

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)

2012年3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、東日本沿岸部600キロメートル以上の広範囲にわたる津波、および原発事故と放射能汚染を引きおこし、東日本大震災とよばれる大災害をもたらした。ジャパン・プラットフォーム（JPF）は震災発生時から3ヶ月間を初動対応期、その後の6月12日以降を緊急対応期とわけて支援を展開している。本報告書は、東日本大震災支援の緊急対応期プログラムの評価をまとめたものである。

緊急対応期プログラム評価は、同対応期の事業を1. セーフティーネット支援、2. コミュニティ支援、3. 生業支援、4. コーディネーション・サポートの4つの成果に分け、それぞれに担当者を決めて実施した。JPFの参加NGOの事業は、必ずしもこれらの4つの成果にもとづいて計画されたものではなかった。そのため、4つの成果による評価があてはまらないものもみられた。しかし、個別NGOの事業評価ではなく、JPFとしてのプログラム評価を行うことを目的に、あえて4つの成果に分けることとした。

2000年の設立以来、JPFは主に海外の紛争地および災害地において人道支援を行ってきた。しかし2007年、新潟中越地震が発生すると、JPFでは、はじめて国内で4つのNGOが6つの事業を実施することになった。設立10周年にあたる2010年度に、つぎの10年間のJPFの組織戦略を考える委員会が立ち上がり、本格的に国内災害へ対応するか否かの検討が行われていた。その最中に、東日本大震災が発生した。

未曾有の大災害に直面し、JPFでは災害発生の初期にむこう3年間の支援を行うことを決定した。事務局内に国内事業部を立ちあげ、はじめて本格的に国内災害に対応をしている。その意味でも、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、今後の東日本大震災支援、および国内災害対応への学びを抽出する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。

本評価を実施するにあたっては、被災県、市町村の関係者の方々、参加NGOにたいへんにお世話になった。その一人一人に感謝しながら、本評価から明らかになった問題点と課題がJPFに組織的に取り組まれ、解決されていくことをこころから願う。

もくじ

はじめに	1
要旨	3
1. 上位目標にかんする見解	3
2. 成果別評価結果の要旨	3
I. 評価の概要	5
1. 目的	5
2. 対象	5
3. 評価方法	6
4. 評価基準項目	7
5. 限界性	7
II. JPF 緊急対応期プログラム評価	8
1. 背景	8
2. JPF 緊急対応期プログラム (2011 年 6 月 12 日～)	8
III. 成果別評価結果	12
1. セーフティーネット支援	12
2. コミュニティ支援	21
3. 生業支援	29
4. コーディネーション・サポート	36
IV. JPF の比較優位と提言	46
1. 今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業への提言	46
2. 緊急対応期の成果における JPF の比較優位 (強み、弱み)	46
3. JPF の国内事業モデルづくりへの提言	46
V. 参加 NGO からの提言	47
付録 調査日程と面談者リスト	50

要旨

1. 上位目標にかんする見解

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

- 行政や多様な支援団体と連携・調整しながら、行政が対応できない分野の支援と機能強化支援を行うことにより、広く被災者に支援を届けることができた。
- 緊急期から復興期の移行期にタイミングよくコミュニティ支援と生業支援を行うことにより、被災者の生活再建、被災地の復旧・復興に貢献した。
- 国内災害に対する NGO の対応能力の高さを示したことが、行政や民間、一般市民の NGO に対する認識を変えるきっかけとなった。

3) 課題

- 大規模な物資配布に重点がおかれ、みなし仮設、在宅者への支援など、行政支援からこぼれおちた分野への対応は遅れがちであり、きめ細かい支援は不十分であった。
- 的確な時機に明確な助成方針が示されず、参加 NGO のあいだに困惑をまねいた。
- 今後の国内大規模災害対応に備えるためには、行政、災害対応の NGO/NPO やネットワーク組織、赤十字社、国際機関、海外の支援団体、民間セクターなどとの連携・調整のしくみを強化する必要があることが浮き彫りになった。

2. 成果別評価結果の要旨

成果1 セーフティーネット支援

- 行政では対応がむずかしい分野への補完的な支援と、行政機能強化の支援を行うことにより、被災者に対し広くセーフティーネットを提供した。
- 行政と NGO が連携して効果的に事業を実施するためには、行政の被災者支援行制度の課題と取り組みの特質を把握したうえで、連携の方策を検討することが求められる。

成果2 コミュニティ支援

- 海外での豊富な経験にもとづいて、緊急期から復興期の移行期に、つぎのフェーズのニーズを先読みして、地域の人びとが集う場や機会を提供することができた。このことは、緊急避難から生活再建へスムーズに移行することの一助になった。
- 分け隔てなく人びとが集い、参加できる活動を提供したことにより、分断された人と人を結び、新たなコミュニティを形成することに貢献した。
- コミュニティ支援は、被災前から存在する社会問題に取り組むことが必要とされる。

外部の団体がどこまでこうした問題に取り組むことができるのか、コミットメントの範囲を明確にしながら支援することが求められる。

成果3 生業支援

- 事業目的に照らして十分な成果をあげており、災害弱者をふくむ被災者の生計手段の再建に貢献した。
- 被災地の基幹産業である漁業の再建に対して、行政の支援がえられない分野にJPFの資金が投入されたことは、妥当であり、効率的であった。
- 生業支援には多様な手法がある。民間企業との連携を考えるなど、多様な手法を地域の実状にあわせて柔軟に実施することが望ましい。
- 漁業などの生業支援の実施には、当該分野における深い専門知識をあわせもって行うことが求められる。

成果4 調整・サポート

- 災害対応で必須とされる調整の仕組みの不在をいち早く認識し、多様な支援団体の調整を積極的に行ったことは適切であり、大きな効果をあげた。
- JPFの強みとされる民間セクター、海外の支援団体との連携は不十分であった。
- 初動対応期に3年間の対応期間を定めたものの、実施の具体的な戦略方針が明確にならないままに助成が行われたため、NGOのあいだに困惑をまねいた。

1. 評価の概要

1. 目的

- 1) 緊急対応期の事業から教訓をみちびき、今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業のための提言を行う。
- 2) 緊急対応期の成果における JPF の比較優位（強み）を検証する。
- 3) 2) にもとづき、JPF の国内事業モデルづくりへの提言を行う。

2. 対象

- 1) 期間：緊急対応期（2011年6月12日～）

* ただし、「成果4：コーディネーション・サポート」の評価にかんしては、初動対応期から緊急対応期（2011年3月11日～）を対象とした。

- 2) 評価内容と評価担当者

上位目標と主に緊急対応期に実施した事業の「成果（Outcome）」についての評価を行った。本評価は緊急対応期の JPF プログラム全体の評価を行うものであり、個々の事業の評価・達成度は評価対象としていない。

上位目標（Impact）

被災者の生命と生活を助けるとともに、被災者の生活の再建と被災地の復旧・復興が始動する。

成果（Outcome）評価担当者

成果1：「セーフティネット支援」（人と防災未来センター主任研究員 阪本真由美）

行政がカバーできない分野・人びとにも支援が行き届き、被災者が安心して健康な生活を営める。

成果2：「コミュニティ支援」（大阪大学大学院准教授 石井正子）

地域の人びとが集う場の提供や、作業を一緒にする過程などを通じて、復興に向けた住民どうしのつながりが生まれる。

成果3：「生業支援」（関西大学准教授 永松伸吾）

被災者に収入をえられる手段や情報などが提供され、生活の安定につながる

成果4：「コーディネーション・サポート」（お茶の水女子大学講師 桑名恵）

NGO/NPO を通じた支援の調整・連携の仕組みが構築される。

JPF のサポートを通じて、参加 NGO が円滑な支援事業を実施できる。

3. 評価基準項目

評価に先駆け、JPF が活用している DAC（表 1）および ALNAP の評価項目（表 2）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。その結果、「一貫性」にかんしては緊急から復興期の生業支援などにはあてはまらず、「被覆率」にかんしては東日本大震災という広範囲におよぶ大災害に対する JPF の貢献度を評価するのはむずかしいと判断した。したがって「妥当性・適切性」「有効性」「効率性」「インパクト」「調整」「連結性・持続可能性」「調整」の 6 項目を評価基準項目として採用することとした（表 3）。

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。

表 2 ALNAP による評価項目

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立った便益の持続性。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

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	<ul style="list-style-type: none"> 地域のニーズと優先順位にもとづいていたか 地域の主体性を重視し、信頼性と費用対効果をみたしていたか
2	連結性・持続可能性 Connectedness/ Sustainability	<ul style="list-style-type: none"> 中・長期的に想定される課題を念頭においていたか 事業撤退後に継続するように組みたてられていたか
3	効率性 Efficiency	<ul style="list-style-type: none"> インプットに対して適切なアウトプットがえられたか 他のアプローチと比較した場合、効果的なプロセスが採用されていたか
4	有効性 Effectiveness	<ul style="list-style-type: none"> 事業目標は達成されたか タイミングのよい事業であったか
5	調整 Coordination	<ul style="list-style-type: none"> 政策や、他の支援団体と連携・調整が実施されたか
6	インパクト Impact	<ul style="list-style-type: none"> 広義の効果（意図したもの、しないもの）はあったか

4. 評価方法

- 1) およそ 14 日間にわたり、現地調査を行った（付録：調査日程と面談者リスト参照）。
- 2) 被災地の内外をふくめて、関係機関・関係者からの聞き取りを行った。
- 3) 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。
- 4) 評価担当者が作成した評価結果にもとづき、JPF 参加 NGO とのディスカッションを行い、ディスカッションの内容を最終評価報告書に反映させることとした。
- 5) ただし、上記のディスカッションにおいて評価担当者と JPF 参加 NGO の意見に相違がみられた場合、評価担当者は独自の判断にもとづき最終評価報告書を作成することとした。

5. 限界性

本評価調査には、以下の限界性がある。

- 1) JPF 緊急対応期の参加 NGO の事業は、本評価が対象とする 4 つの成果にもとづいて計画されたものではなかった。すなわち、本評価は、評価者が参加 NGO の事業を 4 つの成果に分類し、評価を行ったものである。そのため、4 つの成果と参加 NGO 事業が合致せず、必ずしも 4 つの成果による評価があてはまらないものもみられた。
- 2) 調査期間が短く、事業の一部しか視察できなかった。

II JPF 緊急対応期プログラム

1. 背景

2011年3月11日に東日本大震災が発災して以来、JPF および参加 NGO 団体は過去に類をみない地震・津波・原発の複合災害への支援に取り組んできた。JPF が国内災害に対して本格的な支援を展開するのは、今回の東日本大震災が初となる。2011年12月には、JPF 事務局内に国内事業部を発足させ、長期にわたる復興ニーズに対応する体制を整えた。JPF として今後の国内大規模災害に備えた体制の整備と強化、戦略の構築に力点をおく必要が生じている。

復興元年にあたる2012年には、政府に復興庁が発足し、「安全の確保」「暮らしの再建」「なりわいの支援」などの柱をかかげた復興計画が本格始動する。一方、被災地では、仮設への支援の偏りや被災者の支援依存、孤独死・自殺やアルコール依存の問題、コミュニティや地域の再形成、雇用創出の課題も顕著になりつつある。

各市町では復興のスピードに差異が生じ、被災者のニーズも複雑化するなか、NGO/NPO に代表される市民社会組織は、行政の支援かられ落ちるニーズや声なき声に対し、いかに迅速、丁寧かつ柔軟にこたえ、被災者に寄り添った支援をしてゆくか、という課題に直面している。

2. JPF 緊急対応期プログラム（2011年6月12日～）

1) 成果（Outcome）と結果（Output）

JPF では発災直後の出勤決定から2011年6月11日の3か月間を「初動対応期」と位置づけ、避難所および仮設住宅への生活物資の配布、災害弱者への支援、支援関連機関との連携・調整などを行ってきた。迅速性と大量の投入が必要とされた「初動対応期」をへて、2011年6月12日からは「緊急対応期」として、被災地の復旧・復興にむけて、多様化しつつあるニーズへのきめ細かな対応を実施している。

本評価では、「緊急対応期」のJPF プログラムを以下の4つの成果にまとめた。ただし、「成果4：コーディネーション・サポート」については初動対応期をふくめて評価対象とした。

成果1 セーフティーネット支援

行政がカバーできない分野・人びとにも支援が行き届き、被災者が安心して健康な生活を営める。

<結果>

- 被災者の生活環境が整う。
- 被災者に必要なサービス（保健衛生・医療・福祉）が提供される。
- 被災地の学校教育に必要な環境が整う。

成果2 コミュニティ支援

地域の人びとが集う場の提供や、作業を一緒にする過程などを通じて、復興にむけた住民どうしのつながりが生まれる。

<結果>

- 地域の人びとが集う場や機会（集会所、児童館、加工場、直売所）が提供される。

成果3 生業支援

被災者に収入をえられる手段や情報などが提供され、生活の安定につながる。

<結果>

- 地場産業が再開し、それを活用した収入源が確保される。
- 災害弱者が収入の機会をえる。

成果4 コーディネーション・サポート

NGO/NPO を通じた支援の調整・連携の仕組みが構築される。

JPF のサポートを通じて、参加 NGO が円滑な支援事業を実施できる。

<結果>

- 行政・社協および NGO/NPO 間の調整・連携が構築される。
- 被災地で活動する参加 NGO/NPO の支援体制が整備される。
- 個人・企業・ドナー（国内・海外）との調整が円滑に行われる。

2) 支援活動 (Activities)

各成果と結果にもとづいて展開された具体的な支援活動は、以下の表の通りである。

表4：JPF 緊急対応期 支援活動リスト

	インパクト・成果	支援活動	投入額
	インパクト (Impact)	被災者の生命と生活を助ける 被災者の生活再建、被災地の復旧・復興が始動する	1,872,336,132
1	成果 (Outcome)	セーフティネット支援 行政がカバーできない分野・人びとにも支援が行き届き、被災者が 安心して健康な生活を営める	1,184,302,716
1.1	アウトプット (Output)	被災者の生活環境が整う	620,929,026
1.2		被災者に必要なサービス（保健衛生・医療・福祉）が提供される	308,057,697
1.3		被災地の学校教育に必要な環境が整う	255,315,993
1.2.1	活動 (Activity)	障がい者・高齢者施設修繕・整備&物資配布(AAR)	122,035,011
1.2.2		害虫駆除(NICCO)	166,141,579
1.3.1		学校備品配布(SCJ)	188,466,449
1.1.1		災害弱者への法律相談(JAR)	15,968,400
1.1.2		生活物資配布&情報誌の発行(JAFS)	15,519,530
1.1.3		飯館村避難者への情報支援(BHN)	23,770,274
1.3.2		制服支援(KnK)	18,241,744
1.1.4		放射能教材・測定器、エアコンの提供(ICA)	5,345,460
1.3.3		サテライト授業運営物資、学用品支援(PB)	4,885,000
1.1.5		在宅避難者への温食提供、情報アクセス支援(PARCIC)	7,806,890
1.1.6		原発20km圏内の県外避難者への生活必需品提供(ADRA)	311,992,000
1.1.7		臨時災害FMの難聴解消(BHN)	6,003,429

1.1.8		原発20*。圏内の県外避難者への生活必需品提供(AAR)	131,378,838
1.1.9		専門家による出張相談(RJP)	3,938,315
1.1.10		大島での温食提供(NICCO)	27,832,190
1.3.4		制服支援(ADRA)	43,722,800
1.2.3		児童館建設(GCP)	19,881,107
1.1.11		個別住宅の応急修繕、修繕等支援制度コンサルティング(HFHJ)	54,199,800
1.1.12		被災者への温食提供(BAJ)	17,173,900
2	成果 (Outcome)	コミュニティ支援 地域の人びとが集う場の提供や、作業を一緒にする過程などを通じて、復興にむけた住民どうしのつながりが生まれる	245,134,255
2.1	アウトプット (Output)	地域の人々が集う場や機会(集会所、児童館、加工場、直売所)が提供される	245,134,255
2.1.1		障がい者・高齢者施設修繕・整備(AAR)	122,035,011
2.1.2		情報誌の発行および子どもサポートプログラムの実施(JAFS)	15,519,530
2.1.3		飯館村民の避難先と施設移転先をつなぐ双方向のコミュニケーション手段の整備(BHN)	23,770,274
2.1.4	活動 (Activity)	石巻市4か所での地域交流センター・コミュニティカフェの設置・運営(PARCIC)	7,806,890
2.1.5		臨時災害FMの難聴解消(BNH)	6,003,429
2.1.6		児童館建設(GCP)	19,881,107
2.1.7		地元食品の加工場と地場産品の直売所設営(JAFS)	32,944,115
2.1.8		コミュニティセンターの設置、レクリエーション活動の開催(BAJ)	17,173,900
3	成果 (Outcome)	生業支援 被災者の収入をえられる手段や情報などが提供され、生活の安定につながる	163,784,250
3.1	アウトプット	地場産業が再開し、それを活用した収入源が確保される	143,877,535
3.2	(Output)	災害弱者が収入の機会を得る	19,906,715
3.2.1		外国人被災者の就労支援(JAR)	15,968,400
3.1.1	活動	大槌町漁協復興支援(GNJP)	90,000,000
3.2.2	(Activity)	中小企業診断士による事業再建相談支援(RJP)	3,938,315
3.1.2		十三浜ワカメの加工支援(PARCIC)	20,933,420
3.1.3		地元食品の加工場と地場産品の直売所設営(JAFS)	32,944,115
4	成果 (Outcome)	コーディネーション・サポート NGO/NPOを通じた支援の調整・連携の仕組みが構築される JPGのサポートを通じて、参加NGOが円滑な支援事業を実施できる。	279,464,911
4.1	アウトプット	行政・社協およびNGO/NPO間の調整・連携が構築される	138,003,411
4.2	(Output)	被災地で活動する参加NGO/NPOの支援体制が整備される	141,461,500
4.3		個人・企業・ドナー(国内・海外)との調整が円滑に行われる	

4.1.1	活動 (Activity)	障がい者・高齢者支援の分野別会議(AAR)	122,035,011
4.1.2		災害 VC との連携によるボランティア派遣(JAR)	15,968,400
4.1.3		市町における調整会議や分野別会議の推進(JPF)	134,470,000
4.2.1		JPF のシステムを通じた支援活動が展開される(JPF)	
4.3.1		国内災害専門 NGO・NPO と JPF との連携がなされる(JPF)	
4.2.1		個人・企業・ドナーとの調整窓口業務(JPF)	
4.2.2		企業等からのマッチング窓口業務(JPF)	6,991,500
4.2.3		海外ドナー等からのマッチング業務(JPF)	

3) 投入額

JPF の参加 NGO35 団体の内、初動対応期に出動した NGO 数は 20 団体、投入額は 35 億強にのぼった(表 5)。一方、緊急対応期では 18 団体が出動し、投入額は 19 億弱となった(表 6)。(初動および緊急対応期をあわせた投入額総額は 5,408,896,397 円であった。

表 5 : JPF 初動対応期 成果別投入額

成果	投入額(円)
成果 1 : 避難生活支援	537,723,952
成果 2 : 仮住まい移行支援	2,934,231,485
成果 3 : 後方支援・調整	64,604,829
合計	3,536,560,265

*成果 4 : 災害弱者・地域性配慮に関連する投入額は、成果 1, 2, 3 にふくまれる。

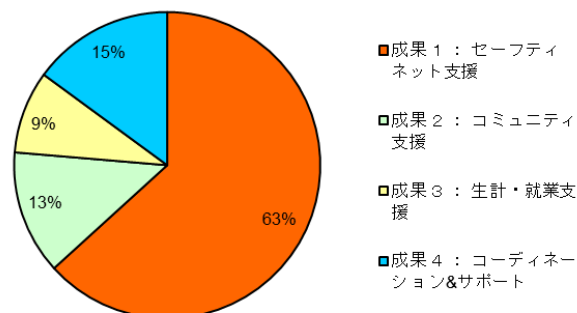
*2011 年 12 月現在。

表 6 : JPF 緊急対応期 成果別投入額

成果	投入額(円)
成果 1 : セーフティネット支援	1,184,302,716
成果 2 : コミュニティ支援	245,134,255
成果 3 : 生業支援	163,434,250
成果 4 : コーディネーション&サポート	279,464,911
合計	1,872,336,132

*2011 年 12 月現在。

緊急対応期 成果別投入額 内訳



III. 成果別評価結果

1. セーフティーネット支援

行政がカバーできない分野・人びとにも支援が行き届き、被災者が安心して健康な生活を営める。

阪本真由美（人と防災未来センター主任研究員）

1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	A
<p>□いずれの事業も、制度的・予算的・人的制約により、行政の支援が行き届きたい被災者を支援する事業であり妥当であった。</p> <p>□行政による支援は、全ての市民に支援を提供することを基本としていることから、市民に全てに支援を提供することがむずかしい場合、支援を実施しないことがある。これに対し、NGOによる支援の多くは特定の人/地域/分野への支援を念頭においていることから、行政による支援がむずかしい場合でも支援を提供することが可能である。</p> <p>■支援事業のなかには、行政による支援制度がすでに適応されているにもかかわらず、行政により提供される資金のみでは必要とされる経費全額を充当するのはむずかしいことから、不足分の一部をNGOが補てんしている事業があった。NGOがかかる資金を補てんすることが妥当なのか、被災者の資金的負担を一部軽減することにより事業が完了するのか、について慎重に検討する必要がある。</p> <p>■被災した建物再建に対する支援については、繰り返しの被害を防ぐためにも再建物件の安全性を確認することは極めて重要である。とくに、行政の地域再建や住宅再建の見通しがたっていない地域については、支援は避ける必要がある。</p>	
有効性 (Effectiveness)	C
<p>□被災者の生活環境整備に対する支援については、県外避難者に対する生活支援物資の提供、害虫監視・防疫など、住民からの支援ニーズが高い一方で、支援制度がないため行政が支援を提供できずにいた事業に対して、迅速な支援を提供していた。とくに、行政による支援制度がない事業については、制度枠を構築するのに時間を要することからNGOによる迅速な支援が有効であった。</p> <p>■福島県に対する支援については、原子力発電所の事故の影響もあり、被災市町の行政機関も避難せざるをえず、行政の対応に限界がみられた。一方、支援に従事するNGO数が少なかった。原子力発電所の事故のような化学事故に際してどのような体制で支援を行うのかという、支援の安全基準の策定が求められる。</p>	

<p>■被災地において JPF が実施している事業についてウェブサイトを活用した広報体制が十分ではなく、JPF による支援実績や、支援制度枠組みが周知されていないものが散見された。ウェブサイトなどを通して実施中の事業にかんする情報発信を行うことが重要である。</p>	
効率性 (Efficiency)	B
<p>□事業実施に際しては、行政との関係づくりに取り組んでいる NGO が複数みられた。災害発生前に何らつながりをもたない自治体であっても、突然事業を実施するのではなく、その地域に詳しい第三者を介した行政とのネットワーキングに取り組んでいた。行政の信頼をえることが、効率的な事業実施に結びついていた。</p> <p>□行政を通して地域の基礎情報や、支援ニーズにかんする詳細な情報をえることができていた。</p> <p>□行政と連携することにより、広域での支援情報をえることができ、支援過疎の地域がでるという課題を避けることができていた。</p> <p>■行政と連携したことにより、行政の支援ニーズを把握することはできた。その一方で、当初、行政が支援対象としていなかった在宅避難者や、二次避難者のニーズ把握が遅れ、対応が遅れた。行政の支援の適応外となる人を把握するための方策を検討しておく必要がある。</p>	
調整 (Coordination)	A
<p>□仮設住宅入居者への生活物資の配布、学用品の配布、障がい者支援においては、行政とともに分野別の会合を定期的で開催したことが、行政と NGO との間の連携・調整に貢献していた。また、これらの会合は NGO 側からの積極的な働きかけにより開催されていた。</p> <p>□仮設住宅入居者への生活物資の配布は、全ての被災者に対して支援を提供することが求められた。単独の NGO では、行政と連携して支援を行うことがむずかしいものも、JPF の調整により複数の NGO の活動を調整したことにより、面的な支援が実施されていた。</p> <p>■分野別の会合がいくつかの分野で行われていたものの、全ての支援分野において行われていたわけではないことから、今後は、あらゆる支援分野においてこのような調整が求められる。</p>	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	B
<p>□事業実施当初、行政側に事業実施にかんする制度的枠組みがない、あるいは、技術的・予算的制約により行政側の事業実施が困難であり、NGO の支援をえた案件については、その後行政側が、専属職員を配置し、事業継続に必要な予算を次年度会計に計上していた案件があり、NGO による支援終了後の持続が担保されていた。</p> <p>□仮設住宅入居者に対する生活支援物資の提供については、地域の商工会議所と連携して物資を調達する、あるいは物資提供に際して地域との関係づくりを重視していた事業については、被災地の活性化に貢献していた。</p> <p>■その一方で、大型の量販店と提携して物資を調達し、被災者に支援物資を配布しているだけの事業については、事業がその時点で完結しており、持続性はみられなかった。物資提供に対しては、</p>	

物資調達方法・配布方法を事前に詳細に検討しておく必要がある。

- 支援実施に際しては、複数年度の支援が必要だと考えられるにもかかわらず、単年度のみで終了してしまう案件もみられた。とくに、行政の制度的な問題により、資金を担保することがむずかしい事業の場合は、複数年度にわたる支援の実施をあらかじめ検討しておく必要がある。

インパクト (Impact)

B

□東日本大震災のように、広域で大規模な被害が発生するような災害においては、行政だけでは被災者支援を行うことは困難である。東日本大震災で、行政と NGO とが連携することにより、より効果的な被災者支援を行うことができるという実績を提示することができた。

- 大規模災害発生時の被災者支援において、NGO と行政との連携が重要であることは提示できたものの、災害時に行政と連携するためには、平時からの関係づくりが重要となる。しかしながら、未だ今後の災害対応にむけた体制づくりは十分ではない。

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

2) 評価結果総括

被災者支援においては、国・県・市町村などの行政機関だけでは対応がむずかしい事項が多数ある。日本では、災害対応の責任の多くは市町村に課せられているが、実際のところ、地方行政機関では災害対応にかかる資源を確保するのは困難である。災害救助法（昭和 22 年法律第 118 号）は、突発的に発生した災害にいち早く対応するために設けられた制度であるものの、法律が制定されてから 50 年以上が経過しており、現在の社会情勢においては対応がむずかしい事項がある。東日本大震災においても、政府の補正予算の決定に時間を要したため行政の対応が遅れた事項、県外避難者や応急仮設住宅入居者に対する生活支援物資の提供、ペストコントロールなどのように政府の支援制度自体がなかったもの、県立高等学校の生徒に対する制服の提供のように義務教育でないため政府の支援制度の適応がむずかしい事項があり、これらの現行の制度枠組みでは対応できない課題に対する NGO の支援は効果的であった。

行政と NGO による支援は、行政が市民に等しく支援を提供することを基本とするのに対し、NGO の支援事業の多くは特定の被災者/分野/地域に対して支援を提供する、という相違がある。行政が公平性を重視するがゆえに支援がむずかしい事業については、NGO ができる限り、迅速に支援を行うことが有効である。また、個々の NGO だけでは、行政が求めるような面的な事業を展開することがむずかしくとも、分野別/地域別の調整会合を実施することにより、同様の目的意識をもつ NGO で連携して事業実施を行うことが可能になる。

なお、支援実施に際しては、長期的な視野から地域の復旧・復興を念頭においた支援が重要である。応急仮設住宅入居者に対する物資提供においては、量販店から物資を調達し、それを被災者に配るだけでは、地域の活性化につながりにくい。支援物資を被災地域で調達することは、災害により打撃を被った地域経済の活性化に貢献するであろうし、事業実

施にあたり極力地域スタッフを雇用するというように、支援実施が地域の活性化へ結びつくような配慮が重要である。

また、災害復興過程においては、被災地が繰り返し同様の被害にあわないようにするための、安全性への配慮が極めて重要である。とくに、津波の被災地については、地域の再建方針が定まらない状況において、建物や住宅再建に対する支援を行うことは、地域の復興方針全体を妨げる可能性があることから極力避ける必要がある。

3) 教訓と今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業のための提言

東日本大震災における NGO による支援事業は、いずれも事業実施過程における県・市町村の行政機関との関係づくりが重視されていた。事業実施に際しては、災害発生前に行政と何らつながりをもたない場合であっても、その地域に詳しい第三者を介した行政との信頼関係づくりに取り組んでいた。行政と連携することにより、支援実施に必要な地域の基礎情報、支援ニーズにかんする情報、および適応されている行政制度にかんする情報をえることが可能となっており、被災地にかんする事前の知識が限られている状況において、迅速な支援を実施するうえで重要であった。

JPF による被災者支援事業を行政とのかわりからみると、大きく「行政の支援制度では対応がむずかしい事項への補完的な支援」と、「行政機能強化のための支援」とに区分される。前者については、行政に支援制度がない、あるいは支援制度があるものの、予算的・時間的な制約により対応がむずかしいという課題があり、これらの点を NGO/NPO が補完するものであった。後者は、災害により行政能力低下した地方行政機関の行政対応力を強化するための支援である。これらの支援事業は、行政の支援能力を補完し、強化するという意味で事業実施のための意義が高かった。日本の災害対応は、行政が中心となることから、行政と連携した事業の実施は極めてインパクトが高い。

(a) 行政では対応がむずかしい事項への支援

行政では対応がむずかしい事項を NGO が支援した事例には、行政に支援制度自体がなく行政では対応できなかった事項に対する支援と、制度はあるものの予算・時間的な制約により当該制度の適応外となっている事項に対する補完的な支援事例とがみられた。

行政に支援制度がなかったものに対する NGO の支援事例には「県外避難者に対する生活支援物資の提供」「害虫駆除」があげられる。「県外避難者に対する生活支援物資の提供」事業は、福島第一原子力発電所の事故により、避難警戒区域に設定され県外避難した人に対し、生活支援物資を提供するものであった。災害に伴う県外避難者に対する行政の支援制度は存在していないのが現状である。

災害救助法は、災害直後の混乱期において、応急的に救助が必要な人に支援を提供するものであるが、支援は必要即応の原則にもとづき行われることから、厳密に支援対象者な

どが定められていない。たとえば、救助法適応対象となる、避難者人の定義について、厚生労働省の「災害救助事務取扱要領」（平成 22 年 5 月）においては、その事例として、住家に被害を受け居住する場所を失った者、自家には被害がないがホテルおよび旅館の宿泊者などで災害に遭遇し避難しなければならない者、住家には被害を受けていないが被害を受けるおそれがあり、市町村長などによる避難命令が発出されているため避難しなければならない者、などを示しているものの、あくまで例示であり、避難をする人はその対象となるとされている。避難所は、これらの避難者を収容する場所として設置され、避難所の設置・維持・管理に関する費用は法にもとづき支給される。東日本大震災では、避難所には行かずに自宅で生活するものの津波により孤立した状況で十分に食事・日用品を入手することができない「在宅避難者」や、県外に避難した「県外避難者」に対して支援が行き届かないという課題が示された。参加 NGO は、炊き出し提供に対して、在宅避難者も支援範疇に含めるという取り組みもみられた。

県外避難者に対する生活支援物資の提供においては、行政と連携して住民の避難先を確認し、避難先の住民の意向を確認したうえで、新たな生活環境において必要な物資が提供されていた。生活に必要な物資の内容は、避難先の地域の気候や生活環境により異なることとなることから、それらの相違に対応できるよう工夫された支援が行われていた。また、提供する物資の内容は、被災地の商工会議所との協議をふまえて検討されており、さらに物資の調達・配送も商工会議所との連携のうえで実施されており、過疎化が懸念される、被災地の商工会議所の活性化にも結びつくものであった。とくに物資提供に際しては、このような、地域と連携した被災者支援のあり方について、今後も積極的に導入する必要がある。

害虫類の発生監視と防除作業については、東日本大震災では津波で漁港・水産加工工場などが大規模な被害を受け、魚介類などが市中に散乱・腐敗し、それにより発生する蠅・蚊などの害虫を防除する（ペストコントロール）ものであった。被災地における害虫の大量発生、ペストコントロールの必要性は、4 月中旬頃より示されていたものの、行政には、それに対応する予算・制度枠組みはなく、市町では担当部局も明確ではなく、何ら対応されぬまま放置されていた。政府が対策に着手したのは、6 月になってからであった。NGO は、行政にペストコントロールの必要性を働きかけるとともに、ペストコントロールの専門家と連携した害虫の発生監視・大規模・小規模な害虫防除作業を継続的に実施し、害虫に悩まされていた地域住民の評価も高いものであった。災害による被害の様相は、ハザードの種類・気候条件・被害者の生活環境により異なることから、行政による支援制度自体がないケースも想定される。そのような事例については、行政が支援制度を構築するまで時間を要することから、NGO による迅速な支援は効果的である。

行政の支援制度の適応外となっている事項に対する支援事例には、福島県の県立高校の生徒に対する制服支援があった。これは、福島第一原子力発電所の事故により、自宅から必要な物資をもちだせぬまま避難し、制服がない生徒に制服を提供するものである。政府

による地域再建の見通しが不明な状況において、いつまで避難先での生活がつづくのか分からないことから、被災者は新たな雇用をえることが困難である。そのような生活状況において、高額（一着 5 万円～10 万円）な制服を購入するのはむずかしく、ジャージなどで登校せざるをえなかった。このため、学校や学生側からは福島県に対し制服購入支援に対する強い要望が寄せられていた。

その一方で、学校生活における制服は半ば必需品としてとらえられているが、実際のところ、高等学校での教育は義務教育ではなく、かつ、制服着用は義務づけられているわけでもなく、生活するうえで最低限必要なものではないことから行政による支援はむずかしかった。支援実施に際しては行政のイニシアチブがみられた。支援対象となる学校への通知や調整はすべて福島県教育委員会が行っており、NGO 側は、個別に地域の業者などとの調整を行っていた。支援は、学校・学生からも高く評価されており、支援実施の効果・妥当性は高く評価される。

ただし、当初は今年度いっぱいの支援が想定されていたが、避難警戒区域の見直しとともに県外避難者が戻り始めていること、同様の家計状況にある新入生への制服支援も望まれること、一方、行政側においては予算枠を設けることが困難であることから、支援継続に対する要望がだされている。県外避難者の帰還などは想定外の要素であることから、可能であれば、今年度いっぱいで支援を終了するのではなく、来年度 4 月入学対象者までを支援の範疇にふくめることが望まれる。

制度はあるものの予算・時間的制約により当該制度の適応外となっている事項に対する補完的な支援事例に、「障がい者・高齢者支援事業」、「応急住宅修繕事業」がある。高齢者・障がい者支援事業は、沿岸部の津波で被害を受けた施設すべてに支援を提供するものである。東日本大震災により被害を受けた高齢者生活支援施設や障がい者福祉施設などは、早い段階から国庫補助による支援対象とする方針が定められていた。ただし、補助対象となる金額に上限が設けられていたこと、自己負担が強られる資金の捻出がむずかしいなどの理由により事業実施が困難な団体があった。同事業では、これらの理由により事業実施が困難な事業がもれなく支援対象となっている。支援対象事業については、行政から提示されたリストにもとづき、行政との調整により行っており、行政のみでは対応がむずかしい事業を補完していた。

住宅の応急修理に対する支援は、災害救助法（第 23 条 7）においても定められているものである。被害を受けた住宅のうち、修理により居住可能となる住宅を日常生活に欠くことができない部分を修理することにより、当面、居住できるようにするものである。岩手県の場合は、応急仮設住宅に居住しておらず、市内に居住し、住宅を所有する世帯に対して、所得におうじて支援を行うことが定められている（1 戸あたり 52 万円程度）。ただし、実際のところ、これは修理に必要な金額の一部のみであり、修理に必要な金額は自己負担となる。さらに、岩手県は、住宅再建にかかる補助制度を適応する予定ではあるものが、まだ具体的な制度内容は明らかになっておらず、一刻も早く自宅を修理し、帰宅したい被

災者にとっては、先行きが分からない状況である。

NGOによる支援は、被害を受けた世帯1,000戸に対し住宅再建にかんするコンサルティングを実施し、そのうち緊急性が高い100戸程度に対し資金支援を提供するものである。応急仮設住宅の入居者も支援対象となる点において、既存の制度とは異なるものとなっている。ただし、行政と連携して支援を行うには、いくつか課題がある。まず、支援実施対象者の選定基準である。行政が支援を行う場合、すべての支援要件該当者に対し支援を提供しなければならない。このため、計画している100戸を行政側が選定することはむずかしく、支援対象については、NGO側が独自調査にもとづき選定している状況である。つぎに、支援を予定している100万円が現行制度のどの部分を補完するのか、という点である。国・県による制度適応外の人を対象とするのか、あるいは支援該当者のなかで、自己資金の一部を負担するものか、という点はプロジェクトの持続性ともかかわる部分である。事業が開始したばかりの状況であり今後の経過を見守る必要がある。

(b) 行政機能強化のための支援

福島県飯館村は、福島第一原子力発電所の計画的避難区域にあることから、飯館村の住民は、相馬市、松川町、国見町など異なる8カ所の地域に建てられた仮設住宅に分散して生活している。情報通信ネットワーク支援事業（「までいかえるネット」）は、飯館村役場とこれら分散した仮設住宅居住地間を情報通信ネットワークで結ぶものであり、飯館村の行政機能強化のための支援である。村役場の職員がシステム管理を行っており、また、それぞれの仮設住宅に設置されたシステムには臨時に雇用職員もおり、行政との緻密な連携の下で支援が展開されている。ただし、システムを稼働させるための、知見とソフトを欠いている状況であり、システム活用にむけてパソコン活用研修が住民むけに行われている。飯館村側は、システム稼働にかかる通信費も村の予算に計上するとのことであり、事業の継続性が期待される。

4) JPFの比較優位、付加価値、得意分野(niche)

(a) 行政では支援がむずかしい事業に対する支援の実施

災害による被害の様相は、ハザードの種類、気候条件、被害者の生活環境により異なることから、行政による支援制度自体がない、あるいは、行政による支援制度の適応がむずかしい事業が今後も想定される。とくに、行政に支援制度がない事業については、行政側には支援を担当する部局も、そのための予算枠組みもないことから、行政との連携は困難である。また、支援制度を構築するまでに相当な時間を要することが想定される。JPFには、専門性が高いNGOが多数いることから、専門的な視点から支援が不可欠と考えられる事業については、その専門性を積極的に活かし、迅速に支援を展開するとともに、今後の持続性を担保するためにも、その実績を常に行政に伝え、行政が制度を構築するように働きかける必要がある。

(b) NGO による面的な支援の実施

行政関係者に対する聞き取りからは、行政による支援では、すべての市民に支援を届くための「公平性」が優先されていることが示された。このため、支援が全ての人に行き届かない場合は、支援を提供することがむずかしい。一方、NGO/NPO は、特定の地域、特定の事業のみを支援対象としていることが多い。単独の NGO/NPO では全ての人に支援を届けることはむずかしいが、複数の NGO/NPO による活動を調整することにより、面的な支援が可能になる。東日本大震災での応急仮設住宅入居者支援や学用品などの提供は、JPF が同様の支援を実施したいと考えている NGO を調整することにより、このような面的支援が可能となっていた。JPF には複数の参加 NGO があり、類似した事業を行いたいと考えている NGO との調整を行うことにより、行政と連携して面的に事業管理を行うことが可能であることから、今後も、分野別の支援調整機関としての方策を検討する必要がある。

(c) 広域にわたる地域における被災者支援情報の集約と発信の重要性

JPF の参加団体は、岩手県・宮城県・福島県の被災三県において多数の事業を展開しており、広域な地域における支援にかんする情報をもっている。これに対し、行政は、一般に、他県や他の市町村においてどのような被災者支援が行われているのかという情報をえることがむずかしい。このため、JPF が、それぞれの行政機関と、各地域で行われている被災者支援に関する情報共有を積極的に行っていくことは、迅速な被災者支援においては有効である。ただし、現在の JPF においては、各地の被災者支援情報を集約し、発信するための取り組みがほとんど行われていない。今後は、それぞれの地域における取り組みを課題別に整理し、情報集約を行い、それを外部にむけて発信していくための情報集約と広報機能の強化が求められる。

(d) 地域の国際交流に携わる中間支援団体に対する支援の強化

東日本大震災における JPF による被災者支援事業の多くは、被災者に直接支援が届くことを重視していたが、その一方で、災害対応能力を失った行政機関や、地域の中間支援組織に対する支援はあまりみられなかった。なかでも、行政と在留外国人をつなぐ県や市の国際交流協会や国際交流センターなどには、海外から支援に対する問い合わせが多く集まったものの、これらの組織を支援する取り組みはほとんどみられなかった。海外からの支援対応は、JPF の得意の分野でもあることから、今後は、これらの機関を強化するための支援が求められる。

5) JPF の国内事業モデルづくりへの提言

東日本大震災において、JPF は宮城県に設置された政府緊急災害現地対策本部に、東日本大震災支援ネットワーク (JCN) のリエゾンとして出席したことに加え、炊きだしの提供や、

応急仮設住宅入居者への生活支援物資の提供などの、被災者支援事業を行政と連携して行っていた。このように、行政と連携して支援を行うことができた背景には、2009 年度より国の総合防災訓練において、NGO、政府、自衛隊との連携した災害訓練が行われており、災害時の連携体制のあり方が事前に検討されていたという実績がある。災害対応において効果的に行政と連携するには、平時からの関係づくりとそれを通じた信頼の構築が重要である。

また、とくに JPF の参加団体の専門性が活かされた支援分野（避難所支援、応急仮設住宅入居者支援、県外避難者支援、障がい者・高齢者支援、教育支援、ペストコントロール、医療支援など）については、今後の国内災害においても支援が期待されることから、今回の被災者支援事業を通して把握した現行の行政の支援制度の課題、支援のノウハウを整理しておくことが必要である。

さらに、支援実施に際して求められる被災者支援基準を定めた「被災者支援ガイドライン」を定めておくことが有効である。日本では、スフィアプロジェクトのように、災害時の被災者の生活環境において求められる最低条件について、未だ十分に議論されていない。日本の災害対応をみると、非常食は、水分とエネルギーを満たすことが優先されるため、栄養バランスに対する配慮を欠いており、体育館などの公共施設が避難所として用いられるものの、そこでは、被災者が生活するのに確保しなければならない空間的な広さや、被災者に対するトイレの数等が確保されていない。スフィアプロジェクトは、海外の難民キャンプなどでの人道支援経験にもとづき策定されていることから、これを直接日本に導入することはむずかしいものの、東日本大震災における被災生活の状況をふまえた、被災者支援基準を準備しておき、参加 NGO に対しては、支援実施に際しそれを活用するように働きかけると支援の質の向上に有効である。

6) 中長期的な課題をみすえた提言

東日本大震災のように、広域で大規模な被害が発生するような災害においては、行政だけでは被災者支援を行うことは困難である。大規模災害発生時の被災者支援における、NGO と行政との連携の重要性は、アメリカでもハリケーンカトリーナの後指摘されており、アメリカでは、国家非常事態庁(FEMA)が、赤十字社および Salvation Army と被災者支援（食料の提供、生活支援物資の提供）にかんする相互応援協定を締結している。加えて、全米災害支援ボランティアネットワークがあり、これらの機関が、災害が発生すると中心的な役割を担うことになっている。今後、JPF が行政と効果的に連携するためには、これらの先進的な取り組み事例を参考としながら、行政と災害時の相互応援協定を締結する、災害時の被災者支援の行政負担について交渉するなど、事前の仕組みづくりを検討しておく必要がある。

2. コミュニティ支援

地域の人びとが集う場の提供や、作業を一緒にする過程などを通じて、復興にむけた住民どうしのつながりが生まれる。

石井正子（大阪大学大学院准教授）

1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	A
<ul style="list-style-type: none"> □ 障がい者・高齢者は、周囲にかけられる迷惑などから通常の避難所や仮設住宅に滞在が困難であり、家族も擁護・介護が困難である場合が多かった。そのため、一刻も早い福祉施設機能の回復が求められていた。一方、福祉施設関係者は、外部から支援をえる手続きに明るくなかった。このような状況のなか、NGO 側がアセスメントをしてニーズを発見したことで、障がい者・高齢者の基本的ニーズに迅速に応えることができた。 □ 東日本大震災では、仮設住宅への抽選による入居、避難所・仮設住宅避難者と在宅避難者の差異、沿岸部の再定住計画、放射能汚染による避難計画など、様ざまなかたちでコミュニティが分断された。このような状況のなか、コミュニティ支援による場の提供は、分断された人びとを結びつけ、新しい人と人とのつながりを生み出す機会となった。 □ コミュニティ支援は、復興期に移行しつつある地域のニーズを想定して NGO が働きかけて発案・実施されたものも多かった。結果的に緊急期から復興期へのスムーズな移行に貢献することとなった。 □ 初動対応期と同じ事業地で支援をしている NGO は、行政および被災者とのあつい信頼関係が構築されていた。 □ 障がい者・高齢者などの災害弱者、雇用促進住宅などのみなし仮設避難者、在宅避難者、放射能汚染からの避難者など、行政の支援が行き届いていない被災者のニーズに応えることができた。 □ FM 難聴地域の解消により、外出が不自由で、インターネットも利用しない高齢者に対して、必要な情報を届けることができた。また、紙媒体で情報が届く仮設住宅や避難所以外の在宅避難者にも情報を届けることができた。 ■ NGO がイニシアチブをとって発案・実施されたもののなかには、その過程で住民の主体性や参加をうまく引きだせていない事業もみられた。 	
有効性 (Effectiveness)	B
<ul style="list-style-type: none"> □ 避難所から仮設住宅に移る過程では、被災者にはコミュニティ再建のことを考える余裕はなかった。緊急期から復興期にコミュニティ再建について話しあう場を提供したことは、人びとが前向きになる契機をタイミングよくつくり出すことになった。 □ 豊富な資金が集約されたため、NGO でも施設設営などのハード支援が展開できた。行政による施設設営は時間がかかるため、そのニッチをうめることができた。 □ 情報ネットワーク構築事業では、SNS や遠隔健康相談システムの利用度はあまり高くなかった。 	

住民は直接顔をあわせて話すことが慣例であり、情報ネットワークを通じて相手の顔がみえることは一定の安心にはつながっても、それを利用してコミュニケーションをとろうとしていなかった。しかし、利用度が高くなくとも、こうしたシステムの導入自体が、システム利用のきっかけにつながる可能性は大きい。

- ボランティアをうまく事業に巻き込んだ事業もあれば、ボランティアの組織化がむずかしく、当初予定していた戸別訪問が初期にしか実施されなかった事業もあった。

効率性 (Efficiency)

B

- 障がい者・高齢者の福祉施設は、震災前から厳しい財政状況にあった。行政の補助金では対応が困難な分野、および行政の補助金が拠出を待てない施設に対して、NGO が迅速に支援を展開したことは、施設の財政破綻を防ぐことに貢献した。
- コミュニティ支援は、衣・食・住などの基本的ニーズとはみなされないために、行政は必要最低限のものを提供し、また被災者も自ら積極的に要求しない場合があった。コミュニティ支援のいくつかは、国際支援の経験から想定されるニーズと被災地のニーズをかんがみて、むしろ NGO 側が働きかけたり、後押ししてはじめられたものであった。結果的に、地域の人びとがいだすことのできない必要なニーズを満たすことになり、復興期へのスムーズな移行に貢献した。
- 行政支援は、住民が役所に出むいてニーズを伝える、ということが慣例として期待されていた。また、震災後は役所に人手が足りず、被災者のもとに足を運んでニーズを聞くということができないという状況もあった。被災者が役所に行かなければ行政がニーズを把握できない傾向があるなか、コミュニティ支援は行政が把握しにくいニーズに応えるものであった。
- 施設の設営とあわせた情報誌の発行は、コミュニティの一体化と住民の希望を生み出す相乗効果となっていた。
- FM 難聴地域解消および情報ネットワーク構築では、当該 NGO の専門分野がいかされた。
- 連携先の地元団体にほとんど事業を任せきりであり、事業地の内容について把握していない NGO もあった。

調整 (Coordination)

B

- 県、市町村および社会福祉協議会と連携・調整が実施されていた。
- 障がい者・高齢者支援については、外部の団体という特性をいかし、関連団体を調整する分野別会議が開催された。
- 障がい者・高齢者支援、および FM 難聴地域解消の事業においては、支援分野に関連する全国規模のネットワーク組織とも連携・調整が実施されていた。
- 施設設営後の運営体制について、運営協議会を設定し、地域の関連団体を巻き込む計画が立てられていた事業があった。
- 関連団体との連携・調整を地元の団体に一任している事業もあった。

<ul style="list-style-type: none"> ■ 事業対象地選定にあたっては、「縁があったところ」「関係者と出あったところ」がきっかけになっているものもあり、東日本大震災の支援計画全体や、その計画における行政支援と民間支援の役割分担から NGO の比較優位を検討して事業地を選ぶという観点は弱かった。 	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	D
<ul style="list-style-type: none"> □ 児童館の建設にかんしては、児童館の運営体制整備までを支援し、その後に NGO が撤退する計画がたてられ、関係者に伝えられていた。児童館を通じた心理社会的サポート、子育て支援に取り組むには、問題の本質である地域社会の雇用や離婚の問題に長期的にコミットする必要がある、外部の団体が取り組むには限界がある。外部の団体の可能性と限界性を見極めた適切な撤退の判断がなされていた。 □ 施設の名前を被災者から募集する、施設の内装を一緒に考える、活動内容にかんして被災者の意思を尊重する、など受益者のオーナーシップが高められる工夫がされていた。 ■ 施設の復旧、修復、設営など、コミュニティ支援の「ハード面」構築に主眼がおかれ、NGO が撤退したあとの持続的な運営・経営方法などの「ソフト面」については、受益者に一任されているか、計画があいまいな事業があった。 ■ コミュニティ支援では、施設の復旧、修復、設営などのハード面を整えたのち、子どもの心理社会的サポート、地場産業活性、災害弱者サポートなどの復興のためのソフト面の活動を促進することが目的とされている。しかし、それらの活動を行うためには、雇用、高い離婚率、過疎化、少子高齢化社会の問題など、被災前から存在する社会問題に取り組むことが必要とされる。ソフト面の活動を行ううえで、外部の団体がどこまでこうした問題に取り組むことができるのか、についての戦略と計画がたてられていない事業があった。たとえば、事業継続の見通しが立てられていないまま、事業内容が被災者支援をこえて福祉事業になりつつあるものもあった。 ■ JPF の助成方針が明確されなかったため、コミットメントの範囲と撤退の戦略が立てにくという弊害があった。 ■ どこまで事業を実施し、いつ撤退するかにかんして、きちんと受益者に伝えられていない事業があった。資金がなくなるまで活動をつづける、と説明している団体もあった。 ■ 運営に住民参加度が低いために、オーナーシップが高められていない事業があった。 ■ 事業計画書に持続発展性の可能性としてあげられていた地元の NPO との連携活動が実質的に行われていない事業があった。 	
インパクト (Impact)	A
<ul style="list-style-type: none"> □ 常に安心して集うことのできる場の提供は、コミュニティの心理社会的サポートにつながった¹。 	

¹ 2007 年、IASC（人道機関常任委員会）と OCHA（国連人道問題調整事務所）は「緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートに関するガイドライン」を策定した。同ガイドライン

- 地元食品の加工所、地元産品の直売所設営は、「今までやってきたことが再びできるようになる」という被災者の希望とやる気を生みだしていた。また、地域の食文化継承に役だっていた。
- 地元産品の直売所は、農業に対する支援が少ないなか、震災をきっかけに農機具が流され、農業をあきらめようと思っていた高齢者の農家にも、農業再興の希望をあたえていた。
- 仮設住宅などの生活困窮者への食事提供は、具合が悪い人などがいれば、保健士に連絡して、訪問してもらうようにするなど、安否確認と安全提供として機能していた。
- FM 難聴地域の解消は、行政の情報を効果的に伝達し、高齢者にも伝わるかたちでイベントの情報を流すことにより、引きこもりがちな被災者が外にでてくるきっかけにつながった。
- FM 難聴地域の解消は、FM がコミュニティラジオの役割を果たすことを通じて、心理社会的サポートにつながっていた。
- 情報ネットワークの構築によるインターネット通信で、顔が見えるようになり、一定の安心感が生みだされていた。
- 情報ネットワークの構築は、飯館村の議会を中継することにも利用されていた。
- 情報ネットワーク利用方法をメディアリタラシーが低い被災者に対して丁寧に導入することで、被災者がメディアリタラシーを高めることにつながっていた。
- 飯館村では、震災以前にも情報ネットワーク構築の重要性は認識していたが、方法がわからず、情報伝達は紙媒体に頼っていた。導入された情報ネットワークを維持するために、総務省の事業に申請する計画を立てるなど、具体的なアクションにつながる兆しがみられた。
- 高齢者・障がい者支援にかんしては、施設の復旧（以前あったものを現状にもどす）に加えて、今後どのような高齢者・障がい者との共生社会を実現していったらいいか、というビジョンにもとづき、それを実現するインパクトをねらった事業を展開することも可能であった。
- 人びとが集まる「場」の提供は、情報発信と共有の場としての利用価値があるにもかかわらず、積極的な情報発信が行われていない事業もあった。
- コミュニティ支援事業について、住民に周知徹底する努力が積極的にみられない事業があった。

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

2) 評価結果総括

- 地域の人びとが集う場や機会（集会所、児童館、加工場、直売所）が提供される
- (a) 海外での豊富な経験にもとづくタイミングのよい支援

避難所から仮設住宅への移行期には、被災者は未だ日々の生活を送ることに手いっぱいであり、コミュニティの再建などを発想する余裕がなく、着手におよばなかった。そのよう

は心理社会的サポートに必要な介入を4層のピラミッドで示しているが、その上から第3層が「コミュニティや家族に対する支援」である。

ななか、海外での豊富な経験にもとづいて、緊急期から復興期の移行期に、つぎのフェーズのニーズを先読みして地域の人びとが集う場や機会を提供することができた。このことは、緊急避難から生活再建へスムーズに移行することの一助になった。

(b) 固定した場と定期的な活動の提供：心理社会的サポートの効果

避難所や仮設住宅には、単発イベント型、臨時型、移動型の支援は数多く寄せられる。それらは、被災者を勇気づけるものである一方、受け入れ調整に時間がかかったり、不定期であるため被災者が求める状況に応じて実施されないなどの難点もある。たとえば、子どもに対する心理社会的サポートでは、単発・臨時型、移動型の支援では、子どもが落ち着かない、との報告もある。これに対して、固定された場と定期的な活動の提供は、被災者に「常にある」という安心感を与え、被災者の必要に応じて利用してもらえするという利点があることから、コミュニティの心理社会的サポートの効果を生み出した。

- 地域の人びとが集う場の提供や、作業を一緒にする過程などを通じて、復興に向けた住民どうしのつながりが生まれる

(c) 分断された人びとを結びつけ、新しい人と人のつながりを生み出す機会提供

東日本大震災においては、仮設住宅への抽選による入居、避難所・仮設住宅避難者と在宅避難者の差異、沿岸部の再定住計画、放射能汚染による避難区域設定など、様ざまなかたちでコミュニティが分断されたことが特徴であった。それに対し、分け隔てなく人びとが集い、参加できる活動を提供したことは、分断された人と人を結んだり、新たなコミュニティを形成することに貢献した。

(d) 復旧か復興か

復興は、単純に以前あったものを元に戻すという「復旧」ではなく、以前よりも状況を良くできるチャンスでもある。コミュニティ支援は、震災前から当該コミュニティがかかえていた問題を把握し、新しく形成するコミュニティのビジョンを描き、それを実現する支援をすることが望ましい。しかし、どのような新たなコミュニティの形成を可能にするか、といったビジョンにもとづく支援は少なかった。

3) (当該成果における) 教訓と今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業のための提言

(a) 個別の事業に応じたコミットメントの範囲と撤退の時期の明確化

コミュニティ支援では、施設の復旧、修復、設営などの「ハード面」を整えたのち、子どもの心理社会的サポート、地場産業活性化、災害弱者サポートなどの復興のための「ソフト面」の活動を促進することが目的とされている。しかし、それらの活動を行うためには、

雇用、高い離婚率、過疎化、少子高齢化社会の問題など、被災前から存在する社会問題に取り組むことが必要とされる。ソフト面の活動を行ううえで、外部の団体がどこまでこうした問題に取り組むことができるのか、コミットメントの範囲と撤退の時期を明確にし、計画を立て、関係者に伝える必要がある。それがあいまいなままに、「資金がなくなるまで活動を続ける」ということは、無責任なコミットメントになる。

ただし、撤退の時期は一律に決定されるべきではなく、個別の事業にそった戦略が立てられることが望ましい。JPF の助成方針が示されることも肝心である。

(b) 受益者の柔軟な線引き

東日本大震災においては、避難所や仮設住宅の避難者への支援が集中し、雇用促進住宅などのみなし仮設に避難した災害弱者や在宅避難者は支援から取りこぼされがちであった。とりわけ行政は支援対象者を線引きして選別するために、支援からこぼれおちた被災者が、支援の対象になった被災者をねたむなどの、分断がみられた。これに対し、NGO の支援では、行政の支援から取りこぼされがちな被災者に目をむけることが重要である。また、事業計画で受益者の選定基準を設定することは必要だが、一方で、人びとを分断しない柔軟な支援を行うことも大切である。

4) (当該成果における) JPF の比較優位、付加価値、得意分野 (niche)

(a) 海外での豊富な支援経験

JPF 参加の NGO は、海外で豊富な支援経験をもつため、どのタイミングで緊急支援から復興支援に移行するかを先取りして判断することができた。被災者から要望が寄せられる前に、コミュニティ支援の提案を行い、復興期へのスムーズな移行に貢献した。

(b) 豊富な資金力によるコミュニティ支援

JPF の参加 NGO は、豊富な資金力を背景に、コミュニティ形成をおこなうための施設復旧や建設など、ハード面の支援を実施することができた。一方、ハード面の支援はコストが高いため、面的に平等に実施することはできず、地域限定で行わざるをえない。なぜ当該地域でコスト高のハード面のコミュニティ支援を行ったのか説明責任が求められる。「縁があったから」「出会いがあったから」ということが支援開始のきっかけであっても、当該地域で支援を展開する妥当性を支援計画全体に位置づけて検証することが求められる。

5) (当該成果および JPF 全体の事業に対する) JPF の国内事業モデルづくりへの提言

(a) 個別の事業に応じたコミュニティ支援へのコミットメントの明確化

コミュニティ支援は、緊急期から復興期の移行期にかけて必要な支援である。一方、「ソフト面」の支援は、震災以前から存在する地域の社会問題にも取り組むことになるため、成

果をみるまでに時間がかかる。外部の緊急人道支援団体として、どこまでコミットメントが可能であり、いつ撤退するのかについて、あらかじめ見通しを立て、支援開始当初から、地域の人びとが主体的に参加する事業形成をモデルとするべきである。ただし、コミットメントの範囲の明確化は個別の事業に応じて行われるべきである。

(b) 支援計画全体のなかでの NGO の位置づけと役割の明確化

国内の災害対応は行政が中心になって行われるため、コミュニティ支援においても行政が一定の支援策を備えている。しかし、それらの支援策には、実施までに時間がかかったり、対象から取りこぼされる被災者を生むという問題がある。当該分野の支援計画全体を理解したうえで、どこに NGO の比較優位があるかを見極めて支援をすることが重要である。本来、行政支援の対象内の支援を、NGO が迅速性を優先して実施した事業については、検証と検討を行い、今後の大規模国内災害の対応にそなえて、行政や日本赤十字社と役割分担を調整することが求められる。

6) (当該成果の枠にとらわれない) 中長期的な課題をみすえた提言 (自由コメント)

(a) 物資の他地域からの購入と配布に対する検証

宮城県南三陸町歌津の JPF 参加 NGO の事業地を訪れた時、同 NGO が伊里商店街を再建して物資を購入したことに対し、住民から地元商店の活性化になったと称賛のことばが述べられた。他団体は外から物資をもちこんだので、地元の商品が売れなくなって困ったと述べていた。JPF の支援物資配布は、仮設住宅を中心として、域外から大量の物資を購入・配布している。JPF の支援物資配布のうち、どれだけを外部から購入したかについて把握すると同時に、それが地元の経済活性化の阻害にならなかったか、その妥当性を検証する必要がある。

(b) 放射能汚染地域の支援

コミュニティ支援事業のうち、もっとも深刻な問題を抱えていたのが、計画的避難区域に指定された福島県飯館村の住民であった。飯館村では、住民が福島市などのマンション、公務員住宅・雇用促進住宅などのみなし仮設、仮設住宅などに分散してしまった。また、避難先の住居スペースが狭いため、避難後に核家族化が進んでいる。飯館村にいつ戻ることができるか不明なため、いつまで避難生活をつづけなければならないのか、復興への見通しが立たない。このようななか、住民の我慢は限界に達し、見放されたという感覚が生まれたり、引きこもりや鬱になりがちであるという。放射能汚染地域の住民には、長期の緊急支援が求められている。

(c) 緊急・復興支援による「コミュニティの分断」にかんする提言

東日本大震災においては、緊急・復興過程で行われる被災者の線引きによってコミュニティが分断される現象が数多くおこった。阪神淡路大震災の際には、仮設住宅にコミュニティ単位で入居できなかったために独居高齢者が孤独死をむかえたり、自殺者が多発するという反省が残されたが、この反省は東日本大震災ではあまり活かされなかった印象がある。JPF が実施する事業からみえたコミュニティ分断の問題と課題を、今後の国内災害支援に活かす方策がもとめられる。

(d) モニタリング調査地被害

緊急対応期のモニタリングでは、評価者の日程があわず、4 名がばらばらに被災地に行くことになった。その結果、一つの支援地に複数回評価者が調査に行くということがおこった。支援にあたる NGO や住民に迷惑をかけないためにも、モニタリングの日程を早めに設定し、評価者の日程調整をする必要がある。

3. 生業支援

被災者に収入をえられる手段や情報などが提供され、生活の安定につながる。

永松伸吾（関西大学准教授）

1) 評価項目基準による評価

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	C
<p>□ いずれのプロジェクトも現地に確かなニーズが存在しており、妥当であったと考えられる。とりわけ、漁業はほとんどの地域にとって基幹産業であり、その再建については地域にとって最優先の課題であった。こうした部分に着目して支援を行ったことは極めて妥当である。</p> <p>□ これらのニーズのなかには、必ずしも顕在化していなかったものも多くふくまれている。たとえば外国人の就労支援は一般的には見過ごされがちで、地域にとって優先度が高い活動ではないかもしれない。しかし、海外で類似の支援経験がある NGO であったからこそすくい取ることができたニーズであり、その意味では妥当性のあるプロジェクトであったといえよう。そのことは、JPF による助成に大きな意義があったことを意味している。</p> <p>□ 支援活動によって、南三陸町では農産物加工組合が設立されるなど、現地の主体性を増やしている効果もみられる。また、大槌漁協や十三浜漁協などと支援者側の信頼関係も醸成されていることは評価できる。</p> <p>□ 専門家による出張相談会などは、様々な専門家がチームを組んで相談に行くことで、誰に何を相談してよいかわからない被災者のニーズにうまくマッチした仕組みであった。</p> <p>■ 漁業支援については、現地が必要とする支援について、受援側と対等に話しあえるだけの十分な知識をもたないままプロジェクトが開始されている。結果的には、支援者が学習したり専門家を新規に雇用するなどによって、支援の妥当性が損なわれる事態には陥らなかったが、プロジェクトの開始時にそうしたリスクが十分に認識され、回避するための計画が練られていたようには伺えない。</p> <p>■ ワカメの加工支援では、事業計画においてインターネットによる海産物販売が提案されていた。地元にもその提案を歓迎する漁師は少なくないようだが、漁協の存在意義そのものにかかわる提案なだけに、漁協としてその提案に十分な協力がえられているわけではない。</p> <p>■ 個々の事業はそれぞれすばらしい内容であり高く評価できるが、被災地の深刻な雇用状況や経済状況を改善させるということに真正面から取り組んだプロジェクトはほとんどなく、限定的である。そのため、JPF 事業全体として「生業支援」としての成果をどれだけ達成できたかといえれば厳しい評価をつけざるをえない。</p>	
有効性 (Effectiveness)	B
<p>□ 概ねどの支援も効果をあげているように見える。ただし、生業支援という性格上、本当の意味での有効性を判断するには、もう少し長い年月が必要であろう。</p>	

<input type="checkbox"/> 外国人の就労支援については、すでに数名が介護士として正規の職をえているなど、絵明確にその効果がでているものもある。 <input checked="" type="checkbox"/> 大槌漁協の支援については、当初の計画が外的な要因によって実施困難となり、その変更手続きに多大な時間がかかった結果、漁協にとって最も大きな収入源となる鮭の定置網漁の漁期に間に合わず、十分な収穫をえることができなかつた。このことについては、JPF の意思決定の遅さに起因する部分もあり、改善すべきである。	
効率性 (Efficiency)	A
<input type="checkbox"/> 漁業支援の場合は、網や漁船、作業場などの物的支援が中心になっている。行政による支援がえられない分野に JPF の資金が投じられているという点では効率的である。 <input type="checkbox"/> 結果的に第三次補正予算によって手当された支援もあるが、それでも早く実施できたという点では必要な投入であったと考えることができる。 <input type="checkbox"/> これらの支援については、単に物的支援を行うだけでなく、受援者と話しあいながら、その仕様や内容について綿密に協議して実施されている。その結果、地元にとって有用な支援になっていることが確認された。	
調整 (Coordination)	B
<input type="checkbox"/> どの機関も、関係団体との連絡調整については十分に行われている。 <input checked="" type="checkbox"/> 助成団体が十分な専門知識をもたなかつたり、常駐のスタッフもいないことによって、現地でのコーディネートが十分に行うことができなかつたケースもあつた。これらは、途中から現地で専門性を有するスタッフを採用するなどによって解消されている。	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	A
<input type="checkbox"/> 生業支援については、そもそもが中長期的な復興支援を念頭においているため、連結性は評価の対象にはならない。 <input type="checkbox"/> 連結性が問題となるのは、専門家による出張相談会についてであるが、この事業についても受け取つた相談を行政や他の支援団体につなぐことによって中長期的な支援につながるような配慮がなされている。 <input type="checkbox"/> いずれのプロジェクトについても、支援が終了した場合の事業計画とビジョンを明確にもつており、受援者についてもそのことを十分念頭においていると思われる。 <input checked="" type="checkbox"/> 専門家による出張相談会についてはこの点異質であり、相談会そのものが平時には事業になりにくい性格のものである。したがつてこの事業そのものが支援終了後も持続できる可能性は、当該 NGO が自ら実施する以外にほとんどない。	
インパクト (Impact)	B
<input type="checkbox"/> 生業支援は物的な支援が中心になりながらも、そこで外部の支援者と受援者が意見を交わし、協働することによって、受援者側に意識の変化が生じていることが確認できた。単なる物的な支援にとどまらず、受援者のエンパワーメントにつながっているようにも感じる。	

- ただし、それが抜本的な変革につながっているかどうかは現在のところ判断がむずかしい。みずからの生産体制や生産者コミュニティのあり方を抜本的に見直し、次の時代にむけて変革を遂げていくような力強い動きが内生的に表れているとまではいえない。

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

2) (当該成果の) 評価結果総括

今回評価の対象となった事業は、いずれもそれぞれの事業目的に照らして十分な成果をあげており、助成の効果も十分あったと思われる。それらについてはすでに述べた通りである。しかしながら、今回の評価対象事業において、「生業支援」を直接的な目標とした事業は、漁業支援を行った団体のみである。その意味では非常に物足りなさを感じることも事実である。

たとえば、外国人の就労支援については、それは生業支援というよりもむしろ被災外国人の状況を改善するための支援活動である。その活動はそれ自体立派なものであるし、すばらしい成果をあげている。本事業は生業支援を第一義的な目的として開始されたものではないが、しかし、もし生業支援としてこの事業をとらえた場合には、外国人だけではなく、日本人であっても希望する職に就けない人びとへの支援も必要であるはずだ。共同販売所の支援についても、生業支援という観点からはそれは唯一絶対の手法ではない。販売所を中心としたコミュニティ再生の観点があるから、その手法が採用されたのである。これもそれ自体すばらしい活動であり評価すべきであるが、生業再建という成果により忠実になれば、店舗をもたずとも通信販売で販路を拡大するなど選択肢としてありうる。

また支援が必要なのは決して漁業だけではない。水産加工業、林業、福島では風評被害に悩む農業など、潜在的な支援ニーズはもっと広範に存在するはずである。たとえば博報堂や岩手めんこいテレビなどによって企画・発売された「三陸に仕事を！プロジェクト」では、漁網を使ったミサンガをデザインし、PRの上、全国に販売することで、女性たちの就労機会を創出することに寄与している。また「ふんばろう東日本プロジェクト」では、重機免許の取得機会を被災者に提供することで、建設業での就労につなげるといった試みがある。収穫前の牡蠣を予約販売する牡蠣のオーナー制度なども、こうした就業支援の一形態としてみることができるだろう。すなわち、就業支援にはもっともっと多様な手法がありうるのである。

途上国の支援においては、こうしたニーズに対して、マイクロファイナンスやキャッシュ・フォー・ワークなどの手法が開発され、それなりの実績をあげてきた。しかし、それは法律や規制など社会的諸制度が未整備であったり、あったとしてもコンプライアンスが十分でない途上国だからこそ可能であった部分も多く、日本のような先進国で通用する支援手法が確立されていないということが背景にあるように思われる。逆にいえば、日本で通用するほどの様ざまな配慮がなされた事業であれば、世界的に通用する手

法に発展するかもしれない。だがそうした支援の技術革新につながるような事業には残念ながら出会えなかった。

3) (当該成果における) 教訓と今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業のための提言

(a) 野心的かつ先進的な事業の認定

今回の被災地は前例のない規模であり、生業支援を必要とする段階は当分つづくであろう。その際に、従来の枠にとらわれない、野心的かつ先進的な事業を育てていくという発想も必要ではないだろうか。

たとえば、マイクロファイナンスについて事業実績のある団体は、今回の評価の対象団体についてもいくつか存在する。日本では貸金業免許がなければ、こうしたマイクロファイナンスを行うことはむずかしいといわれている。だが、たとえば民間金融機関と連携することで、そうした問題を克服できる可能性はないのだろうか。逆に民間金融機関が営利目的でも融資できるほど充実した事業計画の作成や運営支援を JPF の助成団体が担うという可能性はないのだろうか。これは評価者の思いつきに過ぎないが、民間事業者との連携も手段の一つとしてさまざまな支援の可能性を模索してほしい。

(b) 団体が有する専門的知見の評価

生業支援には非常に高い専門性が求められる。漁業の再建を支援するためには、漁業について詳しく知識がなければ、適切な事業計画もつくることができない。生業支援を行う際には、その産業についての深い専門的知識をその団体が有しているか、あるいは専門家のアドバイスが容易に受けられ、協力してもらえる体制ができているかどうかを厳しくチェックすべきであると思われる。

往々にして、被災した産業のなかには、中長期的にみて衰退傾向にあったものも少なくない。そのような場合には、被災前と同じ産業に戻ることが有効な支援とはなりえない。中長期的なトレンドを見据えて、産業構造を大きく変えていかねば生き残れないといった産業も存在する。その部分について、被災者とむきあい、真剣に議論するためには、ある程度の専門性を持った人材は必要であろう。そうでなければ、現場がもとめることをただ与えるというだけの支援になりかねない。

(c) 想定外の事態に対応する柔軟さの必要性

参加 NGO のなかには、当初の計画で想定されていなかった事態が発生し、計画変更を余儀なくされたケースがあった。とくに問題になったのは、大槌町の漁協支援のケースで、仮番屋の数を減らし、休息所などに変更するといった計画の変更が行われたが、これを JPF 側が承認するのに時間がかかり、助成団体と漁協との信頼関係が脅かされるような事態が生じている。最終的には、仮番屋の設置が遅れ定置網漁の実施が遅れるような事態は回避できたようだが、現場は非常に危機感をもっていただことがヒアリングから明らかになった。

このケースは、NGOが申請段階で十分な知識をもっていなかったことも原因の一つかもしれない。だが、たとえ十分なリサーチを行っていたとしても、現地で状況が変わることは十分に考えうる。たとえば、行政の支援との重複を避けようとするれば、行政の支援が決定すればそれに応じて JPF 側の支援を変更する必要性が生じることはやむをえない。今回のケースもこうした事例に該当する。

それ以外にも、たとえば定置網を入れる予定の場所に大量にがれきが堆積していた、予定していた資機材の調達が実際には非常に困難であったなど、予測困難な事態が生じる可能性は巨大災害になればなるほど高い。こうした不確実性に柔軟に対応することが、むしろ NGO の活動を支援する JPF として強く求められるところである。

(d) 事業の成果や教訓を継承する体制

出張相談会を行っている団体は、それ自体がそもそも彼らの活動の目的ではなく、平時の活動を通じてつながっている専門家の協力をえて派生的に生じたプロジェクトであった。その活動は非常に意味のあることだし、十分な成果をあげていることは確認された。だが、派生的に生じたプロジェクトであるだけに、その成果をつぎにどうつなげていくかというところが必ずしも明確ではないように感じられた。

たとえば、出張相談会でも、その団体が個別に知っている専門家を頼るだけではなく、いろいろな士業団体や専門家団体とつながることによって、より支援を大規模かつ包括的なものへと発展させる可能性があるように思われる。そうした支援が、支援団体のアドホックな取り組みに終わってしまうことは大変もったいないように思われる。そこでえられた教訓や知見を将来的な活動に継承していくビジョンをその団体がどれだけ有しているかを評価するべきではないだろうか。

(e) 活動資金の使途や配分方針の見直し

本気で JPF が生業支援に取り組むのであれば、助成金の配分方針や使途のあり方について根本的な見直しが必要であろう。たとえば、JPF 参加 NGO には、他の財源を使って生業支援に取り組む団体も少なくない。これらの NGO から JPF の助成について寄せられた意見として、案件形成の時間が短かった、早い段階で大量の資金を放出したために JPF の資金は前半で足りなくなった、との指摘があった。本気で生業支援に取り組むのであれば、1 年後、2 年後にまとまった資金を参加 NGO に提供できるような助成体制を構築すべきであるが、JPF が強みとしている緊急支援のあり方にもかかわるため、この点は慎重な検討が必要であろう。

一方、マイクロファイナンスのように、提供した資金が循環するようなスキームは、JPF はそもそも想定していない。こういった生業支援に必要なスキームを JPF でも整備する必要がある。

4) (当該成果における) JPF の比較優位、付加価値、得意分野 (niche)

(a) タイムリーに助成を決定できること

JPF の比較優位の一つは、数カ月おきに助成を決定して、その時々においてタイムリーな支援を決定できることにある。生業支援に入るタイミングは、被災地の被害状況や、一次産業であれば季節などに支配されるため、どの地域でも一律とはならない。それぞれにおいて適切なタイミングで支援を決定できることは行政の支援にはない強みだと思われる。

(b) 柔軟に計画を変更できること

同時に、繰り返しになるが、現地の状況におうじて柔軟に計画を変更できることも比較優位の一つである。とくに生業支援の場合は、タイミングを逃せば大きな収入機会を逃すことも少なくないため、市場の動向にあわせて迅速に柔軟に対応できる民間の支援は、公的な支援に比べると非常に頼りになる支援となりえる。

(c) NGO ならではの得意分野を活かした支援

先に、生業支援に真正面からむきあった事業が少なく物足りないと述べたが、逆の見方をすれば、助成団体の得意分野を活かした生業支援を行っているということでもあるだろう。それはそれで非常に意味深いことでもある。

5) (当該成果および JPF 全体の事業に対する) JPF の国内事業モデルづくりへの提言

(a) 民間企業との連携

国内の多数の民間企業にスポンサーがいるにもかかわらず、資金提供や物資の提供だけに留まっているようにみられることは残念である。生業支援については、民間のビジネスのノウハウを移転させたり、地元製品の販売促進に協力してもらったりなど、協力をえられる場面は多数あるように思われるし、そうやって具体的なプロジェクトと直接つながる機会をえられれば、企業にとっても自社の PR になり、JPF に資金提供することの意義が増大すると思われる。

(b) 市場モニタリングの必要性

現場レベルだけでなく、JPF として、地元経済においてプロジェクトがどういった影響を与えているかをモニターして注意喚起するような仕組みが必要かもしれない。あるいは、参加 NGO にそうした活動を平行して行うように要求することも必要だろう。

たとえば今回調査した事例では、様々な専門家による出張相談が、地元の専門家の仕事を奪っているのではないかという懸念があった。その場合は、外部の専門家だけでなく、地元の専門家に引きつぐことが望まれる。これについては実施団体も自覚的であったが、十分な引きつぎが行われているようには感じられなかった。生業支援に限らず、市場への

影響をどう評価し、それをどうプロジェクトにフィードバックしていくのかという戦略をもっておくことが望まれる。

6) (当該成果の枠にとらわれない) 中長期的な課題をみずえた提言 (自由コメント)

マイクロファイナンス的な手法を日本で導入する余地があったのかどうか、あったとすれば何がボトルネックでそれができなかったのかなど、落ち着いてから冷静に検討することは重要である。

キャッシュ・フォー・ワーク に取り組んだ団体が JPF にみられなかったことも残念である。NGO では国際ボランティアセンター山形 (IVY) ぐらいである。思いついた団体は決して少なくなかったと思うのだが、どういったことが障害になった (あるいは障害になると考えられた) のか検討しておきたい。フェアトレード的な手法も今回の支援団体のなかにはみられなかったのはなぜであろうか。

4. コーディネーション・サポート

NGO/NPO を通じた支援の調整・連携の仕組みが構築される。

桑名恵（お茶の水女子大学講師）

コーディネーション

1) 評価基準項目による評価

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	B
<p>□ 大規模災害での行政と NGO/NPO とのコーディネーションの仕組みが整備されていない状況下、海外の支援で経験したコーディネーションの重要性を認識した。早期から数年のコミットメントを明示しながら、コーディネーションの仕組みづくりを見据えた活動を実施したことは高く評価できる。</p> <p>□ JPF 事務局は、現場での活動が中心となる参加 NGO には対応がむずかしいリエゾン、コーディネーション役に注力し、とくに中央、県行政との関係をつくりながら市町村レベルの調整の仕組みづくりにつなげた。その結果、炊き出し、仮設住宅のスターターパック支援などで、自治体を中心にアクターを巻き込みスケールメリットのある円滑な支援を実現した。</p> <p>■ とくに初動対応期において、現場情報をいち早くあげ、支援者をつなぐ役割が求められていたが、県レベルからのアプローチだったため、市町村のコーディネーション、連携は時間がかかり、タイムリーな情報を支援者に伝えることが困難であった。</p> <p>■ 福島県でのコーディネーションは、参加 NGO との連携で進めているものの、時期が遅れ、十分な体制がとられていない。</p>	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	B
<p>□ 県・市町村レベル両方において JPF が関与して整備したコーディネーションの枠組みは、現地アクターへの移管が開始当初から意識され、持続可能性を配慮した方針が推進されている。</p> <p>■ 地元アクターにコーディネーション機能を移管するにあたっての人材育成、資金確保の術が十分ではない。</p>	
効率性 (Efficiency)	C
<p>□ 東北各地に事務所、駐在員をおき、被災地の現場とつねに接触しながら地元関係者との関係構築を重視する体制は効果的である。</p> <p>□ JPF が内閣府や県と関係を築いている団体ということが、県の他の組織、市町村レベルの行政組織との連携、コーディネーションの仕組みづくりに有用に働いている。</p> <p>□ 地元の多様性、人間関係におうじて、一部参加 NGO の協力もえながら、東北各地にコーディネーションの仕組みを生みだしている。</p> <p>■ 分野、あるいは 이슈別会合では、大規模な配布系のコーディネーションは成果をあげたが、もれがちな支援ギャップの調整への力点が少ない。</p>	

<ul style="list-style-type: none"> ■ JPF 事務局が関与しているコーディネーション活動の方針が、JPF 関係者（理事、常任委員、助成審査委員、参加 NGO）に十分に共有されていない。 ■ JPF 事務局によるコーディネーション機能整備活動と「共に生きるファンド」による助成事業とのつながりが少ない。 ■ 参加 NGO との情報交換、連携が少ないため、コーディネーション機能整備活動は JPF 事務局による活動が中心となっている。 	
有効性 (Effectiveness)	B
<ul style="list-style-type: none"> □ 内閣府、県、社協・ボラセン、NGO/NPO をつなぐ様々な新しいコーディネーションの仕組みづくりに、NGO/NPO の機能を強化させる役割として JPF がかわった。たとえば、宮城県での 4 者会議、ボランティア連携会議、市町レベルの連絡調整会議への関与、テーマやイシュー別分科会設置などがある。 □ 仮設住宅への支援など重点イシューにもとづき、行政組織と参加 NGO とのつなぎ役を果たし、資金提供者と連携させつつ、スターターパック、寒さ対策分野で規模感のある効率的物資配布を実現した。 ■ 大規模な物資配布に重点が置かれ、支援のギャップとなりやすい、みなし仮設、在宅者への支援調整への対応は全般的に遅れがちであった。 ■ 連絡調整会議には海外で支援を行うことの多い NGO の参加が中心であり、国内活動を主とする NPO の巻き込み、連携が途上である。 	
調整 (Coordination)	B
<ul style="list-style-type: none"> □ 国連機関、行政、社協組織、中支援団体、地元団体のとの調整をしながら、調整の仕組みづくり、調整結果の反映が行われている。 ■ 初動対応期以外では、企業との連携が希薄である。 ■ 地元団体の巻き込みはまだ途上である。 ■ 海外団体との連携は発災当初は機関間調整会合 (Inter-Agency Coordination Meeting) などにより促進されていたが、参加団体の活動紹介の場にとどまり、有機的な連携、コーディネーションの場とはならなかった。また、初動期以降は、重点はおかれなかった。 	
インパクト (Impact)	A
<ul style="list-style-type: none"> □ 行政組織が、国際 NGO に対する対応能力の高さを認識し、NGO/NPO セクターに対する認識を変えた。 □ 東日本大震災支援での実績により、内閣府、県、市町村の行政組織、国内災害ネットワークが協働で行う平時の国内災害検討会、災害図上訓練、人材育成などに JPF の参加が開始された。このことにより、今後の災害支援で、JPF がより効果的にコーディネーション機能づくりに働きかけることが可能となる。 	

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

サポート

妥当性・適切性 (Relevance, Appropriateness)	C
<p>□ これまで国内災害支援開始に積極的でなかったにもかかわらず、東日本大震災では発災直後に出動、助成を決定したことにより、迅速な支援活動実施、支援者からの寄付につなげることができた。</p> <p>□ 寄付者、企業からの申し出のあった物資などのマッチングプログラムが、企業連携の促進、効率的な物資調達にとって有用であった。</p> <p>■ 初動調査後に支援活動実施するための申請では、日々めまぐるしく状況が変わるなかでも、詳細な申請書記載が求められる傾向があり、申請を見送らざるをえなかったり、支援開始が遅れる参加 NGO もあった。</p> <p>■ 参加 NGO に対し、明確な助成方針が定められないまま、緊急対応期に助成金が枯渇するという点で適切な対応がされていなかった。</p>	
連結性・持続可能性 (Connectedness/Sustainability)	C
<p>□ 初動対応期から緊急対応期につなげるため、国内災害特有の事情を考慮して申請書を簡易化した。事業期間においても切れ目ない助成スキームが用意され、連結性を重視した体制がとられた。</p> <p>■ 発災直後に JPF の支援期間が 3 年間と決定されたにもかかわらず、参加 NGO の活動については、初動対応期、緊急対応期に集中して助成が行われた。緊急対応期以降の活動として、JPF 事務局が重点分野別に参加 NGO の支援活動の希望を募った結果、数多くの支援事業実施のリクエストが寄せられたが、ファンドレイジングが進んでおらず、参加 NGO への助成は大幅に軽減する見込みである。</p>	
効率性 (Efficiency)	C
<p>□ 東北事務所を通じて、事業審査、モニタリング時に、現場の状況にもとづいた情報収集、分析が可能となった。</p> <p>■ 初動対応期、緊急対応期とも、迅速な事業承認、流動的な事業変更に柔軟に対応できていないケースが多くあった。</p> <p>■ 参加 NGO との情報共有の手段が確保されていないことで、参加 NGO が効率的に支援を行うことができず、JPF 全体としてまとまりのある支援を実現する体制にはなっていない。</p> <p>■ JPF による支援活動が 3 年間と決定されていたにもかかわらず、参加 NGO は 10 月頃資金が枯渇することを知った。常任委員会で急きょ決定された緊急対応期のプロポーザル事前選定の方針は、突然の助成方針の変更であり、参加 NGO は突然支援活動方針を変更せざるをえなかった。</p> <p>■ 常任委員会での審議のタイミングが遅れたり、再審議となることで、寒さ対策の支援などが</p>	

柔軟にタイムリーに決定されないこともあった。その結果、JPF に資金提供を示唆していた大使館、国際機関などからの大規模な資金支援が、他の援助団体へ供与されるなど機会の損失があった。	
有効性 (Effectiveness)	C
<input type="checkbox"/> JPF のプログラム重点分野を定め、その分野に沿った多様な支援が実現する体制がとられた。 <input type="checkbox"/> モニタリング専門の職員を配置し、きめ細かいモニタリングが実施されている。 <input checked="" type="checkbox"/> JPF 事務局によるモニタリング結果について、常任委員会、助成審査委員会、参加 NGO と共有し、次の審査過程に反映したり、軌道修正を行うフィードバックの仕組みが不十分である。 <input checked="" type="checkbox"/> 初期の大規模な物資配布、車両購入を伴った案件については、メール審議などで常任委員会のみで決済する形では当該支援分野あるいは国内災害特有の事情を考慮した審査がされたとはいえない。その結果リスク軽減や地元への配慮が十分でない事業が実施されるケースが複数あった。 <input checked="" type="checkbox"/> 重点分野の設定のタイミングが遅れたことや、参加 NGO との情報共有が十分ではなかったことで、全体としてプログラムとしての重点分野へのまとまりのある支援実施に至っていない。	
調整 (Coordination)	D
<input type="checkbox"/> 東北事務所を通じて、参加 NGO の実施に JPF のサポートが必要な状況が発生した場合は、現場レベルでの調整、連携が円滑に行われた。 <input checked="" type="checkbox"/> 参加 NGO、事務局が多忙を極め、ワーキンググループなど参加 NGO との情報共有のメカニズムが確立されていなかった。参加 NGO との関係構築、および効率的支援を行う体制が十分ではなかった。	
インパクト (Impact)	C
<input type="checkbox"/> 多くの参加 NGO の多岐にわたる支援活動を通じて、海外の経験を活かした JPF の国内災害への対応能力を示すことになった。人道支援組織としての JPF の信頼を高めた。 <input checked="" type="checkbox"/> 審査、計画変更の手続きの遅れ、JPF 事務局と参加 NGO の情報共有が不十分であったため、参加 NGO の JPF 事務局への信頼が損なわれた面がある。	

A=たいへん良い B=概ねよい C=検討が必要 D=見直しが必要

2) (当該成果の) 評価結果総括

➤ コーディネーション

東日本大震災支援は、NGO が国内災害支援に本格的に関与した最初のケースとして、NGO の強みと貢献が現地行政、団体、被災者などに認識される機会となった。そのうちのひとつとして、コーディネーション分野での貢献があげられる。海外の人道支援においては、アクター間の調整は重要であり、NGO が大きな役割を担っている。JPF は東日本大震災支援でコーディネーションの仕組みの不在をいち早く認識し、NGO/NPO の役割を重要視

した多様なアクター間の調整に活動の焦点をしぼったことは、中間組織である人道支援組織ならではの適切な視点である。新しい試みにもかかわらず、大きな効果をあげたことを高く評価したい。

コーディネーション機能への働きかけは、宮城県の災害対策本部と関係性を構築し、中央政府、県の信頼をえることで、市町村にスタッフを派遣して、地元の状況に応じた調整の仕組みをつくる方策がとられた。この手法は、NGO/NPO への認識が十分ではない市町村レベルの行政組織との連携に有効にはたらい。ただし、市町村レベルの行政組織との連携には時間を要したため、緊急対応期に市町村レベルでの動きや現地のニーズにかかわる情報をタイムリーに組みあげる機能は果たせなかった。今後の教訓としては、JPF 事務局のみの対応の限界を認識し、助成事業などを通じて、市町村レベルの被災各地で広く活動する参加 NGO にコーディネーションにかかわる活動実施を要請するなど方策をとることも検討してほしい。

アクター間連携においては、行政組織、地元団体との関係構築には注力しているものの、JPF の強みとされる民間セクター、海外からの支援団体との連携が活かされていないことは今後の課題である。これらの課題を整理し、海外の人道支援での豊富な実績がある中間支援組織の強みを活かした国内災害への効果的な支援戦略の策定や、コーディネーション機能の仕組みづくりへの貢献が期待される。

➤ サポート

東日本大震災においては、これまでの国内災害支援の方針とは異なり、発災直後に本格的な活動を決定し、助成を開始した。このことは高く評価できる。ただ、早い時点で3年間の対応期間を定めたものの、その具体的な戦略方針を明確にしないまま、大規模な物資配布に資金を集中させたため、緊急対応期以降の参加 NGO への助成金が不足するという事態を招いた。またワーキンググループなど参加 NGO 間の情報共有、意見調整の場が機能しなかったため、参加 NGO 間の活動連携、重点分野への一貫性のある対応がみられなかった。計画書の審査、変更申請においては、JPF 事務局による迅速で柔軟な対応が求められる。

3) (当該成果における) 教訓と今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業のための提言

(a) 今後 1~2 年の長期のコミットメントの重要性：地元への橋渡し、仕組みづくり、つぎへの国内災害対応へのつなぎ

発災直後は、調整の仕組みがなく支援が進められたが、発災後半年から 1 年がたち、ようやく行政組織、地元団体を中心に、他の団体、アクター間をつなげるコーディネーション機能整備の重要性の認識が高まってきた。第三次補正予算で、厚生労働省により整備された「絆事業：社会的包括事業」では、事業実施にあたって、地域レベルの連絡組織の立ちあげが必須とされていることにも表れている。宮城県では、県庁が仙台みやぎ NPO センタ

一に NPO の活動調査、マッピングを委託し、ようやく調整の基本となる情報収集の動きもでてきた。また、様々な行政主導による縦割りの動きが加速するなか、包括的視点でのコーディネーションが求められ、コーディネーションの仕組みの構築は今まさに本格化している。これから 1~2 年が新たなコーディネーションの仕組み構築の重要なフェーズとなると推測される。

JPF は、コーディネーションが重要な役割を果たしている海外の人道支援現場での経験を活かして、県から市町村レベルにつなげる形で調整の仕組みづくりを進めてきた。東日本大震災支援では、発災から約 10 か月がたち、JPF の実績や働きかけもあり、地元行政、地元団体が、調整の重要性への認識をもつようになった段階である。今後は、これらの認識をさらに高め、コーディネーションの場を、現地に移管し、地元の状況に適合した持続可能な仕組みにすることが求められる。宮城県、岩手県においては、「れんぷく」など地元の団体との連携のもとに、JPF が構築した調整の仕組みの現地移管が進められているが、今後地元団体にこれらの仕組みを移行させるまでに、地域差はあるが、半年から 1 年は必要と考えられる。地元への移管にあたっては、地元団体の人材の育成、費用面でのサポートなどが必要になろう。

また、同時並行で、今後の国内災害対応として、東日本大震災支援での JPF のコーディネーションにおける活動の実績を示しながら、NGO/NPO を調整の主要アクターに位置づけ、多様な団体、組織との連携調整を行うために枠組づくりにおいて、内閣府、行政組織、関連団体との協議、政策レベルの働きかけを期待したい。

(b) 助成との連動：参加 NGO の巻き込み、「共に生きるファンド」との連動

コーディネーションの仕組みづくりは、海外での人道支援経験を活かせる側面があり、参加 NGO もその認識が高い。分野別、地域別の取り組みが必要となるコーディネーション事業においては、地域と密着して、専門性をもって活動する参加 NGO あるいは地元の団体との協力が重要である。コーディネーション事業を、JPF 事務局のみで進める事業とせず、参加 NGO への助成事業あるいは「共に生きるファンド」への助成事業を活用する形が望ましい。また、今後の現地移管の推進にあたっては、費用面の確保がカギになることから、2~3 年を見据えた連携調整、人材育成面での他団体へのサポートが求められる。

(c) モニタリング、評価のフィードバック体制の構築、結果の共有

東北事務所を開設したことで、海外の支援時と比べ、事業実施地へのアクセスが容易になり、事業開始当初からモニタリング・評価機能が海外の人道支援の専門家を交えて強化されたことは高く評価できる。モニタリング専従のスタッフも配置され、常時きめ細かいモニタリングも行われている。評価においても初めてプログラム評価が導入され、同じ専門家が継続する形での関与が実現している。

ただし、それらの結果を常任委員会や参加団体にフィードバックする仕組みが整理され

ておらず、事業やプログラムの改善にはいたっていない。今後の改善のために、モニタリング、評価結果についてのモニタリング、評価対象者との話しあいの過程を重視することが必要である。また、報告書は、寄付者や受益者へのアカウントビリティを高めるものとして、早い段階にウェブサイトなどで公開するべきである²。

(d) ファンドレイジング、民間アクターとの連携強化

緊急対応期以降の参加 NGO が多くの活動を希望しているものの、資金が十分でないため、新たな資金調達が必要である。また、初動対応期に企業からたくさんの物資、資金の寄付が集まったものの、緊急対応期では、民間セクターとの連携がみられなかった。JPF の強みとしての企業とのネットワークを、中長期の被災地支援、民間アクターとの連携強化にも活かしてもらいたい。

民間アクターとの連携強化にあたっては、これまでの寄付にかんして、寄付者へのアカウントビリティを果たすことが重要であり、それらの姿勢が今後のファンドレイジングにもつながると思われる。その第一歩として、活動を紹介するウェブサイト、活動紹介映像 (YouTube) などのツールを充実させることも求められる企業訪問の活動において、JPF 事務局のみの対応がむずかしければ、参加 NGO の協力をえることも可能である。

東日本大震災支援では、ワーキンググループの立ちあがりも遅く、本部、現場レベルともに事務局と参加 NGO との情報共有ができていなかった。多額の寄付金があり 3 年間の活動が明言されたにもかかわらず、明確な助成方針や助成計画を定められないまま、早期に寄付金の大半を使い果たし、またその大部分が物資配布でしめられることになったことについて、驚きを隠せない参加 NGO も多かった。

JPF が緊急期に迅速な支援を行う団体であるとの認識が高いことで、3 年間という中長期の支援方針と、緊急時に助成を集中させる方針との間でゆらぎがあったと思われる。しかし、多額の寄付金をえたにもかかわらず、緊急期のみの大規模な配布中心の支援で終わってしまうと、緊急支援とのつながりが重要で膨大なニーズが生じる復興への移行に対応できず、民間のプロフェッショナルとしての人道支援組織として強みが発揮されない。そのことが長期的に JPF の信頼を損ねるのではないかと考える。今後は、早い段階から、復旧、復興期を見据えたスキームの設定をし、寄付者への理解をえながら、参加 NGO との情報共有を通じた方針の設定が求められる。

4) (当該成果における) JPF の比較優位、付加価値、得意分野 (niche)

(a) 海外の経験がある

²初動対応期のモニタリング評価報告書については、参加 NGO の数団体からどうなっているのかという問い合わせを複数受けた。また JPF のドナーとなっている団体から、評価報告書の存在について知らず、HP でも見当たらないので公表してほしい、という依頼を受けた。

- ・ 国連機関、海外の援助団体とのネットワークがある。また、海外の団体と新規に関係が構築しやすい
 - ・ 連携・調整についての認識が高く、それらの仕組みを伴った援助現場に触れている。
 - ・ 既存の仕組みのないところでの活動が得意である。ただし、既存の行政の制度、仕組みをどう活かして支援するのかという経験が十分ではない。
- (b) 中間組織である
- ・ 支援実施ではなく、コーディネーション、リエゾン役に注力できる。
 - ・ 海外の支援では外務省との連携が深く、行政組織からの信頼をえやすい。
 - ・ 経済界ともネットワークがある。
 - ・ 参加 NGO のネットワークにより、さまざまな専門性、現場とつながることができる。
- (c) 助成の仕組みと連動させた活動が可能であること（資金があること）。

5) (当該成果および JPF 全体の事業に対する) JPF の国内事業モデルづくりへの提言

(a) NGO/NPO をともった新しい災害の対応の仕組みづくり

東日本大震災という大規模災害に直面し、支援団体間の情報を収集し、多様なアクター間の連携の場の必要性が高まっており、新しい仕組みづくりの実践が、県、市町村レベルで行われている。NGO/NPO を支援実施に重要な位置づけをおく調整の多くに、JPF が関与してきた。今後はこれらを、他の国内災害の対応時にも応用できる仕組みづくりへの働きかけ重要である。国内災害対応にかかわる既存の組織、ネットワークや専門とする団体が多く存在するなか、行政、企業、NGO/NPO などの異なるアクターが果たせる役割を時系列に検証し、JPF や参加 NGO がどの部分を担うことで強みを発揮できるのかを整理したうえで、説得力のある戦略設定が重要である。また、災害救助法など関連する法令の改訂への働きかけも必須である。

(b) 平時における災害援助機関（国内、海外）との関係づくり、人材育成プログラムの実施

東日本大震災支援において、内閣府、災害対策本部との連携ができたのは、平時から国内災害訓練などで関係を構築していた ADRA によるコネクションによってであった。また、発災直後 WFP、UNHCR、JICA との国連機関との協力体制が実現したのは、JPF の海外の人道支援実施時の平時からの関係性による。

今後の災害に迅速に効果的に活動するには、平時における準備と、関連団体、人とのネットワーク構築がカギを握ると考えられる。既存の国内災害関係の会合、イベントに参加していくことに加えて、JPF から積極的に関連団体が集まることができる場、勉強会などを設定するなどの仕掛けも重要であろう。さらに、国内災害対応のためのマニュアル、コンテンツエンジンプランの策定、関連団体（行政機関、国連機関など）との覚書締結などを進めることも重要である。また、今回の災害では、連携調整にかかる人材が不足してい

ることが露呈したので、人材育成プログラムを JPF が提供したり、コーディネーターの登録制度を設けるなどの方策を検討してもらいたい。

(c) 世界的な市民ネットワークとの連携、連帯

JPF は、国際的な人道支援組織として、海外の人道支援団体とのコネクションがあり、外国での人道支援で用いられているドナー文化の理解、外国語でのコミュニケーションに強みがある。発災当初は、海外の援助団体の受け皿になることを意識していたが、海外から直接支援する団体が少ないことで、その後連携が重視されなかった。今後は、平時から積極的に海外団体とのネットワークを構築し、海外から直接日本に支援をする団体のみならず、ドナーとして拠出してくれそうな団体に積極的に働きかけることが、海外の支援活動にも有用である。その際、海外のドナーは条件付きの助成が多いため、JPF がどのようにつなぐことができるのか、内部の方針整理が必要である。

(d) 配布・配給事業以上の活動の推進：支援ギャップへの対応、先駆性、創発性のある事業の推進

コーディネーションの活動において、具体的に支援につなげた分野としては、仮設住宅のスターターパック支援、炊き出し、寒さ対策等、配布・配給事業にかかわるものであり、海外で人道支援を行ってきた強みが活かされた。海外の人道支援の現場では、国や行政の仕組みが十分に機能していなかった地域が多く、配布、配給事業による支援が高く求められる状況であった。しかし日本国内においては既存の行政の仕組みが存在するため、大規模な配給は行政組織や赤十字に任せる仕組みづくりを働きかけるなど、関連団体との役割調整を行い、NGO/NPO セクターが推進すべき分野として、行政組織の対応が行き届かない避難所外、仮設外など支援のギャップとなる被災者への支援を強化してもらいたい。また既存の行政の対応では困難な、新しい仕組みづくりなど、先駆性、創発性の高い事業への助成を重視してもらいたい。

(e) 国内災害特有の事情に配慮したサポート体制

国内災害においては、国、行政組織の機能の回復が早く、企業、NGO/NPO、ボランティアなどの活動も活発であることから、状況の変化が速いといわれている。これらの状況に配慮した申請時の審査、変更申請などの柔軟性が求められる。

また日本では、国内災害に関連する法、制度が整備されていることから、それらを熟知したうえでの対応が必要となる。今後の災害対応に備えて、国内災害の制度や政策を学ぶ勉強会などの開催があると参加 NGO にとって有用であろう。

6) (当該成果の枠にとらわれない) 中長期的な課題をみずえた提言 (自由コメント)

(a) 国内災害の教訓を、海外の支援事業に活かす

東日本大震災の支援においては、これまでの海外の支援では実現しなかった現地事務所の設置、駐在員の配置、参加 NGO だけではなく現場調整の仕組みづくりへの関与、地元 NPO に対する助成、きめ細かいモニタリング・評価体制が整備された。これらは、JPF の支援事業の質の向上、JPF の支援活動の意味づけを高めるにあたって重要な役割を担っており、その成果と教訓を海外の支援にも活用してもらいたい。

また参加 NGO からは、東日本大震災支援では、行政組織、地元団体、被災者との接触を多くもつことができたため、日本国内に JPF や参加 NGO の組織としての対応能力を示し、民間セクター、学术界との連携が深まり、新しい分野に挑戦できたという点で、海外での支援活動につながる面があったとの声が聞かれた。国内事業を実施したから、海外の支援活動がおろそかになったという NGO は少ない。国内、海外両方の人道支援を行ってこそ人道支援組織としての価値を高められるものと考ええる。

IV. JPF の比較優位と提言

1. 今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業への提言

- 1) 行政の被災者支援制度を把握したうえで、行政の補完的な支援と行政機能強化を継続する。
- 2) 緊急人道支援団体としてのコミットメントの範囲を明確化にしつつ、撤退の展望をもち始める。
- 3) 被災した地域の人びととむきあい、議論し、復興後の新しい地域社会の展望を共有しながら支援内容をつくる。
- 4) これまで実施してきた大規模な投入額の支援が市場に与えた影響を検証する。
- 5) 常任委員会での決定方針を反省的にふりかえりながら、今後の支援方針を明確にする。
- 6) モニタリング結果を支援事業に活かす方策を確立する。
- 7) 民間企業に事業実績を周知し、ファンドレイジング、生業支援の分野などにおいて連携を強化する。
- 8) ウェブサイトを通じた情報発信とアカウントビリティを充実させる。

2. 緊急対応期の成果における JPF の比較優位（強み）を検証

- 1) 中間支援組織であることから、行政などの関係者からの信頼が獲得しやすい。
- 2) 様々な得意分野をもつ NGO が、被災地を面的にカバーしながら支援を届けることができる。
- 3) 豊富な資金力があるため、NGO でも投入額が大きい支援をすることができる。
- 4) 豊富な海外支援の経験を国内災害に活かすことができる。
- 5) 国際機関、海外の団体、国内の民間企業と連携ができる。
- 6) 柔軟な計画変更が可能であることから、タイムリーな支援を行うことができる。

3. JPF の国内事業モデルづくりへの提言

- 1) 大規模な国内災害に対応するために、平時から行政や赤十字社、災害対応を行う NGO/NPO やネットワーク組織、企業などの関連団体と役割分担について調整を行うことが重要である。行政や日本赤十字社、国際機関などと大規模国内災害対応の覚書や協定を結ぶなど、東日本大震災をふまえた連携の仕組みづくりを開始する。
- 2) 分野別調整会議の開催を検討する。
- 3) 海外の支援団体との連携の方策を検討する。
- 4) 民間企業との連携強化の方策を検討する。
- 5) 現行の国内災害対応制度や政策を理解するための勉強会を開催する。

V. 参加 NGO からの提言

2012 年 3 月 12 日、評価者 4 名が作成した評価報告書のドラフトにもとづき、JPF 参加 NGO との意見交換会を行った。評価報告書の提言に対する NGO の意見、およびその他の提言を聞いた。その内容を下記にまとめる。

1. 今後の JPF 東日本大震災被災者支援事業への提言

1) 行政の被災者支援制度を把握したうえで、行政の補完的な支援と行政機能強化を継続する

- ・ JPF としての被災者の位置づけにかんする枠組みを作り、行政と連携する。
- ・ 人間の安全保障を重視する JPF として、社会的弱者への支援を優先的に行うことを明確にすべきである。
- ・ 行政をふくめた連携調整機能は強化されるべきである。災害時の行政の調整能力を促進するアプローチは不可欠である（行政の当事者意識を損なわない形での機能強化）。
- ・ 行政のできないことを支援するべきである。

2) 緊急人道支援団体としてのコミットメントの範囲を明確化しつつ、撤退の展望をもち始める

- ・ 撤退に際して、「共に生きるファンド」を活用して、地元 NPO のキャパシティ・ビルディングを行う。
- ・ 出口戦略については、画一的ではなく、各 NGO の活動方針は自主性を尊重する。

3) 被災した地域の人びととむきあい、議論し、復興後の新しい地域社会の展望を共有しながら支援内容をつくる

- ・ 地域にある NPO/NGO との連携を進める。
- ・ より迅速かつ的確に現地のニーズを把握して、効果的かつ効率的な支援を行うために、被災者自身の声をくみあげ、地元のボランティアや有志団体との連携を心がける。それにより持続可能性も高まる。
- ・ 復興フェーズにおける JPF の助成方針（決定、周知プロセス、タイミングなど）が、ミスマッチな状況にあるので、改善する必要がある。

4) これまで実施してきた大規模な投入額の支援が市場に与えた影響を検証する

- 仮設住宅への物資配布は JPF としてかなり大規模な投入をおこなったため、影響を検証する必要がある。

- 5) 常任委員会での決定方針を反省的にふりかえりながら、今後の支援方針を明確にする
 - ・ 海外事業とのバランスを考慮しつつ、JPF としての国内災害対応方針と体制を明確化する。
 - ・ 今評価で抽出された課題や反省を助成審査過程に活かすべきである。
- 6) モニタリング結果を支援事業に活かす方策を確立する
 - ・ 今評価で抽出された課題や反省を助成審査過程に活かすべきである。(⑤と同様)
- 7) 民間企業に事業実績を周知し、ファンドレイジング、生業支援の分野などにおいて連携を強化する。
 - ・ 提言が一般的過ぎるので、「いつまでの活動資金を確保するために」など具体的な提言のほうがよい。
 - ・ ローランド・ベルガーの方々のご協力のもとに行ったファンドレイズの結果の具体的内容を参加団体に公表し、今後の効率的なファンドレイズにつなげる。
- 8) ウェブサイトを通じた情報発信とアカウントビリティを充実させる。
 - ・ JPF のウェブサイトを改定する。

2. JPF 国内事業モデルづくりへの提言

- 1) 大規模な国内災害に対応するために、平時から行政や日本赤十字社、企業、NGO/NPO などの関連団体と役割分担について調整を行う。行政や日本赤十字社、国連機関などと大規模国内災害対応の覚書や協定を結ぶなど、東日本大震災を踏まえた連携の仕組みづくりを開始する。
 - ・ 必要な法制度の改訂について政府に働きかけを行う。
 - ・ JANIC や参加 NGO 間における協働中間組織（機能）を確立し、市町レベルでのコーディネート強化する。
- 2) 分野別調整会議の開催を検討する
 - ・ 「クラスターアプローチ」のような調整機能を検討する。
 - ・ その際に、どういうクラスター/分野が必要か提言する。クラスターは行政の縦割分野通りにする必要はない。
- 3) 海外の支援団体との連携の方策を検討する
 - ・ 海外の寄付を集められる仕組みづくりを検討する

4) 民間企業との連携強化の方策を検討する

- ・ NGO から民間企業に連携の具体的内容を提案するのではなく、民間企業に現場に来ていただき、得意分野を活かしてできることを考えてもらうほうが有効である。
- ・ JPF から参加団体の活動情報を、民間企業に提供する。
- ・ 民間企業から NGO に人材派遣をしてもらい、引き継ぎも派遣企業内でしてもらうことができれば助かる。

5) 現行の国内災害対応制度や政策を理解するための勉強会を開催する

- ・ 災害対応制度や政策を学ぶ勉強会を JPF 参加団体一同に会して設ける。
- ・ 国内災害の制度を勉強したコーディネーターの育成・登録制度を設ける。

3. その他

- ・ 各 NGO に支援地域を指定する。
- ・ 地域による支援もれを防ぐために、意見や情報交換の場をつくる。
- ・ 地域のキーパーソンに関する情報や苦勞が共有されると良かった。
- ・ 300 万円までの初動事業は申請書を出さなくても、資金を出すスキームを検討してほしい。
- ・ 臨時災害放送が仮設では聞こえないことから、仮設などの規格を見直し、政府へ提言する。
- ・ JPF 加盟団体以外の申請の資格を画一的に制限すると、市民社会や NGO/NPO の本来の強みである事業の迅速性、自由度、柔軟性が損なわれる場合がある。

付録 調査日程と面談

面会者	面会日	名前	所属	役職
阪本	1/9	山本 真太郎	ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパン	マネージャー
		白石 真実	ハビタット・フォー・ヒューマニティ・ジャパン	プロジェクト・コーディネーター
	1/10	野際 紗綾子	難民を助ける会	東北事務所長
		坂 むつみ	難民を助ける会	
		小田原 照雄	岩手県保健福祉部地域福祉課	総括課長
		三井 信義	社会福祉法人 光林会 ルビニー苑	常務理事・苑長
	1/31	森下 平	福島県教育庁教育総務課	課長
		源後 正能	福島県教育庁教育総務課	企画主幹兼教育総務課副課長
		佐々木 理夫	福島県学校経営支援課	管理主事
		橋本 笙子	ADRA Japan	事業部長
		馬淵 純子	ADRA Japan	国内事業担当
		高梨 洋史	福島県立浪江高等学校	校長
		山崎 雅弘	福島県立浪江高等学校	教頭
		松田 武久	福島県立浪江高等学校	事務長
	末永 清一	大熊町役場		
	鈴内 章一	大熊町商工会	事務局長	
	仲川	大熊町商工会		
石井	1/16	田中 好子	ハレスチナ子どものキャンペーン	事務局長
		三原 淳	ハレスチナ子どものキャンペーン	事業担当
	1/17	野際 紗綾子	難民を助ける会	東北事務所長
		大原 真一郎	難民を助ける会	
		馬場 路子	難民を助ける会	
		菅原 桂子	社会福祉法人 夢みの里	理事長
		井上 光	めだかの楽園/めだかの楽校(有限会社 井上建設)	代表取締役
		加藤 俊嗣	パルシック	東北沖地震救援隊
		川村 久美	いのまき環境ネット	理事兼事務局長
		西村 真由美	JEN	プログラム・オフィサー
		東 佳正	JEN	コミュニティチーム
	1/18	伊藤 寿郎	アジア協会アジア友の会	倉米事務所代表
		千葉 孝浩	有限会社 橋本水産食品	
		山内 千葉	南三陸町歌津地区農協女性部	
		山内 千葉	南三陸町歌津地区農協女性部	
		新石 正治	プリシシ エーシア ジャパン	国内事業担当
		金野 正記	さんさんの会	理事
	1/19	佐藤 浄	宮城県亘理町企画財政課企業誘致対策室	課長・室長
		岩泉 文彦	宮城県亘理町企画財政課	広報担当
		荒川 幹男	BHNTレコム支援協議会	亘理町・山元町難民対策 連絡調整員
		吉田 圭	FMあおぞら	放送担当総合チーフ
		西垣 裕子	FMあおぞら	放送担当総合サブチーフ
		杉岡 誠	福島県飯館村産業振興課農政係	主査
		藤田 聡	BHNTレコム支援協議会	理事
	秦 章人	BHNTレコム支援協議会	プロジェクト・オフィサー	
	小笠原 生雄	BHNTレコム支援協議会		
	丸山 秋一	BHNTレコム支援協議会		
	鏡原 英治	NTTヘルスケア事業部医療S部	担当部長	
1/23	高杉 知	岩手県沿岸広域振興局水産部水産振興課	主任漁政総括主査	
	三浦 浩一	大槌町漁港共同組合 業務課	部長代理兼業務総括課長	
	古館 和文	グッドネーバース・ジャパン		
	伊藤 忠雄	ハローワーク大船渡	所長	
1/24	松井 聡子	アジア協会アジア友の会	プロジェクト・コーディネーター	
	伊藤 寿郎	アジア協会アジア友の会	倉米事務所代表	
	石井 宏明	難民支援協会	常任理事	
	田中 志保	難民支援協会	広報部	
	増田 マミコ	難民支援協会	日本語講師	
	熊谷 雄史	社会福祉法人 キングス・ガーデン宮城 特別養護老人ホーム キングス・タウン	副施設長	
	佐々木	キングス・タウン	職員	
	菅原	キングス・タウン	職員	
	メディア	キングス・タウン	研修生	
1/25	佐藤 清吾	宮城県漁業協同組合 北上町十三浜支所運営委員会	委員長	
	日方 里砂	パルシック	東日本大震災復興支援担当	
1/6	明成 徹也	ジャパンプラットフォーム	国内事業部長	
1/10	松永 秀樹	ジャパンプラットフォーム	国内事業部 岩手チームリーダー	
1/21	渡辺 日出夫	ADRA Japan	やまもと復興応援センター副センター長	
	高橋 賢一	宮城県社会福祉協議会	地域福祉課長	
1/24	森 毅彦	内閣府	政策統括官(防災担当)付企画官(災害応急対策担当)	
	俣木 隆	内閣府	政策統括官(防災担当)付参事官(災害応急対策担当)	
	東 真生	内閣府	付企画・調整・初動体制担当参事官補佐	
	山本 匡	内閣府	政策統括官(防災担当)付参事官(災害予防担当)付参事官補佐	
	長谷川 彰一	内閣府	大臣官房審議官(防災担当)	
1/28	野際 紗綾子	難民を助ける会	東北事務所長	
	加藤 亜希子	難民を助ける会	プログラム・コーディネーター	
1/30	横山 生次郎	宮城県保健福祉部社会福祉課	副参事兼課長補佐	
	林 香	宮城県保健福祉部社会福祉課	班長	
	東海林 清広	宮城県総務部危機対策課	副参事兼課長補佐	
	菅原 正	宮城県総務部危機対策課	課長補佐(震災対策リーダー)	
2/2	石井 宏明	難民支援協会	常任理事	
2/3	紅邑 晶子	せんだいみやぎNPOセンター	代表理事	
	菅原 慎太郎	気仙沼市企画部まちづくり推進課まちづくり推進係	主事	
	佐藤 大地	ジャパン・プラットフォーム	プログラム・コーディネーター	
2/6	白鳥 孝太	シャンティ国際ボランティア会	気仙沼事務所責任者	
2/10	本田 容子	WFP	支援調整官	
2/11	中川政治	ジャパン・プラットフォーム	プログラム・コーディネーター	