

平成 21 年度外務省 NGO 専門調査員  
調査・研究報告書

「緊急支援における情報収集・配信ネットワーク構築の可能性について」  
・多くのメンバーNGO から成る中間組織としての JPF の役割とは・

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム  
NGO 専門調査員 勝部司

## 目次

- 1 . 受入団体概要及び調査員略歴
- 2 . 調査・研究活動内容
  - 2・1 実施概要
  - 2・2 活動目的及び背景
  - 2・3 調査・研究内容と結果
  - 2・4 分析
  - 2・5 提言

## 1. 受入団体概要及び調査員略歴

### 受入団体概要

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム(以下 JPF)は、武力紛争による難民や大規模自然災害による被災者を対象に迅速かつ効果的な支援を実施することを目的として、NGO、経済界、政府などのアクターを中心として構成される人道支援のための連合体である。これには上記の他に、民間財団、労働界、学識界、メディア、市民・学生など多くの分野が参加している。参加アクターの人材、知識、資金、経験を活用することで日本の NGO を中心とした援助活動の質的向上を図ることを活動目的としている。今回、調査員の受入団体となったのは、この連合体の調整業務を行う JPF 事務局である。

2000 年 8 月に任意団体として設立され、2001 年 5 月に特定非営利活動法人の法人格を取得し、2006 年 9 月に認定特定非営利活動法人(認定 NPO 法人)として認定された。日本国政府の政府開発援助(ODA)を利用した「政府支援金」と企業市民を含む市民社会からの義援金「民間資金」の二つを財源として加盟する NGO への支援活動資金助成、またこれにかかる関係アクター間の調整を主幹業務としている。2010 年 3 月時点実績では、33 カ国・地域において 37 の支援プログラムと 509 の支援事業を実施しており、事業助成金総額は 112 億円に上る。支援活動を実施する NGO は 32 団体がこれに加盟している。

JPF 事務局は事業部と総務部から成り、事業部では支援活動を実施する NGO と支援活動実施における調整を中心に担当する。総務部では市民社会との渉外および広報活動や財務を担当する。JPF 事務局の人員構成として、事務局長、事業総括、事業部員 7 名、総務部員 3 名、本 NGO 専門調査員の合計 13 名となっている。

### 調査員略歴

2004 年に島根県立大学総合政策学部総合政策学科を卒業し、2006 年に英国ブラッドフォード大学大学院において紛争解決学修士課程を修了する。国連人道問題調整事務所(OCHA)神戸事務所リリーフウェブ、財団法人アジア防災センター(ADRC)において災害情報収集業務に従事し、2007 年 10 月から特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム(JPF)に勤務し現在に至る。JPF では、災害情報収集業務を担当するほか、渉外・広報担当として収集した情報の対外発信などにも従事する。

## 2. 調査・研究活動内容

### 2.1 実施概要

#### (実施期間および場所)

本調査・研究は2009年5月1日から2010年3月31日の期間に実施した。

#### (手法)

本調査・研究は受入団体事務所において実施し、国内外の出張調査などは行わなかった。調査・研究は受入団体内での日々の業務、特に大規模災害などが発生した際の情報収集と配信業務に従事する中で実践と経験に基づいて行った。また、アンケートによる意識調査も実施した。

#### (対象範囲)

本調査・研究は情報収集・配信ネットワークを対象としたものであるが、この対象を包括的に精査することは実施期間の制限上難しかった。したがって、広範な対象範囲の中でも以下の範囲において調査を実施した。対象期間は、災害が発生した直後から被災状況全容が判明するまでの発災後初段階とした。大抵の場合、これは発災直後から3日後くらいまでを想定している。また、対象アクターとしてJPFに加盟する32団体(日本赤十字社を含む)のみに限定した。JPFはNGOの他に政府、経済界、国連などの国際組織、学术界など多くのアクターが参画しているが、これら全てを対象として含めていない。

また、情報はそれをどのように使用するかという点に本来的な価値を見出せるため、支援活動のための情報収集を研究テーマとする場合、情報収集と支援活動展開へのリレーが中心的な研究対象となる。しかし、本調査では収集した情報をどのように活用するかという点よりも、さらに前段階のいかに効率的により良質で多くの情報を収集できるかという点を重視している。

したがって、本調査は広範な範囲と膨大な調査時間を要するテーマの中で、最も初段階を対象としている。

#### (使用語彙の定義)

本報告書において、「緊急情報」と表記する場合は大規模自然災害の事象ならびにそれがもたらす被害程度など支援活動の前提情報を表すものであり、被災地における支援活動内容や支援者による対応状況などは含まない。

また、「JPF」と表記する場合は、多くのアクターから成る JPF 連合体の総体を表しており、連合体の調整事務を担当する JPF 事務局とは意を異にする。なお、JPF には JPF 事務局も含む。

## 2・2 活動目的及び背景

JPF は武力紛争などにより発生した難民と大規模災害などの被災者支援を支援活動の対象としており、とりわけ災害が発生してから直後の緊急的な段階における支援に重点をおいている。したがって、どのような事象がいつどこで発生しそれがどの程度の災害を引き起こしているかを把握することが緊急支援にとって非常に重要となる。単純化すれば、発生後初段階において信頼性が高く、より多くの情報を収集できればそれだけ支援活動へ迅速に着手できると言える。

確度が高くより多くの情報を収集するためにどのような準備ができるか、また加盟 NGO を情報収集のパートナーと位置づけたときどのような効果が期待できるのか、情報の共有において各加盟 NGO がどのような立場にあるのかを探ることが本調査の目的である。

## 2・3 調査・研究内容と結果

### (1) 現状の確認

#### (緊急情報収集から支援への流れ)

JPF では大規模自然災害や難民の発生などの状況が生じた場合、JPF 事務局により緊急情報収集を行う。集められた情報をもって NGO と外務省、JPF 事務局が参加する対応方針策定会議（通称「コア・チーム会議」）にかけられ、被害の程度や被災当該国の対応能力などを判断基準として対応可否を判断する。これは JPF の意思決定機関である常任委員会へ答申として電子メールにより提出され、常任委員会がこの答申をもとに JPF の対応を決定する。

JPF による対応基準として「JPF 出動ガイドライン」が定められており、自然災害（突発性災害と遅発性災害に分類）と難民発生状況に大別して、被災者数や事象自体の強度などの客観的情報から対応を判断することになっている。一方で緊急情報収集に関する明確な対応基準は設けておらず、上述の対応基準を充たすだろうという想定のもとに情報収集を開始する。

調査員は本調査期間中、この JPF 事務局による緊急情報収集業務を担当してきた。以下は具体的に対応を行ったものの一部である。（ は JPF として対応を

開始したもの)

台湾沖地震 2009年8月17日発生

イエメンにおける紛争による避難民の発生 2009年8月28日

インドネシア・ジャワ島沖地震 2009年9月3日発生

フィリピン水害 2009年9月26日発生

サモア諸島地震 2009年9月29日発生

スマトラ島西部パダン沖地震 2009年9月30日発生

ハイチ地震 2010年1月13日発生

チリ地震 2010年2月27日発生

(緊急情報収集における JPF 事務局の限界)

対応方針策定会議は大抵の場合、事象発生の翌日もしくは翌々日に行われることが多いが、この時点においてその判断の根拠となる情報は JPF 事務局のみによって収集されたものであることがほとんどである。しかしながら、JPF 事務局においても常時災害情報を注視して災害発生を適時把握することは難しく、また事象発生を捉えて情報収集を実施しても、インターネットを中心とした 2 次的な情報収集に頼らざるを得ない。

JPF 事務局単独で緊急情報を収集する場合、特に発災直後においては取得できる情報は事象そのものの観測的情報に限定されることが多い。対応方針判断の際に最も必要とされる被災情報に関しては海外ニュースが主たる情報源となる。支援実施判断の前提となる被災状況(インフラストラクチャや建物の損壊状況)、物資や人員の移動を可能にする港湾や道路などのロジスティクス情報、当該国政府の対応(大抵の場合、同国の公用語で発信される)、治安情報、写真情報など、現地からの実践的な情報が不足することがほとんどである。

(加盟 NGO との緊急情報共有の現状)

一方で、実践的な現地からの情報を持ちうるのは海外に事業実施のための事務所をおく加盟 NGO である。しかしながら、緊急情報収集における JPF 事務局と加盟 NGO との情報共有については、活発に行われているとは言えない状況だと考える。

この現状は以下のように 2 つの場合に大別できる。

発生した事象に関心をもった加盟 NGO が自発的に情報提供を行う場合  
JPF 事務局により情報の提供を加盟 NGO に対して呼びかける場合

の場合では、JPF 事務局が情報提供の呼びかけを行っていなくても、被災状況が大きくなれば（大きいので）JPF としても対応を行うだろうという想定のもとに自発的に NGO から情報を提供する場合である。の場合、JPF 事務局における情報収集が非常に限定的である場合や、多くの加盟 NGO が現地に事務所をもっているだろうと考えられる国（インドネシアやパキスタンなど）が被災国となっている場合である。実際には と は明確に区分できる訳ではなく、むしろ常に2つの場合が混在しているのが現状だと考える。いずれの場合でもこれによって情報が入手できた際には、JPF 事務局にとっては自前で入手できなかった情報が手に入ることから、非常に貴重な情報となることが多い。

上述の内容は JPF 事務局の視点からみた情報収集の現状である。立場を変えて加盟 NGO の視点からこれを見た場合、全く同じことが言えると考えられる。つまり、加盟 NGO は JPF 事務局がどのような情報を収集しているのか知らないはずである。つまり、JPF 事務局も緊急情報収集の際に加盟 NGO と情報を積極的に共有していないのである。

現地からの情報が多ければ対応方針策定会議においてより正確な判断を下せると JPF 事務局が考えるように、加盟 NGO も団体内の対応判断における決定に際してより多くの情報を持っている方がより正確な判断を下すことができることと考えることは容易に想像できる。各加盟 NGO が多くの情報を基に支援活動実施を積極的に考えることができれば、JPF としてより大きな支援を展開することができるだろう。

## （２）情報共有に関する加盟 NGO の立場

緊急情報の共有について加盟 NGO がどのような立場に立っているかということについて、アンケートによる意識調査を実施した。アンケートは加盟 NGO 32 団体を対象に行ったが、その内 11 団体から回答を得ることができた（回収率 35%）。

以下は代表的な設問とそれに対する回答である。

問) 迅速な情報収集が団体の活動着手および支援活動決定プロセスに好影響を

与えると思いますか。

この質問に対しては全団体からの回答すべてが「好影響を与える」という結果になった。理由としては、支援活動の実施において詳細な情報は不可欠であるという内容の回答が多かった。

問) 必要な情報は自団体のみで十分集めることができると考えますか

自団体のみで十分に情報を集めると答えた団体が4団体、十分に集めることができないという回答が7団体から寄せられた。前者の団体情報をみると多くの国に事務所を展開している団体が多く、ネットワークの広さがその根拠となっている傾向が見て取れる。一方で後者の場合、被災国において現地事務所などを設置していない場合は情報収集が困難であるというのが中心的な理由であった。

問) 団体に収集した情報の JPF 加盟 NGO との共有について、どの程度積極的に考えることができますか。(非常に積極的、あまり積極的ではない、共有したくない)

これに対して、多くの団体から積極的な意向を示す回答が寄せられた。また、数少ないながらもあまり積極的ではないとする回答も寄せられた。積極的な理由としては、「自団体で集めた情報を JPF で共有することが迅速な判断に役立つならば共有したい」という情報提供者としての意見と「JPF で集めた情報であれば平等に加盟 NGO に還元されるべき」という情報享受者としての意見があった。一方で、あまり積極的ではないと答えた団体に一致する理由は、「情報を共有する場合その作業に手間をかけることになる。緊急対応時にはそのような時間を割くことができない」というものだった。

問) 他の JPF 加盟 NGO と共有したいと考える情報はありますか。

情報共有について非常に積極的だと回答した団体もそうでない団体も一様に共有したい情報があるという見解を表した。共有したい情報として挙げたのは、被災地へのアクセス、入国のためのビザ取得、銀行口座の開設、人件費や車両借上げにかかる費用の相場、事業想定地、写真情報、NGO 登録、現地行政対策、治安状況、通信状況、宿泊施設、調達物資の価格、調査結果、など支援活動に密接に関係する非常に実践的な情報であった。

問) これまでの災害対応の経験から、情報収集において問題・課題だと考えることがありますか。

この回答では「マスメディアの情報は正確さを欠いていることが多い」、「多くの情報に流されないこと」、「現地から情報がとれない場合は問題」などが挙げられる。これらの回答からは、NGO がいかに現地からの情報を重視して入手する情報の確度について注意深く検討していることがうかがえる。

上述した設問と回答を総合すると以下のような傾向が見出せる。つまり、より多くの情報が集まれば支援に好影響を与えると考える中で、煩雑にならない範囲であれば多くの団体が積極的な情報共有が重要であると考えている。自団体のみで十分に情報を収集できると考えている団体には世界中にネットワークを持つ団体が多く、それを持たない団体は他団体との情報共有により情報格差を補完したいと考えている。自団体で十分な情報を入手できるがどうかは別として、もし共有する機会があるのであれば支援活動に必要な実践的な情報を共有したいと考えている。緊急対応時において煩雑な作業が課せられないならという条件付きではあるが、基本的にはどの団体も情報共有に関して積極的であるという調査結果を導き出すことができると考える。

### (3) JPF 事務局における情報収集技術の共有

JPF 事務局において、緊急情報収集に関する技術を共有した。JPF 事務局ではこれまで調査員が緊急情報収集業務を担当してきた。この経験と技術を属人的なものでなく機関の技術・知識として定着させるため、大規模災害などの発災時における情報収集手段などの説明会を行った。

具体的には、インターネットウェブサイトを中心に、どのような情報がいつのタイミングでどこの機関からどのウェブサイトを通じてどの程度入手できるかという知識と経験の共有を行った。

### (4) 収集した情報を支援企業へ配信する試み

本調査期間において、加盟 NGO との情報収集における協力を模索してきたが、一方で収集した情報を配信する試みも実施した。配信先として JPF への支援企業を対象とし、特に企業側でも関心が高い大規模災害の発生時に収集した情報を内容として配信した。

日本国内における報道を中心に自社で情報収集を行っている企業が多かったが JPF 事務局で収集した情報を配信したところ、自社では入手できなかった情報が盛り込まれていること、必要な情報が網羅されていること、まとまった情報が迅速に提供されることなどを理由として好評を得た。調査期間中、大規模災害が発生するごとに支援企業へ情報を配信したが、実践の中で企業が必要としている情報の要素が経験として蓄積されてきた。これをフォーマットとして作成し、どのような情報を盛り込めば支援企業にとって有意義な情報を調査期間以降も提供できるように配慮した。

## 2・4 分析

### (1) 情報を共有した場合の利点 ・支援活動の観点から・

JPF 事務局が加盟 NGO と緊急情報の共有を実施した場合、入手できる情報の量と質において大きな利点が見込まれる。JPF 事務局においては基本的に東京からインターネットでの情報取得が中心であり、観測的な情報のみを入手するに終始しがちである。他方、加盟 NGO はその海外ネットワークを駆使し、支援活動に密接に関係する「現地の情報」を入手することに長けている。例えば、ある加盟 NGO は世界 120 カ国に事務所を展開していることがアンケート調査から判明した。また、これほどでないにしても多くの団体が 20 カ国やそれ以上の国・地域に海外事務所および情報収集拠点をもっていると回答した。災害の発生に関しては一定の地理的な傾向があることから、インドネシアに代表される災害多発国は事前に特定しやすい。このような国において NGO が支援事業を展開している事例も多く、それぞれのネットワークが世界各国に存在しないにしても、災害多発国と呼ばれるような地域にはいくつもの加盟 NGO が事務所を展開していることが考えられる。支援に直結する現地の情報を提供できる拠点の数という観点からすれば、JPF 事務局単独で情報収集を行う場合と加盟 NGO と協力しながら行う場合では差が明白である。

また、情報は双方向的なものであるので、情報の共有によって得をするのは JPF 事務局だけではない。JPF には世界に数十ヶ所の拠点をもつような大きな団体のみが加盟している訳ではなく、小規模な団体も加盟している。これらの団体は情報共有を行う場合には専ら情報享受者になるかもしれないが、それによって支援活動に不可欠な情報を得ることができるかもしれない。JPF の定款を見ると、その中に「災害救援活動」などに「要求される知識と技能を持ち、

専門的に従事することのできる NGO と NGO スタッフの育成」という文言がある。個別団体で不可能なことが多くのアクターがまとまった JPF だから可能となるこのような案件に対しては、まさに JPF が存在する意義であり、積極的に取り組んでいく必要があるのではと考える。

## (2) 情報を共有した場合の利点 ・ファンドレイジングの観点から・

情報共有によって可能性を広げることができるのは支援活動だけではない。前項で、収集した情報を支援者に配信する試みを行ったところ好評を博したと言及したが、情報共有によってファンドレイジングの観点からも少なくとも次の3点において効果を期待することができる。

まず、情報共有によってより多くの質の高い情報を入手することができればそれだけ積極的に支援者の意思決定を促すことができるだろう。義援金拠出判断に足る情報を支援者に提供することで、支援者の迅速な意思決定をサポートすることができる。また、質の高い情報をもっているということ自体が、支援者からすれば高い支援展開能力を備えている寄付先としての信頼を得る大きな要素かもしれない。

次に、情報共有により迅速な支援活動着手が可能となれば支援者を「待たせる」ことがなくなるのではと考える。近年の傾向として、大規模災害時における企業の義援金拠出判断が非常に迅速に行われるようになってきていると言える。支援をすぐにでも実施したい支援団体が企業からの義援金拠出の決定が下るのを待っているという構図は現在の実情を正確に反映していない。むしろ、特定の団体に義援金を拠出したいと考えている企業が支援団体の支援開始決定を待っているという状況も現実であり得る。現に、JPF では 2010 年 2 月に発生したチリ地震の際にこれを経験した。JPF への支援を強く希望していた支援者がいたが、JPF が出動の対応決定までに時間を要したためその間に他の支援先に義援金を拠出したことがあった。JPF の出動判断も目立って遅かった訳ではなかったが、支援者側の求める期限内には回答することができなかつたのである。この背景には、企業間の「支援レース」が関係していると考えられる。いち早くプレスリリースにより義援金拠出を伝えることができれば、対外的な広報効果などその企業が享受することのできる影響が大きいと考えているためである。この例では、チリにおいて展開できる NGO の存在が争点となっており、この確認に時間がかかったことは悔やまれるところである。もし情報共有を実施して

いれば、加盟 NGO の中にチリで展開可能な団体がいるかどうかを知ることは難しいことではなかったのではないだろうか。

最後に、情報共有により写真の入手が容易になるのではと考える。災害発生から時間が近いほどそれだけ写真のもつ広報・ファンドレイジング効果は大きい。写真は被害を伝える最も分かりやすい媒体の一つだろう。写真は汎用性も高くウェブ募金サイトへの掲載やプレスリリースをはじめとして多くの対外公報に使用することができ、支援の必要性を支援者に視覚的にうたえることができる。

### (3) 情報共有に至っていない理由

アンケートによって、多くの加盟 NGO が JPF 事務局を介した他団体との情報共有に積極的な意向を示したにもかかわらず、現状では積極的な情報共有は行われていない。これには3つの理由が考えられる。

1つ目には、アンケート結果の項目で述べたように、情報共有を行った場合に作業に一定の時間を割く必要がありこれを負担だと考えるためではないかと想像できる。情報を共有することで一定の意義を見出せるが、緊急対応で忙しい時にその作業にかかる時間を割くことはできないというのが懸念されているのではないだろうか。

2つ目としては、自団体で十分な情報を集めることができると考えるため共有する必要が無いというものである。加えて、共有にひと手間かかると考えるのであればなおさら情報共有から得るものが少ないと考えるのかもしれない。

3つ目には、JPF 事務局も含めて加盟 NGO 間で緊急情報を共有しようというコンセンサスが形成されていないことが考えられる。情報共有は必要であるし、できれば有意義だろうという漠然とした程度においては異を唱える団体はいないのではないだろうか。しかしながら、そこから一歩踏み出せていないというのが現状ではないかと考える。これは、いわば強い反対でも賛成でもなく、誰かがやるならやるが誰も言い出さないならそれはそれで良いというような惰性的な状況かもしれない。

## 2.5 提言

### (1) JPF 事務局のイニシアティブ

このような状況において期待されるのは JPF 事務局のイニシアティブではないかと考える。災害発生時の対応方針策定会議において収集した情報を実際に提出するのは JPF 事務局であり、この時点において多くの情報が集まっていれば JPF としての対応を正確に検討することができる。また、JPF としての広報活動やファンドレイジング活動を中心的に実施するのも JPF 事務局である。支援活動の実施に際しても調整中心となるのは JPF 事務局であり、多くの情報を把握できればそれだけ俯瞰的に全体を見渡すことができるだろう。これらの理由から、もし情報収集を一元化するのであれば個別の加盟 NGO ではなく JPF 事務局に情報を集約するのが自然であると考ええる。

このような立場にある JPF 事務局が加盟 NGO に協力を呼びかけるとき、現状から一歩進んだ情報共有への可能性が開かれるものだと考える。この場合には、上述の「共有の手間」が必ず争点として挙るはずである。ルールの設定や共有の義務化などについては抵抗がつきまとうことが容易に考えられることから、まずは情報共有についての合意形成を行うところから始め、次第に実践において協力を呼びかける中で加盟 NGO の自発的な共有を促すことが重要になるのではないだろうか。

## (2) 現時点で適切な情報共有の範囲

このように情報共有を導入するのであれば、まずは情報共有の利点をそれぞれのアクターが実感できるようになるまでは既存の情報共有ネットワークの幅を維持することが現実的だと考える。つまり、加盟 NGO と JPF 事務局、これに外務省の在外ネットワークなどを加えた中心的アクターの間における双方向的な情報収集・配信である。さらにそれらの情報を支援者に提供することで情報提供をファンドレイジングにも活用することができる。JPF 事務局に集約した情報を一方で支援活動のために加盟 NGO と共有し、他方でファンドレイジングのために支援者に配信する。支援実施とファンドレイジングを抱き合わせにして同時進行で行うときに、迅速で効果的な支援活動の起点として情報共有がより大きな意味をもつと考える。