

第3回 自治体とNGO/NPOの連携推進勉強会
「今後の地域づくりで自治体とNGO/NPOに求められること
～災害時に活用できるネットワークとは～」 開催報告

市民国際プラザ

【1 実施概要】

日時：平成23年12月21日(水)14:00～17:30

会場：(財)自治体国際化協会 大会議室

アドバイザー：(財)日本国際交流センター チーフ・プログラム・オフィサー 毛受 敏浩氏

参加者：35名（内訳：自治体4名、国際交流協会5名、NGO/NPO9名、その他6名、
講師3名、自治体国際化協会6名、市民国際プラザ2名）

プログラム内容

14:00～	開会挨拶
14:10～	前回までの振り返り 「今後の地域づくりで自治体とNGO/NPOに求められること」 講師：毛受 敏浩氏（公益財団法人日本国際交流センター）
14:20～	事例発表 「震災支援に活かされた国際協力 NGO のネットワーク作りとは」 事例発表者：田島 誠氏（特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター(JANIC)） 「多文化共生社会における防災ネットワーク作りとは」 事例発表者：羽賀 友信氏（長岡市国際交流センター）
15:35～	ケーススタディ テーマ：これからの在住外国人のための防災対策を考える 「国際交流課長の悩み」

【2 開催レポート】

前回までの振り返り「今後の地域づくりで自治体と NGO/NPO に求められること」

講師：毛受 敏浩氏（公益財団法人日本国際交流センター）

はじめに、(公財)日本国際交流センターの毛受氏より、前回までの振り返りも含め、「今後の地域づくりで自治体と NGO/NPO に求められること」というタイトルでお話しいただいた。

<内容>

勉強会の目的

通年事業であるこの勉強会は、自治体の国際化が非常に熱心に行われており、NGO も国際協力に取り組んでいる背景を受け、本来自治体と NGO との国際協力面でのパートナーシップの推進を目的とし、自治体と NGO が協力してもっと国際協力を市民に近いかたちで展開できるのではないかとこの視点から始まった。



講演を行う毛受氏

NGO の拡大する役割

現在国際協力 NGO の役割は変化してきている。今回の震災の救援・復興では、国際協力 NGO が組織力と海外での災害対応などをはじめとする豊富な経験を活かし、非常に大きな役割を果たした。また、従来の発展途上国の課題解決へ向けた活動だけではなく、国内でも、開発教育という分野で途上国の問題に関して一般市民への啓発や教育に取り組んでおり、島国である日本社会の中で、内向きになりがちな市民の意識を高め、国際的な目を開かせる役割を担っている。前回事例発表を行っていただいた国際ボランティアセンター山形(IVY)のように途上国支援だけでなく、国内の在住外国人支援活動など多文化共生分野で活動している団体もあり、国際/国内という切り分けがだんだん薄れてきている。

自治体の限界

NGO と自治体は、意思決定の過程などに違いがあり、連携が難しい現状もある。しかし、流動性が高い状況においては、制度のしぼりがある自治体では、解決できない局面がある。そのような場合は、能力のある NGO/NPO の人材がリーダーシップを発揮し、自治体がそれをサポートするというのが、良い形であると考えられる。

日本の人口問題の深刻化

国際協力 NGO 団体が国内へ目を向けてきている理由には、国内でも高齢化などの問題が深刻化している現状がある。ある高齢化に関するデータによると、現在 30 代人口が 70 代を迎えるときに、75~80 歳が最も多い年齢層になる。将来そのような状況になると考えると、日本社会はもっと世界へ目を向け、人的交流を深めていく必要があり、そういった意味でも海外へ関わる国際協力 NGO は、日本人の意識を広げていくという役割があるのではないかと。

本日は、経験豊富な非常に素晴らしい事例発表者がいらしているので、ぜひ皆さんも彼らの持っている知恵や経験を積極的に引き出していただいて有意義な時間としていただきたいと思います。また、継続して参加いただいている方も今回初めて参加の方も、いろんなつながりを深める機会にいただきたいと思います。

事例発表「震災支援に活かされた国際協力 NGO のネットワーク作りとは」

事例発表者: 田島 誠氏 (特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター(以下、JANIC))

次に、(特活)国際協力 NGO センターの田島氏より、「震災支援に活かされた国際協力 NGO のネットワーク作りとは」というタイトルで事例発表を行っていただき、今回の東日本大震災においてJANICを及び国際協力 NGO 団体がどのような働きを行ったのか、またその成果と課題等についてお話いただいた。



事例発表を行う田島氏

<内容>

国際協力 NGO はなぜ日本国内の支援に動いたのか、また早期に動けたのか？

多くの国際協力 NGO がなぜ早期に日本国内の支援に動いたのか、またそれが可能であったのかという理由は、(1)東日本大震災が既存の救援の仕組みでは対応できない「大」災害であったこと、(2)国内のNPOに比べ、国際協力 NGO の組織はしっかりしており、組織・人材・資源の動員力があつたこと、(3)これまでの海外での経験・事業運営のスキルが活用できたこと、(4)一定のネットワークがあつたことが挙げられる。また、JANIC で実施した震災支援団体へのアンケートで、震災支援活動を行った 59 団体の内、約 4 割が「これまでも国内での震災対応の経験がある」と回答している。そういった背景も支援に動く機動力の一つとなつたとと言える。

JANICの活動について

ネットワーク NGO である JANIC は、今回の東日本大震災の支援に関しては「情報支援」、「ファシリテーション」「アドボカシー/ネットワーキング」「記録」の4つの分野で、主に国際協力 NGO が効果的な支援活動を行えるように後方支援を行ってきた。具体的には、支援団体間の情報交換・共有の場の提供や、ニーズやリソースのマッチングを行い、緊急から復旧・復興へ移行する過程で、被災者に必要な活動が NGO から地元の NPO・被災者自身にうまく引き継がれるよう現在も調整・支援をしている。今後も JANIC は、他のネットワーク NGO や国内のネットワーク組織、地元の社会福祉協議会などと協力しながら、支援活動を行っていく方針である。

国際協力 NGO 団体の支援活動

国際協力 NGO は、団体の約半数が3日以内に支援活動を開始した。県別支援状況では、約半数が物理的被害の一番大きかった宮城県に集中し、次に岩手県が約3割、福島県で2割の順である。また、分野別支援状況では、物資配布や炊き出しが一番多く、震災発生後2~3カ月目からは、心のケアや医療支援などの分野での活動も増えている。国際協力 NGO の強みの一つは、様々な分野の専門性にあり、それが今回も発揮された。例えば、ADRA ジャパンは市職員向けの炊き出し、国際ボランティアセンター山形(IVY)の「キャッシュ・フォー・ワーク」という雇用の創出事業などの活動を行ってきた。

これまでの支援における成果と課題

国際協力 NGO の支援活動におけるこれまでの成果として、「非常に迅速な対応をとることができた」「既存の仕組みや準備で手が届かない人々を救った」「特に初期には行政の補完的な役割を担っていた」「炊き出しから人権まで多彩な専門性を活かした支援を行った」「企業と協働し被災地支援ができた」という点が挙げられる。

一方で、課題としては、「他の支援団体や現場での調整、またリソースの合理的活用、情報の集約等がうまくでき

なかったこと」が挙げられる。特に大変苦労したのは、現場での調整であり、多くの団体が平時からの地域の団体、住民との関係の大切さを痛感した。

今後のために

今後の大規模災害に備え、支援のあり方について必要性を感じた点への対応アイデアとしては、以下が挙げられる。

【大災害対応の準備のモデル】

非常事態に対し、従来の危機管理計画では補えない部分をどのように対応するのか、事前に考え取り組んでいく必要がある。マルチセクターの危機対応計画や防災計画、市民社会防災・減災ネットワークを構築する上で、行政と市民社会の連携が重要であり、迅速な後方支援ができるよう広域でのネットワークの構築が必要である。

【後方支援モデル】

大災害発生時には、被災地の機能は全てストップしてしまう可能性が大きい。平時から近隣の自治体間でネットワークを構築していくことも対策として挙げられる。今回は、被災地から地理的に近く、被害が少なかった災害ボランティアセンターとして後背地にあった岩手県遠野市が上手く機能した。

【ソーシャルメディア防災・救済ネットワーク】

大災害発生時は、いつ誰が被害者/支援者になるのかわからない。そのため、平時から市民は個別のニーズを繋ぐ防災対策ネットワーク(ソーシャルネットワーク(SNS)など)に登録し、緊急事態が発生した際、一次情報を早い段階で得る環境を整えておくような対策も有効かもしれない。災害時には通常の情報チャンネルが分断されるため、事前に代替チャンネルを準備しておく必要がある。

事例発表「多文化共生社会における防災ネットワーク作りとは」

事例発表者:羽賀 友信氏 (長岡市国際交流センター)

次に、長岡市国際交流センターの羽賀氏より、「多文化共生社会における防災ネットワーク作りとは」というタイトルで事例発表を行っていただいた。羽賀氏には、中越沖地震の際の経験やそこから学んだこと、今回の東日本大震災における対応や今後のネットワークづくりで大切なことについてお話いただいた。

<内容>

長岡市の支援の特徴

新潟県長岡市は、19万人の小さな市であったが、中越地震後、小さな過疎地との合併により人口28万人の都市となった。災害は、元々過疎化が進んでいる地域の寿命を極端に短くする一面を持っており、震災後の持続可能な地域づくりが一番の課題であった。そういった背景をもつ長岡市での経験や取り組みを紹介する。



事例発表を行う羽賀氏

中越沖地震の経験から学んだこと

中越地震の経験を実践した、中越沖地震での大きな学びは、「自分たち自身も被災者になると、支援に必要な人材が集まらない」ということであった。中越沖地震発生時、長岡市国際交流センター長として在住外国人支援のための柏崎災害多言語支援センターを立ち上げたが、必要な人材が集まらず大変苦労した。平時からボランティアや職員の育成には力をいれていたが、そのボランティアや職員自身が被災してしまったため、いざというときに集まることができなかったのである。

また、この多言語支援センターの立ち上げの背景には、阪神淡路大震災での死亡率が一番高かった「外国人」を支援する目的があった。しかし、実際の避難所では子育てをしている世代や介護や障害がある人たちなど厳しい状況に置かれている人たちが大勢おり、一概に「外国人」だけに特化して支援することが非常に難しいことがわかった。

被災時対応検討会

そのような経験を踏まえ、今後私たちにできる支援活動はどういうものかを模索し始め、平成22年から被災時対応検討会を立ち上げた。この検討会では、長岡市や長岡市社会福祉協議会をはじめ、中越沖地震の際に子育てや福祉分野をはじめ様々な支援で活躍したNPO団体等がメンバーとして参加している。月に一回勉強会を開き、まずはお互いを知るために、それぞれの活動紹介等を行い、今後災害発生時に長岡市や社協、NPO等の団体がどのように連携しながら地域の災害対応を支援できるかについて話し合っている。

ながおか市民防災センター

中越沖地震の経験から市に提案した取組みの一つは、市民防災センターの設立である。その後、平成22年4月にオープンした「ながおか市民防災センター」は、「子育て支援」と「市民への防災」の機能が融合された日本で初めての施設となっている。通常は保育士も常駐する子育て施設や防災学習・研修拠点施設として使われ、災害時には、ボランティア受け入れも可能な災害ボランティアセンターや緊急物資の一時集積所として機能する。

協働型の災害ボランティアセンターの立ち上げ

ながおか市民防災センターという災害対応拠点が整備されたことと、被災時対応検討会を通じた平時からの関係

者による顔の見える関係の構築されていたことの成果として、今回の東日本大震災では、ながおか市民防災センター内に「長岡災害支援ボランティアセンター」と「東日本大震災ボランティアバックアップセンター」という2つのボランティアセンターによる協働型の災害ボランティアセンターが立ち上がった。この協働型ボランティアセンターは、「公設民営」という体制を取っている。市との協定により場所は行政が用意し、様々な専門性を持った NPO 団体など民間団体が、各ネットワークを活かしてボランティアの受入れ、支援団体に対して情報の集約・発信などの中間支援を行っている。その結果、1000名を超える被災者の受入れや、約4000名のボランティアの確保・派遣のマネジメントを行うことができた。このように、行政と民間の協働による支援体制をつくり、行政が手薄になる部分を民間が補完する仕組みが大切である。

支援の過程とコミュニティ再構築に向けた取組み

被災地支援は、「緊急支援→復興支援→地域おこし」という過程を経ていく。まず人道を主とし、避難所支援をバックアップする緊急支援があり、その後の仮設住宅への入居時前後から始められる復興支援では、心のケアなど様々な支援が行われる。しかし、緊急支援に比べ、復興支援に入ると、地域差が出て、マスコミによる被災地に関する報道量も少なくなり、被災地の全体像が見えづらくなる。また、次の支援ステージである地域おこしでは、被災者が自分の故郷へ戻ったり、別の地域で生活を始めたたりする状況の中で、どのようにコミュニティの再構築ができるのかということが深刻な問題になってくる。

そういった支援過程での問題を踏まえ、中越沖地震後つくられた「地域復興支援員」という制度を今回宮城県にも導入した。この制度は、地域へ復興支援員を設置し、被災地の地域復興ネットワークづくりや住民と行政の連絡調整、復興イベントなどの企画・実施など、被災地域のコミュニティ機能の維持・再生や地域復興支援を行う仕組みである。地域復興支援員は、地域に常駐しているため平時から地元との信頼関係ができ、緊急時の支援の流れもスムーズにすることができる。そうした様々なプロフェッショナルが入り、地元の人たちの人材育成をサポートすることで、地元の人たちが地域の担い手として自信を持って地域づくりのスタートが切れることで地域おこしが始まるのである。今回の東日本大震災では、過去の震災経験から地域復興支援員の早期設置は実現したが、今後はこの地域復興支援員を活かした地域おこしの体制をどのように作っていくかが重要である。

県内のネットワークは顔の見える関係

長岡市は大きな全国のネットワークは持っていないが、県内でのネットワーク、顔が見える関係を持っている。これは震災の経験から学んだ一番大切なことである。また、復興支援においては、人口が減少しても地元の人々が外と繋がり付加価値を作ることで、人・お金・物が入ってくる体制をつくる必要があり、そのためには若者の受入れが重要となってくる。長岡市は、支援を行う際に、「支援者はあくまでも黒子である」ということを原則とし、「市民の復興への担い手はあくまで市民である」ことを基本に、行政と民間が協働で活動していく。これまでの災害や今回の東日本大震災から、さらに防災・災害対応に向け何が必要かを学び、全国に伝えていきたいと思う。

グループワーク:ケーススタディ「国際交流課長の悩み」

ファシリテーター:塚原 真琴(市民国際プラザ)

事例発表の後は、「これからの在住外国人のための防災対策を考える」というテーマでケーススタディを行った。まずは各グループで自己紹介を行い、その後各グループがとあるA市の国際交流課長になったという想定のもと、「在住外国人のための防災対策計画を立てる」というケーススタディを行った。また、その過程を通して、自治体、国際交流協会、NGO/NPO団体など様々な団体がそれぞれ行うべきことについても話し合った。各グループの発表内容は下記の通りである。

【配布資料】 [ケーススタディ:これからの在住外国人のための防災対策を考える「国際交流課長の悩み」](#)



グループワークの様子



グループワーク発表

【グループ発表】

(A グループ)

まず、防災対策計画を立てる上で大事なものは、情報収集。市内で活動する民間団体から情報収集を行い、県、市の防災計画の整合性を確認することが大切である。市として行うべきことは、根っことなる予算措置と市民への広報であり、市役所内での連携も重要である。また、ラウンジなどを持っている国際交流協会は、防災の啓発イベントとしての施設提供や広報への協力を行い、民間団体は、人材の提供やこれまでの経験を活かしたイベントアイデアの提案、その他の団体では、商店街などを巻き込むことで市民に近いところで啓発など、それぞれの団体の強みを活かし、いろいろな人を巻き込み防災意識を啓発していくよう連携して取り組んでいくことが大切である。

(E グループ)

まず防災計画を立てるために、下記のことが大切であると話し合った。

- ・各団体はどんなことをやっているかをちゃんと情報を掴んでいくこと
- ・外国人でもいろいろな人がいる可能性があるので、どういう人がいるのかを実態を調べる
- ・特に、長期滞在者の外国人からリーダー養成して非常グループを組織する
- ・バイリンガルコーディネーターを養成

また、例えば、日本語を教える団体であれば、日本語教育について日本語のプロモーションやバイリンガルコーディネーターなどの養成を委託する、ブラジル文化の団体であれば、ブラジル人のとりまとめなど各団体が得意な分野に絞って委託する、というのもいいのではないかと。各団体がやるべきことはいろいろあるが、外国人対策だけではなく、災害弱者対策全体を考えなければいけない。その中に 外国対策を組み込んでいくことが必要ではないかと思う。町内会の組織なども活用し、一般市民の理解を得ることも大切。計画だけ作っても仕方がないので、普段から計画

を実行に移せるような体制作りが必要である。

(B グループ)

自治体の方で行うべきことについては、まず、計画を策定する前に、

- ・地域にどんな方が住んでいるかという地域特性をつかむこと
- ・外国人の方がどこで集まるか

を事前に市調査しておく必要がある。そういうところを把握しておけば、震災とか起きた時に、そちらに情報を流し、リーダーに日頃から協力できるような体制を構築できたと思う。

民間団体の方では、情報発信を始め協力してくれそうなところをあらかじめ探しておくように関係づくりをしておく。

(C グループ)

行政が行うべきこととは、やはり防災対策基本計画の策定の先に立って、防災意識のアンケート調査、在住外国人だけではなく日本人も含めた意識調査、基本計画の策定、防災意識の啓発を中心として行うべき。災害対応は、A 市だけでできるものではなく、周辺自治体との調整、連携についてどういう風にするのかといったところを詰めていく必要がある。民間団体が行うべきこととして、避難所の設置は市が行っても実際の運営の部分で民間の協力が不可欠のため、民間団体の蓄積されたノウハウの提供やボランティア活動などの協力が求められる。国際交流協会は、いろいろなセクターの窓口になって、防災ネットワーク作りや、いざという時のボランティア育成に力を入れることが大切ではないか。企業、大学などその他の組織が行うべきことは、本業、専門性を生かした部分での技術的な協力や、企業であれば物資資金的な協力を防災基本計画の中に盛り込んでいくことも必要。企業、大学に所属する外国人従業員や留学生の方の災害時の意識啓発という部分もどんどんやっていくことが大切であり、各セクター同士の信頼関係の構築が一番重要ではないかと思う。

(D グループ)

自治体では、実際に支援活動を行う団体の育成と場所とお金の提供が必要なのではないか。民間団体は、それぞれの強みを活かし、また各団体の横を繋げるネットワークの構築が必要となる。そして、それらをまとめるのが国際交流協会である。それ以外では、大学生や JICA などにもネットワークに入ってもらい積極的に活動してもらおう。地域の全てのネットワーク、「産官学民」のそれぞれの持ち味を活かした計画が必要である。

(Fグループ)

地震が起きて、外国人からの支援要望があったと仮定すると、市からの情報を民間団体から外国人に伝えてもらうのが一番良いのではないかと話し合った。また、自治体と国際交流協会が主導となって、防災ツアーなど日頃からの防災への意識を高めてもらう取り組みが必要だと思う。コミュニティの人へ訴えるだけではなく、逆にコミュニティの方に来てもらえるような公民館のような、普段から人が集える場所が必要だと思う。

■ [各グループが作成した模造紙](#)

羽賀氏コメント

みなさんが話し合われたように、一番大事なのは情報提供であり、在住外国人についてはビザ情報が重要になってくる。また、計画で大切なのは、実効性がいかにあるかということ。特に、実際に自分の地域が被災した場合は物も機能しない可能性があるため、広域での連携が求められる。そして、非常時だけでなく、平時からの防災対策が大切である。ネットワークと人材育成、その人材がどうネットワークを構築するかについては、自治体と国際交流協会が事前にしっかり取り組んでいかねばならない。

田島氏コメント

伝えたいことは全て羽賀さんが言ってくれたが、大事なのは、やはり計画をいかに実行していくかである。自分は何ができるか、それぞれの団体がオーナーシップを活かし考えていかねばならない。「行すべき計画」を「できる計画」にするには、多くの人の参加が必要で、平時から多くの人を巻き込むにはイベントなどを通して「楽しく」学びながら意識を高める必要がある。自治体、国際交流協会は市内の様々な団体まとめ、調整する役割ができれば良いのではないか。

毛受氏コメント

このケーススタディは私が作ったのだが、意図したのは、事例をもとに、様々な分野の方々がそれぞれの経験や意見を出し合っていたことであった。また、多文化共生、防災というのは、やはり市民の中に入っていかなければ分からない部分が多いので、行政の人は、市役所から実際に町に出て、市民の声を拾いながら市内の状況を把握していくことが大切だと思う。今回出た様々な意見を各地元に戻って活かして頂きたい。

【第4回 自治体とNGO/NPOの連携推進勉強会】

2012年3月13日(火)開催予定