

# 行政とNGO/NPOとの連携による被災者支援について —被災者支援4者連絡会議の取り組みより—

Government and NGO/NPO collaboration to Provide Emergency Assistance to Disaster Survivors

-The Role of the Four-Party Meeting to Support Disaster Survivors-

阪本真由美<sup>1</sup>  
Mayumi Sakamoto<sup>1</sup>

<sup>1</sup> (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構人と防災未来センター  
Disaster Reduction and Human Renovation Institution

This article focuses on government and Non-Governmental Organization (NGO) / Nonprofit Organization (NPO) collaborative efforts in providing emergency assistance for disaster survivors in the Great East Japan Earthquake. The NGO/NPO contributed remarkably to emergency relief activities during the Great East Japan Earthquake. The NGO/NPO were successful in coordinating with the government to provide substantial assistance to disaster survivors. This article reviews the collaborative efforts of the NGOs/NPOs and national/local governments in Miyagi Prefecture. Based on the discussion, the article analyzes the reason for success of this collaboration and discusses the role of NGO/NPO in the case of future disasters.

**Keywords :** *The Great East Japan Earthquake, NGO/NPO, emergency assistance, Four-Party Meeting*

## 1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、岩手県・宮城県・福島県の太平洋沿岸の広範な地域に被害をもたらした。被災地においては地方公共団体も、庁舎を失う、職員を失うなど被害が大きかった。電気、水道、道路などの基礎インフラや、電話・無線等の連絡通信網が破壊されたことに加え、燃料不足などの事情により、被災者支援が十分に行えない状態が続いた。そのような状況において、被災者に対する支援を拡充するために、宮城県庁に設置された政府緊急災害現地対策本部（以下、政府現地対策本部）、被災地方公共団体、自衛隊、非政府組織（Non-Governmental Organization, 以下 NGO）/非営利団体（Non-Profit Organization, 以下 NPO）が協働し、官民連携により被災者支援を行うという取り組みが行われた。4月4日には、宮城県庁に政府現地対策本部・宮城県・自衛隊・NGO/NPOから構成される「被災者支援4者連絡会議（以下、4者会議）」が設置された。また、被害が大きかった太平洋沿岸の石巻市、気仙沼市、南三陸町においても、被災地方公共団体・自衛隊・NGO/NPOから構成される「3者調整会議（以下、3者会議）」が設置された。これらの会議を通して、被災者への食事の提供、応急仮設住宅入居者支援などが検討された。このような、行政とNGO/NPOとの連携による被災者支援は、新しい試みであり、官民が連携したことにより、被災者のニーズに即した支援を行うことができた。

本論においては、東日本大震災の事例検証に基づき、災害対応における行政とNGO/NPOとの連携による被災者支援の有効性と課題を検討する。本論の構成であるが、第二章では、4者会議を中心に、東日本大震災における行政とNGO/NPOの連携による被災者支援の取り組みを整理する。第三章では、なぜ東日本大震災においては行政とNGO/NPOとの連携が可能であったのか、既往研究

を踏まえ考察する。以上の議論に基づき、最後に、今後日本で発生する災害対応において行政とNGO/NPOとの連携を効果的に行う方策を検討する。

## 2. 東日本大震災と4者会議

### (1) 4者会議設置の経緯

本章では、東日本大震災における行政とNGO/NPOの連携調整について、4者会議の取り組みに着目して述べる<sup>1)</sup>。東日本大震災では、地震・津波による死者15,833名、行方不明者2,671名（2011年6月25日時点、警察庁による）というような大規模な被害がもたらされた。被災した地方公共団体を支援するため、政府は3月11日18時に関係省庁要員から構成される政府調査団を宮城県に派遣し、12日6:00に政府現地対策本部を宮城県庁に設置した。13日に開催された政府現地対策本部会議には、東日本大震災支援全国ネットワーク（Japan Civil Network, 以下 JCN）の連絡員（以下、リエゾン）として、ADRA Japan（以下、ADRA）のスタッフが出席した。災害発生時の行政とNGO/NPO連携の必要性は、かねてより認識されており、2010年8月・9月に行われた政府現地対策本部訓練（静岡で実施）、2011年の政府総合図上訓練（東京で実施）にADRAを含むNGO/NPOが参加していた。このことから、政府側も、現地対策本部会議へのNGO/NPOの出席について打診し、以後、継続して現地対策本部会議にはNGO/NPOのリエゾンが出席し、被災地におけるボランティアらの活動状況についての情報共有に努めた。なお、リエゾンは、途中でADRAから、ジャパン・プラットフォーム（Japan Platform, JPF）に交代した。

3月26日に現地対策本部は、政府とNGO/NPOとの情報共有と連絡調整を行う場として、政府現地対策本部、宮城県、自衛隊、NGO/NPOから構成される会議を実施

した（通称「ボランティア会議」）。会議では、行政による被災者支援に関する情報が共有されるとともに、官民が連携してどのように被災者支援を行うかが協議された。会議は、3月26日以降毎日開催された。ボランティア会議は、4月4日には「4者会議」と名称を改めた。4者会議では、炊き出し調整支援、ゴールデンウィークのボランティア対応の支援、応急仮設住宅入居者支援、夏の暑さ対策などが検討された。これらの支援のうち、「炊き出し」と「仮設住宅入居者支援」について、以下詳細に述べる。

## (2) 炊き出し調整支援

NGO/NPOとの連携調整において最初に議論された課題が炊き出しである。3月下旬の時点で、災害から2週間が経過しているにも関わらず、一部の避難所においては、被災者が一日二食のみ、それも、副食が十分にとれない状況が続いていた。自衛隊は、各市町で炊き出しを実施していたものの、炊き出しニーズは非常に大きく、人員などの問題により、提供可能な食事が、主食（米飯・おにぎり）、汁物（みそ汁など）に限られていた。一方、被災地では、ボランティアによる炊き出しが行われていたものの、1,000名以上が避難している大規模な避難所での継続した炊き出しが困難、炊き出し場所が自衛隊と重複するなどの問題が出されていた。そこで自衛隊とボランティアとの炊き出し調整が可能か検討された。

4者会議にて調整の方針が確認されると、事態が深刻であった被災地3ヶ所（石巻、気仙沼、南三陸町）において炊き出し調整が行われることになった。現地対策本部は、被災地地方公共団体に対し、被災者支援調整を行うために、被災地地方公共団体・自衛隊・NGO/NPOから構成される「3者調整会議（3者会議）」の設置を呼びかけた。石巻市では、4月4日に、気仙沼市では、4月9日に、南三陸町では4月8日に3者会議が設置された。3者会議が行われたことにより、自衛隊とボランティアの役割分担が明確になった。石巻市では自衛隊がより大きな規模の避難所で活動し、ボランティアは半壊家屋が多くある地域などを担当することになった<sup>(1)</sup>。また、自衛隊側が提供する1週間先の献立メニューが提供される、自衛隊が把握している避難所状況が提供される、というように情報共有が行われるようになった。それにより、次第に炊き出しの問題が解消された。

## (3) 応急仮設住宅入居者支援調整

5月には、応急仮設住宅入居者に対する生活支援物資の提供が検討された。被災者の多くは津波により家財道具などをすべて失っており、仮設住宅に入居し生活を始めるにあたり、必要となる調理器具、寝具などの家財品が全くない状況であった。日本赤十字社は、応急仮設住宅入居者に対して家電品を提供することを決めていた。しかしながら、そのほかの生活に必要なものについては、予算措置がとられていなかった。応急仮設住宅への入居が4月中旬に始められた岩手県では、NGO/NPOの支援により、入居者に対し生活を始めるにあたり当面必要とされる物資が提供されていた。そこで、宮城県・福島県においても、NGO/NPOとの連携調整により、生活支援物資の提供ができないか検討が進められた。

4者会議の議論を受けて、NGO/NPOが中心となり、支援調整が行われた。表1は、5月5日時点での宮城県内の調整状況を示したものである。宮城県では、4者会議に出席していたJPFが中心となり、県内各市町で活動し

ているNGO/NPOに対し、支援の可否を打診した。各市町では、支援提供を担当するNGO/NPOが、民間企業

(IKEAなどによる)の提供による物資、県・市の備蓄倉庫内にある物資、NGO/NPO独自調達による物資を組み合わせ、応急仮設住宅の入居に併せて支援物資を提供することになった。提供される物資については、生活を始めるのに必要な物資であることから、「スターターパック」という名称がつけられた。スターターパックの内容については、各NGO/NPOが市町の災害対策本部と協議して決めた。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。スターターパックは、仮設住宅入居者のみならず、民間賃貸住宅（みなし仮設）入居者、県外避難者にも提供された。

(表1) 応急仮設住宅入居者への提供<sup>3)</sup>

市	担当 NGO名	仮設者工予定戸数						合計	Ikea+N GO	Ikea+ 県在庫 +市	NGOの み	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	80	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
亘理	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

## (4) 4者会議に関する考察

以上に述べたように、4者会議を設置したことにより、行政とNGO/NPOとの連携が進められるようになった。スターターパックの提供は、被災者のニーズを先読みしての対応であったが、その後も、夏の暑さ対策や冬の暖房対策など、時の経過とともに変化する被災者のニーズを見越した支援が協議された。4者会議の意義としては以下の点があげられる。

第一に、共通の事業に携わる複数のステークホルダー間での情報共有・調整が可能になった点である。災害対応に関する機関間の調整は、行政ならば行政で、ボランティアはボランティアでというように分かれて行われていた。炊き出し支援には、自衛隊とボランティアが実施していたにも関わらず、自衛隊とボランティアが情報共有する機会はほとんどなかった。官民間わず同一の被災者支援に携わる関係者間で情報共有・議論する場を設置したこと、関係者がともに早急に食糧問題を解決しなければならぬという共通の目的を持っていたことにより調整が可能となった。また、自衛隊はどこに避難所が設置されているのかという情報を持っており、NGO/NPOは被災者のニーズを把握しており、政府は、国の支援制度に関する情報を提供するとともに、必要に応じてその制度適応についてのアドバイスを提供することができた。それぞれのステークホルダーが互いの立場を尊重するとともに、情報を共有したことにより、有効な連携ができていた。

第二に、4者会議に出席していたNGO/NPOのリエゾンを通して、被災地で活動する複数のNGO/NPOの活動調整が行われ、それにより面的な支援が実施できた点である。NGO/NPOは、団体の規模、専門性などが多様であるものの、類似した事業に取り組んでいる団体が複数あることが多い。個々の団体が支援できることは限られ

るが、複数の団体の活動を調整することにより、面的な支援の実施が可能となる。

ただし、官民の連携調整が当初から有効に行われていたわけではない。4者会議開始時には、政府のイニシアチブがみられた一方で、宮城県においては、県のどの部局が4者会議を担当するかが定められておらず、テーマごとに異なる部局からの参加がみられた。また、NGO/NPOが県に対して情報提供を求めても、情報が提出されないなどの課題もみられた。しかしながら、連携が進むに伴い、宮城県側の担当部局も定まっていた。4者会議は、8月に政府現地対策本部が撤退した後は、宮城県の主導により「被災者支援連絡調整会議」として継続して実施された。

### 3. 政府と NGO/NPO の連携調整の経緯

#### (1) 災害対応における行政の限界

前章で述べたように、東日本大震災においては、行政と NGO/NPO が連携して被災者支援が行われた。なぜ、行政との NGO/NPO の連携が必要であったのであろうか。本章では、前章の議論をふまえて、東日本大震災において行政が直面した課題と、NGO/NPO が置かれた状況の両側面から検討する。本節では、行政の課題について述べる。

東日本大震災において、行政は以下のような被災者支援の課題に直面していた。

第一に、地方地方公共団体が大きな被害を受けた点である。日本の災害対策基本法は、災害対応の一義的な責任は市町村長にあることを定めている。しかしながら、東日本大震災では、地方公共団体も、庁舎が全壊する、職員が犠牲になるなど大きな被害を受けた。

第二に、被災者支援を行うための制度的基盤・予算に限界があった点である。地方地方公共団体は法律に基づき事業を実施するが、災害対応においては、法律に規定されていない突発的な事項への対応を求められることがある。例えば、避難所の設置・維持・管理に関する費用は災害救助法にもとづき支給されるものの、避難者の定義が明確に定められているわけではない<sup>2)</sup>。東日本大震災では、避難所には行かずに自宅で生活しているものの、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、仮設住宅ではなく民間賃貸住宅に住む「みなし仮設居住者」、県外に避難した「県外避難者」などがいた。これらの被災者は、避難者として位置付けられてはならず、救助法による支援が困難であった。さらに、小中学生のランドセル、中高校生の制服などは、慣習として使用されているものであるものの、それを使用することが義務であるわけではない。そのため、災害により、ランドセルや制服を失ったとしても、それに対する公的な支援を得ることは困難である。このような行政による支援が困難なものを補完するのに、NGO/NPO が貢献した。

第三に、行政による支援においては公平性が重視される点である。支援が全ての人に行き届かない場合は、行政は支援の提供を躊躇するケースがみられた。例えば、1,000名以上が避難している避難所において、300食の提供をボランティアが申し入れても断るケースがみられた。これに対し、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。東日本大震災での炊き出しの調整や、応急仮設住宅入居者支援は、同様の支援を実施したいと考えている NGO/NPO との連携調整により実現したものであった。

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。そのため、制度がない、既存の制度の適応がむずかしいという事態が今後も想定される。制度がない事業については、所管部局も、予算枠組みもないことから実施が困難である。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。これらの事業については、いち早く NGO/NPO との連携しての支援の実施を検討する必要がある。

#### (2) NGO/NPO を巡る状況の変化

行政と NGO/NPO との連携が可能になった第二の要因として、NGO/NPO の活動を支える制度基盤が整備されてきたことと、災害対応に携わる NGO/NPO が育成されてきている点があげられる。

まず、NGO/NPO の活動を支える制度が整備されている点であるが、1995年1月17日の阪神・淡路大震災においては、被災地を支援するために、震災から1年の間に約1,380,000名のボランティアが全国から駆け付けた<sup>3)</sup>。これらのボランティアの活動を支えるための NGO や、NGO を支援するための中間支援組織も生まれた。NGO のなかでも、非営利かつ公的な活動を行う団体を支えるための制度として、1998年には特定非営利活動促進法（NPO 法）が成立した。NPO 法の制定とその後の改正により、NPO の活動基盤が整備され、2001年の税制の改正により税金の優遇措置を認められた認定 NPO 制度が確立された。2013年現在、日本国内には災害救援活動を行う NPO が 3,734 団体登録されている<sup>3)</sup>。

第二に、災害対応における専門性が高い NGO/NPO が育成されている点であるが、東日本大震災の現地災害対策本部会議には、当初 ADRA が、その後、JPF のリエゾンが参加していた。これらの団体はいずれも、海外の被災地支援の経験がある団体である。JPF は、開発途上国の人道支援をする団体を支援する目的に 2000年に設置された中間支援組織である。JPF は、開発途上国で災害が発生すると、外務省による政府開発援助（Official Development Assistance, ODA）や民間企業などから資金を集め、それを、被災地支援を行う NGO ユニット参加団体に助成する。迅速に支援を行うために、参加団体は事前に登録されている。ADRA も JPF の参加団体である。JPF が創設されたことにより、財政基盤が弱い日本の NGO/NPO が海外の災害支援に携わることが可能になった。これらの団体は、2004年のインド洋津波、2005年のパキスタン地震、2010年のハイチ地震支援などの海外の被災地支援を通し、災害緊急支援に関するノウハウを蓄積していた。東日本大震災では、JPF は、地震が発生した11日の17時32分に支援の実施を決定した。翌12日には、参加団体とともに、ヘリコプターで上空から被災地の状況確認を行った。複数の参加団体は、平時より備蓄している緊急支援物資を携行し、11日に被災地に向かった。東日本大震災は国内の災害であったことから、ODA による資金拠出がなかったにもかかわらず、その後、JPF は民間からの支援が急速に集められ、震災から1年の間に約68億円の資金支援を得た。JPF はそれらの支援を迅速に参加団体に助成した<sup>4)</sup>。

第三に、多くの国際 NGO が、海外からの支援の受け

皿となった点である。ワールド・ビジョン・ジャパン、ケア・ジャパン、セーブ・ザ・チルドレンなどは、国際的ネットワークを持つ国際 NGO である。これらの NGO には、海外の事務所を通して集められた資金・物資が支援され、それを活用した被災者支援が行われた。

第四に、NGO/NPO 間の活動調整が行われた点である。東日本大震災では、NGO/NPO 間の情報共有のためのネットワークとして新たに JCN が設置された。ADRA、JPF は JCN からのリエゾンという立場で、政府現地対策本部会議に参加していた。JPF は、平時から中間支援組織として参加団体間の調整を行っていることもあり、スターターパックの調整のように、災害対応において有効な調整を行うことができていた。

以上に述べたように、東日本大震災においては、災害対応の実績があり、資金・機動力を持った NGO/NPO が災害対応に加わった。これにより、従来にない規模の被災者支援が可能となった。

ただし、これらの NGO/NPO を被災地にて受け入れるための仕組みが事前に整備されていたわけではない。4 者会議、3 者会議などは災害対応の過程において急きょ設置されたものである。被災地における NGO/NPO の受け入れについては、阪神・淡路大震災以降、社会福祉協議会を中心に、災害が発生すると災害ボランティアセンターを設置し、そこを通してボランティアや NGO/NPO の受入・調整を行うという仕組みが作られてきた<sup>5)</sup>。しかしながら、資金・技術を持たずに支援をしたいという思いのみで被災地を訪れる個人ボランティアと、技術・資金もあり人員の動員も可能な NGO/NPO を同一のボランティアセンターで受け入れることには限界もみられた<sup>1)</sup>。宮城県石巻市では、NGO/NPO の受け入れに特化した組織として、新たに「石巻災害復興支援協議会」が設置された。石巻市では、個人ボランティアは石巻市社会福祉協議会による災害ボランティアセンターを通して、NGO/NPO については、石巻災害復興支援協議会を通して受入・調整が行われた。先述の石巻市の 3 者会議には、NGO/NPO 側からは石巻災害復興支援協議会が参加しており、炊き出しにおいては自衛隊の炊き出しに匹敵する最大 1.7 万食/日の炊き出しが NGO/NPO により提供された。今後、NGO/NPO とどのように被災地で受け入れ、連携して災害対応を進めるのか、そのための体制を検討する必要がある。

#### 4. おわりに

東日本大震災においては、NGO/NPO と行政と連携したことにより、行政の災害対応の限界を補充するとともに、被災者のニーズに即した被災者支援を実現することができていた。2013 年 6 月 21 日の災害対策基本法の改正においては、新たに「国及び地方公共団体は、ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」（第 5 条 3）が加えられた。今後は、災害対応における行政と NGO/NPO の連携がますます期待される。それでは、どのようにすれば、NGO/NPO との連携が進むのであろうか。そのための方策として以下の点を提案しておく。

第一に、本論で述べた 4 者会議のように、行政と NGO/NPO が課題別に協働で支援について協議する場を設置することである。このような会議の設置に積極的に取り組んでいるのが国際連合である。国際連合は、2004

年のインド洋津波災害において、政府・ODA・NGO 間の連携調整がうまくいかなかったという反省に基づき、2005 年のパキスタン地震以降、「水・公衆衛生」「避難所」「保護」「栄養」「ロジスティック」「健康」「食の安全性」「通信」「教育」「早期復興」「キャンプ調整」というようなクラスターを設置し、クラスター別に行政・NGO などが支援を協議し、調整する仕組みを作っている<sup>7)</sup>。同様の業務に携わる行政・NGO/NPO が一同に会して支援策を協議するという点において、3 者会議、4 者会議もクラスター会議と類似していた。同様の試みは、東日本大震災においては、医療、教育、応急仮設住宅支援などの分野でも行われていたことから、これらの仕組みを制度化すると有効である。

第二に、国内の災害対応に携わる NGO/NPO 全体の活動を支援・調整するプラットフォームの創設と人材育成である。NGO/NPO の専門性、活動規模、資金規模などは多様であり、すべての NGO/NPO が行政との連携に積極的なわけではない。災害発生直後の状況において、自力で支援に向かうことが可能な機動力・知見・専門性を有する NGO/NPO のなかで、行政との連携についても積極的な団体から構成されるネットワークを構築し、行政と連携して支援を行う仕組みを構築しておくことが重要である。さらに、そのような活動を支援する制度枠組みを構築するとともに、NGO/NPO 側と行政側の双方において、災害対応におけるそれぞれの役割を認識し、連携調整を有効に行う能力を備えたりエゾンの育成が求められる。

#### 補注

- (1) 本論における、宮城県における政府と NGO/NPO との連携調整に関する記述については、2011 年 3 月 14 日～6 月 30 日まで著者らが宮城県庁にて災害対応に携わった際の経験と記録に基づく。
- (2) JPF 内部資料による。
- (3) NPO 法人ポータルサイトによる。（[https://npo-homepage.go.jp/portalsite/bunyabetsu\\_nishou.html/](https://npo-homepage.go.jp/portalsite/bunyabetsu_nishou.html/) 2013 年 8 月 17 日）

#### 参考文献

- 1) 中原一歩：奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」、朝日新書、2011。
- 2) 津久井進：大災害と法、岩波新書、2012。
- 3) 阪神・淡路大震災フォローアップ委員会：伝える－阪神淡路大震災の教訓、ぎょうせい、2009。
- 4) ジャパン・プラットフォーム：東日本大震災被災者支援報告書（2011 年 3 月～2012 年 3 月）、2012。
- 5) 菅磨志保：災害救援の新たな仕組みを求めて、災害ボランティア論入門、菅磨志保他編、災害ボランティア論入門、弘文堂、pp.142-154、2008。
- 6) みらいサポート石巻：石巻災害復興支援協議会活動報告書、2013。
- 7) IASC:Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response, 2006。