東日本大震災における広域支援団体 対応振り返り報告書

(宮城県域広域支援団体の対応について)

2020年3月 みやぎ広域支援団体連携担当者会議

はじめに

東日本大震災においては国内のみならず、全世界から有形無形の多大なる支援があり、多くのボランティアが被災地へ足を運び、復興支援に関わった。2020年3月時点、宮城県においては災害公営住宅が100%完成した。復興事業は確実に進捗し、恒久的な住まいへの移転がようやく完了しようとしている。2011年3月に東日本大震災が発災してから今に至るまで、宮城県内では様々な支援に関わる連携・支援調整が行われてきた。

一口に連携といっても、行政や社会福祉協議会、NPO など、どのようなセクター間の連携を指すのか、また県域なのか、市町村単位の連携なのか、どんなテーマの、何を目的とした連携なのかによって、連携の形は大きく異なる。必要性は広く認識され多くの災害現場で聞こえてくる連携という言葉だが、経験をしていない連携担当者がその規模感や連携に伴う支援調整をイメージすることは難しい。

本報告書は、災害支援を経験していない連携担当者(特に県域連携担当者) を対象に、東日本大震災においてどのような連携・支援調整が行われ、どん な課題があったのか、東日本大震災の対応を行った連携担当者が記録し、整 理したものである。

ささえあいセンターの設置、官民連携の情報共有会議の実施など、東日本大震災後に生まれた新たな災害対応が、成功モデルとして一般的になりつつある。できたことがモデルとして伝わっていく一方で、被災者ひとり一人の課題を中心に支援関係者が連携して包括的に支援を行う仕組みや、緊急期からの仮設住宅期への支援の移行、仮設住宅期から始まる生活支援のフェーズにおける官民連携の取り組みや、災害公営住宅等への移行期におけるコミュニティ形成などできなかったことは多くある。

宮城県広域支援団体連携担当者会議(みこし連)では、みこし連参加団体の連携担当者が、各団体の東日本大震災時の対応を振り返り、団体間で共有することで、宮城県域の広域支援連携における「できたこと」、「できなかったこと」についてまとめた。

本報告書が、今後必ず起こる東日本大震災クラスの大規模広域災害において、「想定外だった」という言葉を少しでも減らすことに繋がれば幸いである。

目次

1. 東日本大震災の対応振り返り概要
 背景 目的 みやぎ広域支援団体連携担当者会議(みこし連)と参加団体 方法 (1)プロセス (2)視点 (3)災害対応の棚卸し 5.振り返り結果の概要
. 災害対応振り返り報告
 東日本大震災におけるみこし連参加団体の活動と課題 7 (1)支援対象 (2)フェーズにおける支援対象の目指す状況 (3)起こりうる課題 (4)自団体の取り組み (5)他団体、他社への期待 (6)東日本大震災の経験・知見
2. 大規模災害時における県域支援団体の支援の傾向
Ⅲ. 今後の大規模災害に向けて 2
 連携体制の構築 役割分担の整理 平時の関係性の再考
Appendix33

東日本大震災の対応振り返り概要

1. 背景

みこし連では、被災者支援に必要な学びの場を継続的に行っており、2018年度、次の災害に備えた支援のため、中越地震での対応について勉強会を行った。当時、東日本大震災の対応は現在進行形であり、震災対応の記録は断片的に行われていたが、次の大規模広域災害対応への広域支援団体間の連携に向けた検討は行われていなかった。以後、みこし連では東日本大震災の経験を踏まえた広域災害時の連携体制について議論してきた。2019年度は参加団体による効率的な災害対応を検討するため、東日本大震災時の各団体の対応の振り返りを行い、「できたこと」、「できなかったこと」を参加団体間で共有し、宮城県域の広域支援における課題を整理した。

2. 目的

- ・ 東日本大震災におけるみこし連参加団体の個別対応について相互理解する
- 大規模広域災害時におけるみこし連参加団体の連携について検討する
- 宮城県の大規模広域災害対応のための連携体制構築の参考とする

3. 宮城県広域支援団体連携担当者会議(みこし連)と参加団体

みこし連は、東日本大震災の地域課題の共有を目的とし、県域で支援を行う団体が集まって始まった会議である。「情報共有」と「情報整理及び検証」、「情報発信及び協働アクション」を行い、現在の課題解決と、今後の国内で発生する災害に向けて東日本大震災の教訓を活かすための枠組みとなることを目指している。

主な参加団体(50音順)

- 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せんだい・みやぎ NPO センター
- 特定非営利活動法人地星社
- ・ 東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)
- 宮城県サポートセンター支援事務所

- 社会福祉法人宮城県社会福祉協議会
- みやぎ心のケアセンター
- 一般社団法人みやぎ連携復興センター
- ・復興庁(オブザーバー参加)
- 宮城復興局(オブザーバー参加)

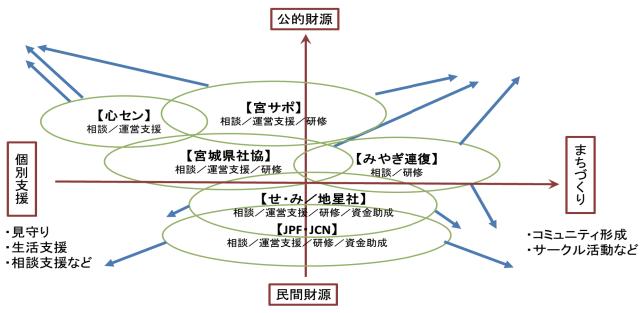


図1 みこし連被災者支援の支援ベクトルと財源

4. 方法

(1) プロセス

2019年4月3日・・・・・ 東日本大震災におけるみこし連参加団体の災害対応入力フォーム作成

2019年5月13日・・・ みこし連参加団体の災害対応共有

2019年6月6日 ・・・・ 各項目のグルーピング、共通項の洗い出し

2019年7月3日 ・・・・ フェーズによる共通項目の変化傾向の整理

2019年8月7日 ・・・・ 共通項目「情報」と「調整」について深堀

2019年9月4日 ・・・・ 宮城県における大規模広域災害対応のための連携体制について検討

2019年10月2日・・・ 振り返りをベースとしたみこし連参加団体による災害対応シミュレーショ

ン準備

2019年11・12月・・・ 令和元年東日本台風により休会

2020年1月9日・・・・・ 振り返り内容の整理、次の大規模災害に向けた提言についての議論 **2月5日、3月4・19日**

(2) 視点

東日本大震災のように被災地域が広域で、災害対応を専門とする団体や、海外での人道支援を行う NGO、子ども子育てなど様々な専門性を持つ団体などの調整が不可欠となる規模の災害を想定し、効果的・効率的な復興へのプロセスに導くための必要な知見を抽出することを主眼として振り返りを行った。

また、被災した市町村ごとに後方支援を実施する県域の中間支援組織としての立場から「できたこと」、「できなかったこと」を整理した。

(3) 災害対応の棚卸し

発災後より支援のフェーズを「I初動期」、「II避難所期」、「III仮設住宅期」、「IV恒久的住まいへの移行期」、「V住まいの再建後」の5つに分け、それぞれのフェーズにおける「支援対象」、「フェーズにおける支援対象の目指す状況」、「起こり得る課題等」、「自団体、自分の取り組み」、「他団体、他者への期待」、「東日本大震災の経験・知見」を団体ごと入力した。

	初動期	避難所期	仮設住宅期	恒久的住まい への移行期	住まいの 再建後
支援対象					
支援対象の目指す状況					
起こりうる課題					
自団体の取組み					
他団体への期待					
東日本大震災の 経験・知見					

図2 災害対応入力フォーム

5. 振り返り結果の概要

東日本大震災の対応においては、被災者や被災地の状況の把握が仮設住宅期まで継続して課題として挙げられている。また、被災地外から多くの支援者が支援に入るため、外部の支援と地域内の支援者との調整が必要となる。情報を集約する機能と支援を調整する機能が着実な被災者支援を行うために必要であることが改めて明確となった。

外部支援を適切に活用し、住民の主体性を損ねることのないよう地域主導の持続的復興を成し遂 げるためには、被災地の状況を俯瞰で見ることができ、かつ支援を調整する中間支援機能(支援プ ラットフォーム)が必要となる。

II

災害対応振り返り報告

1. 東日本大震災におけるみこし連参加団体の活動と課題

(1) 支援対象

みこし連参加団体の主たる支援対象は、被災者と共に市町村社会福祉協議会や NPO などの支援者、支援団体となる。一方で被災者や被災地域への効果的、効率的な支援を行うことを目的とした調整や相談もみこし連参加団体の支援として広く捉え支援対象として災害対応入力フォームに記載した。支援対象を広義に捉えると市町村自治体の被災者支援に関わる担当課や外部支援団体、企業など対象は多様となる。まとめれば「地域内・地域外(国外も含む)の支援者や支援組織(NPO、行政、企業、社協等)」となる。

宮城県社会福祉協議会は宮城県災害 VC 運営に伴い、全国、全世界からの支援の申し出に対する 窓口となり、被災自治体への支援の調整を行った。被災者支援として、市町災害 VC(宮城県内で は13市町に設置)及び、市町社会福祉協議会の被災者支援事業の支援を行う他、支援に伴う多様 な関係機関との調整を行っている。宮城県サポートセンター支援事務所は市町の被災者サポートセ ンター運営に関わる全ての支援調整に関わっており、国、県、市町それぞれの被災者支援担当課^{*} 」から、サポートセンターを受託した団体(市町社会福祉協議会 13 団体、その他 13 団体)や、 被災者支援を行う専門機関や NPO などを支援対象とした。みやぎ連携復興センター、せんだい・ みやぎ NPO センター、ジャパン・プラットフォーム(JPF)や東日本大震災支援全国ネットワー ク(JCN)等、NPO を主たる支援対象とする中間支援組織についても、宮城県内外の NPO へ復 興支援活動資金の情報提供や物資支援の個別マッチングのほか、地域内の団体が災害対応をするた めに運営体制を移行するための支援や、震災を起因として立ち上がる NPO や住民組織などに対す る運営支援を行うなどの直接的な支援を行った。また、県および市町社会福祉協議会などと連携し て、行政や社協、NPO 等が参加する情報共有会議を開催し、被災地の現状把握と支援調整を行なっ た。みやぎ心のケアセンターは仙台の基幹センター以外に、石巻市と気仙沼市に地域センターを設 置し、県内外のメンタルヘルス支援関係者の調整を行っている。支援対象は、被災者に留まらず行 政の担当者など支援をする人々に対しても必要に応じて支援を行っている。

※ 1 宮城県の例(長寿社会政策課、社会福祉課、子育て支援課、障害福祉課、保健福祉総務課、 震災復興推進課、地域復興推進課、宮城県東京事務所、宮城県大阪事務所)

みこし連参加団体の支援対象は重複が多いが、地域や団体との関係性などにより支援対象の情報はばらばらで、ひとつに集約されていたわけではない。また、東日本大震災クラスの大規模広域災害では仮設住宅等の建設に伴い、生活支援相談員の配置や、復興まちづくりをサポートする復興支援員の配置が行われる。被災者の生活再建に関わる様々な制度も適用される。制度に紐づく支援の調整のため行政の被災者支援に関わる多くの担当課についても支援対象となった。

コラム 「みこし連が始まった経緯について」(みやぎ連携復興センター)

みやぎ連携復興センターは東日本大震災後に被災情報の把握や外部支援活動のマッチングなどを通じて、地域主導の復興を加速させるため、2011年3月に支援ネットワークとして発足した。宮城県域の被災状況を把握するため、被災沿岸市町で開催される支援ネットワークに参加するほか、地域団体の被災者支援活動をサポートする「育む」事業や、復興応援隊事業の受託などを通じて地域巡回の体制を維持してきた。また、復興みやぎネットワーク会議など被災沿岸地域の現状を県域で共有する会議も開催してきた。しかし、多様な分野にまたがり、かつ地域ごとに異なる被災地課題を把握し続け、その一つひとつの解決方法を検討できる体制を構築するには至らなかった。複数団体が連携して被災地の課題を共有し、検討する必要性を感じている中、復興庁被災者支援CDN事業が開始された。被災地課題に公的支援をスムーズにつなぐため、宮城県域で被災者支援を行っている宮城県社会福祉協議会や宮城県サポートセンター支援事務所、宮城復興局などが参加する情報共有会議を開催した。以後、その情報共有会議は定期的に開催されることとなり、今のみこし連へと繋がっている。

(2) フェーズにおける支援対象の目指す状況

それぞれのフェーズにおけるみこし連参加団体の支援対象に対してどのような支援を行うのが理想なのかを団体ごとに目指す状況を整理した。支援対象はそれぞれ異なるが、初動において被災状況や支援者の状況が把握され、課題の先読みに基づいた支援の調整がなされ住民の主体性を高める支援を行うことが理想として挙げられている。フェーズごと必要とされる状態に濃淡が異なるものの、以下の11のテーマにまとめた。

① 情報把握(フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期)

支援対象(支援団体や支援者等)の状況、支援リソース(制度や支援物資、民間助成金等)、被災(被害)の状況が把握されている状態。

② 情報発信 (フェーズ: | 初動期、|| 避難所期、|| 仮設住宅期)

自団体で情報が把握されているだけでなく、生活再建に関する情報などが支援活動を行う個人、 団体に発信されている状態。

③ 関係構築 (フェーズ: | 初動期、|| 避難所期、|| 仮設住宅期)

各支援団体の活動内容が相互に共有され、支援関係者同士の顔の見える関係性が構築されている 状態。初動期は主に外部支援団体と地域団体の関係構築がなされている状態を記載している傾向が ある。仮設住宅期以降に関しては、行政や専門機関との関係構築について記載が増え、また顔の見 える関係から一歩進み、事業協力や協働ができるなど深化した関係構築を理想として挙げる傾向が ある。

④ 支援調整 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期)

支援活動の重複が避けられ、支援の抜け漏れがないよう調整されている状態。

⑤ 確実な支援の実施 (フェーズ: Ⅰ初動期、Ⅱ避難所期、Ⅲ仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期)

各支援団体が行う支援が効果的、効率的に行われている状態。効果的、効率的の具体の内容として、「支援の重複や過小を減らし、支援効率化を行いたい」という支援する側の意味合いと、「地域の主体性を奪わず、中長期的視点で、地域や地域住民がエンパワーメントされるような持続的インパクトが期待される支援が行われる」という支援を受ける側の意味合い、それぞれについて記載があった。

⑥ 課題の先読み (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、|>恒久 的住まいへの移行期、>(ソ住まいの再建後)

各支援対象が今後の支援の見立てができ準備が適切になされているという状態。避難所から仮設住宅、仮設住宅から災害公営住宅などへの入居に伴う被災者情報の引継ぎや、災害 VC からサポートセンターへの移行を見越した人員体制の構築、関係機関との連絡会の設置、支援員の育成などが

先読みされるべき課題として挙げられた。

⑦ 地域や住民の主体性 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、 ||V恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

支援により地域や地域住民の主体性が奪われない状態。生活不活発病や支援依存を生み出さない 支援となっているかなど支援の質の問題と、震災をきっかけとした新たな住民活動の立ちあがりを 阻害しないという支援の量、二つの意味合いがあった。

⑧ 環境整備・体制構築・基盤強化 (フェーズ: Ⅲ仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期、Ⅴ住まいの再建後)

みこし連参加団体の支援対象が持続的に支援できる制度や基金、助成制度が確立された状態。地域主導の持続的復興を成し遂げるために、中長期的視座を持ち、人材が育つ環境が整備され、特に地元住民が立ちあげた市民活動を支援する体制が整っていること。

⑨ 協働の実践 (フェーズ: IV恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

県域および市町村ごとに多様な支援者が参加する協議の場で支援目標と具体的な課題について情報提供がなされ、役割分担まで議論が出来る体制が構築されている状態。恒久的な住まいへの移行期以後は支援活動が休止、または縮小するフェーズでもある。段階的な支援活動の縮小を円滑に行うために、縮小した支援活動の穴を複数の団体でどのように補い合うのかなど、一組織では解決が難しい課題に対応するための協働の体制が整い、実践が行われていることが理想の状態として挙がっている。

コラム 「災害支援の現場のマネジメントをどう支えるか」(地星社)

知識も経験もある人たちが大勢集まっていながら、物事がうまく進まないという現場を、東日本大震災からこれまで、災害時にしばしば目にしてきました。そこで気づいたのが、「知識も経験もある人たちが大勢集まっているから」こその課題なのだということです。

災害の緊急時にはさまざまな専門性やスキルを持った支援者があちこちから集まります。しかし、必ずしも元々見知った間柄ではありませんし、組織の文化や背景も多様です。そうした現場ではマネジメントやコーディネートの力が重要で、それを支えるのが 県域の中間支援団体のネットワークの役割でしょう。そして、こうした中間支援の活動を成り立たせる人的・資金的なしくみも必要です。

ダイヤモンド・プリンセス号での新型コロナウィルス対応においても、マネジメントの不在を課題として挙げた識者がいました。しかし、緊急時にそれを指摘されてもすぐどうにかできるものではありません。だからこそ平時からの信頼関係構築と役割分担、実行を担保するしくみづくりが今後のみこし連に課せられていると思います。

⑩ 通常体制での活動 (フェーズ: V住まいの再建後)

被災者の暮らしや仕事の困りごと等、相談窓口や尋ねる先など顔の見える関係が構築され被災者 支援活動ではない平時の支援体制で対応できるようになっている状態。また、震災前から続いてい る地域の活動などが継続できる状態。

① 次の災害への備え (フェーズ: V住まいの再建後)

東日本大震災の経験を踏まえた、災害時の対応の準備ができている状態。災害時の対応として、 宮城県内で起こった災害への対応と他地域で起こった 災害への対応の二つの準備があるが、双方 の備えができていることが目指すべき状況として挙げられた。

「情報把握①」については初動期や避難所期に被災地、被災者と支援リソース(支援団体や支援策)の双方の状況が把握できていることが理想として挙げられていた。一方で仮設住宅期以降は情報把握についての記載がほぼなくなり、「関係構築④」の記載が増えた。また、「支援調整⑤」の中に協働というテーマが新たに出てくるなど、フェーズにより目指すべき理想の状態の質的変化が読み取れる。また、被災地や支援対象の情報が把握されているだけでなく、「情報発信②」がなされその情報が支援団体間で共有されていることも目指すべき状態として記載があった。

「課題の先読み⑥」においては「市町村ごとに今後の支援の見立てができていること」という記載が複数あった。次のフェーズへの備えや準備が適切になされておらず、場当たり的な支援が散見された経験に基づいている。「課題の先読み⑥」については一団体が先読みできるだけでは不十分で、県、市町などの行政機関と、市町社会福祉協議会、NPO などの関係機関で共通認識とする必要があった。

(3) 起こりうる課題

それぞれのフェーズにおいて被災地や被災者、支援対象に起こりうる課題を整理した。内容や質に変化傾向はあるものの、みこし連参加団体間で共通認識のものが多かった。また、県域中間支援組織から見た課題として、被災者や被災地が抱える課題と、支援対象の活動を円滑に行うための課題、二つの視点での記載があった。以下 11 のテーマに整理した。

① 情報不足 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、|/恒久的住ま いへの移行期、//住まいの再建後)

不足する情報の内容は、「被災地、被災者に関する情報」、「支援者、支援制度に関わる情報」に 大別された。

被災地、被災者に関する情報

初動期、避難所期においては、行政が持つ情報と災害 VC に集まる情報と NPO 等支援団体が持つ情報が共有される機会が少なく、支援を行うかどうかを総合的、客観的に判断するための材料が不足し、支援を行うかどうかの判断において混乱が生じた。特に「在宅被災者やみなし仮設住宅に避難されている方の情報が不足した」という記載があった。また仮設住宅など居住地の移行が始まると仕事で日中不在となる世帯が増え、訪問などで出会える被災者に偏りが生まれ、支援が必要な方の情報が得られにくくなった。災害公営住宅等への移行が進むと、支援者の数も減少し、制度に紐づくいわゆる縦割りの支援となり、セクターを超えて被災者の情報を共有することが難しくなった。フェーズごとさまざまな理由で被災地、被災者に関する情報不足が課題となった。

・支援者、支援制度に関わる情報

初動期、避難所期ともに、支援者・支援団体に関する情報が不足することで活動の重複、支援の抜け漏れが発生した。また仮設住宅期以降のフェーズにおいては、被災者の多様な生活課題に関わる制度の把握と理解が不足し、平時の制度も含めた支援の活用や既存の地域資源との連携がうまくいかないなど課題が発生した。全般に復興支援としての到達目標や復興のロードマップが支援者間で共有されず、各団体の支援対象や支援の方針、どこまで支援を行うのかなど方向性がばらばらとなり被災者目線で一貫した支援が行われないという課題も発生した。

② 課題の複合化、複雑化 (フェーズ: |||仮設住宅期、||/恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

仮設住宅期以降、被災の影響(経験・体験)が心身に影響を及ぼし健康状態が悪化する他、仮設住宅等への入居に伴う世帯分離(大家族の核家族化)による孤立、失職による経済的問題など震災による様々な影響が顕在化し、被災者の抱える課題が複合化、複雑化した。精神疾患の悪化やアルコールの問題、ひきこもりの事例などが散見され、近隣住民や支援者の疲弊にもつながった。また、避難生活が長期化すると、生活再建に関する不安や経済的負担からそれまで問題なかった住民や、支援が長期化し業務負担が増大することによる支援者の心身の不調も増えた。

③ 調整不足 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、IV恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

初動期、情報が錯綜する中で、支援調整機能も不足し、ニーズとシーズのミスマッチが起こった。調整機能が不足することで「大きい声」に過度に応えてしまう傾向が強くなる一方、声なき声を拾うことが難しくなる。現地での調整に留まらず、錯綜・混乱する現地情報を集約し有益な支援に繋げるため、国(各省庁)や全国の支援ネットワークとの調整も課題となった。仮設住宅期以降は、泥かき等の災害ボランティアに関わる調整に加え生活支援のための調整が同時に行われた。両者の調整は対象となる関係機関が重複する部分も多いが、特に生活支援のための調整は行政内部に支援を担当する課ができクローズな場で議論がなされるようになり、また、個人情報保護の観点でも他分野他職種との調整が難しくなる。恒久的住まいへの移行期以後は、被災者支援から平時の支援への移行を目指し、個別支援から地域支援に軸足を移していく必要があるが、被災者支援として行っていた活動を平時の制度による支援へシフトするための調整は課題が残る。

④ 支援の断絶 (フェーズ: Ⅲ仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

初動期や避難所期において物資配布や避難所運営支援などの支援が多く行われるが、活動で知りえた被災者の状況を市町社会福祉協議会や行政内の被災者支援担当課など地域内で被災者支援を行う専門機関へ引き継がないまま支援を終了すると一時的に支援の断絶が発生する。災害 VC から生活支援へと体制が変更される際も、災害 VC として把握していた被災者の課題をどのように引継ぐか、関係機関との調整が適切に行われず体制だけが変更され、支援が途切れる状況が発生した。仮設住宅期以降は、被災市町においてささえあいセンターが設置されたが、センターを受託した団体へそれまでの被災者支援に関わる情報の引継ぎがなされず、一からの被災者との関係を構築することになるなど支援の断絶が発生した。

⑤ 支援領域の認識の軋轢 (フェーズ: Ⅲ仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期、Ⅴ住まいの再建後)

東日本大震災の支援においては日本全国から様々な地域性を持った団体が応援に駆け付け、仏教やキリスト教など様々な宗教団体も支援に入った。医療・福祉の専門機関や地域活性、地域産業をサポートする団体など様々な団体が支援を行うこととなる。支援団体ごとに、支援対象や、目的、支援期間や被災者、被災地への寄り添い方の違いが顕著になり支援の軋轢が生まれた。支援の軋轢が被災者の分断を生むケースもあった。また制度に基づいた支援の開始と共に、制度対象外となった住民への対応などに関しどのように対応するのかなど支援者間の共通認識がとれないケースが発生し、支援者間で軋轢が生まれた。恒久的な住まいへの移行期以後も、住民の主体性を尊重することと、必要な支援を行うことのバランスでどこまで支援をすべきかの解釈が分かれ、過度な支援が行われず住民主体の活動が持続しないこともあった。

⑥ 適切な判断ができず場当たりな活動となる (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期)

初動期や避難所期においては、被災地、被災者の状況把握が十分でない中、支援ありきで物事が進み、課題と思われることに場当たり的に支援を行う状況が多くなった。支援団体が適切な判断をできないという一義的な課題もあるが、被災地ニーズと支援リソースをつなぐ中間支援団体が適切な判断ができず場当たりな活動なったという課題も挙げられていた。避難所期以降、支援に関する

事前協議や関係機関との連携不足もあり、適切な判断ができず支援停滞が発生し、住民感情や健康 状態の悪化が起こったとの記載もあった。初動期から仮設住宅期に至るまで目先の課題に対応する のが精いっぱいで、中長期的な視座に立ち、地域主導の復興に必要な支援を行うための判断を行う ことは難しかった。

⑦ 人材不足 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、|V恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

発災直後は、被災の影響で人員が限られる中、支援活動を開始する必要があり、また本来の注力するべき役割から逸脱した業務を課せられるため負担も大きい。避難所期以降も、既存業務再開等により負荷が増大し、発災直後から働きづめの支援者の心身の疲労がピークとなった。支援者が支援から離脱せざるを得ない状況が発生した。仮設住宅期以降は外部支援団体やボランティアが減少していった。震災をきっかけに支援者となった住民や立ちあがった地域団体などが復興の担い手となれるよう地域人材育成支援が必要になるが、復興事業へのサポートは手厚く行われるが、NPO等地域人材へのサポートは不足し、単年度雇用という制度的な問題からも人材は定着せず人材不足は解消されない状態が続いた。恒久的住まいへの移行後も外部支援の撤退や支援制度の縮小から特に自治体職員の業務負担は拡大し、メンタルヘルスの悪化が懸念される状況が継続する。

⑧ 経験不足 (フェーズ:Ⅰ初動期、Ⅱ避難所期)

初動期より災害 VC の設置や運営、避難所支援などにおいて自治体や社会福祉協議会職員等、担当者の対応能力が支援のボトルネックとなった。また、メンタルヘルスの必要性や在宅被災者の問題など課題に対しての無知、無理解、無関心から必要な支援に結び付かないという課題も上がっていた。災害対応方法について事前協議や研修が足りなかったという記載があった。

初動期から仮設住宅期にかけて、本来自発的な住民の地域活動により行われる自助互助の領域を支援として行ってしまい、住民の役割を奪ってしまう機会損失が発生した。被災者との接し方を誤り支援依存を生み出してしまうなど被災者の主体性を損失させる支援が行われたこともあった。恒久的住まいへの移行が進むと、災害時の特別な支援から住民主体の地域活動をサポートする支援へのシフトチェンジが必要となる。災害公営住宅へ移行した後、自治会が形成された後は、自治という名のもとに支援が打ち切られるなど必要な支援が行われなかっため、住民主体の活動が持続しないという課題が発生していた。

⑩ 震災の風化 (フェーズ: III 仮設住宅期、V住まいの再建後)

仮設住宅期に入ると全国的にもメディアでの露出が減少していき、災害が過去のものとなり始めた。被災者とボランティアの交流の機会や、被災地視察、復興支援団体への寄付などが減少した。

① その他 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、|V恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後) メディアや SNS 等による誤っていたり、偏っていたりする情報発信による支援の格差が起こ

り、住民感情の悪化等の混乱が起こった。復興のフェーズごとに様々な課題が発生するが、適切な支援活動を行うためには、被災地情報の把握と支援調整が必要となった。ただし、その情報を分析判断し、支援団体を調整する人材には一定の知識や経験が必要となり、その人材を育成し、支える資金や制度が必要となる。適切な支援活動を行うために必要な基盤について一定の整理ができた。

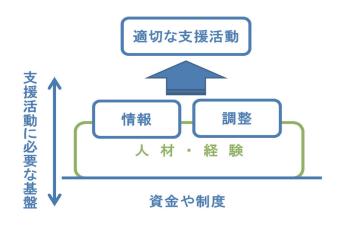


図3 支援に必要な基盤

コラム 「たゆまぬ連携への努力」(宮城県サポートセンター支援事務所)

「連携が大事」とよく言いますが、組織連携は想像以上に難しいものです。公的機関、社会福祉協議会、NPOなど、組織形態や意思決定の仕方、動き方がそれぞれ異なるので当然です。

これまでみこし連では、それぞれの活動報告をはじめ、自分たちが目指す地域の姿を 共有するワークショップ、市町ごとの課題を検討するケース会議、すべての活動の根底 にある「人権」を学ぶ勉強会など、担当者ならではの会議を続けてきました。会議の終 了後にはよくお酒を囲み、愚痴も言い合いました。

継続することで生まれたのは、お互いへの敬意と信頼、過去の教訓の学び合い、この 先やってくる課題に備える力、新しい事業のアイディアなど多様です。そして、最も大 切な気づきは、「理念や目的が共有されなければ本当の連携はありえない」ということ です。「連携」の難しさの本質はそこにあります。

震災から 10 年を目前にして、私たちは今まで培ってきた関係性を、平時にも生きるネットワークにしていこうと模索しています。当事務所は 10 年で閉じることが決まっています。「共通の理念や目的のもとの連携」を実現するために、仲間たちとさらなる議論を続けていきたいと思います。

(4) 自団体の取り組み

東日本大震災におけるみこし連参加団体の実際の取り組みを記載、整理した。団体ごと支援対象が異なるものの、同じ目的で実施している取り組みが多く、またフェーズの変化に対する傾向も近似しており、事前に役割分担など整理することで支援の効率化が期待できる。以下8つのテーマに分類した。

① 情報収集・調査 (フェーズ: | 初動期、|| 避難所期、|| 仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期、Ⅴ住まいの再建後)

宮城県社会福祉協議会は市町社会福祉協会議と災害 VC、心のケアセンターはメンタルヘルス支援関係者、宮城県サポートセンター支援事務所は市町サポートセンター、せんだい・みやぎ NPOセンターやみやぎ連携復興センター、JPF や JCN は NPO 等、みこし連参加団体毎に主たる支援対象の情報把握を行った一方、被災者や被災地の情報については支援対象の団体から得ていた。また団体ごと、それぞれの主たる対象領域における現地調査を直接行ってきた。主たる支援対象団体や自団体による現地調査の他、広く被災地の情報を共有するため関係機関との情報共有会議も団体ごとに行っていた。

② 支援調整 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期)

主たる支援対象の支援調整を団体ごと行う他、情報共有と同様に支援調整を行うための会議も各団体で行っていた。フェーズや地域、課題ごとに運営主体が変わるが、それぞれの会議に参加し合い相互に支援調整を行っていた。

③ 支援活動支援 (フェーズ: | 初動期、|| 避難所期、|| 仮設住宅期、|V 恒久的住まいへの移行期、V 住まいの再建後)

主たる支援対象に対する研修や相談、専門家派遣などの運営支援を各団体で行っていた。支援対象に対する相談(傾聴)、支援の目的とあり方についての個別スーパーバイズ、専門・職能団体との連携と各地への専門職派遣、必要に応じたファシリテーション機能の補完、先進地事例や他地域とのつなぎ、仮設住宅支援等に向けた勉強会、生活支援事業に向けた事業企画提案、予算確保、活動資金提供、コミュニティ形成に資する担い手の力量形成と関係性の構築、育成プログラムの実施などが具体的に挙げられた。

④ 支援活動(自団体) (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、IV恒久的住まいへの移行期)

みやぎ心のケアセンターの被災者・支援者支援(訪問や来所による相談、住民向け講話、サロン活動、支援者向け研修など)や、宮城県社会福祉協議会の地域や地域住民の主体性を奪わない支援の原理原則の普及など中間支援者としてだけでなく被災者等に対し直接支援を行う領域もあり、みこし連で共有することで各団体の専門性に関し相互理解が深まった。

⑤ 外部支援要請 (フェーズ:Ⅱ避難所期、Ⅲ仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期)

宮城県社会福祉協議会は全国社会福祉協議会や関係団体、せんだい・みやぎ NPO センターは国

内の NPO ネットワーク、JCN は復興関係関係省庁や会員団体、JPF は海外や企業、経済団体など 団体ごとの関係性を活かした外部支援要請を行っていた。要請の内容はボランティアの募集や必要 な物資、資金提供から関係省庁への政策提言まで被災地に必要なことが幅広く発信されていた。

⑥ 県域プラットフォーム構築 (フェーズ:Ⅱ避難所期、Ⅲ仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期)

宮城県災害 VC の情報共有会議や宮城県やみやぎ連携復興センターが事務局を担った NPO 等の連携会議等、参加対象や目的、復興のフェーズによりさまざまな情報共有会議が行われ、ゆるやかな支援ネットワークが形成された。また、JPF のように外部支援団体として県域のプラットフォーム構築をサポートする動きもあった。県域のプラットフォーム構築を主体的に行う組織や、運営支援を行う団体が複数あった。

⑦ 通常体制への移行 (フェーズ: IV恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

東日本大震災対応のために設立された心のケアセンターや宮城県サポートセンター支援事務所は活動を終息させるための準備を始めた。また JCN や JPF などの外部支援団体は被災地での活動が終了となった。復興支援として行っていた活動の一部を地域の団体へ移譲するなどの検討が始められた。宮城県社会福祉協議会など宮城県の団体は被災者支援として行ってきた活動を平時の体制へシフトさせていった。平時の体制への移行を行うために、支援活動の振り返りを行い、将来を見据えた支援の在りようをまとめ、平時の体制へ移行するための準備を開始した。

⑧ 次の災害への備え (フェーズ: V住まいの再建後)

次の災害へ東日本大震災の知見をつなぐ活動や、次の世代へ経験を語り継ぐ活動が始まる一方、再び大きな災害が発生したときの自団体の災害対応の見直しや、災害に対応する人材の育成、また災害対応の協力体制の構築などが行われた。

東日本大震災クラスの大規模広域災害を想定し他団体との連携や役割分担など、事前に準備できていた団体は少なかった。そもそも、宮城県サポートセンター支援事務所やみやぎ心のケアセンター、みやぎ連携復興センターなど震災後に必要性があり立ちあがる組織を考慮された事前調整は行われていなかった。そのため、情報共有や支援調整のための会議等は、フェーズや課題ごと支援に関係する団体が参加する形で場当たり的に開催された。外部への支援要請や国への提言などもみやぎ連携復興センターや JCN が一部行っているが、被災地、被災者の声を代弁するような機能を十分に果たせたネットワークがあったとは言い難い。

コラム 「大規模災害こそ、地域主導の支援プラットフォームが必要」(JCN)

東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) は岩手、宮城、福島に担当者を常駐させ、 支援活動を行う団体や、地域ごとに行われる支援者ネットワークに参加するなど地域巡 回を行い、被災沿岸地域の現状と課題を把握した。それらを、最大 900 を超える全国 の支援団体や企業につなぎ、国とは関係省庁連絡会議等を実施して、その時々の課題に ついて意見交換する場を持った。今回の対応を振り返って感じたのは、残念ながら、被 災地の状況を集約する機能が十分ではなかったということである。

JCN は、支援団体が集まる被災地での会議を JCN 現地会議と題し、岩手、宮城、福島の各県で企画・主催し、各県の課題を支援関係機関で共有し、課題解決の方向性を探る場を提供してきた。しかし、そのような単発の場の提供や少人数による地域担当の常駐では、被災地の状況をきめ細かく、かつ俯瞰的に把握するには不十分だった。

やはり被災地の情報は、被災県域自身のネットワーク等からの情報提供が欠かせないということなのだろう。特に災害が広域かつ大規模になればなるほど、支援のモレやムラをなくすためにも、その情報窓口は必須であり、県外とつなぐという意味でも、このプラットフォームを誰が作り、どのように機能させていくのかが今後の課題だと思っている。

(5) 他団体、他社への期待

復興の各フェーズにおいて、みこし連参加団体間でどんな事業や協力を期待していたのか記載した。課題や業務量に対して自団体単体では十分に対応できない領域が明らかとなった。期待している、されていることを以下の7つのテーマに整理した。

① 情報共有 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、|>恒久的住 まいへの移行期、>(ソ住まいの再建後)

課題として挙げられている情報不足の内容と同じく、共有したい情報の内容は、「被災地、被災者に関する情報」、「支援者、支援制度に関わる情報」に大別された。初動期や避難所期は、支援の実施や支援規模、期間を見立てるための被災状況の全容把握のため情報共有が必要であった。しかし、災害 VC に集まる全般状況と、復興支援 NPO 等が持つ被害が集中した支援が必要な地域の細かな状況や在宅被災者など公的機関へ声の届きにくい被災者の状況、心のケアセンターなどの専門機関に入る個別被災者の状況などは、それぞれ異なる会議体などで共有され網羅的に把握する機能は十分ではなかった。また、支援団体もなんらかのネットワークや情報会議へ参加するなどして、被災地の情報を得て活動しているが、すべてのネットワークや情報共有会議の情報を集約するような機能はなかった。みこし連参加団体が情報共有を相互に補完し合う形で情報把握していれば宮城県域の被災状況や支援状況を網羅的に把握できたと思われる。

② 支援調整 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、|V恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

みこし連参加団体のほとんどが、支援を効率的に行うための支援調整を相互に期待している状況であった。初動期は被災状況を把握し、支援の重複なく、抜け漏れのない支援を行うために支援リソースを調整する機能が必要である。仮設住宅期以降は、支援の目的や在り方を共有し、地域リソースや一団体だけでは対応できない課題へ外部支援の活用などを調整する機能が期待されていた。また、恒久的住宅への移行期以降は、県域の支援プラットフォームに継続的に参加し、平時の課題解決についても検討できるようなパートナーシップの構築と実践が期待されるようになった。

③ 支援活動支援 (フェーズ: | 初動期、||避難所期、||仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期)

市町社会福祉協議会や NPO 等など支援対象は異なるものの、みこし連参加団体の多くが事業に関する相談や組織基盤強化、人材育成のための研修などを行っていた。地域団体や地域人材育成を一緒に行う他、市町社会福祉協議会や NPO 等の研修などにおいてその内容を相互に共有し、被災者支援に必要な多様な視点(自発的な住民活動を阻害しないための注意点や NPO 等の専門性の理解など)を研修に取り込むことなどが期待された。

コラム 「宮城県社会福祉協議会の対応を振り返って」(宮城県社会福祉協議会)

東日本大震災の対応を振り返って、NPOや各団体との連携・協働のあり方、プラットフォームとしての調整機能を十分に果たしたとは言えなかった。被災地社会福祉協議会に本会職員を派遣して現地のニーズに対応するよう努めたが、国内外や県内の各団体からの支援提供や提案に対して県災害ボランティアセンターとして調整しきれなかった。

その後平時から各団体とのつながりの大切さを理解し、みこし連の集まりに加わることになった。昨年の台風災害において宮城県災害ボラセンが立ち上がって、みこし連の参加団体や個人にも協力いただいたが、これまでみこし連で取り組んできた検証と対応は残念ながら活かされたとはいえない。振り返り自体は中身が濃く、理解できるものであるが、実際立ち上がった時の役割分担や各団体の強みを発揮できるような調整を本会としてできなかった。

今後本会としてもこの関係性を維持しながら,役割分担の明確化を危機管理計画に具体的に明示する等内部で発信していきたい。

④ 県域プラットフォームへの参画 (フェーズ: Ⅲ仮設住宅期、IV恒久的住まいへの移行期、V住まいの再建後)

地域主導の復興を効率的効果的、かつ持続的に行うためには、宮城県社会福祉協議会やせんだい・みやぎ NPO センターなどの宮城県内で活動する団体が参画し、多様な担い手が参加する情報共有・役割分担の場が必要という共通認識があった。県域プラットフォームに関する期待が共通する一方で、運営を期待するのか、運営協力を期待するのか、参加を期待するのか、期待する内容は団体により様々あり、どの団体が運営を担いどんな参加団体で県域プラットフォームを構築するのか整理されていない状況であった。

⑤ 運営支援・協働 (フェーズ: Ⅲ仮設住宅期、Ⅳ恒久的住まいへの移行期)

自団体の活動に対する運営支援や協働で事業を行うことへの期待について一定の記載があった。 運営支援の内容については、人材不足の解消のための人員の協力や協働事業による業務の効率化の 他、支援の方向性などを決めるための情報収集と分析の協力や、現場の課題などを国や企業などに 届けるための協力などが挙がっていた。

⑥ 団体育成、人材育成 (フェーズ: IV恒久的住まいへの移行期)

恒久的住まいへの移行後は、地域主導の復興の主役となる地域団体や地域人材の育成を他団体へ期待する傾向が強くなった。被災者自身が支援者となることで自尊心や当事者性を高める意味もあり復興期の心のケアにつながるという期待もあった。

⑦ 東日本大震災の教訓を活かす (フェーズ: V住まいの再建後)

東日本大震災の教訓を活かすために他団体に期待する内容は、「これまで災害を経験したことのない団体や市民に対し、知見や経験を伝えたい」という対外的な内容と、「他地域や次に起こる災害対応において知見や経験を活かした活動を協力して行う」という対内的内容に分かれた。対外的な内容としては、例えばサイコロジカルファーストエイド(PFA: 心理的応急処置)など専門性を有する知見を他分野多職種の方に伝えるために、研修の運営企画を協力して行うなどの多職種連携のメリットを広く伝えるための協力が期待されていた。また、宮城県で新たな災害が発生した際の対応協力についても期待があった。

コラム 「道なかば」(せんだい・みやぎ NPO センター)

みこし連は、東日本大震災で被災した県内 13 市町の被災者支援に関わり続けている官民さまざまな立場の支援団体間の情報共有と関係づくりの場でもあります。2019年度は、東日本大震災時の参加団体の対応のふりかえりを行い、共有し、今後の宮城県域の広域支援における課題を整理してきました。その最中、10 月に発生した台風 19号。この体験は、連携体制や自団体の足るを知る機会となりました。いずれの災害もまだ現在進行形であります。宮城に根を張り活動している団体として、頼りになる存在となり得るか、そうありたいと願い、今後も歩みを進めていきます。

(6) 東日本大震災の経験・知見

みこし連参加団体が実際に経験したこと、またそこから導き出される知見については Appendix 参照。

2. 大規模災害時における県域支援団体の支援の傾向

(1) フェーズごとの支援の傾向

「目指す状況」、「起こりうる課題」、「自団体の活動」、「他団体への期待」それぞれの中で整理したテーマが、フェーズによりどう変化したのかを以下にまとめた。〇はいずれかの団体の記載があったテーマであり、空欄となっている箇所はどの団体においても記載がなかったテーマである。

コラム 「被災者がいち早く各々の暮らしをとり戻すために」(JPF)

東日本大震災支援を経験し、感じたことは、日本には海外の災害対応と比べて、被災地の状況・課題を集約し、支援を調整する機能・機関がないということです。海外では国連機関などが中心となり、地域の課題解決に向けた先導や支援セクター・団体間の調整を行います。東日本大震災直後の日本国内では、その調整機能が十分でなく、どこに情報が集約され、誰と話をすれば適切な支援を行うことができるのかがわからず、現場に混乱が発生しました。仮設住宅への移行期などにみられる様々な行政制度の重複による混乱も、構造として調整機能が不足していたという点で、課題の根本は同じだと思います。みこし連で行われた災害対応の振り返りでその課題が改めて浮き彫りになりました。

今後、宮城県で再び大規模広域災害が発生した時に、少しでも多くの被災者がいち早く各々の暮らしをとり戻せるよう、今回のみこし連での振り返り及び本報告書が多くの方々の間で共有され、今後の宮城県の災害対応について活発な議論が行われることを期待しています。

表1 フェースの変化による支援の傾向

フェーズ		① 初動期	②避難所	③ 仮設住宅	④ 公営住宅等	⑤ 住まい再建期
目指す状況	情報把握	0	0	0		
	情報発信	0	0	0		
		0	0	0		
		0	0	0	0	
	確実な支援の実施	0	0	0	0	
	課題の先読み	0	0	0	0	0
	地域や住民の主体性	0	0	0	0	0
				0	0	0
	協働の実践				0	0
	通常体制での活動					0
	次の災害への備え					0
	情報不足	0	0	•	0	0
起	課題の複合化、複雑化			0	0	0
起こりうる課題	調整不足	0	0	•	0	0
	支援の断絶			0	0	0
	支援領域の認識の軋轢			0	0	0
	場当たりな活動となる	0	0	0	0	0
	人材不足	0	0	0	0	0
	経験不足	0	0			
	地域の主体性の損失		0	0	0	0
	震災の風化			0		0
	教訓を活かせない					0
	その他	0	0	0	0	0
自団体の活動	情報収集・調査	0	0	0	0	0
	支援調整	0	0	0	0	
	支援活動支援	0	0	0	0	0
	支援活動(自団体)	0	0	0	0	
	外部支援要請		0	0	0	
	県域プラットフォーム構築		0	0	0	
	通常体制への移行				0	0
	次の災害への備え					0
/H1	情報共有	0	0	0	0	0
他団体への期待	支援調整	0	0	0	0	0
	支援活動支援	0	0	0	0	
	県域プラットフォームへの参画			0	0	0
	運営支援・協働			0	0	
	団体育成、人材育成				0	
	東日本大震災の教訓を活かす					0

各項目ごとに一定のテーマでまとめた支援内容をフェーズごとに示した。

(2) フェーズを判断する要素

災害の振り返りをするにあたり、「そもそもフェーズをいくつに区切るのか」また「そのフェーズはいつからいつまでなのか」みこし連参加団体の間で様々な意見があった。被災地の課題が質的、量的に変化する5つのフェーズに分けそのフェーズの区切りについては厳密に定義せず振り返りを行った。支援をする側にとっては課題を先読みし、その課題に対応する体制を構築する必要があった。課題の先読みをする上で、フェーズの変化を意識する必要があった。

復興のフェーズを判断する要素として、発災からの時間や住居の状況による指標は明確で一般的となりつつある。東日本大震災においても災害公営住宅など恒久的住居への移転を一区切りとして、支援が縮小する傾向が顕著であった。しかし、震災前のような状況まで地域の力が回復していない中、住民の自治による相互の助け合いを期待することは難しかった。復興支援としての特別な体制を組んだ活動をいつまで行うのか判断するためには時間や住居などの指標とともに、住民一人ひとりの心の状況や自助や互助の基盤となる地域の力がどうなったのかを考慮する必要があった。

個人の心の復興を加味し、時間の経過や居住地の状況の他、被災者一人ひとりの状況に寄り添った支援フェーズの指標を引き続き検討していかなくてはならない。

コラム 「心のケアを身近なものに」(みやぎ心のケアセンター)

みやぎ心のケアセンターは、県による仮設住民健康調査の結果に基づく住民支援がメインの活動としてスタートしました。そのためには、市町の担当者や仮設支援員などの支援者との連携が不可欠でした。そして連携を重ねていく中で、現場の支援者の心身の負担が大きいことが散見され、支援者支援が重要なテーマとなりました。

市町や支援団体などからの要請で、セルフケアなどのメンタルヘルス講話や個別面談等を実施しました。こうした支援は、心のケアが日常に浸透していく機会ともなりました。「心理的応急処置(PFA)研修」や東北大学主催の「こころのエクササイズ研修」などの「専門職以外の支援者向け」には、多くの支援者に参加いただきました。

心のケアやメンタルヘルスは「特別なもの」という意識は依然として大きいと思われます。専門的立場の心のケアだけでなく、一般の方々が正しい知識と技術、そして経験を身につける機会がまだまだ必要です。震災から 10 年を目前にして、今まで培ってきたノウハウを平時にも生かしていける活動は、当面続けていきたいと思います。

(3) フェーズによる支援領域の変化

目指す状況において例えば「情報把握」や「情報発信」は初動期から仮設住宅期においては記載があるが、災害公営住宅等の移行期以降は記載がなくなった。一方で「環境整備・体制構築・基盤強化」や「協働の実践」、「通常体制での活動」などは仮設住宅への入居期以降に記載があった。

起こりうる課題において、「情報不足」と「調整不足」、「人材不足」はすべてのフェーズで共通して記載があった。ただし、初動期は避難所に何人の被災者がいるのかという情報が求められていたのに対し、仮設住宅期以降は、住民一人ひとりが抱える様々な課題を掘り下げた情報が必要となるなど、その内容はフェーズにより変化していた。調整においても初動期は、支援物資の調整のような単純なマッチングが求められていたのに対し、仮設住宅期以降は見守りを担当する支援員と、専門性を持った団体との調整のように一定以上の調整能力が求められるようになった。「課題の複合化、複雑化」と「支援の分断」が課題として挙がってくる仮設住宅期を境として、求められる情報と調整の質と量が大きく変化していた。

今後の大規模災害に向けて

東日本大震災におけるみこし連参加団体の活動の振り返りを約一年かけて行っている最中、当時課題となった事象の話から、再び災害が起こった際にどう対応したらよいのか議論が始まり、振り返りの議論からしばしば脱線した。今後の宮城県における災害対応の体制については宮城県庁を始めとして宮城県社会福祉協議会や宮城県内の各種専門機関、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)や宮城県内のNPO等でどのような体制を構築するのか議論していく必要がある。一方で、令和元年東日本台風のように東日本大震災以降災害は全国各地で頻発しており、災害対応の体制構築は急務である。明日、災害が起こったらどう行動するのかという意識で早急に議論を始めなければならない。

今年度の振り返りの事業の中で議論された、今後の大規模災害に向けた様々な意見を今後の災害 対応構築への参考とすべく、「連携体制の構築」と「連携団体間の役割分担の整理」、「平時の関係 性の再考」として整理した。

1.災害対応のための連携体制の構築

ここで考える連携体制とは県域中間支援組織に求められる連携を想定しており、行政や社協、企業やNPO、地域団体などの連携調整を行うための連携体制を想定している。

東日本大震災後、地域や分野、復興のフェーズごとに様々な連携が必要となり、 連携のための 会議体が煩雑に開催されることとなった。支援対象となる団体も支援活動のための貴重な時間を会議体に参加するために割かねばならず、県域での地域課題の集約や支援団体の状況把握、支援活動の調整は効率的には行われなかった。

また、制度に紐づく復興支援と民間の支援の重複を避け、効果的な支援が行われるために行政機関内部や、医療・福祉、法律など専門機関との調整も不可欠となった。東日本大震災では、仮設住宅における生活支援員制度と地域をサポートするための復興支援員制度、緊急雇用創出事業による支援員など、支援員と呼ばれる人材が同時に複数存在したが行政内部や支援団体間で支援調整は十分に行われず、現場で混乱が生じていた。

発災当時を振り返れば、みこし連参加団体は多様なネットワークの中で様々な会議体に参加しており、地域や分野の異なる様々な情報を断片的に知りうる状況にあった。断片的な情報を相互に共有補完し、総合的に分析し、それらに基づいた支援調整ができていればより円滑な支援活動が増えていたことは間違いない。

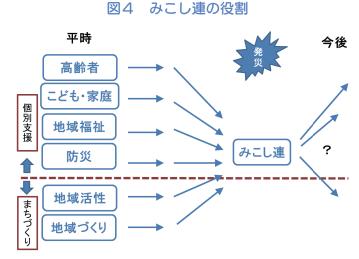
地域主導の効率的、効果的な復興に必要な連携体制を構築するためには、連携に求められる役割

を理解することが前提となる。

大規模災害において様々な連携が必要となったが、「災害 VC の運営やボランティアの受け入れに関する連携」と、「避難所の運営や炊き出し、救援物資の提供や医療・福祉や弁護士などの専門性の高い支援リソースとの連携」、また、上記連携調整を行うのに不可欠な「国、県、市町村行政と民間の連携調整」の3つに分けそれぞれの連携について説明する。

◆ 災害 VC の運営やボランティアの受け入れに関する連携

災害 VC は、「被災者を支援したいボランティアの思い」と「支援を受けたい被災者の思い」の窓口となり、双方の思いを調整し、つなぐ役割を持つ。阪神・淡路大震災、中越地震、東日本大震災等の大規模災害では、県内をはじめ全国から多くのボランティアが被災地に駆け付けた。しかし、発災直後に、駆けつけたボランティアが、個人の判断や情報が不足する中で活動を行うことにより、ボランティア供給の地域格差、情報の混乱などボランティアによる二次災害へとつながる場合



があった。こういった状況は、ボランティアを受け入れる地域にとってボランティアの善意の気持ちを逆に作用させてしまう、招いてはならない状態である。そのため、その地域規模(被害規模)に応じた災害 VC のあり方を検討し、被災者のニーズとボランティアをコーディネートしていくことが、被災地(者)復興に向けて重要であると思われる。

「災害 VC の運営やボランティアの受け入れに関する連携」は、個人や団体のボランティアを円滑に支援へと結びつけるための手段のひとつである。昨今では、大規模災害発生時には社会福祉協議会が災害 VC 設置運営を担うということに対して一定の理解が得られているが、社会福祉協議会は、災害対応だけではなく本来対応すべき地域住民の福祉や生活に関わる様々な困りごとなどにも対応していかなくてはならない。

大規模災害が発災した際、特に発災の直後は多くの地域・生活の課題が表出し、ボランティアニーズの把握やボランティアを受け入れる体制づくり、行政機関や各種支援団体との調整など様々な業務が発生することが想定される。こういった状況を見越して、平常時から様々な団体が緩やかな顔の見える関係を築くことは絶対不可欠であり、定期的な場づくりにより意識を共有し、出来る限りそれぞれの団体が人材、物資、資金、情報など、どのような支援が出来るのか役割を明確にしておくことが必要となる。

具体例として、宮城県の地域防災計画では市町村単位において、被災地の市町村社協が中心となって災害ボランティアセンターを運営していくこととなっている。市町村社協は、日頃からのボランティア支援の経験やNPO、行政、自治組織関係機関とのネットワークを活かして、行政だけでは

なく地域にある民間団体や社会資源、地域住民などと協力して支援活動を行っていくことが望まれる。また、各市町村で作成する地域防災計画において、災害時に行うべき役割や使える資材、活動資金等の確認を行うとともに、災害時に市町村が設置する災害対策本部との連携・情報の共有方法などを確認する必要がある。また、災害ボランティアセンターは多様な機関との連携が重要であり、日頃から関係機関と災害発生時における協議を行っておくことが求められる。

◆ 避難所の運営や炊き出し、救援物資の提供や医療・福祉や弁護士などの専門性の高い支援リソースとの連携

東日本大震災クラスの大規模広域災害では避難所の運営が長期化する。避難所の運営は、自主防災組織が行ったり、行政職員が配置され運営されるなど様々である。どのような形の運営形態でも地域住民が長期間避難所を運営し続ける負担は大きい。避難所の運営を行える専門的支援が必要となる。長期化すればするほど保健師の配置など専門性の高い支援も必要となる。

なんらかの理由で避難所に入れず在宅被災者となる方、車中避難を選択する方、外国人や障がい者、子ども子育て中の方など、多様な被災の形態に合わせた専門性のある支援も必要となる。また、複雑多岐にわたる被災者支援制度を、被災者自身が理解し申請することは難しい。制度に詳しい弁護士や行政書士などの士業のサポートも必要となる。ボランティアでの対応が難しい課題に対応するため、専門性を有した支援調整機能が必要となる。

◆ 国、県、市町村行政と民間の連携調整

大規模災害発生時、様々な支援制度が適用される。一方で国から県、県から市町村へ制度が伝わる際、担当者へ業務負担が過多にかかることや、制度への理解や解釈により、本来使えるはずの制度が最も必要とされる現場で使えないという状況が発生した。また、同じような支援事業にも関わらず厚生労働省や総務省など、管轄が異なるため、現場における業務調整がなされず混乱が生じた。復興庁が設立されたことによって行政内部の調整は一定の改善が見られたが、社協やNPO等、地域団体まで支援制度が十分に伝わったとは言い難い。行政内部を横断した行政側の連携担当部署と、災害 VC や地域内の NPO、民間の専門組織を横断的に調整する中間支援組織との連携調整の機能が必要となる。

上記3つの連携は一つの連携体制で調整されるのが理想だが、連携対象や範囲が大きくなると 運営体制も大きくなる。それぞれの連携に求められる役割を果たせる体制をどのような形にするの か、今後関係機関と調整していく必要がある。

2. 連携団体間の役割分担の整理

東日本大震災では情報把握や情報共有のための連携会議が乱立し、みこし連参加団体は主催側、参加者側、様々な立場での関りがあった。何のための連携なのか、その目的を明確にして、団体ごとの役割分担を明確にできれば会議運営の省力化や、参加する会議体の数を減らすことが期待でき、限りある時間と人員を被災者支援に集中できるのではないだろうか。

連携調整を行う事務局の体制のほか、広く一般に公開できる情報を共有する場と、課題を分析協議する場、個別被災者の情報を扱うようなクローズの場など、場と目的に応じて連携団体をある程度想定しておく必要がある。

大規模災害が再び起こった際、「災害 VC の運営やボランティアの受け入れに関する連携」をどのような体制で行うのか。「避難所の運営や炊き出し、救援物資の提供や医療・福祉や弁護士などの専門性の高い支援リソースとの連携」や、「国、県、市町村行政と民間の連携調整」はどのような形で行うのか。構築した連携体制が発災時に機能するために、連携に参画する団体の役割分担を事前に定めておく必要がある。

3. 平時の関係性の再考

東日本大震災以前から防災や地域福祉、地域づくりなど様々な分野で連携は行われてきた。しかし、分野を超えた連携の必要性は認識されず分野を横断した連携は行われてこなかった。特に興味関心から始まるようなまちづくりの領域と、個別相談支援を行うような領域の間には大きな溝があり、災害時の連携としてみこし連がその橋渡しとなった。東日本大震災後は復興という曖昧で広いテーマの連携が必要となり、結果として地域や分野を横断した連携が行われることとなった。この広いテーマでの連携を平時も維持し続けることは難しい。平時にも関係を継続できる共通テーマの抽出が必要となる。

みこし連参加団体は、被災者支援を行う中で、フェーズに応じた課題の勉強会や対人支援、ファシリテーション研修など共通する活動を行っていることがわかった。被災者支援として共通して活動する領域の研修を平時から協働で行うことで、平時からの関係構築を維持することができる。また、復興という広いテーマの中で多様な団体を対して、被災者支援の目線合わせや団体間の活動調整を行う人材は、セクターを超えた対話を促す力や多様なセクターに関する知識と理解が必要となる。連携体制の軸となるコーディネータを協働で育成することも平時からの関係構築として考えられる。

災害が起こった際に何を目的に連携し、どんな連携が必要か災害が起こる前に検討しておく必要がある、その連携において誰が、何を担当するのか連携団体間で役割分担を明確にしておくことも必要である。その事前準備が行われていることを大前提として、平時の関係性を再考するうえで、団体と団体の信頼関係が維持し続ける仕組みとなっているかどうかしっかり考えたい。災害対応のマニュアルや、役割分断を明記した覚書があっても、災害が起こるのは 10 年後かもしれない。その時の連携担当者が、マニュアルや覚書だけを持っていて、連携する団体のことをよく知らない状

態では連携は機能しない。団体と団体、担当者と担当者の信頼関係が醸成され継続される仕組みになっていなければ連携は維持されない。俗人的なつながりだけでは不十分だが、オフィシャルなだけでは関係性が継続しない。誰もが参画しやすいテーマと平時のコミュニケーションの質と量を考える必要がある。例えば年に一度は関係機関が参加して災害対応のシミュレーションをし、役割分担を確認する場を持つ。また、支援制度や、災害時に蔑ろにされがちな人権など、年に数回程度の研修を一緒に企画して定期的に担当者が顔を合わせる機会を作る。また、災害時に連携調整を行う人材を協働で育成することも関係性の維持に繋がる可能性がある。

終わりに

東日本大震災では、在宅被災者を一例に支援の格差が生まれ、また、応急仮設住宅での仮りの暮らしが8年も続き、災害公営住宅における生活も、震災前と比べると地域や社会とのつながりが薄くなり孤立される方が増えた。残念ながら、通常の公営住宅よりも寂しい想いで亡くなっていく方が多かったのではないだろうか。住民一人ひとりの自由と、幸福に生きる権利が十分に守られ、支えあえる地域が完成したとは言えない復興となっている。

みこし連では、東日本大震災の被災者支援の振り返りを踏まえたうえで、今後の 災害対応を検討すべく、2019年10月より、大規模広域災害を想定し、宮城県災害 VCの協力団体としてみこし連がどんな対応ができるのかシミュレーションを始める 予定であった。

その矢先、令和元年東日本台風が起こった。みこし連参加団体は、宮城県災害 VC が立ちあがる以前に、被害状況やそれぞれの団体の対応状況について情報共有を始めた。これは、みこし連の立場である以前に、各団体の災害時の取り組みを行うもので、宮城県災害 VC が立ちあがった以後も継続して自団体の役割を行う必要が当然あり、結果、みこし連として宮城県災害 VC の運営協力を思うように行うことはできなかった。

また、県域支援団体として、市町村災害 VC の運営支援と、県域の支援プラットフォームを同時に運営する体制を構築できなかったという課題も残った。県域支援の一員としての役割を平行して担うことの難しさが露呈したと言える。

そして、みこし連の正式な立場や認知の問題も見えた。みこし連参加団体が、どのような立場で、どのような協力を宮城県災害 VC 運営において行うのか、具体の役割分担が不明確であり、宮城県災害 VC の運営主体にあたる宮城県社協以外の団体は、県域の支援活動の役割を十分に担うことができなかった。会議体であるみこし連の難しさである。まさにこれらが、予期せぬ台風対応から見えた今後の課題ではないだろうか。

災害は社会の脆弱な部分を顕在化させるといわれるが、適切な災害対応をすることで震災前の地域の脆弱な部分を補強できる可能性もある。自然災害の激甚化、日常化が進んでいる中で誰のために、何を目的として災害に備えるのか常に考え、今できる準備を迅速に続けていく必要がある。

東日本大震災における広域支援団体 対応振り返り報告書

(宮城県域広域支援団体の対応について)

本報告書は、令和元年度復興庁被災者支援コーディネート事業を活用し作成しました。

2020年3月発行

発行:みやぎ広域支援団体連携担当者会議

(作成事務局)

一般社団法人 みやぎ連携復興センター (022-748-4550)

Appendix

1. みこし連参加団体の概要

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム

2000年設立。NGO・経済界・政府などが対等なパートナーシップのもとに組織運営をし、迅速かつ効率的に国内外の緊急支援を実施するため、日本の40団体以上の加盟NGOを中心に、様々な被災地域・紛争地域をサポート。東日本大震災支援では、被災3県に担当職員を配置し被災県の地域連携・中間支援組織とともに地元NPOをサポートし、地元を主体とした復興支援の体制整備に貢献。

特定非営利活動法人せんだい・みやぎ NPO センター

1997年11月1日設立、NPO・自治体・企業・大学等と連携し社会課題・地域課題の解決に向けて活動。みやぎ NPO 情報ライブラリーの運営管理など宮城県内の NPO 等の中間支援機能を担う。東日本大震災後はみやぎ連携復興センターの立ち上げに関わるなど震災前からの NPO 等ネットワークを活用し復興支援を行う。

特定非営利活動法人地星社

2013年3月1日設立。宮城県内沿岸部で活動する復興支援団体を主な対象に、団体運営や資金調達などに関する相談・個別支援や、被災地の課題に関する調査・情報提供を行う中間支援組織。

東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)

2011年3月30日設立。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団体(NPO、NGO、企業、ボランティアグループ、被災当事者グループ、避難当事者グループ等)で形成される全国規模の連絡組織。岩手、宮城、福島および広域避難者に担当を配置し、支援と現場をつなぐための情報発信などを行う。

みやぎ心のケアセンター

2011年12月設立。東日本大震災により、心理的影響を受けた県内在住者の全てを心のケアの対象者としてとらえ、県民の方々がコミュニティの中で、一日も早く安心して生活できるよう、地域の実情に合わせた支援事業を行う。公益社団法人宮城県精神保健福祉協会が受託運営。

宮城県サポートセンター支援事務所

2011年9月設立。被災市町が仮設住宅やみなし仮設等に入居する方へのサポートを行うために、設置・運営するサポートセンターに対して、運営の相談やノウハウ提供、スタッフの人材育成などの支援を行なう。また、災害公営住宅移行期、定着期におけるサポートセンター機能の継続的・拡充的な運用を目指し、当支援事務所の協力団体と連携・協働してバックアップ機能の充実を図る。宮城県社会福祉士会が受託運営。

社会福祉法人宮城県社会福祉協議会

地域福祉推進の中核機関として市町村社会福祉協議会をはじめ、福祉諸団体、NPO法人、ボランティア等幅広い関係者との連携・協働のもと、高い公益性とともに民間法人としての自主性、創造性を発揮して『誰もが身近な地域で安心していきいきと暮らせる地域づくり』に取り組み、豊かな福祉社会の実現を目指す組織。宮城県災害ボランティアセンター(以下、災害 VC)の設置運営の他、市町災害 VC の運営支援なども行う。

一般社団法人みやぎ連携復興センター

東日本大震災後の2011年3月25日に設立。2015年7月1日一般社団法人化。復興を契機に切り開く創造的で自律的な住民主体の地域社会の実現を目指し、復興や地域づくりに取り組む「地域住民・住民組織」と「支援者・支援組織」に対し、「担い手の力量形成」と「担い手同士の関係性の構築」に資する事業を推進する。

復興庁(オブザーバー参加)

東日本大震災復興基本法(平成23年6月24日法律第76号)第24条の基本方 針により設置が規定され、復興庁設置法(平成23年12月16日法律第125号)に基づき平成24年2月10日内閣の下に置かれた。東日本大震災からの復興を目的に期間を定めて設置された行政機関。東日本大震災復興基本法第2条の基本理念にのっとり東北地方太平洋沖地震・東日本大震災(福島第一原子力発電所事故による災害も含む)からの復興に関する内閣の事務を内閣官房とともに助けること、主体的かつ一体的に行うべき東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行を図ることを目的とする(復興庁設置法3条)。

宮城復興局(オブザーバー参加)

上記復興庁の地方機関。復興庁設置法第17条により規定され管轄区域は宮城県内。

2. みこし連参加団体における東日本大震災対応の振り返り資料(URL)



http://ur2.link/TDix