

# 災害救援にみるイランの社会におけるローカル NGO の役割と発展

－ 2003 年 12 月 26 日イラン南東部地震の事例より－

岡 野 恭 子（元大阪大学大学院人間科学研究科）

## 【要旨】

人道支援の現場において、国際 NGO の役割とともに、長期的な復興支援の担い手として、また、地域に根差した活動という視点から、ローカル NGO の役割が高まっている。しかしながら、ローカル NGO の発展にはその地域の社会・政治・文化的背景が大きく影響している。イランは伝統的にボランティア精神が根付いていた社会であったが、その政治体制等の社会環境により、NGO を含む組織的活動に様々な制約があった。しかし、2003 年に発生したイラン南東部地震により、国内において NGO 活動に対する意識は急速に高まり、多くのローカル NGO が被災地にて救援活動に参加した。しかし、緊急期以降、NGO の多くは活動継続が困難となっており、その要因として、社会に内在する NGO の発展を阻害する要因や、組織としての能力・財政面における困難があることが明らかになった。イランの NGO を取り巻く社会状況を変えることは容易ではないが、イラン南東部地震の救援活動を通し、海外の援助者との協働により大きく発展した NGO もある。そうした経験を積んだ NGO が今後の活動を通してイランの社会の中からローカル NGO の発展を牽引していくことが期待される。

【キーワード】 災害救援、ローカル NGO、イラン、社会

## 1. 序論：研究の背景

### 1-1. 人道支援において高まるローカル NGO の役割

近年続発する大規模な自然災害や紛争等の人道支援において、その救援・復興支援の担い手として、NGO (Non-Governmental Organization) の役割が急速に拡大してきている。こうした背景には、多様化・複雑化する世界情勢や人道危機に対し、国家や国連等の国際機関といった従来の人道支援システムの枠を超えた活動が求められていることや、NGO の活動の拡大とともに、世界的に人々の間でその概念や役割が広く浸透してきていることが考えられる。特に、国際 NGO の成長は著しく、ロンドンを拠点に人道支援に関する調査及び評価を行う ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance)<sup>1)</sup> は、国際的な人道支援の主要な提供者として、国際 NGO および国際赤十字・赤新月運動 (International Red Cross and Red Crescent Movement)、国連、そしてドナーの 3 者を挙げている (ALNAP 2010a)。

同時に、長期的・継続的な救援・復興支援の担い手となるのはその地域の人々であり、また、地

域に根差した活動を実施するという観点からも、被災した国のローカル NGO の役割が高まってきている。ALNAP もその重要性に触れ、国際 NGO や国連にとってローカル NGO は支援の終盤においてその役割を委ねる存在であり、ローカル NGO と国際 NGO との協働がより実現できるよう、ローカル NGO が能力開発や財政面においてより国際的な支援を受けることが可能となる支援枠組みを作る必要性について指摘している (ALNAP 2010a)。

### 1-2. ローカル NGO の発展に関する諸要因と事例 研究の必要性

しかしながら、ローカル NGO の活動や発展は、その国の社会的・政治的・文化的背景にも関係しており、発展を促す環境にあるローカル NGO もあれば、たとえ活動のニーズがあったとしても、置かれている環境によりその発展が阻害される場合もあると考えられる。つまり、ローカル NGO の活動や発展、かれらに対する支援を考える際には、ローカル NGO を同質のものとするのではなく、かれらが置かれている多様で固有の社会的・政治的・文

岡野 恭子

化的背景にも目を向けた個別のアプローチを行うという視点が必要であり、事例研究の蓄積が求められている。

本稿で取り上げるイラン・イスラーム共和国（以後イランと記述）は、1979年のイスラーム革命以降、「イスラーム法学者による統治（*velayat-e faqih*）」を推し進め、その体制の維持のために西欧的な思想を排除してきたために、外部からは「閉ざされた」社会環境にある国と言える。しかし、2003年12月26日、イラン南東部地震の発生により、イランは諸外国から多くの援助団体を受け入れることとなる。災害以前よりイランでの滞在経験のあった筆者は、その災害救援調査団のメンバーのひとりとして被災地入りし、ローカル NGO の活動に関する機会を得た。本稿では、筆者が以後継続的に実施した現地調査をもとに、イラン固有の社会的・政治的・文化的背景の観点から、イランのローカル NGO の活動の実態と発展の過程を考察する。

## 2. 先行研究

### 2-1. 災害と社会

災害研究において、災害をその地域の社会や文化という文脈で解釈を試みるアプローチがある。たとえば、災害の発生に関して人類学者の Oliver-Smith (1996) は、災害は社会と科学技術、環境との相互作用の結果であり、自然的・社会的に構築された環境のある特徴に、持続可能な形で上手く適応できなかった歪みの現れであると述べている。また、Hewitt (1983) も、災害の発生には貧困や不平等といった社会的に構築される脆弱性 (vulnerability) が大きく関係していると主張し、災害の発生を自然科学的・物理的要因に求めるだけでなく、被災社会の有する本質的な社会的側面に目を向ける必要性を指摘している。同様に、災害が社会にもたらすインパクトという観点からも、Oliver-Smith (2002) はその影響について、災害は人的・物的損失をもたらすのみならず、災害という強い衝撃や復興までのストレスにより、人々の核となる価値観を剥き出しにし、被災社会の本質的な特徴を浮かび上がらせると指摘し、災害がその社会に内在する価値観や特徴を顕在化させるものであると主張している。

### 2-2. 災害と支援の社会性

災害が社会的・文化的構築物であるという視点に

立てば、その救援・復興支援においても、その地域の社会的・文化的背景に注目する必要があると言える。林 (2010) は、災害研究に人類学的なエスノグラフィー (民族誌) を応用することで、被災地の人々の視点から災害の復興過程の様相を長期的に調査し、その地域の社会や文化等の特徴を解明する試みを行っている。また、中村 (2011) は、被災社会との「共生」を実現する復興・開発をめざして、地域の諸相に精通する地域研究者をはじめ、様々な分野の専門家との共同的な学際研究の実践から、受け手の立場に立った国際協力・人道支援のあり方について提言を行っている。また、実際にも、こうした「文化や慣習への尊重」は、人道支援下における支援者の最低限の行動規範を定める「スフィア・プロジェクト」にも反映されている (Sphere Project 2004)<sup>2)</sup>。

### 2-3. 災害救援におけるローカル NGO の役割

緊急支援が必要になった際の第一次的な救援者として、同時に、長期的・継続的な救援・復興支援の担い手として、また、地域に根差した活動を実施する当事者として、ローカル NGO が災害救援において果たす役割は大きい。実際の現場においても、2008年5月にミャンマーを襲ったサイクロン・ナルギスは、死者数15万人以上、240万人以上が被災するという大惨事をもたらしたが、情報統制の厳しい軍事政権下のミャンマーにおいて、情報の不足、被災地へのアクセスの困難さから国際機関の活動が大きな制約を伴っていた中、ローカル NGO を含むミャンマーの市民社会 (civil society)<sup>3)</sup> はその「ローカル・ノレッジ (local knowledge)」を駆使し、国際機関の支援を受けながら緊急支援において大きな役割を果たした (ALNAP 2010b)。ALNAP はその活動を、現地の社会的・政治的事情に精通している地域の人々の救援は高い対応力、迅速力、広範性があり、典型的な国際的な救援方法よりもはるかに地域に適しており、かつ低予算であると評価している (2010b)。

しかしながら、後の報告によると、ミャンマー政府が緊急事態の収束を宣言した後、多くの NGO は活動を継続する意志はあるものの、資金と能力の不足により活動困難に陥っていることが明らかとなっており、ローカル NGO を国際機関の実施パートナーとして捉えるだけでなく、そのキャパシティ・ビルディングに資金を投入することの必要性

が訴えられている (IRIN 2011)。

### 3. 事例研究：イランの社会におけるローカル NGO の役割と発展

#### 3-1. 背景

##### (1) イランにおける災害対応の概要

イランは、中東に位置するイスラーム共和国であり、首都をテヘランに置く。国教にシーア派イスラームを定める唯一の国であり、1979 年のイスラーム革命により王政が廃止され、現在のイスラーム共和国が樹立された。公用語はペルシア語。

イランは地震大国であり、20 世紀中に発生した 153 件の主要な大地震のうち、17.6%はイランで発生しており、その被害は甚大であった (Bahrainy 2003)。しかしながら、潜在的な地震のリスクを認識しているにもかかわらず、建造物の耐震化や防災教育の実施等、国としての地震対策は十分に整備されてきておらず、近年では人口の爆発的な増加と急速な都市化に対応するために、首都テヘランをはじめとする大都市では脆弱な建造物が建てられており、地震に対するリスクは非常に高くなっていると報告されている (IIEES 2005)。

イランでは、1979 年のイスラーム革命以後、政府系の住宅公社 (*bonyad-e moskken*) によって全土で農村開発が進められており、1980 年から 8 年続いたイラン・イラク戦争の戦後復興を担ったのも住宅公社であった。つまり、国としての開発の取り組みは主に住宅公社が担っており、その内容は住宅の再建が主なものであった。その流れを変えたのが、1990 年、イラン北西部のルードバール (Rudbar) を襲ったマグニチュード 7.2 の地震である。死者数は約 3 万 7 千人、負傷者数は約 6 万人以上と推定されており、この地震を機に、1991 年には自然災害軽減のための法整備が行われ、内務省管轄の自然災害対策本部が創設された。また、自然災害のあらゆる側面に対応するため、内務省は「安全と復興に関する調査調整局」を編成し、行政に関わる調整を当局が、研究に関わる調整を「国家自然災害軽減委員会」が担うことになった。しかし、主な 13 の活動 (防災、救援、早期警告など) は 29 の機関にまたがって行われており、国レベルで災害対応を統括する責任機関がなく、業務の内容に多くの重複がある上、調整にも困難を生じさせている (Bahrainy 2003)。

Bahrainy (2003) は、イランにおける「震災元年」

#### 災害救援にみるイランの社会におけるローカル NGO の役割と発展

は 1990 年のルードバール地震であると述べている。イラン国内における防災意識は急速に高まり、また、世界的にも 1990 年以降は国連を中心とした「国際防災の 10 年」にあたることから、イランにおける災害対応は 1990 年以降、活発に推進されるものと思われた。しかしながら、ルードバール地震からの 10 年間、国内の防災体制には大きな進捗は見られず、国家レベルでも国民の間でも防災に対する意識は薄れていき、関係機関も確固たる地位を確立できないまま時間が経過していることから、Bahrainy (2003) は、「イランにおける国際防災の 10 年は成功しなかった」と述べている。Bahrainy (2003) はまた、来る大震災に備え、緊急事態に対応する新たな省庁や独立機関の創設等、国内におけるシステムの早急な改革を訴えており、その数か月後にイラン南東部地震は発生している。

国としての災害対応が整備されない中、近年のイランにおいて人道支援の中核を担っているのが、イラン赤新月社 (Iranian Red Crescent Society) である。イラン赤新月社は 1992 年に創設され、93 年に国際赤十字・赤新月社連盟 (International Federation of Red Cross and Red Crescent) に加盟した<sup>4)</sup>。イランにおける最大の災害救援組織であり、国レベルの災害対応で示した 29 の機関のひとつで、13 の主要な活動のうち、教育と救援 (特に緊急人道支援) を担っているが、独立した災害救援組織としての地位も確立している。

##### (2) イランのローカル NGO の現状

Namazi (2000) は、イランはその厳しい自然環境や度重なる外部からの攻撃、長年にわたる戦争、また、その信仰 (イスラーム) に基づく思想や規範等の内的・外的要因から人と人とのつながりが強く、イランにおける「ボランティアの精神 (volunteerism)」は人々の間に深く根付いていると述べている。そのため、NGO という概念が外から持ち込まれる以前より、イランには伝統的にコミュニティに根差したボランティア組織 (Namazi はこれらを Community-Based Organizations: CBOs と称している) や慈善事業 (charity) を行う団体が数多く存在しており、その活動も非常に活発に行われていた。

イランにおいて NGO の概念が伸張する契機となったのは、1997 年に改革派のセイエド・モハン

岡野 恭子

マド・ハタミー政権（1997-2005）が樹立されたことに大きく起因すると考えられる。ハタミー氏は新政権の目標として、国外に対しては「文明間の対話」を、国内に向けては「法による統治」、「表現の自由」とともに、「市民社会の形成」を掲げ、これまでの保守的な体制に新しい風を吹き込んだ。その後、1998年には世界保健機構（WHO: World Health Organization）の支援のもと、イランのNGO向けのワークショップがイラン南部のブーシェフル（Bushehr）で開催され、約50のNGOがイラン全土から参加し、NGOの役割強化の必要性和その阻害要因について議論された。また、同ワークショップで採択された行動計画の実施団体として、2000年にテヘランにおいて Hamyan Iran NGO Resource Center が設立され、2001年には、Hamyan の主催で「第1回NGO会議（Bushehr+4: Challenges and Approaches）」が北東部のマシュハド（Masshad）で開催されている（Namazi 2000）。

Hamyan の代表である Namazi（2000）は、イランのNGOのエンパワーメントが阻害されている要因として、主に以下の理由を挙げている。

### ①政治的・法的阻害要因

イランでは反体制派の行動を封じ込めるために複数人が集まる集会を禁止、もしくは事前に申請して許可を得る必要があり、NGOの活動もそれを隠れ蓑に政治活動を行う危険性があるため、NGOは内務省にNGO登録をする必要がある。しかし、その手続きは政治政党の登録方法に準じているため、申請から登録まで数年を要す事例や、登録自体認められない事例がある。また、こうしたNGO登録については一般的に周知されていないため、多くの団体が未登録のまま活動をしており、摘発の対象となっている。

### ②イラン省庁の複雑な意思決定システムと調整機関の欠如

NGOの管轄は内務省であるが、当局はNGOの登録業務を行うに留まっており、活動を実施する上で許可証が必要になる場合は、その関係機関に向く必要がある。しかし、イラン政府の意思決定は各省庁や機関等の責任者の裁量に委ねられている部分が大きく、また、書類文化であるために、許可証を取得するのに関係機関をたらい回しにされ

たり、責任者の属人的裁量によってその結果が異なるため、手続きが極めて煩雑な状況になっている。NGOの活動に対する共通認識も欠如しているため、複数の意思決定機関から様々や制約を課せられる場合もある。

### ③財政的要因

新しいNGOの多くはその活動や組織の運営に関するノウハウを有していないため、活動を支える資金を集めることができない場合が多く、必然的に資金不足により活動継続が困難な状況に陥っている。

### (3) イラン南東部地震概要

このような状況の中、2003年12月26日、午前5時28分（日本時間午前11時58分）、イラン南東部のケルマーン州バム市周辺で、マグニチュード6.5の地震が発生した（図1）<sup>5)</sup>。国連人道問題調整事務所（OCHA: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs）によると、死者数は約4万3,200名、負傷者数約1万5千人、避難者数約7万5,600名と報告されている。震災前のバム市の人口は約9万2千人（周辺地域を合わせると約13万人）と推定されており、地震によって住民の約4人に1人が命を落としたことになる。また、建物の被害も大きく、Tiernry（2005）はバム市の95%、周辺地域の85%の建物が倒壊したと報告しており、地震が同地域に甚大な人的・物的被害をもたらしたことがわかる。その要因として、震



（出典）reliefweb

図1 イラン全土及びイラン南東部地震の震源地

源の深さが 10 キロと浅かったこと、早朝の地震発生で多くの住民が建物内にいたこと等が挙げられるが、最大の要因としては、バムの建造物の 53.2% は伝統的な建築様式であるアドベ (adobe: 日干し煉瓦) の組積造りの脆弱な構造であったこと、84% の建造物は耐震基準が設定される 1991 年以前に建てられていたという外的要因に因る部分が大きく、犠牲者の死因の大半が窒息死であったと報告されている (Ghafory-Ashtiany 2005)。

ケルマーン州は首都テヘランから南東に約 750 キロ、バム市は州都ケルマーンから北東に約 200 キロの場所に位置する。シルクロードの要衝として栄えてきた古都であり、砂漠地帯にありながら、伝統的な灌漑システムであるカナート (*qanat*: イランの地下水路) の発達により、デーツ (なつめやし) や柑橘類の名産地としても知られている。サーサーン朝ペルシア期 (227-651) の史跡であるアルゲ・バム (*arg-e bam*: ペルシア語で「バムの城砦」の意) はバムのシンボルとなっており、国内外から毎年多くの観光客を集めていた。地震により、アルゲ・バムも 9 割以上が倒壊したが、2004 年にユネスコの世界遺産に「バムとその文化的景観」として登録されている。バム郊外にはアルゲ・ジャディード (*arg-e jadid*: ペルシア語で「新しい城砦」の意) と呼ばれる経済特区があり、高級ホテルや自動車工場などが立ち並び観光産業や企業誘致に注力していたが、企業買収による従業員の解雇やアメリカの経済制裁等の影響、農業においても過去 6 年間にわたる旱魃の影響により、バム周辺の経済状況は芳しくなく、失業率も約 20% に上っていた。同時に、地理的にアフガニスタンとパキスタンの国境の町、ザーヘダーン (Zahedan) に近いこともあり、アフガニスタンからの麻薬の密輸等、震災以前より社会的にも様々な問題を抱えていた (Tierney 2005)。

### 3-2. 研究の目的

上記背景を踏まえ、本研究では、2003 年 12 月 26 日に発生したイラン南東部地震を事例に、災害救援の現場において、イランのローカル NGO がどのような活動を行い、その後発展していったのかを、かれらを取り巻く社会・政治・文化的背景という観点に注目しながら考察する。

具体的な目的としては、イランにおける災害対応の歴史およびイランの NGO の現状を概観した上で、

①イラン南東部地震の災害救援の現場において、イランのローカル NGO が実際にどのような活動を行い、発展していったかを時系列的に明らかにし、その結果から、②イランのローカル NGO の発展要因と阻害要因を明らかにし、③イラン固有の社会・政治・文化的背景におけるローカル NGO の活動と発展を考察する。

### 3-3. 研究の方法

筆者は様々な機会を得て、イラン南東部地震の発生から約 2 年半にわたり継続的に現地調査を実施しており、本研究では、その一連の現地調査の結果の中から、ローカル NGO の活動に関する要素を抽出し、分析を行った。現地調査の概要は表 1 のとおり。また、調査方法は対象としたローカル NGO に対する半構造化インタビューおよび活動の観察から成り、本研究では、活動の概要を聞き取ることができ、復旧期まで追跡が可能であった 7 団体を取り上げる (表 2)。

インタビューの内容は主に、① NGO の活動概要、②活動を行う上で困難な点および支援のニーズについて聞き取り調査を行った。なお、対象 NGO の選定に関しては、混乱の中にあった被災地において、数多くの団体が組織立った調整を欠いた状況で活動しており、また、その後もそうした団体の活動を体系的に記録した情報へアクセスすることが適わず、イランのローカル NGO の全体像を把握した上で適当と思われる団体を選定することが困難な状況であったため、第 1 回目の現地調査時からのカウンターパートであるテヘラン在住の日本人の紹介からローカル NGO へのコンタクトを開始し、その後は調査を進める中でスノーボール方式で広がっている。また、現地調査で使用した言語は、テヘランに本部を置く団体以外は英語での意思疎通が困難であったが、第 1 回及び第 2 回までの調査においては主に英語で、これは帯同していたイラン人協力者による。3 回目以降の調査時は現地協力者を帯同せず、筆者による現地語 (ペルシア語) で実施した。

なお、災害救援の現場では、被災地の状況やそれに伴う救援活動の動向は時間の経過とともに変化するため、本稿では災害救援の過程を「緊急期」・「復旧期」・「復興期」と区切り、各段階においてローカル NGO がどのように活動したかを明らかにし、その発展の過程を時系列的に明らかにする。なお、「緊

表 1 現地調査概要

| 期間                                    | 調査概要   |
|---------------------------------------|--|
| 2004 年 1 月 25 日<br>－2 月 5 日<br>(緊急期)  | 東京大学地震研究所による被災地緊急調査班の「災害救援調査班」メンバーとして、大阪大学の渥美准教授(当時)と参加。被災地における緊急的ニーズ調査、救援活動の実態調査、特にローカル NGO の活動の動向と支援のニーズに関する調査を実施した。   |
| 2004 年 2 月 26 日<br>－3 月 4 日<br>(緊急期)  | 神戸の NGO である CODE 海外災害救援市民センター、NVNAD 日本災害救援ボランティアネットワーク、大阪大学の合同チーム'Message from Kobe'のメンバーとして参加。阪神淡路大震災の経験と教訓をイランの NGO と共有することを目的にワークショップを開催、ローカル NGO に対する中期的支援ニーズの調査を実施した。 |
| 2004 年 7 月 16 日<br>－7 月 28 日<br>(復旧期) | ジャパン・プラットフォーム(JPF)に参加する日本の NGO7 団体の活動評価のメンバーとして参加。JPF の調査自体は 23 日までであったが、筆者はその後現地に残り、復旧期におけるローカル NGO の実態調査を実施した。   |
| 2006 年 2 月 16 日<br>－3 月 6 日<br>(復興期)  | 大阪大学の大学院生フィールドワーク助成を受け、筆者が単独で実施。これまでのネットワークをもとに、被災地の復興過程に関する実態調査を行った。  |

(注) JPF：NGO、経済界、政府、メディア等が対等なパートナーシップの下、それぞれの特性・資源を生かし協力・連携して、自然災害、国際緊急支援、復興支援等をより効率的かつ迅速におこなうために設立された国際人道支援システム。2011 年 9 月 30 日現在、35 の NGO が参加している。

表 2 調査対象 NGO の概要

| 団体名   | 所在地   | 設立                 | 活動分野                                    | イラン南東部地震被災地における活動過程 |    |    |
|---|-------|--------------------|---|---------------------|----|----|
|   |       |                    |   | 緊急                  | 復旧 | 復興 |
| Hamyan<br>Iran NGO<br>Resource Center                             | テヘラン  | 2000 年             | NGO 関連の情報提供<br>コーディネーション                | ◎                   | ○  | ○  |
| Association for<br>Protect of Child<br>Laborer (APCL)<br>- Tehran | テヘラン  | 90 年代<br>前半        | 働く子どもたち、アフガ<br>ン難民の子どもたちに<br>対する教育支援    | ◎                   | ◎  | ○  |
| YARA  | テヘラン  | 震災後                | 防災・ボランティア活動<br>に関する啓蒙活動                 | ◎                   | ○  | —  |
| Kerman NGOs<br>House  | ケルマーン | 震災前<br>(設立年<br>不明) | ケルマーン州における<br>NGO 関連の情報提<br>供、コーディネーション | ◎                   | ◎  | ○  |
| Mehrazan Javan  | ケルマーン | 震災後                | 建築                                      | ○                   | ◎  | —  |
| APCL - Bam  | バム    | 震災後                | 被災地の子どもたちに<br>対する教育支援、女性<br>支援、心のケア     | ○                   | ◎  | ◎  |
| Nobovaran Bam   | バム    | 震災後                | 生活物資の提供                                 | ×                   | ○  | —  |

凡例：◎活発に活動、○活動、×活動なし、—不明（活動休止もしくは停止のため追跡不能）

急期」・「復旧期」・「復興期」の定義は様々であるが、本稿では、国連のフラッシュアピールで示された「緊急支援が必要とされる期間」が3ヶ月であること（UN 2004）、現実的にも3ヶ月を目途に多くの国際的な援助機関は被災地を去ることから、震災発生から3ヶ月を広義の「緊急期」と定義する。また、同フラッシュアピールは具体的な復興支援に向けて1年を目途に改定されることから、震災発生から1年を「復旧期」、それ以後を「復興期」と定義する。

### 3-4. 結果：ローカル NGO の活動と発展の実態

現地調査の結果、イランのローカル NGO の活動と発展の過程について、以下の通り明らかになった。なお、イランは首都テヘランが急速な都市化を辿る一方、地方との格差が大きく、自ずと首都と地方における情報および資源の量と質の格差がローカル NGO の活動にも影響することが考えられることから、ローカル NGO の活動について、テヘラン、ケルマーン、そして被災地のバムと地域ごとに区分して記述する。

#### (1) テヘランのローカル NGO

##### ○ Hamyaran Iran NGO Resource Center

ブーシェフルの NGO ワークショップで採択された行動計画の実施団体として 2000 年に設立される。NGO に関する情報収集、情報発信、国内外の支援者間の援助調整、NGO 活動に関する啓蒙を行う。代表は、本稿で度々引用している Iranian NGOs : Situation Analysis の著者、Namazi Baquer 氏であり、イランの NGO の状況に精通している人物であり、流暢な英語を話す。

イランにおける唯一の NGO 調整機関として、震災発生直後より、主に海外からの援助団体に対する情報提供・情報共有を積極的に行い、海外の援助機関とローカル NGO との橋渡しの役割を果たす。また、震災発生により、被災地の州都であるケルマーンでの援助調整機関としての役割を担うことになった Kerman NGOs House に対し、援助調整や今後の具体的な復興計画の策定におけるアドバイザーとしての役割を果たす。海外からの援助団体が集中していた緊急期から、具体的な復興計画を策定する段階にあった復旧期における同団体の果たす役割は極めて大きかったが、援助者の減少に伴い、団体の活動も平時の情報提

#### 災害救援にみるイランの社会におけるローカル NGO の役割と発展

供に留まっていった。体制として、中心的なスタッフは代表の Namazi 氏とその娘の二名であったことから両名に情報が集中し、両名不在時には物事が進まないなど、活動が属人的になる傾向があった。また、一時的に組織されたローカル NGO が急増したため、ローカル NGO に関する全体像を把握するには限界があった。

##### ○ Association for Protect of Child Laborer (APCL)

テヘラン本部

90 年代前半、ボランティアが集まって働く子どもたちの教育支援を行ったことが発端となり、恒常的な支援活動を行う団体に発展。イランの働く子どもたちやアフガン難民の子どもたちへの教育支援をはじめ、子どもが働かなくても良い環境作りを目指した活動を行っている。

震災発生の数日後にはスタッフとボランティアをバムに派遣し、団体のそれまでの活動の経験を活かし、主に被災地の子どもたちの教育支援を行う。派遣されたスタッフはテヘランの政府機関に勤めていた女性で（被災地支援のための休職）、その堅実な人柄や適切な事業管理、豊富な経験、英語でのコミュニケーションが可能である点から、現地での信頼できるローカル NGO を探す海外からの援助団体から、緊急時の早い段階よりカウンターパートとして選ばれ、連携していた。また、時間の経過とともに変化する被災地のニーズに合わせ、描画や音楽、演劇による心のケアや、女性のための裁縫教室等を実施。海外の団体から財政的支援を受けることで長期的な支援活動が可能となり、長く被災地で活動することで被災地の人々との信頼関係も構築されていた。また、復興の担い手は被災地の人たちであるという立場から、テヘランのスタッフが去った後も、被災地の人々の手で支援活動が自立的・主体的に継続されるよう、復旧期より現地のスタッフを雇い、活動を通してキャパシティ・ビルディングを行い、復興期には現地の人々の手に事業移管されている。その後もテヘランのスタッフがモニタリングとして被災地入りするなど、事後の事業管理も適切に実施されていた。

##### ○ YARA

イラン南東部地震を受け、大学生や社会人など、テヘランの若者を中心に組織された団体。「被災地支援に対し、自分たちに何ができるか」とい

岡野 恭子

う問題意識の共有からスタートしている。団体名はペルシア語で「支援者」の意。

都市の若者を中心に結成されていることから、メンバーの得意分野（英語、IT、エンジニア、ジャーナリズム等）を活かした独創的な活動を計画しており、海外からの援助団体と積極的にコンタクトを取っていた。緊急時には被災地入りしてニーズ調査を実施、テヘランにて海外の災害救援の教訓を学ぶためのワークショップの開催、災害救援を行う海外のユース団体とのネットワーク構築など積極的に活動していたが、時間の経過とともに、数名の主要なメンバー以外の若者の意識も薄れ、復旧期から復興期にかけてはメンバーも散り散りになっており、恒常的な活動は事実上行われていない。

## (2) ケルマーンのローカル NGO

### ○ Kerman NGOs House

ケルマーン州の NGO の調整機関として設立（設立年は不明）。テヘランの Hamyaran と同様に、ケルマーンにおける NGO 活動に関する情報収集、情報共有、援助調整、啓蒙活動を行う。

イラン南東部地震の発生時には、被災地の州都にある調整機関として、国内外からの援助者の現地レベルでの調整役として活動。国際機関の多くが支援計画の策定や援助調整においてカウンターパートとしていた。海外の援助団体と協働する経験は多く有しておらず、そうした側面をテヘランの Hamrayan が支援を行っていたが、あくまでテヘランの団体である Hamrayan と、現場で働く同団体との間では支援に対する温度差があり、コミュニケーションが上手く行っていない場面が会議の席上で散見された。また、英語を話すコーディネーターが1名のみで、同人に調整業務が集中していたため、海外と協働して得られた経験や実績が組織内に蓄積されたかは不明である。Hamyaran 同様、海外の援助者が集中した緊急期から復旧期にかけては活発に活動していたが、復興期には現地のローカル NGO に対する情報共有等の業務に留まっている。

### ○ Mehrazan Javan

イラン南東部地震で被災地の建造物が壊滅的な被害を受けたことを契機に、ケルマーン大学で建築を指導する教員やその学生、建築家として働く

若者が集まり、建造物の耐震化のための活動を行う。団体名はペルシア語で「若き建築家たち」の意。

緊急期から復旧期にかけて、バムの建造物の被害状況を調査。また、今後のバムの建造物再建のための耐震化についての調査を行う。調査の内容は、耐震性に留まらず、好きな家のデザインや様式に関する質問紙調査を実施するなどユニークであった。しかしながら、NGO としての活動というよりも、ケルマーン大学が中心になって行っている面が多く、実質的には活動自体は大学に吸収された形となっている。復旧期において、質問紙調査の結果を分析し、資材の調達を始めるという段階まで追跡したものの、その後実行されたかどうかは不明である。

## (3) バムのローカル NGO

### ○ Association for Protect of Child Laborer (APCL)

バム支部

イラン南東部地震を契機に、テヘランの APCL 本部から派遣されたスタッフにより立ち上げられる。活動概要はテヘランの APCL のバムの活動に同じ。

### ○ Nobavaran Bam

イラン南東部地震を受け、バムの住民が自発的に組織した団体。被災地のニーズ調査に基づき、被災地に必要な生活物資を提供することを目的にする。団体名はペルシア語で「新しい信念」の意。

自らも被災者であることから、被災地のニーズをもとに、生活物資の配布を計画するが、活動の経験も予算も皆無であったこと、英語を話すメンバーがいなかったこと等の理由から、海外の援助団体にも業務の信頼性という面からカウンターパートとして支援を受けることが出来ず、直接的な支援活動はほとんど行われることなく、復旧期の段階では追跡することが不可能となっていた。

## 3-5. 考察

### (1) イランのローカル NGO が果たした役割

イスラーム革命以降、西欧的な要素を排除し、情報の統制も厳しいイランにおいて、海外からの援助者が被災状況の全体像や地理的情報を即座に把握し、活動を開始することは困難であった。その状況下、「ローカル・ノレッジ」を活かして現地の道先案内人としてローカル NGO が果たした役割は大き



い。実際、緊急期に海外からの援助者が押し寄せた際、その調整機関として Hamrayan や Kerman NGOs House はその窓口としての役割を果たし、国際機関とイランのローカル NGO とのニーズのマッチングをするなど、両者の橋渡し役としての機能を果たしていた。その背景として、イラン南東部地震以前に Hamyaran が設立され、ハータミー政権の樹立など、イランの社会においても NGO の概念が伸張する土壌があったことは大きな意味を持つと考えられる。また、APCL は、かれらのこれまでの経験と現場の知を活用することで海外からの団体と上手く連携し、同時に活動の実施を通して海外のノウハウを学び、大きく成長していった。また、多くの国際機関が、国連のフラッシュアップールにおいて「緊急期」とされる 3 ヶ月を目途に被災地を去っていく中、被災地の人々の生活の再建、地域の復興には長期的で継続的な活動が不可欠であり、そうした点においても、復興期に至るまで支援活動を継続するローカル NGO の果たした役割は大きい。

しかしながら、注意が必要なのは、「ローカル NGO」と呼ぶ際、イランの NGO をすべて同質の「ローカル」とひと括りの分類として捉えることはできない点である。例えば Hamrayan と Kerman NGOs House の関係を見ても、被災地の最前線で活動する Kerman NGOs House とテヘランから指示を出す Hamrayan との間には、支援に対する温度差があったことから、ローカル NGO にもその所在や置かれている立場、メンバーの属性等によってそれぞれの特性や地域性があることに留意する必要がある。

## (2) イランのローカル NGO の発展要因と阻害要因

ローカル NGO の大きな役割のひとつは、長期的・継続的な復興支援の担い手となることであったが、本研究で対象とした NGO の多くは、肝心の復興期において活動の継続が困難な状況に陥っている。その要因として、緊急期においては NGO 活動に対する気運が急激に高まったこと、また、制約の多かったイランの社会において通常の世界システムが一時的に緩和され、イランの NGO を取り巻く阻害要因が一時的に解除されたことにより活発な活動が実現されたが、復旧期以降の段階ではその環境が維持されず、Namazi (2000) が震災以前より指摘していた、ローカル NGO のエンパワーメントの阻害要因が、イラン南東地震の被災地においても再確認

された形となった。

しかしながら、その中でも、震災を機に着実な発展を遂げた NGO もあり、APCL はその事例と言える。APCL が長期的・継続的に活動できた大きな要因として、①震災以前より地道に活動していた実績があり、組織としての活動運営能力が備わっていた、②本部から被災地に語学力（英語）を含む能力のあるスタッフが派遣されていたことから、現地でカウンターパートを探す海外の援助団体とパートナーシップを結ぶことが可能となった、③その結果、継続的な活動が財政面でも支えられるとともに、組織の能力面でのキャパシティ・ビルディングが促された、という点が挙げられる。同時に、復旧期で運営困難に陥った団体にはこうした要素が欠けていたと言える。

## (3) イラン固有の社会的・政治的・文化的背景におけるローカル NGO の活動と発展

主に途上国において、災害救援や人道支援の現場におけるローカル NGO の役割は十分に認識されているが (ALNAP 2010a, 2010b)、ミャンマーのサイクロンに関する先行研究においてもすでに指摘されているとおり (IRIN 2010)、本研究においても、緊急期以降は多くのローカルの団体が財政難や能力不足により活動が困難な状況に直面するという同様の結果が得られた。つまり、こうした課題はイランのローカル NGO のみならず、主に発展途上にあるローカル NGO が普遍的に抱えている課題であると言える。それでは、イラン固有の社会的・政治的・文化的背景は、ローカル NGO の活動と発展にどのように影響したのか。

Namazi (2000) が報告しているように、イランには伝統的にボランティア精神が根付いており、NGO という概念や組織化された団体が以前から、コミュニティに根差したボランティア活動が活発に行われてきたことから、文化的背景において、イランの社会にはローカル NGO が発展する素地が十分にあったと言える。また、改革派であるハータミー政権の樹立、イラン南東地震の発生はイランの NGO の発展を後押しした。しかしながら、Namazi (2000) が指摘しているように、政治的背景において、イランの社会にはローカル NGO の発展を困難にしている制約が内在している。通常の世界システムにおいて政治的に制約の多い国においては、海

岡野 恭子

外の援助者の動きが取り難い状況があることから、ローカル NGO の果たす役割は制約の少ない国よりも高いと言えるが、このことは同時に、緊急期を過ぎ、通常の社会システムに戻れば、イランのローカル NGO が直面する政治的困難は制約の少ない国に比べてその分高くなり、その振幅も大きくなると言える。このことは、先行研究であげたミャンマーにおいても同様のことが言えるであろう。

## 4. 結論

### 4-1. 災害救援にみるイランの社会におけるローカル NGO の役割と発展

本研究の結果、イラン南東部地震の災害救援の現場において、イランのローカル NGO はその第一次的救援者として、「ローカル・ノレッジ」を有した現地の道先案内人として、そして長期的・継続的復興の担い手として大きな役割を果たしたことが明らかになった。その背景には、イランの社会には伝統的にボランティア精神が根付いていたこと、改革派のハータミー政権樹立により市民社会の形成が後押しされたという内的要因に加え、震災の発生によりローカル NGO の役割が拡大するとともに、通常の社会・政治体制が一時的に緩和されたことで、制約の多かったイランのローカル NGO の活動が活発になったという外的要因が挙げられる。震災という経験を通して多くのローカル NGO が組織されたことは、閉鎖的であったイランの社会に大きなインパクトをもたらしたことを意味し、イラン南東部地震はイランにおける「NGO 元年」と言えるであろう。中村（2011）の言葉を借りれば、災害によってイランの「社会の扉が開いた」と言える。

しかしながら、その発展の過程は一様ではなく、震災を機に大きく発展したローカル NGO が存在する一方、本研究で対象としたローカル NGO の多くは、その役割が大きく期待される復興期において活動を継続することが困難な状況に陥っていることが明らかになった。発展した NGO の特徴としては、震災以前より活動の経験があったことで経験と能力が備わっていたこと、それゆえに国際機関のパートナーとしての活動が可能となり、財政面でも支えられるとともに、さらに組織のキャパシティ・ビルディングが促されたことが挙げられる。同時に、活動を継続できなかったローカル NGO にはそうした要素が欠けており、ローカル NGO の発展にはそ

の経験や能力、財政的要素が大きく影響していることが明らかになった。また、イランの社会に固有の背景として、Namazi（2000）が指摘しているように、その政治体制による活動上の制約の多さは、緊急期に一時的に緩和されるものの、それ以降通常の社会システムに戻ると同時に、イランのローカル NGO は再びその制約の中に置かれることとなることが指摘される。

### 4-2. イランのローカル NGO の今後の発展に向けて

本研究において、ローカル NGO の発展を考える際には、かれらの取り巻く本質的な社会環境にも目を向ける必要があることが確認されたが、NGO のエンパワーメントに向けた社会的・政治的な急速な変化は容易に期待できるものではない。同時に、イランのように外部との接触が制限されている社会において、ローカル NGO のエンパワーメントを外部から促すことも困難である。しかしながら、イランの NGO 元年の経験は震災を機に発展を遂げたローカル NGO の活動の中に着実に引き継がれており、イラン南東部地震の救援活動を通して海外の経験や災害救援のノウハウを学ぶことで大きな発展を遂げた APCL はその代表と言える。APCL は、2011 年現在も国際機関とのパートナーシップ関係を維持しており、主に国連高等弁務官事務所（UNHCR: UN High Commissioner for Refugees）のカウンターパートとして、イランのアフガン難民の子どもたちに対する教育支援を行っている。イランのローカル NGO の今後の発展に向けては、APCL のように経験を積み、現在も発展を続けているローカル NGO がイラン国内で「NGO としての活動」を継続することでその概念や活動、役割を広め、イランの社会の中からローカル NGO の活動の発展を促していくことが期待される。同時に、NGO の調整機関であり、APCL と同様にイラン南東部地震で重要な役割を果たした Hamyaran も、その情報とネットワークを活かして、ローカル NGO 向けのワークショップを開催するなど、ローカル NGO の組織的・実務的な能力の向上に貢献できると考える。その活動においては、APCL のように経験を積んだ団体がその経験とノウハウを共有する側として大きな役割を果たすだろう。また、Hamrayan はテヘランの団体であるが、Kerman NGOs House のように地方にある NGO 調整機関が今後各地に増えていくことで、イラン全土に

NGO の活動が根付いていくことが期待される。

同時に、国際社会側に向けても、ローカル NGO に対する支援の必要性を提言したい。緊急時の人道支援においては人命の救助が最優先であることは疑いなく、ローカル NGO のキャパシティ・ビルディングは優先順位の低い支援になってしまうが、国際社会側もより長期的な視野に立ち、緊急期以降のローカル NGO のキャパシティ・ビルディングを支援することは、行く行くはその国の災害救援・人道支援の早期対応に寄与するものであると考える。

#### 4-3. 今後の課題と展望

本研究では、人道支援においてローカル NGO の果たす役割が高まる中、その活動と発展にはかれらを取り巻く社会・政治・文化的背景が影響しており、その発展を促すには、その多様で固有の社会環境にも目を向ける必要があるという問題意識のもと、イラン南東部地震の災害救援におけるイランのローカル NGO を事例に、イランの社会におけるローカル NGO に固有の諸相を明らかにするとともに、今後の発展に向けての個別のアプローチについて考察することを目的としていた。しかしながら、本研究で得られた結果は、イランのローカル NGO がその活動の継続において直面した困難の要因に関し、能力や経験、資金の不足という、主に途上国におけるローカル NGO が直面する一般的な課題および、Namazi (2000) が指摘したイランの政治的制約という困難を再確認するに留まっており、その全体論を超えたイランの社会およびローカル NGO の諸相の固有性を明確にするには至らなかった。しかしながら、今後更に多様化・複雑化することが懸念される世界情勢や人道危機において、ローカル NGO が果たす役割はさらに高まっていくことが予想され、特にイランのように外部との接触が制限されている国において、ローカル NGO が果たしていく役割は大きく、その発展に関する研究を継続する意義は大きい。ゆえに、今後の課題と更なる展望として、イランの社会におけるローカル NGO の諸相に関する研究を更に深めることで、本研究で当初目的としていたイランの社会の固有性、それゆえに直面するローカル NGO の困難等を明らかにし、イランのローカル NGO の発展に向けての個別のアプローチについて考察したい。

#### 謝辞

本稿の執筆にあたり、ご協力いただいた皆様に心より御礼申し上げます。特に、調査の機会を与えていただいた東京大学地震研究所、‘Message from Kobe’、ジャパン・プラットフォーム、大阪大学フィールドワーク助成金事務局の皆様、厳しい環境にありながら被災地の復興のため尽力され、また調査にも快く応じてくださったイランの NGO 関係者の皆様、震災発生直後より現在に至るまで、常に筆者をあたたく見守ってくださるテヘラン在住の S 様、そして、論文の完成まで辛抱強く指導していただいた大阪大学大学院人間科学研究科の中村安秀教授、澤村信英教授に、篤く御礼申し上げます。

#### 【注】

- 1) ALNAP の詳細は、津吹直子 (2011) の「ALNAP の人道支援活動の評価にかかわる取り組み」(中村安秀編、緊急人道支援海外調査報告、大阪大学大学院人間科学研究科、5-26.)、または、ALNAP のウェブサイト参照 (<http://www.alnap.org>)。
- 2) スフィア・プロジェクトは、2003 年に発行されたハンドブックの改訂版として、2011 年に、The Sphere Handbook 2011: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response を発行しており、2011 年版では従来の内容に加え、「プロテクション(保護)」の視点が追加されている。2011 年版はスフィア・プロジェクトのウェブサイトで公開されている ([www.sphereproject.org](http://www.sphereproject.org))。
- 3) ALNAP の報告におけるミャンマーの「市民社会 (civil society)」とは、NGO、宗教団体、民間企業から個人に至るまで広範囲にわたるアクターを指している。また、かれらによって組織された集合体を civil society organizations (CSOs) と総称している。
- 4) 王政時代の名称は「イラン赤獅子太陽社」。イスラーム革命後に名称を「イラン赤新月社」に改めた。
- 5) 米国地質研究所発表の数値による (United States Geological Survey: [www.usgs.gov](http://www.usgs.gov))。

#### 【引用文献】

- ALNAP. 2010a. *The state of the humanitarian system: Assessing performance and progress - A pilot study*. ALNAP.
- ALNAP. 2010b. *Supporting community - based emergency response at scale: innovations in the wake of Cyclone*

岡野 恭子

- Nargis- *ALNAP Innovations Case Study No.4*. ALNAP.
- Bahrainy, Hossein. 2003. Natural Disaster Management in Iran during the 1990s: Need for a New Structure. *Journal of Urban Planning and Development* 129(3): 140-160.
- Ghafory-Ashtian, Mohsen and R. Mousavi. 2005. History, Geography, and Economy of Bam. *Earthquake Spectra* 21(S1): 3-11.
- 林勲男編. 2010. 自然災害と復興支援 みんなく実践人類学シリーズ9. 明石書店.
- Hewitt, Kenneth. 1983. *Interpretation of Calamity*. Allen & Unwin.
- IIIES. 2005. *Earthquake Risk Management Strategies The Iranian Experiences*. IIIES.
- IRIN. 2011. MYANMAR: Call to build up local NGOs [Web page]. *IRIN* (<http://www.irinnews.org/Report/91949/MYANMAR-Call-to-build-up-local-NGOs>, 2012年2月8日).
- 中村安秀編. 2011. 人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価 — 被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして —. 大阪大学大学院人間科学研究科.
- Namazi, Baquer. 2000. Iranian NGOs: Situation Analysis. Unpublished document.
- Oliver-Smith, Anthony. 1996. Anthropological Research on Hazards and Disasters. *Annual Review of Anthropology* 25: 303-328.
- Oliver-Smith, Anthony. 2002. Theorizing Disasters Nature, Power and Culture. Hoffman, Susanna M. and A. Oliver-Smith (eds.). *Catastrophe and Culture: The Anthropology of Disasters*. School of American Research Press. 23-47.
- The Sphere Project. 2003. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response: 2004 Edition*. The Sphere Project.
- Tierney Kathleen, B. Khazali, L. T. Tobin et al. 2005. Social and Public Policy Issues Following the 2003 Bam, Iran, Earthquake. *Earthquake Spectra* 21(S1): 513-534.
- United Nations. 2004. *UN Flash Appeal Bam Earthquake of 26 December 2003 Islamic Republic of Iran Relief, Recovery and Immediate Rehabilitation*. UN.

## The Role and Development of Local NGOs in the Social Context of Iran: A Case Study of the Disaster Response to the Bam Earthquake on December 26, 2003

Kyoko Okano

(Formerly Graduate School of Human Sciences, Osaka University)

The role of local NGOs in humanitarian assistance is expanding, with organizations working on continuous, long-term reconstruction efforts and on community-based activities in collaboration with international NGOs, one of the main providers of assistance. However, the development of local NGOs largely depends on the social, political, and cultural context in Iran. Volunteerism is traditionally connected with Iranian society, but the political system in Iran does not favor group activities, including NGOs. However, the Bam earthquake has brought much attention to the role of local NGOs and many groups, both existing and newly organized, which actively participated in the disaster response. However, it became clear that after the emergency period, most newly organized NGOs were dismissed owing to lack of resources, such as capacity and budget, and social conditions that hindered their development. Meanwhile, there surely exist local NGOs that are developing in partnership with international aid agencies. Although it is not easy to change the social context in which NGOs in Iran have to work, developing NGOs are expected to lead the future development of local NGOs in Iran.

**Keywords:** Disaster response, Local NGOs, Iran, Society