

JICAの東日本大震災復興支援 ——現場での経験を通じて

坪池明日香

●はじめに

今回の震災に際し、世界各地から義援金や支援、励ましの声が寄せられた。アジア、アフリカ、中南米、中東、欧州、大洋州から三〇〇〇件を越すメッセージ（被災地の状況に胸を痛め、励ましの声や、これまでの日本の支援に感謝し復興に向けた協力を約束する声等）が寄せられた。これは、これまで日本のODAのみならず民間企業の経済活動等も含めた広い意味での日本への「恩返し」の表れであると考えられる。ODAに関していえば、日本が多くの国の経済・社会インフラ整備、教育・人材育成に貢献してきた結果であり、また各地で発生した大災害に際して機動的かつ迅速に派遣してきた緊急援助隊に対する評価であると感じている。

筆者はJICA職員として二回（四月上旬に福島県二本松市のJ

ICA二本松、五月上旬に岩手県遠野市の遠野まごころネット）の震災対応に取り組む機会を得た。国内に拠点を持ち、国外に対して国際協力を行っているJICAが、海外でのこれまでの経験を、どのように今回の被災地支援に対して還元しようと試みているのかを紹介し、今後の展望について少し触れていきたい。なお、本稿は筆者の個人的な見解であり、組織としての見解ではない点にご留意いただきたい。

三月一日一四時四六分に発生した東北地方太平洋沖地震に際し、その当日の夜、JICAは帰宅困難者のための休息スペース等として、都内三方所、および横浜の計四箇所を開放した。これ以降、公的機関としてのJICAとして、日本国内の支援を受けて国際協力が成り立っていることを実感しながら、各地での支援活

動が展開していった。震災直後から、地方自治体、中央省庁や公的機関が初期段階からの支援を展開してきたことを受け、独立行政法人としてのJICAも公的機関として震災でどのような対応・貢献をしてきたのか、ということが、独立法人評価委員会合や内閣府「新しい公共（震災支援制度等ワーキング・グループ）」においても議論されてきている。これまで外国で発生した災害に対する支援をしてきたが、国内の災害においても状況は同一であり、これまでの経験や知識を国内向けにも生かすべきだという議論や、開発途上国での経験を活かし、住民と共に活動し、現場調整能力に長けた青年海外協力隊員、職員の活用が図られるのではないか、という議論を受けてJICAの支援活動が展開されていると言える。

JICAは二本松における避難

住民の受け入れに加え、被災者支援のボランティア活動（職員に加え、協力隊OBや退避中協力隊員が宮城県、岩手県で活動を展開）、被災・避難者の施設受け入れ（JICA二本松のほか、JICA東京、JICA大阪にて適宜受け入れ）や物資の提供、国際的な支援への協力（国際災害評価調整チーム（UNDAC）、国連人道問題調整事務所（UNOCHA）の活動支援等）を展開した。これに加えて、JICA東北を国際協力NGOの活動拠点として会議室を提供すると共に、ジャパンプラットフォーム（JPF）や国際協力NGOセンター（JANIC）、せんだいみやぎNPOセンター等のNGOに職員を派遣している。また、これまで国際協力の経験（インドネシアのアチェ大津波やスリランカの津波での復興支援経験）を踏まえ、今後の教訓をとりまとめるべく東北大学（災害制御研究センター）等を通じた津波防災の専門家・研究者との協力を展開している。

●JICA二本松による避難 住民受け入れ

三月一三日、JICAは福島県からの要請に基づき、福島第一原子力発電所の事故により避難指示



が出席している地域に住む住民を対象に、二本松市にある青年海外協力隊の隊員等を訓練する施設（JICA二本松）を避難所として提供することを決めた。三月一日午後から住民が到着し、受入を開始した。最大時には四五三名を受け入れ、福島県、二本松市と協力しながら施設の運営を行ってきた。JICA二本松は七月末をもって受け入れが終了した。

JICA二本松においては、避難所として講堂および宿泊棟を開放し、東京本部からの応援職員を早急に派遣した。また、四月からは、治安状況等により赴任国から退避を余儀なくされた青年海外協力隊員をボランティアとして派遣

した。これまで、延べ四八名の職員を支援要員として本部から派遣する他、退避一時帰国中の青年海外協力隊員、シニアボランティアを計二五名派遣した（七月四日現在）。

●住民の声を組織づくりに

三月一日午後から開始されたJICA二本松での受け入れは、本部からの応援部隊八名が二四時間体制で支援した。主な内容は、福島県と二本松市による「避難住民の生活支援（避難した方々の受け入れ手続きや安否確認、物資の調達・運搬、各種情報提供や相談）」の側面支援であった。その後、時間の経過と共に、避難受入の緊急対応から共同生活を営む上での課題が表面化してきた。そのようななか、三月一八日には、住民を中心に福島県、二本松市、JICAの四者合同で「みんなで快適に過ごすためのルール作りの会議」を開催した。この参加型ワークショップにおいては、JICA職員がファシリテーション（議事進行）をお手伝いし、避難住民の方々から生活上のニーズや問題（消灯時間、ゴミ出し、洗濯、子供のケアなど）を話し合い、館内ルールづくりにかかる議論がなされた。同ワークショップには約一八〇名

が参加し、開発協力の現場でも活用している参加型開発の手法を活用し、男性女性双方の声を引き出すよう工夫がなされた。最終的には、住民による自治グループも組織され、各棟からなる五グループを形成し、各グループ代表者が選出された。この自治グループにより、毎日の支援物資の配給、朝晩の食料の配給、新聞の回覧、各種要望・情報の伝達および課題解決について、住民グループを中心に全てが協議・決定されていた。長期間に亘る避難生活のなかで、この住民組織が果たした役割は非常に大きいと言える。

JICA二本松での避難生活が二週間経過したところで、新たなニーズ（健康面、教育面等）が見られてきたことから、新たに女性を含むグループ代表者会議を複数回開催した。これら会議を通じて具体的な要望を確認し、女性や高齢者、子供を対象とする各種活動を開始した。具体的には、二本松市近隣の青年海外協力隊のOB・OGの支援を得て、高齢者等を対象とした健康体操教室（週一回）、小学生向けの算数・理科教室や工作教室、中高生向けの英語学習室、高齢者向けのマッサージ等の活動を行った。

これらの活動やグループ代表と



の話し合いを通じて個別のニーズをより詳細に把握し、生活ニーズに対応するべく、四月七日より、派遣国の政情不安等により退避中の青年海外協力隊員（第一陣はエジプト、チュニジア、ニジェールから退避中の五名）がそれぞれの専門技術（看護師、保育士、ソーシャルワーカー、作業療法士）を活かして住民のニーズに応えるべく、活動を展開していった。

●途上国での経験から得られたもの

青年海外協力隊員は、一義的には開発途上国に派遣され、その地域で必要とされている活動を展開

することが事業の目的であるが、今回、派遣された国の状況により退避を余儀なくされたなかで、日本に滞在している期間を通じて、彼らは日本国内で震災のボランティアを経験することとなった。日本を離れてあと数カ月で二年の任期満了間近で退避となった隊員、任地に赴任して一カ月で日本に戻ることもなった隊員等、現地での経験の長さはまちまちであるものの、開発途上国での生活を通じて培われた「限られた環境のなかでの創意工夫」、「相手のペースに合わせた寄り添う支援」、「必要とされていることは何か」と住民側に立った視点が随所で活かされていたと感じている。

健脚な若者が開発途上国で活動するために訓練を行う施設として設計されているJICA二本松は、宿泊棟から受付のある管理棟や食事の配給等がなされる厚生棟まで非常に長い廊下が続き、その間階段が数箇所ある等、凡そ「避難所」には適していない構造である。そのような長い廊下を歩く高齢者のために、「途中で休む椅子」が設置されたのも協力隊員のアイデアによるものである。廊下の途中で壁に手をつけて、または寄りかかって休んでいるお年寄を発見し、椅子を置けば少し休んでま

た歩き始められる、との考えに至ったとのことであった。また、部屋から出るのが億劫な住民がそれぞれの部屋でも簡単な体操が出来るように、午後のラジオ体操の放送を導入したのも隊員である。

優先順位、必要な手続き、緊急性、公平性、効率性。理由はいくらでも挙げられるが、本来に必要なところに必要なものを届けることの尊さと同時に難しさを、国内での支援の現場でもあらゆる人々が目にしていることと思う。そして、その光景は援助の現場で我々がいつも目にしていることでもあると言える。

宮城県でも、「国際協力で培った力を被災者支援に活かしたい」と青年海外協力隊員が県内の避難所での支援を三月に開始した。隊員の活動をJICA東北（宮城県仙台市）が地域に持つネットワークを活かしてバックアップした（活動は避難所の閉鎖と共に四月中旬に終了）。

活動の拠点は、宮城県石巻市と塩釜市の間位置する東松島市である。同市は地震による津波で最も大きな被害を受けた地域のひとつで、東松島市立矢本第一中学校は、震災直後から被災した人々を受け入れた。現地の治安が悪化したために活動中止を余儀なくさ



くれた」との言葉が送られた。この活動の実現にはJICA東北の存在がある。震災後、宮城県の国際協力推進員が関係者の安否確認を行っているなか、ニジェールの隊員OBから、勤務先の東松島市立矢本第一中学校が避難所となり、新学期を目前に学校の業務が忙しくなっているため、避難所の運営を手伝ってほしいとの声がよせられ、退避中の協力隊員の派遣が実現した。そして、この宮城県での隊員の活動がその後の岩手県での活動にも発展していく。

●新たな支援の形態

東松島市での青年海外協力隊員の活動は、その後岩手県遠野市での活動に発展した。四月一日をもって閉鎖された避難所を後に、新たな活動の拠点として「遠野まごころネット」での活動が四月中旬から始まった。

遠野まごころネットは東日本大地震で被災した岩手県沿岸部を支援しようと、三月二十八日、遠野市民の有志が中心となって立ち上げられたボランティア組織である。組織運営の基本的なルールや事務局体制を整える間もなく支援活動が開始されたため、少しでも早く被災者を支援しようという熱意の下、数人の事務局員が県内外から

れ、退避帰国したばかりのニジェール隊員の有志七名は三月二日に同避難所に到着した。朝七時の部屋長会議に始まり、夜八時ごろから始まる学校側との打合せまで、避難所の受付、食事の配膳補助、支援物資の整理、運動不足解消のためのラジオ体操、子供たちとのレクリエーション活動等、それぞれの専門性を活かした活動を展開した。学校側からは、「避難所の運営を担ってくれたことで、教員が本来の業務に戻ることができた。また、積極的に入所者とコミュニケーションをとり、被災者の心に寄り添い活動してくれたことで、入所者に勇気を与えて



集まってくるが大勢のボランティアを活動現場に派遣していた。JICAは退避中の青年海外協力隊員の活動参加にあわせ、四月中旬から職員を数人ずつリレー形式で出張させ、JICAの活動の管理とまごころねっと事務局の体制強化を支援してきた。まずは、ボランティアの事前登録を円滑に行い、活動参加人数の予測につなげるため（ひいては活動に必要な車両手配等に活用するため）業務手順を整理し、登録情報を管理するデータベースを、一般ボランティアと共に作成した。

青年海外協力隊員による活動参加と事務局支援のほか、拠点である遠野市と活動場所である岩手県沿岸部の被災地を往復するための移動手段として、JICAは、筑波、横浜、中部の各国際センターで研修事業の際に使用している中型バスを常時二台、無償で提供している。

●ニーズあつてのリソース

被災地支援の活動は、各地方自治体や被災地のボランティアセンターからの活動要望に基づき組み立てられる。通信手段が限られ、あらゆる支援団体が行き来するなかで、住民からのニーズを把握し、必要なボランティアや活動のインフラを整えていくという作業は非常に難しいものである。ニーズを収集し、整理し、リソースとつなげていく。各自治体の職員は他地域から派遣される応援要員と共に、避難している被災者の生活支援を行いながら、復旧・復興への計画づくりも進めなければならぬ。外から来る「第三者」が押し付けでない支援を行なうために必要なものは何か。震災支援の現場は援助の現場にどこか似ている、そんなことを考えながら、ニーズとリソースのマッチングの難しさを目の当たりにしていた。臨床心理士として活動している一般ボラ

ンティアが参加する活動はがれき撤去。マッサージを得意とする柔道整復師が参加する活動はサンマ拾い。その当日の活動に自分の専門性に合致するものがあるとは限らず、多くのものは特に技術や資格を必要としない活動である一方、避難生活が長期化していくなかで、より個別具体的な専門的なニーズが高まっていることも現実である。「リソースとニーズを上手くつなぐことはできないだろうか」とのつぶやきに、「ニーズあつてのリソースです」と即答された市の担当者の姿が印象的である。声にならないニーズは掘り起こすべきなのか。メニューが提示されていたら、「こんなことも出来るのか」とニーズに気付くこともあるのではないか。押し付けではない支援、それはニーズとリソースのマッチングにこそあるのではないかと、と思うと同時に、まさしく援助の現場でもニーズとリソースのマッチングが古くて新しい問題であることを思い出す場面であった。

●この経験をもつて 途上国支援に

初期段階では公的機関として日本の災害の現場で果たすべき役割があるのではないかと、この思いと、職員一人一人の支援したいという

思いから様々な活動がつながっていった結果、現在の東北地域でのJICAの支援活動がある。その背景には、国際協力の重要な視点のひとつである「人間の安全と保障」があった。

また、支援をするなかで途上国支援を通じて培った我々の経験のなかで国内の復興に活かせるものは積極的に活用し、今後付加価値をつけて再び途上国への支援に役立てるという発想（一方通行型から循環型への協力）へと転換しつつある。近い将来、日本の経験および教訓を更に途上国に還元していくための取組を発信していくことが求められていくと認識している。

震災からの復興が最優先課題であることには変わりがないが、震災後の日本が、再び、ODAというツールを通じて世界各国とつながっていく、またそこで今回の支援の教訓が更に生かされていくよう、JICAとしても取り組んでいくべきと考える次第である。

（つばいけ あすか／国際協力機構企画部総合調査課 主任調査役）