

《報告》

福島第一原子力発電事故に伴う広域避難者を
支援する中間支援組織について——「東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)」・「全国災
後民間重建聯盟 (全盟)」の事例から中間支援組織が抱え
る課題と持続可能な仕組みを考察する青田 良介*
津賀 高幸**

要約

東京電力福島第一原子力発電事故から3年が経過したが、未だに13万人を超える避難者が福島県内はもとより全国各地に散在している。本稿では、そうした状況に対し、全国各地で立ち上がった支援団体や避難当事者による団体の活動を紹介するとともに、こうした団体と避難者、専門家、政府、自治体、企業等をつなげる中間支援組織について考察する。

具体的には、東日本大震災における中間支援組織の事例として、「東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)」を取り上げ、ネットワークを活用した「広域避難者支援ミーティングの実施」「支援団体や社協に対する調査活動」「福島県からの業務委託」等について紹介するとともに、持続的活動を確保するための財源等の課題について検討する。さらに、1999年の台湾大地震後に設立した「全国災後重建聯盟 (全盟)」の事例を取り上げ、中間支援組織としての「地域密着性」「専門性」「包括性」に言及する。その上で、東日本大震災での持続的な中間支援を展開する上でのミッション、機能、組織及び活動等について考察する。

1 趣旨

本稿では、関西学院大学復興制度研究所、東日本大震災支援全国ネットワーク (Japan Civil Network、以下「JCN」という。)、SAFLAN (Save Fukushima Children Lawyers' Network、福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク) 等による「原発避難者支援制度研究会」での検討を下に、東京電力福島第一原子力発電事故に伴う広域避難者に対する市民やNPO等による民間支援、なか

でも中間支援組織による活動を中心に、その状況と抱える課題、今後の展望等を考察する。

同事故から3年が経過したが、未だに13万人 (2014.3末現在) を超える避難者が福島県内はもとより全国各地に散在している。本稿では、そうした状況に対し、全国各地で立ち上がった支援団体や避難当事者による団体の活動を紹介するとともに、こうした団体と団体、避難者、専門家、政府、自治体、企業等をつなげる中間支援組織の役割に着目した。具体的には、東日本大震災における「東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)」

* 兵庫県立大学政策科学研究所客員研究員

** 東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) 広域避難者支援担当

の特色を分析し、財源等の課題を明らかにするとともに、1999年の台湾大地震後に設立した「全国災後重建聯盟（以下全盟という）」の事例にも触れ、持続的活動を展開する上での中間支援組織のあり方について考察する。

2 広域避難者が抱える課題

福島第一原子力発電所事故に伴う避難者は、福島県内はもとより、北は北海道から南は沖縄県まで全国各地に避難している。行政が提供した住宅に住み続ける方、個人で探した住宅に転居する方、何らかの理由で転居を余儀なくされた方、避難先の地域の人びととつながりにくく疎外感を持っている方など、避難者の事情も様々で、その全容を把握することは難しい。さらに、こうした状況がいつまで続くのか将来の見通しが見えないことが事態をより深刻にしている。

福島県がまとめた「平成23年東北地方太平洋沖地震による被害状況即報」（第1138報2014.2.28現在）によれば、福島県内の避難者は8万7551人、県外避難者は4万7995人の計13万5546人となっている。うち県外避難者数は、復興庁からのデータベースを参考にしているが、このデータは届出制によるもので不十分なため、県では、避難元自治体に加え一部避難先自治体の情報も参考に独自に収集している。しかし、ひとつのところに所在せず短期間で住まいを変える（変えざるを得ない）方や、自ら避難者であることを明らかにしない方なども多くいると言われており、公表された数以外の正確な情報はいまだに明らかになっていない。

住まいを変える（＝避難先を変える）ことによって、既存の地域コミュニティから離れてしまい、避難先で孤立されている方々が多いと言われていいる。さらに、家族全員による避難ではなく、母親と子どもだけで避難する母子避難者が多いことも、避難者を対象にした調査でわかってきた。特に震災直後は、各地で「近隣の放射線量や水や食べ物が気になる」という声が聞かれた。そういった子どもへの影響を考えて、母子だけで避難している方も多く、家族が離ればなれになったままの

暮らしが震災から3年経った今も続いている。

3 広域避難者を支援する民間支援活動の台頭

福島県内はもとより、全国各地でこうした広域避難者を支援する民間支援活動が展開されている。2011年度に行ったJCNの独自調査（NPO・支援団体対象）では、震災後に新しく組織された団体が全体の約半数を占めている。調査によれば、日用生活品などの物資提供、避難者同士が話し合う「交流会・サロン活動」、母子避難者をサポートする「子育て支援」、住んでいるまちの情報をお届けする「情報支援」などが実施された。広域避難者への民間の支援活動は、避難者間、あるいは避難先住民と避難者間のコミュニティ形成を目的にした活動が主なものとなっている。また、各種の支援サービス情報の提供や、生活・法律・健康等の相談会の実施等の活動を通して、支援者と避難者とのコミュニティも形成されつつあり、時間の経過とともに、救援活動から生活支援へ、災害から福祉へと支援の分野が変化している。

一方、避難当事者による支えあい、自助グループによる取組みも動き出している。例えば、北海道避難者の自助グループ「みちのく会」は、会員1400名を超える避難者の大きなネットワークとなっている。愛媛県の避難者の自助グループ「特定非営利活動法人えひめ311」は、地元NPOなどの支援を受けて、NPO法人化を果たし、活動を継続している。大阪府内の避難者有志が自らの経験から役立つ声を届けようと発足した「まるっと西日本 東日本大震災県外避難者西日本連絡会」では、メールマガジンの発行が100件を超えて継続している。こうした暮らしの支えあいのみならず、放射能の影響が気になりながらも地元で暮らしている子どもたちとその家族を応援しようと、一時的に子どもたちの受入れをサポートしているところもある。

そうした避難者が自らつながり、支えあうことも進んでいる。上述の「えひめ311」では、同じ四国内の「エンジョイント香美」や「香川においてプロジェクト」をサポートしている。放射線量が高い地域の家庭に野菜を定期的に送るなどの、

地域を超えた支えあいも見られる。

しかし、大半の民間支援団体、自助団体は孤軍奮闘しており、支援者間での情報共有や連携を要望する声が多い。市民団体だけで対応するには限界があり、行政機関、法律の専門家等とどういった関わりを持てばよいかわからない団体も多くある。

こういったネットワークづくりや団体間の連携が進みづらいのは、支援団体間の価値観の違いも影響していると考えられる。日常の福祉サービスを担っている社協や市民活動をサポートする役割を持つ団体と、これら避難者支援団体、当事者団体がつながっていない場合や、つながっていても、前者が従来の業務に追われ対応が困難な場合があると聞いている。「震災支援はそろそろ終わりにして、従来の業務に戻ってほしいとの声がある」という発言があるなど、避難者の抱えている課題や支援活動が必ずしも「いま地域に起こっている課題」と捉えられていないことが伺える。

4 中間支援組織の意義

行政による支援にも多くの課題がある。政府は避難者全員の帰還を目標に、除染に多額の費用を投入したり、帰還までの一時滞在先としての町外コミュニティ等の設置を検討したりしている。しかし、除染が予定通りに進まず、現実に帰還困難が明らかになり、移住への支援も検討するなど、試行錯誤の状況に陥っている。

また、広域避難者の問題は、福島県だけではない。岩手県・宮城県など津波被害のあった地域や、福島県周辺の放射能によるリスクを恐れる地域でも起こっている。単純に「福島県の再生・復興・帰還」の問題と線引きすることはできないのに、政府の検討では地域や対象者が限定されてしまっている。

加えて、住民に身近な市町村も被災の当事者で、疲労困憊し十分な余裕がないことも考えれば、「官」だけの対応には限界があり、「民」による公的活動が不可欠である。ボランティア元年と言われた阪神・淡路大震災以来、これまで大災害の度に民間による様々な支援活動が実施されてき

た。行政は、マスケア・サービスという被災者に共通する最大公約数的なサービスを提供したり、そのための制度を構築したりすることには精通しているが、少数ながらも個々の被災者が抱える多種多様なニーズには、身近に寄り添うNPOやボランティアの方がより迅速かつ柔軟に対応できるのは、過去の災害事例からも明らかである。被災者を献身的に支援するボランティアや、弁護士、医師、都市計画プランナーなどの専門家、支援のノウハウやネットワークに精通したNPOなどが集まり、色んな資源を動員し支援することが、広域避難者の支援でも求められる。

「官」と「民」はそれぞれ異なる視点から支援に携わるが、その目指すべきゴールは同じであり、対峙するのではなく、互いの得意分野を認識し連携する必要がある（図1参照）。その官民連携の担い手として、中間支援組織の果たす役割は大きい。さらに、中間支援組織は、官民連携はもとより、被災者と支援者、支援者と支援者、被災者・支援者と政府・自治体等を繋ぎ関係を円滑にする触媒機能を有する（図2参照）。ネットワークを強化し、被災者に寄り添いニーズを拾い上げ政策にフィードバックする、コミュニティを再建しエンパワメントする、被災者同士が意見交換し励まし合う機会を提供する、必要な資金や人材を調達するといった役割が考えられる。

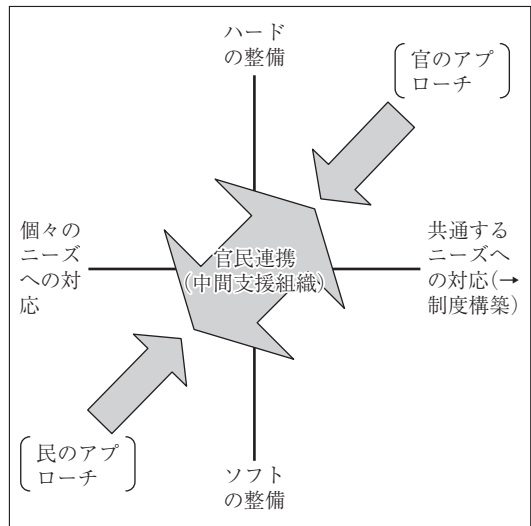


図1 「官」「民」それぞれのアプローチと官民連携

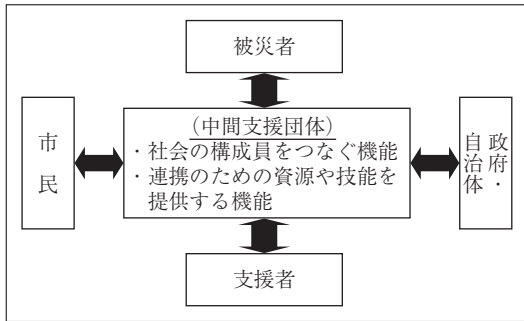


図2 民間中間支援団体の機能

5 東日本大震災後の中間支援組織の事例——JCN

5-1 概要

本稿では東日本大震災後の中間支援組織の事例として、JCNを紹介する。JCNは、東日本大震災における被災者・避難者への支援活動に携わるNPO、NGO、企業、ボランティアグループなどが参加する全国規模の連絡組織である。

当初は、津波被害の甚大であった被災3県（岩手県・宮城県・福島県）で支援活動に関わる民間団体の情報交換のためのメーリングリスト運用、被災地での情報交換会（現地会議）、政府との定期的な情報交換などを行ってきた。被災地での活動に加えて、2011年夏頃から、各地に避難された方を民間団体が支援しているとの情報をキャッチして、各地の取組状況を調べ、ウェブサイトに掲載するところから活動をスタートさせた。さらに、中央共同募金会「災害ボランティア・NPO活動サポート募金（ボラサポ）」の助成を受けて、支援団体や福島県庁、研究者等へのヒアリングや関係者との情報交換などを行ってきた。

平行して、「広域避難者支援」の事業計画づくり、ファンドレイジングとともに、次年度以降の準備を進め、現在は、保健・医療・福祉・教育・まちづくり・観光・農漁業・文化・芸術・環境・就労・雇用・法律・情報・提言・助言等の面で、幅広く支援している。

JCNの組織は、13の世話団体、800団体を超える民間支援団体（参加団体）で構成されている。世話団体から3名が代表世話人として選任されている（表1参照）。

5-2 福島広域避難者支援

5-2-1 広域避難者支援ミーティング

2012年6月より、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故に伴い全国に避難する被災者を支援する団体、あるいは避難者による自助的グループ・サークル等を対象にした「広域避難者支援ミーティング」を日本各地で開催している。主な目的は具体的な支援の取り組みや支援手法・支援のアイデア等の情報を共有すること、そして地域における支援団体間の“緩やかな”ネットワークづくりである。これまでの開催状況は表2の通り。

なお、これらの事業は、ニューヨークのジャパン・ソサエティーが主催する「Japan Earthquake Relief Fund」から助成を受けている。

2012年度は、積極的に地元行政、マスメディア等への情報提供を行い、“東日本大震災”に対する風化予防として、被災地だけにとどまらない課題がまだ存在することを各地域に伝えることができた。また、各地のネットワークづくりのための布石となるような関係者間のつながりづくりを行った。「活動のヒントを得た」「仲間がいることが励みになった」「地域でのネットワークづくりを地元の団体とともに検討し始めた」といった嬉しい声も聞かれた。

2013年度は、ゆるやかなネットワークづくりをさらに具体化し、組織づくりや計画づくりなどをサポートするために、関係者での情報交換を進めた。実際に、東京都内では、「広域避難者支援連絡会 in 東京（東京ボランティア・市民活動センターが事務局となり、支援団体11団体で構成）」が発足し、広域避難者支援ミーティング in 東京は2回目以降、この連絡会が主催するようになった。四国地方では、ミーティング以降、NPO法人えひめ311が中心となり、四国内の当事者や支援団体と定期的な情報交換を行っている。2014年度は、四国内での協働プロジェクトを実施する予定で調整を進めている。中国地方では、2013年9月に行ったミーティングで「中国5県支援ネットワーク会議」の設立や事業イメージを話し合い、2013年12月設立総会を開催するに至った。このほか、東海でも支援のための協議会

表1 JCN 構成団体

世話団体	「NPO 国際協力 NGO センター」「NPO シーズ・市民活動を支える制度をつくる会」「中央共同募金会」「東京災害ボランティアセンター」「日本 NPO センター」「日本財団」「日本生活協同組合連合会」「日本青年会議所」「日本赤十字社」「日本 YMCA」「広がれボランティアの輪連絡会議」「ユニバーサル志縁社会創造センター」「NPO レスキューストックヤード」
------	--

表2 「広域避難者支援ミーティング」の開催状況（2014年1月6日現在）

開催日	対象地域	開催地	参加者数
2012/6/28	東海	名古屋市中村区	76 団体 (116 名)
2012/7/27	近畿	大阪市西区	82 団体 (126 名)
2012/8/23	山形	山形市	101 団体 (141 名)
2012/10/24	四国	松山市	20 団体 (41 名)
2012/12/11	中国	広島市中区	71 団体 (126 名)
2013/2/26	九州	福岡市博多区	34 団体 (40 名)
2013/3/24	東京	新宿区	90 団体 (133 名)
2013/3/25	北信越	新潟市中央区	16 団体 (20 名)
2013/7/11	東京2	港区	72 団体 (150 名)
2013/7/24	全国版	千代田区	76 団体 (120 名)
2013/8/24	中国2	広島市中区	20 団体 (28 名)
2013/11/8	四国2	高知市	8 団体 (17 名)
2013/12/17	山形2	山形市	7 団体 (13 名)
			のべ 373 団体 (1071 名)

準備が進められている。

3年目を迎えるにあたって、今年1年で各地域に芽生えつつある支援のネットワークのフォローアップ、息切れも見え始めている支援団体の継続性、複雑化する避難者の問題などなど、まだまだ多くの方々の知恵を合わせながら、息の長い支援を続ける必要を感じている。

5-2-2 調査活動

広域避難者支援ミーティングと前後するが、広域避難者支援団体の活動状況、支援の内容、活動上の課題などを把握し、広域避難者支援に取り組む支援団体への JCN としての支援の方向性を検討するため、2012年3月から5月の期間、避難者支援に取り組む市民団体の状況を把握するための調査を行った。

- ▼調査名称：広域避難者支援団体のネットワークづくりのための活動実態調査
- ▼調査期間：2012年3月～5月
- ▼調査対象：インターネット等での検索、及び支援活動関係者からご紹介いただいた

いた全国の支援団体

- ▼回答数：NPO・任意団体等 161 票、社会福祉協議会：341 票（回答率 18.2%）

特に注目すべき事項を紹介する。

- ・回答団体の半数は、震災後に設立された団体であった。
- ・実際の活動では、避難者交流会等の開催によるコミュニティづくり、紙媒体やインターネット等を利用した避難先の生活情報や避難元行政情報等の発信、避難先での生活を支えるための物資の提供、法律・医療等専門分野における各種相談等、様々な支援を行っている。
- ・支援活動を継続するという意向を持つ団体は多いが、6割を超える団体が行政による資金援助を求めている。
- ・活動の初動時には、「連携」「口コミ」といった人とのつながりがきっかけになったとする団体が多く、現在でも団体間の交流会等への参加を希望する団体が6割に上り、支援活動

においては、他団体との連携・情報交換が不可欠と言える。

また、2013年4月には、全国の社会福祉協議会を対象に、広域避難者への支援活動における全般的・全体的な方向性を検討するための基礎資料を収集するために2013年4月にあらためて調査を実施した。

- ▼調査名称：社会福祉協議会における広域避難者支援に関わる実態調査
- ▼調査対象：全国の市区町村社会福祉協議会
- ▼調査期間：2013年4月
- ▼調査方法：質問紙（調査票）によるアンケート調査。質問紙は調査対象へ郵送で配布し、質問紙の電子データをウェブサイトからダウンロードできるものとした。回収は、郵送、ファクス、またはメールによるものとした。
- ▼配布数・回答率：1852票配布、904票回答（回収率48.8%）

回答率は、2012年の調査から比べると3倍近くに増える結果となり、全国の社会福祉協議会のスタンスや現状を把握するための貴重なデータと言える。調査結果より、注目すべき情報をとりまとめた。

- ・社協全体の1/4は、避難者を積極的に支援すべきと考えているが、避難者支援への積極性（スタンス）は、全国一律ではない。
- ・2013年3月現在、社協全体の約2割が、避難者支援に関わっているが、避難者の実態を把握しづらいことが、社協が支援に関われない理由のひとつになっている。
- ・社協の避難者支援の内容は、全国一律ではない。避難当事者から情報を入手し、支援を継続するにあたり助成金を活用している社協と、社協の日常の業務そのものが支援と考える社協が存在する。
- ・継続して支援に関わろうとする社協は、多くの関係者と連携しながら支援する計画を持っている。支援を計画している社協の7割弱は、NPO等と連携すべきと考えている。

社会福祉協議会と言えど、ひとくくりにはできない状況がわかった。具体的な連携の可能性を探るためにも、それぞれ住まいの地域の社協に具体的な避難者のニーズを共有していく、支援について一緒に考えていくことから始めることが必要と思われる。

なお、本調査の統計結果とあわせて、避難当事者・支援団体・社協それぞれの寄稿文や自由回答をとりまとめた報告書データをウェブサイトに掲載している。<http://www.jpn-civil.net/2013/kouhou/jyouhou/chousa/>

5-2-3 福島県「県外避難者支援運営業務委託」

避難者支援を考えるためには、避難元との情報共有、連携が必要であり、JCNが広域避難者支援の取組をはじめの頃から、福島県災害対策本部県外避難者支援チーム（元・福島県避難者支援課）との情報交換を行い、2012年度の広域避難者支援ミーティングへの参加や担当者からの話題提供などの機会を設け、継続的なやりとりを続けてきた。

2013年度には、福島県が実施する「県外避難者支援運営業務」を受託することとなり、避難先における避難者のニーズにきめ細かに応じることで、県外に避難している県民が、避難先で安心して暮らすための事業を実施することになった。

事業の概要は以下の通りとなる。

- ①「支援団体」を通じた様々な避難者支援に関する情報収集

地域の核となる支援団体「地域調整員」と連携して、各地域の避難者支援のネットワークづくりや避難者の多様なニーズや避難者に役立つ鮮度の高い情報（支援情報等）を把握した。地域調整員一覧は表3の通り。
- ②全国的な避難者支援のネットワークづくり

「地域調整員」同士の情報交換の場を設け、全国的な避難者支援のネットワークづくりを進めた。
- ③避難者支援に関する情報収集・整理

「地域調整員」、福島県庁などを通じて、避難者支援に関する情報などを収集、整理した。
- ④避難者に役立つ民間支援のポータルサイトの構築

表3 地域調整員一覧 (2012.12 末現在)

地域	団体名
北海道 (北海道)	みちのく会
東北 (青森、秋田、山形、岩手、宮城、福島)	NPO 法人山形の公益活動を応援する会・アミル
関東 (群馬、栃木、茨城、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨)	かながわ避難者とともに歩む会
北信越 (新潟、富山、石川、福井、長野)	公益社団法人中越防災安全推進機構
東海 (三重、岐阜、静岡、愛知)	生活協同組合コープあいち
関西 (滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山)	近畿ろうきん NPO パートナーシップ制度 (窓口: NPO 法人きょうと NPO センター)
四国 (愛媛、徳島、香川、高知)	NPO 法人えひめ 311
中国 (鳥取、島根、岡山、広島、山口)	中国 5 県支援ネットワーク会議
九州 (大分、福岡、佐賀、長崎、熊本、宮崎、鹿児島)	被災者支援ふくおか市民ネットワーク

避難者の多様なニーズにあわせて、支援内容・地域などを整理した「ポータルサイト」を構築し、避難者に役立つ情報提供を実現した。

【ウェブサイトのコンテンツ】

<http://fukushima.jp-civil.net/>

- ①これから開催される避難者を対象にしたイベント等の情報
 - ・交流会、相談会、招待会など
- ②いつでも利用できる常設の施設やスペースの紹介
 - ・避難者が自由に利用できる、子どもが勉強や学習に利用できる、福島県の新聞や行政の広報などが閲覧・入手できるスペースなど
- ③避難生活で困ったときに無料で相談できる窓口
 - ・法律、医療、放射線の測定等に関する相談など
- ④避難先で受けられる支援
 - ・物資支援、保育支援、情報支援など

この事業の特徴は、全国9ブロックの避難者支援団体「地域調整員」と連携していることにある。それぞれ日々の活動を通じて、各地域の避難者支援の実態がきめ細やかに把握することができ、ゆるやかなネットワークがつくられてきている。

5-3 JCN の活動から見た資金面等活動を持続させる上での課題

震災から3年あまりが経過する中で、支援団体の人材不足、活動ノウハウの不足、活動資金の減少などが全国的に共通する課題であることが見えてきた。

各地で避難当事者による団体が発足し、活動しているが、組織の体制づくり、運営などのノウハウは乏しく、中には活動の継続が厳しい団体も多く見られている。当事者の声をダイレクトにとらえ支え合えるという当事者団体の強みを活かすためにも、支援に関わる団体や自治体は、地域ごとに、当事者団体の声をしっかり聞き、伴走しながら、組織づくり、体制づくりや運営ノウハウなどを必要に応じて提供していくサポートが求められる。

震災直後は、避難者のニーズもわかりやすかったが、3年の経過とともに、避難者ひとりひとりの状況も変わってきており、ニーズも多様化、個別化している。行政が避難者を対象に実施している意向調査では、「避難を続けるか、戻るか迷っている」「決断した」という区別の違いもある。また、調査などに回答しない「声をあげられない、あげない人」もあり、それぞれによって対応策は違うと思われる。避難者の置かれている状況、心情にあわせて、地域ごとに対応策を検討されることが望まれる。

避難者の課題は、深刻・多様であり、これまでに経験のないものといえる。経験がないからこそ、各地ごとに、避難者同士が、避難者と支援者

がともに考え、一緒に活動していくことが重要といえる。さらに、こうした団体を支援する中間支援組織の活動そのものを持続させる仕組みが求められる。

特に、資金確保は大きな課題である。その解決の一策として復興基金の活用を提案したい。復興基金は、これまで一步踏み込んだ公的支援として、住宅再建やNPO等支援に活用された。2004年の新潟県・中越地震の復興のため創設された中越大震災復興基金では、民間の支援団体「中越復興市民会議」の人件費、管理費、活動費を復興基金で実質的に負担する仕組みを構築した。復興基金は恒久的な制度として位置付けされていないが、それ故、その時々状況、地域性に依りてアメーバのように形を変え支援できる特質を有する。基金を運用する民間の財団法人を設置し、民間資金として活用されることから、議会の承認や単年度予算に厳格に縛られることなく、柔軟かつ迅速な予算執行が可能になる。

これを活用し、JCNのような中間支援組織が持続的に活動できるよう、人件費や管理費を含む必要な経費を助成することを提案したい。加えて、個々の支援組織に対する助成金を一括して中間支援組織に託し、復興基金で支援することも考えられる。そこでも、活動費に加え、人件費や管理費といった活動基盤を整え、組織を持続・拡充していくための後方支援が求められる。資金的な課題をクリアし中間支援の機能が強化されれば、個々の団体が抱える人材不足やノウハウ不足といった課題にも対応しやすくなると期待できる。

6 台湾大地震後の中間支援組織の事例 ——全盟

海外の事例であるが、1999年の台湾大地震後に、台湾大学の学識者を中心に、弁護士、会計士、NPO等が集まり設立された全盟という民間の中間支援組織を紹介する。全盟は市民や被災者を含め、社会を構成するセクターの中間に位置し、相互の調整を図りながら連携や協働を促進していった。2年間の時限組織であったことから、資金的にはさほど深刻でなかったと思われるが、全盟の支援活動は中間支援組織の望ましい姿を検

討する上で参考になる。

全盟は主に次の六つの役割を担った。1点目は、民間の募金団体に集まった500億円近くの寄付金の使途に問題がなかったかが注目されたことから、台湾大学のOBを中心に弁護士や会計士といった専門ボランティアが適正であるかを審査した。その結果、「救援物資」「医療活動」「社会的弱者へのケア」「小中学校再建」等用途が明確になるとともに、専門家が関与したことで、民間募金に対するアカウンタビリティや民間支援に対する社会的信用性が高まった。被災自治体でも全盟のお墨付きを得ようと審査を受けるところが現れた(図3参照)。

2点目は、「こころのケア」「児童・青少年指導」「文化資産」「社会奉仕」「宗教関係」「法律権益」「住民再建」「住宅再建」「教育再建」「医療衛生」「資料連携」といった支援の分野毎に関係する民間支援団体を集め委員会を設けた。民間支援団体の場合、単独で活動し、横の連携まで対応する余裕のないところが多い。これにより、全盟と支援団体、あるいは支援団体同士の連携や協働を促進した(図4参照)。3点目は、被災地に40箇所の被災者支援センターを設けた。センターを拠点に被災者の相談に応じる、支援活動の調整を図る、再建活動に被災者を参画させるといったことや、会報誌の発行やイベントも実施した。これらにより、個々の被災地における全盟と民間団体、被災者との連携を高めるとともに、被災者のニーズにあった活動を促進することができた(図5参照)。

4点目は、メディアや企業などが集めた寄付金や全盟自身に寄付されたものを現地で活動する支援団体に助成した。例えば、テレビ局のような募金団体の場合、支援活動に精通しているわけではない。他方、被災地で活動する支援団体の多くは活動資金を必要としている。そこで、全盟がこれら募金団体と支援団体との間に入り、支援団体の専門性、持続性、地元ニーズへの適合性、地元人材の活用等を審査した上で募金を手渡した(図6参照)。5点目は、被災地を中心に民意調査を実施した。「政府の再建策に対する被災者の評価」「住宅再建、生活再建、こころのケア等に対する評価」等について、直接民意を汲み取り再建策に反映していこうとした(図7参照)。

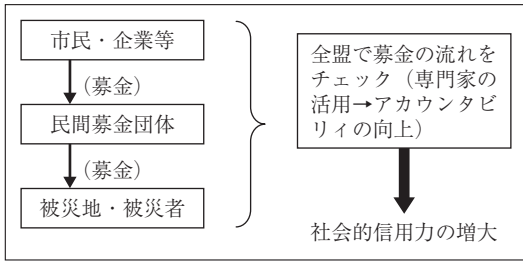


図3 専門ボランティアによる募金使途のチェック

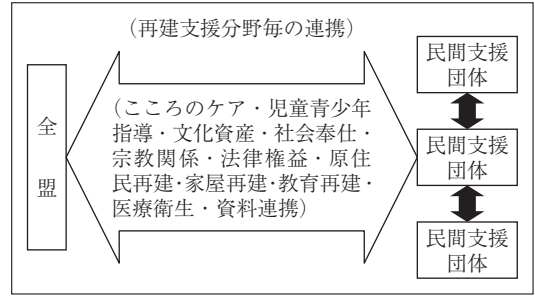


図4 再建支援分野毎の全盟と支援団体との連携

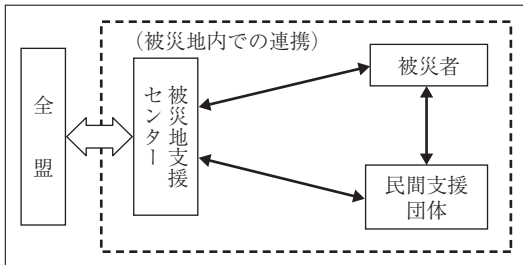


図5 被災地支援センターを介した全盟・民間支援団体・被災者の連携

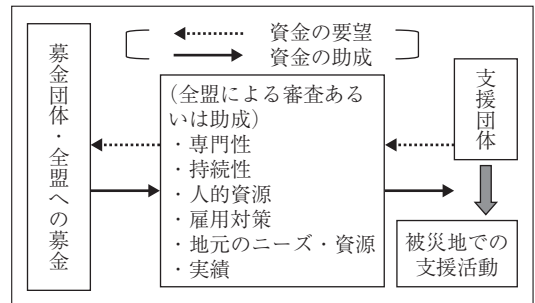


図6 全盟コーディネートによる募金団体から活動団体へ資金の流れ

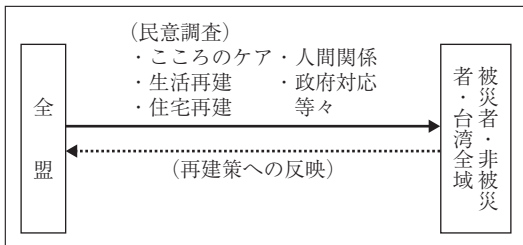


図7 民意調査と再建築への反映

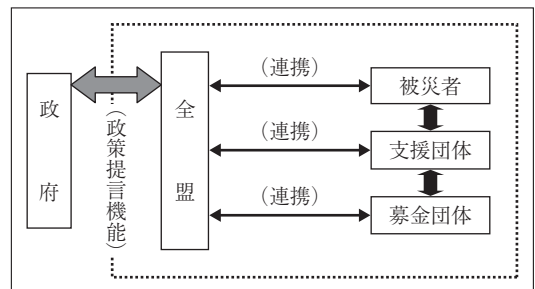


図8 「被災者」「活動団体」「募金団体」等との連携をもとにした政策提言機能

6点目は、これらの活動を通して得た被災地、被災者ニーズを下に解決策を政府に政策提言した。提言内容は、相談機能、財源、再建計画、土石流対策、集合住宅再建、建築審査、公共施設再建、原住民再建、産業・雇用対策、衛生環境、廃棄物、教育再建、こころのケア、高齢者・身障者対策、文化再建等20項目に及んだ(図8参照)。

台湾の全盟の特徴は、大学教員や弁護士などの専門家とNPO/NGOといった支援者が一緒になって、被災地に入り込み被災者のニーズを汲み上げ、支援にかかる実践と政策提言を行ったところにある。そこには中間支援組織として、被災者

に寄り添いエンパワメントする「地域密着性」、知識や経験を生かした「専門性」、そして、支援のネットワークを活用した「包括性」の三つの機能がある。地域に密着することで、被災者の信頼感を得られる。それなくして支援は実現できない。その上で、専門性を発揮しネットワークを駆使すれば、より良い再建策を被災者と共に推進することができると思われる。

7 持続可能な中間支援組織を目指して

JCNや全盟の事例を参考に、資金面の課題等に目途がついた場合に、福島からの広域避難者に対しどのような支援を持続できるか、活動を展開する上での中間支援のあり方を検討する。本稿ではその中間支援組織を「日本版全盟」と呼ぶこととする。

7-1 「日本版全盟」のミッションと機能

1点目は、避難当事者主権の原則を確保し、当事者が避難先で主体的に生活再建したり、避難元の復興にも参画できたりするよう後方支援することである。避難者といっても、家族構成はもとより、避難先の地域性や避難元の風土等の要素が絡むことにより、再建の道筋はそれぞれ異なる。一方、行政はマスケア・サービスを重視し、とすれば避難者を一括りにする、あるいは共通する要素から全体像を把握し平準化する傾向があり、そのペースに当事者が巻き込まれ受け身になってしまいがちとなる。しかし、生活再建の主役はあくまで避難当事者であり、当事者によるコミュニティである。どんな素晴らしい計画も被災者が受け身である限り前に進まないのが過去の災害からの教訓であり、自分達に見合った再建築なのかを十分に吟味しないといけない。日本版全盟の役割は、当事者の元気を呼び起こし、自ら多種多様な生活再建の道筋を引き出せるよう、後方支援することにある。避難先での新たな暮らしや地域づくりへの関わりはもとより、福島県内をはじめとする故郷の復興まちづくりなどにも参画できるような支援が求められる。

2点目は、民間ならではの迅速、柔軟、弾力的な対応を行うことである。殆どの避難者は今なお自分達の将来を見据えることができない。一方、専門家や支援者は、これまでの災害教訓から得た知識や経験を蓄積している。避難者に常に寄り添うことができるのも民間支援の特徴である。行政のように法令、規則、前例、組織、横並び等の制約に縛られないので、個々の避難者に合った臨機応変な対応が可能で、そこから新たな仕組み作り

のきっかけが生まれる可能性が高い。中間支援組織のネットワーク力を生かし、多彩な専門家、経験豊富な支援者の智恵や経験を充分活用できるように調整を図る必要がある。

3点目は、公（官）民連携を促進することである。「官」と「民」が対峙したままにならず、両者の持ち味を最大限活用できるような連携機能が中間支援組織に求められる。阪神・淡路大震災以来、民間団体による支援活動が認知されるようになったが、個々の支援団体からは、行政は依然敷居が高い、付き合い方がわからないといった声が多く聴かれる。中間支援組織として、「官」と「民」それぞれの特質を見抜きつなぎ合わせる、あるいは相互の弱点を補完し合うような仕掛けが求められる。

7-2 民間の特色を活かしたゆるやかな組織

日本版全盟を構成するのは、避難者を支援する専門家、NPO、企業、ボランティア団体、当事者団体、市民である。住民自治の観点から、住民に最も身近な基礎自治体として被災市町村も加わるのが望ましい。JCNはこれに近いネットワークを有していると考えられる。

「民間」であるということは、「官」のように必ずしも法令に縛られることなく、誰もが自由に参加できるという気軽さと柔軟さを持ち合わせることができる。民間中間支援組織ではこうした長所を最大限生かさなければならない。誰もが参加できるということは、ゆるやかな連携もあり得るということで、時には状況やプロジェクトに応じて、賛同するものだけで立ち上げるといった器用さも持ち合わせないといけない。横一線にとらわれず、できるところからスタートさせ成功事例を広めるやり方もある。再建の長期化、複雑化とともに、これからも「想定外」の事態が予測されるだろうが、色んな支援の引き出しを組み合わせ、必要なニーズに投入する能力を備える必要がある。

もう一つの特徴として現場に近く避難者から信頼される存在であることが求められる。広域避難に対応できるよう、福島県内の主要な避難箇所や全国の都道府県単位に日本版全盟の支部を設置するなど、避難者と顔の見える関係を築くことが求

められる。

7-3 中間支援の特色を活かした活動

活動の1点目は、避難者に対する相談業務である。住まいや生活など依然先が見えないことに対する被災者の不安は計り知れない。行政だけで解決は見出せないし、対応する職員も不足している。そこで日本版全盟が行政に協力して、専門家やNPO関係者等による相談業務をより強化してはどうだろうか。過去の災害教訓を生かした様々な知恵が役立つし、役場では負担が軽減された分、他の業務に人を割くことができる。

損害賠償や財産の権利保全といった専門知識を要するものについては、福島県内をはじめ全国各地で弁護士等による支援活動が展開されている。阪神・淡路大震災の被災地では弁護士、税理士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、司法書士、一級建築士が業際を超えて共同で解決にあたる「阪神・淡路まちづくり支援機構」が作られ、住宅、まちづくり、税務、登記、法律等に関わる問題の処理にあたった。こうした専門家ネットワークをより強化することが望まれる。

また、避難者の悩みは、専門知識を要するもののほか、普段の日常生活に関するものも多い。避難者にとって、例え専門家でなくても、同じ当事者、周囲の住民、ボランティア団体等が傍に寄り添い話を聴いてもらうだけでそれなりの癒し効果がある。くだけた雰囲気の中で打ち解けあい、避難者から本音話が聴ければ、真のニーズを吸い上げることにもつながる。大学生ボランティアによる足湯でもそのような癒しの効果が報告されている。

厚生労働省・復興庁から受託して一般社団法人社会的包摂サポートセンターが行っている電話相談事業「よりそいホットライン」には、様々な不安や悩みを抱えている人たちから匿名で1日4万件もの電話相談が寄せられている。この事業では相談者の状況に応じて、悩みの整理、同行、専門家派遣なども行っており、このような経験・ノウハウを持った団体との連携も必要であろう。日本版全盟では相談業務を斡旋するだけでなく、その場で対処できるもの、行政に引継ぐもの、持ち帰

り打開策を検討するもの、政府に要望するもの等仕訳を行うことが考えられる。

2点目は、避難先毎、再建分野毎に支援団体や専門家をコーディネートすることである。新しい公共活動が根付きつつあり、環境や教育、農業など色んな分野でNPOや専門家が被災地に張り付き支援を拡げている。これら多士多様な支援者達が情報共有し連携協力できるよう、それぞれの避難先に全盟の支部を設けてはどうか。役場やコミュニティ施設、あるいはボランティアセンターの一角を間借りするだけでもいい。これにより、担当以外の分野に対しても、他の支援団体や専門家に引き継ぐことで、横断的なサービスを被災者に提供できる。支部が地域に根付くと被災者との信頼関係が構築されていく。こうした関係は、今後本格的な復興を進める上で大きな役割を果たすことになる。

一方、「住まい」「生活」「医療・福祉」「仕事・産業」「教育」といった分野毎に分科会を設けるのも重要である。個々の団体はそれぞれ目の前の活動に精一杯で、情報を共有できなかったりする。分科会を設けることで、それぞれが抱える悩みや今後の活動方針などを解決し合うことが可能となる。そこに専門家が加われば、現場と知見がかみ合い連携が進む。被災地毎、再建分野毎に連携が強化されれば、多角的な観点から問題解決にあたることができる。

JCNでは前述の通り、福島県内での現地会議や全国各地で避難者の支援のためのミーティングを随時開催しており、将来、支部毎の支援会議等に発展できる可能性がある。ふくしま連携復興センターでは、「子ども支援」「高齢者・障害者」「産業再生」「保健・健康」「まちづくり」といった専門分野毎に分科会が開催されている。支部については必ずしも中間支援組織の直営にする必要はなく、福島県内外の避難先にある支援団体の事務所を、例えば、県内は市町村単位で県外は都道府県単位で支部と位置付け、運営を委託することで対応できると考えられる。各地で、都道府県・市町村など自治体の担当部署や支援団体を交えて、定期的な情報共有、具体的な支援活動、一人ひとりのケースに対応するパーソナル・サポートなどが展開できるとよいであろう。愛知県では公（官）

設民営による愛知県被災者支援センターがそうした活動を既に展開している。

また、避難者支援団体の組織基盤を強化するために、支援団体への相談事業、各地の中間支援組織と連携した研修事業や助成事業を行うことも考えられる。

3点目は、相談業務以外にも基礎自治体である被災市町村の支援活動に協力することである。被災者にとって最も身近な頼りにすべき行政機関であるが、市町村職員も被災者であり、役場自体も避難するなど機能が低下している。全国の自治体からの応援があるが、例えば、これら行政職員の応援は管理部門やインフラ整備等の強化に活用し、住民と直に接する業務は日本版全盟が支援にまわることで、役割分担を図ることが考えられる。行政が避難者と直接交渉する際にも、中間支援組織が仲介者として関与すると円滑に進みやすくなるといったことが期待できる。

福島県内では、国が財政支援する「復興支援員」が各地に配置され、「被災者の生活支援、見守り・ケア等」「地域おこし活動の支援」「集落のビジョン策定」等に携わるが、これを後方支援する「復興支援専門員（ふくしま復興応援隊）」が「ふくしま連携復興センター」に配置された。福島県が事業を受託したもので、復興支援員のパフォーマンス向上の他、復興支援員を配置する市町村やNPO、商工会等への相談、助言などを実施すると期待されている。こうした活動は避難者支援のための公（官）民連携を推進するものとして注目される。

4点目は、得られた成果や課題を踏まえ、政府や避難元、避難先双方の自治体に政策提言することである。復興段階に入り、避難者のニーズが救援期の「衣食住」の確保から、医療、仕事、住宅、教育といった「医職住育」に移行し、その関連分野へと裾野が広がっている。再建に対し、どのような支援が必要なのか、何が弊害なのか、規制を緩和すべきか、予算や事業規模が不足なのか、新たな制度が必要なのかなど、政府や自治体に課題や解決策を提示する。政府や自治体も前例のない事態に悪戦苦闘している。そうした提言は、政府や自治体による施策のフィードバック機能をも担い、新たな官民連携や制度の創設にもつながる。

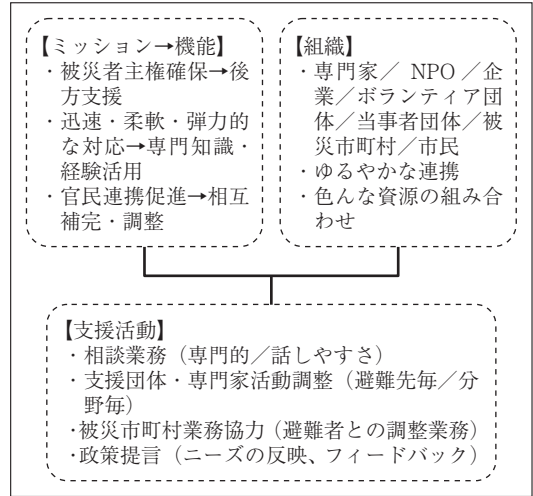


図9 日本版全盟のミッション・機能、組織と支援活動

復興基金による生活再建支援プロジェクトの創設や運営に関する提言も期待できる。

日本版全盟のミッション・機能・組織と支援活動を図9にまとめた。これらの活動の幾つかは既存の団体によって実施されており、現実的に不可能なものでもない。資金的な課題等が解決できれば、持続的な活動が展開される可能性が高まる。

8 最後に

本稿では公的支援とは異なる民間支援の重要性に視点をあて、民間中間支援組織について考察した。「官」と「民」は本来車の両輪であり、相互の役割分担、協働が望まれる。これまでの災害でも、民間支援で被災者に寄り添い、多種多様なニーズに機動的に対処することで、新たな発想が生まれ、仕組み作りにもつながった。斬新で大胆な発想もそうした地道な努力から生まれるのではないだろうか。

社会の成熟化とともに「新しい公共」は避難者支援においても一層重要な役割を担うと期待される。その上で、民間中間支援組織の特色は、地域に密着して専門性を発揮できるよう、支援のネットワークをコーディネートすることにある。避難当事者こそが再建の主役であることを再度認識し、避難者と共に復興の道筋を練り再建を推進す

る必要がある。

【参考文献】

- 青田良介「被災者支援にかかる災害復興基金と義援金の役割に関する考察」、関西学院大学災害復興制度研究所「災害復興研究」Vol.3、2011年6月。
- 青田良介・室崎益輝・北後明彦「災害復興基金と中間支援組織が連動した上での地域主導による復興推進のあり方に関する考察」地域安全学会論文集 No.12、2010年3月。
- 青田良介・室崎益輝「台湾大地震後の「全国民間災後重建聯盟」から学ぶ民間中間支援団体の役割について」地域安全学会論文集 No.4、2002年11月。
- 関西大学社会安全学部編「検証東日本大震災」ミネルヴァ書房、2012年12月。
- 東京ボランティア・市民活動センター「ボランティア・NPO・市民活動を応援する情報誌『ネットワーク』2013年2・3月号」、2013年1月。
- 東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）「広域避難者支援団体のネットワークづくりのための活動実態調査」2012年6月。
- 東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）「社会福祉協議会における広域避難者支援に関わる実態調査、2013年7月。
- 「広がれボランティアの輪」連絡会議『ボランティア白書2014』筒井書房、2014年。