

# 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 (初動対応期)

2011年7月

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム

国内事業部

## はじめに

2011年3月11日午後2時46分、異様なゆれが東京をおそった。その後の津波と火災によって破壊されていく東日本沿岸部のニュースに、国内外のJPF（ジャパン・プラットフォーム）関係者の背筋はこおりついたことだろう。世界各地の被災地で経験をつんできた彼らには、瞬時にそれが世界的にも未曾有の災害であることがわかったはずだ。スマトラ沖地震津波災害を思いだした人もいたかもしれない。スタッフを初動調査に派遣することの決断と、支援が長期戦になることの判断が同時にくださった。以来今日まで、JPF関係者は被災地の方を想いながら支援にあたっている。

本報告書は、3月11日から6月11日までの3ヶ月間のJPF初動対応期プログラムの評価をまとめたものである。同時期のプログラムを1. 避難生活支援、2. 仮住まい移行支援、3. 調整・後方支援、4. 災害弱者支援の4つの分野に分け、それぞれに担当を決めて評価を実施した。JPFにとってはじめての本格的な国内災害支援に対する、はじめての「プログラム評価」であった。JPFはこれまで個別の参加NGOの事業を評価することはあっても「JPFプログラム」として評価することはなかったのである。

初動対応期終了直後に評価を行ったのは、その後の復旧・復興期および類似の国内災害対応のための教訓を学ぶためである。その意味で本評価は「成果評価」のかたちをとっているが、それは事業の是非を判断するものではなく、あくまでも「次のよりよい支援につなげたい」という目的を重視したものであることをはじめに記しておきたい。そのための参考になれば幸いである。

本評価を実施するにあたり、WFP（世界食糧計画）からJPFに出向してくださった川端真理子さんの活躍はめざましかった。WFPでも調査評価事業にあたっているという川端さんは評価のコンセプトづくりから、現場では私たちをのせて運転して事業地につれていってくださるなど、てきぱきと段取りを整えて運んでくださった。

JPFの参加NGOのスタッフ、JPF事務局員はとても協力的に対応してくださった。事業の成果、実施過程で直面した困難、現状と課題について、ていねいな説明をいただいた。事業地では、ご多忙にもかかわらず、社会福祉協議会などの関連機関のみなさまがたから貴重なお時間をいただき、お話をうかがうことができた。ご協力くださったみなさまに、あらためて感謝をのべたい。

最後に、このたびの災害により大きな被害にあわれたみなさまに、お見舞い申しあげます。あたたかい東日本の人びとのこころが、うつくしい東日本の風景にとりもどされるように、こころからお祈りします。

# もくじ

要旨	p3
1. 上位目標に関する見解	
2. 成果別評価結果の要旨	
3. 復旧・復興期の提案	
4. 将来の国内災害対応への提言	
I 評価の概要	p6
1. 目的	
2. 対象	
3. 評価基準項目	
4. 評価方法	
5. 限界性	
II JPF 初動対応期プログラム	p11
1. 背景	
2. JPF 初動対応期プログラム（2011年3月11日～6月11日）	
III 評価結果	p17
1. 上位目標に対する評価結果	
2. 成果別評価結果	
IV 提言	p55
1. 復旧・復興期の提言	
2. 将来の国内災害対応への提言	
3. 成果別にみた短期、中長期、将来の提言	
付録	p58
1. スケジュールと面談者	
2. アンケート用紙	

# 要旨

## 1. 上位目標に関する評価

### 1) 上位目標

被災者の生命と生活をたすける

被災者の生活再建、被災地の復旧・復興が始動する

### 2) 評価できる点

- 未曾有の大災害により道路、鉄道、通信網が寸断し、被災地へのアクセスが困難をきわめるなか、海外での人道支援の経験をいかして高いロジスティックス能力と機動力を発揮し、緊急時に必要とされたモノ、サービスをいち早く届けることにより、被災者の生命と生活をたすけることに貢献した。
- 民間支援団体と公的支援団体を機能的にむすびつけることを通じ、仮設住宅入居者に対する生活物資（スターターパック）配布などを大規模かつ包括的に実施することにより、被災者の生活再建、被災地の復旧・復興が始動することに大きく寄与した。

### 3) 課題

- 国内災害対応への経験不足から、災害救助法などの基本的知識に関する知見が不十分であり、行政との連携・調整が効率的ではない支援が散見され、避難所や仮設住宅以外の被災者の生命と生活をたすける目標の達成は限定的なものにとどまった。
- 日々変わるニーズ、多様な被災者のニーズ、災害弱者へのニーズに対応する必要に迫られたが、民間支援が本来得意とするきめ細やかな支援の実施は十分とはいえず難しかった。

## 2. 成果別評価結果の要旨

### 1) 成果1「避難生活支援」→詳細はp18～

- 個人・企業の協力により資金（約64億円、39,714件）、物資（136社、727品目）、サービスなどの大規模なリソースがJPF（ジャパン・プラットフォーム：JPF）に集約され、迅速なマッチングを通じ、被災者支援を展開することができた
- モノやサービスの提供を単なる緊急支援とせず、信頼関係構築、ニーズ把握の手段としてとらえた
- 避難所以外の被災者（半壊世帯、自宅、小規模避難所の被災者）に対する支援

は限定的であった

2) 成果2「仮住まい移行支援」→詳細はp27～

- がれき撤去、仮設住宅への生活物資配布、家屋清掃による支援を受けた被災者が次の生活再建のステップをふみだした
- 初動対応期の83%の金額ががれき撤去、仮設住宅支援の分野に投入されたが、これらの支援は「広く・浅く」であり、きめ細やかな資源を投入できたか疑問が残った

3) 成果3「調整・後方支援」→詳細はp36～

- 行政とNGO/NPOとの連携による被災者支援会議（「被災者支援4者連絡会議」「被災者支援3者連絡会議」）において、NGO/NPOについてはJPFが中心的な役割をはたした。このことが復興構想会議による「復興への提言」と「新しい公共」に明記された
- UNOCHA（国連人道問題調整事務所）撤退時に、マップアクション（Map Action）からの情報を引き継ぎ、支援機関間会合（Inter-Agency Meeting）を開催するなどして、海外からの支援の問い合わせに対応した
- 被災地にJPF現地スタッフや参加NGOスタッフが中長期的に配置されたことにより、被災地の人びと信頼関係を構築することができた
- 調整のための体制が確立するまでにほぼ1カ月の時間が費やされた
- 情報収集・集約の機能が貧弱であった

4) 成果4「災害弱者支援・地域性への配慮」→詳細はp46～

- 参加NGO数団体が外国人、女性、障がい者に特化した支援を実施した
- JPFの参加NGOが海外で実施してきた支援スキームは、東日本の地域性に配慮することで活かされていた
- 小中学校教育の分野に対する支援は、一時的に麻痺した行政機能の回復が早く、一部の支援の妥当性に疑問が残った。
- 国際的な人道支援基準に照らしあわせて明らかに欠如しているニーズの問題（避難所におけるジェンダー配慮欠如など）を改善することに対する働きかけは限定的なものにとどまった

3. 復旧・復興期の提案→詳細は p55～

- 1) きめ細やかな仮住まい移行支援
- 2) 医職習遊の復旧・復興
- 3) 「共に生きるファンド」の有効活用

4) 情報収集・発信能力の強化

5) 災害弱者支援の継続

4. 将来の国内災害対応への提言→詳細は p56～

1) JPF の国内災害対応戦略の策定

2) 海外の支援団体、行政と国内の民間支援団体（NGO/NPO）との調整機能の強化

3) 災害弱者支援の強化

# I 評価の概要

## 1. 目的

評価を通して、東日本大震災の復旧・復興期に JPF がはたすべき役割を示すとともに、将来の類似の国内災害に備えるための教訓・提言を引き出す。

## 2. 対象

1) 期間：初動対応期（2011年3月11日～6月11日まで）

2) 内容と評価担当者

上位目標<sup>1</sup>と、初動対応期に実施した事業の「成果（Outcome）」<sup>2</sup>について評価を行った。本評価は初動対応期の JPF プログラム全体の評価を行うものである。したがって個々の事業の達成度や、JPF の事業実施体制は評価対象とはしなかった。

### 上位目標（Impact）

被災者の生命と生活をたすけるとともに、被災者の生活の再建と被災地の復旧・復興が開始する。

### 成果（Outcome）（評価担当者）

成果 1 「避難生活支援」（お茶の水女子大学講師 桑名恵）

被災者が必要なモノとサービスが保証された避難生活をおくることができる

成果 2 「仮住まい移行支援」（関西大学准教授 越山健治）

家屋に被害をうけた被災者が仮設住宅もしくは自宅において生活をおくることができる

成果 3 「調整・後方支援」（人と防災未来センター主任研究員 阪本真由美）

被災地・被災者に対する支援が行政などの関連機関と連携・調整をたもって円滑に実施される

成果 4 「災害弱者支援<sup>3</sup>・地域性への配慮（分野横断事項）」（大阪大学大学院准教授 石井正子）

災害弱者（高齢者・外国人・障がい者・子ども・女性）や地域性に配慮した支援が実施される

<sup>1</sup>上位目標はより長期的な目標であり、成果の達成が直接的に上位目標の達成に結びつくとは限らない。

<sup>2</sup>成果は個々の事業により生みだされた「結果（Output）」によりもたらされるものである。

<sup>3</sup>災害弱者支援とは、高齢者、女性、子ども、障がい者、外国人などに特化した支援、心理社会的サポート、および緊急支援における災害弱者に配慮した支援をさす。なお JPF の NGO のなかには、JPF の資金以外で災害弱者を行った団体もあることを付記しておく。

### 3. 評価基準項目

#### 1) DAC の評価基準項目の検討

評価に先駆け、評価基準項目の妥当性を検討した。開発途上国に対する国際支援の評価については、1991年に経済協力機構(OECD)の開発委員会(DAC)が策定した「開発援助評価の原則」<sup>4</sup>において重要性が示された。DACによる「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「持続性」の5項目を活用した評価は幅広く定着している(DACの評価項目については表1参照)。JPFの参加NGOの事業策定・評価においても同項目が活用されている。ただし、DACによる評価項目は、基本的に中長期の開発支援を対象としたものである。そのため「持続性」のように、災害緊急支援に適応することが難しい項目がある。

表1 DACによる開発援助評価5項目

項目	定義
妥当性 (Relevance)	開発援助の目標が実際に達成された、あるいはこれから達成されると見込まれる度合いであり、目標の相対的な重要度も勘案しながら判断する。
有効性 (Effectiveness)	開発援助の目標が実際に達成された、あるいはこれから達成されると見込まれる度合いであり、目標の相対的な重要度も勘案しながら判断する。
効率性 (Efficiency)	資源及び(又は)投入(資金、専門技術(知識)、時間など)がいかに経済的に結果を生み出したかを示す尺度
インパクト (Impact)	開発援助によって直接または間接的に、意図的であるか否かを問わず生じる、肯定的、否定的及び一次的、二次的な長期的効果。
持続性 (Sustainability)	開発援助終了後に開発の結果から得られる主立った便益の持続性。長期的便益が継続する蓋然性。時間の経過に伴い開発の純益が失われていくというリスクに対する回復力。

#### 2) ALNAP の評価基準項目の検討

災害人道支援の評価を専門としているイギリスのNGOのALNAP(Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)は、2006年にDACにもとづく新たな災害人道支援評価項目を開発した(表2)。

ALNAPによる評価項目は、「妥当性」が「適切性(Appropriateness)」をふくむものとしている。さらに、すべての政策において人道的側面に対する配慮がなされているのかを評価する項目として「一貫性(Coherence)」が、支援が行き届いているかを評価する「被覆率(Coverage)」が加わっており、より多くの人に迅速に支援を提供することがもとめられる緊急人道支援特有の評価項目となっている。

表2 ALNAPによる評価項目

<sup>4</sup> DAC, Principles for Evaluation of Development Assistance, OECD, 1991



項目	DACに基づくALNAPの定義
妥当性／適切性 (Relevance/ Appropriateness)	妥当性(Relevance)については、プロジェクトが地域のニーズと優先順位に基づくものとなっているのか。適切性(Appropriateness)については、人道支援活動が、地域のニーズと合致しており、主体性を増やし、信頼性と対費用効果を満たすものとなっている
連結性 (Connectedness)	短期の災害支援活動から長期の活動への連結性
一貫性 (Coherence)	すべての安全・開発・貿易・軍事・人道支援政策が一貫性を持つものとなっているのか。特に、すべての政策が、人道的あるいは人権的側面を取り入れているのか。
被覆率 (Coverage)	生命の危機に瀕する被災者が場所にかかわらず支援を受けることができたのか
効率性 (Efficiency)	投入に対するアウトプット(質的、及び量的)を測る。通常は、他の類似したアプローチと比較して最も効果的なプロセスが採用されたかを確認する。
有効性 (Effectiveness)	支援事業の目標達成度合い。成果がアウトプットに基づきもたらされたのか。支援がタイミング(Timeliness)よく提供されたのか。調整(Coordination)関係機関の調整による有効性
インパクト (Impact)	支援事業による、個人々人に対する(女性・高齢者・コミュニティ・機関)、講義の効果(社会・経済・技術・環境)についてみる。インパクトは意図したもの・意図しないもの、公的・否定的、マクロ(セクター)・ミクロ(家計)のものがある。
持続性 (Sustainability)	開発援助終了後に開発の結果から得られる主だった便益の持続性。長期的便益が継続するという蓋然性。時間の経過に伴い開発の純益が失われるという回復力

### 3) 本評価における適応性の検討

現在 JPF が活用している DAC の評価項目、ALNAP の評価項目を比較し、これらの評価項目の本評価における適応性を検討した。項目ごとの主な検討結果は以下の通りである。

- 一貫性：人道支援政策との一貫性を検討する。とくに東日本大震災においては、行政・自衛隊が被災者支援を行っており、これらの機関と連携して活動する必要性がみられた。また、福島第一原発の事故により、安全性に配慮するがゆえに人道支援が行き届かない地域があったと考えられる。
- 持続性：本評価は災害初動期の支援を対象とする。中長期的な支援については「連結性」において評価可能であることから、評価項目とはしない。
- 迅速性・適切なタイミング：スピードやタイミングは、重要な要素ではあるものの、その結果どのようなサービスが生みだされたのかという成果が重要であることから、「有効性」の視点として評価する。
- 調整：調整の重要性は ALNAP の指標においても議論されているものの、最終的には「初動対応期事業が、政策手段を最大限に活用し、まとまりをもって効果的に実施されたのかをみる」という観点から「有効性」のなかに反映する。これに対し、日本の災害対応においては、行政や地域機関との調整・連携は不可欠であること、また JPF は「調整」を主たる業務としていることから、「調整」を調査項目として設定する。

以上の議論をふまえ、最終的に「妥当性・適切性」「一貫性」「連結性・持続可能性」「被

「覆率・ターゲティング」「効率性」「有効性」「調整」「インパクト」の 8 項目を「災害初動支援の評価項目（JPF）」として決定した（表 3）。

表 3 JPF 初動対応期 評価基準

	指標	定義
1	妥当性・適切性 Relevance/ Appropriateness	妥当性(Relevance)については、プロジェクトが地域のニーズと優先順位に基づくものとなっているのか。適切性(Appropriateness)については、人道支援活動が、地域のニーズと合致しており、主体性を増やし、信頼性と対費用効果を満たすものとなっているのか。
2	一貫性 Coherence	すべての安全・開発・貿易・軍事・人道支援政策が一貫性を持つものとなっているのか。特に、すべての政策が、人道的あるいは人権の側面を取り入れているのか。
3	連結性・持続可能性 Connectedness/Sustainability	連結性(Connectedness)：短期の災害支援活動から長期の活動への連結性。緊急支援が中・長期的に想定される課題を念頭において事業が実施されたか。 持続可能性(Sustainability)：開発援助終了後に開発の結果から得られる主立った便益の持続性。長期的便益が継続する蓋然性。時間の経過に伴い開発の純益が失われていくというリスクに対する回復力。
4	被覆率・ターゲティング Coverage/Targeting	生命の危機に瀕する被災者が場所にかかわらず支援を受けることができたのか
5	効率性 Efficiency	投入に対するアウトプット（質的、及び量的）を測る。通常は、他の類似したアプローチと比較して最も効果的なプロセスが採用されたかを確認する。
6	有効性 Effectiveness	支援事業の目標達成度合い。成果がアウトプットに基づきもたらされたのか。支援がタイミング(Timeliness)よく提供されたのか。
7	調整 Coordination	初動・緊急支援事業が、政策手段を最大限に活用し、まとまりをもって効果的に実施されたかをみる。
8	インパクト Impact	支援事業による、個人に対する（女性・高齢者・コミュニティ・機関）、広義の効果（社会・経済・技術・環境）についてみる。インパクトは意図したもの・意図しないもの、肯定的・否定的、マクロ（セクター）・ミクロ（家計）のものがある。

#### 4. 評価方法

- 1) およそ 5 日間の現地調査を行った（付録 1 スケジュールと面談者 参照）
- 2) 被災地の内外をふくめて関係機関先を訪問した（付録 1 スケジュールと面談者 参照）
- 3) アンケート用紙による調査を行った（付録 2 アンケート用紙 参照）
- 4) 事業計画書、事業報告書などの書類および二次データの分析を行った

#### 5. 限界性

評価調査の結果、明らかになった評価指標の限界を以下に記す。これらの点については、今後の調査に際して、より詳細に検討する必要がある。

##### 1) 評価全般について

- 評価基準項目については、個別事業評価であれば適応しやすいものの、プログラム全体の評価となると適応し難かった。これは現時点での各成果の到達点について統一された見解が存在しないこと、もうひとつは JPF プログラムの組み立てが、被災地・被災者のニーズベースというよりむしろプロジェクト実施する側の実施能力に

左右されていることが挙げられるのではないかと考えられる。

- 「成果」は基本的に個別事業の積みあげを評価するものとしたが、個別事業の積みあげ以外の要素が、成果に結びついているものもみられた。
- 事業策定時に、個別事業がどのように成果にむすびつくのか、成果の達成がどのように上位目標にむすびつくのか、というような事業、成果、上位目標の相関関係が練られていなかった。

## 2) 評価項目について

- 一貫性：人道支援政策が、支援主体（行政・自衛隊）また、被災地のリスク（原発などによる計画的避難区域など）を問わず行われたのかを評価した。ただし、日本の災害対応では、文化的特性・メディア特性からかなり中庸な支援しかできない環境となるため、評価が難しい。
- 連結性：初動期の支援で連結性が判断しにくい。
- 有効性：有効性と効率性の違いが分かりにくい。本評価では、有効性は「タイミング、迅速性、活動が成果につながったのかどうか」で判断した。
- 効率性：「他のアプローチと比較して、その手段が効率的であったのか」を評価した。

## 3) 調査について

- 調査期間が短く、現地の活動の一部しか視察できなかった。JPFとしては、すべての事業を直接モニタリングで視察することは現実的でなく、事業開始より事業実施団体の活動進捗報告を確認することで事業のモニタリングを日常的に行う必要がある。
- 被災者への配慮もあり、被災者の声を直接聞く機会が少なかった。
- 終了している事業については、報告書・アンケートにもとづき成果を評価せざるをえなかった。
- 事業のなかには、JPFの参加NGOが自己資金で行う事業とJPF事業が混ざっているものもあり、ヒアリング・アンケートからの結果においても、JPFプログラムとして助成された部分の活動なのか判別が難しかった。

## II JPF 初動対応期プログラム

### 1. 背景

2011年3月11日14時46分、東北地方太平洋沖地震が発生した。地震はマグネチュード9.1を記録し、東北地方沿岸部において最大9.3mに達する津波が発生した。7月12日付警察庁の発表によると、地震と津波による人的被害は、死者15,555人、行方不明者5,344人、負傷者5,688人、家屋の被害は全壊107,796戸、半壊117,383戸におよぶ。内閣府の発表によると、被害額の推計は総額16兆9千億円とされる<sup>5</sup>。

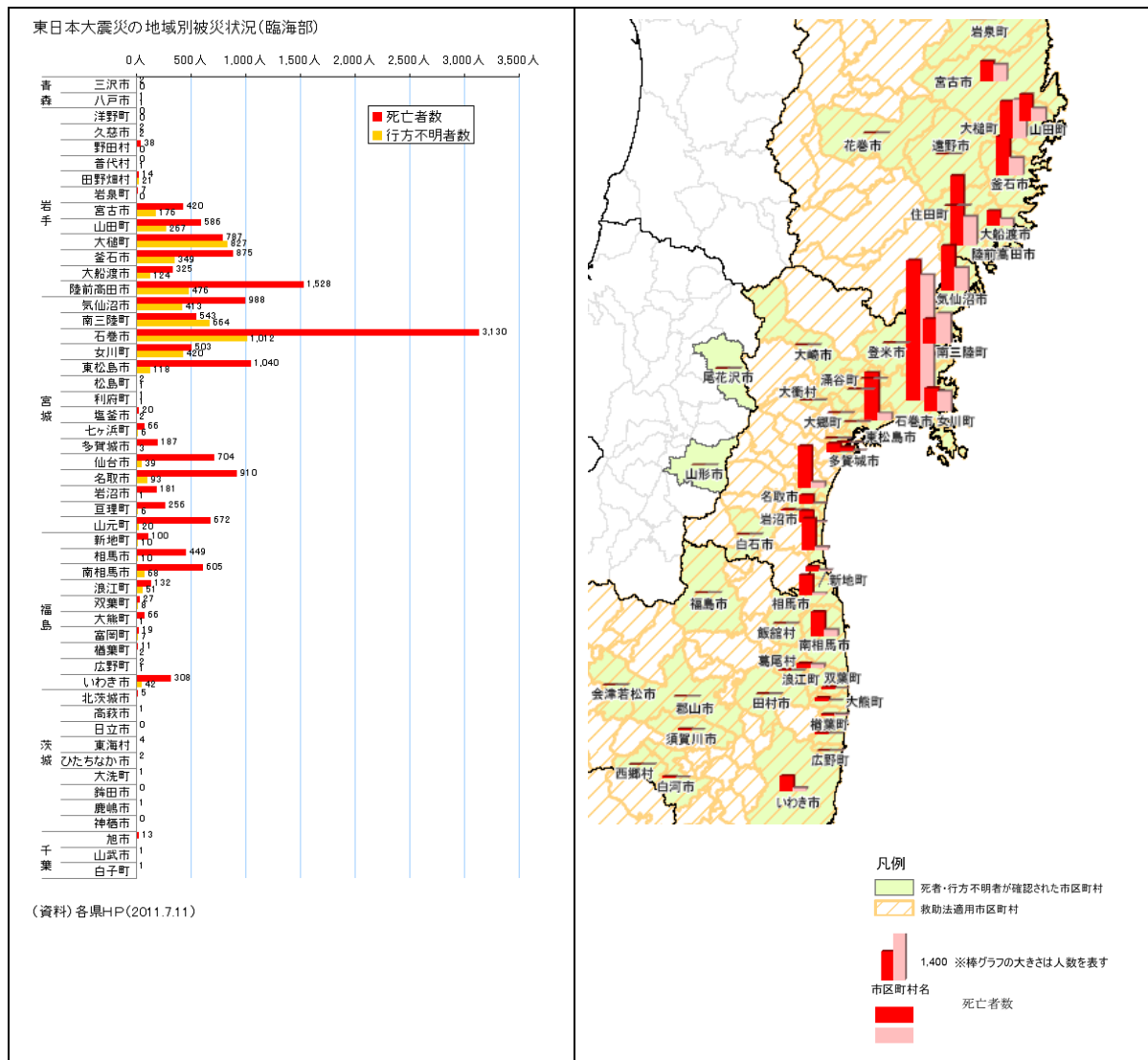


図1. 東日本大震災地域別被災状況

出典：社会実情データ図録 (<http://www2.ttcn.ne.jp/honkawa/4362.html>)；

<sup>5</sup> 内閣府記者発表記事「東日本大震災における被害額の推計について」(2011年6月24日)  
<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/110624-1kisyu.pdf>

東北地方太平洋沖地震緊急地図作成チーム (<http://www.drs.dpri.kyoto-u.ac.jp/emt/maps/>)

震災・津波による被害は東北3県（宮城県、岩手県、福島県）沿岸部に集中し、一部の市町は壊滅的被害を被った。地域ごとの死亡者数・行方不明者数を図1に示す。震災から3ヶ月以上たった2011年6月現在でも、99,000以上が避難生活をおくり、うち24,000人は避難所での生活を余儀なくされている(内閣府被災者生活支援チーム6月30日付)。仮設住宅は、必要戸数50,583戸のうち、7月11日現在で47,553戸着工済み、うち37,062戸の建設が完成している<sup>6</sup>。

## 2. JPF 初動対応期プログラム（2011年3月11日～6月11日）

### 1) 成果（Outcome）と結果（Output）

未曾有の国内災害を受けて、JPFは発災直後に出勤を決定し、参加NGOとともに支援活動を展開した。震災後3ヶ月をへた6月11日をもって、JPFでは「初動対応期」を終了したと位置づけ、現在は「緊急対応期」として復旧・復興支援にむけた支援活動を継続している。国内災害においてこれだけ大規模な支援を展開したのはJPFとしては初めての試みとなる。

初動対応期のJPFプログラムは以下4つの成果と結果にまとめることができる。

#### ➤ 成果1「避難生活支援」

被災者が必要なモノとサービスが保証された避難生活をおくることができる

<結果>

- 被災者が栄養バランスのとれた食事がとれるようになる
- 被災者に必要な生活物資が行き届く
- 被災者に必要なサービス（保健衛生・医療）が提供される
- 被災者が外部との連絡、情報の入手を確保する

#### ➤ 成果2「仮住まい移行支援」

家屋に被害をうけた被災者が仮設住宅もしくは自宅において生活をおくることができる

<結果>

- 被災者が自宅に戻って生活を再開する環境が整備される
- 仮設入居者への生活物資が提供される

#### ➤ 成果3「調整・後方支援」

被災地・被災者に対する支援が行政などの関連機関と連携・調整をたもって円滑に実施される

<結果>

- 被災地で活動するNGO/NPOの支援体制が整備される

<sup>6</sup> 国土交通省「応急仮設住宅・着工完成戸数の推移」

<http://www.mlit.go.jp/common/000143900.pdf>

- 行政、自衛隊および NGO/NPO のあいだの連携が円滑に行われる
- 国際機関、海外 NGO との調整が円滑に行われる
- 個人・企業ドナーとの調整が円滑に行われる

➤ 成果 4「災害弱者支援・地域性への配慮（分野横断事項）」

災害弱者（高齢者・外国人・障がい者・子ども、女性）や地域性に配慮した支援が実施される

<結果>

- 災害弱者に配慮した支援が展開される
- 地域性に配慮した支援が展開される

2) 支援活動（Activities）

それぞれの成果と結果のもとに展開された具体的な支援活動は表 5 の通りである。

表 5 JPF 初動対応期 支援活動

番号	インパクト・成果	支援活動	投入額
0	インパクト (Impact)	被災者の生命と生活をたすける 被災者の生活再建、被災地の復旧・復興が始動する	<b>3,536,560,265</b>
<b>1</b>	<b>成果 (Outcome)</b>	<b>被災者が必要なモノ・サービスの保障された避難生活をおくる</b>	<b>537,723,952</b>
1.1	アウトプット (Output)	避難生活者が栄養バランスのとれた食事がとれるようになる	85,422,995
1.2		避難生活者に必要な生活物資が行き届く	98,975,210
1.3		避難所に必要なサービス（保健衛生・医療）が提供される	40,259,933
1.4		避難所の住民がインターネットを安否確認、外部との連絡、情報の入手、娯楽に活用できる。	21,009,706
1.5		被災地において学校活動が再開・継続する	244,447,674
1.6		災害弱者に対し必要なサービスが提供される	47,608,433
1.0.0	<b>活動 (Activity)</b>	初動調査	37,381,372
1.0.0		救援救助（JRA）	676,500
1.1.1		炊き出し（NICCO）	23,595,123
1.1.2		炊き出し（BAJ）	23,770,000
1.2.1		緊急食糧、生活物資支援（PARCIC）	13,010,000
1.2.2		緊急食糧、生活物資支援（ICA）	20,980,700
1.2.3		物資提供（NICCO）	7,648,477
1.2.4		生活物資配布、情報誌発行、子どもケア（JAFS）	17,281,800

1.2.5		生活物資支援 (CCP)	40,054,233
1.3.1		医療サービスを提供する (NICCO)	7,648,477
1.3.2		仮設トイレ (NICCO)	7,648,477
1.3.3		医療サービスを提供する (HuMA)	24,962,980
1.4.1		避難所における通信機器の整備 (BHN)	21,009,706
1.5.1		被災した子どものための学用品配布 (SVA)	6,061,976
1.5.2		被災した子どものための学用品配布 (KnK)	66,110,488
1.5.3		被災校のための備品整備 (KnK)	66,110,488
1.5.4		被災地での通学バス整備 (KnK)	66,110,488
1.5.5		チャイルドスペース整備、子ども支援 (CCP)	40,054,233
1.6.1		外国人被災者のための法的支援・保護 (JAR)	7,554,200
1.6.2		被災者主導型の避難所運営支援 (CCP)	40,054,233
<b>2</b>	<b>成果 (Outcome)</b>	<b>家屋に被害を受けた被災者が生活再建に向けた仮住まいを開始することができるようになる</b>	<b>2,934,231,485</b>
2.1	<b>アウトプット (Output)</b>	被災者が自宅に戻って生活を再開する環境が整備される	403,627,023
2.2		仮設住宅入居者への生活物資が整備される	2,530,604,462
2.1.1	<b>活動 (Activity)</b>	がれき撤去、家屋清掃 (JEN)	380,031,900
2.1.2		がれき撤去、家屋清掃 (NICCO)	23,595,123
2.2.1		仮設住宅生活物資整備 (PWJ)	565,133,544
2.2.2		仮設住宅生活物資整備 (ADRA)	632,986,000
2.2.3		仮設住宅生活物資整備 (JEN)	663,150,900
2.2.4		仮設住宅生活物資整備 (AAR)	669,334,018
<b>3</b>	<b>成果 (Outcome)</b>	<b>被災地・被災民に対する NGO/NPO の支援が円滑にかつ行政など関連機関との調整・連携を保って実施される</b>	<b>64,604,829</b>
3.1	<b>アウトプット (Output)</b>	被災地で活動する NGO/NPO の支援体制が整備される	64,604,829
3.2		行政・自衛隊及び NGO/NPO 間の連携が円滑に行われる	20,000,000
3.3		国際機関、海外 NGO との調整が円滑に行われる	
3.4		個人・企業ドナーとの調整が円滑に行われる	
3.1.1	<b>活動 (Activity)</b>	後方支援基地のインターネット通信設備整備 (BHN)	21,009,706
3.1.2		ボランティアコーディネート (NICCO)	23,595,123
3.1.3		東京での NGO 調整会議 (JPF)	20,000,000
3.2.1		被災者支援 4 者連絡会議、被災地支援 3 者連絡会議の実施を各県・市町において推進する(JPF)	

3.2.2		分科会の立ち上げを推進する (JPF)	
3.2.3		県社協・市町社協ボランティアセンターへの人材派遣 (JPF)	
3.3.1		国際機関、海外 NGO、海外ドナーとの調整窓口業務	
3.3.2		企業・個人からの申し出の窓口業務・マッチング	
<b>4</b>	<b>成果 (Outcome)</b>	上記3つの成果が配慮事項 (災害弱者と地域性への配慮) に留意して展開される	
4.1	<b>アウトプット (Output)</b>	災害弱者 (外国人、障がい者、高齢者、子ども) 及び地域性に配慮した支援が展開される	
4.1.1	<b>活動 (Activity)</b>	成果1、2、3の全て	
4.2.1		障害者施設を中心とした物資配布 (AAR)	
4.2.2		被災した子どものための学用品配布 (SVA)	
4.2.3		被災した子どものための学用品配布 (KnK)	
4.2.4		チャイルドスペース整備、子ども支援 (CCP)	
4.2.5		外国人被災者のための法的支援・保護 (JAR)	

### 3) 投入額

JPF の参加 NGO のうち 20 団体 (JPF 事務局による調整活動を含む) が JPF の助成を受けて出勤し、35 億円を越える助成金が投入された。表 4 に、分野別、成果別投入額を示す。

表 4：投入額内訳 (総額 3,536,560,265 円)

分野別投入額		成果別投入額*	
<b>分野</b>	<b>投入額 (日本円)</b>	<b>成果</b>	<b>投入額 (日本円)</b>
初動・ニーズ調査	10,659,485	成果1：避難生活支援	537,723,952
食糧・物資	2,674,388,260	成果2：仮住まい移行支援	2,934,231,485
教育支援	204,393,441	成果3：後方支援、調整	64,604,829
医療・公衆衛生	47,908,410	<b>合計</b>	<b>3,536,560,265</b>
地域復旧	570,979,969	*成果4 (災害弱者・地域性配慮) に関連する投入額は、	
調整	20,000,000	成果1, 2, 3に含まれる。	
その他	8,230,700		
<b>合計</b>	<b>3,536,560,265</b>		





## III 評価結果

### 1. 上位目標に関する評価結果

#### 1) 上位目標

被災者の生命と生活をたすける

被災者の生活再建、被災地の復旧・復興が始動する

#### 2) 評価できる点

- 未曾有の大災害により道路、鉄道、通信網が寸断し、被災地へのアクセスが困難をきわめるなか、海外での人道支援の経験をいかして高いロジスティックス能力と機動力を発揮し、緊急時に必要とされたモノ、サービスをいち早く届けることにより、被災者の生命と生活をたすけることに貢献した。
- 民間支援団体と公的支援団体を機能的にむすびつけることを通じ、仮設住宅入居者に対する生活物資（スターターパック）配布などを大規模かつ包括的に実施することにより、被災者の生活再建、被災地の復旧・復興が始動することに大きく寄与した。

#### 3) 課題

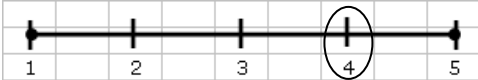
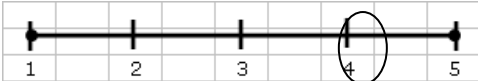
- 国内災害対応への経験不足から、災害救助法などの基本的知識に関する知見が不十分であり、行政との連携・調整が効率的ではない支援が散見され、避難所や仮設住宅以外の被災者の生命と生活をたすける目標の達成は限定的なものにとどまった。
- 日々変わるニーズ、多様な被災者のニーズ、災害弱者へのニーズに対応する必要に迫られたが、民間支援が本来得意とするきめ細やかな支援の実施は十分とはいえず難しかった。

## 2. 成果別評価結果

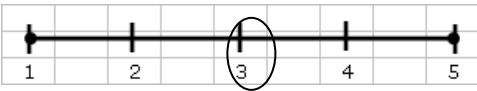
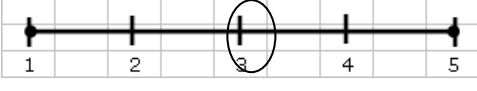
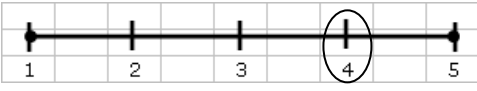
### 1) 成果1 被災者が必要なモノ・サービスの保障された避難生活をおくる

桑名恵（お茶の水大学 講師）

#### ①基準項目による評価<sup>7</sup>

妥当性（Relevance, Appropriateness） 4	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 発災直後において、被災地のアクセスに限界が生じるなかでも、海外での緊急対応の経験を活かして、独自の移動手段、通信手段を確保し、被災者に対して緊急時に最も必要となるモノ・サービスを届ける支援がいち早く展開された点は高く評価できる。</li> <li>❑ 緊急時に必要とされる物資を配布しながら、被災者との関係を構築しつつニーズ把握のための初動調査を実施した団体が13団体にのぼり、被災者の状況をさまざまな状況を反映してのきめ細かい支援につながった。</li> <li>❑ 各団体の得意分野、つながりやネットワークをいかし、さまざまな地域において、物資配布、教育・医療支援、炊き出し、害虫駆除、通信支援、写真整理、がれき撤去などバラエティに富んだ支援事業を行ったことは、現地の多様なニーズに応えるNGOならではの強みをいかした支援として評価できる。</li> <li>❑ 行政による被災者の支援は大規模な避難所を中心に行われることが多く、避難所以外の被災者（半壊世帯、自宅、小規模避難所への避難者など）への支援が漏れがちであった。そのような事情をいち早く把握し、避難所外のニーズや行政の支援が受けられない小規模避難所に対応した団体も多く、きめ細かい対応をふくんだ支援は妥当性が高かった。</li> <li>■ 避難生活をおくる被災者のなかで自宅避難者がその半数をしめた状況では、そのニーズの大きさに対して避難所外の支援に十分に対応していたとはいえない。</li> </ul>	
一貫性（Coherence）（人道支援政策との一貫性） 4	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 海外の人道支援実施時のスタンダード（スフィア・スタンダード、INEE（Inter-Agency Network for Education in Emergency：教育ミニマム・スタンダードなど）を参照し、個々</li> </ul>	

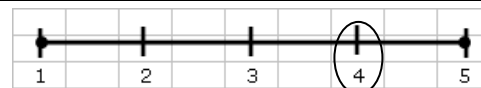
<sup>7</sup>評価尺度を否定的回答の極を「1」、肯定的回答の極みを「5」として、賛否の程度を「1. 全然達成できていない」「2. あまり達成できていない」「3. どちらともいえない」「4. どちらかといえば達成できていた」「5. 達成できていた」の5段階に分けて1～5のうちいずれか一つを評価者が選択する方式とした。次に、それぞれの評価尺度にいたった理由を「評価結果」の項目に記した。基本的に、客観的に評価される事実のみを書くこと、また評価に達していない理由があるとしたらその理由も書くことにした。

<p>のプロジェクトの範囲では、多くの団体で国際基準を満たす緊急支援が意識されていた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 避難所において高齢者、女性、子ども、災害弱者への配慮、トイレ、水回りの状況など、国際基準を満たさない状況が多く発生しており、国際基準の実践の全般的な効果は限定的であった。</li> </ul>	
<p>連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)</p> <p>3</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 初動調査とその後の支援事業においては、初めて支援する土地において地元との関係性をつくりながら独自のネットワークを活用し、得意分野での支援を実施するという連動性をもった活動が多数をしめた。</li> <li>□ 外部からただモノ・サービスを提供するだけではなく、被災者の自立を見据えて、被災者や現地関係者を雇用するなどの配慮がみられた。</li> <li>□ 炊き出しでは、避難所外の支援が行政の方針により打ち切られていくなかで、被災者の細かい状況を考慮しながら、困難な状況にあれば支援を継続するなどの画一的ではないきめ細かい対応がされていた。</li> <li>■ 多くの支援事業で、モノ・サービス提供は外部からもたらされている。地元の事情をよりくんだ形での対応を推進するために、地元団体、地元組織との連結性を意識した団体はあったものの、実現は十分には実現できていなかった。</li> <li>■ 避難生活における支援は、モノ・サービスの提供と被災者の自立をうながす支援の両面が必要となるが、生計手段の確保などの自立をうながす支援との連結性は現段階では十分ではなかった。</li> </ul>	
<p>被覆率・ターゲティング (Coverage, Targeting) 3</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 大規模災害における避難生活者への支援は、緊急支援において最も必要とされる支援であり、発災直後から3か月時点まで避難生活者への支援に重点をおいたことは評価できる。</li> <li>□ 様々な地域で、行政サービスでは行き届かない支援分野（配布物資、医療サービス、教育支援、通信支援、炊き出し、写真整理、害虫除去、がれき除去など）、対象者（小規模避難所、自宅避難者、障がい者、外国人、女性など）を設定し、支援ギャップにこたえる避難生活者への支援実施が行われた。</li> <li>■ 避難所以外の被災者への支援は行政からの支援も行き届かずニーズが高かったが、数団体が対応したものの全体としては限定的であった。</li> </ul>	
<p>効率性 (Efficiency) (他のアプローチと比較した場合)</p> <p>4</p>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 海外での緊急支援の経験により、移動手段、物資輸送手段、通信手段の確保、事務所立ちあげなど、初動時のロジスティクス能力が高い団体が多く、発災直後の初動期から支援のニーズが高い被災者への支援体制を迅速に、効率的に整備することができた。</li> <li>□ 他の支援組織、団体に比べて、特定のスタッフが現場に長期滞在したことで地元との関係構築</li> </ul>	

が可能となり、地元の信頼のもとづくきめ細かい、質の高い支援につながった。

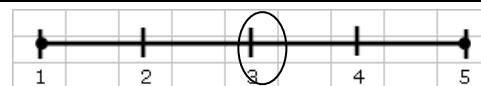
- ❑ 企業からの物資提供のマッチングの仕組みが、日々変わる現場のニーズにこたえるための物資調達に有用であった。
- 国内災害特有の知識、支援体制が十分ではなかったため、行政支援、他関係組織との役割分担ができていなかったり、ボランティアの活用が限定されるなど、コスト高の傾向があった。

有効性 (Effectiveness) (タイミング、迅速など性) 4



- ❑ 配布物資、医療サービス、教育支援、通信支援、炊き出し、写真整理、害虫除去、がれき除去などの支援は、避難生活をおくる被災者に必要なモノ・サービスを提供し、被災者の避難生活の安心にもつながる成果を生み出した。
- ❑ 発災数日内に出動した団体が5団体であった。他のアクターによる支援が遅れるなかで、これまでの緊急経験をいかしたJPFの迅速な初動時の支援は高く評価できる。とくに発災直後、数団体が合同でヘリコプターによる共同調査を行ったことは、被災の全体像を把握し、参加NGOが状況を共有するのに役立った。
- ❑ 行政機能が麻痺し支援を必要とする被災者が多い発災直後の段階において、発災後2週間までに活動した団体は14 団体となり、機動力をもった緊急ニーズにこたえた支援を行うことができた。
- 避難者への支援が本格化する発災1か月後以降の支援は11団体と減少し、焦点が仮設住居のスターターパックの支援へと移行していった。避難所外の支援、災害弱者への被災者支援ニーズが明らかになるなか、それらの対応が十分であったとはいえない。

調整 (Coordination) 3

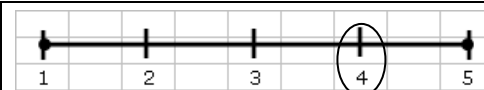


- ❑ 発災直後は行政機能が麻痺しており、調整が困難な状況であったが、各団体により最大限の調整がなされ、支援が行われていた。調整が重要な要素となる海外での緊急支援を経験してきたことがいかされた。
- ❑ 行政とNGO/NPOとの連携による「被災者支援4者連絡会議」にJPFスタッフが参加し、また石巻、女川、気仙沼、遠野の域社会福祉協議会にJPFスタッフを派遣したことで、炊き出しやボランティア派遣などの被災者支援に対する調整が促進され、参加NGOの活動が円滑になった。個別NGOでは対応が難しい全体調整をJPFが担えたことの効果は大きい。
- 独自の活動を実施する団体があったことも指摘されており、他アクターとの共同体制を阻害し、支援効率の低下を招いた面もあった。
- JPFなどが調整する支援機関間会合 (Inter-Agency Meeting) は発災1週間後に開始されたが、国内外のNGO/NPOとの活動の大枠の情報共有にとどまった。参加NGOからはInter-Agency Meeting 以外にも、JPF参加NGO間で、実務上必要な詳細な情報や支援の方向性の共有、活動

調整が必要との声が多く、その調整機能が欠如していた。

- 参加NGOが国内特有の事情を熟知しておらず、効率的な役割分担、調整がなされないことで、被災者への支援事業実施に支障をきたす面もあった。また多くの場合、NGOはボランティアグループと認識され、行政や関係機関との関係を最初からつくらなければいけない難しさがあった。
- 個別事業はそれぞれの効果をもたらしているが、避難生活者の支援においては、他のJPF事業、他の参加NGOとの調整による支援効果の相乗性は高くない。

インパクト（Impact） 4



- 初動時におけるJPFの迅速かつ一定規模のロジスティック能力、機動力は、それぞれの土地において被災者との信頼関係をつくるきっかけとなり、物資・サービス面の支援とこころの支援の組み合わせでの支援が実現した。中長期の支援実施においてもいさせる地元との関係性を構築した。
- とくにJPFスタッフを現場に派遣した調整機能は、炊き出し調整を機に、避難者への支援におけるNGOの役割の重要性において行政、関係諸機関の認識を変えるきっかけとなった。

1= とても悪い 2=悪い 3=ふつう 4=よい 5=とてもよい

## ②評価結果総括

### (a) 国際緊急支援の経験をいかした迅速な支援体制

発災直後は、大規模な被災状況によるガソリン不足、道路寸断によるアクセスが制限されるなか、JPFによる即時の資金拠出を前提に、海外の支援経験をいかした独自の輸送手段、物資調達手段を確保し、ゼロからの支援体制を自己完結的に実施できる団体が多く、迅速な支援が可能となった。また避難生活をおくる被災者の支援にあたっては、海外での経験からある程度の支援ニーズや状況の推移を想定できることも迅速な支援活動につながった。

### (b) ニーズ把握と緊急支援サービス同時進行の支援体制

参加NGOが初動調査と緊急物資配布・サービス提供による支援を混合させる形で、被災者と信頼の構築をしながらニーズ把握をいち早く行い、本格的な事業につなげるという支援が、さまざまな地域で実施された。とくに東日本大震災支援においては、多様な形態の被災者が混在しているうえに、東北特有の遠慮深さもあり、被災者の支援ニーズを把握するには、信頼構築からじっくり時間をかける必要があるといわれている。海外においてコミュニティレベルである程度長く滞在した経験をいかして、モノやサービスの支援を単なる緊急支援ととらえず、信頼関係構築、今後の支援のニーズ把握の手段としてとらえたことは、現地の事情にあった的確な支援であ

った。緊急支援にとどまらず、中長期の復興を見据えて現地に配慮した支援を実施するきめ細やかさも随所にみられた。

(c) 日々変わるニーズ、多様な形態の被災者への対応

海外の緊急支援の経験による想定シナリオをもっているにもかかわらず、東日本大震災は未曾有の大災害であるうえに原発によるリスクも生じ、これまでの経験を超える対応が、規模的にも支援内容としても必要とされた。被害の全体像を把握することが困難なまま、被災者の状況は日々めまぐるしく変わった。被災者の避難生活も、避難所生活者から、自宅避難者、半壊住宅避難者、二次避難者、二次被災者、災害弱者と多様な被災者に対応する必要に迫られた。避難所中心の被災者支援体制が組まれるなか、支援ギャップがあちこちに生じることになり、参加 NGO が個別団体の支援地、支援分野においてきめ細かく対応する事業も多くみられた。しかしながら、避難生活支援におけるニーズの規模からすると、その対応は限定的であり JPF がさらに意識的に支援を強化できる分野だったと考えられる。

(d) 被災者の混乱を招かないような仕組みの構築、団体間の調整

上記のような状況においては、避難生活者の支援においては、様々な支援アクターが情報を共有し、最低限の人道支援の質を確保しながら、支援の格差や被災者の混乱を招かないような調整が必要とされる。発災直後にはそのような仕組みは、政府によっても国連によっても整備されることはなく、個々の団体の対応となり、現場の支援活動は困難をとまうことが多かった。さらに、国内災害特有の事業を熟知しないゆえの非効率さも生じていた。

発災 1 週間後に開始された JPF などが開催した支援機関間会合（Inter-Agency Meeting）は大枠の支援の情報の整理としては有用なものであった。しかしながら、避難生活者の支援においては、発災直後の早期からさらに細分化した情報や支援の方向性共有および国際基準の共有の場が必要とされていたため、JPF に早期からの実務上必要とされる情報共有、調整機能の強化が望まれる。また JPF スタッフの現場派遣は、各地域での被災者支援政策の調整と、NGO/NPO の支援環境整備という意味で大きな役割をはたした。

③JPF の比較優位性、付加価値、得意分野(Niche)

(a) JPF のリソース力

個人企業の協力による資金、物資、サービスによる大規模のリソースが JPF に集約され、参加 NGO を通じた物資調達力、支援実施能力による、被災者支援が展開できた。

(b) 海外の類似の経験値による迅速な対応

成果 (1) 参照

海外での緊急支援の経験により、移動手段、物資輸送手段、通信手段の確保、事務所立ちあげなど、初動時のロジスティックス能力が高い団体が多く、発災直後から支援のニーズの想定を行いながら、効率的に支援活動を実施した。

(c) 海外支援の調整

海外の緊急支援における中間組織の機能をいかして海外からの支援の調整の主要な機能を担い、現場のニーズにおうじ、効率的な被災者支援に貢献した。

(d) 参加 NGO の得意分野を活かした様ざまなメニュー

参加 NGO がそれぞれのネットワークと得意分野をもち、多様な支援メニュー（教育、医療、通信、害虫駆除、炊き出し、物資配布、こころのケア、写真整理など）を実施できた。

(e) JPF の現場調整

中間組織団体として、県レベルで炊き出しなどの現場調整の仕組みに入り込み、市町村レベルにおいても、支援政策、ボランティア派遣の調整、NGO/NPO の役割強化に貢献した。

#### ④JPF プログラムの貢献度と当面の課題

(a) いまだ続く避難生活

阪神・淡路大震災、中越地震の際には、発災3か月後には避難所生活は収束にむかったが、東日本大震災では仮設住居生活への移行は進まず、いまだに避難所の生活者、自宅避難者も多い。現段階では、避難生活への支援は継続して必要であるが過度の援助依存とならないよう、生活再建支援、生計支援と絡めながら、被災者の自立をうながす両輪の支援が必要とされる。避難生活から仮設住居への移行期は、支援ギャップが生じやすいので、画一的な対応ではなく、自立できるのに依存しがちな人に対する支援を減少させる一方、高齢者、失業者など自立が困難で支援を必要とする人に支援を届けるというバランスと見極めが肝要である。

(b) JPF プログラムの貢献度

現在の JPF プログラムは、支援ギャップに対応した炊き出し、害虫駆除、子どもへの支援、こころのケア支援などがきめ細かく実施されている。行政、被災者、現地の団体と調整しながら、いまだに支援が必要とされる被災者への支援が続け



られている。また地元の NGO/NPO、団体との連携の促進も意識されている。一方で、生計支援の実施は少なく、自立や地元の復興をうながす支援の強化が必要である。また地元団体との連携においても、被災者や被災地域の主体的関わりを高めるプロセスをふんだ地元団体の育成をふくめた支援がもとめられる。

(c) 当面の課題

現段階では、以下のような分野が避難生活を送る被災者支援にもとめられている。

- 仮設の移行支援
- 生きがい、生計・就労支援
- 地域産業の復興
- 心理社会的サポート
- 政府行政からの支援が行き届かない自宅避難者高齢者、引きこもりの人びとの対応、社会的弱者への支援が打ち切られないような対応
- 被災者の互助、結束が進むような地域の絆による地域再生の素地育成

⑤初動対応期以降の JPF プログラム展開に関する提言

(a) 生計・就労支援、生きがい支援の強化

被災者が自立し、被災者が主体となった地域再生が進められるよう、漁業や農業などの産業復興と就業支援を同時並行で進める必要がある。とくに水産加工工場、縫製工場などの被災により、多くの女性が職を失ったため、女性むけの雇用促進、生計支援も重要である。また半数近くをしめる 60 代以上の高齢者への生きがい支援も今後のコミュニティによる復興を考えるにあたって重要である。

(b) 地元団体の育成

復旧・復興期においては、外部からの団体ではなく、地元の団体を主体にした支援体制がもとめられる。しかしながら、東北地方においては元々地元の NGO/NPO が数多く活動していなかったため、地元 NGO/NPO、住民組織の育成を含めた支援が必要になる。「共に生きるファンド」においては、これまで JPF や参加団体がつちかってきた地元とのつながりをいかし、単に助成事業としてではなく、JPF 現場スタッフ、あるいは JPF の参加 NGO が地元のグループ組織が関わりあい、橋渡しをしながら育成するプロセスも考慮に入れることも一案である。

⑥今後の国内災害へ事前対策についての提言

(a) JPFにおける国内災害対応戦略の本格化

初動期においてより迅速に効率的な支援を実施するために、国内災害におけるJPFの対応方針を明確にし、東日本大震災での経験をもとに国内災害の主要アクターとの連携体制を事前に構築することが望まれる。国内災害のシナリオを想定した資金拠出体制、調整体制、支援方針の準備が必要である。

(b) 国内災害特有の事情を配慮した国内災害専門家による審査、評価、アドバイザー一体体制の構築

国内災害の対応には、日本特有の制度や仕組み、および行政、社会福祉協議会などとの連携を考慮する必要がある。審査・評価体制には、国際NGOならではの強みをいかすという意味においては、これまでと同様海外の人道支援に関わる専門家が関わる部分も必要であるものの、国内特有の事業を考慮するにあたっては、より多くの国内災害の専門者が、JPFの支援プロセス全体（審査（初動対応期もふくむ）、モニタリング、評価）にかかわることが質の高い支援実施には不可欠である。とくに初動期においては、行政組織の段階的回復を見越しての支援計画と調整が必要とされる。

(c) 初動期の調整の役割強化

行政機能が麻痺し、情報が限られ、多くのアクターが入りくむ初動期において、被災者支援の調整は極めて重要である。しかしながら、日本の災害支援においては、調整の仕組みが十分に機能していない。今後の国内災害対応にあたっては、とくに初動期において、各団体間で調整するのではなく、いち早く被災者に効率的な支援を届けるため、地元、海外などの各種団体の協働体制を築くことが肝要であり、支援内容のほか、ロジスティックスや通信の問題について情報共有を図り、行政や他のアクターも交えて調整する機能をJPFが担うことが考えられる。

(d) 避難所外の支援体制の検証

避難所中心の支援は比較的实施しやすい。一方、避難所にアクセスできない困難な被災者に対しては行政の対応も漏れがちであり、NGOとして支援すべき重要な対象である。東日本大震災では、避難所外で避難生活をおくる被災者が避難者の半分をしめたといわれている。今回の課題を整理、検証し、関係者が課題を共有し、今後より包括的に対応する支援体制を考えておくと、次回の支援の備えとなる。

⑦当該分野の成果の枠にとられない中長期的な課題を見据えた提言

(a) 国内災害における国際 NGO の機能強化と、他アクターとの共同体制の仕組み構築

現在の日本の災害対応においては、NGO/NPO の機能が「ボランティア」という分類でしか位置づけられていない。NGO/NPO の対応能力は災害対応において不可欠なものであり、今後 NGO/NPO を含めた国内災害対応体制にづくりが進んでいくと考えられる。その際に、JPF が国際 NGO の強みが発揮できる役割に於ける仕組みづくりに貢献し、JPF の存在意義を高めてほしい。

(b) 人材バンクの形成

未曾有の災害に対応するためには、経験をもった人材を迅速に集める事前の準備態勢がとめられる。災害対応において過去に JPF、および JPF 参加 NGO にかかわったスタッフの人材バンクをつくるなどの対応が必要である。

(c) 国内の知見を海外の支援活動にいかす

東日本大震災は自国での災害であり、自国の言語を用いた支援を実施したことで、外国人として関わる海外の支援では見過ごしがちであった（または気づくことが困難であった）「支援する側」と「支援される側」の細やかな文化的・社会的関係性に配慮する必要がある。これらの配慮は海外においても必要とされるものである。今般の災害対応を通じて、国内災害での反省点を共有し、今後の海外支援にもいかしていく視点が重要となろう。


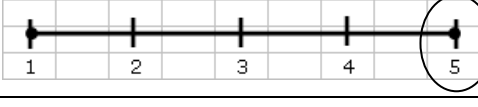
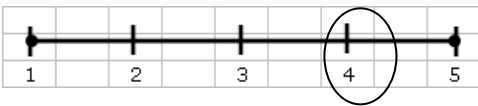
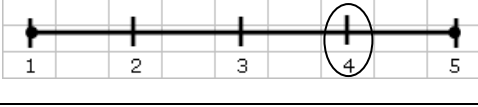
(d) めまぐるしく変化するニーズに対応する支援体制の構築

行政組織が被災し、ニーズや関係アクターが想定できない未曾有の緊急事態の支援においては、従来のシナリオを想定した申請ではなく、初動や緊急時には、ブロックグラントあるいはプログラム支援を導入した資金拠出体制を検討するべきであり、災害発生前からの事前の準備が必要であろう。

2) 成果 2 家屋に被害を受けた被災者が生活再建にむけた仮住まいを開始することができるようになる

越山健治（関西大学准教授）

①基準項目による評価

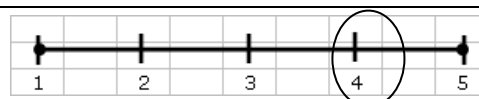
<p>妥当性（Relevance, Appropriateness）（人道支援政策との一貫性） 3</p>	
<p><b>□</b> 津波被害の巨大性・広域性によりこれまでの国内災害対応のレベルをはるかに超える困難な状況に直面し、初動における救援救助措置の遅れだけでなく、多くの被災者の生活再建にむけた取り組みさえ時間的な遅れが生じた。このような状況において被災者の生活再建の取り組みに支援の手を差しのべたプログラムの方向は評価できる。</p> <p><b>□</b> がれき撤去や家屋清掃、仮設住宅へのスターターパック配布は、今回の津波災害の特徴に照らしあわせて被災者の仮住まいの生活再建開始に欠かせない活動として位置づけられ、また実際多くの被災者の仮住まい開始に役立っており、妥当性は評価できる。</p> <p><b>■</b> がれき撤去活動において、計画通りの活動ができず購入したトラック等が全く活用されずに被災地に置かれた状態であり支援資金提供にみあう活動がなされていない点、がれき撤去活動の支援計画自体が自治体の法的対応枠組みとの細かな調整が必要な部分であり、なかなか効果的な活動が進まない点、仮設住宅関連支援策は行政支援業務的な性格を有している点、といった部分について、参加 NGO 団体に多額の民間資金を投入して行うべきことだった内容かどうかは検証の余地がある。</p> <p><b>■</b> JPF の初動対応期の 83%の金額をこの分野に投入しているが、この分野の活動の性格は「広く・浅く」であり、国内災害で NGO などにもとめられる「行政支援の手の届かないところに、きめ細やかな資源投入」という意味での役割をはたし切れておらず、妥当性に疑問が残る。</p>	
<p>一貫性（Coherence） 5</p>	
<p><b>□</b> JPF の活動支援団体は、海外で支援を経験している意味からも、人道的支援の見地からみた活動に齟齬などはなかった。</p>	
<p>連結性・持続可能性（Connectedness/Sustainability） 4</p>	
<p><b>■</b></p>	
<p>被覆率・ターゲティング（Coverage, Targeting） 4</p>	
<p><b>□</b> 家屋に被害をうけた被災者が再建の一步をふみだす過程において、仮設住宅群にターゲットを</p>	

あてるとは、一番支援を必要としている層への支援となることから評価できる。さらに今回の支援事業では、地域内の仮設住宅ほぼ全域をカバーしている点でさらに支援活動の意味づけがなされる。

- 県外避難者や仮設住宅以外の避難者（公設住宅や民間住宅の仮設化策など）さらに在宅避難者に対しても同様の活動を行うことが困難であり、対象を十分にカバーしたわけではなかった。

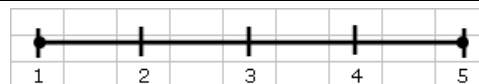
効率性（Efficiency）（他のアプローチと比較した場合）

4



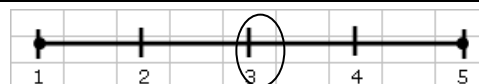
- 投入されたインプットは、がれき撤去、家屋清掃、仮設住宅へのスターターパック配布であるが、それぞれの事業が行政との調整を通じることで、被災地のニーズの最重要課題を把握し、被災者の要望や被災地の環境改善に役立つ支援を実施しており、日本国内の災害対応として効率的な実施方法がなされていたといえる。
- 一部の事業で現地手配におけるスピードの遅延、調整不足による事業の停滞などがみられ、行政との連携不足が非効率な活動となった部分も指摘できる。
- 事業実施にあたり、最も効率的な方法を回避するものもあった。しかし、これらは地元自治体や利害関係者間との調整を通じて、効率性を落としてでもえられる地域効果（地元被災者雇用や地元商店街調達）をねらったものもあり、被災者の生活再建を支える環境づくりという面で評価できる。

有効性（Effectiveness）（タイミング、迅速性など） 3



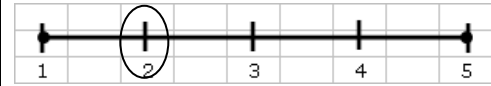
- JPF の支援活動が被災者の仮住まい開始に必要な条件のなかではたした役割はほんの一部分であるが、実施内容自体の必要性・有効性は十分に高く、評価できるものである。
- 支援活動が被災地改善に最も広く効果的になされる方法は、日本では行政が直接実行することが基本である。仮住まい支援の今事業内容は、ほぼ行政の行う支援の下請け業者として、被災者と物品業者・運送業者との仲介役になっている構図ともいえる。民間ファンドを用いて、NGOが持つ個々の能力を生かす事業の性質であったかどうかを考えると、本来発揮すべき分野や役割について有効性があったとはいえないのではないか。

調整（Coordination） 3



- がれき撤去や家屋清掃事業については、従来のボランティア活動支援の延長上にあり、地元自治体関係者との調整のうえで成立している。継続的かつ一連の団体活動のなかで実施された事業は自治体のもつ政策手段とうまく連携して実施できていると評価できる。
- 事業のなかには調整不足を露呈し活動が全く被災地の再建に全く機能していないものもあり、一連のプログラムとしての評価は低くならざるをえない。

## インパクト (Impact) 2



- 活動自体のインパクトは、対象被災者の生活改善には間違いなく寄与しており、被災地の改善に効果を発揮している。
- 被災者の仮住まい開始支援事業の最大の有効性は、支援機関の継続的な活動の基盤としてファンドが機能した点にある。事業活動そのものが被災者に与えた影響よりむしろ、被災者や地元自治体と密着に関係を構築していた参加 NGO が、さらにその関係の信頼性を高めることにつながった点で、非常に有効に活用されたと評価できる。
- 社会的インパクトとして最も影響があったのは、事業を通じて国・自治体・被災者や自衛隊といった公的災害対応主体と民間支援団体をつなぐ窓口および調整機能をはたし、各団体が効果的な活動を実施できた点にある。これによって被災地における参加 NGO などの活動が活発になり、自治体との連携活動もなされるようになった。
- 仮住まいの開始支援における JPF の存在感は必ずしも大きくない。これは実施事業が個別的であり、この時期になされている被災者再建プログラムのごく一部を担っているだけだからである。また、民間活動団体支援の枠組みからすると、被災者側からも行政体からもその存在を認識できるものでなくなってしまっている。

1= とても悪い 2=悪い 3=ふつう 4=よい 5=とてもよい

## ②評価結果総括

### (a) 行政業務の支援

今回の支援活動は、行政との密接な関係なくしては成立しない事案ばかりであった。災害時の行政の枠割が法的に決められている日本において、民間団体の災害支援は結果的に行政の手の届かないところへの支援となる性格が強い。今回の JPF の当該分野における活動は、資源不足の行政に対する支援と結果として行き届かないサービスの提供といった民間活動双方の性格をあわせもっているが、被災者側からみるとこの活動かがよく分からず、結果、行政のする仕事の一部という認識が定着してしまっていた。仮設住宅へのスターターパックの配布で、「まだうちには来ていない」と行政の窓口に不満を話す被災者がいた、という情報は、純粋な民間支援とは異なるものであることをいいあてている。

### (b) 妥当性と効率性・有効性・カバー率とのジレンマ

仮住まい支援の形は 2 つある。一つは行政支援のアプローチである。今回の災害は支援規模が甚大であり、本来なら災害救助法の範囲内で対応できる事案が、とくに人的資源不足のなかで、うまく業務処理できなくなっているところを、民

間で支援したという形であった。もう一つのアプローチは、行政の枠組みを外れた被災者の支援である。災害救助法では把握できない県外避難者や在宅生活者といったより困難な少数派に対する活動は、公的機関よりむしろ民間団体の活躍の場であった。法律は、多数の困難者に一律かつ一定の納得をえられるサービスを提供する枠組みであるが、すべての被災者への対応ができるわけではない。大規模な災害であるがゆえに、どうしても目が届かない被災者が多数でくる。日本では伝統的にここに民間支援団体が活動の場を設けてきた。

今回の JPF の活動は前者型である。効率性・有効性・カバー率といった点からみた妥当性は非常に高いが、民間支援団体のすべき業務だったかと問われると妥当性に疑問が残る。「大規模災害のなかで民間支援団体のはたすべき役割」についてしっかりとした組織ミッションが立っていたかどうか、評価基準となる。

(c) 投入金額の大きさとその有効性

JPF の初動対応期プログラムにおいて、この仮住まい開始支援活動に投入した金額は膨大である。これらの大部分は物品の購入費であり、支援対象が多く評価基準分類ではある程度評価できてしまうが、実はそのマネジメントに非常に手間を取っている。この手間を取ることによって地域に寄与する方法もあれば、その手間を省略し効率的に業務実施している場合もある。マネジメントに失敗し、まったく動きのとれない事業もある。

投入金額の大きさから考えると、特定事業に今回程度の金額を投入することは、日本の災害対応時の様ざまな不確かさからするとリスクが高いといえる。日本の災害対応は、多くの部分が地縁・知りあいを中心とした人間同士の信頼関係で成立している。また災害対応時には状況に応じてルールが変わることがしばしばである。本当に多くの被災者が必要としていることについては、結局後づけでも行政側が対応する枠組みを構築してくる。とくに災害救助法案件であればなおさらである。

おそらく最も有効な支援方法は、初動から自治体と信頼関係を築いている参加 NGO などや民間支援団体に、仮住まい開始支援に関する一連のプログラムとして活動支援するものであろう。どのような活動に効果があるかではなく、最も効果のある方法を現場でみつけて即座に独自の自律支援策として構築できる団体に資金支援するという枠組みが必要である。さらにふみこむと、JPF 自身がその一連のプログラムづくりにふみこみ、そのうえで参加 NGO などに働きかけるという機能を有することも考えられる。仮設住宅へのスターターパック配布事業は、その内容はともかく、実施体制の新規性は、日本の災害対応を考えるうえで評価にあたいする点である。

### ③JPF の比較優位性、付加価値、得意分野(Niche)

#### (a) 日本で数少ない大規模援助のできる中間支援組織

JPF の比較優位は、初動性・大量性・事業性・実働性にある。初動において 10 億円単位の資金投入ができる団体は日本では数えるほどしかない。資金が大規模であるがゆえに、行政支援型の事業実施が目立ったのが今回の反省点である。得意分野はむしろ、行政の手が届かない被災者に対する個別支援であり、行政の災害対応レベルの底上げではないと感じる。資金投入ができるから、という理由で、多くの被災者に共通のサービス提供を行う業務に特化してしまった感がある。というのも仮住まいの開始においては、よりきめ細やかな被災者ニーズ対応が求められるが、そこまで行政支援が行き届かない点がこれまでの国内災害でも続出してきたからである。被災状況レベルに差があることがこの仮住まいの生活再建で現実的に見えてくる時期であるからこそ、他に民間 NGO が効果的に能力を発揮するメニューがあったのではないか。

#### (b) 専門機能事業から地域との関係を重視した支援内容へ

日本国内の災害対応を考えると、付加価値は様々な団体活動がなされることにより重層的な支援プログラムが被災地でなされ、その結果として被災者の「抜け・もれ」が最小化される可能性がある点にある。これらを実行ベースで動かすためには、日本の国内 NGO/NPO を含めて事前にプログラム化する取り組みが必要になろう。日本国内の初動時の支援のネットワークは、人と人との従来の信頼関係に重きをおいた地縁的なもので、閉鎖的なものである。JPF の得意分野は、中間支援のノウハウを有する点がある。つまり公的支援団体と民間支援団体をつまき機能的にむすびつけ、支援ネットワークを外に開くことに存在意義がある。

#### (c) 管理部門の保有

日本の国内災害支援団体は財務や労務管理などいわゆるロジスティクス部門が貧弱である場合がほとんどである。自由度のきく動きをする反面、活動資金の継続確保に四苦八苦しているのが実情である。JPF の比較優位は、組織運営などに熟練した管理スタッフをもち、組織としての活動がシステム化されているところにある。災害支援の中心となる公的部門と民間部門をつなぐ役割をある程度組織的に担うことができる機能的能力を保有している点が、日本の災害対応を考えるうえで極めて重要なポイントである。



#### ④JPF プログラムの貢献度と当面の課題

##### (a) スピードの遅れが目立つ仮住まい支援

仮住まいの開始支援はまだ継続中の課題であり、実際避難所にも多くの人が暮らしている。民有地におけるがれき撤去はこれから始まる場所であり、また仮設住宅の建設も継続中である。仮住まいのきっかけとなるまちの将来像の決定はまだまだ先になりそうである。その点からしても初動期活動に位置づけられた仮住まい支援やがれき撤去、家屋清掃は継続課題であり、成果目標に達するまでには時間がかかると思われる。

##### (b) JPF プログラムの貢献度

仮住まいの開始促進の全体の動きへの JPF プログラムの貢献は微々たるものである。それほど規模が大きく問題が山積している分野である。つまり JPF の貢献は、被災地全体の状況改善に対する貢献よりむしろ、支援された人びと自体の再建過程への支援である。この点については、がれき撤去、家屋清掃、スターターパック配布とも間違いなく貢献している。しかしながらこの点を強調するならば、今後も行政支援の不足する、特に公平性の原則に埋もれてしまう個々の被災者のニーズに対応するところを継続することが重要であると思われる。

##### (c) 当面の課題

仮設住宅に対する支援策として以下のようなものがあげられる。

- 仮設住宅の環境改善事業：一人一人の居住者に適した道具づくりや家の修理を行う
- 仮設住宅団地の輸送手段：交通手段をうばわれていることが最大の問題点となっている
- 一時的荷物あずかり事業：家財道具などの保管場所がなく、仮住まいを汚す人もいる
- 車の貸出事業・カーシェアリング：もともと車社会である。各世帯の足がわりになるものが必要である
- 団地環境改善事業：庭や畑、通路や広場など団地内共用部分を居住者とともにつくる
- 団地内食事提供施設運営：十分に整った環境を用意して、食事などを提供する。家に閉じこもるよりよい環境を外に提供することで、多くの人に目が届く環境が構築できる
- 仮設住宅団地における学習支援：小中高の子どもたちの勉強スペースを提供

し、積極的な学習支援環境を整えることで、入居が促進される

仮設住宅の支援がきちんとみえる形になれば、仮住まいへの促進も進むものと考えられる。仮設住宅の行政支援における位置づけにとられすぎると自由な支援活動が阻害されるので、原点に立ち返り、地域・地区で抱える課題を解決できる策をできる範囲で実施することが重要である。もちろん一律的に全体かつ公平にサービス提供できるのであれば越したことはない。

さらに仮設住宅以外で避難している人の課題を総括的に把握し必要な支援を組み立てる必要性もある。

#### ⑤初動対応期以降の JPF プログラムに関する提言

##### (a) 今後の課題

生活再建のためには、当面の生活状況の改善・フォローと将来のメドにむけた活動・支援が必要である。一番行政の手が入りづらい時期であり場面であることから、民間団体や支援団体のはたすべき役割が増大する時期である。

命の次は衣食住、次は医職習遊の機能確立が必要となってくる。慢性医療の体制、職業安定、学校状況の正常化、商業施設や観光、娯楽系の日常化にむけた支援はまだ不十分である。特に大量・大型支援の必要性はまだあるので、被災地における融通性を担保しながら、地元のネットワークとつながって活動できる基盤が必要となるだろう。

##### (b) プログラム展開に関する提言

地域の再建に差がでてニーズが多様化するなかで、行政の枠組みでは補えきれない被災者が増加する時期である。初動から地域に入り、その課題解決機能を担っている参加 NGO などの継続的な活動基盤への支援や、さらに JPF が独立してでも実施できる目にみえる活動を主体となって動かしていく方法論の検討をすることを提言としたい。

#### ⑥今後の国内災害への事前対策についての提言

##### (a) 行政支援と重複しないきめ細やかな支援

民間支援団体のよさは「支援のきめ細かさ」にある。状況に最適な解を考えだし、それぞれに適した方法をもって現場の問題解決にあたる。多様な被災者が発生する大規模災害時には必須の行為である。これが単なる行政支援になってしまうと、公平性・一律性のなかで本当に支援が必要な被災者が埋もれてしまい、本

末転倒となってしまう。

国内災害の場合、被災地の課題が行政支援の課題となるかならないかを十分に吟味し、その効果を判断できる機能を事前にもつことが必要であると提言する。

⑦当該分野の成果の枠にとわられない中長期的な課題を見据えた提言

(a) 復興まちづくりや都市再建との連携

被災地は今後、空間再建による地域復興課題、住宅再建に絡む土地整備課題など地域全体の復興計画やまちづくりとの関係が主軸となっていく。被災者支援の枠組みも、仮住まいから本住まいへの移行時に生じることが分かっている以上、前もって支援対策を準備しておくことが必要である。具体的には、生活支援、被災者支援の団体と、まちづくり支援で活動している各団体間の連携を図ることや、阪神・淡路大震災時に行われた各分野の専門家が集まり議論した被災者復興支援会議のようなものを立ちあげることが一例である。

(b) プロフェッショナル団体としての支援

国際 NGO の災害対応支援は、プロフェッショナルである分、得意分野を持ち、また期間を区切って、明確に支援業務を位置付けて活動する傾向がある。日本の団体支援にもとめられる被災者全般の対応や自治体の縦割り組織のなかで各機能別で部署が存在し活動している現状のなかで、JPF が支援する参加 NGO 間の連携がすぐに機能をはたせるものでもない。現地の状況を読み解き、調整を踏まえて効果的なプログラムを生み出すためのマッチング・コーディネータの派遣・養成があれば次の展開がより実践的となり、効果的・効率的な支援活動につながるものと思われる。一部の参加していた NGO は、多くの外部支援 NGO で協議会を結成し、地域において多様な活動が可能なくみを創り上げ、さらに行政機関のもつボランティア等支援・コーディネート機能から独立しながら、連携するという体制をとっていた。このようななくみは、日本独特の組織活動支援の動きといえるが、JPF も実施可能な枠組みであると感じる。

(c) 官民をつなぐ中間支援組織としての役割と機能の充実

日本の災害支援における公共セクターと民間セクターの関係は未成熟であり、システム化されていない。そのためいつの現場でも「その場次第」で組み立てられる特徴がある。今回は、国がボランティアおよびそれらを組織する上での NGO 団体との関係構築を当初から意識して動いていた。現場レベルでそれぞれの支援団体がすでに動き始めているなかで、東日本大震災支援全国ネットワーク（Japan

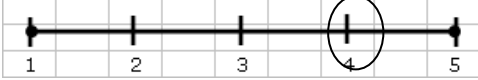
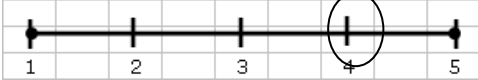

Civil Network : JCN)、つなプロなどの動きがあり、東京で国が連携するしくみが生まれてきた。

今回 JPF がはたした役割のなかで、被災者支援 4 者連絡会議などにおいて JCN と国の連携役を担った点は非常に重要であり、またこれが実働につながっている点が評価できる。逆にいうと、これがなければ効果的な実働は難しかったのが現状である。大規模災害に際して、国が民間支援とつながりたいと考えた時に、窓口として「存在のあるもの」が必要であった。一方、JCN では現地での駐在がないため、その点 JPF の存在は双方にとって有効であった。

成果 3 被災地・被災者に対する NGO の支援が円滑に、かつ行政機関など関連機関との調整・連携を保って実施できたのか

阪本真由美（人と防災未来センター主任研究員）

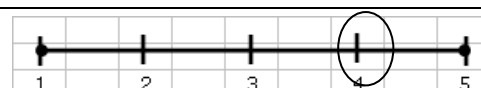
①基準項目による評価

妥当性（Relevance, Appropriateness） 4	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 発災直後は被災者に対する行政の支援が行き届いておらず、被災自治体や社会福祉協議会によるボランティア・NGO 受入調整のためのボランティアセンターの設置が遅れた。そのような状況において、過去の被災地支援経験によりつちかわれた機動力をいかし迅速に被災者に生活物資を提供することができた。</li> <li>❑ 広域にわたる被災地支援業務を調整するために JPF 東北事務所 3 月 19 日に設置され、また、被害が大きかった地域では、現場活動調整のための JPF スタッフ（宮城県：気仙沼市、石巻市、女川町；岩手県：遠野市）が配置され、調整のための体制が構築された。それにより、行政機関や社会福祉協議会などの被災者の支援団体との人間関係が構築され、情報が共有され、調整が適切に実施された。</li> <li>❑ 行政との調整・連携については、政府の緊急災害現地対策本部、被災者支援 4 者連絡会議（政府緊急災害現地対策本部・自衛隊・宮城県・NGO/NPO）、被災者支援 3 者連絡会議（被災市町・自衛隊・NGO/NPO）などの調整会議において NGO/NPO の中心となって業務を調整し、行政のみでは難しいきめ細かな被災者支援を実施した。</li> <li>■ ただし、災害発生直後から、被災地における NGO/NPO の調整業務を念頭においていたわけではなく、調整のための体制が確立するまでにほぼ 1 カ月の時間を要した。</li> </ul>	
一貫性（Coherence）（人道支援政策との一貫性） 4	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 被災地の行政や自衛隊と信条の相違を問わず連携して活動を実施した。それにより、とくに被災者への炊き出しの提供や入浴支援などにおいて、きめ細かな支援を行うことができた。</li> <li>❑ 福島第一原発事故による計画的避難区域・緊急時避難準備区域については、安全上の問題もあり、発災直後は事業を展開していなかったものの、支援従事者を限定する、放射線測定装置を傾向して支援を提供するというように、支援従事者の健康・安全性に配慮しつつ、宮城県・岩手県と同様の仮設住宅入居者支援を行った。</li> </ul>	
連結性・持続可能性（Connectedness/Sustainability） 3	
<ul style="list-style-type: none"> <li>❑ 現場調整のための JPF スタッフ（宮城県：気仙沼市、石巻市、女川町；岩手県：遠野市）が配置されたことにより、被災自治体や地域団体と連携して事業を実施することができた。参加 NGO</li> </ul>	

に対する被災地関係機関の評価は概ね高かったものの、なかには被災地で実施されている調整会議での協議に参加せずに独自の活動を展開している団体があり、これに対しては厳しい指摘がみられた。

- 今回の震災を機に新たに創設された助成枠組みである「共に生きるファンド」を通し、地域で復興に従事する団体との関係を構築しようとする試みがみられた。
- 災害発生直後の支援の多くは物資提供を中心としたものであり、地域との連結性はあまりみられなかった。

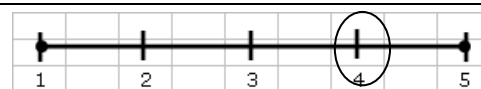
被覆率・ターゲティング (Coverage, Targeting) 4



- 発災直後に行政の被災者支援が行き届いていない地域に対しても、生活に必要な物資を提供することができた。
- 被害が大きかった石巻市、気仙沼市では、被災者に対する支援を調整する目的で、行政・自衛隊・NGO/NPO による「被災者支援 3 者連絡会議」が行われ、同会議の主要メンバーとして参加した。炊き出しを調整したことにより、地域の偏りなく、栄養バランスがよい食事を提供することができた。
- 仮設住宅入居者に対する生活物資（スターターパック）配布については、岩手県・宮城県・福島県のすべての地域の仮設住宅入居者に対する支援が行われた。なかでも宮城県・福島県については、行政と連携して物資を調達し、それを被災者に提供できた。

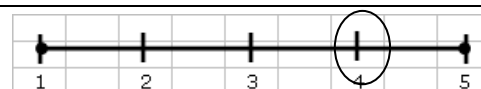
効率性 (Efficiency) (他のアプローチと比較した場合)

4



- 初動段階において、参加 NGO が入手したさまざまなロジスティクス面での情報（被災地の交通事情や災害緊急車両通行許可書の取得方法）については、メールを通し参加 NGO 間で情報を共有し、それにより迅速な支援活動を行うことができた。
- 被災現場における支援調整のための現場スタッフが配置されたこと、また、それらのスタッフが、短期間ではなく中長期的に配置されたことにより、被災地域の人との人間関係と信頼が深められ、被災者のニーズを把握した支援の実施が行われた。
- 災害発生直後は、参加 NGO 間の活動情報の共有があまり行われていなかったが、災害から 3 カ月ほどが経過した段階で、特定分野（仮設・教育）においてそれぞれの支援活動を通してえられた知見を共有するための調整会合が行われるようになった。

有効性 (Effectiveness) (タイミング、迅速性など) 4

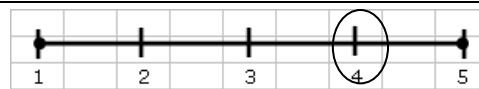


- 被災者支援の主たる調整機関（石巻災害復興支援協議会、遠野市まごころネット、気仙沼市社会福祉協議会）に JPF スタッフが配置されたことにより、被災地の行政機関などと連携した活動

が行われた。

- ❑ GW にボランティア数が増加することを想定してボランティアセンターへ調整要員を派遣する、設住宅入居者に先駆けて入居者に対する生活物資（スターターパック）を提供するというように、被災地の支援ニーズを想定してタイミングのよい支援が実施された。
- ❑ 炊き出しの調整やスターターパックの提供においては、事業を担当する参加 NGO を割りあてるというように、業務分担をとまなう調整が行われていた。
- ❑ WFP(世界食糧計画)、JICA（国際協力機構）、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）など海外の災害対応に携わる機関から、被災現場での活動経験豊富なスタッフが JPF に派遣されていたが、これらのスタッフを現場の調整機関に派遣することにより、海外での災害対応の知見をいかした支援が実施された。
- ❑ 海外からの支援事業の問い合わせ、外国人団体の受入調整については、海外で活動を展開した語学力をいかした対応が行われていた。
- 支援事業のなかには、事業実施に先駆けて、あらかじめ被災地行政機関と綿密な調整が行われていれば支援が不要なものもみられた（通学バスの提供、がれき撤去・家屋清掃のための車両の提供など）。

調整（Coordination） 4



- ❑ 支援の規模が大きかったにも関わらず、支援企業との調整や、支援物資と支援団体とのマッチングが迅速に行われていた。また、必要に応じて支援情報は参加 NGO に提供されていた。
- ❑ 行政との連携・調整は、東京・被災地の両方において行われていた。被災地においては「政府緊急災害現地対策本部会議」「被災者支援 4 者連絡会議（政府緊急災害現地対策本部・自衛隊・宮城県・NGO/NPO)」「被災者支援 3 者連絡会議（被災地市町・自衛隊・NGO/NPO)」などの調整のための会合に JPF が NGO/NPO の中心的役割をはたし、行政の取り組みや被災地のニーズを把握するとともに、会議での協議事項を NGO/NPO に伝えるのみならず、実際に他の NGO/NPO との調整を行い、迅速かつ適正な被災者支援へとむすびつけることができた。
- ❑ 特定の分野（仮設住宅・教育）については、JPF が中心となり、同じ事業に取り組んでいる参加 NGO やその他の団体などと知見や情報を共有する場を災害からほぼ 3 カ月が経過した段階で設置することができた。

インパクト（Impact） 3



- ❑ 政府緊急災害現地対策本部への出席、被災者支援 4 者連絡会議への参加と調整を通し、「行政と NGO/NPO との連携による被災者支援」という、従来の災害対応にはみられない新しい NGO/NPO 像を示した。この点については、復興構想会議による「復興への提言」第 4 章（2）②復興と「新しい公共」に明記された。

- JPF の事業のなかには災害発生直後は必要と考えられたものの、その後災害救助法が適応されたことにより活用されていないものがみられた。行政との連携・調整が十分ではないことに加え、災害救助法など国内の災害対応に関する知見が不十分なためであった。

1= とても悪い 2=悪い 3=ふつう 4=よい 5=とてもよい

## ②評価結果総括

東日本大震災において JPF は、大規模な支援金・支援物資を迅速に調整した。参加 NGO が被災者支援を行うための活動基盤を整え、被災現場において行政と NGO/NPO との調整・連携による被災者支援体制を構築し、地域のニーズを把握したうえで行政では難しいきめ細かな被災者支援を実現したという点において高く評価される。評価結果総括については以下の通り。

### (a) 迅速な被災地支援活動の展開

東日本大震災では、岩手県・宮城県・福島県の太平洋沿岸地域が広範囲にわたり津波により大規模な被害をうけた。津波により、地域の道路・鉄道・通信網などが寸断した。行政もまた被害をうけたことから十分な被災者支援を行うことができない状況において、JPF の参加 NGO は、災害発生数時間後には被災地支援を決定し、被災者への物資提供を迅速に行った。JPF は、大規模な被災者支援ニーズに対応するために、経団連や支援企業などとの調整を行い約 64 億円（39,714 件）にのぼる支援金と 136 社（727 品目）にのぼる支援物資をえて、参加 NGO に対する支援体制を迅速に整え対応した。

広域にわたる被災地支援業務を調整するために JPF 東北事務所が 3 月 19 日に設置され、JPF スタッフ 2 名が専属スタッフとして配置された。とくに被害が大きかった地域では、現場調整のための JPF スタッフ（宮城県：気仙沼市、石巻市、女川町；岩手県：遠野市）が配置され、調整のための体制が構築された。東北事務所・被災現場のスタッフは、いずれも 1 カ月以上の中長期の派遣であったことから、被災市町の行政職員や社会福祉協議会職員などとの人間関係が構築されており、受入側の信頼も厚く、それによりスムーズに事業が展開された。

### (b) 海外の支援団体との連携・調整

海外からの支援の問い合わせが相次いだことから、JPF が外務省などの依頼により、海外からの問い合わせに対応していた。また、UNOCHA 撤退時にマップアクション（Map Action）からの情報を引き継ぎ、各市町のボランティアセンターにおける海外からの支援の問い合わせの対応を行った。



(c) 行政との連携・調整

行政と市民団体との連携・調整のために、発災直後より政府の緊急災害現地対策本部会議（於：宮城県庁）に出席し、ボランティア団体の活動報告を行った。3月下旬には、政府の緊急災害現地対策本部・自衛隊・宮城県庁・NGO/NPO による「被災者支援 4 者連絡会議」、一部被災地市町においては各市町・自衛隊・NGO/NPO による「被災者支援 3 者連絡会議」などが設置され、JPF はこれらの会議において NGO/NPO 側の中心的役割をはたし、そこでの協議事項を踏まえて NGO/NPO の活動調整を行った。ただし、これらの調整については、行政の一方的な依頼によるものではなく、JPF として行政との調整戦略を練ったうえでの取り組みであった。行政との連携戦略は図 3 の通り。

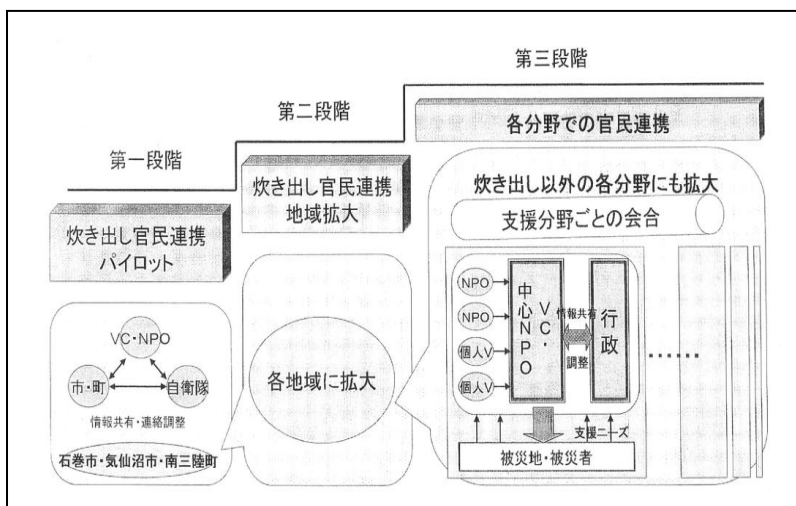


図 3 被災者支援における行政と NGO/NPO の連携戦略

(d) NGO/NPO 間の支援調整

NGO/NPO 間の活動調整は、調整戦略にもとづき「炊き出し」調整から始められた。4月上旬の時点では、自衛隊が各市町において炊き出しを実施していたものの、食事のメニューは、主食（米飯・おにぎり）・汁物に限られており、副食の提供が困難であった。そこで自衛隊の提供する食事（主食・汁物）に、ボランティアによる副食を組み合わせて提供することになった。JPF は参加 NGO だけでなく、地域で活動する NGO/NPO と炊き出し場所・炊出し団体を調整し、多数の人にバランスがよい食事を提供した。

4月の下旬には、ゴールデン・ウィークにボランティアが多数被災地を訪問することを想定し、各市町のボランティアセンターの能力強化が必要になった。JPFはスタッフを各市町のボランティアセンターに派遣し、ボランティア・バスの調整やボランティア案件の発掘を行った。

また、4月の下旬には、被災者支援4者連絡会議において仮設住宅入居者に対する生活物資（スターターパック）の配布案が出された。当時、仮設住宅入居者に対しては、家電品が日本赤十字により提供されることが決まっていた。仮設入居が一足早く行われた岩手県では、4月中旬には仮設住宅入居者に対するスターターパックが提供されていた。これに対し、他の地域ではスターターパック提供の見通しがたっていなかった。被災地支援4者連絡会議の議論を受けて、JPFが中心となり、宮城県と福島県におけるスターターパック配布のための支援調整を行った（表6参照）。その結果、宮城県内では、県の備蓄倉庫内にある支援物資を活用して、ボランティアの手でそれをパックとし、被災者に提供されることになった。また、福島県については、地域の商工会議所と連携して被災者に提供する物資の調達が行われた。

表6 JPFによるスターターパック配布調整

	担当NGO	着工予定戸数							合計	Ikea+NGO合計	Ikea+県在庫+市	NGOのみ合計	合計
		1次	2次	3次	4次	5次	6次以降						
仙台	PSC	119	114	118	176	195	1,778	2,500	233		2,267	2,500	
山元	ADRA	78	100	151	88	90	793	1,300			1,300	1,300	
気仙沼	WVJ	106	178	114	503	402	1,697	3,000	284		2,716	3,000	
南三陸	WVJ	56	53	257	324	80	2,530	3,300	109		3,191	3,300	
石巻	JEN	137	205	362	557	564	8,175	10,000	342		9,658	10,000	
女川	PBT	57	0	0	102	130	1,711	2,000	57		1,943	2,000	
東松島	ADRA	112	154	165	292	200	1,277	2,200	431		1,769	2,200	
塩釜	PLAN	60	48				392	500		500		500	
七ヶ浜	PLAN	115	0	36	105	57	187	500		500		500	
多賀城	PLAN	45	0	54	0	150	251	500		500		500	
名取		102	102	326	211	0	144	885		885		885	
岩沼		104	158	62	0	50	6	380		380		380	
亶理	ADRA	116	95	208	179	256	646	1,500	116		1,384	1,500	
計		1,207	1,207	1,853	2,537	2,174	19,587	28,565	1,572	2,765	24,228	28,565	

福島県におけるスターターパック配布状況			岩手県におけるスターターパック配布状況					
参照：2011年度第1回JPF理事会資料/5月26日)			参照：2011年度第1回JPF理事会資料/5月26日)					
市町村名		担当NGO	戸数	市町村名		担当	戸数	
相馬郡	新地町	難民を助ける会(AAR)	17,500	洋野町	WVJ	WVJ	4	
相馬市		AAR		久慈市			30	
相馬郡	飯舘村	AAR		野田村			200	
南相馬市		AAR		田野畑村			190	
双葉郡	富岡村	AAR		岩泉町			142	
双葉郡	川内村	AAR		宮古市			ニトリ	3,000
双葉郡	葛尾村	ADRA Japan(ADRA)	17,500	山田町	WVJ	IKEA/PWJ	3,000	
双葉郡	浪江町	ADRA		大槌町			2,000	
双葉郡	双葉町	ADRA		釜石市	IKEA/PWJ		5,000	
双葉郡	大熊町	ADRA		大船渡市	PWJ		PWJ	2,091
双葉郡	広野町	ADRA		陸前高田市				4,000
双葉郡	楡葉町	ADRA						
計			35,000	計			19,657	

### ③JPFの比較優位性、付加価値、得意分野(Niche)

#### (a) 迅速な初動対応

海外の災害緊急支援に携わった経験をいかし、発災直後に被災地にボランティアセンターが立ちあがるのをまつことなく、JPF 参加 NGO が迅速かつ大規模に被災者に物資を提供するための支援体制を整えた。本災害における、支援金額は約 64 億円 (39,714 件)、支援物資は 136 社 (727 品目) と大規模なものであった。被災者のニーズにいち早く対応するために、これを迅速に調整・活用し、初動期の被災者支援において約 35 億円執行済みである。

#### (b) 行政との連携能力

日本では行政が主体となって被災者支援を行うことから、災害対応における行政との連携は不可欠である。JPF は海外の緊急人道支援を外務省・経団連と連携して実施した経験から行政との調整・連携能力が高く、本災害においても、内閣府・自衛隊・被災自治体などの行政機関と連携して NGO/NPO を調整しての支援を実施していた。本災害においては、行政が主催する会議に参加するのみならず、行政との調整・連携のうえ、NGO/NPO の活動調整を行うという調整機関としての位置づけを示し、それにより行政の支援が行き届き難いところへの支援が実現できた。

#### (c) 海外での支援現場でみられる知見の導入

WFP (世界食糧計画)、JICA (国際協力機構)、UNHCR (国連難民高等弁務官事務所) など海外の災害対応に携わる機関から、被災現場での活動経験豊富なス

スタッフが JPF に派遣されていたが、これらのスタッフの活躍により、3W sheet の作成（別添）、クラスター会合（仮設・教育・医療）の開催（遠野市など）など海外の知見がいかされていた。

(d) 海外の支援団体との調整

海外の NGO とのオペレーションに慣れていたことから、海外からの支援の問い合わせに対応した。

④JPF プログラムの貢献度と当面の課題

(a) 初動支援体制の見直し

災害から 4 カ月が経過し、行政機能も回復しつつあり、いまだ避難者は多数いるものの被災者の生活は落ち着きをみせている。初動対応が一段落したことから、今回の初動対応を振り返り、その経験を通してえられた情報、教訓や反省を参加 NGO から取りまとめ集約することを通じて初動支援体制を見直し、今後、国内外でおこると考えられる災害に備えることがもとめられる。

(b) 情報収集・発信能力の強化

災害対応においては、①情報収集能力、②ロジスティック調整（人・モノ・資金）、③関係機関との連携・調整にもとづく意思決定がとくに重要である。このうち JPF は、情報収集・集約の機能が貧弱であった。表 7 にアンケートの結果示された「災害対応において事前に欲しかった情報」「役にたった情報」を示しておく。今後はこれらの情報収集・発信能力の強化がもとめられる。

表 7 災害対応において必要な情報

事前に欲しかった情報	役にたった情報
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ロジスティック情報               <ul style="list-style-type: none"> <li>-交通網・交通手段に関する情報(ガソリンの入手方法・供給方法、高速道路の通行状況、新幹線・鉄道の開通時期など)</li> <li>-企業から提供された支援物資のリスト(小口ニーズに対応できる物資リスト)</li> <li>-企業から提供されるサービス一覧(NGO職員へのフライト支援など)</li> </ul> </li> <li>・被災地における支援団体の活動状況(JPF参加NGO以外の情報を含む。情報更新したもの)</li> <li>・各市町の避難所の情報(所在地、地図)</li> <li>・仮設住宅の情報(所在地、候補地)</li> <li>・各市町の復興計画</li> <li>・地図情報(避難所一覧、仮設住宅一覧、仮設住宅候補地)</li> <li>・学校の被害・支援状況</li> <li>・過去の被災事例の教訓(阪神・淡路大震災時の心のケアなど)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・先に被災地支援に現地に入った他団体からの情報(現地で調整すべき関係者、交通事情、移動手段など)</li> <li>・JPFから提供された情報(他団体の活動状況、緊急車両通行証取得など)</li> <li>・企業からの物資・支援サービスの情報。</li> <li>・ソフトバンクからの携帯の貸出(ただし、使えない地域もあった)。</li> </ul>

## ⑤初動対応期以降の JPF プログラムに関する提言

### (a) 「共に生きるファンド」の有効活用

これからは、被災者の生活再建を中心とした被災地の復旧・復興支援が重要なテーマとなる。ただし、復旧・復興は 10 年以上を要する長い道のりであり、外部からの支援ではなく、地域の人びとの手でつくりあげられるものである。したがって、災害直後にみられた物資提供型の支援を終了し、今後は、被災地の人びとによる生活再建を側面から支援するというような支援体制の移行がもめられる。この点、本災害を機に創設された「共に生きるファンド」は、地域の人びとによる生活再建を支援するものであることから、このスキームを効果的に活用することが重要である。

## ⑥今後の国内災害への事前対策についての提言

### (a) 被災地における多様な調全体制におうじた活動展開

阪神・淡路大震災以降に社会福祉協議会を中心とするボランティアのコーディネート体制が構築され、中越地震以降には、被災地に対する NGO/NPO 調整のために災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援 P)が設置され、NGO/NPO 調整の体制が構築されてきた。しかしながら、東日本大震災においては、被災地の社会福祉協議会が大規模な被害を被ったことにより、即座に社会福祉協議会を中心としたボランティア受入・調全体制を機能させることが難しかった。

評価調査においてみられた、被災地社会福祉協議会と NGO/NPO の関係を大まかに区分したものを図 4 に示す。被災地の社会福祉協議会と NGO/NPO との連携には、石巻市災害復興支援協議会のように NGO/NPO の活動調整のために新しい組織をつくったところもあれば、社会福祉協議会が調整をおこなったところも、また、社会福祉協議会が NGO/NPO の受入調整を断ったところもある、というように多様なパターンがみられた。被災地における NGO/NPO 調全体制は、被害の規模やスタッフの人間関係におうじて多様なケースが想定されることから、個々の受入パターンをみきわめながら活動を展開していくことが重要である。

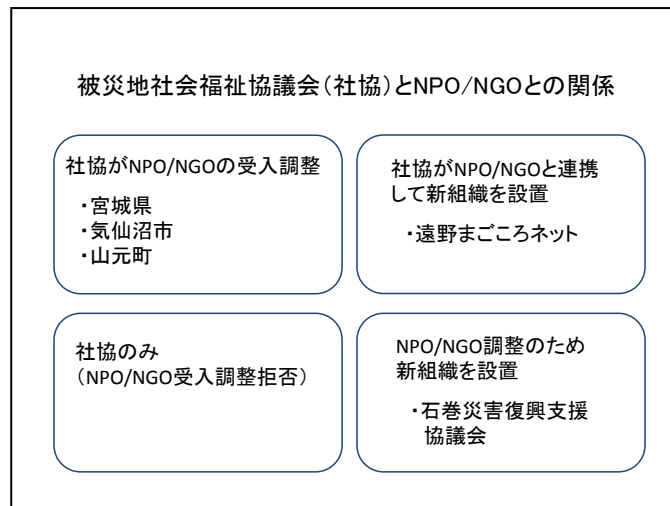


図4 被災地社会福祉協議会とNGO/NPOとの連携

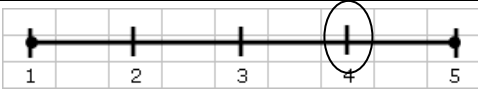
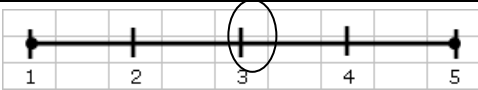
(b) 行政とNGO/NPOとのコーディネーション能力強化

NGO/NPO のなかには、高い専門性をもつ団体や、資金規模が大きい団体もあり、その得意分野をうまくいかすことにより、より効果的な被災者支援を展開することが可能である。また、日本の災害対応は基本的に行政が中心となることから、行政と連携することは重要である。行政と連携しつつ、それぞれのNGO/NPOの特質をいかすことができる調整能力を備えた中間組織が重要であるものの、現時点でそのような組織は存在していない。JPFは海外の災害支援において、中間支援組織として行政と連携しつつ参加NGOを支えてきた実績があり、今回の被災者支援においてもその特質がいかされていた。今回の災害対応を通して示された、①災害初動対応に従事できる機動力を備えた参加NGOの存在、②行政とNGO/NPOのコーディネート能力については、JPFの特質であることから、これらの特質を強化し、いかすことができる組織となることが期待される。

成果 4 分野横断・配慮事項（災害弱者支援が展開された・地域性に配慮した支援が展開された）

石井正子（大阪大学大学院人間科学研究科准教授）

①基準項目による評価

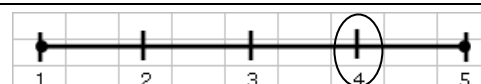
妥当性（Relevance, Appropriateness） 4	
<p>&lt;災害弱者に特化した支援&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 東日本大震災においては外国人および女性が脆弱な立場におかれる傾向がみられた。それゆえに外国人、女性に特化した支援の実施は妥当であった。</li> <li>□ 震災により行政の福祉機能は大きな被害を受け、社会福祉協議会はボランティアの調整で忙殺された。障がい者、高齢者に対する行政の福祉機能は回復が遅れている。一部の障がい者とその家族は避難所に滞在することで周囲にかける迷惑に配慮し、端から避難所生活をあきらめる傾向にあった。これに対し、福祉施設や避難所に行くことができない障がい者に対する支援を展開したことは妥当であった。</li> <li>□ JPF 全体としては、災害弱者に特化した支援を展開した参加 NGO の数は少なかった。しかし、同分野への支援には一定の専門性が必要であり、経験がない参加 NGO が簡単に支援を実施できるものではないことをかんがみると、このこと事態は決して妥当性を欠くとはいえない。</li> <li>■ 小中学校教育分野においては、一時的に麻痺した行政機能の回復も早く、結果的にバス供与事業に関しては妥当性に疑問が残った。</li> </ul> <p>&lt;災害弱者に配慮した支援&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ アンケート調査によると初動対応期の事業（食糧配布、物資配布、避難所運営、仮設住宅支援）などにおいて高齢者などの災害弱者に配慮した団体は 18 団体中 11 団体であった。</li> <li>■ 仮設住宅に対する生活物資（スターターパック）配布においては、災害弱者に配慮する計画が欠けていた。</li> </ul>	
一貫性（Coherence）（人道支援政策との一貫性） 3	
<p>&lt;災害弱者に特化した支援&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 人道支援の国際基準もとづいた学用品キットの配布は、教育委員会との調整のもと、学校で活用されていた。</li> <li>□ IASC（Inter-Agency Standing Committee：人道機関間常任委員会）のガイドラインに則した避難所における子どもに対する心理社会的サポートは、当該町の社会福祉協議会から好意的な評価を受けていた。</li> <li>□ 外国人、女性に対する支援は、プロテクションの考え方にもとづいて実施されていた。</li> </ul>	

<災害弱者に配慮した支援>

- アンケート調査によると具体的に高齢者などの災害弱者に配慮した参加 NGO は 18 団体中 11 団体であったが、それらの NGO ですら、地域性にもとづいたよりきめの細かい配慮や、スフィア・スタンダードの周知徹底は実施されているとはいい難かった。
- 全般的に避難所においてはジェンダー配慮が欠けていたこと（パーティションの欠如、トイレ共用など）が指摘されていた。多くの JPF の参加 NGO がその問題を認識していたが、状況の改善にむけた働きかけは限定的であった。

連結性・持続可能性（Connectedness/Sustainability）

4



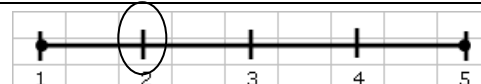
<災害弱者に特化した支援>

- 学校教育支援に関しては、教育委員会と連携することで連結性・持続可能性が担保されていた。
- 外国人支援に関しては、プロテクションから生計支援を通じた多文化共生社会実現の方向へむけた活動がみられた。
- 女性のプロテクションに関しては、被災地域の弁護士などと連携していた。
- 障がい者などの災害弱者は仮設住宅の規格が不都合なため、入居することをあきらめざるをえない状況がある。これに対し、緊急対応期へむけて障がい者施設、高齢者施設の修繕が実施されていた。

<災害弱者に配慮した支援>

- 外国人に対する支援は地域社会が主体となるよう一層の配慮がもとめられる。
- 避難所などに対する支援では高齢者などの災害弱者に対する配慮が実施されていたが、仮設住宅に対する生活物資（スターターパック）配布は一律化したものであり、災害弱者に配慮するようきめ細やかな計画はみうけられなかった。

被覆率・ターゲティング（Coverage, Targeting） 2



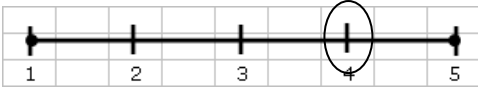
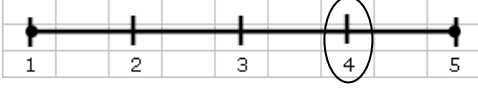
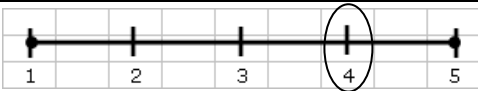
<災害弱者に特化した支援>

- 女性、障がい者支援においては、被災地の広範囲にわたるニーズ調査にもとづき、もっとも支援が必要とされている地域が対象として選ばれていた。
- JPF の参加 NGO には災害弱者支援を専門とする団体は少なく、全体からみれば被覆率は小さかった。

<災害弱者に配慮した支援>

- 外国人に対する支援はであいをきっかけに活動が展開されていた。それ自体は否定的ではないが、支援対象者が地域社会のどの位置づけにあるのか確認をする必要がある。
- 避難所以外の災害弱者には十分に対応したとはいい難かった。



効率性（Efficiency）（他のアプローチと比較した場合） 4	
<p>&lt;災害弱者に特化した支援&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ JPF の参加 NGO が海外で実践してきた支援スキーム（学用品配布、学校備品整備、子どもに対する心理社会的サポートなど）は、行政や避難所の方針との一貫性を保つことで効率よく実施されていた。</li> <li>□ アルバム整理事業は海外の経験にもとづくものであったが、自衛隊や町、ボランティアの協力、避難所の人びとの自発的な参加をえて、被災した人びとのこころの支えになったという大きな社会的評価を受けた。</li> </ul> <p>&lt;災害弱者に配慮した支援&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 仮設住宅に対する大量の生活物資（スターターパック）配布は、迅速性とスケールメリットという JPF の得意分野がいかされていたが、災害弱者への配慮をふくめたきめの細かい支援を行う計画はみうけられなかった。行政機能の麻痺によるニッチを埋める支援であることは妥当であるとはいえ、一律化した公平な支援を NGO が実施することについては検証の余地が残った。</li> </ul>	
有効性（Effectiveness）（タイミング、迅速性など）4	
<p>&lt;災害弱者に特化した支援&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 初動期に迅速な支援が行われていた。</li> <li>□ 学校教育支援に対する学用品、学校備品の提供は、いずれも始業式に間にあうか、間にあうように最大限の努力がなされており、学校側および生徒より大きな感謝の声が寄せられていた。</li> </ul> <p>&lt;災害弱者に配慮した支援&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 避難所では高齢者などの災害弱者に配慮した支援が迅速に行われていたが、スフィア・スタンダードが周知徹底されていなかったことにみられるように配慮が徹底していたとはいえず、有効性は限定的であった。</li> </ul>	
調整（Coordination）4	
<p>&lt;災害弱者に特化した支援&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 障がい者支援においては、JPF の参加 NGO が「外の団体」であるという特性をいかし、これまで連携していなかった地元の NPO、県をつなげる試みが開始されていた。</li> <li>□ 外国人支援においては、県や市の国際交流協会や教会組織などと連携がとれていた。</li> <li>□ 女性支援においては地元の女性支援団体や弁護士団体との連携が実施されていた。</li> <li>□ 震災前から「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議（支援 P）」などを通じて社会福祉協議会などとネットワークを形成していた NGO は、被災地入り直後からスムーズに事業を展開しており、常時における国内での震災に備えた他機関との調整が重要であることを裏づけた。</li> <li>■ 学校教育支援については、教育委員会、ユニセフ、他の教育支援 NGO とのあいだで情報共有と</li> </ul>	

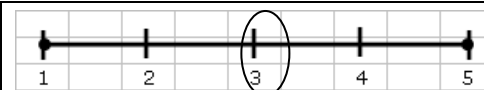
調整が行われていた一方、行政が支援する分野と NGO が支援すべき分野についての調整は課題として残された。

- セクターごとの調整会議はほとんど行われず、それにより避難所におけるジェンダー配慮が欠如するなど、課題が残された。

<災害弱者に配慮した支援>

- 災害救助法の認識不足により、学校教育支援や仮設住宅支援においては行政との適切な調整ができたとはいえない。

インパクト (Impact) 3



<災害弱者に特化した支援>

- いずれの団体もいち早く被災地に駆けつけたことが大きく評価され、活動を継続していることが信頼を築くことにつながっていた。例えば、バス供与事業は妥当性には疑問が残った一方、被災地に対していち早く支援をしたことで教育委員会などから大きな感謝が寄せられるというインパクトを残した。
- 災害弱者に対する支援は、それを前面に打ちだして支援をすることがかえって当事者の尊厳や社会的評判を落とすことになるため、配慮が必要だとされている。これに対し「女性キットの配布」を通じて女性のプロテクションを促す配慮がなされていた。
- 災害弱者支援を前面にだすことのネガティブなインパクトがある被災地の実情をかんがみると、上述のような配慮をしながらインパクトをねらう支援戦略は大変重要であるが、災害弱者に特化した支援を行ったすべての参加 NGO がその支援戦略の専門性を備えているわけではなかった。

<災害弱者に配慮した支援>

- 避難所では災害弱者に配慮した支援が迅速に行われていたが、ジェンダー配慮欠如の問題が改善されなかったことにみられるように、インパクトは限定的であった。

1= とても悪い 2=悪い 3=ふつう 4=よい 5=とてもよい

## ②評価結果総括

以下、災害弱者支援についての評価結果総括を、(a)災害弱者に特化した支援、(b)災害弱者に配慮した支援、(c)両者共通事項、に分けて述べる。

### (a) 災害弱者に特化した支援についての評価結果総括 (\*\*)

日本においては、外国人に対する災害時の備え、女性に対する保護、障がい者に対するサービスは、東日本大震災以前から十分な制度が整っていたとはいえず、大震災によりその脆弱性が露呈するかたちとなった。それゆえに、被覆率は限定的であったとはいえ、JPF の参加 NGO が外国人、女性、障がい者に特化し

た支援を実施したことは評価できる。一方、震災前から十分な制度が整っていた小中学校教育の分野に対する支援は、一時的に麻痺した行政機能の回復が早く、結果的にバス供与などの固定資産購入による支援はあまり評価できない結果となった。

JPF の参加 NGO が海外で実施してきた支援スキームは、東日本大震災においても地域性に配慮することでいかされており、評価できる。一方、それらの支援スキームの実施においては専門性をさらに高める必要性も散見された。

(b) 災害弱者に配慮した支援についての評価結果総括

JPF の参加 NGO は、海外で人道支援の国際基準にもとづいた支援を実施してきた経験があり、避難所での炊き出し、物資配布において災害弱者に対する一定の配慮を行っていたことは評価できる。一方、国際基準ではカバーできない地域性にもとづく災害弱者のニーズにきめ細かく対応できたかは疑問であり、今後一層の配慮がもとめられる。例えば東日本大震災においては、女性に対する支援は生理用ナプキンだけではなくおりもの用ナプキンが必要であった、高齢者に対してはポータブルトイレが必要であった、などの声があった。またスフィア・スタンダードも周知徹底されていたとはいい難かった。

避難所に対する支援においては災害弱者に配慮した支援が実施されていたが、仮設住宅および避難所以外における災害弱者への配慮は限定的であった。

(c) 両者共通の評価結果総括

東日本大震災においては被災者支援の遅延が大きな問題となっているなか、JPF の参加 NGO が迅速に支援を展開したことは大きな評価に値する。また、活動を継続していることが被災地との信頼を取りむすぶというインパクトを生んでいる。海外での豊富な経験から、支援の調整が重要であるとの強い認識をもち一部の参加 NGO が被災地において調整のイニシアチブをとったこと、支援においては地元が中心になるべきだとの認識をもち初動段階から地元社会との連携を重視したことも高く評価できる。一方で、国内災害における経験不足から災害救助法などの基本的事項にかんする知識は薄く、行政の支援との調整には大きな反省を残した。また、国際基準に照らしあわせて明らかに欠如しているニーズの問題（例えば避難所におけるジェンダー配慮など）を改善することに対する働きかけも限定的なものにとどまった。

③JPF の比較優位性、付加価値、得意分野(Niche)

(a) 海外での豊富な支援実績と国内での実績不足

JPF の参加 NGO は、海外の被災地で災害弱者に対して国際基準にもとづいた多様なスキームを駆使して支援を展開してきた実績がある。それらの海外での豊富な経験は、東日本大震災の災害弱者支援に大いにいかされていた。一方、地域性に配慮したよりきめの細かい配慮、スフィア・スタンダードの周知徹底などは課題として残された。国内災害における経験不足から災害救助法などの基本的事項についての知識は薄く、早急に理解を深める必要がある。

(b) 迅速性とスケールメリット：「諸刃の援助」

JPF の参加 NGO は資金力を背景に迅速かつスケールメリットを重視した支援を展開できることが比較優位である。一方、迅速性とスケールメリットを優先するあまり、被災地の実態にもとづいたきめ細やかな支援をおろそかにしていないか今一度検証する必要がある。「JPF が資金力を背景にただ単に物資を配布している」という誤解を招かないためにも、迅速にスケールメリットを達成するという効率性が重要であることを周囲にきちんと示し、そのうえでどのようにきめ細かい支援ができるかを考えることがもとめられる。

④JPF プログラムの貢献度と当面の課題

(a) JPF プログラムの貢献度

東日本大震災における災害弱者支援全体に対する JPF プログラムの貢献度を述べることは難しい。災害弱者支援をあえてハード面（物資配布、施設復旧など）とソフト面（法律相談、心理社会的サポートなど）に分けると、前者では特定の市町村では大きく貢献し、後者ははかることが難しいといわざるをえない。

前者では、例えば JPF の参加 NGO は岩手県の 3 市 2 町の 16 校において 26 台の通学バスを提供するという大規模な支援を行った（例えば、大槌町では破損した 4 台のスクールバスのすべてを供与した）。これは規模としては貢献度が大きいといえる一方、行政機能の回復が予想よりも早かったため、NGO が実施する事業として妥当であったかどうか疑問が残った。

(b) 当面の課題

災害救助法に定められた行政が支援できる分野とできない分野についての知識を高め、NGO の役割（ニッチ）をみきわめた適切な支援を行うことが必要である。2011 年に改定され「プロテクション」に関する最低基準が新たに盛り込まれた「スフィア・スタンダード」の参加 NGO 内での周知徹底がもとめられる。

## ⑤初動対応期以降の JPF プログラム展開に関する提言

### (a) 災害弱者に特化した支援を継続することの重要性

災害弱者に対しては、もともと行政サービスが十分に行き届いておらず、行政機能の回復も遅れているため、JPF として活動を継続することを提案する。

### (b) 量から質へ

初動対応期においては迅速性とスケールメリットが重視されたが、今後の支援においては災害弱者への配慮を含めたきめ細やかな支援がもとめられる。仮設住宅などに対する大量の生活物資（スターターパック）配布が単なるモノの配布ではなく、人と人との思いをつなぐ役割をはたすような仕組みを考えることも重要になってくるであろう。

### (c) 表面化する「格差」に配慮した支援

今後は、地域社会に被災前から存在する社会的格差、被災状況の差異による格差が表面化してくることが考えられる。行政による一律化した支援は、このような差異に対応できない。格差がさらなる災害弱者を生みださないために、NGO によるきめ細やかな支援がもとめられる。

## ⑥今後の国内災害への事前対策についての提言

### (a) 災害弱者に特化した支援の専門性を備える

災害弱者に対する支援は一定の専門性がもとめられる分野である。災害弱者支援を行う NGO は実務レベルにおける専門性を備えておく必要がある。例えば、IASC のガイドラインの団体内での共有、災害弱者を前面にださない支援の実施方法、専門家との連携などが事前対策として必要である。専門性がとぼしいまま、思いつきで災害弱者支援を行うことは危険である。

### (b) 食糧配布、物資配布などにおける災害弱者に配慮した支援の強化

避難所や仮設住宅に対する食糧配布、物資配布などの緊急支援を総合的に行う NGO には、災害弱者に対する配慮事項を強化するよう備えることを提案したい。例えばスフィア・スタンダードの周知徹底、東日本大震災の経験から人道支援の国際標準ではカバーされにくい地域性にもとづいた配慮事項を学びとして蓄積することなどが、支援強化につながると考えられる。

(c) 「海外よりひどい避難所の状況」を改善するための事前対策の必要性

東日本大震災においては「海外よりひどい避難所の状況」がみられた。例えば、避難所運営におけるジェンダー配慮の欠如などがそれにあたる。この一つの解決策としてセクター別の調整会議の必要性があげられる。「海外よりひどい避難所の状況」を地域性に配慮しながら改善するための事前対策は、JPFをはじめ、国際 NGO に課せられた責務であるともいえよう。

⑦当該成果の枠にとられない中長期的な課題を見据えた提言

(a) 目にみえにくい支援の評価

今後は災害弱者や被災者間の格差に配慮したきめ細やかな支援が必要とされるが、それらの活動の成果は数値では示しにくい。JPF として目にみえにくいきめ細やかな支援をどのようにして評価していくかが今後の課題である。

⑧その他（任意）

(a) 「日本のほうがやりにくい」との感想

海外で支援経験をもつ多くの JPF の参加 NGO が「日本のほうがやりにくい」という感想を述べていた。その理由は、1) 行政との調整に時間がかかる、2) 地域社会に入りにくい、3) 日本語が分かるため被災者の多様な声が聞こえる、などであった。このことは、逆に海外の被災地における先進国 NGO の支援介入の方法を見直すことにつながっているようである。すなわち、海外の被災地では先進国の NGO が圧倒的な力をもっており、被災社会が先進国の NGO の考え方や支援方法にあわせる傾向があるため、先進国の NGO が支援を実施しやすい状況がある。「日本のほうがやりにくい」という感想は、今後の海外での支援方法の見直しにつなげるべきであろう。

(b) 福島への支援

放射能被害の危険と隣りあわせの福島県は、時間の経過とともに他の被災地とは異なる様相をみせつつある。その意味で「福島全体が災害弱者である」という意見もある。この視点に立てば、JPF として福島県の被災者支援の戦略を立てる必要がある。

(c) 実施体制の評価

JPF は東日本大震災により、かつてない大規模な支援を実施することとなった。今回のモニタリング評価は実施体制を対象としていない。早期の実施体制

の評価を行うことを提案したい。

## IV 提言

ここでは、成果別評価結果から導きだされた提言のうち、主な復旧・復興期の提言と将来の国内災害対応への提言を記す。またそれらを、短期、中長期、将来の国内災害、その他の提言にわけて表 8 にまとめた。

### 1. 復旧・復興期の提言

#### 1) きめ細やかな仮住まい移行支援

- 避難生活から仮設住居への移行期は支援のギャップが生じやすいので、画一的な対応ではなく、自立できるのに依存しがちな人に対する支援を打ち切る一方、高齢者、失業者、障がい者など、自立困難な人びとに支援をとどけるバランスと見極めが肝要である。

#### 2) 医職習遊の復旧・復興

- 医：慢性医療の体制
- 職：職業安定
  - ・ 生業・就労支援、産業復興、生きがい（高齢者など）支援の強化
- 学：学校状況の正常化
- 遊：商業施設や観光、娯楽の日常化

#### 3) 「共に生きるファンド」の有効活用

- 東北地方では地元の NGO/NPO が数多く活動していなかったため、地元 NGO/NPO、住民組織の育成をふくめた支援が必要になる。「共に生きるファンド」においては、単に助成事業としてではなく、JPF 現場スタッフ、あるいは JPF の参加 NGO が地元のグループを橋渡ししながら育成するプロセスを考慮に入れることも大切である。

#### 4) 情報収集・発信能力の強化

- これだけ大規模な支援をしているのに、JPF の知名度はいまだに低い。

#### 5) 災害弱者支援の継続

- 災害弱者に対しては、もともと行政サービスが行きとどいておらず、行政機能の回復も遅れているため、JPF として支援を継続することを提案する。
- 復旧・復興期には、地域社会に被災前から存在する社会的格差、被災状況の差異による格差が表面化してくることが考えられる。行政による一律化した支援は、このような際に対応できない。格差がさらなる災害弱者を生みださないために、NGO



によるきめ細やかな支援がもとられる。

- 福島県は時間の経過とともに他の被災地とは異なる様相をみせつつある。その意味で「福島県全体が災害弱者である」との意見もある。この視点に立てば JPF として福島県の被災者支援の戦略を立てる必要がある。

## 2. 将来の国内災害対応への提言

### 1) JPF の国内災害対応戦略の策定

- 国内災害のシナリオを想定した資金供出体制、調全体制、支援方針の策定
- 国内災害専門家による審査、評価、アドバイザリー体制の整備
- 災害救助法など国内対応の基本的知識に関する知見の蓄積

### 2) 海外の支援団体、行政と国内の民間支援団体（NGO/NPO）との調整機能の強化

- 今回の東日本大震災で JPF が海外の支援団体、行政と国内の民間支援団体の調整にはたした役割は大きかったため、将来の国内災害対応に備えて、調整機能を一層強化しておくことを提言する。
- セクター別の調整会議の実施

### 3) 災害弱者支援の強化

- 災害弱者に特化した支援の専門性の強化
- 食料配布、物資配布などにおける災害弱者に配慮した支援の強化

## 3. 成果別にみた短期、中長期、将来の提言

表8 短期、中長期、将来の提言（成果別）

	短期的提言 (当面の課題)	中長期的提言 (初動期以降のプログラム展開)	将来にむけた提言 (将来の国内災害に備えた事前対策)	その他の提言
避難生活	高齢者、失業者など自立困難な避難生活者への継続支援	生計・就労支援、生きがい支援の強化	国内災害対応戦略の本格化	国際NGOとしての機能強化と他アクターとの共同体制の仕組み構築
	自立を促すための生計支援	「共に生きるファンド」の地元NGOへの橋渡し	国内災害専門家による審査、評価、アドバイザー体制の構築	人材バンクの形成
			初動期の調整機能の強化	国内災害からの知見を海外の支援活動に生かす教訓をまとめる
			避難所外の支援体制の検証	プログラム支援やブロックファンドの導入
仮住まい移行	仮住まい支援、がれき撤去、家屋清掃の継続	医職習遊機能の確立	行政支援ならぬNGOならではのきめ細かい支援の推進	復興まちづくりや都市再建との連携
	仮設住宅に対するきめ細やかな支援	行政での枠組みでは補えない被災者支援		支援プロフェッショナルとして活動を展開するためのコーディネーター養成、国内災害対応強化
				官民をつなぐ中間組織としての役割と機能の充実
調整	初動対応の振り返り	生活再建支援への移行のための「共に生きるファンド」活用	多様なNGO調整体制を想定した活動展開の準備	
	情報収集・発信能力の強化		災害初動対応に従事できる機動力、行政とNGOの調整能力の強化	
			セクター別調整会議の実施	
弱者支援・配慮	災害救助法の知識獲得	災害弱者に特化した支援の継続	災害弱者に特化した支援の専門性強化	みえにくい支援の評価
	2011年改定のスフィア・スタンダードの周知徹底	量から質へ	食糧配布、物資配布などにおける災害弱者に配慮した支援の強化	福島への支援

## 付録

### 1. スケジュールと面談者

### 2. アンケート用紙

所属団体[ ]  
担当者名[ ]  
担当者連絡先[Email Tel.]

#### I. 避難生活支援について

Q1 初動調査をしましたか？

[ はい いいえ ]

いいえの場合には、Q3にとぶ

Q2 初動調査と調査後の団体の活動にどのようなつながりがありましたか？

Q3 JPF 初動対応期の助成の仕組みは被災者の支援活動の実施にあたって適切でしたか？  
また、改善すべき点があれば教えてください

Q4 被災者の避難生活に対する支援で成果を感じられた点は？

Q5 被災者に避難生活に対する支援で難しいと感じた点、苦勞された点は？

Q6 今後の被災者の避難生活に対する支援活動で、必要とされる対応は？

Q7 海外での活動を主とする国際 NGO として、東日本大震災支援を実施する際の強みはどのようなものだったでしょうか？

Q8 海外での活動を主とする国際 NGO として、今後の類似の国内災害で支援を実施するにあたっての課題を感じていらっしゃる場合は記してください

#### II. 調整・後方支援

Q9 事業をおこなっていた市町村では、支援の調整会議は行われていましたか？

[ はい いいえ ]

いいえ場合は Q11 へとぶ

Q10 (はいの場合) 調整会議が行われたと回答した人にお伺いします。

- ・会議はいつごろ始められましたか? : 月 日
- ・会議の主催者は誰ですか:
- ・会議の頻度はどれくらいですか? (毎日・週 1 回など):
- ・会議には誰が参加していますか? (行政・ボランティア・NGO など):
- ・会議では何が議論されていますか? (活動報告、特定のテーマ、炊出し調整など)

Q11 活動を実施するにあたり、事前にほしかった情報があれば具体的に記述して下さい

Q12 活動を実施するにあたり、ほしかった、あるいは役にたった情報があれば具体的に記述して下さい

### III. 災害弱者支援について

Q13 災害弱者支援を行いましたか (JPF 以外の助成による事業を含む) ?

(\*災害弱者支援: 高齢者、女性、子ども、障がい者、外国人に対する支援; および心理社会的サポートなど; 例「子どものためも学用品配布」「高齢者に対する物資配布」「障害者に対するケア」「外国人に対する法律相談事業」など)

[ はい いいえ ]

いいえ場合は Q19 へとぶ

Q14 (はいの場合) ①当初から特定の災害弱者 (高齢者、女性、子ども、障がい者、外国人など) を支援すると決めてニーズ調査を行いましたか? ②それともニーズ調査の過程で災害弱者を支援することを決定しましたか?

[ ① ② ]

Q16 JPF の資金で実施しましたか?

[ はい いいえ ]

はい場合は Q19 へとぶ

Q17 (いいえの場合) どのような災害弱者を対象にした事業をどの資金で行いましたか?

Q18 なぜ JPF の資金を使わなかったのですか? JPF の助成の仕組みが使いにくい点などがあれば、具体的に記して下さい

Q19 JPF 初動対応期の事業（食糧配布、物資配布、避難所運営、仮設住宅支援など）において災害弱者に配慮しましたか？

[ はい いいえ ]

いいえ場合は終了

Q20 （はいの場合）どの事業で誰を対象にどのような配慮を行いましたか？

[ ]

ご協力、誠にありがとうございました。