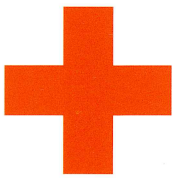
3.11 2011 2018

東日本大震災復興支援事業　総括報告書



日本赤十字社
Japanese Red Cross Society



目　　次

はじめに……1
1. 東日本大震災による被害と復旧・復興の歩み ……2
(1) 災害の概要 ……2
(2) 3県の被災状況 ……2
ア. 岩手県……2
イ. 宮城県……3
ウ. 福島県……3
(3) 日赤が向き合った被災者の課題 ……4
ア. コミュニティの機能の低下……4
イ. 避難の長期化で蓄積される被災者のストレス……4
ウ. 不自由で不慣れな避難生活で高まる健康リスク……4
〔コラム〕復旧・復興期における被災者の課題 ……5
2. 復興期に実施した日赤の被災地支援事業 ……6
(1) 姉妹社を通じて寄せられた海外救援金による復興支援事業を実施 ……6
(2) クウェート政府から寄せられた原油を原資とした基金を被災3県に配分 ……7
(3) 義援金の受付及び配分の継続 ……8
3. 海外救援金を原資とする復興支援事業 ……9
(1) 復興支援事業の立上げ ……9
ア. 経緯……9
イ. 海外救援金対応専従班の設置……9
ウ. 東日本大震災復興支援推進本部の設置……9
エ. 東日本大震災復興支援推進本部の業務内容…… 10
オ. 東日本大震災復興支援事業推進会議の設置…… 10
(2) 東日本大震災復興支援事業の方針・基本計画 …… 11
ア. 東日本大震災復興支援計画策定の経緯…… 11
イ. 東日本大震災復興支援事業基本計画…… 11
ウ.「第1回東日本大震災救援・復興支援国赤十字社会議」の開催 …… 12
(3) 日赤の復興支援事業の全体像 …… 14
ア. 推進体制…… 14
イ. 支援対象…… 15
ウ. 支援形態…… 15
エ. 主な事業…… 16
オ. 事業の実施状況…… 17
(4) 支援実績 …… 19
ア. 生活再建支援…… 19
イ. 福祉サービス支援…… 23

ウ．教育支援…… 25
エ．医療支援…… 29
オ．原子力発電所事故への対応…… 32
カ．災害対応能力強化…… 33
(5) 復興支援事業の執行を支えた要素 …… 35
(6) 復興支援事業の実施プロセスと透明性の確保・説明責任 …… 36
ア．手続きと体制の整備…… 36
イ．事業の意思決定と実行の管理…… 37
ウ．内部統制…… 37
エ．外部監査…… 38
オ．事業報告…… 38
(7) 事業評価 …… 39
ア．自己評価の実施…… 39
イ．第三者評価の実施…… 40
ウ．国際赤十字・赤新月社連盟による評価の実施…… 40
4. クウェート政府から寄贈された原油を原資とする基金の配分 …… 41
(1) 経緯とスキーム …… 41
(2) 各県の配分、使途の内訳 …… 42
ア．岩手県…… 44
イ．宮城県…… 46
ウ．福島県…… 48
(3) 被災 3 県からの報告、ドナーや国に対する報告 …… 52
5. 義援金の受付及び配分の継続 …… 53
(1) 義援金の制度と東日本大震災における日赤の対応 …… 53
ア．制度…… 53
イ．東日本大震災における義援金の募集開始と配分委員会の設置…… 53
ウ．東日本大震災における日赤の対応…… 54
(2) 日赤の受付状況と送金・配分状況 …… 54
ア．日赤の受付状況…… 54
イ．送金・配分状況…… 54
6. 東日本大震災での経験を踏まえた日赤の取り組み …… 56
(1) 国際赤十字・赤新月社連盟等による提言 …… 56
(2) 評価・提言を踏まえた対応方針 …… 56
ア．復興支援活動を組織のミッションとして定義し、準備を行う…… 56
イ．コミュニティへの支援とボランティア活動を強化する…… 57
ウ．透明性と説明責任、コミュニケーションを強化する…… 57

エ．原子力発電所事故への備えに継続的に取り組む…… 57
オ．日赤の組織能力を強化する…… 58
カ．行政や企業、他団体との連携を強化する…… 58
キ．国際的な援助（支援・受援）のルールを整備する…… 58
ク．災害の経験を、組織や社会としての学習につなげる…… 59
(3) 日赤の対応 …… 59
ア．復興支援事業を含む、災害マネジメントサイクルの全体への関与…… 59
イ．ボランティア組織の強化、コミュニティ・ベースの活動への支援…… 60
ウ．情報発信強化、ブランドイメージの向上…… 60
エ．原子力発電所事故での対応を教訓とした活動…… 61
オ．日赤内各部門の連携強化…… 61
カ．国際基準への対応と国際協力…… 62
キ．対外連携推進…… 63
ク．東日本大震災における日赤の経験・知見の共有…… 63
ケ．将来の災害に対する備え…… 64
コ．国際的な受援のメカニズムの整備について継続検討…… 64
(4) 復興支援事業の総括 …… 64
ア．復興支援事業基本方針…… 65
イ．第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議の開催…… 66
7. 復興支援事業の記録 …… 80
(1) 復興支援事業立上げの経緯 …… 80
ア．経緯…… 80
イ．海外救援金対応専従班の設置と最初の支援…… 80
ウ．東日本大震災復興支援推進本部の設置…… 80
(2) 事業実施プロセス …… 82
ア．協定締結…… 82
イ．事業企画…… 82
ウ．調達・運営…… 83
エ．会計・事業報告…… 83
オ．事業の進捗管理と管理ツール…… 84
(3) 個別事業 …… 84
ア．生活再建支援…… 85
イ．福祉サービス支援…… 106
ウ．教育支援…… 114
エ．医療支援…… 137
オ．原子力発電所事故への対応…… 145

カ．災害対応能力強化…… 151
(4) 広報活動 …… 160
ア．国内外マスメディアからの問い合わせ対応と情報発信…… 160
イ．日赤のホームページやSNS等を通じた情報発信 …… 161
ウ．映像コンテンツ…… 161
エ．震災発生後の周年広報活動…… 164
(5) 企業との連携 …… 165
ア．協賛企業の職員がボランティアとして参加…… 165
イ．協賛企業からの製品提供…… 165
ウ．東日本大震災復興支援事業のロゴマークの入ったグッズの配布や店頭でのポスター掲示…… 166
(6) 会計と監査 …… 166
ア．外部監査（国際監査基準に基づく監査） …… 166
イ．監査結果…… 166

【付属資料】…… 169

(1) 収支報告書 …… 170
ア．海外救援金 …… 170
イ．義援金 …… 170
ウ．クウェートから寄贈された原油を原資とする基金 …… 171

(2) 国際赤十字・赤新月社連盟による評価① …… 172

連盟評価（応急対応期） …… 173

目次 …… ii
略語 …… iv
被災地域の地図 …… v

要旨

はじめに …… 183
評価の背景 …… 183
「高所得国」とその脆弱性の要因 …… 183
「大規模災害」…… 187
レビューの目的と範囲 …… 187
調査方法 …… 188
チーム編成 …… 189
制約事項 …… 189

背景 …… 191
状況 …… 191
日本赤十字社 ― 救援対応 …… 192
日本赤十字社 ― 復興活動 …… 194
日本の災害対策 …… 194

調査結果 …… 196
政府及びその他の組織との関係 …… 196
災害対策 …… 197
調査（アセスメント） …… 201

活動の拡大 …… 204
連盟の災害対応ツール …… 206
原発事故 …… 207
登録と照会 …… 209
こころのケアプログラム …… 212
ボランティア …… 215
復興プログラム …… 218
支援要請（緊急救援アピール）を出さない場合の管理 …… 221
大規模災害の経験をもつ人員の最大限の活用 …… 227
良好なパートナーシップの確立 …… 229
連盟の調整とサポート …… 234
説明責任 …… 237

提言

付属書

付属書 1：実施要綱 …… 244
付属書 2：日程表 …… 256
付属書 3：調査対象リスト …… 257
付属書 4：日本赤十字社について …… 260
付属書 5：復興活動の計画と予算 …… 262
付属書 6：東日本大震災の救援活動及び復興計画に関する協定 …… 266
付属書 7：各国パートナー社に関する調査の結果とその分析 …… 270
付属書 8：参考文書 …… 273

(3) 国際赤十字・赤新月社連盟による評価② …… 276

連盟評価（復興期） …… 277

謝辞 …… iii
略語 …… iv
地図：2011 年 3 月 11 日の地震の被災地 …… vi
要旨 …… vii

1. はじめに …… 287
2. 評価 …… 290
3. 日赤の対応の流れ：救援と復興 …… 293
4. 調査とその結果 …… 301
4.1. 効率と有効性 …… 309
4.2. 影響 …… 312
4.3. 説明責任 …… 317
4.4. 調整 …… 320
4.5. 妥当性 …… 325
4.6. 支援範囲の適切性 …… 329
4.7. 基準と原則 …… 332
4.8. 災害対策 …… 336
5. 結論 …… 341
6. 提言 …… 347

(4) 第三者評価①平成 23 年度 …… 356

第三者評価（平成 23 年度） …… 357

Ⅰ．評価の概要 …… 359
1．背景と目的 …… 359
2．評価対象 …… 360
3．評価手法 …… 361
4．評価ステップ・スケジュール …… 364

Ⅱ．評価結果 …… 365
1．個別事業評価 …… 365
2．全体評価 …… 393

Ⅲ．全体総括・提言 …… 398
1．全体総括 …… 398
2．提言 …… 399

(5) 第三者評価②平成 24 年度 …… 402

第三者評価（平成 24 年度） …… 403

Ⅰ．評価の概要 …… 405
1．背景と目的 …… 405
2．評価対象 …… 406
3．評価手法 …… 407
4．評価ステップ・スケジュール …… 410

Ⅱ．評価結果 …… 411
1．個別事業評価 …… 411
2．全体評価 …… 452

Ⅲ．全体総括・提言 …… 460
1．全体総括 …… 460
2．提言 …… 461

(6) 日本赤十字社復興支援事業基本方針　解説 …… 463

(7) PNS 会議セッション資料 …… 468

(8) 映像コンテンツ …… 485

(9) ツール類 …… 487

おわりに …… 488

はじめに

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、地震・津波・火災・原発事故が重なった複合災害であり、死者・行方不明者 2 万 2 千人以上、ピーク時の避難者は 47 万人に上り、岩手県・宮城県・福島県等の地域に甚大な被害をもたらしました。震災から約 8 年が経過した現在でも、被災地では日常生活を取り戻す道のりの途上にあり、多くの被災者が未だ不自由な生活を強いられています。

日本赤十字社（以下、日赤）は、発災直後から被災した地域に救護班を派遣し、緊急救援にあたるなど、様々な被災地支援活動を実施してきました。海外からは、各国赤十字・赤新月社等を通じて非常に多額の寄付金（以下、海外救援金）が日赤に寄せられました。日赤はこれらの海外救援金を財源に、緊急救援に続いて、復興支援事業を実施しました。当初日赤は、復興支援事業の実施の目途を 3 年間としておりましたが、被災地の状況に鑑み期間を延長して同事業を現在まで継続実施しております。今後も被災地の日赤支部を中心に地域のボランティアと連携しながら、コミュニティへの支援等に取り組んで参ります。

日赤にとっても、国内でのこのような大規模な復興支援は今回が初めての経験でした。東日本大震災以前は、復興のための事業を日赤が実施した例は主に海外の新興国、発展途上国での大規模災害に対してのものか、地域コミュニティレベルでの支援活動に留まるものでした。また、今回の復興支援活動は世界的にも過去に例のない先進国での大規模災害に対する支援活動でした。日赤はこの経験を各国赤十字・赤新月社に伝え、世界各地で発生する大規模災害に備えていくための取り組みにつなげていくとともに、日赤内においても、東日本大震災の経験と反省を踏まえ、従来の応急対応に加えて、平時の防災・減災事業及び復旧・復興期における被災者支援事業まで一貫して取り組むことで、災害マネジメントサイクル全体に関わることとし、日本赤十字復興支援事業基本方針（以下、復興支援事業基本方針）の策定等の具体的な行動につなげています。

本報告書は、平成 30 年 3 月末時点において、日赤が震災直後からの約 7 年間に実施した復興支援事業について記録・報告するとともに、将来に向けての日赤の取り組みを提示するものです。

本報告書は 7 章から構成されています。第 1 章で東日本大震災における復旧・復興の歩みを示し、第 2 章で日赤の復興支援事業の全体像を示しています。第 3 章では海外救援金を原資とする復興支援事業の活動について、実施体制やプロセス、主要事業の内容などについて報告し、第 4 章ではクウェート基金に関わる活動を、第 5 章で復旧・復興期においても継続して受け付けられた義援金に係る活動について記述しています。第 6 章では復興支援事業についてこれまで提示された課題や提言を基に、今後の日赤の取り組みの方向性を提示しました。第 7 章は、日赤による東日本大震災復興支援事業に関する様々な記録やツール、報告書等を取りまとめて、将来における活用に資することを期待しています。

平成 31 年 1 月

日 本 赤 十 字 社

1. 東日本大震災による被害と復旧・復興の歩み

(1) 災害の概要

東日本大震災は、平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分頃に発生、震源は宮城県の三陸沖、地震の規模はマグニチュード 9.0 で、日本国内では観測史上最大、世界でも 1960 年チリ地震や 2004 年スマトラ島沖地震などに次ぐ観測史上最大級の大きさとなった。最大震度は宮城県北部で震度 7 を観測した。震度 5 以上を観測した地域は、東北地方から関東・甲信越地方までの広い範囲に及んだ。

地震に伴い東北地方太平洋沿岸部には巨大な津波が押し寄せた。津波は青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県の 6 県 62 市町村に到達し、広大な範囲にわたって浸水した。一部の地域では津波に伴って大規模な火災が発生した。また、沿岸部にあった原子力発電所のうち、東京電力福島第一原子力発電所では、津波により全電源喪失事態となり、冷却装置が機能せず炉心溶融が生じて発生した水蒸気によって建屋が爆発し周囲に放射性物質を放出する事態となった。

地震による被害は、岩手県、宮城県、福島県で特に大きかった。沿岸地域では津波によって道路や鉄道、役所、病院などの生活インフラが破壊され、町の機能が失われた。被災地域の自治体も大きな被害を受けて、行政機能が回復するには多くの時間を要した。住民の多くが家と大切な人を失い、つらい体験をし、長期間にわたって不便な避難生活を強いられることになった。

(2) 3 県の被災状況

ア. 岩手県

想定を上回る津波による壊滅的な被害

地震と津波の被害は沿岸部に集中した。岩手県の沿岸部は、複雑に入り組んだ海岸線を持ち、従来から津波が多く強固な備えを行っていたが、想定を上回る津波により、町全体が破壊される甚大な被害が発生した。都市の存在する内陸部と被害の大きかった沿岸部の間を結ぶ山間部の道路は、地震により各所で寸断され、物資や支援が届きにくい状況が生じた。

町のインフラの回復もまだ途上

現時点において、被災地のがれきの撤去は終了した一方、防潮堤等の沿岸保全の進捗は、まだ全体の 5 割程度となっている。また、被災者のための災害公営住宅等は全体の 9 割以上が整備されたが、未だ応急仮設住宅等で避難生活を送る人は約 6 千人を超えている。

イ．宮城県

広範囲に及ぶ津波被害

宮城県では津波による浸水被害が広範囲に及んだ。沿岸部の市街地化が進んだ地域を津波が襲ったため、人的被害や建物の損壊被害が大きくなった。宮城県の北部に位置する石巻市では、地域の医療ネットワークが被害を受け、医療サービスの機能や体制が失われた。

生活基盤は回復

被災地の道路や上下水道といった生活基盤のインフラや、保健・医療・福祉関連の公共施設・サービスは震災前の水準まで回復した。地域の経済活動は、震災前の水準の約 85%に回復している一方で、地元の中小企業や商店の回復は途上であり、基盤整備等のために設立された各種機構による支援が続いている。

ウ．福島県

原子力発電所事故で大規模な住民避難が発生

東京電力福島第一原子力発電所で事故（以下、原子力発電所事故）が起こり、広範囲に放射性物質が放出された。12 市町村に避難指示が出され、大規模な住民避難が発生した。避難者はピーク時（平成 24 年 5 月）で約 16 万人であった。自主避難者も含め全国に避難先が分散し、コミュニティ機能が低下した。

住民は放射線が身体に与える影響に不安を持ち、特に子どもは保護者がその影響を懸念し、外遊びを制限された。その結果、子どもの運動不足や体力低下、ストレスなどが問題となった。

避難生活の長期化は被災者の心身に著しい影響を与えている。震災関連死が今も続いており、平成 25 年 11 月には地震や津波による直接死者数を震災関連死の死者数が上回った。

避難指示解除を受け、復旧・復興はこれから

福島県全体で見れば道路や鉄道、公共施設などのインフラ復旧は進んでいるが、避難指示を受けていた地域の復旧・復興はこれからである。住民の帰還・生活再建のためにはインフラだけでなく生業の回復が不可欠だが、農林水産業は風評の影響などもあり福島県全体で回復が遅れている。食品の安全を担保するため、福島県では流通する食品に対して放射線検査を強化している。また、住民の健康への不安に応えるため、定期的な健康調査が実施されている。

（3）日赤が向き合った被災者の課題

日赤は発災直後の応急期から今日まで継続して被災者の課題に向き合ってきた。

被災地には多様な支援ニーズが存在していた。その中でも日赤は赤十字の理念に照らして、被災者の健康や尊厳、あるいはコミュニティに関する課題に着目してきた。

ア．コミュニティの機能の低下

避難の都度、被災者を取り巻く人間関係がリセットされ、特に高齢者は孤立化する傾向にある。見守りや助け合いなどのコミュニティの機能が低下し、命や健康のセーフティネットが働かない可能性がある。

被災地域のコミュニティの回復や移住先コミュニティでの円滑な受け入れなど、地域コミュニティに対する支援が課題である。

イ．避難の長期化で蓄積される被災者のストレス

仮設住宅では狭い敷地内で密集した生活を送ることで、対人関係のストレスが高まる。また、避難が長引くことで、将来への希望を失い生活意欲が低下することがある。原子力発電所事故は、被ばくへの不安や事故に対する憤りを生じさせた。被災者は長期間継続的に強いストレスにさらされて、健康に大きな影響を受けている。

ウ．不自由で不慣れな避難生活で高まる健康リスク

避難によって家族構成や住環境が変化することで調理意欲が低下し、栄養の偏った食生活を送る被災者がいる。加えて、狭い住居での生活による日常的な活動量不足や慣れない地域での外出減少等により、生活習慣病や生活不活発病を生じやすい状況にある。今も避難生活を続ける人の健康維持が課題である。

〔コラム〕復旧・復興期における被災者の課題

複合的な課題や個別の事情を背景に、回復の道程も地域差・個人差が存在

被災者	・生計の回復、特に再就職・再就労が難しい被災者の存在 ・住宅再建における資金負担 ・ストレスや疎外感による被災者の生活意欲の低下 ・環境変化による子どもの学習意欲・就労意欲への影響
地域 コミュニティ	・震災を機に過疎化が更に進行 ・住民を定着させ、活気を取り戻すための方策 ・復興計画の迅速な立案、地域住民の理解と合意 ・建設需要の増加に伴う建設費用の高騰、工期の遅れ ・護岸工事やかさ上げなどの基盤整備の遅れ ・地元の文化や祭りといった地域のつながりの喪失の恐れ ・地元の中小企業や商店といった地域経済の回復に遅れ
社会・経済	・農林水産業の担い手の高齢化・後継者不足による復旧意欲低下 ・被災地域のイメージ悪化による観光事業への影響 ・被災地への関心の低下 ・災害の経験や教訓を、次世代へつなぐ努力 ・震災を機に過疎化が更に進行
原子力災害	・被ばくの不安による高い住民のストレス ・消費者が被災地域の農林水産品を敬遠 ・原発事故の避難者に対する偏見、差別意識 ・避難指示区域の課題（家財の安全の確保、動物による被害、耕作放棄地対策、行方不明者対応、等）

2. 復興期に実施した日赤の被災地支援事業

日赤は応急期の緊急救援に続いて復興支援事業を実施し、継続的に被災地支援を行っている。日赤の復興期の被災地支援として、姉妹社を通じて寄せられた海外救援金を活用した復興支援事業及びクウェート政府から寄贈された原油を原資とした基金の設置並びに応急期から続く義援金の受付及び配分への協力等が挙げられる。

（1）姉妹社を通じて寄せられた海外救援金による復興支援事業を実施

東日本大震災に際して、日赤は国際赤十字・赤新月社連盟に対しアピール[1]を出さなかったが、日赤には 100 を超える国や地域の赤十字・赤新月社を通じて海外から総額 601.5 億円に及ぶ多額の寄付金（海外救援金）が寄せられた。

日赤はこの海外救援金を原資に、東日本大震災の被災者と被災地に対して、復興支援の活動を推進した。東日本大震災復興支援事業基本計画に基づき、被災地の人々や行政からのニーズを踏まえて、被災者と地域社会の生活再建に向けた支援活動を実施した。

（詳細は第 3 章を参照）

[1] 地震や洪水等の自然災害が発生し、その国の対応能力を超えた救援活動が必要と判断される場合、被災国の赤十字・赤新月社は、救援活動を続けながら国際赤十字・赤新月社連盟（連盟）に国際的な支援を要請します。連盟は、この要請に基づきニーズ調査を行い、支援計画として「緊急救援アピール」を発表します。各国赤十字・赤新月社はこれに対し、連盟の調整のもとで資金・物資・緊急要員派遣などの支援を行い、被災国赤十字・赤新月社の救援活度をサポートします。

図表 1 東日本大震災において日赤に対して海外救援金を寄せた国と地域の赤十字・赤新月社



上記の国・地域のほかに、クウェート政府（400億6,000万円）、国際赤十字・赤新月社連盟（2億3,785万円）から支援をいただきました。これらを含めて1,002億1,400万円となります

(2) クウェート政府から寄せられた原油を原資とする復興支援事業を実施

日本はクウェート政府から東日本大震災の被災者支援のため原油 500 万バレル（約 80 万キロリットル、約 400 億円相当）の無償提供を受けた。日本政府からの要請に基づき、日赤は岩手県・宮城県・福島県を支援対象とし、寄付金を 3 県に送金した。3 県は、この寄付金を財源として、それぞれ基金を設置した。各県への配分額は、被災規模や原子力災害対応等を総合的に勘案し決定した。基金を活用した具体的な事業の実施は各自治体に委ねられ、三陸鉄道の車両購入や医学生修学基金の設置、サテライト校支援など、各県が独自に行う事業に充てられた。

（詳細は第 4 章を参照）

（3）義援金の受付及び配分の継続

日赤は平成 23 年 3 月 14 日に義援金の受付を開始した。義援金は被災地に対するお見舞金であり、日赤や中央共同募金会等の団体が受け付けし、被災した都道県へ送金している。主な寄付者は国内からであるが、海外から姉妹社を通さず直接日赤に送金された寄付金も「義援金」として取り扱っている。日赤が受け付けた義援金の合計額は 3,402 億 8,777 万 6,233 円（平成 30 年 3 月 31 日現在）で、内、海外の寄付者から寄せられた義援金は 224 億 8,852 万 7,758 円である。

義援金対応において、日赤は手数料等を受け取らず、全額を被災地へ届けている。

図表 2　義援金は全額被災地へ



東日本大震災義援金は被災者の状況や寄付者の気持ちに応え、受付期間を延長して対応している。

（詳細は第 5 章を参照）

3. 海外救援金を原資とする復興支援事業

（1）復興支援事業の立上げ

ア. 経緯

東日本大震災による被害の甚大さ・深刻さはニュースを通じて世界に伝えられ、それを見た市民からの自発的な寄付金が、発災直後から各国赤十字・赤新月社を通じて多く寄せられた[2]。この多額の海外救援金を最大限に活用するために、被災 3 県のニーズを的確に把握し、迅速かつ公平な支援事業を展開する必要があった。

日赤が最初に行ったのは被災地のニーズの把握である。副社長とコンプライアンス統括室長（後の復興支援推進本部長）、国際部長の 3 名が岩手県、宮城県、福島県の 3 県の知事を訪問して意見調整を行ったが、この時点で県からは具体的な要望は上がらなかった。そこで、救護班をはじめとする被災地からの情報を直接収集し、日赤主導で海外救援金を原資とする事業を企画、実施することとなった。

イ. 海外救援金対応専従班の設置

日赤は、ニーズ調査と並行して、災害対策本部の中に海外救援金対応専従班を設置して、海外救援金による支援事業の具体化を検討し始めた。迅速な対応が必要な事業については、先行して事業を進めるとともに、日赤としての東日本大震災での復興支援事業の方向性を定義するため、「東日本大震災救援復興全体計画」が取りまとめられた。

ウ. 東日本大震災復興支援推進本部の設置

緊急救援を中心とした応急期の災害対応が落ち着いてくると災害対策本部は順次縮小されていくこととなった。一方で、復興支援事業については、寄せられる海外救援金が増え続けるとともに、業務も拡大していった。そこで、海外救援金を財源とする復興支援事業に総合的かつ集中的に取り組むための臨時の組織として、東日本大震災復興支援推進本部（以下、推進本部）を事業局救護・福祉部に設置した。

その業務内容は以下のとおりで、事業執行権限を一定程度持たせた自己完結型の組織である。専従班のメンバーを中心に各人の経験や兼務部署を考慮して担当が決定された。

[2] 平成 23 年 3 月 14 日時点で、各国赤十字・赤新月社からの救援金が 300 億円に達することが明らかとなった。

エ．東日本大震災復興支援推進本部の業務内容

（ア）　支援事業に関する企画、立案及び総合調整に関すること
（イ）　関係行政機関（国、地方公共団体、現地災害対策本部等）、関係団体等との調整に関すること
（ウ）　契約、物品等の発注の指示及び納品等の確認に関すること
（エ）　予算の執行管理に関すること
（オ）　監査、各国赤十字・赤新月社に対する活動報告及び財務報告に関すること
（カ）　その他支援事業に関すること

オ．東日本大震災復興支援事業推進会議の設置

東日本大震災の復興支援事業について協議・決定するため、本社に「東日本大震災復興支援事業推進会議」を設置した。同会議は社長を議長とし、副社長や復興支援推進事業に関連する局長・部長を構成員とする意思決定機関である。東日本大震災復興支援事業推進会議は平成 30 年 3 月末までに計 27 回開催されている。

（2）東日本大震災復興支援事業の方針・基本計画

ア．東日本大震災復興支援計画策定の経緯

日赤が海外から支援を受けて、国内で大規模な復興支援事業を行うことは初めての経験であった。そのため、事業開始当初から復興支援事業の方針・戦略が明確に存在し明文化された上で各事業が開始されたものではない。大まかな方針に基づき事業を推進しながらその目的・意義を明確化・詳細化していったものである。

東日本大震災への今後の取り組みに関する各国赤十字・赤新月社等に対する報告として、平成 23 年 5 月 9 日に「東日本大震災救援・復興支援国赤十字社会議」を開催した。その会議において「復興支援計画の概要」を示し海外赤十字・赤新月社等から合意を得た。「復興支援計画の概要」は基本方針、目的、主な事業から構成される。

イ．東日本大震災復興支援事業基本計画

「復興支援計画の概要」に基づき事業を推進するとともに、全体・分野別ビジョンの策定、基本方針の見直し、事業実施計画の立案・整理等を進め、「東日本大震災復興支援事業基本計画（ビジョン・基本方針）」を策定した。

図表 3 東日本大震災復興支援事業基本計画

全体ビジョン	
わたしたちは、世界と被災地をつなぎ、 生活再建・教育・福祉サービス・医療の基盤づくりを支援し、 安全で安心な社会の復興に貢献します	
分野別ビジョン	
生活再建支援	日常生活を取り戻し、コミュニティを再生するために必要な支援を行い、 復興に向かう被災地の人々の生活基盤作りに貢献します
教育支援	教育の現場で失われた物、場、安心を届けることで、 次世代を担う子どもたちの将来の基盤づくりに貢献します
福祉サービス支援	失われた福祉サービスの回復を支援し、高齢者の方や障害を持った方々が 安心に暮らすための基盤づくりに貢献します
医療支援	地域の医療連携体制の復旧と災害対応能力の強化を支援し、 被災地の方々の命と健康を守るための医療基盤づくりに貢献します
原子力発電所事故への対応	放射能による影響への正しい知識と被ばく状況を把握できる環境を整え、 人々の原子力事故・放射能に対する不安の軽減に貢献します
基本方針	
1.国際赤十字のネットワークの効果的な活用 2.広大な被災地域における公平かつ迅速な事業実施 3.国、県、市町村、他団体との協調 4.国内外に対する説明責任の確保 5.日本赤十字社の資源を最大限活用し、ハード・ソフトの両面から支援を実施 6.地域に根づく活動への継承	

ウ.「第１回東日本大震災救援・復興支援国赤十字社会議」の開催

平成 23 年 5 月 9 日、日赤本社（東京）にて「第 1 回東日本大震災救援・復興支援国赤十字社会議」を開催した。日赤の東日本大震災での活動を支援するために「海外救援金」を送金した各国赤十字・赤新月社が集い、その時点において総額約 300 億円超が見込まれる海外救援金の活用方法について協議することが主な目的であった。アメリカ、オーストラリア、オーストリア、イギリス、カナダ、中国など赤十字・赤新月社 18 社、国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）、国際赤十字委員会（ICRC）、大使館、外務省から 43 名の代表が参加した。

＜会議の目的＞

- 復興支援事業の目的・期間・概要についての合意
- 本震災に対する日赤が果たす役割についての確認
- 日赤が実施する緊急救援の報告・確認
- 早期から中期復興段階までにおける日赤の行動計画の協議
- 支援国赤十字・赤新月社との今後の協定の締結



［「第１回東日本大震災救援・復興支援国赤十字社会議」の様子］

同会議では、海外救援金を活用して展開する予定の事業案を支援国に提示し、満場一致の合意を得た。合意を得た主な事業は以下のとおりであった（予算総額約 300 億円）。

① 医療インフラの応急復興支援（約 50 億円）
- 石巻赤十字病院を含む石巻市周辺の医療インフラが本格復興するまでの間の応急復興支援

② 被災者の生活再建支援（約 190 億円）
- 避難所の環境整備事業（給水設備の設置、空気清浄器などの整備など）

・ 応急仮設住宅への生活家電セット寄贈事業（建設が進められている仮設住宅 7 万～8 万世帯）
③ 社会福祉・高齢者対応等（約 35 億円）
・ 福祉車両寄贈事業（要介護高齢者、障がい者等に対するサービスなどへのアクセス手段の提供）
・ 介護用ベッド整備事業（特別養護老人ホーム、介護老人保健施設など）
④ その他（25 億円）
・ 救援物資の購入・補充（毛布、緊急セット、パーテーション等の購入・補充、保管倉庫の設置など）
・ 医療救護班活動の充実（仮設診療所設備の更新など）

世界各国の赤十字関係者は 5 月 10 日に石巻赤十字病院、避難所（石巻市内）、5 月 11 日に避難所（陸前高田市高田第一中学校）、仮設住宅などを訪問し、現地の様子を確認した。

平成 23 年 10 月 31 日～11 月 2 日には、「東日本大震災救援・復興支援国赤十字赤新月社モニタリング・ビジット」を開催した。支援国に対して復興支援全体計画とその進捗状況を説明し、国際赤十字・赤新月社連盟の評価チームによる評価結果の報告等が行われ、続いて被災地を訪問した。

平成 24 年 5 月 18 日、日赤本社（東京）にて「第 2 回東日本大震災救援・復興支援国赤十字社会議」を開催し、復興支援事業の進捗状況及び、国際赤十字・赤新月社連盟の評価チームによる評価結果の説明とその対応についての報告等を行った。赤十字・赤新月社 13 社、国際赤十字・赤新月社連盟（連盟）、駐日欧州連合代表部、国連人道問題調整事務所から 42 名の代表が参加した。

＜会議の目的＞
・ 被災地の現在の状況について理解すること。
・ 東日本大震災に対する過去 12 か月の日本赤十字社の活動を、参加者と共有すること。
・ 今後の復興活動について必要な協議をすること。
・ 今回の経験から学んだことを共有し、将来に向けて継続審議する課題を確認すること。

（3）日赤の復興支援事業の全体像

ア．推進体制

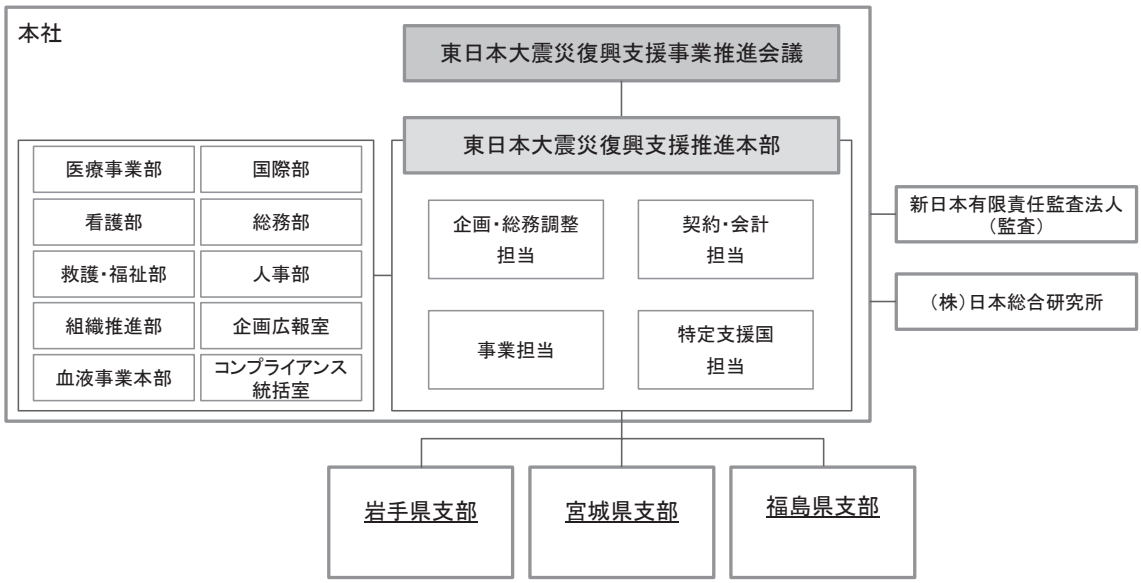
日赤の復興支援事業は当初、海外救援金対応専従班によって立ち上げられた。その後、応急期の救護活動を実施するチームとは別の組織として東日本大震災復興支援推進本部が作られた。当初、職員は他部と兼務で専任職員はいなかった。その後、復興支援事業が扱う事業の規模が大きくなったこと、また、長期にわたって事業を継続することになったことから、専任の職員が配置されることとなった。

開始当初、被災県支部は応急対応を中心に活動していたため、本社主導でニーズヒアリングから復興支援事業の企画、運営、管理までの一連の活動が行われた。その後、現地のニーズを把握しやすい被災県支部が中心となって復興支援事業の企画が行われ、本社は主に事業の管理を行うように変遷した。本社における復興支援事業の企画に係る負荷が軽減され、事業の規模も小さくなったことに合せて、東日本大震災復興支援推進本部の体制は縮小されている。

これほどまでの財源規模で行う支援事業は、日赤として初の取り組みであり、こうした事業の企画、運営、管理に関するノウハウは存在しなかった。そのため、事業スキームの構築や内部統制の仕組みの整備のために、専門的スキルを持つ外部の協力を得る形で体制構築を行なった。

事業を実施する上での透明性と説明責任の確保のため、証憑類の確保や被災地との調整に係る膨大な事務処理が発生した。これを処理するための人員の補充が必要となり、派遣社員を雇用することで対応した。特に生活家電セットの寄贈事業では、配送の受付や事務処理、証憑類の回収だけでなく、物品の確保や配送ルートの手配も必要となったため、生活家電セットを提供した家電メーカー各社の社員を協力メンバーとして迎えて対応した。また、生活家電セットや義援金の問い合わせ対応として、外部にコールセンターを設置して問い合わせを受け付けた。生活家電セットの寄贈事業実施や、被災地の活動記録のために、被災地で一時的に派遣社員を雇用して対応した時期もある。外部からの支援は事業の規模に合せて増減した。3 年目以降は社内で体制を整え、一部事務処理のために派遣社員を雇用して対応した。

図表 4 東日本大震災復興支援事業の推進体制（平成 26 年 3 月 31 日時点）



イ．支援対象

日赤の復興支援事業では、東日本大震災による被害が特に甚大、広範囲であった岩手県、宮城県、福島県（以下、被災 3 県）を、主な支援地域とした。一部事業では、これら 3 県に加え、災害救助法の適用を受けた青森県、茨城県、栃木県、千葉県、長野県及び原子力災害の影響を懸念して主に福島県から全国へ避難した方を支援対象としている。また、防災教育事業に関しては、東日本大震災での経験を社会としての学びにつなげるという観点から全国民を対象としている。

ウ．支援形態

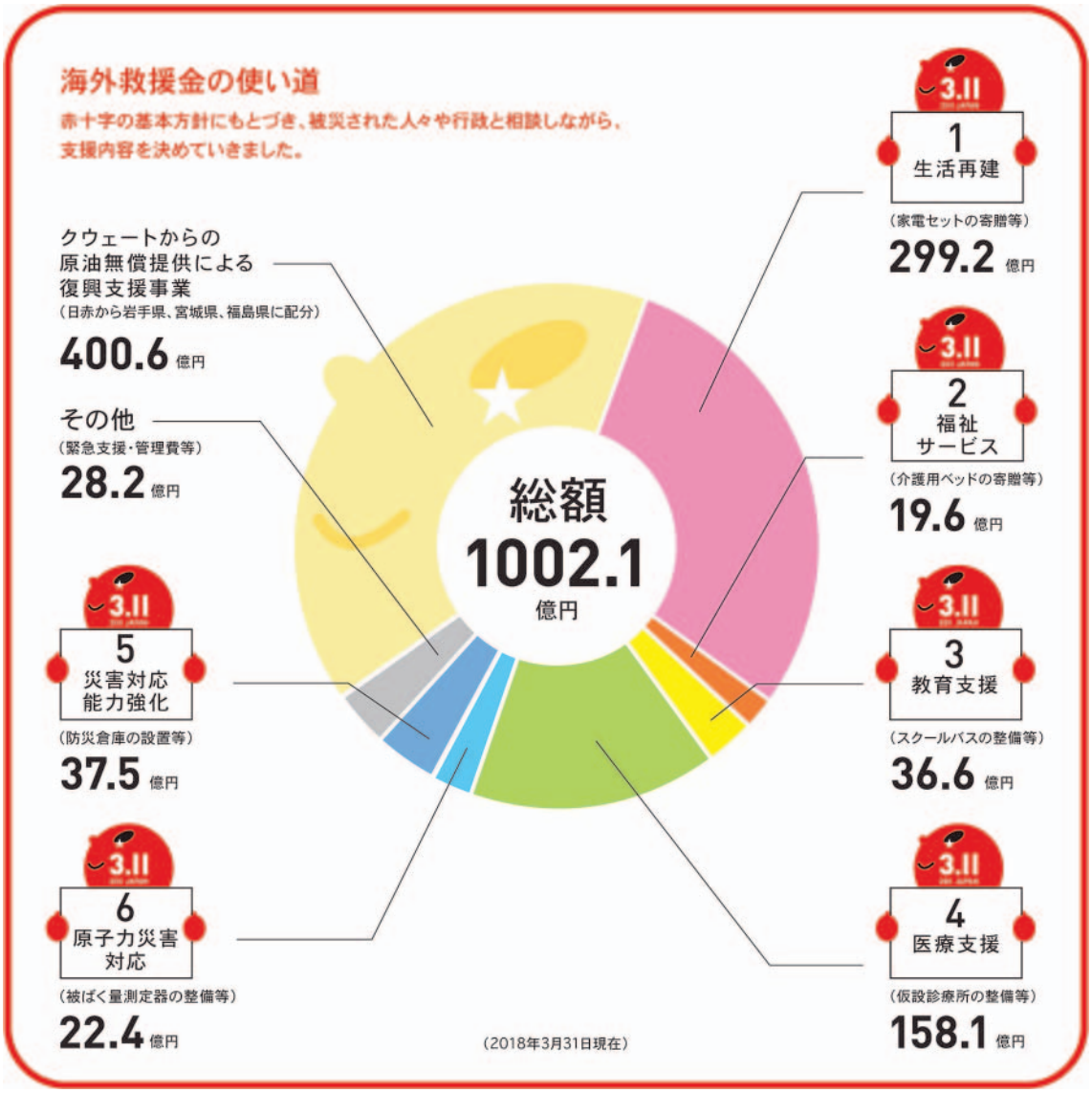
復興支援事業は県や市町村と協議の上、以下のいずれかの方法で支援を行った。

- 物資寄贈　：　災害により失われた物資または新たに必要とされた物資を提供する支援
- サービス提供　：　被災者やコミュニティに対して日赤がサービス（役務）を提供する支援
- 資金助成　：　施設建築や機器の購入に必要な費用を補助する支援

エ．主な事業

東日本大震災の復興支援事業の主な支援分野として「生活再建支援」「福祉サービス支援」「教育支援」「医療支援」「原子力発電所事故への対応」「災害対応能力強化」を設定している。各分野の投入資金は以下のとおりで、復興支援事業を通じて約 120 万人以上[3]の被災者へ支援を行うことができた。

図表 5　海外救援金の使い道[平成 30 年 3 月末]



[3] 日本総合研究所による推計値。海外救援金で実施した被災地支援のうち、クウェートからの支援を除いた受益者数。

オ．事業の実施状況

東日本大震災発生からおよそ 7 年にわたる復興支援事業の実施状況やそれに係る出来事などは以下のとおりである。

震災発生からの 1 年間は、本社主導で大規模な事業を広範な地域で迅速に展開を図った。2 年目以降は、ノルディックウォーキングや仮設住宅等の訪問活動（心も身体もあたたまる「ホットケア」、赤十字にこにこ健康教室等）などのサービス提供を継続的に推進しており、事業の主な実施主体は本社から支部へと移行している。

図表 6　復興支援事業に係る主な出来事

復興支援事業に係る出来事、日赤の対応など	時期	主な復興支援事業の経緯・流れ
	平23年（2011年）	
東日本大震災発生	3月 11日	
日赤災害対策本部の設置		
海外の赤十字・赤新月社等からの支援が表明され、海外からの救援金の表明額が300億円に達する	14日	
海外救援金に対応する専従班発足	28日	
	4月 8日	● 生活家電セットの寄贈開始（岩手県陸前高田市の仮設住宅からスタート）
東日本大震災復興支援推進本部設置（専従班を発展的に組織変更）	5月 1日	
第1回東日本大震災・支援国赤十字社会議開催	5月 9日	
	6月 13日	● 介護ベッドの寄贈開始
	7月 中旬	● 生活家電セットの寄贈世帯数が当初計画の7万を超える
	7月 19日	● 避難所へ夏快適セット（冷感タオル、防虫スプレー等）の寄贈開始
	8月 17日	● 保健室備品整備開始
	19日	● コミュニティ・バスの運行支援開始
	9月 初旬	スクールバスの運行支援開始
	15日	● 生活家電セットの寄贈世帯数が10万を超える
	15日	● 大槌町の仮設体育館完成
	10月 15日	● 高齢者肺炎球菌ワクチンの予防接種の支援開始
	10月 29日	● 仮設住宅への冬場対策セット寄贈開始
	11月 1日	● ノルディックウォーキングのイベント開催・事業開始
		● 給食センター向けの支援開始
国際赤十字・赤新月社連盟総会での日赤の復興支援活動を紹介	23日	
	12月 1日	● 建設を支援した仮設石巻夜間急患センターが診療開始
	8日	● 福祉施設や自治体への福祉車両等の寄贈開始
	22日	● 「TAKE ACTION FOUNDATION」（中田英寿代表理事）から寄せられた救援金による練習用ジャージの寄贈開始
	平成24年（2012年）	
	2月 8日	● ● 福島市内で屋内遊戯施設「すまいるば～く」を開始
	3月 初旬	● 食品放射能測定機器（ベクレルモニター）の寄贈開始
	4月 初旬	● 仮設住宅棟の訪問活動（心も身体もあたたまる「ホットケア」、赤十字にこにこ健康教室など）を継続的に実施
第2回東日本大震災・支援国赤十字社会議開催	5月 18日	
	7月 下旬	● 被災地の児童・生徒を対象に、北海道でサマーキャンプを実施
	平成25年（2013年）	
	3月 下旬	● 簡易トイレや給水設備、発電機などを備えた防災倉庫の寄贈開始
	8月 初旬	● 北海道でサマーキャンプを開催
		● 災害医療総合研修センターの建築
	9月 初旬	● 福島県支部防災倉庫整備
	10月 1日	● 原子力災害情報センターの設置
海外救援金が表明額を含め1,000億円に達する（クウェート含む）	12月 下旬	
日赤復興支援事業の3カ年報告書の発行	3月 下旬	
	平成26年（2014年）	
	2月 14日	● ANAと「こうくうフェアinふくしま」共催（以降、季節共催イベントを継続）
	3月 1日	● 『3年目広報「ありがとう、全世界」』開始
	4月 初旬	● 防災教育事業『まもるいのち ひろめるぼうさい」開始
	7月 14日	● 南三陸病院・総合ケアセンターの建設
	10月 21日	● 防災教育事業「日赤防災プログラム」第1回を大阪にて開催
	10月 27日	● 「第3回原子力災害対策等関係国赤十字会議」開催（福島県福島市）
	11月 5日	● 「2014年度 第1回原子力災害対応基礎研修会」開催
	12月 初旬	● 岩手県支部防災倉庫整備
	12月 19日	● ユースボランティアの被災地訪問開始
	平成27年（2015年）	
	1月 6日	● 防災教育プログラム「まもるいのち ひろめるぼうさい」教材完成
	3月 1日	● 『4年目広報「復興へ、まだまだ力を」』開始
	3月 30日	● 「原子力災害における救護活動ガイドライン」策定
	10月 初旬	● 気仙沼市市民福祉センターの建設
	平成28年（2016年）	
	3月 1日	● 『5年目広報「私たちは、忘れない。～未来につなげる復興支援プロジェクト～」』開始
	3月 31日	「原子力災害における救護活動ガイドライン」一部改訂
	平成29年（2017年）	
	3月 1日	● 『6年目広報「私たちは、忘れない。～未来につなげるプロジェクト～」』開始
	12月 5日	● 「日本赤十字社復興支援事業基本方針」の策定
	平成30年（2018年）	
	3月 1日	● 『7年目広報「私たちは、忘れない。～未来につなげる防災・減災プロジェクト～」』開始

● 生活再建支援 ● 福祉サービス支援 ● 教育支援 ● 医療支援 ● 原子力発電所事故への対応 ● 災害対応能力強化 ● その他

（4）支援実績

日赤が支援してきた事業の概要は以下のとおりである。（個別の事業の記録・情報は第 7 章を参照）

ア．生活再建支援

生活再建支援分野では「日常生活を取り戻し、コミュニティを再生するために必要な支援を行い、復興に向かう被災地の人々の生活基盤づくりに貢献する」ことをビジョンとした。

避難所に対する支援や、仮設住宅に暮らす被災者を対象とした支援として、物資寄贈やサービス提供、資金助成を組み合わせ、様々な形態の支援を実施した。

図表 7 生活再建支援分野の事業一覧

	事業名
（ア）	避難所における熱中症対策など生活環境改善支援
（イ）	生活家電セットの寄贈
（ウ）	仮設住宅に対する断熱材の配布等物資寄贈
（エ）	コミュニティ・バスの運行支援
（オ）	集会所の建築支援
（カ）	集会所への備品寄贈
（キ）	赤十字奉仕団等による仮設住宅等訪問活動
（ク）	ノルディックウォーキングの実施
（ケ）	浪江町民健康調査*
（コ）	避難地域住民交流会の実施*
（サ）	東日本大震災復興イベントの実施*
（シ）	被災者支援の赤十字健康講演の実施*
（ス）	いわてこどもケアセンター施設整備
（セ）	高齢被災者等の口腔管理事業
（ソ）	漁船建造支援
（タ）	被災地域における救急法普及等啓発活動の実施
（チ）	その他生活再建支援

[*]表記の事業は、原子力災害対応分野と重複する事業

（ア）避難所における熱中症対策など生活環境改善支援

避難している住民の健康を守るため、避難所に対して給水タンク、仮設シャワー、熱中症予防用品等を寄贈した。避難所の生活環境を改善し、熱中症の予防や身体の

衛生状態を保つことに貢献した。

（イ）生活家電セットの寄贈

仮設住宅での避難生活で被災者が文化的な暮らしが送れるよう、生活家電セット（冷蔵庫、洗濯機、炊飯器、テレビ、電子レンジ、電気ポット）を自治体や家電メーカーの協力を得て寄贈した。震災で生活基盤を失った被災者が、震災前の生活を取り戻す第一歩を踏み出すための環境づくりに貢献した。

（ウ）仮設住宅に対する断熱材の配布等物資寄贈

プレハブ仮設住宅の入居者の多くは高齢者で、脳血管疾患や高血圧、心疾患等の持病を抱えていた。プレハブ仮設住宅は気温変化の影響を受けやすく、気温差は疾患に影響を与えることから、結露防止・断熱シートや反射熱敷きパッド等を寄贈した。また、自ら健康管理を行うことができるように血圧計等を寄贈して、被災者の健康維持管理に貢献した。

（エ）コミュニティ・バスの運行支援

仮設住宅の中には、津波対策などの関係から、町の中心部から少し離れた場所に設置されたものも多く、そうした場所では公共の交通機関が整うまでの間、移動手段の確保が必要となった。日赤は、通学や通院、買い物などで市街地に出かけるときに必要な手段として、無料バスの運行を支援した。バスは、仮設住宅で暮らす被災者が外出しやすい環境を作り、住民同士のつながりを保つことにも貢献した。

（オ）集会所の建築支援

仮設住宅入居者のコミュニティ形成のため、プレハブ仮設住宅に設置される集会所の建築費用の支援を行った。高齢者や子どもが集まり懇談できる場所が確保でき、共助体制の構築や自治組織の円滑な運営に貢献した。

（カ）集会所への備品寄贈

仮設住宅入居者のコミュニティ形成のため、プレハブ仮設住宅の集会所に対して長机、座布団、ホワイトボード、AED 等を寄贈した。集会所・談話室の利用を促進し、共助体制の構築や自治組織の円滑な運営に貢献した。

（キ）赤十字奉仕団等による仮設住宅等訪問活動

日赤の看護師が仮設住宅を訪問して、住民の健康チェックを行った。訪問時には奉仕団が同行して、住民とともに身体を動かしたり手芸をしたりして過ごした。住民のストレス解消と、不活発病の防止、健康な生活の意識づくりに貢献し、アクティ

ビティは、地域コミュニティの形成を促すことにも貢献した。

（ク）ノルディックウォーキングの実施

仮設住宅入居者の心身の健康を維持するため、ノルディックウォーキングのイベントを実施した。体を動かす機会を提供し、運動不足の解消、健康維持・増進に貢献した。また、イベント参加を通じた応急仮設住宅入居者のコミュニティ形成も図ることができた。

（ケ）浪江町民健康調査*

浪江町は町の全域に避難指示が出されて、町民が避難生活を余儀なくされた自治体の一つである。特に浪江町では二本松市に避難した町役場から、いわき市に分散して避難した町民に対して十分な行政サービスが行き渡らない状況が生じていた。日赤は看護師を中心に、地域に点在する被災者の住宅を個別に訪問して、町が実施している住民の健康状態を把握するための健康調査に協力した。

（コ）避難地域住民交流会の実施*

震災前の地域コミュニティの維持のため、震災前の地域住民が集う交流会を開催した。地域住民のコミュニティ維持や、被災者の気持ちの向上に貢献した。

（サ）東日本大震災復興イベントの実施*

原子力発電所事故の影響で、多くの困難に巻き込まれストレスや不安を抱えている住民に対して、映画や音楽などのイベントを提供した。心の健康を保ち、復興への意欲や元気を取り戻すことに貢献した。

（シ）被災者支援の赤十字健康講演の実施*

原子力発電所事故の直後、人々は放射線についての正確で十分な知識を持っておらず、身体に与える影響に対して不安を抱えていた。日赤は、被災した住民に対して、身体や心の健康の維持を目的とした健康講演を実施して、住民の不安の解消に努めた。また、サロン活動（ヨガ、手芸、健康体操、写経など）を実施し、参加者の交流を図った。

（ス）いわてこどもケアセンター施設整備

長期にわたり子どもの心身の健康を見守り、支えるため、震災によって子どもが抱えたストレスを緩和するため、岩手医科大学附属病院に設置された「いわてこどもケアセンター」の設置及び使用する器具の費用を支援した。子どものこころのケアを継続的に実施する仕組みを構築することに貢献した。

（セ）高齢被災者等の口腔管理事業

高齢者の口腔ケアを行うことは、感染症予防やQOLの向上につながる。日赤は、仮設住宅の歯科巡回診療活動を行う宮城県歯科医師会に診療を行うための機器を提供し、高齢者の健康維持に貢献した。

（ソ）漁船建造支援

被災者の生活の基盤を整備するため、被災した漁業者に対して漁協が建造した漁船の費用を支援した。生計を得る手段を確保したことで、被災者の生計の回復に貢献した。

（タ）被災地域における救急法普及等啓発活動の実施

主に仮設住宅入居者に対して、万が一の際の命と健康のセーフティネットの構築を目的に、奉仕団による高齢者支援や、防災訓練、赤十字のもつ救急法の講習等を実施している。被災者の命と健康が守られる体制構築に貢献している。

（チ）その他生活再建支援

地域住民の健康と安全が守られる環境作りを支援するため、検診用資材の整備等物資寄贈を行った。被災者の命と健康が守られる環境づくりに貢献した。

イ．福祉サービス支援

福祉サービス支援分野では「失われた福祉サービスの回復を支援し、高齢者の方や障がいを持った方々が安心に暮らすための基盤づくりに貢献する」ことをビジョンとした。

高齢者施設や福祉施設を主な対象として、物資の寄贈や建築物への資金助成を中心とした支援を実施した。

図表 8 福祉サービス支援分野の事業一覧

	事業名
（ア）	介護用ベッドの寄贈
（イ）	福祉車両等の寄贈
（ウ）	グループホームへの備品寄贈
（エ）	社会福祉施設への介護士の派遣
（オ）	福祉センターの建築支援
（カ）	災害公営住宅等建築支援
（キ）	その他福祉サービス支援

（ア）介護用ベッドの寄贈

大きな被害を受けなかった施設は、定員超過に陥ってでも被災した施設から要介護者を受け入れなければならなかったため、一部の在所者は床にマットレスを敷いて介護を受ける状態が続いていた。介護用ベッドを寄贈して、施設職員の負担軽減と介護水準の維持に貢献した。

（イ）福祉車両等の寄贈

車いすの人にとって生活に欠かせない手段である福祉車両が津波で流されるなどの被害を受けた。福祉車両を寄贈して施設職員の負担軽減と介護水準の維持に貢献した。

（ウ）グループホームへの備品寄贈

岩手・宮城・福島の被災 3 県に建設された仮設グループホームの入居者が、安心して暮らせる環境づくりを行うため、仮設グループホームに大型家電などの備品を寄贈した。仮設グループホームは、プレハブ仮設住宅に併設して建てられたが、室内の備品等は整っていない状況にあった。施設内の必要な備品の寄贈を行うことで、仮設グループホームの早急の開設に貢献した。

（エ）社会福祉施設への介護士の派遣

被災地域における要介護者の受入れ環境の改善のため、要介護者受入れ施設に対して、日赤の介護士を派遣し、入所者の食事や入浴の介助などを行った。施設職員の負担軽減と介護水準の維持に貢献した。

（オ）福祉センターの建築支援

生活不活発病の予防や、子育ての不安解消、障がい者家族の交流の機会を確保するため、福祉センターの建設及び増改築に係る費用の負担と施設の備品整備により、震災で被害を受けた福祉センターの再建を支援した。高齢者や、子ども、障がい者が福祉サービスを受けられる環境の整備に貢献した。

（カ）災害公営住宅等建築支援

高齢者の孤立・孤独化を防ぎ、地域のコミュニケーションを維持できるよう、生活再建のための災害公営住宅の建設支援を行った。中には、珍しい長屋形式で建てられたものもあり、地域社会の再構築を目指す設計として注目されている。集会所の設置や、住民の動線がつながるような設計で、高齢者を取り巻く地域コミュニティの維持・形成を支援した。

（キ）その他福祉サービス支援

高齢者、障がい者、その他福祉サービスの支援を必要とする多様な被災者の生活を向上させる一環として、視覚障害者情報センターに対して点字プリンター、カッティングマシーンを寄贈した。視覚障がい者に対して十分な情報を提供するための環境整備に貢献した。

ウ．教育支援

教育支援分野では「教育の現場で失われた物、場、安心を届けることで、次世代を担う子どもたちの将来の基盤づくりに貢献する」ことをビジョンとした。

小学校・中学校を主な対象とするが、未就学児向け教育施設や個人向けの活動も展開した。物資の寄贈やサービス支援、建築物への資金助成を組み合わせた様々な形態の支援を実施した。

図表 9 教育支援分野の事業一覧

	事業名
（ア）	仮設体育館の建築支援
（イ）	保育園等の建築支援
（ウ）	放課後児童クラブ建築支援
（エ）	保健室への備品寄贈
（オ）	学校給食備品の寄贈
（カ）	授業実施に必要な用具の寄贈
（キ）	スクールバスの運行支援
（ク）	通学時の交通安全対策グッズ寄贈
（ケ）	サマーキャンプの実施*
（コ）	被災地域における課外教室の実施
（サ）	災害復興支援国際交流事業の実施
（シ）	子どものキャリア教育支援
（ス）	幼稚園・保育園に対するイベント実施支援
（セ）	小学生に対するイベント実施支援
（ソ）	中学・高校生に対するイベント実施支援
（タ）	屋内遊び場（すまいるぱーく）の設置*
（チ）	屋内遊び場設置支援*
（ツ）	その他教育備品の寄贈

[*]表記の事業は、原子力災害対応分野と重複する事業

（ア）仮設体育館の建築支援

震災後、グラウンドや空き地には仮設住宅が建築されて、子どもの運動する場や遊ぶ場所が減少した。しかし、仮設校舎の建築は国庫補助の対象となった一方で、仮設体育館の建築にはそうした措置は取られなかったことから、日赤は要

望が寄せられた学校での仮設体育館建築に対して支援を行った。仮設体育館は思いきり身体を動かせる場所として、子どもの健康増進や体力づくり、ストレスの発散に貢献した。子どもだけでなく、地域のスポーツ大会などでも活用されている。

（イ）保育園等の建築支援

住民の生活基盤を安定させることで、住民が他地域へ流出することを防ぎ、一時的に他地域に避難している住民には地元回帰を促すことを目的に、保育園等の建築に係る費用を支援した。建築支援と併せて、施設で使用する備品の整備を行っている。保護者が子どもを安心して預けられる保育環境を整備し充実させることで、分散していた住民が少しずつ地域のコミュニティに戻ることに貢献した。

（ウ）放課後児童クラブ建築支援

子どもをもつ保護者が安心して就労できる環境を整えることを目的に、放課後児童クラブの建築費用の支援と、施設で使用する備品の整備を行った。保護者が安心して就労できる環境を整えて、被災者の生活再建に貢献した。

（エ）保健室への備品寄贈

被災地の学校では、津波によって保健室の備品が破損したり、避難所での被災者の手当に保健衛生資材が転用されたりして、その機能が大きく失われた。学校生活を再開するためには保健室の機能の回復が欠かせないことから、日赤は保健室の備品等の整備を支援した。子どもの成長を観察したり悩みを聞いたりする場としての保健室が回復して、子どもの健康を守る環境が戻った。

（オ）学校給食備品の寄贈

震災によって学校給食を提供する設備にも被害が生じた。震災後は、生活環境の変化によって栄養状態が偏りやすい状況が生じていたため、日赤は給食センターに機器を提供し、児童・生徒に給食が提供される環境を迅速に整備することで、子どもの栄養状態の改善に貢献した。

（カ）授業実施に必要な用具の寄贈

震災で大きな被害を受けた、あるいは、震災の結果移転を余儀なくされた小中学校で十分な教育環境を整えるため、新たに必要となった教育物品（パソコン及びネットワーク機器、体育用備品、電子黒板）を寄贈した。

（キ）スクールバスの運行支援

被災地や避難先の児童・生徒の通学の手段と安全を確保し、学業に集中できる環

境を整えることを目的に、スクールバスを寄贈した。通学時の安全確保とともに、子どもの安全を心配する保護者の不安解消や、送迎の負担軽減に貢献した。

（ク）通学時の交通安全対策グッズ寄贈

小・中・高校生の通学時の安全を確保するため、岩手県の沿岸地域の高校など 37 校に対して、懐中電灯、反射テープ付きたすき、AED 等を寄贈した。

（ケ）サマーキャンプの実施*

夏休み期間を利用して、被災地で生活する児童・生徒を北海道のルスツリゾート（留寿都村）に招き、3 泊 4 日のキャンプを本社主催で開催（2012 年と 2013 年に実施）。新しい友達との交流、乗馬や農作物収穫体験、更には被災地の復興を支援してくれた各国の赤十字・赤新月社等を紹介するオリエンテーリング等、小・中学校の教諭（青少年赤十字加盟校）と心理学の専門家が中心となり作成したプログラムを実施し、子どもたちの心身の健全な成長に貢献した。

（コ）被災地域における課外教室の実施

被災地域の子どもたちの心身のリフレッシュのため、被災 3 県支部が主催者となり、青少年赤十字活動で培われたノウハウ等を生かして、被災地の青少年に対して課外授業のプログラム（集団自然体験教室）を提供し、子どもたちの心身の健全な成長に貢献した。

（サ）災害復興支援国際交流事業の実施

被災地域に居住する青少年の成長を目的に、災害復興支援国際交流（タイ、フィリピンの JRC 校生徒との交流）を行った。国際理解を深め、今後の成長の糧としてもらうことや、交流校の生徒と震災や洪水の経験等を共有することで、今後の防災や減災意識を高めることに貢献した。

（シ）子どものキャリア教育支援

勤労観や職業観を育むことを目的に、被災地の小学校、中学校・高校の児童・生徒に対し、職業体験やワークショップを実施した。児童・生徒が、主体的に進路選択を行うきっかけを提供した。

（ス）幼稚園・保育園に対するイベント実施支援

園児・児童の精神的な安定を促すため、レクリエーションの場を提供した。レクリエーションに加えて熱中症対策などの予防法を教えて、啓発を行った。

（セ）小学生に対するイベント実施支援

子どもの災害後のストレスを緩和してこころの健全な発達を促したり、子どもの自己効力感を醸成したりするため、子どもの心理状態の発露を促すプログラムを提供した。赤十字看護専門学生や臨床心理士等も参加して、子どものこころの健康の維持に貢献した。

（ソ）中学・高校生に対するイベント実施支援

中学・高校の生徒のストレス解消を目的に、被災校の生徒たちに音楽等に直接触れる機会を設けるなど、縮小・削減されている学校行事への支援を行った。学校生活をより豊かなものにするための活動に貢献した。

（タ）屋内遊び場（すまいるぱーく）の設置*

原子力発電所事故やそれに伴う避難生活により、子どもの遊び場がなかったり外遊びを制限されたりして、子どもの体力低下が懸念された。

日赤は福島県内の子どものために、屋内に遊技場を設置するイベントを開催し、巨大なエア遊具やボールプール、エアトラックなどの遊具をそろえ、思いきり体を動かす機会を提供。来場者は８万人を超え、大好評だった。

身体を動かすことによって、体力増強やストレスの発散が促進されたほか、就寝のリズムを作り出すことにもつながり、子どもの健やかな成長に貢献した。

（チ）屋内遊び場設置支援*

原子力発電所事故の影響で外遊びを制限されている子どもの健やかな成長に貢献するため、常設型の屋内遊び場の設置と遊具の整備に係る費用の一部を支援した。

（ツ）その他教育備品の寄贈

被災地域の子どもに元気を与えることを目的に、サッカーチームに対してサッカージャージ、AED 等、学生寮には生活備品を寄贈して、教育環境を整えることに貢献した。

エ．医療支援

医療支援分野では「地域の医療連携体制の復旧と災害対応能力の強化を支援し、被災地の方々の命と健康を守るための医療基盤づくりに貢献する」ことをビジョンとした。

医療施設を主な対象とし、公共の施設や個人向けの活動も展開した。物資の寄贈と、建築物への資金助成による支援を実施した。

図表 10 医療支援分野の事業一覧

	事業名
（ア）	石巻気仙沼医療圏再構築
（イ）	福島赤十字病院の機能強化*
（ウ）	ホールボディカウンター等の寄贈*
（エ）	食品放射能測定器の寄贈*
（オ）	高齢者肺炎球菌ワクチンの予防接種
（カ）	赤十字原子力災害情報センターの設置*
（キ）	福島赤十字病院の建築*
（ク）	その他医療支援

［*］表記の事業は、原子力災害対応分野と重複する事業

（ア）石巻気仙沼医療圏再構築

宮城県石巻市では、津波の被害が大きく、沿岸部の市街地が破壊されて地域の医療機能が失われた。宮城県の石巻医療圏（石巻市、東松島市、女川町）で唯一、被災を免れた石巻赤十字病院では、震災以来、患者が集中し、病床の不足が続いていた。

日赤は、災害直後から石巻赤十字病院での医療活動を行って地域の医療体制を支えるとともに、敷地内に仮設病棟を増設して、地域の入院診療体制の維持にあたり、2015年9月には新病棟を完成させて地域医療の中核としての役割を担っている。

加えて、各地域の中核となるいくつかの医療機関の復旧・再建を進め、石巻圏における医療連携体制を回復。必要な医療サービスが提供される環境を整え、地域全体の暮らしの再建に貢献した。

更に看護専門学校の再建、災害医療の研修・訓練を行う「災害医療研修センター」の整備も進め、将来に向けた人材育成に貢献している。

（イ）福島赤十字病院の機能強化*

原子力発電所事故に伴う放射線問題で健康に不安を抱えている福島県民に対して

その不安を軽減するため、福島赤十字病院に対してホールボディカウンター等を寄贈。また、福島赤十字病院の機能拡充の支援を行った。

原子力災害後生じた住民構成の変化等により、地域の医療ニーズが変化した。福島赤十字病院ではこうした状況変化に対応して、予防・健診医療及び外来機能、救急医療体制の充実・強化を図り、災害医療に対応するため、新たな施設整備を行った。

（ウ）ホールボディカウンター等の寄贈＊

放射線が身体に与えた影響を正しく評価して、身体の不調を早期に発見できる体制を整えるためには、継続的な健康管理調査が欠かせない。

日赤は、約 200 万人の県民の健康管理調査を担う福島県立医科大学附属病院に医療機器を寄贈した。その他、ホールボディカウンター 8 台と甲状腺モニターを県内各地に設置。体内被ばく検査に活用されている。

また、福島赤十字病院では、未就学児を中心として福島市全体の 15% 相当の検査を受託して、県の検査に協力した。

（エ）食品放射能測定器の寄贈＊

食べ物を通じた内部被ばくに対する不安を抱えている福島県民・宮城県民に対して、その不安の軽減を図るため市役所等に対して放射能測定器を寄贈した。国や県の事業の補完としての事業を実施し、食の安全・安心に貢献した。

（オ）高齢者肺炎球菌ワクチンの予防接種

被災者はプレハブ仮設住宅、民間借上げ住宅等の慣れない場所での生活を余儀なくされた。そのような環境下で、冬場にかけて肺炎等の呼吸器疾患の増加が懸念された。

肺炎は日本人の死因の第 3 位であり、死亡者の 95%以上が 65 歳以上であることから、高齢者におけるワクチン接種の必要性が特に高いと考えられた。日赤は、医師会との共同事業として、肺炎球菌ワクチン接種費用の全額支援を行った。

平成 24 年 1 月末までに約 38 万人が接種を受けている。

（カ）赤十字原子力災害情報センターの設置＊

東日本大震災に際して、日赤は被災地において救護活動を展開したが、放射線環境下における十分な準備と行動基準等がなかったため、一時的ではあるが福島県内で十分な医療救護活動が行えなかった。一方、平成 23 年 11 月に開催された国際赤十字・赤新月社連盟総会において「原子力災害がもたらす人道的影響に関する決議」が採択された。このような背景から日赤は、平成 25 年 10 月 1 日に赤十字原子力災害情報センターを設置し、以下の活動を行った。

■「原子力災害における救護活動ガイドライン」の策定

原子力災害では、身体に影響を及ぼす放射線が五感で検知できないという特徴がある。日赤は、「原子力災害における救護活動ガイドライン（以下、ガイドライン）」を策定するとともに、放射線防護資器材の整備や放射線環境下における救護活動のための教育・訓練等を実施し、原子力災害時の活動従事者の安全確保に努めている。また、原子力発電所事故での日赤の活動や、そこから得られた教訓を基に、国際赤十字・赤新月社連盟に対して積極的に情報を提供し、国際赤十字・赤新月社連盟の「原子力・放射線災害における事前対策及び応急対応ガイドライン（以下、連盟版ガイドライン）」作成に貢献した。ガイドラインの英訳は公開されており、各国赤十字・赤新月社が自国版のガイドラインを作成する上でも参考となっている。

■「赤十字原子力災害情報センター デジタルアーカイブ」の構築・運営

原子力発電所事故での日赤の経験や知見を基に、それらの情報の散逸を防ぐとともに、今後の原子力災害に備えるため、「赤十字原子力災害情報センター デジタルアーカイブ（以下、デジタルアーカイブ）」を構築・運用している。日赤の活動の記録や経験、それに基づく知見を記録・蓄積し、広く利用可能な形で共有・提供している。多くの文書は英訳されており、全世界で利用可能である。社会全体の原子力災害対応の強化に貢献している。

■セミナーの実施

原子力を利用する社会においては、特に市民や地域社会が原子力災害への備えについて理解することが重要である。原子力災害対応について、研究者や市民と情報を共有し啓発を図るための場として、セミナーを開催し、情報共有や討議、対話を実施した。セミナーを通じて、原子力災害について市民や地域社会の防災・減災への意識の向上や行動の変化が進むことが期待されている。

（キ）福島赤十字病院の建設

福島県では原子力発電所事故による放射線が健康に与える影響について、多くの県民が不安を抱えて暮らしている。また、被災者の集団的な移住が生じたことで地域の医療供給体制や医療ニーズに変化が生じた。加えて、福島赤十字病院は福島県より原子力災害拠点病院の指定を受けることとなった。これらの変化を踏まえて、福島赤十字病院の移転新築を行って医療体制の充実を図り、福島市内のみならず、県北及び相双地域の住民の命と健康を守る体制の強化に貢献する。

（ク）その他医療支援

医療環境の改善を目的として、岩手県立高田病院に対して業務用空気清浄器を寄贈して、病院施設の衛生管理能力向上に貢献した。

オ．原子力発電所事故への対応

原子力発電所事故への対応分野では「放射能による影響への正しい知識と被ばく状況を把握できる環境を整え、人々の原子力事故・放射能に対する不安の軽減に貢献する」ことをビジョンとした。

当分野の支援事業は他の支援分野と重複する。金額規模としては、医療施設を主な対象とした医療支援の分野が大きいが、公共の施設や個人向けの活動も広く展開した。物資の寄贈と、サービス提供、建築物への資金助成による支援を組み合わせて、被災地に対する広範な支援を実施した。

図表 11　原子力発電所事故への対応分野　事業一覧

	事業名
（ア）	福島赤十字病院の機能強化
（イ）	ホールボディカウンター等の寄贈
（ウ）	食品放射能測定器の寄贈
（エ）	赤十字原子力災害情報センターの設置
（オ）	サマーキャンプの実施
（カ）	屋内遊び場（すまいるぱーく）の設置
（キ）	屋内遊び場の設置支援
（ク）	浪江町民健康調査
（ケ）	避難地域住民交流会の実施
（コ）	東日本大震災復興イベントの実施
（サ）	被災者支援の赤十字健康講演会の実施
（シ）	福島赤十字病院の建築

（当分野の支援事業は他の支援分野として重複するため、事業内容説明は割愛する。）

カ．災害対応能力強化

東日本大震災の経験を踏まえて、将来の災害に対する備えが必要であるとの認識が高まった。本分野は東日本大震災復興支援事業基本計画の中で分野として明記されたものではない。「その他支援」の枠組みの中で、将来の災害に備えて地域コミュニティにおける「自助」、「共助」の力を高める基盤づくりを行った。

物資の寄贈と、サービス提供を組み合わせて、被災地に対する広範な支援を実施した。

図表 12 災害対応能力強化分野の事業一覧

	事業名
（ア）	防災倉庫配備支援
（イ）	緊急医療支援及び物資配布に向けた資器材整備
（ウ）	災害ボランティアセンターへの備品の寄贈
（エ）	赤十字防災教育プログラムの企画・開発
（オ）	日赤の災害対応能力強化
（カ）	その他災害対応能力強化

（ア）防災倉庫配備支援

災害の直後は、命と健康を守るために必要な物資が不足する。日赤は、被災した自治体のニーズを調査。東日本大震災における避難所生活の経験を踏まえて、備品の統一規格を検討し、簡易トイレや給水設備、発電機、照明器具、ランタン、浄水器、パーテーション（仕切り）などを備えた防災倉庫を寄贈して、被災地の防災対策に貢献している。

（イ）緊急医療支援及び物資配布に向けた資器材整備

将来の災害において円滑な救護活動を行うため、被災沿岸地域のコミュニティに対して、喪失した救護資材や、炊き出し等の資器材を整備するとともに、石巻赤十字病院に、活動拠点となる仮設事務所を設置した。また、被災地に応援要員を派遣した。これにより、被災地における救護班や、赤十字奉仕団の活動が円滑に実施される環境を整えることに貢献した。

（ウ）災害ボランティアセンターへの備品の寄贈

ボランティアが安全に、安心して活動できる環境を整えるため、災害ボランティアセンターに洗濯機、乾燥機、コンテナシャワー、冷蔵庫、AED、救急箱、テレビ、プ

ロジェクター、スクリーン、フライテント、掃除機等の資器材を整備することで、被災地で長期化する支援ニーズに対応できる環境づくりに貢献した。

（エ）赤十字防災教育プログラムの企画・開発

東日本大震災は、地震や津波に対する住民の知識と適切な危険回避行動が命を守るために重要であることを再認識するきっかけとなった。日赤は、防災教育事業を実施して、将来起こりうる災害時に、一つでも多くの命が守られるように活動している。

（オ）日赤の災害対応能力強化

東日本大震災では、通信が途絶え、情報収集は困難を極めた。通信指令車を整備して通信システムを強化。悪天候に長期間耐えられる救護所用大型テントも整備した。

（カ）その他災害対応能力強化

東日本大震災に対する理解を深め、防災・減災への意識を高めることを目的に、ユースボランティア及び若手職員が被災地を訪問して、語り部から東日本大震災の経験を聞き、ボランティア活動に参加した。

（5）復興支援事業の執行を支えた要素

日赤の復興支援事業は、世界各国の赤十字・赤新月社から寄せられた海外救援金を財源として、非常に大規模かつ広範に実施され、民間団体では最大の活動となっている。

日赤は持てる能力や人材、ノウハウ、ネットワークを最大限活用することで、事業の迅速性・有効性・効率性・的確性を高めている。また、内部統制の仕組みを整備し、外部監査を実施することで、適正な事業の執行を担保している。

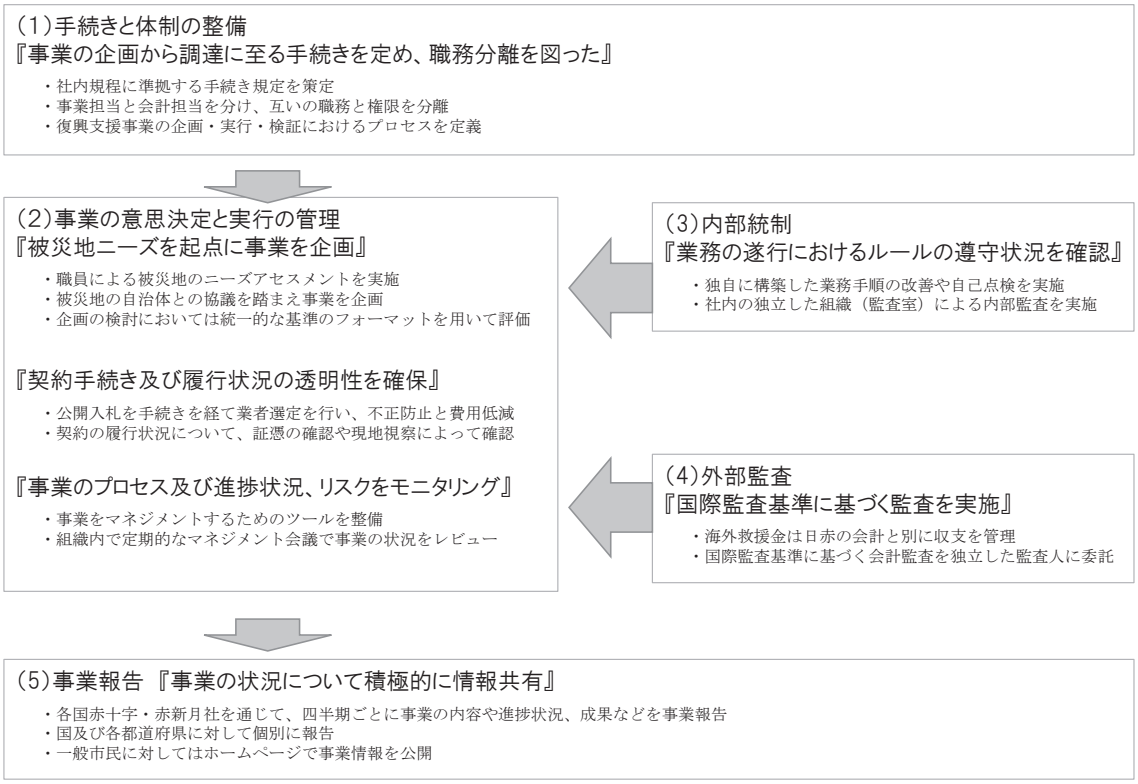
図表 13 復興支援事業の執行を支えた要素



（6）復興支援事業の実施プロセスと透明性の確保・説明責任

復興支援事業は、被災地のニーズを踏まえて日赤が独自に企画し調達や運営を行っている。事業実施の各プロセスで透明性を確保し、寄付者に対して説明責任を果たすことができる仕組みを整備した。

図表 14　透明性の確保と説明責任を果たすための取り組み



ア．手続きと体制の整備

事業の企画から調達に至る手続き規定を定め、職務分離を図った

復興支援事業の企画・実行・検証におけるプロセスを定義した。復興支援事業の企画・実行の手続きについて、適切かつ迅速な事業実施が可能となるよう規定を定めた。併せて、体制面では事業担当と会計担当を分け、互いの職務と権限を分離し、適正な会計処理が行われるよう体制を構築した。

イ．事業の意思決定と実行の管理

被災地ニーズを起点に事業を企画

事業の決定に際しては、職員が被災地のニーズアセスメントを実施して、被災地の自治体との協議を踏まえて事業の企画を進めた。企画の検討においては、統一的な基準のフォーマットを用いて事業間の優先度や内容の抜け漏れが生じないように評価をした。

契約手続き及び履行状況の透明性を確保

公開入札の手続きを経て業者選定を行って、不正防止や費用の低減を図った。契約の履行状況について、証憑の確認や現地視察を行って確認した。

事業のプロセス及び進捗状況、リスクをモニタリング

事業をマネジメントするためのツールを整備して事業実施の標準化を図った。組織内で定期的に会議を行って、事業の進捗状況の確認やリスクのモニタリングを行って、課題の共有と早期解決を図った。

支援国の要望に応じて、使途指定寄付金を一部受け入れ

日赤は原則として使途指定の海外救援金を受け付けないとしていたが、支援国の要望が強い場合に限り受け入れた。使途指定寄付金は支援国とともに事業を具体化し、個別に協定書を結んで対応した。

地域のニーズに合わせた事業展開のため、支部に支部事業の企画・運営の裁量を確保

支部が主体となって実施する事業では、現地のニーズの変化に対応して支援できるように支部事業実施要領を定めて、予算内での一定の裁量を支部に認めた。支部事業実施要領では、年度始めに支部が立てた計画を本社が精査して復興支援事業費の概算額を交付、支部は四半期毎に本社に証憑書類と事業の実施報告書を提出して実績を報告し、年度終了後、不要となった交付金は本社へ返納することとした。

ウ．内部統制

業務遂行におけるルールの遵守状況を確認

推進本部では、支援事業の実施に係る業務手順等について、その改善や適正な業務執行の支障となる事項の発見・是正のために推進事業に係る自己点検を実施してきた。また、推進本部の意思決定や事務手続きが諸規則にしたがって適切に行われているか、日赤の監査室（旧 コンプライアンス統括室）が内部監査を行った。

エ．外部監査

国際監査基準に基づく監査を実施

海外救援金を財源として日赤が実施する復興支援事業は、日赤の会計から独立した収支管理を実施している。復興支援事業の毎年度の決算については、国際監査基準に基づく会計監査を実施した。この会計監査は、日赤全体の決算ではなく、海外救援金の収支状況のみを対象としている。

海外救援金の決算は、国際監査基準に基づく会計監査を独立した監査人に委託し実施した。

（会計と監査に関する取り組みの詳細は第 7 章（6）を参照）

オ．事業報告

事業の状況について積極的に情報共有

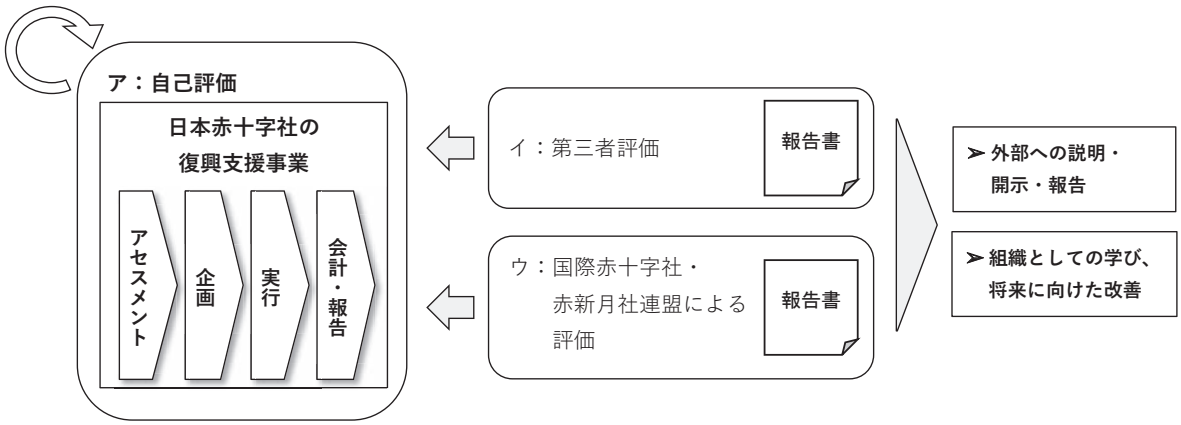
寄付者に対して各国赤十字・赤新月社を通じて、四半期ごとに事業の内容や進捗状況、成果などの事業報告を行っている。立上げ後しばらくの間は、国際赤十字・赤新月社連盟の支援を受けて、事業報告を行った。

同様に、東日本大震災の復興支援の関係者である国及び各都道府県に対しては個別に報告を行い、一般市民に対してはホームページで事業に関する情報を公開することで、積極的な情報共有に努めている。

(7) 事業評価

日赤は外部への説明責任と内部での振り返りのため、事業評価を実施した。事業評価については事業の実施者である日赤自ら評価を行なった自己評価と、第三者機関に依頼し客観的な評価を行なった第三者評価、国際赤十字・赤新月社連盟による評価がある。復興支援事業のプロセスや成果を取りまとめ、評価と反省が行われた。取りまとめた内容は、外部への説明・開示・報告に活用されているとともに、組織としての学びにつなげ、将来に向けた改善につながっている。

図表 15 事業評価全体像



ア．自己評価の実施

「外部への情報開示・報告、提言への活用」及び「内部での共有、将来的な備えへの活用」の2点を大きな狙いとして東日本大震災の復興支援事業に関する評価を行い、事業成果を取りまとめた。

自己評価では、復興支援事業の成果や課題・反省点等を推進本部内で振り返り、今後の復興支援事業の推進に活かすことで事業の成果向上を図るとともに、復興支援事業の推進で得られた経験・ノウハウを明文化し、組織として蓄積・共有を図ることを目的とした。集中的に事業を実施した平成 23 年度及び平成 24 年度の 2 年間において、それぞれの年度で自己評価を実施した。自己評価を通じて得られた反省や組織的な教訓を、次年度以降の事業実施に活かした。

自己評価では、個別事業の事業推進について各事業担当者が事業の経緯を記録し、事業の成果と推進過程の評価を行った。プロセスごとに事業形成や資源配分、予算管理・進捗管理などに関して整理した。

イ．第三者評価の実施

事業成果について自己評価を実施したが、その結果について客観性を担保し、中立・妥当なものとするために事業の推進過程と成果を対象に第三者による外部評価を行った。復興支援事業は期間が長期にわたることから年度ごとに評価を実施している。なお、この評価作業は、株式会社日本総合研究所に委託した。

第三者の手で事実関係や自治体など関係機関の実際の声を収集し整理することで、評価の裏付けを取った。得られた情報は内部及び外部で活用できる形に取りまとめた。自己評価に第三者評価を合わせることで、事業評価の中立性・妥当性を担保した。評価点・課題を抽出して提言として取りまとめ、今後の日赤の復興支援のあり方を具体的に検討するための材料とした。

ウ．国際赤十字・赤新月社連盟による評価の実施

国際赤十字・赤新月社連盟として東日本大震災における日赤の活動を整理した評価報告がまとめられた。

評価は 2 回実施された。第 1 回は平成 24 年 2 月に実施され、東日本大震災発生後の最初の 6 カ月間の日赤の活動を対象とした。この評価の目的は、東日本大震災後に実施した日赤の活動を再検討することで、先進国で起きた大規模災害への対応に関する示唆を得ることであり、救護活動等もその評価対象となった。第 2 回は平成 25 年 9 月に実施され、東日本大震災発生後の 2 年間の事業を対象とした。この評価の主な目的は、国際赤十字・赤新月社連盟が日赤の東日本大震災復興支援事業の評価を行うことで、日赤に海外救援金を寄せた各国赤十字・赤新月社に対する説明責任を果たすことであった。

これらの評価・報告を通じて、先進国で発生する大規模災害について、当該国内における事業実施体制のあり方と当該国に対する国際赤十字・赤新月社連盟や各国赤十字・赤新月社の関わり方について提言が示された。

4. クウェート政府から寄贈された原油を原資とする復興支援事業を実施

（1）経緯とスキーム

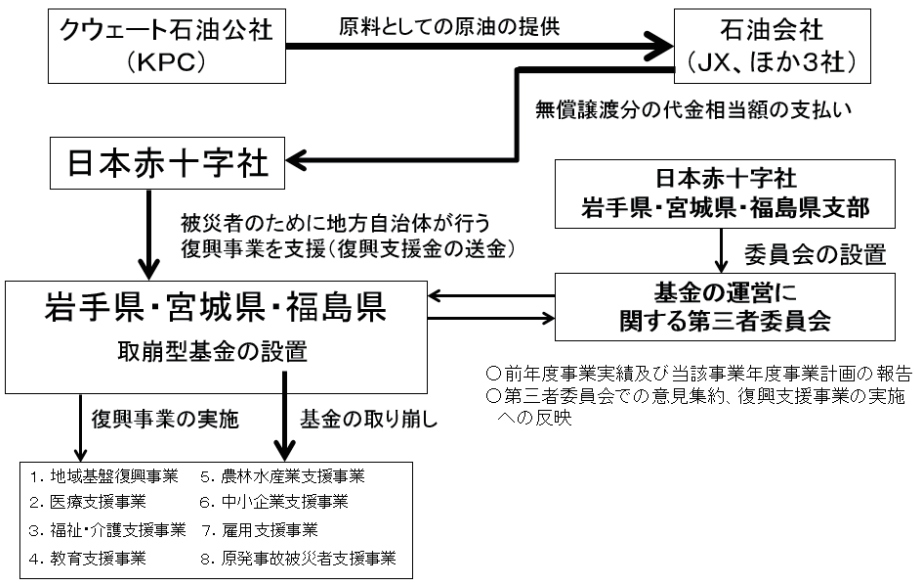
平成 23 年 4 月 18 日付で、クウェート政府から経済産業省に、東日本大震災の被災者支援のために、原油 500 万バレル（約 400 億円相当）の無償提供の申し出があった。

経済産業省は、効果的な被災者支援の事業を行うために、国内外で被災者支援実績を有する日赤が原油代金を活用することが適切と判断し、日赤に被災者救援事業の実施を要請した。クウェート政府より寄贈された原油は経済産業省の調整の結果、日本国内の石油元売会社が購入して、その代金相当額を日赤に送金することとなった。

日赤は義援金の受付及び配分と海外救援金を使った復興支援事業を実施しており、それ以外の方法による被災者支援が適当と判断して、地域の実態を最も把握する被災自治体（被災県）が主体となって各種事業を実施するように調整を行った。また、有限の財源を効率よくかつ有益に活用するために、特に被害が甚大であった岩手県・宮城県・福島県の 3 県を支援対象とした。これらの決定は、クウェート政府や経済産業省などの関係機関と協議してなされた。

岩手県・宮城県・福島県の各県は、復興支援金を取崩型の基金として受け入れ、優先度や緊急度等、地域の事情にあわせて実施する被災者支援事業（以下、クウェートからの支援[原油無償提供]）に充当することとした。復興支援事業のより適切かつ効果的な実施を図るためには、事業計画や事業実績について外部からの意見が反映できる仕組みが必要であると判断し、各県支部において第三者等で構成する委員会を設置した。

図表 16 クウェートからの支援[原油無償提供]の枠組み



（2）各県の配分、使途の内訳

寄贈された原油による基金は総額約 5 億 2,400 万ドル、日本円で約 400 億円である。

支援対象の岩手県・宮城県・福島県への配分額については、公平性、被害規模に加え、原子力災害という特異性を考慮し、岩手県に約 84 億円、宮城県に約 162 億円、福島県に約 155 億円を配分した。

図表 17　3 県への配分額

（単位：円）

	岩手県	宮城県	福島県	計
原発事故関連対応分	---	---	3, 000, 000, 000	3, 000, 000, 000
均等配分	6, 177, 671, 190	6, 177, 671, 190	6, 177, 671, 190	18, 533, 013, 570
比例配分（義援金二次配分指標）	2, 223, 961, 629（12%）	10, 007, 827, 328（54%）	6, 301, 224, 614（34%）	18, 533, 013, 571（100%）
合計	8, 401, 632, 819	16, 185, 498, 518	15, 478, 895, 804	40, 066, 027, 141

本基金を使った支援事業は、「地域基盤復興」、「医療支援」、「福祉・介護支援」、「教育支援」、「農林水産業支援」、「中小企業支援」、「雇用支援」、「原発事故被災者支援」の 8 分野に関連する事業とした。被災 3 県における主な事業内容は、以下のとおりである。

図表 18　3 県の主な事業

岩手県	地域基盤復興	三陸鉄道の車両や駅舎等を整備　など
	教育支援	私立学校の復旧、郷土芸能の復興　など
	農林水産業支援	さけ、ます資源回復経費等の補助　など
	中小企業支援	中小企業の早期復旧を補助　など
宮城県	地域基盤復興	仮設住宅の維持管理費への助成　など
	医療支援	東北医科薬科大学医学部修学基金原資の出資
	農林水産業支援	養殖施設の復旧、養殖用種苗確保への助成　など
	中小企業支援	中小製造業者、商業者の施設設備復旧への助成　など
福島県	地域基盤復興	仮設住宅の維持管理費への助成　など
		J ヴィレッジ復興再整備事業
		文化財の保護・修繕への助成　など
	教育支援	サテライト校生徒の帰属感・一体感向上の取り組み　など
	農林水産業支援	産地再生促進、漁具・漁労機材の整備　など
	中小企業支援	中小企業等の施設設備復旧への助成　など

被災 3 県の平成 30 年 3 月 31 日現在の執行状況は、以下のとおりである。

図表 19 復興支援金 執行状況（平成 29 年度）

（単位：円）

		岩手県	宮城県	福島県	計
復興支援金配分額		8, 401, 632, 819	16, 185, 498, 518	15, 478, 895, 804	40, 066, 027, 141
執行額累計		8, 401, 632, 819	11, 748, 474, 000	11, 395, 028, 695	31, 545, 135, 514
年度別内訳	平成 23 年度	29, 632, 000	0	604, 491, 911	634, 123, 911
	平成 24 年度	1, 975, 573, 000	1, 777, 557, 000	1, 518, 523, 426	5, 271, 653, 426
	平成 25 年度	2, 393, 002, 000	2, 474, 763, 000	3, 617, 637, 097	8, 485, 402, 097
	平成 26 年度	1, 254, 751, 000	1, 719, 568, 000	2, 191, 968, 665	5, 166, 287, 665
	平成 27 年度	1, 092, 869, 000	2, 301, 297, 000	1, 368, 447, 441	4, 762, 613, 441
	平成 28 年度	1, 050, 995, 000	1, 623, 679, 000	523, 210, 792	3, 197, 884, 792
	平成 29 年度	604, 810, 819	1, 851, 610, 000	1, 570, 749, 363	4, 027, 170, 182
残額		0	4, 437, 024, 518	4, 083, 867, 109	8, 520, 891, 627

ア．岩手県

（ア）概要

岩手県には、8,401,632,819 円が配分された。岩手県は本資金を 1.地域基盤復興、4.教育支援、5.農林水産業支援、6.中小企業支援の 4 分野の費用に充てている。平成 29 年度末時点で、8,401,632,819 円を執行済み。平成 29 年度末をもって全事業を完了した。

項目 支援分野/事業名（事業計画）	概要
1．地域基盤復興	
（1）三陸鉄道復興地域活性化支援事業費補助	「新しい三陸鉄道」を三陸復興の象徴かつ三陸活性化の起爆剤とするため三陸鉄道の駅舎等の整備等に要する経費に対して補助
（2）被災者住宅再建支援事業費	被災者の住宅再建のため、被災者生活再建支援金を受給する者に対して市町村が補助する場合、市町村に対して補助額の 2/3 を補助
（3）再生可能エネルギー導入促進事業費	被災住宅等における太陽光発電の導入を支援するため、導入経費の一部補助を実施するほか、県内での再生可能エネルギー導入に必要な環境整備を実施
4．教育支援	
（1）私立学校等災害復旧支援事業費補助	被災した私立学校等が施設災害復旧事業等を行う場合、学校設置者の負担する経費の一部を助成
（2）郷土芸能復興支援事業費補助	地域文化を後世に伝えるため、被災地の民俗芸能団体等の活動再開を支援
5．農林水産業支援	
（1）さけ、ます増殖費	県の基幹魚種である、さけ資源等の回復を図るため、ふ化場に対する技術指導を行うとともに、漁協等が行う稚魚生産放流に要する経費等に対する補助
6．中小企業支援	
（1）中小企業被災資産復旧費補助	沿岸市町村の産業復興を促進するため、市町村が行う被災中小企業の復旧に対する補助事業（建物、付属設備、機械等の復旧）に要する経費に対する補助

（イ）主な事業

事業名		三陸鉄道復興地域活性化支援事業費補助
概要	費用	3,446 百万円（平成 28 年度末）
	期間	平成 24 年度～平成 28 年度
	背景・実施内容	・ 三陸鉄道南リアス線は大船渡市とその周辺の地域住民の生活に欠かせない交通手段だったが、東日本大震災で地震と津波によって、車両、線路、橋梁、駅舎などに甚大な被害を受けて運休していた。 ・ 岩手県は、三陸鉄道の車両 11 両の購入、駅舎 14 駅の整備にクウェート基金の一部を充当した。

イ．宮城県

（ア）概要

宮城県には、16,185,498,518 円が配分された。宮城県は本資金を、1.地域基盤復興、2.医療支援、5.農林水産業支援、6.中小企業支援に充てている。平成 29 年度末時点で、11,748,474,000 円を執行済み。未執行分についても、宮城県復興計画に基づいて執行予定であり、復興の加速に伴って順調に執行される見込みである。

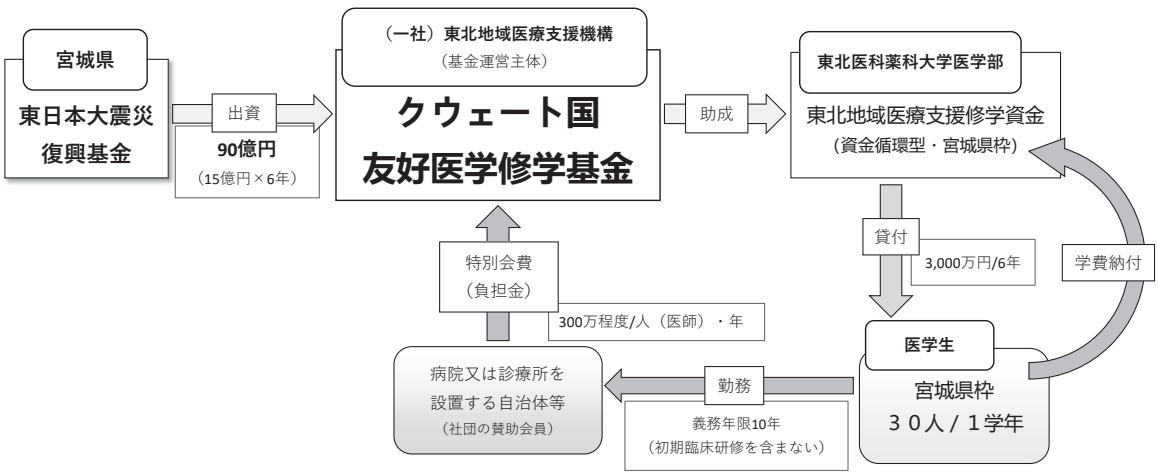
項目 支援分野/事業名（事業計画）	概要
1．地域基盤復興	
（1）仮設住宅共同施設維持管理費	仮設住宅の維持管理経費等に対する助成[4]
（2）住宅再建支援費	既往の住宅ローンに対する利子相当額の助成[5]
2．医療支援	
（1）医学部設置等支援費	平成 28 年 4 月に新設された東北医科薬科大学医学部修学基金に 90 億円を拠出[6]
5．農林水産業支援	
（1）養殖業再生費	養殖施設の復旧及び養殖用種苗確保への助成[7]
6．中小企業支援	
（1）中小企業施設設備復旧支援費	中小製造業者の施設設備復旧への助成[8]
（2）地域商業等事業再開支援費	商業者の店舗復旧等への助成[9]
（3）観光施設再生・立地支援費	観光施設の復旧への助成[10]
（4）被災中小企業者対策資金利子補給	中小企業経営安定資金等貸付に伴う利子補給[11]

[4] 仮設住宅の維持管理を行う協議会等に対し、共益費及び合併浄化槽検査費や、団地の集約に伴う移転費及び居住環境整備費の相当額を補助する
[5] 被災債務者に対し、1 件当たり 500 千円を上限に補助する
[6] 平成 27 年度～平成 32 年度の 6 カ年度にわたり、各年度 15 億円を拠出
[7] 漁業者に対し、種苗確保費の 1/2 以内を補助する
[8] 被災中小製造業者に対し、平成 25 年度まで 1 件当たり 20,000 千円を上限に 1/2 以内を補助。平成 26 年度から 1 件当たり 10,000 千円を上限に 1/2 以内を補助。
[9] 被災商業者に対し、1 件当たり 3,000 千円を上限に 1/2 以内を補助。平成 26 年度から 1 件当たり 2,700 千円を上限に 1/2 以内を補助。
[10] 被災観光事業者に対し、1 件当たり 10,000 千円を上限に 1/2 以内を補助する。
[11] 被災中小企業に対し、1 企業当たり 30,000 千円を上限に、年利 1.5%相当額等を補給する。

（イ）主な事業

事業名		一般社団法人東北地域医療支援機構に対する医学生修学基金原資の出資　「クウェート国友好医学生修学基金」
概要	費用	4,500 百万円（平成 29 年度末）総額 9,000 百万円を予定
	期間	平成 27 年度～平成 32 年度（継続中）
	背景・実施内容	・　宮城県では沿岸部をはじめとして、住民生活に不可欠な医療・医師の確保が課題となっていた。平成 28 年 4 月に東北医科薬科大学に医学部を設置し、医師が卒業後宮城に定着することで、地域の保健医療制度が回復することを期待し、90 億円に上る修学資金制度を創設。 ・　修学資金を管理する東北地域医療支援機構へ毎年度 15 億円を拠出し、1 年に 30 名の宮城県枠の医学生に対して奨学金を提供する。本基金は貸与型の奨学金で、奨学金を受けた学生は大学卒業後 10 年間県内指定の医療機関に勤務することで、奨学金の返済が免除される。代わりに、奨学金を受けた卒業生の勤務先病院または診療所を設置する自治体等がクウェート国友好医学生修学基金に特別会費として負担金を収める。これにより基金は常に確保され、次の世代の奨学金として使われることとなる。

図表 20　クウェート国友好医学生修学基金のスキーム図



ウ．福島県

（ア）概要

福島県には、15,478,895,804 円が配分された。福島県では本資金を、1.地域基盤復興、2.医療支援、3.福祉・介護支援、4.教育支援、5.農林水産業支援、6.中小企業支援、8.原発事故被災者支援に充てている。

平成 29 年度末時点で、11,395,028,695 円を執行済み。福島県では、原子力発電所事故の影響で、依然として避難指示区域が設定されており、県全体の復興計画の全体像を描くことが難しい状況が続いており、計画的な執行の見込みを立てる事が困難であることから、執行の完了時期は未定。

項目 支援分野/事業名（事業計画）	概要
1．地域基盤復興	
(1) 生活路線バス運行維持のための補助（被災地域車両取得事業補助金）	幹線系統（複数市町村にまたがって運行するバス路線）用バス車両の取得を支援
(2) 被災地域生活交通支援事業	原子力発電事故で避難を余儀なくされた 12 市町村において避難指示解除後の地域公共交通ネットワーク構築のための検討を行う
(3) J ヴィレッジ復興再整備事業	原子力発電所事故の収束基地として使用されてきた J ヴィレッジの再整備を図るため、全国の個人・企業に対し、J ヴィレッジの復興への共感を持ってもらい、支援の輪を広げる活動を実施する
(4) 歴史的建造物等の復旧・魅力向上支援事業	歴史的建造物等の復旧・復興
(5) 復興まちづくり加速支援事業	避難指示解除区域等への住民の帰還を支援するため商業機能の確保と地域商業再生と安全・安心なまちづくりを推進することで東日本大震災及び原子力災害からの復興・再生を図る
(6) 住宅復興資金（二重ローン）利子補給事業	新たな住宅借入がある被災者に対する住宅残債務の利子相当額の補助
(7) 応急仮設住宅維持管理事業	仮設住宅の修繕費、火災保険料等の維持管理経費
(8) 指定文化財保存活用事業（災害復旧事業）	被災した文化財（国指定・県指定）の修繕費の補助

	(9) 地域に根差した文化財の災害復旧支援事業	被災した文化財（国登録）の修繕費の補助
	(10) 里山いきいき戦略事業	人材育成や集落活性化、新たなビジネスモデルの実証実験など（小事業：女性の力を活用したあぶくま地域復興支援事業）
2．医療支援		
	(1) 高齢者肺炎球菌ワクチン接種助成事業	65 歳以上の高齢者に対するワクチン接種費用助成（市町村への補助金等）
	(2) 双葉郡医療提供体制等再生支援事業	双葉地方広域市町村圏組合が取り組む双葉郡の医療体制等の再生に向けた事業実施を支援する。また調査及び関係機関との調整のための事務局を設置
3．福祉・介護支援		
	(1) 福祉人材確保推進プロジェクト事業	福祉・介護人材不足の解消を図るため、職場内研修の強化・新規採用職員への支援や介護業務のイメージアップ等、総合的に展開する
	(2) 介護福祉士等養成施設設備整備補助事業	介護福祉士等養成施設の整備（新規･増改築）に伴う備品購入費の一部を補助することにより、事業者の負担軽減を図り、福祉介護人材育成の促進を図る
	(3) 災害時精神医療体制整備事業	大規模災害時に活動する災害派遣精神医療チーム（DPAT）について、チーム派遣に向けた研修を実施するとともに、必要となる資機材の整備を図る
	(4) 精神科病院入院患者地域移行マッチング事業	東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響により、県内外の病院へ転院を余儀なくされた入院患者の再転院や退院を支援する
	(5) 社会福祉施設整備事業	障がい者の施設福祉サービスの充実を図るため、社会福祉施設の整備を行う
	(6) 被災地介護施設再開等支援事業	避難指示解除区域等において再開した高齢者介護施設に対し、県内の社会福祉法人から介護職員の応援等が行えるよう支援し、入所者の受入促進と地域の介護サービスの充実を図る
	(7) 管理栄養士・栄養士人材確保支援事業	東日本大震災・原子力災害後、相双・いわき地区を中心に、管理栄養士・栄養士不足が深刻化しているため、相双・いわき地区の病院・介護保険施設等に勤務しようとする者に対し、就職準備金貸付を行うとともに、県内就職者定着のための支援を実施する

4．教育支援		
	(1) 双葉郡中高一貫校設置事業	ふたば未来学園高等学校の備品・教材の整備や併設中学校の教育内容等について検討する協議会の開催
	(2) 将来を担う産業人材確保のための奨学金返還支援事業	本県産業の将来を担う優秀な人材を確保するため、地域経済を牽引する業種へ県内就職する学生に対し、奨学金返還の支援を行う
	(3) グローバル人材を育む小中連携英語教育推進事業	2020 年の東京オリンピック、双葉地域で進むイノベーション・コーストを見据え、双葉 8 町村の小中学校を対象に連携による英語教育を推進しグローバル人材の育成を目指す
	(4) 復興と未来を担うグローバルリーダー育成事業	東日本大震災を機に直面した地域等の課題に対し、指定校の高校生が自ら課題を設定し、グローバルな視点から探究活動等を行うことにより、研究成果を地域に還元するとともに、将来本県の復興と地域活性化に貢献するグローバルリーダーを育成する
	(5) ふくしまの未来を医療で担う夢応援事業	将来、医療の仕事に携わり、本県の復興及び社会に貢献したいと願う子どもたちの夢の実現に向け、中学生段階においては、医療関係の様々な仕事の体験を通して、将来就きたい職種の具体化を図り、高校生段階においては、地域医療現場の視察や体験を通して、学習意欲の醸成を図る
	(6) サテライト校支援事業	学力向上・キャリア教育に関する取り組み、生徒の帰属感・一体感を高めるプログラムの実施、就職支援事業、他地区の高校入学受験支援事業
	(7) 次世代のふくしまを担う人材育成事業	次世代のふくしまの地域産業を支えるスペシャリストの育成を目指すとともに優れた産業人を育むためのキャリア教育事業として、支援を行う （工業高校におけるロボット製作等、先端技術への取り組みを支援）
5．農林水産業支援		
	(1) 避難農業者一時就農等支援事業	受入市町村における農地の斡旋などの体制整備や農業者の初期投資の負担軽減措置など
	(2) 漁業再開ステップアップ事業	放射性物質の自主検査体制の構築と新たな漁法への転換に必要な漁具・漁労機材の整備等の取り組みを支援

	(3) あんぽ柿産地再生促進事業	あんぽ柿の加工期間の短縮化のため乾燥機の導入を図り、出荷時期の遅れや集中化を回避し販売を促進する。また、果実中の放射性セシウム濃度の低下が見込めない地域を明らかにし、改植等による園地再生を促進し、自立したあんぽ柿産地を再生する
	(4) ふくしまの畜産復興対策事業	本県畜産業の再生・復興を図るため、肉用牛及び乳用牛の経営を含めた生産基盤の回復を図るとともに、他県に負けないブランドの向上に取り組む
	(5) ふくしま園芸産地復興新生事業	地震や津波、原子力発電所事故等により甚大な被害を受けた地域において、営農再開及び開始するために必要な新技術の導入と資機材等に対して支援する
6．中小企業支援		
	(1) 中小企業等復旧・復興支援事業	中小企業等の復旧・復興事業
	(2) 福島産業復興機構出資金	債権買取のための費用の出資
	(3) 震災関係制度資金推進事業	震災関係制度資金の保証料補助及び利子補給
	(4) 避難地域商工会等機能強化支援事業	避難地域にある商工会等の機能を回復・強化するための支援をハード・ソフト両面から実施
8．原発事故被災者支援		
	(1) ふるさとふくしま帰還支援事業	避難先での生活安定化を図り、最終的に本県への帰還につなげる事業　(①地元紙提供事業、②広報誌送付事業、③地域情報誌発行事業、④全国避難者情報システムデータベース事業)
	(2) チャレンジふくしま戦略的情報発信事業	震災から 6 年目の 3 月 12 日に、これまでの支援への感謝と復興に向けて挑戦する思いを発信し、共感・応援の輪を広げる
	(3) ふるさとふくしま情報提供事業	震災及び原子力発電所事故により避難した県民に対して、帰還するまでの間、地元紙等でふるさとの情報を提供し、ふるさとのつながりを維持する
	(4) 生活拠点における交流促進事業	避難者や周辺住民との交流促進を図るため、復興公営住宅を中心とする生活拠点に必要な施設整備に取り組む
	(5)「地域のたから」民俗芸能承継事業	震災により継承の危機に瀕している民俗芸能に対して、公演の機会を提供するとともに、民俗芸能団体の実情に応じ、民俗芸能復興に向けた専門家派遣や

		サポーター育成、民俗芸能団体間の交流連携の促進、復興公営住宅等での活動に対して支援を行う
	(6) 地域の「きずな」を結ぶ民俗芸能支援事業	震災により継承の危機に瀕している民俗芸能に対して、地震、津波で流失、毀損した用具等の新調や修復に要する経費、参集のための交通費について補助する

（イ）主な事業

事業名		農林水産業再生プロジェクト
概要	費用	419 百万円（平成 29 年度末）
	期間	平成 24 年度～（継続中）
	背景・実施内容	・　福島県では地震と津波による被害や、原子力発電所事故の影響で、農林水産業の回復に支援が必要な状況が続いている。福島県は「消費者への魅力にあふれ、安全・安心な農林水産物の提供を通して生産者が誇りを持ち、本県の農林水産業の持つ力が最大限に発揮されるための取り組みを進める。」と掲げ、農林水産業の再生プロジェクトを推進中である。 ・　福島県は多様な農林水産業再生プロジェクトを実施しており、その一部の費用をクウェート基金から拠出している。支援している事業は、「避難農業者一時就農等支援事業」「漁業再開ステップアップ事業」「あんぽ柿産地再生促進事業」「ふくしまの畜産復興対策事業」「ふくしま園芸産地復興新生事業」である。 ・　例えば漁業再開ステップアップ事業では、放射性物質の自主検査体制の構築と、新たな漁法への転換に必要な漁具・漁労機材の整備が行われた。

(3) 被災 3 県からの報告、ドナーや国に対する報告

各県から日赤に対して各年度 2 回（6 月末、10 月末）事業実施状況の報告が提出される。日赤は各県からの報告を踏まえて、経済産業省には年 2 回、クウェート政府には年 1 回報告を行っている。

5. 義援金の受付及び配分の継続

（1）義援金の制度と東日本大震災における日赤の対応

ア．制度

義援金は被災者に現金で渡されて、被災者の生活再建の一助となる。日赤の役割は、中央共同募金会などとともに義援金受付団体として募集した義援金を受け付け、全額、各被災都道県に設置される配分委員会へと送金することである。

イ．東日本大震災における義援金の募集開始と配分委員会の設置

通常の災害時には、被災した自治体と日赤の各都道県支部やその他の義援金の受付団体、報道機関等の関係者によって立ち上げる募集・配分委員会の下で、義援金の募集・配分が実施される[12]。

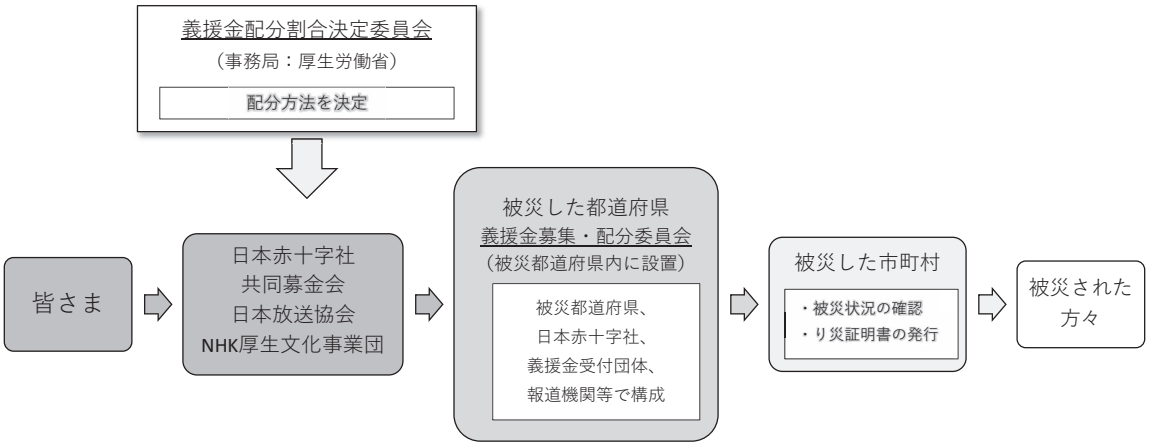
東日本大震災では被害が複数の都道県にまたがっており、行政機能自体が壊滅的な被害を受け義援金への対応が遅れた自治体もあったため、日赤は自治体による義援金募集・配分委員会の立上げを待たずに、義援金の募集を開始した。このため、4 月に入ってからも配分方法が決まらず、募集した義援金を日赤等の義援金受付団体が保有したままという状態に陥った。また、被災県毎に配分基準が異なることのないよう同一の配分基準の検討が必要であった。そこで、日赤が内閣府に政府レベルでの調整を依頼した結果、内閣府からの要請を受けた厚生労働省が事務局となり、被災した都道県への義援金の配分に向けて、厚生労働省の調整の下、有識者、被災都道県、義援金受付 4 団体（日赤、中央共同募金会、日本放送協会及び NHK 厚生文化事業団）を構成メンバーとして、「義援金配分割合決定委員会」が設置された。

日赤等の義援金受付団体が受け付けた義援金は、義援金配分割合決定委員会で決定した配分割合に基づいて、各被災都道県へと配分された。

詳細は、「東日本大震災－救護活動から復興支援までの全記録－」第 9 章を参照。

[12] 義援金の受付と被災者への配分について、中央防災会議が作成した防災基本計画の中では、「義援金の使用については、地方公共団体が義援金収集団体と配分委員会を組織し、十分協議の上、定めるものとする。」（発災時点の計画）と定められており、また厚生労働省防災業務計画 においても「被災都道府県・市町村は、義援金について、支援関係団体で構成する募集（配分）委員会を組織し、義援金総額、被災状況等を考慮した配分基準を定めるとともに、報道機関等の協力を得て、適切かつ速やかな配分を行う。」と定められている。したがって、通常では被災した自治体と日赤の各都道県支部やその他の義援金の受付団体、報道機関等の関係者によって立ち上げる募集・配分委員会の下で、義援金の募集・配分が実施されることとなる。

図表 21　義援金の配分フロー



ウ．東日本大震災における日赤の対応

日赤は平成 23 年 3 月 14 日から義援金の受付を開始した。当初は受付期間を平成 23 年 9 月 30 日までとしていたが多額の義援金が継続的に寄せられており、段階的に受付期間を延長し、平成 30 年 3 月 31 日現在、平成 31 年 3 月 31 日まで義援金の受付を延長することが決まっている。

日赤は義援金の受付に関する事務手続きに係る費用の全てを一般財源で賄い、義援金から手数料を得ることなく全額を被災地の自治体へ送金している。

(2) 日赤の受付状況と送金・配分状況

ア．日赤の受付状況

平成 30 年 3 月 31 日現在、日赤が受け付けた義援金は 3,402 億 8,777 万 6,233 円である。(内閣府資料では平成 30 年 3 月 31 日時点での義援金の総額は約 3,815 億円)

平成 26 年 3 月 31 日までに収納された義援金は、被災 15 都道県の被災者へと配分された。平成 26 年 4 月 1 日以降に収納された義援金は、岩手県・宮城県・福島県・茨城県の 4 県の被災者へ配分されることとなり、日赤は順次、義援金配分委員会へ送金している。

イ．送金・配分状況

（ア）各都道県に設置された「義援金配分委員会」への送金状況

各県に設置された義援金配分委員会からの依頼によって、日赤並びに中央共同募金会が合同で義援金を送金している。平成 30 年 3 月 31 日現在、各都道県に設置された義援金配分委員会への送金金額合計は 3,814 億 2,231 万 286 円である。

（イ）被災市町村への送金状況及び配分対象者への配分状況

義援金配分委員会へ送金された義援金は、義援金配分割合決定委員会で決定した配分割合に基づいて各被災都道県へと配分され、市町村を通じて最終的に被災者へ届けられる。

内閣府資料によると、平成 30 年 3 月 31 日時点で被災市町村への送金額は 3,760 億円（募金総額の 98.6%）、被災者への配布額は 3,715 億円（被災市町村への送金の 98.8%）である。

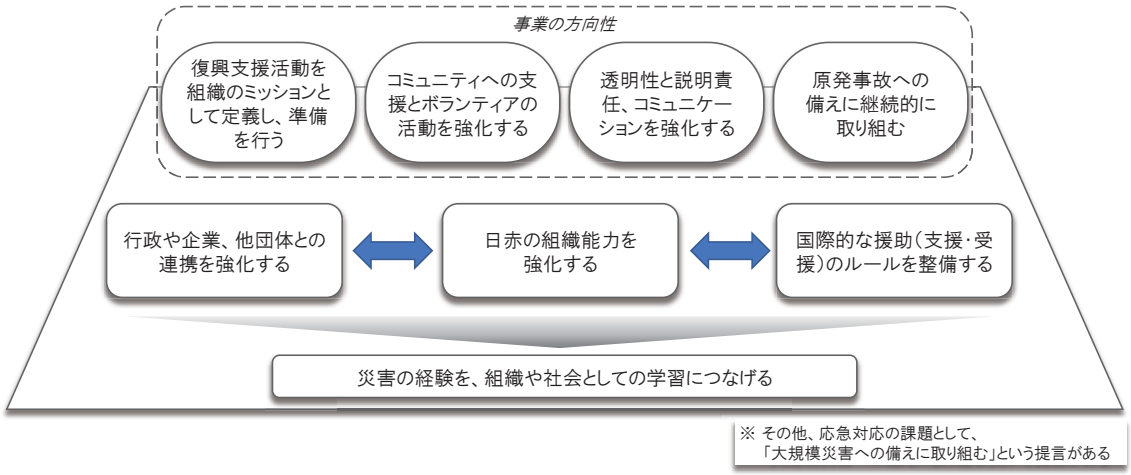
6. 東日本大震災での経験を踏まえた日赤の取り組み

（1）国際赤十字・赤新月社連盟等による提言

日赤は海外救援金を使った復興支援活動に関する国際赤十字・赤新月社連盟や第三者による事業評価を通じて、いくつかの課題と提言を提示された。これらの評価を踏まえ、日赤は今後の赤十字活動をより良くするため、改善活動に取り組んでいる。評価を通じて指摘された事項は 8 つの提言に整理することができる。これらは今回の災害対応に限った提言ではなく、各国赤十字・赤新月社が今後の災害での復興支援に取り組む上で共通する提言である。日赤はこれらの提言を踏まえて、取組方針をまとめた。（詳細は次項参照）

日赤はこれらの提言と取組方針を、各国赤十字・赤新月社と共有するとともに、自らこの提言に沿った改善活動を継続する。

図表 22 評価を通じて指摘された8つの提言



（2）評価・提言を踏まえた対応方針

東日本大震災における経験と教訓を踏まえ、取り組むべき改善活動を整理した。

ア．復興支援活動を組織のミッションとして定義し、準備を行う

- 国際赤十字・赤新月社連盟と日赤との間で大規模災害時の支援計画を取り決めておく。
- 復興方針及び計画を開発・導入する。
- 復興支援活動を実施するための体制や実施指針、事業推進のためのツール等を整備する。

イ．コミュニティへの支援とボランティア活動を強化する

- 災害と危機に対する役割を明確にし、コミュニティへの支援とボランティアの役割を定義し、強化する。ボランティア組織を中長期的に再構築・活性化するための取り組みを行う。
- 東日本大震災でのコミュニティ・ベースのサービスやボランティアを通じた活動における経験や教訓を他の支部と共有する。
- コミュニティ・ベースのサービスやボランティアを通じた活動における姉妹社間の協力を促進する。
- 長期的なコミュニティ・ベースのこころのケアプログラムに関して国際的交流プログラムを組織し、この領域における専門的知見を交換し、プログラムを開発する。
- 復興プログラムの一部として東日本大震災で被災した個人及び地域社会をサポートするための、ボランティアによる長期こころのケアプログラムのニーズ及び妥当性を明確にする調査を実施する。
- 訓練を受けたボランティアの基盤を強化及び多様化し、その効率的な動員と展開のための効果的なシステムを整備する。更に、災害発生時に急増するボランティアを管理するための効果的なシステムも開発する。
- 他県に所属する奉仕団が被災地を支援する活動の更なる強化、奉仕団間の連携体制の構築を検討する。

ウ．透明性と説明責任、コミュニケーションを強化する

- 日赤のブランドイメージをより「コミュニティに身近な組織」として刷新を図るとともに、積極的なイメージ管理を行う。
- 支援対象者（受益者）へのモデルとなる説明責任の枠組み、情報提供とフィードバックメカニズムを開発する。
- 受益者への説明責任について、組織全体の認識と適用を強化する。
- 災害後の重要な情報をインターネット及びソーシャルメディアを通して伝達する能力と適性を備え、育てる。
- 事業内容や財源に関するステークホルダーとのコミュニケーションを充実させる。

エ．原子力発電所事故への備えに継続的に取り組む

- 国際赤十字・赤新月運動が原子力災害の人道的影響に対処するためのガイダンスを策定する。
- 原子力災害対応を経験した社として、赤十字原子力災害情報センターを設置し、災害対応の貴重な記録を収集、蓄積し公開することで社会に貢献する。

- 原子力対策シニアオフィサーのポジションを少なくとも 3 年間は維持する。そのための財源を確保する。
- 原子力事故がもたらす人道的な影響に対処する際の国内的及び国際的な役割を詳細に規定する。

オ．日赤の組織能力を強化する

- 社内広報チームの対外発信能力強化を継続する。
- 国際的に認められている基準（スフィア、傾聴プロジェクト、人道的説明責任プロジェクトなど）を浸透させ、それらを将来の災害対応に適用させる。
- 戦略的な目標に沿い、あらゆるレベルにおいて組織の構造を強化する。
- 定期的に国内災害管理チームのための国際的な学習ワークショップを開催する。
- 国内部門と国際部門の間の相互交流のプロセスを促進する。
- OCAC[13]プロセスを実施し、日赤の将来への対策に関する自己評価を行う。
- 組織の明確な役割と権限も含め、標準作業手順書（SOP）を作成する。事業計画の準備・作成、説明責任の枠組み、ニーズ評価、請求、提案、承認手続きなどのためのテンプレートや様式などのツールを作成する。予算、コスト管理、日程管理/予定作成などを管理/モニタリングするためのツールを開発する。
- ニーズ調査を実施する能力を構築する。ニーズの緊急調査チームを動員できる体制を整える。
- ボランティア（奉仕団員）について、災害活動のためにより系統的な訓練と組織構造を導入することを検討する。

カ．行政や企業、他団体との連携を強化する

- 官民の主要なステークホルダーとの間で具体的なパートナーシップを組む。国・県レベルにおける日赤とメディアとの間、並びに日赤の支援ネットワークである官民組織・個人との間につながりを築く。
- 関連機関との協調・連携のための枠組みの構築を先頭に立って推進し、将来における活動の調整・連携を図っていく。
- 主な企業プレイヤーや NGO と意識の向上を図り、日赤は彼らと覚書（MoU）を交わして、今後の数年間におけるそれぞれの活動活性化について合意を得る。

キ．国際的な援助（支援・受援）のルールを整備する

- 「支援要請（緊急救援アピール）を出さない」状況で、被災国赤十字社が海外から救援金を受け取った場合の、被災国赤十字社の対応と国際赤十字・赤新月

[13] OCAC とは、国際赤十字・赤新月社連盟の「組織能力の評価と認証」を表す Organisational Capacity Assessment Certificate の頭文字をとったもの。各国赤十字社・赤新月社が自らの能力やパフォーマンスを評価し、組織として正しく機能できるよう助けるツールとして活用されている。

社連盟が行う支援について検討する。併せて、被災国に対して国際赤十字・赤新月社連盟が行った支援に係る費用負担の考え方等を整備する。

- 先進国の各国赤十字・赤新月社がパートナー赤十字・赤新月社からの自発的な支援を受け入れる場合に使用できる、明瞭な運用フレームワークを考慮し、開発する。
- 各国赤十字・赤新月社からの資金以外の支援について、支援受け入れが可能な範囲や方法を具体的に検討する。

ク．災害の経験を組織や社会としての学習につなげる

- 国際赤十字・赤新月社連盟や第三者による評価に対する一貫性のある実用的な形でのフォローアップを実現し、組織としての学びや変化につなげる。
- 大災害における赤十字社の役割が国際赤十字・赤新月社連盟全体の改善につながるようにするため、より体系的な学習アプローチを推進する。
- 復興支援事業の総括と報告を行う。

(3) 日赤の対応

ア．復興支援事業を含む災害マネジメントサイクルの全体への関与

（ア）救護規則の改定

日赤は「応急対応」「復旧・復興」「防災・減災」の災害マネジメントサイクルにおける各活動を定義し、救護規則を改正するとともに、関連規則の改正・制定・廃止を行った。今後は具体的な業務の準備・訓練等によって災害対応能力の向上を図る。

（イ）復興支援事業基本方針の策定

日赤は復旧・復興期において、被災者のいのち・健康・尊厳の確保された暮らしを回復し、コミュニティの結びつきを再生し、未来に向けた復興を支援していくために、基本方針を策定した。

イ．ボランティア組織の強化、コミュニティ・ベースの活動への支援

（ア）地域や奉仕団の種別を超えた奉仕団の連携強化

日赤のボランティア組織として地域毎の奉仕団や専門的な知識や技能を活かす特殊奉仕団、学生や若い社会人によって組織された青年奉仕団が存在する。災害時には被災地・被災者が多様な課題・ニーズを抱え、それに合わせた多様な支援が必要となる。日赤としては災害に備え、地域や種別を越えた奉仕団の連携を促す活動を実施している。具体的には、奉仕団を対象とする研修で平時・災害時の団種を超えた連携について意見交換を行う場を設けたり、青年赤十字奉仕団が他県にある仮設住宅を訪問する機会を作ったりしている。平成 29 年 8 月には、初めて地域奉仕団、特殊奉仕団、青年奉仕団の赤十字ボランティア・リーダー研修会を実施した。団の枠を超えた赤十字内のリソースを互いに認識して、顔の見える関係を構築することで、災害時の協働に関するイメージをつかむことが目的である。

（イ）東日本大震災の被災地訪問を実施、ボランティアに活動機会を提供

ボランティアに活動する機会を提供するため、被災地訪問や支援を企画している。被災県支部における中長期の奉仕団活動によって、被災者のこころのケアに寄与したり、被災県の一部の青少年赤十字ボランティアの活動として、姉妹社と交流して災害体験を共有したり文化交流したりするプログラムを実施している。

（ウ）ボランティアを防災教育事業の普及を担う指導者として育成

防災教育の普及のためにはより多くの講習機会を作り、市民にアプローチすることが有効である。講習会では指導者が果たす役割が大きいため、ボランティアを防災教育事業の普及を担う指導者として育成し、防災教育の普及展開を図っている。

ウ．情報発信強化、ブランドイメージの向上

（ア）情報発信についての教育・訓練の実施

災害時に被災地から情報発信を行うことになる各支部の広報担当者に対して、本社広報室担当が各支部を訪れて、情報発信に関する教育・訓練を定期的に行っている。

（イ）災害時広報でのＳＮＳの活用

災害時には SNS による情報発信が市民に即時に直接届く重要な手段となってきている。日赤では災害時広報に YouTube や Facebook、Twitter といった SNS を活用した情報発信によって、被災地の様子や日赤の活動の一部を紹介する取り組みを始めている。

（ウ）災害時の広報業務マニュアルの見直し

災害時の情報発信のあり方は企業の信用を左右する。災害時に日赤が得た情報を適時、適切な方法で市民に対して発信できるよう、情報の収集・発信の仕方について広報業務マニュアルの見直しをして対策を行っている。

エ．原子力発電所事故での対応を教訓とした活動

（ア）赤十字原子力災害情報センターを設置し、運営

赤十字原子力災害情報センター（NDRC）は、日赤に設置された日赤の原子力災害対応を推進する部署である。NDRC は 2013 年度に設置され、原子力発電所事故で得た経験・ノウハウの共有知化、情報のハブ、知の融合を促す“場”の構築、“機会”の創出、外部との連携・ネットワーク構築、国際社会への貢献を目的に、「ガイドラインの策定・普及」、「デジタルアーカイブによる情報の蓄積・発信」、「セミナー・研修会の開催」を事業の柱として、様々な活動を行ってきた。

（イ）ガイドラインを策定し、救護班に対する教育、訓練を実施

日赤の原子力災害対応の有効性・実効性を高めることを目的に、日赤における原子力災害時の救護活動の行動指針「原子力災害における救護活動ガイドライン」を体系的に定めた。加えて、救護班の安全を守るための、a）放射線防護資機材の整備、b）緊急被ばく医療アドバイザー[14]の任命と緊急被ばく医療アドバイザー会議の定期的開催、c）救護班要員に対する研修プログラムの作成と実施、d）『マニュアル』の策定を行った。

（ウ）資機材を整備し、活動従事者の安全を確保

原子力災害時に救護班要員を放射線から防護するため、防護服 2,500 セット、線量計 2,035 台、電離箱 50 台、サーベイメーター10 台を全国の日赤支部に配布している。

オ．日赤内各部門の連携強化

従前の日赤の組織は、主に応急時の活動を想定した組織体制であった。組織として平時や復旧・復興支援も含む災害マネジメントサイクル全体に関るという組織決定を踏まえて、平時の組織を改変し各部門の連携を図っている。

[14] 日赤は災害時に日赤の救護班の安全を確保しつつ、十分な被災者支援を行うため、災害前から緊急被ばく医療アドバイザーを任命している。緊急被ばく医療アドバイザーは、原子力発電所が立地する県の緊急被ばく医療機関の医師、放射線技師から構成される。緊急被ばく医療アドバイザーは、原子力災害の発生またはその恐れがある場合に、被災地支部災対本部又は本社災対本部に派遣され、被災地支部災対本部と本社災対本部に対して、助言を行う。

カ．国際基準への対応と国際協力

（ア）ＯＣＡＣの遵守状況の確認と組織力強化の取り組み

国際的な基準に照らして、改善すべき特定分野を把握し組織強化を進めるため、2013 年に OCAC「自己評価」を実施した。その後、自己評価結果の社内共有、対応方針の策定、対応方針に係る進捗の確認を行い、2017 年には OCAC の評価結果及びその後のフォローアップ結果を、長期ビジョン策定の参考資料として活用した。今後の OCAC フォローアップの取り組みについて協議している。

（イ）日赤内部の国際スタンダードの浸透

国際部の担当者の他部署への異動や災害担当官の国際交流や国際的な研修への参加を通じて、日赤内部の国際スタンダードの浸透を図っている。また各種研修を通じて、国際水準に対する職員の意識向上へ働きかけている。

（ウ）国際水準を意識して、災害対策の各種規程の見直し

日赤の各種災害対策規程について、近年の国際水準の高まりを踏まえて見直しを図っている。

（エ）新興国を中心とする海外姉妹社に対して、日赤の災害対策の取り組みを情報提供

原子力災害対策に関する日赤の取り組みについて、赤十字原子力災害情報センターが英語で情報発信を継続しているほか、青少年ボランティア課ではバヌアツの赤十字社に対して、国内の防災に関する教育教材を作る上で得た知識やノウハウを情報提供し、ネパール赤十字社に水・衛生環境改善の啓発支援を行っている。

（オ）国際赤十字・赤新月社連盟版の原子力ガイドライン策定に貢献

連盟版ガイドラインの策定に当たって、場の設定や情報の提供を通じて貢献した。具体的には、連盟版ガイドラインを策定する事務局に対して、本件に関心のある赤十字・赤新月社を集めたレファレンス会議（原子力災害対策関係国赤十字社会議）を実施するための費用を負担し、日赤がガイドラインを作成するにあたって得た情報や取りまとめた知見や、原子力発電所事故の際に直面した課題、ガイドライン策定の過程で課題として検討した論点を共有し、各国赤十字社の検討に役立つようにした。

キ．対外連携推進

（ア）企業との連携強化、寄付者とのコミュニケーションプラットフォームを構築

平時から企業との連携強化に努めている。特定の企業の職員を対象としたコミュニケーションプラットフォームを構築して、日赤からの情報を発信し寄付をしやすくすることも行っている。

（イ）内閣府との協定の見直し

災害マネジメントサイクルの各フェーズに必要な災害対策を促進するため、政府と日赤が適切に役割分担し、相互に連携協力の確保を図るべく、政府と従前結んでいた協定の内容を見直し、政府内で災害対応を所管する内閣府と協定を結んだ。

（ウ）企業の社会貢献を支援するプログラムを提供

企業は寄付以外の手段での社会貢献を望んでいる場合がある。企業の従業員に対する日赤作成のバッジ着用やノベルティの配布協力等、企業が参加しやすい方法で社会貢献プログラムを提供することで、平時における企業との関係強化につなげている。

（エ）災害時における企業との連携に関する事前協議を実施中

東日本大震災では複数の企業から物資提供の申し入れを受けたが、事前の取り決めもない状況下で、受け入れの手段や物資の搬送、被災者への配分が十分にできないと判断し、申し入れを受けることができなかった。この反省を活かして、災害時における物資無償提供に関して、企業と個別に事前協議を実施している。

ク．東日本大震災における日赤の経験・知見の共有

（ア）福島県における救護班の災害対応記録の作成

原子力発電所事故における日赤救護班の経験や知見を利用可能な形で残すことを目的に、情報の収集・加工を行った。得られた結果は、赤十字原子力災害情報センターデジタルアーカイブに保存・公開して、広く共有・提供している。

（イ）復興支援事業に対する第三者評価の実施

海外救援金を原資として日赤が被災地に対して行った復興支援事業を検証するため、第三者に評価を依頼した。得られた結果は姉妹社や国際赤十字・赤新月社連盟への報告材料として活用したほか、報告書で指摘された課題に対する改善活動を行った。

（ウ）復興支援事業の記録（3ヵ年報告、復興支援レポート）

3ヵ年と7ヵ年の節目の年に、日赤が実施した復興支援事業の記録を活動記録とし

て取りまとめた。記録集は全国の都道府県自治体、市町村、学校等に送り、日赤の活動を知ってもらうことにつなげた。

ケ．将来の災害に対する備え

（ア）防災、減災に関する啓発を実施

東日本大震災では、災害が起きてから救える命は少なく、事前に災害に強い社会を作らないと命を救うことができないことを改めて認識した。日赤は全社を挙げて災害マネジメントサイクルに則った取り組みを行うこととし、市民に対して防災、減災に関する啓発を実施して将来の災害に対する備える活動を行っている。

（イ）日赤の災害対応計画の見直し

東日本大震災やその他の災害での教訓を基に、南海トラフ地震を想定した体制の見直しを行っている。平成 24 年度には、東南海・南海地震対応計画を策定したほか、救援期の活動に対して国際赤十字・赤新月社連盟から受けた提言を踏まえた体制整備を継続して実施している。

コ．国際的な受援のメカニズムの整備について継続検討

東日本大震災において、日赤は国際赤十字・赤新月社連盟に全面的な支援を要請することはなかったが、広報や海外メディア対応等の部分的な支援を受けた。活動に要した人件費や交通費等実費の求償分については国際赤十字・赤新月社連盟に支払うことで対応した。日赤は平成 27 年 9 月に開催した「災害準備会議」において、国際赤十字・赤新月社連盟アジア太洋州地域事務所に対して、国際赤十字・赤新月社連盟の全面的な支援ではない場合に国際赤十字・赤新月社連盟が行った協力に対する費用負担に関するルール作りの継続検討を依頼しているが、現時点でルールは決まっておらず、次回災害時の対応を決めておく必要がある。

（4）復興支援事業の総括

平成 29 年度を一つの区切りとして復興支援事業の成果や今後の課題等についての総括を行った。具体的には、これまで実施してきた復興支援事業を取りまとめた報告書を作成するとともに、東日本大震災における経験と教訓を踏まえ、将来発生が懸念される大規模災害等に備えて、日本赤十字社復興支援事業基本方針を定めた。

また、多くの海外救援金を寄せてくれた各国赤十字・赤新月社を招き、第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議を開催した。会議では、日本赤十字社の復興支援事業の報告、課題の共有及び災害に対する社会のレジリエンス（回復力）の強化について協議を行った。

ア．復興支援事業基本方針

（ア） 復興支援事業基本方針策定の背景

日本赤十字社は、東日本大震災の経験を踏まえ、従来の応急対応に加えて、平時の防災・減災事業及び復旧・復興期における被災者支援事業まで一貫して取り組むことで、災害マネジメントサイクル全体に関わることとした。

本方針は、復旧・復興期に日赤が実施する事業の基本を規定したものであり、日本赤十字社は、通常の事業活動で培った能力や知見、ネットワークを活かして、その使命に基づき実施する。

（イ） 復興支援事業基本方針の全文

復興支援事業基本方針

1　復興支援の理念

生活基盤に著しい被害を受けた地域の人々の生活再建に寄与するため、赤十字の総力を活かして、心身の苦痛を軽減し健康を維持する。

災害からの学びを地域とその住民の災害対応能力の強化につなげていく。

2　復興支援の原則

復興支援事業は、次の原則に基づき実施する。

（1）赤十字の七原則や国際的な諸基準に従い実施する。
（2）赤十字の有する人材・組織を最大限活用する。
（3）平時の事業で培った経験・知見・ネットワークを活用する。
（4）復興支援にかかる行政や他団体・企業等と連携・協働する。
（5）地域の活動に継承される復興支援を目指す。
（6）被災者及び支援者に対する透明性確保と説明責任を果す。

3　活動分野

次の活動分野において復興支援を行う。

（1）被災者の自立支援

人とのつながりやコミュニティを回復し、日常生活を取り戻すことで、被災者の自立を支援する。

（2）保健・医療支援

長引く避難生活や慣れない暮らしの中でも、被災者の身体及びこころの健康が守られるよう支援する。

（3）福祉サービス支援
高齢者や障がい者等の要配慮者が、健康的で尊厳のある暮らしができるよう支援する。

（4）次世代を担う子ども支援（教育）
子どもが子どもらしく過ごし、心身ともに健全な成長・発達ができるよう学びと遊びの場を提供し、健康な生活を支援する。

（5）将来の災害への備え
被災の教訓を基に、自助・共助の力を高めるため、地域コミュニティ等における防災・減災の取り組みを支援する。

（6）義援金の受付及び配分
被災者の状況から必要と認められる場合には、応急対応に引き続き、義援金受付及び配分を行う。

（7）その他の支援
災害や被災者・被災地の状況に応じて、必要な支援を行う。

（復興支援事業基本方針の解説は 173 ページ以下）

イ．第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議の開催

発災から 7 年間に及ぶ被災地の復興に対する支援経験から日赤が得た教訓や、課題等を各国赤十字・赤新月社と共有すること、また災害に対する社会のレジリエンス（回復力）の強化に関して協議をすること、そして日赤からのメッセージを発信することを目的として、第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議を開催した。会議は 2 月 26 日から 3 日間の日程で行い、会議には海外の赤十字・赤新月社からの参加者 48 名を含む約 100 名が参加した。会議は本会議と現地視察から構成され 1 日目の本会議のセッションの最後に、日赤から復興支援事業を総括したメッセージを発信した（会議プログラム詳細は 68 ページ以下）。

（ア） 開催概要



① 開催期間

平成 30 年 2 月 26 日(月)
本会議@東京
平成 30 年 2 月 27 日(火)～28 日(水)
現地視察

② 会場

芝パークホテル、
岩手県、宮城県、福島県

③ 目的

- これまでの日赤の復興支援事業の報告
- 東日本大震災に対する日赤の対応から得た教訓・課題の共有
- 災害に対する社会のレジリエンスの強化に関する協議
- 将来につなげる日赤からのメッセージの発信

④ 参加国及び参加者

23 の国と地域、48 名

アフガニスタン、アメリカ、オーストラリア、カナダ、中国、チェコ、ドイツ、香港、イラン、イタリア、ジャマイカ、韓国、ラトビア、ミャンマー、ネパール、ニュージーランド、パレスチナ、フィリピン、シンガポール、スウェーデン、台湾、タイ、国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）、赤十字国際委員会（ICRC）

本社幹部会・部長会メンバー：	27 名
岩手県・宮城県・福島県支部事務局長：	3 名

⑤ オブザーバー

省庁関係者	内閣府（防災担当・原子力防災担当）	2 名
	外務省	2 名
	クウェート大使及び大使館員	1 名
その他関係者		1 名

（イ） 会議プログラム

① 本会議セッションの構成（1日目）

ⅰ．DVD「ともに生きていく 2018　東日本大震災復興支援事業の軌跡」上映

ⅱ．開会挨拶

日本赤十字社　副社長　大塚義治

国際赤十字・赤新月社連盟　事業担当事務次長 Mr. Jagannath Chapagain

ⅲ．東日本大震災復興支援事業報告

・事業報告（成果・教訓・課題）

・連盟評価・提言に係る日赤対応

・今後の大規模災害に備えた日本赤十字社の取組

・日赤・支援社・連盟を含めた赤十字全体の震災対応総括と受益者・寄付者・関係者へのメッセージ

ⅳ．招待講演「7 years later」

政策研究大学院大学名誉教授 黒川清氏

国会福島原子力発電所事故調査委員会委員長（2011 年 12 月-2012 年 7 月）

ⅴ．「Next is our turn ～Revisit the NAIIC～」

わかりやすいプロジェクト国会事故調編（※）学生チーム

ⅵ．パネルディスカッション「コミュニティへの支援とレジリエンス強化の取組」

ⅶ．日本赤十字社からのメッセージ（メッセージの内容は 72 ページ）

② 現地視察　行程（2～3 日目）

岩手、宮城、福島の 3 県を視察。岩手、宮城で復興の進捗状況を確認。福島にて、復興の課題を確認。行程の最後、郡山にて視察を振り返る時間を設定。

図表 23 現地視察 行程表

2月27日（火）視察1日目（会議2日目）

時間	訪問先	移動手段・場所
6:30～ 7:00	各自朝食@芝パークホテル 芝パークホテル ロビーにて受付	
7:15 7:45	**芝パークホテル 発** 東京駅付近 着	・バス
8:20 10:31	**東京駅 発** 盛岡駅 着	新幹線はやぶさ 5号
10:46	**盛岡駅西口ターミナル 発** ・岩手城公園下で下車し、徒歩10分	・バス移動 15分
11:11 11:15	**エスポワールいわて 着 2階大中ホール** 開会 ・岩手県知事挨拶（6分） ・岩手県から復興状況説明（20分）質疑 5分 ・ノルディック奉仕団概要説明（14分）質疑・予備 10分	〒020-0021 盛岡市中央通1丁目1－38 TEL/FAX：019-623-6251
12:10 12:35	**エスポワールいわて 発** **盛岡駅西口ターミナル 着**	徒歩、岩手城公園下からバス
12:50 13:29	**盛岡駅 発** ・車内にて昼食（食べきれなければバスで続き） ・手洗い利用 **JR仙台駅 着**	新幹線はやぶさ 18号
13:45	**JR仙台駅 発** ・新幹線南口改札で宮城県支部職員合流 道中、宮城県支部職員による説明 （14：10頃 手洗い休憩@春日PA）	バス ・駅東口観光バスターミナル
15:30 15:40	**女川町地域医療センター 着** ・女川町長より女川町の復興について（30分） ・医療センター概要説明（60分） ・質疑、視察 ・手洗い利用	〒986-2243 牡鹿郡 女川町鷲神浜堀切山51－6 TEL：0225-53-5511
17:30 17:40	**女川町地域医療センター 発** **シーパルピア女川 着** ・下車、外観見学	バス
17:55	**シーパルピア女川 発**	バス
18:40	**石巻グランドホテル 着**	〒986-0827 石巻市千石町2-10 TEL：0225-93-8111

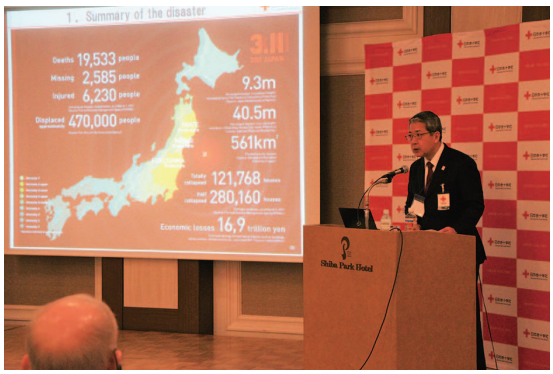
2月28日（水）視察2日目（会議3日目）

時間	訪問先	移動手段・場所
6:15～	朝食@石巻グランドホテル	
8:00	**石巻グランドホテル 発**	バス
8:40	**大川小学校旧校舎 着** ・慰霊碑に献花（代表者） ・石巻市職員による説明	〒986-0111 石巻市釜谷字山根1
9:10	**大川小学校旧校舎 発** （9:30頃 手洗い休憩@道の駅 上品の郷） ・福島県支部職員が同乗 ・道中、福島県支部職員による説明 ・大熊町付近で福島第一原発の煙突を望む ・個人線量計数値確認 SafeCast	**・手洗い休憩3回** 道の駅上品の郷、 南相馬鹿島SA、 阿武隈高原SA ・河北～三陸道、常磐道、 ～浪江IC～国道6号線 ～常磐富岡ICから常磐道 ～船引三春IC～三春町
13:40	葛尾村復興公営住宅 恵下越集会所 着 ・葛尾村長挨拶 ・福島県支部事務局長挨拶 ・にこにこ健康教室見学 ・駐車場に停車しているKids Projectバスを見学	〒963-7754 田村郡三春町恵下越2
14:30	葛尾村復興公営住宅 発	バス
14:40	福島県環境創造センター（コミュタン福島） 着 ・2班に分かれ施設見学（英語ガイド） （東日本大震災関連映像11分） （全球形シアター15分）	〒963-7700 田村郡三春町 深作10番2号 田村西部工業団地内 TEL：0247-61-5721
16:00	福島県環境創造センター（コミュタン福島） 発	バス
16:40 18:40	ホテルハマツ（JR郡山駅周辺） 着 ・3日間の振り返り @開成の間（2階） 振り返り会終了	〒963-8578 郡山市虎丸町3番18号
18:50 19:30	ホテルハマツ発 JR郡山駅 西口着	
19:47 21:12	JR郡山駅 発 JR東京駅 着	新幹線やまびこ54号
21:30 21:50	JR東京駅 発 芝パークホテル 着	バス
	解散	

（ウ） 会議の様子

① 本会議（1日目）

会議では、日赤の復興支援事業の成果、教訓、課題をはじめ、第三者評価及び提言に対する日赤の取組、今後起こりうる大規模災害への日赤の備えについて日赤が報告し、参加者からの質疑応答では、活発な意見交換がなされた。





②　現地視察（2日目）

現地視察の初日（プログラム2日目）は、岩手県を訪問し、知事からご挨拶をいただいた後、同県の復興状況の説明を受けた。その後、宮城県女川町に移動し、女川町長及び女川町地域医療センター長からのご挨拶の後、津波で被災しながらも地域住民に懸命に医療を提供し、同センターを再建するまでの足跡について説明を受けた。

ⅰ．岩手県訪問



［知事挨拶］



［復興状況説明］

ⅱ．宮城県女川町訪問



［女川町長挨拶］



［女川地域医療センター視察］

③　現地視察（3日目）

現地視察の2日目（プログラム3日目）は、岩手県の大川小学校旧校舎等を視察後、福島県へ移動し、葛尾村村民が居住している三春町の災害公営住宅を訪問、葛尾村村長からご挨拶をいただいた後、福島県支部が村民に対して実施している健康増進事業「にこにこ健康教室」の模様を視察。その後、福島県環境創造センター（コミュタン福島）に移動し、原子力発電所事故の状況や放射能汚染からの回復及び県民が将来にわたり安心して暮らせる環境を創造するための動き等について説明を受けた。

ⅰ．宮城県石巻市立大川小学校（震災遺構）視察





ⅱ．福島県葛尾村災害公営住宅訪問（三春町）



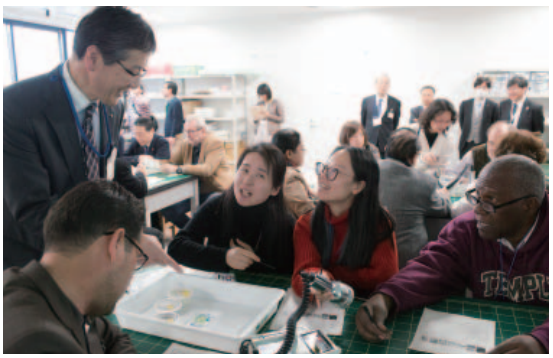
［葛尾村村長挨拶］



［福島県支部によるにこにこ健康教室視察］

ⅲ．福島県環境創造センター（コミュタン福島）





（エ）日赤からのメッセージ

1 日目の本会議のセッションの最後に、日赤から復興支援事業を総括して、以下のメッセージを発信した。

1. 世界各地で増大する大規模災害への備えとして、今後は、発災直後の応急対応だけでなく、防災教育の普及や国際赤十字が提唱する“レジリエンスに向けた 10 億人の協働”に象徴される事前の備えと、復興支援までを含めた、災害マネジメントサイクル全体に、バランスよく関与を強めることが大事です。
2. このうち復興支援では、受益者の主体的な取り組みを軸にした、行政や地元のボランティアをはじめとする様々な関係者との連携が必要です。各国赤十字社は、復興支援における各国での枠組みや関係機関・団体との活動内容を理解し、政府や他団体との役割分担並びにボランティアによる活動や役割について整理しておくことが大事です。
3. 復興期は応急期に比べて様々なニーズが存在し、そのニーズは地域によって違いもあります。従って、各国赤十字社は復興期に急激に増大する多種多様な活動のために、組織の柔軟性・拡張性と受援のメカニズムを備える必要があります。
4. 赤十字による復興支援活動の事例・経験を蓄積・共有し、将来、役立てることができるようにすることが大事です。
5. 日本赤十字社は、東日本大震災復興支援事業を通じて得た教訓を踏まえ、国際赤十字との連帯のもとで、復興支援活動の具体的な国際基準の策定に貢献する用意があります。こうした国際基準が策定されることで、連盟や各国赤十字社の復興支援における役割を明確化させることが出来ます。
6. 復興支援はレジリエンス強化に繋がるものでなければいけません。レジリエンス強化に向けた中長期的な課題を整理して、復興支援に可能な限り反映することが大事です。

（オ）報道状況

2018 年 2 月 27 日（火）から 3 月 9 日（金）までの 11 日間における、「第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議」の露出状況は以下の通り。

種別	件数
テレビ	12 件
新聞	10 件
雑誌	1 件
Web	39 件

おもに被災地のテレビ局、新聞で取り上げられたが、テレビ埼玉、テレビ神奈川、千葉テレビなどの首都圏ローカル局でも扱われた。

① 新聞・雑誌

岩手県、宮城県、福島県の地方紙に加えて、読売新聞や報知新聞、日本教育新聞といった全国紙で掲載された。内容は「第3回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議」に関することや、復興支援活動として実施しているこども向けの防災プログラム、赤十字原子力災害情報センターの取り組みやクウェート基金など多岐に渡る。

No.	日付	媒体名／番組名	ヘッドライン／サマリー
1	2018/2/28	岩手日報	三陸の今、世界が注目　盛岡で２２カ国　赤十字社など　復興状況学ぶ
2	2018/2/28	岩手日日新聞	被災地の今に理解　日赤　きょうまで国際会議
3	2018/2/28	盛岡タイムス	被災地訪問で岩手県にも　日本社が招へい　22カ国の赤十字、赤新月社
4	2018/2/28	読売新聞	園児、絵交え防災学ぶ　赤十字が新プログラム　仙台で試験授業＝宮城
5	2018/3/1	石巻かほく	国際赤十字、支援地の女川視察／復興の進み具合確認
6	2018/3/1	福島民報	赤十字・赤新月社会議　県内の復興状況理解　三春
7	2018/3/1	福島民友	本県の復興状況確認　国際赤十字・赤新月社連
8	2018/3/10	報知新聞（スポーツ報知）	日赤が復興支援などテーマに国際会議
9	2018/3/10	報知新聞（スポーツ報知）	クウェートが東北の医療スタッフ育成支援 大使と宮城県の医大生が強い絆を確認
10	2018/3/12	日本教育新聞	日本赤十字社　幼児向けの防災教育プログラム開発を推進　地震、津波など6テーマ　イラスト形式のシートを使い危険な行動考える
11	2018/3/26	President	日本の赤十字はなぜ、世界の赤十字から注目されるか

2月28日（水）

岩手日報

「三陸の今世界が注目　盛岡で22ヵ国赤十字社など　復興状況を学ぶ」

3月1日（木）

福島民報　「赤十字・赤新月社会議　県内の復興状況理解　三春」

福島民友　「本県の復興状況確認　国際赤十字・赤新月社連」

［平成 30 年 2 月 28 日　岩手日報］



三陸の今 世界が注目

盛岡で22カ国赤十字社など 復興状況学ぶ

東日本大震災の復旧・復興を支援している世界22カ国の赤十字社や赤新月社のメンバー42人は27日、盛岡市内のホテルで、達増知事らから本県の復興状況を聞き認識を深めた。

赤十字・赤新月社は日本赤十字社に計1千億円以上の救援金を贈っており、達増知事は「被災者と被災地に寄り添った支援を行ってくれた」と感謝。県の担当者が防潮堤の復旧や住宅整備の状況について説明した。

震災発生直後に被災地を訪れたというカナダ赤十字社のパット・ラベルシュ国際部長は「復興状況に感銘を受けた。今後もコミュニティーの再建に協力したい」と語った。

訪問は日赤が26日から東京都で開いている東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議の一環。28日まで開催し、宮城、福島県も視察する。

復興状況の報告に耳を傾ける参加者



赤十字・赤新月社会議 三春

県内の復興状況理解

日赤が主催する東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議の参加者は二十八日、三春町の県環境創造センター交流棟（コミュタン福島）を視察し、県内の復旧・復興の歩みや放射線の現状に理解を深めた。

震災後、被災地を支援してきた百一の国・地域の赤十字・赤新月社のうち二十二カ国から約五十人が参加した。

コミュタン福島では事故直後の福島第一原発の模型や放射線を可視化する装置「霧箱」などの展示物、全球投影型シアターを見て回った。国際赤十字・赤新月社連盟アジア大洋州地域のマーティン・ファーラー副所長は「復興には時間がかかるが、世界から寄せられた資金が有効に使われていると実感できた」と述べた。

福島第一原発の模型の前で事故当時の状況を聞く参加者

［平成 30 年 3 月 1 日　福島民報］

②　テレビ

岩手県、宮城県、福島県の地方局に加えて、埼玉、千葉、神奈川のローカル局で放映された。内容は「第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議」に関することを中心に、復興支援活動として実施しているこども向けの防災プログラムが取り上げられた。

No.	日付	媒体名／番組名	ヘッドライン／サマリー
1	2018/2/27	IAT岩手朝日テレビ「スーパーJチャンネルいわて」	**達増知事　世界各国の赤十字社に感謝伝える** ▽震災後に101ヶ国の赤十字、赤新月社から1千億円以上の救援金が寄せられた。日本赤十字社が開催した復興状況の報告会で達増知事が感謝を伝えた。佐々木復興局長から防潮堤の完成状況の説明があり質疑応答。カナダ赤十字社のバット・ラベルッシュ国際部長のコメント。参加者はあすまで宮城・福島の被災地を視察する。
2	2018/2/27	NHK仙台　ニュース	**幼児向けにイラスト使い防災教室** ▽仙台市泉区の保育園で行われた防災教室の紹介。日本赤十字社が幼い子供向けに作成したイラストの教材を使用。参加した園児、日本赤十字社の藤枝大輔氏らのコメント。日本赤十字社では今後、教材を改良しことし4月から全国1600あまりの保育園、幼稚園に無償で配布する。
3	2018/2/27	TBC東北放送「Nスタみやぎ」	**楽しみながら知識を　保育園児にイラストで防災教育** ▽仙台市泉区のミッキー保育園で行われた防災教室の紹介。教材は小学校入学前の子どもたちに防災知識を身につけてもらおうと日本赤十字社が作成した。参加した園児、日本赤十字社青少年・ボランティア課の藤枝大輔係長らのコメント。日本赤十字社ではこの教材をことし4月から全国1600あまりの保育園、幼稚園などに無償で配布する。
4	2018/2/27	MMTミヤギテレビ「OH！バンデス（第4部）」	**泉区　子どもたちに災害時の対応を特別授業** ▽保育園で特別授業、防災教材制作のため。仙台市泉区のミッキー保育園で行われた防災教室の紹介。教材の試作品を使用し、保育士が防災授業を行った。日本赤十字社では教材を改良し、全国1600あまりの保育園、幼稚園に配られる。
5	2018/2/28	TVI テレビ岩手「NNN　ストレイトニュース」	【予告】岩手のニュース ▽東日本大震災から7年　赤十字社視察団に復興状況報告。きのう盛岡のエスポワールいわてで開かれた。世界22か国約40人が盛岡市を訪問、達増知事らから復興状況の報告を受けた。震災後に約100の国･地域の赤十字社などから1000億円以上の救援金が寄せられた。カナダの視察者のコメント。
6	2018/2/28	OX仙台放送「FNNスピーク」	**世界22ヵ国から　赤十字社のメンバー　大川小を視察** ▽米国、ドイツなど世界22か国の赤十字社のメンバーなどおよそ50人が、石巻市の大川小旧校舎を視察した。震災後に101ヶ国の赤十字、赤新月社から1千億円以上の救援金が寄せられた。石巻市職員から大川小旧校舎が震災遺構として保存されるなどの説明を受けた。参加者のコメント。
7	2018/2/28	TUFテレビユー福島「Nスタふくしま」	**県内復興状況を確認　世界の赤十字関係者が視察** ▽きょう三春町の環境創造センターを訪れたのは世界22の国と地域の赤十字社と赤新月社の関係者およそ50人。赤十字などは震災後、被災3県に1000億円以上の救援金を送るなどの支援を行った。施設の担当者から被災地の様子や復興の取り組みなどについて説明を受けた後、放射性物質の測定器などを使った食品の検査などを体験。今後も県内や被災地の支援を続ける予定。
8	2018/3/1	FCT福島中央テレビ「NNN・FCTストレイトニュース」	**原発事故への理解を深める、海外の視察団が「コミュタン福島」訪問** ▽きょう訪れたのは世界22か国から50人。震災後に救援金を寄せた国々が被災地の現状を知り何が必要かを考えるきっかけにと日本赤十字社が主催。放射線量を測る体験などを通じ原発事故への理解を深めた。大韓赤十字社救護部次長のジャエ・リュウ・キム氏のコメント。日本赤十字社は今後も支援活動を続ける。
9	2018/3/13	TokyoMX「バラいろダンディ」	**日本赤十字社　東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議を東京で開催** ▽日本赤十字社は東日本大震災から8年目を迎える今年、 支援国から約50名を日本に招聘し、東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議を開催。また、クウェートからの支援によって宮城県・東北医科薬科大学に設置された奨学金制度で学んでいる学生と、 駐日クウェート大使との対談も行われた。会議終了後、参加者たちは岩手・宮城・福島県を訪問。震災の被害の大きさを学びながら、今後の災害対応について議論を深めた。

No.	日付	媒体名／番組名	ヘッドライン／サマリー
10	2018/3/13	テレビ埼玉「マチコミ」	**東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論** ▽日本赤十字社は東日本大震災から8年目を迎える今年、支援国から約50名を日本に招聘し、東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議を開催。また、クウェートからの支援によって宮城県・東北医科薬科大学に設置された奨学金制度で学んでいる学生と、駐日クウェート大使との対談も行われた。会議終了後、参加者たちは岩手・宮城・福島県を訪問。震災の被害の大きさを学びながら、今後の災害対応について議論を深めた。
11	2018/3/13	テレビ神奈川「マチコミ」	**東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論** ▽日本赤十字社は東日本大震災から8年目を迎える今年、支援国から約50名を日本に招聘し、東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議を開催。また、クウェートからの支援によって宮城県・東北医科薬科大学に設置された奨学金制度で学んでいる学生と、駐日クウェート大使との対談も行われた。会議終了後、参加者たちは岩手・宮城・福島県を訪問。震災の被害の大きさを学びながら、今後の災害対応について議論を深めた。
12	2018/3/13	千葉テレビ「マチコミ」	**東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論** ▽日本赤十字社は東日本大震災から8年目を迎える今年、支援国から約50名を日本に招聘し、東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議を開催。また、クウェートからの支援によって宮城県・東北医科薬科大学に設置された奨学金制度で学んでいる学生と、駐日クウェート大使との対談も行われた。会議終了後、参加者たちは岩手・宮城・福島県を訪問。震災の被害の大きさを学びながら、今後の災害対応について議論を深めた。



③　Web

Web では「第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議」に関することと、クウェート基金、復興支援活動として実施しているこども向けの防災プログラムが大きく取り上げられた。

2 月 27 日（火）　Yahoo！ニュース　「幼い子どもたちにも　防災教育を」
2 月 28 日（水）YOMIURI ON LINE　「園児、絵交え防災学ぶ」
Yahoo！ニュース　「世界 22 ヵ国の赤十字社メンバーが大川小学校を視察（宮城・石巻市）

№	種別	日付	媒体名／番組名	ヘッドライン／サマリー
1	WEB	2018/2/27	NHK NEWS WEB	イラスト教材使い幼児の防災教室
2	WEB	2018/2/27	ＴＢＣ東北放送 WEB	幼い子どもたちにも防災教育を
3	WEB	2018/2/28	YOMIURI ONLINE	園児、絵交え防災学ぶ
4	WEB	2018/2/28	ＯＸ仙台放送 WEB	赤十字社のメンバー　大川小を視察
5	WEB	2018/3/1	FCT 福島中央テレビ WEB	海外の視察団　「コミュタン福島」を訪問
6	WEB	2018/3/1	日テレ news24	海外の視察団　「コミュタン福島」を訪問
7	WEB	2018/3/1	福島民報 WEB	県内の復興状況理解　三春で赤十字・赤新月社会議
8	WEB	2018/3/1	石巻かほくメディア 猫の目	国際赤十字・赤新月社連盟、支援地の女川を視察　22 カ国 50 人参加　復興の進み具合確認
9	WEB	2018/3/1	Yahoo!Japan	国際赤十字・赤新月社連盟、支援地の女川を視察　22 カ国 50 人参加　復興の進み具合確認
10	WEB	2018/3/9	共同通信 PR Wire	東日本大震災から 7 年。 クウェート国支援の修学基金で医師を目指す学生が大使へ思いを伝える。
11	WEB	2018/3/9	朝日新聞デジタル	東日本大震災から 7 年。 クウェート国支援の修学基金で医師を目指す学生が大使へ思いを伝える。
12	WEB	2018/3/9	MANTANWEB	東日本大震災から 7 年。 クウェート国支援の修学基金で医師を目指す学生が大使へ思いを伝える。
13	WEB	2018/3/9	AGARA 紀伊民報	東日本大震災から 7 年。 クウェート国支援の修学基金で医師を目指す学生が大使へ思いを伝える。
14	WEB	2018/3/9	サンスポ.com	東日本大震災から 7 年。 クウェート国支援の修学基金で医師を目指す学生が大使へ思いを伝える。
15	WEB	2018/3/9	AFP 通信（AFPBB News）	東日本大震災から 7 年。 クウェート国支援の修学基金で医師を目指す学生が大使へ思いを伝える。
16	WEB	2018/3/9	FM FUKUOKA	東日本大震災から 7 年。 クウェート国支援の修学基金で医師を目指す学生が大使へ思いを伝える。

№	種別	日付	媒体名／番組名	ヘッドライン／サマリー
17	WEB	2018/3/9	宅ファイル便	東日本大震災から７年。 クウェート国支援の修学基金で医師を目指す学生が大使へ思いを伝える。
18	WEB	2018/3/9	デジタル PR プラットフォーム	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
19	WEB	2018/3/9	Yomiuri Online	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
20	WEB	2018/3/9	朝日新聞デジタル	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
21	WEB	2018/3/9	毎日新聞 WEB	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
22	WEB	2018/3/9	SankeiBiz	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
23	WEB	2018/3/9	AFP 通信（AFPBB News）	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
24	WEB	2018/3/9	河北新報	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
25	WEB	2018/3/9	新潟日報	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
26	WEB	2018/3/9	紀伊民報	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
27	WEB	2018/3/9	ORICON NEWS	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
28	WEB	2018/3/9	Infoseek	第３回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界23カ国　約50名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論

№	種別	日付	媒体名／番組名	ヘッドライン／サマリー
29	WEB	2018/3/9	BIGLOBE	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
30	WEB	2018/3/9	excite	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
31	WEB	2018/3/9	@nifty	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
32	WEB	2018/3/9	eltha	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
33	WEB	2018/3/9	Cnet	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
34	WEB	2018/3/9	Zdnet	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
35	WEB	2018/3/9	japan.internet.com	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
36	WEB	2018/3/9	とれまが	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
37	WEB	2018/3/9	財経新聞	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
38	WEB	2018/3/9	Mapion	第 3 回東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議　開催／世界 23 カ国　約 50 名の赤十字・赤新月社が日本に集結し、東日本大震災の経験から今後の災害対応を議論
39	WEB	2018/4/4	PRESIDENT Online	被災者の本音”アリバイ復興に意味はない” 世界の赤十字が日赤に注目する理由

7. 復興支援事業の記録

(1) 復興支援事業立上げの経緯

ア. 経緯

平成 23 年 3 月 14 日、国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）と震災後初の電話会議を実施した。被災地の状況、日本及び日赤の活動を報告し、IFRC からどのような支援を提供できるかについて打合せを行った。その中で、各国赤十字・赤新月社からの救援金が 300 億円に達することが明らかになった。阪神・淡路大震災における海外救援金は約 10 億円であり、これまでの規模をはるかに上回る金額である。

巨額の海外救援金を最大限に活用するためには、被災 3 県のニーズを的確に把握し、迅速かつ公平な支援事業を展開する必要があった。

復興支援に係る被災地のニーズを把握して事業に展開するというスキームは、日赤にとって全く初めての試みで、まずは 3 月 21 日より、副社長、コンプライアンス統括室長（後の復興支援推進本部長）、国際部長の 3 名が、岩手県・宮城県・福島県の知事を訪問した。日赤として各国赤十字・赤新月社からの救援金を活用した支援事業の準備があることを説明し、支援事業として、仮設住宅で使用する家電製品や現地の活動で必要となる車両の支援を提案した。県と意見調整をすることが目的であったが、当時県は被害を把握するのに混乱していた時期であり、この時点では具体的な要望等はなかった。

イ. 海外救援金対応専従班の設置と最初の支援

平成 23 年 3 月 28 日、災害対策本部の中に海外救援金対応専従班（8 名）を設置するとともに、海外救援金による支援事業として仮設住宅への入居世帯に対して生活家電セットを寄贈することを決定した。セットの内容は冷蔵庫、テレビ、洗濯機、電子レンジ、炊飯器、ポットの 6 点とした。各県支部経由で、県庁へ仮設住宅への家電セット寄贈を申し入れ、生活家電セットの寄贈事業がスタートした。

生活家電セット寄贈事業の現地調整やニーズ調査を基に「東日本大震災救援復興全体計画（海外救援金 300 億円）」が取りまとめられた。

ウ. 東日本大震災復興支援推進本部の設置

推進本部設置にあたって、推進本部の目的や業務内容を明記した「東日本大震災復興支援推進本部設置要綱」を策定した。その要綱で、推進本部は海外の赤十字社等から寄せられた救援金を財源とした東日本大震災の復興支援事業について、総合的かつ集中的に取り組むことを目的とした。

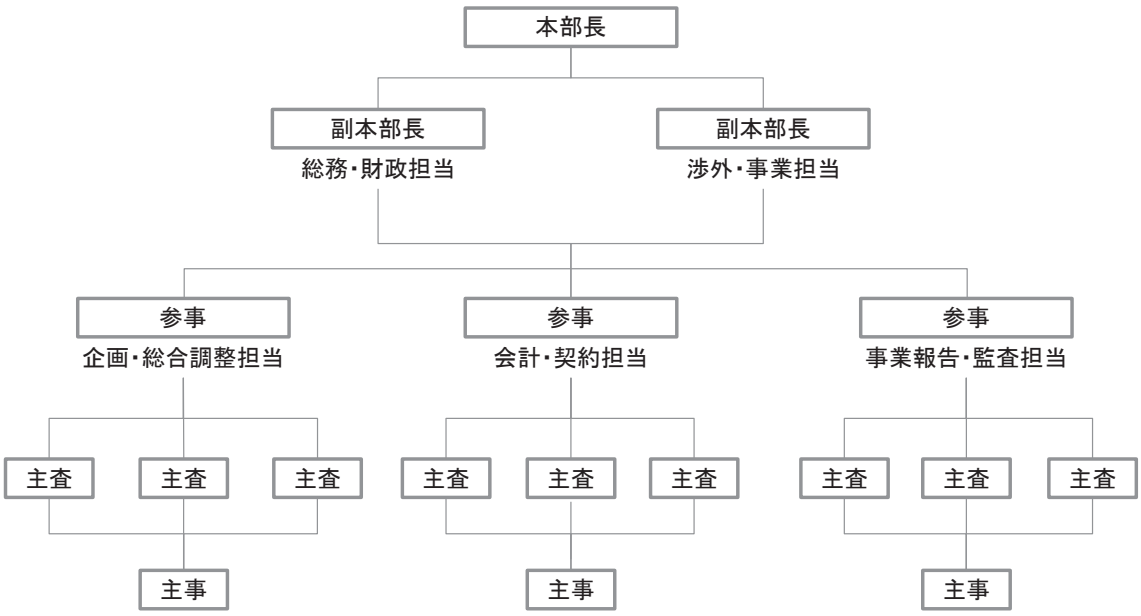
推進本部には「企画・総務調整担当」、「契約・会計担当」、「事業担当」、「特定支援国担当」を設置し、復興支援事業を推進した。

図表 24 東日本大震災復興支援事業の業務体制（平成 23 年 5 月 1 日時点）

業務体制

本部長（１人）	所属職員を指揮監督し、所掌事務を掌理する。
副本部長（２人）	本部の事務を処理し、本部長に事故があるときは、その職務を代理する。
	①　総務・財務担当（資金、調達、海外）
	②　渉外・事業担当（企画、渉外）
参　事（３人）	上司の命を受け、事務を処理する。
	①　企画・総合調整担当
	②　会計・契約担当
	③　事業報告・監査担当
主　査（９人）	上司の命を受け、担当の事務を整理する。
主　事（６人）	上司の命を受け、担当の事務に従事する。

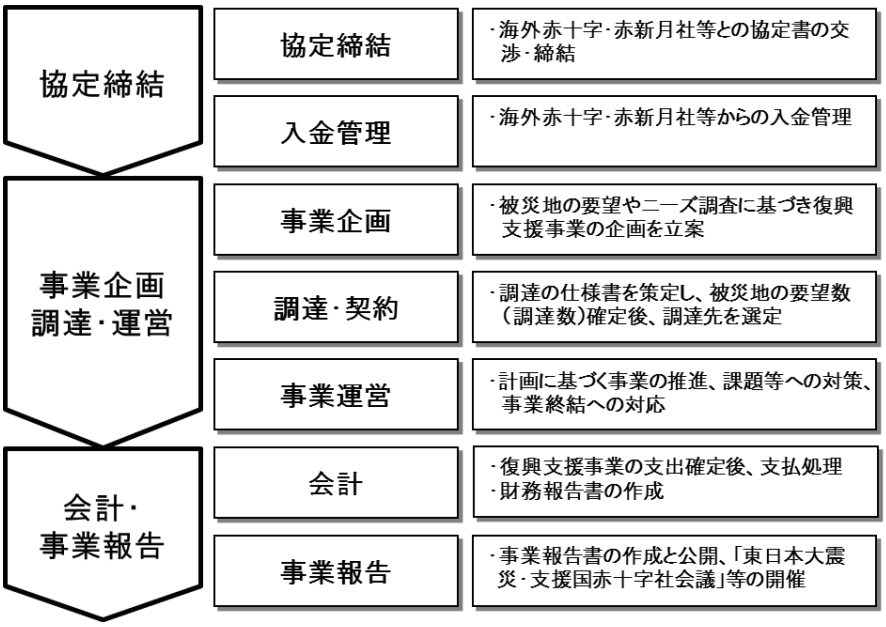
東日本大震災復興支援推進本部　組織図



(2) 事業実施プロセス

平成 23 年 5 月 9 日の時点で「生活家電セットの寄贈」事業は既にスタートしていたが、同時並行で東日本大震災復興支援事業の実施プロセスについて検討を行い、次のように決定した。

図表 25　復興支援事業の実施プロセス



ア．協定締結

各国赤十字・赤新月社等から東日本大震災復興支援事業に対する支援表明があった場合、協定書「東日本大震災の救護活動及び復興計画に関する協定」を必要に応じて締結している。その協定書には、緊急救援・早期復旧・復興計画、資金移動とその活用、会計及び監査、報告等について明記している。

日赤は原則として使途指定の海外救援金を受け付けないとしていたが、支援国の要望が強い場合に限り受け入れた。使途指定寄付金を受け入れたことで、事務手続きが煩雑となった上、支援国に対する定期的な事業報告や要望があった場合の現地視察の受け入れ、引渡し時のセレモニーの実施など個別対応が必要となったこと等から、使途指定寄付金の事業の受け入れに伴う日赤の負荷は高くなった。

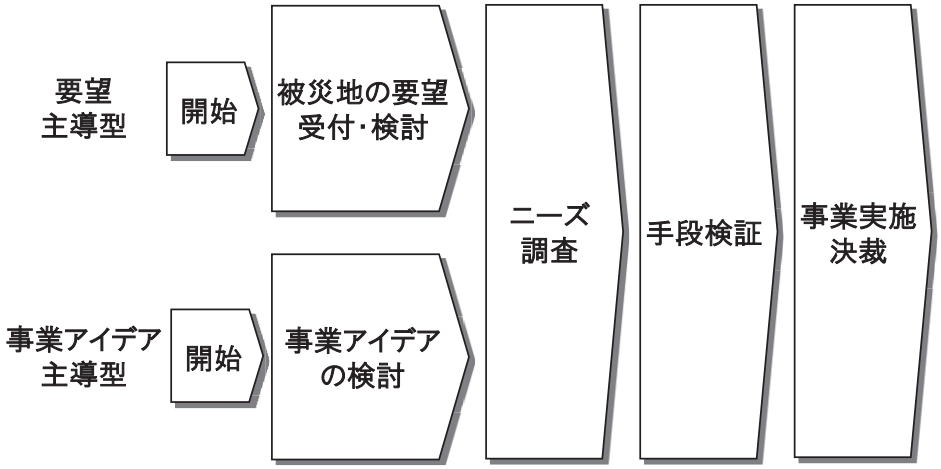
イ．事業企画

各国赤十字・赤新月社等からの支援金（海外救援金）を財源として、被災地の要望やニーズ調査に基づき復興支援事業の企画を立案し、調達先の選定後、事業を実施する。

事業の企画段階は、被災地の具体的な要望に基づいた事業企画（要望主導型の企画）と日赤の事業アイデアに基づいた事業企画（事業アイデア主導型の企画）に分けられるが、当初より県を中心とした自治体と協議を重ね、ニーズに沿った事業を構築するケースも多々あった。

要望主導型の企画としては「仮設体育館の建設支援」「コミュニティ・バスの支援」「食品放射能測定機器の寄贈」等があげられる。事業アイデア主導型の企画は「生活家電セット寄贈事業」「屋内遊び場の設置」「ノルディックウォーキング」等である。その他、県・自治体等との協議により構築した事業としては「高齢者肺炎球菌ワクチン接種費用の助成」等がある。

図表 26 復興支援事業の企画の流れ（概要）



ウ．調達・運営

事業の調達段階では、物資寄贈、ソフト支援と資金助成（補助事業）で調達方法が異なる。物資寄贈、ソフト支援では、調達の仕様書を策定するとともに被災地の要望数（調達数）を確定し、入札により調達先を選定している。

補助事業では、「東日本大震災復興支援　補助事業実施に関する事務手続き要領」を作成し、建築事業を中心に補助金の交付による支援を行っている。

事業の運営段階では、計画に基づく進捗管理、課題等への対策、事業終結への対応を行っている。

エ．会計・事業報告

毎年度、復興支援事業の状況について事業と会計報告を行っている。報告書は、国及び各都道府県へ提出するとともに、ホームページで公開している。また、各国赤十字・赤新月社に対しては、四半期ごとの進捗状況を報告している。

オ．事業の進捗管理と管理ツール

復興支援事業を確実に推進するために、個別事業及び全体を管理する仕組みとして事業基本情報シートや予算管理シートを作成して、支援事業の実施可否の検討・事業進捗会議等を行った。

（3）個別事業

東日本大震災の復興支援事業の実施内容を報告する。各事業は、以下の項目に従い整理を行っている。

✓　支援対象

事業の支援対象地域と対象者を記す。

✓　支援時期

事業の支援期間を記す。支援時期は支援形態別に以下のように定義する。

- 物資寄贈　：　支援物資の寄贈を行った期間
- サービス提供　：　被災者やコミュニティに対して日赤がサービス（役務）を提供した期間
- 資金助成　：　建築物に対する資金助成では、建物の着工から竣工までの期間、その他の助成では資金助成の交付が終了するまでの期間

✓　投入金額

平成 30 年 3 月末時点で、事業に投入された金額を記す。

✓　受益者

事業の支援を直接的または間接的に受けた人数を記す。間接的に支援を受けた人数には推計値が含まれている。

✓　事業目的／事業内容

事業の目的と支援活動の内容を記す。

ア．生活再建支援

復興に向かう被災地の人々の生活基盤づくりに貢献するため、避難所や仮設住宅での避難生活における QOL の向上につながる活動等を行った。

図表 27 生活再建支援の事業一覧

	事業名	支援形態		
		物資寄贈	サービス提供	資金助成
(ア)	避難所における熱中症対策など生活環境改善支援	○		
(イ)	生活家電セットの寄贈	○		
(ウ)	仮設住宅に対する断熱材の配布等物資寄贈	○		
(エ)	コミュニティ・バスの運行支援			○
(オ)	集会所の建築支援			○
(カ)	集会所への備品寄贈	○		
(キ)	赤十字奉仕団等による仮設住宅等訪問活動		○	
(ク)	ノルディックウォーキングの実施		○	
(ケ)	浪江町民健康調査*		○	
(コ)	避難地域住民交流会の実施*		○	
(サ)	東日本大震災復興イベントの実施*		○	
(シ)	被災者支援の赤十字健康講演の実施*		○	
(ス)	いわてこどもケアセンター施設整備			○
(セ)	高齢被災者等の口腔管理事業			○
(ソ)	漁船建造支援			○
(タ)	被災地域における救急法普及等啓発活動の実施		○	
(チ)	その他生活再建支援		○	

「*」表記の事業は、原子力災害対応分野と重複する事業

避難所における熱中症対策など生活環境改善支援



支援対象

対象地域　被災 3 県
対象者　避難所の避難者

支援時期

平成 23 年 4 月～平成 24 年 9 月

①夏場対策支援
　平成 23 年 7 月～平成 23 年 9 月
②給水設備の整備
　平成 23 年 4 月～平成 23 年 10 月
③避難所等に対する仮設シャワーの整備
　平成 23 年 9 月～平成 24 年 9 月

投入金額

合計　119 百万円

受益者（推計）

合計　約 1 万 3 千人
地域別内訳　岩手県　約 2 千人
　宮城県　約 3 千人
　福島県　約 8 千人

事業目的

避難所の生活環境を改善し、避難している住民の健康を守る。

事業内容

避難所に対して給水タンク、仮設シャワー、熱中症予防用品等を寄贈した。

合計　163 カ所（241,016 点）
地域別内訳　岩手県 63 カ所（38,461 点）
　宮城県 76 カ所（129,654 点）
　福島県 24 カ所（72,901 点）

①夏場対策支援
　各避難所に以下の夏場対策セットを寄贈した。
・熱中症予防（冷却シート、クールタオル等）
・防虫対策（虫よけネット、防虫スプレー等）
・避難所環境改善（洋服収納ケース等）
　熱中症対策として、各避難所にスポーツドリンクやお茶など清涼飲料水の配布を行った。
　各避難所の生活環境を改善するために、空気清浄機や洗濯機など電化製品を寄贈した。

②給水設備の整備
　避難所の衛生状態を改善し、感染症蔓延を防ぐために、手洗い場の環境を整備した（仮設トイレの近くに簡易水道と給水タンクを設置）。

③避難所等に対する仮設シャワーの整備
　避難所や消防署に簡易コンテナシャワーを設置し、避難者や消防団員等が身体を清潔に保つ環境を整備した。

生活家電セットの寄贈



支援対象

対象地域	岩手県、宮城県、福島県、青森県、千葉県、茨城県、栃木県、長野県
対象者	プレハブ仮設住宅入居者、被災地県の借上げた公営住宅や民間住宅等の入居者

支援時期

平成 23 年 4 月～平成 24 年 12 月

投入金額

合計	約 26,968 百万円

受益者（推計）

合計	約 32 万 4 千人
地域別内訳	岩手県　約 4 万人
	宮城県　約 12 万人
	福島県　約 16 万人
	その他　約 4 千人

事業目的

震災によって住居を失い、着の身着のまま避難した被災者の応急仮設住宅での暮らしを少しでも便利なものとするために、冷蔵庫等の日常生活で必要な家電を提供し、生活再建の基盤を整える。

事業内容

生活家電 6 点セット（洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポット）を応急仮設住宅の入居者の約 13 万世帯へ寄贈した。

合計	133,183 世帯
地域別内訳	岩手県　18,694 世帯
	宮城県　49,045 世帯
	福島県　63,617 世帯
	青森県　147 世帯
	茨城県　1,200 世帯
	栃木県　17 世帯
	千葉県　392 世帯
	長野県　71 世帯

過去の災害時に応急仮設住宅入居者に家電製品の一部を提供しており、仮設住宅で生活をスタートするための家電のニーズは高いという観点から、震災発生から 10 日後に被災 3 県のニーズや意向を確認し、応急仮設住宅入居者への生活家電製品の寄贈事業を開始した。

事業開始時点では、プレハブ仮設住宅の入居者を対象としていた。しかし、国・県の方針によって、被災地県の借上げた公営住宅や民間住宅等も災害救助法の応急仮設住宅に含められ、本事業の対象範囲も拡大した。これによって、県外避難者のために被災地県が借上げた公営住宅や民間住宅等への入居も増加し、生活家電セットの支援も全国に広がった。当初の生活家電セット要望数も 7 万世帯から 13 万世帯へ拡大し、被災者からの申請に対して寄贈を実施した。

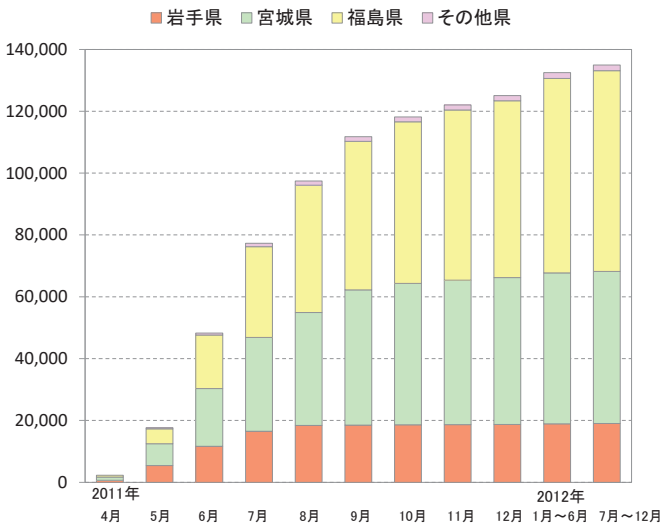
＜参考資料：背景・経緯など＞

東日本大震災による建物の被害は、警察庁集計［平成 24 年 8 月 1 日時点］によれば全壊が 130,445 戸、半壊が 264,138 戸に達する。深刻な津波被害を受けた岩手県、宮城県、福島県、茨城県、千葉県において、各県で全壊・半壊は数万戸～十数万戸にのぼる。このような被害の中で、全壊、全焼または流失によって住家を失い、自らの資力で住家を得ることが困難な者に対しては、応急仮設住宅が用意された。しかし、被害規模から応急仮設住宅数は過去に例のない規模となることが予想された。

応急仮設住宅入居者への家電の提供は災害救助法[15]による支援の対象範囲外であったが、生活再建の前提として入居者の家電のニーズは高い。過去の災害で、被災者生活再建支援法による支援金が家電等の購入費用に充てられていたことが調査から明らかになっている[16]。日赤として、過去の災害時に応急仮設住宅入居者へ電気ポット等を提供したこともあり、海外救援金を財源とした生活家電セットの寄贈に関する構想が立ち上がった。

図表 28　生活家電セット寄贈セット数（累積）

（単位：セット）



家電 6 点セットの寄贈はとても有難かった。仮設住宅の入居時点で揃っていたので、新しい場所での生活を開始することができた。

仮設住宅に入居する前後の時期では、お金をもらうよりも現物をもらう方がありがたかった。住み慣れた地域を離れたため、どこで何を買うことができるかわからなかった。

（福島県宮里仮設住宅入居者）

[15] 災害救助法（昭和二十二年十月十八日法律第百十八号、最終改正：平成二二年一二月三日法律第六五号）

[16] 内閣府「平成　22 年度被災者生活再建支援法関連調査報告書」平成 22 年 11 月

仮設住宅に対する断熱材の配布等物資寄贈



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	プレハブ仮設住宅入居者

支援時期

平成 23 年 9 月～平成 24 年 2 月

①冬場対策支援　平成 23 年 10 月～平成 24 年 2 月
②血圧計等寄贈　平成 23 年 9 月

投入金額

合計	約 98 百万円

受益者（推計）

合計	約 9 万 4 千人～12 万 5 千人
地域別内訳	岩手県　約 2 万 5 千人～3 万 3 千人
	宮城県　約 3 万 9 千人～5 万 2 千人
	福島県　約 3 万人～4 万人

事業目的

冬場対策の物品や血圧計等の寄贈によって、プレハブ仮設住宅に入居する被災者の健康維持管理を図る。

事業内容

プレハブ仮設住宅及び集会所に対して、コタツ、断熱シート、血圧計等を寄贈した。

合計	693 カ所（137,538 点）
地域別内訳	岩手県 273 カ所（49,620 点）
	宮城県 248 カ所（36,818 点）
	福島県 172 カ所（51,100 点）

①仮設住宅に対する冬場対策支援

プレハブ仮設住宅の入居者に対して結露防止・断熱シート、吸湿・反射熱敷パッドを寄贈した他、プレハブ仮設住宅に併設された集会所にコタツを寄贈した。

*ストーブ等の暖房器具は国庫負担の対象となったため、保温性を高めるグッズを寄贈した。

②仮設住宅への血圧計等の寄贈

プレハブ仮設住宅に入居している高齢者の中には、高血圧、脳疾患、心疾患の持病を抱えている人も多く、プレハブ仮設住宅の生活では、これら持病等の悪化が懸念された。

秋から冬に向けては、脳心血管疾患の危険性が増すこともあり、血圧計を寄贈することで、高齢者自ら、健康管理を行う事が出来る環境を整備した。

コミュニティ・バスの運行支援



支援対象

対象地域	宮城県、福島県
対象者	プレハブ仮設住宅入居者等

支援時期

平成 23 年 8 月～平成 25 年 3 月

宮城県　平成 23 年 8 月～平成 25 年 3 月
福島県　平成 23 年 10 月～平成 25 年 3 月

投入金額

合計	約 39 百万円

受益者（推計）

合計	300～2,400 人
地域別内訳	宮城県　100～900 人
	福島県　200～1,500 人

事業目的

被災地及び避難先における移動手段の確保により、被災者の生活基盤を整備し、自立生活に寄与するほか、点在する仮設住宅と町の中心の間にバスを運行し、住民同士のつながりを保つ。

事業内容

プレハブ仮設住宅から病院、役場、駅などを結ぶ無料バスの運行を支援した。

地域別内訳

宮城県	1 町、1 ルート（毎日）
	2 往復半／5 便
福島県	1 市、2 ルート
	（各ルート隔日／平日の運行）
	2 往復／4 便

宮城県南三陸町は、津波により市街地が甚大な被害を受け、多くの町民がプレハブ仮設住宅などで暮らしていた。旧市街地と仮設住宅を結ぶ足はなく、高校生の通学や高齢者の通院、買い物などに不便を強いられていた。そこで、これらの地域を結ぶ無料バスの運行を支援した。

福島県双葉郡大熊町は、原子力発電所事故により、会津若松市に集団移転した。しかし、プレハブ仮設住宅の建設が急を要していたことから、市街地から離れた場所に建てられたものもあり、車を持たない高齢者などは不便を強いられていた。大熊町からの「入居者の生活の足を確保してほしい」との要望を受け、コミュニティ・バスの運行を支援した。

集会所の建築支援



支援対象

対象地域	宮城県、福島県
対象者	プレハブ仮設住宅入居者

支援時期

平成 23 年 10 月～平成 28 年 8 月

①宮城県石巻市寄磯地区
　平成 25 年 11 月～平成 26 年 3 月
②福島県川内村
　平成 23 年 10 月～平成 25 年 3 月
③宮城県南三陸町戸倉地区
　平成 27 年 11 月～平成 28 年 8 月

投入金額

合計	170 百万円

受益者（推計）

合計	約 1,200～2,200 人
地域別内訳	宮城県　約 800～1,400 人
	福島県　約 400～800 人

事業目的

プレハブ仮設住宅の集会所・コミュニティセンターの建築を支援することにより、高齢者や子どもが集まり、懇談できる場所を確保し、共助体制の構築や自治組織の円滑な運営に寄与する。

事業内容

プレハブ仮設住宅に設置される集会所の建築費用の支援を行った。

①宮城県石巻市寄磯地区

東日本大震災による津波によって甚大な被害を受けた宮城県石巻市寄磯地区では、人命、家屋、倉庫、漁船等と同時に、地域のコミュニティも崩壊した。震災で被災した寄磯地区の住民の復興に関連する情報交換や健康増進、高齢者や子どもが集まって懇談できる拠点を確保するため、寄磯地区集会所の整備を支援した。

②福島県川内村

福島県川内村は、全村民が避難を余儀なくされた。支援決定時、川内村の役場機能は福島県郡山市に移転され、村民は仮設住宅等で生活を送っていたが、長期間に及ぶ避難生活の支援拠点となる施設が仮設住宅に併設されていなかったため、集会所の整備を支援した。その後、川内村帰村に伴い、集会所は平成 25 年 3 月に郡山市から川内村に移設され、現在は川内村の子どものコミュニティ施設「なかよし館」として利用されている。

③宮城県南三陸町戸倉地区

戸倉地区では地域の中核的施設である公民館と中学校が被害を受けた。長年地域に慣れ親しまれた戸倉中学校は廃校となったため、その校舎を修築・活用して、公民館を再建することとなり、その整備を支援した。

集会所への備品寄贈



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	プレハブ仮設住宅入居者

支援時期

平成 23 年 7 月～平成 25 年 3 月

岩手県	平成 23 年 7 月～平成 24 年 6 月
宮城県	平成 23 年 7 月～平成 24 年 6 月
福島県	平成 23 年 7 月～平成 25 年 3 月

投入金額

合計	約 323 百万円

受益者（推計）

合計	約 5 万 5 千～10 万 1 千人
地域別内訳	岩手県　1 万 3 千～2 万 4 千人
	宮城県　2 万 5 千～4 万 6 千人
	福島県　1 万 7 千～3 万 1 千人

事業目的

プレハブ仮設住宅の集会所・談話室の備品を整備することにより、住民の利用を促進し、共助体制の構築や自治組織の円滑な運営に寄与すること、及び AED（Automated External Defibrillator、自動体外式除細動器）の設置により、プレハブ仮設住宅入居者等が AED を使用した救命活動を行うことができる環境を整える。

事業内容

プレハブ仮設住宅の集会所に対して長机、座布団、ホワイトボード、AED 等を寄贈した。

合計	765 カ所（38,005 点）
地域別内訳	岩手県 172 カ所（8,465 点）
	宮城県 362 カ所（18,351 点）
	福島県 231 カ所（11,189 点）

プレハブ仮設住宅の集会所・談話室等に寄贈した主な備品は、冷蔵庫、テレビ、電気ポット、掃除機、ラジカセ、長座卓、座布団、長机、椅子、書類棚、ホワイトボード、AED である。これらは、対象地域の各県から要望のあった品目に基づき、選定した。

震災直後の緊急対応が一段落し、被災者の精神的なケアが課題として取り上げられた時期以降に実施した。この時期では、被災者の生活が避難所から応急仮設住宅へと移った場合に、従来の地域コミュニティの崩壊や応急仮設住宅入居者の孤立が懸念された。

このような懸念は過去の震災でも指摘されており、今回の震災対応として、プレハブ仮設住宅に集会所・談話室等が設置され、コミュニティ形成・維持の観点から積極的な活用が期待されていた。しかし、集会所・談話室等はプレハブ仮設住宅入居者による自主的な運営が原則とされており、集会所・談話室等は整備されたが、室内の備品等は整っていない状況にあった。

赤十字奉仕団等による仮設住宅等訪問活動



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	応急仮設住宅入居者等

支援時期

平成 23 年 9 月～継続中

岩手県	平成 23 年 9 月～平成 25 年 3 月
宮城県	平成 23 年 10 月～平成 30 年 3 月
福島県	平成 24 年 4 月～継続中

投入金額

合計	約 83 百万円

受益者（推計）

合計	50,426 人（1,742 回）
地域別内訳	岩手県　21,232 人（773 回）
	宮城県　4,972 人（152 回）
	福島県　24,222 人（817 回）

事業目的

臨床心理士や看護師、健康生活支援講習の指導者等が専門的知識を用いて、仮設住宅入居者のストレス解消と健康意識を高めるとともに、住民が自ら健康に留意して生活する環境を整えることで健康の維持を図る。併せて、仮設住宅等での支援活動を通じて住民同士の交流を生み、住民が相互に助け合う地域コミュニティ形成に寄与する。

事業内容

地元の臨床心理士や看護師並びに赤十字ボランティア（奉仕団）の協力を得て応急仮設住宅等を訪問し、主に以下のようなプログラムを行った。奉仕団が仮設住宅で行う炊き出しには、徳島・岡山・山形県支部等県外の奉仕団も協力している。

- こころのケア：被災者の話を傾聴
- にこにこ健康教室：血圧等の健康チェックやストレッチ体操
- 看護相談、レクリエーション、お茶会等

岩手県では、盛岡赤十字病院の全面的協力の下、社会福祉協議会や岩手県臨床心理士会等と協働し、平成 24 年は 2 か所の仮設住宅で傾聴やリラクゼーション中心のこころケア活動を行った。平成 25 年からは日赤看護師や赤十字防災ボランティア等が 23 か所の仮設住宅入居者の心情変化に沿って季節折々のミニイベントやお茶会など、こころケア活動を変化させた。また、仮設校舎が設置された学校の校庭等を利用して、地域赤十字奉仕団が炊き出しを行い、仮設住宅入居者にトン汁などをふるまっている。この炊き出しで、秋田県や岡山県の地域赤十字奉仕団の協力も得て、1 回当たり最大 300 名の規模で炊き出しを行うことができた。

宮城県では、宮城県臨床心理士会と協働し、石巻市及び女川町の避難所で、また、多賀城市の仮設住宅団地でこころのケア活動「赤十字こころとからだのホットケア」を行った（石巻市、女川町は平成 23 年内に活動終了）。地域赤十字奉仕団に加え、宮城県麗人会赤十字奉仕団、宮城県赤十字看護奉仕団、宮城県赤

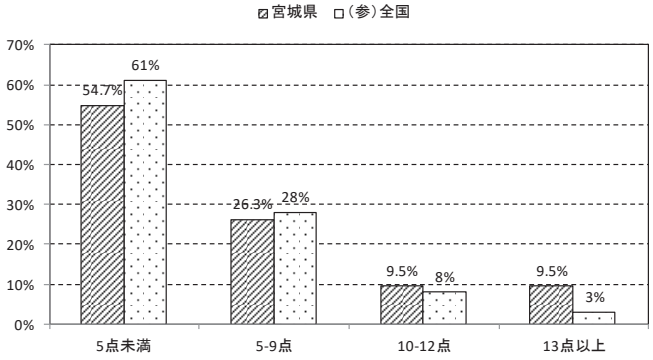
十字安全奉仕団、宮城県青年赤十字奉仕団も参加した。また、山形・徳島県支部の奉仕団も合同で活動に協力した（平成 28 年度で全活動終了）。

福島県では、仮設住宅入居者の生活習慣病や生活不活発病等を予防することを目的に、にこにこ健康教室を開催している。にこにこ健康教室では、血圧測定や体脂肪測定等健康チェックなどの日赤の健康生活支援講習を参考にしたプログラムを行っている。炊き出しでは仮設住宅を訪問し、トン汁等をふるまったほか、端午の節句に伝統料理をふるまうなど季節に応じたイベントを行っている。また、仮設住宅入居者と共同で仮設住宅団地に花を植える活動として「花いっぱい運動」も行っている。

＜参考資料：背景・経緯など＞

仮設住宅入居者の精神的不調の傾向は、過去の震災の経験からも予想されていた。仮設住宅入居者は、震災によって家族、住まい、職場等を失った喪失感、仮設住宅の限定された機能による様々な不便さ、今後の生活の見通しが見えない不安などで、精神的ストレスを抱える人が多いことが知られている。今回の震災においても、「平成 24 年度応急仮設住宅（プレハブ）入居者健康調査の結果[17]」では、重症精神障害相当の症状が全体の約 10%を占めていた。

図表 29　応急仮設住宅入居者が抱える こころの状態と全国の比較



（出所）宮城県「平成 24 年度応急仮設住宅（プレハブ）入居者健康調査の結果」より作成

仮設住宅入居者の身体機能の低下として、仮設住宅での生活に起因した生活不活発病が懸念される[18]。仮設住宅の生活では、外出回数の減少や、身の回りのことをする機会の減少が見受けられる。生活不活発病は発症すると回復が難しく、悪化すると介護が必要となるため、発症する前段階の予防が重要となる。

特に福島県では、原子力発電所の事故による放射線の影響等により若年層を中心とした福島県外への転出が起きている。そのため、震災前は同居していた家族が離散して暮らし、高齢者世帯も増加する状況にあり、生活不活発病や生活習慣病の予防等の高齢者の健康維持に関する支援がより一層求められている。

このような仮設住宅入居者の心身の健康問題を早期に発見するためには、本人とその家族だけでなく住民同士で見守り合う環境の重要性があげられる。特に高齢者は社会との接点も少なくなりがちであり、高齢者がコミュニティに参画するためには積極的なサポートが必要とされる。総務省の宮城県内の仮設住宅に入居する高齢者を対象に実施した意識調査[19]によれば、仮設住宅に入居する高齢者の社会活動への参加が低調となる傾向と相談相手がおらず社会的孤立リスクの高い住民の存在が確認されている。

仮設住宅には知らない者同士が集まって入居している場合も多く、住民同士が交流する機会が求められている。

> 地元の人が赤十字奉仕団として活動してくれているから、活動しやすい。住民も話が大変盛り上がる。宮古の人はみな雰囲気がよいが、地元の人がいなくて、盛岡市からのボランティアだけだったら、ここまで打ち解けてもらえなかっただろう。
> （宮古市仮設住宅訪問　看護師）

[17] 調査対象は、県内 10 市町（石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、岩沼市、東松島市、亘理町、南三陸町、大郷町、美里町）の管理する応急仮設住宅の入居者 15,979 世帯で、回収世帯数は 9,366 世帯であった。

[18] 厚生労働省「「生活不活発病予防の取組について」各都道府県介護保健主管部局宛事務連絡」平成 23 年 10 月 21 日

[19] 総務省「高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する行政評価・監視結果報告書」平成 25 年 4 月 9 日

ノルディックウォーキングの実施



支援対象

対象地域	岩手県、福島県
対象者	応急仮設住宅入居者

支援時期

平成 23 年 11 月～継続中

岩手県	平成 23 年 11 月～継続中
福島県	平成 24 年 4 月～継続中

投入金額

合計	約 25 百万円

受益者（推計）

合計	2,486 人（213 回）
地域別内訳	岩手県　1,658 人（172 回）
	福島県　828 人（41 回）

事業目的

応急仮設住宅入居者に体を動かす機会を提供し、運動不足の解消、健康維持・増進に寄与する。また、イベント参加を通じた応急仮設住宅入居者のコミュニティ形成に寄与する。

事業内容

応急仮設住宅の入居者を対象にノルディックウォーキングのイベントを実施している。ノルディックウォーキングは、2 本のポールを使って野外を歩くスポーツであり、一般的に健康増進効果が認められる。

① 岩手県

岩手県内のプレハブ仮設住宅入居者を対象に、ノルディックウォーキングのイベントとして、「体験会」と「交流会」を開催している。「体験会」は、プレハブ仮設住宅を 2 カ月に 1 回程度巡回し、岩手県ノルディックウォーキング赤十字奉仕団が指導しながら交流を深め、プレハブ仮設住宅周辺の散策を行っている。「交流会」は、「体験会」の参加者が交流できる場として、地域内で適した場所を選び、1 年に 2 回程度（春、秋）開催されている。また、体験会の参加者の中から希望者に対してポールを無償で貸与し、イベントが開催されない時でも、自主的にノルディックウォーキングをすることができる環境を整えている。

②福島県

福島県では、「わいわいウォーク」として実施している。仮設住宅に加え、被災地県の借上げた公営住宅や民間住宅等の入居者も対象に、自治会を通じて参加者の募集を行っている。

浪江町民健康調査



支援対象

対象地域	福島県
対象者	いわき市に避難した浪江町民

支援時期

平成 24 年 10 月～平成 29 年 3 月
（平成 29 年度より日本赤十字看護大学が継続実施中）

投入金額

合計	80 百万円
平成 24 年度	11 百万円
平成 25 年度	19 百万円
平成 26 年度	19 百万円
平成 27 年度	19 百万円
平成 28 年度	8 百万円
平成 29 年度	1 百万円*

*報告書作成に係るデータ分析・集計

受益者（推計）

合計	12,286 人（5,560 世帯）

事業目的

本事業の目的は以下のとおりである。

ア．健康状態の把握
　長期にわたり避難生活を続けている住民に対して、家庭訪問及び電話による健康調査を行い、個々人の健康状態並びに支援ニーズを把握する。

イ．医療・保健機関との連携による健康の維持
　緊急対応や継続的な観察・支援の必要な住民を把握し、住民の承諾を確認した上で医療・保健機関につなぎ、健康問題の悪化を防ぐ。

ウ．行政への協力・支援
　個別の調査結果を浪江町の健康保険課に情報提供することで、保健師業務の補佐・支援を行う。

エ．健康支援システム構築に向けての支援
　調査結果を分析し、健康状態の推移やニーズを把握することで、将来的に同町民の健康維持・増進のためのシステムを住民と行政とが連携して構築し、機能させていくための基礎資料を得る。

事業内容

①浪江町民健康調査
　いわき市に避難している浪江町民に対して、健康調査支援事業を実施している。いわき市に避難した浪江町住民の健康状態を把握する健康調査事業であり、行政が担うべき保健衛生サービスを支援した。
　健康状態の把握は、対象者への家庭訪問、もしくは電話による聞き取り調査によって進められる。原則、訪問調査は、全国の赤十字医療施設からの派遣者と、日本赤十字看護大学からの派遣者（看護職）の 2 名 1 組で行った。
　浪江町健康保険課、福島県相双保健事務所、赤十字病院、日本赤十字看護大学で事業を推進している。

②なみえ保健室でのサロン活動

平成 25 年 10 月には活動拠点を、それまでの「いわき市日赤事務所」（福島県赤十字血液センターいわき出張所）から、浪江町が開設した交流会館の 2 階に移動し、新たに「なみえ保健室」と命名、活動をスタートした。

なみえ保健室では、くつろげるスペースや子どもが遊べるスペースを設け、健康調査から得たデータをもとに「ママさんサロン」、「ヨガサロン」、「写経サロン」、「手芸サロン」の４つのサロン活動の企画・運営を行った。サロンは震災により慣れ親しんだ土地やコミュニティ等を失った町民が、周りに気兼ねすることなく安心して育児の悩みを語り合ったり、おしゃべりをしたり、子ども達を遊ばせたりする交流の場となった。

＜参考資料：背景・経緯など＞

平成 23 年 3 月に発生した原子力発電所事故に伴い、同発電所周辺の相双地区の住民の多くは周辺自治体へと避難し、現在に至るまで長期にわたっての避難生活を強いられている。中でも、相双地区に隣接し気候や環境が近いいわき市に避難する住民は平成 25 年 4 月 1 日現在で 24,000 人と多く、県内への避難のうち約 35%を占める。

このような状況下において、避難住民の心身のストレス増大、関係自治体の保健活動低下といった懸念から、厚生労働科学研究[20]である「地域健康安全・危機管理システムの機能評価及び質の改善に関する研究」の分担研究として、平成 24 年 1 月より「福島県いわき市区域に所在する東電福島第一原発周辺町村住民の保健ニーズへの対応に関する研究」を、日赤と日本赤十字看護大学が合同で実施した。

調査の結果、以下の理由から、特にいわき市に避難した浪江町住民の健康悪化が懸念された。

・浪江町は東西に長い地形ゆえに、町内を分断されるかたちで避難指示区域に指定されたため、他地区と比べて避難回数が多く避難地域が分散し、十分な行政サービスが行き渡らない状況下にあった。

・更に、浪江町は近年内の明確な帰還予定がなく、いわき市内に保健衛生サービスを提供する出張所機能もないことに加え、当時浪江町保健福祉課に所属する保健師が被災により離職したため、健康に関する適切なケアを行うことができなくなっていた。

これらの状況を踏まえ、事故後に健康状態が悪化したと思われるいわき市内の浪江町避難住民に対して適切なケアを提供するためには、まず、健康状態を把握することが必要であった。その後、健康レベルに対応したケアが提供されるよう、移転先においても行政の関与する保健衛生サービスのシステムが自立性・持続可能性をもって機能するよう健康支援システム構築のための支援も必要とされていた。

浪江町は 8 町村の中でも東西に地形が長いため、避難エリアが段階的に広がっていった。そのため、いわき、福島、二本松、郡山エリアに散り散りに避難した経緯がある。中でもいわき市への避難住民は借り上げ住宅に住む住民が多く、健康状態を把握することは多くの労力を要することが想定された。

このような浪江町固有の状況下において、健康保険課在籍の 4 名の保健師と数名の看護師では、避難住民の健康状態の把握業務はとても充足できる状況下ではなかった。特に、健康保険課の専門職が県外に避難することも多く、人不足の状況にあった。

（浪江町健康保険課）

[20] 厚生労働科学研究とは厚生労働省の研究の総称であり、「地域健康安全・危機管理システムの機能評価及び質の改善に関する研究」は厚生労働科学研究費補助金により推進されたものである。

避難地域住民交流会の実施



［出典　双葉町］

支援対象

対象地域　福島県

対象者　全住民避難の相双地区 8 町村（双葉町、大熊町、浪江町、楢葉町、富岡町、葛尾村、広野町、川内村）及び飯舘村の避難住民

支援時期

平成 24 年 8 月～平成 28 年 11 月

投入金額

合計　32 百万円

受益者（推計）

合計　4,279 人（36 回）

事業目的

全住民避難地域である相双地区のプレハブ仮設住宅及び借上げ住宅入居者に対し、同郷の住民が一堂に会することのできる交流会を開催することで、身体的、精神的ストレス解消を支援する。

事業内容

全住民避難の相双地区 8 町村から県内外に避難を余儀なくされている方々を対象に交流会を開催した。

交流会では、震災前の地域住民が集い、なつかしい友人や知人と再会し、会食をしながら、これまでのこと最近の出来事などの情報交換をして楽しいひとときを過ごした。

交流会は支部が企画し、その運営には赤十字奉仕団や保健師が協力した。

図表 30 住民交流会開催実績

	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度
実施回数	4回	8回	8回	8回	8回
参加人数	437人	1,013人	1,096人	1,168人	1,156人
被災住民	376人	909人	963人	1,038人	993人
支援者数	61人	104人	133人	130人	163人

*開催自治体は、広野町、楢葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村。

なお、上記交流会とは別に、飯舘村等が主催する「いいたて村民ふれあい集会」において、子ども向けの遊び場の支援を行った。

東日本大震災復興イベントの実施



支援対象

対象地域　　福島県
対象者　　被災者及び一般市民

支援時期

平成 24 年 8 月～平成 27 年 3 月

投入金額

合計　　約 27 百万円

受益者（推計）

合計　　15,112 人（27 回）

事業目的

多くの困難に巻き込まれ、ストレスや不安を抱えている県民に対し、映画や音楽などに触れることで、こころの健康を保ち、復興への意欲や元気を取り戻す。

事業内容

全県民を対象として、福島県内の施設・ホール等を会場とし、こころの健康を保ち、復興への意欲や元気を取り戻せるような上映会、ライブ等を開催した。

図表 31 東日本大震災復興イベント実施場所と主な内容

実施年	場所	内容
平成 24 年	福島市	映画上映会、太鼓演奏
	会津若松市	映画上映会
平成 25 年	福島市	クラシック演奏会、寄席
	伊達市	映画上映会
	本宮市	クラシック演奏会、映画上映会
	南相馬市	映画上映会
平成 26 年	福島市	クラシック演奏会
	二本松市	講演会
	郡山市	クラシック演奏会
	白河市	映画上映会
	会津若松市	映画上映会
	南相馬市	クラシック演奏会

被災者支援の赤十字健康講演の実施



支援対象

対象地域	福島県
対象者	開催地域の住民

支援時期

平成 23 年 10 月～平成 26 年 3 月

投入金額

合計	約 2 百万円

受益者（推計）

合計	921 人（11 回）

事業目的

低線量放射線の影響に関する知識や、生活不活発病、生活習慣病等の予防について学ぶことで、身体やこころの健康を維持し、被災者全員が健康に暮らす。

事業内容

低線量放射線の専門家や医師による健康講演会を 10 回実施した。

初期の健康講演会では、放射線に対する県民の不安を軽減するため、低線量放射線の影響に関するテーマと、住民が具体的に健康のために何をすべきかを考えられるテーマとした。

健康講演の講師には、ルイ・パストゥール医学研究センターから免疫学の研究者を迎えた。内容は、低線量の放射線が人体に与える影響について、客観的に説明した上で、免疫学の観点から健康的な生活を送るために住民自身でできることを紹介した。

長期化する避難生活の中で、食生活や運動習慣などの生活バランスを崩すことやストレスを原因として生活習慣病が懸念された。健康講演の内容も、低放射線が健康に与える影響と対応を中心にしたものから、生活習慣病の予防をテーマとするものへと内容を変更した。

いわてこどもケアセンター施設設備



支援対象

対象地域	岩手県
対象者	未就学児から高校生までの児童・生徒

支援時期

平成 24 年 4 月～平成 25 年 3 月

投入金額

合計	約 137 百万円

受益者（推計）

合計	約 8,000 人

事業目的

震災によって子どもが抱えたストレスを緩和するための施設を整備するとともに、子どものこころのケアを継続的に実施する仕組みを構築することで、長期にわたり子どもの心身の健康を見守り、支える。

事業内容

岩手県では、平成 23 年度に宮古、釜石、大船渡の 3 地区に「子どものこころのケアセンター（地域ケアセンター）」を設置し、被災沿岸部の被災児童を対象としてこころのケアに取り組んできた。

更に中・長期的な取り組みが必要であることから、岩手医科大学内にケアの拠点となる「いわてこどもケアセンター」を設置することになった。同センターの設置及び器具の費用を支援した。

いわてこどもケアセンター概要

［設置場所］

岩手医科大学マルチメディア教育研究棟　1 階

診察室のほかセラピールーム、プレイルーム、アクティビティルームなどを整備

［機能］

(1) 宮古、釜石、大船渡の地域ケアセンターへの医師の派遣及び診療

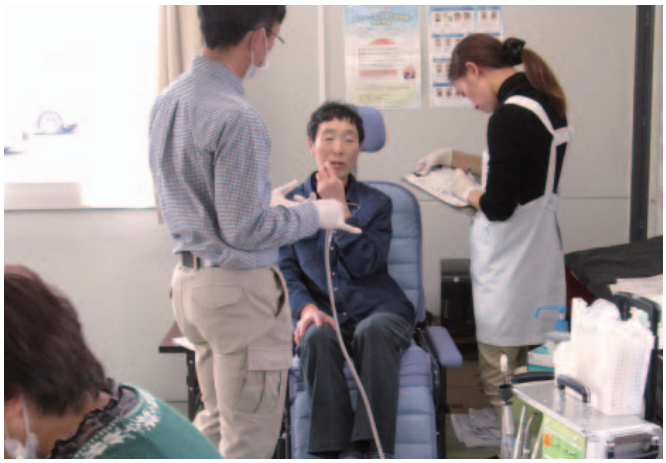
(2) 内陸部に居住する震災ストレスを抱える子どもの診察

(3) 児童精神科医の確保・育成、小児科医や支援者への研修等

［スタッフ］

精神科医、臨床心理士、保育士、精神保健福祉士など、約 20 名が常駐

高齢被災者等の口腔管理事業



支援対象

対象地域	宮城県
対象者	応急仮設住宅、老人施設及び障がい者施設等に居住する歯科治療や口腔ケアが必要な高齢者等で移動困難な者

支援時期

平成 24 年 10 月～平成 25 年 3 月

投入金額

合計	約 56 百万円

受益者（推計）

合計	約 1,000～17,000 人

事業目的

宮城県歯科医師会に対し、医療器具を支援することで、歯科医師会の実施する訪問口腔診査、訪問口腔ケア、訪問口腔指導といった活動が円滑に行われるようにする。これにより、被災地域の高齢者等移動困難者が、ストレスや免疫低下及び廃用症候群（生活不活発病）に起因する誤嚥性肺炎となることを防止する。

事業内容

宮城県の復興計画に基づき、県歯科医師会との共同で「高齢被災者の長期的口腔管理事業」（移動困難者含む）を行っている。歯科医師会は人的支援（人件費、事業経費）、日赤は物的支援（歯科用ポータブル診療ユニット等の購入費）を担当し、以下の医療機器を整備した。

図表 32　高齢被災者の口腔管理事業寄贈備品

名称	台数
歯科用ポータブル診療ユニット	11
X 線撮影装置	11
滅菌器	11
発電機	11
その他備品	11
訪問用車両	5

漁船建造支援



支援対象

対象地域　　福島県
対象者　　被災した漁業関係者

支援時期

平成 24 年 11 月～平成 25 年 7 月

投入金額

合計　　10 百万円

受益者（推計）

合計　　約 17～43 人

事業目的

被災した漁業者に対し、漁協が建造した漁船の費用を支援することで、被災者の生活の基盤を整備する。

事業内容

福島県いわき市の中之作漁業協同組合の要請を受け、被災した漁業者の生活再建のために漁船建造への支援を行った。

漁船の仕様は以下のとおりで、漁協が漁船一隻を建造し、漁業関係者はリースで使用する。

図表 33　支援漁船の仕様

用途	さんま棒受網漁業 まぐろはえなわ漁業
総トン数	199 トン
総事業費	864 百万円

福島県では地震と津波によって、多数の漁船が損壊・流出するなど水産業が大きな被害を受けた。また、東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響で、沿岸部の漁業が自粛を余儀なくされるとともに、沖合漁業についても漁価が低迷するなど、同県の漁業環境は厳しい状況に置かれている。

被災地域における救急法普及等啓発活動の実施



支援対象

対象地域	岩手県、宮城県、福島県
対象者	仮設住宅とその周辺の居住者

支援時期

平成 24 年 6 月～継続中

投入金額

合計	約 51 百万円

受益者（推計）

合計	47,459 人
地域別内訳	岩手県　1,130 人
	宮城県　42,665 人
	福島県　3,664 人

*救急法の講座受講者数

事業目的

健康リスクの高まる避難生活において、万が一の際に自らの命を守る能力を、被災者やそのコミュニティが獲得できるよう支援する。

事業内容

避難によって生活環境が変わるとともに、手狭な仮設住宅での生活が長期化することで、疾病のリスクが高まる。また、被災により高齢者のみの世帯が増え、コミュニティによる見守り機能も低下すると、急な体調変化による命の危険も高まる。

被災地域で、奉仕団による高齢者世帯への訪問活動の支援や救急法等の講習を行うことで、地域で命が守られる環境づくりを促進している。

①地域奉仕団、特殊奉仕団による地域支援の実施

地域奉仕団及び特殊奉仕団による被災地域の高齢者世帯への訪問活動等での経費を援助している。

②救急法等講習の実施

仮設住宅入居者や周辺の地域住民に対して、AED の使い方をはじめとする救急法の講習を行っている。救急法を学ぶことにより、とっさの手当や予防に役立てることができるようになる。地域として住民間で救命のための手当ができるよう支援している。

また、救急法講習の実施によって、地域の被災者や周辺住民が集まる場ができ、コミュニティや交流の形成にも役立っている。

その他生活再建支援



支援対象

対象地域　　岩手県、宮城県
対象者　　応急仮設住宅入居者

支援時期

平成 23 年 9 月～平成 24 年 5 月

投入金額

合計　　約 18 百万円

受益者（推計）

合計　　約 57,000 人

事業目的

地域住民の健康と安全が守られる環境作りを支援するため、物資寄贈を行った。

事業内容

①検診器具の寄贈

被災者の健康と安全を確保するための環境を整備するために、岩手県大槌町の保健検診センターに対し、検診用資材を整備し、地域医療保健の支援を行った。

また、仮設住宅に入居している高齢者の脳心血管疾患の予防のため、同県大船渡市保健所に血圧計を整備した。

②あんしんキットの寄贈

宮城県内 7 市 3 町の仮設住宅の独居世帯・高齢者世帯・障がい者世帯を中心に、受診・服薬情報及び緊急連絡先などを記入できる「あんしんキット」を配布した。これによって、救急時、消防等関係者が住民の受診・服薬情報等を把握して、迅速で適切な処置を行える環境を整えた。

イ．福祉サービス支援

災害の影響は弱者に大きく作用する。震災によって地域の福祉サービスの提供体制がダメージを受け、不便で不安な生活を過ごしていた高齢者や障がい者のために、福祉サービスの迅速な回復を支援し、安心して暮らせる基盤づくりに貢献した。

図表 34 福祉サービス支援分野の事業一覧

	事業名	支援形態		
		物資寄贈	サービス提供	資金助成
(ア)	介護用ベッドの寄贈	○		
(イ)	福祉車両等の寄贈	○		
(ウ)	グループホームへの備品の寄贈	○		
(エ)	社会福祉施設への介護士の派遣		○	
(オ)	福祉センターの建築支援			○
(カ)	災害公営住宅等建築支援			○
(キ)	その他福祉サービス支援	○		

介護用ベッドの寄贈



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象施設	震災で被災した要介護者を新たに受け入れた社会福祉施設

支援時期

平成 23 年 5 月～平成 23 年 11 月

投入金額

合計	約 164 百万円

受益者（推計）

合計	約 1,000～1,900 人
地域別内訳	岩手県　約 200～400 人
	宮城県　約 700～1,300 人
	福島県　約 100～200 人

事業目的

被災した要介護者を受け入れた社会福祉施設が必要とする介護用ベッドを提供し、整備された介護環境の中で、被災者が適切な介護を受けられるようにする。今回の介護環境の整備により、過酷な労働状況となっていた施設職員の負担軽減にも寄与する。

事業内容

被災した要介護者を新たに受け入れる社会福祉施設に対して、介護用ベッド一式（介護用ベッド・サイドレール・マット）を寄贈した。

各県における介護用ベッドの整備状況は、以下のとおりで、161 カ所に 959 台を寄贈した。

図表 35　介護用ベッドの整備状況

	納入場所			計
	岩手県	宮城県	福島県	
施設数（箇所）	29	109	23	161
ベッド台数（台）	205	658	96	959

被災 3 県では、沿岸部を中心に多くの社会福祉施設が地震や津波の被害により使用不能となった。この状況下、直接の被害を免れた施設では、特例措置により、定員を超えて要介護者を受け入れていた。しかし、予備のベッドを備えていた施設は殆どなく、床に直接マットレスを敷いて介護が行われるなど、要介護者が適切な介護を受けられない環境となっていた。このため、介護用ベッドの整備が求められており、社会的弱者である要介護者の介護環境を整備することが必要であると判断し、支援を行った。

福祉車両等の寄贈



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象施設	被災により福祉車両等を失った社会福祉施設及び市町村

支援時期

平成 23 年 12 月～平成 24 年 6 月

岩手県	平成 23 年 12 月～平成 24 年 4 月
宮城県	平成 23 年 12 月～平成 24 年 6 月
福島県	平成 24 年 3 月～平成 24 年 4 月

投入金額

合計	約 687 百万円

受益者（推計）

合計	約 4,200 人～8,300 人
地域別内訳	岩手県　300～500 人
	宮城県　1,500～3,000 人
	福島県　2,400～4,800 人

事業目的

失われた福祉サービスの回復を支援し、障がい者・要介護者・高齢者等が適切な福祉サービスを受けられる環境整備に貢献する。

事業内容

被災により福祉車両等を失った社会福祉施設及び自治体に対して、福祉車両等の寄贈を行った。

合計	207 カ所（338 台）
地域別内訳	岩手県 15 カ所（40 台）
	宮城県 73 カ所（145 台）
	福島県 119 カ所（153 台）

東日本大震災の津波による被害が大きかった場所では、車両の流出・故障が多数発生し、障がい者・要介護者・高齢者等に福祉サービスを提供する社会福祉施設等においても、福祉車両等を失い、在宅訪問や施設からの送迎が行えず、適切な福祉サービスの提供に支障が生じていた。そのため福祉サービスの提供が必要な高齢者、障がい者等の生活機能の低下が心配された。

これらの施設では、一時的にはレンタカーや中古車で代用してサービスの提供を継続することを検討していたが、将来的に長く利用でき、福祉サービスの質を回復できる福祉車両等を要望する声が多かった。平成 23 年 4 月に宮城県の要望を受け、岩手県、福島県にもニーズを調査し、支援を実施した。

グループホームへの備品寄贈



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象施設	仮設グループホーム

支援時期

平成 23 年 7 月～平成 24 年 4 月

岩手県	平成 23 年 7 月
宮城県	平成 23 年 8 月～平成 23 年 9 月
福島県	平成 23 年 8 月～平成 24 年 4 月

投入金額

合計	約 102 百万円

受益者（推計）

合計	約 600 人
地域別内訳	岩手県　約 200 人
	宮城県　約 300 人
	福島県　約 100 人

事業目的

岩手・宮城・福島の被災 3 県に建設された仮設グループホームの入居者が、安心して暮らせる環境づくりを行う。

事業内容

仮設グループホームに対して、大型家電などの備品を寄贈した。

合計	62 カ所（2,240 点）
地域別内訳	岩手県 22 カ所（510 点）
	宮城県 29 カ所（1,290 点）
	福島県 11 カ所（440 点）

仮設グループホームに寄贈した主な備品は、介護用ベッド、AED、テレビ、洗濯機、乾燥機、全自動洗濯機用ユニット台、掃除機、冷蔵庫・冷凍庫、電子レンジ、食器乾燥機、炊飯器、電気ポット、食器棚、ダイニングテーブル、ダイニングテーブル用椅子である。

仮設グループホームは、プレハブ仮設住宅に併設して建てられたが、室内の備品等は整っていない状況にあった。仮設グループホームが早急に開設され、入居者が安心して暮らせるために、施設内の必要な備品の寄贈を行った。

社会福祉施設への介護士の派遣



支援対象

対象地域	岩手県
対象者	特別養護老人ホーム、介護老人保健施設の要介護者

支援時期

平成 23 年 4 月～平成 23 年 7 月

投入金額

合計	約 2 百万円

受益者（推計）

合計	約 48～120 人

事業目的

被災地域における要介護者受入れ施設に対して、日赤の介護士を派遣し、人的支援を行うことで、被災地域における要介護者の受入れ環境を整える。

事業内容

被災地の社会福祉施設では、介助にあたる職員も被災するなどして、十分なサービスを提供できないところもあった。

陸前高田市と大槌町の特別養護老人ホーム、介護老人保健施設（合計 4 カ所）で支援を行った。

岩手県沿岸部の特別養護老人ホームや介護老人保健施設のうち、支援要望のあった施設に対して、日赤が運営する社会福祉施設の介護士を派遣し、入所者の食事や入浴の介助などを行った。

福祉センターの建築支援



支援対象

対象地域	宮城県
対象者	施設の利用者（高齢者、障がい者）とその家族

支援時期

平成 24 年 11 月～平成 28 年 12 月

①気仙沼市市民福祉センターやすらぎ
　平成 26 年 2 月～平成 28 年 12 月
②宮城県障害者福祉センター施設整備
　平成 24 年 11 月～平成 24 年 12 月

投入金額

合計	約 601 百万円

受益者（推計）

合計	約 50,000 人

事業目的

震災で被害を受けた福祉センターの再建を支援し、同センターを利用する高齢者や、子ども、障がい者が福祉サービスを受けられる環境を整備することで、生活不活化病の予防や、子育ての不安解消、障がい者家族の交流の機会を確保する。

事業内容

福祉センターの建設及び増改築に係る費用の支援を行った。建築支援とあわせて施設で使用する備品の整備を実施した。対象施設は以下のとおり。

①気仙沼市市民福祉センターやすらぎの建築支援
　被災前は高齢者や子どもが多く訪れ、気仙沼市内の福祉団体やボランティア団体、各種サークル等の活動を行える場所であった。また、障がい者とその家族が生活相談に訪れ、趣味や日常生活訓練を行う場でもあった。災害時は重要な避難場所となるとともに、ボランティアセンターの役割も担っていた。

②宮城県障害者福祉センター施設整備
　障がい者やその家族、ボランティア、障がい者関係団等が利用する施設で、福祉相談、日常生活訓練やスポーツ、レクリエーションのほか、会議、研修等を行う設備を有する。
　このように多くの市民に利用される施設であったため、震災後仙台市から福祉避難所として指定を受け、補修工事が必要となり、支援を行った。

災害公営住宅等建築支援



支援対象

対象地域	岩手県、福島県
対象者	震災で自宅等を失った主に高齢者を中心とする世帯

支援時期

平成 24 年 2 月～平成 30 年 3 月

岩手県	平成 24 年 9 月～平成 30 年 3 月
福島県	平成 24 年 2 月～平成 25 年 10 月

投入金額

合計	約 1,850 百万円

受益者（推計）

合計	約 320～1,900 人
地域別内訳	岩手県　約 220～1,800 人
	福島県　約 100 人

事業目的

震災により自宅等を失った高齢者に対し、生活基盤に必要な低廉な住宅賃料等による住居を提供することにより、生活の安定を図るとともに、高齢者の健康と地域コミュニティの維持を目指す高齢者向け公営住宅の整備を支援する。

事業内容

高齢者向けの公営住宅等の建設に係る費用のうち、自治体の自己負担分を資金助成する事業である。

合計	3 カ所（496 戸）
地域別内訳	岩手県大槌町災害公営住宅（452 戸）
	福島県相馬市災害公営住宅　（22 戸）
	福島県新地町被災者共同住宅（22 戸）

東日本大震災では地震、津波による流出、倒壊といった建物の甚大な被害を受け、相馬市では、全壊・半壊した建物が約 5,100 棟という被害であった。新地町、大槌町においても同様に多くの建物が被災した。

被災者の生活再建のためには、生活の基盤となる住居の整備が必須であるが、従前から居住していた場所は津波被害を受け、防災対策を講じる必要性から建築を制限している土地も多い。また、資金調達の難しさから持家再建が困難なケースも多く、特に高齢者（65 歳以上）の多くは年金の受給により生計を維持していることが多いため、経済的に自力で住宅を確保することが非常に困難である。加えて、被災した高齢者の多くは長年住み慣れた地域を離れて住むことを強いられるため、新たなコミュニティ形成の難しさから孤立・孤独化が進み、阪神・淡路大震災でも大きな問題になった、いわゆる「孤立死（孤独死）」の増加が懸念されていた。

その他福祉サービス支援



支援対象

対象地域	宮城県
対象者	県内在住の視覚障がい者

支援時期

平成 24 年 11 月～平成 24 年 12 月

投入金額

合計	約 4 百万円

受益者（推計）

合計	約 400～900 人

事業目的

福祉サービスの提供に必要な物品を寄贈することで、高齢者、障がい者、その他福祉サービスの支援を必要とする多様な被災者の生活を向上させる。

事業内容

視覚障害者情報センターに対して点字プリンター、カッティングマシーンの寄贈を行った。

東日本大震災発生以降、被災者に対して、生活再建に関する補助やサービス支援などが実施された。これらの関連する情報が伝達される中、視覚障がい者には健常者と同等の情報が確保されていないといった問題が生じた。地域や生活に関する情報提供は一義的には市町村の役割だが、宮城県内の視覚障がい者への情報提供は、その専門性や必要な設備等との関係で「宮城県視覚障害者情報センター」が役割を担っていた。

現行の情報センターが有する設備では、震災後に増大する障がい者への情報提供が十分に行えないことから、新たに機器を整備し、十分な情報提供を行える環境の整備が求められた。

ウ．教育支援

まわりの大人たちも元気にしてくれる子どもの笑顔の回復と健全な成長を支援するため、教育現場の復旧を支援するとともに、友だちと遊ぶ場や将来を見据えて視野を広げる機会を提供した。

図表 36 教育支援分野の事業一覧

	事業名	支援形態		
		物資寄贈	サービス提供	資金助成
(ア)	仮設体育館の建築支援			○
(イ)	保育園等の建築支援			○
(ウ)	放課後児童クラブ建築支援			○
(エ)	保健室への備品寄贈	○		
(オ)	学校給食備品の寄贈	○		
(カ)	授業実施に必要な用具の寄贈	○		
(キ)	スクールバスの運行支援	○		○
(ク)	通学時の交通安全対策グッズ寄贈	○		
(ケ)	サマーキャンプの実施*		○	
(コ)	被災地域における課外教室の実施		○	
(サ)	災害復興支援国際交流事業の実施		○	
(シ)	子どものキャリア教育支援		○	
(ス)	幼稚園・保育園に対するイベント実施支援		○	
(セ)	小学生に対するイベント実施支援		○	
(ソ)	中学・高校生に対するイベント実施支援		○	
(タ)	屋内遊び場（すまいるぱーく）の設置*		○	
(チ)	屋内遊び場設置支援*			○
(ツ)	その他教育備品の寄贈	○		

「*」表記の事業は、原子力災害対応分野と重複する事業

仮設体育館の建築支援



支援対象

対象地域　　岩手県、福島県
対象者　　小中学校の児童・生徒

支援時期

平成 23 年 6 月～平成 24 年 7 月

岩手県　　平成 23 年 6 月～平成 24 年 7 月
福島県　　平成 23 年 9 月～平成 24 年 3 月

投入金額

合計　　約 289 百万円

受益者（推計）

合計　　約 1,100～2,200 人
地域別内訳　　岩手県　約 900～1,700 人
　　福島県　約 200～500 人

事業目的

震災で失われた教育環境を回復し、支援対象となる学校の体育授業が滞りなく実施されるとともに、児童・生徒が適切に体を動かすことができる場所を提供し健康増進を図る。

事業内容

小中学校の仮設体育館の建設に係る費用の支援を行った。建築支援とあわせて、施設で使用する備品の整備を実施した。支援対象の学校、児童・生徒数は以下のとおりである。

図表 37 支援対象の概要

対象地域	対象の学校/児童・生徒数（開校式時点）
岩手県大槌町	大槌小学校、大槌北小学校、赤浜小学校、安渡小学校、大槌中学校の児童・生徒 735 人
岩手県大船渡市	赤崎中学校の生徒 133 人
福島県飯舘村（避難先の川俣町での建設）	飯館村の草野小学校、飯樋小学校、臼石小学校の児童約 220 人

①岩手県大槌町

岩手県大槌町は、建物に対する浸水率が岩手県内最大の 52%であり、同町の小中学校 5 校が浸水または焼失し、同校舎では授業を続けることができず、同町あるいは近隣自治体の施設を間借りし授業を行っていた。

同町教育委員会においては、被災した小中学校 5 校の仮設校舎を一箇所の敷地内に建設する計画を進めていたが、当時、仮設体育館の建設は国庫補助金対象外であり、財源の確保に苦慮していた。

②岩手県大船渡市

震災による津波の影響で、赤崎中学校校舎は 2 階床上浸水、屋内運動場も床上浸水、水泳プールも一部損壊の被害を受けた。

このため校舎が使用不能となったが、「速やかに学校を再開し正常化を図る」との観点から、大船渡中学校の校舎を活用し、平成 23 年 4 月 20 日から、学校教育を再開していた。しかし、大船渡中学校の校舎での授業実施は、学区を越えた通学や教室数の不足等、適切な教育環境の確保が難しかったため、赤崎地区内に仮設の学校施設を整備することとなった。当時、仮設体育館の建設は国庫補助金対象外であり、財源の確保に苦慮していた。

③福島県飯舘村

福島県飯舘村は、東日本大震災及び福島第一原子力発電所の事故により、平成 23 年 4 月 22 日から国の計画的避難区域に指定され、全村民が避難生活を余儀なくされた。学校施設は、福島県や伊達郡川俣町の支援を受け、川俣町内の学校施設を間借りしていたが、借用施設であるため教育環境が十分とは言えず、早期に独自の学校施設が必要であった。そこで、同町では、仮設校舎を建設する計画を進めていたが、当時、仮設体育館の建設は国庫補助金対象外であり、財源の確保に苦慮していた。

仮設体育館の整備を計画した時点では、校舎の建設と異なり、体育館の建設費は、文部科学省（文科省）の補助対象となっておらず困っていた。後になって体育館も文科省の補助対象となったが、意思決定や建設・竣工までの時間など日赤の方にスピード感があった。そのため、日赤に支援をお願いしており、良かったと感じている。

また、仮設住宅の周りには遊び場がないため、学校教育としての利用のみならず、日常的な遊び場としても解放しており、非常に効果があったと感じている。

波及効果として感じるのは、今回のような子どもへの支援により、町外に移転する家庭が減ったことと感じる。自治体としては、非常にありがたい。

（大槌町教育委員会）

保育園等の建築支援



支援対象

対象地域	岩手県、福島県
対象者	園児

支援時期

平成 24 年 7 月～平成 27 年 3 月

岩手県	平成 24 年 7 月～平成 27 年 3 月
福島県	平成 24 年 8 月～平成 24 年 11 月

投入金額

合計	約 622 百万円

受益者（推計）

合計	約 400～710 人
地域別内訳	岩手県　約 330～560 人
	福島県　約 70～150 人

事業目的

保護者が子どもを安心して預けられる保育環境の整備・充実を図ることで、住民の生活基盤を整え、住民が安定した生活を求めて他地域へと流出することを防ぎ、併せて、他地域に避難している住民の地元回帰を促す。

事業内容

保育施設の建設に係る費用の支援を行った。建築支援とあわせて、施設で使用する備品の整備を実施し、対象施設は以下のとおりであった。

合計	6 カ所
地域別内訳	岩手県 5 カ所
	福島県 1 カ所

①私立日台きずな保育園（旧名：わかき保育園、岩手県山田町）

わかき保育園は津波により全壊し、仮園舎での保育を行っていた。同保育園が立地していた場所は、復興計画では居住区とされなかったため、浸水想定区域外への移転が必要となった。

②私立大沢保育園（岩手県山田町）

大沢保育園は津波の浸水を受け、園舎が半壊し、地盤沈下のため 15 ㎝の傾きが生じた。築 50 年が経過した建物であるために補修が困難であり、同規模の震災が発生した場合には、耐震・耐火性の面から入所児童の安全が懸念されていた。

③私立吉里吉里保育園（岩手県大槌町）

吉里吉里保育園の園舎は全壊し、すべて流失したため、仮設プレハブ園舎で保育を続けており、浸水地域以外への新築移転が必要であった。

④私立広田保育園（岩手県陸前高田市）

広田保育園は、東日本大震災の津波により床上浸水し、調理室機械備品及び保育備品の一切が全壊した。広田保育園を高台に移転建設し、安心して子どもを預けられる保育園施設の整備を支援することが求められた。

⑤私立みどり幼稚園（岩手県大槌町）

みどり幼稚園は東日本大震災の津波による浸水で2階までがれきが流入して、園舎は全壊した。園舎があった場所は震災後に建築制限地域に指定されたため、県立大槌高校の施設を借りて保育を再開し、その後は山間部に仮設園舎を建て保育園を再開した。しかし、この施設は幼稚園として必要な設備の一部を欠いていること、園舎の用地が一時的な使途変更が認められただけの農地であるため、安定的な施設運営のためには制限が多いことなどから、安全かつ安心して保育が受けられる環境を復旧するため、高台に園舎を移転・新築することを決定し、園舎建築費用の一部を日赤が支援した。

⑥町立あおぞらこども園（福島県楢葉町）

福島県楢葉町は、原子力発電所の事故によって、多くの町民が町外での避難生活を強いられていた。特にいわき市には県内外の避難先から移った楢葉町民が多く避難生活をしている状況にあった。

国庫補助対象外であるこども園の園舎の建設は財源確保が問題となっていたことから、同市内に整備する仮設の園舎の建築費用を支援した。

＜参考資料：背景・経緯など＞

岩手県山田町では、保育サービスを維持するため、同町の希望により、私立わかき保育園並びに私立大沢保育園の建築支援を行い、福島県楢葉町に対しては、楢葉町立あおぞらこども園の建築支援を行った。

岩手県山田町では、今回の震災により保育施設も甚大な被害を受けた。支援対象のわかき保育園は津波により全壊し、旧国民宿舎を利用した仮園舎での保育が行われていた。同園が震災前に立地した場所は浸水想定区域とされ、浸水想定区域外への保育施設の新設、移転が求められた。大沢保育園では、園舎が津波により浸水し半壊した状態となり、更に敷地の地盤沈下が生じたため、同保育園の建て替えが求められていた。

福島県楢葉町は、原子力発電所の事故により平成23年3月12日に避難指示区域に指定され、平成24年8月10日から避難指示解除準備区域に再編されたものの、平成27年9月5日に同指定が解除されるまで、宿泊を伴う帰宅が禁じられた状態が続いていた。平成24年1月時点で、楢葉町民の約66%が県内外の避難先からいわき市へと住居を移しており、町の行政機能もいわき市におかれた。震災とそれに続く避難の長期化により損壊を受けたインフラ等の整備や除染作業が必要であるため、楢葉町民の帰町までには時間を要することが予想された。

そのような背景の下、主な避難先であるいわき市での生活基盤の確保が求められた。中でも、未就学児をもつ保護者が就労するためには、子どもを安心して預けられる保育園等の環境が必要となる。楢葉町では、避難先の会津美里町並びにいわき市で日中に子どもを預かる機能を維持していたが、市町村の支所の一部を借りた保育環境であった。楢葉町からいわき市への避難が集中し、いわき市が有する保育環境では避難者の子どもの受け入れが困難な状況となり、保育園新設のニーズが高まった。また、避難先のいわき市でも楢葉町のコミュニティの中で子育てをしたいと願う保護者も多く、楢葉町による保育環境の整備が求められた。

日赤の支援を受けたことで、早期の再建ができた。子どもを安心して預けられる保育園の環境を整えることは、保護者が就労しやすい環境を整えることにつながる。保育園は子どもを抱える被災者が、復興に向けた生活再建の一歩を踏み出すために必要な施設である。
（大沢保育園）

放課後児童クラブ建築支援



支援対象

対象地域　　岩手県
対象者　　小学校の児童

支援時期

平成 24 年 6 月～平成 27 年 3 月

①大船渡市立大船渡小学校
　平成 24 年 8 月～平成 25 年 5 月
②山田町立山田北小学校
　平成 24 年 6 月～平成 26 年 3 月
③山田町立豊間根小学校
　平成 26 年 9 月～平成 27 年 3 月

投入金額

合計　　約 447 百万円

受益者（推計）

合計　　約 70～420 人

事業目的

放課後児童クラブの建築を支援することで、放課後の児童健全育成の環境を整える。これにより、保護者が安心して子どもを預けて就労する環境を整備することで、生活再建に寄与する。

事業内容

支援対象の放課後児童クラブの建築に係る費用の支援を行った。建築支援とあわせて、施設で使用する備品の整備を実施した。

①大船渡市立大船渡小学校

震災後、学校の周辺環境や子どもの家庭事情は大きく変化した。保護者の共働きが増え、放課後の児童預かりの必要が生じた。保護者が主体となり、当初、民家を借りて大船渡小放課後児童クラブ「うみねこキッズ」を運営していたが、学校から離れていること、交通量の多い道を通らなければならなかったこと、また、恒久的な施設でなかったこと等から、学校近隣に専用の施設を建設することが求められた。

②山田町立山田北小学校

山田町では、学校施設を含む公共・公益施設が被害を受けた。同町は震災以前から放課後児童健全育成事業を実施していたが、山田北小の児童が通所していた児童館は震災後に避難所となり、一時的に学校を使っていた。その後、元の児童館で運営していたが、周囲に仮設住宅があり、十分に遊べる環境がなく、学校から離れているため、震災の経験から送迎が不要となる学校の隣接地に安全性を確保した専用施設が求められた。

③山田町立豊間根小学校

豊間根地区も同様に、放課後児童健全育成のため、専用施設が必要とされた。

保健室への備品寄贈



支援対象

対象地域	岩手県、宮城県
対象者	小中学校の児童・生徒

支援時期

平成 23 年 7 月～平成 24 年 6 月

消耗品整備	平成 23 年 7 月～平成 23 年 9 月
備品整備	平成 23 年 11 月～平成 24 年 6 月

投入金額

合計	約 23 百万円

受益者（推計）

合計	約 36,600 人
地域別内訳	岩手県　約 18,600 人
	宮城県　約 18,000 人

事業目的

震災により滅失した物品を支援することで、教育環境を整える。

事業内容

県内小中学校、高校に対して消毒液等消耗品や身長計、ベッド等の保健室備品を寄贈した。

合計	154 カ所（約 1,800 点）
地域別内訳	岩手県 92 カ所（約 1,300 点）
	宮城県 62 カ所（約 500 点）

①消毒液やガーゼ等消耗品の整備

学校施設は避難場所としても使用されており、各団体から届けられた消毒液等物品寄贈は、広く地域住民のために使用された。保健室の消耗品も備蓄分が使用されたため、早急に補充する必要があった。

②身長計等保健室器具の整備

保健室機能の早期回復のため、身長計やベッド、体重計等を寄贈した。他団体からの支援と重複しないように調整し、寄贈品・寄贈先の選定を行った。

学校給食備品の寄贈



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	小中学校、幼稚園の児童・生徒・園児

支援時期

平成 23 年 9 月～平成 24 年 8 月

岩手県	平成 24 年 3 月
宮城県	平成 24 年 3 月、平成 24 年 8 月
福島県	平成 23 年 9 月、平成 24 年 1 月

投入金額

合計	約 292 百万円

受益者（推計）

合計	約 21,000～41,000 人	
地域別内訳	岩手県	約 3,000～6,000 人
	宮城県	約 14,000～27,000 人
	福島県	約 4,000～7,000 人

事業目的

震災で滅失あるいは、避難者の受け入れにより不足した給食備品を整備し、学校給食を再開することで、児童・生徒の栄養バランスを改善する。

事業内容

教育委員会を通じ支援要請のあった学校に対し、調理機器、食器、給食運搬車等専用車、食器消毒保管庫等を整備した。

合計	16 カ所（8,933 点）
地域別内訳	岩手県 3 カ所（259 点）
	宮城県 8 カ所（1,219 点）
	福島県 5 カ所（7,455 点）

岩手県釜石市では、震災の津波被害等により、住居の流失や保護者の失業等で生徒の栄養状態の偏りも懸念されたことから、完全給食の対象を中学生まで拡大する計画をたてた。機材の老朽化などもあり、対象範囲の拡大に対応するには難しい状況にあった。

宮城県石巻市では、震災の津波被害による全壊または浸水被害等により、いくつかの給食センターが閉鎖し、稼動中の給食センターに負担が生じた。受入数の増加に伴い、既存施設の厨房機器や食器類が不足した結果、献立の内容が偏る状況が続いていた。

福島県南相馬市原町区の小中学生は、原子力発電所事故による避難勧告を受け、多くが南相馬市鹿島区の小中学校に移動して学業を続けたが、増加した児童・生徒分の食器を調達する必要が生じていた。その後、原町区の緊急時避難準備区域の解除を受け、原町区内の学校再開に向けた準備を進めたが、食器消毒保管庫が使用不能であることが判明し、整備が必要とされた。

福島県大熊町民の一部は原子力発電所事故による避難勧告を受け、多くがいわき市と会津若松市周辺に居住している。会津若松市には、大熊町の幼稚園、小学校、中学校が、分校として運営され、同市の給食センターでの受入調整が進められたが、この受け入れによる配食数の増加により、調理設備、食器、運搬車に不足が生じて、従来の配食環境にも支障がでることが予想された。

授業実施に必要な用具の寄贈



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	小中学校の児童・生徒

支援時期

平成 23 年 8 月～平成 25 年 5 月

①パソコン及びネットワーク等整備
　平成 23 年 8 月～平成 24 年 3 月
②体育用備品の整備
　平成 23 年 11 月、平成 24 年 7 月
③小学校への電子黒板寄贈
　平成 25 年 5 月

投入金額

合計	約 41 百万円

受益者（推計）

合計	約 9,600 人～11,000 人
地域別内訳	岩手県　約 7,600 人
	宮城県　約 1,500～2,900 人
	福島県　約 500 人

事業目的

震災により滅失あるいは移転先等で新たに必要となった教育備品を充当することで、十分な教育環境を整える。

事業内容

授業の実施に際し、必要となる器具を小学校に寄贈した。支援した内容は以下のとおりである。

合計	27 カ所（1,012 点）
地域別内訳	岩手県 6 カ所（104 点）
	宮城県 14 カ所（812 点）
	福島県 7 カ所（96 点）

①パソコン及びネットワーク等整備
　サーバー及びパソコンや周辺機器を含む ICT 教育環境を整備した。

②体育用備品の整備
　宮城県内の被災した小中学校には平均台など体育備品を寄贈した。岩手県大槌町の仮設体育館にはボール等を寄贈した。

③小学校への電子黒板寄贈
　電子黒板は児童・生徒の学習意欲を高め、理解を深めることに貢献すると考えられ、文部科学省主導で小学校への電子黒板の導入が進められている。
　津波被害のために、2 校ないし 3 校が統合された学校の中で、電子黒板等の整備予定がない学校へ支援を行った。石巻市、東松島市、女川町、気仙沼市の 4 市町、8 校に対して電子黒板 16 台を寄贈した。

スクールバスの運行支援



支援対象

対象地域　　岩手県、福島県
対象者　　児童・生徒及び未就学児

支援時期

平成 23 年 7 月～平成 25 年 3 月

①スクールバスレンタル
岩手県　　平成 23 年 7 月～平成 23 年 12 月
　　平成 24 年 4 月～平成 24 年 9 月

②スクールバスの運行委託
福島県　　平成 23 年 10 月～平成 25 年 3 月

③スクールバス寄贈
岩手県　　平成 24 年 1 月
　　平成 24 年 8 月
福島県　　平成 24 年 8 月

投入金額

合計　　約 202 百万円

受益者（推計）

合計　　約 220～420 人
地域別内訳　　岩手県 約 60～120 人
　　福島県 約 160～300 人

事業目的

スクールバス配備によって、被災地や避難先の児童・生徒の通学手段と安全を確保し、学業に集中できる環境を整える。また、通学時の安全を確保して、子どもの安全を心配する保護者の不安や、送迎の負担軽減に寄与する。

事業内容

支援要望のあった学校に対してスクールバスを配備した。

合計　　13 校（19 台）
地域別内訳　　岩手県 5 校（11 台）
　　福島県 8 校（8 台）

早急な支援を求められていた地域（岩手県山田町・大槌町、福島県大熊町）では、通学時の移動手段としてスクールバスのレンタルまたは運行の業務委託によって支援を開始した。しかし、仮設住宅での避難生活の長期化により、通学に不便な状況が続くと予想されたことから、安定的な通学手段の確保が求められ、スクールバスを寄贈することとした。スクールバス寄贈にあたっては、自治体を通じて、各学校の支援要望を調査し、支援先を決定した。

図表 38 スクールバスの支援自治体と支援内容

対象自治体		実施時期	支援形態	配備したバス
岩手県	山田町	平成 23 年 8 月～12 月	車両レンタル	マイクロバス（29 人乗り）6 台
		平成 24 年 1 月	車両寄贈	マイクロバス（29 人乗り）6 台
	大槌町	平成 24 年 4 月～7 月	車両レンタル	マイクロバス（29 人乗り）5 台
		平成 24 年 8 月	車両寄贈	マイクロバス（29 人乗り）5 台
福島県	大熊町	平成 23 年 11 月～平成 24 年 7 月	運行委託	大型バス（50 人乗り）2 台
		平成 24 年 8 月	車両寄贈	大型バス（50 人乗り）2 台
	いわき市	平成 24 年 4 月～平成 25 年 3 月	運行委託	大型バス 1 台
		平成 24 年 8 月	車両寄贈	マイクロバス（29 人乗り）1 台
	葛尾村	平成 24 年 8 月	車両寄贈	マイクロバス（29 人乗り）1 台 中型バス（42 人乗り）1 台
	楢葉町	平成 24 年 12 月	車両寄贈	大型バス（48 人乗り）2 台

＜参考資料：背景・経緯など＞

震災後、被災地において、被災者が入居するプレハブ仮設住宅の立地や、学校の再建場所によっては、徒歩での通学が困難となった児童・生徒が生じている。被災地での学校教育を再開するにあたり、プレハブ仮設住宅から学校までの距離の遠さや、通学路の安全性確保の問題などから、スクールバスによる通学手段の確保が必要とされていた。

児童及び保護者は元の学校に通いたい、通わせたいという思いが強い。仮設住宅はあくまでも仮住まいであり、現在の居住が学区外になった事を理由に転校することはなかなかできない。学区外の生徒を迎えに行く意味で、スクールバスは非常に貴重である。
（山田町教育委員会）

通学時の交通安全対策グッズ寄贈



支援対象

対象地域　　岩手県
対象者　　小中学校・高校の児童・生徒

支援時期

平成 23 年 8 月～平成 24 年 1 月

投入金額

合計　　約 8 百万円

受益者（推計）

合計　　約 9,100 人

事業目的

沿岸地域の小・中学生・高校生の、通学時の安全性を確保する。

事業内容

岩手県の沿岸地域の小・中・高校生などに対して、懐中電灯、反射テープ付きたすき等を37校に対して寄贈した。

合計　　32 校（約 9,100 点）

岩手県の沿岸被災地域においては、津波の被害により街灯やガードレール等の防犯・交通安全設備が損壊した。交通安全設備等の復旧目途が立たない中、がれき撤去・収集作業等のために、大型車両が頻繁に往来する中、児童・生徒が通学しており、登下校時の児童・生徒の安全が心配された。

また、冬にむかい、日没時間が早まり、児童・生徒の登下校時に運転者の視界が悪くなるほか、冬期には路面凍結等により、児童・生徒の転倒も考えられ、通学時の危険が高まると予想された。こうした状況の中、岩手県及び大船渡市の教育委員会から市内の小学校、中学校及び高等学校の児童・生徒に対して反射タスキとハンディライトの支援の要望を受けた。

サマーキャンプの実施



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	小学 5 年生から中学 3 年生の児童・生徒

支援時期

平成 24 年 7 月～平成 25 年 8 月（合計 20 回）

平成 24 年 7 月～平成 24 年 8 月（11 回）
平成 25 年 7 月～平成 25 年 8 月（9 回）

投入金額

合計	約 1,103 百万円

受益者（推計）

合計	5,788 人
地域別内訳	岩手県 672 人
	宮城県 2,535 人
	福島県 2,581 人

事業目的

未だ先行きの見えない被災地で生活する児童・生徒に対して、心身のリフレッシュに加え「将来の視野を広げるプログラム」や「仲間との協調・助け合いを学ぶ機会」を提供することにより、次世代を担う子どもたちの将来の基盤を作る。

事業内容

被災 3 県の小学 5 年生から中学 3 年生の児童・生徒を北海道留寿都村に招待し、日赤のノウハウを活用して 3 泊 4 日のキャンプを実施した。主なプログラムは次のとおり

- 車いす体験、高齢者体験
- 体験を通じた国際理解、環境問題、食育
- 乗馬、クライミング、渓流釣り、酪農体験、レザークラフト
- サマーキャンプの財源となった支援国の国旗を用いたオリエンテーリング
- 10 年後の自分への手紙

①10 年後の自分への手紙

キャンプでは 15 名程度のグループに分かれ、3 日間の行動をともにした。グループミーティングは第 1 日目から 3 日目まで毎晩実施し、初日は各人の自己紹介を兼ね、キャンプへの参加を通じて達成したい目標を話し合い、グループ内の共有を実施。2 日目は一日の振り返りを行った。最終日は、3 日間の活動を振り返った上で、10 年後の自分に向けた手紙をそれぞれが記した。10 年後の自分に向けた手紙はタイムカプセルとして事業会社が預かり、10 年後に参加者の手元に届く事となっている。参加児童・生徒が未来の自分を想像し、未来の自分に語ることで将来に向けた歩みの一歩とする。

②救急法・生活支援講習

キャンプでは、心肺蘇生や三角巾を使った止血法等に関する救急法講習会を実施した。この講習会は日赤が全国で展開している講習会を小中学生向けにアレンジしたものであり、講師は日赤の救急法指導員等が務めた。

③オリエンテーリング

キャンプ会場の山野を利用してオリエンテーリングを実施した。オリエンテーリングのチェックポイントには復興支援活動の原資である海外救援金の拠出国 100 カ国の国旗と国名が記されており、予め配られたチェックシートに描かれた各国の国旗に、対応する国名を記入することで、チェックポイントの通過を確認した。オリエンテーリング終了後、児童・生徒に対して、「オリエンテーリングの際にチェックポイントでチェックした国々は東日本大震災後、日本に救援金を寄せた国である」ことを説明し、キャンプはこの国々からの支援を財源とするものであることや、他国の災害時に自分ができることを考え行動に移すことの大切さについて説明を行った。

④視野を広げるプログラム

2 年目のサマーキャンプでは、子どもの視野を広げるプログラムとして「国際理解」「環境問題」「食育」「視覚障がい理解」といったテーマに沿った学習を提供した。

講師は外部から専門の教育スタッフを招いたほか、視覚障がい理解のプログラムでは、日赤の視覚障がい者向け社会福祉施設に勤務し、自身も視覚障がいを持つ職員が講師となって、プログラムを実施した。

各プログラムは遊びも取り入れた内容とすることで、子どもの興味を引く工夫を行った。

参加する子どもの年齢に幅があることから、小学生でも理解できるが中学生も満足するものとなるよう留意し、プログラムを考えた。

＜参考資料：背景・経緯など＞

震災は被災地の子どものこころに大きな影響を与えた。例えば文部科学省の報告書[21]では、保護者や教員に対するアンケート調査を行い震災前と比較して「よく甘えるようになった」、「物音に敏感になったり、イライラするようになった」など、震災前と異なる子どもの様子を観察している保護者が多いとの調査結果[22]が得られている。

不安を抱える子どもに対する援助として、特に重篤な症状を示す子どもに対しては小児精神科や臨床心理士などの専門医療機関が精神医学的診断に基づく治療を行う必要がある。一方で、重篤な症状を見せない子どもに対する支援は行われない場合が多いが、子どもは一見元気そうに見えてもストレスを抱えている場合もあり、より多くの子どもに対して、予防的なストレス軽減の支援を行うことに意義が認められる。

[21] 文部科学省「平成 24 年度非常災害時の子ども心ケアに関する調査報告書」平成 25 年 7 月

[22] 調査実施時期は平成 24 年 5 月、有効回答数は 335,784 件（対象となった青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉の国公私立幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校に子どもを通わせている保護者の総数。うち岩手県約 4 万人、宮城県約 7 万人、福島県約 6 万人が回答）

被災地域における課外教室の実施



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	小中学校、高校の児童・生徒

支援時期

平成 23 年 8 月～平成 29 年 7 月
*主に夏季の開催

投入金額

合計	約 17 百万円

受益者（推計）

合計	747 人	
地域別内訳	岩手県	184 人
	宮城県	454 人
	福島県	29 人
	その他県	80 人

事業目的

青少年赤十字（以下、JRC）活動で培われたノウハウや人脈等を生かして、被災地の青少年に対して課外授業のプログラムを提供し、参加者の心身のリフレッシュを図る。

事業内容

小中学校、高校に対して課外教室の実施を支援している。

合計	14 回	
地域別内訳	岩手県	6 回
	宮城県	6 回
	福島県	1 回
	その他県	1 回

①わんぱく・元気スクール（宮城県）
県内に居住する被災児童を対象に、集団自然体験教室を開催、被災児童同士の交流を図る。集団自然体験教室の運営には、高校生 JRC メンバーがリーダーとして参加し、プログラムを実施した。

②JRC 青空教室（岩手県）
陸前高田市、大船渡市の JRC 加盟校の小学 1 年生から中学 3 年生までの仮設住宅に居住する児童・生徒を対象に屋外の遊び場を提供した。

③青少年赤十字トレーニングセンター
（岩手県、福島県）
県内の高校生代表を集め、生徒のリーダーとして必要な知識・技術の習得と相互の交流を行った。また、赤十字の基本原則や国際人道法などを学ぶことで、青少年赤十字の精神を身につけ、行動できる青少年の育成を目指す。

④交流の集い（福井県）
福井県内で避難生活をしている小・中・高校生を対象に、ゲームや福井県の紹介等を行うプログラムを実施する。グループでの体験活動を通して、参加した被災者が、他県での生活の不安を少しでも解消する助けとする。

災害復興支援国際交流事業の実施



支援対象

対象地域	宮城県、福島県
対象者	中学校・高校の生徒

支援時期

宮城県	平成 24 年 8 月～平成 29 年 8 月
福島県	平成 25 年 8 月～継続中

*主に夏季の開催

投入金額

合計	約 36 百万円

受益者（推計）

合計	113 人	
地域別内訳	宮城県	67 人
	福島県	46 人

事業目的

被災地域に居住する青少年を海外へと派遣することで、国際理解を深める他、今後の成長の糧としてもらう。交流校の生徒と、震災や洪水の経験等を共有することで、今後の防災や減災意識の高まりにつなげる。

事業内容

県内中学校、高校に対して災害復興支援国際交流を行った。

合計	11 回
地域別内訳	宮城県 6 回（派遣 4 回、受入れ 2 回）
	福島県 5 回（派遣 4 回、受入れ 1 回）

①宮城県

宮城県内中学生、高校生から対象者を選出し、タイ国視察とタイ国青少年との交流を実施した。

タイ国の交流校生徒との間で、災害対応や復興に関するディスカッションを行った。参加した青少年の経験を各学校で共有することで、参加した青少年以外にも国際理解を深めた。

②福島県

福島県内中学生、高校生から対象者を選出し、フィリピン国視察とフィリピン国青少年との交流を行った。フィリピン国の交流校生徒との間で、災害対応や復興に関するディスカッションを行うとともに、参加した青少年の経験を各学校で共有を図った。

こどものキャリア教育支援



支援対象

対象地域	岩手県
対象者	小学校、中学校、高校の児童・生徒

支援時期

平成 25 年 7 月～継続中

投入金額

合計	約 3 百万円

受益者（推計）

合計	430 人（7 回）

事業目的

被災地の小学校、中学校及び高校の児童・生徒に対し、職業体験やワークショップを実施することで、勤労観や職業観を育むとともに、児童・生徒が、主体的に進路選択を行うことができるようにする。

事業内容

沿岸地域の中学校、高校に対して職業体験やワークショップを 5 回行った。また、小学校の児童に対し、職業体験の出張講座を実施した。

文部科学省では、職場での体験を通じて、子どもの職業観の醸成や、主体的な進路選択につながるとして、子どもの成長に応じた職場体験の実施を推奨している。岩手県の公立中学及び高校では、震災前から全国と比較しても高い割合で、職場体験を実施していたが、震災後、沿岸部では受入先の企業が被災し、生徒の職場体験の実施が困難な状況にあった。

そこで、沿岸地域の中学校、高校の生徒に対して、盛岡赤十字病院での職場体験の機会を提供した。職場体験では、医師（手術室）、看護師（一般病棟、産科、外来、手術室等）、臨床工学技士、理学療法士、薬剤師、放射線技師、臨床検査技師の協力を得て、7 部門 15 カ所で生徒の受け入れを行った。盛岡赤十字病院での体験を通じ、参加した生徒が職業観を醸成することや、主体的な進路選択を行うためのきっかけ作りを行った。

小学生に対しては、特別養護老人ホームの職員が、職業体験の出張講座を実施した。出張講座では、「車椅子操作」や「高齢者疑似体験」といったプログラムを実施した。「車椅子操作」では、生徒がペアになって操作と乗車を行い、車椅子操作の難しさや利用者の恐怖感を体験した。「高齢者疑似体験」では、重りやゴーグルを付け、高齢者が感じる身体の不自由さを体験し、介護職への興味を抱くきっかけ作りを行った。

幼稚園・保育園に対するイベント実施支援



支援対象

対象地域	岩手県、福島県
対象者	園児・児童

支援時期

平成 23 年 6 月～平成 24 年 3 月

①健康安全教室
　平成 23 年 6 月～平成 24 年 3 月
②遠足支援
　平成 23 年 9 月～平成 24 年 3 月
③移動映画館
　平成 23 年 12 月～平成 24 年 3 月

投入金額

合計	約 3 百万円

受益者（推計）

合計	約 750 人
地域別内訳	岩手県　約 600 人
	福島県　約 150 人

事業目的

園児・児童にレクリエーションの場を提供し、精神的な安定を促す。レクリエーションに加えて熱中症対策など予防法を教え、事故を防止する。

事業内容

①健康安全教室
　対象施設児童・生徒に対して熱中症予防を楽しく学べる講習を実施した。あわせて、保護者に対する講習会も実施した。

②遠足支援
　公園等で参加者同士の交流につながるようなレクリエーションを実施した。

③移動映画館
　支援対象施設において映画上映を実施し、あわせて風邪予防などの講習を実施した。

小学生等に対するイベント実施支援



支援対象

対象地域　　岩手県、福島県
対象者　　園児・児童

支援時期

平成 24 年 6 月～継続中

投入金額

合計　　約 45 百万円

受益者（推計）

合計　　約 39,200 人
地域別内訳　　岩手県　約 190 人
　　福島県　約 39,000 人

事業目的

子どもの心理状態発露を適切に認知する活動を通じて、災害後のストレスを緩和する他、イベントの中で得られる子どもの自己効力感を醸成する。

事業内容

小学生等を対象とするイベントを実施した。
合計　　82 回

①被災学校支援

福島県では、震災、原子力発電所事故で被災・移転を余儀なくされた小学校でミュージカルの鑑賞会や創作劇の上演等のイベントの開催や、合宿実施の支援を行った。

図表 39 支援実績

実施年度	実施回数	対象地域
平成 24 年度	1 回	いわき市
平成 25 年度	10 回	飯舘村、伊達市、いわき市、南相馬市、相馬市、楢葉町、富岡町、須賀川市、いわき市
平成 26 年度	16 回	田村市、伊達市、葛尾村、双葉町、浪江町、広野町、飯舘村、川俣町、楢葉町、南相馬市、須賀川市、いわき市、富岡町
平成 27 年度	14 回	葛尾村、南相馬市、双葉町、田村市、広野町、飯舘村、楢葉町、浪江町、田村市、川俣町、富岡町

②アート教室の開催

日赤千葉県支部と千葉県立美術館が協働で、「こころの健康維持」に視座をおいた子ども向け美術教室（ワークショップ）を岩手県と福島県で合計 10 回開催し、約 400 人の園児・児童が参加した。

スタッフには美術教員を目指す千葉大学院生や成田赤十字看護専門学生、諏訪赤十字病院の臨床心理士等も参加した。

③大震災・復興をテーマとした青少年赤十字　詩・100 文字作品募集

いのち、健康、大震災、復興等のテーマについて、詩や 100 文字作品を募集した。テーマを与え、子どもに考えさせることを通じて、生徒が頭の中で感じている「不安」「悩み」等を、文章に表現し外に表出することで、震災を乗り越える契機とした。また、作品集を作成し県内全 JRC 加盟校に配るほか、優秀な作品は表彰を行った。

中学・高校生に対するイベント実施支援



支援対象

対象地域　　福島県
対象者　　中学・高校の生徒

支援時期

平成 24 年 7 月～継続中

投入金額

合計　　約 45 百万円

受益者（推計）

合計　　約 18,000 人
*参加者計

事業目的

被災校の生徒たちに音楽などに直接触れる機会を設け、縮小・削減されている学校行事への支援を行うことでストレス等を解消し、学校生活をより豊かなものにする。

事業内容

震災、原子力発電所事故で被災・移転を余儀なくされた高校等において文化祭等の学校行事で上映会やライブ等のイベントを開催した。

合計　　91 回

①東日本大震災復興イベント（被災校支援）

仮設校舎で授業を行っている学校を対象とした。仮設校舎では、文化祭など基本的な学校行事も制限されている学校も多い。

小高工業高校の 50 周年イベントではサックスプレイヤーによる演奏会を開催した。同校では被災して解散したブラスバンド部を復活させたいとの思いから、サックスの演奏会が決定された。

②大震災・復興をテーマとした青少年赤十字　詩・100 文字作品募集

いのち、健康、大震災、復興等のテーマについて、詩や 100 文字作品を募集した。テーマを与え、子どもに考えさせることを通じて、生徒が頭の中で感じている「不安」「悩み」等を、文章に表現し外に表出することで、震災を乗り越える契機とした。また、作品集を作成し県内全 JRC 加盟校に配るほか、優秀な作品は表彰を行った。

屋内遊び場（すまいるぱーく）の設置



支援対象

対象地域	福島県
対象者	未就学児

支援時期

平成 24 年 2 月～平成 25 年 12 月

平成 24 年 2 月～12 月
平成 25 年 7 月～12 月

投入金額

合計	約 342 百万円

受益者（推計）

合計	86,584 人	
内訳	子ども	53,538 人
	保護者等	33,046 人

事業目的

放射線の影響に対する不安により屋外に出られず、運動不足あるいは精神的負担を抱える未就学児に対して、身体を動かすことができる場を提供することで精神的ストレスの解消と運動能力の維持・向上の一助とする。

事業内容

福島県内在住の未就学児に対し、公共施設等を利用して、身体を動かす活動ができる場を期間限定で提供したイベント企画・運営事業である。

合計　福島市や郡山市など県内 6 市町（延べ 13 回）

屋内遊び場は 10 時～16 時の時間帯で開催され、常設のプレイグランドやステージイベントを実施した。プレイグランドでは、巨大エア遊具、ボールプールやサイバーホイールなどの遊具を設置し、ステージイベントでは体操教室や読み聞かせ・手遊び歌、土日にはゲストを招待した特別プログラムが行われた。初年度提供したプログラムは、体を動かすことが中心となったが、2 年目以降は、知育プログラムも取り入れて、子どもの成長を促す内容とした。

東日本大震災により、福島県においては地震・津波被害に加えて、福島第一原子力発電所の事故による放射性物質の拡散などの原子力災害が発生した。放射性物質による大気、土壌の汚染が懸念され、教育現場では屋外活動が制限されることとなった。その後、国や自治体は空間線量が高い学校を対象に校庭等の土壌の除染に取り組んだ。

しかし、除染の計画は長期的なものであることや除染が進んだ段階でも不安を抱える保護者の意向等で子どもの屋外活動は制限されてきた。その結果、子どもの体力低下が問題視されるようになった。

小中学校では一定の対応がなされるようになったが、未就学児に対する対応は必ずしも十分ではなかったため、本事業は未就学児が体を動かす機会を提供するために実施した。

屋内遊び場設置支援



支援対象

対象地域	福島県
対象者	国見町、周辺地域（福島市、二本松市、伊達市等）居住の未就学児・児童

支援時期

平成 25 年 7 月～平成 25 年 9 月

投入金額

合計	約 20 百万円

受益者（推計）

合計	12,749 人

事業目的

子どもが身体を動かして遊ぶ機会を確保し、子どもの身体能力の向上や精神的ストレスの解消を図る。また、保護者に対しても、子どもを安心して遊ばせることができる環境を提供する。

事業内容

屋内遊び場の設置と遊具の整備に係る費用の一部を支援した。日赤が支援した施設の概要は以下のとおり。

「くにみももたん広場」の設備概要

- 延床面積　：420 ㎡
- 設置遊具　：エアトラック
  エアキャッスル
  サイバーホイール
  ボールプール
  スライドキャッスル
  ロールプレイゾーン
  ベビーゾーン

福島県では放射線の影響を極力排除する教育現場の指針と保護者の不安から、子どもの屋外での活動が制限されてきたため、身体的能力の低下が懸念されている。

日赤では、平成 24 年 2 月から仮設の屋内遊び場（すまいるぱーく）を設置し、未就学児に対する遊びの場を提供してきた。しかし、体育館等を利用した仮設のもので、期間も短く、保護者や教育現場からは常設の遊び場の設置を求める声が強かった。

国見町が遊び場として準備した、既存の体育館施設に屋内遊具を設置することで、常設の遊び場を作り、子どもが体を動かす環境を整備した。設置した国見町は、近隣の伊達市や二本松市からも通いやすい場所にある。

その他教育備品の寄贈



支援対象

対象地域　　被災 3 県

支援時期

平成 23 年 11 月～平成 24 年 5 月

①サッカージャージの寄贈
　平成 23 年 11 月～平成 24 年 5 月
②復興支援学生寮への支援（生活家電・家具）
　平成 24 年 3 月

投入金額

合計　　約 39 百万円

受益者（推計）

合計　　約 3,800～4,000 人
地域別内訳　　岩手県　約 1,000～1,200 人
　　宮城県　2,500 人
　　福島県　300 人

事業目的

　被災地域の子どもに元気を与えるとともに、教育環境を整える。

事業内容

　サッカーチームに対してサッカージャージ、AED 等を寄贈し、学生寮には生活備品を寄贈した。

合計　　214 団体（3,829 点）
地域別内訳　　岩手県 62 団体（968 点）
　　宮城県 129 団体（2,542 点）
　　福島県 23 団体（319 点）

①サッカージャージの寄贈
　TAKE ACTION FOUNDATION と共同し、サッカーを通じて子どもに元気を与えることを目的に、津波被害のあった沿岸地域のサッカーチームへ練習用サッカージャージを寄贈した。また、安全にサッカーの練習などを行える環境を整備するため、サッカーチームに AED を寄贈した。

②復興支援学生寮への支援（生活家電・家具）
　復興支援学生寮の入居者が学生寮で使用する生活家電・家具を支援した。復興支援学生寮は進学で盛岡市に転入する学生のために整備された施設である。震災後、進学のために盛岡市に転入する学生にとって、生活備品の購入が重い負担となっており、今回の支援によって学生の経済的負担の低減を図った。

エ．医療支援

被災地域では地震や津波の影響で地域の医療機関も甚大な被害を受けた。特に宮城県沿岸部は津波による被害が大きく、医療機能の多くが損壊したことから、失われた医療機能や医療供給体制の早期回復のため、医療インフラの復旧・復興を支援した。

図表 40 医療支援分野の事業一覧

	事業名	支援形態		
		物資寄贈	サービス提供	資金助成
(ア)	石巻気仙沼医療圏再構築			○
(イ)	福島赤十字病院の機能強化*	○		○
(ウ)	ホールボディカウンター等の寄贈*	○		
(エ)	食品放射能測定器の寄贈*	○		
(オ)	高齢者肺炎球菌ワクチンの予防接種		○	
(カ)	赤十字原子力災害情報センターの設置*			○
(キ)	福島赤十字病院の建築*			○
(ク)	その他医療支援	○		

「*」表記の事業は、原子力災害対応分野と重複する事業

石巻気仙沼医療圏再構築



支援対象

対象地域	宮城県
対象者	宮城県石巻医療圏（石巻市、東松島市、女川町）、気仙沼医療圏（気仙沼市、南三陸町）内の住民

支援時期

平成 23 年 4 月～平成 28 年 5 月

投入金額

合計	約 9,988 百万円

受益者（推計）

合計	約 13,000～84,000 人

事業目的

石巻・気仙沼医療圏の失われた医療機能、医療提供体制を早期に回復し、再構築することで地域住民が安心して医療サービスを受けることができる基盤を整備する。

事業内容

医療圏の再構築に向けて、実施した支援は医療機関の建築、増改築、改修に対する資金助成である。資金助成とした主な要因は、施設の建築、必要な医療機器の仕様決定、調達先事業者の選定は現地が担うことが重要と考えた点である。補助金の交付に際して、関係各所との事前調整及び整備計画の精査等を実施し、以下の施設へ支援を行った。

① 仮設石巻市夜間急患センターの整備
② 石巻赤十字病院の仮設病棟の整備
③ 女川町地域医療センター（旧女川町立病院）の復旧・改修
④ 災害医療研修センター（石巻赤十字病院）
⑤ 公立南三陸仮設診療所の整備
⑥ 南三陸病院・総合ケアセンター南三陸（旧公立志津川病院）
⑦ 気仙沼市立本吉病院

石巻・気仙沼医療圏の失われた医療機能、医療提供体制を早期に回復し、再構築を図ることで地域住民が安心して医療サービスを受けることができる基盤整備が求められていた。そのためには、地域内に存在する個々の医療機関の復旧・再建を進め、地域の医療連携体制を回復させる必要があり、宮城県の計画に沿った地域全体を包含する支援計画とした。

石巻医療圏においては、石巻赤十字病院が一次救急の多くを引き受ける状況に陥り、本来の高度救急医療機能が低下していた。このため平成 23 年度は、一次救急を担う医療機関に対し、優先度を高く支援することが重要とされた。気仙沼医療圏においては、南三陸町唯一の病院である公立志津川病院が全壊し、その代替機能の確保が特に必要とされた。

①仮設石巻市夜間急患センターの整備

従前の石巻市夜間急患センターは東日本大震災の津波被害により 1 階が冠水した。その結果、診療所及び医療機器が使用不能となり、一次救急医療機関としての機能を完全に失った。影響は、地域の中核病院である石巻赤十字病院にまで及び、夜間時に一

次救急を要する患者が同病院に集中することで、同病院本来の高度救急医療機能の低下を招く状態となっていた。この状況から、夜間時の一次救急を必要とする住民のニーズに応えるべく、夜間急患センターを早期に再開させることが急務であった。

平成 23 年 7 月に石巻市より支援要望を受け、同年 11 月に竣工し、平成 23 月 12 月より診療が開始されている。

②石巻赤十字病院の仮設病棟の整備

石巻赤十字病院は、地域の中核病院である石巻市立病院が津波により壊滅的な被害を受けたことにより、石巻医療圏内の入院機能の補完を求められた。また、石巻市立病院に勤務していた医療従事者の雇用確保と流出防止を図るためにも仮設病棟の整備が必要とされた。

平成 23 年 9 月に仮設病棟の整備に対する支援を決定し、同年 10 月に建設を開始した。平成 24 年 2 月に竣工し、同年 3 月より診療が開始されている。

③女川町地域医療センター（旧女川町立病院）の復旧・改修

女川町唯一の医療機関として残った女川町立病院は、女川町により医療機能復旧を第一義として平成 23 年 4 月から応急復旧工事が実施された。同時に、地域における高齢化の進展により、医療と介護の一体的施設へと機能転換が必要であったことから、改修工事も進められた。同年 10 月には女川町地域医療センターへと改称し、平成 24 年 3 月に改修が完了した。同年 4 月より全館が正式に使用開始されている。

平成 24 年 1 月に支援要望を受け、支援を行った。

図表 41 女川町立病院の復旧・改修の状況

時期	震災前（平成 23 年 3 月）	改称時（平成 23 年 10 月）	改修終了時（平成 24 年 3 月）
名称	女川町立病院	女川町地域医療センター	女川町地域医療センター
病床数	一般 50 床、療養 48 床	診療所 19 床、老健 50 床	診療所 19 床、老健 100 床

④石巻赤十字病院北棟・災害医療研修センターの建築

石巻赤十字病院は、救急・重症患者の増加及び既存施設の狭隘化による業務効率や勤務環境の低下への対策として、新棟の増築を計画していたが、東日本大震災により、一時計画を中断していた。そのため、計画のあった救急医療・重症治療に加えて、災害医療機能を強化、並びに被災地域で不足・未応需の医療機能を補完するために増築棟（北棟）を整備することとし、平成 25 年 10 月から建築を開始し、平成 27 年 7 月に竣工、同年 10 月から診療を開始した。

また今回の災害医療への対応実績を踏まえ、同院に災害医療の基礎的研究や災害対応のシミュレーション訓練、更には災害医療データの蓄積や研究を行うため平成 25 年 10 月から災害医療研修センターの整備を進め、平成 27 年 3 月に竣工し、同年 5 月から供用を開始した。同センター内には津波で被災した石巻赤十字病院の看護師養成施設（石巻赤十字看護専門学校）が再建計画をまとめ、施設整備を行った。

⑤公立南三陸仮設診療所（公立志津川病院）の整備

南三陸町においては、東日本大震災により、町内の医療機関全て（1 病院、6 診療所）が全壊及び流出し、町民への医療提供が不可能な状態であった。町内唯一の病院である公立志津川病院も津波により全壊し、医療機能の全てを失った。

平成 23 年 4 月から、公立志津川病院は、イスラエル医療チームが使用していたプレハブを利用して診療を再開した。しかし、そのプレハブは緊急対応として建設されたものであり、狭隘な上、長期の利用を想定して建築された設備ではないことから、新規に建替えが必要とされた。

このような状況から、第 2 回宮城県地域医療復興検討会議全体会議において、南三陸町の仮設診療所の建替えが緊急性の高いものとして認識され、支援要請を受けた。平成 23 年 11 月より建設が開始され、平成 24 年 3 月に竣工、同年 4 月より診療が開始された。

⑥南三陸病院・総合ケアセンター南三陸（旧公立志津川病院）

宮城県沿岸部にある南三陸町唯一の病院だった公立志津川病院は津波の被害で全壊した。外来診療は南三陸町の仮設診療所（上記⑤）で、入院診療は35キロメートル離れた隣市の登米市米山の旧よねやま病院を借用して実施している状況だった。

南三陸町では、復興のシンボルとして地域住民が安心して生活するための拠点となる病院及び保健・福祉施設の整備を早急に行う必要があった。そこで介護、保健福祉の拠点を併設した「南三陸病院・総合ケアセンター南三陸」の整備を支援した。

同施設は、平成27年10月に竣工し、同年12月から開設した。

⑦気仙沼市立本吉病院の改修

東日本大震災によって本吉病院の1階部分は全損し、2階病棟を救護所として活用したが、被災後に増加した多くの患者に十分対応できる状態ではなかった。また、市立本吉病院は本吉地区唯一の医療機関であり、他の医療機関で受診するには気仙沼市街地等に車で1時間以上かけて通う必要があり、本吉病院の施設及び医療機器の整備が求められていた。

平成24年8月に病院1階の改修が完了し、平成25年3月に医療機器が整備された。

＜参考資料：背景・経緯など＞

東日本大震災により、被災地域では医療機関も大規模な被害を受け、特に宮城県沿岸部は震災後の津波による被害が大きく、医療機能の多くが損壊した。宮城県では失われた医療機能や医療提供体制の早期回復、将来を見据えた医療インフラの復興を進めるべく、平成23年5月に宮城県内の医療団体、大学及び自治体からなる「宮城県地域医療復興検討会議」が発足された。その後、平成23年9月に6つの「短期的課題」と3つの「中・長期的課題」が整理され、地域医療復興の方向性が示された。

宮城県石巻市に地域の中核病院である石巻赤十字病院を有していたこと、石巻周辺は特に津波の被害が甚大で医療機関の損壊も大きく、かつ死傷者数も極めて多かったことなどから宮城県の計画に沿う形で石巻及び気仙沼周辺の医療インフラの復旧・復興を支援することとした。発災直後より宮城県と協議を行い、医療機能、医療提供体制の早期回復を担うべく、地域医療復興の方向性における短期的課題の「(2) 仮設診療所等の設置」、「(3) 入院（仮設）病床の確保」に相当する支援を中心に行うこととなった。なお、日赤では短期的課題の(1) 医療救護班の確保、(4) こころのケア、保健活動、介護支援等の体制整備に資する活動も別途実施しており、直接の支援ではないが、(5) 医療従事者の雇用確保と流出防止策、(6) 医療機関早期再開に向けた対策に資する活動も行っている。

図表 42　地域医療復興の方向性（平成23年9月）

短期的課題	(1) 医療救護班の確保 (2) 仮設診療所等の設置 (3) 入院（仮設）病床の確保 (4) こころのケア、保健活動、介護支援等の体制整備 (5) 医療従事者の雇用確保と流出防止策 (6) 医療機関早期再開に向けた対策
中・長期的課題	(1) 自治体病院等の統合・再編等による医療資源の再配置 （全県的視野で、被災地の病院等の再建、集約化と機能分担） (2) 地域医療連携体制の構築・強化 ICT を活用した地域医療連携システム等 (3) 医療人材確保に向けた対策 大学、関係団体等との連携による確保策等

（出所）宮城県「地域医療復興の方向性について」（平成23年9月）より作成

高齢者肺炎球菌ワクチンの予防接種



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	70 歳以上の高齢者

支援時期

平成 23 年 10 月～平成 24 年 3 月

投入金額

合計	約 3,619 百万円

受益者（推計）

合計	437,856 人	
地域別内訳	岩手県	125,711 人
	宮城県	132,251 人
	福島県	179,894 人

事業目的

高齢者の肺炎球菌ワクチン接種を支援することで、肺炎球菌による高齢者の肺炎の予防と重症化を防ぐ。

事業内容

医師会との共同事業により、肺炎球菌ワクチン接種費用の全額の支援を行った。

肺炎球菌は 65 歳以上の高齢者の市中肺炎[23]で最も多い起炎菌[24]で、今回の予防接種に使用されるワクチンは、約 90 種類の型がある肺炎球菌のうち 23 種類であり、割合にして肺炎球菌により発症する肺炎の約 80%に免疫効果があると言われている。

東日本大震災により被災した高齢者は、県下全域にわたり避難所やプレハブ仮設住宅、及び民間借上げ住宅等の慣れない場所での生活を余儀なくされていた。そのような環境の下、高齢者の抵抗力が下がり、冬場にかけて肺炎等の呼吸器疾患の増加が懸念された。

阪神大震災等の経験から、震災後は人口密度が高まる避難所等で、肺炎の発症リスクが高まると予想されていた。このため、多くの医師が震災直後から肺炎球菌ワクチンの必要性を訴えていた。肺炎は日本人の死因の第三位であり、死亡者の 95%以上が 65 歳以上で、とりわけ 70 歳以上の高齢者の重症率が高いことから、高齢者におけるワクチン接種の必要性が特に高かった。

[23] 市中肺炎とは、日常生活を送る中で発症する肺炎のこと。
[24] 起炎菌とは、炎症を起こす細菌のこと。

福島赤十字病院の建築



支援対象

対象地域　福島市
対象者　福島市福島県内、
県北及び相双地域在住者

支援時期

平成 28 年 10 月～平成 30 年 8 月

投入金額

合計　2,199 百万円

受益者（推計）

合計　約 480,000 人

事業目的

地域の医療供給体制、医療ニーズの変化を踏まえて、充実を図る医療環境の改善を図る。

事業内容

福島県では原子力発電所事故による放射線が健康に与える影響について、多くの県民が不安を抱えて暮らしている。また、被災者の集団的な移住が生じたことで地域の医療供給体制、医療ニーズの変化が生じた。加えて、福島赤十字病院は福島県より原子力災害拠点病院の指定を受けることとなった。これらの変化を踏まえて、福島赤十字病院の移転新築を行って医療体制の充実を図り、福島市内のみならず、県北及び相双地域の住民の命と健康を守る体制の強化に貢献する。

①予防・検診医療、外来機能の充実・強化

ア．健康診断への積極的な取り組み

原子力発電所事故の影響を受けた多くの県民が福島県内外で、未だ避難生活を強いられている。内部被ばくの可能性や、慣れない生活様式等からくる心的ストレスの増加や、外出の機会が減ることによる生活不活発病や生活習慣病の発症が懸念される。福島県民を対象とする健康診断へ積極的に取り組むため、健康推進センターの建築やがん等の早期発見に寄与する設備・機器等の整備を行う。

イ．内部被ばく検査の継続的実施

ウ．甲状腺検査の継続実施

福島県内は、避難地域だけでなく県内の多くの地域で放射線量が高い状況が続いている。放射線が健康に与える影響は長期にわたって見守る必要があり、福島県では全県民を対象とした県民健康調査を実施中である。福島赤十字病院はその実施機関の一つとして、県民健康調査の一翼を担っている。継続して県民健康調査に協力し、被ばく医療対応機関としての責務を果たすため、施設の建築、設備・機器等の充実を図った。

エ．周産期病棟の整備

平成 24 年 2 月時点で、福島県内の分娩取扱施設は、51 施設（18 病院、29 診療所、4 助産所）である。東日本大震災をはさむ 6 年間の間に、29 施設（13 病院、13 診療所、3 助産所）が閉鎖した。また、

平成 25 年時点で周産期医療を担う産婦人科医師数は 154 人で、人口 10 万人当たりの産婦人科医師の割合は 7.7 人と全国平均の 8.6 人を下回る。

産婦人科医師の不足や分娩取扱施設の減少によって、福島県における周産期医療提供体制は極めて厳しい状況にある。安心して出産、育児ができる環境を整えるため、周産期医療環境の向上を図った。

オ．外来医療における貢献

避難者の増加により地域の医療ニーズの増加と疾病構造の変化が見られる。福島赤十字病院の調査では、福島赤十字病院の外来患者のうち被災地域から避難している患者数が全体の約 4%を占めた。受診科別には、内科で脂肪肝の増加、精神科でうつ病の発症、自律神経発作、アルコール依存症の発症、認知症疾患の発症等の増加、循環器内科では、急性呼吸不全や狭心症、心房細動、慢性心不全の発症率が高い傾向が見られた。これらは生活環境の変化や心身ともに不安定な生活が継続していることが影響していると考えられる。

避難者の多くは心身ともに不安定な生活が続いており、新たな生活習慣病の発症や重症化のリスクがある。各診療科の外来診療部門の充実によって、医療ニーズの変化に対応することとした。

また、上記疾病構造の変化に対応するため、精神病床を確保することとした。

②災害医療の充実・強化

ア．原子力災害に関する情報発信・災害救護所

イ．備蓄倉庫（線量計の整備）

ウ．災害医療に関する研修施設の充実

エ．緊急被ばく医療体制の整備

オ．災害・救急情報センターの設置

災害時における医療救護や災害拠点病院としての機能を果たすため、必要な資器材や施設を整備した。また、専門家との連携強化や市民への啓発を目的に、特に原子力災害に関する医療関係の学会や市民講座を開催予定である。

また、福島県内に 3 箇所指定された原子力災害拠点病院の一つとして緊急被ばく医療体制に関わるため、必要な施設の整備や人材の研修を行っている。

③緊急医療体制の充実

ア．救急医療の充実に必要な医療設備･機器の整備

避難生活や長期にわたるストレス等から、救急車搬送患者数は増加している。福島赤十字病院は、県北・相双地区から最も多く救急車搬送患者を収容している実績があり、今後は福島県立医科大学との連携によって、収容患者の一層の増加が見込まれる。

また福島県の脳血管疾患と急性心筋梗塞の年齢調整死亡率は高く、急性期医療提供体制の整備が望まれる。福島赤十字病院では救急の受入れ環境を整備し高まる救急医療ニーズに対応することとした。

イ．ヘリポートの整備

福島県では東日本大震災後、相馬地方と県北地方を同一の医療圏として対処することとなった。これにより、相馬地方の 3 次救急患者はドクターヘリを利用して、県北の病院に搬送されることとなった。また、循環器疾患や脳卒中の救急患者には早期の医療対応が有効であることから、これら患者のドクターヘリでの搬送が奨励されている。これらを踏まえて、救急時、災害時におけるヘリポートの整備を図った。

④地域交流・復興支援への貢献

ア．小児・妊産婦等を対象とした相談会・個別相談・講演会の実施

イ．こころのケア活動の実施

ウ．地域交流・室内遊戯・教育スペースの設置

福島県民の多くが避難生活や長期にわたって低線量の放射線を受けることが健康に与える影響について不安を抱いているなど、心的ストレスを抱えている。特に子どもを抱える保護者や妊産婦の不安が大きい。小児・妊産婦等を対象に、相談会・個別相談会・講演会の実施やこころのケア活動を継続する。そのための活動スペースとして、交流スペースの充実を図る。

その他医療支援



支援対象

対象地域	岩手県陸前高田市
対象者	岩手県立高田病院（仮設）の患者と病院スタッフ

支援時期

平成 24 年 4 月

投入金額

合計	約 1 百万円

受益者（推計）

合計	約 65,000～77,000 人

事業目的

医療環境の改善を図る。

事業内容

医療環境の改善を目的として、岩手県立高田病院に対して業務用空気清浄器（4 台）を寄贈した。

岩手県立高田病院は津波の被害により病院施設が全壊した。平成 23 年 7 月 25 日からプレハブ仮設診療所にて診察を開始し、救急、内科、整形外科、眼科、小児科、呼吸器外来など 9 の診療科で、診療を行っていた。平成 24 年 2 月にプレハブ仮設診療所に入院施設が完成し、患者の受け入れを再開した。しかし、被災地では、瓦礫や津波の泥による独特のホコリや粉じんが発生する中、診療所周辺の道路は舗装がされておらず、ホコリや塵が舞ってしまい、病院施設の衛生管理の上で問題となっていた。

オ．原子力発電所事故への対応

原子力発電所事故は被災者の日常の暮らしに多大な影響を与えている。日赤は放射線に対する健康不安やストレスの軽減、生活環境の変化やリセットされたコミュニティへの対応、原子力発電所事故の教訓を将来へ継承し、備えていくための活動に取り組んでいる。

図表 43 原子力発電所事故への対応分野 事業一覧

	事業名	支援形態		
		物資寄贈	サービス提供	資金助成
(ア)	福島赤十字病院の機能強化	○		○
(イ)	ホールボディカウンター等の寄贈	○		
(ウ)	食品放射能測定器の寄贈	○		
(エ)	赤十字原子力災害情報センターの設置			
(オ)	サマーキャンプの実施*		○	
(カ)	屋内遊び場（すまいるぱーく）の設置*		○	
(キ)	屋内遊び場の設置支援*			○
(ク)	浪江町民健康調査*		○	
(ケ)	避難地域住民交流会の実施*		○	
(コ)	東日本大震災復興イベントの実施*		○	
(サ)	被災者支援の赤十字健康講演会の実施*		○	
(シ)	福島赤十字病院の建築*			○

「*」表記の事業は、他の支援分野と重複するため事業内容説明は割愛する。

福島赤十字病院の機能強化



支援対象

対象地域　　福島県
対象者　　県内の住民

支援時期

平成 24 年 3 月

① ホールボディカウンターの整備
② 甲状腺モニターの整備

投入金額

合計　　約 88 百万円

受益者（推計）

合計　　約 219,000 人

機種別内訳
ホールボディカウンター　　約 94,000 人
甲状腺モニター　　約 125,000 人

事業目的

東日本大震災発災による原子力発電所事故に伴う放射線問題で不安を抱えている福島県民の不安を抑制する。

事業内容

福島赤十字病院等に対してホールボディカウンター等を寄贈し、同院の機能拡充を支援する。

福島県福島市の福島赤十字病院にホールボディカウンター1台、甲状腺モニター2台を整備した。機器の選定、調達は福島県全体で検査の整合性を確保する観点から福島県が整備した同一の機器を整備した。

福島赤十字病院では、ホールボディカウンターを用いて未就学児等子どもに対する検査受入れを早期に開始した。子どもは検査時間中に静かに立っていることが難しく、その他の医院では受け入れが難しいとされていた。一方で、子どもが受けた放射線の影響について、保護者の不安は大きく、福島赤十字病院が引き受けることで地域の検査体制に貢献した。

ホールボディカウンター等の寄贈



支援対象

対象地域　　福島県
対象者　　県内の住民

支援時期

平成 24 年 12 月～平成 25 年 8 月

投入金額

合計　　約 936 百万円

受益者（推計）

合計　　約 27,000～57,000 人

事業目的

東日本大震災発災に伴い発生した原子力発電所事故に起因する放射線問題で、健康に不安を抱えている福島県民に対して、健康上の不安軽減を図る。

事業内容

「県民健康調査」に必要なホールボディカウンター（体内の放射性物質の量を測定）及び医療機器を福島県並びに市町等へ寄贈。

合計　　8 カ所

①ホールボディカウンターの寄贈

福島県及び、福島市、郡山市、双葉町、楢葉町、白河市、広野町に対し、合計 7 台のホールボディカウンターを寄贈した。

図表 44 タイプ別納品先

車載型	福島市
据置型	福島県、郡山市、双葉町、楢葉町、白河市、広野町

②福島県立医科大学の機器整備

福島県が実施している「県民健康調査」に必要な医療機器として、血液等検査機器、超音波診断機器、病理検査機器、内視鏡検査機器、画像診断検査機器、生理検査機器、その他を購入するための費用を、福島県立医科大学に対して助成した。整備した医療機器は、49 機種 73 点に及ぶ。

福島県では東京電力福島第一原子力発電所の事故発生以降、放射線が健康に及ぼす影響への懸念が非常に大きく、住民の不安が拡大していた。福島県では放射線による健康への影響を把握し、県民の不安を取り除くために全県民を対象とした「県民健康調査」を企図し、一部地域からスタートした。また、これは県外へ避難した住民が帰還できる環境を整備する目的もあった。

しかし、ホールボディカウンターなどは非常に高額であり、県内に必要な機器を独自に整備することが困難であったため、支援要望があった。

食品放射能測定器の寄贈



支援対象

対象地域	宮城県、福島県
対象者	県内の住民

支援時期

平成 24 年 2 月～平成 24 年 5 月

宮城県	平成 24 年 5 月
福島県	平成 24 年 2 月～平成 24 年 5 月

投入金額

合計	約 223 百万円

受益者（推計）

合計	約 48,000～113,000 人
地域別内訳	宮城県 約 14,000～28,000 人
	福島県 約 34,000～85,000 人

事業目的

食べ物を通じた内部被ばくに対する不安を抱えている福島県民・宮城県民に対して、その不安の軽減を図る。

事業内容

国や県の事業の補完として、市役所等に対して放射能測定器を寄贈した。

合計	68 カ所（109 台）
地域別内訳	宮城県 3 カ所（3 台）
	福島県 65 カ所（106 台）

空間線量の測定や体内の放射性物質の測定検査等がスタートしていた中、福島県で収穫された食品から安全基準を上回る放射性物質が検出され、食に関する不安・懸念も大きく広がることとなった。

このような状況を踏まえ福島市では、平成23年11月に同市内に放射線モニタリングセンターを設置し、学校や保育所の給食材料及び市内農作物・加工食品等の放射能測定を実施し、市民の不安解消に努めていた。しかし、上記体制では市民からの多くの放射能測定に関する依頼のうち、一部にしか応えられない状態であった。今後も増加が予想される放射能測定に十分対応できる体制を築くため、市役所及び支所に食品放射能測定器の配備を計画しており、支援申請があった。更に福島県からは、二本松市及び川内村に関して、消費者庁からの貸与及び県補正予算での整備可能台数でカバーできない台数分の支援要請があり、宮城県教育委員会からも測定機器に関する整備の要望を受けた。

赤十字原子力災害情報センターの設置



支援対象

対象地域　　国内外
対象者　　国民

支援時期

平成 25 年 10 月～継続中

投入金額

合計　　約 731 百万円

平成 24 年度　　55 百万円
平成 25 年度　　213 百万円
平成 26 年度　　158 百万円
平成 27 年度　　126 百万円
平成 28 年度　　96 百万円
平成 29 年度　　83 百万円

事業目的

東日本大震災及びそれに伴う原子力発電所事故の発生下における福島県での救護活動等の経験、教訓を踏まえ、将来の原子力災害の発生に備えること、並びに、原子力災害対応に関する情報発信に取り組む。

事業内容

赤十字原子力災害情報センター（NDRC）は、平成 25 年 10 月に設置された。同センターでは、①日赤の原子力災害対応にかかる体制整備、②デジタルアーカイブによる情報の蓄積と発信、③セミナー、研修会の開催、④国際社会における原子力災害対応能力向上に対する貢献を行っている。

①日赤の原子力災害対応にかかる体制整備

東日本大震災での活動の経験や反省を踏まえ、日赤は平成 26 年度、「原子力災害における救護活動ガイドライン」を策定した。このガイドラインに則って、資機材の整備や訓練の実施など救護班が活動するための環境を整備した。

赤十字医療施設の中では、自治体により「原子力災害拠点病院」に指定されている病院や、「原子力災害医療協力機関」に登録している病院もあり、日赤はそれらの医療施設の医師と診療放射線技師を「緊急被ばく医療アドバイザー」として任命。同アドバイザーは、原子力災害時に被災地支部および本社の災害対策本部に派遣され、救護班の活動について助言する役割をもつ。平成 27 年度からは、このアドバイザーによる会議を年 2 回開催しており、日赤の原子力災害時の救護体制の構築や、「ガイドライン」策定時に継続的に検討を行う必要のある課題や救護班要員のための「原子力災害対応基礎研修会」のあり方や教材について協議している。

②デジタルアーカイブによる情報の蓄積と発信

東日本大震災、東京電力福島第一原発事故における福島県内での日赤の救護活動などの情報を収集し、インターネット上（http://ndrc.jrc.or.jp/）で平成 25 年 10 月から公開している。当アーカイブでは、登録されている文書や写真などのデータを検索し、閲覧・ダウンロードできる機能があり、また約 4 割のコンテンツは英語で閲覧できることから、英語ユーザーを含め、広く活用されている。情報としては、日赤の救護活動の記録やインタビ

ューの他、これまで社内外の有識者や専門機関との連携により開催した原子力災害に関するセミナーの記録や、国際赤十字・赤新月社連盟の原子力災害に関する情報も掲載されている。さらに、国や自治体における原子力災害への備えに関する取組みについても情報ポータルとして集め、トップページに掲載することで、専門家だけなく広く一般の方を含む多くの方がこのデジタルアーカイブを通して関連の知識を増やせるデザインとなっている。

③セミナー・研修会の開催

原子力災害は、特に市民や地域社会の原子力災害への備えについて理解があることが重要であるとの認識のもとに、NDRC が有する情報を広く社会に向けて共有・発信し、啓発することを目的として、原子力災害セミナーを開催している。

また、日赤の原子力災害対応人材の育成として、救護活動を担う医師、看護師、診療放射線技師、事務職員等を対象に、「原子力災害対応基礎研修会」を実施している。



［原子力災害対応基礎研修会の様子］

本研修会では、救護班が放射線環境下で安全に活動することを目的として、放射線や放射線防護、緊急被ばく医療に関する基礎知識、放射線防護のための資機材の使用方法、救護活動時における被ばく管理などについて、講義・グループ討議・実習を行っている。平成 26 年度および 27 年度は本社主催にて合計 4 回実施した。平成 28 年度からは、県など地元の原子力災害対策を反映するため、日本全国を 6 つの地域に分けた各ブロックで開催することとし、第 2 ブロック（関東）、第 4 ブロック（近畿）、第 6 ブロック（九州）で実施。平成 29 年度には第 1（北海道・東北）、第 3（東海・北陸）、第 5（中国・四国）の各ブロックにおける原子力施設立地県にて実施した。

これらのセミナーや研修は、社内外の有識者や専門機関との連携により開催している。

④国際社会における原子力災害対応能力向上に対する貢献

日赤は、東日本大震災での教訓を、国際赤十字・赤新月社連盟（以下「連盟」という）事務局並びに「原子力災害対策にかかる関係国赤十字・赤新月社会議」にて適宜情報共有を図っている。また、連盟が原子力災害対応に関するガイドラインを作成する際、日赤は東日本大震災の活動で得た知見を提供し貢献した。

日赤が策定した「原子力災害における救護活動ガイドライン」の英語版も他社の参考としてアーカイブで公開しているほか、平成 28 年 12 月にはオーストリアにおいて連盟が開催した「化学・生物・放射線・原子力災害（CBRN）緊急事態にかかるワークショップ」に職員 2 名を派遣するなど、国際会議やワークショップ等で、福島での経験や日赤の原子力災害への取組について発表した。また、平成 29 年 6 月には、韓国赤十字社から原子力災害対応能力強化を図りたいとの依頼を受け、同社職員の研修を受け入れるなど、赤十字全体の原子力災害対応能力の強化に寄与している。



［研修に参加する韓国赤十字社職員］

カ．災害対応能力強化

東日本大震災で低下した被災地域のコミュニティの防災力を回復するとともに、災害からの教訓を将来に活かしていく取り組みとして、災害対応能力強化の事業を行なった。

図表 45 災害対応能力強化分野の事業一覧

	事業名	支援形態		
		物資寄贈	サービス提供	資金助成
（ア）	防災倉庫配備支援	○		
（イ）	緊急医療支援及び物資配布に向けた資器材整備	○		
（ウ）	災害ボランティアセンターへの備品の寄贈	○		
（エ）	防災教育の普及		○	
（オ）	日赤の災害対応能力強化	○		
（カ）	その他災害対応能力強化		○	

防災倉庫配備支援



出典　東日本大震災文庫（宮城県石巻市）

支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	県内沿岸地域の住民

支援時期

平成 25 年 5 月～平成 25 年 12 月

投入金額

合計	約 1,470 百万円

事業目的

沿岸被災地域を中心に、発電機・照明などの避難所運営に必要な基本資器材を収納した防災倉庫を配備し、将来の大規模災害が発生した場合において、避難所における生活環境の維持・向上を図る。

事業内容

人数の規模や必要となる備品の統一規格を検討し、防災倉庫の整備を実施した。防災倉庫には、簡易トイレや給水設備・浄水器のほか、発電機、太陽光蓄電装置、屋内外の LED 照明ライト、避難所内部用のパーテーションなどを収納している。

合計	432 カ所
地域別内訳	岩手県 87 カ所
	宮城県 240 カ所
	福島県 105 カ所

震災後、各地に設置されていた防災倉庫の備品は、使用されて備品の補充が必要であった。また、震災の経験を踏まえて、配備箇所と内容の充実が求められていた。自治会を中心とした住民の防災倉庫の配備を求める声が強かった。

東日本大震災では、避難所生活を余儀なくされた多くの被災者がトイレや給水設備の不足などを経験した。また、体育館などでの集団生活はプライバシー確保が難しく、精神的な苦痛を強いられた方も少なくなかった。防災倉庫はこうした経験を踏まえて整備した。防災倉庫は地域のニーズに応じて 50 人用、100 人用、300 人用の 3 つのモデルを用意し、防災倉庫の備品を選択できるようにすることで、より広い地域に配備を行った。

緊急医療支援及び物資配布に向けた資器材整備



支援対象

対象地域	被災 3 県
対象者	県内の被災者

支援時期

平成 23 年 3 月～平成 24 年 3 月

投入金額

合計	約 465 百万円

事業目的

将来の災害において、被災地における救護班や、赤十字奉仕団の活動が円滑に実施される環境を整える。

事業内容

被災沿岸部の日赤地区・分区[25]に対して、喪失した救護資材や、炊き出し等の資器材を整備するとともに、石巻赤十字病院に、活動拠点となる仮設事務所を設置した。また、被災地に応援要員を派遣した。

合計	133 カ所
地域別内訳	岩手県 3 カ所
	宮城県 100 カ所
	福島県 30 カ所

[25] 日赤の組織で、都道府県の区域に設置される支部の下部機関。市、都及び市の区等に設置される地区と町村に設置される分区がある。

災害ボランティアセンターへの備品の寄贈



支援対象

対象地域	岩手県、宮城県
対象者	ボランティアセンター運営機関、利用者

支援時期

平成 23 年 8 月～平成 25 年 3 月

投入金額

合計	約 16 百万円

受益者（推計）

合計	約 5,700～23,200 人
地域別内訳	岩手県　約 4,700～19,000 人
	宮城県　約 1,000～4,200 人

事業目的

県内外から集まるボランティアが安全に、安心して活動をできる環境を整えるとともに、長期化する支援ニーズに対し、対応可能な環境を整備する。

事業内容

社会福祉協議会からの要望に基づき、災害ボランティアセンターに以下の資器材を整備した。

洗濯機、乾燥機、コンテナシャワー、冷蔵庫、AED、救急箱、テレビ、プロジェクター、スクリーン、フライテント、掃除機等。

合計	11 カ所（257 点）
地域別内訳	岩手県 9 カ所（225 点）
	宮城県 2 カ所（32 点）

発災当初から災害ボランティアセンターを拠点に行われていたボランティアによる住居や商店のがれき撤去や泥だし、また、仮設住宅設置後の居住者に対する見守り活動は長期に及んでおり、ボランティアの安心・安全の確保が求められていた。

そのような背景もあり、ボランティアセンターにコンテナシャワー等の設備を設置することで、滞在中の生活環境を改善し、ボランティアが十分な被災地支援活動をできるよう支援した。また、過去の震災での経験から、震災後も長期にわたってボランティアの支援が必要であり、継続的に被災地支援が行える環境整備としてボランティアセンターの備品を寄贈した。

防災教育の普及



支援対象

対象地域　全国
対象者　地域コミュニティの一般成人市民、小学校、中学校、高等学校の児童・生徒

支援時期

平成 26 年 4 月～継続中

投入金額

合計	約 100 百万円
平成 26 年度	約 3 百万円
平成 27 年度	約 24 百万円
平成 28 年度	約 45 百万円
平成 29 年度	約 28 百万円

事業目的

地域コミュニティの一般成人市民及び小学校、中学校、高等学校の児童・生徒への防災教育を通じ、知識、意識、行動の変化を図り、自助・共助の力を向上させることで、首都直下地震や南海トラフ地震等の大規模災害において、自らいのちを守り被災に伴う心身の苦痛を軽減することを目的とする。

事業内容

（ア）赤十字防災セミナー（一般成人市民向け）

地域コミュニティの一般成人市民を対象とした防災教育事業であり、「防災・減災」に関する知識・意識・技術の普及向上、地域における災害発生時の応急対応に当たるリーダー層の育成を目標としている。

本事業は、平成 26 年度に着手し、平成 29 年度より全国展開を開始したものである。

①防災教育プログラムの策定

平成 26 年度に日本赤十字社各支部職員を中心とするプログラム検討委員会を設置し、地域コミュニティ向けの防災教育プログラムの策定を行うとともに、プログラムの妥当性を検証するため、平成 26 年度に 2 支部、平成 27 年度に 7 支部、平成 28 年度に 17 支部おいてセミナーの試行実施を行った。

防災教育プログラムは地域のニーズを踏まえ、カリキュラムを選択することとしており、主なカリキュラムは、災害・防災についての考え方や災害別の想定被害などから日頃の備えの重要性を学ぶ「災害への備え」、被災者の経験談を通じて災害を追体験し、被災の具体的なイメージを深める「災害エスノグラフィー」、地域内の防災資源や 危険場所などを地図に明記し、被害軽減のために行うことをグループワークで検討する「災害図上訓練（DIG[26]）」、身近にあるものを用いた手当てや一次救命措置などを学ぶ「応急手当など」の 4 つとなっている。

今後も、 新規カリキュラムの導入や既存カリキュラムの改良を検討している。

②普及展開に向けた体制の構築

平成 27 年度に防災教育事業の普及展開に係る諸課題を協議する場として防災教育事業推進員会を設置するとともに、 防災教育事業のプログラムの策定及び赤十字防災セミナーを企画 ・ 運営する上で中心的な役割を担う指導者の養成等について協議する場としてプログラム検討委員会を改組し、 防災教育事業技術委員会を設置した。

[26] DIG とは、防災対策を検討する訓練の一つで、Disaster（災害）、Imagination（想像力）、Game（ゲーム）の頭文字を取ったもの。

③指導者の養成

平成 28 年度より、赤十字防災セミナーを全国各地で展開する指導者の養成を開始した。指導者については、地域コミュニティでの実施を踏まえ、ボランティアを中心に養成を行うこととし、平成 28 年度は 94 名、平成 29 年度は 82 名を養成し、平成 30 年度においては 81 名の養成を予定している。

④指導マニュアルの作成

各支部における赤十字防災セミナーの運営を支援するため、カリキュラムの事前準備、指導要領及び説明用資料等について、専門家の監修を得て「赤十字防災セミナー指導マニュアル」を作成し、各支部に配布した。

⑤赤十字防災セミナーの全国展開

平成 29 年度より、各支部で赤十字防災セミナーの展開を順次開始。

平成 29 年度実績

41 支部　576 回開催　28,487 人受講

平成 30 年度計画

43 支部　766 回開催　37,705 人受講

（イ） 青少年赤十字防災教育プログラム
（児童・生徒向け）

小学校、中学校、高等学校の児童・生徒を対象とした防災教育事業である。

①防災教育プログラムの検討と教材の開発

東日本大震災を受けて、学校現場における防災教育のニーズが高くなっており、日赤としても青少年赤十字事業の一環として取り組むこととした。平成 24 年度から構想を開始し、青少年赤十字指導者に対するニーズ調査と、学校教育における防災教育の実態を把握するためのアンケート調査を実施した。調査の結果を踏まえた防災教育プログラム案を作成して、青少年赤十字のトレーニングセンターで模擬講義を重ねて準備を進めた。

平成25年度には検討委員会を立ち上げて、小学校、中学校、高等学校の教育者の協力を得てプログラムの検討を進めた。検討委員会では、教育現場で使いやすいような教材の検討につとめた。本プログラムは主に学校教員が授業で児童に教えることを念頭に作成しており、授業でそのまま利用できるように授業展開案を記載したほか、災害の映像や関連するワークシートを DVD に収録した。

図表 46　青少年赤十字防災教育教材



②文部科学省や気象庁との連携

本教材の作成に際して、気象庁から映像や写真の提供を受けた。平成 26 年 3 月には、安全知識の普及啓発を一層充実し継続的な活動とするため、気象庁と「防災教育の普及等の協力に関する協定」を締結した。平成 30 年 3 月末現在、18 支部で気象台とワークショップ等の連携を行っている。

また、内容の充実や事業の公共性が評価され、平成 27 年 1 月 30 日に文部科学省から各都道府県教育委員会あて教材の周知・活用の依頼文が交付された。文部科学省からの依頼文があることで、学校教育現場での普及促進が進んだ。

③指導者の育成

平成 27 年度中に学校教員や支部職員、ボランティアを対象にした防災教育セミナーを実施して、本教材の普及展開を図った。防災教育セミナーは全国 12 支部で計 18 回実施し、参加人数は約 640 人に及んだ。

また、各都道府県の教育委員会から本社に対して本教材を使った指導方法セミナーの実施依頼があった場合、積極的に対応した。平成 28 年度までに計 11 回

約 1,400[27] 人が参加した。平成 29 年度も、各支部と教育行政が連携し、防災の講習会や出前授業などを 29 の支部で行った。

④防災教育事業の全国展開

教材は青少年赤十字の加盟校に限らず、全国の小学校、中学校、高等学校（約 36,000 校）に合計 115,000 部を無償配布した。このうち、8 万部は海外救援金から、残り 35,000 部を一般財源より支出した。

教育委員会や校長会といった学校教育とのネットワークを生かした防災教育の普及活動となっている。

全国展開を図った平成 27 年度から活用状況を調査している。平成 28 年度の調査結果によれば、26%の小学校・中学校、高等学校において実際に同教材を活用した授業を行った。

（ウ） 幼稚園・保育所向け防災教材の開発

平成 29 年度、幼稚園・保育所を対象とした防災教材「ぼうさいまちがいさがし　きけんはっけん！」を開発。この教材は、子どもたちに、災害時の危険（場所・行動）について考えさせ、自分の身を守るために災害時にとるべき行動や知識を身に付けてもらうことを目指した。平成 30 年度は 2,000 セットを制作し、青少年赤十字に加盟する全国の幼稚園・保育所等に配付した。

＜参考資料：背景・経緯など＞

東日本大震災等では、行政が全ての被災者を迅速に支援することが難しいこと、行政自身が被災して機能が麻痺するような場合があることが明確になったことから（「公助の限界」）、首都直下地震、南海トラフ地震等の大規模広域災害時の被害を少なくするためには、地域コミュニティにおける自助・共助による「ソフトパワー」を効果的に活用することが不可欠である。この点、以下のような点が分析から明らかになった。

<1>一般的な地域活動（地縁活動）の活性化が防災活動の活発化・地域防災力の強化にもつながる可能性。

<2>行政が、地域コミュニティにおける防災活動の体制づくりを支援するとともに、積極的に関連情報の提供を行う等地域コミュニティと行政が連携して対応していくことが重要になる可能性。

<3>事業者と地域住民との連携・共生の促進が、地域コミュニティ全体の防災力の向上につながる可能性。

このような状況において、地域住民や事業者による防災活動を活性化させるには、地区の居住者及び事業者（地区居住者等）による自発的な防災計画であり、地域コミュニティと行政の連携によって地域防災力の向上を図るための制度である地区防災計画制度を普及させていく必要がある。

また、地域コミュニティの活性化と地域防災力の向上は、表裏一体の関係にあることから、今後、地区防災計画制度が、地区居住者等主体で、地域防災力の向上だけでなく、地域コミュニティの活性化を通して、地区の実情に応じたきめ細かいまちづくりにも寄与する可能性がある。

（出所）平成 26 年版防災白書

[27] 各回の募集定員合計。当日の参加者数の記録無し。

日赤の災害対応能力強化



支援対象

対象地域　　国内
対象者　　日赤 47 都道府県支部

支援時期

平成 24 年 11 月～平成 27 年 2 月

投入金額

合計　　約 2,000 百万円
*岩手・福島県支部を含めた事業費総額は 2,090 百万円。

事業目的

東日本大震災の経験を踏まえ、将来の災害時における日赤の災害対応能力の強化を図る。

事業内容

①日赤の災害対応能力強化

本社や支部・施設での東日本大震災の救護活動の経験や問題意識の集約・共有を行い、対応計画の整備や必要な資器材の整備計画を策定した。このうち資器材については、今後の大規模災害に備えるため、必要な資器材の優先順位を定め、平成 24 年度から順次整備を進めた。整備品目は、東日本大震災での経験等を踏まえ、天候等の厳しい環境でも長期間耐えられる大型テントの整備をはじめ、初動時の通信手段を確実に確保するために衛星携帯電話や無線機を搭載した現地災害対策本部車両及び通信指令車を整備した。また、救護班の医療機能の向上のためにドクターカーや救急車、調剤庫等を整備するほか、被災地への救援物資の搬送や救護班要員の輸送を安定的に行うための救護資器材（救援物資）運搬用トラック及び救護員輸送車の整備を行った。

図表 47　配備した資器材と配備数

品目	数
救護所用大型テント	99
現地災害対策本部車両	12
衛星携帯電話	108
ドクターカー	27
救護所用冷暖房機器	38
調剤車（薬剤カート）	12
携帯型超音波診断装置一式	6
通信指令車	43
救護資器材（救援物資）運搬用トラック	40
救急車	28
dERU（仮設診療所）の更新・修理	8
医療用資器材携行用鞄	808
救護員搬送車	32

岩手県には支部の防災倉庫を建て替え、将来の災害に備えた救護倉庫を拡充した。

②福島県日赤地区・分区[28]防災倉庫

救援物資等を保管する倉庫の整備を行うことで、将来の災害において救護活動並びに被災者への迅速な救援物資の配分が行われる環境を整備した。

合計　33 カ所（9 市 9 町 9 村）

[28] 日赤の組織で、都道府県の区域に設置される支部の下部機関。市、都及び市の区等に設置される地区と町村に設置される分区がある。

その他災害対応能力強化



支援対象

対象地域　全国
対象者　ユースボランティア、本社職員

支援時期

平成 28 年 8 月～平成 28 年 8 月

投入金額

合計　約 13 百万円

受益者（推計）

合計　35 人
地域別内訳　青年奉仕団及び本社職員

事業目的

東日本大震災を経験していないユースボランティアや若手職員が、現在も続く東日本大震災の復興支援への理解を深めるとともに、災害を追体験することで、将来の災害に向けて防災・減災への意識を高める。

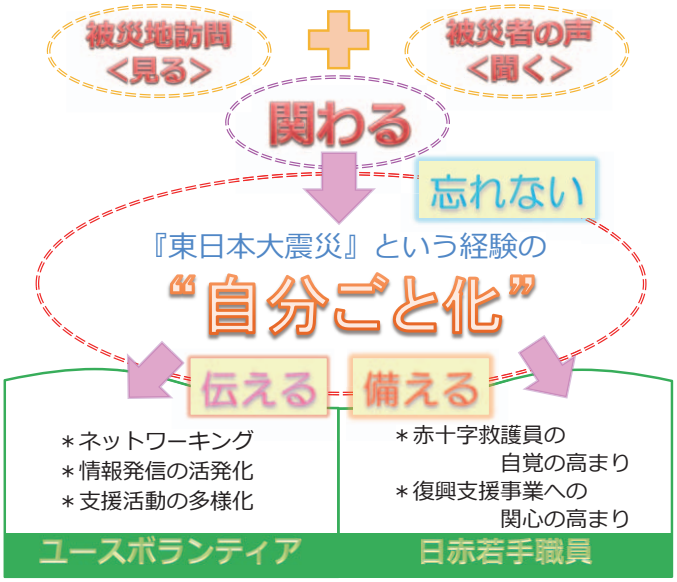
事業内容

ユースボランティアや本社若手職員が被災地を訪問して、被災地の現状を直接見たり被災者や有識者から話を聞いたりすることで考えを深める機会を設定した。

①ユースボランティア・本社若手職員による被災地訪問活動

ユースボランティア及び若手職員が岩手県（陸前高田市、大船渡市、釜石市、遠野市、宮古市）を訪問して、各地で被災地の現状を自分の目で見て、語り部から東日本大震災の経験を聞いた。被災地の子どもへのプレゼントを作るボランティア活動にも参加した。

図表 48 教育プログラム概念図



②ユースボランティアによる福島県訪問

全国からユースボランティア 49 名が参加して、2 泊 3 日の旅程で福島県を訪問した。福島大学うつくしまふくしま未来支援センターの教授による現在福島が直面している課題に関する講義や学生とのディスカッション、移動時の説明等のプログラムを通じて福島の現状を知り、赤十字ボランティアとしてできることについて考えを深めた。最終日には農園での綿花つみ作業のボランティア活動に携わり、現地の農家と交流した。

（4）広報活動

被災地の状況や復興支援事業に関する認知・理解を深めるとともに、支援事業の評価（有効性や改善事項等）を把握するために、海外救援金の寄付者、各国赤十字・赤新月社、被災者及び国民とのコミュニケーションの充実に努めた。また、日赤の復興支援事業に対する国民の理解についてアンケート調査を実施し、コミュニケーション活動の更なる改善を図った。

詳細は、「東日本大震災－救護活動から復興支援までの全記録－」第 11 章を参照。

ア．国内外マスメディアからの問い合わせ対応と情報発信

震災発生後の約 2 週間は、国内外のメディアから時差の関係でほぼ 24 時間途絶えることなく殺到した問い合わせに被災地の状況と日赤などの対応について情報を発信した。この時期の海外メディアからの問い合わせ対応や情報発信は、主に国際赤十字・赤新月社連盟から派遣された広報担当官が担った。

また、平成 23 年 4 月から IFRC、ノルウェー赤十字社、ユーロニュースによる計 50 回の現地取材を受け入れ、被災地の状況とともに復興支援事業の有効性を訴えるなど支援国へ情報を積極的に提供し、四半期ごとの事業の進捗状況や会計報告を行った。

各国赤十字・赤新月社の視察団は、赤十字奉仕団による仮設住宅への訪問活動（復興支援活動）に参加し、被災者の暮らしぶりや家族の被災状況などを聞く機会を得た。参加者からは「被災者の生活がよくわかった」、「日赤の活動が住民に浸透していることがわかった」などの感想が寄せられた。

なお、震災発生から 1 カ月、3 カ月、1 年などの節目に、フォーリンプレスセンターと外国人特派員協会を通じて在日外国人メディアに対して情報発信を行った。



［IFRC の取材　岩手県山田町大沢小学校の子どもたちを撮影（平成 23 年 3 月 28 日）］

イ．日赤のホームページや SNS 等を通じた情報発信

ホームページにおいて、復興支援事業の計画や財源とともに被災者の体験談、気持ち、どんな不安があるかなど受益者の生活が伝わる内容も掲載している。また、個別事業の贈呈式や竣工式などに合わせ、プレスリリースにより報道機関の取材を受け入れたり、被災地の状況や受益者の声を伝えたりした。

更に、ホームページに加え、特に若年層を対象として YouTube や Facebook による情報発信を行った。

ウ．映像コンテンツ

東日本大震災を記録した以下の映像コンテンツを作成した。いずれも支部・施設をはじめ、代議員、寄付者、在日大使館、外務省を通じて在外日本大使館などに配布し、YouTube にも公開している。作成した DVD のうち 6 本は日英のナレーションを入れて作り、IFRC の YouTube で公開、素材を IFRC のホームページより海外メディアへも提供した。DVD は PNS 会議で配付し、外務省を通じて海外の日本大使館へも配布された。

図表 49 東日本大震災を記録した映像コンテンツ

発表年月	タイトル	概要	言語	収録時間
平成 23 年 3 月	赤十字は被災者の近くに（東日本大震災）	発災直後に被災地入りした映像班が 3 月に収めた映像。医療救護活動、物資の配付、本社災対本部など	日	14 分
平成 23 年 5 月	東日本大震災 ～被災地での 40 日間～	上記に加え 3 月に現地入りしたノルウェー赤十字社の映像と、4 月の家電寄贈式などの映像。医療、救援物資、こころのケア、介護チーム、家電、ボランティア、給水所の設置など	日英	14 分
平成 23 年 10 月	東日本大震災 復興への歩み	発災から半年を振り返る映像。上記に加え、原子力発電所事故への対応、仮設病棟の再建、介護ベッドの寄贈、ノルディックウォーキング、教育支援など	日英	13 分
平成 24 年 2 月	東日本大震災から 1 年 ～被災者と共に希望を～	1 年を振り返り、被災者のコメントから被災地の現状を伝える映像。生活家電セットの寄贈、こころのケア、仮設病棟の再建、すまいるぱーくなど	日英	7 分

発表年月	タイトル	概要	言語	収録時間
平成 24 年 5 月	赤十字とは何か その教育の原点を問う	被災した石巻赤十字看護専門学校の学生が、水も物資もない中、赤十字の看護学生という使命感をもって負傷者の手当てに奮闘した記録と、赤十字の災害看護教育の紹介	日	22 分
平成 24 年 9 月	福島　二回目の夏 ～未来を担う子どもと共に～	福島の現状を伝える映像。食品検査器、ホールボディカウンター、公営住宅再建、サマーキャンプなど	日英	7 分
平成 25 年 2 月	「東日本大震災から 2 年目～4 つのストーリー～」	被災者を支える赤十字ボランティア、赤十字を通じた資金援助で実現した復興の様子、喜びの声	日	10 分
平成 26 年 2 月	「東日本大震災から 3 年目～5 つのストーリー～」	・記憶（福島県立双葉高等学校） ・災害から生まれた夢（岩手県立大槌高等学校）、岩手県支部、盛岡赤十字病院 ・マイホーム　福島県相馬市、新地町被災高齢者協同住宅（健康福祉課職員） ・避難生活の支え　なみえ絆いわき会浪江町からいわき市に避難してきた受益者、（日赤なみえ保健室の先生） ・原子力災害　日赤長崎原爆病院　院長	日	16 分
平成 26 年 2 月	「ともに生きていく～SHERRY とダニエルが歩く東北 500 キロ～」（テレビ特番）	2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災に際し、世界中の国々から赤十字のネットワークを通じ多額の寄付金が寄せられた このように世界から差し伸べられた支援はどのように使われてきたのか、そして、その思いに対して私たちはどう応えていくべきなのか、その答えを、震災から 3 年経った東北の地に求める	日英	60 分 30 分

発表年月	タイトル	概要	言語	収録時間
平成 27 年 2 月	「東日本大震災から 4 年」	・こころのケア～いわてこどもケアセンター～ ・公立南三陸診療所（旧公立志津川病院） ・福島から世界へ（JRC メンバーのフィリピン訪問）	日	14 分
平成 28 年 2 月	「東日本大震災から 5 年」	～これからも被災者と共に～ ・新開さんご夫婦（福島県郡山市（借り上げ住宅）） ・新開さんのお子様（神奈川県藤沢市（NHK 海外たすけあいのボランティアとして活躍）） ・箱石さん（岩手県下閉伊郡岩泉町（災害公営住宅）） ・三田地さん（岩手ノルディックウォーキング赤十字奉仕団）	日	9 分
平成 30 年 2 月	「ともに生きていく 2018」(CARRYING ON TOGETHER)	・日赤は 2018 年 2 月に東日本大震災復興支援事業の主な関係国姉妹社を集めた会議を実施 ・PNS 会議の場で参加者と被災地の現状を共有するため、被災地の現状を映像として記録した	日英	26 分

エ．震災発生後の周年広報活動

震災発生後、義援金の被災者への配分を巡って関心が高まる中、テレビやソーシャルメディア等を通じて誤った情報が広がった。こうした状況の中、日赤から直接被災者や国民に対して説明を行うため、平成 23 年 5 月、6 カ月後、1 年後、1 年 6 カ月後、2 年後等の節目に、全国紙、ブロック紙、各都道府県の最大販売部数の地方紙を通じて、広告記事を掲出した。記事は義援金の送付状況と日赤の被災地での活動状況を広く国民へ説明する内容である。

震災から 3 年目となった平成 26 年以降は、毎年 3 月に合わせて各種資材を活用した広報活動を行った。6 年目からは、震災に関する広報だけを目的とするのではなく、日赤としての広報活動（ブランディング広報）との連動を意識した活動になっている。活動の広がりを図るため、パートナーシップ推進部とともに企業が参加できるプログラムを用意し、日赤と企業が連携した広報となっている。

図表 50　3 年目以降の周年広報のテーマと実施目的

年月	テーマ	実施目的
平成 26 年 3 月（3 年目）	Thank you world	・海外寄付者に対して謝意を伝え、事業を報告する ・海外救援金を使った事業について、日本国民に伝える
平成 27 年 3 月（4 年目）	復興へ、まだまだ力を。	・東日本大震災の被災地以外の方に対し、被災地を忘れないという想いを喚起させ、日赤が行う復興支援事業への関心を高める ・日赤への信頼度を高め、「活動資金」への寄付につなげる
平成 28 年 3 月（5 年目）	私たちは、忘れない。～未来につなげる復興支援プロジェクト～	・過去の災害から学び、将来の災害の減災に取り組むことを啓発する
平成 29 年 3 月（6 年目）	私たちは、忘れない。～未来につなげるプロジェクト～	・過去の災害から学び、将来の災害の減災に取り組むことを啓発する ・企業との連携を強化する
平成 30 年 3 月（7 年目）	私たちは、忘れない。～未来へつなげる防災・減災プロジェクト～	・これまでの災害経験をもとに日赤が推進する「防災・減災」を、より地域社会に普及・浸透させ

年月	テーマ	実施目的
		ていく未来志向のプロジェクトとして展開 ・過去の災害の教訓を忘れることなく将来に対する防災・減災意識の向上を目指す ・日本赤十字社と企業・団体等の総合的な連携強化を図る

（5）企業との連携

東日本大震災復興支援事業では、企業との連携による被災地支援活動が行われている。企業に対して寄付以外の多様な復興支援事業活動の手段を提供したことで、企業との連携強化につながっている。

ア．協賛企業の職員がボランティアとして参加

日赤が企画する復興支援プログラムに、協賛企業の職員がボランティアとして参加して、被災地支援を行った。従来は日赤のボランティア活動は、登録され訓練を受けたボランティアが活動の担い手であったが、企業からのボランティアを受け入れることで活動の門戸が広がった。

企業ボランティアを募って実施した主な活動には、サマーキャンプの実施や仮設住宅訪問活動がある。





イ．協賛企業からの製品提供

いくつかの事業では、協賛企業から無償あるいは市場よりも安価な価格での自社製品の提供を受けた。協賛企業からの製品提供を受けて実施した主な活動には、避難所における熱中症対策など生活環境改善支援、生活家電セットの寄贈、サマーキャンプの実施やサッカージャージの寄贈、阪神淡路大震災の被災者との交流活動がある。

ウ. 東日本大震災復興支援事業のロゴマークの入ったグッズの配布や店頭でのポスター掲示

震災から数年がたってからは、被災地以外の地域で震災のことを記憶にとどめ、被災地への関心を寄せるように働きかける活動が求められた。日赤は企業に働きかけて、それぞれの企業の店頭等で動画を放映したり、ロゴマークの入ったグッズを配布したり、店頭にポスターを掲示したり、スタッフがロゴマーク入りのバッジを着用したりする活動につなげた。





(6) 会計と監査

ア. 外部監査（国際監査基準に基づく監査）

海外救援金についての説明責任は国内向けだけでなく、むしろ国外に向けての発信に重点があることを踏まえ、国際監査基準による監査を受けることを決定し、独立した監査人として新日本有限責任監査法人に委託した。

日赤はこれまで開発途上国等の災害に対する復興支援事業における会計監査の経験はあるものの、国内を対象とする事業の監査は初めてのことだった。また、震災発生当時、国内ではこのような特別な目的のための監査基準は整備されていなかった。そのため、国際赤十字・赤新月社連盟や監査法人、外部コンサルタント等の協力を得ながら、監査手続きを進めていった。

この監査は、日赤全体の決算ではなく、海外救援金及び国内義援金の収支状況を対象としている。

イ. 監査結果

平成 23 年度から「東日本大震災海外救援金収支計算書」について監査を実施し、監査法人から適正であるとの監査結果を得ている。

資料編

（1）収支報告書

ア．海外救援金

海外救援金は日赤の会計と別に収支を管理している。国際監査基準に基づく会計監査を独立した監査人に委託している。

◎　日本赤十字社ホームページの「復興支援の方針と計画」のページ（下記の URL）から各年度の収支報告書へリンクが張られています。

http://www.jrc.or.jp/shinsai2011/keikaku/index.html

イ．義援金

東日本大震災義援金収支計算書は、日赤が受け付けた東日本大震災義援金に係る収支の結果について、義援金寄託者に報告・開示するため、日本赤十字社東日本大震災義援金収支計算書作成要領に基づいて、重要な会計方針に記載されている会計方針に従って作成されている。

◎　日本赤十字社ホームページの「復興支援の方針と計画」のページ（下記の URL）から報告書へリンクが張られています。

http://www.jrc.or.jp/shinsai2011/keikaku/index.html

ウ．クウェートから寄贈された原油を原資とする基金
○クウェート復興支援金執行状況（H23年度～）

県名	区分	事業名	事業内容	H23		H24		H25		H26		H27		H28		H29		H29まで計	総計
					内容		内容		内容		内容		内容		内容		内容		
岩手県	1．地域基盤復興	三陸鉄道復興地域活性化支援事業費補助	「新い三陸鉄道」を三陸復興の象徴かつ三陸活性化の起爆剤とするため三陸鉄道の駅舎等の整備等に要する経費に対して補助	0		480,000,000	車両3両（南リアス線）	1,119,470,000	車両8両、駅舎5駅（南北リアス線）	178,639,000	駅舎5駅	88,953,000	駅舎3駅	186,190,000	駅舎1駅	0		2,053,252,000	2,053,252,000
		被災者住宅再建支援事業費	被災者の住宅再建のため、被災者生活再建支援金を受給する者に対して市町村が補助する場合、市町村に対して補助額の2/3を補助（被災者最大100万円）	0		1,106,900,000	27市町村 1,703世帯	951,624,000	24市町村 1,472世帯	934,518,000	21市町村 1,447世帯	908,114,000	21市町村 1,410世帯	777,788,000	19市町村 1,205世帯	538,559,819	18市町村 1,082世帯に支給	5,217,503,819	5,217,503,819
		再生可能エネルギー導入促進事業費	被災住宅等における太陽光発電の導入を支援するため、導入経費の一部補助を実施するほか、県内での再生可能エネルギー導入に必要な環境整備を実施	0		0		98,710,000	616件の住宅等	36,482,000	318件の住宅等	25,649,000	271件の住宅等	30,364,000	290件の住宅等	15,230,000	180件の住宅等に太陽光発電の導入を支援	206,435,000	206,435,000
	2．教育支援	私立学校等災害復旧支援事業費補助	被災した私立学校等が施設災害復旧事業等を行う場合、学校設置者の負担する経費の一部を助成	29,632,000	34施設（21幼稚園、1中学校、8高校、4専門学校）	55,663,000	4施設（おさなご幼稚園等）	36,839,000	2施設（甲東幼稚園等）	33,504,000	1施設（みどり幼稚園）	0		0		0		155,638,000	155,638,000
		郷土芸能復興支援事業費補助	地域文化を後世に伝えるため、被災地の民俗芸能団体等の活動再開を支援	0		2,772,000	3団体（大槌城山虎舞等）の保管庫等	8,496,000	4団体（山田八幡神楽保存会等）の保管庫等	12,688,000	9団体（長砂七夕祭組等）の保管庫等	10,000,000	4団体（箱崎虎舞（釜石市）等）の保管庫等	4,512,000	2団体の保管庫等	0		38,468,000	38,468,000
	3．農林水産業支援	さけ、ます増殖費	県の基幹魚種であるサケ資源等の回復を図るため、ふ化場に対する技術指導を行うとともに、漁協等が行う稚魚生産放流に要する経費等に対する補助	0		77,056,000	サケ稚魚3億尾 サクラマス幼魚20万尾	0		0		0		0		0		77,056,000	77,056,000
	4．中小企業支援	中小企業被災営産復旧費補助	沿岸市町村の産業復興を促進するため、市町村が行う被災中小企業の復旧に対する補助事業（建物、付属設備、機械等の復旧）に要する経費に対する補助	0		253,182,000	沿岸9市町村の191事業者店舗等	177,863,000	沿岸9市町村の事業者店舗等	58,920,000	沿岸8市町村27件の事業者店舗等	60,153,000	沿岸7市町村24件の事業者店舗等	52,141,000	沿岸6市町村28件の事業者店舗等	51,021,000	沿岸8市町村26件の事業者の店舗や倉庫等の建築（修繕）など	653,280,000	653,280,000
			計	29,632,000		1,975,573,000		2,393,002,000		1,254,751,000		1,092,869,000		1,050,995,000		604,810,819		8,401,632,819	8,401,632,819
宮城県	1．地域基盤復興	仮設住宅共同施設維持管理費	仮設住宅の維持管理経費等に対する助成 （仮設住宅の維持管理を行う協議会等に対し、共益費及び合併浄化槽検査費や、団地の集約に伴う移転費及び居住環境整備費の相当額を補助する）	0		473,523,000	共益費22,095戸分、合併浄化槽法定費502基分	490,872,000	共益費21,996戸分、合併浄化槽法定費497基分	481,593,000	共益費21,761戸分、合併浄化槽法定費495基分、応急仮設住宅間移転費45戸分、居住環境整備25戸分	480,344,000	共益費21,575戸分、合併浄化槽法定費487基分、応急仮設住宅間移転費67戸分	0		264,146,000	共益費10,235戸分、合併浄化槽法定費348基分、移転費用285戸分	2,190,478,000	2,190,478,000
		住宅再建支援費	既往の住宅ローンに対する利子相当額の助成 （被災債務者に対し、1件当たり500千円を上限に補助する）	0		149,983,000	313件	95,800,000	202件	55,730,000	116件	0		0		17,188,000	37件	318,701,000	318,701,000
	2．医療支援	東北医科薬科大学医学部修学資金「クウェート国友好医学生修学基金」	平成28年4月に新設される東北医科薬科大学医学部修学資金に90億円を拠出 （平成27年度に決定。実際の拠出は平成27～32年度の6ヵ年度で各年度15億円）	0		0		0		0		1,500,000,000	修学資金を管理する東北地域医療支援機構への出資（新規貸付決定者30人分）	1,500,000,000	平成28年度分	1,500,000,000	H29年度分	4,500,000,000	4,500,000,000
	3．農林水産業支援	養殖業再生費	養殖施設の復旧及び養殖用種苗確保への助成 （漁業者に対し、種苗確保費の1/2以内を補助する）	0		275,573,000	1374件	0		0		0		0		0		275,573,000	275,573,000
	4．中小企業支援	中小企業施設設備復旧支援費	中小製造業者の施設設備復旧への助成 （被災中小製造業者に対し、1件当たり20,000千円を上限に1/2以内を補助する）	0		0		680,215,000	98件	88,962,000	15件	0		0		0		769,177,000	769,177,000
		商業機能回復支援費	商業者の店舗復旧等への助成 （被災商業者に対し、1件当たり3,000千円を上限に1/2以内を補助する）	0		583,250,000	494件	1,076,526,000	707件	145,123,000	272件	0		0		0		1,804,899,000	1,804,899,000
		観光施設再生・立地支援費	観光施設の復旧への助成 （被災観光事業者に対し、1件当たり10,000千円を上限に1/2以内を補助する）	0		295,228,000	62件	131,350,000	22件	41,660,000	11件	0		0		0		468,238,000	468,238,000
		被災中小企業者対策資金利子補給	中小企業経営安定資金等貸付に伴う利子補給 （被災中小企業に対し、1企業当たり30,000千円を上限に年利1.5%の相当する額等を補給）	0		0		0		906,500,000	12,012件	320,953,000	5,621件	123,679,000	2,322件	70,276,000	1,191件	1,421,408,000	1,421,408,000
			計	0		1,777,557,000		2,474,763,000		1,719,568,000		2,301,297,000		1,623,679,000		1,851,610,000		11,748,474,000	11,748,474,000
福島県	1．地域基盤復興	生活路線バス運行維持のための補助（被災地域車両取得事業補助金）	幹線系統（複数市町村にまたがって運行するバス路線）用バス車両の取得を支援	0		47,176,000	幹線バス9台	0		0		0		0		0		47,176,000	47,176,000
		被災地域生活交通支援事業	東日本大震災で被災した12市町村避難指示解除後の地域公共交通ネットワーク構築のための検討を行う	0		0		0		0		0		8,642,048	調査検討や意見交換等	4,812,446	被災地域における地域公共交通ネットワーク構築	13,454,494	13,454,494
		Jヴィレッジ復興再整備事業	原発事故の収束基地として使用されているJヴィレッジの再整備を図るため、全国の個人・企業に対し、Jヴィレッジの復興への共感を持ってもらい、支援の輪を広げる活動を実施する	0		0		0		0		0		70,098,121	契約の締結、周知活動等	1,308,391,694	Jヴィレッジ復興再整備Jヴィレッジ復興サポーター	1,378,489,815	1,378,489,815
		歴史的建造物等の復旧・魅力向上支援事業	歴史的建造物等の復旧・復興	0		26,739,730	4市2町の96棟	0		0		0		0		0		26,739,730	26,739,730
		復興まちづくり加速支援事業	避難解除等区域への住民の帰還を支援するため商業機能の確保と地域商業再生と安全・安心なまちづくりを推進することで東日本大震災及び原子力災害からの復興・再生を図る	0		0		0		0		0		1,859,350	専門家の派遣等	50,979,587	避難解除等区域商業機能回復促進、復興まちづくりエキスパート活用	52,838,937	52,838,937
		住宅復興資金（二重ローン）利子補給事業	新たな住宅借入がある被災者に対する住宅残債務の利子相当額の補助	9,145,000	9件	97,925,000	97件	0		21,892,200	27名	9,005,920	12名	9,400,582	11名	2,753,512	2名	150,122,214	150,122,214
		応急仮設住宅維持管理事業	仮設住宅の修繕費、火災保険料等の維持管理経費	108,445,038		503,574,569	全22市町村	0		0		0		0		0		612,019,607	612,019,607
		指定文化財保存活用事業（災害復旧事業）	被災した文化財（国指定・県指定）の修繕費の補助	2,174,000	国指定文化財3件 県指定文化財2件	86,797,000	国指定文化財7件 県指定文化財15件	94,601,000	国指定文化財8件 県指定文化財4件	0		0		0		0		183,572,000	183,572,000
		地域に根差した文化財の災害復旧支援事業	被災した文化財（国登録）の修繕費の補助	0		6,852,000	国登録文化財11件	3,400,000	国登録文化財3件	0		0		0		0		10,252,000	10,252,000
		里山いきいき戦略事業	人材育成や集落活性化、新たなビジネスモデルの実証実験など（小事業：女性の力を活用したあぶくま地域復興支援事業）	0		0		11,901,000	2団体に業務委託（地元農産物新商品：ドライ野菜）	10,605,550	伝統的な食文化を活用した商品を作成。	11,417,562	魅力を生かした食品加工・販売、イベントに商品を出展。	0		0		33,924,112	33,924,112
	2．医療支援	高齢者肺炎球菌ワクチン接種助成事業	65歳以上の高齢者に対するワクチン接種費用助成（市町村への補助金等）	484,727,873	65歳以上の県民59,474人	0		0		0		0		0		0		484,727,873	484,727,873
		双葉郡医療提供体制等再生支援事業	双葉地方広域市町村圏組合が取り組む双葉郡の医療体制等の再生に向けた事業実施を支援する。また調査及び関係機関との調整のための事務局を設置	0		0		0		0		0		11,416,582	双葉准看護学院が再開	7,946,151	好間診療所が閉所、勿来診療所開所に向けて開設準備を実施	19,362,733	19,362,733

ウ．クウェートから寄贈された原油を原資とする基金
○クウェート復興支援金執行状況（H23年度～）

県名	区分	事業名	事業内容	H23		H24		H25		H26		H27		H28		H29		H29まで計	総計
					内容		内容		内容		内容		内容		内容		内容		
福島県	3．福祉・介護支援	福祉人材確保推進プロジェクト事業	福祉・介護人材不足の解消を図るため、職場内研修の強化・新規採用職員への支援や介護業務のイメージアップ等、総合的に展開する	0		0		0		0		0		94,048,927	通年での実施	84,722,000	通年での実施	178,770,927	178,770,927
		災害時精神医療体制整備事業	大規模災害時に活動する災害派遣精神医療チーム（DPAT）について、チーム派遣に向けた研修を実施するとともに、必要となる資機材の整備を図る	0		0		0		0		0		0		2,009,377	DPAT（災害派遣精神医療チーム）研修実施	2,009,377	2,009,377
		精神科病院入院患者地域移行マッチング事業	東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響により、県内外の病院へ転院を余儀なくされた入院患者の再転院や退院を支援する	0		0		0		0		0		4,451,015	7名の転退院を実施	11,789,693	16名の転退院を実施	16,240,708	16,240,708
		被災地介護施設再開等支援事業	避難指示解除区域等において再開した高齢者介護施設に対し、県内の社会福祉法人から介護職員の応援等が行えるよう支援し、入所者の受入促進と地域の介護サービスの充実を図る	0		0		0		0		0		0		7,756,862	介護職員の応援を実施、補助金の交付を決定	7,756,862	7,756,862
		管理栄養士・栄養士人材確保支援事業	東日本大震災・原子力災害後、相双・いわき地区を中心に、管理栄養士・栄養士の不足が深刻化しているため、相双・いわき地区の病院・介護保険施設等に勤務しようとする者に対し、就職準備金貸付を行うとともに、県内就職者定着のための支援を実施する	0		0		0		0		0		0		900,000	3名に貸付を実施	900,000	900,000
	4．教育支援	双葉郡中高一貫校設置事業	ふたば未来学園高等学校の備品・教材の整備や併設中学校の教育内容等について検討する協議会の開催	0		0		0		0		0		499,470	検討協議会の開催（第1回～3回）	680,060	パンフレット作成	1,179,530	1,179,530
		グローバル人材を育む小中連携英語教育推進事業	2020年の東京オリンピック、双葉地域で進むイノベーション・コーストを見据え、双葉8町村の小中学校を対象に連携による英語教育を推進しグローバル人材の育成を目指す	0		0		0		0		0		11,428,237	双葉8町村の小中学校2校を事業推進校に指定	11,915,461	ライブ授業、宿泊研修、アセスメント受検の実施	23,343,698	23,343,698
		復興と未来を担うグローバルリーダー育成事業	東日本大震災を機に直面した地域等の課題に対し、指定校の高校生が自ら課題を設定し、グローバルな視点から探究活動等を行うことにより、研究成果を地域に還元するとともに、将来本県の復興と地域活性化に貢献するグローバルリーダーを育成する	0		0		0		0		0		10,971,448	海外研修、大学や企業と連携した研究活動等	9,637,326	海外研修、大学や企業と連携した研究活動等	20,608,774	20,608,774
		ふくしまの未来を医療で担う夢応援事業	将来、医療の仕事に携わり、本県の復興及び社会に貢献したいと願う子どもたちの夢の実現に向け、中学生段階においては、医療関係の様々な仕事の体験を通して、将来就きたい職種の具体化を図り、高校生段階においては、地域医療現場の視察や体験を通して、学習意欲の醸成を図る	0		0		0		0		0		258,284	医療体験セミナーの実施等	0		258,284	258,284
		サテライト校支援事業	学力向上・キャリア教育に関する取組、生徒の帰属感・一体感を高めるプログラムの実施、就職支援事業、他地区の高校入学受験支援事業	0		0		15,690,522	富岡高校行事支援（サテライト4校）等	16,138,374	富岡高校行事支援（サテライト4校）等	16,520,550	富岡高校、ふたば未来学園高校行事支援等	6,020,920	富岡高校、ふたば未来学園高校行事支援等	5,252,070	ふたば未来学園高校行事、相馬農業高校支援等	59,622,436	59,622,436
		次世代のふくしまを担う人材育成事業	次世代のふくしまの地域産業を支えるスペシャリストの育成を目指すとともに優れた産業人を育むためのキャリア教育事業として、支援を行う（工業高校におけるロボット製作等、先端技術への取組等を支援）	0		0		0		0		0		1,282,871	ロボット制作、技術指導、講演会等を実施	1,447,532	ロボット制作、技術指導、講演会等を実施	2,730,403	2,730,403
	5．農林水産業支援	避難農業者一時就農等支援事業	受入市町村における農地の斡旋などの体制整備や農業者の初期投資の負担軽減措置など	0		32,171,127	29経営体等	31,249,444	31経営体等	21,993,884	18経営体等	8,611,167	9経営体等	1,405,930	1経営体等	0		95,431,552	95,431,552
		漁業再開ステップアップ事業	放射性物質の自主検査体制の構築と新たな漁法への転換に必要な漁具・漁労機材の整備等の取組を支援	0		0		0		57,861,918	相双漁協2団体等	50,310,580	漁協4団体等	49,290,940	漁協2団体等	0		157,463,438	157,463,438
		あんぽ柿産地再生促進事業	あんぽ柿の加工期間の短縮化のため乾燥器の導入を図り、出荷時期の遅れや集中化を回避し販売を促進する。また、果実中の放射性セシウム濃度の低下が見込めない地域を明らかにし、改植等による園地再生を促進し、自立したあんぽ柿産地を再生する	0		0		0		0		0		21,923,538	乾燥機械・施設12台の導入等	21,950,280	機械・施設導入支援、放射性物質検査の実施	43,873,818	43,873,818
		ふくしまの畜産復興対策事業	本県畜産業の再生・復興を図るため、肉用牛及び乳用牛の経営を含めた生産基盤の回復を図るとともに、他県に負けないブランドの向上に取り組む	0		0		0		0		0		70,656,840	肉用牛生産力再生推進事業等	9,216,980	全国和牛登録協会に補助金交付、企業誘致相談会開催等	79,873,820	79,873,820
		ふくしま園芸産地復興新生事業	地震や津波、原発事故等により甚大な被害を受けた地域において、営農再開及び開始するために必要な新技術の導入等に対して支援する	0		0		0		0		0		42,680,432	栽培管理用機械導入等	0		42,680,432	42,680,432
	6．中小企業支援	中小企業等復旧・復興支援事業	中小企業等の復旧・復興事業	0		50,000,000		0		0		0		0		0		50,000,000	50,000,000
		福島産業復興機構出資金	債権買取のための費用の出資	0		150,000,000	福島産業復興機構に出資	0		0		0		0		0		150,000,000	150,000,000
		震災関係制度資金推進事業	震災関係制度資金の保証料補助及び利子補給	0		517,288,000	信用保証協会、金融機関に交付	3,287,093,557	15,210件（保証料）、25件（利子補給）	2,011,328,990	全4回	487,040,618	利活用推進事業として	0		0		6,302,751,165	6,302,751,165
		避難地域商工会等機能強化支援事業	避難地域にある商工会等の機能を回復・強化するための支援をハード・ソフト両面から実施	0		0		0		42,053,749	小高商工会館建設等	39,999,849	復興専門員実施事業等	27,723,703	復興専門員を設置	18,032,160	復興専門員4名設置	127,809,461	127,809,461
	7．原発事故被災者支援	ふるさとふくしま帰還支援事業	避難先での生活安定化を図り、最終的に本県への帰還につなげる事業（①地元紙提供事業、②広報誌送付事業、③地域情報誌発行事業、④全国避難者情報システムデータベース事業）	0		0		173,701,574	情報誌発行10万部等	10,094,000	情報誌発行10万部等	43,948,320	情報誌発行10万部等	0		0		227,743,894	227,743,894
		チャレンジふくしま戦略的情報発信事業	震災から6年目の3月12日に、これまでの支援への感謝と復興に向けて挑戦する思いを発信し、共感・応援の輪を広げる	0		0		0		0		151,200,000	全国紙（5紙）や主要駅等に広告を掲載	59,828,000	ｸﾘｴｲﾃｨﾌﾞﾃﾞｨﾚｸﾀｰによる今を伝える歌の制作等	0		211,028,000	211,028,000
		生活拠点における交流促進事業	避難者や周辺住民との交流促進を図るため、復興公営住宅を中心とする生活拠点に必要な施設整備に取り組む	0		0		0		0		550,392,875	5市町8事業に対し、施設整備費用の補助等	12,817,776	集会所（23か所）に交流に必要となる物品を納品	10,556,172		573,766,823	573,766,823
		地域の「きずな」を結ぶ民俗芸能支援事業	震災により継承の危機に瀕している民俗芸能に対して、地震、津波で流失、毀損した用具等の新調や修復に要する経費、参集のための交通費について補助する	0		0		0		0		0		6,505,778	民俗芸能活動の継承を支援	0		6,505,778	6,505,778
			計	604,491,911		1,518,523,426		3,617,637,097		2,191,968,665		1,368,447,441		523,210,792		1,570,749,363		11,395,028,695	11,395,028,695
			総　計	634,123,911		5,271,653,426		8,485,402,097		5,166,287,665		4,762,613,441		3,197,884,792		4,027,170,182		31,545,135,514	31,545,135,514

※原油以外で追加的な寄付としてのクウェート支援金（以下）
①「アクアマリンふくしま」の復旧のために300万ドル（約2億4千万円）の支援
②福島の被災者のために200万ドル（約1億6千万円）の支援⇒日赤へ

(2) 国際赤十字・赤新月社連盟による評価①「先進国における大規模災害への準備と対応：東日本大震災・津波における日本赤十字社の対応から得た調査結果と教訓」

震災から１年が経過した時点で、連盟による評価を受けた。これは主に救援期の震災から６ヶ月の間に焦点を当てた評価である。東日本大震災では空前の規模で救援・復興活動が行われたことを踏まえ、日赤と連盟は、その教訓を明らかにし、先進国における大規模災害への対応を管理する体制を強化するため、最初の６ヵ月間の活動を評価することとした。

評価

先進国における大規模災害への準備と対応

報告書

東日本大震災・津波における日本赤十字社の対応から得た調査結果と教訓

**

他国の経験との比較

**

提言

評価チーム：
ジェリー・タルボット、コンサルタント（チームリーダー）
クリス・ステイン、国際赤十字・赤新月社連盟アジア太平洋ゾーン事務所
和田美佳、プロジェクト コーディネーター

（日本赤十字社による注釈）

本評価報告書中、意見及び評価にかかる部分は、国際赤十字が編成した評価チームによる見解であり、日本赤十字社またはその他機関の公式見解を示すものではありません。また、その記載内容の信頼性などについて、日本赤十字社及びその情報提供者は責任を負いません。

謝辞

今回評価チームは、多くの方々の率直かつ建設的なご意見のおかげでこの職務を果たすことができました。当チームを指導・支援し、また時間を割いて包括的な説明を何度もいただいた日本赤十字社の社長、副社長、幹部ほか職員の皆様に感謝の意を表します。日本赤十字社各県支部やその他の日本赤十字社職員の皆様も、真摯に貢献してくださいました。各県や地方自治体の職員の皆様、その他多くの日本の皆様からも、積極的な協力を得られました。

今回は意見交換を通じて評価を行う手法であり、評価チームは、ほかにも時間を割いて経験から得た教訓を共有していただいた各国赤十字・赤新月社、赤十字国際委員会（ICRC）、国際赤十字・赤支援月社連盟の多くの方々に感謝の念をお伝えします。

一方、今回の評価プロジェクトはオーストラリア赤十字社、ニュージーランド赤十字社、スウェーデン赤十字社、そして日本赤十字社の財政的支援なくしては実現が不可能でした。

最後に、日本赤十字社国際部長と国際部職員の皆様、及び国際赤十字・赤新月社連盟駐日代表の日常的アドバイスと支援に対し、この評価プロジェクトの重要さにご理解をいただいたことについて、特別に「謝意」をお伝えします。

知的財産に関する声明文

本書（編集作業の過程で収集したデータを含むがこれに限定されない）に関するすべての財産権（特許、著作権、商標を含むがこれに限定されない）は、日本赤十字社及び国際赤十字・赤新月社連盟の単独かつ排他的な所有物です。本書のいかなる部分も、国際赤十字・赤新月社連盟の書面による事前承認がなければその全部又は一部をいかなる形式でも使用及び／または複製することはできません。国際赤十字・赤新月社連盟は、日本赤十字社との取り決めに従い、日本赤十字社に代わってこの権限を付与する単独かつ排他的な権利を有しています。

目次

目次…… ii
略語…… iv
被災地域の地図…… v

要旨

はじめに……213
評価の背景……213
「高所得国」とその脆弱性の要因 ……213
「大規模災害」……217
レビューの目的と範囲……217
調査方法……218
チーム編成……219
制約事項……219

背景……221
状況……221
日本赤十字社 ― 救援対応……222
日本赤十字社 ― 復興活動……224
日本の災害管理……224

調査結果……226
政府及びその他の組織との関係……226
災害対策……227
調査（アセスメント）……231
活動の拡大……234
連盟の災害対応ツール……236
原発事故……237
登録と照会……239
こころのケアプログラム……242
ボランティア……245
復興プログラム……248

支援要請（緊急救援アピール）を出さない場合の管理……251
大規模災害の経験をもつ人員の最大限の活用……257
良好なパートナーシップの確立……259
連盟の調整とサポート……264
説明責任……267

提言

付属書

付属書 1：実施要綱……274
付属書 2：日程表……286
付属書 3：調査対象リスト……287
付属書 4：日本赤十字社について……290
付属書 5：復興活動の計画と予算……292
付属書 6：東日本大震災の救援活動及び復興計画に関する協定……296
付属書 7：各国パートナー社に関する調査の結果とその分析……300
付属書 8：参考文書……303

略語

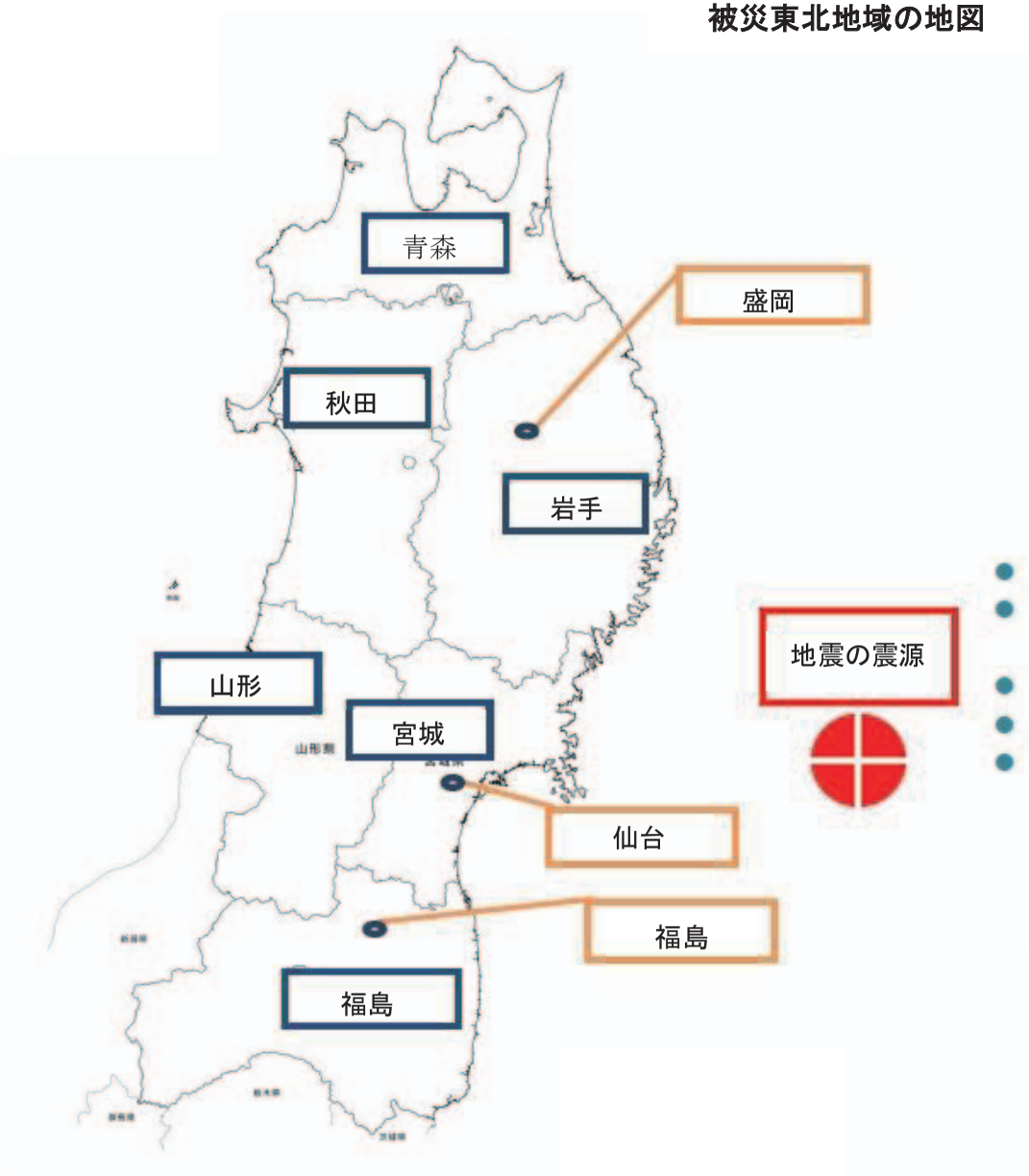
DMAT	災害派遣医療チーム（Disaster Medical Assistance Team）
DP	災害対策（Disaster Preparedness）
DRR	災害リスクの軽減（Disaster Risk Reduction）
ECHO	欧州委員会人道援助・市民保護総局（European Commission Humanitarian Aid）
GEJET	東日本大震災（Great East Japan Earthquake and Tsunami）
GoJ	日本政府（Government of Japan）
JPY	日本円（Japanese Yen、米ドルとの為替レートについては下記を参照）
SDF	自衛隊（Self Defence Forces）
SOP	標準作業手順書（Standard Operating Procedure）
SPHERE	スフィア人道憲章と災害援助に関する最低基準（Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response）
USAR	都市型捜索救助活動（Urban Search And Rescue）
VCA	脆弱性と能力の評価（Vulnerability and Capacity Assessment）
Watsan	給水・衛生（Water and sanitation）

赤十字・赤新月運動略語

AP Zone	連盟アジア太平洋ゾーン事務所（Asia Pacific Zone Office）（IFRC）
DMU	災害管理ユニット、連盟アジア太平洋ゾーン事務所（Disaster Management Unit, Asia and Pacific Zone Office）
FACT	フィールド調査･行動チーム（Field Assessment Coordination Team）（IFRC管轄）
EARD	連盟東アジア地域事務所（East Asia Regional Delegation）（IFRC）
HLLM	ハイレベルの支援／連絡調整任務団（High Level Support/Liaison Mission）
ICRC	赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross）（以下「ICRC」とする）
IFRC	国際赤十字・赤新月社連盟（International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies）（以下「連盟」とする）
JRCS	日本赤十字社（Japanese Red Cross Society）（以下「日赤」とする）
Movement	国際赤十字・赤新月運動（International Red Cross and Red Crescent Movement）（ICRC、連盟及び加盟各国の赤十字・赤新月社）
PSS	心理社会的支援（Psychosocial Support）（以下「こころのケア」とする）
RCRC	赤十字・赤新月（Red Cross Red Crescent）
RFL	離散家族支援（Restoring Family Links）

2011 年 11 月 22 日現在の為替レート（端数は四捨五入）。Oanda Currency Converter を使用。
JPY 100 = USD 1.30
または
USD 1 = JPY 77

被災東北地域の地図



- 発災日時:2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分(震源)
- 震源:三陸沖 130 キロ
  (長さ 450 キロ、幅 200 キロ)
- 地震の規模:マグニチュード 9.0
- 震源の深さ:24 キロ
- 余震(6 月 6 日現在)
  マグニチュード 7.0 以上　5 回
  マグニチュード 6.0 以上　82 回
  マグニチュード 5.0 以上　502 回

要旨

近年、先進国では災害に見舞われる人々が増える傾向にある。絶え間ない人口増加、都市化の進行、気候変動に伴い激しさを増す天候の変化―これらがすべてこの傾向に拍車をかけている。また多くの先進国では、人口構成が変化し、高齢者の占める割合が増えるにつれ、弱者がますます増加している。

自然の猛威に対しては、いかなる国も完全に自国を守ることはできない。この事実は、2011 年 3 月 11 日に日本の沿岸で発生したマグニチュード 9 の地震で浮き彫りとなった。今回の地震は、巨大な津波を引き起こして本州の東北沿岸 700km に及ぶ地域社会に壊滅的被害をもたらすとともに、福島第一原子力発電所を襲い、被害の封じ込めのための努力が続けられたにもかかわらず危機的状況と広範囲に及ぶ不安をもたらした。

日本政府と国民は、多大な資源を惜しまず即座に生存者の救出と支援に着手したが、それでも 2 万人近い死者・行方不明者が報告されている。現在も 30 数万人以上の避難者が、将来の見えない不自由な生活を続けている。

日赤は、緊急対応の最前線に立ち、24 時間以内に 55 チームの救護班を被災地に派遣し、大規模な災害備蓄品の中から救援物資を送った。石巻赤十字病院は、17 万人規模の石巻市が被災した際、市内で唯一医療活動を継続できた施設だった。日赤は、ここで急性期と言われる災害発生早期に、救命活動の支援を続けた。その後、被災した地域社会の関心が緊急支援から復興へと移っても、活動は続けられた。ある時は避難者が最高 40 万人にも達したが、これらの人々の避難所での生活とその後の仮設住宅への転居を支援することが赤十字の主な活動となった。不確実な将来に直面し、多くの不安を抱えた被災者が破壊された生活を再建できるまで、日赤は今後も長期にわたり不可欠な支援を現地で続ける予定である。

今回、同時に三つの災害に見舞われた被災者の苦境を見て、世界中の赤十字・赤新月社が自発的に手を差しのべている。74 ヵ国の赤十字社や赤新月社が日赤に救援金を寄せ、最初の 6 ヵ月間でその総額は 6 億 9,000 万米ドルに上った。

日赤は、このような大規模災害の対応活動に学ぶべき重要な教訓が含まれていることを認識し、連盟と共同で今回の活動を評価することを提案した。その目的は、日赤の組織的対応を振り返るプロセスを支援するとともに、この活動に対する国際赤十字・赤新月運動の支援の管理も評価することである。この評価は、近年自国の大規模災害に対応した経験を持つ他の先進国の赤十字・赤新月社にも対象を広げ、その経験を再検討した後、調査結果と提言を発表することとした。

「先進国」とは、世界銀行の定義であり、一般的に比較的裕福で先進的なインフラと効率的な組織やシステムを備えた国を指す便利な言葉である。しかしこの範疇に属する国々の内情は大きく異なる。この違いのために、ある国の経験が同じ先進国の範疇に入る他国にも当てはまると一概に考えてはならないが、共有する価値のある重要な教訓も多い。

調査結果に基づき、日赤と他の各国赤十字・赤新月社に向けた 20 項目の提言（53 ～ 55 ページ）をまとめた。

まとめとして、以下の提言を挙げる。

- 大規模災害の発生により緊急対応を迫られた行政当局や災害派遣医療チーム、NGO と密接に連絡し合えるよう、日頃からこれらの機関・団体との良好な連絡体制を構築・維持する必要がある。
- 各国赤十字・赤新月社は、自社の活動規模を拡大し、国際赤十字・赤新月運動から必要な追加的資源や支援を事前に特定することで、これらを実現可能とする緊急時対応計画を策定することが重要である。
- 過去の優良事例を参考にして、被害調査能力を高めるとともに、先進国が災害時に利用できる適切な手法等を導入する必要がある。
- 原発事故に対応するための国際赤十字・赤新月運動の戦略を構築する必要がある。
- 大規模災害時に離散家族を支援（回復・追跡）できる効果的なサービスを立案するため、最新技術やソーシャルメディアのメリットを活用する必要がある。
- 大規模災害後、長期にわたるこころのケア活動を継続するとともに、被災国の外国人が抱える特別なニーズへの対応を各国赤十字・赤新月社と共同で特定し、計画する必要がある。
- 各国赤十字・赤新月社の熟練ボランティアの基盤を整備し、災害時にボランティアを管理するシステムや新規のボランティア希望者を適切に受入れる手段を構築する必要がある。
- 各国赤十字・赤新月社は、最新の災害復興方針を検討・制定する必要がある。
- これまでに大規模災害を経験し、スフィア人道憲章と災害援助に関する最低基準などの国際的な人道政策や人道基準の模範的適用に精通したスタッフやボランティアがいる場合、大規模災害直後の緊急時に各国赤十字・赤新月社は、これらスタッフ等の経験を活用できる体制を作る必要がある（これらの人々の所属団体が、国内救護活動に直接携わっていない場合がある）。
- 各国赤十字・赤新月社は、インターネットやソーシャルメディアを介して意思疎通できる能力を備える必要がある。
- 大規模災害に対し、支援要請（緊急救援アピール）が発出されない場合でも、各方面から届けられる自発的な支援を効率的・効果的に活用するための新たな枠組みを整備する必要がある。

- 連盟は、支援要請（緊急救援アピール）が発出されない大規模災害の場合における、直接・間接経費を回収する既存の制度の検証を行い、必要に応じて新たな解決策を講じる必要がある。
- 被災国赤十字・赤新月社は、複数の姉妹社の調整が必要となった場合、同社内に連盟代表を受入れる計画をする必要がある。また、必要に応じて、技術要員を受入れ、被災国社の組織の中に組み入れ、同社の標準作業手順書に沿って業務を遂行させる必要がある。

本報告書が、国際赤十字・赤新月運動内において現在進められている、過去の経験・教訓を活かして、方針や手順、制度を改善することで、年々増加する被災者のニーズにより的確に対応するための取組みの一助となることを期待するものである。

はじめに

評価の背景

東日本大震災では空前の規模で救援・復興活動が行われたことを踏まえ、日赤と連盟は、その教訓を明らかにし、先進国における大規模災害への対応を管理する体制を強化するため、最初の6ヵ月間の活動を評価することとした。

気候変動や海面の上昇、都市化の進行、環境悪化が一部の要因となり、世界中で大規模災害が増えている。2005年、米国のニューオーリンズを中心とする南部各州を襲ったハリケーン・カトリーナ、2011年、オーストラリアのクイーンズランドを襲った洪水やニュージーランドのクライストチャーチで発生した地震など、先進国でも近年、大規模災害が続いている。

これらの災害対応で得た経験をインフラやサービスの整備された国々で共有することにより、お互いが利益を享受し、より良い総合的な対応が構築できると思われる。

この評価の目的は、東日本大震災の活動を再検討し、調査結果や提言を発表し、他の国々がこの経験を参考にする機会を提供して今回の経験を活かすことである。それにより、この評価は、先進国で増加する大規模災害被災者に対応するために実施している、資源へのアクセスとその利用方法の最適化を図る方針とシステムの改善に向けたプロセスに対して貢献を図るものである。

「高所得国」とその脆弱性の要因

世界銀行は、2010年の一人当たり国民総所得が12,276米ドル以上の国を指す用語として「高所得国」を使用している。この範疇に分類される国は、70ヵ国である。国連などの他の組織は、先進国の定義として他の用語を使用している。いずれもの用語も完全に満足できるものがなかったが、連盟は本評価において世界銀行の定義を採用した。

一人当たりの国民所得が高く、インフラやサービスが整備されている可能性の高い国々を指す用語として、「高所得国」は便利ではあるものの、この用語は、これらの国々の国民が内包する次のような多様な脆弱性を考慮していないことに留意する必要がある。

※原文の “High Income Countries” は前述のとおり世界銀行の定義による「高所得国」となるが、本資料上に限り、一般的な理解促進のため仮訳として「先進国」としていることに留意のこと。

所得格差

ジニ係数は、ある種の脆弱性を表す所得格差の指標である。たとえば米国では、2007年、最も裕福な5分の1の人口が残りの5分の4の収入の合計よりも多い税引後世帯収入を得ている反面、最下層の5分の1は税引後世帯収入の合計の5%程度を占めるに留まる[1]。

高リスク地域

先進国では一般に、恵まれない社会経済的弱者の集団が、最も「災害リスクの高い」地域に住むことが多い。また経済活動のために高リスク地域に住む人々もいる。たとえば漁業関係者らは、危険な沿岸地域に住むことが多い。これについては先進国以外の世界の国々も同じである。

人口統計学的傾向

東日本大震災で明らかになったように、人口統計学的な構成は、国内の各地域によって大きく異なる可能性がある。日本は、2010年の人口に占める65歳以上の割合が22.7%という超高齢社会である[2]。地震と津波に襲われた沿岸地域は、65歳以上の高齢者の割合がさらに高い（岩手県27.8%、宮城県 25.8%、福島県 23.8%[3]）だけでなく、失業者の割合も全国平均より高く、医師などの専門職の割合が平均よりも低かった。専門職の人々や若者の多くは、すでに震災前にチャンスの大きい他の地域に移住していた。この沿岸地域では、2005年の高齢者の割合が26%だったが、これが2040年には42%へと増加し、合計人口は同時期に45%減少する可能性があると試算されている[4]。従って人口統計学的な脆弱性が今後さらに高まるのは明白である。

高齢者に関する人口統計学的な変化は、大半の先進国に見られる特徴であり、他の大規模災害でも弱い立場の高齢者にふさわしい支援の必要性が注意すべき課題として特に指摘されている。

このような人口統計学的な要因は、人々の災害に対する脆弱性を高めるため、災害リスクの削減や災害時の時宜を得た対応の際には、国内のさまざまな人口集団に特有の脆弱性を考慮しなければならない。「先進国」の用語は、さまざまな地域が抱える脆弱性の本質などの社会経済的不平等と関連付けて理解する必要があり、用語だけに惑わされてはならない。

雇用

調査によれば、震災後の復興段階の経済的回復と雇用は、大震災の影響を中・長期的に強く受ける可能性があるとされている。ハリケーン・カトリーナ後のニューオーリンズでは、24万6,000人（全人口の45%）が災害から一週間以内に同市を離れている。それでも職場が閉鎖されスタッフの一部が解雇されたため、失業率は一ヵ月後には5%から15%に跳ね上がった。5年後、同市の人

[1] 2011年10月27日付『International Herald Tribune』紙。
[2] 出典：2010年国勢調査（2011年4月16日、総務省発表）。
[3] 同上。
[4] 林 直樹、齊藤 晋『岩手県・宮城県・福島県の将来推計人口：復興はコンパクトな「まち」で』社会経済研究所ディスカッション ペーパー、電力中央研究所、http://criepi.denken.or.jp/en/serc/index.html。

口は災害前の約 75% まで回復し、失業率は 8% 程度で安定している[5]。過去の歴史をみると、震災前に成長していた地域の多くは、震災後も立ち直りが早い。しかし比較的景気が悪かったニューオーリンズでは、復興促進と雇用機会の創出のために政府が経済刺激策を提供した。東北地方[6]も、復興段階で同様の課題に直面すると予測され、特に震災後のごく短期の復旧工事期間が終了した現在は、求職者も減少し、それに伴い雇用機会もますます減少しているため、ニューオーリンズとの類似点が多いと思われる。

社会的及び経済的支援

先進国は一般に、震災のため経済的困難に直面した人々に経済支援を提供することができる。日本政府は、犠牲者の遺族に災害弔慰金を支給し、倒壊した家屋を再建する場合に無利子ローンを貸し付け、失業者には失業手当を給付し、農家や漁業関係者には経済援助を実施した。この種の支援は、先進国ではよく見られる。

先進国は、一般に開発途上国よりも多くの給付金を拠出できるが、それでも深刻な経済的損害を被る被災者もいるだろう。

インフラと技術

東日本大震災の救援活動では、インフラや技術が高度に整備されている地域でも、大規模災害ではこれらが役に立たないことが明らかになった。道路や鉄道が損傷を受けたり破壊されたりした結果、地震と津波発生から数日間、沿岸の孤立した地域へのアクセスにはヘリコプターを使うしかなかった。また最初の数週間は、燃料が極度に不足し、電気の供給も遮断された。電話回線はつながらず、携帯電話の基地局は破壊され、ライフラインと通信手段が失われた結果、緊急救援のニーズを把握できず、迅速な対応に必要なロジスティクスの編成が大きく遅れた。

地方自治体の能力

先進国では地方自治体は、一般によく整備され、行き届いたサービスを提供するが、大規模災害では彼らの能力が大きく損なわれる可能性がある。東北で最も被害が大きかった三県の地方自治体は、迅速な震災対応への責任があったが、その多くが甚大な被害を受け、主なスタッフも被災したため、一部は長期にわたり機能しなかった。

産業災害のリスク

原子力発電所は、先進国に多い。しかし東日本大震災の場合のように、先進国の知識と高度な技術を集結しても、原発事故のリスクは排除することも、また確実に管理することもできない。さらに先進国では、他の産業災害のリスクも大きい。

---

[5] 周　燕飛『大震災でどう変わる:東北３県の労働力市場ー米ハリケーン　カトリーナからの示唆ー』ビジネス・レーバー・トレンド 2011 年 6 月号、独立行政法人労働政策研究・研修機構

[6] 東北とは、本州の最も北の地域を指し、v ページの地図に示した複数の県で構成される。日本は東北を含む 6 つの地域に分かれる。

利用可能な資源

先進国で有利と思われる特徴のひとつは、緊急時に国内で利用可能な資源が多いことである。東日本大震災の場合は、一般企業が莫大な量の食料やその他の救援物資を自社のロジスティクスシステムを利用して搬送・供給した。腐りやすい物資でさえ、毎日のように多くの自治体に供給された。被災を免れた自治体や個人もこれに貢献した。このようにして急を要する食料やその他の物資の必要性がほぼ満たされた。

大半の先進国では一般に、警察や消防、軍隊などが通常は迅速に対応し、重要なロジスティクス支援の担い手となりうる。東日本大震災でも、救援活動の最盛期には多くの訓練された職員が貢献した。自衛隊はピーク時に 10 万 7,000 人を派遣し、海上保安庁は巡視船艇 349 隻と航空機（固定翼・回転翼）46 機を救援活動に投入した。その他、警察官 1 万 2,800 人、消防庁職員 6,000 人以上が出動した。加えて日本に駐留する米国軍部隊が、特に多大なロジスティクス支援によって重要な役割を果たした。

復興と生活の再建が始まると、重機や建設資材、技術者その他の人的資源が集まり、大量のがれきや廃棄物が除去され、4 万 9,000 戸の仮設住宅と重要な施設が建設された。きわめて短期間にこれを達成する能力は、日本の高度な発達レベルを示すものである。先進国は、より迅速に物理的回復を果たす。

防災計画

先進国では通常、政府の防災計画に基づいた災害対策が整備されている。しかしこれらは、日本の東日本大震災のような特に大規模の災害を念頭に計画されているのでなければ常に適切とは限らない。

文化と言語

東日本大震災では、国際的支援の適切な受け入れについて、文化と言語に関する独自の国民的違いが明らかになった。今回の震災で外国人の職員は、きわめて限定された規則内の範囲でしか受け入れられなかった。国連世界食糧計画（WFP）はこの問題に対し、世界中の支部の日本人スタッフを集めて日本に派遣し、日本政府に大規模なロジスティクス能力を提供した。この活動はうまく機能したと報告されている[7]。しかしこれとは対照的に、他の外国人のチームや海外職員の派遣活動は、文化的隔たりや言語の違い、日本の社会システムへの理解不足が障壁となったため、実りが少なかった。

一方、被災国と支援国の間に文化と言語の違いが少ない場合は、緊密な連携と職員の派遣によ　って資源が効果的に活用できる。これは赤十字の組織内でも、ニュージーランド赤十字社と

[7] Japan-US-South Korea Civil Military Disaster Preparedness Workshop、2011 年 9 月 27 ～ 29 日、ピースウインズ・アメリカ、在日米国大使館共催

オーストラリア赤十字社がクライストチャーチの地震やクイーンズランドの洪水で協力関係を構築し、職員を派遣しあった例によく表れている。

赤十字・赤新月の災害対応能力

大半の先進国には、比較的強い組織力と機能性を備えた赤十字・赤新月社がある。そのほとんどは、当局の防災計画に基づいた明確な権限を持つ。これによって、被災国の最前線において赤十字・赤新月社の災害対応能力を発揮できるとともに、被災者に支援を提供しようとする各国赤十字・赤新月社の仲介役としても貴重な役割を果たす。

全体的に見ると、「先進国」の定義は一般的な特徴を表すためには便利だが、先進国の類似性を取り上げ、これに対してあまりに多くの一般的結論を導き出すのは誤りであろう。各国は、さまざまな教訓から学ぶことができるが、一方で独自の環境を分析・検討し、その上で大規模災害に備え、対応する必要がある。

「大規模災害」

「大規模災害」の用語もまた、さまざまな要因が組み合わされて関与する可能性があるため、正確に定義することはできない。日本では、東日本大震災の被害は1都1道22県に上り、そのうち三県では被害が大きかった。地震と津波、原発事故という三種類の災害が同時に発生したため、事態はさらに混乱した。今回の東日本大震災のありようは、まさに大規模災害と言える。

災害の規模の判断には、総人口に対する被災者の割合、被災地の地理的分布と分離の度合い、インフラの被害程度と被害額、政府その他の組織の緊急対応力や変化する被災者ニーズへの対応能力など、すべての要素が関与する。また小さな国での大規模災害は、豊富な資源でニーズに対応できる大国と同じようには考えられないだろう。

本報告書では、これらの要因を考慮に入れて「大規模災害」の用語を採用した。

レビューの目的と範囲

連盟／日赤が合同で取り組む東日本大震災評価の最大の目的は、震災発生直後の6ヵ月の活動を、特に国際赤十字・赤新月運動との関連において、また国際援助の管理プロセスとの関連において調査することである。これに他の先進国の経験も取り入れたのち、調査結果を発表し、教訓を明らかにすることで先進国の大規模災害への計画と対応を強化するための提言を作成する。

調査方法

調査方法は、日本で保存されているファイルや文書の閲覧と主な関係者への幅広い聞き取り調査である。また日赤本社職員や宮城・岩手の日赤県支部の職員、県や市町村の職員、日本駐在の連盟代表、連盟東アジア地域事務所、連盟アジア太平洋ゾーン事務所、ジュネーブ事務局のメンバー、近年大規模災害に見舞われた他の先進国の赤十字・赤新月社代表らとのインタビューや意見交換も含まれる。さらに他の団体にも話を聞いた。調査対象リストを付属書 3 に掲載した。一方では、インターネットの SurveyMonkey を使用して 74 の各国赤十字・赤新月社にアンケートを実施した。

閲覧のための最初の情報と文書は、連盟アジア太平洋ゾーン事務所や北京の連盟東アジア地域事務所から連盟代表が収集し、また日赤からも提供された。日赤は、災害対策本部会議から提出されたすべての会議の報告書など、新たな情報源も提供した。

連盟の「評価のフレームワーク[8]」で定められた評価基準、すなわち基本原則／行動規範／2020 年に向けての戦略、適合性と妥当性、効率性、有効性、対象範囲、影響、一貫性、持続可能性、連結性が、レビュープロセスの指標となった。

この評価のフレームワークは、TOR[9] で主な質問項目として列記した情報の収集と取りまとめに役立った。

『基本原則』、『The Code of Good Partnership（良好なパートナーシップのための規範）』、『Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief（赤十字・赤新月災害救援のための原則と規則）』、『Principles of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response（国際赤十字・赤新月運動と NGO の災害対応における行動原則）』、『スフィア人道憲章』などの国際赤十字・赤新月運動と連盟の政策書は、参考文献として使用した。

[8] 連盟、「評価のフレームワーク（Framework for Evaluations）」、ジュネーブ、2011 年 http://www.ifrc.org/en/what-we-do/performance-and-accountability/monitoring-and-evaluation-/
[9] 付属書 1 に掲載。

チーム編成

今回の東日本大震災の活動レビューのため、次の 3 名を任命し、チームを編成した。

ジェリー・タルボット（Jerry Talbot）

ニュージーランド赤十字社の元事務総長。連盟の上級指導者として、20 年以上にわたり、太平洋、アジア、アフリカ及びジュネーブの連盟事務局において、各国赤十字・赤新月社の組織開発、地域社会プログラム作成、災害救援･復興活動を支援。開発途上国や被災国の社を支援するパートナーシップの構築と調整に幅広い経験を持ち、国際赤十字・赤新月運動や連盟の政策と手続に関する豊富な知識を備える。

クリス・ステイン（Chris Staines）

連盟アジア太平洋ゾーン事務所所属のシニアオフィサーとして津波ユニットに参加。特に関連活動から学んだ教訓をもとに、活動の品質と責務を中心とした評価を行う。スマトラ島沖地震・津波では、オーストラリア赤十字社の活動ゼネラルマネージャーを 4 年間務める。この任務に携わるまでは、オーストラリア赤十字社の国内活動を 6 年間手がけ、幅広い集団活動や災害管理、広報、資源動員、組織開発などの職務で上級職員としての役割を果たす。

和田美佳（Mika Wada）

財団法人日本国際協力センター（JICE）コーディネーター。JICE は、国際協力機構（JICA）や政府の省庁、地方自治体その他の公的機関や民間団体から受託した国際協力活動の実施を主な使命とする。

制約事項

日赤の代表者を評価チームに加える計画は、実現しなかった。日本人の評価担当者がいないことは、特に文化と言語の違いを考えると残念だった。日赤の職員は、このギャップを埋めるため、専任のコーディネーターを派遣してチームに協力し、調査を実施し、必要に応じて翻訳サービスを行うなど、チームの支援に努めた。

また当初はこのチームのメンバーだったスタッフ 1 名が、病気のために職務を継続できなかった。そのため作業計画を間際になって変更し、あらかじめ設定していたさまざまな期限を遅らせることとなった。

さらに詳しい聞き取り調査とレビューを実施した後、評価項目に掲げた受益者の満足度調査は現実的ではないと判断した。大半の受益者が避難所から仮設住宅に移った結果、個別接触は適切

でないと感じたためである。受益者の満足度調査や包括的な関係者へのインタビューは、日赤が独自に実施している評価にも含まれている。

しかし評価チームが受益者のニーズを最も良く知る地方自治体の職員などの関係者からフィードバックを収集した結果、最大の復興プロジェクトである避難者全員への生活家電 6 点セットの支援の重要性が証明された。

背景

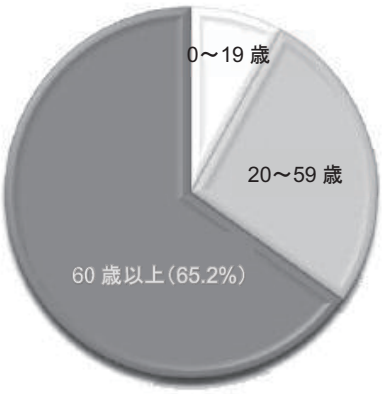
状況[10]

2011 年 3 月 11 日 14 時 46 分（日本時間）、日本の本州東北部はマグニチュード 9.0 の地震に襲われた。震源は深さ 24 キロ、東北沿岸の沖合 120 キロ地点であった。この地震によって津波が発生し、第 1 波は 30 分未満で沿岸の市町村に到達した。また、この津波によって福島第一原子力発電所も被災し、1986 年のチェルノブイリの原子力発電所事故以来、最大規模の重大事故が発生した。7 つの道県の 700 キロに及ぶ海岸線が津波に襲われたが、最も深刻な被害を受けたのは、岩手、宮城、福島の三県であった。全体で、地震、津波、原発事故による被害は 1 都 1 道 20 県に及んだ。

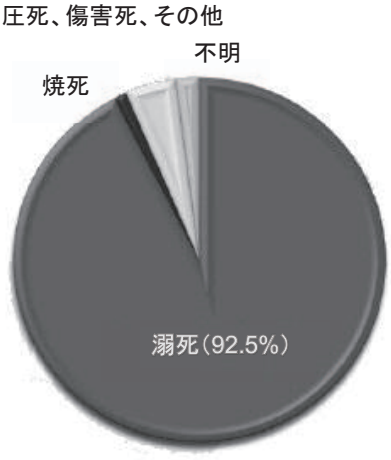
この三つの連鎖的に発生した大災害の中で、津波による死者が圧倒的に多く、原発事故を引き起こし、膨大な数の避難者を生み出した。確認された死者及び行方不明者は 19,946 人、負傷者は 5,929 人に上っている。死者の 92.5% が冷たい冬の海での溺死であった。被災市町村は、住民人口の高齢化が全国平均を上回っており、60 歳を超える住民の被害が特に大きかった。以下の円グラフが示すように、死者の 65% 以上が 60 歳以上の高齢者であった。

犠牲者の年齢

（現在までに判明した数字による）



死因



出典：警察庁

避難者はほぼ 40 万人に達すると推定されており、これには、損傷した福島第一原子力発電所原子炉プラントの周囲 30 キロ圏からの避難者も含まれる。

[10] 詳細については、日赤の『6 ヵ月レポート（6 Month Report）』を参照。

11 万 4,000 棟を超える家屋が破壊され、70 万棟近くが被害を受けた。公的インフラと産業インフラは大規模に破壊された。三月末の時点で、20 万人が依然として電気の供給を受けられず、65 万以上の世帯が水道のない暮らしを強いられていた。冬の寒冷な気候が、避難した住民や基本的な生活基盤を奪われた人々の苦境を一段と悪化させた。

この東日本大震災発生後の最初の二週間で、地方自治体は、膨大な量の食料、水、生活必需品、燃料、医薬品を配布したが、その大半は、比較的被害が軽微であった地域住民からの寄贈によるものであり、また、被災地以外に暮らす国民によって示された類例のない結束感のたまものであった。一般国民、営利企業の社員、そして近隣市町村や他の都道府県の公務員が支援の提供に駆けつけた。自衛隊、消防、海上保安庁、警察が、全国から救援のために動員され、それと並んで、500 の原子力災害対応チームが投入された。日赤（818 チーム）を含む 2,000 を超える医療チームが、被災地に派遣された。また、米軍と韓国軍も直ちに対応し、艦船、航空機、人員を派遣した。世界中の国と組織が、自発的に捜索と救助・救援活動を申し出た。

日本政府は、国連（UN）に大規模な支援を要請しなかったが、国連災害評価調整（UNDAC）チームが情報管理や USAR チームの派遣、国際支援の提供などを支援した。また世界食糧計画（WFP）がロジスティクスを支援し、国際移住機関（IOM）が津波で家を失った外国人[11]の帰還プログラムを作成するなど、専門家組織の貢献もあった。

世界銀行は、当初、復興費用を約 2,350 億米ドル（日本の 2010 年国内総生産の 2.5 ～ 4%）と試算した。しかし 2011 年 3 月末、日本政府は、今回の大震災の被害額を合計約 3,050 億米ドルと発表した。

日本赤十字社 ― 救援対応[12]

日赤は、震災のニュースが届くと同時に国内各地の日赤病院から医療救護班の派遣を開始した。災害発生後 24 時間以内に、55 班の救護班が出動した。現在までに、818 班の救護班が現地に派遣され、最初の 6 ヵ月間でほぼ 81,000 人の治療にあたった[13]。これらの救護班は避難所において診療活動を行い、その対象には福島第一原子力発電所の避難区域から退避してきた人々も含まれた。放射線医学の専門家が福島に派遣され、周辺区域で健康に関する情報を提供した。

合計 15 の専門的なこころのケアチームが派遣され、この複合災害に起因する死別や心的外傷に苦しむ約 1 万 4,000 の人々を援助した。

---

[11] WFP と IOM の支援活動は、どちらも米国赤十字社がその一部を助成した。
[12] 日赤に関する情報は、付属書 4 を参照。
[13] 7 ヵ月が経過した時点で、842 班の救護班が展開され、8 万 7,860 人の治療にあたっている。

石巻市では、石巻赤十字病院が、倒壊を免れて診療機能を維持している唯一の三次医療施設であったため、病院とその職員に対して巨大な要求が課せられることとなった。周辺住民 23 万人の一次、二次、三次医療ニーズの大半への対応に追われた。

救援ニーズに応えるというその使命の一環として、日赤は、地方自治体が入手できる物資を補足するために備蓄していた救援物資を直ちに放出して配布した。日赤は、3 万 970 点の緊急セット（災害時に必要とされる日用品など）、13 万 2,500 枚の毛布、その他多数の救援物資を避難者に配布した。

日赤奉仕団員（ボランティア）も動員され、延べ 7 万 2,000 日相当を超える社会福祉・緊急対応サービス活動を提供した。たとえば、移動式の給食所、食品やその他の物品の配布、清掃活動の支援、避難所への連絡・送迎、及び義援金募集などである。

日赤は連盟から、上級支援・連絡調整代表団（HLLM）を受け入れた。HLLM は、7 人の各国赤十字・赤新月社の代表者から成り立っており、連盟の東アジア地域事務所席代表をリーダーとする組織である。日赤は、HLLM に対して日本に来て、タイムリーかつ高度な調整支援を提供し、また連盟の能力を活用する最適な方法について日赤に助言するように求めた。このチームは、3 月 15 ～ 19 日に訪日し、日赤への助言を行ったほか、各国赤十字・赤新月社、連盟、及び日赤との間に連携のとれたアプローチを確立するための支援を行った。

日赤は、連盟を通じた国際的な緊急救援アピールによる各国赤十字・赤新月社からの支援要請を行わなかったが、連盟の後押しを受けて、日赤は 77 の姉妹赤十字・赤新月社から総額 530 億円（6 億 8,800 万米ドル）の拠出または援助の確約を受け、さらにクウェート政府から 5 億 2,000 万米ドルの支払いを受けた。日本政府は、各国赤十字・赤新月社を通じて、諸外国の政府と市民社会に震災への義援金の提供を呼びかけた。欧州連合は、欧州委員会人道援助局（ECHO）と連盟を通じて 11 億円（1,000 万ユーロ）を日赤に寄付した。

ICRC の支援を得て、離散家族支援（RFL:Restoring Family Links）プログラムが設置され、約 5,000 人がこれに登録した。また、ICRC は、技術的な後方支援と、核・放射能・生物・化学物質（NRBC）の専門スタッフからのアドバイスも提供した。そのほか、給水及び衛生設備、並びに遺体の身元確認の領域でも支援を申し出たが、この支援は利用されなかった。

災害時の主要な資金募集団体として、日赤には、2,840 億円（37 億米ドル）を上回る額の義援金が国内外から寄せられた。この義援金は、都道府県、日赤及びマスコミの代表者、学識経験者等で構成される義援金配分割合決定委員会の手に委ねられた。義援金は、国と県が定めた基準に従って、各自治体の配分委員会を通じて配分される。そのような義援金の 80% 以上が、8 月末までに被災者に支払われた。

日本赤十字社—復興活動

震災の一ヵ月後、日赤は早期復興活動の段階に移った。

支援国赤十字・赤新月社の会合が 2011 年 5 月 9 日に開催され、主として各国赤十字・赤新月社によって資金提供される救援及び復興計画について議論され、合意された。この計画は、2011 年 6 月、7 月、8 月に追加資金の提供に伴って改定され、予算総額は 529 億 3,300 万円（6 億 8,800 万米ドル）に達した。9 月 9 日時点での計画と予算[14]は以下の内容から成り立っている。

- 仮設の夜間緊急医療センターと二次医療のための仮設病院の設置
- 避難所等で生活する人々の生活条件の改善（給水及び衛生設備を含む）
- 避難した住民が商店やその他の施設に行くためのシャトルバス・サービスの提供
- 仮設住宅やその他の暫定的な住宅に入居した人々のための基本的な家電 6 品目（洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポット）の整備
- 夏季対策用品（特に避難所の高齢者向け）の配布—冷感タオル、冷材うちわ／扇子、虫除けスプレーなど
- 熱中症から身を守るための基礎知識を子どもたちに教える赤十字の健康安全教室の実施
- 仮設シャワーの設置
- 高齢者向け社会福祉や子どもの教育のための支援—高齢者のための医療／介護用ベッドなど
- 社会福祉活動のための車両提供
- 学校保健室の備品の補充
- 福島県内の高等学校のためのコンピューターの提供
- 高齢者のための介護ヘルパー
- 日赤の災害対応能力の強化

2011 年 10 月末から 11 月初旬にかけて、日赤は、支援国赤十字・赤新月社のために、復興計画実施の進捗状況を確認するための被災地視察を実施した。

日本の災害対策

災害と戦ってきた長い歴史の中で、日本政府は、平時の防災対策から復旧、そして復興に至るまでのさまざまな災害の局面に対応する災害対策と法的枠組みを整備してきた。そこでは、国と地方自治体、及び官民両部門の関係者に対して、明確な役割が規定されている。

[14] 付属書 5 を参照。

内閣府は、首相を議長とする中央防災会議を補佐する中枢組織である。この内閣府が、災害対策の方針や計画を決定し、実施する。防災基本計画は、各種の災害に対するさまざまな計画で構成されており、多様な関係者に向け、災害の予防、準備、緊急対応、復興、復旧といった各局面についての対策が述べられている。大規模災害の発生時には、災害対応メカニズムとして首相を本部長とする緊急災害対策本部が設置され、各省庁の緊急対策を調整するとともに情報を収集する（「緊急」災害でなく「非常」災害の場合は、防災担当大臣を本部長とする類似の対策本部が設置される）。災害対策は、極めて脱中央集権的（地方分権的）な構造をもっている。内閣府は、全国的な方針を策定する責任を担い、都道府県は、国の方針を域内の防災計画の基盤として実施する責任を担い、また市町村の防災計画立案と災害対策を支援する責任を負う。都道府県レベルでは、知事がこうした任務の遂行に対する第一義的な責任を負う。市町村レベルは、地域計画を策定する責任、及び災害発生時の対策実施と他の自治体との連携に対して責任を負う。この災害対策では、日赤が災害発生時に都道府県及び市町村と協調・連携することを求めている。

しかし、市町村は、災害対応活動を実施する資金の調達能力を考慮する必要がある。ところが、東日本大震災の場合、多くの自治体で、住民の避難と住宅の提供が必要となったため、コストが莫大な額に達した。従って、そうした自治体は、日本政府が国家予算から多額の資金を拠出することに大きく依存することとなり、そうしないと歳出を確定することができなくなった。過去に住民の大規模な移住が実施されたケースでは、日本政府は、94% の費用を引き受けており[15]、自治体が負担する額はその残りであった。しかし今回の場合、その方式を踏まえても、自治体は、なお必要な残りの 6% の資金を捻出することが非常に困難な状況にある。

日赤社長は、中央防災会議の委員であり、いわゆる「責務」として、所定の災害対応サービスを提供するという 1952 年の日本赤十字社法によって規定された基本的役割を担っている。日赤は、医療救護、救援物資の備蓄及び配分、災害時の血液製剤の供給、及び地方自治体を通じて行われる義援金配分のための義援金受付を行う責任を負う。災害救助法が適用される災害では、日赤の医療救護活動に対する支出は、職員の給与以外は日本政府が負担する。それ以外の災害対応活動は、日赤の独自財源によって実施される。一般国民からの義援金は、全額が現金配分される。

日赤は、その他のニーズに対する支援を行う自由裁量権をもっており、東日本大震災の発生後、日赤奉仕団員（ボランティア）は、情報を収集し、応急手当や温かい食事を提供し、安否確認サービスを支え、救援物資の輸送と配分を助け、避難所に退避してきた人々に対するケアを行ってきた。また、日赤は、最弱者を特定すること、及び早期復興と本格復興の両局面で支援を提供することも積極的に試みている。

[15] 評価チームに提出された、株式会社日本総合研究所（JRI）の資料による。

調査結果

1. 政府及びその他の組織との関係

日本の脱中央集権的（地方分権的）な災害対策は、日赤が被災自治体との間で災害対応の協調・連携を図るように定めている。しかし、最初の数日間は、多くの自治体との通信が途絶し、また、自治体の一部が津波によって機能不全に陥っていたため、地方自治体との間で通常の関係を確立することが不可能であることが多かった。幸い、日赤の各支部は、都道府県庁との間に緊密な実務的関係を維持していたので、このレベルで連携を図ることは可能であった。さらに、日赤が運営している施設、特に病院は、医療・保健活動を調整することと、災害対応のための活動の「前線」基地を提供することの両面で、極めて重要な役割を果たすことができる。その顕著な例が石巻赤十字病院であった。ここでは、病院長に医療・保健活動を調整する権限が県によって付与されており、また避難所で活動する日赤スタッフへの活動支援を要請できる態勢となっていた。

日本では、50 を超える法律が災害対策を規定しており、大規模かつ複合的な防災組織が内閣府を本拠として存在している。東日本大震災後、中央レベルの部門別会合は数回開催されたものの、大規模な官僚機構との間に緊密な連絡体制を築くことは日赤にとって難しいことが判明した。現在、内閣府はすでに運営実績の点検を開始しており、少なくとも今のところ、その作業は内部プロセスとして進められている、ということである。

内閣府の中には、国内機関と国際機関を調整する任務を割り当てられた 10 人未満の小規模なチームが存在していた。しかし、このチームではまもなく状況に対応し切れなくなり、ジャパン・プラットフォーム（NGO、日本政府、産業界の間の連携と調整を推進することで日本の政府開発援助（ODA）を支援する特定非営利活動法人）が、国内の NGO 部門の連絡調整拠点を提供することを申し出て、最も被害が大きい県に拠点を設置して、内閣府に情報を提供し続ける役割を引き受けた。ジャパン・プラットフォームの比較的大規模な参加組織／団体の 1 つとして、日赤は補佐的な役割を果たした。

この震災の規模と複合性、対応に必要な資源の大きさ、そして日本政府の災害対策に課せられた重圧を考慮し、日赤は、日本政府と NGO との間を調整するための新たな枠組みの提案を検討する必要があると考える。災害時の日本政府と日赤との関係を規定する法的根拠は、1952 年の日本赤十字社法である。しかしインタビューに答えた日赤職員の一部は、今回の経験を考慮して関係を見直し、日本政府（内閣府などの中央レベル）とより緊密に連携する方法を模索する必要があると考えている。これにより災害対応の調整が改善される可能性がある。インタビューでは同じく、今回の経験から NGO との密接な協力体制も構築する必要があるとの声が聞かれた。

諸外国の状況

米国赤十字社は、緊密な実務的関係を米国政府との間に確立しており、明確に権限が規定された役割と責任を引き受けている（「２．災害対策」の項を参照）。行政規模が小さければ関係構築は遥かに容易となるが、オーストラリア及びニュージーランドの赤十字社も、政府の災害対策関係機関と緊密な実務的関係を維持している。たとえば、オーストラリアでは、クイーンズランド支部が、クイーンズランド州政府のいくつかの関係当局、同州政府のコミュニティ局（Department of Communities）、及びクイーンズランド警察との間で、覚え書（MoU）を取り交わしている。このような政府と当該国赤十字・赤新月社との間の補助的関係は、それぞれの役割と責任を明確に定めるための基盤となる。

提言

1. 日赤は、中央レベルと地方レベルの適切な政府機関、NGO、及びその他の関連機関との協調・連携のための枠組みの構築を先頭に立って推進し、情報をより適切に共有し、相互の計画を理解し、将来における活動の調整・連携を図っていくべきである。

2. 各国赤十字・赤新月社は、緊密な実務的関係をあらゆるレベルの災害対策関係機関との間で継続的に醸成し、大規模災害が襲来し、政策決定機関が非常に大きな圧力を受けたときに、効果的かつ効率的な連絡体制をとれるようにすべきである。

2. 災害対策

近年の先進国における大規模災害は、しばしば防災計画の適切性に対する試金石となってきた。そうした災害の大半は、完全に想定外のもので、少なくとも、現実に起きたような規模で発生する可能性は非常に低いと見なされていた。これは、評価チームが検証した４ヵ国の災害事例に共通して当てはまる。

リスク調査（アセスメント）

日本政府の中央防災会議の専門調査会は、その中間報告書[16]で、東日本大震災が未曾有の災害であったことを挙げ、従って地震の前に危機を予測することは不可能だったと述べている。過去に大規模地震が発生したとの記録はあったものの、震度や津波の高さなどの当時の状況を完全に再現することが困難なため、災害対策方針のモデル作成の基礎的条件とはならなかった。それで

[16] 中央防災会議「2011年東北地方太平洋沖地震」を教訓とした地震・津波対策に関する専門調査会報告、2011年９月28日付

も歴史的資料では、たとえば 1896 年の津波の高さが最大 38 メートル、1933 年の津波が最大 29 メートルという記録がある[17]。この危機予測の不備によって、2011 年 3 月 11 日に東北地方を襲った大規模災害のリスクは、悲惨なほど過小評価されていた。

それでも将来的に巨大津波が発生するリスクに照らせば、一部の地域は居住に適さないと見なされており、実際、住民を移転させるために県の基金も設立されていた。漁業を生業とする地域社会は、生活の都合から海岸に近い場所に住むことを望み、土地利用計画も、結果的に見れば危険地域であった場所に家を建てることを制限していなかった。高さ 10 メートルの防潮堤が行政当局によって建造され、合わせて、早期警報システムに基づく防災訓練が実施され、津波からの退避場所も指定されていたが、避難場所の多くが 2011 年 3 月 11 日に水没してしまったことを考えると、結局、そうした対策が安心感を与え、安全に対する根拠のない思い込みを生み出していたと考えて、まず間違いないであろう。

当局の防災計画は、地震による被害に対処する必要に迫られる可能性を基盤としていた。津波に対する備えは包括性を欠いており、津波対策をすでに導入、または準備していた当局機関は一部だけであった。評価チームが受けた説明によると、石巻市の場合、石巻赤十字病院は地震災害に関するマニュアルしか用意していなかった。また、同じようなコメントが、インタビューを行った複数の日赤職員と地方自治体職員から寄せられている。

地震のリスクを重視することは、1995 年の阪神・淡路大震災（神戸）の後に続いて実施された多くの活動の影響を受けていた可能性がある。この震災の後に、さまざまな教訓を得て、政府・自治体当局や日赤の防災計画が強化されたからである。それでも日赤は、まだすべきことがあったのではないか、何か東日本大震災の発生時にもっと役立つことがあったのではないかと感じている。

計画

ジャパン・タイムズ紙[18]によると、壊滅的な津波が福島第一原子力発電所を襲う可能性を評価するために、2006 年、リスク調査（アセスメント）が実施されていた。その結果、この原発の予想耐用年数である 50 年以内に 10% の確率でこのような事態が発生するとされた。しかし同紙によると、東京電力はいかなる対策も講じなかったばかりか、この調査の結果を公表することさえしなかった。その理由は、原発周辺で生活する住民の懸念を刺激したくなかったためであるという。東京電力はこの調査が、確率で危険度を評価する実験的なものであるとして、その正当性に疑義を呈してきたが、このような経緯は、リスクを透明性の高い方法で調査し、信頼できる情報を公衆に提供しようとするとき、どのような困難に直面するかを的確に示している。

---

[17]（米国）国立地球物理データ・センター／世界資料センター（NGDC/WDC）「世界の歴史的津波データベース」（米国コロラド州、Boulder）（http://www.ngdc.noaa.gov/hazard/tsu_db.shtml）

[18] 2011 年 10 月 20 日付ジャパン・タイムズ紙は、福島第一原子力発電所を所有・管理する企業、すなわち東京電力が内部アセスメントを実施したと報道した。

被害の規模と三重の災害から生じる複雑さが、いかなる計画でも適切あるいは十分とは言えないような状況を招来させた。ある程度まで、これは今回ほどの規模と複雑さの大規模災害では常に当てはまることであろう。

日本政府の内閣府は、運用実績の検証を実施し、防災体制の学習と強化に対する決意を表明した。震災発生前にも、日本政府は、災害予防から被害軽減へと軸足を移すことの重要性を認識して、会議をすでに設置していた。特に、物理的なインフラに関する施策に重点を置く姿勢を改め、災害が発生して警報システムが発動されたときに何をすべきかについて、地域社会の意識向上を図っていくことへと比重を移した。より災害に強い地域社会を構築することが、大規模災害の影響を軽減することに役立つということは確かである。大規模災害は、その本質から考えて、適切な計画によって予測することも備えることも困難だからである。

ある国連高官が指摘したように、「想像を超えた事態に備えて計画する」ことは非現実的であるかもしれないが、評価チームは、大規模災害が将来的に発生するリスクが、日本の災害対策担当機関の検討事案の上位に置かれていることの意義を評価している。

国際災害対応法（IDRL）

日赤にはIDRLのコンセプトを支持する強い意思があるが、50を超える法律が災害対策を規定している日本では、災害発生時の国際援助の提供を促進・規制するための法律改正手段としてIDRLガイドラインを利用することは、しばらくは困難であろう。しかしIDRLガイドラインは、特定の問題に対処するために有効と見られる。たとえば外務大臣は、ASEANで、各国間の災害支援を促進するための法的障壁を撤廃するよう提案したが、日赤は、大規模原子力災害への対応における国際資源の共有について合意に達するための基礎として、IDRLガイドラインを提供できることを示した。

IDRLが、重要な災害対策手段であることは確かであり、大規模災害と防災計画に対する備えを築く上で有用である。

諸外国の状況

米国では、ハリケーン・カトリーナの後、連邦議会、政府の後援によるタスクフォース、及び公共政策委員会によって、災害対応に関する大規模な分析がいくつか実施された。米国赤十字社は、こうしたイニシアティブの多くに貢献した。その結果として開発されたのが、義務、責任、及び期待成果が明確に定義された、非常に構造化された災害対応システムである。その大半は、日本の場合と同様に、新しい法律の中で成文化されている。米国赤十字社は、その法律の中に、固有の権限を保持する災害対応の主要な非政府機関として組み込まれており、連邦、州、地方政府の防災計画とその執行に参加する。また、米国赤十字社は、連邦政府の防災会議のメンバーともなっている。

全米防災対応フレームワークには、民間部門や近隣諸国との関係構築も含まれている。このフレームワークの一部として、国際援助体制について規定するセクションが設けられており、そこで国際援助の申し出の取り扱いにも触れている[19]。この米国の例は、包括的なプロセスの中で、赤十字社が分析と協議に組み込まれ、新しいフレームワークの下で明確な役割と責任を引き受ける、という構図をよく表している。

ニュージーランドでも、赤十字がクライストチャーチの地震災害を分析する作業に関与しており、いくつかの改革を主導してきた。たとえば、新しい登録書式の作成や、警察との間で取り交わされた新しい覚書（MoU）などである。

想定外の災害が発生すると、各国赤十字・赤新月社の本社や業務能力に被害が生じる可能性も十分にある。特に、日本の東京やニュージーランドのウェリントンのような高リスク地域に本社が位置しているような国ではそうである。このことは考慮に入れる必要があり、赤十字・赤新月社の活動を代替拠点から予備スタッフと設備によって管理するための段取りを確立しておく必要がある。

提言

3. 日赤は、以下の問題を検討した上で、大規模災害に対する緊急時の対応計画を策定すべきである。

- 防災計画の実施に当たっての日本政府との関係（提言 1 を参照）
- 大規模災害の発生により、また複数の支部が深刻な被害を受けたことにより、極度に大きなニーズが生じた際、活動を拡大してニーズに応じる能力（セクション 4 を参照）
- 大規模災害における現地災害対策本部機能の提供において、日赤の保健・医療施設（病院など）が担い得る役割
- 調査（アセスメント）を行う能力の必要性―地方自治体が機能不全に陥った場合も含む（提言 5 を参照）
- 大規模な産業事故の発生時に日赤が担う役割と責任（提言 8 を参照）
- 日赤の復興方針の必要性（提言 14 を参照）
- 赤十字社内の人的資源の最適な配置に関する戦略―実践経験の豊富な人材や海外の大規模災害に詳しい専門家、国際赤十字・赤新月運動の方針と基準に通じた人々を含む（提言 18 を参照）
- 日赤の経験豊富なボランティアから成る奉仕団を強化する必要性―地域社会への支援活動（アウトリーチ）を追加提供すること、また緊急救援サービス提供のための要員の増強と能力の強化を目指す（提言 13 を参照）

[19] 国土安全保障省（DHS）、米連邦緊急事態管理局（FEMA）、内務省（DoS）、『International Assistance System：Concept of Operation』、2010 年 10 月 1 日

- 追加資源（例：資金、国際的ツール、物資、人員）を国際赤十字・赤新月運動内から動員できるようにするための基盤（セクション 5 を参照）
- 政府、NGO、民間部門、他の組織との調整・連携の強化（提言 1 を参照）

4. 各国赤十字・赤新月社は、それぞれの国で破滅的な影響を（可能性は非常に低いながら）もたらす可能性がある災害に対応するため、国際赤十字・赤新月運動内から資源と援助を利用できるよう取り決め、大規模災害に対する適切な防災計画の立案を開始すべきである。

3. 調査（アセスメント）

東日本大震災は非常に大規模かつ複雑であったため、全体的な状況と主なニーズについて、ある程度まで明確な様相を把握するまでに 10 ～ 14 日を要した。6 月に至ってもなお、一部の自治体では地域社会の優先ニーズを明確に掌握することに苦慮していた。

脱中央集権型（地方分権型）の災害対策は、地方自治体が直面した困難をさらに悪化させた。なぜなら、災害を調査してそれに対応する責任を担っているのは、何よりもまず地方自治体であったからである。一部の自治体は、極めて深刻な被害を受け、死者・行方不明者の中には役所の幹部職員も含まれていたため、一部の行政機能は麻痺状態に陥った。都道府県は、知事の責任の下で、域内の市町村に対するより広範な責任を担っていたが、やはり被災地の状況に関する情報提供を市町村に依存しており、通常の行政間の情報伝達経路を通じて情報を得ることは困難であった。救助隊や救急隊が情報のギャップを埋める手助けはできたが、被災地が 1 都 1 道 20 県にも及んだため、日本政府は、全国的な状況を明確に把握して優先ニーズを見極める作業に手間取り、特に国際的な支援者から提供の申し出があった資源を国内のニーズに応じて振り分けることが難しかった。

このような災害対策の下で、日赤も、その災害対応を実施するための基盤を市町村からの情報に頼っている。この大規模災害によって、これほど多くの市町村が苦難に陥り、ときには行政機能さえ失ったという事実が、緊急対応のための計画を立案する妨げとなった。警察庁と総務省消防庁は、ニーズの調査で自治体を支援する責任を担っているが、こうした機関も、さまざまな優先課題が競合し合う中でそれぞれの機関に固有の課題に直面し、十分に役割を果たすことができなかった。市町村レベルで直面した困難な事態をさらに複雑化したのは、他の市町村や全国の有志によ って自発的に寄贈された、未調整の救援物資の流れであった。

日赤は、各支部がその所在地の都道府県との間に緊密な実務的関係を築いているという利点が

あったので、被災地の情報が得られた時点でその情報へのタイムリーなアクセスを確保し、それを本社に伝達し、そこで、災害対策本部が社長のリーダーシップの下で毎日会合を開いた。日赤本社の役割は、内外の情報源から得られる最も信頼できる情報を収集することであった。

ニーズ調査の実施が任務ではなかったが、HLLM が震災直後の 10 日間のうちに被災地視察を実施したことで、いくつかの問題が明らかとなり、これら問題について日赤が認知するところとなった。

しかし、市町村レベルでの日赤の組織は弱かった。それでも、日赤の防災ボランティアは、いくつかの市町村にボランティアセンターを設置し、本社はボランティアを宮城県支部と岩手県支部に割り振り、また、たとえば、岩手県の「遠野まごころネット」（遠野被災地支援ボランティア・ネットワーク）などを通じて、支援 NGO にもボランティアを派遣した。それにもかかわらず、日赤の被災市町村に対する支援活動（アウトリーチ）と、緊急の局面でニーズ調査を実施する能力は、いずれも十分ではなかった。

救援活動を開始し、赤十字職員を展開させる中で、最弱者を見つけ出して援助対象を絞り込むための情報収集とニーズ調査が重要となった。この段階では、調査方法論に関するスキルと知識の必要性が重要であった。日赤は、すでに各救護班の要員 1 人ずつを対象として、救護班が展開される地域の状況とニーズを調査するための訓練を受けさせていた。収集した情報は、日赤に送り返されて、活動計画の立案に利用されることになっていた。しかし、東日本大震災の救援活動では、救護班の中でこの任務を課された要員が他の医療上の任務で手一杯となることが多く、この体制は効果的に機能しなかったことが分かった。

石巻赤十字病院によって実施されたニーズ調査は 1 つの優れた例であった。日赤やその他の機関から派遣されたすべての医療チームは石巻周辺地域の 330 の避難所を対象に一ヵ月間にわたって、医療の状況と医療以外の状況（水と衛生を含む）に関する情報を収集した。この調査結果は、この分野における継続的な活動を計画・遂行するための基盤となった。この調査データは、ニーズと公衆衛生の動向に関する非常に重要な情報を生み出したので、現在、ある大学による継続的な研究のテーマとなって、そのさらなる応用の可能性が検討されている。

日赤の救護班が震災後に果たした重要な役割と、石巻赤十字病院における経験を踏まえると、保健関連の情報の収集に利用するための調査テンプレートを開発すれば、将来の貴重なツールとなる可能性がある。

東日本大震災の救援活動に携わった NGO とその他の組織の間の情報交換は不十分であった。これは、機会の逸失であるように思われ、他の機関と全国及び都道府県レベルで協調・連携していくためのより優れたフレームワークが必要である。

諸外国の状況

大規模災害に見舞われた先進国における赤十字・赤新月社の共通した経験は、政府機関が初期の調査を実施し、優先的な援助を必要としている受益者を特定し、事前に決定されている防災計画に沿って全体的な活動計画を決定する、というものである。そのような状況に置かれた赤十字・赤新月社にとって、政府の調査は、活動を立ち上げて、早期救援介入を計画するための基盤となるが、この調査活動は、入手可能な情報の総合性の観点からさらに補完され、分析される必要がある。その目的は、介入が必要不可欠であり、しかも各国赤十字・赤新月社の能力の範囲内であるようなギャップを明らかにすることである。

ニュージーランドでは、カンタベリー／クライストチャーチ地震の後、初期の救援対応は、その場で直接見出された優先課題を満たすことに向けられ、いかなる系統的なニーズ調査も実施されなかった[20]。明確な対応計画を規定するような効果的なニーズ調査フレームワークは、指定されていなかった[21]。地震発生後まもなく、ニュージーランド赤十字社は、特に被害が大きかった郊外地域で調査に参加した。ボランティアのチームが、「個別訪問」（ドアノック）方式の調査を広範に実施して、各世帯を見回り、災害弱者の特定に努めた。その後、その調査結果は、最も支援を必要としている人々を継続的な援助の対象とすることに役立てられた。

提言

5. 日赤は、援助対象を最弱者に絞り込むことを目的として、国内の災害対応要員を動員し、連盟が開発した方法論を参考としてニーズ調査を実施する能力を構築すべきである。地方自治体が地域社会のニーズを調査する作業を（特に日赤が活動する地域内で）援助する目的で、訓練を受けた調査チームを緊急に動員できるような態勢を整えるべきである。また、日赤は、その奉仕団員（ボランティア）の母体を市町村レベルで見直して、災害活動のためにより系統的な訓練と組織構造を導入することを検討すべきである。

6. 連盟は、先進国における災害後のニーズ調査のためのツールを開発すべきであり、優良事例を系統的に共有していくべきである。

[20] Elizabeth McNaughton, Sally Paynter, John Dyer、『Review of New Zealand Red Cross Response to the Canterbury Earthquake, the Pike River Mine Explosion and the Christchurch Earthquake（カンタベリー地震、パイクリバー炭鉱爆発事故、クライストチャーチ地震に対するニュージーランド赤十字社の対応の検証）』、2011年7月

[21] 前掲書

4. 活動の拡大

日赤は、日本政府の防災基本計画の下で、その義務を果たすための計画を適切に策定してきており、それを非常に効果的に実施した。津波発生の 2 時間後、6 人の本社職員から成るチームが宮城県支部に派遣され、状況の調査と救護活動の支援に当たった。災害発生当日に、日赤は 55 の医療救護班を出動させた。石巻赤十字病院は、多くが低体温症に罹った数百人の生存者の受け入れ態勢を直ちに整え、全市の中で唯一残存している医療機関として治療・診療に当たるという巨大な責務を担った。日赤奉仕団員（ボランティア）は、直接の被災者への援助として、移動給食所から食事とスープを提供した。全国的な義援金募集活動が開始され、地方自治体を通して被災者に現金支援が行われた。

日赤は、そのようにして災害救援というその本来の義務を果たす一方で、そのような常設的な責務を踏み越えるような活動の拡大を躊躇した。その理由はいくつか挙げられている。まず、病院、看護学校、血液センターの経営に関連する非常に大きな継続的責任を考えた場合、日赤の動員を過度に拡大しない方がよい、という判断があった。さらに、日本政府による早期の明確な状況調査が欠けていたこと、そして、既知のニーズと緊急のニーズを満たすことへの協調的アプローチについて議論し、責任のさらなる分担を合意するための会合が国レベルでまったく実施されなかったことが、不確定要素を生じさせていた。それに追い打ちをかけたのが、最悪の被害を受けた市町村が自分たちの優先的な援助ニーズを十分に確立及び伝達できずに苦労していたことである。福島第一原子力発電所の破壊とその後の放射能汚染の規模とそれがもたらす人道上の懸念も調査することが困難であったため、不安と疑いの拡大を引き起こした。地震、原発の大事故、そして津波による 700 キロの沿岸地域の巨大破壊がもたらした複合的な影響は、救援活動を優先的に拡大すべき場所はどこかを見極めることをほとんど不可能にした。姉妹赤十字・赤新月社から日赤に寄せられた救援金の総額も、結果的には非常に短期間に大きな金額が寄付されたとはいえ、初期の段階では未知数であった。

実際には、その気になれば日赤が満たすことができた未解決の緊急ニーズが存在していた。HLLM は、ニーズ調査を実施する任務を負っていなかったが、実際には、HLLM によって明らかにされたニーズも存在した。たとえば、避難者へのサービスを避難所以外まで拡大することや、避難所の多くに給水及び衛生設備を支給することであり、一部では何らかの早期復興活動の可能性も考えられたはずである。

この規模の大惨事は予見不可能であったから、そもそも、既存の緊急時の対応計画は、そのような複合的かつ広範な災害に対処するには不十分なものであった。ある人は、評価チームに対して、このやり方では「前もって計画していたことしか実行できない」ように思える、という意見を述べた。巨大災害に備える緊急時の対応計画が策定されていれば、そして、その中に、国際赤十字・赤新月

運動から既存の資源と能力を援用することによって新しい責任を引き受ける可能性も盛り込まれていれば、日赤は、緊急局面の間にその活動をさらに拡大することができた可能性もある。たしかに言えることは、国際的な支援者から寄せられた自発的な資金提供のレベルを考えれば、もし満たすべき優先ニーズが存在しているならば財務的な制約など存在しなかったであろう、ということである。

また、日赤は、職員と国際救援・開発協力要員のプールを擁しており、全世界の大規模災害に介入してきた長年の堅実な実績があるので、それに基づく知識をさらに有効利用して活動を拡大するための手順と計画を策定していればプラスとなったであろう。

日赤は、病院及びその他の保健衛生施設のネットワークが、救援活動を展開する中核拠点としてより幅広い役割を担う可能性があるかどうかを検討してもよいであろう。石巻赤十字病院によって実証されたように、そのような施設は、重要な設備とインフラを備えた物理的な拠点となりえる。同様に、東北地方の戦略的な場所に日赤のオペレーションセンターを設置できた可能性もあり、それが実現していれば、市町村に働きかけて復興プログラムについて協議することが容易になったであろう。一部の業務機能を本社から現場に委ねることで実現できるメリットについても検討できるであろう。

以上のように、今回の活動の初期段階では活かしきれなかった機会があったかもしれないが、それでも、日赤は、国際社会から提供された資金によって、大規模な早期復興及び復興プログラムの計画立案へと速やかに行動を起こした。

諸外国の状況

活動拡大の能力に影響を及ぼす重要な因子の１つは、活動の増強能力を生み出す追加資源を確保できるかどうかである。ハリケーン・カトリーナの場合、米国赤十字社は、ロジスティクスの専門家を派遣するように連盟に要請した。要請を受けてから 24 時間以内に、64 人の経験豊富な外国の赤十字ロジスティクス派遣員が召集され、米国赤十字社とともに働いた。この経験から、どうすれば活動をより適切に管理することができたかという教訓も得られたが、それ以上に、人的及び物的な資源を国際赤十字・赤新月運動の内部から速やかに動員して要請に応じて配備することが可能である、という事実も明らかになった。課題は、どこに能力強化の必要があるかを見極め、災害発生前にそのニーズが満たされるよう計画を立てることである。これが効果的に機能した好例が、カナダ赤十字社と米国赤十字社の間でのメディア専門家の派遣支援をハリケーン・カトリーナの災害発生前に合意していたことである。今回の震災でも、同じような取り決めにより、連盟の広報要員を迅速に展開して日赤を支援することができた。

提言

提言 3 を参照。

5. 連盟の災害対応ツール

連盟は、その各国赤十字・赤新月社が保持する資源を動員することで連盟全体での集団的な災害対応能力を強化することに役立つツールを数多く開発してきた。

フィールド調査・調整チーム（FACT）は、経験豊富な赤十字・赤新月社災害管理者のチームであり、その構成員は、大規模災害の発生時に支援を提供できるように待機し、そのように訓練されている。東日本大震災の場合、そのようなチームの派遣が日赤によって要請されることはなかった。なぜなら、日赤は、日本政府によって調整された調査プロセスが必要な情報を提供するのであれば、そのような要請は不必要であると想定したからである。その代わり、日赤は、HLLM に対して、タイムリーかつ高度な調整・連携支援を提供するように、また、地震と津波に起因する人道上の危機への対応を支援する連盟の能力を最大限に活用できる方法について日赤に助言するよう要請した。

連盟の災害救援緊急基金（DREF: Disaster Relief Emergency Fund）も、救援活動を始動させるための事前資金調達として要求することができる。日赤は、先進国における大半の赤十字・赤新月社の通例どおり、この制度を利用する必要はなかった。

訓練された専門家チームと、即時利用可能な標準化された救援機材の事前パッケージから構成される緊急救援対応ユニット（ERU: Emergency Response Unit）の提供の申し出が日赤に対して行われた。日赤は、逡巡の末に、この ERU は日赤に追加的なメリットをもたらさないだろうと判断した。ただし、特に避難所と病院所在地周辺における給水・衛生設備へのニーズを考えると、水と衛生の ERU は有用なのではないかという指摘もなされていた。

連盟の内部で、ERU は、緊急対応の局面において、幅広い分野の専門能力を提供する上で特に有用なツールであると見なされている。日赤はこの国際プロジェクトを強力に支援しており、日赤自身の基礎保健型 ERU を海外への配備を目的として保持している。また、国内の地域災害の際に展開する救護班を対象とした追加的な医療設備と備品を提供するための dERU（国内向け ERU）も開発している。そこで、評価チームは、日赤の本社及び現場レベルの職員から意見を聴取し、他の各国赤十字・赤新月社からの ERU が、先進国における大規模災害の発生時に配備することに適しているかどうかを調査した。

インタビューを受けた人の大半が、ERU モデルに十分な柔軟性をもたせることで被災国の特別なニーズに合うように手直しできるようにすることが重要である、と感じていた。特に、給水及び衛生のための設備と備品を迅速に配備していれば、東日本大震災の救援活動でも有用だっただろう、と考えられていた。また、海外から派遣された医療スタッフは、適切な登録と認定を受けない限り日本国内での治療行為ができないとしても、仮設診療所のユニットがあれば、能力の増強に役立った可能性もあった。ロジスティクスの領域では、大型テント（Rubb hall）のような資材も役に立っ

たのではないかと思われる。ほとんどの場合、日本国内の専門スタッフに働きかけて、そのような設備と資材の利用を可能にすることもできたであろう。また、日本語で意思疎通ができない海外からの派遣要員を適切に受け入れることに関して、大きな躊躇が見られた。

このような回答は、モデルと柔軟性に関して若干の誤解があり、ツールを柔軟に改修できることが知られていなかった可能性を示唆している。たとえば、ドイツ赤十字社は、四川省大地震の発生後、仮設病院ユニットを提供したが、そこで中国紅十字会が現地スタッフによって運用できるように、ハードウェアの保守と機能維持のためにドイツ人の専門家が 1 人だけ現場に残った。

提言

7. 連盟は、ERU モデルの柔軟性を確保し、各国赤十字・赤新月社にそのことを周知することによって、先進国においても ERU をより機動的に利用できるような形で既存の赤十字・赤新月社の組織と体制の中に組み入れることを可能にすべきである。

6. 原発事故

津波が福島第一原子力発電所を襲ったときに発生した原子力事故は、東日本大震災の救援活動に第 3 の極めて複雑な側面を付け加えた。今回の事故は外的な力によるものだが、重大事故に備える施策は、多くの面で不適切であったことが判明した。報道によれば、医療システムは適切に機能したと言われているが、情報の欠如が被災地で活動する人々の間に不満を引き起こし、地域住民に不安を与え、虚報や噂が日本中で、特に東京で、パニック的な買い占めや懸念を発生させた。その結果、非常に多くの外国人居住者が日本を脱出するまでに至った。原発の周囲 30 キロ圏から退避したほぼ 8 万人の住民の一部は、暴言やその他さまざまな嫌がらせによる差別的な扱いを受けた。住民が自宅に戻って居住することが可能になるまでには長い時間が必要となるため、そうした住民の状況は、他の津波の被災地で暮らしていた人々の場合とは大きく異なっており、また、人道的支援に対するニーズのあり方も違ってくるであろう。現在、原発事故の被災者も、義援金配分割合決定委員会による義援金配分と日赤の復興プログラムの対象に含まれている。

スタッフとボランティアの安全

低線量被曝のリスクに関する信頼できる情報の普及が欠如している中で、病院の患者を輸送するように要請された救急隊は、原発の 30 キロ圏内に入るのを拒否した。日赤の救護班も、圏内で作業することの安全性への懸念が高まる中で、撤退した。

日赤は、放射線医学の専門家を広島と長崎の両原爆病院に擁していたので、アドバイスを提供す

るために福島に派遣した。また、ICRC も、核・放射能・生物・化学物質（NRBC）の専門家を派遣し、日赤と協力して、この地域で作業する職員とボランティアのために効果的な放射線防護体制を確立しようとした。原発 30 キロ圏内では、いかなる活動も許可されなかった。許容可能な放射線被曝量が定められ、職員を派遣する前に、必ず簡潔な説明がなされるよう段取りが整えられた。100 セットの防護服、マスク、ゴーグルが用意されたほか、ICRC は、線量計を国際赤十字・赤新月運動の要員に提供し、各任務の従事中に蓄積放射線量のモニタリングができるようにした。数ヵ月後、避難区域の外側では、放射線被爆量が依然として年間 1 ミリシーベルトの安全基準値を下回っていることが分かった。

情報公開

情報の欠如と、一般国民の理解度の低さは、健康と安全に対する多くの懸念を引き起こした。公的情報に対する不信感が存在しており、科学者の矛盾し合った見解と、損傷した原子炉を安定化することの困難さに起因する先行きの不透明感によって、そうした不信感が増幅された。日本国内の 54 基の原子炉の大半と他の国の若干の原子炉が、安全体制の見直しのために稼動を停止した。日赤は、当該地域で暮らす人々が感じている不安を軽減する試みとして、公開講座を企画・開催した。

保健とケア

日赤は、福島県医師会と連携して、今後 10 ～ 20 年の追跡調査活動を計画するプロジェクトを発足させた。主な活動としては、原発周辺地域から避難した人々からのデータ収集があり、血液検査と甲状腺検査を含めた一般健康診断を通じて行われる。ただし、原発周辺地域から避難した人々の多くは、全国の他の都道府県に移住しているので、そのような人々の健康状態を長期間にわたって監視することには、特別な困難が伴うであろう。

こころのケアも、長期にわたるものと予想されている。

将来的アプローチ

福島原発事故がもたらした害悪は 1986 年のチェルノブイリ原発事故ほど広範には及んでいないが、この 25 年前の事故からは多くの教訓が得られている。チェルノブイリ原発事故では、約 1 万人の赤十字ワーカーが住民を周辺地域から移住させる活動に携わり、ソ連赤十字社のスタッフとボランティアが公衆衛生当局を支援した。被災した人々への継続的な支援が、ウクライナ、ベラルーシ、及びロシア連邦の赤十字社によって維持され、それを連盟と同盟各国の赤十字・赤新月社が支えた。チェルノブイリ原発事故では、欧州の多くの国が放射能雲によって汚染され、こうした災害が広範な地域的影響をもたらし得るという事実が浮き彫りとなった。

こうした教訓に基づいて、日赤は、原子力災害の発生時にもその使命に注力していく意思を引き続き維持している。被災住民に救護を提供する際に、赤十字職員及び奉仕団員（ボランティア）は、自分自身の身を守る方法に関する知識を身に付けておく必要があり、また自分の身の安全のために被災地に関する最新かつ正確な情報を入手する必要がある。原子力災害のさまざまな要素を、日

赤の防災計画の中に組み入れ、さまざまな関係者の役割と責任を明確に定義しておく必要がある。また、日赤は、地域住民に状況を正しく認識させ、不安の解消と差別の防止に役立つ情報の普及に努めることの重要性を最優先に考えている。

日赤は、原子力事故が全世界に与える脅威を考慮し[22]、また現在までの国際赤十字・赤新月運動の経験に基づき、原子力災害への備えと対応という領域で各国赤十字・赤新月社と経験を共有し優先的な活動を明確にする場として、国際赤十字・赤新月運動の協議の場を活用するという現在の決定を率先して支持する。

また、日赤は、大規模な原子力災害では、常に、事故の処理と近隣国へのリスクへの対処のために国際的な対応が必要となるとも指摘している。この点で、国際災害対応法（IDRL）は、国際援助の受け入れに最適に備えるための重要な法的基盤を政府に提供することができるであろう。

提言

8. 国際赤十字・赤新月運動は、福島原発事故後の被災住民への援助の提供と、このような大災害がもたらす人道的な影響に対処するための戦略の開発に貢献する（そして、理想的には、それをすべての NRBC 産業事故を包括するアプローチへと拡張する）ことの両面で、日赤との連携を継続すべきである。

9. チェルノブイリ及び福島原発事故後に実施された人道的介入の広範な経験を活かして、国際赤十字・赤新月運動のための戦略を開発し、原子力事故がもたらす人道的な影響に対処する際の国内的及び国際的な役割を詳細に規定すべきである。

7. 登録と照会（安否調査）

東日本大震災後、近親者や知人などの安否情報を求める人々を支援するために、ICRC は、安否確認ウェブサイトを設置するための支援を日赤に申し出た。これは、日本国内及び海外の人々が、家族や友人に自分が安全であることや現在の詳しい連絡先を知らせるための登録ができるのと同時に、誰かの安否を知りたい人も情報のリストをチェックできる仕組みである。また、行方が分からない家族や友人の名前を登録して、連絡するように促すこともできる[23]。この安否調査サービスは、紛争や災害で離れ離れになった人々を登録する ICRC の継続的な取り組みの一部として定着

[22] 2010 年 1 月の時点で、38 ヵ国が 570 基を超える原子力発電装置を運用または運用計画中であった。出典：日本原子力産業協会、『世界の原子力発電開発の動向』

[23] http://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2011/japan-news-2011-03-13.htm

している。各国赤十字・赤新月社は、災害後に、安否確認サービスを提供し、登録及び照会サービスを支援するという基本的な役割を担っている。

日赤本社は、被災地との連絡や輸送手段の提供に時間を要したため、安否調査サービスが確立されるまでには数日を要した。災害直後の数日間は、通信システムが途絶していたため、まず手作業で（たとえば、現場に赴く日赤の救護班に登録書式を渡すなどの方法で）情報を収集する努力が払われ、4 月の初旬に、安否調査チームが宮城県に派遣された。

日本国内の行方不明者が増え続け、多くの外国人が被災地に居住していたことが明らかになるにつれて、中国語、韓国語、ポルトガル語、スペイン語が、日本語と英語のウェブサイトに追加された。最終的に、5,963 件の行方不明者情報がウェブサイトに登録され、その内訳は日本人が 1,185 人、外国人が 4,178 人であった。

NTT（日本電信電話株式会社）によって通信システムが復旧すると、いくつかの機関がそれぞれ独自のウェブサイトを開設し始めた。NTT ドコモは、大規模災害が発生すると災害用伝言板を開設し、被災地の住民や滞在者が NTT ドコモの携帯電話またはスマートフォンを用いて安否情報を登録すると、世界中の人々がインターネットを通じて彼らの安否を確認できるサービスを提供した。また同じく携帯電話会社である KDDI も、独自のメッセージ提供サービスを開設した。Google は、パーソンファインダーと名付けたウェブサイトを立ち上げた。その他にも、たとえば Google と石巻赤十字病院とが共同で、パスワードで保護されたウェブサイトを設置した。3 万人以上が、このような（RFL 以外の）ウェブサイトに登録したと報じられている。従って、日赤の安否調査サービスは、行方不明の家族や友人を探している人々の大半のニーズには応えなかったことになる。この経験から学んだ教訓がいくつかある。安否調査のウェブサイトは、家族や友人を探そうとしている人々にとって、赤十字以外のウェブサイトより利用しやすさの点ではるかに劣っていることが分かった。ICRC の離散家族支援システムは、主として、紛争関連の状況における要件を満たすように設計されたものである。従って、このシステムは登録を目的に設計されており、災害によって引き離されてしまった人々を結び付ける目的には不要と思われるような詳しい情報まで要求していた。

より柔軟なシステムへのニーズを認識して、日赤は、より適切なプログラムを生み出すために、日本の最も人口が多い地域にある 4 つの日赤支部との間で協議プロセスを開始している。その一方で、ICRC と日赤は、武力攻撃を受けた場合に安否調査サービスを外国人に提供する責務を日赤が担う法律が制定されたことに伴い、この要件に応える能力を確立しなければならない、ということも認識している。

日赤は、ICRC 及び利害関係者（特に東日本大震災後に各種サービスを提供した機関）との会合を開くことを提案している。目的は、協調的なアプローチを確立し、ガイドラインを策定するため

である。日赤は、人口密集地域における災害が大勢の外国人旅行者を巻き込む可能性があること、そして、これは、さまざまな言語を使用する柔軟性という安否調査の特徴の1つを必要とするであろう、ということを認識している。また、日赤は、Google のようなウェブサイトへのグローバルなアプローチが有用である可能性も提起している。

諸外国の状況

ハリケーン・カトリーナの場合、100 万を超える世帯が災害発生から数日以内に強制退去させられたため、その過程で多くの人々が家族や親しい人との連絡手段を失った。FEMA[24] は、米国赤十字社に対して、行方が分からなくなった人の居場所を探し当てる助けとなるサービスを設置するように求めた。ICRC との連携を通じて、災害発生から4日後にカトリーナ安否確認ウェブサイト「Katrina Family Links」が立ち上げられた。2 週間後、米国赤十字社は、Microsoft の協力を得て設計された安否確認ウェブサイト「Family Linking」に移行し、それまでに出現した多くのサイトからのデータを統合してより多くの情報を参照できるようにした。比較的簡単な「生きています(I'm alive)」や「捜しています(I'm looking for)」といったメッセージも登録できるようになった。これは、同じメッセージを登録できる 24 時間無休の無料電話サービスによって補完された。米国赤十字社は、一部の被災地に、現場で家族再会を支援する「Family Linking」現地チームを派遣して、避難した人が家族と直接連絡を取れるように支援した。このチームは、米国赤十字社、ICRC、英国赤十字社、及びオランダ赤十字社のスタッフから構成され、数百台のプリペイド携帯電話を配布して、人々が無料で親しい人に電話をかけたり、自分の居場所を登録したりできるようにした。また、緊急の福祉要請にも対応し、インスリンの投与や腎臓透析を必要としている人など、命にかかわる状態にある人々に接触して援助を提供した。

クライストチャーチ地震発生後のニュージーランドでは、赤十字社が、PRIDE(Public Registration and Inquiry Registration Database for Emergencies)データベースに基づいた登録と照会の処理と、全国安否情報センター(NIC: National Inquiry Centre)の運営で、重要な役割を果たした。NIC は警察と外務貿易省(Ministry of Foreign Affairs and Trade)が共同で設置した情報拠点である。また、ニュージーランド赤十字社は、数千件に及ぶ問い合わせを受付けて処理するためのコールセンターも設置した。ニュージーランド赤十字社のボランティアは、Google ベースのアプリケーションを使用して、5 万件を超える登録情報を PRIDE データベースに記録した。オーストラリア赤十字社は、3 人の専門的な安否確認担当者を派遣し、行方不明者に関する聞き込みでニュージーランド赤十字社と警察を補佐し、832 件の事例を解決した。

このプロセスを点検する中で、防災省の PRIDE 登録書式が、さまざまな関係機関が求めている情報や行方不明者の捜索を行うために必要な情報すべてを完全には網羅していないことが明らか

[24] 米連邦緊急事態管理局(Federal Emergency Management Agency)

になった。そこで、このクライストチャーチ地震の経験に基づいて、現在、さまざまな関係機関のニーズを満たすようなより包括的な登録書式を作成する作業が赤十字によって進められている。行方不明者の照会を処理するためにコールセンターが設置されたが、初期の段階では、目的が情報の登録なのか、行方不明者の捜索なのか、安否確認・再会支援なのかをめぐって若干の混乱が生じた。このことは、登録・照会サービスによって何を提供すべきかを明確に定義する必要性をはっきりと示しており、標準化された運用手続きを、訓練を受けた要員とともに配置して、必要に応じてこのサービスを提供できるようにする必要性を明らかにしている。

要約すれば、国際赤十字・赤新月運動には、安否確認と離散家族支援の活動を提供してきた確たる実績がある。特に先進国では、新しいテクノロジーとグローバルな即時通信の能力により、国際赤十字・赤新月運動は、システムを合理化して効率的なサービスを維持するという新たな要請に直面している。そのためには、類似のサービスを提供できる他の機関との連携を確立する必要があり、その仕組みは、ガイドライン、最小限の標準、役割と責任、そして正式な情報共有に関する合意まで拡張されるべきであろう。Microsoft や Google などのグローバルなウェブサイトは、データを統合してインターネット・ユーザーに容易なアクセスを提供する上で非常に有意義なテクノロジーを備えている。詳細な登録情報が要求される目的も数多く存在しているが、一方で、赤十字は、コールセンターやウェブサイトなどの機能を利用して家族や友人をより迅速に結び付けることもできる。

提言

10. 国際赤十字・赤新月運動は、離散家族支援サービスを継続的に見直しながら、テクノロジーの進歩とソーシャルメディアを活用できるようにサービスを更新していくべきである。

8. こころのケアプログラム

こころのケアプログラムは、阪神・淡路大震災後の 1995 年に導入されて以来、日赤の災害救護において顕著な役割を果たしてきた。こころのケアと医療救護を行うために日赤に課せられた責任との間には、明確で自然な整合性がある。

連盟のこころのケア・リファレンスセンターは、こころのケアを以下のように定義している。

「暴力や自然災害の被害者に対する、地域社会と個人の回復力を促進するためのアプローチである。それは、正常な状態への回復を容易にし、潜在的なトラウマ状態から病的な状態になるのを予防することを目指している。(An approach to victims of violence or natural disasters to foster resilience of both communities and individuals. It aims at easing resumption

of normalcy and to prevent pathological consequences of potentially traumatic situations.)」[25]
同センターはまた、「『心理社会的』という語は、個人と、任意の社会的存在の集団的側面との間の密接な関係を指す。それらは相互に影響を与えあう。(the term 'psychosocial' refers to the close relationship between the individual and the collective aspects of any social entity. They mutually influence each other.)」[26] とも述べている。

日赤は長年にわたってこころのケアの人材開発に投資してきており、以下の目覚ましい能力を誇っている。

- 約 350 人の認定トレーナー (ほとんどは看護師)
- 約 8,000 人の救護員 (赤十字社病院から)

日赤は 6 ヵ月間に 586 人の救護班要員を動員し、東日本大震災で被災した約 1 万 4,000 人の人々にこころのケアを提供してきた。これら職員の一部は 15 のこころのケア専門チームのメンバーとして活動し、その中には悲嘆に暮れる家族のために石巻赤十字病院に開設されたこころのケアセンターも含まれる。もし訓練を受けたボランティアを展開し、プログラムの実施を主に救護班要員―主に赤十字病院の看護師―に頼らなかったならば、その数はさらに多くなった可能性がある。以下の理由から、ボランティアは動員されなかった。

- 日赤が安全な活動環境を提供できるかどうかに関する懸念
- 管理・手配上の課題、たとえば、輸送と宿泊設備
- こころのケアプログラムに対する日赤支部内の認識と知識及びその能力の不足

トラウマは個人的な経験であること、またトラウマに対する各個人の反応は異なることから、こころのケアは本質的に複雑である。今回の災害においてプログラムの実施を困難にしたと考えられるその他の要因としては、以下の点が挙げられる。

- 避難所に居住していなかった人々に接触するのが難しかったこと
- 特別なプログラムを必要とする生存者の中に、高齢者の数がきわめて多かったこと
- 見込まれたサポート対象者の一部がサポートを受けたがらなかったこと―背景にある地方文化の反映が原因の一部となっている
- 今回の災害が複雑であったこと―地震、津波、原発事故
- 最初の救援要員、緊急サービス、自治体職員の多くが、同じく被災者だったこと
- 災害の規模が非常に大きかったこと―被災した個人と地域社会の数は膨大な数に上った
- 原発事故の影響が不確定で、長期にわたる可能性があること

[25] PSS レファレンスセンター (Reference Centre for Psychosocial Support)http://PSS.drk.dk/sw38265.asp
[26] 同上

日本国民は、オーストラリアやスウェーデンなどの他の先進国に比べて比較的同質な集団ではあるが、被災した地域社会にはフィリピン人、中国人、韓国人などの日本語を母国語としない住民がかなりの数居住している。これらの地域社会のニーズに特化したサポートを、対象者の母国語で提供する機会が示唆された―それは、クライストチャーチ地震の後に日赤がニュージーランドで行った介入で、死亡または負傷した日本人の家族及び友人をサポートするために PSS スペシャリストのチームを展開したのと同様である。

東日本大震災での活動後に、そのようなプログラムの計画と実施を支援するための姉妹赤十字・赤新月社の関与の可能性が話し合われた。これは具体化されなかった。

他の大規模災害の経験から、被災した個人及び地域社会には 10 年以上にわたる継続的なサポートが必要とされるであろうことがわかっている。たとえば、1994 年に発生したフェリー「エストニア」号沈没事故の後、災害から 15 年以上たった今もなおスウェーデン赤十字社によってこころのケアが続けられている。福島原発事故によって避難を強いられた人々の状況はいまだに不明確であることから、何らかの形でのこころのケアプログラムを少なくとも 10 年は持続する必要があると予測される。

大災害においては、救急サービス職員及びその他の「最前線」で活動した人々がトラウマを受けることは明らかになっている。岩手県大槌町の町役場では、町職員の 25% 以上が津波で命を奪われ、命をとりとめた職員も近親者の死亡とトラウマを経験していることから、町役場の能力は大きく損なわれた。それでも町役場は機能して膨大な救援のニーズに応えなければならず、ピーク時には 6,000 人に上った避難者の宿泊施設を見つけ、瓦礫の撤去を開始し、町の復興計画を始めるなどの対応を迫られた。これらの町職員が日本政府の保健衛生サービスのサポートに依存している間、災害から 6 ヵ月後までこころのケアが利用されることはなかった。避難住民のニーズだけでなくこうしたニーズに対応するのも、おそらく日赤の役割であったはずである。

地元の精神科医及び心理学者のサポートを得て、被災した地域社会内から採用され訓練を受けたボランティアに、プログラムの実施を移行する戦略が開発されてきた。このアプローチは、以下の理由から最適であることが示唆された。

- 膨大になる可能性があるサポート対象の数に合わせて、人数を増やすことができる
- 日本全国の多くの地域社会で再現して、被災した地域社会からすでに多数の人々が転居するとともにこれからも転居を続けるという事実に対応できる
- 長期にわたる可能性のある継続的なプログラムであることの重要性を考慮すると、比較的コスト効率が高い
- このアプローチは、将来の災害に備えた災害対策の能力を確立することにもなる

評価チームは、被災した個人及び地域社会に対して実施すべき、現在及び継続的なこころのケアの明確なニーズがあることを確認した。潜在的なサポート対象者には、遺族、住民、福島原発事故による避難住民、緊急サービス職員、市町村及び県の職員が挙げられ、たとえば高齢者、孤立した地域社会、子ども、及び日本語を母国語としない個人などの社会的弱者に固有のニーズに重点を置く必要がある

提言

11. 日赤は、復興プログラムの一部として東日本大震災で被災した個人及び地域社会をサポートするための、ボランティアによる長期こころのケアプログラムのニーズ及び妥当性を明確にする調査を実施すること。

12. ほとんどの先進国には数多くの異なる国籍の人々が居住していることから、各国赤十字・赤新月社は大規模災害が発生した場合に、母国を離れて居住する人々をサポートするための訓練を受けたこころのケア職員の派遣と受け入れを計画すること。このような職員の展開には、受け入れ国側赤十字・赤新月社の同意をはじめとして、通常の渡航手続きを尊重する必要がある。

9. ボランティア

6ヵ月間の活動報告書によれば、日赤奉仕団員（ボランティア）は2011年3月11日から8月末までの期間に、さまざまな活動で累計72,305日分の活動を実施した。地域イニシアティブ及び公益事業と緊密に協力しながら、これらのボランティアは以下の社会及び緊急サービス活動に従事した。

- 移動給食所（温かい食事の提供）
- 食料及び食料以外の品目の配分
- 地震と津波の被災者を支援する義援金募集活動
- 被災者の避難所への誘導
- ボランティアセンターの管理とサポート
- 被災者の自宅や地域社会の清掃
- 被災した赤十字支部の活動支援

日赤は1887年という早期から看護部門でボランティア活動を開始したが、日本の社会では災害対応の一部としてのボランティア活動は阪神・淡路大震災（神戸）を経験するまで強力なものではなく、このときに日赤及び日本のNGOの内部で新たな関心となった。2010年末現在、日赤には200

万人を越えるボランティアが登録しており、そのうち 198 万 6,000 人は地域社会のボランティアに分類され、4 万 8,000 人以上が登録済み防災ボランティアに分類されている。日本赤十字社発行の『Review of Activities 2011』によれば、日本における近年の急速な社会変革により、ニーズが多様化し、地域住民同士のつながりも希薄になった。ボランティア活動は、児童保護、看護、災害防止、環境保護などの分野で、ニーズに対応する課題がある。

日赤内では、3,000 に上る奉仕団の課題として、団体間の活動の格差及びメンバーの高齢化などが挙げられる。訓練制度の強化及び指導力技術の育成のための取り組みが続けられている。

日赤奉仕団員（ボランティア）は、東日本大震災の災害発生直後に地域社会で生じたニーズの一部に対応する上で大きな役割を果たしたことは間違いないが、評価チームの認識によれば、少なくとも宮城県と岩手県では、ボランティアの数が不足していたか、または十分な訓練がなされていなかったために、被災した地域社会への支援活動に重要な役割を果たすには至らなかった。たとえば岩手県支部では、日赤奉仕団員（ボランティア）の基盤が確立されていなかったために、事務局長は県消防本部[27]にボランティアの派遣を要請することによって、少人数の職員を補足するよう努めた。

日赤では、活動において 4,000 人のボランティアが「実践」活動に参加したことを確認している。その大半は災害救護の訓練を受けておらず、大半は災害の早期段階には参加しなかった。その他のボランティアは、義援金募集や給食サービスなどの支援活動を行った。さらに岩手県及び宮城県両支部の事務局長からは、災害発生当初において競合する数多くの優先事項があった時期に、ボランティアの管理に従事するスタッフが不足したとの指摘があった。

独自の分析によれば、他の組織を通して参加したボランティアの数に比べ、日赤によって活動を援助するために展開された人数の割合は非常に少なかった。3 月から 6 月までの期間に、日赤から活動に参加したボランティアの人数は 2005 人であったのに対し、全国社会福祉協議会の調整によって参加したボランティアの人数は 49 万 8,500 人に上った[28]。

救援期間にインターネットを通じて日本の他の地域から日赤奉仕団員（ボランティア）を募集しようとした試みは、必要とされる活動があいまいだったことなどのさまざまな理由から、概して失敗に終わった。一部の例では、支部が、たとえば訓練を受けた 3,000 人以上のこころのケアボランティアなどの人的資源を利用できることに気付いていなかった。

---

[27] 総務省消防庁は、災害管理においてボランティアのとりまとめ組織であると国民からみなされている中央機関である。消防部局は日本全国の各都市及び市町村に存在し、専門家とボランティアのメンバーで構成されている。消防庁及び地方自治体の消防署は、消防サービスに加えて、災害リスクの軽減と対応にも責任を負っている。この点では、このサービスは他国で各国赤十字・赤新月社が部分的に果たすことのある役割を担っている。

[28] 株式会社日本総合研究所によって提供された情報。

時間が経過するにつれて日赤は徐々に新しいボランティアを募集できるようになり、特にこころのケア活動の訓練と持続の点で目覚ましい進展があった。これらのサービスは長期間にわたって必要とされることが予想できるため、将来に向けて明らかに重要となるだろう。また、福島県での若者のボランティアの参加は、訓練を行うことにより、原発事故の影響についての知識を普及するために彼らを活用できる機会が生まれることを示唆した。

全体として、緊急災害対応段階で追加の人員が必要とされた重要な時期に、最大の被害を受けた県で、訓練を受けた参加可能な災害対応ボランティアの数が限られていたことがわかった。システムと手順は常に効を奏したとは言えず、インターネットを通した他県からの動員はほとんど効果がなく、こころのケアの訓練を受けたボランティアへの呼びかけはなかった。それでも一部のボランティアの展開は、過度の負担を強いられていた職員をサポートし、被災地での活動に高い効果があった。今後は若者に的を絞った募集によって、訓練を受けたボランティアの活動の機会が広がり、活動を多様化できると思われる。

諸外国の状況

世界各地での経験により、災害時に生じるニーズへ対応する赤十字・赤新月ボランティアの重要性は絶えず証明されてきた。米国赤十字社では、赤十字で働く人々の 97% をボランティアが占めている。これらのボランティアの多くが、ハリケーン・カトリーナの被害を逃れた数多くの避難者の支援に動員され、重要な役割を果たした。さらに募集システムが整っており、米国赤十字社へのサービス提供を申し出た 6 万人の新しいボランティアを受け入れ、配置した。

オーストラリア赤十字社は、クイーンズランド州の洪水で救援活動を行うために 1,400 人の働き手を動員したが、その大半が訓練を受けたボランティアであった。オーストラリア赤十字社には、約 1 万人の動員可能な緊急サービス・ボランティアの用意がある。これらのボランティアには、避難センター及び緊急避難所の運営、復興センターでの援助、被災した地域社会への支援チームとしての派遣に経験があった。赤十字社はさらに、最も深刻に被災した数多くの地域社会に、より長期にわたる復興で住民に協力するチームを滞在させた。

連盟にはライオンズクラブ国際協会との協力の覚書があり、その結果として、クライストチャーチ地震の救援及び復興活動時には、ニュージーランド赤十字社がクライストチャーチのライオンズクラブから 100 人のボランティアを動員する重要なイニシアティブにつながった。これは、ライオンズクラブが存在する国で、既存の赤十字・赤新月ボランティアを補う必要がある状況において、ボランティアを確保するために利用できる協力活用の例である。

提言

13. 日赤は訓練を受けたボランティアの基盤を強化及び多様化し、その効率的な動員と展開のための効果的なシステムを整備すること。さらに、災害発生時に新規に募集するボランティアの急増を管理するための効果的なシステムも開発すること。

10. 復興プログラム

日赤には、災害後に人々の生活を再建するための長期にわたるニーズへの対応を導く、復興方針または計画がなかった。日赤には膨大な救援対応の経験があるが、これまで、義援金配分システムを通しての活動を除き、救援段階の後まで国内で人々を支援する活動を行ってこなかった。しかし東日本大震災の場合、地域社会全体の再定住が計画され実施されるまで、最長 2 年（あるいはもっと長い期間）にわたって一時的に転居している約 20 万人の住民にとっての継続的なニーズは、明らかに重要なものであった。さらに、福島原発事故による避難住民には、それよりはるかに長期にわたる健康管理とサポートが必要になる可能性があり、それは 10 年から 20 年にわたるかもしれないことが示唆されているだけでなく、避難住民の多くが他県に転居しているために、追跡手段はさらに複雑なものとなっている。

地震・津波と原発事故によって避難した人々の多くでは、高齢者の割合が高いこと、またそうでない人も多くは生計を失ったことにより、脆弱性が高まった。そのうえ、日本の他の地域で職を得られる専門的職業の人々の多くが東北地方を離れたため、各種サービスを受けられる機会が減り、コミュニティの復興力が低下した可能性がある。

日赤の復興計画

5 月 1 日に、日赤本社は広範囲にわたる復興支援を管理するために東日本大震災復興支援事業推進会議を発足させた。また同会議の直属として、プログラムを管理するための東日本大震災復興支援推進本部が設置された。海外での救援活動の経験をもつ国際部職員を含め 20 人あまりの推進本部の職員は、本社内の多くの他部署から集められた。

復興支援事業推進会議は、最も深刻な被災地である岩手、宮城、福島の三県における復興のニーズに重点を置いている。海外姉妹社からの資金により、300 億円（3 億 8,900 万米ドル）で救援と復興のニーズに対応する計画と予算が組まれ、2011 年 5 月 9 日にパートナーである各国赤十字・赤新月社の会議で発表された。この計画と予算は、9 月 9 日までに約 530 億円（6 億 9,000 万米ドル）に拡大されている。（さらに資金が集まることが予想され、追加分としてはおそらく 4 億 7,000 万米ドルに達すると思われるが、その大部分となる単一ドナーからの募金は、市町村及び県レベル

の当局が指定したプロジェクトに直接充当されることになる。）

復興計画は、県及び市町村当局及び中央当局との協議の後で策定された。政府が地方分権化した災害対策をとっていることに加え、関係機関が分散した状態だったために協調的なアプローチをとることが難しく、計画のプロセスは非常に複雑なものとなった。日赤には従うべき復興方針や計画はなかったが、いくつかの一般的な基準が適用された。その中には、被災者全員の「生命」と「健康」と「尊厳」を守ること、被災したすべての地域、地域社会、人々に公平であること、最弱者をサポートすること、市町村の計画と整合性をとること、パートナーである各国赤十字・赤新月社及び国民に対する説明責任の標準を満たすこと、という要件が含まれた。特に、以下のようないくつかの目的があった。

- 避難センターや一時避難所での被災者の生活環境の改善
- 高齢者のための社会福祉サポート
- 教育サポート
- 医療サポート―ワクチン・キャンペーン及び福島原発事故被災者の健康管理サポートを含む
- 医療インフラの再建及び関連する能力開発活動
- 日赤の災害対策に関する強化

復興活動の計画と予算は、付属書 5 として添付されている。予算の半分以上（280 億円、3 億 6,400 万米ドル）が、自宅を離れて避難している人々のための 6 種類の家電製品の購入に充てられ、4 万 9,000 戸の仮設住宅すべてに、冷蔵庫、テレビ、電気ポット、洗濯機、炊飯器、電子レンジが備えつけられた。これらの家電製品セットは、賃貸住宅に入居した避難者及び修理した自宅に戻ることができた被災者宅にも整備された。このプロジェクトにはロジスティクスの点で非常に大きな課題があったが、ニーズへのタイムリーな対応は成功を収めた。9 月末までに 11 万セットの家電製品が整備され、12 万 8,000 セットまで増やす新たな目標が立てられた。

体の不自由な高齢者が入居していた多くの社会福祉機関が破壊されたため、これらの特に脆弱な人々を支援する必要があった。7 月までに、計画されていた 572 床の医療看護用ベッドが用意されたが、日赤はさらにニーズへの対応を続け、8 月中旬までに 673 床を引き渡した。またこれらの人々の孤立を一部でも解消できるよう、社会福祉機関及び自治体に車両を提供している。

以上の、またそれ以外の計画された活動は、災害発生から 6 ヵ月間で順調に進んでいる。一時的または恒久的な保健インフラを元通りに戻すニーズについては、さらに時間を要することが当然と考えられる。

与えられた時間内では、評価チームはこのプログラムを現地で評価することはできなかった。受益者の代表グループからフィードバックを得ることはできなかったが、市町村及び県の職員と日赤県支部職員から、日赤のプログラムは受益者及びそのケアの責任者に非常に喜ばれているという情報を得ることができた。評価チームは、日赤によって別途委託された評価が、受益者の満足度に

対応する任務を負っていることを承知している。

石巻市では、市民病院の 206 床のベッドが失われた。石巻赤十字病院が市内全域の医療拠点となり、院長は県から市及び周辺地域（約 33 万人）の医療活動全般の責任者に指名されたことから、この地域の医療のニーズがすばやく確認されて日赤に伝えられたのは自然な流れであった。その結果日赤は、津波による深刻な被害を受けたこの地域に一時的な医療施設を再建して提供するなどの数々のプロジェクトを請け負うことに同意した。なお、日赤が類似したニーズに対応できるかどうかを確認するために、日赤の職員が岩手・福島両県の市町村を訪問したが、要求は何も出されなかった。

しかし、もしも出された要求だけに従ってプロジェクトを考慮し、受諾していたなら、石巻赤十字病院とそれまで関係がなかったこれらの市町村は、日赤から同じサポートを受ける機会を逃していたかもしれない。医療施設の供給は、石巻の医療・健康部門における日赤の重要な役割によって影響を受けすぎ、より広い地域の災害被災者に対する公平なサポートが損なわれていた可能性がある。

評価チームの認識を要約すると、日赤の救援・復興プログラムの資源配分は、ほぼ当局の各レベルとの協議で確認されたニーズに応じて行われた。総合的な評価を行わなかったことにより、何らかのギャップが生じているのか、あるいはギャップを解消できたのかは明らかではないが、当局に地方分権的な性質があること、日赤の組織が被災地全域をカバーしているわけではないこと、他地域に移住した被災者が多いことから、適切な総合評価の実施は困難だったと考えられる。

復興方針

優れた復興プログラムは、計画を必要とし、地域社会の協議の必要性や対象住民の能力と回復力の確立などの原則に基づくものである。家族及び地域社会の移転は、プロセスをさらに複雑なものにする。日赤による今後の復興活動の促進及び実施を援助するために、計画のツールとスキルを開発する必要がある。都市人口が増加し、気候変動による予測不可能な状況が加わって、より大規模な災害のリスクが高まっているだけでなく、地震活動地帯の脅威もこれまで同様に存在することから、復興活動に日赤が関与する必要が生じる可能性はますます高くなっている。さらに、原発事故による災害は常にリスクとなる。再び大規模な災害があれば、国際的な結束が生まれるだろう。これらのことから、さまざまな自然災害及び技術的災害への対策をさらに強化できるよう、日赤は復興方針と計画を開発する必要がある。

諸外国の状況

他の先進国の赤十字・赤新月社では、大規模な災害が発生した後、多くの場合は大量のリソースが動員され、被災者の復興のニーズに対応する機会が作られている。最近の経験では、国際的パートナーである各国赤十字・赤新月社を通して追加のリソースを利用できるようになり、国内の所得創出活動を補足できることが示された。これにより各国赤十字・赤新月社は、即時の救援のニーズが達成された後、より深く関与できる方法を得たことになる。

クライストチャーチ地震の後、ニュージーランド赤十字社は転居を余儀なくされた人々の長期にわたるニーズを認識し、「復興フレームワーク」の確立に力を尽くして、一貫したアプローチで継続的にサポートを提供できるようにした。これは、災害の発生後に被災者が生活を立て直す手助けをするために継続的なサポートを行えるよう、赤十字・赤新月の能力を高めるには何ができるかというひとつの例になる。

提言

14. 日赤は、災害管理戦略の一部として、関連する能力を構築するために、日本の復興方針及び計画を開発すること。

15. 先進国の赤十字・赤新月社は、各国独自の経済状況と実際の災害リスクを考慮に入れ、連盟の復興方針の作成作業を参考にしながら、災害復興方針を導入すること。

11. 支援要請（緊急救援アピール）を出さない場合の管理

背景

大規模災害が発生すると、人々の間に同情と援助の大きな気持ちが湧きおこり、それはあらゆる種類の援助(人、救援物資、募金)の申し出となって現れる。このような災害が先進国で起こった場合、これまでに自ら大きな拠出国としての役割を果たしてきた国々に連帯感を表したいという気持ちから、援助したいという人道的な衝動がさらに高まることがある。東日本大震災の後では、圧倒的にこのような状況が起こった。

国際援助の申し出に対する日赤のアプローチ

日赤は直ちに連盟と連絡をとり、国際的な支援要請（緊急救援アピール）を出さないことに決めた[29]。支援に対する膨大な関心を認識した日赤では、自主的な資金提供を受け入れる意思表明をしたが、各国赤十字・赤新月社による、または各国赤十字・赤新月社を通した資金提供に限ることとした。外国の個人または企業からの資金を直接受け入れなかったのは、他国の赤十字・赤新月社の国での義援金募集活動を制限している連盟の方針に違反するかもしれないと考えたからである。さらに、特定目的のものではない資金のみを受け入れることが可能であること、またパートナーの各国赤十字・赤新月社からの救援要員の派遣は必要がないことも通知した。

[29] これは当初連盟によって誤解され、連盟は日赤が資金の支援を受け入れないと各国赤十字・赤新月社に伝えた。その後、修正されている。

日本国民及び日赤との連帯感を表したいという強い意欲とともに、支援者側には日赤の誠実さ及び東日本大震災に対応するサービス提供能力への信頼があったため、特定目的の支援の申し出は極めて少なく、後方の支援者を満足させるニーズに関連した例外はほとんどなかった。

透明性と説明責任を保つ一環として、日赤では復興プログラムにかかる経費を支払った後で最終的に余剰資金があれば、それはすべて義援金配分割合決定委員会が決定する義援金配分計画に組み入れることを決定し、そのことはパートナーの各国赤十字・赤新月社に伝えられた。

その後、日赤では毛布などの救援物資の申し出についても、選択を行った上で受け入れた。ただしその品質は日本が必要とした基準を満たしていなかったことから、効果的な供給パイプラインを管理するための適切なロジスティクス手順を確立する必要性が明らかになった。

連盟が支援要請（緊急救援アピール）を出した場合に、ドナー側の各国赤十字・赤新月社から期待されるレベルの説明責任の要求に対応するために、日赤では各国赤十字・赤新月社からの支援を受け入れるための標準同意書を準備した。それは資金の送金と使用の管理、会計及び監査要件、報告、監視、評価の基準を示すものであった[30]。書面による同意を必要としたドナー側各国赤十字･赤新月社が、これを利用できた。さらに、資金分配の意向、パートナーシップ会議、パートナーによる視察確認、個々のパートナーの訪問に関する情報を通して、パートナーには再確認も行われた。

災害の全容や国際的な支援資金の総額が明らかになるにつれて、日赤では従来の救援活動の枠を超え、早期復興及び復興活動を拡大することを決定した。活動の計画と実施は、地方自治体当局及び同様の支援活動を行っている組織と緊密に協力しながら進められた。これは、海外から送金された資金を利用した援助を被災者に提供するための、中心的な手段となった。

国際援助の申し出に対する政府のアプローチ

国際援助の申し出に対する日赤の当初の姿勢は、阪神・淡路大震災のときに日本政府が採用したアプローチに基づいたものだった。東日本大震災でこれを変更するという指示はなかったため、日赤は日本政府が同様の方針を取るものと考えた。

しかし、日本政府の姿勢は変化した。国際的な援助要請は行わなかったものの、援助の申し出を受け入れることに同意し、海外の大使館及び外交使節団に対して、金銭的援助の申し出は日赤に向けるようにとの指示を伝えて、赤十字への資金の流れに勢いを与えた。その後日本政府はさらに前進し、人員及び物資の申し出も選択を行った上で受け入れることとした。また、申し出を当局

[30] 標準同意書は、付属書 6 として添付されている。

のニーズに対応させるメカニズムを確立したが、この調整フレームワークに日赤または NGO を関与させなかった。日本政府のアプローチは、日赤が期待していたほど包括的なものではなかった。

連盟に対する影響

各国赤十字・赤新月社から資金貢献したいという非常に大きいプレッシャーを受けながら、従来に近い方法でこれらを処理する援助要請のメカニズムがなかったために、連盟事務局は日赤のための「連帯感」による貢献を受け入れる別個の銀行口座を開設した。この背景にあった考え方は、その資金を連盟の財務制度の外部に置いたまま、受け入れた資金と受取利息の全額を日赤に渡すことを確認すること以外、連盟には説明責任を生じさせずに、単に日赤への「窓口」として使用するというものだった。メンバーの各国赤十字・赤新月社には事務局から、資金の受け入れと処理の基準についての情報が伝えられた。

連盟の援助要請は、資金の処理に関する説明責任のメカニズムを始動させ、それには協定管理覚書、行動計画と予算の文書、定期的な説明、財務報告の必要性が含まれる。同様に、PSSR[31] の適用は、地域事務所及び代表団レベルを含み、連盟の間接コストに資金を提供する。

日赤からの援助要請がないということは、連盟が日赤をサポートする資金を提供するコストは、「補助サービス」提供に関する PSSR の規定によってカバーされることを意味した。この規定で定められたサービスの料金は、これらのサービスを提供するコスト全額をカバーするもので、サービス提供の直接コストだけでなく、サービス提供をサポートするコア・インフラへの貢献としての間接コストも含まれる。

日赤は、連盟が予想するコスト予算をカバーする金額だけ、国際的に寄せられた資金から支払うことに同意し、北京の東アジア地域事務所とクアラルンプールのアジア太平洋ゾーン事務所が、専門家代表団の準備に関連する直接コストの予算を立て、間接コストには PSSR 率が適用された。PSSR による間接コスト埋め合わせのメカニズムは、連盟の直接コストにのみ適用されて、予算全体の運営費用には適用されなかったため、ジュネーブ及び現地の連盟機構の維持への貢献が過小評価されているものと考えられる。

さらに、駐日連盟代表の維持に関連するコストや、この評価のコストなど、コストの一部はパートナーの各国赤十字・赤新月社によって完全に負担されている。もし連盟の支援要請（緊急救援アピール）が出されていたなら、そのコストは通常は活動全体の予算の一部として、PSSR によって埋め合わせるべきものであろう。

[31] PSSR-Programme and Services Support Recovery（プログラム及びサービス・サポートの埋めあわせ）は、活動に関連した間接コストをカバーするために連盟によって支払われた、限定された資金の請求。

従って、連盟の直接及び間接コストの埋めあわせに対する負担は、支援要請（緊急救援アピール）が出される場合の状況に比べて過小に評価されている。この点は現在の連盟財政構造に関して、また支援要請（緊急救援アピール）が出ない場合の大規模災害に直面した各国赤十字・赤新月社をサポートするとともに他国のメンバー赤十字・赤新月社への継続的責任を果たすための能力を維持する必要性に関して、疑問を呈するものである。

国際赤十字・赤新月運動の方針への準拠

日赤及び連盟は、連帯感の表現が適切で標準的な方法によって誘導されるようなフレームワークを提供することによって、国際赤十字・赤新月運動の精神に従った。必要のないもの、すなわち人員、物資、特定目的の資金についても、情報を伝えた。このようなフレームワークの設定は、協調性のないコントロールされた支援を処理する負担をなくし、世界のどこで災害が起ころうともその被災者に人道的支援を提供するという原則に深く取り組む組織の中で、適切な援助の流れを可能にするために重要なものであった。

「良好なパートナーシップのための規範」に従って、自国での日赤の役割を含め、国際赤十字・赤新月運動の異なる指令が尊重された。パートナーの各国赤十字・赤新月社は、異なるレベルで調整とコミュニケーションのメカニズムに積極的に関与する機会を得た。「赤十字・赤新月災害救援のための原則と規則」は、救援要請が出された場合に一定の説明責任の要件を満たすべきことを定めている。日赤はこれらの規定の多くを、自発的貢献を行った各国赤十字・赤新月社が署名すべき標準同意書にまとめた。

日赤のアドバイスと国際赤十字・赤新月運動の方針に反して、3つの国の赤十字・赤新月社が一方的に代表者を派遣し、日赤に余分な仕事と当惑を引き起こした。

他の各国赤十字・赤新月社

ハリケーン・カトリーナ、クイーンズランド洪水、クライストチャーチ地震をはじめとした、先進国における最近の大規模災害においては、同様に当該国の赤十字・赤新月社が、正式な国際的な支援要請のないまま姉妹赤十字・赤新月社からの膨大な資金を受け取る際の懸念があった。

ある国の赤十字社は、国内での資金募集が、国際的支援を受け取るための優れた説明責任プラットフォームになるという見解を示した。オーストラリアとニュージーランドというごく近い隣国間では、援助は財政的支援のみにとどまらず、両国の赤十字社がタスマン海を越えてサポート活動を行える専門家のスタッフを派遣しあった。たとえばニュージーランドのクライストチャーチ地震では、オーストラリア赤十字社が安否調査とこころのケアに必要とされる多くの専門技術を提供することができた。また米国赤十字社はハリケーン・カトリーナの被災時にカナダ赤十字社の専門技術を活用することができ、大規模災害では隣国を援助する相互の同意と理解が重要であることを明確にした。

援助要請の有無

「赤十字・赤新月の災害救援に関する原則と規則」は、災害発生国からのすべての支援要請は連盟に向けて行い、連盟が必要に応じて各国赤十字・赤新月社に国際的な支援要請（緊急救援アピール）を出すよう定めている。先進国の各国赤十字・赤新月社は、国内でのドナーが一般的に十分なサポートを提供できるという事実をはじめ、いくつかの理由から、国際的な支援要請を行わないことが多い。ハリケーン・カトリーナでは米国赤十字社に21億米ドルが寄付され、クライストチャーチ地震ではニュージーランド赤十字社に約6,000万米ドルが寄付された。しかし日赤の場合、日本国内で募金された膨大な金額は赤十字社には届かなかった。募金は、市町村が被災者のニーズに対応できるよう市町村のために行うという、習慣的な同意のためだった。

援助したい、連帯感を表したいという国際的なドナーの希望は、災害の性質によって影響を受けるが、経験によれば、大規模な災害では支援要請の有無にかかわらず国際赤十字・赤新月運動内でサポートが集まる。

一部には、国際援助が提供される場合は必ず支援要請をするべきで、それによって他国の赤十字・赤新月社が受け入れる説明責任のフレームワークが提供されるという意見がある。また一部には、「支援要請」の概念はすでに時代遅れであり、連盟は毎年各国赤十字・赤新月社が「支援要請」プログラムを作成する状態から、潜在的パートナーに計画と予算を提示する方法に移行すべきであるという意見がある。一部の人々にとっては、「支援要請」という言葉には否定的な意味合いがある。

「支援要請」の有無に関する意見の対立は、注意深く管理しなければ不和を生じさせる危険をはらむ事実である。このため、また説明責任を果たすために、「支援要請なし」の状況を適切に調整及びコントロールするためのフレームワークを確立する必要がある。

連盟及び一部のパートナー赤十字・赤新月社によって長い間検討されてきた、間接コストの埋め合わせは、間接コストを公平に埋め合わせるためにドナーと受益者の間の「バリュー・チェーン」を定義する問題である。このプロセスの結論としては、各国赤十字・赤新月社がそれぞれ異なる金融構造をもっている状況で、一律のアプローチを定めるのは実際的ではない。それぞれが異なる競争市場で運営し、各国の法律も異なっている。たとえば、寄付金には課税控除の申告が必要な国もある。連盟の幅広いメンバーの間で、コストの埋め合わせを調和させる明確な解決法または実際的な方法はない。

連盟では、支援要請の開始によって、関連活動での経費に関連した間接コストをカバーするために必要なPSSR請求が始動する。支援要請はないが連盟によってサービスが提供される場合には、事務局を維持し、すべてのメンバーにサービスを提供する能力が損なわれないようにするために、十分なコストの埋め合わせが必要となる。

要約すると、経験が示す通り、先進国における大規模災害では国際赤十字・赤新月運動内から膨大な支援の申し出が生じることがある。また、国際的な支援要請（緊急救援アピール）が連盟に対して出されることは少ない。このような状況のもとでリソースを最適に利用するために、事業を実施する赤十字社・赤新月社は、国際的援助が対応できるニーズ及びそれらのリソースを効果的な方法で誘導する手順を明確に伝えるべきである。国際的援助を受け入れるためのそのようなフレームワークには、以下を含むようにする。

- 受け入れ可能な要請外の支援の性質（資金、物資、人員、ERU、その他）
- 調整を行い、別の赤十字社・赤新月社の国で救援金募集が行なわれているように見られるリスクを避けるために、支援はドナー側赤十字社・赤新月社を通して行わなければならないという要件
- 世界的な救援金募集ネットワークを持つさまざまな組織との関係を管理するための規則
- 連絡と報告、財務及び監査報告書、監視のための現地視察、発展する計画を共有するためのパートナーシップ会議など、説明責任対応策
- 連盟及び ICRC に求めるサービスとその役割
- 相互同意の一環としてパートナー赤十字・赤新月社から利用可能になっているサービス
- このチャンネルを通して利用可能になっているリソースからのコストを埋め合わせる対策

提言

16. 連盟はパートナーと協議して、先進国の各国赤十字・赤新月社がパートナー赤十字・赤新月社からの自発的な支援を受け入れる場合に使用できる、明瞭な運用フレームワークを考慮し、開発すること。これは、援助が各国赤十字社・赤新月社を通して効率的かつ効果的に受益者に到達する方法を調整し、これらのリソースを利用するにあたっての実施主体である各国赤十字・赤新月社の会計上の責任を指定すべきである。この運用フレームワークの開発には既存の方針と手順を考慮に入れる必要があり、方針の修正または新しい方針が必要になることもある。

17. 連盟は、東日本大震災における事務局の直接及び間接コスト埋め合わせの妥当性を調査し、必要があれば、そのような「支援要請（緊急救援アピール）を出さない」の状況での新たな手法を決定すること。

12. 大規模災害の経験をもつ人員の最大限の活用

これほど大規模で複雑な災害を管理する複雑さから、膨大な課題が生じ、さらに原発事故によって活動状況に大きな不確定性が生まれたことで、その傾向はますます顕著になった。また、情報とニーズ調査データの不足によって意思決定は複雑さを増し、破壊の規模の全容が明らかになるまでには数日を要した。日本は第二次世界大戦以降、国内でこれほどの規模の災害に直面したことはなかった。

災害発生当日、日赤社長は災害対策本部を設置し、直ちに救護活動を開始するとともに、赤十字での仕事の調整と割り当てを行った。この災害対策本部は毎日会合をもち、関連する幹部職員全員が関与した。日赤のリーダーシップは、たとえば全国の多数の医療施設や血液事業など、日赤が維持する必要のある通常事業の継続能力を損なったり、リスクを与えたりすることのない方法で対応するよう、優先順位を定めた。この妥当な配慮は、既存の組織構造を強化し、このような配慮がなければ行われがちな種類の組織的判断を抑止した。

上級管理職レベルで救援対応と復興のタスクフォースが設置されたことは、活動の継続に必要な重要決定を下すための調整を行ううえで重要だった。5月初旬、このプログラムを実施に移すために、経験豊富な幹部職員が率いる東日本大震災復興推進本部が設置された。これらの組織構造によって活動の対応基盤は拡大されたが、日赤が持つ大規模災害に関するスキルと知識は、もっと活用できたと思われる。

緊急段階では、逃したチャンスもあった。日赤には、海外の大規模災害で「実践」経験を持つ職員や奉仕団員（ボランティア）が多くいた。日赤本社の国際部職員に加え、過去の海外派遣要員及び日赤 ERU のメンバーは、大規模災害の活動経験があるだけでなく、連盟の方針、手順、資源、サービスを熟知し、必要があればすぐに利用できる方法を知っていた。国際経験が付加価値をもたらしたであろうと考えられる領域には、スフィア人道憲章の知識、評価手法、ERU などのツールの利用、復興戦略の開発などが挙げられる。

この災害が組織の大半の人々にとって前代未聞の規模であり、このような大規模災害への対応方法を示す防災計画がなかったことを考えれば、現場で、また連盟の上級職として働いていたときに大規模災害に対応したことがある人々の経験から、得るものは大きかったはずである。たとえば、国際部門のシニアメンバーの一人は、連盟アジア太平洋ゾーン事務所で災害管理ユニットを確立した、非常に関連性の高い経験と知識を持っていた。

また日赤には、他にも国内の災害救護対応で幅広い経験と知識を備えた多様な人材がいるが、日赤の人事方針によって他の活動分野に配属された。災害救護部門はスタッフの入れ替わりが激しいため、活動能力の蓄積が困難である。

評価チームの意見によれば、日赤では国内救護と国際関係に責任をもつ部門が分離しすぎ、本社構造内でそれぞれ孤立して活動している危険性がある。どのような組織でも、東日本大震災がもたらしたようなストレス下に置かれた状況で、その働き方と文化を変えるのは難しい。国内の大規模災害発生直後の重要な数日及び数週間のうちに、日赤内の幅広い経験をもっと活用することを、防災計画に組み込む必要がある。

日本における災害対応は、何よりもまず都道府県と市町村の責任であることから、日赤県支部は当局との関係で重要な役割を果たしている。支部は、評価手法及び国際赤十字・赤新月運動内で活用できるリソースを熟知し、国際的な方針と標準を認識すべきである。この知識によって支部は、当局に利用可能なリソースを伝えるとともに、スフィア人道憲章などの国際標準への準拠を推奨できる、強い立場をとることができる。

国際協力機構（JICA）における経験

別の分野では、JICAもその大規模災害対応の豊かな経験がほとんど活かされないと感じていたことは興味深い。2人のスタッフが宮城県に配備され、復興計画を援助したが、他のJICAスタッフまたはボランティアが配備されることはなく、経験は求められなかった。JICAの職務に国内の災害は含まれていないとしても、国家の非常時とも言える異常な状況のもとでは、日本政府やその他の集団内で活動をサポートする、より積極的な役割を見つける柔軟性をもつべきであった。このことは、関連のあるリソースを最適に活用するには、その利用を計画しておく必要があり、特に災害の状況が前例をみないほど圧倒的で組織がストレスの下に置かれる状況では、計画の必要性が高まることを明らかにしている。

諸外国の状況

組織が国内部門と国際部門に分離されている日赤の状況は、他の規模の大きい赤十字社でも多く見られる。パートナー赤十字・赤新月社でインタビューを受けた何人かは、国際部門で働くよう任命されたスタッフの役割が大規模災害発生時に重要であることに変わりないが、活用できる知識と経験は見すごされたり、活用されなかったりすることがあるという点で意見が一致している。さらに調査を進めると、各国赤十字・赤新月社で国内の救援に責任をもつ部門は、大規模災害に対応した経験者をスタッフに入れるべきだという考えが聞かれた。より総合的なアプローチを実現するために、組織内の結びつきを強化すべきである。

また、先進国での災害対策メカニズムは、評価の実施及びスフィア人道憲章などの国際的に採用されている方針に準じた標準の適用の面で、比較的脆弱であることが分かった。救援及び復興計画に地域社会が参加するメカニズムも、強力ではない場合がある。実際には、政府機関が救援・復興プログラムの初期対応、計画、実施について、国際的に受け入れられている標準を適用することに慣れている開発途上国で、優良事例を経験することがある。

各先進国の状況がそれぞれ異なることを踏まえた上で、必要に応じて人道支援の最低基準（スフィア人道憲章など）を設定するため、どのような政策提言ができるか考慮する必要がある。

提言

18. 先進国の各国赤十字・赤新月社は、国際的な災害対策の優良事例を参考に、自社内で利用可能な関連性の高い経験と知識の利用法をいかに最適に組織化できるかを考慮し、国内の大規模災害の緊急段階で人材を適切に配備する計画を作成すること。

13. 良好なパートナーシップの確立

連盟を通した正式な多国間の支援要請がなかったため、連盟及びICRCによって提供された二国間のパートナー及びサービスを一貫性のある調和のとれた方法で扱うことが、特に重要となった。赤十字・赤新月社パートナーが善意を表明し、自発的貢献の意志を早期に示したことから、日赤は良好なパートナーシップの基盤を築く必要に迫られた。そこで、日赤へのサポートを調整してリードするために、災害発生の翌日に連盟東アジア地域事務所の責任者が日本に到着した。4月はじめには連盟の代表者が、現地での役割を引き継ぐために日赤に配属された。この地位は6ヵ月を経た現在も依然として変わらぬ状態にあり、委託条項はさらに拡大し、連盟のサポートを調整するとともに、パートナー赤十字・赤新月社及びECHOの条件及び報告要件への準拠といったドナーの特別なニーズに対応するために、重要な役割を果たしている。

国際赤十字・赤新月運動の「良好なパートナーシップのための規範」[32]は、共同作業における行動の基本的な期待と最小限の標準を定めている。パートナーは国際赤十字・赤新月運動の決議と方針に従い、戦略の決定、財源と人材の管理、コミュニケーションとサービスの提供などの事項において、公明正大かつ透明性を持った姿勢で臨むことが期待される。良好なパートナーシップはまた、受益者、被災者、一般大衆、ドナーに対する説明責任と、価値観及び組織の文化の多様性に対する相互の尊重にも基づいている。

国際赤十字・赤新月運動からのサポートの評価

日赤は、災害によって生じた人道的ニーズへの対応で直面した課題と、日赤の業務のサポートに対して寄せられた関心を認識したことで、良好なパートナーシップを築く基礎を固めることができた。日赤は災害発生直後に、連盟東アジア地域事務所の責任者が率いる7人の赤十字社代表者で構成されたHLLMを受け入れたが、この代表団には次のような目的があった。

[32]「良好なパートナーシップのための規範」（Code for Good Partnership）2009年11月版URL http://www.ifrc.org/PageFiles/79467/CoD09_14_code%20good%20partnership_EN.pdf

「タイムリーで高水準な調整をサポートするとともに、地震と津波によって生じた人道的危機への対応を支援するために連盟の能力を最大限に活用する方法を日赤にアドバイスする。」

HLLM は 3 月 15 日から 19 日まで東京を訪問し、短い現地視察を行った。行動計画（PoA）作成の指針として役立つよう、日赤に考慮してほしい 17 の提言を示した報告書が 3 月 22 日に提示された。2011 年 9 月 9 日に改定された PoA（パートナーの各国赤十字・赤新月社から寄せられた救援金を利用）[33] では、日赤がこれらの提言の多くを受け入れ、その後プログラムに組み入れたことが明らかになっている。重要な情報提供者へのインタビューによれば、HLLM の提言は尊重され、さらなる改訂を進めている PoA にとって重要なインプットとなった。流動的な状況、特に新たな受益者のニーズや新たな関係者の出現が、プログラム開発に関する決定を方向づけてきた。

当初、ICRC も数多くのサポートを申し出た。そのなかで、ウェブベースの安否調査プログラム確立の援助と、福島原発事故によって発生した脅威への対応で日赤のエキスパートとともに働く専門家スタッフの配備が受け入れられた。

これらの対策は三重災害が発生した直後の数日のうちに導入され、救援と復興プログラムが進展するにつれ、国際赤十字・赤新月運動のメンバーの間に信頼と透明性を育む基盤を築いた。

広報とメディア

日赤は国内リソースの動員に焦点を置いていたが、国際的な日本語以外のメディアへの対応能力に大きなギャップが生じていることが検討課題となった。2009 年に定められた大規模地震対応計画では、連盟のアジア太平洋ゾーン事務所を通して技術サポートが提供されることになっていた。そこで計画が即時に実施され、アジア太平洋ゾーンの広報マネージャーが 3 月 12 日に東京に到着し、連盟東アジア地域事務所の広報代表団はその翌日に到着した。3 月から 6 月までの間、7 人の経験豊かな連盟広報代表団が日赤本社で継続的に働き、そのほとんどに補助の担当者がついた。日赤の企画広報室のスタッフと緊密に連絡をとりながら、日赤の対応活動に関する情報が絶え間なく提供された。代表団とスタッフはともに被災地を訪問し、その状況を直に目にして報告書を作成するとともに、ビデオ素材として記録した。これらはパートナーの各国赤十字・赤新月社に直接送られ、また日赤と連盟のウェブサイトでも公開された。

日赤と連盟代表団は、国内外のメディア・サービスに対して、数百回に上る記者会見を実施した。連盟も、日赤の中心的な広報担当者をサポートし、スピーチ、プレゼンテーション、メディア・リリース、テレビやラジオのインタビューの準備を支援した。このような方法と、日赤が促進した頻繁な現地取材によって作り上げられた素材を用いて、広報担当者はパートナーの各国赤十字・赤新月社

[33] 9 月 9 日付のプログラムと予算は、付属書 5 として添付。

に対応し、各本国のテレビ、ラジオ、新聞、オンラインウェブサイトの視聴者や利用者からの情報要求に適切に応じることができた。このことは、義援金募集活動の促進に大いに役立った。

Meltwater Newsによるメディア・モニタリング調査によれば、日赤の地震／津波災害救護活動は、災害発生時から5月末までに約5万9,000回取り上げられており、この災害に対するメディアと一般の人々の関心の強さが明らかになった。また日赤の業務を広く紹介することにも成功した。

新しいメディア・テクノロジーとチャネルはその価値を実証し、情報の共有、連帯感の表明、説明責任、リソースの動員に大きな力をもつことを明確に示した。日赤は専門のウェブサイト[34]を開設するとともに、連盟と共同で幅広くソーシャル・ネットワーク（例：Twitter、Facebook、YouTube、Flickr）を活用し、世界中の数百万人の人々とつながることができた[35]。次のような人々が情報を受け取っている。

- 災害発生から4日間のうちに、Twitter上で1,000以上のツイートが200万人以上の人々に情報を広めた。
- Flickrでは、連盟、日赤、ロイター配信の写真で構成された日本の写真セットの閲覧数が、災害発生後2週間で100万回を越えた。
- Flickrでは、連盟、日赤、ロイター配信の写真で構成された日本の写真セットの閲覧数が、災害発生後2週間で100万回を越えた。
- 公式の「Global Disaster Relief」ページを含むFacebook環境での広報活動の場合、支持者の数は53万4,000人に上っている。
- 親善大使であるジェット・リー氏の公式ページには506万8,000人の支持者がいる。

3ヵ月後と6ヵ月後には日赤と連盟が広報活動の調査を行い、進捗状況を評価するとともに、戦略に必要となる調整を確認した。また、たとえば1年目の節目を迎えての広報戦略など、将来のイニシアティブの計画も開始されている。

日赤の広報チームによって素晴らしい結果が得られたが、今後もウェブサイトの能力及びソーシャルメディアを活用できるスキルを強化していく必要があるように思われる。また、企画広報室が国内外のメディアを利用してさらに積極的かつタイムリーに市民と意志疎通するには、新たな資源も必要だろう。

報告

一般の関心が非常に高かった時期である3月11日、12日、15日、22日に、連盟によって包括的な情報公開が行われた。その後も日赤が、連盟の支援を受けて定期的に報告を続け、最新活

[34] http://www.jrc.or.jp/eq-japan2011/index.html
[35] 出典：Japan Earthquake & Tsunami: Social Media Outreach March 11-25, 2011

動報告（Operations Updates）を４月に１回、５月に２回、６月と８月に１回ずつ発表し、９月には６ヵ月目の進捗状況報告を発表している。これに対して連盟が技術的サポートを行った。

日赤は、世界の人々に向け英語で詳しい報告を作成し、定期的に支援についての詳細を姉妹赤十字・赤新月社に連絡する困難な作業のため、バイリンガルの熟練スタッフを募集・採用しなければならなかった。これまでの日赤では、この業務は必要なかった。むしろドナーとして他の社に支援する側から、管理と説明責任の要件のひとつとなるこのサービスを提供する立場にあった。

大規模災害時におけるこの重要な報告機能の提供は、緊急時の対応計画に組み込む必要がある。

パートナーとの協力

2011年5月9日、日赤はパートナーシップ会議を主催し、18の各国赤十字・赤新月社、日赤、連盟、ICRC、大使館、EU、外務省から62人の代表が出席した。議題は、次のように幅広い項目にわたっている。

- 被災状況を参加者に伝える
- 現在までの日赤の対応活動について状況報告を行う今後の救援及び復興プログラムの計画概要を報告する
- 協力と調整の問題について話し合う
- 幅広く意見交換を行う

会議からは11の結論が導かれ、これらは日赤の計画のフレームワークの一部となり、パートナーは、それぞれの貢献と合意された事業計画との関連性を確認することができた。

説明責任と透明性を実証し、それに対する姉妹赤十字・赤新月社からの信用と信頼を確認することに明確な重点を置いた日赤は、災害発生後に日本を訪れた数多くの代表団に会い、意見を聞いた。訪れた代表団には、米国、カナダ、スイス、ドイツ、アイルランド、韓国、台湾、香港、シンガポール、インドネシア、カタール、マレーシア、パキスタンからの赤十字・赤新月社代表が含まれている。

６ヵ月にわたるこの評価の後、日赤は2011年10月31日から11月2日までの期間に国際赤十字・赤新月運動パートナーのモニタリングチームの訪問を受け、11の各国赤十字・赤新月社、EU、ICRC、連盟の各代表とともに現在までの進捗状況を確認した。

この評価の一環として、パートナーの各国赤十字・赤新月社に対する簡単なオンライン調査が実施された。調査の「パートナーシップ」に関する質問では、回答者が非常に高い水準の満足を示し、次の質問に92%が肯定的な回答を寄せている。

「連盟による支援要請がないなかで、現在の協定はあなたの国の赤十字・赤新月社に満足のいく方法で日赤の「パートナー」となる機会を与えていますか?」[36]

評価チームは、日赤がパートナーの各国赤十字・赤新月社、ICRC、連盟と協力する方法において、透明性を維持してきたとの判断を下した。このような積極的な受け入れ姿勢は、以下のことを裏付けている。

- 思慮深く、熟慮されたものであること。―たとえば、日赤の指示と責任に基づいたリソース（財政、技術、人材）の受け入れ
- 災害が発生した政治的、社会的、文化的背景に、適切に配慮されたものであること。
- 姉妹赤十字・赤新月社が各本国国内の支持者や政府の要求に対応する上で適切であったこと。
- 説明責任と透明性の適切な標準に従ったものであること。
- 日赤がリーダーシップをとったこと。

各国赤十字・赤新月社の圧倒的多数が、国際赤十字・赤新月運動の標準とガイドラインに基づいて日赤を援助した。少数の赤十字・赤新月社の一方的な行動は、不要な妨げとなった。

国際赤十字・赤新月運動内での良好なパートナーシップは、パートナーとのオープンで透明な関係に基づいている。災害の背景と性質を理解するために最初からパートナーに相談して緊密に関与し、パートナーをサポートするために計画と予算を確認し、その後モニタリングすることは、すべて相互の信頼と尊重の確立に役立つ。質の高いコミュニケーションと報告も、パートナーとの関係を築く上で役立ち、それによって被災者のニーズに対応するように国際赤十字・赤新月運動のリソースを最適に利用することができた。

外部とのパートナーシップ

日赤は災害発生以降、幅広い外部組織にも関与してきた。たとえば 2011 年 6 月 10 日に開かれた会議には、ジャパン・プラットフォームが中心となって 14 の NGO、外務省、日赤の代表者が出席した。この会議では、福島県、宮城県、岩手県での支援活動の最新情報を共有するためのフォーラムが開催された。

またこの期間に日赤は、ECHO、ブリティッシュ・コロンビア（カナダ）、カナダ沿岸警備隊、アイルランド、Ty 社、タイ・ワーナー氏、スイス・ソリダリティ、カリタススイスなど、海外の政府や団体の上級代表者の訪問を受け入れた。

パートナーシップに関するいくつかの課題

少数の各国赤十字・赤新月社が支援活動中に一方的な行動を起こし、当惑を招いた。

[36] 付属書 7-NS の調査結果と分析を参照。

残念ながら、長年にわたり、大規模災害における支援活動中にはそのような行動が見られる現実がある−連盟の最高レベルで承認され同意された数々の合意、規範、フレームワーク、メカニズムがあり[37]、そうした行動を明確に禁止しているにもかかわらず、現実は変わらない。

諸外国の状況

日赤による国際赤十字・赤新月運動パートナーとの関わりは、評価チームがこれまで調査してきた他の先進国より、広範囲に及ぶものだった。この点で、パートナーの間に信用と信頼を生み出す優れたモデルとなった。

ただし、諸外国では姉妹赤十字・赤新月社間の事前の相互合意も功を奏してきた。たとえば、ハリケーン・カトリーナの後、活動能力を強化するためにカナダ赤十字社のメディア専門家が米国赤十字社に配備され、緊急時の対応計画の重要性が再び明らかになった。

調査した他国赤十字・赤新月社の一部が国内で支援要請を行った事実は、国際的なドナーに計画と前後関係を提供するのに役立ち、説明責任のための優れたツールの役割を果たした。日本の場合、正式な支援要請は行われず、国民からの義援金はすべて、被災した市町村当局によって受益者への現金配分だけに使われた。

諸外国では一般的にパートナーシップ会議は開催されていないが、ニュージーランド赤十字社は 2012 年初頭にそのような会議を開催する計画を立てている。大規模災害での支援活動の評価実施は、米国赤十字社、ニュージーランド赤十字社、日赤において他国より多く行われており、説明責任を推進し、教訓を学ぶのに役立っている。

提言

19. 各国赤十字・赤新月社は、日赤を含め、災害後の重要な情報をインターネット及びソーシャルメディアを通して伝達する能力と適性を備え、育てることに重点を置くこと。

14. 連盟の調整とサポート

災害発生当初から、連盟アジア太平洋ゾーン事務所が支援国社、ジュネーブの連盟事務局、連盟東アジア地域事務所、日赤間の調整を率先して行った。連盟アジア太平洋ゾーン事務所はまた、

[37]「災害救援の原則と規則」第 20 条 (1) を参照。また「セビリアの合意書」及び「良好なパートナーシップのための規範」は、業務上での適切な関係の基本を規定している。

連盟東アジア地域事務所の所長が率いる連絡調整任務団派遣についての調整をした。連盟東アジア地域事務所長は、日本滞在中、この任務団を統括した。災害前、連盟は日本駐在の代表者を日赤に派遣していなかったため、アジア太平洋における災害対応と早期復興ための標準作業手順書（SOP）により、日赤内に代表者をおいた。この手順書にそって、連盟アジア太平洋ゾーン運営陣は、連盟東アジア地域事務所長の判断で対応を進め、日赤との継続的な連絡窓口となること、そして連盟アジア太平洋ゾーン事務所が全体的な調整を引き続き図っていくことを決めた。この体制は、連盟東アジア地域事務所の所長に直属の専門渉外担当者が指名される３月末まで続けられた。

連盟の標準作業手順書では、ある国で大規模災害が発生した場合、連盟アジア太平洋ゾーン事務所が指揮をとることになっている。東日本大震災の場合、ゾーン事務所は日赤の災害対応状況に合わせた対応を行った。日赤は十分な災害対応体制を布き、連盟への支援要請は出されず、ECHO 基金以外のすべての海外救援金は日赤に直接送られたため、連盟の役割は日赤への助言をしたり活動を支えたりすることであった。

連盟アジア太平洋ゾーン事務所で活用可能なリソースも当初から配備され、その中には災害管理ユニット責任者及び広報マネージャーなどの専門家代表団が含まれる。さらに、連盟ジュネーブから配属（上級ロジスティックス管理専門家）またはパートナーの各国赤十字･赤新月社から補強(報告及び広報代表団）された専門家もあり、広報及び財務の専門知識の分野で連盟東アジア地域事務所からのスタッフと代表団がそれを補足した。

日赤からの要望によって連盟代表が任命され、より永続的な調整とサポートの役割が日本国内で確立された。連盟代表は日赤と協働して、地震及び津波の救護活動に関する全体の戦略的計画について助言を行っている。この地位の目的には、調整、計画、監視、評価、報告の面で日赤をサポートしている国際スタッフ全員を率いることも含まれている。外部パートナー及び団体との関係で連盟を紹介及び代表する役割も与えられている。

連盟代表は、日赤の国際部内に席を置いている。組織の多くの他部門とは異なりこの部門のスタッフは英語を話すため、実用的な目的で、この位置づけは良好に機能している。連盟代表が東日本大震災災害対策本部などの組織と接する機会は、言語の問題から限られているが、必要に応じて赤十字社全体の人々と接することができる。インタビュー調査によれば、連盟代表が果たしている役割は評価されており、その中にはパートナーが関わる幅広い活動の調整、報告に関する連盟標準への日赤の適合支援、外部評価の手配などが含まれている。日赤国際部には連盟との協力に豊富な経験をもつ職員がいるものの、日常業務の多忙さにより、戦略的計画及び国際赤十字・赤新月運動への協調の広範囲にわたる問題に対処する時間が限られていた。連盟代表の立場は、そのような領域での業務を補強する能力を加えた点で、高く評価された。

要約すると、東日本大震災の支援活動において連盟が採用した調整モデルは効果的であり、日

赤をはじめとしたパートナーのニーズに適していた。その役割はサポートと連絡の一部を担い、情報とリソースの交換を促進してきた。日赤と各国赤十字・赤新月社、ICRC、連盟との間の継続的な関与が重要となった。関連する連盟東アジア地域事務所への報告系統は効率的かつ効果的であり、連盟と日赤との既存の関係を基礎として、地域事務所のスキルのある適切なスタッフによって支えられた。連盟の異なるレベルの間で、また連盟と日赤との間で提供されたサポートと協力は、満足のいくものであり、相互に好評であった。

諸外国の状況

ハリケーン・カトリーナの支援活動では早期に、米国赤十字社からその能力を強化するためのロジスティックス専門家の派遣が連盟に要請された。この要請に応え、合計で 64 人の代表団が配備された。経験豊かな代表団は各国で活躍し、確立された標準作業手順書（SOP）に従って連盟または ICRC のロジスティックス手順を実施する上で、指導的役割を果たしてきた。カトリーナの場合、米国赤十字社は既存のロジスティックス構造の範囲内で働いてその手順を利用することに適合できる人材を希望した。その役割は、指導的な立場をとるものではなく、たとえばハイチの場合と同様、米国赤十字社の同僚をサポートし、ともに働くことにあった。米国赤十字社は、渉外担当者の任命をはじめとしてこれら国際代表団との統合の対策を講じたが、各国赤十字・赤新月社の既存の構造の範囲内で働く役割は、国際的に派遣された人々の多くには十分に理解されなかった。

後になって、期待された役割について、より明確な説明とオリエンテーションがあれば役立ったことがわかったが、支援活動への対応が増え続けて安定していない時期には、そのようなことの立案は難しかった。

米国赤十字社ではこの件を、大規模災害の対策を計画している先進国赤十字・赤新月社にとっても、これらの各国赤十字・赤新月社をサポートする人材派遣管理を行う連盟にとっても、準備面での重要な問題として捉えている。

連盟では、国際赤十字・赤新月運動パートナーとの協力面で米国赤十字社をサポートするために、国際赤十字・赤新月運動コーディネーターの代表を任命したが、任命時期が遅すぎたうえ、その役割は国際赤十字・赤新月運動に幅広い知識をもつ各国赤十字・赤新月社との協力について十分に定義されていなかった。

提言

20. 各国赤十字・赤新月社と連盟は、国際赤十字・赤新月運動への幅広い支持がある先進国で大規模災害が発生した場合に、必要に応じて連盟代表及び技術代表団を配置する計画を立てること。連盟代表の配置は調整のためであり、現実的な助言スキルをもつ経験豊かな技術代表団は必要に応じて利用可能とし、受け入れ国赤十字・赤新月社の構造に統合するべきである。任命さ

れた代表団は、受け入れ赤十字・赤新月社の確立された標準作業手順書に従って、同僚を尊重し、協力する必要がある。

15. 説明責任

日本赤十字社の防災上の責務

国の防災基本計画等のもとでの日赤の責任は明確であり、よく理解されている。それは、医療救護、救援物資の配布、現金配分のための日本国内での義援金募集である。日赤は、被災地での存在感を維持しながら、効果的で効率的な医療救護を実施することによって、この責任を果たした。災害発生後 1 ヵ月間に展開された全医療関係者の約 3 分の 1 が、日赤から派遣された。8 月までに、818 のチームが約 8 万人の人々の治療にあたった。日赤はまた、13 万 2,000 枚の毛布、1 万 3,500 の安眠セット、3 万個の緊急セット等の救援物資を配布した。また被災者に配分するために市町村に代わって、一般から 3,000 億円以上の義援金を集めた。

県及び市町村の関係者は、医療及び救援物資の領域における日赤の貴重な貢献を高く評価した。日赤がもつ他の医療チーム提供者及び当局との優れた調整能力が、重要な側面として強調された。

報告

日赤では、この救護活動に関する財務、運営、実績報告のフレームワークを企画・確立する作業の支援を得るために、連盟からの技術サポートを利用した。数人の報告担当代表が日赤に提供され、財務関係の代表は整合性のある財務報告に役立った。計画・監視・評価・報告（PMER）に対して、連盟東アジア地域事務所及び連盟アジア太平洋ゾーン事務所からも継続的な技術サポートが行われてきた。日赤国際部内に、これらの業務を調整する専門の担当職が作られた。この評価のパートナー赤十字・赤新月社に対する調査では、回答者の 83% 以上が、この救護活動の報告フレームワークが適切であったことを確認している。

復興支援方針

日赤では復興支援の基本方針として 6 つの指針を定め、事実上、復興プログラムの説明責任のフレームワークを確立している。この方針が定めている基準は、以下の通りである。

- 国際的サポートを効果的に利用する
- 被災者の「生命」、「健康」、「尊厳」を守る
- より広く、より多くの人々を対象とする
- 最弱者をサポートする（高齢者、看護を必要とする人、被災した子どもなど）
- 中期及び長期復興計画について、中央政府、県、市町村と協力する
- 日本国内及び外国においてプログラムの説明責任と透明性を保つ

この方針に従ってプログラム策定活動が進められ、復興プログラムと予算に方針が反映された。実績の監視と評価は本部と現場レベルの両方で行われ、達成された実績について、定期的な報告がなされている。

受益者

たとえばハイチ地震やパキスタンの洪水などの、大規模災害に対応する最近の救援活動では、赤十字・赤新月社のプログラムに受益者コミュニケーションの仲介が組み込まれた。ラジオ番組やSMS メッセージングなどのイニシアティブは、地域社会と個人への情報伝達に非常に効果的かつ効率的であることが実証され、重要な情報を提供するとともに、赤十字・赤新月による救援活動との結びつきも生んだ[38]。これらのプログラムは、たとえば受益者と各国赤十字・赤新月社との間の双方向コミュニケーションを補助するフィードバックのメカニズムなど、説明責任の手段を生む機会も提供する。

受益者のサポートを調整する役割を指揮するのは市町村だが、日赤がそのようなメカニズムを利用できたならば、受益者との間でより親密な関係を築けたことだろう。現在、市町村が地域社会レベルでの取り組みによって初期復興及び再建計画に関するフィードバックを集めていることから、日赤にとっては受益者とのつながりを再検討し、受益者に対する説明責任を強化する絶好の機会となる。

日赤は、救護活動の技術的側面に重点を置いて、コンサルタントによる包括的レビューを委託している。そのレビューに基づき、達成された実績を独自に評価し、注目・調整が必要な問題を明らかにし、教訓が得られることになる。レビューはプログラムの実施に関連する説明責任の問題に対応し、受益者満足度調査も含んでいる。

リスク管理

通常の日赤の計画立案プロセスには、POCD（Plan、Organise、Check、Do - 計画、構成、確認、実施）と呼ばれるアプローチが含まれている。リスク管理は、この計画立案プロセスの一部として捉えられている。

日赤は、正式な支援を要請しなかったが、姉妹赤十字・赤新月社からの支援を受け入れることで一定範囲の説明責任が課せられることは明確に認識していた。

評価チームの任務内容には含まれていないが、日赤による義援金募集に対して、メディアからの批判的な記事がいくつか見受けられた。メディアが義援金の仕組みをよく理解していなかったた

[38] 受益者とのコミュニケーション評価―2011 年ハイチ地震救援活動。連盟、2011 年 7 月。

めに、日赤は被災者への現金の支給に時間がかかりすぎているという批判が起きた。日赤は、市町村からの要求に基づき、被災者のために、義援金を募集することが認められている。その仕組みとしては、国が選定した各界の個人、県の当局者、メディア、日赤の代表者から成る義援金配分割合決定委員会が、配分の基準を決定する。義援金はこの委員会から、県を通して市町村に渡り、そこで配分される。従って、これまで 200 万人以上のドナーから寄付された義援金に対する説明責任は、その義援金が当局に手渡された時点で、理論的には日赤にはなくなることになる。それでも、日本国民が寄付した義援金総額の 75% 近くを日赤が受け取ったことによって、メディア及び一般市民への説明責任が生じており、それは日赤のパートナーである各国赤十字・赤新月社及び連盟をも含めた信用の維持に対する大きなリスクをはらんでいる。

日赤のリスク管理は、災害発生以降、この状況を伝えて明らかにすることに重点を置いてきた。協調したこの努力にも関わらず、メディア及び一般市民には日赤に対する 2 つの批判が続いている。受益者への現金配分が「遅い」という認識と、日赤が義援金から「管理手数料」を差し引いているという根拠のない主張である。

上記の非難によって日赤内部では、現在の仕組みと、それによって起きている日赤の国内のドナーに対する説明責任の問題について、議論が巻き起こっている。一般市民が義援金の迅速な配分に対し、新たに大きな期待を抱くようになっている背景には、いくつかの要因がある。メディアが利用しているテクノロジーは、災害の画像と説明をごく短時間で、多くはリアルタイムで一般市民に届けることができる。ソーシャルメディアの登場により、個人が電子メディアを介してリアルタイムで直接、自分の意見を発信して共有できる。これらの要因から、義援金の配分も同じく効率的に短時間で可能だという期待が高まっている。

日赤が「管理手数料」を差し引いているという誤解については、これを修正するために多大な努力が払われた。最初に義援金プログラムの仕組みに関して市民に詳しい広報活動を行っていれば、この 2 つの根拠のない批判は生じなかったため、日赤の高い評価を損なわないための能力を備える重要性を認識した。

その他の点では、寄付金が適正かつタイムリーに使用されていることをドナーが確認できるよう、良質の情報を提供し、意思疎通を円滑に行うことが、このような大規模活動における広報の課題となった。日赤は、前例のないレベルで国内外のメディアの関心を集めたが、これに誠実に対応し、複数のメディア担当者を任命した。記者会見を実施し、マスコミへの宣伝やプレスリリースも行った。日赤はまた、インターネットを利用して簡単にアクセスできる定期的報告のフレームワークを確立し、進捗状況、財務、その他の関心事を、支援者や関係者に伝えることができるようにした。

提言

提言 16 を参照。

提言

下記の提言には、本書で前述した際の番号が振られている。

日赤を対象とした提言

1. 日赤は、中央レベルと地方レベルの適切な政府機関、NGO、及びその他の関連機関との協調・連携のための枠組みの構築を先頭に立って推進し、情報をより適切に共有し、相互の計画を理解し、将来における活動の調整・連携を図っていくべきである。

3. 日赤は、以下の問題を検討した上で、大規模災害に対する緊急時の対応計画を策定すべきである。
- 防災計画の実施に当たっての日本政府との関係（提言 1 を参照）
- 大規模災害の発生により、また複数の支部が深刻な被害を受けたことにより、極度に大きなニーズが生じた際、活動を拡大してニーズに応じる能力（セクション 4 を参照）
- 大規模災害における現地災害対策本部機能の提供において、日赤の保健・医療施設（病院など）が担い得る役割
- 調査（アセスメント）を行う能力の必要性―地方自治体が機能不全に陥った場合も含む（提言 5 を参照）
- 大規模な産業事故の発生時に日赤が担う役割と責任（提言 8 を参照）
- 日赤の復興方針の必要性（提言 14 を参照）
- 赤十字社内の人的資源の最適な配置に関する戦略―実践経験の豊富な人材や海外の大規模災害に詳しい専門家、国際赤十字・赤新月運動の方針と基準に通じた人々を含む（提言 18 を参照）
- 日赤の経験豊富なボランティアから成る奉仕団を強化する必要性―地域社会への支援活動（アウトリーチ）を追加提供すること、また緊急救援サービス提供のための要員の増強と能力の強化を目指す（提言 13 を参照）
- 追加資源（例：資金、国際的ツール、物資、人員）を国際赤十字・赤新月運動内から動員できるようにするための基盤（セクション 5 を参照）
- 政府、NGO、民間部門、他の組織との調整・連携の強化（提言 1 を参照）

5. 日赤は、援助対象を最弱者に絞り込むことを目的として、国内の災害対応要員を動員し、連盟が開発した方法論を参考としてニーズ調査を実施する能力を構築すべきである。地方自治体が地域社会のニーズを調査する作業を（特に日赤が活動する地域内で）援助する目的で、訓練を受けた調査チームを緊急に動員できるような態勢を整えるべきである。また、日赤は、その奉仕団員（ボランティア）の母体を市町村レベルで見直して、災害活動のためにより系統的な訓練と組織構造を導入することを検討すべきである。

11. 日赤は、復興プログラムの一部として東日本大震災で被災した個人及び地域社会をサポートするための、ボランティアによる長期こころのケアプログラムのニーズ及び妥当性を明確にする調査を実施すること。

13. 日赤は訓練を受けたボランティアの基盤を強化及び多様化し、その効率的な動員と展開のための効果的なシステムを整備すること。さらに、災害発生時に新規に募集するボランティアの急増を管理するための効果的なシステムも開発すること。

14. 日赤は、災害管理戦略の一部として、関連する能力を構築するために、日本の復興方針及び計画を開発すること。

19. 各国赤十字・赤新月社は、日赤を含め、災害後の重要な情報をインターネット及びソーシャルメディアを通して伝達する能力と適性を備え、育てることに重点を置くこと。

各国赤十字・赤新月社を対象とした提言

2. 各国赤十字・赤新月社は、緊密な実務的関係をあらゆるレベルの災害対策関係機関との間で継続的に醸成し、大規模災害が襲来し、政策決定機関が非常に大きな圧力を受けたときに、効果的かつ効率的な連絡体制をとれるようにすべきである。

4. 各国赤十字・赤新月社は、それぞれの国で破滅的な影響を（可能性は非常に低いながら）もたらす可能性がある災害に対応するため、国際赤十字・赤新月運動内から資源と援助を利用できるよう取り決め、大規模災害に対する適切な防災計画の立案を開始すべきである。

12. ほとんどの先進国には数多くの異なる国籍の人々が居住していることから、各国赤十字・赤新月社は大規模災害が発生した場合に、母国を離れて居住する人々をサポートするための訓練を受けたこころのケア職員の派遣と受け入れを計画すること。このような職員の展開には、受け入れ国側赤十字・赤新月社の同意をはじめとして、通常の渡航手続きを尊重する必要がある。

15. 先進国の赤十字・赤新月社は、各国独自の経済状況と実際の災害リスクを考慮に入れ、連盟の復興方針の作成作業を参考にしながら、災害復興方針を導入すること。

18. 先進国の各国赤十字・赤新月社は、国際的な災害対策の優良事例を参考に、自社内で利用可能な関連性の高い経験と知識の利用法をいかに最適に組織化できるかを考慮し、国内の大規模災害の緊急段階で人材を適切に配備する計画を作成すること。

19. 各国赤十字・赤新月社は、日赤を含め、災害後の重要な情報をインターネット及びソーシャルメディアを通して伝達する能力と適性を備え、育てることに重点を置くこと[39]。

20. 各国赤十字・赤新月社と連盟は、国際赤十字・赤新月運動への幅広い支持がある先進国で大規模災害が発生した場合に、必要に応じて連盟代表及び技術代表団を配置する計画を立てること。連盟代表の配置は調整のためであり、現実的な助言スキルをもつ経験豊かな技術代表団は必要に応じて利用可能とし、受け入れ国赤十字・赤新月社の構造に統合するべきである。任命された代表団は、受け入れ赤十字・赤新月社の確立された標準作業手順書に従って、同僚を尊重し、協力する必要がある。

連盟を対象とした提言

6. 連盟は、先進国における災害後のニーズ調査のためのツールを開発すべきであり、優良事例を系統的に共有していくべきである。

7. 連盟は、ERU モデルの柔軟性を確保し、各国赤十字・赤新月社にそのことを周知することによって、先進国においても ERU をより機動的に利用できるような形で既存の赤十字・赤新月社の組織と体制の中に組み入れることを可能にすべきである。

16. 連盟はパートナーと協議して、先進国の各国赤十字・赤新月社がパートナー赤十字・赤新月社からの自発的な支援を受け入れる場合に使用できる、明瞭な運用フレームワークを考慮し、開発すること。これは、援助が各国赤十字社・赤新月社を通して効率的かつ効果的に受益者に到達する方法を調整し、これらのリソースを利用するにあたっての実施主体である各国赤十字・赤新月社の会計上の責任を指定すべきである。この運用フレームワークの開発には既存の方針と手順を考慮に入れる必要があり、方針の修正または新しい方針が必要になることもある。

17. 連盟は、東日本大震災における事務局の直接及び間接コスト埋め合わせの妥当性を調査し、必要があれば、そのような「支援要請（緊急救援アピール）を出さない」の状況での新たな手法を決定すること。

20. 各国赤十字・赤新月社と連盟は、国際赤十字・赤新月運動への幅広い支持がある先進国で大規模災害が発生した場合に、必要に応じて連盟代表及び技術代表団を配置する計画を立てること。連盟代表の配置は調整のためであり、現実的な助言スキルをもつ経験豊かな技術代表団は必要に応じて利用可能とし、受け入れ国赤十字・赤新月社の構造に統合するべきである。任命さ

[39] 斜体で記載された提言は他の見出しの下にも収録されている。

れた代表団は、受け入れ赤十字・赤新月社の確立された標準作業手順書に従って、同僚を尊重し、協力する必要がある。

国際赤十字・赤新月運動を対象とした提言

8. 国際赤十字・赤新月運動は、福島原発事故後の被災住民への援助の提供と、このような大災害がもたらす人道的な影響に対処するための戦略の開発に貢献する（そして、理想的には、それをすべての NRBC 産業事故を包括するアプローチへと拡張する）ことの両面で、日赤との連携を継続すべきである。

9. チェルノブイリ及び福島原発事故後に実施された人道的介入の広範な経験を活かして、国際赤十字・赤新月運動のための戦略を開発し、原子力事故がもたらす人道的な影響に対処する際の国内的及び国際的な役割を詳細に規定すべきである。

10. 国際赤十字・赤新月運動は、離散家族支援サービスを継続的に見直しながら、テクノロジーの進歩とソーシャルメディアを活用できるようにサービスを更新していくべきである。

付属書 1 : 実施要綱

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災への
日本赤十字社及び国際赤十字・赤新月社連盟の対応に対する評価の実施要綱

1. 要約

1.1 目的

本評価は、日赤／連盟の東日本大震災への対応を評価するものである。その目的は、今回得られた教訓に基づき、より効果的な国内介入のメカニズム並びに国際支援をより効果的に動員及び調整できる方法を策定することである。

1.2 委託者

本評価は日赤及び連盟アジア太平洋ゾーン事務所が共同で委託するものである。評価プロセスの国内ガイダンスは、日赤及び連盟の代表者が東京にて提供する。同代表者が国内での評価プロセス及びフィールドワークにおける評価チームの中心となり、日赤及びアジア太平洋ゾーン事務所の両者が本評価プロセスのさまざまな成果物を承認する責任を負う。

1.3 対象読者

本評価は日赤及び連盟（連盟事務局及び関係 PNS を含む）のリーダー及びスタッフを対象読者とする。

1.4 協議期間

約 31 日間

1.5 協議予定日

2011 年 9 月中～ 10 月

1.6 協議場所

日本、北京、クアラルンプール、ジュネーブ

2. 背景

2.1 2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、1923 年に東京で発生した関東大震災以来、最も壊滅的な自然災害であった。マグニチュード 9.0 の地震と、それに続く高さ 38 メートルの津波は、膨大な数の人命と財産に損害を与えた。被害者は死者 15,687 人、行方不明者 4,757 人に及び、さらに数万人が避難を余儀なくされ、大規模な人道的対応を必要とした。

2.2 日赤は国際赤十字・赤新月運動において、国際的な災害への対応に長期かつ広範にわたる経験を有している。日本国内での役割としては、92 の病院、23 の看護学校及び大学を通じて、社会福祉サービスの提供及び血液事業活動を行っている。国内の災害対応の備えとしては、現在のところ、おおむね現金分配のための義援金募集、また被災者の緊急援助・救護に限られている。

2.3 各国パートナー社、連盟事務局とその地域オフィス、ICRC 及び数多くの外部行為者が、自国で集めた多額の募金と専門技能により、日赤の介入を支援し続けている。

2.4 日赤による大規模な介入を支援するため、50 以上の姉妹赤十字・赤新月社が、被災住民を助けたいという一般の人々から約 336 億円（約 4 億スイスフラン）を集めた。日本の一般の人々から集められた寄付は約 2,175 億円（26 億スイスフラン）を上回っている。

2.5 パートナーが集めた募金の大半は、援助項目等の指定なしの寄付となっている。日赤への信用と信頼は、効率性、有効性、影響、妥当性、持続可能性、対象範囲、調整、一貫性に関するその説明責任にかかっている。従って、本評価を行う重要な根拠のひとつは、ドナーと受益者の両者に対する説明責任を高めることにある。

近年、多くの先進国で大規模な災害事象が発生しており、これらの国々の赤十字社･赤新月社は、その人道的行動を支援するための資金を受け取ったり、専門技能の提供を受けたりしている。5 月 9 日に東京で行われたパートナーシップ会議で出された結論のひとつは、被災国の社が共同資源をより効果的に活用できるよう、体系的かつ効果的な支援の提供・受入れ方法を定義する全連盟的ガイドラインが緊急に必要とされているということであった。国際赤十字・赤新月運動の内外に既に存在している豊富な経験とメカニズムを活用すれば、日本で起きた 2011 年の震災に対する連盟及びその他の行為者の対応から得た教訓は、このようなガイドラインを策定するにあたって有益なインプットとなるであろう。

2.6 評価は 2011 年 3 月 11 日から 2011 年 9 月 10 日までの 6 ヵ月間を対象に、2011 年の 9 月及び 10 月の約 30 日間にわたって行われる。

3. 評価の目的と範囲

3.1 今後、日本において、地震や労働災害に関する深刻な人道的影響を伴う大規模な災害が起きる危険性は極めて高い。日赤はこのことを踏まえ、災害発生直後 6 ヵ月間の津波と地震に対する自らの対応について、何が行われ、何が行われず、何が行われるべきだったかを含め、徹底的な評価プロセスを実施する予定である。日赤は、今回及びこれまでの国内災害介入で得た教訓を基に、より効果的な国内介入メカニズムを策定する意向である。

3.2 評価の目的は下記に貢献することである。

- 今後、先進国において大規模災害が発生した際に、連盟がより効果的に介入できるようにすること。
- 日本の背景やその他類似した特徴を持つオペレーション背景に有効な、一貫性のある適用可能な日赤及び連盟の方針、ガイドライン、手順及び技法を策定すること。

- 日赤の緊急時対策策定を改善すること。
- 連盟及び日赤が新規及び既存の共同資源を最適な形で動員できるようにすること。
- 利害関係者への事業の有効性に関する説明責任を果たすこと。

日赤は、11 月に開催される連盟総会中に実施が計画されている、先進国における大規模自然災害への共同対応の改善という問題に関するワークショップへのインプットとして、報告書を発表する意向である。

3.3 評価の目的は下記の通りである。

- 日赤、各国パートナー社、連盟事務局とその地域オフィス、ICRC 及び外部行為者が実施するさまざまな災害対応介入及び行動のアウトプット、成果及び影響を確認し、その有効性、効率及び妥当性について評価すること。
- 今後の方針、管理システム、オペレーション行動などに関する調査結果、結論及び提言を提供すること。
- 評価報告書は、オペレーションが行われた社会的、政治的、経済的、人口統計学的な背景、並びに、実行された災害対応行動の成果及び効果にオペレーションが与えた影響について記述する。
- 評価報告書は、介入に関する方針的背景、日赤自身と国際赤十字･赤新月運動の両者の方針文書、目的及び戦略について記述する。
- 評価報告書は、日赤及び国際赤十字・赤新月運動の制度的背景、オペレーション実行のために確立された組織的な取り決め、及びオペレーションへの利害関係者の関与について記載し、その影響を特定・評価できるようにする。これには、組織及び管理の構造並びに災害対応のための共同資源及びメカニズムが含まれる。
- 評価報告書は、日赤指令に関連する介入の論理、緊急時対策策定、災害の背景、制度的及び組織的能力について記載、議論及び調査し、潜在的ギャップや逸失した機会について見直しを行う。
- 日赤及び連盟事務局は評価報告書の提言に基づいて、フォローアップ行動のリストを作成し、フォローアップのために関係者に周知させる。

3.4 評価の範囲は下記の通りである。

- 本評価は 2011 年 3 月 11 日から 9 月 11 日まで国際赤十字・赤新月運動のパートナーから得た国際支援に関する対応活動のすべてを対象とする。
- 評価の範囲は、日赤が対象範囲とし計画した事項（付属書 1:日赤の行動計画）によって定義され、初期段階で日赤により招聘されたハイレベルミッション（付属書 2：ハイレベルミッション報告書）によって提案されるもの、並びに、本評価中に評価チームが特定する他の介入方法案や可能な介入方式。

- 本社及び県レベルで介入に活用されるまたは活用可能なスタッフ及びボランティアに関する日赤のマネー管理及び組織の構造を見直し分析する必要がある。特に、計画、実行、モニタリングと報告、財務管理、コミュニケーション、管理情報システム及び内部監査に言及する。
-『良好なパートナーシップの規範』や『災害救援の原則とルール』などの連盟の方針及びガイドラインの遵守と活用、技術的専門技能、財政的貢献、合意書やMOUの条件、コミュニケーションなどに関する連盟事務局及び各国のパートナー社からの日赤への支援を、評価の中で見直し分析する。
- 日赤及びその他の組織からの資金調達について日本の当局が実施する義援金プログラムは、評価の対象とはならない。

4. 評価の目的と主要な質問

本評価における主要な目的と回答すべき質問を以下に挙げるが、すべてを網羅しているわけではない。これらの目的と質問に対応するにあたって、特に重点を置くべきは、日赤及び連盟の全レベルの内部戦略、方針、ガイドライン、システム及びプロセスである。全レベルというのは、現場レベルでのサービスの提供だけではなく、これに影響を及ぼす国内外の関連レベルを指し、連盟ゾーンオフィス、ジュネーブの連盟事務局、各国の参加社が含まれる。

1. **効率と有効性**：内部プロセス、システム及びメカニズムは、適時かつ対費用効果の高いサービスの提供にどの程度影響を及ぼすか?ガイドとなる質問としては、下記のものがあるが、これらに限定されない。
   a. 本オペレーションは救援／復興段階の提案目的をどの程度達成したか?
   b. さまざまな計画、アピール及び管理報告は、どの程度適時かつ妥当であったか?
   c. オペレーションは、同じ結果を達成するために、もっと対費用効果の高い代替戦略やアプローチを採用することもできたか?
   d. RDRT、フィールド調査・行動チーム（FACT）、ERUなどのグローバルツールの利用が考慮され、活用されたか?またその決定の根拠は何だったか?
   e. グッドプラクティス（適正実施）を促進するために、どの赤十字・赤新月社／連盟のメカニズムやツールが使用されたか（SPHERE、緊急事態評価ツール、行動計画テンプレートなど）?
   f. 本オペレーションを効果的に進展されるために役立った要因は何だったか?また進展を妨げた要因は何だったか?
   g. 日赤／連盟のオペレーション構造は、適時に効率的かつ効果的な災害対応を実現する準備が整っていたか?
   h. オペレーションの結果として、日赤内に、容量、能力、理解及び学習においてこれまでにどのような変化があったか?またそれらは適切な変化か?

2. 影響
   a. 対象コミュニティに提供された支援は、そのコミュニティの健全な生活状態にどのような影響を与えたか?
   b. 支援が提供された結果、当該コミュニティにどのようなプラス及びマイナスの影響／変化がもたらされたか?

3. 受益者への説明責任
   a. 受益者によるフィードバックメカニズムはあるか?それは効果的か?

4. コミュニケーション及び資源動員戦略
   a. 資源を動員するためのシステム（財務、人事、コミュニケーション／メディア、ロジスティクスなど）はどの程度効果的かつ効率的だったか?
   b. 日赤と連盟の対外コミュニケーション及び資源動員戦略は、資金調達及びオペレーションにどのような影響を与えたか?
   c. オペレーション／報告の方法は、国際赤十字・赤新月運動パートナーを通じての国際的ドナーへの説明責任にどのような影響を与えるか?

5. 調整

   日赤の対応は、どの程度、一貫性のある効果的な方法で管理されたか?これには、主要な利害関係者間のコミュニケーション、連携及び調整が含まれる。
   a. 全レベルの国際赤十字・赤新月運動パートナー間の連携メカニズム及びプロセスは、どの程度適時かつ効果的だったか?また、そのことがオペレーション全体の有効性にどんな影響を与えたか?
   b. 日赤／連盟はその対応において、どのくらい適時かつ効果的に、外部行為者、特に政府や国内外の人道的コミュニティと対外的にコミュニケーションを取り連携したか?

6. 妥当かつ適切な対象範囲

   内部システム及びプロセスは、どの住民グループをオペレーションの対象とするかまたは対象から除外するか、またそれぞれの住民グループに対しどのような影響の差があるかを、どの程度決定することができたか?
   a. 評価結果はどのくらい対応及び計画策定に結びついているか?
   b. 日赤／連盟の内部システム及びプロセスは、サービスがニーズに対して均等に公正な方法で提供されるか否かにどのような影響を及ぼしたか?
   c. 対象コミュニティによって特定されたニーズ及び優先事項を満たすために採用された戦略は、どの程度、現場の事情に合っていたか? 注：これは当該介入が、どれだけ経済的、社会的、政治的、環境的状況に配慮し、それによってオーナーシップ、説明責任、対費用効果に貢献しているかを考慮すべきである。

d. オペレーションの戦略と優先事項は当局のそれと一致していたか、あるいはそれを補完するものであったか?そうでないとすれば、それはなぜか?

e. 介入は、地元のニーズに対応するための対象コミュニティ自らの問題解決及び意思決定をどの程度支援したか?

f. 日赤／連盟が支援範囲を広げるために拡張すべきだったサービスについて、被災したコミュニティの部門／住民間でギャップが存在したか?

g. 救援段階で計画、実行された活動は、どの程度、長期的復興という側面を考慮していたか?長期的復興という側面を考慮していた例を挙げよ。

7. 国際基準及び原則

日赤の内部システム及びプロセスは、人道的行動に関して確立されている国際基準及び原則、特に (1)『赤十字・赤新月運動の基本原則』、(2)『災害救援における国際赤十字・赤新月運動及び NGO のための行動規範』、(3)SPHERE に対する日赤のコミットメントと遵守をどの程度、堅持しているか?

8. 評価の方法論とプロセス

方法論は『連盟評価のための管理方針』に従う。特に、評価をいかに計画し、管理し、実施し、利用するかについての基準を遵守するプロセスに注目する。

評価チームは、情報／意見の収集、分析の実行及び評価報告書の作成に責任を負い、下記の人員から構成される。

（ⅰ） チームリーダー。人道プログラムの評価における数年間の経験を有する独立した専門家であること。

（ⅱ） シニアレベルマネージャー。どの時点でも本オペレーションにいかなる形でも直接的に関与していないこと（他の赤十字・赤新月社の代表者など）。

（ⅲ） 連盟事務局からの技術代表者

（ⅳ） 日赤のシニアレベルマネージャー。国際的経験を有するが、どの時点でも本オペレーションにいかなる形でも直接的に関与していないこと。

さらに、プロセス中の評価チームの作業を円滑にするため（必要に応じて、現場訪問、インタビュー、情報収集の手配など）、日赤及び連盟から技術的／事務的支援人員が任命される。

外部の評価者は、独立した客観的な視点並びに評価に対する技術的な経験を提供し、評価報告書の筆頭著者となる。外部評価者は、評価を受ける連盟のオペレーションに関与していない、既得権益を持たない者であり、本評価を行うための職務経験、能力、倫理性、健全性に基づき、透明性のある採用プロセスを経て雇用される。内部評価者は、連盟での経歴と経験を提供することにより、評価プロセスにおいて外部評価者を補助し、オペレーションに関与するさまざまな各国

赤十字・赤新月社の行為者とうまく連携する。また内部評価者は、連盟の災害対応について、確固たる知識と理解を有していることが必要である。この三人からなるチームは、緊急事態オペレーシ　ョンについて、十分な情報に基づく信頼性のある調査を実行できることが期待されている。またその調査は合法的なものであり、利害関係者に信頼されるものでなければならない。

具体的な評価方法については、評価チームと連盟との緊密な協議により詳細を決定するが、主に次の方法を利用する。

1. オペレーションの背景となる文書、組織の背景と沿革（関連する過去の評価報告書など）、関連する二次データソース（連盟のオペレーション参加者からの既存調査など）の**机上レビュー**。
2. 選定された場所への**現場訪問／視察**。
3. **主要情報提供者へのインタビュー**。
4. **フォーカスグループ討論**（時間と能力が許す限り）。

評価チームは 2011 年 8 月末までに採用される。レビューは 2011 年 9 月～ 10 月に実施し、2011 年 10 月 31 日までに終了する。現場任務からの最初の調査結果は 10 月初めに発表される。協議期間はチームリーダーの場合で最大 31 作業日である。

スケジュールは開始時期に確定される。概要案は下記の通りである。

日付	活動	作業日数
2011 年 8 月	コンサルタントの雇用／契約書に署名	
9 月 1 週目	1. 机上での検討：介入文書及び評価のための関連一次／二次資料のレビュー 2. 詳細な開始報告書、データ収集／分析計画書・スケジュール、方法論案及びデータ収集ツールの作成	4
9 月 2 週目	クアラルンプール、北京、東京での任務説明会 フォーカスグループ討論及び主要情報提供者へのインタビュー	5
9 月 3 ～ 4 週目	日本で主要利害関係者へのインタビュー 対象コミュニティの現場視察 ― 調査、FGD、主要情報提供者へのインタビュー	8
9 月 4 週目	東京、北京、クアラルンプールでの報告	4
10 月初旬	評価チームによる最初の報告書案の提出	5
10 月中旬	日赤と連盟による報告書案に対するフィードバック（5 日間） 報告書第二稿の提出	2
10 月下旬	日赤と連盟による報告書案に対するフィードバック（5 日間） 最終報告書の仕上げ	3
	コンサルタントの総業務日数	31

次に下記に従って、評価報告書の健全性と独立性を維持しつつ利害関係者からのインプットを確保するためのレビュープロセスが行われる。

- **不正確**。不正確であることが事実であり、疑問の余地のない証拠によって裏付けられている場合には、評価報告書そのものを修正する必要がある。
- **明確化**。明確化は、報告書で評価者が提供した情報への追加説明となる情報である。明確化に基づいて報告書を改訂するか否かは、評価者が決定する。そうでない場合には、評価チームが、管理対応において、その明確化を含めるべきか否かを決定することができる。
- **意見の相違**。意見の相違は、（事実である）調査結果ではなく、結論または提言に関係する。意見の相違は、レビュープロセス中に評価者に対して表明することができる。意見の相違に基づいて報告書を改訂するか否かは、評価者が決定する。そうでない場合には、評価チームが、その意見の相違を含めるべきか否かを決定することができる。

また評価は、下記の通り評価結果の妥当性を確保する。

- 評価結果は、評価される対象と評価の目的に対して適切なものでなければならない。結果は、評価のための質問とデータの分析から明確に導き出され、結論を支持する明確な証拠がなければならない。評価される対象の計画及び実行の間に矛盾がある場合には、説明しなければならない。
- 評価の目的からして、適時に評価を行って結果を提出する。スケジュールや予算に予期せぬ変更が生じた場合、また計画及び実行の間や評価の成果物間に矛盾がある場合には、報告書の中で説明しなければならない。
- 提言と教訓は妥当であり、想定される評価報告書の使用者を対象とした、使用者の責任の範囲内で実行可能なものとする。提言は実行可能な提案であり、教訓は幅広く活用できる一般論的結論である。
- 関連マネージメントは、評価のアウトプットを体系的に周知させ、保管し、管理するよう努め、それによって、評価結果が簡単に入手でき、そこから最大限の利益が得られるようにする。

5. 評価の成果物

開始報告書—開始報告書は評価の詳細な課題であり、方法論の提案、インタビューガイドなどのデータ収集ツール案を含むデータ収集報告計画、チーム内の役割と責任の配分、調査成果物の明確な日付入りスケジュール、チームの出張やロジスティクスの手配が含まれる。特に、開始報告書では次を考慮し、含める。

- 使用する評価方法とプロセスを定め、妥当性と信頼性について議論する。遭遇する制約や、評価の独立性に及ぼす影響など制約が評価に及ぼす影響を確認し、データや情報の収集と処理に使用する方法や技術について説明する。また、それを選択した正当な理由を述べ、その限界や欠点について説明する。

- 結果を評価する方法を特定する。属性及び寄与／交絡因子を考慮する。結果を評価する基準として指標を使用する場合には、SMART（specific 具体的、measurable 測定可能、attainable 達成可能、relevant 妥当、time bound 期限付きである）を使用する。
- 課題を特定し評価に対してインプットを提供するために、評価プロセスには妥当な利害関係者が関与する。日赤の職員とボランティアの両者、パートナー、受益者と協議する。評価報告書には、協議した利害関係者とその選択基準を示し、利害関係者が参加したことを記載する。特定の利害関係者を選んだ場合にはその方法と理由を記載する。
- サンプルを使用した場合には、評価報告書にサンプルの選択について説明する。また、評価サンプルの代表性に関する限界を明確にする。評価の重要部分は、受益者からのインプット、できれば受益者から直接収集したデータに基づく調査を通じて抽出されたサンプルを基に行うものとする。
- 評価基準を明確に述べ、効率性、有効性、影響、妥当性、持続可能性、対象範囲、調整、一貫性について記載する。特定の基準を適用しない場合には、何らかの追加的な基準を適用するなど、評価報告書の中で説明する。
- 評価のために行った質問、また当初の質問に加えたか変更を報告書に記載する。それによって、評価チームが十分な調査を行ったか否かを読者が判断できるようにする。

全レベルのマネージメントへの報告／フィードバック—チームは下記の人員に対し、事前に調査結果を報告する。

(i) 連盟国内チーム及び日赤
(ii) 連盟東アジア地域事務所及びアジア太平洋ゾーン事務所

関連するコメントや修正があれば報告する。

報告書初稿—主要な調査結果、結論、提言、現在及び今後のオペレーションに向けての教訓を明確に記載した報告書案を、コンサルタントが現場から帰還後二週間以内に提出する。

報告書第二稿—報告書初稿に関するコメントを組み込む。

最終報告書—最終報告書には短いエグゼクティブサマリー（1,000 語以内の要旨）を付け、報告書本文（10,000 語以内）では、評価対象の介入の背景事情、評価の方法と限界の説明、調査結果、結論、得られた教訓、明確な提言を記載する。提言は具体的で実現可能なものとする。また、報告書には実施要綱のコピー、引用資料や参考文献一覧、インタビューした人々のリスト、その他関連事項を記載した適切な資料を付ける。最終報告書は日赤／連盟から合同フィードバックを受領してから一週間後に提出する。

報告書の内容は下記の要件を包含する。

- 評価報告書は、評価の範囲内で詳述されているすべての質問及び情報ニーズに応えるものとする。それが不可能な場合には、その理由と説明を述べる。
- 分析は論理的な流れに沿って構成する。データや情報は体系的に提示し、分析し、解釈する。調査結果と結論は明確に述べ、データや情報の分析から論理的に導かれたものとする。基礎となる前提を明示し、考慮に入れる。
- 評価報告書は調査結果、結論、提言を明確に区別する。結論、提言、教訓は別々に提示し、明確かつ論理的に区別する。結論は、調査結果と分析によって実証する。提言と教訓は、結論から論理的に導く。
- 評価報告書にはエグゼクティブサマリーをつける。エグゼクティブサマリーは、主要な結論、提言、教訓を強調して報告書の概要を述べる。
- 評価報告書には利用した情報源（文書、回答者、文献など）を十分詳細に記載し、情報の妥当性を評価できるようにする。参加者のプライバシーと秘密性に抵触しない範囲で、インタビューした人々及び参考文献の完全なリストを付ける。評価は利用した情報源及びデータの妥当性を照合検証し、批判的に評価する。すなわち、多様な方法や情報源を利用することにより、信頼性と正確性を確保する。

本評価から発生するすべての成果物の所有者は日赤及び連盟となる。評価者は、事前の書面による許可なしに、その分析結果のいずれも、評価者個人の著作としたり、評価の結果を私的な出版目的で使用したりしてはならない。

6. 評価の質と倫理基準

評価者は、評価が、関与する人々やコミュニティの権利と福利を尊重し保護するような方法で設計及び実施され、また、評価が技術的に正確かつ信頼でき透明性のある中立的な方法で実施され、組織的学習と信頼性に貢献するために、あらゆる妥当な手段を講じる必要がある。従って、評価チームは『連盟評価のための管理方針』[40] に概略されている評価基準及び適用される慣行を遵守しなければならない。

連盟の評価基準は下記の通りである。

1. 有益性

評価は有益なものでなければならず、また活用されなければならない。

[40] http://www.ifrc.org/Global/Publications/monitoring/IFRC-Framework-for-Evaluation.pdf

2. **実現可能性**
   評価は現実的かつ外交的であり、道理にかなった対費用効果の高い方法で管理されなければならない。
3. **倫理及び合法性**
   評価は倫理的かつ合法的な方法で実施されなければならない。評価に関与した人々や影響を受ける人々の福利には、特に配慮しなければならない。評価プロセスは、利害関係者の性別、信条、慣習及び習慣への感受性をもって健全性と誠実さとともに実行する。評価に参加する人々の権利と福利を保護し、個人の情報提供者の匿名性と秘密性は、要求があれば保護する。
4. **中立性と独立性**
   評価は中立性をもって行い、すべての利害関係者の意見に配慮し、包括的で偏見のない評価を提供する。評価者は、委託機関、実施者及び受益者の方針、業務、管理機能から独立しているものとする。起こりうる利害の対立には、オープンかつ誠実に対処する。評価チームは干渉を受けずに自由に業務を行い、評価チームには、協力及びすべての関連情報へのアクセスが保証される。評価報告書には、評価プロセスに影響を及ぼした可能性のある障害について明記する。
5. **透明性**
   評価活動は、オープンかつ透明性のある姿勢で行われなければならない。
6. **正確性**
   評価は技術的に正確で、データの収集、分析、解釈の方法に関して十分な情報を提供し、その価値やメリットを判断できるようにする。
7. **利害関係者の参加**
   可能かつ適切な場合、利害関係者の意見を仰ぎ、評価プロセスに意味のある形で参画してもらう。利害関係者には、調査結果、結論、提言及び得られた教訓についてコメントする機会を与える。評価報告書には利害関係者からのコメントを反映し、実質的な意見の不一致があればそれを認識する。検証可能な事実に関する論争については、評価者が調査を行い必要に応じて草稿を変更する。意見や解釈に関する論争については、利害関係者のコメントを付属書に、参加者の権利に抵触しない範囲で、言葉通りに記載する。
8. **協力**
   評価プロセスにおける主要なオペレーション実施パートナー間の協力は、評価の合法性と有益性を向上させる。

また、本評価は7つの『赤十字・赤新月の基本原則』、すなわち1) 人道、2) 公平、3) 中立、4) 独立、5) 奉仕、6) 単一、7) 世界性を反映することが期待されている。『赤十字・赤新月の基本原則』に関する詳しい情報は、www.ifrc.org/what/values/principles/index.asp で入手可能である。

7. 資格

外部評価コンサルタントの選定は下記の資格に基づくものとする。

1. 大規模な複合的災害の救援及び復興オペレーションに対応する人道的プログラムの評価の指揮をとった経験があり、それを実証することができる。特に評価の経験があることが望ましい。
2. 人道的オペレーションの戦略及びオペレーション管理の知識があり、主要な利害関係者に対して戦略的な提言を提供できる能力がありその実績がある。
3. 調査結果を明確にまとめて提示し、実践的な結論を導き出し、提言を作成し、十分に練られた報告書を適時に作成する、強力な分析技術と能力を持っている。
4. 各国赤十字・赤新月社、政府、ドナー、コミュニティの代表者との関係を維持する能力がある。これには良好な外交術、コンセンサスの構築、対人スキルが含まれる。
5. 特に緊急事態オペレーションにおける、定性的データ収集経験及びデータ分析技術を有する。
6. 国際赤十字・赤新月運動の仕事について知識と経験があることが望ましい。
7. 単独でもチームでも仕事を遂行する能力があり、その能力が実証されている。
8. 優れた英語での作文技術及び英語での発表技術があり、類似の評価報告書の作成例がある。
9. 日本について相当な知識を持っていることが望ましいが、必須条件ではない。
10. 最低でも関連分野での博士号を取得しているか、学歴と関連職歴の組み合わせが博士号に匹敵する修士号取得者。
11. 提示された期間に業務を行うことができる。

8. 応募の手続き

関心のある候補者は 2011 年_____までに enkas.chau@ifrc.org 宛てに応募書類を提出してください。応募書類は返却されず、また審査プロセスの次の段階に進む最終候補者にのみ連絡いたしますので、予めご了承ください。

応募書類は下記の通り。

1. **履歴書** (CV)
2. **カバーレター**。応募者の本評価に関連する経験と日給、及び三通の信用照会について明確に記載すること。
3. 本実施要綱に記載されている内容に最も類似した評価報告書の例を最低一冊。

付属書 2: 日程表（2011 年～2012 年）

9 月 23 日～26 日	ジェリー・タルボットが文書類の説明・見直し及び評価チームの作業計画を開始。日赤及び東アジア地域オフィスによるレビューのための開始報告書の第一回草稿
9 月 27 日～29 日	クリス・ステインがチームに参加。作業は机上でのレビュー、開始報告書の草案修正を継続。米国大使館主催のピースウィンズ（NGO）の教訓を学ぶワークショップの最終セッションに参加
9 月 29 日～10 月 2 日	フランク・ジョーレスがチームに参加、机上でのレビューを継続。日赤スタッフとともに現場視察旅行計画を最終決定。日赤の同意を得て開始報告書を完成
10 月 3 日～4 日	チームの作業のタスク配分及び計画を最終決定。日赤スタッフへのインタビューを開始
10 月 5 日	岩手県盛岡市入り。日赤支部及び県の職員とのミーティング
10 月 6 日	津波の被害を受けた沿岸を訪問。山田町及び大槌町の自治体職員、及び遠野市に拠点を置くボランティアグループのコーディネーターとミーティング。各国パートナー社 74 社に向けて意見やコメントを求めてインターネットベースの『サーベイモンキー』を開始
10 月 7 日	宮城県仙台市で、県の職員及び日赤支部とのミーティング。石巻市の赤十字病院を訪問、状況説明。避難所を訪問。帰京
10 月 8 日～19 日	日赤リーダー及びスタッフ、ICRC、先進国の特定のパートナー社、その他の利害関係者とのミーティング
10 月 20 日	チーム離日
10 月 24 日	クリス・ステインが KL ゾーンオフィスにてインタビュー
10 月 25 日～26 日	クリス・ステインが北京の東アジア地域オフィスにてインタビュー
10 月 27 日～30 日	ジェリー・タルボットとクリス・ステインが日本で日赤によるレビューとフィードバックのために最初の報告書案を作成
10 月 31 日	フィードバックのための視察監視に日本を訪れている各国パートナー社との予備調査結果の討議 報告書案の二度目の修正が完了
11 月 22 日	報告書案を日赤と連盟に提出
11 月 30 日	予備調査結果をジュネーブで開催された国際会議のワークショップで各国赤十字・赤新月社と共有 日赤が更なるコメントとフィードバックのため文書を和訳
12 月 30 日	日赤のコメントを受理
1 月 11 日	報告書の最終版を提出

付属書 3：調査対象リスト

日本赤十字社本社主要情報提供者インタビュー

近衛忠煇	社長
大塚義治	副社長
田坂治	国際部長
粉川直樹	国際部　主幹
堀乙彦	国際部　次長
森正尚	国際部国際救援課長
齋藤之弥	国際部開発協力課長
日下部裕子	東日本大震災復興推進本部　主査
畑厚彦	企画広報室　主幹
岡本龍太	企画広報室　主幹
松本彩香	企画広報室　主事
槙島敏治	日本赤十字社医療センター国際医療救援部長
勝村秀樹	総務部長
西島秀一	総務部　次長
見澤泉	東日本大震災復興推進本部長
菅井智	東日本大震災復興推進本部　参事
山田史	事業局長
安藤恒三郎	事業局　医療参事監
木村尚文	救護・福祉部長
浦田喜久子	看護部長
東智子	看護部　企画課長
長田信一	企画広報室長
服部亮市	組織推進部長
松野千郷	組織推進部　参事

日本赤十字社支部主要情報提供者インタビュー

圃田清昭	日本赤十字社岩手県支部　事務局長
鈴木隆一	日本赤十字社宮城県支部　事務局長
阿部合歓	岩手東日本大震災復興推進本部　スタッフ
森本真理	宮城東日本大震災復興推進本部　スタッフ

ICRC 主要情報提供者インタビュー

長嶺義宣	赤十字国際委員会駐日事務所　所長

連盟ジュネーブ事務局主要情報提供者インタビュー

Matthias Schmale	連盟事業局事務次長
Andrew Rizk	経理部　部長

連盟アジア太平洋ゾーン事務所主要情報提供者インタビュー

Jagan Chapagain	アジア太平洋ゾーン　局長
Umadevi Selvarajah	アジア太平洋ゾーン　財務部長
Kathryn Clarkson	水及び衛生設備コーディネーター
Jim Catampongan	医療コーディネーター代理
Jeremy Francis	アジア太平洋ゾーン　ロジスティックスコーディネーター
Michael Annear	災害管理ユニット長
Patrick Fuller	アジア太平洋広報部長
Alan Bradbury	資源動員及びPMER代表

連盟 EARD 主要情報提供者インタビュー

Martin Faller	東アジア地域事務所　首席代表
Qinghui Gu	地域DM要員
Nicole Lafleur	地域計画コーディネーター
Amgaa Oyungerel	地域保健要員
Haijuan Yu	地域財務及び管理マネージャー
Francis Markus	地域広報要員
Bjorn Eder	日本における連盟代表

外部利害関係者主要情報提供者インタビュー

越野修三	岩手県総務部　特命参事
里舘誠一	山田町健康福祉課　課長
サワキツグヒロ	山田町健康福祉課　副課長
タバタサクノリ	山田町復興促進課　主任
ササキヨシユキ	山田町復興促進課　主任
平野公三	大槌町総務課　課長
臼澤良一	ボランティア・ネットワーク『遠野まごころネット』　責任者
佐藤宣行	宮城県総務部危機対策課　課長
小野寺好男	宮城県総務部危機監理監
石橋悟	石巻赤十字病院　救命救急センター長
亀山勝	石巻赤十字病院　救急課長
柳沢香枝	JICA国際緊急援助隊　事務局長
大友仁	JICA国際緊急援助隊事務局
勝部司	JICA国際緊急援助隊事務局
鈴木正敏	株式会社日本総合研究所　リサーチディレクター
船田学	株式会社日本総合研究所　マネージャー
河原節子	外務省国際協力局緊急・人道支援課　課長　（2011年9月まで）

主な情報提供者の聞き取り調査を実施したか、または情報提供のあったパートナー社

Donna McSkimming	オーストラリア赤十字社　国際部長
Andrew McKee	ニュージーランド赤十字社　国際事業・緊急対応マネージャー
Eunhee Cho	韓国赤十字社国際人道法研究所（IHL研究所）　所長　（前国際関係次長）
Armond Mascelli	米国赤十字社　災害活動担当副社長
Tracy Reines	米国赤十字社　国際救援ディレクター

付属書 4：日本赤十字社について[41]

日赤は 1887 年に設立され、名誉総裁には皇后陛下、名誉副総裁には他の皇族方が就任している。個人社員は 1,170 万人、法人社員は 17 万団体を超える。

東京の日赤本社（NHQ）には、現在 451 人の職員が勤務しており、各都道府県の 47 の日赤支部には、医療・血液事業担当スタッフを除き 694 人の有給職員がいる。各都道府県支部の下には、市、区、町、村といった行政単位に対応する下部組織がある。

草の根レベルで行われている日赤の人道的活動を支える赤十字奉仕団は、日本で最も歴史があり最も大規模なボランティア団体に数えられる。日赤奉仕団の規則では、災害救援活動と赤十字基本原則の普及が奉仕団の使命であるとしている。最新の統計によると、登録されている赤十字奉仕団員は 200 万人を超えている。

日本赤十字社の災害対応能力

日赤は全国に 488 の災害対応チームを組織し、6,844 人の医療救援担当スタッフを常時確保して、万全の災害対応体制を整えている。各チームは医師一人、師長一人、看護師二人、管理担当二人の計 6 人で構成されている。

国内での災害救援活動として、日赤は次のような活動を行う。

a. 医療救援及び精神的ケア
b. 救援物資の保管と分配
c. 血液製剤の供給
d. 支援の募集及び分配

国による全国的災害管理体制のフレームワークの中で社会福祉団体が取りまとめた政府の対応計画の下で、日赤は特別な役割を担っている。それは、災害発生の初期段階において、食料品以外の救援物資や保健サービスを迅速に提供することである。ただ、日赤はそうした活動の評価過程には何ら関与していない。

日本赤十字社が行う医療サービス

1951 年の医療法で赤十字病院は「公的医療機関」に指定されたため、医療に関する政府方針の一端を担うものとしての責任を負うこととなった。今日、日赤は 92 の赤十字病院を運営しており、その中には産科病院 1 ヵ所、被爆者その他の患者向け病院 2 ヵ所、診療所 6 ヵ所、老人保健施設 6 ヵ

[41] ハイレベル支援連絡調整代表団報告（2011 年 3 月 15 ～ 19 日、付属書 1）（改正版）からの抜粋

所が含まれる。赤十字病院に勤務する医療系と非医療系を合わせた職員数は全国で 50,555 人である。

さらに、日赤は 26 の看護学校と看護大学を全国に設置しており、それらの教育施設に勤務している職員は 576 人である。

日赤本社が直接運営している施設には、日本赤十字社医療センター、血漿分画センター、NAT（核酸増幅検査）・検疫センター、助産師学校がある。多岐にわたるその他の赤十字施設は、立地する各都道府県の支部の管轄となっている。

日赤は、政府及び地方自治体との協力のもと、自主的な無償献血運動を全国展開して、医療活動に不可欠な血液製剤を安定して供給できるように努めている。そのために、日赤は独自に 212 の血液センターと献血センター、5,843 人の医療系・非医療系職員を擁している。

現在、5 万 9,042 人の日赤職員が日本全国で働いている。

日赤本社及び下部組織が行う活動の財源は主に社費と寄付金である。医療事業は患者が支払う診察料で一部賄われているが、大部分は国民健康保険制度に依っている。また、血液事業は血液及び血液製剤の販売収入、社会福祉事業は介護報酬で賄われている。

付属書 5：復興活動の計画と予算

	プログラム	プロジェクト	予算（百万円）	プロジェクトの状況	備考
1	緊急救援物資の分配	救援物資の購入及び補充	340	- 調達進行中 - 2011 年末までに完了予定	- 毛布、安眠用品、防災用品、日用品、ついたて、衣料品、食料品等の購入及び補充 - 輸送手段、下部組織ごとの保管所、支部単位で行うその他の活動
2	緊急医療サービス及び PSP	医療チームの配備	100	- 進行中 - 2011 年末までに完了予定	- 政府補償されない特別 PSP 活動を含む、赤十字特別医療チーム配備にかかる費用
3	コミュニティヘルスケア	肺炎等の予防接種	4,600	- 県と交渉中 - 2011 年末までに完了予定	- 宮城・岩手両県の肺炎流行都市部に居住する高齢者に対して行う予防接種費用を賄う
4	原発事故被災者の援助	放射線レベルを測定する医療機器の調達及び配備	1,000	- 機器仕様を検討中 - 2011 年末までに完了予定	- 福島赤十字病院に携帯用全身カウンター及び甲状腺モニターを導入
5	医療インフラの復旧	仮設夜間救急医療センターの建設（宮城県石巻市）	150	- 計画認可済み - 2011 年 11 月末までに完了予定	- 石巻市の一次・二次医療体制の再建を支援
		二次医療施設としての仮設病院の建設（宮城県石巻市）	600	- 宮城県と交渉中 - 2011 年末までに完了予定	
		石巻赤十字病院の	4,370	- 立案中	- 三次医療機関としての石巻赤十字病院の災

		災害・救急医療能力の強化 災害医療訓練センターの設立		- 2013 年中に完了予定	害対応医療体制を強化 - 災害医療専門の赤十字看護師を確保（日赤看護学校の建設を含む）
		仮設病院の建設（宮城県本吉町）	150	- ベルギー大使館と交渉中	- ベルギー大使館から資金提供の可能性あり
		仮設病院の建設（宮城県南三陸町）	600	- 宮城県と交渉中 - 2011 年末までに完了予定	- 一次・二次医療体制の再建を支援
		常設病院の建設（宮城県女川町）	2,240	- 計画認可済み - 2012 年 3 月までに完了予定	- スイス赤十字とスイス連帯基金が資金提供
6	避難センター及び一時的避難所にいる被災者の生活環境改善	大規模避難所への電化製品の取り付け	88	- 完了	- 家庭用電化製品等
		プレハブ仮設住宅の集会所・相談スペースへの家庭用品の支給	492	- 調達進行中 - 2011 年末までに完了予定	- テーブル、椅子、テレビ等
		冬期用品の配給	100	- 完了	- 濡れタオル、殺虫剤、冷却用品
		夏期用品、殺虫剤等の配給	117	- 完了	- 濡れタオル、殺虫剤、冷却用品
		コミュニティサービス、PS	28	- プロジェクト進行中	- 仮設住宅と市街地を結ぶコミュニティバスを運行
		家庭用電化製品一	28,000	- 実施中。8 月末までに 87,000 セッ	- 冷蔵庫、洗濯機、テレビ、炊飯器、電子レン

		式の配給		トを配給。現在の目標数 13 万セット。 - 2011 年末までに完了予定	ジ、ポットを被災世帯 13 万戸に配給
		仮設集会所・コミュニティスペースの建設	100	- 福島県に二ヵ所	- ドイツ赤十字とドイツ大使館が資金提供
7	高齢者福祉の支援	医療用ベッド・介護用ベッドの配給	170	- 調達進行中。8 月中旬までに 673 床を配給。498 床を準備中。 - 2011 年 10 月までに完了予定	- 特別養護老人ホーム、高齢者医療サービスセンター等
		社会福祉施設及び自治体用車両の調達	400	- 車両仕様が間もなく決定 - 2012 年 3 月までに完了予定	- 高齢者及び障害者の輸送手段を提供
		介護福祉士の配備	5	- 完了	- 介護チームによる高齢者支援
8	児童教育の支援	災害孤児の支援	100	- 調達中	- 台所設備・用品を支給
		学校給食センターに必要な資材の支給	130	- 調達中	- 厨房設備・用品を支給
		仮設の体育館及び遊び場の建設	660	- まもなく完了	- 一ヵ所完了、一ヵ所計画中
		スクールバスの支給	155	- 調達中	- 当初レンタル、後に調達
		学校用品の支給	41	- AED、パソコン、懐中電灯等	- カナダ赤十字が資金提供する夏期キャンプに招待
9	生計支援	漁船の支給	35	- 立案中	- ドイツ赤十字とドイツ大使館が提案及び資金

					提供
10	日赤の能力開発	日赤の本社、支部、関連施設の災害管理能力の強化	2,000	- 機器仕様を検討中 - 2012 年 3 月までに完了予定	- 通信機器、水浄化・貯留設備、移動式シャワー室、移動式厨房を備えた日赤災害対応車両の支給
11	今後予定される新規プロジェクト	-	1,085	- プロジェクトの選定は 2011 年末を予定	
12	その他	赤十字下部組織の活動とボランティアセンターの支援	37	- プロジェクト進行中	- 赤十字下部組織が提案及び実行
13	進行中のプロジェクト選別	病院、学校、定住用住宅等の再建	4,600	- 台湾赤十字との交渉とプロジェクト選別が進行中	- 台湾赤十字が資金提供
14	日赤及び連盟のプロジェクト管理コスト（通信、財務、報告等）	人事、外部監査等	500	- 2014 年 3 月までに完了予定	- 通信、報告等、連盟からの支援を含む
計			52,993		

2011 年 9 月 9 日現在

付属書 6:

東日本大震災の救援活動及び復興計画に関する協定

1. 前文

1.1 本協定は、2011年3月11日に日本を襲った東日本大震災の被災者のための緊急救援・早期復旧・復興計画の支援及び実施に関して、[PNS]（以下xPNSという）と日本赤十字社（以下日赤という）（以下両者を「当事者」という）の間で締結されたものである。

1.2 当事者は、国際赤十字・赤新月運動の基本原則及び規則、連盟総会決定、国際会議決議があらゆる状況において適用されることを銘記しておく。

2. 日赤による緊急救援・早期復旧・復興計画

2.1 日赤は政府を補助する立場から、国家災害対応計画に規定されている権能及び直面している震災に対する日赤緊急時対応計画に従って、被災者に対して緊急サービスを提供している。

2.2 地震規模及び被災者に対する地震後の二次災害の影響があまりに甚大であること、また、日赤との連帯を表明する国際赤十字・赤新月運動パートナーからの支援の申し出が極めて大規模であることから、日赤は本来の救援活動の範囲を越えて早期復旧・復興活動を拡大する決定を行った。

2.3 復旧復興活動を立案し実施するにあたって、日赤は被災した県や市町村といった地方自治体はもとより、支援を申し出ている他の機関や団体とも緊密な連携をとっている。

3. 資金移動とその活用

3.1 xPNSは、日本において日赤が行う緊急救援・早期復旧・復興計画を支援するために、日赤に［資金額］を移動することに同意する（「資金」）。

3.2 日赤は、本協定に示される条件に従って、日赤の緊急救援・早期復旧・復興計画にのみその資金を利用する。

3.3 本協定の満了時において日赤によってその緊急救援・早期復旧・復興計画に使用されずに残った資金は、その額に関わらず、xPNSに返還するか、もしくはその用途を当事者が決定する。

3.4 日赤は、自らも構成員となる独立委員会が管理する助成金支払制度を創設して、上記資金の一部を被災者に対する助成金に割り当てることを提案できる。その場合、日赤は文書でxPNSに承認を求める。

3.5 上記資金は、本協定の締結時に全額をxPNSが支出する。

4. 協定の解釈

4.1 本協定の解釈は、国際赤十字・赤新月運動の原則と整合性のある形で行うこととする。国際赤十字・赤新月運動の原則と、本協定第 10 条に規定する適用準拠法との間に解釈上の不一致が発生した場合は、国際赤十字・赤新月運動の原則を優先して不一致の解消を図ることとする。

4.2 本協定が翻訳され、その結果、意味の解釈に食い違いが生じた場合は、英語版が優先される。

5. 期間

5.1 本協定は、両当事者が調印した時点で発効し、日赤の xxx 年救援復興計画の終了時、つまり 201x 年 3 月 10 日まで有効とする。

6. 会計及び監査

6.1 日赤は、その財務制度及び規則に従って資金管理を行う。

6.2 日赤は、その緊急救援・早期復旧・復興計画の実施に関わる国際基準に従って、毎年度末つまり 3 月 31 日を期限とする年間ベースで、国際赤十字・赤新月運動パートナーから共同で提供された資金について外部監査を行う。

7. 報告

7.1 日赤は、国際赤十字・赤新月運動パートナーから共同で提供された資金に関して、説明的進捗報告書と会計報告書を以下の時期に提出することとする。

- 2011 年 3 月 11 日から 2011 年 7 月 31 日までの期間について、2011 年 8 月末までに初回進捗報告書を提出。
- 2011 年 3 月 11 日から 2011 年 12 月 31 日までの期間について、2012 年 1 月 31 日までに第二回進捗報告を行う。
- 計画が終了するまで、以後三ヵ月経過するごとに四半期報告書を提出。

7.2 これとは別に、年次報告を 2011 年から計画が終了するまで提出する。

7.3 日赤は、緊急救援・早期復旧・復興計画が終了してから 90 日以内に最終説明報告書と会計報告書を提出する。

8. 監視及び評価

8.1 日赤は計画実施の進捗を厳重に監視する。
8.2 日赤は、合意された頻度で関係 PNS を共同監視に招聘する。
8.3 日赤は、妥当な通知を受けた場合、国際赤十字・赤新月運動パートナーが提供した資金あるいは本協定に基づく他の資源を活用しているいかなる場所も xPNS が視察できるように計らう。
8.4 連盟の支援の下で、日赤は計画そのもの、及び実践の中で得た教訓について、関係 PNS とともに評価を行うこととする。

9. 紛争

9.1 当事者は、本協定に起因する申し立てや論争の結果発生する紛争を、交渉によって解決するよう努めなければならない。本協定に起因するあらゆる種類の紛争、意見の相違、あるいは問題を解決すべく一方の当事者が他方に対して話し合いの要請を文書で行って（「通知」）から 30 日以内に話し合いによる解決がみられない場合、調停によって解決することとする。かかる調停は、両当事者が定める中立的立場の第三者が取り仕切ることとする。

10. 準拠法

10.1 本協定は、国際私法原則を除いて、日本の法律に準拠し解釈されるものとする。

11. 不可抗力

11.1 本協定において、不可抗力とは本協定のいずれかの当事者の合理的な支配の及ばない状況を意味することとする。不可抗力に起因して義務の遂行に遅延が発生した場合、または義務の遂行に失敗した場合、いずれの当事者も他方に対して責任を負わないこととする。

12. 修正

12.1 本協定の修正は、相手方の同意を得て文書で行うものとする。

13. 解除

13.1 以下の場合、いずれの当事者も本協定のすべてもしくは一部を解除することができる。

i. 相手方当事者に重大な協定違反があり、文書によってその当事者に違反を指摘してから XX 就業日以内に是正されない場合。
ii. 一方の当事者が本協定に規定する責任を全うできない状況になり、本協定を解除する旨を 60 日前までに他方の当事者に文書で通知した場合。

14. 協定解除後の措置

14.1 本協定が解除された場合、日赤は付託された資金及び資産のうち使用されずに残っているものを、本協定の条件に従って直ちに xPNS に返還するものとする。

以上の証として、正当に権限を与えられた署名者が本協定に署名を行った。
［赤十字・赤新月社名］代表

＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
氏名
役職
日付

日本赤十字社代表

＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿
吉田元治
総務局長
日付

付属書 7：各国パートナー社に関する調査の結果とその分析

東日本大震災と津波
各社に対する調査の結果とその分析

背景：

東日本大震災及び津波災害に対して資金援助を行った 74 ヵ国の赤十字・赤新月社に対して 10 の質問をオンラインで行い、意見を収集した。

質問に対する回答があったのは 13 ヵ国からで、回答率は 18 パーセントであった。返ってきた結果から、回答者が以下のように考えていることがわかった。

- 日赤がこれまでに達成したことを高く評価・尊重し、協力している各社のニーズに応えようと尽力していることを高く評価する。
- パートナーシップ、調整、説明責任、コミュニケーション、監視、評価といったことに関する取り決めがしっかりと確立されていることに非常に満足している。
- 留意すべき点は、正式な「要請」はなかったが、そのことが日赤を各社が支援する妨げにはならなかったことである。コメントでは、日赤に対する各社の「信用」や組織としての「信頼性」に言及がなされていた。また、今回の災害は他に類を見ない異常事態であるという指摘もあった。
- ある社は説明責任の仕組みがドナーの求める要件を満たしていないと報告してはいるものの、日赤が支援を提供している各社の要求に対応するために行った追加報告をおおむね支持していた。
- 災害発生から一年が経過する前に助成金の大半が分配される必要があるとしていた。
- 以下のような教訓がすでに得られていることが確認された。
    - 所得水準の高い国での助成金分配には長期的な取り組みと支援体制が必要である。
    - 国内問題という意味で緊急時対応計画に集中する必要性 - 特に、激甚災害時における隣国社との協力関係の構築。
    - 各社は、日本国民に対する敬意から、その救済に必要な資源を動員して人道上の必要性に応えたことによって、存在感を高めた。

質問と回答は以下の通りである。

1. 連盟からの要請がない場合、日赤との間で十分な「パートナー関係を築く」ことは現行の取り決めで可能ですか？

	回答率	回答数
はい	92%	12
いいえ	8%	1

2. 高レベル連絡調整代表国及び連盟各国代表の設計は貴社と日本とのパートナーシップ確立に貢献しましたか？

	回答率	回答数
はい	75%	9
いいえ	25%	3

3. 日赤と仕事をしていく上で悪影響を及ぼしたと思われる要因についてお書きください。回答は要約して上に記す

4. 現行の説明責任の仕組み（会計、運営、実績報告など）は貴社の要求や、ドナーがいる場合はその人たちの要求を満たしていましたか？

	回答率	回答数
はい	83%	10
いいえ	17%	2

5. コミュニケーションや情報に関するこれまでの取り決めは貴社の要求を満たしていましたか？

	回答率	回答数
はい	83%	10
いいえ	17%	2

6. 今回のオペレーションに対する連盟の各種調整は満足のいく適切なものですか？

	回答率	回答数
はい	92%	11
いいえ	8%	1

7. 監視及び評価に対する現行の取り決めに貴社の要求は満足のいく形で盛り込まれていますか？

	回答率	回答数
はい	83%	10
いいえ	17%	2

8. 表面化しつつあるリスク、あるいは今後考えられるリスクで、貴社ですでに確認されており周知させたいものはありますか？考えられるものとしては、風評リスク、各種調整、資源動員（オンラインでの直接寄付を含む）などがあります。
   回答は要約して上に記す。

9. 今回のオペレーションでの経験から得られた教訓で周知させたいものはありますか？考えられるものとしては、各種調整、資源動員（オンラインでの直接寄付を含む）などがあります。
   回答は要約して上に記す。

10. 評価チームに対して何かコメントはありますか？
    回答は要約して上に記す。

さらに詳細な情報は請求に応じて提供する。

2011 年 11 月 17 日

付属書 8:参考文書

サモア津波レビューチームの参考文書

連盟文書

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Framework for Evaluations. Geneva, 2011.
http://www.ifrc.org/en/what-we-do/performance-and-accountability/monitoring-and-evaluation-/

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, RCRC Fundamental Principles. Geneva.
http://www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief. Geneva. 2007..
http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Strategy 2020, Geneva 2009.
http://www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/strategy-2020/

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Great East Japan Earthquake and Tsunami.
Operational updates available on IFRC website.
http://www.jrc.or.jp/eq-japan2011/operations-update/index.html

Various mission and programme reports produced by regional and Samoa based IFRC delegates.

日赤文書

JRCS, August 31,2011, Japan: Earthquake and Tsunami , 6 Month Report,
http://www.jrc.or.jp/vcms_lf/110906_AugustReport_kokusai.pdf

JRCS, Review of Activities 2011

その他の赤十字・赤新月文書

American Red Cross, The Face of Recovery: The American Red Cross Response to Hurricanes Wilma and Katrina Wilma. 2007

Australian Red Cross, Submission to Queensland Floods Commission of Inquiry, 10 March 2011

Elizabeth McNaughton, Sally Paynter, John Dyer, Review of New Zealand Red Cross Response to the Canterbury Earthquake, the Pike River Mine Explosion and the Christchurch Earthquake. July 2011.

ICRC, Japan Office, Newsletter No 12

Linda A. Stops, Best Practice and Lessons Learned from the Deployment of Logistics and Media Delegates by the Federation Secretariat to the American Red Cross following Hurricane Katrina. March 2006.

New Zealand Red Cross, New Zealand Red Cross Recovery Framework: Connect, Care and Repair.

New Zealand Red Cross, Public Report: First 100 Days – Christchurch Earthquake. Feb 2011

Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief

その他の報告書及び文書

Cabinet Office, Government of Japan, Disaster Management in Japan. http://www.bousai.go.jp

Centre of Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance, Japan Earthquake and Tsunami Update, Wednesday, March 30,2011. http://www.coe-dmha.org/Research/.../Japan/Japan03302011.pdf

Committee for Technical Investigation on Countermeasures for Earthquakes and Tsunamis

Based on the Lessons Learned from the “2011 off the Pacific coast of Tohoku Earthquake”, Central Disaster Management Council, Report of the Committee, 28 September, 2011.

Department of Homeland Security, Federal Emergency Management Agency, Department of State, International Assistance System: Concept of Operation. October 1, 2010

Ministry of International Affairs and Communications, Japan, 2010 Population Census April 16, 2011

Socio Economic Research Center, Central Research Institute of Electric Power Industry, Future Population Estimates in Iwate, Miyagi, and Fukushima – Reconstruction of Compact Town. http://criepi.denken.or.jp/en/serc/index.html

The Japan Institute for Labour Policy and Training, Business Labor Trends June 2011, Labour Market Trend in Tohoku(Iwate, Miyagi, and Fukushima)-Suggestion from Hurricane Katrina-
http://www.jil.go.jp/sinsai/column/02_shu.pdf

The Japan Times, June 20, 2011, Special Report, 3.11 A Chronicle of Events following the Great East Japan Earthquake

(3) 国際赤十字・赤新月社連盟による評価②「東日本大震災の復興・復旧活動に関する日本赤十字社および国際赤十字・赤新月社連盟の活動評価」

震災発生から2年が経過した時点で、連盟による評価を受けた。これは、日赤及び国際赤十字の活動を評価し、先進国等における大規模災害の国際支援の効果的なあり方について提言することを目的としたものである。

東日本大震災の復興・復旧活動に関する日本赤十字社および国際赤十字・赤新月社連盟の活動評価

最終報告書

「人間を救うのは、人間だ。」

評価チーム：
メルセデス・バベ（チーム・リーダー） ジョン・ホレケンス
鏡俊一
マーガレット・スタンスベリー
栃林直子

2013 年 9 月

目次

謝辞 …… v
略語 …… vi
地図：2011 年 3 月 11 日の地震の被災地 …… viii
要旨 …… ix

1. はじめに …… 319
2. 評価 …… 322
3. 日赤の対応の流れ：救援と復興 …… 325
4. 調査とその結果 …… 333
   4.1. 効率と有効性 …… 341
   4.2. 影響 …… 344
   4.3. 説明責任 …… 349
   4.4. 調整 …… 352
   4.5. 妥当性 …… 357
   4.6. 支援範囲の適切性 …… 361
   4.7. 基準と原則 …… 364
   4.8. 災害対策 …… 368
5. 結論 …… 373
6. 提言 …… 379

謝辞

GEJET[1] 復興評価チームは、2013 年 2 月初旬から 3 月下旬まで東京の日本赤十字（日赤）本社を拠点とし、一部は 7 月にも再び集まり活動いたしました。この期間中、チームのメンバーはあらゆるレベルの日赤職員ならびに国際赤十字・赤新月社連盟（以下、「連盟」）事務局職員の皆様に幅広くインタビューを実施するとともに、各国赤十字・赤新月社の皆様にも意見を伺いました。チームは地震、津波、原子力事故の被災地への訪問を重ね、入手できたデータを見直し、岩手、宮城、福島 3 県の地方自治体職員および受益者の方々にインタビューを行いました。また、日本政府や、東京、神戸の国際機関、NGO 担当者の皆様にもインタビューを行いました。そして、2013 年 4 月 15 日に日赤と連盟に英語の報告書原案を、日本語訳を付して提出しました。2 人のメンバーは 7 月にまた 3 週間ほど東京に集まり、日赤や連盟と調査結果や提言について話し合い、あとの 2 人のメンバーも遠隔地からサポートを受けながら最終報告書をまとめるに当たってデータに追加する情報の検討を行いました（5 人のうち残る 1 人については、5 月以降チームのメンバーではなくなりました）。チームは、政府、日本国内外の政府・非政府組織、その他機関の関係者も含め、赤十字・赤新月社内外の多くの皆様に、時間を割いて質問に答えていただいたり、評価に協力していただいたりしたことに深く感謝いたします。インタビューやオンライン調査に協力してくださった日赤本社や各県支部、各国赤十字社の幹部や職員の皆様、ならびに東京の連盟駐日代表と事務局の皆様に心より謝意を表します。

評価チームは、復興プログラムの評価に対する日赤と連盟のイニシアチブを称賛するとともに、本評価に協力してくださった職員の皆様のご好意に感謝いたします。特に東京や被災地の県と市町村で日程を細かく調整していただいたことに御礼申し上げます。

最後に、評価チームの訪問期間中、ご意見やお気持ちをありのままお伝えくださった被災地のおひとりひとり、また、コミュニティとして同様にご対応くださった皆様に深く感謝いたします。2011 年 3 月の大震災で壊滅的な被害を受けた皆様の復興力、理解力、忍耐力には、深く感銘いたしました。評価チームは、現在も大規模な復興活動の中核として働いておられるこれらの個人およびコミュニティのすべての皆様に、賛辞と敬意を惜しみません。

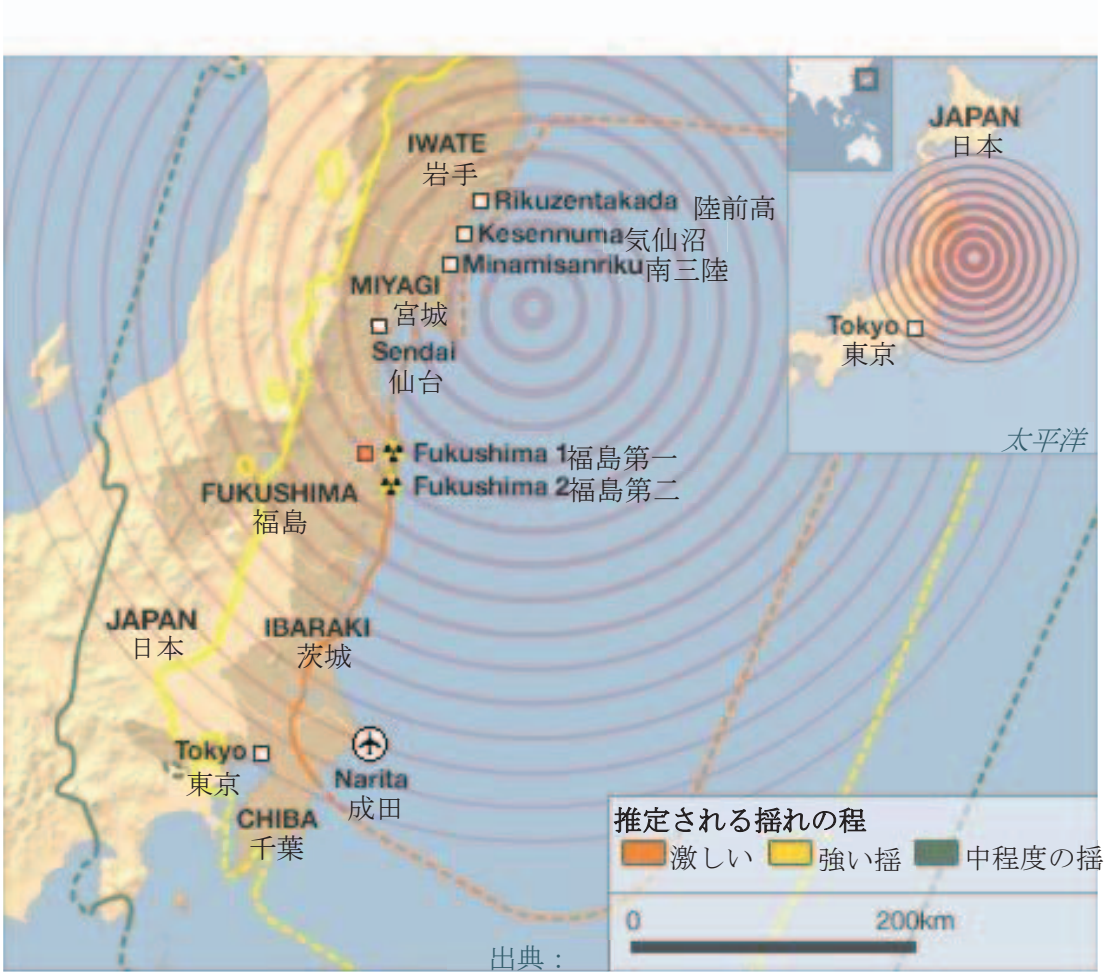
[1] GEJET（Great East Japan Earthquake and Tsunami の略）は、公式名称ではない。これは日赤が 2011 年 3 月 11 日の震災を地震と津波、原子力事故の 3 つの側面から表す略語として使用しているものである。本稿では、主に「震災」と表記する。

略語

AED	自動体外式除細動器（Automatic External Defibrillator）
AtB	受益者に対する説明責任（Accountability to Beneficiaries）
A/P	アジア太平洋（Asia Pacific）
DAC	開発援助委員会（Development Assistance Committee）
DG ECHO	欧州委員会人道援助・市民保護総局（Directorate-General for European Humanitarian Aid and Civil Protection）
DM	災害管理（Disaster Management）
DMAT	災害派遣医療チーム（Disaster Medical Assistance Team）
ECB Project	緊急時能力開発プロジェクト（Emergency Capacity Building Project）
ERU	緊急対応ユニット（Emergency Response Unit）
FACT	フィールド調査・調整チーム（Field Assessment Coordination Team）
FAO	（国連）食糧農業機関（Food and Agricultural Organization）
GAP	政府の説明責任プロジェクト（Government Accountability Project）
GEJET	東日本大震災（Great East Japan Earthquake and Tsunami）
HAP	人道援助の説明責任プロジェクト（Humanitarian Accountability Project）
HLM	ハイレベル・ミッション（High Level Mission）
HQ	本社（Headquarters）
IAEA	国際原子力機関（International Atomic Energy Agency）
ICRC	赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross）（以下「ICRC」とする）
IDC	国際開発協力（International Development Corporation）
IDRL	国際災害対応法（International Disaster Response Laws）
IFRC	国際赤十字･赤新月社連盟（International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies）（以下「連盟」とする）
IIPS	財団法人世界平和研究所（Institute for International Policy Studies）
INES	国際原子力事象評価尺度（International Nuclear and Radiological Event Scale）
IOM	国際移住機関（International Organization for Migration）
INGO	国際 NGO（International Non-Governmental Organisation）
IRP	国際復興支援プラットフォーム（International Recovery Platform）
JANIC	国際協力 NGO センター（Japan NGO Centre for International Cooperation）
JEN	特定非営利活動法人ジェン（Japan Emergency NGO）
JPF	特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（Japan Platform）
JPY	日本円（Japanese Yen）
JRCS	日本赤十字社（Japanese Red Cross Society）（以下「日赤」とする）
JRI	日本総合研究所（The Japan Research Institute, Ltd.）（以下「日本総研」とする）
JST	日本標準時（Japan Standard Time）
M&E	モニタリングと評価（Monitoring and Evaluation）
MOFA	外務省（Ministry of foreign affairs）
MoU	覚書（Memorandum of Understanding）
MRP	管理対応計画（Management Response Plan）
NHK	日本放送協会（Japan Broadcasting Corporation）
NGO	非政府組織（Non-governmental Organisation）
NPO	非営利組織（Non-profit Organisation）

NS	各国赤十字･赤新月社（National Society / National Societies）
NRBC	核、放射線、生物汚染（Nuclear Radiological and Biological Contamination）
OCAC	連盟組織能力の評価と認証（IFRC Organisational Capacity Assessment Certificate）
OECD	経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development）
PoA	事業計画（Plan of action）
PNS	（赤十字・赤新月の）姉妹社（Partner National Society）
PR	広報活動（Public Relations）
PSP	心理社会プログラム（Psychosocial Programming）
PSSR	プログラム・サポート費（Programme and Services Support Recovery）
RAT	緊急アセスメントチーム（Rapid Assessment Team）
SOP	標準作業手順書（Standard Operating Procedure）
SPHERE	スフィアプロジェクト－人道憲章と災害援助に関する最低基準（The Sphere Project – Humanitarian Charter and Minimum Standards）
UNDAC	国連災害評価調整チーム（United Nations Disaster Assessment and Coordination）
UNICEF	国連児童基金（ユニセフ）（United Nations Children's Fund）
UNISDR	国連国際防災戦略（United Nations International Strategy for Disaster Reduction）
UN/OCHA	国連人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs）
WFP	世界食糧計画（World Food Programme）
WHO	世界保健機関（World Health Organisation）

地図：2011 年 3 月 11 日の地震の被災地



要旨

2011 年 3 月 11 日、東日本大震災（GEJET）が日本の東北地方を襲った。マグニチュード 9.0 の揺れによって大津波が発生し、日本にとって 1923 年の関東大震災以来となる大災害を東北[2]の沿岸地域にもたらした。2013 年 3 月現在の死者は 15,881 人、行方不明者は 2,668 人。また福島第一原子力発電所の 3 つの原子炉が激しく損傷し、放射能汚染を引き起こしたため、数十万人が避難した。震災から 2 年が経過した現在も、被災地の約 298,000 人が仮設住宅などの一時的居住施設で生活している。

日本赤十字社（日赤）は、国内災害対応において定められた役割に基づき、直ちに関係する中央政府、県および市町村当局、各県の日赤支部、その他の組織や団体、ドナーらと協議の上、医療チームの派遣を始めとする救護活動に当たった。ICRC、連盟[3] の専門家や他の各国赤十字・赤新月社の代表も支援のため数日以内に来日した。日赤（ならびに日本政府）は世界に対し支援を要請しなかったが、日本との連帯感に基づき各国赤十字社その他のドナーから総額 597 億円[4]（7 億 3700 万米ドル）の救援金が日赤に寄せられた。これと並行して、日本国内でも多額の（3200 億円（40 億米ドル）以上）の義援金が集められ、現金で被災者に配分された。発災後数週間、日赤は医療支援を展開し、岩手、宮城、福島の最も被害が大きかった 3 県のほか、千葉、茨城で緊急救援活動を実施した。

世界各国の赤十字社にかなりの額の救援金が集まっていることが、発災直後に明らかになった。日赤は地方自治体と緊密に連携・協力して、海外救援金を復興活動に充てることを決めた。この分野は日赤の定められた役割になく、日赤がこれまで国内において経験したことのない分野だったが、被災地のニーズや資金規模を考慮し、救援金を最も被害が大きかった 3 県におけるさまざまなプロジェクトと、住む家を失い、国内各地への移転を余儀なくされた人たちを支援する計画を策定した。

緊急支援事業については、発災の半年後に第三者評価が実施されている。今回の評価は、震災から 2 年が経過し、資金の 70%を支出した段階で、日赤と連盟事務局が、日赤、連盟事務局、各国赤十字社など、復興プログラムに資金や専門性を提供した団体に対し、復興活動に焦点を当てた外部の第三者評価を提供するために委託したものである。5 人で構成される（5 月以降は 4 人）評価チームが 2 月から 3 月にかけて現地調査を行い、第三者評価の原案をまとめた。4 月からは翻訳、フィードバック、レビューを行い、8 月に報告書がまとめられた。評価チームに課せられた 8 つの調査項目に関する主な結論は、要約すると以下のとおりである。

効率と有効性

日赤の復興計画は、復興のさまざまな課題に直面したコミュニティの切実なニーズに対応するものだった。日赤は、このような規模の災害を経験したことがなく、海外からの多額の救援金を受け入れたことも、国内で本格的な復興活動に従事したことはなかった。各コミュニティに直接支援を提供するという点で、日赤の組織構造が地方自治体レベルにおいて弱かったことから、本社が直接事業実施にあたり、各支部と連携をとり、県や市町村とも緊密に調整をして、復興プログラムを実施していくことを選択した。これは、効果的かつ効率的であったと思われる。援助はタイムリーに被災者に提供され、事務手続き上の遅れはなかった。コミュニティには必要とされる支援が届けられ、被災後の混乱した状況を考慮すると十分迅速であった。

[2] 東北とは、日本の本州の北東地域を指す。
[3] 「連盟」には、すべての各国赤十字・赤新月社のほか、事務局（ジュネーブ本部、各ゾーン、地域、国の事務所）も含む。
[4] 日本円で（81 円＝1 米ドルとして）計算。

影響

データが限られていたので、影響を正確に評価するのは困難だが、この評価では、日赤のこの災害への対応は、全体として、受益者やコミュニティにプラスの影響をもたらし、各国の赤十字・赤新月社からもおおむね好意的な評価を受けていることがわかった。日赤の復興支援活動は、公共サービスへのアクセスを改善し、子どもや高齢者の健全なライフスタイルの活動を促進した。日赤は現在、災害への救援対策や対応能力を強化しつつある。日赤も連盟事務局[5]や多くの赤十字社も、今回の日本の震災を機に、復興一般のみならず、原子力災害に対する人道的対応にどう対処するかという問題に取り組む姿勢が高まりつつある。

説明責任

日赤は、海外のドナーに対しては、説明責任を果たす多大な努力をしたが、国内の国民や受益者に対しても、同レベルの努力を払うべきであった。説明責任を果たす主要ツールと見なされている「事業計画」は、災害後の切迫した中で急いでまとめられたこともあり、戦略的目標や数値目標、マイルストーンやモニタリングの計画等が明示されておらず、国際的な説明責任の基準を部分的にしか満たしていなかった。

調整

日赤の調整に対する評価は、関係者によってさまざまである。全体的に県や市町村の行政機関とは綿密な調整や協議が行われていた。日赤本社と支部との調整は、当初は弱かったが、2 年目には改善された。NGO や中央政府とは何度か調整の試みがあったものの、接点は少なかった。一方、連盟事務局との調整はよくとれていて、姉妹社の要求にもよく応えていた。

妥当性

全体として、日赤の復興支援は妥当であった。日赤の支援により主要なインフラや公共サービスのアクセスと利用度が高まった。最も被害が大きかった 3 県には、幅広いサービスが提供され、避難者には、国内のどこに避難していても 6 品目の家電製品のパッケージが届けられた。活動は多岐にわたり、対象もコミュニティの人口構成に基づき適切に設定され、地方自治体の優先事項に準拠したものであった。

支援範囲の適切性

復興支援活動の対象を、人口構成や脆弱性も考慮に入れて最も被害の大きかった 3 県に絞ったことは適切であった。しかし、情報管理が十分でないため、日赤は（結果として評価チームも）最も被害の大きかった 3 県内の支援を受けなかった各市町村、さらに他県における支援の必要性を正確に評価することはできなかった。

基準と原則

全体として、日赤は復興活動を通して質の高いサービスを提供した。一方、復興に従事した職員の間では、連盟のジェンダー方針などの基準は十分に周知または理解されておらず、行動規範についても、同様に知られていなかったように思われる。また、日本の基準は国際的に認められた基準の最低ラインを無条件で上回ると幅広く受け止められていた。

災害対策

日赤は災害復興の局面に従事することは想定されておらず、そのため、災害対応計画にも復興計画は含まれていなかった。それでも、海外から届いた巨額の寄付金を最大限に生かすために、復興のための事業計画を迅速に策定した。日赤は、このような規模の災害には備えていなかったが、被災コミュニティのニーズに対応するためにサービスの規模を拡大した。さらに、原子力災害の人道上の影響によりよく対処するための行動も後に取り入

[5] 以後、「事務局」は連盟事務局（連盟のジュネーブ本部、各ゾーン、地域、国の事務所を含む）を指すものとする。

れた。日赤の最新の災害対応計画には、今回の震災の経験や教訓が多く取り入れられているが、「復興」の局面はまだ含まれていない。

本報告書は、日赤および連盟に対する 11 項目の提言を示している。評価チームは、本評価にご協力くださった皆様に感謝し、連盟全体、すなわち日赤を始めとするすべての各国赤十字社および連盟事務局にとって有益な教訓となる本評価を実施するイニチアチブを取った、日赤と連盟事務局に対し、賞賛を送りたい。

1. はじめに

背景情報：2011 年 3 月 11 日の東日本大震災

2011 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分（日本時間）、東日本大震災（GEJET）が日本の東北地方を襲い、日本にとって 1923 年の関東大震災以来となる大災害をもたらした。東北地域の海岸線からわずか 130km の海底を震源とするマグニチュード 9.0 の地震が日本の太平洋沿岸を大きく揺るがし、地震で発生した大津波が 700km にわたる沿岸地域の人命と財産に甚大な被害を与えた。福島第一原子力発電所の 3 基の原子炉が水の力によって激しく損傷し、放射能汚染を引き起こした。ただちに 20km 圏内の立入禁止区域の住民数十万人が避難した。国際原子力事象評価尺度（INES）[6] のレベル 7 に相当すると宣言され、後にこの区域は 30km 圏内および一部の圏外区域にまで拡大された。

地震と津波、原子力事故という 3 つの災害が同時に発生した結果、2013 年 3 月現在の死者は 15,881 人、行方不明者は 2,668 人、避難している人々は日本全国で推定 313,000 人となった。被災地の住民約 298,000 人はいまだに仮設住宅などの一時的居住施設で生活しており、多くは数ヵ月、さらには数年後も定住用の住居に移る見通しが立っていない。

この壊滅的な震災が起こった時期は、2010 年～2011 年に世界各地で注目度の高い一連の災害が発生した時期でもあった。その多くはハイチ、パキスタンなどの途上国を襲ったが、オーストラリア、ブラジル、フランス、ドイツ、タイの大洪水や、チリ、ニュージーランド、トルコの地震、米国の巨大竜巻やハリケーンなど、新興国や高所得国に被害をもたらしたものも多かった[7]。このような大規模災害は、高所得国でも途上国でも人々の暮らしに大きな影響を与え、それがもたらす混乱や苦悩は裕福な社会でも貧しいコミュニティでも等しく甚大である。だが、このような大規模な非常事態への対応や、それがもたらす複雑な問題に対する対処の仕方は異なってくる。途上国で大災害が発生すると、救援を求める被災者からの要求を伴う国際援助要請がほぼ無条件に発せられるのに対し、工業化の進んだ高所得国では違った様相を見せる。支援の「授」「受」が異なる視点で認識される。

未曾有の大災害にもかかわらず、地震と津波の発生からわずか数週間後には道路や鉄道などの主要インフラが使用可能となった。仙台空港の国際便は 2011 年 3 月 27 日に運航を再開し、国際航路も 4 月までに再開された。商業輸送路の大半は 2011 年 9 月までに回復し、主な公共サービスも迅速に復旧した。例えば、被災した 184 の病院のうち 165 の病院（90%）は診療を再開しており、学校は被災した 2,325 校のうち 1,876 校（81%）で授業を再開した。

[6] INESは、原子力・放射線事故の際に安全上の重大性を一貫性のある方法で一般市民に示すための世界的なツールである。地震の規模や温度をマグニチュードや摂氏で表すのと同様に、INESはさまざまな活動（放射線源の産業・医療への利用、原子力施設の運転、放射性物質の輸送など）による事象の重大性を示す。この尺度では、事象が7段階に分類されており、レベル1～3は「異常事象」、レベル4～7が「事故」と呼ばれる。この尺度は、レベルがひとつ上がると事象の重大性が約10倍になるよう設定されている。安全上の重要性を伴わない事象は「安全上重要ではない事象」と呼ばれ、評価尺度未満/レベル0に分類されている。（IAEAのWebサイト: www.iaea.orgより）。

[7] 低所得国で起きている災害は世界の災害の9%に過ぎないが、その災害関連死は全体の48%を占める。つまり、91%の災害が中・高所得国で発生しているにもかかわらず、その災害関連死は全体の52%であることを示す（世界銀行（@WorldBank）の2013年3月13日（水）午前1:03のツイート「災害の対策と予防に投資する理由（Why invest in disaster preparedness & prevention? ）情報画像http://t.ow.ly/iFXxg #tsunami #earthquake (https://twitter.com/WorldBank/status/311507626351538176)」による）。

基幹となるインフラやサービスも復旧しており、現在では、地域のステークホルダーとの幅広い計画と協議を踏まえて、海岸施設などの長期を要するインフラ再開発事業も進行中である[8]

日本赤十字社の役割

日赤の支援活動は、国内災害対応におけるその定められた役割に基づき、関係する中央政府、県および市当局その他の組織や団体、ドナーらと協議の上で行われた。赤十字・赤新月運動[9]との連携もただちに始まった。連盟の駐日代表を始め多くの専門家が日赤の要請で支援のために到着した。日赤が招いた連盟と各国赤十字社代表数名が、被災地へ赴き調査ミッションを行った。北京の東アジア地域事務所とクアラルンプールのアジア/太平洋（A/P）ゾーン事務所は、ジュネーブの事務局とともに、技術、管理の両面でバックアップを続けた。当初、日赤の活動の情報は定期的に発表されるインフォーメーション・アップデートの中で公表され、事業計画と予算が変化するとともに、同運動と共有された。地震・津波の発生後の数ヵ月間、活動は緊急救援に集中した。2011 年 5 月初旬、東京で姉妹社（PNS）とのパートナーシップ会議が開催され、復興事業計画が合意された。以来、日赤は県や市町村当局と緊密に連携し、その支援を受けながら復興活動への取り組みを開始した。今回のように工業化された高所得国での大規模災害では、その高所得国の生活水準を満たすことが求められ、復興活動は他の国の場合とはまったく異なるものとなった。2011 年 7 月、政府は、被災地に関する「東日本大震災からの復興の基本方針」を採択した。

赤十字・赤新月運動全体の中では、日赤とその経験豊富な現役スタッフが海外の災害への対応で長く幅広い経験を積んでいる。国内では、日赤は 92 の日赤病院と 23 の看護学校・大学を通して救援に従事しており、社会奉仕と血液供給事業を行ってきた。しかし 2011 年の津波までは、国内災害対策に向けた組織的準備は、主に国内での募金活動ならびに政府の国内災害対策規定で定められた緊急救援および医療提供にほぼ限定されていた。近年では、2011 年 3 月 11 日に発生したような規模の災害に国内で対応したことはなかった。また、復興活動を想定したことも、経験したこともなかった。

国内外の連帯

震災前から日赤は、その災害対応計画の中で海外への救援要請は出さず、自らの能力で対応すると決めていた。日本政府も同様に、国際的な支援を要請しない方針だった。しかし今回の震災では、国際的な連帯感からドナーらが迅速に日本国民の支援に立ち上がることが予測された。日本政府は法的理由により寄付金を受け取れないため、日赤は外務省との間で自発的寄付金の受け皿となることで合意した。これは、世界中にある日本の在外公館を通して広く周知され、寄付金が日赤に流入し始めた。同時に、連盟も、日本に向けた寄付金の受け皿となる口座を一時的に開設し、集められた寄付金は日赤の口座へ送金された。

このように、支援要請がなかったにもかかわらず、各国の赤十字社、赤新月社 100 社や DG ECHO その他の組織が合計約 597 億円（7 億 3700 万米ドル）もの救援金を提供し、日本とその被災者に連帯を表明した。そのうえ、クウェート政府は 405 億円（5 億米ドル）を寄付した。また、日赤は国内でも募金活動を広く展開し、日本国民の惜しみない支援により、3200 億円（40 億米ドル）を超える義援金が日赤に寄せられた。（この中には在外公館の日本大使館や在京の各国大使館等から寄せられた約 220 億円の義援金も含まれる）資金面で今回の震災は、赤十字･赤新月運動にとって過去最大の 1 国に対する災害救援となった。姉妹社から寄せられた資金の大半は、使途の指定がほとんどないか、まったくない状態で日赤に渡された。また救援・復興活動の計画は、ドナーに提示し、協議の上で立案された。日赤はこれに

[8] 出典: 復興庁の『2nd anniversary report』（ http://www.reconstruction.go.jp/english/topics/2013/03/2nd-anniversary-report.html ）より。
[9] ここで言う「運動」は、ICRC、連盟、各国赤十字・赤新月社運動を指す。

関し、適切な説明責任システムの必要性を理解し、導入に取り組んだ。日赤が受け取った金額がこのような巨額に上ったため、2011 年 5 月には、海外から寄せられた資金を、政府が費用をおおむね負担していた当面の救援活動が終わりに近づいた時点で、復興活動に使用することで合意した。

2. 評価

評価の背景

日本では、地震や津波、産業事故といった人道上重大な影響を与える大規模災害のリスクがきわめて高い。2011 年の三重災害で発生したような状況は、日本の他の地域でも発生する可能性があり、対策をとっておくことが喫緊の課題である。この観点から日赤は、組織的学習の重要性を認識し、すでに今回の震災対応に関するさまざまな評価を実施している。2011 年 9 月には、それまでの救援活動を評価する必要性を認識し、日赤の資金により第三者評価を実施して、オーストラリア、ニュージーランド、スウェーデンの各赤十字社も交えて活動を振り返り、異なる方法や、追加の取り組みをしていれば何ができたかについて見直しを行った。J. Talbot が中心となり作成したこの評価報告書（以下「2012 年 Talbot 報告」とする）[10] では、日赤と連盟に対して一連の提言が行われた。それと並行して、日赤は東京に本社のある日本総合研究所（以下、「日本総研」とする）に救援・復興活動に関する「第三者評価」を依頼した。上述の報告書はこの評価においても参考にされたが、その評価活動は現在も続いている。

日赤が使用した資金の大半が2013年初めまでに支出、もしくは事業指定されていたため、日赤と連盟は世界からの救援金に対する説明責任を果たしたいという思いから、第三者評価を行うことを共同で決定した。また、高所得国での災害復興･復旧について定めた連盟の既存およびドラフト段階の政策やガイダンスの妥当性を検証する上でも、本評価は日赤や連盟の役に立つだろう。

評価の付託事項として指示書にあるとおり、この評価の主な目的は日赤、連盟、各国赤十字社など、このプログラムに資金や専門性の面で寄与した諸団体に対して、2011 年 3 月から 2013 年 3 月までの期間に行われた復興[11]および復旧[12]支援活動に焦点を当てた独立した外部評価を提供することにある。この期間中、日赤は受け取った資金全体の 70%を支出し、さらに 18%は完成までになお数年を要する恒久的構造物の建設に支出することが決まっていた。この評価はプロジェクト報告書に代わるものではなく、日赤はドナーとの合意に従って今後も報告を継続し、すべての資金を支出した段階で、最終的な報告書と財務報告書を提供する。ただしすべてのプロジェクトが完了するには数年という時間を要することから、日赤と連盟は、確実に説明責任を果たすため、またすべてのステークホルダーの組織的学習に役立てるため、現時点で評価を実施する必要があると判断した。

期待される結果

当初 2 年間の復興活動の評価は、次の 2 つの相互に関連する分野に分けて報告する。

- **日赤の教訓**－将来の国内活動のため、また調整や動員システムのため
- **各国赤十字社も含め、連盟全体としての教訓**－特に高所得国を対象とするが、それに限定されない、大規模災害後の支援活動に向けた国際支援の動員のため

[10] 『Preparing for and Responding to Large Scale Disasters in High Income Countries（高所得国における大規模災害への備えと対応）』。2011 年 9 月評価報告、2012 年 2 月発表。
[11] 災害対応における「復興」とは、住民の生活が将来の災害に対してより回復力を高めた状態で正常に復するまでのプロセスを指すものとする。
[12] 「再建」とは、交通機関、ライフライン、公共の建築物や住宅などの財産の修繕、再建などの活動を指し、改築もこの中に含まれる。

本評価は、自発的に本プログラムに貢献した幅広いドナーらに対する日赤の説明責任の一環として、ひとつの報告手段の役割をも果たすものである。また本評価では、日赤自身および日赤が支援するコミュニティの復興力を一層高めるための、日赤の組織的特性と対外的使命の相互作用を検証する。本評価は、日赤がコミュニティとの関係や災害対応能力の向上を図る上で、いずれのレベルにおいても組織構造やシステムを強化しようとする際にも参考としうるものである。また日赤の実施した各プロジェクトが、どの程度被災地の回復力を向上させたかについて、その影響を中心に、受益者の視点に着目して言及する。特定の社会的・心理的・身体的脆弱性を持つ高齢者の多い集団の特別なニーズにも触れる。

日赤、連盟など、震災後の復興・復旧対応に携わった関係者が得た教訓は、赤十字・赤新月運動の内外にすでに備わっている幅広い経験やメカニズムに、貴重かつ妥当な情報をもたらし[13]、事務局や各国赤十字社が将来同様の規模の災害に直面した際の対応能力を強化するのに役立つだろう。

評価チームはまた、プログラムにかかった間接費が適切かどうか、またすべての関係するステークホルダーが公平に負担したかどうかを検証するにあたり、プログラムに直接関連した支援コストの分担の問題も取り上げている。見直し作業では、連盟の直接的・間接的支援費用を日赤がどの程度負担したかに着目している。評価チームはまた、アピールが発せられなかった災害において、連盟が負担した費用をどのような形でカバーするかの問題についても検討している。

評価手法

この評価は、『連盟の評価の枠組み』[14]のガイドラインに従い、特に評価の計画、管理、実行、利用の基準を規定しているプロセスに注目して行われた。

チームは情報を集め、分析を行い、2 次データレビュー、主要情報提供者への聞き取り調査、フォーカスグループ、各国赤十字社と連携したオンライン調査、被災県・市町村の現地視察、観察などのさまざまな手法を用いて評価した。2013 年 4 月の報告書原案提出後、日赤と連盟は意見および提言を英語文書および日本語訳にまとめて提示し、評価チームはこれを 2013 年 8 月まで徹底した見直しプロセスを通じて検討した。本報告書はその起草作業とその後の評価者・調査委託者間の意見交換の結果である。

評価チームの作業は、日赤の技術・管理支援スタッフが、必要に応じて通訳、翻訳支援、現地視察および聞き取り調査、情報収集の手配などを行って支援した。日赤および連盟の駐日代表、ゾーン事務所、地域事務所からも、適宜、支援を受けた。

評価チーム

評価チームは、今回のプログラムに実質的関与のない 5 人の独立コンサルタントで構成されている。全員がこれまでに各国赤十字社や連盟とのつながりを通して赤十字・赤新月運動の経験を備えている。メンバーは、チームリーダーのメルセデス・バベ、（以下アルファベット順に）ジョン・ホレケンス、鏡俊一、マーガレット・スタンスベリー、栃林直子の 5 人である。

チームは 2013 年 2 月 4 日に東京に集まり、同年 3 月 15 日まで現地で共同作業をした。2013 年 7 月には、チームリーダーと日本人メンバーの 1 人が 3 週間の任務で上京し、日赤

[13] 『The Road to Resilience, Bridging Relief and Development for a More Sustainable Future（回復への道のり、救援からより持続可能な未来に向けた開発への橋渡し）』、2012 年 6 月。
[14] 『IFRC Framework for Evaluation（連盟評価の枠組み）』、連盟事務局計画・評価部（PED）、2011 年 2 月。

および連盟の代表と 4 月に提示された報告書原案について話し合い、新しい要素やデータを検討し、フィードバックされた意見について協議をした。報告書は、ほかの 2 人のメンバーの遠隔地からの協力も受けながら 8 月末までにまとめられた（残る 1 人は 5 月以降メンバーではなくなった）。チームは、日赤国際部主幹と連盟の駐日代表の直轄であった。

制約事項

評価チームは、評価の計画と実行において次の制約事項があったことを認める。

- 時間的制約：評価期間は妥当であり、チームはこの期間に見合った調査対象分野を定め、評価計画を立案するよう努力した。今回の震災はきわめて大規模であったため、その影響は甚大で複雑である。チームは、3つの災害が重なった今回の震災の範囲と規模をできる限り把握しようと最善を尽くした。

- 文化と言葉の違い：文化と言葉の違いによる制約には、おおむねチームの2人の日本人専門家によって対応できた。この2人は、日赤とは既知の関係であり、信頼も得ていた。また、チームには、救援活動や紛争地での活動、復興活動に幅広い国際経験を持つメンバーや、これらの事業の運営に幅広い専門知識を持つメンバーもいた。ともあれ、翻訳や通訳には時間がかかり、日本人以外のメンバーが見落としそうになったポイントは、おおむね日本人メンバーが注釈を与えた。

- 調査範囲：日赤と連盟は参加型プロセスを通して評価の目的と主な質問をまとめた。範囲は多岐にわたった。評価チームは、非常に多くの検討や初期インタビュー、データの一部見直しを行った後、調査領域をほぼ原案通りとした（ただし、アプローチの論理性を高めるため一部を再編）着手報告書を作成した。チームは調査範囲が極めて広いものの、各問題に最善を尽くして対処することで合意した。

- 評価の偏り：いかなる評価者も、評価における偏りをまったくなくすことは不可能である。しかし偏りを自覚することで、その影響を最小限に抑えることができる。今回の評価チームは、多様な環境における幅広い国際的救援･復興･開発活動の経験を備えており、その多くが赤十字・赤新月に関するものである。この事実は、日赤の救援活動やコミュニティ・ベースの復興活動に対し、ある過大な期待を抱かせた可能性がある。

- データの制約：評価チームは、膨大なデータにアクセスすることができた。しかしその多くが日本語によるものだった。チームの日本人メンバーが主要な文書を分析し、しばしば翻訳したものの、重要なデータの多くが英語ではないという理由で対象から外されるか、一部のみが翻訳されるにとどまった。

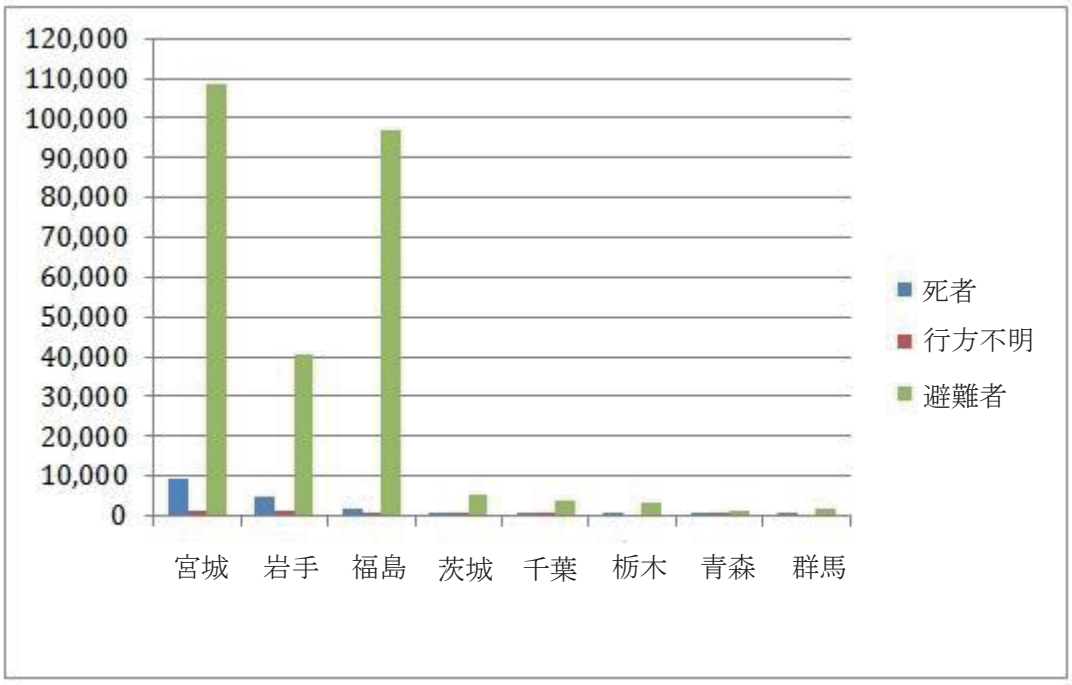
- 評価能力：チームのメンバーはそれぞれ国際経験が豊富で、日本での活動経験も複数あった。専門領域は、赤十字･赤新月活動の指導、国内および国際社会福祉プログラムの作成、復興、災害管理、リスク低減、心理社会的プログラムの作成、コミュニケーションなど多岐にわたっていた。ただし、過去15年間に60件以上評価に携わり、これらを実施、立案、管理、指導した評価専門家と認められるメンバーは1人しかいなかった。チームは評価手法や偏りの排除、有効性の確保、その他作業の妥当性を確保する方法について協議した。これらの努力とチームの多様性や豊富な経験により、評価能力への悪影響は限定的であった。

3. 日赤の対応の流れ：救援と復興

災害に対する日本政府の対策と管理

日本政府は、内閣府（内閣総理大臣直轄）を中心とした包括的な災害管理システム、および災害対策基本法にもとづく法律的な枠組みを備えている。このシステムのもとで、災害管理責任を次のように地方に分散させている。国家レベルでは、総理大臣を議長とし、内閣府特命担当大臣（防災担当）と閣僚全員、および日赤その他の指定公共機関の長をメンバーとする中央防災会議が防災基本計画を策定する。この防災基本計画に基づき、各都道府県・市町村レベルで地域防災計画が作成される。今回のような大規模災害が発生すると、総理大臣を本部長とする緊急災害対策本部が設置され、この本部が防災基本計画の実施を担当し、全国レベルで緊急救援活動を調整する。都道府県レベルでは知事が防災業務の実施と調整を担当し、市町村レベルでは自治体長がこれらの機能を実行する主な責任を負う。

図 1：震災の人的被害



［出典：警察庁 2013 年 3 月、および復興庁 2013 年 3 月］

今回の震災では、県内に被災した市町村が少なくともひとつあった8県（後に10都県に拡大）に災害救助法が適用された。岩手県、宮城県、福島県では、全ての市町村が被災したと認定された。同法のもとでは、被災者はシェルター（避難場所）、食料・衣類などを含む救援物資、および医療などのサービスを始めとする援助を受けることできる。

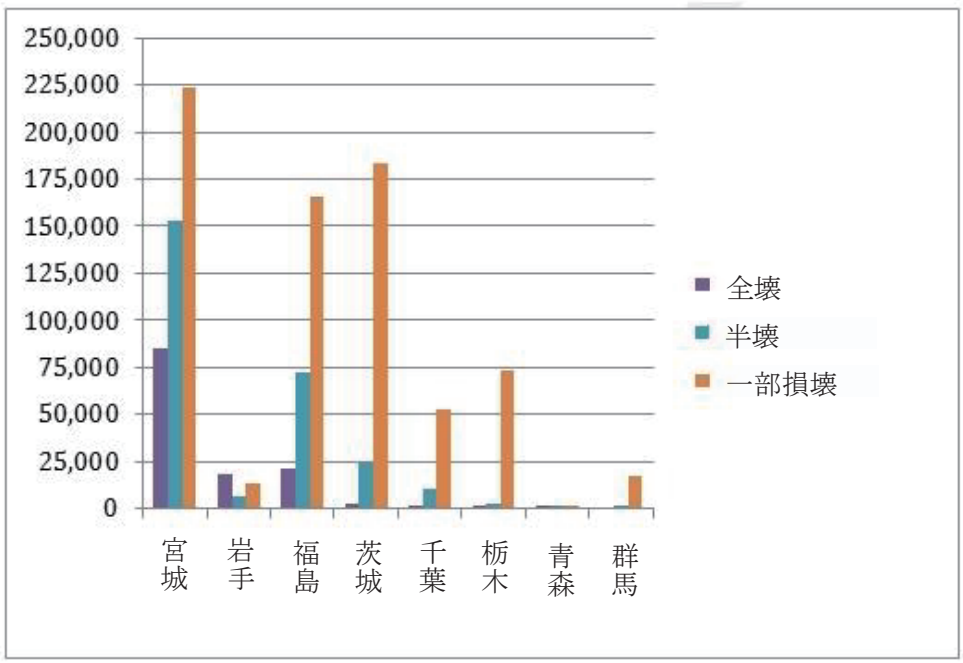
また岩手、宮城、福島を始めとする7県には、被災者生活再建支援法が適用された。同法のもとでは、被災者は市町村を通して壊れた家屋の修理や生活必需品の購入のための資金を受ける。

日赤の役割はこの法的枠組みと日本の災害管理システムの中で規定されており、将来予測される地震関連災害のすべてに対し、災害対応計画が策定されている。

災害救助法が適用されたのは10都県だったが、少なくともひとつの市町村が（死者、行方不明者、家屋倒壊が発生して）被災したのは15都道県に上り、これらは現金の配分を受ける

権利があった。中央に、厚生労働省を事務局として、専門家、被災都道府県の代表、それに日赤などの義援金受入団体の代表で構成された義援金配分割合決定委員会が設立された。

図 2：家屋の損壊



［出典：警察庁 2013 年 3 月］

2012 年 2 月、日本政府は地方自治体の復興プロジェクトを支援することで復興政策および措置を促進･調整するため、復興庁を設立し、青森、岩手、宮城、福島、茨城の被災 5 県に現地復興局または事務所を開設した。 日赤はその復興支援活動について定期的に政府に報告を行ってきたが、それ以外に、今日まで復興庁を始めとする政府との間で実質的なやりとりはない。

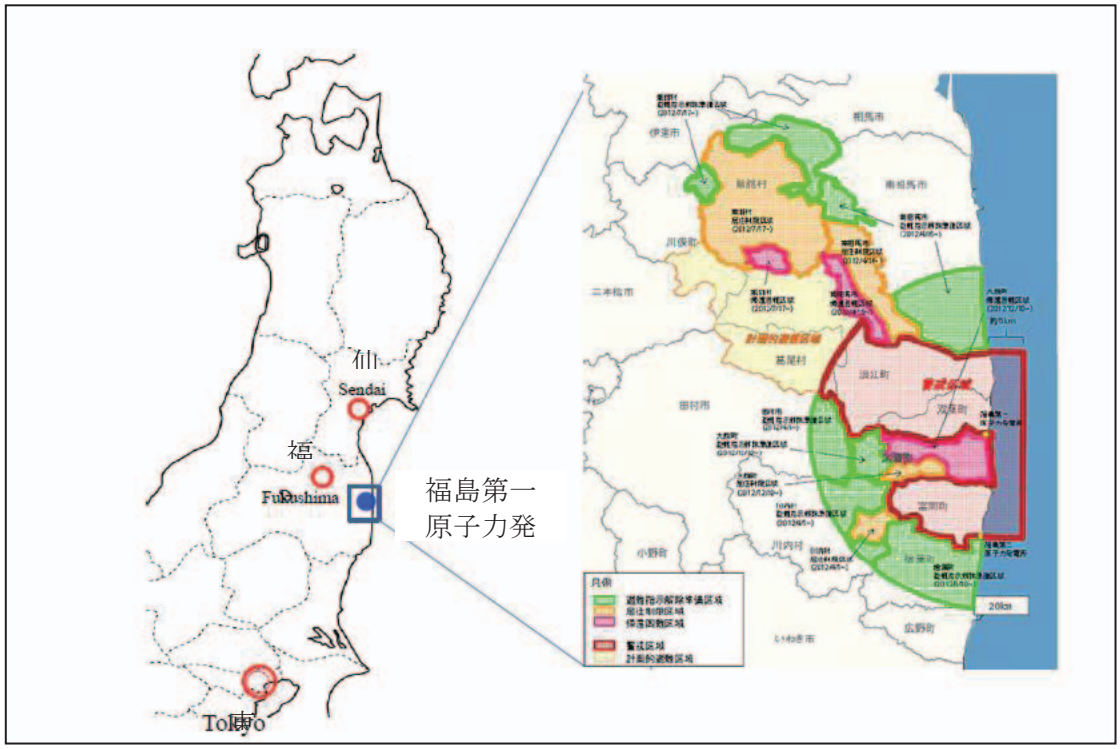
避難の状況

すべての都道府県は、移住してきた避難者に登録を要請している。登録は毎月更新され、復興庁に報告される。復興庁は、都道府県から移住･登録の報告があった避難者の人数のみを公表している。都道府県が毎年行う人口統計調査では、避難者の人数に関するデータは特に示されない。

日赤の対応と活動：救援と復興

2011年3月11日に日本を襲ったマグニチュード9.0の地震は、東北地方の太平洋沿岸沖130kmの海底を震源として、震源域は南北450km、東西200kmに広がっていた。この地震は観測史上、世界第4位の規模であり、日本にとっては最大のものだった。その結果、巨大な津波が発生し、その波の高さは、高いところでは東北地方の海岸線一帯を飲み込む38mの高さに達した。全壊した家屋は128,801戸、半壊した家屋も269,659戸と記録された。この地震と津波の直後には、福島第一原子力発電所も電源を喪失して事故を起こし、3基の原子炉が激しく損傷し、住民は避難を余儀なくされた。2013年3月現在の統計では、地震または津波による家屋の損壊または原発事故のため、313,000人が避難生活を強いられている。

図 3：福島の現状

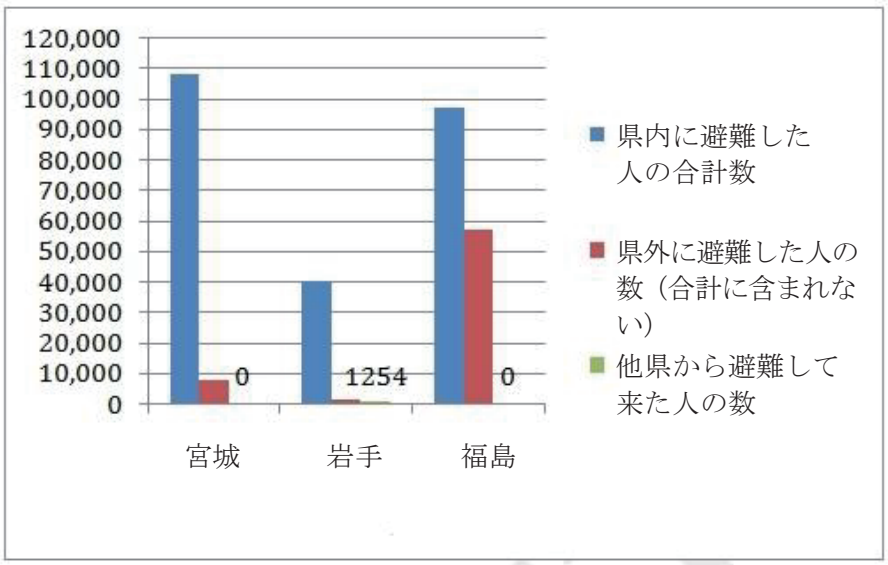


［出典：復興庁 2013 年 3 月］

災害救助法によると、日赤には災害時に国や都道府県と協力する義務がある。地震後の救援活動では、厚生労働大臣と日赤の社長が署名した協定に基づき、日赤は救援チームを通して医療と救援を提供した。

発災後24時間以内に、日赤は被災県へ55の医療チームを派遣し、5時間以内に活動拠点を立ち上げた。最初の医療チームの出発に続き、92ヵ所の日赤病院のネットワークもすみやかに救援活動の体制を整え、被災地に医療チームを派遣した。災害時に被災地の支部に効果的な協力や支援の手を差し伸べられるように、日赤が事前に準備していたシステムも発動された。数多くの日赤支部が岩手の支援を指示され、一部は宮城へ行き、すべての支部が福島を支援した。合わせて全国および海外のさまざまな機関から派遣された2,700の医療チームのうち900以上が日赤から派遣されており、それぞれが1名の医師と3名の看護師/助産師、および2名の管理スタッフで構成され、全員がPSP（心理社会的プログラム）の訓練を受けていた。

図 4：被害の大きかった県からの避難者



［出典：復興庁 2013 年 3 月］

さらに、日赤は心理社会的支援の提供、災害対応ボランティアの動員、義援金の受け付けも行った。内閣総理大臣を長とする中央防災会議の一員として、また、他の諸団体と協力し、日赤は国の全体的な災害管理の一翼を担った。

日赤が特に力を入れたのが、宮城県でも特に被害の大きかった地域のひとつ、石巻市での活動だった。石巻市では、死者約4,000人を数え、大半の医療施設が津波で流された。そのため石巻赤十字病院は、医療を提供できる市内唯一の施設として残された。石巻赤十字病院は、人口22万人のこの地域の医療を全て担う拠点となった。大学や地方自治体、DMAT、自衛隊から派遣された医療チームや日赤のネットワークを通して派遣されてきた医療チームを、石巻赤十字病院所属の災害医療コーディネーターが統括した。

連盟も北京の地域事務所長をリーダーとする姉妹社職員で構成されたハイレベルな支援/連絡派遣団を迅速に現場へ出動させた。この派遣団はさまざまな提言を行って日赤チームを補助し、支援した。連盟の事務局も災害前に締結されていた協定に基づいてメディア対応の分野で支援を提供し、日赤が連盟の報告・評価の標準的枠組みに従ってドナーに対する説明責任を果たすのを手伝った。

被災地全域にわたり多くのチームが活動したが、すべての地域が石巻と同じ方法で調整されていたわけではない。最初の2ヵ月間は、自衛隊、NGOのほか、23ヵ国の緊急救助隊や医療チームが、FAO、IAEA、IOM、UN/OCHA、WFPの国際機関のメンバー（海外赴任中の日本人職員がこの震災対応で日本に派遣された例を含む）とともに現場に展開していた。

国際的な支援が日本に届きだすと、寄付金の額がかなりの額に上ったため、海外からの救援金を日本が国としてどう受け取るべきかという議論が行われた。日本政府は法律上寄付金を受け取ることができないため、日赤が海外からの救援金の窓口になることが決定された。外務省は世界中の日本大使館や在外公館に対して、大使館や在外公館に託された救援金はすべて日赤に送るように通知した。だが、日赤はロジスティクスと説明責任を理由に、災害対応計画に従って現物寄付は受け取らないという慎重な態度を取ったため、これについては政府の手に委ねられた。そのため外務省は、膨大な作業に数ヵ月を要することとなった。日赤は適切に災害対応計画を遵守した。

日赤は、国際アピールを出していなかったにもかかわらず、各国赤十字社を通して国際コ

ミュニティからの支援金が徐々に増えて300億円（3億7000万米ドル）に達したのを受け、直ちに復興活動を開始した。2011年4月には、海外からの救援金を使うプロジェクトを管理する復興タスクフォースが立ち上げられた。このタスクフォース[15]は日赤本社各部の職員で構成され、「復興チーム」となり、最終的には20人のメンバーとなった。このチームは3年間の期間限定で2014年3月まで運営される予定になっている。

県の担当者との協議に従い、日赤は優先的支援策として仮設住宅への入居を開始した避難者への家電製品の配布を決定し、発災4週間後からは家電6点セット（冷蔵庫、洗濯機、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポット）の配布を開始した。日赤は4月末までに復興活動の事業計画を立案し、2011年5月9日に東京で行われた姉妹社との会議で発表した。復興プログラムに明記された目的は、被災者の苦痛を軽減し、生活再建を支援すること、また日赤の災害対応能力を強化することだった。

復興プロジェクトは、最も被害の大きかった岩手、宮城、福島の3県に集中した。日赤にとって復興プロジェクトは新たな活動分野であり、プロジェクトを特定するため、さまざまな方法が用いられた。日赤の復興支援の目標は、国では対応が困難なニーズに対応することだった。多くのニーズの特定は日赤が行った。一部のプロジェクトは県および市町村が特定し、日赤にその資金提供を申請した。

2度目の姉妹社との会議は2011年10月に行われ、このときまでには海外から寄せられた救援金の額は563億円（6億9500万米ドル）に膨らみ、前回会議時のほぼ2倍に達していた。この資金の増加により日赤は活動を拡大することができた。特に家電6点セット配布プロジェクトでは、家電製品を受け取る世帯の数が当初予想の70,000世帯から2013年3月には133,183世帯に増加した。これは避難者への支援を認める基準が緩和され、仮設住宅や賃貸アパートなどの一時的居住施設で避難生活していれば、被災地だけにとどまらず、どこへ移住しても提供を受けられるようになったためである。

2012年5月に開催された3度目の姉妹社との会議では、2012年Talbot報告のことが議論され、参加者の間からこの作業および日赤の支援活動に対して感謝の意が表明された。この会議と関連して、連盟事務局や関心のある各国赤十字社が参加して「原子力災害対策にかかる赤十字会議」が開催され、この問題に前向きに取り組んでいくことが合意された。

復興活動が2年経過するまでに、日赤の海外救援金の予算配分はほぼ終了した。しかし日赤本社の復興チームは予定の3年間が終了するまでは活動を続けていくことにしている。今日までの結果は、日赤のウェブページ（www.jrc.or.jp/english）の最新情報でご確認いただきたい。

2013 年 7 月に提出された日赤の報告書[16]で見る最初の 2 年間の日本赤十字社の功績

日赤は姉妹社から相当の支援を受け、地震、津波、原子力事故によって生じた災害に迅速かつ包括的に対応した。姉妹社を通して寄せられた海外救援金は総額で 597 億円（7 億 3700 万米ドル）に上り、日赤はその大半を復興活動に使用した。

15 「タスクフォース」はこのグループの管理者を指し、「復興チーム」はそのグループで働くスタッフを指す。
16 本項で使用するデータは日赤の『24 Month Report. Glide no. EQ-2011-000028-JPN. 26 July 2013』に基づく。

国内外での豊富な経験を生かし、日赤は被災者支援のための救援・復興プログラムを作成した。姉妹社からは 2011 年 5 月と 10 月および 2012 年 5 月の会議において、海外救援金を復興活動に使うことへの承認を得た。

救援・復興活動は次の 8 つの支援領域に分類された。

1. 緊急救援
2. 医療インフラと医療ケア
3. 原子力発電所事故の被災者支援
4. 被災者の生活環境の改善
5. 社会福祉支援
6. 子どもの教育支援
7. コミュニティ・ベースの災害対策
8. 日赤の能力強化

どの領域にも数多くのプロジェクトが含まれているが、2011 年 5 月の計画の概要や 10 月に提示されたその後の追加内容から、これらのプロジェクトは以下のように要約することができる。

緊急救援	食料および救援物資の提供。物資の保管・分配の促進に向けた支部への支援。救援物資の補充。避難所や医療チームの展開・活動の改善（これは災害救助法の対象になっていない）。
医療インフラと医療ケア	一時的医療インフラの建設、恒久的一次・二次医療ケアの再建、日赤看護学校の再建の支援。
原子力発電所事故の被災者支援	機械・設備の提供、赤十字原子力災害情報センターの設立、原子力災害対策のための知識の共有。子どもの遊び場の設置（移動式屋内運動場プロジェクト）。
被災者の生活環境の改善	避難者への家電製品の提供。避難所への衛生設備の提供。
社会福祉支援	医療・介護用ベッドの配布。自治体・社会福祉施設用車両の提供。看護チーム派遣による高齢者支援。
子どもの教育支援	学習用品の支給やサマーキャンプによる子どもへの教育支援。スクールバスの提供。教育施設や保育園の建設/再建。
コミュニティ・ベースの災害対策	市町村の災害管理能力を強化する活動。保管施設と発電機、簡易トイレ、パーティション、バッテリーなどの基本的災害用品の提供。
災害対策における日赤の能力強化	通信機器、車両（ドクター車、救急車、指令車）、仮設診療所、救護ステーション用の大型テントなどの対応設備の提供を始め、日赤本社、支部の災害管理能力を強化する活動。

資金配分

救援・復興活動の予算は、姉妹社からの救援金が続々と集まるにつれて膨らんでいった。プログラムの当初予算は総額で 300 億円（3 億 7000 万米ドル）だった。これは、その後数週間から数ヵ月間で倍近くに膨らみ、計画の拡大が必要になった。上記の概要は拡大された計画の内容を表しており、主な変更点は当初より広範囲の受益者グループへのより包括的な家電製品セットの提供だった。

2013 年 3 月現在、日赤はこれらの活動に充てられた資源の 70%を支出している。プログラム領域ごとの支出の内訳は以下のとおりである（単位: 10 億円）。

プログラム領域	予算	支出	執行率	予算配分率
救援・医療インフラ	0.47	0.46	98%	1%
医療インフラ・医療ケア	13.61	7.02	52%	23%
原子力発電所事故の被災者支援	2.33	0.98	42%	4%
被災者の生活環境の改善	29.34	27.73	95%	49%
社会福祉支援	1.96	1.06	54%	3%
子どもの教育支援	3.11	1.83	59%	5%
コミュニティ・ベースの災害対策	1.50	0.01	0.02%	3%
日赤の能力強化	2.00	1.71	86%	3%
その他	5.47	0.91	17%	9%
計	**59.79**	**41.75**	**70%**	**100%**

主な成果

日赤はすべてのプログラム領域で大きな成果を上げた。活動の大半は終了しているが、医療施設の再建、日赤の能力強化、（5 年以上にわたって避難に直面する可能性のある）原子力発電所災害の被災者支援など、いくつかの長期にわたる活動はまだ継続中である。

2013 年 3 月までに日赤が達成することのできた主な成果を下表に示す。最新の数字は定期的に更新されている日赤のウェブサイトや活動報告（Operations Updates）に掲載されている。

プログラム領域	現在までの主な成果
緊急救援	87,455 人の患者を診療 896 の医療救護班を派遣 295 のこころのケアチームを派遣 30,972 の救急キットを配布 132,510 枚の毛布を配布
医療インフラ・医療ケア	437,856 人に肺炎予防接種 8 つの医療施設を建設/再建中 4 台の空気清浄器を配布

原子力発電所事故の被災者支援	106 台の食品放射線測定セットを提供 73 の医療器具を提供 2 台の甲状腺モニターを提供 1 台の全身放射能測定装置を提供 40,890 人が移動式屋内運動場に参加
被災者の生活環境の改善	133,183 セットの家電 6 点セットを提供 339,984 のアメニティキット（夏・冬用）を提供 57,720 セットの医療情報キット（あんしんキット）を提供 38,005 の避難所・コミュニティセンター内の生活用品（家具・家電製品）を提供 1,232 人に居住先訪問（福島）
社会福祉支援	338 台の車両を提供 959 台の介護用ベッドを配布 67 人のスタッフを避難所へ派遣 3 棟の高齢者住宅施設を建設し、さらに 3 棟を建設中
子どもの教育支援	3,451 人がサマーキャンプに参加 5 つの教育施設を建設 4 つの保育園/学童保育施設を建設中
コミュニティ・ベースの災害対策	2013 年 3 月以降に以下のものを配布する計画がまとまる 432 の保管設備および重要品目 62 台の浄水器 89 台の充電式バッテリー
日赤の能力強化	重要な資材の調達と、その使い方をスタッフに訓練する総合的な計画が進行中

日赤と連盟事務局が、イニシアチブをとって、災害後の自らの復興活動に関して第三者評価を求める取り組みを行っていることも注目される。外部の意見を求め、独立した評価チームの助言や提言を検討しようとしている連盟と日赤には、今回の経験を教訓とし、将来の復興に備える能力を強化しようとする姿勢が見られる。

4. 調査とその結果

本報告の中心となる本項に入るに当たり、評価結果に先立ち、復興の範囲を理解できるよう連盟の復興活動の定義を説明する。以下では、最初の半年間の評価（2012 年 Talbot 報告）に対する管理対応計画の進捗状況を概観し、その後、この評価結果に取り入れたドナー側赤十字社の調査結果も紹介する。

復興活動の範囲

連盟の復興計画ガイドラインは、次のように定義している[17]。

初期復興（Early recovery）

人々が災害の直後に日常生活を取り戻すためのプロセスである。救援物資の配布や救援効率の改善、より長期的な復興の基礎作りなどとともに、災害対応の初期の段階における人々への支援提供も含む。初期復興は、人々が長期の復興活動に備えられる体制を作る。

復興（Recovery）

災害対応において、人々が将来の災害に対してより回復力を高めた状態で日常生活を取り戻すためのプロセスを指す。人々が災害後にどこまで復興できるかは、事前の条件および被害に耐えるための資源の堅牢さ、柔軟さによって異なる。そのため復興が比較的迅速に進む場合も、また複数年を要する場合もある。

復興プログラム（Recovery programming）

被災者の直接的な対処・復興・再建努力に基づいて作成される。このプログラムは、救援活動とともに、危機のさなかに置かれた人々への支援を目的として初期の段階で開始され、その後、回復力の向上を目指す中期的なものへと継続されるものである。復興プログラムは、生活基盤の保護・再建や食糧安全保障の強化に密接に関わる活動である。またコミュニティと一般市民の健康管理、一時的な避難所や長期的な住居の提供、被災者の保護とこころのケアなどの幅広い活動もこの範疇に入る。これらの活動は、依存を抑え、衝突を避け、長期のリスク削減目標に合致する方法で進められる。

復旧と再建（Rehabilitation and reconstruction）

財産の修復と再建のための活動を指す。財産とは道路、輸送サービス、電気・ガス・水道の供給、公共施設、市場、住宅といった物的インフラを指す。この活動には、小規模な修復やインフラの回復から大規模な再建活動までが含まれ、個人が行うもの（自身の所有物の修理）も建設業者または地域の技術者が実施するものもある。

回復力（Resilience）

災害や危機的状況に曝され、脆弱な環境の下にいる個人またはコミュニティ、組織、国家が、困難を想定し、その影響を低減したりこれに対処したりしてそれぞれの長期的な展望を損なうことなく困難な状況から回復する能力を指す。

復興に関する事業戦略を立案または更新する際には、主に次のような9つの戦略的課題を考慮すべきである。

1. プログラムを国際赤十字基本原則の枠組みの中で立案・更新する
2. プログラムが回復力を高めるものとなるようにする

[17]『Summary of the IFRC Recovery programming guidance, 2012』（www.ifrc.org）より引用

3. 組織的かつ継続的な評価と分析に基づくものとする
4. 統合的な、またはセクション横断的なプログラムとなるようにする
5. 他分野にまたがる問題を考慮する
6. 送金や市場を支援するプログラムなどの革新的アプローチを活用する
7. 赤十字・赤新月運動内外で強い協力体制を構築する
8. 十分な現実的資源を確保する
9. 各国赤十字・赤新月社の独自の発展を基盤とする、もしくはそれに貢献する

上述のように、チームは 2012 年 Talbot 報告を手がかりとして、管理対応計画（MRP）に基づいて進捗状況を評価した。

2012 年救援評価に関する管理対応計画

評価は組織のパフォーマンスを向上させるためにしばしば実施される。資源の浪費を避けるため、それらには、組織的で筋道の通ったフォローアップが求められる。評価の費用対効果を上げるために最大限の配慮を払わなければならない。「連盟の評価の枠組み」では連盟事務局の評価の目的を主に 4 つ挙げている。すなわち、「困っている人を助けるための業務と使命の改善」、「組織的学習への寄与」、「説明責任と透明性の堅持」、「自らの活動の促進と称賛」である。[18]

評価をこれらの目的に合致させるために一般的に利用されるツールの 1 つが、管理対応計画（MRP）である。MRP は、管理者が評価の結果を受け入れているかどうかを明確にし、提言またはその他の行為を通して評価結果にどのように対応していくかを示すものである。

2012 年 Talbot 報告は日赤、連盟事務局、各国赤十字社、またはそれらの連携によるフォローアップのために 20 の提言をまとめている。今回の評価任務の 1 つは、この 20 の提言に基づき、ステークホルダーの今日までの進捗状況を評価することだった。チームは以下の点を指摘する。

- MRP は日赤、連盟など、組織全体のレベルでしか個々の提言に責任を持つ者を示していなかった。このため、フォローアップが混乱し、責任の所在を明確にすることが難しくなった可能性がある。
- 連盟は、MRP へのフォローアップを全体的に管理する中心的部署を定めていなかった（ただし、活動の性質上、一部はゾーンが、一部はジュネーブ本部が、また一部はグローバルに対応すべきものであることに留意してのことであった）。現在、MRP へのフォローアップの調整はアジア太平洋（A/P）ゾーンが担当している。
- 日赤も、MRP へのフォローアップを全体的に管理する中心的部署を定めていなかった。分野横断的な活動も存在する一方で、多くの活動は（提言の性質に従って）特定の部門に的を絞っている。最初のレビュー期間を終えたところで、更新された MRP では、MRP のフォローアップを担当する災害管理・社会福祉部部長のほか、個々の活動の担当部門が明示された。

[18] 連盟計画・評価部『IFRC Framework for Evaluation』、ジュネーブ、2011 年 2 月: 2-3

フォローアップにおける重要事項

評価チームは多くの領域の進捗状況を調べた。救援期間の評価では、日赤に緊急時対応計画を見直すことが提言された。日赤は直面しうるさまざまなシナリオを想定して計画の更新を続けている。この提言は 10 の要素に分割され、その多くは救護・福祉部がフォローを続けている。

PSP も日赤にとっては分野横断的な提言だった。PSP の手法は、看護部と救護・福祉部が学んだ教訓をもとに、2012 年 6 月に PSP 訓練マニュアルで示されたものも含め、連盟のガイドラインやツールを用いて改訂が行われている。この評価中には、連盟の PSP リファレンスセンターの所長が日赤を訪れ、求めに応じて指導や支援を行った。PSP に対する理解は各部や各支部の間で徐々に深まっている。日赤はまた、プログラムの中でボランティアに、より能動的な役割を期待している。だが、日赤の災害対応はその病院の人的資源に大きく依存している。このため、PSP を行うのは主に看護師と支部のスタッフになり、ボランティアは補佐的な役割を務めることになる。

日赤にとって 3 番目に重要な領域はボランティアの動員と管理である。日赤にもボランティアはいるが、ボランティア活動は核となる業務ではない。聞き取り調査の対象者の多くが、日赤はボランティア組織として、その原点に戻る必要があると語った。すなわち彼らは自分たちの強力な労働力に誇りを持っているが、日本の文化に合ったボランティアシステムを開発するために更なる努力が必要であったし、現在も必要であるということである。当初はボランティアの管理に関する努力も行われていたが、それはまだ戦略の段階（若者の動員方法、企業ボランティアを巻き込むアイディア、支部に対する市町村や県レベルの社会福祉協議会との連携方法の指示など）にとどまっている。この領域では、組織全体のさらなる努力が必要である。

日赤は『Guidelines and Criteria for Disaster Response during Nuclear Emergency（原子力緊急事態時の災害対応のガイドラインと基準）』とそのガイドラインに基づくマニュアルを完成させており、これが ICRC と試験的に計画し、近く始まる予定の NRBC 訓練コースで使用されることになっている。「模範プログラムセンター」や「情報センター」の設立には、大きな努力が払われてきた。日赤は 2013 年 10 月にこのセンターを立ち上げることにしている。

そのほかの日赤によるおもな進捗には以下のようなものがある。

- 国の地震防災訓練、海上保安庁との合同防災訓練への参加
- 災害時における主要小売店・ホテルとの協力合意
- 東京、大阪における物流中継基地の創設（広島、愛知、山形にも予定されている）
- 医療ニーズ調査・調整を専門とする日赤災害医療調整チームの創設
- 防災ボランティア動員の新しいガイドライン（2013 年 3 月に日赤のすべての支部に書面として発行）

最初の評価の提言のほぼ半数は連盟を対象とするものだった。連盟のこれまでの主な進捗は、以下のようなものがある。

- 2012 年初めに連盟は、世界的な復興ガイドラインを更新して配布した。
- 2012 年、連盟は緊急時対応計画の作成ガイドラインの最新版および 5 ヵ国で緊急時対応計画の作成研修に試験使用した研修パッケージを配布した。
- 連盟の A/P ゾーン事務所は、大規模災害における緊急時対応計画の作成を支援するため、2013 年に 14 ヵ国の赤十字社を集めた災害前会議を計画している。2012 年には 10 ヵ国が集まり、そのうち 4 ヵ国はこれを年中行事の一環としている。

- 2012 年 5 月、連盟は各国赤十字社や防災専門家、税関当局など 90 人を対象に地域セミナーを開催し、情報を交換するとともに意識啓発を行い、MRP の提言 2 に貢献した。
- オーストラリア赤十字、日赤および連盟のイニシアチブにより、東日本大震災からの教訓と 2012 年 Talbot 報告に焦点を当てた会議をメルボルンで開催した。参加者には、複数の赤十字社の国内・国際両部門の主要スタッフが含まれていた。会議の内容は、その後に開かれた災害管理ワーキンググループの会議でも取り上げられた。この会議には数多くの赤十字社の国内対応責任者たちが招かれ、一堂に会して、また個別に議論を行った。
- 同じく MRP の提言 2 に貢献するため、連盟は 5 ヵ国の赤十字社とともに IDRL（国際災害対応法）の法的審査を支援している。

この評価を受け、またフォローアップのプロセスを簡略化するために、チームは最初の評価の主だった項目をこの復興評価の MRP とひとつにまとめることを提言する。

ドナー赤十字社の調査

評価の収集データをまとめ、また包括的な情報を日赤と連盟が全体の教訓に活かすため、この評価では、日本の災害を支援したドナー赤十字社の調査も行った。

調査の目的

- 活動中の説明責任への対応を評価する。
- 調整メカニズムに対する満足レベルを評価し、将来の災害のために援助要請がない場合のさまざまな選択肢を検討する。
- 各国赤十字社が講じている災害対策を再検討し、将来の大規模災害を想定した連盟への提言を評価する。
- 連盟事務局と各国赤十字社の将来の災害への備えにとってさらにプラスとなる提言を特定する。

調査方法

- 2011年の東日本大震災に救援金を提供した100の赤十字社すべてを対象として調査を行った。
- 2ヵ国の赤十字社には、複数回電子メールを送ったものの連絡が取れなかった（D=98）。
- 幅広く参加を促すため、調査は英語、フランス語、スペイン語を使用して行った。
- 英語の調査は Survey Monkey で行った。フランス語とスペイン語の調査はハードコピーで行い、あとでその結果をオンラインのデータベースに入れた。

回答率

各赤十字社で 3 人まで回答を認め、最も深く関係した人の意見を聞けるようにした。アンケートに回答したのは 63 人で、赤十字社の数にすると 50 に上った。全体の回答率は 51%（98 社中 50 社）である。

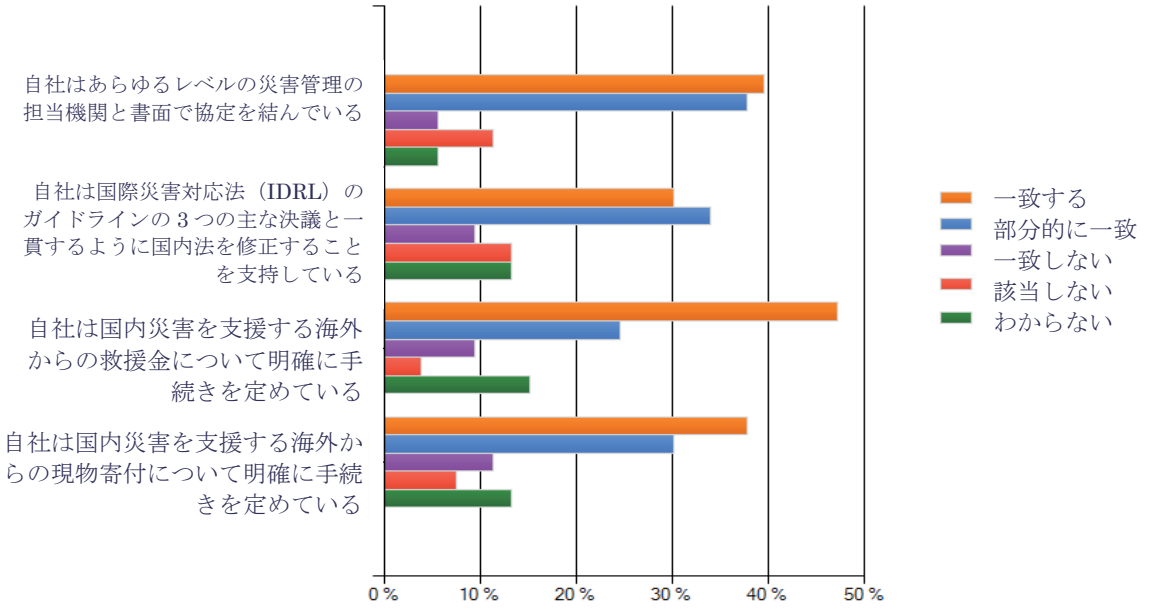
調査に回答した 63 人のうち、53 人がすべての質問に答えた。10 人が途中までしか回答しなかった。すべての質問に答えた人の所属する赤十字社は計 47 社であった。その結果、完全回答率は 48%だった（98 社中 47 社）。すべての質問に回答が付されていた調査だけをデータの分析に使用した（回答が一部のみに留まった調査は分析から除外した）。

おもな調査結果と分析

- 回答者の 72%は 10 年以上赤十字・赤新月社の仕事をしてきた人だった。47%は組織の中で国内外双方の活動に従事しており、所属する組織に精通していると思われる。
- 大半の回答者が地震・津波・原子力事故が重なった日本の震災について、また日赤の対応について詳しく知っていると答えた。
- ドナーの 70%が 2 ページからなる「事業計画」を知っていたが、30%は知らなかった。
- 事業計画を知っていたドナーのほとんどが「満足している（57%）」、または「非常に満足している（24%）」と答え、「一部に満足している」と答えたのはわずか 16%だった。
- 全体として、ドナーは日赤が彼らへの説明責任を果たす上で用いたさまざまな方法に満足していた。
- また大半のドナーは、比較的旧式の情報伝達や情報共有（情報誌の発行、事業活動の現況報告、報道）に満足していたが、Facebook や Twitter、ブログといったソーシャルメディアの情報は見ていないことが多かった。
- 調整メカニズムや説明責任システムについては、大半が現在の援助要請システムをもっと柔軟に運用し、援助要請がない場合を考慮するとともに、連盟が関与するかどうかにかかわらず赤十字・赤新月運動全体が確実に対応できるようにすべきだと答えた。

日赤の対応に関する救援段階の評価では、各国赤十字社がその対策を強化するための教訓がいくつか特定された。調査の結果、回答者の大半が提言（下記グラフ参照）に従って対策を整えたか、あるいはおおむね整えていることが分かった。各設問項目に‘mostly agree（おおむね同意）’とする回答の割合が高かったことは、まだ改善の余地があることを示している。

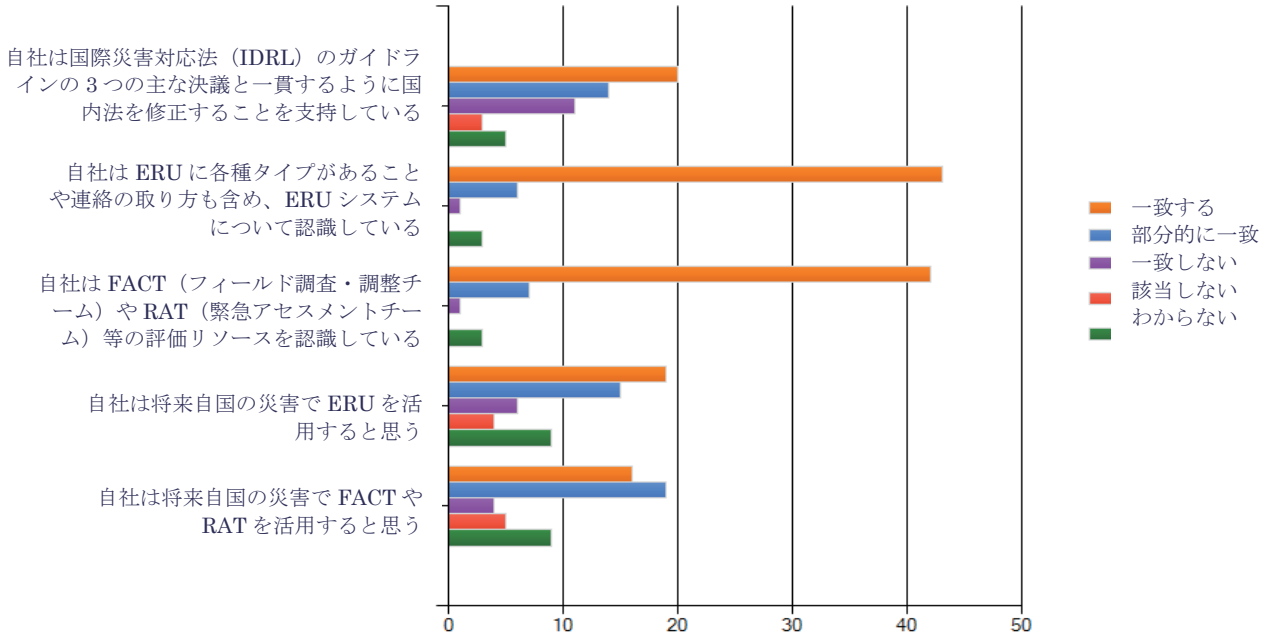
図 5：貴社は貴国における超大型災害への対応をどの程度進めていますか？次の各設問項目に最も当てはまるものをお答え下さい。



回答者は評価や対応を支援するための資源やツールの存在をよく知っていたが、これらを利用しようとする動きは少ない。その上、この認識の高さが緊急時対応計画に十分に反映されていない。自社の緊急時対応計画の中に、赤十字・赤新月運動から得られる資源や支援の活用を規定していると答えたのは38%に過ぎなかった。将来これらのリソース（ERU、FACT、

RAT）を活用すると思うと答えたのはわずかに 30%で、多くがその可能性を部分的に認めただけか、わからないと答えた（下図参照）。

図 6：貴社は貴国における大規模災害で、赤十字・赤新月運動と協力する準備をどの程度進めていますか？
次の各設問項目に最も当てはまるものをお答え下さい。



調整については、大多数（66%）の回答者がリソース援助の要請がない場合にも対応できるよう支援要請システムを変更すべきだと答え、24%が新しいシステムが必要だと答えた。回答者の多くは、ニーズや対応に関してメンバーの包括性と透明性を確保することが重要だと答えた。また、各国赤十字社が自身で基準を満たせるときは、必ずしも連盟が要請をまとめたり発したりする必要はないという意見も出された。多くの回答者からは、連盟の関与がなくとも柔軟で一貫性のある支援要請システムを適用すべきだというコメントが寄せられた。おそらく、事務局の役割は、計画や要請が必要な場合に、その包括性や一貫性を確保することなのだろう。

「援助要請と報告システムはしばしば狭義に考えられすぎる傾向があり、通常は連盟の活動だけに集中している。2004 年のインド洋津波や 2010 年のハイチ地震のときのように『全連盟規模の』報告システムを利用すべきである」（調査回答者）

またこの調査では、救援金を迅速に活用するための方針と実例についても質問した。多くの災害、とりわけ 2004 年のインド洋津波や 2010 年のハイチ地震のように世界の注目を集めた災害では、迅速な資金の支出を求める圧力が見受けられ、また現に圧力がかかることも多かったと記録されている。日赤のリーダーらも過去に経験した各国赤十字社や日本のメディア・一般市民からの圧力を踏まえ、また一部ではドナー赤十字社の日赤への期待を認識し、迅速に資金を活用するよう指令した。これに関して 53%の回答者が「震災後にどの程度迅速に救援金を活用すべきかについての要望はない」と答えたが、38%は「要望がある」と答えた。

「大規模災害の救援・復興活動に比較的長い時間（例えば3～5年）を費やしても貴国の一般市民には許容されると思うか？」と訊ねると、57%は「特定の事例ではおそらく許容される」と答え、25%は「許容されない」と答えた。多くの回答で、赤十字社への悪影響を避けるために、ニーズとその対応に関する明確で透明性の高い情報伝達が必要との指摘があった。これは特に大規模災害では重要であり、また受け取る資金の額にもよるとの意見が多かった。少なくともひとりの回答者が「時間は基準のひとつに過ぎず、他にも災害の状況や種類などを考慮する必要がある。先進国であれば復興は早いかもしれないが、原子力災害は長期の影響が考えられるため、支援も長期間にわたって必要と思われる」と答えた。

最後に、日本の震災からいかに大きな影響を受けたかについて、多くの回答者が述べている。これを機に、自らの大規模災害への対策を再検討する必要に迫られたとの回答が多かった。

> 「日赤の震災での経験から、当社は国家規模の大災害において緊急対応や災害対策、意思決定の構造、タスクフォース、ボランティア確保、政府との役割分担の合意などの点で深刻な「準備不足」があることに気付いた。私の所属する部の作業グループは、この分野を見直し、具体的提案を行うことになっている。一方で同じく日本の例から、わが国の政府は国際赤十字・赤新月運動における調整役としての当社の役割を認識した。現在当社は、緊急事態の発生時に特定の任務を与えられる団体のひとつとして政府の名簿に名を連ねている」（各国赤十字社の回答者）

本評価の調査範囲

日赤は、東北地域の大規模災害を想定した災害対応計画を作成していなかった。そのため、震災が発生した2011年3月11日、日赤は東海地域（東京の西側の本州太平洋沿岸を中部地方と呼び、これに属する地域のひとつ）のために用意された対応計画を使用した。この計画は、日赤が一般に用い、他の災害対応計画でも利用している基本的形式に従ったものであり、日赤の緊急対応の基礎となった。この計画はその後改訂され、とりわけ2012年Talbot報告の救援プログラムに関する提言が参考にされた。

救援活動に従事する中、日赤は破壊の程度と厳しい物理的制約に配慮して、復興プログラムの整備を急いだ。復興に関わるというこの決断は、被災地の人々の大規模な避難と混乱が極まっていた状況の中で行われた。地震直後の1週間に避難所で暮らした人は約387,000人に上った[19]。親類の家や受け入れ家庭に避難していた人たちもいた。避難者の多くはトラウマや不安やストレスに苛まれていた。福島第一原子力発電所はまだ安定しておらず、不安を誘う一因になっており、国や県の提供するサービスも限定され、市町村も十分に機能していなかった。それでも前へ進み、被災地域の生活が壊滅した中で、人々が一定レベルの日常生活に戻れるような手段を提供する必要があるのは明らかであった。

復興期は2011年4月に始まったと考えられる。この時期に日赤復興タスクフォースが招集され、2011年5月9日のパートナーシップ会議には日赤救援・復興プログラム事業計画（附書参照）も発表された。この事業計画はドナー赤十字社の承認を受け、そこに記載されていたプロジェクトは日赤が定期的に更新した。事業計画の2つの目標は次のとおりである。

1) 被災者の苦痛を軽減し、生活再建を支援する
   - 避難所での現在の生活環境を改善する
   - 仮設（プレハブ）住宅その他の一時的居住施設へ避難した人を支援する
   - 社会福祉サービスを回復する
   - 子どもの学習を支援する

[19] 警察庁発表内閣府統計; 2013年3月時点のWebページ www.cao.JR.JP より。

2) 日赤の災害対応力を強化する
   - 避難所、水、食料、保健/衛生、情報伝達

計画は基本的に一連の活動のカテゴリーに分けられ（その一部は救援支援の延長だった）、当初の総額約 300 億円（3 億 7000 万米ドル）は徐々に増加しておよそ 600 億円に達した。

復興事業計画の活動分野
1. 緊急救援
2. 医療インフラ・医療ケア
3. 原子力発電所事故の被災者支援
4. 被災者の生活環境の改善
5. 社会福祉支援
6. 子どもの教育支援
7. コミュニティ・ベースの災害対策
8. 日赤の能力強化

上記の日赤の復興プログラムを評価するに当たり、評価チームは次の 8 項目の調査を特に重視した。

1. 効率と有効性
2. 影響
3. 説明責任
4. 調整
5. 妥当性
6. 支援範囲の適切性
7. 基準と原則
8. 災害対策

4.1 効率と有効性

定義

評価では、とくに復興プログラムの効率と有効性に焦点を当て、活動に関連して、プロセスの面から、日赤の事業計画がどこまで目標を達成したかを検討した。

評価のポイントは以下のとおり。

- 復興および復旧段階で採用された目的の達成、結果の達成、結果達成のためのアプローチのコスト効率と妥当性
- 支援事業の効果的進展に役立った要因および進展を妨げた要因の考察、グッドプラクティス（適正実施）の推進に役立ったメカニズムやツール
- タイムリーかつ効率的で効果的な復興と復旧の支援事業活動に対する、日赤、連盟の構造の適切性
- ボランティアの訓練、準備、動員などを含む、将来の日赤のボランティア活動組織の改善に資する救援、復興、復旧経験の評価
- 復興事業の対応と発展に役立つプロセスおよびシステムの効率と有効性
- 人事と調達を含む日赤と連盟の管理および財務プロセスの、この状況で求められたタイプの緊急対策への適合性

定義：

効率は、インプットの結果として達成された、質的および量的なアウトプットを測定する。一般的に、最も効率的なアプローチが使用されたかどうかを判断するために、アウトプットを達成する代替アプローチとの比較が必要になる。

有効性は、活動がその目的をどの程度達成しているか、またはこれがアウトプットを基盤にして実現することが期待できるかどうかを測定する。有効性の基準には、潜在的に、適時性が含まれる。

概要

日赤は、近年にはこれほどの規模の災害を経験したことがなく、海外からの救援金を受け入れたこともなかった。復興計画では、復興の諸課題に直面したコミュニティの切実なニーズに対処した。直接的なコミュニティ支援に関しては、市町村における日赤支部の組織網が弱いことから、日赤は各支部の協力を得つつ、かつ県や市町村との緊密な調整を得て、復興プログラムを本社が直轄で実施することを選択した。これは有効かつ効率的な判断だったと思われる。

自治体および受益者への聞き取り調査によれば、支援は直接的でタイムリーな方法で提供され、官僚主義的な遅れややっかいな問題も起こらなかった。コミュニティはこの状況下で、必要な支援を、十分な早さで受け取った。ただし、多数の人々が今後も数ヵ月、場合によっては数年にわたり、仮設住宅にとどまらなければならず、その理由は新しい安全な居住地の準備が必要なため、あるいは福島県の場合のように、除染を進めている地域への帰宅許可を待っているためである。

目的の達成

端的に言えば、苦痛を軽減して生活を再建する一方で、日赤の災害対応能力を強化するという、二重の目的をもった復興事業計画は、人々に慣れ親しんだ生活水準の基礎を提供することによって災害発生後の地域社会を正常な状態に戻し、よりよい未来の準備を整えるよう支援する目的を果たすことができた。

日本総研の評価でも強調されていたように、市町村や受益者に対する当チームの聞き取り調査では、日赤の復興支援活動が時間およびコストの面で効率が高く、被災者の基本的かつ当座のニーズにかなっていたことが確認された。これらの活動は事業計画に提示されている「避難センターおよび一時的居住施設の被災者の生活環境を改善する」プログラムに基づいて実施された。

市町村との話し合いでは、東京の日赤本社と直接、または県を通して連携したことで、遅延ばかりか、再建に関する国の面倒な承認手続きも避けられたことが明らかになり、これは効率的だったと思われた。岩手、宮城、福島に日赤タスクフォースの現地代表が派遣されたことも、この日赤本社との直接連絡を円滑にした。ときには、支部がプログラムの現状を十分に知らされていないように感じたことや、本社のタスクフォースとの連絡不足に不満を抱いたこともあった。活動初期の段階から、日赤はこの本社主導のプログラムを、支部がコミュニティとの接点を拡大する機会として利用することができたはずである。話を聞いた人の多くは、日赤に対し定期的に寄付を行っていたが、前例がないため、赤十字が復興のために携わった内容を漠然としか知らなかった。多くの人は日赤から受けたような支援や補助を受けられるとは思っていなかった。日本総研の報告書は、一般市民がもっと日赤からの情報を求めていることを指摘している。日赤にとっては、より積極的に地域社会事業に関与するチャンスが開けているように思われる。

日本総研の調査（アセスメント）は、一部のプロジェクトはプロジェクトの策定、実施スケジュール、県との調整にさらに気を配っていたなら、より効率的に進められたはずだと指摘している。日本総研によれば、家電製品のプロジェクトが特にこれに当たる。また、予防接種プログラムもより早期に実施していれば、さらに効果的だった可能性があることが指摘されている。宮城では、2011 年 3 月に肺炎患者が増加した。東北大学が報告した 5 日間の発生件数は、平均の 10 倍にのぼった。[20] 日赤は 3 県全域で 70 歳以上の高齢者に広く予防接種の支援を実施することに決めたが、開始されたのは 2011 年 11 月になり、完了したのは 2012 年 3 月だった。

日赤による支援活動は一般に地方自治体を実施機関として利用または協力関係を築き、効果をあげた。多くのプロジェクトで日赤は実施に加わらなかったが、そのことはプロジェクトの実施にプラスにもマイナスにも影響しなかったように思われる。

連盟事務局は復興の過程で協力を申し出たが、日赤はさまざまな理由から外からの救援または復興チームを利用せず、自機関の仕事の進め方と組織構造に依拠し、地方自治体を通して、またはこれとともに活動した。

復興の伝達の効率は、日赤と自治体との間に築かれた開かれた経路と、日赤が自治体の協力を得て基本的なニーズを評価し、受益者のコミュニティに遅滞なく復興支援を提供していくスピードにかかっている。日赤は連盟の幅広い知識と経験からより多くの恩恵を受けることができた可能性があり、連盟の国際的な経験から国内の事業に生かせるところがあったものと思われる。だが、日赤が、生存者が大変な困難に直面していたことを考慮し、自組織のオペレーションについて学び、強化することよりも、迅速な支援提供を優先していたことは認めなければならない。

ボランティアに関しては、日赤は地域社会支援の分野では、非常に限られた力しかないことを認識している。被災地へ行ったボランティアは、全国または地域の他の組織によって配置されたか、被災者との連帯感からその時間を進んで割こうと考えた個人だった。社会福祉協議会は、全国レベルから地域社会レベルまでのボランティアを調整する役割を担ってはいるものの、災害という状況下での業務を遂行する体制が整っていなかった。日赤のボランテ

[20] UN OCHA『Japan Earthquake & Tsunami Situation Report（日本の地震&津波状況報告）』No. 16、2011 年 4 月 1 日: 4

ィア体制は、将来の類似の状況で活用するための検討が必要で、社会福祉協議会との連携も追求する必要があるだろう。

事務管理・資金運用面では、担当者が自分の権限、組織の意思決定プロセスや標準的事務処理手順などが明確でなく、人材動員手続きの煩雑さにフラストを感じた局面もあった。支援サービスの日本総研への外部委託は有効で、支援活動の有効性と効率に大きく寄与した。復興活動の多くは日赤が直接担当し、効率的に処理したが、一部のプロジェクトは資金を自治体に移転して実施された。ほとんどの場合は商品またはサービス購入のための単純な資金移動で、この方式は効率的だったように思われる。

国際資金について、通常の業務慣行に従い、日赤はほとんどの購入において競争入札を実施した。競争入札のプロセスは透明性を確保し、コストやスケジュール、品質についてバランスのとれた入札比較や分析が行われば、商品やサービスの効果的引き渡しにつながる。家電 6 点セットの調達と引き渡しについては、日赤は競争入札を行わなかったが、納期を守れるだけの十分な生産能力を持つ企業を選択し、かつ望ましい価格を確保した。話を聞いた複数の職員は、救援金の使用について批判を受けないようにするために、日赤の通常の慣行として、最安の提示価格を受け入れたが、そのために品質の面で妥協を余儀なくされた可能性があったと感じていた。ただし、多くの場合、業者と製品の選択において、納品速度と配布能力を最優先にした。

日赤と連盟事務局との協力関係は良好だった。日赤はこの協力を歓迎し、連盟の駐日代表が日赤本社を拠点とする取り決めもすぐにまとまった。これにより日赤、連盟事務局、その他の赤十字社の間の協力に関する事務手続きが大幅にはかどり、ドナーに対する活動の説明責任を確保するのにも役立った。この取り決めは現在も有効で、コストは救援金で賄われている。連盟事務局はまた、日赤に欠くことの出来ない支援を提供した。テンプレートを統一する協定を締結し、大多数の赤十字社がそれに従ったので、姉妹社間の協力のための事務手続きが円滑化され、また特別な要求のあるドナーに対応するための個別協定も締結した。

主な所見

- 復興活動は効果的で、事業計画は包括的視点に欠けていたにもかかわらず、受益者の変化するニーズに迅速に対応することができた。
- 日赤自身による復興ニーズの評価は､体系的なニーズの評価に基づいていなかったので、十分なものではなかった。だが県や市町村が特定したニーズの確認に協力したことで、有効性が上がった。県や市町村の活用は、復興に携わる上で有効な手段だった。
- 復興支援活動は、受益者のニーズに応えるタイムリーなものであった。
- 復興活動は、当初は一部、地方自治体に資金を移転して実施されたが、後には日赤が直接・効率的に実施した。

4.2 影響

詳細なデータが得られず、時間も制約され、また、話を聞いた多くの人がまだ復興の途上にあると考えている事実から、日赤の復興支援活動の影響を厳密に評価するのは不可能だった。影響を含むいくつかの調査領域については、データの管理に問題があった。8 県の約 43 市町村が大きな影響を受け、その大半は岩手、宮城、福島に集中していた。だが、データが不十分なため、これらの被災者を抱える市町村のどれくらいが日赤の支援を受けたかは不明だった。

チームは以下の方法で影響の評価を試みた。

影響の定義
「影響は、プロジェクトが個人、性別や年齢別のグループ、地域社会、機関に与える、社会的、経済的、技術的、環境的な幅広い効果を見る。影響には、意図したものとしないもの、プラスとマイナス、マクロ（部門）とミクロ（世帯）がある。」（OECD/DAC. 2006:56）

1) 受益者の満足度調査、目的の達成度、意図された、および意図されなかった成果の推量によって、受益者への影響を調査する；サービスへのアクセス向上によって住民にどのような利益があったかを調べて、地域社会への影響を調査する

2) 日赤自らがどれほど変わったかへの考察、または計画、方針、手順の検討によって、どれだけ変化したかを調べて、日赤への影響を調査する

3) 起きた変化に関する自己報告書、および災害によって影響を受けたとされているガイダンスと手順の変化を簡単に調べて、連盟とそのメンバーへの影響を調査する

全体的な調査（アセスメント）

データにかなりの制約があったことを念頭に置いた上で、評価チームは日赤の災害への対応が全体として、受益者やコミュニティおよびメンバーの大半にプラスの影響を及ぼしたと評価した。日赤による復興支援事業は、必要とされるサービスへのアクセスを向上させ、児童および高齢者のために健全なライフスタイルの活動を推進した。日赤はその救援体制と対応能力を拡充しており、復興能力の拡大も期待されている。連盟とそのメンバーの多くは、この日本の災害によって、原子力災害や復興全般への対応方法の問題に取り組むよう促されたことを認めている。

検討：受益者、コミュニティ、赤十字に対する影響

1) 受益者およびコミュニティに対する影響

日赤の支援は、提供したサービスの範囲と規模を考えると、人々の罹患率および死亡率にさえ影響を及ぼすことになると思われる。以下のセクションでは、支援の主要な成果を検討する。

日赤が提供した支援は、医療へのアクセスを向上させた。一部地域では、日赤の支援した病院が近隣で唯一利用可能な病院であった。いくつかの市町村は医療インフラを完全に失ったため、こうした支援の提供は不可欠なものだった。さらに日赤は、最も被害の大きかった 3 県全域で 70 歳以上の高齢者 437,856 名に肺炎球菌ワクチンを提供した。65 歳以上、幼児、肺および心臓疾患の患者では、肺炎罹患率が高い。前述の通り、災害発生から 2 週間のうち

ヘルスケアと医療サービスの利用増加

- 石巻病院（改装とベッド/病床数の増加）、二次医療、臨時夜間救急医療センター – 地域住民 200,867 人を支援.
- 南三陸（臨時病院）– 新しい病院が建設されるまで、地域住民 15,000 人を支援
- 南三陸/志津川、新規の常設病院、地域住民 15,000 人
- 気仙沼市の本吉病院、地域住民 84,785 人
- 女川: 100 床の老人医療施設を含む地域医療センターの復旧、地域住民 7,962 人
- 高齢者の肺炎ワクチン接種（3 県で 437,856 人にワクチン接種）
- 全身放射能測定装置: 福島赤十字病院に 1 台設置、2013 年には他の市町村にさらに 7 台設置予定
- 福島県および宮城県に食品放射能測定器: 68 ヵ所に 109 台を提供
- 宮城県の移動歯科診療で、約 1,000 人の受益者
- 心理社会的支援: 3 県すべてで実施し、一部で継続中、対象市町村の判別は難しいが全体数は少ないと思われる

に肺炎患者数の増大が報告された。肺炎は生命にかかわる疾患であり、地域感染型の肺炎が一般的である。予防接種率は不明で（このワクチンの国別接種率は、WHO の Web サイトでは公表されていなかった[21]）、各県で強制接種の対象となった高齢者数も（過半数という点を除いて）不明だが、日赤が約 50 万人の高齢者にワクチン接種を支援できた事実によって、確実に病気を予防し、生命を救うことができたことは間違いない。

福島では、日赤は 106 台の食品放射能測定装置を提供した。この支援により、自治体は市全域に迅速に検査場所を設置することができた。中央政府が後に追加の装置を提供したことにより、装置は最終的に計 137 台となった。装置がここまで行き届いたことにより、住民も食品の安全性を確信できるようになった。市当局によると、これにより噂の拡散を止めて、行政への信頼を取り戻すことができ、以後は住民も行政の情報をより素直に受け入れ、噂に左右されることが少なくなったという。

復興計画の支出の 50%近くは、家電 6 点セットの購入と配布に充てられた。この支援活動は日赤内外で多くの議論を呼んだ。

日本総研の受益者調査によれば、これらの製品の配布によって非常に高い満足度（90%以上）が得られている。チームが話を聞いた一部の直接的受益者からは、これらの家電製品は生活の再開を助ける基本アイテムであり、非常に感謝しているという声が聞かれた。

日赤は福島赤十字病院に全身放射能測定装置（全身の画像を撮って内部被曝を測定できる高度な装置）を提供し、さらに全県で 6 台を提供する予定がある。自治体は、292,240 人[22]の測定を目標にかかげている（希望者）。2012 年に自治体が測定した人数は 37,181 人で、そのうち 6,204 人を日赤が測定し、全体の約 6 分の 1 に当たる。現在の割合で進めれば、目標を達成するまでにさらに 3 年かかると自治体では予測している。これらの装置の価格は、据置型で 60 万米ドル、可搬式で 100 万米ドルとなっている。これにより実際には対象範囲が過剰なまでに拡大される可能性がある。強い不安を抱いている人でも、福島市まで行けば、日赤病院と私立病院 1 ヵ所、またはもう 1 ヵ所の公立病院で検査を受けることができる。これまで日赤は早期検出を通して人々の安心を広げ、問題の範囲と規模の評価にあたり政府を支援してきた。価格が高いことを考えると、より広い範囲をカバーするために 6 台を追加設置す

正常な暮らしへの復帰

仮設住宅および「みなし」仮設住宅に暮らす133,183世帯が、冷蔵庫、洗濯機、炊飯器、テレビ、電子レンジ、電気ポットの 6 種類の家電製品を受け取った。

[21] http://apps.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/countryprofileresult.cfm?C=jpn
[22] 日本政府、福島市（2013 年 2 月）

ることは、効果的な資源の活用であると断言はできない。だがそれでも、日赤は、住民の不安が強いために、支出は正当であると考えている。

海外からの救援金により、住宅および公共インフラの建設と復旧に支援が提供されている。岩手県では、最も被害が大きかった市町村の１つで、外部資金が公共住宅の建設を支援している。日赤も、放射能の影響で移転を強いられた新しいコミュニティの創出を支援してきた。定住用の住宅も一時的な住宅とともにコミュニティの全体的な福祉に寄与し、親が仕事に復帰する中、家族が一緒に暮らすことを可能にした。

岩手県では、学童保育と保育園の整備によって、子どものいる家庭が地域に残れるようになり、そこに住んで「正常な」暮らしを再開できるようになった。このような支援により、高齢者主体になりつつある町から若い世帯が離れるのを防いできたと思われる。ただしその規模は小さく、対象範囲は不明である。人口の高齢化が進んでいるため、社会福祉センターの支援は重要であり、サービスの改善によって全体的な福祉を向上できると思われる。

日赤は、さまざまなサービスへのアクセス向上を支援してきた。これらの多くは、地方自治体や受益者の要望、およびスタッフとボランティアが調査したニーズに基づいて提供されたものである。交通の便の確保は学校の再開を助けるとともに、住民の学校や職場への往復を助けてきた。

また、役所や社会福祉センターへの交通支援は、自治体が住民への通常のサービス提供を再開するとともに、復興に対する自治体の全体的責任を再確認するのに役立った。その他、たとえばサマーキャンプ、すまいるぱーく、ノルディックウォーキングなどの新規サービスは、放射能被曝への不安から家に閉じこもりがちだった大人も子どもも同様に精神的・肉体的健康を取り戻すのに寄与してきたと思われる。

説明責任の項（次項）で述べるように、日本総研が約 600 人を対象に行ったオンライン調査では、90%を超える人が日赤のサービスに満足、またはとても満足していると答えている。

2)　日赤に対する影響

災害の影響および救援と復興のための日赤の対応に関する調査（アセスメント）は、まだ完全に終わっていない。これにはまだ時間がかかるが、その一方で、日赤は多くの領域で目に見える影響を認めてきた。日赤は新しい設備や訓練および手順を通して本社、支部、病院の災害対策と対応能力が向上していると感じている。今回の災害では、津波で電話網が数日間使用できなかったことから、衛星電話の必要性が明らかになった（日赤は発災前に十分な衛星電話を用意していなかった）。

日赤は原子力災害に対処するためのガイドラインおよび追加能力を開発中である。これは、これまで想定されていなかった役割になる。この災害はしっかりとした広報・情報伝達の重要性をより強く認識させた。日赤の広報チームは、国民が十分に理解していない状況が生まれたり、メディアとの関係性が薄かったことが明らかになるにつれ、自分たちの活動が効果的ではなかったことを認識した。災害以降、広報部の年間予算は 3 倍に増加しており、これは改善の必要性を認識したためと思われる。

日赤は海外からの救援金を処理するために連盟の財務管理・報告システムを学ぶことができ、これにより各国赤十字社は将来、海外から支援を受ける大規模災害に備えて各社独自の財務システムを連盟の標準システムへ連動させることができるようになった。

日赤に対する世間の認知度は上がったと言える。話を聞いた外部ステークホルダーの大半は、日赤が海外で活動している（そのために一般から寄付を募っている）団体であることを知っていた。だが、話を聞いた人の中で日赤が献血や病院以外にも災害時に医療サービスをしていることを知っていた人はわずかしかいなかった。自治体職員でさえ、日赤のことをよく知らなかったことや同社と緊密な関係がなかったことを認めた。

この認知度の高まりは、将来の貢献度の高まりにつながるかもしれないが（災害前には低下傾向にあった）、同時に、期待の高まりにもつながると思われる。

日本赤十字社の災害対策

- 保育園と救急医療トレーニングセンターの再建（石巻市）が 120 名の生徒を支援
- 石巻赤十字病院の災害および救急医療への対応能力向上
- 432 の地域社会を対象とする災害対応倉庫の建設と装備
- 日赤による将来の災害対応のための装置とツール（テント、衛星電話、車両、救急車）

3) 連盟事務局および各国赤十字・赤新月社に対する影響

連盟は災害管理の方針と手順を定期的に見直し、培われていく経験をもとに改訂している。日本の災害はさらなる見直しと改訂の機会をもたらしたが、原子力災害に備えることの重要性も明らかにした。これは連盟とその加盟社の多くに深い影響を与えた。数多くの協議会が開催され、多くの各国赤十字・赤新月社が原子力災害に備えて独自の災害対策を検討しはじめている一方、日本の三重災害に促されるかたちで、2011 年 11 月の連盟総会では各国赤十字・赤新月社が原子力および放射能災害に対する備えを強化することが決議された。このような災害は深刻で長引く影響を及ぼすことになり、各国赤十字社と連盟事務局は、将来の同様の災害に対処できる準備を確保することが必要となる。

日本の地震によって、国内の大災害に対する準備が絶対的に不足していることに気付かされた。現在では作業部会を設置し、危機管理と対応の構造および各国赤十字・赤新月社内での責任に準備を整えている。
(日本の災害に救援金を送ったある赤十字社のメンバーの話)

「救援チームのことは知っていたが、活動していなかった……災害の前には、日赤とはあまり近い関係ではなかった」
（県職員）

この影響は連盟事務局と加盟各社の枠を越え、政府の意識を高めた。この災害により、連盟は独自の緊急時計画の見直しと改訂を行うとともに、大規模災害に備えるために外部パートナーと組んでゾーン全体のフォローアップを始めた。最終的に、日赤のこの災害への対応は、とりわけ各国赤十字社からの海外救援金の受け入れ、連盟事務局への支援要請、国際評価チームの受け入れの面で、連盟の加盟各社に学習と透明性、説明責任の新たな基準を示したことになるだろう。連盟事務局と各国赤十字社には、確実にその基準が満たされ、受益者の尊厳が守られ、赤十字運動とその使命のイメージが高まるようにする責任がある。これは、学習における高い開放性と透明性を維持するたゆまぬ努力を通して初めて可能になる。

主な所見

- 医療施設（病院、診療所）へのアクセスの増大、医療サービス（予防接種、全身放射能測定、PSP、移動歯科診療など）、健康なライフスタイルを促進する活動（仮設および移動式体育館、食品放射能測定器）により、住民の罹患率、さらには死亡率が低下したと思われる。

- 全国各地の 13 万を超える世帯に支援（家電製品）を提供し、受益者が日常生活を取り戻すための一助となった。

- 日赤の活動に対する一般の認知度が上がったことによって、今後の支援や寄付の増加に繋がると同時に、同社に対する期待も高まると考えられる。

- 原子力災害は連盟や多くの加盟社にとって、同種の状況に対する備えと能力の増強を促す警笛となった。今回の教訓は、連盟事務局と各国赤十字社が復興へのアプローチを見直す助けとなったが、今後もそうなると考えられる。

- 自社の復興プログラムについて外部評価を受けることにした日赤の決定は、称賛すべき動きであり、これは同社が組織として学ぼうとする姿勢を強く持っているからだと言うべきである。

4.3 説明責任

赤十字・赤新月社は説明責任の重要性を早くから認識してきた。それは 1994 年の行動規範の中で顕著に示されており、特に第 7 原則「援助活動による受益者が緊急援助の運営に参加できるような方策を立てることが必要である」および第 9 原則「我々は、援助の対象となる人々と、我々に寄付をしていただく人々の双方に対して説明責任を有する」では、様々な関係者に対する説明責任の重要性を繰り返し述べている。

行動規範やスフィアプロジェクトなどの世界的に浸透している多数の憲章に明確に盛り込まれているとはいえ、赤十字・赤新月社を含むグローバルな組織の活動がその基準に適合するようにするためにはなお多くの努力が必要である。過去 10 年間に行われてきた各種レビューや評価（2004 年リスニングプロジェクト、2006 年 NGO 影響イニシアチブ、2007 年人道的説明責任プロジェクト基準）では、グローバルな改善の必要性があることが指摘されており、本評価の付託事項にも盛り込まれた。

説明責任の定義：

ECB Project（緊急時能力開発プロジェクト）：影響を受ける男女および児童が、彼（彼女）らの緊急事態に対する我々の対応の計画・実施・評価において、本当の意味で確実に発言権を持てるようにすること

GAP（政府の説明責任プロジェクト）：組織が意思決定および活動で、関係者のニーズに対応し、かつそのバランスをとるよう取り組むプロセス

The SPHERE project（人道憲章と災害救助に関する最低基準）：組織やプロジェクトが、意思決定、活動の運営および結果への評価や異議で、様々なグループが関与する方法を示すものである

概要

日赤は海外のドナーに対する説明責任を果たすために多大な努力をした。行われた努力はいくつかあるが、一般のドナーや受益者に対する説明責任には、さらに努力を払う余地があっただろう。

本評価では、以下の関係者グループに対する説明責任を分析した。

- ドナー：特に各国赤十字・赤新月社および一般の人々
- 日赤職員およびボランティア
- 受益者

考察

日赤は、震災後に受け取った海外からの寄付に対して全面的に説明責任を果たそうとする決意を持っていた。そして、早くから関係赤十字社と会合を開き、彼らの被災地訪問を手助けし、3 度にわたって大きな会議も開いた。1 回目は 2011 年 5 月の復興事業計画に関する会議、2 回目は同年 10 月の進捗確認会議、そして 3 回目は 2012 年 5 月に開催した、それまでの成果と戦略の変更について協議する会議である。日赤は当初、連盟事務局の支援を受けて報告業務を行っていたが、その後、フルタイムの報告要員を採用して実績に関する良好なコミュニケーションの確保を図った。連盟事務局は財務報告の要求事項についても支援を提供していたが、日赤は後に海外からの救援金の処理に特化した追加の財務システムを運営する職員を指定した。プログラムの更新情報や財務報告は、海外のドナー全員に定期的に送られた。こうしたコミュニケーションは広報部の業務によって補完された。すなわち、クアラルンプールと北京の広報代表が支援を続け、Facebook や Twitter 上に、またプレスリリース、動画、ニュース記事など既存の媒体を通して更新情報を発信した。2011 年代表者会議中に、特別会議が催され、最初の評価（2012 年 Talbot 報告）の結果がすべての赤十字社に提示された。彼らはこのような情報提供の取り組みを評価した。評価のためのアンケートに回答した 47 社のうち 75%以上が事業計画、活動最新報告、速報などの説明責任ツールに「とても満足」または「満足」と答えている。

日赤が海外から多額の支援を受けたことはメディアを通して報じられた。日赤は海外からの寄付総額の 4 分の 3 を受け取った[23]。国内からの支援もかなりの額に上ったが、一般のドナーや受益者に対する説明責任は、努力は行われたものの、課題を残した。一般からの寄付金（義援金[24]）の大半は日赤に集められ、その額は 3200 億円（40 億米ドル）に上った。NHK と中央共同募金会[25] は 400 億円（5 億米ドル）を集めた。日赤も委員を務めている、寄付金の公平な配分比率を決める中央の義援金配分割合決定委員会は 2011 年 4 月に全体的な基準と配分について決定した。だが地方政府は当然のことながら、配分をこれらの基準に沿って検証するのに時間を要した。当時、自治体はまだ物理的に壊滅的な状況であり、彼ら自身も災害で職員を失っていたのである。

国民は、義援金は日赤から直接配布されることになっていて、日赤がそのプロセスを遅らせていると誤解していた。日赤は、自分たちで管理していない分野について情報を発信することに消極的であった。やがて、日赤の義援金窓口には苦情が寄せられ、その状況に対処するためにかなりの時間と配慮を要した。

日赤の優先事項と活動については、ある程度伝えられていたが、国民から苦情が出たことは、広報活動が十分でなかったことを意味していた。日赤は新聞広告を出したが年に 2 回だけで、支部、都道府県、市町村へは、毎月復興活動を選んで紹介するニュースレターを発行した。公式ウェブサイトには、プレスリリースや最新情報も掲載した。これは前向きな努力だったが、この評価に関して話を聞いた人たちからは、頻度が低く、全体的な視点にも欠けているとの声が聞かれた。公共性のある組織である日赤は、日本広告協議会を通して、民間企業がコマーシャルを出す代わりに公共サービスがそのスペースを利用できる震災後の 3 か月間を利用して、その認知度を上げる試みもしたが、組織の規模が大きいため、この手法は使えないことを知らされた。

定期的な活動報告は英語で発行され、日本語では発行されなかった。このため、一部の支部は（復興計画全体に関するレポートではない赤十字ニュースレターの内容以外に）日赤が復興努力を支援するために何をしているのか、全体像を把握することができなかった。公開情報の大半は、寄付の方法に関するもので、資金がどのように使われているかに関する情報ではなかったという声も聞かれた。本評価の中で話を聞いた直接的受益者の数はほんのわずかだったが、彼らは市町村長が（たとえば、家電 6 点セット配布の進捗状況に関する情報を通して）逐次提供する情報により、日赤の活動を知らされていたと語った。

現在は、人道支援団体が提供するあらゆるサービスにおける、受益者への説明責任に関する最低基準として、4 つの基準が頻繁に挙げられている[26]

1) 透明性：アクセス可能でタイムリーな情報を受益者へ提供すること、および受益者が評価できるよう、仕組み、手順、プロセスを開かれたものにすること。

2) 参画：受益者が自らに影響を及ぼす事項に関する意思決定プロセスで積極的な役割を担えるよう、組織が採るプロセス。

[23] 2013 年 3 月 7 日発表の IDCJ のレポートによると、日本は 1630 億円を受け取り、そのうち 1200 億円が日赤、430 億円が「その他」に渡ったとされている。『東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査』2013 年 3 月（International Development Center of Japan／日本名：国際開発センター）。
[24] 義援金: 寄付金
[25] 2013 年 1 月 31 日現在、厚生労働省によると、*義援金*の総額は 364,400,000,000 円だった。日赤組織推進部によると、日赤が受け取っていたのは 323,746,785,465 円だった。
[26] これらの詳細およびその他の説明責任に関する基準は、One World Trust（ワン・ワールド・トラスト）：http://oneworldtrust.org および Humanitarian Accountability Project（人道行動説明責任パートナーシップ）：http://www.hapinternational.org を参照。

3) モニタリングと評価: 組織が受益者の関与を得ながら進捗状況や結果をモニタリングおよび評価し、そこから学んだことを定期的に組織の内部へフィードバックするプロセス。

4) クレームおよびその対応: 受益者が建設的なフィードバックを提供できるプロセス、および組織がそのフィードバックに対して定期的に対応する方法。

近年明確にされた国際基準にはっきりとした認識を持たない状況の中、明らかな例外もあったが、日赤はそれらの基準をかなり満たした。透明性の面では、日赤の活動に関する情報がある程度一般に公開された。参画の面では、一部の自治体がニーズや関心事について受益者の相談に乗った。モニタリングと評価の面では、日本総研に複数の評価事業を委託し、その中には個別の聞き取り調査やフォーカスグループに加え、600 名を対象とするアンケート調査による一般認識調査が含まれる。ただし、否定的なフィードバックがあった場合、日赤がサービスの仕方を大幅に変更できるタイミングであったかどうかは明らかでない。最終的には、日赤が義援金の窓口として設けていたインターネットや電話の窓口が苦情と応答のシステムとして利用されるようになり、日赤職員がそれらのすべてに対応した。

震災後 6 週間以内に、自らが混乱した状況にありながらも、日赤は迅速に復興の事業計画を策定した。この計画は、その後 1 年半ほぼそのまま適用され、変化するニーズが特定された際はその都度プロジェクトの追加が行われた。日赤が主な説明責任ツールとしてとらえていたこの事業計画は、明確な戦略的目標や数値目標、進捗指標、モニタリング計画を含んでいない。このような状況は、当時の困難な状況にあったことを考えると、ごく初期の段階では理解することができたが、最終的には調整されるべきだった。最初の半年が経過したところで、日赤は日本総研から「落ち着いてよく考える」ことと、より深く現状を把握した上で戦略を練ることを勧められた。しかし、現場の日々のニーズに対応する切迫した状況にあったので、タスクフォースにそのようなことをする余裕がなかったと思われる。目的や目標のようなものは、事業計画に列挙された情報のほかに（各国赤十字社との会議用に作成された説明資料などの）いくつかの文書の中に散見される。

海外のドナー赤十字・赤新月は日赤が提供した情報におおむね満足していると述べており、今後もそのようなかたちで国際的連帯を積極的に支援していく意向を示した。だが、同様のことが日本の国民にも言えるとは限らない。義援金や海外からの救援金の使用に関する情報伝達が乏しく、日赤は一般市民の善意を高める機会を逃した可能性がある。

主な所見

- 「要請」を出さなかったにも関わらず、寄付を受け入れたことで、日赤は説明責任を全面的に果たすことを決めた。
- 日赤は、海外のドナーに対して説明責任を果たすべく、多大な努力を払った。
- 日赤は、受益者を含む一般の人々に対する説明責任を十分果たしたとは言えない。「誰に対して何をどのように行っているか」をより一層発信する必要があった。
- 受益者への説明責任（参画、透明性、モニタリングと評価、苦情と対応）の国際基準が、十分に満たされていなかった。
- 当初は大変な状況の中で困難に直面していたことを考え、理解することはできるにしても、主要な説明責任ツール（事業計画）には戦略的目標や数値目標、進捗指標、モニタリング計画がはっきりと示されていなかった。この点は、最終的に後で調整することもできたであろう。

4.4 調整

定義と目的

調整とは、まとまりを持ち効果的な方法で人道支援を提供するために、政策手段を体系的に活用することである。そのような手段には、戦略的計画、データ収集、情報管理、リソースの結集、説明責任の保証、機能的な役割分担の調整、実用的な枠組みに関する当該政治権力者との交渉およびその維持、リーダーシップの発揮が含まれる[27]。

調整とは、人道支援に関わる人々が、合意された共通の目的（つまり影響を受けた人々を保護し、命を救い、通常の生活を取り戻す支援を行うこと）に向け、また利用可能なリソースの効率を確実に最大化させるために、論理的かつ協調した取り組みで協力するプロセスである[28]。

概要

日赤の調整に関する評価は、多様なステークホルダーが関与していたので、入り混じったものであった。全体としては、県や市町村とはしっかりと調整や協議が行われていた。日赤本部と支部との調整は、発災直後は課題に直面したが、2 年目には徐々に円滑化された。NGO や中央政府との調整は、試みは見られたものの、ほとんど行われなかった。日赤は連盟事務局と調整し、姉妹社の要求にはよく対応した。

三重の災害に関わったすべてのアクターの**調整**は、中央政府、公共セクター、国際 NGO、NPO、日赤を含めて、大きな課題として認識された。災害の規模、影響の範囲、県および地方自治体への影響などのすべてが要因となり、協調の乏しさにつながった。

この評価では、以下のレベルの調整を検討した。

1) 日赤内部
2) 日赤と政府（中央、地方）
3) 日赤と NPO／NGO
4) 日赤と地域コミュニティ
5) 日赤と連盟および各国赤十字・赤新月社
6) その他の団体

考察

1) 日赤内部

a) 全体の混乱した状況を考えると、本部レベルにおける調整は、全般的に良好だったように思われた。早期に立ち上げられた復興タスクフォースには、日赤全体から多様なメンバーが選ばれた。その能力を補完するために新しい職員が採用され、各部の職員も加わった。タスクフォースは日赤社長が指揮をとり、定期的に集まって方針が話し合われた。これは組織の意思決定機関の役目を果たした。ただし、調整の重要な部分である情報共有は不十分だったと報告されている。現場スタッフは、上層部とのコミュニケーションが限定的であったと捉えていた。彼らは、組織の階層や意思決定のプロセスをもっと理解していれば、より効率的に動けたであろうと認識している。部門

[27] Reindorp, N., & Wiles, P.『Humanitarian Coordination（人道問題の調整）』ODI, London. 2001: 5。Minear, L., Chelliah, U., Crisp, J., Mackinlay, J. & Weiss, T. (1992)『UN Coordination of the International Humanitarian Response to the Gulf Crisis 1990–1992（1990-1992 湾岸危機への国際人道支援：国連による調整）』（Thomas J. Watson, Institute for International Studies（トーマス J ワトソン国際研究所）: Providence, Rhode Island）Occasional Paper 13

[28] 出典：Interagency Standing Committee（機関間常設委員会）。『Handbook for coordination: Working together in international disaster response（調整ハンドブック：国際的な災害対応における協働）』（2010 年 3 月更新）で引用。

間や権限の境界を越えた情報共有は弱かったように思われる。タスクフォースは、組織の 1 単位としての役目がしだいに縮小しているが、現在も社長や上層部との月例会議が開かれている。

b) 本部と支部: 本部のタスクフォースは、情報を共有し、さまざまな問題を解決するために、定期的に支部と会議を開いた。一部の支部は、本部から有益な情報を受け取っていたと報告したが、復興における支部の役割が限定的だったことは明らかである。支部は託された任務により、救援活動においてより大きな役目を担った。復興活動を支援する「現地タスクフォース」を運営するため、日赤の元国際代表 3 名が現地代表として被災県に配置された。現地代表と本部職員が復興業務を運営する一方で、支部が通常業務を続けられるようにする、という責任の構成になっていたようである。支部は 2012 年 3〜6 月に現地タスクフォースが解散してから、それまでよりやや大きな役目を担った。さまざまな聞き取り調査から、本社は病院や県と直接業務を行い、支部は終始限られた役目を担っていたことは明らかであった。

2) 日赤と政府

a) 中央レベルでは、日赤は主にその託された役割が救援に限られていたために、復興において主要なステークホルダーとの関係がなかった。政府の復興庁は 2012 年 2 月 10 日にようやく設立され（ただし復興基本方針は 2011 年 7 月に公表）、その頃すでに、日赤の復興計画は軌道に乗っていたのである。事業計画に関する進捗状況は、県や支援活動への自治体関係機関による提言と共に、中央政府の内閣府に頻繁に報告している、と日赤の幹部は述べた。日赤によると、救援金の使用方法に関して中央政府からのフィードバックはなかった。日赤としては連携を図る努力を行ったものの、戦略、優先事項、またはリソース配分に関する中央政府との調整はなかった。これは、ひとつには、災害における救援や復興活動は県が重要な役割を担うという、日本システムの地方分権的な性質による。ただし、海外からの救援金の受け付けについては、日赤は早くから外務省と調整を行っていた。

b) 日赤は主に県や市町村と調整を行った。特定されたニーズや優先事項については県および市町村に確認した。県は、支援のマネジメントが自分たちの能力を超えるときは、市町村を日赤本部につなげる役割を担った。全体として、地方自治体との調整は、とりわけ優先的に求められている支援の特定や決定において優れていた。日赤は、地方自治体の優先事項が受益者のニーズとよく一致していると想定していたのである。

3) 日赤と NGO／NPO

日赤と日本の NGO や NPO との協議や調整は限定的だった。日赤はジャパン・プラットフォーム（JPF）のメンバーであり、東京と現地で開催された調整会議に何度か出席した。

日赤の基準は、最も被害が大きかった 3 県すべてにおいて「公正」（すなわち、受益者が同じ処遇、あるいは支援を受けられるな）な形で実施できる、より大規模な支援事業に焦点を置いているようであった。したがって、比較的限られた地域に集中する NGO の活動は日赤本部にとってあまり関心の対象とはならなかった。これらの活動から具体的な協力は生まれなかったが、家電 6 点セットの事業では一部の NGO との間で調整が行われた。

日赤は 2011 年 6 月までに自社の国際活動経験者のプールを利用して最も被害が大きかった 3 県のそれぞれに復興支援活動の経験がある現地職員を 1 人ずつ配置し、彼らに自治体と連携して「現地タスクフォース」を率い、海外からの救援金の使途の調整を支援する任務にあたらせた。一部の NGO はコミュニティと良好な関係を結び、ニーズを十分に理解していると伝えられたが、日赤が彼らに資金を供給することはなかった。上層部が、そのようなことは海外からの救援金の受け皿としての日赤の立場にそぐわないと判断したからである。数多くの小さな団体への資金提供を管理することは、当時の日赤の能力を超えていたかもしれない。結局、それらの NGO は他で資金を探した。

自治体の側でも、職員は、NGO との調整は行わなかったと述べた。特に市町村レベルではそのような状況であったが、県は NGO から強く求められ、最終的に県のタスクフォースに NGO を含めることとなった。自治体レベルでは何名かの職員が、NGO は NGO 同士で調整を行うものだと思っていたと述べた。話を聞いた国際 NGO の一人は、ユニセフおよび地域の NGO との調整の取り組みについて述べていたが、日赤の参画はなかったとのことである。NGO は自治体との調整の重要性を認識していたが、終始、自治体の注意をなかなか引くことができず、これは日赤には見られない問題であった。その結果、復興では日赤がより大きな役目を担うことになった。

日本の NPO および NGO

JANIC：国際協力 NGO センター（JANIC）は非営利無党派の NGO ネットワーク である。日本社会における活動の調整を改善し、海外グループとのコミュニケーションを促進する必要性を感じた NGO のリーダーたちが、1987 年に設立した。現在は、日本国内や世界中の運営を支援する 96 団体で構成される。（www.JANIC.org）

Japan Platform （ジャパン・プラットフォーム：JPF）は、難民や自然災害に重点を置き、世界状況へ対応するために効果的かつ迅速な緊急援助を提供する国際的な緊急人道支援組織である。JPF では、NGO、経済界、日本政府が対等なパートナーシップの下で三位一体となり、それぞれの特長やリソースを最大限に活かして援助を行う。（http://www.japanplatform.org）

JEN（Japan Emergency NGO：ジェン）は、戦争や災害の被害を受けた人々が、経済的にも精神的にも自立した生活を取り戻すことを目指す組織である。豊富な国際経験があり、海外からの専門知識を活用しながら 2011 年に日本を襲った災害に関わった。（http://www.jen-npo.org）

4) 日赤と地域コミュニティ

日赤の初期対応および医療チーム（特に石巻）によるニーズ評価のほかは、コミュニティレベルにおける日赤の関与は限定的だったようである。タスクフォース（本社および現地代表）は避難所でニーズ評価を限定的に実施したが、開始時期が遅かった。職員は、自分たちが同調査を開始した時にはすでに、人々は仮設住宅に移ったり自宅へ戻ったりしていたと指摘した。救援期が終わった頃には、何名かの代表が実施した現地のアウトリーチを除き、被災したコミュニティとの直接的な調整は少なくなった。いくつかの地方自治体では、行政職員と受益者が、行政とコミュニティで取り組んだ協議プロセスが適切であると認めるケースもあった（例：タウンホール・ミーティング、コミュニティセンターでの市町村長主催の会議、アンケート等）。

5) 日赤と連盟および各国赤十字・赤新月社

どの回答者からも、日赤はドナー赤十字社と良好に連携し、彼らのさまざまな要求に応えたという答えが返ってきた。時間を要することではあったが、日赤はハイレベルの派遣団を迎えたり、何度かパートナーシップ会議を開いたり、復興計画や調整ついて、ひいてはこの災害から学ぶために訪問した各国赤十字社の幹部たちをたびたび受け入れた。これは、アンケートやいくつかのメールでも証明されるように、多くの赤十字社が高く評価していた。

さまざまな発言から、日赤は連盟からの支援を、とりわけコミュニケーションの面で高く評価していたように見える。これは連盟と日赤の事前合意の成果である。連盟の駐日代表を早期に受け入れたことは、日赤と連盟双方から高く評価されていた。だが、連盟側には不満があり、事務局職員の多くが、日赤がとくに復興の計画立案やその実施においてもっと積極的に支援を受け入れる姿勢を見せていれば、さらに多くの支援や援助を提供できた、と感じていた。モニタリングや受益者とのコミュニケーションにおける支援も有効であっただろう。さまざまな理由から、日赤は連盟事務局から受けた支援の範囲に満足していた。事務局のほうから援助の拡大を正式に申し出たことはなく、また日赤が何かを公式に要求または辞退したこともなかった。

日赤としても、復興の計画や実施のアプローチについて建設的なフィードバックがなかったので、事務局や加盟社に物足りなさを抱いていた可能性も十分考えられる。少なくともドナー側赤十字社の一人は、日本のようにしっかりと組織化され、確固たる立場を築いている所へフィードバックを送ることはできないと感じていたと述べていた。

6) その他の団体

評価チームは、国内の義援金の関連で調整事項を調査した。この評価は海外からの救援金の使途だけを評価するものだが、この点を調べておくことにも意味がある。なぜなら各国赤十字社のドナーは（各ドナーが海外からの寄付の取り扱いに関して、日赤と交わした覚書にも記載されるように）日赤が海外からの寄付の適切な使い道を見出せない場合、救援金は義援金システム（本報告書で前述の通り）を通して分配されるとの説明を受けていたからである。

日赤は国の防災計画において、公共指定団体として位置づけされ、他の指定団体と共に義援金を受け付けることになっていた。被災地が広範囲に渡ったため、日赤の求めにより、政府は集まった資金の被災県への配分比率を決定するために、中央義援金配分割合決定委員会を招集した。

国民は、日赤は義援金を一括して受け付け、日赤がその資金の配分に責任を持つものと誤解した。この基準を設けた後に、資金は県に流れ、県行政が配布の責任者となった。数名のインタビュー回答者の話によると、日赤は受益者への広報が十分でなく、その結果、一般の人々の間で誤解や失望感を生むこととなった。日赤は早期に資金を配分しなかったことを批判されたが、単独で 15 の被災県への配分を決めることはできなかった。

日赤は地元行政機関と密接に協力したことにより、迅速に被災コミュニティを支援し、住民が平常の感覚を取り戻すのを手助けすることができた。だが、この評価では、コミュニティのことをよりよく理解していた可能性のある他の組織に資金提供して連携する機会がいくつか見逃されていたことにも着目した。だが、日赤には、資源に関する説明責任やそのような小さい組織への資金移転を管理する能力に対する懸念があったことも理解できる。

主な所見

- 災害の規模がかつてないほど巨大であったため、関係者すべてにとって調整は大きな課題であった。
- 日赤本部は、地方自治体との協力は非常によく行われたが、（限定的な役割を担っていた）支部とはある程度の協力にとどまり、NGO/NPO との連携はほとんどなかった。

- 義援金については、最終的に公的機関との良好な調整がとられたが、一般への情報提供が十分でなかった。このため、初期の段階では国民の間に誤解や不満を生むこととなった。
- 日赤は、ドナー赤十字社とはよく調整がとれており、そのニーズにもよく対応した。連盟の能力の活用は限定的だった。もっと連盟事務局や他の赤十字社から専門的支援を受けていれば、復興事業を強化できた可能性があった。

4.5 妥当性

妥当性と適切性には重複する部分があるため、本項では活動の妥当性、すなわち、何が行われたかを検証する。その次の項では、範囲の適切性、すなわち、どこで行われたかを検証する。

概要

この評価では、全体として日赤の復興支援は妥当だったと判断した。支援活動は主要なインフラやサービスの復旧を支援しその利用度を高めた。最も被害が大きかった3県全体にわたって幅広い支援が提供され、一方避難者は日本中のどこへ避難していても家電6点セットの支援を受けた。支援活動は多岐にわたり、コミュニティの人口構成に合わせて適切に的が絞られ、地元行政機関の優先事項とも一貫していた。

> **妥当性は**、プロジェクトが地域のニーズや優先事項およびドナーの方針に沿っているか否かの評価に関するものである。（OECD DAC）

評価の委任事項および着手報告書の通り、本チームはこの項で以下の点を検証した。

- ニーズがどのように評価され、復興事業に関する決定がどのように行われたか。
- 日赤の戦略は、地方自治体の戦略をどの程度補完するものであったか。
- 代替案はどのように検討されたか。
- 復興の支援活動がコミュニティの問題解決および意思決定をどのように支援し、さらに生活再建に貢献したか。

2012年の日本総研による日赤の評価[29]では、日赤の主要な復興事業の全てを評価したが、これについてはかなりのデータを入手することができた。各プロジェクトは効率性、有効性、透明性、公正性および妥当性に関するいくつかの尺度を含む、重要な基準に照らして評価された。各プログラム分野の評価は外部評価の検討事項に含まれていなかったが、本チームは日本総研のデータを使用し、インタビュー、現地訪問およびその他二次データの検討で補完した。

考察

日赤の支援は、政府によって「被災した」として指定された8～15の都道県（この数の幅は、それぞれの地域が様々な災害関連法や基準を満たしていたことによる）の中でも最も被害の大きかった岩手、宮城、福島の3県に対して重点的に注がれていた（内閣府、2012）。ほかに茨城、千葉の2県も破壊を経験したが、重大な被害であったものの、その規模は上記3県と比較するとかなり小さかった。

日赤は、人々の復興を支援する上で行政機関が担う大きな役割を正しく認識しており、ニーズの特定と評価に関しては地方自治体に依拠して情報を収集し、彼らの意見を聞く戦略をとった。また、日赤はコミュニティレベルで復興状況を評価する能力を持っておらず、この業務については行政機関の責任であったと言えるだろう。これらの評価は日赤の本社タスクフォース職員と3名の現地職員によってある程度まで補完された。

一部の日赤職員からは、ニーズ評価のプロセスを実行または支援するように求められた復興プログラムの着手期の不満が報告された。理由はいろいろと共通していた。すなわち、(1)

[29] 『概要報告：東日本大震災復興タスクフォースの第三者評価（Summary Report: Third Party Evaluation of the Great East Japan Earthquake Recovery Task Force）』2012年11月30日。日本語だが、64ページの概要をチームのために英語に翻訳。

そのようなプロセスに不慣れだった。（2）現地に入るのが遅れ、受益者が避難所を出て一時居住施設に移ったあとだった。（3）日赤の復興計画の目標や目的がよくわかっていなかった。この結果、一部はニーズを調査して総合的戦略を練るのではなく、地元の行政機関に希望を尋ね、その回答に従って行動した。このようなやり方は、日赤の対応が声の大きい行政機関に偏る事態を招いた可能性がある。被害の激しかった地域では、自治体の職員も数多く亡くなり、十分に状況を伝えられなくなっていた可能性があることに注意すべきである。

図 7：被害の種類

場所	人的被害			物的被害		
県	死亡	行方不明	避難者	全壊	半壊	一部破損
宮城	9,535	1,302	108,357	85,259	152,875	224,050
岩手	4,673	1,151	40,304	18,369	6,547	13,556
福島	1,606	211	97,072	21,141	72,714	166,015
茨城	24	1	5,403	2,623	24,178	183,617
千葉	21	2	3,993	801	10,088	53,039
栃木	4	0	3,101	261	2,111	72,876
青森	3	1	1,149	308	701	1,006
群馬	1	0	1,770	0	7	17,246

［出典：災害影響データ（要約）警察庁 2013 年 3 月 11 日］
［出典：避難者データ 日本政府、復興庁 2013 年 3 月 7 日付］

自治体の中には、受益者にアンケート調査を行った所やタウンホール・ミーティングを行った所、またニーズを検討するために地域のリーダーと会合を持った所もあった。地方自治体の職員は、多くの自治体で行われた自分たちの評価プロセスを説明でき、これはいくつかの受益者インタビューによって裏付けられた。

災害の準備、対応、復興のあらゆるレベルにおいて政府と協力し、政府を通じて取り組みを行うことは、優れた実践である。これは赤十字全体として改善が必要な分野である。この評価では、ニーズの評価と明確化に関しては、行政への過度の依存が特に最初の半年間にあったが、その後も同じような状況が続いたと判断した。日赤は（2011 年 5 月 9 日の会議で各国赤十字社に示したように）どうしたいかという基本的な考えを持っていたが、プロジェクトやプログラム、支援活動の選択に関して全体的な戦略や明確な基準に欠けていた。

また日赤は、政府の取り組みを補完する可能性のあった他の組織の資金ニーズを評価しなかった。当時の日赤マネジメントがこの作業を適切と見なしていなかったためである。

日赤は、政府の役割を重複して担う必要はないが、そのニーズ調査のプロセスは検証すべきであったし（職員は政府の調査フォームや概要報告書について聞いたことを報告しているものの、一度もそれを見たことがなかった）、ニーズ、影響、支援範囲についてさらなる全体的な分析を行い、提案された支援の妥当性をさらに確実なものとすべきだった。これは当初の混乱した状況や迅速な支出と行動を求める圧力のために、実現されなかったのかもしれない（詳細は、支援範囲の適切性に関する次項を参照）。

日赤の支援活動は地方自治体の計画と十分に合致しており、認識されていた能力にも沿うものだった。国が常設の医療インフラプロジェクトを承認するのに時間をかけている一方で、日赤は医療サービスへのアクセスを向上させるために臨時の医療インフラを提供した。多く

のコミュニティでは、公的な医療インフラが災害によって壊滅的な被害を受けていたため、医療へのアクセスを提供することは優先事項であった。

中央政府の資金がインフラを「災害前と全く同じように」再建することにしか使えなかったため、海外からの救援金は自治体が「より良く」再建することに役立てられた。自治体の説明によると、多くの場合、ニーズが災害によって変わっていたり、あるいは以前とまったく同じように再建することが時間とともに効率性や妥当性を失っていたりした（例：一部の病院では、以前よりも少ない病床数で十分であり、むしろ老人のための病棟を一棟増設できる方がメリットは大きいとしている）。日赤は必要に応じ、必要な部分に対して、柔軟にサービス改善の支援を行った。このような支援は大いに妥当性があり、変化する状況に合った、公共サービスへのアクセス向上を通じて、コミュニティの回復力に貢献したのである。

この活動の中で別の支援活動が検討されたかどうか、また、そうだとしたらどのように検討されたか、さらに、情報がスタッフと最も適切なかたちで共有されていたかどうかについて、評価チームは明確な答えを得られなかった。多くのインタビューから、日赤が復興支援活動を選択するに当たって公正さ（fairness）を非常に重視していたことが明白になった。「公正さ」は「すべてに対して同じ」と定義づけられていた。ニーズや災害の影響が様々であったことを踏まえると、各県独自のニーズや能力に配慮した復興を確実に行うために、平等性（equality）よりも公平性（equity）をさらに考慮できたのではないかと考えられる。

震災前、日本総研は会費減収の傾向と理由を評価しており、復興における日赤の管理能力を調査するように依頼を受けていた。日本総研は財務管理および海外からの寄付の分析を手伝い、また受益者アンケートおよびいくつかの「自己評価」と呼ばれる内部評価を支援した。

NGO の資金援助の要請は日赤により却下された。おそらく、先に説明したように、日赤が資金提供機関になりたくなかったからだけでなく、「公正さ」の原則、すなわち、1 つの県またはひいきの NGO だけを特別扱いするようなことをしたくないという原則を適用したからでもあったのだろう。NGO/NPO に資金を提供すれば、地方自治体の要求をうまく補完できていたかもしれないが、資源の説明責任を確保するための監視が求められ、そうなると、当時の状況のもとでは日赤の能力を超えていた可能性がある。

評価チームのインタビューに回答した受益者は、家電 6 点セットの支援が妥当なものだったと感じていた。日本総研はインターネットを通して一般の認識調査を実施し、設問の内容や対象とする人口動態により、600～3,000 人から回答を得て、フォーカスグループを対象としたものでこれを補足した。この調査から、家電 6 点セットについて、大半の人々が非常に満足または満足していたことが分かった。家電を自分で取り換える資金がなかったと回答した人もいれば、交通手段が限られているために、近隣の町までそのような家電を買いに出かけるのは難しかっただろう、と述べた人もいた。日赤は大量に購入し、相当な割引を受けたため、想定より安く購入できたことを指摘する人もいた。もし家電製品が配られていなかったならば、代替案として良かったのは現金である、と受益者は述べていた。交通手段もニーズとして挙げられていた（「……ただし、あなた方が私達に車を提供してくれることは期待していませんでした」）。日赤は受益者のニーズに基づいて、公共の路線バスというかたちで交通手段を提供したほか、様々な公的機関へ多数の自動車も提供した。

復興支援活動は受益者やコミュニティのニーズにとっては妥当なものだったが、必ずしも日赤支部の能力には沿っていなかった。復興は現地職員とタスクフォースのメンバーに委ねられていたと言う支部職員がいた一方、現地職員の役割や活動をよく知らされていなかったと不満を述べる支部職員もいた。現地職員の中には、支部を復興活動に組み込もうとした者もいたが、この領域での支部の能力や力量には限界があり、ゆえに最初の年には復興を彼らの任務に取り込まなかったと語った。

多くのコミュニティでは、現地スタッフが支部で通常提供しているサービスに関連した役割を見つけようとした。宮城ではプレハブ仮設住宅に住む人々の生活を支援するため、すべての集会所に AED を提供した。宮城支部は住民のために同装置の使用方法に関する講習会を開いた。多くの県では、支部スタッフが心理社会的支援活動の組織や動員において看護スタッフを支援した。支部スタッフは、復興活動の推移に伴い、2 年目には関与を深めたように見える。福島支部がよい例である。2012 年 3 月に現地スタッフが離脱したあと、この支部は復興活動の計画や管理により深く関わるようになった。福島支部には 2013 年度に向けて、社会心理プログラム、コミュニティの結集、身体的健康および医療関連の復興支援を含めた詳細な事業計画がある。

主な所見

- 全体として復興プロジェクトは妥当なものだった。しかし、全体的な戦略がなく、そのことが、新しいプロジェクトが提案されたときに、意思決定に影響を及ぼした可能性がある。

- 多くの支援事業は妥当なものであり、インフラやサービスへのアクセス向上を通じてコミュニティのニーズへ応えたものであった。

- 日赤が柔軟にパートナーへ対応したことは、事業の妥当性を高め、コミュニティによる「災害前よりもより良い復興」を可能にした。

- 日赤の支援事業は、地方自治体の優先的ニーズに沿ったものであった。

- ニーズ評価では、地方自治体に依存しすぎていた。

- 復興の支援活動の多くで、支部が地域に働きかける能力や力量が極めて不足していた。

4.6 支援範囲の適切性

「支援範囲の適切性」では、日赤の支援活動がどこまで現地ニーズに適合していたかを評価する。すなわち、支援活動がどのようにオーナーシップと説明責任を増大させたか、および援助がどこまでニーズに見合ったものであったかを検証する。支援範囲の評価では、以下を調査の対象としている。

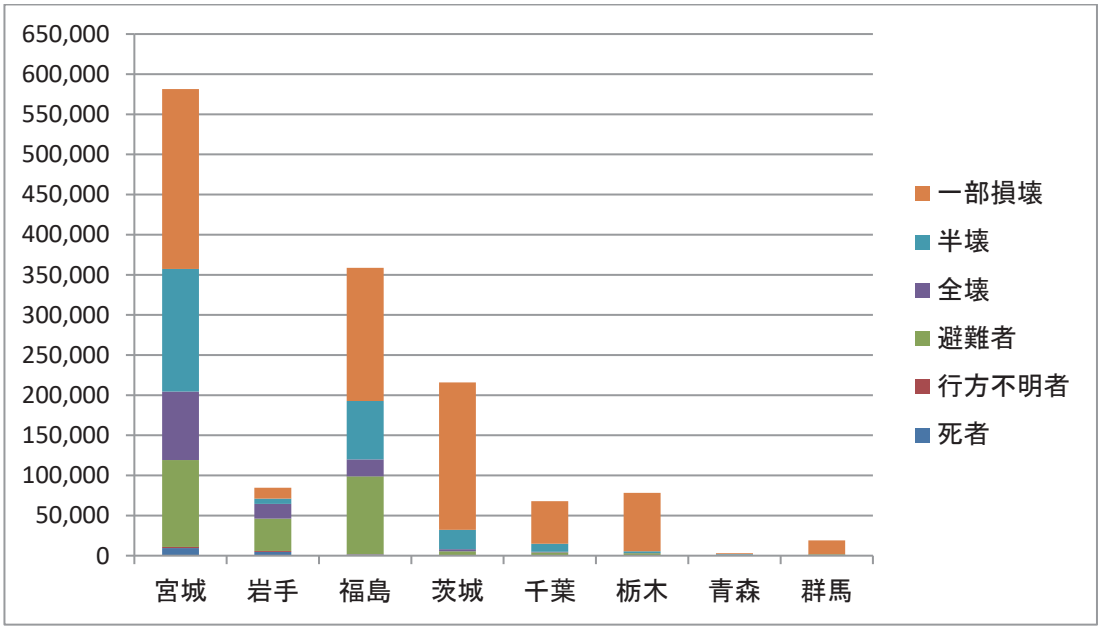
- 資源が（通常は他の支援活動と比較して）緊急時または復興時の活動にとって十分なものであったか。
- 支援は全国レベルまたは地域レベルのニーズに従って提供されていたか、また、なぜそうであったか（またはそうでなかったか）。
- 地域の最小単位レベルで誰が支援を受け取ったか、また、それはなぜか（人口構成で区分する）。

前項の妥当性に関する評価では、何が実施されたかを検証したのに対して、本項では、日赤がどこで復興事業を実施したかを評価の対象とする。

概要

復興支援活動は最も被害が大きかった 3 県を対象として、それらの県の人口構成や脆弱性を考慮に入れて行われた。少なくとも 1 つの支援活動（家電 6 点セット）は、避難者が国内の移転先に関係なく支援することに的を絞っていた。この点では、支援範囲は適切であった。しかし、情報管理に限界があり、日赤は（ひいては評価チームも）県レベルを超えた支援範囲を正確に評価できなかった可能性がある。このことは、日赤が要請を受けた自治体以外にどこの自治体を支援すべきかを、適切な情報に基づいて判断する妨げとなった可能性がある。

図 8：県別の被害状況（津波関連の死者が 1 名以上の県）



［出典：日本政府、警察庁および復興庁 2013 年 3 月］

考察

繰り返し述べてきたように、ニーズ調査は、自治体の役割と理解されていた。だが、中央政府が寄せられた情報全体の調整をしていなかったので、公平で適切な支援範囲を確保するために、日赤は各県と連携してニーズや支援範囲を直接評価することもできたかもしれない。

一部の自治体は、最大で職員の 50%を失っていた。多くの自治体は、国内他地域の自治体職員の支援を受けたが、そのような職員は現地のコミュニティをよく知らなかった可能性がある。このことが、ニーズの特定や支援範囲にギャップを生んだ可能性がある。これは、日赤が地元コミュニティとより豊富に、より質の高い交流を行うことが、将来のコミュニティ活動の土台を築く上でも適切だったであろうと思われる領域の 1 つである。

プロジェクトの多くは、被災自治体の人口の大半を占めていた高齢者を対象としていた。岩手、宮城、福島では、子どもを支援する取り組みも行われた。宮城県は、若い家族がより多く失われたことで、人口構成のバランスがさらに崩れることを懸念していると報告した。従って、学校の再開など、平常状態への復帰を促す支援活動が優先された。日赤は、スクールバス、保育園、学校設備、仮設体育館に対する援助を行い、学校が再開されるよう、またコミュニティが平常の感覚を取り戻せるように支援した。

県と協力して行われた日赤の生活家電セット寄贈事業は、全国各地に移転した避難者の支援を目的としていた。当初、このプログラムは岩手、宮城、福島県内で避難所から仮設住宅へ移っていた避難者を対象に設計されていたが、多くの人がこれら 3 県以外に移転したため、対象が拡大された。最終的に、このプログラムの対象は 133,183 世帯に達し、当初の目標の倍近くに膨らんだ。支援範囲が拡大されたことで、日本全国に分散した仮設住宅で暮らす人たちが平等に扱われるようになった。これは物流面で大変な難題だったが、支援範囲が拡大したことで、最終的には公平性が高まった。複数の日赤本部職員と少なくともひとつの県は、基準を満たさなかった人たちから苦情を受けたと語った。福島県と福島支部のスタッフは、厳格な行政手続きに従っていたため、このプログラムの基準は明瞭で公正なものだと感じたと語った。

日赤は岩手、宮城、福島の全域に 432 の地域防災倉庫を設置し、地方自治体を支援している。破壊の程度は比較的小さかったが、茨城と千葉も災害特性は隣県と類似していたため、このような防災支援を受けてもよかった。これについて日赤は、他県の市町村をカバーするほど資源が十分でなかったことを示唆した。

復興活動の経験がなく、少なくとも最初の 1 年間はきわめて困難な環境の中で活動することとなったため、日赤は復興データを体系的に整備しなかった。たとえば、日本総研は外部向けに適切に管理されたデータがなかったために一部の支援事業しか評価できなかった。また評価チームは、支援範囲を市町村レベルまで掘り下げて評価することができなかった。日赤がそのような形でデータを整備していなかったからである。チームの要求に従い、タスクフォースは、プログラムを終結させる前にそのような総括データを作成することを示唆した。これにより活動成果や支援範囲をよく整備した最終像は得られるだろうが、前もって情報がそのように整理されていなかったという事実からは、支援範囲を適切なものにしようとする意思決定が正しく行われなかった可能性が窺える。最も深刻な被害を受けた自治体や市町村、たとえば石巻、大槌、気仙沼などでは、大規模な支援活動が明らかに行われたが、日赤が意思決定にもっと分析的手法を取り入れていれば、支援範囲を拡大できた可能性がある。日赤は最も被害が大きかった 3 県の津波の被害を受けた市町村をすべて対象とする援助を行ったと言ったが、被災市町村の検証を行ったのはそれらの県だった。

最後に、支援活動は最も被害が大きかった県によく的を絞って行われたが、大規模移住が発生した地域では、支援活動の時間枠や種類に修正の余地があっただろう。住民は定住用の

住居を確保するまで、1～3 年あるいはそれ以上の期間、仮設住宅か一時的居住施設にとどまることになると見られている。福島では、それが 10 年以上になる可能性があり、住民がそれだけの期間、仮設住宅や一時的居住施設で暮らせるとは考えにくい。

図 9：各県の避難者数

県	各県の合計避難者数
宮城	108,357
岩手	40,304
福島	97,072
茨城	5,403
千葉	3,993
栃木	3,101
青森	1,149
群馬	1,770

［出典：日本政府、復興庁 2013 年 3 月］

その間に、日赤には追加の支援が求められると思われる。定住用の住宅を得れば、住民は「新しい近所」と暮らすことになり、新しいコミュニティでの連帯感の醸成への支援が求められるだろう。日赤が実際にコミュニティへ働きかける能力は限られているが、広く知られた機関であることから、その知名度を利用して、将来、これらの世帯が再びコミュニティを形成していくためのより適切な支援を行うことが可能であろう。

最も被害が大きかった 3 県への集中的な支援を通して、日赤はサービス、インフラ、医療へのアクセスを増やし、受益者の生活を改善した。県のレベルを超えた影響はデータに限界があるため評価できない。日赤の支援は、予算の 45%近くを使用した生活家電セット寄贈事業の実施を通して、これらの 3 県の枠を大きく越えて展開された。

主な所見

- 復興事業は最も被害の大きかった県を対象として実施された。
- プログラムでは、各県の人口構成や脆弱性を考慮して実施され、多くのプロジェクトは、高齢者や子どものニーズに的を絞ったものとなった。
- プログラムでは、災害によって避難したすべての住民に、移転先がどこであるかに関係なく支援を提供した（家電製品）。
- 「コミュニティ再建」に時間がかかる地域、とりわけ福島では、より大きな努力が求められるだろう。
- 日赤がニーズやギャップをより包括的に把握し、データの管理を強化していれば、支援範囲の向上と公平性の維持が可能であっただろう。
- 防災支援は最も被害の大きかった 3 県に限られていた。

4.7 基準と原則

定義

赤十字・赤新月社運動は、これまで常に世界をあらゆる人にとってより安全な場所にするために人道水準を高めていく取り組みの最前線に立ってきた。国際赤十字・赤新月運動は、あらゆる場所、あらゆる状況で、あらゆる人間の苦しみを軽減する、という理念に基づいて設立された。7つの基本原則（人道・公平・中立・独立・奉仕・単一・世界性）が、常にこの運動の活動の基本になっている。この運動は、その活動が支援先となる人々の最大利益となることを目指して、たえず見直され、改善されている。

人道的活動の倫理は、さらに「国際赤十字・赤新月運動および災害救援を行うNGOのための行動規範」の中でも明確にされてきた。この「行動規範」は1994年に連盟と赤十字国際委員会（ICRC）およびその他6つの主要な支援機関が作成した。これは、災害救援活動の行動に関する基準を設ける上で飛躍的な前進となった。この規範は、人間性、公平性、自主独立性という基本的な人道上の原則を改めて主張するものであり、文化の尊重、参加、持続可能性、説明責任、映像における尊厳といったより新しい開発概念も取り込んでいる。

「国際赤十字・赤新月運動および災害救援を行うNGOのための行動規範」の原則

1. 人道的責務が最優先される。
2. 援助の提供は、受益者の人種、信条、国籍の如何にかかわらず、いかなる差別もなしに行われる。援助の優先順位はニーズのみに基づいて決定される。
3. 援助が特定の政治的または宗教的立場を強化するために使用されることはない。
4. 我々は、政府の外交政策の手段として行動しないように努力する。
5. 我々は、文化と慣習を尊重する。
6. 我々は、現地の能力に基づいて災害対策を講じるように努める。
7. 救援活動の運営に事業の受益者を参画させる方法が見出されなければならない。
8. 救援活動は、基本的なニーズへの対応だけでなく災害に対する将来的な脆弱性の低減にも努めなければならない。
9. 我々は、我々が援助を送り届けようとする人々と我々に資源を提供する人々の両方に対して説明責任を果たす。
10. 我々は、情報普及、広報、および宣伝の活動において、被災者を無力な被写体としてではなく、尊厳ある人間として認識する。

もう1つの同様の取り組みが、1997年に国際赤十字・赤新月運動とNGOグループが立ち上げたスフィア・プロジェクトである。このプロジェクトの大きな柱の1つは「人道憲章と災害対応に関する最低基準」（Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response）である。人道憲章は、被災者が尊厳ある暮らしを送り、その基本的ニーズを満たす援助を受ける権利を掲げている。

連盟は、支援先の人々、ドナー、加盟国、職員、ボランティアその他のステークホルダー、ならびに受益者に対して説明責任を果たすことの重要性を認識している。この姿勢は「我々は、我々が援助を送り届けようとする人々と我々に資源を提供する人々の両方に対して説明責任を課す」という「国際赤十字・赤新月運動および災害救援を行うNGOのための行動規範」の9番目の原則に反映されている。

その目指すところは、ステークホルダーに対する透明性の高い説明責任を果たす文化を築くこと、優れた運営における最適慣行（ベストプラクティス）基準を達成すること、および連盟全体での共通基準の堅持することである。この姿勢を通して、連盟と日赤はドナーにオープンな報告と透明性ある情報を提供し、資源を効果的かつ効率的に利用し、教訓を学ぶためのシステムを生み出した。これらは、日本総研による評価や2011～2012年と2013年に実施された2つの外部評価などを介して行われた。

概要

本項では、日赤内部のシステムやプロセスが、国際的に確立された人道支援の基準や原則、とりわけ「国際赤十字・赤新月運動の基本原則」「国際赤十字・赤新月運動および災害救援を行うNGOのための行動規範」「良きパートナーシップのための規範」に取り組む同社の姿勢をどこまで堅持していたかを考察する。

全体として、日赤は復興活動全体を通してサービスの質の堅持に努めた。しかし連盟のジェンダー方針などの基準はよく周知・理解されておらず、「行動規範」についても同様であるように思われた。日本の基準は、国際的に認められた最低限の基準を無条件に超える、と広く考えられていた。

日赤と連盟の事業が指針とする2020年に向けての戦略（Strategy2020）で提唱された3つの戦略的目標

1. 命を救い、生活を守り、災害と危機からの復興を強化する
2. 健康かつ安全な生活を可能にする
3. 社会的包摂と非暴力と平和の文化を推進する

考察

連盟の一員としての日赤のビジョンは、人々の苦しみを防止および軽減し、それによって人間の尊厳と世界平和の維持および促進に貢献する事を目的として、いかなるときにも、あらゆる形態の人道的活動を喚起し、奨励し、円滑化し、促進するというものである。

聞き取り調査と二次データレビューから、日赤は災害救援に一般的な基準や原則を適用したように見えるが、必ずしも意識的または計画的な方法によるものではなかった。聞き取り調査対象者から得た所見は、基準や原則に関する知識の欠如をはっきり示していたが、それらが適用可能であるという正しい認識の存在も示していた。これは日赤が、これらの基準や原則を推進または唱道していたからではなく、日本に高い実務基準が存在しているからであった。

日赤の復興事業計画は、赤十字・赤新月の諸原則と整合しており、なかでも以下の点を強調していた。

- 被災したすべての地域、コミュニティ、人に対する公正性
- 最も弱い立場の人への支援
- 県や市町村の事業計画との整合
- ドナー、姉妹社、一般（メディアなど）に対する説明責任

国際的基準の認知度は日赤各部でまちまちだった。スフィアの基準は、適用されていないようだった。日本の基準の高さは既知であるからスフィアは無関係であると一部の人が思い込んでいたためであるように思われた。職員は、スフィアはそれが適用される環境の状況に当てはめられている限り、どこにでも適用できることを誤解しているようだった。さらに、スフィアには、その最低基準に付記されている数値とは関係なく、有益な多くの原則や標準的な活動方法が含まれている。

ジェンダーの平等は、多様性や人間の尊厳の尊重を推進し、不寛容や差別、社会的排除を減らすという赤十字・赤新月の目標のもうひとつの必要不可欠な要素である。ジェンダーの不平等の原因と結果に対する取り組みは、「弱い立場の人の生活を改善する」というこの組織の人道的使命と強く結びついている。この活動の重要性は、「公平」という基本原則にも述べられている。

聞き取り調査の多くから、連盟のジェンダー方針に対する認知度は限られているように思われた。復興支援活動はジェンダーのニーズに従って評価されていなかったが、不適切であるとは認められなかった（年齢のほうが決定的要素だった）。この評価では、日赤が将来の心理社会的プログラムの作成に備えた看護師の訓練に心理社会的支援のガイドラインを適用していることもわかった。

復興事業におけるジェンダー・多様性配慮の適正慣行チェックリスト

- 詳しいジェンダー分析を復興ニーズ評価の必須要素として実施する。
- ニーズ評価を実施するチームをジェンダーと多様性のバランスに配慮して編成する。
- 新しい住居や地域のインフラ（給水・衛生施設、公民館など）の修繕、設計、配置に関する意思決定を行うときは、被災した地域社会の中のすべての社会・経済集団を代表する女性および男性と協議し、またその全面的な関与を仰ぐ。
- 物理的な再建への地域の参画を奨励する（女性を雇用すること、および建設工事関連のスキルに関する研修を女性に提供することを含む）。
- 世帯の食糧確保や収入に貢献する上で女性と男性が（家族の成員であるか世帯主であるかは無関係に）果たしているさまざまな役割に関して正確な情報を入手し、両者のニーズを満たす生計復旧活動を計画する。
- 脆弱な立場の男性および女性の両者に機会を提供するような形で、住居・現金・食糧関連の援助（住宅の再建、キャッシュ/フード・フォー・ワーク［復興労務の対価としての現金または食糧の支給］、現金の助成）を計画し、土地所有権を持たない人々（例: 無断居住者、無登録移住者、および女性世帯主など）が援助から漏れないように取り計らう。すべての人々に公平かつ平等に、労務遂行の対価を支払う。
- 継続的な保健衛生と社会復帰のニーズを満たすために、男性と女性の医療従事者を配置する（特に、文化的な規範のために、男性医師が女性を診察できない場合や、女性の移動能力が制限されている場合）。
- 男性と女性のリプロダクティブ・ヘルス（性と生殖に関する健康）のニーズを満たす品目（避妊具や助産キット）と情報を復興支援の中に継続的に含めていくように取り計らう（HIV/AIDSやその他の性感染症の防止を含む）。

［出典: 世界銀行（2009 年）より編集］

ジェンダーの問題については、全体的な構想の中で以下の点を考慮する必要があるだろう。

- 報告システムに性別で区別したデータを取り入れる。
- 地域防災委員会と地域災害対策チームの女性ボランティアの募集・採用枠をそれぞれ50%と30%に設定する。
- 基本的応急処置と災害リスク軽減の訓練は、男女両方を対象として実施し、その他の訓練も本人が必要性や優先性を認めた場合に女性にも行う。
- 災害軽減対策の立案・実施や復興プログラムでは、脆弱性の性差を考慮する。
- 生活支援措置は、男女のニーズの違いに応じて提供する。
- 女性の参画に際し、文化的および宗教的な制約の問題に対処する際は、地域、政治、宗教の指導者をボランティアとして関与させる。

主な所見

- 国内に十分な基準（文化や習慣の順守）があるという思い込みが広く浸透していたので、とりたてて（スフィアなどの）国際的基準を適用しようという決定は下されなかった。

- 日本の基準は、国際的に認められた最低限の基準を無条件に超えると広く考えられていた。

- 話を聞いた職員の間では、ジェンダーの問題をはじめとする国際基準に対する認識が限られていた。

- こうしたギャップを認識し、心理社会支援（こころのケア）のガイドラインが、日赤看護部と救護・福祉部の実施する新しい研修に採り入れられた。

4.8 災害対策

本項では、日赤が今回のような種類と規模の災害に対してどの程度まで準備ができていたか、そして復興における支援活動の準備をしていたかどうかを検証する。また、日赤が新しい災害対応計画の現状、日赤と連盟が 2012 年 Talbot 報告へのフォローアップを管理対応計画（MRP）に基づきどのくらい適切に行ってきたかも見直す。この中には、原子力災害によって生じる人道的ニーズへの赤十字・赤新月の対応準備に関する組織的フォローアップも含まれる。さらに、日赤による国際的支援の受け入れという状況に対し、日赤の復興支援活動に向けて専門的支援を動員する連盟の対策メカニズムも見直す。

概要

日赤は災害対応計画の中に具体的な復興プログラムへの対策がなかったにもかかわらず、迅速に復興の事業計画を作成し、海外から自発的に送られた多額の救援金を最大限に活用した。

日赤は 2012 年 2 月の提言に対する MRP へのフォローアップ活動を開始している。日赤の最新の災害対応計画は今回の災害の経験をもとに構築されており、ある程度の柔軟性を持たせている。だが、その活動の範囲に「復興期」は含めていない。日赤は、日本における原子力は概して安全であると考え、このような規模の災害に備えていなかった。日赤は現地コミュニティのニーズに対応するために物資を提供し、サービスを拡大した。以来、日赤は、原子力災害に関する人道上の影響によりよく対処するため、さらなる活動を行っている。

任務の範囲

日本の災害管理に関する法的枠組みとシステムの中では、日赤は災害の復興期に携わることを求められておらず、このため、地震関連の災害に対応して作成されたその災害対応計画は復興支援活動のための計画を含んでいない。

東北地方は、地震に関して予想されていたエリアには含まれていなかったので、日赤は想定されている東海地震に備えて 2010 年に作成していた災害対応計画に基づいて対応した。この災害対応計画は日赤に委託されている役割に従って緊急救援に焦点を当てたものになっており、約 6 ヵ月の活動期間を想定し、海外から援助を受けた場合のその対処方法に関するガイドラインも定めていた。復興支援活動の計画が存在しなかったため、日赤は復興に関する事業計画を作成し、国際コミュニティから寄せられた多額の救援金を最大限に活用した。この事業計画に基づく日赤のプログラムは、復興初期の被災者の切迫したニーズに対応し（家電 6 点セット）、時間の経過とともに日赤はその支援活動を一時居住施設で暮らす被災者に合わせた PSP など、より従来型の赤十字プログラムにシフトさせていった。

2011 年 4 月に発表された首都直下地震の災害対応計画は、活動の範囲に関しては基本的に東海地震の災害対応計画そのままになっている。2012 年 8 月に発表された東南海・南海地震に関する最新の災害対応計画は、東日本大震災で得た教訓を反映しており、2012 年 2 月の、緊急支援活動に対する評価による提言を踏まえ、災害対応に柔軟性を持たせ、赤十字の資源とネットワークを最大限に活用できるものになっている。ただし、それでもまだ長期的な復興を計画の一部として組み込むには至っていない。

対策のための能力強化

今回の震災の経験をもとに、日赤は以下の例のようにさまざまな領域で、本部と支部の両方のレベルでいくつかの取り組みを始めている。

- 2012 年から日赤本部主催の全国規模のボランティア研修を再開
- 2012 年から国際基準、ニーズ評価などに関する問題を検討するボランティア調整連絡シンポジウムを社会福祉協議会と共同開催
- 2012 年に石巻赤十字病院に災害医療 ACT 研究所を設立し、今回の震災に石巻で高い有効性を証明した現場医療従事者のネットワーク作りを通じて災害時の医療支援活動の質的向上を図る
- 2012 年から他の人道支援 NGO や政府機関とともに東日本大震災や国際人道支援に関するスタディグループを立ち上げ
- 原子力緊急事態における日赤の支援活動に関するガイドラインを作成、2013 年内に中間報告を提出し、赤十字原子力災害情報センターを開設（2013 年内予定）
- 日赤全体で広報の重要性に対する認識が徐々に高まり、広報部門の予算を増額、およびスタッフを増員
- 2013 年 3 月、日赤本部が全支部に対して、復興期も含めた大規模災害に備えてボランティアの能力を強化するよう求める公式の指示を発信

主な所見

- 任務が規定されておらず、また対応能力や資源も限られていたため、日赤は復興に携わる準備ができていなかった。

- 2012 年 2 月の評価の提言に対する MRP や、新しい災害対応計画に柔軟性を組み込んだにもかかわらず、「復興」はまだ明確に定義されていない。

- 日赤は、ボランティアや職員の研修、外部関係者とのネットワーク作り、および調査活動を通して大規模災害時の人道上のニーズへの対応能力を強化し、将来に想定される復興期の支援活動に備えている。

日赤は既存の災害対応計画（東海地震用）に従って、海外からオファーされる支援を救援（relief）のみに絞って活用しようとした。一方、連盟は復興への意識啓発や指導に関する能力を構築してきており、緊急救援だけでなく復興についても資源を動員する準備ができていた。連盟の A/P ゾーン事務所は幅広い専門的支援を提供する準備ができていた。HLM の派遣、活動全体を通した連盟駐日代表の設置、日赤との事前協定に基づく広報要員、報告要員の設置など、連盟事務局が提供した支援はすべてきわめて有効だったとして日赤から評価された。2011 年 5 月に姉妹社が集合した際、姉妹社（および事務局）は、時間的制約を背景に、この災害の被災規模に対する認識と、日赤の誠実さや能力への信頼に基づき、提示された日赤の復興事業計画を受け入れた。また、国際的ドナーが寄付を行うことは、日赤が寄付を受け取ること以上に重要であったことにも留意すべきである。

事務局とドナー赤十字社が、日赤が救援要請を出さないことを決めたことも含めて、日赤の災害対応計画をそのまま受け入れたことにより、いくつかの疑問が生じた。たとえば、自発的に集まる救援金を処理する際の説明責任の基準、活動する赤十字社を支援する際の連盟事務局の費用回収メカニズム、復興の方針、ガイダンス、ツールなどを含む利用可能な連盟事務局からの専門的支援の最善な用途、といった問題である。

この災害が発生した当時、災害対応計画に規定されていた国際支援に関する日赤の基本方針は、以下のとおりであった。

「東海地震対応計画」（2010 年 2 月）より
（これは東海地方で想定されている災害に対する災害対応計画に基づく理論上の計画である）
受け入れ可能な支援

1. 使途指定のない現金
2. 被災地域の外国人のニーズに応えるための ICRC からの離散家族支援（RFL）代表団
3. 各国赤十字・赤新月社との緊密な連携を維持するための連盟代表
4. 連盟からの報告要員（必要な場合）
5. 連盟からの広報要員（必要な場合）
6. 連盟によって調整されていない場合は、他社からの代表団を受け入れない

受け入れ不可能な支援（緊急救援要請が発出されていないという想定に留意）

1. フィールド調査・調整チーム（FACT）
2. 現物の寄贈

日赤に対する連盟事務局と各国赤十字社の支援は日赤国際部を通して、国内の災害業務に組み入れられた。東南海・南海地震に対する最新の災害対応計画における国際援助の受け入れに関する日赤の方針は、以前の災害対応計画よりも協調的で柔軟な内容になっている。すなわち、在留外国人の安全確保、医療支援、給水と衛生、生活支援などの領域において、現金、物品、人的資源提供の申し出を受け入れる可能性があることを認めている。

この計画の基本方針は以下のとおり。

「東南海・南海地震対応計画」（2012 年 8 月）より
（これは東南海・南海地震で想定されている災害に対する災害対応計画に基づく理論上の計画である）
日赤が連盟から受け入れる支援

1. 現金の寄贈
2. 緊急救援対応ユニット（ERU）および被災地で特定されたニーズに応じたその他のツール
3. 外国人のニーズに対応するための ICRC からの RFL 代表団
4. 連盟主席代表およびその他の要員（各国赤十字・赤新月社との緊密な連携を確保するために必要な場合）
5. 国際赤十字・赤新月への報告を目的としたメディアおよびその他の要員
6. 国際赤十字・赤新月の原子力・津波・その他災害の専門家
7. 連盟事務局の調整のもとに派遣されるハイレベル評価ミッション

条件付きで受け入れる支援
各国赤十字・赤新月社からの代表団：

1. 人数を最小限に抑えた訪問者
2. 特定の各国赤十字・赤新月社に付随する機材を専門とする技術要員
3. 本部タスクフォースによって実施されるさまざまな活動を専門とするアドバイザー
4. 現物の寄贈 ― 事例ごとに、必要に応じて当局との調整を図りながら受け入れる

国際赤十字・赤新月の支援を受け入れるためのメカニズム

1. 受け入れ可能な支援と不可能な支援に関する連盟への明確な情報
2. 本社職員に加えて、国際活動の経験者、ERU の経験のある職員、国際医療拠点病院に登録された ERU 要員
3. 語学ボランティアの活用

主な所見

- 日赤は連盟事務局と広報の領域で協定を結んでおり、これがきわめて有効であることがわかった。
- 連盟事務局内部には、「国際援助を要請をしない」状況の扱いや、その資金提供上の意味合いについて、明確な認識が存在しなかった。
- 日赤本社の国内部門と国際部門のアプローチが異なっているが、このような事態は対策の強化につながらない。

一般からの募金活動

日赤に委託された役割の中には、指定公共団体として被災者に分配する資金（義援金）を集めることも含まれている。今回の震災では、日赤は集まった資金の配分比率を決める中央委員会の開催を政府に促す上で積極的な役割を果たした。日赤は、厚生労働省が設置したこの委員会の代表として、他の 2 つの募金団体、すなわち中央共同募金会と NHK、ならびに 15 の被災県代表や専門家と協議した。義援金は、震災初期における分配の遅れに関する誤解があり、その知名度を損なうリスクを抱えたという点で、日赤にとっては難しい問題だった。さらに、義援金を管理するために、日赤は自社の予算から 10 億円（1200 万米ドル）の追加財務負担を負った。日赤は義援金に関する詳細な報告書をまとめ、関係団体に配布した。配分比率の問題の解決に時間がかかったため、日赤は、震災初期に市民の間に生じた誤解や不満に対して効果的な対策を打てなかった。

所見

- 義援金は、難しい課題であり、日赤が義援金受付団体やその他の関連団体のみならず国や地方行政機関も巻き込んで、その取り扱いに関する議論を進めないかぎり、これからも難しい問題でありつづけるだろう。

原子力災害

日本政府、県、市町村、そして地域社会は、原子力事故への備えがなく、日赤もまた同様であった。日赤には、原子力事故への対処に役立つような方針、緊急時対応計画、マニュアルが何も存在しなかった。日赤の救援チームを福島県で援助するために、ICRC は、ただちに核・放射能・生物・化学物質（NRBC）の専門家を動員し、その地域で作業する職員とボランティアの放射線防護（被曝管理）体制の確立に取り組ませた。日赤は、放射線保護に関する助言を提供するため、広島、長崎の赤十字原爆病院から緊急被曝医療の専門家を福島支部に派遣した。日赤の活動も放射線被曝のリスクの中で行われることになっていたからである。2011 年 9 月、将来に想定される原子力災害に備える取り組みに関する業務に対応する日赤の支援プログラムを管理・調整する原子力災害対策ユニットが組織された。

被災者の健康増進の分野における日赤の支援プログラムとしては、福島県および市町村への全身放射能測定装置や食品放射能測定器の提供、福島県内の学校に通う子どもたちを対象とする仮設体育館や屋内運動場の建設、福島県外への避難者の健康診断、いわき市内の避難者の健康ニーズの評価、コミュニティにおける PSP などがあった。また、日本生活協同組合連合会（COOP）と連携して、一般市民向けに全国規模の乳幼児安全講習会を開催している。こうした支援活動の大半は、支部によって実施される地域別プログラムと生協によるプログラムを除いて、2013 年に完結する予定である。

この評価の現地調査が終了した直後の 2013 年 5 月には、日赤が原子力災害における災害対応のガイドライン、基準、マニュアルを作成して発行した。原子力災害専門家の教育と訓練も広島大学の協力を得て検討されている。看護教育のカリキュラムも、原子力災害における救援活動を含めるように見直されている。日赤本社は 2013 年 10 月には、原子力災害に関する情報を普及させることと赤十字ガイドラインの作成に寄与することを目的に、赤十字原子力災害情報センターを立ち上げる。2012 年 5 月には、前年 11 月の連盟総会の決議に従い、東京で原子力災害対策に関する各国赤十字社との協議会を開催した。2012 年 6 月の連盟理事会は、それまでの進捗を確認し、承認した。

原発事故から 2 年が経過し、被災住民、特に子どもの心的外傷が表面化してきている。コミュニティに対する心理社会的支援の必要性がますます明白となり、地域社会が立ち直るために必要不可欠なものとなっている。日赤の福島支部は、被災住民に対する心理社会的支援の長期的必要性を認識して、PSP の継続を決定した。このプログラムは、本社からの財政支援を受けずに支部によって実施することが可能である。こうした取り組みが進行する中で、日赤と連盟はコミュニティ復興のために原子力災害の人道上の影響に関する議論を開始した。

主な所見

- 日赤は、本部と支部のいずれも、このような規模の原子力災害に備えていなかった。
- 日赤と連盟は、原子力災害という状況の中での人道援助への取り組みにおけるその役割について、議論を開始し、行動を起こした。

5. 結論

以下の結論は 8 つの調査領域の評価の結果から導き出した。これらは提言をまとめる前に所見の妥当性や合理性に関する議論を喚起することを意図したものである。所見要旨は、下表に示す。これらは日赤幹部に初回の形式で提示し、結論と提言の全体的な方向性として合意を得たものである。

所見要旨

効率と有効性
• 復興活動は効果的で、事業計画は包括的視点に欠けていたにもかかわらず、受益者の変化するニーズに迅速に対応することができた。 • 日赤の復興ニーズの評価は、体系的なニーズの評価に基づいていなかったので、十分なものではなかったが、市町村や県が特定したニーズの確認に協力し、有効性が増した。県や自治体の活用は、復興に携わる上で有効な手段だった。 • 復興支援活動は、受益者のニーズに応えるタイムリーなものであった。 • 復興活動は、最初は一部、地方自治体に資金を移転して実施したが、後には日赤が直接かつ効率的に実施した。
影響
• 医療施設（病院、診療所）へのアクセスの増大、医療サービス（予防接種、全身放射能測定器、PSP、移動歯科診療など）、健康なライフスタイル増進のための活動（仮設体育館や屋内運動場、食品放射能測定器）により、住民の罹患率、さらには死亡率も低下したと思われる。 • 全国各地の 13 万を超える世帯に支援（家電製品）を提供し、受益者が日常生活を取り戻すための一助となった。 • 日赤の活動に対する一般の認知度が上がったことによって、今後の支援や寄付の増加に繋がると同時に、同社に対する期待も高まると考えられる。 • 原子力災害は連盟や多くのメンバーにとって、同種の状況に対する備えを強化し、対応能力を高めるよう促す警笛となった。今回の教訓は、事務局と各国赤十字社が復興へのアプローチを見直す一助となったが、今後もそうなると予想される。 • 自社の復興プログラムについて外部評価を受けることにした日赤の決定は、称賛すべき動きであり、同社が組織として学ぼうとする姿勢を強く持っていることを示した。
説明責任
• 「要請」を出さなかったにも関わらず、海外からの寄付を受け入れたことで、日赤は説明責任を全面的に果たすことを決めた。 • 日赤は、海外のドナーに対して説明責任を果たすべく、多大な努力を払った。 • 日赤は、受益者を含む一般の人々に対する説明責任を十分果たしたとはいえない。「誰に対して何をどのように行っているか」をより一層発信する必要があった。 • 受益者への説明責任に関する国際基準（参画、透明性、モニタリングと評価、苦情と対応）は、部分的にしか満たされていなかった。 • 当初は大変な状況の中で困難に直面していたことを考え、理解することはできるにしても、主要な説明責任ツール（事業計画）には戦略的目標や数値目標、マイルストーン、モニタリング計画がはっきりと示されていなかった。この点は、後で最終的に調整されていてもよかっただろう。

調整

- 未曾有の大災害であったため、関係者すべてにとって調整は大きな課題であった。
- 日赤本部は、地方自治体とはよく協力したが、（役割が限定的であった）支部とはある程度の協力にとどまり、NGO/NPO との連携はほとんどなかった。
- 義援金については、最終的に公的機関との良好な調整が見られたが、一般への情報伝達は乏しかった。このため、初期には市民の間で誤解や不満が広がった。
- 日赤は、ドナー側の赤十字社とはよく調整がとれ、そのニーズにもよく対応した。連盟の能力の活用は限定的だった。もっと事務局や他の赤十字社から専門的支援を受けていれば、復興支援活動も強化されていただろう。

妥当性

- 全体として、復興プロジェクトは妥当なものだったが、それを導く全体的な戦略はなかった。このことは、新しいプロジェクトが提案されたときに、意思決定に影響を及ぼした可能性がある。
- 多くの支援事業は妥当なものであり、インフラやサービスへのアクセス向上を通じてコミュニティのニーズへ応えたものであった。
- 日赤が柔軟にパートナーへ対応したことは、プロジェクトの妥当性を高め、コミュニティによる「災害前よりもよりよい復興」を可能にした。
- 日赤の支援事業は、地方自治体の優先的ニーズに沿ったものであった。
- ニーズ評価では、地方自治体に依存しすぎていた。
- 復興の支援事業の多くで、支部が地域に働きかける能力や力量が極めて不足していた。

支援範囲の適切性

- 復興活動は最も被害の大きかった県を対象として実施された。
- プログラムでは、各県の人口構成や脆弱性を考慮して実施された。多くのプロジェクトは、高齢者や子どものニーズに主眼をおいて実施された。
- プログラムでは、災害によって避難したすべての住民に、どこへ移転したかに関係なく支援を提供した（家電製品）。
- 「コミュニティ再建」に時間がかかる地域、とりわけ福島では、より大きな努力が求められるだろう。
- 日赤がニーズやギャップをより包括的に把握し、データの管理を強化していれば、支援範囲はもっと改善され、公正さも保たれていた可能性がある。
- 防災支援は最も被害の大きかった 3 県に限られていた。

基準と原則

- 国内に十分な基準（地域文化や習慣の順守）があるという思い込みが広く浸透していたので、とりたてて（スフィアなどの）国際的基準を適用しようという決定は下されなかった。
- 日本の基準は、国際的に認められた最低限の基準を無条件に超えると広く考えられていた。
- 話を聞いた職員間では、ジェンダーの問題をはじめとする国際的基準に対する認識が限られていた。
- こうしたギャップを認識して、心理社会的支援（こころのケア）のガイドラインが、日赤看護部と救護福祉部が行っている新しい研修に採り入れられた。

対策
• 復興期の任務が規定されておらず、能力や資源も限られていたため、日赤は復興に携わる準備ができていなかった。 • 2012 年 2 月の評価の提言に対する日赤の取り組みや、新しい緊急時対応計画には柔軟性が組み込まれたにもかかわらず、「復興」はまだ明確に定義されていない。 • 日赤は、ボランティアや職員の研修、外部関係者とのネットワーク作り、および調査活動を通して大規模災害時の人道上のニーズへの対応能力を強化し、将来に想定される復興期の支援活動に備えている。 • 日赤は連盟事務局と広報の領域で協定を結んでおり、これがきわめて有効であることがわかった。 • 連盟事務局内部には、「国際援助の要請のない」状況の扱いや、そうした資金提供の意味合いについて、明確な認識が存在しなかった。 • 日赤本社の国内部門と国際部門のアプローチが異なっているが、このようなことは対策の強化につながらない。 • 義援金は難しい問題であった。これは、日赤が義援金受付団体その他の関連団体だけでなく国や地方自治体も巻き込んで、処理方法関する議論を喚起しないかぎり、これからも難しい問題となるだろう。 • 日赤は、本社と支部のいずれも、このような規模の原子力災害に備えていなかった。 • 日赤と連盟は原子力災害という状況の中での人道援助への対処におけるその役割について、議論を開始し、行動を起こした。

結論についての議論

復興支援計画

評価チームは日本で調査を行う過程でかなりのデータ収集を行った。附属書に記載されている通り、多方面のステークホルダー100 人以上から話を聞き、47 の赤十字社を代表する 53 人に調査を実施した。さらに、広範囲に及ぶ英語と日本語の資料を調査した。これには、日本総研が実施した評価と、外部のコンサルタントグループによる評価（2012 年 Talbot 報告）が含まれる。復興、社会的イメージ、受益者調査に重点を置く日本総研の評価は、トライアンギュレーション・プロセスに役立つ有益な情報を提供した。データや分析には避けられない欠落や限界があったが、チームは所見に自信を持っており、以下のように結論する。

- 全般的に、対応は効率的であった。
- 復興期に求められる役割についての規定も綿密な計画もなかったが、復興支援活動は迅速に遂行された。
- 以下のことを勘案すると、復興支援計画の時間枠は短すぎた。
    - o 復興が根付くために必要な時間
    - o この領域における日赤の限界と経験不足
    - o 長期化が示唆される原子力災害の影響
    - o 日赤に託された多大な資金量

日赤と同様、政府も迅速に対応し、被災者は速やかに仮設住宅に収容され、主要なインフラは遅滞なく修復された。物事を効率的かつ効果的に進めることは日本文化の特性と思われるが、今回はある意味、性急過ぎたと言えるかもしれない。日赤は速やかな資金の支出を求める圧力を感じていた。これは、ひとつには一部のドナー赤十字社が設定した時間的制約に

由来した。日赤は（ハリケーン・カトリーナなどで）遅いと感じられるような対応をメディアに批判された他の赤十字社が直面したような困難な状況を避けたいと考え、復興プログラムの期間を基本的に 3 年としたことを明かした。

復興対応には、日赤の国際的経験が部分的に生かされていたが、日赤が余裕と自信を持って対応を進められるほど十分には生かされていなかった。復興において果たすべき任務が定められていないことや国内経験の欠如、さらには膨大なニーズを前にして速やかな支出を求める圧力もかかり、結果として日赤は長期的な復興の戦略も計画も立てないまま行動した。また、復興には時間がかかるという、過去の経験で学んだ重要な教訓を見落としていた。これらの要因により、日赤は短期間のうちに支援やサービスを提供する結果となり、3 年間で（ただし一部のプロジェクトは完了までにもっと長い期限を設けている）597 億円（7 億 3700 万米ドル）を支出する計画に押されることとなった。一例として、日本で活動しているある国際 NGO は 56 億 7000 万円（7000 万米ドル）の資金を得て、10 年の復興計画を立てた。この団体は、これまであまり明確ではなかったニーズや見通しが見えてきたので、福島のためのより一貫した戦略の策定をようやくはじめたところである。

今後も大規模災害の発生が高い確率で予想されるこの国の災害統計を考えると、日赤は今回のような状況により適切に対処できるよう準備を整えておかなければならない。ある政府高官は、このように注目度の高い災害では、外部から資金が集まるのは「不可避である」と述べている。このため、日赤は救援に関する評価（2012 年 Talbot 報告）で提言されたように復興の計画を立てる必要がある。さらに、かなりの数の避難民が出て、完全復興までに要する時間も長くなりそうなことを考えると、復興支援計画はコミュニティ支援のためのボランティアの関与を含め、支部の能力や経験を生かした包括的なものにする必要がある。

災害対策

国と日赤を始めとする各方面のパートナーは、さまざまなシナリオを描いて将来の災害に備えている。そのひとつが、マグニチュード 9.0 の規模が予想され、220 兆円[30]（2 兆 7000 億米ドル）（原子力発電所の損害に関するコストは含まない）の被害をもたらすとされている南海トラフ地震のシナリオである。

評価では、災害対策とプログラムの質に関するさまざまな調査結果に言及している。先に行われた救援段階の評価（2012 年 Talbot 報告）では、連盟も日赤も原子力災害の人道上の影響に対処する準備ができていなかったとして、具体的な提言が行われた。1 年後、重要な取り組みが始まったが、日赤を含む連盟のメンバーや事務局は、まだこのような災害の人道上の影響に対する準備ができているとは言えず、この機運をなお維持していく必要がある。またこの評価は、日赤に対し復興の計画を立てることも提言した。進捗状況のレビューは、まだそれが行われていないことを示している。一部の上級職員からは、まず現在の復興計画を完了させ、この経験から学ぶべきだという声も聞かれた。

今回の評価では、日赤は復興の任務を担う準備ができておらず、震災時に原子力災害によって生じるニーズに応じて人道支援を提供する準備も十分にできていないという結論に達した。過去 2 年で、重要な改善は行われた。それでも、この評価では、日赤の活動の価値は、救援、復興、防災、開発のいずれの領域においても、以下に示す提言に従うことにより、より大きく高められると結論づけた。

[30] 共同通信「JPY 220 trillion hit seen from Nankai quake（南海地震の被害想定 220 兆円）」、The Japan Times、2013 年 3 月 19 日付

コミュニケーション

本評価は、日赤は対外コミュニケーション能力が限られており、国内メディアとの信頼関係が希薄ではないかと推測した。この点は一般的なイメージを調べた日本総研の調査にも裏づけられている。聞き取り調査に応じたある人は、「皮肉なことに、日赤はよく知られているのによく理解されてはいない」と述べている。日赤は、一般市民に対し、自らの姿勢を十分に示すことができていないように思える。担っている使命と寄せられる期待とを整合させるべく、自らの役割をより明確に定め、それを伝えていく必要がある。

コミュニティへの支援提供

この評価では、日赤が（2012 年 Talbot 報告でもそのボランティアの動員・管理能力に関連して証言されているように）コミュニティレベルの能力に限界があったことがわかった。県や市町村レベルの社会福祉協議会がボランティアの管理を任されており、日赤が受け持っているのは救援活動の特定の機能のみであるとはいえ、その全国的なネットワーク（47 の支部と 66,000 人を超える職員）を考えると、災害時と平時の両方において、適切に機能するボランティアシステムを整備することで日赤の妥当性と有効性の向上を図る余地は存在する。コミュニティを基盤とした活動における日赤の役割を明確化すること、社会福祉協議会と協力してボランティア基盤を再強化すること、NGO や NPO に働きかけて互いの役割を補完し将来の災害に備えることが、今後日赤が調査と投資を行うべき分野である。

包括的な吟味を経たわけではないが、評価では一部の原則（ジェンダー方針、スフィアの基準など）についての認識と理解が十分ではないことが明らかになった。災害対応と日常業務の双方において主要原則に従うことにより、日赤の活動の質を改善することができる。

相乗効果

この評価では、支援活動を政府の活動と連携または補完する方向へ向ける努力、復興計画の早期作成、外部評価の受け入れ、評価結果の公表など、プログラムの作成や適正実施に関する多くの教訓が復興プログラムに取り入れられていたことがわかった。だが、一部には、ニーズの評価や分析を計画や再計画に生かしていないこと、受益者に対する説明責任のあらゆる側面を考慮に入れていないこと、救援や復興において地元のコミュニティ組織など、地域の能力を考慮に入れていないことなどもわかった。

こうした相乗作用の欠如は、複数の大きな赤十字社に共通している。関わる赤十字社の活動主体の多様性や、国内部門と国際部門ではクライアントが異なることを考えると、ある程度まではやむを得ないことだろう。評価チームは、国内部門と国際部門の業務上の関係をより強化すれば、よりよい適正実施が可能となるだろうという結論に達した。

プログラム支援と復興コスト

連盟は、救援や復興に関して非常に豊富な経験を培ってきた。こうした経験は、様々な状況におけるニーズに適応させることができる。連盟（事務局および加盟各国赤十字社）は、その地球規模の支援提供能力と密なネットワークを通して、どの加盟社に対しても、危機に備え、緊急事態に対応し、復興計画を立てるために貴重な支援を提供する立場にある。

日赤は連盟に今回の災害支援活動の資金援助を要請せず、独自に資金援助の要請を行うこともなかったが、100 の各国赤十字社から 597 億円（7 億 3700 万米ドル）を受け取った。この場合、このような状況下で連盟が直接・間接に負担するコストをどう賄うかという問題が生じる。連盟の日赤への直接支援コストはほぼすべて、日本で活動した事務局代表と、地域代表や A/P ゾーン事務所が提供した支援に関するものだった。要員の派遣と彼らによるサ

ービスの直接コストのために日赤が事務局に支払った金額は、PSSR（プログラム・サービス支援回収金）を含み年間（2011 年、2012 年、2013 年）約 6500 万円（80 万米ドル）に上る。今回の活動に 1100 万ユーロを提供したドナーである DG-ECHO は、その金額を連盟事務局経由で流すように求め、完全な説明責任を要求した。このため、ECHO の資金の 7.5% は PSSR に回った。

調査に回答した赤十字社のいくつかは、救援・復興活動を実施し、説明責任の基準も自身で満たせる赤十字社の場合は、自らに代わって連盟事務局に要請や報告の発信を求める必要はないのではないかと述べた。多くの回答者が要請システムは柔軟に運用し、仮に事務局が救援または復興活動に直接関与しない場合でも一貫した方法で適用すべきだという意見を述べた。いずれにせよ、事務局が果たすべきある役割がある。それは、国際的な支援が行われる場合にメンバーの説明責任を担保し、各国赤十字社の対策計画に貢献することである。

結論として

- 連盟は、2011年の日本の震災で利用されたよりも多くの資源と専門的能力を持っていた。
- 事務局には、連盟の合意された方針、原則、基準の全世界的な適用を実現するために果たすべき役割がある。この役割の実行に関しては、先進国と開発途上国との間で、連盟のやり方が一貫していないように見える。
- 計画立案における事務局の専門的支援は不十分であり、支援を生かすことができれば、日赤の復興計画の質を高めることができた可能性がある。
- 一般的に言って、事務局は高所得国の国際部門への支援を優先し、国内サービスの支援はたまにしか行っていないように見える。
- 連盟事務局は各国赤十字社と協議し、要請を出さない社が海外からの救援金を受け取る場合のコスト回収のメカニズムを策定すべきである。

日赤の今後の課題

以上の結論を踏まえ、次項の提言に進む前に、日赤には、組織として復興活動の質を高める上で以下のような検討課題があることを指摘しておく。

4) 復興を組織の優先事項に挙げ、人的資源や財源をそれに従って投資する。

5) 徹底した計画立案のプロセスを通して、複雑な状況に対処できるデータの管理システムと適切な評価のメカニズムを開発する。

6) 関係する情報の発信・伝達能力を供えるとともに受益者に対する説明責任を確立する。

提案する優先領域：
- 組織の優先事項として復興に焦点を当てる。
- 複雑な状況に対処する計画立案のプロセスを開発する。
- 受益者への説明責任を確立する。
- コミュニティレベルでボランティア活動に投資する。

7) 今後の日赤の復興への関与に備える対策の一環として、地域のコミュニティとの連携を密にし、強固な日赤のボランティア基盤を再活性化し、コミュニティレベルでボランティアと連帯していく。

6. 提言

以下の提言は、この評価の所見の結果として提示するものである。これらは、連盟全体（事務局および各国赤十字社の集合体）が日赤とともに活動を推進する上で、相互の経験から学ぶことを予想し、かつ期待して、日赤と連盟の双方に宛てて提示する。日赤と連盟事務局がフォローアップする際、実地に生かせるように、提言は一般的な書き方ではなく、具体的なかたちで示す。

1. 復興：戦略的選択

- 復興支援は、コミュニティの住民が災害により破壊された生活を再建するためのプロセスに欠くことのできない要素であることから、赤十字の拡大された任務範囲に含める。
- 最初の評価でも推奨された通り、日赤は復興支援を活動の一領域とする正式な政策決定を下す。復興支援については、連盟により作成された指針に基づいて明確な定義づけがなされ、そしてそれは災害救援対応におけるあらゆる活動と同様に、組織構造の中で管理、統合されることが望ましい。
- 復興支援に該当する活動の範囲を定義し、活動範囲には、ニーズ評価、事業計画の策定、およびモニタリングを含む。復興事業に精通した職員を養成するために、標準作業手順書や訓練などのツールも開発する。
- 連盟は日赤に対し、組織の事業範囲に復興支援を組み込むために適切な支援を提供する。これには、復興関連資料の共有、ならびにこれらの資料の日本の国内事情への適合が含まれる。また研修会、および連盟や他の各国赤十字・赤新月社との職員交換といった学習や研修も含まれる。
- 連盟は、新たな大規模災害が起こった場合に備え、事前に合意された支援計画を日赤との間で取り決めておくことを推奨する（スタンドバイ協定）。

2. 日赤の認知度向上

- この災害により、日赤の認知度が高まったチャンスを生かし、時間と資源を投入して、革新的、先進的、適切かつ有益な組織としてのイメージを作り出していく。赤十字像としては、よりコミュニティに身近な組織として刷新を図る。
- 国・県レベルにおける日赤とメディアとの間、ならびに日赤の支援ネットワークである官民組織・個人との間につながりを築くべきである。現在の日赤の知名度を生かして、パートナーとなる可能性のある主体とできるだけ早く関係性を構築することが望ましい。
- 日赤は、積極的に日赤のイメージ管理に努め、社内広報チームの能力構築を継続することを推奨する。

3. 受益者への説明責任；基準と原則

- 支援対象者に対する説明責任を果たすことは赤十字・赤新月活動の古くからの原則であり、行動規範の中に明記されている。説明責任の原則に則り、モデルとなる説明責任の枠組みを開発する。
    a. 透明性
    b. 参画
    c. モニタリングと評価
    d. 苦情と対応
- 人は水や食料や薬や寝る場所と同様に情報を必要とする。受益者に対する説明責任の一部である受益者とのコミュニケーションは、タイムリーで適切かつ正確な情報の提供を通して受益者の暮らしの保護と改善を目指すと共に、フィードバックメカニズムを設けることによって透明性と、説明責任を確保する。
- 人と対話し、関わり、その話を聞くことはよりよいサービスの提供を意味する。受益者に対して説明責任を果たすこと、細かく心を配りながら対話をし、話を聞き、彼らの心配事に応えることはひとつの義務である。人には、自分に影響する活動について知る権利と意見を言う権利がある。

受益者に対する説明責任向上の現実的なステップの例

- 受益者に対する説明責任（AtB）とそれが日赤の救援および「平時」プログラミングでどのようなかたちをとるかを伝える短い案内文書（3 ページ概要、10 ページ PowerPoint スライド）を作成する。日赤は連盟がオンライントレーニングを開発するまで待つべきではない。
- 全国的なガイドラインを策定するため、ジャパン・プラットフォーム（JPF）、国際協力 NGO センター（JANIC）との連携を検討する。
- 全職員に AtB 教化オリエンテーションを実施する。
- 国内救援部門、国際部門、広報部門の担当者を指名し、日赤の能力やサービス提供に沿って AtB の 4 分野のそれぞれを運用可能にするための短い「活動メニュー」を作成させる。
- この活動メニューは職員のオリエンテーション、災害救援およびその他の標準作業手順書（SOP）に盛り込む。海外からの代表にも AtB や各国赤十字の支援の仕方について概要を説明し、それらが確実に適用されるようにする。
- 全支部にオリエンテーション資料と活動メニューを用いて研修を行う。看護部は資料を職種に合わせて修正し、ネットワーク全体の各チームにオリエンテーションを行うことを希望する可能性がある。
- 救護・福祉部は、活動後のレビューに必ず AtB 活動の進捗状況と質に関するレビューが含まれるようにする。

- 日赤は、受益者説明責任の最低基準について、組織全体の認識と適用を強化するよう努めるべきである。国内活動と国際活動の双方の支援事業において、受益者への説明責任が適用されなければならない。
- 日赤は職員の間に国際的に認められている基準（スフィア、傾聴プロジェクト、人道的説明責任プロジェクトなど）を浸透させ、それらを将来の災害対応に適用させる。
- 連盟は日赤がこれらの活動を実施するための戦略や現実的なステップを開発することを支援する。
- 日赤は今回の災害救援において基本原則やその他の主な基準を適用したが、さらに職員の認識を高め、日常業務において主な原則や基準の実践を努める。

- 日赤は、基本原則、ジェンダー方針、災害救援のための原則と規則ならびにスフィア人道憲章などの主要な原則や基準が、現時点で全部門の義務的な研修やオリエンテーションにどのように組み込まれているかということについて検証を行う。
- 連盟は、日赤が国内部門と国際部門の間で、災害救援の原則と規則に関する研修会を開催するための支援を行うとともに、日赤各支部のより広範な参加と関与のもと、主要な基準と原則の推進に努める。
- 連盟は、日赤が行動の原則と価値観についての主要な参考資料や研修資料を活用するための支援を提供する。
- 日赤における意識向上を図るため、連盟のジェンダー方針と関連のガイダンスやツールを特に重視する必要がある。これには、ジェンダーに配慮した防災アプローチが含まれる。
- 連盟は全般的に各国赤十字社の間に国際的な基準がもっと広く浸透していくように努力する。

4. パートナーシップ

- 日赤の災害対応の有効性を高めるため、日赤は官民の主要なステークホルダーと具体的なパートナーシップを組む。
- 日赤は、組織の使命、ビジョン、戦略的な方向性を社会福祉協議会も含めた県および市町村に周知し、災害時における日赤の役割を明確にする。

企業パートナーとの連携は、NGO/NPO、県や市町村の社会福祉課などの行政機関、社会福祉協議会との現在の合意の上に構築することができる。

- 主な企業プレイヤーや NGO と意識の向上を図り、日赤は彼らと覚書（MoU）を交わして、今後の数年間におけるそれぞれの活動活性化について合意を得る。

5. コミュニティにおける役割とボランティア

- 連盟の 2020 年戦略のひとつである「より強い赤十字社の構築を通して災害と危機からの復興を強化する」という戦略的な目標に沿い、日赤は自らの姿勢をより明らかに示し、コミュニティ・ベースの組織としての役割を明確にし、あらゆるレベルにおいて組織の構造を強化し、ボランティアの役割がコミュニティの重点課題に合致したものとなるよう務めることが望ましい。

日赤はコミュニティ・ベースのボランティアを通して支援サービスを提供し、弱い立場にある人々の日常生活に関与することができる。これは以下に寄与する。

- 差別、誹謗中傷、社会的排除をもたらす要因を予防および/または軽減する活動の開発
- ハンデのある人のコミュニティへのより完全な一体化の実現

- 今回の災害の経験から学び、（赤十字ユースや防災ボランティアなどの）ボランティアが基本的で補完的な社会福祉ニーズに幅広く対応できるような合理性なニーズ評価の手法を開発する。
- 日赤本社は、岩手、宮城、福島の各支部を支援し、コミュニティ・ベースのサービスやボランティアを通じた活動における彼らの経験や教訓を他の支部と共有する。
- 連盟は日赤に対し、この種の活動における経験を有する他の赤十字社からのピアサポートに関する情報を提供し、姉妹社間の協力を促進する。連盟は日赤に、この分野におけるサービスとボランティア研修に関する資料を提供する。

6. 原発事故における人道支援のための備え

これは、最初の評価のマネジメント対応計画の中で指摘された事項である。この分野における取り組みは、各国赤十字社ならびに日赤を含む連盟全体で継続されなければならない。

- 連盟は ICRC と共同で、国際赤十字・赤新月運動が原子力災害の人道的影響に対処するためのガイダンスを策定する。
- 連盟は、日赤の要請に応じて、2013 年に発足する原子力情報センターに寄与する。
- 日赤は、連盟の支援を受け、長期的なコミュニティ・ベースのこころのケアプログラムに関して医療職員やボランティアを対象とする国際的交流プログラムを組織し、この領域における専門的知見を交換し、プログラムを開発することを推奨する。
- 連盟は、初年度以降も原子力対策シニアオフィサーのポジションを維持するための方法を検討する。この分野の能力を強化し、関心を高めるには 1 年間では不十分であり、少なくとも 3 年間はこうした役職のための財源確保に努力をする。

7. 「支援要請を行わない」ケースに適用される共通のメカニズムの策定

今回のように「支援要請を行わない」状況の中において、連盟の支援活動をカバーする財源の問題は、プログラム支援費回収の問題を浮き彫りにした。この評価では、以下のように提言する。

- 連盟事務局は、各国赤十字社との協議し、各国赤十字社が要請を出していないのに、海外からの救援金を受け取った場合のコスト回収のメカニズムを開発する。その場合の基本的な考え方を以下に提案する。
  - 事務局が請求する諸経費は、活動量と見合った許容できるパーセンテージで示され、調整や専門的支援におけるサービスをカバーする事務局のニーズに応じたものでなければならない。
  - 新しい方式において、資金を提供する側と受け取る側の赤十字社が相互に合意できるオプションを用意してもよい。
  - 受け取り側の赤十字社は、プログラムやプログラム支援の重複を最小限に抑えなければならない。
- 国際赤十字レベルで検討される提案をまとめるこのレビュープロセスでは、日赤と A/P ゾーン事務所がイニシアチブをとるのがよい。

8. 国内部門と国際部門の相乗効果の調整

事務局の支援において、（とくに高所得国の）各国赤十字社の国際部門への支援と国内サービス提供部門への支援のバランスをとるために、以下のことを提言する。

- 連盟は、国際赤十字の強みが各国赤十字社の国際部門のネットワークばかりでなく、国内部門の持つ資源にもある点に留意して、各国赤十字社の国内の専門家や技術スタッフが他の赤十字社の経験から、とりわけ「救援から復興へ」の領域において相互に利益を得られるように、定期的に国内災害管理チームのための国際的な学習ワークショップを開催する。
- 「他者から学ぶ」と同時に、国内部門と国際部門の間の相互交流のプロセスを促進すべきである。

9. 連盟の学習戦略の策定および主要な評価結果についてのフォローアップの実施

多くの国際組織において、評価作業のフォローアップは共通の課題である。事務局や連盟加盟社によって、毎年何百もの評価が行われており、その多くは一貫性のある実用的な形でのフォローアップになっていない。

個々の評価結果をフォローアップすることは重要だが、それだけでは、組織としての学びや変化につながらないことが多い。より一貫性のあるアプローチが必要である。少なくとも、連盟による評価の質を見直した後で、テーマや期間ごとに地域的・世界的なメタレビューを行うことにより、より体系的な学習アプローチにつながる。事務局は近年、組織的学習においていくらか進展を遂げたが、いまだにグローバル学習プラットフォームを通じた個別のオンライン研修に重点が置かれている。この教材を利用した人の多くはこれを高く評価している。だがこれは有益な教材ではあるが、十分ではない。

その場限りの学習に終わらせないため、大きな学習ギャップを回避するため、また大災害における赤十字社の役割が連盟全体の改善につながるようにするため、より体系的な学習アプローチが推奨される。連盟ジュネーブ事務局の学習知識管理部は、そうした取り組みを先導し、戦略が事務局だけでなく連盟全体にとって有益なものとなるようにしなければならない。事務局は各国赤十字社とともに適切なメカニズムや手法を選択しやすい立場にあるため、本報告書では講じるべき具体的措置についての提言を行わない。

日本総研の評価査定に基づく提言 - 2012 年 9 月

1. 活動のガイドラインを設け、文書化、記録保管を促す書式の考案を検討する。
2. プロジェクトの活動や財源の使用についてステークホルダーとのコミュニケーションを改善する。
3. 3 年間の復興タスクフォースの活動を総括する報告書を作成する。
4. 将来の災害に備えた日赤の復興支援活動の方法を示す基本計画を策定する。
5. 日赤復興タスクフォースの活動促進フレームワークを構築し、将来の災害に備えたガイドラインを定める。

評価チームの提言は以下の通りである。

- 日赤と連盟は、同一の担当部署が中心になって 2012 年 Talbot 報告とこの復興評価のフォローアップをすべきである。
- 日赤は日本総研の評価をフォローアップする。2012 年の日本総研評価では、日赤の災害準備とプログラム管理における能力をさらに高める 5 つの提言が作成されている（上記枠内）。先に述べた提言と多少重複があるが重要と思われるので強調したい。

10. OCAC プロセスの実施

今回の大規模災害後の日赤の幅広い経験は、多くの他の赤十字社にとってひとつのモデルとなるはずである。OCAC プロセスを加えることにより、日赤の将来への対策に関する自己評価が有効になり、他の赤十字社の間でこのツールを奨励している事務局を後押しし、災害対策や災害対応能力を高めることができる。

OCAC は、各国赤十字社が自己開発のための最善の方法を特定するために、自らの能力やパフォーマンスを評価し、一般市民や支援対象者に妥当なサービスを提供する組織として正しく機能できるよう助けるツールである。OCAC は各国赤十字社が望ましく機能するために不可欠な 5 つの複合的な組織能力尺度を取り入れるところから始まる。すなわち、存在能力、自己組織化能力、渉外・資源動員能力、遂行能力、適応・成長能力の 5 つである。

連盟の OCAC（組織能力評価認証）戦略は、日赤がこの評価の提言に取り組む上で助けとなる。

連盟はすでにこの点で日赤を支援している。幹部レベルでこのプロセスを進めるためのスケジュールの協議が行われており、主な資料は日本語に翻訳され、A/P ゾーン事務所の担当者が指名されている。日赤はこのプロセスを受けることを公言しており、日赤の場合のように、よく機能している組織は 2020 年戦略の目標により貢献しようとして努力することを証明しようとしている。

OCAC 全体のプロセス

フェーズ 1：最初の自己評価を行った後、特定された弱点に対処するために集中的な是正開発努力を行う。

フェーズ 2：自己評価を合格した後、専門家の評価に伴う是正開発努力を行う。

「承認」：理事会による認定を申請

11. 標準的な活動手順の開発

日赤は、今回の震災後の復興支援事業を通してさまざまな教訓を学び、また現在も学んでいる。なかでも、復興タスクフォースを運営して得た教訓は、将来の巨大災害時における支援事業の効率性と有効性に寄与するものとして注目される。この面で、日赤がすべきことは以下のとおりである。

- 組織の明確な役割と権限も含め、タスクフォースを機能させるための標準作業手順書（SOP）を作成する。
- 事業計画の準備・作成、説明責任の枠組み、ニーズ評価、請求、提案、承認手続きなどのためのテンプレートや様式などのツールを作成する。
- 予算、コスト管理、日程管理/予定作成などを管理/モニタリングするためのツールを開発する。

最後に、この評価の全体的な結論から導いた包括的な提言を記す。日赤は向こう 3〜5 年間の復興計画を策定すれば、災害対策がより強化されるだろう。

評価では、日赤が 2011 年 3 月の三重災害からの復興における人々やコミュニティの支援に十分に貢献したという結論に達した。現在までに多くの進展があったものの、政府が新たなコミュニティのための土地の造成と確保（岩手県および宮城県の場合）、または市や町全体の除染（福島県の一部の場合）に取り組む中、何百ものコミュニティが仮設住宅での暮らしを続けざるを得ない状況にある。

こうした人為的な臨時コミュニティは、深刻な課題に直面している。高齢者は長年親しんできた隣人のそばで暮らすことができなくなったことから、孤立化している。多くの人々が失業状態にある。親のどちらかが仕事を求めて元の場所にとどまるかまたは別の土地へ移り、もう一方の親が子どもの世話をするために、家族が離れ離れになるケースも見られる。多くの人はいまだ居住地が定まらず、仕事やより良い住処を求めて移動を続けている。

新たなコミュニティの建設には、さらに 1〜3 年を要する。現時点での政府の予測によると、福島県の一部地域の除染には 5〜10 年かかる。再び人が住めるようにはならないと思われる町もあり、政府が新たな居住地を見つけることができると仮定してのことだが、住民は永久に別の場所に移住しなければならなくなるだろう。

新たな住宅が利用可能となり新たなコミュニティが形成されるまでの今後数年間は、これらの臨時コミュニティに対する支援が求められることが予想される。日赤はその残る資源をもとに、支部や地区分区を通じてこの分野で果たすことのできる役割について検討しなければならない。とくにこころのケアプログラムと、これらのコミュニティにおける回復力構築と将来の災害への備えに役立つコミュニティを基盤としたその他の支援が果たす役割を検討する必要がある。提案される措置は以下のようなものがある。

- 今後数年にわたり多くの被災者のための復興のプロセスが進んでいく間、日赤は支部、県、主要市町村、およびコミュニティのメンバーと協力し、一時的コミュニティが恒久的コミュニティへと移行していく中で、コミュニティ・ベースの支援提供において日赤が果たせる役割を明確にしていくべきである。考えられる役割としては、心理社会的プログラムの作成、心理学的応急処置、コミュニティが特定したプロジェクトを支援するためのボランティア活動の推進、救急法訓練、災害対策、高齢者への社会福祉支援、国内外での資金調達、青少年赤十字の研修、他の NGO/NPO と協力してのコミュニティの動員と開発の支援などが挙げられる。

- こうした復興支援計画の新たな目標を明確に定め、目的、予想される結果、それらの結果を達成するための主要な戦略と行動、期限、および予算を示した計画案を作成する。この計画は、福島県、岩手県、宮城県の各支部により稼働・更新され、結果は修正された全体計画の中でまとめられる。計画は現在進行中の医療救援の見直し作業と連携し、災害対策に明確に基づいたものとなる。

日赤はこの未曾有の災害から人々の復興を支援するためによく活動した。
この経験を通し、また、さまざまな評価から学んだことにより、日赤は国内的にも世界的にも、今後の災害における救援や復興支援において、これまで以上に強い立場に立つことになるだろう。

提言の要旨		対象
1)	復興：戦略的選択	日赤 連盟
2)	日赤の認知度向上	日赤
3)	受益者への説明責任	連盟 日赤
4)	復興のための備えを強化し、日赤のコミュニティへの支援提供を改善するために、他の組織との正式なパートナーシップを構築する。	日赤
5)	ボランティアの役割を拡大し、コミュニティを基盤とした活動を増やす。	日赤 連盟
6)	原発事故における人道支援のための備え	日赤 連盟
7)	「支援要請を行わない」ケースに適用される共通のメカニズムを策定する。	日赤 連盟
8)	国内部門と国際部門の相乗効果の調整。	連盟 日赤
9)	連盟の学習戦略を策定し、主要な評価結果についてのフォローアップを実施する。	連盟 日赤(MRP)
10)	組織能力評価認証（OCAC）プロセスを実施する。	日赤 連盟
11)	標準作業手順書を作成する。	連盟 日赤

（4）第三者評価①平成 23 年度

日赤では事業成果について内部的な振り返り、評価を実施していたが、その結果について客観性を担保し、中立・妥当なものとするために第三者による外部評価を実施することとした。海外救援金を使った復興支援事業は平成 23 年度、平成 24 年度の 2 ヵ年で主な支援活動を実施している。そのため、第三者による評価は平成 23 年度、平成 24 年度の二ヵ年を対象として行った。

本報告書で評価を受けた代表的な支援事業は以下のとおりである。

図表 51 詳細評価対象事業

分野名	事業名
生活再建支援	・生活家電セットの寄贈 ・集会所等への備品整備 ・ノルディックウォーキングの実施
福祉サービス支援	・介護用ベッドの寄贈 ・福祉車両等の寄贈
教育支援	・仮設体育館の建設支援 ・スクールバスの支援 ・屋内遊び場の設置（すまいるぱーく）（注）
医療支援	・石巻・気仙沼医療圏の再構築 ・ホールボディカウンターの整備（注） ・食品放射能測定器の寄贈（注） ・肺炎球菌ワクチン接種費用の助成

（注）これら事業は原子力発電所事故への対応の位置づけも有する事業である

東日本大震災復興支援事業
に関する第三者評価
（平成 23 年度事業分）
報告書【要約版】

平成24年11月30日

株式会社 日本総合研究所
The Japan Research Institute, Limited

目　　次

Ⅰ．評価の概要……391
1．背景と目的 ……391
2．評価対象 ……392
3．評価手法 ……393
4．評価ステップ・スケジュール ……396

Ⅱ．評価結果……397
1．個別事業評価 ……397
2．全体評価 ……425

Ⅲ．全体総括・提言……430
1．全体総括 ……430
2．提言 ……431

Ⅰ．評価の概要

１．背景と目的

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、地震に伴って発生した津波の被害などにより 1 万 5 千人以上の死者が出たことをはじめ、被災した地域に甚大な被害をもたらした。日本赤十字社（以下、日赤）は発災直後から被災した地域に医療班を派遣し緊急救援対応を行い、義援金の募集・受付を行うなど、様々な被災地支援活動に着手している。また、日赤には発災以降、海外赤十字・赤新月社等を通じて海外から多額の寄付金（以下、海外救援金）が寄せられた。海外救援金は、日赤がこれを財源として被災地支援活動を行うことを前提に寄せられたものである。日赤では、海外救援金を財源として被災地に対する復興支援事業を平成 23 年 3 月から開始した。

今回の支援活動は先進国では過去に前例のない大規模災害に対する支援活動であり、今回の経験は国内に限らず国際的に共有することも期待されるものである。

日赤では、①外部への情報開示・報告、提言への活用、②内部での共有、将来的な備えへの活用の 2 点を大きな狙いとして東日本大震災の復興支援事業に関する評価を行い、事業成果を取りまとめていくこととしている。

日赤は事業成果について独自に内部評価を実施しているが、その結果について客観性を担保し、中立・妥当なものとするために第三者による外部評価を実施することとした。日赤の復興支援事業は平成 23 年度から 25 年度までの 3 カ年計画を基本としているが、期間が長期に渡ることから、評価は年度ごとに実施し、3 カ年の活動が終了した時点で 3 年間の総括評価を実施することを予定している。平成 23 年度に実施した復興支援事業に関する第三者評価は、株式会社日本総合研究所が日赤より受託し、平成 24 年 6 月下旬から実施した。

本評価では特に以下の点を目的とした。

- 第三者目線で客観的に復興支援事業に関して高く評価できる点、課題・留意点等を抽出する。その際、支援対象者（受益者）や各県、市町村などの関係機関からの声を収集し、評価の裏付けを確保することで評価の中立性・妥当性を担保する
- 事実を収集・整理し、内部および外部で活用できる形に取りまとめる
- 第三者としての評価・提言を実施することで日赤として今後の復興支援のあり方を検討・具体化するうえでの基礎資料を整備する

２．評価対象

本評価の対象は日赤が実施した復興支援事業のうち、平成 23 年度に実施した事業である。なお、日赤にはクウェート政府から無償提供された原油を換金した「復興支援金」も復興支援資金として充当されているが、本評価では対象外とした。

本評価では日赤の復興支援事業について次の事項を評価対象とした。

（１） 個別事業評価

① 詳細評価

② 簡易評価

（２） 全体評価

① 支援分野別評価

② 支援形態別評価

③ 地域別評価

④ 被災地への調査からの評価

⑤ 復興支援事業を通じた被災地以外からの認識

⑥ 方針・戦略と組織・運営体制の評価

３．評価手法

(1)個別事業評価の視点・評価基準

個別事業の評価は大きくアウトプット（事業成果）とプロセス（事業推進過程）に着目し、アウトプット２項目、プロセス５項目の７項目から評価した（図表１）。

図表 1 個別事業の評価項目

評価項目		評価のポイント・考え方
アウトプット	定量面	受益者数や受益金額、受益規模、支援自治体数・施設数等の定量的に把握できるアウトプットに着目し、事実に基づき評価する。 定量成果をベースとするが評価自体は定性的に実施する。
	定性面	目標達成度やニーズ合致度等、定量的には把握できないアウトプットに着目し、事実に基づき評価する。
プロセス	迅速性・円滑性	事業の開始から終了までのスピード、計画通りの推進ができたか否かに着目する。 迅速、円滑に事業が推進されるような配慮、対応、仕組みの構築等がなされていたかを事実に基づき評価する。
	効率性	関係者の業務負荷や投入資源（資金・人員）を抑制できたか否かに着目する。 効率的な事業推進となるような配慮、対応、仕組みの構築等がなされていたかを事実に基づき評価する。
	有効性	成果を高めるために有効な企画であったか、アウトプットを高める手段・方法がとられていたかに着目する。 企画内容は有効・適切なものであったか、契約や運営方法は適切であったか、事業の終了時期・終了方法に問題はなかったか等について事実に基づき評価する。
	透明性	事業内容、結果、運営プロセス等が外部開示、監査等に耐えうるかという点に着目する。 ニーズ調査の方法・事業推進スキームは妥当か、調達・契約の透明性は確保されているか、事業の終了は妥当な方法で調整されたか等について事実に基づき評価する。
	公平性	実施した事業は企画～終了に至るまで公平性に配慮・留意していたかに着目する。 事業対象、実施範囲、実施時期は事業推進方針に照らして公平性が担保できていたか、公平性担保のための配慮、仕組みの構築がなされていたか等について事実に基づき評価する。

個別事業評価では、各評価項目についてレーティング（点数化）を行っている。レーティングの基準は図表２の通りである。

図表 2 個別事業評価におけるレーティング基準

点数	評価内容	基準
5	極めて良好/ 極めて十分	・目標を大きく上回る成果、期待された水準を大きく上回る成果をあげている ・事業目的、方針に対して必要十分以上の配慮・対応がなされており、多大な成果の実現に寄与している
4	良好/十分	・目標を十分満たす成果、期待された水準を十分に満たす成果をあげている ・事業目的、方針に対して十分な配慮・対応がなされており、成果の実現に寄与している
3	概ね良好/ 概ね十分	・おおむね目標通りの成果、期待された程度の成果を上げている ・事業目的、方針に対して多少の課題・問題はあるものの、概ね適切な配慮・対応がなされており、成果の実現に寄与している
2	やや課題有り/ やや不十分	・目標に対して成果がやや下回る、期待された水準以下の成果である ・事業目的、方針に対しての配慮・対応がやや不十分、やや課題があるなどの要因で、成果の達成が阻害されている
1	課題有り/ 不十分	・目標に対して成果が下回る、期待された水準を大きく下回る成果である ・事業目的、方針に対しての配慮・対応が不十分である、大きく課題があるなどの要因で、成果の達成が大きく阻害されている

(2)事業全体評価の視点

復興支援事業に関する全体評価は評価項目ごとに以下の点に留意し、高く評価できる点、課題・留意点を抽出した。

- 事業成果、ビジョン実現の度合い
- 事業の選択の妥当性、合理性
- 資源配分の妥当性
- 事業推進管理・リスク対応
- 日赤の強み・特長の活用

（3）実施事項、調査・分析手法

本評価では、以下の事項を実施した。

- 復興支援事業に関する日赤内部評価のレビュー
- 復興支援事業に関する受益者（被災者）の認識調査
- 復興支援事業に関する市町村等関係機関の認識調査
- 復興支援事業に関する被災地以外からの認識調査
- 復興支援事業の事業運営に関する調査
- 調査内容に関する分析・分析結果に基づく評価

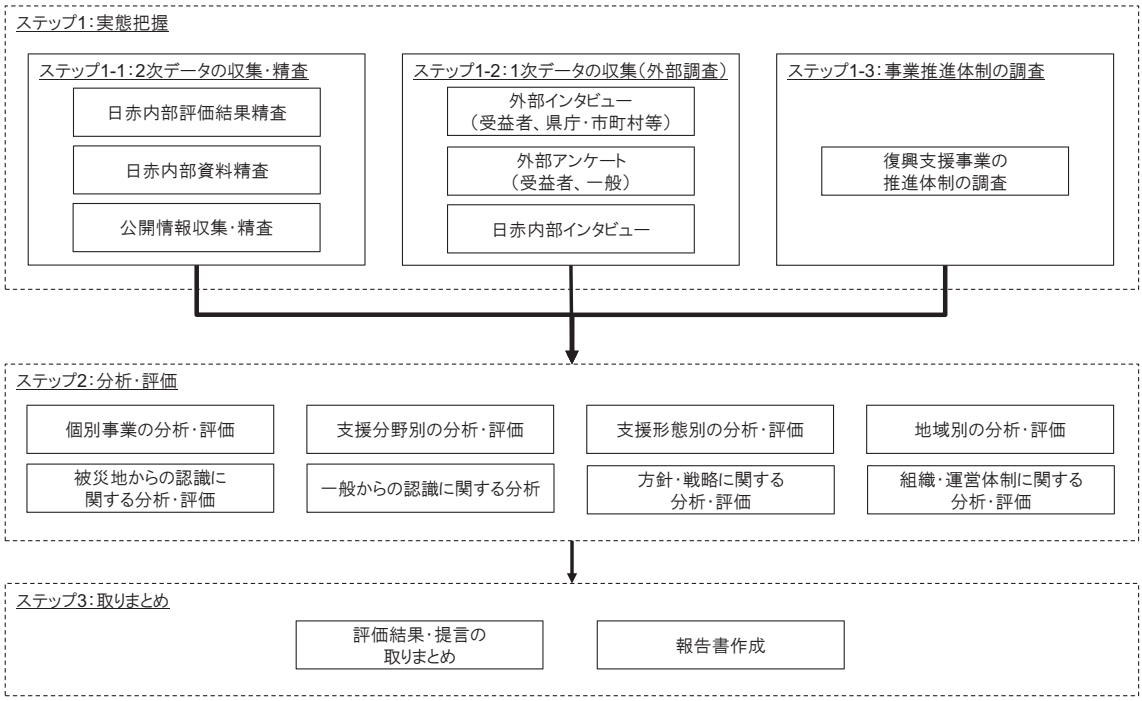
評価にあたっての調査・分析は以下の手法にて実施した。

- 日赤内部資料の精査
- 日赤内部インタビュー
- 外部インタビュー（受益者、県・市町村等）
- 外部アンケート（受益者、被災地以外の一般の方）
- 公開情報、外部情報の収集、精査
- 設計したモデルに基づく分析

４．評価ステップ・スケジュール

本評価の手順は、まず各種調査による実態把握を行い、事業に関する事実をベースとした分析・評価を踏まえて報告書として取りまとめた。評価のステップを図表３に示す。

図表 3 評価の実施ステップ



本評価は平成 24 年 6 月下旬から 10 月末までの約 4.5 カ月で実施した。スケジュール概要は図表 4 の通りである。

図表 4 評価スケジュール概要

	6月	7月			8月			9月			10月		
	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下	上	中	下
評価対象の設定	■												
評価手法の検討・設計	■	■	■										
公開情報の収集・精査		■	■	■									
日赤内部資料の確認・精査		■	■	■									
外部インタビューの実施				■	■	■	■	■					
アンケート調査の実施							■	■					
日赤内部インタビューの実施				■	■	■							
事業運営体制の調査					■	■	■	■					
分析・評価								■	■	■	■	■	
報告取りまとめ											■	■	■

Ⅱ．評価結果

１．個別事業評価

個別事業評価は事業規模・投入金額が大きい事業、あるいは日赤の特長・強みが活用されていると想定できる事業であり、必要な資料・情報が十分に得られる事業について詳細評価を実施し、その他の事業は簡易評価を行った。各評価の対象事業を図表５、図表６に示す。

図表 5 詳細評価対象事業

分野名	事業名
生活再建支援	・ 生活家電セットの寄贈 ・ 集会所等への備品整備 ・ ノルディックウォーキングの実施
福祉サービス支援	・ 介護用ベッドの寄贈 ・ 福祉車両等の寄贈
教育支援	・ 仮設体育館の建設支援 ・ スクールバスの支援 ・ 屋内遊び場の設置（すまいるぱーく）（注）
医療支援	・ 石巻・気仙沼医療圏の再構築 ・ ホールボディカウンターの整備（注） ・ 食品放射能測定器の寄贈（注） ・ 肺炎球菌ワクチン接種費用の助成

（注）これら事業は原子力発電所事故への対応の位置づけも有する事業である

図表 6 簡易評価対象事業

分野名	事業名
生活再建支援	・ 仮設住宅の冬場対策支援 ・ こころのケアおよびにこにこ健康教室 ・ コミュニティ・バスの支援 ・ 避難所の夏場対策等支援 ・ 災害ボランティアセンターへの支援
福祉サービス支援	・ グループホームへの備品整備
教育支援	・ 保健室備品等の学校用資器材の寄贈 ・ 体育用備品の寄贈 ・ サッカー用ジャージの寄贈 ・ 学校給食の再開支援 ・ 健康安全教室、移動映画館、遠足支援等の開催

（1）詳細評価

詳細評価は外部へのインタビュー、アンケート調査、日赤内部インタビュー、日赤内部資料の精査などを踏まえて分析・評価を行っている。以下では詳細評価対象事業について、評価の前提となる事業概要、および評価概要として評価の総括と各評価項目に関するレーティングを示す。

①生活再建支援

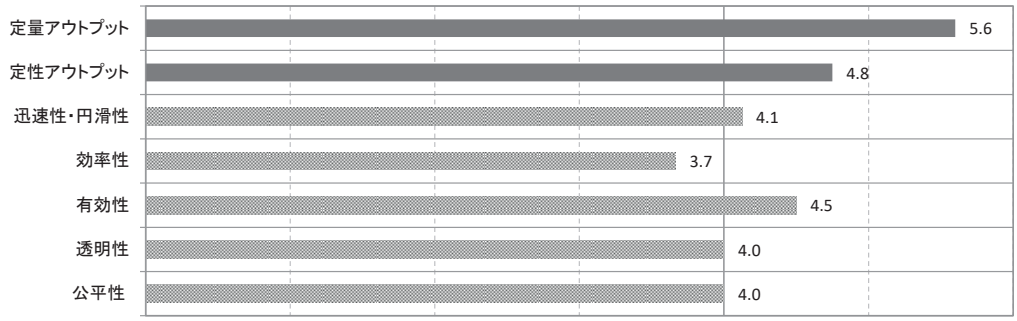
ⅰ．生活家電セットの寄贈

＜事業概要：生活家電セットの寄贈＞

目的	震災によって住居を失い、着の身着のまま避難した被災者の応急仮設住宅での新たな生活の第一歩を支障なく踏み出せるよう、冷蔵庫等の日常生活で必要な家電を提供し、生活再建の基盤を整えることである。
対象地域・対象者	対象地域は、岩手県、宮城県、福島県、青森県、千葉県、茨城県、栃木県、長野県の被災した 8 県である。これは、東日本大震災によって災害救助法が適応になった都県のうち、日赤へ生活家電セットの支援要望があった県を対象としたものである。 対象者は、対象地域で災害救助法に基づく応急仮設住宅に入居が認められた世帯である。応急仮設住宅とは、「臨時に建設されたプレハブ住宅（以下、プレハブ仮設住宅）」もしくは「被災地県が借り上げた公営住宅や民間住宅等（以下、みなし仮設住宅）」を指す。被災後に震災時に居住していた県以外に避難した方も多く、みなし仮設住宅として認められた住宅は 47 都道府県におよび、家電セットの配送・設置先も 47 都道府県となっている。
実施期間	平成 23 年 4 月に寄贈を開始し、平成 24 年度も継続中である。
実施内容	本事業は、応急仮設住宅の入居者に生活家電セットを寄贈する事業である。生活家電セットは、洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポットの 6 点から構成されている。 当初、生活家電セット寄贈数は、被災県からの要望数を基に 7 万セットが予定されていたが、県からの要望を踏まえた寄贈対象の拡大等により、平成 24 年 3 月末時点の生活家電セット寄贈実績は約 13 万世帯に達した。被災県別では、岩手県約 1.9 万世帯、宮城県約 4.9 万世帯、福島県約 6.1 万世帯、その他県約 0.2 万世帯である。
投入資金	平成 24 年 3 月末時点での投入資金（執行実績）は、255.8 億円である。 県別では、岩手県が約 33.8 億円、宮城県が約 84.1 億円、福島県が約 126.7 億円、その他（岩手県、宮城県、福島県を除く県への寄贈分の金額と管理費等含む）約 11.2 億円となっている。

＜評価結果概要：生活家電セットの寄贈＞

総括
本事業は、日赤が実施した他の復興支援事業と比較しても成果が非常に大きく、被災した人々の生活再建の基盤を整えるという目的を十分に実現できている。特に、13 万世帯を超える大規模かつ 47 都道府県にわたる広範囲での寄贈実績、災害救助法の支援対象に含まれておらず自治体や他団体では支援の実現可能性が低い領域での支援、被災地域で一定の雇用を創出した効果については、高く評価できる。 本事業の受益者の評価・満足度も非常に高く、被災地のニーズに合致した事業内容であったことが裏付けられている。本事業は問題点・課題の指摘も少なくないが、被災地からの評価・満足度は総じて高く、被災地の復興への基盤づくりに対して有効な事業であったといえる。 事業推進にあたって生じた主な問題は、申請件数の急増時に申請から配送・設置期間が長くなったこと、自治体職員の事務負担が大きかったことが挙げられる。自治体に一定の負担が生じることは日赤との役割分担の中で避けようがないものであるが、さらに円滑な事業推進のためには、自治体との十分な事前調整により共通認識をしっかりと作る、人的リソースの支援を検討するなども必要であったと考える。 申請数急増の要因は主に対象をみなし仮設住宅に広げたことである。みなし仮設住宅への個別の配送・設置が増加したことで事務処理、配送・設置の負荷が高まり、寄贈の遅れにつながった。寄贈に遅れが発生したことは事実であるが、公平性に配慮した結果といえる。みなし仮設住宅を対象とする際、事前に想定される寄贈対象数、配送に関する負荷、必要な体制等について十分な検討を行うことも必要であったと考えられる。本事業では迅速性を意識するあまり、そのような事前の検討と関係機関との調整に十分な時間を割けず、申請数急増に応じて県や市町村、メーカー等の体制強化を図れなかったことが配送・設置の遅れにつながったものと考える。事業推進において、迅速性を追求し、関係機関との十分な事前調整がなされなかった場合、結果的に負荷の増大、迅速性の低下を招く可能性がある点は留意が必要であり、今後の事業推進の参考とすることが期待される。

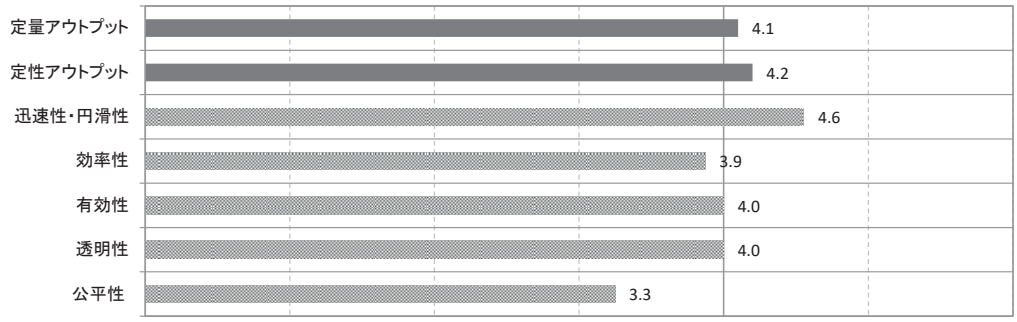
評価７項目による評価（レーティングと評価ポイント）	
	
定量 アウトプット	[+]13 万世帯を超える受益者数の多さと 47 都道府県にわたる対象地域の広さによる大規模な事業実績 [+]大規模一括調達により市場価格と比較して安価な調達を実現 [+]配送・設置、事務処理に関する被災地域での雇用創出に貢献
定性 アウトプット	[+]災害救助法の適用対象範囲外であり、行政による対応が困難な領域での支援実施 [+]大規模かつ長期間にわたる事業実施、寄贈対象の柔軟な拡大等による被災地からの高い評価 [+]家電の購入が困難な時期に寄贈を実現した支援意義の深さ
迅速性・ 円滑性	[+]早期の事業企画への着手、立ち上げによる迅速な支援 [−]申請急増時における配送・設置までの遅さ
効率性	[+]申請件数に応じた運営体制の柔軟な変更・整備 [留意点]自治体の事務負担を軽減する支援策の検討
有効性	[+]被災地の状況、被災者のニーズに合致した事業企画の策定 [−]事業延長等に伴う当初の目的から乖離した申請の発生
透明性	[+]家電品の調達ポリシーの策定、メーカーに対する入札参加資格調査により、調達の透明性確保の取り組み [+]高い受領書回収率の実現
公平性	[+]被災者のニーズ・実態に応じ支援対象を柔軟に拡大したことにより、被災者間の公平性を実現

ⅱ．集会所等への備品整備

＜事業概要：集会所等への備品整備＞

目的	プレハブ仮設住宅の集会所・談話室の備品を整備することにより、住民の利用を促進し、共助体制の構築や自治組織の円滑な運営に寄与すること、およびAED（Automated External Defibrillator、自動体外式除細動器）の設置により、プレハブ仮設住宅入居者等がAEDを使用した救命活動を行うことができる環境を整えることである。
対象地域・対象者	本事業は、岩手県、宮城県、福島県のプレハブ仮設住宅に設置された集会所・談話室で、日赤に対して要望があった施設を対象としている。
実施期間	本事業は、平成23年6月より寄贈を開始し、平成24年度も継続中の事業である。本評価では平成23年度中に整備したものを対象とする。
実施内容	本事業では、プレハブ仮設住宅の集会所・談話室に対して、冷蔵庫、テレビ、電気ポット、掃除機、ラジカセ、長座卓、座布団、長机、椅子、書類棚、ホワイトボード、AEDの提供を行っている。 プレハブ仮設住宅の集会所・談話室の備品は、対象地域の各県から要望のあった品目に基づき、日赤が選定を行った。
投入資金	本事業の投入資金は総額約3億円である。県別では、岩手県が約0.5億円、宮城県が約1.4億円、福島県が約1.1億円である。

＜評価結果概要：集会所等への備品整備＞

総括
本事業は、被災地の抱える課題の一つである「プレハブ仮設住宅入居者のコミュニティ形成」に寄与することが見込まれる事業であり、支援意義は大きい。また、被災3県のプレハブ仮設住宅の集会所等を対象にしており、受益規模は潜在的には数十万人と想定され、非常に広範囲なものである。ただし、実態としてプレハブ仮設住宅入居者で集会所を利用している割合は高くない。そのため、実際に寄贈した物品を利用している受益者は数万人と考えられる。今後は集会所の利用を高めるための取り組み（ソフト支援等）の推進も期待される。 本事業の推進において、先行事業である生活家電セットの寄贈で蓄積したノウハウを活かし、運営体制を構築、事業推進した点は迅速な支援につながったものと評価できる。 本事業は、財源の制約などから被災3県（岩手県、宮城県、福島県）を優先したものであるが、他の被災した県でも同様のニーズはあったと推察できる。支援が被災3県に集中したことについて、問合せや指摘があった際に対応できるよう対象の選定理由などを資料として整備し、内部で共有を図る等、外部開示へ備えることも重要と考える。
評価7項目による評価（レーティングと評価ポイント）


定量アウトプット	[+]プレハブ仮設住宅に付随する集会所・談話室全体の8割超をカバーすると想定される対象の広範さ
定性アウトプット	[+]プレハブ仮設住宅住民のコミュニティ形成への寄与 [+]集会所の利用環境整備により、他支援団体の活動が促進され、被災者支援の充実に貢献
迅速性・円滑性	[+]先行した生活家電セットの寄贈の調達スキームを活用することにより、円滑に事業運営体制を構築
効率性	[+]生活家電セットの寄贈と同様の配送・設置体制とすることにより、効率的な配送を実現 [−]配送時期が集中した際に納品・検収確認作業の遅れが発生
有効性	[+]市町村のニーズを反映した適切な寄贈品目選定と早期に検討を開始したことによる実施時期の適切さ
透明性	[+]明確な寄贈品目の選定理由、独自に確認・検証した調達価格の妥当性
公平性	[留意点]寄贈対象を被災3県に限定した判断基準等の整理、外部開示への備え

iii．ノルディックウォーキングの実施

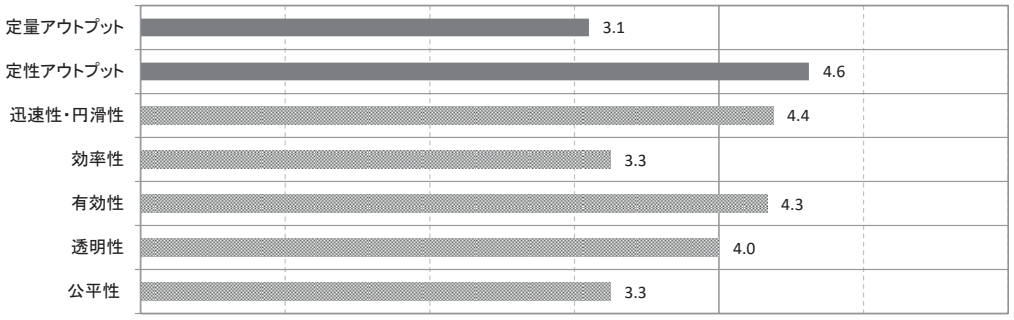
＜事業概要：ノルディックウォーキングの実施＞

目的	プレハブ仮設住宅の入居者に体を動かす機会、外出する機会を提供し、運動不足の解消、健康維持・増進に寄与することである。また、イベント参加を通じた応急仮設住宅入居者のコミュニティ形成への寄与が副次的目的となっている。
対象地域・対象者	対象地域は岩手県、対象者は岩手県内のプレハブ仮設住宅入居者である。
実施期間	平成 23 年 11 月に開始し、平成 24 年度も継続中である。
実施内容	岩手県内のプレハブ仮設住宅入居者を対象に、ノルディックウォーキングのイベントを実施している。イベントには「体験会」と「交流会」がある。体験会参加者の希望者に対してポールの無償貸与も行っている。 「体験会」は、ノルディックウォーキングの指導とプレハブ仮設住宅周辺の散策を行うものであり、プレハブ仮設住宅を 2 カ月に 1 回程度巡回して開催している。「交流会」は、「体験会」参加者の交流促進のために地域内で適切な場所を選定してノルディックウォーキングを実施するものであり、1 年に 2 回程度（春、秋）の開催が予定されている。 平成 23 年度は計 38 回実施され、参加者は約 500 人に達する。
投入資金	平成 23 年度の投入資金は約 170 万円である。

＜評価結果概要：ノルディックウォーキングの実施＞

総括
本事業は特にプレハブ仮設住宅に入居する高齢者の健康の維持・増進、コミュニティ形成に貢献する支援といえる。ただし、指導員の制約などから、事業実施範囲・回数が限定的となったため、平成 23 年度の参加者数は 500 名程度にとどまった。被災地における本事業の意義は高く、実施範囲・回数の拡大が期待される事業である。 本事業は、ボランティア活動を通じて蓄積された事業運営ノウハウによって、事業開始時に詳細な事業実施計画が策定され、円滑に事業を実施できた点が特に評価できる。しかし、指導員の不足等により、対象地域が限定された点や指導員の負担の大きさはさらなる成果を追及するためには解消することが必要である。平成 24 年度以降、指導員の育成等の取り組みを開始しており、事業の拡大によりさらなる成果・影響が生まれるものと期待される。

評価 7 項目による評価（レーティングと評価ポイント）



定量アウトプット	[−]指導員の制約等から事業実施範囲・回数が限定的となり、約 500 名にとどまった参加者数
定性アウトプット	[+]プレハブ仮設住宅入居者の身体の健康に加え、コミュニティ形成にも貢献している事業意義の深さ
迅速性・円滑性	[+]ボランティア活動を通じて蓄積された事業運営ノウハウを活用し、円滑な事業運営体制を構築
効率性	[−]指導員不足による一部指導員の負荷の高さ
有効性	[+]体力差、経験等を考慮したイベント運営と、アンケートを活用した運営体制改善の取り組み
透明性	[+]対象市町村に対する事業内容の事前説明の実施、海外赤十字・赤新月社に対する必要な事業実態の開示
公平性	[−]指導員不足等により実施対象のプレハブ仮設住宅、実施回数は限定

②福祉サービス支援

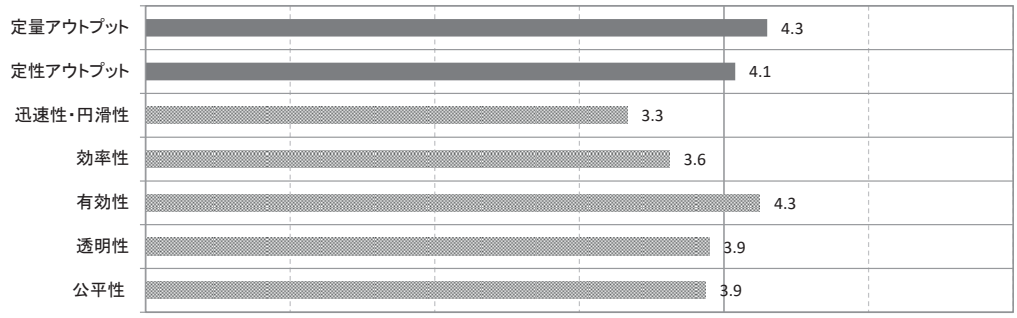
ⅳ．介護用ベッドの寄贈

＜事業概要：介護用ベッドの寄贈＞

目的	被災した施設に入居していた要介護者を新たに受け入れる社会福祉施設に介護用ベッドを寄贈し、介護環境を整えることで被災した要介護者が適切な介護サービスを受けられるようにする。 また、介護環境の整備により、通常時を上回る業務負担が見られた施設職員の負担軽減にも寄与するものである。
対象地域・対象者	対象地域は、岩手県、宮城県、福島県の被災 3 県である。対象施設は、震災で被災した施設に入居していた要介護者を新たに受け入れる社会福祉施設である。
実施期間	平成 23 年 4 月に宮城県から要望を受け、6 月に寄贈を開始した。岩手県・福島県でも順次寄贈が始まり、11 月までにすべての寄贈が完了した。
実施内容	被災した要介護者を新たに受け入れる社会福祉施設に対して、介護用ベッド一式（介護用ベッド・サイドレール・マット）を寄贈するものである。 合計 985台の介護用ベッドが寄贈され、内訳は岩手県 205台、宮城県 658台、福島県 96台である。
投入資金	投入資金は、約 1.6 億円である。県別では、岩手県が約 0.2 億円、宮城県が約 1.3 億円、福島県が約 0.1 億円である。

＜評価結果概要：介護用ベッドの寄贈＞

総括
本事業は、要介護者が適切な介護を受けられる環境を整えるという目的に寄与しており、寄贈先施設職員の負荷低減、介護サービスの質向上への貢献も期待できるものである。また、被災した施設を広くカバーしており、各施設に対する支援額が大きいことも評価できる。日赤は介護施設を有しており、当該分野に知見・ネットワークがあったことが高い成果の実現に寄与していると考えられる。 本事業は緊急対応の性格を持つ支援であるが、寄贈までに時間を要したことはやや課題として指摘できる。寄贈までに時間を要した原因は日赤だけの問題ではなく、関係機関全体の問題として認識すべきである。 より円滑に事業を推進するためには、県などの関係機関の事務処理体制について十分に確認し、関係機関にとって無理のない役割分担、日赤からのオペレーション支援なども検討すべきであった。今後の事業推進においては県や市町村の体制、想定される事務負担についても事前に検討・調整し、役割・業務分担を決定していくことが期待される。

評価７項目による評価（レーティングと評価ポイント）	
	
定量アウトプット	[+]被災３県の社会福祉施設の約３割、宮城県では約６割をカバーする支援範囲の広さ [+]一施設当たり平均６台、約 100 万円相当と施設にとって大きな支援インパクト [+]迅速な意思決定による早期の寄贈決定、大規模調達による調達額の低減等、日赤が介在したことによる効果
定性アウトプット	[+]介護用ベッドの不足、職員の負荷増大等の社会福祉施設に生じていた問題への的確な対応 [+]平時の社会福祉事業で培った経験・知見を活用した円滑かつ適切な調達仕様の決定、調達先の選定
迅速性・円滑性	[−]一部で発生した要望数調査の遅れ [+]介護用ベッドが品薄な状況下で実現した短期間での大量調達
効率性	[−]一部の施設に対して要望数調査を二度実施したことにより自治体、施設の負担が増加 [+]メーカーと寄贈先施設が直接、納期調整を行ったことで配送の効率性が向上
有効性	[+]災害弱者である要介護者にとって必要性が高く、復興支援ビジョンに沿った事業の企画・推進
透明性	[+]受領書回収率 100％と証憑書類を確実に確保 [留意点]事業終了時期の調整は担当者間の合意のみで正式な対応としては不十分な可能性
公平性	[+]要介護者を新たに受け入れ、ベッドが不足していた施設を対象とした寄贈

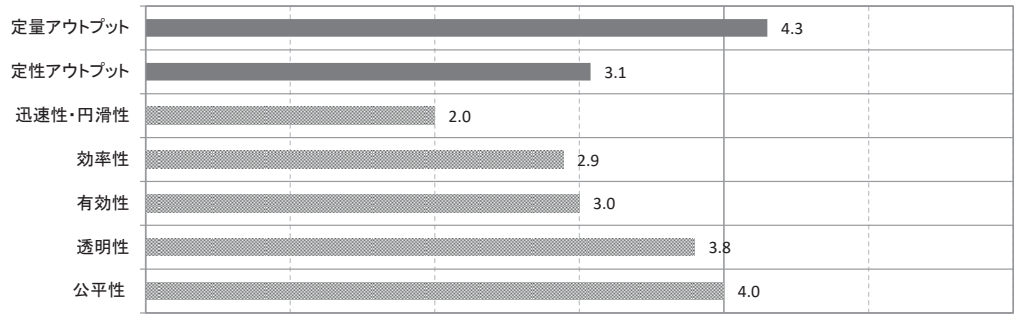
ｖ．福祉車両等の寄贈

＜事業概要：福祉車両等の寄贈＞

目的	被災した社会福祉施設や市町村が必要とする福祉車両および福祉関連の業務に活用する車両を寄贈することで、失われた福祉サービスの回復を支援し、障がい者、要介護者、高齢者が適切な福祉サービスを受けられる環境整備に貢献することである。
対象地域・対象者	対象地域は、岩手県、宮城県、福島県の被災 3 県である。対象施設・団体は、被災により車両が滅失・損壊した社会福祉施設および市町村である。
実施期間	平成 23 年 4 月に宮城県の要望を受け、事業計画を立案、12 月から各社会福祉施設・各市町村への納車が開始された。すべての納車は平成 24 年 4 月に完了した。本事業の評価は、平成 24 年 4 月までの全期間を対象とする。
実施内容	本事業は、社会福祉施設および各自治体に対して、福祉車両、福祉関連業務に利用する車両を寄贈する事業である。 寄贈車種は、各施設・市町村の状況を考慮し選定した 11 タイプである。福祉車両等の寄贈台数は計 332 台であり、各県の内訳は岩手県 40 台、宮城県 139 台、福島県 153 台となっている。
投入資金	投入資金は、約 6.7 億円である。県別では、岩手県が約 0.5 億円、宮城県が約 3.0 億円、福島県が約 3.2 億円となっている。

＜評価結果概要：福祉車両等の寄贈＞

総括
本事業は、震災により車両が滅失・損壊した社会福祉施設や市町村の多くをカバーした広範な支援である。また、対象施設当たりの支援金額が大きく、一般的な社会福祉施設の経営状況を考慮すると受益インパクトが大きく、効果的な支援といえる。しかし、早急に車両を整備することが期待されていたが、要望を受けてから要望数調査まで時間がかかり、納車が平成 23 年 12 月からとなったことで事業の有効性は低下している。納車までの進捗状況の共有が必要十分になされなかったことも自治体の負荷を増加させており、問題であった。 業界団体等の協力を仰ぎ、調達に関してメーカーへ幅広く事前案内をした点、一般競争入札を実施した点から透明性は高い。ただし、納車時の検収を受領書の回収で代替している点、事業終了を明確に通知していなかった点は問題を生じされる可能性もあったと考えられる。 本事業は透明性、公平性を優先して推進したものと推察できるが、結果として事業の迅速性、有効性が損なわれている。事業の開始時に、各事業において優先すべき事項を明確に定め、それに沿った事業推進が重要であり、本事業では迅速性に一層の配慮が必要であったと考える。今後は、優先事項を明確にし、関係各所と共有したうえでの事業の企画・推進が期待される。

評価７項目による評価（レーティングと評価ポイント）	
	
定量アウトプット	[+]支援対象施設・自治体のカバー範囲の広さ、8,000 名を超える想定受益可能者数 [+]一施設当たり平均 1.7 台、約 330 万円相当と施設にとって大きな支援インパクト
定性アウトプット	[+]一括調達による市町村・施設の事務負担の低減、新車寄贈による維持・管理コストの抑制 [−]要望数調査の停滞・遅れにより県の補助制度を利用し、日赤の支援を受けられなかった施設が存在する可能性
迅速性・円滑性	[−]要望を受けてから要望数調査に 2 か月以上要した計画の遅れ [−]納車まで長期間を要する中での各施設・市町村に対する進捗状況の連絡・共有不足
効率性	[−]寄贈車種の設定を途中で変更したことによる要望数調査負荷の増大
有効性	[−]企業や NPO 等の他支援団体と事業内容が一部重複 [−]納車時期が遅くなったこと、納車時期の連絡が不十分だったことにより自治体の負荷が増大
透明性	[+]日本自動車工業会や日本自動車輸入組合を通じて幅広くメーカーに入札を案内
公平性	[+]県を通じて要望調査を実施することで網羅的に施設の要望を収集

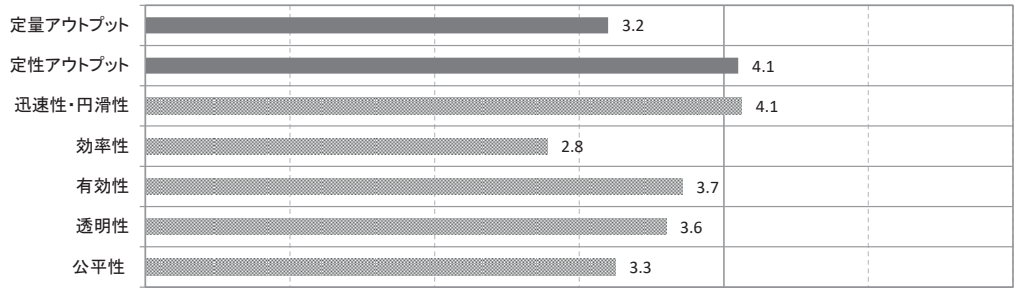
③教育支援

vi．仮設体育館の建設支援

＜事業概要：仮設体育館の建設支援＞

目的	仮設体育館の建設にかかる費用を日赤が補助することにより、震災で失われた教育環境を回復し、支援対象の学校の体育授業が滞りなく実施されるとともに、児童・生徒が適切に体を動かすことができる場所を提供し、健康増進を図
対象地域・対象者	対象は、岩手県大槌町（大槌小学校、大槌北小学校、赤浜小学校、安渡小学校、大槌中学校の児童・生徒 735 人）、福島県飯舘村（草野小学校、飯樋小学校、臼石小学校の児童 220 人）である。
実施期間	各市町村からの日赤への支援要望受付日と開校式開催日は次の通り。 岩手県大槌町（要望書受付日：平成 23 年 8 月 12 日、開校式開催日：平成 23 年 9 月 15 日） 福島県飯舘村（要望書受付日：平成 23 年 9 月 1 日、開校式開催日：平成 24 年 4 月 20 日）
実施内容	仮設体育館建設にかかる費用を日赤が補助する事業である。平成 23 年度は、岩手県大槌町、福島県飯舘村に対し建設費用の補助を実施した。日赤は費用補助に当たって、建設計画の精査、完成した建築物の実査等を行っている。
投入資金	投入資金は約 1.7 億円である。県別では、岩手県大槌町が約 0.4 億円、福島県飯舘村が約 1.3 億円である。

＜評価結果概要：仮設体育館の建設支援＞

総括
本事業は市町村が独自に資金を拠出することが困難な金額規模であり、支援対象にとって大きなインパクトがある。財源の制約や文部科学省が支援対象を拡大したことにより支援対象は2 市町村に限定されたが、支援の対象となった地域のニーズには十分に合致しており、市町村からの評価、満足度が高い事業である。支援決定時、仮設体育館建設は国の補助対象となっておらず、財源的にも日赤以外の団体では対応が難しかった支援領域であり、日赤以外に当該支援を市町村に提案した団体は存在しない。市町村の持つニーズ把握から支援決定までが迅速であったことも高い評価につながっている。 補助に関する事務手続き要領の作成が遅れたことにより市町村の事務手続きが多少煩雑となった点、ニーズ調査が個別対応になり網羅的には実施できなかった点はやや課題として指摘できるが大きな問題にはつながっていない。 本事業は地域に根付いた活動、市町村とのコミュニケーションを通じてニーズを発掘、地域のニーズにきめ細かく対応し、支援対象地域から高い評価を得た事業といえる。
評価 7 項目による評価（レーティングと評価ポイント）


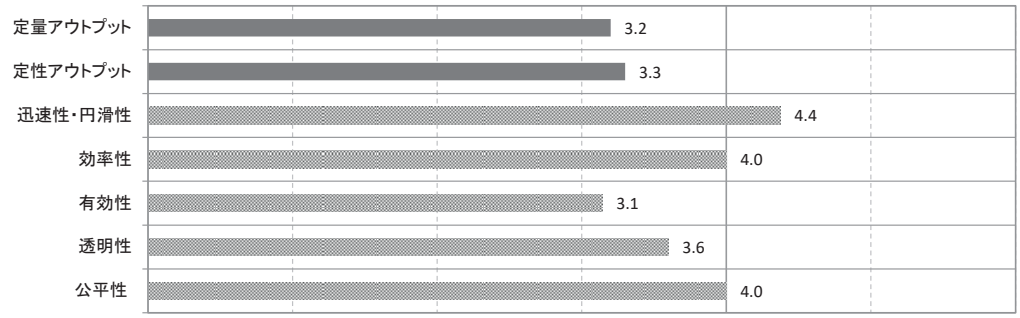
定量アウトプット	[+]支援対象市町村では捻出困難なインパクトの大きい支援 [−]支援対象が 2 市町村に限定
定性アウトプット	[+]仮設体育館を使った体育科目の安定的再開に貢献 [+]教育環境の整備により、保護者の不安の解消、住民の町外流出防止に寄与
迅速性・円滑性	[+]国の補助対象外であった分野に対し迅速に支援決定
効率性	[−]補助に関する事務手続き要領作成の遅れにより、対象市町村の事務手続きがやや煩雑化
有効性	[+]教育環境の早期整備、児童・生徒の健康増進に資する支援内容 [留意点]補助事業に関するガイドライン作成、提示にやや遅れ
透明性	[+]監査法人の助言を仰いで作成した補助要綱に基づく事業運営 [留意点]補助金額に関する詳細資料の整理、外部開示への備え
公平性	[留意点]ニーズ調査を被災地全体に対して網羅的には実施できなかったため、支援を受ける機会を逸した市町村が存在する可能性

vii. スクールバスの支援

＜事業概要：スクールバスの支援＞

目的	仮設住宅に入居する児童・生徒の通学時の手段と安全を確保し、児童・生徒が学業に集中できる環境を整えることである。また、児童・生徒の通学時の安全を確保することで、保護者の不安の軽減に寄与することも期待される。
対象地域・対象者	対象は、岩手県の山田町、大槌町、福島県の大熊町、いわき市、葛尾村、楢葉町である。
実施期間	平成 23 年 7 月に岩手県山田町教育委員会から要望を受け、支援を開始した。平成 24 年度も継続中の事業である。
実施内容	支援要望のあった市町村、学校等に対してスクールバスを配備するものである。支援内容としては、運行委託による支援、バスの寄贈となっている。 早急な支援を求められていた地域（岩手県山田町・大槌町、福島県大熊町）で、通学時の移動手段としてスクールバスのレンタルまたは運行の業務委託によって支援が開始された。その後、遠足等、通学時以外でのスクールバス利用を求める現地からの要望もあり、バスを寄贈することとなった。寄贈先は県教育委員会を通じて各学校の要望を調査し、決定された。 運行委託は 2 市町村に対して 3 台分、寄贈は 6 市町村に対して 18 台となっている（寄贈分のうち 1 台はいわき市の保育園への寄贈）。なお、車両の寄贈までには必要に応じてレンタカーによる対応も支援している。
投入資金	平成 23 年度の投入資金は約 5,300 万円である。県別では、岩手県が約 4,400 万円、福島県が約 900 万円である。

＜評価結果概要：スクールバスの支援＞

総括
スクールバスの整備により、児童・生徒の通学手段が確保され、通学時の安全確保、保護者の不安軽減に貢献しており、支援意義は高いといえる。また、個別の市町村では捻出が困難な金額の支援であり、各市町村にとってインパクトの大きい事業である。 しかし、寄贈した車両はスクールバスとしては必要ではない設備（カーナビ、ETC 等）を備えている点、一部地域では運行・利用状況が芳しくない点で、やや無駄の生じた支援となったことは問題点として指摘できる。課題の多くは、企画段階における必要車両数、車両スペック等の調査・検証にあると考える。特に、車両設備に関する調達仕様について必要性の十分な検証がなされたかった点が大きな課題である。迅速性を優先した結果であると推察するが、一定の配慮を行うべきであった。 迅速な支援は実現できており、支援対象からの高い評価につながっているが、事業推進で優先する事項を明確にするとともに、最低限配慮すべき点、想定されるリスクについて検討することも事業推進上、重要と考える。
評価 7 項目による評価（レーティングと評価ポイント）


定量アウトプット	[+]支援対象市町村では捻出困難なインパクトの大きい支援 [−]対象が限定され、受益者数は限定的
定性アウトプット	[+]通学手段、通学時の安全確保を実現した支援意義の高さ [+]通学時の安全確保による保護者の不安軽減への寄与 [−]必要以上のオプション設備、有効活用されていない車両の存在
迅速性・円滑性	[+]車両レンタルを併用し、通学時の安全確保を早期に実現
効率性	[+]県の教育委員会を通じた効率的要望調査、自治体の事務負担の少なさ
有効性	[−]車両、オプションのスペックなどの調達仕様に関する検証が不十分
透明性	[留意点]寄贈車両数、車両スペックを決定した経緯、理由に関する資料が不足
公平性	[+]県の教育委員会を通じて要望調査を実施することで網羅的に施設の要望を収集

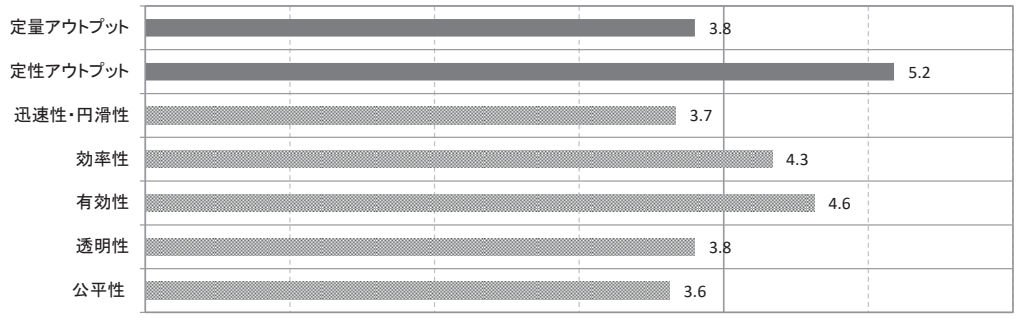
viii. 屋内遊び場の設置（すまいるぱーく）

＜事業概要：屋内遊び場の設置（すまいるぱーく）＞

目的	本事業の目的は、放射能に対する不安により屋外に出られず、運動不足あるいは精神的負担を抱える未就学児に対して、身体を動かすことができる場を提供する事で精神的ストレスの解消と運動能力の維持・向上の一助とすることである。また、この活動を通じて、青少年赤十字の実践目標である「健康・安全」、「奉仕」、「国際理解・親善」の精神、態度を育てる事を副次的な目的としている。 なお、本事業は、平成 24 年度以降、福島県支部が継続して実施することを予定しており、継続的に事業を推進していくためのパイロットプログラムとしての位置づけも有する。
対象地域・対象者	本事業は、広く福島県内に在住の未就学児を対象としている。ただし、イベントを実施した場所が福島市内の体育館であり、招待した幼稚園・保育園も福島市内に立地するため、主に福島市在住の未就学児を対象とした事業といえる。
実施期間	平成 23 年 7 月に福島県で構想され、9 月に事業計画策定、平成 24 年 2 月 8 日～17 日の 10 日間で開催された。
実施内容	本事業は、福島県内在住の未就学児に対して、福島市にある福島県青少年会館体育館を利用して身体を動かす活動ができる場を提供したイベント企画・運営事業である。イベントは 10 時～16 時の時間帯で開催され、常設のプレイグランドやステージイベントを実施した。プレイグランドでは、巨大エア遊具、ボールプールやサイバーホイールなどの遊具を設置し、ステージイベントでは体操教室や読み聞かせ・手遊び歌、土日にはゲストを招待した特別プログラムが行われた。また、児童が折り紙の桜の花びらにメッセージを貼ることで、作品を完成させる「ふるさとアート」も実施された。
投入資金	本事業の支出金額合計は約 2,700 万円である。

＜評価結果概要：屋内遊び場の設置（すまいるぱーく）＞

総括
本事業は、未就学児に体を動かす機会を提供し、放射能災害により不安を抱えている未就学児および保護者、関係者から高く評価されており、不安にも貢献するなど、10 日間のイベントとしては非常に高い成果をあげている。インタビューおよびアンケート結果からイベントへの評価は総じて高く、継続実施の期待も大きい。また、福島県内の市町村や企業に遊び場設置の動きが広がるなど、波及効果も大きい。さらに保護者が独自に体育館を借りて子どもが遊ぶことができる環境を整えるといった動きも生じており、日赤の支援の影響は広範囲に及ぶ。 支援の計画段階で外部の専門機関から事前に知見を収集したことは事業の企画・運営を効率的、効果的に実施できたことにつながっている。また、当日の運営に日赤の奉仕団が運営スタッフとして参加するなど、日赤の有する資源の活用も成果に寄与している。 本事業は、平成 24 年度も実施されており、より成果を高めるための工夫が期待される。

評価７項目による評価（レーティングと評価ポイント）	
	
定量アウトプット	[+]短期間のイベント実施にもかかわらず、多くの来場者を招致 [−]開催エリア・期間が限定されたため一部にとどまった支援対象
定性アウトプット	[+]未就学児に体を動かす機会を提供し、未就学児の心身の健康、保護者の精神的安定に貢献 [+]来場者アンケート、関係者インタビューから確認できる参加者の満足度の高さ [+]福島県内での屋内遊び場設置の広がりへの影響 [+]安心して子供を遊ばせることができる環境を実現し、子供を持つ家庭の地元回帰に一定の効果を発揮
迅速性・円滑性	[+]除染活動も十分に進んでいない段階で早期にニーズを汲み取り、事業構想に着手 [−]やや時間を要した事業計画立案
効率性	[+]稼働率が下がる時間帯を考慮して団体招致による来場者確保を実施 [+]業務委託仕様書に詳細事項を明示し、効率的に運営体制を構築
有効性	[+]事業者による事前企画提案を実施し、専門意見を参考に決定した内容 [+]レクリエーションにとどまらず、未就学児に対する教育プログラムとして構成されたイベント内容
透明性	[+]企画競争および見積り比較の実施により事業内容・価格妥当性を担保 [+]委託先に報告書の提出を義務付け、対外説明に資する資料を確保 [留意点]推進過程を確認できる文書類の不足
公平性	[+]団体招致と一般開放の組合せにより、福島市内の未就学児における公平性を担保 [留意点]実施エリアが福島市に限定され、福島県内の未就学児および保護者の期待すべてには未対応

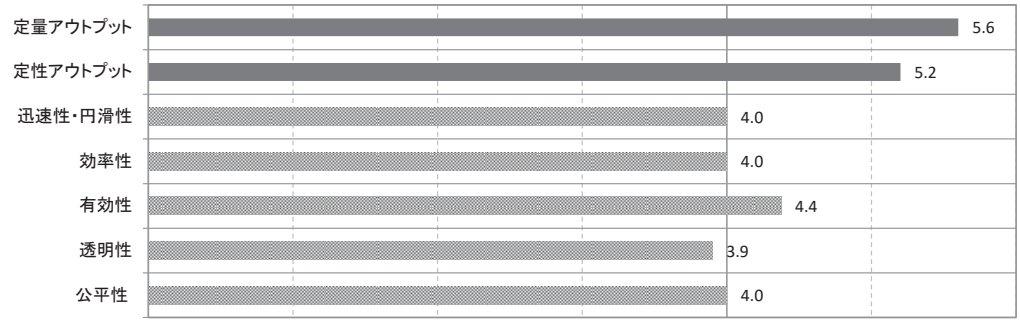
④医療支援

ix．石巻・気仙沼医療圏の再構築

＜事業概要：石巻・気仙沼医療圏の再構築＞

目的	石巻・気仙沼医療圏の失われた医療機能、医療提供体制を早期回復し、再構築を図ることで地域住民が安心して医療サービスを受けることができる基盤を整備することである。 基盤整備のためには、地域内に存在する個々の医療機関の復旧・再建を進め、地域の医療連携体制を回復させる必要があり、宮城県の計画に沿った対象地域全体を包含する支援計画としている。
対象地域・対象者	対象地域は、宮城県石巻市を中心とした石巻医療圏と気仙沼市を中心とした気仙沼医療圏である。それぞれの人口は、石巻医療圏が 200,867 人、気仙沼医療圏が 84,785 人である（平成 24 年 8 月末日現在）。
実施期間	日赤による医療圏の再構築の支援は、平成 23 年度より計画、着手され、平成 25 年度までにそれぞれの建築・改修等の計画を策定し、平成 27 年度までに着工される計画であり、事業全体としては平成 24 年度も継続中である。 本評価では、平成 24 年 3 月までに再建、整備が完了した支援を対象とする。
実施内容	医療機関の建築、増改築、改修に対する資金を助成するものである。 対象医療機関は、石巻医療圏の「①仮設石巻市夜間急患センター」、「②石巻赤十字病院の仮設病棟」、「③女川町立病院」、気仙沼医療圏の「④公立南三陸仮設診療所（公立志津川病院）」の 4 施設である。 日赤は資金の助成に当たって、計画の精査、建築物の実査だけでなく、全体の計画への関与、関係機関との調整などを実施している。
投入資金	平成 23 年度の各医療機関の支援金額の合計は、約 33.2 億円である。 内訳は、「①仮設石巻市夜間急患センターの整備（1.1 億円）」。「②石巻赤十字病院の仮設病棟の整備（7.2 億円）」。「③女川町立病院の復旧・改修（18.9 億円）」。「④公立南三陸仮設診療所の整備（6.0 億円）」となっている。

＜評価結果概要：石巻・気仙沼医療圏の再構築＞

総括
石巻および気仙沼医療圏において、整備費用を負担することで、迅速な医療機関の復旧・再建を支援し、住民の命と健康を守ることに大きく貢献している。宮城県との密な連携により医療圏における主要な医療機関の整備に関与し、迅速かつ有効な支援となったことで医療圏に居住する約 28 万人の安心に寄与していると考えられる。支援した医療機関は年間で延べ 13 万人ほどの患者の利用が見込まれており、本事業による支援は支援規模が非常に大きいといえる。また、対象医療圏で復旧・整備が必要な医療機関の半数以上を支援対象としており、カバー範囲も広い。 日赤宮城県支部と宮城県との平時の関係を活かし、県と円滑に連携し、整合性のある支援を行ったことが有効性を大きく高めていると考える。また、日赤の資源である石巻赤十字病院が当該医療圏の復興計画の中心に位置付けられており、日赤の資源・強みが活かされ、成果を高めていると考えられる。 本事業では、大きな課題はないと考えるが、対象医療機関によって補助割合に相違があるため、その理由・背景について整理し、外部開示等に備えることも必要である。
評価 7 項目による評価（レーティングと評価ポイント）


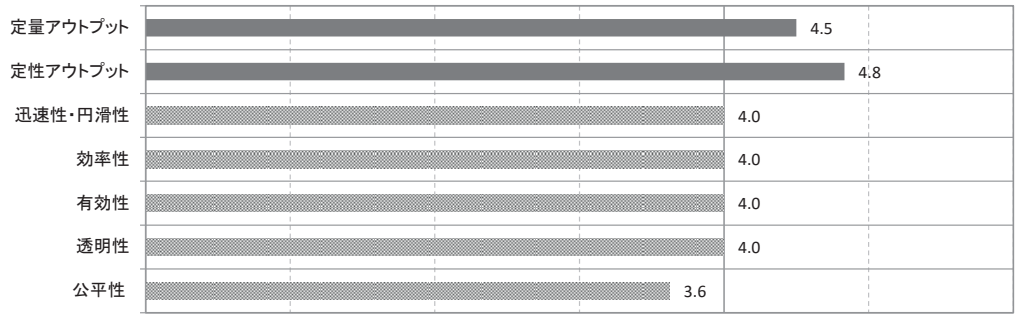
定量アウトプット	[+]地域の医療復興に大きな位置づけとなる 33.2 億円の大規模資金投入 [+]28 万人を超える医療圏居住者数、年間延べ 13 万人程度と想定される患者数の多さ [+]石巻・気仙沼医療圏で復旧・整備が必要な 7 医療機関のうち 4 医療機関を支援したカバー範囲の広さ
定性アウトプット	[+]一次医療機関の復旧をはじめとする地域医療ニーズの高い充足 [+]石巻赤十字病院を中心とした医療圏復興計画との高い整合性、持続性
迅速性・円滑性	[+]宮城県支部のネットワークを活かした宮城県との迅速・円滑な連携
効率性	[+]石巻赤十字病院関係者の関与による復興計画の効率的な策定
有効性	[+]被災地の方々の命と健康を守るという復興支援事業のビジョン・方針と高い整合性を持った支援内容
透明性	[+]契約に関する適切な社内規定類の整備と必要な証憑の確保 [留意点]補助割合に対する基本的考え方の整理と外部開示への備え
公平性	[+]被災 3 県の医療状況を考慮し、使用不能となった病床比率が最も高かった石巻地域における支援の決定

x．ホールボディカウンターの整備

＜事業概要：ホールボディカウンターの整備＞

目的	原子力発電所事故に伴う放射線問題で心の不安を抱えている福島県民の不安を抑制することである。そのために、福島県が実施する県民健康管理調査に寄与すべく、体内の放射性物質の量を測定できる機器を整備し、検査の推進に貢献する。
対象地域・対象者	対象地域は福島県であり、福島県在住者が対象者である。日赤の機器整備先は福島赤十字病院および福島県立医科大学であり、二つの病院が立地する福島市が中心的な支援対象となっている。
実施期間	平成23年9月より県民健康管理調査への協力について福島県と検討を進め、3月に機器が整備された。その後、機器を活用した検査が始まっている。
実施内容	福島赤十字病院にホールボディカウンター1台、甲状腺モニター2台を整備し、福島県立医科大学へ健康管理調査で必要となる検査機器等を整備するものである。 機器の選定、調達は福島県全体で検査の整合性を確保する観点から福島県が整備していた機器と同じものを調達している。
投入資金	平成23年度の投入資金は約1.1億円である。 赤十字病院に整備したホールボディカウンターが1台で4,100万円、設置に係る改修費用が500万円、甲状腺モニターが2台で4,100万円である。福島県立医科大学への検査機器等が1,400万円となっている。 平成24年度以降は、県民健康管理調査に一層協力すべく、福島県立医科大学に約6億円の支援を行っている。今回の評価は、平成23年度の寄贈分を対象としている。

＜評価結果概要：ホールボディカウンターの整備＞

総括
原発災害により不安を抱える人々の不安解消に対して、非常に効果のある事業と考えられる。福島県の県民健康管理調査、福島市の検査計画にも大きく貢献しており、大きな成果が期待される。福島赤十字病院での検査数は福島市全体の 15%程度を占めており、想定される利用者数は大きい。また、赤十字病院が検査を行うことで対象を未就学児に拡大できており、検査計画の推進に大きく貢献している。 本格的な成果は平成 24 年度以降に実現されるものであるが、福島赤十字病院を有効活用し、機器の整備だけでなく医師による検査結果分析の面でもフォローが行えている点で、日赤が事業を行った意義は大きい。 課題としては、整備した機器の一層の有効活用が挙げられる。検査の主体は福島市であるが、日赤として福島市と調整・交渉し、さらに有効活用するための方策を検討することが必要である。また、原子力発電所事故への対応という位置づけを有する事業であり、検査結果について継続的にモニタリングを行い、医学的な検証を行うことなども期待される。
評価 7 項目による評価（レーティングと評価ポイント）


定量アウトプット	[+]福島市内で 4 万人を超える想定利用可能者数 [+]福島赤十字病院検査を行うことによる検査対象の拡大効果
定性アウトプット	[+]機器整備による福島県の県民健康管理調査への高い貢献、県民の安心の醸成 [+]地域中核病院である福島赤十字病院の活用による検査推進への貢献
迅速性・円滑性	[+]福島県、福島市の計画に沿った適切なタイミングでの機器整備
効率性	[+]福島県、福島市の計画と整合性の高い支援
有効性	[+]放射線の影響による健康面の不安解消に向けた数少ない有効な医療的支援の実施 [−]整備した機器の稼働状況にやや余裕が発生
透明性	[+]県からの指定機器に関して独自に選定理由等を検証し、合理的、妥当であることを確認
公平性	[+]検査対象者の多さ等を考慮して設定した整備の優先度 [留意点]福島市以外のより広範な地域への対応

xi．食品放射能測定機器の寄贈

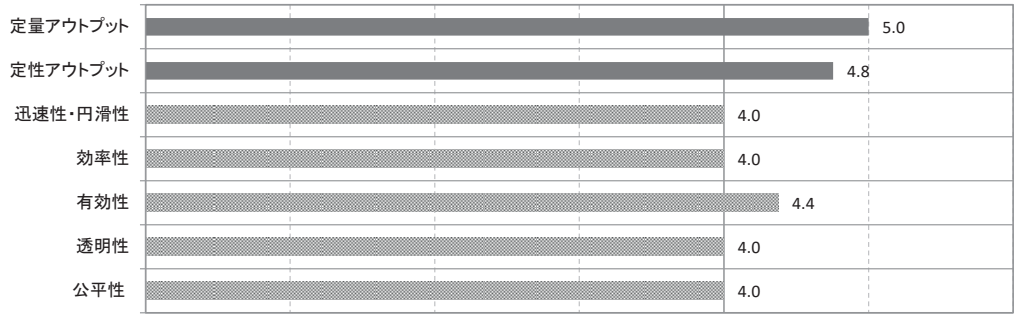
＜事業概要：食品放射能測定機器の寄贈＞

目的	原子力発電所事故に起因する放射線問題で不安を抱えている福島県民・宮城県民に対して、食への不安を軽減し、心身の安心を回復することである。そのため、国や県の支援を補完する形で食品放射性測定機器の整備を行うものである。
対象地域・対象者	支援対象は、福島県の福島市、二本松市、川内村、宮城県教育委員会であり、主要な支援対象は福島市と二本松市である。
実施期間	平成 23 年 11 月に要望を受け、平成 24 年 2 月に寄贈を開始、5 月までにすべての機器を整備している。機器を活用した食品の放射性物質に関する検査は機器整備以降、継続的に実施されている。
実施内容	本事業では、福島県の 3 市町村、宮城県教育委員会に対して計 109 台の食品放射能測定器を調達、整備したものである。内訳は、福島県福島市 77 台、二本松市 23 台、川内村 6 台、宮城県教育委員会 3 台となっている。
投入資金	投入資金は約 2.2 億円である。

＜評価結果概要：食品放射能測定機器の寄贈＞

総括
本事業は、安全で安心な社会の復興に貢献するという復興支援事業のビジョンに沿っており、県や国からの支援だけでは不足していた分の食品放射能測定機器を寄贈できた点でも非常に効果的であった。ヒアリング結果からも住民の不安を軽減している成果が見られ、想定される受益規模も大きいことから、成果は非常に高いと評価できる。過去の測定値と齟齬などが生じないよう機器を選定した点も、妥当であったと考えられる。 大きな課題は見られないが、今後も継続的に使用されるものであるため、日赤として機器の使用状況、検査結果に関してモニタリングするなどの取り組みを検討することは留意点と考える。

評価 7 項目による評価（レーティングと評価ポイント）



定量アウトプット	[+]福島市において整備機器の約 5 割を占めるなど広いカバー範囲
定性アウトプット	[+]国や県からの支援分で満たせていなかった市町村の要望台数の寄贈による高い目標達成度 [+]内部被爆に対する影響への懸念が強い住民のニーズに対応した迅速な機器の整備
迅速性・円滑性	[+]国や県と比較して迅速な意思決定・機器整備
効率性	[+]各自治体が希望する機種を選定することで自治体、日赤内部の事務負担を抑制
有効性	[+]市町村独自の財源で対応することが難しい分野に対する支援 [+]整備した機器の良好な稼働状況
透明性	[+]各自治体の希望機種に関して独自に選定理由等を検証し、妥当であることを確認
公平性	[+]各自治体の配置計画により広く住民が利用できる環境を整備

xii. 高齢者肺炎球菌ワクチン接種費用の助成

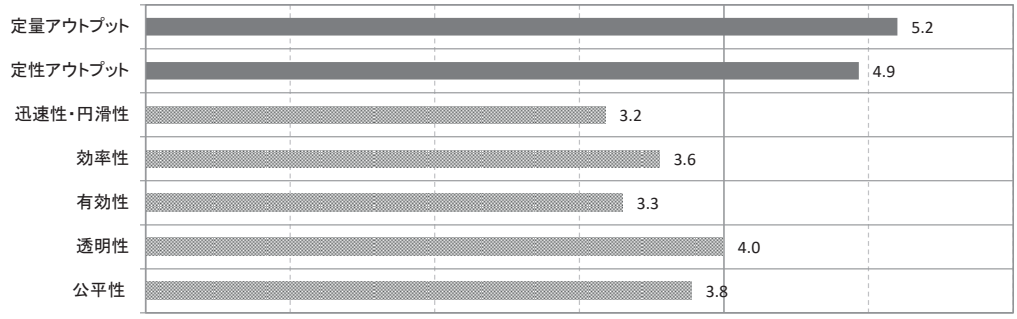
＜事業概要：高齢者肺炎球菌ワクチン接種費用の助成＞

目的	高齢者の肺炎球菌ワクチン接種にかかる費用を助成することで、肺炎球菌による高齢者の肺炎の予防と重症化を防ぐことである。
対象地域・対象者	対象地域は、岩手県、宮城県、福島県の被災 3 県の全域であり、対象者は、各県内に住民票を有する 70 歳以上の高齢者である。
実施期間	各県の事業実施期間は以下の通りである。 岩手県：平成 23 年 11 月 8 日～平成 24 年 3 月 30 日 宮城県：平成 23 年 10 月 15 日～平成 24 年 3 月 30 日 福島県：平成 23 年 11 月 18 日～平成 24 年 2 月 29 日 本事業は、各県における助成金額の上限を設定し、超過すると判断した段階で終了することとされた。そのため、平成 24 年 3 月 30 日を終了時期としていたが、福島県では終了時期 1 カ月前の平成 24 年 2 月 29 日に終了となった。
実施内容	本事業は、肺炎球菌ワクチン接種費用を被接種者に代わり、日赤が全額負担するものである。肺炎球菌は 65 歳以上の高齢者の市中肺炎で最も多い起炎菌で、今回の予防接種に使用されるワクチンは、約 90 種類の型がある肺炎球菌のうち 23 種類、割合にして、肺炎球菌により発症する肺炎の約 80%に免疫効果があると言われている。 本事業終了時点での肺炎球菌ワクチン接種者数は約 44 万人に達した。各県別の接種者数は、岩手県が約 13 万人、宮城県が約 13 万人、福島県が約 18 万人となっている。
投入資金	投入資金は、約 36.2 億円である。内訳は、岩手県約 10.4 億円、宮城県約 11.0 億円、福島県約 14.8 億円であった。

＜評価結果概要：高齢者肺炎球菌ワクチン接種費用の助成＞

総括
本事業は、肺炎球菌ワクチンが接種から 5 年間有効であることから、高齢者の肺炎による死亡の抑制に非常に効果のあるものといえる。44 万人という受益規模の大きさや自治体の今後の定期予防接種の負担を減らした点も高く評価できる。また、日赤、県、医師会の協働事業として幅広く事業を実施できた点は良好な実績となった。 課題としては、事業の開始時期が遅かった点が指摘できる。また、ワクチンの供給不足懸念が生じたことがあり、需給バランスの適時把握、メーカーと医療機関の調整に対してメーカーとの契約主体である日赤が介在して調整することもより円滑な事業推進には必要であったと考える。

評価 7 項目による評価（レーティングと評価ポイント）



定量アウトプット	[+]約 44 万人という非常に大規模な受益者数に伴う大幅な接種率の向上
定性アウトプット	[+]多くの医師が必要性を訴える等、肺炎球菌ワクチンの接種に対する高いニーズの充足 [+]肺炎球菌ワクチン接種の大規模実施による今後定期予防接種となった際の各市町村における負荷の軽減
迅速性・円滑性	[+]追加でのワクチンの緊急輸入など短期間での予防接種実施に向けた迅速な対応 [留意点]ワクチンの需給バランス、医療機関とメーカーの調整に対する日赤としての関与
効率性	[+]医師会との適切な役割分担による効率的な事業運営体制の構築
有効性	[+]全額補助の選択による高い接種率の実現 [−]岩手県と福島県でのより早いタイミングでの事業の実施
透明性	[+]弁護士や監査法人との相談に基づく契約書や同意書の適切な作成
公平性	[+]避難状況を考慮した県内全域に対する対象地域の設定

（2）簡易評価

簡易評価は日赤の内部資料精査および日赤内部インタビューを踏まえて分析・評価を行っている。簡易評価の結果として、各事業のレーティング一覧を図表 7 に示す。

図表 7 簡易評価対象事業レーティング結果一覧

事業		アウトプット 最大値:5.6		プロセス 最大値:5.0				
		定量面	定性面	迅速性・円滑性	効率性	有効性	透明性	公平性
Ⅰ	生活再建支援							
1	仮設住宅の冬場対策支援	4.0	3.3	2.3	3.1	3.1	3.5	3.5
2	こころのケアおよびにこにこ健康教室	3.0	4.6	4.0	3.3	4.3	4.0	3.3
3	コミュニティ・バスの支援	2.7	3.0	3.9	3.7	3.0	3.1	3.8
4	避難所の夏場対策等支援	4.1	4.2	4.0	3.4	3.7	3.7	3.8
5	災害ボランティアセンターへの支援	3.1	4.0	4.0	4.0	3.8	3.7	3.8
Ⅱ	福祉サービス支援							
1	グループホームへの備品整備	3.7	4.0	4.0	4.3	4.0	4.0	4.0
Ⅲ	教育支援							
1	保健室備品等の学校用資器材の寄贈	4.1	4.0	3.5	4.0	4.0	3.2	3.0
2	体育用備品の寄贈	3.1	4.0	3.4	3.8	3.8	3.6	3.8
3	サッカー用ジャージの寄贈	3.1	3.8	4.0	3.4	4.0	4.0	3.3
4	学校給食の再開支援	3.2	4.2	4.0	4.0	4.0	3.8	4.0
5	健康安全教室、移動映画館、遠足等の開催	3.0	4.1	3.7	4.0	3.3	4.0	4.0

２．全体評価

全体評価では支援分野別、支援形態別、地域別の評価、受益者等の被災地域居住者に対する調査結果を踏まえた評価、被災地以外に居住する一般への調査結果を踏まえた考察、復興支援事業の方針・戦略と組織・運営体制についての評価を行っている。

（1）支援分野別評価

支援分野別に高く評価できる点、課題を整理したものを図表８に示す。

各分野の支援はハード面の支援、ソフト支援を効果的に組み合わせているものが多く、分野全体として十分に成果を残したものが多い。ただし、福祉サービス支援分野については支援成果が他分野と比較して少なく、さらなる支援の検討を行うべきであったと考える。

資金配分面では生活家電セット寄贈が大半を占めており、生活再建分野が大きな位置づけとなっているが、各支援分野の特徴・支援形態などを考慮すると、概ね妥当な配分であると考える。支援分野として資金配分の偏りが生じる場合、資金配分が薄い分野のソフト支援を充実させるなどして分野全体の成果の向上を図ることが重要である。

設定しているビジョンの実現に向けて、平成 24 年度以降はよりソフト支援を充実させることが肝要であろう。ソフト支援の効果を高めるために、日赤の有する資源・強みをいかに有効に活用するかという視点がますます重要になると考える。

図表 8 支援分野別の評価概要

支援分野	高く評価できる点	課題・留意点
生活再建	・ 物資寄贈とソフト支援を組み合わせた効果的な事業展開 ・ 時間軸、場所の変化を考慮した支援内容 ・ 日赤の特長・強みを発揮したソフト支援の実施	・ 物資寄贈においても日赤の特長・強みを活用することによる成果の向上
福祉サービス	・ 広範囲での物資寄贈による支援対象の多さ・カバー範囲	・ 他支援分野と比較した際の支援メニューの少なさ ・ 災害弱者である要介護者や障がい者向けソフト支援の検討
教育	・ 学校環境整備に資する物資寄贈により早期の環境整備に貢献 ・ 地域事情を考慮したきめ細やかなニーズ把握、事業の実施	・ 教育分野における日赤の資源・強みのさらなる活用

支援分野	高く評価できる点	課題・留意点
医療	・ ハード支援・ソフト支援を組み合わせ、短期および中長期の課題・ニーズに対応した効果的な支援 ・ 医療事業という平時の活動による日赤の資源・強みを発揮した事業展開	・ 事業の成果・課題に関する把握、検証と今後の活動への活用
原子力発電所事故への対応	・ 想定支援対象者が多く、ニーズ合致度も高い成果の大きい支援 ・ 通常時活動による日赤の資源・強みの活用	・ 寄贈した機器の利用状況に関する中長期的なモニタリング ・ 放射線に関する測定結果の整理、検証

（2）支援形態別評価

支援形態別に高く評価できる点、課題を整理したものを図表 9 に示す。

被災地に対して広範・網羅的な物資寄贈、各被災地の状況を考慮したソフト支援、資金助成を組み合わせて支援を展開しており、各支援形態の特色を発揮できている部分が大きい。特にソフト支援や資金助成では、日赤の通常時活動のネットワーク、人材、施設などの資源・強みが十分に活かされており、成果を高めているものと考える。

大きな課題・留意点としては、物資寄贈と資金助成における事後モニタリング方法の検討、ソフト支援における人材の確保・育成の強化が挙げられる。

図表 9 支援形態別の評価概要

支援分野	高く評価できる点	課題・留意点
物資寄贈	・ 広範囲・大規模な支援による受益者の多さ ・ みなし仮設への配慮などによる高い公平性	・ 高額な設備、バス等についての利用状況のモニタリング
ソフト支援	・ 高い満足度、継続支援期待に表れている高い被災地ニーズへの合致 ・ 通常時活動のネットワーク、人的資源の有効活用	・ 人的資源の確保と育成強化による展開範囲の拡大
資金助成	・ 支援に関する意思決定、事業開始までの迅速性 ・ 通常時活動による資源・強みを活かした有効性の高い支援展開	・ 支援施設の利用・稼働状況に関するモニタリング

（3）地域別評価

地域別に高く評価できる点、課題を整理したものを図表 10 に示す。

日赤から主要被災 3 県への支援は、各県の特性・固有の状況を考慮し、網羅的な支援の他に、各県特有の支援を実施している。現地での支援活動や各県支部の地域のネットワークを活用し、きめ細やかなニーズ調査、県や市町村への働きかけ・連携の結果が地域事情を反映した適切な支援につながっているものと考える。

3 県への支援内容を見ると、岩手県に対する支援は投入資金、特有の支援が少ない。各支援に関するニーズの有無は他県と同様に調査しており、岩手県への支援が不足しているとは言い難いが、投入資金、特有の支援が少ない要因については整理し、外部に開示していくことも重要と考える。岩手県は他の 2 県よりやや復興が進んでいる可能性があり、時間の経過とともに潜在的なニーズが顕在化していることも想定される。岩手県では潜在的なニーズを探る、日赤の強みを活かした支援を企画・メニュー化してニーズ調査を進めるといった展開も期待される。被災地では時間の経過に応じた支援が必要という指摘もあり、復興が進んでいく中で、宮城県、福島県への支援でも活用できるパイロットケースとして取り組んでいくことも重要と考える。

なお、日赤としても岩手県への投入資金、特有の支援が少ないことを認識しており、平成 24 年以降の支援として保育園や災害公営住宅に関わる支援を行っている。

図表 10 地域別の評価概要

支援分野	高く評価できる点	課題・留意点
岩手県	・ 復旧・復興の状況を踏まえ、早期にソフト支援へ重点を移した支援	・ 宮城県、福島県と比較して投入資金、特有の支援が少ない要因の整理と外部説明への備え ・ ノルディックウォーキング、こころのケア等のソフト支援の拡充の検討とそのための人材の確保・育成
宮城県	・ 津波被害が大きいという被害の状況を考慮し、日赤の保有資源を活かした効果的な支援	・ 再構築を支援している医療圏の中長期的モニタリング、費用対効果の検証 ・ ソフト支援の拡充の検討
福島県	・ 原子力発電所事故という被害の状況に対応するハード・ソフト両面からのニーズに合致した支援	・ 中長期的に継続できる支援、日赤の支援終了後も地域の活動につながっていく持続性の高い支援の検討

（4）被災地、被災地以外での調査結果からの考察

①被災地への調査結果からの考察

アンケートやインタビューによる被災地への調査から、日赤の復興支援は他の非営利団体と比較しても大規模・広範であり、支援に対する評価も高いことが確認できる。事業の評価をより適切に高めていくためにも事業に関するさらなる周知が期待される。また、生活家電セットの寄贈などは他団体がカバーできていない範囲も対象としており、公平性にも十分に配慮されていたといえる。

日赤の復興支援が海外から寄せられた寄付を財源としていることについては、一層の周知・広報が必要であると考える。また、被災地域の方からはさらに広報活動を行うべきという指摘も多く、広報活動の強化・深化も期待される。

②被災地以外の一般への調査結果からの考察

被災地以外に居住する一般の方への調査から、日赤の復興支援は被災地以外でも、他の非営利団体と比較して認知度が高く、評価も高い傾向にある。復興支援事業を実施していることを広く認知させるための事業活動、広報活動はできているものと考えられる。

しかし、復興支援において活かしている日赤の強み・資源や財源については正確に認識されていることは少ないといえる。

3ヵ年計画で推進している復興支援活動について、一般からもより適切な認識を高めていくことが重要であり、そのための広報活動もますます重要性を増すものと考える。

(5)方針・戦略と組織・運営体制の評価

方針・戦略および組織・運営体制の調査・分析から抽出した高く評価できる点、課題を整理したものを図表 11 に示す。

方針・戦略や組織・運営体制は個別の事業の成果を左右するものであり、高く評価できる点は各事業の成果促進要因、課題は各事業の成果阻害要因であると考える。今後継続する復興支援事業において、成果の更なる拡大のために課題を解消していくことが期待される。

図表 11 方針・戦略と組織・運営体制の評価概要

支援分野	高く評価できる点	課題
方針・戦略	・ 大規模な財源を確保できた基盤 ・ 早期の復興支援計画の策定・提示	・ 東日本大震災復興支援事業の基本計画の外部への開示・共有
組織・運営体制	・ 迅速な復興支援事業遂行体制の構築 ・ 職員の高いモチベーションと業務遂行能力 ・ 県や市町村との平時の関係を活かした円滑な連携 ・ 事業の特性・想定されるリスクを考慮した調達・契約方法の選択 ・ 推進本部内での密な情報共有体制	・ 特定の職員への業務負荷の偏り ・ 終結を考慮した事業推進と適切なリスク管理 ・ 事業に関する文書化の推進と適切な保存・管理 ・ 事後モニタリング・成果検証に関する検討

Ⅲ．全体総括・提言

１．全体総括

日赤の復興支援事業は非常に大規模かつ広範であり、民間団体では最も大規模な活動をしていたものといえる。これは世界から寄せられた海外救援金という大きな財源によるものであり、日赤の有する国際的なネットワーク、これまでの国際活動における貢献度が大きく寄与しているものと考える。また、豊富な財源を活かして大規模・広範な活動を展開しつつも各地域の状況を反映したきめ細かな支援も実施している。これは日赤が平時において、地域に根付いた活動を広範囲で展開していること、県や市町村と良好な関係を構築できていることが大きく寄与しているものと考える。

日赤が実施した復興支援事業は、支援の対象である受益者や県、市町村といった関係機関から高い評価が得られており、的確な支援であったといえる。特に日赤の支援活動は意思決定や事業の開始が迅速である点は高く評価できる点であり、推進本部の組織・運営体制や地域のネットワークが効果的に発揮されているといえる。

今回の復興支援事業を通じて、日赤に対する社会の認識は変化している。復興支援活動により日赤の活動に対する「認知・理解の向上」→「イメージ・信頼の向上」→「期待の高まり」→「協力・支援意向」という流れが生じていると考えられ、そのインパクトは非常に大きかったものと考える。

以下では、継続している復興支援活動に活かすべき短期に対応を要する課題、将来的な大規模災害の発生に備え中長期的に対応を要する課題に分けて整理する。

【短期的に対応を要する課題】
・事業に関する文書化の推進、記録の整備
・事業終結に向けた準備とリスクマネジメント
・建築を支援した施設や寄贈した物資に関する事後モニタリング、成果検証方法の検討
・今回の復興支援事業の総括に向けた準備
・事業内容や財源に関する周知活動・広報活動の強化

【中長期的に対応を要する課題】
・将来の大規模災害の発生に備えた対応方針の検討
・復興支援事業実施指針の策定

２．提言

評価を通じて認識した課題を踏まえ、特に優先して検討すべき事項に関して以下の 5 点を提言する。

【東日本大震災復興支援事業への活用に向けた提言】

・文書化の推進、記録整備のための運用ルール・書式の検討

日赤の復興支援事業は大きな成果をあげているが、経験を形式知化するという視点、ステークホルダーに対する説明責任という視点からは十分な資料が残されていない。今後、文書化を推進し、記録を整備していくことが重要であり、そのための運用ルールや書式・フォーマットを検討することが必要と考える。

考慮すべき点としては、以下が指摘できる。

- 記録として残すべき項目
- 文書化の担当者、文書化の際の役割分担
- 作成するタイミング、更新頻度等の文書化に関する運用ルール
- 管理・保存方法

・事業内容や財源に関するステークホルダーとのコミュニケーションの充実

復興支援事業に関して、活動を行っていることは広く認知されているが、財源や内容に関しては十分に認知されていない。また、被災地からはより積極的な広報を期待する声も少なくない。

今後は復興支援事業を実施しているという事実に加えて、支援の具体的内容や支援成果、財源に関しての広報が重要と考える。マスメディアを活用した広報だけではなく、重要なステークホルダーを特定し、ステークホルダーに応じたコミュニケーション方法を検討することが必要である。重要なステークホルダーの候補として海外のドナー・寄付者、日赤社員、自治体等が想定される。

・3 年間の復興支援事業の総括と報告の準備

日赤の復興支援事業は 3 カ年計画を基本としており、平成 25 年度終了時点で 3 年間を総括し、外部に向けた報告を行うことが必要と考えられる。

東日本大震災復興支援事業の基本計画は、3 年間の事業推進による到達点を見据えて策定されている。平成 26 年度以降も一部の事業は継続される見込みであるが、平成 25 年度終了時点で当初掲げたビジョンの達成度、定量・定性的な成果などを検証し、推進本部としての総括を行うことが重要と考える。適切な総括を行うためには事前に準備を進め、必要な資料を整備していくことも必要である。

【将来の大規模災害の発生に備えた提言】

・将来に備えた日赤の復興支援のあり方、基本計画の策定

東日本大震災復興支援事業の経験を活かし、将来の大規模災害発生時に備えた復興支援の目標、基本方針等を検討し、日赤の復興支援のあり方や基本計画を策定しておくことが期待される。その際、以下の点についての検討も必要と考える。

- 将来の大震災時における日赤復興支援事業の財源確保
- 財源以外の海外赤十字社・赤新月社からの支援受入れ
- 国・県・企業・他支援団体との連携

なお、日赤が実施する災害対応活動としては、救護活動などの緊急救援や義援金の募集・受付も挙げられる。社会からは全体として日赤の災害支援と認識されているものであり、一体で議論することが期待される。その際、日赤の職員を中心とした検討会方式での推進が効果的と考える。

・将来に備えた日赤の復興支援事業の推進体制の確立、ガイドラインの整備

東日本大震災復興支援事業の経験を活かし、将来の大規模災害発生時に円滑に復興支援活動にあたるために、推進体制を検討・確立しておくことが期待される。将来に備えた日赤の復興支援事業を推進する体制の検討に際しては、以下の点について検討し、明確化することが重要と考える。

- 本社と被災県支部の役割
- 事業推進／事業サポートの機能・業務
- 職員の配置と外部人材の活用方法

また、推進体制を検討・確立することに合わせて、事業実施指針（ガイドライン）を策定することも重要である。

過去のスマトラ島沖地震・津波被害にかかる海外復興支援事業の経験等を踏まえて、日本赤十字社海外復興支援事業実施指針が作成されている。そこでは、海外復興支援事業を実施する際の基本的な考え方や留意事項が示されている。同様に、東日本大震災復興支援事業の経験等を踏まえて、事業実施時の基本的な考え方や留意事項を整理した事業実施指針（ガイドライン）を作成することが重要と考える。加えて、事業推進に係るツール等を整備することも必要である。そのためにも今回の活動の記録を十分に残すことが重要となる。

以上

（5）第三者評価②平成 24 年度

本報告書で評価を受けた代表的な支援事業は以下のとおりである。

図表 52 詳細評価対象事業

分野名	事業名
生活再建支援	・仮設住宅等訪問事業 ・浪江町健康調査（注）
福祉サービス支援	・災害対策公営住宅建築支援
教育支援	・サマーキャンプ ・保育園等建築支援

（注）本事業は原子力発電所事故への対応の位置づけも有する事業である

被災地の状況や復興支援事業に関する認知・理解を深めるとともに、支援事業の評価（有効性や改善事項等）を把握するために、海外救援金の寄付者、各国赤十字・赤新月社、被災者及び国民とのコミュニケーションの充実に努めた。また、日赤の復興支援事業に対する国民の理解についてアンケート調査を実施し、コミュニケーション活動の更なる改善を図った。（震災直後から 3 年目広報までの情報発信は、全記録を参照）

東日本大震災復興支援事業
に関する第三者評価
（平成 24 年度事業分）
報告書【要約版】

平成25年10月31日

株式会社 日本総合研究所
The Japan Research Institute, Limited

目　　次

Ⅰ．評価の概要 ……437
1．背景と目的 ……437
2．評価対象 ……438
3．評価手法 ……439
4．評価ステップ・スケジュール ……442

Ⅱ．評価結果 ……443
1．個別事業評価 ……443
2．全体評価 ……484

Ⅲ．体総括・提言 ……492
1．全体総括 ……492
2．提言 ……493

おわりに ……497

Ⅰ．評価の概要

１．背景と目的

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、地震に伴って発生した津波の被害などにより 1 万 5 千人以上の死者が出たことをはじめ、被災した地域に甚大な被害をもたらした。日本赤十字社（以下、日赤）は発災直後から被災した地域に医療班を派遣し緊急救援対応を行い、義援金の募集・受付を行うなど、様々な被災地支援活動に着手している。また、日赤には発災以降、海外赤十字・赤新月社等を通じて海外から多額の寄付金（以下、海外救援金）が寄せられた。海外救援金は、日赤がこれを財源として被災地支援活動を行うことを前提に寄せられたものである。日赤では、海外救援金を財源として被災地に対する復興支援事業を平成 23 年 3 月から開始した。

今回の支援活動は先進国では過去に前例のない大規模災害に対する支援活動であり、今回の経験は国内に限らず国際的に共有することも期待されるものである。

日赤では、①外部への情報開示・報告、提言への活用、②内部での共有、将来的な備えへの活用の 2 点を大きな狙いとして東日本大震災の復興支援事業に関する評価を行い、事業成果を取りまとめていくこととしている。

日赤は事業成果について独自に内部評価を実施しているが、その結果について客観性を担保し、中立・妥当なものとするために第三者による外部評価を実施することとしている。日赤の復興支援事業は平成 23 年度から 25 年度までの 3 カ年計画を基本としつつ、平成 26 年度以降も事業を継続することとしているが、期間が長期に渡ることから、評価は年度ごとに実施し、一定の活動が終了した時点で総括評価を実施することを予定している。平成 24 年度に実施した復興支援事業に関する第三者評価は、平成 23 年度分に引き続き、株式会社日本総合研究所が日赤より受託し、平成 25 年 6 月から評価作業を開始した。

本評価では特に以下の点を目的とした。

- 第三者目線で客観的に復興支援事業に関して高く評価できる点、課題・留意点等を抽出する。その際、支援対象者（受益者）や各県、市町村などの関係機関からの声を収集し、評価の裏付けを確保することで評価の中立性・妥当性を担保する
- 事実を収集・整理し、内部および外部で活用できる形に取りまとめる
- 第三者としての評価・提言を実施することで日赤として今後の復興支援のあり方を検討・具体化するうえでの基礎資料を整備する

２．評価対象

本評価の対象は日赤が実施した復興支援事業のうち、主に平成 24 年度に実施した事業から日赤と協議の上で選定した。選定した事業は平成 24 年度に手掛けていた事業のうち、その内容、成果が代表的なものとした。本評価では日赤の復興支援事業について次の区分に応じて評価した。

（１） 個別事業評価

① 詳細評価
② 簡易評価

（２） 全体評価

① 支援分野別評価
② 支援形態別評価
③ 地域別評価
④ 広報・周知活動に関する考察
⑤ 方針・戦略と組織・運営体制の評価

３．評価手法

（１）個別事業評価の視点・評価基準

個別事業の評価は大きくアウトプット（事業成果）とプロセス（事業推進過程）に着目し、アウトプット２項目、プロセス５項目の７項目から評価した（図表 1)。

図表 1 個別事業の評価項目

評価項目		評価のポイント・考え方
アウトプット	定量面	受益者数や受益金額、受益規模、支援自治体数・施設数等の定量的に把握できるアウトプットに着目し、事実に基づき評価する。 定量成果をベースとするが評価自体は定性的に実施する。
	定性面	目標達成度やニーズ合致度等、定量的には把握できないアウトプットに着目し、事実に基づき評価する。
プロセス	迅速性・円滑性	事業の開始から終了までのスピード、計画通りの推進ができたか否かに着目する。 迅速、円滑に事業が推進されるような配慮、対応、仕組みの構築等がなされていたかを事実に基づき評価する。
	効率性	関係者の業務負荷や投入資源（資金・人員）を抑制できたか否かに着目する。 効率的な事業推進となるような配慮、対応、仕組みの構築等がなされていたかを事実に基づき評価する。
	有効性	成果を高めるために有効な企画であったか、アウトプットを高める手段・方法がとられていたかに着目する。 企画内容は有効・適切なものであったか、契約や運営方法は適切であったか、事業の終了時期・終了方法に問題はなかったか等について事実に基づき評価する。
	透明性	事業内容、結果、運営プロセス等が外部開示、監査等に耐えうるかという点に着目する。 ニーズ調査の方法・事業推進スキームは妥当か、調達・契約の透明性は確保されているか、事業の終了は妥当な方法で調整されたか等について事実に基づき評価する。
	公平性	実施した事業は企画～終了に至るまで公平性に配慮・留意していたかに着目する。 事業対象、実施範囲、実施時期は事業推進方針に照らして公平性が担保できていたか、公平性担保のための配慮、仕組みの構築がなされていたか等について事実に基づき評価する。

個別事業評価では、各評価項目についてレーティング（点数化）を行っている。レーティングの基準は図表 2 の通りである。

図表 2 個別事業評価におけるレーティング基準

点数	評価内容	基準
5	非常に良好/ 極めて十分	・目標を大きく上回る成果、期待された水準を大きく上回る成果をあげている ・事業目的、方針に対して必要十分以上の配慮・対応がなされており、多大な成果の実現に寄与している
4	良好/十分	・目標を十分満たす成果、期待された水準を十分に満たす成果をあげている ・事業目的、方針に対して十分な配慮・対応がなされており、成果の実現に寄与している
3	概ね良好/ 概ね十分	・概ね目標通りの成果、期待された程度の成果をあげている ・事業目的、方針に対して多少の課題・問題はあるものの、概ね適切な配慮・対応がなされており、成果の実現に寄与している
2	やや課題有り/ やや不十分	・目標に対して成果がやや下回る、期待された水準以下の成果である ・事業目的、方針に対しての配慮・対応がやや不十分、やや課題があるなどの要因で、成果の達成が阻害されている
1	課題有り/ 不十分	・目標に対して成果が下回る、期待された水準を大きく下回る成果である ・事業目的、方針に対しての配慮・対応が不十分である、大きく課題があるなどの要因で、成果の達成が大きく阻害されている

（２）事業全体評価の視点

復興支援事業に関する全体評価は評価項目ごとに以下の点に留意し､高く評価できる点、課題・留意点を抽出した。

- 事業成果、ビジョン実現の度合い
- 事業の選択の妥当性、合理性
- 資源配分の妥当性
- 事業推進管理・モニタリング・リスク対応
- 日赤の強み・特長の活用

（３）実施事項、調査・分析手法

本評価では、以下の事項を実施した。

- 復興支援事業に関する日赤内部評価のレビュー
- 復興支援事業に関する受益者（被災者）の認識調査
- 復興支援事業に関する市町村等関係機関の認識調査
- 復興支援事業に関する一般の認識調査
- 復興支援事業に関する日赤職員の認識調査
- 復興支援事業の事業運営に関する調査
- 調査内容に関する分析・分析結果に基づく評価

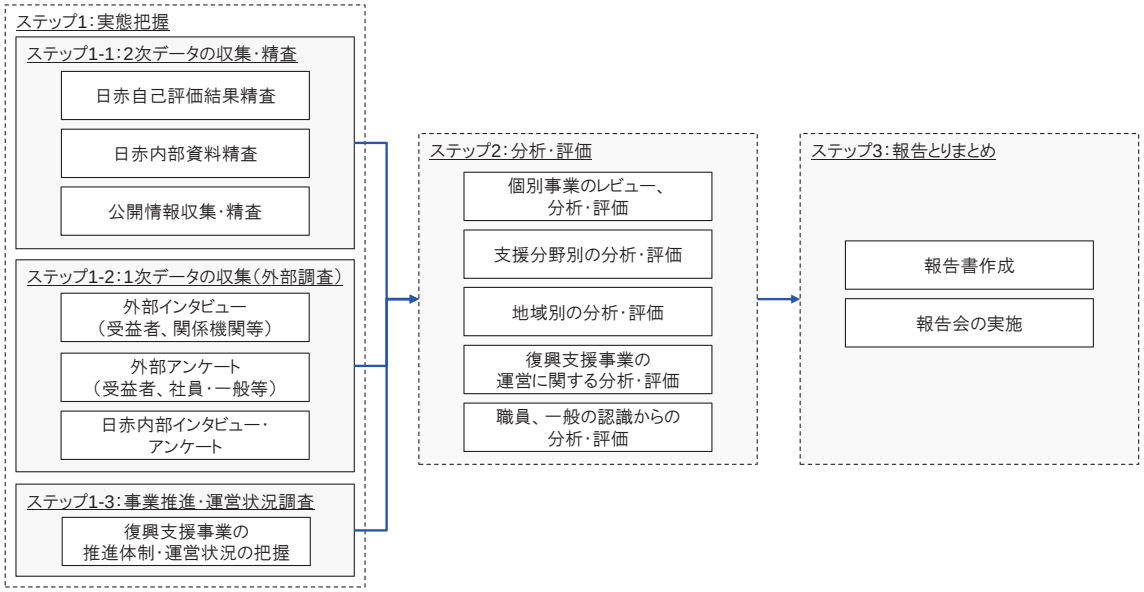
評価にあたっての調査・分析は以下の手法にて実施した。

- 日赤内部資料の精査
- 日赤内部インタビュー（本社・支部職員、奉仕団員等）
- 外部インタビュー（県・市町村等）
- 内部アンケート（本社、支部、病院、血液センター等）
- 外部アンケート（一般の方）
- 公開情報、外部情報の収集、精査
- 設計したモデルに基づく分析

４．評価ステップ・スケジュール

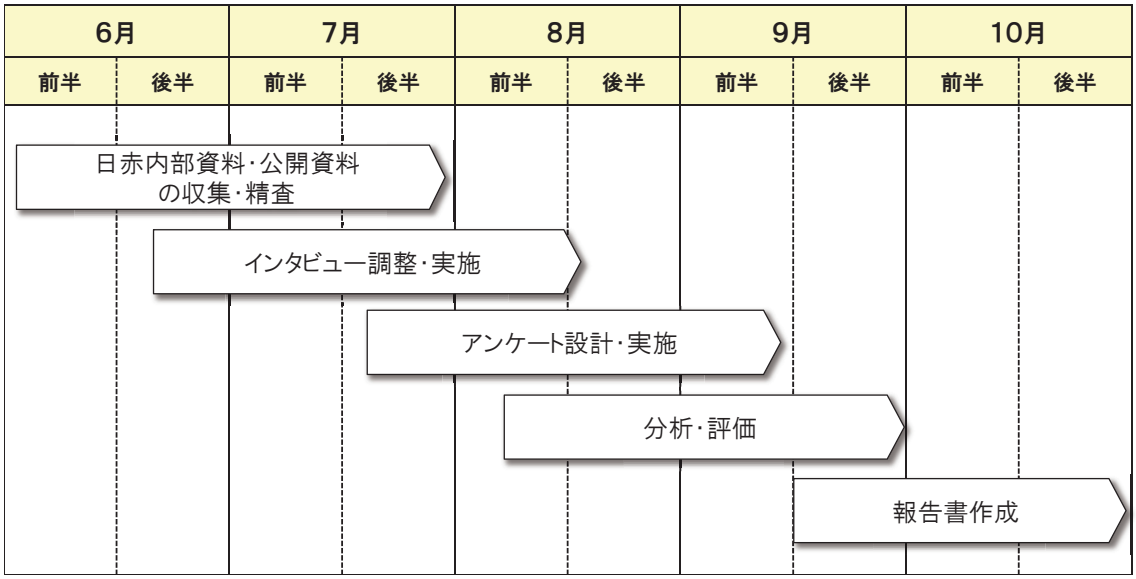
本評価の手順は、まず各種調査による実態把握を行い、事業に関する事実をベースとした分析・評価を踏まえて報告書として取りまとめた。評価のステップを図表 3 に示す。

図表 3 評価の実施ステップ



本評価は平成 25 年 6 月から 10 月までの 5 カ月で実施した。スケジュール概要は図表 4 の通りである。

図表 4 評価スケジュール概要



Ⅱ．評価結果

１．個別事業評価

個別事業評価では、事業規模・投入金額が大きい事業、あるいは日赤の特長・強みが活用されていると想定できる事業であり、必要な資料・情報が十分に得られる事業について詳細評価を実施した。その他の平成 24 年度事業で代表的なものについて簡易評価を行った。評価対象の選定は日赤と協議のうえで実施した。各評価の対象事業を図表 5 および図表 6 に示す。

図表 5 詳細評価対象事業

分野名	事業名
生活再建支援	・ 仮設住宅等訪問事業 ・ 浪江町健康調査（注）
福祉サービス支援	・ 災害対策公営住宅建築支援
教育支援	・ サマーキャンプ ・ 保育園等建築支援

（注）本事業は原子力発電所事故への対応の位置づけを主とする事業である

図表 6 簡易評価対象事業

分野名	事業名
生活再建支援	・ 避難地域住民交流会（注） ・ 東日本大震災復興イベント（注） ・ 被災者支援の赤十字健康講演（注）
教育支援	・ 被災地域における課外教室 ・ 災害復興支援国際交流事業

（注）これら事業は原子力発電所事故への対応の位置づけを主とする事業である

（１）詳細評価

詳細評価は外部へのインタビュー、アンケート調査、日赤内部インタビュー、日赤内部資料の精査などを踏まえて分析･評価を行っている。以下では詳細評価対象事業について、評価の前提となる事業概要、および評価結果を示す。

Ａ．仮設住宅等訪問事業

（１）評価結果概要

①　総括

本事業は被災３県の支部が県内の仮設住宅を中心に実施した活動である。岩手県では県支部が主体の活動を中心としつつ、炊き出しなど地域奉仕団主体の支援活動も展開した。宮城県では県支部が主体となって活動を行い、福島県では県支部主体の活動に加え、花いっぱい運動など地域奉仕団主体の支援活動も展開した。

岩手県、宮城県では支部が中心となり継続的支援が必要とされる特定の仮設住宅に対して、臨床心理士等との協働によるこころのケア活動を重点展開している。福島県では、仮設住宅住民の健康意識を高めることを狙いとした健康教室などの支部主体活動に加えて、地域奉仕団が主体の活動を多く展開することで、県内の広範囲で活動を実施している。被災３県合計で約１万３千人に達する大規模な支援を展開できた点を高く評価する。

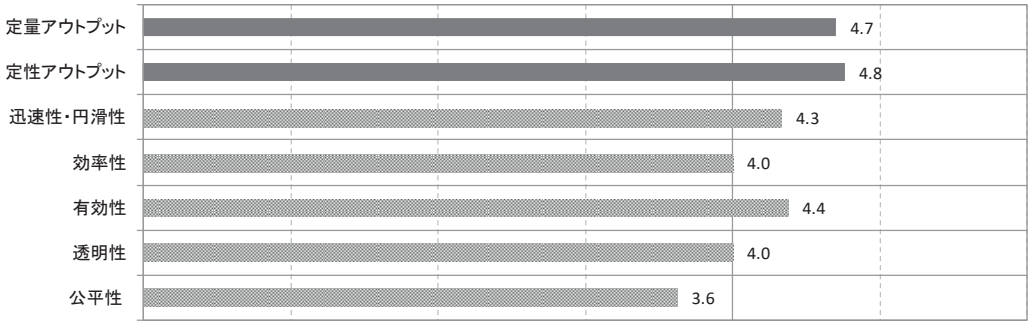
住民のストレス解消や住民の健康意識を高めるとともに自ら健康に留意する環境を整える活動によって、住民の健康維持に一定の効果が期待できる。また、奉仕団が仮設住宅で実施した行事・活動によって仮設住宅入居者同士の交流が生まれ、住民が相互に助け合うようなコミュニティ形成に貢献し、地域のニーズに合致した事業と考える。

福島県では奉仕団を中心とした様々な活動が県内の広範な地域で積極的に展開された。一方、岩手県と宮城県では奉仕団活動も展開したが、専門的な対応が求められるこころのケア活動等を中心に活動したため、人的制約などから支援地域はやや限定的となった。当事業はこころのケアに限らず、地域の支援ニーズが大きく、その評価も高い。岩手県および宮城県においてもより広範な展開が期待される。奉仕団の更なる活用、奉仕団だけでも展開できる内容の検討などによって、より多くのニーズに対応していくことができる体制の構築を期待する。

②　レーティング

本事業のレーティング結果は、図表 7 の通りである。各評価項目における詳細の内容は、「評価７項目に基づく評価」において記述する。

図表 7　仮設住宅等訪問事業の実施事業のレーティング結果



（２）事業概要

①　背景

仮設住宅住民の精神的不調の傾向は、過去の震災の経験からも予想されていた。仮設住宅住民は、震災によって家族、住まい、職場等を失った喪失感、仮設住宅の限定された機能による様々な不便さ、今後の生活の見通しが見えない不安などで、精神的ストレスを抱える人が多いことが知られている。今回の震災においても、「平成 24 年度応急仮設住宅（プレハブ）入居者健康調査の結果[1]」では、重症精神障害相当の症状が全体の約 10%を占めていた。

仮設住宅住民の身体機能の低下として、仮設住宅での生活に起因した生活不活発病が懸念される[2]。仮設住宅の生活では、外出回数の減少や、身の回りのことをする機会の減少がみられる。生活不活発病は発症すると回復が難しく、悪化すると介護が必要となるため、発症する前段階の予防が重要となる。特に福島県では、原子力発電所の事故による放射線の影響等により若年層を中心とした福島県外への転出が起きている。そのため、震災前は同居していた家族が離散して暮らし、高齢者世帯も増加する状況にあり、生活不活発病の予防や生活習慣病の予防等の高齢者の健康維持に関する支援がより一層求められている。

このような仮設住宅住民の心身の健康問題を早期に発見するためには、本人とその家族だけでなく住民同士で見守り合う環境の重要性があげられる。特に高齢者は社会との接点も少なくなりがちであり、高齢者がコミュニティに参画するためには積極的なサポートが必要とされるところである。平成 23 年 4 月に、厚生労働省は高齢者等に対する相談・援助を実施するサポート拠点の設置を各県へ通知し、各県は巡回・訪問活動や地域交流サロンの設置などの対応を図った[3]。サポート拠点は順次設置されたが、サポート拠点での高齢者等の支援状況にはばらつきが生じており、活動が低調なサポート拠点も確認されている。総務省の宮城県内の仮設住宅に入居する高齢者を対象に実施した意識調査[4]によれば、仮設住宅に入居する高齢者の社会活動への参加が低調となる傾向と相談相手がおらず社会的孤立リスクの高い住民の存在が確認された。

仮設住宅には知らない者同士が集まって入居している場合も多く、住民同士が交流する機会が求められている。

②　目的

臨床心理士や日赤の看護師、健康生活支援講習の指導者が専門的知識を用いて、仮設住宅住民のストレス解消と健康意識を高めるとともに、住民が自ら健康に留意して生活する

---

[1]調査対象は、県内 10 市町（石巻市、塩竈市、気仙沼市、名取市、岩沼市、東松島市、亘理町、南三陸町、大郷町、美里町）の管理する応急仮設住宅の入居者 15,979 世帯で、回収世帯数は 9,366 世帯であった。

[2]厚生労働省「「生活不活発病予防の取組について」各都道府県介護保健主管部局宛事務連絡」平成 23 年 10 月 21 日

[3]対象は仮設住宅が設置された青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県、長野県である。

[4]総務省「高齢者の社会的孤立の防止対策等に関する行政評価・監視結果報告書」平成 25 年 4 月 9 日

環境を整えることで健康の維持を図る。仮設住宅等での支援活動を通じて住民同士の交流を生み、住民が相互に助け合う地域コミュニティ形成に寄与する。

③　対象地域・対象者

本事業は日赤の岩手県支部、宮城県支部、福島県支部の行った復興支援事業のうち、主に仮設住宅住民を対象として実施された支援である。具体的な活動は図表 8 の通り。なお、岩手県では平成 23 年度より仮設住宅住民を対象にノルディックウォーキングを実施しているが、当該活動は平成 23 年度復興支援事業の第三者評価で評価を実施されているため、本事業の評価対象外としている。

被災 3 県合計で推計約 1 万 3 千人の受益者である。

④　実施期間

本事業は、平成 24 年 4 月に開始され、平成 25 年度も一部を除き継続中である。

⑤　実施内容

岩手県、宮城県、福島県において、仮設住宅等の訪問活動として県支部主体と奉仕団主体の活動が実施された。奉仕団とは、日赤のボランティア組織であり、今回の事業に携わったのは、主に地域奉仕団と特殊奉仕団である。地域奉仕団は、各県の行政単位（市・区・町・村）に展開される日赤の地域組織であり、赤十字の理念に賛同し協力するボランティアを構成員とする。特殊赤十字奉仕団は専門知識、技能を持つ人々を構成員とし、専門知識をいかしたボランティア活動を行う組織である。県支部主体の場合には、支部職員がそれぞれに期待される活動の企画や準備に加え、臨床心理士や看護師、健康生活支援講習の講師などの専門知識を有するものと地域奉仕団等の参加スタッフの調整、仮設住宅の管理者や自治会長との支援受入の調整を行う。臨床心理士等専門家は自らの専門分野を生かした支援の実施を企画し、必要な準備を行う。なお、岩手県支部主体の活動であるこころのケアや福島県支部主体のにこにこ健康教室では、地域奉仕団が企画したイベントも同時に行われている。これによって仮設住宅住民が参加しやすい環境を作るとともに、日赤のスタッフも住民に声をかけやすい環境を作るためである。

奉仕団主体の活動は、奉仕団が主体となって事業の企画、準備、当日運営を行う。被災地のニーズ調査から、参加スタッフの調整、仮設住宅の管理者や自治会長との支援受入の調整も含めて、奉仕団が主体となって行うのが特徴である。

⑥　投入資金

本事業の投入資金は約 1 千 5 百万円である。

図表 8 仮設住宅等訪問事業の実績（平成 24 年度）

県	活動名	支援対象先	主体		実績/受益者
			県支部	奉仕団等	
岩手県	こころのケア	宮古市仮設住宅（中里仮設住宅、高浜仮設住宅）	○		約 900 人
	炊き出し	岩手県内沿岸地域（大船渡市、遠野市、陸前高田市、大槌町、一関市）		○	約 1,900～2,100 人（推計）
宮城県	こころとからだのホットケア	多賀城市仮設住宅（山王市営住宅跡地、多賀城中学校、国府多賀城駅南地区）、遠田郡美里町仮設住宅	○		約 700 人
福島県	にこにこ健康教室	福島県内 18 市町村の仮設住宅居住者（新地町、相馬市、南相馬市、広野町、いわき市、田村市、国見町、桑折町、伊達市、福島市、二本松市、大玉村、郡山市、田村市、須賀川市、会津美里町）	○		約 700 人
	仮設住宅訪問活動	福島県内 21 市町村の住民（新地町、相馬市、南相馬市、広野町、いわき市、田村市、国見町、桑折町、伊達市、福島市、川俣町、二本松市、大玉村、本宮市、三春町、郡山市、須賀川市、玉川村、白河市、喜多方市、会津若松市、会津美里町）		○	約 6,500 人
	地区分区における復興支援事業活動	日赤の地区分区における窓口（会津若松市、北塩原村、桑折町、西郷村、昭和村）		○	約 600 人

（３）評価７項目による評価

①　アウトプット評価

ⅰ．定量面

アウトプットの定量面で高く評価できる点は、県支部主体の活動だけでなく、奉仕団主体の活動を組合せることで、被災地域３県で約１万３千人に達する大規模で広範な支援を展開した点である。特に福島県では奉仕団を中心とした様々な活動が県内の広範な地域で積極的に展開され、約 6,500 人の受益規模となった。

本事業のようなソフト事業では、ハード事業に比べて投入資金は少ないが、企画から準備・運営に多大な時間と労力を要する。そのため、県支部主体の活動では県の支部職員数による制約を受け、活動の支援範囲は限定的になっていた。このような問題に対して、奉仕団主体で企画から準備・運営までを行う仕組みを整え、支援範囲の拡大を実現できた点を高く評価する。また、県支部主体の活動はより専門的なケアが求められるこころのケア活動等を実施し、奉仕団主体の活動との棲み分けが明確となっている点も評価できる。

ⅱ．定性面

アウトプットの定性面で高く評価できる点は「地域のニーズに合った行事・活動等の開催によって、仮設住宅入居者のストレス軽減、コミュニティ形成等に貢献」した点、「平時の支部活動で培った経験・知見を活かした支援プログラム構成」を行った点である。

仮設住宅では、震災以前の地域コミュニティを維持できているケースは限られ、新たに入居者同士のコミュニティ形成が必要であった。関係者からのインタビューによれば、日赤の開催する各種イベント、行事、活動によって、仮設住宅入居者が集まって、互いのことをよく知るきっかけになったという声も多く、入居者のコミュニティ形成に寄与したと判断できる。また、被災地固有の課題を認識し、ストレス軽減、運動機会の拡大に資する活動を実施している点も地域のニーズに合致しているものと考える。

②　プロセス評価

ⅰ．迅速性・円滑性

迅速性・円滑性において高く評価できる点は、「社内外の関係者との調整によって、持続性のある事業運営体制を構築」した点である。

特に岩手県と宮城県では、支部が中心となり、臨床心理士会と日赤の地域奉仕団や特殊奉仕団、看護師から成るチームを組成し、事業を実施している。関係者が多く長期間の支援であるため、チーム組成をしたことで、事前準備や当日のスタッフ確保等の調整が容易となった点が、円滑な事業運営に大きく寄与していると判断する。また、岩手県では大規模な炊き出しのイベントを開催する場合、県内だけでなく県外の地域奉仕団の協力を得て円滑に事業を実施するなど、日赤の人的リソースを有効に活用できている。

ⅱ．効率性

効率性においては、県支部主体の活動だけでなく、奉仕団主体の活動を合わせる事により広範な地域で活動できており、効率的に支援を展開できた点を高く評価する。

ⅲ．有効性

有効性において高く評価できる点は、「支援ニーズはあるが、他の NPO 団体からの支援が少ない仮設住宅を対象に選定」、「地域奉仕団が各地域のニーズをくみ取った事業の企画」である。

・支援ニーズはあるが、他の NPO 団体からの支援が少ない仮設住宅を対象に選定

県支部主体の活動では仮設住宅の集会所の大きさや立地等から、他の NPO 団体から支援が少ないと想定される仮設住宅へニーズ調査を実施し、支援ニーズのある仮設住宅を支援対象に選定している。このような支援ニーズはあるが、支援の届かないところへ支援を行っており、事業の有効性が高いと評価する。また、こころのケアに関しては、定期的に訪問することがその効果の創出には不可欠であり、マンパワーの制約を考慮して対象を限定していることも事業の有効性を高めることに寄与していると考える。

・地域奉仕団が各地域のニーズをくみ取った事業を企画

仮設住宅でのイベントは、地域奉仕団が実施内容（当日のプログラム等）を具体化し、準備や運営を行った。関係者のインタビューからも、郷土料理や季節に合った食事が提供され、より多くの仮設住宅入居者の興味を集めるイベントとなり、参加者増加へつながったといえる。

ⅳ．透明性

透明性においては、イベント終了後に活動報告書が作成され、イベントの中身や実施体制が記録されており、対外的な説明に資する資料を整備できている点が評価できる。一部の活動では参加者へのアンケートを実施、以降の活動計画に活かしており、他の仮設住宅等訪問活動への展開が期待される。

ⅴ．公平性

公平性においては、各県支部を中心とした可能な限り広範な活動展開、対象地域選定における合理的・妥当な判断がなされており、大きな問題があるものではない。ただし、日赤の支援に対するニーズはより多くの地域にあるものと考えられ、一層の成果向上を期待する意味を込めて、奉仕団の活動に地域差があり、支援地域に偏りが生じた点を今後の留意点として指摘する。

福島県では奉仕団を中心とした様々な活動が県内の広範な地域で積極的に展開された。岩手県および宮城県では、県支部主体で、より専門的な対応が求められるこころのケア活

動等を中心に推進した。専門性が求めれらる分野であり、対応する人的制約などから重点地域を設定､その地域に対して､臨床心理士が帯同するなどの充実した支援を展開したが、支援地域は限定的とならざるを得なかった。また、奉仕団主体の活動も展開されたが、被災の程度とそのカバー状況、日赤の支援に対する地域の期待等を鑑みると支援は限定的なものであると考える。

こころのケアは、臨床心理士等、専門家の帯同が必要となるため、広範な展開は難しい面がある。また、支援の性質上、自治体の要請や、専門家等の意見を参考として、日赤が支援を行う優先順位が高いと判断される地域に対して、重点的な支援を行う事が、より事業の成果を高めるものであり、合理的対応であったと考える。

一方で、そのような専門的な支援が必要と判断される地域以外でも、コミュニティの形成や、仮設住宅住民の状況の把握の観点から、奉仕団が仮設住宅等に訪問する事に大きな意義があったと考えられる。岩手県および宮城県でも、支援ニーズが見込まれる沿岸部等の地域に対して、奉仕団主体の活動を積極的に展開することで、被災者への支援を広範囲に展開することが可能であったと考えられ、今後の留意点として指摘する。これは専門的なこころのケアを奉仕団が実施するということではなく、仮設住宅を訪問し、いろいろな活動を通じて住民の話を聞く、交流するという活動をより充実させるということである。なお、前年度評価の対象であるため本評価の対象からは除外しているが、岩手県ではノルディックウォーキングを各地域の仮設住宅向けに展開しており、県内の広い地域への支援展開にも一定の留意がなされている点は補足する。

B．浪江町の健康調査事業

（1）評価結果概要

①　総括

本事業は、いわき市に避難した浪江町住民に対する支援であり、支援対象は限定的である。しかし、浪江町の特殊な避難状況下において多大な労力を費やす人的支援を行っており、受益者数等だけでは測ることができない効果を提供している。また、質の高い看護師・保健師を組織的に派遣するなど、病院・大学を有する日赤ならではの支援を実践しており、日赤の介在効果は極めて高いと評価できる。

健康調査は順調に進捗しており、近年重要視されているこころのケアについても、日赤の看護師が「語りを聞く」という姿勢で実践することで、避難住民に対する心身向上に寄与している。自治会から事業継続の陳情書が提出されたことから、避難住民の視点においても事業の質的評価は非常に高いといえる。行政機能を代替する支援事業のため、自治体との連携は密に行われ、デリケートな業務ではあるものの特にトラブルは発生しておらず、円滑に推進しているものと評価する。

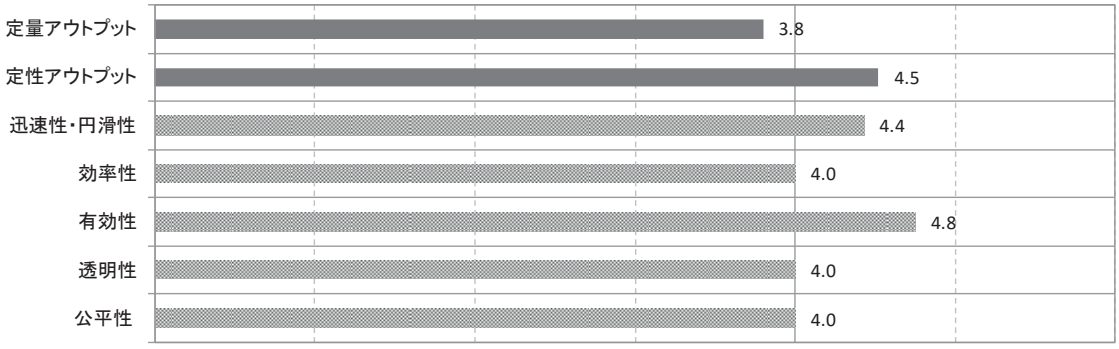
相双地区自治体の中で浪江町のみを支援するという点については、特殊な避難状況下における実施難易度の高さ、保健師の離職といった人材不足により著しく低下した行政機能の状況、多大な労力を必要とする人的支援のため他の自治体全てを支援することは非現実的、といった背景があり、公平性の観点からも妥当であると考える。

中長期的支援、特にこころのケアの重要性が認識される中で、本事業を通じて効果的なノウハウや仕組みを組織的に構築しつつあり、通常では避難住民に接することのできない赤十字医療施設の看護師が、こころのケアの学びの機会を得たという点においても、非常に有意義な事業と評価する。

②　レーティング

本事業のレーティング結果は、図表 9 の通りである。各評価項目における詳細の内容は、「評価 7 項目に基づく評価」において記述する。

図表 9　浪江町の健康調査事業のレーティング結果



（２）事業概要

①　背景

平成 23 年 3 月に発生した東京電力福島第一原子力発電所事故に伴い、同発電所周辺の相双地区の住民の多くは周辺自治体へと避難し、現在に至るまで長期にわたっての避難生活を強いられている。中でも、相双地区に隣接し気候や環境が近いいわき市に避難する住民は平成 25 年 4 月 1 日現在で 24,000 人と多く、県内への避難のうち約 35%を占める。

このような状況下において、避難住民の心身のストレス増大、関係自治体の保健活動低下といった懸念から、厚生労働科学研究[5]である「地域健康安全・危機管理システムの機能評価及び質の改善に関する研究」の分担研究として、平成 24 年 1 月より「福島県いわき市区域に所在する東電福島第一原発周辺町村住民の保健ニーズへの対応に関する研究」を、日赤の看護部と日本赤十字看護大学が合同で実施した。調査の結果、特にいわき市に避難した浪江町住民の健康悪化が懸念された。浪江町から支援の依頼を受けて、日赤として適切なケアを提供するためには、まず、健康状態を把握することが必要であった。その後、健康レベルに対応したケアが提供されるよう、移転先においても行政の関与する保健衛生サービスのシステムが自立性・持続可能性をもって機能するよう健康支援システム構築のための支援も必要とされていた。

②　目的

本事業の目的は以下の通りである。

ア．「語りを聞くケア」による第一次予防
イ．医療・保健機関との連携による健康の維持
ウ．行政への協力・支援
エ．健康支援システム構築に向けての支援

③　対象地域・対象者

本事業の平成 24 年度の支援対象は、いわき市に避難した浪江町民であり、受益者数は 2,160 名（1,045 戸）である。

④　実施期間

本事業の実施期間は平成 24 年 10 月 1 日から平成 25 年 9 月 30 日である。

⑤　実施内容

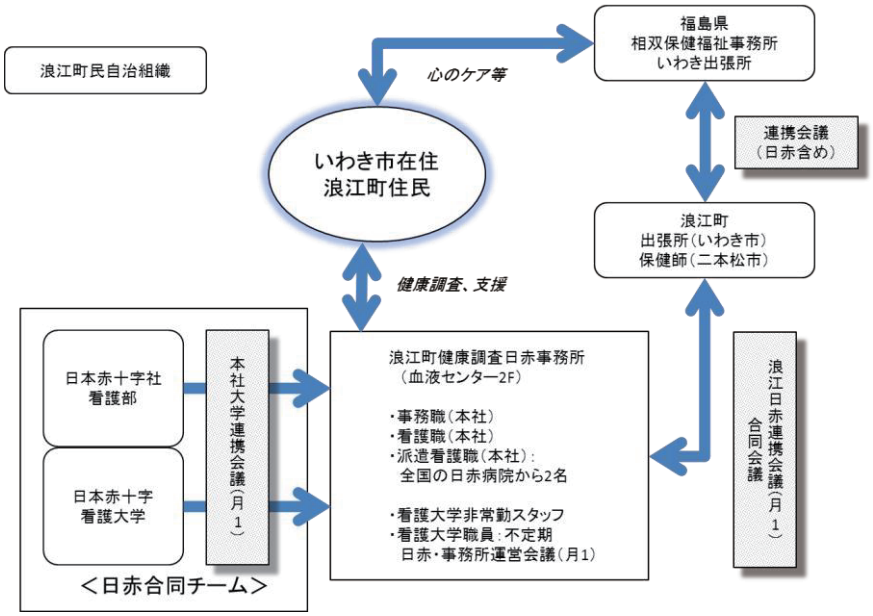
本事業は、いわき市に避難した浪江町民の健康状態を把握する健康調査事業であり、行政が担うべき保健衛生サービスを日赤が支援する事業である。健康状態の把握は、対象者

5 厚生労働科学研究とは厚生労働省の研究の総称であり、「地域健康安全・危機管理システムの機能評価及び質の改善に関する研究」は厚生労働科学研究費補助金により推進されたものである。

個別に家庭訪問、もしくは電話による聞き取り調査によって進められる。原則、訪問調査は、全国の赤十字医療施設からの派遣者と、日本赤十字看護大学からの派遣者（看護職）の２名１組で行う。

浪江町保健福祉課、福島県相双保健事務所、日赤看護部及び医療施設、日本赤十字看護大学が関与する事業であるため、以下の体制で推進している。

図表 10 浪江町の健康調査事業の推進体制



（出所）日赤内部資料

⑥ 投入資金

平成 25 年 3 月末時点で、本事業の投入資金は約 1,100 万円である。ただし、派遣者の人件費は派遣元負担であり、投入資金には含まれていない。

（３）評価７項目による評価

①アウトプット評価

ⅰ．定量面

アウトプットの定量面では「日赤ならではのリソースを活用し、失われた行政機能をフルカバーした多大な支援インパクト」、「借上げ住宅への戸別訪問といった多大な労力を費やす人的支援を行っており、受益者数等だけでははかれない受益規模を創出」した点が高く評価できる。

・日赤ならではのリソースを活用し、失われた行政機能をフルカバーした多大な支援インパクト

当時の浪江町の保健衛生サービス機能は、保健師が退職するなど非常に混乱した状況下にあり、健康調査を進められる体制を保持していなかった。日赤の支援がなければ、いわき市内の浪江町避難住民の健康調査事業が滞り、浪江町住民の健康悪化が懸念されたことから、日赤の介在効果は非常に高いと評価する。

・借上げ住宅への戸別訪問といった多大な労力を費やす人的支援を行っており、受益者数等だけでははかれない受益規模を創出

本事業の受益者数は 2,162 名、支援対象自治体は浪江町のみであり、他のソフト支援事業と比較すると受益規模は限定的と捉えられる。しかしながら、健康調査は健康状況等について対象住民への往訪や電話確認などを個宅別に実施するものであり、多大な労力を費やす事業である。特に、いわき市における浪江町住民の避難住居は全て借上げ住宅であり、健康調査を進めるにはさらに労力を費やす要因となっている。福島県が相双自治体の健康調査事業支援に要した規模（派遣者数、訪問チーム数）と比較したところ、概ね福島県の実施規模の 1/3 に匹敵すると推計された。

これらのことから、受益規模については十分な規模を有していたと評価する。

ⅱ．定性面

アウトプットの定性面で高く評価できるのは「自治体や関連団体及び住民からの高いニーズに対応」、「日赤の充実した医療リソースを活用した平時事業との親和性の高さ」、「中長期的支援、特にこころのケアの重要性について内外に啓発した波及効果」の点である。

・自治体や関連団体及び住民からの高いニーズに対応

本事業は、平成 24 年 1 月から厚生労働科学研究における研究を日赤看護部と看護大学が合同で実施し、福島県及び浪江町に対する現状確認とニーズを把握し事業を開始したものである。事業企画段階でニーズを十分に把握し、自治体や関連団体からの高いニーズを十分に汲んだ事業といえる。

・日赤の充実した医療リソースを活用した平時事業との親和性の高さ

本事業は、多くの質の高い看護師を長期間に渡って派遣しマネジメントする必要がある点で、日赤の平時の事業との親和性が非常に高いうえ、国内において日赤の他に実施しうる団体・機関は極めて限定的と考えられる。

・こころのケアの重要性について内外に啓発した波及効果

近年、被災地支援における中長期的なこころのケアの重要性が認識されている。今回の支援は、全国の日赤医療従事者が福島の被災者と直接関わることで、状況の把握やこころのケアの必要性・有用性を再認識する機会となった。また、福島県を含む関係自治体に対して、日赤職員が健康調査事業の必要性と、中長期支援、特にこころのケアの有用性を説いたことで、自治体におけるこころのケアに対する理解が進み、福島県の健康調査事業が推進されたとの評価も福島県職員から確認している。

②プロセス評価

ⅰ．迅速性・円滑性

迅速性・円滑性において高く評価できるのは「自治体機能が脆弱な段階で支援を開始した実施時期の適切さ」である。

本事業がこれまで日赤でも実施したことの無い支援であり、人集め・体制づくり、業務負荷の予測、トラブルの想定などに時間を要したことや、日赤内部での理解浸透に時間を要したが、震災後の自治体機能が脆弱な早い段階で支援を開始しており、非常に大きな意義があったと自治体からの声を確認している。

ⅱ．効率性

効率性において「関係者が多く関与する事業において適切な運営体制を構築している」点を高く評価する。

本事業は、本社大学連携会議、浪江日赤連携会議等を定期的に開催、情報共有等を行うことで効率的に推進された。また、浪江町との手続き等についても負担の無いよう配慮して実施しており、全く負担にはなっていないと浪江町職員から確認している

ⅲ．有効性

有効性においては「“語りを聞く”という姿勢によるこころのケアを実践することで、心身の健康増進に多大に寄与」した点を高く評価する。

被災者と向き合い、語りを聞くという姿勢をとるため、滞在時間は 1.5 時間から 4 時間にわたることもあるが、住民からは「自分を気にしてくれていることが嬉しい」、「医者に行きたくなかったが助言で行くことにした」、「助言に従い介護申請をした」といった声が寄せられている。浪江町職員からは、避難住民が前向きに生きようとする姿勢や、健康指導の実効果がわかり、非常に成果が出ているとの評価を確認している。

ⅳ．透明性

ニーズ調査は十分に実施されており、事業計画書、中間報告書も作成されている。これまで日赤で経験のない事業であるが、内外部への開示に十分耐えうる取組みがなされており、十分な対応がなされていると評価する。

ⅴ．公平性

相双地区自治体の全てが健康調査事業を実施しており、日赤が浪江町のみに支援を行うことは、一見公平性を損なっているように見られる可能性もある。しかし、必要とされる支援を、より求められている自治体に対して提供したことは、著しく公平性に欠いているとはいえず、十分な対応がなされたと評価する。

C．災害対策公営住宅等建築支援

（1）評価結果概要

①　総括

本事業は、福島県相馬市、新地町、岩手県大槌町の 3 自治体を支援対象とした事業であるため受益者数は限定的であるが、3 自治体の財政規模に対する支援額や対象住民の世帯支出に対する住居費（恒久）支援等を鑑みると支援インパクトは大きい事業である。また、国の復興交付金による事業に対して自治体の自己負担分を助成することで自治体の速やかな復興計画を推進するニーズを満たしており、独自の事業コンセプトが反映された公営住宅に対する入居者の評価も高いことから、その成果は高いと評価する。

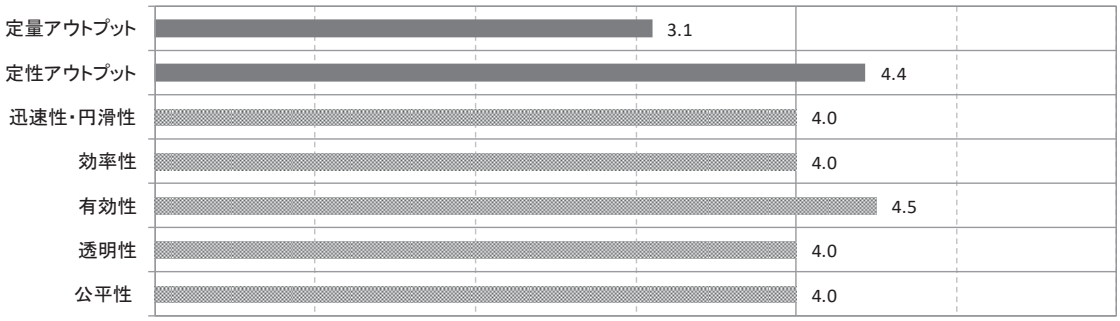
支援形態が自治体への資金助成であり、日赤の補助要綱に則って業務が遂行されている。そのため調達・契約、運営、クロージングといった事業推進プロセスは特に問題なく実施されている。企画については、事業の性質上、自治体が構想を立案するものであり、自治体主導で計画化されるものであるが、日赤は計画の精査を行うことで必要な対応を行っており、問題なく推進できている。

なお、このような日赤の助成対象事業者が主導する事業においても、企画段階や運営段階で、日赤のノウハウに基づく助言等を行うことにより企画内容や運営の質的向上につながる可能性もあると考える。本評価の対象範囲ではないが、例えば、奉仕団活動の対象としてソフト支援を実施することも有効と考えられ、今後の取り組みが期待される。

②　レーティング

本事業のレーティング結果は、図表 11 の通りである。各評価項目における詳細の内容は、「評価 7 項目に基づく評価」において記述する。

図表 11　災害対策公営住宅等建築支援事業のレーティング結果



（２）事業概要

①　背景

東日本大震災では地震、津波による流出、倒壊といった建物の甚大な被害を受け、相馬市では、全壊・半壊した建物が約 5,100 棟という被害であった。新地町、大槌町においても同様に多くの建物が被災した。

被災者の生活再建のためには、生活の基盤となる住居の整備が必須であるが、従前から居住していた場所は津波被害を受け、防災対策を講じる必要性から建築を制限している土地も多い。また、資金調達の難しさから持家再建が困難なケースも多く、特に高齢者（65歳以上）の多くは老齢年金の受給により生計を維持していることが多いため、経済的に自力で住宅を確保することが非常に困難である。加えて、被災した高齢者の多くは長年住み慣れた地域を離れて新居に住まうことを強いられるため、新たなコミュニティ形成の難しさから孤立・孤独化が進み、阪神・淡路大震災で大きな問題になった、いわゆる「孤立死(孤独死)」の増加が懸念される。

相馬市では高齢者単身世帯が 110 世帯あり、自治体としては被災高齢者のために、仮設住宅を退出した後の住まいとなる恒久住宅の確保と、地域コミュニティの維持・再構築を鑑みた地域基盤を確立していく必要があった。一方、国の復興交付金はその性質上、資金の一部を自治体が自己負担することになるが、被災自治体の財政状況から自己負担分の捻出が困難なケースも少なくない。そのため、日赤は自己負担分について資金を助成する支援を行うこととなった。

また、対象施設の選定にあたっては、海外救援金のドナーである台湾赤十字組織が現地視察を行い、各自治体および日赤と協議のうえ決定した。台湾赤十字組織は、資金を恒久的な施設に活用することを希望しており、このような経緯となっている。

なお、本評価では、入居者状況や入居者の満足度といった公営住宅完成後の評価が必要なため、平成 24 年度に公営住宅が完成し入居が始まっていた相馬市の災害対策公営住宅のケースに対して詳細な調査を実施しており、相馬市のケースを中心に評価を実施した。

②　目的

震災により自宅等を失った高齢者に対し、生活基盤に必要な低廉な住宅賃料等による住居を提供することにより、生活の安定をはかるとともに、高齢者の健康と地域コミュニティの維持を目指す高齢者向け公営住宅を整備する。そのために自治体に対して必要な資金の助成を行う。

③　対象地域・対象者

本事業の支援対象は、福島県相馬市と新地町、岩手県大槌町、および当該建物に入居する高齢者世帯である。支援対象の建物別戸数は図表 12 の通りである。

図表 12 受益者数

支援対象の自治体	支援対象の建物	敷地面積	戸数
福島県相馬市	馬場野山田団地	2,450 ㎡	12 戸
	狐穴団地	4,000 ㎡	12 戸
	南戸崎団地	1,927 ㎡	10 戸
	細田団地	2,560 ㎡	12 戸
福島県新地町	被災高齢者共同住宅（新地町駒ヶ嶺）	6,072 ㎡	22 戸
岩手県大槌町	災害公営住宅（大ケ口、吉里吉里、源水、他）	－	730 戸

④　実施期間

本事業の支援実施期間は次の通りである。支援対象施設の多くは建築中であり、事業は継続中である。

図表 13 支援実施期間

支援対象の自治体 建物	事業期間
福島県相馬市 馬場野山田団地	平成 24 年 2 月～平成 24 年 7 月 （完成）
福島県相馬市 狐穴団地	平成 24 年 3 月～平成 25 年 3 月 （完成）
福島県相馬市 南戸崎団地	平成 24 年 3 月～平成 25 年 7 月 （完成）
福島県相馬市 細田団地	平成 24 年 10 月～平成 25 年 10 月（予） （工事継続）
福島県新地町 被災高齢者共同住宅	平成 24 年 11 月～平成 25 年 10 月（予） （工事継続）
岩手県大槌町 災害公営住宅	平成 24 年 12 月～平成 25 年 8 月以降 （平成 27 年まで継続）

⑤　実施内容

本事業は、支援対象の公営住宅等建物の建設にかかる費用のうち、自治体の自己負担分を日赤が資金助成する事業である。

相馬市の 4 建物については国の復興交付金の対象事業であり、自治体自己負担分を助成、新地町についてはほぼ全額、大槌町についてはその一部を助成している。なお、建築支援とあわせて、施設で使用する備品の整備についても、支援している。

⑥　投入資金

本事業の投入資金は 18 億 4,800 万円である。自治体別・建物別の投入資金は以下の通りである。これら投入資金は、日赤に対して台湾赤十字組織から寄せられた海外救援金の一部による使途指定事業である。

図表 4　投入資金（事業費）

支援対象の自治体 建物	総建設費 （予定額含む）	日赤投入額
福島県相馬市 馬場野山田団地	約 1 億 5 千万円	2,500 万円
福島県相馬市 狐穴団地	約 1 億 5 千万円	2,500 万円
福島県相馬市 南戸崎団地	約 1 億 3 千万円	2,500 万円
福島県相馬市 細田団地	約 1 億 5 千万円	2,500 万円
福島県新地町 被災高齢者共同住宅	約 3 億 1 千万円	3 億円
岩手県大槌町 災害公営住宅	約 216 億円※ （復興交付金計上額）	14 億 4,800 万円

（３）評価７項目による評価

①　アウトプット評価

ⅰ．定量面

アウトプットの定量面では「当時の災害公営住宅供給計画の状況から支援のカバー範囲は概ね十分である」点、「自治体及び入居者に対する支援インパクトは大きい」ことが高く評価できる。

ⅱ．定性面

アウトプットの定性面で高く評価できるのは「各自治体の復興計画内に位置付けられた事業であり、自治体や住民ニーズに十分に合致」している点、「開設・入居状況は概ね良好であり、入居者の満足度も高い」点である。

・各自治体の復興計画内に位置付けられた事業であり、自治体や住民ニーズに十分に合致

仮設住宅退出後に必要とされる恒久住宅を整備することは、自治体の復興計画において重要な施策と位置付けられる。本事業は自治体の復興計画内に位置付けられた事業であり、特に相馬市では震災前から高齢者の孤独化に対する課題意識が強く、本事業により「高齢者の孤独化を防ぐためのコミュニティ形成をはかる」というコンセプトを実現した。

本公営住宅の入居対象は高齢者単身世帯を対象としている。相馬市における震災後の高齢者単身世帯数は 110 世帯であり、本事業による公営住宅の供給戸数は 46 戸とその多くをカバーするものである。仮設住宅退出後に入居できる恒久住宅が整備されていることは、住民にとって大きな安心感につながっていると考えられる。

・開設・入居状況は概ね良好であり、入居者の満足度も高い

既に開設している公営住宅の入居率は約 65%である。相馬市の事前の想定よりも入居率が低い状況であるが、理由として、①仮設に住み続ける住民が多い、②新たなコミュニティ形成への不安、③一部の住宅が住み慣れた沿岸部から離れているため、と調査の結果判明している。ただし、中期的には、高齢化の進展、仮設住宅の撤去、住宅コンセプトの評判等により、今後入居率は高まると考えられる。また、仮設住宅退出後の恒久住宅を整備することが行政の重要な使命と捉えれば、仮設住宅が現存する現状においては、開設当初の入居率の低さはあまり問題視されないと考える。

入居者の状況については、「いいところに住まわせてもらっている」、「今のところ要望は特にありません」との声が聞かれ、期待通りコミュニティの形成により人間関係も良好で入居者間のトラブルも全く発生していないと各関係者から確認をしている。

② プロセス評価

ⅰ．迅速性・円滑性

本事業はニーズの把握、支援の意思決定が非常に迅速かつ円滑になされている。これは本社から現地に派遣した職員が福島県に駐在していたこと、台湾赤十字組織と自治体が実際に顔を合わせて支援を決定したことなどによる。また、詳細事業内容の具体化等は自治体主導の事業であったことから、日赤の関与は事業計画の精査等が中心であり、円滑に実施できている。その他プロセスにおいては、補助金要綱・要領に従い進められており、迅速性・円滑性については十分な対応がなされている。

ⅱ．効率性

本事業は、ドナーである台湾赤十字組織が現地視察、自治体との意見交換等も踏まえて本事業の背景・意義や事業コンセプトを十分に理解し、支援対象とすることを希望し、支援を実行したものである。したがって、対象選定、協定等の締結、支援の実行に向けて日赤、自治体ともに大きな手間は生じていない。また、日赤の補助要綱にしたがって、支援を実施していることからも大きな負担は避けることができている。これらより十分に効率的に事業が推進できたものと判断する。

ⅲ．有効性

本事業では、対象地域でのニーズ調査に基づき事業を企画しており、特に、仮設住宅を退出した後に必要とされる恒久住宅を整備することは、自治体の復興計画において重要な施策であることから、自治体の復興計画との整合性が十分に図られた事業内容である。また、恒久的な施設支援といった使途指定事業であり、台湾赤十字組織の意向も事業内容へ反映しており、事業の有効性を高めるために十分な対応が行われていたと判断できる。

ⅳ．透明性

本事業は台湾赤十字組織の使途指定事業である。そのため、重要な意思決定に際しては、台湾赤十字社に対する事前の相談がなされ、その内容は日赤にて議事録として保管されている。「台湾赤十字組織と日本赤十字社間における東日本大震災救援・復興支援事業にかかる協定書」に基づき、各事業の進捗報告書を四半期毎に日赤から台湾赤十字組織へ提出している他、台湾赤十字組織による被災地視察や竣工式典の受入等を実施している。これらから、台湾赤十字組織への説明責任を果たす取り組みが適切になされていると評価する。

ⅴ．公平性

厳密に公平性に配慮した支援先を選定するならば、公営住宅に関する各自治体への聞き取り調査等を実施する必要があるが、恒久施設の建設は多額の資金を要する支援であり、全ての依頼に対応することは現実的でない。各県の依頼優先度を配慮したこと、恒久的施

設の建設には時間を要することから一定程度の迅速な意思決定が必要であったこと、ドナーである台湾赤十字組織の意向があったこと等を鑑み、妥当な支援決定プロセスであったと考える。

また前述の通り、平成 24 年度における災害公営住宅の供給計画は少なく、比較すべき支援対象候補は非常に限定的であったと言える。特定自治体を対象とした支援ではあるが、大きく公平性に欠くといったことはないものと評価する。

D．サマーキャンプ

（１）評価結果概要

①　総括

本事業はソフト事業としては非常に対象が広範であり、参加者の満足度など、その成果が非常に高い事業といえる。本事業は日赤の持つリソースを十分に活用して事業の成果を高めることにつなげているという点も評価できる。

本事業は被災児童・生徒に対し、精神的安定と健全な成長を促す機会を提供することを主な目的とした。加えて、青少年赤十字が有するプログラムを被災児童・生徒に提供することで、青少年赤十字の実践目標である「健康・安全」、「奉仕」、「国際理解・親善」の精神および「気づき」、「考え」、「実行する」態度が育まれることも期待して事業を実施した。事業実施後の成果をみると、参加者だけでなくグループサポートスタッフの成長がみられたほか、サマーキャンプの参加者及び関係者が赤十字に対して抱く関心を深めることにつながるなど、本事業は当初目的の達成にとどまらず、多くの成果を出していると考えられ、波及効果、副次的成果も大きい事業と評価する。

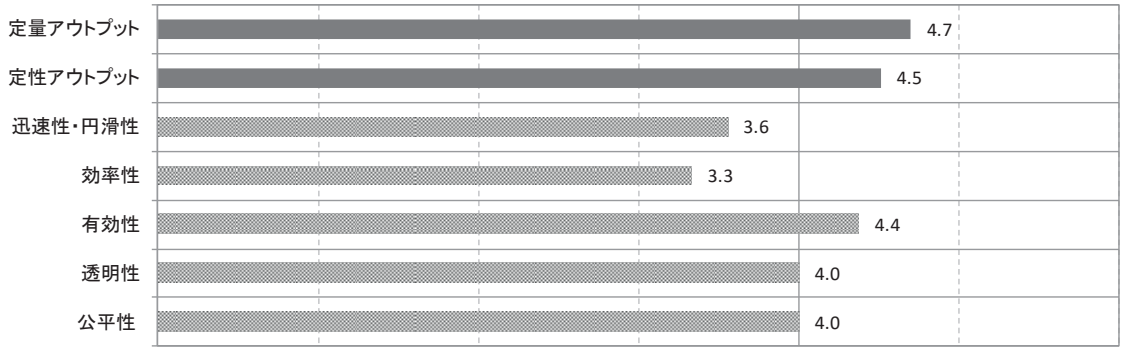
平成 24 年度実施の事業初年度においては、事業の効率的な実施に多少の課題は見られたが、日赤職員及び関係者の努力により、問題が生じることなく事業が遂行できている。また、課題を認識し、翌年度実施に向けて改善が図られた点も評価に値すると考える。

予算の制約や受け入れ体制などの面から全ての希望者を受け入れることはできなかったが、非常に成果の大きい、被災地のニーズに合致した事業である。

②　レーティング

本事業のレーティング結果は、図表 14 の通りである。各評価項目における詳細の内容は、「評価 7 項目に基づく評価」において記述する。

図表 14 サマーキャンプ事業のレーティング結果



（２）事業概要

①　背景

震災は被災地のこどものこころに大きな影響を与えたことが、各種調査により明らかとなっている。例えば文部科学省の報告書[6]では、保護者や教員に対するアンケート調査を行い震災前と比較して「よく甘えるようになった」、「物音に敏感になったり、イライラするようになった」など、震災前と異なるこどもの様子を観察している保護者が多いとの調査結果[7]が得られている。

不安を抱えるこどもに対する援助として、特に重篤な症状を示すこどもに対しては小児精神科や臨床心理士などの専門医療機関が精神医学的診断に基づく治療を行う必要がある。一方で、重篤な症状を見せないこどもに対する支援は行われない場合が多いが、こどもは一見元気そうに見えてもストレスを抱えている場合もあり、より多くのこどもに対して、予防的なストレス軽減の支援を行うことに意義が認められる。

このようにこどもに対するこころのケアが必要とされる一方で、学校教育現場では、通常カリキュラムに加えてこどものこころのケアを行う対応をとることは難しかった。特に、被害が大きかった地域では教育インフラの再建にとりかかる緊急性が高く、こどもと向き合い充実したケアを行う余裕はなかった。3 県の復興計画でも、震災 2 年目の段階では各県はインフラの修復など、主に教育現場の「復旧」に向けた取組が行われる段階であり、こどもの活動の場を確保し成長を促すなど、ソフト面の取組は中長期的な計画に基づき実施される予定であった。スクールカウンセラーの派遣等により、こどものこころのケアについては最大限の注意が払われていたが、リラクゼーションやリハビリテーションなどの方法によって積極的にこどものこころの問題を解消するような取組は不十分な点があったと考えられる。

サマーキャンプは、日赤が JRC 活動[8]で蓄積したノウハウを元に、こどもに遊びの場を提供することで、こどもの精神的安定と健全な成長を促す機会を提供した事業である。こどもにとっての遊びはそれ自体がストレス発散や対人関係の樹立など様々な機能を有し、こどもの健全な発達を促すうえで重要な役割を担う。そのため、遊びの場の確保はこどもストレス軽減に対する支援として一定の効果が認められる。この方法はこどもに対する心理療法の一つとして実践されており、日本小児精神医学研究会も災害時のメンタルヘルス対応をまとめたパンフレットの中で、できるだけこどもの遊びの場を確保することを推奨している。

---

[6] 文部科学省「平成 24 年度非常災害時の子どもの心のケアに関する調査報告書」平成 25 年 7 月

[7] 調査実施時期は平成 24 年 5 月、有効回答数は 335,784 件（対象となった青森、岩手、宮城、福島、茨城、栃木、千葉の国公私立幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校にこどもを通わせている保護者の総数。うち、岩手県約 4 万人、宮城県約 7 万人、福島県約 6 万人が回答）

[8] JRC とは、Junior Red Cross（青少年赤十字）の略称である。青少年赤十字は、児童生徒が赤十字の精神に基づき、世界の平和と人類の福祉に貢献できるよう、日常生活の中での実践活動を通じて、いのちと健康を大切に、地域社会や世界のために奉仕し、世界の人々との友好親善の精神を育成することを目的としている。この目的を達成するため、「健康・安全」「奉仕」「国際理解・親善」の 3 つの実践目標を掲げ、また、主体性を育むために「気づき」「考え」「実行する」という態度目標を掲げている。

② 目的

被災児童・生徒に対し、ボランティアや同じ体験を有する児童・生徒との触れ合いの中で精神的安定と健全な成長を促す機会を提供する。日赤および青少年赤十字が有する青少年向けプログラムを被災児童・生徒に提供することで、青少年赤十字の実践目標「健康・安全」、「奉仕」、「国際理解・親善」の精神および「気づき」、「考え」、「実行する」態度が育まれることも期待する。

③ 対象地域・対象者

本事業の平成 24 年度における支援対象は、岩手県、宮城県、福島県の被災地域に在住の小学 5 年生から中学 3 年生までの児童・生徒である。平成 24 年 7 月 21 日から 8 月 23 日の間に、11 ターム開催し、計 3,451 名が参加した。

④ 実施期間

本事業の企画は平成 23 年 12 月時点で具体的検討を開始し、平成 24 年 7 月 21 日から 8 月 23 日の間に各回 3 泊 4 日のイベントを計 11 回開催した。なお、本事業は平成 25 年度も継続して実施している。

⑤ 実施内容

本事業は、岩手県、宮城県、福島県に在住の小学 5 年生から中学 3 年生までの児童、生徒を対象に 3 泊 4 日のキャンプを実施するものである。キャンプ期間中は、日赤や青少年赤十字の持つプログラムを実施した。期間中のプログラムや運営方法は青少年赤十字指導者や、臨床心理士等で構成するプログラム検討委員会にて検討が行われた。

特徴的なアクティビティは以下の通りである。

・グループミーティングと 10 年後の自分へ向けた手紙
・救急法講習
・オリエンテーリング

⑥ 投入資金

平成 24 年度の本事業への投入資金は 5 億 8 千万円である。このうち、事業全体の 83.6%に当たる費用が、こどもとボランティア等関係者の航空運賃や宿泊料として使用された。

（３）評価７項目による評価

①　アウトプット評価

ⅰ．定量面

アウトプットの定量面で高く評価できる点は「ソフト支援事業として非常に支援規模の大きな事業」であったこと、「日赤のネームバリューが参加者やボランティアの募集において効果を発揮した」こと、「1 世帯当たりの支援インパクトが大きい事業」だった点である。

・ソフト支援事業として非常に支援規模の大きな事業

本事業の対象者は岩手県、宮城県、福島県に在住の、小学 5～6 年生、中学 1～3 年生で、平成 24 年度の参加者合計は 3,451 人である。なお、平成 25 年度は 3 県から合わせて 2,337 人が参加し、これまでに事業全体で 5,788 人のこどもをサマーキャンプに招く事ができた。年齢と被災 3 県の居住以外に条件を設けていないため、対象年齢層の人口に占める参加者の割合は限定的であるが、受益規模は十分と評価できる。

・日赤のネームバリューが、参加者やボランティアの募集において効果を発揮

日赤が通常活動で培った実績は、日本社会に広く認知され組織に対する信頼も高い。その結果、ヒアリングでは日赤が実施している事業ということで、安心してこどもを参加させることができたとの保護者の意見が確認された。また、社会人ボランティアの募集の際にも、協賛企業は日赤の活動に協力する事がイメージアップにつながるメリットがある他、社員に参加を促しやすかったと考えられる。また、参加ボランティアにとっても、企業からの紹介である上に日赤の活動であることで、安心して活動に参加できたと考えられる。

・1 世帯あたりの支援インパクトが大きい事業

交通費や宿泊費に加え、全体の設営費や事業運営費等を含めると、参加者一人当たりの費用は約 15 万円である。こどものイベント参加等にかける費用としては高額であり、1 世帯あたりの支援インパクトは大きいと評価できる。

ⅱ．定性面

本事業は「参加者の満足度が高く、こどもの心身のリフレッシュという当初目標も達成した」事で地域のニーズに合致していた。また、「積極性が育まれたほか、人見知りの克服につながるなど、子供の成長を促した」点や、「参加者だけでなくグループサポートスタッフの成長がみられた」点など波及効果の高さも評価できる。

加えて「JRC 加盟校教員や看護師、臨床心理士等、日赤内外の専門家が当日の運営をサポート」しており、日赤がもつノウハウや人材などリソースを活用して事業の成果を高めている。また「サマーキャンプの参加者及び関係者が赤十字に対して抱く関心を深めることにつながった」点も高く評価する。

・参加者の満足度が高く、こどもの心身のリフレッシュという当初目標も達成した

本事業のイベント参加者に対して行ったアンケートでは、事業に対する評価が全般的に高く、イベント内容への満足度は総じて高かったと推察できる。

アンケート結果から、サマーキャンプへの参加理由について、「屋外で思いっきり遊びたかった」といった回答が多く見られた。放射線の影響が心配される福島県だけでなく、岩手県や宮城県でも、学校の校庭や公園など広場に仮設住宅が建築されていることなどが影響し、こどもが屋外で自由に活動する場が減っている。被災 3 県のこどもには、屋外で思いっきり遊ぶことに対するニーズが高かったものと考えられる。本事業の期間中、参加者のこどもは予定されたアクティビティのない時間帯に、芝生の広場で自由に遊ぶことが許された。屋外で自由に遊ぶことも、こどもの心身のリフレッシュに貢献したものと評価する。

・積極性が育まれたほか、人見知りの克服につながるなど、子供の成長を促した

3 泊 4 日のプログラムを通じて、こどもが人見知りを克服したり、積極的に行動をしたり、年少者への思いやりの心やチームワークを大切に行動することを学んでいった様子が、多くの関係者により指摘されている。参加者に対するアンケートでも、「学んだこと、成長したこと」について回答する自由記述において、「人見知りを克服できた」、「チームワーク・友情の大切さを知った」といった回答が寄せられた。サマーキャンプの実施を通じて、こどもの成長を促すことができており、本事業の波及効果として高く評価する。

・参加者だけでなくグループサポートスタッフの成長がみられた

平成 24 年度実施分についてはボランティアが運営スタッフとして、計 490 名参加した。ボランティアは、様々なイベントを通じて次第にこどもへの接し方にも慣れたほか、グループをまとめ上げる責任感が芽生えるなどの成長がみられた。参加ボランティアの成長も、本事業の波及効果の一つとして評価する。本事業は、参加したボランティアにとって、今後のボランティア活動の継続や日赤の活動への理解を深める良いきっかけとなった。現在、参加スタッフに対する継続的なフォローは行われていないが、ボランティア活動活性化の為、今後は日赤からボランティア参加者に対してアプローチを行い、サマーキャンプ以外の被災地支援ボランティアや、その他の日赤の活動への参加を促すなどの取組が望まれる。

・JRC 加盟校教員や看護師、臨床心理士等、日赤内外の専門家が当日の運営をサポート

本事業は参加者も多く、現役教員のサポートによるイベントの充実と、看護師や臨床心理士等によるこどもの安全確保がイベントの成功に不可欠だったが、スタッフの確保には日赤の通常活動で培われた人材がいかされた。日赤が内外に協力者として有する人材資源を活かした活動として評価する。

・サマーキャンプの参加者および関係者の赤十字への関心を深めることにつながった

本イベントでは、オリエンテーリングの際に実施された海外救援金の説明等を通じて、赤十字の活動や各国の赤十字社・赤新月社からの支援について参加者の認知を上げる工夫がなされた。また、学校を通じて配布されたサマーキャンプの参加者募集パンフレット等により、参加者以外にも赤十字の復興支援活動を認知させることができ、参加者及び多くの関係者に対して赤十字の活動を認知させる事につながったものとして評価する。

② プロセス評価

ⅰ. 迅速性・円滑性

迅速性・円滑性において高く評価できる点は「教育庁や教育委員会の後援を得ることで、教育現場に対するアプローチを実施し、教育現場の混乱を防いだ他、参加者募集の上でも教育現場や保護者に安心感を与えるなどの効果があった」点である。

ⅱ. 効率性

効率性においては準備期間が短かったことで作業負荷や作業分担の適切性に対する検証が十分行えず、スタッフの確保、教育に対する準備不足が生じた。大きな問題が生じなかった要因は、日赤職員による組織的なフォローがなされたためであると考えるが、当日の運営は少なからず混乱し、日赤内部の調整が必要となった他、事業者にも負担がかかっており、効率的な運営とはいえなかった。

なお、継続実施した平成 25 年度の事業運営においては初年度の反省を踏まえた対応がなされ効率的な運営を実現できている。

ⅲ. 有効性

有効性において高く評価できる点は「こどもの心身の健康の回復を目的としたプログラム内容で、被災地のニーズに合致」した点、「サマーキャンプでの経験を通じてチームワーク・友情の大切さを学ぶなど、こどもの成長につながるプログラム構成」とした点、「スタッフによる運営の改善が行われ、後半のタームになるにつれ運営がスムーズに行われるようになった」点である。

ⅳ. 透明性

透明性において高く評価できる点は「事業の具体的内容は社内での承認とプログラム検討委員会での承認を経ることで、時間的制約のある中で必要な検討プロセスを踏んだ」点、「大規模な事業であることから、調達契約には慎重さが求められるところ、透明性確保に十分配慮した仕組みづくりのもと事業者の決定が行われた」点、「初年度のサマーキャンプ終了後、各県の教育委員会や協賛企業に対して報告書に基づいた説明を実施し、関係者に対する説明責任を果たしている」点である。

ｖ．公平性

公平性において高く評価できる点は「大規模な事業を実施し、岩手県、宮城県、福島県に居住する多くのこどもを招致できた」点、「事業の周知や応募手段の充実により、参加希望者が参加しやすい仕組みを整えた」点である。

E．保育園等の建築支援

（1）評価結果概要

① 総括

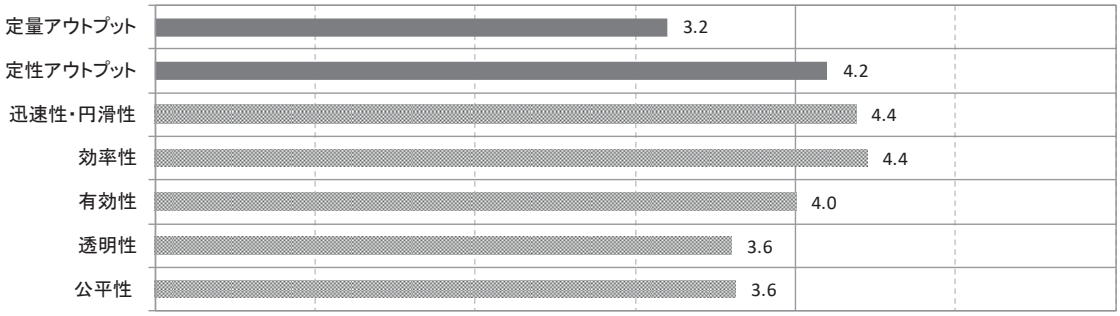
本事業では、受益者は限定的であるが、保育園等の施設が単独で事業資金を捻出するには困難な金額であり、支援インパクトは大きい。保育環境を整備することによって、復興の基盤を整え、保護者が就労できる環境を整えるという事業目的を十分に達成しているうえ、また、同保育園を中心とする地域のコミュニティ形成につながったと評価する。

事業の推進過程では、日赤の迅速な支援決定によって地域の保育施設の早期再建を実現できた点、事業全体の事務効率を高めるための支援体制を工夫した点が高く評価できる。一方で、宮城県でのニーズ調査が実施されず、やや公平性への配慮を欠いたように見られる点については、留意点と考える。

② レーティング

本事業のレーティング結果は、図表 1 の通りである。各評価項目における詳細の内容は、「評価 7 項目に基づく評価」において記述する。

図表 15 保育園等の建築支援事業のレーティング結果



（２）事業概要

① 背景

本事業は、岩手県山田町に対して、私立わかき保育園ならびに私立大沢保育園の建築支援を行い、福島県楢葉町に対して、楢葉町立あおぞらこども園の建築支援を行った。

岩手県山田町では、今回の震災により保育施設も甚大な被害を受けた。支援対象のわかき保育園は津波により全壊し、旧国民宿舎跡地を利用した仮園舎での保育が行われていた。同園が震災前に立地した場所は浸水想定区域とされ、浸水想定区域外への保育施設の新設、移転が求められた。大沢保育園では、震災により 2 棟あった園舎のうち 1 棟が半壊した上に、敷地の地盤沈下が生じた。残った 1 棟の建物も老朽化が進んでおり、耐震・耐火性の観点からも入所園児の安全が懸念され、同保育園の改築整備が求められた。

福島県楢葉町は、原子力発電所の事故により避難指示区域に指定され、平成 24 年 8 月 10 日から避難指示解除準備区域に再編されたものの、同指定により宿泊を伴う帰宅が禁じられた状態が続いている。平成 24 年 1 月時点で、楢葉町民の約 66%が県内外の避難先からいわき市へと居住を移しており、町の行政機能もいわき市におかれた。震災とそれに続く避難の長期化により損壊を受けたインフラ等の整備や除染作業が必要であるため、楢葉町民の帰町までには時間を要することが予想された。そのような背景のもと、主な避難先であるいわき市での生活基盤の確保が求められた。未就学児をもつ保護者が就労するためには、子供を安心して預けられる保育園等の環境が必要となる。楢葉町では、避難先の会津美里町ならびにいわき市で日中にこどもを預かる機能を維持していたが、市町村の支所の一部を借りた保育環境であった。楢葉町からいわき市への避難が集中し、いわき市が有する保育環境では避難者のこども受入れが困難な状況となり、保育園新設のニーズが高まった。また、避難先のいわき市でも、楢葉町のコミュニティの中で子育てをしたいと願う保護者も多く、楢葉町による保育環境の整備が求められた。

② 目的

本事業の目的は、保護者が子供を安心して預けられる保育環境を整備・充実することにより、住民の生活基盤を安定させることで、住民が安定した生活を求めて他地域へと流出することを防ぎ、一時的に他の地域に避難している住民には地元回帰を促すことである。

③ 対象地域・対象者

本事業の平成 24 年度の支援対象は、岩手県山田町の私立保育園、福島県楢葉町の町立こども園（以下、あわせて保育施設）、それらに通う園児である。支援対象の園児数は次の通りである。

図表 16 受益者数

支援対象地域	支援対象の施設	定員
岩手県山田町	私立わかき保育園 （新名称：日台きずな保育園）	30 名
	私立大沢保育園	50 名
福島県楢葉町 （避難先のいわき市での建設）	楢葉町立あおぞらこども園（仮設園舎）	60 名

④ 実施期間

本事業に対する各市町村からの日赤への支援要望受付日と開園式開催日は次の通りであった。なお、岩手県山田町では要望受付け日から着工、開園式までに時間を要したが、これは現地での用地取得や業者入札、その後の造成工事等、現地事業者側の事情によるものであり、日赤の事務処理面に遅れは生じていない。

図表 17 支援実施期間

支援対象地域	支援要望受付日および開園式開催日
岩手県山田町	私立わかき保育園（新名称：日台きずな保育園） 要望書受付日：平成 24 年 2 月 29 日 ＊平成 25 年 3 月着工、建築中。 私立大沢保育園 要望書受付日：平成 24 年 2 月 29 日 開園式開催日：平成 25 年 3 月 21 日
福島県楢葉町 （避難先のいわき市での建設）	楢葉町立あおぞらこども園 要望書受付日：平成 24 年 5 月 25 日 開園式開催日：平成 24 年 12 月 19 日

⑤ 実施内容

本事業は、支援対象の保育施設の建設にかかる費用を日赤が補助する事業である。建築支援とあわせて、施設で使用する備品の整備を実施した。

⑥ 投入資金

平成 25 年 3 月末時点で、本事業の投入資金は約 410 百万円であった。県別では、岩手県で約 342 百万円、福島県で約 68 百万円である。このうち、岩手県山田町に対する支援は、日本赤十字社に対して台湾赤十字組織から寄せられた海外救援金の一部による使途指定事業である。

（３）評価７項目による評価

①　アウトプット評価

ⅰ．定量面

アウトプットの定量面では「支援対象施設での費用は調達困難で、支援インパクトが大きい」ことが高く評価できる。

ⅱ．定性面

アウトプットの定性面で高く評価できるのは「保育環境の整備により、保護者が就労できる環境を整えた」点、「保育施設が町民の集まる場として機能し、町民のコミュニティ形成に寄与」した点である。

②　プロセス評価

ⅰ．迅速性・円滑性

迅速性・円滑性において高く評価できるのは迅速に支援決定をしたことで、地域の保育環境の早期再建に貢献した点である。保育園等の建築支援は国の補助対象であるが、国の審査では時間を要し、早期の再建は難しかった。そのような状況下で、日赤が支援を決定したことで、対象地域での保育環境の整備を行うことができた。

ⅱ．効率性

効率性について、事業者が書類提出準備等事務手続きをする際に、市町村の福祉課担当者から事務手続きの支援を受けられるよう調整し、事業全体の事務効率を高めた点を高く評価する。

ⅲ．有効性

本事業では、対象地域でのニーズ調査に基づき事業を企画しており、市町村の復興計画とも整合性が図られた事業内容である。また、使途指定事業のドナーの意向も事業内容へ反映しており、事業の有効性を高めるために十分な対応が行われていたと判断できる。

ⅳ．透明性

使途指定事業であり、ドナーとの合意事項等は文書で残されている。一方、県庁や市町村へのニーズ調査から支援先を決定するまでのプロセスが整理されていない部分がある。日赤として外部に十分説明可能な情報は有しているが、対外説明の見地からは文書等を整備することがより望ましいと考える。特に問題があるというものではないが、より望ましい対応に向けて、「日赤内部での支援決定過程の整理・外部開示への備え」を留意点として指摘する。

ｖ．公平性

岩手県、福島県では、公平性に対する十分な対応ができていたと評価できる。一方で、宮城県では保育施設の建築支援のニーズ調査は実施されていない。これは、宮城県に対しては医療圏の再構築を目的とした事業を実施し、復興支援事業全体での各県別の投入資金の偏りを小さくしようという措置である。財源の制約、事業の性質から支援に大きな金額を要する点などから、致し方ない判断と考えるが、個別事業の単位では公平性に対する配慮は十分とは言えない。公平性確保の観点からもより充実した対象の選定理由・背景の整理、外部開示への備えが重要と考え、留意点として指摘する。

（２）簡易評価

簡易評価は推進本部、3 県支部を中心に企画・実行した事業で、内部資料から一定の資料・データが入手可能な事業を対象とした。以下では簡易評価対象事業について、事業概要、および評価結果を示す。

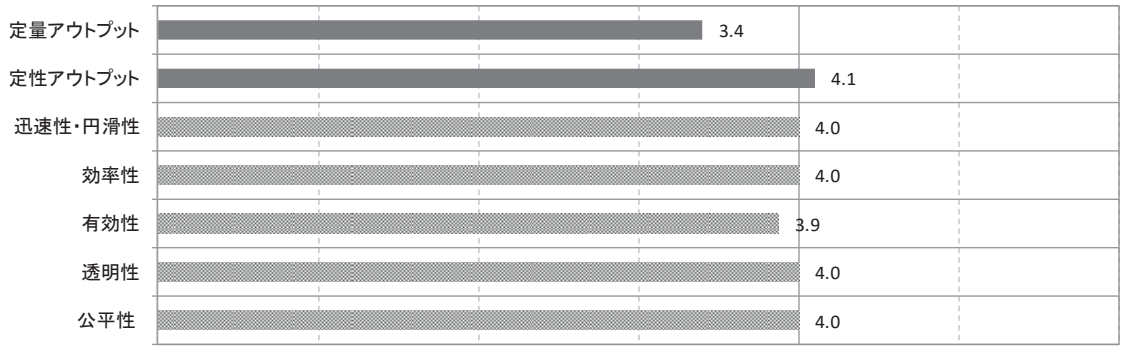
事業名	避難地域住民交流会

総括

本事業は全住民避難地域自治体を対象としており、受益者数は 376 名とそれほど大きな支援規模ではない。また、自治体や他団体も交流会事業を実施しており、日赤のリソースが大いに活かされたとは考えづらい。しかし、交流会当日の再会だけではなく、避難住民が交流会をきっかけに交友を再開し、心身のストレスが持続的に解消されるといったことなども期待されることから、当初目的は十分に達成されていると評価する。

平成 25 年度も継続している事業であり、自治体側の支援受入れ体制が整うことで参加者増が見込まれる点についても評価する。

レーティング



事業目的	・ 全住民避難地域である相双地区の仮設住宅及び借上げ住宅入居者に対し、同郷の住民が一堂に会することのできる交流会を開催することで、身体的、精神的ストレス解消を支援する。
事業内容	・ 全住民避難の相双地区 8 町村（双葉町、大熊町、浪江町、楢葉町、富岡町、葛尾村、広野町、川内村）、飯舘村の応急仮設住宅入居者および借り上げ住宅入居者の避難住民を対象とし、住民が一堂に会して食事や入浴などができる交流会を開催する。 ・ 赤十字奉仕団の支援や、保健師の帯同により、参加者の多くが高齢者であることに配慮した運営を行う。
対象エリア	全住民避難の相双地区 8 町村（双葉町、大熊町、浪江町、楢葉町、富岡町、葛尾村、広野町、川内村）および飯舘村
実施期間	平成 24 年 5 月～平成 24 年 12 月
投入金額（平成 24 年度）	約 216 万円
事業実績	開催数 4 回（葛尾村、浪江町、大熊町、双葉町の住民を対象） 参加者 376 人

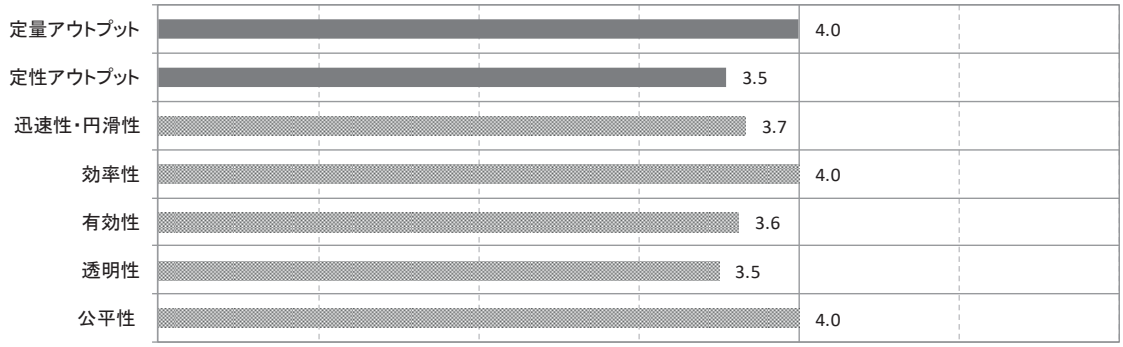
事業名	東日本大震災復興イベント（被災校支援、上映会・ライブ等）

総括

本事業は受益者が約 2,700 名とソフト事業としては支援規模が大きく、経験のあまりない事業であったにも関わらず「元気が出た」といった参加者からの声も聞かれ、一定の評価を得られており、十分な確認・検証はできていないが、目的に沿った効果を概ね実現できていると推察する。

一定の成果が得られているからこその指摘であるが、より高い成果・効果の実現に向けて、イベントへの日赤の有するノウハウ・資源の活用による内容の一層の充実、継続的な活動への足掛かりとするような取組、成果の確認・検証、外部への説明責任に資するアンケート等の実施などの検討を期待する。

レーティング



事業目的	・ ＜被災校支援＞被災校の生徒たちに音楽などに直接触れる機会を設け、また、縮小・削減されている学校行事への支援を行うことでストレス等を解消し、学校生活をより豊かなものにする。 ・ ＜上映会・ライブ等＞多くの困難に巻き込まれ、ストレスや不安を抱えている県民に対し、映画や音楽などに触れることで、心の健康を保ち、復興への意欲や元気を取り戻してもらう。
事業内容	・ ＜被災校支援＞震災、原発事故により被災・移転を余儀なくされた高校に対し、文化祭や学校行事等での上映会やライブ等のイベントを開催。 ・ ＜上映会・ライブ等＞全県民を対象として、福島県内の施設・ホール等を会場とし、心の健康を保ち、復興への意欲や元気を取り戻せるような上映会、ライブ等を開催。
対象エリア	福島県
実施期間	平成 24 年 5 月～平成 25 年 3 月
投入金額（平成24年度）	約 880 万円
事業実績	・＜被災校支援＞　被災高校数 4 校に対しライブ、上映会等のイベント

	を 4 回開催。参加者 1,077 名 ・＜上映会・ライブ等＞　福島県下でライブ・上映会等のイベントを 4 回開催。参加者 1,612 名

事業名	被災者支援の赤十字健康講演

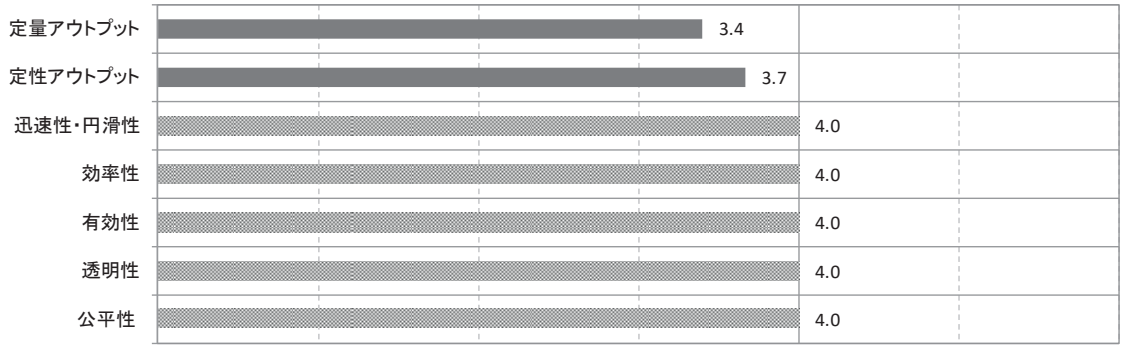
総括

開催数が少なく、受益規模そのものは大きくないが、当時の福島県の状況から、県民の低放射線の生体への影響についての情報ニーズは高いものと想定され、ニュートラルで分り易い講演会を開催することでこれらニーズを満たした事業と評価する。

自治体が関与しづらい「放射線と生体への影響」といったデリケートなテーマに対し、適切なプロセスで講演・講師内容を選定しており、日赤の立場を十分に配慮した企画を行っている。また、本事業以降に、自治体主催の同講演が開催されるなどの好影響も垣間見られる。

限られた開催数で、掲げた目標がどれだけ達成されたか把握することが困難なため、開催後のアンケート等により、これらを担保していくことも検討の余地があると考える。

レーティング



事業目的	・ 放射線に対する知識や情報を学ぶことにより、身体や心の健康を維持し、被災者全員が健康に暮らせるよう支援する。 ・ 震災によるストレスの軽減を図るこころのケア活動も行う ・ 生活不活発病や生活習慣病の予防、健康づくり支援会を得ることで、自らも被災体験を乗り越え成長するきっかけとする。
事業内容	・ 放射線に関する専門家や医師による健康講演会を実施する。 ・ 併せて参加者とリラクゼーションを実施し、ストレス軽減の方法を学び、被災者が元気に健康に暮らせるよう支援する。
対象エリア	福島県
実施期間	平成 24 年 5 月～平成 24 年 12 月
投入金額（平成24年度）	約 126 万円
事業実績	開催数 8 回（うち 6 回「低線量放射線の生体への影響と食の重要性」、1 回「力要らずの生活動作援助の紹介～キネステティクスRの応用を学ぶ」、1 回「糖尿病の予防と治療」） 参加者合計 758 人

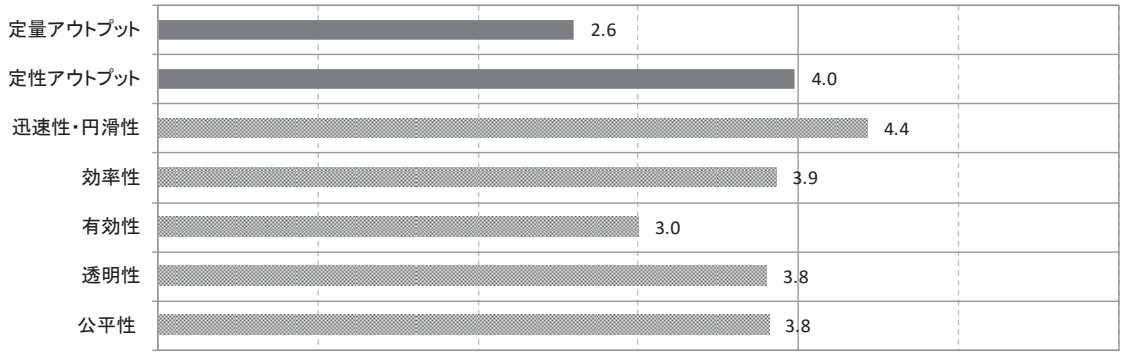
事業名	被災地域における課外教室

総括

自然の中で体を動かし仲間と交流する場を提供する事で、参加したこどもに楽しい思い出を提供するという当初目的は十分に達成されている。副次的な効果として、宮城県ではスタッフとして参加した JRC の高校生メンバーの成長も評価できる。一方で、対象地域・対象者が限定的なため、受益規模は小さい。

早い段階から事業の構想作りに着手しており、迅速に事業企画から調達・契約を行えた点は評価できるが、迅速性を優先したためにニーズ調査を十分に実施できず、当初計画よりも参加者が少なかったことはやや課題である。このような課題を踏まえて、宮城県では対象地域・対象者の見直しを行い、次年度の事業計画へ反映させている点は評価する。

レーティング



事業目的	・岩手県では、主に仮設住宅に居住する児童生徒に対して、心身のリフレッシュを目的とした支援活動を実施し、児童生徒の健全育成をめざす。 ・宮城県では、集団自然体験教室の機会を提供することで、参加したこどもが自然の中で身体を動かす機会を提供するほか、こども同士の交流の場を持つことで、地域内外の友達を作るきっかけとする。副次的な目的として、高校生 JRC メンバーがより幼いこどもをまとめるリーダーの機会を得ることで、自らも被災体験を乗り越え成長するきっかけを作る。
事業内容	・岩手県では、陸前高田市、大船渡市の JRC 加盟校の小学生 1 年生から中学生 3 年生までの仮設住宅に居住する児童、生徒を対象に屋外の遊び場を提供した。企画、運営は賛助奉仕団の委員長を中心に、地元の賛助奉仕団が実施した。 ・宮城県では、県内の仮設住宅に居住する児童を対象に、集団自然体験教室を開催、被災児童同士の交流を図る。集団自然体験教室の運営には、高校生 JRC メンバーがリーダーとして参加。
対象エリア	岩手県（陸前高田市、大船渡市）、宮城県

実施期間	平成 24 年 6 月～平成 24 年 7 月
投入金額 **（平成 24 年度）**	約 130 万円
事業実績	【岩手県】131 人、【宮城県】40 名

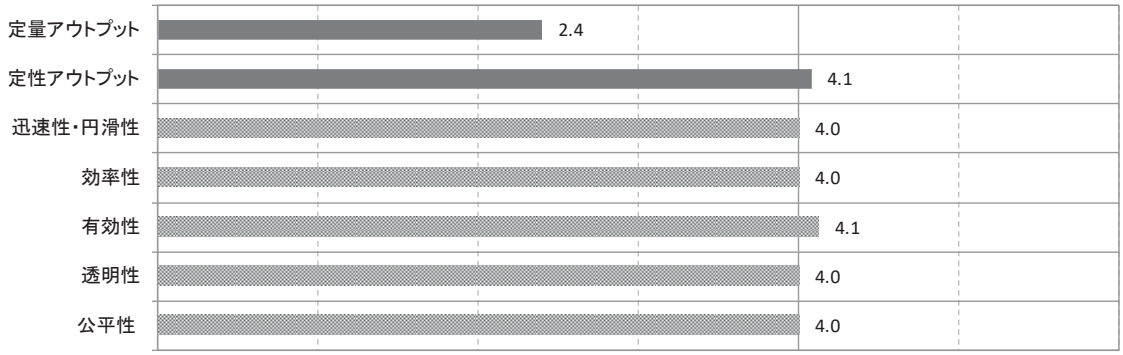
事業名	災害復興支援国際交流事業

総括

本事業の直接的な受益者（参加者）は限定的であるが、タイの交流校生徒と被災体験を共有することで、互いに防災や減災意識を高めており、意義深い活動だったと評価する。また、より成果を高める工夫として、所属校での報告会によって参加者の体験を他の生徒と共有した点を評価する。

また、赤十字の国際的ネットワークや、従来の活動で蓄積されたノウハウや関係性を活かしており、日赤事業との親和性は高いと評価する。対象を JRC 加盟校の生徒に限定したこともあり、タイ JRC メンバーとの交流等のプログラムによって、お互いの理解がより深まり、事業企画の有効性は高いと考える。

レーティング



事業目的	・被災地域に居住する青少年をタイ国へと派遣することで、国際理解を深める他、今後の成長の糧としてもらう。 ・タイの交流校生徒と震災や洪水の経験を共有することで、今後の防災や減災意識の高まりにつなげる。
事業内容	・宮城県内中学生、高校生から 14 名を選出し、タイ国視察とタイ国青少年との交流を実施。 ・タイの交流校生徒との間で、災害対応や復興に関するディスカッションを行う。 ・参加した青少年の経験を各学校で共有することで、参加した青少年以外にも国際理解を深める。
対象エリア	宮城県
実施期間	平成 24 年 4 月～平成 24 年 8 月
投入金額（平成 24 年度）	約 380 万円
事業実績	【宮城県】宮城県内 JRC 加盟校生徒、中学高校合わせて 14 名をタイ国へ派遣。

２．全体評価

全体評価では支援分野別、支援形態別、地域別の評価、日赤職員および一般の方への調査結果を踏まえた広報・周知活動に関する考察、復興支援事業の方針・戦略と組織・運営体制についての評価を行っている。

（１）支援分野別評価

支援分野別に高く評価できる点、課題を整理したものを図表 18 に示す[9]。

各分野では、必要な支援は継続されつつも、新規にソフト支援を開始、拡充したものが多く、被災地の状況変化を適切に捉えた展開がなされたものと評価する。特に被災地の状況を考慮して有効な展開がなされていると考えられる分野は生活再建、教育、原子力発電所事故への対応の 3 分野である。

生活再建分野においては、被災地において問題視されている、コミュニティの崩壊、生活不活発病などに効果的と想定できる事業が日赤の強み･特長を活かして展開されている。教育分野においては､こどものストレス増大に対応できる支援メニューが提供されている。原子力発電所事故への対応分野においては、家族・コミュニティの離散問題や放射線災害という目に見えない不安に対するストレス問題に対応した事業が実施されるとともに、ホールボディカウンターの寄贈は県民の安心につながり、食品放射線測定器の寄贈は内部被ばくの抑制に寄与しているものと考えられる。

前年度、他分野と比較してやや支援メニューが少なかった福祉サービス分野については、災害公営住宅の建築支援などが強化されたものの、ソフト支援はあまり拡充されていない点は引き続き留意点として指摘する。

また、日本総研の試算によると平成 24 年度までに日赤が実施した支援による受益者数は延べ 115 万人～144 万人程度と非常に広範な支援が展開されている[10]（図表 19)。特に生活再建分野と医療分野では想定受益者数が非常に大きい。

各分野の資金配分は、ハード支援が減少していることから全般的に減少傾向となっているが（図表 20)、有効なソフト支援を増やしており、費用対効果が高い支援を実現できていると考える。資金配分面においては特に問題はないものと判断するが、今後の展開を見

---

[9] 日赤の復興支援事業は①生活再建、②福祉サービス、③教育、④医療、⑤原子力発電所事故への対応の 5 分野を対象としている。⑤原子力発電所事故への対応は、日赤の予算・事業管理上、他の 4 分野に含まれる。当分野の評価は原子力災害への対応が事業背景・目的に中心となっている事業を対象としている。

[10] 受益者の試算においては、個別事業ごとに受益者数の実数を算出し、分野ごとに集計し、延べ受益者数としている。個別事業の受益者数の算出は、①受益者の実数が把握できるもの、②受益者の延べ人数が把握できるもの、③受益世帯数が把握できるもの、④支援対象施設・場所の数が把握できるものに大別して試算を行った。それぞれの算出の方法は以下の通り。なお、試算では、前提条件として一定の幅を設定することが必要と想定されるもの（例：集会所の利用率など）については、幅を持たせた試算を行っている。

① 受益者の実数が把握できる事業については実数を使用
② 受益者の延べ人数が把握できるものは、それぞれの事業の内容、対象などから前提条件を設け、受益者の実数を試算
③ 受益世帯数が把握できるものについては、地域ごとの平均的な世帯人数を基に受益者の実数を試算
④ 支援対象施設数・場所の数が把握できるものに関しては、対象施設・場所の利用者数・居住者数や利用率・参加率、日赤支援の想定カバー率等を前提条件として受益者の実数を試算

据えると、より生活再建分野（原子力発電所事故への対応分野を含む）、福祉サービス分野の比重を増やすことを検討すべきである。これら分野で中期的に継続できる支援メニューの強化・新規の実施が期待される。日赤の復興に関する基本計画は平成 25 年度までの 3 ヵ年でおおよその資金を執行する見込みであるが、被災地の復興はさらに長い年月を要する見込みであり、分野ごとに日赤の強み、特長を活かし、地域で持続的に展開できる支援の拡充を目指すべきである。

図表 18 支援分野別の評価概要

支援分野	高く評価できる点	課題・留意点
生活再建	・ コミュニティ崩壊や生活不活発病といった被災地の重大な問題に対応した効果的なソフト支援の展開 ・ 日赤の強み・特長を活かしたソフト支援メニューの拡充・強化 ・ 大規模、広範な受益規模	・ ソフト支援の対象範囲の拡充、そのための体制整備の検討 ・ 支部間の支援内容のばらつき、取組姿勢の相違
福祉サービス	・ 高齢者の中長期的な生活の安定を見据えた公営住宅の建築支援の実施	・ 災害弱者である要介護者や障がい者向けに日赤強みを活かしたソフト支援事業の検討
教育	・ こどものストレスの増大など被災地の児童・生徒の状況に応じたイベント型事業の実施・継続 ・ 行政の支援計画・活動と整合したソフト、ハード面からの支援	・ 支部を主体とした継続的・持続的な支援へ転換する道筋の検討
医療	・ 医療事業という平時の活動による日赤の資源・強みを活かした活動の継続	・ 支援対象の成果・実績等に関する継続的把握と検証と今後の活動への活用策の検討
原子力発電所事故への対応	・ 原子力災害固有の問題に対応するための多様かつ充実した支援の実施・継続 ・ 中長期にわたる支援の必要性を考慮した持続性のあるソフト支援の推進	・ 寄贈した機器の利用状況に関する中長期的なモニタリング ・ 放射線に関する測定結果に関する日赤独自の整理、検証等の実施

図表 19 支援分野別の推定受益者数（平成 22～24 年度支援・延べ人数）

分野	想定受益者数		
生活再建	533,037	～	625,919
福祉サービス	9,586	～	27,086
教育	102,416	～	131,440
医療	511,456	～	664,256
合計	1,156,495	～	1,448,700
原子力発電所事故への対応	99,073	～	188,706

（注）原子力発電所事故への対応は他の分野にまたがる支援のため、他の 4 分野と重複したカウントとなっている。

（出所）日赤内部資料および各種公開資料を参考に日本総研試算

図表 20 支援分野別投入資金

支援分野	執行額（億円）					
	平成 22 年度・平成 23 年度	割合	平成 24 年度	割合	平成 22 年度～平成 24 年度	割合
生活支援	261.8	73.6%	15.5	25.1%	277.3	66.4%
福祉サービス	6.0	1.7%	4.6	7.5%	10.6	2.5%
教育	6.4	1.8%	11.9	19.2%	18.3	4.4%
医療	72.1	20.3%	8.5	13.7%	80.6	19.3%
その他（緊急対応等）	4.7	1.3%	17.2	27.9%	21.9	5.3%
管理費等	4.9	1.4%	4.0	6.5%	8.9	2.1%
合計	355.9	100.0%	61.7	100.0%	417.6	100.0%

（注）四捨五入をしているため表記上、各分野の執行額計と合計は一致していない。

原子力発電所事故への対応に関しては日赤の予算管理上、他の 4 分野の支援として計上されている。

（出所）日赤内部資料

（２）支援形態別評価

支援形態別に高く評価できる点、課題を整理したものを図表 21 に示す。

被災地に対する広範・網羅的な物資寄贈、各被災地の状況を考慮したソフト支援、資金助成を組み合わせて支援を展開しており、特にソフト支援は明確な方針として拡充を進めている点は評価できる。日赤の展開するソフト支援は強み・特長を活用しており、被災地のニーズとも合致したものが多く、その成果も高い傾向が見られる。今後は大規模な資金を必要としないソフト支援を各地域でいかに持続的に展開していくかが重要になると考える。なお、日赤の実施した支援における支援形態別の想定受益者数は図表 22 のように試算している。

平成 24 年度に固有の大きな課題・留意点は見られないが、中期的な支援活動を見据えた、ソフト支援の強化・拡充は重要な問題であり、そのための人材の確保と強化による展開範囲の拡充が期待される。

図表 21 支援形態別の評価概要

支援分野	高く評価できる点	課題・留意点
物資寄贈	・ 平成 23 年度から継続した広範囲・大規模な支援	・ 高額な設備等についての利用状況、事業推進状況の継続把握
ソフト支援	・ 高い満足度、継続支援への期待に表れている被災地ニーズ合致した支援 ・ 通常時活動のネットワーク、人的資源、組織的ノウハウの有効活用 ・ 地域に根差した支援への戦略的な移行	・ 人的資源の確保と育成強化による展開範囲の拡大
資金助成	・ 医療・教育分野における地域固有の問題、行政の手の行きわたらない範囲への柔軟かつ迅速な対応 ・ 地域における先進的取り組みへの積極的支援	・ 支援施設の利用・稼働状況に関するモニタリング

図表 22 支援形態別の推定受益者数（平成 22～24 年度支援・延べ人数）

分野	想定受益者数		
物資寄贈	633,822	～	820,927
ソフト支援	504,369	～	524,799
資金助成	18,304	～	102,974
合計	1,156,495	～	1,448,700

（３）地域別評価

地域別に高く評価できる点、課題を整理したものを図表 23 に示す。

日赤から主要な被災 3 県への支援は、各県の特性・固有の状況を考慮し、網羅的な支援の他に、各県特有の支援を実施している。現地での支援活動や各県支部の地域のネットワークを活用し、きめ細やかなニーズ調査、県や市町村への働きかけ・連携の結果が地域事情を反映した適切な支援につながっているものと考える。しかし、県支部ごとに取り組みの方針、推進方法が異なるケースが見られる点は留意点と認識する。

福島県においては、県内全域に網羅的な支援を実施する方針で進められているが、岩手県、宮城県においては、支部のマンパワーに応じた限定的な展開となっている。想定受益者数も福島県は広範となっているが、それと比較して岩手県、宮城県はやや限定的である（各地域別の想定受益者数は図表 24 の通り）。日赤の各支援活動は地域からの評価・期待が非常に高く、福島県のように奉仕団を中心により展開範囲を拡大する取り組みが期待される。そのためには、支部のリソースのみでは限界があると考えられるため、本社や他支部からの人的支援、具体的な推進方法の提示などが必要になると考える。今後中長期的に取り組みが期待される復興支援活動において、継続性・持続性に配慮しつつも、より広範な展開が可能となる独自の仕組みづくりが必要と考える。福島県においては、積極的な活動が展開されており、特に原子力発電所事故への対応として効果的な事業が多いものと評価するが、イベントなど単発の支援と継続的・持続的支援を組み合わせるなど、さらなる成果の拡大のための取り組みも期待される。

図表 23 地域別の評価概要

支援分野	高く評価できる点	課題・留意点
岩手県	・ 地域ニーズを踏まえた、適切かつ持続的ソフト支援の実施 ・ 外部団体との連携などによる支援の有効性の向上	・ 支援対象が人的制約などにより限定的
宮城県	・ 平時活動をベースとした効率的な支援の展開	・ 支援対象が人的制約などにより限定的
福島県	・ 原子力災害という特殊事情を踏まえて、県内全域を対象とした積極的な支援展開 ・ 奉仕団のリソースを活かした地域に根付いた活動の実施・継続	・ イベントを単発にしない継続的・持続的な支援活動への展開方法の模索

図表 24 地域別の推定受益者数（平成 22～24 年度支援・延べ人数）

分野	想定受益者数		
岩手県	248,142	～	272,792
宮城県	400,621	～	547,108
福島県	503,084		624,152
その他県	4,903	～	4,903
合計	1,156,495	～	1,448,955

（４）広報・周知活動に関する考察[11]

①職員へのアンケート調査結果からの考察

日赤職員に対して実施したアンケート調査から、日赤職員は日赤が復興支援事業を実施していること自体は広く認知しているものの、具体的な内容については認知・理解していないケースが多いことが明らかとなった。特に病院や血液センター等（以下、関連施設）職員の復興支援事業への理解、認知は本社や支部職員と比較すると高くない。また、本社、支部、関連施設職員全体において、事業に関わる機会の有無は、事業認知に大きく影響を与えていることが明確となっている。さらに、職員アンケートにおける意見として、より職員に開かれた事業企画、事業推進への期待、内外への周知活動は一層の取り組みの必要性が指摘されている。

日赤は関連施設を含めて、6万人程度の職員が在籍しており、これらの人たちに事業をより適切に認知させることは外部への波及も想定すると非常に重要であると考える。外部向けに広報・周知活動を展開することは重要であるが、内部の職員向けにもより一層の周知活動が必要であり、それは外部の認知を高めることにもつながるものである。職員向けの広報・周知活動の充実を図りつつ、外部向けの広報・周知活動につなげていくことも検討すべきと考える。

②一般への調査結果からの考察

一般の方に対するアンケート調査から、前年度に引き続き日赤の復興支援は他の非営利団体と比較して認知度が高く、評価も高い傾向にある。復興支援事業を実施していることを広く認知させるための事業活動、広報活動は効果的に展開できているものと考えられる。しかし、財源規模や展開している事業規模とその認知状況を比較すると、日赤の広報・周知活動が最も効果的とは言い切れない面もあり、広報・周知活動のさらなる工夫が期待される。特に実施している個別の事業まで踏み込んだ広報・周知活動による事業および財源認知向上への取り組みは重要と考える。

11 日赤の広報・周知活動は企画広報室が主体的に実施している部分が大きいが、本評価においては企画広報室の業務や実施事項を対象とはしていない。現状を十分に把握できていない可能性があるため評価ではなく、考察を述べるにとどめている。

（５）方針・戦略と組織・運営体制の評価

方針・戦略および組織・運営体制の調査・分析から抽出した望ましい取り組み・状況と今後取り組むべき事項を整理したものを図表 25 に示す。

方針・戦略や組織・運営体制は個別の事業の成果を左右するものであり、望ましい取り組み・状況は各事業の成果促進要因、今後取り組むべき事項は各事業の成果の阻害要因であると考える[12]。今後も継続される復興支援事業において、成果の更なる拡大のために阻害要因を解消していくことが重要となる。

復興支援事業の推進において、平成 24 年度時点で大きな問題はないものと考えるが、本社と支部、および支部間の共通認識・意識のさらなる強化、全体としての一貫性・整合性確保は重要である。特に平成 26 年度以降は支部がより事業推進の中心を担っていくことになるため、その重要性は増大する可能性が高い。今後は、支部主体事業の統制・調整・支援に関する機能の強化や、方針・認識を共有していくための具体的目標設定・成果指標の検討などが重要な取り組み事項になると考える。

図表 25 方針･戦略と組織･運営体制の評価概要

望ましい取り組み・状況	・継続的・持続的な復興支援事業の積極展開 ・事業管理ツールを活用した文書化の推進 ・外部評価での指摘事項への速やかな対応
今後取り組むべき事項	・支部主体事業の統制・調整・支援機能の強化 ・より具体的な目標・成果の設定などによる全体での方針、認識の一貫性・整合性の拡大

[12] ここでは成果阻害要因は成果を押し下げるというわけではなく、解消することで一層の成果が期待できるものと定義する

Ⅲ．全体総括・提言

１．全体総括

平成 23 年 3 月から平成 25 年 3 月までに日赤が行った復興支援事業は非常に大規模かつ広範であり、民間団体では最も大規模な活動をしていたものと言える。これは世界から寄せられた海外救援金という大きな財源によるものであり、日赤の有する国際的なネットワーク、これまでの国際活動における貢献度が大きく寄与しているものと考える。

また、豊富な財源を活かして大規模・広範な活動を展開しつつも各地域の状況を反映したきめ細かな支援も実施しており、地域からの評価や継続への期待が非常に高い。これは日赤が平時において、地域に根付いた活動を広範囲で展開していること、県や市町村と良好な関係を構築できていることが大きく寄与しているものと考える。

特に平成 24 年度においては、日赤が有する奉仕団組織などに代表される、地域に根付いた活動を軸としたソフト支援が質・量ともに拡充されており、全体の成果向上に寄与している。今後はさらにソフト支援事業を強化・確立し、継続的・持続的により広範に展開できる仕組み、体制作りが期待される。当初、日赤は 3 年間で概ね復興支援事業を完了することを想定していたが、地域の実情を考慮して、平成 26 年度以降も支援を継続することとした点も大きく評価したい。

これまで、日赤の実施してきた復興支援活動は被災地に大きな貢献をしており、高く評価できるものであるが、今後の活動の継続、将来的な大規模災害の発生に対する備えという見地からはいくつかの課題も指摘できる。以下に、今後も継続する東日本大震災に対する復興支援活動に活かすべき短期的課題、将来的な大規模災害の発生に備え中長期的に対応を要する課題を指摘する。

【短期的に対応を要する課題】
・平成 26 年度以降の体制の確立と周知
・分野ごとの全体的成果向上に向けた検討（全体最適志向の強化）
・好事例の他県、他エリアへの展開
・職員向けの広報・周知活動の強化
・予算残額の資金使途の明確化

【中長期的に対応を要する課題】
・日赤が提供できる復興支援の定義と周知
・奉仕団、ボランティア組織の再構築
・一貫性・整合性のある復興支援体制の設計と準備

２．提言

評価を通じて認識した課題を踏まえ、以下を提言する。

【東日本大震災復興支援事業への活用に向けた提言】

・平成 26 年度以降の体制の早期の確立と関係者への周知

平成 26 年度以降の日赤本社の体制は現時点では明確となっていない。これは支部、関係機関にとっては、今後の活動においての懸念点となる。できる限り早期に体制を確立し、支部や各県、市町村に周知することが必要である。なお、本社には最低限の企画、支部活動の把握・統制ができる機能を残すべきであり、一定の人員は確保することが必要と考える。また、推進本部の有する機能で本社内の他部署への引継ぎが必要なものについては、早急に引継ぎを開始すべきである。

・展開している事業に関する他県への共有の推進

特に仮設住宅の訪問活動などのソフト支援は地域ニーズが大きく、日赤に対する評価が高いものが多い。岩手県、宮城県では限定した地域での展開としているが、より広範な展開が期待される。福島県での奉仕団の活動事例などを共有し、より広範な地域での活動の可能性を模索すべきである。これは、将来的な復興支援の展開においても効果的であり、重要性が高いものと考える。

【将来の大規模災害の発生に備えた提言】

・日赤が行うべき復興支援内容の検討と明確化

今回の復興支援事業の展開において、日赤は試行錯誤しながらニーズを把握し、事業を推進した。将来的な災害の発生に向けては、より日赤の強みを活用できる効果的な支援を中心に展開することが期待される。今回の経験を踏まえ、少ない資金でも効果的に実施できる支援や、大規模財源で大規模に推進する支援内容などを整理することが必要である。

・ボランティア組織の活性化のための取組の推進

日赤の有する奉仕団等の組織は、地域に根付いた持続的な支援が展開できる組織である。しかし、今回の復興支援においては、奉仕団の活力の差によって支援が十分にできた地域とそうでない地域に分かれている。より多くの地域で有効な支援が展開できるよう、ボランティア組織を中長期的に再構築・活性化するための取り組みが期待される。

また、被災地域の奉仕団等の活動は前提としつつも、他県に所属する奉仕団が被災地を支援する活動のさらなる強化も期待される。今回の復興支援の内容を共有するための機会の設定、奉仕団間の連携体制の構築なども検討すべきと考える。

以上

（6）日本赤十字社復興支援事業基本方針　解説

Ⅰ．　復興支援事業基本方針策定の背景

１．国際赤十字・赤新月社連盟の動き

（１）1999 年の連盟総会決議の「Disaster preparedness policy」にて、災害の事前・事後を含めた被害軽減のための取り組みへの責任について言及。

（２）それを受け、2006 年に緊急事態後復興方針（Post-emergency rehabilitation policy）にて、災害の緊急ニーズ対応後に存在する脆弱性の回復に向けた取り組みを提唱。

（３）2009 年に制定された 2020 年戦略（Strategy2020）の中には、戦略目標 1 として「災害や危機的状況からの復興促進に取り組む」ことを明示。

⇒ 復興支援は、さらなる損害および損失の予防、必要不可欠なサービスの修復、健康の維持、心のケアの提供、生活の再建、食の安全の強化を目的とし、将来の災害に対する脆弱性を軽減するよう行われる。

（４）2012 年には、復興への取り組みを実現するためのプログラムガイダンス（IFRC Recovery programming guidance 2012）が定められた。

⇒ 初期の復興は、人々が災害の直後に日常生活を取り戻すためのプロセスであり、それに続く中長期の復興では、人々が将来の災害に対して、より回復力を高めた状態で日常生活を取り戻すためのプロセスを指す。

２．東日本大震災の復興・復旧活動に関する活動評価（バベ報告）

「復興支援は、コミュニティの住民が災害により破壊された生活を再建するためのプロセスに欠くことのできない要素」として、組織として「赤十字の拡大された任務範囲に含める」と提言。

３．日本の法律に基づく責務

災害対策基本法には、災害発生後、速やかに復旧・復興を図ることが定められており（第 2 条の二）、日赤を含む指定公共機関は、災害対策業務を行う都道府県及び市町村に協力する責務を有している（第 6 条 他）

４．災害対策に関する内閣府と日赤の協定

（１）災害対策基本法に基づく指定公共機関として、災害対策を促進するため、2015 年に内閣府と日赤が相互に連携協力するため定めたもの（第 1 条）。

（２）相互協力を行う業務の１つに「災害復旧・復興に関すること」が定められている（第 4 条）。

５．日赤の経験・学び

（１）甚大な被害のあった災害では、被災者の暮らしの回復には時間がかかり、多大な負担が生じる。長期に渡る継続的な支援が必要。

（２）生活環境の変化によって、被災者は不自由な生活を強いられ、心身の健康が損なわれる恐れも大きい。
（３）避難生活の長期化によって、コミュニティや人のつながりの喪失が課題となる。住民同士の互助の関係が損なわれることで、被災者の健康リスクはより高まる。
（４）コミュニティに根差した活動は、住民の心身の健康維持に有効であり、持続性を持って日常生活への復帰を支援することにつながる。

Ⅱ．　復興支援事業の前提

１．想定する災害の規模

日赤はその使命に基づき、人道の観点から必要と認めた災害に対して復興支援事業を実施する。また災害対応において、行政と相互に協力・補完する立場であることを踏まえ、その役割を担う。例えば、以下のような災害を対象と想定。

（１）大規模地震対策特別措置法等に規定する災害が発生した場合（東海地震、南海トラフ地震等）
（２）特定大規模災害が発生した場合において政府が復興対策本部を設置した場合
（３）都道府県・自治体等からの要請があった場合
（４）その他、災害の規模に関わらず、行政等による支援が行き届かずに被災者が困難な状態にある場合

２．実施主体

応急対応期の救護活動と同様、復興支援事業は、支部が実施主体となる。ただし、以下の場合は状況に応じて本社が実施主体となる。

（１）体制が整わない等の理由で、支部の能力・資源での実施が困難な場合（応急救護の活動の影響の残る初期・立ち上げ期に緊急実施する事業、災害により支部が著しい被害を受けた場合、等）
（２）本社が実施する事が効率的・効果的な場合（大規模災害で複数の支部に跨る支援を行う場合、姉妹社との調整が必要な場合、等）

３．復興支援のフェーズ

（１）被災者が仮設住宅での生活を終えて、恒久的な住居での生活に移るまでを目安とする。
（２）時期の目安などの具体的な事項は、個別の災害の状況を踏まえて判断することとし、各個別の災害の復興支援計画の中で設定する。

４．災害マネジメントサイクルに基づく救護業務の明確化

復興支援事業は、人命を救助し身体への被害の軽減に努める応急対応に続く活動であり、災害によって生活基盤に著しい被害を受けた人々の生活再建に寄与するため、コミュニティを支援し心身の苦痛を軽減し健康を維持する活動を行う。

Ⅲ.　復興支援事業基本方針について

１．復興支援の理念

・日本赤十字社（以下「日赤」という）は、「わたしたちは、苦しんでいる人を救いたいという思いを結集し、いかなる状況下でも、人間のいのちと健康、尊厳を守る」という使命に基づき、復興支援事業に取り組む。

・生活基盤に大きな被害を受けた人は、その暮らしの回復には時間がかかり、大きな負担となる。

・復興期にはいのちに対する差し迫った危機はないものの、生活環境の変化によって被災者は不自由な生活を強いられ、心身の健康が損なわれる恐れも大きくなるとともに、長引く避難生活により、コミュニティや人のつながりの喪失が課題となる。また、住民同士の互助の関係が損なわれることで、被災者の健康リスクはより高まる。

・日赤は被災者のため、国際的なネットワークや、医療・介護の専門家、全国に広がるボランティア組織、そして平時からのコミュニティ支援に係わる職員等の総合力を結集し、復興支援事業を通じて、被災された方々のいのち・健康・尊厳の確保された暮らしを回復し、コミュニティの結びつきを再生し、未来に向けた復興を支援する。

・災害からの教訓を地域のレジリエンス強化につなげるため、復興支援事業を通じてコミュニティに働きかけ、将来の災害の備えにつながる取り組みを支援する。

２．復興支援の原則

（１）復興支援は人道の観点から実施される。赤十字の七原則に則って実施するとともに、国際的な人道に関する基準（スフィアなど）に従う。

　国の人道活動に協力しつつ、赤十字としての自主的自発的な判断に基づき、支援を実施する。

（２）国際的な赤十字のネットワークや、赤十字病院や社会福祉施設を中核とする医療分野・介護分野のスペシャリスト、全国に広がるボランティア組織、コミュニティ支援等の日赤の持つ資源を最大限活用する。

（３）復興支援事業は、日赤の平時の事業を基礎としている。平時からの地域コミュニティへの係わりや事業を通じて培った経験・知見、あるいは人脈・ネットワークを活用して実施する。

（４）被災者を救うという共通の目的の下、国、都道府県、市町村や他の被災者支援団体、企業等と連携・協働し、それぞれの役割を果たして、効果的効率的に実施する。復興活動は、自治体のレベルだけでなく、国が主体となって行う場合もあることから、国との連携も必要となる。それぞれのレベルにおいて、支部と本社が連携して復興支援事業にあたる。

（５）被災者への支援は長期に渡って継続的に行われる必要があり、いずれ地域の活動へ継承される必要がある。地域の活動には、支部や奉仕団による地域コミュニティ支援活動や地元の行政や団体による活動、住民同士の活動があるものと想定している。活動の初期段階から地元地域で活動する関係団体・関係者と連携して、地域活動への円滑な継承を目指す。

（６）説明責任を果すため、意思決定プロセスや会計の透明性を確保し、第三者による監査を視野に、証憑管理を行う。

３．活動分野

（１）被災者の自立支援

ア．人命救助が優先される応急期から、復興期に移り留意すべき事項は、人として尊厳ある暮らしの確保である。衣食住の最低限確保された生活から、日常生活を回復していく取り組みが必要となる。

イ．人のつながりが薄れ、コミュニティが機能しないと、身体やこころを健康に維持することが難しくなる。

ウ．被災者とそのコミュニティの自立した回復がなされるよう支援する。日赤の組織力や強み、特長を活かす支援を中心に、被災地域における日常生活の回復を支援する。

（例：住民交流会、奉仕団による仮設住宅訪問（食事会、お茶会））

（２）保健・医療支援

ア．被災地域において低下した医療サービスを補完するとともに、地域の医療体制の速やかな再構築に協力する。

イ．日赤の有する医療事業の資源・強みを活かし、保健･医療の専門家の立場から心身の健康を守るための支援を行う。被災者の生活習慣病および生活不活発病の予防等の予防医療に関する事項を実施する。

（例：被災地医療圏の再構築支援、看護師・栄養士等による健康づくり活動や往診事業、各種講習事業の展開）

（３）福祉サービス支援

ア．高齢者や障がい者等の要配慮者は、生活環境の変化によって、心身の健康を悪化させやすく、また災害後の環境変化への順応が難しい傾向にある。

イ．高齢者や障がい者への支援は、きめの細かい対応が必要であり、支援が届きにくい被災者でもある。

ウ．平時には、医療、介護、ボランティアの力によって、地域で高齢者が尊厳ある暮らしを支える仕組み（地域包括ケア）が整備されている。災害時にも、様々な立場から地域全体でケアしていく体制を維持することが期待される。

エ．日赤は、平時から医療と介護の両面において高齢者や障がい者に対する活動を実施しており、地域に根ざしたボランティアの協力もある。日赤の組織と人材を活かした活動が有効である。

オ．日赤の有する社会福祉施設や病院、関係する職員・ボランティア等の活用を図り事業を実施する。

（例：介護予防教室、認知症サポート）

（4）次世代を担う子ども支援（教育）

ア．子どもが子どもらしく過ごすための場が失われ、ストレスの蓄積や心身の健全な発達の阻害が懸念される。日赤は子どもたちが心身の健康と日常生活を回復するための支援を行う。

イ．JRC プログラムや加盟校の指導者、青年赤十字奉仕団等の青少年赤十字事業に係わる日赤のリソースを活用し支援する。

（例：JRC のネットワークを使った被災地の子ども支援、災害時乳幼児支援、幼児安全法講習、子育て支援）

（5）将来の災害への備え

ア．「ビルド・バック・ベター（Build Back Better）」の考え方の下、今回の災害を教訓に、将来の災害に備えて地域コミュニティにおける「自助」、「共助」の力を高める基盤づくりを行う。

イ．東日本大震災直後の 2011 年 9 月の連盟理事会において、「救援金の 10%以上を長期の防災・減災活動に充当すべきである」との決議がなされたことを踏まえ、将来の災害に対する備えを行う。日本は全国どこでも災害が発生しうる災害多発国であるため、被災地だけでなく全国で防災・減災の取組を推進する。

（例：地域コミュニティでの防災教育事業、青少年赤十字防災教育プログラム）

（6）義援金の受付及び配分

被災都道府県と協議した結果、義援金の受付の延長が必要とされる場合、復旧・復興においても継続して受付及び配分業務を行う。

（7）その他の支援

ア．上記以外の分野であっても災害や被災地の状況等に応じて必要な支援を行う。

イ．支援内容の検討にあたっては、被災地域に対して独自でニーズ調査を実施する他、被災都道府県を通じて、国等に寄せられるニーズも把握し、必要な支援を実施できるよう努める。

（7）PNS 会議セッション資料

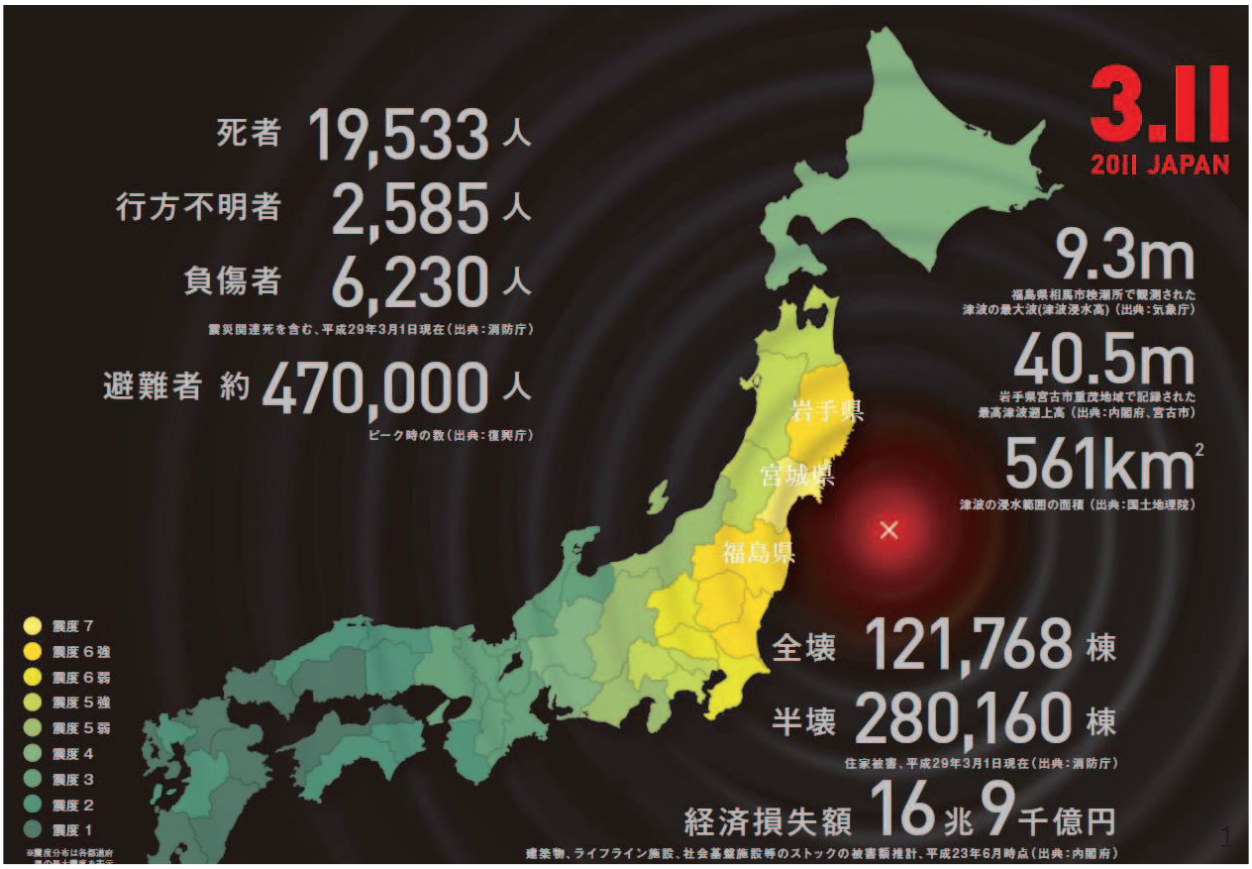
東日本大震災復興支援国赤十字・赤新月社会議

芝パークホテル
平成30年2月26日（月）

日本赤十字社
Japanese Red Cross Society

1．東日本大震災の概要

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

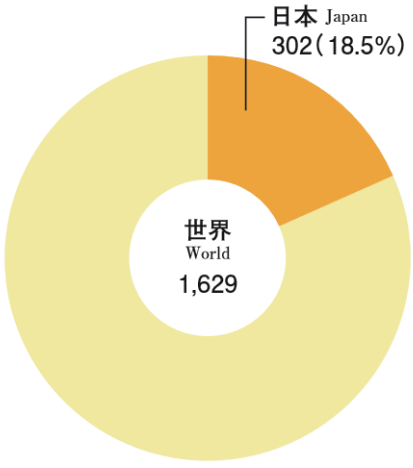


2．日本の災害対策

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

（1）災害多発国日本

マグニチュード6.0以上の
地震回数（2004年～2013年）
Number of earthquakes with magnitude of 6.0 or greater (2004-2013)



出典：『日本の災害対策』（内閣府）

今後危惧される巨大地震

	南海トラフ地震	首都直下地震
今後30年以内の発生確率	70～80%	70%
最大想定死者数	最大32万3千人	最大2万3千人

3．世界からの支援（海外救援金）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society



3．世界からの支援（その他の支援）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

- 赤十字安否確認ウェブサイトの立ち上げ
- ICRCからの原子力災害対応への助言
- 復興支援赤十字・赤新月社会議の開催
- 救援や復興支援活動に対する評価や提言





4．応急対応時の迅速な対応

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society






スピーディに、しかも長期にわたる活動を実施







5．日赤が着目した被災者の課題

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

コミュニティの機能の低下



- 避難の都度、人間関係がリセットされ、孤立化が危惧される
- コミュニティの機能が低下し、見守りや助け合い等のセーフティネットが働かなくなる
- 被災地域や移住先でのコミュニティの円滑な形成が必要

避難の長期化で蓄積される被災者のストレス



- 狭い敷地内での密集した生活のため、対人関係のストレスが増加
- 避難生活が長引き、生活意欲が低下するおそれ
- 被災者は長期間継続的に強いストレスにさらされて、健康に大きな影響を受けている

不自由で不慣れな避難生活で高まる健康リスク

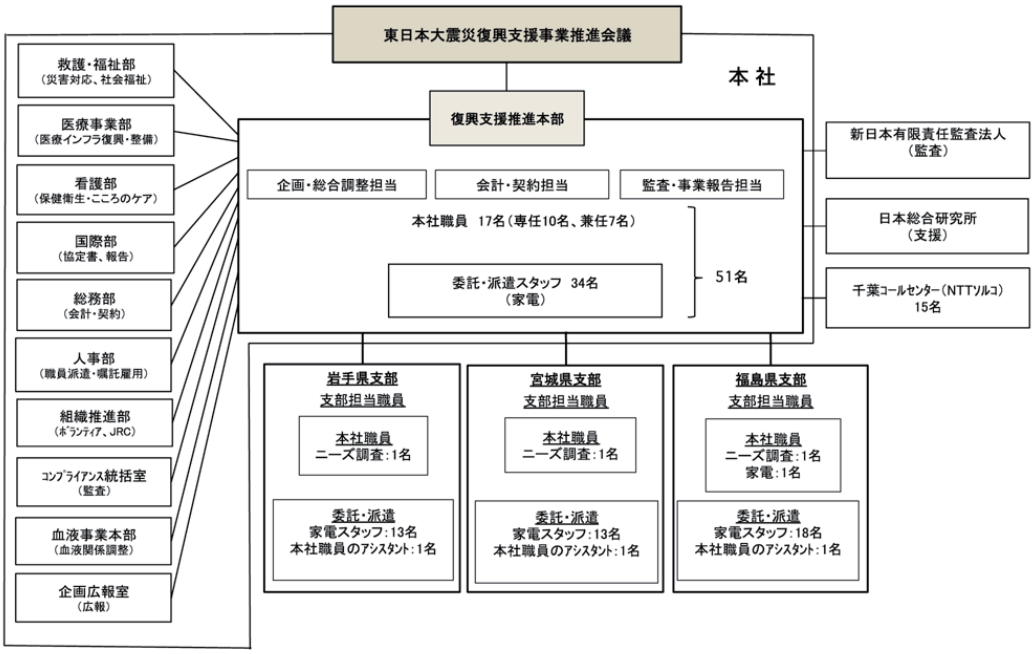


- 栄養の偏りや狭い住居での日常的な活動量不足、慣れない地域での外出減少等により、生活習慣病や生活不活発病を生じやすい状況にある
- 長期にわたって避難生活を続ける人の健康維持が課題

6．東日本大震災復興支援推進本部の設置

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

（平成 23 年 6 月 30 日時点）



7．東日本大震災の復興支援事業基本計画

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

【日本赤十字社の使命】

わたしたちは、苦しんでいる人を救いたいという思いを集結し、いかなる状況下でも、人間のいのちと健康、尊厳を守ります。

【復興支援事業ビジョン】

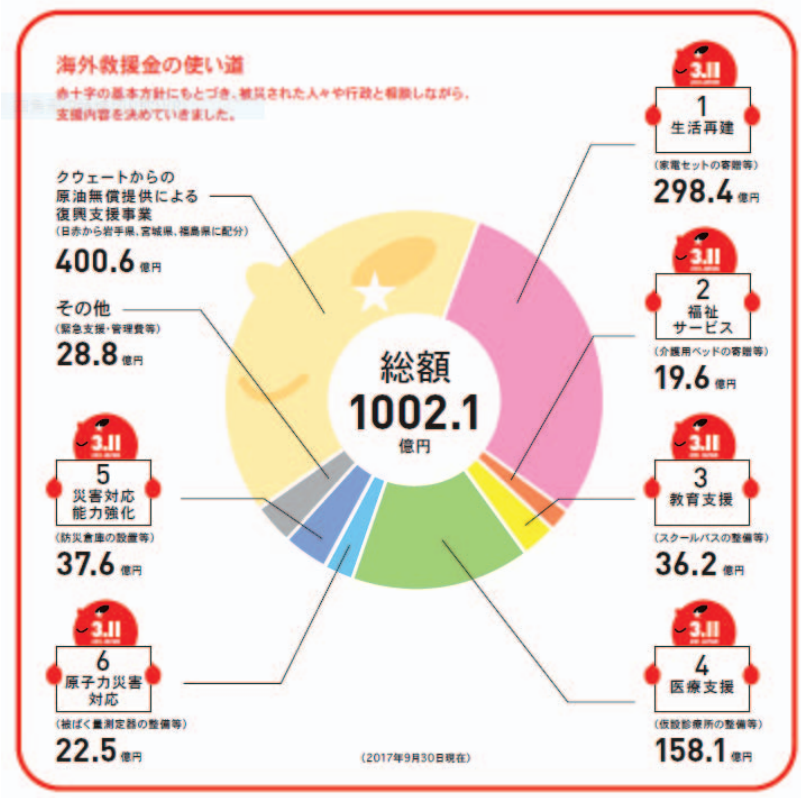
わたしたちは、世界と被災地をつなぎ、生活再建・教育・福祉サービス・医療の基盤づくりを支援し、安全で安心な社会の復興に貢献します。

生活再建支援	福祉サービス支援	教育支援	医療支援	原子力発電所事故への対応
日常生活を取り戻し、コミュニティを再生するために必要な支援を行い、復興に向かう被災地の人々の生活基盤作りに貢献します。	失われた福祉サービスの回復を支援し、高齢者の方や障害を持った方々が安心に暮らすための基盤づくりに貢献します。	教育の現場で失われた物、場、安心を届けることで、次世代を担う子どもたちの将来の基盤づくりに貢献します。	地域の医療連携体制の復旧と災害対応能力の強化を支援し、被災地の方々の命と健康を守るための医療基盤づくりに貢献します。	放射能による影響への正しい知識と被ばく状況を把握できる環境を整え、人々の原子力事故・放射能に対する不安の軽減に貢献します。

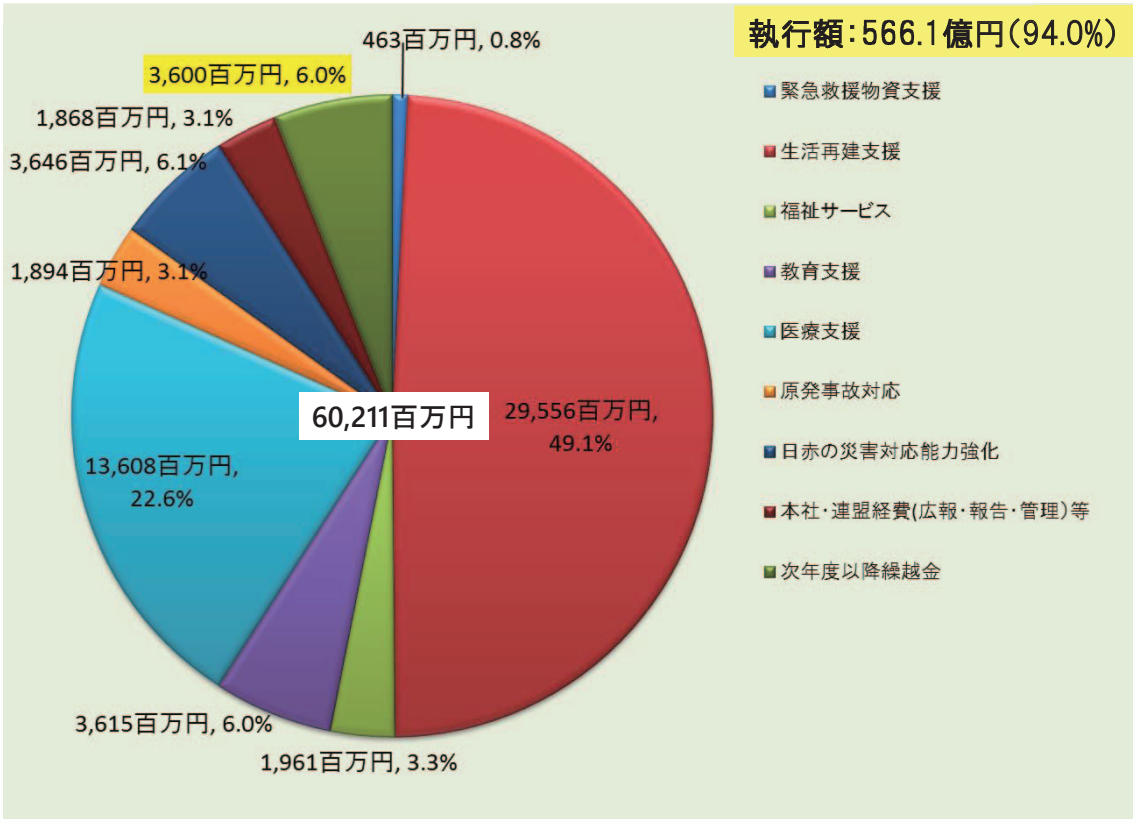
【復興支援事業基本方針】

1.国際赤十字のネットワークの効果的な活用
2.広大な被災地域における公平かつ迅速な事業実施
3.国、県、市町村、他団体との協調
4.国内外に対する説明責任の確保
5.日本赤十字社の資源を最大限活用し、ハード・ソフトの両面から支援を実施
6.地域に根づく活動への継承

8．日赤の被災地支援事業の概要

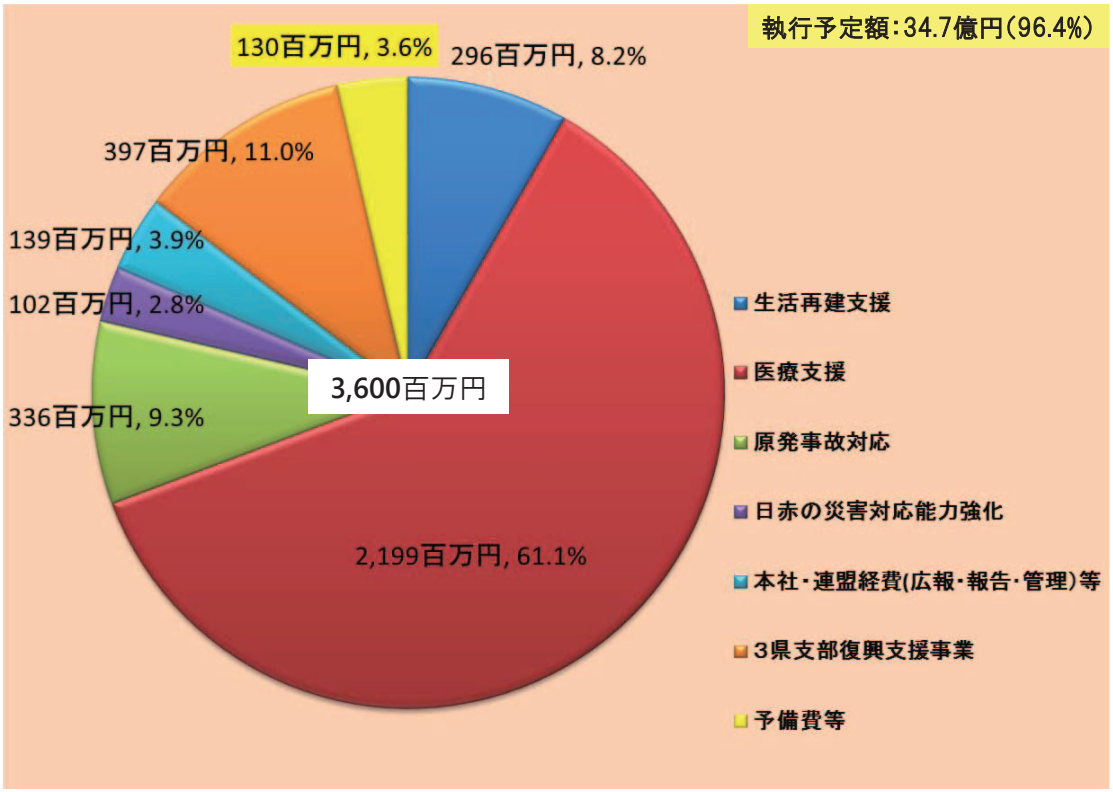


9．海外救援金の執行状況（2011～2016年）



１０．海外救援金の執行予定（2017～2020年）

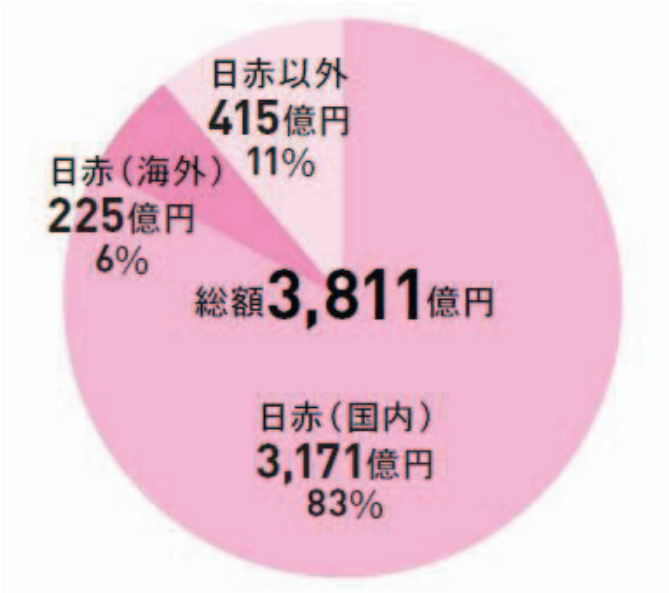
日本赤十字社 Japanese Red Cross Society



１１．義援金の受付

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

国内外からの「義援金」は、全額を被災者へお届けしています。



１２．生活再建支援（生活家電セットの寄贈）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

実施期間：2011.4～2014.12

支援対象者：仮設住宅入居者



目的：利便性の提供

受益者：133，183世帯

１２．生活再建支援（仮設住宅訪問活動）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

実施期間：2014.4～

支援対象者：仮設住宅入居者





目的：健康維持・コミュニティ形成

受益者　27，655人

１３．教育支援（仮設体育館の建設支援）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

実施期間：2012.7～2013.8

支援対象者：被災3県の小中学校の生徒





目的：児童・心身の健康増進

受益者：推計5788人

１４．福祉サービス支援（介護ベッドの寄贈）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

実施期間：2011.5～2013.11

支援対象者：社会福祉施設



目的：適切な介護サービスの提供

受益者：推計2,000人、959台寄贈

１５．医療支援（石巻・気仙沼医療圏再構築）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

実施期間：2011.4～2015.10

支援対象者：石巻・気仙沼医療圏の市民





目的：いのちを守る力の涵養

受益者：13,000-84,000人

１６．原子力災害への取り組み（スマイルパーク）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

実施期間：2012.2～2013.12

支援対象者：福島県内在住の未就学児童







目的：心身のストレスの解消
運動能力維持

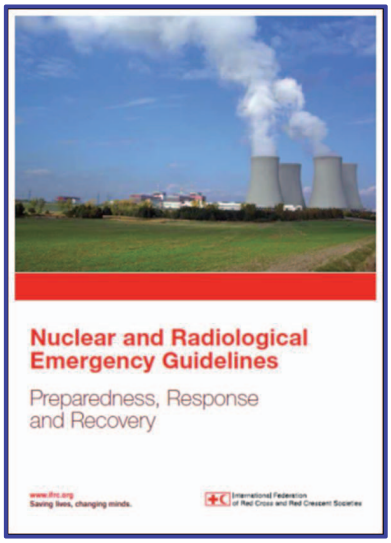
受益者：推計86,584人

１６．原子力災害への取り組み（ＮＤＲＣの運営）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

実施期間：2013.5～

支援対象者：国内外国民









目的：原子力災害対応強化

受益者：1万回アクセス/月

１７．災害対応能力の強化（青少年防災プログラム）

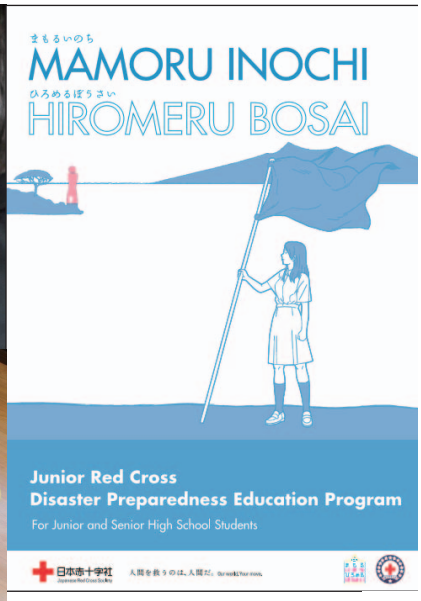
日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

防災教育事業（青少年赤十字防災教育プログラム）

実施期間：2016.4～

対象者：小・中・高校生





目的：いのちを守る力の涵養

受益者：133万人（3万6千校）

１７．災害対応能力の強化（赤十字防災セミナー）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

防災教育事業（赤十字防災セミナー）

実施期間：2016.4～

支援対象者：一般市民

指導者養成研修会



防災マップの作成・話し合い（市民）



【災害エスノグラフィー】
過去の災害での被災者インタビュー記録を通じて、被災の具体的なイメージを把握・理解

【災害図上訓練（DIG）】
地域内の防災上の資源や危険場所、要配慮者の所在地等を、地図を用いて把握

日本赤十字社の紹介

【応急手当等】
・一次救命措置（心肺蘇生法とAED）の使用方法、傷病者の搬送方法等を習得
・地震により倒壊した建物から身近なものを利用した被災者救出方法等の習得

【災害への備え】
災害・防災についての考え方、災害別の想定される被害、平時の備え（自助・共助）を理解

目的：自助・共助の力を

受益者：3,762人

１８．復興支援事業の執行を支えた要素

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

能力、人材、ネットワークの最大限の活用



１９．事業評価

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

外部への説明責任と内部での振り返り



２０．IFRCや第三者評価による評価・提言

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

復興戦からの学びを組織の改善活動につなげる



２１．評価・提言を踏まえた日赤の対応

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

復興支援からの学びを組織の改善活動につなげる

復興支援活動を組織のミッションとして定義し、準備を行う

- 復興支援事業を含む、災害マネジメントサイクルの全体に対して、日赤が関与していくことを組織として決定
  - 救護規則の改定
  - 復興支援事業基本方針の策定

コミュニティへの支援とボランティアの活動を強化する

- 地域や奉仕団の組織を超えた連携強化
- 東日本大震災の被災地訪問を実施、ボランティアに活動機会を提供
- 防災教育事業の普及を担う指導者としてボランティアを育成

透明性と説明責任、コミュニケーションを強化する

- 情報発信についての教育・訓練の実施
- 災害時広報でのSNSの活用
- 災害時の広報業務マニュアルの見直し

原発事故への備えに継続的に取り組む

- 福島第一原発事故での対応で得た教訓・知見を基とした活動
  - 情報センターを設置し、運営
  - 原子力災害における救護活動に備えた準備や教育・訓練を実施
  - 連盟版の原子力ガイドライン策定へ貢献

日赤の組織能力を強化する

- 日赤内各部門の連携強化
  - 災害時を念頭に置いた組織改変
  - 国際基準への対応
  - OCACを通じた組織力強化の取組
  - 日赤内部の国際スタンダードの浸透、各種規程の見直し

行政や企業、他団体との連携を強化する

- 企業との連携強化、寄付者とのコミュニケーションプラットフォームを構築
- 内閣府との協定の見直し
- 企業の社会貢献を支援するプログラムを提供
- 災害時における企業との連携に関する事前協議を実施中

国際的な援助（支援・受援）のルールを整備する

- 国際協力の推進
  - 海外姉妹社に対し、日赤の災害対策の取組を情報提供
- 連盟と継続協議
  - 緊急救援アピールを出さない状況下での役割とコストの分担

災害の経験を、組織や社会としての学習につなげる

- 災害対応の記録・評価を実施
  - 福島県における救護班の記録
  - 復興支援事業に対する第三者評価
  - 復興支援事業の報告と総括
- 防災、減災に関する啓発を実施
- 日赤の災害対応計画の見直しを実施

２２．震災後の日赤の取組み

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

（2）日本赤十字社救護規則の一部改正

改正前

応急対応

（1）医療救護

（2）救援物資の備蓄及び配分

（3）災害時の血液製剤の供給

（4）義援金の受付及び配分

（5）その他災害救護に必要な業務

防災・減災

復旧・復興

→ 特に言及なし

改正後

応急対応

✓「こころのケア」を追記

防災・減災

復旧・復興

→ 救護業務として明記し、活動の根拠を明確化

２３．今後の日赤の復興支援事業基本方針

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

被災者のいのちと健康を守るための支援に取り組む

復興支援の理念

- 生活基盤に著しい被害を受けた地域の人々の生活再建に寄与するため、赤十字の総力を活かして、心身の苦痛を軽減し健康を維持する
- 災害からの学びを地域とその住民の災害対応能力の強化につなげていく

復興支援の原則

- 赤十字の七原則や国際的な諸基準に従い実施する
- 赤十字の有する人材・組織を最大限活用する
- 平時の事業で培った経験・知見・ネットワークを活用する
- 復興支援に係る行政や他団体・企業等と連携・協働する
- 地域の活動に継承される復興支援を目指す
- 被災者及び支援者に対する透明性確保と説明責任を果す

活動分野

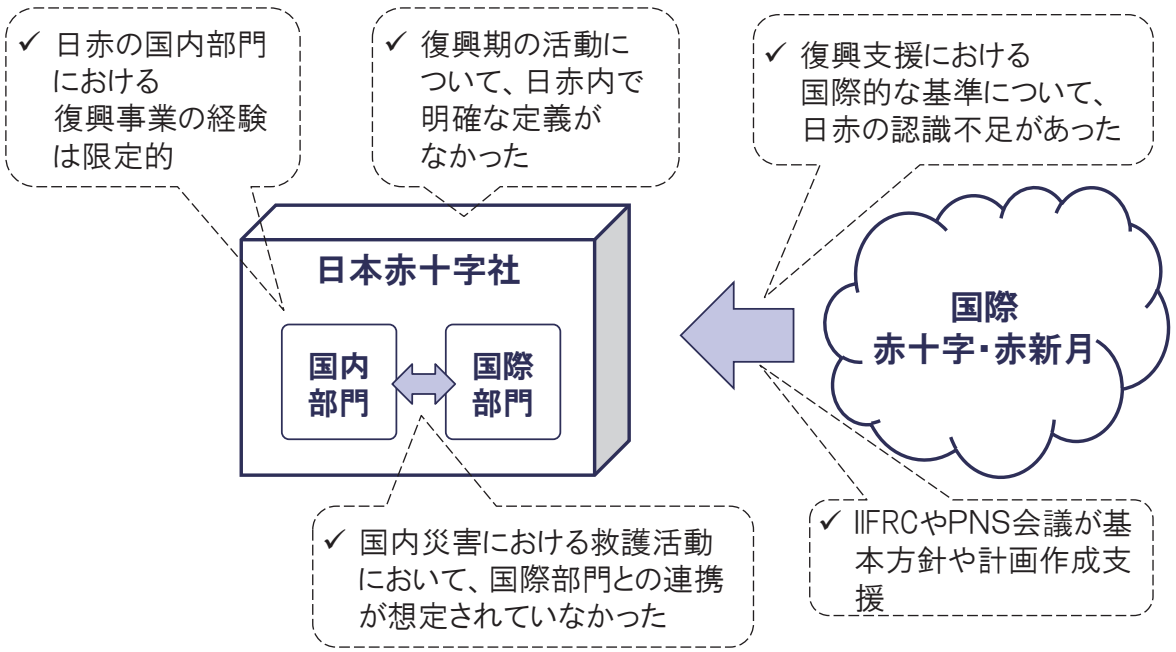
- ●被災者の自立支援
- ●保健・医療支援
- ●福祉サービス支援
- ●次世代を担う子ども支援（教育）
- ●将来の災害への備え
- ●義援金の受付及び配分

その他、災害や被災者・被災地の状況に応じて必要な支援を行う

２４．東日本大震災対応を通じた日赤の学び（1）

日本赤十字社 Japanese Red Cross Society

前例のない大規模な復興支援、
手探りですすめざるをえない面があった



２４．東日本大震災対応を通じた日赤の学び（2）

復興支援事業は、緊急救援における難しさとはまた違った難しさがある

多大なリソースの投入

- ✓ 対象範囲（対象者、対象地域）が幅広い
- ✓ 対応する分野が広い
- ✓ 長期の継続的な活動となる
- ✓ 初期の活動では迅速性・適時性も求められる

時の経過とともに変化するニーズ

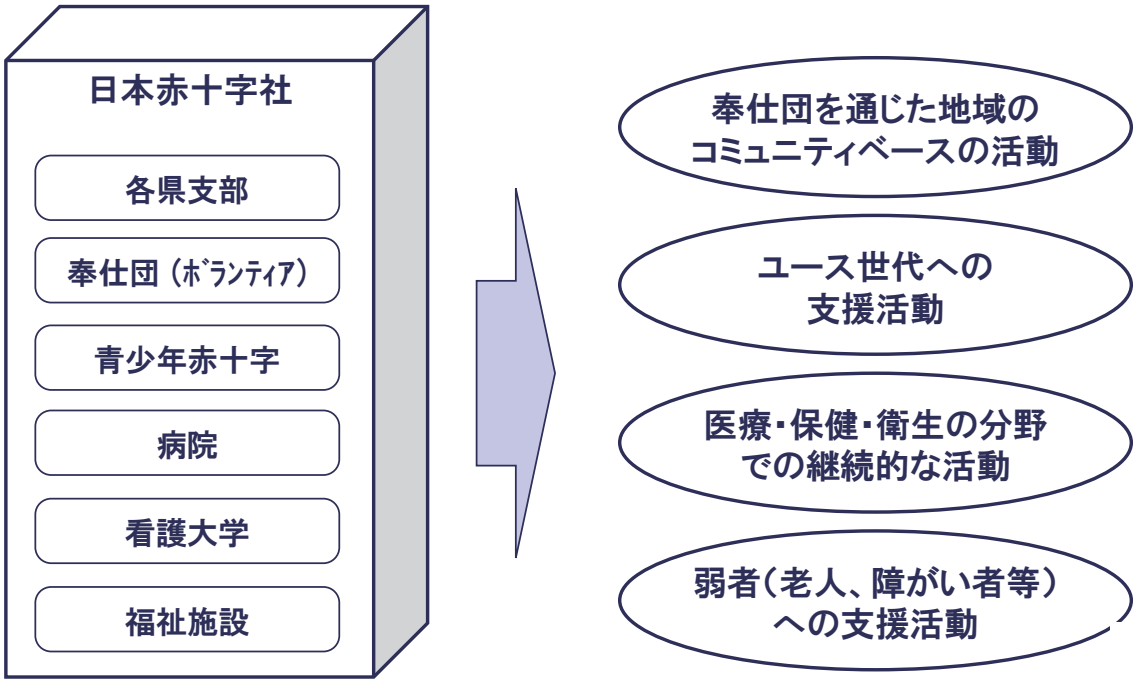
- ✓ 迅速で最低限　⇔　継続的で個別

様々な関係者との連携

- ✓ 政府、行政、他団体、企業など、活動の数だけ連携がある
- ✓ 日頃の相互理解が鍵

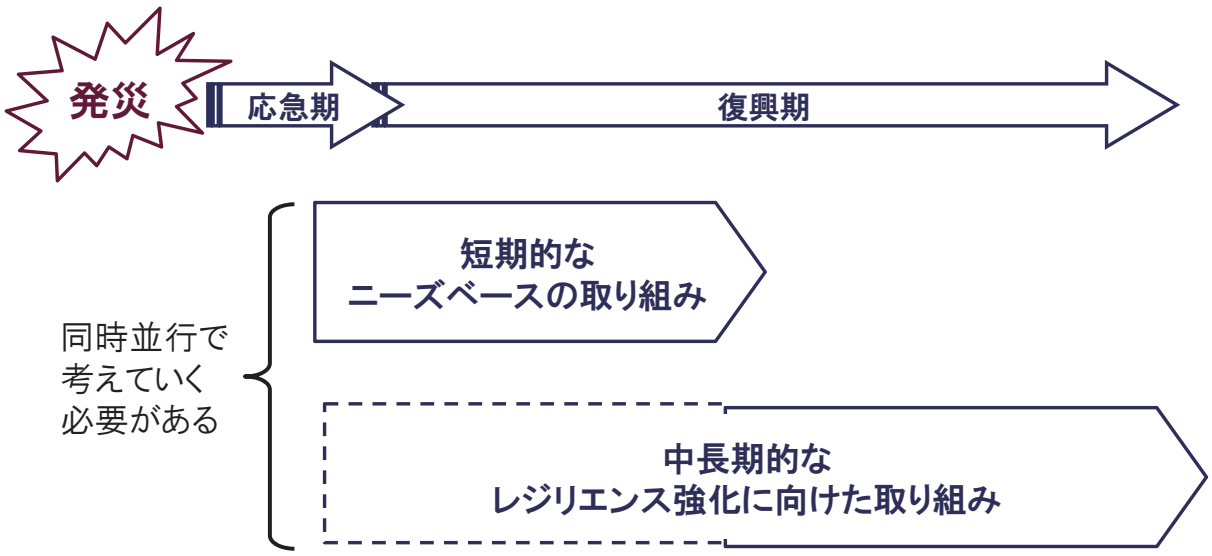
２４．東日本大震災対応を通じた日赤の学び（3）

平時の活動や保有するリソース、能力をベースとした事業形成しかできない



２４．東日本大震災対応を通じた日赤の学び（4）

中長期の目線でレジリエンス強化の要素を入れて復興に取り組むべきであった



２５．復興支援の経験を学習につなげる

復興支援に取り組む意義

災害からの復興において「いのち」「健康」「尊厳」といった人道的課題が存在	災害が増加している世界において、レジリエンス強化と復興支援は重要な人道任務

具体的な取り組み

日赤は復興支援に関わっていくことを決めた	赤十字による復興支援に関する国際基準を整備すべき	国際基準があることで、対応する義務ができ、説明責任が生じる
復興支援に関する具体的な行動方針を定めた	国際基準の整備に日赤も関わっていく用意がある	復興支援を地域のレジリエンス強化に向けた取り組みにつなげる

（8）映像コンテンツ

① 「ともに生きていく～SHELLY とダニエルが歩く東北 500 キロ～」

https://www.youtube.com/watch?v=1zLPYV0PoXs

東日本大震災の被災地の現状と赤十字社の復興支援を伝える特別番組。2014 年 3 月公開。



② 「ともに生きていく 2018」(CARRYING ON TOGETHER)

日赤は 2018 年 2 月に東日本大震災復興支援事業の主な関係国姉妹社を集めた会議を実施したが、その際、参加者と被災地の現状を共有するため、被災地の現状を映像として記録した。2018 年 9 月 3 日公開。

https://www.youtube.com/watch?v=PxxOp4-bdvg



【日本赤十字社】ともに生きていく2018 日本語版



【日本赤十字社】ともに生きていく2018 日本語版

（9）ツール類

ア．事業基本情報シート

図表 53 事業基本情報シート

事業基本情報シート

事業番号	
担当者	
作成日	
最終更新日	

●事業概要

事業名	
事業内容 （主要な要素/活動事項） （物資寄贈/ソフト/建築事業）	
該当する支援分野	
事業推進主体（本社/支部）	
本社事業担当者	
支部担当者	
支援要望元	
実施エリア	
支援対象者・対象施設等	
開始時期・実施期間	
数量・受益者数 （対象者数、対象世帯数、想定利用者数等）	

●事業の背景・目的

背景	
事業目的・目標	
期待成果・想定効果	

●投入資源

人材	
事業予算（概算）	
予算算定根拠	
その他必要な物品等	

●想定される事業推進上の課題・リスク

想定課題・リスク	

●主要な活動実績（事業形成から事業終結まで）

活動日（期間）	

その他・備考	

おわりに

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災から 7 年が経過しました。あらためて犠牲になられた方々のご冥福をお祈りするとともに、被害にあわれた方々に心よりお見舞い申し上げます。地震・津波・原発事故という日本史上未曽有の複合災害は、多くのかけがえのない命も、住まいも、職場も、故郷の見慣れた風景も、日常の生活も奪っていきました。被災された方々は分断され、喪失感に苦しみ、健康不安にさいなまれ、長期の不自由な避難生活を強いられながらも復興に向けて懸命に歩んでおられます。この間、日本赤十字社は人の命と健康、尊厳を守るため、被災直後から赤十字がこれまで培ってきたノウハウと強みを活かして、救援活動に取り組むと同時に、多くの方々のご協力を得ながら、復興支援事業を行ってまいりました。この事業は、世界各国の赤十字・赤新月社を通じて寄せられた救援金に加えてクウェート政府からの寄付金を原資(総額 1,002 億円)としております。こころより感謝申し上げます。「被災者の力になりたい」という世界中の思いを結集することで、被災地の人々の苦しみを少しでも軽減し、海外の皆様からの温かい支援と励ましに応えることができたのであれば、私どもにとって望外の喜びとするところです。私たちは、この災害から多くの教訓を得ました。復興支援を災害直後の救護活動と並ぶ赤十字の業務として位置づけること、コミュニティの支援とボランティア活動の強化、事業の透明性と説明責任、原子力災害への備え、行政・他団体等との協働、組織能力の強化、国際的なルールに則った援助プランの整備等です。これらは、私たちが各国の赤十字・赤新月社と共有すべき教訓であり、取り組まなければいけない課題でもあります。各国赤十字・赤新月社をはじめ国、地方自治体、NPO が協力して、この課題解決に向け行動していくことで、地域社会の災害への対応能力と災害から立ち直る回復力「レジリエンス」の強化につなげていくことができると信じています。

日本赤十字社の復興支援事業は、2017 年度を一応の区切りとして事業の成果や今後の課題等についての総括を行いました。復興はまだ道半ばであり被災された方々の多くは震災前の日常生活を取り戻していない状況にあります。日本赤十字社は、今後は平時の赤十字活動として被災地での事業を継承してまいります。これからも、被災地への関心を寄せていただきますようお願いいたします。

東日本大震災復興支援事業　総括報告書

発　行　　2019年2月
日本赤十字社　事業局　救護・福祉部
〒105-8521　東京都港区芝大門1丁目1番3号
TEL:　03-6860-7608
FAX:　03-3437-7091

印　刷　　若越印刷株式会社