JANIC
Japan NGO Center for International Cooperation

東日本大震災と国際協力NGO

――国内での新たな可能性と課題、そして提言

特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター（JANIC）

巻頭言

ＪＡＮＩＣ理事長　大橋正明

一周年を迎える二〇一一年三月十一日の東日本大震災の二万人近くの犠牲者の方々に、改めて深い哀悼の意を表します。また地震と津波の被災者の方々と、現在も深刻な事態が続く福島第一原発事故による被災者の皆様に、繰り返しお見舞いを申し上げます。

福島で現在も進行中の事態を考慮すると、このＮＧＯ活動に関する報告書の刊行は少し早すぎたのかもしれません。しかし日本の国際協力ＮＧＯにとって大きな挑戦であった今回の災害の対応を、適当な時期にまとめて、私たちＮＧＯが達成したこと、できなかったこと、そしてそれらに基づいてＮＧＯや関係機関などに提案を行っておくことは、どうしても必要なことでした。福島でのＮＧＯの活動を中心にした報告は、今後別途にしっかりまとめることにしたいと思います。

東日本大震災緊急救援から復興に至る段階まで、これほど多くの日本の国際協力ＮＧＯが、それなりの質と量をもって本格的に取り組んだことは、初めてのことでした。それまでＮＧＯは、主に途上国での大規模災害に関わることがあったことが多かったのですが、いくつかの例外的なＮＧＯを除いて、国内でこの規模で関わることはありませんでした。それが、このようなまとめを早く作り、自分たちを内と外から見つめなおすことが必要だと考えた理由です。

本報告書は、ＪＡＮＩＣの震災タスクフォースのメンバーによる執筆や独自の調査とその結果分析、ＪＡＮＩＣ会員ＮＧＯとして現場で活動されるお忙しい皆さんからの貴重な寄稿、そして座談会などでの発言などをまとめたものです。この場で、執筆くださった会員ＮＧＯの皆さまに、厚く御礼申し上げます。

末尾の提言部分は、ＪＡＮＩＣ内部で議論を行った上で意見形成をしたものです。その意味で、ユニークで貴重な報告書に仕上がったと確信しています。しかしなにより重要なのは、この報告書を読んでくださる皆様からのご意見やご指摘です。それは、私たちが思い込んでいる部分、あるいは外部者としてしか見ていない、つまり見えてない部分が多々ある可能性があるからです。例えば、政府や自治体の防災組織や発災後の対策本部との関係、ジャパン・プラットフォーム（ＪＰＦ）や災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援Ｐ）の災害以前からの取組みや発災後の素早い対応などについて、もっと詳細な分析を行うべきかもしれません。

どうかお読みになった皆様から、率直なご助言を頂けますように繰り返しお願い申し上げます。そうしたやり取りを通じて、ＪＡＮＩＣは日本の国際協力ＮＧＯによる今後の災害対応の質と量を、一層高めていくことに資するつもりです。どうかよろしくお願いします。

報告書概要

東日本大震災の発災からまもなく一年を迎えようとしている。我々国際協力ＮＧＯはどのように被災地支援活動に関わったのかについて、国際協力ＮＧＯ自身として記録する必要があるとともに、社会全体に対してもその果たした役割と残った課題について示していく必要がある。

今回の東日本大震災の被災地救援活動において国際協力ＮＧＯは、多くの民間非営利団体が救援活動を行った中でも、最も早い段階から迅速に救援活動を開始することができ、迅速性においてその貢献は際立っていたと指摘できる。ボランティアの動員やその他の活動などを含め本報告書で個別の分析を総合したところでは、救援・復旧活動における政府・自治体による救援活動の経費を除く全民間団体による救援・復旧活動費の約三・六％を国際協力ＮＧＯが担ったと考えられ、今回の未曾有の大災害の規模を考えると、国際協力ＮＧＯが果たした役割は決して小さくなかった。ＮＧＯ／ＮＰＯ全体では、全民間団体による活動費の一割の規模を占めた。また、人権の保護や被災者の心のケアといった行政による支援では十分ではない分野では特に重要な役割を果たしたと言える。「ボランティア」という一言で括られつつも、国際協力ＮＧＯは被災者を救援し、また復興を支援するために、多くの役割を果たしてきた。この実績について、国際協力ＮＧＯは誇りを持って良いと言えよう。

一方で、被災地支援活動を通じて数々の課題も見えてきた。それに対応する提案を本報告書で示した。本報告書では特に三つの課題を示した。一つ目は、今回の震災以前から日本の国際協力ＮＧＯが抱えている資金的また人材の困難さという課題。二つ目は、連携・調整の不足という課題。そして三つ目は、ボランティアとＮＧＯの区別について依然として社会全体の認識が曖昧であるとの課題であるである。またその他の重要な課題として、外国からの支援を受けるための日本政府及び国際協力ＮＧＯの課題、緊急救援を行うための国際基準の採用の課題、また国際協力ＮＧＯ自身の災害への準備の取り組みの課題等を挙げた。対象別の提言としては最終的に次の点を示した。政府及び自治体に対しては、国際協力ＮＧＯを含めた災害対応を行う民間非営利団体との平時からの対応強化を求めた。資金提供を行う助成団体に対しては、災害等の緊急時にＮＧＯ／ＮＰＯの初動活動を支援する資金提供方法の拡充を行うよう求めた。そして国際協力ＮＧＯに対しては、将来の災害時により良く連携・協力が行えるような仕組み作りに平時から取り組む必要があると求めた。そして、災害時に調整役を担うための人材や、また各ＮＧＯにおいて現場のスタッフとして活躍できる人材を登録するロスター制度の構築をはかること等を求めた。

用語集

ＨＡＰ	人道支援団体の説明責任パートナーシップ（Humanitarian Accountability Partnership）
ＪＡＮＩＣ	国際協力ＮＧＯセンター（Japan NGO Center for International Cooperation）
ＪＰＦ	ジャパン・プラットフォーム（Japan Platform）
ＪＣＮ	東日本大震災支援全国ネットワーク（Japan Civil Network）
ＭＤＧｓ	ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）
ＮＧＯ	非政府組織（Non-Governmental Organization）
ＮＰＯ	非営利組織（Non-Profit Organization）
スフィア・スタンダード	人道憲章と災害援助に関する最低基準（Sphere Standard）
社協	社会福祉協議会
災害ＶＣ	災害ボランティアセンター
支援Ｐ	災害ボランティア活動支援プロジェクト会議
れんぷく	連携復興センター

東日本大震災と国際協力ＮＧＯ

国内での新たな可能性と課題、そして提言

目　次

巻頭言……1
報告書概要……3
用語集……4

第一章　震災発生！ＮＧＯはどう動いたか……9
1　東日本大震災と国際協力ＮＧＯ……10
1－1　発災直後からの初動－一週間程度まで……10
1－2　緊急救援期－三ヶ月程度まで……12
1－3　早期復興支援期－三ヶ月以降半年程度まで……15
コラム1　緊急救援ＮＧＯによる座談会……17

第二章　様々な分野で活躍したＮＧＯ……23
概観－国際協力ＮＧＯはどんな分野で活動したのか……24
①物資支援－アドラ・ジャパン……26
②ボランティア派遣－ピースボート災害ボランティアセンター……30
③子ども支援－セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン……34
④保健・医療活動－シェア＝国際保健協力市民の会……39
⑤人権－ヒューマンライツ・ナウ……43
⑥在日外国人支援－難民支援協会……47
⑦雇用・生活再建－国際ボランティアセンター山形（ＩＶＹ）……50
⑧災害ボランティアセンター支援－シャンティ国際ボランティア会……55
⑨障がい者・高齢者支援－難民を助ける会……59
⑩情報支援－日本国際ボランティアセンター（ＪＶＣ）……63
コラム2　国際協力ＮＧＯにおける外国人専門家の活躍……68

第三章　ＮＧＯの協働相手とネットワーク……73
3　ＮＧＯの協働相手とネットワーク……74
3－1　全国レベルでの協働相手とネットワーク……74
【政府との協働】……74
【ＮＰＯ及び国内災害関係団体－ＪＣＮと支援Ｐ】……75
【国内ドナー及び国際ドナーとの協働】……77

【国際協力ＮＧＯ同士の協働】……78
３－２　県レベルでの協働相手とネットワーク……80
【自治体及び社会福祉協議会との協働】……80
【地元ＮＰＯ連合体やＮＰＯ団体との協働】……81
【地方発の連携－「石巻モデル」と「遠野モデル」】……82
３－３　企業との協働……85
【経団連１％クラブ加盟企業・団体の活動】……85
【ＪＡＮＩＣのＣＳＲアンケートから】……87
コラム３　支援Ｐ枠組みに参加した団体による座談会……89
第四章　ＮＧＯはどんな組織体制で臨んだのか……95
４　国際協力ＮＧＯの組織的対応－資金・運営体制・人材……96
４－１　資金調達及び支出額……96
４－２　国際協力ＮＧＯによる資金調達の大きさ……97
４－３　国際協力ＮＧＯの震災対応活動の事務所・人員体制……98
４－４　国際協力ＮＧＯの活動の中で最も困難であった点……99
４－５　活動期間について……100
コラム４　震災支援の組織体制についての座談会……101
第五章　国際協力ＮＧＯの果たした役割・課題と提言……107
５　東日本大震災と国際協力ＮＧＯ－これからへ向けて……108
５－１　国際協力ＮＧＯの果たした役割……108
５－２　国際協力ＮＧＯの活動から見えた課題……110
５－３　その他の重要な課題……112
５－４　主な項目についての提言の考え方……114
【ＮＧＯ側の資金及び人材の不足に対応する課題】……114
【連携と調整の不足に対応する課題】……115
【ＮＧＯの専門性に関する理解促進と啓発についての課題】……116
５－５　対象別の提言……117
あとがき……119
資料……121

第一章　震災発生！ＮＧＯはどう動いたか

1　東日本大震災と国際協力ＮＧＯ

二〇一一年三月十一日十四時四十六分、近代日本の災害史上、類を見ない未曾有の大災害が東日本を襲った。三陸沖一三〇キロ、深さ二四キロの太平洋海底で、マグニチュード九・〇、宮城県北部では震度七を記録する大地震が発生した。それに引き続き巨大津波が発生し、東北地方を中心に北海道から関東地方までの太平洋沿岸地域で大規模に被災した。この震災により、死亡・行方不明者数は合わせて一万九千二百十二人（二〇一二年一月三十日現在）を数え、避難者数は当初四十五万人を超え、被害総額約十六兆九千億円（政府二〇一一年六月二十四日公表値、原発事故による被害額は含まれていない）の被害がもたらされた。日本政府はこの震災の被害に遭った人々の救援のため、過去最大規模となる十万人の自衛隊員を投入し、警察、消防、海上保安庁を始め延べ十万人を超える国家公務員や自治体職員を投入、さらに米軍のトモダチ作戦をはじめ二十八の国・地域・機関から救助隊・専門家チーム等が派遣された（政府公表数）。

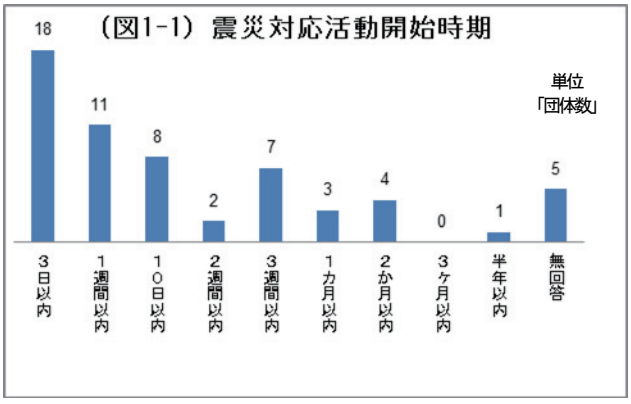
日本人のみならず、世界中の多くの人々がこの大規模地震と巨大津波の被害の大きさに息を呑んだ。そして、公的機関による救援活動だけでなく多くの人々が、自ら行動に移した。国際協力ＮＧＯの活動は、発災直後から行動を開始した民間の人々のなかでも筆頭に挙げるべきであろう。その後の国際協力ＮＧＯセンター（ＪＡＮＩＣ）による調査からは、ＪＡＮＩＣの正会員団体及び協力会員団体合わせて百五十七団体（二〇一一年十二月現在）のうち、十八団体が発災後七十二時間以内に被災地での救援活動を開始した。最終的には、五十九団体（ＪＡＮＩＣ二〇一一年十一月調査）が、今回の大震災に関する何らかの活動を行ったことが分かった。これはＪＡＮＩＣに加盟する非営利団体の実に三七％に上る数である。

本章では、国際協力ＮＧＯが今回の震災に対応するためにどのような活動を行ったのかについて、初動、発災から三ヶ月程度までの緊急救援期、そして半年程度までの早期復興支援期に分けて、時系列の活動状況を把握する。また、緊急救援専門のＮＧＯが今回の震災被災地救援活動で活躍したが、その関係者の座談会を行い、章末に掲載した。

１－１　発災直後からの初動－一週間程度まで

今回の東日本大震災では、巨大地震に引き続き、沿岸部は大津波に襲われ、広範囲な地域が壊滅的な被害を受けた。その結果、建物は破壊され、道路や交通網は寸断され、物資の輸送に大きな障害が起きた。また、電気・水道・ガスなどのライフラインが遮断されたため、人々が通常の生活を送ることが極めて困難な状況に陥った。テレビ等による被災地の状況の広範な報道からも、多くの人々が生存に必要な物資に欠く状況に陥っていることが見てとれた。同時に、行政が提供できる物量の能力を超えた莫大な支援ニーズが被災地にある切迫感を多くの人々は感じた。そのギャップを少しでも埋めようと、様々な民間団体がこれに対応するべく、活動を開始した。その大きな一端を担ったのが、数々の国際協力ＮＧＯだった。

ＪＡＮＩＣが二〇一一年十一月



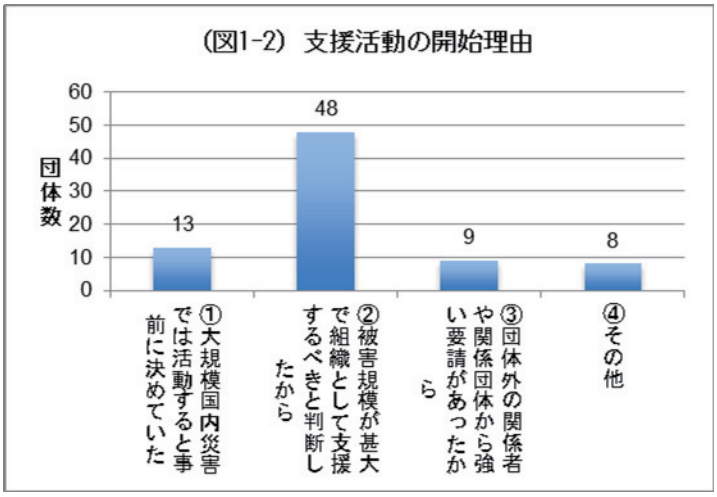
に行ったアンケート調査では、発災直後三日までの間に活動を開始したＪＡＮＩＣ会員団体は十八団体で、これは何らかの震災対応活動を行った五十九団体の三〇％に及ぶ。図１・１を参照すると、その全体的な傾向が見てとれるが、震災発災後一週間以内では全体（五十九団体）のうちほぼ半分（四九％）に当たる二十九団体が活動を開始している。さらに、十日以内に、六〇％以上に当たる三十七団体が活動を開始し、発災一ヶ月以内にはほぼ全ての団体（四十九団体、八三％）、が活動を開始した。

これら震災対応を行った五十九団体のうち、今回の震災以前に別の国内災害対応を行っていた団体は二十三団体（四〇％）で、残りの三十四団体（六〇％）は初めての国内対応活動だったと回答した。したがって、今回の震災によって、日本の国際協力ＮＧＯで国内災害対応を経験した団体数は、飛躍的に増大したと言える。

一般的に、発災後七十二時間（三日間）は「救命期」と呼ばれており、この最初期に必要とされる活動の中心は人命救助であった。発災後七十二時間以内に活動を開始した団体は、ＡＭＤＡ、シビックフォース、ピースウィンズ・ジャパン等（ＪＡＮＩＣ二〇一一年七月調査）であった。ＡＭＤＡは、発災翌日の十二日に、医師二名と看護師一名及び調整員一名の計四名の第一次派遣者を派遣し、現地に到着次第活動を開始し、三月十三日までに十一名を派遣した（ＡＭＤＡウェブサイトより）。緊急物資支援を行ったアドラ・ジャパンは、発災当日の三月十一日夜にはアドラ事務所（東京都渋谷区）を中心に「帰宅困難者エイドステーション」を開設し、一晩で約百三十人に支援を提供。翌十二日にはヘリコプターによる空からの現地調査を行うと共に、約六百人分のみそ汁の材料を積んだ車で被災地を目指して北上し、十五日には避難所で炊き出しを開始した（本報告書中のアドラ報告より）。また、緊急救援団体への迅速な資金提供を実施した団体の筆頭であるジャパン・プラットフォーム（以下、ＪＰＦ）も、発災から三時間後には活動開始を決定し、翌十二日には四団体に対する助成を決定した。さらに、ヘリコプターによる現地調査を行うと共に、三日目には物資の配布や避難所の設置を決定、一週間後には現地ニーズ調査を基にした支援物資のマッチングを開始した（ＪＰＦウェブサイトより）。このように、国際協力ＮＧＯの中でも緊急救援への対応が可能な団体は、「救命期」に求められる迅速な対応を行ったことが見てとれる。

ＪＡＮＩＣは、緊急支援を行うＮＧＯへの寄付金を集めるため、発災翌日の三月十二日には「東日本大震災　活動支援まとめて募金」を立ち上げたものの、具体的に国内災害の対応を直接行うことまではこの段階では想定していなかった。しかし、ＪＡＮＩＣ会員団体の多くが迅速な対応を開始する状況の中で、今回の東日本大震災の対応活動を行う必要性を強く認識し、三月十五日にはＪＡＮＩＣ理事会が今次震災の対応活動を開始することを決定した。そして三月十九日にはＪＰＦとの役割分担を協議し、共同で地方事務所を仙台に開設することを決めた。ＪＡＮＩＣでは、ＪＡＮＩＣ会員団体の震災対応活動を後押しするため、続いて岩手県、福島県にも事務所を設置し、ＪＰＦとの協働については特に、政府の関係諸機関やこれまで国内の災害に積極的に対応してきた諸団体やＮＰＯ、そして資源提供者とＮＧＯの間の調整、さらには諸外国からの団体に対応することをその活動とした。

一方、三月十四日には、新組織「東日本大震災支援全国ネットワーク（以下、ＪＣＮ）」の世話人会が開催され、その中でＪＡＮＩＣはＪＰＦと共に国際的な対応（海外ドナーの問い合わせ窓口機能及び海外からの団体の受け入れ対応等）を行うことが合意された。現在、ＪＣＮは、全国の災害支援関係のＮＰＯ／ＮＧＯ等七百団体が加盟するネットワークに成長し、過去にこのような規模で日本国内民間団体のネットワークが形成されたことはない。



出典：JANIC 調べ（2011 年 11 月）

それでは、国際協力活動を自らの使命と自己規定する国際協力ＮＧＯは、なぜこのような日本国内における被災地支援活動を行ったのであろうか。ＪＡＮＩＣのアンケートで今回の震災で被災地支援活動を行った団体（五十九団体）に対して、その活動開始理由を複数選択可で尋ねてみた。図１―２から明らかなように、全体で七十八の回答数のうち、六二％にあたる四十八回答が「②今回の震災の被害規模が甚大で、理事、会員、職員等が支援するべきと判断したから」であった。「その他」に書かれた理由も、ほとんどが自団体の主体的な選択があったことを示している。第二番目は、「①大きな国内災害が起きた際の被災地支援活動を実施すると、事前に決めていたから」という回答であり、一七％（十三回答）であった。

この結果から、緊急救援活動自体を任務（団体の定款によって活動目的と定めている）とする団体が、ＪＡＮＩＣ会員百五十七団体のうち少なくとも十三団体は存在したということが確認できる。また、「③団体外の関係者や関係団体から強い要請があったから」という外的な要因を挙げた回答が一二％（九回答）あった。

以上から、今回被災地支援活動を実施したＪＡＮＩＣ会員団体のほぼ七割近くが、各団体の自主的な判断として、今回の東日本大震災の被災地支援活動には参加するべきだと考えたことがわかる。ただし、これは、国際協力ＮＧＯが日本国内で起こる全ての災害救援に参加するということを直ちに意味するわけではない。今回の東日本大震災の被災地救援活動に参加しないと決めた国際協力ＮＧＯ（十一団体、全十七回答）のほとんど（五九％、十回答）は、国内災害を活動目的としていないことをその理由として挙げており、また、二四％（四回答）が、活動するための人材や資金の不足をその理由として挙げている。被災地支援活動に参加した団体でも、団体の規約や定款の一時的な解釈によって参加を可能としたり、時限的な活動として整理している団体もある（章末の座談会でもこれが示されている）。今回の震災の規模と被害が甚大であったことが、多くの国際協力ＮＧＯが本来は活動の対象としない日本国内において災害救援活動を行う決断をした大きな理由であったと考えられる。

１―２　緊急救援期―三ヶ月程度まで

今回の東日本大震災では、発災直後の全国の避難者数が四十五万人を超えるという、極めて大規模な災害であった。岩手・宮城・福島の三県に限っても、発災直後に四十万人を超える避難者がおり、これらの人々の命をどのようにつなぐのかが、政府や自治体のみならず、国民的な関心事であった。図１―３からは、発災一週間後に、被災三県でおよそ三十八万人の避難者がいた状況から、二週間後にはおよそ二十万人強に減少した様子が見てとれる。それが三週間後から一ヶ月後辺りでは十二万人程度まで減少している。そして二ヶ月後で十万人弱の避難者が避難生活を送り、三ヶ月

出典：日本政府東日本大震災復興対策本部ウェブサイトより

後で依然として六-七万人の避難者が居た状況であった。避難所数は、被災一週間後に東北三県で一千八百ヶ所ほどあったものが、一ヶ月後には約一千ヶ所に減少したものの、三ヶ月後でまだ八百ヶ所の避難所があった（日本政府東日本大震災復興対策本部ウェブサイトより）。

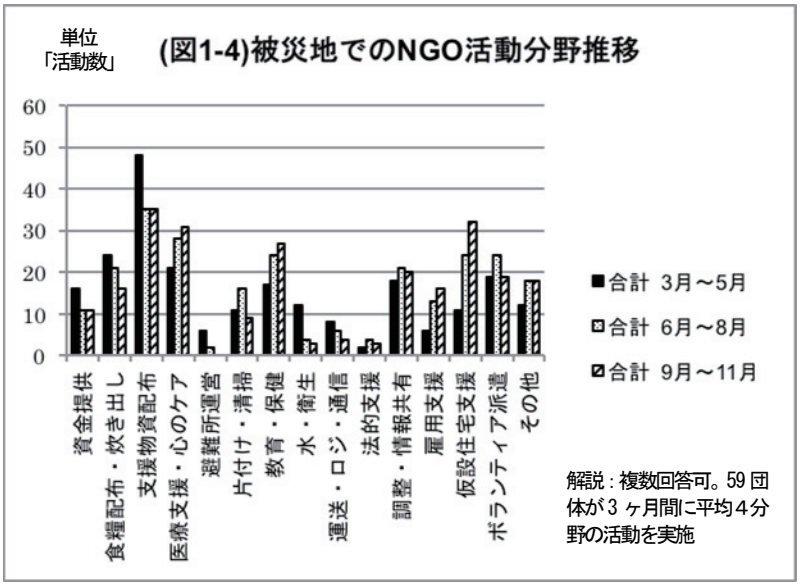
これらの避難者の命を支えるために、日本政府と各自治体はありとあらゆる手段を講じて必要な物資を送り込んだ。それと同時に、多くの国際協力NGOも、食糧を含めた大量の物資支援の活動を行った。それは取りも直さず、政府・自治体だけでは全てのニーズがカバーできなかったことを示している。

JANICは、震災発災後から三ヶ月間ごとにどのような活動を各JANIC会員団体が行ったのかについて調査した（図1―4）。この調査では複数回答可としたので、全体では九ヶ月の間に、調査した五十九団体が七百二十六種類の活動を行ったと回答した。これは、三ヶ月毎の平均では、五十九団体が二百四十二種類の活動を行ったことになるため、一団体の平均では約四種類の活動を同時並行で行っていたことを意味している。今回の東日本大震災で何らかの活動を行った団体による活動分野の推移を見てみると、全体（九ヶ月の活動総数七百二十六活動を分母とすると）のおよそ一六％（百十八活動）を物資支援が占めており、JANIC会員が行った活動の中で最も多い割合を占めている。また、食糧配布・炊き出しは約八％（六十一活動）を占めており、物資支援と食糧支援を合わせると、全体の約四分の一の活動がこれらで占められる。時期的に見てみると、発災三ヶ月間（三-五月期）のうちに行われたJANIC会員による活動は、約二〇％（四十八活動）が物資配布で、食糧配布・炊き出しが約一〇％（二十四活動）、併せて三〇％（七十二活動）の活動が物資支援と食糧支援だったことになる。

そして、物資支援は六-八月期と九-十月期のどちらも三十五活動（約一四％）と変わらず、緊急援助期から復興期に移っても物資支援は継続したことがわかる。

NGOが他のNPOと共同でこの分野で果たした役割の一例としては、石巻市における支援活動が挙げられる。

石巻市では、行



出典：JANIC 調べ（2011 年 11 月）

政・自衛隊・ボランティア団体による炊き出し調整の会議、いわゆる「三者会議」が定期的に行われ、ボランティア団体が炊き出しにおける重要な役割を担っていたことがわかる（中原、二〇一一、一三九頁）。また、宮城県においては、「政府・自衛隊・県・ＮＰＯ（社会福祉協議会含む）」の四者調整会議が開催され、主として発災直後の混乱期における避難所での炊き出し調整が行われた。このように、ＮＧＯ／ＮＰＯによる食糧支援は、行政による避難者支援活動を補完する極めて重要な役割を担ったものと言える。

一方、今回の震災対応活動においても、かつての阪神・淡路大震災の時と同じように、個人ボランティアが多数参加し、国民参加型の支援活動が多く行われた。個人ボランティアは、社会福祉協議会(以下、社協）が組織する災害ボランティアセンター（以下、災害ＶＣ）が受け付けるものと、ＮＧＯ或いはＮＰＯが独自にボランティアの調整を行うものがある。これまでの経験から、原則として、社協が組織する災害ＶＣが受け付けて、被災者から依頼のあった作業要請にボランティアを派遣する仕組みが形成されつつあるが、ＮＧＯ／ＮＰＯが行う支援活動に従事する個人ボランティアは、各ＮＧＯ／ＮＰＯが独自に受け付けた被災者からの作業要請に対応する。

ＪＡＮＩＣが七月段階でＪＡＮＩＣ会員団体三十二団体の東北被災三県（岩手、宮城、福島）のボランティア動員数について行った調査（表1―1）によれば、三月が二千五十五人、四月が九千五百八十八人、五月が一万六千七百三十三人、そして六月が一万一千七百八十人であった。この三十二団体以外にもボランティアの動員を行っているＮＧＯ／ＮＰＯはあるので、これで全てではないが、おおよその傾向を示している。

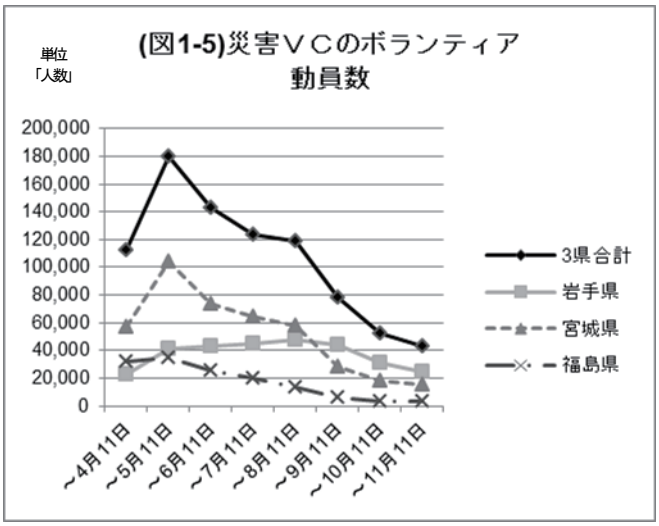
（表 1-1）：JANIC 会員団体のボランティア動員数（単位：人）

	3 月	4 月	5 月	6 月
岩手県	799	1,735	5,857	3,920
宮城県	1,106	7,536	10,352	7,414
福島県	150	317	524	446
計	2,055	9,588	16,733	11,780

（出典：JANIC 調査, 2011 年 7 月）

ＪＡＮＩＣ三十二会員団体が動員したこの規模感を、各地の社協が組織した災害ＶＣが受け付けたボランティア数（図1―5）と比較すると、さらに全体像が見える。災害ＶＣでは最初の一ヶ月（四月十一日まで）で三県（岩手、宮城、福島）合わせて十一万二千人、次の一ヶ月（五月十一日まで）で十八万人、次の一ヶ月（六月十一日まで）で十四万二千人を動員した。続く一ヶ月（七月十一日まで）は十二万八千人、次の一ヶ月（八月十一日まで）は十一万八千人で、それ以降の月は十万人を割り込むようになる。したがって、最もボランティアを多く動員した時期は、四月から五月までの一ヶ月間の十八万人という人数になる。

また、ＮＧＯによ



出典：全社協被災地支援災害ボランティア情報ウェブのデータをグラフ化

るボランティア動員数は、災害ＶＣによる動員数のほぼ二％から一二％ほどの幅となっている。後掲の「第三章　ＮＧＯの協働相手とネットワーク」のコラムでも指摘されているが、国際協力ＮＧＯで社協の中で調整業務を支援した団体は、ＮＧＯとしてボランティアを派遣したのでなく、社協が直接個人ボランティアを受け付ける形でＮＧＯが集めたボランティアを社協の名前で活用している例もあることから、ＮＧＯが動員できたボランティア数を過小評価することはない。そういう中でも、実際に記録されているデータからは、ＪＡＮＩＣ会員団体だけで、社協の災害ＶＣの一割ほどのボランティアを動員した計算になり、その意味でＮＧＯの補完的役割があったと考えることができる。

１―３　早期復興支援期―三ヶ月以降半年程度まで

発災後三ヶ月の六月半ばを過ぎると、避難者の数は十万人を切り、避難所への緊急援助の活動は一定の落ち着きを見せるようになる。一方で、仮設住宅への避難者の移動が始まり、この時期からは仮設住宅への支援が開始されるようになる。避難所の避難者支援と、新たに加わった仮設住宅支援がこの時期に重複して行われた。

図１―６は、完成した仮設住宅の戸数と、民間賃貸住宅に入居した被災者の戸数の推移を示している。図１―２が示した、避難者数の推移が右肩下がりで減少したのとは対照的に、右肩上がりで急激に増加した様子が見てとれる。図１―６から理解されることは、被災三県合計で、発災三ヶ月程度でほぼ三万戸近くの仮設住宅が完成し、半年が経つ九月上旬で約五万戸が完成した点である。また、民間賃貸住宅への入居戸数が、被災三県とそれ以外も含む総数として年末にかけ六万戸を大きく超え、仮設住宅と民間賃貸住宅への入居戸数の総数が十一万戸を超える勢いで存在しているため、この総戸数に住んでいる被災者全てのケアは行政だけで担えるものでないことが容易に想像できる。

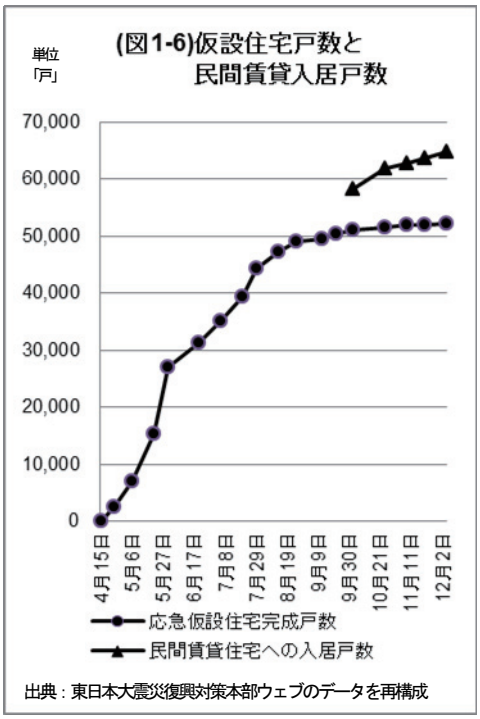
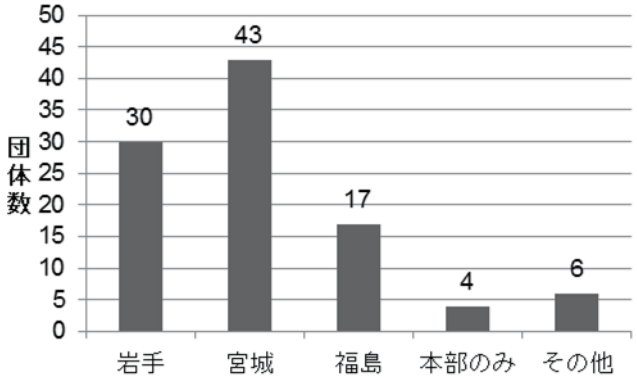


図１―３の被災地でのＮＧＯ活動分野推移を再び参照すれば、発災後三ヶ月以降から増えている活動は、仮設住宅支援、医療支援・心のケア、教育・保健、そして雇用支援となっている。このことからも、国際協力ＮＧＯによる被災地支援は、発災後三ヶ月程度までの緊急救援期を過ぎた頃から、物質的なハード面の支援から、よりソフトな分野の支援へシフトしてきたことが見てとれる。さらに、民間賃貸住宅に居住している被災者への支援は、団地として存在している仮設住宅への支援よりも、より多くの民間団体がこの分野への支援に関わる必要性が高かったが、被災者がバラバラに居住しているという状況から支援が困難さから、関わる団体は少なかった。国際協力ＮＧＯは、緊急救援を得意とする団体のみならず、開発援助での経験を積んでいる団体も多数存在している。そのような団体は途上国での開発援助の活動において、長期に人々との関わりを持ちつつ、より

質の高いコミュニティの形成に力を発揮している。ＪＡＮＩＣによるアンケートでも、活動を行ったうちの八〇％（四十四団体）が、海外での開発事業での経験は今回の震災対応活動を行ううえで役に立ったと答えている。その主な理由として、「被災地支援活動の中身において、海外事業でのアプローチを実際に活用できたから」という点を五割（三十八団体）が指摘している。国際協力ＮＧＯは、被災地での活動と海外事業に大きな共通性があることを見いだしており、緊急救援期後の被災地支援活動においても、被災地で果たすべき大きな役割があるものと考えられる。

最後に、国際協力ＮＧＯが活動した地域についての調査結果をみる。今回の震災活動を行った五十九団体は百ヶ所で活動した（図1―7）。単純に平均すると、一団体が一・七県で活動した状況である。県毎の分布状況は、宮城県で活動している団体が四十三団体（四三％）と最多で、次が岩手県の三十団体（三〇％）、そして福島県の十七団体（一七％）となっている。その他と本部のみで活動という団体が十団体（一〇％）あり、

（図1-7）支援活動地



出典：JANIC調べ（2011年11月）

東北の被災三県だけでなく、茨城県など別の地域で活動した団体もあった。この状況について追加質問は行っていないため、なぜこのような選択となったのかについて明らかではない。しかし、一つの暫定的な示唆としては、今回の国際協力ＮＧＯの震災対応活動において、最も困難だったことの一つとして、「活動地の選定」が各団体から挙げられている（図4―5）ことがある。つまり、基本的に国内での活動を想定していない国際協力ＮＧＯで、特に事前の準備や地域との関係が無い団体は、福島県での原発事故という特殊事情を含んだ上で、被災三県の中の比較ではアクセスが良く、また外部からの支援者の受け入れにオープンと見られた宮城県が、活動地として多く選ばれた結果ではないかと推測される。

【参考文献】中原一歩『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』朝日新書二〇一一年十月

コラム１　緊急救援ＮＧＯによる座談会

今般の震災対応で活動した約六十団体のＪＡＮＩＣ会員団体（正会員・協力会員含む）のうち、災害救援の専門団体と呼べる団体は十団体程度あったが、それらの団体はどのように今回の震災対応を巡る諸状況について見たのだろうか。ピースウィンズ・ジャパン（ＰＷＪ）の山本理夏氏、アドラ・ジャパン（ＡＤＲＡ）の橋本笙子氏、そしてジェン（ＪＥＮ）の木山啓子氏に、プロの目から見た今回の震災対応への状況を語ってもらった。

（ＪＡＮＩＣ）まず、通常の海外救援活動と今般の活動の類似点と相違点について伺いたい。

（ＰＷＪ　山本） 海外での災害発生時には、発災した災害規模が、各国政府や地域社会の持つ対応能力を超えた場合に、国際ＮＧＯが救援活動を行う。現場では、スフィア・スタンダード（Sphere Standard 後掲注①参照）のような国際基準を基に、人間としての最低限の尊厳を保つ救援事業を実施する。東日本大震災についてはこの国際基準に沿うという点で難しさがあった。例えば、食料（炊き出し）の水準は国際基準で必要とされているレベルに達していない避難所が多く見られた一方、安全な水は国際基準以上の量が供給されても不足しているという声もあった。

（ＡＤＲＡ　橋本） 通常の国際的な災害救援活動と比較すると、今回の震災での活動では調整不足が際立った。ＮＧＯ側の勉強不足もあると思うが、政府が協働すべきアクターとしてＮＧＯやＮＰＯを認めていないことが、調整不足の主要な原因だと思う。ボランティアという名目で、ＮＧＯとボランティアを一括りにする点に無理があると思う。

今日ここに集った三団体は、二〇〇八年より大規模災害を想定して準備を行ってきており政府や行政との関係がすでにあったので、現場での調整がほとんど無いなかでも今回これだけの対応が可能だったと考える。具体的には、二〇〇八～二〇〇九年の災害訓練を通じて政府関係者とも顔の見える関係を築けていた結果として、アドラは三月十二日には福島県の災害対策本部、三月十三日には宮城県の災害対策本部で受け入れてもらうことができた。宮城県の災害対策本部では、ボランティア・ＮＰＯ代表としてＡＤＲＡのスタッフが災害対策本部の会議に参加した。しかし、あくまでも位置づけがボランティアである点については、微妙なところだ。

（ＪＡＮＩＣ） 海外での通常の緊急援助では、緊急救援ＮＧＯは公的機関から始めから受け入れられているのか。

（ＡＤＲＡ　橋本） 通常、現地では国際連合（以下、国連）を中心としたコーディネーション・ミーティングが行われ、その多くは常連の緊急救援ＮＧＯで事前からお互いに存在を認識しており、コーディネートする国連関係機関から受け入れられている。

（ＰＷＪ　山本） 被災現場で調整機能が立ち上がると、全体の調整に加えて、分野別の調整が立ち上がる。分野別支援の内容・方法などについても国際社会として事前に決まっている。このようなシステムなどから情報を得ることができ、被災された人々に対して国際基準に則った支援を行えるというある程度の前提を持って、我々緊急救援ＮＧＯは現地に入る。

（ＡＤＲＡ　橋本） その意味で、ＮＧＯはボランティアではない。国連も行政もＮＧＯも同じテーブルについて、同じ立場で話し合いができる。

（ＪＥＮ　木山） そういう調整では実際の支援の役割分担を話し合うが、今般の東日本大震災ではＮＧＯはボランティアと同じ位置づけとされたため、国・県・市町レベルのどの災害対策本部とも、情報共有以上の、つまり役割分担にまで突っ込んだ調整はほとんどなされなかった。大規模な

緊急支援をやってきた団体としては十分に力を発揮しづらかった。

（ＰＷＪ 山本） 海外での経験を積んで法人格を有する我々緊急援助専門の団体は、行政が提供すべき最低限のサービスを行政だけでは担えない状況に陥っている災害時に、政府・行政と協力して全ての人々に行き渡るべき行政サービスを補完する役割を担う心積もりだった。だが、実際には補完する役割は期待されていなかった。一方で、我々ＮＧＯが拒否されていたわけではなく、市町によっては現場の災害対策本部で直接話を聞くと情報は出てきた。これを他の団体も同時に聞いていればより効果的な支援に結びつけられたはずで、一対一でその都度聞かなければ情報が出てこないというのは勿体ない。自治体は調整のみならず、サービスの分配も担っていた。自衛隊でも企業でもＮＧＯでも誰でも構わないが、調整に専念し、不足部分を明確にする人が必要だった。

（ＪＡＮＩＣ） 被災者全てに対して必要な行政サービスを提供できない状況に陥っていることを、行政自身が理解していなかったように思われるが、これは行政側の問題か。

（ＰＷＪ 山本） 仕組みの問題だろう。行政が悪いわけではない。彼らは誰よりも一生懸命働いていた。海外の場合、対応能力がある国においては、緊急時にトップダウンでの指示が一斉に通じるようになっている。あるいは無政府状態の国であれば、国連を中心に調整メカニズムが立ち上がる。一方で今回の日本のケースでは、平時の地方自治の仕組みがそのまま使われた。地方行政から中央にニーズを上げなければ、必要な支援が得られなかった。避難所で足りないものを、一週間先のニーズまで見通して避難者が自ら行政に要請しなければならないという仕組みに疑問を感じる。緊急時にはより迅速に対応することが重要だ。

（ＡＤＲＡ 橋本） あれだけ大規模な災害で、ニーズを上げるべき市町の役場が被災した中、その状況を想定して県や国が動く必要があったが、要請が現場から上がってくるのを待つ姿勢を県と国は貫いた。同様に、指定されていた避難所にはある程度物が届くシステムになっているが、避難所以外の場所には物が届かないという点が問題としてある。

（ＪＥＮ 木山） 避難所で被災者の登録の仕方を知らないというケースが多かった。海外の難民キャンプなどでは背景の情報を集めて関係者で共有する仕組みがある。年齢や性別など背景によって異なるニーズに対応するために、被災者がキャンプに到着した際に必要な情報を登録し、支援に活かす仕組みである。今回の震災対応ではそのノウハウも活かせなかった。結果として、避難所には物が届くが、適切なものが届かないという状況を招いた。

（ＰＷＪ 山本） ＮＧＯ側でも、来て物資を置いて帰るだけというような団体も多くあり、押し付けとは言わないまでも、今すぐ必要ではないものを届けることさえあった。ＮＧＯ側も、調整の仕組みを理解し、調整の仕組みがないときには自ら情報を収拾してニーズにあった支援をするというような団体ばかりではなかった。

（ＡＤＲＡ 橋本） それが、プロかそうではないかの違い。避難所をサポートしていた際に実際にあった例だが、炊き出し最後の日だからといって、百人の避難所で六百人分の焼きそばを作って帰った団体がいた。材料が余るからという理由だろうが、余ったら材料を置いて行ってくれた方が良い。支援側のエゴが多く見られたのは事実で、それがボランティア団体が行政から認めてもらえない理由の一つだろう。実際には支援者の都合で支援している団体があるなかで、どう認めてもらうかというのが大きな課題である。意識せずとも、支援する側の都合や自己満足で支援を進めてしまっている。

（ＪＡＮＩＣ） 今回の東日本大震災後の様々な救援活動では、多くのボラ

ンティアが活躍し、またマスコミもその活動を多く伝えた。物を運ぶという点では、ボランティアの役割は災害救援のプロの団体の役割と重なる部分があると思うが、プロの皆さんから見てボランティアとはどのような存在だったのか。

（ＪＥＮ 木山）今回の震災対応の経緯から、「ＮＧＯイコール・ボランティア」として国民の意識に定着してしまったのではないかと危惧する。発災以前には、ＮＧＯとボランティアの違いについて説明しようと私たちは試みていたが、現在ではその違いを理解してもらうのがさらに難しくなってしまったと感じている。

（ＰＷＪ 山本）私は逆の感触を持っている。これまで、「紛争地などでボランティアとして活躍されているＰＷＪの山本さん」という紹介を見ながら木山氏と同様の疑問を感じていた。しかし今回の震災では、一般国民が被災地から受け取れる情報量が海外の災害のケースよりもはるかに多いため、ボランティアとＮＧＯとの違いについても受け入れられやすくなるのではないかと感じている。

（ＪＡＮＩＣ）木山氏の指摘は、ＮＧＯがボランティアの枠の中に入れられている仕組み自体に限界があるということか。

（ＪＥＮ 木山）そう考える。橋本氏の指摘のように、プロのノウハウと経験を備えたＮＧＯがボランティアの枠に入れられることで、その力が発揮されないことを問題視している。結果として支援できたはずの被災者に支援が届けられなかった可能性があるということだ。日本のＮＧＯの社会的地位が十分に認知され、プロの職業として認識されれば、行政の災害対策本部の人からしても、プロが来たから助けてもらおうと考えられるかもしれない。

（ＪＡＮＩＣ）情報の収集と提供、そして団体間の調整という観点では、どのような問題があったと考えるか。

（ＰＷＪ 山本）今回の震災を受けて立ち上がったネットワークに多くのＮＧＯが参加する一方で、どこに資源とニーズのギャップがあるかなど、こちらがほしかった情報は出てこなかった。点でしかない情報に意味はなく、情報が面として集まればギャップを把握できるが、情報が網羅的に集らなかったゆえ、その後の支援で情報が有効に利用されなかった。

（ＪＥＮ 木山）海外で支援する際に、現場情報を集約場所に提出するのが大変だと思ったことはなく、なぜここまで情報が集らないのかと今回は疑問に感じた。海外の救援現場では、自らの情報を持って調整会議に参加し、それを発表すれば参加者全てに情報が共有できるような情報会議になっている。しかし今回の震災では、異なる団体から様々な情報をバラバラに求められたため、情報を出すための多大な作業負担を感じた。

（ＰＷＪ 山本）一時期、ＪＡＮＩＣから多くの情報を提供するよう求められたが、いろいろなところからも同じような情報を求められ、作業負担が大きく大変だった。緊急時に、市町村や避難所レベルの詳細な情報を教えてくれと求められても、それに答えることは不可能。

（ＡＤＲＡ 橋本）その意味では、様々な団体が情報の集約をしなければならないと考えはしたが、結局どこも集約しきれなかったということだろう。

（ＰＷＪ 山本）調整や情報収集は大きいグリッド（格子）から始めて、徐々に小さくするべき。例えば、最初は多くの団体が宮城に行ったので残りの団体は岩手に行けという程度の初歩的な調整でも良い。そのうち市町や避難所に移行していくというふうに、グリッドを徐々に細かくしていくべきである。必要とされる情報も段階を経て細かくなっていくのだが、今

回の震災においては当初から一番細かいグリットの情報を求められた。そうしてしまうと、最初は情報が点でしかなく、点を見ても何も分からない。

（ＪＡＮＩＣ）調整をする専門人材が欠けており、そういう人がいれば調整ができたかもしれないということか。

（ＰＷＪ 山本）調整をすべき仕組みは、県と市町と国の災害対策本部なのだが、そこで我々が言っているような調整を行うようには動けていなかった。

（ＪＡＮＩＣ）仮にＮＧＯ側で調整機能を担うことができた場合でも、本来、県や市町の災害対策本部からの情報が必要なのにも関わらず、ＮＧＯはボランティアに区分されているため災害対策本部から情報が得られない恐れがあるのではないか。

（ＰＷＪ 山本）ＮＧＯ側が社協と組んで、ボランティアの調整役割などに特化すれば、それはそれで役立つ方法は多くあっただろう。例えば、大きな市町村にボランティアが大勢入る一方で、その隣町にはボランティアが入っていないという事例があったが、それに関しても調整が必要だと思う。

（ＪＡＮＩＣ）日本の行政の仕組み自体が、プロの災害救援ＮＧＯを受け入れる体制になかったことが大きな課題になると思う。我々ＮＧＯが外部に向けて提言するうえで、何か具体的な案はあるだろうか。

（ＰＷＪ 山本）具体的な結論があるわけではないが、海外救援を得意とする団体が今回の震災対応の中での立ち位置が分からなかった点や、情報集約と情報提供の過程などの調整について、いくつか直せる部分があると思うので、提案して行ければ良いと思う。

また、海外の災害現場ではあまり見られないことだが、今回の東日本大震災の現場では企業の底力の大きさを発見した。企業は物資も物流ルートも人も持っており、ダイナミックに動ける団体が多く、緊急救援ＮＧＯよりも良く動ける。それにも関わらず、災害対策本部や社協の中にも入らないといった位置づけで活動していた。次に大きな災害が発災した際には、オール・ジャパンで対応できるような仕組みや役割を検討し、可能な限り素早く適切で必要な支援が届くようにしなければならない。

（ＡＤＲＡ 橋本）今後は、福島の問題についても考える必要がある。福島に対して目を瞑っている団体が多い。日本はこれだけ原発を抱えているなか、今後、同様の事故が繰り返される可能性もある。事故のあった原発の近くでＮＧＯが活動できるのかというと、現実的に難しいが、避難者へのケアについては今回確実にできたと思う。

ここ近年の災害の多さを考えると、次の災害は避けられないため、備えることが大切である。各所での訓練が必要になってくる。

（ＪＥＮ 木山）次に備えることを考える際に、支援者側のエゴを捨てるという点も指摘したい。今般は、調整会議一つを例にとっても、ＪＰＦとＪＡＮＩＣとＪＣＮの調整会議が別々に行われていた。情報は、集約されて、全体像が見えるかたちになってこそ意味がある。被災者のサポートを本当に第一に考えているのであれば、情報の一カ所への集約は可能だったはず。県毎の情報はあるが、全体像に関してはいつまで経っても政府のウェブにも掲載されていない。海外の支援では、特に初期の緊急事態では、毎日のようにウェブに情報がアップされる。次の災害対応を計画する上で、誰が何をするかを今の段階から決め、決めたらそれを必ず実行する必要がある。今でも東日本対応でみな難しい状態ではあるが、実行しない限り先に進まないので、決めたことは各々が守っていくと良いのではないか。いざとなった時に、訓練されていなければ実行できないので、計画し、準備し、訓練し、日頃から情報共有して、透明性を高く活動すれば、次には今

回の教訓を活かせるのではないか。

注① スフィア・スタンダード（Sphere standard）
人道支援の現場において支援者が守るべき最低基準。冷戦終結後の一九九〇年代、世界各地で内戦が頻発する中、国際機関やＮＧＯが行う人道支援は、確かな役割を果たしたが、一方で、支援が軍事目的に転用されるなど、紛争の長期化・複雑化に与える悪影響も指摘された。
この課題に取り組むため、国際赤十字等のＮＧＯがプロジェクトを結成。人道支援の質を管理し、説明責任を果たす目的で、人道憲章と支援分野別の最低基準を定め、二〇〇〇年にハンドブックとしてまとめた。
現場で参照できる基準として、「避難所の給水：一人あたり一日一五リットル、トイレの設置：五十人あたり一ヵ所、男性用二に対し女性用三の割合」等が示されている。
二〇一一年の改定においては、新たに「プロテクション（保護）」の原則を追加した。これは支援の受益者側の権利が意識されるようになった国際潮流の反映である。受益者が意見を述べる権利、生活水準の確保、虐待の禁止等を保障すると共に、弱者・少数派が差別されない権利も明記している。
これまでの人道支援では、効率性を重視するあまり、目に見える多数派を中心に考えがちで、社会的に弱い立場の人が支援からもれるおそれがあった。最も支援を必要としている人にいかに支援を届けるかという視点から、子ども、女性、高齢者、障がい者、難民、マイノリティ（言語、民族、宗教等で少数派に属する人々）は、とりわけ配慮されなければならないとしている。（公益財団法人　日本女性学習財団ウェブより）
〈http://jawe2011.jp/〉

※本座談会は、二〇一一年十一月二十二日にＪＡＮＩＣ東京本部にて行った。

第二章　様々な分野で活躍したＮＧＯ

概観ー国際協力ＮＧＯはどんな分野で活動したのか

二〇一一年三月十一日に発生した東日本大震災を受けて、国際協力を行うＮＧＯの多くが被災地での直接活動を開始した。国際協力ＮＧＯはその得意分野で活動を行う団体があった一方で、今回の被災地支援活動で初めて行う分野に取り組んだ団体もあった。その具体的な分野として、次の十の分野を挙げることができる。

一つ目は、物資支援だ。多くの人々がテレビ等の報道で見たように、食糧や衣料品、また日常の様々な必需品を被災者に届ける民間の団体や人々の姿があった。海外における緊急支援等で経験を積んでいた国際協力ＮＧＯを中心に、比較的大きな資金を獲得できた団体等が、直接の物資支援活動を行った。

二つ目は、被災現場で必要とされた多くの作業を行うためのボランティアを現場に派遣した活動だ。東京などの都市部でのボランティアの募集、現場への派遣、そして現場での受け入れと調整等の複雑な業務がそこにあった。

三つ目は、被災現場でより弱い立場に立たされた子ども達を勇気づける活動が挙げられる。開発途上国での教育援助に携わってきた国際協力ＮＧＯは、自らの団体の活動経験を利用して、日本の被災地により適切に子ども達を支援する活動を行った。

四つ目は、保健・医療・公衆衛生活動だ。緊急救援を行った活動の中では、被災直後に重傷者等の命を救う救命活動を行った団体もあったが、長期的な取り組みとしての活動がより一般的であった。被災現場では多くの場所で医療機関も被災し、緊急の救命活動のみならず、人々の日常の健康管理にも事欠いた。ここに経験のある国際協力ＮＧＯが活動する大きな余地があった。

五つ目は、人権に関する分野だ。大きな自然災害が起きる状況下では、人々が生存するための多くの条件が失われるが、その一つが人権である。国際的な救援活動においては、難民キャンプ等における避難施設で人権の確保を行うこと常識となっているが、国際的な情報が不足している日本国内の災害現場における人権状況の監視と改善に向けた勧告活動は極めて重要な分野であった。また、福島第一原子力発電所における原発事故を巡る著しい人権の侵害状況という視点をＮＧＯが獲得したのは、このような人権分野で活動する国際協力ＮＧＯが存在したからに他ならない。

六つ目の分野は、被災地に居住する外国人や難民の支援活動だ。特に多言語での対応を避難施設で行うためには多くのリソースが必要であり、この分野に専門的な知見を持つ国際協力ＮＧＯは極めて重要な活動を行った。

七つ目は、雇用・生活再建活動だ。開発途上国における支援活動では雇用創出等は国際協力ＮＧＯが取り組む一つの分野として定着しているが、日本においてこの活動を行うのは国際協力ＮＧＯにとっては新たな試みであったと言える。

八つ目は、社会福祉協議会（以下、社協）が各市町で設営した災害ボランティアセンター（以下、災害ＶＣ）の運営の一部を、国際協力ＮＧＯがサポートしたことだ。少人数の社協には、大量に押し寄せる個人ボランティアを処理する能力はなく、多くの人々がその機能の支援を行ったが、国際協力ＮＧＯもその一つであった。

そして九つ目は、障がい者及び高齢者の支援で、極めて重要な分野であった。災害下でない通常の社会環境でも十分とは言えないこの分野での活動は、ひとたび災害が発生すると活動自体が困難となり、障がい者や高齢者自身が極めて脆弱なグループに陥ってしまう。この分野においても、国際協力ＮＧＯは重要な活動を行った。

最後に、情報支援の分野が挙げられる。災害時に最も重要となるのは、的確な情報、またそれを必要とする人々との適切な共有である。この活動においても、国際協力ＮＧＯは極めて効果的な活動を行った。

それぞれの分野の活動について、ＮＧＯによる報告を見てみたい。

① 物資支援ーアドラ・ジャパン

アドラ・ジャパン（ADRA Japan、以下アドラ）は、世界約百二十カ国にある支部と協働して、アフリカ・アジアなど世界各地で国際協力活動を行っていますが、一九九五年阪神・淡路大震災以降、日本国内の自然災害被災者に対しても支援を行ってきました。そして、二〇〇八年より専任スタッフを配置し、いつ起きてもおかしくない大規模地震などに備えた平時の防災・減災活動に力を入れてきました。特に東海地震などを想定した広域災害時連携訓練や調整に力を入れるとともに、行政・企業・ＮＰＯ・住民との関係構築も行っています。二〇一〇年九月の政府総合防災訓練には、スタッフが民間人として初めて参加し、広域支援連絡要員として政府とボランティアの情報共有を行う役割を果たしました。そのような中、東日本大震災が三月十一日に発生しました。平時からの訓練を基に三月十一日夜にはアドラ事務所（東京都渋谷区）を中心に「帰宅困難者エイドステーション」を開設し、一晩で約百三十人が利用しました。翌十二日には平時から協働しているＮＰＯと共にヘリコプターによる空からの調査を行い、またアドラとして約六百人分のみそ汁の材料を積んだ車で被災地を目指して北上し、その日は福島市で情報収集を行いました。

■政府との連携

三月十三日には、国内事業担当スタッフが宮城県仙台市に入り、政府現地対策本部や地元の社協から情報収集を行い、十五日には避難所で炊き出しを開始。また、政府現地対策本部会議にＮＰＯ・ボランティア代表として出席することになりました。これは平時から防災訓練や防災ボランティア会議などを通じて、内閣府との顔の見える関係づくりを構築することができていたためです。

アドラは、ＮＰＯ・ボランティア代表として政府現地対策本部会議に出席するとともに広域支援調整の枠組みを内閣府・自衛隊・宮城県及び社協と協議しながら立ち上げた後、ジャパン・プラットフォーム（以下、ＪＰＦ）にその業務を引き継ぎました。

■避難所支援と高齢者福祉施設支援

アドラとしては、三月末まで仙台市内の二ヶ所の避難所で炊き出し及び運営支援を行いました。また、三月十六日に宮城県の高齢者施設のネットワークから支援要請を受け、三月十七日から、宮城県仙台市若林区、東松島市、登米市内の支援の届きにくかった五ヶ所の高齢者福祉施設において、ガソリン、灯油、プロパンガス、食糧品、オムツなどの物資支援を行いました。さらに、津波浸水被害が大きかった仙台市若林区内の高齢者福祉施設では、ボランティアによる施設内の泥のかき出し作業なども行いました。

三月末頃には、仙台市内のライフライン復旧に伴い、担当していた二ヶ所の避難所の避難者の多くが自宅に戻り、さらに地元自治会の共助で運営できるようになったため、四月より宮城県南部の福島県境にある亘理郡山元町（人口約一万六千六百人）に拠点を移して、山元町での支援活動を開始しました。

■山元町支援

山元町は、町の面積及び人口の約四五％が津波で被災、二千二百九棟の家屋が全壊し、半壊・一部損壊を含めると四千三百八十一棟が被害を受けました。さらに海岸沿いの六行政区全域及び丘通り四行政区の一部が津波により水没しました。町役場も大きな被害を受け、緊急復旧支援活動に支障をきたしていました。山元町災害対策本部のための炊き出しを社協が行

っていました。アドラは、山元町災害対策本部と社協のそれぞれが一日でも早い町の復旧と被災者支援に専念できるように、山元町災害対策本部の炊き出し支援を引き受けました。

アドラは、活動当初から山元町役場・山元町社協と協力して炊き出し支援を行っていたため、さらに応急仮設住宅支援についての協議を始め、山元町内の応急仮設住宅及び被災町民が居住する民間賃貸借り上げ住宅の全戸に生活必需品をスターターパックとして、世帯人数に合わせてアドラが配付することで合意をしました。山元町応急仮設住宅スターターパックの内容は、町に届いている支援物資とも調整し、日本赤十字社から配付される家電六点セット（洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポット）以外の布団、テーブル、掃除用具、調理器具、食器、浴室用品などの生活用品計七十七点としました。民間賃貸借り上げ住宅には、往復ハガキを発送し、必要の有無を確認の上、希望の物資を届ける形式をとりました。特にテーブルは、冬季は暖房器具の一つになるコタツをテーブルとみなして配付することにしました。配付に際しては、町役場と数回に渡って事前打ち合わせを行うと同時に、山元町災害ＶＣの協力も得て、世帯人数に合わせた物資をボランティアの手で戸別配付をしました。

また、宮城県災害対策本部や他のＮＧＯ／ＮＰＯと調整の末、東松島市、亘理郡亘理町でもスターターパックの配付を行いました。東松島市、亘理町とも個別に打ち合わせを行い、スターターパックの内容を決めたので、山元町、東松島市、亘理町それぞれ内容の違うものとなりました。スターターパックは四月下旬から十月下旬にかけて、宮城県内では亘理郡山元町（一千七五三世帯）、亘理郡亘理町（一千一二六世帯）、東松島市（一千三八五世帯）に対して配付を行いました。

福島県は、地震・津波に加え、原発・風評被害という四重苦を負っています。アドラは、県災害対策本部物資班及び難民を助ける会（以下、ＡＡＲ）と協議を行い、福島県第一原子力発電所の事故の影響で県内外への避難を余儀なくされている方々を中心に、生活必需品の支援をＪＰＦの資金協力により、アドラとＡＡＲが支援することで合意しました。五月末から市町毎に話し合いを重ね、支援物資の内容を決めました。物資調達・配付は、各市町の商工会、商工会議所の協力を得て、できるだけ現地の業者からの調達を心がけました。しかし、福島県は原発事故により福島県内のみならず日本各地に避難先が広がったため、支援物資の配付には時間がかかっています。

この他、教育委員会や各学校からの要請に基づき、ミシンを始めとする学

校備品の供与や避難地域に設けられた「サテライト校」に遠距離通学をする高校生に対して中古自転車を寄贈しました。百四台の中古自転車は、世田谷アジアプロジェクト（ＳＡＰ）の働きかけによって東京都世田谷区から提供していただきました。

■東日本大震災被災者支援活動の成果と課題

【成果】

（1）平時から構築されていた関係やつながり（行政・社協・ＮＰＯなど）のおかげで、いち早く被災地の正確な情報収集や必要な調整を行なうことができたため、早い時期からニーズの高い場所で、ＮＧＯができる支援活動を始められた。

（2）行政・地元社協と支援開始前に調整を行い、また最初から協働事業として支援活動を開始したことで、その後の活動がスムーズに行える他、現地関係者がオーナーシップを持つことができ、持続的な活動につながっている。

（3）士気の高いボランティアの協力を得られたことで、物資配付回数を重ねるごとに「短時間高能率」の配付を行うことができた。

【課題】

（1）広域災害が起きた場合、個別市町村だけでなく、複数市町村や県レベルにおける面での支援調整が必要になるが、広域支援調整を行える人材がいない。中間支援組織を中心に広域支援調整員（リエゾン）の人材育成が急務。

（2）初動時の支援物資の物流が混乱した。当初、物資の不足が問題とされていたが、むしろ届けることができなかったことが問題であった。行政・企業・ＮＰＯの平時からの連携を強化し、行政が管理する支援物資を災害発生直後から専門業者が管理・運搬できるような仕組みが必要。

（3）指定避難所でない場所への物資配付をどのように行うか。今回のような広域にわたる大規模災害の場合、指定避難所の被災、また指定避難所ではない場所、高齢者施設の孤立等の問題がみられた。

（4）災害対策救助法との連携。被災者にとって被災に関する全ての手続

きの窓口は市町村役場になる。市町村役場の建物及び人的にも大きな被害も受けた東日本大震災では、役場が十分に機能できない状況があった。そのような中、災害対策救助法で対応できる物資配付もあえてＮＰＯが調達し、配付するということに踏み切ったが、今後、法的な整備が必要であると考える。

（5）県・市町に届いている支援物資との調整。応急仮設住宅へのスターターパックの内容を決めるにあたり、支援物資との調整を行ったが、十分とはいえなかった。

■気づきと提言

未曾有の大災害となった東日本大震災は、阪神・淡路大震災を始めとする大災害とは違い「地震・津波・原発」が重なり合った複合災害になります。阪神・淡路大震災以降十六年間、連携の仕組みをつくってきた防災ＮＰＯ・ボランティアでしたが、想定外の超広域災害に連携調整が対応しきれませんでした。平時からの連携は重要ですが、通信網が断たれた場合はリアルタイムに情報共有ができなかったため、結果的に全体的な緊急時の支援調整ができませんでした。海外での緊急支援現場では、国連主導のクラスターミーティング（分野別会議）が開かれていますが、今まで国内大規模災害時には開催されませんでした。しかし、東日本大震災では、今までになかった「政府・自衛隊・県・ＮＰＯ（社協含む）」の四者調整会議が開催され、この調整会議では、主として緊急時の避難所炊き出し調整が行われました。このように県・市町村単位では少しずつですが、「縦・横」の連携が取れ始めました。しかし、複数の県、複数の市町村単位となる「地域単位」で調整する機能も人材もなかったことは大きな反省点です。

今後、首都直下地震を始めとする、東海・東南海・南海地震などの大災害発生が懸念されているなか、「広域支援調整員」の育成と地域単位で調整できる「地域支援センター」機能の確立をしなければならないと思います。特に人材育成は、事前の登録と訓練を定期的に行い、必要に応じて被災地に派遣する仕組みを考えなければならないと思います。広域支援調整員育成と地域支援センターの確立は、既存の防災ＮＰＯネットワークだけではなく、政府・都道府県行政の協力と「ヒト・モノ・カネ」を支えてくれる経済界の協力も不可欠になります。

東日本大震災は、「同じ災害は起こらない。また想定以上の災害は起きる。」ということを教えてくれています。過去にとらわれることなく、懸念されている大災害の発生に対して、どのように「備える」のかが、私達にとっての大きな課題であり、挑戦になると思います。

【執筆】アドラ・ジャパン　事業部長　橋本笙子氏、国内事業担当　渡辺日出夫氏

② ボランティア派遣 ― ピースボート災害ボランティアセンター

「災害ボランティアを活かす仕組みを」

■被災地に一般ボランティアを

宮城県石巻市。二〇一一年三月十一日、最大で二〇メートルを越える津波に襲われ、三千人を越える犠牲者や地場産業の破壊など、今回の震災で最も大きな被害を受けた都市の一つです。

震災から六日後、第一次救援物資とともに現地入りしたスタッフが目の当たりにしたのは、壊滅的な被害状況と圧倒的な支援の人手不足という現実でした。阪神・淡路大震災をきっかけに、国内外での災害救援・復興支援を行ってきたピースボートでは、いち早く一般ボランティアの募集を開始、十月末時点までの期間で約九十回、九千五百名以上（日別のべ活動人数四万七千人以上）のボランティアを派遣してきました。

■「ボランティアは時期尚早」ではなかった

「ボランティア元年」と呼ばれた阪神・淡路大震災をきっかけに、日本ではＮＧＯ／ＮＰＯが注目されるようになります。同時期、国内の自然災害の発生時においては、各自治体にある社協が災害ＶＣを立ち上げ運営するという、社協システムが誕生。新潟中越・中越沖地震を含め、この社協システムのもと、全国から集まる災害ボランティアの受け入れと被災者ニーズのマッチングが行われる日本独自の仕組みが定着していきました。

しかし、その仕組みには欠点もありました。災害ボランティアの受け入れを一本化したことで、社協やその職員自体が被災した今回の震災のような場合、その機能がパンクしてしまい、当初、逆にボランティアの募集にブレーキをかけてしまう状況に陥ったのです。東北の現場では「支援の人手が足りない」、全国各地では「ボランティアとして支援に駆け付けたい」という、双方両想いの現実があったにも関わらずです。

そこで求められたのが、遠隔地でのボランティアの事前研修・組織化と、現場での独立した受け入れ体制の整備。数々の現場経験を持ち、自由に動けるＮＧＯ／ＮＰＯこそがそれを担うべき存在でした。まだ「ボランティアは時期尚早」と言われていた三月二十三日、ピースボートでは第一回目の災害ボランティア説明会を実施、東京・高田馬場にある事務所には、たった三日間の呼びかけにも関わらず、一般から三百人以上の希望者が集まり、現在まで続くボランティアの手で行う緊急支援・復興支援が始まりました。

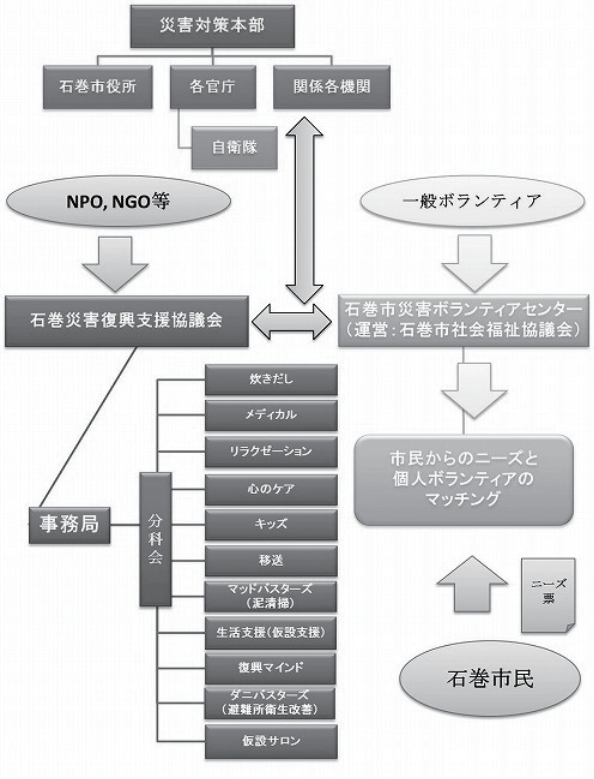
■現地パートナーとともに動く

主に途上国での開発援助に取り組む国際協力ＮＧＯは、地元住民の考え方や文化を尊重し、一方的に外部からのプロジェクトを持ち込まないよう、日頃から心掛けています。それは、国内の大規模災害における活動現場においても同じでした。

そのために重要なのが、信頼できる現地パートナーを見つけること。ボランティアの活動が中心となるピースボートにとって、被災したとはいえ、まずは石巻市社協がそれに当たる存在でした。自身も被災者でありながら、早朝から深夜に及ぶまで鳴り止まない電話や来訪者の対応に追われる日々。社協職員の方々にとって、「よそ者」である私たちの存在に必要性を感じない限り、理解も協力も得ることはできません。震災発生からしばらくは、独自のボランティア受け入れと現場作業の調整に加え、毎日の社協の運営支援が大きな活動の柱となりました。

被害の全体像が見え始め、交通事情が少しずつ回復するにつれ、全国から石巻市へ入る支援団体が加速度的に増えていきました。長期滞在を続けながら医療活動を行う団体から、日帰りでマッサージやヘアカットを行うグループまで様々でした。被災者個人からのニーズと個人ボランティアとのマッチング機能として生まれた社協システムの枠組みの中では、このように膨大な団体ごとの専門性への対応が次第に難しくなってきました。そこで、石巻青年会議所などの地元団体と外部からの支援団体が集まり、三月二十日「ＮＧＯ／ＮＰＯ支援連絡会」を発足（四月二日「石巻災害復興支援協議会」に改名）、団体ボランティアの受け入れを行うもうひとつの協議会機能を担うことが決まりました。こうして、個人ボランティアと団体ボランティアの特徴に合わせた役割分担を図り、それぞれの協議会が地元行政や災害対策本部とも連携しながら活動調整を行う「石巻モデル」が出来上がりました。

その後、この「石巻災害復興支援協議会」には三百を越える団体が加盟、医療、炊き出し、泥かき・清掃、キッズ、仮設住宅サロン事業など、それぞれが専門分野でつながり、協力して活動を行っています。十月末時点で、「石巻災害復興支援協議会」に登録した団体ボランティアのべ活動人数は十二万人に上り、社協受け入れの個人ボランティア十万人を上回る数字が報告されています。



「石巻モデル」組織図（「石巻災害復興支援協議会」ホームページより）

■ボランティアを送り出す東京の現場

石巻市で大規模ボランティアの受け入れ体制を整える一方、そこに一定人数のボランティアを送り出す側の動きも重要でした。国際交流の船旅という本業を抱えながらも、被災地での活動に専念できるよう四月、一般社団法人ピースボート災害ボランティアセンター（以下「ピースボート」）を設立。東京での事務局ボランティアも募集、救援物資の調達や街頭募金などを行いながら、被災地での活動を継続して支えられるよう「東京の現場」体制も整えていきました。

毎週実施している「災害ボランティア説明会」には、被災地での活動は初めて、という一般参加者がほとんど。彼らが現地に到着してからすぐに

活動に入れるよう、食料や作業着・ボランティア保険などの装備、現地活動や生活での心構え、ボランティア自身の精神的・身体的な安全管理の方法などを周知徹底させるのは東京の仕事です。また、ゴールデンウィークを境に、ボランティア数が減少を始めると、大阪、名古屋、福岡など全国七ヶ所へ赴いての説明会を実施、一週間の活動日程に加え、二、三日の短期日程の募集を開始するなど、状況に合わせて臨機応変に対応します。東京のメンバーは、週二～四回の説明会と週三回のボランティアバス手配、その他事務や諸々の後方支援をこなすことで、一日約二百人平均という安定したボランティアを送り出し続けました。こうして、遠隔地である東京での動きが、被災地での多種多様なニーズに素早く応えられる土台となりました。

■外国人ボランティアと企業ボランティア

また今回、災害ボランティアに、新しい動きが生まれました。世界中から集まる外国人ボランティアの活躍と、ＣＳＲ（企業の社会的責任）活動から広がった社員をボランティアに送り出す企業の動きです。

三月、東日本大震災発生のニュースは、瞬く間に世界中へ伝わり、まもなく各国からの支援が届き始めます。二〇一一年、ソマリアを越えて日本が最大の被援助国となったことが、世界に与えた衝撃の大きさを物語っています。これまでの国内災害では、日本の国際化の遅れが浮き彫りになり、在日外国人への偏見や情報の混乱などの課題が指摘されてきました。今回もその課題が払拭されたわけではありませんが、インターネットの普及により、ホームページやFacebookを通じた英語での情報発信とコミュニケーションが大きな影響力を持ちました。ピースボートが、毎週被災地へ派遣するボランティアの中には必ず外国人ボランティアのグループがあり、通訳を兼ねたバイリンガル・リーダーとともに現地で活動しています。中南米・アラブ諸国の駐日大使や英国大使館職員、スリランカやマレーシアから来日したチームなど、約五十の国と地域出身者が参加、ピースボートが派遣した全ボランティア数の約一割を占めています。

また、五月以降「社員を被災地のボランティアに送りたい」という企業からの相談が飛び込んでくるようになります。従来の義援金や救援物資などの支援、つまり「物」や「お金」に加えた、「人」によるＣＳＲ活動の始まりです。その動きは急速に広がり、最大となった七月には、ピースボートで請け負っただけでも毎日平均七十五人近い企業ボランティアが、一般ボランティア、外国人ボランティアらとともに活動していました。一日、二日という短期間の活動が多い企業ボランティアですが、それでもボランティア休暇の設定や日常業務の引き継ぎ、別途バスや宿泊地の手配から社員の安全管理まで、各社での調整を行ってくれています。また、企業ボランティアを預かる支援団体の側にも、的確な情報提供や各社の事情に合わせ、ある程度のイレギュラーを受け止める柔軟な姿勢が求められます。

外国人ボランティアや企業ボランティア、そのほか遠方からの参加や学生を含む未成年者の受け入れは、固定のルールでは対応できず、労力や工夫が必要となることも多々あります。ピースボートにとっても、これほどの多種多様で大規模なボランティアのコーディネートは初めての経験でしたが、それら一つ一つと向き合い、彼らの力を借りるチャレンジを続けることで、新しい連携と可能性を見出すことができました。この八ヶ月間の緊急支援・復興支援を通じて、いま改めて感じるのは、きちんと組織されていれば、より多くのボランティアは、より多くの被災者の方々の役に立てる、ということです。

■来るべき大災害への備えを

九月、五十年ぶりの被害規模とも言われる台風一二号が紀伊半島を襲いました。ピースボートでも、すぐに和歌山県新宮市熊野川町を拠点に緊急支援を決定、災害ボランティアの募集も開始しました。しかし、当初期待したほどのボランティアが集まりません。マスコミ報道の少なさや地理的なハンディキャップもありますが、徐々に整っていった東北のボランティアと比べ、テント泊などの条件が二の足を踏ませたのかもしれません。しかし、三月四月の東北がそうであったように、被災地の緊急支援に向かうボランティアの生活環境が最初から整っていることはあり得ません。そんな中で、全体の七割近くを占め、大きな力になったのが、石巻市での活動経験のあるリピーター・ボランティアの参加でした。彼らの存在がなければ、熊野川町の復旧と復興は大きく遅れることになっていたでしょう。

この経験は、台風の通り道であり地震列島である日本に暮らす私たちが乗り越えるべき課題を明らかにしました。それは、頻発する自然災害の現場に駆け付け、日々刻々と変わる状況に自らも対応しながら動けるとともに、集まったボランティアをより効果的に動かせるスキルと自覚を持った若いボランティア・リーダーの育成です。ピースボートでは、防災や災害救援の専門家、大学、企業、他ＮＧＯ／ＮＰＯとも協力しながら、この十一月より「災害ボランティア・リーダートレーニング」を開始し、新しい災害ボランティアの人材ネットワークとシステムの構築に乗り出しました。

災害救援のプロフェッショナルといえば、自衛隊や消防、派遣される医師たちなのかもしれません。しかしながら、被災した方々と同じ市民目線での支援でしか解決できないこともたくさんあります。それを担うのがボランティアの役目であり、そのボランティアをコーディネートするのが市民団体であるＮＧＯ／ＮＰＯの役目であると思います。今回の震災をきっかけに、苦しい時にはいつでも組織や地域、国籍の違いを越えて人と人が支え合える、そんな社会を目指す大きな活動のうねりが生まれることを期待しています。

【執筆】ピースボート災害ボランティアセンター　理事　合田茂広氏

③ 子ども支援ー セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

「地域復興に子どもの参加を!-防災計画づくりに子どもの視点を!-」

本稿では、海外だけでなく日本国内の災害救援や災害後の復興プロセスにおいても、子どもの参加が大切であることを、国際協力ＮＧＯによる東日本大震災での支援活動の経験から考えてみたい。

1．なぜ東日本大震災救援に取り組んだのか？

日本の多くの国際協力ＮＧＯがそうであったように、私たちセーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（以下、ＳＣＪ）もまた、過去に日本国内で起きた自然災害に対して救援活動を行った経験は無かった。では、なぜ今回の東日本大震災では支援に動いたのか？

それは、一万五千人以上の死者・行方不明者を出し十万人以上が避難生活を送るという、文字通り未曾有の大災害を目の当たりにして、日本の市民組織として、また子どもの権利を守る団体として、被災地の子どもたちのために何かしなければならないという思いを私たち自身が強く持ったということが第一にある。加えて、セーブ・ザ・チルドレン（以下ＳＣ）という国際ＮＧＯネットワークのメンバーであるＳＣＪに対する国際社会の期待や要請も高かった。

ＳＣは二十九ヶ国にメンバーを持ち世界百二十ヶ国以上で活動する国際ＮＧＯである。従来はアジアやアフリカをはじめとする開発途上国を主な活動の場としていたが、近年では米国やオーストラリアなど先進国の災害救援にも取り組む例が出てきていた。メディアが被災の様子を衝撃的な映像とともに報道し、海外からも多額の寄付が寄せられた。ＳＣＪが東日本大震災の救援活動を行うことは、ＳＣの一員としての義務でもあったのである。

幸い、ＳＣには海外の被災地で、後述する「こどもひろば」（Child Friendly Space）をはじめとする、子どものニーズに特化した支援の経験やノウハウの蓄積があった。またＳＣＪの定款上の目的にも「国内外での子どもの権利推進」が謳われており、ＳＣＪは小規模ながらも、日本の子どもの貧困をテーマとした活動を国内で実施してきた実績もあった。

こうして震災発生後二日目には、ＳＣの他メンバーから派遣された応援スタッフも駆けつけ、日本人スタッフと国際スタッフの混成チームによる救援活動が開始された。

2．ＳＣＪの活動

ＳＣＪの震災救援・復興支援は大きく分けて、①子どもの保護、②教育、③子どもにやさしい地域づくり、の三つの分野から成っており、全体で五年間、予算総額約六十億円に及ぶ中長期的な計画のもと、以下に述べる様々な事業を組み合わせて実施している。またいずれの分野についても、現地の団体による活動を協働して支援する「コミュニティ・イニシアチブ」と呼ばれる制度を設けており、それぞれの被災地の固有のニーズに沿ったきめ細かい活動が展開されている。

2－1．子どもの保護ー「こどもひろば」、学童保育

子どもの権利団体としてＳＣが災害の現場でまず取り組むこと、それは緊急救援という非常時においても、子どもが後回しにされることなく適切に保護され、安心して避難生活を送れるような環境を整えることにある。全くの他人同士を含む大勢の被災者が共同生活を送る避難所では、人々は周囲に迷惑をかけないよう静かにしていることが暗黙のうちに求められ

る。だが、それまで自由に伸び伸びと遊んでいた子どもたちにとって、そのような生活が続くことはストレスの大きな原因となる。おとなたちにとっても、学校も幼稚園／保育所も機能しない被災直後の状況下で常に子どもの世話をし続けなければならない環境は、やはり大きなストレスとなる。

「こどもひろば」は、避難所やその近辺で一日二時間程度、子どもたちが集まって周囲に気兼ねなく自由に遊べるスペースを確保するとともに、遊び相手となるボランティアを配置するものである。東日本大震災では、地元ＮＰＯ「宮城こどもネットワーク」の協力も得て、震災発生後六日目という短期間のうちに最初の「こどもひろば」を仙台市内で開設することができた。災害発生直後の、とかくおとなのニーズにばかりに目が向きがちな状況下で、いち早く子ども特有のニーズに対応したこの活動は、被災者・地域行政・メディアから高く評価され、何よりも子どもたちに大いに喜ばれた。その後一ヶ月間のうちに「こどもひろば」は宮城県と岩手県合わせて計十九か所で開設された。

学校再開後は、放課後の子どもの保護活動として、地域の学童保育への支援活動も行っている。震災発生から半年以上が経過し被災者の多くが避難所から仮設住宅へと移った現在では、仮設住宅の敷地内などでの「新こどもひろば」の開設へと活動の焦点を移している。

こどもひろば

２－２．教育－学用品、仮設トイレ、給食、バス、職業高校生向け奨学金

東日本大震災が発生した三月上旬は春休みの時期と重なったため、当初は学校の教室が避難所として使用された。しかし四月に入り二～三週間遅れて新学年が始まる時期になると、避難所を教室から別の場所に移すとと

もに、子どもたちも学校に通う必要が出てきた。しかし被災地の子どもたちの多くは学用品を地震や津波で失っていた。また学校も施設や備品に大きな被害を受けていた。ＳＣＪでは子どもたちにランドセルや文房具や授業で必要な用具を配布するとともに、学校に対しては仮設トイレやキーボード等の学校備品の支援を行った。

学校の再開に必要なのは勉強道具だけではない。現地では子どもたちの給食を準備する調理室や給食センターも被災していた。行政側の努力で主食となる食材は確保できた場合でも、ビタミンやたんぱく質を補給する食材が不足していた。ＳＣＪは企業や地元の民間業者の協力を得て、野菜ジュースやゆで卵などの副食材を支援した。

さらに学校生活で授業とならんで重要な課外活動の再開を支援するため、学校から校外の運動場（校庭が津波の被害等で使用できない場合）までの移動に必要なバスの運行や通学のためのバスの運行を、地元のバス会社と協力して実施した。

こうして何とか学校再開にこぎ着けたものの、親を亡くしたり親が仕事を失ったりした家庭では、子どもたちが学校での勉強をいつまで続けられるか不安を抱いている。奨学金の給付は、あしなが育英会なども行っているが、ＳＣＪでは特に、被災地で重要な産業となっている漁業や農業の復興の担い手である水産と農業を学ぶ高校生を対象とした奨学金の給付活動を行っている。奨学金の原資には企業からの寄付金が充てられている。

給食支援

２－３．子どもにやさしい地域づくり－子どもまちづくりクラブ

災害救援の現場でしばしば起こる問題は、被災者を、援助を受けるだけの存在とみなしてしまうことである。そのなかでも特に子どもは、弱く無力な存在とされやすい。しかし実際には、子どもたちもまた故郷の被害の大きさに胸を痛め、家族や地域社会の一員として、自らも復興に一役買い

たいと願っている。ＳＣＪが被災地の一万人以上の子どもたちを対象に実施したアンケート調査では、実に八七％の子どもたちが「自分のまちのために何かしたい」と答えている。自由回答の欄には「おとなだけで決めないで私たち子どもの意見も聞いてほしい」といったコメントも寄せられていた。

子どもたちが地域の復興計画づくりに参加することには様々な意義がある。第一に、子どもはおとなが見過ごしがちな子どもに特有なニーズを指摘できる。第二に、地域全体のニーズについても、従来には無い新たな発想による提案を考えられる。そして第三に、未来を担う子どもたちが活き活きと復興に取り組む姿はおとなたちをも励まし、地域全体に元気と勇気を与えてくれる。

ＳＣＪでは、被災地の復興に取り組みたいという意思表示をしてくれた子どもたちを集めて「子どもまちづくりクラブ」を結成した。小学四年生から高校生までの子どもたちが定期的に集まって、自分たちの住むまちをこれからどのように復興させていったら良いかを話し合い、「夢のまちプラン」にまとめている。まとめられたプランは、地域ごとに保護者や行政関係者を含むおとなを招待した報告会で発表している。陸前高田市の報告会には市長さんも駆けつけた。十一月二十日の「世界子どもの日」には、これらのプランを「東北子どもまちづくりサミット～みんなが夢見るまち」として子どもたち自らが報告し、各地方自治体の関係者からコメントを求める予定である。

子どもまちづくりクラブ

3．今回の救援活動から得られた成果と課題

これまでの活動から得られた成果としては、特に震災発生直後で行政や他団体が一般の被災者向けの支援に忙殺されるなか、いちはやく子どものニーズを特定し、そのための活動を立ち上げることができたことが挙げられる。また復興段階に入った後は、地域のまちづくりや防災計画づくりに

子どもたちが参加する機会を提供し、おとなたちに子どもの意見や視点を伝えている点も特筆したい。さらにこれらの活動をＳＣＪ単独ではなく行政・企業・地元の市民団体という三つのセクターとパートナーシップを組みながら実施できたことも大きい。その一方で、行政や他団体を含む救援・復興活動全体から見れば、子どものニーズが見逃されたり軽視されがちであったりする傾向はまだ根本的には変わっておらず、アドボカシー（政策提言）活動のさらなる強化が課題である。

４．子ども支援分野について、今回の救援活動からの気づきや提言

ＳＣＪとしては初めて国内の災害救援・復興活動に取り組んでいるわけであるが、そこで気づいたのは、日本の防災計画にはそもそも子どものニーズが明確に定義あるいは位置づけられていない、ということである。これらの防災計画が立案される過程に子どもたちや子ども支援団体が参加したり意見を表明したりする機会が無かったことが、最たる原因ではないかと思われる。

そこで提言したいのは、東日本大震災後の復興計画や防災計画を立案していく際には、必ず子どもたちにも参加の機会を提供し、その意見を可能な限り取り入れることを、行政に義務付けることである。同時に、子ども参加のプロセスや子どもとおとなのコミュニケーションをファシリテートできるボランティアの育成も必要である。

日本政府や地方自治体が、子どもの視点を活かした防災計画づくり、その結果としての子どもにやさしい地域社会づくりを、政策の柱として打ち出すよう、ＳＣＪはこれからも子どもの声を届けていきたい。

「こどもにやさしい社会」は「みんなにやさしい社会」なのだから。

【執筆】セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン　事務局次長　定松栄一氏

④ 保健・医療活動－シェア＝国際保健協力市民の会

1．東日本大震災の保健医療活動の経緯

シェア＝国際保健協力市民の会（以下、シェア）では震災翌日に緊急支援についての会議を行いました。今まで日本での阪神・淡路大震災、中越地震での緊急支援の経験はありますが、今回の東日本大震災は、広域にわたり大きな災害となり、地震だけでなく津波でも大きな被害が生じていることから、この大規模な災害に対して、私たちに何ができるのかいろいろと検討しました。まずは今までのネットワークを活かして、宮城県名取市の東北国際クリニックへの医療従事者の派遣を決定し、その後については現地に行きながら模索することにしました。東京からの道路事情が悪く、物資の購入さえも十分にできなかったため、準備にとても時間がかかりましたが、三月十八日にようやく、二十四時間体制で診療を続ける東北国際クリニックに医療チームを派遣することができました。

一方、石巻、南三陸町などで医療・衛生資材などを届けながら、中長期での活動地を選定するために、陸前高田市や気仙沼市などでのニーズ調査を同時並行で行いました。気仙沼市に行った際に、ＤＭＡＴ（Disaster Medical Assistance Team）という緊急医療チームが避難所を中心に活動をしていましたが、在宅で取り残されている高齢者や障がい者には十分に対応できていないという問題があがっていました。ぜひＮＧＯの力を借りたいと現場の医療従事者から声がかかり、この問題に対応するために、気仙沼市行政の下に、地元の医師、県外からの在宅ケア専門の医師などと一緒に巡回療養支援隊というチームを作ることになりました。そしてシェアはそのチームの中で、在宅の高齢者などを訪問し、サポートが必要な方たちを発掘する健康相談班を担当することになりました。

このように次の活動地を気仙沼に決定し、シェアはスタッフを派遣して三月三十一日「巡回療養支援隊」に参加しました。一方、三月二十八日に東北国際クリニックでの緊急医療支援活動は終了しました。

2．活動の概要と活動に関しての周辺団体との関わり

【3月下旬～9月末】

地元の保健師の方たちや行政の職員の方たちは、自ら被災されながらも住民の対応に追われており、在宅訪問までは手が回らない状況でした。また市役所が津波で被災してしまい、様々な住民のデータが流されてしまった状態でした。そこでシェアは地元行政の負担を少しでも減らすため、気仙沼市の下、巡回療養支援隊の健康相談班で活動を三月三十一日より開始しました。健康相談班の構成は、シェアスタッフと訪問看護ステーション・コスモスの看護師チーム、週替わりで各都道府県から派遣されている保健師チームが常に三から四チームとなっていました。具体的な業務としては、在宅訪問を行い、健康相談で見つかった問題のある住民のケースを行政、地元の医療機関、介護事業所へつなぐことで、限られた条件の中で、地域での問題把握と対応ができるようにつとめました。そして保健行政への側面支援ということで、行政の方たちの通常業務以外の負担の軽減につとめました。二〇一一年三月下旬～九月末まで実施した気仙沼市「巡回療養支援隊」の健康相談班としてのシェアの活動は以下の通りです。

①各都道府県の保健師派遣に対するコーディネーション業務

気仙沼市行政では、気仙沼市への要請として、週替わりで全国から派遣されてくる保健師さんたちを調整することも難しい状況でした。そのためシェアは、健康相談班のコーディネーターとなり、各都道府県の保健師に対して、健康相談班で訪問活動をしていただくために、オリエンテーショ

ンを実施し、各チームがどこの地域を訪問するか、業務分担を行いました。また巡回訪問を通して健康の問題が上がった場合には、地域のリソースである行政、ケアマネージャー、保健所、地域の医療施設などにつなぐこともコーディネーターの業務として行っていました。その他、行政との橋渡し役として調整をし、行政と保健師さんたちとの定期的な話し合いを持つようにしました。

②在宅の高齢者・障がい者・母子への健康状態の把握と健康相談（三月下旬から六月一日）

シェアからも東京から看護師のボランティアを派遣し、各県の保健師さんたちと一緒に在宅の高齢者、障がい者、母子の方を中心に訪問を行いました。優先順位の高い訪問が必要な地域から在宅訪問をし、安否確認、健康状態の把握と相談業務を行いました。要介護者リストは残っていたため、それをもとに訪問先を決めて地図に埋めていきました。まずは地域のことを良く理解されている自治会長や民生委員に連絡をとり、現状を確認しながら訪問をしていきました。訪問してみると、地域によっては津波で家が流されてしまい連絡が取れなくなっているお宅もかなりあり、訪問するのが危険な地域もありました。具体的な健康の問題として、停電により介護ベッドが動かなくなったためじょくそう（褥瘡）ができてしまったケース、日常服用していた薬が手に入らなかったことによる高血圧などの慢性疾患の悪化、被災による心のケアなどがしばしば見られました。

③仮設住宅、小規模避難所等での巡回訪問

六月から入居が始まった仮設住宅や小規模避難所で生活をする被災者を健康相談班で訪問しました。高齢者や母子等を重点的に確認し、その中で課題のあるケースを地域の医療機関・介護事業所や行政へつないでいきました。病院までのアクセスが悪いために、病院に通えないという悩みや、心のケア、高血圧・糖尿病などの慢性疾患の問題、要介護者の生活困難などの問題がありました。最終的には九月末に気仙沼市行政へ活動の引き継ぎを完了したことに伴い、巡回療養支援隊の健康相談班としての活動は完全に終了となりました。

④乳幼児健診のサポート

今まで定期的に行われていた乳幼児健診がようやく再開することにな

りました。今までは市の広報紙でお知らせをしていましたが、対象者のお宅が被災している場合、情報が十分に届きません。そのため、健康相談班として、対象者ごとに連絡をし、情報を届けるということも行いました。

その他の活動：巡回療養支援隊とは別の支援として、気仙沼市の地域の訪問看護ステーションや介護福祉施設へ支援物資の提供も行いました。医療機関には多くの物資支援が入っていましたが、地域の小さな事業所には支援が生き届いていませんでした、さらに津波により事業所が被害にあったところも多く、車の貸出、事務所の機材や事務用品の支援をしました。

【8月～現在】

気仙沼市階上地区に地元の保健福祉関係者によって立ち上がったＮＰＯ「生活支援プロジェクトＫ」との共同事業として、地域の生活支援とコミュニティ形成の促進を目的に、八月から活動を開始しました。まずは拠点となるトレーラーハウスを「はしかみ交流広場」として八月下旬にオープンし、日々の様々な相談を受けることから始めています。それに加え、コミュニティの活性化のために交流イベント（移動動物園、芋煮会、生活相談会、編み物教室、英会話レッスン）を開催し、そこで健康相談も受けています。今後は地域のキーパーソンである自治会への協力と連携を通して住民のニーズを把握し、仮設住宅の個別訪問・相談・フォローアップを実施していく予定です。今後は、気仙沼の人々であるＮＰＯ生活支援プロジェクトＫを中心として、自らの力で問題が解決できるよう、寄り添いながら二年間活動を行っていきます。

3．今回の支援活動から得られた成果と課題

【成果】

・健康相談活動

三月下旬から九月末までの在宅訪問の件数は、気仙沼市の本吉・唐桑地区を除く全地区の二千百五十七件となり、そのうち百六十八件を行政・ケアマネージャー・保健所・医療機関などへつなぎました。また仮設住宅へは五十四カ所一千二百六十五件訪問をし、そのうち百二十二件を主に行政につなぎました。これらの相談結果については、現在データベース化をしており、まとめた情報を全て気仙沼市の高齢介護課へ引き渡すことにしています。

・コーディネーション業務

様々な思いを持った多くの支援者や支援団体が入ってくるなかで、いかに地元住民や行政との信頼関係を築いて活動をしていくかが、大事なポイントでした。本来では行政が行うべき調整業務ができる状態ではなかったため、行政機能が回復する間、職員のサポートを行いました。途上国での様々なコーディネーション業務の経験から、地域の状況を短期間で把握し、同じスタッフが長期にわたり対応することでスムーズな調整ができ、行政からの信頼を得ることができました。

・地元のＮＰＯ支援

気仙沼市の健康相談活動を通して知り合った地域住民との連携により、ＮＰＯ生活支援プロジェクトＫの立ち上げから支援することとなりました。二〇一一年八月よりトレーラーハウスを事務所として階上地域に設置し、シェアはプロジェクトＫとの共同事業として看護師を派遣し、二年間活動を行う予定となっています。地元のＮＰＯと国際協力ＮＧＯのシェアとがお互いの強みを活かしながら、専門性を持って活動をしていく予定です。

【課題】

・住民のニーズへの迅速な対応

現在、生活支援プロジェクトKでは、主に気仙沼市階上地区での被災された方を対象に活動しています。トレーラーハウスでの生活に関するなんでも相談やイベント開催での健康相談を通して、住民の問題に対応しています。しかし、外に出かけられる人たちにはプロジェクトKはアクセスができますが、社会とのつながりがなくなって孤立されている方へのアプローチが十分できていません。今後は自治会などの地域のキーパーソンとの協力・連携を強化して、住民のニーズを把握し、問題に迅速に対応していきたいと考えています。

4．保健・医療分野について、今回の救援活動からの気づきや提言

被災地の保健医療のニーズは時間の経過とともに変わっていきます。気仙沼市は地元の医療機関の復興が遅れたため、外部の医療支援がかなり長く残りました。無料診療や薬の無料配布を長期間行うことは、復興しようとする地元の医療機関へのダメージを与えてしまうこととなります。一方、緊急支援のフェーズを過ぎると、医療だけではなく保健面での支援が重要になってきます。そこで私たちは在宅訪問をして見つかった健康問題のある住民のケースについては、できるだけ地元のリソースにつなぐということを意識しながら活動を進めました。そして気仙沼の行政や保健医療の関係者の声を聞き、想いを尊重しながら、地元の人々自身が自らできることをサポートしていこうと考え、一過性の活動ではなく、長期間腰をすえて支援を継続することにしました。これらはシェアが国際協力の際に、常に大事にしているプライマリヘルスケアの原則に基づくものです。このように途上国での経験は今回の活動にも活かされています。

【執筆】シェア＝国際保健協力市民の会　気仙沼事業担当　西山美希氏

⑤ 人権ー ヒューマンライツ・ナウ

「東日本大震災後の人権に関わる支援活動について」

1．活動のきっかけ

ヒューマンライツ・ナウ（以下、ＨＲＮ）は国境を越えて世界の深刻な人権侵害に対する調査、政策提言、アドボカシー活動などを行ってきた人権ＮＧＯである。東日本大震災後に被災者の置かれた状況は、まさに当団体がこれまでに取り扱ってきたのと同様に深刻な人権侵害であり、関与すべきだと判断し、被災者の人権という視点から、人権状況をモニタリングし、調査報告書を公表し、国際人権スタンダードから政策提言を行い、アドボカシーなどの活動を展開した。今回の震災では、被災の甚大さも影響してか、被災者の人権という視点が救援活動の当初から希薄であり、様々な問題が発生したことから、人権の視点でのアドボカシーを行うことには大きな意義があったと考える。

2．今回の活動の概要と、活動に関しての周辺団体との関わり

⑴国際基準に基づく日本政府に対する要請書等の公表・提言

まず、被災者・避難者が国際人権法上の「国内避難民」としての保護に値する、という見地から、「国内避難民は国際法、国内法上の人権保障において、避難していない人に比べていかなる差別的取扱いもさせてはならない」という国連の避難民に関する原則に基づいた政策提言を開始した。同原則と、自然災害後の被災者保護に関する国際スタンダードである「自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン」は、避難者・被災者の安全確保、十分な衣食住等の提供等を明記し、特に女性、子ども、障がい者等の脆弱な立場の人々の特別のニーズに配慮すべきとの原則を確立している。

そこで、ＨＲＮは、以下の被災者の権利保護に関する国際ガイドラインを翻訳し、発信した。

・「自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン」仮訳

・「親と別離状態の上に法的な保護者もいない子どもたちの保護に関する指針」仮訳

そして、こうした国際基準等をもとに、以下の要請書・ステートメント等を発表し、政府等関係各所に送付し、対応・配慮を求めた。

・「東日本大震災に関連する被災者・周辺住民の権利保護のために」（四月五日）

・「東日本大震災の被災者（避難所・自宅居住）の方々の権利保障のために当面配慮し、実現されるべきこと」（四月二十四日）

・「震災で親をなくした子どもたちの保護と将来の決定をめぐって」（四月二十七日）

⑵現地調査・ニーズ把握と、これに基づく政策提言

㈠福島県・宮城県を中心に現地調査を派遣し、避難所・在宅避難者や支援団体などの現状についての聞き取りを行った（四月二十九日福島県郡山市・福島県相馬郡飯舘村、四月三十日福島県南相馬市、五月七日宮城県仙台市、五月八日宮城県石巻市、五月九日宮城県塩釜市、多賀城市。七月九日、十日、南相馬市）。調査で得られた実情から、被災者の保護、人権に関する課題を確認し、以下の通り、調査報告書の公表、政策提言活動を行った。

・調査報告書「二〇一一年四月・五月東日本大震災被災地現地調査報告書」（六月七日）

・「南相馬調査報告書」（七月二十四日）
・「女性など、多様なニーズに配慮した避難所の設置について」（五月十日）
・「被災者の住居の権利と十分な生活支援のために」（五月十日）
・「仮設住宅移行後の被災者支援に関する要請」（七月十一日）

こうした調査結果・政策提言を基に、政府、地方自治体、支援団体に情報提供・要請を行い、メディアにも発信し、事態を改善させるために働きかけを行った。ＨＲＮは「東日本大震災支援全国ネットワーク」（以下、ＪＣＮ）に参加しているところ、ＪＣＮのジェンダー・多様性チームの結成に関わり、同チームを通じて省庁連絡会議での問題提起を行った。特に、政府の通達にも関わらず、避難所における女性の地位や置かれた状況が極めて問題である、という調査報告は震災後初めてであったため、女性団体、研究者等の間でも注目され、問題が社会的に共有された。

㈡政府への要請・対話

五月十七日　内閣府男女共同参画局への要請
七月二十二日に厚生労働省災害対策本部への要請（仮設住宅後の支援について）
五月十二日・八月四日、ＪＣＮと省庁・支援団体連絡会議で問題提起
八月六日　南相馬副市長への要請

㈢メディア掲載

五月二十三日：ＮＨＫ視点論点にて「避難所暮らし　女性の生活改善を」というテーマで出演・発言。
信濃毎日新聞五月二十三日に掲載：「被災者・避難者対策に国際的人権の視点を」との意見が掲載される。
八月一一日：アルジャジーラ紙（インターネット版）に、「南相馬調査報告書」が紹介・引用。

㈣報告会・シンポジウム開催による共有

ＨＲＮの上記被災地における活動と被災者の人権状況について広く訴えるために、報告会・シンポジウムを開催した。（五月三十一日：現地調査報告会、七月三十日シンポ「二〇一一：日本発・国際ＮＧＯの役割」）。

⑶国連人権担当官招聘－被災者支援ＮＧＯ・ＮＰＯ向けトレーニングセミナー開催

被災地における人権状況の改善のため、六月には国連人権高等弁務官事務所から人権担当官を招聘し、「自然災害発生時の被災者保護に関する運用ガイドライン」を基にしたトレーニングセミナーを開催し、被災地支援ＮＧＯ・人権団体・国会議員との意見交換を行った。

六月二十二日、東京でのトレーニングセミナー（後援ＪＡＮＩＣ、ＪＰＦ）、六月二十三日、岩手県遠野市のトレーニングセミナーに多くのＮＧＯ関係者が参加し、現地での活動に国際的な被災者保護の基本的考え方を共有できた。さらに、六月二十二日、二十四日には、国連人権担当官と支援ＮＧＯ・市民団体・人権ＮＧＯとのミーティングを実施し、また、二十四日には、国会議員向けのセミナー・意見交換会を行った。セミナーやＮＧＯ会合で、被災者の人権問題に懸念を持つ、障がい者、子ども、女性、広域避難者支援等の諸団体が一堂に会し、問題点を共有できた。これらＮＧＯから聞き取った情報を公表し、七月二十六日にＮＧＯ有志が共同で、震災に伴う様々な人権問題に関する解決を求めて、国連特別報告者による日本訪問・調査ミッションを求める要請書を国連に提出した。

⑷被災地でのリーガル・アクセスを高めるためのセミナー・法律相談

現地調査等を通じ、被災地でのリーガル・アクセスが不足していることが浮き彫りとなり、岩手県上閉伊郡大槌町・陸前高田市、大船渡市で七月

から現在に至るまで、また福島県南相馬市では七月から九月まで、弁護士による法律相談会・セミナーを開催した。被災者の方々に対する各種支援制度や東京電力への賠償請求の準備等を説明し、様々な悩みの相談に乗り、問題解決の助言をしてきた。法律相談において正式な法律相談だけで六十八件（その他の情報提供は多数）、セミナーに約百五十人が参加した。岩手県では、遠野まごころネットの構成団体となり、岩手沿岸部で活動する各種支援団体と連携を行っている。相談活動や現地入りによって把握された被災者のニーズに基づき、人権上、政策上の問題点を分析し、政策提言に活かすことにも留意した。

㈠福島における人権状況に関する活動

（ａ）政策提言

大震災後の人権問題の中で最も深刻な人権問題のひとつが、深刻な放射能汚染によって、人々の健康に生きる権利（憲法二十五条）が侵害されている福島第一原子力発電所周辺の人々の人権状況である。

ＨＲＮは、「福島原発周辺住民に対する不当な差別に関するステートメント」（四月二十七日付）を公表、南相馬市等への調査活動をしてきたが、八月十七日、包括的な政策提言「福島第一原子力発電所事故に伴う住民の健康・環境・生活破壊に対して、国と東京電力がとるべき措置に関する意見書」を公表した。（http://hrn.or.jp/activity/topic/post-111/）。その骨子は、日本政府及び東京電力株式会社に対し、自然放射線を除く年間被ばく量が１ｍＳｖを超えるすべての地域について、

・住民の健康を保護し、住環境を取り戻すためのすべての必要な措置をとること

・放射線汚染の恒常的モニタリングと住民への開示、一刻も早い除染による以前の状態への回復、放射線防護、食糧供給、内部被ばくを含む長期的な健康影響調査・医療保障などの措置を講じること

等であり、提言の核心は、住民保護の対策を行う基準を年間２０ｍＳｖではなく、年間１ｍＳｖ（自然放射線を除く）とすべき、という点にある。提言にあたり、時間をかけてスタッフを投入し、膨大な外国文献からチェルノブイリ事故時の対応・法制を調査した結果、旧ソ連と後継国が、自然放射線を除く１ｍＳｖ／年の地域に住む住民に選択的な避難の権利を認めて避難に必要な支援と補償をしたことを確認、日本でも同様の制度的保障の必要性等を訴え、具体的な政策提言を行った。この提言書は、公表以来反響を呼び、様々な場面で参照されている。

（ｂ）ロビー活動等

提言書は、原発事故問題に責任を負う省庁、衆参の復興特別委員会委員、衆院議員運営委員会等関連する議員、原子力損害賠償紛争審査会委員、放射線審議会委員等に送付し、森文部副大臣、牧野経済産業副大臣等政府関係者への直接の要請、議員へのロビー活動を展開し、議員の勉強会等にも呼ばれている。

（ｃ）メディア出演

主な出演は以下の通りである。

七月十四日：ＮＨＫ視点論点にて菅波香織会員が「福島の子どもたちは今」というテーマで出演・発言。

九月十六日：中国新聞に「福島第一原発事故に伴う意見書」が掲載

九月二十八日：朝日ニュースター「ニュースの深層」に、放射能と人権をテーマに出演・発言等。

（ｄ）他団体との連携

この問題では、子どもを放射能から守る全国ネットワーク、同福島ネットワーク、さらに東京大学の有志研究者、広域避難者支援に取り組む団体などと連携して活動をしている。

3．今回の救援活動から得られた成果と課題

⑴意識喚起

活動の結果、支援者・行政の方々に、被災者の人権という観点から女性、子ども、障がい者の権利やニーズに配慮した被災者対応をすべきことに関する意識喚起が進み、そうした配慮が支援現場において浸透し進んできた。また、女性の権利に関する実態調査、南相馬市の実情に関する実態調査については広く普及し、様々な会合でも言及・問題とされ、改善に向けた取り組みが進んだ。放射線被害に関する提言には大きな反響があり、政府の対策の前進にもつながった。

⑵法律相談・セミナーによる各種支援制度及びリーガル・アクセスの促進

被災者への法律相談・セミナーを通じ、各種支援制度等の情報提供を行い、リーガル・アクセスを促進した。

⑶政策提言の実現

当団体の政策提言・省庁との交渉などを通じて実現・促進された課題は以下の通りである。その他、避難所の生活実態の改善なども少しずつ進んだと評価できる。

㈠復興基本法

復興基本法二条の「基本理念」に「被災地域の住民の意向が尊重され、あわせて女性、子ども、障害者等を含めた多様な国民の意見が反映されるべきこと」などと明記された。その現実の実現が今後の課題である。

㈡仮設住宅入居者への支援

第二次補正により移動支援に財政措置がとられたが、未だ課題が残る。

㈢原発事故に伴う人権問題

自然放射線を除く放射線量が年間１ｍＳｖを越える地域の人々への放射線防護、避難の権利の確立、除染、情報公開を求めてきたが、食の安全、除染、情報公開について立法・予算措置等不十分ながら前進がみられた。食品の安全に関して厳しい基準が策定されようとしており、避難の権利については、審査会で「自主避難」問題の議論が進んでいる。しかし、未だ政府の対応が十分といえないことから、引き続きアドボカシーを強化していく。

4．人権の分野全体について、今回の救援活動からの気づきや提言

今後、冬を迎え、関心が低下すると予測される被災地で、被災者の孤独死等の孤立が懸念される。被災者のニーズを充足できず、被災者の孤独死や自殺が続くとすれば、それは深刻な人権問題である。被災者の人権状況・支援の実情をモニタリングし、切実な課題を政治や社会に届ける橋渡しの役割を果たし、現実に移していきたい。そのために支援ＮＧＯとの連携を深めて共同でアドボカシーをしていくことも重要だと考える。また、福島第一原発事故後、未来を担う乳幼児・子どもたちや妊産婦が、避難の権利も認められないまま深刻な放射能汚染のもとで生活している事態は一刻も早く改善される必要があり、子どもたちの健康・安全を守るための政策提言活動を強化していく。

【執筆】ヒューマンライツ・ナウ　事務局長　伊藤和子氏

⑥ 在日外国人支援 ― 難民支援協会

「難民から背中を押され始まった、東日本大震災への支援活動」

難民支援協会（以下、ＪＡＲ）が、このたびの東日本大震災の活動を大きく展開することになったのは、実は難民の存在だった。

福島第一原発事故が重なり、今回の震災は、関東地域に暮らす難民にも大きな影響を与えた。「情報弱者」となり、食糧や水など手に入れられず、非常に不安な状況に陥った難民たち。ＪＡＲは、震災翌日から安否確認の電話を行い、まずは、彼らへ多言語（ビルマ語、フランス語、アムハラ語など計八言語）での情報提供と、物資の支援から着手した。そんな混乱した状況で、震災三日後にかかってきた難民からの電話の中で、予想外の連絡があった。日本にいる難民からの「被災地に助けに行きたいけれどどうしたらいい？」という問い合わせだ。それも、一人だけでなく、多くの難民からだった。難民たちは、被災者や被災地へ強い「共感」を抱く。自身も故郷を追われ、場合によっては家族を失った経験が重なるのかもしれない。母国に帰れないがゆえに、「第二の故郷」日本に対する想いも強い。

その気持ちを私たちＪＡＲはどう活かせるか、難民支援の「専門店」であるＪＡＲは何ができるのか。やれることはすべて検討しようという思いで、日ごろの難民支援活動で連携している弁護士、医療関係者などとともに、三月二十日、初めて現地に向かった。

■ＪＡＲ震災支援活動の概要と関係機関

ＪＡＲは現在（十一月中旬）までに、以下の七つの事業を実施してきた。

①関東地域で震災の影響を受けた難民への緊急支援、
②弁護士による法律支援
③助産師、看護師による女性支援
④在日難民を含むボランティア派遣
⑤被災外国人支援
⑥陸前高田市ボランティアセンター運営支援
⑦コミュニティ支援

詳述は割愛するが、これらの事業を展開するために、とくに活動の中心となる岩手県陸前高田市の市役所（健康推進課等）、社協（災害ＶＣ等）、他の自治体から応援で来ている保健師などの専門家、東京及び岩手県のＮＧＯ／ＮＰＯと協働し、情報交換を密に行ってきた。また外国人支援では、後述する気仙沼市役所、気仙沼のボランティア日本語支援団体「はまろう会」と協働している。

上記活動の中で、法律相談と外国人支援について、活動の意義と課題を詳述したい。

■紙芝居を通して復興支援制度を知らせる―弁護士による法律相談

ＪＡＲは、難民支援でつながりのある弁護士とともに、四月からほぼ毎週末、避難所や仮設住宅で、法的支援を行っている。場所は、岩手県陸前高田市だ。岩手県沿岸部は、従来から弁護士の数が極端に少ない地域だ。多くの住民にとって、日常、弁護士と接する機会はほとんどなかった。

「こんな悩み、弁護士さんに相談していいのだろうか…」、「法律なんて聞いてもよく分からない」。自分の悩みが法律で解決できるかもしれないと考えることは難しい。弁護士と被災者を結びつけ、被災者に自身の悩みに気づいてもらうことが、ＪＡＲの仕事だ。

現在（十一月十三日現在）までに、百十回、のべ二千四十一人に対して相談会を行った。陸前高田市から始まった本事業だが、現在は、ＪＥＮなど他のＮＧＯとの協力で宮城県石巻市等でも展開している。

相談が来るのを待つのではなく、来てもらえるように弁護士から働きかける。そのためのツールが、紙芝居だ。それぞれの自治体に即した情報を盛り込み、各地域に合わせた内容にする。随時アップデートされる情報があるたびに、紙芝居を作り変える。イラストや図表を取り入れた紙芝居は、被災者が自身の悩みをよりはっきりと自覚するのに、役立っている。

弁護士が、被災者とともに畳の上で車座になり、生活再建支援法や二重ローン対策制度について解説し、アドバイスを行う光景は、一般に想像する法律相談とはまったく異なるものだ。みな、真剣な表情で弁護士の説明を聞き、メモを取る。紙芝居の後には、個別相談の列ができる。

法律に関する情報へのアクセスやその理解は、限られた人だけが可能だ。法律や制度ですべてを救うことはできないが、まずは知らなければ、解決の機会を得ることはできない。

今後は、被災者それぞれの悩みを、実際の救済につなげていくことが求められる。長い時間を要するだろう。そこでは、地元で被災者の身近に寄り添い、複雑な内容の法律や制度を解説し、問題を解決してくれる存在が必要だ。当面、復興支援策が固まるまでは、本事業のニーズはあると考えるが、将来的には、この法律相談事業の意義を、地元に継承していくことが重要な課題である。

■在日外国人被災女性への就労支援―ホームヘルパー二級を目指して

ＪＡＲは、被災した外国人女性を対象に、六月から就労支援を実施している。宮城県気仙沼市、岩手県陸前高田市、大船渡市在住の外国人住民へ呼びかけ、現在（十一月十三日現在）、第一陣九名（フィリピン出身八名、チリ出身一名）、第二陣九名（中国出身五名、フィリピン出身四名）、計十八名がヘルパーとしての就職を目指している。

震災で、全員が仕事を失った。家を失った人もいる。多くは、水産加工工場で働いていたが、工場は流された。再建には数年かかるという。来日して五、六年から長い人で二十年。多くの女性は、「日本人の配偶者」として、「嫁不足」のこの地にやってきた。年齢は、二十代から四十代。す

でに定年を迎えている夫や、子ども、義父母を抱える彼女たちは、一家の稼ぎ手である。四月半ば、まずは、コンタクトが取れた外国人被災者に対して、物資（オムツ、粉ミルク、米など）や、情報（原発、水汚染など）の提供を行った。その後、何度か訪問する中で、「とにかく仕事が必要」「ヘルパーの資格を取りたい」という声があがり、就労支援事業が始まった。

ＪＡＲは、日本語教師や介護福祉士など専門家を手配し、外国人でも介護の資格が取れる体制を整えた。テキストをやさしい日本語に書き換えた補助教材を作成し、勉強会を開催するなど、言葉の面を中心にサポートするプログラムを実施している。呼びかけたのは先述の三つの地域だが、勉強会の拠点は気仙沼市である。震災前から行政が主催している日本語教室があり、行政の担当者と、教室運営に関わる地元ボランティアグループの協力が得られたからだ。

現在の課題は就職先の確保だ。今まで、外国人がヘルパーの資格を取得する環境が整っていなかったため、現時点で介護の現場で働く在日外国人は非常に少ない。今回のメンバーが地元の介護施設でどう受け入れられるか、未知数である。新しい人材がいることを、地元施設にまずは知ってもらうことから始めている。今後は、本事業の意義を共有し、就職後の悩みなどを相談できる後継団体を見つけること、作ることが重要な課題である。

以上、それぞれ進行中の事業であるため、これは中間報告としてのまとめである。全体を通じた成果や提言については、あらためて報告の機会を持ちたいと思う。

【執筆】難民支援協会　鹿島美穂氏、田中志穂氏

就労支援

⑦ 雇用・生活再建ー国際ボランティアセンター山形（ＩＶＹ）

「キャッシュ・フォー・ワーク」

「キャッシュ・フォー・ワーク（cash for work、以下ＣＦＷ）」は、災害地等において被災者を復興事業に雇用して賃金を支払うことで、被災地の経済の活性化や被災者の自立支援につなげる国際協力の手法です。ＩＶＹは、ＣＦＷがまだ「フード・フォー・ワーク（food for work）」と呼ばれていた九〇年代にカンボジアで実施した経験があり、今回の復興に取り入れることを思いつきました。そして、震災から一ヶ月後の四月十二日宮城県石巻市で、二十二日気仙沼市でいち早くこの雇用創出プロジェクトを開始いたしました。

1．なぜ「雇用」に着目したのか

⑴約十一万人の失業者

今回の東日本大震災では、津波により、太平洋沿岸部において東京二十三区の九割にあたる広大な面積が浸水し、壊滅的な被害を受けました。これらの地域には、人々の住居だけでなく、主産業である水産業施設のほとんどが集中しており、多くの人が家や家族を失っただけでなく、職場をも失うこととなりました。厚生労働省によると、岩手、宮城、福島の三県において、震災翌日の三月十二日から五月十三日までの約二ヶ月間に失業した人（失業保険の給付を申請した人）の数は十万六千四百六十一人に上りました。最も多かったのは宮城県の四万六千百九十四人、次いで福島県三万七千四百十四人、岩手県二万二千八百五十三人でした。この数字には雇用保険受給資格のない漁師を含む自営業者やパートタイマー、求職者、新卒の大学生や高校生、定時制の高校生は含まれておらず、実数はさらに数倍に膨らむことが推測されました。

「震災の翌日、再開したらまた呼び戻すからと解雇を言い渡された」

「得意先も津波でやられた。お前たちの半分に辞めてもらうしかないと言われ、子どものいる同僚のために自分が辞めるしかなかった」

「マグロ漁船の操業中に会社が被災して潰れ、みんなで途中で再建先に船を引き渡して泣く泣く帰ってきた」（ＣＦＷ雇用者）

「もともと三陸沿岸は魚で食べてきたところ。魚が減り、消費も減り、弱り切っていたときに津波が来た。先の見通しが明るくない中でこれ以上の借金を負う体力が残っている事業所はないかもしれない」（ＩＶＹ理事・宮城県出身）

「再建資金を貸してくれるという話はあっても、資金をくれるという話はさっぱりない。工場の移転先もまだ決まらないので、事業再開の目途が全く立たない」（冷凍会社社長）

⑵義援金の遅れや政府による雇用対策の遅れ

ＩＶＹは、三月十四日に七十を超えるＮＧＯや企業、自治体などの協力を得て、「東北広域震災ＮＧＯセンター」を設立し、百四十を超える避難所に物資を配達しながら、足りない物資を聞き取り、配達をしてきました。しかし、その開始直後から聞こえてきたのは、「物資も大変ありがたいけれど、今一番欲しいのは家、お金、そして仕事」という被災者からの切実な声でした。義援金の配布は遅い。銀行の窓口も三時間待っても引き出せない。特に職場を失くした被災者にとっては、ＩＶＹから毎日、食べ物や日用品を受け取りながら、与えられるだけの今の生活がいつまで続くのか、将来への不安は消えることはなく、それが津波による心の傷だけでなく新たなストレスともなっているようでした。

ちなみに、宮城県と県内市町村が、緊急雇用対策として三十三億円を投じ、臨時職員四千人を半年間採用すると発表したのは四月十九日。義援金は申請の受け付けすら最も早く始めた仙台市でも四月二十六日のことでした。また、政府が「生活ハンドブック」として被災者への支援策を発表したのは震災から二ヶ月後の五月十五日のことでした。

⑶多くの人手が必要とされていた被災地

一方で、被災地には

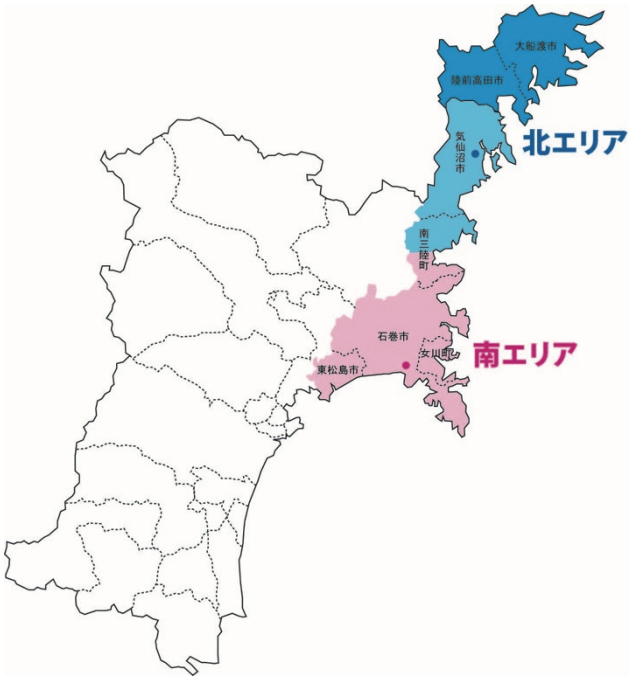
・人手不足で自宅の片づけが終わらず避難所から帰れずに困っている
・仮設住宅が遠隔地にあり食料品等の買い物ができない
・腐敗した水産物にハエが群がっており、感染症発生が出てきている
・工場の片づけができず事業を再開できない
・畑や田んぼ等の農地で塩をかぶったヘドロを含む土壌を取り除かないと農業を再開できない

等、多くの人手を必要とする「仕事」があふれていました。

2. 活動の概要

そこで、ＩＶＹでは、ＣＦＷという国際協力の手法を復興に取り入れ、外部のボランティアに頼るのではなく、地域の中で「人とお金が回る」仕組みをつくることが、地域経済にとっても、被災者の尊厳と自立にとっても最重要と考えました。

また、政府、自治体の支援が充分かつ迅速でない現状を鑑み、市民社会がより迅速に柔軟に対応することが重要と考え、本プロジェクトを実施することとなりました。



宮城県・岩手県地図：ＩＶＹ南北エリア図

⑴実施計画

対象地域：宮城県気仙沼事務所を中心とした【北エリア（気仙沼市、南三陸町、陸前高田市、大船渡市の三市一町）】と石巻事務所を中心とした【南エリア（石巻市、東松島市、女川町の二市一町）】の二エリア

実施期間：二〇一一年四月十二日～二〇一二年三月三十一日

予算規模：約一億五千万円

スーパーゴール：プロジェクトで雇用された人々により、新しい雇用チャンネルが生まれる。

（評価指標）プロジェクトで雇用された人々により、一つ以上の新しい雇用チャンネルまたは事業所が生まれている。

ゴール：被災で職を失った人々の地元での雇用を創出する。
（評価指標）プロジェクト終了後、登録した人の半数以上が職についている

期待される効果：
① 雇用を創出できる人材が育成される。
（評価指標）二名以上
② 今回の震災で職を失っている人々の再就職が達成される
（評価指標）登録した人の半数以上
③ 被災した地域の復興に、雇用された人たちが寄与する。
（評価指標）瓦礫の撤去や解体等三百ヶ所以上が行われている

活動内容：
①【雇用を創出できる人材の育成】
雇用者の中からエリアマネージャーとして各エリア一名ずつ採用。マネージメントトレーニングを行う。

②【震災で職を失った人たちの再就職の支援】
②-1 ハローワークを通じて、求人を行う。
【応募の基本条件】
・石巻市または気仙沼市在住（通勤圏内であれば近郊も可）
・今回の震災によって職場や家を失くし、仕事を求めておられる方
②-2 随時面接
②-3 採用後は適したグループに配属。一週間の試用期間後、契約書締結。
②-4 【待遇】
・毎日、作業終了時に時間給七百五十円×時間数の給料を現金で支給等。
②-5 一ヶ月以上フルタイムで勤務した希望者には資格や技術取得の機会を提供する。
②-6 就職活動をサポートする。
③ 【被災した地域の復興活動への寄与】
③-1 被災者の自宅や工場、側溝などの泥出し、瓦礫の撤去、解体工事、リフォーム
③-2 仮設住宅前での朝市
③-3 高齢者を定期的に訪問・見守り
③-4 仮設住宅前での朝市

⑵これまでの成果
期間：四月十二日～十月三十一日（八カ月間）
◎地元出身者から二名のエリアマネージャーを採用。
◎チームビルディング
○九十三名を雇用
※十二月一日現在の雇用者数　気仙沼事務所三十七名、石巻事務所二十五名
▲再就職率　九十三名中十八名　（達成率　三八・七％）
◎二百七十七件の泥上げ、瓦礫の撤去　（達成率　九二・三％）
◎二百六十一回の朝市の開催。地元の商店や農家から商品を仕入れ、買い物が不自由な方に販売。お茶会を通したコミュニティづくりも。
◎三百八十六回の高齢者宅の見守り活動。ヘルパー経験者が、高齢者を定期的に訪問・見守り。裁縫や体操などのイベントの開催。

○自動車の普通免許取得者　四名（六名中）、フォークリフト免許取得者一名、介護ヘルパー二級免許の取得者二名
○左官、大工等のインターン（三ヶ月）三名

(3)雇用者の声
「気持ちだけは流されたくないのっさ。」
・「ありがとう」と言われるとヒーローになった気分。気持ちを強く持てた。感謝される仕事をずっと続けたい。
・生まれ育った地域のために働くということの素晴らしさに気がついた。仲間ができた。

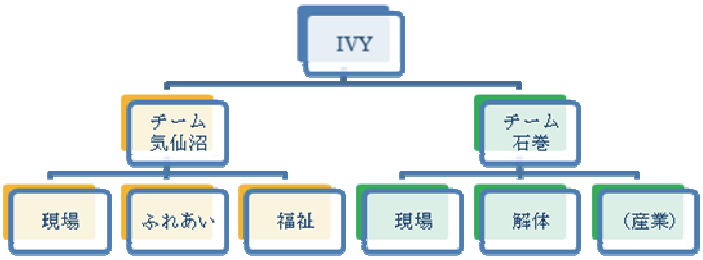


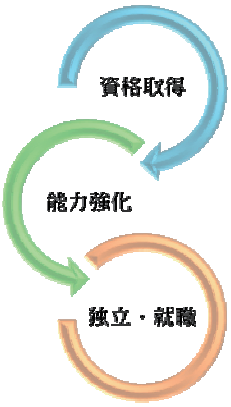
図２：チーム編成

・この土地を離れようと思っていたが、もう少しここでがんばってみたい。

(4)家主さんからの声
・家が全壊して途方に暮れていたところ、親切に助けてくれた。ありがとう。
・同じ震災の経験をして、同じ方言を話す若者が、親身になって話を聞いてくれた。
・依頼した片付けは終わったけど、道ですれ違うと挨拶をしてくれる。

(5)今後の課題は雇用者の就職
これから三月まで、雇用者の過ごし方は三種類に分かれます。
グループ１．現在のため、未来のためにプロジェクト終了まで稼ぐこと重視
（元自営業で、再開資金を貯めるために働いたり、元の職場の再開を待っている人たち）
グループ２．仕事の合間に研修や資格取得をしながら、再就職活動
グループ３．独立や起業にむけた準備
今後は特に３に力を入れ、ＮＰＯや社会企業家等を育成し支援する新たなプロジェクトを企画準備中です。

図３：概念図



３．雇用・生活再建の分野全体について、今回の救援活動からの気づきや提言

(1)いろいろなアクターが雇用を創出した方が良い
被災者の言葉にもあるように、被災者が一番望んでいたのは「家、お金、

仕事」でした。そのストレスがピークになる前に、いろいろなアクターが雇用を創出し、失業者に対してスピーディーに臨時雇用を提供していくことが大事です。

⑵現地の雇用を奪ってはいけない

ＩＶＹにとって、泥かきに押し寄せる「大量のボランティア」は常に脅威でした。現地の「雇用」への影響を少しでも念頭に置いていたでしょうか。あの人数と同じ失業者をもし雇用できていたら？　ＮＧＯが有給職員を雇う際も、被災地以外の地域の失業者対策になっていなかったかどうか検証が必要です。

⑶多様なアクターが雇用創出を担おう

海外のドナーからは「雇用は政府の役割ではないか」という質問を頻繁に受けました。

確かに日本政府は、「日本はひとつ・仕事プロジェクト」などで、これまで地方自治体にあった臨時雇用枠を今回の被災者雇用にも運用できるようにしました。しかし、自治体にも創出できる職種には限界があると思います。

いろいろなＮＧＯが「雇用主」として参入してくれると被災者の選択肢も増えるので、よりよい雇用環境ができるのではないかと思います。その際には、どういう職種が作れるか、アイディア勝負です。また、直接雇用するのですから、労働環境（給料、社会保険、労働保険、就業規則等）の整備も必要です。

表１：気仙沼市の７月の職種別求人倍率

職種	求人数	求職者数	倍率
土木	117	81	0.69 倍
保安警備	175	16	0.09 倍
事務	92	697	7.58 倍
製造	68	1,174	16.87 倍

⑷プロの業者とのトラブル

瓦礫の撤去や解体作業、リフォームは、建設業者とのトラブルも数々ありました。最初に石巻市で指導してくださった建設会社さんは二日間、床はがし等の手仕事をトレーニングしてくださったものの、その後の見返り等もなく、実にさわやかでした。しかし、ＩＶＹで作業を請け負った後の家主さん宅を回って、リフォームの仕事をもらおうという魂胆で、寄附や支援を申し出てくる他県の業者が実際おり、建設分野は大きな利権が絡みますので、だまされないようくれぐれも注意が必要です。

【執筆】国際ボランティアセンター山形（ＩＶＹ）理事・事務局長　安達三千代氏

⑧ 災害ボランティアセンター支援ーシャンティ国際ボランティア会

シャンティ国際ボランティア会（以下ＳＶＡ）では阪神・淡路大震災での活動をきっかけとして以来、国内外の被災地での救援活動、復興支援活動に取り組んで来ました。大規模災害の発生時には直接被災地へ赴いての活動も行って参りましたが、平常時においては自治会、町会単位での「地域防災」への取り組み（ワークショップや訓練等）、広域災害時のためのＮＰＯや市民活動間のネットワークづくり、また、全社協や「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」に協力して災害ＶＣの運営支援ができる人を育成するなどの人材育成にも力を入れてきました。今回の東日本大震災においては、宮城県気仙沼市と岩手県遠野市の二ヶ所に現地事務所を置いて活動しておりますが、本稿では気仙沼市での取り組みについて紹介させて頂きます。

気仙沼市へは震災後三月十六日に職員二人が到着しました。地元寺院のご協力を得て、当面の間の職員やボランティアの宿泊場所を提供して頂けたので、そこから同市での活動が始まりました。当初は市内の避難所を巡回し、食糧や緊急支援物資を提供しながら、避難者の方々の生活状況や被災状況を把握することに努めました。また同時に、県外から応援に来るＳＶＡ関係者（会員や支援者）が市内の避難所等で「炊き出し」を行うための調整も行いました。それ以外では、避難者のためのお風呂（温泉）バスツアーの実施や、小学校児童への学用品の提供、インターネットサイト「Amazon」の避難所支援サービスを活用した救援物資の提供等、避難所や被災地域での避難生活支援を行いました。このような団体独自の活動と同時並行して地元の気仙沼市社会福祉協議会（以下、気仙沼社協）へ職員を派遣し「気仙沼市災害ＶＣ」の立ち上げと運営支援を担いました。

三月当初、気仙沼社協は本部が津波被害に遭い、事務局や職員自身が被災していたため、すぐには災害ＶＣを立ち上げることができない状態でした。ＳＶＡでは、過去に災害ＶＣの運営を担った経験がある職員二人を三月十八日から気仙沼社協へ派遣しました。地元社協の職員を中心に、災害ＶＣを開設する場所の確定、事務所機能の立ち上げ、ボランティア受け入れの仕組みづくり等の支援を行い、十日後の同月二十八日に「気仙沼市災害ＶＣ」が開設されました。以降、センターの事務局支援、センターに来るＮＰＯ、ＮＧＯやボランティア団体など外部支援者との調整窓口、地元行政との折衝役、市社協職員の相談役等を五月中旬まで担いました。

センター運営で最も難しかったのが、災害ＶＣへ応援に来られる各種団体（ＮＰＯ、ＮＧＯ、ボランティア団体、企業、行政派遣等）の特性をいかに活かして「協働型の災害ＶＣ」を実現させるか、という点でした。地元社協職員と外部支援者との役割分担の方法、または「サテライト方式」（災害の支所を市内に複数作る）でＮＧＯやＮＰＯに各所の運営を委ねる等の方策を考えましたが、日々状況が大きく変化するなかで、五月の連休までに多くのボランティアを受け入れられるように体制を整えるという優先事項があり、また、地元社協職員の余力を考慮するなかで、結果として実行できなかったことが悔やまれます。この「協働運営型の災害ＶＣ」が気仙沼市で実現していれば、五月から九月にかけて市内各所の避難所での生活支援がより広範囲で効果的に行われたと思いますし、今現在、我々が取り組んでいる復興支援に携わる「組織間のネットワーク」の起動についても、もう少し早くできていたと思います。その結果、市内各地でご苦

労されている方々への支援が、より効果的に広範囲に早く届いていたと考えると、今後の課題の一つとして「協働運営型の災害ＶＣ」を如何に実現させるか、は重要なテーマです。

また、同センター全体を見渡した時に「今後どう運営すべきか？」という相談ができる相手が三月四月当初には居なかったことは派遣者としての自身の限界を見た一つの要因でした。その後ＳＶＡでは、五月中旬で同センターへの職員派遣を止めて、同市の本吉地域を中心とするＳＶＡ独自の活動を行っておりますが、市内で活動するＮＰＯ、ＮＧＯ、ボランティア団体間の連携促進のためのネットワークづくり、または地元行政との連携のしくみ作りに積極的には参加し、地元のＮＰＯや社協を中心にした復興支援の輪づくりに力を入れています。

今回の経験から教訓と感じる点が二つあります。一つは阪神・淡路大震災以来、支援の現場で何度も繰り返し確認されてきた「顔の見える関係」の重要さです。被災時の地域内での助け合いから、隣りあった地域間の助け合い、行政と市民活動との連携、県外市外から応援に来る外部支援者と地元組織との連絡、社協とＮＰＯやＮＧＯ等の異なったセクター間での連携等、様々な異業種間での連絡連携や役割分担を円滑に行うためには「普段からの良好な関係」を作っておかなければ、いざという時には簡単には機能しないということです。被災した地域の劣悪な環境下で、短時間に多くの方々へ効果的な支援を行うためには連携と役割分担は不可欠な要素です。これまでも、災害ＮＰＯ関係者の中では「誰もが解っていたこと」でしたが、理屈だけでなく、どれだけの関係づくりが、これまでに実践できていたかに今回の結果が出ました。一旦、大規模災害が起きてしまうと、支援活動上での連携や役割分担は、普段から培ってきた「顔の見える関係」以上の効果をあげることは実際には難しいようです。また、その「顔の見える関係」をいかにして普段から組織間で構築していくのか、という具体的な方法論の熟成が必要とされていると実感しました。

二つめは、阪神・淡路大震災では後に「ボランティア元年」とも呼ばれた社会的動きに対して、今回の被災地支援は「何であったのか？」、「阪神・淡路大震災当時のボランティア活動と今回では進化が無かったのか？」、または、「今後の復興支援も含めて、どのような流れをつくらなければならないのか？」ということへの意識です。被災した多くの方々が苦しんでいる状況を目の当たりにして、一人一人の市民がボランティアとして参加することへの意識と可能性、または、それらを活かすための受け皿として、災害ＶＣ等の推進や「ボランティア保険制度」など様々な取り組みが、この十六年間に進められてきました。一方、ボランティア各個人の努力のみでなく、さらにそれらを活かすための組織間での連携や役割分担のためのネットワークづくりはどのくらい進められて来たのでしょうか？

今現在も広大な被災地の市町村各所では、復興のための組織間の連携や役割分担をどうやって進めるかという様々な工夫や取り組みが行われています。ＮＧＯがＮＰＯ、ボランティア団体や福祉関連の組織と連携するだけでなく、行政や企業、または地縁組織や商工組織、学術機関などと上手く連携することで、今後の復興支援活動がさらに効果的に活かされる可能性があると思います。しかし、既存の組織が理念やその限界を超えて復興のためにお互いに協力してゆくには、仕組みと触媒役（接着剤役？）が必要です。この触媒役には誰がふさわしいのでしょうか。気仙沼市において、お手伝いするなかで日増しに感じるのが、今後も続く被災地での民官協働の復興活動に対して「市民活動による復興のためのネットワークづくり」が一助を担わなければということです。この東日本大震災で多くの

方々が亡くなられた事実を前に、今回の支援活動が阪神・淡路大震災の「ボランティア元年」再来に留まることなく、これを一歩進めた「市民協働の元年」となるように努力しなければならないと切に感じています。

ＪＡＮＩＣなどの中間支援を担う組織への提案もあります。この八ヶ月間を振り返って、この被災地では実に多くの団体、組織が支援に携わっています。ＮＧＯ、ＮＰＯ、ボランティア団体、社協等に留まらず、全国各地の企業や行政、地縁組織、スポーツ団体、芸能人、または行政と市民が一体となった「〇〇市民の会」など多種多様な組織、団体が日本全国から支援に来られました。これらの組織、団体間の調整を上手く行って被災地の支援活動をより効果的にする役割を担えるのは「どのような人々」または「どのような組織」でしょうか。昨今は気仙沼市でも「地元の人（リーダー）を中心に」ということに重きをおいてネットワーク活動が行われていますが、振り返って、被災直後の数ヶ月には、この役割を地元の方々に求めるのは無理だと思います。各種団体が市外県外から被災地支援のために「それぞれの思惑」を携えて被災地にやって来る一方で、やはり同じ外部支援者として誰かが、この「交通整理役」を担う必要があると思います。

一方、支援に集まる多様多種な組織、団体には必ずそれぞれの特性があります。誰しもが長所や短所を併せ持っているがために、お互いの支援方法や支援対象の選び方などについて「互いに批判的になる傾向」があるのも被災地支援における現状です。しかしこのことが、支援活動の受け入れ先となる地元地域や団体にとって、混乱したり負担になったりすることは、何としても回避しなければならないと思います。外部支援者のエゴが元で地元地域や団体間に対して「接着剤の役割」どころか「くさびを打ち込む」ことも起きています。

例えば、今回の被災地支援で活躍した団体の中に複数の「国際ＮＧＯ」の存在があると思いますが、特に日頃から海外の被災地で救援活動に携わっている「緊急救援系の国際ＮＧＯ」があげられると思います。その、被災現場に先遣を入れる即応性、事業立ち上げの速効性、または大規模な予算の確保に伴う広範囲で多数の被災者への支援策、持続的で安定した活動の展開などの特性があげられると思います。また、それらの活動を実現可能にした仕組みとしてＪＰＦの存在も大きいと感じます。

一方、被災地の各所には、地元の社協等が中心となって災害ＶＣが出来ましたが、この災害ＶＣと「緊急救援系国際ＮＧＯ」との現場での連携や役割分担においては、今後まだまだ改善の余地があると見ています。元々の各組織の特性や目的の違いに加えて、地元行政との関係性や被災地域へのアプローチ方法、支援活動の想定期間の違い、等々さまざまな「違い」があるわけですが、これをお互いに「異質な者」と捉え構えるか、「支援活動における多様性（豊かさ）」と理解して活用できるかは、二者間の意識や努力のみでなく、連携の仕組みや「場」または「触媒役」の存在が有るか無いかによっても大きく作用すると考えています。

この一例だけでも、ひとつの可能性として「開発系国際ＮＧＯ」の存在があります。これらのＮＧＯの特性として、地元主体の精神、地域に根ざした風習や文化への配慮、人を育てることへの意識、時間をかけた開発的な復興支援方法の模索など、今後も国内の被災地において復興支援に活かせる経験と力を秘めている団体も多いのではないでしょうか。

そして「触媒」として繋ぐ役割を果たせるのは、やはり「人」です。今後のためにも、このような局面において「触媒役」となれるような人材を継続して育てること。また、他の中間支援組織や団体と連携しながら人材育成を行うことができれば「顔の見える関係」も自然にできるはずです。

ＪＡＮＩＣに期待されるのはこれからです。開発ＮＧＯの経験が活かされるのは、これからの復興支援のステージではないでしょうか。開発ＮＧＯの中間支援組織「オピニオンリーダー」として、また復興支活動の連携をつなぐ「触媒役」として、ＪＡＮＩＣにあってほしいと願っております。

【執筆】シャンティ国際ボランティア会　気仙沼事務所現地統括　　白鳥孝太氏

⑨ 障がい者・高齢者支援ー難民を助ける会

「緊急支援と障がい者・高齢者
～難民を助ける会の東日本大震災被災者支援活動の経験から」

本稿では、難民を助ける会の東日本大震災被災者支援活動について、特に、障がい者・高齢者の観点から、国際ＮＧＯとして海外における災害支援の経験も踏まえながら振り返ると同時に、今後の展望と課題について考えたい。

■　難民を助ける会と緊急支援と障がい者

難民を助ける会は、一九七九年にインドシナ難民の支援を目的に発足してから、これまで五十五を超える国や地域で活動を実施してきたが、一九八九年にカンボジア・タイ国境の難民キャンプで車いすを配布したことが、障がい者支援の始まりだった。難民支援の一環として、地雷や戦闘のため障がいをもつこととなった方々が当初の支援対象の中心だった。以来、障がい者支援は、その活動の幅を以下の七つのフィールドに広げてきた。①理学療法やリハビリテーションの提供（アフガニスタン、タジキスタン、ラオス）、②車いすの製造と配布（ラオス、カンボジア）、③職業訓練の実施（ミャンマー（ビルマ）、カンボジア、タジキスタン）、④地域に根ざしたリハビリテーション（ＣＢＲ）事業（ミャンマー（ビルマ））、⑤緊急災害支援時の障がい者支援（スリランカ、ミャンマー（ビルマ）、フィリピン、インドネシア、パキスタン、ハイチ、日本）、⑥国内外の会議への参加・提言、⑦障がい児の里親プログラム（ミャンマー（ビルマ））など、様々な活動を、様々な地域で実施している。

障がい者支援は、緊急支援、地雷対策、感染症対策、啓発活動と並んで、当会の活動の五本柱の一つとなっている。

■　東日本大震災直後から緊急支援までの流れ

二〇一一年三月十一日午後二時四十六分、東京都では震度五以上の揺れを感じた。品川区のビル五階にある難民を助ける会本部でも大きな揺れを感じ、職員やボランティア四十人程で、一時的に近くの公園に避難した。首都圏の電車も停止し、電話もほとんど繋がらず混乱が続く中で、テレビ画面には宮城県で震度七と表示された頃から、緊急支援の可能性を検討しはじめた。翌十二日は職員三名が事務所で緊急出動のための助成金の申請書を作成、翌十三日の朝九時頃に、職員四名が被災地に向けて東京本部を出発した。途上国での災害支援経験から、災害直後は食糧や飲料が大きく不足することが分かっていたため、途中のホームセンターで食糧や飲料五百世帯分を調達して被災地に向かった。同時に、東京事務所では、毛布、カイロ、下着、生理用品等の生活用品の調達を進めた。深夜に仙台市内に到着し、翌十四日は、仙台市・宮城県の災害対策本部を訪問後、午後から市内の中学校で緊急支援物資の配布を開始した。東京本部を出発してから三十一時間後のことだった。

同日夜には、大半の被災地域で水道・ガス・電気が止まっている中、仙台市内に事務所を開設、これまでの活動を通じて培った経験やネットワークを活かしながらの支援活動を開始した。三月末には盛岡市内にも事務所を開設し、二〇一一年十一月現在は、盛岡・仙台の両事務所で、被災県で新たに雇用した約二十名のスタッフと共に活動を進めている。

■　緊急支援活動の概要

難民を助ける会では、特に支援から取り残されがちな障がい者や高齢者、在宅避難者、離島の住民に配慮しながら、下図の通り、多岐にわたる支援活動を実施してきた。中でも、緊急支援物資の配布、施設の修繕や車両の提供においては、被災した障がい者や高齢者を重点的な支援対象としてきた。

被災地における緊急支援物資のニーズは、被災直後は分単位で変わるといっても過言ではない。必要なものが一度届いたら、消耗品以外の物資は、倉庫を占領する無用の長物となることもある。そういった状況下で、難民を助ける会は、刻々と変わるニーズに迅速に的確に対応するよう、行政や関連団体との調整を通じて、障がい者・高齢者や支援の届きにくい被災者を中心に物資を配り続けた。

表 2-1：難民を助ける会の緊急支援活動一覧

No.	活動内容	地域	活動期間
1	高齢者・障がい者、避難所、在宅避難者等への物資配布	岩手県、宮城県、福島県、山形県	2011 年 3 月～現在
2	炊き出し	岩手県、宮城県、福島県	2011 年 3 月～現在
3	高齢者・障がい者施設の修繕	岩手県、宮城県	2011 年 4 月～現在
4	仮設住宅入居者への生活必需品支援	福島県	2011 年 5 月～現在
5	分野別調整会議の開催支援	岩手県、宮城県	2011 年 5 月～現在
6	「手作りトートバッグで被災地を応援しよう」プロジェクト	岩手県、宮城県	2011 年 5 月～現在
7	高齢者・障がい害者施設への車両提供	岩手県、宮城県	2011 年 6 月～現在
8	コンテナハウスプロジェクト	岩手県、宮城県	2011 年 6 月～現在
9	被災小中学校の精神的ケア	福島県（相馬市）	2011 年 6 月～現在
10	「地域みんなで元気になろう」プロジェクト（健康体操・マッサージ、地域交流イベント）	岩手県、宮城県	2011 年 7 月～現在
11	障がい者施設の販路開拓・社会参加支援	岩手県、宮城県	2011 年 9 月～現在
12	巡回診療・衛生改善活動（終了）	宮城県（石巻市牡鹿半島）	2011 年 4 月～9 月
13	巡回バスの運行（終了）	宮城県（石巻市牡鹿半島）	2011 年 4 月～5 月
14	「被災地へ温泉を運ぼう」プロジェクト（終了）	宮城県（東松島市）	2011 年 4 月～5 月

震災直後、ガスや水や電気が止まった中で、被災した障がい者・高齢者施設の方々に特に喜ばれた物資は、火を通さなくても良い食糧や大判のウエットティッシュやオムツなどの衛生用品に加えて、軽油・灯油・ガソリンといった燃料であった。三月十四日に、宮城県庁の障がい福祉課から「停電時に人工呼吸器が止まらないよう、大至急、軽油や灯油を三千ℓ調達しなければならないのだが、その目処が立っていない」との連絡を受け、三重県の企業や福島県の障がい者施設の協力で、自己発電の燃料となる軽油を大至急手配し、福祉施設に届けた。また、ガソリンは、被災地のガソリンスタンドがほとんど機能しなかった被災から三週間後くらいまで、事実上の孤立状態にあった福祉施設の方々に大変喜ばれた。ガソリンスタンドに、長い時は数ｋｍにわたる車の行列ができた中で、障がいのある方々やご高齢の方々は、とりわけ自力でのガソリン確保が困難だったからである。

被災一ヶ月後からは、一刻も早く福祉施設が事業を再開できるよう、事務機器や家電、福祉機器の配布を本格化した。震災から二ヶ月近く過ぎた中で当会の支援が初めてという配布先もあり、支援の届きにくい障がい者・高齢者や、道路アクセスの劣悪な被災地で、支援物資を配ってきた。災害救助法は、仮設住居の入居者を対象とするため、二〇一一年十月からは、今後の余震や停電に備えて、在宅の重症心身障害児・者にポータブル発電機の配布も行っている。

また、現在力を入れている活動の一つに、障がい者・高齢者施設の修繕がある。岩手県と宮城県の約六十の障がい者施設や高齢者施設の修繕や作業所のパン製造機械等の機械設備の購入を行っている。また、福祉施設を利用する方々が移動するために必須の手段である車両も提供している。

■　国際ＮＧＯとしての役割～行政・社協・ＮＧＯ／ＮＰＯとの関わりから

難民を助ける会の支援の特徴の一つは、国際ＮＧＯとして、海外での支援経験や、「迅速性」や「柔軟性」といった特徴を活かしながら、行政の補完的な役割を果たしたことである。毎日三～十台の車両に食料や生活用品等の支援物資を搭載して被災地の障がい者・高齢者施設に届けるのと同時に、安否確認を行い、在宅避難者・二次避難先・仮設住居入居者も含めて物資配布を行ってきた。宮城県の障がい福祉課は、三月十四日に県内の五施設の情報を当会に提供したが、当会の配布報告と、各施設からの報告を受け、十七日には県内の全福祉施設のリストを提供し、「現在、県でできることは電話をかけることのみだが、電話がほとんど繋がらないので、可能であれば、難民を助ける会に物資配布と一緒に安否確認もお願いしたい」との要請を受けた。今回の震災では、町役場も甚大な被害を受けた岩手県大槌町はもとより、仙台市内でも、被災地の行政機能も甚大な損害を被ったため、当会のような民間団体の役割がとりわけ大きかった。各県の福祉課、社協、日本障害フォーラム（以下、ＪＤＦ）、宅老連絡会、施設長ネットワーク等と連絡を取りながら、状況把握と物資配布を同時に行ったことが、今回の迅速で、ニーズに柔軟に対応できる活動につながったと考えている。

厚生労働省から二〇一一年四月二十六日付で、「東日本大震災に係る社会福祉施設等災害復旧費国庫補助の協議について―東日本大震災に係る社会福祉施設等災害復旧費事務取扱要項」の通達があったが、通常は申請から支給まで一～二年かかってしまう上、一部の経費は施設側が負担しなければならない等、どこまで行政が迅速に対応できるか未知数であった。そのような状況下で、岩手・宮城両県の福祉課やＪＤＦと相談の上、国庫補助金の支給まで体力が持つかどうか危ぶまれる施設を中心に修繕活動を行ってきた。二〇一一年五月から、様々な施設から「早く施設や設備を修繕して、業務を再開することで、利用者の皆さんに仕事や活動を提供しなければ」という電話が止むことはない。ここでも、国際ＮＧＯの持ち前の迅速性を活かしながら、行政の補完的役割を果たしてきたと言えよう。

■　活動の成果と課題

緊急支援物資については、宮城県、岩手県、福島県、山形県で、十一月十一日までにのべ一千百九十三ヶ所、約七万八千十三人の避難所、二次避難先、高齢者施設、障害者施設、在宅避難者、仮設住居入居者に、燃料、食糧、生活用品、事務機器、家電や福祉機器（車いす、介護ベッド、杖、シルバーカー等）を配布した。障がい者・高齢者施設の修繕については、四月二十一日から現在までで、三十三の福祉施設の修繕が完了している。また、十二の福祉施設に対して、利用者の移動に欠かせない車両を提供した。

一方で、活動の課題も山積している。緊急支援の初期段階では、ガソリンの入手が極めて困難な中で、僅かなガソリンを使って被災地まで辿り着き、複数の支援団体や行政機関が気仙沼市内の同じ障がい者施設で出くわす、というようなことがあった。これは、関係者間の調整の不備によって起こるものであり、関係者が一堂に介して情報や課題を共有して、ともに今後の計画を構築するような調整会議が求められてきた。県が主導しての会議は、宮城県で、災害から二ヶ月半が過ぎた五月末にようやく開催された。海外の災害支援の現場では、「クラスター会合」と呼ばれる分野別調整会議が災害直後から開かれている。東日本大震災という未曾有の災害においても、一機関・一団体の対応能力をはるかに超えたものであることは周知の事実であり、関連団体・機関と密接に連携をとりながらの迅速かつ柔軟な支援が求められている。

■　障がい者・高齢者支援の分野全体についての提言

兵庫県の調査で、阪神・淡路大震災では、犠牲となった方々の五割が六十五歳以上の高齢者であることが判明したが、警視庁によると、東日本大震災でも、被災者の六五％以上を六十歳以上の高齢者が占めたという。障がい者については、その実態すらなかなか調査されてこなかった。高齢者・障がい者ともに、災害から助かったとしても、その後も困難な状況が続く。

途上国の災害支援の現場で、いつも後回しにされてきたのが、ご高齢の方々や障がいのある人々だった。残念ながら、それが、東日本大震災でも課題として浮かび上がってきた。停電になると生命の危機に脅かされる在宅重症心身障がい者、災害救助法や国庫補助金の対象とならない被災者など、緊急支援や復興から取り残される人々を、絶対に作ってはならない。東日本大震災からの復興は、障がい者権利条約（後掲注参照）の推進と一体で進める必要があるのだ。

難民を助ける会が修繕工事を進める「のぞみ福祉作業所」の仮設事務所で、宮城県南三陸町役場の職員は、「まだ異動になったばかりで、福祉分野についてあまり知識がなかった」ものの、修繕工事の現場を視察し、同作業所に通う方々と直接話すと、「のぞみ福祉作業所が元気だったら町（南三陸町）は元気」と話していた。こういった理解が被災地でも広がっていくよう、活動を通して発信する必要がある。また、岩手県陸前高田市でコンテナハウスを提供したとき、地域の人々によって最初に開店する仮設商店街の店舗の一つに選ばれたのは、障がい福祉施設「あすなろホーム」であった。「障がいのある人に優しい社会はすべての人にとって優しい社会」という、当たり前だけれどまだ浸透していない理念を普及しながら、これからも活動を続けていく予定である。

（注）障がい者権利条約とは、二〇〇六年に国連で採択された、障がいのある人の基本的人権や尊厳を保障することを目的とする国際的原則である。現在までに百六ヶ国が批准している。日本は二〇〇七年に署名したものの、未だ批准には至っていない。

【執筆】難民を助ける会　東北事務所長　野際紗綾子氏

⑩ 情報支援ー日本国際ボランティアセンター（ＪＶＣ）

南相馬市は南北にやや長い長方形の市域の東側が、太平洋に面している。この地域を津波が襲った。約四〇平方キロが壊滅的な被害をこうむり、人口の約一％、六百七十人の死者、行方不明者が出た。

東京電力の福島第一原子力原発事故が起こり、政府は二〇キロ圏内の住民に避難を、三〇キロ圏内には屋内退避を指示した。三〇キロ圏外には国の指示はなかったが、南相馬市は市内全域の市民に避難を呼びかけ、自力避難ができない市民のために、避難用のバスも出した。その結果、三月末には人口約七万人のうち約六万人の市民が市外に出たといわれる。

三月下旬、中心部が屋内退避を指示された南相馬市への物流のルートは完全に途切れた。公共交通機関が壊滅したなか、移動のために必須のガソリンを始め、生存に不可欠な食糧など、すべての物資が枯渇し、生命の危機すら囁かれた。桜井勝延南相馬市長が、動画投稿サイトYouTubeを使って世界に窮状を訴えたことはよく知られている。日本国際ボランティアセンター（以下、ＪＶＣ）代表の谷山博史らが、最初に南相馬に入ったのは、その直後であった。そのころ、市内の情報の伝達手段は、ほとんどなくなっていた。記者の安全を考える新聞・テレビの直接取材はなく、新聞の宅配、小売もなかった。市の広報紙の印刷所もなく、仮に広報誌ができたとしても、それを配布するルートも完全に途切れていた。谷山らは市の担当者に、臨時災害ＦＭ放送（※注①）の存在を示唆した。

その谷山のもとに、南相馬災害ＦＭ放送局が開局したこと、その陣容が貧弱であること、放送をしても、それを聞くラジオのないことが伝えられた。そのラジオを集めることから、ＪＶＣの南相馬への支援が実質的に始まった。ラジオが一千二百台集まった五月の初旬、谷山ら数人がふたたび、南相馬市に入った。そのとき、南相馬災害ＦＭ放送を、ほとんど二人だけでやっていた。六十代の男性、五十代の女性が、一日三回、各一時間の生放送で、土日もなく毎日、市など行政から提供される資料を、ほとんどそのまま、繰り返し読んでいる状態だった。行政からの資料は、論旨が回りくどく、表現は難しく、多くは冗長でもある。そのまま読んだのでは、聴取者に、意味が通りづらいし、また、資料を簡略化するには、多少の技術と経験が必要である。幸い、ＪＶＣは地方新聞で行政の取材を経験した者をスタッフとすることが可能であり、災害放送への支援を決定した。

五月十二日、ＪＶＣは元地方新聞社員一名を臨時スタッフとして派遣した（以下、支援員と呼ぶ）。当初、目標としたものは、次の五つであった。①放送を継続できる人員の確保、②放送機器の充実、③放送内容の向上、④認知率、聴取率の向上、⑤市外に避難している人への情報の提供。この一つ一つについて、報告する。

①放送を継続できる人員の確保

支援員が赴任して、最初に行ったことの一つが、放送を通じての、ボランティア・スタッフの募集だった。募集は約一カ月間継続され、放送機器を担当する二人、アナウンスを担当する二人の応募があった。防災安全課の臨時職員の参加もあり、当面の放送の継続が見込まれる状態になった。

さらに、七月上旬には、政府の雇用対策事業（福島県においては「がんばろう福島！絆づくり応援事業（通称「きずな事業」）が開始されるに伴い、取材担当一人、アナウンス担当二人も加入した。当初からの二人、ボランティア四人もきずな事業の職員とすることで、有給スタッフ九人の態勢になり、きずな事業を継続する二〇一二年三月末までの放送の継続は確実になった。

②放送機器、事務機器の充実

当初は、放送機器も故障がちのＣＤ連続プレイヤーに頼る状況で、生放送と生放送の間の「音楽放送の時間」で放送が中断したり、最長十五時間にわたって、一枚ないし数枚の音楽ＣＤを連続して放送し続けたりしていた。専用の電話回線、インターネット回線、パソコンプリンターなど事務機器も不足していた。

そのため、まず、パソコンを購入し、音楽ＣＤなどの音源をいったんパソコンに取り込み、それを放送するシステムを作った。三時間、あるいは五時間の「音楽番組」を数組作ることによって、音楽放送のバラエティは大きく増加した。

またパソコン用プリンターもすぐに購入し、派遣員が書いた原稿を、アナウンス担当が読むことにした。このことでわかりやすい放送が実現しただけでなく、放送内容の保存、誰でも同じ内容を楽に放送することも可能になった。

これら機器の充実には、ＪＶＣとしても資金提供の用意があり、一部は支出したが、結果的には、ほとんどの機器は、日本財団の災害時ＦＭ放送の資金支援、民間団体の現物支援で整備された。ＪＶＣが以前から交流のあった神戸市のコミュニティＦＭ局「ＦＭわぃわぃ（※注②）」からは、放送の同時録音用のパソコン、音楽がたくさん入ったハードディスクなどの多くの機材の提供を受けた。同時録音システムを利用することで、午後九時からの再放送が可能になった。それによって、昼間はラジオ放送を聞くことができない、勤務者、学生などの聴取も可能になった。

③放送内容の向上

「②の放送機器、事務機器の充実」の項で書いたような改善と並行して、次のような向上策を行った。まず、自主取材を開始した。南相馬市にスポットライトを当てた自主取材のほか、提供された資料の追加的、補足的取材も行った。いわば、聴取者の質問・疑問を先取りして答えるわけで、放送の質の改善に役立った。こういう作業では派遣員の地方新聞での経歴が活かされたと言ってもいいだろう。

また、早い時期に「今日の新聞から」のコーナーを創設した。このコーナーは福島県の二つの県紙から南相馬市に関するニュースを取り上げて紹介するもので、直近の話題を少ない労力で提供することができる。また、記事内容をアナウンス担当者が感想を話し合うことで、ニュース・お知らせが多い放送の中で、息抜き的な時間になった。

また、Ｅメールアドレスを取得し、聴取者の声を募集し、感覚的にも、実質的にも、より身近な放送になるよう努めた。

④認知率、聴取率の向上

南相馬災害ＦＭ放送は、被災後、急きょ立ち上げられた。そのため、市民への周知の手段に乏しく、認知度は高くないと推測された。そのため、チラシを作成して、市内各所に掲示する一方、配布も行った。また、各方面に取材、接触することで、認知度の向上を図った。

⑤市外に避難している人への情報の提供

市外に出ている人からの市内の情報を望む声は、市当局にも多く届いていた。市外へ放送を届けるには、インターネット環境の整備が必要であった。当初は、一本の光回線に市役所中のパソコンがつながっていて、接続に様々な制限があり、動作も安定しなかった。六月末になって、独自の回線を確保し、市外への放送を開始した。これには、サイマル・ラジオ（※注③）の全面的協力をいただいた。他の災害ＦＭ局も同様と聞くが、サイマル・ラジオ加盟のコミュニティＦＭ局から技術者の派遣を受け、接続の一切を行ってもらい、以後、無料でサイマル・ラジオのホームページ上に、接続ポイントの提供を受け続けている。この放送を、県外（群馬県）の比較的規模の大きな避難所で、スピーカーで拡大して放送する試みも行った。

また、ホームページによる音声と、文字・写真とによる情報の提供も行なっている。ホームページの制作には、在京のＪＶＣの市民ボランティアから大きな協力を得た。現在、原則として、毎日午後一時からの放送を、一週間公開し、いつでも、どこからでも聞くことができるようにした。これにも先述のＦＭわぃわぃから提供を受けた同時録音システムが威力を発揮した。これと並行して、ホームページ上には、写真と短文の「今日の南相馬」、記事を採録する「アーカイブ」などのページも作り、市外に出ている人への情報の提供に努めている。三万人近くの人が市外に避難している現在、市外への情報の提供の重要性は、高いままである。

以上、緊急援助期のＪＶＣの活動の概要を書いた。

①生放送中のスタジオ。市内各地の環境放射線モニタリング結果を読み上げている

大震災から半年がたち、九月末には緊急時避難区域が解除されたが、市内に住む人の表情は暗いままだ。放射能、未来、賠償額…、さまざまな不安に打ちひしがれたように見える。さらに厳しいのは、市民が分断されていることだ。最初に述べた、二〇キロ圏内、三〇キロ圏内、圏外の三つの地域の差は、東電の賠償金額や、義援金の分配における利害の相反に直結する。避難するかしないか、専門家の意見も違うことがらを、市民一人一人が自己責任で判断することを強いられている辛さもある。さらに、その判断や放射能に対する態度は家族内での亀裂を生む。孫との同居を望み、作った野菜を食べさせたい祖父母と、避難や安全を重視する若い親が対立する。仕事を続けたい夫と、子どもと避難したい妻が対立、分離する。また、友人知人とも分裂する。懊悩の末、残留・帰還を選んだ母親に「子どものことなんか、何も考えていないんじゃないの」と、心ない言葉が投げつけられる…。

そのような状況のなか、ＦＭ放送は、開始半年で、放送内容を少し変えた。それまでは行政からのお知らせが中心であったが、お知らせは繰り返し読むことでもあり、その比重を減らした。その代わりとして、音楽の時間を増やし、イベントなど復興にむけての情報を増やした。さらに週末には、インタビューやニュース解説の枠を設け、放送時間を延長して民謡の番組も新設した。インタビューは、「震災・避難などの思い出」と「復興に向けての動き」の二本を毎週行い、「癒し」と「前向き」を心がけている。前者には、当地での被災の記録を残すという意味もある。

また、南相馬市のなかに、災害ＦＭ放送をコミュニティＦＭ放送に移行させ、まちおこしの手段にしたいという考えもある。それを踏まえ、雇用対策事業が終了したときのために、少数精鋭で放送を継続するための人材

の育成にも取り組んでいる。運営の芯になることが期待されるスタッフを近隣のコミュニティＦＭ放送局、災害ＦＭ放送局に派遣し、研修を行った。

また、緊急援助期からの継続であるが、ラジオの難聴取地域の解消にも取り組んでいる。南相馬市は、地形的な問題で、中心部と周辺部の境界に低い丘があり、その陰が難聴取地域になっている。この解消のため、さまざまな解決策に取り組んでいる。未だ、費用と効果、放送法の三つを満足させる決定的な方法は見出していないが、この試みには、新潟県のＦＭながおか、特定非営利活動法人ＢＨＮから協力をいただいている。

さらに、ＦＭ放送局を支える市民の輪を広げるために、二〇一二年早々には、「再生・復興期のＦＭ放送を考えるワークショップ」を、ＦＭわぃわぃの協力を得て開き、「ＦＭ放送を考える市民の会」的なものの創設を目指している。

②南相馬市には３ヶ所の区があり、中央原町区と南部小高区が警戒区域の境目になっている

※注① 大規模な災害が発生した際に臨時に設置できる災害関連情報の放送を目的としたＦＭ放送局。一時的な放送免許が発行される。今回の東日本大震災では、岩手・宮城・福島三県で計二十四件が免許発行された（八月十一日時点、総務省資料より）。

※注② 阪神・淡路大震災をきっかけに生まれた多言語・多文化コミュニティＦＭ。他地域における災害の際にも、ラジオ放送の外国語への翻訳や運営支援などの活動をされている。 ht tp://www.tc c117.org/fmyy/

※注③ 各地のコミュニティＦＭや災害ＦＭの放送をインターネットを通じてリアルタイムに配信するサービス。 http://www.simulra dio.jp/

【執筆】日本国際ボランティアセンター（ＪＶＣ） 震災支援担当 白川徹氏

コラム２　国際協力ＮＧＯにおける外国人専門家の活躍

今回の東日本大震災では、国際的な注目度の高さから、様々な場面で外国人の支援活動が見られた。政府レベルでは、米軍によるトモダチ作戦等の救援専門機関の支援、一般ボランティアでも多くの外国人が内外から駆けつけて参加した。また、国連等の国際機関からの現地調査や日本人職員の人材派遣（ＪＰＦではＷＦＰをはじめとした国連機関からの人材の出向を受け入れた）があり、大きな助けとなった。これに対し、国際協力ＮＧＯにおいて外国人が職員として支援活動に参加したケースは、最初期の段階を除いてはあまり見られなかったのが実態だと言える。そのような中にあり、プラン・ジャパンでは、二人の心理社会（ＰＳ：Psychosocial）プログラムの外国人専門家が活動に参加している。

プラン・ジャパンでは、二〇一二年三月までの活動期間という期限を持って活動しているが、発災初期からプラン・インターナショナル（以下、ＰＩ）より災害対応の外国人専門家を投入し、活動の継続のためにさらに二人の心理社会プログラムの専門家を採用している。このような活動スタイルがどのようにして可能であったのか、またどのような背景・経緯がこのような活動につながったのか等について、プラン・ジャパン仙台事務所を訪問してインタビューを行った。インタビューは、プラン・ジャパン東日本大震災支援対策室長の膳二絵氏、「子どもの心のケア」プログラム・アドバイザーで医師のマルグリット・ブラウ氏、同じくプログラム・アドバイザーで心理士のフェティ・ザクラ氏に話を伺った。

（ＪＡＮＩＣ）プラン・ジャパンが外国人専門家を採用するに至った経緯を教えてほしい。

（ＰＪ膳） プラン・ジャパンが国内での支援活動を行うのは初めて。また途上国での支援活動において、国際組織の一員であるプラン・ジャパンのプログラム実施上の役割は、案件の形成や管理、モニタリング評価などが主であり、職員が駐在等で現場に携わるケースは少なかったと言える。それでも、国際組織としてのスマトラ島沖地震やハイチ地震、またパキスタンや中国四川省での地震等への支援や、プラン・ジャパンとしてのグアテマラ、ベトナムにおける災害支援を通じて、緊急支援の経験を充実させてきていた。今回の大震災対応では、プラン・ジャパンとＰＩで緊急に話し合い、その結果、プラン・ジャパンが緊急支援オペレーションを独自に実施することに決まった。ＰＩは活動対象を途上国に限定することが定款で決められており、先進国である日本では活動できないため、あくまでプラン・ジャパンが実施する支援活動をサポートする立場に留まった。大震災直前の二月に公益財団法人へ法人格を移行したばかりのプラン・ジャパンは、初の国内支援活動を行うことを監督官庁である内閣府にすぐ連絡し、必要な手続きを完了。当初、ＰＩから緊急支援の専門家を派遣してもらい、オペレーションの中心的役割を担わせることも考えたが、現実的には途上国の緊急支援活動で多忙を極める職員を長期に日本へ派遣することはできないということも分かり、我々の覚悟は決まった。結果的には自分たちが考えて作り上げたプログラムを自分たちで実施できて良かったと思っている。

ＰＩからは、短期ベースで複数の緊急救援の専門家が派遣されて、我々のプログラム形成を大いに支援してくれた。その専門家のうち、最も大きな影響を与えたのは、医師で、多くの緊急支援現場の経験があるウニ・クリシュナンで、発災直後と四月初旬の二回に渡りそれぞれ一〇日前後現場に入って我々にアドバイスを与えてくれ、五月には講演のために再来日し

た。彼は当初から、被災者の心のケアが大事になると言っていた。プラン・ジャパンは発災一週間後に佐藤事務局長他が先遣隊として、多賀城市や石巻市を訪れ、クリシュナン医師とともに避難所となっている学校などを視察した。また次週には両市の四ヶ所で緊急支援物資の配布を行った。被災を免れた学校が避難所になったため、そこでは教員が自らも被災していながら、避難所の運営にあたっていた。四月に入っても、そのまま休む間もなく、各学校は新学期の開設準備を急がねばならなかった。子どもたちのために学校現場教員への心のケア支援の必要性は明白であり、そこにはプランの経験を活かせると感じた。この問題に早くから気付いていた山形大学の上山真知子教授に出会えたことから、プラン・ジャパンは上山教授や宮城県内の心理士会有志が立ち上げた組織である「ケア・宮城」とともに、教育委員会に働きかけ、県下の多くの学校で教員や保護者を対象に心のケア研修会を始めた。同時に、この領域においてプラン・ジャパンとして責任あるプログラムを実行するには、日本の専門家も納得できるグローバルな知識と経験をもった専門家を投入する必要があると判断。クリシュナン医師のアドバイスも受けて、海外の災害現場では既によく認知されている心理社会プログラムの専門的な人材を国際募集することとした。

五月上旬までにプログラム内容を固め、募集を行う手順に入った。国際人材を募集するにあたっては、緊急事態になったときの避難の手順などを決めたコンティンジェンシー・プラン、すなわち「緊急時対応計画書」の策定が必要だ。外国人の専門家は、危険な場所に来るというリスクは十分に理解して来てくれるわけだが、組織としてどのような場合にどのような対応をするのかというのは、事前に明確にしておかなければならない。外国人を災害現場で採用する上での必須事項であり、原発の問題も抱えた今回の大震災では極めて重要なことであった。その上で、ＰＩ内部での募集及び、外部の国際的な人材募集情報サイトに求人広告を掲載した。結果として、約三〇人の専門家が応募してくれて大変心強かった。我々はその中から、経歴と人物の優れた候補者を絞り込み、面接した。

（ＪＡＮＩＣ） ブラウ氏は、東日本大震災の発生時にはどこにいて、またどのような経緯でプラン・ジャパンの面接を受けることにしたのか？

（ＰＪ ブラウ） 三月十一日の東日本大震災震災と被災の様子はテレビで見た。悲惨な状況の中で生きる人々を、自分ができることを通じて励ましたいと真剣に思った。震災発生当時、ウォー・チャイルド・オランダ（War Child Holland、以下、ＷＣＨ）という国際ＮＧＯでコンサルタントとしての仕事がちょうど終了したところだった。ＷＣＨは、シエラレオネ、スーダン、コロンビアなど世界中の国々で、戦争や武力紛争の影響下にある子どもたちのための心理社会プログラムを実施している。この活動は、子どもたちと地域の生活再建を後押しするレクリエーションや文化的活動を通じて地域復興を支援している。ＷＣＨの同僚から、プラン・ジャパンが心理社会プログラム・アドバイザーを公募していることを知り、早速応募した。スカイプでの面接を経て、採用が決まった。あいにく、労働許可の取得には長い時間がかかった。自分が医師であるため、当局は私が心理社会プログラムのアドバイザーとしてよりも、医師として活動するために申請したと理解したのかもしれない。短期で六月に日本を訪問できたが、結果的には、八月になってから仙台で働き始めることになった。

（ＪＡＮＩＣ） ザクラ氏はどのような経緯で今回のプラン・ジャパンのポストに応募したのか。

（ＰＪ ザクラ） 三月十一日は、二〇一〇年十一月にインドネシアのジョグ・ジャカルタにあるメラピ山であった火山噴火による災害救援の現場で、心理社会プログラムのコンサルタントとして仕事をしていた。自分は二〇〇四年のスマトラ沖地震の津波被災地であるアチェで心理社会プログラム活動を行った。他の国際ＮＧＯの友人を通じてプラン・ジャパンの仕事

のことを知り、応募した。これまでの自分の経験が、今回の日本の被災地では役に立ち、貢献できると感じていた。電話面接を受け、五月末には採用されることが決まった。自分の場合は、労働許可を日本政府に申請してから三週間で許可が下りたので、非常に順調だった。

（ＪＡＮＩＣ）日本での活動は、他の国の活動とはどのように違うと感じたか。

（ＰＪ ブラウ）まずは言葉の問題があった。通常の日本語と英語の問題以外にも、専門用語の問題もある。例えば、我々は被害者（victim）という言葉は使わず、被災者（affected people）や生存者（survivor）という言葉を使う。そのうえ、心理社会的プログラムというものが、どちらかというと日本では新しい概念だったために、人々にその内容を伝えていくうえでの困難さがあった。具体的にいえば、心理社会プログラムは、いわゆる「心のケア」と同一ではなく、災害に見舞われたことにともなう心理的影響と合わせて社会的影響にも取り組む。また、回復力、人々の立ち直る力に焦点を当て、人々のできないことよりも、できることに的を絞る。プラン・ジャパンはこのような新しいことを非常に早く理解し、大変良く対応してくれた。

（ＪＡＮＩＣ）アチェの津波があった時の被災者の状況と今回の津波の被災者の状況を比較してみて、何か共通性は感じるか。

（ＰＪ ザクラ）どちらも、多くの場合同じような現象が見られたと感じている。例えば大人の場合は、食欲の減退、同僚との関係の悪化が見受けられる。子どもの場合、悪夢を見たり夜尿をしたりすること等が一般的に見られる。心理社会プログラムには、震災後において人々の間でよく見受けられる反応について正しい情報を提供して、人々が混乱したり、不安に感じたりしないようにすることも含まれる。

（ＰＪ ブラウ）災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関するＩＡＳＣガイドライン（後掲注①）が、アメリカで起きたハリケーン・カトリーナ後など先進国でも役立つことは以前から証明されてきた。人々はストレスを及ぼす出来事に対して同じような反応を示すので、このガイドラインは心理社会プログラムについて非常に有効で体系化された助言を与えている。その意味で、国際的な経験と国際基準は、日本の災害現場でも役立つものであり、私たちが提供できる非常に重要な価値だと信じている。

今回、日本の被災地で私達が行う心理社会プログラムを広めていくに当たり、他の国の状況と特徴的に異なることは、日本では関係者に時間が極めて少ししか与えられていないことである。他の国では、数日間じっくりかけてスタッフやボランティアに訓練を施し、被災者には慎重にワークショップを行う。しかし、日本では一時間しか取れないことがほとんどである。双方向のワークショップを一時間で行うのは難しい。それでも、その許された時間の範囲でやるしかなかった。

（ＰＪ 膳）通訳を介してのワークショップでは内容が時間的に半分になってしまうので、まず二人の専門家が作成したプログラムを翻訳し、トレーニングを受けたプラン・ジャパンの職員がワークショップを日本語で実施できるようにした。その際、必ずブラウ氏とザクラ氏の両方もしくはどちらかが同席し、個別の質問には通訳を伴って対応することとした。また日本の専門家とも、様々な機会を通じて情報交換を行い、非常に良い形で協働することができた。繰り返し同じ場所を訪れ、地域の人々と交流することで短時間のワークショップを補う効果があると考えている。

（ＪＡＮＩＣ）途上国の行政と比較して、日本の行政は、新しい考え方の受容についてどのような違いがあったか。

（ＰＪ ザクラ）インドネシアの場合は、高いレベルの意思決定者に我々のプログラムを説明して、よく理解してもらう。通常、彼らはその情報を行政の意思伝達経路によって下に降ろして、現場レベルで我々のプログラムの実施を支援できるようにする。日本の場合は簡単ではなかったが、宮城県の関係者は大変柔軟に受け入れてくれたと思う。また現地のＮＰＯ関係者も良く支援してくれて、また教育や心のケアに関するＮＧＯ／ＮＰＯ連絡会が心理社会プログラムへの意識向上に大変貢献してくれた。

（ＪＡＮＩＣ）二人の専門家から見て、最も強調したい点はそれぞれ何か。

（ＰＪ ブラウ）災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関するＩＡＳＣガイドラインとサイコロジカル・ファーストエイド・ガイドは、この種の災害後の状況下では極めて重要なので、是非周知すべきだと思う。災害時等における通常の精神的なダメージのケアに関しては、家族や友人、また職場の同僚や知り合いという身近な人々が重要な役割を演じている。人々自身が、自分の持つ力を理解することで、災害からの復旧に大きな貢献ができる。

（ＰＪ ザクラ）災害が起こると、たいてい「トラウマ」に注目が集まるが、仕事を失うといった「社会的影響」も同様に重要だ。失業が家庭内暴力やその他の問題を引き起こし、さらに子どもたちの心理的福祉にも悪影響を及ぼす。さらに、子どもの保護との関係でいえば、子どもたちのための内包的な社会作り、例えばアチェで実施したことだが、学校に車椅子用の通路を設け、障害のある子どもたちも容易に教室に入ったり、健常な子どもたちと一緒に学んだりできるようにする、といったことが重要だ。

（ＪＡＮＩＣ）経営的に、外国人専門家を採用することに負担を感じたことはないか。あるいは、契約の内容などで問題はあったか。最後に、この活動から得たことについての感想を聞きたい。

（ＰＪ 膳）活動内容の決定当初から外国人の専門家採用の可能性を想定していたため、予算的な問題はなかった。また業務委託契約などについても、これまでで問題があったことはない。二人の専門家は実に豊富な知識と経験を我々にもたらしてくれた。慣れない日本での生活も積極的に受け入れ、プラン・ジャパンの職員や地域の人たちと心を通わせて活動してくれたことに感謝したい。

今回の経験からの学びは本当に大きかったと感じている。クリシュナン医師は「体験を、他国や他地域での緊急支援や防災に活かす」と常々言っているが、今回我々が東北で実現できた活動について、プラン内外へ発信し、学んだことを伝えていきたい。また、現地の人々との連携が極めて重要であることを実感した。心のケアに関する「ミヤギ・モデル」として「ケア宮城」の専門家の方々とともに、この連携の意義について引き続き検証していきたい。

世界保健機関（ＷＨＯ）を中心として作成されたサイコロジカルファーストエイド（Psychological First Aid: ＰＦＡ）フィールド・ワーカーズ・マニュアルが、二〇一一年の八月に公開され、その日本語版の翻訳作業がプラン・ジャパンも参加して進行中である。危機的出来事に見舞われた人々の心を支える活動をする人の手引きとして、現場で使えるこのマニュアルを多くの支援者が活用できるよう、普及する必要があると考えている。

注① 災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関するＩＡＳＣガイドライン＝Inter Agency Standing Committee (IASC) Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings. ＷＨＯのウェブサイトから、ＰＤＦ版が入手でき、日本語翻訳版もある。
〈http://www.who.int/hac/network/interagency/news/mental_health_guidelines/en/〉

※二〇一一年十二月二十一日、プラン・ジャパン仙台事務所にてインタビューを行った。

フェティ・ザクラさん（左）と、マルグリット・ブラウさん（右）

第三章　ＮＧＯの協働相手とネットワーク

３　ＮＧＯの協働相手とネットワーク

ＮＧＯは東日本大震災の発生後、どのような関係者と協働関係を結び、また自らどのようなネットワークを結んで活動したのだろうか。本章ではこの点について、震災後の日本の国際協力ＮＧＯを取り巻いている状況について、全国レベルでの状況と、被災県における状況、また企業との協働状況について概観する。また、「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（以下、支援Ｐ）」に国際協力ＮＧＯも初めて参加し、各被災地の社会福祉協議会(以下、社協)が設置した災害ボランティアセンター（以下、災害ＶＣ）の調整を支援した。本章末では、これに参加したＮＧＯ団体に集まっていただき、関係者の声を掲載した。

３－１　全国レベルでの協働相手とネットワーク

全国レベルで国際協力ＮＧＯと協働したグループは、大きく四つに分けられる。一つは政府、二つ目は国内活動を主とするＮＰＯ及び国内災害関係団体、三つ目として国内ドナー及び国際ドナー、そして四つ目として国際協力ＮＧＯ同士である。本章においては、これら四種類の協働相手とのネットワークの状況について検討する。

【政府との協働】

今回の東日本大震災は、これまで国際協力ＮＧＯが想定していなかった日本国内での協働の環境をもたらしたと言える。国際協力ＮＧＯにとって、通常の協働相手は日本政府においては外務省であり、実務的な活動の中では、ＯＤＡの実施機関である国際協力機構（ＪＩＣＡ）である。途上国向けの借款事業に関して財務省が関わることはあるが、国際協力ＮＧＯとの関係性において、その割合は少ない。それ以外の省庁については、環境問題等の特殊なイシューである場合を除いて一般的にコンタクトは少ない。

今回の震災では、発災直後に政府内に首相を本部長とする緊急災害対策本部が設置された。また、ＮＧＯを含む市民による救援の対応を目的として「内閣官房震災ボランティア連携室（以下、震災ボランティア連携室）」が内閣府内に設置された。同組織の役割は、その後「内閣府東日本大震災復興対策本部震災ボランティア班（以下、震災ボランティア班）」に引き継がれている。二〇一一年九月十六日の日付でウェブ上にて公開されている「辻元前総理大臣補佐官及び内閣府官房震災ボランティア連携室の活動経緯（以下、「辻元補佐官及び連携室の活動経緯）」によれば、三月十三日に辻元清美衆議院議員が内閣総理大臣補佐官(災害ボランティア担当)に任命され、翌十四日には震災ボランティア連携室立ち上げのための関係府省庁の打ち合わせが行われた。十五日には正式に内閣総理大臣決定がなされ、震災ボランティア連携室が設置された。

三月二十二日に行われた、辻元補佐官（当時）と湯浅誠震災ボランティア連携室長（当時）による記者会見では、震災ボランティア連携室とは、政府がＮＧＯやその他民間組織と連携することに関する窓口を行う部署であると示された。その中で震災ボランティア連携室が連携をはかる対象として、緊急型のＮＧＯ、ＮＰＯグループ、専門家集団という三つのグループを具体的に提示した。そこで政府側が示した緊急型のＮＧＯとは、本報告書でも紹介している災害救援の専門団体と見られる。同様にＮＰＯグループとは、救命や災害救援の専門性を持たずに、様々な被災地支援活動を行う民間非営利団体を指すと考えられ、国際協力ＮＧＯセンター(以下、ＪＡＮＩＣ)会員団体の緊急救援ＮＧＯ以外のほとんどが対象となる。専門家集団とは、医師や看護師、臨床心理士等の有資格のグループを指している。これに加え辻元補佐官は、震災ボランティア連携室は企業、労働組

合、国際機関等とも連携を図ると説明した。政府によるこのようなグループ分けは、ＮＧＯ／ＮＰＯ側が一般的に理解している定義とは若干異なっていることを指摘しておく必要があろう。また、政府は民間団体に対しては命令を下す立場にはないので、具体的に被災地支援活動を行う民間団体に指示等は行わないと明言した。その一方で、民間企業やＮＧＯ／ＮＰＯとの広範な連携について、震災ボランティア連携室の役割を強調していた。

震災ボランティア連携室は、ジャパン・プラットフォーム（以下、ＪＰＦ）、ＪＡＮＩＣとの打ち合わせを複数回行い、国際協力ＮＧＯがどのようなグループであるのかについて情報を収集した。一方、県レベルでのボランティアセンターの立ち上げについて、三月十三日の段階で宮城県側から政府に対して要請があったが、先の「辻元補佐官及び連携室の活動経緯」によれば、「先遣隊の派遣についても検討したが、最終的には従来通り現地ベースで立ち上げ・運営し、全国社会福祉協議会（以下、全社協）が支援することとなった」と示されている。このことは、県レベルでの国際協力ＮＧＯを始めとした民間団体の活動について、政府や自治体との連携を図るための窓口を、政府が直接開設するわけではないということを示している。

その後、震災ボランティア連携室は、民間の各団体と積極的な対話を持ち、ボランティア団体が使用する車両に対する緊急通行車両確認標章について警察庁と調整するなど、民間団体が現場で活動しやすくなるための働きかけを政府内において行った。また、震災情報ウェブサイト「助けあいジャパン」を開設し、ボランティア活動を行いたい人々や団体に対する情報発信を行った。さらに、「東日本大震災支援全国ネットワーク（以下、ＪＣＮ）」は、関係省庁による定例連絡会議に関わり、主に個人ボランティアの動員に関しての多くの情報発信を行い、国民的な関心の喚起の点で大きな役割を果たした。その効果もあって、四月から五月にかけては一ヶ月に十八万人に及ぶ個人ボランティアを動員された。

その後、二〇一一年八月三十日に菅内閣が総辞職し、九月二日には野田内閣が発足した。これに伴い、震災ボランティア連携室は改組となり、九月十六日に震災ボランティア班に業務移管した。

国際協力ＮＧＯの中には、海外の自然災害や難民が発生する現場において様々な経験を積んだ団体があり、そのような現場では国連機関等による支援関係者の役割分担等の調整が一般的に行われるため、日本政府に類似の調整の役割を期待したものもあったが、震災ボランティア連携室は、基本的には個人ボランティアの動員という観点での情報発信に限定した役割を果たしたと考えられる。一方、各団体との連携については、最終的には民間の各団体が独自のボランティアの動員を行うことを念頭に置いたものであり、各団体が政府の各部署との直接の活動連携を行うことは想定されていなかった。また、政府側は国際機関や緊急救援の専門的ＮＧＯが存在していることは認識していたが、それらは政府の活動とは直接的な関連がない独自の活動を行うものとして認識し、その調整を政府が行うとも想定しなかったと見られる。

【ＮＰＯ及び国内災害関係団体－ＪＣＮと支援Ｐ】

全国レベルにおけるＮＧＯ／ＮＰＯ団体の協働という観点では、今回の東日本大震災発災以降に発足した、ＪＣＮの存在がその筆頭にあげられる。ＪＣＮは、今回の震災に対応するために活動を行うほとんど全ての民間非営利団体が加盟しており、二〇一一年十二月現在では、約七百団体である。これは、日本国内の国際協力ＮＧＯ約四百団体と比較しても大きな数であり、国内の主要なＮＰＯ団体も参加する非常に大がかりな全国組織だと言える。ＪＣＮの代表世話人に名を連ねた三名は、日本国内のＮＰＯと災害

救援に関わる重要な団体（東京災害ボランティアネットワーク、日本ＮＰＯセンター、レスキューストックヤード）の関係者である。国際協力ＮＧＯの中では、ＪＡＮＩＣが常任世話団体として、また国際チームのメンバー団体としてＪＣＮに参加しており、ＪＣＮ内の重要な構成員として位置している。このような関係の中で、これまで比較的関係性が薄かった国際協力ＮＧＯと日本国内のＮＰＯ関係団体が、この機会に一つの組織の構成員として参加したという歴史的意義がある。将来の国内大災害における国際協力ＮＧＯと国内ＮＰＯ団体の関係性構築において、ＪＣＮが非常に重要な基礎となる可能性があると言えよう。

ＪＣＮは、震災活動を行う民間団体に対する情報発信と、加盟団体間の情報交換ということに特化し、そのウェブサイトやメーリングリストを活用して、活発な活動を展開した。ヤフーやグーグルとの協力を得て、インターネットを活用した先進的な情報発信を行っている。またＪＣＮは、被災三県にそれぞれ設置されている「連携復興センター」（以下、れんぷく）との連携を持ち、政府から個別のＮＧＯ／ＮＰＯ団体に対する情報発信等のつなぎ役をも果たしている。

ＪＣＮと同時に、全国規模で重要な役割を果たしたネットワーク組織として、もう一つ欠かせないものがある。それは、全社協や日本ＮＰＯセンター、民間企業等が構成するもので、九五年の阪神・淡路大震災や二〇〇四年の新潟中越大地震での経験を通じて結成された支援Ｐである。支援Ｐは、共同募金会が二〇〇一年に設置した「災害準備金制度」（赤い羽根募金の募金額から年間総額の上限三％を、三年間積み立てて災害時に活用する制度）の運用状況や制度のあり方と、災害ＶＣの必要性や求められる機能、運営のあり方を検証するために発足された。

その後、支援Ｐが災害時に行う役割は次のようなものとして定着してきている。災害発生後には、被災した県や市町村の社協がそれぞれの地域で災害ＶＣを開設し、災害ボランティアの受け入れを行うという慣習ができつつあるが、支援Ｐは、訓練された人材（ボランティア・コーディネーター）をこの災害ＶＣに送り、現場の事情や被災者のニーズと上手く組み合わせ、ボランティア活動の調整を支援するというものである。この仕組みが本格的に動き出すのは、緊急救援が一段落した復興段階からであり、平常時には、災害支援に関わる調査・研究、人材育成や啓発活動を行っている。

今回の震災発生後、ＪＡＮＩＣは、災害ＶＣに派遣される人材の一部に、国際協力ＮＧＯの人材を派遣することで支援Ｐ運営事務局側と合意した。その後、四月二十五日にＪＡＮＩＣ会員団体に募集を開始して以来、複数の団体から支援Ｐを通じて災害ＶＣに人材を派遣している。

支援Ｐが災害ＶＣに派遣するコーディネーターは、本来、平常時に災害専門コーディネーターとして訓練を受けた人材であるが、今回、国際協力ＮＧＯから支援Ｐを通じて派遣された人材は、この専門的訓練を受けた者ではなかったという点で、従来の支援Ｐのコーディネーター派遣とは異なっている。しかし、社協では、支援Ｐとは別に、複数の都府県が緊急時に同じ地域（ブロック）内の社協の災害ＶＣ支援を行う人材を派遣する「ブロック派遣」という制度を持っている。このブロック派遣では、訓練された専門のコーディネーターが派遣されるわけではなく、基本的には通常の災害ＶＣ事務局運営要員の補強という観点で人材派遣が行われる。国際協力ＮＧＯが今回、支援Ｐの仕組みを通じて送ってきた人材派遣は、概念的にはこのブロック派遣で送られる災害ＶＣ事務局支援要員と類似のものとして運用されていると言える。

支援Ｐの仕組みで各地の災害ＶＣに派遣された国際協力ＮＧＯの関わりについては、章末の座談会記事を参照されたい。ここで支援Ｐの評価を行うことは本報告書の目的ではないが、この座談会でも示唆されているよ

うに、支援P自体の課題や、国際協力NGO側としての課題もありつつ、この仕組みの将来的なポテンシャルは大きいものと考えられる。今後、支援Pが日本国内の災害復興支援に果たす役割の拡充を見据え、必要な局面において国際協力NGOから人材派遣等の活動が行えるよう、支援P制度のさらなる改善や見直しが期待される。

【国内ドナー及び国際ドナーとの協働】

今回の東日本大震災の被災者向けの支援活動を資金的にサポートするために、内外のドナー団体が緊急のNGO／NPO支援を行った。まず日本国内の資金提供団体による支援として筆頭に挙げられるのが、JPFによる六十億円（二〇一一年十月末現在）のNGO／NPO支援である。これによって五十五のNGOによる事業に五十二億六千万円、そして五十六事業に対して三億二千万円の「共に生きるファンド」をNPO等の民間団体に提供した。また、赤い羽根共同募金は「災害ボランティア・NPO活動サポート募金」として二十九億円（二〇一一年九月十八日現在）、日本財団ROADプロジェクトは四十三億円（二〇一一年十一月末日現在）の資金提供を行った。これらは既存の資金支援団体が行った、東日本大震災の活動支援に特化した資金支援である。

一方、これまで大規模に資金支援を行っていたわけではないものの、今回の東日本大震災をきっかけに資金支援が拡大した団体もある。例えば、Think the Earth（シンク・ジ・アース）は、震災前の二〇一〇年度の寄付金額が四百七十万円であったのに対して、震災向けの寄付金（「シンク・ジ・アース基金」）では八千三百五十万円の寄付を行うほどに多くの募金を集めた。また、JANICの「NGOサポート募金」も、二〇〇七年に当該募金を創設以来過去五年間の募金総額一億五千七百万円余りのうち、ほぼ半分の七千八百万円が東日本大震災のためにわずか九ヶ月の間に集められた。後掲第五章における日本国内で集められた募金総額の分析からも、個人と企業による社会的な募金は、東日本大震災に関して二千五百億円ほどが集められたと考えられる。このうち多くの部分が日本赤十字社等を通じた義援金として被災者に直接流れたと見られるが、NGO／NPO等への団体に流れた金額も相当額あり、本報告書の分析では三百七十三億円が今回の震災関係の活動を行ったNGO／NPOに直接提供されたと見られる。この状況は、これまで資金的な関係の無かった団体同士に新たな関係をもたらした。例えば、社会的・政治的な意見の違いから助成金等の授受が無かった団体間で、未曾有の大災害に対応するためにこれまでの違いを乗り越えて関係構築をはかったという話も聞かれた。

これに対して、海外からの資金支援団体も、東日本大震災の被災者支援活動を行う団体に対しての資金支援を行った。アメリカの民間支援についての情報を集めているクロニクル・オブ・フィランソロピー（章末注①、以下CP）の二〇一一年三月二十五日のウェブサイトによれば、CPの独自統計でアメリカ全土では、約一億六千百万ドル（三月二十五日現在の為替レートで約百二十八億円）が民間チャリティー団体によって集められている（章末注②）。各団体が集めた募金額について表3―1を参照すると、アメリカ赤十字社は約一億七百万ドル（約八十六億円）を集め、セーブ・ザ・チルドレンが九百六十万ドル（約七・七億円）、ユナイテッド・ウェイ・ワールドワイドが六百万ドル（約四・八億円）、ワールドビジョンが五百三十万ドル、救世軍が四百万ドル、アメリケアが四百万ドル等となっている。これは三月後半での金額であるので、その後積み上げられた金額があると考えられ、団体によっては三月下旬当時の資金額の五倍から六倍近い金額が最終的に集められたと見られている。

アメリカ以外の団体に関しては有力な情報源が無いが、欧州やアジア諸国の慈善団体等が同様の活動資金提供を行うことはあったと考えられる。実際、ＪＡＮＩＣにもアジア諸国からの資金提供団体とのコンタクトが複数団体あり、そのような団体への情報提供等を行っている。

これらの国際ドナーの支援活動は、主に二つのパターンに分かれている。一つ目は日本に活動の支部を置く団体のケースで、例えば、セーブ・ザ・チルドレンやワールドビジョン、救世軍等は、日本支部に集められた資金を直接提供した。

二つ目のパターンは、日本に支部を持たない団体のケースである。日本に支部を持たない団体は、一時的な事務所を立ち上げて直接の支援活動が可能であるのか、または間接的な支援活動に転換するべきなのかの調査を行った。例えば、アメリケア、インターナショナル・メディカル・コー、ダイレクト・リリーフ・インターナショナル、チャーチ・ワールド・サービス等は、日本に調査員等を派遣もしくは事務所を設立して、独自の直接支援活動を形成するのでなく、日本にある既存の団体に資金提供を行う間接支援を行うことにしている。

（表３−１）米国慈善団体による資金獲得額

団体名	集めた金額（百万ドル）	調査日（2011 年）
American Red Cross	US$ 107.0	3 月 24 日
Save the Children	US$ 9.6	3 月 21 日
United Way Worldwide	US$ 6.0	3 月 21 日
World Vision	US$ 5.3	3 月 24 日
The Salvation Army	US$ 4.0	3 月 24 日
AmeriCares	US$ 4.0	3 月 24 日
Mercy Corps	US$ 3.6	3 月 21 日
International Medical Corps	US$ 2.3	3 月 24 日
Give2Asia	US$ 2.2	3 月 24 日
International Rescue Committee	US$ 1.9	3 月 21 日
Direct Relief International	US$ 1.9	3 月 24 日
Global Giving	US$ 1.8	3 月 21 日
US-Japan Council	US$ 1.5	3 月 24 日
US Fund for UNICEF	US$ 1.5	3 月 21 日
Operation Blessing International	US$ 1.3	3 月 21 日
The American Jewish Joint Distribution Committee	US$ 1.2	3 月 24 日

出典：The Chronicle of Philanthropy, <http://philanthropy.com/> 25/March/2011 のウェブ記事から百万ドル以上の団体のみ抽出しJANICで表化。

これに対し、日本に支部を持たない団体で資金援助等の間接的な活動を行った国際ドナーも存在した。具体的には、数週間日本に職員を派遣し、有望なＮＧＯ／ＮＰＯ団体を探し、助成ではなく寄付という形で資金提供するケースが見られた。中所得国の宗教系援助団体で、先進国の大きな援助団体との関係が無いケースがこれに該当する。

このような国際ドナーによる支援では、言語の壁や情報の偏在等があると考えられるために、資金援助を行うにふさわしい団体を特定するために必要な様々な情報が、インターネット等の公開情報だけでは簡単には得られない。そこで、ＪＡＮＩＣや各地域のＮＰＯ中間支援組織等が、関連する個別団体の情報提供の役割を果たした。それは通常より幅広く、例えばＪＡＮＩＣであれば、会員である国際協力ＮＧＯの活動を把握し、適切なドナーに紹介するのが通例だが、ドナーのニーズに合わせ、各地のＮＰＯ等といった、これまで関係のなかった団体の把握、関係性の構築が必要となることもあった。このように震災発災前には交流がほとんど存在しなかった関係者間で、各団体についての情報提供やマッチングの必要性が高まり、様々な形態での関係構築が行われた。

【国際協力ＮＧＯ同士の協働】

国際協力ＮＧＯを支援する全国レベルでの協働やネットワークという観点では、ＪＰＦとＪＡＮＩＣの協力が挙げられる。発災直後の三月十六日にＪＣＮの世話人会が開催され、その場において、ＪＰＦとＪＡＮＩＣには国際的な対応をすることが求められた。具体的には、外国ＮＧＯの窓口はＪＰＦが主担当となり、ＪＡＮＩＣはその活動の補佐を行うというものである。また、国内に入ってきた外国ＮＧＯと日本の団体との連絡調整

を協力して行うために、ＪＰＦとＪＡＮＩＣの共同事務所（東日本大震災広域調整事務所）を仙台に設置した。さらに、ＪＰＦが開催してきたインター・エージェンシー・ミーティングにＪＡＮＩＣも参加し情報共有が行われた。また、ＪＡＮＩＣが継続して開催した「東日本大震災支援ＮＧＯ情報交換会」では、国際ＮＧＯを中心とした様々な非営利団体や民間企業も含めた団体が参加し、情報交換を行った。

全国レベルでの国際協力ＮＧＯ同士の協働という観点では、今回、様々なレベルにおいて資金の提供や、資金提供ドナーとＮＧＯのマッチング活動が行われたことは特に明記されるべき点である。ＪＰＦは通常の海外での災害活動支援においては日本政府及び経済界からの資金を利用しているが、これまで国内災害において活用できる仕組みが無かったところ、結果としては主に企業から六十七億円（二〇一一年十二月末現在）を超える資金提供を受けて今回の震災対応活動への迅速な資金提供が可能となった。ＪＡＮＩＣでも「震災活動支援まとめて募金」に、これまでのＪＡＮＩＣによる募金の中でも非常に多額の募金（二〇一二年一月末現在、八千三百万円）を獲得することができた。さらに、海外からのドナーによる資金の国内ＮＧＯやＮＰＯへのマッチングについても、多様な連携を実現することに貢献した。このようなマッチング活動は、今回の東日本大震災レベルの大災害が発生しなければあり得なかった活動の一つであり、日本国内の国際協力ＮＧＯやその他のＮＧＯ／ＮＰＯとの関係が深まる希有な機会となったと言える。

今回の震災を通してのアドボカシー活動や情報発信の面でも、ＪＡＮＩＣは一定の役割を果たした。主な提言活動としては、内閣府「新しい公共」推進会議が震災後に設置した震災支援制度等ワーキング・グループへの提言がある。このワーキング・グループは、政府による「新しい公共」の施策によってどのような支援が東日本大震災に関して可能であるか検討し、二〇一一年六月に報告書をまとめているが、そのワーキング・グループは民間からの六名の委員によって構成された。ＪＡＮＩＣの事務局長はその六名の委員の中の一人として、国際協力ＮＧＯにとって重要な点について提言活動を展開した。ＪＡＮＩＣは、ＮＧＯ／ＮＰＯ向け初動用ファンドの設置や、ＮＧＯ／ＮＰＯに対する大規模災害時の税制優遇措置、地元資源の優先的利用、またＮＧＯ／ＮＰＯの定款の柔軟化（災害救援が定款に明記されていなくても活動可能とする措置）について提言した。これとは別に、ＪＡＮＩＣが定期的に開催している震災関係の情報交換会において、二〇一一年五月九日に「東日震本大災被災者支援に関するＮＧＯ向けリコメンデーション」を公開し、ＮＧＯ／ＮＰＯによる被災地支援においては地元の社協・行政を尊重し、地元のニーズから出発するべきで、現地の能力強化を重視する等の提言を行った。さらに、情報発信の観点では、当初、国連人道支援事務所（ＯＣＨＡ）の協力を得てＪＰＦが行っていた、ＮＧＯ／ＮＰＯの活動内容・活動地リスト作成に参画し、ＪＡＮＩＣもその情報収集と発信に協力した。またＪＡＮＩＣ会員団体向けのアンケートも複数回実施した。海外事業向け寄付金の増減傾向の把握、企業との協働活動についての調査、また震災活動全般についてのアンケート調査を実施し、本報告書内でも紹介したような調査結果を得ている。これらは、国際協力ＮＧＯ全般に対して、またそれ以外のＮＰＯや行政、さらには一般国民に対しても広く利用される情報として提供してきている。このような観点から、提言活動及び情報発信という観点で、ＪＡＮＩＣが本震災を巡って果たした役割があったものと言えよう。

これ以外では、国際協力ＮＧＯ間で、震災対応活動に役立つセミナー等の開催がＪＡＮＩＣだけでなく、複数の団体から提供された。ＪＡＮＩＣは、「ジェンダー・多様性ガイドラインの利用による活動の質の向上」、「被災地における支援事業の持続性に関するセミナー」、「仮設住宅における住

民自治コミュニティづくり」「シンポジウム－東日本大震災と人道支援の国際基準」、「ＨＡＰとスフィア・スタンンダードのトレーナー育成トレーニング」等を、他の団体との共催や協力という形を含めて提供してきている。ＪＡＮＩＣの役割として、会員団体の活動の質の向上に役立つスキルや知識等についても積極的に提供を行ってきている。

一方、ＮＧＯ／ＮＰＯによる活動の全国的な調整という点では、情報交換以上の調整という点まで踏み込んだものは存在しなかった。異なる現場や分野で活動を行うＮＧＯ／ＮＰＯの活動を調整するためには、詳細かつ具体的な情報が必要となるが、そのような活動の調整に役立つ全国レベルでの情報を持つ組織は、ＮＧＯ／ＮＰＯの中には存在しなかったと言える。政府レベルの情報も、結果としては個人ボランティアを動員するために役立つ情報が中心であり、ＮＧＯ／ＮＰＯ団体の活動を調整するために必要な情報（具体的には、ニーズと支援のギャップを適切に示して、ＮＧＯ／ＮＰＯ側の能力等を勘案して各団体に適切な支援要請を行うための情報）を得ることは非常に難しかったと言うべきであろう。これは、本報告書中の緊急救援ＮＧＯによる座談会でも強調されている。上記のＪＰＦによるインター・エージェンシー・ミーティングやＪＡＮＩＣによる東日本大震災支援ＮＧＯ情報交換会で交換された情報が、ＮＧＯ／ＮＰＯにとって活用できた唯一のものであり、それ以上のものは各団体が自ら獲得しなければならなかった。

３－２　県レベルでの協働相手とネットワーク

本節では、県レベルで国際協力ＮＧＯが協働した相手について検討する。まず県レベルにおいては、県及び市町での自治体及び社協があり、また県レベル及び市町レベルでの地元ＮＰＯ連合体やＮＰＯ団体があった。以下、それぞれ自治体及び社協との協働、ＮＰＯ連合体やＮＰＯ団体との協働という点について検討する。

【自治体及び社会福祉協議会との協働】

県レベルや市町村レベルにおいても、災害発生時に最も重要な働きをするものは政府が設置するものと同じく、「災害対策本部」という組織である。ここには、自治体の全ての意思決定が集中し、政府や自衛隊等の国の組織との連絡も行われる。つまり、情報の集中と発信という点において、極めて重要な役割を果たす組織である。一方、国際協力ＮＧＯを始めとして民間団体はあらゆるレベルにおける災害対策本部との正式な協働を行うようには想定されていなかった。その代わりに、国際協力ＮＧＯを含めたあらゆる民間団体や個人は、県及び各市町村レベルの社協が設置する災害ＶＣにおいて協力活動を行うよう指示されたのである。

このような制度下において、例外的に自治体や市町の災害対策本部と関係を構築した国際協力ＮＧＯもあった。これまでのＪＡＮＩＣの調査の中で明らかになっているのは、アドラ・ジャパンがＮＰＯ・ボランティア代表として政府現地対策本部会議に発災直後から出席したという事例である。アドラ・ジャパンは、発災当初の宮城県内での炊き出し活動の調整のために、政府（内閣府）・自衛隊・宮城県及び社協と協議しながら四者会議を立ち上げ、関連する支援活動の広域支援調整の枠組みに参加した（本報告書の座談会より）。また、石巻市において石巻れんぷくが、石巻市災害対策本部に発災一ヶ月後から参加するようになったという事例である（中原、二〇一一、一三〇頁）。これらの関係は、現在の災害救援法の中では例外的であるものの、一定の意思決定レベルとの強固な人間関係（アドラの場合は内閣府現地対策本部の政府統括官との強い信頼関係、また石巻市の場合、石巻災害復興支援協議会会長と石巻市長との人間関係）があ

ったことで、このようなＮＧＯ／ＮＰＯ団体の例外的な取り扱いが可能だったと言える。

今回例外的に実現した自治体レベルでの災害対策本部でのＮＧＯ／ＮＰＯ団体との連携を、将来的には一定の制度化を図り一般化する必要があると考えられる。

また、県や市町のレベルにおいては、行政の保健課、教育委員会、その他必要な部局との協働ということが行われた。保健や教育分野等の個別の分野の活動に関しては、自治体のそれぞれの専門部局がより詳しい状況の把握を行っていたわけだが、国際協力ＮＧＯにとっては途上国の現場で自らが仕事を行う部局との協力関係を作ることは至極一般的なことであったと言える。ＪＡＮＩＣ会員団体の例では、気仙沼で活動するシェアが、保健関係の市行政の部局との協働活動によって、巡回健康相談や気仙沼に派遣される医療従事者の調整業務等を行った。また難民を助ける会は、宮城県障がい福祉課との密接な調整のもとに、障がい者等への支援活動を行った。

他方で、自治体の社協が運営する災害ＶＣでは、多くのＮＧＯ／ＮＰＯ団体が連携し、非常に大きな協働が行われた。宮城県の社協では、毎日の情報交換会をＮＧＯ／ＮＰＯ団体も交え、両者で必要な情報の交換を積極的に行った。また、宮城県の災害ＶＣにＪＰＦの派遣職員が駐在し、ＮＧＯやＮＰＯとのマッチング活動等を行った。

市町レベルでの社協においては、前述した支援Ｐを通じて派遣された国際協力ＮＧＯ団体の職員による支援があった。また、支援Ｐ以外でも国際協力ＮＧＯが直接、個別市町の災害ＶＣの支援要員を派遣した実績がある。ＪＡＮＩＣの会員団体では、日本国際ボランティアセンター（ＪＶＣ）、Ｉ－ＣＡＮ、ケアリングフォーザフューチャーファウンデーションジャパン（ＣＦＦ）、グッドネーバーズ・ジャパン（ＧＮＪ）、アジア・アフリカ国際奉仕財団を始めとした各団体が、支援Ｐの枠組みとは別に独自の災害ＶＣ支援要員を派遣した。

その他に、一般的な市町レベルでの災害ＶＣと国際協力ＮＧＯの協働においては、清掃活動や様々な復興活動において派遣されるボランティアの調整を通じて協働が行われた。具体的には、国際協力ＮＧＯでも独自に多くのボランティアを派遣するケースがあり、そのような団体によって運営されるボランティア（団体ボランティア）は、市町の災害ＶＣが派遣するボランティア（個人ボランティア）とは棲み分けされる必要がある。したがって、活動地の割り振りや活動内容を、団体ボランティアを派遣する国際協力ＮＧＯ等が市町の災害ＶＣと調整することとなった。

【地元ＮＰＯ連合体やＮＰＯ団体との協働】

国際協力ＮＧＯが海外で支援事業を行う場合に、多くの場合、地元ＮＧＯ団体や住民組織との協働（パートナーシップ）という形態を取ることが多い。これと同様に、今回の震災関連の支援活動においても、被災地域に拠点を置く地元ＮＰＯ連合体やＮＰＯ団体の協働という形態は見られた。例えば、宮城県においては、県レベルでは「せんだい・みやぎＮＰＯセンター」がＪＰＦや地元青年会議所と「宮城連携復興センター（みやぎれんぷく）」を立ち上げ、宮城県外から入ってきたＮＧＯ／ＮＰＯ団体と、宮城県内に拠点を置いて活動するＮＰＯ団体等との連携を向上させるべく活動している。このれんぷく方式は、岩手県と福島県でも構築され、外部から支援に駆けつけた団体と、地元に拠点を置く団体の連携と、行政等との調整機能を果たすことを目指している。

他方、国際協力ＮＧＯが個別のＮＰＯ等との関係構築を通じて、これまで経験の無かった相手との協働関係やネットワークを形成している。ＪＡＮＩＣ会員団体の事例では、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンが地元Ｎ

ＰＯ「宮城こどもネットワーク」の協力を得て発災後の初期に「こどもひろば」を立ち上げることができた。またプラン・ジャパンは、小中学校の教員等で子ども達の心の問題に関わる人々への心理社会支援を行っているが、研修等の活動において臨床心理士や学校カウンセラー等の専門家が集まって作る「ケア宮城」という地元のグループと協働を行っている。

【地方発の連携ー「石巻モデル」と「遠野モデル」】

今回の震災において、被災地の地元団体と県外等からの外部団体の協力関係が非常に高いレベルで実現したと言われている事例として、石巻市で設立された「石巻災害復興支援協議会」と、岩手県遠野市で設立されたＮＰＯ「遠野まごころネット」のケースが挙げられる。両者は、それぞれが一つのモデルとして説明できるほどの協働だと言われる。例えば、石巻での災害ボランティアの活動を記録した中原一歩氏による新書のタイトルは『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』（朝日新書、二〇一一）となっており、すでに多くの人々に一つのモデルとして注目されている。そこで、「石巻モデル」と「遠野モデル」と呼べるものがどういうものであったのかについて、振り返ってみる。

「石巻モデル」

石巻市は漁業や水産加工業を中心とした産業地域であり、人口十六万二千人を擁する宮城県第二の都市である。ここを東日本大震災の地震と津波が襲い、沿岸部を中心に大きな被害が出た。石巻市の被害は、死者三千二百八十人、行方不明者六百二十九人（二〇一一年十二月二十八日現在、石巻市）、全壊家屋二万二千三百五十七棟（二〇一一年十二月二十八日現在、宮城県）というもので、宮城県全体の死者・行方不明者数の三分の一も占める甚大な被害を受けた。また、石巻市役所周辺も津波の水で冠水し、石巻市社協の事務所ビルも被災したため撤退を余儀なくされるなど、当初から困難な状況にあった。

これらの被害状況を他の被災地と比較してみると、例えば南三陸町や大槌町のように中心地の住宅が津波の直接的な被害に遭ったために家屋がほとんど残されなかった地域に対し、石巻市では比較的多くの家屋で一階部分の浸水被害に留まり、泥かきやその他の修理作業によって居住可能な家が残ったと言われている。そのため、ＪＲ石巻駅近くの商店街においては多くの泥かき作業の需要があり、また、その他の一般民家や商店における復旧作業が求められ、ボランティアによる簡易な作業の需要が多く存在した。一方で、避難者の数も石巻市では宮城県下では最多の五万人を数え、避難者の生命を支えるための極めて多くの作業が必要だった。例えば避難所への物資の配送、炊き出し、生活水の確保や保健衛生のケア等が求められた。また、仙台市からの距離が石巻以北の被災地に比較して近くアクセスも容易であったこともあり、多くの市民団体やボランティアにとって石巻市に救援に訪れる可能性が見えていた。

宮城県石巻市では、支援に入ったＮＰＯやＮＧＯ等の支援団体が三月二十日に第一回のＮＰＯ／ＮＧＯ連絡会を開いて以来、毎日、協議会を開催して情報共有を進めた。そして「社団法人　石巻災害復興支援協議会（以下、協議会）」が発災後一ヶ月にならない段階の四月二日に発足し、八月二十三日現在の協議会への登録団体数は二百九十を超え、石巻地域で支援活動を展開するほとんど全ての民間団体を網羅する大きな調整体へと発展した。協議会のウェブサイトによる団体紹介では、次のように説明されている。

「石巻では三月から五月にかけて毎日個人ボランティアが六百～八百人、団体ボランティアが四百名以上活動しており、炊き出しを例に出せば四千～二万食が毎日準備されていました。このような規模の活動にあわせ、ニ

ーズに合った支援を重複なく実施するために調整機関は必須であり、被災者一人一人への支援を最大限にするための必要性から「ＮＰＯ・ＮＧＯ支援連絡会」として発足した組織です。」「石巻災害復興支援協議会では、被災直後からフィールド別の分科会を設置し、調整しながら支援に取り組んでいますが、八月二十三日現在の登録団体数は二百九十を超え、十一の分科会を設置しており、出身地や組織の枠組みを超えて「被災地のために何かしたい」という一つの思いを共有し、毎夜活発な議論が交わされています。」（協議会ウェブサイト、概要より。）

石巻市では、今回の震災の直前に、地元にある唯一の大学である石巻専修大学と防災協定を結ぶ予定だったという。詳しい内容は中原一歩氏による著書（朝日新書、二〇一一、第三章）に譲るが、二〇一一年三月末日に両者は防災協定を締結する予定でいたものの、震災のために実現はしなかった。しかし、防災協定の案はできあがっており、発災後にはその案に沿って迅速な対応が取られることとなった。中でも重要なものは、石巻専修大学構内に災害ＶＣを設置するというものであった。発災後四日後に、亀山石巻市長から大学側に要請があり、大学側がこの要請を受諾、翌日から石巻市社協が災害ＶＣを設置し、ボランティアの拠点として開放された。その後、石巻専修大学のあらゆる施設が、物資倉庫やボランティアの宿泊場所等として提供され、しかも大学構内の規則を守るかたちで運営され、多くのボランティアが石巻市で活動するための受け皿が実現した。

協議会は、同じ石巻専修大学の構内に事務局を設置し、社協の災害ＶＣと共に活動をしている。重要なのは、社協と協議会が極めて高度な連携関係を持ちつつ、協議会の構成団体である各ＮＧＯ／ＮＰＯの活動を社協が広く受け入れているという点である。例えば、ピースボートは協議会の重要な構成メンバーであるが、活動の実施は基本的にはピースボートが独自に行っている。本報告書中でのピースボートによる報告では、個人ボランティアは社協の災害ＶＣが受け付け、団体ボランティアはＮＧＯ／ＮＰＯが独自に募集して派遣し、活動内容については協議会を通じて社協の災害ＶＣと調整したうえで活用すると説明されている。つまり、ＮＧＯ／ＮＰＯの独自の活動を大幅に受け入れたというのが、石巻での社協による災害ＶＣと協議会による協働の仕組みだったと言える。

「遠野モデル」

岩手県遠野市にある「特定非営利活動法人　遠野まごころネット」は東日本大震災で甚大な被害を被った岩手県沿岸部を支援するべく、震災後に遠野市で結成された団体である。現在は全国から支援物資が届き、ボランティアや様々な復興支援団体が集い、多種多様な被災地支援を実施している同団体も、当初は地元の特定非営利活動法人や団体、そして企業の代表など、各々の有志が被災地に必要な物資を集めて届ける活動から始まっている。物資を届けつつ被災者からの多様な要望を聞くなか、効率的な支援を実施するには組織をつくりボランティアを集めないと対応していけないと考えた各有志が集い、さらには同じく物資支援などを実施していた遠野市社協を巻込み、「遠野まごころネット」が結成されたのである。

この「遠野まごころネット」には多くの支援物資、ボランティアや団体を含む人的支援が集束することになるが、それにはいくつかの要因がある。

一つは岩手県の内陸に位置する遠野市の地理的条件である。津波の影響を大きく受けた沿岸部はその被害の大きさから県外の団体がその拠点を設けるには外部からのアクセス、活動拠点の確保、支援を行う自らのライフラインの確保など、拠点機能としては余りにも難しいものがあったが、内陸部に位置する遠野市の被害は軽微であった。また、宮城県の県庁である仙台市に比し、岩手県の県庁である盛岡市は沿岸部へ支援を届けるには

距離的には遠い。沿岸部から車で一～二時間という遠野市は地理的にみても沿岸部への後方支援拠点として最適な位置にあった。

もう一つは、地域のさまざまな社会資源とのネットワークを有する地元の社協と歩調を合わせ、協働体制を敷きつつ、さらには青年商工会議所とも連携したことである。また団体としてオープンドア（来るものは拒まず）のスタンスを取り、全国から集う各支援団体とのネットワークや協働関係を広げる方針を採った。誰でも参加でき、しかも全員（全団体）がそれぞれの強みの分野で活動しつつ情報交換を行っていくことが力となり、より大きな活動と組織の礎となっていった。

また、個人・団体ボランティアの受け入れ、被災地への派遣も積極的に行った。参加するボランティアにとっても遠野市は陸路、鉄道ともにアクセスが良く、「遠野まごころネット」では、遠野市から沿岸被災地までの交通手段を用意した。これによって、自ら宿泊・交通手段を持たずとも、全国から老若男女が集うことになる。そして、その参加者の多様性は、ボランティア活動の枠を広げ、瓦礫撤去や家屋整理などの単なる力仕事だけでなく、被災者の身の回りの世話や心のケア、さらには支援団体が実施する活動へのサポートなどにもつながり、数多くのニーズに対応可能となっていった。

このように「遠野まごころネット」の構成団体が持つそれぞれの特長の相互作用で、同団体の活動とその規模は拡大していった。「遠野まごころネット」の活動もまたユニークなものであった。緊急時における物資支援についても単に物資を届けるだけではなく、そこで得られたさらなるニーズを日々の全体会議で情報共有し、対応策を検討、対処できる団体や個人がフォローを行うという体制が取られた。この全体会議では他にも参加団体からの活動報告や今後の予定が共有され、各団体が協働できる部分、補完し合える部分などが話し合われた。また、大槌町の避難所の隣に土地を借りプレハブを建て、「まごころ広場」と名づけ、炊き出し、心のケア・相談、各参加団体や個人が実施する各種イベントなどが同広場で実施された。この被災者との接点の「場」は支援する側の一方的な情報提供に留まらず、被災者との双方向のコミュニケーションを図る情報共有の場ともなり、被災地における課題と被災者のニーズを把握する機会となった。また、特に初期の緊急時においては、各地域の災害ＶＣも被害の甚大さ・広域さにキャパシティ追いつかず、多くのニーズを把握しきれていないところがあり、このように「遠野まごころネット」を軸としたニーズ把握とその対処、活動はさらなる支援団体や個人の参加、支援物資の充足を促すことにもつながっていった。

「石巻モデル」と「遠野モデル」の比較

ここで「石巻モデル」と「遠野モデル」を比較してみたい。中原氏の著書は、「石巻モデル」は、阪神・淡路大震災以降に構築されてきた社協の災害ＶＣが、受け身的に被災者のニーズを集めた支援要請に対して支援を行う「社協モデル」と、各ＮＧＯが独自に各団体の得意分野の支援活動を行うために積極的に支援ニーズを掘り起こしていく「ＮＧＯモデル」の二つのモデルが共存していると説明している。

一方、「遠野まごころネット」は、ＮＧＯ／ＮＰＯや遠野市社協を含む構成団体が「遠野まごころネット」に一元化されつつも、アクティブに被災者からのニーズを吸い上げて活動を行うものであった。中原氏の論理に従えば、これは「社協モデル」と「ＮＧＯモデル」が融合されたものと言える。

また、「石巻モデル」の場合は、石巻専修大学がその施設を石巻市社協と協議会の両者に提供し、物資の集積場としての重要な機能を果たしたとともに、多くのボランティアが石巻専修大学の敷地内にキャンプ生活をし

て宿泊が可能になった。遠野では、遠野市が市の関連施設を提供したことによって、「遠野まごころネット」の活動範囲が飛躍的に拡大した。どちらのケースでも、被災地の後背地に位置する比較的被害の少ない地で、大施設を活用できたことが、両団体の活動キャパシティを大幅に向上させ、大量のボランティアや物資の受け入れやその調整などの具体的な被災地支援活動が可能になった。これは、将来の大規模災害に備える際に、こうした「後方支援基地機能」の適地と組織をあらかじめ選定しておくことが有効であることを示唆している。

最後に、両者と他の地域との違いを際立たせた大きなポイントは、外部の団体を受け入れた開放性であることは間違いない。支援したいとの熱意を持った人々や団体を、ありのままに受け入れ、それをまた新たな活力としていったという点が、この両モデルと他地域を隔てる点であった。

3－3　企業との協働

今回の東日本大震災の被災地支援活動では、国際協力ＮＧＯを始めとした多くの非営利団体だけでなく、多くの民間企業も様々な活動を行っている。今回の震災支援では物品やサービスの対価を受けずに被災地支援及びその関係の活動を実施した民官企業が多数存在した。これが、企業によるいわゆるＣＳＲ（企業の社会的責任：Corporate Social Responsibility）の一形態である。今日ＣＳＲの概念は、このようなフィランソロピー型のものから企業の本業分野での社会貢献も含む幅広いものになっている。今回の震災は、民間企業のＣＳＲへの関わり方を大きく推進させるきっかけともなった。ここでは、民間企業による今次震災関係の被災地支援活動全般を概観するとともに、国際協力ＮＧＯとの協働について、ＪＡＮＩＣが行ったアンケートを基に検討する。

【経団連1％クラブ加盟企業・団体の活動】

二〇一一年十二月十三日に日本経済団体連合会（以下、経団連）の社会貢献推進委員会は、「経団連1％クラブ（以下、1％クラブ）」に加盟する一千四百八十五社・団体に対して行ったアンケート結果（章末脚注①参照）を発表した。それによれば、1％クラブ加盟企業・団体は、⑴金銭寄付、⑵現物寄付（サービス含む）、⑶社員等の被災者・被災地支援活動への参加、⑷社員や消費者等への寄付の呼びかけ・マッチング、⑸施設開放、⑹被災地応援・風評被害対策購買活動、という活動を行っている。

1％クラブ加盟企業・団体による金銭寄付については、「その七割が義援金、その三割が支援金（ＮＰＯ等の支援活動への寄付）として支出された。義援金は、回答企業の九割（四百八社）が寄付している。金銭寄付の三割（約二百三十一億円）が（本稿補足：二〇一一年）三月末までに支出されており、企業が極めて迅速に対応したことがわかる。今後（十月以降）も約百七十七億円の寄付が予定されている。支出先としては金額・件数ともに、日本赤十字社、地方公共団体が上位を占める」との分析を示している。全体としては、企業による独自の金銭寄付は七百十二億円、現物寄付と社員募金や店頭募金等に係るマッチングを合わせ、企業による寄付は総額で八百九十六億円あった。これに団体による寄付やその他の寄付を全て合わせると、一千二百十八億円が企業及び団体から寄付されたことになる。

寄付先をみると、すでに寄付された五百三十四億円（企業による独自の金銭寄付の七一一・七八億円から今後寄付予定の一七七・四二億円を差し引いた額）のうち、六六％に当たる三百五十六億円は被災者への義援金、二六％に当たる百三十七億円がＮＰＯ等の支援活動に対する寄付、五％に当たる二十九億円が自社またはグループが運営する奨学金・助成金等として配分されている。さらに、支出先の上位五位が示されており、第一位は

日本赤十字社で三二％に当たる百七十億円、第二位は地方公共団体で二七％に当たる百四十二億円、第三位は中央共同募金会で一六％に当たる八十三億円、第四位は自社（グループ）の財団・ファンド等で八％に当たる四十一億円、そして第五位がＪＰＦで四％に当たる二十二億円が寄付されたとしている。

１％クラブ加盟企業・団体による現物寄付については、百四十四億円相当の物品・サービスが提供されたとしている。そのうち、すでに支出された百三十億円分については、被災者・被災企業・被災団体向けが八三％に当たる百八億円、ＮＰＯ等支援活動組織向けが一〇％に当たる十二億円、その他向けが八％に当たる十億円としている。主な提供物品・サービスの種類についての件数の多かった上位五件は、⑴食糧・飲料品（三〇％）、⑵日用消耗品（除く生理・衛生用品）（一四％）、⑶生理・衛生用品（七％）、⑷衣料品（七％）、⑸医療品（六％）となっている。これに対して、金額別の上位五件では少し状況が異なる。金額別の場合は、⑴食糧・飲料品（二十一億円、一七％）、⑵重機・設備等（十五億円、一二％）、⑶家具・寝具（十二億円、九％）、⑷日用消耗品（除く生理・衛生用品）（十億円、八％）、そして⑸医療品（九億円、七％）となっている。つまり、金額別の場合は、重機・設備等や家具・寝具といったものが上位に入っている。時期的な配分状況では、食糧・飲料品の需要が時間とともに低くなる一方で、重機・設備等や家電製品、また事務用機器といったものの需要が増加している傾向にある。

１％クラブ加盟企業・団体による社員等の被災者・被災地支援活動への参加に関しては、「二百四十八社の企業（回答社数の五割）が社員に対して被災者・被災地支援活動（いわゆるボランティア活動等）への参加を促した。とりわけ、その半数を超える百六十一社が自社・自グループで支援活動をプログラムとして社員に参加を促したことは注目に値する。参加延べ人数は十七万人・日にのぼり、活動先としては災害ＶＣを通じた施設が五割、避難所・避難者宅が二割を占める。」とまとめている。

もう一点、社員のボランティア活動への参加が挙げられる。これに関しては、「今回の大震災を契機に、既存のボランティア休暇制度を充実した企業が二十五社、休暇制度を創設した企業が二十七社、東日本大震災のみに適用する特別な休暇制度を導入した企業が二十一社など、社員のボランティアを支援する制度を充実した企業が多い。」と指摘している。また「社員が支援活動に参加する場合の勤務上の扱いについて、自社等で企画した活動に参加する場合には、「出張や研修など業務扱いにするケース」と「ボランティア休暇や有給休暇扱いとするケース」が概ね同程度の割合であった。他方、他組織が企画した活動に参加する場合には、「ボランティア休暇や有給休暇扱いとするケース」が多かった。社員が支援活動に参加する場合の企業の支援について、「他組織が企画した活動への参加に比べて、自社等が企画した活動への参加の方が、交通費や宿泊費等の補助などの手厚い支援が行われた」と分析している。

企業側によるボランティア派遣の具体例としては、経団連によるボランティアを派遣するバス（通称ボラバス）派遣というものが挙げられる。経団連１％クラブでは、支援Ｐと連携し、四月下旬から八月下旬まで「東日本大震災の被災地の人々を応援する企業人ボランティアプログラム」を実施し、二十回に渡りボラバスを企画・運営し、合計六百四十二人の企業からの参加者を派遣した（経団連１％クラブウェブサイトより）。これは、支援Ｐという制度との連携によって、多くの参加者がボランティアとして参加できる仕組みであった。これに対して、企業が独自にボランティア派遣を行うケースもあった。具体的には、中原一歩氏の著書（中原、一〇四頁）に示されているピースボートへの派遣を行ったブリジストン社の事例である。ブリジストン社では、二〇一一年四月よりボランティアチームを

結成し、二〇一一年十一月末現在で十六チーム四百九十八名のグループ従業員、及び従業員の家族が被災地で復興支援活動に携わってきた（同社ウエブサイトより）。ブリジストン社では、ボランティア休暇制度を活用して、社員が被災地でのボランティア活動に参加できる仕組みを考えた。派遣先は、一般ボランティアを受け入れている自治体（主に社協と考えられる）やＮＧＯとしており、国際協力ＮＧＯとの関係もここに見られる。

【ＪＡＮＩＣのＣＳＲアンケートから】

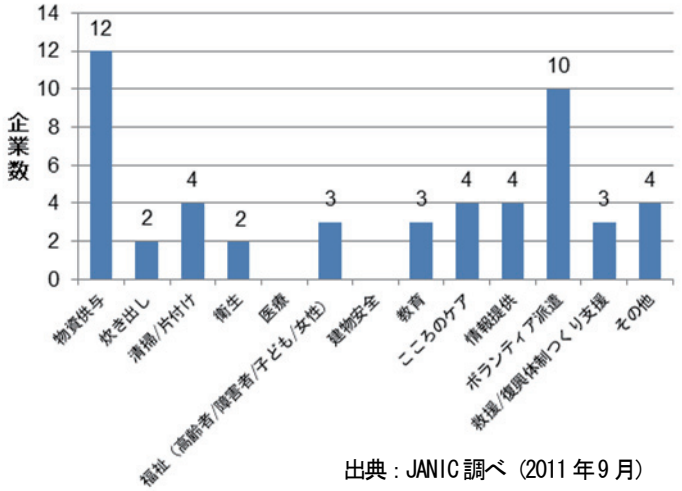
ＪＡＮＩＣは、国際協力ＮＧＯと企業の協働のあり方を調査するために、二〇一一年七月末から九月にかけて、ＪＡＮＩＣ会員団体と（百五十五団体中二十四団体から回答、回答率一五％）企業（百四十二社中二十一社から回答、回答率一四％）に対してアンケート調査を行った。回答率が低いものの、全体的な傾向としては次のようなことが明らかとなった。

図３―１を参照すると、回答した二十一社の企業のうち、震災関係でＮＧＯと協働した企業は十五社あり、その十五社にどのような分野でＮＧＯと協働したか尋ねたところ、複数回答可で五十一の活動が示された。その中で最も多かったのが、十二社の回答があった物品供与。次が十社の回答があったボランティア派遣であった。その他は、清掃／片付け（四社）、心のケア（同）、情報提供（同）、その他（同）となっており、上位二位までの活動だけで、全体の四五％ほどを占めている。

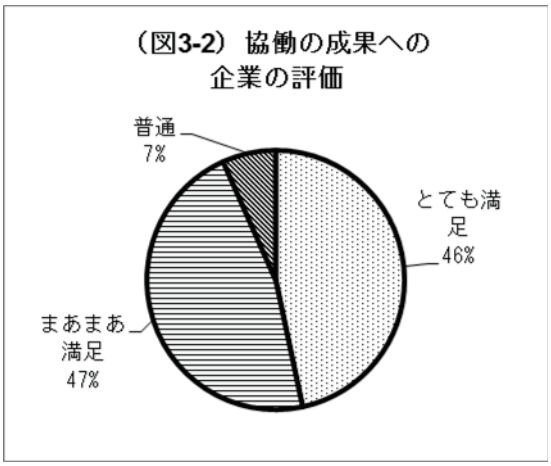
このようなＮＧＯとの協働の成果についての、企業側の満足度について質問したところ、図３―２に示されるように、四六％の企業が「とても満足」とし、四七％の企業が「まあまあ満足」との回答であった。「普通」とした企業の七％を除けば、九〇％超（十五社中十四社）の企業が一定以上の満足度を持っている。また、協働のプロセスについても同様の質問をしており、「少し不満」が一社（七％）あったものの、ほぼ同じ傾向が出ている。一方、これと同様の質問をＮＧＯ側にもしたところ、企業との協働の成果については一団体のみ「少し不満」（五％）があっただけで、三団体が「普通」とし（一四％）、残りが「とても満足」（九団体、四三％）と「まあまあ満足」（八団体、三八％）となっており、高い満足度を示している。ただし、企業との協働のプロセスに関しては、「少し不満」（一団体、五％）と「普通」（七団体、三三％）が併せて三八％を占めており、全体的な満足度が低下している。この結果から、企業側の視点からのＮＧＯとの協働活動への評価は、結果とプロセスの両方について比較的高いが、ＮＧＯ側から見た企業との協働活動は、結果の評価については企業と同程度の満足度を見せているものの、プロセスについては若干厳しい評価になっていると見てとれる。

今後も引き続き協働するかどうかとの問いについて、企業側は八割（十七社）が今後もＮＧＯと協働するつもりであると示しているのに対して、

（図3-1）企業がNGOと協働した分野



出典：JANIC調べ（2011年9月）



出典：JANIC調べ（2011年9月）

ＮＧＯ側は六八％（十七団体）が今後も企業と協働するつもりであると回答している。この部分では、若干ＮＧＯ側の意欲が低いが、協働する内容次第というスタンスであることが見受けられる。今後の協働分野については、企業側の方が企業の専門分野での協働を十一社（二二％）が希望しているのに対し、ＮＧＯ側は企業の専門分野での協働を希望しているのは二団体（四％）と少ない。共通している点は、資金供与、物品供与、及び社員の一般ボランティア参加という点で、企業側とＮＧＯ側の希望が一致している。

企業とＮＧＯの協働についてＪＡＮＩＣが調整を担うべきかどうかという質問を行ったところ、ＮＧＯ側は七一％に当たる十七団体がＪＡＮＩＣによる調整を望んでおり、二五％に当たる六団体は「どちらとも言えない」という回答であった。これに対して、企業側は四三％に当たる九社のみがＪＡＮＩＣによる調整を望んでおり、「どちらとも言えない」が三八％に当たる八社で、「期待していない」が九％に当たる二社であった。つまり、全体としてＮＧＯ側は調整やマッチングについてＪＡＮＩＣに期待している団体が七割ほどあったのに対し、企業側は約半数が期待していないという結果であった。

以上のことから、全体としては主に物資供与と企業からのボランティア派遣という点に、企業側とＮＧＯ側の関心が重なっており、主にこの点を中心に企業側とＮＧＯ側の協働関係が展開していると見られる。一方、今後の新しい方向性に関しては、企業側としては自らの本業分野を生かした協力を指向したい方向性が見えるものの、ＮＧＯ側としては新たな協働関係についてはまだ様子見という状況だと考えられる。また、企業とＮＧＯの連携における調整については、企業側はあまり重視していないが、ＮＧＯ側は調整の必要性を感じている度合いが高い。

コラム３　支援Ｐ枠組みに参加した団体による座談会

今回の東日本大震災のＮＧＯによる被災地支援活動においては、支援Ｐと呼ばれる活動との協働が初めて行われた。本文内でも触れているように支援Ｐとは、「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」の略称で、企業、ＮＰＯ、社会福祉協議会、共同募金会等が参加して構成するネットワーク組織である。二〇〇四年の新潟中越地震の後、二〇〇五年一月より中央共同募金会に設置された。平常時には、災害支援に関わる調査・研究、人材育成や啓発活動を行うとともに、災害時には多様な機関・組織、関係者などが協働・協力して被災者支援にあたるものとなっている。国際協力ＮＧＯはこの震災を機に、支援Ｐへの参加を決定した。そして同枠組みを通じて、国際協力ＮＧＯの人材を、被災自治体の社協に設置された災害ボランティアセンター（以下、災害ＶＣ）に送った。そこで、初めての試みである国際協力ＮＧＯによる支援Ｐへの人材派遣から学び、教訓を得るために、支援Ｐに参加した四団体の関係者を招いて座談会を開催した。参加者は、エース（ＡＣＥ）代表の岩附由香氏、難民支援協会（ＪＡＲ）事務局長代行の石井宏明氏、かものはしプロジェクト（かものはし）日本事業部長の山元圭太氏、そしてホープ・ワールドワイド・ジャパン（ＨＷＷＪ）の竹本雄大氏の四人である。ＪＡＮＩＣ事務局長の山口誠史も参加した。

（ＪＡＮＩＣ）各団体の派遣先と派遣形態について簡単に紹介をお願いしたい。

（ＨＷＷＪ竹本） 六月より宮城県亘理町の災害ＶＣにスタッフ一名を派遣。基本的に現地スタッフを雇用。人員不足時の八月と九月には、自身もそれぞれ一週間現地入りした。

（かものはし山元） 七月中旬～八月末の約一カ月半、岩手県に総勢九～十名のスタッフを交替で派遣した。活動の前半部分では、岩手県社協が情報発信用のウェブサイトを作るにあたり、我々の本業であるＩＴのスキルを活かし、ボランティアサイト「明日へ進もう！岩手」を企画・作成した。後半部分は、宮古の災害ＶＣ窓口の運営を交替で担当した。

（ＡＣＥ岩附） 五月初旬～八月末に、宮城県山元町にて災害ＶＣ運営支援を行った。事前調査で、子どもを対象とした支援活動を行う国際協力ＮＧＯが山元町では活動がないようだったので、まずは支援Ｐの枠で現地入りし関係を築いた後、ＡＣＥとしての事業を同町で展開していく、という計画で当初より活動していた。五～七月末は一人枠を、スタッフ約七人で回した。現在は、現地へ定期的に通ってＡＣＥ独自のプログラムづくりをしている。

（ＪＡＲ石井） 岩手県陸前高田市を中心に活動している。災害ＶＣ支援は、現在行っている約六つの事業の内の一つである。七月第二週目頃～十一月末の間、支援Ｐ枠での派遣を続けた。スタッフは当初二名だったが、十月から一名追加した。一月現在、再び二名体制になっている。

（ＪＡＮＩＣ）災害ＶＣ内の中での皆さんの役割は、具体的にどのようなものだったのか。課題と共に示して欲しい。

（ＨＷＷＪ竹本） 亘理町と特別な関係があったわけではないが、当初現地に入っていたＨＷＷＪスタッフの業務を引き継ぐかたちで参加した。亘理町の災害ＶＣは、センター長の活躍もあり、非常に良い活動をしたと思う。一例として、ブログ発信に注力した結果、支援者を多く集めることができた。その中でＨＷＷＪは、災害ＶＣや町の今後の展望を構想する上で

中堅格の役目を与えられ、災害ＶＣ窓口でボランティアの調整を行った。実感としては、重要な局面では会議等にも呼ばれて自分たちの意見を述べることはできたが、完全に社協の一員になれたわけではなく、常に意見を交わし合って高めあう感覚とは違った。良かった点としては、地元や社協内部の理解、社協や町役場との関係構築などある。

（ＪＡＮＩＣ）定例のミーティングはあったのか。

（ＨＷＷＪ 竹本）定例のミーティングはあったが、特徴としては、日々状況が変化する中で各種の決定も変わるということ。当初八月末までの契約だったが、八月末になったところで九月末までの延長が決まった。先の見通しが立たず、現場も手探り状態だった。

（ＪＡＮＩＣ）「常に意見を交わし合って高めあう感覚とは違った」という中で、それは活動に支障を与えるようなものだったのか。

（ＨＷＷＪ 竹本）災害ＶＣ業務に支障を来たすということはなかった。ただし、改善点として感じたことは、社協の体制が非常に行政的な点だということ。つまり、自らニーズを拾うのではなく、上がってきたニーズに対応するという受け身の姿勢であった。東北文化に特有のことかも知れないが、社協などに外部者が影響力を与えるのは難しいと感じた。結局は信頼関係が重要で、ＨＷＷＪもようやく信頼を築けてきた段階である。

（かものはし 山元）自身は取材を繰り返していたため災害ＶＣには入っておらず、初期段階から岩手県で活動されていた支援Ｐ関係者と県社協の広報担当者の二名と行動を共にした。その後、災害ＶＣに入ったスタッフ・インターン生は社協の方々と共に仕事をしていたが、コミュニケーションを図りながら決められた業務を行っていたので、比較的円満に活動できた。ただ、社協の方々に、何らかの意見などがある際には、県社協との信頼関係が予めある支援Ｐ関係者を通して伝えてもらい、アクションに繋がるように図った。

（ＡＣＥ 岩附）ＡＣＥは五月に現地入りした。ＡＣＥが現地入りした時期について言えば、山元町の災害ＶＣが始動したのは四月で、そこから約一ヶ月が経過し、ようやく活動方法も定着した頃という時期だった。

現地入りする前に、「提案地獄」（外部者が提案のみを残して、何もせずに帰還すること）の問題について、同じようなことにならないよう宮城県支援Ｐ担当者から助言を受けていたため、現場に馴染むことと人間関係構築を優先することを中心に活動した。ただ、やはり日々のミーティングでは納得できないことも多々あり、私自身も社協の職員も、大枠の話も進めるべきだということを少なからず考えてはいたが、結局十分にはできなかった。支援Ｐ本来の役割で言えば、一作業員として動くというよりも、先の見通しを立てることに比重が大きいと思うが、後者が出来なかったことが我々の課題。

（ＪＡＮＩＣ）ＪＡＲの岩手県南部での活動状況を伺いたい。

（ＪＡＲ 石井）岩手県南部を大槌町から南の地域だと捉えることにする。陸前高田だけに話を絞ると、役所の被害が大きく、みな疲弊していた。そこで、これは外部者が災害ＶＣ運営の多くの部分を担うしかはないだろうと思っていたところに、支援Ｐの話をもらったので受けることにした。ＪＡＲは、その時点で陸前高田に入って二ヶ月程度経っており、すでに現地との関係を築いていたのだが、支援Ｐの枠で派遣される旨を地元社協側に伝えた前と後とで、現地災害ＶＣでの見られ方が大きく違うことに気付いた。つまり、それまではある意味「お客さん」だったのかもしれないが、一定の距離感でお互い信頼できるパートナーのような感じだった。ところが、我々としては支援Ｐによって安定してお手伝いできる環境が整ったつもりでいたが、支援Ｐ枠で派遣されると表明した段階で関係がどことなくぎこちなくなった。これは、我々が現地災害ＶＣと支援Ｐとの関係を理解していなかったからだと考えるのだが、実はいまでもどこが問題なのかよ

く理解できずにいる。

当初スタッフを順番に派遣して災害ＶＣを経験させたいと思っていたところ、支援Ｐ運営側関係者とのミーティングで、同一人物の継続を強く要請された。現在は、ＪＡＲのスタッフ二名が陸前高田の災害ＶＣでもかなり古株になってしまって、逆に代わりが利かなくなってしまった感がある。

支援Ｐ枠での派遣については、派遣者の万一の事故等、労務管理的な点がはっきりしていなかったことや、団体間のそれぞれの役割を明確にするようなことについて、もう少し初めの段階で責任者同士で話し合って決めるといった、いわゆる手続き的なことをしっかりやる必要があったと感じている。

（ＡＣＥ　岩附）ＡＣＥの場合、支援Ｐの枠は前面に出すということでなく、どちらかと言えばＡＣＥとして受け入れてもらっていた。

（ＪＡＮＩＣ）社協の活動はＮＧＯ／ＮＰＯの活動とどう違ったと考えるか。

（ＡＣＥ　岩附）人間関係の中に入る際に、構造をわきまえている必要がある。ＮＧＯ／ＮＰＯと社協が違うのは行政との関係で、緊密に情報交換をしながら連携する必要が多くあった。例えば、臨時の防潮堤完成までは立ち入り禁止の区域があり、そこには社協からのボランティアは送っていなかったが、他団体のボランティア作業が入ってしまっていて、混乱が生じるなどの問題もあった。こうした場合に社協が行政と同じ対応を取らないと情報が交錯して町の人が混乱してしまう。社協は、一般の人々からは行政と一体化して見られる立場にあるということも、ＮＧＯ／ＮＰＯとは違った複雑さを抱えているように思った。

（ＪＡＮＩＣ）社協が引き受けられない業務を、ＮＰＯ／ＮＧＯに振ることで、名目上社協の活動にはならずに落ち着くケースが他の地域ではあったと聞いた。山元町ではこういった展開は考えられなかったのか。

（ＡＣＥ　岩附）山元町にも独自で入っている団体があり、どのような活動をしているのかの情報共有や、地域ごとの役割分担を行っていた。社協が窓口だという意識はあるのだが、そこが包括的にカバーできているわけではなく、ジレンマがあった。支援団体のＮＧＯ／ＮＰＯ側も様々で、そもそも組織として成り立っていないグループも多い。そうした団体がルールを乱した際に、苦情を受けるのは社協である。そういった意味では、ある程度統一したルールの中でコミュニケーションをとる必要性を社協は持っているようだった。

（ＪＡＮＩＣ）いくつかのＮＧＯ／ＮＰＯは、社協の災害ＶＣだけでは全てのニーズをカバーできないために、自分たちの災害ＶＣを立ち上げ支援ニーズを独自に発掘してボランティアの派遣を行った。こうした中には、社協との連絡が上手く行かず、「社協と調整せずに災害ＶＣを立ち上げた」との批判を受けて関係が悪化したというような現象も一部地域では見られた。

（ＡＣＥ　岩附）社協の災害ＶＣが地域で中核を担うということが自明の合意事項だと思っていたのだが、必ずしもそうではない場合もあるようだ。特に被害の規模によっては、災害ＶＣが複数にならざるをえない地域もあると思う。問題は、そこでうまく調整をすることができるかどうかだと思う。

（ＪＡＲ　石井）私は四月途中からボランティア派遣のために単独で陸前高田に入ったのだが、ニーズ調査に関して次のようなことが分かった。それは、社協が認識している被災者からのニーズが、必ずしも市全体を俯瞰したものになっていないということだ。国際協力ＮＧＯの常識として、自

分の目で現地における支援のニーズ・偏りを判断するのが自然だが、それをして実際に事業を開始したときには、現地での摩擦を覚悟しないといけない状況だった。それで一部では、ＮＧＯによる単独の活動が出てきたのもやむを得ない面もあったと思う。ＪＡＲとしては、包括的なニーズを自分たちで独自で発掘することにプライオリティを置いていたわけではなく、我々が協働した陸前高田市社協との中長期的な関係を重視したので、ＪＡＲが派遣するボランティアは、必ず陸前高田市社協の災害ＶＣを通して派遣するようにしていた。

独自にニーズを発掘していた団体もあったが、このような団体の一部は、発掘したニーズを災害ＶＣにあげて、効率的にＪＡＲと共に支援活動ができるように図ってくれることもあった。

（ＪＡＮＩＣ）全てを包括的にカバーできるキャパシティが社協にない状況に陥っており、ＮＧＯ／ＮＰＯと協働していく必要があるということを、どう上手く伝えられるだろうか。

（ＪＡＲ 石井）今回のような状況では、気が付いた人や団体が、ある程度責任を負って独自の活動を進めるしかない場面もあったのではないか。

（ＡＣＥ 岩附）今も山元町では四十八件のニーズが残っている。ニーズを掘り起こす必要性に対して、意識はあったので、口コミベースでの広がりのほか、ＹＭＣＡの学生がボランティアで来た際に、ローラー作戦的にニーズ調査を行った。ただやはり、社協関係者の知り合いからニーズが上がることが最も多かった。

（ＪＡＲ 石井）ＪＡＲスタッフは当初マッチング班に割り当てられた後、災害ＶＣの外にも出るようになった。災害ＶＣも、キャパができたらニーズ調査に出るということもあった。市町村、地域ごとに、規模もスピードも違うのだろう。

（ＡＣＥ 岩附）行政機能が崩壊しているか否かの差は大きい。山元町は高台にあったため、基本的な行政機能が存続されていたので、行政や社協のキャパシティもそれなりに残った。

（ＪＡＮＩＣ）支援Ｐに参加するうえでのＮＧＯ／ＮＰＯ側の知識・経験はどんなものが必要だろうか。

（ＪＡＲ 石井）支援Ｐとしてのトレーニングは受けていないので、我々の方は社協の先輩から一通りの要領を教わった。ただその先輩が抜けると、とくに支援Ｐと地元社協との関係など、組織の構造と意思決定の仕組みが分からず、戸惑う場面も多かったと思う。

（かものはし 山元）我々は訓練を受けていない人材として緊急に出向いたわけだが、これまで訓練を受けてきた人達が実施した活動の中でも、上手くいった例はなかなか聞かれなかったような気がする。

（ＡＣＥ 岩附）訓練を受けた社協の人が行った時は、受け入れる側の社協の人にとっても比較的メンタル面での負担が少なかったと聞いている。とはいえ、支援Ｐで別の社協から来た人も、やはり葛藤を抱えて苦労しているようだった。社協で経験があっても難しいのだから、誰がやっても難しいのだろう。

（かものはし 山元）今後支援Ｐとしては、訓練の質や訓練を受ける人の量も増やすという方針か。

（ＡＣＥ 岩附）先日は、支援Ｐとしての今後の研修に関する話が持ち上がっていた。

（ＪＡＮＩＣ 山口）支援Ｐが想定する研修はあくまでも個人向け。ＮＧＯに関しては数人の中枢人物が受けて、ＴＯＴ（Training of Trainers＝講師のための研修）を行ってほしいと提案している。だが、基本的には団体単位で全員が研修を受けてほしいと支援Ｐ事務局側からは言われて

いる。

（かものはし 山元） 訓練の内容は分からないが、受けてみたい。本業でカンボジア支援をしており、タイの洪水によりカンボジアも緊急支援が必要な状態だが、対応の仕方が分からない。既存の方法を使うというよりも、考える枠組みを参考にしたい。

（ＪＡＮＩＣ） 支援Ｐとは別に、ＪＩＣＡやＵＮＨＣＲなどと共に、ＮＧＯを対象とした国内外の災害対応の訓練をＪＩＣＡと構想している。

（ＪＡＮＩＣ）ＹＥＳ／ＮＯで答えてほしい。一週間後に大災害が起きたと仮定し、支援Ｐへの参加をまた希望するか。

（かものはし 山元） 先のことは明確に答えられない。全てのオプションを出し、評価した上で選択するのが団体の性格である。その際、ミッションとの整合性を考え、整合性があれば採算度外視でも実行する。今般の震災対応では整合性がほぼゼロだったが、ファンドレイジングという観点で費用対効果を出し、かつスタッフの強い希望もあったため、活動するに至った。

（ＪＡＮＩＣ） 知名度向上によるファンドレイジングという意味か。

（かものはし 山元） 支援Ｐから費用を頂けるという意味はやはり大きいと感じる。なお、我々の団体では今回いろいろと議論した結果、他の分野での震災支援はしていない。

（ＪＡＲ 石井） ＪＡＲの場合は、おそらくＹＥＳ。ただし、発災時の最初にミーティングを行い、組織同士で契約を結ぶことができ、事前にある程度学習できているということを前提条件として上げたい。

今回の派遣で、行った甲斐があったと思うので、このレベルの大規模な震災であれば次回も協力したい。本業で難民支援をしているが、コーディネーションの仕事というのは、一定レベルの経験の蓄積、データ管理ができていれば、十分やる価値があると思う。

（ＨＷＷＪ 竹本） 半分ＹＥＳで半分ＮＯ。亘理町ならば、ＨＷＷＪ独自でも是非協力したい。支援Ｐの仕組みが改変されて、我々の組織が独自に関係やつながりを持っている場所でも活動できるような条件が整うならば将来的にも参加したい。

（ＡＣＥ 岩附） ＹＥＳだと思う。今回は当初から山元町に長期的に関るつもりで入り、入り口として支援Ｐに参加することにしたが、例えば災害ＶＣの立ち上げ時期に軌道に乗るまでのお手伝いとして入る等、関わり方はいろいろあると思う。今回行ってみた感触としては、組織として人を派遣し、引継ぎや報告書も書くように徹底したので、短期のローテーションで派遣されていたケースと比べて、ある程度の一貫性と継続性を持った支援ができたと感じている。その意味で我々自身に余裕があり、かつスタッフに現場へ行く意思があれば、次回もＹＥＳだと思う。

（ＪＡＲ 石井） 何を支援Ｐとしての業務とすべきか、自分自身も未だに分からない。組織の外にいる人・団体を受け入れる仕組みを作るのであれば、実質的に機能するものを一緒につくっていくことを提案したい。例えば具体的な案としては、支援Ｐ枠からの派遣団体を、経験や訓練を受けたレベル別にグレード別に分け、コミットメントの度合いを分けるということもできるだろう。

※本座談会は二〇一一年十一月七日に、ＪＡＮＩＣ東京本部にて行った。

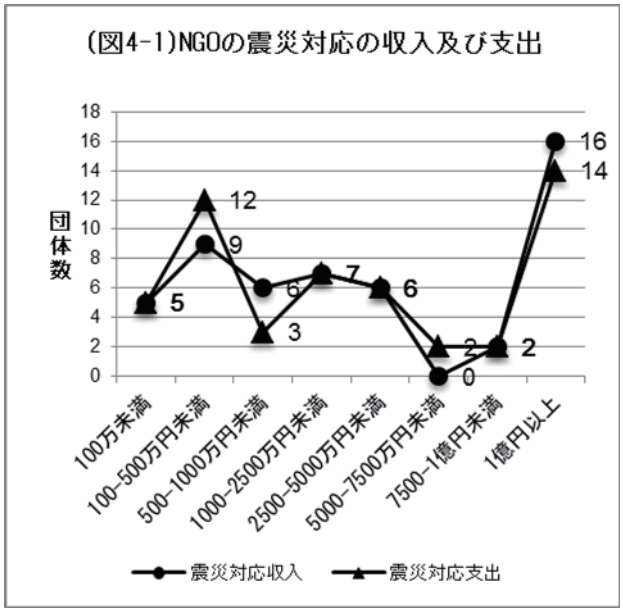
第四章　ＮＧＯはどんな組織体制で臨んだのか

４　国際協力ＮＧＯの組織的対応－資金・運営体制・人材

国際協力ＮＧＯによる東日本大震災の被災地での活動は、多くの団体にとって初めての国内における災害救援活動だった。前述したように、国際協力ＮＧＯセンター（以下、ＪＡＮＩＣ）会員団体で今回の東日本大震災の被災地支援活動を行った五十九団体のうち、これまでに他の国内災害の被災地支援活動を行った団体は二十三団体で、災害対応の経験がある団体は半分以下であった。同時に、今回の東日本大震災で経験したような災害規模は、近代日本史上でもまれに見る大規模なものであり、過去の国内災害を経験した国際協力ＮＧＯでさえ経験したことはない困難な状況が多くあったと想像される。そこで、本章では、国際協力ＮＧＯが今次震災対応活動を行うにあたっての組織的あるいは経営的な状況について、ＪＡＮＩＣが行ったアンケートを基に検討する。

４－１　資金調達及び支出額

まず、被災地支援活動を行った国際協力ＮＧＯがどの程度の資金獲得を行い、どの程度の資金を使ったのかを見てみる。図４―１を参照すると、大きな特徴が一目で分かる。それは、この質問に回答した五十一の団体のうち、収入についても支出についても一億円以上の団体が最も多かったということである。収入について三一％（十六団体）が、そして支出については二七％（十四団体）の団体がそれぞれ一億円を超えている。一億円の収入のあった団体数が、一億円の支出のあった団体数よりも若干数多い状況であるが、おおよそ収入の範囲内での支出を行っていると説明できるだろう。次の特徴としては、五千万円までの収入及び支出があった団体数が、どちらも全体の六五％（三十三団体）を占めており、ほぼ半分以上の団体は五千万円未満の活動を行っている。さらに、一千万円までの収入及び支出があった団体数が、どちらも全体の四〇％（二十団体）である。両者の状況を合わせて考えれば、一億円以上の活動規模を持った団体と、一千万円未満の活動規模の団体に、大きく二分されていたと説明できる。

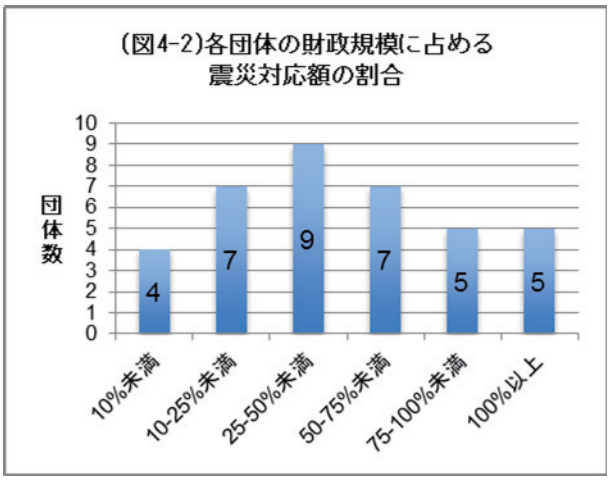


出典：JANIC 調べ（2011 年 11 月）

次に、これらの活動資金が各団体の財政規模の中でどの程度の割合を占めていたのかを質問した。図４―２を参照すると、財政規模の半分までの資金規模で震災対応を行った団体が五四％（二十団体）で、財政規模の半分以上の資金規模で対応した団体が四六％（十七団体）あった。この状況を分析するとすれば、比較的管理可能な範囲内の資金規模で活動を行ったのが全体の約半数で、残りの半数は自団体の予算規模の半分以上を追加し、かなり大きな金額で大胆な活動を行ったと説明できる。設問としては、自団体の予算の一〇〇％以上を支出するということはあり得ない前提であったが、その回答も五件（一四％）あった。これを、「自団体の通常の予

算規模の一〇〇％を上回る資金をもって活動を行った」という意味だと読み替えれば、震災対応活動が自団体の全予算の五十％以上の資金規模と同じことになるため、右のような分析で間違いない。

従って、国際協力ＮＧＯの震災対応活動の資金状況としては、その資金規模は一億円以上の大規模グループと、一千万円以下の規模で活動した小規模グループに二極分化しているとともに、財政規模としては自団体の財政規模の半分程度までの財政規模で活動した団体と、自団体の財政規模の半分以上を占める大規模な展開を行った団体に大きく二分されると言える。



出典：JANIC 調べ（2011 年 11 月）

４－２　国際協力ＮＧＯによる資金調達の大きさ

さて、国際協力ＮＧＯが東日本大震災の対応のために獲得した金額は、全体的な規模からはどの程度の位置を占めていたのであろうか。確定的なデータは存在していないため、利用可能なデータを用いて以下の分析を行った。あくまで推定の域を超えないものとの前提で、以下の分析を検討していきたい。

今回アンケートを採ったＪＡＮＩＣ会員団体全体五十九団体の合計では、通常の活動とは別に東日本大震災に対応する活動を支えるため、百四十六億八千万円の収入があった。一方、二〇一一年九月段階での推計では、日本のＮＧＯ／ＮＰＯ団体が国内で集めた民間からの資金調達額は二百四十一億円ほど（データ出典、章末注①参照）である。これに赤い羽根共同募金会から二十九億円（二〇一一年九月十八日現在）、ＪＰＦから六十億円（二〇一一年十月末現在）、また、日本財団ＲＯＡＤプロジェクトから四十三億円（二〇一一年十一月末日現在）が、ＮＧＯ／ＮＰＯ全体に投入されたので、これらを合わせ合計で三百七十三億円ほどがＮＧＯ／ＮＰＯ向け活動資金として国内で調達されたと見られる。これは、上記のＪＰＦ、赤い羽根共同募金会、日本財団ＲＯＡＤプロジェクトへの各寄付と、民間からの資金調達による二百四十一億円が重複しないよう調整した金額である。ＪＡＮＩＣ会員団体が調達した金額は、このうちの三九・四％を占めている。

政府統計を元にした中央三井信託銀行による分析によれば、個人寄付自体は、例年ほぼ一千五百億円程度で推移している。この数値から推測すると、二〇一一年は今回の東日本大震災の影響で二倍になる一千五百億円程度増加し、合計で三千億円近くになっていると仮定することができる（データ出典、章末注②参照）。さらに、同じく政府統計を元にしたデータから、東日本大震災のために通常の企業寄付金が増大した分の寄付金を堅く見積もって、約一千億円が震災対応として上乗せされて合計五千五百億円程度（データ出典、章末注③参照）だったと仮に推測することが可能である。これは、「第三章　ＮＧＯの協働相手とネットワーク」の中で示した経団連１％クラブに加盟する企業による寄付金が総額で八百九十六億円あったことからも、この程度の金額であったと推測できる。この個人寄付と企業寄付の両者を合わせると、二〇一一年全体として日本国内ではおよ

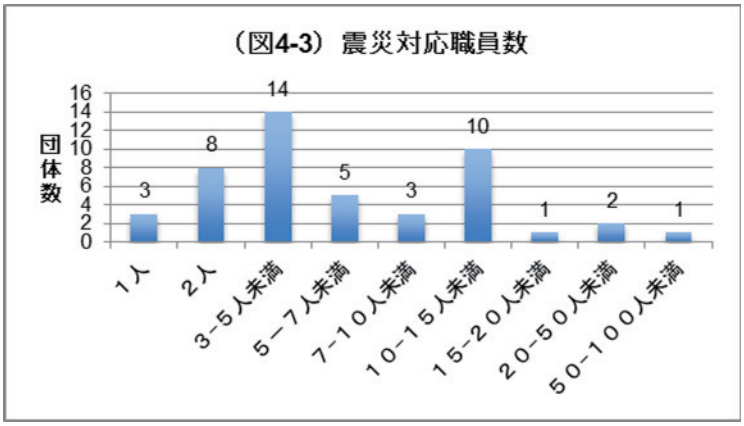
そ二千五百億円の寄付が東日本大震災に対応して集められたとの推計が可能だ。さらにこれとは別に、日本赤十字社や赤い羽根共同募金会によって集められた被災者個人向けの義援金は三千三百九十九億円（十二月七日現在、日赤ウェブサイトより）あり、日本赤十字社が海外の赤十字社や赤新月社から受け取る活動費（被災者への家電六点セット等購入費やその他日赤による活動費に使われる：同ウェブサイトより）が三百億円程度となる見込みであり、総計で三千六百九十九億円に上る。これにＮＧＯ／ＮＰＯによる活動費（三百七十三億円）を加えると、全体では四千七十二億円余りが、東日本大震災のために民間によって調達された資金だと考えられる。

東日本大震災のために民間によって調達された資金総額である四千七十二億円と比較すると、ＮＧＯ／ＮＰＯによって調達された全体額（三百七十三億円）は約九％に該当する。またＪＡＮＩＣ会員団体によって調達された百四十六億八千万円は、民間が調達した全体額の中では三・六％を占めることになる。東日本大震災への個人寄付が大幅に増大したなかで、ＮＧＯ／ＮＰＯは確実にその一角を占めていると言うことができるだろう。しかし、その一方で、国際協力ＮＧＯが行っている本来業務としての海外事業への収入は減少している。ＪＡＮＩＣが二〇一一年七月に行った調査では、回答のあったＪＡＮＩＣ会員団体のうち四二％（十七団体）が、震災の影響で国際協力に対する市民からの寄付が減少していると答えている。このことからも、東日本大震災向けの寄付は増加した一方で、従来の国際協力事業向けの一般市民による寄付が相対的に減少しているというのが、全体的状況だと言えそうだ。

４－３　国際協力ＮＧＯの震災対応活動の事務所・人員体制

次に、国際協力ＮＧＯが今回の震災対応活動を行うにあたり、どのような事務所体制で臨み、またどの程度の人員を採用したのかについて見てみる。

ＪＡＮＩＣの正会員および協力会員百五十七団体中、今回の震災対応活動を行ったのは五十九団体だが、そのうち一ヶ所以上の事務所を新設した団体は二十三団体あった。内訳は、一ヶ所の事務所を新設した団体が十七団体、二ヶ所の事務所を新設した団体が六団体で、三ヶ所以上事務所を新設した団体は無かった。さらに、職員を駐在員として派遣した場所の数を聞いたところ、全体で十七団体が一ヶ所以上に駐在員を派遣したことが分かった。その詳細は、一ヶ所に駐在員を派遣した団体が九団体、二ヶ所に駐在員を派遣した団体が七団体あり、それ以外では六ヶ所に駐在員を派遣した団体が一団体あった。少なくとも、四十団体（六八％）が何らかの形で職員を被災地域に一定期間に渡って駐在または派遣して、震災対応活動を実施したと言える。反面、十九団体（三二％）は現場への職員出張で対応した。



出典：JANIC調べ（2011年11月）

次に、震災対応にどれだけの職員を充てたかの状況について見てみる。図4―3を参照すると、職員を震災対応に専従で担当させた団体は合計で四十七団体と、震災対応活動を行った五十九団体のうち約八割となっている。詳細を見てみると専従で職員を震災対応させた四十七団体のうち、三人から五人までという団体が最も多く、十四団体（三〇％）あった。次に多かった専従数が十人から十五人で、十団体（二一％）あった。それ以下では、二人専従が八団体（一七％）、五人から七人の専従が五団体（一一％）で、それ以下は三団体や二団体と少数であった。一方、多数の職員を震災対応に専従させた団体が三団体ほどあり、二十人から五十人が二団体で、五十人から百人が一団体あった。

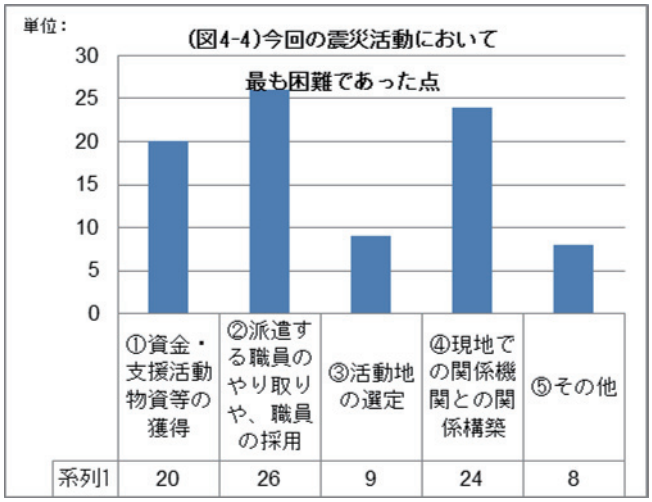
全体的傾向を考えると、五人までの職員を震災活動に専従させた団体が二十五団体（五三％）あり、十人までとすると三十三団体（七〇％）となる。また、十五人までの職員を専従させた団体の場合は四十三団体（九一％）となり、ほぼ全てとなる。二十人以上を専従させた団体は三団体（六％）だったので、圧倒的多数が十五人までを震災対応活動に専従させたに留まったということが見てとれる。

４－４　国際協力ＮＧＯの活動の中で最も困難であった点

国際協力ＮＧＯにとって最も困難であった点は何なのかを震災対応を行った団体に質問してみた。図４―４を参照すると、複数回答も可としたものであるが、全回答数（八十七回答）のうち、三〇％に当たる二十六回答が「派遣する職員のやり繰りや、新規職員の採用」が困難であったと答えた。二番目に困難だったのは「現地での関係機関（行政・社協・他のＮＧＯ／ＮＰＯ等）との関係構築」としており、約二八％に当たる二十六回答がこれをあげた。そして三番目に困難だった点として、「資金・支援活動物資等の獲得」が約二三％（二十回答）となっている。四番目には、「活動地の選定」が挙げられている。それ以外の自由記述式で得た回答としては、「現地に限らず縦・横の連携や調整」、「連携・調整機能の欠如」、「明確な情報が得にくく、動き出しにくかった」、「現場が遠く、アクセスが困難だった」、「活動中の宿泊先の確保」、「支援活動の形成」、といった内容が見られた。

この傾向を分析すると、組織内的な問題点（人事上の課題、資金・物資の確保）が半分ほどあり、現地での関係構築という組織外的な問題点が約三割示された。これらの課題の意味するところを、座談会、また震災活動を振り返る二回のワークショップで指摘されたことから敷衍すると、次のような解釈が可能だ。

ここで挙げられた人事上の問題とは、適切な能力を兼ね備えた人材を迅速に組織内で再配置、または外部から新規採用することが極めて困難であったという事象を指していると考えられる。特に被災現場で求められたのは、少ない情報の中での決断力・判断力、また全く異なる組織との連携等を行える柔軟な対応力であった。次に、資

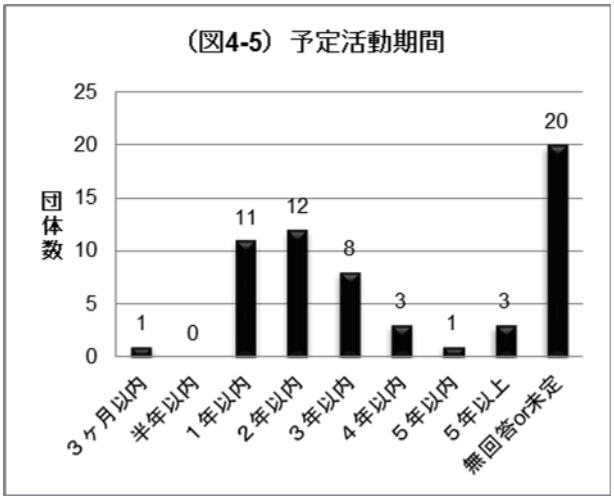


出典：JANIC調べ（2011年11月）

金・物資の確保については、各団体の本来事業への資金確保が困難になったという収入の配分上の問題が生じた一方で、震災対応支援として集まった募金が想像以上の多額に上ったというケースがあった。また、必要な物資が集まらなかったというマッチングの問題点も含まれる。

「現地での関係構築」については、様々なケースが考えられるところではあるが、主に「連携や調整の課題」と言い換えることができる。連携・調整問題については第三章で詳述したが、今回の東日本大震災の現場で調整機能を果たした組織は極めて限定的であった。

4－5　活動期間について



出典：JANIC調べ（2011年11月）

最後に、国際協力ＮＧＯはどの程度の期間に亘って被災地支援活動を行うのかについて質問した。図４―５を参照すると、「無回答・未定」との回答をした団体が二十団体（三四％）と最も多かった。次に、「二年以内」（十二団体、二〇％）、「一年以内」（十一団体、一九％）、「三年以内」（八団体、一四％）で、一年以内から三年以内までを合計すると三十一団体、五三％にのぼる。多くの団体が三年以内の活動見込みを立てているなかで、活動期間について思案中の団体も三割程度あることが示唆されている。

国際協力ＮＧＯの海外における事業では、ほとんどの場合、事業出口戦略について慎重な対応が必要なことが多い。同じことが今回の被災地の現場でも起きている。ＪＡＮＩＣが二〇一一年九月二十九日に仙台で開催したセミナー「被災地における支援事業の持続性～国際協力ＮＧＯの協働のありかたを考える～」において、講師のＪＯＣＳ（公益社団法人日本キリスト教海外医療協力会）総主事大江浩氏が指摘した点は次のようなことである。阪神淡路大震災の現場においても、国際協力ＮＧＯはその出口戦略については明確な計画を持つ団体が主流だったわけではなく、むしろ、状況に応じて様々な検討を柔軟に行った団体の活動が良く現場に定着したという観察があった。今回の震災への対応活動でも類似の学びが考えられる。

注①　「グーグル平成二十三年東北地方太平洋沖地震募金情報まとめ」二〇一一年九月十八日現在情報のデータからＪＡＮＩＣが分析。
<http://sites.google.com/site/quake20110311.jp/bokin>

注②　貞清栄子「調査報告：我が国寄付動向について」（中央三井信託銀行『調査レポート　二〇一一年夏』七四号）に抜粋された総務省からのデータ（前出、図表１）に、前出のグーグルデータ及び日本赤十字社・赤い羽根共同募金会の情報を加味してＪＡＮＩＣが分析。

注③　貞清栄子「調査報告：我が国寄付動向について」（中央三井信託銀行『調査レポート　二〇一一年夏』七四号）に抜粋された国税庁のデータ（図表２）を参照して本報告書執筆者が推計した。

コラム４　震災支援の組織体制についての座談会

日本の国際協力ＮＧＯが今回の東日本大震災の被災地支援活動を実施するに当たっては、被災規模が大きかったために、各団体とも組織経営的に初めての対応を迫られたことが多かったと推察た。例えば、ＪＡＮＩＣが行ったアンケート調査でも、国際協力ＮＧＯが直面した最も困難であった点として、震災対応で派遣する職員のやり繰り（三〇％）と、活動資金の獲得（二三％）をそれぞれ一位と二位に挙げており、全体の回答の約五〇％が組織経営上の課題となっている。そこで、規模の異なる三つの国際協力ＮＧＯの事務局長を招いて、今回の震災対応のために経営的にどのような課題や問題点があったのか等について座談会を開催した。参加者は、ワールドビジョン・ジャパン（ＷＶＪ）から片山信彦氏、グッドネーバーズ・ジャパン（ＧＮＪ）の小泉智氏、そしてケアリング・フォー・ザ・フューチャー・ファンデーション・ジャパン（ＣＦＦ）から渡辺正幸氏にご参加いただいた。

（ＪＡＮＩＣ）最初に、人的側面と資金的側面についてどのような問題点があり、どのように乗り切られたのかについて伺いたい。

（ＷＶＪ　片山）人的側面については、今回の東日本大震災の発災以前から我々は一応、国内救援の場合のマニュアルを作成していたのだが、今回改めてこれでは十分には対応できないということが分かり、誰がどのような権限を持つのかという点等を含めて規定を作り直した。また、震災に対応するためにスタッフを現場に移動させたため、その中で通常業務も同時並行的に処理するのが大変だった。

今回の大災害に対応するために、ワールドビジョンの緊急人道支援部門の外国人スタッフにも日本に来てもらって対応したが、日本のコンテキストを理解していないこともあり実際の活動はかなり難しかった。そのため、海外のワールドビジョンのプロジェクトで活躍している日本人スタッフに帰国してもらい、対応することにした。さらに足りない分を補うために、新規職員のリクルートを開始し、現地の方を三十名程度雇用することにした。そうした人材の確保が、人的な側面では一番苦労した。また、緊急の雇用であったために、今までの雇用基準の見直しや福利厚生等の適用に気をつけて採用を行った。

資金的な側面については、ＷＶＪが震災関係で獲得できた寄付金は、国内では約十億円で海外では三十億円程度となり、資金が集まるにつれ我々の行動を変化させる必要に迫られた。募金と活動のバランスをどう取るかが、継続して課題だった。また、ドナーはテレビを見て寄付してくるので、早くお金を使ってほしいと言ってくるのだが、一方で現地の被災者の方々からは継続的、長期的に支援をしてほしいと言われるなど、募金者の期待と現場の希望のミスマッチを克服するという課題がある。ＷＶＪは通常は支援する側であり、多少この点についての課題は認識していたが、今回震災対応をするために支援を受ける側に回ったことで、改めてこの点を強く認識するに至った。

（ＧＮＪ　小泉）震災発生当初は、本部の通常業務を一時的にストップして震災対策を行った。またグッドネーバーズの国際本部からは、資金はあるのでどんどん職員をリクルートして現地対応を行うよう促された。新たに雇用した職員の多くには、結果的に海外で活躍していた日本人を採用した。今回、緊急で雇用した職員に対しては、事前研修等を提供している時間的余裕は全くなく、全て即戦力としてそれぞれ現場で対応してもらうしかなかったので、海外経験豊富な人材を多く採用することになった。

（ＣＦＦ 渡辺）ＣＦＦでは震災への対応活動は四月から開始した。現地には常勤スタッフ一名と、不定期で二週間程度の長期ボランティアも補佐として派遣した。ＣＦＦでは東松島市社協が運営する災害ボランティアセンター（以下、災害ＶＣ）の運営支援をすることにしたため、そこに常勤スタッフを駐在させ、また短期ボランティアを派遣することにした。ただ他の団体とは異なり規模の小さな団体なので、本来事業である海外支援に支障が出ないように今回の災害対策を行うようにした。

人的な側面としては、我々自身あまり採用経験がない団体なので、その都度雇用基準をつくるようにした。また、新たに現地の方を雇用しようと試みている。

資金的な面としては、助成金と寄付金で対応した。当団体の場合、活動規模に対して比較的適切な額の寄付・助成をいただくことができたが、必要額よりも多くを獲得した団体は、それをどう使うかが課題としてあると思う。

（ＷＶＪ 片山）今回の震災では、やろうと思えばいくらでもニーズがあり、行政とのすみ分けを含めて、どこからどこまでを自分たちで行うのかの見極めが難しかった。

（ＧＮＪ 小泉）今までは、海外での活動を行っていたので海外用の募金を募集していたのだが、今回の震災でそのための募金を募集したところ、寄付金のほとんどが震災の方に流れてしまい、通常業務の活動の資金確保が難しくなった。

（ＪＡＮＩＣ）どのくらい海外事業用の収入を失ったのか？

（ＧＮＪ 小泉）一時的にほぼ０に近くなってしまった。

（ＷＶＪ 片山）ＷＶＪはそれほど海外事業向けの寄付収入は落ちなかった。ただ今回の震災のことで新たに寄付した下さった方々に、ＷＶＪの海外事業向けの募金をお願いしたが、あまり反応は良くなかった。他方で、東北で被災されてしまったＷＶＪの支援者が定期的に支援していた募金部分について、他のＷＶＪの支援者にカバーしてもらえないかお願いしたところ、これはあっという間に必要金額に達した。一つの被災者支援の形として、元々のＷＶＪの支援者には理解してもらったのだと思う。

（ＪＡＮＩＣ）ＷＶＪで行ったような、震災で初めて募金した人々に本体事業への募金をお願いした団体はあるか？

（ＧＮＪ 小泉）考えはあるが、まだ実行に移せてはいない。

（ＣＦＦ 渡辺）ＣＦＦでは、「通常業務への募金を」というよりも、震災復興のためにさらに追加の募金をお願いしようと考えている段階。来年度以降のことを考えると、まだまだ、足りないと感じている。

（ＷＶＪ 片山）人事の面でもう一つ。今回震災を受けて新しく雇用した現地職員は、もともとＮＧＯで働いていたわけではないので、バックグランドもカルチャーも異なるなか、充分な研修を行う時間も取れないまま緊急の現場で業務を担ってもらう必要があり、そこの難しさを感じた。当初は、団体としての社会的責任もあり、職員が避難所等でふさわしくない行動を取ることは避けたい、との危機感が強かった。そこで、新規に採用した全職員向けにオリエンテーションを行い、意識のすり合わせとチームビルディングを目指したが、これがとても効果があった。こうしたことを受けて、新規に採用した職員に対するケアの大切さを知った。

また、労務管理や安全管理、健康管理についても普段の場合と違うなと感じた。やはり、激務のために残業が多く、健康管理について本部の側が気にしなければならないと感じた。ＷＶＪでは、ＷＶＪの社会的責任という観点から職員の残業代は全て支払っているが、震災対応の職員の残業代が非常に高額になっている。金額よりも残業をどう管理するのかが肝心。また福島での原発問題を受けて、人に関わるケアを注意深く行った。

（ＪＡＮＩＣ）今回の震災対応で、法的な側面での課題はどのようなものだったか？　またそれをどのように解決したのか。

（ＷＶＪ片山）例えば、現地事務所を立ち上げる際に「なぜ別の場所でなく、そこの事務所を借りるのか?」等の疑問に対して答えるために、透明性の確保が必要になった。職員が駐在して現地に住む場合の規定がないとう問題があり、現地で職員のアパートを借りる際の規定もなかった。さらには、職員の現地派遣に関連して、既存の国内出張規程は通常の出張を想定したもので、今回のような過酷な状況を想定しておらず、危険手当等の規定がないという問題もあった。そのため、これまでの規程の改定や新たな規程を作った。

また今回多くの物資の調達を行ったが、いますぐに購入を決定しないと次にいつ同じものが購入できるか分からないような状態も多くあり、担当部課長が決裁できる金額をはるかに超える物資購入を決定しなければならないことが多発した。そのため、今回に限り、既存の決裁権限を拡大する内容の規程に変更した。

また、契約書や覚書を調達先やその他の団体と多く結んだが、現場で概要だけをまとめた場合が多く、いざ契約、となった時に、法務関連の詳細まで詰まっていない場合があり、こうした法務関係の整理が一番苦労した一つでもある。

（ＪＡＮＩＣ）物資支援の場合にも、法務関係は問題になったか？

（ＷＶＪ片山）緊急に避難所に物資を搬入したときには、避難所との契約ではなく、業者とＷＶＪが直接契約を交わした。当初はメモ程度のものだった。復興期になるとそうした法務関係は落ち着いてきた。仮設住宅に対する物資調達に関しては行政と話し合いをしたものなので、しっかりと契約書を交わすことができた。

（ＪＡＮＩＣ）海外の場合には、誰に何を届けたかというのが分かる書類を作り、救援物資を受け取った人がそれに署名したりするのは常識になっているが、今回の震災ではそうした書類は出せないと物資支援を受けた避難所や学校から言われてしまったという話を聞いた。そうした場合の説明責任をどう考えるか？

（ＷＶＪ片山）そのような説明責任については内部でも議論した。避難所の場合などには、避難所の責任者から確認書をもらうなどして対応したという話を聞いた。ただＷＶＪが物資を保管倉庫等に提供し、その後他団体がどこか別の場所で適宜配るという場合には、最終受益者が分からないので説明責任を果たせないとして、物資提供を控えた場合もあったように思う。

（ＧＮＪ小泉）ＧＮＪでは、海外において緊急支援を行っていたが、国内災害への対応活動は定款に記されていないので、定款の改定を今年の三月に行おうとしていた。しかし改訂の直前に東日本大震災が起きてしまった。そのため、いまだ定款には緊急支援について記載されてはおらず、今回はそうしたことを押し切っての支援活動となっている。

物資調達の決済権限に関しては、現場の職員と電話で連絡し、電話口で本部の決済権限者が決裁を行っている。受益者から受け取り証明に署名してもらう件は、海外の災害現場の場合は署名リストがあり、そこで記録が取れていたが、今回の震災のケースでは災害対策本部の倉庫などに納品することがあり、実際の受益者に提供されたかどうかの証明としての記録を取ることができなかった。

（ＷＶＪ片山）海外からの物資調達の話で言えば、避難所ではストーブや冷房も必要なので、そうしたものを支援しようとした時に、ある国から「エアコンは贅沢品だから提供できない」と言われ、文化の違いを感じた。

（ＧＮＪ 小泉）仮設住宅についても、海外の人はそのきれいさと設備の充実ぶりに驚いていた。

（ＷＶＪ 片山）やはりドナーの期待と現実とのマッチングは問題だなと今回の震災では思い知らされた。

（ＣＦＦ 渡辺）制度的な問題があることは予想されたので、あまりそうした問題にならないように自分たちにできる範囲内での対処を心掛けた。また、ＣＦＦは小さな団体なので問題に対して柔軟に対処しやすいということもあったと思う。一方で、東京本部による後方支援についてあまりその重要性が支援者（特に助成団体等）に理解されず、そうした部分にお金が出にくいという問題があった。

（ＷＶＪ 片山）東京でのバックアップ作業は、その大変さに比べて理解を得にくいということは問題だと思う。

（ＪＡＮＩＣ）現場でのほかの団体との関係構築についてはどうだったか？

（ＷＶＪ 片山）当初、国の復興対策が混乱状態で連携が難しかった。途中から社協が出てきたが、最後までどのような役割を果たしたのかが分からなかった。社協だけに頼るボランティア・コーディネーションは限界があるのでは、と思ったのが正直なところ。現場レベルでのＮＧＯ間の協働の方が上手くいった。

（ＪＡＮＩＣ）現場の社協自体も被災していたわけで、それにも関わらず社協を通して活動を行わなければならなかったのは難しいと思う。

（ＷＶＪ 片山）協働という点で気になるのが、ＪＣＮはどういう役割を果たしていたのだろうか？　ただ政府に要望を言う場になってしまっていたような気がする。中間支援組織がもう少し頑張ってほしいというのが本音としてはある。

（ＪＡＮＩＣ）ＪＣＮの会議では調整というよりも、政府の各種部署の意見や情報を伝える場であった。現場の人が参加していないことや、課題が出されても持ち帰り検討が毎回続くことも多々あったという問題も指摘されているが。

（ＷＶＪ 片山）やはり、コーディネーション機能をどこが担うかというのは永遠の課題といえるのではないか？　ＮＧＯ間のコーディネーションはどうなっていたのか？

（ＪＡＮＩＣ）宮城県では、ＪＰＦがみやぎ連携復興センターと共同で調整の努力をしていた。他の地域でも調整のための努力は行われているが、まだ模索中の段階だ。

（ＧＮＪ 小泉）最初は県の災害対策本部で情報収集を行っていたが、あまり情報が集まらず、自分たちでリサーチをして独自に活動を進めていく形態を取らざるを得なかった。コーディネーション・ミーティングが行われる場所が物理的に遠距離だったということもあり、地域の調整会議への参加が不可能だった。また当初急激に増えた業務量に社協がついていけていなかったため、我々から人材を送った。社協の機能を補強したことで情報を得られるようになり、我々の活動もスムーズに行えるようになった。

（ＣＦＦ 渡辺）ＣＦＦは社協に職員を派遣して活動をした。そのため、社協寄りの視点で物事を見ていたと思う。社協と、他の独自に活動を展開するＮＧＯ／ＮＰＯは、足並みが揃わないことがあり、互いに疑念を持つこともあったようだ。しかし、連絡会ができ、他の団体とコミュニケーションができるようになり、少しは風通しがよくなった。

（ＷＶＪ 片山）対メディア担当のスタッフが必要だということも痛感した。海外から来たチームには必ずメディア担当のスタッフが一緒に居て、

メディア対応を専門に行っていた。それに比較すると自分たちは遅れていると思った。やはりメディア対応を効果的に行えなければ、自分たちの活動に支障があると思った。

（ＪＡＮＩＣ）今回の震災対応活動における成果と課題は？

（ＷＶＪ 片山） 成果としては「途上国での経験を活かせた」「認知度が上がった」ことが挙げられる。課題としては危機対応マニュアルが甘かった。その中に「緊急支援の場合には～の部署にいる人が～の配置にいく」などのことを決めておいたほうがよいと感じた。他には、国内ＮＰＯとの連携を普段からしていかなければいけないと思う。さらには、本来は行政が行うべきと思える仕事をＮＧＯがどこまで行う必要があるのかという疑問が残った。つまり、行政とＮＧＯの棲み分けを行うべきではないかと感じた。また、被災者のニーズに適切に応える支援実施のためのコーディネーション機能をどうするのかは、考えなければならない重要な課題だと思う。

（ＧＮＪ 小泉） 今回の震災を機に取材が入るようになるなど、知名度は上がったと思う。課題としては、本来事業への圧迫が挙げられる。やはり、最初の一ヶ月は本来の事業がストップしたので、そのコントロールをどうするのかが課題としては残る。提言としては、資金や情報のプールを行った方がいいと思う。

（ＪＡＮＩＣ） それはＮＧＯ界全体としてという意味か、それともグッドネーバーズ単体としてのこれからの提言か？

（ＧＮＪ 小泉） グッドネーバーズはもちろんのこと、ＮＧＯ界全体に言えると思う。あと、資金的なことをいえばもっと長期的に対応できるような使い方をしていくべきだと思う。

（ＣＦＦ 渡辺） 海外活動での経験を活かせたということは実感できた。また、ボランティアの方も海外での経験がある方たちだったので、地元の人々とよくコミュニケーションをとれた。それから、組織については、新たな人材や資金を発掘できた。

課題は、裏方の必要性。現場の活動を支える本部での後方支援や、関連する制度面の整備、人員・資金の適切な調達や配分が、しっかりと活動を展開していくうえで重要だと思う。また使い切れない資金の使い道が問題となった団体もあったようだ。そのため、今回余った資金をなにか有効活用できる仕組みがあればいいと思う。

※本座談会は二〇一一年十一月十日に、ＪＡＮＩＣ東京本部にて行った。

第五章　国際協力ＮＧＯの果たした役割・課題と提言

5　東日本大震災と国際協力ＮＧＯ－これからへ向けて

ここまで一章から四章まで、国際協力ＮＧＯによる東日本大震災に関する被災地支援活動を振り返った。本報告書の目的は、これらの活動から国際協力ＮＧＯの果たした役割と課題を示し、その上で、国際協力ＮＧＯ自身と、また日本国内の関係者に向けて提言を示すことにある。国際協力ＮＧＯセンター（ＪＡＮＩＣ）では、ＪＡＮＩＣの正会員団体の関係者を中心に、これまでの被災地支援活動における国際協力ＮＧＯの果たした役割を振り返り、課題を抽出し、そして提言を考えるためのワークショップを三回にわたって開催してきた。そこで本章では、ＪＡＮＩＣのワークショップで話された内容を中心に、本報告書の一章から四章までで取り扱った内容を参照しつつ、国際協力ＮＧＯの果たした役割、課題を示し、そのうえで提言を示したい。

５－１　国際協力ＮＧＯの果たした役割

ＪＡＮＩＣでは、二〇一一年十月五日に、東日本大震災で被災地支援活動に携わったＪＡＮＩＣ正会員団体の関係者を集めて、「東日本大震災・ＮＧＯの救援活動～成果と課題」ワークショップを開催した。ワークショップでは、参加者から多くの成果について示されたが、その中でも参加者が多く支持する成果は、以下の六つであった。

- ＮＧＯ／ＮＰＯに対する一般国民の認知度が向上した　十六
- 国際ＮＧＯの経験や知識を活用できた　十四
- 新たなネットワークを構築することができた　十二
- 離散するコミュニティを手助けすることができた　九
- 行政への提言ができた　七
- 地元行政や社協と協力することができた

ここに挙げられた六つの成果は、本報告書中で見えてきた成果とも共通するものが複数ある。

「国際ＮＧＯの経験や知識を活用できた」という点は、第一章「1―3」の中でも触れられているが、ＪＡＮＩＣによるアンケート調査から、「被災地支援活動の中で国際協力ＮＧＯが持っている海外事業での活動経験が役立ったか」という質問に、活動を行ったうちの八〇％（四十四団体）が、役に立ったと答えていることに符合する。具体的には、第二章⑦の国際ボランティアセンター山形（ＩＶＹ）が実践したキャッシュ・フォー・ワークのような取り組みが、その筆頭に挙げられる。また、緊急救援に特化した国際協力ＮＧＯが今回の震災で活躍したことも、海外事業での活動経験が役立ったものとして含まれる。他にも、プロジェクト運営の経験や活動計画や評価といった全体の事業運営の仕組みについて、国際協力ＮＧＯは通常の活動の中で多くの経験を得ている団体が多い。これらの経験は、今回の被災地の現場ではすぐに使えるものが多く、国際協力ＮＧＯが被災地での活動において、様々なドナーから資金活用の重要な支援の担い手として、ひときわ精彩を放っていたのは、このような事情もあったと考えられる。

「新たなネットワークを構築することができた」という点は、第三章「ＮＧＯの協働相手とネットワーク」の中で見たように、今回の震災に関しては国際協力ＮＧＯを取り巻く様々な団体との関係が生まれた。特に東日本大震災支援全国ネットワーク(以下、ＪＣＮ)という、日本国内では前例のない民間非営利団体を包括するような大きな枠組みのネットワークが構築された。また、これまで日本に資金援助したことのないような海外のドナーも来日して日本のＮＧＯ／ＮＰＯとの関係を深め、各地域においても連絡調整会議や連携復興センター（以下、れんぷく）のようなネットワー

クも新たに構築されるようになっている。このようなことからも、国際協力ＮＧＯは、震災発災以前との比較では格段に広いネットワークを持つようになったと言うことができる。

「行政への提言ができた」「地元行政や社協と協力することができた」という点は、「新たなネットワークを構築することができた」と類似の文脈として捉えることができる。その反面、行政や社協との関係作りが非常に難しかったという意見もあり、必ずしも全ての団体が経験できた点ではないと見られるが、同時に、石巻モデルや遠野モデルで見られたような、これまでの社協やＮＧＯ／ＮＰＯの枠に捕らわれない新しい試みも始まっている。また、各県レベルでのれんぷくの活動は、行政との密接な連携が中心となっており、行政への提言やアイディアの共有という点でも新たな場が登場している。このように、全体を横断するような成果とまでは言えないまでも、個別に始まった小さな活動や協働・ネットワークの中では、このような行政や社協との新たな関係が実現していることは一つの事実であり、今後の枠組み作りへの重要な参考になるものと見られる。

「離散するコミュニティを手助けすることができた」とは、仮設住宅における孤立した人々をつないでいくための支援活動を実践することができた、ということだと読み替えることができる。これは、第二章で見られた多くのＪＡＮＩＣ会員団体の活動によって担われた部分である。中でも特に、原発事故の影響で元々の居住地にいつ帰れるか分からない状況に陥っている福島県下の被災地域の人々にとっては、実に深刻な問題である。このような活動は、まさに国際協力ＮＧＯが海外事業で培ってきた問題意識や事業アプローチを最大限に活かせるステージである。その観点からも、国際協力ＮＧＯの本領がこのような支援で大いに発揮されたということは、一つの大きな成果だと言えよう。

「ＮＧＯ／ＮＰＯに対する一般国民の認知度が向上した」という点は、ワークショップの場では最も多くの支持を集めた。本報告書では、一般国民向けの調査は行っていないので、ＮＧＯ／ＮＰＯについてどの程度の認知度の向上があったかは定かでない。しかし、逸話的に聞き伝えられていることとしては、この状況を示す事例はいくつかある。宮城れんぷくの関係者が宮城県下の被災自治体の市町の首長を訪問する機会があった折に、多くの首長から今回の震災後に被災地支援にかけつけたＮＧＯ／ＮＰＯ団体に対する感謝の意が表明されたという。その中では、震災以前にはＮＧＯやＮＰＯというものがどういう存在であるのかすら知らなかったが、震災後の活躍には想像以上のものがあったという、各首長の率直な意見が聞かれたという。今回の震災の被災地では、主に高齢化や過疎化といった問題が多く見られる現状があり、高齢者等の介護施設を運営する地元ＮＰＯの存在は以前から知られていた。しかし、そのようなＮＰＯは行政が行う福祉政策を実施する請け負い型の事業であることが多く、ＮＰＯ側が独自に事業を発掘してドナーを探し、プロポーザルを提出して資金獲得を行うような事業実施形態をとっている団体は多くはない。したがって、今回のように自治体自身も被災して困難を極めているときに、人々の支援を自主的な判断で独自に行うＮＧＯ／ＮＰＯ団体の存在というものが、驚きをもって受け取られたというのが実際のところだと思われる。

震災当初には、各自治体を様々な団体が訪れ、多くのＮＧＯ／ＮＰＯが自治体から素性がわからない団体としてコンタクトを拒否される事例などがあったと言われている。しかし、被災地の各現場においては、当初から、物資支援や炊き出し、また復興支援の中でのボランティアの活躍等その他のあらゆる被災地支援活動で、ＮＧＯ／ＮＰＯ団体はその誠実な活動ぶりから一般の被災者には知られるようになってきた。そのような実績を経てはじめて、被災自治体もＮＧＯ／ＮＰＯもそれぞれの範囲の中で責任を持った活動を行っている団体だという認識が芽生えてきたものと言え

る。

二〇一一年の被災各地の仮設住宅や見なし仮設住宅への暖房器具の配布については、政府が国費での負担を決めたのが十月になってからという遅さであったが、冬の到来を目前に控えてスピードを重視する自治体側（岩手県、宮城県、福島県）では、現場で活動するＮＧＯ／ＮＰＯ団体に暖房器具の配布を依頼した。このようなことは、これまでの日本の行政では起こりえないことであったと言える。通常であれば、自治体が全て自前で作業するか、あるいは民間営利業者を入札等で選定したうえで作業を委託する、さもなければ行政や自治体が設置している財団等の第三セクターの団体を利用するというのが定番であったと言えるだろう。しかし、そのような既存の仕組みでは十分なスピードと質を維持した活動ができないことが関係者の間に理解されるようになったのだと考えられる。

このような事例をもって、ＮＧＯ／ＮＰＯに対する一般国民の認知度が向上したと言えるかどうかはさらなる分析を待つべきであるが、震災発災当初よりも被災地でのＮＧＯ／ＮＰＯの活躍する場面が広がっていることは確かである。そしてそのような実感を、国際協力ＮＧＯの関係者も確実に感じとっているのである。

５－２　国際協力ＮＧＯの活動から見えた課題

国際協力ＮＧＯの被災地支援活動から見えた課題については、これまでＪＡＮＩＣの二回のワークショップの中で抽出されている。二〇一一年十月五日に東京で行われたワークショップと二〇一一年十二月二日に岩手県遠野市で行われたワークショップである。前者は、ＪＡＮＩＣ正会員団体の主に本部レベルの職員が、後者は主に現場レベルの職員が集まって行ったものであるため、結果にはそれぞれ特徴がある。

まず東京で行われたワークショップで抽出された課題について示す。

⑴組織体制が不十分（人材・資金等資源の不足、スタッフのケアが不十分）
⑵長期的なビジョンの不足（出口戦略、活動期間、長期的ゴール）
⑶連携・調整が不十分（ＮＧＯ間、ＮＧＯと地元・行政・社協、制度問題）
⑷現場ニーズに対応しきれない（組織能力不足、指針がない、支援の偏り）
⑸情報発信・提言が不十分
⑹本業とのジレンマ

これらは、参加者から出された意見の中から、主要なものをＪＡＮＩＣ震災タスクが抽出した項目である。

「⑴組織体制が不十分」と「⑷現場ニーズに対応しきれない」という点は、主にＮＧＯ側の資金不足により発生している問題だと言えよう。これは、本報告書第四章、「４―４．国際協力ＮＧＯの活動の中で最も困難であった点」で明確に示されている。ＪＡＮＩＣによるアンケートの結果からも、多くの国際協力ＮＧＯにとって、人材の確保と活動資金の確保は困難な課題であったと見られる。一部の団体は、寄付金の集まり過ぎという現象にむしろ困難さを感じていたものの、多くの団体は人材も資金も不足していた。寄付収入及び支出の両方で、二極分化と呼ぶべき状況になっていた。結果的には、人材と資金の不足は、出口戦略を含めた活動計画をどのようにするのかを不明確にし、また活動の指針をも不明瞭なものとしてしまう。日本のＮＧＯの財政面での二極分化が定着していることはすでに知られていることであるが（章末脚注①）、東日本大震災における活動でも、同様の状況となったことが裏付けられた。

「⑵長期的なビジョンの不足」及び「⑹本業とのジレンマ」という状況は、主に、国内対応活動が初めてという団体が多いなかで、しかも阪神・淡路大震災を上回るこれまで日本で経験のない規模での大災害であり、どこまで対応するべきかについて簡単に結論が出せないという側面が大き

いのではないかと見られる。これは、国際協力ＮＧＯの被災地支援活動の活動期間についてのアンケート結果からも現れており、二～三年は活動する予定という団体が全体の三分の一と多かったものの、未定という団体も全体の三分の一ほどあった。また、国際協力ＮＧＯが本業としている国際協力活動への寄付金が、四割を越す団体で減少傾向にあることも「４―２．国際協力ＮＧＯによる資金調達の大きさ」の中で示したが、資金的な面でも本業への回帰に困難さを抱える団体があると考えられる。

「⑶連携・調整が不十分」という点については、第三章「ＮＧＯの協働相手とネットワーク」の「３―４．ＮＧＯによる協働とネットワークのまとめ」で議論した点が参考になる。国際協力ＮＧＯにとって、ネットワークの構築と拡大という点については、様々なレベルで大きな広がりを見せたと考えられる。一方で、異なる主体間（ＮＧＯ／ＮＰＯと政府／自治体や社協）の連携はうまくいった例は少数で、全般的には連携はあまり上手く行えず、各県でのれんぷくの取り組みや一部地域でのＮＧＯ／ＮＰＯ連絡調整会議による連携の取り組みが模索されている状態だ。他方で、調整という点については、どのレベルであっても調整機能はほとんど存在しなかったと考えられる。「協働」という言葉は、これらのネットワーク・連携・調整というレベルを全体的に包括するような意味合いだと理解されるが、極めて限定的に「実際の活動を何らかの形で共同して行う」という意味に捉えるとすれば、例えば企業や他団体との一対一の協働関係は比較的多く存在した。しかし、多数の団体による協働事例というのは、実際にはほとんど無かったと考えられる。

「⑸情報発信・提言が不十分」という点については、資金や人材的な不足という要因の他に、求められる情報と提供している情報のミスマッチの問題もあると見られる。ＪＣＮやＪＡＮＩＣを始め、支援者に対する情報提供を重要視して活動を行っている主体がある一方で、各団体レベルでは十分な情報発信が得られていない。特にＮＧＯ側によるメディア対応やドナー対応という点で、専門的な対応を行う人材が決定的に不足していたという状況が挙げられる。日本のＮＧＯにおける恒常的な人材不足の中では、メディア対応やドナーへのプロポーザル・報告書執筆等の専門的人材を常時雇用することは難しく、大手のＮＧＯですらこの分野の人材を確保できていない状況である。したがって、ＮＧＯ側はある程度の情報は持っていながら、それを必要とするメディアやドナー向けに適切に加工するということができなかった。これが情報のミスマッチである。

次に、現場からの課題抽出結果を見てみたい。ＪＡＮＩＣでは二〇一一年十二月二日に岩手県遠野市において「岩手ＮＧＯ提言ワークショップ」を開催し、以下のような課題が抽出された。

・集会所に出てこない人がいる　九
・支援が偏っている　六
・リソースが不足（人材、資金）　六
・現場と外部に温度差がある（対本部、対ドナー）　五
・援助側の疲れと余裕のなさ（課題を考える時間がない）　四
・ＮＧＯ職員とボランティアが混同されている　四
・連携・調整不足（団体間の連携が弱い、行政等との連携が不十分）　三
・資金の使い道が決まらない　二
・過剰な支援による援助慣れ　一
・地元住民への情報提供が不足　一

各項目の下の数字は、参加者が投票したポイント数を示しており、ポイントの大きい順に課題を示した。本部レベルの職員による課題と類似のもの（リソースの不足、連携・調整不足）もあるが、現場ならではの課題もある。例えば、現場のＮＧＯ職員が最も心配していることは、仮設住宅等で暮らす被災者の状況であり、また本部やドナーと意見や考え方が共有し

づらいという悩みであり、ＮＧＯの支援活動がボランティアと混同されて現場で地元の人々や自治体関係者へ行う説明の困難さといったことである。資金や支援が過剰になり、被災者の自立を妨げる可能性についても、懸念を示しており、現場の感覚が良く表れている。本部やドナーとの意思疎通の困難さは、広い意味での連携や調整の問題という考え方もできよう。

現場レベルでの課題については、特にここでは、現場の被災者に向けた支援内容についての懸念について検討してみる。これは、現場での課題について、横や縦の関係での相談や連携が上手くいっていないために起こる問題ではないかと考えられる。現場で共通の課題については、最近では勉強会や意見交換を行う場を設定するようになっているが、そもそもＮＧＯ／ＮＰＯ団体間の連携が弱いなかでは、具体的に被災者に関わる問題について十分に関係者間でシェアできていない可能性はある。これについて今後何らかの方向性について考えていく必要性があるだろう。

本部レベルと現場レベルでの課題抽出について併せてまとめるとすると、次の三つに集約される。一つはＮＧＯ側の内部的な事情としての資金及び人材の不足という課題、二つは外部との関係としての連携と調整の不足という課題、及び現場の課題を適切に議論や検討するためのＮＧＯ／ＮＰＯ間の連携の不足、そして三つはボランティアとＮＧＯの区別に関する課題であろう。国際協力ＮＧＯとしては、次なる国内大災害において適切な活動を行うために、東日本大震災を経て見えてきたこれらの課題について適切に対処することが必要とされる。

５－３　その他の重要な課題

以上の、ＪＡＮＩＣによるワークショップで抽出された課題以外に、本報告書では次の五つの課題があったと考えている。

一つは海外からの支援を受ける場合における課題である。今回の東日本大震災で海外から支援に入った団体に対して日本の国際協力ＮＧＯ側が十分なコーディネーションを提供できなかったのではないかという指摘がある。これには大きく分けて、①資金の受け皿のキャパシティ不足と海外ドナーの求める高い基準とのミスマッチと、②受入体制の不十分さの２つの背景があったと考える。「第三章　ＮＧＯの協働相手とネットワーク」で見たように、ＪＡＮＩＣや各地域のＮＰＯ中間支援組織等が個別団体の情報提供を行ったが、海外の資金支援団体は支援すべき日本側の団体を見つけるのに苦労しているとの声を依然として聞く機会が多い。また、岩手の課題ワークショップでも指摘されていたように、現場や日本の実情にそぐわない助成を受ける際に高い基準を求めるという、海外ドナー側の課題もあった。海外の資金支援団体を扱う統一的な窓口になるような団体が存在しているわけではなく、また情報提供のあり方についてもルールが存在しているわけではない。ＪＡＮＩＣやＪＰＦでもこうした事態を好転させようと互いに努力してきたが、今回のような国内の大規模災害における両者の役割が十分に整理されているとは言えないので、両者も含め、関係ＮＧＯ団体による議論が必要となる。

二つめは、日本で法人格を有しない外国の援助団体が、長期に外国人を日本に派遣して日本の災害支援等への側面支援（資金援助等）を行う場合に、その外国人が日本へ入国する際の資格の問題である。ケースとしては極めて少ないが、ノービザ入国した後に規定の滞在日数を上回る可能性があるとして、滞在を継続するためにどのような対応ができるのか苦慮しているケースがある。現在のところ、日本で法人格を有しない外国の援助団体が長期に職員を日本に滞在させるというような前例が無かったために、事前の対処や適正な手続きについての周知がなされていなかった。しかし、東日本大震災の経験からは、日本も援助を受け取る立場になることもある

ということであり、将来に同様の災害等がある可能性を見越しての準備は必要である。日本の災害被災者と寄り添う気概のある善意の外国人に対して、日本側で適用すべき制度が不明であることや、必要な制度の周知不足によって活動を阻害するようなことは避けるべきである。従って、外国の援助団体の職員が長期間日本に滞在する場合の手続きについて関係機関や団体の間で再確認し、必要の際に関係者に迅速に周知できるように準備しておくべきである。

三つめには、国際的な基準についての日本での適用である。本報告書中でも何度か取り上げているように、スフィア・スタンダードやＨＡＰ等の緊急救援を行う際の国際的な基準が存在しているが、今回の日本における震災でこれらの基準が十分に活用できなかった側面がある。また、心理ファーストエイドや緊急時に参照すべきＩＡＳＣガイドライン等の精神面での被災者のケアを行う基準についても、既に先進国を含めた災害現場での適用がされている中で、日本の関係者も積極的にこのような基準を採用し、平時から準備を行う必要がある。

四つめは、国際協力ＮＧＯが今回のような災害対応を行うに当たって、自らの組織やスタッフに対する対応が十分であったのか再度見直す必要性があるという点である。組織的な点で考えれば、今回のような大災害時にどのようにそれに対応するかについての緊急時対応計画（コンティンジェンシー・プラン：ＣＰ）というものがあるかないかが、緊急の対応を素早く行えるかどうかに大きく影響を与える。具体的には、ドナーや自治体、また大学やその他社会的に大きな役割を担う組織や団体との事前の協定のようなものによって、自然災害を含めた緊急時に対応する能力が格段に高まる。同時に、自らの組織が存在する場所が災害に見舞われた場合に、どのように組織としての機能を維持し、また職員の生命や組織の財産を守かという観点から、事業継続計画（ビジネス・コンティニュイティ・プラン：ＢＣＰ）というものを事前に策定しておく必要性も高い。特に、多くの国際協力ＮＧＯは首都圏に集中しているため、今後発生が予想される首都圏を襲う自然災害が発生した場合、多くの国際協力ＮＧＯにとっては自らが被災者となる可能性がある。さらに、スタッフに対する対応については、災害現場に派遣するスタッフの健康管理という観点での十分な視点を持ち対応を行う体勢が必要であると共に、精神的な健全性を保つうえでのケアやサポートが行えるような仕組みが必要である。そのために、国際協力ＮＧＯ全体として何らかの基準作りやサポート体制を構築していくことは、検討に値する。

五つ目としては、企業と国際協力ＮＧＯの協力関係の一層の促進である。企業は、今回の東日本大震災において、資金的・物資的また人的な側面において大きな貢献を果たした。また、国際協力ＮＧＯを初めとした民間の非営利団体への協力も一層進んだものと言える。他方で、資金協力先については、日本赤十字等の公的な団体への比重が大きく、企業による金銭的支援の七割が日赤や地方自治体等に配分されている。今後は国際協力ＮＧＯを初めとした民間の非営利団体との交流を拡充していくことで、資金協力についてもＮＧＯ／ＮＰＯへの配分をこれまで以上に拡大することを企業側が検討していけるよう促進していく必要があろう。さらに、人的な交流も重要な課題であり、異なる分野における人事交流という点や、特に国際協力ＮＧＯのように海外に現場を持つ団体と企業が人事交流を持つことで、企業側の視野の広がり等といった点でもメリットがあると考えられる。プロボノ等の新たな方法による企業とＮＧＯ／ＮＰＯの協力関係も広まっており、企業側においても国際協力ＮＧＯ側においても、一層の協力活動促進が求められる。

５－４　主な項目についての提言の考え方

ここでは、東日本大震災に関する被災地支援活動を行った国際協力ＮＧＯの活動に関わる中心的な課題について、それらをどのように解決していける可能性があるかという点での考え方を示したい。

【ＮＧＯ側の資金及び人材の不足に対応する課題】

今回多くの国際協力ＮＧＯにとっては、ジャパン・プラットフォーム（以下、ＪＰＦ）や日本財団を始めとした国内助成団体による迅速かつ優先的な助成金の配分を受けて、数々の重要な活動が即応的に実現したことは特筆に値する。その一方で、人材の確保について多くの団体が困難さを体験し、また資金的には過大な資金を得た団体と資金獲得に苦労した団体に二分されたという問題も顕在化した。ＪＰＦは海外での災害等が起きた際に迅速に資金を配分する仕組みを元々持っていたが、国内災害に対応する資金配分の仕組みは、今回の震災をきっかけに暫定的に作り上げ、成果を上げたものである。こうした仕組みの多くは発災後しばらく経ってからしか制度設計が追いつかなかったため、緊急期に活動を開始した団体には資金難に直面しているところも多かった。そのギャップを一定程度補ったのが海外の団体からの助成金だった。今後は、このような緊急時に、ＮＧＯ／ＮＰＯの初動を助けるファンディングの仕組みを構築しておくことを、より多くの助成団体や政府機関に要望する必要がある。同時に、海外ドナーからの資金については、なかなか適切な助成先が見つからない問題や、英語による報告書作成や息の長いモニタリングについての課題がある。他方、人材の確保については、緊急時に適切な能力と経験を持った人材についての情報をまとめて持っているような組織・団体はない。これらに関してＮＧＯ側及び主な国内ドナー、またＮＧＯ／ＮＰＯへの助成金提供を行う政府機関等に対して、資金獲得と人材確保、及び災害対応に適切な人材を育成するための何らかの仕組みを検討する必要があると考えられる。

中長期的な観点に立って一つの可能性としては、ＮＧＯ及びＮＰＯを含め、適切な中間支援団体やネットワーク団体を通じた資金援助の仕組みと、人材情報の提供や適任者の紹介等を中間支援団体・ネットワーク団体が積極的に行える仕組みを平時から構築することが考えられる。

資金については、今回、新たに設計されたＪＰＦや中央共同募金会などのＮＧＯ／ＮＰＯ向けの国内災害救援のための活動基金が恒常化されると共に、初動期から十分な資金提供を行えるよう多様な緊急支援ファンドが設立されることが望ましい。中間支援団体やネットワーク団体は平時からこうした資金提供元と提供先との関係を構築し、緊急時に即応できる体制を整えておくことが期待される。

人材の問題は、資金と裏腹の関係にあってこの二つを切り離して考えることはできない。今回の震災で、特に海外の助成団体が一般的に挙げた助成対象は、「地元のＮＰＯで中長期的なビジョンを持って活動している団体」であったが、緊急期に活動していた地元ＮＰＯの数は少なく、あったとしても海外助成団体の「厳しい」助成条件を満たせる団体は多くなかった。一方、国際協力ＮＧＯも今回の震災ではその規模故、即戦力となる人員を十分に確保することは容易ではなかった。こうしたギャップは、個々人および組織の災害対応に関するキャパシティビルディング（能力を向上させること）と、その数を増やしておくことが対策として考えられる。これには災害対応に関する能力強化プログラムや研修事業や次に述べるロスター制度（人材バンク）が有効だと考える。

人材情報の提供や適任者の紹介等を中間支援団体・ネットワーク団体が行う仕組みについては、中間支援団体・ネットワーク団体が全国的な規模で連携していくことが必要である。特に、ＮＧＯ／ＮＰＯで過去に勤務した経験のある人材、海外での緊急救援事業経験者、また途上国での開発プ

ロジェクト運営経験者、また国内の様々な活動を経験した人材を、ロスター制度のように登録する仕組みを構築することが効果的である。これは個人情報を扱うため、様々な情報保護のルールが重要であるが、少数の団体が責任をもって運営することで、問題の発生を抑えられると思われる。同時に、緊急救援での活動経験がある団体のロスター制度を、分野別に行うことも考えられよう。さらには、これらロスター制度や事前登録の仕組みを、例えばＪＩＣＡが実施・運営している国際協力キャリア総合サイトの「パートナー」というインターネット上のホームページとの協力で行うことも考えられる。パートナーでは、既に国際協力分野の人材のロスター制度は試みられており、このノウハウを国内で災害救援を行うための用途ともシェアしていくことは、一つの可能性といえよう。

ロスター制度の構築について、利用できる既存の民間側の仕組みとしては、全社協や中央共同募金会等が行っている「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（以下、支援Ｐ）」が挙げられる。支援Ｐは、災害を被った地域の社協の災害ＶＣを支援するための人材派遣・支援に特化して業務を行っており、決してＮＧＯ／ＮＰＯの支援を行う組織や仕組みではない。しかし、今回の震災の経験から、ＮＧＯ／ＮＰＯも支援Ｐの枠組みに参加して一緒に協働してきており、被災者をより効果的に救援するとの目的を明確にすれば、お互いに助け合える側面があるだろう。この支援Ｐの既存の枠組みと資金を効果的に利用しながら、ＮＧＯ／ＮＰＯの人材バンクを構築していくことで、社協側にとってもＮＧＯ／ＮＰＯにとってもメリットのある仕組みとなる可能性がある。

国内災害や国外の災害等への対応に関心を持つＮＧＯ／ＮＰＯに対して、平時からの人材育成プログラムを提供することは、極めて重要である。ハイレベルのプロフェッショナルな内容のトレーニングから、入門編になるような基礎的な訓練や知識の提供まで、様々なレベルでの育成プログラムが提供されることで、各団体や個人に適した能力強化に直接つなげることができる。既に、ＪＩＣＡやその他の国際機関において、類似のトレーニングが行われているため、それぞれのトレーニングを補完し合いながら、ＮＧＯ／ＮＰＯの団体や個人が使いやすい仕組みを考えていくことは、十分検討する価値があるだろう。

【連携と調整の不足に対応する課題】

次に、連携と調整には、対政府・対自治体・対社協という行政系の組織との連携があり、平時からこれら組織との対話と計画作り、そして実際の訓練といったことが重要になる。そのために、ＮＧＯ／ＮＰＯの内部では、国内の大災害を念頭に置いた緊急時に活動できる分野や地域、また人材等の資源状況について内部でセクター等の構築を行っておく必要がある。現在、依然として東日本大震災の被災地での復興支援活動が継続している中にあって、将来のことを考えていくことは困難かも知れないが、今回直面した様々な困難を想起すれば、このような日頃の活動が役に立つ時があると考えられる。

これを実現するためには、災害対応に特化した全国規模のＮＧＯ／ＮＰＯネットワーク団体が、内閣府等の災害緊急時に対応する政府部門と、今後の制度構築に関する協議を開始する必要がある。そのために、現在、東日本大震災の被災地で活動している団体を中心に、将来に類似の大規模災害が起きたことを想定して、ＮＧＯ／ＮＰＯ団体がそれぞれセクター別、また地域別等の責任グループを編成し、どのような分野あるいは地域では、どの団体が中心になって活動し、また情報提供・発信していくのか等について話し合いを始める必要があろう。国際協力ＮＧＯに於いては、関東、関西やその他の地域においてネットワーク団体となっている団体同士の連携も重要な点となる。

このようなＮＧＯ／ＮＰＯ内での連携を高めていくことで、対政府・対自治体・対社協といった行政系の組織との連携の可能性は、飛躍的に高まるだろう。ＮＧＯ／ＮＰＯ内で責任ある役割分担を示すことで、行政系の組織からの信頼が高まると考えられるからである。

一方で、調整という点に関しては、一足飛びに全国レベルや全体規模での調整機能の構築を目指すのでなく、まずはセクター別及び地域別の活動の中での調整ということから検討を始めるべきであろう。これまで日本のＮＧＯ／ＮＰＯ団体はネットワーク型で発展してきているため、他の団体や組織からの調整、つまり業務の範囲や活動地についての指示を受ける事業運営形態に慣れていないという問題点がある。しかし、同じ活動内容で、調整の必要性が関係者の間で共有できるような分野、また地理的なつながりのある地域別の関係では、調整ということが受け入れやすくなるため、セクター別あるいは地域別の調整から試みてはどうかという提案である。本報告中のアドラ・ジャパンによる提案でもあったように、内閣府及び自治体との協力の下で災害時に行政とＮＧＯ／ＮＰＯ団体の調整を行う「広域支援調整員」という試みが実際に行われ、今後その全国規模での展開案が出されている。またそれを地域単位で調整できる「地域支援センター」という構想も提案された。このような具体的提案は緊急に検討される必要がある。

他方で、現在、東日本大震災の被災三県（岩手、宮城、福島）では、ＮＧＯとＮＰＯや地元団体が連携して、れんぷくという方式を構築中である。これが、将来の災害時に調整役として有効かどうかは、今後の展開を見守る必要があるが、一つの有望な試みであることは間違いない。このような全体の調整を目指した連携方式を目指しつつ、まずはセクター別及び地域別での調整を確実に実施できるような方向性を模索していくべきではなかろうか。

【ＮＧＯの専門性に関する理解促進と啓発についての課題】

阪神・淡路大震災時に広く知られるようになった「ボランティア」という言葉で、ＮＰＯやＮＧＯ自身を表現しようとすることは、特に緊急時においては、助ける者と助けられる人々の垣根を越えやすくする一つの方便として有効なものではある。しかし、ボランティアはあくまで無償の労働であり、職業として専門的に支援活動を展開するＮＧＯやＮＰＯの活動というものをなかなか理解できない社会状況が、残念ながら未だに存在している。

我々国際協力ＮＧＯとしては、活動自体の市民的意義、つまりボランタリーな責任感の発露としてのＮＧＯ活動への参加は重要視しつつ、活動としての専門性や実績等についてはより的確かつ具体的に政府・自治体に伝えていく必要がある。その部分において、無償で専門性を持たない仕事を通じたボランティア活動に従事する個人ボランティアとの違いがある。

一般国民に対して、ボランティアとＮＧＯ／ＮＰＯ団体ないしこれに従事する職員の違いについて理解を広めるためには、まだまだ遠い道のりが続くことは想像に難くない。しかし、政府・自治体に対するＮＧＯ／ＮＰＯの存在意義と緊急時における連携の必要性は、早急に普及していくべき内容である。つまり、政府・自治体の関係者が緊急時に確実に協働すべきＮＧＯ／ＮＰＯの存在を知らないということは、一般国民の理解促進とは全く異なる次元で問題だということである。

そこで、本報告書では、一般国民に対する個人ボランティアと職業としてのＮＧＯ／ＮＰＯ活動の違いについては、息の長い普及活動を継続して行うことを提案する。同時に、政府・自治体とは早急に協議を行い、特に災害緊急時において活躍するべきＮＧＯ／ＮＰＯ団体は、個人ボランティアと同じ扱いではなく、災害対策本部において対応するべき団体として、

政府・自治体と密接な連携を持ちながら緊急救援活動を行う仕組みを立ち上げることを提案する。今回の震災の被災自治体側ではＮＧＯ／ＮＰＯの役割に関する認識は格段に高まっており、このポジティブな状況変化を良く捉えて、政府・自治体また社協の関係団体にも、ＮＧＯ／ＮＰＯの役割について理解を普及していくべきであろう。

５－５　対象別の提言

以上の考え方を元にして、具体的な提言案について対象別に以下のように提示する。

【対政府・自治体】

今後起こりうる首都直下型地震やその他の大災害を念頭に置き、東日本大震災の救援活動で大きな力を発揮した国際協力ＮＧＯをはじめとしてＮＰＯ等の民間非営利団体とのより効果的な連携を目指し、災害対策の一部としてＮＧＯ／ＮＰＯとの連携を平時から構築することを求める。そのために、

⑴これまでの防災訓練等で試されてきた「広域支援調整員」の本格運用やマルチセクターの緊急時対応計画（コンティンジェンシー・プラン）について真剣に検討されることを提案する。

⑵政府や自治体の関係部署や関係者の間での、個人ボランティアとＮＧＯ／ＮＰＯの違い等についての認識向上について早急な対応を行われることを望む。

⑶政府及び自治体によるＮＧＯ／ＮＰＯへの資金提供方法（ファンディング・スキーム）の中に、緊急時のＮＧＯ／ＮＰＯの初動活動を支援するためのものを追加するよう要望する。

⑷外国からの支援については、政府や自治体の負担になるばかりとの視点ではなく、国内ＮＧＯやＮＰＯとの協力によってより多くの外国支援を受けられるような適切なチャンネル作りを平時から構築していくことを求める。

【対助成団体】

⑴ＮＧＯ／ＮＰＯへの資金提供方法（ファンディング・スキーム）の中に、緊急時のＮＧＯ／ＮＰＯの初動活動を支援するためのものを追加するよう、強く要望する。

⑵特に災害等の緊急時において、プロポーザル作成、報告書作成、評価報告書作成等で、ＮＧＯ／ＮＰＯの負担を軽減するものを考案すると共に、その質が高められるような方法論について、継続的に研究されるよう求める。

【対国際協力ＮＧＯ】

東日本大震災での国際協力ＮＧＯの大きな貢献を今後に活かすために、災害時に対応するための平時からの政府や自治体との連携・協力関係を更に強化していくことを求める。そのために、

⑴国際協力ＮＧＯの中での議論を活性化することを求める。

⑵災害救援向けの支援を行う助成団体や行政との関係強化等を通じて、平時から「広域支援調整員」やマルチセクターの緊急時対応計画、市民社会による防災・減災ネットワークの構築等のアイディアの具体化とその運用を目指すことを提案する。

⑶災害時の活動を担う人材を確保するための人材ロスター制度及び団体のロスター制度を創設することを提案する。

⑷海外及び国内の緊急救援に携わる人材を拡充するための人材育成プログラムを、行政や助成団体と協力しながら構築することを提案する。

⑸国際的な緊急救援の基準や、精神的支援についての国際基準等、国際協力ＮＧＯが日頃接している国際基準について平時から国内に普及促進することを求める。また、緊急時の対応についての事前準備や、緊急救援活動を実施する職員の各種ケアについての水準確保について引き続き努力することを求める。

あとがき

巻頭言でも触れている通り、今回の東日本大震災救援活動は日本のＮＧＯにとって初めての本格的な国内災害救援活動であった。各ＮＧＯがどのような活動を行い、どのようなことで悩み、どのような成果を上げたかは本文に示されたとおりである。

ＪＡＮＩＣは、これらのＮＧＯが効果的な活動を行うとともに、被災地での活動を終了する際に活動が地元にスムーズに引き継がれるように、主に四つの活動を行ってきた。

第一が、被災地で活動するＮＧＯが必要な人材・資金・情報を得られるように、情報支援のシステムを整備することであった。そのために、専用ウェブやメーリングリストを立ち上げ、情報交換会を開催（最初の三ヵ月間は毎週）した。この情報交換会では、ＮＧＯだけでなくドナーや企業も参加したことによって、資金や物品、人材のマッチングが実現した。

第二に、被災地の適切な受け皿の発掘と能力強化の支援であった。このために、宮城、岩手、福島三県に順次連絡事務所を開設して現地の情報を収集し、各県で活動しているＮＧＯと地元団体との協働促進やセミナー開催を行った。

第三に、ＪＡＮＩＣが本来事業の柱の一つとしている提言活動の経験を活かし、政府や行政に対してタイムリーな提言を行うことであった。ＪＰＦと共同で出した海外のＮＧＯに向けた提言、震災復興と関連したＯＤＡ削減に関する提言、原発についての姿勢の表明など、主な提言については資料編に掲載している。

第四は、救援活動を記録し広く内外に発信することで、この報告書や映像の記録、シンポジウムの開催などであり、単に記録するだけでなく、次の大規模災害に備えて今回の震災の教訓を元に何が必要か提言することを目指した。

震災直後、ＪＡＮＩＣでは活動を六ヶ月間と想定して計画を立て、ドナーに支援の依頼を行った。それは、国際協力ＮＧＯは本来途上国での貧困削減や教育支援などが活動の中心であり、この未曾有の災害に対して救急救援を開始した多くのＮＧＯも、半年ほどで活動を終了し本来事業に復帰するだろうと考えていたからである。

しかし、発災から三ヶ月を過ぎるころから、どのＮＧＯも半年ではとても活動を終えることはできない、最低一年間は継続する、団体によっては三年五年と中長期に関わっていくと考えていることが分かるにつれて、ＪＡＮＩＣとしてもＮＧＯ支援の活動を少なくとも一年間は継続する必要があると判断した。

それに加えて、福島第一原発事故による放射線被害の実態が明らかになるにつれて、国境を越えた地球規模の問題として、私たち日本のＮＧＯは世界に福島の状況を知らせる責任があると考え、ＪＡＮＩＣとして福島には中長期で取り組むことを決定した。

今回の報告書においては、福島原発の問題に関しては、一部のＮＧＯの活動にしか触れていない。これは、ＪＡＮＩＣとして岩手、宮城での活動を一年間で収束させ、二年目からは福島に絞って活動を続けるという方針の中で、もう少し時間をかけて検討し、まとめる必要があると考えたからである。

今回の震災においてＪＡＮＩＣがＮＧＯを支援して被災者の救援や復興に貢献できたのは、多くの個人や財団、宗教組織、企業などからいただいた寄付や助成金があったからである。また、日本を支援するために集め

た資金を持ってカウンターパートを探しに来日した海外のドナーについては、ＪＡＮＩＣが個別にＮＧＯにつなぐとともに、ＪＡＮＩＣ自身にも支援をいただいた。以下に主な支援団体を掲載するとともに、ネットワークＮＧＯとしてのＪＡＮＩＣの役割を評価してご支援をいただいたことに改めて感謝を申し上げたい。（五〇音順）

特定非営利活動法人　アーユス仏教国際協力ネットワーク
在日本インターボード宣教師社団ウェスレーセンター
財団法人　世界宗教者平和会議日本委員会（WCRP）
財団法人　地球市民財団（GCF）
日蓮宗あんのん基金
立正佼成会一食平和基金
Church World Service（CWS）
Direct Relief International（DRI）
Japan American Citizens League（JACL）
Korea NGO Council for Overseas Cooperation (KCOC)
Zhi-Shan Foundation

また、被災地でのＮＧＯの活動を支援する「東日本大震災活動支援まとめて募金」には多くの個人、団体より寄付を頂いたが、ここでは百万円以上の寄付団体のみ掲載させて頂く。

独立行政法人　国際協力機構　有志一同
株式会社　二馬力
株式会社　ブリヂストン
SGS ジャパン株式会社
New Mexico Supporting Japan
浄土宗東京教区青年会
New Mexico Asian Family Center
パタゴニアインターナショナルインク日本支社

また、仙台事務所のスペースを提供していただいた独立行政法人国際協力機構（ＪＩＣＡ）、遠野連絡事務所の機能を置かせていただいた遠野まごころネット、福島のプロジェクトで連携している福島大学には、特別に謝意を表したい。

震災後一年経っても、東北三県をはじめとした被災者の生活の再建は、遅々として進んでいない。国際協力ＮＧＯの中には、東日本大震災をきっかけに国内事業部を設置して、中長期にわたって東北の被災地支援を継続することを表明している団体もある。

その一方で、今回の震災にあたって発展途上国を含めた世界中の人々から私たち日本人は支援を受けた。国際協力ＮＧＯは「国境を越えた市民による協力」を行う組織である。この場合、「国境を越えた」というのは、「国境の向こう側である海外」を意味するわけではない。「国境」という概念そのものを「越える」ことであり、地球市民という言葉に代表されるように、世界中のあらゆる地域で、差別や不公正、欠乏や貧困に苦しんでいる人がいれば、どこへでも行って手を差し伸べるという意味である。

今回、世界中の人々から示された善意の支援や応援のメッセージに応えるために、私たち国際協力ＮＧＯは、東北で、そして世界のあらゆる地域で、支援を必要としている人々のもとに駆けつける決意である。

二〇一二年三月十一日

資料

・東日本大震災関連時系列出来事一覧
・ＪＡＮＩＣ会員で震災対応活動を行った団体一覧
・提言一覧

東日本大震災関連時系列出来事一覧

※太文字は、福島第一原子力発電所事故関連

【2011年3月】

11日

- 14時46分　三陸沖でマグニチュード（M）9.0の地震発生）
- 緊急災害対策本部設置
- 災害救助法の適用（11日から24日までに10都県が適用）
- 防衛省、大規模災害対処派遣命令、原子力災害対処派遣命令。陸海空の計約8千人の自衛隊が災害派遣出動
- 警察庁、広域緊急援助隊派遣命令
- 消防庁、緊急消防援助隊に出動指示
- 警察庁、午後11時現在、死者は１１０人、行方不明者は３５０人と発表
- **首相、原子力緊急事態宣言（福島第一原子力発電所、原子力災害対策本部（本部長：菅首相）設置**
- **首相、福島第一原子力発電所について避難指示区域（半径3km以内）、屋内退避区域（同3～10km以内）を設置**

12日

- 激甚災害の指定
- 被災者生活再建支援法適用
- 午後2時現在の断水世帯は北海道から愛知県までの18都道県、１１０万戸以上に拡大（厚生労働省発表）
- **福島第一原子力発電所1号機が水素爆発を起こす**
- **福島第一原子力発電所の半径3キロ以内に住む約3千人の避難が午前6時すぎに完了（防衛省発表）**
- **原子力緊急事態宣言を発出（福島第一原子力発電所）**
- **福島第一原子力発電所について避難指示区域（半径10km以内）を設定**
- **福島第一原子力発電所について避難指示区域（半径20km以内）を再設定**

13日

- 特定非常災害として指定
- 自衛隊派遣10万人へ。陸海空統合部隊設置

14日

- 被災地域に対する物資支援に係る予備費の使用を政府が決定
- 東京株式市場の日経平均株価が1万円を割り込む
- **福島第一原子力発電所3号機が水素爆発を起こす**

15日

- 東京株式市場の日経平均株価が半年ぶりに9千円を割り込む
- **政府・東京電力一体の福島原子力発電所事故対策統合本部を設置**
- **福島第一原子力発電所について半径20～30km以内に屋内退避を指示**

16日

- 東京電力が東京、埼玉、山梨、群馬、神奈川、栃木、千葉の7都県の一部地域で計画停電を実施
- 被災地での燃料不足を補うため全国の自衛隊基地に備蓄しているガソリン、軽油の提供を決め輸送を開始

17日

- 仙台空港で救援機による物資輸送が可能に
- 16年ぶりに円が最高値を更新（1ドル＝76円25銭）

18日

- 警察庁、死者数が阪神淡路大震災（６４３４人）を超えたと発表

19日

- 仮設住宅の建設開始（陸前高田市、釜石市）

20日

- 被災者生活支援特別対策本部活動開始

22日

- 東北新幹線の盛岡―新青森で運転再開

24日

- 東北自動車道、一ノ関―宇都宮間で一般車両の通行が可能になる

25日

- **福島第一原子力発電所の半径20～30km区域（屋内退避区域）の住民に自主避難を要請**

28日

- 宮城県、震災によるがれき量が年間排出量の23年分に当たると発表

30日

- **東京電力、福島第一原子力発電所1～4号機の廃炉を表明**

【4月】

1日

- 政府、今回の大地震による災害の名称を「東日本大震災」に決定

3日
・岩手県宮古市の津波は高さ約38メートルに達していたと、現地調査した都司嘉宣（つじ・よしのぶ）東大地震研究所准教授が発表

5日
・『日本はひとつ』しごとプロジェクト・フェーズ1（第一段階）とりまとめ

7日
・東北新幹線盛岡～一ノ関が運行再開

8日
・東北新幹線一ノ関―新青森間運休
・義援金配分割合決定委員会が、第一次分の配分基準を決定
・計画停電は今後、原則実施しない方針と海江田万里経産相

9日
・岩手県陸前高田市で仮設住宅の入居開始

12日
・**原子力安全・保安院、福島第一原子力発電所事故の深刻度を国際評価尺度（INES）の暫定評価で最悪の「レベル7」に認定。チェルノブイリ事故に匹敵**

13日
・仙台空港、民航機就航再開

14日
・「東日本大震災復興構想会議」（議長：五百旗頭真防衛大学校長）初会合

16日
・福島県いわき市で被災者向け一時提供住宅への入居開始

18日
・宮城県南三陸町の中核病院である公立志津川病院が避難所敷地内で診療を全面再開

19日
・岩手、宮城、福島の3県で検視を終えた遺体の92・5％が水死だったことが警察庁のまとめで判明

20日
・財務省が3月の貿易統計（速報、通関ベース）を発表。震災の影響で貿易収支の黒字額が前年同月比78・9％減の1965億円に

21日
・震災で運休していたJR東北線・仙台―一ノ関間で運転再開、東北線は全線復旧
・宮城県が復興工程を発表。「3万戸の仮設住宅建設を9月末までに完了させる」と村井嘉浩同県知事
・経済協力開発機構は2011年の経済見通しで、日本GDPの伸び率予測を1.7％から0.8％に下方修正

22日
・**政府、半径20キロの警戒区域外側で、放射性物質の累積量が高い地域を「計画的避難区域」、半径20～30キロ圏内で計画的避難区域に入らない地域の大部分を「緊急時避難準備区域」に指定**

23日
・オーストラリアのギラード首相が宮城県南三陸町を訪れ、被災者を激励。外国首脳の被災地視察は初めて
・東北新幹線の盛岡―一ノ関で運転再開

24日
・東北新幹線の運休区間のうち仙台―福島間で運転を再開、45日ぶりに仙台―東京間が直通運転
・津波で役場が崩壊した岩手県大槌町がプレハブの合同仮庁舎で業務再開

25日
・日本と中国、韓国の経済貿易担当相会合が、復興への協力を確認する共同宣言を発表

26日
・被災地にある大企業の生産拠点の6割が再稼働

27日
・宮城県気仙沼市の離島・大島と気仙沼港を結ぶフェリーが再開。

28日
・震災被害後初めて東北新幹線の東京―新青森が全線で運転再開
・「生活支援ハンドブック」（政府第一版発行）

29日
・宮城県南三陸町の仮設住宅が隣接する登米市に完成し、住民に引き渡し。

30日
・青森県内の県民向け避難所は全て閉鎖

【5月】

2日
・第一次補正予算成立（4兆153億円）
・4月の国内新車販売台数は1968年の統計開始以来、過去最低の18万5

673台。震災で部品供給網が寸断　生産の大幅縮小が響いた。日本自動車販売協会連合会などが発表

13日
・警察庁は、死者が12都道県で1万5千人を超えたと発表

15日
・**計画的避難区域に指定された福島県川俣町で、49人が町内の区域外の町営住宅などへ避難を開始**

16日
・環境省「東日本大震災に係る災害廃棄物処理指針（マスタープラン）」を公表

17日
・宮城県南三陸町で臨時災害FM局が開局

19日
・「二重ローン」問題で全国銀行協会が被災した土地や中小企業の債務を国が買い取る制度を柱とする対策を政府に要請

20日
・政府の緊急災害対策本部は、今後約3カ月間に政府が行う被災者支援策をまとめた「当面の取り組み方針」を決定

【6月】

6日
・緊急消防援助隊派遣終了
・**保安院は福島第一原子力発電所1～3号機がメルトダウン（炉心溶融）したとする評価結果を公表**

8日
・政府・民主党が、被災前のローンに加え震災後に新たな債務を抱える「二重ローン問題」の救済策骨子案を公表

11日
・政府の復興構想会議が第1次提言の素案を公表。復興財源として国債を発行した場合は増税で償還すると明記

17日
・日本赤十字は第2次義援金１４４６億円を被災地へ送金、一括配分

20日
・東北地方の高速道路（20路線）。証明書提示による無料化開始

24日
・東日本大震災復興基本法施行

25日
・東日本大震災復興対策本部及び岩手、宮城、福島県現地対策本部設置

27日
・復興への提言～悲惨のなかの希望～（東日本大震災復興構想会議発表）
・東日本大震災復興対策本部事務局が活動開始

【7月】

25日
・第二次補正予算成立（1兆９９８８億円）
・仙台空港、国内線が被災前の便数にほぼ回復

26日
・岩手県から自衛隊が撤収

29日
・東日本大震災からの復興の基本方針（7月29日東日本大震災復興対策本部決定、8月11日改定）

【8月】

1日
・宮城県から自衛隊が撤収

3日
・**原子力損害賠償支援機構法が成立**

11日
・**福島県が復興ビジョンを策定**
・岩手県が東日本大震災津波復興計画を策定。福島県が復興ビジョンを策定

25日
・復興庁設置準備室が設置される

26日
・宮城県が震災復興計画（案）を公表

31日
・被災3県で初めて、岩手県が県内の全避難所を閉鎖
・自衛隊の大規模震災災害派遣終了

【9月】

9日
・電力使用制限令が解除

23日
・東北新幹線が震災前の通常ダイヤに戻る

25日
・仙台空港が国際定期便の運航が再開し、全面復旧

【10月】

19日
・宮城県復興計画正式決定

【11月】

20日
・第三次補正予算成立（12兆１０２５億円）。うち9兆2千億円が東日本大震災の復興費と円高対策

30日
・震災復興に向けた臨時増税法が成立。２０１３年から2.1％幅上乗せなど。10・5兆円分の財源に

【12月】

4日
・岩手県野田村、震災後初の高台移転合意。

7日
・東日本大震災復興特別区域法（12月7日成立、12月26日施行）

9日
・復興庁設置法成立

26日
・自衛隊災害派遣撤収

28日
・**福島県内の全ての1次避難所閉鎖**

30日
・宮城県内の全ての避難所閉鎖

【２０１２年1月】

1日
・広域緊急援助隊（警察）派遣終了
・**放射性物質汚染対処特別措置法　全面施行**

6日
・復興特別区域基本方針（閣議決定）

【2月】

28日
・最後に残っていた福島市内の二次避難所が閉鎖され、被災三県すべての避難所が閉鎖された

出典

内閣府
首相官邸ホームページ　http://www.kantei.go.jp/saigai/
被災地域の復旧の状況等（データ編）東日本大震災復興対策本部事務局　平成24年1月16日
ＩＳＳＵＥ ＢＲＩＥＦ東日本大震災の概況と政策課題 国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 708(2011. 4.26.)
【ドキュメント】（一覧）東日本大震災／福島原発事故　共同通信
http://www.47news.jp/47topics/e/202568.php
東日本大震災時系列まとめ http://lilylandscape.net/diary/815.html
復刊アサヒグラフ全記録　東北が泣いた一年　2011.3.11~2012.2　週刊朝日臨時増刊号　2012.2.20号

ＪＡＮＩＣ会員で震災対応活動を行った団体一覧

正会員

(特活) ICA 文化事業協会
(財) アジア・アフリカ国際奉仕財団 (AiV)
(社) アジア協会アジア友の会 (JAFS)
(特活) アジア・コミュニティ・センター２１
(特活) ADRA Japan
(特活) アムダ (AMDA)
(特活) アジア日本相互交流センター (ICAN)
(特活) アーユス仏教国際協力ネットワーク
(特活) ESA アジア教育支援の会
(特活) WE21 ジャパン
(特活) ACE
(公財) オイスカ (OISCA)
(特活) 幼い難民を考える会 (CYR)
(特活) オックスファム・ジャパン (OXFAM Japan)
(特活) 開発教育協会/DEAR
(特活) かものはしプロジェクト
(特活) グッドネーバーズ・ジャパン
(公財) ケア・インターナショナル ジャパン
(特活) ケアリングフォーザフューチャーファンデーションジャパン (CFF)
(公財) 国際開発救援財団
(特活) 国際ボランティアセンター山形 (IVY)
(特活) 国境なき医師団日本 (MSF Japan)
(特活) 国境なき子どもたち (KnK)
(特活) シェア＝国際保健協力市民の会 (SHARE)
(特活) JHP・学校をつくる会
(特活) ジェン (JEN)
(特活) シャプラニール＝市民による海外協力の会
(公社) シャンティ国際ボランティア会 (SVA)
(公財) ジョイセフ (家族計画国際協力財団) (JOICFP)
(財) 世界宗教者平和会議日本委員会 (WCRP)
(公社) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (SCJ)
(特活) 地球市民ＡＣＴかながわ/TPAK
(特活) 地球の木
(特活) 地球の友と歩む会/LIFE
(特活) チャイルド・ファンド・ジャパン (CFJ)
(特活) 難民支援協会 (JAR)
(特活) 難民を助ける会 (AAR)
(特活) 日本・雲南聯誼 (れんぎ) 協会
日本カトリック信徒宣教者会
(公社) 日本キリスト教海外医療協力会 (JOCS)
(特活) 日本国際ボランティアセンター (JVC)
(特活) 日本リザルツ
(特活) ハート・オブ・ゴールド
(特活) ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパン
(特活) ハーベストタイム
(特活) パレスチナ子どものキャンペーン (CCP)
(特活) ピースウィンズ・ジャパン (PWJ)
(特活) ヒューマンライツ・ナウ (HRN)
(特活) ヒマラヤ保全協会 (IHC)
(公財) プラン・ジャパン
(特活) ブリッジ　エーシア　ジャパン (BAJ)
(特活) フレンズ・ウィズアウト・ア・ボーダー JAPAN
(特活) メドゥサン・デュ・モンド ジャポン (世界の医療団) (MDM)
(特活) れんげ国際ボランティア会
(特活) ワールド・ビジョン・ジャパン (WVJ)

団体協力会員

あしなが育英会
(一財) ウェスレー・ファンデーション (Wesley Foundation)
(特活) NPO 事業サポートセンター
(特活) オーシャンファミリー海洋自然体験センター
(財) 大竹財団
(特活) 神奈川海外ボランティア歯科医療団
(一財) 国際開発センター (IDCJ)
(一財) CSO ネットワーク
(公社) ＣＩＶＩＣ　ＦＯＲＣＥ
JGC 通訳ボランティア事務局
宗教法人　真如苑
(特活) ＪＩＰＰＯ
(特活) ジャパン・プラットフォーム
(社) 青年海外協力協会 (JOCA)
(財) 損保ジャパン環境財団
(一財) ダイバーシティ研究所
日本イラク医療支援ネットワーク (JIM-NET)
日本福音ルーテル社団 (JELA)
(財) 日本ユニセフ協会
(社) 日本ユネスコ協会連盟
(特活) ＨＡＮＤＳ
(一社) ピースボート災害ボランティアセンター
ＵＩゼンセン同盟

提言一覧

JPF & JANIC
Recommendations to the International NGOs for Disaster-related Activities in East Japan

23 March 2011

We would like to recommend the following points to those International NGOs which are already in Japan or planning to come to Japan for the relief operation. The po ∞ints are based on the present situation in Japan, including some unchanging & peculiar ones, and some changeable ones reflecting the ongoing situation.

1) Currently we are observing the unusual prolonged emergency and semi-emergency period due to the fuel shortage in the first 12 days, the large scale of damage and affected areas, and radiation levels in Fukushima. A large number of people from Fukushima have experienced repeated evacuations and are still relocating to other Prefectures including Tokyo.

2) In Japan, humanitarian & welfare activities are coordinated by the Prefectural Social Welfare Councils (SWC), as well as Municipality SWCs at city/ward/town/village. After a huge disaster, a local SWC is supposed to establish a Disaster Volunteer Center (DVC) at Prefecture and Municipality levels. At present, Pref. DVCs in Iwate, Miyagi, Fukushima, Ibaraki and Chiba have been established, while many city/ward/town/village SWCs have not been able to do so, due to their multilayer damages. Under this situation, a large number of individual volunteers are still requested to wait until the situation allows accepting them. Some Japanese NGOs, which are well organized and self-sustainable (food, accommodation, and communication etc.), have started their activities.

The International NGOs which are requested to wait for the time being are strongly advised to inform and consult with a Pref. DVC prior to the commencement of their activities (communication to be made in Japanese language). The Pref. DVC may advise the NGOs about needs, local DVCs and etc.

During the operation, please do keep in close contact with the municipality DVCs, and do inform the same DVCs about the completion of the operation well ahead of time for the smooth take over.

∞) Many SWCs/DVCs are still struggling to establish themselves and sustain their activities. NGOs should realize the importance and present situation of local DVCs, and are advised to support them in any possible ways, as many of their basic resources had been lost.

4) We observe the concentration of NGOs and relief materials in Miyagi Pref. in comparison to Iwate Pref., Fukushima Pref., and other Prefectures. There is a general tendency to avoid Fukushima Pref. due to the fear of nuclear radiation, while many people are struggling hard to help the victims.

5) A huge number of individual volunteers working in the affected areas will be soon available in Japan; therefore, it is recommended for the International NGOs to consider deploying a small number of staff members.

For further information, please contact:
Japan Platform (JPF), Otemachi Bldg, 266, 1-6-1 Otemachi, Chiyoda-ku, Tokyo 100-0004 Japan,
TEL: 03-5223-8891 FAX: 03-3240-6090,
Mail: info@japanplatform.org
URL: http://www.japanplatform.org/E/index.html

Contact list of Prefecture Disaster Volunteer Centers

Prefecture	Telephone	Fax	e-mail
Iwate	019-637-9711	019-637-4255	vc-1@iwate-shakyo.or.jp
Miyagi	090-6853-1863	022-217-9388	g101@miyagi-sfk.net
Fukushima	024-522-6540	024-522-6546	vc@fukushimakenshakyo.or.jp

民主党幹事長　岡田克也　様

「政府開発援助（ＯＤＡ）二割削減」の再考を求めます

二〇一一年四月七日

（特活）国際協力ＮＧＯセンター（ＪＡＮＩＣ）
理事長　大橋　正明

民主党の復旧・復興検討委員会（委員長＝岡田克也幹事長）が、震災復興に向けた財源確保のために今年度のＯＤＡの二割（千百四十五億円）を削減するよう菅内閣に申し入れたことが、四月七日に報道されました。（特活）国際協力ＮＧＯセンター（ＪＡＮＩＣ）は、この申し入れを再考し、当初予算を維持するよう上記委員会および菅内閣に強く求めます。

三月十一日の東日本大震災に関して、ＪＡＮＩＣは被災した多くの方に心よりお見舞い申し上げるとともに、一刻も早い復興が実現することを願っています。すでにＪＡＮＩＣのメンバー団体である多数の国際協力ＮＧＯが被災地において活動し、緊急支援・復興に携わっています。

このような時期において、早期の復興のために国の内外の資源を動員することは必要な措置ではありますが、ＯＤＡの削減には慎重な判断が必要です。現在、日本には途上国を含む海外から多数の支援が寄せられており、その背景には日本がこれまで続けていたＯＤＡによる援助があったことも大きく寄与しています。今回、ＯＤＡを二割削減することは、国際援助の中で日本が期待され、果たすべき役割や責任に反するものでもあります。

特に、日本のＯＤＡの削減が途上国の貧困層に与える影響は計り知れません。ＯＤＡの今年度予算の維持は大前提ですが、削減がやむをえない場合にも、人道的な見地からＭＤＧｓに直接的に関わるＯＤＡについては減額しないよう強く求めます。

東日本大震災被災者支援に関するＮＧＯ向けリコメンデーション

二〇一一年五月九日

ＪＡＮＩＣ主催東日本大震災支援ＮＧＯ情報交換会　参加ＮＧＯ有志

三月十一日に発災した東日震本大災は、日本のＮＧＯにとって大きな活躍の機会であると同時に、活動の理念や方法論が試される場となった。

海外における緊急援助や開発プロジェクトの経験が豊富な国際協力ＮＧＯは、震災直後から現地に先遣隊を送って地元のニーズを把握し、それぞれが持つ専門性に合わせた活動を、早い段階から開始した。その背景には、緊急救援の経験とともに、多くのＮＧＯが初動に必要な資金を持っていたことも、迅速な活動ができた要因であると考えられる。

途上国と日本国内という違いはあっても、緊急救援及びその後の復興、開発につながる一連の支援活動における原則は同じであることを多くのＮＧＯは実感している。その意味で、私たちが途上国における事業実施の中で学んできた教訓や原則は、今回の東日震本大災支援活動の中でも生かされるべきである。

1．地元の社協や行政を尊重する

・大規模災害に対しては社協一災害ボランティアセンター（ＤＶＣ）のラインが地域レベルでボランティアの受け入れや外部のＮＧＯ／ＮＰＯの窓口になるが、活動を開始する時、活動期間中、撤退時に、社協やＤＶＣに連絡することが重要である。特に引き際が肝心で、いつのまにかいなくなったと思われることがないように、一つの地域での活動が終了する時には市町村レベルの社協やＤＶＣにも余裕を持って事前に連絡する。

・今回の震災においては、当初社協やＤＶＣが被災して機能していない地域があった。そのため、県や市町村の災害対策本部と連絡を取って緊急支援を行った団体もあったが、社協の機能が回復しＤＶＣが立ち上がった段階で、連絡を取ることが必要。

・こういったことは、途上国でプロジェクトを実施する場合、現地政府や関係省庁、地方行政との話し合いや合意を得る必要があることと基本的に同じである。

2．現地のニーズから出発する

・各ＮＧＯが持つ専門性は重要だが、それを単に現地に持ち込むのではなく、現地（場合によっては特に弱者）が本当に必要としていることは何かを十分把握した後に、相手との合意に基づいて事業を実施する。

・状況は刻一刻と変化しており、ニーズも同様に変わる。そういったニーズに柔軟に対応することが必要。また、その変化を社会に対して積極的に発信していくことも重要。

3．現地のキャパビルを重視する

・ＮＧＯが独自の判断基準で自団体のスタッフによってプロジェクトを実施するだけでなく、現地のカウンターパート（社協、ＤＶＣ、ＮＰＯ、住民組織など）の組織強化を重視する。

・外部者であるＮＧＯはやがて撤退するものなので、撤退後に事業や成果が持続的に発展することを考えて、誰にどのように引き継いでいくのかを、プロジェクトの開始時点からある程度想定しておく。また、無理なく引継ぎをおこなうように余裕を持ったスケジュールを立てておくことが重要。

・この災害によって仕事を無くした人も多い中で、ＮＧＯが実施する事業を運営する人材として、地域の人を雇用することは被災者にとって自立の第１歩となり自信にもつながり、地域のキャパビルにもなる。その一方で、地域に元からある雇用関係や雇用秩序を十分に理解した上で公正なリクルートをしないと、雇われた人がねたみの対象になったり、雇ったＮＧＯに非難の矛先が向くなど、マイナスに作用する場合もあるので、慎重に進めることが必要である。なお、短期間であっても新たに雇った人には、ＮＧＯの目的や役割、限界などについて、それなりの研修を行うことが必要。

４．現地の価値観、文化などを尊重する

・東北地方は、出稼ぎとして高度成長期の都会の建設ラッシュを支えてきたり、豊かな自然を背景とした農林水産業で都市部の住民の生活を支えたりしている一方で、都市との経済的な格差を甘受したり危険な原発を抱え込んだりといった不利益を被っている。だからというわけではないが、地元や県内からの支援は歓迎するが、他県からの支援には慎重という被災地が少なくない。外部者である私たちは、助けに来たからといって土足でずかずかと上がりこむのではなく、東北の人々の「地元志向」や「遠慮」の気質を理解し、こちらの価値観で支援活動を押し付けないように注意する必要がある。

５．ＤＶＣにおけるボランティアコーディネートの重要性

・今回の震災において特徴的なことは、災害の規模があまりにも大きかったために、地域で復興を担う行政や社協の人材がかなり失われてしまい、外部からのＮＧＯ／ＮＰＯやボランティアの受け入れがコーディネーター不足で困難になったことである。そのため、末端の被災者のもとに物資を届けることや、瓦礫の撤去、家の整理などに必要なボランティアを大勢動員することができなかった。ＮＧＯは、独自のプロジェクトを実施する一方で、そのスタッフをボランティアコーディネーターやそのアシスタントとして、特定のＤＶＣに長期的(最低一カ月)に派遣するなどの形で協力することが重要な役割である。

６．脆弱なグループへの支援

・被災地では、女性や子ども、障害者など、社会的な弱者がより大きな困難に直面している。また往々にしてこのような脆弱なグループは、自ら声をあげることができず、取り残されがちである。支援活動を行なう際には、常にこういった脆弱層の状況とニーズに目を向けて、直接的な支援と共に意見や要望を汲み取って代弁するように心がける。

・日本全体が少子高齢化に直面している中で、東北地方は特に深刻であり、震災の犠牲者も避難所や自宅で避難生活を送る人々も高齢の方が多い。そのため、支援活動を行う場合に、特に高齢者に対する心身の支援が必要。

ＯＤＡによる被災地産業の支援に関する提言書

二〇一一年七月二十一日

（特活）国際協力ＮＧＯセンター（ＪＡＮＩＣ）

二〇一一年六月二十七日に「平成二十三年度国際協力重点方針」が発表されました。同方針には、被災地産業の支援として、「被災地の復興にも資する形で、ＯＤＡによる支援に被災地産品を積極的に調達する」と明記されています。また、二〇一一年七月十一日に開催された第一回ＯＤＡ政策協議会にて、外務省側から被援助国からの要請があった場合、水産物を含む食料支援を行うという説明がありました。

ＯＤＡによる被災地産業の支援について、私たちとしては以下のように考えます。

（1）ＯＤＡは途上国に使うべきであること

東日本大震災の被災地の支援については、ＯＤＡ予算ではなく、第２次補正を含めて国内の復興資金で賄うべきです。

一方でＯＤＡ予算は、ミレニアム開発目標（ＭＤＧｓ）の達成を含む途上国の生活改善、貧困削減を目的に使われるべきです。ＯＤＡは途上国のニーズをもとに使われるべきであり、援助する日本側の事情を第一に考えるべきではありません。

（2）途上国のニーズに基づいた援助を行うこと

アクラ行動計画（ＡＡＡ）で、ＯＤＡのアンタイド化が目標として掲げられているように、日本のＯＤＡは技術協力や無償援助のアンタイド化も視野に入れ、より質の高い援助を行う必要があります。食糧援助を含む現物支給を行うにあたっては、現地のニーズに最も即した支援をするため、アンタイドで支援するべきと考えます。

従って、被災地物品を積極的に調達するというタイド援助を行うべきではありません。

（3）放射能汚染と放射能の基準値に関する懸念

七月十一日のＯＤＡ政策協議会では、外務省から被災地の食料を供与するにあたっては、放射能汚染の基準値を設けるという説明がありました。放射能汚染の基準値については、国際的な基準値及び被援助国の基準値のうち、最も厳しい基準値を使用するべきと考えます。また、支援する食料品の安全性について調べた結果と食料品の産地について、被援助国の受益者に周知徹底する必要があります。

以前、バングラデシュにおいて安価で出回った食料品に対して、チェルノブイリ原発事故で汚染されたという噂が流布され、人々が混乱したことがありました。このような問題が起こらないよう、食糧支援を行うにあたっては、安全性について厳しい検査をしたうえで、被援助国の市民に適切なかたちで情報を伝えるべきです。

以上

原発問題と持続可能な社会に関するＪＡＮＩＣの考え方

二〇一一年八月四日

（特活）国際協力ＮＧＯセンター（ＪＡＮＩＣ）
理事長　大橋正明

二〇一一年三月十一日に発生した地震とその後に続く津波、福島第一原子力発電所の事故は、日本にとって社会のあり方を見直す分岐点となりました。現代の世界では、自然環境、社会経済などの諸問題は、国境を越えて相互に影響を及ぼします。このような世界では、福島第一原子力発電所のような大規模な事故がもたらす脅威は瞬時にして国境を越えて共有され、また影響を及ぼします。ＪＡＮＩＣは、国際協力ＮＧＯのネットワークとして社会的に最も弱い立場の人たちを支援するために、国境を越える問題に取り組んできました。その経験から、今回の原子力発電所の事故について以下の通り考えています。

グローバルな構造からみる原発の問題

福島第一原子力発電所の事故は、日本社会が原子力発電の持つリスクを受け止めきれないという事実を明らかにしました。原子力発電による事故は、地球全体に負の影響を与え、取り返しのつかない環境破壊をもたらします。さらに、人的、物質的な被害も他の災害に類を見ないほど深刻です。放射性廃棄物の問題を含め、もはや日本社会において原子力発電を許容する余地は残されていません。

加えて、今回の事故は、日本社会が構造的に抱えてきた、しかし可視化されてこなかった問題に光をあてました。それらは、情報公開に恣意的な制限をかける行政のシステムの問題であり、また問題の影響を社会の構成員の一部に押し付ける構造です。福島第一原子力発電所の作業員は、過酷な環境での作業による、大量被ばくの危険に直面しています。また周辺に住む人々は、自主的な判断を下すには不十分な情報しか得られない中での生活を余儀なくされています。さらに、不正確な情報を基にした差別や風評被害をしばしば受けています。これはまさに人権の問題であり、生命の危機の問題です。福島の人たちが直面している問題はグローバルな経済・社会構造の中で途上国の社会的弱者が直面する問題と共通しています。

ＪＡＮＩＣは、国際協力ＮＧＯのネットワークとして長年に渡り貧困、環境、人権、平和など国境を越えた課題に取り組んできました。中でも、国家の開発プロセスと成果はしばしば一過性であり非持続的であること、そしてその結果生ずる負の影響は社会的弱者が最も受けるということを強く認識してきました。今回の事故は、途上国で見られる人権侵害の問題が日本社会にも存在することを顕在化しています。この問題を克服していくためには、政府の意思決定プロセスにおける市民の参加の拡大、被災者の基本的人権の保障とエンパワーメント、及び国のエネルギー政策の抜本的な転換が不可欠です。

日本社会の再構築：情報公開を前提とした社会の形成とエネルギー政策の転換

今回の東日本大震災においても、日本社会は秩序を不安定化させることなく、むしろ個人や共同体のつながりを基礎とした相互扶助的要素を強めながら社会を維持しています。これまで日本社会においては「市民は政府

に多くを依存する」という前提があったため、「市民は自立的な判断と行動をする」という認識は希薄でした。その結果、政府の情報公開は形式的なものに留まっており、今回の原発事故の対応に関する意思決定のプロセスは透明性を欠いています。しかし一方で震災は、市民が必要な情報を取捨選択しつつ、自立的な判断と行動をとりうることも明らかにしました。原発事故を含む政府の情報公開は、今後の政府と市民の関係性の基盤であると考えます。

同時に、持続可能な社会をつくるために、日本のエネルギー政策を抜本的に改革するべきです。原子力発電のリスクが顕在化した今、よりリスクが小さくまた持続可能性のあるエネルギー供給への転換が求められます。その際に、大規模発電所に依存するのではなく、水力、風力、地熱や太陽光などさまざまな選択肢を複合的に活用し、エネルギーを消費する地域や個人の特殊性を踏まえた形でエネルギー供給を実現する必要があります。さらに、このエネルギー供給のあり方の転換は、大量生産・大量消費型の社会のあり方の見直しと表裏一体です。エネルギーの供給と消費が持続可能性という概念のもとで一体とならない限り、持続可能な社会は非現実的なままとなります。

国際協力を通じた持続可能な社会の形成

ＪＡＮＩＣは、これまで「持続可能な社会づくり」「地球環境の保全」「社会的弱者の権利保障」などを柱に国際協力活動を推進してきました。一方で、政府や企業を含む日本の国際協力活動全般においては、これらの視点が必ずしも主流化されていません。今後の日本の国際協力は開発効果を高めるために、これらの視点を主流化する必要があります。

その際に、日本の国際協力の取り組みに関する適切な情報を途上国の市民が入手できることは大前提となります。特に途上国が今後のエネルギー政策を決定するプロセスにおいて、原子力発電導入の是非は重大な問題です。日本政府及び日本の市民は、今回の事故の教訓をもとに途上国の政府及び市民に積極的な情報提供を行い、途上国市民が原子力発電の危険性を十分に理解し、エネルギー政策に対して主体的な判断を下せるよう支援する必要があります。ＪＡＮＩＣも福島におけるＮＧＯの支援活動で得た情報や教訓をもとに、国際社会への情報発信を強化していきたいと考えています。

今後、日本は途上国が持続可能な社会を形成するために最大限の支援を行う必要があります。まずは、原子力発電関連のＯＤＡの見直しを行うべきです。また、将来に渡り国策として原発を輸出しないという方針を明確に示すべきです。さらにＯＤＡ中期目標に示されている通り、再生可能エネルギーの拡大を途上国においてより一層推進していくことが求められます。日本の技術が特に優れている分野において積極的に国際協力を行うことで、日本を含めた地球環境の保全と持続可能な社会の形成に寄与できると考えます。

以上

外務大臣　松本剛明様

ＮＧＯによるＯＤＡ予算に関する要望（案）

平成二十三年八月吉日

動く→動かす

（特活）国際協力ＮＧＯセンター（ＪＡＮＩＣ）

我が国は三月十一日の東日本大震災により、社会サービスやインフラの崩壊、生活手段の喪失を経験し、途上国の人々が慢性的に感じている貧困や、『ミレニアム開発目標（ＭＤＧｓ）』が実現していない状態を皮膚感覚として知る、援助国として稀有な国となっています。

震災に対しては、深刻な貧困に苦しむ途上国を含む多くの国々から、我が国に対して多くの支援がありました。我が国は本年、世界最大の被援助国となると言われています。第一次補正予算では緊急復興対策の財源を捻出するためとして、ＯＤＡが削減されましたが、私どもは、震災で世界の注目を集めている我が国が世界との「絆」を深めるためにも、我が国として、国際協力に対してこれまで以上に積極的な姿勢と行動を示す必要があると考えます。

以上の趣旨より、震災後の我が国のＯＤＡ予算に関し、下記要望いたしたく、宜しくご検討の程お願い申しあげます。

記

三次補正	四次補正	来年度予算
●**世界エイズ・結核・マラリア対策基金（世界基金）に対し、当初予算で拠出が決まり、第一次補正予算でカットされた百五十九億円の、三次補正での復活を求めます。** ➢「菅コミットメント」に従い、三年間での八億ドル拠出をめざす。世界基金は現在、短期資金の不足で既存案件の更新に支障が生じており、百五十九億円復活が待ち望まれる。	●**平成二十二年度補正予算並みの拠出を求めます。** ➢過去数年、二千億円程度の補正予算で、年間のＯＤＡ実績を維持してきた経緯あり。 ➢東アフリカ地域の食料危機で千二百四十万人が生命の危機。本年七月二十九日現在、国連アピールの二十四・八億ドルに対し、約十四億ドルが不足。食料危機の影響を受ける「アフリカの角」周辺諸国は、震災に際し我が国に合計一億千七百万円の義捐金。日本に恩返しの機会。 ➢世界基金については、来年、案件提案の承認が行われる「第十一次新規案件募集」に向けて資金が必要。日本の拠出が遅れれば、案件の承認の遅れなど、問題が生じる。	●**ＭＤＧｓ向け予算を大幅に増額することを求めます。** ➢平成二十二年度国際協力重点方針で重点分野に。昨年の国連総会で「菅コミットメント」も発表（五年間で保健五十億ドル、教育三十五億ドル）。実現への行程を示すことも必要。 ●**平成23年度当初ＯＤＡ予算に対し、ＯＤＡ予算を増額することを求めます。** ➢現在、我が国のＯＤＡのＧＮＩ比は〇・一八%。国際目標である「〇・七%目標」の数年後の達成を目指すべき。 ➢「菅コミットメント」の教育分野、保健分野に貢献する「万人のための教育」ファスト・トラック・イニシアティブ（ＦＴＩ）、国際家族計画連盟（ＩＰＰＦ）、国連人口基金（ＵＮＦＰＡ）、世界基金、ＧＡＶＩアライアンス等、多国間機関への拠出も重視すべき。

我が国は震災を経験したからこそ、「世界の災害や貧困による生命の喪失を何としても食い止める」との強い意思表明を世界に示すことができます。これを機会に、是非、過去十年以上にわたって減額を続けてきたＯＤＡ予算の反転・増額をお願い申し上げます。

以上

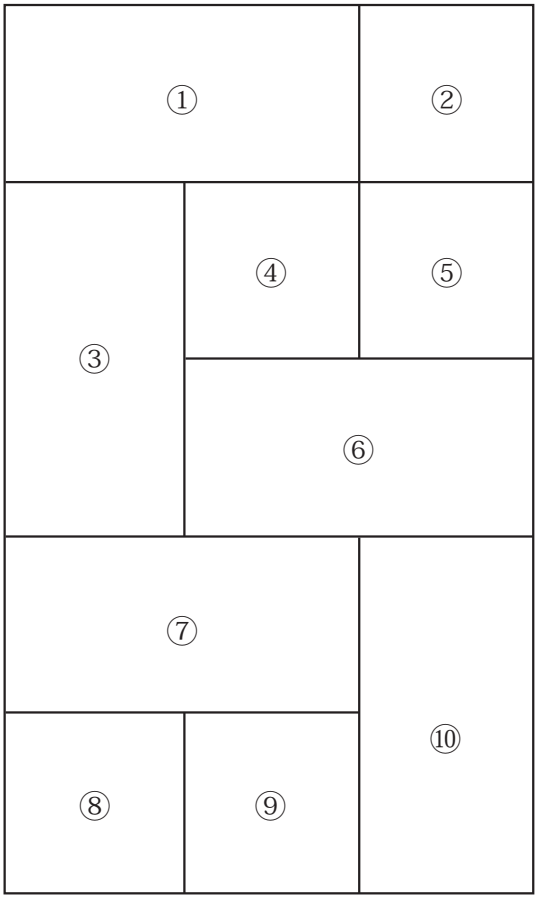
ＪＡＮＩＣ震災タスクフォース

大橋　正明
山口　誠史
田島　誠
藤岡　恵美子
一瀬　恵美子
竹内　俊之
中森　あゆみ
住田　康雄
大岩　豊
鳩山　美幸
山下　愛
岸　文枝
難波　緑
遠藤　衛
保坂　志保
大橋　美保
瀬上　恭平
今橋　克寿
池田　悦子
渡部　直紀
嶋田　明花

東日本大震災と国際協力NGO－国内での新たな可能性と課題、そして提言

発行日：　2012年3月11日
編集&発行：　（特活）国際協力NGOセンター（JANIC）
〒169-0051　東京都新宿区西早稲田2-3-18　アバコビル5階
Tel. 03-5292-2911　　Fax.03-5292-2912
E-mail：global-citizen@janic.org　URL:http://www.janic.org
編集責任者：　大橋正明
編集委員：　遠藤衛、田島誠、藤岡恵美子、山口誠史
助成・共同参画：　(財)地球市民財団
印刷・製本：　東京リスマチック（株）

表紙写真



【写真提供】

①（公社）セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

Jensen Walker/Getty Images for Save the Children

⑦（特活）ADRA Japan

⑨（特活）日本国際ボランティアセンター

【JANIC 撮影】

③（特活）国際ボランティアセンター山形

⑤（特活）グッドネーバーズ・ジャパン

⑥⑩（特活）パレスチナ子どものキャンペーン

②④⑧　被災地風景

編集・発行
特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター(JANIC)
助成・共同参画
財団法人 地球市民財団