

大規模自然災害における人道支援のジレンマ 「周辺」と「中心」の視点から

The Dilemmas of Humanitarian Aid for Natural Disaster The Peripheral and Core Views of the Issues

仲 田 和 正
(宇都宮大学)

キーワード：人道支援、ジレンマ、周辺と中心、国際 NGO

【概 要】

本稿では、大規模自然災害の人道支援に関する先行研究の潮流や、研究分野に対する実証的な課題をレビューし、実践者に対する聞き取りと国際 NGO でのフィールド調査をベースに、人道支援のジレンマについて検討を加えた。実践者は、国際 NGO が内包する関係に起因するドナーと被災地の二元的な要請や、被災者のニーズに呼応する人道支援と対峙していた。実践者の直面したジレンマの背景となる要因を明示し、ジレンマを理解するための視点として、被災者の「周辺」とドナーの「中心」が人道支援の領域において重要である。この視点に基づいたアプローチは、人道支援の活動と資金、組織論、官民連携の問題など、実証的・理論的データを蓄積するために必要であり、欠くことができない共通する要素であると思われる。

本稿では、実践者の証言や国際 NGO での調査によって得られた知見をもとに、ジレンマの根拠を明示するための分析を行い、「周辺」と「中心」の視点から検討を試みた。

1. 問題の所在

大規模な自然災害が発生した際の悲惨な被災地の状況は、メディアが配信するライブ映像によって、世界中の人々がリアルタイムで目にすることができ、国際社会の関心はこうした映像によってますます喚起され、膨大な「量」の人的、物的、資金的な国際緊急人道支援が競って行われる。しかし、被災者のニーズに呼応した「質」的な人道支援が、国際援助として継続的に実施されてきたかは疑問である。時間の経過と共にメディアの関心は薄れ、大規模自然災害についての報道は、世論に訴える力を失い激減していく。国際社会の人道支援に対する関心は次第に薄れていき、甚大な被害を受けた多くの被災地は、深刻な問題を抱えたまま忘れられてしまう。

筆者は 1991 年のピナトゥボ火山噴火¹⁾直後から、被災地の人道支援活動に実践者として関わるなかで、様々な課題やジレンマと直面してきた。未曾有

の大噴火に見舞われた被災地は、大雨の度に流れ出すラハール（膨大に堆積した火山灰を大量に含んだ泥流）の深刻な複次災害²⁾を受け続け、20 年の歳月を経た現在も多くの援助を必要としている。しかし、ドナー主要国は援助を打ち切り、また、多くの国際 NGO がピナトゥボ火山噴火の被災地から撤退していった実情がある。被災地や被災者が必要としているシームレス（継ぎ目のない援助アプローチ体系を統合した）な人道支援は、現場に立ち続けてきた筆者の強い関心事となっている。

大規模自然災害における人道支援は、被災者に対する緊急援助と同時に、生計支援（Livelihood）プログラムが不可欠である。国際 NGO は被災者とドナー双方からの要請をうけることから、人道支援の理想を追い求めながらも、常に次善の策しか講じえない限界に直面しているのである。官民連携を標榜する国際 NGO の多くは、公的資金に大きく依存し

仲田 和正

ているために、ドナーが担う援助政策を補完する従属的なアクターとして連携を強いられる傾向にあるという問題もある。また、国際援助機関のネットワークに組み込まれた国際 NGO は、ドナーや国際機関のカウンターパワーとして果たすべき抑制力やアドボカシー機能など本来の使命を失い、資金提供側の意向によって自主的な人道支援の独立性が歪められてしまう危険性も十分にあると言える。

実践者が対峙している、自然災害における人道支援のジレンマに着目した議論・研究は少ない。本稿では、人道支援に関する先行研究をレビューするとともに、実践者に対するインタビュー調査と国際 NGO でのフィールド調査をベースに、人道支援のジレンマについて検討を加えた。実践者が直面したジレンマの背景となる要因を明示し、理解するための視点として「周辺」の被災者とドナーの「中心」との関係性が、人道支援の領域において重要であることを主張したい。この視点に基づいたアプローチは、人道支援の活動と資金、組織論、官民連携の問題などを、実証的・理論的に検討するために欠くことができないものであると思われる。

2. 用語の定義

先ず、「周辺」と「中心」という用語について、簡潔に定義しておきたい。

チェンバース (1995) は、知識というキーワードを用いながら、「周辺」と「中心」という概念について次のように述べている。「中心」では、権力や名声、資金や物質、専門家や専門的な要素が相互に引きつけ合い強化して、知識を生み出している。有能な人材や資源は、名声や勢力を生み出す陣営に加わり、それがさらに多くの人材や資金を「周辺」から「中心」に引き寄せる。「中心」に注ぎ込まれた資金や権力を手にしたエリートによって、優先すべき研究対象や援助の順位は決められていく。「中心」にいと信じている人々の対極には、貧困と低い地位の弱い立場に置かれた「周辺」の人々がいる。被災者は、心身ともに弱体化し、コミュニティの崩壊によって孤立し、権利や尊厳も奪われがちであり、

最も「周辺」に位置している。

チェンバースは、「中心」に依拠している研究者たちがいかに「周辺」の貧しい人々を無視してきたか、容易に想像できると指摘している。本稿で用いている「周辺」と「中心」の定義については、チェンバースの概念に依拠している。

3. 人道支援のジレンマに関する先行研究

人道支援のジレンマに直接・間接に言及している研究を整理すると、「周辺」と「中心」の関係性が大きな要因となっている。

Anderson (1993) は、ピナトゥボ火山噴火災害に供与された人道支援プログラムの調査を行い、山積する様々な課題や困難によって、思い通りの成果が得られない人道支援のジレンマを、困窮する被災者の視点から考察した。再定住避難所での生活を余儀なくされた被災者には、多発する特異な依存症の傾向や重度のストレスに対する支援が必要であると述べている。しかし、国際 NGO の支援活動は無秩序に実施されがちであった。国際 NGO の重要性や潜在能力の分析を行い、被災者ニーズに対応した具体的なリハビリテーション・プログラムと選択可能な支援のあり方を提起している。

津田・田巻 (2001) は、JICA からピナトゥボ火山噴火災害に派遣された青年海外協力隊 (JOCV) が、ローカル NGO と協働した人道支援の極めて珍しい事例を取り上げ、被災地域の視点から JOCV 隊員が対峙したジレンマについて考察している。JOCV 隊員は、配属された被災地において想定された役割と、現場が必要としている支援のギャップに戸惑い、試行錯誤を繰り返しながらローカル NGO との関係を築いていった。隊員の「任国サイドに決定権を」という声は、「東京オフィスの決定だから」という一言で却下され、被災地が必要としていた食料や医薬品などの要請に、予算が下りることはなかった。ODA の一翼を担ってきた JOCV 隊員は、「消耗品はだめ」という援助政策の大原則が障壁となり、人道支援の資金協力や援助連携を、ローカル NGO に求めなければならなかった。田巻は、日本と被災

地の NGO が協働する橋渡しをした JOCV 隊員の役割について、より積極的に現地で活用されるような援助政策の再考を示唆している。

チェンバース (1995) は、政府や国際援助機関の職員、研究者や国際 NGO の実践者たちに共通する 6 つバイアスが、被災者とじかに接して学ぶという機会を奪っているために、「周辺」の本質を理解することが極めて困難になると指摘している。

6 つのバイアスとは、(1) より快適に見て回れる「場所」が選ばれること、(2) 多くの研究者が国際的に有名な「プロジェクト」を訪れること、(3) 「接触する相手」は、影響力を持つエリートと呼ばれる現地のリーダーであること、(4) 調査は最も困難な時期の雨季を避けた僅かな「乾季」の間や、自らの休暇に合わせて行われる。(5) 「礼儀正しさや臆病さ」は、研究者のエリートに対する気遣い、つまり「礼儀正しさ」によって貧困に向き合うことに消極的、つまり「臆病」になる。(6) 研究者はそれまでの教育と経験によって、専門性の光が照らす中に見えるものだけを検証するように訓練されてきたため、「専門分野」の外にあるものは見えず、見ようとすることもない。

すべての研究者が、これらのバイアスを持っているとは限らない。しかし、高い地位に引寄せられる専門家や研究者たちは、名声や報酬とともに権力を強化する働きを持つ。この求心力によってさらに多くの人材や資金が、一方の極にある低い地位を与えられた「周辺」から「中心」に引寄せられていく。研究者には、自分たちに優れた知識や高い地位が備わっていると考える傲慢さが身につく危険性がある。さらに、「周辺」の現実を知らないことが多いだけでなく、知らないことを知らない研究者がいる。

こうしたチェンバースの指摘は、筆者をはじめ多くの実践者が直面してきたジレンマを考慮すると、人道支援の領域における研究者や国際援助機関の専門官にも共通するバイアスとして検討すべき重要な視点といえる。

貫戸 (2003) は、「中心」から発信されるプラグマチック (Pragmatic) な西洋文明の限界を、骨身に

しみて誰よりも理解し知っているのは、「周辺」の弱者であると言う。「非主流中の非主流」を歩んできたという貫戸は、プロキシミティ (Proximity) 「そばにること、あるいはその場にいること」という言葉を人道支援の信条としている。国際 NGO に求められている人道支援は、「中心」で考えられたフレームを押し付けることで「無意識の差別」を行うことなく、「周辺」でフレームを作り上げ、被災者が最も尊重され、被災者自身が組織や国に優先するという発想であるとしている。貫戸は、組織のジレンマを自覚しながらも医療活動を続け、現地の人々と一緒に過ごしたことを誇りに思うと述べている。

下村 (2006) は「周辺」と「中心」の関係性について、「プロジェクトが行われる現場で悪戦苦闘する人々が、ドナーと協調する場に登場する機会は、強力なローカル NGO などの特殊な例を除いて限られ、現場の声よりもテクノクラートの声が反映される傾向は避けられない」と指摘している (pp.46-47)。また実施すべき政策手段に関する交渉は、被災現場の営みから遠く離れた首都やドナー主要国の国際会議場などで行われている。こうしたドナー優位のアプローチは、結果として「周辺」と「中心」の連携や調整業務に忙殺される状況を招き、テクノクラートの「現場」に向ける時間とエネルギーを大幅に減少させる。

下村は、「中心」に軸足を置くことによるクラウディング・アウト (Crowding out : 排除効果) で見落とされがちな、支援アプローチの「現場ばなれ」を「影の部分」として取り上げ問題提起している。また、国際援助コミュニティ (ここでは、開発途上国への援助において中心的な役割を占め、国際的な議論を主導してきた国際機関、先進諸国の政府、開発問題研究者、オピニオン・リーダー、国際 NGO などを指す) の視点が、組織改革を進めるための人事異動や法案導入などの「形式的な制度変更」に集中している現実や、決して十分に現場を把握しているとはいえない現実を捉えて、ドナーの現場ばなれを現す典型的な症状と指摘している。こうした「ドナーの視点の優越」と「途上国の現場からの遊離」

仲田 和正

という「現場ばなれ」の症状を克服するひとつの方策は、日本が積極的に国際援助コミュニティの「対抗力」となり、様々な機会を捉え問題提起しながら具体的な対応策を提言し、国際的に発信することであると述べている。

Riddell (2007) は、インドネシアの津波を事例として取り上げ、大規模自然災害時における緊急人道支援の評価をレビューした。支援が効果的に機能しない大きな理由が、被援助国、援助機関、国際 NGO 間など国際的なネットワークやフレームワークによる援助協調の限界にあるとし、新たな国際援助機関の創設による統一的な人道支援体系を提案している。

Riddell はまた、「*Does Foreign Aid Really Work?*」という問いに対する結論は、現在あるデータや理論だけでは判断できず、簡単に総括できるものではないとも述べている。国際援助機関のコンディショナリティやインセンティブが国際援助の効果をそぐ要因となり、被災国にマイナスのインパクトを与える可能性を指摘している。人道支援のジレンマを増大させ支配している課題として、脆弱なガバナンスによって作りだされる貧困社会と、ドナーによる見せかけの支援を挙げている。インドシナの大規模な津波災害に供与された緊急人道支援をレビューし、被災地のニーズと乖離したドナーの任意によって支援が実施されたことから、期待された成果が得られていないと述べている。Riddell は、被災地周辺のローカル NGO によって被災者に直接供与されていた人道支援の有効性と成果に着目し、新たな支援体系の構築による今後の可能性を提案している。

ブローマン (2000) は、ジレンマから人道支援を救い出さるものとして、「人道支援活動の空間」という概念を提案した。象徴的なこの空間は、現場主義に基づき、対話する自由、真の必要性を測定する自由、そして確認する自由という考え方によって、構成されていく空間である。この空間は、「周辺」で常に擁護されるべき自由であり、「中心」にとっては不都合なものと言えよう。ブローマンは、「中心」から「独立性を保つための空間」を維持するこ

とが、人道支援にとって何よりも大切なものとして尊重されなければならないとの立場に立ち、行動空間を定義する必要性について言及している。

野々山 (2007) は、人道支援のあり方や捉え方に関する違いについて、米国と EU の官民連携に見出される姿勢を対比させながら課題を提起している。EU 憲法条約案は、「域外国の自然災害や人為的災害に対して、人道上の必要に応じて支援、保護するものであり、国際法と公平・中立・無差別の原則に基づいて行う」としている (p.200)。人道支援の原則には、支援を必要とする被災者との連携以外に、現地に対する政治的考慮を一切加えないとする方針が不可欠とされ、人道支援が「中心」の政治的利害に動かされないよう、独立の立場を堅持することが重要であると強調されている。対し米国では、政府も民間も国の政治的、軍事的政策と人道支援は両立するとの受け止め方が一般的である。EU の NGO は、人道支援に関わる活動資金の大半が民間からの義捐金であるのに対し、米国では政府資金に依存する部分が多い。このことが NGO の被災地に対する活動姿勢にも影響している。人道支援は「個人の尊重」という理念に基づく、「人道」「公平」「独立」「中立」の原則を盾に政治的な活動とは明確に区別されなければならない。野々山は「個」の果たした重要な役割に関し、人道支援の嚆矢となった「ジュネーブ条約」の成立が、現場の惨状や被災者の苦難と直面した実践者の証言や提言が国や国際社会を動かし、国際的に決議される国際条約や各国政府の条約締結の原動力となったことを取り上げて言及している。

4. 実践者が対峙する人道支援のジレンマ

この節では、4 人の人道支援の実践者に対するインタビュー結果を整理するが、その前に、筆者自身の体験を綴っておきたい。この体験を通じて感じた問題関心が本論のベースになっているからである。

筆者は、世界初の奉仕クラブ団体 R.I に所属し、2550 地区の国際奉仕委員として約 10 年間に亘り人道支援に携わってきた。特に、ピナトゥボ火山噴火

の被災地に対する人道支援は、1975 年に締結された R.I の 3810 地区と 2550 地区の共同地区友好関係協定書に基づき、フィリピンからの要請を受けて実施されたものであったが、同時に R.I へ提出する国際奉仕活動の事業報告書に顕著な業績を記するという目的にも合致していた。

1991 年に協定書が更新され、国際奉仕委員会の認証をうけた 2550 地区の人道支援活動は、さらに拡大していった。地区は活動を支援する財源として、半ば強制的に各クラブから寄付を募り義捐金を拠出したが、必ずしも会員一人ひとりの理解や賛同が得られたものではなかった。筆者は被災地の人道支援活動に直接従事する傍ら、組織本部の担当委員を兼務していたが、被災者のニーズより R.I に対する地区の体面を重視するという組織体質によって、「周辺」と「中心」の狭間でジレンマに陥り、個人の努力が無力化される状況に直面した。これまで、実践者として人道支援活動に深く関わってきたが、組織の上層部には被災地に対する十分な関心が感じられず、熟慮のすえ R.I を退会した。その後、国際 NGO を現地に立ち上げこれまで支援活動を継続しているが、R.I は潤沢な資金や広範なネットワークを有しているにもかかわらず、ピナトゥボ火山噴火の被災地から撤退している。

以下に紹介する 4 氏のうち、B 氏と D 氏は、所属していた組織からの離脱を余儀なくされていた経験を有する。

4-1. A 氏

2010 年 6 月、筆者が最初にインタビューを行った A 氏は、国際赤十字連盟の医療派遣要員としてこれまでにインドネシアの巨大津波やハイチ大地震など、6 カ国計 7 回の国際緊急人道支援に従事してきた。日本赤十字社は、大規模な自然災害発生直後から 1 ヶ月交代で 1 班ずつ、ERU (Emergency Response Unit 緊急対応ユニットと呼ばれ、基礎保健医療サービスを行う) に担当分野を割当てて、医師や看護師を派遣している。A 氏は十分な治療を受けられない被災者をサポートしつつ、いつ撤退する

かという「出口戦略」を模索せねばならない点、さらに大きなジレンマとして、知名度の高い赤十字に集中してしまう巨額な義捐金と ERU の関係に言及している。特定の大規模自然災害のために寄せられた義捐金は、その使途目的以外に流用することや、余剰金として留保することはできない。組織は、公平・中立そして必要以上の介入をしないという行動規範を堅持し、資金や支援活動を他の援助組織とシェアすることは極めて稀である。A 氏は、継続的な人道支援が求められている重要性を十分に認知しながら、撤退時期を見極めなければならないという困難と向き合ってきた。国際赤十字の行動規範によって決められた「必要性 (needs) の原則」は、被災者が何を必要としているかに基づいて実施すると定められているが、様々な制約や限界のなかで無視される事例も多くあるという。一過性の治療や支援しかできずに被災者を放置したまま、次の ERU に引き継ぐというジレンマは、実践者が挑み続けなければならない「永遠のテーマ」と言い切っていた。

4-2. B 氏

ピナトゥボ火山噴火被災地の人道支援活動を通して知己を得た B 氏には、2010 年 10 月から 2011 年 1 月にかけてインタビューを行った。国際 NGO のマニラ事務所代表を勤めていた B 氏は、人道支援における「周辺」と「中心」のギャップを、ジレンマの最大要因として挙げていた。特に被災地住民の多くは現地語で B 氏に本音を語るが、被災地のエリートは英語で本部から派遣された職員に、建前論を展開するという。本部職員にとって、最も信頼すべき情報源となる相手は被災地のエリートであり、住民の本音に直接触れる機会はほとんどない。「周辺」の人道支援活動に対する評価は、本部が選定した職員のバイアスがかかった情報提供に基づき「中心」で行われる。困窮する「周辺」の住民を代弁する実践者の声は、実情を正確に報告するほど「中心」の理解が得られず、組織のサポートが得難いのである。B 氏は、「周辺」と「中心」の緊密な

仲田 和正

連携による理解と信頼が不可欠であると訴え続けたが、あまりにも乖離した「周辺」と「中心」の関係に絶望し、12年間の人道支援活動に終止符を打ち組織を離れることにした。その後いくつかの代表的な国際 NGO に在籍し、東ティモールやマラウイの現地代表を経験した。インタビュー時点ではスーダンに駐在し、組織の主要プロジェクトである水資源をメインとする保健・衛生支援に従事し、帰国報告会を行うなど活発に活動していたが、次年度の雇用契約は更新されないとの通達を受けていた。「中心」のトップダウンによって突然プログラムが変更される事態に対し、「周辺」には反論する機会や提言をする余地さえ与えられないという。B氏は、自らフィルターをかけて「中心」に情報提供をせねばならないという、「周辺」の実践者が抱えるジレンマを吐露していた。

4-3. C氏

2010年10月にインタビューを行なったC氏は、南アフリカの大学院を修了後、国連ボランティアとしてカンボジアやアフリカ諸国などで人道支援に携わる。その後、国連高等弁務官事務所（UNHCR）の職員として、ルワンダ、ケニア、コンゴ民主共和国、ジュネーブ本部等で勤務する。JICAの国際協力専門員としてアフリカの平和構築に携わり、現在は大学で教鞭を執っている。C氏は「中心」と「周辺」を往還してきた、「周辺」の視点を持つ研究者であり、「中心」から派遣された実践者であったと言える。

「中心」の幹部職員による「周辺」に対するバイアスについての問いに対し、バイアスの存在は疑う余地のない事実であるとし、実践者が直面するジレンマの大きな要因であると指摘した。C氏は、実践者として「周辺」で直面したジレンマが、「中心」の幹部職員に共有されることはないこと、何のために、誰のために人道支援をやっているのかという、組織本来の使命に正面から向き合おうとしない国際援助機関の現状を大きな問題としてあげた。

4-4. D氏

2011年1月にインタビューを行ったD氏は、「周辺」と「中心」の視点というテーマに相応しい体験を有しているキーパーソンの一人であった。D氏は、フランスの国際的人道支援組織に登録された最初の日本人医師として、スリランカ、ボスニア・ヘルツェゴビナ等の人道医療活動に従事した実践者である。JICAのメキシコ女性健康プロジェクトのリーダーを経た後に、国際 NGO のプログラムディレクターを務め、現在は専門医として、新たなフィールドに立っている。医師としての経験から、「いちばん苦しんでいる人は、語らない」、「語ることは、苦しみを追体験し自分を拷問に掛けることだから、口を閉ざしてしまう」という。そして、自分が向き合うのはあくまでも「現場のニーズ」であって、「国際社会のニーズ」ではないという。D氏は、実践者が対峙する「周辺」と「中心」のジレンマについて、医師が直面する「倫理観」に触れながら次のように語っていた。「中心」の組織が現場から撤退を決定するとき、自分の考えを優先して「周辺」に留まり医療行為を続ける者や、被災地に残留している他の組織に鞍替えをする医療従事者もいる。特に一生懸命やっていた医師ほどジレンマに陥り、組織を離脱して自ら理想とする NGO を立上げる人もいたという。「周辺」に寄り添うことを信条としてきた実践者のD氏は、「中心」の幹部職員と公に対立するという、深刻な事態を幾度となく繰り返した結果、組織からの解雇通達を受けて、退職を余儀なくされた。

5. 国際 NGO の組織体質と人道支援のジレンマ

実践者が直面するジレンマの背景には、かれらが所属する組織の体質が大きく関係すると思われる。特に、規模や公的資金への依存が大きな組織では「中心」と「周辺」の乖離は大きくなる傾向があるだろう。このような問題・関心を基に、人道支援に深く関わってきた国際 NGO を対象にフィールド調査を行った。

調査先を選ぶにあたっては、研究テーマに相応し

いと思われる人道支援を行っている国際 NGO を抽出し、その中からより多面的な情報が得られるよう、被災地と海外および国内の先駆的な組織に調査依頼を行った。その結果、ピナトゥボ火山噴火の被災地で人道支援をしているローカル NGO と、フランスを拠点に世界規模で人道支援を展開する国際 NGO の日本事務所、そして 55 を超える国や地域で人道支援を行っている先駆的な日本の認定 NPO 法人から調査受入の承諾を得ることができた。主な調査手法は、実際に組織のボランティア要員として加わることによる参与観察と、組織運営の理念や方針、財政状況についてのインタビューおよび入手可能な一次資料の収集等であった。

5-1. E（ピナトゥボ火山噴火被災地のローカル NGO）

時期：2010 年 11 月 17 日～11 月 23 日

インタビュー対象者：副代表・理事

フィリピンのローカル NGO である E は、1990 年に SEC（Securities and Exchange Commission 証券取引委員会登録）の認証を受け設立された。これまでの顕著な人道支援活動に対し、各国政府や国際援助機関から数々の賞が授与されている。

E は、ピナトゥボ火山噴火災害の被災者ニーズに直接呼応する人道支援活動を、他のローカル NGO や DSWD と連携を組みながら展開している。1993 年から 2003 年に亘り、最も深刻な被害を受けた 0 歳から 6 歳の乳幼児（4 州 75,965 人、10.8%）に対し、一日に最低限必要な補助栄養摂取物として 105g の米（約 8,000kg）と油の供与を毎日行っていた。2000 年を境に国際的関心や支援が急速に減退する中で、現在も世界各国の国際 NGO から物的・資金的なサポートを受けながら、一日当たり約 34,000 人の栄養失調乳幼児に対し、約 3,600kg の食糧支援を継続している。特に弱者であるアエタ族³⁾や女性と子供を対象とした支援プログラムに携わる、救急医療技術者や保健医療従事者の教育研修を重点的に行っている。

本調査では、国内外から参加した 13 の組織や団

体の協働によって実施された、ピナトゥボ火山噴火災害地域における人道支援プロジェクトを通して、「周辺」と「中心」の関係を検討した。筆者は R.I の地区国際奉仕委員を務めた経験があるため、E には国際 NGO の日本代表としてプロジェクトに参加し、人道支援物資の国内調達を推し進めると同時に、特別免税許可書や物資輸送に伴う航空貨物運賃の免除承諾書を得るため、関係省庁と折衝を行った。さらに、被災地の自治体やローカル NGO と活動領域における合意形成を図っていくプロセスを検証し、ロジスティック部門のサポート体制や調整など、人道支援プロジェクトが実施されていくバックグラウンドの分析を行った。このプロジェクトは約 10 年に亘り、公的資金や助成金に頼らないイコール・パートナーに基づく官民連携や、個人寄付を主な財源とする国際 NGO とのマルチラテラル・ネットワークによって、継続的な活動を実現している。E は、R.I-3810 地区から退会した代表および事務局長（元クラブ会長と幹事）と、R.I-2550 地区を退会した筆者が協同して設立した国際 NGO と連携し、日比の企業や大学をはじめ一般市民から広く、人的・物的・資金的な支援と参加者を募りながら、人道支援プロジェクトの持続性を保ってきた。E の証言から本調査が対象としたこのプロジェクトは、シームレスなマルチラテラル・ネットワークによって、受益者とドナー双方との信頼関係が構築され、「周辺」と「中心」が対峙してきた人道支援のジレンマから自由であると思われる。

5-2. F（フランスの代表的な人道支援国際 NGO）

時期：2010 年 11 月 30 日～12 月 3 日

インタビュー対象者：事務局長、広報マネジャー、ファンドレイジング 個人支援者担当
マネジャー、ファンドレイジング 法人担当マネジャー、

F は、1980 年にカリスマ的なフランス人医師によって設立された。1970 年代末、ベトナムから南シナ海に大量の難民がボートピープルとして流出し、

仲田 和正

世界中の注目を集めた際に、フランス人医師によって設立された MSF は、難民の救助が領海を侵犯する恐れがあると、人道支援活動を躊躇した。これに対し彼は大型船をチャーターし、海上をさまよう難民の救助に向かった。これを契機として MSF を離れ、国際人道医療支援活動を使命とする、新たな国際 NGO を設立した。その後、組織の活動も離れてフランス政界へ転進し、2008 年にはフランスの外務大臣となった。

この組織は、欧米諸国や日本など 16 カ国を網羅する国際ネットワークを通じて、年間約 1,200 人の医師・看護師の医療ボランティアおよび、コーディネーターなど非医療の専門家を世界約 90 カ国に派遣し、約 300 のプロジェクトを実施している。日本の事務所（本部や支部の名称を用いない）は、代表と事務局長がフランス人という国際色豊かな雰囲気の中に、プラグマティック（Pragmatic）な部分が感じられる組織であった。活動の基本理念は、最も弱い立場にある人々の人権や尊厳を侵害するもの、特に医療へアクセスする事が難しい状況について「証言」する活動を使命としている。また、政策決定に携わる人々へ訴えかける、「政策提言（Advocacy）活動」も積極的に行っている。

本調査ではボランティア要員として参加し、フランス本部から送付されてきたミッション概要の翻訳を行い、イベント開催に関連する企業との経費見積もり交渉を担当、事務局長や広報責任者が集結する NGO 広報連絡会議に同席するなどの機会が与えられた。また、法人・個人を対象とするファンドレイジングやメディア戦略会議にも出席する様々な機会を得、多岐に亘り参与観察を行うことができた。国内外の主要な国際 NGO が参加した会議では、議事録の作成を担当し、議題となったメディアを媒体とする広報・周知活動に関する議論の整理を行った。

こうした参与観察から、以下のことが明らかとなった。組織を代表する参加者の関心事は、メディアを活用した「資金調達」と「支援者拡大」が中心となり、プロジェクトの内容について具体的な議論がされることはなかった。組織が独自に行う広報活動

は、個々の組織に依拠したバイアス傾向が強く、国際 NGO 全体の周知目的を阻害する要因として指摘されていた。今回の会議では、被災現場をオンタイムで伝播するメディアのインパクトや難しさ等について検討されていたが、被災地や被災者に対する視点はほとんど感じられず、議題に上ることもなかった。F が重視している当面の課題は、組織が一体となった「資金調達」と「支援者拡大」であった。

5-3. G（先駆的な日本の認定 NPO 法人）

時期： 2011 年 1 月 17 日～1 月 21 日

インタビュー対象者：理事・事務局次長、シニア・コーディネーター 広報・支援者担当

G は、1979 年に当時のインドシナ難民支援を目的として設立された市民団体である。当初の目的は日本に来る難民の支援にあったが、その後カンボジアの難民キャンプ等で支援を開始する。旧ユーゴ紛争やアンゴラ難民の支援、自然災害の緊急支援、地雷対策など、多くの国や地域で人道支援活動を行う。組織は、中東・アジア諸国やアフリカに駐在員事務所を置き、マラリア・エイズ感染症対策・小型武器問題にも取り組んでいる。

本調査では、組織の最もコアな管理責任者である事務局や、広報・支援者を担当する責任者に対するインタビューと、関連するデータの収集を行なった。G が最も関心を寄せ重視している課題は、財源となる資金の調達と人材確保という国内活動であった。公的資金や助成金による人道支援の拡大に伴い、「周辺」のプロジェクトに従事する実践者のリクルートと雇用が課題となっていた。ただし、関係者の証言から、人道支援に携わる「周辺」の実践者に対する評価は、被災地と殆ど直接触れる機会がない「中心」の幹部職員によって行われ、雇用契約の可否が決められていく傾向が強いと推測された。

以上、国際 NGO で実施したフィールド調査の概要について述べてきた。

E は、人道支援のジレンマを克服するために積極的な協働を図り、「周辺」と「中心」、被災地とドナーの双方向に信頼のネットワークを構築し、ピナトゥボ

支援における中核的な役割を担っていた。多面的な連携によって構築されたシームレスな支援プログラムは、より効果的・効率的な人道支援を促進させるものであった。FとGは、シンボリックなカリスマ的リーダーを「中心」に配し、官民連携の強化とメディアの活用によって組織の拡大を図ってきた。両組織は、運用基盤の強化に必要な「資金調達」が国内活動の優先事項となり、事業拡大に伴う実践者のリクルート問題が、直面する共通課題となっていた。

6. まとめと今後の課題

国際 NGO はドナー（援助国や国際援助機関）の公的資金や助成金、及び企業や市民による寄付等の民間資金によって、人道支援活動を行っている。資金を提供する側を「中心」とすると、ドナーからの人的・物的・資金的支援を必要とする被災者や被災地域、そしてローカル NGO は、こうした支援を受ける「周辺」に位置している。国際 NGO と実践者

は、「中心」のドナーと「周辺」の被災者の両方と向き合うことになる。

国際 NGO に課せられた本来の使命とは、政府や国際機関が成しえない初動の緊急人道支援から、中期的な復旧・復興支援、さらに長期的な開発協力に至るまで、時間や領域にとらわれる事のない、シームレスな人道支援活動を継続することであろう。国際 NGO は、政治的・社会的カウンターパワーとして、ドナー主要国や国際援助機関などの「中心」に対する抑制力や、アドボカシー機能を果たす使命もあると考えられる。しかし、「中心」の力が強くなると、「周辺」におけるアクターとしての抑制力を失い、援助政策を補完するドナー重視の連携を余儀なくされる傾向が強まるであろう。

このような「中心」に依拠した国際 NGO の運用体制下で行われる人道支援は、実践者をより一層「周辺」に位置づけてしまう従属的な構造を形成する恐れが強い。

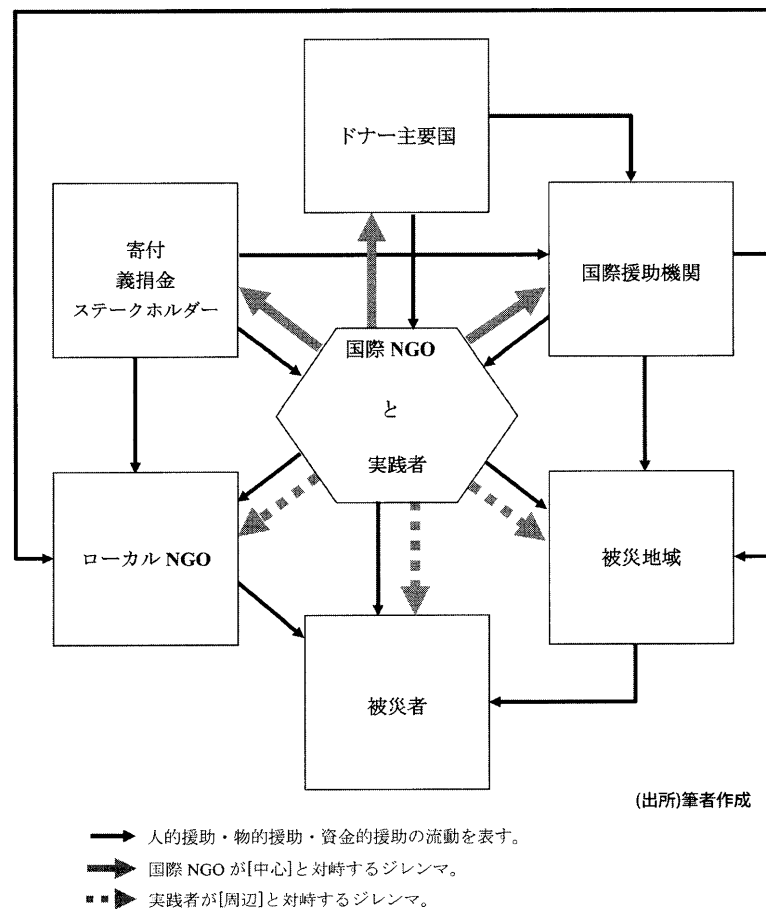


図1 国際 NGO と実践者が対峙するジレンマの構図

主に実践者や国際 NGO が対峙するジレンマを、「周辺」と「中心」の視点から検討し、図形化を試みた（図 1 を参照）。

今回のインタビュー調査から、人道支援に関わる実践者が対峙してきたジレンマの特質と背景に関して、確定的なことは言えないまでも、一定の問題状況が把握出来たことを踏まえ、今後の課題について検討したい。

実践者は「周辺」の被災者に寄り添い、実践者が所属する国際 NGO は「中心」のドナーを重視するという、大きなギャップが人道支援の領域に存在していると思われる。すなわち国際 NGO の組織内の分裂が、実践段階におけるジレンマとして感じられるのである。インタビューをした実践者たちは、被災者のニーズを具現化する役割を担いながら、「周辺」と「中心」の遊離した国際 NGO の方針決定過程と乖離せざるを得ないのである。B 氏が指摘するように被災地の住民は現地語で実践者に本音を語るが、「中心」から派遣された幹部職員には、被災地のエリートが英語で建前論を展開するケースが多いのである。国際 NGO の幹部職員にとって、信頼すべき情報源は被災地のエリートであり、住民の本音を直接聴く機会はほとんどないという。人道支援活動に対する評価は、派遣された幹部職員のバイアスがかかった情報提供に基づいて「中心」で行われ、「周辺」の本音を代弁する実践者の声が重視されることはなかったという。

D 氏は、「中心」から発信される人道支援の限界を誰よりも理解し、その限界を骨身にしみて知っているのは「周辺」の被災者であるという。「周辺」と「中心」を考えると、「周辺」の被災者が最も尊重されることこそが、国際 NGO に求められている人道支援だと訴えていた。

また、フィールド調査における、アニュアルレポートの収支計算書（プロジェクト費明細）や参与観察の結果から、人道支援の優先事項は、財源となる資金の性質によって決定される傾向が強いと言えるのではないと思われる。それゆえ、国際 NGO はプロジェクトや実践者の雇用など、資金の使途目

的に直接制約を受けない一般寄付の拡大を図ることが、人道支援のジレンマから脱出しようとする喫緊の課題と思われた。一方、日本では大規模な自然災害発生時における一般寄付の多くが、知名度の高い日本赤十字社や、日本ユニセフ協会などに贈られる傾向がある。JANIC（2005）は、スマトラ島沖大地震・インド洋大津波に集められた寄付の実態について、2005 年 3 月時点で日本赤十字社が約 80 億円、日本ユニセフ協会が約 27 億円を集めたのに対し、日本の NPO（NGO）29 団体の合計は約 9 億円であったという、調査結果を明らかにしている。

ローカル NGO の E は、マルチラテラル・ネットワークの中核を担うことによって、国際 NGO のジレンマを克服し、シームレスな人道支援活動の継続が可能であるとしている。多くの国際 NGO がピナトゥボ火山噴火の被災地から撤退する中で、「周辺」のローカル NGO が実践してきた持続可能な人道支援を構成する要件について、今後さらに検証を進める必要があろう。

人道支援の「周辺」と「中心」という 2 つの領域において、実践者の視座はともすると研究者の議論と対立すると思われがちであるが、現場から得られる豊富なデータに基づく実証的な提言は、学術的研究分野においても重要であると思われる。人道支援に関わる実践者と研究者によって議論を深めていくことが、今後の研究を進化させていくために極めて肝要となるであろう。

【注】

- 1) 1991 年 6 月 12 日、フィリピンのルソン島サンバレス・バターン・パンパンガ州の境界上に位置するピナトゥボ火山は 611 年ぶりに大噴火を起こし、200 万人以上が被災する 20 世紀最大規模の被害をもたらした（PBSP 1991）。
- 2) 巨大モンスーンの豪雨によって発生した大規模なラハール（泥流 70-80km/hr）は、マニラ北西部の 40km 四方に位置する町や村を埋没させ、米国最大規模の海外軍事施設であるクラーク空軍（沖縄米軍基地総面積の 2 倍）とスービック

海軍の両基地に甚大な被害をもたらした (Newhall & Punongbayan 1996)。

- 3) アエタ族は、約 2 万年前にフィリピンに渡来してきたと言われ、縮毛・低身長・暗褐色の肌が身体的な特徴を持つネグリート系の先住民族でピナトゥボ火山を中心とする山間部に点在して居住している (ACTION 2011)。

【引用・参考文献】

- ACTION. 2011. アエタ族とは. *ACTION*. (<http://www.aeta.web.infoseek.co.jp/aeta1.html>, February 22, 2011).
- Anderson, Mary B. 1993. *Lessons Learnd in Rehabilitation/ Resettlement of Populations Displaced by Disasters and Policy Implications of These Lessons for Programs to Assist the Mt. Pinatubo Victims*. Prepared by the Collaborative for Development Action, Inc. Under Contract with USAID/ Philippines with case studies prepared by Peter J. Woodrow and Mary B. Anderson.
- Anderson, Mary B. and Peter J. Woodrow. 1998. *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder & San Francisco Westview Press UNESCO Paris.
- 秋山孝允・佐々岡雄一 (編著). 2006. *日本の開発援助の新しい展望を求めて*. FASID.
- ブローマン、ロニー. 2000. 高橋武智訳. *人道援助、そのジレンマ*. 産業図書.
- Brauman, Rony. 2003. *Doctors Without Borders - Médecins Sans Frontières : Humanitarian Aid Today*. Translated by Pierre Delehouzee. Editing & Exercises by Mary, Tadokoro. Asahi Press.
- チェンバース、ロバート. 1995. 穂積智夫・甲斐田万智子監訳. *第三世界の農村開発*. 明石書店.
- FASID. 2009. *国際開発における評価の課題と展望 III*. 財団法人国際開発教育機構.
- フォワード、デイビッド. 2009. 菅野多利雄訳. *奉仕の一世紀*. 国際ロータリー.
- JANIC. 2005. ツナミ募金、NPO 合計額 9 億円弱に.
- NPOWEB. (<http://www.npoweb.jp/modules/news1/article.php?storyid=2099>, February 22, 2011).
- JANIC. 2007. *NGO 職員の待遇・福利厚生と人材育成の現状と課題*. 国際協力 NGO センター.
- 貫戸朋子. 2003. 「国境なき医師団」が行く. ウェイツ.
- Newhall, Christopher G. & Raymundo S. Punongbayan. 1996. *Fire and Mud : Eruption and Lahars of Mount Pinatubo, Philippines*. Philippine Institute of Volcanology Seismology and University of Washington Press.
- NHK. 2000. *国境なき医師団：貫戸朋子一別冊課外授業ようこそ先輩*. KTC 中央出版.
- 野々山忠致. 2007. *人道支援*. 集英社.
- PBSP (Philippines Business for Social Progress). 1991. *Mt. Pinatubo Relief Assistance Project*. United States Agency for International Development, October, 1991.
- PBSP. 1993. *Final Report, In Search of Alternative: Rehabilitation Options and Alternative for the Mt. Pinatubo Victims*. Submitted by the Philippine Business for Social Progress to the United State Agency for International Development, July 1993.
- R.I. 2007. *手続要覧：ロータリアンの手引き*. 国際ロータリー.
- Riddell, Roger C. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press.
- 下村恭民. 2006. *日本の役割の再発見：国際援助潮流の「影の部分」への「対抗力」*. FASID.
- 津田守・田巻松雄. 2001. *自然災害と国際協力*. 新評論.

The Dilemma of Humanitarian Aid for Natural Disasters

The Peripheral and Core Views of the Issues

Kazumasa NAKADA
(Utsunomiya University)

Key Word : humanitarian aid, dilemmas, peripheral and core , international ngo

This paper reviews the empirical challenges in the trend of previous studies and research related to humanitarian aid for extensive natural disasters, and with interviews of actual practitioners about the dilemmas of humanitarian assistance and the consideration of the addition of an International NGO in Field Surveys.

The practitioners from the International NGO were involved in a disaster area with multiple and relative donors responding to the needs of victims who had requested humanitarian aid from the organization. Clear indications of the factors behind the dilemma appeared as well as the understanding of the perspective view of the victims and donors with respect to the “Peripheral” and “Core” of their importance to humanitarian aid. The point of view based approach to humanitarian activities and funds, organizational theory, and the issues of public-private partnerships were required to accumulate indispensable theoretical and empirical data.

This paper conducted a study and analysis to clarify the basis of a dilemma as viewed from the “Peripheral” and “Core” perspective which was based on the data obtained from research and practice in the testimony of an International NGO.