
県域/益城町/御船町/熊本市	バルビー							2019.4-2019.9			2021.2-2021.5		

## II. プログラムの妥当性

---

### II-1 プログラム実施の文脈

---

#### II-1-1. 加盟団体の動き

熊本地震における緊急・復興支援は JPF にとって、東日本大震災に続いて 2 度目となる国内支援だった。

2016 年 4 月 14 日の熊本地震の前震に続く 16 日の本震後に JPF は出動を決め、企業への寄付の呼びかけを開始した。加盟団体は地震直後から現地にスタッフを派遣して、その後物資配布、避難所運営支援、食糧支援、医療、子ども支援、衛生、心のケア、瓦礫撤去等の緊急支援を展開した。

東日本大震災では、加盟団体の多くが複数年にわたって被災地に留まり支援を継続した。一方で相対的に被害の程度が小さかった熊本地震では、避難所閉鎖の目途がたった時点で、仮設団地のコミュニティ支援を決めていた 2 団体<sup>3</sup>を除く加盟団体は、JPF への追加申請をせず順次撤退へと動き出した。

#### II-1-2. 熊本の NPO・グループの状況

熊本地震以前から地域の NPO のとりまとめを行っていた中間組織である NPO くまもとが、地震後ほどなくして KVOAD を立ち上げ、情報共有と連携促進の場として「火の国会議」を熊本市内で開催し始めた。そこに JPF を含む県外からの支援団体も参加し情報共有を行った。

熊本県の NPO やボランティアグループの多くは災害対応の経験がなく、手探りで避難者支援を開始することになった。地元の団体の中には、県外から来た災害支援経験のある団体と協働して熊本の関係者との調整を行ったり、熊本からボランティアを募ったりと、自分たちの得意なことを活かしながら地元の団体ならではの力を発揮したところもあった。KVOAD も県内・県外の支援者の協働が効果的な支援につながると考え、地元の団体と県外から来た団体のマッチングに力を入れていた。

また、地震の発生した 2016 年は地元の支援団体が申請できる助成金スキームが複数あり、申請も比較的容易だったことから、活動資金を自分たちで集めながら支援活動に従事する団体も多数あった。しかし、こうした資金源は期間限定であり、熊本の団体にとって、復興までへと続く長期的な活動資金源となり得るものではなかった。また復興期の課題は、より複雑化・個別化していくため、緊急支援よりも深い状況分析に基づく戦略策定や、支援者同士の連携の強化が必要とされていたが、こうした経験・能力・経営基盤を持つ団体は非常に限られていた。

#### II-1-3. 行政、社会福祉協議会と NPO/市民グループの協働

地域の情報共有のネットワークとして火の国会議が開かれる一方、市町村域でも地震後様々な情報共有・調整会議

---

<sup>3</sup> 特定非営利活動法人 ピースウィンズ・ジャパン (PWJ)と公益社団法人 アジア協会アジア友の会 (JAJS)

が立ち上げられていた。

地震前は、行政や民間団体、社会福祉協議会が協働することがあっても、それらは業務委託契約等で規定される関係と、情報交換に留まることが多かった。しかし地震後に立ち上げられた会議体の参加メンバーは、それぞれの所属する組織の強みを活かして、資源と知恵を出し合いながら、支援活動でお互いの役割を果たしたり協働したりと、地震前にはなかった関係性を形成していた。

会議体の様子は、自治体によって様々であった。社会福祉協議会が中心的な役割を果たしているもの、NPO が呼びかけそこに行政や社会福祉協議会らも参加しているもの、地震前から地域づくりに取り組む有志グループの会議が、地震後に支援について話し合う場になったもの等がある。

被災者の生活の場が避難所から仮設住宅に移るようになると、被災者の課題は複雑化すると同時に、自治会等のコミュニティ形成やまちづくりをはじめとする、長期的な視野に立つ支援が求められるようになる。そのため、支援者間の連携の重要性は益々高まっていた。

## II-2 JPF のプログラム方針と地域のニーズの整合性

### <評価設問>

プログラム方針と地域のニーズの間に整合性はあったか

### <評価結果>

★★★ 高く評価できる

- ・ 地域力強化事業は、仮設住宅で暮らす被災者の課題が顕在化し、まちの再生も途上だった地震の約 1 年後に開始され、タイミングが適切だった。
- ・ 事業が開始された頃には、被災地の支援団体に対する資金の流入が大幅に減少していた一方、支援関係者の連携の効果と継続の必要性が認識されていた。JPF の助成は連携を継続することに加え、関係者の能力を強化し、市町村を超えた県域のつながりを維持・発展させるためにも適切な内容だった。

### II-2-1. JPF のプログラム方針

JPF は加盟団体の助成と並行して、初動段階から既に地元主導による継続的、効果的復興を支援することを念頭に置いていた。その背景には、東日本大震災の支援で、JPF 東北 3 県の連携復興センターの立ち上げと運営支援、及び「共に生きるファンド」で地元地域団体への助成を行っていた経験があった。その経験により、JPF は熊本における地元主導による復興の重要性に着目していた。

本震から 16 日後の 2016 年 5 月 2 日に事務局から常任委員に対して提出された「JPF 九州地方広域災害被災者支援方針③」では、早くもその考えが示されている(下記)。

「上記(評価者注：東日本大震災の支援経験)の経験を踏まえて、仮設住宅の建設が進む熊本県において、早期に、地元のNPO、自治会、中間支援団体などの人材を育成し、地域力を向上させ、今後の災害へのレジリエンスを高め、地元主導による継続的、効果的復興を支える。」

その後 JPF は加盟団体のモニタリングと並行して、地域力強化事業のニーズを確認するために、地元の支援団体の動きを把握するとともに、熊本の支援関係者にコンサルテーションを重ねて、地域力強化事業のコンセプトを固めていった。こうしたニーズ・アセスメントとコンセプトの検証に裏付けされて、地震から約半年を経た 2016 年 10 月に立てられたプログラム方針においても、一貫して地元の人材育成と中間支援団体の支援に取り組む方向性が示されていた。

JPF は更に地域力強化事業で協働し得る熊本側の関係者に打診しながら、事業の実施体制や実施方法の詳細を詰め、実施計画としてとりまとめた。計画は 2017 年 2 月に常任委員会で承認され、2017 年 6 月から事業が開始された。

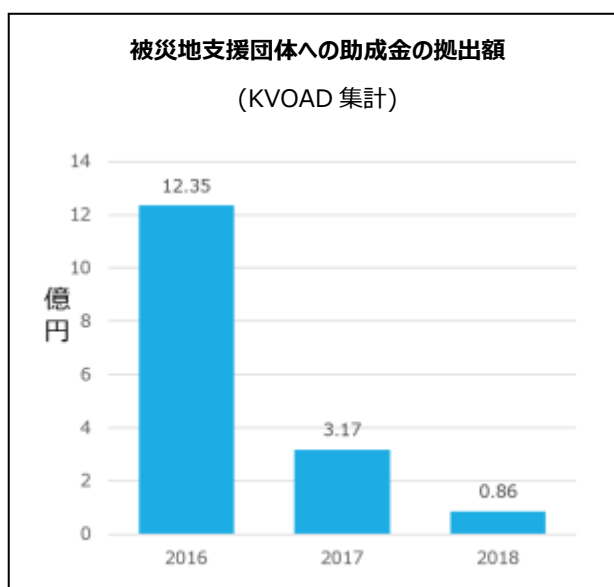
このように JPF は発災当初に打ち出した地域力強化の方針に対して、その後 9 ヶ月あまりの間、一貫した方向性を持ち続けた。継続的な現地の状況の把握や熊本の支援関係者へのコンサルテーションを通じて、ニーズを確認しながら、実行可能な形に落とし込んで事業化した。

## II-2-2. JPF のプログラム方針は地域のニーズと合致していた

JPF のプログラム方針は次の点で地域のニーズと整合している。

### ① 支援開始のタイミング

地域力強化事業は地震から約 1 年後の 2017 年 6 月から開始された。その頃には、被災地支援団体への助成金の供出額は減り(右図)、県外から来た支援団体の多くが撤退していた。その一方、仮設住宅で暮らす被災者の課題が顕在化し、その後の災害公営住宅等、定住に向けた流れの中でコミュニティ構築や個別的支援の重要性が増していた。JPF の地域力強化事業はこうした流動的な時期に開始され、取り残される人がいないように地域の連携・調整を強化しており、現場側のニーズに合致していた。



### ② 支援の内容

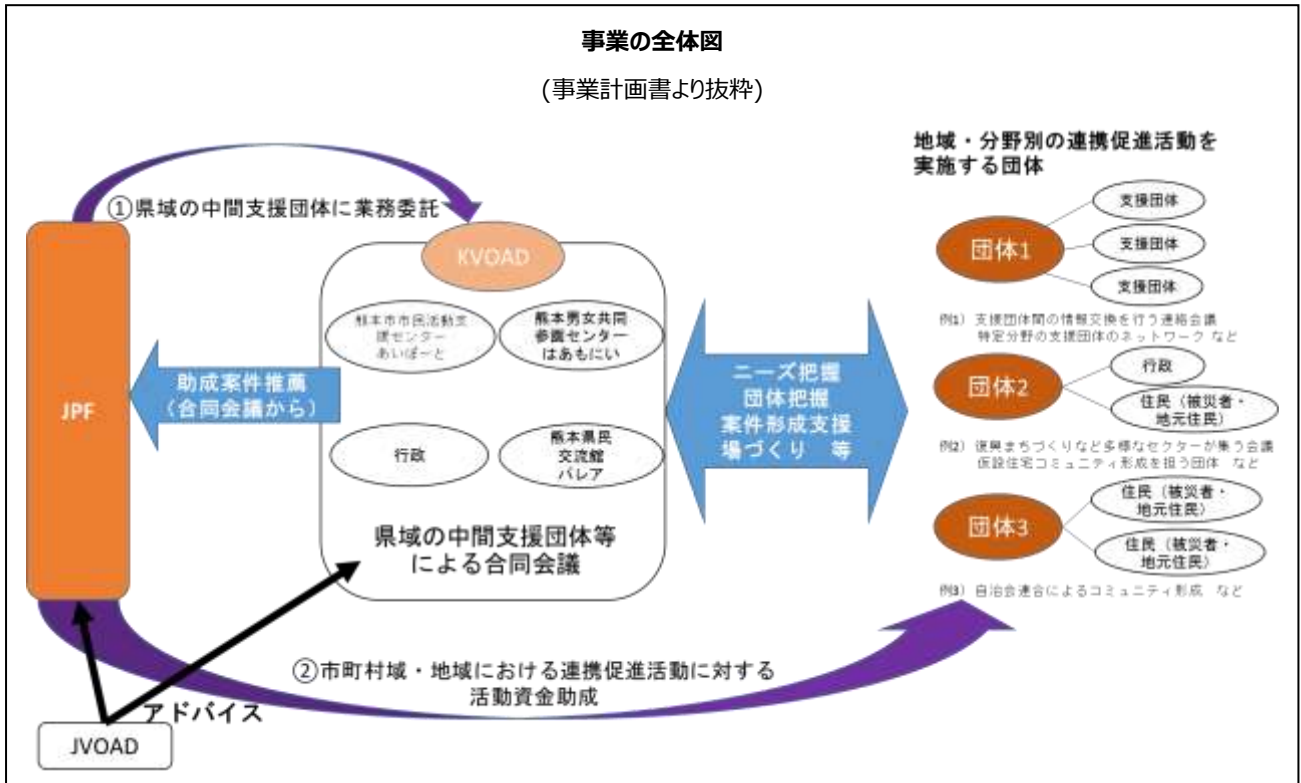
JPF の助成は、助成金の提供に留まらなかった。

次頁以降の「II-3 熊本側の受容能力に対する実施内容

の妥当性」で詳細を述べる通り、助成終了後も、連携・調整のノウハウと、地域のつながりを残すことを意識しながら、熊本の関係者の能力が強化エコシステムの構築に資する実施体制を組み(下図)、JPF 自身も被災地に頻繁に通って事

業参加者のサポートを行った。このような長期的な視野に立った支援は、地域の人たちが復興を進め、また将来起こり得る災害に対してレジリエンスの高い地域をつくっていくためにも被災地にとって必要であり、妥当性が高いといえる。

### II-3 熊本側の受容能力に対する実施内容の妥当性



#### <評価設問>

熊本側の受容能力に応じた実施内容だったか

#### <評価結果>

★★★ 高く評価できる

- ・ 助成金の対象となる活動を行う団体・グループのほとんどが、熊本地震後の活動が初めての復興支援の経験であった。このことから助成金受付は公募とせず、KVOADとJPFの担当者が個別的に事業形成や申請書作成をサポートすることとし、JPFは助成開始後も事業の実施や会計管理等が適切に行われるよう支援した。
- ・ JPFは申請書の作成段階から申請団体をサポートしつつ、その後に公正・公平な審査が行われるような審査プロセスを設けた。
- ・ 上記の通り熊本の受容能力に応じて、様々な点を考慮して助成金スキームを構築し、運用した。



### II-3-1. 熊本側の受容能力

「II-1-3. 行政、社会福祉協議会と NPO/市民グループの協働」で見た通り、地震前は災害対応の経験を有する熊本の団体・グループはほとんどなかった。こうした団体・グループの多くでは、事業計画の策定、助成金申請書等の申請書作成、会計管理等の事業マネジメントのスキルを有するスタッフは限られていた。

### II-3-2. 熊本側の受容能力に合うように、事業の実施方法で工夫した

東日本大震災の際は、震災後に「共に生きる」ファンドが立ち上げられ、公募で申請を受け付け、被災地である岩手県、宮城県、福島県のほか、避難先の都道府県での事業に助成をしていた（「共に生きる」ファンドは 403 件に総額 17 億 8 千 3 百 47 万円を助成し、2019 年 3 月に終了）。

熊本の地域力強化事業の形成にあたって、当初は「共に生きるファンド」のように公募で助成金申請を受け付ける案も議論された。しかし、寄付金総額および「共に生きる」ファンドと比べて予算規模がはるかに小さいこと<sup>4</sup>、助成の対象が支援団体間、住民間と行政、住民間などの連携を促進する活動に限定されており、そうした活動に取り組む団体数が限られていたこと、法人格をもたない任意団体も含まれていたことから、公募はそぐわないと判断された。そのため団体の実施能力を事前に調査したうえで、事業の実施体制のひとつとして、設けられた県域で復興支援に従事している団体や行政が出席する合同会議が JPF を推薦する形をとった。

助成に至るまでの手順は以下の通りである。

- ① 【KVOAD】連携促進活動を担う市町村域の団体・グループの事業実施能力の調査を行う。
- ② 【KVOAD・JPF 熊本事業担当者】発掘した団体・グループに地域力強化の趣旨を説明し、先方が関心を示した場合、事業形成と JPF への助成金申請書の作成をサポートする。申請書は KVOAD・JPF に提出される。
- ③ 【KVOAD・JPF 熊本事業担当者】申請内容を客観的かつ公平に評価したうえで、「中間支援団体合同会議」に助成案件として提案する。
- ④ 【中間支援団体合同会議】県域 NPO など市民活動を支援する中間支援団体と JVOAD、熊本県、熊本市の職員が出席する合同会議にて、申請内容を精査したうえで JPF に推薦する。
- ⑤ 【JPF 事務局】推薦された申請書を外部有識者が審査し、助成を決定する。

助成金の申請書のフォーマットは JPF の加盟団体用のフォーマットと比べて大幅に簡易化されたものであったが、それでも記入にあたっては、状況分析に基づく事業の戦略や具体的な活動が検討されている必要があった。また、こうした考えをコンパクトにまとめて表現するスキルも必要だった。

そのため上記の手順②にある通り、KVOAD と JPF は事業形成の段階から申請を希望する団体に伴走支援をしながら、各団体の「連携促進」への理解を深めたうえで、アイデアを事業計画の形にし、申請書に落とし込むことをサポートした。その際には KVOAD や JPF の意見を押し付けることなく、あくまでも申請団体が主体になるように、コミュニケーションに留意した。

---

<sup>4</sup> 最終的な支出額は 1,599,828,814 円



助成開始後も、JPF の担当者は頻繁に助成先団体に会い、実施状況を把握したり、活動の悩みを聞いたりするほか、事業目的を達成するために活動内容の修正の必要があれば、柔軟に計画変更に応じた。また助成終了後は、活動報告書、助成金使途明細等、また JPF への提出書類の作成についても、各団体の能力に応じて適宜サポートを行って各団体の助成金対応の能力強化を図った。

ここまで見た通り、JPF は、市町村域で連携促進を行う団体・グループのほとんどが熊本地震以前に復興支援活動の経験がないことを考慮して、申請団体が助成金の申請前の段階から事業実施後に至るまで、JPF や KVOAD のサポートを得られるような助成金のスキームを構築した。JPF は、申請前支援という助成団体としては特殊なかかわり方をする中で、申請後に適正な審査が行われるよう、KVOAD による「合同会議」への提案、合同会議での精査、JPF の外部審査委員での承認という3段階のステップを設けた。

このように実施内容は、熊本側の受容能力に応じた妥当なものであったと評価できる。

【コミットメント 1: 被災した地域社会や人びとがニーズに合った支援を受けられる】

**基本行動 1.1** : 被災した地域社会や人びとの背景や状況、および関係者・団体の体系的、客観的、継続的な分析を行うこと。

**スコア:3**

▼

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**ステークホルダーの継続的な把握**

- ・ JPF は、発災直後から事務局スタッフを現地に派遣し、被災自治体の行政関係者、社会福祉協議会、地元の NGO/NPO に聞き取りを行った。さらに KVOAD が立ち上げた情報共有会議「火の国会議」やその他様々な地域の情報共有会議に赴き、支援に携わる県内・県外のステークホルダーの把握に努めた。
- ・ 緊急支援から復興支援にフェーズが代わった後も、JPF の担当者は頻繁にフィールドを回り、助成先の団体のほか、行政や社会福祉協議会等、事業の関係者と面会し、被災地のニーズの変化やステークホルダーの活動状況の情報を得ていた。

**複数の視点からの情報収集**

- ・ JPF の担当者は KVOAD や JVOAD のような中間支援団体と密にコミュニケーションをとり、JPF が収集したステークホルダーの情報をクロスチェックしていた。
- ・ 審査委員の松丸 亮氏(東洋大学国際学部国際地域学科 教授)と、森 洋一氏(公認会計士)は、現地の状況を把握するため、また助成先に助言をするために複数回にわたって出張を行った。助成先やその他の地元の団体の関係者とコミュニケーションをとる中で得た情報を、JPF の担当者と密に共有していた。

**基本行動 1.2** : 支援プログラムを計画実施する際は、公正にニーズやリスクを把握し、様々なグループの脆弱性や能力を理解すること。

**スコア:3**

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**ニーズ・アセスメントと計画策定**

- 「II-2 JPF のプログラム方針と地域のニーズの整合性」で見た通り、JPF は、東日本大震災の支援経験から、地元が主体となる復興の基盤づくりが重要と考えていた。そこで、発災半月余りで作成されたプログラム方針の中では早くも地域力の向上を支援することが示され、その後、加盟団体の事業のモニタリングと並行して、熊本で支援復興支援にかかわる関係者のヒアリングが行われた。さらに各地で行われていた調整会議に参加しての参与観察等を通じてニーズ・アセスメントを継続し議論を重ねて、KVOAD、JVOAD の知見を活かしながら地域力強化事業の計画を注意深く策定していった。その際に熊本の支援団体や、住民グループの脆弱性、能力、被災者の直面している課題をとらえていった。

**基本行動 1.3** : 変化するニーズや被災者の能力や状況に対応しながらプログラムを実施すること。

**スコア:3**

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**モニタリングと計画変更**

- 地域力強化の助成金スキームでは、計画時に想定していた状況が変化したり、対応すべき新たなニーズが見出されたりした際には、計画変更が可能となっていた。JPF の担当者は頻りに助成先団体と面会し、実施状況を把握したり、活動の悩みを聞いたりする中で、事業目的を達成するために活動内容の変更が必要であれば計画変更に対応した。JPF の担当者が現地の状況をとらえていたこと、モニタリングを通じて助成先団体とコミュニケーションをとっていたことから、助成先団体は計画変更の内容が適切か判断でき、スムーズな手続きが行われた。

### III. プログラムの有効性

この章では、ロジックモデル(P7)で示した、データ収集対象のアウトカムの発現状況を確認することで、プログラムの有効性を評価する。

#### III-1 人材育成の効果

##### <評価設問>

人材育成によって、参加者は復興の具体的なイメージを持つことができたか

##### <評価結果>

★★☆ 評価できる

- ・ **座学**では、熊本で復興支援に従事する団体・グループを中心に延べ 349 名が参加した。アンケートの自由記述からは、復興プロセスへの理解が深まったことで復興や支援の考え方の視野が広がった、現場の活動で活かしていきたい等、研修の目的に合致したフィードバックがあった。一方、講座の大半は平日日中に行われていたため、仕事の兼ね合いから参加が難しかった人もいた可能性がある。さらに、1 コマだけでなく複数のコマに参加した人が多かったが、全コマ中 3 割以上参加した人は 11 人に留まった。また、計画時のねらいの一つであった参加者同士の交流は、座学という形式上起こりにくかった。
- ・ **訪問研修**は、それぞれの団体が必要とする学びを得られるように、入念な訪問準備の支援をしたうえで実施された。参加した 18 団体のうち、14 団体が自団体の活動に具体的に還元できる学びを得たことが報告書で明示された。また事例調査でも、訪問研修の学びによって活動の質に大きな影響があったこと、学びをマニュアルとして残し、次の活動につなげていったことが見てとれた。

##### III-1-1. 座学研修では設定した目標を一定程度達成した

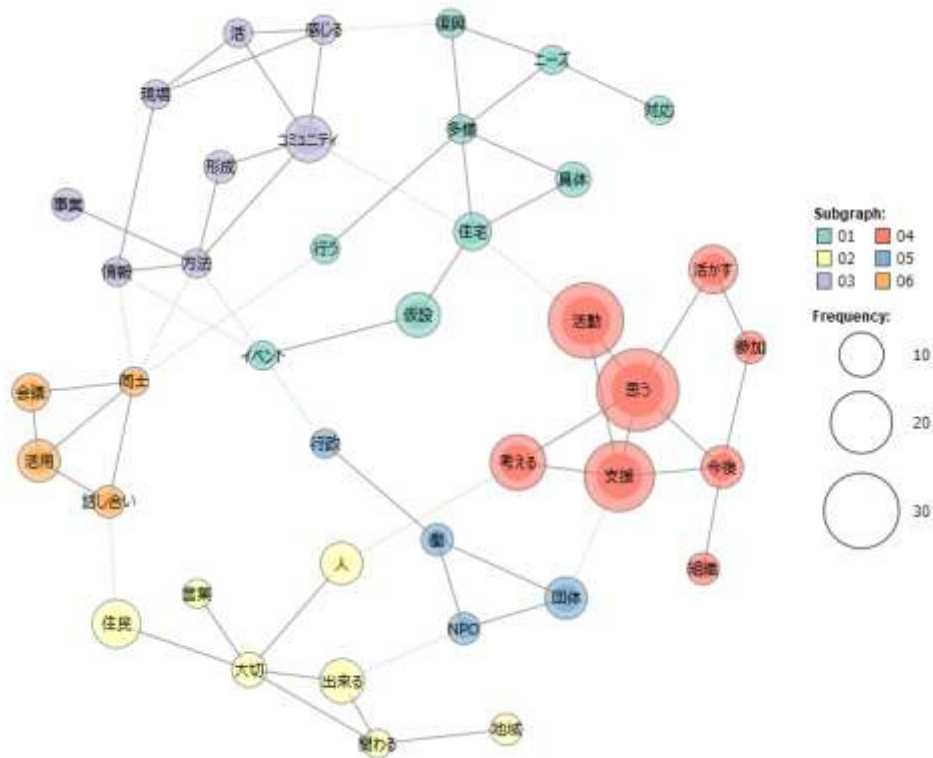
座学研修は、熊本地震発災から約 10 ヶ月後の 2017 年 2 月 15 日から 3 月 24 日まで熊本市内で開催され、復興に関する 25 講座 26 コマ（補講 3 コマ含む）の座学に延べ 349 名、実数 107 名が参加した。

当時実施されたアンケートでは、回答者名・所属組織は任意の記入であったため、正確な情報の確認はできないが、記入された回答によると 55 の団体から参加があった。そのほとんどが被災者支援に従事する NPO やボランティアグループ等の民間団体で、うち 25 団体は複数の講座に参加していた。このデータを見る限り、参加者は JPF が意図していた対象と合致しているといえる。なお、参加回数は少なかったものの、被災自治体からも複数人の参加者がいた。

座学の案件形成は、JPF とその後 JPF から事業の委託を受けることになる公益財団法人地域創造基金さなぶり(以下「さなぶり」)が行った。企画を検討し始めた当時は、支援に従事する民間支援団体の多くが、被災者のニーズに直接応えるモノやサービスの提供を行っていた。座学研修は災害後 1 年経過前に実施され、災害復興にかかわる国の制度や法律、復興に対する具体的なイメージを持つことをねらいとして行った。その目的としては、現在行っている活動をより長



### 参加者アンケートの自由記述「学びの活用方法」(共起ネットワーク)



なお、JPF は座学の参加者同士がつながり、顔の見える関係づくりをすることを期待していた。しかし実際には、座学はほぼすべて講義形式であり、講座内では参加者同士が交流する機会がなかったこと、参加者は自分が関心のある講座を選択して受講しており、講座によって参加者の顔ぶれが異なっていたことから、講座会場で会う機会を重ねるうちに交流が深まる、ということは起こりにくかったと推察される。

また、全 26 コマの講座の 85%にあたる 22 コマは平日日中に行われていたため、仕事の兼ね合いから参加が難しかった人もいた可能性が高い。1 コマだけでなく複数のコマに参加した人も多かったが、全コマ中 3 割以上参加した人は 11 人と少なかった。

なお、講座の記録は「記録誌」としてまとめられ、講座に参加できなかった人でもテキストとして参照できるように 1,000 部印刷され、熊本で支援活動する団体、JPF 加盟団体、東北の被災地、豪雨災害の被災地で活動する団体に配布されたほか、JPF の WEB サイトでも公開されている。しかし、講座内容の文字起こし、内容の精査、割り付けといった作業に時間がかかり、講座後すぐの公開は難しかった。



## 今後に向けて

当時はオンラインのビデオ配信による研修は一般的ではなく、対面の研修以外の方法は選択肢としてなかったこと、研修時間として、全ての人にとって都合の良い時間帯を見出すことは不可能なことから、平日の時間帯で開催されたことの評価を定めることは難しい。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ビデオ配信による講座や、関係づくりがしやすい対面式のワークショップなど、目的や内容によって手法を使いわけるとは今後の研修の実施方法として検討の余地がある。

### III-1-2. 被災地訪問研修では団体により差があったが、概ね目標を達成できた

阪神淡路大震災、中越地震、東日本大震災等、過去に大きな災害を経験した地域への訪問研修に熊本地震の復興支援に従事する地元の NPO、グループ、住民組織 18 団体が参加した。訪問研修はそれぞれの参加団体の活動内容や求める学びに応じて個別で実施された。

視察の開始は 2017 年 7 月上旬だったが、それまでの準備として、2017 年 3～4 月に申請書の公募、5 月に審査、6 月には視察が決定した団体に対する事前研修を行った。各団体が学びたいことと訪問先や調査内容が合致するように、事前研修では、阪神淡路大震災や東日本大震災等の被災地で活動してきた講師を迎え、ワークシートを使って参加団体が課題を整理することをサポートしたり、訪問先候補を紹介したりするほか、質問票の作成を課して参加団体が自分で訪問研修の準備ができるようにした。18 団体の訪問先は延べ 103 か所に上った。訪問先の大半はさなぶりが直接つなげたもので、これらの事前研修はさなぶりの持つ全国の被災地の関係者との豊富なネットワークによって可能となった。

訪問研修後には、参加団体による合同報告会が行われ、互いの学びを共有した。訪問して終わりにするのではなく、報告会に向けて、各団体とも視察で得た気付きと学びを整理し、今後の活動にどのように活かすかを考えることで研修効果を高めるねらいもあった。

この規模で訪問研修をプログラム化し、それぞれの団体が必要とする研修を丁寧に作りこむことができたのは、評価者の調査した限り JPF のみだった。実施できた背景として、JPF に財源があったこと、JPF が復興に向けて地元の団体の能力強化を図るという明確なプログラム方針を持っていたこと、そしてプログラムを実施する経験・能力を JPF と委託先のさなぶりが有していたことが挙げられる。

訪問研修の効果を評価するにあたって、訪問研修によって、①復興中・復興後の地域の在り方を考えたうえで、②更に自分たちの活動に還元していくヒントを得られたかを評価するために、各団体が提出した「事業終了報告書」の内容を参照し、①、②に該当する記述の有無の確認を行った(下図)。



### 視察研修の学びに関する自由記述の分析(全18団体)

● 参加団体



18の参加団体のうち、8団体は地域の姿と自団体の活動へのヒント両方が記述されており、マクロ（地域）とミクロ（自団体）の観点、両方の学びが得られたことが示唆された。

6団体は、被災地域を鳥観図的に考えており、地域の姿に関する記述はなく、活動の文脈をとらえ直す機会になったかは不明であった。一方で自団体の活動へのヒントが述べられており、学びを自団体の具体的な活動に還元しようとしていることが見てとれた。

4団体は地域の姿の記述があるものの、自分たちに具体的にどう活かしていくかという観点の記述に欠けており、学びを自分たちの活動に展開して考えることが、少なくとも報告書作成時点では難しかった可能性がある。

地域の姿と自団体の活動への学びがあった団体の具体例として、今回の評価でインタビューを行った学生のボランティアサークル「サンフラワー」の訪問研修による変化を以下に示す。

## 災害ボランティアサークル「サンフラワー」

### 団体概要：

災害復旧支援を行う熊本大学の学生団体「熊助組(くますけぐみ)」が熊本地震直後から支援活動を開始、メンバーの一人だった大坂洋平氏が代表となって 2017 年初頭に「サンフラワー」を設立し、仮設住宅のコミュニティ形成や子ども支援を行った。サークルの活動はコロナ禍によって 2020 年 5 月に休止するまで続いた。

### 訪問研修前

- 仮設住宅のイベントやその他の手伝い等に取り組む。
- 子どもたちと遊んだり、学習支援を行ったりする活動は手探りで行っていた。被災した子どもの支援について学ぶ必要を実感していた。



### 訪問研修の学び

- JPF の訪問研修に応募、採択。
- 事前研修で何を知りたいかを整理したうえで入念に訪問先を検討して準備し、サンフラワーのメンバーの学生 5 人が 2 泊 3 日の行程で、東日本大震災後に活動する 6 団体を訪問。
- 震災による心の問題に包括的に対処する「みやぎ心のケアセンター」のスタッフの精神科医らから話を聞き、サイコロジカル・ファーストエイド、child friendly space 等、国際人道支援で取り入れられているガイドラインやマニュアルの存在を知る。その他不登校児の支援をしている団体からも示唆を得た。



### 訪問研修後

#### 【研修の実施】

- サンフラワーは子どもに優しい空間(Child Friendly Space)や、サイコロジカル・ファーストエイド等の人道支援の子ども支援における国際準に基づいた研修を、臨床心理士を招いて開催。
- 熊本大学で実施され、熊本で子ども支援にあたる大学生 18 人が参加。
- 避難所における子どもの居場所のレイアウト、遊びを通した子どもの心の安心サポート等、ワークショップや実技を交えて学んだ。
- 研修開催にあたっては、JPF は助成のほか、講師への依頼・会計の指導等、全面的にサポートした。

#### 【活動の質の変化】

- ・ 訪問研修の学びによって、ただ子どもたちの相手をするだけでなく、ボランティアがしてはいけないこと、すべきことを意識しながら活動ができるようになった。子どもたちの精神ケアになる遊び、ストレス発散になる遊びを試みるようになった。

#### [マニュアル作成と活用]

- ・ みやぎ心のケアセンターで学んだことをもとに学生が子どもと接する際のマニュアルを作った。
- ・ 熊本大学の学生団体「熊助組(くますけぐみ)」にマニュアルを導入、熊本の公認ボランティアサークル、くますけ組にも心のケアセンターのマニュアルを導入、2020年7月の九州南部豪雨災害における支援でも役立てられた。

### III-1-3. 座学・訪問研修以外に人材育成の機会があった

熊本で活動する団体へのインタビューから、座学や訪問研修以外の学びの機会として、被災地の活動経験があるJPFの関係者やそれ以外の支援経験者による助言やピアラーニングが挙げられた。以下、インタビューで得られた声を紹介する。

- ・ A氏(地域力強化事業助成先団体のスタッフ)：熊本地震で家が全壊。避難所、仮設住宅と住まいを変えながら、地域のために活動した。被災者支援は初めての経験。  
「被災者の支援として『こういうことをしたい』とアイデアがあったときに、県内・県外の団体で既に似たような活動の経験がある知人にコンタクトして『どうやったの』と聞いていた。災害前から市民活動をしており、全国にネットワークがあったからできた。」
- ・ B氏(地域力強化事業の助成先団体のスタッフ)：熊本地震前から防災と地域づくりの活動に取り組んでいた。地震後にKVOADにかかわる。  
「地震後は日々の支援に追われて、復興後の地域づくりや、つながりづくりについては意識していなかったが、KVOADの活動で出会った全国からきた支援団体の人たちが、『次はこういう課題が出てくるよ』『次はこういうことをしなければならない』ということ話をしていたので、それで自分たちが次にすべきことが見えていた。自分の団体だけでやっていたら、続かなかった。」  
「JPFの助成後は、JPFのモニタリングの際に良い質問をしてくれるので『やってよかった』と自分たちの活動を客観的に見ることができた。自分達だけだと、活動をこなすことに集中してしまうので、外部で見てくれる人のモニタリングや質問は大事だった。」
- ・ C氏(地域力強化事業の助成先団体のスタッフ)：熊本地震前から地域づくりの活動に取り組み、地震後は直接支援をしながら、中間支援団体としても機能した。

「各地で被災者支援を行ってきた支援の専門家が当初アドバイスをくれた。その後熊本で支援にあたる他の団体の人たちとつながって、他の地域で行っている活動を自分の地域に取り入れたこともあった。」

- ・ D氏(訪問研修の参加団体のスタッフ): 熊本地震当日大学生。個人でボランティア活動をした後、仲間とボランティア団体を立ち上げ、活動した。

「団体を立ち上げた後、手探りで活動を行っていたが、訪問研修で活動の取り組み方を学び、熊本での支援に活かしていった。ただ、自分たちは学生で若く、組織を運営するのは難しかった。火の国会議に参加して、助成金の情報を得たり、飲み会で自分より年上の他の支援者の人たちと話したりして、まだまだ自分たちにできることがあると気づき、モチベーションを維持できた。」

上記のインタビュー記録では、手探りで支援を行う被災地の地元の支援者にとって、被災地の経験に沿ったアドバイスがもらえる環境や、活動で迷ったときに相談できる相手がいることが、活動を推進する力になったことがわかる。そうした存在は他の被災地で経験を積んだ支援者だけではなく、発災以降の活動で経験を積み重ねた地元団体の支援者の場合もあった。こうしたサポートは火の国会議や、JPFによる助成先へのモニタリング等、プログラムの中で起こっていたものもあれば、支援者同士の飲み会や個人的なネットワークで起こったものもあった。

## 今後に向けて

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、交流機会(飲み会)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。今後の国内災害支援で JPF が人材育成に取り組むことがあれば、今回の知見を活かして、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が大いに活用できる。また地元の支援者が相手を選べる形にして実施することも一考の余地がある。

### III-2 地域力強化事業の効果

#### III-2-1. 各助成先の状況

JPF が助成したネットワークはそれぞれ成り立ちが異なり、参画している団体・個人がネットワークに求めるものも違う面があった。そのため、地域力強化事業の効果について、横並びで評価することは難しい。本報告書では、評価のために作成した「ループリック」(達成度を表に基づいて評価するツール)を用いて、各ネットワークの傾向をとらえたうえで、効果に関する評価設問を検証する<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 助成第一期の間に、情報共有会議・つなぐ活動に関して、助成先の NPO から社会福祉協議会に中心的役割が移っていった。助成希望の団体がなかった阿蘇・南阿蘇地域は支援期間が限られていることから、本稿では評価の対象とはしていない。

ルーブリックは以下の通りである。インタビューと文書レビューから得られた情報をもとに地域力強化事業の状況を俯瞰する。ロジックモデルの最終アウトカム「災害や様々な社会課題に対して、回復力（レジリエンス）を持つ地域になる」に照らして、ルーブリックの「ネットワークの参加者」については、外部の団体が撤退した後も地域につながりが残るかどうかという観点で「高・中・低」の内容を定めた。また、災害後の時間の経過に応じて状況が変化しているが、本評価では、JPF が助成した期間のみを対象とする。なお、下記の表で、「中」「低」と分類された活動に関しては、目的や性質、また外的な環境によるものも多く、ネットワーク自体の価値を評価するものではない。

	ネットワークの参加者		住民・住民団体の参画	ネットワークの機能	
	① 持続性	住民・住民団体の意思決定への参加	住民・住民団体の意思決定への参加	③情報共有	調整・協働
高 (スコア 3)	中心的な役割を担っている団体が <u>地域密着型の団体・グループ</u> で、 <u>継続的に活動するための人的・経済的資源があった</u> または 中心的な役割を担っている団体は外部から支援にきた団体だったが、 <u>地域密着型の団体・グループにノウハウを残した</u>	ネットワークに関して、地域住民・住民団体が <u>必要な情報を得て、意思決定に参加していた</u>	ネットワークに関して、地域住民・住民団体が <u>必要な情報を得て、意思決定に参加していた</u>	ネットワークの目的に照らして有益な情報が関係者に <u>充分共有されていた</u>	ネットワークを基盤として調整・連携を活かした支援が <u>活発に行われていた</u>
中 (スコア 2)	中心的な役割を担っている団体が <u>地域密着型の団体・グループ</u> だが、 <u>継続的に活動する人的・経済的資源の確保が難しかった</u>	ネットワークに関して、地域住民・住民団体が <u>必要な情報を得ていたが、意思決定に参加していなかった</u>	ネットワークに関して、地域住民・住民団体が <u>必要な情報を得ていたが、意思決定に参加していなかった</u>	ネットワークの目的に照らして有益な情報が共有されていたが、 <u>充分ではなかった</u>	ネットワークを基盤として調整・連携を活かした支援が <u>ある程度行われていた</u>
低 (スコア 1)	中心的な役割を担っている団体が <u>地域密着型の団体・グループ</u> ではなく、その団体が撤退すれば <u>事務局の維持が難しかった</u>	ネットワークに関して地域住民・住民団体には情報は <u>共有されていなかった</u>	ネットワークに関して地域住民・住民団体には情報は <u>共有されていなかった</u>	ネットワークの目的に照らして、必要な情報が共有されず、 <u>目的達成に支障が出た</u>	ネットワークを基盤として調整・連携を活かした支援は <u>ほとんど行われなかった</u>

① ネットワークの参加者：持続性

	評価ルーブリック	助成先の状況
高 (スコア 3)	<p>中心的な役割を担っている 団体が<u>地域密着型の団体・グループ</u>で、<u>継続的に活動するための人的・経済的資源</u>があった</p> <p>または</p> <p>中心的な役割を担っている 団体は外部から支援にきた 団体だったが、<u>地域密着型の団体・グループにノウハウを残した</u></p>	<p>【大津町 第一期、第二期】 助成先の復興 Project 大津 カセスル熊本(以下「カセスル熊本」)は、もともと「まちおこし」に関わっていた個人や団体が、情報共有や交流を目的に行っていた連絡会を前身に持つ。それぞれ自分の本業とバランスをとりながらカセスルにかかわっていたため、継続的に活動するための人的資源があった。</p> <p>【熊本市 第一期、第二期】 助成先の一般社団法人スタディライフ熊本(以下「スタディライフ」)は熊本地震前から熊本市を中心に活動していた生涯教育を行う団体であり、中心となって活動するスタッフは、地域の防災啓発やコミュニティ FM で活躍してきた経験があった。助成対象となった「ひごまる会議」「サンダーバード会議」ともに、中心は地元で仕事をするメンバーで、本業の一環または本業とバランスをとりながら会議にかかわっていたため、継続的に活動するための人的資源があった。</p> <p>【益城町 第二期】 助成先であるみんなのボランティアステーション(以下「みんなボラ」)の加盟団体は益城町で支援活動を行う団体だった。設立当初である 2017 年は 10 団体、2018 年は 6 団体、2019・20 年は 3 団体と徐々に減っていった。最後に残った 3 団体はいずれも町外に拠点を持つ県内及び九州の団体だった。もともと支援団体の限られた資源を効率化する目的で設立されていた性格上、これら団体が撤退または活動を縮小していくにつれてネットワーク体の活動も縮小していった。一方で、情報を集約し、ニーズとボランティアをマッチングさせるノウハウを地元の社協に継承した。社協側も自分たちの役割として認識し、ノウハウを前向きに取り入れた。</p>
中 (スコア 2)	<p>中心的な役割を担っている 団体が<u>地域密着型の団体・グループ</u>だが、<u>外的要因または内的要因により継続的に活動することが難しかった</u></p>	<p>【益城町 第一期及び加盟団体】 助成先の特定非営利活動法人益城だいすきプロジェクト・きままに(以下「きままに」)の代表は、1300 人が入居した益城町の仮設団地の一つで自治会長の役割を担っていた。助成金によってコミュニティ形成に注力する中で、人々が仮設住宅から退去し、団地のコミュニティが縮小。代表自身も家を再建し仮設住宅から退去し、仮設団地における「つなぐ」役割は終了した。その後「きままに」は、全体調整からコミュニティ支援へと、団体の活動の性格を変化させた。</p>
低 (スコア 1)	<p>中心的な役割を担っている 団体が<u>地域密着型の団体・グループ</u>ではなく、<u>その団体が撤退すれば事務局の維持が難しかった</u></p>	<p>【御船町 第一期】 被災者支援における情報共有と連携をすすめるために、町外から支援に来た Project 九州と他 2 団体が中心となって支援団体のネットワーク「御船町災害支援ネットワーク(通称「みふねと」)」が設立された。第一期の助成を受けた Project 九州は、九州内で起こった他の災害に対応するため第二期を申請しないことを決定。事務局を担える地元の団体を募ったが、決まらなかった。</p>



スコア

スコア計 11

※最大スコア(15)に対して 73.3%

## ② ネットワークの参加者：地域の関係者のネットワークへのかかわり

	評価ルーブリック	助成先の状況
高 (スコア 3)	行政、社会福祉協議会、 地域密着型の NPO・ボラン ティア団体、 <u>いずれも</u> 参画し ていた	<p>【大津町 第一期、第二期】</p> <p>カセスル熊本のメンバーは、地域郵便局の局長、社会福祉協議会、役場の職員、議員（後に町長）、農家、主婦等でありながら、カセスル熊本には NPO のスタッフ的な立場で参加していた。</p> <p>【熊本市 第一期、第二期】</p> <p>助成対象の活動の一つ、「ひごまる会議」には、複数の地元の NPO に加え、熊本市復興総室、熊本市中央区役所、熊本市社会福祉協議会が参加していた。「サンダーバード会議」には、被災者支援活動の有無は問わず、労働局、社会福祉協議会、地元 FM 局、地元 NPO から多様な立場の人が参加していた。彼らはそれぞれの専門分野でつなぎ役となり、円滑なコミュニケーションに貢献した。</p> <p>【益城町 第一期】</p> <p>「きままに」は、行政、地域支え合いセンター(社会福祉協議会関連の部署)、支援団体と頻繁にコミュニケーションをとり、仮設団地の課題や、活動状況の情報を共有していた。</p>
中 (スコア 2)	行政、社会福祉協議会、 地域密着型の NPO・ボラン ティア団体のうち <u>二つ</u> が参画 していた	<p>【益城町 第二期】</p> <p>みんボラの会員である NPO・ボランティア団体は町外から来た団体だった。支援活動の実施においては、益城町生活再建支援課、益城町企画財政課、社会福祉協議会が管轄する益城町地域支え合いセンター（2018 年 10 月以降は復興ボランティアセンター）が協力に加わり、ニーズの把握と支援対応にあっていた。</p> <p>【御船町 第一期】</p> <p>運営の中心を担っていたのは県内にある町外の団体だったが、町内の NPO、非営利団体、御船町社会福祉協議会が参加した。行政からの参加はなかったものの、支援関係者が直接コミュニケーションをとれる関係づくりはできていた。</p>
低* (スコア 1)	行政、社会福祉協議会、 地域密着型の NPO・ボラン ティア団体のうち <u>一つ</u> のみ参 画していた	(なし)



スコア

スコア計 13

※最大スコア 15 に対して 86.6%

## ③ 住民・住民団体の意思決定への参加

	評価ループ	助成先の状況
高 (スコア 3)	ネットワークに関して、地域住民・住民団体が <u>必要な情報を得て、意思決定に参加していた</u>	<p>【大津町 第一期、第二期】</p> <p>カセスル熊本が月 1 回程度開催する「みんなの会議」には、カセスルのメンバーのほか、地元の NPO 等も参加。議題を固定せず、アイスブレイクをして、皆でアイデアを出し合う機会にしていた。また、仮設団地での住民交流を目的に開催した「ちよい飲み屋」等のイベントでは、企画や準備を仮設団地の住民と共に行った。</p> <p>【益城町 第一期】</p> <p>「きままに」による仮設団地のコミュニティ形成の活動において、代表自身をはじめ仮設団地の住民がスタッフとして参画し、企画・運営を行っていた。</p>
中 (スコア 2)	ネットワークに関して、地域住民・住民団体に <u>なんらかの方法で情報を公開していた</u>	<p>【熊本市 第一期、第二期】</p> <p>サンダーボード会議には熊本市のまちづくりに必要な知見を持つ多様な分野の専門家が出席し、復興支援に携わっていない人も含めて、復興にかかわる情報提供及び、より良いまちづくりについて意見交換を行った。また、ひごまる会議の活動の一環として行ったみなし仮設の支援では、事前にチラシなどを送付して、住民に告知をした。</p> <p>【益城町 第二期】</p> <p>みんボラは益城町復興ボランティアセンター(以下「復興ボラ」と)連携して、復興ボラに応募があった益城町及び近隣の自治体からのボランティアを受け入れた。また、みんボラについて、益城社協だより、熊本日日新聞、Facebook を通じてボランティアの募集や相談窓口について周知を図った。みんボラに参加している団体はそれぞれ仮設団地に入ってお茶会などを行っており、住民のニーズを聞いたりしていた。また引っ越し手伝いなどのイベントがあった場合は、みんボラに声をかけるように伝えていた。</p> <p>【御船町 第一期】</p> <p>みふねつとには、地震前から町内で活動を行っている団体が参加していた。中には毎回複数人メンバーが参加し、外部からの支援団体と積極的に協働し支援活動を行った団体もあった。みふねつとの継続によって町の人々との距離が縮まることで、気軽に話せる間柄が構築され、仮設団地でのイベント等に手伝いで参加した方もいた。</p>

低* (スコア 1)	ネットワークに関して地域住民・住民団体には情報はほとんど公開されていなかった	(なし)
<b>スコア</b>		<b>スコア計 12</b> ※最大スコア 15 に対して 80%

#### ④ ネットワークの機能：情報共有

※益城町第一期の活動は、仮設団地住民をつなぐもので、支援団体のネットワーキングを主たる目的としていないため、このループブックでは除外する。

	評価ループブック	助成先の状況
高 (スコア 3)	ネットワークの目的に照らして有益な情報が関係者に <u>充分共有</u> されていた	<p>【大津町 第一期、第二期】</p> <p>カセスル熊本のメンバーは、平時のまちづくりの連絡で活用していた SNS をそのまま利用して、互いのところに来ていた支援の申し出や支援依頼について、情報の共有・発信・収集を滞りなく行った。また、町外からの支援団体が減ってきたタイミングで、SNS でつながっているメンバーに被災者支援や復興に携わる関係者を加え、共に 2 回程度の「カセスル会議」を開催し、情報共有や協働・調整の話し合いを行った。</p> <p>【熊本市 第一期、第二期】</p> <p>上記「②地域の関係者のネットワークへのかかわり」で見た通り、ひごまる会議には、被災者支援・復興に携わる NPO、行政、社会福祉協議会のメンバーが参加していた。月に 1 回は互いの活動を報告し合うことで、各々が支援状況の全体像を把握し、その中での自団体の活動の役割や進め方を考えることができた。</p> <p>【益城町 第二期】</p> <p>みんボラでは、隔週開催される定期会議が、益城町復興ボランティアセンターの運営会議を兼ねていた。各団体の支援活動の状況を報告し合うことに加え、ニーズの確認、ボランティアの受け入れや対応した支援情報を共有し、支援の漏れ抜けがないようにした。</p> <p>【御船町 第一期】</p> <p>みふねつとでは、定例会議をほぼ月に一度開催し、各団体の近況と課題報告に加え、前回の議題で取り上げられた課題等に関する経過の共有、仮設・みなし・在宅・地域における支援ニーズや支援状況等、抜け漏れがないように議事を定式化して情報共有を行った。</p>
中 (スコア 2)	ネットワークの目的に照らして有益な情報が共有されていたが、 <u>充分ではなかった</u>	(なし)

低* (スコア 1)	ネットワークの目的に照らして、必要な情報が共有されず、 <u>目的達成に支障が出た</u>	(なし)
<b>スコア</b>		<b>スコア計 12</b> ※最大スコア(12 に対して 100%)

⑤ ネットワークの機能：調整・協働

⑥ ※益城町第一期の活動は、仮設団地住民をつなぐもので、支援団体のネットワーキングを主たる目的としていないため、このループブックでは除外する。

	評価ループブック	助成先の状況
高 (スコア 3)	ネットワークを基盤として調整・連携を活かした支援が <u>活発</u> に行われていた	<p>【大津町 第一期、第二期】</p> <p>外部からの支援は炊き出しやイベント等「提供型」のものが中心であったため、カセスル熊本は地元密着のグループの強みを活かして、仮設団地ごとの課題に応じた需給マッチングや、入居者間の団らんの場づくりなど、コミュニティ形成を支援できる取り組みをコーディネートした。また、外部の支援だけでは賅いきれないニーズに関しては、カセスル熊本自身が町役場や社会福祉協議会、その他町内の個人・団体と協力しながら、対応策を企画し実施した。</p> <p>【益城町 第二期】</p> <p>みんボラでは、支援に携わる団体が支援ニーズを把握し、自らの活動と調整しながら、支援活動や地元ボランティアの育成を行うことになったため、調整・連携が重視されるのは必然だった。益城町における支援団体の活動状況とニーズのデータを一元化するシステムの構築は難しかったものの、撤退せずに残った支援団体、及び益城町の社会福祉協議会と連携しながら、変化する状況の中でニーズに合わせた支援を行った。</p> <p>【御船町 第一期】</p> <p>みふねと設立前から支援団体間の協働はあったが、設立後は特に協働がしやすくなり、JPF が助成した 1 年間で、仮設団地の祭りをはじめとする 11 の案件で団体同士の連携があった。また、社会福祉協議会の支え合いセンターからの、イベントでの支援団体調整依頼に応じるなど、支援団体と社会福祉協議会との協働も進んだ。</p>
中 (スコア 2)	ネットワークを基盤として調整・連携を活かした支援がある程度行われていた	<p>【熊本市 第一期、第二期】</p> <p>ひごまる会議において、情報共有は十分にできていたが、連携についてはあまり進まなかった。それぞれの活動で手一杯であったこと、活動するにあたって既に形ができあがっていて、現状で進めて問題がなかったことが要因として挙げられるとスタディライフは分析している。一方で第二期には、ネットワークを基盤とした活動として、ひごまる会議主催で「仮設入居者交流会」が実施された。</p>

低* (スコア 1)	ネットワークを基盤として調整・連携を活かした支援はほとんど行われなかった	(なし)
<b>スコア</b>		<b>スコア計 11</b> ※最大スコア(12)に対して 91.2%

### III-2-2. つながりが強化された

#### <評価設問>

JPF が支援したネットワークを中心に、復興関係者のつながりが強化されたか

#### <評価結果>

★★★ 高く評価できる

- ・ JPF が助成した「つながる」ための活動は、助成前から実施されていたものであり、「つながりづくり」に関して、どこまで JPF の助成の成果であるかを抽出することは難しい。当時は、他の助成金を受け取る機会が大幅に減る一方、仮設団地のコミュニティ形成支援や、被災者の個別的なニーズの対応等、復旧期特有の課題が顕在化する時期であった。そのような不安定な情勢の中でも、NPO・ボランティア団体と、行政、社会福祉協議会等、被災者支援にかかわる関係者同士が、お互いの存在を把握し、対話ができる関係性を維持し続けることができた。これは、助成によりつながる機能を担う団体の事務局経費を負担し、また助成先と伴走しながら、活動アイデアを引き出す等の側面支援を行った JPF の貢献であるといえる。
- ・ JPF が助成したネットワーク活動では、行政、社会福祉協議会、地域密着型の NPO の三者が、地域の復興の重要な関係者と密接にかかわっている場合が多く見られた。
- ・ ネットワークがあることで、復興に携わる関係者にどのような人がいるのか把握でき、相互理解が深まった。また、上下関係ではない水平な関係が築かれ、会議以外でもお互い気軽に連絡が取れる関係性が醸成された。

被災地の支援活動では、支援の漏れ・偏りをなくすために(1)行政、(2)社会福祉協議会、(3)NPO・ボランティア組織等の、民間団体と中間支援組織による「三者連携」が効果的であることは、熊本地震を含む近年の災害対応で確認されてきた。

JPF の地域力強化事業に関しては、前出の「III-2-1. 各助成先の状況 ②地域の関係者のネットワークへのかかわり」で見た通り、それぞれのネットワークにおいて、「三者」(行政、社会福祉協議会、NPO・ボランティア団体)または、NPO・ボランティア団体と社会福祉協議会の「二者」がかかわっており、中には地元密着型の NPO・ボランティア団体がつながりを維持・強化する中心的な役割を担っているところもあった(大津市、熊本市)。「つながり」が一次的なもので終わらず、地域に残っていくためにも、こうした地元密着型の団体も加わったネットワーク体は重要な意味を持つ。

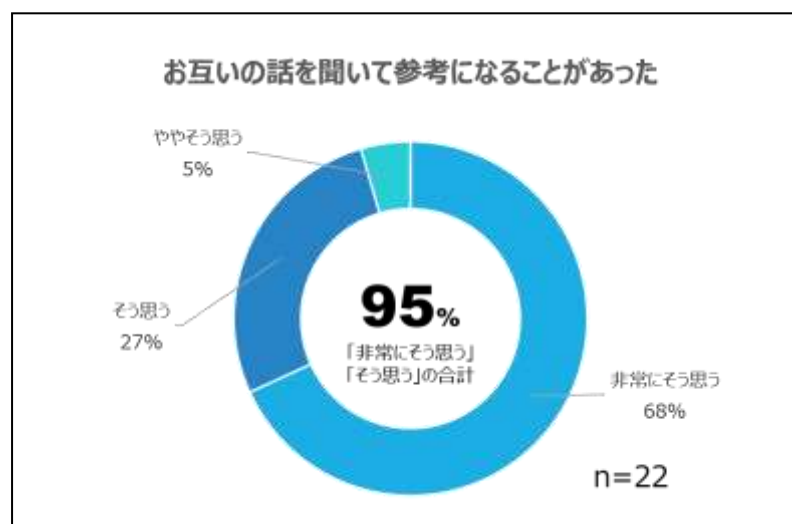
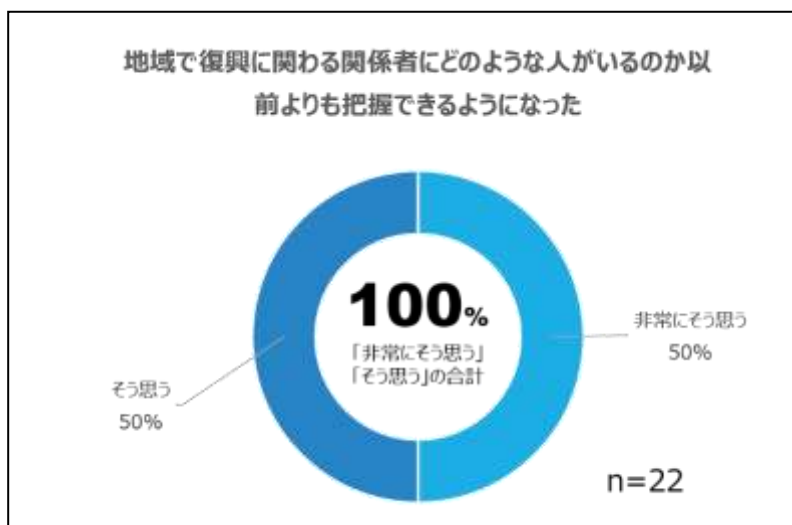
評価データからは、つながりの特徴として次の傾向が見受けられた。

## (1) 相互理解

定期的な会議で顔を合わせることで、協働すること、またネットワーク体によっては JPF の助成金を活用して、メンバーが他の被災地に視察に出かける等の深いコミュニケーションを持つ機会があることで、お互いの理解が促進される。さらに、ネットワーク参加者へのアンケート（左記）でも示された通り、地域全体でどのような復興関係者がいるのかを把握できるようになった。

また、市町村域のネットワーク体に所属しているメンバーは、KVOAD の会議に参加していたため、地域の復興関係者との関係性も深まっていた。

さらに、他団体の話を聞くことで、自団体の参考になったことも多かったことがアンケート結果から読み取れる（右）。



## (2) 上下ではない、水平な関係

より良い支援をするという共通の目的に基づいて、参加者の肩書きや経験、年代、所属組織の規模にかかわらず、お互いの活動の限界や制約を認識したうえで、平等に情報を共有し合い、建設的に意見を出し合う関係が構築できていた。

それには、ネットワークの事務局の機能を担う、人・団体のファシリテーションや運営の工夫によるところが大きいと考えられる。それぞれやり方は違うが、例えば御船町のみふねとでは、町外から支援に来た団体が議題の設定、議事録の作成等の事務局の仕事を担い、会議の議事進行では参加している団体ひとつひとつの積極的な発言が見られた。またカセスル熊本では、メンバー間の通常の連絡は SNS で行い、顔を合わせる「みんなで会議」では参加者が自由に意見を言えるように、あえて議題を決めずに進行していた。

関係性が深まることで、会議の外でも気軽に連絡をとれるようになっていったことがアンケートからも読み取れる。

### (3) モラル・サポート

文書レビューやアンケートからは、ネットワークで育まれた関係性が、活動するうえでの精神的な支えになっていると述べる以下のような記述があった。ただし、全てのネットワーク体でモラル・サポートを得た参加者がいたかは、評価データだけでは確認できなかった。

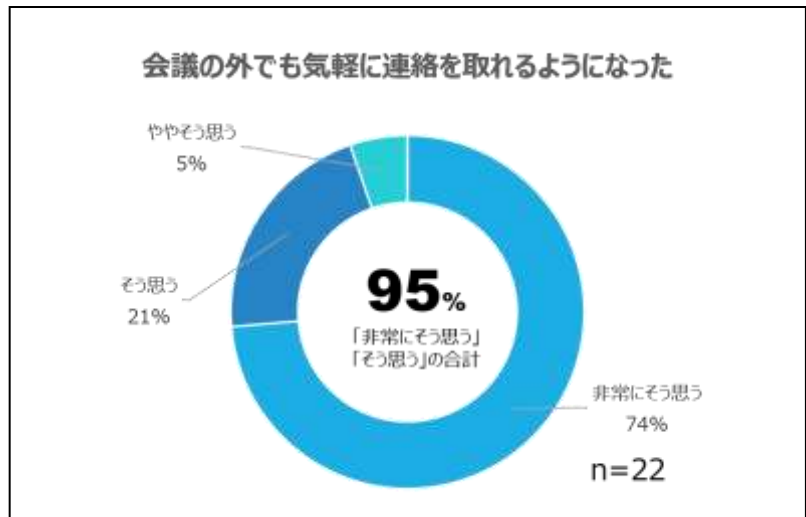
「我々は支援者でありながら、被災者でもあった。また小さい社協と支え合いセンターで単独でアクションを起こすことは精神的にも身体的にも限度があった。会議体からからいろんなアイデアや支援があり、心身ともに救われた。」(アンケート・社会福祉協議会の声)

「ほかの団体との交流を通して、活動のしやすさなどの実利面だけでなく、モチベーションの維持向上など精神的な面でも支えになった。」(「みふねと 御船町災害支援団体ネットワークの記録」・NPO の声)

なお、地域住民との関わりについては、ループリックの「④住民・住民団体の意思決定への参加」にあるように、それぞれ情報公開はしていても、住民が意思決定への参画まで行っていたのは大津町に限られていた。(ネットワークに参画していた地元の団体を除く)

#### 今後に向けて

ネットワークが中間支援としての役割を担っており、直接的な支援は各参加団体が行う性質から、ネットワークに住民の意思決定の参画まで組み込むのは容易ではないと見られる。しかし、地域住民に影響がある活動に関しては、CHS4にある「被災した地域社会や人びとが自らの権利や保障されるべき内容を知り、必要な情報を確保でき、自身が関係する事柄の意思決定に参加できる」というコミットメントを意識することができたと考えられる。報告会やワークショップ等、何ら





かの形で地域住民がかかわる機会を設ける余地、より多くの地域住民が参画したネットワークそのもの、あるいはそのレガシーが地域に残るような道筋を立てる余地があった可能性がある。

### III-2-3. ネットワークの機能：情報の共有は適切に行われたが、情報共有のための適切なツールが必要だった

#### <評価設問>

#### 市町村域で復興にかかわる有益な情報の共有が行われたか

#### <評価結果>

★★☆ 評価できる

- ・ 前出のループバックにより、各ネットワークとも、ネットワークの目的に照らして有益な情報が関係者に充分共有されていたと評価できる。本評価のために実施したアンケートでも、22人の回答者全員が重要な情報の共有ができたと回答していた。
- ・ 一方で、ニーズと支援をマッチングさせるためのニーズのデータや、地域で活動している団体の現状がわかりやすく把握できるような情報共有のツールについての課題を指摘する声が認められた。情報共有のツールについては、各ネットワークの事務局がゼロから開発するのは負担が大きいと、今後、中間支援の専門団体等から、グッドプラクティス等を共有する方法が考えられる。

前出の「III-2-1. 各助成先の状況 ④ネットワークの機能：情報共有」で見た通り、各ネットワークでは、それぞれの方法により、ネットワークの目的に照らして有益な情報が関係者に充分共有されていた（ループバックでは全て「高」と評価された）。会議では互いの活動内容の報告だけでなく、それぞれの課題の共有も重要な議題であり、自分達だけでは断片的にしか見えていなかった課題の全体像をとらえられたことを高く評価する声があがっていた。

一例として社会福祉協議会関係者からインタビューで述べられたコメントを以下に示す。

「これだけ長い間一緒にしたことはなかったため、お互いの活動を知れたことがよかった。様々な課題について話すことができた。課題を全体的に共有する場は少ないと思う。」（インタビュー・社会福祉協議会）

アンケート(右)でも、『会議では地域の復興にかかわる重要な情報の共有ができた』という設問に対して、「非常にそう思う」「そう思う」が合わせて100%だったが、「非常にそう思う」が「そう思う」より若干少ない結果となっている。

インタビューや文書レビューでは、次のような課題が一部示された。

### (1) 情報共有ツールの必要性

各ネットワークとも会議の際は議事録を作成している場合が多かったが、ニーズのギャップや、市町村域で活動している団体の状況が俯瞰できるようなツールは不足していたと思われる。

「もっとお互いに情報共有できるプラットフォームを作成出来たらよかった。今後も非常事態が想定されるいまこそ、必要なツールだと感じた。」(アンケート・地元密着型団体の声)

「益城町における支援団体に活動実態と実績を紙・データ媒体でニーズ票を配布し、集約を図ったが、結果として関係する団体への活動情報を全て得ることはできず、地域に全て落とし込むことはできなかった。

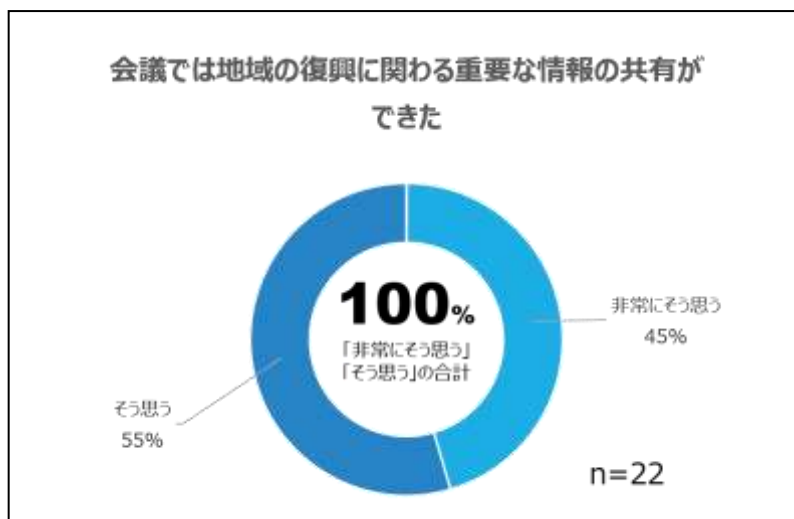
理由：

- ・元々、各団体が持つニーズ等の情報の管理方法や使用している媒体が違った。・・・(中略)
- ・みんボラの活動への理解が充分でなかった。
- ・熊本地震以降、他災害により、支援団体が熊本を離れていった。】(「たくす 益城町災害支援記録誌 5年の歩み」)

### (2) 会議参加者の知識の差

会議参加者の間で地元の状況について、知識の差があり、情報を理解しきれない場面があった。

「地域を良く知るわけではなかったということと、月2回ぐらいしか支援に入れなかったことで、支援全体の情報に私たちが追い付いていないこともあり、会議で聞いてもどの地区の課題なのかわかりづらく・・・(以下略)」(「みふねっと 御船町災害支援団体ネットワークの記録」・NPOの声)



今後に向けて

地域における情報マネジメント力の強化のために、ネットワークにかかわっている人にとって、情報を俯瞰しやすい方法のグッドプラクティスやフォーマット集等を、JVOAD 等中間支援の専門団体が協力しながら提供することが求められる。

#### III-2-4. ネットワークの機能：調整・連携が機能していた

##### <評価設問>

JPF が支援した市町村域のつながりづくりによって、多様な地元の関係者の協働による復興支援が市町村域で行われたか

##### <評価結果>

★★★ 高く評価できる

- 各ネットワークに、NPO やボランティア団体に加えて、行政や社会福祉協議会が参加していた。それぞれの団体のミッションや活動を相互理解したうえで、調整や連携が適宜行われていたことが確認できた。

前出の「III-2-1. 各助成先の状況 ⑤ネットワークの機能：調整・協働」にある通り、各ネットワークを基盤に様々な調整・連携が行われていた(ループリックでは「高」が3、「中」が1)。

地域で復興にあたる行政、社会福祉協議会、NPO やボランティア団体がそれぞれ互いの強みや限界を理解し、課題を共有する前提があることで、相互の調整・連携が進んだ。文書レビューとアンケートから得られた声の一部を以下に示す。

「ニーズとシーズのマッチングが現場レベルで迅速にできる様になった。また一団体だけでできないことを他団体と共有し、お互いの強みを活かしつつ、複数課題に対して協働で活動ができる様になった。(会議だけでなく活動も)」(アンケート・NPO の声)

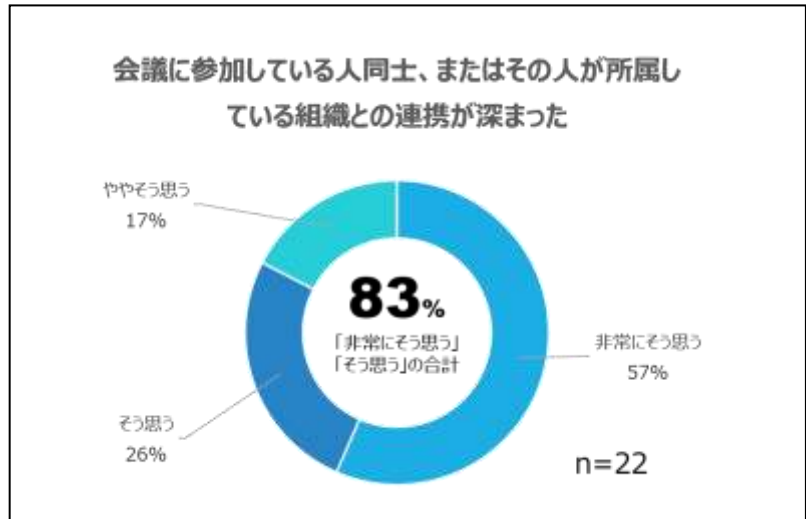
「他の団体と協働することで、これまでになかった活動を経験できた。多様性のアプローチが可能となり、支援活動が充実できた。」(「みふねっと 御船町災害支援団体ネットワークの記録」・地元密着型団体の声)

「地域支え合いセンターが参加されたことで、支え合いセンター企画の交流イベント等に協力することにつながった。特に地元を主体とした地域住民交流会に継続的にかかわることができたことは有意義だった」(「みふねっと 御船町災害支援団体ネットワークの記録」・NPO の声 )

アンケートでは、『会議に参加している人同士、またはその人が所属している組織との連携が深まったか』という設問に関し、「非常にそう思う」の得票が最も多かった一方で、「ややそう思う」も17%を占めた。

例えば、熊本市のひごまる会議で中心的役割を担い、JPFの助成の窓口となったスタディライフによれば、ひごまる会議は、会議で情報共有は進んだが連携についてはあまり進まなかった、と自己評価している。その理由として、それぞれの活動で手一杯という

ことと、活動するにあたって既に形ができあがっていて、現状で進めて問題がなかったことが挙げられていた。ひごまる会議では会議で出たトピックに関し、熊本市役所からの参加者がハブとなって、会議のトピックを市役所内の関係部署に伝えた。それによって支援団体は市役所の協力を得ることができ、活動がスムーズになる等、会議の外での調整がうまく働くこととなった。調整や連携はそれ自体が目的ではなく、支援に抜けや偏りが出ないようにする手段であるため、連携の回数よりも、支援に携わる関係者が必要に応じた調整・連携を行い、成果を出せるかということが重要である。その観点から、JPFが助成したネットワークでは、概ねつながりに基づく協働は適切に機能していたといえる。



【コミットメント6: 被災した地域社会や人びとは、関係団体の間で調整・相互補完された支援を受けられる】

**基本行動 6.1 : 各関係者・団体の役割、責任範囲、能力、利害を把握すること。**

**スコア:3**

▼

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**ステークホルダーの定義づけと把握**

- ・ JPF は、災害後に支援関係者が効率よく動くために提唱されている「三者連携」の考えに基づき、地域力強化事業の関係者を NPO・ボランティア団体（とりわけ熊本の地元の団体）と行政、社会福祉協議会として認識した。そのうえで、会議への出席や、訪問時の会話等を通してそれぞれの関係者の役割、対応状況の把握に努めた。

**基本行動 6.2 : 人道支援は、国および自治体など、他の人道支援組織ができていないことを補完するものであること。**

**スコア:3**

▼

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**JPF の実施プログラムの補完性**

- ・ 「II.プログラムの妥当性」で見た通り、人材育成事業及び地域力強化事業は他の支援団体と重複する内容ではなく、また実施にあたって、行政や熊本の中間支援組織(KVOAD)と連携が必要であったことから、相互補完していたといえる。

**助成先事業の補完性**

- ・ JPF が助成した地域力強化事業の活動趣旨そのものが、お互いを補完して支援の重複や抜けをなくすことであった。活動には支援の重要な関係者である NPO・ボランティア団体、行政、社会福祉協議会の参画があった。

**基本行動 6.3** : 適切な支援調整グループに参加し、他の支援組織と協働すること。それにより、被災した地域社会（コミュニティ）の負担を最小限にし、受けられる支援の範囲やサービスを最大限にできる。

**スコア:3**

▼

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**JPF の支援調整グループへの参加**

- ・ 「II.プログラムの妥当性」で見た通り、人材育成事業及び地域力強化事業は他の支援団体と重複する内容ではなく、また実施にあたって、行政や熊本の中間支援組織(KVOAD)と連携が必要であったことから、相互補完していたといえる。

**助成先事業の補完性**

※基本行動 6.2 と同様。

**基本行動 6.4** : 必要な情報を、適正な伝達手段を通して、パートナー団体、調整グループ、ならびに他の支援関係者と共有すること。

**スコア:3**

▼

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

JPF は火の国会議に出席し、プログラム方針、活動状況、計画について報告した。これらは議事録に残され、各種確認・評価における材料として有効に機能した。また助成先等、直接かかわりのある関係者に対しては、個別の打ち合わせ等の際に JPF の方針や活動について詳細を伝えるとともに、気軽にコミュニケーションしやすい関係構築を図った。



## IV. 実施プロセスの適切性

実施プロセスのうち、事業形成に関しては「II.プログラムの妥当性」で触れた。この章では、JPF のモニタリングと資金管理について、特に地域力強化事業の質の向上となり得ていたか、という観点で評価する。

### IV-1 モニタリング

#### <評価設問>

JPF によるモニタリングでは事業の質を高めるコミュニケーションがとられていたか

#### <評価結果>

★★★ 高く評価できる

- ・ JPF は頻繁に熊本に足を運ぶだけでなく、助成先へのサポートを重視してモニタリングを行った。その中で、助成先やその他熊本の関係者は JPF との対話を通じて、課題を整理したり、活動を見直したりすることができていた。
- ・ JPF はモニタリングで得られた情報を、JPF のプログラム方針や事業計画策定等に活用した。
- ・ こうしたモニタリングが可能となった背景として、担当スタッフの持つ経験・専門知識、及び専門家(審査委員 2 名)の参画があった。

#### IV-1-1. モニタリングの方法

JPF は人材育成及び地域力強化事業に対して、担当者を 2 名配置し(2019 年度からは 1 名)、必要に応じて他の職員がサポートに入る体制を敷いていた。また、モニタリングと助成先団体のサポート、審査のための現状把握のために、審査委員の 2 名(松丸氏、森氏)が事業期間を通じて延べ 27 回現地に赴き、現地での対応にあたった。新型コロナウイルス感染拡大後も、計 10 回のオンライン上でのモニタリングにより、現地状況の把握に努めた。JPF の事業実施担当者は、東日本大震災で地域の団体の助成を担当していたり、コミュニティのレジリエンスの強化に経験があったりするなど、それぞれの強みを活かして事業にかかわった。

人材育成事業では、一部 JPF メンバーが座学や視察研修に参加した。地域力強化事業では、実施期間中に助成先を視察訪問するほか、KVOAD の会議への参加、新型コロナウイルス感染拡大後もオンラインでコミュニケーションをとるなど、様々な関係者から、事業に関連する情報の収集や意見交換に努めた。

モニタリングで得られた情報は、担当者間で月 1 回共有されるほか、松丸氏による簡易評価報告書としてまとめられた。事業の改善点や JPF としてサポートすべきことを踏まえて、JPF の活動の改善に活かしたり、次期事業の計画書に反映させたりしていった。

なお、担当スタッフは熊本には駐在せず、東京から頻繁に出張する方法をとった。熊本市では、地震後賃貸物件がみなし仮設のために不足していたこと、東日本大震災と比べれば被災地域が限定されており、KVOAD で情報の集約・共有が行われていたため、現地事務所を開設しない判断をしたことが理由である。担当スタッフの訪問回数は事業開始から、新型コロナウイルスの感染拡大により出張を抑えるまでの 4 年間で 62 回を数えた。駐在しなかったことで、JPF スタッフは心理的な独立性をもちながら、助成先の事業をサポートできたという利点もあった。

#### IV-1-2. モニタリングでは事業の質を高めるコミュニケーションが行われていた

JPF はモニタリングの際に、次の点に留意していた。

##### 「チェック」ではなくサポート

助成先の事業のモニタリングの際には、事業目標に照らして活動が適切に行われているか、修正の必要がないかを助成先団体と共に確認した。JPF の担当者は事業の成果や課題について、助成先団体と対話することで整理したうえで悩みを聞くという姿勢をとった。

いつも計画通りにいくわけではないこと、事業目標をぶれさせずにそこに至るために活動を見直す余地があることを伝え、必要に応じて計画変更をサポートした。

助成先へのインタビューでは、モニタリングにおいて、JPF 側からの質問によって課題が整理された、活動の価値を認識できた、というコメントが見られた。

##### 相談しやすい関係づくり

JPF では正式なモニタリングのほか、地元の支援関係者との交流会等のインフォーマルな場にも積極的に顔を出し、相談しやすい関係づくりに努めた。

#### IV-2 資金管理

##### <評価設問>

助成先の団体が資金を適正に管理できるようサポートしていたか

##### <評価結果>

★★★ 高く評価できる

- ・ 予算書から報告書提出まで、一貫して JPF が内容を確認した。
- ・ JPF は必要に応じて助成先団体に会計報告の方法を指南した。また全ての団体の証憑書類や会計報告書を JPF では二重の体制でチェックし(事業担当者、経理部分)、その後会計士が会計報告をチェックするという体制を敷いていた。

#### IV-2-1. 助成団体の収支の確認と収支報告への支援

JPF に助成金の申請を出す場合、各団体とも、事業計画書と併せて予算書を作成する必要があった。また助成が決まった後は、JPF の会計の手引書に従い、証憑書類を全て取得したうえで会計報告を行うこととなる。

会計報告に慣れていない団体に対しては、モニタリング時に証憑書類時の取得状況や会計報告書の書き方を JPF の事業担当者が指南した。さらに報告書提出後には、事業担当者、経理担当者の順番で証憑と会計報告書のチェックが行われた。会計報告が不十分であれば、修正が終わるまで書き直しを求めた。JPF 内部の確認後は、会計士が会計報告書を確認した。

【コミットメント 9: 被災した地域社会や人びとは、リソースが支援組織によって、効果的、効率的、倫理的に管理されることを期待できる】

**基本行動 9.1** : 支援プログラムの企画および実施にあたっては、各フェーズにおける人道支援の質・費用・タイミングなどのバランスを考えて、リソースを確実かつ効率的に活用すること。

**スコア:3**

▼

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

- ・ JPF は自団体と加盟団体の実施能力に応じて、責任をもって資金を運用・管理することを目的として、熊本地震対応のために JPF に寄せられる寄付金に上限を定めた。
- ・ JPF は加盟団体への助成金を抜いた熊本地震対応の予算の中で、人材育成・地域力強化事業を行う傍ら、熊本の状況を把握しながら、実情にあった助成金のプログラムを設計した。

**基本行動 9.2** : リソースを管理し活用することで、本来の目的を達成し、無駄を最小限に抑えること。

**スコア:3**

▼

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

- ・ 駐在事務所を熊本に設置する必要がないことを見極め、結果として JPF の管理費の支出を抑えられた。
- ・ JPF 及び委託先、助成先の予算立てで無駄がないかを精査するとともに、経理報告書も精査した。

**基本行動 9.3 : 予算に対する支出をモニタリングし、報告すること。**

スコア:3



0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

- ・ IV-2-1. 助成団体の収支の確認と収支報告への支援で見た通り、予算に対する支出は詳細に報告され、チェックをする体制が整っていた。

**基本行動 9.4 : 地域資源や天然資源を利用する場合には、環境への影響を考慮すること。**

スコア:0



0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

- ・ 環境への影響を考慮する手続きは熊本事業に関しては JPF 内になく、また JPF から助成先・委託先団体に対しても要求はされなかった。
- ・ なお、事業の性質上、人件費が多く、結果的に環境への影響が出るような活動はなかったと考えられる。

**基本行動 9.5 : 不正行為が起こらないようにリスクを管理し、不正が確認された場合には、適切な措置を講じる。**

スコア:3



0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

- ・ 頻繁なモニタリング、詳細な会計報告書、全ての証憑書類の提出によって、活動及び会計の状況を JPF が把握していた。
- ・ 不正があった場合の返金などを含む措置について、契約書で明記されていた。



## V. プログラムの持続発展性

JPF による助成の結果、レガシーが残されたのか、それはどのような性質のものであるかを大津町、熊本市、益城町（第二期）、御船町の 4 つの自治体に関して現状とともに確認する。

### <評価設問>

JPF による助成が終了しても、アウトカムの効果は持続しているか

### <評価結果>

★★★ 高く評価できる

- ・ JPF が助成した情報共有・連携のしくみを通じて、市内・町内の関係者(NPO・ボランティア団体、社協、行政等)の間で信頼関係が醸成された。実質的な活動が 2019 年度半ばで終了して以降、約 2 年半経った現在でも、4 自治体それぞれにおいてつながり続けるしくみが保たれ、コミュニケーション関係が維持されている。
- ・ また、災害後に連携していた団体は、現在個別に互いの仕事で助け合ったり連絡をとりあったりするなど、仕事や個人的なつながりを通じた関係性も深まっている。
- ・ 緊急支援、復興支援、防災啓発等、様々な形でつながりを活かした災害に対する活動が現在も取り組まれており、地域のレジリエンスを高めている。

### V-1 つながりの継続の状況

JPF の助成中につながっていた市内・町内の関係者(NPO・ボランティア団体、社協、行政等)は、実質的な活動が 2019 年度半ば終了して以降、約 2 年半経った現在でもつながり続けるしくみを保ち、コミュニケーション関係を維持している。

自治体	つながりしくみ (現在)	現状
熊本市	ある	大学、熊本市役所、民間団体の関係者、専門家等、災害時にキーマンとなる各分野の人材が集まり、災害時に連絡し合える関係性をつくるため、現在でも月一回程度顔合わせの機会を設けて、防災について話し合っている。
益城町	ある	みんなボラの活動が継続しており、そこで連携しあうほか、火の国会議にも参加し続けている。
大津町	ある	町おこしスレッドでオンラインのやりとりをしながら、行政、社会福祉協議会、地域おこし協力隊、郵便局長等、カセスルのメンバーを中心に、月一度程度の頻度でコミュニケーションをとっている。

御船町	ある	みふねっと会議のメーリングリストが維持されているほか、みふねっとで後半中心的な役割を担ったバルビーや社会福祉協議会、民間団体、ライオンズクラブ等が、必要に応じて個別にメールで連絡をとりあっている。
-----	----	--

また、個人的なつながりや、お互いの仕事に関連した連絡・連携等、しきみを介さない自由な個別のやりとりが続いている。熊本地震後に育まれたお互いの信頼関係があることで、一過性でない関係が維持されるだけでなく、それぞれの仕事に活かされて、自然につながりが継続されていることが見て取れる。

自治体	個別のやりとり (現在)	現状
熊本市	ある	大学、熊本市役所、民間団体の関係者や、専門家等のネットワーキングを続けているメンバーは、それぞれ防災活動に取り組んでいる。お互い相談し合ったり、仕事の依頼をしあったりするなど、自分の仕事ともつなげて関係を維持・発展させている。
益城町	ある	益城町で活動してきた複数の NPO やボランティア団体間で、互いに作業依頼をしたり、意見交換をしたりする関係が続いている。
大津町	ある	カセスルのメンバーの「本業」である、行政、社会福祉協議会、郵便局の仕事等で互いに連絡しあうほか、熊本地震で強まったつながりと経験を活かして高齢者見守り等に取り組んでいる。
御船町	ある	社会福祉協議会や NPO・ボランティア団体が仕事の関係でやりとりをしているほか、たまたま会議などで再会して LINE で連絡をとるようになるなど、関係を維持・発展させている。

## V-2 災害に対する協働

それぞれの自治体で、ネットワークのメンバーはつながりを活かして災害への備えや復興支援の継続を行っており、地域のレジリエンスを高めることに貢献していると考えられる。

自治体	災害に対する協働 (現在)	現状
熊本市	ある	グループのメンバー全体で、話すことで連携を維持している。また、前述の通り、メンバーそれぞれが市民の防災意識を高める活動を行っている。
益城町	ある	大きな被害を受けた地区の、住民組織リーダーと高齢者の見守りのためのサロンづくりを計画している。
大津町	ある	大津町の地域防災計画には「民間との連携」について、文言として NPO やボランティアとの連携が追記されることとなった。また、カセスルの経験から、町役場と町内郵

		便局、社協において、平時からの食糧支援(フードパントリー)の包括連携協定が締結された。
御船町	ある	みふねと参加メンバーは、災害が起きたら連絡を取り合い協力することを話し合った。また社会福祉協議会は、バルビーが九州内の他の被災地で行う支援活動でも協働した。

【コミットメント 3: 被災した地域社会や人びとは、人道支援の結果、負の影響を受けることなく、よりよい備えや回復力（レジリエンス）を得て、より安全な状態に置かれる】

**基本行動 3.1** : 被災地域の能力を高め、被災地域や人々の回復力を増すようなプログラムであること。

スコア:3



0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

- ・ 「II.プログラムの妥当性」「III.プログラムの効果」で見た通り、人材育成及び地域力強化はレジリエンスを増すことを目的としたプログラムであり、今回の評価によって、その効果が認められた。
- ・ JPF は KVOAD と連携しながら、地域力強化事業の助成先候補が活動する自治体の関係者を把握し、地元の回復力を増すような取り組みができるかを確認したうえで、助成を決定した。

**基本行動 3.2** : コミュニティの危険（ハザード）やリスク評価など既存の調査結果や防災計画を活動の指針に用いること。

スコア:3



0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**助成先団体**

- ・ 地域力強化事業で各助成先が活動した自治体の被災状況や生活再建の課題等の情報はネットワーク間で共有されていたほか、必要に応じてアンケートや聞き取り調査が行われ、活動に活かされていた。

**基本行動 3.3** : 将来的な危機に備え、災害発生初期から対応できる地域のリーダーや組織の育成を図り、取り残されがちな社会的弱者が適切に代表されるような方策を講じること。

スコア:2

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**助成先のネットワークの構成**

「V. プログラム効果の持続発展性」で見たとおり、助成先団体はできる限り地元に着している団体、もしくは地元でノウハウを残す計画がある団体とされた。審査にあたっては、NPO・ボランティア団体のほか、行政や社会福祉協議会等、復興の重要な関係者がネットワークに参加しているのか、またはする予定なのかを重視し、地域のリーダーが育成されるよう注力した。

取り残されがちな住民に支援が届くことを重視して情報共有や活動を行ったが、取り残されがちな住民との関係性は支援者と被支援者の間のものであり、こうした住民内でのリーダー育成やネットワークへの参画については意識的に行われていなかった。

**基本行動 3.4 :** 支援に依存する危険性を避け、プログラムの長期的な成果を得るために、初期段階から段階的な引き継ぎや支援終了に向けた計画をたてること。

スコア:3

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

**プログラムの出口戦略**

人材育成事業はプログラムの終了時期が明瞭で、短期で完結するものであった。地域力強化事業は、第一期、第二期と、短い期間に分けて申請を受け付けており、申請側は期間限定の助成であることを理解していた。そのうえで、それぞれが助成終了後の活動の在り方について、助成期間中に話し合いを通じて自分たちで決めて行った。また JPF は熊本の関係団体に対して 2019 年 1 月に助成金獲得講座を行い、ファンドレイジングの知識やスキルを磨く機会を提供した。

**基本行動 3.5 :** 早期の災害復旧を促進し、地域経済に貢献するプログラムを策定し実施すること。

※人材育成事業及び地域力強化事業、両事業とも事業の性質上わずかな調達しかなかったため、本

基本行動に関する評価は行わない。

**基本行動 3.6 : 潜在的、あるいは予期せぬ負の影響を把握し、迅速かつ適正な手順を踏まえて対応する。**

スコア:2

0	1	2	3
全く対応していない	対応する努力はしているが、組織としてシステムティックに行われていない	組織的としてシステムティックに対応しようとしているが、重要な点が抜けている	充分に対応しており、組織のシステムとしてそれを確実にしている

### モニタリング

JPF が助成先にモニタリングする際には、支援の偏りによる被災地のコミュニティ内での対人関係の悪化等、ネガティブなことが起こっていないかを注視するようにしていたとともに、助成先団体には何かあれば報告・相談してほしい旨を伝えていた。

一方で、クレーム受付や、その他負の影響をモニタリングするしくみの運用は助成先において組織的に行われていなかった。



## VI. 評価の総括

以上の評価情報を振り返り、「熊本地震被災者支援（九州地方広域災害被災者支援）」について総括的な評価を行う。

### 1. 地元主導の復興

本評価のために行ったヒアリングでは、JPF の助成がなければ、調整・連携の活動は継続していなかった、という声がしばしば聞かれた。ネットワークの活動は労力がかかり時間もとられるため、中間支援団体の職員が職務の一環として担うこともある。しかし市町村レベルではそもそも地元の NPO やボランティア団体の数が少なく、中間支援を無償で、かつ継続的に行える人材がいるケースは多くない。こうした中、JPF の助成金によって人件費が賄えたこと、また事業目的を追求する中で、計画されていた活動に変更の必要が生じた場合は柔軟に計画変更ができたことにより、4 つの自治体（熊本市、益城町、大津町、御船町）で状況に応じたネットワークを維持することができた。被災者の多様なニーズに対応しながらレジリエンスを高めていくには、市町村レベルの調整が重要となる。しかし被災した地域では、住民自らが自身の生活再建をしなければならない。また行政や社会福祉協議会では、災害により増大した業務をこなしていくため、被災の程度によって、地元の組織・団体がどの程度ネットワークに参画できるかは変わってくる。

ネットワークによって得られる情報や連携の価値は、多くの関係者が認めるところである。それぞれの助成先のネットワークにおいて、様々な形で、地元の団体やリーダー、社会福祉協議会、行政が参画できたこと、そして外部から支援に入った団体と連携できたことにより、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。

### 2. JPF のアプローチとミッションとの整合性

これまで見た通り、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いた。JPF のスタッフは地域の支援者にとっていろいろなことを話しやすい存在でありながら、助成先が資金管理や報告書作成ができるように適宜サポートした。また審査委員等、専門家も時にサポートに従事した。人材育成事業や連携促進は、熊本地震の被災地において他の助成金ではあまりカバーされなかった分野であるが、これまでの国内支援の経験と一定の資金力を有する JPF が実施したことで、ユニークかつ有効なプログラムとなった。また JPF がミッションとして掲げる「支援のための効果的な連携」「被災者の自立を支える」「NGO 活動の牽引力となる」にも合致したプログラムであったといえる。

一方で、今回のプログラムの成功は、JPF の担当者や審査委員の支援、また JPF 側の経験・知見と KVOAD 及びさなぶりの貢献による部分が多く、容易にモデルとして他の被災地に転用できるものではないと考えられる。「III.プログラムの有効性」「IV.実施プロセスの適切性」の評価情報から得られた優れた点と課題を、JPF のみならず NGO コミュニティで共有し、今回のアプローチを参考にして、地元主導の復興を支えるアクターが増えていくことが望まれる。

### 3. 人道支援の必須基準(CHS)の観点からの評価

本評価では、コミットメントの一部(コミットメント 1,3,6,9)ではあるが、CHS の観点から評価を行った。概ね高い評価結果となっているが、例えば、取り残されがちな人の代表性の確保(基本行動 3.3)や、負の影響の防止と把握・対処(基本行動 3.6)、環境への影響の考慮(基本行動 9.4)に関しては、JPF における意図的、かつ組織的な取り組みは見ら

れなかった。多くの国内の被災地支援関係者は CHS の存在を知らず、上記で挙げたようなことは支援活動でまだあまり重視されていない。国際基準を重視し、日本の NGO の活動を牽引する立場である JPF が、自らの活動を CHS のコミットメントに合致したものになるように努力を続けることは、日本の NGO 活動の質向上に大きく貢献するものと考えられる。

#### 4. 残された課題 - 災害対応の継続性をいかに確保するか

「地域力強化支援事業」は復旧期以降の「つながり」づくりを支援する事業であった。「V. プログラムの持続発展性」で見えてきた通り、JPF の助成終了後もつながりは保たれ、大津町の協定締結や熊本市の防災の取り組みのように、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。より力強く復興から「災害準備 (Preparedness)」につないでいくために、行政等地元の関係者を主体とした継続的な取り組み必要となるだろう。そのなかで JPF の地域力強化支援事業の残した「つながり」や協働の知見が活かされていくことができれば、JPF の事業がより一層の意義を持つことになるだろう。

