



# ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築に関する研究

青田, 良介

---

(Degree)

博士 (学術)

(Date of Degree)

2004-03-31

(Date of Publication)

2013-04-08

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲3092

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1003092>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



# 博士論文

ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの  
構築に関する研究

平成16年1月

神戸大学大学院自然科学研究科

青田良介

# ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築に関する研究

## 目 次

序 章	1
序一1 研究の背景と目的及び方策	1
(1) 研究の背景	1
(2) 研究の目的及び方策	1
序一2 研究の構成と概要	2
第1章 インド・グジャラート地震における NGO 活動を中心にした コミュニティの生活再建支援について	5
1-1 研究の背景と目的	5
1-2 研究方法	5
1-3 震災前のインド NGO の評価	6
(1) 歴史的評価	6
(2) NGO と政府等との関係	6
(3) インド NGO への一般的な評価について	7
1-4 インド NGO による再建支援活動事例の紹介	7
(1) 事例Ⅰ：NGO と地域の連携	7
(2) 事例Ⅱ：NGO と NGO の連携	9
(3) 事例Ⅲ：NGO と政府の連携	12
(4) 事例Ⅳ：NGO と海外支援機関の連携	14
1-5 まとめ：インド NGO の事例から見る再建活動の特色及び教訓	16
(1) 特色	16
(2) 教訓	17
1-6 今後の課題	18
第2章 台湾大地震後の「全国民間災後重建聯盟」から学ぶ民間中間 支援団体の役割について	25
2-1 研究の背景と目的	25
2-2 研究の方法	25
2-3 全盟成立の経緯及び組織	26
2-4 監督委員会の役割	27
2-5 協調委員会の役割	28

(1) 委員会（組）の設置	28
(2) 被災地サポートセンター（工作処）の設置	29
(3) 民間活動団体への資金助成	30
(4) 被災地を中心にした民意調査	31
(5) 政府に対する再建にかかる政策等の提言	33
2-6 全盟に学ぶ民間中間支援団体の機能及び特徴	34
(1) 監督委員会としての機能	34
(2) 協調委員会としての機能	34
(3) 全盟の特徴	34
(4) 全盟に見る民間中間支援団体の機能と特徴	35
2-7 阪神・淡路大震災を契機に設立された我が国の中間支援団体の 紹介及び考察	36
(1) 資金的な支援	36
(2) インキュベーション的な支援	36
(3) シンクタンク的な支援	36
(4) ネットワークによる支援	36
(5) 全盟の機能、特徴に関する神戸の中間支援団体の状況の考察	37
2-8 まとめと今後の課題	37
<b>第3章 米国・ノースリッジ地震を契機に設立されたネットワーク型     中間支援組織の機能に関する研究</b>	42
3-1 はじめに	42
(1) 研究の背景と目的	42
(2) 研究の方法	42
3-2 多様化社会における社会的弱者の問題とCBOの役割	43
(1) 社会的弱者の問題	43
(2) CBOの役割	43
3-3 CBOネットワーク組織としてのENLA	45
(1) 設立の経緯	45
(2) 構成メンバー	45
(3) ENLAに所属するCBO	46
(4) ENLAの活動概要	49
(5) CBOネットワーク化による災害対応メカニズム	50
3-4 ENLAと全国災害NPOや行政との関係	51
(1) ENLAと全国災害NPOとの連携	51
(2) ENLAと行政との関係	51

(3) 連携に伴う相乗効果	53
3-5 考察：米国・ノースリッジ地震を契機に設立されたCBOネットワークの特色、及びそこから得られる教訓	55
(1) CBOネットワークの特色	55
(2) CBOネットワークの活動、役割から得られる教訓	56
3-6 今後の課題	57
<b>第4章 阪神・淡路大震災を契機に活動を展開するNGO/NPOに関する考察</b>	60
4-1 研究の背景と目的	60
4-2 研究方法	61
4-3 被災地で活動する主なNGO/NPOの活動紹介	62
(1) 個々の活動	62
(2) 連携した活動	75
4-4 活動機能別の分類及び特色	77
(1) 地域密着性	78
(2) 専門性	78
(3) ネットワーク性	78
(4) インキュベーション性	79
(5) 教訓発信性	79
4-5 NGO/NPOに対する資金的な支援	81
4-6 阪神・淡路大震災被災地NGO/NPOに関する考察	82
(1) NGO/NPOに対する評価	82
(2) NGO/NPOを取り巻く環境	82
(3) NGO/NPOの活動の変遷	83
(4) NGO/NPOの機能	83
(5) まとめと今後の課題	83
<b>第4章 阪神・淡路大震災を契機に活動を展開するNGO/NPOに関する考察</b>	88
<b>一付表一</b>	
付一1 被災地で活躍する主なNGO/NPOの紹介	88
(1) 個々のNGO/NPOの活動	88
(2) 連携した活動	95
付一2 NGO/NPOの活動機能別の分類及び特色	98
(1) 地域密着性	98
(2) 専門性	98
(3) ネットワーク性	99

(4) インキュベーション性	99
(5) 教訓発信性	99
<b>第5章 まとめと提言</b>	100
5-1 まとめ	100
5-2 防災協働社会の実現に向けての提言	103
(1) 将来の災害に向けた防災協働社会の構築	103
(2) 社会を構成する多様な主体とNGO/NPOをつなぐ民間防災中間支援組織の設立	104
補論：防災中間支援組織のあり方について	106
補一1 防災中間支援組織の使命及び活動内容	106
補一2 防災中間支援組織の構成員	108
補一3 防災中間支援組織の社会基盤整備のための支援	109

## 序章：ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築に関する研究

### 序一 1 研究の背景、目的及び方策

#### (1) 研究の背景

1995年の阪神・淡路大震災は未曾有の大災害を引き起こし、国や県、市町等行政による対応だけでは限界のあることが認識された。

行政が、主に緊急救援、復旧・復興のための制度を構築し、多くの被災者が抱える共通の課題から施策を展開する傾向があるのに対して、NGO/NPOは、一人ひとりの被災者に接して、それぞれが抱える多様なニーズに柔軟に対応するなど、行政とは異なるスタンスで活動を展開してきた。当時“ボランティア元年”と呼ばれたように、震災を契機にした市民による新たな公的活動としても注目された。

これを契機に、防災対策において、「自助」「共助」「公助」の考え方が紹介され、被災者やコミュニティの災害予防（Preparedness）、災害直後の救援（Response）、復旧・復興段階での生活再建（Rehabilitation & Reconstruction）等において、公助とともに、自助又は共助による積極的な活動が期待されるようになった。

国の中央防災会議では、東海、東南海、南海地震といった、阪神・淡路大震災の規模を上回る、将来の広域的な大規模地震災害への対応策の一つとして、行政、企業、NGO/NPO、市民等による「防災協働社会」の実現を提唱している。社会で活動する多様な主体が、安全、安心な社会の構築のため、「減災」という目標を共有し、それぞれの違いを認識した上で有する資源を出し合い、社会全体で災害に立ち向かうシステムの構築が求められている。

#### (2) 研究の目的及び方策

本論文は、「ヒューマンパワーを取り入れた地域防災システムの構築」と題し、ヒューマンパワーの中でも、阪神・淡路大震災を契機に、被災地再建の新たな担い手として登場したNGO/NPOについて、考察することとした。我が国では、NGO/NPOは、社会を構成する主体の一つとしては、依然新しく、必要な専門性やスキル、経験等が蓄積されつつあるものの、資金や人材、マネジメントの整備等において発展途上段階にある。地震防災におけるNGO/NPOの役割を推進する必要がある。

そこで、本研究では、地震防災におけるNGO/NPOの世界的な先進事例を検証し、それをもとに、我が国の今後のNGO/NPOの機能や位置づけ等について考察を加えることとした。具体的には、「事例1：2001年のインド・グジャラート地震」「事例2：1999年の台湾大地震」「事例3：1994年の米国ノースリッジ大地震」におけるNGO/NPOの役割について、被災者への支援内容や方策、NGO/NPO同士あるいは行政や市民との連携等を検証したうえで、教訓を引き出すこととした。そして、それらをベースに、阪神・淡路大震災被災地のNGO/NPOが、どのような軌跡を辿ったかを検証するとともに、“防災協働社会”の実現に向けて、今後どう展開すべきであるかを提言することとした。

なお、NGO/NPOは、通常、公的活動を行う市民の自主的な集まりで成り立つが、地域割りによって構成メンバーを決定する自治会のような地縁組織とは異なる。NGO/NPOの

定義については、これを厳密に捉え、対象を限定するよりも、むしろ、従来の地縁組織の機能が低下し、都市における市民力が脆弱化するなかで、市民による新たな公共性の担い手として登場したものを広く捉えることとした<sup>①</sup>。

また、これまでの地震防災システムに関しては、建築物の耐震強化やインフラ基盤の整備など建築、計画、構造系を中心にしたハード主体による研究が主流を占め、防災対策といった社会科学的な観点からの研究があまりなかった。しかも、防災対策については、「官」が担うべきとする行政主導による解決を求める考え方が大勢を占めた。

しかし、近年、公的分野において、「公的公共性」とは異なる「私的公共性」の領域を認め、「官」と「民」の役割分担の中で、市民による公益の実現や行政と市民との参画と協働を求める考え方が盛んになりつつある<sup>②</sup>。本研究では、こうした背景を踏まえ、従来の地域防災システムの構築とは異なる、ヒューマンパワーを取り入れた観点からの考察を行うものである。

## 序一 2 研究の構成と概要

本研究は、第1章から第5章までの5つの章で構成されている。

“第1章 インド・グジャラート地震における NGO 活動を中心にしたコミュニティの生活再建支援について”では、2001年1月のインド西部地震での NGO による被災者再建支援について考察した。インドでは、社会開発その他の面において、伝統的に NGO 活動が盛んであるが、震災後も、活発に展開されたことから、同年4月のインド中央・州政府、NGO、学識経験者等への訪問調査や関連資料をもとに、インドにおける NGO の社会的役割を整理したうえで、震災後の NGO の支援活動を検証した。具体的には、「事例Ⅰ：NGO と地域の連携」、「事例Ⅱ：NGO と NGO の連携」、「事例Ⅲ：NGO と政府の連携」、及び「事例Ⅳ：NGO と海外支援機関との連携」を分析することによって、再建支援活動の特色及び教訓を探ることとした。

“第2章 台湾大地震後の「全国民間災後重建連盟」から学ぶ民間中間支援団体の役割について”では、1999年9月の台湾大地震直後に台湾大学の学識経験者を中心に設立された「全国民間災後重建連盟（以下「全盟」と呼ぶ）」の中間支援機能について考察した。中間支援団体は、NGO/NPO はもとより、行政、企業、市民等社会の構成するセクターの中間に位置し、相互の調整を図りながら、連携や協働を促進する。震災直後の同年9月、2000年8月、及び2002年1月の訪問調査や関連資料をもとに、全盟設立の経緯や組織を紹介するとともに、「民間募金の審査」、「再建項目毎の検討委員会の設置」、「被災地サポートセンターの設置」、「民間活動団体への経費助成」、「民意調査の実施」、及び「政府への政策提言」といった役割を分析し、民間中間支援団体としての機能及び特色を探ることとした。

“第3章 米国・ノースリッジ地震を契機に設立された多様化社会における中間支援型ネットワーク組織の機能に関する研究”では、1994年の米国・ノースリッジ地震直後に誕生した ENLA (Emergency Network of Los Angeles) という中間支援組織の連携機能について考察した。2002年2月の訪問調査や関連資料をもとに、多様化社会における社会的弱者の問題と CBO (Community Based Organization) と呼ばれる地域密着型組織の役割につ



いて整理するとともに、CBOのネットワーク組織としてのENLAの役割や、ENLAと行政、赤十字といった全米レベルの災害救援NPOとの関わり方を分析することで、ENLAの特色や教訓、さらには防災協働社会における中間支援型ネットワーク組織の位置づけを探ることとした。

“第4章 阪神・淡路大震災の被災地NGO/NPOの活動に関する考察”では、上記3つの海外先進事例から得られた、NGO/NPOの「地域密着性」、「専門性」、「ネットワーク性」をもとに、阪神・淡路大震災被災地NGO/NPOとの共通性や独自性について考察した。具体的には、現在も活動を続ける15の主なNGO/NPO及び7つのネットワーク組織について、訪問調査や関連資料をもとに、これまでの活動の概要や変遷、今後の展望等を整理し、その機能や特色を明らかにした。さらに、これらNGO/NPOにとって大きな問題である資金的な支援も併せて取り上げることにより、阪神・淡路大震災NGO/NPOに対する評価やその環境、活動の変遷、機能、及び今後の課題等を探ることとした。

最後に、“第5章 まとめと我が国の防災協働社会実現に向けての提言”では、第1章から第4章までの特色をまとめたうえで、東海・東南海・南海地震等将来の巨大地震災害に備えた防災協働社会を実現するため、災害軽減力の向上につながるNGO/NPOの社会的基盤を強化するとともに、行政、企業、市民等社会を構成する主体とNGO/NPOとをつなぐ中間支援組織を設立することについて提言することとした。

## 補注

(1) 一般的に「NGOは非政府」、「NPOは非営利」と解される。我が国では、NGOという言葉は、国際交流・協力団体によって紹介された経緯から、その分野がイメージされる傾向にある。一方、阪神・淡路大震災被災地では、むしろNPOを名乗る団体が多いが、これも必ずしも統一されていない。また、通常、NPOには、NPO法人を取得したもののほかに、法人格を取得していないものも含まれる。さらに、財団法人、社団法人、学校法人、医療法人等も広い意味でのNPOである。このように、NGO/NPOの定義が統一化されているとは言い難い。

これは、歴史的にNGO/NPOの活動の盛んな米国においても同様で、厳密に明確化されておらず、呼称を各団体の判断に委ねているのが現状である。また、インドでは一般的にNGOと呼ばれるなど、国によっても異なる。

そこで、本研究では、厳密な定義にこだわることなく、これまでになかった市民による公共的活動の新たな担い手という点を重視し、法人格の有無にかかわらず、数名の有志が被災者支援等を目的に自発的にグループ化したものも範疇に入れる一方で、病院や学校等、NPO法人以外の従来からの法人については、含めないこととした。

(2) 「官から民へのパワーシフト—誰のための公益か、山本正ほか、TBSブリタニカ」によれば、歴史的に、我が国では、明治維新により、「天皇の官吏」が国家を建設し行政を担ったことから、「公=官」という図式が出来上がり、「パブリックな領域は政府が支配すべきであり、同時に政府が支配する領域こそがパブリックな部分である」という国民意識が生まれた。しかし、英国で私立学校を”Public School”と呼ぶように、本来、「公（パブリック）」には、「私的公共性」と「公的公共性」がある。我が国でも、例えば、ゴミ処理問題や少子・高齢化問題等において、「公=官」の発想では解決できない状況が生まれ、

市民による公的活動の台頭とともに、政府をパブリック・セクターの一部として認識しなおそうとする考え方が現れてきた。

## 参考文献

- 1) 松本誠、神戸新聞社情報科学研究所「第四章、担い手の復興」阪神・淡路大震災復興誌第4巻、1998年版
- 2) 松本誠、神戸新聞社情報科学研究所「第二章、担い手の復興」阪神・淡路大震災復興誌第5巻、1999年版
- 3) 市民社会推進機構「市民社会をつくる、震後 KOBE 発アクションプラン、市民活動群像と行動計画」、01.9.17
- 4) 吉田慎一「第一章 「公=官」 社会の曲がり角—公益からみたシビル・ソサエティ」、「官」から「民」へのパワーシフト—誰のための「公益」か、TBS プリタニカ、98.9.7
- 5) 電通総研「第一章 NPO セクターの台頭」「第二章 世界の NPO セクター」「第四章 NPO セクターの役割と機能、1 阪神・淡路大震災と NGO」「第5章 NPO のマネジメント、民間非営利組織 NPO とは何か、社会サービスの新しいあり方」、日本経済新聞社、96.2.23
- 6) 山岡義典・早瀬昇「第1章 NPO の意義と現状」「第2章 NPO とボランティア」、NPO 基礎講座～市民社会の創造のために～、ぎょうせい、97.9.25

# 第1章：インド・グジャラート地震におけるNGO活動を中心にしたコミュニティの生活再建支援について

## 1-1 研究の背景と目的

2001年1月26日にインド・グジャラート州を襲ったインド西部地震では、死者数 20,083 人、負傷者数 166,836 人、全壊家屋数 370,000 世帯、半壊・一部損壊家屋数 630,000 世帯<sup>1)</sup>と阪神・淡路大震災、トルコ大地震に匹敵する甚大な被害をもたらした。

4月後半に地震調査のため被災地を視察したが、インフラ整備はもとより被災者の生活再建が順調に復旧しているとは言い難く、政府の処理に対する不満が随所で聞かれた<sup>2)</sup>。他方、NGO<sup>(1)</sup>の活動が大変活発であり、高い評価を受けていることがわかった。

NGOの活動については、我が国でも阪神・淡路大震災を契機に、NGO等民間セクターによる被災者再建支援の重要性が認識されるようになってきた。こうした傾向は米国や台湾等他国でも見られるものである。

インドでは、社会開発その他の面において、伝統的にNGO活動が盛んであると言われるが、このたびのインド西部地震において、どのような支援活動がNGOにより行われているかを分析し、そこからの教訓を整理する。教訓を導き出すことは、今後の災害に関するNGO活動のあり方等を検討するうえで参考になるものと思われる。

## 1-2 研究方法

本件調査研究にあたっては、まず2001年4月15日から24日にかけて、勤務先であるアジア防災センターの地震調査によりグジャラート州及び首都デリーを訪問した際、関係先でインタビューを実施した<sup>(2)</sup>(表1-1参照)。他方、震災後さほど時間が経過していないこと、加えてインド特有の事情等もあり、参考文献、関連資料、特に数値関係のデータを十分に収集できなかった。そこで、現地NGOと連携し活動しているNGOs 神戸へのインタビュー

表 1-1：本研究調査に関するインタビュー先

場 所	訪問、視察先
デリー（首都）	インド政府農業省国際協力部 <sup>(3)</sup>
	インド国立防災研究所 <sup>(4)</sup>
	UNDPインド事務所 <sup>(5)</sup>
	在インド日本国大使館 <sup>(6)</sup>
	JICAインド事務所 <sup>(6)</sup>
ガンディナガール(グジャラート州都)	グジャラート州政府災害対策庁 <sup>(7)</sup>
アーメターハート(被災地、都市部)	SEWA(NGO、後述)本部 <sup>(8)</sup>
	DMI(NGO) <sup>(9)</sup>
	USAID現地事務所 <sup>(10)</sup>
ハタン県ラタンフル郡(被災地、郡部)	SEWAハタン支部 <sup>(8)</sup>
ハタン県サントルフ郡(被災地、郡部)	ダッタナラ村 <sup>(8)</sup>
	エヴァル村 <sup>(8)</sup>
	ドカヴァダ村 <sup>(8)</sup>
神 戸	NGOs 神戸 <sup>(11)</sup>

や、関連ホームページ、日本の文献等により情報収集の補足に努めた。

本件調査研究においては、最初に NGO の歴史的経緯等について考察した後、このたびの震災再建で NGO の注目される事例を紹介し、活動内容及びその特色について分析した。

そのなかで、NGO の活動が被災地のコミュニティ及び政府、海外支援機関等と如何に結びついているかも併せて考察し、インド西部地震における NGO 活動の教訓をまとめることとした。

### 1-3 震災前のインド NGO の評価

#### (1) 歴史的経緯

インドでは伝統的に NGO の活動が盛んと言われるが、歴史的経緯等について整理しておく。

インドではイギリス植民地時代の 19 世紀頃、すなわち国家創設前に NGO 活動が始まった<sup>3)</sup>。植民地政府はインド人民の福祉向上にさほど熱心とは言えず、NGO 活動は、建国の父ガンディーの「スワデーシー（国産品愛用）運動<sup>(12)</sup>」による農村の自給とも結びつき、地域、民衆に根付くようになった<sup>4)</sup>。

従来 NGO の活動範囲は、「緊急救援、社会福祉活動」「民衆の社会的、経済的地位向上を目指す開発」「政策の変更や構造の変革を求める民衆参加の社会運動に関するもの」など、社会活動に関連したものが多<sup>5)</sup>。

NGO の正式な数は不明で、外国貢献規制法<sup>(13)</sup>による国際協力の NGO の数だけでも 15,000~30,000 あるといわれる<sup>6)</sup>。これは日本の国際協力に関する NGO のデータでは定評のある NGO 活動推進センターに登録された数 387<sup>7)</sup>を大きく上回る。量的な面でも NGO 活動の活発な様子が伺える。

#### (2) NGO と政府等との関係

NGO が主に社会活動に従事したことから、初期において政府と NGO はむしろ対峙する関係にあった。しかし、インド政府は、1985 年からの第 7 次 5 カ年開発計画において、社会活動団体を「より安価でしかも民衆の参加を伴った別な方法での貧困対策の補助役」と位置付け、5 年間で 50 億ルピーの資金助成を実施するに至った<sup>(14)</sup>。

なお、自然災害の関係では、91 年の Uttarkashi 地震、93 年の Latur 地震を契機に、政府と NGO との連携が教訓として残された（表 1-2 参照<sup>(15)</sup>）。

海外支援機関についても、例えば、世界銀行では、1980 年代から、発展途上国政府の貧困対策における限界を認識し、さらにそれを補うあるいは代行するものとして NGO を認知するようになった<sup>8)</sup>。

なお、政府対応の力不足については、96 年度我が国外務省経済協力評価報告書で、「現地 NGO との連携—行政機関の末端におけるインド側実施の能力の不足という障害を克服する観点から」として述べられている<sup>(16)</sup>。

表 1-2 : Uttarkashi 地震、Latur 地震からの教訓

(3) インド NGO への一般的な評価について

上記のことから、インド NGO に対して以下の評価のあ  
ることがわかる。

- ①インドでは伝統的に社会活動を中心とした NGO の活動が盛んであること
- ②自然災害からの再建にあたっては、コミュニティベースによる再建が不可欠で、それを担うべく政府と NGO の連携の重要性が指摘されたこと
- ③NGO の役割は国際社会でも認知されていること

(教訓)

1. 政府と NGO の連携の欠如により、次の反省点  
があげられたこと
  - ・普段からの村レベルでの備えの欠如
  - ・救援する側とされる側とのミスマッチ
  - ・支援機関同士の調整不足
  - ・過去の教訓を生かせなかったこと
  - ・ファンディング・リソース先に関する情報不足
2. 防災対策の焦点を、被災直後の救援から、平時からの備え、災害軽減、長期的復興に移行すべきこと。
3. 被災者の再建にあたってはコミュニティの参画 (Community-based post-disaster efforts)、被災者の自助努力 (Owner-driven effort)、特に女性の役割が欠かせない (Women's groups formed the core of community initiatives) こと。
4. 政府が政策や制度問題を扱うのに対し、NGO はフィールドレベル、コミュニティに精通している。両者の連携が必要なこと。

1-4 インド NGO による再建支援活動事例の紹介

本章では、「3.」で述べた NGO に対する評価をもとに、このたびの震災という自然災害に際して NGO が具体的にどう活動したのか、幾つかの事例をもとに検証したい。

なお、発災後時間が経過していないこともあり、現時点でいくつの NGO が支援活動に参画したか正確な数字がつかめていない。取りあえずグジャラート州政府ではその数を約 500 程度としている<sup>9)</sup>。被災直後の救援、救助活動に多くの NGO が支援活動するのは我が国を含め多くの国で見られる現象である。

しかし、このたびのインド・グジャラート地震においては、救援段階がほぼ終了し復旧、復興段階に移行しても多くの NGO が引き続き支援活動に従事していることから、本調査研究ではこの点を中心に、特に活動が顕著と言われる NGO の事例を検証することとした。

ここで紹介するものは、インド中央政府やグジャラート州政府、UNDP、USAID、現地日本大使館等での評価、世界銀行・アジア銀行の再建調査報告書、さらには日本の NGOs 神戸の実践例をもとに選定したものである。

(1) 事例 I : NGO と地域の連携

—SEWA (Self-Employed Women's Association)—

1) 震災前からの SEWA の開発運動

SEWA は、コミュニティの生活向上に力を入れている NGO で、その活動はイ

インド政府、グジャラート州政府、在インド日本大使館、UNDP 等でも高い評価を受けており<sup>10)</sup>、世界銀行・アジア開発銀行の震災再建調査報告書にも「著名な信頼できる NGO」として例示<sup>11)</sup>されている。さらに、日本の資料文献でも紹介<sup>12)</sup>されていることから、事例として取り上げることとした。

もともとは、貧困女性の経済的・社会的自立支援を目的に 1972 年に設立されたものであり、女性の雇用促進を目的とした手工芸品の協同組合や労働組合を運営するほか、妊産婦のケア（産前検診の実施、出産後手当の支給）、児童保育などの活動支援、さらには、独自の社会保障制度（夫の死亡、疾病治療）や貯蓄・融資制度（SEWA 銀行の設立）など、資金的な支援も行う。また、女性の地位向上のためのロビー活動や政策提言も実施してきた。

今日グジャラート州だけで約 15 万人、インド全体では約 22 万人もの会員を持つ。各村に SEWA の代表世話役を任命し、SEWA の事務所スタッフが定期的に村を巡回しコミュニティのニーズを吸い上げ、活動に反映させていく。

SEWA は、地域に密着しており、女性のみならず男性、さらには人種、階層、年齢、宗教等に関係なく信頼が厚い<sup>17)</sup>。この結果、コミュニティそのものをエンパワメント<sup>18)</sup>するものとして期待されるようになった。

表 1-3：98 年サイクロンにおける SEWA の活動

第 1 段階	・ 救援物資の配布 ・ 被災地被害調査、情報収集 ・ 被災者の慰問
第 2 段階	・ 収集した情報の選別 ・ 政府救援チームへの情報提供
第 3 段階	・ 行方不明者の確認 ・ 再建プランの作成準備 ・ 孤児の養子縁組 ・ 伝染病の防止
第 4 段階	・ 政府高官との交渉（恒久住宅・雇用・社会保障） ・ 村民対象の長期再建計画ワークショップの開催
第 5 段階	・ 住宅を中心とした長期再建計画に関する政府との交渉 ・ 被災者の雇用の確保
第 6 段階	・ サイクロンからの教訓（被害、対応、プロセス、結果等）の取りまとめ、編集

## 2) 自然災害に対する SEWA の活動

98 年 6 月 9 日にグジャラート州を襲ったサイクロン（SEWA 調査：死者 1 万人、行方不明者 1,500 人）では、以下の支援活動を実施した（表 1-3<sup>13)</sup>）。被災直後の救援にとどまらず、復旧・復興と段階を移行させながら再建活動を行ったこと、さらに、コミュニティの側に立ち政府と交渉していることや教訓を整理していることが特徴的である。

こうした活動を背景に、このたびの震災でも SEWA は再建活動を実施している。表 4 は具体的な活動の項目、内容及びその特色を記したものである<sup>19)</sup>。

事例 I からは以下のことがわかる（図 1-1 参照）。

- ①表 1-4 の再建活動の項目及び内容が「住宅再建」「クラフトワークの提供」「塩田」「農業再建」「カウンセリング」「保水機能回復」「児童教育」「幼児ケア」「栄養問題」「健康問題」「保険サービス」「生活再建基金」といった具合に、被災者及びコミュニティの生活再建に密接につながるものである。

- ②このことから特色が、「住まいの確保」「雇用の確保」「こころのケア」「児童、幼児のケア」「健康・栄養への配慮」「財政的支援」など、被災者が自立するための環境整備に配慮したものであることがわかる。
- ③住宅再建で PRA (Participatory Rural Appraisal) <sup>(20)</sup> を採用しているように、住民による再建委員会の設立、村移転の可否、建築工法、住居タイプ、建築作業の村民への割り振りなどでの、コミュニティの積極的な参画による再建を基本としている。
- ④SEWA は平時よりコミュニティに密着した地域密着型 NGO と捉えることができる <sup>(21)</sup>。このタイプの NGO は、平時と同様、震災後もコミュニティのエンパワーメントを図り、彼らの主体的参画による生活再建を支援している。

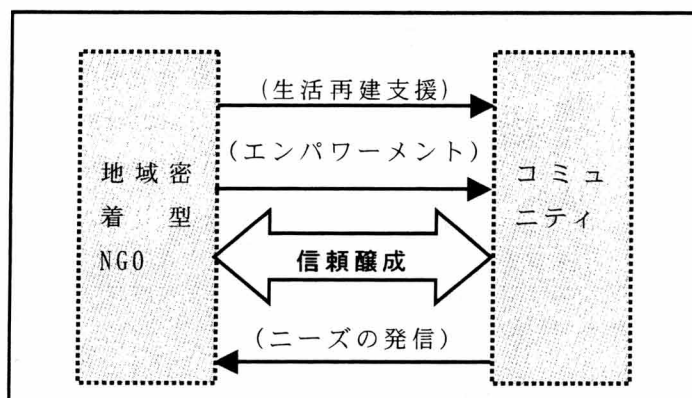


図 1-1 : NGO と地域の連携

## (2) 事例 II : NGO と NGO の連携

— SEWA と SEEDS (Sustainable Environment & Ecological Development Society) 及び他の NGO との連携による村の再建 —

### 1) SEEDS の紹介

このたびの震災支援のため、日本からは NGOs 神戸が、複数のイ

表 5 : SEEDS による再建支援活動

ンド NGO と連携し、グジャラート州パタン県サントルプル郡ダッタナラ村の再建を支援している <sup>(22)</sup>。この村は SEWA が平時から生活支援をしているところで、震災後 SEEDS は、住宅再建に関する NGO として参画している。このように、インドでは専門分野に特定した NGO があることから、事例として紹介することとした。

表 1-4 : SEWA による再建支援活動

項目	内 容	特 色
住宅再建	<p>住宅の再建</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・PRA (Participatory Rural Appraisal、住民参画) による決定</li> <li>住居のタイプ、科学的建築工法（デザイン、技術の導入）、移転の可否、住民による再建委員会の形成、建築資材調達、建築作業の割り振り、指導監督</li> <li>・耐震住宅の再建（キッチン、トイレ、バスルーム、雨水保水装置）</li> <li>・再建経費の助成：55,000 ルピー（70%を SEWA 助成、残り30%は自己負担）</li> <li>・コミュニティに対する住宅再建オリエンテーションの実施</li> </ul> <p>建築訓練</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2ヶ月間のトレーニングコース、毎日 40 ルピーの日当の提供</li> <li>・公共施設建設のための雇用確保</li> </ul> <p>建築資材に関する研修、資材作成のための雇用確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住まいの確保</li> <li>・コミュニティ参画による住宅再建</li> <li>・耐震性への配慮、専門型 NGO (DMI、SEEDS) との連携</li> <li>・普及啓発、訓練</li> <li>・雇用確保</li> </ul>
クラフトワークの提供	<p>クラフト職人に対する就業機会の提供</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・材料の提供、完成品の買い取り→マーケットの拡大</li> <li>・1日 40 ルピー (cash &amp; in-kind) の日当支給</li> <li>・被災者向け衣服の生産</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用確保</li> <li>・被災者への生活必需品提供</li> <li>・産業再建</li> </ul>
塩田	<ul style="list-style-type: none"> <li>・再建資本の提供（1人あたり 3 万ルピー）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用確保</li> <li>・産業再建</li> </ul>
農業再建	<ul style="list-style-type: none"> <li>・土地の水平化、井戸の復旧</li> <li>・近代的な農作業用具、干魃に強い種子の提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用確保</li> <li>・産業再建</li> </ul>
カウンセリング	<ul style="list-style-type: none"> <li>・再建のための村の代表者、カウンセラーの養成</li> <li>・講義、ジョブトレーニング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティ参画によるカウンセリング</li> </ul>
保水機能回復	<ul style="list-style-type: none"> <li>・井戸の掘削・復旧、池の掘削、屋根を活用した雨水の貯水</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・飲料・生活水の確保</li> </ul>
児童教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・仮授業の開始（毎日 2 時間の授業）</li> <li>・地震災害に関する普及啓発授業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・授業の確保、児童のケア</li> <li>・家庭の負担軽減</li> <li>・防災啓発</li> </ul>
幼児ケア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼児ケアセンターの整備</li> <li>・幼児教育、栄養・健康ケア、こころのケア</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼児教育の確保</li> <li>・栄養・健康・こころのケア</li> <li>・家庭の負担軽減</li> </ul>
栄養問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼児、児童、妊婦への栄養補給</li> <li>・栄養教育の普及</li> <li>・移動式低価格食糧品店の運営→雇用の確保</li> <li>・雇用提供の対価としての栄養食品の支給</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・災害弱者の栄養確保</li> <li>・雇用の確保</li> <li>・栄養教育の啓発</li> </ul>
健康問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・循環医の強化</li> <li>・児童、妊婦に対する予防接種、健康チェック</li> <li>・貧血症等栄養不足病への対処、鉄分・ビタミン A 等の補給</li> <li>・主婦層へのヘルスケアトレーニング、安全道具の供給</li> <li>・政府ヘルスサービス部門との連携（家族計画、免疫等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療の実施</li> <li>・児童、妊婦等災害弱者へのヘルスケア</li> <li>・ヘルスケアに関する普及啓発</li> <li>・政府との連携</li> </ul>
保険サービス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・加入の奨励（既に 5 万人が加入）</li> <li>・保険に関する普及啓発</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・個人資産の確保</li> <li>・保険に関する普及啓発</li> </ul>
生活再建基金	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央・州政府、NGO、コミュニティでタスクフォース構成</li> <li>・生活保障ファンドの策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活資金の確保</li> </ul>



今回の震災に際して SEEDS が実施するプロジェクトは表 1-5 の通り<sup>14)</sup>。SEEDS のプロジェクト実施メンバーは、知識経験豊かな建築士、プランナー、エンジニア、防災専門家、社会学者等である。

このことから、SEEDS が耐震構造物に関連した建築専門の NGO であることがわかる。

表 1-5 SEEDS の活動概要

2) NGO 等の連携による村の再建<sup>15)</sup>

次に SEEDS が建築 NGO として再建に関わっている様子を、ダッタナラ村の再建を例に紹介する。

ダッタナラ村は人口 1,515 人、世帯数 403 の村で、筆者も視察したが、村のほぼ全域が壊滅的被害を受け、州政府より 70%以上損壊地域の指定を受けた。同村は震災前から SEWA が開発支援していたもので、再建にあたっては SEWA を中心に、SEEDS ほか関係団体、学識経験者、日本からは NGOs 神戸等が加わり、「ダッタナラ、新しい暮らしプロジェクト委員会 (Datrana Navjivan Yojana Committee)」を設立した。ダッタナラ村の再建概要及び同委員会の役割分担は表 1-6・表 1-7 のとおりである。

項目	内容
耐震構造物の建設	1. パタン県ダッタナラ村、エヴァル村、ドカヴァダ村等における住居の修復及び再建補助 2. 生活支援のための多目的コミュニティセンターの整備 3. ダッタナラ村小学校の修復 4. エヴァル村小学校の再建 5. ダッタナラ村老人施設の修復 6. ダッタナラ村集会場の再建 7. 保水、衛生設備の整備
教 育 練	1. 耐震構造物のデモンストレーション展覧会 2. 上記展覧会に関連した村巡回展示 3. トレーニングプログラム (災害予防・煉瓦職人・学校普及啓発)
情 報 達	1. 記録、文書化 2. 震災ホームページの開設 3. 再建関連調査・分析

表 1-6：ダッタナラ村の再建概要

1. 住宅再建、修復
2. 仕事作業場等生活支援のための多目的コミュニティセンターの整備
3. 村小学校の修復
4. 村儀礼集会場の再建
5. 保水、衛生設備の整備
6. SEWA による生活再建プログラム (表 4 参照)

表 1-7：ダッタナラ村プロジェクト委員会の役割分担

SEWA	SEWA は、SEEDS とともに、計画の実行、コミュニティの話し合いを行う。州政府との間で村落の再建計画に関する契約を結ぶ。
SEEDS	建物に関する知識、経験の伝達、村民向け住宅研修会の実施。現地に駐在し SEWA とともに再建活動を行う。
MHT	Mahila Housing SEWA Trust。SEWA の関連組織で家屋の設計や建築物の品質管理を行う。
DMI	再建の初期段階における方針を策定したり、他の被災地にも適用できる方法論を作成する。
NCPDP	National Center for People's Action In Disaster Preparedness。耐震性モデルの実証テストや住民向け訓練計画に参画する。
IIT-Bombay	Indian Institute of Technology Bombay (インド技術協会)。学識関係者の集まりで、耐震性モデルに関する技術的な助言を行う。
NGOs 神戸	阪神大震災の生活再建の経験、教訓の伝達や日本で集めた寄付金を助成する。
EDM	Earthquake Disaster Mitigation Research Center (地震防災フロンティア研究センター)。NCPDP、インド技術協会と連携して、耐震性モデルによる実証テストを行う。

事例 II からは以下のことがわかる (図 1-2 参照)。

- ① インドでは、SEEDS のような特定分野に特化した専門型の NGO があり、これらは SEWA のような地域密着型 NGO と連携しながら、村全体の生活再建を支援する。
- ② 村の再建に関しては複数の NGO、学術機関等が連携し、役割分担により互いに補完しあう。
- ③ この場合も目的は、コミュニティをエンパワーし、彼らの主体的参画を促すことにある。

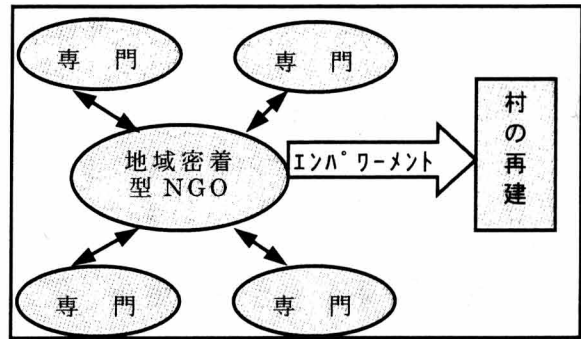


図 1-2 : NGO と NGO の連携

### (3) 事例 III : NGO と政府の連携

#### 一被災地再建のための官民パートナーシップ

インド中央政府、州政府とも再建における NGO との連携を重視しているが、より顕著な例として、グジャラート州政府が発表した被災地再建パッケージと NGO との関連性について取り上げることとする。

被災地再建パッケージは、被災状況に応じて州政府がパッケージ 1 からパッケージ 4 までを用意したもので、表 1-8 に簡単に概要を紹介する。

表 1-8 : 州政府被災地再建パッケージ

a) パッケージ No. 1																
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 7 割以上の建物が被害に遭い村ごと移転するもの</li> <li>・ 移転に伴う割当面積</li> </ul>																
表 8-1 : パッケージ No. 1 移転に伴う土地の割り当て面積 (無償譲渡) <sup>(23)</sup>																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>耕地面積</th> <th>住宅敷地面積</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>土地を所有しない農民</td> <td>100 m<sup>2</sup></td> <td>30 m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>1 ヘクタール以下の所有者</td> <td>150 m<sup>2</sup></td> <td>40 m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>1~4 ヘクタールの所有者</td> <td>250 m<sup>2</sup></td> <td>40 m<sup>2</sup></td> </tr> <tr> <td>4 ヘクタール以上の所有者</td> <td>400 m<sup>2</sup></td> <td>50 m<sup>2</sup></td> </tr> </tbody> </table>		耕地面積	住宅敷地面積	土地を所有しない農民	100 m <sup>2</sup>	30 m <sup>2</sup>	1 ヘクタール以下の所有者	150 m <sup>2</sup>	40 m <sup>2</sup>	1~4 ヘクタールの所有者	250 m <sup>2</sup>	40 m <sup>2</sup>	4 ヘクタール以上の所有者	400 m <sup>2</sup>	50 m <sup>2</sup>
	耕地面積	住宅敷地面積														
土地を所有しない農民	100 m <sup>2</sup>	30 m <sup>2</sup>														
1 ヘクタール以下の所有者	150 m <sup>2</sup>	40 m <sup>2</sup>														
1~4 ヘクタールの所有者	250 m <sup>2</sup>	40 m <sup>2</sup>														
4 ヘクタール以上の所有者	400 m <sup>2</sup>	50 m <sup>2</sup>														
b) パッケージ No. 2																
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ インド政府が定めた Zone4 及び Zone5 <sup>(24)</sup> の地震地域に属し、その場で再建する村</li> <li>・ 現金を支給</li> </ul>																
表 8-2 : パッケージ No. 2 による現金支給額 (例 : 全壊)																
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>農作業用等の小屋</td> <td>~40,000 ルピー</td> </tr> <tr> <td>25 m<sup>2</sup>以下の家屋</td> <td>~50,000 ルピー</td> </tr> <tr> <td>35 m<sup>2</sup>以下の家屋</td> <td>~70,000 ルピー</td> </tr> <tr> <td>45 m<sup>2</sup>以下の家屋</td> <td>~90,000 ルピー</td> </tr> </tbody> </table>	農作業用等の小屋	~40,000 ルピー	25 m <sup>2</sup> 以下の家屋	~50,000 ルピー	35 m <sup>2</sup> 以下の家屋	~70,000 ルピー	45 m <sup>2</sup> 以下の家屋	~90,000 ルピー							
農作業用等の小屋	~40,000 ルピー															
25 m <sup>2</sup> 以下の家屋	~50,000 ルピー															
35 m <sup>2</sup> 以下の家屋	~70,000 ルピー															
45 m <sup>2</sup> 以下の家屋	~90,000 ルピー															
c) パッケージ No. 3																
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ Zone4 及び Zone5 の地域に属さないが、その場で再建する村</li> <li>・ 現金を支給</li> </ul>																
表 8-3 : パッケージ No. 3 による現金支給額																
	<table border="1"> <tbody> <tr> <td>1/2 以上のクラック</td> <td>~2,000 ルピー</td> </tr> <tr> <td>全体の 10%以下の損壊</td> <td>~5,000 ルピー</td> </tr> <tr> <td>全体の 25%以下の損壊</td> <td>~20,000 ルピー</td> </tr> <tr> <td>全体の 50%以下の損壊</td> <td>~40,000 ルピー</td> </tr> </tbody> </table>	1/2 以上のクラック	~2,000 ルピー	全体の 10%以下の損壊	~5,000 ルピー	全体の 25%以下の損壊	~20,000 ルピー	全体の 50%以下の損壊	~40,000 ルピー							
1/2 以上のクラック	~2,000 ルピー															
全体の 10%以下の損壊	~5,000 ルピー															
全体の 25%以下の損壊	~20,000 ルピー															
全体の 50%以下の損壊	~40,000 ルピー															
d) パッケージ No. 4																
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都市部での建築物の再建</li> <li>・ 個人、平屋、集合住宅に対する現金支給</li> </ul>																

この被災地再建パッケージに関連して、州政府災害対策庁は、州政府が定めた「最も被害を受けた村<sup>(25)</sup>」に対する“被災地再建のための官民パートナーシップ (The Scheme of Public-Private Partnership for Total Rehabilitation of Earthquake Affected Villages)”を策定した。本パートナーシップの主な概要は表 1-9 の通り<sup>(26)</sup>。

州政府によれば、州内 18,356 のうち 7,633 村が被災に遭い、462 村が「最も被害を受けた村」と認定された。これに対し、4月3日現在で 237 の村が官民パートナーシップによる NGO からの支援を受けることとなった。これに参画する NGO の数は 122 で主なものは表 1-10 の通りである<sup>16)</sup>。

州政府災害対策庁によれば、政府、NGO ともより一層のパートナーシップを希望しており、この数はさらに増大することが見込まれる。

表 1-9：被災地再建のための官民パートナーシップ

総括	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ NGO は、コミュニティの要望を理解しており再建計画を効率よく実施できる。</li> <li>・ パッケージ No. 1~3 に関して、政府と NGO によるパートナーシップを組み、再建に NGO の参画を求める。</li> <li>・ 両者の経費負担は 50:50。</li> <li>・ NGO が村の再建の実施主体となる。</li> </ul>
パッケージ No. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 土地の取得は政府が行う (200 家庭につき 12ha で計算)。</li> <li>・ 再建計画は NGO が村民と相談した上で決定。サイクロンや地震に耐えられる規格にする。</li> <li>・ 住居や公共インフラの整備は NGO が行う。</li> <li>・ 移転後、旧村の土地は政府に引き渡す。</li> </ul>
パッケージ No. 2 & No. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 最も被害を受けた村の場合、住居や公共インフラの整備は NGO が行う。</li> <li>・ 両パッケージとも、現金支給は NGO を通して実施する。</li> <li>・ 村の一部の再建についても、NGO の参画を認める (この場合も両者の経費負担は 50:50)。</li> </ul>
NGO 参画のための手続き	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 参画を希望する NGO は再建計画書案をまとめ州政府災害対策庁に提出する。</li> <li>・ 州政府は、NGO の計画、実施能力及び財政力を勘案した上で村の割り当てを決定する。</li> <li>・ NGO は割り当てられた村の委員会との協議、了承を経て最終案を州政府に提出する。</li> <li>・ 州政府が最終案を認可することによりパートナーシップが成立する。</li> </ul>

事例Ⅲからは、以下のことがわかる (図 1-3 参照)。

- ① 州政府はコミュニティ支援における NGO の参画の重要性を認識し、これを積極的に活用しようとする。
- ② NGO の側も州政府との連携で公的信用力が増し、自らの施策を積極的に展開できる。
- ③ 経費を両者で折半することは、両者にとってそれぞれの活動を展開するうえでコスト的にもメリットがある。

表 1-10：官民パートナーシップに参画した主な NGO

NGO	再建する村の数
SEWA	29
CII	28
FICCI-CARE	24
Catholic Relief Service	8
Caritas India	7
ACIL-Navasarijan Rural Dev.	7
CASA	6

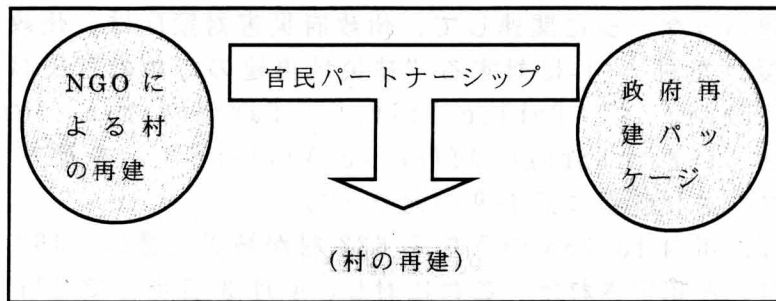


図 1-3 : NGO と政府による連携

#### (4) 事例Ⅳ : NGO と海外支援機関との連携

##### — ABHIYAN (Kutch Navnirman ABHIYAN) —

#### 1) 世界銀行とアジア開発銀行との共同による震災再建調査報告書

世界銀行とアジア開発銀行は共同で損害評価、再建戦略等からなる震災再建調査報告書を発表した。「コミュニティ主体による再建の重要性」「そのための政府、国際機関、NGO、コミュニティによる連携」について触れ、具体的な NGO を例示するなど（表 1-11 参照<sup>17)</sup>）、NGO を再建のための重要な一員と認識している。

また、この報告書をもとに、世銀/アジ銀はそれぞれ 10 億 US ドル、5 億 US ドルの融資を予定しており<sup>18)</sup>、両者とも今後 NGO との具体的な連携を深めることが予想される。

#### 2) ABHIYAN (Kutch Navnirman ABHIYAN) の紹介

ここで、国際機関と NGO との具体的な連携として、カッチ県を主な拠点とする ABHIYAN と UNDP（国連開発計画）との連携例を紹介する。

ABHIYAN<sup>(27)</sup> は 98 年にグジャラート州カッチ県を襲ったサイクロン被害を契機に、14 の NGO で構成されたネットワークである。この災害で ABHIYAN は、他の NGO、政府関係機関、ドナー等と連携し救援作業を行った。ABHIYAN が実施した 197 村の調査は政府に引き継がれ、復旧や補償スキームに活用された。その後も ABHIYAN は、飲料水や教育、災害管理、産業等、村の自立支援の問題に取り組んできた。

表 1-11 : 世銀/アジ銀再建報告書

<p>1. 再建のための総括的アプローチ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 全体的なアプローチとして「コミュニティをエンパワーメントし社会的影響を軽減する」を強調。</li> <li>・ そのための基本的原則として以下を列挙 「個人やコミュニティのエンパワーメント」 「資金面での民間セクターの活用」 「コミュニティ主体による再建」 「情報の交換と透明性」</li> </ul>
<p>2. 政府、国際機関、NGO、コミュニティの連携</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 再建にコミュニティが参画するには、政府、NGO、コミュニティの連携が欠かせない。</li> <li>・ 政府と NGO でコミュニティのキャパシティ・ビルディングを向上させる。特に女性の力を活用する。</li> <li>・ 国際機関、政府、NGO が連携し、支援の基準、政策を調整する。</li> <li>・ SEWA の様な有名で信用の高い NGO は被災者の暮らしや他のニーズを支援するうえで貢献している。</li> <li>・ ABHIYAN は被災者の自立再建による復興計画を作成した。さらに政府の支援でコーディネートのためのオフィスを設立した。</li> </ul>

一方、UNDP はこのたびの震災において WHO、WFP、UNICEF 等国連ファミリーをはじめとする海外及びインド国内の支援調整を行っており、グジャラート州内に現地連絡事務所を開設した<sup>19)</sup>。

ABHIYAN は、近年 UNDP の財政支援の下、政府と連携して 200 の村で干魃対策に取り組んだ経緯があることから、このたびの UNDP 現地事務所の設置にあたっては、ABHIYAN に運営を委託することとした。これら事務所はまたカッチ州政府より政府の調整事務所としても位置付けされており、政府、国際機関、NGO の連携という点でも注目される。

震災後の ABHIYAN の活動をまとめたのが表 1-12 である。ABHIYAN が被災者の生活再建を念頭に、政府、国際機関、NGO 等による支援の窓口としてのコーディネーション機能を担っていることがわかる。

表 1-12：ABHIYAN による再建支援活動

内 容
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 救援のための政府、国際機関、NGO 等によるコーディネーション事務所 (Kutch 県事務所、Bhuj 空港) の設置、運営、救援調整会議の実施</li> <li>・ 共同の救援物資倉庫 (2 箇所) 及びサブ救援倉庫 (5 箇所) の設置</li> <li>・ 被災地内連絡事務所 30 箇所の設置、UNDP 等による資金助成</li> <li>・ KUTCH 県内 14NGO のネットワーク組織 (400 村で活動) による生活再建支援</li> <li>・ Janpath Citizen's Initiative (アーメダバードを拠点とする約 200 団体のネットワーク) 等他の NGO 団体との連携</li> </ul>

表 1-13：ヨーロッパ各国と NGO の連携

政府名	実施 (委託) 機関 ; ( ) は機関数	支援金額 (Euros, 1Euro ≒ 11 円)
オーストリア	INGO (3)	472,980
ベルギー	INGO (3)	2,372,000
デンマーク	国連機関 (1)、INGO (3)	2,646,515
フィンランド	国連機関 (1)、INGO (2)	937,262
フランス	政府国際協力機関、INGO (7)	1,500,000
ドイツ	INGO (3)	7,154,506
ギリシャ	INGO (2)	1,397,194
アイルランド	INGO (6)、イント NGO (3)	1,333,224
イタリア	国連機関 (2)、INGO (4)	4,070,000
オランダ	国連機関 (1)、INGO (4) インド NGO (複数)	4,742,003
スペイン	国連機関 (1)、INGO (7) イント NGO (1)	5,200,000
スウェーデン	国連機関 (1)、INGO (6)	2,446,000
イギリス	国連機関 (4)、INGO (11) イント NGO (複数)	36,541,500
ヨーロッパ 連合	国連機関 (1)、INGO (14)	13,000,000

### 3) 外国政府や国際 NGO (INGO) と現地 NGO との連携

外国政府による支援は、直接インド政府に対するものとは別に、INGO や NGO を実施機関 (Implementing Agency) としてパートナーシップを組み、実

際の活動を委託する場合が多い。

表 1-13 は、本年 2 月に UNDP がまとめたヨーロッパ政府による支援例を示したものである<sup>20)</sup>。

この表からは、当該支援国の INGO に委託しているケースが多いが、INGO もまた実際の活動を現地の NGO に委ねている<sup>21)</sup>。

日本政府もまたインド地震に対する緊急援助として NGO 支援を実施している。4 月 23 日現在で 6 つの日本の NGO 及び 3 つのインド NGO に対する資金援助を決定した（表 1-14 参照<sup>22)</sup>）。

表 1-14：日本政府による NGO 支援

国名	NGO 名	資金援助額 (USD)
インド	Helpage India	92,000
インド	Friends of All	73,000
インド	JEN	76,000
日本	Japanese Red Cross Society	377,000
日本	AMDA	406,000
日本	Peace Winds Japan	289,000
日本	ADRA Japan	400,000
日本	Save the Children Japan	146,000
日本	World Vision Japan	245,000

事例Ⅳからは次のことがわかる（図 1-4 参照）。

- ①生活再建支援活動として、NGO との連携の必要性が国際機関によっても認知されている。
- ②わが国も含め、外国政府、INGO の多くが現地 NGO と連携しており、海外への支援の形態として決して珍しいものではない。
- ③実際の連携にあたっては、ABHIYAN のような従来から地元ネットワークを持つ NGO に具体的な運営を任している。
- ④NGO の側でも海外からの資金や公的信用力を期待できるメリットがある。
- ⑤事例Ⅰのコミュニティ密着型 NGO、事例Ⅱの専門型 NGO に対して、ABHIYAN のようなネットワーク型 NGO の存在が認められる。

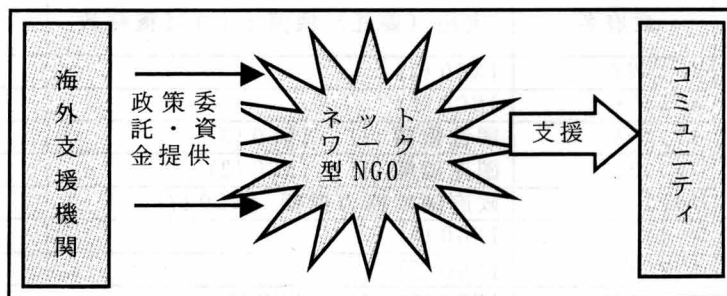


図 1-4：NGO と海外支援機関の連携

## 1-5 まとめ：インド NGO の事例から見る再建活動の特色及び教訓

### (1) 特色

本調査研究では、インド西部地震における NGO の活動について、まずインドの NGO 活動に対する伝統的な評価について整理した。そのうえで、震災における NGO の活動事例として、「NGO と地域の連携」「NGO と NGO の連携」「NGO と政府の連携」「NGO と海外支援機関の連携」を紹介し、それぞれの特色を採

ることとした。

その結果、インド NGO の再建活動の特色について、以下のことが明らかになった。

- ①SEWA のように平時からコミュニティに関わる地域密着型 NGO の場合、人種、階層、年齢、宗教等の区別なく<sup>(28)</sup>、コミュニティとの強い信頼関係が構築されている。このタイプの NGO は災害時においても、平時からの延長でコミュニティをエンパワーメントし、彼らの主体的参画による生活再建を支援する。
- ②SEEDS のように特定の分野に関する専門的知識、経験に長けている専門型 NGO があり、コミュニティ密着型 NGO と連携することで村全体の再建を支援する。
- ③ABHIYAN のようなネットワーク型 NGO は、現地に精通したメリットを生かし、NGO 内外と連携し支援に関するコーディネーションの役割を主体的に担う。
- ④政府は、こうした NGO の特色を再建策の中に積極的に取り込み、活用している。海外の支援機関もまた NGO を後方支援し再建活動に貢献しようとする。
- ⑤NGO の側も、政府や海外支援機関と連携することで、資金的援助や公的信用力を期待することができる。

## (2) 教訓

最後に本調査研究のまとめとして、以下の通り教訓を整理した(図 1-5 参照)。

- ①我が国においても被災者による自立再建の重要性が認識されているように、コミュニティベースによる生活再建の実現のためには、コミュニティをエンパワーメントし、主体的に参画させることが重要である。
- ②NGO がコミュニティを支援する場合、普段からのコミュニティとの強い信頼関係の構築が必要である。
- ③あるいは特定の分野において強い専門性を有する NGO として、地域密着型の NGO と連携することが大切である。
- ④さらに、ネットワーク型 NGO として、NGO 同士のみならず、政府や海外支援機関のような NGO 外部をも巻き込んだ、さらなる連携が望まれる。
- ⑤NGO は地域密着型、専門型、ネットワーク型などがあるが、互いに連携し、相互に補完しながら活動を実施する。
- ⑥政府や海外支援機関などは NGO を認知しており、NGO を支援あるいは活用することで、結果的にコミュニティの生活再建支援につなげる。
- ⑦このような①～⑥における教訓は、インドのみならず、今後の災害に関する NGO 活動のあり方を検討する上で参考になる。

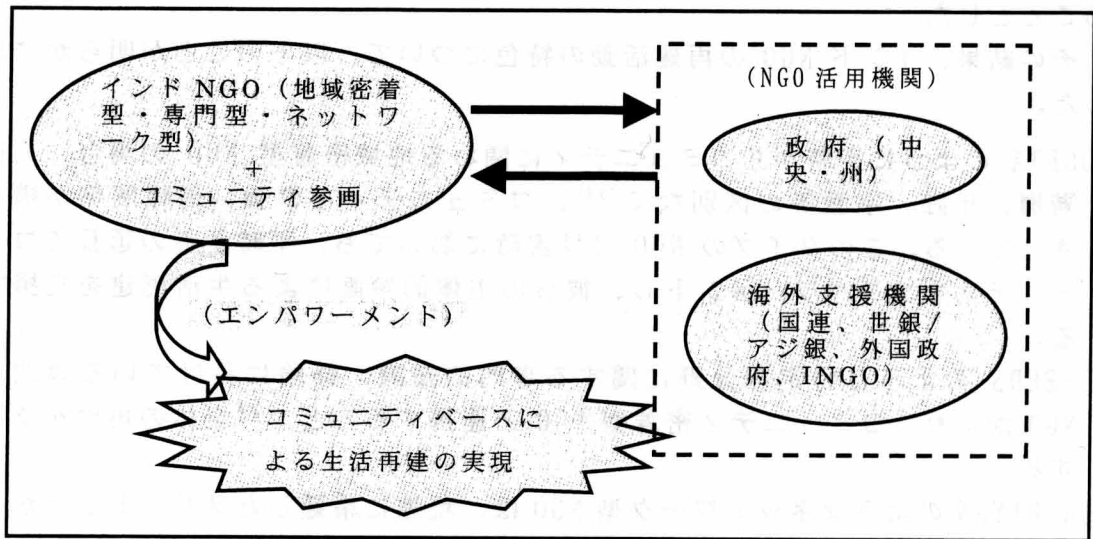


図 1-5 : NGO を中心にしたコミュニティの生活再建

## 1-6 今後の課題

インド・グジャラート地震の再建は未だ初期段階であり、今後どのような経緯をたどるかさらに調査を進めたい。その中で、組織運営の問題や民間企業の支援活動も念頭に置き<sup>(29)</sup>、これらとの関連も含め最終的にインド NGO の活動が再建にどう貢献したのか、再度検証することとしたい。

さらに、わが国を含めた今後の災害支援における NGO の役割に具体的にどう影響を及ぼすかについては、それぞれの国の NGO に対する文化、歴史を考慮しつつ、上記教訓を踏まえながらさらに研究を進めることとしたい。

## 謝辞

本調査研究にあたっては、勤務先であるアジア防災センター小川雄二郎所長のご理解とご協力を得ました。さらに、ダッタナラ村関連情報の収集やインドの歴史、文化等に関して、NGOs 神戸代表の村井雅清氏や EDM のラジブ・ショー氏をはじめとする関係者の皆様にもご協力いただきました。ここに記して感謝の意を表します。

## 補注

(1) NGO の定義については、NPO 等との関連で諸説があるが、ここではインド NGO の一般的な概念として、「NPO、ボランティアなど異なったタイプをも含む広い意味での NGO (The term NGOs is an umbrella term that accommodates many



different types of organizations; NGOs in the Indian Sub-continent, by Dr. Kakoli Banerjee )」で捉えることとした。

- (2) 今回の地震では、カッチ県プジ等が最大の被災地であるが、スケジュールの都合上調査できなかったため、現地 NGO の SEWA のアドバイスにより、日本ではあまり知られていないが、プジ同様壊滅的な被害を受けたパタン県の被災村を調査することとした。
- (3) Department of Agriculture and International Cooperation; Ministry of Agriculture, Government of India、インドでは農業省が政府の災害対応主管省庁で同部が担当。インドはアジア防災センターの有力なメンバー国で、同部から再建に関する総括的な説明を受けた。
- (4) NCDM (National Center for Disaster Management) ; 農業省直轄の政府災害調査研究兼研修機関で多くの人材、資料を抱える。アジア防災センターの協力機関でもある。
- (5) 国連開発計画 (United Nations Development Programme) ; 途上国への技術援助の供与と運営のため設立されたもの。各国駐在代表は任国の国連関係機関の調整にもあたる。
- (6) 大使館、JICA 事務所とも震災の情報収集、及び日本の支援方策を担当。
- (7) GSDMA (Gujarat State Disaster Management Authority) ; 今回の震災を契機にグジャラート州政府が設立した災害対応組織。州首相 (Chief State Ministre) を責任者に、州政府部局の指揮命令、調整を行う。なお、インドでは、大災害に関しても一義的に州政府が対応し、中央政府はこれをアシストする位置付けになっている (インド中央・州政府インタビュー、及び両政府ホームページ参照)。
- (8) SEWA の詳細は「3. (1)」の通り。SEWA の案内により被災地を視察した。
- (9) Disaster Mitigation Institute、災害対応専門の NGO でこれまでの活動実績は以下の通り。

項目	内容
防災力の構築	・コミュニティや支援団体の災害対応能力の向上 ・防災研修コースの実施
リサーチ	・食糧や水、習慣、暮らしの安全に影響を及ぼす要因の調査
提言、情報伝達	・脆弱性や災害軽減の原則、実践に関するレポート、ディスカッション
緊急救援、復旧	・救援団体のアカウンタビリティ強化、物資の分配の透明性の向上
実績	・43 の村をカバーする集水管理プログラム、ユーザープロフィールの作成、研修・普及啓発資料

- (10) The United States Agency for International Development ; 米国政府の国際協力機関。デリーにインド事務所があるが、今回の震災ではアーメダバードにも現地事務所を設置した。
- (11) 被災地協働センター、コープ神戸、神戸 YMCA 等神戸の NGO/NPO が中心となって構成される。95 年 5 月のサハリン大地震を皮切りに、このたびのインド西部地震に至るまで計 25 回の海外での災害支援活動を行ってきた。
- (12) スワデーシー運動とは、本来「自己の所属する地の」「自国の」を意味する言葉であり、外国商品のボイコットを含むインド国産品の愛用奨励を指すものとして、植民地支配に対するインド民族運動の重要な柱となった (南アジアを知る事典、平凡社

1996. 12. 1)。

(13) インドでは、国外から 1 万ルピー以上の資金を受け取る場合には、同法 (FCRA: Foreign Contribution Regulation Act) により政府への届け出が必要。正確な数は NGO の変動が激しく政府でも把握できていない (インド国立防災研究所首席教授、Dr. Sharama 氏インタビュー) とのこと

(14) インド政府農業省国際協力部長、MR. S. K. Swami 氏インタビューによるもの。これに関連して、NGO は社会開発のための政府、市場に次ぐ第 3 セクターであるとする以下の論文がある。

“NGOs offer a different approach to development than the state or market, they have been collectively referred to as the Third Sector of development. The third Sectors - NGOs - have been praised for their innovative approach, flexibility, human-centeredness, and sensitivity to the cultural context of development. NGO programs are viewed as more caring, and cost effective than government programs ...” (出典 (1) に同じ)。

(15) Uttarkashi 地震は死者 768 人、負傷者 5,000 人以上、被災者 425,000 人 (2,093 村) 以上。Latur 地震は死者 7,476 人、負傷者 14,746 人、倒壊家屋 27,304 棟 (出典: Ministry of Urban Development, Government of India ほか)。両地震はインドの地震災害対策の教訓を考えるうえで重要なものである (インド政府農業省、Mr. S. K. Swami 氏及びインド国立防災研究所 Dr. Sharma 氏インタビュー)。表 2 作成にあたってはインタビュー内容や以下の論文を引用し教訓をまとめた。

- ・ Dr. V. Sharma, “NGO-Government Collaboration”, India Disaster Report, p124-125, OXFORD University Press, 2000.
- ・ Dr. S.L. Unni krishnan P.V. “A profile of Agencies Involved in Disaster Response”, India Disaster Report, p201-205、同上
- ・ Dr. R Chopra, “Earthquakes: Reconfiguring Lives and Landscapes”, India Disaster Report, p201-205、同上
- ・ Dr. P. Gopalan “Community Participation In Latur”, India Disaster Report, p210-213、同上
- ・ Dr. J. Aubrey “Gender Issues in the Marathwada Earthquake” India Disaster Report, p210-213、同上

(16) この報告書は、ODA 事後評価の意義と今後の課題について記したものである、すなわち、「第一章国別評価の 2. インド、第 4 章: 援助実施例からの教訓」のなかで行政機構の末端の能力不足をあげると共に、数多くの強力な現地 NGO の能力を援助と組み合わせることにより、援助を草の根レベルに到達させることが有望になる旨述べている。

(17) インドでは、人種、階層、宗教等による差別を憲法で禁止しているが、いわゆるアウトカーストや指定部族は今なお社会的、経済的に後進状態にある (「インドの清掃人カーストの研究」篠田隆、春秋社、1995 年)。しかし、NGO は、都市や農村における最貧困層の自立支援を主な活動の柱にしているので、アウトカーストや指定部族も含めて差別することなく支援する。SEWA の場合、イスラムを信奉するバタン県支部の 20 代の

- 女性の副支部長が、中高年の男性を指揮しながら住宅再建を行っていた。村の中には幾つかのカーストがあるが、SEWA は提供するサービスで差をつけることをしない。なお、SEWA の事務局では高学歴者、すなわち高カーストのスタッフが多い。SEWA がこのように差別をせず平等に支援することが、あらゆる階層から支持を受ける要因となっている。
- (18) エンパワーメントとは、社会的、経済的、政治的に力をつけることの意味で、国際協力の分野で途上国の民衆を支援する際によく使われる。
- (19) 表 4 の項目及び内容は、12) の文献、及び SEWA ホームページの震災再建活動報告をベースに、SEWA 本部事務局長の Ms. Nanavaty 氏からのヒアリングや SEWA 活動被災地視察先でのインタビューを交えて作成した。そこから、特色を見つけ出し、項目毎に列挙した。
- (20) PRA (Participatory Rural Appraisal) は、コミュニティの開発プログラム等において実施される手段で、村民など社会的弱者をエンパワーメントし、彼らの精神的な自信醸成と技術的な能力向上を図るものである。これにより村民は現状の進展や問題の解決などを自ら主体的に行うようになる (Report on the Participatory Rural Appraisal Workshop, United Nations Volunteers, Vietnam, 1996. 3)。
- (21) SEWA のような地域密着型の NGO が、「2.」で述べた村の生活向上のための伝統的な NGO である。後述の ABHIYAN の構成 NGOs など小さな規模も含めるとグジャラート州にもかなりあるとのこと (中央政府、国立防災研究所、州政府、UNDP、日本大使館、JICA、SEWA 等でのインタビュー結果)。
- (22) NGOs 神戸では、「周辺の集落の合流地点という地理的条件」「住民の積極的な姿勢」「SEWA と村との密接な信頼関係」「多くの支援団体からの参画の申し出」に基づき、ダッタナラ村を支援することを決定した。
- (23) 州政府災害対策庁 (GSDMA) の Mr. Sahu, Additional Chief Executive Officer によれば、無償譲渡に加えて、50 m<sup>2</sup>を上限に 1 m<sup>2</sup>当たり 2,400 ルピーの建設資金を支給する旨検討中とのこと。
- (24) インドでは、地震に対する脆弱度として全国を 5 段階にゾーニングしている。うちゾーン 5 はインドの震度階による震度 9 の可能性、ゾーン 4 は震度 8 の地震に遭う可能性の高い地域としている。
- (25) 州政府では、7 割以上の建物が倒壊又は修復不能になった村を最も被害を受けた村と認定した (declared as worst affected)。
- (26) 表 9 は、州政府災害対策庁 (GSDMA) 発行の冊子 “Gujarat Earthquake Rehabilitation, Village Partnership Procedure Manual, As per Government of Gujarat Schemes” によるもので、“1. Procedure Flow Chart” “4. Rehabilitation Packages-An Overview” “4.1 Detailed Guidelines for the Scheme of Public-private for Total Rehabilitation of Earthquake Affected Villages” を中心にまとめたもの。インタビューによれば参画する NGO の数はさらに増加が予想されるとのことであった。
- (27) ABHIYAN のこれまで及び震災後の活動については、インド中央政府、州政府、UNDP でのインタビューをもとに、“Kutch Navnirman Abhiyan” ホームページ (<http://www.lavochaka.com/relief/>) からまとめた。なお、ABHIYAN を構成する

14 の NGO は次の通り。

Kutch Mahila Vikas Sangathan / Sahjeevan / Vivekanand Research and Training Institute / Kutch Yuvak Sangh / Bhimani Khadi Mandal / Ashapura Foundation / Kutch Ecology Foundation / Gram Swaraj Sangh / Anarde Foundation Kutch / Ecology and Rnvironment Cell / Oatidar Yuvak Sangh / Saraswatam Trust / Shre Sangh / Shrujan Trust

- (28) 他方では、イスラム教徒のための NGO や盲人協会による支援活動など特定者を対象にした活動もある。インドには数百年に渡る NGO の歴史があり、ここに個々の NGO の特色を人括りにできない複雑さがある。しかし、NGO 全体としては、いかなる人種、階層、年齢、宗教等に対しても差別することなく支援しており、それゆえにあらゆる人々から支持されているのがわかる。
- (29) 組織運営に関して、途上国に見られる傾向であるが、資金的な事柄をはじめ総務的な内容については、情報開示が充分に進んでいない感じを受けた。また、民間団体による支援活動としては、インド商工会議所による村の再建（CARE という国際 NGO との連携）や、海外のインド企業団体（在神戸インド人会）による支援例もあるが、NGO ほど盛んでなくインド国内でも未だ研究が充分に進んでいない（インド国立防災研究所、Dr. Sharma 首席教授）。

## 参考文献

- 1) グジャラート州政府作成による来訪者向けプレゼンテーション資料（2001.4.1 現在）
- 2) 同趣旨のコメントは、被災地視察先であるアーメダバード市、パタン県ラダンプル郡、サントルプル郡での住民へのインタビューや、在インド日本大使館、JICA インド事務所でも聞かれた。さらに、現地の有力新聞である The Times of India にもいくつかの記事がある。  
(例)
  - ・ “NGOs steal march on govt in bringing succour to victims” , 2001. 1. 31
  - ・ “Delayed response to quake a poser for government” , 2001. 2. 20
  - ・ “Trust only NGOs, not babus and netas, Kutchis counsel” , 2001. 4. 5
- 3) 大橋正明、「第1章 NGO 大国インド、その活動、歴史、ネットワーク、第4節発展史、(1)独立以前、P29-30」、NGO 大国インド、明石書店、1997年
- 4) インド国立防災研究所首席教授、Dr. Vinod Sharma 氏へのインタビュー
- 5) 大橋正明、「第1章 NGO 大国インド、その活動、歴史、ネットワーク、第3節活動分野、登録、数、資金規模、(1)活動分野、p24」、以下3)に同じ
- 6) “Government-NGO Interface In India’s Development” , ANGOC Monograph Series No.11, Manila, P.10, AVARD, 1992
- 7) 「国際協力 NGO ダイレクター2000、国際協力に関わる日本の市民組織要覧」NGO 活動推進センター (JANIC)、2000. 3. 15

- 8) Dr. Qureshi, "The world Bank and NGO: New Approach", Lokayan Bulletin 6/4 Delhi, LOKAYAN, 1988
- 9) グジャラート州政府災害対策庁へのインタビュー
- 10) いずれもインタビュー調査結果
- 11) "Several well known and credible NGOs such as SEWA are active in the area and helping people restore livelihoods and meet others" という表現で紹介されている。"Partnerships between Government, NGOs, and Community Organizations", Part II -Annexes p8, India Gujarat Earthquake Recovery Program Assessment Report, A Joint Report by the World Bank and the Asian Development Bank, to the Governments of Gujarat and India, March 14, 2001
- 12) SEWA の活動については、喜多村百合「糾われる開発—インド・グジャラートの女性組織運動とエージェンシー」（文部省科学研究費・特定領域研究(A)「南アジアの構造変動とネットワーク」、2000.2.29）、及び甲斐田万智子「第2章働く女性の声を政策につなげる SEWA」（NGO 大国インド、前掲）に詳しい。「3.(1)1)」はこれらをもとにまとめたものである。
- 13) "The Cyclone hits Gujarat", P33-35, SEWA-1998 及び Ms. Tara Polzer, "Rebuilding Our Lives, A Documentation of the June 9<sup>th</sup>, 1998 Cyclone in Gujarat", SEWA Academy
- 14) SEEDS の再建活動については、SEEDS のホームページ "SEEDS Rehab : Initiative for Gujarat State (<http://www.seedsindia.org/index.html>)" 参照
- 15) ダッタナラ村の再建活動については、NGOs 神戸へのヒアリング、及び NGOs 神戸が SEEDS より入手したプロジェクト企画書 (Datrana New Life Project) をもとに整理した。
- 16) "Status of Villages for Adoption, Disastrous Earthquake Hits Gujarat" グジャラート州政府ホームページ (<http://www.gujaratindia.com/index1.html>)
- 17) "Gujarat Earthquake Recovery Program, Assessment Report (以下 11) に同じ)" からの引用。
- ・ "A. : Overall Approach: Empower Communities and Mitigate Social Impacts, p29-31", Section 3: Recovery Strategy, Part I.
  - ・ "D. : Partnership between Government, NGOs, and Community Organizations, p8"
  - ・ "E. Coordination, p9", Recovery Strategy, Annex 1: Social Impact and Recovery Needs, Part II
- 18) グジャラート州政府災害対策庁でのインタビュー及び州政府作成による来訪者向けプレゼンテーション資料 (2001.4.1 現在)
- 19) UNDP インド事務所インタビュー、詳細は "Gujarat Earthquake" UNDP India ホームページ <http://www.undp.org.in/>

- 20) 本年 2 月、グジャラート州で行われた UNDP 主催による支援調整会議の際の配付資料をもとに、ヨーロッパ政府が NGO に実施を委託した例を示したもの。
- 21) INGO と NGO の関係については、インド中央政府、州政府、UNDP、日本大使館、JICA、SEWA 等でのインタビュー結果によるもの。このような事例は、UNOCHA（国連人道問題調整事務所）のホームページ (<http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/>) “India: Earthquake - Jan 2001” にリンクされた INGO からも確認できる。
- 22) “Japanese Emergency Assistance for Gujarat Earthquake”、在インド日本大使館. 2001. 3. 30

(原稿受付 2001. 6. 8)

## 第2章 台湾大地震後の「全國民間災後重建聯盟」から学ぶ

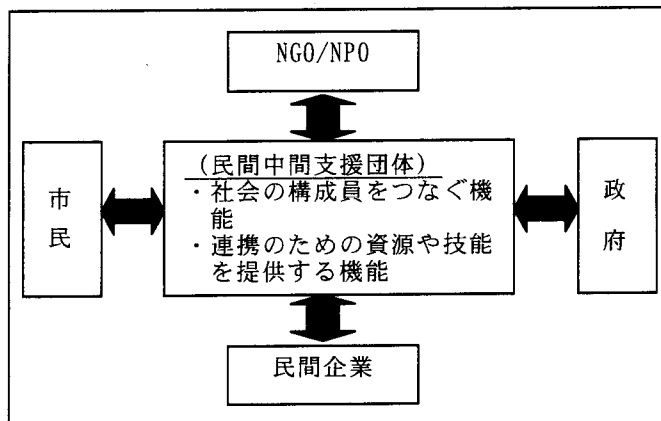
### 民間中間支援団体の役割について

#### 2-1 研究の背景と目的

我が国では、阪神・淡路大震災を契機に、NGO/NPOの役割が注目されるようになった。NGO/NPOは行政を補完する、あるいは行政とは異なった視点から被災者に対するきめの細かい、迅速で柔軟なサービスを提供する。

他方、NGO/NPOの有するキャパシティは、資金力、人的資源、マネジメント等の面で依然弱いものがある。また、ノウハウや経験の蓄積もこれからのものが多く、社会の中で大きな役割を担う段階には至っていない。このため、NGO/NPOを支援する機能が求められる。

この機能を果たすものとして「民間中間支援団体」がある。中間支援団体とは、「地域社会における多様な構成員がそれぞれの課題と目的に基づいて有効に機能するため、構成員の相互をつなぐ機能、及びその為に必要な資源や技能を提供する機能である<sup>1)</sup>。」とされる。NGO/NPOはもとより、



市民、政府、企業等社会を構成するあらゆるセクターの中間に位置し、相互の調整を図りながら、連携や協働を促進する（図2-1）。

図 2-1：民間中間支援団体の機能

台湾では、99年の台湾大地震直後から、全國民間災後重建聯盟（以下：「全盟」と言う）が、中間支援団体の役割を担った。ここでは、主に全盟の活動を紹介、分析することで、今後の民間中間支援団体の役割について考察したい。

なお、どのセクターからも独立性を保っていることを前提とするため、例えば、外郭団体の様な行政の関与の強い中間支援団体などは、原則として考察の対象から除外した<sup>1)</sup>。

#### 2-2 研究の方法

台湾大地震直後の99年9月26日～10月2日にかけて被災状況を調査したほか、約1年後の00年8月下旬に第2回目調査として台北の全盟本部事務局、及び当時の全盟執行長の霍海原氏（台湾中央研究院社会学研究所長）、副執行長の陳亮全氏（台湾大

学教授)を訪問しインタビューした。

さらに、第3回目の調査として、全盟解散後の02年1月に2代目の執行長であった謝國興氏(台湾中央研究院近代史研究所研究員)及び陳亮全氏を訪問し、全盟の役割について総括的な説明を受けた。同時に松鶴故郷被災地サポートセンターや潭南被災地サポートセンターといった被災地の関係組織も訪問した。これに全盟から入手した資料も踏まえ、全盟の機能や特徴を分析した。

最後に、阪神・淡路大震災後の神戸を中心に活動する中間支援団体の現状を、関係者へのインタビューや関連資料等<sup>2)</sup>をもとに紹介し、全盟の機能や特徴に関して、どのような状況にあったか考察を加えることとした。

### 2-3 全盟設立の経緯及び組織

台湾では、震災直後から多くの民間団体が活動を展開したが、こうした活動を支援、調整する組織が必要との声が高まった。その結果、台湾中央研究院長でノーベル賞学者の李遠哲氏を招集人に、同研究院や台湾大学等の学識経験者が中心となって、震災約2週間後の99年10月7日から2年間の時限付で発足した<sup>2)</sup>。

全盟の設立趣旨及び目的<sup>3)</sup>は次の通りであるが、民間中間支援組織として、民間資源を集積し政府とのパイプ役を目指したことがわかる。

(趣旨)

- ① 資源を調達し、浪費を避ける
- ② 復興作業の有効性、持続性を維持する
- ③ 寄付金の使用状況を管理・監督する
- ④ 再建期における法律、政策を提案する

(目的)

- ① 社会全体の需要を調査し、再建のための民間資源を統合する
- ② 政府と民間とのパイプ役を果たす
- ③ 政府の救済措置、再建作業を監督する
- ④ 募金の運用状況を審査・監督する
- ⑤ 海外の民間団体への協力を求める
- ⑥ 政府と民間との防災システムを強化する
- ⑦ 再建作業を円滑に行う

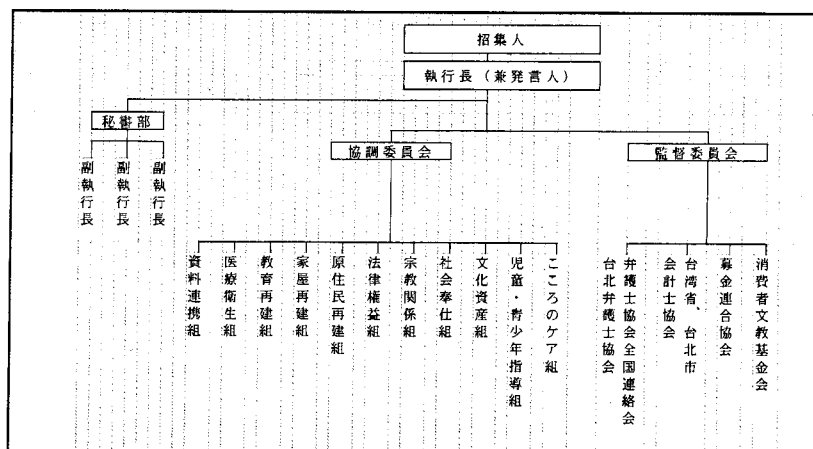


図 2-2 : 全盟組織図<sup>4)</sup>



ため現法令の修正を提案する

⑧ 社会面や文化面の復興に力を入れる

次に、組織面では、市民をはじめとする民間からの寄付金等を審査、監督する「監督委員会」と、民間団体の活動を調整する「協調委員会」とが設置された(図2-2)。

## 2-4 監督委員会の役割

震災支援で民間の募金団体に集まった金額が、総額で約150億円(1元≒3.3円)にも達したことから、使い道が社会的に注目された。そこで全盟では、弁護士協会や会計士協会といった専門家集団のボランティア協力を得て、適正であるかを審査した<sup>5)</sup>。

主な審査項目は、図2-3<sup>6)</sup>の通り。この結果、支援のための募金の活用について、

- ① 募金団体自ら全ての募金を用いて直接支援したケース
- ② 募金団体が募金の一部を用いて直接支援したが、残りは政府や他団体の震災口座に振り込み、支援活動を託したケース
- ③ 募金団体自身、支援の専門家でない等の理由から、全ての募金を政府や他団体の震災口座等に振り込み、支援活動を託したケース

等があることがわかった<sup>7)</sup>。また、募金団体と被災地での活動団体が必ずしも一致しないこともわかった<sup>3)</sup>。

また、募金の用途としては、「救援物資」「慰問金」「医療活動」「仮設住宅」「コンテナハウス」「地方政府仮設庁舎の建設」「防災体系整備」「再建計画作成」「社会的弱者のケア」「社会保険費の補助」「社会福祉組織再建」「家庭支援センター設立」「小中学校再建」「住宅再建」等、多岐に活用されたこともわかった<sup>8)</sup>。

このように、民間募金に対するアカウンタビリティが向上し、社会的信用性が高まったことから、多くの募金団体が全盟の審査監督を受けた。非営利のみならず営利団体、さらに県、市、郷、鎮といった地方政府までもが含まれた<sup>9)</sup>(表2-1)。

以上のことから、監督委員会の特色として、次のことがわかった(図2-4)。

- ① 弁護士や会計士といった専門家を活用したこと

表 2-1: 全盟の審査監督を受けた募金団体等

団体種類		団体数	募金額(元)
民間募金団体	メディア関係団体	35	37億
	営利企業団体	36	12億
	非営利相互扶助団体	92	7億
	社会福祉団体	12	20億
	宗教団体	31	69億
	政治団体	6	3億
	その他	3	0.2億
	小計	215	148億
	県市政府 <sup>(4)</sup>	25	74億
	市郷鎮政府 <sup>(4)</sup>	26	9億
	救援物資 <sup>(5)</sup>		60億

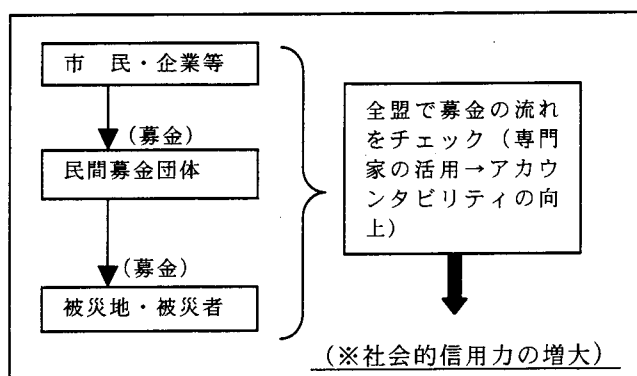


図 2-4: 監督委員会の役割

- ② 募金から支援活動への流れを明確にし、アカウントビリティを高めたこと
- ③ 民間募金団体、ひいては全盟そのものに対する社会的信用力が増したこと

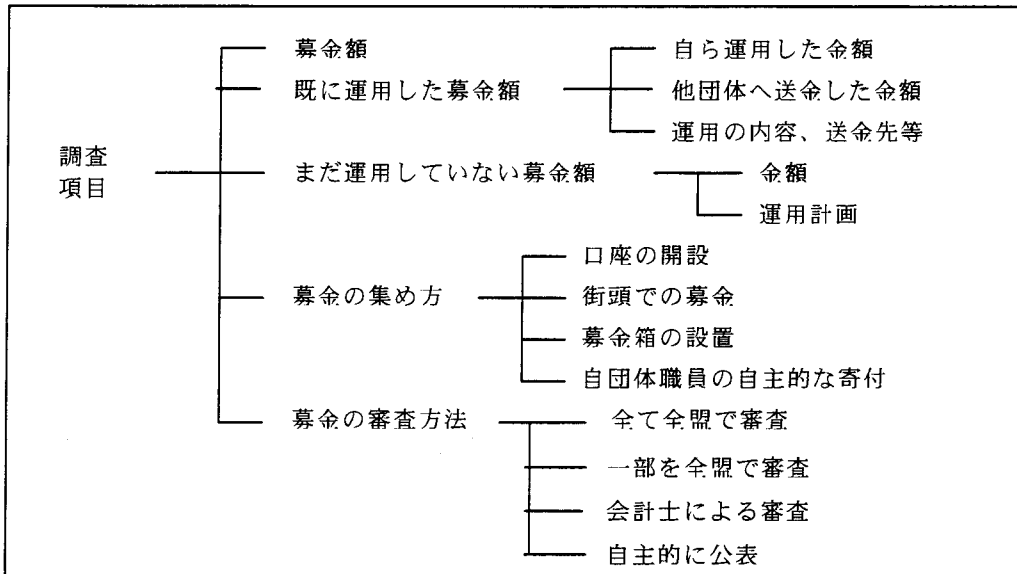


図 2-3：監督委員会による募金の審査項目

## 2-5 協調委員会の役割

協調委員会では、全盟と民間募金団体、民間活動団体、被災者、政府等との連携、調整機能を促進するために、「委員会の設置」「被災地サポートセンターの設置」「民間活動団体への経費助成」「民意調査の実施」「政府への政策提言」等を展開した。

### (1) 委員会（組）の設置

再建には多くの課題があることから、再建項目別に委員会（組）を設置し、関係する民間活動団体を集めた。委員会の代表者は、参加団体から選出した（表 2-2<sup>10)</sup>）。委員会では討議を重ねながら、情報交換や戦略を策定していった。

このように、全盟は委員会の場を設定することにより、再建項目毎に、全盟と民間活動団体、あるいは民間活動団体同士の連携や協働を促進した（図 2-5）。

表 2-2：各委員会に参加した活動団体数及び代表者

委員会(組)	団体数	各委員会(組)代表者
こころのケア	22	「中華心理衛生協会理事長」
児童・青少年指導	14	「児童福祉連盟文教基金会理事」「勵馨基金会執行長」
文化資産	6	「921文化資産再建行動連盟、樂山文教基金会執行長」
社会奉仕	18	「中華民國社会福祉専門家協会秘書長」「921社会奉仕専門家集団執行長」
宗教関係	5	「中華仏教青年会理事長」「一貫道總會總幹事」ほか2団体代表
法律權益	13	「台北弁護士協会理事長」「民間司法改革基金会理事長」
原住民再建	12	「世界展望会会長」「台湾原住民921震災再建促進会執行長」
家屋再建	20	「921家屋再建連盟、都市計画学会秘書長」
教育再建	22	「人本教育文教基金会理事長」
医療衛生	13	「台湾医学会会長」「陽名大学長」
資料連携	2	「開拓文教基金会執行長」「中央研究院計算機センター奉仕組組長」

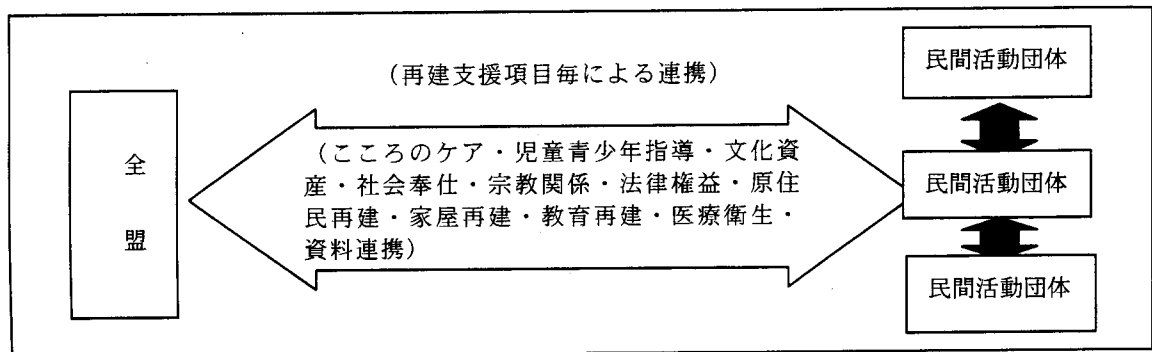


図 2-5：再建項目毎による全盟と民間活動団体との連携

(2) 被災地サポートセンター(工作処)の設置

委員会が再建テーマ毎のシステムであったのに対し、被災地サポートセンターは、被災地毎に再建テーマを横断するものとして、40箇所 に設けられた。全盟自ら設置したもの他、民間団体の活動拠点をセンターとして位置づけたものも含まれている<sup>11)</sup>。

センターの主な役割は次の通り。

- ① 法律問題等被災者の相談に応じること
- ② 再建政策や身元不明者に関する情報を被災者に周知すること

表 2-3：被災地サポートセンターの主な活動内容(例)

再建項目	活動内容(例)
コミュニティ再建	・各被災地サポートセンターによる合同合宿 ・新村建設活動センター計画
被災地広報	・会報誌の発行 ・被災地再建映像記録計画
こころのケア	・震災1周年慈善行事 ・コミュニティ巡回相談
社会福祉	・老人活動センター設置計画 ・独居老人配膳計画、医師搬送計画
児童・青少年ケア	・バスケットボール親子競技会 ・春期児童キャンプ、児童人形劇、楽団
教育再建	・被災地青少年指導計画 ・教員人件費助成計画 ・学生授業復帰計画、食費補助
文化資産保護	・客家文化生活合宿 ・原住民手工芸品研修会
生活安定	・家屋自立再建モデル事業 ・婦女組織育成計画
産業再建	・果物生産販売計画 ・茶栽培合宿研修

- ③ 再建計画や活動に被災者を参画させること
- ④ 民間活動団体のニーズを把握し協力すること
- ⑤ 民間活動団体間の連携や仲介を促進すること
- ⑥ 被災地での政府再建策の執行状況や被災者の反応、要望等を全盟本部に伝えること

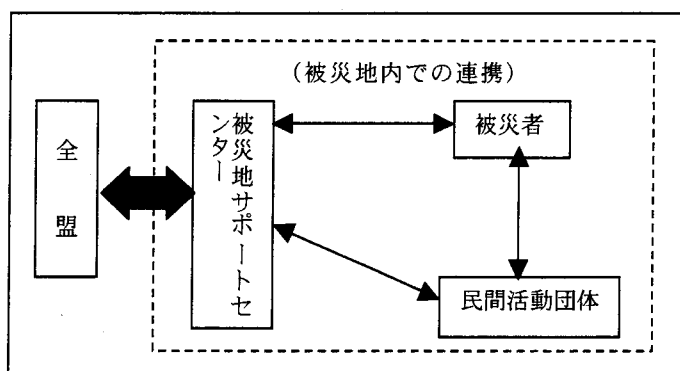


図 2-6：被災地サポートセンターを介した全盟と民間活動団体、被災者との連携

全盟は、各センター毎にスタッフ 2 名を被災地で雇用するとともに、スタッフのための研修も実施するなどインキュベーション的な機能も果たした。具体的な活動は、被災地の状況に応じて各センターの独自性に任せた。民間団体や被災者等が趣向を凝らした多様なプログラムを展開することができた（表 2-3<sup>12)</sup>）。

活動内容は、「コミュニティ再建」「被災地の広報」「こころのケア」「社会福祉」「児童・青少年指導」「教育・再建」「文化資産保護」「生活安定」「産業再建」等多岐に渡る。

このように、全盟は、センターを通して、被災地での「全盟」「民間活動団体」「被災者」間の連携を高めるとともに、被災地の実情、ニーズにあった活動を促進することができた。（図 2-6）

### (3) 民間活動団体への資金助成

再建支援活動を持続させるうえで資金の確保は重要である。全盟は以下の方策により、民間活動団体に経費を助成した。

#### a) 民間募金団体から活動団体への資金助成

募金団体の中には、被災地での支援活動を他に託するものがあったことから、活動団体から申請を募り、全盟が募金団体を斡旋し、経費を支援するシステムをつくった。なお、採択にあたっては、以下の審査基準を設けた<sup>13)</sup>。

- ① 専門性（専門性を備えているか。）
- ② 持続性（長期的かつ持続的な支援であるか。）
- ③ 人的資源（マンパワーが確保できているか。）
- ④ 雇用対策（被災者の雇用につながるものか。）
- ⑤ 地元ニーズ/資源（被災地のニーズや資源に適合したものか。）
- ⑥ 実績（被災者に奉仕した実績があるか。）

審査の結果、148 件の応募に対し 47 件（計：72,308 千円）に助成した。表 2-4 は主な助成実績を例示したものである<sup>13)</sup>。

#### b) 全盟への募金を活用した活動団体への資金助成

全盟自身に対しても、募金団体等から事業活動のために約 1 億 5 千萬元の寄付金が集まった<sup>6)</sup>ことから、計 327 の事業に対して助成金を支給した（表 2-5<sup>13)</sup>）。

#### c) 助成の特色

このように、a) 及び b) からは、資金的な面でも、全盟が中間に入ることで、被災地での活動団体が抱えるニーズと、被災地に貢献したい募金団体の有するリソースを橋渡しする役割を担った（図 2-7）。

#### (4) 被災地を中心にした民意調査

震災半年後の 00 年 3 月から 9 月にかけて、被災者等を対象にした民意調査を毎月実施した。調査項目は、「政府の再建策に対する被災者の評価」「住宅再建、生活再建、こころのケア等に関する評価」「被災者及びその家族の状況」等、被災者に密着した内容が多い（表 2-6<sup>14)</sup>）。

このように民意調査では、「委員会」「被災地サポートセンター」「助成金」等の方策とは、異なったアプローチにより、直接民意を汲み取り再建策に反映していった（図 2-8）。

表 2-4：全盟を仲介とした募金団体から活動団体への資金助成

助成金提供（募金団体）	助成金申請（活動団体）	助成項目（件数）	助成額（千元）
台北市南投縣同郷会ほか 1 団体	南投縣政府ほか 3 団体	小中学校等修繕（32）	3,045
新竹市政府	果然工作室	コミュニティ報作成（1）	150
中央研究院ほか 2 団体	雙崎部落再建団体ほか 2 団体	被災地サポートセンター設置（3）	3,416
新竹市政府	台湾キリスト長老教会	青年キャンプ等開催（1）	420
屏東縣政府、新竹市政府	台湾彩虹原住民ケア協会ほか 2 団体	被災地再建総合計画、プロジェクト実施（3）	6,000
台北弁護士協会	南投縣政府	被災者生活健康維持計画作成（1）	1,241
TVBS ケア台湾文教基金会	人本教育基金会	教育再建計画作成	36,361
台北弁護士協会	大隘文化生活圏協進会	仮設住宅計画作成	1,241
TVBS ケア台湾文教基金会	那魯湾股份有限公司	被災者こころのケア再建計画作成	1,000
許潮英基金会	那魯湾股份有限公司	原住民部落医療レントゲン車購入	1,800
台新銀行	彭婉如基金会	主婦による再建活動作成	10,000

表 2-5：全盟への募金を活用した民間活動団体への助成

再建項目	件数	案件例	補助団休例	補助額（千元）
サポートセンター設置・運営	39	石岡工作処	跨界文教基金会	39,400
コミュニティ再建	57	婆婆媽媽の家	新故郷文教基金会	15,821
コミュニティ会報	13	中寮郷親報	果然文化工作処	7,615
こころのケア	26	高齢者心理再建旅行	賽徳克部落再建工作処	9,601
社会福祉	22	埔里老人安住計画	佛香書苑文教基金会	8,870
児童・青少年ケア	33	被災地青少年総合支援奉仕計画	都市人基金会、勵馨基金会	11,579
教育再建	50	被災地学校建設関係費	北中寮工作処	15,056
文化資産	16	長期撮影保存計画	全景広報基金会	7,459
生活再建	58	自立家屋再建モデル計画	松鶴故郷再建工作隊	18,466
産業再建	10	被災地果物生産・販売計画「石岡梨」	跨界文教基金会	3,289
研修討議会	2	地方政府再建研修討議会	暨南大学公共政策学部	336
活動費	1	記者会座談会、工作処視察、民意調査	全盟	2,724

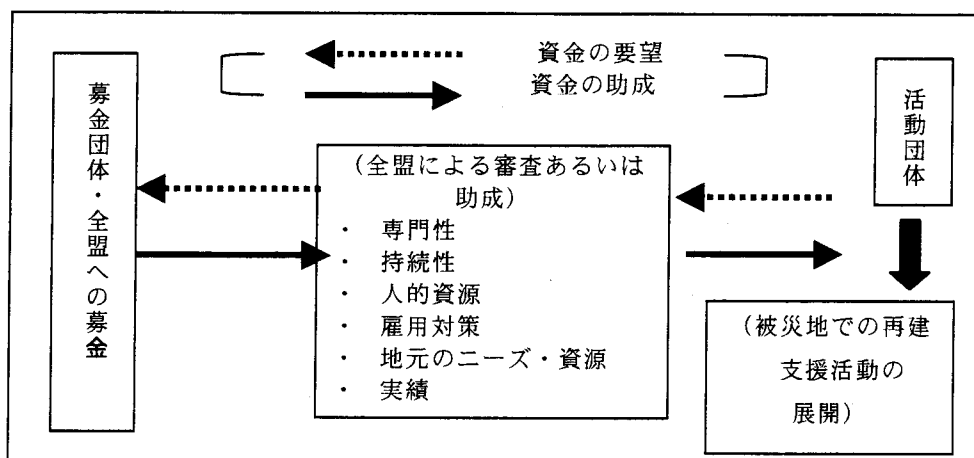


図 2-7：全盟を介した募金団体から活動団体への助成

表 2-6：民意調査の概要

調査時期	対象地域	対象者	主な質問項目(回数)
(第 1 回目) 2000. 3. 13~15	南東縣全域 (13 郷鎮市)	震災時に居住していた 20 歳以上 約 1,000 名 (うち半数が被災者)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 心身の健康状況の変化 (7)</li> <li>・ 住居の損壊状況及び居住問題 (5)</li> <li>・ 政府レベルによる再建築への見解 (5)</li> <li>・ 将来の生活への見通し (4)</li> <li>・ 再建築の優先順位 (4)</li> <li>・ 家庭、友人、近隣関係 (4)</li> <li>・ 緊急の課題 (3)</li> <li>・ 治安問題 (2)</li> <li>・ 住居再建問題 (2)</li> <li>・ 再建と生計 (2)</li> <li>・ 土石流問題 (2)</li> <li>・ ストレス、プレッシャー (2)</li> <li>・ 人生観の変化 (2)</li> </ul>
(第 2 回目) 2000. 4. 11~13	台中縣全域 (13 郷鎮市)		
(第 3 回目) 2000. 5. 9~11			
(第 4 回目) 2000. 6. 11~13			
(第 5 回目) 2000. 7. 18~20			
(第 6 回目) 2000. 9. 4~6			
(第 7 回目) 2000. 9. 7~11	台湾全域縣市	20 歳以上 約 1,000 名	同上

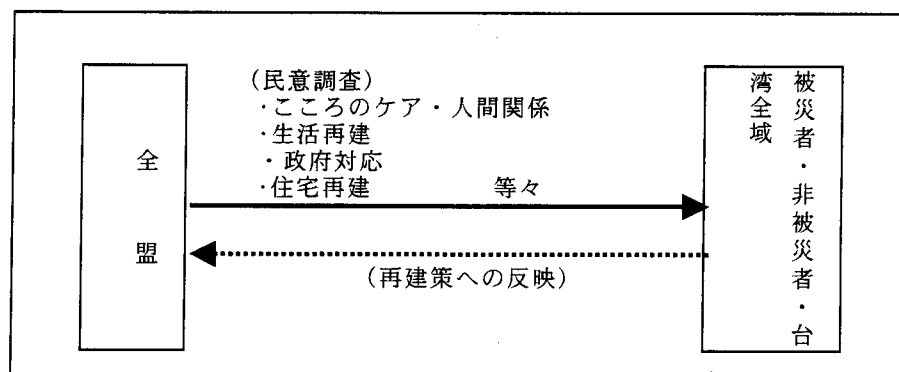


図 2-8：民意調査と再建築への反映

### (5) 政府に対する再建にかかる政策等の提言

全盟は「委員会」「被災地サポートセンター」「助成金」「民意調査」等の方策を通して「被災者」「民間募金団体」「民間活動団体」等との連携を深め、再建のための課題、解決方策を検討した。

これをもとに作成したのが「921 災後重建建議書」（表 2-7<sup>15)</sup>）で、20 項目の再建テーマについて、行政府や立法府等に対して、法律や政策等の提言を行った。

提言内容は、再建計画から財源措置、教育、住宅再建、原住民対策等に渡り、被災地の実情を踏まえた具体的なものとなっている。

全盟は、学識経験者が集まった専門家集団であり、連携、調整機能を通して得た情報等をもとに提言をまとめ、政府に働きかけるアドヴォカシー的機能を担った（図 2-9）。

表 2-7：「921 災後重建建議書」による提言項目

提言項目及び小項目 (数)	小項目 (例)
再建にかかる相談機能 (10)	「再建相談窓口、24 時間フリーダイヤルの設置」「再建関係法令の制定化」
再建財源 (4)	「被災者再建支援財源の統一化」「コミュニティ再建基金の設立」
再建計画システム (5)	「産業、教育、社会再建等ソフト面の充実」「再建計画に対する市民の参画」
再建貸付 (3)	「震災前のローンに対する震災後ローンのような優遇条件の付与」「再建ローンに関する信用保証メカニズムの設定」
土石流危機 (3)	「緊急避難計画の策定」「村の移転に関する被災者の参画」
自然への配慮 (2)	「中部横断道路開発の自然に及ぼす影響のチェック」
集合住宅の再建 (7)	「住宅再建に従事する建設業者への営業税免除」「全半壊判定と建物撤去基準との区別」
個別建築物の再建 (5)	「建築審査の簡素化」「農村集落における再建基準の緩和」
公共施設の再建と審査監督 (6)	「公共施設の入札や工事作業プロセスの検討」「再建工事の責任者、監督機関の明確化」
原住民コミュニティ再建 (4)	「経費支援による自力家屋再建の奨励」「自力家屋再建融資に係る見積書の不要化 (100 万円以内)」
人的資源 (7)	「人手不足に対応した青年再建チームの設置」「人的資源の多様化、兵役免除による再建作業への参画」
被災地産業、雇用再建 (6)	「就職斡旋や職業訓練の実施」「被災地への団体旅行や観光イベントの開催」
環境衛生 (8)	「排水や灌漑整備による二次汚染の防止」「仮設教室や仮設住宅内の低温化」
建築廃棄物 (4)	「建築廃棄物の基準の明確化」「建築廃棄物のリサイクルの奨励」
921 震災再建基金・運用 (1)	「基金の合理的な配分や運用の推進」
教育再建 (5)	「教員や学生の意向を反映した教育再建」「1 クラスに教員 2 名の配置」
こころ及び身体のケア (4)	「基礎医学を主体にした健康ケアシステムの策定」「心身共に健康なコミュニティの構築」
高齢者、身障者のケア (5)	「高齢者、身障者ケアに従事する人手の増強」「中高年、身障者の就職機会の奨励」
文化再建 (9)	「文化資産に関する税法、補助金制度の検討」「文化資産の保存、修復のための人材育成計画」
その他 (6)	「家賃補助の期限問題への対応」「全半壊判定の紛争を解決する組織の設立」

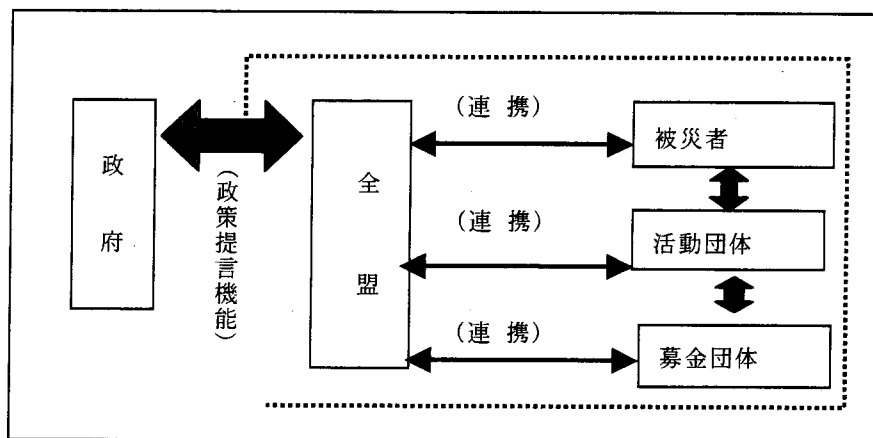


図 2-9：「被災者」「活動団体」「募金団体」等との連携をもとにした政策提言機能

## 2-6 全盟に学ぶ民間中間支援団体の機能及び特徴

「2-3」～「2-5」をもとに、民間中間支援団体としての全盟の機能及び特徴を以下の通り整理した。

### (1) 監督委員会としての機能

監督委員会では、民間に集まった募金を専門家が審査し、募金に対するアカウントビリティが高まった。この結果、民間募金団体、ひいては全盟そのものへの社会的信用性を高めることにもつながった（機能Ⅰ：募金審査）。

### (2) 協調委員会としての機能

協調委員会では、まず、再建項目ごとに委員会を設置し、「全盟」と「民間活動団体」あるいは「民間活動団体」間の連携を深めた（機能Ⅱ：再建項目毎連携）。

次に被災地サポートセンターでは、全盟の被災地での拠点として、被災者や民間活動団体の活動を支援した（機能Ⅲ：被災地連携）。機能Ⅱ・Ⅲにより、項目毎、被災地毎による重層的な再建支援が可能となった。

さらに、資金面では、民間募金団体や全盟に集まった募金を活用し、被災地サポートセンターや民間活動団体の持続的活動を支援した（機能Ⅳ：財政支援）。

また、民意調査により被災者をはじめとする市民の生の声を直接汲み取った（機能Ⅴ：民意調査）。

そして、被災者、募金団体、活動団体等との連携をもとに、再建策を作成し、政府に政策提言した（機能Ⅵ：政策提言）。

### (3) 全盟の特徴

全盟の特徴として以下の点があげられる。

#### ① コーディネーターとしての役割（包括性）

監督委員会や協調委員会の役割を通して、被災地全域を対象に、「被災者」「民間募金団体」「民間活動団体」「政府」等を包括的につなぐコーディネーター



としての役割を担った。

### ②専門家による知識、経験等を生かした支援（専門性）

台湾大学等の学識者を中心に、専門性を生かし、政府への政策提言はもとより、全盟の設立・運営、民間団体・被災地サポートセンターへの支援、会計士・弁護士協会による募金の審査など、活動全般に渡ってイニシアチブを発揮した。

### ③社会的信用力の形成（信用性）

アカウンタビリティを高めることで民間募金や全盟に対する社会的信用力を形成した。全盟のお墨付きを得ようと募金団体や地方公共団体が審査を依頼した。全盟は社会的信用力を背景に、被災者や民間団体への支援や政府への政策提言を実施した。

### ④被災地に密着し被災者をエンパワーメントする再建支援（自立支援性）

「募金の流れの公表」「被災地サポートセンターの活動内容」「助成金交付内容」「民意調査内容」「政府への政策提言内容」等に見られるように、被災地に密着し、被災者をエンパワーメントする支援策を実施した。

## (4) 全盟に見る民間中間支援団体の機能と特徴

全盟の6つの機能（Ⅰ～Ⅵ）及び4つの特徴（①～④）をあらわしたのが図10である。全盟は民間中間支援団体として、被災地内外において、「NGO/NPO」「市民」「政府」「募金団体（民間企業）」といった社会を構成する各セクターのニーズや資源を調整し、連携や協働を促進する媒体として活動した。すなわち、専門性や社会的信用力を背景に、被災地全域を包括的にコーディネートし、被災者の自立を支援する役割を担ったと言える。

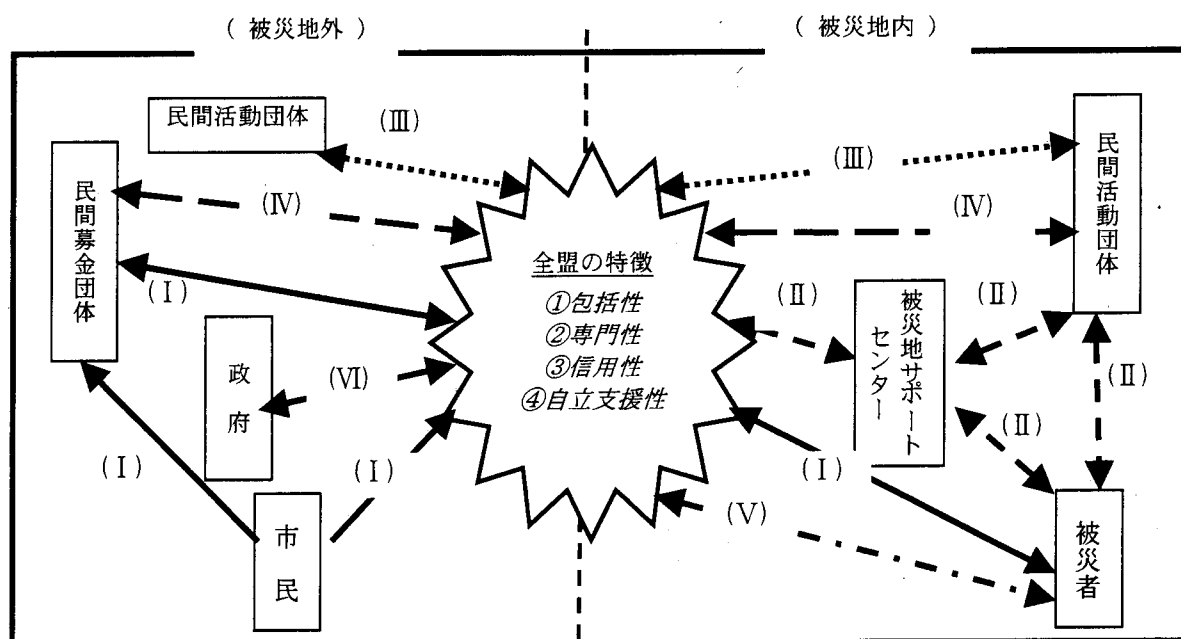


図 2-10：全盟を媒体とした民間中間支援団体としての機能

## 2-7 阪神・淡路大震災を契機に設立された我が国の中間支援団体の紹介及び考察

我が国でも阪神・淡路大震災を契機に、NGO/NPO の活動が活発になるとともに、これらを支援する中間支援団体の活動の場が提供されるようになった。ここでは、全盟の機能や特徴をより明確にするため、参考として、被災地神戸を中心に活動した（活動中の）団体を例示し、全盟の機能や特徴に関してどのような状況にあったか考察を加えた<sup>(7)</sup>。

なお、行政と一定の関係を持ちながら設立されたものであっても、民間中間支援的な大きな役割を果たした団体の活動について併せて紹介した<sup>(8)</sup>。

### (1) 資金的な支援

「HAR 基金<sup>(9)</sup>」は、白地地域等行政支援の及びにくい地域<sup>(10)</sup>で活動する NPO/NGO 等を主な対象に、用途にも特段の制限を設けない、公開審査による迅速で柔軟な資金助成を行った。

「阪神・淡路コミュニティ基金<sup>(11)</sup>」は、NGO/NPO を定着化させ、日常化させることを目的とした中間支援団体等に対して資金を提供する方策を展開した。

しかし、「HAR 基金」では、5年間で募金額が5千万円程度しか集まらなかった。また、「阪神・淡路コミュニティ基金」の場合、募金ではなく、特定の組織からの助成金8億円で賄われた。

### (2) インキュベーション的な支援

「CS 神戸<sup>(12)</sup>」では設立後間もない NGO/NPO を支援すべく、「活動拠点の場の提供」「最長2年間の資金助成」「コンサルテーション業務」「任意団体が行政と契約する際の代行業務」等、自立するまでをインキュベートする機能を担ってきた。しかし、資金調達や人材確保、行政との連携等での課題<sup>(13)</sup>を抱えている。

### (3) シンクタンク的な支援

「神戸まちづくり研究所<sup>(14)</sup>」は、学識経験者やコンサルタント、NGO/NPO 等が中心となり、「まちづくり講師の紹介」や「復興住宅・コミュニティ支援研究会」「神戸市との協働研究会」等を実施してきた。しかし、組織運営やアドヴォカシー機能自体に課題を抱えている。

「被災者復興支援会議<sup>(15)</sup>」は、被災者の生活復興支援を推進するため、被災者と行政の間に立つ第三者機関として、兵庫県によって設立された。事務局の運営やメンバーの人数が行政によるため、ある程度の制約を受けた部分もあったが、中立的な立場を堅持して、従来の行政の発想に捕らわれない政策を提言し、行政施策に取り入れられるなど、被災地の改善に貢献した。

### (4) ネットワークによる支援

「CODE<sup>(16)</sup>」は復興に携わってきた NGO/NPO、市民、学者、ジャーナリスト、企業、行政、国際機関等が連携し、02年1月に発足したものである。各々の復興活動からの教訓

を持ち寄り、「ガイドライン」「支援プログラム」「人材育成」「資金調達」等、ネットワーク組織として活動するうえでの課題に取り組んでいる。

また、社会福祉協議会<sup>(17)</sup>では、神戸市東灘区社会福祉協議会<sup>(18)</sup>が、震災前の91年3月から、自治会といった「地域団体」、地域にとらわれない「ボランティア団体」、保健・医療・福祉の「専門機関・団体」及び「行政機関」からなる「東灘区地域ケアネットワーク会議」という社協を核にしたネットワークを形成していた。今回の震災では、同ネットワークを活用して六甲アイランドにできた仮設住宅の被災者への支援を実施した。

#### (5) 全盟の機能、特徴に関する神戸の中間支援団体の状況の考察

(1)～(4)に紹介した神戸の中間支援団体が、全盟の有する機能、特徴に関してどのような状況にあったか考察を加えることとした(表2-8及び表2-9)。

表2-8：全盟の機能に関する神戸の中間支援団体の状況の考察

全盟の機能	神戸の中間支援団体の状況
募金審査	被災地全般に渡って、民間募金の取り組みを、中間的な立場からチェックする取り組みは見られなかった。
再建項目毎連携	外国人対策等の項目では、中間支援団体と民間団体との連携が見られた。
被災地連携	東灘区社会福祉協議会のように被災地個々の事例はあるが、全域に渡ってサポートセンターの様なものを設置し、連携を促進した団体はなかった。
財政支援	「HAR基金」「阪神・淡路コミュニティ基金」など、自らが募金団体となった事例はあるが、財政規模や支援方法で限界があった。
民意調査	市民ニーズの把握を被災地全域でかつ系統的に実施した団体は少なかった。
政策提言	「神戸まちづくり研究所」や「被災者復興支援会議」等が実施した。

表2-9：全盟の特徴に対する神戸の中間支援団体の状況の考察

全盟の特徴	神戸の中間支援団体の状況
包括性	地域におけるコーディネーターとして活躍した団体はあったが、被災地全域を広域的に包括するような形では見られなかった。
専門性	「阪神・淡路まちづくり支援機構」など専門家集団が形成されたが、活動が部分的な領域にとどまった。
社会性	「被災者復興支援会議」や「東灘区社協」の成功事例など一部を除けば、総じて社会的信用力を得た団体は多くなかった。
自立支援性	復興の中途過程から、被災者エンパワーメントについての重要性を認識した活動が展開されるようになった。

## 2-8 まとめと今後の課題

本調査研究では、民間中間支援団体の役割を考察するにあたって、台湾大地震後の全盟の活動を分析、考察した結果、民間中間支援団体として、「NGO/NPO」「市民」「政府」「民間企業」といった社会を構成する各セクターのニーズや資源を調整し、相互活用を促進する媒体としての使命を担ったこと、そのために「専門性」「社会的信用力」を備え、被災地全域を対象に包括的にコーディネートし、被災者の自立を支援したことがわかった。

最後に、例示的に阪神・淡路大震災後の神戸を中心とした中間支援団体を紹介し、全盟

の機能、特徴から、今後考察すべき点について整理した。

なお、本研究調査では、全盟の分析に比べて、神戸を中心とした中間支援団体を例示的に紹介したに過ぎない。今後の調査研究課題としては、上記の考察すべき点をさらに発展させ、我が国の民間中間支援団体と全盟との比較を通して、今後の民間中間支援団体のありべき方向について提言できるよう、努力したい。

## 2-9 謝辞

全盟の調査にあたっては、台湾大学陳亮全副教授に概要説明、訪問先のアポイントなどお世話いただきました。また、3回目の台湾訪問は東京都中林一樹教授を代表とする「台湾・トルコ・阪神大震災比較チーム」の台湾調査に参加させていただきました。さらに、神戸の民間中間支援団体の紹介にあたっては、小林郁雄氏（HAR 基金理事（当時））、今田忠氏（阪神・淡路コミュニティ基金事務局長（当時））、中村順子氏（CS 神戸代表）、野崎隆一氏（神戸まちづくり研究所事務局長）、村井雅清氏（CODE 事務局長）に、インタビュー等に応じていただきました。ここに記して感謝の意を表します。

## 補注

- (1) 例えば外郭団体では、行政からの出資や出向者、退職者等の割合が高く、行政の意向が反映されやすい組織になっている場合が多い。台湾でも、全盟に対抗して当時の国民党政府が支援した災後重建民間諮詢団や、政府に集まった募金の活用のため設立された(財)921 重建基金会があるが、本論では考察の対象から除外した。
- (2) 主な訪問先は次の通り。小林郁雄氏（HAR 基金理事（当時））、今田忠氏（阪神・淡路コミュニティ基金事務局長（当時））中村順子氏（CS 神戸代表）、野崎隆一氏（神戸まちづくり研究所事務局長）、村井雅清氏（CODE 事務局長）等。
- (3) 台湾では、募金を集めた民間団体と被災地で活動するそれとは必ずしも一致しない（例えば、前者には企業や募金団体が多く含まれている）。このため、本論文では、前者を「民間募金団体」、後者を「民間活動団体」と区別することにした。
- (4) 台湾には日本の政令指定都市のように県と同格に扱われる市（例：台中市）とそうでない市（例：南投市）とがある。
- (5) 全盟は救援物資の一部についても審査を実施した。
- (6) 民間募金団体や個人等から、全盟の事業活動のために 152,085 千円の寄付が集まった。全盟はうち 140,000 千円を助成金として、残りを再建物資購入等他の活動に用いた。また、全盟の事務経費 5,911 千円も民間寄付で集まった。
- (7) このほか、「阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク」「阪神・淡路まちづくり支援機構」「市民活動センター神戸」なども、民間中間支援団体として活躍した。
- (8) 被災者復興支援会議及び神戸市東灘区社会福祉協議会を紹介することとした。
- (9) 「HAR 基金：Hanshin Awaji Renaissance Fund、阪神・淡路ルネッサンス・ファンド」は、阪神・淡

路大震災半年後の95年9月から01年3月まで活動した。同基金の支援対象プロジェクトの主な概要は次表の通り（「HAR 基金事業報告書、HAR 基金特別委員会、2001.1」「HAR はる基金ニュースレター（第1～7号）」及び小林郁雄氏へのインタビュー等参照）。

大項目	中項目	小項目
「まち」 再建	地区まちづくり活動 (45件、227万1千円)	「まちづくり組織の設立・まちづくりハウスの設置」「住民集会・勉強会・ワークショップ」「計画案作成」「地域の緑化」
	広域まちづくり活動 (14件、677万7千円)	「被災地調査報告・イベント」「被災市街地の緑化」
「すま い」再 建	住宅被害調査・再建支援 (9件、488万円)	「住宅被害調査・報告・研究」「再建住宅の設計」
	高齢者への住宅支援 (9件、536万9千円)	「コレクティブ・ハウジング」「地域型仮設住宅」
「くら し」再 建	コミュニティづくり (17件、624万5千円)	「外国人コミュニティ」「地域活動・イベント」
	生活支援(2件、86万円)	「高齢者の生活支援」
「きろ く」づ くり	震災の記録 (7件、496万円)	「記録集・映像・写真」
	情報提供・交流 (6件、227万8千円)	「交流」「情報提供」

(10) 白地地域のように、区画整理や市街地再開発等、行政の復興対策事業の対象に入らなかった地域など。

(11) 「阪神・淡路コミュニティ基金」は、日本財団による復興支援基金8億円をもとに設立されたもの。活動期間を96年5月から99年5月の3年間に限定した。震災後、深刻化・長期化する問題をボランティア等の市民活動により解決することを目的に、

- ① 地域復興プログラム (10件、計：32,746千円)
- ② 民間サービスプログラム (48件、計：230,301千円)
- ③ 民間公益活動・ボランティア活動活動基盤強化プログラム (28件、計：261,704千円)
- ④ その他機器・機材支援プログラム (14件、計：6,877千円)

を対象事業とした（「阪神・淡路コミュニティ基金最終報告書、1999.8.15」「同年次報告書 1996・1997・1998」及び今田忠氏へのインタビュー等参照）。

(12) CS 神戸 (Community Support Center KOBE、コミュニティサポートセンター神戸)は、96年10月に発足。支援事業と直轄事業に分かれるが、支援事業では、発足間もないNGO/NPOに対し以下のインキュベーター機能を担った。

- ① 活動拠点の提供 (活動場所、事務所の経費提供等)
- ② 資金助成 (1団体年間50万円まで、継続助成2年まで)
- ③ コンサルテーション (調査、事業計画、運営の相談、会計監査、各種情報の提供)

また、直轄事業では、「NPO起業コース」を設け、NPOでコミュニティ事業を起こしたい人を対象に6ヶ月間の研修を提供した。また、法人格を持たない (契約主体になれない) 団体のために、行政の受託事業の契約を代行するなどした（「コミュニティサポートセンター神戸：市民社会をつくる、p35-43、市民社会推進機構、2001.9.17」「CS神戸概要、2001.4.1」及び中村順子氏へのインタビュー等参照）。

(13) 我が国では、ボランティアによる努力が活動資金や人材の確保に結びつきにくいこと、民間中間支援団体の活動を支援する政府の制度的な裏付けに乏しいこと、等の課題がある。

(14) 神戸まちづくり研究所の復興住宅・コミュニティ支援研究会の概要は次表の通り。

日 時	議 題 (例)
01.04.04	・研究会開催に至る経過報告と今後の進め方
01.05.14	・社協の地域福祉活動の取り組み動向
01.06.08	・復興公営住宅のコレクティブハウジング「ふれあい住宅」の居住サポートの状況
01.07.05	・高齢化が進む市営住宅の管理上の課題
01.08.02	・復興公営住宅の空室を活用したデイサービス事業
01.09.11	・大阪府の「ふれあい住宅」「グループホーム」
01.10.04	・復興住宅・コミュニティ再生事業のための中間支援組織の立ち上げについて
01.10.24	・「コミュニティ茶店」オープンのための具体的事項
01.12.14	・「コミュニティ茶店・新在家南」の中間報告
02.01.22	・「コミュニティ茶店・新在家南」の今後の展開
02.03.26	・大阪府営高槻五領住宅のふれあいリビング事業状況
02.04.23	・阪神高齢者障害者ネットワークの支援活動について

また、NPO と神戸市の協働研究会では、新たな公共サービスの担い手である NPO と市との役割分担、協働の方法等について枠組みを作ることを目的に、計 4 回の公開ワークショップや公開フォーラムを実施した（「神戸復興塾・神戸まちづくり研究所：市民社会をつくる、p95-104、市民社会推進機構、2001. 9. 17」及び野崎隆一氏へのインタビュー等参照）。

(15) 被災者復興支援会議は、Ⅰ（95. 7～99. 3）、Ⅱ（99. 4～01. 3）、Ⅲ（01. 4～現在）からなる。被災者の「生活実態の把握や意見・要望の聴取」「行政に対する生活復興に向けての提言」「情報誌を通じた情報提供」等被災者に対するアウトリーチと行政へのアドボカシーを精力的に行った結果、コレクティブハウジングの導入や、コミュニティビジネスへの支援、空き店舗の活用等が行政施策として実施された（「兵庫県資料：被災者復興支援会議について」「被災者復興支援会議の活動記録」及び関係者へのインタビュー等参照）。

(16) CODE (Citizens towards Overseas Disaster Emergency、海外災害援助市民センター)は、95 年 5 月のサハリン地震への海外救援を皮切りに 02 年 3 月からのアフガニスタン救援（継続中）に至るまで、被災地 NGO 協働センター、神戸 YMCA、コープこうべ等の NGO/NPO がアドホックに組織を結成し、26 回の海外災害支援活動を展開した「阪神大震災地元 NGO 連絡会議」が中心となったもの。NGO/NPO の恒久的な連携組織として 01 年 1 月に設立した。

その後、海外災害救援における NGO/NPO の役割に関連した講演会を 6 回開催したほか、「①CODE として活動するためのガイドライン」「②CODE が実施する具体的な災害支援内容」「③災害支援のための人材育成」「④活動に必要な資金調達」についての活動を進めている。

(17) 社会福祉協議会は、財政面や人事面等で行政関与の度合いが高く、行政の下請け機動的な活動をするものが多かったが、近年、官民の役割のなかで社協が見直されるとともに、一部社協では、自らのイニシアチブにより中間支援的活動を展開したものがあつたことから、ここでは東灘区社協を紹介することとした（その他にも宝塚市社協のように震災後の活動が後の宝塚 NPO センターの設立につながつた例もある）。

なお、共同募金（赤い羽根）は、震災直後、NHK、日本赤十字社等と共催で「阪神・淡路大震災兵庫県南部地震災害 NHK たすけあい」義援金募集を実施し、15,766,635 千円集めたが、「兵庫県南部地震災害義援金募集委員会」で配分するなど行政的色彩が強かつた。しかし、近年、募金を市民活動にも割り当てるなど、独自の活動を展開しつつある。

(18) 東灘区社協では、ネットワークを通じて、「ボランティア活動の調整とボランティアセンターの開設」「六甲アイランド仮設住宅入居者保健・福祉ニーズ調査」「仮設住宅での友愛訪問活動の推進」

「車椅子福祉車両等による移送サービス」「地域福祉復興活動促進助成」等の支援策を展開した（菅磨志保「仮設住宅におけるボランティア」、p312-317、阪神・淡路大震災後の社会学第2巻、避難生活の社会学」及び「復興一年目の記録—社会福祉協議会の震災被災者支援活動」1997等参照）。

## 参考文献等

- 1) 中間支援の領域と役割の分析：市民活動モデル調査報告書—神戸市における中間支援組織に関する調査一、p4、神戸市・神戸復興塾、2000.3。
- 2) 霽海原、民間參與災後重建：全國民間災後重建聯盟の運作、全盟
- 3) 謝國興、組織與人事：全國民間災後重建聯盟兩年工作紀要、p26、全盟、00.7.25
- 4) 全國民間災後重建聯盟ホームページをもとに、陳亮全氏の説明を受け作成したもの
- 5) 全盟副執行長（当時）陳亮全氏へのインタビュー
- 6) 謝國興・馮燕、全國民間災後重建聯盟九二一震災捐款徵信表：921 震災捐款監督報告書、p37-138、全盟
- 7) 謝國興・馮燕、九二一震災民間募款單位捐款流向表：同上、p140-149、全盟、00.7.25
- 8) 九二一震災捐款操作及用途示意圖、p161、同上
- 9) 「第一節、募款團體分類、p23-24」及び「九二一震災捐款徵信表、p37-138」（ともに同上）をもとに集計したもの
- 10) 謝國興、加盟團體名錄、p19-25 及び組織與人事、p27：全國民間災後重建聯盟兩年工作紀要、全盟、01.9.29
- 11) 聯絡站設置及督導□法、p73、同上
- 12) 附：重建補助案分類明細表、p158-172、同上
- 13) 資源媒合、p64-66、同上
- 14) 全盟民調小□案、p89-91、同上
- 15) 921 災後重建建議書、災後重建議題工作小組、01.5.22

(原稿受付 2002.6.3)

## 第3章：米国・ノースリッジ地震を契機に設立された ネットワーク型中間支援組織の機能に関する研究

### 3-1 はじめに

#### (1) 研究の背景と目的

1995年の阪神・淡路大震災による大災害では、特に生活再建の面において、国や県、市町村等行政による対応では限界があることを教訓として学んだ。震災を契機に、NGO/NPOによる被災者やコミュニティの災害予防、災害直後の救援、復旧・復興段階での生活再建等、自助又は共助による活動が期待されている。

他方、NGO/NPOが有する専門性やスキル、経験等は未だ充分蓄積されておらず、資金や人材、組織体制の整備等も発展途上の段階にある。地震防災におけるNGO/NPOの役割を推進する必要がある。

この点、米国では、1994年のノースリッジ地震の際に、赤十字や救世軍といった全国ベースの災害救援NPO<sup>(1)</sup>（以後「全国災害NPO」と呼ぶ）に加えて、CBO（Community Based Organization）と呼ばれる地域密着型組織が被災者支援に活躍した。

ロサンゼルスは、人口約1千万人を抱える全米第2の大都市圏<sup>(2)</sup>で、移民の割合が高いほか、ホームレスや失業者等、都市化に伴う社会的弱者の問題を多数抱える。大災害の結果、これらの問題は一層複雑となり、画一的なサービスで対処することは難しい。

CBOは、日常的に地域に密着して、こうした社会的弱者に対する奉仕活動を行う。活動分野は、「医療・健康」「食料配給」「住宅」等多岐に渡る。災害時にはこれら弱者を支援すべく、普段からの専門性を生かした活動が期待される。

ノースリッジ地震では、CBOのネットワーク組織として、ENLA（Emergency Network of Los Angeles）が結成された。ENLAは、ネットワークをCBO内に止めず、行政や全国災害NPOにまで拡め、現在も活動を継続している。

我が国も、米国と同様、都市におけるニーズが多様化していることから、将来の地震災害に備えるうえで、米国の地域密着型組織のネットワークを含めた防災体制のあり方は、学ぶべき点が多いと思われる。

#### (2) 研究の方法

本調査研究にあたっては、2003年2月1日から11日にかけて、ロサンゼルスを訪問し、ノースリッジ地震からENLAに携わったCBO、NPO、行政関係者等に対するインタビューを行い（表3-1参照）、今日まで活動を継続しているENLAを中心に調査した。特に、地震直後の設立時は混乱のためあまり記録されておらず、これら関係者の生の声をできる限り拾うよう努めた。これに、入手資料や、ノースリッジ地震に関する各種報告書を参考にしながら、調査を進めることとした。

本稿では、①多様化社会におけるCBOの役割を整理するとともに、②CBOのネッ



トワーク組織としての ENLA について考察する。さらに、③ENLA と行政、全国災害 NPO との関わり方について分析することで、④防災体制の中で CBO ネットワークがどう位置付けられるかを考察したい。

### 3-2 多様化社会における社会的弱者の問題と CBO の役割

#### (1) 社会的弱者の問題

ロサンゼルスは、太平洋に面し、中南米にも近いことから、様々なエスニック・グループが存在する。表 3-2 は、ロサンゼルス郡におけるエスニック別の人口を現したものである。このうち、「英語があまり、あるいは全く話せない人」は全人口の 15.9% (1,513 千人) に達する。また、人口 65 歳以上の高齢者の比率は 9.7% (927 千人)、身体・精神・知覚障害者の比率は 12.9% (1,226 千人) である<sup>1)</sup>。

社会的弱者の問題は、所得、エスニック、ジェンダー、年齢等の要因に、就業、保健医療、社会的支援、法的権利、教育等の問題が加わることで生じるといわれる。災害弱者の問題も、災害により突然起こるというよりは、むしろ日常の問題の延長線上においてより顕在化する場合が多い。全体からすれば少数かもしれないが、災害弱者のニーズは多種多様である。<sup>2)</sup>

米国では、行政や全国ベースの災害救援 NPO による災害時のサービスが、標準的、画一的で多数の被災者に共通するニーズを優先する傾向が強いために、「マス・ケア (Mass Care)」と呼ばれるのに対して<sup>3)</sup>、これら災害弱者の問題は置き去りとなることから、「アンメット・ニーズ (Unmet Needs、満たされないニーズ)」と呼ばれる<sup>4)</sup>。こうしたアンメット・ニーズへの対応が大きな課題である。

#### (2) CBO の役割

米国には、CBO (Community Based Organization) と呼ばれる日常的に社会サービスを提供する地域密着型の組織がある。CBO は米国で広く用いられている概念で、NGO / NPO<sup>5)</sup> と必ずしも厳密に区別されていないが、前者が特定の地域に密着した団体を、後者が全国ベースで活動を展開するものを指す場合が多い<sup>6)</sup>。これらのサービス内容は多岐に渡る。米国課税免除団体 (NTEE: The National Taxonomy of Exempt Entities) によれば、活動分野によって 26 に分類される (表 3-3 参照)<sup>3)</sup>。特に、「健康」「精神衛生」「犯罪、法律関係」「雇用、職業関連」「食品、農業」「住宅、シェルター」「人的サービス」などが災害の際に被災者を支援するものとされる<sup>4)</sup>。

また、本稿で紹介する ENLA では、CBO は主として、以下の分野を中心に、多種多様な少数者のニーズに対応すべく、活動するものとされている<sup>5)</sup>。

○食料 ○輸送 ○避難所・住居 ○健康、医療 ○精神衛生 ○高齢者 ○障害者  
○ホームレス ○エスニック ○言語 ○ジェンダー ○虐待児童 ○ボランティア  
○情報発信 ○通信技術

CBO は必ずしも災害救援専門の団体とは限らない。しかし、以上の点から、普段か

ら地域に密着して社会的弱者を支援する。CBO が、災害時には普段の活動を発展、拡大することにより、災害弱者の多種多様なニーズに対応できるものと期待される（図 3-1 参照）。

なお、本稿でも、赤十字や救世軍の様な全国ベースの災害救援団体を全国災害 NPO と呼び、普段から地域に密着してサービスを提供する団体を CBO として区別する。

(6)

表 3-1 インタビュー訪問先

(※斜字は ENLA 設立時からの関係者で災害当時の状況も聴取した。)

分類	組織名	関係者氏名(役職)
CBO	ENLA (Emergency Network of Los Angeles)	・ Jacqueline Rusell (代表) ・ (※) Kimberly Hall (前代表)
	INFO LINE	・ (※) Burt Wallrich (所長) 他
	HHCLA (Homeless Health Care of Los Angeles)	・ Vickie Casanova (所長代理) ・ (※) Eve Rubell (教育訓練ディレクター)
	SFVIC (San Fernando Valley Interfaith Council)	・ Barry A. Smedberg (所長)
	CARD of Alameda County	・ Ana-Marie Jones (所長)
全国災害 NPO	米国赤十字ロサンゼルス支部	・ Peggy Brutsche (災害サービス部長)
	救世軍南カリフォルニア本部	・ (※) Garvel W. Wike (緊急災害サービス部長)
行政	FEMA	・ (※) David L. Vargo (元ボランティア・コミュニティ団体コーディネーター) ほか
	カリフォルニア州緊急事態サービス局	・ Richard K. Eisner (前災害援助部長)
	ロス郡緊急事態管理事務所	・ (※) Bill Butler (所長代理) ほか
	ロス市緊急事態準備局	・ (※) Anna Burton (局長代理) ほか
	ロス市対人関係委員会	・ Rabbi Freehling (所長)
	ロス市第 3 区	・ Rayna Gabin (第 3 区地域事務所長)
学 識	カリフォルニア工科大学	・ James D. Goltz (地震ネットワーク・アウトリーチ・マネージャー)
	その他	TBS 放送国際・ロサンゼルス支局

表 3-2 ロサンゼルス郡におけるエスニック別人口構成

	ヒスパニック系		非ヒスパニック系		合 計	
	人口(千人)	割合(%)	人口(千人)	割合(%)	人口(千人)	割合(%)
白人系	1,677	17.62	2,960	31.10	4,637	48.71
黒人系	29	0.30	901	9.47	931	9.78
インディアン・アラスカ 原住民系	51	0.54	26	0.27	77	0.81
アジア系	13	0.14	1,126	11.83	1,138	12.00
ハワイ・パシフィック系	4	0.04	23	0.24	27	0.28
その他	2,220	23.32	20	0.21	2,240	23.53
多民族混血系	247	2.60	223	2.34	470	4.94
合 計	4,242	44.56	5,277	55.44	9,519	100.00

表 3-3 NTEE による NPO の活動分野

項目	項目	項目
A 芸術、文化、人文	J 雇用、職業関連	S 地域社会改善
B 教育	K 食品、農業	T 慈善、奉仕
C 環境	L 住宅、シェルター	U 科学
D 動物関係	M 公共の安全	V 社会科学
E 健康	N 娯楽、スポーツ	W 公共の問題
F 精神衛生	O 青少年育成	X 宗教
G 傷病	P 人的サービス	Y 共済
H 医学研究	Q 国際関係	Z その他
I 犯罪、法律関係	R 人権	

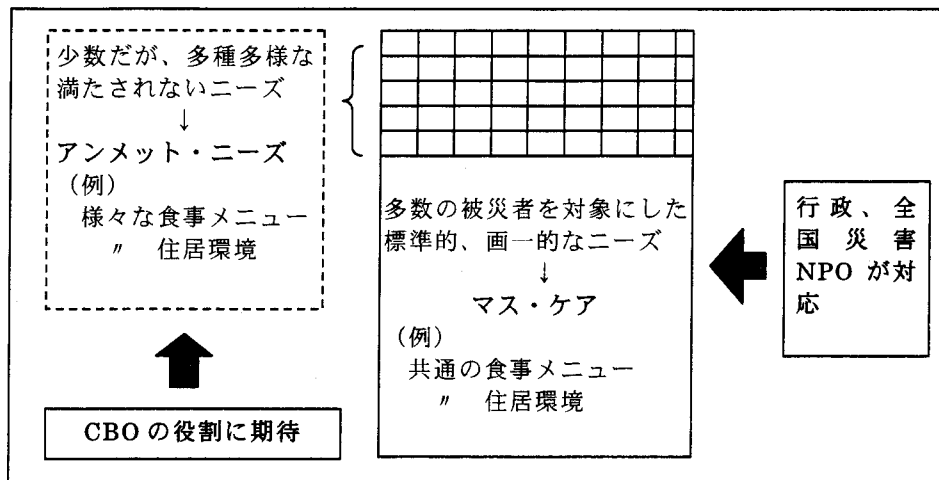


図 3-1 社会的弱者の問題と CBO の役割

### 3-3 CBO ネットワーク組織としての ENLA

#### (1) 設立の経緯

ノースリッジ地震後、個々の CBO による救援活動が行われたが、災害救援に関する経験、ノウハウに乏しく、救援が重複したり、空白地域が生じるなど、多くの問題が生じた。

そこで、CBO のネットワークを築くために次の 3 つの組織が、ほぼ同時期にそれぞれ別個に登場した。

- ① ロサンゼルス市の呼びかけに、CBO、市役所、FEMA、赤十字、救世軍が集まったもの
- ② FEMA と赤十字の呼びかけに、CBO や市役所が参加したもの
- ③ CBO が、情報の共有、行政との調整等を目的に自発的に集まったもの

①～③は、メンバーや活動内容等が重複するため、調整の結果、①に集約され、ENLA (Emergency Network of Los Angeles) が誕生した (図 3-2) <sup>6)</sup>。

#### (2) 構成メンバー

地震直後には 1 千 5 百程度の団体が ENLA と何らかの関係があったと言われるが、正確な記録が残っていない。

2002 年 10 月の時点で、会費を支払ったメンバーが約 80 あり、活動分野別にグラフで表すこととした (図 3-3)。これから、ENLA について、以下のことがわかる。

- ① 専門性を有した CBO が加入していること
- ② 大半は災害救援専門の団体ではないこと
- ③ 全国災害 NPO や行政も加入していること

次に、設立の経緯及び構成メンバーの関係を図 2 に記す。全国災害 NPO や行政及び CBO 自身が、災害における CBO の役割を認識し、ENLA に関わっていることがわかる。

### (3) ENLA に所属する CBO

#### a) CBO メンバーの活動事例

ここでは、ENLA の主要メンバーである CBO が、具体的にどのようなものであるか、3 つの活動事例を紹介するとともに、ENLA と CBO との関係について考察する。

#### (事例1) SFIVC ( San Fernando Interfaith Valley Council )

：高齢者、障害者等に対するサービスを提供

SFIVC は震源地付近のノースリッジ地区及びその周辺地域において、高齢者、障害者等に対するサービスを提供する。主な活動の概要は表 3-4 の通り。

#### (事例2) HHCLA ( Homeless Health Care of Los Angeles )

：ホームレスを中心にした健康・医療等のサービスを提供

HHCLA は、ロサンゼルスダウンタウンを中心に、ホームレスに対する医療、メンタルヘルス、麻薬中毒撲滅等の社会活動に従事してきた。主な活動の概要は表 3-5 の通り。

#### (事例3) INFO LINE

：エスニック等に対する生活に関する情報提供

INFO LINE は、生活に関する電話照会無料サービス(ダイヤル 211)を行う。カウンセリングと異なり、照会に関するサービス提供機関やその連絡先、申請に必要な要件、対象者、対象地域等の情報を提供する。提供に必要な情報は約 4 万 2 千のデータベースに納め、適宜内容をアップデートしていく。

照会件数は 1 日平均 800~900 件、うち女性からが 72% を占める。なかでも、0~5 歳の育児を抱える女性が 58% に達する。特に 1 ヶ月の収入が 500-1,000 ドルの低所得者層で、育児を抱えるヒスパニック系女性からの照会が最も多い。

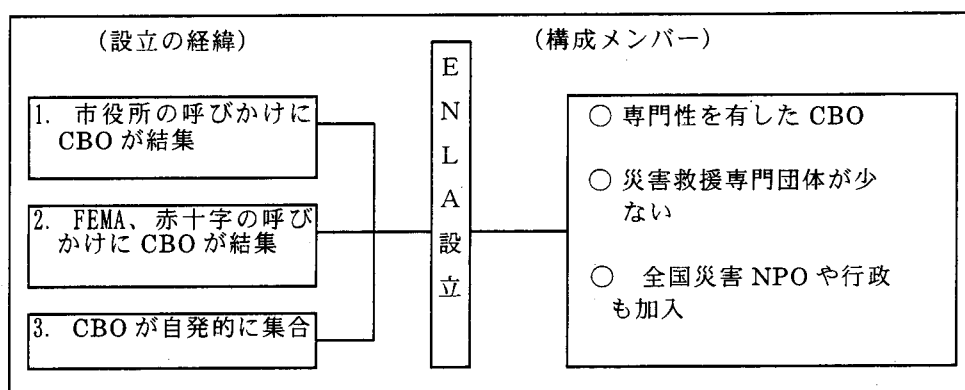


図 3-2 ENLA 設立に関する CBO への期待

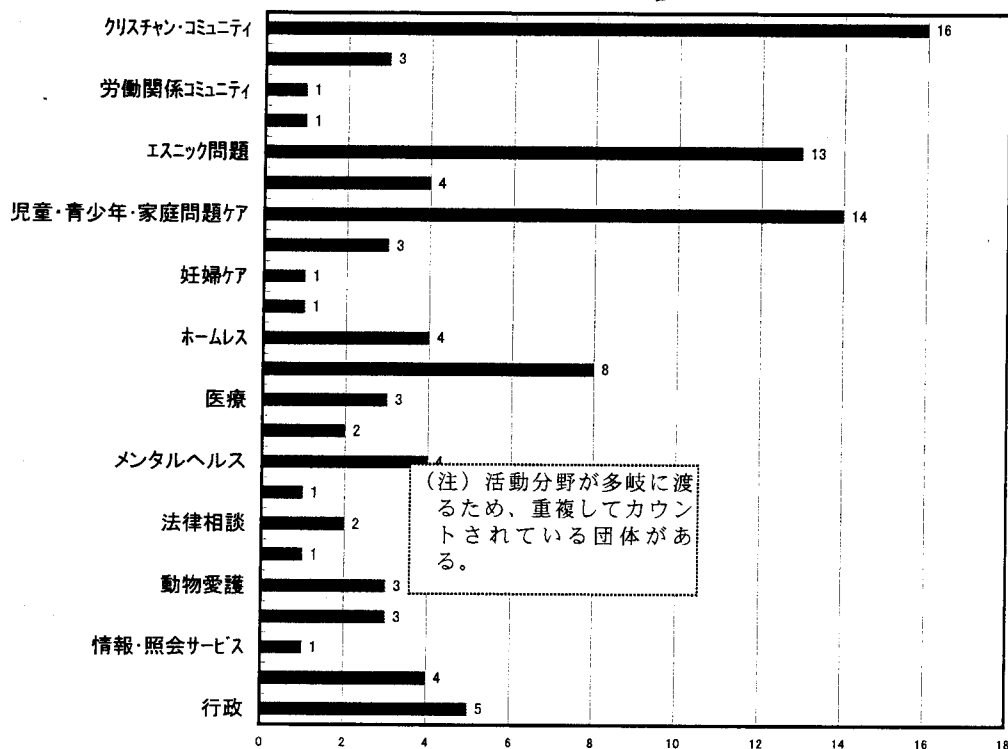


図 3-3 : ENLA メンバーの専門分野別構成

表 3-4 SFIVC の主な活動内容<sup>7)</sup>

項目	内容
① 高齢者買い物代行サービス	買い物代行サービス (週 1 回程度)
② 高齢者栄養食提供プログラム	昼食交流会、栄養食宅配サービス
③ 医療面からの食事宅配サービス	高齢者、障害者の医療状態に合わせて、週に 5 日、昼食を提供
④ 移住者支援プログラム	米国での身分に関する法的手続き支援、母国からの家族呼び寄せ、英語教育等
⑤ ホームレスプログラム支援	冬期避難所提供、食料・衣服・バスのフリーパス等提供、就職斡旋等
⑥ 近隣の職人による支援プログラム	高齢者、障害者の住居に対するペインティング、手すり・セキュリティドア等の取り付け
⑦ 他団体との食事提供共同プログラム	低所得者、失業者等を対象にした宗教団体、福祉団体、労働組合による共同プログラム (20ヶ所)
⑧ 家庭自給自足プログラム	家庭の自立を促し、5 年の支援期間を終了すると、自宅購入資金等を支給
⑨ 虐待児支援プログラム	ベッドや衣服、楽器、パーティドレス、夏キャンプの参加費用を提供、家族復帰を支援
⑩ 高齢者福祉センターの運営 (3ヶ所)	カウンセリング、世代間交流活動、教育・法律・栄養・医療・在宅福祉サービス等
⑪ 家庭支援センターの運営	ケースワーク、緊急食糧援助、健康保険手続き補助、衣服や生活用品の配布
⑫ アダルト・デイ・サポートセンターの運営	身体的、情緒的障害を有する高齢者、家族に対し音楽鑑賞、ピクニック等の機会やカウンセリングを提供

なお、英語を話せない人からの照会に備えて、スペイン語や中国語、韓国語等が話せるスタッフもいる。電話通訳も介すると140言語への対応が可能である<sup>8)</sup>。

INFO LINE はノースリッジ地震直後にも情報を提供しており、その際の主な内容は表3-6の通り。

## b) メンバーとしてのCBOの特色

3つの事例から、CBOが、社会的弱者を中心にした多種多様なニーズを対応していることがわかる。災害時に、CBOは、専門性を生かして活動を発展、拡大させ、災害弱者を支援できる可能性を有する(図3-4参照)。

表3-5 HHCLAの活動<sup>9)</sup>

① ホームレスへの奉仕活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 路上や避難所での食事の配給、心身の健康に関する照会の受付、住宅・公的給付金を得るための支援</li> <li>○ 麻薬及びアルコール中毒、ジェンダー問題、就職等に関する相談</li> <li>○ 路上や避難所での身体検査、結核症検査、エイズ検査・教育、鍼治療等</li> <li>○ 育児教室、麻薬常用防止、親子活動等の家族支援プログラム</li> <li>○ 注射針交換、エイズ検査、心身の健康サービスに関する相談</li> </ul>
② アドボカシー活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ コミュニティや教育に関する活動のためのホームレス団体ネットワークの拡大</li> <li>○ コミュニティの抱える問題に関する普及啓発</li> </ul>
③ コミュニティ調査活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 麻薬中毒及びメンタルヘルスに関する調査</li> <li>○ 覚醒剤やアルコール治療、メンタルヘルスサービス、職業復帰訓練、住宅・健康・法律問題、社会サービス等に関する調査</li> <li>○ 伝染病等調査、エイズ検査・教育に関する調査</li> </ul>
④ 教育訓練	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ スタッフに対する教育・訓練</li> <li>○ ケースワークやカウンセリングの技能向上</li> <li>○ ホームレスとの接触の仕方、危害の防止、肝炎・エイズ教育、医療・メンタルヘルス、麻薬、結核症教育等</li> </ul>

表3-6 INFO LINEがノースリッジ地震直後に提供した情報<sup>10)</sup>

<ul style="list-style-type: none"> <li>○緊急連絡先 ○高齢者保護サービス ○郡の災害時ホットライン ○動物シェルター</li> <li>○建物の安全確認 ○サービス停止 ○裁判所 ○寄付 ○眼鏡 ○FEMA ○資金援助 ○食料</li> <li>○高速道路情報 ○借家契約 ○住宅支援 ○保険 ○住宅の賃貸 ○法律アドバイス</li> <li>○薬 ○健康診断 ○こころのケア ○メキシコ総領事館 ○行方不明者 ○郵便 ○衛生</li> <li>○学校閉鎖 ○避難所 ○シャワー ○税金問題 ○交通機関 ○失業問題 ○ライフライン</li> <li>○ボランティア ○水配給緊急</li> </ul> <p style="text-align: right;">以上 34 項目</p>
<p>(例) 緊急連絡先に関する提供内容</p> <p>① 赤十字の連絡先    Antelope Valley                      支部：(805) 948-4729</p> <p>                                 Burbank                                              支部：(818) 842-5295</p> <p>                                 Glendale/La Crescenta 支部：(818) 243-3121</p> <p>                                 Los Angeles                                           支部：(213) 739-5200</p> <p>② 赤十字では、緊急の食料や避難所が必要な人のためにホットラインを開設した。24時間対応可能で、スペイン語が話せる通訳も用意している。</p> <p>                                 電話番号：(213) 739-4543</p> <p>③ 救世軍では、支援を必要とする人のために緊急災害電話を開設した。</p> <p>                                 電話番号：(800) 725-9005</p> <p>                                                         (213) 380-9729    Burbank 地区、スペイン語対応</p> <p>                                                         (213) 463-5681    Hollywood 地区、スペイン語対応</p>

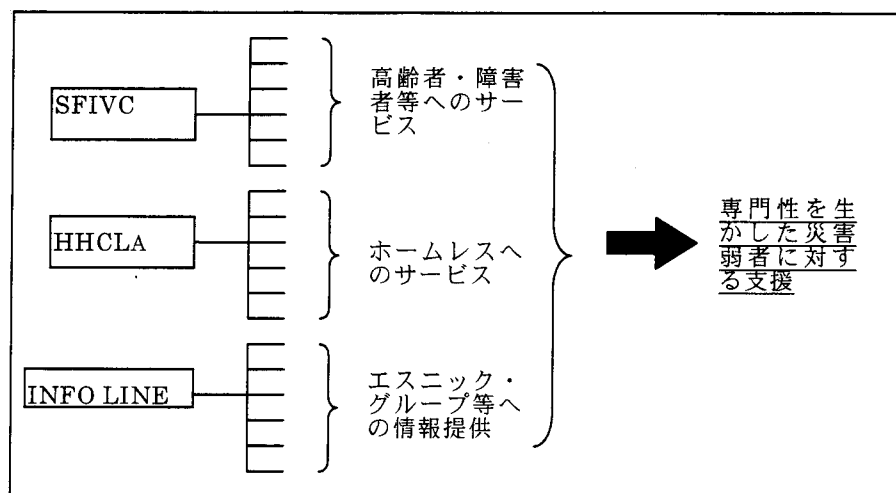


図 3-4 災害時における CBO の役割イメージ

#### (4) ENLA の活動概要

ENLA の主な使命は、以下の通り<sup>5)</sup>。

- ① CBO 同士及び CBO と行政等との連携
- ② 支援に関するニーズとシーズとのリンク
- ③ CBO に対する研修・訓練の提供
- ④ CBO、行政、メディア等に対する情報提供
- ⑤ CBO の資金確保のための調整

CBO は、本来、災害救援団体ではなく、ノウハウや知識、経験等を有しないものが多い。このため、ENLA は、CBO の連携を図る一方で、防災力を向上させるための方策を講じた。

表 3-7 は、ENLA の策定した防災計画をあらわしたものである。活動は「災害への備え」、「災害発生後の対応」、「対応終了後の評価」の 3 段階に分かれている<sup>(7)</sup>。

この中で、ENLA 特有の以下の 2 点につき、紹介する。

##### a) 分科会

CBO はそれぞれが専門のサービス分野を有しており、ENLA では、被災者のニーズにより的確に應えるため、専門分野別を中心に分科会を設置する(表 3-8 参照)。また、分科会では、中心となるリーダー団体を指名する。これにより、

- ① 同じ専門分野等の CBO を連携させ、訓練等を通して、分野毎の災害対応力を高める。
- ② 自分の専門分野でないニーズに対しても、他の CBO を紹介するなど、ENLA 全体として課題を処理する。

ことが可能となる。

##### b) アンメット・ニーズ (Unmet Needs: 満たされないニーズ) 委員会

個々の災害弱者が有する多種多様なニーズは、対応が置き去りになることが多いことから、ENLA では、ノースリッジ地震後にアンメット・ニーズ委員会を設立した。

表9は、実際の事例をあらわしたものであるが、

- ① 普段から社会的弱者に接しているために、ニーズを見つけだすことが可能なこと
- ② CBOだけでなく、行政や全国災害 NPO 等の有する資源も動員し、社会全体で課題を解決することがわかる。

表 3-7 ENLA の防災計画<sup>11)</sup>

項目	小項目	主な内容
① 災害への備え	a) 研修・訓練	○ 4半期毎の講演・研修会 ○ 災害発生を想定した実戦的な図上訓練
	b) 分科会設置	○ 専門分野別に分科会を設置
② 災害発生後の対応	a) 理事会召集	○ 会長は、災害発生後2日以内に理事及び分科会リーダーを招集。 ○ 被害を受けた ENLA メンバーへの支援策を検討
	b) 分科会活動開始	○ 分科会リーダーによる活動の開始 ○ ENLA 又は分科会リーダーが政府と交渉
	c) 支援ミーティング開催	○ FEMA、カリフォルニア州、ロサンゼルス郡、ロサンゼルス市等が加わったミーティングを開催 ○ 災害直後に CBO、全国災害救援 NPO、行政間の情報共有を開始
	d) アンメット・ニーズ委員会開催	○ 復旧段階では、個々の災害弱者に対するアンメット・ニーズ委員会を開催
③ 活動評価レポートの作成 <sup>(7)</sup>	a) 評価ミーティング開催	○ 活動評価ミーティングを開催し、今後の課題等を検討
	b) レポート内容	○ コミュニティの被災状況や影響 ○ ENLA ミーティングの参加者リスト ○ 災害対応の過程で発生した問題 ○ 将来の災害に対する行動リスト
	c) 関係機関への配布	○ ENLA メンバー、被災市、ロサンゼルス郡、カリフォルニア州、FEMA、赤十字等にレポートを配布

#### (5) CBO ネットワーク化による災害対応メカニズム

以上から、ENLA は、災害弱者を中心とする多種多様なニーズに対応する CBO の持ち味を防災対策に生かすため、次のメカニズムを構築したといえる(図 3-5 参照)。

- ① 備えの段階において、ENLA は、連携を推進し、訓練・研修の機会を提供することにより、CBO の防災力の向上を目指す。
- ② 災害が発生すると、分科会やアンメット・ニーズ委員会を開いて、個々のニーズに対応し、行政や全国災害 NPO との連携を図る。
- ③ 活動が一段落すると、評価レポートを作成し、行政や全国災害 NPO 等に配布し教訓の共有を図る。



### 3-4 ENLA と全国災害 NPO や行政との関係

設立の経緯や構成メンバーからもわかるように、ENLA には、全国災害 NPO や行政も関係する。これらは、ENLA の政策や活動、予算等の意思決定機関である理事会メンバーにもなっている<sup>(8)</sup>。

CBO ネットワークとしての ENLA が、全国災害 NPO や行政にとってどのようなものであり、いかに連携しているのかを考察する。

#### (1) ENLA と全国災害 NPO との連携

ENLA には、赤十字<sup>(9)</sup>・救世軍<sup>(10)</sup>が設立時から関与している<sup>(11)</sup>。両者とも米国を代表する災害救援 NPO であるが、組織が大きい故に、人材や財源面等で本部からの指導、支援が行き渡り、一定のルールに従って災害救援を行う。そのため、両者の支援活動に対しては、以下の指摘がある<sup>(12)</sup>。

- 災害直後の短期的な救援に重点が置かれている。
- 基本的にマス・ケアを念頭に置いた支援である。
- 指示系統が中央集権的で、サービスも画一的、官僚的となり融通が効きにくい。

このため、多種多様で長期的な支援を要するマイノリティ・ニーズについては CBO との連携を重視する。赤十字の場合は、自前の人材育成プログラムを ENLA メンバーにも提供する<sup>(13)</sup>。また、救世軍の場合は、オフィスの一室とスタッフを ENLA 事務局のために無償で提供する<sup>(14)</sup>など、ともに ENLA の活動が持続的になるよう支援する。

さらに、資金助成プログラム等(表 3-9 の事例 3 参照)を通して、CBO で処理できない課題を赤十字・救世軍の支援プログラムに引き継ぐことも可能となる(図 3-6 参照)。また、ENLA は、全米災害救援ボランティアネットワーク(NVOAD<sup>(15)</sup>: National Volunteer Organization Active in Disaster)の傘下にあるロサンゼルス郡災害救援ボランティアネットワーク(LA VOAD<sup>(15)</sup>)として位置付けられている点でも、赤十字や救世軍との結びつきが強い。

#### (2) ENLA と行政との連携

##### a) ロサンゼルス市やロサンゼルス郡との連携

ENLA 理事会への参画を経て、ロサンゼルス市やロサンゼルス郡<sup>(16)</sup>は、97年3月19日に、ENLA を防災対策のパートナーとして正式に認知した(表 3-10 参照)。

具体的な協働事業では、例えば、ロサンゼルス市では、2000年の Y2K 問題に備えて、関係行政機関、ビジネスセクター、ENLA、メディア等と協働で企業や住民向けの普及啓発パンフレットを作成した。これを ENLA のメンバーのエスニック団体が 13ヶ国語に翻訳し、英語が読めない住民に配布した<sup>(14)</sup>。

また、ロサンゼルス郡では、2002年に15項目からなる郡の緊急管理戦略プラン(Los Angeles County Operational Area Strategic Plan for Emergency Management)を策定したが、うち10項目で ENLA の参画を求めた(表 3-11 参照)。

表 3-8 ENLA 分科会 <sup>12)</sup>

分科会名	リーダー団体 (本来の活動分野)	リーダー団体の 役割
①避難所・住居	Homeless Health Care Los Angeles (ホームレス)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 分科会の名簿を管理する。</li> <li>○ 災害に備え、会議や計画、訓練等を実施する。</li> <li>○ 災害時には、6 時間以内に ENLA に連絡する。</li> <li>○ 分科会メンバーの被害状況報告を把握する。</li> <li>○ ENLA 総会で活動状況を報告する。</li> </ul>
②食料配給	LA Regional Food Bank (食料配給)	
③メンタルヘルス	Catholic Charities (教会コミュニティサービス)	
④動物保護・預かり	City of LA, Department of Animal Regulations (動物保護)	
⑤宗派を超えた連携	World Vision of Los Angeles (災害救援、貧困撲滅)	
⑥サウス・ベイ地区	American Red Cross, Greater Long Beach Chapter (災害救援)	
⑦健康・医療	Operation USA (健康・医療救援)	
⑧その他	INFO LINE (情報照会サービス)	

表 3-9 アンメット・ニーズの事例 <sup>13)</sup>

	問題点	解決策
事例 1	77 歳の老夫婦で家屋が損傷。夫人はアルツハイマーの疑いがある。ペットの糞尿の始末ができず衛生上問題がある。	福祉団体や郡政府の支援で、住居の衛生状態を向上させる。夫人の病因を診断する。ボーイスカウトが協力し、カーペットを取替え、家屋を修繕する。
事例 2	独身男性でガンを患う。住んでいたアパートを転貸しようとしたが、一部損壊で法的に不可能となった。住まいや経済面で問題がある。	政府あるいは全国災害 NPO に資金的な支援を要請する。あるいは新たな住宅の提供先を探す。もしくは、アパート所有者に対し、一部損壊に伴い家賃低減を要請する。
事例 3	住宅損壊に伴う移転のため、冷蔵庫、ストーブやその他電気製品を必要とする被災者が増加。	FEMA から 3 ヶ月間のレンタルに必要な資金助成が出るが、申し込みから 10 日間かかる。赤十字が代わって前払いする。

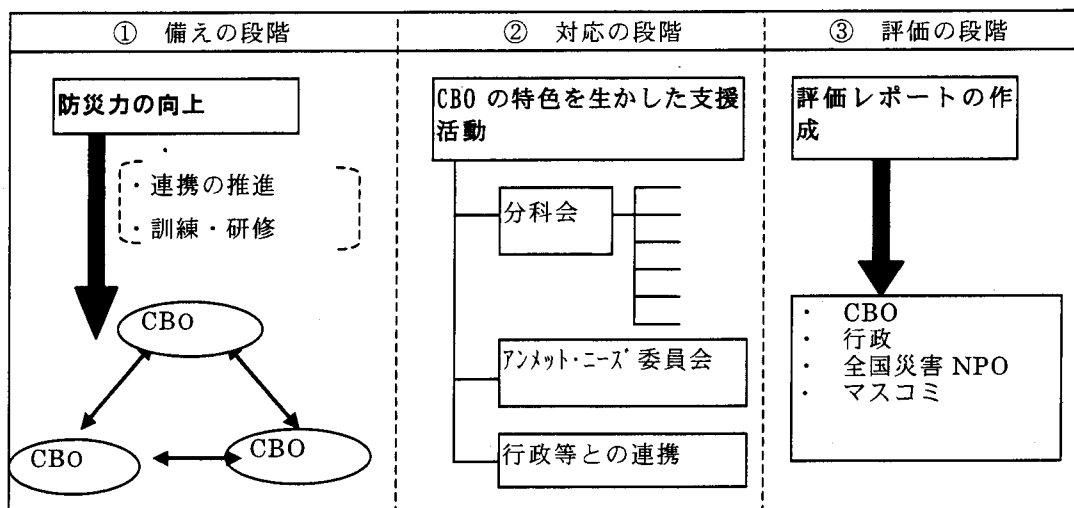


図 3-5 CBO ネットワーク化による災害対応メカニズム

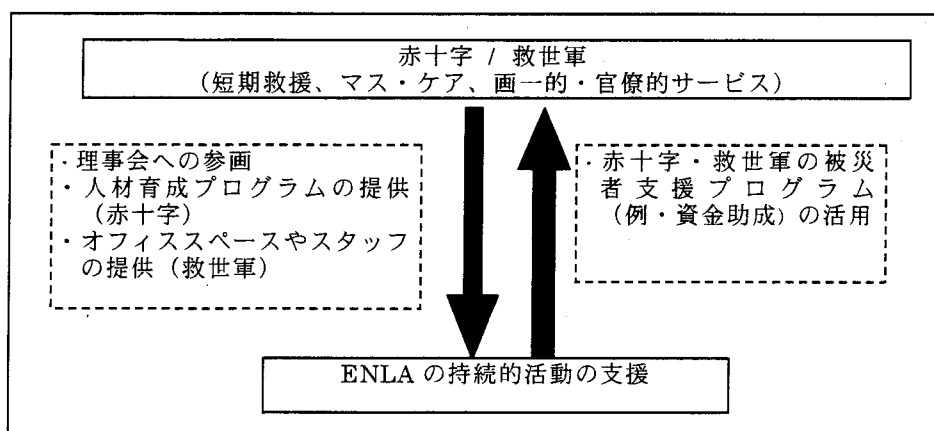


図 3-6 全国災害 NPO による ENLA の持続的活動のための支援

### b) ENLA による行政との連携のための環境づくり

ENLA は、カリフォルニア州政府の SEMS (Standardized Emergency Management System: 標準緊急事態管理システム) を採用する。SEMS は、本来、緊急時における州-郡-市等行政間の協力体制を強化するため、組織体制や専門用語の定義等を標準化するものである。具体的には、指揮官 (Incident Commander) の下に、計画、運営、ロジスティックス、予算・庶務等のセクションを置くなど、その名称及び役割等を統一し、自治体間の円滑な応援体制を整備する。ENLA でも、SEMS を通して、ロサンゼルス市やロサンゼルス郡と歩調を合わせ、情報共有や対策実施等の面での迅速な連携を図る (図 3-7 参照) <sup>(17)</sup>。

また、行政は中立性・公平性の故に、他者との連携に慎重なところがあるが、ENLA は、行政の施策に対するアドボカシーを行わず、中立的立場を維持することにより (各メンバーがそれぞれの立場でアドボカシーを実施することは構わない)、行政が連携しやすい環境を整備している <sup>(15)</sup>。

### c) ENLA と行政との連携の特色

行政との連携の特色を示したのが、図 3-8 である。

- ① ENLA は、行政と同じ緊急事態管理システムを採用するとともに、中立的立場を維持することで、ロサンゼルス市やロサンゼルス郡にとって、連携しやすい環境を整備する。
- ② 市・郡とも ENLA の意思決定機関である理事会のメンバーで、上記①の要因も加わり、ENLA を公式のパートナーとして承認することとなる。
- ③ パートナリシップを通して、市や郡との協働や施策への参画が活発になり、ENLA への社会的信用力が増し、持続的活動が推進される。

### (3) 連携に伴う相乗効果

ENLA と全国災害 NPO・行政との連携により、以下の効果が期待できる (図 3-9 参照)。

- ① 全国災害 NPO や行政で解決できないアンメット・ニーズの課題を、ENLA を介して CBO に引き継いでもらう。

- ② ENLA は、CBO では処理できないマス・ケアに関する課題を、全国災害 NPO や行政の既存のプログラムで対処してもらう。ENLA の持続的活動に対する支援も受ける。
- ④ 連携により、「標準的なマス・ケア・サービス」と「個々の災害弱者へのサービス」の使い分けや、組み合わせが可能となる。

表 3-10 ロサンゼルス市とロサンゼルス郡による ENLA の認知<sup>16)</sup>

① CBO は普段からコミュニティに対し、レベルの高い専門的なサービスを提供する。
② ノースリッジ地震後、CBO は互いのあるいは政府との連携の必要性を認識し、ENLA を設立した。市及び郡はその貢献を認める。
③ CBO によるサービスが重複しないよう、市及び郡は、適切な支援を行う。

表 3-11 LA 郡緊急管理戦略プランへの ENLA の参画<sup>17)</sup>

項 目	ENLA の参画
① 郡・市、ビジネスセクター、NPO による連携の強化	○
② 訓練や備えによる災害に強いコミュニティづくり	○
③ コミュニティにおける経済再建計画作成	○
④ 災害後の雇用者の安定	×
⑤ 政府、ビジネスセクター、NPO による危機管理意識の高揚と専門性の強化	○
⑥ 災害リスクに対する政府、ビジネスセクター、NPO の意識の強化	○
⑦ 災害後の再建作業に係る政治家の役割の強化	×
⑧ 災害後の寄付の受付やボランティアの活用	○
⑨ 災害弱者や英語文盲者を含めた災害の備えや災害対応プログラムの作成	○
⑩ 郡政府での災害対応・再建プラン、訓練の強化	○
⑪ 学識経験者、研究者との関係強化	×
⑫ 法制度化等による通信技術の向上	×
⑬ 連邦、州、郡、市、災害対応団体、マスメディアとの連携による情報伝達強化	○
⑭ 危機管理強化のための住民、郡職員の知識向上	○

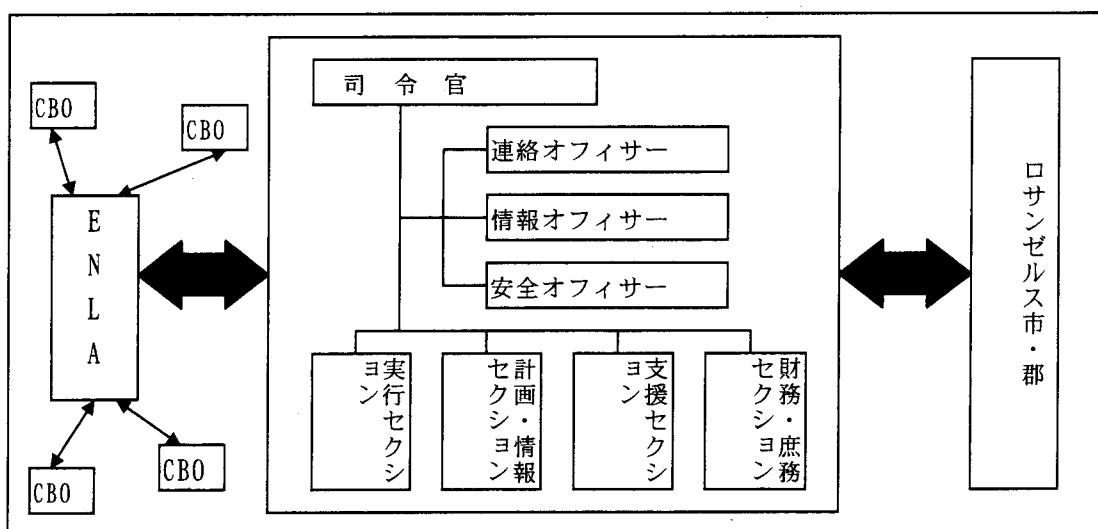


図 3-7 SEMS の採用による ENLA と行政との連携

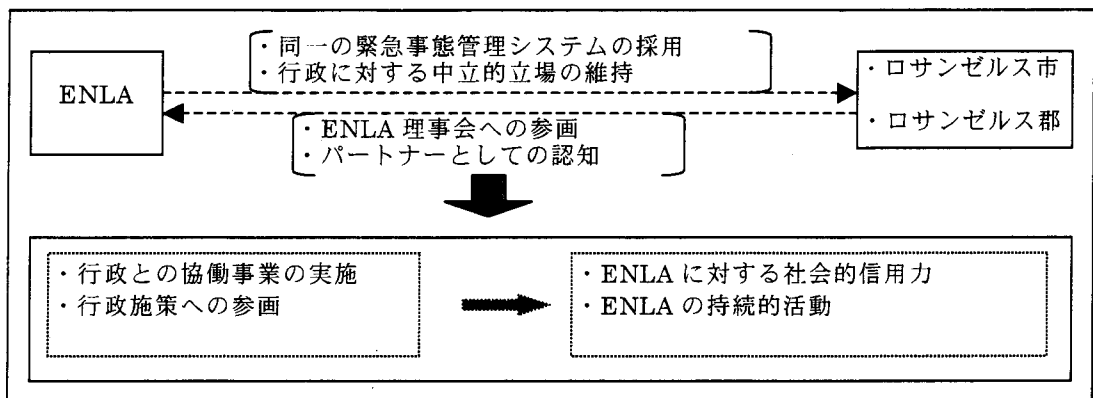


図 3-8 ENLA と行政との連携の特色

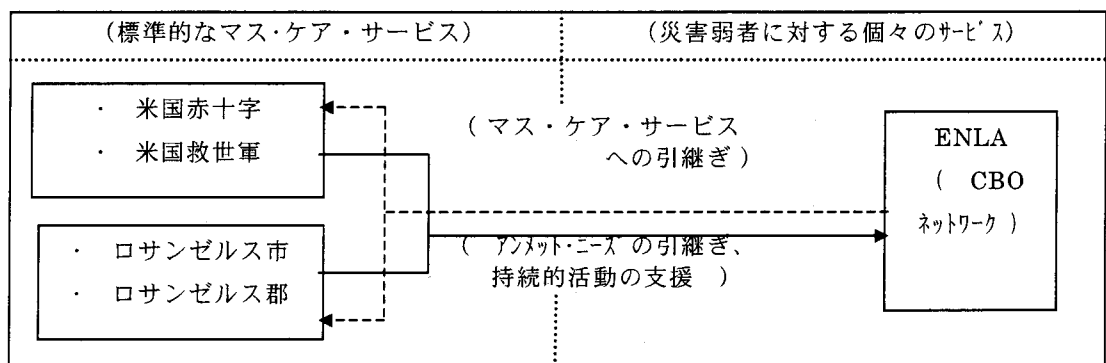


図 3-9 ENLA と全国災害 NPO・行政との連携に伴う相乗効果

### 3-5 考察：米国・ノースリッジ地震を契機に設立された CBO ネットワークの特色、及びそこから得られる教訓

#### (1) CBO ネットワークの特色

本稿では、都市における多種多様なニーズを有する災害弱者への対応として、CBO（地域密着型組織）ネットワークの活動、役割について考察した。以下に特色を整理する。

- ① 米国の都市社会には、低所得者、高齢者、障害者、虐待児童等社会的弱者が多数存在し、災害後には多種多様なマイノリティ・ニーズが発生する。これらは、全国災害 NPO や行政によるマス・ケアでは対処が難しい。
- ② アンメット・ニーズは、社会的弱者への奉仕活動を展開する CBO が、普段の専門性を生かして対応することが可能である。ロサンゼルスでは、ノースリッジ地震を契機に、CBO のネットワーク組織（ENLA）が設立された。
- ③ 大半の CBO は災害支援のスキルを有しないために、ENLA は、CBO を連携し、防災力を向上させていく。災害発生後は、専門分野毎の分科会やアンメット・ニーズ委員会を始動し、災害弱者のニーズに対応する。
- ④ 全国災害 NPO や行政も、CBO の役割を認識しており、ENLA との連携を推進する。連携により、「標準的なマスケア・サービス」と「個々の災害弱者へのサービス」の使い分けや組み合わせが可能となり、ENLA も持続的活動のための支

援を受ける。

- ⑤ ノースリッジ地震を契機に、CBO の役割が認識され、行政、NPO を含めた防災協働体制全体の枠組みの中での、役割分担が確立する。

## (2) CBO ネットワークの活動、役割から得られる教訓

図 3-10 は、ENLA の活動、役割から得られる教訓について、整理したものである。「コミュニティをベースにした活動」「行政等との連携」は、我が国の NGO / NPO にとって重要な課題であることから、将来の地震災害における被災者支援に備えて学ぶべき点が多いと思われる。

### ① 都市における災害弱者が有する多種多様なニーズの認識

都市には、様々な社会的弱者が存在し、災害時には多種多様なニーズを有する災害弱者となる。これらのニーズは置き去りにされることが多く、その点を十分に認識する必要がある。

### ② アンメット・ニーズに対応するための地域密着型組織のネットワーク化、及びそれらに対する防災力の養成

アンメット・ニーズの課題解決には、地域で日常的に社会的弱者を支援する CBO の活用が有効である。我が国には必ずしもこれに該当するものは少ないが、類似の地域のボランティア団体等<sup>(18)</sup>を育成することが考えられる。

### ③ 地域密着型組織と行政、及び全国レベルの災害専門組織をつなぐ中間支援的なネットワーク組織としての役割

個々の地域密着型組織をネットワーク化し、行政や災害専門組織等との窓口となる中間支援的組織が、連携を円滑にする上で重要である。

### ④ 様々なセクターが協働する防災体制の実現

様々なセクターが協働することにより、「標準的なマスケア・サービス」と「個々の災害弱者へのサービス」の組み合わせが可能となる。地域密着型組織の持続的活動も支援される。

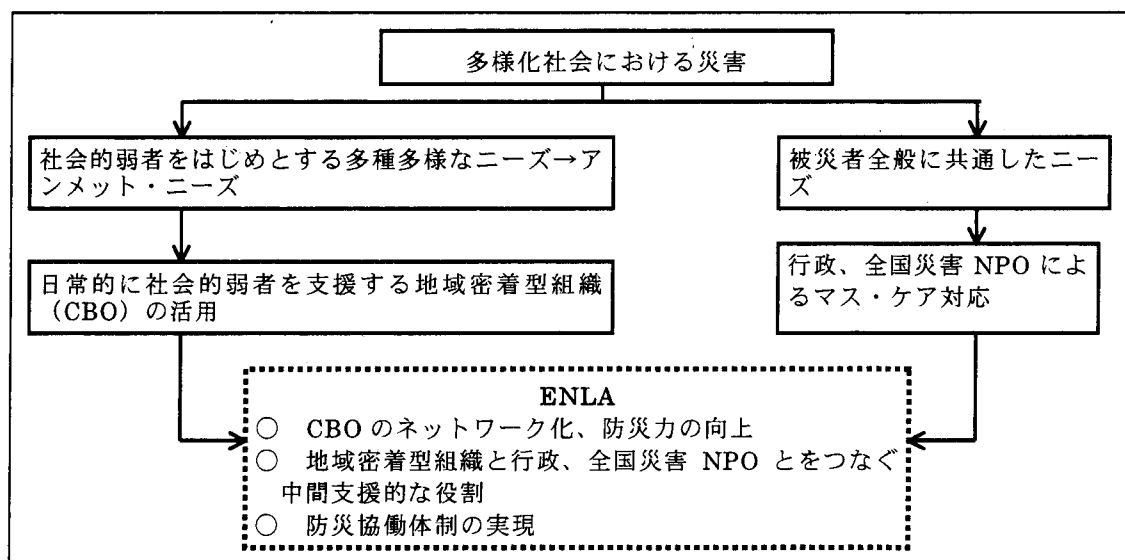


図 3-10 ENLA の活動、役割から得られる教訓

### 3-6 今後の課題

米国社会には、キリスト教宗派などによる教会コミュニティがあり、これをベースにした CBO を Faith Based Organization と呼ぶ。本稿では宗教の有無に関係なく、コミュニティベースのものを CBO として扱ったが、教会の役割については、今後も米国社会における民間レベルの防災活動を研究する上での検討課題としたい。

また、我が国には必ずしも CBO に類似するものが少なく、CBO ネットワークの役割をそのままあてはめることは難しいが、我が国の防災における地域密着型組織のネットワークのあり方により貢献できるよう研究を発展させていきたい。

### 3-7 謝辞

本調査研究にあたっては、大阪大学人間科学部渥美公秀助教授、防災科学技術研究所特別研究員の鈴木勇氏に ENLA のご紹介を含め、米国の災害 NPO 事情についてご示唆をいただきました。また、現地では、SFIVC のメンバーで、ENLA 設立前の CBO 集結の段階から中心的な役割を果たし、設立後は会長を 2 期務めた Kimberly Hall 女史、並びに関係者の皆様に一方ならぬお世話になりました。ここに記して感謝の意を表します。

### 補注

- (1) NGO/NPO の呼称は米国でも明確に区別されていないが、これらの団体の多くが非営利法人として免税団体の認定を受けていることから、NPO の呼称を使用することとした。
- (2) ロサンゼルス郡の人口は約 1 千万人、面積は約 10,600k m<sup>2</sup>、郡内に 88 の市がある。ロサンゼルス市は、その中で最も大きく、人口は約 380 万人、面積は約 1,200 k m<sup>2</sup>。
- (3) 仮設住宅の仕様や食事メニューなど、多数の被災者に対する画一的なサービスを指す場合に用いられる。赤十字、救世軍によるサービスも基本的にはマス・ケアであることは両団体とも認めている。我が国でも阪神・淡路大震災時の行政によるサービスは基本的にはマス・ケアであったといえる。
- (4) マス・ケアだと、衣食住等の面で習慣の異なる移民や、高齢者、障害者等マイノリティのニーズにそぐわない。例えば、サンドイッチやハンバーガーの配給が全ての米国人に受け入れられるとは限らない。1989 年カリフォルニア州北部を襲ったロマプリータ地震でも、中産階級を主な対象にしたマス・ケアに支援の重点が置かれ、個々の災害弱者のニーズが置き去りとされたことが問題となり、以後の教訓となった。
- (5) NPO は、合衆国内国歳入法第 501 条 (C) 第 3 項、及びカリフォルニア州歳入税法 23701d 条に定める非営利法人として、寄付金の免税措置を受ける。
- (6) (参考文献 2) によれば、" Both CBOs and NGOs are part of the category of non-profit service organizations. The distinction between CBOs and NGOs is approximate. A CBO is a non-profit organization that has a local or regional base and is not part of a national or international organization. "とある。さらに、「NPO 基礎講座、一市民社会の創造のために、日本 NPO センター常務理事・事務局長、山岡義典編著、ぎょうせい」では、「CBO とは、(略)、それぞれの地域の中で地域のために活動する団体について、特にコミュニティに密着していることを強調するときを使用します。(略)、NPO と言うのもっと広がりがあり、必ずしも地域に密着するというイメージではありません。」とある。

今回のインタビューにおいても、ほぼ全員から上記と同じ内容のコメントが得られ、赤十字や救世軍も CBO というよりは全国ベースの NPO であるとの説明を受けたことから、本文のように区別することとした。

- (7) ENLA の防災計画は 2000 年に策定されたが、今日まで大きな災害が発生していないので、実際に活動評価レポート作成した例は未だない。
- (8) 理事は合計 22 名。うち、全国災害 NPO が 9 名、行政が 7 名。
- (9) 米国赤十字は、1881 年に設立され、全米に約 2,700 の支部を持つ。2 万人を超える有給職員その他、140 万人にのぼるボランティアがいる。災害救助のため赤十字が出動する回数は、年間約 5 万 5 千回。「平時における国内及び国際救援システムの構築、伝染病、飢餓、火事、洪水等災害による被害軽減、災害防止のための方策の実施する機関」として、連邦法で認定されている。災害時の主なサービス内容は下表の通り。
- (10) 米国救世軍は、1899 年に設立された。バージニア州に全米本部があるほか、東部、中央部、南部及び西部の 4 つの地域に地域本部を置き、その下に 39 の地域支部と 11,000 以上のオペレーションセンターを持つ。災害時の主なサービス内容は下表の通り。

赤十字と救世軍のサービス内容

赤十字	救世軍
○被害状況調査 ○避難所 ○食事配給 ○緊急物資の配布 ○医療・看護 ○第一次救急 ○血液供給 ○福祉サービス照会 ○緊急資金援助 ○ケースワーク ○通信サービス	○避難所 ○食料配給 ○緊急物資の配布 ○家具・ベッド・掃除機配給 ○医療・看護 ○ケースワーク ○被害者、行方不明者の照会 ○緊急雇用労働者へのサービス提供 ○聖書の配布

- (11) 赤十字、救世軍の担当者とも ENLA 設立時から深く関係する。特に救世軍の Wike 氏は、初代の ENLA 会長、現在は副会長として貢献している。
- (12) インタビューでは、赤十字・救世軍の組織やサービスについて、赤十字、救世軍の担当者自身を含め、CBO 及び行政関係者のほぼ全員から、同様のコメントが得られた。
- (13) 赤十字には、災害ボランティア養成のため様々な研修プログラムがある。例えば、ロングビーチ支部の場合、入門編からマス・ケア・サービス、避難所運営、ロジスティックス全般など、約 20 ものコースがある。
- (14) 事務局はロサンゼルス市のダウンタウンの一角にある救世軍南カリフォルニア本部の一室で、10 人程度の会議が可能。
- (15) NVOAD は、防災に従事する NPO の全米ネットワーク組織で、サービスの重複を解決すべく、1970 年に設立された。赤十字、救世軍等主要な全米 NPO が加入している。また、NVOAD の傘下に州レベルの SVOAD ( State Volunteer Organization Active in Disasters )、その下に郡や市レベルの LVOAD ( Local Volunteer Organization Active in Disasters )が続く。ENLA は、ロサンゼルス郡を代表する LVOAD と位置付けられる。
- (16) ロサンゼルス市の防災担当部局は EPD ( Emergency Preparedness Department : 緊急事態準備事務局 )、ロサンゼルス郡の防災担当部局は OEM ( Office of Emergency Management : 緊急事態管理事務所 )。
- (17) ENLA が SEMS の採用を決定したのは、2000 年の防災計画策定時で、ノースリッジ地震直後の行政との連携が困難であったこと等が背景にある。これまで、実践例はないものの、緊急時の組織体制の整備に取り組んでいる。一方、個々の CBO の場合、本来災害救援に特化した団体でないことから、ENLA を通して SEMS に参画する。  
現在、カリフォルニア州北部では、CARD ( Collaborating Agencies Responding to Disaster ) of Alameda の様に、NGO/NPO/CBO に対して SEMS に関する研修を実施する民間機関があるなど、カリフォルニア州では、民間レベルでも SEMS が普及しつつある。
- (18) 自治会、婦人会、社会福祉協議会で、現在も活発な活動を継続しているものや、新興の NGO / NPO で、コミュニティベースの活動を展開しているものがある。

## 参考文献

- 1) U. S. Census Bureau: Census 2000 Summary File 1 & 3, Los Angeles County, January 16,



- 2001.
- 2) Robert Bolin, Arizona State Univ. & Lois Stanford, New Mexico State Univ., "The Northridge, California Earthquake : Community Based Approaches to Unmet Recovery Needs ", p.10, 1998.
  - 3) NATIONAL CENTER FOR CHARITABLE STATISTICS ホームページの” NTEE-CC Summary
  - 4) 柏木宏、「災害ボランティアと NPO、アメリカ最前線、マスコミ情報センター発行、朝日新聞社発売」、P15-16、1995年。
  - 5) ENLA FACT SHEET, 1995年。
  - 6) 鈴木勇・渥美公秀、「「集合的即興」の概念から見た災害救援に関する研究」、ボランティア学研究、Vol. 2、p. 70-74、2001年。
  - 7) SFVIC 2001/2002 Annual Report、ホームページ及びインタビュー結果。
  - 8) INFO LINE, 2002 Annual Report 及びインタビュー
  - 9) HHCLA 紹介パンフレット及びインタビュー
  - 10) INFO LINE, January 27, 1994/5:00pm 94 Quake memo #13
  - 11) ENLA Disaster Plan, p. 6-11, July 13, 2000
  - 12) ENLA ホームページ “ Committee Chairs ”、ENLA Disaster Plan, P. 6-11, July 13, 2000、及び ENLA HOMELESS SERVICES & SHELTER COMMITTEE WORK PLAN 2/5/2003 からまとめたもの
  - 13) MINUTES OF MEETING OF GREATER LOS ANGELES UNMET NEEDS COMMITTEE, May 3 1994
  - 14) ENLA Y2k Information Flyer ( English and Other Language )、ENLA Y2K EXERCISE November 17, 1999、及び ENLA News Letter ( April, July & September, 1999 )
  - 15) ENLA Disaster Plan, p. 11, July 13, 2000
  - 16) LA County Emergency Operation Board / City of LA Emergency Management Council Joint Meeting, March 19, 1997
  - 17) Los Angeles County Operational Area Strategic Plan for Emergency Management, January 29, 2002

(原稿受付 2003. 5.23)

## 第4章 阪神・淡路大震災を契機にした活動を展開する NGO/NPO に関する考察

### 4-1 研究の背景と目的<sup>1)2)</sup>

阪神・淡路大震災を契機に、多くの NGO/NPO が、行政による支援とは異なった観点から、被災者に対する緊急救援や生活支援を中心とする支援活動を展開した。

行政が、マクロ的な観点から、緊急救援、復旧・復興のための制度を構築するとともに、財政面やインフラ・施設の整備といったハード面を中心に、多数の被災者が抱える課題から優先的に支援を展開する傾向があるのに対して、NGO/NPO は、ミクロ的な観点から、一人ひとりの被災者に細やかに接し、ソフト面を中心に、個人が抱える課題に柔軟かつ迅速に対応するなど、行政とは異なったスタンスで支援を展開してきた。

当初、NGO/NPO は避難所を中心に、それぞれが主に個別に活動を展開した。しかし、被災者の生活の場が、避難所から仮設住宅さらには恒久住宅へ、あるいは震災前に居住していたまちへと移行するにつれて、課題が長期化、多様化、複雑化し、個々の NGO/NPO による対処では困難が生じてきたことから、ネットワークを構築し、連携する動きが現れてきた。

さらに、震災後 9 年近くが経過し、被災地の状況が日常時に戻るにつれて、NGO/NPO の活動が、被災者支援から、市民主導による社会の実現へと向かうようになった。一方、行政においても、地域社会の共同利益を民間と行政が担うという考え方のもと、NGO/NPO を含めた「参画と協働」を推進しようとしている。震災を契機に台頭した NGO/NPO による活動が、新たな転機を迎えている。

一方、地震災害における NGO/NPO の役割に関しては、「01 年 1 月のインド・グジャラート地震における NGO 活動を中心にしたコミュニティの生活再建支援について」、「99 年 9 月の台湾大地震後の“全国民間災後重建聯盟”から学ぶ民間中間支援団体の役割について」、及び「94 年 1 月の米国・ノースリッジ地震を契機に設立されたネットワーク型中間支援組織の機能に関する研究」において考察した結果、防災 NGO/NPO が被災者を効果的に支援するために、以下の機能を有していることがわかった。

#### ① 地域密着性

地域再建のためには、被災者の自立再建や市民の防災力の向上が不可欠であり、支援するためには、普段から、被災者との信頼関係を構築し、地域に密着することが必要である。

#### ② 専門性

被災者の住宅再建や生活再建等にあたっては、多様で複雑なニーズ

に応えなければならず、それぞれの分野に精通した専門性が求められる。

### ③ ネットワーク性

被災者支援のためには、NGO/NPO、行政、企業、市民等社会を構成するあらゆる主体が有する資源を動員することが必要であり、これらをつなぐネットワーク性が求められる。そして、NGO/NPOに社会的信用力がある場合に、このネットワーク機能が一層有効に働く。

05年1月には、阪神・淡路地域では震災10周年として1つの節目を迎えるが、上記をもとに、本章では、阪神・淡路大震災被災地 NGO/NPOの活動の軌跡を検証することにより、我が国でのNGO/NPOの評価、環境、変遷、機能、及び今後の課題等について考察する。

## 4-2 研究方法

阪神大震災後、有識者の意見や震災後の経過をまとめた文献等<sup>1)~4)</sup>を参考に、主だった活動を展開してきた15のNGO/NPOを抽出し、03年8~12月にかけて訪問調査を実施した。また、これらNGO/NPOは、近年、連携組織を設立し、被災者支援から新たな市民社会の実現を目指していることから、これら7つの連携組織についても併せて調査した。調査の際には、それぞれの関連資料を入手し、インタビュー内容と併せて分析した。

これらをもとに、個々のNGO/NPOのこれまでの活動の軌跡を検証するとともに、活動を細分化し、その対象先を明確化することにより、活動の機能を分類した。さらに、NGO/NPOに対す資金的な支援も加味して、NGO/NPOの評価、環境、変遷、機能、今後の課題について考察することとした。

### (主なインタビューの内容)

- これまでの活動の経緯、変遷（緊急救援→復旧→復興）
- 活動の概要及び対象先
- 役割の機能（例：地域密着性、専門性、ネットワーク性）
- 活動を持続、発展させていく上で必要な要素
- ネットワーク、中間支援、協働といったコーディネートに対する考え方（対NGO/NPO、行政、地縁組織、企業等との連携）
- 震災10周年を迎えて及びその後の展望

表 4-1：調査先（個々の NGO/NPO）

① 阪神高齢者・障害者支援ネットワーク	⑨ 西須磨まちづくり懇談会
② プロジェクト 1-2	⑩ しみん基金・KOBÉ
③ まち・コミュニケーション、プラザ・ファイブ	⑪ 木口ひょうご地域振興財団
④ 被災地 NGO 協働センター	⑫ 阪神・淡路まちづくり支援機構
⑤ 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク	⑬ 被災地障害センター
⑥ 神戸復興塾、神戸まちづくり研究所	⑭ たかとりコミュニティセンター
⑦ 市民活動センター神戸	⑮ 日本災害救援ボランティアネットワーク
⑧ コミュニティ・サポートセンター神戸	

表 4-2（調査先：NGO/NPO のネットワーク組織）

① 震災がつなぐ全国ネットワーク	⑤ 海外災害援助市民センター
② 全国災害救援ネットワーク	⑥ 市民社会推進機構
③ 市民と NGO の「防災」国際フォーラム	⑦ ひょうご市民活動協議会
④ 被災地 NGO 協働センター	

#### 4-3 被災地で活動する主な NGO/NPO の活動紹介

##### (1) 個々の活動

##### a) 阪神高齢者・障害者支援ネットワーク（阪神高齢者支援ネット<sup>5)</sup>～9)、 付表 1・2 参照)

震災直後、神戸市長田区で、避難所の高齢者・虚弱者の保護に奔走した「長田地区高齢者・障害者緊急支援ネットワーク」での活動を契機に、被災地最大の仮設住宅である西神第 7 仮設住宅（1,060 戸、1,800 人、うち 9 割が 65 歳以上）で高齢者・障害者の生活支援を展開した。主なミッションは以下の通り。

- 一人暮らしの高齢者を孤独死させない。
- 高齢者・障害者を寝たきりにさせない。
- 仮設住宅を住みよい生活の場とするためにコミュニティづくりを図る。

復興住宅への移行とともに、仮設住宅で構築されたコミュニティの崩壊が危惧されたことから、「あじさいの家（99.8～03.3）」と「伊川谷工房（99.8～現在）」を開設し、「デイ・サービス」「相談の場」「しごと場」「つどいの場」等を提供し、地域の高齢者等の交流・生きがいの場をつくった。また、復興住宅では地域との連携が不可欠なことから、自治会等とも連携し、活動を展開してきた。

阪神高齢者支援ネットは、緊急から復旧、復興支援、高齢者・障害者に対するきめ細やかなサービスを一貫させてきた。また、地域に密着したサービスを展開し、復興住宅における自治会等地縁組織からも信頼が高い。

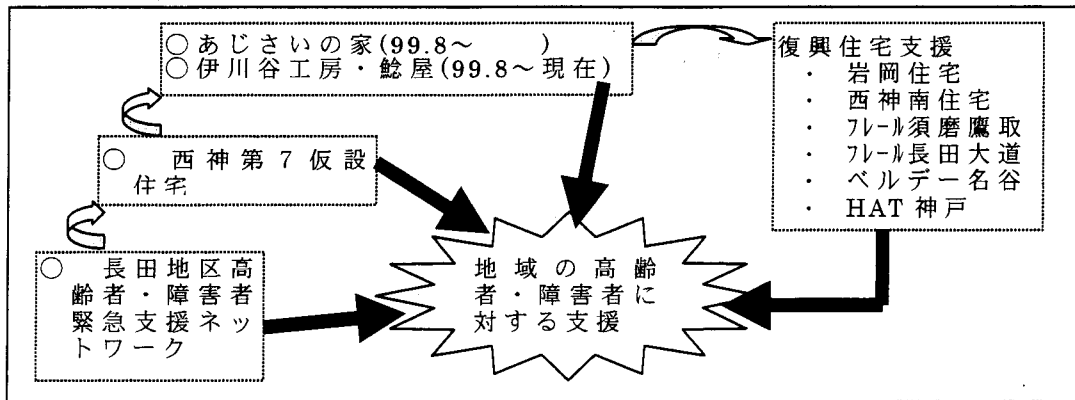


図 4-1：高齢者・障害者に対する支援活動

b) プロジェクト 1-2 (ワンツ-<sup>10)</sup>、付表 3 参照)

神戸市兵庫区湊川中学避難した被災者で設立したもの。被災地に住み続ける者として「何ができるか」を考えながら、活動を展開してきた。

交通の便が悪い仮設住宅の被災者のために、全国から届けられた品物や生活必需品を満載して仮設住宅を巡回する出張ストア「みんなよって屋」を開催したほか、統率力のある被災者（やくざ）を仮設住宅のまとめ役として応援したり、労組の協力を得て企業の施設でイベントを実施したり、行政のシステムに基づいた支援とは異なった、コミュニティの人的つながりを重視しながら支援活動を展開してきた。

現在の主な活動は、次の通り。ワンツ-は、被災者が中心となって、地域を活性化する仕掛けを展開してきた。

① 地域ふれあいプロジェクト

同じ地域に住むもの同士が共に集う場を提供し、地域の助け合いや支えあう環境を醸成する。

② 高齢者生きがい・仕事づくりプロジェクト

共働工房「みんなよって屋」を運営し、高齢者が作った品物を販売することを通して、生きがい作りと収入を得るきっかけ作りを行う。

③ 縁をつなごうプロジェクト

神戸市より市民活動のための拠点として運営を委託された「サポートステーション永沢」を拠点に、これまで出会った人との縁を大切にし、災害時等に協力しあえる関係を構築する。

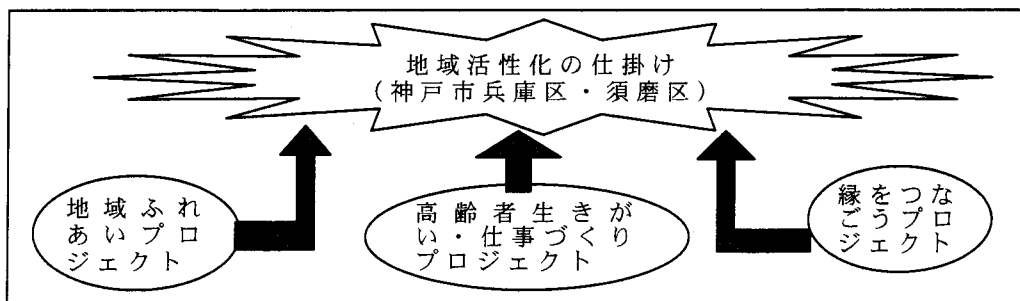


図 4-2：地域活性化の仕掛け

C) まち・コミュニケーション、プラザ・ファイブ<sup>11)~13)</sup> (まち・コミ、プラザ5<sup>11)~13)</sup>、付表4参照)

神戸市長田区御蔵5・6丁目では、震災当時大規模な火災が発生し、地区面積(4.6ha)の8割が全焼した。住工混在地であるが、高齢化や産業衰退の傾向にあるインナーシティの問題を抱え、震災後多くの人がまちを離れた。土地・建物の権利関係が複雑で、借家人ほど地主・家主の再建意欲に左右されて、まちへの帰還が困難であった。

表4-3：複雑な土地・建物の権利関係

	類型	土地所有者	建物所有者	建物占有者	帰還率
持地・持家	AAA	A	A	A	51.6%
借地・持家	ABB	A	B	B	59.2%
地主が経営する借家	AAC	A	A	C	15.5%
家主が経営する借家	ABC	A	B	C	8.1%

まち・コミュニケーションは、96年4月、同地区のまちづくり再建を支援する団体として設立された。郊外の仮設住宅に移った人々をまちに呼び戻すべく、地元のまちづくり協議会や専門家と協力して、権利者等との調整を図りながら、集合換地による共同マンション「みくら5（ファイブ）」を完成させた(00年1月)。また、97年からは、全国に向けて、毎年「御蔵学校」を開催し、被災地を歩いて見つめ直すことで、復興の現状やあり方を考え、震災とは何であったかを問い直す機会を提供してきた。さらに02年からは、自治会の復活に伴い、兵庫県北部にあった古民家を移築し、まちの集会所として建設中である。

プラザ5は、まちの新旧住民の交流や、公営復興住宅の高齢者の社交の場として、まち・コミから独立して、「みくら5（ファイブ）」の中に設立したものである。盆踊り、餅つき等のイベント等も開催する。

このように、土地や住居の権利関係が複雑な地域において、流出した住民を呼び戻し、地域を活性化させるため、地域に密着して、まちづくり協議会や自治会と協働しながら、ソフト（プラザ5）とハード（協同マンション、集会所）による、拠点作りに努めてきたのが、特徴的である。

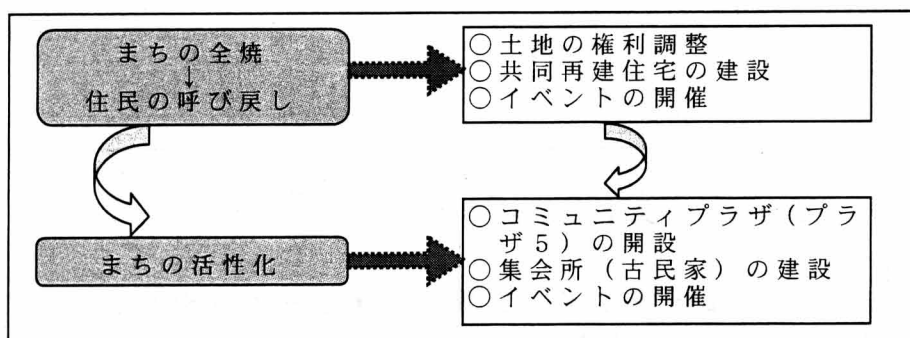


図4-3：住民の呼び戻し・まちの活性化の仕掛け

d) 被災地 NGO 協働センター（協働センター<sup>14)</sup>～<sup>17)</sup>、付表 5 参照)

震災直後の 95 年 1 月 19 日、救援活動を行うボランティア団体のネットワーク構築を目的に、「阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議」が設立された。救援内容毎に 7 つの分科会が設けられ、うち「仮設支援 NGO 連絡会」には仮設住宅で支援活動を展開する約 25 の団体が集まった。それをもとに、95 年 8 月に設立したのが、協働センターである。

協働センターでは、NGO/NPO ネットワーク推進のための組織を立ち上げてきた。一つ目は、市民と NGO の『防災』国際フォーラムである。行政と異なった視点から市民の震災後のあり方を問うもので、震災 1 周年から 5 周年まで毎年開催したほか、10 周年にあたる 05 年 1 月にも実施を予定している。

二つ目は、神戸 YMCA やコープ・こうべ、NGO/NPO 等に呼びかけ実施してきた海外災害救援活動で、95 年 5 月のサハリン地震を皮切りに、03 年 5 月からのアルジェリア地震（継続中）に至るまで、計 29 回を数える。2 年 17 月には、常時の組織として海外災害援助市民センターを設立した。

三つ目は、「震災がつなぐ全国ネットワーク」であり、災害救援活動を実施する全国の 21 団体からなるネットワークとして、国内での災害救援活動を実施してきた。

このように NGO 協働センターは、緊急救援、復旧・復興支援を通して、ネットワークに努めるとともに、神戸の被災者だけでなく国内外の災害にも支援の輪を拡げている。

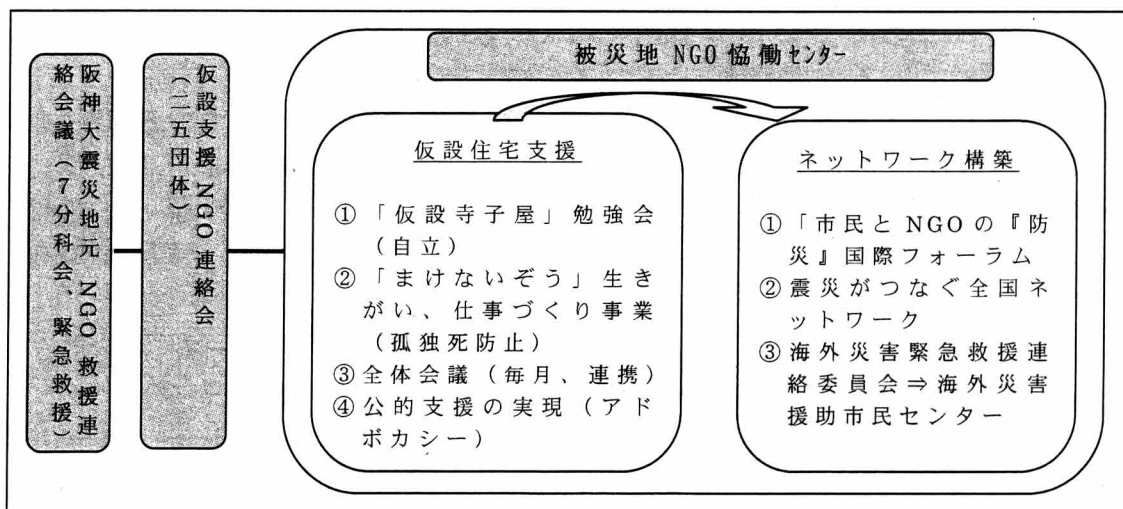


図 4-4：震災直後からのネットワークの変遷

e) 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク（まちづくり支援ネット<sup>18)</sup>～<sup>20)</sup>、付表 6～8 参照)

震災から 10 日後、(株)コープランを中心に、主に神戸のまちづくりに関わりのあった都市計画家、建築家、大学研究者等約 50 名を集め、復興に

立ち向かう市民まちづくりを支援するためのゆるやかなネットワークが結成された。中心となったのは、建築家故水谷颯介氏の教え子約10名で、神戸市東部・西部・都心部と西宮市の各地域で、まちづくりコンサルタント支援ネットワークを拡げ、被災状況をもとに、まちの理念や具体の手法についての検討を始めた。

ネットワークによる情報交換や協働作業等を通して、以下の活動が生まれた。

- ① 定常的な活動
  - ネットワーク連絡会議
  - 「きんもくせい」の発行
  - 「復興市民まちづくり」の発行
  - HAR 基金（阪神・淡路ルネッサンス・ファンド）事務局の運営
- ② 特定プロジェクト
  - 被害実態緊急調査
  - 市街地緑花再生プロジェクト
  - コレクティブハウジング事業推進応援団
- ③ 「支援ネット」から派生展開した新たなネットワーク
  - 神戸東部市街地白地地域復興支援チーム
  - 西宮復興まちづくり支援ネットワーク

このように、支援ネットを通して、まちづくり専門家のネットワークの場を提供することにより、既存の枠に捉われない柔軟な復興まちづくりプロジェクトが誕生したのが、特徴的である。

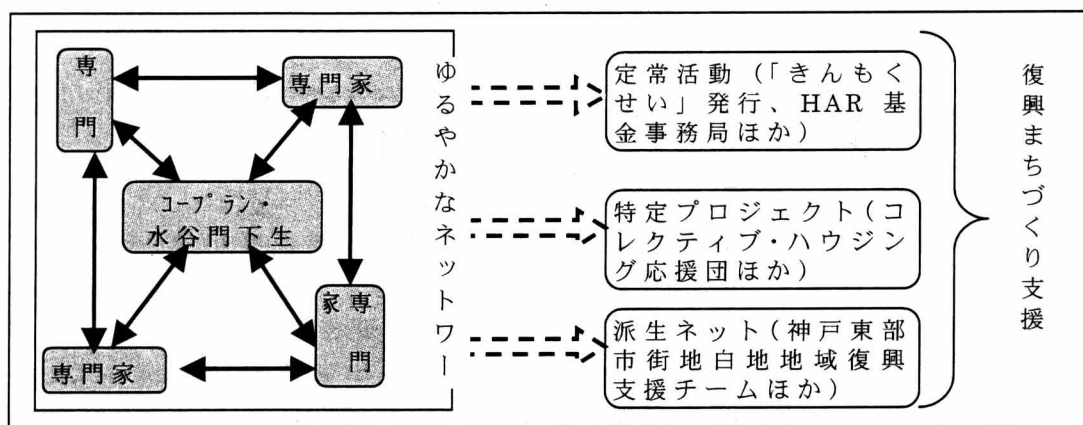


図 4-5：専門家集団による復興まちづくり支援

f) 神戸復興塾、神戸まちづくり研究所（復興塾、まち研<sup>21)</sup>～<sup>22)</sup>、付表 9～10 参照)

神戸復興塾は、復興の現状を分析し、新しい市民社会へ向けての課題を探る学者・研究者、建築家・プランナー、医師、NGO/NPO、ジャーナリスト等、「現場の知」を重視する専門家個人（塾生）の集団として、96年4月に設立した。公営復興住宅入居者の事前交流事業や、市民に被災地



を視察してもらい、復興基金として参加費を募る i ウォークなど、斬新な試みを展開してきた。

神戸復興塾が個人を基礎とした臨機応変的な組織であり、新規事業の立ち上げに効果を発揮したのに対し、長期的、持続的な復興まちづくりに取り組むため、復興塾を母体に、03年に NPO 法人として発足したのが、神戸まちづくり研究所である。「コレクティブオフィス事業」、「NPO 支援アドバイザー事業」、「地域活性化のためのパソコン教室」、「復興住宅・コミュニティ支援研究会事務局業務」、「神戸市と NPO 等との協働の基本フレーム構築にかかる調査業務」、「ひょうごまちづくりプラットフォーム設立事業」等を実施してきた。

このように、復興塾では、多彩な分野の専門家が集まり、支援のための斬新なプロジェクトを生み出す一方で、まち研では、NPO 法人としてのまちづくり研究所を発足させ、長期的、持続的活動を担うように、役割分担を果たしながら、専門的見地からの活動を実施している。

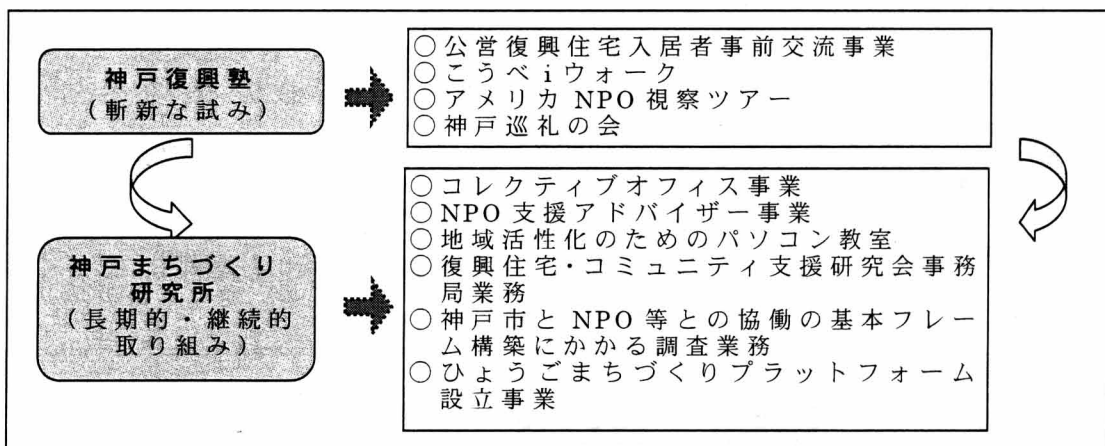


図 4-6：復興塾とまち研の関係

#### g) 市民活動センター神戸 (KEC<sup>23</sup>)、付表 11 参照)

震災後の市民活動の記録を編集する団体として、震災後の 95 年 3 月に、「震災・活動記録室」が設立された。ボランティア団体を対象に、被災地現場の状況を取りまとめた「記録室通信」を発行するとともに、96 年春からの復興公営住宅の入居開始にあわせて、応募書類の書き方マニュアルや住宅周辺の公共・医療機関、市場等の情報提供サービスを行った。

震災後 3 年が経過して、活動を継続する上で一つの節目を迎えたことから、これまでの被災者支援から市民社会の構築を進めるべく、記録部門から分離して、「震災しみん情報室」を 98 年 3 月に立ち上げた。支援団体同士の連携や財源開発等について意見交換する場としての「エイドの会」を共催したり、神戸市からの「市民活動に対する実態調査」や兵庫県からの「コミュニティ・ビジネスに関する調査」の委託を受けたりした。

99年9月には、「市民活動センター神戸」と改称し、震災を契機にした市民活動の構築を目指し、以下の活動を展開している。

- 市民事業（NPO）サポート（情報提供、相談、NPO 支援派遣アドバイザー事業、印刷・作業スペースの提供、広報支援）
- シンクタンク（政策提言・調査研究、公開フォーラム）
- ネットワーキング（「ひょうご市民活動協議会」等事務局の運営）

KEC は、震災直後から今日まで、支援活動を行う NGO/NPO への情報提供、エンパワーメントを一貫して実施してきたが、今後も市民社会の構築に向けて、NGO/NPO を中心にしたネットワーク組織の中核的役割を担おうとしている。

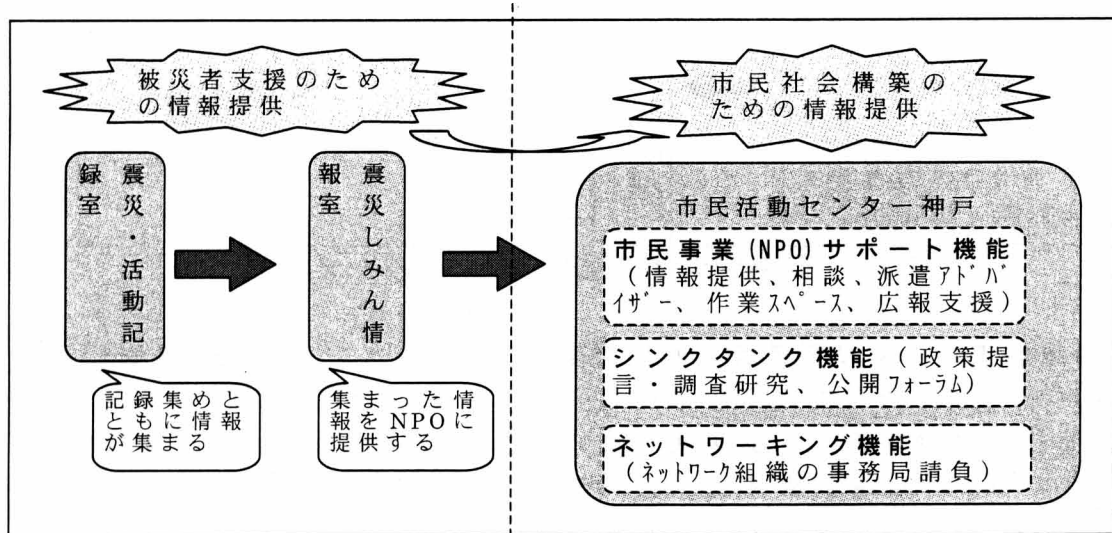


図 4-7：被災者支援～市民社会構築のための情報提供

h) コミュニティ・サポートセンター神戸（CS 神戸<sup>24）～26）</sup>、付表 12 参照）

阪神・淡路大震災をきっかけに生まれたボランティアグループ「東灘・地域助け合いネットワーク」を母体に、神戸市東灘区を中心に、「自立と共生」に基づくコミュニティづくりを支援する中間支援団体として、96年10月に発足した。

コミュニティ・サポートセンター神戸の活動は、支援事業・自主事業・受託事業で構成される。支援事業では、地域に根ざした活動（高齢者支援、障害者支援、環境問題等）に取り組み、豊かなまちづくりを推進する団体を支援する。自主事業では、NPOの可能性を追求し、地域の活性化に貢献する先駆的・実験的な試みを推進する。受託事業では、行政・企業や様々な団体との協働の仕組みを考え、実践の場を広げていく。これらをベースに以下の活動を展開してきた。

- しごとづくり（NPO 起業支援、さわやかな街角再生支援事業、神戸ふれあい工房運営、オアシスプラン、ワラビー（生きがいしごとサポートセンター）運営）

- 地域づくり（地域通貨発行、てみずの会運営、東灘区復興住宅コミュニティ支援運営）
- ひとづくり（NPOマネジメントスクール(NPO 大学)運営、コミュニティシニア研修運営）

このように CS 神戸は、地域に密着し、地域の NPO/NGO の立ち上げを支援（エンパワーメント）するとともに、行政等の事業を受託し、ソフト面で市民のニーズに配慮した運営を実施する。一方で、「くるくるプロジェクト」のような地域密着型の自主事業を展開している。

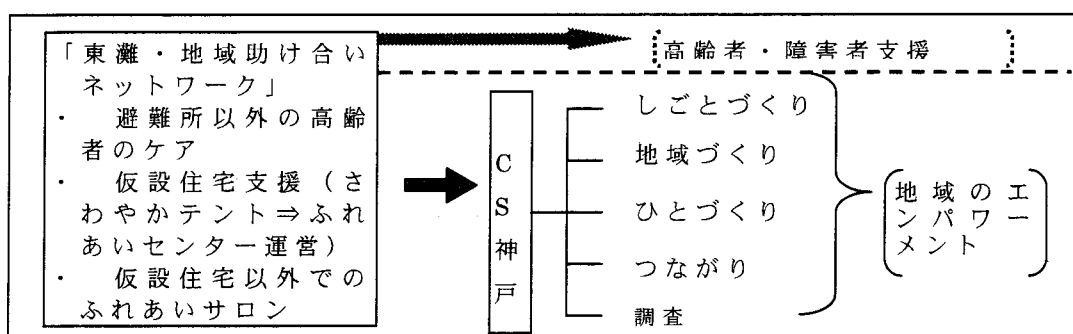


図 4-8：CS 神戸による地域のエンパワーメント

i) 西須磨まちづくり懇談会（西須磨まちづくり<sup>27)</sup>～<sup>31)</sup>、付表 13 参照）

神戸市須磨区西須磨地区では、震災前から幹線道路計画等の推進に反対する住民運動があり、震災後の都市計画道路決定に対して、地域住民による「第 1 回西須磨住民集会(95.2.4)」⇒「西須磨まちづくり会議(95.2.11)」⇒「西須磨まちづくり懇談会(95.10.1)」結成へと発展していった。大学研究者や都市計画専門家等の協力を得て、住民による騒音、振動、NOx 等の自主環境アセスメントが実施された。

このように行政と対立する一方で、阪神高速道路崩壊に伴う高架下の天井川公園の再生整備にあたっては、専門家の協力を得て、神戸市公園砂防部と協働でピオトープを完成させた。住民による「天井川公園の会」も結成した。さらに、毎年秋には地元住民でにぎわう天井川公園まつりを開催する。

また、福祉のまちづくりを推進すべく、97 年 5 月に福祉ネットワーク「西須磨だんらん」を設立させた。さらに、周辺の山や川上流部の環境改善、歴史の再現等総合的なまちづくりを目指している。

同懇談会は住民の任意組織であるが、地元の月見山連合自治会と連携して住民によるまちづくりを目指す。一方で、外部のまちづくり NPO、研究者等による勉強会、アドバイスをもとに、新たな活動を展開していく。行政とも必要に応じて、対立と協働を使い分けながら、総合的なまちづくりを目指すとともに、自治会といった「地縁」をベースにしながらも、外部の「知縁」を活用するところが、特徴的である。

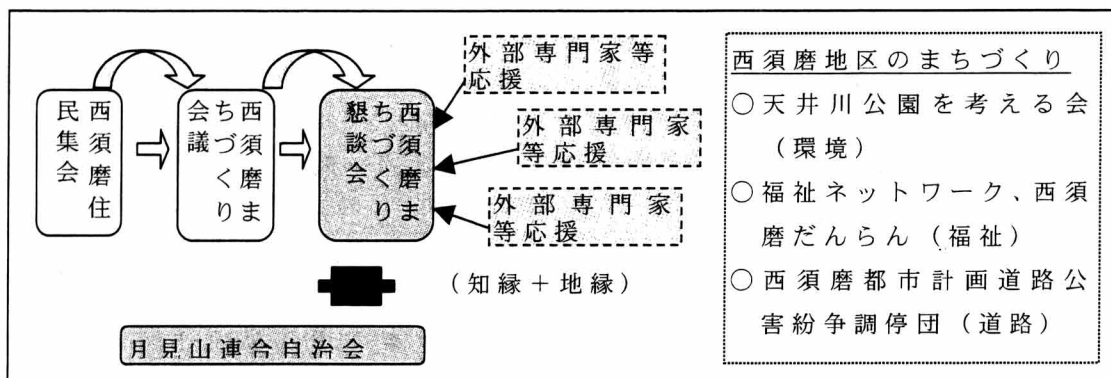


図 4-9: 「地縁」と「知縁」が連携したまちづくり再建

j) しみん基金・KOBE (しみん基金<sup>32)</sup>、付表 14 参照)

震災後、1800 億円にもものぼる義援金のほか、県と神戸市が設立した阪神・淡路復興基金をはじめ、民間からも多額の寄付金が寄せられたが、震災 3 年目に入ってこれらの資金パイプが細くなってきた。そこで、市民の公益的活動を、公的な援助のみに求めるのではなく、市民・企業市民が自発的に寄付を出し合い、市民の公益的活動を支える基金として、99 年 7 月に設立された。

被災者支援に限定せず、広く公益活動に貢献する団体に対し支援する。理事が分担して、全申請団体に対してヒアリングを実施したうえで、公開プレゼンテーションを行うなど、公正な審査に配慮する。

資金は、阪神・淡路コミュニティ基金からの助成金 3 千万円を原資にスタートした。一方で、市民からの寄付を募るが、集まりはあまり芳しくない。市民団体に対する助成金総額は、99 年度第 1 回が 800 万円(15 団体)、00 年度第 1 回が 300 万円(6 団体)、00 年度第 2 回が 460 万円(8 団体)、01 年度第 1 回が 430 万円(7 団体)である。それ以降は実施されていない。資金確保が課題となっている。

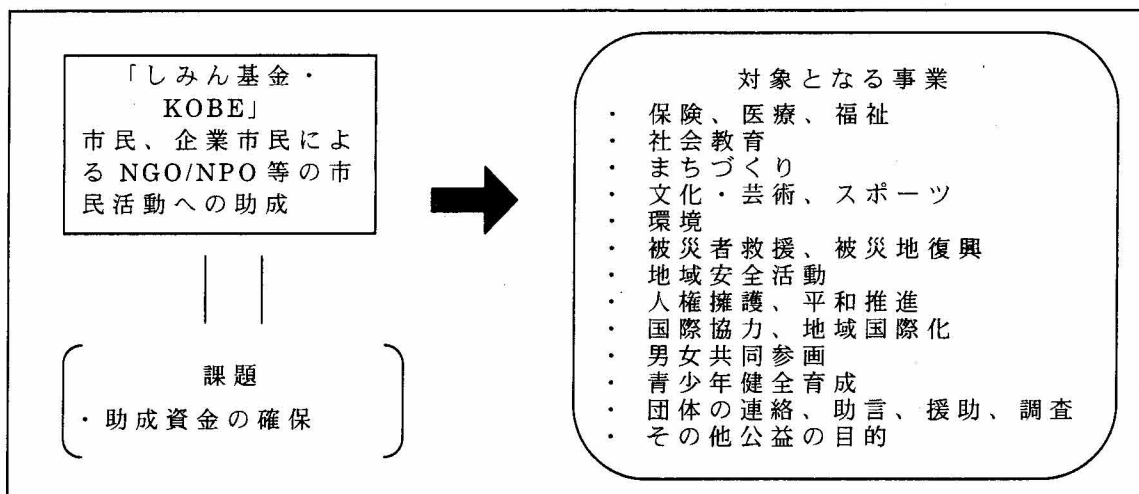


図 4-10: しみん基金の活動

k) 木口ひょうご地域振興財団（木口財団<sup>33)</sup>、付表 15 参照）

木口財団は、地域社会が一体となった市民参加型の福祉創造のため 98 年 9 月に設立された民間の助成財団である。㈱ワールドの創業者の持ち株を基本財産に、その配当金で毎年度助成する。一般助成の場合、年間助成額は、3,600 万円（1 件あたりの上限は 100 万円）。「先駆的・開拓的 事業」「緊急性」「自主的運営」を審査基準にするが、助成金の使途を限定せず、人件費や家賃等の管理費にも使えるので、小規模な団体にとっては有益である。過去 3 年、障害者のための生きる場作業所に対する助成が中心であったが、近年ボランティア市民団体に対しても、窓口を拡げつつある。

また、一般助成とは別に、障害者が住みやすい地域社会の創造につながる事業に対し、別途、年間 800 万円の特別助成を行う。

木口財団は民間の立場から、個々の団体がそれぞれのキャパシティを高められるよう、さらなる中間支援団体の構築を検討中である。すなわち、NPO(Non Profit Organization)とは異なった観点から、民間企業の発想や手法も取り入れ、利潤を生み出し、将来投資のために財政面での自活も可能にするような、財団法人、社会福祉法人、NPO 等で有限会社、株式会社を設立するといった構想 CSO(Community Service Organization)を検討中である

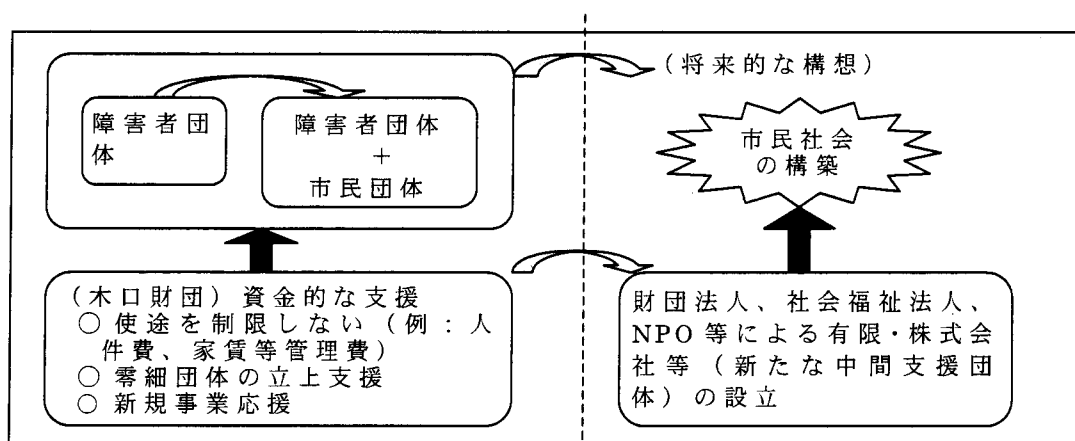


図 4-11：木口財団の今後の展開

1) 阪神・淡路まちづくり支援機構（支援機構<sup>34)</sup>～<sup>35)</sup>、付表 16 参照）

まちの復興を円滑に推進するためには、住民同士の複雑な権利関係の解決等、ハード・ソフト両面での専門家職能による横断的な連携が必要なことから、96 年 9 月に、弁護士（兵庫県弁護士会、大阪弁護士会）、税理士（近畿税理士会）、土地家屋調査士（土地家屋調査士会近畿ブロック協議会）、不動産鑑定士（(社)日本不動産鑑定協会近畿会）、建築士（(社)日本建築家協会近畿支部、近畿建築士協議会、建築士事務所協会近畿ブロック協議会）、司法書士（近畿司法書士連合会）の 6 専門家職、9 団体

が集まり設立された。

支援機構が、当初3年間に受け付けた相談件数は237件で、うち39件について、専門家を派遣(245名)するなどして、問題の解決にあたった。

(主な支援事例)

- 擁壁損壊近隣地区の共同再建への支援
- 地盤移動地区の境界再確定への支援
- 細街路整備、幅員拡張と隣接小規模宅地世帯の共同再建への支援
- 倒壊市場の共同再建への支援
- 震災復興土地区画整理事業地区内仮換地先への共同復興の支援

96年12月には、復興まちづくりに関する政策的、制度的提言を実施すべく、公法・私法、住宅都市計画の研究者15名、各専門家の職能の実務家15名で構成する付属研究会を立ち上げた。また、震災の教訓を全国に発信するため、98年1月には、「震災3年・復興まちづくりの提言」を、99年3月には、「提言～大震災に学ぶ住宅とまちづくり～」を出版した。さらに、00年2月には、東京でシンポジウム「被災地まちづくり支援から学ぶ、～専門家職能と市民の連携を全国へ～」を開催したほか、03年1月には、静岡で「阪神・淡路まちづくり支援から東海地震を考える～専門家職能と市民・行政の連携を～」を開催した。

このように、まちづくりの権利調整に関係する専門家が一堂に介し、緊急時には実際の権利関係の調整を、平常時には、政策提言・アドボカシー活動を推進する点が特徴的である。

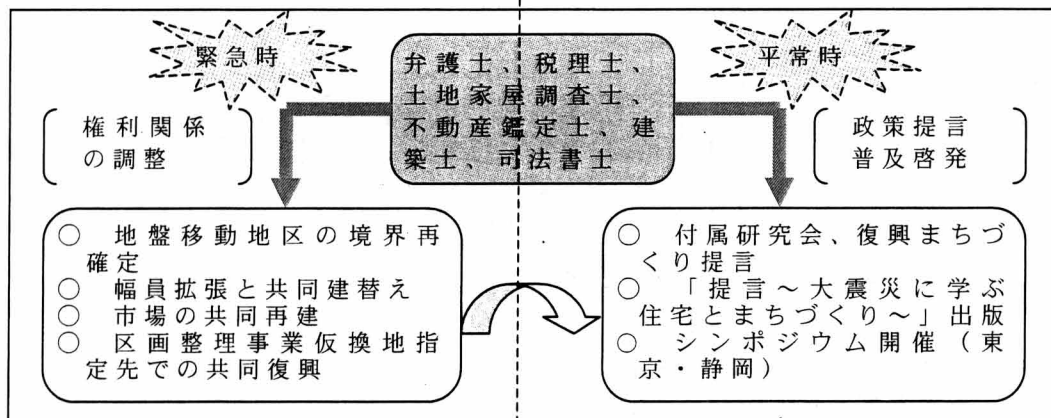


図 4-12：緊急時と平常時の主な活動

m) 被災地障害者センター(障害者センター<sup>36)</sup>～<sup>38)</sup>、付表 17 参照)

95年2月2日、40の被災地障害者グループと連携をとるとともに、大阪の障害者救援対策本部、東京の被災障害者支援実行委員会と共同し、被災地で生活する障害者の生活支援や、小規模作業所などの支援を行うボランティアグループとして発足した。

発足直後の活動は、大きく3つに分けられる。

- ① 第一期：「情報センターになりうる事務所の設置」「応援者のための宿泊所の確保」「ボランティア活動のマニュアル作り」
- ② 第二期：「被災者の安否確認」「家庭訪問」「物資搬送」等
- ③ 第三期：「家庭訪問」「生活介助・ガイドヘルプ・入浴サービスなどの生活確保」「被災グループの救援活動の支援」

震災から3年が経過し、生活が日常化し、活動支援の財源や、ボランティアの数が減少するなかで、障害者は、介護サービスの不足や、コミュニティからの孤立、学校卒業後の進路の不安等、震災前と同じ問題を抱えるようになった。障害者センターは、活動を継続、発展させるため、介護保険指定事業等を実施する事業所（事業所名：拓人）としてもスタートした。現在の主な事業は次の通り。

- 生活支援（事業所「拓人」：介護保険指定事業、障害者ヘルプ事業）
- ボランティア活動（障害者移送サービス等）
- 開発・研究（生活の場サポートセンターひょうご（小規模作業所等地域活動の促進と発展）、「自分らしく生きたい」発見プロジェクト）
- 提言・発信（情報通信、相談・情報提供・提言活動、障害者団体や市民団体とのネットワーク）

このように、障害者支援に特化し、事業所認定を受けた専門的な事業を実施することにより、長期的、持続的な活動を展開するとともに、「ボランティア活動」「開発・研究」では、新規事業を立ち上げ、普及・拡大を通じて、事業所活動として制度化されるよう提言するところが、特徴的である。

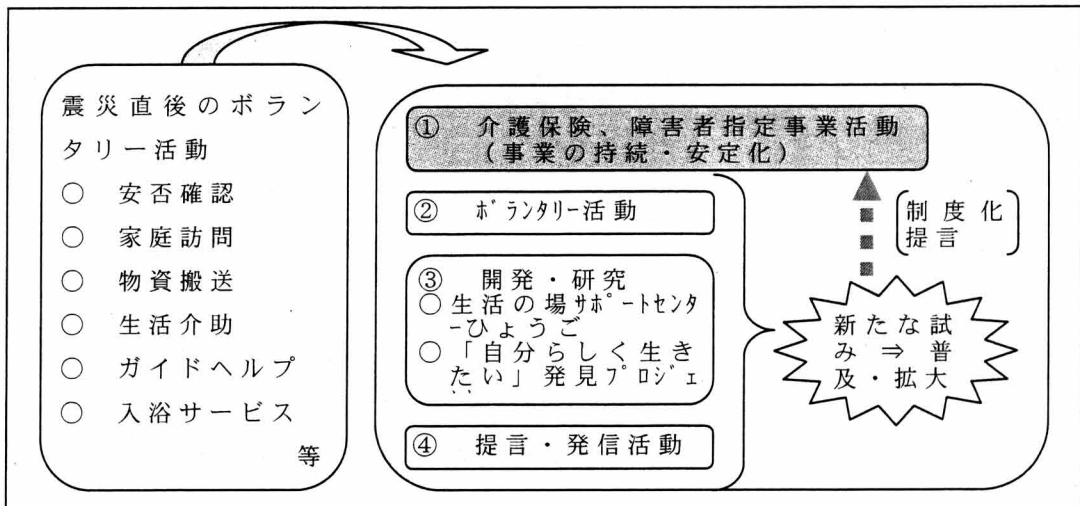


図 4-13：NPO 法人化に伴う新たな試みの制度化促進

n) たかとりコミュニティセンター（たかとりセンター<sup>39)</sup>～<sup>40)</sup>、付表 18 参照)

外国籍の住民が全体の 10% を占める鷹取地区において、震災直後から、教会のある鷹取救援基地を拠点にボランティア活動が始まった。全壊家

屋から家財を取り出したりする「ゴリラ隊」、医師・看護師が医療相談に当たる「まちの保健室」、ボランティアのために食事をつくる「ママさんうさぎ」、行政書類の翻訳、日本語教室などを担当する「ベトナム人救援連絡会」、8言語でコミュニティ関連情報を流す「FM わいわい」などが誕生した。

震災から時間が経過するにつれて、非日常の救援活動の拠点としての役割は、日常的な多文化共生のまちづくりをめざして活動を展開する団体の拠点へと移り変わり、今日に至っている。拠点内には、以下の7つの団体があり、多言語での情報提供、教育、IT関係、高齢者・障害者の自立支援、外国人コミュニティ活動などを展開している。

- コミュニティ放送局 FM わいわい（8言語での生活情報等の発信）
- リーフグリーン（高齢者等の自立支援）
- ツール・ド・コミュニケーション（廃棄コンピューターの再生、提供）
- NGO ベトナム in KOBE（ベトナム人コミュニティ支援）
- 多言語センターFACIL（翻訳、通訳）
- アジア女性自立プロジェクト（アジア女性による製品販売）
- ワールドキッズコミュニティ（外国人子供支援）

様々な角度から外国人コミュニティを支援する団体が集まって、総合的に多文化共生を推進する点が特徴的である。

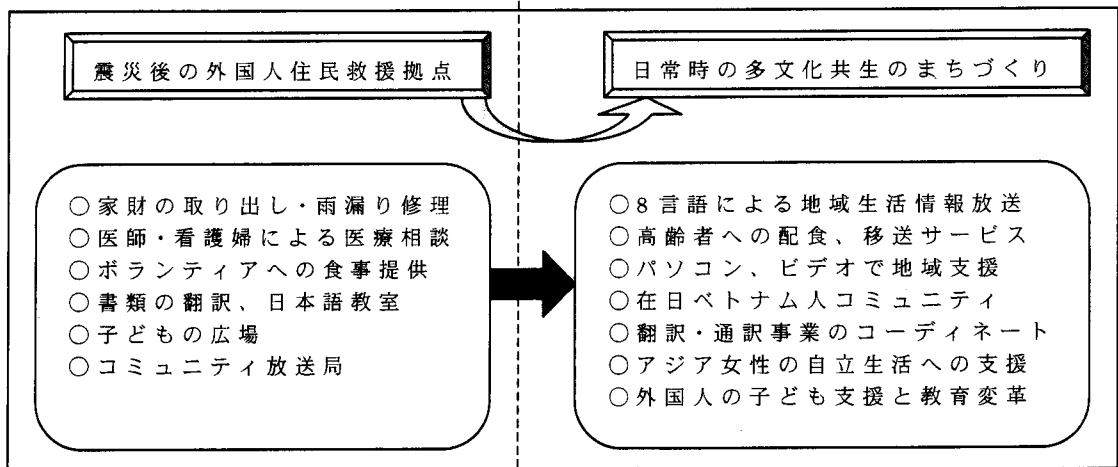


図4-14:「鷹取救援基地」から「たかとりコミュニティセンター」への活動の変遷

o) 日本災害救援ボランティアネットワーク (NVNAD<sup>41)</sup> ~<sup>43)</sup>、付表 19・20 参照)

被災地の西宮市では、震災直後から、多くのボランティアが市役所に殺到したが、行政は様々な問題に対処せねばならず、コーディネートするのが困難であった。ボランティアが自主的に市役所内に受付窓口を設置し、人海戦術により、救援物資の荷捌きや避難所への食料品の配給等を開始した。行政との協力関係が芽生え、2月1日には、西宮市との連携



のためのボランティア組織として市民ボランティアの会、日本ボーイスカウト大阪連盟、西宮 YMCA 等が集まり、「西宮ボランティアネットワーク (NVN)」が設立された。このような被災者救援活動は、「西宮方式」と呼ばれた。

96年1月からは、現在の名称に変更し、国内外の災害救援活動に従事するほか、内外の災害救援ボランティア団体等との連携を推進している。97年7月には全米災害救援ボランティアネットワークと協力のための共同声明を交わした。また00年1月には国内の災害救援団体からなる全国災害救援ネットワーク (Jネット) を設立した。

さらに、地域防災活動として、「防災とはいわない防災」をキーワードにした「わがまち再発見ワークショップ」や「森林体験ツアー」等を実施するほか、「自治体向け講座」「ボランティアコーディネーター講座」「自主防災組織リーダー養成講座」といった講座・研究活動を実施している。

NVNADの活動には、行政からの委託事業が多いが、行政機関と連携を保ちながら、被災者の救援や被災地域の復興活動を推進しようとする点に特色がある。

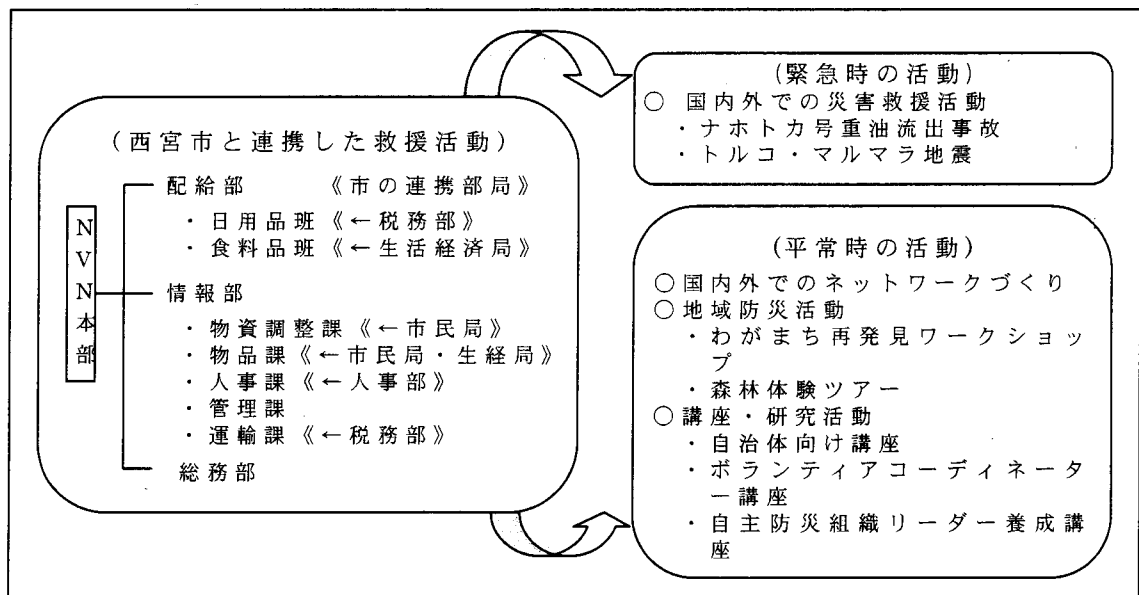


図 4-15：行政との連携を念頭に置いた NVNAD の活動

## (2) 連携した活動

阪神・淡路大震災被災地では、上記をはじめとする NGO/NPO が個々に活動を展開するとともに、総合的な観点から被災者を支援するため、それぞれの領域を越えて連携するようになった。また、復興段階に入って被災者支援が一段落する一方で、震災の教訓から、今後の市民主導型社会の実現を目指して、ゆるやかなネットワーク組織を設立する動きが見られた。

**a) 震災がつなぐ全国ネットワーク（震つな<sup>44)</sup>、付表 21・22 参照）**

全国の災害救援団体が連携して、主に国内の災害に対する支援を行うとともに、震災の教訓を共有することを目的とするネットワーク組織として、97年1月に発足された。全国20の団体が加盟する。事務局は被災地 NGO 協働センター。主な活動は、次の通り。

- 震災を教訓とした検証作業、小冊子の発行
- 研修会、学習会
- ボランティアコーディネートをはじめとした救援体制の研究
- 災害支援のための情報交換、協力実施。

**b) 全国災害救援ネットワーク（Jネット<sup>45)</sup>、付表 23 参照）**

「震つな」と同様、災害時における災害救援を実施する全国ネットワーク組織として、00年1月に発足。11の団体が加盟する。事務局は日本災害救援ボランティアネットワーク。

**c) 市民と NGO の「防災」国際フォーラム（NGO フォーラム<sup>46)</sup>、付表 24 参照）**

市民主導型の支援活動に携わった NGO/NPO を中心とする市民、関係団体等が一同に会し、活動の成果や課題等を検証するとともに、震災の教訓を全国に発信することを目的に、震災1周年から5周年にかけて、毎年フォーラムが開催された。事務局は被災地 NGO 協働センターで、NGO/NPO のみならず、行政、生協、企業関係者等多数が組織委員会、運営委員会に関わった。震災10周年を迎える05年1月にも実施を予定している。

**d) 海外災害援助市民センター（CODE<sup>47)</sup>～<sup>48)</sup>、付表 25 参照）**

海外での災害救援に関しては、被災地 NGO 協働センターを事務局に、コープこうべや神戸 YMCA、被災地 NGO/NPO 等からなる「阪神大震災地元 NGO 緊急救援委員会」が救援の度に臨時組織として発足し、95年のサハリン地震から02年のアフガニスタン紛争に至る計26回の海外災害救援活動を実施してきた。これを母体に、02年1月に恒常的な海外救援組織として、CODE が発足した。従来の支援活動に加えて、国内での人材育成のためのセミナーを開催している。

主な活動は以下の通り。

- 海外での救援活動
  - ・ アフガニスタン復興支援（02.1～）
  - ・ アルジェリア地震救援（03.5～）
  - ・ トルコビンジョル地震救援（03.5～）
  - ・ 新疆ウイグル地震救援（03.2～）
  - ・ イラン地震救援（02.6～）

- 人材育成セミナーの開催
  - ・ Kick Off セミナー（6 回）
  - ・ NGO ことはじめ（15 回）
  - ・ 専門セミナー（2 回）

e) 市民社会推進機構（CAS<sup>49</sup>）、付表 26・27 参照）

自立した市民による市民社会の構築、推進を目的にした NGO/NPO 関係者、ジャーナリスト等からなる人的ネットワーク。震災 5 周年の際には、市民による検証として 62 項目からなる「市民社会をつくる、～震災後 KOBE 発アクションプラン、市民活動群像と行動計画～」を発刊した。

（アクションプランの主な内容）

- くらしと地域を一体化しよう
- 協働して市民活動を発展させよう
- 市民が担う公共領域がたくさんある
- 市民社会を構築する協働へのアクション

隔月に「フューチャーミーティング」を開催するほか、10 周年に向けて、これまでの NGO/NPO を中心とした市民活動の成果を発信する新たな書籍を発刊の予定。

f) ひょうご市民活動協議会（HYOGON<sup>50</sup>）、付表 28 参照）

兵庫県内の NGO/NPO が分野を超えてつながり、市民活動の基盤強化を共同で進めるためのネットワークとして、02 年 2 月に発足した。

具体的には、ワーキンググループを設け、「くらしと地域の一体化を目指したまちづくりワークショップ」や「NPO と行政の協働会議」などを実施するほか、市民に NGO/NPO の活動を訴えていく「HYOGON コミュニケーション祭、NPO/NGO 広報コンテスト」を開催してきた。

#### 4-4 活動機能別の分類及び特色

表 4-4 は、「4-3(1)」で列挙した 15 の NGO/NPO による支援内容を細分化し、それぞれの支援の対象を明らかにすることにより、どのような機能を有しているか考察したものである。この結果、インド、台湾、米国の NGO/NPO が有する「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」は、阪神・淡路大震災の被災地 NGO/NPO でも見られること、また、被災地 NGO/NPO の独自の型として、「インキュベーション性」「教訓発信性」を有していることがわかった。

さらに、「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」については、それぞれに NGO/NPO を分類し、「①緊急支援期」「②普及支援期」「③復興支援期・現在」「④今後の展望」における活動を整理することにより、それ

ぞれの特色をまとめた。

また、時系列毎に NGO/NPO を整理することで、

- 「応急」→「復旧」→「復興」期にあわせて、「避難所での救援」→「仮設住宅や復興住宅でのコミュニティ支援」→「地域の活性化支援」へと活動を移行させている。
- 今後は、平常時における市民主導による公益活動の構築を目標に活動を展開している。

ことも明らかになった。

### (1) 地域密着性（付表 29 参照）

「阪神高齢者支援ネット」「ワン・ツー」「CS 神戸」のように、仮設住宅支援の頃から、特定の地域に密着し、ソフト面を中心に、ミクロ的な視点に立って被災者一人ひとりに対するきめ細やかな支援を実施してきた。

また、「まちコミ、プラザ5」や「西須磨まちづくり」のように、自治会やまちづくり協議会といった地域の地縁組織と連携しながら、まちの再建や地域の活性化に携わってきた。

さらに、「NVNAD」のように、行政と連携し、当該地域を中心に救援活動や市民防災力の向上に関わってきたものもあった。

### (2) 専門性（付表 30 参照）

「まちづくり支援ネット」「復興塾、まち研」「まちづくり支援機構」のように、専門家を中心とする知識やノウハウを活用し、再建を支援してきた。

また、「阪神高齢者支援ネット」「障害者センター」「たかとりセンター」のように、行政の支援が届きにくい社会的弱者に特化し、専門的な観点から支援を展開してきた。

さらに、「NVNAD」のように、災害救援から得た経験や知識、ノウハウ等を、行政やボランティア、市民等に対して、普及啓発するものもあった。

### (3) ネットワーク性（付表 31 参照）

「協働センター」「まちづくり支援ネット」「復興塾、まち研」「KEC」「CS 神戸」「しみん基金」「木口財団」「NVNAD」のように、類似の活動を行うもの同士の連携、情報・調査研究を媒体にした連携、資金助成を媒体にした NGO/NPO の連携など、様々な形態が見られた。

また、総合的な観点から被災者を支援するため、あるいは、今後の市民主導型社会の実現を目指すために、NPO/NGO 同士によるゆるやかなネットワーク組織を設立する動きが見られた。

ただし、これらの連携は、基本的には NGO/NPO セクター内部のもの

であり、行政や企業といった外部のセクターとの連携はあまり見られない。

#### (4) インキュベーション性（付表 32 参照）

「復興塾、まち研」「KEC」「CS神戸」「しみん基金」「木口財団」「障害者センター」「たかとりセンター」のように、NGO/NPOの起業支援を行うケースが見られた。

我が国の場合、米国、台湾、インドと異なり、従来からNGO/NPOの活動が十分に認識されておらず、行政や企業等による支援が十分でないことから、先発のNGO/NPOが財政面や組織面等で余裕がないにもかかわらず、自ら後発部隊を支援している。

#### (5) 教訓発信型（付表 33 参照）

「阪神高齢者支援ネット」「ワン・ツー」「まちコミ・プラザ5」「協働センター」「まちづくり支援ネット」「復興塾、まち研」「KEC」「CS神戸」「まちづくり支援機構」「たかとりセンター」のように、全国キャラバン隊の派遣や、シンポジウム等の主催、全国各地からの研修受入等の手段によって、被災地の教訓を積極的に発信する姿勢が数多く見られた。

表 4-4：被災地 NGO/NPO の機能別分類

NGO/NPO	支援内容	支援の対象	活動の機能
阪神高齢者支援ネット	① 高齢者ケア、生活支援 ② コミュニティワーク ③ 実習受入、人材育成 ④ 障害児移送サービス ⑤ 終末期患者看護	①～② 高齢者 ③ 市民、専門家 ④ 障害者 ⑤ 終末期患者	○ 専門性（①～⑤） ○ 地域密着性（①・②・④） ○ 教訓発信性（③）
ワン・ツー	① 地域ふれあい ② 高齢者生きがい・仕事づくり ③ 縁をつなごう ④ 全国演劇キャラバン	① 地域 ② 地域の高齢者 ③ 地域、NGO/NPO ④ 市民等	○ 地域密着性（①～③） ○ 教訓発信性（④）
まちコミ・プラザ5	① 共同マンション建設 ② まちづくりイベント開催 ③ 集会所の建設 ④ ふれあい喫茶、パソコン教室等の開催 ⑤ 普及啓発（御蔵学校）	①～④ 地域 ⑤ 地域外の専門家、市民	○ 地域密着性（①～④） ○ 教訓発信性（⑤）
協働センター	① 緊急救援 ② 仮設住宅支援 ③ 国内災害救援 ④ 海外災害救援 ⑤ 全国がレキキャラバン ⑥ 市民とNGO防災フォーラム ⑦ まけないぞう事業 ⑧ 市民セミナー寺子屋	① NGO/NPO ② NGO/NPO ③ NGO/NPO ④ NGO/NPO ⑤ 市民 ⑥ NGO/NPO、市民 ⑦ 市民 ⑧ 市民	○ ネットワーク性（①～④・⑥） ○ 専門性（③～④） ○ 教訓発信性（⑤～⑦）
まちづくり支援ネット	① まちづくり情報紙 ② 助成基金 ③ 白地地域復興支援 ④ 市街地緑化再生、コネクティブハウジング応援	① 専門家、NGO/NPO、市民 ② NGO/NPO ③ 専門家、被災者 ④ 専門家、被災者	○ 専門性（①・③・④） ○ ネットワーク性（①～④） ○ 教訓発信性（①）

NGO/NPO	支援内容	支援の対象	活動の機能
復興塾、まち研	① 公営復興住宅入居者 事前交流事業 ② こうべiウォーク ③ アメリカNPO視察ツアー ④ 神戸巡礼の会 ⑤ NPO支援事業 ⑥ 調査・研究事業 ⑦ まちづくりプラットフォーム事業	① 被災者 ② 市民 ③ NGO/NPO、専門家 ④ NGO/NPO、専門家、 市民 ⑤ NGO/NPO ⑥ NGO/NPO、行政 ⑦ NGO/NPO、行政、 専門家、市民	○ 専門性(①～⑦) ○ 教訓発信性 (②・④) ○ インキュベーション性 (③・⑤) ○ ネットワーク性 (⑥・⑦)
KEC	① 情報提供・相談 ② NPO支援 ③ しごとづくり ④ 調査研究・公開フォーラム ⑤ NPO協議会等事務局	① NGO/NPO、市民 ② NGO/NPO ③ 被災者 ④ NGO/NPO、行政、 市民 ⑤ NGO/NPO、行政	○ ネットワーク性 (①～⑤) ○ インキュベーション性 (②・③)
CS神戸	① しごとづくり ② 地域づくり ③ 人材育成 ④ ネットワーク ⑤ 視察受入、講演会活動	① NPO起業者・被災者・ 障害者・法人格のないNPO ② 地域 ③ 市民・NPO起業者・ 行政・企業 ④ NPO ⑤ 市民、専門家等	○ インキュベーション性 (①・③) ○ 地域密着性(②) ○ ネットワーク性 (④) ○ 教訓発信性(⑤)
西須磨まちづくり	① 都市計画道路公害紛争調停 ② 公園整備、イベント開催 ③ 高齢者福祉	①～③ 地域	○ 地域密着性(①～③)
しみん基金	① 資金助成	① NGO/NPO	○ インキュベーション性
木口財団	① 資金提供 ② 交流支援	①～② NGO/NPO	○ インキュベーション性 (①) ○ ネットワーク性 (②)
まちづくり支援機構	① 土地・家屋等権利関係の調整 ② まちづくり提言、シンポジウムの開催	① 被災者 ② 市民、専門家等	○ 専門性(①～②) ○ 教訓発信性(②)
障害者センター	① 介護保険指定事業 ② ボランティア活動 ③ 小規模作業所支援 ④ セルフマネージメント手法の研究と開発及び支援ネットワーク	①～② 障害者 ③ 小規模作業所 ④ 小規模作業所、障害者	○ 専門性(①～④) ○ インキュベーション性 (③・④)
たかとりセンター	① 多言語放送 ② 外国人女性自立支援 ③ 通訳・翻訳 ④ 外国人児童・青少年支援 ⑤ ハリソン教室・修理技能訓練 ⑥ ベトナム・コミュニティ支援 ⑦ ホームヘルプ、子育て支援 ⑧ 定住外国人支援、日本語教室	① 外国人コミュニティ ② 外国人コミュニティ ③ 外国人コミュニティ ④ 外国人コミュニティ ⑤ NGO/NPO、外国人コミュニティ ⑥ 外国人コミュニティ ⑦ 外国人コミュニティ、地域 ⑧ 外国人コミュニティ	○ 専門性(①～⑧) ○ インキュベーション性 (⑤)
NVNAD	① 災害救援活動 ② 国内外でのネットワークづくり ③ 地域防災活動 ④ 講座・研究活動	① 西宮市(阪神大震災)・被災地 ② NGO/NPO ③ 西宮市民等 ④ 行政関係者、ボランティア団体、自主防災組織	○ 地域密着性(①・③) ○ 専門性(①・③・④) ○ ネットワーク性 (②)

#### 4-5 NGO/NPO に対する資金的な支援

NGO/NPO は、様々な活動を展開する一方で、活動を持続発展させるための資金確保に苦勞している<sup>(1)</sup>。

表 4-5 は、いくつかの NGO/NPO について、公開資料等をもとに、02 年度における収入にかかる決算状況（金額及び全体に占める割合）を示したものである。ここからは、「会費」「自主事業収入」「寄付金」といった自由に使える収入の割合が少なく、「助成金/補助金」「受託事業収入」の様に使途が制限されるものほど、収入全体に占める割合が高いことが分かる<sup>(2)</sup>。

特に行政からの受託事業に関しては、使い道が厳格に示されているため、裁量を予算に反映させにくく、申請や報告にかかる手続き等にも労力を費やすことから、活動の独自性を発揮する上での課題となっている。行政の下請けといった指摘もあるように、対等なパートナーシップを構築する上での課題が多い<sup>(2)</sup>。

また、行政以外の、企業・大学・研究機関、一般市民等、社会を構成する他のセクターからの支援を十分に得ているとは言い難く、NGO/NPO に対する資金的な支援が今後の課題である。

表 4-5 : NGO/NPO の収入にかかる決算状況（2002 年度）

上段：金額 (千円) 下段：割合 (%)	会費	寄付金	自主事業	助成/補助金	受託事業	雑収入	その他 (前年度繰越等)	合計
まち・コミ	966 7.5	488 3.8	1,890 14.7	2,710 21.0	4,980 38.6	288 2.2	1,571 12.2	12,893 100
協働センター	478 3.0	1,998 12.4	3,320 20.7	1,126 7.0	8,534 53.1	26 0.2	586 (+697) 3.6 (+4.3)	16,068 100
まち研	120 1.0	882 7.1	2,803 22.7	910 7.4	7,400 59.9	243 1.9	(811) (6.6)	12,358 100
KEC	1,004 2.8	2,199 6.1	2,684 7.5	9,355 26.0	20,689 57.6	1 0	(4,116) (11.5)	35,932 100
CS 神戸	394 0.4	2,539 2.6	6,099 6.3	12,726 13.1	57,077 58.8	131 0.1	18,105 18.7	97,071 100
障害者センター	1,672 1.3	6,615 5.1	2,941 2.3	114,601 89.0		971 0.8	2,030 1.5	128,830 100
NVNAD	1,421 5.8	2,012 8.2	1,502 6.1	3,087 12.5	9,217 37.4	321 1.3	7,054 28.7	24,614 100

※：「その他」には、前年度繰越や事業費振替等が含まれる。公表資料では、それらを収入の部とは別に記載している団体があったので、それについては、カッコ書きで記述することとした。

## 4-6 阪神・淡路大震災被災地 NGO/NPO に関する考察

### (1) NGO/NPO に対する評価

我が国では、従来、公の領域は「官」が従事すべきであるといった考え方が大勢を占めたが、震災により、行政主導による対応の限界が明らかになった。加えて、地域において行政を支えてきた自治会のような地縁組織<sup>(3)</sup>の脆弱化が露呈した。

その一方で、NGO/NPO が、量的には行政の手の届かないところを補完する、あるいは、質的には行政と異なる方策により被災者の個々の課題を解決するなど、被災者再建支援の新たな担い手として登場した。

海外では、NGO/NPO は、行政や企業とは異なる社会を構成する第3セクターとして位置づけられるが<sup>(4)</sup>、我が国でも NGO/NPO の役割が期待されている。

### (2) NGO/NPO を取り巻く環境

インドや台湾、米国の場合、NGO/NPO が社会を構成する1つの主体として認知されているのに対して、阪神・淡路大震災の被災地 NGO/NPO の場合は、行政や企業、大学、研究機関、地縁団体、一般市民等との連携を一から構築せねばならなかった。例えば、寄付金や会員数の規模に示されるように、企業等との連携は、依然不十分である。市民から多大な支援を受けているとも言い難い。

一方、行政では、近年、「参画と協働」の考え方のもと、NGO/NPO を公的活動の新たな担い手として、支援する動きがある<sup>(5)</sup>。しかし、具体的には、業務委託により、NGO/NPO の独自性が発揮されにくい、財政基盤が行政の意向に左右されやすいといった問題が生じるなど、必ずしも連携が円滑に進んでおらず、依然、試行錯誤の段階にある。

このことから、NGO/NPO は、新たな社会の担い手として登場したものの、支援や連携が不十分なため、未だ社会的基盤が確立されていない状況にあると言える。

### (3) NGO/NPO の活動の変遷

被災者の居所が、「避難所」⇒「仮設住宅」⇒「復興住宅」に移行する、あるいはもとの居住地に復帰するにつれて、NGO/NPO による支援活動も、災害直後の緊急救援から、被災者の生活や住まい、まちづくりの面を中心にした「復旧」「復興」支援に移行した。

また、被災者の自立とともに、支援対象が災害弱者に特化される一方で、従来の行政主導とは異なる平常時からの市民主導による公益の実現を目指す活動、及びその担い手としての NGO/NPO の社会的基盤の確立を目指す活動を推進するようになった。

これは、社会における市民防災力の強化に資するものであることから、



ソフト面での、将来の災害に対する軽減（Mitigation）につながるものと解される。NGO/NPO の社会的基盤を整備することにより、将来に向けて

活動の持続、強化が可能となる。

#### (4) NGO/NPO の機能

インド、台湾、米国の NGO/NPO が有する「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」といった機能は、阪神・淡路大震災被災地 NGO/NPO でも見られた。

他方、独自の機能として、「インキュベーション性」及び「教訓発信性」を有することがわかった。震災の教訓である市民主導による公益の実現を社会に定着させることを目的に、NGO/NPO の社会的基盤が整備されていないにも関わらず、行政や企業等からの支援が十分でないことから、NGO/NPO の内部では、自らの手による後発部隊の育成という形で、そして外部に向かっては、社会に対する成果の発信という形で現れたものと解することができる。

#### (5) まとめと今後の課題

図 4-16 及び図 4-17 は、上記(1)～(4)の考察をまとめたものである。すなわち、

- ① 災害対応のサークルに合わせて、被災地の NGO/NPO の活動が、「災害救援」～「災害復旧」～「災害復興」へと移行し、現在は「災害軽減」の段階にある。
- ② 震災再建の新たな担い手として台頭してきた点は評価できるが、依然草創期にあり、行政や企業等社会を構成する他の主体からの支援やそれらとの連携が未だ充分でない。
- ③ 従って、海外事例との共通した機能を有する一方で、自らエンパワーメントしようとする独自の機能も有する。
- ④ NGO/NPO の活動を持続、発展させるためには、これらの社会的基盤を確立させることが不可欠である。これにより、「災害軽減」の充実とともに、将来の災害に備えた「災害予防」を強化させる<sup>(6)</sup>ことが可能となる。

被災地の NGO/NPO は、海外の 3 事例と同様に、「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」を有し、支援活動を通して、知識や経験、ノウハウ等を蓄積してきた。この成果を風化させることなく、将来の災害に対しても、再び貢献できるよう、社会全体で NGO/NPO を支援することが必要である。

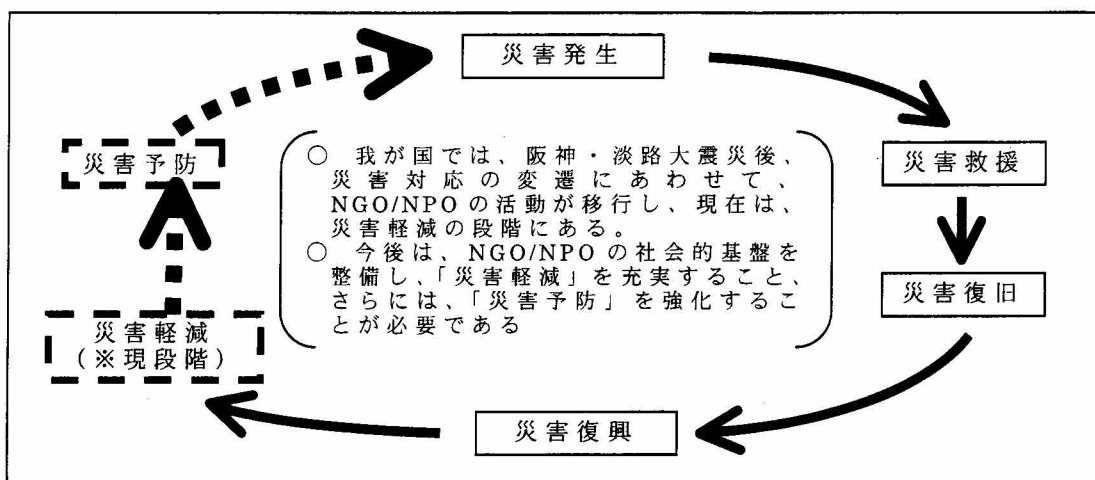


図 4-16：災害対応のサークルに合わせた NGO/NPO の活動の変遷、及び今後の展望

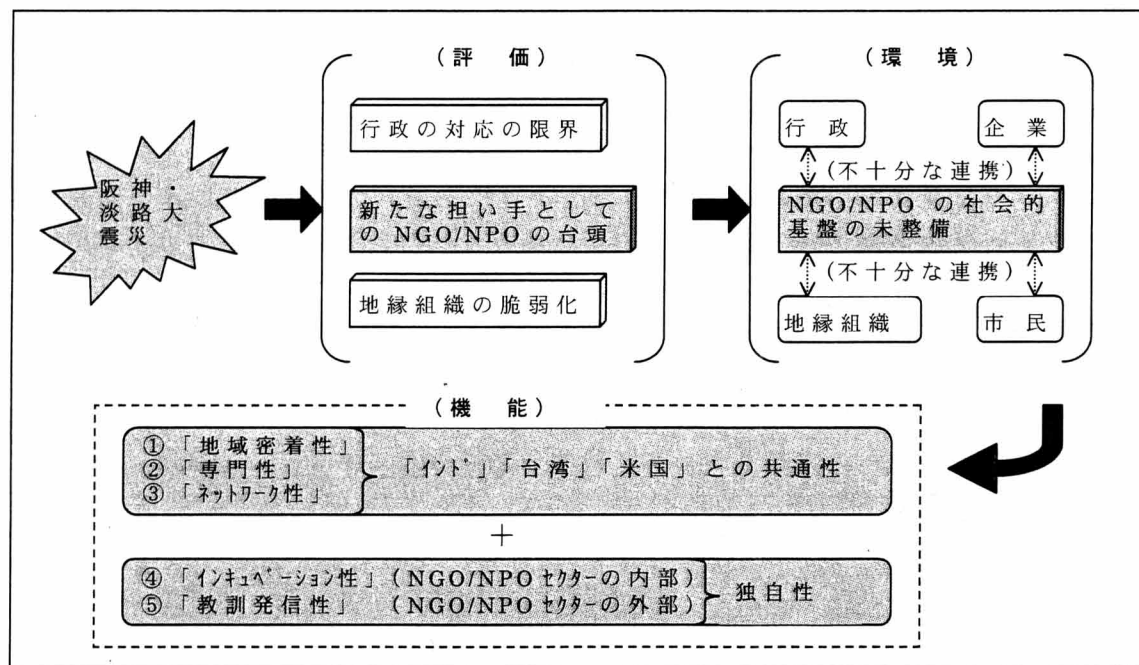


図 4-17：被災地 NGO/NPO の評価、環境及び機能

## 補注

- (1) 2001 年に経済企画庁が発表した市民活動団体基本調査によれば、行政からの支援では、「活動に対する資金援助」を要望するものが、回答数の 69.4%で一番多い。このたびの訪問調査でも全ての団体から、資金確保が困難である旨説明を受けた。有給職員の年収も低く抑えざるを得ない状況にある。
- (2) 会費や自主事業収入については、通常用途を制限されない。寄付金については寄付者から目的を指定される場合があるが、支出の内訳まで注文を受けるケース

はあまりない。これに対して、補助金では、対象が事業費に限られ、人件費や管理費の充当は認めないといったように、支出内訳自体が制限される場合が多い。委託金の場合は、責任や帰属主体が発注者側にあり、支出内容が発注者側で決定されるため、受注者の NGO/NPO 側の自主性はさらに発揮しにくくなる。しかし、委託金によって、スタッフを確保するケースが多く、使い勝手が悪いながらも、委託事業に頼らざるを得ないのが実情である。このことから、補助金や委託金では、NGO/NPO のエンパワーメントにつながりにくいとの指摘もある。

- (3) 自治会や婦人会、老人会等地域毎に設立された住民組織で、従来から行政との結びつきが強い。しかし、近年、住民の地域への関心が弱まるにつれ、役員が固定化し、活動が停滞して形骸化しているものが多い。阪神・淡路大震災の際にも、一部を除いて、被災地再建のために主導的な役割を果たすことが困難であった。
- (4) NGO/NPO の役割について世界的な注目を最初に喚起したのは、1990 年代のレスター・サラモン教授を中心とする「ジョンズ・ホプキンス大学非営利セクター国際比較プロジェクト」であるとされる。国内的・国際的な変化の速度が一層速くなり、社会的ニーズの多様化が進展するなかで、従来の「行政」や「市場経済」では、的確かつ迅速に対応できなくなる一方で、形態は民間であるがその目的においては公的色彩のある組織の活動範囲が広がっているとして、これらを第 3 セクターとして位置づけた。
- (5) 近年、特定非営利活動促進法（NPO 法）の成立を受けて、兵庫県では「県民ボランティア活動の促進等に関する条例」の施行されたほか、神戸市では「市民活動支援課」の設置が行われるなどした。
- (6) 訪問調査を通して、今後の課題・展望に関して、市民活動への貢献とは別に、将来の災害に対する予防意識があまり感じられないことがわかった。しかし、政府の中央防災会議によれば、今後、東海・東南海・南海地震の発生が予測されており、他の被災地への支援も含めて、災害予防を強化させることが重要である。

## 参考文献

- 1) 松本誠、神戸新聞社情報科学研究所「第四章、担い手の復興」阪神・淡路大震災復興誌第 5 巻 1998 年版
- 2) 松本誠、神戸新聞社情報科学研究所「第二章、担い手の復興」阪神・淡路大震災復興誌第 5 巻 1999 年版
- 3) 市民社会推進機構「市民社会をつくる、震後 KOBE 発アクションプラン、市民活動群像と行動計画」、01.9.17
- 4) 神戸復興塾防災対策調査研究チーム「災害復興期による NPO の役割 — 阪神大震災・被災地での取り組みに関する調査 —」99.3
- 5) ニュースレター「ひろば」綴、02.1
- 6) 阪神高齢者ネット副代表、黒田裕子「高齢孤独者の平安を求めて」、03.9.16
- 7) 同、黒田裕子「被災地・避難所の医療環境問題」、日本集団災害医療研究会誌、

- 8) 三重県立看護大学講師、黒田裕子「仮設住宅でのボランティア活動（「人間」と「生活」を視点に）」
- 9) 阪神高齢者・障害者支援ネットワーク、00年度事業報告
- 10) プロジェクト1-2、「縁をつなぐまち神戸からのほっこりギフト」
- 11) まち・コミ代表、宮定章「被災空き地の現状について」「GISによる分析～御蔵地区を事例として～」、第13回御蔵学校資料、03.8
- 12) ニュースレター月刊「まちコミ」02.5～03.8
- 13) プラザ5通信「みちくさ」02.10～03.7
- 14) 阪神大震災地元NGO救援連絡会議「大きなうねりへ～阪神大震災地元NGO救援連絡会議の13カ月13日」96.8.31
- 15) 協働センター代表、村井雅清「被災地内外のネットワークづくりと新たな市民社会の形成に向けて」、社会福祉研究第78号
- 16) 東北大学経済学部、藤井敦司「ボランティア団体から「NGO」へ、一阪神・淡路大震災「仮設」支援NGO連絡会の展開過程とその意義一」
- 17) ニュースレター「じゃりみち」、第73～75号、02.10～03.8
- 18) まちづくり支援ネット代表、小林郁雄「まちづくりをすすめる市民のプラットフォームとネットワーク」、土木計画学ワンデイセミナー「関西からの復権！都市計画に未来はあるか」03.6.27
- 19) ニュースレター「情報きんもくせい」、第1～36号、99.4～02.3
- 20) ニュースレター「月刊きんもくせい」、第1～8号、03.4～03.11
- 21) ニュースレター「復興塾通信」、第1～9号、99.7～03.7
- 22) 神戸まちづくり研究所「市民活動総合拠点（神戸まちづくり研究所）活動報告書」02.6
- 23) ニュースレター「復興・市民活動情報誌、みみずく」第1～12号、98.9～02.7
- 24) CS神戸代表、中村順子ほか「CS神戸のあゆみ、コミュニティ・エンパワーメントー自立と共生を求めて一」、03.6.1
- 25) 同、中村順子「NPOによる大震災後の地域エンパワーメント」、京都大学災害対応研究会、02.11.01
- 26) ニュースレター「市民フロンティア」第24～33号、02.4～03.10
- 27) 西須磨まちづくり懇談会「住民主体への挑戦、被災地須磨のまちづくり」、97.4.5
- 28) 天井川公園ニュース第18/19号、01.10.31/01.12.3
- 29) 稲葉プラザニュース第8/9/10号、01.12.20/02.4.10/02.7.15
- 30) 月見山自治会報第144号、03.4.10
- 31) 西須磨だんらんニュース第56/57/60/61/63号、03.1.20～03.8.18
- 32) 木口財団「平成11～13年度助成事業 -報告書-」
- 33) まちづくり支援機構付属研究会編「提言、大震災に学ぶ住宅とまちづくり」、東方出版、99.3.17
- 34) 阪神・淡路まちづくり支援機構「被災地まちづくり支援から学ぶ、～専門家職

- 能と市民の連携を全国へ～」シンポジウム記録集、2002.2.10
- 35) 永井幸寿「阪神・淡路まちづくり支援から東海地震を考える」、静岡シンポジウム報告
  - 36) 障害者センター、大賀重太郎「地域での自立をさらに大きくする障害者による復活・救援活動」、緊急特集＝障害者と阪神・淡路大震災、自らの立ち上がりと支えあいを
  - 37) 障害者センター「KSK 拓人～きり拓くひとびと」、2003年改訂版、団体紹介パンフレット
  - 38) ニュースレター「拓人～きり拓くひとびと」、No. 64～71、02.10～03.11
  - 39) クローズアップ NGO・NPO「たかとりコミュニティセンター ～多文化共生のまちづくり～」、自治体国際化フォーラム第46号、03.7
  - 40) 神戸新聞社説「外国人県民支援、独自コミュニティに期待する」03.9.6
  - 41) 西宮ボランティアネットワーク「ボランティアはいかに活動したか」、NHK 出版、95.10.15
  - 42) 日本災害救援ボランティアネットワーク「2002年度/2001年度事業報告書」
  - 43) 日本災害救援ボランティアネットワーク、ホームページ
  - 44) 震災がつなぐネットワークパンフレット「震つな物語」99.3.17
  - 45) 全国災害救援ネットワーク規約、03.10.3
  - 46) 「市民と NGO の「防災」国際フォーラム報告書」第1～5回、95.12/97.1/98.1/99.1/00.1
  - 47) 海外災害援助センター会則及び定款 02.1.17
  - 48) ニュースレター「CODE Letter」第1～10号、02.10～03.11)
  - 49) 市民社会推進機構「市民社会をつくる、震後 KOBE 発アクションプラン、市民活動群像と行動計画」、01.9.17
  - 50) HYGON 設立趣旨、会則、役員名簿
  - 51) 平成 15 年度防災白書「(4)東海地震対策及び(5)東南海・南海地震対策」、p89-104、第2章我が国の災害対策の推進状況

## 第4章 阪神・淡路大震災を契機に活動を展開する NGO/NPO に関する考察

### — 付表 —

#### 付一 被災地で活動する主な NGO/NPO の紹介

##### (1) 個々の NGO/NPO の活動

##### a) 阪神高齢者・障害者支援ネットワーク（阪神高齢者ネット）

付表1：西神第7仮設住宅における活動の事例

	被災者のニーズ	ニーズに対する方策
住宅の環境改善	120棟もある広大な敷地で我が家を探すのが大変。	目の高さに大きな字で、棟の番号を記載する。
	光や音、雨、草、虫が入り、ノイローゼになる。	ガムテープや古新聞で隙間を補強する。
	電気や水のワンタッチボタンが使い方がわからない。	使用法を大きく書き直す。
コミュニティの構築	知合いが少なく、部屋に閉じこもりがちである。	毎朝10時に（花への）水やりの時間を設ける。ふれあいの場となる喫茶室を設ける。毎日2～3時間のミニ・デイサービスを実施する。
医療ケアの確保	かかりつけの医者への通院が困難である。	カー・ボランティアを行う。日常生活を記録し、受診時に持参させる。
ふれあい訪問の実施	被災者によって病気の症状が異なり、きめ細やかな気配り・目配りが必要である。	訪問するボランティアを固定し、異常の早期発見、信頼関係の構築に努める。
専門家等とボランティアとの連携	うつ病・アルコール依存症・痴呆症などの人がいる。	ボランティア・ナースが訪問した際の情報を保健婦に提供する。
	痴呆症の人が徘徊していることが警察に通報される。	警察からボランティアに連絡が来る。
	症状が悪く、将来、病院に搬送する可能性のある人がいる。	消防署に、その人の部屋までの進入路を予め教えておく。

付表2：復興住宅における活動の事例

活動場所	活動内容
岩岡住宅	ふれあい訪問・訪問看護・ふれあいサービス・イベント
西神南住宅	訪問看護・介護サービス・入浴サービス・ふれあい喫茶・イベント・地域見守り活動連絡会等
フルル須磨鷹取	デイサービス・ふれあい喫茶・ふれあい訪問・イベント
フルル長田大道	ふれあい喫茶・自治会長の相談役・イベント・訪問看護等
ベルデー名谷	ふれあい喫茶・移送サービス・病院付き添い・イベント
HAT神戸	ふれあい訪問・住民の相談・イベント
新在家	ふれあい喫茶

b) プロジェクト1-2 (ワンツー)

付表3：ワンツーの活動内容

	プロジェクト	活動内容
① 地域ふれあいプロジェクト	まちのふれあい喫茶「おりーぶ」	毎週火曜日の午前中、カトリック兵庫教会で、民生委員、地域の有志、教会の福祉委員会を交えて、地域の交流の場を提供する。
	ふれあい昼食会	毎月最終週の木曜日に、南逆瀬川住宅の集会所で、入居者と周辺地域の住民との昼食会を開催する。
② 高齢者生きがい・仕事づくりプロジェクト	製品の開発	販売できる手芸品を考え試作する。
	技能の掘り起こし	自治会や老人会に相談し、技能を持った高齢者を掘り起こす。
	交流の場作り	色んな世代が気軽に集える場を提供する。
	製品の全国販売	手作り品を掲載したパンフレットによる通信販売を実施する。
③ 縁をつなごうプロジェクト	委託販売	イベントや支援者の店での販売。
	事務機能の供与	地域ウォークやバザー、バーベキュー大会の開催等を通して、ボランティアやNPO、地域自治会組織の活動が継続、発展するよう支援する。
	活動ノウハウの提供	
	財政基盤や運営の相談	
団体間の調整		

c) まち・コミュニケーション(まち・コミ)、プラザ・ファイブ

付表4：プラザ・ファイブでのコミュニティ拠点事業

○ ふれあい喫茶	○ 食事会	○ パソコン教室	○ 絵手紙教室	○ ミニデイサービス
○ 落語会	○ 子どもの居場所作り	○ 農業体験	○ 高齢者見守り	○ 健康チェック
○ 健康講座	○ 介護講座	○ 自治会・まちづくり協議会支援	○ まちのイベント支援	

d) 被災地 NGO 協働センター

付表5：仮設住宅支援のためのネットワーク

テーマ	活動内容
① 自立	「仮設寺子屋」を開設し、講師を呼んで勉強会を実施する。
② 孤独死	「孤独死」の前の「孤独な生」を認識し、「生きがい、仕事づくり事業」として、震災グッズ「まけないぞう事業」を展開する。
③ 連携	関係団体と毎月全体会議を実施する。
④ アドボカー	公的保障の実現を目指す。

e) 阪神大震災復興市民まちづくり支援ネットワーク (まちづくり支援ネット)

付表6：まちづくり支援ネットの定常的な活動

ネットワーク連絡会議	月に1回メンバーが集まり、各自が携わるまちづくプロジェクトの進捗状況、課題点等について意見交換する。
「きんもくせい」の発行	被災地各地の再建状況の紹介や、まちづくり専門家の意見交換の場として、ニュースレターを発行した。 ・第1期：きんもくせい(第1~50号、95.2~97.8) ・第2期：情報きんもくせい(第1~16号、97.10~98.11) ・第3期：復刊きんもくせい(第1~36号、99.4~01.16) ・第4期：月刊きんもくせい(第1号~、03.6~)
「復興市民まちづくり」の発行	まちづくり支援団体のニュースレターを3ヶ月毎に収録合本したもの ・第1~第8巻(95.5~96.11) ・ネットワーク各団体ニュース ・都市計画事業地区における各地元協議会ニュース ・都市計画事業地区外における各地元協議会ニュース ・行政ニュース
HAR 基金(阪神・淡路リネッサンスファンド)事務局	白地地域等行政支援の及びにくい地域で活動する団体を主な対象に、使途にも特段の制限を設けない資金助成を実施。「まち再建」「すまい再建」「くらし再建」「きろくづくり」に関し、計107件、3,364万円助成(95.9~01.3)

付表7：支援ネットの特定プロジェクト

プロジェクト名	内 容
被害実態緊急調査	建築学会・都市計画学会の震災復興都市づくり特別委員会の中核として？
市街地緑花再生プロジェクト	阪神グリーンネット（ランドスケープ復興支援会議）
コレクティブハウジング事業推進応援団	「ふれあい住宅の居住者交流会」→「ふれあい住宅連絡会」

付表8：支援ネットから派生展開した新たなネットワーク

支援ネット名	内 容
神戸東部市街地白地地域復興支援チーム	支援ネットで生まれた「神戸東部市街地復興市民まちづくり支援ネットワーク」から派生し、95.10.6 から神戸市東部白地地域におけるまちづくりに取り組んできた。96.6.9 には「東灘市民復興まちづくりフォーラム」を開催、96.12.14 には「白地地域の被災実態と復興方策についてのシンポジウム」を震災復興・実態調査ネットワークと共同で開催した。
西宮復興まちづくり支援ネットワーク	西宮市震災復興計画の下敷きとなる被災状況の整理や課題の検討を行うために、95.2.25 に結成。95.9 に「西宮復興地区別まちづくり計画」をまとめた。白地地域である「安井まちづくり協議会」設立等、各地区での住民向け実践活動を展開してきた。

f) 神戸復興塾、神戸まちづくり研究所（復興塾、まち研）

付表9：復興塾の主な活動内容

プロジェクト名	活 動 内 容
公営復興住宅入居者事前交流事業	復興公営住宅でのコミュニティの再構築に向けて、入居予定住宅の見学や、昼食会、温泉ツアーなどを企画し、入居予定者の顔合わせの場を提供した。
こうべiウォーク	市民に震災の日に被災地を歩いてもらい、震災と復興を考える機会を提供するとともに、参加費としての募金を募り、市民のための復興基金を構築する。
アメリカ NPO 視察ツアー	NPO 活動の先進地米国を視察し、神戸の今後の復興活動に役立てる。
神戸巡礼の会	国内外の専門家、ジャーナリスト、NPO 等に神戸の被災地を視察してもらい、それぞれのまちづくりの参考にしよう。

付表10：まち研の主な活動内容

事業名	主 な 内 容
コレクティブオフィス事業	非営利団体に拠点となる場所や設備を提供するインキュベート事業（00.9～、7団体）。
NPO 支援アドバイザー事業	NPO の情報発信力、組織基盤強化のため、約4ヶ月間アドバイザーを派遣。
地域活性化のためのパソコン教室	コレクティブオフィス入居者や周辺地域の住民や商店を対象。パソコンやITを通じてコミュニティづくりを進める（00.10～、2,112名）。
復興住宅・コミュニティ支援研究会事務局業務	兵庫県復興支援会議パートⅢのパートナーフォーラムの実施（01.4～、12回）。
神戸市とNPO等との協働の基本フレーム構築にかかる調査業務	神戸市とNPOとの協働の枠組みを構築するための研究会の実施（01.6～）。
ひょうごまちづくりプラットフォーム設立事業	兵庫県内のボランティアなまちづくり活動をネットワークし、まちづくりプランナー、NPO、住民、行政による協働の場を構築する。1年目：但馬・北播磨、2年目：明舞団地。



g) 市民活動センター神戸 (KEC)

付表 11 : KEC の活動内容

項目	小項目	活動内容
市民事業 (NPO) サ ポート	情報提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ NGO/NPO が主催するイベント情報、ボランティア募集情報</li> <li>・ NGO/NPO が利用できる助成金、貸会議室情報</li> <li>・ マスコミの連絡先に関する情報</li> <li>・ 情報誌「みみずく」の発行</li> </ul>
	相談	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コミュニティ・ビジネスゼミナール入門編&amp;相談会</li> <li>・ 運営相談 (例: 助成金、NPO 法人化)</li> </ul>
	NPO 支援派遣ア ドバイザー事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 神戸市委託事業、会計やパソコンを指導できる失業者を雇用し、NPO に派遣する。</li> </ul>
	印刷・作業スペースの 提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事務所を持たない NGO/NPO に対して、印刷・作業スペースを提供</li> </ul>
	広報支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ホームページを持たない NGO/NPO に対して、市民活動センター神戸のホームページでの広報サービスを行う。</li> </ul>
シンクタン ク	政策提言・調査研究	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「市民と NGO/NPO による政策研究」「市民活動実態調査」「コミュニティ・ビジネス支援調査」</li> </ul>
	公開フォーラム	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「復興支援団体の情報交流フォーラム」</li> <li>・ 「市民社会推進構想フォーラム」</li> <li>・ 「NPO 支援税制フォーラム」</li> <li>・ 「市民検証フォーラム」</li> <li>・ 「コミュニティ・ビジネス・ゼミナール」</li> </ul>
ネットワー キング	各種協議会等の事務 局	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「ひょうご市民活動協議会 (HYOGON)」事務局</li> <li>・ 「市民社会推進機構 (CAS)」事務局</li> <li>・ 「NPO 協議会」</li> <li>・ 「わーず (生きがいしごとサポートセンター神戸)」の運営</li> </ul>

h) コミュニティサポートセンター神戸 (CS 神戸)

付表 12 : CS 神戸の主な活動内容

大分類	小分類	内 容
しごと づくり	支援事業	最大2年間の資金助成と、場所・ノウハウを提供し、NPO の立ち上げを支援する。(1996~)
	さわやかな街角再 生支援事業	ごみの定点調査事業。無職の被災者を雇用し、ポイ捨てされたごみを分別し、収集調査する。兵庫県勤労福祉協会受託事業。(97.3~02.3)
	神戸ふれあい工房	障害者施設で製作された商品・作品を展示、販売する。神戸市社会福祉協議会受託事業。(99.7~)
	オアシスプラン	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 第一次「バリアフリーのまちづくり現況調査事業」神戸市受託事業。(99.7~00.9)</li> <li>○ 第二次「ボランティア団体等の高齢者介護活動に関する実態調査事業」神戸市受託事業。(00.2~00.3)</li> <li>○ 第三次「ミニデイサービス事業」神戸市受託事業(00.8~)</li> </ul>
	ワビィ(生きがいし ごとサポートセンター)	NPO での就業希望者と求人の開拓、フォーラムやゼミナールの開催、支援情報の発行、相談、人材育成研修会の開催。兵庫県受託事業。(00.10~02.3)
地域づ くり	地域通貨	自治会での地域通貨の実験「らく(ボランティア有志)」「かもん(東灘区鴨子ヶ原地区)」(00.2~)
	てみずの会	高齢者のグループハウス「ココライフ魚崎」の建設、管理運営(96.10~)
	東灘区復興住宅コ ミュニティ支援	六甲アイランド復興住宅のコミュニティづくり支援を契機に、東灘区内の復興住宅の自治会交流をコーディネート(98~01)
ひとづ くり	NPO マネジ メントスクール (NPO 大学)	NPO の組織運営基盤の確立を進めるために、人材活用、資金調達などについて学習の機会を提供(97~)
	CB(コミュニティ ビジネス 研修)	NPO、コミュニティビジネス実施団体での就業を希望する者に、実際に就業体験をする「一般就業体験講習」と、さらに実践へ向けてのステップアップを図り、地域に密着したコミュニティビジネスへの就業、起業を目的とする、より専門的な「チャレンジ・コミュニティ講習」を実施

i) 西須磨まちづくり懇談会（西須磨まちづくり）

付表 13：西須磨まちづくりを中心にした主な活動概要

グループ名	活動内容
西須磨都市計画道路公害紛争調停団	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ NO<sub>2</sub>調査</li> <li>・ 阪神高速月見山監視局測定データ</li> </ul>
天井川公園の会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公園の清掃、水やり、花壇管理、遊具、植木手入れ</li> <li>・ ビオトープ（生き物空間）の育成</li> <li>・ ミニバスケットコート管理</li> <li>・ 天井川公園まつり開催</li> <li>・ 天井川周辺環境マップ（読本）づくり</li> <li>・ 天井川ウォーク</li> </ul>
西須磨だんらん	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 家事援助サービス（掃除・洗濯・料理・買い物・話し相手等）</li> <li>・ 介助サービス（食事介助、外出介助、車椅子介助、通院介助等）</li> <li>・ デイサービス（特別養護老人ホームでのボランティア）</li> <li>・ 配食サービス（ボランティア）</li> <li>・ 生きがい対応型デイサービス（ボランティア）</li> </ul>

j) しみん基金・KOBÉ（しみん基金）

付表 14：しみん基金による助成状況（2001年度）

団体名	事業名	助成額（千円）
ウィズ ネイチャー	ぼくらは自然体験隊～ホッパーズクラブ～	280
神戸垂水おやこ劇場	子どもフェスティバル開催事業	150
共同作業所さくら	作業所の改修工事	800
NGO ベトナム in KOBÉ	在日ベトナム人の支援活動	500
サポートステーション灘・つどいの家	サポートステーション灘・つどいの家運営事業	1,000
御影倶楽部	精神障害者グループホーム開設	510
喫茶赤とんぼ作業所	喫茶赤とんぼ作業所運営	1,000
助成総額		4,240

k) 木口ひょうご地域振興財団（木口財団）

付表 15：木口財団による助成の状況（2002年度）

	生きる場作業所	ボランティア市民団体	各種法人	その他	合計
新規事業の立上	36(64)	14(30)	4(6)	0(0)	54(100)
機材・備品の購入	30(99)	27(60)	5(21)	0(0)	62(180)
改修・改築工事	21(47)	2(4)	4(8)	0(0)	27(59)
活動運営費	5(23)	15(55)	4(6)	0(1)	24(85)
調査・研究・出版	1(4)	13(27)	6(10)	1(1)	21(42)
レクリエーション文化活動	0(5)	9(33)	2(2)	0(1)	11(41)
研修・セミナー集会の開催	3(11)	10(36)	0(6)	0(1)	13(54)
合計	96(253)	90(247)	25(47)	1(4)	212(561)

( )は申請数

## l) 阪神・淡路まちづくり支援機構（支援機構）

付表 16：支援機構による主な被災地支援活動

支援事例	具体的内容	地域	派遣専門家
擁壁損壊近隣地区の共同再建への支援	擁壁復旧にあたっての、土地所有者、建物所有者（借地権者）の権利調整	神戸市長田区	弁護士 建築士
地盤移動地区の境界再確定への支援	移動後の境界を新たな境界として再確定しようとする住民運動に基づく、測量、地積訂正、境界確認	西宮市殿山地区	建築士、土地家屋調査士、 司法書士、弁護士
細街路整備、幅員拡張と隣接小規模宅地世帯の共同再建への支援	一本の細街路を挟んだ東西各 7 軒の世帯間で、道路を 4m 幅員に拡張し、建築基準法の用件を確保して、共同再建を図る	神戸市長田区	弁護士、 土地家屋調査士
倒壊市場の共同再建への支援	全焼した阪神魚崎市場の再建に伴い、借地権者 18 名、土地所有者 1 名の権利（専有部分の確定、借地権割合の評価等）を調整する	神戸市東灘区	建築士、 弁護士、 税理士、 司法書士
震災復興土地区画整理事業地区内仮換地先への共同復興の支援	震災復興土地区画整理事業地区内で、まとまった土地であるが、複数の借地権者が利害関係を有するところを、仮換地として建物を再建する	神戸市長田区	弁護士、土地家屋調査士、 建築士、不動産鑑定士、 司法書士

## m) 被災地障害者センター（障害者センター）

付表 17：障害者センターの主な活動内容

項目	事業名	事業内容
生活支援（事業所：拓人）	介護保険指定事業	○ 居宅介護支援 ○ 訪問介護
	障害者ヘルプ事業	○ 障害者ホームヘルプ事業 ○ 知的障害者ガイドヘルプ事業 ○ フォローアップセミナー ○ 訪問介護員養成研修
ボランティア活動		○ 障害者移送サービス ○ 交流の場づくり ○ 生活支援ボランティアコーディネート ○ ヒューマンミート、ボランティア講座
開発・研究	生活の場サポートセンターひょうご（小規模作業所等地域活動の促進と発展）	○ 「生活の場名鑑 2003」の発行 ○ 実務支援コーディネート、経理講習会の開催 ○ 生活の場意見交流会
	「自分らしく生きたい」発見プロジェクト	○ セルフマネジメント手法の研究 ○ 事業所立ち上げネットワーク ○ 生活支援事業
提言・発信	情報通信	○ 「拓人～きり拓くひとびと」通信の発行 ○ ホームページ
	相談・情報提供・提言活動	○ 相談受付 ○ 「障害者を考える兵庫県連絡会議」事務局
	障害者団体や市民団体とのネットワーク	○ 「兵庫ピープルファースト」の活動支援 ○ 「ゆめ・風 10 億円基金」「被災地 NGO 協働センター」「しみん基金 KOBE」「ひょうご市民活動協議会」「ひょうごボランティアプラザ」等との連携

n) たかとりコミュニティセンター（たかとりセンター）

付表 18：たかとりセンターの活動

団体名	活動内容
コミュニティ放送局 FMわいわい	震災直後から、地域に暮らす外国人住民に必要な震災情報、生活情報などを8言語で発信。
リーフグリーン	ホームヘルプ、移送介助サービスや子育て支援など、高齢者、障害者、子育て中の親とその子どもたちを対象とした自立支援活動を展開。
ツール・ド・コミュニケーション	廃棄されるコンピューターを回収、再生して、NPO/NGO や外国人に提供。パソコン教室や修理技能訓練も実施。
NGO ベトナム in KOBE	ベトナム人が運営。在日ベトナム人が地域社会でともに暮らすための情報提供、青少年育成、高齢者支援等を実施。
多言語センターFACIL	外国人住民のための情報の翻訳、通訳者の派遣などを通して、外国人住民と行政、医療機関、企業等との交流を円滑にする。コミュニティビジネスとして展開。
アジア女性自立プロジェクト	アジアの女性の自立を目指して、仕事づくり、製品販売、アジアを知る会などを実施。
ワールドキッズコミュニティ	アイデンティティの育成、外国人コミュニティの自立を目的に、外国人の子どもたちに対する家庭教師派遣、ラジオ番組制作、サッカーチーム支援、イベント等の活動を展開。

o) 日本災害救援ボランティアネットワーク（NVNAD）

付表 19：西宮災害救援ボランティアネットワークによる主な救援活動

①日用品配給	避難所や在宅被災者への日用品・衣料品の配給	⑦物資調整	ゆうパック・日用品の配給調整
②炊事	ボランティアのための給食調理作業	⑧避難所調査	避難所の生活環境週間調査
③衛生	ボランティアルームの環境衛生管理	⑨総務	書類の整理・保管・電話応対
④運輸	配給・配送車両の手配とバイク管理	⑩CPU	コンピュータデータ管理
⑤情報	情報データの収集・集計・伝達	⑪渉外	ボランティア団体・西宮市との連絡
⑥人事	ボランティア受付・人員調整・派遣		

付表 20：NVNAD の活動

活動内容		具体例
災害救援活動		<ul style="list-style-type: none"> <li>宮城県北部地震救援活動（03. 7. 29～8. 1）</li> <li>トルコ地震被災地復興状況調査（02. 9. 5～9. 12）</li> <li>鳥取県西部地震救援活動（02. 10. 15～10. 16）</li> <li>有珠山噴火災害救援活動（02. 4. 29～5. 8）</li> </ul>
地域防災活動	わがまち再発見ワークショップ	<ul style="list-style-type: none"> <li>「ウォーキングで私たちのまちを考えよう」ワークショップ（02. 8. 27、西宮市）</li> <li>防災チャレンジラリー（02. 3. 20、西宮市）</li> </ul>
	森林体験ツアー	<ul style="list-style-type: none"> <li>「森林体験ツアー」（03. 6. 8、篠山市）</li> </ul>
講座・研究活動	NVNAD セミナー	<ul style="list-style-type: none"> <li>「トルコから日本を考えましょう」（03. 5. 31）</li> <li>「世界各地で活動するレスキュー犬」（02. 9. 24）</li> </ul>
	自治体向け講座	<ul style="list-style-type: none"> <li>「阪神7市人事担当幹部研修」、阪神7市人事協議会委託事業（03. 2. 6）</li> </ul>
	ボランティアコーディネーター講座	<ul style="list-style-type: none"> <li>「災害救援ボランティア研修」、兵庫県委託事業（03. 2. 22）</li> <li>「長崎県災害ボランティアコーディネーター研修」、長崎県県民ボランティア振興基金委託事業（03. 2. 10-11）</li> </ul>
	自主防災組織リーダー養成講座	<ul style="list-style-type: none"> <li>「自主防災組織リーダー研修」、香川県委託事業（03. 1. 18）</li> <li>「自主防災組織リーダー育成及び防災ボランティアコーディネーター研修」、和歌山県委託事業（03. 9. 1/8/22）</li> </ul>

(2) 連携した活動

a) 震災がつなぐ全国ネットワーク（「震つな」）

付表 21：主な活動内容

活 動	主 な 内 容
震災を教訓とした検証作業、小冊子の発行	小冊子「物資が来たぞう!!考えたぞう!!」 「ボランティアが来たぞう!! 考えたぞう!!」 「お金がいるぞう!! 考えたぞう!!」 「水害発生!どうつくる?水害ボランティアセンター」
ネットワーク化推進のための情報交換	○北海道・十勝沖地震(03.10) ○宮城県北部地震(03.07) ○九州北部・集中豪雨(03.07) ○台風6・7号と梅雨前線(02.07) ○高知県西部水害(01.09) ○台風15・16号(01.09) ○芸予地震(01.03)」

付表 22：構成メンバー（(※)は「Jネット」にも加盟している団体）

①災害救援ネットワーク北海道(※)	⑧SUPPORT KOBE 長野	⑮被災地 NGO 協働センター
②ハートネットふくしま(※)	⑨災害ボランティアコーディネーター静岡	⑯山口県全員参加福祉の会
③那須町水害ボランティアセンター	⑩災害救援ネットワーク静岡	⑰結～福岡～
④とちぎボランティアネットワーク	⑪レスキューストックヤード	⑱はたるの家
⑤ローカルパーティー元気都市会議	⑫NPO 愛知ネット	⑲島原ボランティア協議会(※)
⑥(社)シャンティ国際ボランティア会	⑬中部防災ボランティア	⑳災害時ボランティアコーディネーター静岡 岡県西部連絡会事務局
⑦川崎・災害ボランティアネットワーク会議	⑭カトリック大阪大司教区社会活動センター	

b) 全国災害救援ネットワーク（Jネット）

付表 23：構成メンバー（(※)は「震つな」にも加盟している団体）

①島原ボランティア協議会(※)	⑦ハートネットふくしま(※)
②災害救援ネットワーク北海道(※)	⑧阪神高齢者・障害者支援ネットワーク
③天理教災害救援ひのきしん隊	⑨NGO/NPO Walker
④草津市災害ボランティアネットワーク	⑩レスキューストックヤード(※)
⑤丹後ボランティアネット	⑪SeRV(真如苑)
⑥日本災害救援ボランティアネットワーク	

c) 市民と NGO の「防災」国際フォーラム (NGO フォーラム)

付表 24 : 構成メンバー

	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回
芹田健太郎 (神戸大学院国際協力研究科)	●	●	●	●	●
増田大成 (コープこうべ)	○	◎	◎	◎	◎
明石和成 (神戸青年仏教会⇒済麟寺)	○	○	○	○	○
浅岡輝喜 (神戸シアターワークス)		○	○	○	
石井布紀子 (プロジェクト結ぶ)		○	○	○	
市川斉 (曹洞宗国際ボランティア会)		○			
今田忠 (阪神・淡路コミュニティ基金)		○	○	○	○
宇都宮浩 (兵庫県総務部)			○	○	○
岡輝喜 (神戸シアターワークス)					○
小坂田肇 (兵庫県国際交流協会)	○	○	○	○	○
片山剛 (住友海上保険神戸支店)		○			
川鍋彰男 (兵庫県国際交流協会)		○	○	○	
神田裕 (阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議)	○	○	○	○	○
金宣吉 (神戸アジアカン推進協議会)		○	○	○	○
黒住莞爾 (住友海上保険神戸支店)			○		
黒田裕子 (西ネットワーク⇒しみん基金 KOBE)		○	○	○	○
小泉喜美子 (月刊神戸っ子)	○				
小松大作 (神戸国際協力センター)	○	○			
柴田信也 (日本初外教団兵庫教区長田センター)		○	○	○	○
島田誠 (アートエイド神戸)	○	○	○	○	○
田村太郎 (多文化共生センター)	○		△		○
角瀬克己 (日本聖公会神戸教区長田センター)		○	○	○	○
中村登 (住友海上火災神戸支店)		○			
成田直志 (コープこうべ)			○	○	
コミヤ・アキイ・ヘンリー (関西学院大学総合政策学部)	○				
別所敬介 (有馬温泉神社)				○	○
宮内明彌 (コープこうべ)		○		○	○
三好正英 (神戸国際協力センター)			○		○
村井雅清 (阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議⇒被災地 NGO 協働センター)	○	△	△	△	△
矢坂誠徳 (全日本仏教青年会⇒瑞龍寺)			○	○	○
山口一史 (神戸新聞⇒ラジオ関西)	○	○	○	○	○
山口徹 (神戸 YMCA)	○				
山添令子 (コープこうべ)					○
山根泉 (神戸 YMCA)		○	○	○	○
草地賢一 (阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議)	▲	▲	▲	▲	▲
高田忠良 (コープこうべ)	△	△			
津村喬 (ミニコミ誌「神戸から」)	△	△	○		
日比野純一 (FM わいわい)	△				

d) 海外災害援助市民センター (CODE)

付表 25 : 構成メンバー

代表	芹田健太郎 (神戸大学大学院国際協力研究科)	理事	棒木恵子 (関西 NGO 協議会)
副代表	室崎益輝 (神戸大学都市安全研究センター)	"	藤野達也 (PHD 協会)
"	山口 徹 (神戸 YMCA)	"	松本誠 (明石まちづくり研究所)
理事	黒田裕子 (しみん基金 KOBE)	"	村井雅清 (被災地 NGO 協働センター)
"	島田誠 (アートエイドセンター神戸)	"	村上忠孝 (村上環境住宅研究所)
"	西正興 (コハイムコンファクト)	"	吉富志津代 (多言語センター FACIL)
"	野崎隆一 (神戸まちづくり研究所)	監事	中川和之 (時事通信社)
"	秦正雄 (コープこうべ)	"	飛田雄一 (神戸学生青年センター)

e) 市民社会推進機構 (CAS)

付表 26 : 「市民社会をつくる、アクションプラン」 概要

大項目	中項目	アクション・プランを決める視点
くらしと地域を一体化しよう	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域とくらしを結ぶアクション (4)</li> <li>・ 地域を福祉コミュニティにするアクション (6)</li> <li>・ コミュニティ・ビジネスを育てるアクション (11)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 震災とその後、年間の経験を全国に伝える</li> <li>② 暮らしと地域の一体化を実現していく</li> <li>③ 人権を尊重し、多様な価値観を認め、支え助け合う社会を実現する</li> <li>④ 市民と行政、市民と企業の協働は市民の発意からはじめる</li> <li>⑤ 公共という領域は官が決めるのではなく市民が決める</li> <li>⑥ くらしと地域を支えるコミュニティ・ビジネスを応援する</li> <li>⑦ コミュニティを再構築するために知恵を集め努力する</li> <li>⑧ 新しい市民社会実現のために必要な制度を生み出す</li> <li>⑨ モノにこだわらないくらしの価値観を発展させる</li> <li>⑩ くらしの場から分権社会を築いていく</li> </ul>
協働して市民活動を発展させよう	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市民団体の能力向上へのアクション (5)</li> <li>・ 市民活動の基盤を拡充するアクション (7)</li> <li>・ 市民活動を市民に身近にするアクション (5)</li> </ul>	
市民が担う公共領域がたくさんある	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 住民自治のしくみをつくるアクション</li> <li>・ 行政組織改革へのアクション</li> <li>・ 公共領域を拡大するアクション</li> </ul>	
市民社会を構築する協働へのアクション	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市民と行政の対等な協力へのアクション (3)</li> <li>・ 公共事業評価へ参画アクション (3)</li> <li>・ 地方議会を改革するアクション (4)</li> <li>・ 市民が担う公共領域に直接支出できる財源構造を (3)</li> </ul>	

付表 27 : 構成メンバー (注 : CAS では代表等の役職を設置していない)

相川康子 (神戸新聞社)	野崎隆一 (神戸まちづくり研究所)
池田啓一 (都市生活コミュニティセンター)	細川裕子 (被災地 NGO 協働センター)
今田忠 (市民社会研究所)	増田大成 (NPO ひょうご農業クラブ)
上田論信 (プラザ・ファイブ)	松本誠 (明石まちづくり研究所)
大賀重太郎 (被災地障害者センター)	村井雅清 (被災地 NGO 協働センター)
大谷成章 (WAVE117)	八十庸子 (市民活動センター神戸)
黒田裕子 (阪神高齢者支援ネットワーク)	山口一史 (ひょうご・まち・くらし研究所)
実吉威 (市民活動センター神戸)	渡辺仁 (WAVE117)
島田誠 (アートサポートセンター神戸)	

f) ひょうご市民活動協議会 (「HYOGON」)

付表 28 : 構成メンバー

代表	野崎隆一 (神戸まちづくり研究所)	運営委員	西谷吉弘 (コミュニティネットワーク協会)
副代表	旭奈緒子 (緑の森自然キャンプ協会)	〃	日比野純一 (ツル・ドット・コミュニケーション)
〃	村井雅清 (被災地 NGO 協働センター)	〃	吉田篤司 (新開地まちづくり NPO)
運営委員	池田啓一 (都市生活コミュニティセンター)	〃	村山メイ子 (東灘地域助け合いネットワーク)
〃	上田論信 (プラザ・ファイブ)	〃	吉富志津代 (多言語センター FACIL)
〃	大賀重太郎 (被災地障害者センター)	〃	飛田雄一 (神戸学生センター)
〃	実吉威 (市民活動センター神戸)	〃	藤野達也 (PHD 協会)

## 付一 2 NGO/NPO の活動機能別の分類及び特色

### (1) 地域密着性

付表 29 : 地域密着型 NGO/NPO の活動の変遷

	緊急支援期	復旧支援期	復興支援期・現在	今後の展望
阪神高齢者支援ネット	長田地区での高齢者・障害者緊急救援	西神仮設住宅での高齢者・障害者支援	事務所拠点、復興住宅での高齢者・障害者支援	孤独高齢者の平安に資する活動、NGO/NPO による公益の実現
ワン・ツー	避難所での被災者同士の助け合い	仮設住宅でのコミュニティ支援	地域を拠点にしたコミュニティ支援	コミュニティの活性化
CS 神戸	避難所外の社会的弱者支援	仮設住宅でのコミュニティ支援	仕事づくり、人づくり、地域づくり等による地域のエンパワメント	地域のエンパワメントに資するコミュニティ・ビジネスの推進
まちコミプラザ	—	地域住民の呼び戻し、権利調整、共同住宅建設	地域の活性化支援(ソフト・ハード)	まちの集会所の建設・運営、地域内の空地の活用
西須磨まちづくり	都市計画道路決定に対する反対運動	専門家を交えながらの住民参加によるまちづくり	福祉、環境等も踏まえた総合的なまちづくり	住民主体による地域のコミュニティづくり
NVNAD	西宮市と連携した災害救援活動	西宮市民を中心にした地域防災活動(わがまち再発見ワークショップ・森林体験ツアー)		地域に密着した防災教育の展開

### (2) 専門性

付表 30 : 専門型 NGO/NPO の活動の変遷

	緊急支援期	復旧支援期	復興支援期・現在	今後の展望
まちづくり支援ネット	まちづくり専門家によるネットワーク形成	白地地域を中心にしたまちづくり支援、仮設支援者の支援	復興住宅コミュニティ支援、市街地まちづくり活性化	まちづくりに関する情報発信、まちづくり NPO とのネットワーク構築
復興塾、まち研	—	専門知識を活用した新規支援事業の開拓、復興の「スペース」を捉え他地域に発信	NPO と地域のエンパワメント、まちづくり支援、行政との協働に関する研究	まちづくりを媒体にした市民社会の構築
まちづくり支援機構	—	土地や建物の権利調整	専門家の横の関係強化のための啓発	全国各地における専門家組織の設立
阪神高齢者支援ネット	避難所での高齢者・障害者支援	仮設住宅での高齢者・障害者支援	拠点、復興住宅での高齢者・障害者支援	孤独高齢者の平安に資する活動、
障害者センター	障害者の安否確認、生活支援、救援ネットづくり	障害者の生活支援、小規模作業所の復活、支援ネットづくり	活動継続のための事業立上げ、政策提言、小規模作業所・支援費制度事業支援	障害者権利の実現、障害者市民活動の推進
たかとりセンター	外国人被災者の緊急救援	外国人被災者の自立支援	外国人市民の自立支援	多文化共生のまちづくり
NVNAD	行政と連携した災害救援活動	地域防災活動(わがまち再発見ワークショップ・森林体験ツアー)、講座・研究活動(自治体向け・ボランティアコーディネーター・自主防災組織リーダー)		防災教育、災害救援活動の展開



### (3) ネットワーク性

付表 31：ネットワーク型 NGO/NPO の活動の変遷

	緊急支援期	復旧支援期	復興支援期・現在	今後の展望
協働センター	ボランティア団体のネットワーク形成	仮設住宅支援ネットワーク形成	国内外の災害救援ネットワーク形成、人材育成による市民力の向上	市民主体による安全・安心社会の構築
まちづくり支援ネット	まちづくり専門家によるネットワーク形成	白地地域を中心にしたまちづくり支援、仮設支援者の支援	復興住宅コミュニティ支援、市街地まちづくり活性化	まちづくりに関する情報発信、まちづくりNPOとのネットワーク構築
KEC	ボランティア活動の情報収集、記録	被災者支援NPOへの情報提供	市民活動推進、NPOエンパワメントのためのネットワーク形成、政策提言	市民活動推進のためのインフラの整備
CS 神戸	避難所外の社会的弱者支援	仮設住宅でのコミュニティ支援	仕事づくり、人づくり、地域づくり等による地域のエンパワメント	地域のエンパワーメントに資するコミュニティ・ビジネスの推進
復興塾、まち研	—	専門知識を活用した新規支援事業の開拓、復興の「パスポート」を捉え他地域に発信	NPOと地域のエンパワメント、まちづくり支援、行政との協働に関する研究	まちづくりを媒体にした市民社会の構築
しみん基金	—	—	市民・企業市民による市民の公益的活動のための基金の設立	市民・企業市民による市民の公益的活動の継続
木口財団	—	—	NPOが使いやすい資金の供給	企業的発想を取り入れた事業の協働取り組み
NVNAD	行政と連携した災害救援活動	国内外の災害救援ネットワーク形成		災害救援ネットワークの拡充

### (4) インキュベーション性

付表 32：インキュベーション型 NGO/NPO の活動内容

団体名	内 容
復興塾、まち研	NPO 起業支援（コレクティブ・オフィス、NPO 育成支援アドバイザー派遣）
KEC	NPO 起業支援（コレクティブ・オフィス、アドバイス）
CS 神戸	NPO 起業支援（拠点提供、資金助成、コンサルテーション、NPO 起業研究員制度）
しみん基金	NPO が使いやすい資金の供給
木口財団	NPO が使いやすい資金の供給
障害者センター	小規模作業所支援
たかとりセンター	NPO の活動場所の提供

### (5) 教訓発信性

付表 33：教訓発信性 NGO/NPO の活動内容

団体名	内 容
阪神高齢者支援ネット	実習受け入れ、人材育成
ワン・ツー	演劇全国キャラバン
まちミ、プザ 5	御蔵学校
協働センター	市民と NGO 国際防災フォーラム、全国ガレキキャラバン、まけないぞう、市民セミナー 寺子屋
まちづくり支援ネット	まちづくり情報誌「きんもくせい」
復興塾、まち研	神戸ウォーク、神戸巡礼の会
KEC	調査研究・公開フォーラム
CS 神戸	人材育成
まちづくり支援機構	まちづくり提言、シンポジウム
たかとりコミュニケーション	FM 多言語放送

## 第5章：まとめと提言

本章では、第1章から第4章までをもとに、「インド・グジャラート地震」「台湾大地震」「米国・ノースリッジ地震」「阪神・淡路大震災」における防災 NGO/NPO の役割を整理するとともに、今後の我が国の防災協働社会における NGO/NPO の位置づけについて提言する。

### 5-1 まとめ

“第1章 インド・グジャラート地震における NGO 活動を中心にしたコミュニティの生活再建支援について”では、2001年1月のインド西部地震での NGO の役割について、インドにおける NGO の社会的役割を整理するとともに、地震後におけるコミュニティの生活再建のため、どのような活動を展開したかについて考察した。具体的な事例として、「NGO と地域との連携」「NGO と NGO の連携」「NGO と政府の連携」「NGO と海外支援機関の連携」を挙げた。

「NGO と地域との連携」では、普段からコミュニティの生活向上に貢献する地域密着型 NGO があり、震災後は、これまでの活動の延長として、「住宅再建」「就業機会の提供」「児童教育」「健康・栄養問題」等の面で、コミュニティをエンパワーメントし、被災者の主体的な参画による生活再建を推進することがわかった。

「NGO と NGO の連携」では、専門的知識、技能を有する NGO があり、住宅建築等専門分野に関する知識、経験に長けているが、コミュニティとの関係が密接でないため、地域密着型 NGO と連携し、地域の再建に貢献することがわかった。

「NGO と政府の連携」では、グジャラート州政府が、“被災地再建のための官民パートナーシップ”を策定し、コミュニティ支援に NGO を参画させ、両者が経費を折半し、NGO が主体となって村の再建を行うことがわかった。

「NGO と海外支援機関の連携」では、ネットワーク型 NGO があり、現地にある地域密着型の NGO 同士をネットワーク化し調整するとともに、被災地の NGO を代表して政府や海外の支援機関と連携し、全体の支援活動をコーディネートすることがわかった。

そこから、インド NGO による再建活動の特色及びそこから得られる教訓として、

- ① コミュニティベースによる生活再建のためには、被災者をエンパワーメントし、主体的に参画させることが重要であり、そのためには、普段からのコミュニティとの信頼関係が欠かせない。
- ② 地域密着型、専門型、ネットワーク型の NGO が互いに連携し、相互に補完することが重要であるとともに、NGO 同士のみならず、政府や国際機関も巻き込んだ外部とのネットワークが求められる。さらに、政府や海外の支援機関も NGO を認知し、NGO を活用することでコミュニティの生活再建支援に貢献する。

ことを導き出すことができた。

“第2章 台湾大地震後の「全国民間災後重建連盟」から学ぶ民間中間支援団体の役割について”では、1999年9月の台湾大地震直後に、台湾大学の学識経験者を中心とする「全国民間災後重建連盟（以下「全盟」と呼ぶ）」が設立され、「政府」「民間団体」「被災者」「市民」等をつなぐ役割を果たしたことから、中間支援の機能について考察した。

具体的な役割として、「監督委員会」では、民間の募金団体に集まった約500億円の寄付金の使途を、弁護士協会や会計士協会がボランティアが審査することにより、各団体のアカウンタビリティや社会的信用性が高めたことがわかった（募金審査）。

次に、「協調委員会」では、以下のことがわかった。

- 「こころのケア」「児童・青少年指導」「原住民再建」といった再建項目ごとに委員会を設置し、「全盟」と「民間活動団体」あるいは「民間活動団体」間の連携を深めた（再建項目毎の連携）。
- 40個所の被災地にサポートセンターを設け、全盟の被災地での拠点として、被災者や民間活動団体を支援した（被災地での連携）。これにより、項目毎及び被災地毎による重層的な再建支援が可能となった。
- 資金面では、民間募金団体や全盟に集まった募金を活用し、被災地サポートセンターや民間活動団体の持続的活動を支援した（財政支援）。
- 民意調査により被災者をはじめとする市民の生の声を直接汲み取った（民意調査）。
- 被災者、募金団体、活動団体等との連携をもとに、再建策を作成し、政府に政策提言した（政策提言）。

この結果、全盟の特色及びそこから得られる教訓として、

- ① 「被災者」「民間募金団体」「民間活動団体」「政府」等を包括的につなぐコーディネーターとしての役割があること（包括性）。
- ② 台湾大学の学識者や弁護士、会計士を中心に、専門家としての知識、経験等を生かして、全盟の設立・運営、募金の審査、政府への政策提言等、活動全般に渡ってイニシアチブを発揮したこと（専門性）。
- ③ 募金審査等アカウンタビリティを高めることで、民間の募金や活動に対する社会的信用力を形成したこと（信用性）。
- ④ 被災地に密着し、被災者をエンパワーメントする支援策を実施したこと（自立支援性）。

を導き出すことができた。

“第3章 米国・ノースリッジ地震を契機に設立された多様化社会における中間支援型ネットワーク組織の機能に関する研究”では、1994年の米国・ノースリッジ地震の際の、CBO（Community Based Organization）と呼ばれる地域密着型組織と、行政及び赤十字といった全米レベルの災害救援団体（以下、「全国災害NPO」と呼ぶ）とを連携させるENLA（Emergency Network of Los Angeles）という中間支援組織の連携機能について考察した。

ENLA、CBO、行政、全国災害NPOの役割について考察した結果、まず米国の都市社会には、低所得者、高齢者、エスニック等の社会的弱者が多数存在し、災害後には多種多様なマイノリティ・ニーズが発生するが、これらは、全国災害NPOや行政によるマス・ケアでは対処が難しく、むしろ、普段から社会的弱者への奉仕活動を展開するCBOが、それぞれの専門性を生かして対応する方が効果的であることがわかった。

次に、ノースリッジ地震を契機に、CBOのネットワーク組織(ENLA)が設立されたが、ENLAは、CBOの連携を促進し、訓練を提供するとともに、専門分野毎の分科会やアンメット・ニーズ委員会を始動し、災害弱者のニーズに対応する体制を整備したことがわかった。

さらに、行政や全国災害NPOとも連携することにより、「行政等が有する標準的なマスケア・サービス」と「CBOが有する個々の災害弱者へのサービス」の使い分けや組み合わせを可能にすることがわかった。

この結果、ENLAの特色及びそこから得られる教訓として、

- ① 都市では、多種多様なニーズを有する災害弱者のニーズは置き去りにされる(Unmet Needs)ことが多く、課題解決には、地域で日常的に社会的弱者を支援するCBOの活用が有効であること。
- ② CBOをネットワーク化し防災力を向上させるとともに、行政や災害専門組織等との窓口となる中間支援的組織が、連携を円滑にする上で重要であること。
- ③ 中間支援組織を通して、様々なセクターが協働することにより、「標準的なマスケア・サービス」と「個々の災害弱者へのサービス」の組み合わせが可能となる。地域密着型組織の持続的活動も支援されること。

を導き出すことができた。

従って、第1章から第3章までの海外事例から学ぶ教訓としては、それぞれの被災地における政治的、経済的、文化的背景は異なるものの、防災NGO/NPOが被災者を効果的に支援するためには、以下の機能が必要になると考えられる。

#### ① 地域密着性

地域再建のためには、被災者の自立再建や市民の防災力の向上が不可欠であり、それを支援するためには、普段から、被災者との信頼関係を構築し、地域に密着することが必要である。

#### ② 専門性

被災者の住宅再建や生活再建等にあたっては、多様で複雑なニーズに応えなければならず、それぞれの分野に精通した専門性が求められる。

#### ③ ネットワーク性

被災者支援のためには、NGO/NPO、行政、企業、市民等社会を構成するあらゆる主体が有する資源を動員することが必要であり、これらをつなぐネットワーク性が求められる。そして、NGO/NPOに社会的信用力がある場合に、このネットワーク機能が一層有効に働く。

これらをもとに、“第4章 阪神・淡路大震災の被災地NGO/NPOの活動に関する考察”では、上記3つの海外NGO/NPOの先進事例をもとに、神戸を中心にした被災地NGO/NPOの活動の軌跡を検証することにより、NGO/NPOの評価、環境、変遷、機能、今後の課題について考察した。

活動の機能については、支援内容を細分化し、その対象を明確にすることで、上記3事例と同様、「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」に分類できること、さらに、独自の機能として、「インキュベーション性」「教訓発信性」のあることがわかった。

それぞれの機能の特色について、「地域密着性」に関しては、地域に根付いて、行政の手

の届きにくいきめ細やかな支援を実施する、あるいは、地縁組織と連携してまちの再建や地域の活性化に携わることがわかった。「専門性」に関しては、専門知識やノウハウを活用し、行政とは異なった手法で再建を支援する、あるいは、社会的弱者に配慮した専門的な支援を展開することがわかった。そして、「ネットワーク性」に関しては、同じ活動を行う団体同士の連携、情報・調査研究を媒体にした連携や、資金助成を媒体にした連携などがあり、そのための連携組織も作られたことがわかった。他方、こうしたネットワークは、基本的には NGO/NPO 内に止まり、行政や企業といった外部との連携までには至っていないこともわかった。

また、「インキュベーション性」に関しては、我が国では、NGO/NPO のエンパワーメントのため、先発の NGO/NPO が後発の育成支援を行うケースが見られること、また、「教訓発信性」に関しては、被災地の教訓を積極的に発信する姿勢や、震災 10 周年を控え、これまでの成果を検証する動きが見られることがわかった。

この2つの機能は、海外3事例に見られなかったものである。行政や企業、市民等外部からの支援やそれらとの連携が充分でないため、NGO/NPO 自らが社会基盤の強化のために、内に対しては後発部隊の育成、外に対しては活動成果の発信という形で、力を注いでいることがわかる。その背景には、我が国の NGO/NPO が依然草創期にあって、社会的に充分認知されていないこと、特に、寄付文化に代表されるような、民間による公的活動を民間が支援するという考え方が未だ浸透していないことがある。

考察の結果、阪神・淡路大震災被災地 NGO/NPO の特色として、以下のことを導き出すことができた。

- ① 大規模地震に対する行政主導による対応の限界とともに、旧来型の地域コミュニティの脆弱化が明らかになり、我が国でも、公的活動の新たな担い手として NGO/NPO が台頭したこと。
- ② 海外の事例と同様、阪神・淡路大震災被災地 NGO/NPO においても、「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」といった機能を有し、行政とは異なった視点から再建を支援してきたこと。
- ③ 反面、NGO/NPO の社会的基盤が十分に形成されておらず、行政、企業、市民等他のセクターとの連携が課題であること。
- ④ そのため、「地域密着性」「専門性」「ネットワーク性」は別に、自らのエンパワーメントを図るための「インキュベーション性」及び「教訓発信性」といった独自の機能が見られること。
- ⑤ これら NGO/NPO は、「地震発生」～「救援」～「復旧」～「復興」と災害対応のメカニズムにあわせて活動内容を移行させてきた。今後は、NGO/NPO の社会的基盤整備といった災害の軽減や、将来の災害への予防のための対策が求められること。

## 5-2 防災協働社会の実現に向けての提言

### (1) 将来の災害に備えた防災協働社会の実現

政府の中央防災会議「東海地震対策専門調査会」によれば、平成13年6月に新たな震源域が公表されたことに伴い、地震防災対策強化地域は、平成14年4月に、従来の6県167市町村から、8都県263市町村に拡大された。また、被害想定によれば、午前5時発生の場合の死者数は約7,900～9,200人、建物全壊棟数は約23～26万棟になると予想される<sup>(1)</sup>。

また、東南海・南海地震においては、今後30年の間に40～50%の確率で発生するとされており、推進地域は1都2府18県652市町村、過去の例から同時発生する可能性も高く、その場合の想定死者数は約12,100～17,800人、建物全壊棟数は約33～36万棟になると予想される。さらに、東海・東南海・南海の3地震が同時、若しくは連続して起こる可能性も危惧されるが、いずれの場合にせよ、阪神・淡路大震災を上回る広域的な被害が生じることになる<sup>(1)</sup>。

こうしたことから、行政による対応だけでは限界があり、これまでも増して、自助・共助が担う割合が増えると考えられる。政府では、中央防災会議「今後の地震対策のあり方に関する専門調査会」報告書の中で、基本的戦略の一つとして、防災協働社会の実現を挙げている。すなわち、今後の地震対策の方向の一つとして、「住民、企業、NPO及び行政等の参加・連携により、地域コミュニティに根ざした防災計画の立案、行政計画への反映、災害時に援護を必要とする者への支援等、自助・共助を含めた防災対策を推進する」としている。次なる災害への備えや、万が一発生した場合の応急対応、さらには、その後の復旧、復興対策など、あらゆる段階において、行政、企業、研究機関、NGO/NPO、住民等社会を構成する様々な主体が参画して、自分たちの地域の問題として取り組む防災協働社会の実現が求められる。そのためには、防災NGO/NPOの機能を強化することが不可欠である。

## (2) 社会を構成する多様な主体とNGO/NPOをつなぐ民間防災中間支援組織の設立

### a) 災害軽減力の向上につながるNGO/NPOの社会的基盤の強化

阪神・淡路大震災被災地では、平常時の状態に戻るにつれて、NGO/NPOの活動が被災者復興支援から、市民社会の実現に向けたものへと移行してきた。2005年に震災10周年を迎えるが、現在も、それぞれのNGO/NPOが有する地域密着性、専門性、ネットワーク性を発揮しながら、まちづくりや社会的弱者支援を中心にした活動を展開している。

他方、時の経過とともに、震災直後のボランティア活動に対する熱気はおさまり、寄付金や会費の集まり具合に見られるように、NGO/NPOに対する社会的な支援が先細りになってきた。NGO/NPOは、これまでの活動を通して、被災者支援のための経験や知識、ノウハウを蓄積してきたが、依然、活動基盤が脆弱な状態が続いている。

災害軽減のためには、インフラ基盤の強化等ハード面での整備が必要であるが、ソフトの観点から、市民力の向上を図ることも欠かせない。NGO/NPOに対して、「ヒト・モノ・カネ・情報」を中心にした支援を行い、NGO/NPOが活動しやすい社会的基盤を整備することは、災害軽減力を向上させる上で重要である。

NGO/NPOがエンパワーメントされ、社会を構成する一つの主体として自立することにより、行政、企業等とともに、防災協働社会を構成する一員として、その有する知識、経験、ノウハウ等をより発揮することが可能となる(図5-1参照)。

## b) 災害予防力の向上をも視野に入れた防災中間支援組織の設立

インドや米国の地域密着型組織の場合、普段は地域のエンパワーメントに努めるが、災害時にはその経験を生かして被災者支援を展開する。我が国においても、震災から9年近くの間、緊急、復旧、復興の各段階において NGO/NPO が蓄積した被災者支援のノウハウや経験等は貴重な教訓であり、将来の地震災害においても、再び被災者支援に役立つものと考えられる。

米国・ロサンゼルスでは、CBO が災害に効果的に対処できるよう、中間支援組織が CBO の防災力向上を支援している。これは、将来の災害への予防に対応するものであるが、我が国でも、来たるべく東海・東南海・南海地震では、阪神・淡路大震災以上に広範囲に渡る被害が予測されることから、災害予防のための NGO/NPO の役割が重要となる。従って、NGO/NPO による災害発生後の対応だけでなく、普及啓発や、防災計画・災害対応マニュアルの作成、災害支援ネットワークの構築、あるいは訓練や研修の実施といった予防対策が重要である（図 5-1 参照）。

他方、阪神・淡路大震災の被災地 NGO/NPO の大半が、現在では、むしろ福祉的な活動や市民力の向上につながる活動に特化しつつあるように、全ての NGO/NPO が常に災害予防を主目的にしているのではない。この点は、米国の CBO と類似している。従って、海外の事例のように、我が国でも、災害前の軽減や予防、さらには災害後の対応等防災に特化した民間中間支援組織を設立し、「行政」「企業」「地域団体」「市民」等社会を構成する様々な主体と連携して、平常時には NGO/NPO をエンパワーメントし防災力を向上させるとともに、災害時にはこれらの団体を束ねて、それぞれの普段の活動を通して蓄積されたノウハウや経験、知識等を効果的に発揮できる体制の構築を提言したい。

なお、防災の NGO/NPO として、「震災がつなぐ全国ネットワーク」や「全国救援ネットワーク」といった連携組織が既に設立されている。これらは、震災の教訓を全国に発信するとともに、その後の自然災害における救援活動を展開している点で評価できるが、ネットワークが主に NGO/NPO 内にとどまり、行政や企業等外部との連携が未だ充分でないこと、また、これらネットワーク組織自体も基盤強化が求められること等が、今後の課題である。さらに、両組織とも構成メンバーが重複するなど、活動目的からして、発展的統合あるいは一層の連携を考える余地があるように思われる。

従って、防災中間支援組織の設立については、これら既存の組織を参考にしながら、あるいはこれらを発展させる形で、社会を構成する全ての主体と連携する広域支援にも対応できる全国的な規模のものにする必要がある（図 5-2 参照）。

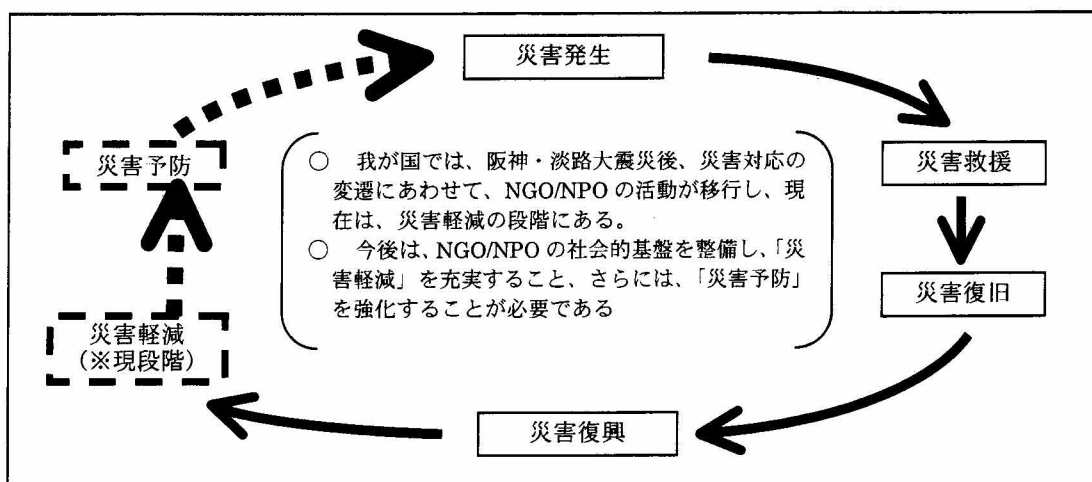


図5-1：災害対応のサークルに合わせたNGO/NPOの活動の変遷、及び今後の展望

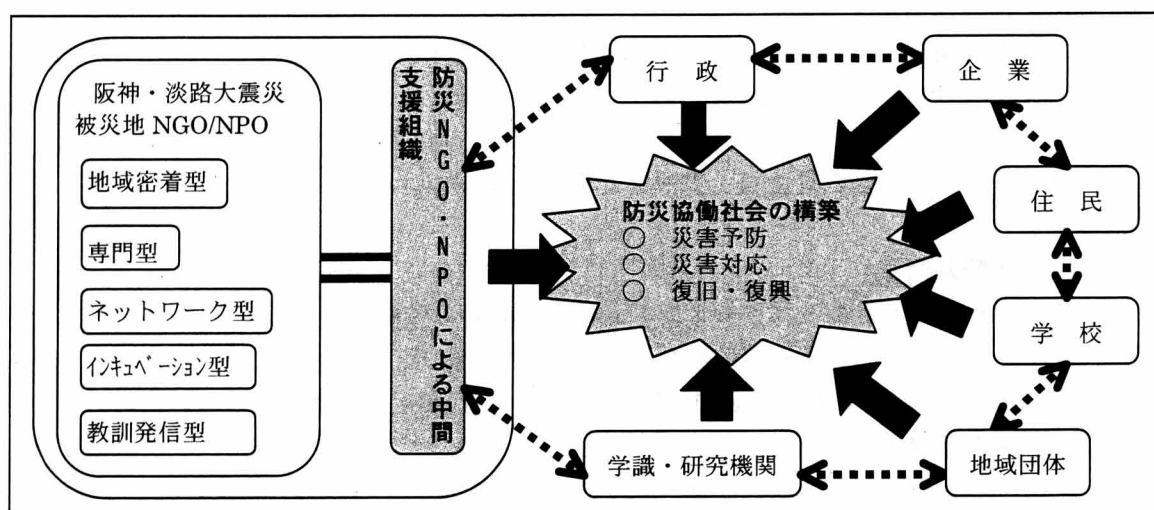


図5-2：防災協働社会実現のための中間支援組織の設立

### 補論：防災中間支援組織のあり方について

補論では、防災中間支援組織の使命・活動内容、構成、社会基盤整備等について提言する。これらについては、今後の考察すべき課題とし、さらなる検討に努めたい。

#### 補一 1 防災中間支援組織の使命及び活動内容

内閣府の「中間支援組織の現状と課題」では、米国における中間支援団体の使命として、「NGO/NPOが必要とする資源の仲介、斡旋」「NGO/NPOのマネジメントのための人材育成」「NGO/NPOが必要とする他の組織とのネットワークやコーディネート」「NGO/NPOの発展のための社会的な環境整備全般」を紹介している。中間支援団体には、NGO/NPOが社会を構成する1つの主体となるようにエンパワーメントすること、及び行政、企業等他の主体とNGOとの連携のための媒体の役割を果たすことが求められる。



海外の事例では、NGO/NPO が社会的に認知されており、活動のための社会的基盤が比較的整備されているため、防災中間支援組織は災害予防の段階から、NGO/NPO の防災力を向上することで対応できるが、我が国では、その前の災害軽減の段階から、NGO/NPO の社会的基盤を整備する必要がある。

これらの点から、我が国の防災中間支援団体の使命及び活動内容として、以下のことが考えられる。

#### (使命)

##### ① 社会的基盤の弱い NGO/NPO へのエンパワーメント

防災中間支援組織を通して、行政や企業等が有する「ヒト・モノ・カネ・情報」といった資源を NGO/NPO に提供し、活動基盤を強化する。

##### ② NGO/NPO が有する資源の活用

「地域密着性」、「専門性」、「ネットワーク性」を有し、それぞれの知識やノウハウ・経験等を蓄積した NGO/NPO を束ねて、それらが有する資源を地域の防災力向上のために活用する。

##### ③ 社会を構成する様々な主体が連携するための媒体としての役割

NGO/NPO と社会を構成する様々な主体の中間に位置し、媒体として、主体同士の相互理解に努め、共通点や相違点を認識させるとともに、役割分担を明確にし、連携を促進することにより、ニーズと資源を結びつける。

#### (活動内容)

##### ① 災害軽減対策

- ・ NGO/NPO のエンパワーメント、社会的基盤の整備のため、資金・活動拠点・人材・情報・マネジメントを中心にした支援を行う。
- ・ NGO/NPO に対する社会的認知が深まり、支援が広まるよう普及啓発に努める。

##### ② 災害予防対策

- ・ NGO/NPO と、行政や企業、地域との連携を推進するための防災計画やマニュアル等を作成する。
- ・ 予防力向上のための防災訓練や研修等を実施する。

##### ③ 災害応急対策

- ・ 避難所等での NGO/NPO による被災者への救援活動の際に、行政等他の主体からの資源が円滑に提供されるよう媒体の役割を果たす。
- ・ 行政等で対応できない課題を NGO/NPO につなぐ、反対に、NGO/NPO で処理できない課題を行政等につなぐ役割を果たす。

##### ④ 災害復旧・復興対策

- ・ 仮設住宅、復興住宅を中心にした NGO/NPO による長期的な被災者支援活動やまちづくり再建活動等に対して、行政等他の主体からの資源が円滑に提供されるよう媒体の役割を果たす。
- ・ 行政等で対応できない課題を NGO/NPO につなぐ、反対に、NGO/NPO で処理できない課題を行政等につなぐ役割を果たす。

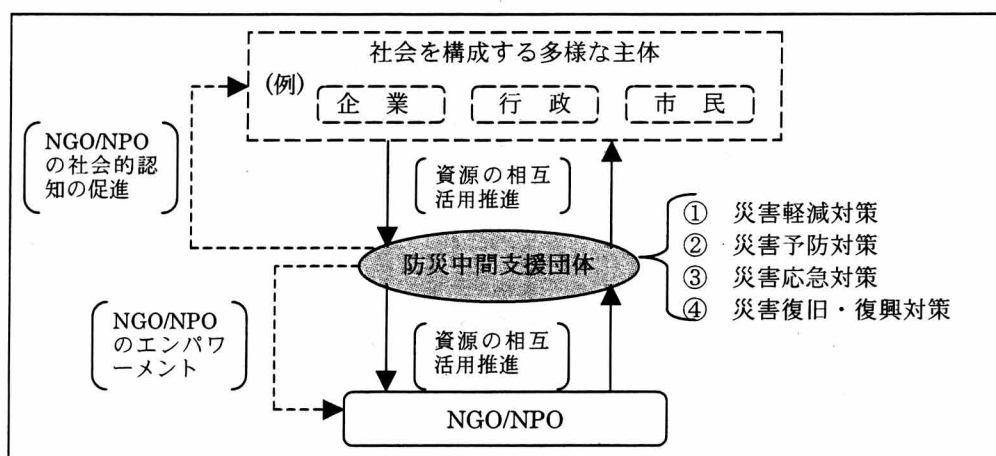


図5-3：防災中間支援組織の使命及び活動内

### 補一 2 防災中間支援組織の構成員

NGO/NPOの特色は、市民が、所属する組織や地域等に関係なく、公益の実現という使命のもとに、自発的に集まり活動する点にある<sup>(2)</sup>。民間防災中間支援組織においても、市民主導による活動を基調とし、その自主性が担保されなければならない。そのためには、多様な市民で構成されるものの、組織や業界等を代表するものとしてではなく、自由に発言、活動できるように、一市民の身分で参画することが望ましい<sup>(3)</sup>。

但し、市民の定義については、常にNGO/NPOの側に位置するものとして、行政や企業といった組織と対比させるのは必ずしも妥当ではない。例えば、市民は、NGO/NPOにとってボランティアや寄付者、あるいは従事者となる場合もあるが、同時に、企業にとっては労働者や消費者、時には経営者であり、また、自治体にとっては有権者、納税者であるとともに、公務員、議員という場合もある。このように、多くの市民は、個人としての身分と、組織の一員としての身分との、両面性を有している。

特に、我が国では、インフォーマルなものも含めて、職場や学校、サークルといった何らかの「組織、グループ」等への帰属意識が依然強く、組織文化の影響を受けやすい。図5-4は、一例として、NGO/NPOと行政の特性の違いをあらわしたもののだが、組織等によって、ものの考え方や発想、価値観が異なり、対応の違いに現れる。このほか、企業や、地域団体、大学・研究機関、専門家集団、社団・財団法人、マスメディア、学校等も、それぞれ独自の文化を形成している。

従って、防災中間支援組織の構成員は、これら多様な文化をバックグラウンドに持つ市民で構成されることに留意すべきである。しかし、そこでは、文化の違いにより優劣を比較して、対立を仰ぐのではなく、それぞれの違いを尊重し<sup>(4)</sup>、長所や利点を生かす努力が必要である。これによって、組織の束縛から離れて、一市民として、様々な方面から一堂に会することにより、それぞれの組織文化の中で培った経験やノウハウ、知識の蓄積を互いに出し合い、結果的には、社会を構成する多様な主体（組織）同士の相互理解及び連携促進につながることを期待できる。

このように、防災中間支援組織に様々な市民が参画することで、それぞれの持ち味を十分に発揮できるような体制を組むことが可能となる。

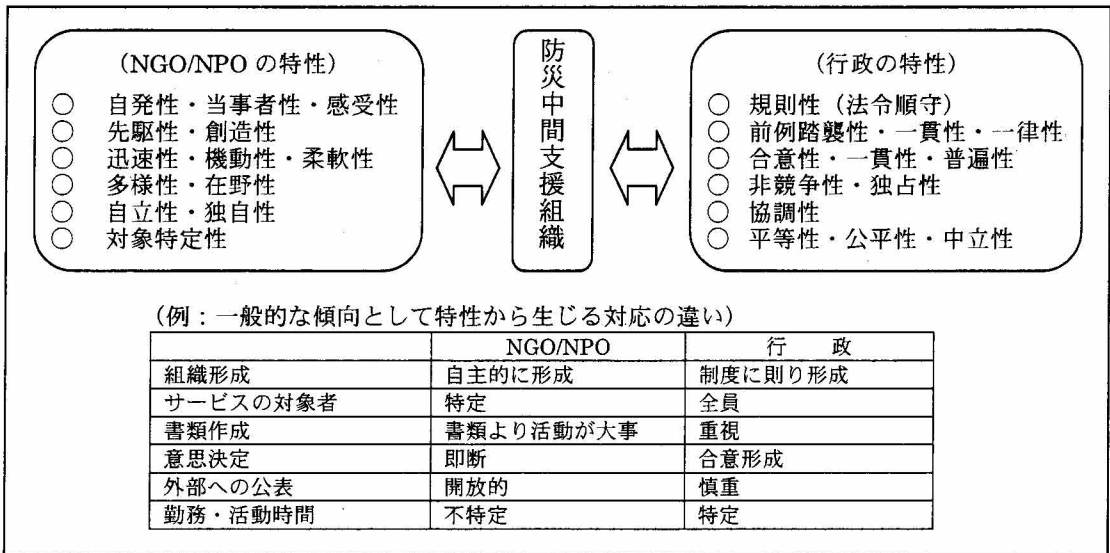


図 5 - 4 : NGO/NPO と行政との一般的な特性の違い

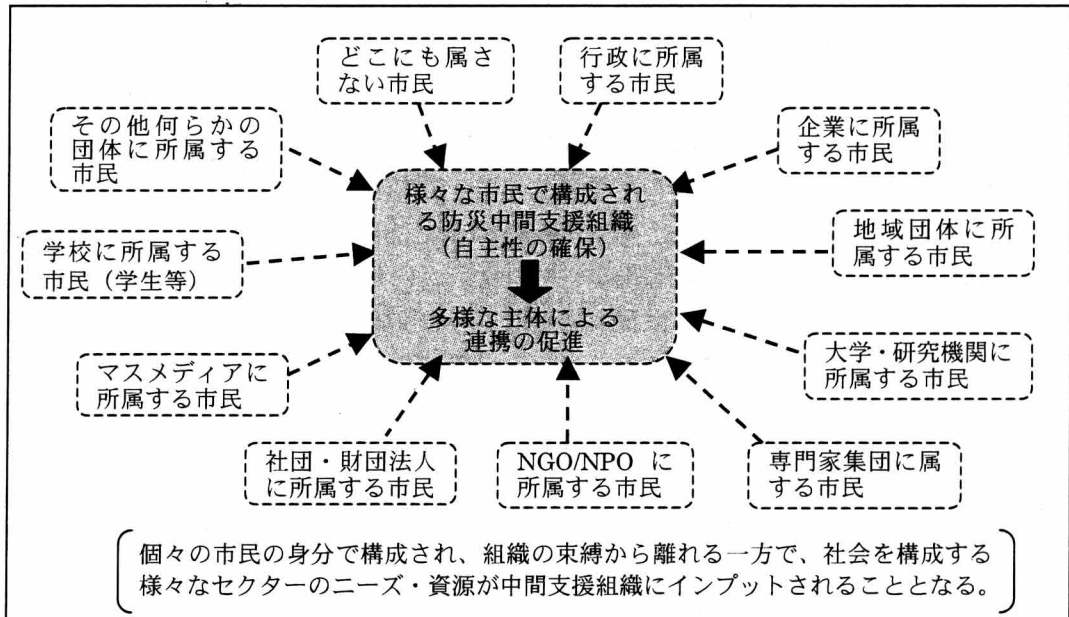


図 5 - 5 : 防災中間支援組織の構成員のイメージ

### 補一 3 防災中間支援組織の社会基盤整備のための支援

我が国では、阪神・淡路大震災を契機に NGO/NPO の活動が活発になり、市民による公的な活動が見られるようになったが、依然、「公」の領域に占める「官」の割合が高い。NGO/NPO の活動が草創期にあり成熟化していないこと、我が国では、民間の公的活動に対する民間からの支援が活発でないことが要因に挙げられる。

NGO/NPO に対する支援も、現実には行政が主体となっており、防災中間支援団体に対しても、当面は、行政の支援なくして設立、運営することは困難であると予想される。しかし、本来は、行政を含めた社会を構成する全ての主体が、市民社会の実現のため、「資金」、「人材」、「活動拠点」、「情報」、「マネジメント」等の面を中心に、NGO/NPO の社会的基盤を整備するのが望ましい。

## (社会全体による支援例)

### ① 資金

- ・ 資金収入には、「①会費」、「②自主事業による収入」、「③寄付金」「④助成金/補助金」「⑤委託金」等がある。このうち、用途の自由度が高い、①～③を中心にした資金を確保できるよう支援する必要がある。
- ・ そのための方策として、企業や個々の市民等による①及び③の支援を行う。
- ・ ②に関しては、コミュニティ・ビジネスの考え方があるが、実際の収入増加につながるよう、企業等からのノウハウの提供が考えられる。
- ・ ④は、行政のほか、企業や財団法人等からの拠出が考えられる。事業費を中心に助成される傾向が強いが、防災中間支援組織の充実を図る上で、人件費や管理費等にも充当されるよう配慮が求められる。
- ・ ⑤は、責任主体及び成果の帰属が発注先にあり、受注側の自主性を損ねることになりかねないため、趣旨や目的を十分に認識した上で実施する必要がある。
- ・ 特に、行政の拠出は、その性格上、④又は⑤が中心にならざるを得ない<sup>(1)</sup>。むしろ、中間支援団体に対する税制上の優遇措置や、支援者からの寄付に伴う税金控除の拡大、あるいは、行政の拠出金とその公的信用力を背景にした民間の寄付等で構成される基金の積立など、制度の創設や改善も検討する必要がある。また、NGO/NPO が市民サービスを遂行する際の規制緩和も、ひいては、NGO/NPO の収入の増加や経費の削減につながる。
- ・ 市民や企業等による、資金拠出に代わるインカインド・サービス（資機材・物資や労働力の提供等）についても、積極的に提供する。

### ② 人材

- ・ 社会を構成する様々な主体から、幅広く人材を提供する。ただし、それぞれの利益代表といった形では送り込まず、個人の身分で参加できるよう休職扱いとする。そして、一定期間後は、再び職場復帰できるような身分保障の制度を設ける<sup>(2)</sup>（また、派遣中の給与についても、ある程度保障されるよう配慮する）。
- ・ 短期の労働提供やボランティアによる参加を行う。

### ③ 活動拠点

- ・ 行政や企業、大学等の遊休施設を無償で提供する。

### ④ 情報

- ・ 行政や企業、大学・研究機関を中心に、防災対策に有用な情報を提供する。
- ・ 情報発信に当たっては、マスメディア等において、情報媒体を優先的に利用できるよう協力する。

### ⑤ マネジメント

- ・ 行政、企業等を中心に組織運営に関するノウハウを提供する。

## 補注

(1) 政府の中央防災会議では、東海地震及び東南海地震の被害想定を発表しており、例えば、死者数・建

物全壊棟数については以下の通りである。

		東海地震	東南海・南海地震
死者数（人）	揺れ	約 6,700	約 6,600
	津波	約 400～1,400	約 3,300～8,600
	火災	約 200（風速 3m/s） 約 600（風速 15m/s）	約 100（風速 3m/s） 約 500（風速 15m/s）
	崖崩れ	約 700	約 2,100
	合計	約 7,900～9,200	約 12,100～17,800
建物全壊棟数（棟）	揺れ	約 170,000	約 170,200
	液状化	約 26,000	約 83,100
	津波	約 6,800	約 40,400
	火災	約 14,000（風速 3m/s） 約 50,000（風速 15m/s）	約 13,200（風速 3m/s） 約 40,600（風速 15m/s）
	崖崩れ	約 7,700	約 21,700
合計	約 230,000（風速 3m/s） 約 260,000（風速 15m/s）	約 328,600（風速 3m/s） 約 356,100（風速 15m/s）	
対象地域		地震防災対策強化地域： 8 都府県 2 6 3 市町村	地震防災対策推進地域： 1 都 2 府 1 8 県 6 5 2 市町村

- (2) 阪神・淡路大震災直後に設立された「阪神大震災地元 NGO 救援連絡会議」の故草地賢一代表が、「(行政から)言われなくてもやる、言われてもやらない。」と述べたのは、NGO/NPO の自発性をうまく表現している。前兵庫県知事の貝原俊民氏も著書「震災 100 日、兵庫県知事の手記」の中で、NGO/NPO の特色として草地氏の言葉を紹介している。
- (3) 民間防災中間支援組織の「自発性・当事者性・感受性」といった特徴をフルに発揮するためには、組織の充て職として参加する、あるいは定期的に交代するよりは、希望者を募り、やる気のある人が属人的に集まる方が、効果的である。さらに、組織の代表者としての位置づけをはずしてやることで、出身組織を必要以上に擁護することなく、むしろ、社会全体の立場から、改善点を自由に述べるのが可能となる。
- (4) イギリスでは、行政とボランティアセクターがコンパクト (Compact、協定) を結び連携を推進している。スコットランドでは、コンパクトの中で、行政に対して「ボランティアセクターの価値を認める。ボランティア活動が市民権の重要な要素であることを認める」よう定める一方で、ボランティアセクターに対して「政府の業務が国会によって定められた法定の枠組みの中で行われることを認める。他の全ての機関同様、政府も拘束の中で働かなければならないことを認知する。」よう求めている。
- (5) 行政が、公平性・公正性等の観点から、税金を特定の NGO/NPO の会費や寄付のために支出することは考えにくい。むしろ、活動を奨励・支援する観点から、補助金、あるいは委託金の形で交付するケースが一般的である。
- しかし、補助金では補助対象が限定されてそれ以外に充当するのが困難であり、さらには委託金では、責任の主体や成果物の帰属が発注者側の行政にあることから、仕様内容を行政の都合で決定しがちで、中間支援団体を下請け的に利用し、NGO/NPO の特色である自発性や専門性の発揮の妨げとなるケースが多い。また、NGO/NPO にとっては、契約や報告に伴う事務作業が複雑、膨大なため、少ないスタッフのもと本来の活動に支障を及ぼすとの指摘もある。さらに、人件費や管理費に充当できない場合が多いので、基盤整備の改善につながらない問題点も有する。
- (6) JICA(国際協力機構)の青年海外協力隊への参加について、こうした社会経験が、将来の勤務にも貢献するとの観点から、地方公共団体中心に復職の道を開いている制度がある。

## 参考文献

- 1) 平成 15 年度防災白書「第 2 章 我が国の災害対策の推進状況、(4) 東海地震対策、及び(5) 東南海・南海地震対策」 p89-103、内閣府
- 2) 「今後の地震対策のあり方について 報告」、中央防災会議、今後の地震対策のあり方に関する専門調査会、02. 7. 1
- 3) 「東海地震に係る地震防災対策強化地域についての報告」、中央防災会議、東海地震対策専門調査会、02. 4. 23
- 4) 「東南海、南海地震の主要な課題とその対策について」、中央防災会議、東南海・南海地震等に関する専門調査会（第 12 回）、03. 6. 27
- 5) 「東南海、南海地震の被害想定について」、中央防災会議、東南海・南海地震等に関する専門調査会（第 14 回）、03. 9. 17
- 6) 「官」から「民」へのパワーシフトー誰のための「公益」か、山本正ほか、TBS ブリタニカ、98. 9. 7
- 7) NPO と行政の協働の手引き、今田忠ほか、(社) 大阪ボランティア協会、03. 1. 20
- 8) 自治体 NPO 政策、協働と支援のルール「NPO 条例」の提案、松下啓一、ぎょうせい、98.11.15
- 9) 市民・住民と自治体のパートナーシップ、分権社会と協働、武藤博巳、ぎょうせい、01.6.20

## 謝 辞

本論文は、博士課程に在籍中の平成 13 年 4 月から今日に至るまでの研究成果として作成したものです。

指導教官の室崎益輝教授には、社会人になって 20 年近く大学と縁がなかった著者に対して、論文の書き方からはじまり、研究の視点やテーマの設定、論文の構成、展開等に至るまで、全ての面でご指導、ご助言をいただきました。先生からは、研究が果たすべき社会的使命や、専門家としての社会的貢献のあり方についても、数多くの示唆を得ることができました。先生の防災に対する熱意に圧倒され、大きな影響を受けました。また、北後明彦助教授には、毎月の D 論ゼミ等の場を通して色々貴重なご意見をいただいたほか、大学院生活を滞りなく進める上でのご支援もいただきました。越山健治助手（当時、現人と防災未来センター専任研究員）にも多くのアドバイスをいただくことができました。

本論文を構成する各研究については、上記 3 氏はもちろんのこと、数多くの方から一方ならぬご支援を得ることができました。“インド・グジャラート地震における NGO 活動を中心にしたコミュニティの生活再建支援について”では、インドの NGO グループ SEWA に被災地の案内等をしていただいたほか、インド政府、関係機関等のご協力を得ることができました。“台湾大地震後の「全国民間災後重建連盟」から学ぶ民間中間支援団体の役割について”では、台湾大学陳亮全副教授に再建策の全体像や全盟の説明をしていただいたほか、有識者へのご紹介等一方ならぬお世話になりました。台湾政府の方からも貴重な情報をいただきました。“米国・ノースリッジ地震を契機に設立された多様化社会における中間支援型ネットワーク組織の機能に関する研究”では、ENLA の創始者であるキンバリー・ホール女史に説明いただいたほか、関係者への訪問にも同行していただきました。行政の方も協力的でした。“阪神・淡路大震災の被災地 NGO/NPO の活動に関する考察”では、訪問先の NGO/NPO の皆様及びその関係者の方々から、貴重なご意見をいただくとともに、ネットワークにも参加させていただくなど、大変お世話になりました。なかでも、大阪大学人間科学部渥美公秀助教授には、ENLA をご紹介はもとより、各研究テーマについて、専門的見地から貴重なご意見やアドバイスをいただきました。被災地 NGO 協働センターの村井雅清代表にも、NGO/NPO の現場を踏まえて、折につき色々ご相談にのっていただくことができました。

さらに、私は、社会人でもあり、兵庫県庁の職場では、斎藤富雄副知事、青砥謙一防災監をはじめとする上司や同僚の皆様に、ご迷惑をかけながらも、暖かく見守られ、精神的にも励まされながら、何とか大学院生活を続けていくことができました。また、ドクター学生を始めるにあたっては、当時在籍した、アジア防災センターの伊藤滋会長、小川雄二郎所長（現富士常葉大学環境防災学部教授）にもご相談にのっていただきました。

元来、研究職と縁のなかった私が、阪神・淡路大震災や防災関係部門での勤務を通して、学問に目覚め、四苦八苦しながらも、ここまでたどり着くことができたのは、ひとえに室崎教授をはじめとするこれら関係者の皆様の並々ならぬご指導、ご支援によるものであります。ここに、改めて感謝の意を表しますとともに、この成果を新たな出発点として、社会に貢献してまいりますよう努力する次第です。

2004年1月  
青田 良介