

東日本大震災 市民社会による支援活動

合同レビュー事業検証結果報告書

～国際協力NGOの視点から～



特定非営利活動法人

国際協力NGOセンター(JANIC)

東日本大震災 市民社会による支援活動

合同レビュー事業検証結果報告書

～国際協力NGOの視点から～

2014年5月

特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター

巻頭言

未曾有の大災害であった東日本大震災の発災から丸3年が経過しました。犠牲となられた方々に謹んで哀悼の意を表します。復興には今後も長い年月を要し、東京電力福島第一原子力発電所の大事故の行方もまだ先が見えていません。一方、被災地外からの支援団体には活動を収束した団体も多く、関わった人々もそれぞれの組織を離れつつあります。この機を捉えて貴重な経験と教訓を今記録しておかなければ、永遠に失われてしまうであろうという危機感が本事業の実施に至った動機です。

今次の災害対応では、市民社会組織がこれまでになく大きな支援の力となった一方で、多くの課題も残りました。その一端を、発災後1年を期して「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」（JANIC 発行）にまとめましたが、今回の取り組みはその続編とも言えます。

私たちが本事業で目指したのは、「大規模な広域複合災害に対して被災地外からの支援が有効に機能するための課題やそれを解く鍵が何なのかを、現場に関わった多様な関係者の声を元に具体的に明らかにする」ことでした。

人道支援の合同評価は、その困難さから世界的にも実施例が少なく、実際に事業を進める中で、私たちも様々な困難に直面しました。評価ではなく検証とせざるを得なかったこと、支援活動に関わった広範な層の取り込みには限界があり、国際協力 NGO を中心とした検証となったこと、課題と対策に注力したためグットプラクティスの検証が弱いこと、国内外の様々な層向けに発信したいと欲張った結果、必ずしも特定の層に分かりやすい結果報告にならなかったことなどが、それに当たります。本事業が至らなかった点の補完は、本書を活用する方々や、同種の事業や調査を待たなければなりません。

折しも2015年3月には仙台で、日本で3度目の国連防災世界会議が開催されます。この会議で策定される「ポスト兵庫行動枠組（HFA2）」は今後20年から30年の間、世界的な防災指針となります。現在、市民社会の教訓と意見を反映させていくため、国内外の市民社会組織が様々な取り組みを行っていますが、本書が、東日本大震災での市民社会の知見と経験を反映する一助となれば幸いです。

本事業の企画から実施に至るまで、多くの方々にご協力頂きました。事業の趣旨をご理解頂いた助成団体やパートナー団体の方々を始め、本事業の検討委員会、NGO/NPO、各地の社会福祉協議会、地元行政、そして何よりも被災地の住民の方々など、多くの方々のご参加とご協力がなければ本書をまとめることはできませんでした。特に、復興途上にも関わらず時間を割き個別アンケートや聞き取り調査に応じて頂いた被災地の住民の方々や、その実現に奔走くださった地元 NPO、現場の NGO スタッフの方々には深く感謝いたします。お一人おひとりの名前をここであげることはできませんが、この場を借りて深く御礼申し上げます。

2014年3月
国際協力 NGO センター（JANIC）
理事長 大橋正明

本書の使い方

すべてに目を通すお時間のない方へ

- 検証の要旨は要約をご覧ください。
- 特定事項のみに関心のある方は、目次から第3章の各テーマを選択し、該当箇所をご覧ください。各テーマの冒頭に、そのテーマの選定理由、検証方法、結論を記載しています。

東日本大震災のことをあまりご存知ない方へ

- 東日本大震災の概要を、第2章にまとめています。

外部支援団体から支援を受けた方へ

- 支援団体や地元団体の意見などは第3章に検証結果として掲載しています。
- より詳しくは、被災地域の住民の方々を対象としたアンケート結果とコメントを別冊資料集として JANIC ウェブサイトで公開しています。(目次参照)

今後の災害対応に関わる NGO/NPO や、社会福祉協議会、行政などすべての方へ

- 第3章に、被災地域外の団体による支援活動（外部支援）の検証を掲載しています。
- 第3章に掲載しきれなかった住民の方々や支援関係者の意見を別冊資料集（JANIC ウェブサイトで公開）にまとめています。これらの意見が災害に対する強靱な社会作りに貢献できることを願っています。

本書の情報を活用されたい方へ

- 本事業で取得されたすべての情報は、著作物からの引用などを除き、今後の支援活動の質の向上や、学術的な検証のために再活用されることを歓迎します。
アンケートの集計データをクロス集計されたい方などのために、個人情報抜いた回答のエクセルファイルを保管しています。本書に掲載していない質問と回答も含まれます。
入手を希望される方は、目次に掲載されている URL からダウンロードしてください。

略語集

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
CRPD	国連障害者権利条約 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
CSO	市民社会組織 (Civil Society Organization)
CSR	企業の社会的責任 (corporate social responsibility)
DV	ドメスティックバイオレンス (domestic violence)
JANIC	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (Japan NGO Center for International Cooperation)
JCN	東日本大震災支援全国ネットワーク (Japan Civil Network for Disaster Relief in the East Japan)
JPF	特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム (Japan Platform)
JICA	独立行政法人 国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency)
HAP	人道支援活動の説明責任パートナーシップ (Humanitarian Accountability Partnership)
IASC	Inter-Agency Standing Committee
NGO	非政府組織 (Non-Governmental Organization)
NPO	非営利組織 (Non-Profit Organization)
ODA	政府開発援助 (Official Development Assistance)
UNISDR	国連国際防災戦略事務局 (The United Nations Secretariat for International Strategy for Disaster Risk Reduction)
災害 VC	災害ボランティアセンター
原発事故	東北地方太平洋沖地震に伴い発生した福島第一原子力発電所の事故
支援 P	災害ボランティア活動支援プロジェクト会議
社協	社会福祉協議会
スフィア・スタンダード	人道憲章と人道対応に関する最低基準 (The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response)
東電	東京電力株式会社
れんぷく	連携復興センター
経団連	一般社団法人 日本経済団体連合会

本書で頻繁に用いる用語の定義

外部支援 (団体)	被災地域の外から支援活動を行った市民社会組織による支援 (とその団体)
地元団体	被災地域に拠点を置く任意団体や NPO 法人などの市民社会組織
住民	被災地域の住民で、何らかの形で被害を受けた人
地元関係者	住民、地元団体、社協、市役所など支援に関わる現地の人や団体

目次

巻頭言	3
本書の使い方	4
要約	8
第1章 本事業の概要	12
1.1. 背景	12
1.2. 目的	12
1.3. 実施体制	12
1.4. 実施期間	14
1.5. 対象	14
1.6. 実施方法	15
1.7. 本事業実施上の制約	20
1.8. 検証方法の概要	21
第2章 東日本大震災後の被害状況と主な支援活動	26
2.1. 被害状況	26
2.2. 住民の避難状況	28
2.3. 住民の置かれていた状況	28
2.4. 支援地域の特徴	31
2.5. 支援活動に関わった関係者の説明	32
第3章 検証	40
3.1. 現地のニーズに合った支援が行われていたか	42
3.2. 支援は包括的に実施されていたか	48
3.3. 支援の結果、人々をさらなる危害に曝さなかったか	64
3.4. 受益者への説明責任は果たされていたか	76
3.5. 地元関係者の意見は反映されていたか	81
3.6. 常に見直しと改善が行われていたか	87
3.7. 短期的な支援は長期的な支援に繋がっていたか	90
3.8. スタッフの安全は確保されていたか	98
3.9. 組織に十分なキャパシティがあったか	103
3.10. 他の団体と連携や協力はできていたか	113
第4章 今後の市民社会組織の能力強化にむけた提言	132
巻末資料 1. 参考文献一覧	138
巻末資料 2. 合同レビュー事業参加者リスト	143

別冊資料集—JANIC ウェブサイトにて公開

資料 1. アンケート調査集計結果 (PDF) http://www.janic.org/mt/pdf/eqreview_appendix1.pdf

資料 2. 中間報告書の要点抜粋資料 (PDF) http://www.janic.org/mt/pdf/eqreview_appendix2.pdf

資料 3. 文献調査に基づく評価指標の選定資料 (PDF) http://www.janic.org/mt/pdf/eqreview_appendix3.pdf

資料 4. 聞き取り調査および特定グループ・ディスカッション意見集 (PDF)

http://www.janic.org/mt/pdf/eqreview_appendix4.pdf

アンケート集計データ (Excel) http://www.janic.org/eqreview_survey_reply.xls

要約

要約

本事業は、東日本大震災に対して被災地域外から支援に入った市民社会組織（以下、外部支援団体）の支援活動のレビューを行い、その問題と原因を記録化し、国内外での将来の災害対応に活かすための教訓を残すことを目的としたものである。レビューの対象として、特に発災後から1年間に行われた支援活動に焦点を当て、外部支援団体の職員、地元団体の関係者、住民、行政機関の職員、社会福祉協議会の職員など、外部支援団体の支援に関わった関係者に対し、聞き取り調査やワークショップ、特定グループ・ディスカッション、アンケート調査を実施した。本書では、レビューによって得られた結果を10のテーマに整理して章立てを行い、各テーマを関連する国際的な評価指標に基づいて検証した。

検証によって明らかとなった各テーマの結論は以下のとおりであった。

1. 現地のニーズに合った支援が行われていたか

支援の大半は、現地のニーズに合致していたと言える。しかし、住民の2割が支援の不足を、3割が過剰な支援を感じていた。この原因として、支援団体のニーズの把握が不十分であること、ニーズが内部で十分に共有されないこと、事業形成の際に予算などニーズ以外の影響を受けていたことなどがあった。

2. 支援は包括的に実施されていたか

住環境（避難形態）による支援の偏りを感じていた住民が4割以上にのぼり、特にみなし仮設や在宅への支援が足りないと感じていた。またジェンダーへの配慮が足りていないと感じた住民は約2割おり、女性への配慮が行き届いていない支援物資や、コミュニティ事業へあまり男性が参加しないなどの課題があった。高齢者、障がい者、子ども、外国人といった特別な支援を必要とする人への支援が足りないと感じた住民は約3割おり、この原因には個人情報保護の規制によってこれらの人々の声を拾い上げるのが難しかったことなどがあった。

3. 支援の結果、人々をさらなる危害に曝さなかったか

支援の中には、地元の力を活かし復旧・復興を手助けするものがあつた一方で、地元の人々の自立心や尊厳を奪ってしまうものも多かった。また、支援の受け入れが負担となった地元団体や、支援の偏りによって住民間に軋轢を生じさせるなど、被災地域の人々の負担に繋がった支援もあつた。

4. 受益者への説明責任は果たされていたか

地元関係者に対する説明責任が、資金提供者に対する説明責任同様に重要であることは、今日、国際的な認識になっている。約9割の外部支援団体が住民に対して説明責任を果たしていたと捉えていた一方で、住民の2割が支援活動に関する説明不足を不満や疑問に感じていた。また活動の終了や支援に関する不満や意見を外部支援団体に伝えた際に、それが支援に反映されたかどうか分からない住民が2割以上いた。

5. 地元関係者の意見は反映されていたか

ニーズに合致した支援や、地元関係者が支援活動に自主性（オーナーシップ）を持つことができるような支援活動を行うためには、地元関係者の意見を積極的に聞き入れ、活動に反映させることが重要である。しかし、積極的に住民の疑問や不満を聞き入れる仕組みが十分になく、クレーム専用窓口を設け

るなどの具体的な対応は多くの場合なかった。また、初期の支援の計画や実施では、ある程度の住民や地元団体の参加が得られていたが、活動の終了などの意思決定をする上で重視されていないこともあった。

6. 常に見直しと改善が行われていたか

現地の状況は時間の経過と共に移り変わり、必要とされる支援の内容も変遷する。このため、被災住民のニーズに沿った支援を行うためには、適宜事業を見直し、改善する必要があるが、活動の進捗を的確に把握するモニタリングが不十分なことがあった。この原因には、団体内の連絡不足、活動資金の使途が限定的だったこと、適切なモニタリングを行える人材が不足していたこと、またスタッフの能力強化に資金や時間を割きにくかったことなどの組織のキャパシティ不足も関係していた。

7. 短期的な支援は長期的な支援に繋がっていたか

緊急期を抜けても、復旧や復興の過程で住民は様々な課題を解決していかなければならない。しかし、外部支援団体は多くの場合、活動の期間に制限があり、短期的な支援はそれを見据えて計画し、実施する必要がある。しかし、外部支援団体の活動の終了の仕方に問題があったとする地元団体が約2割いた。また、外部支援団体から引き継ぎを受けた地元団体の約5割が引き継ぎの際に問題を感じており、特に地元団体の人材育成や能力強化に問題があった。

8. スタッフの安全は確保されていたか

心身共に過酷な状況に置かれ、活動が継続できなくなったスタッフが一部いた。スタッフのケアを制度化できていた団体があった一方で、健康や安全の管理がスタッフの自己責任とされる場合も多かった。また、ヘルメットやマスクなどの危険地特有の安全対策に関しては、約半数が発災前または発災後に作成したマニュアルにより対応していたが、残りの半数はマニュアルを持たず活動していた。放射能の問題に関しては、外部支援団体の4割が明確な基準のないまま、一定期間活動をしていた。

9. 組織に十分なキャパシティがあったか

組織のキャパシティは支援の質に重大な影響を与えるが、7割以上の外部支援団体が人材不足を感じ、一部本部と現場のスタッフの間で連絡や情報共有が滞った団体もあった。また、半数以上の団体が資金の不足を感じており、これは額面的な不足だけでなく、その資金の使途や使用期間などの制限による性質的な不足もあった。

10. 他の団体と連携や協力はできていたか

情報交換会を通して多くの情報が共有されていた。しかし、情報共有が具体的な調整に繋がらず、情報交換会の参加に目的や意義を見いだせない参加者もいた。また、各関係者とは、外部支援団体はおおむね上手く連携できていた。しかし地元団体との関係では、小規模の団体に支援の手が回らない場合があり、地方行政機関や社会福祉協議会との関係では、団体や支援内容を十分に説明しなかったため、相互理解関係を作れず連携できないことがあった。また、企業やドナーとの関係では、慣れない報告業務や、団体のニーズとマッチしない支援の受け入れによって、支援活動に支障をきたした場合があった。

本書は、2014年3月25日開催の「東日本大震災国際シンポジウム『市民社会による災害支援活動その使命と可能性』」(JANIC主催)で発表され、日本文と英文で発行された後、2015年に策定される「ポスト兵庫行動枠組(HFA2)」への提言に活用される他、ジャパン・プラットフォームの実施するNGOの能力向上プログラムなどに反映される予定である。

第1章

本事業の概要

第1章 本事業の概要

1.1. 背景

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震とそれに続く一連の災害は、地震、津波、原発事故が重なり、被害が広い地域におよぶ広域複合災害で、後に東日本大震災と命名された。

3月11日午後2時46分、宮城県三陸沖130km深さ24kmを震源地として、日本の観測史上最大、世界でも4番目の規模のマグニチュード9.0の地震が発生した。この地震により、宮城県栗原市では最大震度7、福島県、岩手県を含む東北、関東地方の広範囲で震度5あるいは震度6を記録した¹。2014年1月10日現在までに確認された死者数は15,884名、行方不明者数は2,640名、全壊・半壊を合わせた建物被害は約40万戸だった。

被災地域の行政機関も地震と津波の被害に遭い、建物の倒壊や人材の損失により機能が麻痺したケースが多く、その機能は著しく低下した。そのため住民の支援には、「被災地域の外から支援に入った市民社会組織」（以下、外部支援団体）による支援活動（以下、外部支援）が欠かせない状況であった。

日本では、阪神・淡路大震災を契機として、1998年に特定非営利活動促進法が施行されて以降、市民活動の土台が法的に整備され、国内の社会問題の解決に取り組むNPOや海外の支援を行う国際協力NGO²（以下、NGO）が、国内外の多様な社会課題に取り組んでいる。これらの団体は、今回の災害においても各々の知見・経験・資源、ネットワークを活かし、発災直後から迅速な支援活動を開始し、緊急期やそれに続く復旧・復興期で大きな役割を果たしている。

1.2. 目的

本事業の目的は、日本国内および世界の人々が将来の災害の脅威に対してより強靱に立ち向かえるようになるため、東日本大震災の支援活動に関わった市民社会組織（特にNGO）の教訓を問題とその原因に焦点を当てて取りまとめ、記録化することである³。

1.3. 実施体制

本事業は、以下の体制で実施されている。

主催団体

主催団体（3団体）	・国際協力NGOセンター（JANIC） ・ピースポート災害ボランティアセンター（PBV） ・CWS Japan
-----------	---

本事業の取りまとめでは、株式会社オリエンタルコンサルタンツがJANICの補助を行った。

協力団体

協力団体（2団体）	・ジャパン・プラットフォーム（JPF） ・日本ファシリテーション協会（FAJ）
-----------	--

- 1 地震と津波の概要は気象庁ウェブサイト「東日本大震災～東北地方太平洋沖地震～ 関連ポータルサイト」を参照。
- 2 日本では非営利団体を「(国際協力) NGO」と、「(国内) NPO」といった呼び方で区分する傾向がある。前者は途上国支援などに代表される国際協力を主な活動とし、後者は日本国内の社会的問題の解決に努める団体を指す。
- 3 本事業の開始は、東日本大震災の発災から3年目に突入した2013年6月だった。被災地域では復興のための息の長い取り組みが行われているが、発災直後から緊急・復旧支援に従事した外部支援団体とその職員は徐々に現場から離れつつあり、支援活動に係る貴重な経験や教訓は、後世に引き継がれることなく時と共に風化しつつある懸念があった。

ジャパン・プラットフォーム (JPF) は本事業の結果を受ける形で、NGO 向け能力強化プログラム開発の内容を検討している。日本ファシリテーション協会 (FAJ) は全4回のワークショップのファシリテーションを担当した。

助成団体

助成団体 (1 団体)	・ Give2Asia
-------------	-------------

本事業の事業経費は、Give2Asia からの助成により賄われた。

検討委員会

本事業の実施に当たり、事業の方向性や実施方法の検討をする検討委員会を設置した。検討委員会の事務局は JANIC が務め、委員は東日本大震災の支援を行った団体のうち、(1) 既に自団体の事業評価を実施済であること、(2) 事業評価の専門的な知見を有していること、(3) 国内 NPO や海外ドナーの立場から発言できることのいずれかに当てはまる団体から選出された。



検討委員会の様子
第1回 (左)、第4回 (右)

これまでに開催された検討委員会

	主な議題	参加人数
第1回 (7月5日)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 文献調査の結果の共有 ・ プロジェクトの方向性の検討 (レビューの対象、スコープ、評価手法など) ・ ワークショップ参加者の選定 ・ 聞き取り調査の対象者の選定 	検討委員 10 名 事務局 3 名 計 13 名
第2回 (9月3日)	<ul style="list-style-type: none"> ・ ワークショップ (東京) の結果と意見交換 ・ 聞き取り調査の結果と意見交換 ・ ワークショップ (東北3県) の検討 ・ フォローアップ調査の方向性の検討 ・ プロジェクトの方向性の修正検討 	検討委員 6 名 事務局 3 名 計 9 名
第3回 (12月20日)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中間報告書の進捗状況報告 ・ 中間報告書に関する質疑応答 (報告書の対象、安全管理の項目、評価指標の選定方法など) ・ フォローアップ調査の内容と対象の検討 	検討委員 6 名 事務局 3 名 計 9 名
第4回 (2月21日)	<ul style="list-style-type: none"> ・ フォローアップ調査の結果の共有 ・ ドラフトファイナルレポート案の検討 	検討委員 8 名 事務局 3 名 計 11 名

1.4. 実施期間

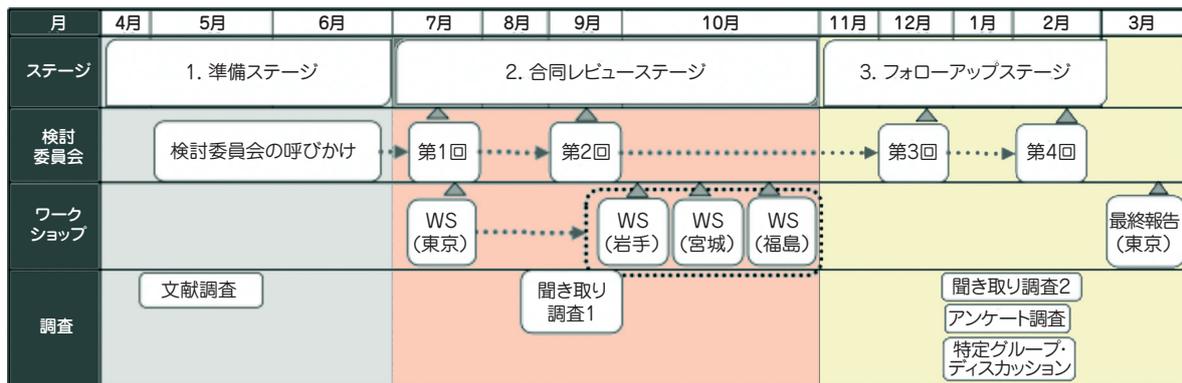


図1 本事業の流れ

本事業は2013年5月に本格的に開始され、3つのステージを経て、2014年3月の国際シンポジウムでの公表を以て終了する(図1)。各ステージの内容は以下のとおりである。

ステージ	時期	内容
1. 準備ステージ	2013年5月から6月	・文献調査 ・検討委員会などの体制構築
2. 合同レビューステージ	2013年7月から10月	・全4回のワークショップ ・聞き取り調査1 ・中間報告書の取りまとめ
3. フォローアップステージ	2013年11月から 2014年2月	・フォローアップ追加調査(特定グループ・ディスカッション、アンケート調査、聞き取り調査2)

1.5. 対象

対象とされる団体と活動

本事業のレビュー対象は、岩手・宮城・福島の東北3県で実施された市民社会による外部支援、特にNGOの活動である。対象をこのように限定したのは、第1回、第2回の検討委員会および複数の聞き取り調査で、以下が大多数の意見であったためである。

- ・法人登記していない小さな任意団体などを含むすべての活動を網羅することは不可能
- ・規模やミッションの異なる多様な市民社会組織を画一的な枠組みで振り返ることは困難⁴
- ・海外での活動経験を積んできたNGOが、国内災害でどう機能したかについての社会的関心が高い

対象期間

2011年3月11日から2013年7月までとした。行政機能の整備された日本でも大規模複合災害により行政の支援が手薄となり、また、地元団体も十分に育っておらず、外部支援が最も必要とされた発災直後から1年間(2011年3月11日から2012年3月11日)を重視し、それ以降の期間については、緊急・復旧期の短期的支援から長期的な復興支援への移行という視点から検証した。

4 2013年現在で活動を終了しているNGOが多数ある一方で、国内NPOは今後5年、10年の時間をかけてきめ細やかな支援を続けようとしており、目指しているところが大きく異なる点が指摘された。

1.6. 実施方法

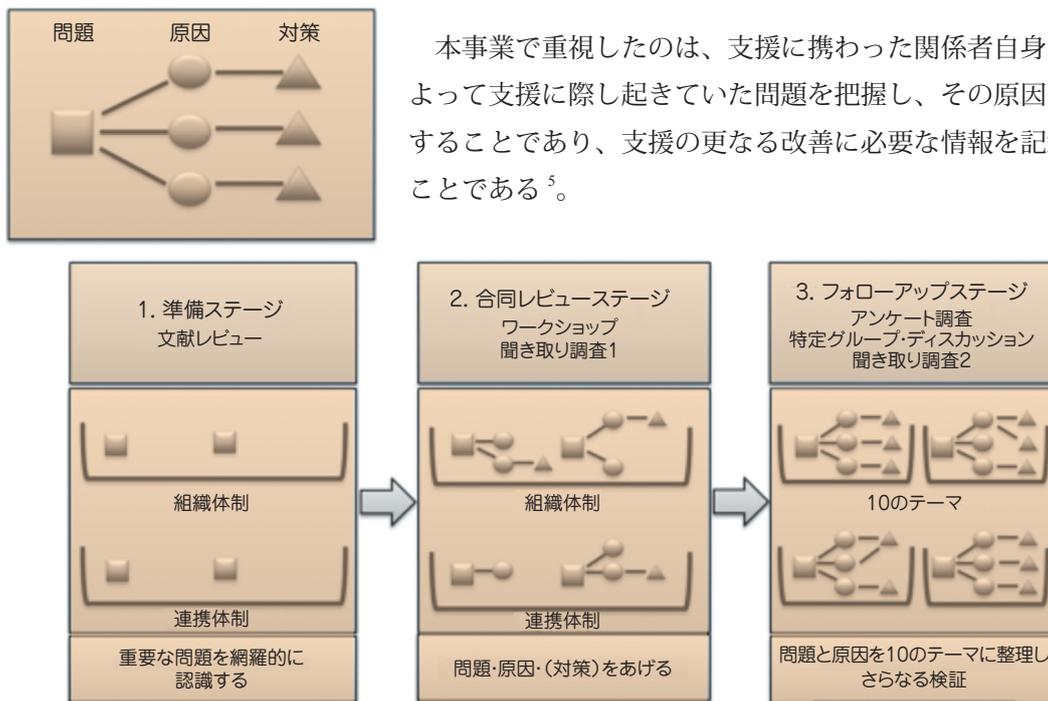


図2 本事業の検証の流れ

本事業では、文献調査で支援における主要な問題の抽出と検証方法の選定をした後、関係者の参加するワークショップで主要な問題とその原因・対策について議論し、聞き取り調査やアンケート調査、共通の特性を持つ人々が集まり深く議論を行う特定グループ・ディスカッションで確認し検証を深めた(図2)。

文献調査

本事業の準備段階として2013年5月から6月にかけて、関連文献と資料の調査を以下の目的で行った。

- (1) レビューで検証すべきテーマの特定
- (2) 今回の合同レビューの主旨に合致した検証方法の検討

(1)に関しては、合同レビューの検討委員会から推薦された文献や、活動団体へのヒアリングにより選定された巻末資料1.参考文献一覧の1-1から1-34および、2-1から2-11の文献を参照し、(2)に関しては、過去に実施された海外での災害対応の合同評価事業の報告書などを含む3-1から3-38を参照した。

聞き取り調査1

参加型のワークショップでは、(1)他の関係者がいる場では話しにくい内容がある、(2)一人当たりの意見を出せる時間が限られており、深い議論ができないことがあるという理由から、特定の個人に対する聞き取り調査を実施した。聞き取り調査の対象者は、JANIC関係者や検討委員会、東北3県のネットワーク団体などの推薦に基づき、客観性に配慮して選定した。

5 対策に関しては、必ずしもすべての問題に対して議論された訳ではないが、本書には問題と原因を究明する過程で述べられた意見を記載した。



聞き取り調査と現場視察の様子

ワークショップ

参加型のプロセスを重視し、以下4回の合同レビューワークショップを開催した。

開催日時	開催地	会場
7月18日 10:00～17:30	東京	日本キリスト教会館 大会議室
10月3日 10:00～17:30	遠野市	ホテルあえりあ遠野 中ホール
10月8日 10:00～17:30	仙台市	仙台市シルバーセンター 第一研修室
10月10日 10:00～17:30	福島市	チェンバおおまち 多目的ホール

また、東北3県で実施したワークショップでは、現地のネットワーク団体や社会福祉協議会（以下、社協）⁶、市に共催・後援・協力といった形で、開催場所と時期の助言や便宜供与、参加候補者リストの作成補助、参加の呼びかけ等の協力を得た。

ワークショップの参加者

東京のワークショップは、主に NGO など外部支援団体の関係者の参加を得て実施した。東北3県のワークショップは、現地の NPO や中間支援団体、社協、NGO の現地スタッフ、自治体関係者などを主な対象とした。参加は広く一般に呼びかけると同時に、あらかじめ現地を

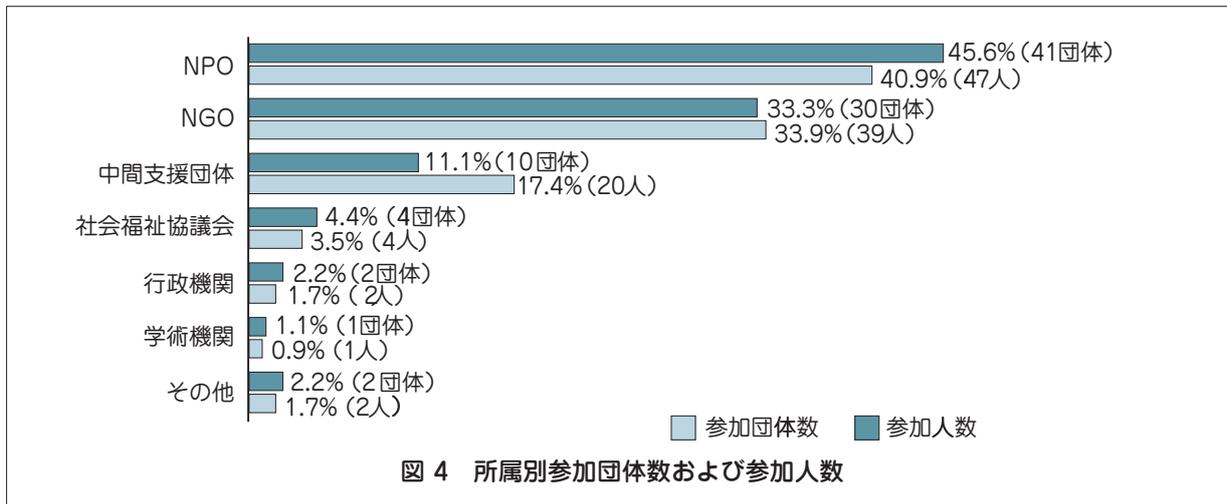
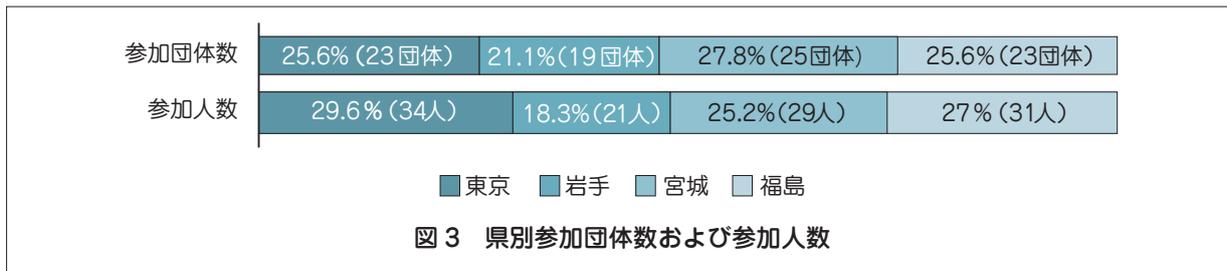
開催県	団体	協力形態
岩手	遠野市社会福祉協議会	共催
	遠野まごころネット	共催
	いわて連携復興センター	共催
宮城	遠野市	後援
	宮城県社会福祉協議会	協力
福島	みやぎ連携復興センター	協力
	ふくしま連携復興センター	共催

良く知る方々⁷から外部支援と関わりがあり知見の深い方や団体を推薦頂き、個別に招待した。

参加団体数は、東京（23団体）、岩手（19団体）、宮城（25団体）、福島（23団体）の合計90団体であり、参加人数は、東京（34名）、岩手（21名）、宮城（29名）、福島（31名）の合計で115名だった（図3）。また参加団体および参加者の所属先は図4のとおりである。

6 民間の社会福祉活動を推進することを目的とした営利を目的としない民間団体。1951年に制定された社会福祉事業法に基づき設置されている。

7 聞き取り調査の対象者および検討委員。



ワークショップの実施方法

参加型のグループワークで、東日本大震災における外部支援の抱えていた問題⁸と原因、その対策⁹を議論した。なお、東京ワークショップでは文献調査で抽出された課題を、また、東北3県のワークショップでは東京ワークショップのすべての議論の内容を事前に配布した。FAJがファシリテーターとなって、下記の流れで進行した。

- (1) 外部支援に係る問題点を参加者が自由に出し、3、4名程度の小グループで共有
- (2) その後、その中で重要と思われるものを文章化し、全体共有
- (3) グループに分かれ、グループに集められた問題の原因と対策の議論とまとめ
- (4) 全体共有（中間発表）とフィードバック
- (5) グループで持ち帰り、フィードバックを受けた議論
- (6) 全体共有（最終発表）

東京ワークショップでは、マネジメントと改善体制、キャパシティ（人・財）、情報共有・調整¹⁰、パートナーシップ（具体的関係性）の4カテゴリーに準じたグループ分けが(3)で行われた。

一方、東北3県でのワークショップでは、参加者は支援の受け入れ側の事情には精通しているが、団体の組織内部の問題に関しては多様な組織形態が混在しているため合同での検証が難しいとの判断から、グループ分けではトピックを「連携体制」に限定して議論した。また、東京ワークショップで議論された「連携問題」やその原因と対策に対してフィードバックももらい、それらの検証を深めた。

8 ファシリテーターから「外部支援者の支援活動やそれに関連することで問題だったこと、ここを良くできたと感じていたこと、支援の妨げになったことを書いてください」と説明されており、「問題」の代わりに「課題」という表現も使われた。

9 ワークショップでは、「改善のヒント」としても説明された。本書では「対策」の語で統一する。

10 ワークショップでは、コーディネーションという言葉を用いたが、本書では「調整」と呼ぶ。

ワークショップの流れ



(1) ディスカッション (小グループ)
問題点を参加者が自由に出し、3、4名程度の小グループで共有 (福島ワークショップ)



(4) ディスカッション (大グループ)
(3) で分けたグループごとに、問題の原因と対策を議論する (宮城ワークショップ)



(2) 中間発表
その中で重要と思われるものを文章化し、全体共有 (福島ワークショップ)



(5) 最終発表
大グループで議論された内容を全体共有する (宮城ワークショップ)



(3) 大グループ分け
(2) で共有された問題をグループ分け (岩手ワークショップ)



(6) 最終発表 (2回目)
ワークショップによっては、全体共有後、フィードバックを受けて再度議論し、まとめの発表を行った (東京ワークショップ)

アンケート調査

ワークショップ実施後のフォローアップ調査として、ワークショップで議論された内容をもとにアンケートを作成した¹¹。アンケート調査の対象を次の3グループに分け、3グループに共通の質問と個別の質問を尋ねた。

- (1) 外部支援団体
- (2) 被災地域の中で活動していた地元のNPO・任意団体（自治会等を含む。以下、地元団体）
- (3) 震災後に外部支援団体から何らかの支援を受けた経験を持つ住民（以下、住民）

調査票の配布は、外部支援団体と地元団体に対してはJANIC、東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）、ふくしま連携復興センター、みやぎ連携復興センター、いわて連携復興センターなどのメーリングリスト、本事業全4回のワークショップ参加者、過去の関連ワークショップ参加者などに拡散し、特設ウェブサイトあるいはメールにて回収した。メールやインターネットにアクセスしない住民も多いため、検討委員および地元ネットワーク組織より現地の自治会長や活動団体を紹介してもらい、回答期間中に本事業の調査スタッフ2名が現地入りして、住民に対面式で聞き取り・記入する方式を採用した。



住民に対するアンケート調査を実施するスタッフ

アンケート回答期間の2014年1月27日から2月27日までに、外部支援団体関係者77人（72団体）、地元団体68人（66団体）、住民270名の回答が得られた¹²。内訳は以下のとおりである¹³。

	岩手県	宮城県	福島県
外部支援団体 ¹⁴	45人	55人	29人
地元団体 ¹⁵	21人	20人	28人
住民 ¹⁶	67人	123人	80人

聞き取り調査2

フォローアップ調査の一環として2014年1月から2月まで、聞き取り調査を行った。聞き取り調査1では、主にNGOや地元NPOのキーパーソンを対象としたが、聞き取り調査2では、ワークショップの内容の確認・アンケート調査の実施と共に、最終受益者である住民のうち、仮設住宅の自治会長や、村役場の担当者などを主な対象とした。

11 アンケートの質問項目および結果の概要は、別冊資料集（JANIC ウェブサイトにて公開）に掲載。

12 気仙沼・石巻では地元団体関係者が現地を訪問する際に、地元団体および住民へのアンケート配布の協力を得た。

13 各グループの人数は以下による：外部支援団体は「東日本大震災で主に活動した県（複数回答可）」、地元団体は「東日本大震災での主な拠点（複数回答可）」、住民は「お住まいの地域」。

14 東北3県の他、東京都7人、その他15人だった。

15 東京都2人、その他2人だった。

16 住民の回答者の年齢と性別は56.3%（152人）が女性、43.7%（118人）が男性で、60代が20.4%（55人）、70代が17.4%（47人）、50代が17%（46人）、40代が14.8%（40人）、30代が13.3%（36人）80代以上が7.8%（21人）、20代が6.3%（17人）、10代が3.0%（8人）だった。

特定グループ・ディカッション

フォローアップ調査の一環として、特定グループ・ディスカッション¹⁷を実施した。これは、共通の特性を持つ人々が集まり深く議論するもので、ワークショップで議論された内容で情報が特に足りていなかった、あるいは重要度が高いとされた課題について実施した。対象グループの案は第3回の検討委員会で検討され、アンケートや個別の聞き取り調査で補える、またはその方が適しているとされたものを除外して選定された。

日時	トピック	参加者
1月31日	社協と外部支援	宮城県社会福祉協議会（3名）、石巻市社会福祉協議会（2名）、気仙沼市社会福祉協議会（1名）、東松島市社会福祉協議会（2名）、女川町社会福祉協議会（1名） 計9名
2月1日	広域避難者支援	原子力発電所20km圏内からの避難者 計6名
2月4日	みなし仮設支援	山田町社会福祉協議会職員 計7名
2月19日	支援の国際基準	Q&Aワーキンググループ ¹⁸ 参加のNGO等関係者 計14名



社会福祉協議会関係者のグループ・ディスカッション（左）
広域避難関係者のグループ・ディスカッション（右）

1.7. 本事業実施上の制約

本書の結果・考察・結論は、以下の実施上の制約を考慮して解釈される必要がある。

(1) NGOの活動への偏重

検証の対象は市民社会全体であるが、性質も異なり無数の活動を把握することは困難である。こうした検討委員会の意見を尊重し、本事業ではNGOを主要な対象として検証を行った。ただし、NPOなどの市民社会組織の活動に関しても、外部支援を振り返るに当たり検証の過程で除外しなかった。

(2) 不特定多数のスコープ

「外部支援」の検証を行う本事業は、特定団体の特定事業の評価とは異なり、検証対象の団体および活動が不特定多数である。これは、柔軟かつ包括的に「外部支援」の全体像を捉えることには適しているが、具体的で詳細な評価には適さない。

17 focus group discussion（文献3-8, P.105）

18 Quality & Accountability（人道支援の説明責任と品質管理）ワーキンググループの略。人道支援の国際基準を日本で啓発・普及、人材育成をする目的で作られたグループ。

(3) 地元関係者の負担を軽減する配慮

準備段階の文献調査や関係者の助言から、住民が政府や学術調査や報道機関の取材などに疲弊していること、地元団体が助成金の獲得が難しくなりつつあり、調査協力が負担となることが想定された。そこで、戸別訪問など地元の負担になる調査はなるべく避け、自治会長や活動団体から紹介された対象者を中心にアンケートや聞き取り調査を実施した。結果的に、回答者がこの種の調査に協力的な層に偏っている可能性がある。

(4) 住民の認知の限界

アンケートは、合同レビューステージで出された問題や原因を基に作成されたが、一部に専門的な内容を含んでいる。また、住民の多くはどの支援が誰から行われたか分からず、行政、NGO/NPO、ボランティアなどの区別が明確につかない。これらを配慮し以下2点の対策を立てた。

- ① 「外部支援団体」や「NGO」を「地域の外から来た行政以外の団体」などの言葉に置き換える
 - ② 住民向けアンケートは被災地域の住民感情などに関するガイダンスを受けた調査団員による直接のヒアリングを通して、質問の意味などを説明しながら実施する
- しかし、どの支援活動が誰によるものか住民が把握していないという限界は排除できていない。

(5) 問題と原因に焦点を当てたコスト

「問題」とその「原因」に着目した本事業は、無数にあったであろう好例（グットプラクティス）を網羅できていない。

(6) 目標値のない緊急支援活動の性格

他の緊急支援活動同様、本事業でも、計画段階から事前に設定され合意の取られた「目標値」がないことから、これに対する「達成度」を見るという意味での評価は不可能であったし、定量的な検証が極めて困難であった。（「DAC 評価項目」参照）

1.8. 検証方法の概要

本事業は厳密な意味の「評価」¹⁹ 事業ではないが、以下の利点から国際的な評価指標²⁰ に沿った問題の整理と分析を通じて、国際的な共通言語で話し理解を図るように設計した²¹。

- (1) 各テーマに関連する事項を検証する際に一定の客観性を保てる
- (2) 他の国内外の評価と比較参照しやすくなる
- (3) 今後の支援活動の改善に向けた提言を行う際に視点として用いることができる

準備段階として今次の災害対応に関する文献から得られた232の課題を整理・分析した。ここで支援の実態の大枠を把握し主要な課題を抽出した上で、国際的な評価指標であるDAC評価項目、「人道支援の説明責任と品質管理に関するHAP基準2010」（以下、HAP基準）、Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action（以下、ALNAP）チェックリスト、スフィア・プロジェクトのコア

19 ここでは「目標に対する達成度を計測すること」を意味している。

20 国際的な評価指標およびテーマについての詳細な解説は本書では省略する。詳しくは、Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP) の『EVALUATION OF HUMANITARIAN ACTION』(2013)等を参照。

21 フェーズや規模、目的の異なる多数の活動団体の活動がレビューの対象となる本事業では、厳密な評価が困難だった。個別事業の評価は、各実施団体によって実施されることが期待される。

基準などから、東日本大震災の支援活動の文脈に合う 16 の指標を選定し、本事業参加者からあげられた意見をテーマ 1 から 10 に整理して、東日本大震災における外部支援団体の支援活動の検証を行った。

文献調査

本事業では準備段階として 2013 年 5 月から 6 月に文献調査を実施し、検証すべき事項と検証方法を検討した。検証内容決定の過程では、まず東日本大震災で実施された外部支援に関する既存の資料²²から、232 の問題が指摘されている事例や好例、意見をサンプルのトピックとして抜き出し整理した。これらは内容ごとに以下のカテゴリーに分類される。

問題区分（大）	問題区分（中）	トピック数 ²³
団体の組織内部問題	意思決定プロセス	15
	組織体制・マネジメント	15
	人的・財的資源（キャパシティ）	17
連携問題	情報共有	15
	調整	35
	ボランティアの受け入れ・マネジメント	19
	パートナーシップ	74
外部環境	社会的背景や制度・政策など	42

評価指標の選定

文献調査で整理されたトピックを参考に、本事業の趣旨に照らし、上述の 4 つの国際的な評価指標と以下 4 つの基準を参考に、本事業で特に深く議論されるべきテーマと指標を検討した。

文献調査におけるテーマ選定の基準

- ・ 具体性：実際に問題が発生しており、具体例が報告・指摘されている事項である
- ・ 一般性：特定の個人や団体、地域に限定されず、一定程度広く見られた事象である
- ・ 蓋然性：将来の災害においても発生が想定される問題で、対策を検討する価値がある²⁴
- ・ 重要性：支援の質に関する国際基準などにおいて重要とされている事項である²⁵

結果、以下の 10 のテーマと 16 の評価指標が選定された。

#	テーマ	関連する指標	参照元
1	現地のニーズに合った支援が行われていたか	・ 妥当性	DAC
2	支援は包括的に実施されていたか	・ 被覆率 ・ ジェンダーの平等 ・ 特別な支援	DAC ALNAP Sphere
3	支援の結果、人々をさらなる危害に曝さなかったか ²⁶	・ 対処戦略と回復力 ・ 害を与えない	ALNAP Sphere
4	受益者への説明責任は果たされていたか	・ 責務の設定と遂行	HAP 基準

22 文献 1-1, 1-2, 1-3, 1-4, 1-6 および 2-1, 2-2, 2-3, 2-4, 2-5

23 抽出されたトピック数は課題区分の重要度を意味しない。

24 蓋然性の議論をする際には、「対策が可能である」ことも基準とした。すなわち、外部要因によるところが大きく、対策を立てても全く効果を出せないと考えられる問題は、テーマとして設定しなかった。

25 主に、文献 3-3, 3-14, 3-15, 3-24 を参照。

26 権利保護の原則 1 を参照。紛争や暴力を意識した文面ではあるが、今次の災害の文脈で捉え直す。

5	地元関係者の意見は反映されていたか	・クレーム対応 ・参加 ²⁷	HAP 基準 HAP 基準, ALNAP
6	常に見直しと改善が行われていたか	・学習と継続的な改善	HAP 基準
7	短期的な支援は長期的な支援に繋がっていたか	・連結性	DAC
8	スタッフの安全は確保されていたか	・スタッフの安全管理	People in Aid
9	組織に十分なキャパシティがあったか	・人材と人事管理 ・資金体制	ALNAP -
10	他の団体と連携や協力はできていたか	・情報共有と調整 ・協働	Sphere Sphere

以下に、指標選定の参考にした、国際的評価項目とチェックリストの概要を記す。

DAC 評価項目

国際協力における開発事業の評価では、計画段階で経済協力開発機構 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) が 1991 年に開発した評価 5 項目すなわち、妥当性 (Relevance)、有効性 (Effectiveness)、効率性 (Efficiency)、インパクト (Impact)、自立発展性 (Sustainability) が最も一般的な評価項目として設定されている。これに沿った目標値を計画段階で設定し、その値に対する達成度やその見込みをもって事業の評価を行うことが標準的な評価手法である。また、2000 年頃からは、これを発展させた以下の 7 項目を文脈に合わせ部分適用するのが主流となっている²⁸。

妥当性 / 適切性 (Relevance/Appropriateness)		連結性 (Connectedness)
一貫性 (Coherence)	被覆率 (Coverage)	効率性 (Efficiency)
有効性 (Effectiveness)	インパクト (Impact)	

評価者は、なるべくすべての DAC 評価項目で評価することが求められるが、緊急支援や人道支援の評価について多くの報告書をまとめている ALNAP は、緊急支援時には下記の制約があるため、文脈を重視し、現実に応じた評価を実施することが重要であるとしている²⁹。

- ・スタッフの入れ替わりが激しいこともあり、データや情報を得るのが難しい
- ・短期間で計画され目標や指標の設定がされずに活動が開始されることが多い
- ・混乱した状況で実施され、環境も目まぐるしく変化するため、事後の原因確認が難しい

ALNAP 分野横断的チェックリスト

DAC の評価項目外の内容に関しても、ALNAP は DAC の基準を用いる際のガイドライン³⁰において、評価項目と共に重要な分野横断的チェックリストとして、文脈に合わせ³¹、以下 8 点も考慮することを推奨している。

対象地域の文脈の理解と影響 (The influence and understanding of local context)	
人材と人事管理 (Human resources and management)	人道的視点から見た保護 (Protection)
受益者の参加 (Participation of primary stakeholders)	環境 (Environment)
対処戦略と回復力 (Coping strategies and resilience)	HIV/ エイズ (HIV/AIDS)
ジェンダーの平等 (Gender equality)	

27 ALNAP の分野横断テーマおよび HAP の達成目標から。

28 文献調査で参照した既存の評価報告書 (文献 2-1, 2-2, 2-3, 2-4, 2-5) においても、5 つの報告書のうち、3 つが明確に OECD/DAC5 項目を基礎とした評価項目を用いている。

29 文献 3-2

30 文献 3-3

31 ハイチの合同評価の事例 (文献 3-7) では、このうち Human Resources and Management および HIV/AIDS の 2 つを除いて評価に用いられている。

HAP 基準

HAP 基準は、「人道支援の受け手である受益者自身が、その支援プログラムの計画立案、実施、評価に関わる機会の作り方、支援団体が積極的に受益者からフィードバックをもらう仕組み作りなど、一般的には資金提供者に対して果たすものと限定的に考えられがちな説明責任（アカウントビリティ）を、受益者に対しても果たしていくという、一段と質の高い支援活動を目指す際に取り組むべき目標を定めた国際的な基準」である。HAP 基準では説明責任を「権限の行使によって影響を受ける人の権利」とし、「被災者に対する説明責任は、被災者の必要性に応じた質の高い事業の開発を促進し、失策、悪用、汚職の可能性を減らす」という意義を付与している。

本事業の文献調査では、DAC 評価 7 項目および ALNAP の分野横断的チェックリスト 8 つに加え、HAP 基準における、6 つの達成目標（責務の設定と遂行、職員の能力、情報共有、参加、クレーム対応、学習と継続的な改善）を評価指標の案とした。

スフィア・プロジェクト

スフィア・プロジェクトは、1997 年に人道援助を行う NGO のグループと国際赤十字・赤新月運動によって開始された。その目的は、災害援助における行動の質を向上し、説明責任を果たせるようにすることであり、(1) 災害や紛争の被災者には尊厳ある生活を営む権利があり、従って、援助を受ける権利がある、(2) 災害や紛争による苦痛を軽減するために実行可能なあらゆる手段が尽くされるべきであるという 2 つの中核をなす信念がスフィアの原理となっている³²。このうち、本事業では特に人道憲章、権利保護の原則、コア基準を参考とした。

アウトプットの活用

本事業によるレビューの結果は、2014 年 3 月末に日本語と英語で最終報告書としてまとめられ、国内外の関係各方面に共有・配布される。2015 年に策定されるポスト兵庫行動枠組 (HFA2) への提言にも活用される他、市民社会組織の災害対応能力向上のプログラムに反映される。

32 文献 3-15

第2章

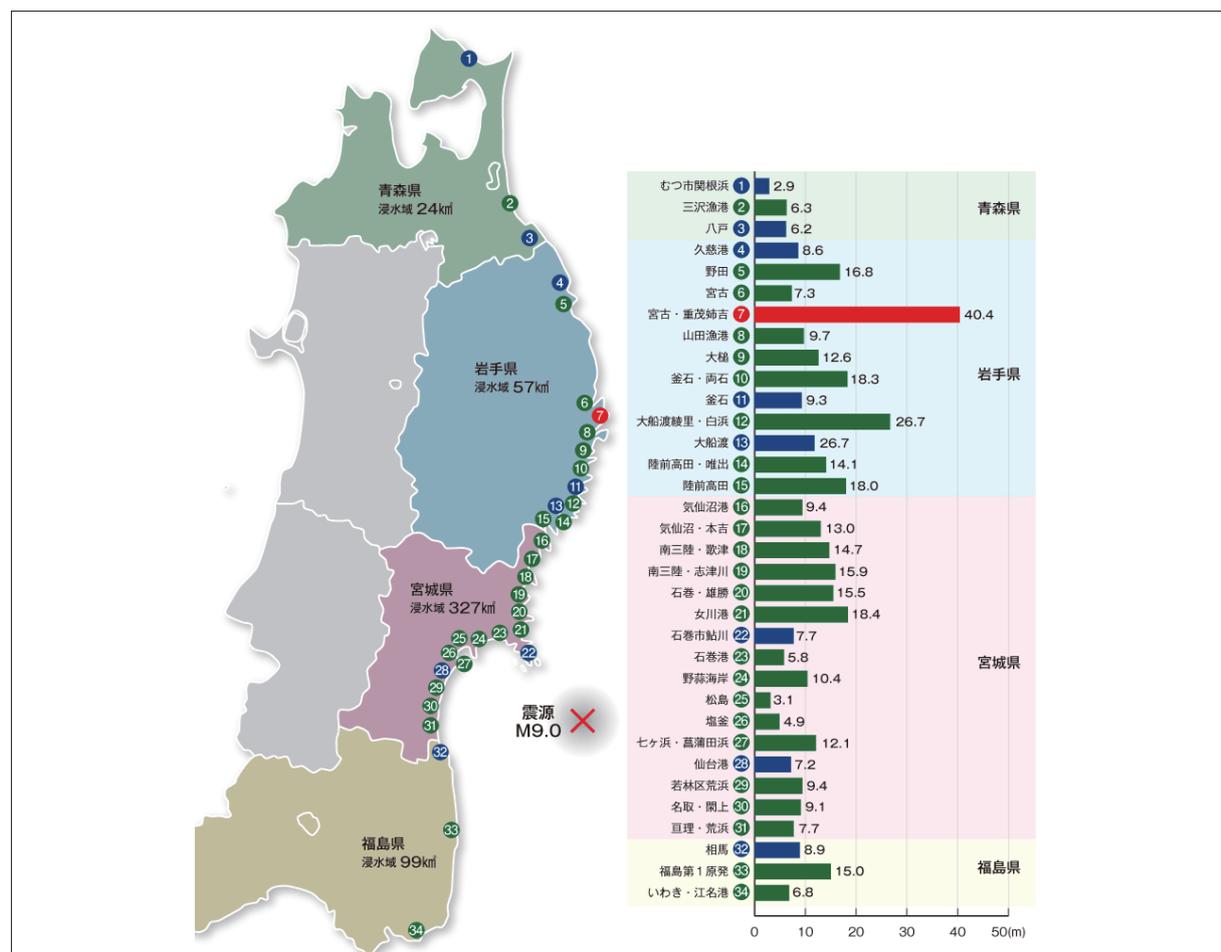
東日本大震災後の被害状況と 主な支援活動

第2章 東日本大震災後の被害状況と主な支援活動

2.1. 被害状況

2011年3月11日に発生したマグニチュード9.0の東北地方太平洋沖地震は、津波による災害と原発事故を引き起こし、東日本大震災と呼ばれる広域複合災害となった。

午後2時46分、宮城県三陸沖130km深さ24kmを震源地として、日本の観測史上最大、世界でも4番目の規模のマグニチュード9.0の地震が発生した。宮城県栗原市では最大震度7、福島県、岩手県を含む東北、関東地方の広範な地域で震度5あるいは震度6を記録した³³。沖合を震源とするこの地震は、間もなく太平洋沿岸部を飲み込む大津波を誘発し、被害はさらに拡大した。地震発生から15分もたたないうちに、福島県相馬市に高さ8.9m、宮城県石巻市では15.5m、岩手県大船渡市では26.7mの津波が押し寄せた。岩手県宮古市の重茂姉古（おもえあねよし）地区の陸上で計測された遡上高40mを超える津波は、日本の観測史上最大級の津波だった。大津波警報の避難勧告が発令されたが、津波は建物と共に多くの人命を奪った。



出典：東北学院大学「3.11 東日本大震災 東北学院1年の記録」（2012年3月発行）より転載

図5 東北各地の津波の高さ

青印は気象庁発表、福島第1原発は東京電力発表、緑印は「東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ」がウェブサイトで公開している数値（2011年11月現在）。

気象庁のデータはむつ市関根浜を除き、痕跡から推定した津波の高さ。合同調査グループのうち、赤印は遡上高。

33 地震と津波の概要は気象庁ウェブサイト「東日本大震災～東北地方太平洋沖地震～関連ポータルサイト」を参照。

警察庁によって発表された、地震と津波による被害状況は以下の表のとおりである。2014年1月10日現在までに確認された死者数は15,884名、行方不明者数が2,640名、全壊・半壊を合わせた建物被害は約40万戸だった。被害は、岩手県、宮城県、福島県の東北3県に集中しているが、茨城県や千葉県などの関東沿岸部でも半壊の建物被害が多かった（表1）。

表1 東日本大震災における地震と津波の被害状況

県別	人的被害（人）		建物被害（戸）	
	死者	行方不明	半壊	全壊
岩手県	4,673	1,142	18,460	6,563
宮城県	9,537	1,287	82,909	155,084
福島県	1,607	207	21,225	73,293
その他北海道・東北地方	6	1	308	705
茨城県	24	1	2,628	24,325
千葉県	21	2	801	10,120
栃木県	4	0	261	2,118
その他関東地方	12	0	39	445
合計	15,884	2,640	126,631	272,653

出典：警察庁 2014年1月10日「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」より JANIC 作成

内閣府が取りまとめた「東日本大震災における被害額の推計」は16兆円9,000億円となった（表2）。この推計額は、1995年にマグニチュード7.3を記録した阪神・淡路大震災における被害額約9兆6,000億円を大きく上回る。住宅や工場などの建築物等の被害額が最も大きく、また阪神・淡路大震災に比べると、農林水産関連の被害が大きい。

表2 東日本大震災における被害額の推計

項目	被害額
建築物等（住宅・宅地、店舗・事務所・工場、機械等）	約10兆4千億円
ライフライン施設（水道、ガス、電気、通信・放送施設）	約1兆3千億円
社会基盤施設（河川、道路、港湾、下水道、空港等）	約2兆2千億円
農林水産関連（農地・農業用施設、林野、水産関連施設）	約1兆9千億円
その他	約1兆1千億円
合計	約16兆9千億円

出典：内閣府 2011年6月24日発表「東日本大震災における被害額の推計」より抜粋

これらの自然災害と共に、原発事故が重なったことが東日本大震災の大きな特徴であった。太平洋沿岸部の福島県双葉郡に位置する東京電力福島第一原子力発電所が、地震と津波の被害を被った。地震と津波によって原子炉を冷却する電源と装置が失われ、水位が低下し、むき出しになった燃料棒は高温となり、水蒸気と反応した水素が爆発を起こした。この爆発によって建屋が破損し、大量の放射性物質が大気中に放出された³⁴。さらに、地下水や雨が建屋内に流れ込み、汚染水の処理が現在も問題となっている。

事故発生から間もなく、事故現場の半径20km以内に位置する地域を中心に、計画的避難区域が指定された³⁵。このため多くの住民が避難を余儀なくされ、現在も多くの帰宅困難者がいる。また、基準値を超えた放射性物質が検出された農水産物に対しては、政府が出荷制限指示を出す³⁶など、産業への

34 事故の経緯については東京電力ウェブサイト内「福島第一発電所事故 事故の概要」を参照。

35 首相官邸ウェブサイト内、2011年3月12日付総理指示、同4月22日付総理指示を参照。

36 直近では2013年12月18日付総理指示。

被害も出ている。基準値を超えた放射性物質が検出されていない農産物に関しても、「東北産」は他県の消費者が買い控えるなど、風評被害も産業復興の速度を遅れさせる一因となっている。

2.2. 住民の避難状況

表3は復興庁のデータを基にした、今回の災害に関わる避難者数の推移である。県内・県外への避難を含めると、2013年12月時点で全国に約27万人の避難者が存在する。避難先は関東圏を中心に、沖縄・北海道を含む全国各地に散らばっているが³⁷、岩手・宮城・福島各県内での避難が圧倒的に多い。避難指定の解除³⁸や復旧に伴い、2013年は2012年と比較して一定数の避難者が帰還できたことが伺えるが、未だ5万人を超える住民が県外での生活を余儀なくされている(表4)。

表3 全国の避難者数の推移 単位：人

避難地域	2011年12月	2012年12月	2013年12月
北海道	3,011	2,981	2,728
東北(岩手・宮城・福島)	261,710	251,869	215,927
東北(その他)	23,535	19,397	13,130
関東	31,272	34,086	30,191
東海北陸	3,064	2,898	2,699
近畿	4,709	4,215	3,752
中国	1,549	1,967	1,983
四国	650	536	480
九州・沖縄	3,191	3,484	3,198
全国計	332,691	321,433	274,088

出典：復興庁ウェブサイト内「被災者支援情報」から JANIC 作成

表4 東北3県から県外への避難者の推移 単位：人

県別	2011年12月	2012年12月	2013年12月
福島県から	59,464	57,954	48,944
宮城県から	8,603	8,079	7,159
岩手県から	1,536	1,674	1,501
合計	69,603	67,707	57,604

出典：復興庁ウェブサイト内「被災者支援情報」から JANIC 作成

2.3. 住民の置かれていた状況

被災した地域や人々のそれぞれの事情によって、災害後のフェーズの捉え方は異なるが、本書では、避難所生活者数や仮設住宅の完成戸数、そしてライフラインの復旧状況を鑑み、住民が置かれていた状況を緊急期(震災直後から3ヶ月)、復旧期(震災後3ヶ月から半年)、復興期(震災後半年以降)に大別した。

図6は、発災から1年間の避難所生活者数および仮設住宅完成戸数の推移を示し、表5はそれぞれの時期のライフラインの状況を示す。

37 自宅のある自治体の外に避難している人は「広域避難者」と総称されている。(出典：2013年8月「社会福祉協議会における広域避難者支援の実態に関する報告書」)

38 例えば2013年3月には福島県葛尾(かつらお)村、富岡町、4月には浪江町の避難区域が再編された。

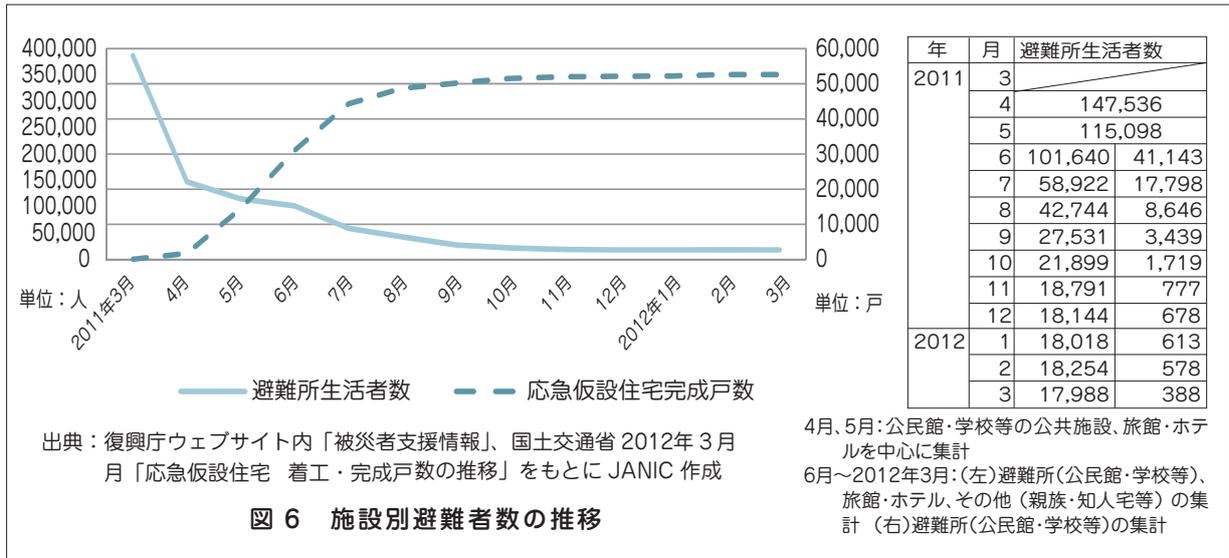


図 6 施設別避難者数の推移

表 5 住民が置かれていた状況

		緊急期	復旧期	復興期
ライフラインの状況	住宅	一時的な避難所あるいは旅館・ホテルに避難。 仮設住宅の建設始まる。	避難所から仮設住宅への移住開始。 一部、放射線被害や住宅の供給不足により広域避難民に。	多くの広域避難者を除き、避難所から仮設住宅への移住。
	電気	東北地方全域約 480 万戸で停電。	6月18日までに家屋流出地域および原発警戒区域を除いて停電は復旧。	
	上下水道	19 都府県で約 256 万戸断水。 給水車による応急給水。 下水道は応急対応で 5 月には下水流下可能。	7月12日までに家屋流出地域を除く 98%が復旧。	
	ガス	8 県約 46 万戸で都市ガスの供給停止。 5月3日までに家屋流出地域を除いて復旧。		
	通信放送	4 月末までに NTT 固定電話の交換局、携帯電話の通話エリアは一部地域を除き復旧。 放送停波は最大でテレビ中継局が 120 ヶ所、ラジオ中継局が 4 ヶ所。	7月14日時点で、放送電波は宮城県内で 56 ヶ所中 1 ヶ所。	
	交通	4月10日までに国道はおおむね復旧。	高速道路は一部を除き復旧。	2011年11月29日までに鉄道は被災した 76 路線のうち 67 路線が復旧。 2012年10月1日までに仙台空港の機能復旧。 2013年度末までに直轄国道は本復旧完了。

出典：東日本大震災復興対策本部 2011 年 11 月 29 日「公共インフラに係る復興施策」、復興庁ウェブサイト内「被災者支援情報」、東北電力ウェブサイト内「東北地方太平洋沖地震に伴う停電について」、内閣府ウェブサイト内「インフラ等の被害・復旧状況（岩手県、宮城県、福島県中心）」、経済産業省 2012 年「東日本大震災における都市ガス供給の災害対策検討報告書」、厚生労働省 2013 年 3 月「東日本大震災水道施設被害状況調査最終報告書」をもとに JANIC 作成

緊急期、復旧期、復興期の各期間の概況は以下のとおりである。

緊急期（震災直後から3ヶ月）

緊急期は、震災によって住宅を含む多くのライフラインが失われ、住民の置かれていた状況は非常に困難なものであった。家を失った避難者の多くは一時的な避難所あるいは親戚・知人宅に避難した³⁹。震災直後の2011年3月に避難所生活を強いられていた住民は約39万人にのぼった。この時期に必要なとされる支援は、災害直後の人命救助に加え、避難所の整備、緊急の物資や食料支援である。また、各自治体の社会福祉協議会（以下、社協）が災害ボランティアセンター（以下、災害VC）を立ち上げ、最も多くのボランティアが動員されたのもこの時期である。

震災直後256万戸で断水し⁴⁰、断水した地域には給水車によって水が供給された。下水道は5月には応急対応によって流水が可能になった⁴¹。約480万戸で停電し⁴²、都市ガスも約46万戸で供給が停止したが5月3日までにおおむね復旧した⁴³。国道は4月10日までにおおむね使用可能になり、多くのボランティアが被災地入りする助けとなった。固定電話は4月末までに復旧した。放送は一部を除き実質的被害はなかった。

復旧期（震災後3ヶ月から半年）

避難所生活者の数は、3ヶ月経った6月の時点でもなお約4万人程であった。この時期になると避難所から仮設住宅への移住が始まり、仮設住宅も約3万戸が建設されていた。それに伴い、支援形態も、避難所への緊急援助から仮設住宅支援へ徐々に移行していった。

この時期のライフラインの復旧状況は、5月3日までには都市ガスが、6月中旬までには電力が、そして7月中旬までには上下水道がおおむね復旧した⁴⁴。交通網は高速道路も一部を除いて使用可能になり、支援物資の運搬が比較的容易になっていた。

復興期（震災後半年以降）

復興期は、一時的な避難所から仮設住宅への移住がさらに進んだ。震災から半年経った9月の避難所生活者数は、約3,500人であり、仮設住宅は約5万戸建設されていた。避難所生活者数はその後も減り続け、震災から一年経った2012年3月時点で388人になっている。また、仮設住宅完成戸数は復興期に入ると微増に留まり、2012年の3月の時点で仮設住宅は約5万2千戸であり、住民の生活環境の変化は小康状態に入ったことが分かる。

2013年度末には電気・水道・ガスの基本的なライフラインが復旧した。交通網では、鉄道は76路線中67路線が開通して、2012年10月1日には仙台空港が機能回復した。2013年度中には直轄国道の本格的な復旧が完了した。

39 復興庁ウェブサイト内「被災者支援情報」参照。

40 厚生労働省2013年3月「東日本大震災水道施設被害状況調査最終報告書」参照。

41 東日本大震災復興対策本部2011年11月「公共インフラに係る復興施策」参照。

42 東北電力ウェブサイト内「東北地方太平洋沖地震に伴う停電について」参照。

43 経済産業省2012年「東日本大震災における都市ガス供給の災害対策検討報告書」参照。

44 内閣府ウェブサイト内「インフラ等の被害・復旧状況（岩手県、宮城県、福島県中心）」参照。

2.4. 支援地域の特徴

支援団体は、地元の文脈を理解し、それに合った支援を行うことが求められる。各テーマの検証に入る前に、文献調査をもとに東日本大震災の特徴を以下の5点にまとめる。

特徴1：先進国での災害だった

先進国と途上国では、政府の災害対応能力が大きく異なる。国連や国際協力 NGO（以下、NGO）など外部支援が中心となり支援メカニズムが立ち上がる途上国と異なり、先進国では政府と行政の対応能力が極めて高い。今回、発災後2ヶ月で行政による仮設住宅の建設が始まった⁴⁵のは、政府を中心とした体制で対応した1つの例である。

特徴2：高齢化と過疎化の進む東北地方だった

被災地域は、高齢者人口割合や人口の減少率が全国平均より高く、高齢化と過疎化が進んでいた⁴⁶。地域に元々あった産業衰退・空洞化などの問題が、復旧・復興の足かせとなっている。

また、阪神・淡路大震災との比較で、東北地方の県民性は自己主張が少なく控えめだと言われている。

特徴3：市町村行政が被災した

地域の行政は、被災した住民にとって重要な機能を担うが、今回は被災地域の多くの行政機関が被災した。岩手県大槌町では町長を含む多数の職員が、陸前高田市、宮城県南三陸町でも多数の職員が犠牲となったのは、その重大な例の1つである⁴⁷。

特徴4：広域な支援が必要だった

国土交通省によると、東日本大震災で浸水した面積は、535km²であった。また復興庁によると、東日本大震災の被災住民は、2014年1月16日現在で全国47都道府県の1,200市町村に避難しており、県外への避難者数は福島県が48,364人、宮城県が7,094人、岩手県が1,486人にのぼり、被災した地域や、支援の対象となる住民の居住場所が広範囲にわたっている。

特徴5：福島第一原子力発電所の事故と放射能の問題があった

東京電力福島第一原子力発電所の事故による放射能災害やこれに伴う風評被害は救助活動や瓦礫処理などの応急対応を一部困難にし、多くの避難生活者を出した。人体への影響は諸説あり、住民の日常生活の復旧や復興に大きな影響を与えている。

45 東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査（文献2-7）参照。

46 国土交通省白書参照。

47 NTT データ経営研究所「大震災で問われる自治体の震災対策強化の必要性」を参照。

2.5. 支援活動に関わった関係者の説明

(1) 政府

政府は、東日本大震災への対応のために、まず発災直後に官邸対策室を設置し、東日本大震災の応急対策を推進するため、「災害対策基本法」に基づき内閣総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部を閣議決定により設置した。また、3月12日に、宮城県に緊急災害現地対策本部（本部長：内閣府副大臣）、岩手県および福島県には、それぞれ現地連絡対策室を設置し、さらに、3月17日の第12回緊急災害対策本部会議において、被災者の生活支援が喫緊の課題であることに鑑み、緊急災害対策本部の下に被災者生活支援特別対策本部を設置した（5月9日に被災者生活支援チームに名称変更）。このような体制下で東日本大震災の対応に当たると共に、災害からの復興に関する基本理念と、国と地方公共団体の責務等を定めた「東日本大震災復興基本法案」を6月24日に公布・施行し、同法案をもとに、内閣に復興対策本部を設置して「東日本大震災からの復興の基本方針」を決定した⁴⁸。

さらに、災害対応のために政府の体制と法整備を進めるのに並行して、東日本大震災の応急対応に関する補正予算として、年度内に必要と見込まれる経費（応急仮設住宅の供与、津波等により発生した災害廃棄物の処理、公共土木施設や学校施設等の災害復旧等に要する経費）4兆153億円の第1次補正予算を5月2日に成立させ、また7月25日に「原子力損害賠償法」等の関係経費、二重債務問題対策経費、被災者生活再建支援金補助金等を内容とする1兆9,988億円の第2次補正予算を、11月21日には、先の「東日本大震災からの復興の基本方針」の具体化に向けて、東日本大震災・原子力災害からの本格的な復興予算として、11兆7,335億円の第3次補正予算案を成立させた⁴⁹。

また政府は、直接的な支援活動として「消防、警察、海上保安庁および自衛隊が連携し、大規模な救出・救助活動」、「被災者に対する物資調達・輸送」、「応急復旧等を迅速に進めるための地方公共団体に対する財政援助」、「被災者のために活動を行う NGO/ NPO 等に対し、情報提供・丁寧な解説を行い、その取り組みを支援すること⁵⁰」を主に行った。

また、東日本大震災からの復興に関する内閣の事務を内閣官房と共に助け、主体的かつ一体的に行うべき東日本大震災からの復興に関する行政事務の円滑かつ迅速な遂行⁵¹のため、2021年3月31日まで内閣の下に復興庁が置かれている。

(2) 地方行政機関

政府が策定した「東日本大震災からの復興の基本方針」や、補正予算に基づいて被災住民へ支援を行うのが、被災県や市区町村の地方行政である。特定被災県⁵²の経済規模の目安として、歳入規模を見ると、9県合わせた2010年度の歳入額は8兆6,522億円であり、これは政府と比較すると約8.6%⁵³の規模だった。また、震災前後でその歳出入規模を見ると、特定被災9県の2011年度の歳入総額は12兆1,024億円で、前年度と比べると3兆4,502億円増（39.9%増、全国平均は4.2%増）となっていた。また歳出総額は

48 内閣府防災情報を参照。

49 内閣府防災情報および、第二次補正予算額および第三次補正予算額は、財務省「平成23年度補正予算（第2号）の概要」、「平成23年度補正予算（第3号）の概要」を参照。

50 内閣府防災情報を参照。

51 復興庁設置法（平成23年12月16日法律第125号）3条。

52 「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」（平成23年法律第40号）第2条第2項に定める特定被災地方公共団体である県。（青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県）

53 平成22年度の国の歳入100兆5,345億円を母数として、特定被災9県の歳入規模と比較。

54 特に被害が大きかった岩手県・宮城県・福島県の平成22年度の歳入は、合計で2兆4,731億円であり、内訳は岩手県が7,311億円、宮城県が8,835億円、福島県が8,585億円であった。また歳出は岩手県が7,311億円、宮城県が8,484

2011年度が11兆6,440億円であり、前年度と比べると3兆2,196億円⁵⁴増（38.2%増、全国平均は3.9%増）となっており、歳出および歳入規模は発災前と比べると大きく増加しているのが分かる。また、特定被災市町村⁵⁵に指定された227市町村の同年度の歳入総額は7兆2,430億円で、前年度と比べると1兆2,661億円増（21.2%増、全国平均は1.7%増）となっていた。また歳出総額は6兆8,282億円で、前年度と比べると1兆983億円増（19.2%増・全国平均は1.5%増）となっており、特定被災県に比べて増加率は低いもののどちらも2割前後の増加となっていた。

被災地域の行政は、発災直後から被害状況の把握と救命活動、広域応援要請、避難所運営や物資支援などの避難者支援、パスポート発行等の重要システムの再開、道路や上下水道などの管轄施設応急対応などの対応を行わなければならないが⁵⁶、岩手県の大槌町では町長が津波に流されるなど、災害対応にあたる役所の職員が被災し、機能が低下した場合や、岩手県陸前高田市や大槌町、宮城県南三陸町や女川町のように津波によって住民基本台帳のデータを喪失し、住民の安否確認や行方不明者数の把握が不可能な期間が生じる場合があった。

(3) 社会福祉協議会

社協は、「地域福祉の推進」を目的とし、地域の福祉課題を改善するための社会福祉活動を、住民、福祉経営者、福祉関係者と共に展開する民間の社会福祉法人である⁵⁷。社協には、各地域で活動する「市区町村社会福祉協議会」とそれを支援する「都道府県・指定都市社会福祉協議会」、そして全国の連絡調整を行う「全国社会福祉協議会」がある⁵⁸。このうち、外部支援団体が支援活動を行う際に関わる機会の多かった市区町村社協は、平時では、高齢者や障がい者の在宅生活を支援するために、ホームヘルプサービス（訪問介護）や配食サービス、地域のボランティアと協力した高齢者や障害者、子育て中の親子が気軽に集える「サロン活動」、ボランティア活動に関する相談や活動先の紹介、小中高校における福祉教育の支援などの活動を行い、地域の福祉活動の拠点としての役割を果たしている。

今次の震災対応では、被災地の各県社協および市町村社協が主に災害VC⁵⁹の設置・運営を進め、避難所などの被災者に対する支援活動（炊き出し、住居の片付けなどの環境整備、避難物資の対応など）に取り組み⁶⁰、結果として全国84ヶ所に災害VCを開設して、117万人を超えるボランティア活動の支援を行った。（2014年3月現在）⁶¹

億円、福島県が8,264億円であった。各県の歳出入の数字は、岩手県「普通会計決算状況」、宮城県「平成22年度一般会計決算額」、福島県「財政状況資料集」を参照し、億以下は四捨五入した。

55 「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第二条第二項及び第三項の市町村を定める政令」（平成23年政令第127号）の別表第1に定める特定被災地方公共団体である市町村並びに同令の別表第2及び別表第3に定める市町村のうち特定被災地方公共団体以外のもの。（岩手県33団体、宮城県35団体、福島県59団体など、11県227市町村）

56 「地震発生時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」を参照。

57 被災地の地域福祉活動方針（ガイドライン）「明日に向かって！」を参照。

58 全国社会福祉協議会ウェブサイト内「社会福祉協議会とは」を参照。

59 内閣府防災ボランティアのページによると、災害ボランティアセンターとは、「災害時に設置される被災地での防災ボランティア活動を円滑に進めるための拠点」であり、「近年では、大きな災害に見舞われたほとんどの被災地に立ち上げられ運営」されている。

60 「東日本大震災災害ボランティアセンター報告書」を参照。

61 全国社会福祉協議会ウェブサイト内、「災害時のボランティア活動について」参照。

(4) 国際協力 NGO

国際協力 NGO（以下、NGO）とは、「貧困、飢餓、環境など、世界的な問題に対して、政府や国際機関とは違う『民間』の立場から、国境や民族、宗教の壁を越え、利益を目的とせずこれらの問題に取り組む団体⁶²である。その活動の対象分野は「開発・環境・人権・平和の4つに大きく分けることができ、特に教育・子ども、保健医療、職業訓練、ジェンダー・女性、植林、復興支援⁶³」の分野で盛んな活動が行われている。また「政府や国際機関などに政策上の提言を行う活動（アドボカシー）」や「フェアトレード（公正な貿易）」などの活動を行う団体もある。活動の形態としては「海外の現場に向けられた資金助成、緊急救援などの活動や、日本国内に向けた情報提供、地球市民教育（開発教育等）⁶⁴」などがある。

400 以上あると言われる⁶⁵日本の NGO のうち、東日本大震災で支援活動を行った団体の実数は不明であるが、日本最大級の NGO のネットワーク団体である JANIC の正会員団体および協力会員団体数 157（2011 年 12 月現在）のうち約 38%（59 団体）が、今次の災害で現地で支援活動を実施した⁶⁶。また、震災対応活動を行った JANIC 会員 59 団体のうち 4 割の 23 団体が新規に事務所を設立、17 団体が、職員を駐在員として派遣した⁶⁷。東日本大震災で NGO が行った支援活動は、資金提供や、食糧配布・炊き出し、支援物資の配布、医療支援・心のケア、避難所運営、片付け、教育・保健、水・衛生、運送・ロジ・通信、法的支援、調整・情報共有、仮設住宅支援、雇用支援、ボランティア派遣など多岐にわたる。

(5) NPO

NPO とは、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し収益を分配することを目的としない団体の総称である。このうち、特定非営利活動促進法に基づき法人格を取得した法人は、「特定非営利活動法人」を名乗ることができる。NGO が国連での会議の正式な参加国以外の組織を指す言葉として使用されたことから、国境を越えて活動する団体によく用いられ、日本では、特に国際協力や環境の分野の団体が NGO と呼ばれ、国内問題のみに関わる団体を NPO と呼ぶ傾向がある。無論 NGO でも NPO 法人格（特定非営利活動法人）を持つ団体は多い。

日本国内で活動する NPO 法人数は、1998 年の特定非営利活動促進法施行以降右肩上がり増加し、2013 年 12 月 31 日時点で 48,611⁶⁸ にのぼる。また、2013 年 12 月時点の被災 3 県における NPO 団体数は岩手県が 447、宮城県が 342、福島県が 777 であり、2007 年から発災年の 2011 年間の NPO の増加数を被災 3 県ごとに見ると、岩手県と福島県では 2011 年の増加数が 1 番多く、宮城県も 2 番目に多いなど、震災を機に多くの NPO が立ち上がり、市民活動が活発化したことが伺える（図 7）。

62 国際協力 NGO センター (JANIC) ウェブサイトより抜粋。

63 JANIC ウェブサイトより抜粋。

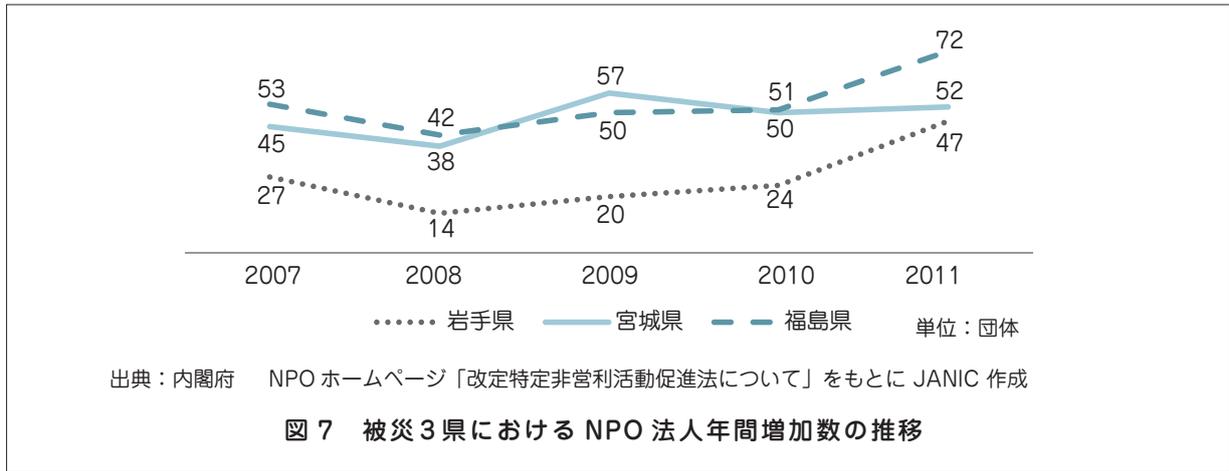
64 JANIC ウェブサイトより抜粋。

65 外務省ウェブサイト「国際協力」を参照。

66 文献 1-2。資金協力等の後方支援も含めると 78 団体（50%）が何らかの支援を行った。

67 JANIC 調べ（2011 年 11 月）。

68 NPO についての記述及び統計は、内閣府 NPO ウェブサイト内、NPO のイロハを参照。



NPOの財政規模について、日本政策金融金庫総合研究所が2012年に行った調査⁶⁹によると、2010年度の収入総額の平均値は3,349万円であった。ただし、中央値は1,430万円であり、さらに500万円未満が24.9%、1,000万円未満が41%を占めていることから、平均値を下回る財政規模で活動する団体が多いことが伺える。収入総額の内訳をみると、37.3%が「自主事業」による収入で最も大きく、「行政からの委託事業（26.7%）」、「補助金・助成金（14.3%）」、「特定非営利活動意外の事業収入（7.6%）」、「寄附金・協賛金（4.2%）」、「会費・入会費（4.2%）」、「民間からの委託事業（3.9%）」、「その他の収入（1.7%）」の順となる。

東日本大震災で活動したNPOの正確な団体数は不明であるが、東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)⁷⁰に登録している全国のNPO数は807(任意団体含む)にのぼる。また被災3県でそれぞれ立ち上がった支援団体間のネットワーク組織である連携復興センター(いわゆる「連復(れんぷく)」)に登録している団体数は、いわて連復が10⁷¹、みやぎ連復が5⁷²、ふくしま連復が約90⁷³となっている。

(6) 企業

経済界による被災地域への支援は、20年近くの歴史がある。「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書」によると、「1990年、企業・個人による寄付やボランティア等の社会貢献活動を推進するため、経団連は『1%（ワンパーセント）クラブ』を立ち上げると共に、同年7月、経団連の政策委員会として『社会貢献推進委員会』を発足させ、「国内外の大規模自然災害に関しては、発生の都度、1%クラブニュース等を通じて、会員企業に対して義援金等に係る情報提供や働きかけを行い、多くの企業が寄付をしてきた」。

東日本大震災では、経団連はこのような災害支援活動の経験を活かし、発災直後に米倉会長を本部長とする「東日本大震災対策本部」を立ち上げ、支援活動を開始し、主に3つの支援活動を展開した。1

69 藤井辰紀 日本政策金融金庫総合研究所主任研究員「NPO法人の存在意義と経営課題」日本政策金融金庫論集第16号(2012年8月)。

70 JCNは「東日本大震災における被災者・避難者への支援活動に携わるNPO、NGO、企業、ボランティアグループ、被災当事者グループ、避難当事者グループ等が参加する、セクターを越えた民間団体による災害支援のための全国規模の連絡組織」である。

71 いわて連携復興センター平成23年度(2011年度)事業報告書より抜粋。2012年3月31日時点。

72 みやぎ連携復興センターウェブサイト内、団体概要より抜粋。団体数は、2011年3月25日時点。

73 ふくしま連携復興センターウェブサイト内、会員情報より抜粋。団体数は、2014年1月現在。

つ目の支援活動は、被災者や支援活動団体への資金提供である。438の企業・団体が、約538億円の金銭寄付を行い、そのうち被災者に直接支払われる義援金が最も多く約358億円、次いでボランティア活動資金への寄付が約138億円であった。2つ目は、物資提供である。企業・団体は、生活物資や燃料を円滑に輸送するため政府と掛け合い、交通手続きの簡略化や食料品や日用品等の救援物資が行われた。3つ目は、人材・サービス・ノウハウの提供である。企業の社員がボランティアとして被災地を訪れ、瓦礫撤去などを行った他、ICT（情報通信技術）関連機器を避難所、自治体、仮設住宅等に提供し、専門社員がボランティアとして設置を行うなど、企業の専門性を活かした支援が行われた。これ以外に企業によって行われた支援には、企業内産直市などの購買活動や社宅等の施設提供などがあった⁷⁴。

(7) ドナー

先のNPOの収入総額の内訳で「補助金・助成金」が全体の14.3%と、収入源として3番目に多くなっているが、これらの補助金・助成金を提供しているのがドナーであり、その中には主に国・地方公共団体、NGOなどの非営利法人、民間企業、独立行政法人、国際機関⁷⁵などがある。これらのドナーがNPOなどの市民社会組織に提供する助成金⁷⁶とは、ある目的をもって提供される、返済義務のない資金のことであり、一般的にその資金の用途などが特定されている。助成金の種類には、助成主体が助成先を予め選定している「助成先限定型」、助成先を広く一般から募る「一般公募型」、助成先に一定のスキルや実績、資格を求める「要件型」の3つが主にあり、助成金を申請する場合、ほとんどの助成主体が、様式を定めた申請書類や添付書類を求め、書類による審査等を通じて交付が決定される。また事業終了後、助成期間終了後など、一定の段階において報告書の提出などの形で報告を義務付けている場合が多いことも特徴である⁷⁷。

東日本大震災でドナー団体が提供した助成金の参考として、国内でNGO/NPOやその他の団体の事業へ支援金の助成を行ったジャパン・プラットフォーム（JPF）、赤い羽根共同募金、日本財団の3団体の例をあげる。この3つのドナー団体のうち助成金総額が最も多かったのは、JPFで、2013年3月現在、約70億円の寄付金が集まり、そのうちJPF自身が行う事業費に約3億円、JPF加盟NGO団体（40団体：2013年6月時点）に約50億円、未加盟団体も含む助成金（「共にいきる」ファンド）に約10億円の助成を行っている⁷⁸。次に多かった団体は、日本財団の「民による民のための支援活動」で、2012年1月31日現在で約46億円を36事業に助成している⁷⁹。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（ボラサポ）」として、住民への支援活動への支援を、2013年12月までのべ2,500件、総額28億円の助成を行った。内訳は、仮設住宅での見守り活動や子どもたちへの学習支援などの生活支援活動に総額9億円、まちづくりやコミュニティ再生に繋がる復興支援活動に総額13億円、被災地の住民による助け合い活動などの住民支え合い活動に総額3億235万円である⁸⁰。

74 「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書」（文献4-24）を参照。

75 一部、内閣府「平成21年度市民活動団体等基本調査報告書」（文献1-30）を参照。

76 補助金と助成金には明確な違いはなく、ここでは助成金として統一する。

77 内閣府NPOホームページ「調査・研究会」を参照。

78 JPF 東日本大震災被災者支援特設サイトより抜粋。

79 日本財団ROADプロジェクトより抜粋。

80 赤い羽根共同募金より抜粋。

(8) 個人ボランティア

自然災害などの被災地域でボランティア活動が盛んになったのは、1995年の阪神・淡路大震災からである。この震災では、発災から5年の間で、延べ216万6千人⁸¹がボランティアとして支援活動に参加し、発災年である1995年は、後に「ボランティア元年」と呼ばれるようになった。その後も地震や台風などの自然災害に見舞われた地域や、1997年のナホトカ号重油流出事故などの災害に見舞われた地域に、多くのボランティアが集まり支援活動を行うようになった。これらの地域でボランティアが果たす役割は大きい。例えば、公的支援は法律や制度に縛られがちであるのに対して、ボランティアの活動は非常に柔軟で、住民のニーズに即した活動を行いやすい。また、避難所運営など行政が十分な職員を配置するのが困難な状況でも、ボランティアは迅速にかつ大人数で対応できるという特色がある⁸²。被災地域に集まるボランティアの多くは、専門性のないボランティアであるが、災害ボランティア活動に練達しており、より高度な支援活動ができるボランティアや、保健医療系その他の国家資格等を持った有資格ボランティアもいる⁸³。また、足湯隊（被災者に足湯に浸かってもらいながら傾聴を行う活動）など特定のサービスや物品提供等の被災者支援を目的として避難所等を回るボランティアもいる。

東日本大震災では、被災地域の広範囲にわたり交通のアクセスが悪かったことや原発事故による放射性物質の影響が懸念されたにも関わらず、2013年12月31日までに約133万人⁸⁴のボランティアが被災3県で活動した。

(9) 複数関係者のネットワーク・グループ

発災後、各関係者の間で様々なネットワーク・グループが形成された。主催者はグループにより、行政、学識者、NGO、NPOなど多様である。これらのグループは情報交換会⁸⁵を開催し、関係者の活動、現地ニーズ、政府方針、助成金情報など、様々な情報を共有した。またいくつかのグループは、中間支援団体として、その地域や専門分野の活動の情報共有と、具体的な調整も行っていった。以下に、現地レベルでの例を示す。

表6 情報交換会を開催していたネットワークの例

ネットワーク	概要
四者調整会議	「政府・自衛隊・県・NPO（社協を含む）」の四者による調整会議。石巻市では行政、自衛隊、NPOで協議し、担当避難所を割り当てることにより、一日あたり最大約30,000食分の炊き出しをカバーした。
連携復興センター定例会	岩手・宮城・福島の各県に、連携復興センター（通称：れんぷく）が立ち上がった。れんぷくは、県内で活動する支援団体間のネットワーク形成のための定例会の企画・実施、テーマや地域に応じた分科会の立ち上げや事務局運営を行っている。
気仙沼 NPO/NGO 連絡会	宮城県気仙沼市内で活動している行政・社協を含めた20～30団体の情報交換・分科会を毎週開催し、各関係者間の顔合わせや調整の場を提供している。活動分野に合わせた分科会では、仮設住宅分科会や、子ども支援分科会、仕事支援分科会などが開催されている。
広域避難者支援ネットワーク	東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）は、東日本大震災および福島第一原子力発電所事故に伴う全国避難者の支援団体、避難者による自助的グループやサークルを対象に、支援手法・アイデア等の情報共有を目的としたミーティングを各地で開催している。

81 兵庫県「阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計」を参照。

82 「災害におけるボランティアの役割」（文献1-33）を参照。

83 「災害におけるボランティアの役割」（文献1-33）を参照。

84 全国社会福祉協議会「被災地支援・災害ボランティア情報」を参照。

85 連絡会、定例会、協議会など呼び方は多様で、目的も異なるが、本書では「情報交換会」として統一する。

石巻災害復興支援協議会	石巻災害復興支援協議会は、宮城県石巻市周辺で支援活動を行う複数の市民団体によって立ち上げられた。情報共有を行いながら、石巻市社協と連携を取り、ボランティアの受け入れや、炊き出しの調整を行った。
遠野まごころネット	遠野まごころネットは、沿岸部から距離のある岩手県遠野市から、沿岸部の被災地域の支援の調整を行ってきた。遠野市社協や青年商工会議所と協力してボランティアや外部支援団体を受け入れ、被災者のニーズを絶えず団体や個人間で共有しながら、随時対応策を検討し、支援を行った。
みんぷくネット	みんぷくネット（3.11被災者を支援するいわき連絡協議会）は、福島県いわき市の支援者の連携を促進し、情報交換や調整を行っている。会員団体の他に福島県社協、いわき市社協、双葉郡八町村の社協とも連携し、誰でも参加できる円卓会議なども開催している。
311 受入全国協議会	全国の受け入れ支援活動をしている団体と、原発事故の被災地に暮らす人々や全国に避難している人を繋ぐ広範囲のネットワークを作り、保養や移住に関する情報提供や相談活動、保養プログラムを実施している。全国 46 団体で構成されている(2014 年 1 月 22 日現在)。

第3章

検 証

第3章 検証

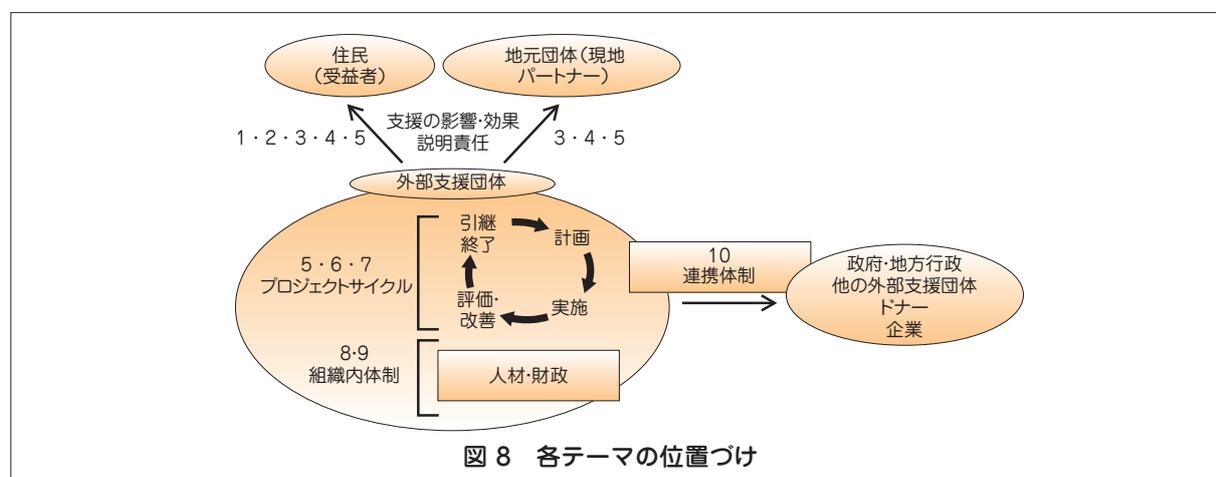
第3章の構成と見方

構成

- ・「問題・原因・対策」の意見を10個のテーマ（表7、図8）にまとめている。各テーマ節の本論は、検証の「結果」→「考察」→「結論」の流れで構成されている
 結果：レビュー参加者の意見や見解とアンケート調査の結果
 考察：結果に関する文献調査からの補足情報と考察
 結論：結果と考察を踏まえたテーマの結論
- ・各テーマ節の冒頭に節の概観として「設定理由」、「検証方法」、「結論」の要約を掲載した

表7 テーマと関連する評価指標

#	テーマ	関連する指標	参照元
1	現地のニーズに合った支援が行われていたか	・妥当性	DAC
2	支援は包括的に実施されていたか	・被覆率 ・ジェンダーの平等 ・特別な支援	DAC ALNAP Sphere
3	支援の結果、人々をさらなる危害に曝さなかったか ⁸⁶	・対処戦略と回復力 ・害を与えない	ALNAP Sphere
4	受益者への説明責任は果たされていたか	・責務の設定と遂行	HAP 基準
5	地元関係者の意見は反映されていたか	・クレーム対応 ・参加	HAP 基準 HAP 基準, ALNAP
6	常に見直しと改善が行われていたか	・学習と継続的な改善	HAP 基準
7	短期的な支援は長期的な支援に繋がっていたか	・連結性	DAC
8	スタッフの安全は確保されていたか	・スタッフの安全管理	People in Aid
9	組織に十分なキャパシティがあったか	・人材と人事管理 ・資金体制	ALNAP -
10	他の団体と連携や協力はできていたか	・情報共有と調整 ・協働	Sphere Sphere



86 権利保護の原則1を参照。紛争や暴力を意識した文面ではあるが、今次の災害の文脈で捉え直す。

出典

- ・ 図表は出典の記載がない限り、本事業で入手した情報を基にJANICが作成した
- ・ 「JANIC調べ」の表記は、『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』（JANIC発行）（文献1-2）で公表済の内容である
- ・ 文中「～という意見が出された」などの表記は(1)ワークショップ、(2)聞き取り調査、(3)特定グループ・ディスカッション、(4)アンケートのコメントのいずれかで出された意見である
- ・ ワークショップの結果とアンケートのコメントは、詳細を別冊資料集にまとめている⁸⁷
- ・ 意見の引用はすべて、「 」で表記するか、箇条書きを用いている
- ・ 本事業参加者から出された意見を引用するには、括弧内に以下のように記している
 - （東京）：ワークショップ東京会場（2013年7月18日）
 - （岩手）：ワークショップ岩手会場（2013年10月3日）
 - （宮城）：ワークショップ宮城会場（2013年10月8日）
 - （福島）：ワークショップ福島会場（2013年10月10日）
 - （聞き取り）：第1回・第2回聞き取り調査
 - （コメント）：アンケート調査コメント欄
 - （FGD）：特定グループ・ディスカッション
- ・ 一部、発言者の属性を明確にする必要がある場合は「/」で区切り、表記している
 - 例）宮城の地元団体関係者の発言の場合：（宮城/地元団体）

データの表記

- ・ 複数回答可のアンケートで回答の割合について言及する際は、回答数 / 有効回答者数で表す
- ・ 複数回答可のアンケートでは回答者数を有効回答者数、のべ回答の数を有効回答数と記す

その他

- ・ 図表中および本文では、小数点以下第1位まで表記する。正確な数字は、別冊資料集の「アンケート調査集計結果」（資料1）を参照のこと
- ・ アンケート調査では、支援の専門用語に精通していない住民も対象としており、質問の意図がなるべく伝わるよう、質問文が長い場合がある。このため、本文中や図表タイトルでは、意味が変わらない範囲でアンケートの質問を一部省略していることがある。実際に使用した表現は、別冊資料集（JANICウェブサイトにて公開）の「アンケート調査集計結果」を参照のこと

別冊資料集—JANIC ウェブサイトにて公開

資料 1. アンケート調査集計結果 (PDF) http://www.janic.org/mt/pdf/eqreview_appendix1.pdf

資料 2. 中間報告書の要点抜粋資料 (PDF) http://www.janic.org/mt/pdf/eqreview_appendix2.pdf

資料 3. 文献調査に基づく評価指標の選定資料 (PDF) http://www.janic.org/mt/pdf/eqreview_appendix3.pdf

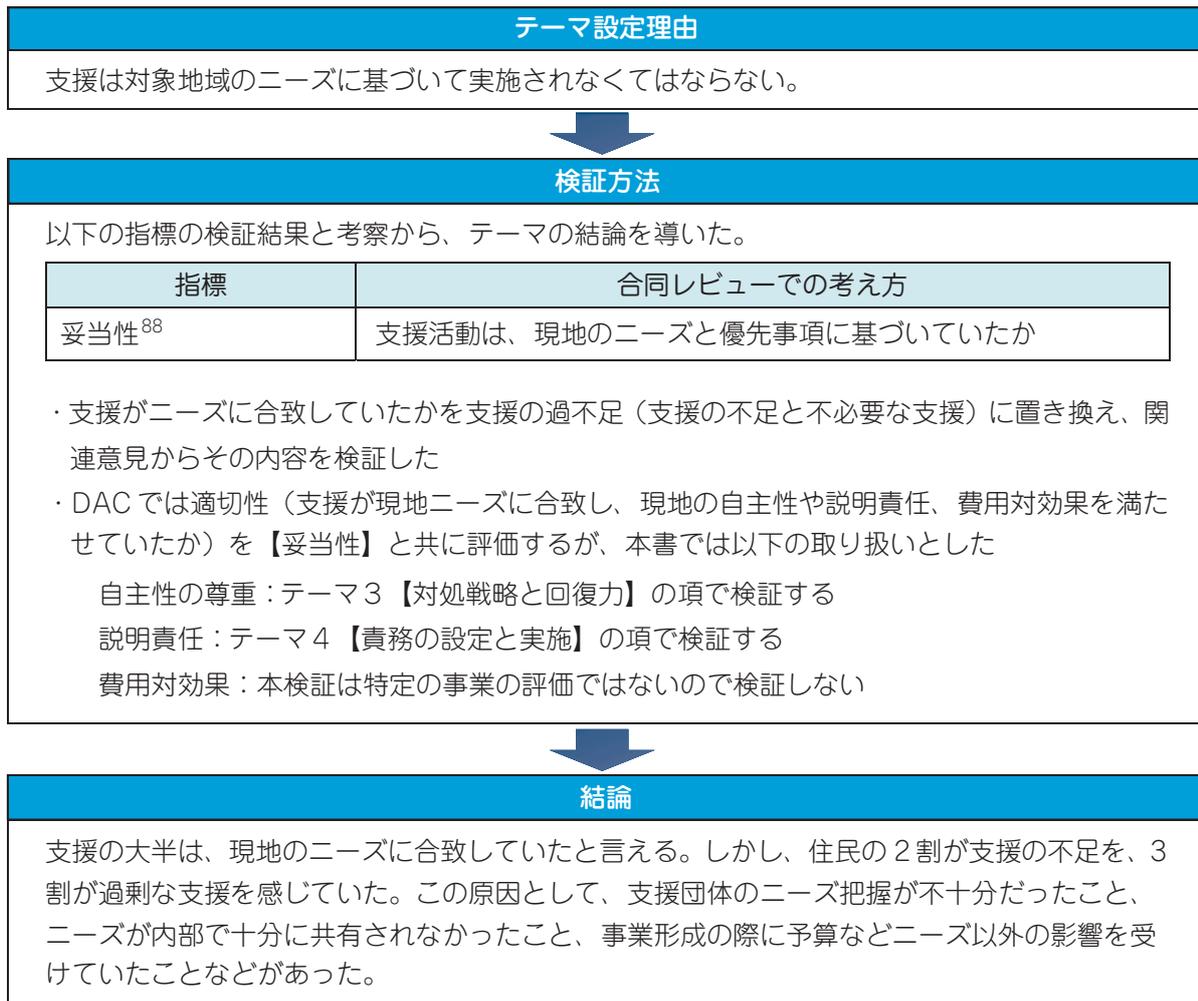
資料 4. 聞き取り調査および特定グループ・ディスカッション意見集 (PDF)

http://www.janic.org/mt/pdf/eqreview_appendix4.pdf

アンケート集計データ (Excel) http://www.janic.org/eqreview_survey_reply.xls

87 別冊資料集と本書では同じ意見でも表現が異なる部分があるが、これは様式の違いに応じて表現を適宜変更して表記したため、文意の変更はない。

3.1. 現地のニーズに合った支援が行われていたか

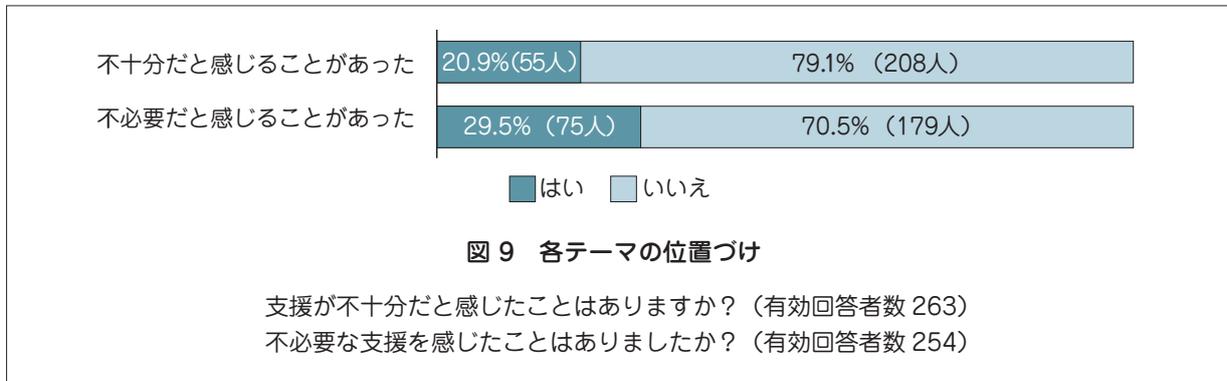


88 DAC 評価5項目では妥当性を「支援活動は、現地のニーズと優先事項に基づくものになっているか」と定義している。

3.1.1. 結果（妥当性）

(1) 支援に過不足はあったか

アンケートでは外部支援に関して「不十分だと感じた」住民が 20.9%、「不必要な支援があると感じた」住民が 29.5% おり、少なくとも 7 割の住民が支援に過不足を感じていなかったと言える（図 9）。付随するコメントの大半も「外部の支援団体に感謝している。不満はない」という意見があげられた。



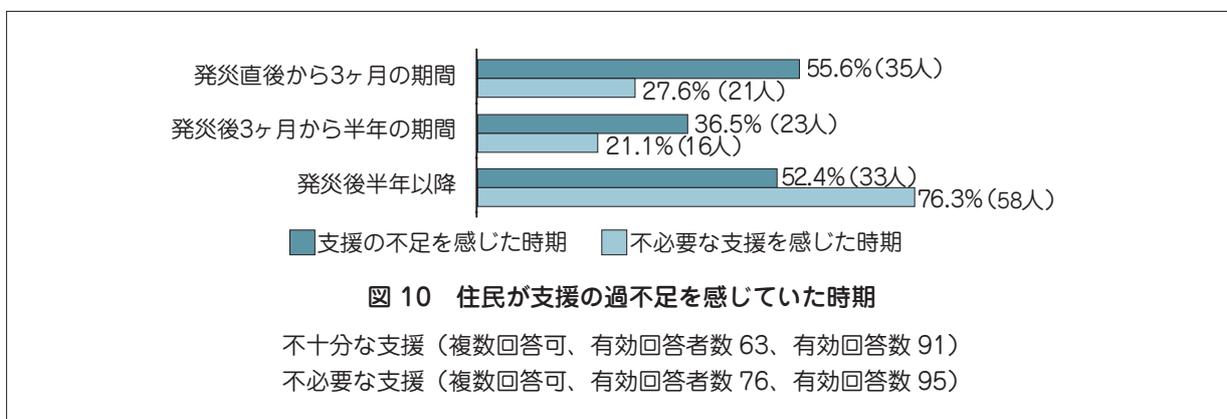
これに関連して、以下の意見があげられた。

- ・支援の内容が現地のニーズと違っていても、強引にそれをしたがる支援者がいた（岩手、宮城）
- ・受益者のニーズが支援活動に反映されないことがあった（東京）

支援の不足があった

上記質問（図 9）で「不十分だと感じたことはある」と回答した住民（20.9%）からは「毛布などの必要なものが必要な時期に来なかった」、「食糧が沢山来たが、それを保管するプレハブが来なかった」、「排泄を行う場所がなく、避難所の周りが汚物だらけだった」、「食料物資が辛いカップラーメンに偏っていた」、「支援を受けられる人が偏っていた」、「緊急雇用の事業に参加していたが、もっと長く続けて欲しかった」などの意見があげられた。

「不十分と感じた」時期は、発災後 3 ヶ月から半年の期間よりも、発災直後から 3 ヶ月の期間と発災後半年以降であった（図 10）。不十分な分野としては「雇用事業をもっと続けてほしかった」、「仮設住宅で体操の支援をもっとやって欲しかった」などの意見があげられた。また、不十分な支援に関する意見の多くは、避難所で受けた支援に関するものであった。



不必要な支援があった

不必要な支援があったとする回答は3割で、「支援物資が余った（飲食物、トイレトーパー、服など）」、「古着で使えない物資が紛れていた」、「秋に夏服など、時期に合わない物資があった」など物資に関するコメントが多かった。

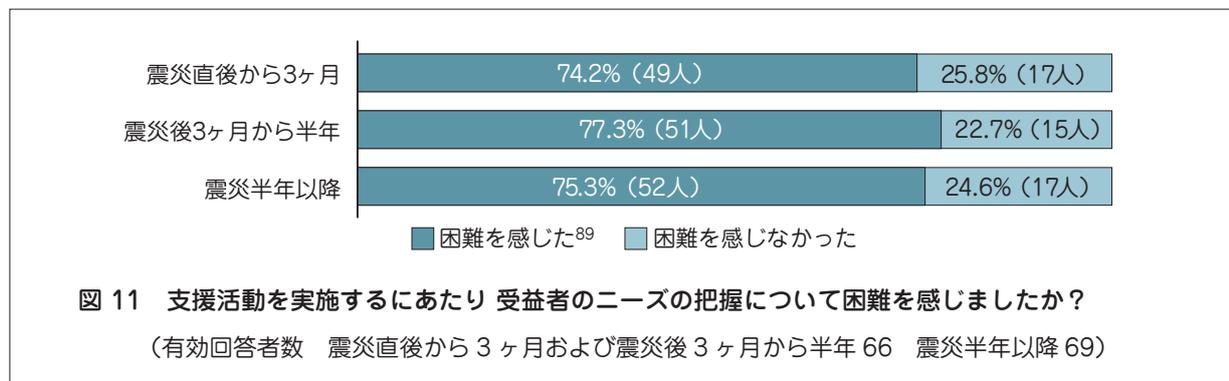
また「目的のはっきりしない見学があった」、「傾聴ボランティアなど、毎日知らない人が住民と直接話しに来たが、役に立った例ばかりではない。住民は知らない人に何でも話せるとは限らず、話すことで震災を思い出すので、根掘り葉掘り聞かれるのが嫌な住民もいた」、「産業支援のうち、地元の人材で賄えるので本当は不要なものもあった」などの意見もあげられた。

不必要な支援があった時期については、前述の「不十分な支援」の質問とは異なり、7割を超える回答者が「震災後半年以降」を選択した（図10）。これに関連するコメントには、「初期はとにかく食料が助かったが、地元のお店が開いてからもカップラーメンが届き続けたり、秋になっても夏服が届くような時期に合わない支援が行われることがあった」、「初期は画鋏一本やレジ袋一枚も貴重だった」という意見があげられた。

(2) 支援とニーズのミスマッチが起きた原因は何か

原因1. ニーズの把握が不十分であった

外部支援団体向けのアンケートで、「支援活動を実施するにあたり受益者のニーズの把握について困難を感じましたか？」という質問では、発災後の3ヶ月以内、半年以内、半年以降のすべての期間で「困難を感じた」との回答が7割を超えた（図11）。



ニーズ把握が困難であった原因として「適切なニーズ調査ができる能力のある人材不足（東京）」、「ニーズ調査に割ける資金不足（東京）」、「ニーズ調査を実施するための時間不足（東京）」などがあげられた。

また、住民からは以下の意見もあげられた。

- ・見ず知らずの人に思っていることを何でもかんでも話さない。形式的なヒアリング調査でニーズが捉えられたとは限らない（コメント）
- ・必要なものがあったとしても我慢してしまう東北の県民性がある（コメント）
- ・何が必要か聞かれた覚えはなく支援者が持ってきた物をとにかく貰っていた（コメント）
- ・支援活動が行われる日中は仕事をしているため、支援団体にニーズを伝えるに行くことはできなかった。外部支援者側から聞きに来てくれることはなかった（コメント）

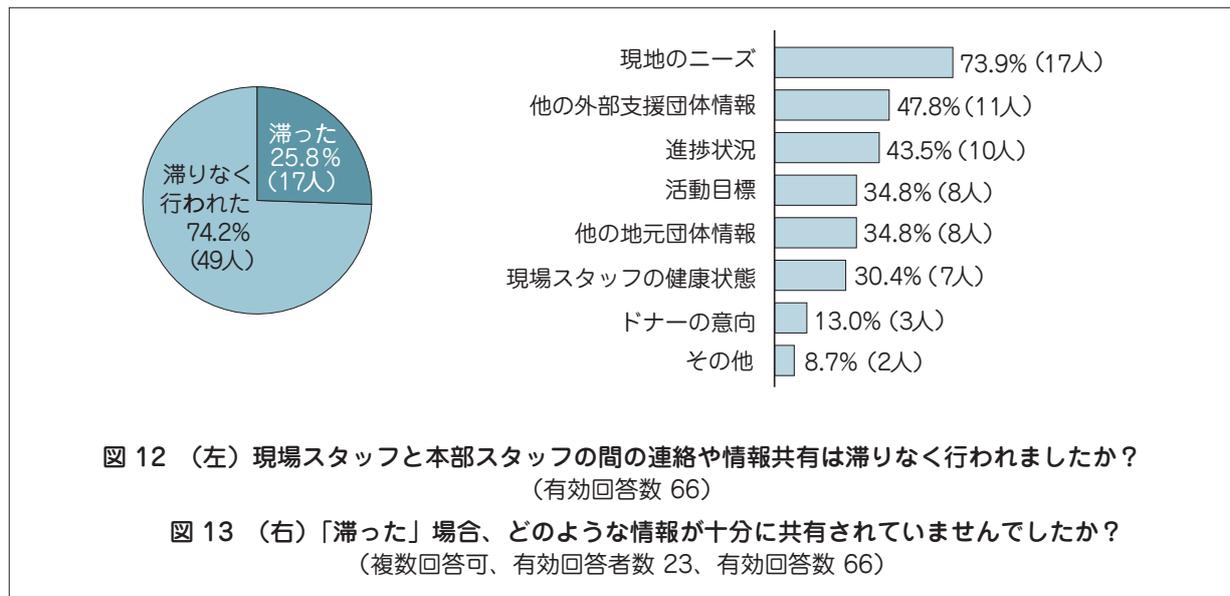
89 「大変困難を感じた」と「困難を感じるがあった」をまとめた。

原因 2. 現場と本部の連絡体制に不備があった

「現場スタッフがニーズを把握していても、それを本部に伝えるプロセスや手法、その役割分担が明確でなく、情報が感覚的にのみ伝わっていた（東京）」という意見があげられた。

外部支援団体は、「現場スタッフと本部スタッフの間の連絡や情報共有は滞りなく行われましたか」という質問に対し、「滞りなく行われた」が74.2%（49人）であったが、「やや滞った」、「非常に滞った」が25.8%（17人）であった（図12）。

また、「やや滞った」、「非常に滞った」と回答した外部支援団体があげた共有が滞った理由で最も多かったのは、「現地のニーズ」73.9%（17人）であった（図13）。



原因 3. 支援金・助成金の種類に偏りがあった

- ・支援団体は、住民のニーズを把握していたとしても、活動資金が確保できなければ活動はできない。活動運営費を自己資金以外から補っている支援団体の多くは、その資金をドナー団体から調達しているが、ドナーによって定められたその資金の用途が必ずしも支援団体が把握する住民のニーズに合致している訳ではない。そのような場合、支援団体は支援金や助成金の用途に合わせて支援内容を変更しなければならなくなり、ニーズのミスマッチが生じた（宮城）

この意見の原因として以下の意見があげられた。

- ・支援金や助成金を受けた団体が、助成元のドナーに説明責任があるのと同様に、ドナー団体もまた、資金提供元である個人や企業、宗教法人などに対して説明責任がある。そのためドナー団体も結果を示すために、活動の結果が出やすいもの、数字で示しやすいもの、短期（半年・単年度）で完結する内容を好んで支援団体に資金提供を行い、生業支援など将来への投資や、中間支援など結果の見えにくい活動には助成が付きにくいといった一定の傾向があり、その結果、支援団体が、新たな資金を獲得するために支援活動の内容や活動地域を決定する際に、支援活動の結果や成功事例の示しやすさが重視されていた場合があった（岩手、宮城）

原因 4. 専門分野に特化し過ぎた活動があった

- ・専門分野を持つ団体は地元の目の前のニーズを拾うよりも、子ども、障がい者、高齢者、外国人といった自分達の専門領域である特定の層の支援以外したがない団体があった（聞き取り/地元団体）

(3) 改善のための対策（妥当性）

対策1. スタッフのニーズ調査能力を向上させる

- ・ニーズをより良く把握するためには、ニーズ調査の質を上げる必要がある。スタッフがその手法を学べるよう、トレーニングを実施する（東京）
- ・団体によってトレーニングを実施する知見がない場合、中心的なスタッフを関連セミナーに参加させ、その後そのスタッフが団体内で共有する（東京）

対策2. ニーズ調査のプロセスを改善する

- ・大規模災害のニーズ把握では、積極的に他団体と連携してニーズ調査を実施する（聞き取り）
- ・ニーズ調査の過程で現地のニーズに近い地元団体や地元出身の個人の関与を獲得する（聞き取り）

対策3. 自己資金を増やす

- ・各支援団体が自己資金を増やし、ドナー団体や政府助成金の単年度予算や義務の都合などに左右されないで事業形成できる環境を整える（東京、宮城）

対策4. 他の関係者とのパートナーシップを構築する

- ・民間企業とのパートナーシップを検討する（東京）
- ・災害発生以前からドナー団体と相互理解に努め、必要な支援について伝え、説得できる友好な関係を構築しておく（東京）
- ・途上国と先進国では、政府のキャパシティの相違もあり、被災者やコミュニティのニーズ、希望する支援期間が大きく異なるので、日頃からドナー団体に発信し理解を醸成しておく（東京）

対策5. 活動分野の枠を狭めすぎない

- ・各団体の専門性やミッションは活かされるべきだが、それに縛られ過ぎず、柔軟に活動分野を広げる時があっても良いのではないかと（聞き取り/ 地元団体）

3.1.2. 考察（妥当性）

支援は多くの場合は過不足なく、地元のニーズに合致していた

今次の災害の広域性を考慮すると、8割の住民が支援に不足はなかった⁹⁰としていることから、支援がある程度行き届いていたと考えられる。また7割が不必要な支援はなかったと回答していることから、支援は多くの場合で地元のニーズに合致していたと考えられる。

支援の最低基準を一部満たせなかったことがあった

住民の約2割が支援に対し何らかの不足を感じていたことには留意しなければならない。スフィア・プロジェクトでは、人道支援の際に満たさなければならない最低基準（ミニマム・スタンダード）を定めているが、これに照らすと「毛布などの必要なものが必要な時期に来なかった」は「避難所と非食糧品」、「食糧を保管するプレハブが来なかった」や「食糧物資が辛いカップラーメンに偏っていた」は「食糧の確保と栄養」、「避難所の周りが汚物だらけだった」は「給水と衛生」のし尿処理の項目に関連している⁹¹。これらは日本では基本的に行政の管轄のものも多く、どこまで民間の支援に求められていたか

90 しかし、「災害が起こった時、地域の外から行政以外の団体が支援に来ることを想定していましたか？」の質問に対し、75.7%（202人、有効回答者数267人）が「いいえ」と答えていることを考慮すると、行政からの支援とは異なり、外部支援団体は現地住民から予期（期待）されていなかったため、来てくれただけでありがたかったという気持ちから肯定的な意見が多く上がりやすかった可能性も否定できない。

91 詳しくはテーマ2【被覆率】、テーマ7【連結性】の節で記述する。

の解釈の違いによって評価も分かれるが、考慮すべき点であることに変わりはない。

表 8 スフィア・プロジェクトの緊急支援時に考慮すべき最適基準

項目	考慮すべき最低基準
給水と衛生	給水・衛生・衛生促進・し尿処理・病原体媒介生物対策・排水など
食糧の確保と栄養	食糧の確保・乳幼児の摂食・急性栄養失調・微量栄養素欠乏症の管理など
避難所と非食糧品	安全な寝場所・衣料・寝具・ストーブおよび燃料など
保健活動	医療品・感染症対策・負傷・メンタルヘルスなど

出典：文献 3-15 をもとに JANIC 作成

支援内容が地元のフェーズに合わず、不必要とされることもあった

住民の3割が不必要な支援があったと回答していることには留意が必要だ。回答者の中には、津波により身の回りのほとんどのものを失っていた住民も多い。初期の段階ではあらゆるものがありがたがられていたが、発災から半年を過ぎた頃には、既に様々な物資や支援が届いていたこと、地元の販売店や各種サービス、雇用が再開し始めていたことなどがこの回答の背景にあると考えられる。過不足があったとの回答の中には、めまぐるしく変化する現地のニーズに支援側が追いつかず、現地の優先事項と合致しなかった支援も含まれていたと推察される。

ニーズ把握の能力強化が必要である

図 11 から、各団体は、移りゆく現地のニーズを的確に把握することに苦慮したことが分かる。効果的なニーズ調査を実施するためには、団体のリソースを多く必要としたこと、そして住民との関係構築などきめ細やかな配慮が必要とされていたようである。複数の住民から、受益者である住民の意見が十分に聞かれなかった可能性が指摘されたので、今後より詳しい検証が望まれる。

ニーズ調査を少ない投入で実現した事例として、国際協力 NGO アドラ・ジャパンの山元町の民間賃貸借上げ住宅支援があげられる。アドラ・ジャパンでは、避難住民のニーズを調査するために、往復はがきを発送し、必要の有無を確認の上、希望の物資を届ける形式を取った⁹²。この手法は、支援団体側は調査に割く人的費用を削減でき、受益者側は、はがきに記入するだけなので簡易だし、はがきに答えるか、答えずに無視するかも選択できるため、回答者側の精神的負担も軽かった。

スタッフ間の密なコミュニケーションが必要である

ニーズと支援のミスマッチが起きた原因として、外部支援団体内部のコミュニケーションの齟齬も指摘された。支援活動を行った外部支援団体の多くが東京など、被災地域から離れた場所に事務所を持つ団体であったが、現場スタッフと本部スタッフの間の情報共有が滞っていたことにより、現場で把握された住民のニーズが本部に正しく伝わらなかった場合があったと考えられる。

3.1.3 結論（現地のニーズに合った支援が行われていたか）

支援の大半は、現地のニーズに合致していたと言える。しかし、住民の2割が支援の不足を、3割が過剰な支援を感じていた。この原因として、支援団体のニーズ把握が不十分だったこと、ニーズが内部で十分に共有されなかったこと、事業形成の際に予算などニーズ以外の影響を受けていたことなどがあった。

92 文献 1-2, P.27

3.2. 支援は包括的に実施されていたか

テーマ設定理由

今次の災害は、広域かつ複合災害だった。そのような状況下でも、支援者は、支援が行き届かない人が出さない対応が求められていた

検証方法

以下3つの指標の検証結果と考察から、テーマの結論を導いた。

指標	合同レビューでの考え方
被覆率	住むところに関わらず、支援が行き届いていたか
ジェンダーの平等 ⁹³	男女では、安全や保護のニーズについて異なることがある。支援活動は、性別が配慮されていたか
特別な支援	特別な支援を必要とする人々の事情に配慮した支援が行われたか

【被覆率】

- ・ 県による支援の偏り、震災後の住環境（避難形態）による偏りから検証した

【ジェンダーの平等】【特別な支援⁹⁴（ジェンダー以外で災害脆弱層となり得る層への支援）】

- ・ これらへの配慮がされていたかについて、本事業であげられた意見をまとめた

結論

【被覆率】

県規模では福島県に入った支援は比較的少なかったが、県規模の支援の偏りを感じていた住民は1割程度であった。しかし、住環境による支援の偏りを感じていた住民は4割以上にのぼり、特にみなし仮設や在宅の支援が足りないと感じていた。また、避難所や仮設住宅でも規模やアクセスにより支援のバラつきがあった。

【ジェンダーの平等】

ジェンダーへの配慮が足りていないと感じた住民は2割程度だった。しかし、支援には女性への配慮が行き届いていない活動があり、支援団体はコミュニティ事業への男性の参加が得にくい課題も感じていた。ドメスティック・バイオレンス（以下、DV）に関する女性保護の活動では、行政との連携が見られた。

【特別な支援】

住民の3割近くが、高齢者、障がい者、子ども、外国人といった特別な支援を必要とする人への支援が足りないと感じていた。個人情報保護などの規制もあるため、これらの人々の声を市民団体のみで拾い上げるのは難しく、行政や他の団体との連携が重要である。

93 文献 3-25 P.6 の (The differences in men's and women's security and protection needs) を参照。

94 スフィア・プロジェクトの分野横断テーマなどを参考にした。

3.2.1. 結果（被覆率）

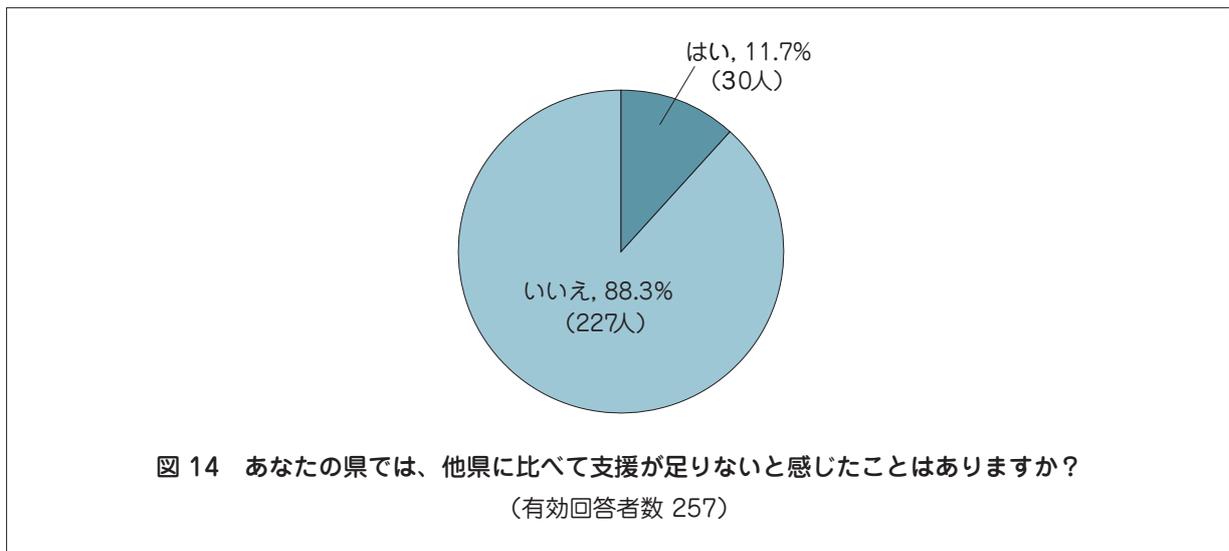
(1) 県による支援の偏りはあったか

以下の意見があげられた。

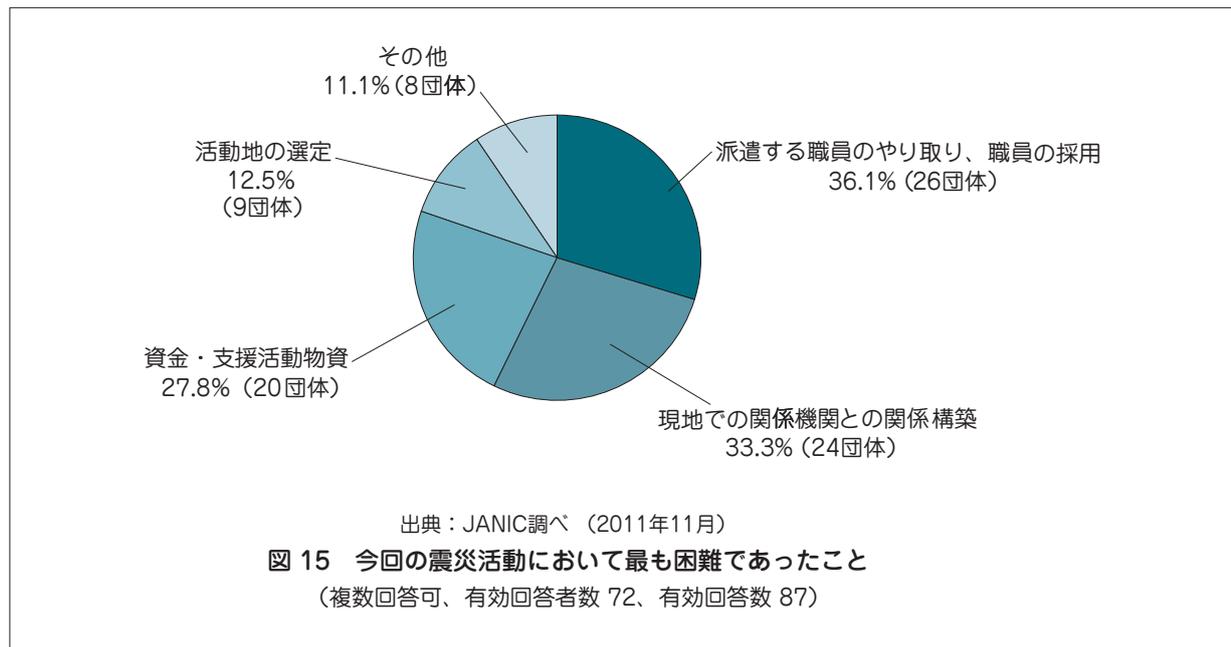
- ・他県より外部支援が少なく、外部支援に見捨てられたような気がした（聞き取り/福島県住民）
- ・自分達は東電の支援を受けているから金銭的に安定した部分があるが、陸前高田や南三陸など津波の甚大な被害を受けた地域は生活する術がなく大変（コメント/福島県住民）
- ・岩手は物が流された分は復興すればよいが福島は原発の複雑な問題があり、復興にもなかなか着手できないので大変（コメント/岩手県住民）
- ・初動で宮城や岩手に入った後は、活動を通して現地関係者との関係性が築かれ、その地域のニーズが一度落ち着くまでは、福島の支援は考えられなかった（聞き取り/NGO）

住民を対象としたアンケートでは、「あなたの県では、他県に比べて支援が足りないと感じたことはありますか？」という質問に対し、「いいえ」が88.3%（227人）、「はい」が11.7%（30人）と、およそ9割が他県に比べて支援が足りないと感じたことはないと答えている。

この理由として「他県でどのような支援が行われているか分からないから」という意見が多数あげられた。また、福島県の住民や団体からは、「関東以南からのアクセスが他県より良く、都心部に近い福島県に支援が圧倒的に少なかったのは、原発事故に起因する放射能による人体被害を支援団体側が懸念したから（聞き取り）」という意見があげられた。

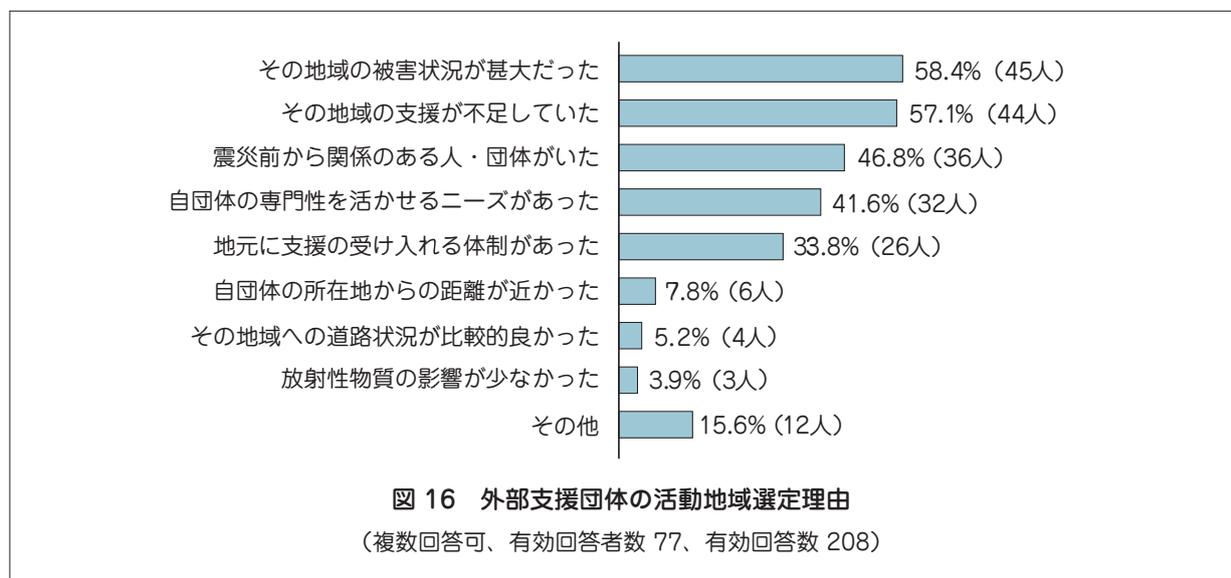


2011年11月に実施したアンケートでは、12.5%の外部支援団体が「活動地の選定」が最も困難であったと回答した（図15）。

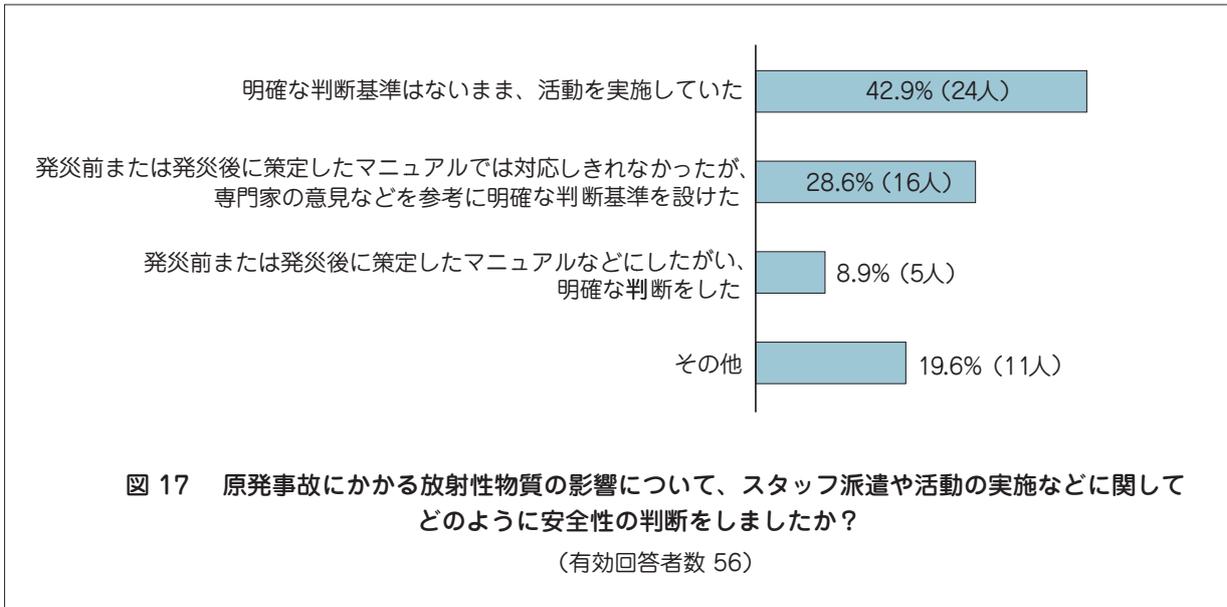


(2) 県による偏りがあった原因は何か

外部支援団体の対象地域の選定理由として最も回答の多かったのは「その地域の被害状況が甚大だった」で58.4%（45人）、次いで「その地域の支援が不足していた」が57.1%（44人）だった。反対に「放射性物質の影響が少なかった」は3.8%（3人）と最も少ない回答だった（図16）。



原発事故にかかる放射性物質の影響についての安全性の判断について、外部支援団体の4割が「明確な判断基準のないまま、活動を実施していた」と回答した（図17）。

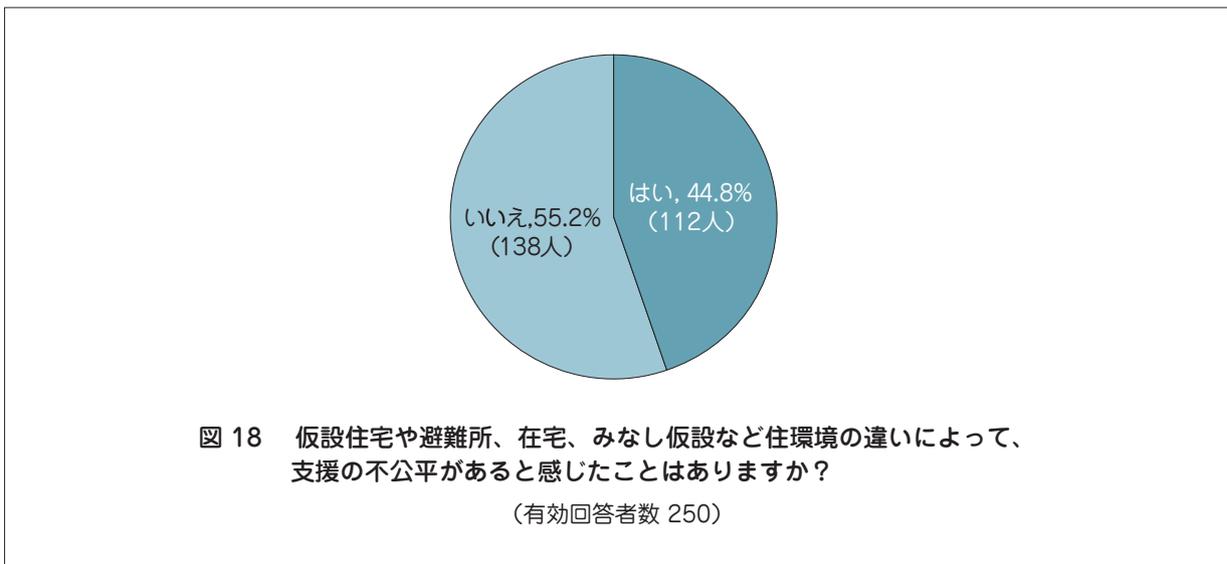


(3) 震災後の生活環境による支援の偏りがあったか

以下の意見があげられた。

- ・本来支援を必要とする小さな任意団体や、福祉施設への支援が十分にできなかった（東京）
- ・好アクセス・大規模の仮設住宅に支援が集中し、それ以外の場所には行き届かない（宮城）
- ・仮設住宅、避難所、在宅避難者、みなし仮設の別による支援の偏りがあった（文献1-4）

住民を対象としたアンケートで、「住環境の違いによって、支援の不公平があると感じたことがある」と答えた住民はおよそ半数の44.8%（112人）であった（図18）。



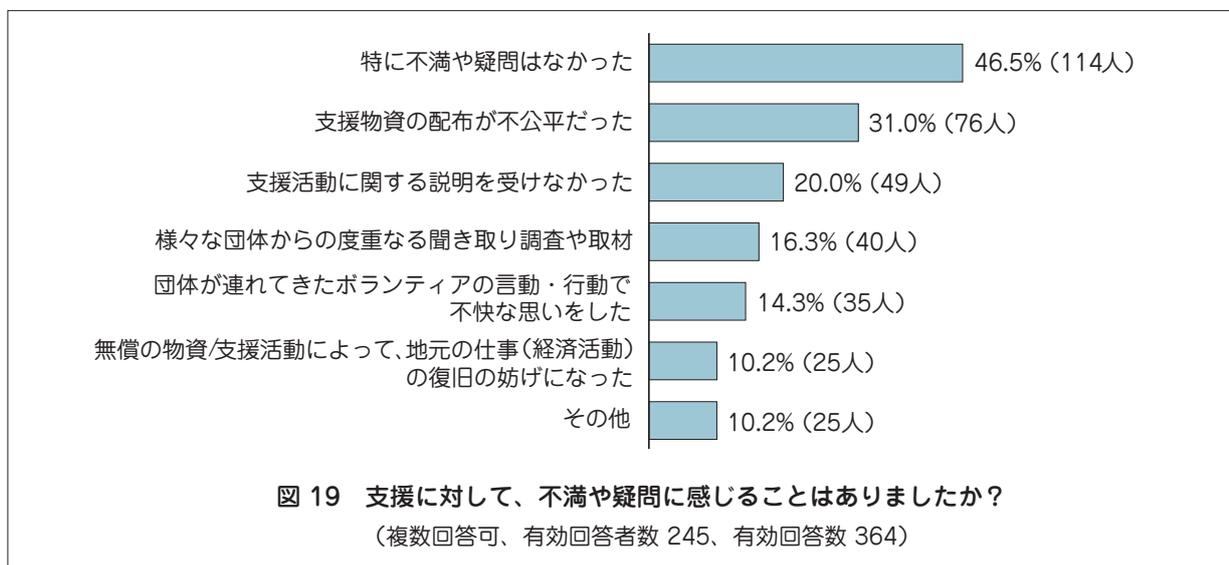
住民があげた代表的な意見を下表にまとめた（表9）。

表9 震災後の生活環境による支援の偏りに影響を与えた属性（表内すべてコメント）

属性	偏りの内容
規模	人数が多い仮設住宅や避難所は支援が集まりやすかった
アクセス	市街地から近いなど、アクセスの良い所は支援が集まりやすかった
在宅	（仮設住宅などではなく）被災家屋で生活する人には支援が集まりにくかった
みなし仮設	震災後借り上げたアパートや家屋で生活する人には、支援が集まりにくかった
情報発信	支援ニーズを外部に発信できる人がいるところに支援が集まりやすかった

出典：住民のコメントを統合して JANIC 作成

「支援に対して不満や疑問に感じることはありましたか？」の質問に、46.5%（114人）の住民が「特に不満や疑問はなかった」、31.0%（76人）が「支援物資の配布が不公平だった」と回答した（図19）。



住環境による偏りに関して、以下の意見があげられた（すべて上記質問のコメント）。

- ・みなし仮設（借家）に住んでいるから、家があるからという理由で仮設住宅での炊き出しへの参加や物資の配布を断られた
- ・物資の数が限られているので被災した人優先で配布していると言われた。アパートを借りているからといって被災していないわけではない。家屋が流されて、仮設住宅建設が遅かったので、家族の生活のために広域避難をした人、家を借りた人が支援を受けられないのはおかしい
- ・特定の仮設住宅には売れば数万円になる高価な家電や自転車などが届いており、もらえなかった自分は、必要性は高くなくても羨ましかった
- ・東電の補償を受けている人、日本赤十字から家電6点セットの配布を受けた人など、市民団体からの支援以外のサポートに対し既に住民の一部は不公平感を感じていた。これらの情報も把握してバラつきが最小限になる調整をして欲しかった
- ・避難所の体育館のすぐ横に仮設住宅が建設された。仮設住宅の抽選が始まって避難所に残っているのは抽選漏れの人だった。後に避難所にしか物資を配布しないとルールが決められたようだが、物資が次々に届く様子が仮設住宅から見えていた。徐々に住民同士の軋轢に繋がった
- ・被災した自宅に残って生活をしている人がいるが、周りにコミュニティがなく孤立している。しか

し、市が雇用事業で始めた見回り以外に、支援はあまり行き届いていないようだ

これに関連して、以下の意見があげられた。

- ・公平性の担保を重視するあまり、全住民（被災者）に支援できなければ、どの被災者にも支援開始できず、結果として支援のタイミングが遅れたり、支援に繋がらなかったりしたケースもあった。これは、市民団体に限らず行政の支援にも同じことが言えた（東京）

(4) 住環境による支援の偏りの原因は何か

原因1. 規模やアクセスによる偏りがあった

- ・移動に割ける時間が限られている（聞き取り/東京のボランティア団体⁹⁵）
- ・アクセスの良い所の方が情報もあるので、調査が偏りやすかったかもしれない（宮城）

原因2. 在宅とみなし仮設の住民の情報収集・共有が困難であった

- ・小規模な仮設住宅や避難所、在宅、みなし仮設は、住民ニーズの情報収集が難しかった（東京）
- ・個人情報保護法の規制で、支援対象者の情報が把握しにくかった（東京、岩手、宮城、福島）
- ・各支援団体間や社会福祉協議会（以下、社協）との間で支援対象者の情報の共有に制限があり、既に他の組織が調査を行っている地域・コミュニティに対してもニーズ調査を行わなければ、どのようなニーズを持つ被災者が、どこにいるのか分からない状況があった（福島）

原因3. 住民からの情報発信力に偏りがあった

「仮設住宅や避難所、自治会のコミュニティの関係者が支援を全国に呼びかけてもうまく物資が集まらなかった（東京）」という意見があげられた。これに対し「特に災害直後はインターネットのツールを活用できる人がそのコミュニティにいるか、外部と交流のある人がいるか、自治会長など有力者が外部とうまく繋がっているかが、支援の集まりやすさに影響した（東京）」という意見や、「テレビに取り上げられた場所に支援の一点集中がおきた（岩手）」例が報告された。

また、以下の意見もあげられた。

- ・支援を受ける地域やコミュニティに、情報発信力があるか否かが、支援の偏りに繋がった（福島）
- ・地元の小さな団体やコミュニティの支援をしたかったが情報がなかった（東京/NGO）

(5) 改善のための対策（被覆率）

対策1. 連携により支援空白化をなくす

- ・広域な対象地で支援を行うには、単独ではまず無理だ。他団体や政府、社協などと連携する必要がある。この際、個人情報保護法が地元のニーズを共有する上で妨げになるのであれば、今後緊急期には柔軟に対応できるように政府に働きかけることも一つの手段である（聞き取り）

対策2. 地元の情報発信力を強化する

- ・NGO/NPOが職員を派遣する際の放射能に関する基準がなく、安全を期してスタッフを送らず支援の偏りが生じた問題に関して、外部支援団体は支援を送れなかった理由を発信していくことが必要である（聞き取り）

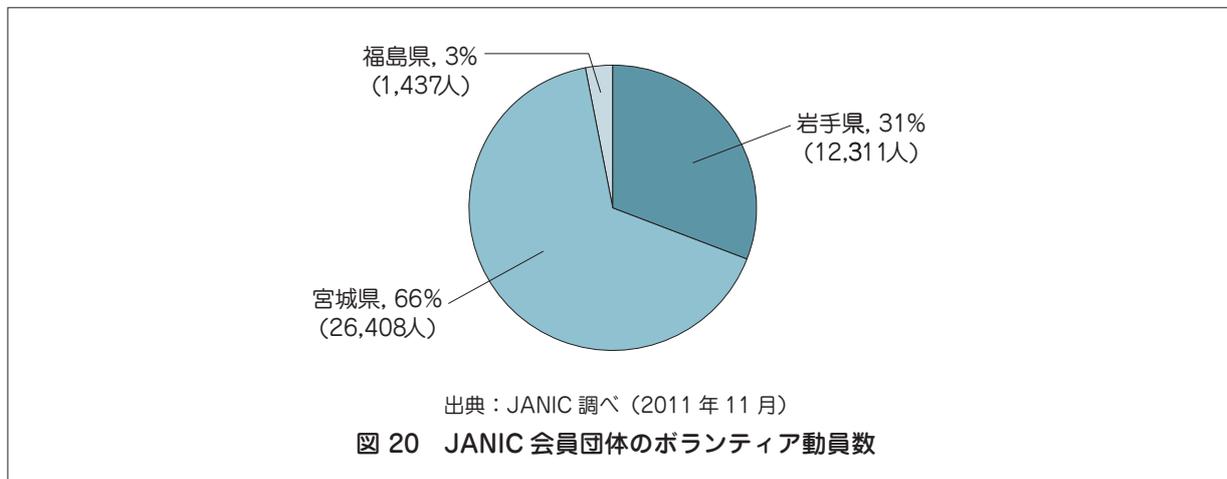
95 同団体は現地に事務所を設けず、不定期に週末の2日間などで現地入りしていた。

3.2.2. 考察（被覆率）

場所による偏りがあった可能性がある

東日本大震災の被害を死亡者数で見ると、岩手（4,673人）、宮城（9,537人）、福島（1,606人）と、福島県の被害は宮城県の6分の1程度だが、避難者数から見れば、岩手（25,747人）、宮城（25,489人）、福島（23,979人）と、3県で大きな差はない（復興対策本部、平成23年6月時点）。

主要被災3県の被害はいずれも甚大であったが、市民団体からの支援の投入量に偏りがあった点は、既に指摘されている。一例として2011年11月のJANICの調査では、震災支援活動を行った59団体の活動地域100ヶ所につき、県毎の分布状況は宮城県が43%（43団体）、岩手県が30%（30団体）、福島県が17%（17団体）、その他および本部のみが合わせて10%（10団体）だった。またボランティア活動が最も盛んだった2011年3月から6月のJANIC会員団体が送ったボランティア動員数で見ても、岩手県31%（12,311人）、宮城県66%（26,408人）、福島県3%（1,437人）と、最もボランティアの入った宮城県は最も入らなかった福島県の約18倍の動員であったことが分かる⁹⁶。



今次の災害は大規模だったため、外部支援団体が活動地選定で優先した「被害が甚大」かつ「支援が不足している」地域は、初動期には各地に無数にあったと考えられる。この時期には「震災前から関係のある人・団体がいた」（46.8%）地域や、「その地域に自団体の専門性を活かせるニーズがあった」（41.6%）地域は、岩手県・宮城県だけでも無数に存在した（図16）。従って、初動期には放射性物質の影響に対する安全基準について「明確な判断基準はないまま、活動を実施していた」（42.9%）の団体は、福島県に入らなくとも、被害が甚大で支援が不足している地域を選定できていたと考えられる（図17）。

また、仮設住宅や避難所の立地状況は、町の中心部の大通りに設置されたものから、山奥に設置されたものなど様々であり、アクセスの悪い市街地から離れた仮設住宅には、規模の小さいものも多かった。支援団体が限られた投入でなるべく効果（受益者数）を上げたいという動機から、支援を必要とする人が多くいる大規模な仮設住宅や避難所に支援したことが、支援が集中を招いた一つの要因であった。各支援団体が、このような自団体にとって支援をしやすい場所を選ぶ傾向があったとすれば、これらは支援の偏りを生み、支援の空白地域を作る原因になっていた可能性がある。

⁹⁶ 主要被災3県の状況は大きく異なり、ニーズに対するボランティア活動の向き不向きなども考慮すると、一概に不当な偏りがあったとは断定できない。宮城県のボランティア支援が多かったのは、宮城県でピースボート災害ボランティアセンター（PBV）などボランティアを多く動員する団体が活動しており、石巻専修大学を拠点とした大規模なボランティアセンターがあったという受け入れ側の体制が整っていたことも影響している。

住民は県規模の偏りよりも、身近な偏りを気にしていた

アンケートに回答した住民からは、県規模での支援の偏りを感じなかった人が大半を占めた。この理由として、「支援を受ける側としては県をまたぐような支援の全体像まで把握してはおらず、他県の情報はテレビなどで伝え聞く程度であった（コメント）」などがあげられた。

これに対し、避難所、仮設住宅、みなし仮設、在宅など、生活の中で直接見える範囲の身近な偏りについては、住民はより敏感に反応していると考えられる。「支援の偏りが軋轢を生んでいる（コメント）」との意見もあるとおり、地域内の不和はコミュニティの力を弱めることに繋がりがかねない。この点は、テーマ3で後述する。

住民の置かれている状況の多角的な理解が必要である

これまでにあげられた意見から、住民の置かれていた状況が多様だったことが分かる。被災状況、地域コミュニティの自助や共助の能力、自治体や政府によるサポート、東京電力による補償など、あらゆる社会状況とのバランスも考慮されるべきであった。これを欠くと偏った支援が生まれ、住民の軋轢や支援の空白化を招きかねない。今後の支援でも、支援者は住民の置かれている立場を多角的に理解することが求められる。

支援の偏りをなくすためには連携が必要である

各関係者間の連携と調整は、支援の偏りの緩和・解消のために必須である。連携や調整がされず、ニーズの多い所に支援が集中してしまうことによって、その他の地域や対象への支援の空白化を生む事態は避けなくてはならない。

緊急支援では、公平性よりも迅速性が重要視される場合がある

偏りなく公平に支援が実施されることは重要だが、今回の災害支援では公平性を重視するあまり、支援のタイミングが遅れるなどの事例があった。人命にかかわるような緊急支援は、公平性を一時的に劣後させてでも優先度の高い順に実施すべき時がある。支援計画・実施にあたってはこの点を考慮する必要があると言える。

3.2.3. 結果（ジェンダーの平等）

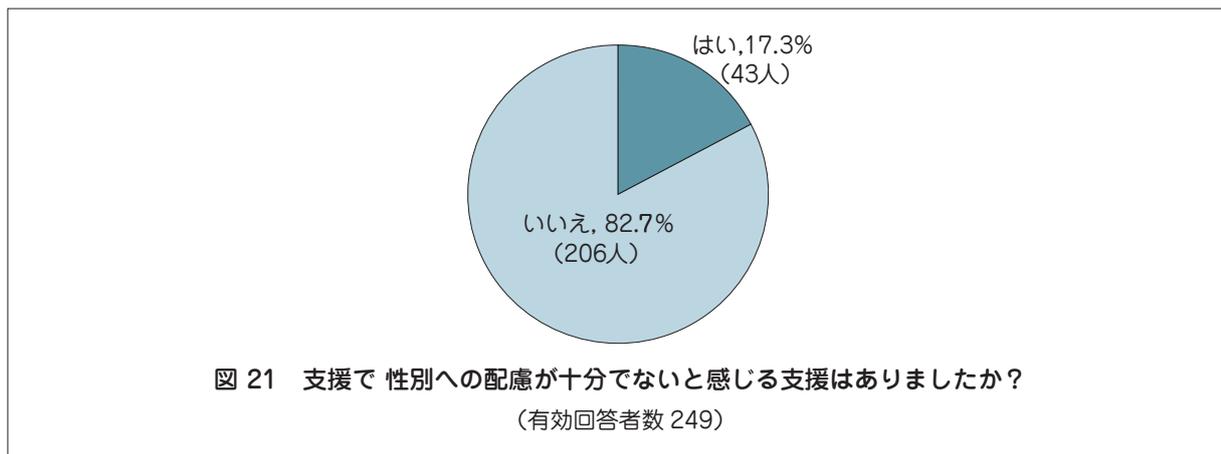
(1) 支援に際してジェンダーの平等は配慮されていたか

以下の意見があげられた。

- ・避難所では女性特有の問題が置き去りにされた（東京）
- ・イベントを開催して、参加してくれる層は限られている。50代、60代の男性はアクセスが難しく、引きこもって家から出てこない人も多い。阪神・淡路大震災では中年男性の自殺が多かったため、懸念している（聞き取り、コメント）

住民対象のアンケートでは、「性別への配慮が十分でないと感じる支援はありましたか？」の質問に対し、「はい」が17.3%（43人）、「いいえ」が82.7%（206人）だった（図 21）。また回答に男女間で有意差は見られなかった⁹⁷。男女問わず8割が性別への配慮不足がなかったとしており、2割が何らかの配慮不足を感じていた。

97 「はい」と解答した男性は 44.2%（19 人）、女性 55.8%（24 人）



(2) ジェンダー配慮の不足により、どのような問題があったか

以下に、アンケートであげられた意見をまとめる（表内すべてコメント）。

表 10 性別への配慮が十分でないと感じる点としてあげられた問題

避難所での生活 ⁹⁸	男女の雑魚寝、トイレの悪臭、着替え、不審者など、避難所での生活は女性にとって過ごしやすい環境とは言えなかった。一応のしきりはできたが、酒を飲んでいる男性などがいると恐怖であった
支援物資	生理用品などが足りない場合があった。中古品の下着にも困った。女性向けの物資でも、高齢の方が選んだあとに、不必要とされたものが若い女性のところに大量に配られた
労働	女性が働ける場所が限られており、特に、子どものいる女性は子どもを預ける場所がなかったため、働きにくかった
ドメスティック・バイオレンス (DV)	仮設住宅などでの DV（家庭内暴力）の被害があった。行政だけでなく、専門団体などが幅広くフォローするべきだと思った
コミュニティ事業への男性の参加	編み物やお茶会など、コミュニティ形成の事業が行われていたが、女性向けという感じがして、男性には参加しにくい内容も多かった
放射性物質の人体への影響	福島県では、子どもを産みたくないという女性がいた。また、これは科学的に高度で繊細な話題であるが、支援に入った外部支援団体の職員やボランティアから、調査中や雑談を通し、これらに関する軽はずみな発言が地元の女性に直接されたことがあった

(3) 改善のための対策（ジェンダーの平等）

対策 1. 対象に合わせた工夫をする

- ・お茶会などに男性が来ない問題に関しては、コミュニティ作りを全面に出すのではなく、物資の配達や野菜・お弁当の販売、あるいはちょっとした雇用など、生活と結びつけてイベントや活動を実施したら、男性も参加してくれた実例が参考になるのではないかと。高齢の男性が引きこもりにならぬよう、囲碁や将棋、カラオケなど、対象となる層の趣味をレクリエーションに取り入れるなどの工夫をしたところ、参加が増えた（聞き取り）

98 発災直後の数日間の緊急期は別としても、避難所が完全に閉鎖したのは 2011 年末のことである。仮設住宅建設までの期間、あるいはその後も何らかの理由で避難所にて過ごしていた人々は、最長で 9 ヶ月間避難所で過ごしていた。

3.2.4. 考察（ジェンダーの平等）

日本国内の災害とジェンダーに係る制度

内閣府男女共同参画局によると災害とジェンダーの日本の制度は以下のように変遷している。

1995年の阪神・淡路大震災では、女性の死者数が男性より1,000人程度多かったと言われ、特に高齢女性の被害が甚大であった。これを受け、2004年の中越沖地震では、男女共同参画局職員が初の「女性の視点」担当として現地に派遣され、新潟県等に女性の相談窓口が設置された。この現地派遣の報告等を踏まえ、男女共同参画局長は、防災担当政策統括官向けに、防災基本計画の策定過程や、地方公共団体の災害対応マニュアルに女性の視点を反映させること、防災部局の女性職員の割合を高めることなどを盛り込んだ提言を送っている。

その後2005年に神戸で開催された国連世界防災会議では、プログラム成果文書である「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組2005－2015」の中で、ジェンダーの視点が盛り込まれるようになった。これらの流れを受け、防災基本計画に男女共同参画の視点が盛り込まれ、男女共同参画基本計画の中に防災（復興）の分野が盛り込まれているのが、現在の政府・自治体の制度である。東日本大震災後の支援においても、政府により以下の支援が行われている。

表 11 政府による男女共同参画の視点を踏まえた住民支援等

男女共同参画の視点を踏まえた住民支援等
女性や子育てのニーズを踏まえた災害対応についての依頼
男女共同参画局職員の現地派遣
女性の悩み相談や暴力被害者支援等の窓口の周知等についての依頼
女性の就労等のために活用できる支援情報の提供
平成23年度予算を活用した東日本大震災に対する新たな事業の実施

出典：内閣府男女共同参画局資料から抜粋⁹⁹

表 12 政府による女性の視点・ニーズを反映した避難所での好事例

女性の視点・ニーズを反映した避難所での好事例
「女性専用更衣室」の設置
住民支援のための雇用の創出
女性や子育てに配慮した避難所の設計
女性のニーズ等を反映した避難所の運営体制等

出典：内閣府男女共同参画局資料から抜粋¹⁰⁰

今次災害でのジェンダーの平等のための取り組み

今次の災害支援では女性支援を中心とするジェンダーの問題を専門に扱う団体は複数あった¹⁰¹。ここでは参考として、内閣府男女共同参画局の情報をもとに、どのような支援が行われていたのかをまとめる。

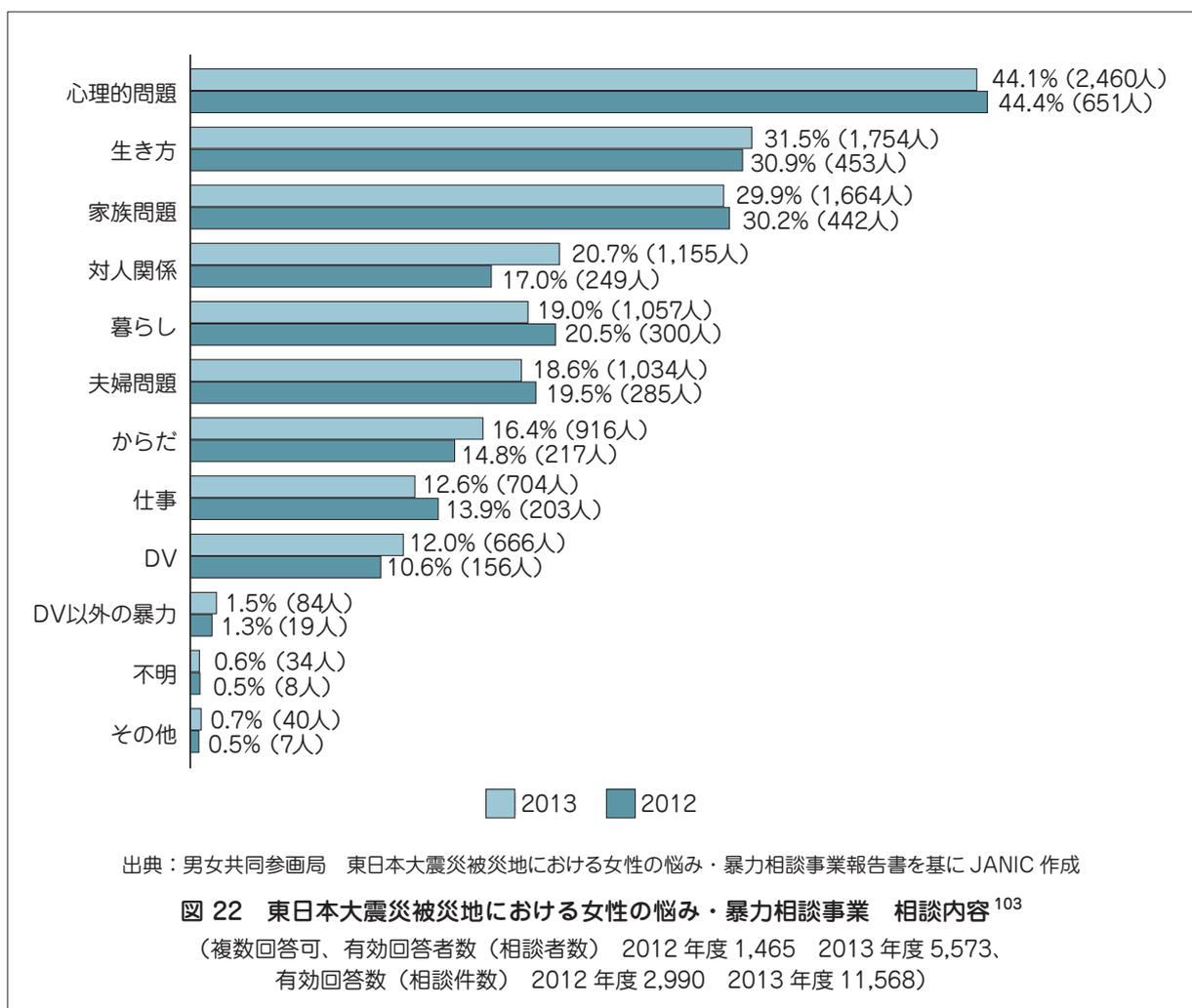
図 22 は、内閣府男女共同参画局が実施した「東日本大震災被災地における女性の悩み・暴力相談事業」の2012年度（2012年2月11日から3月31日）、2013年度（2012年2月11日から3月31日）におけ

99 <<http://www.gender.go.jp/kaigi/renkei/zentai/29/pdf/siryos3-1.pdf>>

100 <<http://www.gender.go.jp/kaigi/renkei/zentai/29/pdf/siryos3-1.pdf>>

101 外部支援団体向けのアンケート回答者の中では、活動内容の区分に関する質問で、2団体が「その他」の回答の中で、「DV防止」や「女性支援」と記述している。

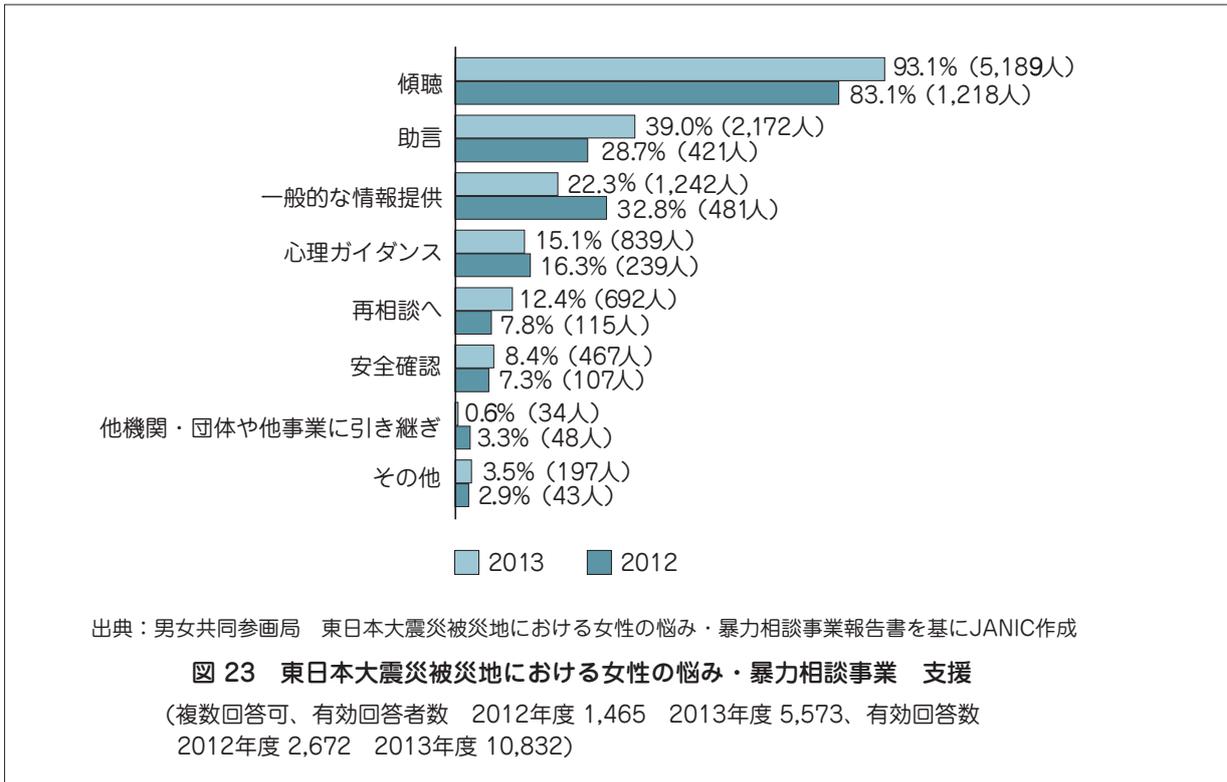
る電話および面接相談内容の集計結果である¹⁰²。



同事業の支援としては、2012年度は「傾聴」が83.1%(1,218件)、「一般的な情報提供」が32.8%(481件)、「助言」が28.7%(421件)、「心理ガイダンス」が239件(16.3%)と多く、2013年度は「傾聴」が93.1%(5,189件)、「助言」が39.0%(2,172件)、「一般的な情報提供」が22.3%(1,242件)だった。

102 同事業は内閣府の主催、福島・宮城・岩手の3県の共催、一般財団法人大阪府男女共同参画推進財団による事務局運営で、複数の市と市民団体が協力団体として参加している。2012年度の協力団体は、NPO法人参画プランニング・いわて、もりおか女性センター、社団法人日本助産師会岩手県支部、いわて生活共同組合、盛岡市、NPO法人ハーティ仙台、仙台市、気仙沼市、名取市女性の自立を応援する会、いわきふれあいサポート、郡山市、いわき市、NPO法人全国女性シェルターネット、NPO法人日本フェミニストカウンセリング学会、NPO法人全国女性会館協議会、NPO法人しんぐるまざあず・ふぉーらむ 2013年度の協力団体は、NPO法人参画プランニング・いわて、もりおか女性センター、公益社団法人日本助産師会岩手県支部、いわて生活協同組合、盛岡市、NPO法人ハーティ仙台、気仙沼市、NPO法人ウィメンズスペースふくしま(旧称女性の自立を応援する会)、郡山市、NPO法人全国女性シェルターネット、NPO法人日本フェミニストカウンセリング学会、NPO法人全国女性会館協議会。

103 詳細な件数等は内閣府男女共同参画局 (<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/bo-reports.html>)



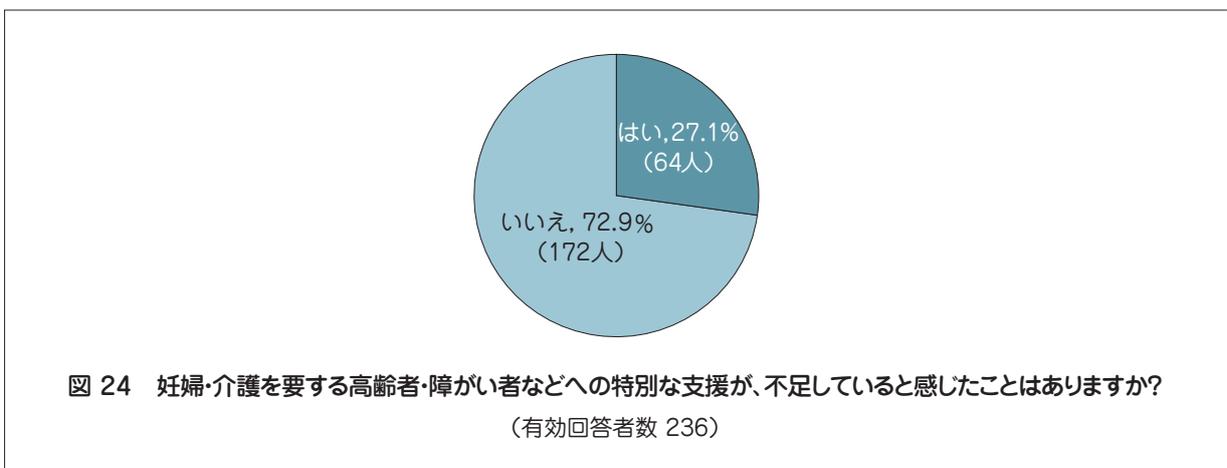
3.2.5. 結果 (特別な支援)

(1) 特別な支援を必要とする人々への配慮は十分にされていたか

以下の意見があげられた。

- ・配慮すべき妊産婦・介護を要する高齢者・障がい者への意識が欠けていた (岩手)

住民を対象としたアンケートでは、「妊婦・介護を要する高齢者・障がい者などへの特別な支援が、不足していると感じたことはありますか？」の質問に対し、72.9%が「いいえ」、27.1%が「はい」の回答だった。



上記質問に対し「はい」の回答のコメントを以下にまとめる¹⁰⁴。

表 13 特別な支援が不足していたとする回答者の内容に関するコメント

一般	<ul style="list-style-type: none"> ・ 持病があるが、避難先の近くの良い医者情報が無い ・ 特に避難所で感じた。設備・支援が行き届いていなかった ・ 精神的なケアは支援が行き渡っていると感じたが、身体的な支援が不足していた（あまり見る機会がなかった）。身体的な支援は親族などの身内か、ヘルパーなどのサービスしかないため、当事者の方々から様々な苦勞が聞かれた ・ ストレスの多い環境で、自殺が増えた。心のケアをしきれていなかった ・ 仮設住宅で、介護を必要とする高齢者と同室での生活となり、精神的に厳しい ・ 発災直後生きていくのに精いっぱい高齢者や障がい者への配慮がなかった ・ 独居の方の支援が不足しているので、支援を厚くしてほしい ・ 避難所や仮設住宅のベッドや介護スペースがもう少しあればよかったと思う
子ども	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所や仮設住宅は周りへの迷惑を考えて、大声を出す子どもがいる家庭は避難所や仮設を出ていく傾向にあるが、行政はそこまで面倒が見られていない。行政の手が行き届かない部分を補助するのが外部支援なのではないか ・ 子どもの学校の校舎が被災したため、合併した学校に通っているが、子どものストレスが増加していた。親も生計を立て直すのに必死だったため、子どものケアを外部の人がして欲しかった。明るいイベントを開催してくれる団体もあったが、自分の子どもはあまりそういう場が得意ではなかったため馴染めなかった ・ 放射能の影響は未知数であり、地面の近くで遊ぶ子どもの親は不安を抱えている。保養プログラム（福島県外で子どもを遊ばせる）は良かった
障がい者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者や障害者を専門に見る団体などもあり、助かっていたのではないかと ・ 個別の障がいに合わせた対応が必要だった ・ 虐待が増えた。避難しようにも避難できない。自閉症の人などは新しい環境が厳しく、もっと支援が必要だった。地元団体は自分たちのこともあり手が回らなかった ・ 身体的な困難や、大病者、発達障害、精神疾患のある人とその家族は避難所で生活しにくい。しばらくは車中で過ごした人が多かったと思う。それが不便だからと言って、自宅や親せきの家で生活すると物資などが来ない
高齢者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 移動が不自由な高齢者は、お茶会などの誘いがあっても一人では行けなかった ・ 高齢者の安否確認や人の繋がり（絆支援）が必要。行政にも求める ・ 支援が来る前だが、毛布などが足りず避難所で高齢者が寒そうにしていた ・ 足が悪いからといって何でもしてあげると、運動をしなくなり、もっと体が弱くなることを知らないなど、高齢者の支援に対して認識が浅い団体があった ・ 避難に伴う移動のときにエコノミー症候群が発症し、特に高齢者には厳しいものがあった。移動中に亡くなった方もいた ・ 借り上げ（みなし仮設）の高齢者は引きこもっている人が多い ・ 高齢者の介護が必要な家庭は大変だった。おむつなどほとんど何もなく、一人では何ともならなかった
妊産婦	<ul style="list-style-type: none"> ・ 放射能の女性の人体への影響について、政府の情報が必ずしも信用できない状況があった。市民社会組織には、もう少し明確に、分かりやすく教えて欲しかったが、両極端な議論が戦っている感じがして、どう判断して良いか分からなかった ・ 避難所での授乳など、配慮があっても良かった ・ 妊婦でなくても、若い女性は妊娠について悩んでおり、今も心のケアが必要だ ・ 必要な服もなかった。支援がきめ細かく必要だった ・ いつどういいう体調になるか分からないので不安だった ・ 妊婦は福島県外に出たが避難先の病院で断られるなど扱いがひどかった

104 この質問を含むすべての質問に言えるが、住民に対するアンケートは調査スタッフによる聞き取りを基本とし、質問に対する誤解をなくすように心掛けていたが、多くの住民は何が行政によるサポートで、何がどの外部・地元の市民団体による支援なのかを理解もしくは区別していないことが多かった。そのため、この質問で「はい」と答えた回答のコメント中にも、行政に対する不満などが一部含まれている。

外国人	・広域避難者の外国人の方の中にDVで悩んでいる方がいた。支援団体を紹介した
その他	・外部支援団体の複数の現地職員の話では、アルコール中毒者の扱いや距離感が難しく、専門的な団体の職員も対応に困ることがあった。酒を飲んでコミュニティ・スペースや雇用事業の職場に現れると周りの迷惑となり、他の住民の安全も配慮する必要があった。また、アルコール中毒者に対して、本人の自立を促進するために、適切な距離を保とうとしたが、その後引きこもりとなってしまった、自殺に繋がった例もあった

(2) 特別な支援が不足した原因は何か

原因 1. 活動範囲が不明確であった

- ・どこまで自分達がやらなくてはならないのか分からず手探りで規模を拡大した（聞き取り/NGO）
- ・特別な支援を必要とする人へのケアが十分にできなかった原因の一つに、高齢者や障がい者への福祉を担う社協が災害ボランティアセンター（以下、災害VC）の運営など非常時の業務に時間をとられてしまったことがある。災害VCの運営が社協の本来業務でないというつもりはないが、手一杯になっていたのは事実である（聞き取り）

原因 2. 個人情報保護の規制により、情報共有に制度的な限界があった

- ・個人情報の取り扱いに関する規制があり、特別な支援を必要とする人がどこにいるのか、複数の機関で共有する仕組みがなかった（聞き取り）

なお、この情報共有については、テーマ 10【情報共有と調整】にて詳述する。

原因 3. 特別な支援を必要とする人の声は、表に出にくい

- ・障がい者の子どもを持つ家族や、日本語が上手くない外国人の方は、周りの目を気にして避難所や仮設住宅には住まず、みなし仮設などで孤立した環境で生活する傾向がある。しかし在宅やみなし仮設はニーズ調査を体系的に行いにくく支援団体がそのニーズを把握しにくい（聞き取り/社協）

原因 4. 活動の調整ができなかった

- ・団体によっては、特別な支援を必要としない緊急支援全般で助成金の獲得や人材確保を行ったため、支援の手が回らなかった（聞き取り）

(3) 改善のための対策（特別な支援）

対策 1. 活動範囲を明確化して役割分担し、他機関と連携する

- ・各関係者は専門性や得手不得手を活かし、活動の住み分けと分担が必要である。そのためには、「自分達は何ができる（専門的な）団体です」ということと、「自分達はどこまでやります（やりません）」という範囲を明確にする必要がある（聞き取り）
- ・社会福祉の分野は社協や行政も支援を行っている。これらと連携して、手の行き届かない部分を埋める活動ができると支援の行き渡らない人が減るのではないかと（聞き取り）

対策 2. 障がい者の防災を意識したまちづくりをする

- ・高台にあったため津波を免れた障がい者施設がある一方で、車いすの知り合いが入っていた施設は沿岸部からは十分に距離があると思っていたが、川を伝って波が奥まで届き、施設が被災した。今回の経験を活かし、障がい者の防災を意識したまちづくりが求められる（コメント）

3.2.6. 考察（特別な支援）

災害時に、障がい者などの脆弱性が増すことを認識する必要がある

アンケートの結果では、3割が特別な支援を必要とする人への支援が不足していると回答している。東日本大震災では、障がい者の死亡率は住民全体の約2倍であったとの報道もあった¹⁰⁵。

障がい者は、災害時においてより大きなリスクに曝され、しばしば救援・復旧プロセスから阻害されることが指摘されている¹⁰⁶。国連障害者権利条約(CRPD)はその11条において、「障害者を他のものと等しく国際人道法と国際人権法に則り、武力紛争や天災、火災等も含めた自然災害等における、避難ルートの整備や安全な場所への保護を行う」と定めている。また、国連機関であるUNISDR(国連国際防災戦略事務局)は、日本を含む126ヶ国の5,450人が回答した2013年の調査¹⁰⁷の暫定的な結果として、以下を発表している。

身体に何らかの障害がある人は推定で世界人口の約15%、アンケート回答者のうち、地震や津波、台風などの災害時の即時避難に困難を感じないと答えた人は全体のわずか20%で、6%は「全く避難できない」と答えた。他方、十分に時間が取れた場合には、即時避難に困難を感じない人の割合は約38%にのぼるとした。しかし、依然として58%は何らかの困難を抱え、十分に時間が取れても避難できない人が4%いる。

災害時における障がい者対応を今後より良いものにするためには、防災計画や避難訓練のあらゆる過程の中に障がい者の参加を促進し、これらに障がい者の意見を反映させることが望ましい。また発災後は、兵庫行動枠組¹⁰⁸の主要な活動の中の社会的・経済的開発実践で指摘されているように「貧困層、高齢者、障害者など災害による被害を受けた弱者を支援するセーフティネット・メカニズム、および特に子どものような災害後の弱者に対する心理的被害の緩和のため心理社会的な訓練計画を含む復興計画を強化する」ことが重要であると考えられる。

行政の支援との連携強化が望まれる

自治体の機関も被災して機能が低下していたとはいえ、公的機関の果たした役割は非常に大きい。特に、障がい者の悩みや家庭内暴力のように表に出にくい問題で個人情報保護が関係する場合は市民社会組織のみでの対応は難しい。災害発生後の対応のみならず防災における意思決定の過程でも、市民社会組織の専門的知見と経験を活かした公的機関と積極的な連携や意見交換が促進されるべきであろう。場合によっては、高齢者保護の活動と同様に、緊急支援時に特別な支援を必要とする人に関する情報共有の規制を緩和するなど、制度的な対策も検討の価値がある。

また、表13は被災地域の住民の意見だが、内容によっては市民社会の責任範囲を超え、行政が対応すべき問題も含まれている。どこまでが行政の責任で、どこからが外部支援団体を含む広義の市民社会組織のカバーすべき領域かについて明確な基準がなかった。福祉分野で、行政や社協と連携をする際には、この点の住み分けも必要となる。

外部支援者が行政と連携した参考事例として、難民を助ける会の活動があげられる。同会は、東日本

105 NHK「取り残される障害者(2011年9月11日放送)」の主要被災3県における調査。身体障害者手帳、療育手帳(知的障害者対象)、精神保健福祉手帳(精神障害者対象)の所持者を障がい者と定義している。県や市町村の置かれていた状況によって数値は異なる。

106 文献3-15他。

107 <<http://www.unisdr.org/archive/35032>>

108 兵庫行動枠組は、2015年に改定される見込みである。

大震災支援で緊急期から復興期にかけて、特別な支援を必要とする要介護者や高齢者への支援活動を重点的に行った。海外での支援経験や、迅速性、柔軟性を活かしながら、行政の補完的な役割を担ったことが報告されている。毎日3台から10台の車両に食料や生活用品の支援物資を搭載して、被災地の障がい者や、高齢者施設に届けると同時に、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た。宮城県の障害福祉課は県内の福祉施設の情報を難民を助ける会に提供し、同会も安否確認など得られた情報を報告する関係が構築された¹⁰⁹。

連携のためには、自団体の活動範囲を示す必要がある

行政機関や地元団体、他の外部支援団体などとの調整を実現するためには、自団体の活動範囲や終了期間の見込みを周知することが必要である。

専門性を活かした支援が望まれると同時に丁寧な説明も求められる

特別な支援を必要とする人々に対しては、専門性の高い支援が求められる。今次の災害でも、外部支援団体関係者の41.6% (32人) が活動地選定の理由として「その地域に自団体の専門性を活かせるニーズがあった」を選んでいった。

しかし、テーマ1【妥当性】でも触れたように、支援団体の専門性を巡る議論では、「外部支援団体が自団体の理念や専門的事業に特化した活動を行わず、発災後しばらくはあらゆる団体が瓦礫撤去や炊き出し、物資配布など同じ活動を展開しており、宝の持ち腐れだった（聞き取り）」という意見がある反面で「地元によくあるニーズをなおざりにして、専門分野に特化しすぎた団体がいた（聞き取り）」という意見があげられた。他機関の理解を得るには状況に応じたコミュニケーションの取り方を考える必要もある。

3.2.7. 結論（支援は包括的に実施されていたか）

【被覆率】

県規模では福島県に入った支援は比較的少なかったが、県規模の支援の偏りを感じていた住民は1割程度であった。しかし、住環境による支援の偏りを感じていた住民は4割以上にのぼり、特にみなし仮設や在宅の支援が足りないと感じていた。また、避難所や仮設住宅でも規模やアクセスにより支援の偏りがあった。

【ジェンダーの平等】

ジェンダーへの配慮が足りていないと感じた住民は2割程度だった。しかし、支援には女性への配慮が足りていない活動があり、支援団体はコミュニティ事業への男性の参加が得にくい課題も感じていた。DVに関する女性保護の活動では、行政との連携が見られた。

【特別な支援】

住民の3割近くが、高齢者、障がい者、子ども、外国人といった特別な支援を必要とする人への支援が足りないと感じていた。個人情報保護などの規制もあるため、これらの人々の声を市民団体のみで拾い上げるのは難しく、行政や他の団体との連携が重要である。

109 文献 1-2, P.61

3.3. 支援の結果、人々をさらなる危害に曝さなかったか

テーマ設定理由

被災した地域の住民やコミュニティは災害に自ら対応する能力を有している。支援がこれを妨げてはならない。またその他の形で現地に負の影響を与えない配慮がされなければならない

検証方法

以下2つの指標の検証結果と考察から、テーマの結論を導いた。

指標	合同レビューでの考え方
対処戦略と回復力 ¹¹⁰	地元住民とコミュニティが自ら災害に対応する力を弱めない支援が行われていたか
害を与えない	【対処戦略と回復力】以外で、支援が人々をさらなる危害に曝すことはなかったか ¹¹¹

【対処戦略と回復力】以下の3つの観点から検証する。

1. 住民の自立心に配慮した支援が行われていたか
2. 地元コミュニティの回復力に配慮した支援が行われていたか
3. 地元民業とのバランスが取れた支援が行われていたか

【害を与えない】

- ・【対処戦略と回復力】の内容以外で、本事業を通して出された住民や地元団体への支援による危害に関して検証する。

結論

【対処戦略と回復力】

支援の中には、地元の力を活かした復旧・復興を手助けするものがあった。一方で、物資配達を含む一部の活動では、この視点が支援者側に抜けていたことで、地元の人々の自立心や尊厳を奪ってしまうものも多かった。

【害を与えない】

調査の重複やボランティアの言動が住民のストレスとなり、支援の偏りが住民間の軋轢を生むなど、支援の結果として住民の負担になるようなことがあった。また、地元団体は支援の受け入れに負担を感じていることがあった。

110 スフィア・プロジェクト権利保護の原則1では「自己保護能力を弱めないような援助と保護の取り組み」としている。

111 スフィア・プロジェクトの権利保護の原則1を参照した。

3.3.1. 結果（対処戦略と回復力）

(1) 住民の自立心に配慮した支援が行われていたか

住民の自立心を促進した支援があった

- ・毛糸のマフラーやアクセサリなど、作ったものが売れると励みになった。収入としては生活を支えられるレベルではないが、誰かに評価されているようで嬉しい。また、良い結果（売り上げ）を出してお世話になっている団体に貢献したい。人に何かをしてもらっているだけの時よりも、気持ちが明るくなった（コメント/NGOによる女性雇用事業参加者）
- ・大変な時もあるが、震災前の仕事はもっと厳しかったので、震災後しばらく何もせずにいた時よりも、もとの生活に近づいた（コメント/NGOによる女性雇用事業参加者）
- ・緊急雇用活動で、瓦礫撤去や物資の配布など、ボランティアに近いことを有給でやっていた。働いて家族を養っている感覚や、地元の復旧に役立っているという感覚が、自分を前向きにさせた。作業をしていると辛いことを忘れられる（コメント/NGOによる緊急雇用事業参加者）
- ・まち作り、地域作りは、緊急期を脱してから多く見られるようになった活動だが、参加者は地域の将来を自分たちで作っていくんだという前向きな気持ちで取り組んでいる（コメント）
- ・50代、60代の男性はアクセスが難しく、引きこもって家から出てこない人も多い。この年齢層の男性は、仕事があることが自分の存在意義を確かめる重要な役割となっていることが多い。失業者を緊急雇用事業で雇い、再就職支援を同時に行った（聞き取り、コメント）

住民の自立心と回復力を損ねる支援があった

- ・継続的な支援は住民の生活の支えになった一方で、支援を受けることが当たり前になる「支援慣れ」を引き起こした事実もあり、住民の自立心や回復力を損なわせていた（宮城）
- ・2011年後半から農業や漁業の作業を県外のボランティアが代わりにやる活動が生業支援として盛んになったが、これがかえって地元の雇用や労働意欲を奪う可能性があった（宮城）
- ・支援が住民の自立を損ねていることがある（聞き取り/外部支援団体、地元団体、社協）
- ・産業支援には漁業に使う資機材の寄付、製品の購入、実際の作業の手伝いなど様々な形態の支援があるが、中には「毎年ワカメの種付けのアルバイトをしていたが、今年はボランティアが無料でやってくれるから必要ないと断られた」という若者がいた（コメント/外部支援団体、社協）
- ・住民が担う領域をボランティアが行い、地元の人がやるのがなくなった（コメント/住民）
- ・緊急雇用事業やボランティアの受け入れで草刈りを行っていた。すると地域のシルバー人材センターから、地元でもともと草刈りは高齢者雇用としてやっており、シルバー人材センターの業務が減ることに繋がると指摘を受け、調整を行った（聞き取り/外部支援団体）
- ・支援が集中した仮設住宅などで、（量的、期間的に）過度の支援が住民の「支援慣れ」を産み、自立心を含む精神的な回復の妨げになっている（コメント/住民：みなし仮設住宅）
- ・漁師はワカメの収穫期などに人手が欲しいため、ボランティアが作業を手伝ってくれるのは助かった。しかし別の角度から見ると、地元別の影響も与えていた。地元のまだ働ける高齢者や船をなくした人などは、やることを失って「ぼーっと」しているしかなかった。一方、直接的な利害のない船のペンキ塗りなどに限定した支援活動は、地域住民と良い関係を保ってできているところもあった（聞き取り/地元福祉関係者）

(2) 地元コミュニティの回復力に配慮した支援が行われていたか

震災後に分断したコミュニティを支える活動があった

- ・仮設住宅に移転後、周りの人を誰も知らなかったが、集会場で東京の団体が開催しているお茶会や

ラジオ体操で新しく知り合いができた（聞き取り/住民）

地元コミュニティへの配慮が不足した支援があった

- ・沿岸地域の限界集落での送迎サービスを行う活動があり移動が不自由な老人などは助かっていた。しかし、宮城県の一部では従来、病院に行く時は近所の人の車に、ついでに乗せてもらう文化があった。送迎サービスにより、足の悪い老人を始め多くの人の生活が便利になった反面、住民同士が助け合う文化やコミュニケーションを取る機会の喪失に繋がり、地元にもともとあった「お互い様のセーフティネット」が弱くなってしまった。自助や共助が重要¹¹²だと発言している団体だったので、もう少し配慮することを期待していた（聞き取り/地元福祉関係者）
- ・避難所から仮設住宅への移行において、複数の市では、社会的弱者の方を優先的に仮設住宅へと移動させたことで、避難所で築かれていたコミュニティの分断が再度生じた（聞き取り）

(3) 地元民業とのバランスが取れた支援が行われていたか

住民に対するアンケートでは、回答した住民のうち 10.2%（25 人）が「無償の物資 / 支援活動によって、地元の仕事（経済活動）の復旧の妨げになった」と回答している（図 19）。

これに関して、以下の意見があげられた。

- ・物資が県外から届いたら、地元の商店さんと相談するようにしていた（コメント/地元団体）
- ・散髪やマッサージ、自転車修理を行う無料のボランティアは商売の妨げになるので、これらを生業にする人々から苦情が来た。苦肉の策として、100円など少額でもお金を取ってやってくれるようにとボランティアには話した（コメント/仮設住宅自治会長）
- ・物資で服が大量に届き、中には高価なものもあったので人が服を買わなくなった。近くに大型店ができたことなど様々なバランスの中で、廃業の決断をした（コメント/元洋服店経営者）
- ・引っ越しそばのイベントを外部支援団体がやっていた。本来であれば稼ぎ時だったその時期に、お客さんが入らなかった（コメント/地元飲食店）
- ・行政やNGOが雇用事業を行っていたが、これらは給料が良く、サービス残業がないなど、労働条件が地元の常識より良い場合があった。失業保険を貰って働いていない人や県外に出てしまった人が多いこととの関係もあると思うが、地元で食品加工会社を再開した際、自社の求人の募集に対して応募がなかった（聞き取り/地元食品加工業者）

(4) 対処戦略と回復力に係る問題の原因

原因 1. 支援者に、支援の負の影響に対する認識不足があった

- ・支援団体側の認識が未熟で支援が人の自立心を損ね、回復の妨げになることがあることを把握していなかった（宮城）

原因 2. 支援者が、住民の状況を理解せずに支援を行っていた

- ・支援される側のニーズが支援者側に伝わるシステムが弱く、支援者が状況把握や先の見通しを怠って一方的な支援、自己満足な支援をしていた（宮城）

112 （社）日本火災学会「兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書」の生き埋めになった人が誰に救出されたかの調査結果では、阪神・淡路大震災においても、9割が自助・共助によって一命を取り留めたとされている。

原因 3. 支援者に「過度な支援より支援の不足の方が問題」という認識があった

- ・物資はもう不要だという意見があることは把握していたが、地元の人と話すとなれが不足している、これが不足しているという意見も聞かれた。団体としては、「生活に必要なものが手に入らない人がいてはいけない」という判断から、様子を見ながら物資配布を続けた。雇用事業も同様だった（聞き取り/外部支援団体）

原因 4. 物資の支援は行いやすく、分かりやすかった

- ・現地に事務所を置くような大規模な団体ではないため、「東京からできることをしよう」という気持ちで活動を行っていた。話し合った結果として、現地の人に必要なものを聞き、それを送ることが一番やりやすかった（聞き取り/外部支援団体）
- ・企業から支援金を貰って活動していたが、その企業の製品を物資で配ることがあった。地元に住んでいる感覚としては、お店も再開しているので必要不可欠と思わなかった。企業の担当者にこれ話をしたが、あまり理解を得られなかった（聞き取り/地元団体）

(5) 改善のための対策（対処戦略と回復力）**対策 1. 住民の自立心を考慮した支援を行う**

- ・支援団体向けに、災害時（後）の支援の仕方の注意点の研修を行い、この中に受益者の自立心の尊重を盛り込む¹¹³（宮城）
- ・住民たちが集まり、自発的に問題解決する意識を育む必要がある。その重要性を外部支援団体も認識して、それらを阻まないように配慮する（宮城）
- ・支援される側の自助努力を支援するシステムを作る（宮城）

対策 2. 住民がニーズを発信する

- ・住民自ら必要なニーズを発信し、それを外部が支援する形を外部支援者が徹底する（宮城）

対策 3. 支援団体、行政、住民の間で役割分担と調整を行う

- ・支援が地元の民業を圧迫しないよう、行政が行うこと、住民が自ら行うこと、外部支援が担うことなど、役割を線引きしておくが良い。支援団体の中には、物資調達や配布の際に、各市町の商工会や商工会議所の協力を得て、現地の業者からの調達を心がけていた団体もあった¹¹⁴
- ・雇用事業を行っていたが震災から半年程度で応募数が減少した。同時期に参加者の1人が自団体の雇用事業を辞め、政府の雇用事業に参加した。その際自団体の事業は1年の期間があったが給与が地元の単純労働の水準より少し高い程度だったのに対し、政府事業は2週間と雇用期間が短いが高額なため迷っていると相談を受けた。低い賃金水準の地元民業と、賃金水準の高い政府事業の板挟みになり、賃金の設定が難しかった。これらの調整を行う場があればよかったと思う（聞き取り/外部支援団体）

113 HAP 基準の項目 2 では、「団体はその職員が団体の責務を遂行するために、十分な能力があることを確認すること」、「責務を遂行するために必要な知識、技術、行動、態度など職員の能力に関する一貫性のある評価を定期的に行い、それに関し措置を取らねばならない」、「責務がより効果的に遂行されるように職員の教育をたえず行わなければならない」と定めている。

114 文献 1-2, P27

3.3.2. 考察（対処戦略と回復力）

住民の自立心に配慮した支援

今次の災害支援では、被災した住民の心に寄り添い、その自立心の回復を直接的・間接的な目的とした支援が数多く実施された。これらは多くの場合、住民に何らかの仕事や活動の場を提供する、あるいは地元の産業を支援することで仕事のある環境を確保し、人生に「やりがい」を感じて、今後の生活に前向きになるといった効果の望めるもので、ある程度網羅的な層に対し、それぞれに合わせたプログラムが組まれていた。

表 14 住民の「やりがい」に繋がった支援活動の概要

プログラムの内容	主な参加層
アクセサリーや日用品の製作と販売（編み物など）	女性、女性高齢者、障がい者、外国人
地域貢献活動 （瓦礫撤去・高齢者見守り・被災した写真の清掃など）	働き盛りの男女
産業支援（漁業支援など）	働き盛りの男女
まち作り・地域作り	中高生を含むすべての層の男女

出典：JANIC 作成

表 14 に、仕事の「やりがい」に繋がったと思われる各県 10 程度の活動をサンプルとして概要をまとめた。これらのプログラムは以下の点で効果的であった。

アクセサリーや日用品は作った後に各地から訪れたボランティアや観光客、あるいは県外のイベント・ウェブサイトなどを通じて購入され、製作者に利益の一部が還元される活動が多かった。これは生計の足しとなる（多くはそれだけで生活できるほどの賃金にはならない）と同時に、製作者の承認欲求を満たす。このような活動を継続していく場合、被災地への関心が薄れ始めている県外の個人に買い続けてもらうためには洗練された広報力や商品力、大量発注に耐えられる生産能力などが必要となる。実施者はビジネスの側面と支援の側面の両方を注意深く管理する必要があるだろう。

しかし、高齢者のリハビリテーションやコミュニティ形成の一環で仮設住宅の集会場を利用した小さな活動から、広告代理店や企業が関わって商品開発して多額の利益を生む雇用に近い活動まで、その規模には幅があり、「外部支援団体の活動終了が近くなり、自立の意味で採算性を重視し過ぎて、参加者（製作者）にプレッシャーになっていた（聞き取り）」事例も報告された。

雇用事業では、活動の内容は一般的な県外のボランティアと似た活動が行われたが、他の住民の役に立ち、感謝されるという構造が、活動する住民自身の誇りや尊厳にも繋がった。これは、漁業などの産業支援の活動に参加する住民にも当てはまると推察される。阪神・淡路大震災での経験から、震災後は「働き盛りの男性の自殺者が多くなる」と予測されていたので、行政もこれを懸念しており¹¹⁵、地域貢献活動や産業支援はこれらの層を取り込むことに優位性があった。

まち作り・地域作りの活動は、仕事作りや「やりがい」作りを一義的な目的としていないが、それらが活動の副産物として結果的に提供されたと言える。

地元コミュニティの回復力に配慮した支援

今次の災害はもともと地域に存在していた人と人の繋がりにも大きな爪痕を残した。避難を余儀なくされた人々は、避難所、全壊を免れた自宅家屋、借家、親戚や知り合いの家など、ばらばらの場所に移

115 第 1 回 仙台市自殺対策連絡協議会 資料 2（2012 年 9 月 10 日）
<<http://www.city.sendai.jp/kenkou/shougai/ikkatu/241030PDF/siryou2.pdf>>

動した。また、仮設住宅の建設が始まってその戸数は限られており、抽選や優先順位で入居が決まり、コミュニティはさらに分断した。このため、「仮設住宅に入っても近隣に震災前からの知り合いがあまりいない」、「自宅を直して住み始めても親しかった人たちが戻ってこない」といった状態を生み出し、分断されたコミュニティの修復は大きな課題となった。

この問題を解消するため、新たなコミュニティ形成の事業が複数立ち上がったことには意義があった。スポーツや芸能を取り入れた大小様々な規模の各種イベント、仮設住宅の集会場で定期的に開催されていた「お茶会」、支援団体が設けたコミュニティ・スペースの運営などが例としてあげられる。コミュニティ・スペースを例にとると、特定地域の仮設住宅に深く入り込んだ活動もあれば、参加者が気軽に立ち寄れるスーパーマーケットの一角に設置されたスペースや、分断される前の特定の地域の人達だけが集まれる場所などその形態は様々だが、広範な層の住民に対し、人々が集い、誰かと話し、情報交換をする場を提供した。これらの場を通じて維持された、あるいは新たに築かれた人間関係は、今後の復興期においても地域社会の重要な基盤になると期待される。

送迎サービスのケースでも、外部支援はなるべく側面支援に徹して、地元の人々も働けるか関れる方法を工夫した方が良かった。地元の産業にとって代わる支援や、一部の漁師だけに裨益すると支援に偏りが生じ、住民間の軋轢や共助の妨げとなる。経済的な利害関係が絡むので、こうした問題に異議を唱えるのは難しいが、丁寧な調整を通じて、現在、目の前の人々が抱えている問題にだけ焦点を当てるのではなく、その影響や周囲の人々にも配慮した支援が必要だ。「点の支援」に終始しがちな外部支援団体が留意すべき問題と言える。

地元民業とのバランスが取れた支援

スフィア・プロジェクトはそのコア基準1の中で、「地域経済に利益を与え、復興を促進するため、実現可能であれば地元の労働力や環境的に持続的な資源、および社会的責任を果たす事業を用いる」としている。

今次の震災でも、地元の自立心を促す産業支援の活動は、地元経済や住民の尊厳の回復に繋がった。現地調達を心がけ、地元商店と相談しながら物資配布を行った活動は、地元民業と良いバランスの中で支援が行えた例として評価できる。一方で、国際協力の分野でも盛んに指摘されてきたように、無償で行われる支援が地元で再開した民業を圧迫するような例も見られた。

被災地がある程度復興し経済活動が再開されたにも関わらず、無償で食糧が配り続けられれば、住民は地元の商店で買い物をしなくなり、経済活動が停滞する。無償サービスの提供が続けば、震災以前これらのサービスで生計を立てていた住民が、自らの稼ぎにより自立した生活を再建することが困難になる。こうした悪影響を避けるため海外では、地元の市場が機能する場合には無償提供の代わりに、食品や必要な物品を購入するための現金やバウチャー（引換券）を提供するといった工夫がされる場合がある¹¹⁶が、東日本大震災ではこの経験があまり活かされなかった。

災害廃棄物（瓦礫など）の撤去も、被災地の建設業者の仕事となり復興期における経済復興のエンジンとなる場合もあるので、緊急を要するものを除いて配慮が必要である。

外部支援団体、行政の失業保険の制度、個人のボランティアなど、社会全体として住民の自立性を尊重する発想がないと、どこかで過度の支援が発生する恐れがある。ただし、自立に困難が伴う人々（社会的弱者など）に対しては、十分な配慮のもとに支援することで、支援の質の向上に繋がるという意見もあり、この点は別途配慮が必要とされる。

116 文献 3-15

3.3.3. 結果（害を与えない）

住民の対処戦略と回復力以外で支援活動が地元関係者に害を与えた問題は、「住民への負担」および「地元団体への負担」に分類できる（表 15）。

表 15 検証結果に基づいた支援による負の影響の分類

害を与えない	住民への負担
	調査の重複による負担（宮城）
	支援によって生じた住民間の軋轢（東京、聞き取り）
	ボランティアの言動による負担（岩手、宮城、聞き取り）
	地元団体への負担
	支援の受け入れによる負担（岩手、宮城、福島、聞き取り）
	助成金・支援金の手続き業務による負担（東京、岩手、福島）

出典：JANIC 作成

(1) 支援が住民への負担にならない配慮がされていたか

調査の重複が住民の負担となっていた。

住民からは「色々な団体が何度も同じことを聞いてくる」など、調査の重複が住民の負担となっていたケースがあった。住民に対するアンケートでは、回答した住民のうち 16.3%（40 人）が「様々な団体からの度重なる聞き取り調査や取材を不満や疑問に感じた」と回答している（図 19）。「調査に来て何度もヒアリングするが、そのあとの連絡が何も無い。それがどう活用されたのかも分からないので不信任が残った（コメント）」といった意見もあげられた。

支援によって住民間の軋轢が生じていた

- ・物資配布を初め多くの支援が行われたが、支援を受けた人と受けなかった人の間や、より多く支援を受けた人とそうでなかった人との間で不公平感による軋轢が生じた（東京）

「支援物資の配布が不公平だった」と回答した住民は 31.0%（76 人）だった（図 19）。

住民からは「支援物資には、転売すれば数万円近い物（家電や自転車など）もあるため、必要か否かに関わらず自分がもらえないと羨ましい（コメント）」、「漁業支援として一部の漁業関係者のみに漁具や関連物資を提供したので、もらえなかった漁業関係者からは『公平性に欠ける』（聞き取り）」や、「支援の不公平感、お金に関して特にあった。避難所ごとで支給額が異なるなど、世帯や一人当たりなど基準が明確ではなかった（コメント）」といった意見があげられた。

このような不公平感は物資の支援に限らず、「組合長のお気に入りの人だけに支援がいつってしまった。支援を受けた人は、その地域で住みにくくなっていた（コメント）」という意見に見られるように、コミュニティの繋がりが強い地域で支援の偏りによる不公平が生じた場合、住民間の従来関係に亀裂が生まれ、支援を受けた人も心理的な負担を抱えてしまう場合があった。

また、住民間の不公平感、住環境の違いにより支援が偏ったことも関係している（テーマ 2【被覆率】を参照）。

ボランティアの言動が地元関係者の気分を害することがあった

外部支援団体の調整で多くの個人ボランティアが現地入りした。人手不足の支援現場でボランティアは非常に有効活用されたが、反面、その言動が住民に迷惑をかけるケースが報告された。14.2%（35 人）の住民が「団体が連れてきたボランティアの言動・行動で不快な思いをした」と回答している（図

19)。「多くの住民が亡くなった地域でピースサインと共に記念写真を撮り住民の心情を損ねた（宮城/住民）」、「夜中に宴会をして騒音で近隣に迷惑だった（岩手/住民）」、「ボランティアが来た後、指輪がなくなった家があった（コメント）」という意見があげられた。

(2) 支援が住民への負担となっていた原因は何か

原因 1. ドナーへの説明責任があった

- ・ニーズ調査などを行った支援団体は、自団体の持つ情報の社会的信用を得るためや、ドナーへの説明責任を果たすため、正確な情報が必要であった（東京）

原因 2. 支援団体間の情報共有が不足していた

- ・情報共有のための効率的な仕組みや情報を蓄積する場所が事前に特定されていなかった（東京）
- ・個人情報保護の問題で支援対象者の情報が共有できない制度的な原因があった（宮城、福島）
- ・発災直後は支援活動を速やかに行うことの方が団体間で情報共有すメリットよりも優先度が上回っていた（東京）
- ・それぞれの団体で興味も異なるため、情報共有が意味をなさなかった（東京）

原因 3. 情報交換会が調整機能を果たしていなかった

- ・情報交換会¹¹⁷はあってもお互いの活動の報告に終始し、支援の重複を減らすための調整を行うまでには至らなかった（岩手、宮城、福島）

原因 4. ボランティアの研修が不十分であった

- ・ボランティアや外部支援団体のスタッフの教育がされていないため、支援に対する知識、認識、注意点への意識が低い場合があった（東京）

(3) 改善のための対策（住民へ害を与えない）

対策 1. 支援団体間で活動の調整を行う

- ・団体内や地域など異なるレベルでの支援やボランティアの調整のプロを育成する（宮城）
- ・調整会議を活用して情報交換する（宮城）
- ・住民が、調整役の専門家や個人ボランティアに現地のニーズを正確に伝える（宮城）

対策 2. ボランティアに関するルールや仕組みを作る

- ・ボランティアと覚書や業務指示書の同意書を作成し記名してもらう（宮城）
- ・専門家がやることと専門家でなくてもやれることを明確にして、専門的な活動は専門家のみが行う、特に医療関係は資格を持っている人しかできないなどのルールを徹底する（岩手）
- ・出発前の事前オリエンテーション、現地で毎日のミーティング、平時からのボランティア育成、ボランティアを継続できる仕組みを作る（同窓会、募金活動、ハビタットカフェ¹¹⁸など）（岩手）

対策 3. ボランティアとのコミュニケーションを行う

- ・地元関係者もボランティアにして欲しいこと、して欲しくないことを伝えていく（岩手）

117 呼び方は様々だが、本書では統一して情報交換会と呼ぶ。

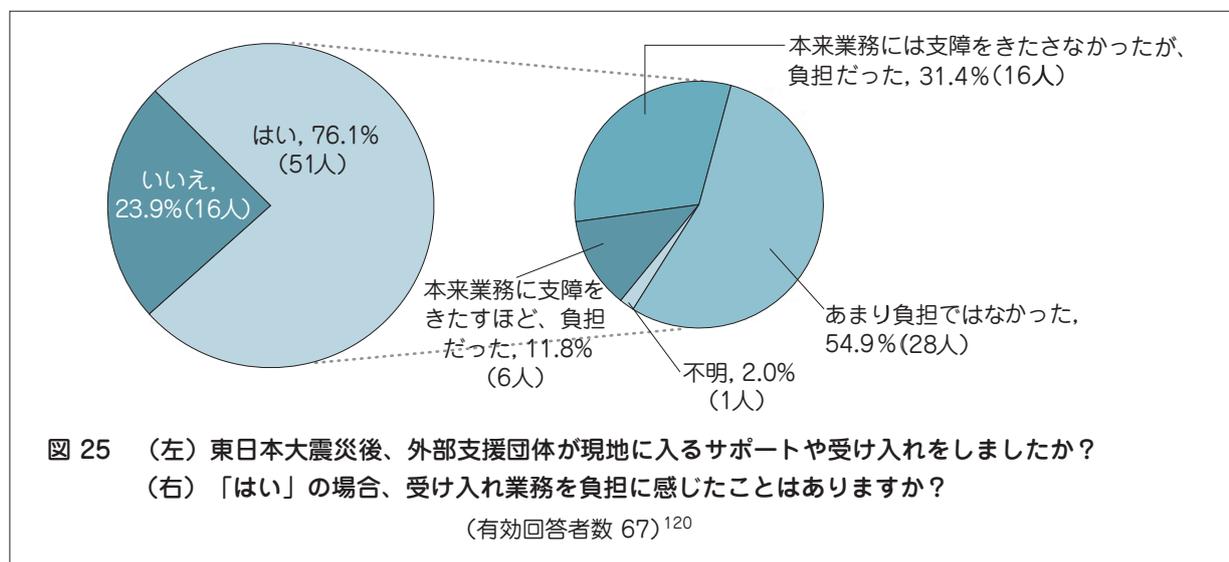
118 国際 NGO ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパンが主催する交流イベント。同 NGO の取り組みや国際協力に関心のある人、国内外の活動にボランティア参加した人などが集まる。

(4) 外部支援が、地元団体に負担をかけないように配慮されていたか

以下の意見があげられた。

- ・地元のNPOや社協などは、外部支援団体が現地に入る際の受け入れ窓口となり、地域のニーズの共有やコンタクトパーソンの紹介など、支援を必要とする現地と支援者を繋ぐ役割を果たしていたが、外部支援団体の受け入れには多大な労力を必要とし、受け入れ団体の本業¹¹⁹に支障をきたす場合があった（宮城、福島）

地元団体を対象としたアンケートで、76.1%（51人）が「東日本大震災後、外部支援団体（被災地域外から支援に入った市民団体）が現地に入るサポートや受け入れをした」と回答している（図25）。また、支援を受け入れた団体の11.8%（6人）が「本来業務に支障をきたすほど、負担だった」、31.4%（16人）が「本来業務には支障をきたさなかったが、負担だった」と回答し、43.2%（22人）が何らかの負担を感じていたと言える。



地元団体からは「一緒にやらなくて、勝手に動き回られて、その後のケアや住民との信頼回復など余計な業務が増えた（コメント）」、「外部支援団体間の擦り合わせがなく個別に現地に入ったため、受け入れ側は各々にすべてに対応せざるをえず、負担が増え混乱が生じた（岩手）」、「支援団体によっては、一つの地域で集中して活動をするよりも広域な活動を望む場合があり、受け入れ側の調整の手間が増えた（聞き取り）」といった意見が聞かれた。

また専門性が高い人材がボランティアとして活動する際に、「本来のボランティア業務以上のことを勝手にしてしまい混乱を招くことや、反対に、高齢者の傾聴や心のケアなど専門知識が必要な分野を不慣れな人がボランティア活動として行い混乱を生んだ（宮城）」ことがあげられた。

(5) 支援が地元団体への負担となっていた原因は何か

原因 1. 地元団体は支援を不必要と感じても断りにくかった

支援の受け入れが「負担だった」と回答した団体の63.0%（17人）が外部支援団体からの支援・連

119 ワークショップに参加した団体からは、高齢者の孤立化防止活動、役所の本来業務、農業などがあげられた。

120 前者の問いに「はい」と答えたもののうち、後者の問いに答えなかったものは「不明」とした。

携の申し入れについて、「実際には断りたくても、断れなかった」と答えている¹²¹。その理由として、75.0%（12人）が「一度支援を断ると、次から支援を受けられなくなる可能性を恐れた」、「善意で来てもらっていると思うと、断りづらかった」、62.5%（10人）が「人付き合いを気にして、断りづらかった」と回答している（図26）。

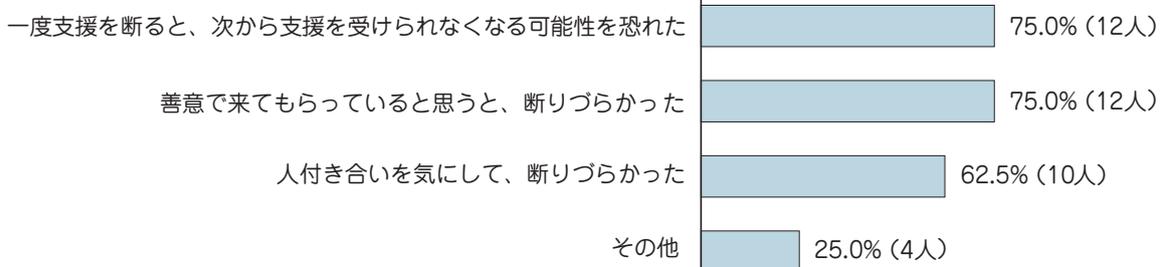


図26 外部支援団体からの支援・連携の申し入れについて断りたくても、断れなかった理由
（複数回答可、有効回答者数 16、有効回答数 38）

原因2. 助成金・支援金の手続き業務による負担があった

多くの地元団体は、自己資金が十分でなかったため、活動資金を外部に頼らざるを得なかった。しかし獲得した助成金・支援金の種類によっては活動が制限されたケース（岩手、宮城）が指摘された。活用に困った資金は下図の通りである（図27）。

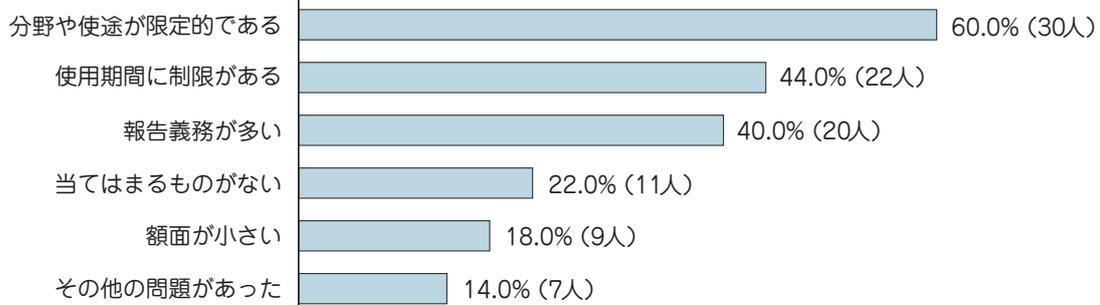
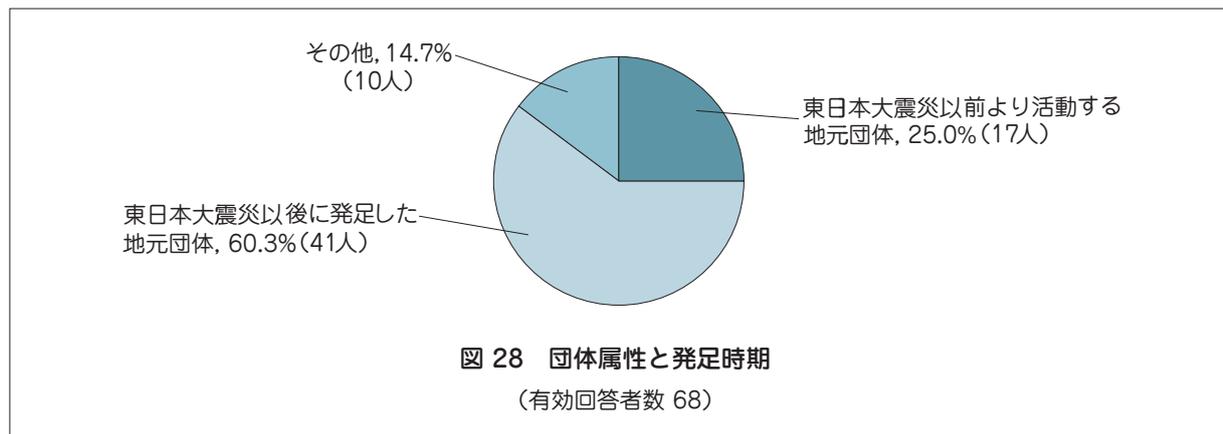


図27 外部支援団体からの支援を受けたことがある、あるいは検討したことのある場合、外部支援団体からの資金援助について、あてはまるものをお選び下さい
（複数回答可、有効回答者数 50、有効回答数 99）

地元団体へのアンケートで、「外部支援団体からの資金援助は、報告義務が多い」と答えた団体は40.0%（20人）で、3番目に多かった（図27）。これには外部支援団体からの支援金が重い報告義務を課していたことと、多くの地元団体は震災以降に発足しており（図28）、団体運営を始め助成金・支援金の報告義務等に不慣れであったことが原因として考えられる。

121 有効回答者数 27



原因 3. 専門性と役割分担が欠如していた

外部支援団体が、専門的な分野で混乱を招いた原因として指摘があったのは、「調整役に専門知識がないため、専門家を適切に使えない（宮城）」、「専門家が現地の調整役を上手く活用できてない（宮城）」、「専門家がボランティアとして活動するときの行動規範がない（宮城）」、「調整役が誰で、何をできる人か分からない（宮城）」、「専門家の立場があいまいである（宮城）」などであった。

(6) 改善のための対策（地元団体へ害を与えない）

対策 1. 支援活動の調整を行う

- ・各支援団体がバラバラに現地に入るのではなく、情報共有や活動の調整などの連携をしながら「一つの支援」となる（聞き取り）
- ・中間支援団体が窓口となり、支援の振り分けや関連団体同士の関係作りを補助する（福島）
- ・行政機関も被災していて大変な発災直後の緊急期には、住民と支援者を繋ぎ、振り分け、仕分けることができる現場のコーディネーションを行う団体や人材を準備する（岩手）

対策 2. 事前の研修を受ける

- ・外部支援団体は、平時から現地へ配慮した支援の実施に関する研修を受けておく（福島）

対策 3. 受け入れ団体の支援を行う

- ・現地受け入れ団体自体の支援を行う必要がある。今回の震災対応における宮城県の社会福祉協議会に、NGOが人材を派遣したケースが今後の参考になるだろう（聞き取り）

対策 4. ドナーに住民のニーズを伝える

- ・資金を提供するドナー・助成者と住民（受益者）の間に入るNGOなどの支援団体が、現地側の状況やニーズをドナー側に的確に伝える「翻訳力」を上げる必要がある（宮城）

対策 5. 地元団体の説明能力の強化支援を行う

- ・NGOは地元団体の説明責任能力強化を支援（コンサルティング）する必要がある（宮城）

対策 6. ドナーとの関係を平時から作る

- ・地元団体とNGO、ドナー団体が事前の信頼関係を築いておき、災害対応時の適切な手続きについて議論できるようにする必要がある（宮城）
- ・ドナーがその寄付者への説明責任を果たせるよう、寄付者を納得させうる別の説明の形を提案する（宮城）

3.3.4. 考察（害を与えない）

調査や取材に協力した住民への不十分な対応があった

東日本大震災の住民には、外部支援団体によるニーズ調査や学術団体による研究目的のヒアリング、また報道機関による取材など多く団体が、住民の情報を聞き取りに訪れ、度重なる調査が住民にとって負担となっていた。一部では「ノック公害」¹²²と呼ばれる住民の「取材疲れ」が起こった背景には、同地域内で活動する外部支援団体同士の情報共有不足があったこと、そして取材後のフォローアップがなかったことが考えられる。

3.3.5. 結論（支援の結果、人々をさらなる危害に曝さなかったか）

今次の災害支援において、被災した住民の心に寄り添い、その自立心の回復を直接的・間接的な目的とした支援が多く実施された点は高く評価できる。これらは多くの場合、住民に何らかの仕事や活動の場を提供する、あるいは地元の産業を支援することで、人生に「やりがい」を感じ、今後の生活に前向きになるといった効果があった。そしてこれは、ある程度網羅的な層に対し、それぞれに合わせたプログラムが組みまれていたと言える。しかし、善意の支援活動がむしろ復興を遅らせる原因になる場合もあった。結論として、以下のことが言える。

【対処戦略と回復力】

支援の中には、地元の力を活かし復旧・復興を手助けするものがあった。一方で、物資配達を含む一部の活動では、この視点が支援者側に抜けていたことで、地元の人々の自立心や尊厳を奪ってしまうものも多かった。

【害を与えない】

調査の重複やボランティアの言動が住民のストレスとなり、支援の偏りが住民間の軋轢を生むなど、支援の結果として住民の負担になるようなことがあった。また、地元団体は支援の受け入れに負担を感じていることがあった。

122 「自治体ホームページ向上研究会報告書」P.11 参照。

3.4. 受益者への説明責任は果たされていたか

テーマ設定理由

支援者の受益者（被災した住民）に対する説明責任が、資金提供者に対する説明責任と同様に重要であるとの考え方が国際的な共通認識となってきた¹²³。支援団体は地元団体と協働する際にも、地元団体が受益者に対する説明責任を果たすよう促すことが求められている。



検証方法

以下の指標の検証結果と考察から、テーマの結論を導いた。

指標	合同レビューでの考え方
責務の設定と遂行 ¹²⁴	団体とその活動内容が住民や地元団体、社協に伝わっていたか

- ・テーマ5の【参加】や【クレーム対応】も、団体が質の高い支援を実現し、説明責任を果たす上で重要とされており、これらは相互に関係するものである
- ・ドナー団体（資金提供者）への説明責任については、テーマ10【協働】の項で検証する



結論

約9割の外部支援団体が住民に対して説明責任を果たせたと思っていた一方で、住民の2割が支援活動に関する説明不足を不満や疑問に思っていた。また、活動の終了や支援に関する不満や意見を外部支援団体に伝えた際に、それが支援に反映されたのかわからないなど、支援の内容を把握できていない住民が2割以上いた。

また、地元団体や地元の社協は、外部支援団体がどこまでの役割を担い、いつまで活動を行うのかなど、不明確に感じるがあった。

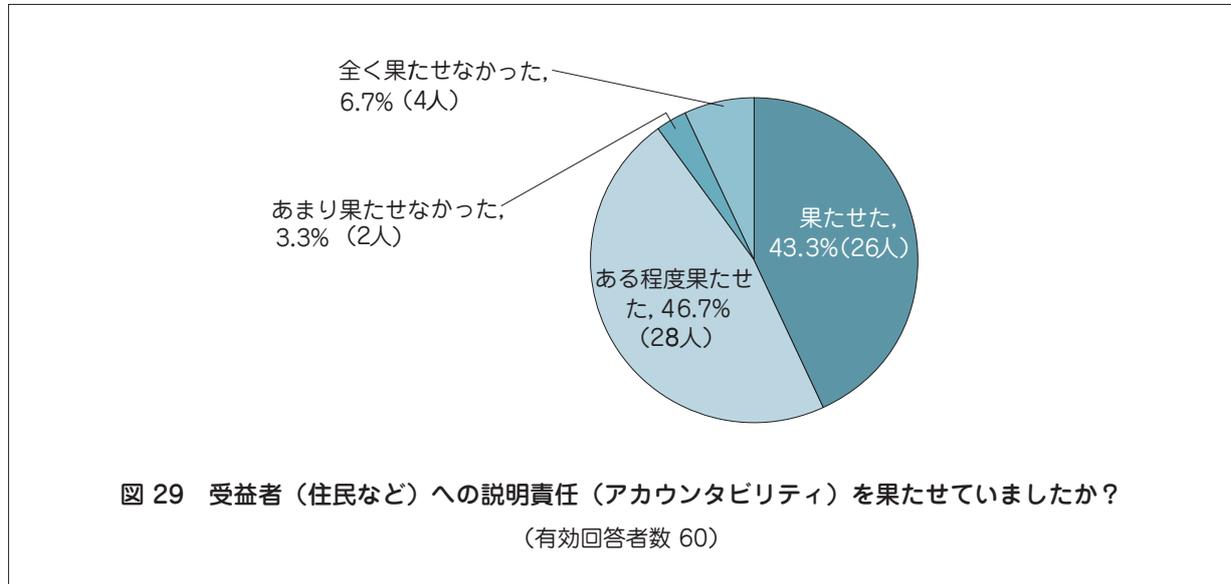
123 HAP 基準は「一般的には資金提供者に対して果たすものと限定的に考えられがちな説明責任（アカウントビリティ）を、受益者に対しても果たしていく」ことの重要性を指摘している（文献 3-29）。

124 「組織は説明責任を負う責務ならびにそれを遂行する方法を設定する」（文献 3-29）。

3.4.1. 結果（責務の設定と遂行）

(1) 外部支援団体は、受益者（住民）への説明責任を果たせていると感じていたか

「受益者への説明責任を果たせていましたか？」という質問に対し、90.0% (54人)の外部支援団体が「果たせた」または「ある程度果たせた」と回答した。

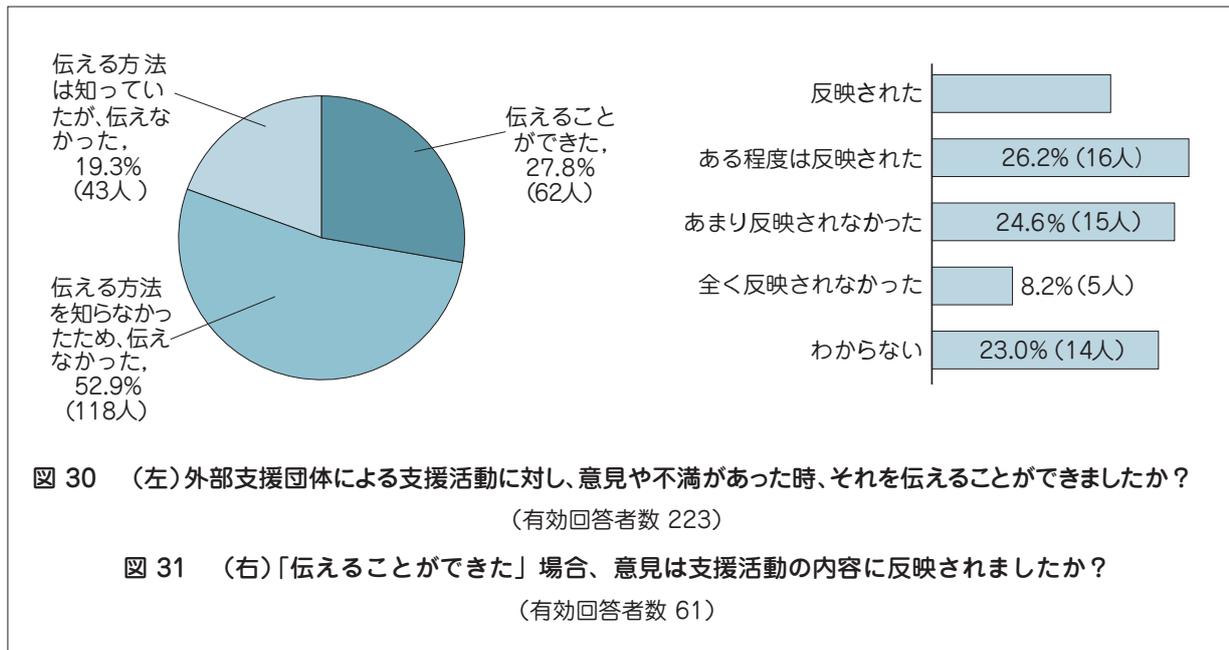


(2) 住民は、十分に支援の内容を理解していたか

「支援に対して、不満や疑問に感じたこと」に関して、20.0% (49人)の住民が「支援活動に関する説明を受けなかった」と回答した (図 19)。

外部支援の終了時期の妥当性に関する質問には、26.1% (64人)の住民が「いつ終了したのか分からない」と回答した (図 36)。

外部支援に対し「意見や不満があった時、それを伝えることができましたか？」との質問に、「伝える方法を知らなかったため伝えなかった」と答えた住民が 52.9% (118人)と最も多く (図 30)、「その意見は支援活動の内容に反映されましたか？」との質問では 23.0% (14人)の住民が「分からない」と回答した (図 31)。



(3) 住民に対する説明責任が果たせなかった原因は何か

原因 1. 相互の理解・認識が不足しておりコミュニケーションが難しかった

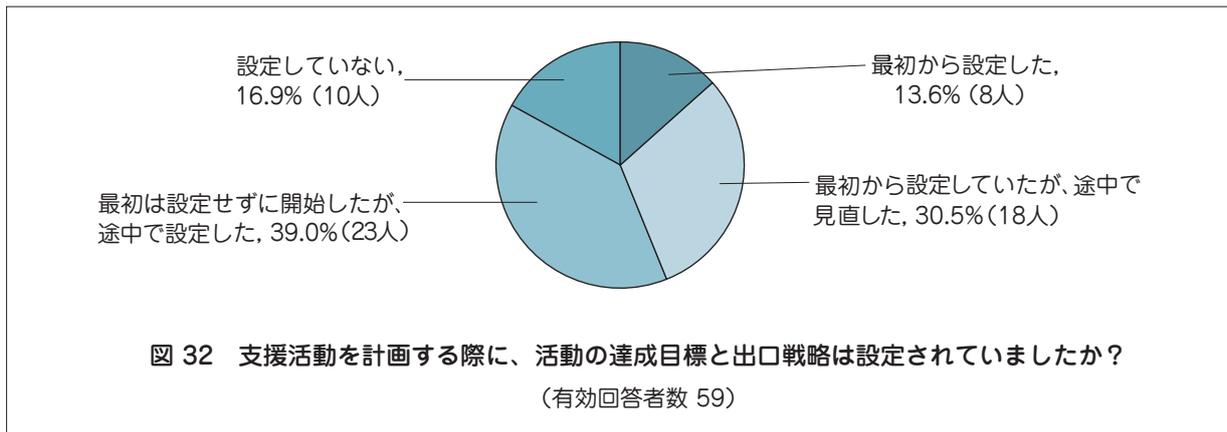
- ・アンケートに回答した住民の68.4% (182人、有効回答者数266人) がそもそも、震災が起きる前に「NGO」や「NPO」の存在を知らなかった
- ・「外部支援団体に対する不信感や不安を感じたことはあるか」の質問に対し、19.8% (50人、有効回答者数253人) の住民が「はい」と答えている
- ・NGOとボランティアは何が違うのか説明するのが難しかった。横文字の名前の団体が多くて地元の高齢者に敬遠された (東京/NGO)
- ・震災以前に、NGO/NPOと事業を共にしたことがなく、そういう団体がどういう役割や機能を果たすのか知識がなかった。結果として、炊き出しの調整など、専門性の低い仕事を頼んでしまい、その人たちの強みを活かすことができなかった (聞き取り/社協)

原因 2. 混乱と溢れかえる支援があった

- ・海外で支援を行う時は、団体名の書いてある制服を着て、大きな旗なども持参し、これは〇〇という団体からの支援です、という説明をすることが多いが、日本国内ではそのような自己主張は憚られる文化的な背景があり、なるべくそうしなかった (FGD/NGO)
- ・純粋に支援に来ているのか、何か邪心的な目的で来ているのか、団体の長として判断の必要があったが、無数の団体が一気に来たので見極めるのが難しかった (コメント/避難所の代表者)

原因 3. 活動の目標や出口が、実施前に決定されていなかった

- ・外部支援団体の39.0% (23人) が、「支援活動を計画する際に、活動の達成目標と出口戦略は設定されていましたか？」の質問に対し「最初は設定せずに開始したが、途中で設定した」と回答している (図 32)。この背景には、活動を始めたタイミングではニーズが把握しきれなかった (聞き取り) ことや、活動資金の使途が限定的あるいは短期間 (単年度) などの制限があった (東京) ことなどがあげられている



ある市で活動する様々な団体とその活動内容を一覧表にまとめ、地域内の活動マップ（地図）を作成していた NGO 関係者からは、「地元団体や社協関係者からは『誰が (Who)、どこで (Where)、何を (What) しているかだけではなくて、いつ (When) まで活動を続けるのかも記載して欲しい』と要望を出された。これには長期に関わる団体と協力関係を結びたいという意図もあったようだが、各団体は活動の期限が明確に決まっていなかったため、自団体がいつまで活動を継続できるのか、地元関係者や他の外部支援団体に尋ねられても説明しきれなかった（聞き取り / NGO）」という意見があげられた。

(4) 改善のための対策（責務の設定と遂行）

対策 1. 丁寧なコミュニケーションを行う

- ・外部支援者と住民の間では、相互理解の関係作りから始まる丁寧なコミュニケーションが必要である。横文字や、支援を受ける人に馴染みのない表現を成るべく避け、相手に伝わる表現を選択することで効率が上がる（東京）

対策 2. 意見を伝えやすい環境を作る

- ・団体スタッフが目立つ色の制服を着て活動していたことで、支援の内容に不満があった住民が、その場では伝えられなかったが実はこう思っていたと、後から伝えてくれたことがあった(FGD)

3.4.2. 考察（責務の設定と遂行）

住民に支援の全体像が伝わっていないことがあった

結果の (1) と (2) を比較すると、外部支援団体側は住民に対する説明責任を果たせていたと感じていたが、住民側は、支援活動の終了時期や、意見や不満が支援に反映されたかどうか「分からない」と回答しており、支援の全体像（内容や主体、期間など）を把握しきれなかったことが見てとれる。特に緊急期の支援物資などに関しては、無数の支援が届いていた中で、どの支援が誰によるものなのか、判別するのも難しかった状況が伺える。またそれらに関する説明が不足していたことに不満や疑問を抱いていた可能性がある。また、(3) の原因 3 から、活動がいつまで継続されるのかなどは、活動開始時には示せない団体が多かったと推察される。活動の終了時期は、上述の通り地元の関心が高く、住民の人生設計などにも関わるため、なるべく丁寧に伝えていく必要がある。

不満や意見を伝える先が分からない住民がいた

52.9%（118人）の住民が不満や意見を伝える先が分からず、伝えた場合も23.0%（14人）はそれが反映されたか分かっていない。

文書化による明確な設定

HAP基準の項目1では、「組織は説明責任を負う責務ならびにそれを遂行する方法を設定すること」としている。本事業では、文書化がどれだけされていたかまでは見ていないが、実際に支援の内容が他の関係者にどれだけ理解されていたかという視点から検証を行った。支援団体は、自団体が担う責務を明確にし、それがどのように実施されるのか、すべての関係者（特に支援を受ける立場の人々）が把握できるように、説明責任の枠組みを書面で作成し、品質管理システムによって実施することが求められる。

これらが文書で明示されることによって、団体と活動に対して対外的にも正しい理解を得ることができ、他団体との調整に役立つ上、文書作成の過程で団体内部での整理と共有が可能となる。他方でQ&Aワーキンググループでは、「文書化は一応したが、その通りにはできなかった」、「文書化はしなかったが、適切なコミュニケーションによって説明責任は果たせた」などの実例もあげられており、文書化すれば目的が果されると考えるのは尚早である。

原発に関するスタンスを示せていないことがあった

テーマ8【スタッフの安全管理】で後述するが、原発事故に対する対応も、各団体の中で定まっておらず、対外的に示せていないことが多々あったと考えられる。原発事故に関する自団体の捉え方を示したポジションペーパーを作成し、ウェブサイトで公開していた団体もあった。これに倣い他の団体でも説明責任として考慮することが期待される。

3.4.3. 結論（受益者への説明責任は果たされていたか）

約9割の外部支援団体が住民に対して説明責任を果たせたと考えていた一方で、住民の約2割が支援活動に関する説明不足を不満や疑問に感じていた。また、活動の終了や支援に関する不満や意見を外部支援団体に伝えた際に、それが支援に反映されたかどうか分からない住民が2割以上いた。

また、地元団体や地元の社協は、外部支援団体がどこまでの役割を担い、いつまで活動を行うかを不明確に感じるがあった。

3.5. 地元関係者の意見は反映されていたか

テーマ設定理由

支援の質を向上させ、説明責任を果たすためには地元関係者の意見を積極的に聞き入れ、活動に反映させることが重要である。これを怠ると、ニーズに合致した支援が実現できず、支援の内容に地元関係者の自主性（オーナーシップ）も得られない一方向的な支援となってしまう。

検証方法

以下2つの指標の検証結果と考察から、テーマの結論を導いた。

指標	合同レビューでの考え方
クレーム対応	組織は住民から支援に関するクレームを聞き入れ、活動に反映できていたか
参加	地元関係者が、初期のニーズ把握・活動の計画・実施・モニタリングと評価のすべてのタイミングで、意思決定過程に参加できていたか

【クレーム対応】以下2つの観点から検証する。

1. 住民は支援に関する不満や疑問を持っていたか、またそれを伝えられていたか
2. 住民の不満や疑問は支援の内容に反映されていたか

【参加】以下3つの観点から検証する。

1. 初期のニーズ把握・活動の計画時に地元関係者が参加できていたか
2. 活動実施時に地元関係者が参加できていたか
3. モニタリング・評価時に地元関係者が参加できていたか

結論

【クレーム対応】

積極的に住民の疑問や不満を聴き入れる仕組みが十分になく、クレーム専用窓口を設けるなどの具体的な対応はなかった。また9割の外部支援団体が住民からクレームや意見が出された際にそれを活動に反映できたと感じていたが、クレームや意見が反映されたと考えている住民は4割だった。その原因には、疑問や不満を聞いた際に、それを団体内で十分に共有し、活動に反映させるための団体内の連絡体制が不十分なことなどがあった。

【参加】

初期のニーズ把握・活動の計画時、活動実施時では、住民や地元団体の参加が得られている例が複数見られた。しかし、外部支援者のみで活動が計画され、地元関係者が関われないこともあった。特に、モニタリング・評価時や、活動の終了時の意思決定で、地元関係者の意見が重視されていないことがあった。

3.5.1. 結果（クレーム対応）

(1) 住民は支援に関する不満や疑問を持っていたか

「受けた支援に対して、特に不満や疑問はなかった」と答えた住民は 46.5%（114 人）で、残りの 53.5%（131 人）は何らかの形で不満を抱いていた（図 19）。

不満や疑問の内容は、「支援物資の配布が不公平だった」が 31.0%（76 人）、「支援活動に関する説明を受けなかった」が 20%（49 人）、「様々な団体からの度重なる聞き取り調査や取材」が 16.3%（40 人）、「団体が連れてきたボランティアの言動・行動で不快な思いをした」が 14.3%（25 人）、「無償の物資・支援活動によって、地元の仕事（経済活動）の妨げになった」が 10.2%（25 人）だった（図 19）。

(2) 住民は支援に関する不満や疑問を伝えられていたか

半数以上の住民が不満や疑問を感じていたにも関わらず、それを伝えることができたと答えた人は 27.8%（62 人）に留まった。

大多数の住民が意見や不満があっても、それを伝えられなかった理由は、「伝える方法を知らなかったため」が 52.9%（118 人）で、「伝える方法は知っていたが、伝えなかった」が 19.3%（43 人）だった（図 30）。

(3) 住民が支援に関する不満や疑問を伝えられなかった原因は何か

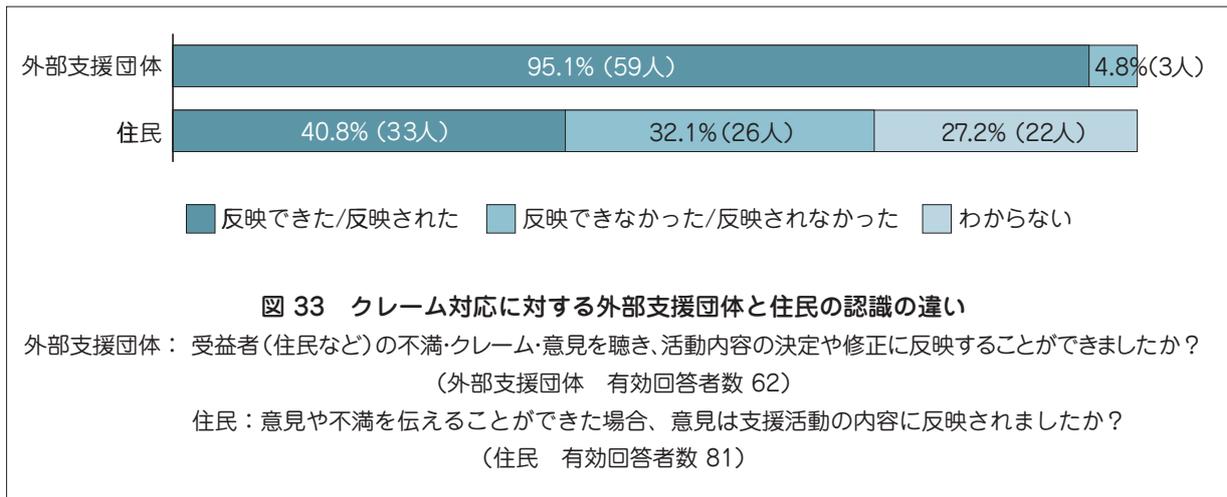
以下の意見があげられた。

- ・支援に来ていただいているのに申し訳ないと思い、意見は言えなかった（コメント）
- ・地元の人でもないし、伝えたところで、分かってもらえない事もあると思った（コメント）
- ・地域の人の方が言いやすい。外部から来た人にお願いはできない（コメント）
- ・見ず知らずの若者が多く、不満を言うのが怖かった（コメント）
- ・支援が来ていたが、支援団体と関わる（話す）機会がなかった（コメント）
- ・支援に対するクレーム対応の窓口はなかった(FDG)
- ・社会福祉協議会（以下、社協）が関わっていない事案でも、支援の苦情が社協に寄せられていた（FDG）
- ・様々なところからの支援が届き、どれが誰による支援なのか、住民に区別が難しかった。海外で支援を行う時は、団体名の書いてある制服を着て、大きな旗なども持参し、これは〇〇という団体からの支援です、という説明をすることが多いが、日本国内ではそのような自己主張は憚られる文化的な背景があり、なるべくそうしなかった。そのため、支援に対するクレームや意見も聞きにくかったのかもしれない（FGD/NGO）

(4) 住民の不満や疑問は支援の内容に反映されていたか

住民に、支援団体に伝えた不満や疑問が活動に反映されたかどうかを尋ねたところ、「反映された」が 18.0%（11 人）、「ある程度は反映された」が 26.2%（16 人）と回答し、合わせて約 4 割が「反映された」と答えている。また、「あまり反映されなかった」が 24.6%（15 人）、「全く反映されなかった」が 8.2%（5 人）、「分からない」が 23.0%（14 人）であった（図 31）。

これに対し、不満・クレーム・意見を聴き、活動内容の決定や修正に「反映できた」と答えた外部支援団体は 29.0%（18 人）、「ある程度反映できた」が 66.1%（41 人）と、合わせると約 9 割が「反映できた」と答えた（図 33）。



3.5.2. 考察（クレーム対応）

住民は十分にクレームを伝えられていなかった

東北人の控えめな県民性や、支援への感謝や後ろめたさ、また信頼関係の不足から、不満や疑問があったとしても、それを外部支援団体のスタッフに伝えられないことがあった。

地元団体は「外部支援団体からの支援・連携の申し入れを断れなかった」理由として、62.5%（10人）が「人付き合いを気にして、断わりづらかった」、それぞれ75.0%（12人）が「一度支援を断わると、次から支援を受けられなくなる可能性を恐れた」、「善意で来てもらっていると思うと、断わりづらかった」をあげている（図 26）。このことから、住民だけでなく地元団体も、不満や疑問があっても伝えられなかった場合があったと考えられる。

住民や地元団体と外部支援団体の間に認識のずれがあった

6割近い住民がクレームは反映されなかった、もしくは反映されたかどうか分からないとしている一方で、外部支援団体の9割が活動内容の決定や修正にクレームを反映できたとしていることには、大きな認識の隔たりがある。住民が反映されたかどうか分からない（27.2%）と認識していること自体、HAP基準に照らして受益者に対する説明責任が果たされていないことに当たる。

団体内で住民や地元団体の意見が十分に共有されず、クレーム対応窓口もなかった

支援団体は、ニーズアセスメント、モニタリング、事業形成のあらゆる段階で、地元関係者の参加を得ることが望ましい（テーマ5【参加】参照）。そしてHAP基準では、参加を得ていく際に、支援活動に対する受益者からのフィードバックメカニズムとして、苦情窓口（クレーム対応）などを作り、受益者の意見を拾いやすくする仕組みが必要だとしている。

結果(3)であげられた「社協に関係ない事案でも社協に苦情が集中した」という意見の原因には、住民が外部支援団体の存在を良く認知していなかったせいもあるだろうが、外部支援団体が、支援に関する苦情専用の窓口を設けて住民の苦情を積極的に吸い上げていく努力を怠ったせいもあると考えられる。

住民の意見が必ずしも検討に値する提案とは限らないが、それを伝えた際に支援に「あまり反映されなかった」、「全く反映されなかった」と考えている住民が合わせて32.1%であったことは、クレームを受けた後の対応にも問題があった。これは、クレーム用の窓口がなかったこと（FDG）や、団体内部での情報共有の仕組み不足（テーマ1【妥当性】参照）が原因の1つにあったと考えられる。

3.5.3. 結果（参加）

(1) 初期のニーズ把握・活動の計画時に地元関係者が参加できていたか

地元団体からは、以下の意見があげられた。

- ・国際協力団体と連携したが、自分たちは国内での活動は初めてだから一緒にゼロからやりたいと申し出てくれた団体があった。最初は不安があったが、良く話を聞いてくれたため、支援を受け入れても大丈夫だと思った（聞き取り）
- ・自分たち（地元団体）がやりたいことを聞いてくれて、それを一緒にやってくれる団体がいたので助かった（コメント）
- ・地元で震災前から障がい者支援の施設を運営しているが、震災後、外部の団体が来て連携を申し出てくれた。結果、定期的な情報交換をするようになり、自団体の活動を金銭的に支援してくれるようになった（聞き取り）
- ・外部支援団体の活動は既に東京で決定されており、地元で意見を反映してもらうのは難しかった（聞き取り/地元団体）
- ・多くの団体が訪れて来たが、ほとんどは自分たちがやりたいことや正しいと思うことを上から言うだけだった。そういうところとは組めなかった（聞き取り/地元団体）
- ・自分達が「やりたい」支援をやりに来ているという感じがした（聞き取り/地元団体）
- ・福祉の活動を行ってきたNPOとしては、支援は「自立支援」だと思っている。住民の自立をサポートすることが大切である。しかし外部支援には、ルールがなく、住民の自立性を考えない、ボランティアがやりたいこと、決めてきたことをやる、地元はそのための調整を当然するといった自己満足な考えの団体がいた。一緒にはできないと感じた（聞き取り/地元団体）

(2) 活動実施時に地元関係者が参加できていたか

以下の意見があげられた。

ケース	内容
自治会長との連携	<ul style="list-style-type: none"> ・住民のすべてと関わることはできないが、物資の支援を通して仮設住宅の自治会長と関係ができ、その後の高齢者支援や見守り活動の際には自治会長に声掛けを頼むようになった。住民の意見や要望を自団体に伝えてくれていた（コメント / 外部支援団体） ・支援活動で仮設住宅に入る団体にはすべて、届け出を出してもらうようにした。この際、団体の担当者からは支援の内容が適切かなど相談を受けることもあった。相談を受けた場合、「最近似た活動があったばかりだから別の案はないか」、「無料じゃなくて少しでもいいから有料でサービスを提供して欲しい」など要望を出すことができた（聞き取り / 仮設住宅自治会長）
参加者主体の運営	<ul style="list-style-type: none"> ・コミュニティ・スペースの運営に、地元の関係者が主体的に関われるようにした。例えば、クリスマスイベントを行う際に、ケータリングを頼むのではなく、あえて地元参加者から料理係を決めて作ってきってもらうなどした。NGOがこのコミュニティ・スペースを直接運営するのは2014年3月までだが、その後も形を変え、これらの参加者が中心となって似た活動を続けられるように話している（コメント / 外部支援団体） ・ラジオ体操をする際に、前に出て体操を行う人、呼びかけを行う人、片づけを行う人など分担をして参加者にも役割を持ってもらっていた（コメント / 外部支援団体）
現地スタッフ	<ul style="list-style-type: none"> ・2012年3月までの活動で、現地スタッフを複数雇用した。本人達も仮設住宅で生活している場合がありニーズをよく把握していた。活動内容や今後の方針を決める際には、東京からの現場スタッフと現地出身のスタッフで考え、本部に提案する形を取っていた（コメント / 外部支援団体） ・震災で失業した地元雇用のスタッフに、プロジェクトの経理や会計を任せていた。本人があまり動き回れる健康状態ではなく、人材育成にもなると考えたからだ。しかし特殊な会計も多かったため難しく、本人のキャパシティを超えていた。会計の重大な失敗は本人の大きな責任となりかねないので、丁寧に教えられる人員を割けないのであれば、既に技術のあるスタッフがやるべきだと感じた（コメント / 外部支援団体）

(3) モニタリング・評価時に地元関係者が参加できていたか

外部支援団体の29.0%（18人）が「受益者の不満・クレーム・意見を聴き、活動内容の決定や修正に反映できた」、66.1%（41人）が「ある程度反映できた」と回答している（図33）。

半数近くの53.5%¹²⁵の住民が不満や疑問を感じていた（図19）一方で、「不満や疑問を伝えることができた」と答えた人は27.8%（62人）に留まった（図30）。

現地雇用されていた地元出身スタッフからは、「事業の終了の時期は予算の都合で、既に決まっているとされた。そこはあまり口出せることではないと感じた（コメント）」、住民からは、「支援が終わった後でアンケートを配られたことはある（コメント）」といった意見が出された。

以下の意見があげられた。

- ・関係の良好な団体の代表者に、「その活動は長く続けると地元の人々の自立心を損なうことになるから注意した方が良い」という旨を伝えた。代表者は理解を示してくれて、その活動は現在も続けられている。現場のスタッフレベルは若くて、その活動が絶対に正しい、人のためになっていると信じて疑わずにやっているの、強く指摘するとスタッフを傷つけることにもなるため表現が難しい（FGD/社協）

3.5.4. 考察（参加）

各フェーズで一定の参加が見られたが、独断的と見える時もあった

初期のニーズ把握・活動の計画時、活動実施時、モニタリング・評価時の各タイミングの意思決定に、住民や地元団体の参加を得られている例が複数あった。この中には、支援ニーズが団体に伝わるだけでなく、地元関係者が活動にオーナーシップを持つようになったというものもある。

しかし一方で、外部支援者側だけで支援の内容を決めきってしまった場合や、地元関係者からの助言を聞き入れられていないこともあった。また、現地雇用の地元出身スタッフが、活動終了の時期の決定に参加できず、蚊帳の外に置かれていたというコメントは、地元関係者の意見が通りにくかった可能性を示唆している。

「参加してくれるのを待つ」のではなく、積極的な仕組み作りを行う

「地元関係者の参加は、その地域が従来から持つ力関係などに左右されるため、自然発生的に起きるとは限らず、支援者が参加を丁寧に促す必要¹²⁶」がある。そしてこの際、参加した地元関係者の意見が否定的なものであっても団体内で検討される仕組みがなければ、支援の質の向上には繋がらない。受益者が支援内容を十分に理解し、了承する過程が求められる「参加」であるが、それは支援団体によって決められた支援を提示し、了解を得るだけでなく、支援内容を策定するところから受益者が関われることを意味する。

しかし、これを達成するためには事後の対応だけでは無理がある。緊急時や今次のような大規模災害時には、地元関係者と十分時間をかけて合意形成をする時間的余裕はない。事前に協議して、協定や対応計画の中で合意されていることが必要となる。

125 有効回答者数245人のうち、「特に不満や疑問はなかった」と答えた114人を除いた131人の全体に占める割合。

126 文献3-29

3.5.5. 結論（地元関係者の意見は反映されていたか）

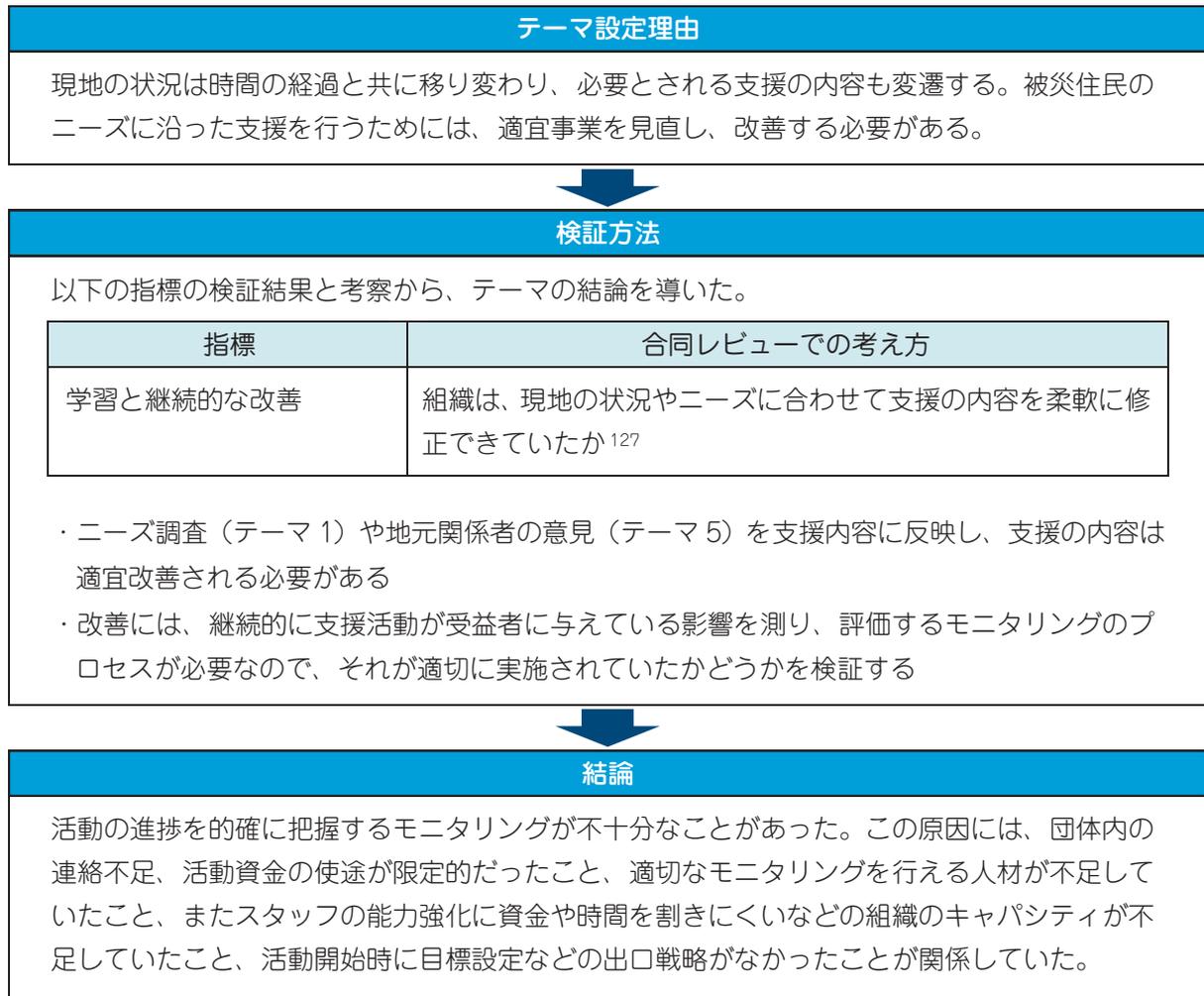
【クレーム対応】

積極的に住民の疑問や不満を聞き入れる仕組みが十分になく、クレーム専用窓口を設けるなどの具体的な対応はなかった。9割の外部支援団体が住民からクレームや意見が出された際にそれを活動に反映できたと感じていたが、クレームや意見が反映されたと考えている住民は4割だった。その原因には、疑問や不満を聞いた際に、それを十分に共有し、活動に反映させるための団体内の連絡体制が不十分なことなどがあった。

【参加】

初期のニーズ把握・活動の計画時、活動実施時では、住民や地元団体の参加が得られている例が複数見られた。しかし、外部支援者のみで活動が計画され、地元関係者が関われないこともあった。特に、モニタリング・評価時や、活動の終了時の意思決定で、地元関係者の意見が重視されていないことがあった。

3.6. 常に見直しと改善が行われていたか



3.6.1. 結果（学習と継続的な改善）

(1) 継続的な改善が行われていたか

以下の意見があげられた。

- ・活動内容や進捗の管理・見直し、修正の必要があるが、これができない場合があった（東京）

「不満や疑問を伝えた場合、その意見が支援活動の内容に反映された」もしくは「ある程度は反映された」と回答した住民は 44.3%（27 人）で、「あまり反映されなかった」、「全く反映されなかった」は 32.8%（20 人）だった（図 31）。

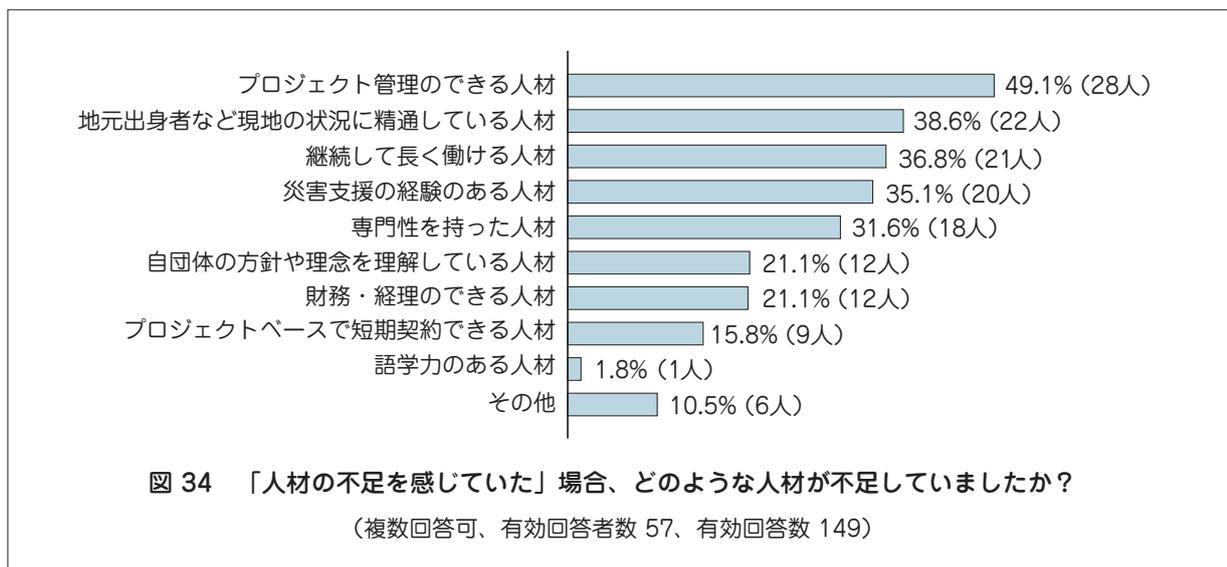
一方、「受益者の不満・クレーム・意見を聴き、支援内容の決定や修正に反映できた」、「ある程度反映できた」と回答した外部支援団体は 95.1%（59 人）で、「あまり反映できなかった」、「反映できなかった」は 4.8%（3 人）にとどまった（図 33）。

(2) 継続的な改善が行えなかった原因は何か

外部支援団体の中には、活動の継続的な改善のためのモニタリングの体制に問題があった団体が複数あったことが話された。この原因として以下の意見が出された。

原因 1. 組織内の人材や資金が不足していた

- ・活動の進捗を的確に理解し、対応できる人材に限られている（東京）
- ・「プロジェクト管理のできる人材」が不足していたと回答した外部支援団体関係者は 49.1%（28 人）だった（図 34）



- ・また「モニタリングに関するトレーニング（研修）をするだけの時間や人手がなく、またそのための資金もないという事情がある（東京）」という意見もあげられた

原因2. 団体内の情報共有が不足していた

- ・現場スタッフがモニタリングした内容を本部に伝えるプロセスや手法が明確でなかった（東京）
現場と本部の連絡体制の不備は、ニーズに合致した支援が行われなかった原因にもなっていた（テーマ 1 【原因2】参照）

原因 3. 活動予算の用途が限定的で変更が難しかった

- ・活動資金の用途を変更するにはドナーへの説明と交渉をし、認められる必要がある。これには多くの労力を必要とし、現地の変わりゆくニーズに対応して柔軟に活動を改善することは容易ではなかった（東京）（テーマ1【原因3】参照）

原因 4. 活動開始時に目標設定や指標がなかった

- ・活動の開始時に、目標や指標を設定しなかったためモニタリングを行えなかった（東京）
- ・出口戦略の未設定や、モニタリングを考慮しない活動の設計、モニタリングに必要な指標の準備不足によって、支援の効果が薄れてしまった場合があった（東京）

(3) 改善のための対策（学習と継続的な改善）**対策 1. スタッフの能力強化を行う**

- ・時間や資金が限られているので、チームや組織の中心人物のみをトレーニングに参加させ、その中心人物が団体内で共有するようにする（東京）

対策 2. 団体内で情報共有する仕組みを作る

- ・個人の経験が団体内で共有される仕組みを強化する（東京）
- ・現場スタッフの持つ情報を文章で可視化し、団体内の情報共有の仕組みを強化する（東京）

対策 3. ドナーとのコミュニケーションを心がける

- ・ドナーと綿密なコミュニケーションを心掛け、資金の用途にある程度の柔軟性を持たせられるように理解を得る（聞き取り）

3.6.2. 考察（学習と継続的な改善）**住民が支援に自分の意見が反映されなかったと感じた背景**

上記の結果 (1) から、外部支援団体と住民の間で住民の意見の活動内容への反映に関して認識に差があったことが伺える。

外部支援団体は、限られたスタッフで多くの受益者の対応に当たらねばならず、無数にある細かい個別ニーズすべてに対応することは現実的ではなかった。また、支援の中には、受益者からの要望に応えることが受益者の自発性を弱める結果に繋がるものもあるので、住民の意見が反映するに値するかどうかの判断が求められる場面もあった。組織的にもモニタリング体制や住民の意見を反映する体制が整備されておらず¹²⁸、スタッフや組織のキャパシティ不足が、住民の意見が反映されない事態に繋がったと考えられる。

また、どの対象をいつまでにどのような状態にするのかという支援活動のゴール地点が明確でなかった¹²⁹ため、意見やクレームがあった際にそれを反映するかどうかを決定する基準も持てなかった。このことが、受益者の意見を反映しない場合の説明を難しくした。

3.6.3. 結論（常に見直しと改善が行われていたか）

活動の進捗を的確に把握するモニタリングが不十分なことがあった。この原因には、団体内の連絡不足、活動資金の用途が限定的だったこと、適切なモニタリングを行える人材が不足していたこと、またスタッフの能力強化に資金や時間を割きにくいなどの組織のキャパシティが不足していたこと、活動開始時に目標設定などの出口戦略がなかったことが関係していた。

128 テーマ5【クレーム対応】、【参加】参照。

129 テーマ7【連結性】参照。

3.7. 短期的な支援は長期的な支援に繋がっていたか

テーマ設定理由

緊急期を抜けても、復旧や復興の過程で住民は様々な課題を解決していかなければならない。しかし、外部支援団体は多くの場合、活動の期間に制限がある。短期的な支援はそれを見据えて計画し、実施する必要がある。¹³⁰

検証方法

以下の指標の検証結果と考察から、テーマの結論を導いた

指標	合同レビューでの考え方
連結性	緊急期の短期的支援は、長期的な活動への移行に伴う問題を考慮した上で実施されていたか ¹³¹

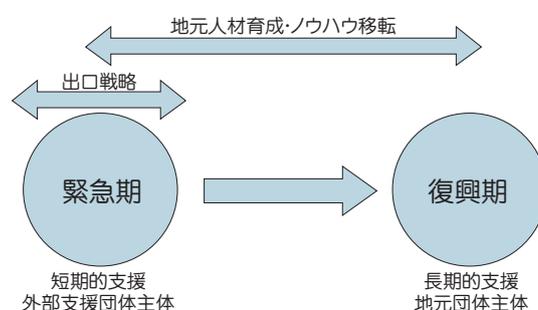


図 35 支援の担い手の変遷：外部支援から地元団体へ

【連結性】 以下4つの観点から検証した。

1. 短期的な支援活動の終了時期は適切だったか
2. 短期的な支援活動の終了に関し、地元関係者の理解は得られていたか
3. 地元関係者への引き継ぎは行われていたか（主に、地元関係者の人材や組織（地元団体）を育て、あるいは活動の一部をこれらに引き継ぎ、外部支援団体の活動終了後も地域の課題解決が持続的に行われるよう配慮すること）
4. 地元関係者への引き継ぎは問題なく行われていたか

結論

外部支援団体による短期的な支援の終了時期が適切であったかに関しては、外部支援団体、地元団体、住民の多くが「分からない」と考えている。終了の仕方については外部支援団体があまり問題を感じていない一方で、終了の仕方に問題があったとする地元団体が約2割あり、また外部支援団体から引き継ぎを受けた地元団体の約5割が引き継ぎの際に問題を感じていた。この原因には地元団体のキャパシティが足りていなかったこと、外部支援団体が時間や予算を確保して丁寧に引き継げなかったこと、外部支援団体が長期的な視野を持って出口戦略や目標を設定できていなかったことがあった。

130 文献 3-3 P.27 では緊急期の人道支援はその後の長期的支援のフレームワークを築き上げる土台だとしている。

131 文献 3-14

3.7.1. 結果（連結性）

(1) 活動終了の時期は適切だったか

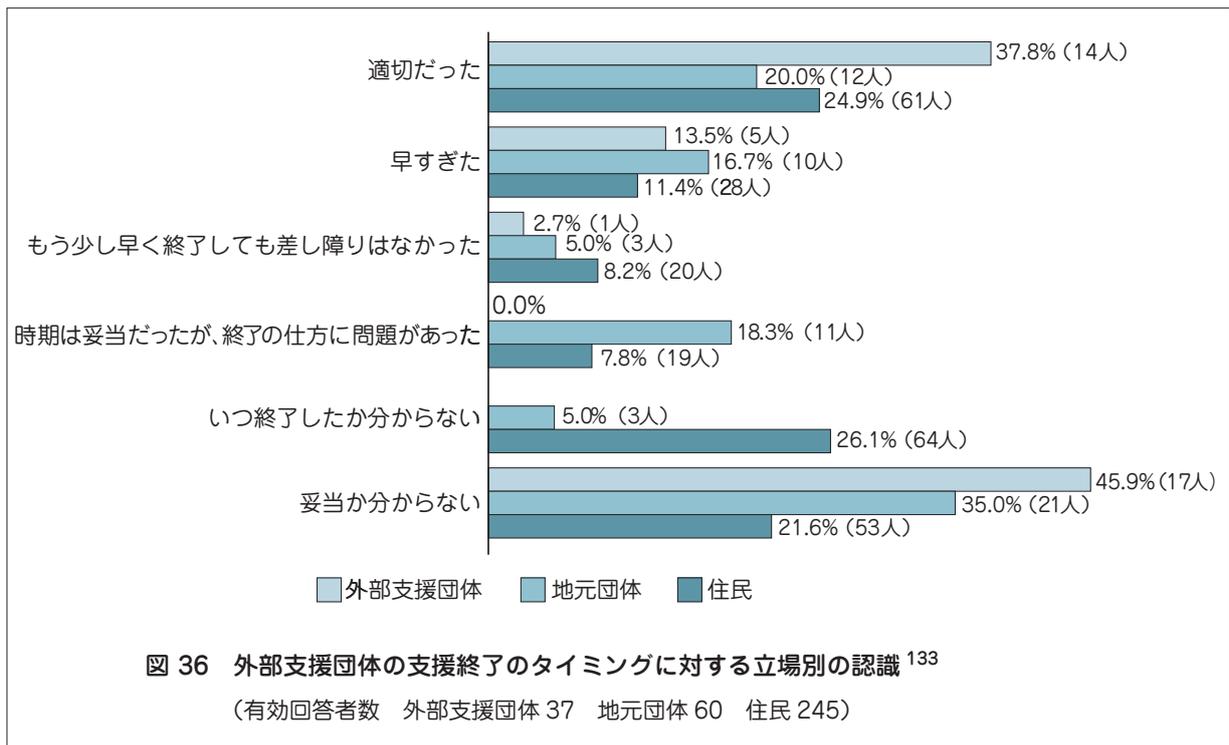
以下の意見があげられた。

- ・政府の助成金はNPO法人格や過去の活動実績の有無が大きく左右するため、団体として信用を得られるまで外部支援団体にサポートしてもらえると、その後の活動が続く可能性が高くなる。ニーズがなくなった活動は終了すべきであるが、ニーズがあるのに終了する活動が出てしまっている（聞き取り）

「活動終了のタイミングは適切だったと思いますか？」¹³²に対し、外部支援団体の回答は「分からない」が45.9%（17人）で最も多く、次いで「適切だった」が37.8%（14人）、「早すぎた」が13.5%（5人）、「もう少し早く終了しても差し障りはなかった」が2.7%（1人）だった（図36）。

これに対し地元団体は「外部支援団体の活動終了のタイミングは適切だったと思いますか？」に対し、外部支援団体からの回答では最も低かった「時期は妥当だったが、終了の仕方に問題があった」が、「分からない」の35.6%（21人）と「適切だった」の20.3%（12人）に次いで、18.6%（11人）の回答を得ている（図36）。

同質問の住民の回答は、「いつ終了したのか分からない」が26.1%（64人）で最も多かった（図36）。



132 有効回答者数は37人、スキップが40であった。本問を含む「活動の終了」に関する質問は、「一部またはすべての事業を終了した団体にお聞きします」と前置きがあったが、回答者に正しく伝わらなかった可能性がある。回答をスキップしたうち3名にスキップした理由を確認したところ、全件「終了した活動もあるが、まだ何らかの活動が継続しているため」だった。

133 外部支援団体の質問項目には、「いつ終了したか分からない」の選択肢を設けなかった。

(2) 支援活動の引き継ぎは行われたか

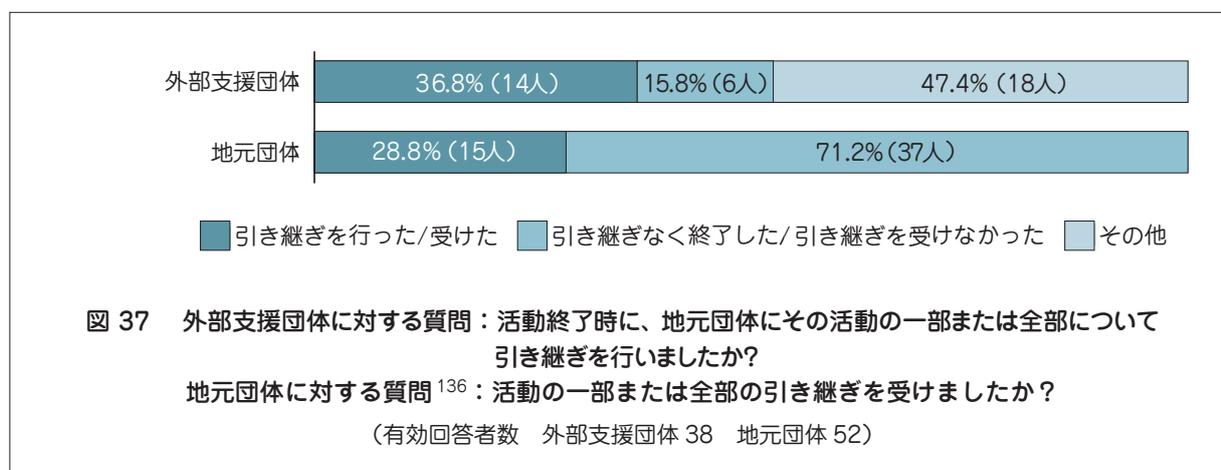
以下の意見があげられた。

- ・2011年は雇用事業の一環として国際協力NGOの主導で地元の支援活動を行ったが、その事業の現地スタッフがNPOを立ち上げたので、2012年5月からはその能力強化を行った（聞き取り）
- ・活動の内容を徐々に長期的視点のものに修正することが必要とされたができなかった（岩手）
- ・活動をやめる際、現地の他団体などに出口（活動の終了の仕方）を説明し、必要事項は引き継ぐべきだった（東京）

「活動終了時に、地元団体にその活動の一部または全部について引き継ぎましたか？」の質問に対し、「引き継ぎを行った」と回答した外部支援団体関係者は36.8%（14人）だった¹³⁴（図37）。

地元団体に引き継ぎを行わなかった団体の内訳は、「引き継ぎたかったが、現地に適当な団体がなかったため、引き継ぎなく終了した」が7.9%（3人）「活動に対するニーズは他の団体によりカバーされていたので、引き継ぎなく終了した」が7.9%（3人）であった。「その他」47.4%（18人）の主な内訳は、「現在も継続中である」38.9%（7人）、「事業により引き継いだものと引き継がなかった（引き継げなかった）ものがある」が16.7%（3人）、「地元団体ではなく社会福祉協議会（以下、社協）や災害ボランティアセンターに引き継いだ」、「初期の目的を達成したので解散した」、「今後引き継ぎの可否や要否を検討する」がそれぞれ5.6%（1人）だった¹³⁵。

地元団体で、外部支援団体から活動の一部または全部の「引き継ぎを受けた」は28.8%（15人）、「引き継ぎを受けなかった」は71.2%（37人）だった（図37）。



134 全回答者数77人中、有効回答者数が38人、回答をスキップしたのが39人とスキップが有効回答を上回った。

135 これ以外に「その他」の回答は5名いた。

136 地元団体に対するこの質問には「その他」という回答の選択肢はない。

(3) 引き継ぎの不足によりどのような問題があったか

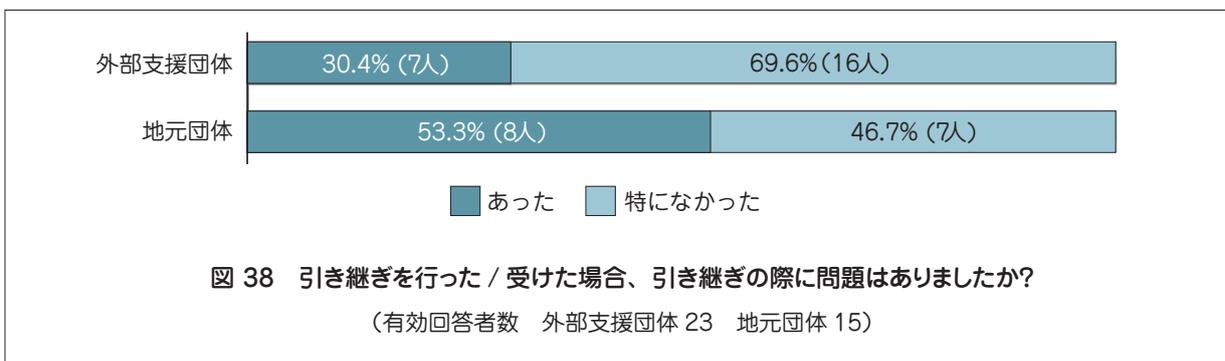
以下の意見があげられた。

- ・引き継ぎや外部支援団体による地元団体の人材育成が行われなかった。特にファンドレイジングに関して多くの地元団体は自ら資金を獲得する技術を持っていない。事業を形成して国の助成金を得るための提案書を書けるぐらいにまで育成しないと、地元に残らない（聞き取り）
- ・地元の人材を育てる意識がNGOに薄く、外部支援が途切れると、ノウハウと人材が地域に残らない、人件費を捻出できないなどで、地元の活動が継続しない（岩手、宮城）
- ・資金獲得に外部支援者の手を借りていた地元団体が、ノウハウを習得する前に外部支援者が去ったため、その後活動を継続できないでいる（岩手）

(4) 引き継ぎは問題なく行われていたか

（引き継ぎを行った場合）引き継ぎの際に問題が「あった」と答えた外部支援団体は 30.4%（7人）だった（図 38）。

地元団体は、上記質問に対し「あった」が 53.3%（8人）、「特になかった」が 46.7%（7人）で、ほぼ半数ずつであった（図 38）。



これに関して、以下の意見があげられた。

- ・地元団体が、ソーシャルビジネスを含む収益性の高い事業を開始し、地元のニーズに応えながら自団体の収益も確保するというストーリーを描く外部支援団体がいたが、無理に活動の事業化や独立を推進してしまうと、お世話になった団体から期待されている、地元の人の役に立っているということで必死になって頑張るが、現実には容易ではないので、当事者の心理的負担（プレッシャー）になってしまう（聞き取り）

(5) 引き継ぎが上手くいかなかった場合の原因は何か

原因 1. 地元団体のキャパシティが不足していた

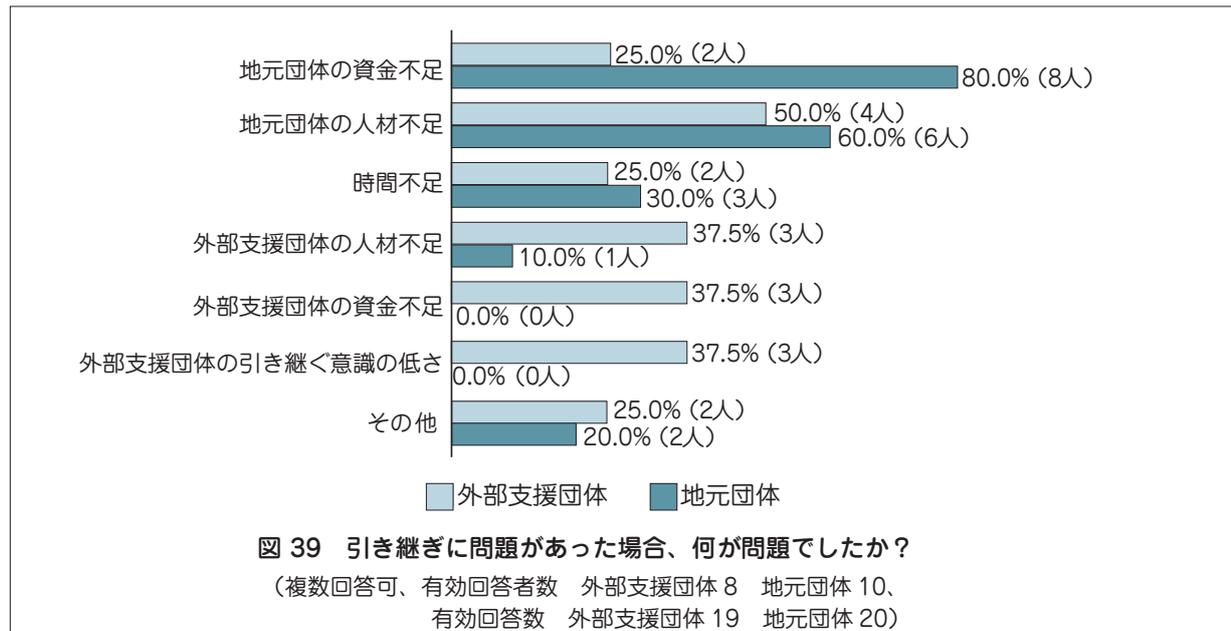
外部支援団体が引き継ぎを行った際の問題¹³⁷は「地元団体の人材不足¹³⁸」が 50.0%（4人）、「地元団体に引き継がれる意識が低かった」、「引き継ぎのための自団体の資金不足」、「引き継ぎのための自団体の人材不足」がそれぞれ 37.5%（3人）、「地元団体の資金不足」、「引き継ぎのための時間不足」がそ

137 複数回答可

138 東北3県のワークショップでは、全会場で地元の人材不足が問題視された。これには「東北沿岸部の震災前からの高齢化が震災により加速した社会的背景があり、子どもの教育や仕事のためにPCが使える若い人が他県に出てしまって地元にはいない、あるいは若い人が地元にも他に仕事をしているため片手間に何かをする余裕がない（岩手、宮城、福島）」ことが原因としてあげられた。

れぞれ 25.0% (2人) であった。「その他」のコメントには、「引き継ぎ団体との意識の違い」や「引き継ぎ先の能力不足」があった (図 39)。

地元団体が引き継ぎを受けた際の問題は、「自団体の資金不足」が 80.0% (8人) と最も多く、次いで「地元団体の人材不足」が 60.0% (6人)、「引き継ぎのための時間不足」が 30.0% (3人)、「引き継ぎのための外部支援団体の人材不足」が 10.0% (1人) であった (図 39)。「その他」のコメントは「活動に対する理解 (が得られなかった)」、「金銭的な支援は受けたが直接的な支援は得られなかった。福島の場合は他県から入る中間支援団体が少なく、問題が解決していないのに終わったところがある」であった。

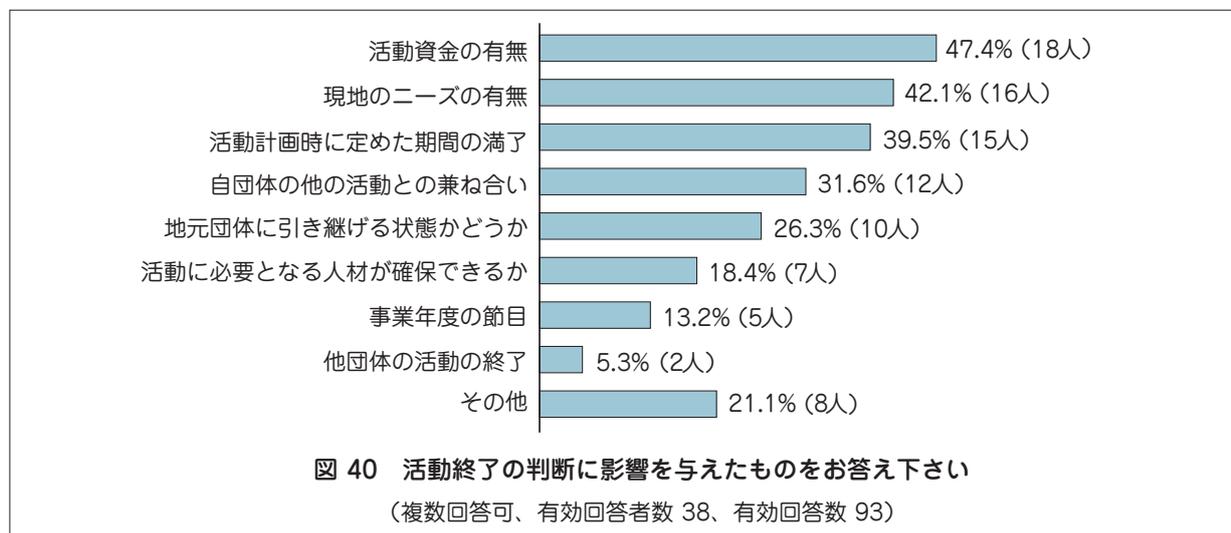


原因 2. 出口戦略が未設定だった

「支援活動を計画する際に、活動の達成目標と出口戦略は設定されていましたか？」に対し外部支援団体の 39.0% (23人) が「最初は設定せずに開始したが、途中で設定した」だった (図 32)。

原因 3. 活動資金が支援の終了に影響した

外部支援団体は「活動終了の判断に影響を与えたもの」に関して、「活動資金の有無」が 47.4% (18人) で、「地元団体に引き継げる状態かどうか」は 26.3% (10人) だった (図 40)。



これに関し、以下の意見があげられた。

- ・単年度予算の助成で活動していたため、長期的視点が持てなかった（東京）
- ・団体や活動の存続そのものが目的化し、事業終了の決断ができなかった（東京）
- ・地元団体の多くは震災後に設立されたので団体の組織基盤が弱い場合が多い（東京）
- ・必要に応じ地元団体の能力強化までを事業の中に組み込むべきであったが、引き継ぎの重要性が理解されなかったため、ドナーの予算が得られなかった（東京）
- ・2013年現在、政府からの助成金は減ってきて獲得が難しくなってきた（聞き取り）
- ・震災後に新設された団体には活動の継続そのものが目的化¹³⁹しているところも一定数見られ、地元のニーズがあるか否かより助成金が獲得できるかで事業を形成するようになっている（東京）

(6) 改善のための対策（連結性）

対策 1. 外部の人材を獲得する

- ・外部からIターン、Uターン人材の獲得（宮城）
- ・インターンの受け入れ機会を増やし、そのまま現地へ定着してくれる人材を増やす（宮城）
- ・人材供給のプラットフォーム（work for 東北¹⁴⁰）を作る（福島）

対策 2. 地元関係者を育成する

- ・地元団体の持続的な団体運営を実現するための対策として、地元団体内の指揮系統の強化、財務知識やITスキルの強化、役割分担の明確化、連携のための人材育成、専門家派遣などの能力強化プログラムを事業の一環として行うこと（福島）
- ・地元団体のソフト部分を育てるNPOを増やす（宮城）
- ・外部支援者が資金調達時に地元人材の育成を含め事業形成し、活動の中で人を育てる（宮城）
- ・海外からの資金や寄付など、外部支援の民間予算は2、3年で著しく減少していくが、住民の復興公営住宅への移転など先のフェーズまで考えると、5、10年という単位で地元団体の活動が必要である。外部支援団体が去った後の地元団体の資金として、行政からの受託事業などが有力である。大手NGOで期間内にどうにか予算を使い切ろうとしていることがあったが、これらの行政などと連携して、長期的な地元団体の育成に充てる方法もある（聞き取り）

対策 3. 地元団体の収益性を向上させる

- ・地元団体の事業の収益事業化を目指す場合は、事業化できる人材の育成や活動資金の獲得方法の普及などが必要である。コミュニティ支援活動や高齢者支援の活動とは区別した、仕事作りには特化した（収益性を重視した）支援の組み立てを行う（宮城）
- ・外部支援団体や行政からの助成は、利益を計上できないものが多く、これらが去った後に団体にお金が残らない。助成金や委託費の費目の縛りなどを緩くして、5%でも10%でも内部留保ができるようにすると、地元団体の組織基盤が持続的になる（聞き取り）

139 「事業継続の目的化」について、地元団体だけでなく、東京のワークショップで、外部支援団体についても同じ指摘がされた。この原因として、「支援側に（実施中の活動の）ニーズは絶対にあるという思い込みがあり、支援を終了する時期を考えなかった」、「活動のアウトプットが決まらないまま事業を継続していた」、「支援側と受け入れ側の支援の必要度に対する認識のずれや、将来への捉え方の違いがあった」、「引き継ぎのための活動には資金が出にくかった」ことがあげられた。

140 被災地が必要としている人材を、被災地の外から現地に派遣することを目的としたプロジェクト。

対策 4. 海外での経験を活かして、地元関係者の長期的な能力強化を行う

今次の震災支援で活動した外部支援団体の中には「緊急支援」を専門とするのではなく、海外・国内でじっくりと時間をかけた開発を専門に活動してきた団体も多い。これらの団体の中には、震災後3年という区切りで活動を終了・地元に移管するのではなく、経験を活かし、5年・10年あるいは「すべての仮設住宅が終了し、住民が公営住宅等に移管を終了するまで」など、息の長い支援を決定している団体が現段階でも複数いる。開発系のNGOなどは、緊急期で体力を使い切らず、中長期的な活動で本領を発揮し始めるなど、住み分けがあっても良い（聞き取り）。

対策 5. 地元関係者と早い段階から関係作りを行う

- ・外部支援団体は、活動がいつか終了することを前提に、早い段階から活動や構築したネットワークなどの現地への引き継ぎを視野に入れ、地元の様々なセクター（行政、社協、地元団体）と協力関係を構築すべきである（福島）
- ・地域の既存団体（町内会、PTA、社協、地域包括支援センター、公民館、婦人会、防火クラブ）の防災に対する能力強化を行う（宮城）

3.7.2. 考察（連結性）

活動終了に関するアンケートは、未回答が有効回答数を上回るため解釈に注意が必要だが、ワークショップでの議論や聞き取り調査の結果から以下が言える。

外部支援団体の短期的な支援の終了が適切だったかどうかは「分からない」

外部支援団体では、自らの活動終了時期が「適切だった」よりも「妥当か分からない」とする回答が上回っており¹⁴¹、地元団体の7割と住民の5割が外部支援終了のタイミングに何らかの問題があったとしている（図36）。これは外部支援団体の活動の終了条件の設定があやふやで、活動の状況を適宜モニタリングできていなかった可能性を示唆している。

住民や地元団体へと支援活動の主体の引き継ぎを意識する

地元には震災前の市民社会の繋がりを活かし、あるいは全く新しい活動団体や中間支援組織、ネットワークが立ち上がっている。その一方で、国内外からの寄付金や助成金は2年目、3年目と獲得しにくくなっている現状¹⁴²を考えると、地域の復旧・復興や地域作りのフェーズでは、担い手を地元へと移管していくことも一つの重要な決断である。

活動資金が活動終了時期の選択に影響していた

自団体の短期的な活動の終了の仕方を問題視していた外部支援団体は13.5%（5人）だった一方で、地元団体で外部支援団体に対してこれを感じていたのは16.7%（10人）だった（図36）。またいくつかの意見からは、外部支援団体の活動終了後、地元団体が活動資金を維持できず、活動の継続が困難になるケースが確認された。これには、地元団体のキャパシティ（人材や資金力）の不足が影響している。震災後に新設された団体も多い地元団体は、活動資金獲得の技術が低く、また行政からの助成金なども減少傾向にある。外部支援団体側はこれを早い段階から認識し、地元の団体や人材の育成に努めることが求められたが、それができないことがあった。この背景には、外部支援団体が引き継ぎを意識した事業形成をしておらず、また引き継ぎへの予算獲得ができていなかったことが影響した。この状況の改善には、外部支援団体、地

141 地元団体の回答で「適切だった」および「時期は妥当だったが終了の仕方に問題があった」の双方を合わせると、約4割が適切だったとしていることになる。

142 2013年11月のフィリピンで発生した台風ハイエンなど、新たな災害の発生も影響している（聞き取り）。

元団体、ドナーが、地元団体の能力強化とこれに要する時間の重要性の認識を共有する必要がある。

一部の地元団体では活動の継続が目的化し、ニーズのない活動をしていたとの指摘があったが、外部支援団体は、地元団体にただ資金の獲得技術を伝えるのではなく、地元のニーズに合致した事業形成とモニタリングの技術も共有できることが望ましい。

また、外部支援団体の活動は多くの場合に、活動開始のタイミングで明確な達成目標や出口戦略を設けず、活動資金などの影響を受けながら終了の時期が判断されたと見られる。この際、地元団体への引き継ぎは活動終了の判断基準の中で必ずしも高い優先順位にはなかった。

地元団体のキャパシティに配慮した引き継ぎが必要である

緊急支援が終わると、徐々に地域経済も回復し始め、援助の資金も獲得しにくくなるため、活動を引き継いだ地元団体が自立採算性の高い事業を開始し、その事業収入を資金源に活動を継続していくというのは、いくつかの外部支援団体が描いたストーリーであり、現時点では、実際にいくつかの成功例があるようだ。しかし、被災地の厳しい経済環境の中で収益事業化や継続的な事業展開が必ずできるという前提に立つのは妥当でない。外部支援者は、時には地元団体に幻想を抱かせないように配慮も必要である。

3.7.3. 結論（短期的な支援は長期的な支援に繋がっていたか）

外部支援団体による短期的な支援の終了時期に関しては、外部支援団体、地元団体、住民の多くが「分からない」と考えている。終了の仕方については、外部支援団体があまり問題を感じていない一方で、終了の仕方に問題があったとする地元団体が約2割いた。また外部支援団体から引き継ぎを受けた地元団体の約5割が引き継ぎの際に問題を感じていた。この原因には、地元団体のキャパシティが足りていなかったこと、外部支援団体が時間や予算を確保して丁寧に引き継げなかったこと、外部支援団体が長期的な視野を持って出口戦略や目標を設定できていなかったことがあった。

3.8. スタッフの安全は確保されていたか

テーマ設定理由

災害対応に従事するスタッフは、危険の多い環境で長時間労働を行い、人々の苦しみに直面することがある。組織は、スタッフの身体的および精神的な健康を不必要な危険に曝さないよう保護しなければならない¹⁴³。

検証方法

以下の指標の検証結果と考察から、テーマの結論を導いた。

指標	合同レビューでの考え方
スタッフの安全管理	支援団体はスタッフの安全管理をできていたか

【スタッフの安全管理】以下の4つの観点から検証した。

1. 過労・精神保健上の安全管理
2. 危険地域特有の安全管理¹⁴⁴
3. 原発事故の影響に係る安全管理
4. その他の安全管理

ここで言う「スタッフ」には有給職員だけでなくボランティア、運転手、通訳なども含む。

結論

支援活動に従事した外部支援団体のスタッフは心身共に過酷な状況に置かれ、一部では活動が継続できなくなった者がいた。スタッフのケアを制度化できていた団体があった一方で、健康や安全管理はスタッフの自己責任とされる場合も多かった。また、スタッフの6割が、自身か身の回りで長時間労働の問題を感じており、このうち4割が団体からある程度の対策をされたと感じていた。ヘルメットやマスクなどの危険地特有の安全対策に関しては、約半数が発災前または発災後のマニュアルにより対応していたが、残りの半数はマニュアルを持たず活動していた。放射能の問題に関しては、4割が明確な基準のないまま、一定期間活動をしていた。

143 スフィア・スタンダード、IASC、People In Aidなどの様々な国際的ガイドラインで指摘されている。

144 社会福祉協議会等が一般的なボランティアに呼びかけている最低限の注意、具体的には、倒壊や落下物の恐れがある場所に行く際のヘルメット、瓦礫から出た錆びた釘の踏み抜きによる破傷風を防ぐ鉄板入りの靴の中敷き、倒壊家屋から出るアスベスト対策の防塵マスクなどである。

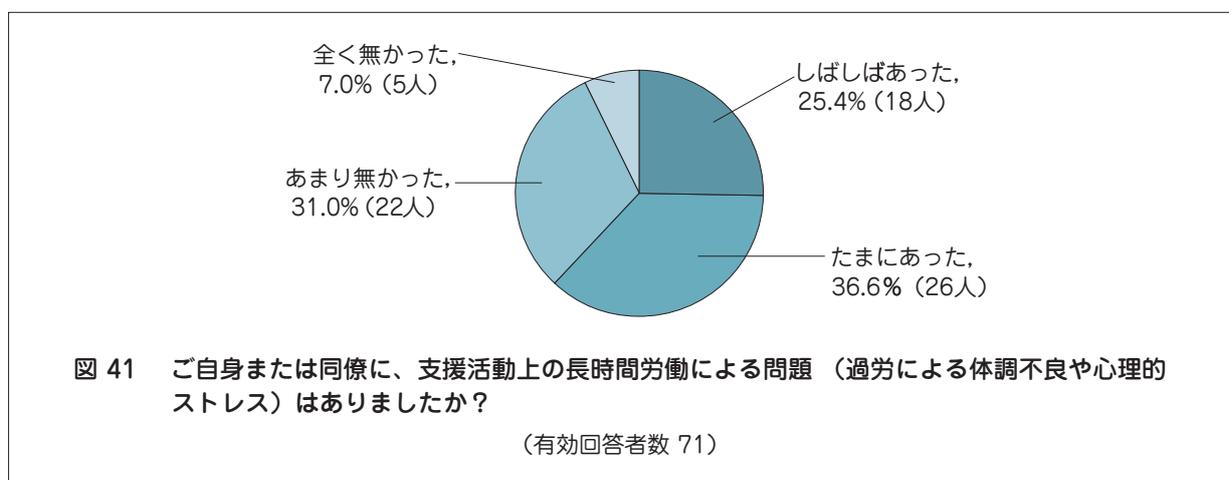
3.8.1. 結果（スタッフの安全管理）

(1) 過労・精神保健上の安全管理はされていたか

以下の意見があげられた。

- ・心身の健康を害し活動を継続できなくなった現場スタッフが複数いた（聞き取り）
- ・カウンセリング等専門的ケアを行う本部の姿勢、体制が足りなかった（東京）
- ・プロジェクトマネージャーなど現場スタッフは被災地の悲惨な状況や、被災者の過酷な状況に常に向き合うことによる心労が重なっていた（東京）

外部支援団体は、「ご自身または同僚に、支援活動上の長時間労働による問題がありましたか？」の質問に対し、「しばしばあった」が25.4%（18人）、「たまにあった」が36.6%（26人）と、合わせて約6割が何らかの問題があったと回答している（図41）。



この6割の回答者のうち、「労働時間に関する何らかの配慮・対応が十分あった」13.3%（6人）、「ある程度あった」が40.0%（18人）、「多少あった」が37.8%（17人）、「全くなかった」が8.9%（4人）であった。「ある程度」以上に配慮があったと感じている職員が5割以上いる一方で、およそ半数（46.7%）が「多少あった」あるいは「全くなかった」と回答している。

「十分あった」と回答したNGOの現地スタッフの一人は、「カウンセラーが月1回程度、定期的に現地スタッフを訪問していた。また、本部からスタッフが定期的に顔を見せて、食事に誘ったりしてくれた。具体的な効果があったかは分からないが、団体から配慮されているという感覚は持っていた（コメント）」ことをあげた。

(2) 過労・精神保健上の安全管理が十分になされなかった原因

これに関して、以下の意見があげられた。

- ・日本のNGOやNPOを一般的な企業と比較すると、平時の労働条件さえ確立されていないのが現状で、緊急支援時には休暇の決まりが明確に決められていなかった（東京、聞き取り）
- ・被災地のニーズに直接触れており使命感から休暇を取りにくい精神的状況にあった（東京）
- ・発災直後から本来業務に震災対応の業務が追加され、団体内の全人材の業務が急増し、団体が労務管理の重要性を認識しているにもかかわらず、拘束力のあるものとして運用できなかった（東京）
- ・災害時の労務管理を行える（専門的）人材がいなかった（東京）

- ・本部とのコミュニケーションを十分にとることができず、本来であれば本部と相談・確認しながら決定しなければならない事項も随時各スタッフが判断しなければならなかったため、現場スタッフに精神的な負担がかかっていた（東京）
- ・国内災害であるという甘えがあった（聞き取り）
- ・目の前のミッションに熱くなってしまった。現場だけでなく本部も徹夜状態だったため、現場の健康管理は自己責任にできていなかった（聞き取り）

(3) 危険地域における安全管理はされていたか

外部支援団体は、「安全管理の方針やマニュアル（有害物質に対するマスク着用や危険物に対するヘルメット着用など）について該当するものを選択してください」の質問に対し、「発災以前からあったものを一部またはすべて活用した」が20.6%（13人）、「発災当時はなかったが、震災支援活動に際して作成した」が27.0%（17人）と、支援活動に当たり何らかのマニュアルに従って活動していた団体はおよそ半数であった。¹⁴⁵

海外での支援の経験から独自のマニュアルを使用している団体や、阪神・淡路大震災など国内の過去の災害の経験から準備していた、あるいは今回用意したものが含まれている（聞き取り）。

「現在マニュアルはないが、今後作成する予定である」の回答は27.0%（17人）、「現在マニュアルはなく、今後の作成予定もない」が25.4%（16人）であった。

これに関して、以下の意見があげられた。

- ・災害対応や労働管理／安全管理などに関して、マニュアルや計画がない。あるいは、一般的なものは存在しているが、即座に行動に移せるものがない（岩手）
- ・コンクリートの多い阪神・淡路大震災よりも木造家屋の被災が多かったためか、あるいは原発など別の問題があったためか、メディアがアスベストの問題について大きく警告しなかったため、ボランティアが瓦礫撤去の作業中にマスクを取ることがあった（コメント）

(4) 原発事故の影響に係る安全管理はされていたか

発災後、福島県に入った外部支援が少なかったことに関して、地元団体からは「外部支援から見捨てられた気分だった。NGOは様々なガイドラインやポリシーを持って活動をしているはずだが、今回はどのような基準に従ってどのように判断されたのか公に議論されるべきである。基準に従って人を福島に送れないという決定があったのであれば、そのことを明確に示して欲しかった」といった意見があげられた（聞き取り）。

外部支援団体のアンケートでは「原発事故にかかる放射性物質の影響について、スタッフ派遣や活動の実施などに関して、どのように安全性の判断をしましたか？」の回答では、「明確な判断基準はないまま、活動を実施していた」が最も多く4割を越えた（図17）。なお、「その他」の回答の内容は、「活動地域選定にあたっては、放射性物質の影響を考慮した」、「JANICのガイドラインなどを参考にしている」、「自団体に情報を収集して判断した」、「危険は避け、近寄らなかった」、「安全が確認されない時期、場所へはスタッフは派遣されなかった」、「状況を判断して対応した」だった。

これに関して、以下の意見があげられた。

- ・団体内で放射能に関する基準を持っていないため、ガイガーカウンターを持った現地スタッフに、現場を撤退するか避難するかの判断を任せていた（聞き取り）
- ・自団体に発災前からあるマニュアルまたは発災後に策定したマニュアルでは対応しきれなかったが、

145 有効回答者数 63

専門家の意見などを参考に明確な判断基準を設けた。月1度程度、定期的に放射線測定を受けて団体に提出し、チェックをしているので大きな心配はしていない（コメント）

(5) 原発事故に係る安全管理ができなかった原因

これに関連して、以下の意見があげられた。

- ・放射性物質の人体への影響に関しては、基準とされる線量を巡り専門家の間でも多様な議論がある科学的に高度な問題であり、いくら調べても明確な答えが分からなかった（福島）
- ・国や報道機関の公開する内容も後から変更される、新たな事実が出てくるなどの事態が多発したため情報を信用しにくい。汚染水の問題も含め毎日問題が変化していき、年度当初に立てた計画でも半年後には現状に合わないということが多く、判断が難しかった（福島）
- ・行政と同様にNGOなどの市民社会組織も原子力発電所の事故を想定しておらず、その対応マニュアルが未整備だったため、人を福島に派遣するべきか、また、住民が福島に残ることを推進して良いのか判断がつかなかった（福島）

(6) その他の安全管理はされていたか

上記の他にもスタッフの安全に関連して、以下の意見があげられた。

- ・女性スタッフが高齢者の見守りや物資配達などの活動中に、一人で男性宅を訪問した際、問題は発生しなかったが、男性が飲酒していたため身の危険を感じるがあった。これは後に団体の方針により、女性スタッフが戸別訪問する際は2名以上で回ることで対処した（聞き取り/NGO）
- ・2011年に宮城県で活動していた現地採用のスタッフは「東日本大震災で2階まで水に浸った家屋を清掃して事務所としていた。再度津波が来た時の避難計画は立てていなかった（聞き取り）」

(7) 改善のための対策（スタッフの安全管理）

対策 1. 過労・精神保健上の安全管理の対策

- ・人の数が増えれば一人当たりの負担が減り交代制が組める。理想は一定期間で現地スタッフの代わりを本部から送り、休暇を取れるような制度を確立することだ。しかし人材に能力がなければ逆に手間が増えることになるので、有能な人材を増やす発想が重要である（東京）
- ・人材マネジメントをシステム化する（東京）
- ・全体を見る目を持つ人を平時から育成する（東京）
- ・平時からスタッフの「自己管理」の能力を強化する（東京）
- ・スタッフの心のケアを団体が率先して行う体制作りを行う（東京）

対策 2. 原発事故の影響に係る安全管理の対策

- ・地域の市民団体が行政に完全に頼るのではなく、市民の手によるモニタリングポストを作り、ジャーナリストと情報交換し多様な視点を取り入れ、セカンドオピニオン制度を導入する（福島）
- ・原発事故が起こることを前提に現実的な事故後の対応計画（コンティンジェンシー・プラン）の作成や、防災計画・訓練を実施する（福島）
- ・原発事故が発生した際に、誰とどう繋がるのかを地元のNPO自身が考えておく（福島）

3.8.2. 考察（スタッフの安全管理）

組織がスタッフの安全を管理する責任があったが十分できていなかった

倒壊家屋の密集地や、原発事故による放射性物質の影響が危惧される中での活動となり、逼迫した現地の状況に触れるスタッフは、心身共に過酷な環境におかれていた。「現場スタッフには心身の健康を害し活動を継続できなくなった者が複数いた（聞き取り）」という状況には、改善の余地があったと考えられる。スタッフが活動を継続できなくなれば、新たな人材を採用して基本事項を引き継ぐ作業が発生するため、組織としても効率的ではない。

緊急支援の混乱の中、安全管理に関してはスタッフの自己責任で動かざるを得ない場合があり、各人が自らの福利を管理するため最大限配慮する必要がある。しかし、今次の災害では、圧倒的な人材不足から経験の少ないスタッフを現場に送っていたこと、急務の対応に十分なガイダンスなしにスタッフを送らざるを得ない状況であったこと、原発の専門家の間でも意見の分かれる高度な判断を求められたことなどを考慮すると、個人任せにするのではなく、組織がスタッフに危険を正しく認識させ、安全確保のためのサポートをすべきであった。

スタッフの扱いに関しては、People In Aid Code of Good Practice の原則や Inter-Agency Standing Committee（以下、IASC）の災害・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 ガイドラインのアクションシート 4などを参考に、各団体が事前に基準を設け、団体の方針や活動に活かされることが望ましい。

原発に関するスタンスを示せていないことがあった

福島の子団体の「基準に従って人を福島に送れないという決定があったのであれば、そのことを明確に示して欲しかった」という意見は、団体の説明責任として考慮されるべきだろう。団体によっては、原発事故に関する自団体の捉え方を示したポジションペーパーを作成し、ウェブサイトで公開していた。また、これは自団体のスタッフに対しても、明確に示されるべきである。

余震による危険性への安全管理は検証されていない

東日本大震災以降、余震が続いている。気象庁の発表では、減少傾向にあるものの、震度 1 以上の余震は 2013 年末までに 1 万回以上発生しており、震度 4 以上でも 300 回を超えている。同年に発生した M4 以上の地震は大震災前の年間平均を 4.7 倍上回っており、M7 級の余震は震災後 8 回発生している。海外の事例を見ても、余震の影響は甘く見ることができず、2004 年のスマトラ沖地震では 6 年後に発生した余震により、最大 8 メートルの津波が沿岸を襲い、400 人以上が命を落としている。支援に入ったスタッフが、どれだけ自分達の避難経路を確保して活動をしていたかや、事前の安全対策の実態（緊急時の連絡体制・搬送病院の手配など）までは本事業で明らかにされていないので今後の検証が期待される。

3.8.3. 結論（スタッフの安全は確保されていたか）

支援活動に従事した外部支援団体のスタッフは心身共に過酷な状況に置かれ、一部では活動が継続できなくなった者がいた。スタッフのケアを制度化できていた団体があった一方で、健康や安全の管理はスタッフの自己責任とされる場合も多かった。また、スタッフの 6 割が、自身か身の回りで長時間労働の問題を感じており、このうち 4 割が団体からある程度の対策をされたと感じていた。ヘルメットやマスクなどの危険地特有の安全対策に関しては、約半数が発災前または発災後のマニュアルにより対応していたが、残りの半数はマニュアルを持たず活動していた。放射能の問題に関しては、4 割が明確な基準のないまま、一定期間活動をしていた。

3.9. 組織に十分なキャパシティがあったか

テーマ設定理由

組織のキャパシティは支援の質に重大な影響を与える。本書の各テーマで指摘された問題も、これを原因の1つとするものが多い。



検証方法

以下2つの指標の検証結果と考察から、テーマの結論を導いた。

指標	合同レビューでの考え方
人材と人事管理 ¹⁴⁶	適切な支援を行える人員体制だったか
資金体制	適切な支援を行える資金体制だったか

【人材と人事管理】以下2つの観点から検証した。

1. 適切に人材確保ができていたか
2. 組織内部の連絡体制は十分だったか

【資金体制】以下2つの観点から検証した。

1. 資金の不足がなかったか
2. 資金は適切な用途で使えるものだったか



結論

【人材と人事管理】

7割以上の外部支援団体が人材不足を感じており、中でも、事業管理ができる人材、地元の事情に精通した人材、専門性の高い人材などが不足していた。現場スタッフと本部スタッフの情報共有および連絡体制に関しては、7割以上の団体が連絡や情報共有が滞りなく行われたと感じていたが、現地のニーズなどに関して、十分に共有されていないこともあった。

【資金体制】

半数以上の外部支援団体が、資金の不足を感じていた。資金の不足は額面的な不足だけでなく、その資金の用途や使用期間などの制限による性質的な不足もあった。外部支援団体の活動終了の判断に最も影響を与えたものが活動資金だったことから、資金の不足が活動に影響を与えていたことが伺える。一方で活動資金が最終的には「余った」団体もあり、団体により資金獲得能力に差があった。

146 文献 3-3 の定義 (Evaluators should pay attention to: the level of experience/expertise of field staff; recruitment procedures; staff turnover; field-HQ relations and communication) を参照した。

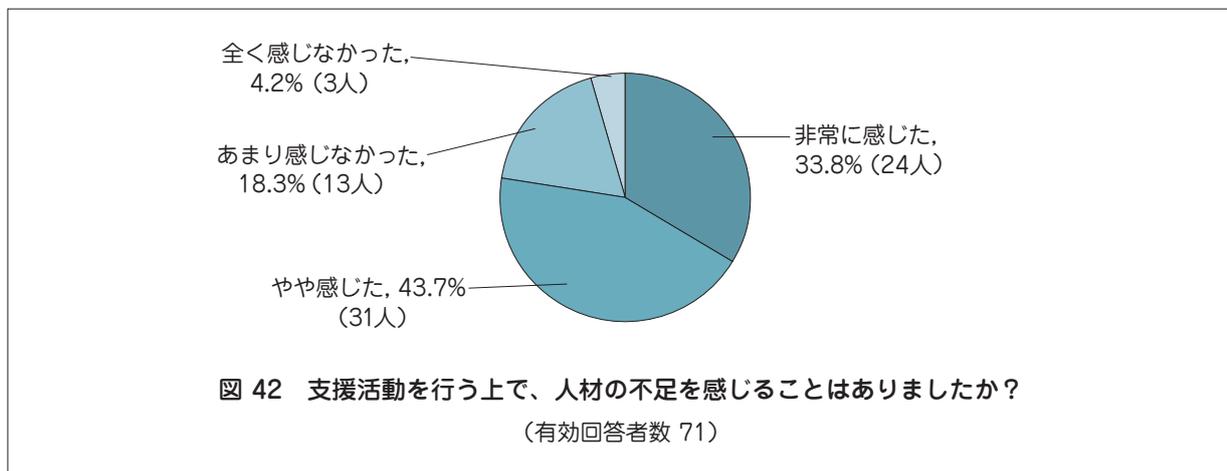
3.9.1. 結果（人材と人事管理）

(1) 人材の確保はできていたか

以下の意見があげられた。

- ・人材を募集しても、必要な経験や資質を持つ人材が、必要な人数集まらなかった（東京）
- ・即戦力になる人材を確保することが難しかったため、事業の実施や拡大に支障があった（東京）
- ・日本・東北の文脈における事業デザイン・運営管理できるスタッフが少なかった（東京）
- ・発災後、各団体は扱う事業の数が増え、人材を確保することが必要だったが、人材を募集しても必要な経験や資質を持つ人が必要な数集まらず、事業の実施や拡大に支障があった（東京）
- ・体調管理、心のケア、法律に関する相談対応、障がい者の介護、子供の心理的ストレスへのケアなど、住民のニーズを把握しながら、それに適した人材を雇用することができなかった（東京）
- ・（専門的な人材の不足により）事業の立案ができなかった（東京）

外部支援団体向けのアンケートでは、77.5%（55人）が、人材不足を「非常に感じた」、「やや感じた」と回答している（図42）。



上記質問で「非常に感じた」、「やや感じた」と答えた人に、「どのような人材が不足していたか」を尋ねたところ、「プロジェクト管理のできる人材」が49.1%（28人）で最も多く、「地元出身者など現地の状況に精通している人材」が38.6%（22人）、「継続して長く働ける人材」が36.8%（21人）、「専門性を持った人材」が31.6%（18人）、「プロジェクトベースで短期契約できる人材」が15.8%（9人）であった（図34）。なお、必要な人材に関する回答に、本部スタッフと現場スタッフとの間で有意な差は見られなかった。

(2) 人材が不足した原因は何か

原因 1. 雇用条件が合わなかった

- ・日本のNGOやNPOの待遇は一般的な企業と比較して給与が低く、契約が有期の場合が多い。このため、外部支援団体が求める人材と待遇とのバランスが取れていなかった。また、災害直後からしばらくの間は、現場スタッフには過酷な労働環境が課せられた場合もあり、雇用できたとしても退職するケースや、団体によっては、有能な人材を他団体に引き抜かれた場合もあった（東京）
- ・優秀な人材を確保できない理由に、日本の非営利団体の賃金の低い雇用条件がある（東京）

原因 2. 地元人材が不足していた

- ・東北の沿岸部という土地柄、震災前からある非営利団体自体が少なく、地元の人材や団体が少なかった。このため、現地の事情を良く知るスタッフを確保することが難しかった（東京）

原因 3. 準備不足だった

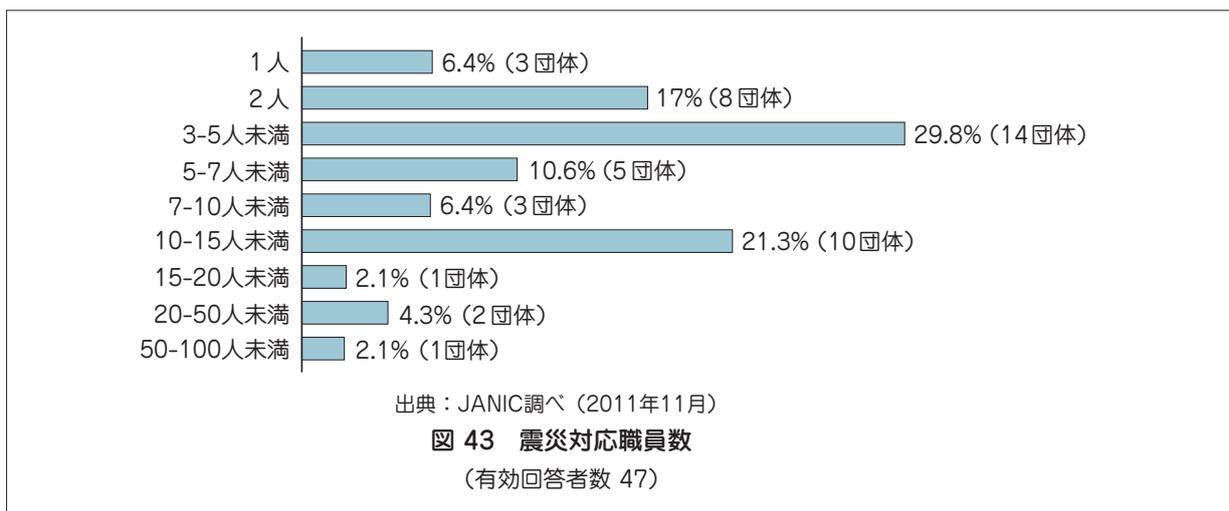
- ・ほとんどの団体は国内での災害支援を想定していなかったため、国内災害での人材の採用・配置・育成計画がなかった（東京）

原因 4. 人材供給の仕組みが不足していた

- ・支援団体が必要としている人材のニーズと、支援活動に携わりたい人とをマッチングする仕組みが不足していた（宮城、福島）

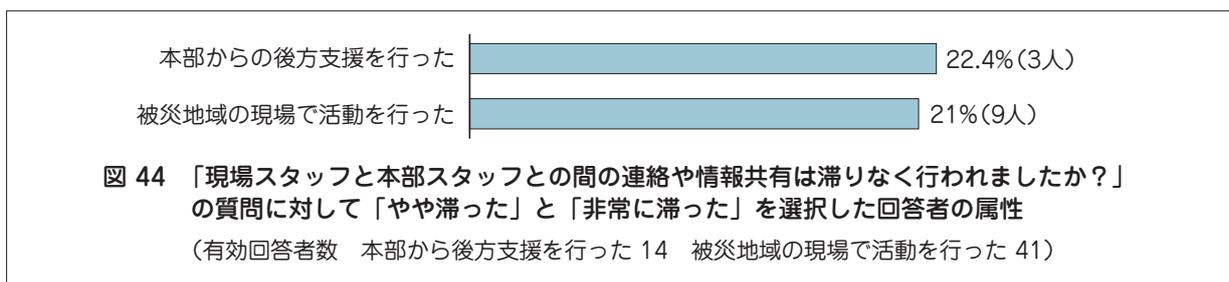
(3) 組織内部の連絡体制は十分だったか

震災対応に充てた職員の状況を見ると、震災対応に職員を専従で担当させた団体は合計で47団体と、震災対応活動を行った59団体のうち約8割だった。このうち、5人未満の職員を専従させた団体が53.2%（25団体）、10人未満が70.2%（33団体）だった。



「現場スタッフと本部スタッフとの間の連絡や情報共有は滞りなく行われましたか？」の質問に、25.8%（17人）が「やや滞った」あるいは「非常に滞った」と答えている（図12）。また、このうち滞った情報としては、「現地のニーズ」が73.9%（17人）で最も多かった（図13）。

上記回答の内訳を回答者の属性別にみると、「やや滞った」、「非常に滞った」と答えたのは、本部からの後方支援を行った人では22.4%（3人）であったのに対し、被災地域の現場で活動を行った人では21.0%（9人）であった（図44）。



(4) 組織内の連絡が上手くいかなかった原因は何か

原因 1. 現場のスタッフが団体の運営体制に慣れていなかった

現場スタッフの多くが発災後にプロジェクトベースで短期に雇用されたため団体の運営体制に精通していない場合があった（聞き取り）

原因 2. 本部スタッフの業務が過剰だった

本部スタッフも震災で急増した業務以外に震災前からの業務があり、団体によっては現地の中核人材不足のため、本部スタッフを現地に派遣しなければならず、本部のスタッフの業務が過剰となり、現場スタッフと十分なコミュニケーションに時間を割けなかった（東京）

(5) 改善のための対策（人材と人事管理）

対策 1. 事前の準備を行う

- ・国内災害を想定した団体マネジメントのマニュアルやガイドライン作成、既存職員の育成、災害対応時の新規採用方法の特定、災害後に採用した人材の育成体制などの事前準備をする（東京）
- ・団体内で災害対応の計画を作っておき、連絡部署や派遣人員数の想定を話しておく（東京）

対策 2. ネットワークを強化する

- ・団体や官民の壁に捕らわれず、横断的に人材のデータベースを作っておく（東京）
- ・ロスター制度（人材登録制度）¹⁴⁷を用意する（東京）
- ・今回の災害対応における「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）」¹⁴⁸のように、災害時に様々な団体が連携できる体制を作っておく（東京）
- ・平時より災害対応に必要とされる心のケアや安全管理の専門家と関係を構築する（東京）
- ・災害に備えて平時より企業との連携体制¹⁴⁹を作っておく（東京）
- ・災害時に専門的な意見を迅速に聞けるように、専門家とのネットワークを構築する（東京）

対策 3. 雇用環境を改善する

- ・日本のNGO業界全体のスタッフの人数の絶対数の増加や待遇の改善を図る（東京）

対策 4. スタッフの能力強化を行う

- ・専門的なスキルや知識を持った人材不足の解消には、災害対応に関する専門性を高める研修に団体の人材を派遣する（東京）

3.9.2. 考察（人材と人事管理）

人材の不足が支援に影響を与えていた

2011年の国際協力NGOを対象とした調査では、震災対応活動では「派遣する職員とのやり取りや職員の採用」が最も困難だったとされた（図15）。

アンケート調査でも、7割以上の外部支援団体が人材の不足を感じていた（図42）。特に、プロジェ

147 国際機関に就職を希望する人が、自らの経歴を定められた期間に事前に登録しておく制度。欠員が発生した国際機関は、登録されている経歴情報を参考にしてポストに適合する人を採用する。

148 NGO/NPO、社会福祉協議会、中央共同募金会などにより構成されるネットワーク団体。2004年の新潟中越地震を受け、翌年1月に中央共同募金会内に設置された。

149 今回の災害では、CSRの一環として、企業人材のNGOへの出向やボランティアとしての参加などが行われた。

クトを管理・運営できるスタッフが不足が問題となっていた（ワークショップ意見、図 34）。こうした人材不足は、地元のニーズに合致した事業の形成（テーマ 1）や、モニタリングによる継続的な事業の改善（テーマ 6）を困難にした原因の一つだったと考えられる。

組織内の連絡体制はおおむね良好だったが、ニーズの共有に問題があった

7割以上の団体が、団体内の連絡や情報が滞りなく行われたと感じている。しかし、およそ2割の団体が、特にニーズの把握に関して何らかの情報の滞りを感じていた（図 12）。これは、テーマ 1 で扱ったニーズに合致した支援を困難にした原因の一つだったと考えられる。

人材派遣規定の整備を検討する

各団体が、震災対応のため雇用した人材を現地に派遣する際の給与や手当（住居含む）などを定めた「派遣規定」をあらかじめ用意することによって、発災時により円滑に、震災対応のための人材採用を行うことができ、人材不足を解消する一つの対策となると考えられる。

JICA PARTNER を活用した人材登録の検討を行う

人材確保の仕組み不足解消の対策の一つにあげられた「ロスター制度」については、既に具体的検討が始まっている。国際協力機構（JICA）の国際協力人材登録サイト「PARTNER」の担当者によれば、進捗状況は以下のとおりだ。

日本の ODA の担い手である国際協力機構（JICA）と NGO は、「NGO-JICA 協議会」で、「防災・減災に係る連携強化」の検討を進めている。第 2 回の協議会（2013 年 9 月 30 日）から「災害対応人材登録制度（仮称）」導入の検討が始まった。これは JICA が運営する国際協力人材の登録サイト「JICA PARTNER」を活用し、国内外の大規模災害時に NGO 等が登録人材に対し呼びかけを行い、迅速に人材を確保できるようにする仕組みだ。JICA PARTNER は国際協力の分野に向けたものであり、国内災害への活用は想定されていなかったが、東日本大震災では例外的に活用され、海外支援のプロジェクト経験のある登録人材と NGO のマッチングが行われた。

この仕組みがより迅速に機能する方法が現在検討されている。実現すれば、登録人材を通して海外支援の経験が国内災害に活かされ、さらにこの経験が海外の支援に活けると期待される。現在のシステムでは、登録人材に個別にアクセスすることはできるが、例えば「水・防災」関連の人材に募集を一斉に送信することなどはできない。「国内災害の時にできることがあれば活動したい」や「国内災害の対応時に連絡が来てもいい」などの項目を設け、チェックを入れた人には一斉に連絡が行く案などが検討されている。

この仕組みを実現するための今後の課題は、以下の 2 点である。

- ・何を基準にこの仕組みを発動させるかを決めなければならない。「どの程度の規模の災害だと NGO が活動するのか」が分かると、より具体的な制度設計が可能となる
- ・また、登録人材に不審な団体からのアクセス等がないように、NGO 等に精通した組織による管理運営体制を決める必要がある

3.9.3. 結果（資金体制）

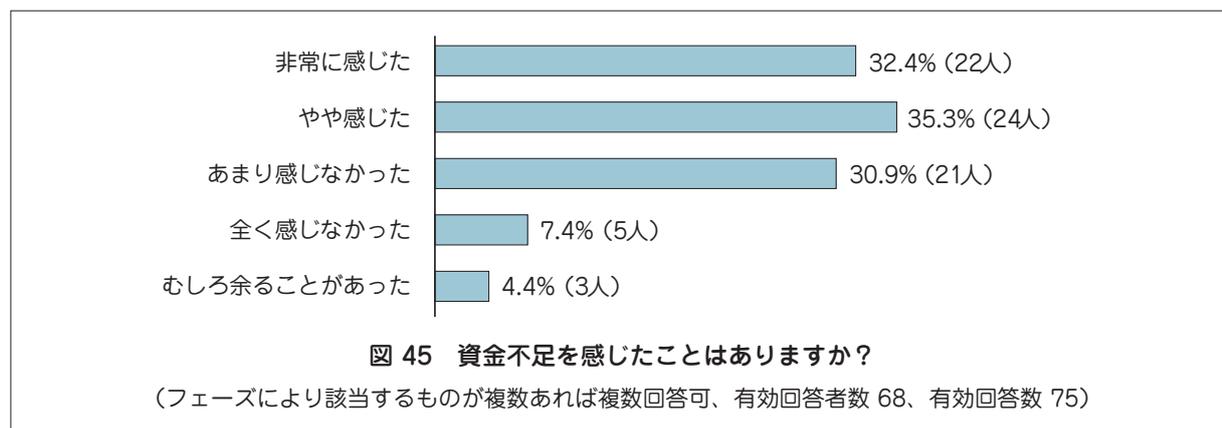
(1) 資金は不足していたか

以下の意見があげられた。

- ・予算が付きやすい期間内で完結する事業を優先してしまうことがあった（岩手、宮城）

- ・資金繰りに苦戦した団体があった一方で、資金が使いきれない団体もあった（東京）
- ・過去の震災支援経験がなかったため、初動のファンドレイズが上手くいかなかった（東京）
- ・事業の延長、拡大が資金によって左右された（東京）

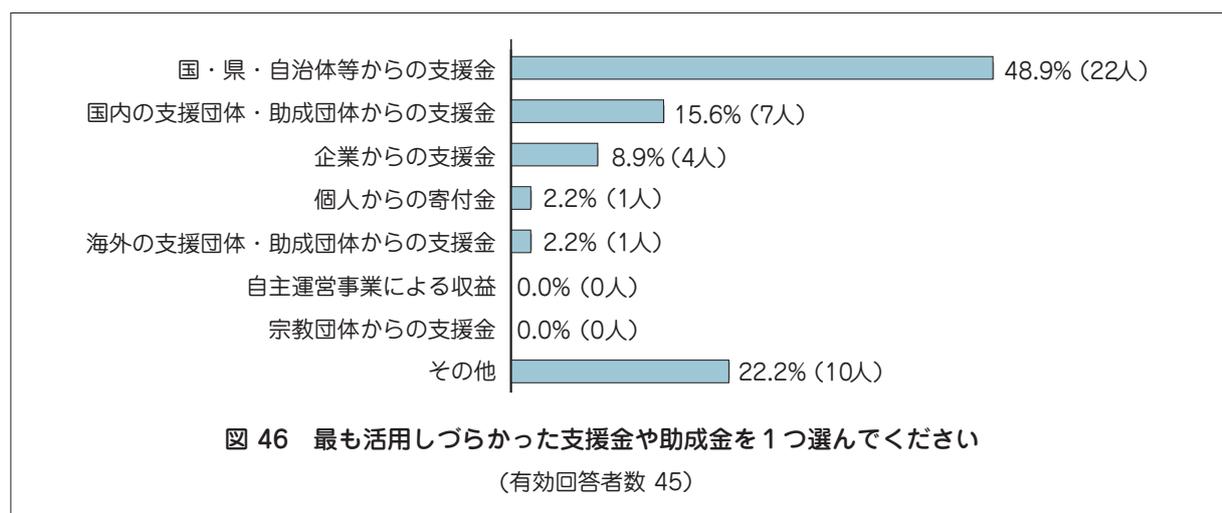
外部支援団体関係者の67.7%（46人）が、資金不足を「非常に感じた」、「やや感じた」と回答し、7割近くが資金不足を感じていた。多くの団体が資金不足を感じていた一方で、4.4%（3人）が支援金や助成金に関して「むしろ余ることがあった」と回答している（図45）。



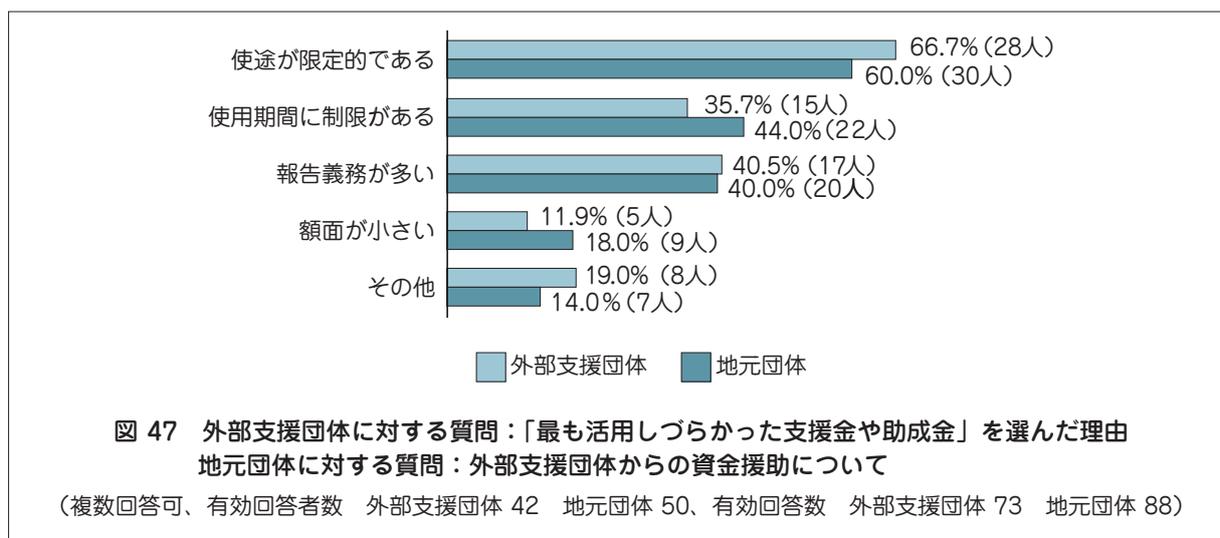
外部支援団体関係者の47.4%（18人）が「活動資金の有無」が「活動終了の判断に影響を与えた」と回答している。これは「現地のニーズの有無」の42.1%（16人）や「活動計画時に定めた期間の満了」の39.5%（15人）と並んで最も高い（図40）。

(2) 資金は活用しづらくなかったか

「最も活用しづらかった支援金や助成金」は「国・県・自治体等からの支援金」であったと回答した外部支援団体が48.9%（22団体）と最も多かった（図46）。



「活用しづらかった」理由として、「使途が限定的である」と答えた外部支援団体が66.7%（28人）、地元団体が60.0%（30人）と最も多く、次いで両方とも「報告義務が多い」、「単年度予算で使用期間に制限がある」をあげている（図47）。



(3) 資金の不足や資金の使いづらさは、支援にどのような影響を及ぼしたか

長期的視点が持てなかった

- ・資金が短期（半期や単年度）の予算調達のため長期的視点が持てなかった（東京）

活動期間や規模に制限を受けた

- ・事業の期間や展開規模が、資金の有無により左右されてしまった（東京）

人材の確保が十分にできなかった

- ・テーマ9【人材と人事管理】のとおり、優秀な人材が確保できない理由として、日本の非営利団体の雇用条件として賃金の低さがある（東京）

用途が限定的な資金はニーズに合わせた柔軟な活用ができなかった

- ・テーマ1で見たとおり、資金の用途が限定的な場合、変わりゆく現地のニーズに柔軟に対応した活用ができない場合があった（東京）

地元団体の能力強化は引き継ぎへの資金が獲得しにくかった

- ・テーマ7で見たとおり、地元団体への能力強化や地元関係者への引き継ぎのための予算は、ドナーなどから得にくかった（東京）

中間支援のための資金が獲得しにくかった

- ・各団体の活動の調整などを行う中間支援団体の活動には予算が付きにくかった（東京）

(4) 資金が不足した原因は何か

原因 1. 支援金・助成金の獲得能力に差があった

多くの団体が資金不足を感じていた一方で、支援金や助成金が余った団体も少数あった（図 45）。この原因には、報告業務の負担（テーマ1）やそれをこなす組織のキャパシティの不足にあった。

原因 2. 資金の性質が活動に合わなかった

- ・資金の絶対量ではなく、自団体の活動目的や用途に適した資金源が少なかった（聞き取り）
- ・獲得した資金は単年度予算で使い切る必要があり、予算の不足と余りのむらがあった（聞き取り）

原因 3. 資金に関する情報の共有が不足していた

- ・情報共有の不足も資金の偏りに繋がった（聞き取り）

(6) 改善のための対策（資金体制）

対策 1. ファンドレイジングの能力を強化する

- ・今回の震災でファンドレイジングに苦戦した団体は、ファンドレイジングの手法やドナーのニーズに関する研修にスタッフを派遣するなど、能力強化を図る（聞き取り）

対策 2. 平時からドナーと関係を作る

- ・国内の災害対応で活動する支援団体と、ドナー団体は平時から情報交換や相互理解に努め、良好な関係を構築することで、活動の初動における資金獲得を迅速に行えるようにする（東京）

対策 3. ドナーと支援団体の適切なマッチングを行う

- ・中間支援団体は過度の資金の偏りがなくなるよう、ドナーと支援団体のマッチングを行う際に全体的なバランスを配慮する（聞き取り）

3.9.4. 考察（資金体制）

資金の不足を感じていた団体が多く、支援に影響を及ぼした可能性がある

外部支援団体の半数以上が、資金の不足を感じていた。外部支援団体の活動終了の判断に最も影響を与えたものが活動資金だった（図 40）。このことから、資金が活動に大きな影響を持っていたことが伺える。また、資金の用途が限定的か否かなど、資金の性質にも活動が左右された。

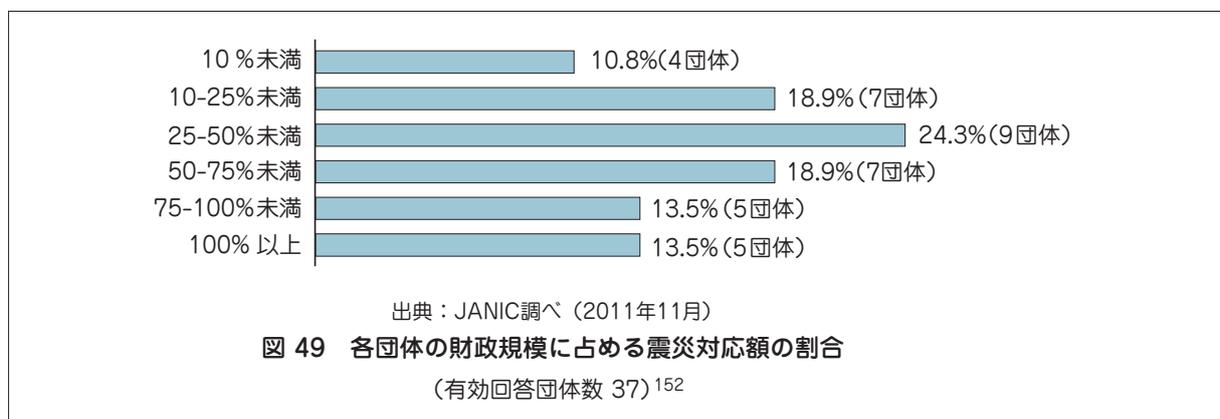
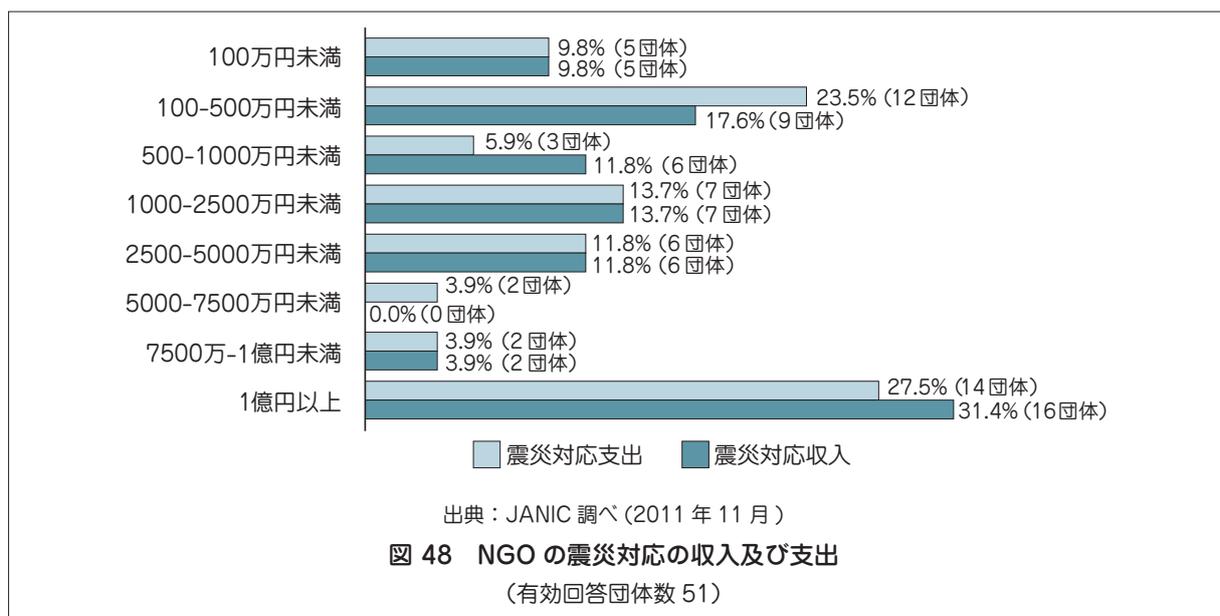
実際に資金繰りに苦戦し、思うように活動を開始、拡大できない活動を団体があった一方で、使い切れない資金が問題となった団体もあったことが報告されている¹⁵⁰。

東日本大震災で支援活動を行った NGO の「震災対応の収入及び支出」状況をみると、収入と支出のどちらも一億円以上の団体が最も多く、収入では 31.4%（16 団体）、支出は 27.5%（14 団体）であった。また 1 千万円未満の収入および支出があった団体数は、どちらも全体の 39.2%（20 団体）であった（図 48）。支援活動を行った団体は 1 億円を越える規模で活動した団体と一千万円未満の比較的小さな規模で活動した団体と二極化していた¹⁵¹。

このうち、団体の財政規模の半分以上の資金規模で支援活動を行った団体は 45.9%（17 団体）にのぼり、かなり大きな額で活動を行っていた団体が多いことが分かる（図 49）。

150 文献 1-2. P.105

151 文献 1-2



この二極化の背景には、ファンドレイジングのための情報収集、申請書や報告書の作成、ドナーとの交渉に人的投入が必要だが海外ドナーからの資金繰りには英語力が求められる¹⁵³など規模の小さい団体には負担が大きかった一方で、大きな団体はドナー団体も安心して予算を付け、個人の寄付も多く集まったため資金が集中し、活動に必要な額以上が集まったことがある¹⁵⁴。

資金の不足は、絶対量だけでなく資金の性質も影響していた

単純な額面のみならず、その資金が柔軟に使えるものか、年度をまたいで使えるかなど、用途や期間も支援に影響を与えていたと考えられる。これには、寄付を行うドナーや助成を行う政府の組織内での事情もあり、改善には綿密なコミュニケーションと相互理解が求められるだろう。

また、外部支援団体と地元団体の関係にも同様の構造があり、外部支援団体の助成金の用途が限定的で使いにくいと感じていた地元団体が多数を占めた。(テーマ1【妥当性】「原因3」参照)

上記を考慮すると、多様な資金源を確保することも重要である。これに関連して、「はじめは宗教団体に対して布教目的なのではないか」と思い警戒したが、宗教団体は自己資金で活動しており、活動の内

152 自団体の予算の100%以上支出した5団体(13.5%)

153 震災後に設立された現地NPOにとっては、資金獲得のハードルがさらに高く、非営利団体としての法人格の取得や活動実績などが求められたが、この要件を満たせない団体も多かった(宮城C、宮城E)。

154 文献1-2, P96

容は、柔軟性が高い場合が多かった¹⁵⁵ので、今回の災害対応では、宗教団体からの支援が役に立った地域もあった（福島）」という意見もあげられている。

小規模団体の資金獲得能力の強化が求められる

資金獲得のためには、助成金に関する情報収集、申請書や報告書の作成、ドナー団体との交渉に一定の人的投入が必要とされる。また、海外ドナーから資金繰りをする場合は英語でのやり取りが求められる¹⁵⁶。これらは規模の小さい団体には負担が大きかった一方で、大きな団体はファンドレイジングのための人材を置くことができ、ドナーも団体規模を判断基準の一つに安心して予算が付けやすく、広報力があるため個人の寄付も多く集まりやすかった（文献 1-2, P96）。今後は、地元団体を含む小規模の団体の資金獲得の能力が向上するような能力強化プログラムの実施や、小さな団体でも資金が集められる仕組み作りが求められる。

組織体制改善に繋がるドナーの活動事例

国内のドナーの活動として、ジャパン・プラットフォーム (JPF) や日本財団の例が参考になる。JPF は、コミュニティ支援や、行政ではカバーしきれないセーフティネットの分野、そして自立支援のための被災者の生業作りなどの事業への助成を行った¹⁵⁷。日本財団は、ROAD プロジェクトと称して、被災地域での給水などの緊急期のインフラ事業や、仮設住宅での足湯事業、ニーズアセスメントによる仮設住宅の実態調査や専門家とのマッチングなどの事業への助成を行った¹⁵⁸。両団体とも、企業や各団体、そして個人から集まった寄付金を、幅広い分野で被災者のニーズの優先順位に基づいて配分した。

3.9.5. 結論（組織に十分なキャパシティがあったか）

【人材と人事管理】

7割以上の外部支援団体が人材不足を感じており、中でも、事業管理ができる人材、地元の事情に精通した人材、専門性の高い人材などが不足していた。現場スタッフと本部スタッフの情報共有および連絡体制に関しては、7割以上の団体が連絡や情報共有が滞りなく行われたと感じていたが、現地のニーズなどに関して、十分に共有がされていないこともあった。

【資金体制】

半数以上の外部支援団体が、資金の不足を感じていた。資金の不足は額面的な不足だけでなく、その資金の用途や使用期間などの制限による性質的な不足もあった。外部支援団体の活動終了の判断に最も影響を与えたのが活動資金だったことから、資金の不足が活動に影響を与えていたことが伺える。一方で活動資金が最終的には余った団体もあり、団体により資金獲得能力に差があった。

155 専門的なドナー団体の資金と異なり、負担になるほどの報告業務は少なく、助成を受ける側の負担が少なかった。ワークショップに参加した地元団体2団体からは、宗教団体からの助成が一番使いやすかったという意見があげられた。宗教団体は勧誘のイメージから警戒されやすかったが、団体が従来から地元扎根している場合や、超宗派のグループで支援を行うなどの工夫がされた場合には、地元団体も安心して受け入れることができた（岩手）。

156 震災後に設立された現地 NPO にとっては、資金獲得のハードルがさらに高く、非営利団体としての法人格の取得や活動実績などが求められたが、この要件を満たせない団体も多かった（宮城）。

157 文献 1-8

158 文献 1-9

3.10. 他の団体と連携や協力はできていたか

テーマ設定理由

広域災害で個別の団体にできることは限られており、他団体や他機関との連携は支援の効率性や包括性、妥当性を向上させる。



検証方法

以下2つの指標の検証結果と考察から、テーマの結論を導いた。

指標	合同レビューでの考え方
情報共有と調整	必要な情報が共有され、また共有された情報を元に、ニーズに合った支援のための調整がされていたか
協働	関係者と協力して支援活動を計画・実施していたか ¹⁵⁹

【情報共有と調整】

- ・外部支援団体と他の関係団体間の情報共有と調整について検証した
(受益者との情報共有についてはテーマ5参照)

【協働】

- ・外部支援団体と各関係団体（地元団体、行政機関、社会福祉協議会（以下、社協）、企業、ドナー）との協働について検証した



結論

【情報共有と調整】

情報交換会を通して多くの情報が共有されていた。しかし個人情報保護法などの制度的な制約もあり、支援に具体的に活かされる情報が十分に共有されないこともあった。また、情報共有が具体的な調整に繋がらず、情報交換会の参加に目的や意義を見いだせない参加者もいた。

【協働】

各関係者との連携はおおむね上手くいっていた。しかし地元団体との関係では、小規模の団体に支援の手が回らない場合があり、地方行政機関や社協との関係では、団体や支援内容を十分に説明しなかったため、相互理解関係を作れず連携しきれないことがあった。

また、多くの支援団体が活動資金を助成金や支援金に頼っていたことから、企業とドナーの重要性は高く、そのことが連携への高い満足度に繋がっていた一方で、慣れない報告業務や、団体のニーズとマッチしない支援の受け入れによって、支援活動に支障をきたした場合があった。

159 文献 3-15 のコア基準 2 を参照。

3.10.1. 結果（情報共有と調整）

(1) 情報交換は十分に行われていたか

以下の意見があげられた。

- ・情報共有の不足が、現地の負担や支援の偏りを起こしていた（宮城）
- ・情報交換会には数回出たが、役に立つ情報や発展性を感じることができず、これでは人や時間を割いて参加する価値がないと判断し、積極的には参加しないことにした（コメント）
- ・情報交換会が実施されても、各団体が活動報告をしているだけで、その後の活動の進捗や調整がなく、毎回同じ問題が提起されて解決されていなかった（宮城）
- ・情報交換会の機能が弱かった（岩手、宮城、福島）
- ・緊急期に情報交換会の開催が遅れた地域があった（岩手）

(2) 情報交換が十分に行われなかった原因は何か

原因 1. 個人情報保護の制度により受益者のニーズの共有が難しかった

- ・個人情報保護法による情報共有の制約があった（岩手）
- ・個人情報保護法により、支援を必要とする人の情報が集まりにくかった。特に在宅やみなし仮設の住民の情報は把握が難しい（岩手）

原因 2. 情報共有の際には団体間の見栄があった

- ・情報交換会では、各団体が見栄を張ることがあり、抱えている問題は話さず、上手くいっている部分のみ共有される傾向にあった（岩手）

原因 3. 情報共有の優先度が低かった

- ・他団体の情報がなくても目の前の業務に支障がなかったため、情報交換会で情報を提供することが自団体にとって必要ではなかった（岩手）
- ・特に、発災直後は情報交換会に出席する時間と人材がいなかった（宮城）
- ・被災した社協は人材不足のため、情報交換会を開く余裕がなかった（岩手）

原因 4. 情報交換会が周知されていなかった

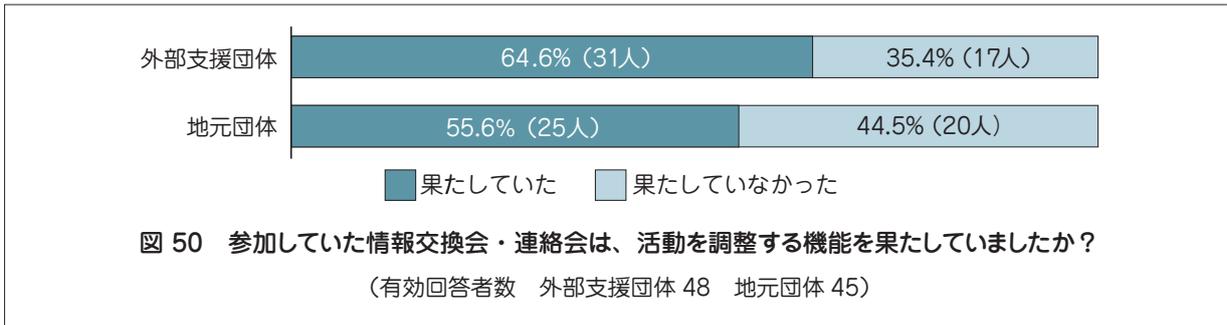
- ・誰がどのような支援活動をどこで行っているか知りたかったが、分からなかった（岩手）

原因 5. 情報交換会を開催するノウハウや能力が不足していた

- ・誰が情報交換会開催のリーダーシップをとるのか分からなかった（岩手）
- ・情報交換会の開催にむけた準備のための情報共有の場がなかった（岩手）
- ・中間支援団体に情報交換会を取りまとめるノウハウがなかった（岩手）

(3) 活動の調整は行われていたか

情報交換会に参加した外部支援団体および地元団体の約 6 割が「参加していた情報交換会・連絡会は、参加団体の活動を調整する機能を果たしていた」と回答している（図 50）。

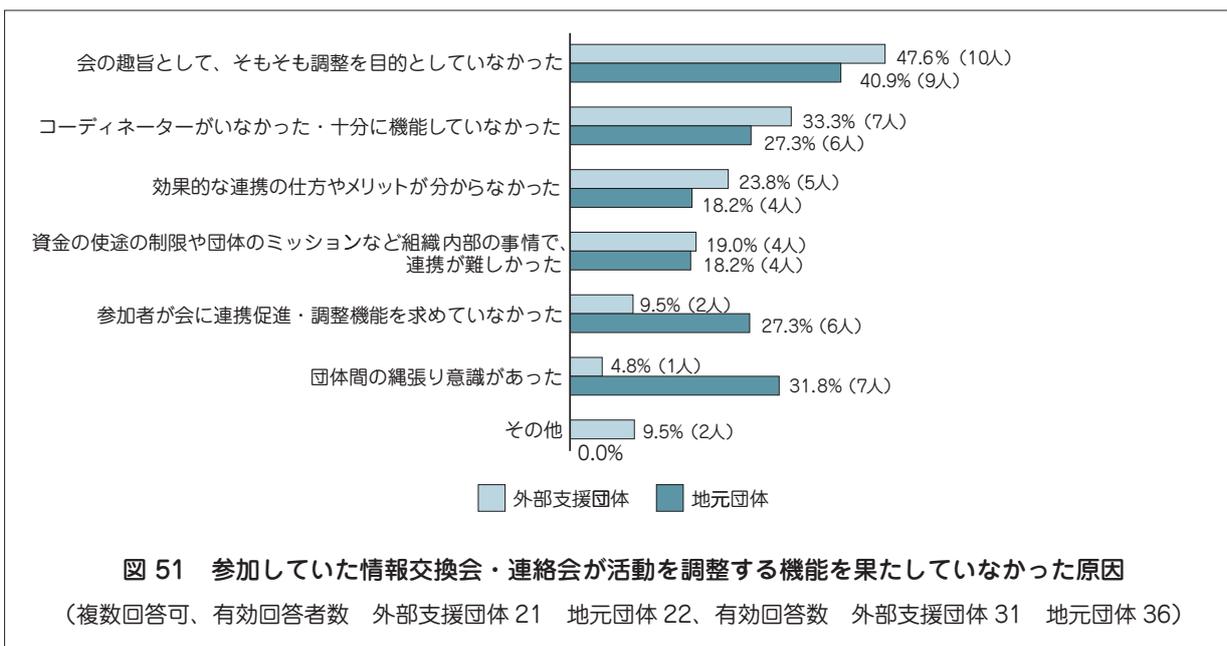


これに関して、以下の意見があげられた。

- ・情報交換後の調整機能を持つものはほとんどなかった（岩手、宮城、福島）
- ・情報交換会は、成功事例をただ聞いているだけだった。もっと現場レベルで活動している小さな団体が、今実施している活動や必要としていることの情報共有し、それをもとにお互いに活動の調整や連携をしたかったが、そういう雰囲気ではなかった（コメント）

(4) 活動の調整が行われなかった原因は何か

図 50 で「情報交換会・連絡会が調整の役割を果たしてなかった」理由に関する質問では、以下のような結果になった（図 51）。

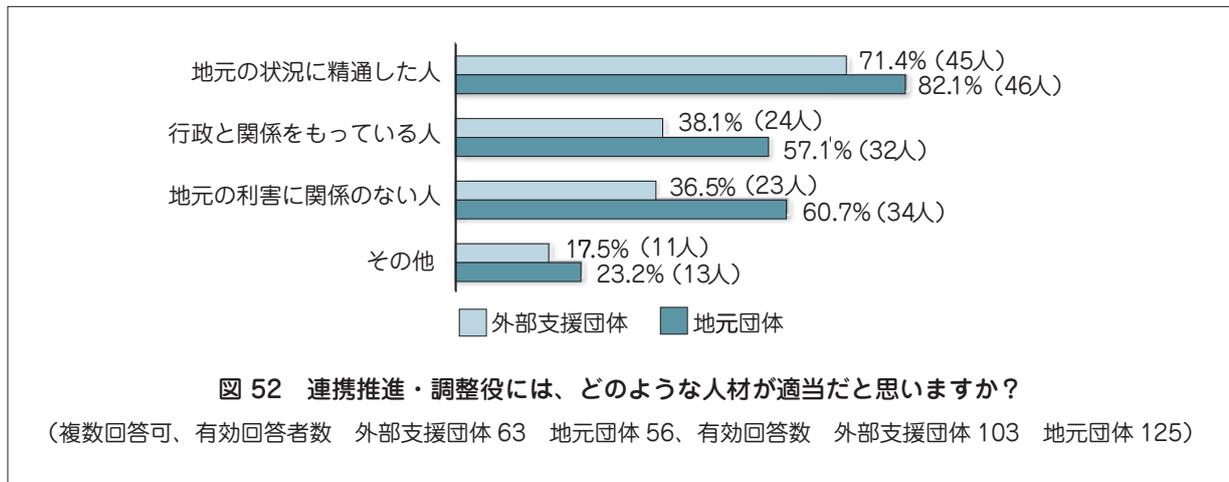


原因 1. 調整役が不足していた

「会の趣旨として、そもそも調整を目的としていなかった」を除くと、「コーディネーターがいなかった・十分に機能してなかった」の回答が外部支援団体 63.6%（11人中7人）、地元団体 46.2%（13人中6人）で最も多かった（図 51）。

連携推進・調整役にどんな人材が適当か尋ねたところ、「地元の状況に精通した人が良い」（外部支援団体 71.4%、地元団体 82.1%）が最も多かった一方で、「地元の利害に関係のない人が良い」（外部支援団体 36.5%、地元団体 60.7%）を選択した人も多かった。後者に関しては、「ヨソ者は信頼を勝ち取る

までは時間がかかり大変だが、一度信頼されると、その後利害関係で縛られないので調整役に向いている（コメント）」という意見があった。



原因 2. 支援団体間で縄張り意識があった

「団体間の縄張り意識があった」という回答は「会の趣旨として、そもそも調整を目的としていなかった」を除くと、外部支援団体では 9.1% (11 人中 1 人) だったが、地元団体では 53.8% (13 人中 7 人) であった (図 51)。これには、「各団体のエゴや、自団体の活動を重要だと思い込む気持ちから、他者との調整に積極的になれない (岩手)」という意見も関連している。

この原因として「外部団体も地元団体も、緊急支援後は、助成金の予算獲得が目的化し、助成金の予算を取り合う意識が生じ、支援対象者のためという視点を欠き、自分の立ち位置や利害も勘案してしまったため完全に協調はできなくなった。活動分野や地域が同じか近ければ助成金の種類も同じになり、獲得争いの意識が生まれやすかった (岩手)」ことがあげられた。

原因 3. 中間支援組織に調整の役割が与えられていなかった

- ・情報交換会の主催団体や中間支援団体に、調整の役割が与えられておらず、NGO/NPO、ボランティア団体、企業の団体間で、役割分担が不明確だった (宮城)

原因 4. 中間支援団体が調整機能を果たせなかった

- ・パートナーシップ促進に特化した中間支援団体やこれに関わる人材が限られていた (福島)
- ・本来、後方からの調整役を担う中間支援団体が、その役割を果たさずに現場に入ってしまうことがあった (福島)

この原因として、「効果の見えにくい間接支援に使える助成金は少ない。中間支援団体が直接的支援のための助成金を獲得してしまい、本来業務である『繋ぐ』ことに集中できなかった (福島)」ことがあげられた。

原因 5. 相互理解が不足していた

- ・連携先の団体と相互不信や相互不理解があった (東京、岩手、宮城、福島)

この原因として「自団体の活動への過度な自信や見栄 (宮城)」、「他団体の活動内容を知らないことから生じる不信感 (東京)」が指摘された。

(5) 改善のための対策（情報共有と調整）

対策 1. メリットを意識した関係作りを行う

- ・平時の各関係者間の関係作りと相互理解が重要である。しかし、いつ起こるか分からない災害に対し、平時から時間や人材を割くことは難しい。そういう理想論的な関係作りではなく、相互にメリット（災害対応と必ずしも関係がなくても構わない）を感じられる目的共同体を築くことが望ましい。これは支援が始まってからも同じで、ネットワーク会議の数をこなすのではなく、お互いに役に立つ集まりを最小限のコストでやる発想が求められる（岩手、聞き取り）

対策 2. 調整を担う組織をあらかじめ決めておく

- ・どの団体がどのような基準で全体の活動の調整をするのか、あらかじめ決めておくことは、団体と活動に対して正しい理解を得ることができ、他団体との調整に役立ち効果的である(FGD)

3.10.2. 考察（情報共有と調整）

連携を目的とした情報交換会・連絡会が少なかった

そもそも連携まで視野に入れていない情報交換会や連絡会が多かった。ほかに連携促進や調整をする場が存在して、上手く機能していれば問題なかったが、もともと、中間支援団体に調整の役割が与えられていなかった(原因3)ため、制度上の担保もなく、中間支援組織側のキャパシティや意識不足(原因4)で実施例は限られていた。

外部支援団体が地元団体と連携して上手く機能するために、災害対応時に異なる団体間の調整や連携を主導する組織をあらかじめ定め、その能力強化を図ることが望まれる。

個人情報の取り扱いよる弊害があった

個人情報保護法が壁となり、住民の避難場所等の支援活動に必要な情報が支援団体に共有されなかったケースがあった。他方、場所によっては市長の判断で、人の生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要な場合、個人情報を開示しても良いという同法の解釈を用いて、支援者内で共有された場合もある。既に制度的には例外措置としては個人情報を提供して良いことになっているが、この周知が図られていなかった¹⁶⁰。こうした反省から、市民社会側からの要望もあって各所で制度そのものと災害時における運用の幅の見直しが進んでおり¹⁶¹、こうした動きが実行可能性の高い現実的なものとなることが期待される。

中間支援団体が調整機能を果たすことが望まれる

中間支援団体は、民間の支援団体間の調整のみならず、民間と行政など、異なる関係者との橋渡しを担うことも期待されている。この際、平等性を担保し、個々の組織内の事情や負担の大きさに配慮した現実的な調整が望まれる。

160 要援護者情報は一般的には各地方公共団体が把握しており、各地方公共団体が保有する個人情報の取り扱いについては、各地方公共団体が定める個人情報保護条例が適用される。個人情報保護条例には、一般的に目的外利用・第三者提供の規定が置かれており、当該規定を適切に解釈・運用することで、関係者の間で要援護者情報の共有は可能となっている（「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成18年3月災害時要援護者の避難対策に関する検討会））。

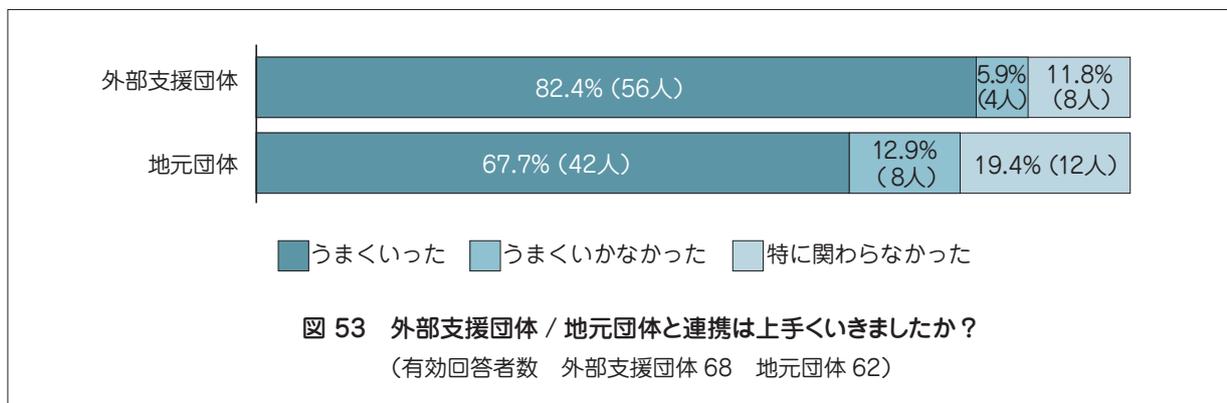
161 東日本大震災後に災害対策基本法が改正され、「各市町村長が作成した避難行動要支援者名簿を、地域防災計画に定めるところにより、本人の同意を得て、避難支援等関係者に平時から提供するほか、実際に災害が発生した場合や災害が発生するおそれがある場合には、本人同意の有無に関わらず、名簿を提供できること」になった。内閣府では、この改正に加えて平成24年度の「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」報告書を踏まえ、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を見直し、市町村においては、災害発生前に信用でき、適切に安否確認がなされる民生委員や社会福祉協議会、障害者団体や相談支援事業者、NPO等の民間団体と協定を結んでおくべきことなどを盛り込み、その周知を図っていききたいとしている（自由民主党政務調査会 NPO等特別委員会 平成25年6月6日）。

3.10.3. 結果（協働）

(1) 地元団体と外部支援団体は協働できていたか

地元団体で「外部支援団体との連携に特に関わらなかった」と答えた 12 人を除くと、84.0%（50 人中 42 人）が「外部支援団体との連携は上手くいった」と回答している。上手く連携できた要因として、「NGO との連携はとても上手くいった。行政ではなく、民間から立ち上げた災害ボランティアセンターだったので、ノウハウや資金はなにもなかったが、ゼロから教えてくれた」、「自分たちで助成金が取れるまで県外の NGO がサポートしてくれていたため、活動に集中して取り組めた」、「自分たちがやりたことを外部支援団体に支援してもらい助かった」（すべてコメント）といった意見があげられた。

外部支援団体でも「地元団体との連携に特に関わらなかった」8 人の回答を除くと、93.3%（60 人中 56 人）が「連携は上手くいった」と回答している。



(2) 地元団体と外部支援団体の間にどのような問題があったか

以下の意見があげられた。

- ・外部支援団体は行政の支援を受けられないような実績がない団体、小さい団体を支援しようと試みたが、それができなかった（東京）

比較的短期的な支援が多い外部支援団体と長期的な支援を担う地元団体の関係については、テーマ 7 を参照のこと。

(3) 地元団体と外部支援団体の間に問題が起きた原因は何か

原因 1. 失敗ができないという意識から挑戦的になれなかった

- ・外部支援団体は、寄付者への責任などもあり、地元団体を支援する時に「失敗が許されない」ということから成功が見込まれる団体や活動を選ぶ傾向にあったが、これが必ずしもニーズに合致していなかった（岩手）

原因 2. 相互の理解不足があった

- ・外部支援団体は、現地のニーズをよく知る地元団体と連携を望んでも、どこにどのような団体がいるのか把握できず、良いパートナーを探すのに苦戦した（東京）
- ・地元団体は県外から来た団体について良く知らず、どこでどのようなサポートができるのか分からなかった（聞き取り）

原因 3. 外部支援団体に対する不信感があった

- ・外部支援が寄付・会員を集めて来ているのではないかと警戒した（聞き取り）
- ・地元関係者に、「どうせすぐ帰ってしまうのだから現地に深く関わらないで欲しい」と言われた（聞き取り）
- ・自分が活動している地域に、外部支援団体が多額の資金を持って入ってくることで、地元団体は自団体の活動に悪影響があるのではないかと警戒心を持っていた（東京）
- ・縄張り意識があった（東京）
- ・外部から入った団体が不透明な資金の使い方をしていたことが分かり、問題になった（聞き取り）

(4) 改善のための対策（地元団体との協働）

対策 1. 小規模団体を支援するために丁寧な情報収集を行う

- ・小規模な地元団体の支援については、外部支援団体による丁寧な情報収集、地元NPO側からの情報の発信、事前の関係作りにより、相互理解を深めることが、有効な対策となる（岩手、宮城、福島）

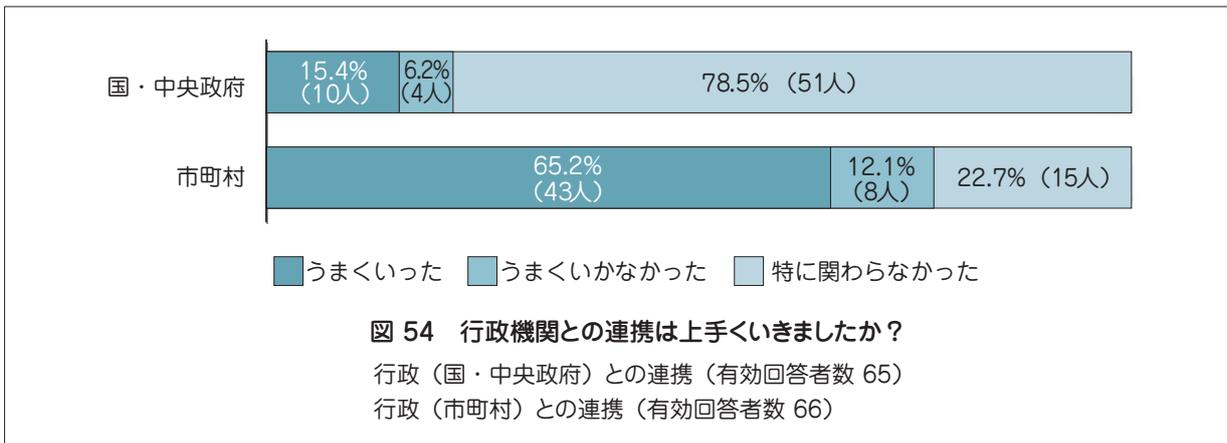
対策 2. 継続的な関係作りを行う

- ・平時からの相互理解の促進が必要である。特にNGOとNPOの継続的ネットワーク作りのための支援者サービス部門の育成強化を図る（宮城）

(5) 行政機関と外部支援団体は協働できていたか

外部支援団体の 65.2%（43 人）が市町村の政府機関との連携が「上手くいった」、12.1%（8 人）が「上手くいかなかった」、22.7%（15 人）が「特に関わらなかった」と回答した。

また、外部支援団体の 15.4%（10 人）が国・中央政府の政府機関との連携が「上手くいった」、6.2%（4 人）が「上手くいかなかった」、78.5%（51 人）が「特に関わらなかった」と回答した。



これに関して、以下の意見があげられた。

- ・行政から協力関係を拒否されたNGOがあった（宮城）
- ・行政とNGOなどの民間団体は、相互にとって有効な情報を交換し合う関係が築けなかった。政府関連情報が十分にNGOへ伝わらず、NGOも活動を通して得た情報や専門的な意見を伝えきれなかった（岩手、宮城、福島）
- ・行政と協力関係を築けなかったことで、相互にとって有効な情報の共有が行えなかった（岩手、宮城、福島）

- ・緊急期の高速道路の利用許可を発行してもらうのに、一般のボランティアなどと同じ対応をされて手続きに時間がかかった（東京）

(6) 行政機関と外部支援団体が協働できなかった原因は何か

原因 1. 外部支援団体が災害支援の担い手として十分に認識されていなかった

- ・NGOの役割が地域防災計画に明記されておらず、その役割が明確でなかった。また連携のための予算が組まれていなかった（東京、宮城）
- ・災害対応は政府がやるという認識が一般的に広まっており、外部支援団体は災害対応の担い手として存在を認識されていない（東京）
- ・防災や災害救援を専門とする一部の団体を除いて市民社会組織(CSO)は、平時からの国内の防災に関する行政との議論に参加してこなかった。このため、今回の災害発生後に大きな発言権を持つことができなかった（聞き取り）
- ・NGO/NPOが平時から自団体の活動の説明を行政に発信しておらず、行政がNGO/NPOを理解していなかった（岩手、宮城、福島）
- ・行政側が、外部支援団体の存在を知っていたとしても、どの団体が優良な団体か、どのぐらいの活動ができるのかを吟味することができなかった（東京）

原因 2. 発災後では、行政側は外部支援団体と関係作りをしている余裕がなかった

- ・行政機関は、通常業務と支援業務の両立でキャパシティを越えており、外部支援団体との新たな関係作りや調整に十分に時間を割く余力がなかった（宮城、福島）

原因 3. 行政機関の組織構造が連携に向いていなかった

- ・行政機関は性質上、縦割りの団体構造のため、通常業務の範囲外の内容は職員が自分は「担当外」と思ってしまうことがあった（岩手）
- ・行政や社協の担当者は人員の交代が早く、時間をかけて関係ができてきた頃に担当者が代わってしまう。このため連携のための関係性作りが困難だった（東京、岩手）

(7) 改善のための対策（行政機関との協働）

対策 1. 平時から関係を強化する

- ・公務員の職員研修の一環として職員のNPOへの派遣研修の実施や、地域の優良NPOを行政が表彰してきちんと評価するなど、平時から交流を持つ（岩手）
- ・米国にNGO/NPOと政府間で防災ネットワークがあるように、普段からの政府とNPOの対話、体制を中央レベルでも地域レベルでも作り、政府もそのための窓口を用意する（福島）

対策 2. 積極的な情報発信によって外部支援団体の理解を促進する

- ・外部支援団体は、日々活動するだけでなく、行政に対して「行政が手の回らない部分をNGO/NPOがやっています」と発信・説明する広報活動を促進する（岩手、宮城）
- ・東日本大震災支援全国ネットワーク(JCN)のように、行政に対して支援団体の問題意識を伝える場や説明会を民間が企画する（福島）

対策 3. 事例を共有する

- ・連携したからできた事例をまとめ、協働・連携するお互いのメリットを確認する（岩手、宮城）

対策 4. 外部支援団体の情報を入手しやすいように整理する

- ・行政が情報を入手して吟味しやすいように、得意分野ごとにNGO/NPOの情報を図書館情報システム上で検索できるようなシステムを構築する（岩手）

対策 5. 災害に備える NGO/NPO を優遇する制度を設ける

- ・災害への事前対策がなければ助成金が取れないなどの制度を設け、災害対策を行うNGO/NPOを優遇する（福島）

対策 6. 外部支援団体が行政の支援活動を行う

- ・発災後の緊急期の段階でNGO/NPOが社協、行政の中に入ることで、関係作りをすることも今回の災害対応の経験では効果的であった（宮城）

対策 7. 災害対応に関して事前の準備を行う

- ・NGO/NPOは定款の中に被災者支援を入れて、大規模災害が起こることを前提として日頃から準備しておく（福島）

(8) 社会福祉協議会と外部支援団体は協働できていたか

外部支援団体で「社協との連携は上手くいった」と回答したのは74.2%（49人）であったが、22.7%（15人）は「特に関わらなかった」、3.0%（2人）が「上手くいかなかった」と回答している¹⁶²。

以下のような、連携が上手くいった例があげられた。

- ・外部支援団体から、社協のサポートのための人材が長期間来てくれたので助かった。外部支援団体の言語も良く理解しており、繋ぎ役になってくれた (FGD)
- ・ある社協は外部支援団体に活動期間を尋ね、年単位で支援活動を行うといった団体とはしっかりと情報を共有して、2年後の計画まで共に考えて取り組んだ (FGD)
- ・ある時期から外部支援団体に、炊き出しのコーディネートをすべて任せることができ、社協の作業を減らすことができた (FGD)
- ・NGO/NPOと社協が譲歩し合い、物資のやり取りや管理を共有化した地域があった (FGD)
- ・社協の災害ボランティアセンター（以下、災害VC）の運営は、雨天時に放射線の影響を考慮してボランティアに活動をさせるかどうかなど、その場で難しい判断を迫られることが多かった。そういった時にNGOの関係者が対応の補助をしてくれ、心強かった (FGD)
- ・現場でNGOが窓口になり、外部から来る人の対応（フィルター）の機能を果たした (FGD)
- ・NGOが、災害VCの運営を担った経験のある職員2名を、被害の大きかった地域の市社協に派遣し、災害VCの立ち上げやボランティア受け入れの仕組み作りなど、運営支援を行った（聞き取り）

以下のような、連携が上手くいかなかった例があげられた。

- ・社協に協働を断られた（東京）
- ・上手く連携をとって活動をできなかった（東京）

162 有効回答数 66

(9) 社協と外部支援団体の連携が上手くいかなかった原因は何か

原因 1. 社協内部で混乱があった

- ・社協が被災していたので、人材の不足や事務所機能が低下していた(FGD)
- ・市との連絡が途絶え、業務が止まっていた(FGD)
- ・個人のボランティアやNGOやNPOからの団体ボランティアが社協が運営する災害VCに集中したため、社協は連携まで手が回らなかった(FGD)
- ・外部支援に対応すると、自分の業務量が増えてしまうという認識があった(FGD)

原因 2. 災害の備えが万全ではなかった

- ・災害VCを立ち上げて運営するのは自信があったが、これほど多くのNGOが来るのは想定していなかった(FGD)

原因 3. 不信感を抱かれる言動があった

- ・NGOと関わりが今までなかった。名乗られても信用ができなかった（聞き取り）
- ・被災者の情報や状況を自分の発言に政治的に利用する政治家と繋がる団体や、政治家の名前をちらつかせて圧力をかけてくる団体があった（聞き取り）

原因 4. 活動内容や団体の説明が不足していた

- ・初めてNGO関係者と話した時は、NGO担当者が何を言っているのか理解しにくいことがあった。業界の言語があると感じた(FGD)

原因 5. 社協に関する知識が不足していた

- ・外部支援団体は社協の存在や、組織的な性質、内部手続きなどを理解していなかった（聞き取り）

(10) 改善のための対策（社会福祉協議会との協働）

対策 1. 平時から関係を作る

- ・今後は、外部支援と社会福祉協議会との関係改善のため、平時からの関係作りや共同の訓練が必要である（聞き取り）

対策 2. 社協のサポートを行う

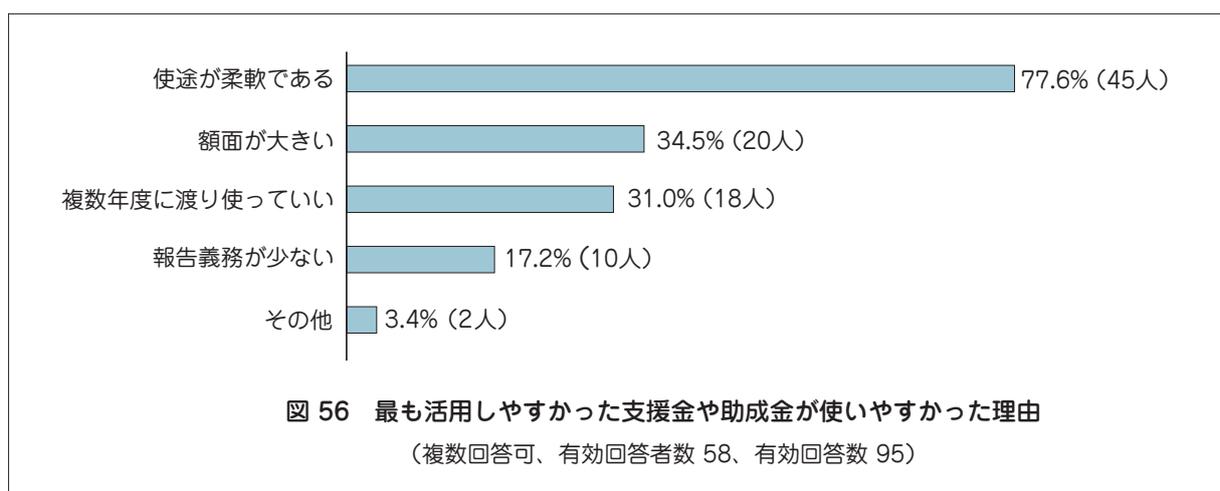
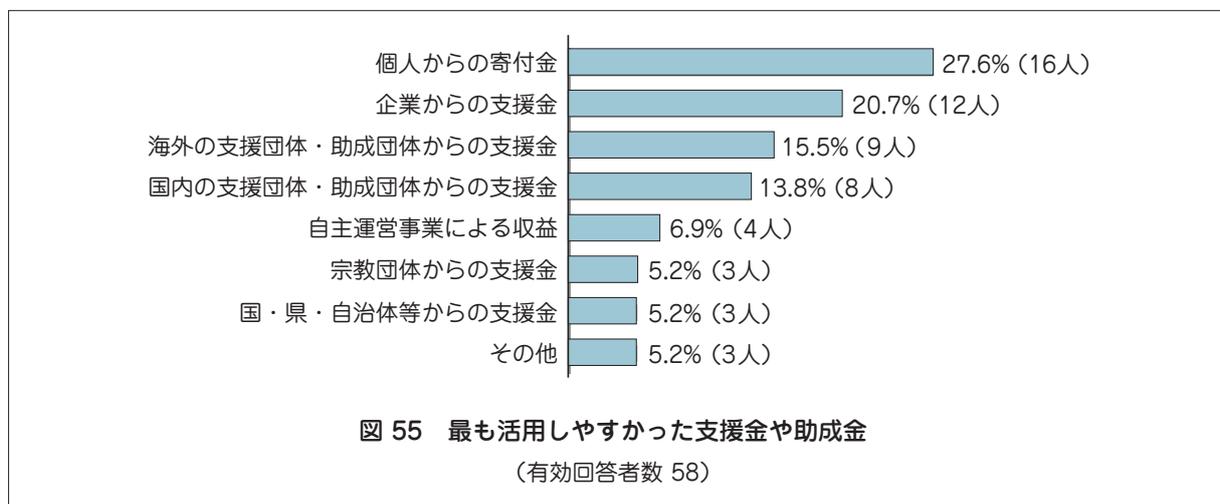
- ・NGOが人材を災害VCや社協内部に派遣し、社協をサポートする支援も効果的である（聞き取り）

対策 3. 災害 VC の運営を多様化する

- ・社協だけが災害VC運営を担う仕組みを改善する必要がある。そもそも、現状の災害VCの仕組みは、阪神・淡路大震災の経験から組み立てられており、局地での災害を想定したもので、広域災害に適したものではない。災害VCの運営を必ずしも社協のみで行う必要はなく、社協以外の関係者も災害VCの運営を担い、社協の負担を減らし、社協はボランティアのマッチングではなく、協定を結んだNGOのマネジメントを行うなどの仕組みの見直しや、今の市区町村単位の行政区域から県をまたいだ調整や、市の区域ではなくより小さい範囲で支援を行う多数の団体を総合的に調整する役割を担うべきだ（聞き取り）

(11) 企業と外部支援団体は協働できていたか

「最も活用しやすかった支援金や助成金」を外部支援団体に訪ねたところ、企業からの支援金が20.7% (12人) となり、個人からの寄付金に次いで2番目となった (図 55)。企業からの支援金が活用しやすかったと回答した12人のうち、5人が「額面が大きい」と回答した (図 56 内訳)。



最も活用しづらかった支援金として企業からの支援金をあげた外部支援団体 8.9% (4人) のうち、2人が「使途が限定的である」を理由としてあげている (図 47 内訳)。

企業の資金提供には、災害支援のドナー団体とは違い「複雑な報告業務が必要ない場合が多い」などのメリットがあったが、「企業が支援を行う際には様々な動機があり、これが時には現地のニーズとマッチせず、受け入れ団体に多大な調整コストが発生した (東京)」という負の面も指摘された。その原因として、「企業の非営利団体の活動への認識不足や、支援を受ける側の企業の支援動機の認識不足 (東京)」、また「企業が持つ専門性を支援現場へ導入する技術・能力不足 (東京)」があげられた。

(12) 改善のための対策 (企業との協働)

対策 1. 平時から関係を作る

- ・NGO/NPOと企業がより良い連携を築くためには、平時からの交流を通し、相互理解を深める (東京)
- ・企業とCSOの間で災害時の人材派遣の業務指示書を結んでおくなど、災害時に企業が本業を活かし

てどのような活動ができるかをNGO/NPOと共に検討することで、支援の質が向上する（東京、聞き取り）

(13) ドナーと外部支援団体は協働できていたか

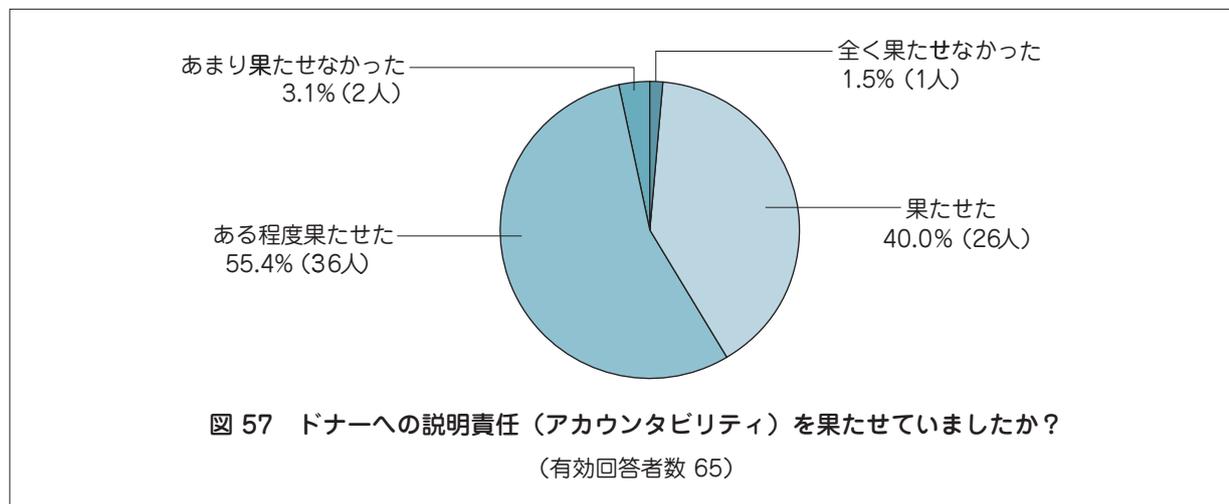
外部支援団体は「海外ドナーとの連携は上手くいきましたか？」という質問に対し、「上手くいった」が42.4%（28人）で、「上手くいかなかった」が1.5%（1人）にとどまった。また「特に関わらなかった」が56.1%（37人）であった¹⁶³。

これに関して、以下の意見があげられた。

- ・自己財源率の低い日本のCSOが活動資金を確保する上で、ドナーは大きな貢献を果たした（聞き取り）

(14) ドナーへの説明責任は果たせていたか

外部支援団体で「ドナーへの説明責任を果たせた」と回答したのは40%（26人）で、「ある程度果たせた」の55.4%（36人）と合わせると95.4%にのぼった。



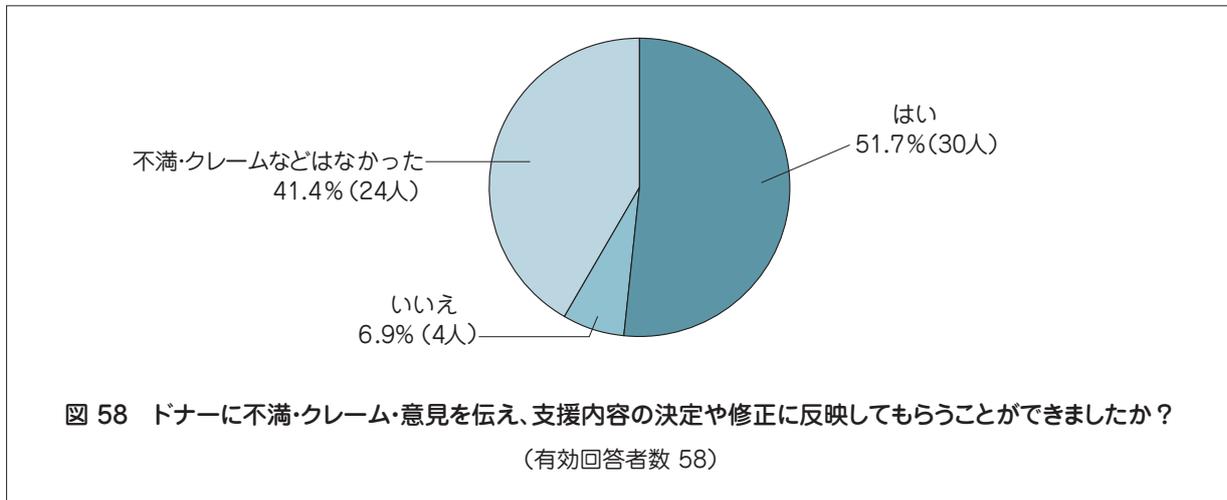
これに関して、以下の意見があげられた。

- ・ドナーに求められるものがどこまでか、という線引きが難しい。国内のドナー（企業や行政、助成団体）と海外のドナーとで違う。説明責任として求められるものの量と質が違う（コメント）
- ・ドナー団体から資金が付きやすい活動と付きにくい活動があり、特に活動の内容と必要性が資金提供者に説明しやすいもの、事業の結果が出しやすいもの、数字で示しやすいもの、短期（半年・単年度）で完結するものが歓迎されるのに対し、生業支援など将来への投資や、中間支援には助成が付きにくいといった傾向が見られた（聞き取り）
- ・大きなキャパシティを持つ団体はドナー団体も安心して予算を付けられ、個人の寄付も多く集まったため、活動に必要な額以上の資金が集まっていた（聞き取り）

163 有効回答数 66

(15) ドナーへ不満や意見を伝え、支援内容に反映してもらえていたか

外部支援団体は「ドナーに不満・クレーム・意見を伝え、支援内容の決定や修正に反映してもらうことができましたか？」に対し、51.7% (30人) が「はい」、6.9% (4人) が「いいえ」、「不満・クレームなどはなかった」が41.4% (24人) であった。



これに関して、以下の意見があげられた。

- ・海外ドナーは現地の調査のために日本人を雇っており、現地での交渉が可能だった (コメント)

(16) ドナーとの協働が上手くいかないことがあった原因は何か**原因 1. 報告業務が負担だった**

- ・海外ドナーから資金提供をうける活動団体にとっては報告業務が負担となり、ドナー側から見れば、望む報告が上がってこないなどの問題が生じていた (聞き取り)
- ・上手くいったが、現地のニーズとドナーのニーズが合わないことがあり、困ることも多かった。また英語のレポートも手間が多く、労力を割いた (コメント)
- ・活動内容の決定や資金調達の申請書を作成する際に、ドナーから資金を得やすい内容、予算が付きやすい期間内で完結する事業を優先してしまう (聞き取り)

原因 2. ドナーの期待と、支援団体のキャパシティとのギャップがあった

- ・海外の支援団体が日本のCSOに期待した情報共有のレベルや助成先団体の説明責任能力、報告能力、プロポーザルの質と、CSOの現状との間には大きなギャップがあった (東京)

(17) 改善のための対策 (ドナーとの協働)**対策 1. 平時から関係を作る**

- ・日本のCSOと海外ドナーの関係改善には、現地のニーズや文脈に精通しているCSOがドナーと対等の立場で意見を交換できるように、平時からの関係作りが望まれる (東京)

対策 2. 中間支援団体が報告業務などを担う

- ・計画申請時や報告の際には、双方の事情に精通した中間支援団体がアドバイザーとして介在することで双方のストレスを軽減できると考えられる (聞き取り)

対策3. ドナーからの助成金に柔軟性を持たせる

- ・現地の文脈やニーズに合致したきめ細かな支援が実現できるよう、事業の期間や予算の使い方などある程度の柔軟性がドナーにあることが望ましい（東京）

3.10.4. 考察（協働）

地元団体との協働

外部支援団体と地元団体との協働は良好であったが、小規模の団体は支援から除外されていた可能性が高い。地元団体の2割（19.4%）が外部支援団体と関わりがなかった、または連携が上手くいかなかったと答えている（図53）のはその可能性を示している。その背景には、小規模の団体を支援するリスクを負いたくないという外部支援団体側の気持ちと、情報不足による相互不信があった。

発災後に、信頼感の醸成に時間をかけている余裕はない。組織的な信用（アカウントビリティ）も一足飛びに向上することはない。発災後に迅速に情報を集約して発信する仕組みも必要だ。いずれも平時に取り組み、準備すべき課題と言える。

行政機関との協働

外部支援団体の約8割が地元行政と関わったが、国と関わったのは約2割であったことは、外部支援団体としては、災害時におけるパートナーとして現場の地元行政の方がより重要性であることを示している（図54）。

外部支援団体と地元行政との連携が上手くいかなかった原因も、地元団体とのケースと似通っているが、特筆されるのは、官主導の日本の災害対応制度の中でCSOの役割が公的認知を受けていないことで、制度面での対応が望まれる。

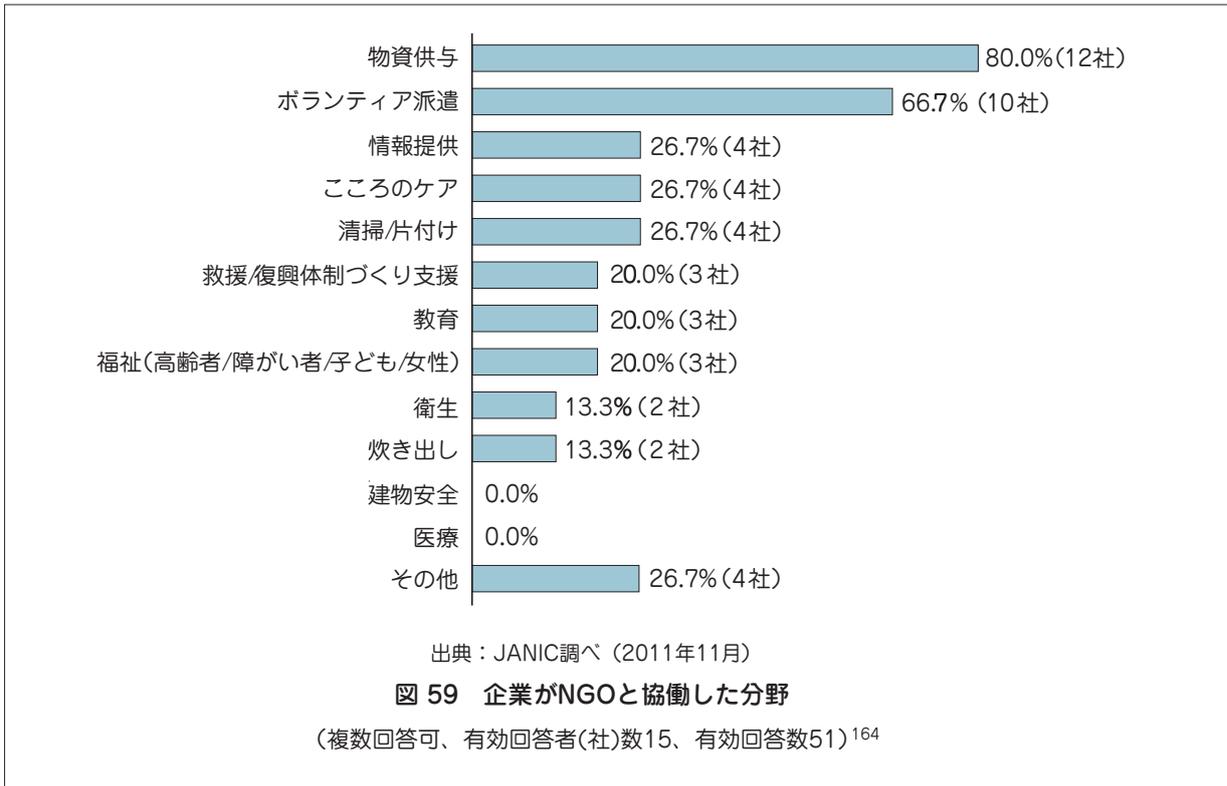
社会福祉協議会

社協との連携・協働では、多くの成功例が報告され、連携が上手くいったと答えた外部支援団体が74.2%あった。中越沖地震以降、関係者が積上げて努力してきた成果であると言える。

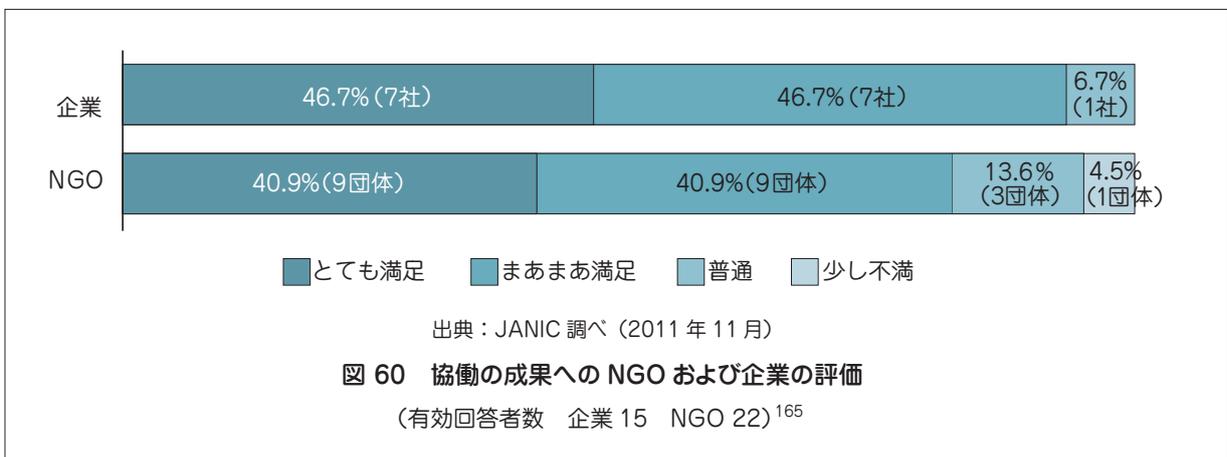
一方、社協との連携に特に関わらなかった、もしくは連携が上手くいかなかったと答えた外部支援団体（25.7%）が抱えた課題は、上記2種の組織と共通すると考えられる。社協との関係性で特徴的なのは、個人ボランティアの調整を想定してできた制度に、今次の災害では大量の外部支援団体が押し寄せて機能不全を起こした点にあった。この意味で、社協関係者から提案のあった、災害VCの運営を多様化する対策（(10)の対策3）について今後の検討の進展が期待される。

企業との協働

2011年にJANICが行った調査では、民間企業は、資金や物資の提供、人材のCSOへの派遣、社員ボランティアの派遣、流通やIT技術など得意分野での協力など、様々な支援を実施してCSOとも数多くの連携があった。企業が外部支援団体と連携した分野でも多かったのは物品供与で、次に多かったのがボランティア派遣であった（図59）。



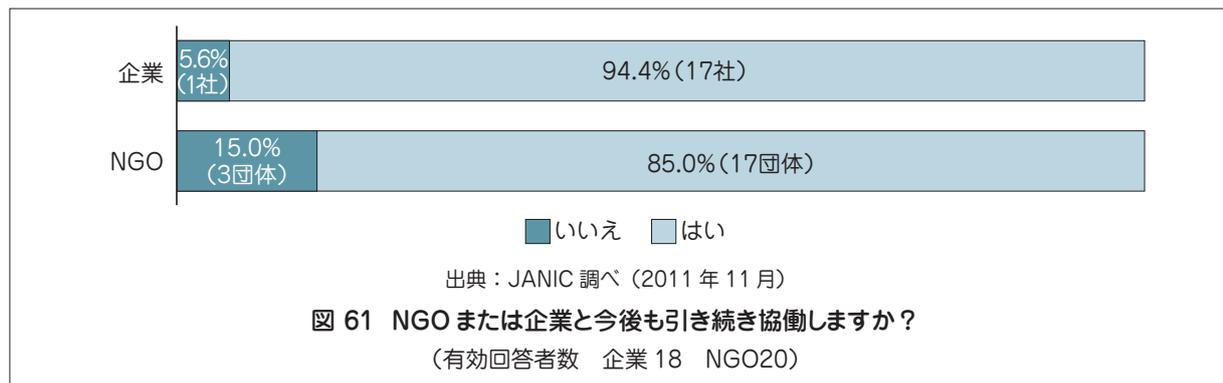
また、NGO との協働について企業の満足度を質問したところ「とても満足」、「まあまあ満足」と回答した企業が合わせて90%以上だった。同じ質問をNGOにもしたところ「とても満足」、「まあまあ満足」と回答したNGOは80%以上だった(図60)。



さらに、企業との協働プロセスに関するNGOの回答は「少し不満」、「普通」が合わせて36.4%を占め、全体的な満足度は低下している(文献1-2)。今後も引き続き協働することにはNGO側の意欲が若干低いことが伺える(図61)。

164 企業142社中回答率14%の21社のうちNGOと協働のあった15社。

165 JANIC会員団体155中回答率16%(25団体)、企業142社中回答率14%。



協働における分野であるが、長期的な復興支援活動のために必要な専門的スキルを持つ人材の確保が困難であったという意見が各ワークショップであげられたが、JANIC 会員団体と企業に対して行ったアンケートによると、企業の専門分野での協働を望んでいる企業は 22%（11 社）あったが、NGO 側は 4%（2 団体）に留まった¹⁶⁶。NGO 側の企業連携の期待は、「特定のプロジェクト・イベント・セミナー・キャンペーンなどへ寄付や助成金、協賛」や「用途を限定しない寄付・助成・協賛」が上位を占めるなど、資金面での要望が高く、企業からのプロボノの受け入れを上回った¹⁶⁷。

国内ドナーとの協働

日本国内の資金提供団体による支援として筆頭にあげられるのが、JPF による 60 億円（2011 年 10 月末現在）の NGO/NPO 支援である。これによって 55 の NGO による事業に 52 億 6,000 万円、そして 56 事業に対して 3 億 2,000 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 29 億円（2011 年 9 月 18 日現在）、日本財団 ROAD プロジェクトは 43 億円（2011 年 11 月末現在）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。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 2,500 億円ほどが集まった。このうち多くの部分が日本赤十字社等通じた義援金として住民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、373 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。

海外ドナーとの協働

今次の災害対応では世界中から支援金が集められ、日本は 2011 年に世界最大の被援助国となった。海外のドナーによる資金の援助は額面が大きい場合が多く、自己財源率の低い日本の CSO の活動資金の確保に大きく貢献した。

海外ドナーの支援活動は、主に 2 つのパターンに分かれている。1 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。2 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、一時的に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。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ないケースがこれに該当する（文献 1-2）。

166 文献 1-2, P88

167 文献 1-2

今次の災害で大きな役割を果たした海外ドナーであるが、情報共有のレベルや助成先団体の説明能力、報告能力、提案書の質などに関しては、海外の団体が日本のCSOに期待したレベルと現状に大きなギャップがあったという意見があげられた。また、活動団体にとってはドナーへの報告業務が負担となっていたという意見や、ドナーへの説明責任を「ある程度果たせた」と答えた外部支援団体が半数程度（図57）にとどまったことから、双方にとっての問題があったことが伺える。

また、JANICは海外ドナーを国内の支援団体と繋ぐ役割も果たした。過去3年間のJANIC自身の経験から言えるのは、海外ドナーも日本の特殊環境で大変苦勞したということだ。確かに海外ドナーの求めるハードルは日本の支援団体には高かった。しかし、それは彼ら自身が本国の寄付者に対して説明責任（アカウントビリティ）を負っていたから、そして求められるレベルが日本のスタンダードより高かったからである。発災後すぐに、海外ドナーから「中長期的な展望を持って現場で活動している、信頼のおける地元団体を紹介して欲しい」という依頼が殺到した。しかしこの条件を満たす団体を見つけることは以下の理由から容易ではなかった。

- ・元々、東北地方にNPOは少なく今次の災害で新設されたNPOが多い
- ・日本のCSOの組織基盤は欧米に比して脆弱でアカウントビリティも相対的に低い
- ・発災直後に、中長期的な視野を持ちうるCSOはほぼ皆無であった
- ・現場で活動を開始したCSOの情報を一元的に把握している機関がなかった

将来を見据えて、上記のギャップを解消するためには、ドナー側には、地域や国の文脈を理解し、ハードルを下げて支援先の団体に過剰な負担のかからない助成方法（報告業務の負担を減らす、同じ事業に共同ファンディングするなど）を見いだすことが求められる。また、日本のCSOには組織力や個人の能力強化とアカウントビリティの向上が望まれる。

3.10.5. 結論（他の団体と連携や協力はできていたか）

【情報共有と調整】

情報交換会を通して多くの情報が共有されていた。しかし個人情報保護法などの制度的な制約もあり、支援に具体的に活かされる情報が十分に共有されないこともあった。また、情報共有が具体的な調整に繋がらず、情報交換会の参加に目的や意義を見いだせない参加者もいた。

【協働】

各関係者との連携はおおむね上手くいっていた。しかし地元団体との関係では、小規模の団体に支援の手が回らない場合があり、市町村行政や社会福祉協議会との関係では、団体や支援内容を十分に説明しなかったため、相互理解関係を作れず連携し切れないことがあった。

また、多くの支援団体が活動資金を助成金や支援金に頼っていたことから、企業とドナーの重要性は高く、そのことが連携への高い満足度に繋がっていた一方で、慣れない報告業務や、団体のニーズとマッチしない支援の受け入れによって、支援活動に支障をきたした場合があった。

第4章

今後の市民社会組織の 能力強化にむけた提言

第4章 今後の市民社会組織の能力強化にむけた提言

本章では、第3章で検証された内容をもとに、市民社会組織が将来の大規模広域災害に備えるために必要となる能力強化にむけた提言を行なう。

災害対応における NGO の人材不足の実状

効果的な支援を実施する上で「人」は要であるが、国際協力 NGO を始めとする市民社会組織が東日本大震災の対応に当たって大量に必要される人材を量・質共に確保するには困難が伴ったと同時に、確保した後も問題が多かった。

NGO が今回投入した正規・非正規職員数は実数で少なくとも 312 人~488 人にのぼる¹⁶⁸。多くの NGO は 3 人から 10 数人程度を震災対応に当てた¹⁶⁹。しかし、既存の職員を震災支援に振り向ける余裕はないので、その多くが新規の臨時雇用であり、中には職員数が震災前の 2 倍に膨れあがった NGO もあった。この数字は NGO についてのみであり、これに国内 NPO を加えると必要人員数は更に多くなる¹⁷⁰。NGO は今次の震災対応にあたって新規採用を行わざるを得なかったが、それが困難である場合が多く、雇用できたとしてもスタッフが団体の理念等を十分に理解しておらず活動に支障をきたす場合や、スタッフのマネジメントが不十分な場合があった。人材不足の問題は放射能リスクに晒される福島では一層深刻だった¹⁷¹。

NGO が人材不足に陥った原因は、(1) 潜在的に活用可能な人材を十分に活用できていなかったことと¹⁷²、(2) 既存人材の能力不足の両面があった。

次の大規模広域災害が起きた時にも、同様の人材不足が起きることが予測される。緊急かつ大量にこうした人材を確保するためには、平時から (1) 人材バンクの設置（ロスター制度などの既存人材の有効活用）や、(2) 人材育成（新規人材の育成）に努めておく必要がある。長期的な視点からは、人材育成を通じて個々人の能力を高めると同時に裾野をより広げて、質と量の両面から改善を図る取り組みを続けていくことが必須で、既に NGO 側でも改善に取り組みを始めている¹⁷³。

人材に関するこれらの実状を踏まえ、能力強化が必要とされる人材の分野や組織体制を、以下の 11 項目にまとめる。

プロジェクト管理

支援団体の多くがプロジェクト管理（計画書・企画書・申請書作成、工程管理、予算管理、経理、労務管理、報告業務などの管理）をできる人が不足しており、現地の災害ボランティアセンターでも中核

168 2011 年 11 月 JANIC 調査。回答数 47 団体（JANIC 会員 NGO で東日本大震災支援を実施したのは 59 団体）。この数にはボランティアは含まれていない。

169 2011 年 11 月 JANIC 調査。

170 東日本大震災支援全国ネットワーク（JCN）には現在およそ 800 団体が参加している。

171 こうした事態を緩和するための様々な取り組みがなされたのはようやく復旧・復興期に入ってからであった。震災復興リーダー支援プロジェクト（ETIC）は「右腕派遣プログラム」を立ち上げ若手人材を被災地の NPO 等に派遣した。行政も緊急雇用制度などを通じて短期的にはであるが支援に関わる地元人材の大量雇用を可能にしたが、経験のない人材の大量雇用による問題も報告された。

172 JANIC でも JICA PARTNER 利用はもっぱら公募に限られた。それ故、一人適切な人材を特定するだけでも募集から雇用に至るまで最短でも 2 週間は要し、緊急なニーズには応えられなかった。

173 例えば、JANIC では CWS Japan と協働して「災害に強い NGO 育成プロジェクト」や国際協力 NGO10 団体以上とワーキンググループを組織して HAP や Sphere 等の人道支援の国際基準普及のプロジェクトを展開中。また、JPF は Mercy Corps と協力して災害支援にかかる能力強化プログラムの立案をしている。

人材が圧倒的に不足していた。災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援P）のスキームを活用して JANIC が行った人材支援においても、同プログラムに参加した NGO がわずか4団体に留まるなど、どの団体も自団体の人材を他団体に外向させる余裕はなかった。プロジェクト管理できる人材の育成は、自団体の組織強化のみならず、直接外向などの形で災害対応に従事する人材のレベルの底上げに繋がる。

ニーズアセスメント

アンケートで、約2割の住民が支援が不十分だと感じたことがあると答え、約3割の住民が不必要な支援があったと答えているように、住民のニーズに合致しない支援が行われた場合があった。この対策として、7割以上の外部支援団体が、ニーズ把握が困難であったと答えていることからニーズアセスメント（調査）能力の強化が必要である。しかし、過度なアセスメントは住民に負担をかけることもあり、他団体とアセスメントの結果を共有する仕組み作りや、他団体と合同でアセスメントを実施できる体制作りも必要である。

モニタリング・評価を通じた改善体制

多数のニーズや、フェーズによって移り変わるニーズに応えるためには、支援活動が及ぼしている影響をモニタリングして評価を行い、支援内容を改善していく必要がある。そのためには、評価の基準となる団体の出口戦略の策定や団体内の情報共有の仕組み作り、そのような体制を整え、プロジェクトを管理できる人材の育成、そして実際に事業の効果を測定できる人材の育成を行う必要がある。

事前の災害対策（マニュアルなどの準備）

アンケートに回答した外部支援団体の約7割が日本国内での災害支援活動に対して準備していなかったと答えているように、多くの団体が準備不足の状態支援活動に臨んでおり、このことが支援の遅れや支援の質の低下が生じた原因の1つになっていた。この対策として、柔軟で有効なマニュアルを整備し、緊急支援時のスタッフの役割などを事前に決めておく必要がある。

安全管理や心のケア

心身の健康を害し、活動を継続できなくなったスタッフがいた事例があげられた。またアンケートに回答した外部支援団体の約6割が自身や同僚に支援活動上の長時間労働による問題があったと答えており、過労や精神衛生上の安全管理に関して問題がある場合があった。スタッフ自身による自己管理も大切であるが、今次の災害の様に各団体が圧倒的な人材不足や、急務の対応に十分なガイダンスなくスタッフを送らざるを得ない状況では労務管理に関する基準の設置やその実施の徹底、さらに専門家によるスタッフの心のケアなどが必要である。心のケアは、心理的トラウマに見舞われる人が多い現場のため高いニーズがあったにもかかわらず、そもそもこの分野における国内の専門的人材が不足していたためニーズを満たせなかったことがあった。関係者は PFA（サイコロジカル・ファーストエイド）の基礎知識の普及と習得が望まれる¹⁷⁴。

また、放射線物質やアスベストなどの危険性に対する安全管理では、自己判断に任せるなど、判断基準が設けていなかった団体が多く、専門家と連携してマニュアルを作ることが必要である。

174 国立精神・神経医療研究センター、ケア・宮城、プラン・ジャパンは共同で WHO 版のサイコロジカル・ファーストエイド(PFA)の日本語マニュアルの整備と研修を実施した。現在は JANIC もこれに協力し PFA の普及に努めている。また、チャイルド・ファンド・ジャパンは 911 後に米国で作成されたこどもの心理ケアのマニュアルを東日本大震災の被災者向けにローカライズして配布した。

説明責任

説明責任には大きく分けて、2つの種別がある。一つは従来から認識されている「ドナーへの説明責任」であり、もう一つが近年認識が高まっている「受益者への説明責任」である。

ドナーへの説明責任では、日本の支援団体が、ドナーに期待されたレベルに説明責任能力や報告能力などが達していなかった場合や、一方で、助成金や支援金を受けている団体からはドナーへの報告業務が負担であった場合があった。この対策として、ドナーとの平時からの関係作りやレポーティング能力の強化が必要となる。

地元団体や住民への説明責任では、アンケートに回答した外部支援団体の約9割が、住民などへの説明責任を果たせたと答えているのに対して、住民の約2割が、不満や疑問を感じたこととして、「支援活動に関する説明を受けなかった」と答えている。また、地元団体からも「十分な説明なく、突然活動を中止していなくなった」といった意見があげられた。この対策として、日本でも受益者への説明責任に関する国際スタンダードの普及を図っていく必要がある。

広報・情報発信力

外部支援団体が地元団体や行政、住民から、認識されなかったために受け入れが迅速にできなかった場合があった。その原因の一つに、発災前にNGOやNPOを知っていた住民が約3割に留まるなど、見知らぬ団体への不信感や警戒心があった。この対策として、広報などの情報発信や、地元関係者からの意見を聞き入れる、対外窓口の強化が必要となる。

人事管理

「安全管理と心のケア」で記述したスタッフの労務管理以外に、支援団体は人材の採用や管理に関して、経験や能力、団体の方針を理解した人材が雇えず、雇った人材のガイダンスにコストがかかる問題や、現場スタッフと本部スタッフとの連絡や情報共有が滞るなどの問題が抱えていた。この対策として、若手、マネージャーレベルの人材育成や、企業などの他セクターとの人材の交流、ロスター制度などの人材インフラの整備が必要となる。

ファンドレイジング

アンケートに回答した外部支援団体の約7割が資金不足を感じたことがあると答えたことから分かるように、多くの団体が活動資金の調達に問題があった。ドナーの意向に左右されない活動を行うために自己財源や事業管理能力の強化、必要な助成金や支援金を獲得するためのファンドレイジング力の強化や獲得後のレポーティング能力の強化が必要である。

保護とジェンダー

アンケートから3割弱の住民が特別な支援を必要としている人への支援が不足していると答え、2割弱の住民が性別への配慮が不十分であったと答えている。これらの問題は、内容によっては市民社会の責任範囲を超え、行政が対応すべき課題も含まれているが、対策として、マニュアルなどに社会的弱者とジェンダーの視点を反映することや専門家と連携して対応にあたる必要がある。

支援の調整

支援の重複や空白地が生じることを防ぐために、支援団体間の活動の調整が必要であるが、情報交換会などの調整の機能を担う制度の問題や、団体間の相互不理解や縄張り争いなどによって効率的な支援・情報共有ができないことがあった。対策として、支援団体間の事前の関係作りや、情報共有を行ない、調整を促す制度作りとその周知、また、調整能力に長けた人材の育成や訓練が必要とされる。

特定の能力強化の必要性が指摘されたレビューのステージを以下の表にまとめた（表16）。

表16 能力強化が必要となる各分野が議論されたステージ

項目	期待される能力強化プログラム	東京	岩手	宮城	福島	聞き取り	FGD	アンケート
プロジェクト管理	・プロジェクト管理能力の強化	○				○		
ニーズアセスメント	・アセスメント能力強化 ・情報共有の仕組み作り	○	○	○	○			○
モニタリング・評価を通じた改善体制	・事業モニタリング能力強化	○				○		
事前の災害対策（マニュアルなどの準備）	・柔軟で有効なマニュアルの整備	○			○			○
安全管理	・労務管理マニュアルの整備	○			○	○		○
	・労務管理マニュアルの実施の徹底							
	・専門家との連携							
説明責任	・会計能力の強化	○						
	・ドナーとの事前の関係作り ・レポート能力強化	○					○	○
	・説明責任に関する基準順守の徹底	○	○	○	○	○	○	
広報・情報発信力	・広報・情報発信・対外窓口の強化	○	○	○	○	○		
人事管理	・若手、マネージャーレベルの人材育成 ・企業など、他セクターとの人材の交流 ・ロスター制度など、人材インフラの整備 ・ボランティアの育成と活用 ・連携体制の強化	○				○		○
ファンドレイジング	・自己財源の強化	○						○
	・ドナーとの事前の関係作り ・レポート能力強化	○	○			○		○
	・事業管理能力強化	○		○		○		○
保護とジェンダー	・マニュアルなどに社会的弱者とジェンダーの視点を反映 ・専門家との連携	○			○	○		○
支援の調整	・事前の関係作り ・事前の制度作りと周知	○	○	○	○	○	○	○

ステージ：東京（東京でのワークショップ 7/18）、岩手（岩手県でのワークショップ 10/3）、宮城（宮城県でのワークショップ 10/8）、福島（福島県でのワークショップ 10/10）のワークショップ、聞き取り（聞き取り調査 1 および 2）、FGD（特定グループ・ディスカッション）、アンケート（アンケート調査）

出典：JANIC 作成

卷末資料

巻末資料 1. 参考文献一覧

(以下、順不同)

1. 東日本大震災における CSO の活動に関連した資料

- 1-1. 国際協力 NGO センター (JANIC) (2012) 「あの日私たちは東北へ向かった」 早稲田大学出版部
- 1-2. 国際協力 NGO センター (JANIC) (2012) 「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」
- 1-3. 国際協力 NGO センター (JANIC) (2012) 「支援 NGO 意見交換会議事録 (全 25 回)」
- 1-4. 国際協力 NGO センター (JANIC) 「GPDRR 準備ワークショップ用 意見聴取シート (回収済み 15 団体分)」
- 1-5. 国際協力 NGO センター (JANIC) 他 「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」
- 1-6. 山口誠史 「東日本大震災における国際協力 NGO の役割と課題」
- 1-7. 国際協力 NGO センター (JANIC) 「東日本大震災被災者支援 NGO サポートプロジェクト」
- 1-8. ジャパン・プラットフォーム (JPF) 「東日本被災者支援特設サイト」
<<http://tohoku.japanplatform.org/>> (2014 年 1 月現在)
- 1-9. 日本財団「ROAD PROJECT」 <<http://road.nippon-foundation.or.jp/>> (2014 年 1 月現在)
- 1-10. 「きたかみ震災復興ステーション」 <http://kitakamicity.jp/fukkou/?page_id=673> (2014 年 1 月現在)
- 1-11. 株式会社 NTT データ経営研究所 (2011) 「情報未来「震災復興」特別号「大災害で問われる自治体の震災対策強化の必要性」」
- 1-12. 「宮城県災害・被災地社協等復興支援ボランティアセンター」 <<http://svc.miyagi.jp/index.php>> (2014 年 1 月現在)
- 1-13. 「赤い羽根共同募金」 <<https://www.akaihane.or.jp/er/p3.html>> (2014 年 3 月現在)
- 1-14. 自治体ホームページ向上研究会 (2012) 「自治体ホームページ向上研究会報告書」
- 1-15. 藤井辰紀 (2012) 「NPO 法人の存在意義と経営課題」日本政策金融金庫論集第 16 号
- 1-16. 内閣府男女共同参画局 (2011) 「男女共同参画の視点からの防災対応について 東日本大震災への男女共同参画の視点を踏まえた被災者支援」
- 1-17. 内閣府男女共同参画局 (2012) 「平成 24 年度 東日本大震災被災地における女性の悩み・暴力相談事業報告書」
- 1-18. 内閣府男女共同参画局 (2011) 「平成 23 年度 東日本大震災被災地における女性の悩み・暴力相談事業報告書」
- 1-19. シャンティ国際ボランティア会 (2011) 「緊急救援から復興へ 震災から 180 日 東日本大震災被災者支援活動報告書」
- 1-20. 震災がつなぐ全国ネットワーク (2012) 「寄り添いからつながりを 東日本大震災支援活動の声」
- 1-21. 宮城県災害・被災地社協等復興支援ボランティアセンター (2013) 「被災地の地域福祉活動方針 (ガイドライン) 明日に向かって！」
- 1-22. 国際協力 NGO センター (JANIC) (2013) 「大規模広域災害時における NGO の人材ニーズおよび JICA PARTER の更なる有効活用案」
- 1-23. NGO - JICA 協議会 (2013) 「災害対応人材と国際協力キャリア総合サイト『PARTNER』」
- 1-24. 民間防災および被災地支援ネットワーク (2014) 「災害支援の手引き」
- 1-25. 日本赤十字国際人道研究センター (2014) 「東日本大震災と国際人道支援研究会 提言書」
- 1-26. 永見光三 (2013) 「JICA 事業を通じた東日本大震災復興への貢献について - 市民参加協力事業による内外一元化の可能性 -」

- 1-27. いわて連携復興センター「平成 23 年度事業報告書」
- 1-28. 「みやぎ連携復興センター」 <<http://www.renpuku.org/wp/?p=99>> (2014 年 3 月現在)
- 1-29. 「ふくしま連携復興センター」 <<http://f-renpuku.org/team>> (2014 年 3 月現在)
- 1-30. 内閣府 (2010) 「平成 21 年度市民活動団体等基本調査報告書」
- 1-31. 東日本大震災支援全国ネットワーク (2013) 「社会福祉協議会における広域避難者支援の実態に関する報告書」
- 1-32. 地方シンクタンク協議会 (2012) 「地域研究交流 Vol.28 No.1 日本の再生～地域力の再構築に向けて 2」
- 1-33. 尾島俊之・ボランティア研究班 (2008) 「災害におけるボランティアの役割」
- 1-34. 日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会 (2013) 「災害に対する社会福祉の役割 - 東日本大震災への対応を含めて」

2. 東日本大震災における外部支援活動の既存評価書¹⁷⁵

- 2-1. Care International Japan (CIJ)(2013) 「東日本大震災復興支援事業後評価書」
- 2-2. Save the Children Japan (SCJ)(2012) 「SCJ プロGRESS・レビュー (2011 年 12 月～2012 年 1 月)」
- 2-3. Child Fund Japan (CFJ)(2013) 「東日本大震災緊急・復興支援事業事業報告書」
- 2-4. World Vision Japan (WVJ)(2013) 「東日本大震災緊急復興支援 24 か月活動レポート」
- 2-5. Thomas, M. (2012). *A Review of Church World Service-Asia/Pacific's Partnerships in Japan*. Church World Service-Asia/ Pacific (CWS).
- 2-6. ジャパン・プラットフォーム国内事業部 (2012) 「評価報告書 ジャパン・プラットフォーム 東日本大震災被災者支援プログラム (緊急 対応期)」
- 2-7. 国際開発センター (IDCJ)(2013) 「東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査」
- 2-8. 本荘雄一・立木茂雄 (2013) 「災害 NPO・災害ボランティアの受け入れの仕組みについての考察 - 国際協力 NGO の対応と国内 NPO の対応の比較 -」人文科学研究 No.8 pp.95-108
- 2-9. 桑名恵 (2012) 「緊急期の東日本大震災支援における日本の NGO の外部者性からの考察」
- 2-10. 国際協力 NGO センター (JANIC) (2011) 「NGO マネジメント研修テキスト」
- 2-11. 国際協力 NGO センター (JANIC) (2007) 「NGO の危機管理・安全管理ガイドライン」

3. レビューの手法や指標に関する参考資料

- 3-1. Inter&Agency Standing/Committee (IASC) (2012). *Multi-Cluster/Sector Initial Rapid Assessment (MIRA) Provisional Version March 2012*.
- 3-2. Cosgrave, J., Ramalingam, B., & Beck, T. (2009) *Real-time evaluations of humanitarian action An ALNAP Guide Pilot Version*. ALNAP.
- 3-3. Beck, T. (2006). *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria*, ALNAP.
- 3-4. Harvey, P., Stoddard, A., Harmer, A., & G, Taylor. (2010). *The state of the humanitarian system: Assessing performance and progress: A pilot study*. ALNAP
- 3-5. Haver, K., & N, Rencoret. (2011). *Haiti Earthquake Response: Mapping and analysis of gaps and duplications in evaluations*. ALNAP., & UNEG.
- 3-6. Emergency Capacity Building Project. (2010). *What We Know About Joint Evaluations of Humanitarian Action: Learning from NGO Experiences*.

175 内部資料のため非公開のものを含む

- 3-7. O'Hagan, P. (2010). *An Independent Joint Evaluation of the Haiti Earthquake Humanitarian Response*. Emergency Capacity Building Project.
- 3-8. NPO 法人アユス (2003) 「国際協力プロジェクト評価」 国際開発ジャーナル社
- 3-9. 国際開発センター (IDCJ) 評価事業部 (2013) 「NGO 事業評価 10 ステップ エビデンスに基づく NGO 事業評価ガイドライン」
- 3-10. 国際開発センター (IDCJ) 評価事業部 (2013) 「NGO インパクト評価 10 ステップ 質問票とエクセルの操作手順付きですぐ使える小規模事業インパクト評価ガイドライン」
- 3-11. 国際開発センター (IDCJ) 評価事業部 (2013) 「NGO かんたん評価ガイドライン」
- 3-12. 独立行政法人国際協力機構評価部 (2012) 「DAC 評価 5 項目の評価視点および判断基準の標準化 報告書」
- 3-13. 経済協力開発機構開発援助委員会 (OECD—DAC) 援助評価作業部会 (Working Party on Aid Evaluation) (2003) 「評価と援助の有効性 評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集」
- 3-14. HAP インターナショナル (2010) 「人道支援の説明責任 (アカウンタビリティ) と品質管理 (クオリティ) に関する HAP 基準 2010」
- 3-15. The Sphere Project. (2011). *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*
- 3-16. Regers, P., Blenko, M., & Davis-Peccoud, J. (2012). *Decision Insight: Bad decisions in history: Cautionary tales*. BAIN & COMPANY.
- 3-17. UNDP. (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*.
- 3-18. UNDP. (2011). *Outcome-level evaluation: A companion guide to the handbook on planning monitoring and evaluating for development results for programme units and evaluators*,
- 3-19. Development Assistance Committee (DAC). (1991). *Principles for evaluation of development assistance*.
- 3-20. CARE International., Catholic Relief Services., OXFAM GB., & World Vision International. (2005). *Joint After-Action Review (AAR) of the Tsunami Crisis*. CARE International., Catholic Relief Services., OXFAM GB., & World Vision International.
- 3-21. Emergency Capacity Building Project. (2010). *Report of the joint evaluation of the Indonesian ECB consortium's responses to the West Java and West Sumatra earthquakes*. Catholic Relief Services.
- 3-22. Mary, B. A. (1999). *Do No Harm: How Aid Can Support Peace-Or War*. Lynne Rienner Pub.
- 3-23. Buchanan-Smith, M., Margie, C., & Bonino, F. (2013) *Evaluation of Humanitarian Action Pilot Guide*. ALNAP.
- 3-24. CIDA. (2004). *CIDA EVALUATION GUIDE*, CIDA Evaluation Division Performance & Knowledge Management Branch
- 3-25. CIDA. (2004). *Gender Equality and Humanitarian Assistance A guide to the issues*, CIDA International Humanitarian Assistance Division Multilateral Programs Branch
- 3-26. IASC(2007) 「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」
- 3-27. IASC(2010) 「災害・紛争等人道的緊急時における精神保健・心理社会的支援：保健分野の人道支援に携わる者は何を知っておくべきか？」
- 3-28. PEOPLE IN AID. (2003). *Code of good practice in the management and support of aid personnel*
- 3-29. HAP international. (2010). *Guide to the 2010 HAP Standard in Accountability and Quality Management*.
- 3-30. OECD. (2006). *Guidance for Managing Joint Evaluations*
- 3-31. Longley, C. & Maxwell, D. (2003). *Livelihoods, Chronic Conflict and Humanitarian Response: A synthesis of Current Practice*.
- 3-32. The Seep Network. (2010). *Minimum Economic Recovery Standards*, Public Action Publishing
- 3-33. INEE. (2010). *Minimum Standards for Education Preparation, Response, Recovery*
- 3-34. LEGS project. (2009). *Livestock Emergency Guidelines and Standards*

- 3-35. The Child Protection Working Group (CPWG). (2012). *Minimum Standards for Child Protection in Humanitarian Action*
- 3-36. UN (2009) *United Nations Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration*.
- 3-37. Trunbull, M., Sterrett, L. & peopleHilleboe, A. (2010). *TOWARD RESILIENCE: A Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaption*. ECB
- 3-38. Slim, H & Bonwick, A, (2005) *Protection An ALNAP guide for humanitarian agencies*

4. 東日本大震災の概要や支援活動に関連した資料

- 4-1. 「全国社会福祉協議会」 <<http://www.shakyo.or.jp/>> (2014年3月現在)
- 4-2. 全国社会福祉協議会 (2012) 「東日本大震災災害ボランティアセンター報告書」
- 4-3. 外務省「国際協力と NGO」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/partnership/> (2014年3月現在)
- 4-4. パシフィックコンサルタンツインターナショナル (2007) 『『防災における行政と市民・NGO の関わりあいと教育の役割』セミナー開催に係る報告書』
- 4-5. 「特定非営利活動促進法」 <<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H10/H10HO007.html>> (2014年3月現在)
- 4-6. Kobe の検証「金編」編集委員会 (2000) 「Kobe の検証シリーズ2 お金があるぞう!! 考えたぞう!! 阪神・淡路大震災から学ぶ：災害とお金とボランティア活動」震災がつなぐ全国ネットワーク
- 4-7. Kobe の検証「金編」編集委員会 (2000) 「Kobe の検証シリーズ3 お金があるぞう!! 考えたぞう!! 阪神・淡路大震災から学ぶ：災害とお金とボランティア活動」震災がつなぐ全国ネットワーク
- 4-8. Kobe の検証「情報編」編集委員会 (2002) 「Kobe の検証シリーズ4 情報があるぞう!! 考えたぞう!! 阪神・淡路大震災から学ぶ：いのちとくらしを守る情報とは」震災がつなぐ全国ネットワーク
- 4-9. 名古屋 NGO センター (2013) 「2012 年度外務省 NGO 活動環境整備支援事業『国内・海外に共通するグローバル課題の解決をめざす地域 NGO の視点と能力』活動報告書」
- 4-10. 平成 23 年政令第 127 号「東日本大震災に対処するための特別の財政援助および助成に関する法律第二条第二項及び第三項の市町村を定める政令」
- 4-11. 藤井克徳 (2012) 「東日本大震災と被災障害者 高い死亡率と生活支援を阻んだ背景に何が、当面の課題を中心に」
- 4-12. 季刊誌パピヤチニカ 2012 夏号 (2012) 「特集『被災地支援』海へとつなぐ絆」
- 4-13. 内閣府防災担当 (2012) 「東日本大震災における災害応急対策の主な課題」
- 4-14. 内閣府防災担当 (2011) 「東日本大震災の概要 (中央防災会議防災対策推進検討会議)」
- 4-15. 内閣府防災担当 (2010) 「防災ボランティア活動に関する論点集～より良い活動環境に向けて みんなで考えよう～」
- 4-16. 内閣府 (2012) 「防災白書」
- 4-17. 内閣府防災担当 (2012) 「東日本大震災における被災地方公共団体の復興計画の分析調査報告書」
- 4-18. 内閣府防災担当 (2012) 「地震発生時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説」
- 4-19. 内閣府「防災ボランティアのページ」 <<http://www.bousai-vol.go.jp/>> (2014年2月現在)
- 4-20. 国土交通省 (2011) 「国土交通白書」
- 4-21. 全国社会福祉協議会 (2013) 「2011.3.11. 東日本大震災への社会福祉分野の取り組みと課題 - 震災から一年の活動を振り返って」
- 4-22. 全国社会福祉協議会 「平成 23 年度における東日本大震災への取り組み状況」
<http://www.shakyo.or.jp/saigai/pdf/torikumi_h23.pdf> (2014年2月現在)
- 4-23. 全国社会福祉協議会 「社会福祉協議会関係者による被災地支援の取り組み」
<http://www.shakyo.or.jp/saigai/torikumi_10.html> (2014年2月現在)

- 4-24. 経済団体連合会社会貢献推進委員会 1 %クラブ (2012) 「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書」
- 4-25. 国際開発センター (IDCJ) 「『国際協力 NGO 次世代リーダー育成』 助成プログラム評価事業」
- 4-26. 警察庁 (2014) 「平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」
- 4-27. 東北学院大学 「3.11 東日本大震災 東北学院 1 年の記録」
<http://www.tohoku-gakuin.ac.jp/about/sinsai/record/chap_7/chap07_07.html> (2012 年 3 月発行)
- 4-28. 気象庁 「東日本大震災 ～東北地方太平洋沖地震～ 関連ポータルサイト」
<<http://www.jma.go.jp/jma/menu/jishin-portal.html>> (2014 年 3 月現在)
- 4-29. 内閣府防災担当 (2011) 「東日本大震災における被害額の推計」
- 4-30. 東京電力 「福島第一発電所事故 事故の概要」
<<http://www.jaero.or.jp/data/02topic/fukushima/summary/>> (2014 年 3 月現在)
- 4-31. 内閣総理大臣 「2011 年 3 月 12 日総理指示」
- 4-32. 内閣総理大臣 「2011 年 4 月 22 日総理指示」
- 4-33. 内閣総理大臣 「2013 年 12 月 18 日総理指示」
- 4-34. 復興庁 「被災者支援情報」 <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/001169.html>> (2014 年 3 月現在)
- 4-35. 厚生労働省 (2013) 「東日本大震災水道施設被害状況調査最終報告書」
- 4-36. 東日本大震災復興対策本部 (2011) 「公共インフラに係る復興施策」
- 4-37. 東北電力 「東北地方太平洋沖地震に伴う停電について」
<<http://www.tohoku-epco.co.jp/emergency/9/index.html?PHPSESSID=636f76d95534c1f38b4a36695cd73d77>>
(2014 年 3 月現在)
- 4-38. 経済産業省 (2012) 「東日本大震災における都市ガス供給の災害対策検討報告書」
- 4-39. 内閣府 「インフラ等の被害・復旧状況 (岩手県、宮城県、福島県中心)」
<<http://www.cao.go.jp/shien/2-shien/1-infra.html>> (2014 年 3 月現在)
- 4-40. 兵庫県 (2006) 「阪神・淡路大震災一般ボランティア活動者数推計」
- 4-41. 内閣府 「防災情報ページ」 <<http://www.bousai.go.jp/>> (2014 年 3 月現在)
- 4-42. 財務省 (2011) 「平成 23 年度補正予算 (第 2 号) の概要」
- 4-43. 財務省 (2011) 「平成 23 年度補正予算 (第 3 号) の概要」
- 4-44. 岩手県 (2013) 「普通会計決算状況 平成 20-24 年度」
- 4-45. 宮城県税務課 「平成 22 年度一般会計決算額」
- 4-46. 福島県財政課 「財政状況資料集」
- 4-47. 内閣府 「NPO ホームページ」 <<https://www.npo-homepage.go.jp/>> (2014 年 3 月現在)

巻末資料 2. 合同レビュー事業参加者リスト

- 本書の執筆にあたり、聞き取り調査・ワークショップ・アンケートを通じて以下の皆様から貴重なご意見を頂きました。なお、本書の内容は主催団体がとりまとめたもので、協力者の方々の所属団体の公式見解とは必ずしも一致しません。
- 下記のリストには、他の形態の参加との重複を除き、アンケート回答者（414名）は含まれていません。
- 下記リスト記載の所属・役職は当該調査実施日現在の情報を掲載しています。

合同レビュー事業 検討委員会 検討委員

氏名	所属	役職
菊池康子	公益財団法人 ケア・インターナショナル ジャパン	事業部長
木内真理子	特定非営利活動法人 ワールド・ビジョン・ジャパン	東日本大震災緊急・復興支援部 部長
小林毅	特定非営利活動法人 チャイルド・ファンド・ジャパン	事務局長
小松豊明	特定非営利活動法人 シャプラニール=市民による海外協力の会	国内活動グループチーフ/震災 対応グループチーフ
下田寛典	特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター (JVC)	緊急支援担当
鈴木さおり	特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム (JPF)	海外事業部
玉熊諭	公益財団法人 ケア・インターナショナル ジャパン	緊急支援コーディネーター
津賀高幸	株式会社 ダイナックス都市環境研究所	研究員
寺畑由美	一般社団法人 インターナショナルメディカルコープス	代表理事
中谷美南子	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	東日本大震災復興支援事業部 プログラムマネージャー（事業 モニタリング・評価）

聞き取り調査 1. 対象者一覧

氏名	所属	役職
池座剛	東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)	現地駐在員宮城
白澤良一	NPO 法人 遠野まごころネット	副理事
岡村こず恵	社会福祉法人 大阪ボランティア協会	常任運営委員
奥谷充代	特定非営利活動法人 関西 NGO 協議会	事務局長
小野田全宏	特定非営利活動法人 静岡県ボランティア協会	常務理事
鹿野順一	@リアス NPO サポートセンター	代表
鎌田千瑛美	一般社団法人 ふくしま連携復興センター	事務局長
菊池新一	特定非営利活動法人 遠野山・里・暮らしネットワーク	会長
北川進	社会福祉法人 石巻市社会福祉協議会災害復興支援対 策課 石巻市ささえあい総括センター	所長（社会福祉士）
葛巻徹	いわて連携復興センター	事務局長
栗田暢之	特定非営利活動法人 レスキューストックヤード	代表理事
小松真理子	(元) JIM-NET 日本イラク医療支援ネットワーク	
小向浩人	遠野市	総務部防災危機管理課長 沿岸 被災地後方支援室
櫻井杏子	AmeriCares	シニアプログラムマネージャー

佐藤正市	社会福祉法人 遠野市社会福祉協議会	常務理事
菅野拓	一般財団法人 パーソナルサポートセンター	中間就労支援部長 企画調査室長
竹内俊之	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC) 福島事務所	所長
多田一彦	NPO 法人 遠野まごころネット	理事長
丹波史紀	一般社団法人 ふくしま連携復興センター福島大学行政政策学類	代表理事准教授
中山大輔	特定非営利活動法人 難民支援協会	復興支援活動 現地統括
西井和裕	特定非営利活動法人 名古屋 NGO センター	理事長
伴場賢一	一般社団法人 Bridge for Fukushima	代表理事
藤岡恵美子	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC) 福島事務所	情報オフィサー
船戸義和	国立大学法人 岩手大学 三陸復興推進機構 地域コミュニティ再建支援班	特任研究員
村井雅清	CODE 海外災害援助市民センター	理事・事務局長
門田一美	特定非営利活動法人 名古屋 NGO センター	
吉野裕之	特定非営利活動法人 シャローム	
ラモナ・バイマ	AmeriCares	日本代表

全 4 回ワークショップ参加者一覧

東京会場参加者

名前	所属	所属部署
阿部真理子	認定 NPO 法人 IVY	理事・事務局
石井宏明	特定非営利活動法人 難民支援協会	常任理事 (防災士)
上田和孝	特定非営利活動法人 SEEDS Asia	シニア・プログラム・マネジャー
大橋正明	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)	理事長
片山統久	宗教法人 真如苑	救援ボランティア SeRV
菊池康子	公益財団法人 ケア・インターナショナル ジャパン	事業部長
木内真理子	特定非営利活動法人 ワールド・ビジョン・ジャパン	副事務局長 戦略企画室長
木村万里子	公益社団法人 シャンティ国際ボランティア会	緊急救済室/室長
栗林美知子	特定非営利活動法人 ウィメンズアイ	
小出拓己	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	東日本大震災復興支援事業部 部長 (プログラム)
小林毅	特定非営利活動法人 チャイルド・ファンド・ジャパン	事務局長
小松豊明	特定非営利活動法人 シャプラニール=市民による 海外協力の会	国内活動グループ・チーフ/震災 救援活動担当
サイモン・ ロジャース	一般社団法人 ピースボート災害ボランティアセンター	セーフティーオフィサー
櫻井杏子	AmeriCares	シニアプログラムマネージャー
佐藤麻衣子	AmeriCares	草の根事業プログラムマネー ジャー
柴田裕子	特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム(JPF)	海外事業部長
下田寛典	特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター (JVC)	緊急支援担当
杉本香奈子	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)	調査・提言グループ
鈴江 茂敏	パルシステム生活協同組合連合会	地域支援本部 担当課長

鈴木さおり	特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム (JPF)	海外事業部
田所功	宗教法人 カトリック中央協議会 カリタスジャパン	事務局長
玉熊諭	公益財団法人 ケア・インターナショナル ジャパン	緊急支援コーディネーター
津賀高幸	株式会社 ダイナックス都市環境研究所	研究員
寺畑由美	一般社団法人 インターナショナルメディカルコープス	代表理事
直江篤志	認定 NPO 法人 AAR Japan[難民を助ける会]	
中谷美南子	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	東日本大震災復興支援事業部 プログラムマネージャー (事業 モニタリング・評価)
中村清美	国土防災技術株式会社	技術本部 技術部海外協力グル ープ 参与 (防災士)
成瀬悦子	特定非営利活動法人 WE21 ジャパン	
浜田順子	特定非営利活動法人 WE21 ジャパン	
堀内葵	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)	調査・提言グループ
山口誠史	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)	事務局長
山本隆	一般社団法人 ピースボート災害ボランティアセン ター	代表理事
ラモナ・バイマ	AmeriCares	日本代表

*他、氏名非掲載希望者 1 名

岩手会場参加者

名前	所属	所属部署
東洋平	認定 NPO 法人 国境なき子どもたち (KnK)	岩手事務所調整員
阿部敬一	大槌町 NPO ボランティア団体連絡協議会	会長
伊瀬聖子	特定非営利活動法人 カリタス釜石	副理事長 ベース長
宇佐見重紀	NPO 法人 遠野まごころネット	インターン
白澤良一	NPO 法人 遠野まごころネット	副理事長
江刺由紀子	読書ボランティアおはなしころりん	
菊池新一	遠野山里ネット / 東北まち作り実践塾	所長 / 塾長
葛巻徹	特定非営利活動法人 いわて連携復興センター	事務局長
小松健	特定非営利活動法人 ハビタット・フォー・ヒューマ ニティ・ジャパン	東北復興支援事業プロジェクト コーディネーター
小向幹雄	NPO 法人 まちづくりぐるっと大槌	代表理事
金野侑	地域コーディネーターみやこ	代表理事
佐藤一男	米崎小学校仮設住宅自治会 / NPO 桜ライン 311	自治会長 / 副代表
佐藤正市	社会福祉法人 遠野市社会福祉協議会	常務理事
鈴木亮平	一般社団法人 SAVE IWATE	
多田一彦	NPO 法人 遠野まごころネット	理事長
延足圭祐	被災地支援団体うましか	代表
藤原和歌子	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	遠野事務所プログラム・オフィ サー (教育担当)
船戸義和	国立大学法人 岩手大学 三陸復興推進機構岩手大学	地域コミュニティ再建支援班 特任研究員
船橋和花	特定非営利活動法人 難民支援協会	震災支援コーディネーター
八幡幸子	ファミリーショップやはた	代表
若菜多摩英	特定非営利活動法人 母と子の虹の架け橋	理事長

草野祐子 (オブザーバー)	みやぎジョネット	代表
宮下侑子 (オブザーバー)	東北大学大学院情報科学研究科	博士前期課程2年

宮城会場参加者

名前	所属	所属部署
青木淳	公益社団法人 青年海外協力協会 (JOCA)	コーディネーター (岩沼市里の杜サポートセンター)
赤坂美幸	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	東日本大震災復興支援事業部プログラムスペシャリスト (こどもの保護)
岩田健一郎	特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター (JVC)	震災支援担当
上田和孝	特定非営利活動法人 SEEDS Asia	シニア・プログラム・マネジャー
大谷航介	特定非営利活動法人 ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパン	東北復興支援事業プロジェクトコーディネーター
大和田学	社会福祉法人 亘理町社会福祉協議会	主任主査
小野寺大志	Tree seed	
加藤拓馬	気仙沼市震災復興・企画部地域づくり推進課	地域支援員 (担い手育成支援事業担当)
菊田忠衛	一般社団法人 ボランティアステーション i n 気仙沼	代表理事
北川進	社会福祉法人 石巻社会福祉協議会 災害復興支援対策課 石巻市ささえあい総括センター	所長
蔵石真	公益財団 共生地域創造財団	
佐藤敬生	社会貢献共同体ユナイテッド・アース	東北復興支援責任者
末永博	一般社団法人 KITT ～きっと～	理事・事務局長
菅野 拓	一般社団法人 パーソナルサポートセンター	中間就労支援部長 企画調査室長
菅野芳春	協力隊 OV 有志による震災支援の会	代表
塚本卓	特定非営利活動法人 気仙沼まちづくりセンター 気仙沼まちづくり支援センター	センター長
長野高士	外国人被災者支援センター 特定非営利活動法人笑顔のお手伝い	副理事長 事務局長
野津裕二郎	一般社団法人 キャンナス東北	リハビリテーション担当
畠山輔	一般社団法人 ボランティアステーション i n 気仙沼	事務局
馬場照子	NPO 法人亘理いちごっこ	代表理事
日方里砂	石巻市北上地区復興応援隊 (NPO 法人パルシック)	
星 英次	公益社団法人 青年海外協力協会 (JOCA)	理事
堀野正浩	認定 NPO 法人 IVY	理事、IVY みやぎ担当
松本恵理子	特定非営利活動法 SEEDS Asia	プロジェクト・オフィサー
村島 弘子	特定非営利活動法人 移動支援 Rera	代表
山本 耕輔	公益社団法人 青年海外協力協会 (JOCA)	主任
若林 美奈子	仙台市 市民局	市民協働推進部 市民協働推進課 主事
池座剛 (オブザーバー)	東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)	宮城担当

福本潤也 (オブザーバー)	東北大学大学院情報科学研究科	人間社会情報科学専攻 准教授
宮下侑子 (オブザーバー)	東北大学大学院情報科学研究科	博士前期課程2年

*他、氏名非掲載希望者2名

福島会場参加者

名前	所属	所属部署
青田由幸	特定非営利活動法人 さぼーとセンターぴあ	代表理事
小沼亮	一般社団法人 Bridge for Fukushima	プログラムオフィサー
加藤裕介	一般社団法人 Bridge for Fukushima	
金谷直子	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	会津若松事務所 所長
鎌田千瑛美	一般社団法人 ふくしま連携復興センター	理事
金博子	一般社団法人 全国女性相談研究会	理事
國井順子	社会福祉法人 いわき市社会福祉協議会	地域福祉課地域福祉係長
小林岳紀	放射能測定センター・南相馬「とどけ鳥」	副代表
小林友子	放射能測定センター・南相馬「とどけ鳥」	
小松豊明	特定非営利活動法人 シャプラニール=市民による海外協力の会	国内活動グループチーフ / 震災対応グループチーフ
今野由喜	特定非営利活動法人 つながっぺ南相馬	理事長
齊藤 登	NPO 法人 福島県有機農業ネットワーク	理事兼事務局長
澤田 和美	特定非営利活動法人 福島県の児童養護施設の子どもの健康を考える会	共同代表
清水義広	NPO 法人 CRMS 市民放射能測定所福島	理事
鈴木亮	東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN)	福島担当
関 久雄	NPO 法人 りょうぜん里山学校	事務局長
竹内俊之	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC) 福島事務所	所長
谷山由子	特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター (JVC)	震災支援担当 (アフガニスタン事業担当兼任)
丹波史紀	一般社団法人 ふくしま連携復興センター福島大学行政政策学類	代表理事 准教授
千葉英行	つきだて花工房	交流課 課長
直江 篤志	認定 NPO 法人 AAR Japan[難民を助ける会]	プログラムコーディネーター
野口時子	3a 郡山	代表
長谷川秀雄	NPO 法人 いわき自立生活センター	理事長
半田将史	認定 NPO 法人 AAR Japan[難民を助ける会]	プログラムコーディネーター
藤岡恵美子	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC) 福島事務所	情報オフィサー
古山郁	NPO 法人 市民公益活動パートナーズ	代表理事
本田紀生	NPO 法人 元気になろう福島	副理事長・事務局長
吉祥眞佐緒	一般社団法人 全国女性相談研究会	理事
吉野裕之	特定非営利活動法人 シャローム	
渡部直樹	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC) 福島事務所	アシスタント情報オフィサー
草野祐子 (オブザーバー)	みやぎジョネット	代表

寺畑由美 (オブザーバー)	一般社団法人 インターナショナルメディカルコープス	代表理事
福本潤也 (オブザーバー)	東北大学大学院情報科学研究科	人間社会情報科学専攻 准教授

*他、氏名非掲載希望者1名

ワークショップ運営スタッフ

氏名	所属	ワークショップの役割
浅羽聡美	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	記録
浅羽雄介	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
飯島邦子	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
伊藤春美	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
伊藤裕美子	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
浦山絵里	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
遠藤智恵	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
尾上昌毅	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
甲州潤	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
小藤輝正	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
椎木進二	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	記録
鈴木慈子	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
鈴木まり子	特定非営利活動法人 日本ファシリテーション協会	ファシリテーター
伊藤洋子	特定非営利活動法人 CWS Japan	主催者・ファシリテーター
下田寛典	特定非営利活動法人 日本国際ボランティアセンター (JVC)	記録
関口正也	株式会社 オリエンタルコンサルタンツ	記録
玉熊諭	公益財団法人 ケア・インターナショナルジャパン	記録
田島誠	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)	主催者・事務局
芳賀朝子	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)	主催者・事務局
服部圭介	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)	主催者・事務局

聞き取り調査 2. 対象者一覧

氏名	所属	役職
阿部真理子	認定 NPO 法人 IVY	理事・事務局
安達美千代	認定 NPO 法人 IVY	事務局長
秋山映美	株式会社 ラッシュジャパン	チャリティ&キャンペーン
有原領一	社会福法人 宮古市社会福祉協議会 田老福祉センター	地域支援係 主査兼専門員
岩浅大輔	助け合いジャパン岩手支部久慈・宮古サテライト	東北マッチングリーダー
大橋庸一	いわき・まごころ双葉会	事務局
香月学	ありがとう	
川上延男	富岡町泉玉露仮設住宅自治会	会長
菅野美智子	浪江ピースの会	代表
黒柳奈緒美	NPO 法人 結人(被災地障害者センターみやこ)	
齋藤卓磨		元地元団体代表
佐々木長平	志津川中学校仮設住宅自治会	会長
佐々木文弘	佐々木刃物店 平三町目商店会 平七夕まつり実行委員会	会長 委員長
佐々木まきこ	カキ小屋	

佐々木まゆみ	社会福祉法人 山田町社会福祉協議会	地域福祉課 課長
志賀秀範	元豊間中学校 PTA 会長・志賀工務所	
白鳥考太	公益社団法人 シャンティ国際ボランティア会	緊急救援担当
館敬	勿来まちづくりサポートセンター	理事長
田中美奈子	いわき市在住富岡町民すみれ会	会長
東梅英夫	白澤鹿子踊り保存会	会長
中野滋	株式会社 中野用品店 平七夕まつり実行委員会	
波岡美紀	特定非営利活動法人 ぐらしのサポーターズ	理事
日塔マキ	女子の暮らしの研究所 (株式会社 GIRLS LIFE LABO)	代表取締役
延足圭祐	被災地支援団体うましか	代表
蛇石治利	特定非営利活動法人 ぐらしのサポーターズ	
本多貴之	葛尾村役場総務課復興対策係	主査
松本智恵子	葛尾村教育委員会	社会教育係長
米山正彦	広野町仮設住宅	集会所管理室
渡辺哲	ラムズ	代表

特定グループ・ディスカッション 参加者一覧

グループ 1. 社会福祉協議会

氏名	所属	役職
阿部由紀	社会福祉法人 石巻市社会福祉協議会 災害復興支援対策課	課長補佐
北川進	社会福祉法人 石巻市社会福祉協議会災害復興支援対策課 石巻市支えあい総括センター	所長
斎藤嘉徳	社会福祉法人 気仙沼市社会福祉協議会 生活支援・障害福祉課	生活支援係 主任
鈴木文俊	社会福祉法人 宮城県社会福祉協議会 震災復興支援局 宮城県災害・被災地社協等復興支援ボランティアセンター	主幹兼所長
須田めぐみ	社会福祉法人 女川町社会福祉協議会	事務局 主事
宮崎克子	社会福祉法人 宮城県社会福祉協議会 みやぎボランティア総合センター	所長
高橋賢一	社会福祉法人 宮城県社会福祉協議会 震災復興支援局	副参事
高橋功	社会福祉法人 東松島市社会福祉協議会 東松島市生活復興支援センター	活動記録プロジェクトリーダー
千葉貴弘	社会福祉法人 東松島市社会福祉協議会東松島市生活復興支援センター	地域福祉課長 所長

グループ 2. 支援の国際基準

氏名	所属	役職
五十嵐豪	認定 NPO 法人 AAR Japan [難民を助ける会]	プログラムマネージャー
内田順子	NPO 法人 ADRA Japan	プログラムオフィサー
大竹智子	特定非営利活動法人 CWS Japan	プログラムオフィサー
小野寺亜紀	特定非営利活動法人 CWS Japan	
甲斐聡一郎	特定非営利活動法人 災害人道医療支援会 (HuMA)	
佐々木佑	特定非営利活動法人 オックスファム・ジャパン	メディアオフィサー
玉熊諭	公益財団法人 ケア・インターナショナル ジャパン	開発・緊急支援コーディネーター
福田紀子	東日本大震災女性支援ネットワーク	

宮本純子	特定非営利活動法人 災害人道医療支援会 (HuMA)	
鈴木さおり	特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム	研修事業担当
伊藤衆子	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	能力強化グループ
田島 誠	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	震災タスクフォースチーフコーディネーター
服部圭介	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	震災タスクフォース評価プロジェクトチームリーダー
松尾沢子	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	広報グループマネージャー

グループ 3. 広域避難関係者

広域避難者 6 名 （福島県双葉郡からの避難者）

グループ 4. みなし仮設支援

生活支援相談員 7 名 社会福祉法人 山田町社会福祉協議会

本書製作チーム

田島誠	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	震災タスクフォース チーフコーディネーター
服部圭介	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター 株式会社 オリエンタルコンサルタンツ	震災タスクフォース 評価プロジェクト チームリーダー 都市地域開発部 事務局長
山口誠史	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	震災タスクフォース コーディネーター
芳賀朝子	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	広報グループ アシスタント
渡辺李依	特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター	アシスタント
渡辺嶺也	株式会社 オリエンタルコンサルタンツ	
荒井和人	株式会社 オリエンタルコンサルタンツ	

**東日本大震災 市民社会による支援活動
合同レビュー事業検証結果報告書 ～国際協力 NGO の視点から～**

発行日： 2014年5月26日

編集・発行： 特定非営利活動法人 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: www.janic.org

発行者： 大橋正明 (国際協力 NGO センター)

監修： 田島誠 (国際協力 NGO センター)
服部圭介 (株式会社オリエンタルコンサルタンツ)

助成： Give2Asia

表紙デザイン： 松沢浩治 (株式会社ダグハウス)

印刷・製本： ベーテルフォト印刷株式会社



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
Give2Asia