

震災復興における国際NGOの役割

神戸大学大学院国際協力研究科 特命准教授 桜井愛子

2014年1月24日@21世紀文明研究セミナー2013

はじめに

2

- 自己紹介
- 構成
 1. 国際NGO、国際子ども支援団体とは？
 2. 国際緊急・人道支援：評価の視点
 3. 国際子ども支援団体による東日本大震災復興支援：取組みと課題

ボランティア、NPO、NGO

- ボランティア：「自ら志願して自発的に活動を行う」という意味で、「個人の活動形態の一種」
- NPO: Non Profit Organizationの略称で、様々な社会貢献活動を行い、団体の構成員に対し収益を分配することを目的としない団体の総称。NPO法人＝特定非営利活動法人
- NGO : Non-Governmental Organization(非政府組織) 民間非営利団体なのでNPOと実質的には同じものを指すのですが、非政府という特徴をより重視。日本では、国連の会議に参加する民間団体と呼ぶものとしてNGOという言葉の方が早く普及。よって、現在でも、海外協力や国際交流などの国際的な活動をするNPOを特にNGOと呼ぶ場合が多い

国際NGO＝本部が日本以外にあり、日本には事務所や支部を構えるものの、グローバルネットワークの中で活動を展開するNGO。

国際子ども支援団体

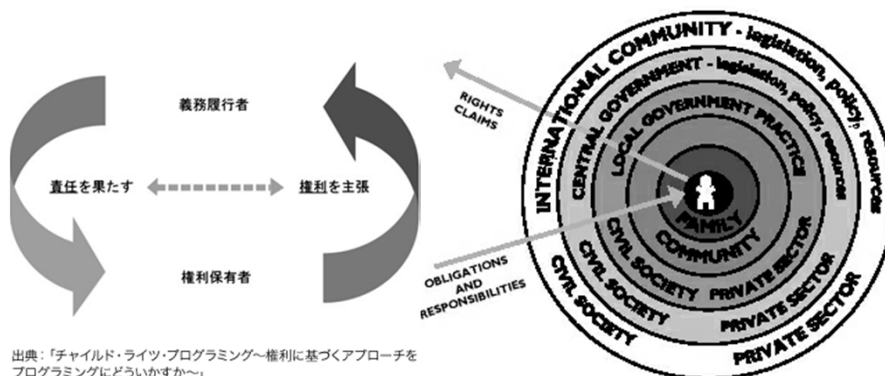
5

- 子どもの権利条約に基づき、国際的に子ども支援を行う団体
- 国際NGOであるセーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（SCJ）、ワールド・ビジョン・ジャパン（WVJ）、プラン・ジャパン（PJ）等に加え、ここでは日本ユニセフ協会も対象に
- これら団体は日本では公益法人として活動しているが、本部を日本に置かない国際団体・機関であり、子ども支援を活動の目的のひとつに掲げ、国際的ネットワークの中で活動を行っている（以下、これら団体を総称して国際子ども支援団体と呼ぶ）
- 東日本大震災では、彼らは独自の国際的な資金調達ネットワークから資金を調達し、日本の支部や姉妹機関を通して緊急・復興支援を行っている
- ここで国際NGOを中心としながら日本ユニセフ協会を含めた理由は、国際的な緊急人道支援においては国連機関であるUNICEFが緊急教育支援や子どもの保護の観点から世界各地の現場において重要な役割を担っていること、東日本大震災においてUNICEF自体は日本政府からの要請がなく正式な活動を展開していないが、公益財団法人としての日本ユニセフ協会がUNICEFと協力しながら支援活動を展開していることから、他の団体とあわせて対象とした

子どもの権利へのアプローチ：

Child Rights Programming(CRP)

6



出典：「チャイルド・ライツ・プログラミング～権利に基づくアプローチをプログラミングにどういするか～」

出典:セーブ・ザ・チルドレンHP

各団体のビジョン、ミッション(使命)

7

SAVE THE CHILDREN

セーブ・ザ・チルドレンは、すべての子どもにとって、生きる・育つ・守られる・参加する「子どもの権利」が実現されている世界を目指します。

セーブ・ザ・チルドレンは、世界中で、子どもたちとの向き合い方に画期的な変化を起こし、子どもたちの生活に迅速かつ持続的な変化をもたらします。

WORLD VISION

私たちのビジョンは、すべての子どもに豊かないのちを私たちの祈りは、すべての人の心にこのビジョンを実現する意志を

ワールド・ビジョンはキリスト教精神に基づく国際的なパートナーであり、イエス・キリストにならい、貧しく抑圧された人々とともに働き、人々の変革と、正義を追求し、平和な社会の実現を目指します。

PLAN

人々の権利と尊厳が守られ、すべての子どもたちが能力を最大限に発揮できる世界を実現する。

MISSION プランの使命

1. 子ども、家族、地域の人々が、人間としての基本的な生活条件を備え、社会活動に参加し、自立を達成できるよう支援する
2. 異なる国籍や文化を持つ人々の相互理解を深め、皆が協力できる関係を築く
3. 世界中の子どもたちの権利と利益の確立を図る

- ・ ユニセフは、子どもの権利の保護および子どもの基本的ニーズの充足、子どもの潜在的な能力を十分に引き出すための機会の拡大を推進すべく、国際連合総会により委任されています。
- ・ ユニセフは子どもの生存と保護、発育が世界の発展、ひいては人類の進歩のための重要課題であると考えます。
- ・ ユニセフは最も厳しい状況にある子どもたち（戦争や災害、極貧、あらゆる形態の暴力、搾取の犠牲となっている子どもたちや、障がいのある子どもたち）が特別な保護を受けられるように努めます。
- ・ 緊急時においてユニセフは子どもの権利の保護に努めます。国際連合諸機関や人道的機関と協力し、これらの機関がユニセフの緊急援助用設備を使って、子どもや子どものケアをしている人々の苦痛を取り除く支援をします。

出典：各団体HP

子どもの権利へのアプローチ

8

子どもの権利を基盤としたアプローチ

- 子どもの権利の実現に向けて活動を行っています。その目的の達成と活動内容の立案、実施の過程において、子どもの基本的人権の原則を重視するアプローチをとっています。

子どもの基本的人権の原則

- 人種、民族、性、言語、宗教、政治的意見、出身、心身の障害などによって差別されない。
- 子どもの最善の利益が第一義的に考慮される。
- 子どもの生命、生存、発達の権利を保障するために、保健、栄養、水と衛生、教育などの基礎的な社会サービスが確保される。
- 子どもの意見には、子どもの年齢および成熟度に応じてそれにふさわしい考慮が払われる。

出典：UNICEF、HP

国際人道支援団体による 途上国での災害緊急・復興支援

国際的な緊急人道支援の枠組み

給水・下水・衛生(水の供給)

栄養(食糧の確保 栄養の充足)

緊急シェルター(避難所、住居の確保)

保健サービス

教育

保護

農業

通信

ロジスティック

早期復興

キャンプコーディネーション

緊急人道支援
クラスター

- 途上国での場合：災害発生前から、国際NGO等は国連等の国際機関とともに支援活動を広く展開。政府関係者や当該国内で広く認知。
- 途上国で緊急人道復興支援を行う場合、当該国政府、国際機関、NGO等が協調し、11の「クラスター」と呼ばれる領域ごとに主導機関を任命し、責任体制を確立する調整の枠組みの中で支援が行われる。
- 「クラスター制度」は、実際に危機が起こった場合に活動のオーバーラップやギャップを防ぐと同時に、説明責任を強化することを目的に設立

緊急人道支援のガイドライン(何をいつどのように提供するか)は、国際的にスタンダードが策定されている(例：地球プロジェクト人間憲章：The Sphere Project's Humanitarian Charter)。教育は、緊急教育支援の情報ネットワーク(Inter-Agency Network for Education in Emergency :INEE)で開発。

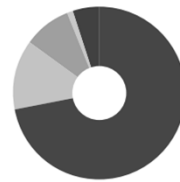
Save the Children International 財務状況(2010年)

Thanks to our generous supporters we are a US\$1.4 billion global organisation

11

- ハリケーン・カトリーナの被害を受けた米国南東部
- ニュージーランド、クライストチャーチの地震災害
- パキスタンの大規模洪水被害
- ハイチの地震

↓
東日本大震災緊急・復興支援



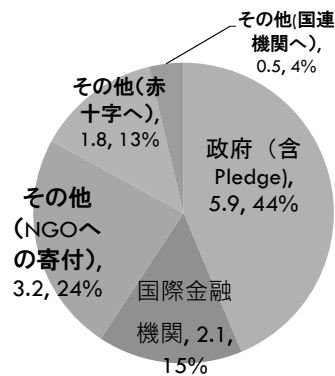
出典: Save the Children International HP

インド洋大津波(2004)

12

- 2004年12月26日
- 地震: マグニチュード9.0
- 死者・行方不明者数: 約23万人
- 被害総額: 68億ドル超
- 被災国: インドネシア、タイ、マレーシアやインド、スリランカ、モルディブ、他計14カ国
- 支援額: 13.5十億ドル

支援金内訳 (十億ドル)



出所: TEC(2007)

インド洋大津波への国際人道支援に対する評価

13

- 国連や国際人道支援団体等は、実際の経験や教訓を踏まえて、災害、紛争後の緊急支援に関するルールや基準設定、その改善に長きにわたって取り組んでいる
 - 国際赤十字、赤新月運動、災害救援を行うNGOのための行動規範 (Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief)
 - Sphere Project
 - Humanitarian Accountability Partnership : HAP
 - Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action: ALNAP、等
- 国際緊急人道支援の評価基準
 - 透明性 (transparency)
 - 説明責任 (accountability)
 - 質 (quality) の確保

インド洋大津波への国際人道支援に対する評価

14

- 津波評価同盟 (Tsunami Evaluation Coalition) :
 - 2005年2月設立。インド洋大津波への国際支援に関する教訓を明らかにするために、OCHA、UNDP、UNICEFなどの国連機関に加えて、国際協力機構 (JICA) などの二国間援助機関、国際赤十字、World Vision等の国際人道支援団体が資金を提供し設立。
 - ①津波被災国への国際支援のコーディネーション
 - ②津波への対応に関するニーズ調査の役割
 - ③津波対応の地元や国の能力へのインパクト
 - ④津波への対応における緊急援助→復興→開発のリンク
 - ⑤津波支援に対する資金提供、について個別評価
 - これら分野は、人道支援においてかねてからシステム上の弱点として知られた分野であり、評価の観点が生援のインパクトよりも、支援のプロセスに重きを置いている。
 - TEC評価レポートは、津波災害に対する国際支援は、被災国の困窮した状況にあった人々を助けたことに役に立ったとする一方で、オーナーシップ、キャパシティ、支援の質、そして資金の観点で、改善の余地があったとしている。

インド洋大津波への国際人道支援に対する評価

15

□ オーナーシップ

多額の資金調達を得られたことにより、資金提供者やメディアや資金提供国の国民向けの「対外的な」説明責任は果たしていた一方で、被災国の人々や、他の援助機関や被災国政府に対する「横方向」の説明責任が十分でなかったと指摘し、支援機関が十分な説明責任を被災国政府や住民に果たさないことが、地元政府や人々の能力を無視した活動となり、彼らのオーナーシップを低下させていたことを指摘している。

□ キャパシティ

緊急フェーズから復興プロセスに移行した後、特に深刻な問題として生じているとしている。具体的には、複雑で多様な復興のニーズに応えることのできる経験のある適切な人材の不足、現地のニーズに対する社会経済的な文脈と復興プログラムの間での整合性に関する認識不足、これまで組織として経験したことのない分野への参入、支援団体、コミュニティ、政府、民間企業間の連携不足等を挙げ、これら分野において支援団体の能力が十分でなかったことにより、復興プログラムが不適切で非効率なものになったとしている。

□ 支援の質

人道支援の原則では、支援は必ずニーズ調査に基づいて決められ、これらニーズに比例した支援でなければならないとしているが、そのニーズ調査自体の質にばらつきがみられ、その結果として、国際支援が実際の被災した人々の求めるものとは必ずしもなっていないことが示された。

インド洋大津波への国際人道支援に対する評価

16

□ 資金調達

現在の任意の緊急時の支援資金調達方法では、資金提供側は政治的計算やメディアからの圧力によって支援の決定を行う場合もあり、ニーズに比例することも、現地のキャパシティ向上につながることもない、不公平で不平等な資金の流れを生むことになるかと指摘している。

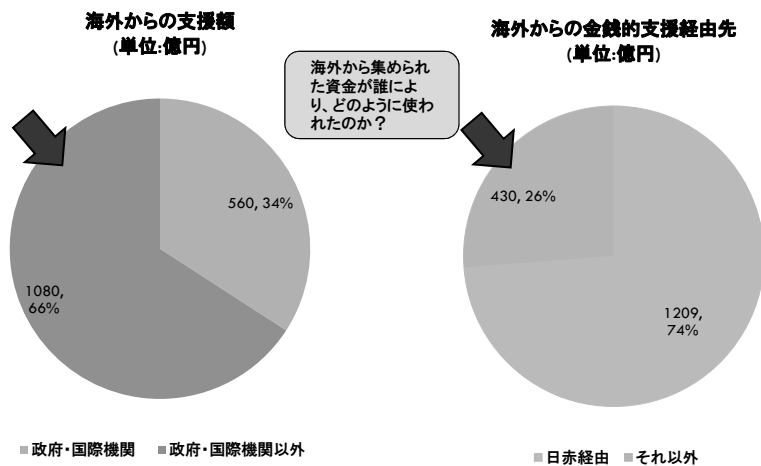
□ TEC評価の提言

「国際人道支援コミュニティは支援を提供することから、コミュニティが自ら救援や復興の優先事項を決められるようサポートすることへと、根本的な方向転換をしなければならぬ」

Tsunami Evaluation Coalition. 2007. "Synthesis Report: Expanded Summary: Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami".

国際子ども支援団体による 東日本大震災緊急・復興支援

東日本大震災における海外からの支援



国際子ども支援団体による 東日本大震災緊急復興支援概要

19

団体名	ワールド・ビジョン・ ジャパン	プラン・ジャパン	日本ユニセフ協会	セーブ・ザ・チルドレン・ ジャパン
支援期間	2011年3月～2014年3月末予定	2011年3月～2012年3月末。以降は限定的に活動。	N.A.	2011年3月～2016年3月末(5カ年)
裨益者数*	33市町村でのべ141,054人	緊急支援を除き、22,808人*	緊急支援物資を除き、321,874人*	30の市町村で65,000人以上
支援総額	43億8707万円 2011年度はこのうち50%を支出	2011年度1億8375万5000円	2011年度39億3660万9434円	2011年度12億711万8156円 総予算55億円、2012年度18億円
収入内訳	海外VV寄付70.9%、国内の募金寄付23%	寄付金100%	国内募金 68% 海外からの募金 29%	N.A.
支援分野・内容	【緊急期】 緊急支援物資 学校再開支援 コミュニティキッチン おかず給食支援 子どもたちの心のケア 【復興期】 子ども支援 雇用確保と生計向上 子どもを守る防災支援 仮設住宅や周辺コミュニティづくり 福島県被災者支援	【2011年度】 緊急支援物資(ファミリーキット、おもちゃ、生活用品、日用品) 学校再開支援 心のケア 子どもたちのためのスペース 子どもたちの声の発信 【2012年4月】 心理社会的支援に関する広報・啓発活動 防災、復興における「こども参加」に関する開発教育事務体制づくり	緊急支援物資 保健栄養支援 教育支援 心理社会的ケア 子どもの保護 子どもにやさしい復興計画	初動・緊急支援 教育支援 子どもの保護 子どもにやさしい地域づくり コミュニティ・イニシアティブ

(*人数でカウントできる各活動の裨益者総計)

国際子ども支援団体による 東日本大震災緊急復興支援概要

20

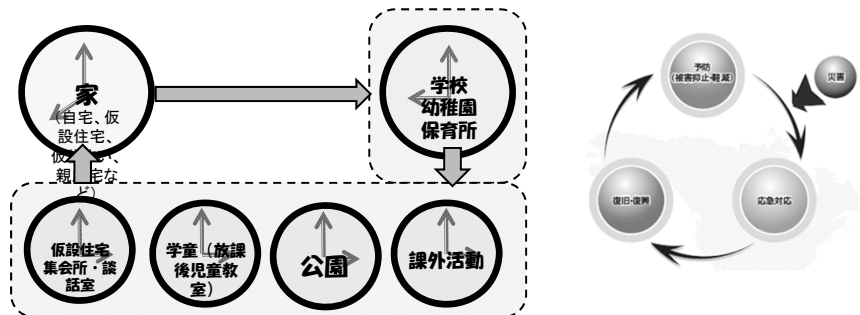
団体名	ワールド・ビジョン・ ジャパン	プラン・ジャパン	日本ユニセフ協会	セーブ・ザ・チルドレン・ ジャパン
主要活動エリア	気仙沼市最大 石巻市、南三陸町、 陸前高田市、宮古市	多賀城市、七ヶ浜町、 塩釜市中心。心のケアは宮城、岩手全般。	被災地全般	石巻市、陸前高田市、 山田町等を中心に青森県、岩手県、宮城県、福島県全般
主要支援企業	ダイエー、イトーヨーカドー堂、セブン&アイ・ホールディングス、良品計画、山崎物流、住友倉庫、イオンリテール、西川産業、コジマ、ソーラーフロンティア、山崎製パン、スタートトゥデイ、東京海上日動火災保険、P&Gジャパン、不二家、イケア・ジャパン、日産自動車、住友化学、富士フィルム、日本アマウェイ、花王、チュチュアンナ、阪神酒販、日清紡ホールディングス、和光堂、味千汐路等	森永製菓 ソニー株式会社 クライスラー日本 学研ホールディングス イオン キャンノ 味の素、等	電通、博報堂、JTB東京、竹中工務店、アキレス、イオン、コンバースフットウェア、東レインターナショナル、アメリカン航空、意ケア・ジャパン、製番、ソニー、タカラトミー、等	サントリーホールディングス、ディングス、ソニーエボニック、メルク、ゴールドマン・サックス、ブルガリ、プレナス、BMW、ウォールマート、ユニリーバ・ホールディングス等

出所:各団体HP、活動報告書等より筆者作成

子どもの「居場所」づくり

21

- 東日本復興支援プログラムは、被災地における子どもの日常生活の早期回復を目指した「居場所づくり」に包含されている。



(筆者作成)

東日本大震災復興支援における子ども支援アプローチ

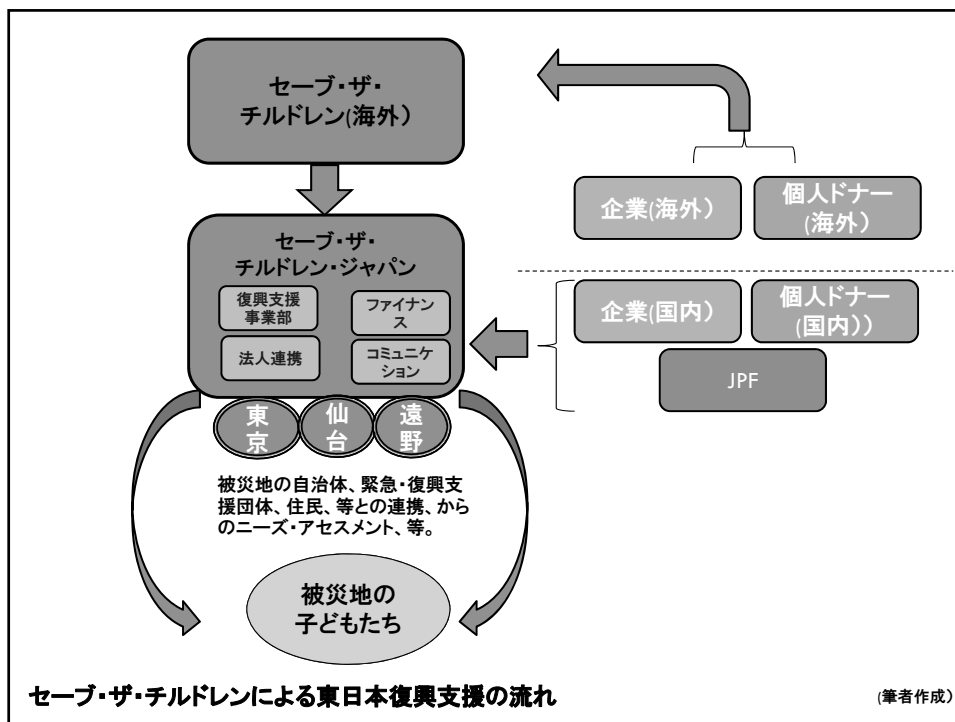
東日本大震災復興支援体制

22

- 国際子ども支援団体の強み



資金、組織、人材の面から、東日本大震災の被災地での支援体制を迅速に整えることが可能であった。



東日本復興支援からの課題

24

(1) オーナーシップ

- 途上国での大規模自然災害の場合と異なり、東日本大震災は先進国日本での災害。日本政府と地方自治体が主体となって日本の災害マネジメント体制の中で、緊急・復興支援が行われ、「クラスター制度」が適用されていない
 - 国際子ども支援団体の活動で共通してみられたアプローチは、政府や地方自治体の機能が回復し、法律や資金を含む復興体制が整うまで支援の届かない分野を担う「行政の補完」としての役割を果たすこと
 - この意味では、被災国政府のオーナーシップが尊重された形で支援が行われている
 - その一方で、行政と連携し、行政の補完機能を果たすことで公平性を重視する方針に従うことになり、個々の学校や被災した児童生徒のニーズに合ったきめの細かい支援まではできない等の制約が生じている
 - 子どもの権利の尊重を目指す団体として、被災地の復興支援で行政の補完としての役割を果たしながら、被災地の子どもたちの権利を尊重した環境づくりを目指すという使命を掲げる団体のミッションに関わる活動をどのタイミングでどのようなバランスをとって実施していくか、難しい判断が必要とされた
 - 国際子ども支援団体が日本で初めて大規模に支援活動を展開したことにより、国際的な人道支援の観点から、子どもを含む災害弱者への対応に課題が残ることが、世銀レポート(2012)によって指摘。日本の災害マネジメント体制の改善に向けた方向性が示された
- 世界銀行.2012.「教訓ノート3-6 災害弱者支援」『大規模災害から学ぶ—東日本大震災からの教訓』。

東日本復興支援からの課題

25

(2) 資金調達

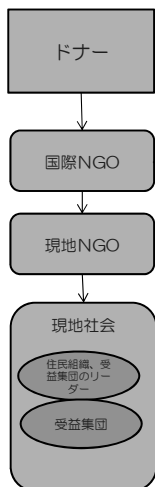
- ジャパン・プラットフォーム(JPF)報告書:「義捐金として現金で個人を支援する方法ではなく、支援活動を行うNGOなどの団体や分野を特定した支援をのぞむ傾向の高い、海外ドナー等が支援先を選定する際に、被災地のニーズを全体でとりまとめ一元的に管理調整する機能が不在であったこと、税の優遇措置等の理由から、知名度の高い国際NGOへの寄付に行きつくことが多かった」という。本章で
- 国際子ども支援4団体が軒並み1億円以上の寄付金を集めている背景には、自らの組織の国際ネットワークからの資金調達だけでなく、日本で支援先を探そうとする際の企業の事情、そして支援先選定のための情報提供や一元管理調整を行う機能の不在も含まれている。

桑名恵.2012.「国境や組織を超えた連携」中村安秀・石井正子編「垣根のない連帯と共感—特定非営利法人ジャパン・プラットフォーム 東日本大震災における海外からの支援に関する調査事業報告書」:20-29.

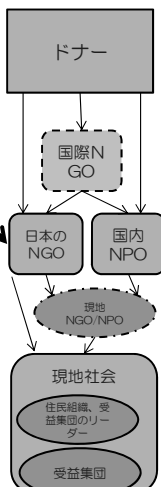
東日本大震災復興支援の課題

26

海外での支援のケース



東日本大震災のケース



(3) 支援の質

- 国際協力NGOの位置づけ・役割が、海外での支援と日本国内での支援では異なる。
- 海外では国際NGOと現地NGOが担ってきた役割(ドナーからのリソースをつなぐ役割と現地ニーズを拾うためのローカルパートナー)を、日本国内の支援においては日本のNGOが行う「二重の機能」を求められた。
- WVIは、「やろうと思えばいくらでもニーズがあり、行政との住み分けを含めて、どこからどこまでを自分たちで行うのかの見極めが難しかった」ドナーからのリソースをつなぐ役割と現地ニーズを拾う役割という、「二重の機能」の中での葛藤に直面した
- こうした葛藤に直面しながら、現地のニーズ把握が行われていた

出所: 桑名恵.2012.「緊急期の東日本大震災支援における日本のNGOの外部者性からの考察」、『人文学研究』:8.

東日本復興支援からの課題

27

(4) キャパシティ

- 黒田(2013)は、日本の国際協力NGOによる東日本大震災復興支援について、JANICの情報をベースに活動、寄付、連携に焦点を当てた分析を行っているが、その中で、一部ではあるが、寄付金の予想以上の流入が一組織の年間予算をはるかに上回ることになり、寄付金を使い切れないという事態が発生し、その結果として、ばらまきに近い形で寄付金をつかってしまう、あるいは被災地で新規プロジェクトを次から次に立ち上げるといったことも初期の段階では起きていたことを指摘している。
- 例：SCJ—震災後、年間予算が前年度の10倍以上に。復興支援のための組織体制を整備するも、多額な資金を期限内に、ドナーの意向を踏まえ支出していくためには、建物の建設や物資の支援といったハード面での支援に偏りがちで、企画力や専門性、人手をより多く必要とするソフト面での活動に取り組むことが難しい状況も。
- 震災後1年間については資金管理や海外企業向け広報の分野で海外のSCオフィスからスタッフを受け入れる、国内での継続した人材募集を図るなどの努力を通じて、組織基盤の強化に取り組んでいるが、十分な資質を持った人材確保に苦労。
- 直接実施に加え、コミュニティ・イニシアティブという活動目的ごとのファンドを設立し、現地の団体に資金を提供、必要に応じて組織基盤強化のための技術支援も行うなどの間接的な事業実施を通じて現地の活動母体の強化を支援

黒田かおり2013.「国際協力NGOと東日本大震災—被災地と世界をつなぐ—」、桜井政成編著『東日本大震災とNGO・ボランティア—市民の力はいかにして立ち現れたのか』127-149.

28

Q&A

ありがとうございました