
東日本大震災復興15年 —これからの復興事業への示唆—

都市研究の最前線

大阪公立大学 大学院文学研究科・文学部 地理学教室 准教授

菅野 拓

suganotaku@omu.ac.jp

復興庁「第5回復興ノウハウ講演会」

本日本話したいこと

1. 東日本大震災はどんな災害だったか

2. ソーシャルセクターの台頭

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

本日本話したいこと

1. 東日本大震災はどんな災害だったか

2. ソーシャルセクターの台頭

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

1. 東日本大震災はどんな災害だったか

宮城県七ヶ浜町



1. 東日本大震災はどんな災害だったか

岩手県釜石市



1. 東日本大震災はどんな災害だったか

宮城県仙台市若林区



1. 東日本大震災はどんな災害だったか 宮城県仙台市青葉区



1. 東日本大震災はどんな災害だったか

阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較①

| | 阪神・淡路大震災 | 東日本大震災 |
|-------|--|--|
| 地震 | <ul style="list-style-type: none"> 名称:平成7年(1995年)兵庫県南部地震 発生日時:1995年1月17日日5時46分 震源地:淡路島北部 震源の深さ:16km 規模:マグニチュード7.3 地震の型:内陸活断層地震 被災地:大都市中心、神戸・阪神・淡路地域を中心とした比較的狭い地域 最大震度:7(兵庫県神戸市、芦屋市、西宮市、宝塚市、淡路島北部の北淡町、一宮町、津名町の一部)※気象庁の現地調査による 震度6以上の県数:1県(兵庫県) | <ul style="list-style-type: none"> 名称:平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震 発生日時:2011年3月11日14時46分 震源地:三陸沖(牡鹿半島の東南東130km 付近) 震源域:長さ約450km、幅約200km 震源の深さ:24km 規模:マグニチュード9.0(モーメントマグニチュード) 地震の型:海溝のプレート間地震 被災地:地方都市及び農山漁村中心 東日本太平洋沿岸南北約500kmにわたる広い地域 最大震度:7(宮城県栗原市) 震度6弱以上の県数:8県(宮城県、福島県、茨城県、栃木県、岩手県、群馬県、埼玉県、千葉県) |
| 被害の特徴 | <ul style="list-style-type: none"> 地震の揺れによる建築物の倒壊が多数 一部の地域で大規模な火災延焼 | <ul style="list-style-type: none"> 津波により沿岸地域で甚大な被害が発生、多数の地区が壊滅 地震、津波、原発事故による広域的、複合的な災害 |

1. 東日本大震災はどんな災害だったか

阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較②

| | 阪神・淡路大震災 | 東日本大震災 |
|--------|---|--|
| 人的被害 | <ul style="list-style-type: none"> 死者:6,434人(震災関連死を含む) 行方不明者:3人 負傷者:43,792人 ※ 2006年5月19日消防庁発表・確定報 | <ul style="list-style-type: none"> 死者:19,074人(震災関連死を含む) 行方不明者:2,633人 負傷者:6,219人 ※2014年9月10日消防庁発表 |
| 被害の特徴 | <ul style="list-style-type: none"> 地震の揺れによる建築物の倒壊が多数 一部の地域で大規模な火災延焼 | <ul style="list-style-type: none"> 津波により沿岸地域で甚大な被害が発生、多数の地区が壊滅 地震、津波、原発事故による広域的、複合的な災害 |
| 避難者数 | <ul style="list-style-type: none"> 約32万人(1月23日ピーク時) | <ul style="list-style-type: none"> 約47万人(3月14日ピーク時) |
| 住家被害 | <ul style="list-style-type: none"> 全壊:104,906棟 半壊:144,274棟 火災:出火件数293件 ※2006年5月19日消防庁発表・確定報 | <ul style="list-style-type: none"> 全壊:127,361棟 半壊:273,268棟 火災:出火件数330件 ※2014年9月10日消防庁発表 |
| ライフライン | <ul style="list-style-type: none"> 電気:約260万戸が停電 ガス:約85万戸が供給停止 水道:約130万戸が断水 下水道:22処理場、50ポンプ場、管渠延長約164kmが被災 電話:約30万回線が不通 | <ul style="list-style-type: none"> 電気:約891万戸が停電 ガス:約48万戸が供給停止 水道:約220万戸が断水 下水道:120処理場、112ポンプ場、管渠延長約957kmが被災 電話:約100万回線が不通 |

1. 東日本大震災はどんな災害だったか

阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較③

| | 阪神・淡路大震災 | 東日本大震災 |
|-----------|---|---|
| 災害 廃棄物 | <p>災害廃棄物:約2,000万トン ※1998年3月末までに処理完了</p> | <ul style="list-style-type: none"> 約2,800万トン(津波堆積物約1,000万トンを含む。福島県の一部地域を除く。) <p>※2014年年3月末までに処理完了</p> |
| 被害額など | <ul style="list-style-type: none"> 直接被害額:9兆9,268 億円(推計) 復旧・復興事業費:16 兆3,000 億円(兵庫県の震災復興計画に基づく事業の10年間の実績、うち国費は約6兆円) 災害救助法の適用:2府県25市町(当時) ボランティア:138 万人(発災から1 年間) 義援金:1,793 億円(平成2013 年12月 末現在) | <ul style="list-style-type: none"> 直接被害額:16兆9千億円(推計) 復旧・復興事業費:国費のみで26兆円程度の見込み(2011~2015年度の5年間) 災害救助法の適用:10都県241市区町村(当時) ボランティア:136万人(発災から3年2ヵ月間) <p>※社会福祉協議会が運営する災害ボランティアセンターに登録して活動したボランティアの総数。この他、NPO 等を通じた独自の活動多数</p> <ul style="list-style-type: none"> 義援金:3,743 億円(2014年6月末現在) |

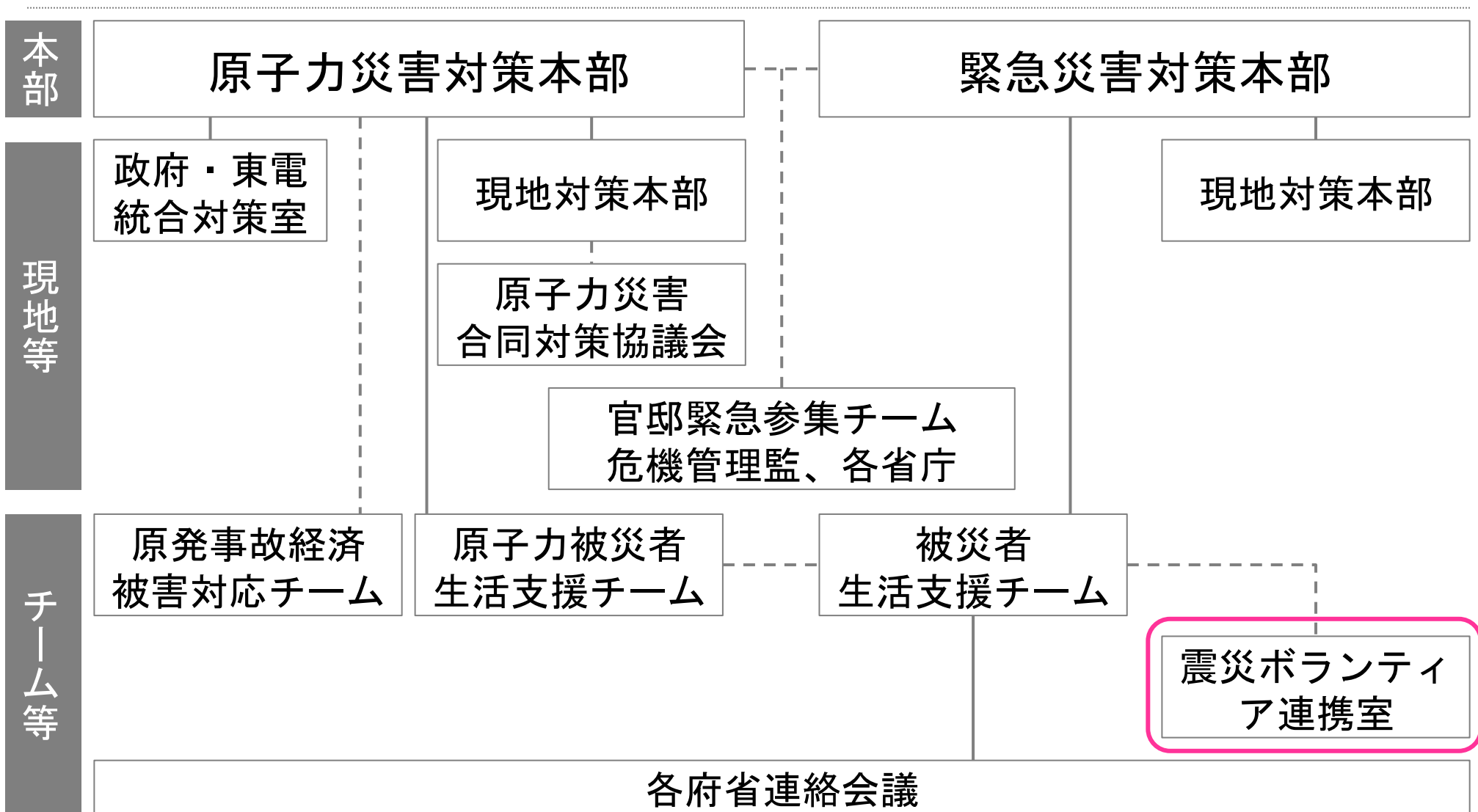
1. 東日本大震災はどんな災害だったか 阪神・淡路大震災と 東日本大震災の比較④

復興の司令塔機能：「被災地の復興に関する
ことなら何でも、復興庁でひとまず引き受け」、
「実務を行う現地や関係府省との意見
交換や事業の調整を行」う（岡本 2016）

| | 阪神・淡路大震災 | 東日本大震災 |
|-----------|---|--|
| 財源・行政 | <ul style="list-style-type: none"> 大規模な国費の投入 財団法人運用型の復興基金 | <ul style="list-style-type: none"> 復興庁設置 さらに大規模な国費を投入した土木・建築復興 自治体負担が極めて少ないが、紐づき(=復興交付金、40メニュー)が多い 取り崩し型復興基金(特別交付税=通常予算化) |
| 応急仮設住宅 | <ul style="list-style-type: none"> プレハブ仮設が主流 | <ul style="list-style-type: none"> みなし仮設(民間賃貸住宅)とプレハブ仮設が拮抗 県外への長期避難者多数 |
| 仮設住宅入居者支援 | <ul style="list-style-type: none"> ボランティア等による見守り | <ul style="list-style-type: none"> プレハブ仮設のみ見守り、みなし仮設は漏れ コミュニティ形成支援(地域おこし協力隊スキーム) 一部自治体で就労支援(生活困窮者自立支援) |
| 被災者生活再建 | <ul style="list-style-type: none"> 被災者生活再建支援法の制定 | <ul style="list-style-type: none"> 被災者生活再建支援法の活用 原発被害者は個別賠償を中心とした別制度 |
| 産業 | <ul style="list-style-type: none"> 大規模開発型の産業復興が中心で中小企業対策が進まず | <ul style="list-style-type: none"> グループ補助金、ハンズオン支援といった中小企業等への支援 |
| 雇用 | <ul style="list-style-type: none"> 大きな問題にならず | <ul style="list-style-type: none"> 雇用の場の逸失、避難に伴う失業 緊急雇用創出事業の活用 |
| 市民社会 | <ul style="list-style-type: none"> ボランティア元年 NPO法の成立 | <ul style="list-style-type: none"> NPOの活躍 NPOへの国費投入 |
| 国連防災枠組 | <ul style="list-style-type: none"> 行政をベースとしたアプローチ | <ul style="list-style-type: none"> 多様なステークホルダーからのアプローチ |

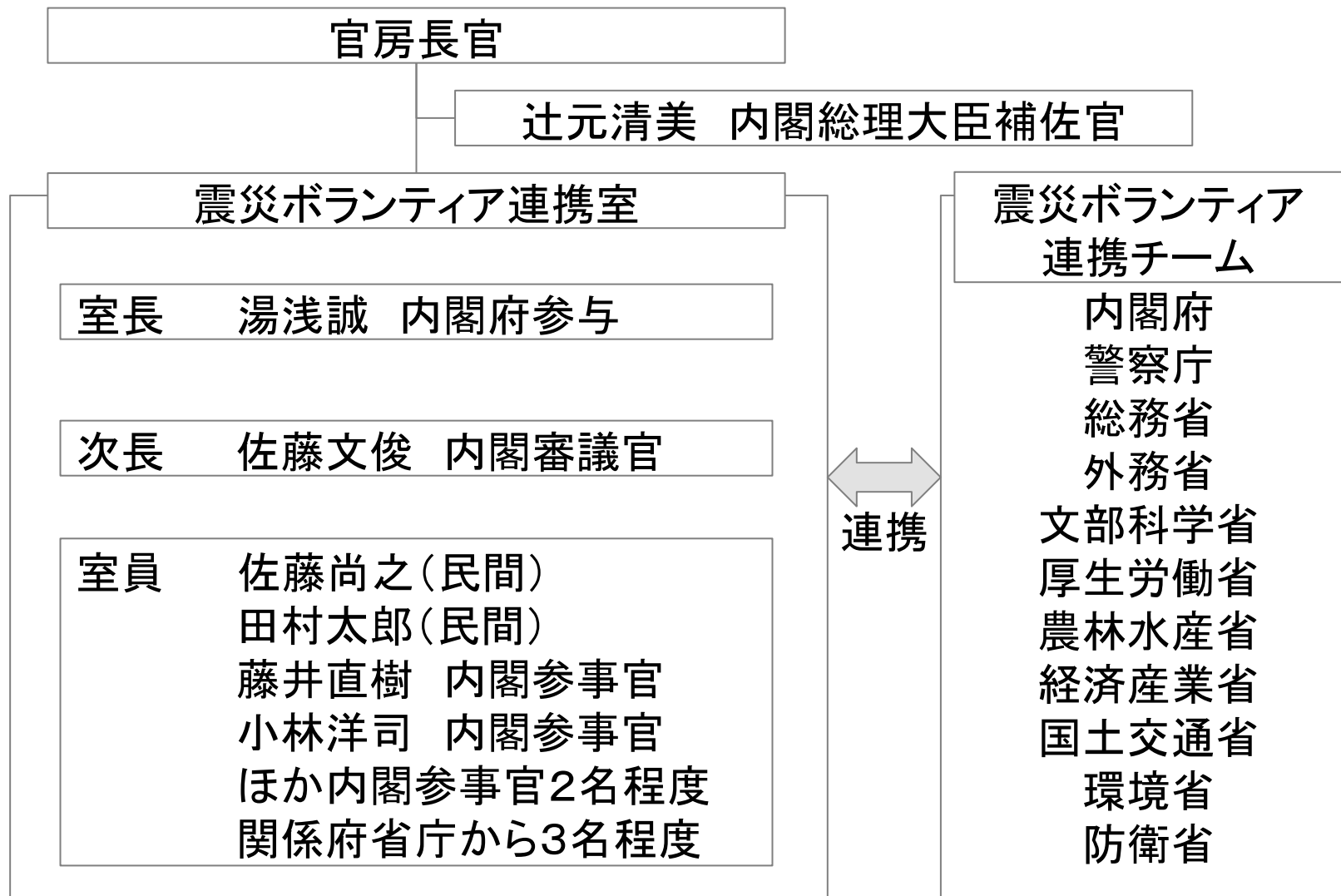
1. 東日本大震災はどんな災害だったか

復興庁設置に至るまでの混乱：6本部体制→2本部体制



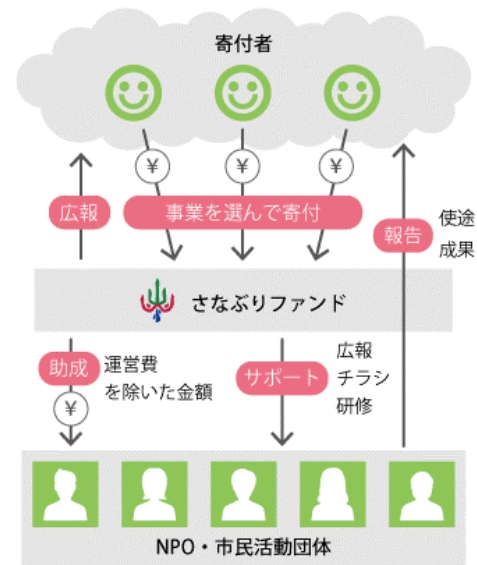
1. 東日本大震災はどんな災害だったか

復興庁設置に至るまでの混乱：震災ボランティア連携室→復興庁のボランティア・公益的民間連携班へ継続



1. 東日本大震災はどんな災害だったか

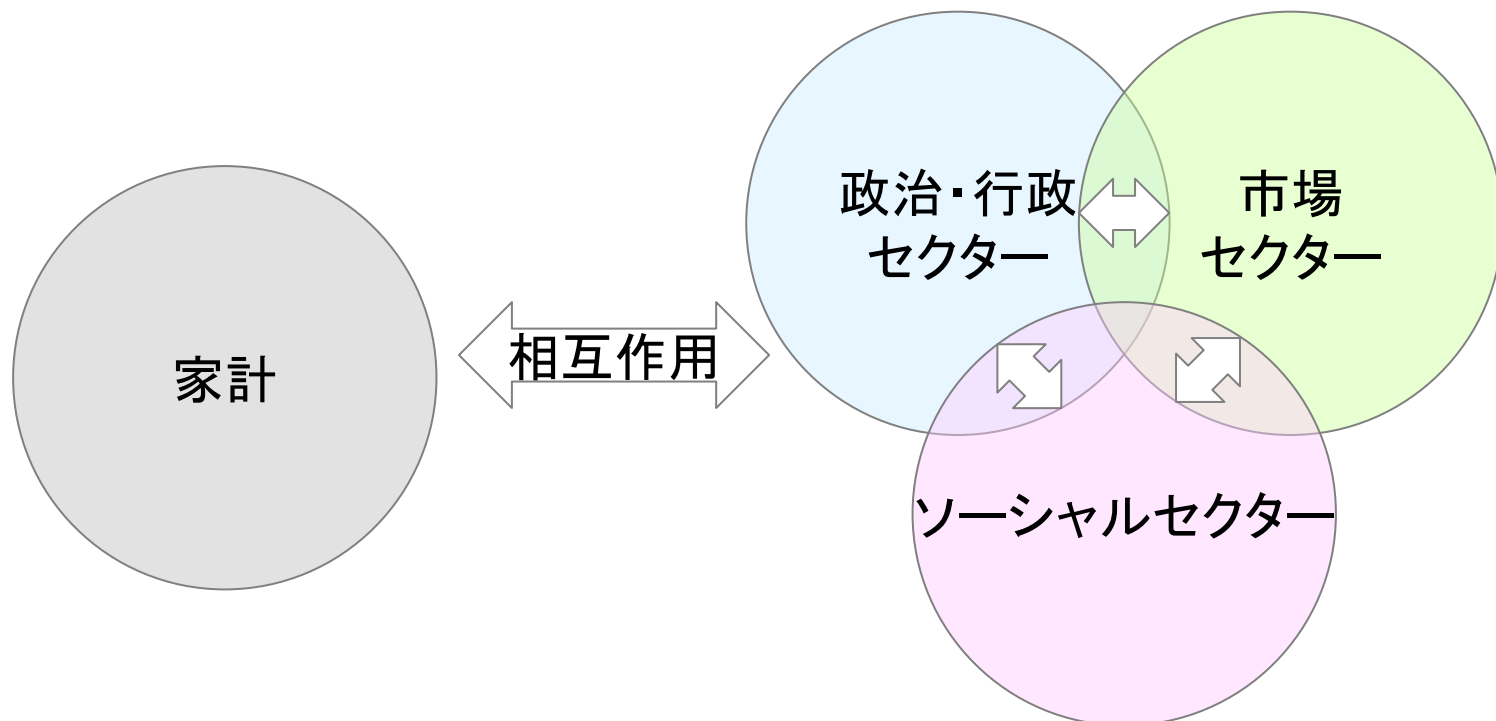
東日本大震災で活躍するソーシャルセクターの組織たち 社会を変えている？新しいやり方を政策につなげている？



1. 東日本大震災はどんな災害だったか

ソーシャルセクター（市民活動やNPO、私はサードセクターと呼んでいます）、このよくわからないものよ…。

- NPO、NGO、協同組合、コミュニティビジネス、社会的企業、ソーシャルエンタープライズ、ソーシャルファーム…。なんじゃこりゃ。
 - 公益的・共益的な活動を行う。自律した民間組織から構成される経済部門。
- でもなんか役に立っていそう…。



本日本話したいこと

1. 東日本大震災はどんな災害だったか

2. ソーシャルセクターの台頭

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

2. ソーシャルセクターの台頭

支援団体調査の概要

- 2013年11月に郵送およびWeb回答によるアンケート調査を実施した。
- 郵送先は1,420団体で、以下の支援団体をリストアップした。
 - 「特定非営利活動法人いわて連携復興センター」が把握している支援団体
 - 「みやぎ連携復興センター」が把握している支援団体
 - 「一般社団法人ふくしま連携復興センター」が把握している支援団体
 - 「東日本大震災支援全国ネットワーク」の会員団体のうち住所が把握できる支援団体
- 本アンケート調査は「一般社団法人パーソナルサポートセンター」を実施主体とし、「特定非営利活動法人いわて連携復興センター」、「みやぎ連携復興センター」、「一般社団法人ふくしま連携復興センター」、「東日本大震災支援全国ネットワーク」、「公益財団法人共生地域創造財団」、「一般財団法人地域創造基金みやぎ」、「特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム」を協力団体とする8団体の共同事業として実施された。

配布数・有効回答数・回収率

| | 配布数 | 有効回答数 | 回収率 |
|-------|-------|-------|-------|
| 郵送配布 | 1,420 | 503 | 35.4% |
| web回答 | — | 40 | — |

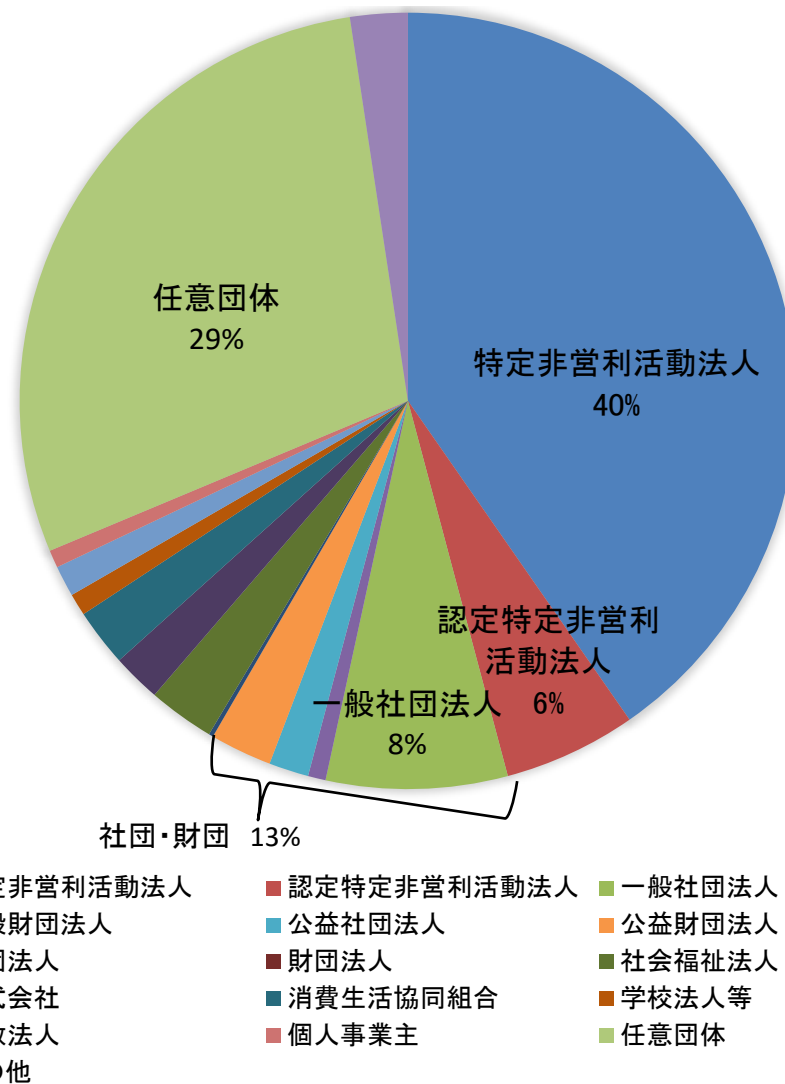
2. ソーシャルセクターの台頭

NPO法人46%、任意団体29%、社団・財団13%。

7割はなんらかの法人格を持つ

調査時点における 被災者支援団体の法人格

| 法人格の種類 | 団体数 | 割合 |
|-------------|-----|--------|
| 特定非営利活動法人 | 219 | 40.3% |
| 認定特定非営利活動法人 | 30 | 5.5% |
| 一般社団法人 | 41 | 7.6% |
| 一般財団法人 | 4 | 0.7% |
| 公益社団法人 | 9 | 1.7% |
| 公益財団法人 | 14 | 2.6% |
| 社団法人 | 1 | 0.2% |
| 財団法人 | 0 | 0.0% |
| 社会福祉法人 | 15 | 2.8% |
| 株式会社 | 11 | 2.0% |
| 消費生活協同組合 | 13 | 2.4% |
| 学校法人等 | 5 | 0.9% |
| 宗教法人 | 7 | 1.3% |
| 個人事業主 | 4 | 0.7% |
| 任意団体 | 157 | 28.9% |
| その他 | 13 | 2.4% |
| 合計 | 543 | 100.0% |



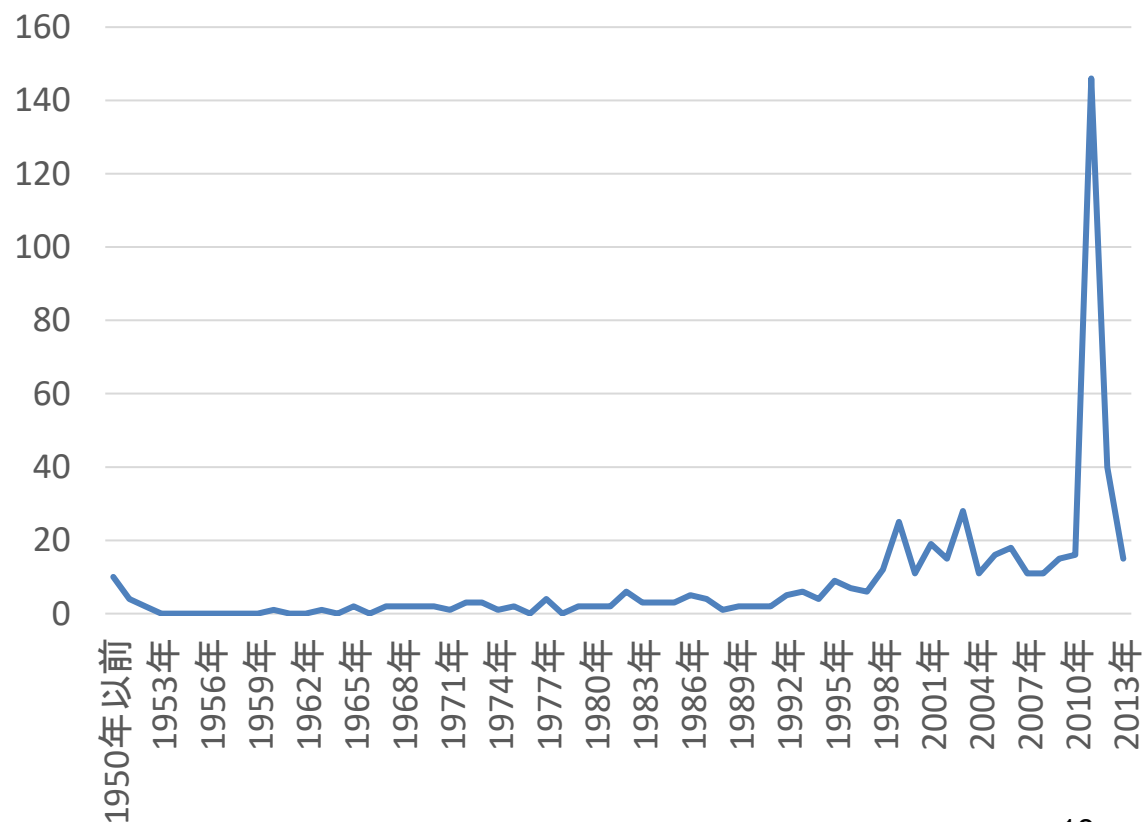
2. ソーシャルセクターの台頭

62.9%が震災以前、37.1%が震災以後に設立

■ 77.9%は特定非営利活動促進法（NPO法）が施行された1998年以降に設立。

被災者支援団体の設立時期

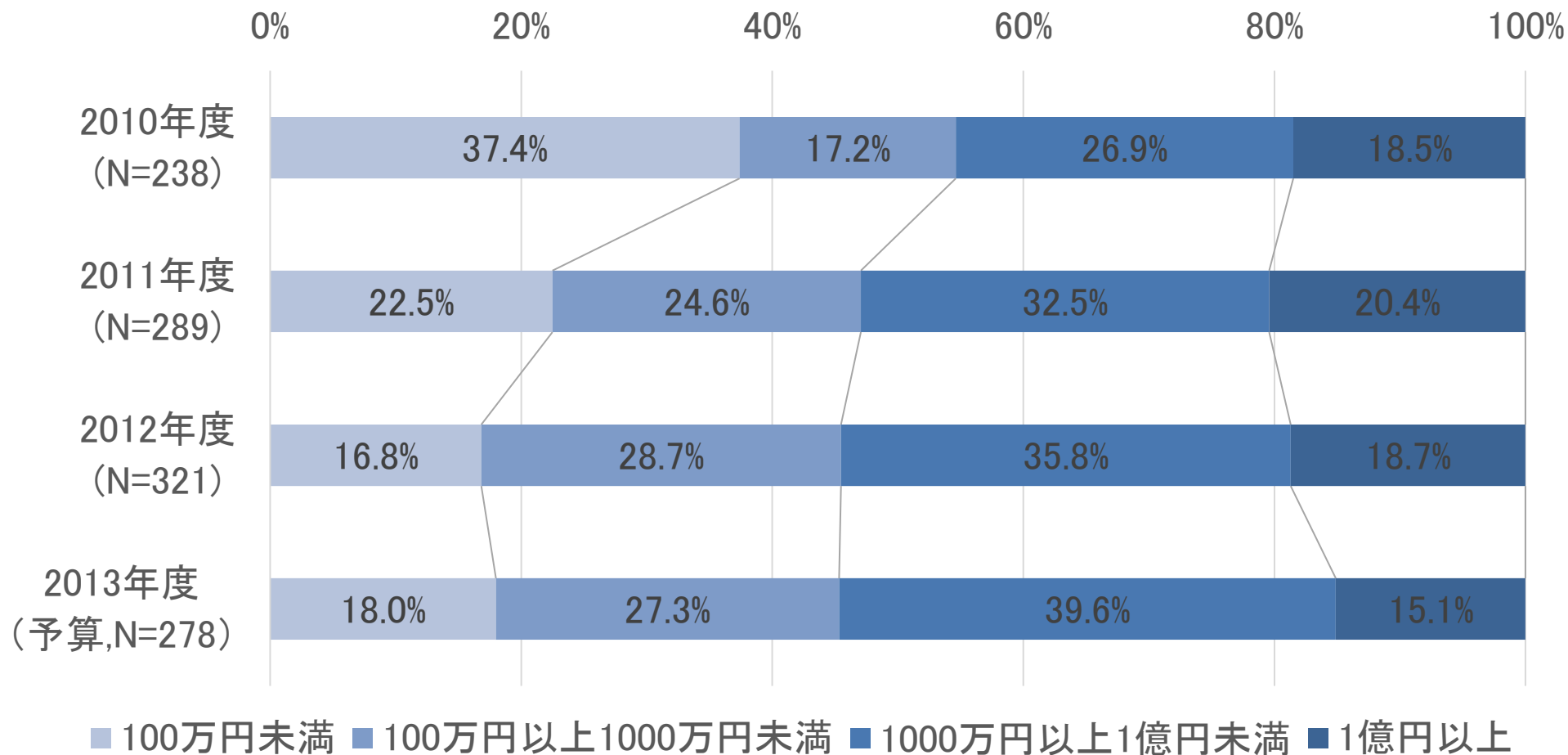
| 設立時期 | 団体数 | 割合 |
|-------------|-----|--------|
| ～1979年 | 44 | 8.4% |
| 1980～1997年 | 72 | 13.7% |
| 1998年～2010年 | 208 | 39.6% |
| 2011年 | 146 | 27.8% |
| 2012年 | 40 | 7.6% |
| 2013年 | 15 | 2.9% |
| 合計 | 525 | 100.0% |



2. ソーシャルセクターの台頭

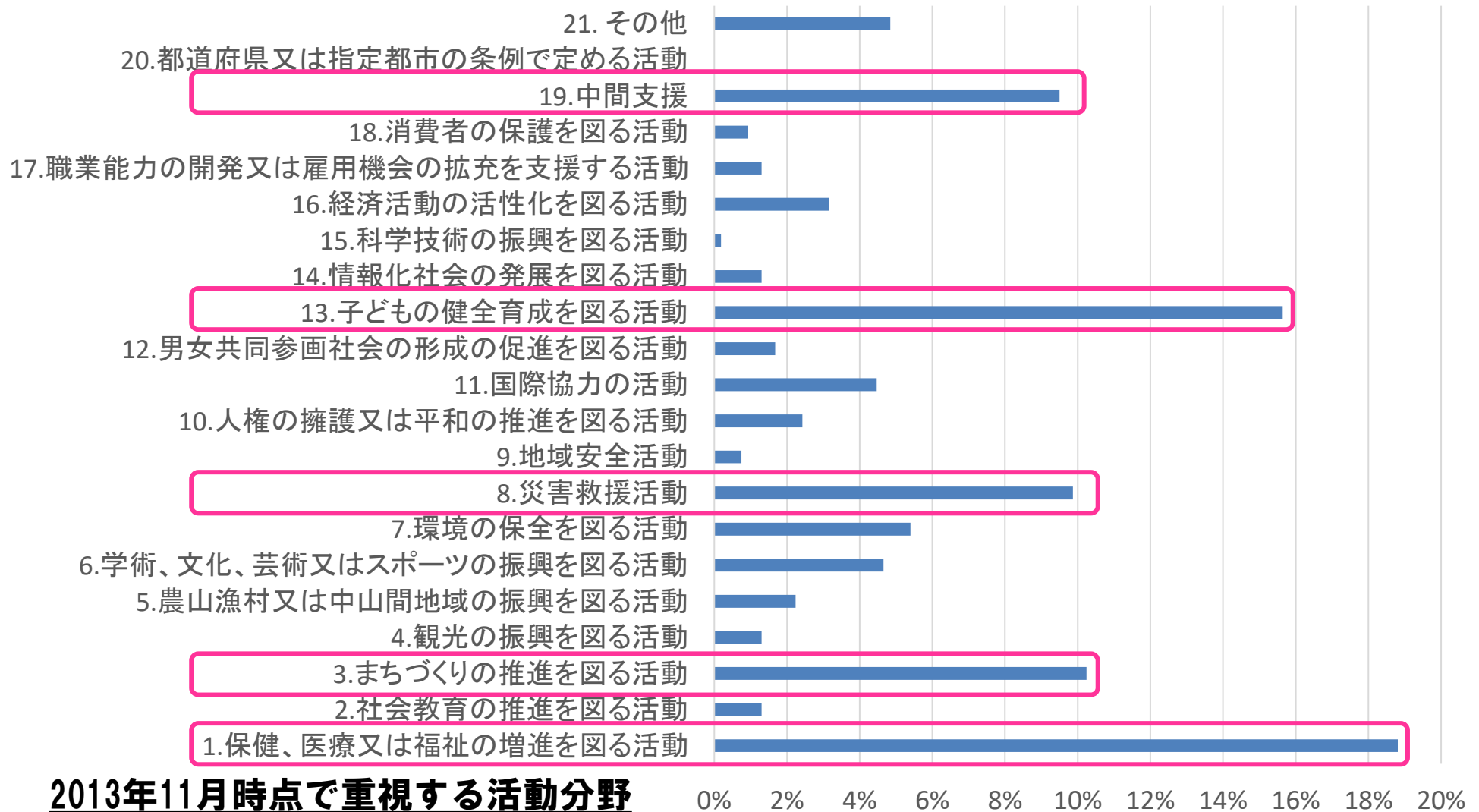
2010年度は100万円未満が最大、2011年度以降は1,000万～1億円未満が最大。1億円以上の団体も約15～20%存在

被災者支援団体の収入規模



2. ソーシャルセクターの台頭

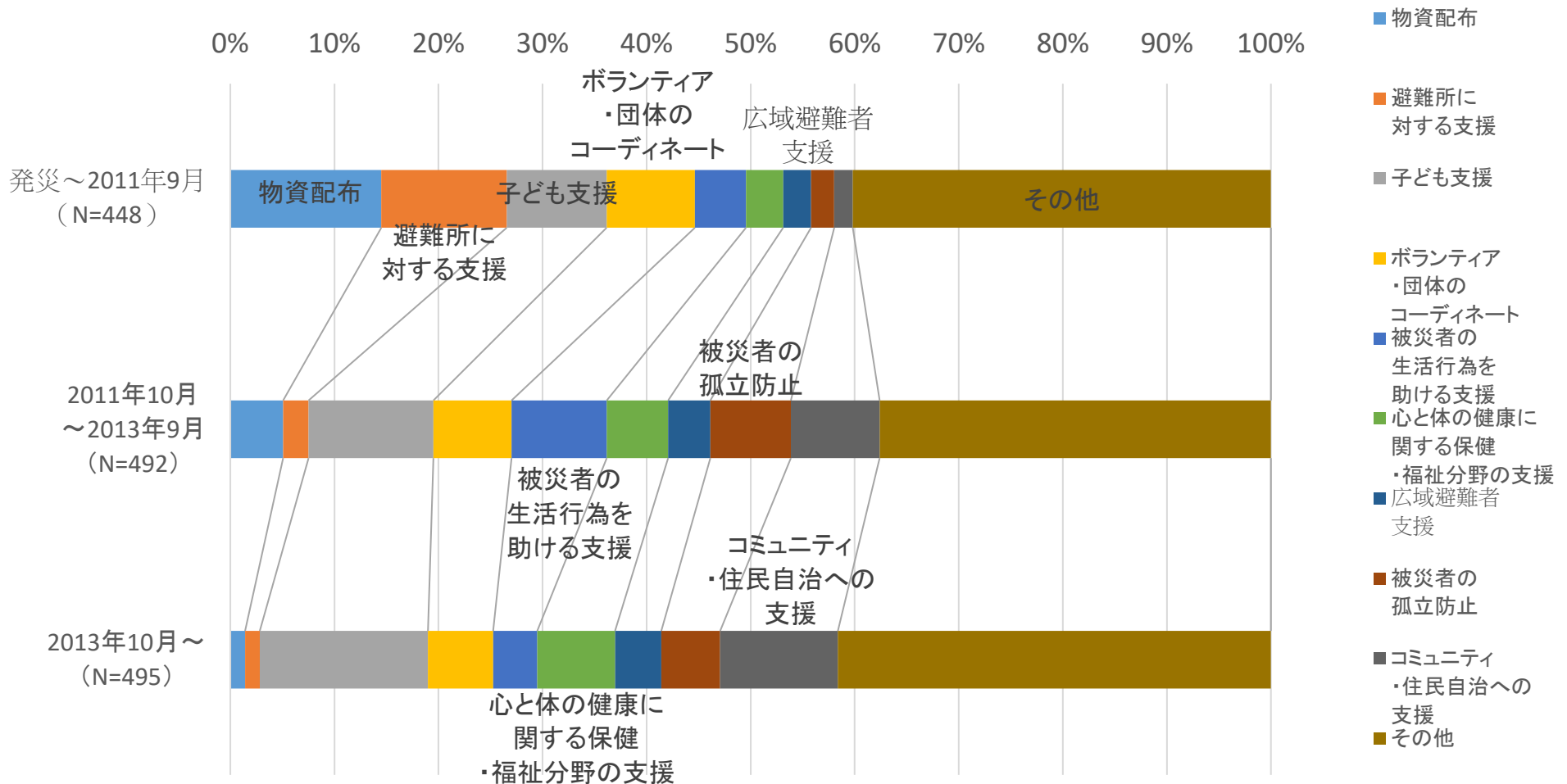
保健医療・子ども・まちづくり・災害救援・中間支援が重視されている活動分野(5大分野)



2. ソーシャルセクターの台頭

発災当初は物資・避難所支援、仮設住宅生活が始まると生活支援や孤立防止、その後は自治への支援や福祉へと移る

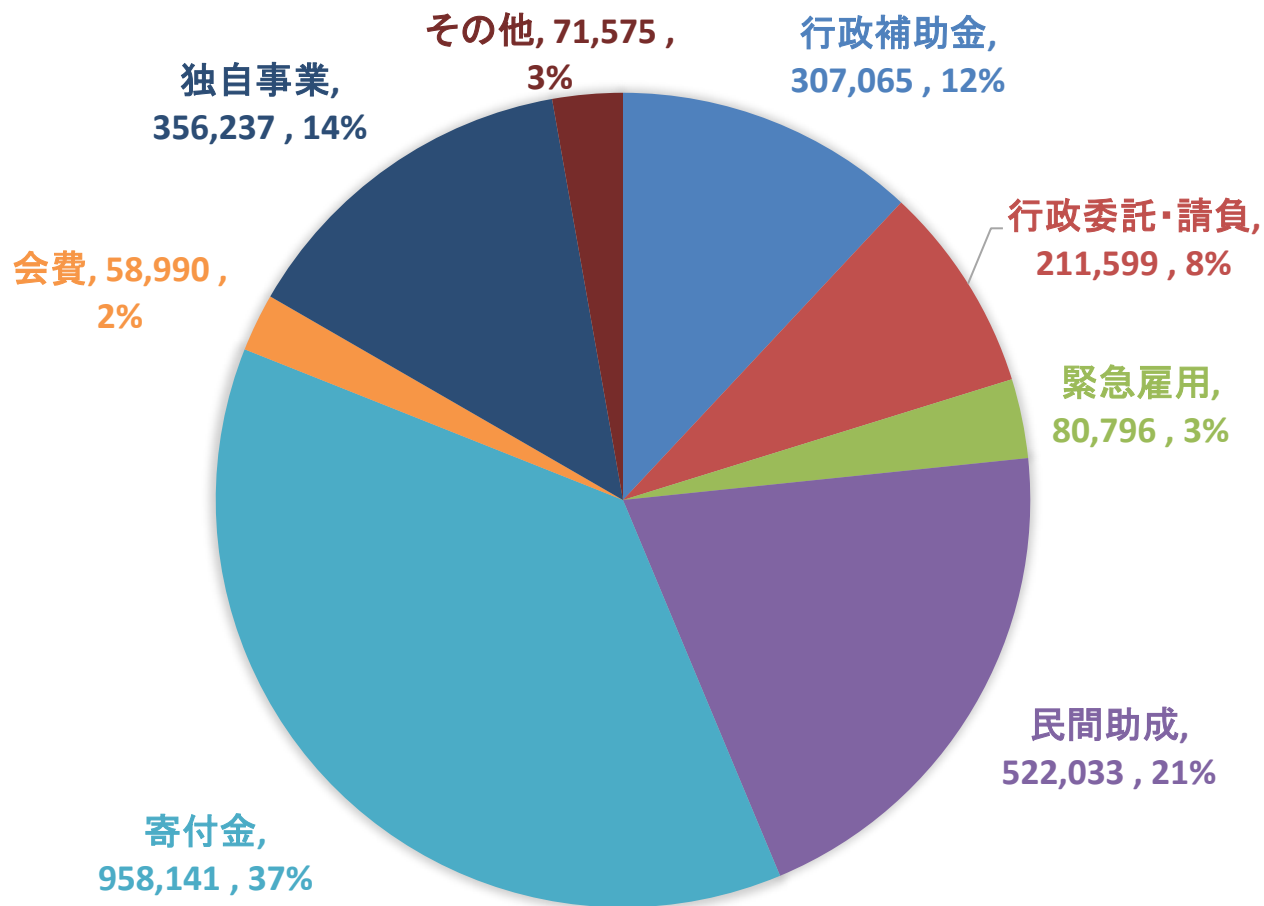
NPO/NGOが最も重視する活動内容の変遷



2. ソーシャルセクターの台頭

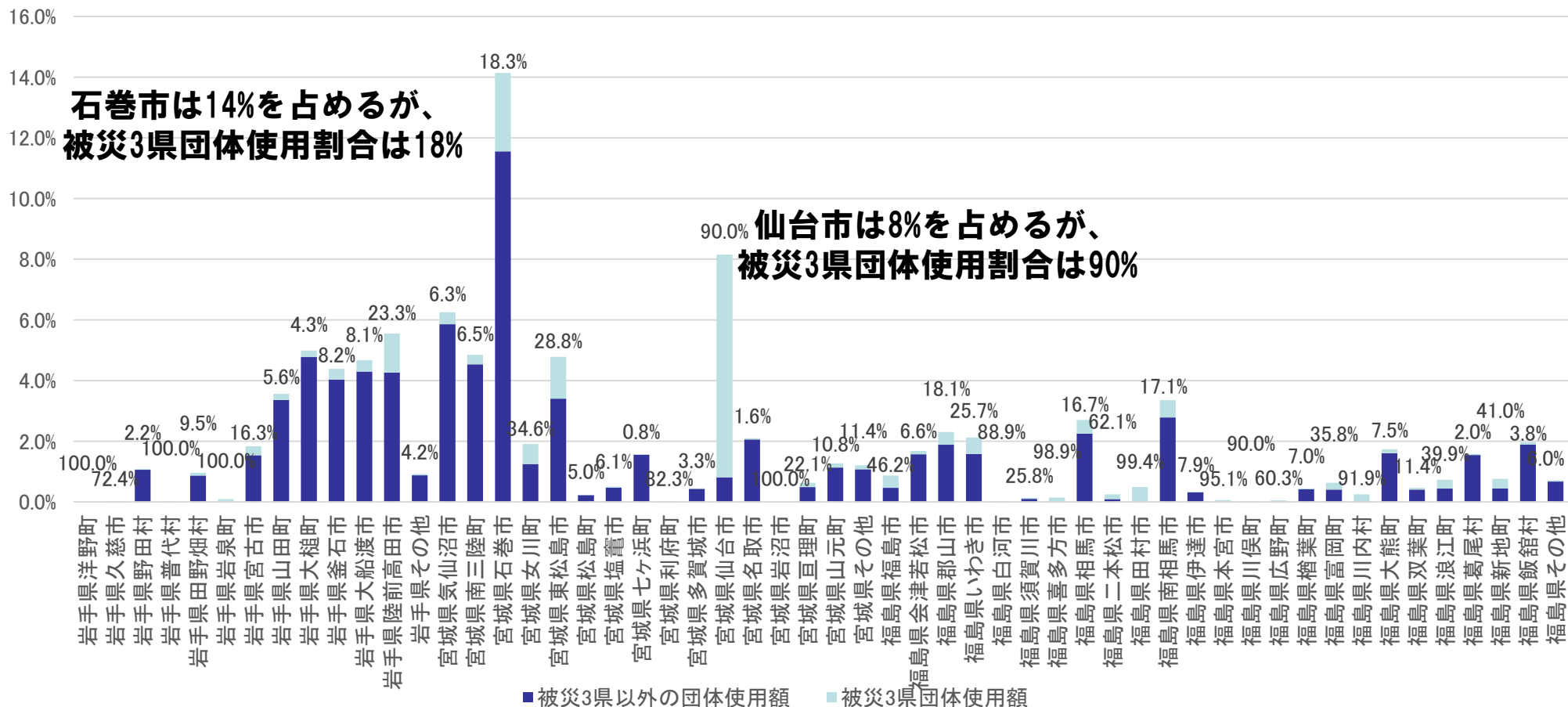
被災者支援資金充当額(収入×被災者支援使用割合)をみると、収入の多くは寄付・民間助成で賄われ、公費は2割程度

被災者支援資金充当額ベースでみた収入の内訳(万円)と割合(%)



2. ソーシャルセクターの台頭

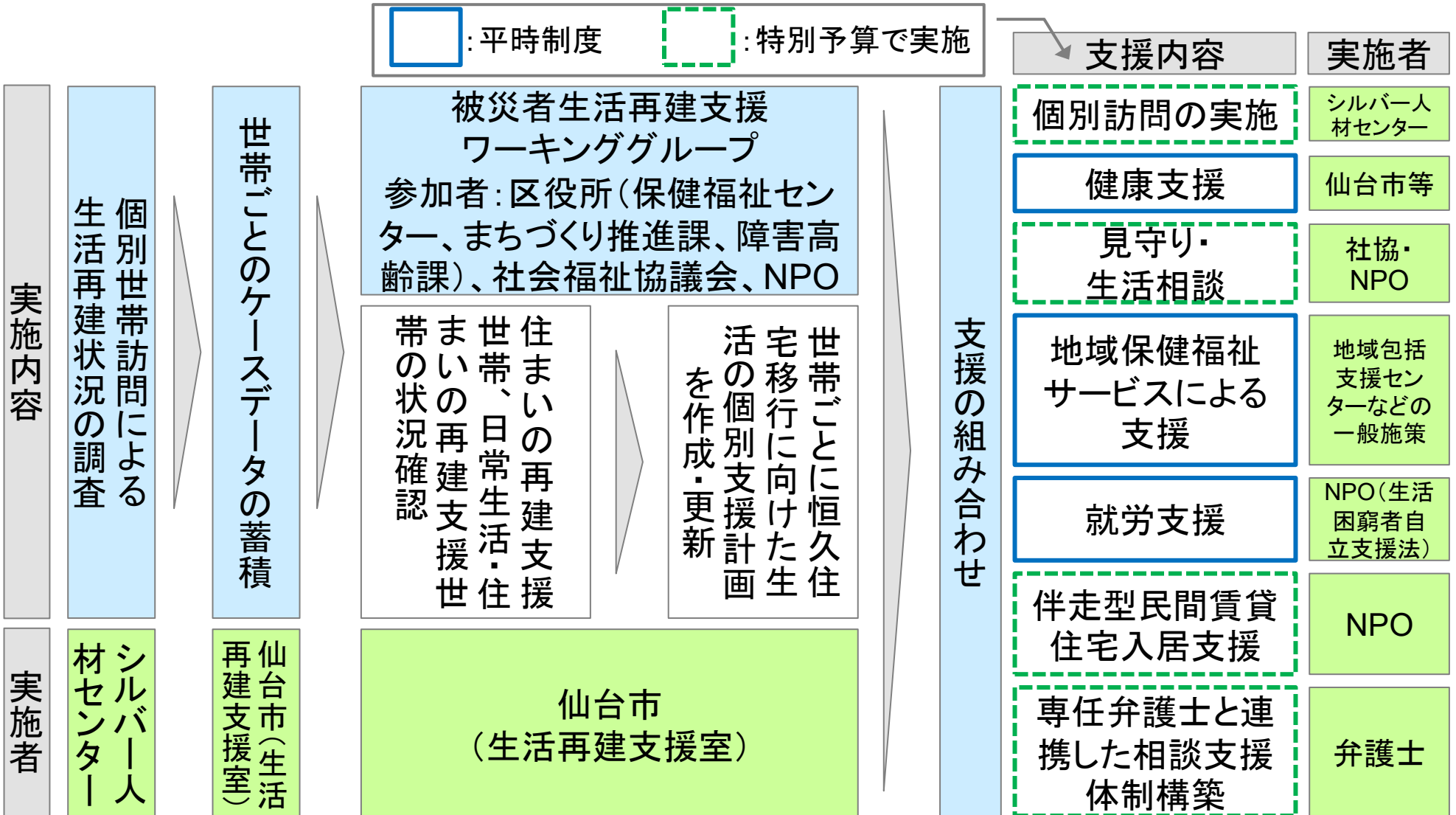
市町村ごとの被災者支援資金充当額(収入×被災者支援への充当割合)の全体比と被災3県団体の使用割合(ラベル)



注) 被災3県の市町村で直接使用された被災者支援資金充当額は2010～2012年度決算、2013年度予算を合わせて196.03億円。各支援団体の被災者支援資金充当額を支援した市町村で均等に案分し、市町村単位で合算し、上述した196.03億円を100%とし、市町村で直接使用された被災者支援資金充当額の市町村ごとの使用額(全体比、左軸)を求めた。うち被災3県に主たる事務所を置く団体の使用割合を図中(ラベル)に記載した。複数の市町村を支援している支援団体の市町村ごとの支援規模の差は考慮されず、支援規模が小さな市町村ほど使用額が大きく、支援規模が大きな市町村ほど使用額が小さく計算されている23

2. ソーシャルセクターの台頭

仙台市の災害ケースマネジメント：個別世帯のケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援を組み合わせ



2. ソーシャルセクターの台頭

鳥取県では危機管理条例で 制度化

鳥取県版災害ケースマネジメント「生活復興支援」の導入

中部1市4町を中心に住家被害は約15,000棟に及び、古い住宅を中心に屋根瓦（特に土葺きの瓦）のズレや落下が多く見られたほか、外壁のひび割れ・落下、塀の倒れ等が多数発生しました。これに対して、被災世帯の住宅再建及び修繕のための支援措置を講じるなど、県や市町村の積極的な支援により、鳥取県中部地震発生から約1年で、ブルーシートが残る住家は概ね5%にまで減少しました。

しかし、発災後1年を経過してもなお、住宅修繕に着手することができない世帯があり、その中には健康面、資金面での課題を抱えていたり、高齢者世帯で修繕に向かう気力を失ったりしている方々などもおられました。

このような世帯へ対応するため、行政や民間団体などで構成する「生活復興支援チーム」を新設し、困り事の解決策を具体的に提案することで被災者の生活復興を後押ししていく鳥取県版災害ケースマネジメント「生活復興支援」に取り組むこととなりました。

また、今度再び大きな災害が発生した際にも同じ考え方で支援に取り組むため、平成30年4月に、この被災者の生活復興支援体制を全国で初めて条例に規定し、恒久制度としました。

鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例（抜粋）

（被災者の生活復興支援体制の構築）

第25条の2 県及び市町村は、相互に連携し、必要に応じ、個々の被災者の住宅、就労、健康、財産管理その他生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し、被災者の生活の復興支援を行うものとする。

鳥取県版災害ケースマネジメントの流れ

訪問調査



個別訪問による実態調査を実施

県、市町、震災復興活動支援センター職員が、世帯を個別に訪問し困りごとなどを聞き取り、世帯の状況を把握。

相談例

修繕資金不足、修繕方法が分からない、安価な賃貸住宅を探している。よく眠れない、気分が沈みがち、飲酒、喫煙の量が増えた。等

生活復興プランの検討



実態調査の結果に基づき関係機関が集まり生活復興プランを検討

各世帯の課題を整理。関係機関と情報共有し、必要な支援の検討。各世帯の状況に合わせた生活復興プランを作成。

関係機関

県、市町、震災復興活動支援センター
社会福祉協議会、地域包括支援センター 等

生活復興支援チームの派遣



必要な支援に対して支援チームを派遣

生活復興プランに基づいて個別訪問、専門家の派遣、支援窓口とのマッチング

生活復興支援チーム派遣イメージ

✓仕事⇒県立ハローワーク等 ✓福祉⇒社協、地域包括支援センター
✓健康・心のケア⇒保健師 ✓建物・土地⇒建築士、宅建協会
✓生活資金⇒ファイナンシャル・プランナー ✓法律⇒弁護士 等

生活復興支援取組事例

●家屋が被災の高齢夫婦世帯

近隣住民から相談があり実態調査をした結果、ボランティア団体による屋根修繕を実施。併せて保健師が世帯訪問し、介護予防サービスを受けていただくこととなった。



●瓦が崩れブルーシートで対応していた高齢世帯

実態調査の結果、世帯には借金があり、世帯主は療養中であることがわかった。民生委員や近隣住民の協力を得てボランティア団体による屋根修繕（瓦落下防止対策、雨漏り対策）を実施。生活面では、過払い金を含む返済状況の確認などをするため弁護士を派遣し支援した。

●賃借している店舗が被災し、店舗経営に苦慮している世帯

生活資金、不動産、相続等の多岐にわたる課題に対応可能な専門家につなぐためファイナンシャル・プランナーを派遣し、家計の点検・助言を行った。

●住宅が傾き、業者から住み続けるのは危険だと説明を受けた世帯

震災復興活動支援センター、建築士が住宅の増築された部分毎に住宅の傾きを調査し、危険箇所を修繕することで引き続き安全に居住できることを世帯に説明。その結果、危険箇所のみ解体し、新築することになった。



●修繕費用の捻出に苦慮されていた世帯

建築士を派遣し、現地確認。サッシを交換するのではなく建具の調整を行う等、再建支援金の範囲内で修繕可能な修繕方法を提案し、その内容で業者が修繕した。

●借家が被災し、大家から修繕できないと言われた世帯

家賃や周辺環境について、条件のよい引越先が見つからなかったため、ボランティア団体がブルーシートの張替えを行った。



●屋根瓦がずれ、雨漏りする世帯

業者から「修繕費用が高額となる。」「建て替えを勧める。」などの説明を受けたため、修繕しないままになっていたが、市職員、建築士で修繕方法を検討し、市の補助金を使うことを提案したところ、屋根瓦の修繕を進めることになった。

屋根等修繕のための支援施策

●鳥取県震災復興活動特別支援事業補助金

鳥取県中部地震により被災した住家等の屋根修繕に係る経費を修繕実施団体へ補助し、住宅修繕を推し進める制度です。

平成29年度からブルーシートの張替え、修繕などをする団体の支援を行っています。

平成31年度には、さらに加速して住宅修繕が進むよう修繕を実施する団体の要件を緩和し、支援を推し進めます。

補助金概要

補助率 10/10
補助上限額 30万円
補助対象経費 修繕に係る原材料費、車賃及び技術協力者への謝金等



活動実績

平成29年度 12棟
平成30年度（H31年2月末） 19棟

●鳥取県屋根修繕促進支援事業補助金

生活復興プランを策定した生活保護世帯の住家の屋根等の応急修繕を行うことで、被災者の安定的な生活の場を確保するための制度です。



2. ソーシャルセクターの台頭

国も災害ケースマネジメントや個別避難計画を促進している

- 「災害ケースマネジメントの仕組みづくりを進めたい。」
 - 2021年12月21日参議院予算委員会での岸田首相の答弁

- 被災者支援等を担う人材の確保・育成、要配慮者避難や災害ケースマネジメントの促進(中略)等の地域防災力の向上や事前防災に資する取組を推進する。
 - 経済財政運営と改革の基本方針2022(いわゆる骨太の方針、2022年6月7日閣議決定)

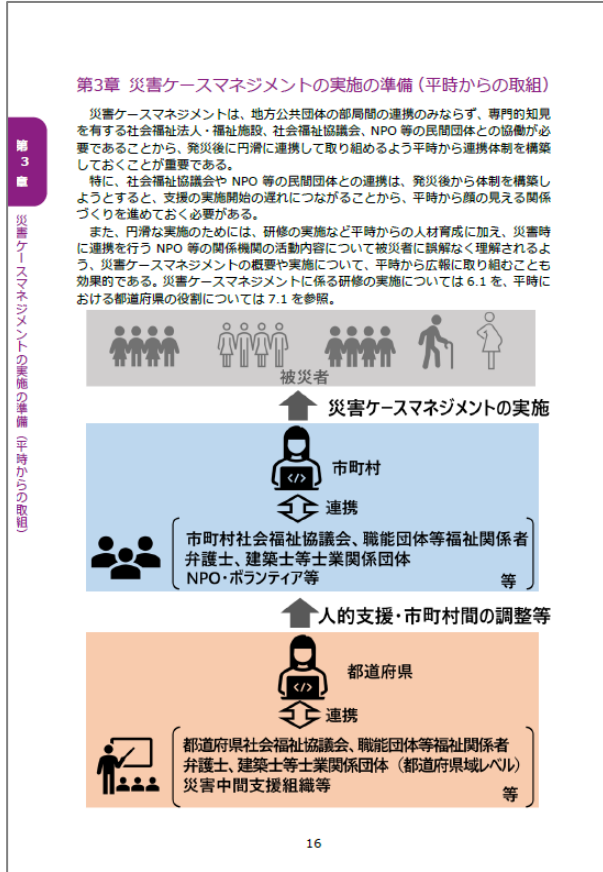
2. ソーシャルセクターの台頭 内閣府(2023)『災害ケースマネジメント実施の手引き』



※災害ケースマネジメントを開始する段階については自治体の実情に応じて検討する

| | 平時 P.16 | 発災直後 ～避難所運営段階 P.33 | 避難所閉所検討 ～応急仮設住宅供与段階 P.56 | 応急仮設住宅 供与段階以降 P.101 |
|--------|-----------------------|--|--|--|
| 被災者の生活 | | 避難所 | 応急仮設住宅 | 災害公営住宅 |
| | | 在宅避難 | | |
| 支援体制等 | 実施体制の検討・構築(市町村内) P.17 | 支援関係機関、NPO等との連携 | | |
| | 計画等への位置づけ P.28 | 人材確保・育成、研修実施 P.150 | | |
| | | 災害ボランティアセンター設置・運営 | | |
| | | 支援拠点の設置・運営 | | |
| 被災者支援 | | 被災証明書発行 | | |
| | | 被災者台帳作成・活用 P.145 | | |
| | アウトリーチ等 | <ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・応急的な対応が必要な被災者の発見及び状況の把握 ・生活再建に向けた支援情報の適切な周知(被災証明書の発行等) ○対象 <ul style="list-style-type: none"> ・避難所避難者、在宅避難者 →応急的な対応が必要な被災者については、医療や保健、福祉につながる、災害関連死を防止 | <ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・住まいの再建、日常生活の自立にあつての支援が必要な被災者の発見及び課題の把握 ○対象 <ul style="list-style-type: none"> ・当該災害の被災者(全数調査が望ましい) →アウトリーチで被災者の状況を把握し、得られた情報を精査・アセスメントを実施、支援が必要な者と課題を特定 | <ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・継続的支援が必要な被災者に対する見守り・相談支援 ○対象 <ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅入居者、在宅被災者等 →アウトリーチで得られた情報を踏まえ、適宜アセスメントを見直し |
| | 災害ケースマネジメントケース会議 | ※必要に応じて開催 ※応急に対応が必要な被災者を医療・福祉等の支援につなぐことが重要 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・アウトリーチ、アセスメントの結果等を踏まえ個々の課題に応じた支援方策を検討 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・アウトリーチ結果等を踏まえ個々の課題に応じた支援方策を検討 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等 |
| | 支援へのつながり等 | 必要に応じて、適切な支援先へのつながり等支援を実施 | <ul style="list-style-type: none"> ・適切な支援先へのつながり等支援を実施 ・次の生活への移行等、避難所で生活する被災者への支援を実施 | <ul style="list-style-type: none"> ・適切な支援先へのつながり等支援を実施 →行政内関連部局、支援関係機関、士業団体、NPO等 |
| | 災害ケースマネジメント情報連携会議 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・被災者支援の全体状況の共有、避難所運営や要対応者への対応状況、全体的な方針等の共有 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、災害ボランティアセンター、支援関係機関、NPO等 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・被災者支援の全体状況の共有、アウトリーチの進捗状況、ケース会議の実施状況等の共有 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・被災者支援の全体状況の共有、アウトリーチの進捗状況、ケース会議の実施状況等の共有 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等 |

【災害ケースマネジメントの実施の流れ】



2. ソーシャルセクターの台頭

防災基本計画に多様な主体と連携した被災者支援が規定 災害中間支援組織・災害ケースマネジメント(2023年5月31日)

防災基本計画修正(令和5年5月)の概要

■ 防災基本計画

災害対策基本法に基づき、中央防災会議が作成する我が国の防災に関する総合的かつ長期的な計画で、指定行政機関や指定公共機関が作成する防災業務計画や、自治体が作成する地域防災計画の基本となるもの

主な修正項目

最近の施策の進展等を踏まえた修正

○ 多様な主体と連携した被災者支援

- ・ 都道府県による災害中間支援組織(※1)の育成・強化、関係者の役割分担の明確化
- ・ 災害ボランティアセンター設置予定場所の明確化
- ・ 災害ケースマネジメント(※2)などの被災者支援の仕組みの整備

※1 NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織

※2 一人ひとりの被災者の状況を把握した上で、関係者が連携して、被災者に対するきめ細やかな支援を継続的に実施する取組

○ 国民への情報伝達

- ・ 長周期地震動階級に係る情報の解説・伝達
- ・ 通信障害発生時の丁寧な周知広報の実施
- ・ 障害者の情報取得・意思疎通に係る施策の推進

○ デジタル技術の活用

- ・ 被災者台帳、避難行動要支援者名簿の作成等へのデジタル技術の活用

日本海溝・千島海溝沿いの海溝型地震に係る基本計画の変更を踏まえた修正

○ 北海道・三陸沖後発地震注意情報(※)の解説・伝達

※日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震の想定震源域とその周辺でMw7.0以上の地震が発生した場合、「北海道・三陸沖後発地震注意情報」を発信し、大地震の発生可能性が平時よりも相対的に高まっているとして、後発地震への注意を促す取組について、令和4年12月より運用を開始。



令和4年に発生した災害を踏まえた修正

<北海道知床で発生した遊覧船事故>

○ 旅客船の総合的な安全・安心対策の強化

※海上災害対策編の修正

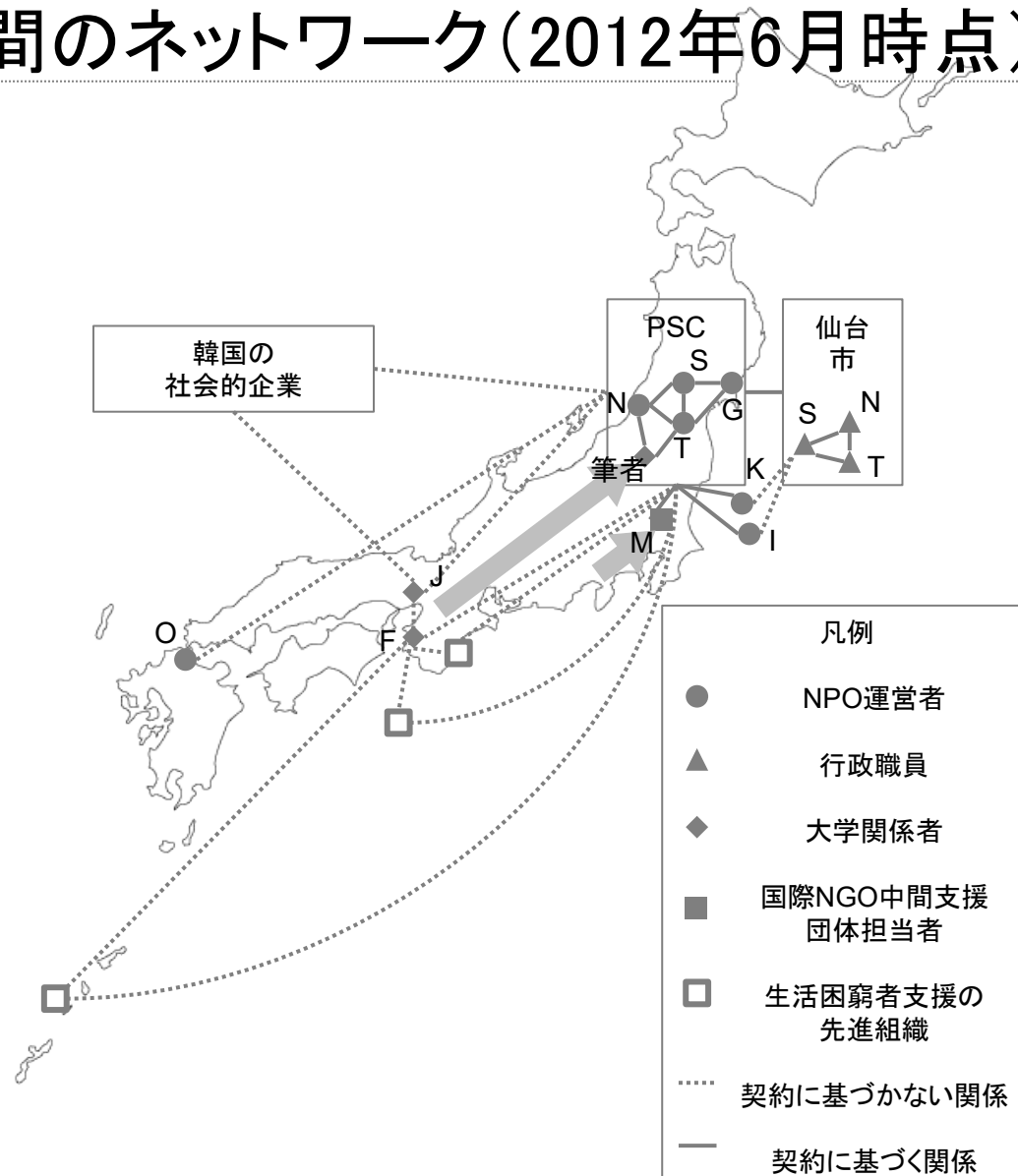
<トンガ諸島の火山噴火による潮位変化>

○ 火山噴火等による津波に関する普及啓発・情報伝達

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html>

2. ソーシャルセクターの台頭

災害ケースマネジメント開発にかかわる震災後のキーマンおよび先進組織間のネットワーク(2012年6月時点)



本日本話したいこと

1. 東日本大震災はどんな災害だったか

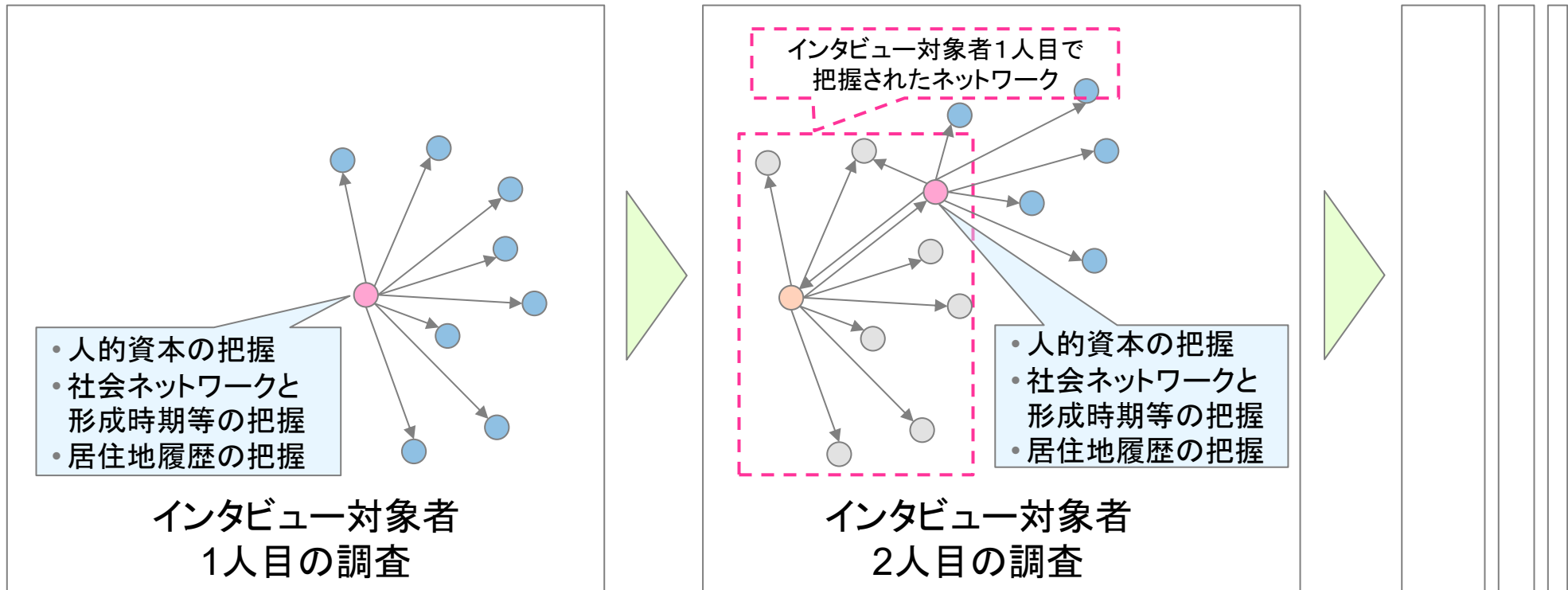
2. ソーシャルセクターの台頭

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造 リーダーを「数珠つなぎ」していく

社会ネットワーク調査のイメージ



3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

社会ネットワーク調査の方法1

■ 調査手法

- 構造化したインタビュー。

■ 調査対象

- 東日本大震災への対応を実施したソーシャルセクターの関係者で、震災後に被災地で1年以上の居住履歴がある人。

■ 調査対象の選定

- ある対象者から、東日本大震災にかかわる活動において、信頼していたり、お世話になったり、活動において影響を与えたりした人(以下、キーパーソンと呼称)を、最大10人を聞き取りで把握するスノーボールサンプリング。
- キーパーソンのうち調査対象者をインタビュー候補者とし、ランダムにインタビューを実施。
- 同一組織へインタビューが集中すること避けるため、1組織あたり5名以上のインタビューを避けた。
- また、死去している人、調査時点で海外在住の人などインタビューが物理的に難しいものへのインタビューも実施していない。

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

社会ネットワーク調査の方法2

■ 主な調査内容

- 基本的な属性、人的資本の状況(学歴、仕事歴など)、社会ネットワーク(以下、単にネットワークと呼ぶ)とその形成時期・形成機会、居住地履歴など
- 同時に東日本大震災対応において成立した革新的だと考えられる組織やプロジェクトを最大3つまで回答を求めた(イノベティブ事業)

■ 調査期間

- 2016年6月23日から2017年8月1日

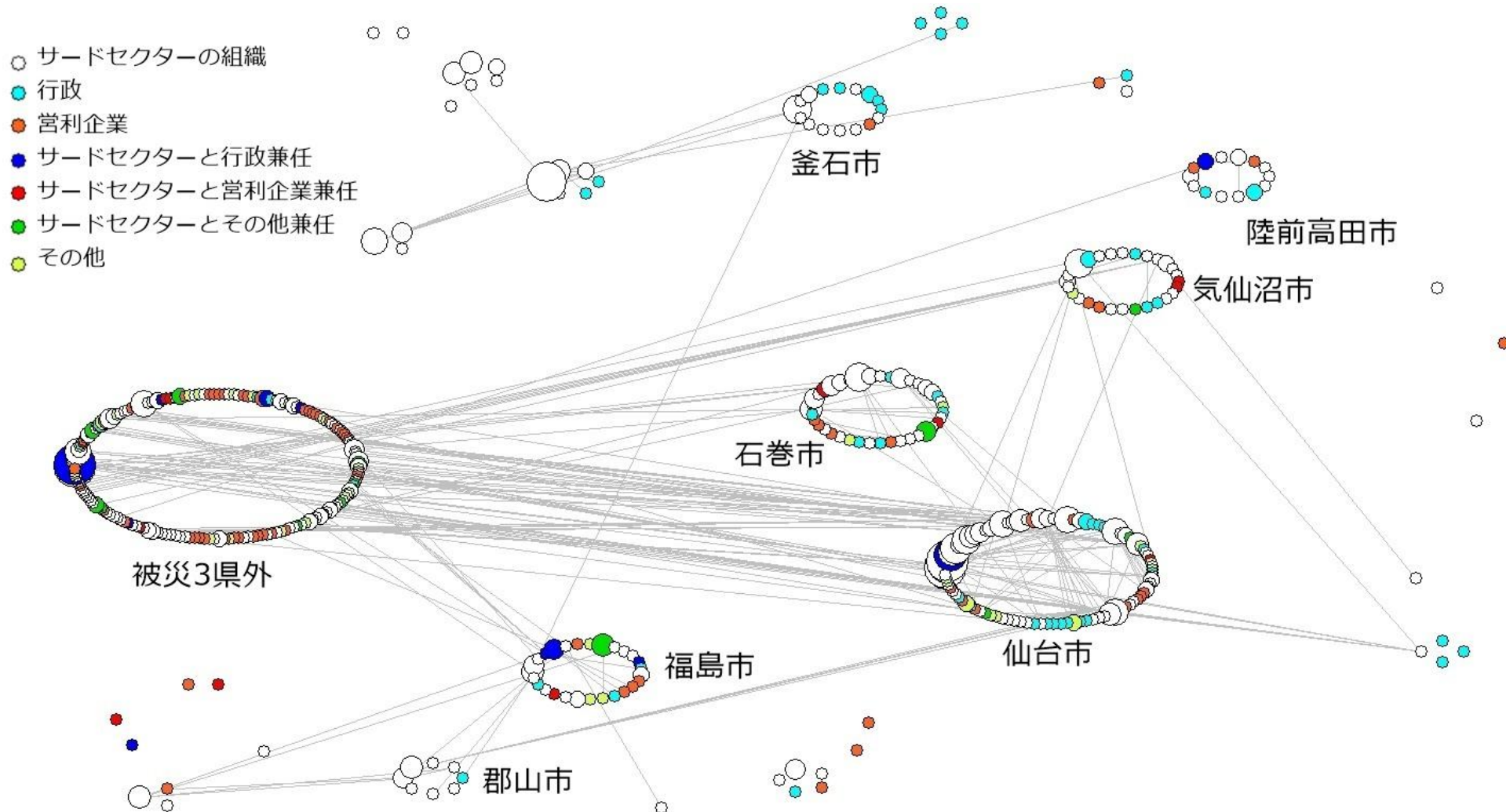
■ 調査実施の概要

- 80名のインタビューを実施(インタビュー候補者の58.0%)。
- 把握できたキーパーソンはソーシャルセクター249人、行政55人、営利74人、その他42人、ソーシャルセクター兼行政12人、ソーシャルセクター兼営利13人、ソーシャルセクター兼その他14人の計459人であった。

理論値は800人なのに
459人なので「かぶり」がある!

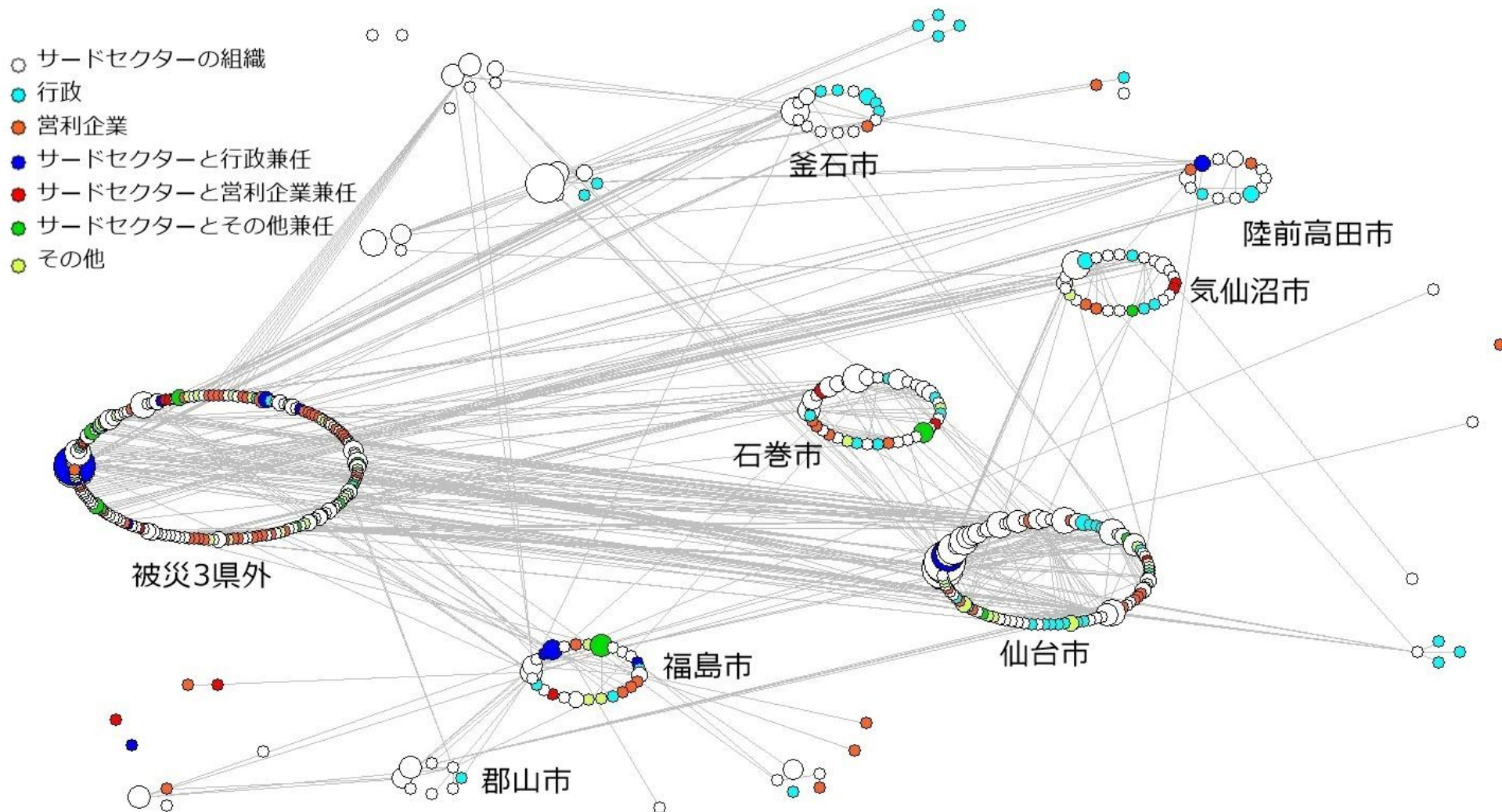
3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

震災前(2011/3/10)のソーシャルセクターの社会ネットワーク : 円の大きさは被指名数、被災3県への移住者は移住先へ区分



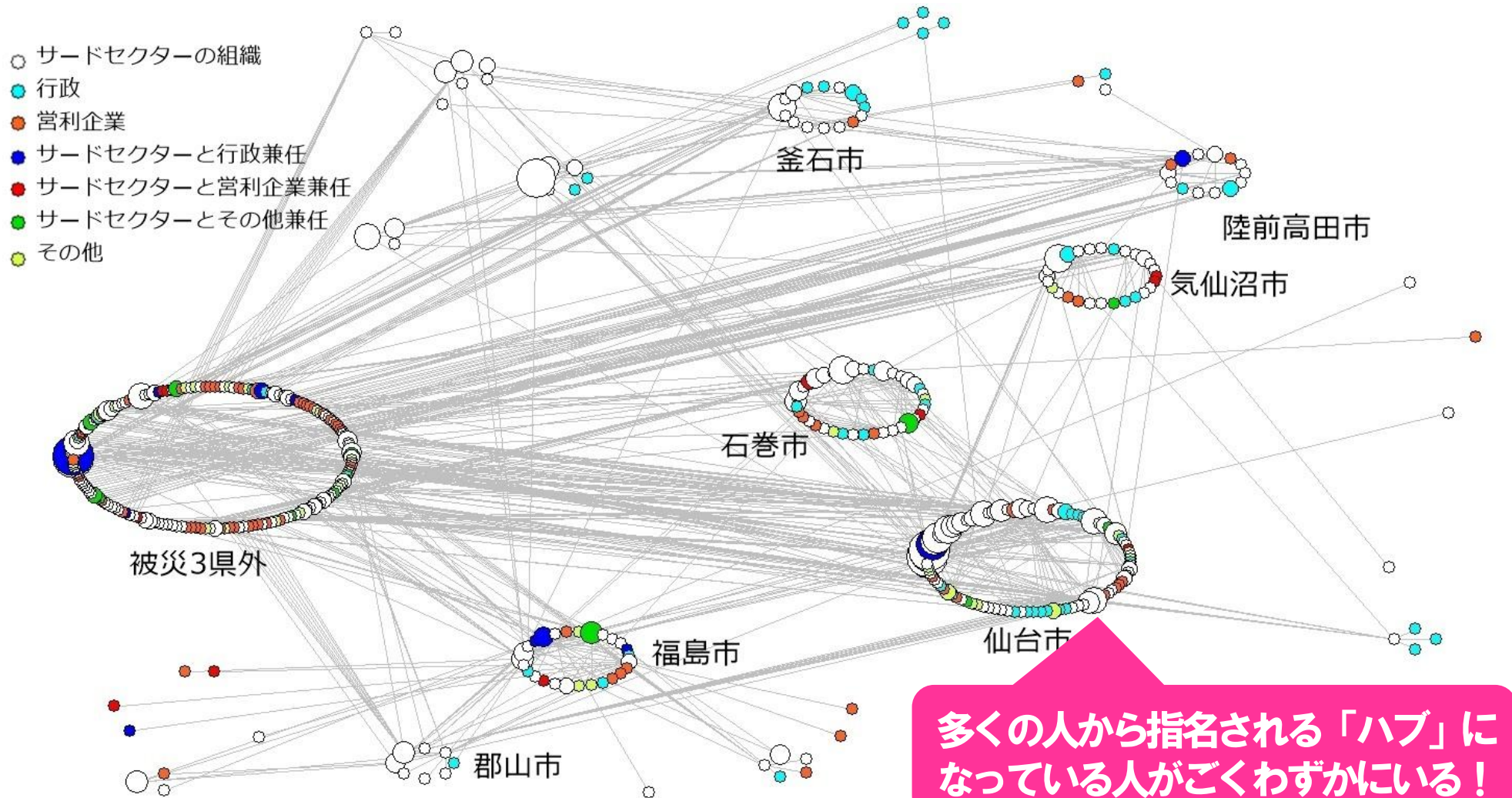
3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

2011年9月末のソーシャルセクターの社会ネットワーク



3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

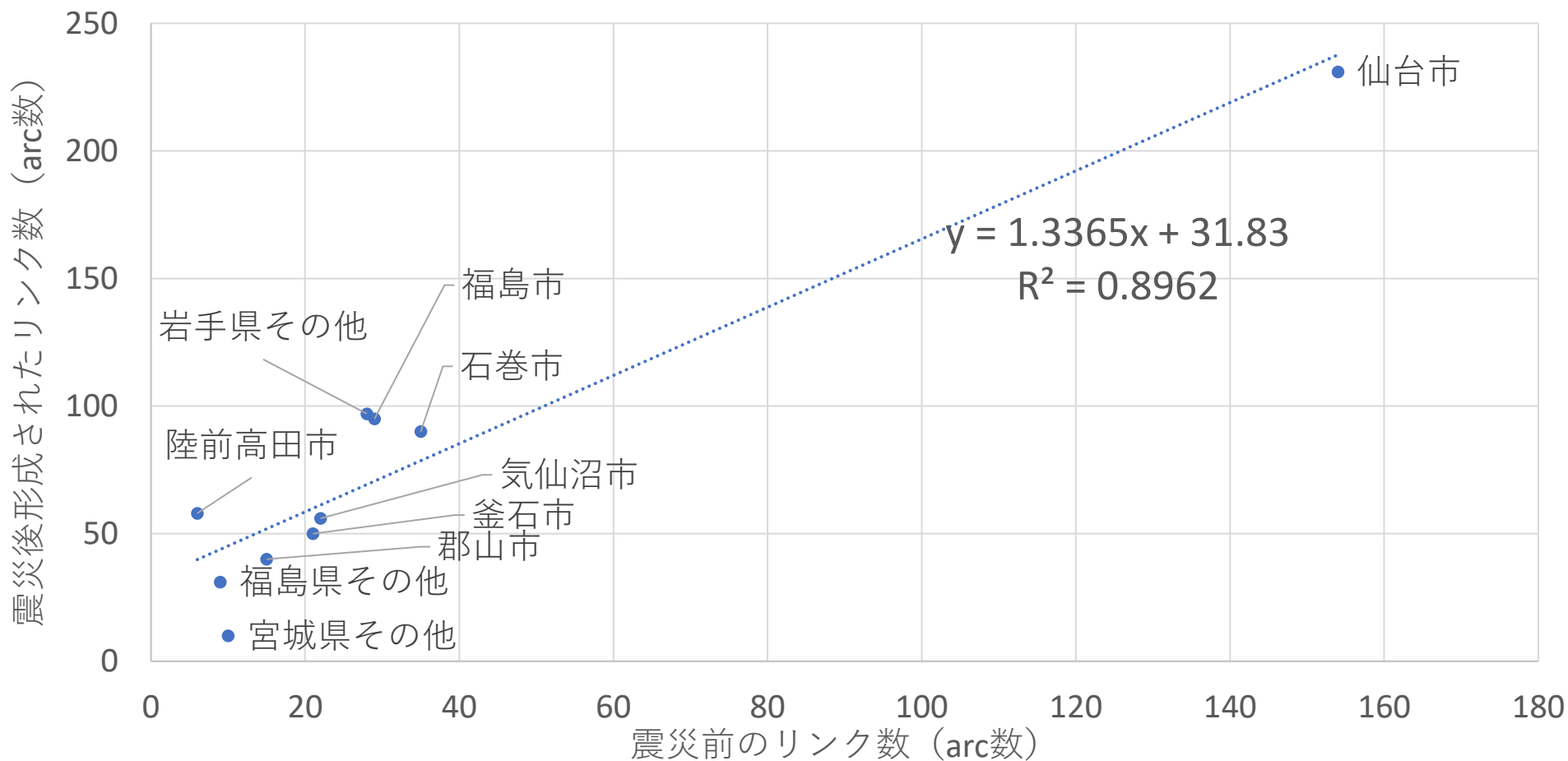
調査時点(2016年6月23日)のソーシャルセクターの社会ネットワーク



3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

地域ごとにみた震災前後のリンク数は極めて強い相関関係がある(外れ値の仙台を抜いてもかなり強い相関関係)

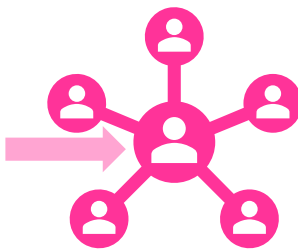
10地域における震災前後のリンク数(arc数)の関係



※各地域内のキーパーソンがもつリンクの合計を地域内のリンク数とした

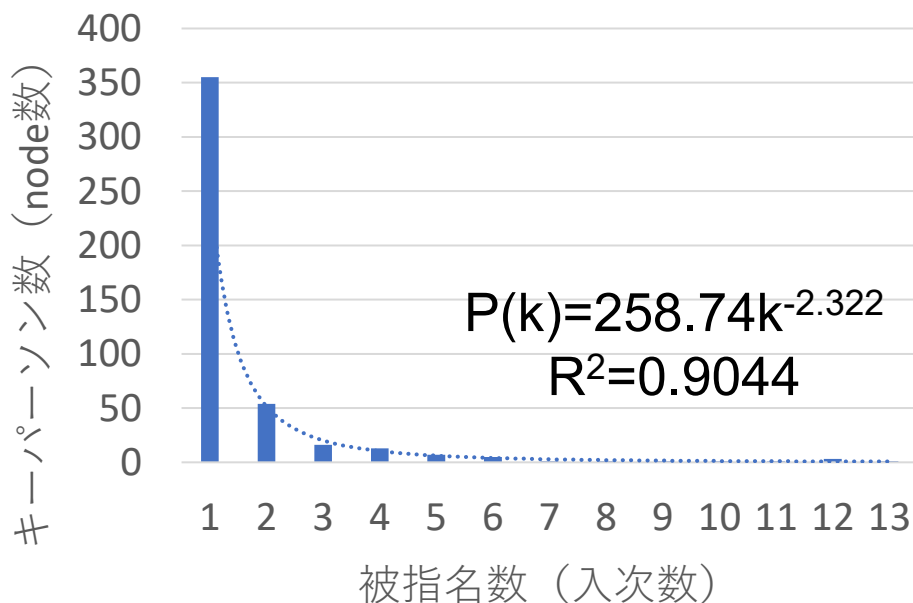
3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

社会ネットワークはどの時点においても、少数のハブが多く多くのリンクをもつ「スケールフリー・ネットワーク」



- スケールフリー・ネットワーク※はインターネット($\gamma=2.1$)、役者の共演関係($\gamma=2.3$)など多くの複雑ネットワークに見いだされ、構造の頑強さと情報伝播の速さが特徴。
- 震災前から社会ネットワークの構造自体は大きく変化しておらず、少数のハブを介して資源や評判にかかわる情報が、素早く、かつ、効率的に伝播される。

被指名数ごとのキーパーソンの分布 (調査時点：2016年6月23日)



各時点のスケールフリー・ネットワークモデル (ベキ分布： $P(k) \sim k^{-\gamma}$) 回帰における γ と決定係数 R^2

| | γ | R^2 |
|-------------------|----------|--------|
| 震災前 (2011年3月10日) | 2.241 | 0.9277 |
| 2011年9月末 | 2.231 | 0.9271 |
| 2012年3月末 | 2.053 | 0.9436 |
| 2013年3月末 | 2.156 | 0.9146 |
| 2014年3月末 | 2.298 | 0.9045 |
| 2015年3月末 | 2.313 | 0.9040 |
| 2016年3月末 | 2.320 | 0.9044 |
| 調査時点 (2016年6月23日) | 2.322 | 0.9044 |

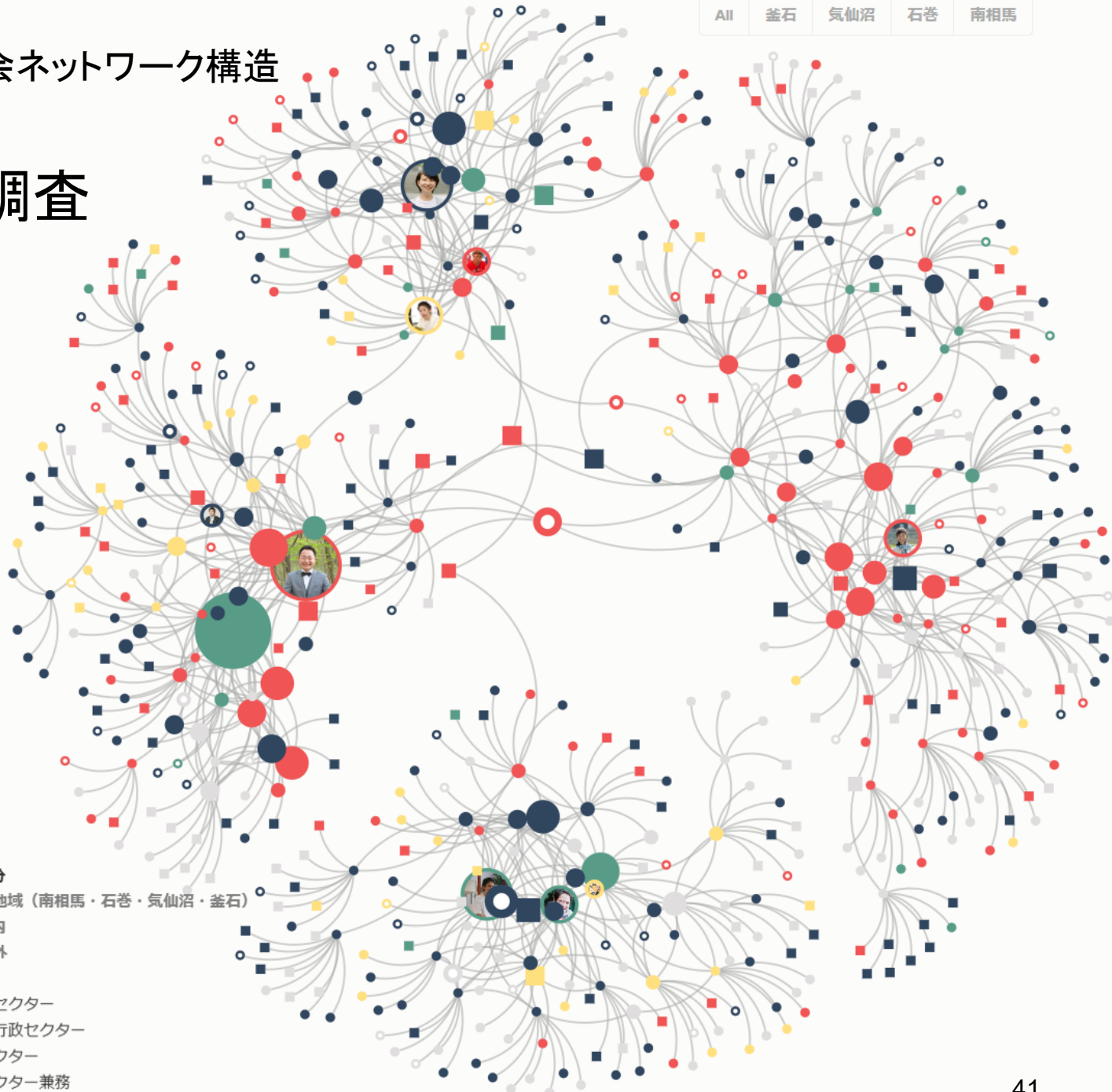
※ Barabási, A. L., & Albert, R. (1999). Emergence of scaling in random networks. *Science*, 286(5439), 509-51239

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

ソーシャルセクターの社会ネットワークはスケールフリー。
中間支援・セクター間連結を担うハブが存在し、地域差も

- 社会的課題の解決に関与するソーシャルセクターの社会ネットワークはスケールフリー・ネットワーク。
 - ベキ分布： $P(k) \sim k^{-\gamma}$
 - ランダムな攻撃に対し頑強で、情報伝播が早い。
- スケールフリー・ネットワークの構造特性を生み出すハブは中間支援組織に所属し、他セクターとのつながりがある人物で、地域差がある
 - 典型的には中間支援組織へ所属する人物。
 - 他セクターとの兼業経験、経済団体への加入経験をもつなど、他セクターとのつながりを生み出しやすい人物。
 - ハブの生じやすさには地域差が存在。
- 最近の4地域を対象にした社会ネットワーク調査の結果からは、複数セクター兼務者やソーシャルセクターに所属する人物がハブとなっていることが多い
 - <https://www.etic.or.jp/recoveryleaders/socialnetwork>

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造 東北リーダー 社会ネットワーク調査



調査対象地域区分

- 調査対象地域 (南相馬・石巻・気仙沼・釜石)
- ◎ 被災3県内
- 被災3県外

Legend

- サードセクター
- 政治・行政セクター
- 市場セクター
- 複数セクター兼務
- 地縁・福祉・学術等・不明

<https://www.etic.or.jp/recoveryleaders/socialnetwork>

本日本話したいこと

1. 東日本大震災はどんな災害だったか

2. ソーシャルセクターの台頭

3. イノベーションを生む社会ネットワーク構造

4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

ハブ＝優秀なコーディネーターの典型像は中間支援組織に所属し、他セクターとのつながりがある人。生じやすさに地域差

■ 社会ネットワークにあらわれるキーマンのなかで、ハブを決める因子を統計的に調べてみると…。

1. 典型的には中間支援組織へ所属する人物。
2. 他セクターとの兼業経験、経済団体への加入経験をもつなど、他セクターとのつながりを生み出しやすい人物。
3. ハブの生じやすさには地域差が存在。



Wi-Fiルータ
みたいなも
んや！



ルート営業型の
中間支援
(待っていないで
会いに行く)

4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

地域差なぜ生まれる？：仙台で社会ネットワーク・ハブがたくさん→行政がたまたま外とお付き合い上手な組織文化だった

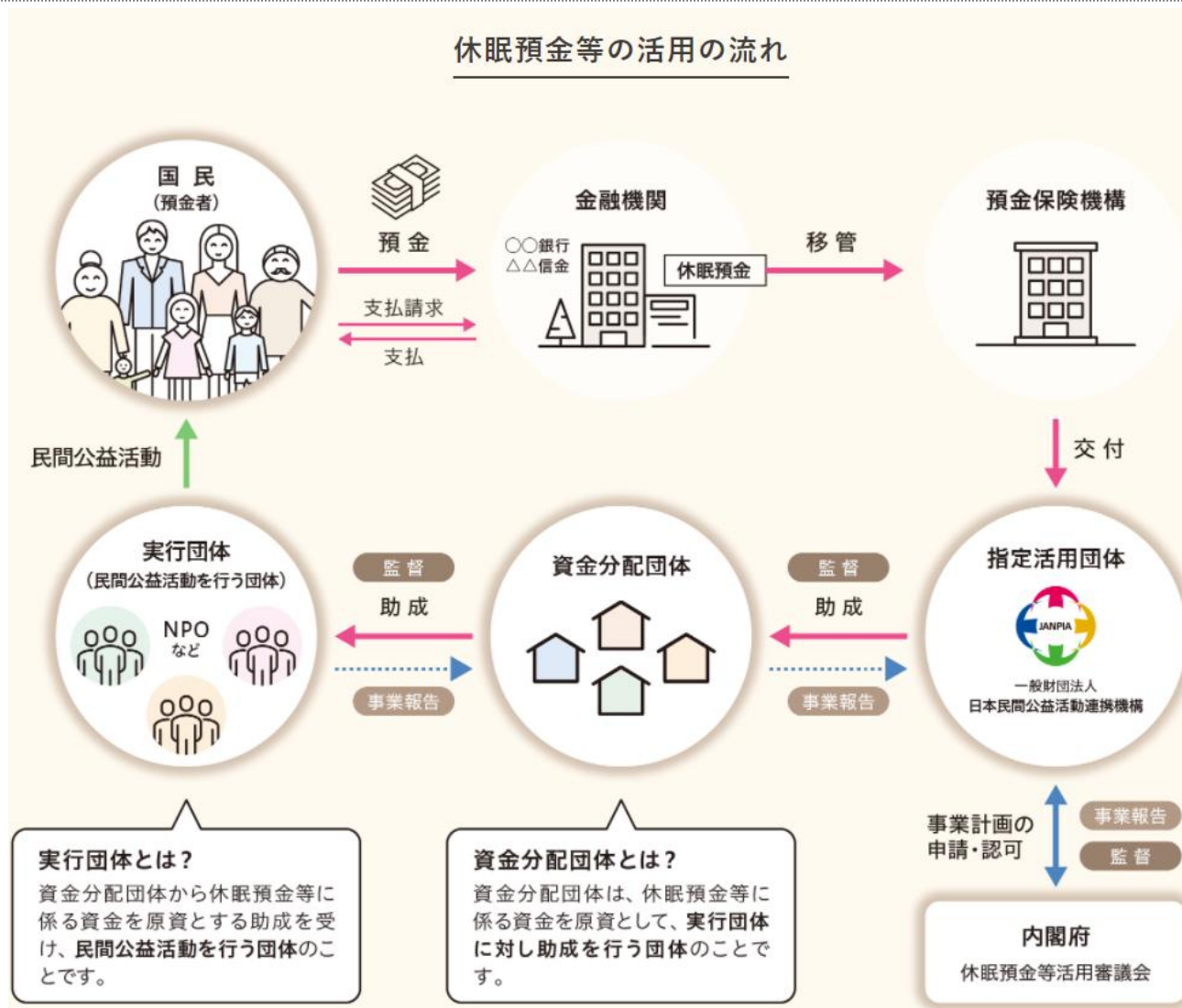
- 当初は政治戦略的なものではあったとしても、結果的に市民運動や市民事業のような営利とは言えない民間組織とコミュニケーションをとることが、仙台市行政の慣習として成立した。
- 自発的な市民事業が社会ネットワークを形成しながら様々なイノベーションを創出した。
- 仙台市行政の慣習を背景として政策ネットワークが形成され、自発的な市民事業を行政のカウンターパートとして迎え入れることを公式化するルールが形成されると同時に、市民事業が創出したイノベーションを受容していった。→全国初の官設民営の市民活動支援センター

詳しくは『つながりが生み出すイノベーション—サードセクターと創発する地域—』（ナカニシヤ出版）をご笑覧ください



4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

休眠預金活用法(2017年)や地域共生社会に向けた包括的支援体制整備などソーシャルセクターとの協働が政策前面に



出所
<https://www.janpia.or.jp/kyumin/>

4. ソーシャルセクターとの協働は社会的課題に効く

2025年災害法制の改正 福祉・官民連携・広域避難

- 令和7年5月28日「災害対策基本法等の一部を改正する法律」成立
- 災害ケースマネジメント型の被災者支援が前面に
- 官民協働のための制度創設

出所

https://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/kihonhou_06.html

災害対策基本法等※の一部を改正する法律案の概要

内閣府(防災)

※災害対策基本法、災害救助法、水道法、大規模災害復興法、大規模地震対策法、内閣府設置法

趣旨

令和6年能登半島地震の教訓等を踏まえ、災害対策の強化を図るため、国による支援体制の強化、福祉的支援等の充実、広域避難の円滑化、ボランティア団体との連携、防災DX・備蓄の推進、インフラ復旧・復興の迅速化等について、以下の措置を講ずる。

改正内容

①国による災害対応の強化

1) 国による地方公共団体に対する支援体制の強化 ★災害対策基本法

- 国は、地方公共団体に対する応援組織体制を整備・強化。
- 国は、地方公共団体からの要請を待たず、先手で支援。



国による応援組織の例
(国土交通省TEC-FORCE)

2) 司令塔として内閣府に「防災監」を設置 ★内閣府設置法

②被災者支援の充実

1) 被災者に対する福祉的支援等の充実 ★災害救助法、災害対策基本法

- 高齢者等の要配慮者、在宅避難者など多様な支援ニーズに対応するため、災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」を追加し、福祉関係者との連携を強化。災害対策基本法においても「福祉サービスの提供」を明記。
- 支援につなげるための被災者、避難所の状況の把握。



車中泊への対応



高齢者等への対応

2) 広域避難の円滑化 ★災害対策基本法

- 広域避難における、避難元及び避難先市町村間の情報連携の推進。
- 広域避難者に対する情報提供の充実。
- 市町村が作成する被災者台帳について、都道府県による支援を明確化。

3) 「被災者援護協力団体」の登録制度の創設 ★災害対策基本法、災害救助法

- 避難所の運営支援、炊き出し、被災家屋の片付け等の被災者援護に協力するNPO・ボランティア団体等について、国の登録制度を創設。
- 登録被災者援護協力団体は、市町村から、被災者等の情報の提供を受けることができる。
- 都道府県は、災害救助法が適用された場合、登録団体を救助業務に協力させることができ、この場合において実費を支弁。
- 国は、必要な場合、登録団体に協力を求めることができる。国民のボランティア活動の参加を促進。



炊き出し



被災家屋の片付け

4) 防災DX・備蓄の推進 ★災害対策基本法

- 被災者支援等に当たって、デジタル技術の活用。
- 地方公共団体は、年一回、備蓄状況を公表。

③インフラ復旧・復興の迅速化

1) 水道復旧の迅速化 ★水道法

- 日本下水道事業団の業務として、地方公共団体との協定に基づく水道復旧工事を追加。また、水道事業者による水道本管復旧のための土地の立入り等を可能とする。



水道の復旧
(被災した浄水場)

2) 宅地の耐震化(液状化対策)の推進 ★災害対策基本法

3) まちの復興拠点整備のための都市計画の特例 ★大規模災害復興法

施行期日：公布の日 及び 公布から起算して3月以内で政令で定める日(夏の出水期前の施行)