

# 教訓ノート3-1

## 3. 緊急対応

専門家チーム、NGO、  
NPOとボランティアによる  
支援と調整



## 著者

長有紀枝：認定NPO法人 難民を助ける会

相良純子：建設技術研究所（政府の専門家チームの動員）

石渡幹夫：世界銀行（調整）

# 教訓ノート3-1

## 3. 緊急対応

### 専門家チーム、NGO、NPOとボランティアによる支援と調整

東日本大震災の際、国内・国際ネットワークを通じて官民を問わず多くの組織が支援活動を実施し、様々な緊急チームが動員された。このたびの経験から、防災における市民社会組織の役割が重要不可欠であることが、改めて明らかになった。これらの組織は、持ち前の柔軟性を活かし、被災地域に迅速に援助の手をさしのべることができる。しかし、現地には調整機能が存在していなかった。災害対応の複雑さと関係者の多さを考慮すれば、平時にあらかじめ調整機能を整備しておくことが大切である。

## 知見

### 政府の専門家チームの動員

日本では災害が発生すると、市町村と県が緊急対応を主導する。しかし、3月11日の地震と津波はあまりに大規模だったため、市町村だけでは手が回らない状態であった。一方、国と震災の影響を受けなかった自治体は速やかに被災地への支援活動を開始した(KN3-4)。国の関係機関は1995年の阪神・淡路大震災をはじめとする過去の災害からの教訓をもとに、各種専門家のチームを編成しており、この態勢が活用された。3月11日に政府は地震発生後4分で対策室を、30分で総理大臣を長とする緊急災害対策本部を設置した。ここで災害対応活動の監督・調整が行われた。

**自衛隊** 動員された自衛官は延べ107,000名に達し、航空機504機と60隻近い艦艇が使用された。自衛隊は19,000名を救助し、これは救助された総数のほぼ70%に相当する。さらに、医療チームや負傷者、各国から派遣された救助隊に移動手段を提供するとともに、被災者への飲料水、食料および生活必需物資供給などの生活支援も行った。また、原子力発電所の事故対応にもあたり、主として使用済燃料貯蔵施設への冷却水の送水、人員や車輛の除染および飛散した放射能の測定を受け持った(図1)。

表1：政府が編成した主な専門家チーム

省庁	専門家チーム
防衛省	自衛隊
厚生労働省	災害医療支援チーム
国土交通省	緊急災害対策派遣隊 海上保安庁
総務省消防庁、都道府県消防	緊急消防援助隊
警察庁、都道府県警	広域緊急援助隊

図1：災害出動した自衛隊



出所：防衛省

**緊急消防援助隊** 阪神・淡路大震災での経験を踏まえ、消防庁は日本全国の消防局を動員する救助隊を創設している。東日本大震災では、6月6日までの88日間に全国44都道府県の712消防局から、延べ30,000名以上の消防隊員が派遣された。緊急消防救助隊は被災地の消防局の協力の下、2011年6月30日までに合計5,064名を救助した。また、被災地の消防局では通信機材や発令所の大半が損壊していた。こうした震災での経験を受けて、消防庁は救助隊がより長期にわたり、広域で効果的な活動ができるよう、今後は予備の移動通信設備および十分な燃料を携行させることとしている。

**広域緊急援助隊** 広域緊急援助隊は阪神・淡路大震災の経験を活かして、全国各都道府県の警察から構成されている。援助隊は捜索や救助の他、緊急輸送路の確保などを行った。一日あたり最大4,800名の警察官が、延べ750,000人日にわたる活動に従事した(図2)。東日本大震災での状況を検証した結果、災害規模が大きすぎたため、一部は独立して活動できず、また、十分な人員の確保も困難であった。警察庁は、10,000名の人員からなる緊急時の即応チームと長期的な対応にあたるチームを編成し、対応力の強化を計

図2：広域緊急援助隊の活動



出所：警察庁

画している。

住民が避難所に移っているため、空き家となった住居における窃盗などが問題となった。警察庁によれば、震災後の1年間に被災地での犯罪全般の発生件数は前年に比べて大幅に減少した一方で、空き巣など侵入窃盗に限れば逆に件数が増加している（表2）。ATMも多数破壊されており、被災地警備のための警官隊が派遣された。

**災害医療支援チーム (DMAT)** DMATは、緊急医療を行えるよう訓練された医師、看護師およびコーディネータで編成された専門の医療チームであり、災害あるいは事故発生後の48時間程度、現場で活動する。阪神・淡路大震災では、より早急に医療支援が行われていたら救えたであろう人命が500人いたといわれており、その教訓からDMATが設立された。東日本大震災では、47都道府県から12日間にわたり380隊、1,800名が現地の医療施設の支援と、負傷者の救命・搬送のために被災地に派遣された。津波災害の被害があまりにも甚大で、現地の医療施設が壊滅していたため、通常は災害勃発後48時間程度を想定している活動は、慢性患者の治療など長期にわたって継続された。

**緊急災害対策派遣隊 (TEC-FORCE)** 国土交通省は2008年に緊急災害対策派遣隊を組織している。これは、国交省職員によって構成されるチームで、被災地の自治体が迅速に被害を評価するのを助けたり、二次被害の発生を防止する対策を計画したりと、復旧お

表2：被災地における犯罪発生件数

	2011年3月－ 2012年2月	2010年3月－ 2011年2月	変動率 (%)
刑法犯認知総数	42,102	51,305	－ 18%
凶悪犯	187	245	－ 24%
粗暴犯	1,804	2,008	－ 10%
窃盗犯	31,894	38,484	－ 17%
侵入盗	5,729	5,690	0.7%
乗り物盗	9,992	12,440	－ 20%
非侵入盗	16,173	20,354	－ 21%
知能犯	1,150	1,905	－ 40%
風俗犯	375	404	－ 7%
その他	6,692	8,259	－ 19%

出所：警察庁

よび緊急対応活動における技術支援を行う専門家チームである。東日本大震災の場合、延べ18,000人日以上の職員が防災機材・機器とともに派遣されている（図3および4）。このときの緊急災害対策派遣隊の装備する衛星通信車輛は、公衆回線との接続や他の関係諸機関との通信を確立させた。

**日本赤十字社 (JRC)** 日本赤十字社は災害直後から被災地に救援物資を供給してきた。日本赤十字社は災害救助法で認定された日本最大の人道的活動組織である。地震発生24時間以内に、日本赤十字社では55の医療チーム（そのうち22チームはDMAT）を動員、その後の6カ月間に935チーム、6,700名を派遣し、被災地住民への心理面での支援とともに87,445名の患者を治療した。

図3：東日本大震災におけるTEC-FORCEの活動



出所：国交省

図4：TEC-FORCEの装備



出所：国交省

### NGOおよびNPOの活動

国内の非政府団体（NGO）および非営利団体（NPO）も防災活動で大きな役割を果たしている。2012年1月20日の時点で、東日本大震災支援全国ネットワーク（Japan Civil Network for Disaster Relief in East Japan：JCN）には712の団体が登録されている。同ネットワークは非営利法人、公益法人、宗教法人など組織の形式を問わず参加でき、予算規模による制限も設けられていない。

災害時のNGOあるいはNPOには公的機関の活動を補完する役割が期待される。日本政府が対応の主体となるため、NGOやNPOは公的支援が行き届かない部分を埋めるよ



う求められる。ただし、この関係はNGOあるいはNPOを公的機関の下位に位置付けるものではなく、こうした組織は自らの活動に関して広範な裁量権を有している。NPOやNGOは公的機関に従属することなく、両者の関係はあくまで対等である。その役割と責任は広範で、これらの組織は被災地での直接的な救援活動に取り組むかたわら、啓発から資金調達まで様々な活動にも従事している。

震災後の初動で対応した団体は、東日本大震災以前から国際的な災害救援活動に従事していた国内の（主として東京を拠点とする）NGOと、日本各地で地域的なニーズに応じていたNPOの2種類に大別できる。国際緊急援助と人道支援組織のための活動基盤を提供しているジャパン・プラットフォームは、地震発生後3時間で救援活動のための資金を拠出した。拠出された1,500万円の資金で、同団体に登録している七つの組織が初期のニーズ評価を実施し、五つの組織が4億5,000万円の予算で教育支援を、二つの組織が2億1,000万円の予算で医療・公衆衛生支援を行った。また、地域復興活動には八つの組織が、食糧および物資支援には12の組織が取り組み、31億2,000万円の予算を提供した。海外での緊急人道支援に長けたこれらの組織は、国際基準や専門知識を活用しており、各分野における専門家の動員で重要な役割を果たした。

日本のNGOおよびNPOは主として国内の緊急援助活動に携ってきた。被災地域を拠点として活動している組織は、被災者のニーズ評価や緊急援助から復興への切れ目のない支援など、持続的な支援活動に長期的に専念してきた。

日本赤十字社は2012年1月19日現在までに3,070億円の義援金を募り、中央共同募金会の赤い羽根共同募金も2011年10月の時点で388億円の義援金を集めている。赤十字社など、指定の募金団体が確保した資金を被災各県に公平に分配するため、中央助成配分委員会が設置された。被災各県もそれぞれ給付該当者の基準と、個別の給付対象者を特定の上で直接義援金の給付に当たる市町村自治体の給付額を決定するための、県単位の助成分配委員会を設けている。

様々な財源から提供された、緊急の国際人道支援事業のための資金を管理するジャパン・プラットフォームには、2011年7月の時点で民間企業から67億円が寄せられた。民間企業が積極的に義援金を提供し、インターネット上で募金を行うJust Giving Japanのような新たなNGOと協力し、民間企業と義援金募集团体とが協働する機会が増えつつある。

救援活動の調整も、NGO、NPOにとっては同様に重要な役割となる。国際的な救援活動では指定の機関、たいていの場合は国連の所属機関が中心的な役割を担う。日本の場合、全体としての調整を担当する機関は指定されておらず、県庁もしくは県単位で設置された災害対策本部が災害対応における主体とされていた。しかし、これらはNGOおよびNPOの調整機関としては十分には機能しなかった。新たに設置された各県の復興協力センターがネットワークの中核となり、自然発生的な調整のための連合体へと拡大を遂げ



た。また、NGOのネットワークを形成していた東京を拠点とする国際協力NGOセンター（JANIC）が、情報を集積し配信元となった。

災害対応時におけるNGO、NPOの第三の役割として、ボランティアの募集と活動の管理がある。厚生労働省は、復興庁ならびに東日本大震災支援全国ネットワークの協力を得て、全国社会福祉協議会、助け合いジャパン、3.11復興支援情報サイトをボランティアの主要窓口として指定した。震災勃発後の2カ月で、280,000名以上の志願者が参加し、災害対応にあたった。

## 福島における支援

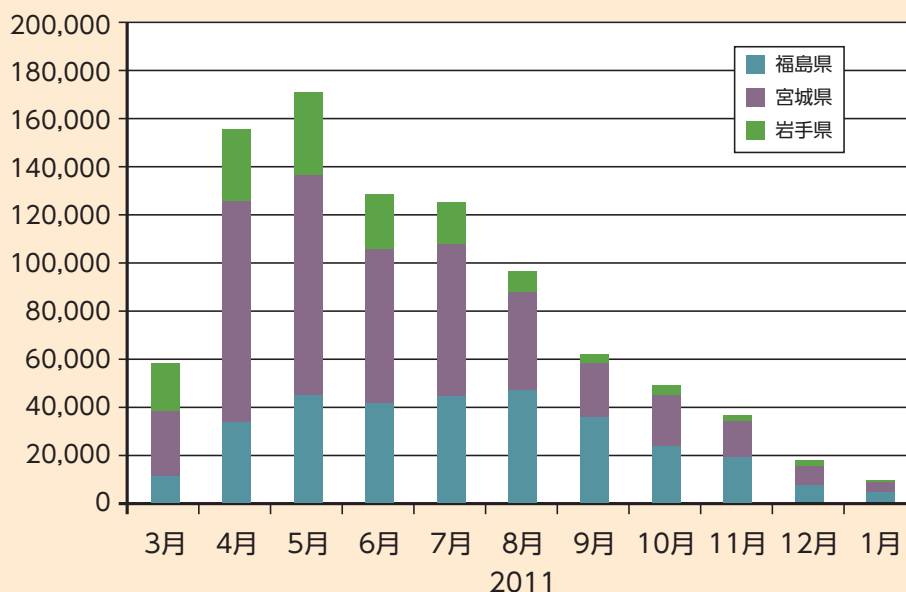
公的支援を別にして、福島県には72億円の義援金が贈られ、学校の再建、児童への支援や避難所の充実などの目的に投入された。さらに、震災孤児援助のため、13億の寄附金が募られ、支給されている。一方、ジャパン・プラットホームは政府基金と共同で、福島県内で8事業を展開する五つの団体に18億円を供与した。ジャパン・プラットホーム以外に県内で独自の救援活動に取り組む団体が幾つか存在している。しかし、宮城・岩手両県と福島で活動するNGOの数には大きな格差があり、JANICが把握したデータによると、2011年3月から6月にかけて宮城県で活動中のNGOが40団体、岩手県が33だったのに対して福島で活動していたのは17団体であった。活動内容における格差はさらに大きく、宮城県でNGOが展開していた292事業、岩手の179事業と比べ、福島で行われていたのは60事業に過ぎない。震災直後のNGOの活動は、食料などの緊急援助物資の搬送に集中していた。緊急支援の後、活動の比重は復興へと移行したものの、各団体は蓄積された経験のない、まったく新たな活動分野で困難に遭遇している。この際、福島で得られた経験や教訓は、国際的な支援コミュニティに伝え、共有されるべきものである。日本のNGOコミュニティは、3.11における活動内容について、適宜、客観的な評価を行う必要がある。

## ボランティア

全国社会福祉協議会は被災自治体にボランティア・センターを設置し、全国の自治体から延べ30,000人日以上に相当する職員が派遣され、その運営にあたった。

2012年1月までに東北三県のボランティア・センターを通じて延べ900,000人日以上のボランティア活動が実施された（図5）。1995年には阪神・淡路大震災後の1カ月で100万人以上のボランティアが動員された点を考慮すると、東日本大震災で活動したボランティア数は比較的少ない。これは、被災地域が大都市から遠距離に位置し、長い太平洋沿岸に分散しており、ボランティアによるアクセスが困難であったことが影響している。

図5：ボランティア動員数



## 国際支援

2011年11月までに163の国と地域および43の国際機関が援助と救援を提供した。24カ国・地域が緊急支援部隊、医療チームおよび復興支援チームを、五つの国際機関が専門家からなるチームを派遣した。物資および金銭的支援に関しては、126の国・地域からの救援物資と175億円以上の義援金が日本政府に寄せられた。5月17日の時点で、16カ国から43の国際NGOが日本に到着している。1995年の阪神・淡路大震災では67カ国・地域からの援助および救援と、英国、スイスおよびフランスからの緊急援助隊が提供された。国際支援については今回の災害のほうが規模が大きくなっている。

日本赤十字社には世界95の赤十字・赤新月社から、7億USドルの金銭的支援があったほか、クウェートから4億USドル、欧州連合のEC人道援助局（ECHO）から1,000万ユーロの支援が行われた。米ブルッキングス研究所の調査によれば、海外から寄せられた義援金の総額は、2011年に世界で拠出された災害人道支援金全体の約半額、日本国政府が計画している復興予算の0.4%に相当する、7億2,000万USドルに達している。

アメリカ合衆国は作戦名「オペレーション・トモダチ」の下で、兵員16,000名を派遣した。米軍は捜索・救援活動、物資・人員の輸送や壊滅した地域の復旧・復興作業を含む各種活動に従事した。最盛期には自衛隊とともに、およそ140機の航空機と15隻の艦艇

が作戦に参加している。

## 調整

今回の震災では、公的機関・市民社会・民間を連携させ、救援および緊急対応活動における重複と混乱を防止する有効な調整機能が存在していなかった。被災地の現場ではすべての段階と局面で被災者のニーズに対応し、円滑で効率的な活動を行うために市民社会団体やさまざまな機関の間で調整が行われる必要があった。避難所への食料配給では自衛隊とNGOが調整の上で協力した例が報告されている。

自治体が防災の主体となっている以上、自治体による調整が求められた。しかし、自治体には市民社会団体との協力の経験が乏しく、連携には困難が伴った。また、被災者が避難所にいるあいだは自治体による支援が可能だったが、住居に移った後は対応が困難となり、市民社会団体に委ねられることもあった。さらに、被災していない地域の自治体と民間部門との調整が不足していたほか、国際援助の総合的な調整にも課題が残された。

復旧の進行とともに被災者側のニーズも変化するため、調整は復旧作業のすべての局面で要求される。震災直後の緊急段階では、水と食料の配給が中心となるが、状況が進行すると、生計の維持、教育および避難所あるいは仮設住宅における生活環境の改善と、要求も多様化する。

特定分野に限れば、一部では優れた事例が見られた。石巻市の場合、市内全域に設けられた330カ所の避難所で、石巻赤十字病院が日本赤十字社などの機関から派遣された医療チームの活動を統括していた。同病院は調査チームを編成し、1カ月にわたり、医療状態と、給水および衛生面を含む状態を確認した。収集された情報は自治体を含む各種機関が対応活動を計画・実施する際の基礎資料として用いられた。

## 教訓

- 専門家、とりわけ捜索・救援チーム、医療チームおよび技術者の動員には、全国規模のネットワークを活用する必要がある。関係機関は登録名簿の編纂や訓練の実施など、平時から準備を整えておくべきである。
- 外部から派遣されるチームはしばしば長期にわたり、支援を受けずに災害現場で独立して活動に従事する必要に迫られる。このため、通信および交通手段、燃料、食料や飲料水を備蓄しておくべきである。
- 東日本大震災のような大規模災害が勃発した際、専門家のチームは数日間の活動しか要求されない災害とは異なり、長期の活動を行う必要が生じる。膨大な数の公共

インフラが損傷を受けている状況で、専門家によるチームは一カ月ないしそれ以上の長期活動を行う機能を備える必要がある。

- ・ 防災には膨大な数の機関が関与するため、調整機関が不可欠である。しかし、東日本大震災の事例では、調整システムが十分ではなかった。自治体に調整機能が求められたが、処理能力を超えた業務量によって過度の負担がかかっていた自治体にとって困難であった。通常、途上国における災害では、国連のクラスター制度が調整機関として機能している。東日本大震災で自治体当局が遭遇した困難を考慮すれば、中央政府もしくは市民社会組織の設置するネットワーク団体の下に同様の機能を整備する必要がある。

## 途上国への提言

**対応チームの準備：**警察、消防、公共事業あるいは病院などの特殊な機関は、平時に動員あるいは対応チームの準備を整えておくべきである。これには、以下の作業が必要となる：

1. 指揮系統の明確化
2. 事務局機能の規定
3. 緊急対応チーム構成員の登録名簿
4. 防災訓練の実施
5. 必要機材の備蓄

**能力育成：**専門家からなるチームは、長期にわたり独立して活動を続けるための能力を育成する必要がある。このため、待機あるいは交代チームと通信および交通手段を整備する必要がある。

**調整機能の設立：**緊急対応・復旧活動には内外の様々な団体が取り組んでいる。膨大な数の機関が広範な活動に従事する中、その調整を地方政府が行うにはしばしば困難が伴う。大規模災害勃発時には地方政府の対応に過度の負担がかかり、その皺寄せは職員や施設に及ぶ。外部からのチームが被災地に展開し、団体相互の調整を引き受ける必要がある。そのためには、以下の対応が必要となる：

- ・ **準備：**平時の付き合いは災害時の調整作業を円滑にする。

- ネットワーク化：効率的な相互協力と多様化したリソースの動員のため、情報の専門家や民間部門の人員をネットワーク化して情報を共有しておく。
- 災害弱者への配慮：疎外されがちな障害者、高齢者および子どもなど、災害弱者には特別な配慮が必要となる（KN3-6）。

## 著者

長有紀枝：認定NPO法人 難民を助ける会  
 相良純子：建設技術研究所（政府の専門家チームの動員）  
 石渡幹夫：世界銀行（調整）

## 参考文献

Discussion at public seminar “CSO’s coordination at mega-disaster” organized by the World Bank and Japan International Cooperation Agency.

Ferris, E., and D. Pets. 2012. *The Year That Shook the Rich: A Reveiw of Natural Disasters in 2011*. Brookings Institution, London School of Economics, Project on Internal Displacement.

Japan Platform HP.  
<http://w3.japanplatform.org/E/index.html>

Japan Civil Network HP.  
[http://www.jpn-civil.net/about\\_us/group/](http://www.jpn-civil.net/about_us/group/)

Japanese Red Cross. 2011. 6 Months Report on the Great East Japan Earthquake Response.  
[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/August%20Report\\_FINAL\\_rev.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/August%20Report_FINAL_rev.pdf)

Japanese Red Cross Society, 2012. 12 Month Report.

DMATホームページ（<http://www.dmat.jp/DMAT.html>）

警察庁（2011）「平成23年版警察白書」  
<http://www.npa.go.jp/hakusyo/h23/honbun/index.html>

—— (2011)「東日本大震災における警察活動に係る検証」  
<http://www.npa.go.jp/keibi/biki3/20111110shiryuu.pdf>

—— (2012)「東日本大震災に伴う警察措置」  
<http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/keisatsusoti/zentaiban.pdf>

社会福祉法人全国社会福祉協議会 HP  
[http://www.shakyo.or.jp/saigai/torikumi\\_01.html](http://www.shakyo.or.jp/saigai/torikumi_01.html).

消防庁「緊急消防援助隊」  
<http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/kinkyuu/kinshoutai.pdf>.

—— (2011)「H23消防白書」  
<http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h23/1-3.pdf>.

災害医療等のあり方に関する検討会 (2011)「報告書 (案)」『第4回災害医療等のあり方に関する検討会資料』