

緊急期の東日本大震災支援における日本の NGO の外部者性からの考察

桑 名 恵

1. はじめに

東日本大震災は、日本の災害史に類を見ない甚大な被害を広範囲にもたらし、日本国内はもとより世界各地から多くの多岐にわたる外部者による支援が行われている。発災後半年以上が経過し、支援活動も避難生活に対する緊急救援を中心とした支援から、復旧、復興への支援への移行が始まっている。これまでの緊急フェーズを振り返ると、発災直後の道路、鉄道、通信網が寸断し、被災地へのアクセスが困難を極める中、国際協力を主たる活動分野とする日本の NGO⁽¹⁾ がいち早く支援活動を開始した。国内災害に対する NGO による支援は、阪神淡路大震災、新潟地震の際にも実施されてきたが、数多くの国際協力に関わる NGO が海外から国内に重点を移して本格的に支援を実施したのは初めてであった。このような東日本大震災支援の動向を受けて、美根等は、「日本の NGO 活動に、本格的かつ継続的な「国内支援」というこれまでにない新たな流れが始まった」と指摘している⁽²⁾。

このような日本の NGO の活躍の背景には、海外における人道支援や開発援助の豊富な経験を活用できる強みがあったと考えられる。国際協力 NGO センター (JANIC) 東日本大震災支援 NGO 情報交換会有志による「東日本大震災に関わる NGO 向けレコメンデーション」⁽³⁾ では、「途上国と日本国内という違いはあっても、緊急、及びその後の復興、開発につながる支援活動による原則は同じであることを多くの NGO は実感している。その意味で、私たちが途上国における事業実施の中で学んできた教訓や原則は、今回の東日本大震災の活動の中でも生かされるべきである」と言及されている。先進国での災害とはいえ、甚大な被災のため広域で行政機能が麻痺した状況で、途上国の支援における理念、方法、経験の活用が有益であった点は大きいだろう。

一方で、東日本大震災の NGO の被災地での取り組みを見ると、海外で活動してきたメリットを活かしつつ、自国の災害対応においては海外での支援とは異なるポジションで、初めて直面する課題や学びに向き合いながら、被災者とともに悩み、支援活動に挑んでいる姿が見られる。こうした課題は、突き詰めていくと日本や東日本大震災支援特有の問題ではなく、「援助する側」と「援助される側」との関係がもたらす援助の在り方の根底に通じる学びであり、今後の国際協力や海外での人道支援にも活かされるべき深い教訓を含んでいるのではないかと考えられる。

本稿では、東日本大震災発災後 6 か月までの緊急期の日本の NGO の活動における「援助する側」としての外部者の位置づけに焦点を当てる。海外支援時の位置づけとの比較を通じて、国内で支援する際の外部者の位置づけが「援助される側」との関係構築や支援実施体制にどのような影響を及ぼしてきたのかを考察する。分析は、2011 年 4 月から 9 月に行った 8 つの NGO による事業視察、14 名

の海外での緊急支援活動経験のある東日本大震災に関わる NGO スタッフ、現地アクターとして関わる社会福祉協議会（社協）、現地 NGO、住民組織関係者 7 名からの非構造化インタビュー調査に基づいて行う。

2. NGO の東日本大震災支援の活動

日本最大の国際協力 NGO のネットワーク組織である JANIC によると、正会員全体の 98 団体中 40 の NGO が東日本大震災に関連する支援を行なっているという⁽⁴⁾。また、自然災害の被災地域、紛争地域への人道支援を行う日本の NGO に対して資金助成を行っているジャパンプラットフォーム（JPF）では、35 団体のメンバー中、9 割を占める 33 団体が東日本大震災の支援を実施した⁽⁵⁾。2007 年の新潟中越沖地震震災時に活動した団体が 7 団体であったことと比べても格段に増加している⁽⁶⁾。

発災後 6 か月までの時点での国際協力 NGO による支援活動の顕著な特徴としては、まず初動時の迅速性があげられる。人道支援を行う日本の NGO に対し、迅速な資金拠出が可能となっている JPF では、発災 5 時間後には参加団体への助成を決定し、翌日には国内外での緊急支援の豊富な経験を持つ参加 NGO の 5 団体が活動を開始した。その中の 1 団体であるシビックフォースは、災害前から緊急支援出動のシミュレーションを重ね、道路やライフラインが遮断される中、平常時より連携を確認していた民間のヘリコプターサービスを利用して、数団体の NGO とともに壊滅的な被災状況の全貌をいち早く調査し、13 日には事前に提携していた企業の支援を得て物資輸送を開始するという機動力を有していた⁽⁷⁾。JANIC の集計によると発災 72 時間までに 14 団体、1 週間時点で 18 団体の NGO の出動が確認されている⁽⁸⁾。想定をはるかに越えた巨大な災害に対し、中央政府の対応が遅れ、現地行政関係者の多くが被災して救援を開始できる体制がなく、他府県の自治体、企業、ボランティアも移動手段の確保に手間取り現地入りを躊躇する中で、民間のアクターの現地への支援としては際立った対応力であったといえる。

支援活動地は、甚大な被害を受けた岩手県、宮城県、福島県に対する支援が 80% を占める。活動分野としては、緊急時のニーズが高かった支援物資配布、食糧配布・炊き出し、ボランティア派遣支援等に加え、各 NGO の専門性を活かした医療支援・心のケア、住居支援・避難所運営、教育支援が中心であった。また、海外での経験から、支援活動の際の調整メカニズムや現地カウンターパートの組織強化の重要性を認識して、各地域の社協や災害ボランティアセンター、各地域で生まれた調整の仕組みの立ち上げや、運営支援を行う NGO も多かった⁽⁹⁾。それぞれの団体の特性や現地とのつながりを活かした多様な支援が行われている。

3. 国際協力に関わる NGO の強み

上記のような活動が可能になった背景について、NGO 関係者、被災地の支援関係者へのインタビュー内容から、国際協力に関わる NGO 特有の強みを 4 つの点に分けて指摘したい。

第一に、海外における緊急時の人道支援の経験により、独自に事業を展開できるロジスティクス能力と専門性を有していたことである。特に初期に出動した団体においては、イラクやアフガニスタンなどの紛争時や、地震による災害を受けたインドネシア・アチェやハイチ等において、国家機能が破たんし、コミュニティや社会の機能が壊滅的に被害を受けている状況下、地理的、社会的、政治的

な障害要因を乗り越えて、緊急支援を開始し、復興を支える活動を行ってきた経験を持っていた。東日本大震災発災直後しばらくの間、公共交通機関、通信、道路、電気、水道等、基礎インフラが不全であり、行政が被災して機能低下している中でも、独自に移動手段、輸送手段を確保し、ゼロからの活動体制構築して、支援を実施した。特に 2004 年に起こったスマトラ沖地震被災者支援の際に、10 数カ国に亘る広域で、死者数が 28 万人に上るといふ甚大な被害に対して支援を行ってきた経験から、今回の地震の深刻な被害の状況が明らかになる前の時点で、津波がもたらす被害の大きさを予測して即座に出動を決めていた⁽¹⁰⁾。

第二に、被災後に必要な基本的な支援ニーズと状況の推移を予測できる経験と情報を持っていることである。物資配布、シェルター、水・衛生、保健医療、食糧、初期復興等、人道支援に必要なメニューや状況の推移を想定し、段階的にどのような問題が出るのかを予測し迅速に対応した。人道支援の現場で活動する NGO が最低限守らなければならない指標が定められたスフィア・プロジェクト（人道憲章と災害援助に関する最低基準⁽¹¹⁾）等の国際スタンダードの存在を知り、効率的な支援実施のために参照しながら支援活動を行った。また、海外での難民キャンプの運営経験などから、被災人数に対しどの規模の支援物資と人員が必要なのかを算出して、オペレーションを行える感覚も有していた⁽¹²⁾。

さらに、日ごろから人材、物資や輸送に関して災害時に協力が得られる団体、企業などとのつながりを持っていた。例えば、JPF では、これまでは海外支援が中心で国内災害を本格的に実施する体制を整えてきたわけではなかったものの、発災当夜から海外の災害の際に協力を重ねてきた企業からの寄付や物資提供の申し出を受け、7 月末までには個人・企業の協力により資金（約 64 億円、39,714 件）、物資（136 社、727 品目）、サービスなどの大規模なリソースが集まった。また、世界食糧機関（WFP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国際協力機構（JICA）など、海外の災害対応に携わる機関から、人道支援での活動経験豊富なスタッフが即座に出向等により派遣された。これにより、海外支援関係者の調整窓口の機能を素早く整えることができた⁽¹³⁾。

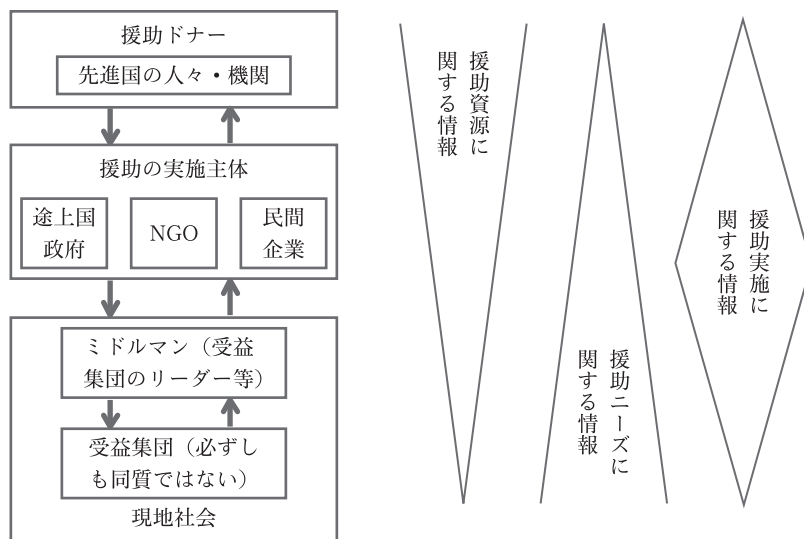
第三に、緊急時の資金力である。日本の NGO に対しては、JPF 等の中間組織が緊急支援時に迅速に拠出を行える資金の流れが存在した。JPF では、緊急支援拠出金を持ち、募金を待たずに発災直後に迅速に初動時の活動に資金を助成できる仕組みを持っている。さらに、発災後に支援企業や個人寄付者から集めた寄付金約 65 億円以上にのぼり⁽¹⁴⁾、NGO/NPO に対する支援金の額としては群を抜く額となった⁽¹⁵⁾。また、個別団体でも、緊急支援のための資金を内部留保していたり、一般市民や企業に対し、寄付を募る体制を整えていた。1 つの NGO が独自で、民間セクターから数億以上の寄付を集めるようなプロフェッショナルな組織体制を持つ団体も増加している。平時の海外の援助団体等との関係性や外国語コミュニケーションにおける優位性から、海外ドナーからの支援の申し出を受ける立場となったことも、資金調達に有利に働いた⁽¹⁶⁾。

第四に、他アクターに比べ、現場にある程度長期間滞在できるスタッフを派遣できる体制にあった。7 月の調査の際に複数の地域での社協関係者から指摘された点である。外部からは、他県の行政組織等の応援やボランティアが駆け付けたが、多くの場合 1 週間から 10 日で人が交代する体制であった。一方で、NGO のスタッフは、比較的核になるスタッフが一つの場所に 1 か月以上滞在し、顔の見える関係を築くことが可能であった。NGO も恒常的に人材確保の上で課題を抱えているが、いったん支援活動にかかわるスタッフとして人を送る場合は、緊急の初動期を除いて少なくとも数か月単位での派遣であり、現地社会との関係を構築しながら実施することが通例である。このような海外での支援体制が、国内災害支援の初期においては、他のアクターとの比較で評価されていた⁽¹⁷⁾。

このように国際協力に関わる NGO は強みを駆使して、東日本大震災の支援を精力的に展開している。しかし、今回の災害への対応を通じて、海外とは異なるポジションゆえの試行錯誤にも直面している。次節では、海外における人道支援時と比較することで、東日本大震災支援の NGO の外部者としての位置づけの変化を手掛かりとし、NGO がどのように「援助する側」として「援助される側」に向き合ったのか、その意味を読み解いてみたい。

4. 人道支援における「援助する側」と「援助される側」の関係性

援助が受益者にたどり着くまでの間には、図1に示すように、その原資を提供するドナーから、援助実施主体を通じ、現地社会との接触の中で受益者が選定され支援が届けられるという長い連鎖を経ている。このプロセスは単なる援助の流れではなく、「援助する側」と「援助される側」の間の複雑な力関係を伴ったものと考えられる。



出典：小林，青山（2010，10頁）

図1 援助過程における主体の連鎖と情報ギャップ

この援助のプロセスを「依頼人—代理人（P-A）関係」の連鎖として捉えてみよう。小林，青山の考察では⁽¹⁸⁾，通常の P-A 関係では依頼人と受益者が一致しているが，国際協力の援助においては依頼人と受益者が別個であることが特徴的であるとしている。依頼人は，一方向ではなく，受益者のための援助という側面とドナーのための援助という両方が含まれる。つまり，国際協力の援助のプロセスでは，依頼人がドナーと受益者という形で国境を越えて分裂した特殊な P-A 関係を伴っていると捉えることができる。さらには，図1のように，援助の「資源に関する情報」はドナー側に，「ニーズに関する情報」は受益者側という形で情報の所在が分断されている。そしてドナーと受益者という両方の依頼人に挟まれた援助の実施者は，双方の代理人を兼任する「究極の代理人」として位置付けられる。「究極の代理人」である NGO 等の援助実施主体が，資源とニーズのバランスを取りドナーと受益者の双方向の関係をうまく構築することが，援助の成功の鍵を握るといっても過言ではない。

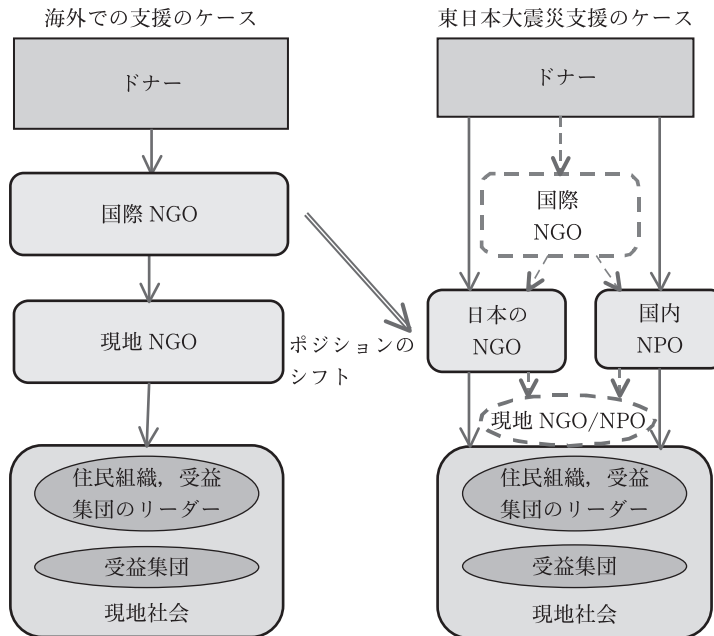
しかしながら，この援助プロセスは，佐藤が指摘するように，非対称な力関係に基づいている。

そもそも開発援助においては、「発展」の程度が異なるアクターが存在し、「持てる者」と「持たざる者」との間に格差が存在するからこそ資源移転が発生するので、両者の関係は非対称であることが前提になっているということもできる。……（中略）……物をもらうと、もらった側はその結果贈与する側に相対的なパワーが与えられることになる。すなわち援助においては、ドナーは支援される側に対して政治的パワーを持ってしまう⁽¹⁹⁾。

国内における災害支援の際には、アクター間の「発展」の程度は大きく影響しないと考えられるものの、ドナーと「援助される側」においての本質的な力関係は、同様の影響が考えられる。特に、災害や紛争の緊急時の人道支援においては、国家機能が麻痺したり、制限が生じることによって、多くの異なる外部のアクターや組織が関与する中で、迅速性が求められ、外部アクターとしての援助実施主体の影響力が高まる。国内災害であっても「援助する—される」という活動が集中して行われるため、援助することに伴う問題がより鮮明に表れやすいことが菅等により指摘されている⁽²⁰⁾。緊急時には NGO を含む援助実施主体の「援助する側」と「援助される側」との関係の持ち方は、通常の支援の際よりも被災社会に様々な影響を及ぼしうる。

海外の人道支援システムにおいては、イギリスの国際人道支援ネットワーク組織である ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance) による分析によると、現地アクターとの関係性構築が希薄であるという課題が、資金の問題、効率的なリーダーシップの問題とともに言及されている⁽²¹⁾。また、人道支援の「援助される側」の声を、20 か国、130 の援助機関を対象に“The Listening Project”として拾ってきた Brown は、特に緊急時に迅速性が求められる中では、「援助をする側」と「援助をされる側」がお互いの立場を理解しながら、パートナーシップ構築に時間を割くことができていること、国際 NGO と現地 NGO の関係が家父長的な上下関係になりやすいこと、ドナーが独自の優先順位の支援を行おうとする余地元の知識や意向が十分に尊重されないという不満を現地の関係者が持っていることを考察している⁽²²⁾。

「援助する側」の論理は、「プロジェクト」という形態による支援にも顕著に現れる。人道支援時においては、ドナーの多くは本格的な援助実施には慎重であり、NGO 等のチャンネルを使いながら小規模のプロジェクトを資金拠出の手段とする傾向にある⁽²³⁾。「プロジェクト」の特徴は、通常の社会行為とは異なり、第一に「ある明示された目的」があり、「あらかじめどのような行為の組み合わせが行われるかが計画」されていること、「ドナーにより厳格に決められた費用と期間での実施が条件」になっていることがある⁽²⁴⁾。しかし、プロジェクトにだけ焦点を当てて社会の変化を見てみると、大きな社会の流れを見失ってしまう危険性が高い。なぜなら、真崎が指摘するように⁽²⁵⁾、支援事業者によりあらかじめ設定されたシナリオ通りに事業を進め、シナリオから外された難問を蚊帳の外に起きがちとなるからである。その結果、社会が抱える根本の課題との関連が希薄になったり、多様な住民の声の反映が困難になる課題を引き起こす可能性がある。特に緊急時では、ドナーによる資金が6か月未満の短期集中の支援の要請が高く、「援助をする側」は資金の競争が激しい中迅速に資金を使わねばならないというプレッシャーの中に置かれており、社会の変革に切り込んでいく支援が妨げられる傾向にある⁽²⁶⁾。開発の分野ではチェンバース⁽²⁷⁾等により問題提起がされ、長年議論がされ、より意識的な改革がなされているが、人道支援においてはその実践が困難である現状があり、現地アクターとの効果的なパートナーシップの構築の必要性が Humanitarian Practice Network 等で提唱され⁽²⁸⁾、実現への方法が模索されている。



出典：筆者作成

図2 NGO を介した援助の流れ

人道支援をはじめとする国際協力における支援の流れを、NGO アクターに焦点を置いてまとめると、図2の左「海外での支援のケース」のようになる。実施主体としてのNGOは、他の援助実施主体である、政府や国際機関と調整しながら、情報交換し実施主体としての方向性を定める。そして、海外に本部がある「国際NGO」と、援助対象地域にある「現地NGO」と機能を分担しながら、NGOは、知識、技術、資金、情報など様々な資源を仲介する役割を担う。国際NGOは、ドナーや寄付者に近く、コミュニティ住民や住民組織とドナーや国を結びつける仲介できる点で強みがあり、現地NGOは被災国、住民、コミュニティにより近い有利性を持つ⁽²⁹⁾。ドナーからの資金を国際NGOが被災国にもたらし、多くの場合、現地NGOと連携することで、現地NGOを通じて、受益集団のミドルマンと接触し調整したうえで、受益者に支援が届くという流れになる。

5. 東日本大震災支援における日本のNGOの外部者性的変化

東日本大震災支援の緊急期におけるNGOを介する援助の流れはどうだろうか。海外の援助と共通する点は、NGOがドナーと受益社会を仲介する形での援助実施主体であることである。しかし、日本のNGOは、次に挙げる2つの点で海外援助とは異なる位置づけに置かれていると考えられる。

(1) 日本のNGOの機能の二重性

日本のNGOは、海外では国際NGOとして被災国の現地NGOとパートナーを組んで実施することが多い。しかし、東日本大震災の場合、特に緊急段階においては、現地のNGO/NPOが大きな被害を受けたため、地元団体との連携は困難であり、被災者コミュニティと直接接して支援を実施する立場におかれた。海外での人道支援活動では、たとえ現地NGOとの連携で行わない場合であっても、

言葉などの問題から現地スタッフを雇うため、現地のマンパワーに依存することになるが、東日本大震災では、特に緊急期は日本の NGO 本部雇用のスタッフが、被災者との直接的な関係構築に携わった⁽³⁰⁾ (図 2 の右「東日本大震災のケース」参照)。

また、東日本大震災の場合、日本の NGO は、日本国内でドナーから直接得られる資金源が存在するため、海外の国際 NGO を介さずにドナーとの橋渡しの機能を果たしながら、現地の支援活動を行っていることが多い。海外ドナーからの資金についても、被災国に拠点を持ちながら被災地で支援実施にかかわる国際 NGO が少なく、日本の NGO が国際 NGO の支援の受け入れ窓口となり支援実施を行っている。国際 NGO の存在が現地において希薄であるのは、日本が先進国であり、政府機能や制度が確立している中、援助を実施するにあたっては、日本語を流暢に話し、日本のやり方に通じている必要性が高いという要因があると、米国の NGO や日本の援助関係者からは指摘されている⁽³¹⁾。スタッフを派遣するコストが高い点もさらなる要因の一つとして考えられるだろう。

このように、東日本大震災では、日本の NGO はドナーからのリソースをつなぐ役割と、現地のニーズを拾うためのローカルパートナーの役割という、海外の支援で国際 NGO と現地 NGO が担っていた二重の機能が求められていた。

(2) 調整メカニズムの不在

東日本大震災と海外の支援の違いで顕著であったのは、援助実施主体の足並みをそろえるための調整メカニズムの不在である。海外では、国際社会からの支援が本格的になる場合、地元政府や国連機関が中心となり、国連のクラスター制度⁽³²⁾などの仕組みを導入して支援分野別に分かれて、援助組織間で最低限の仕組みが素早く整うことが多い。外部者の援助により様々なアクターや組織が混在する人道支援の現場で、援助の重複やギャップを避け、資源を効率的に効果的に届け、現地の方針や優先順位に沿って各組織が補完的に援助を実施することが重要視されるからである。NGO は、政府や国連では実施が難しい領域での社会的役割を担う立場として、現地住民との密な折衝を行いながら、迅速に、きめ細かい支援に強みを持つ主要アクターとなっている⁽³³⁾。欧米では NGO は高度な専門性を持つプロフェッショナルとして認識されており、援助実施主体の中で不可欠な存在である。

一方、日本における国内災害のボランティアの調整メカニズムについては、明確な受け入れ先がなかった阪神・淡路大震災を教訓に整えられた。災害発生時には、被災自治体の社協が「災害ボランティアセンター」を立ち上げ、そこに組み込まれる形で団体やボランティアが活動するという、行政を中心とした調整の仕組みである⁽³⁴⁾。しかしながら、東日本大震災では想定以上の大規模かつ広域の災害により地元行政、社協関係者の多くが被災し混乱状況にあった。また、想定されていたのはボランティアであり、NGO/NPO 等の団体が中心になって本格的な支援実施が必要となる際の体制を整えておらず、NGO は海外での支援時と比べ、支援実施体制上の困難に直面した。

海外とは異なる立場や体制で日本の NGO が活動することは、外部者としての日本の NGO の支援活動の取り組みにどのような影響を与えたのだろうか。「援助する側」と「援助される側」の関係性の分析対象として、援助実施主体と被災社会との関係づくり、新しい支援の仕組み作りに着目して検証する。

6. 被災者との関係づくり

(1) 自国で、より被災者に近い立場から

筆者自身様々な人道支援現場に実践者として関わってきたが、2011年4月にあるNGOのニーズ調査のため宮城県南三陸町の避難所を初めて訪れたときほど、被災者とのコミュニケーションが難しいと感じたことはない。50家族以上の大人数が暮らす避難所の体育館に、家族ごとの生活空間の仕切りはなく、プライバシーが確保されずとも表面上大きな問題が生じないコミュニティの内部の結束とは対照的に、外部者に対しては警戒感が伴う壁が存在しているようだった。海外においても、被災コミュニティの人々に話を聞く際には、その人が置かれている政治社会的立場を考慮しながら、神経を使って行ってきたが、東日本大震災の避難所では、同じ言語で直接話ができるにもかかわらず、調査としてのインタビューを行うことは容易ではなかった。

現場に長く滞在し、被災者との接触を重ねているNGOのスタッフは、海外での支援に比べ、外部者としての自分の位置づけをどのようにとらえ、被災者と向き合ったのだろうか。NGOスタッフからのインタビューより、主だった見解を取り上げ、その特徴を整理してみたい。

海外では、お互いに文化が違うからしょうがない。遠くの国から来ている人だから大目に見ようと接してくれます。でも日本の方が難しい。同じ日本人なので許されない。特にその土地に入りたての頃は、現地の人にはよそ者として注目され、シビアな目で見られていることを感じていました。(岩手県大槌町で活動するNGOの事務局長)

日本での支援では、日本人である分、被災者への共感が深く、被災者に関する知識、支援される側への理解が格段に違うことを感じます。これまでの海外での援助では、援助される側の立場の方々のことを想像できていなかった点、理解できていなかった点が沢山あったことを改めて考えさせられます。(宮城県気仙沼市で活動するNGOの現地責任者)

海外に行けば連携団体と現地スタッフが主導になってある程度敷かれた土台に沿って支援できます。でも今回の支援では、基礎調査から直接かかっています。海外の支援と比べると、目線を被災者により近くしていることを感じます。人と人の関係性に気を使いながら、コミュニティのガバナンス、文化を知りながらきめ細かく行っています。(岩手県陸前高田市で活動するNGOの現地責任者)

海外では、問題解決の話し合いの際には、現地の人々が主体になるべきという原則を尊重して、外部者として深くかかわるべきではないという遠慮がありました。でも壊滅的な紛争や災害の後には、外部者だからできること、現地の人々が外部の人に求めているものが山ほどある。これからは海外の支援の時にも、自分事としてもう一步突っ込んで地元の人とかかわっていきたいと思うようになりました。(岩手県大槌町で活動するNGOスタッフ)

NGOのスタッフは、海外での支援活動と比べて、より被災者に近い立場で支援することにより、

被害者への共感や当事者性を高め、自国の災害で自国の文化を共有することでの違いを意識し、「援助される側」の気持ちを敏感に感じとりながら、援助に向き合う傾向にあった。また「援助する側」の非対称な権力性を軽減するような配慮に努め、「援助する側」としての姿勢を再考する機会にしていることがうかがえる。

(2) 被災者のニーズを掘り起すためのサービスデリバリー支援

このような外部者としての立ち位置の変化は、支援活動にどのような影響を与えているのか。同様に、NGO スタッフのインタビューの回答を取り上げ、海外の人道支援活動との比較の観点から検討する。

「何か必要なものはありますか？」ときいても、「私たちは大丈夫。この避難所より上の奥の方へ行くともっと大変な人たちがいるからそこに行ってあげて」といわれます。でもその避難所に通っていると、とても大丈夫な状況ではないことがわかります。何度も繰り返し訪問し、信頼関係を作ると、少しずつ本音を教えてくれるようになりました。炊き出しや物資配布をしながら、御用聞きのように、ひたすら回って顔を出しています。単なるニーズ調査では見えてこないものが沢山あります。顔の見える関係を作ること、それが支援で一番大切なことだと思っています。(宮城県石巻市で活動する NGO の現地責任者)

物を配るのは、信頼関係を作り、被災者に本当に必要な支援に対する意見を聞くため手段です。避難者には、御用聞きをしてその時足りないものを届けています。一緒に悩み、解決をするための方策と一緒に考えるプロセスを経て、被災者がやっと心を開いてくれます。(宮城県気仙沼市で活動する NGO の現地責任者)

我々は、弱者グループのプロテクション支援を専門とする団体ですが、海外では女性などの対象グループを一同に集め、ワークショップを開催してきました。東日本大震災では、女性への支援を一つのターゲットにしていますが、その手法を取りやめました。東北においては、文化的に女性が声を上げにくい気質があります。ワークショップという形にすると参加しにくい、受け入れられにくいと考え、まず自然な流れで女性に少しでも近づけるよう、女性に必要な日用品を集めた女性キットを配り、女性ならではの悩みにかかわるホットラインに関する情報を書いたカードを入れることにしました。女性キットを配りながら、その場で身体測定、マッサージサービスを行い、さりげなく助産師や保健師が相談を受ける形で女性ならではの問題に対処できるようやり方になっています。(岩手県陸前高田市で支援を行う NGO の事業責任者)

海外の事業では、多くの場合「何が必要か」という問いかけで行ったニーズ調査に基づいて支援が計画実施される。山本⁽³⁵⁾等の地域研究者からはその手法について、「被災者が言うこと」にのみ依拠し「被災者が言わないことを聞く」必要性が軽視されているとして、本当のニーズを知る調査になっていないのではないかと問題提起がされていた。一方、東日本大震災の現場では、そうした地域研究者の指摘を受けるまでもなく、信頼関係を構築しプロセスを経ないと被災者の声が上がってこない、被災者が言わないことをも把握しなければ、ニーズを把握できないという認識を自然に持つに至った。

さらに、緊急期の物資配布などのモノやサービスの支援を単なる緊急支援ではなく、被災者のニーズを探るための「エントリーポイント」として位置付け、被災者との関係性を深める手段と捉えている。一方、海外の支援を実施する際にも、エントリーポイントとしての効果は認識されているが、副次的な位置づけであることが多い。著者が数多く行ってきた海外の人道支援事業のモニタリング・評価調査⁽³⁶⁾では、物資配布事業の第一の目的はあくまで「緊急物資配布」として捉えられ、事業の成果は、何人に何セットの物資が配られたという「プロジェクト」を起点として語られることが多かった。このような東日本大震災支援におけるニーズへの対応を重視する姿勢は、今後の活動の展望を語られる時にも現れている。

私たちはこの地域で炊き出しと瓦礫撤去を担当すると住民に、そして自衛隊、行政にも約束しました。だからやるんです。想定外のニーズがでてきても、これからの資金の確約はなくても、ボランティアを動員して、コストを最小限にして、最低限必要な資金は絶対集めてきます。(宮城県石巻で活動する NGO の現地責任者)

海外での人道支援の場合、今後の活動の展望を訊ねると、「資金の確保の目途がたったら」、「ドナーからの次期プロジェクトの承認が下りれば」と、プロジェクトベースの考えでの回答が返ってくるが多かった。今回の東日本大震災で現地社会に約束した支援を担い、ニーズベースでプロジェクトを超えた対応を行うという強い姿勢は、自国の災害ゆえの共感、当事者性の高まりに加え、「任意」や「善意」を超えて NGO が「機能」として役割を果たすための「責任」の現れとも捉えられる⁽³⁷⁾。

東日本大震災の支援は、自国の災害でより被災社会に近い立場に置かれたことで、これまで偏りがちだったドナーとの関係のみならず、現地社会との関係を重視することで、被災者のニーズに対応するという姿勢や、ドナーと現地社会の両方の橋渡しを双方向で行う傾向が強まっている。「援助する側」、「援助される側」に無意識に埋め込まれていた非対称的な関係により敏感になり、現地社会への共感とともに、「援助する側」としてのより被災社会やニーズに軸足を置いた価値観の変革に繋がっている動きである。しかし、受益者の一部の人々から、NGO の活動は、きめ細かく受益者の状況を把握せず、大量の物資配布支援を行う傾向にあることや、現地社会に埋め込まれた人間関係を十分認識しないことで混乱を招くこともあるという批判的な見解も少なくはなく、課題と向き合いながら試行錯誤をしている状況であろう。

7. 外部者の仲介による新しい場づくりへ

前述 6. (2) のとおり、海外の支援活動との違いとして「援助する側」の調整の不在があり、政府、行政、市民による NGO/NPO の主要アクターとしての認識の低さも一因として影響していた。海外での支援経験を活かして、外部者としてこの課題をどのようにとらえ、どのように向き合ったのだろうか。

過去の連携実績の不足により、NGO に対してはボランティアと同じ扱いで、行政機関からの認知、信頼度がゼロに近かったので、一から関係を築いていかなければいけませんでした。今後は、専門家集団としての NGO/NPO の存在を行政にもっと知ってもらい、NGO/NPO が効率的に役

割を果たせるような働きかけが必要です。(福島県で活動する NGO の現地責任者)

海外の人道支援では、国の機能が破たんしているあるいは脆弱な場合が多いですが、国際機関による調整や共同調査により全体像が共有され、道筋がある程度はっきりしています。プロジェクトを基に各アクターとの協力の中で足りないものを埋める形で支援に関わることができます。東日本大震災の場合は、全体像が分からない上に、活動を実施するにも、物を言っていくチャンネルがありません。避難所、区長、市町村ごとの許可を受けて一つずつないでやれる世界です。時間がかかるうえに、支援全体の方向性を確かめないで進めるリスクを感じます。(岩手県陸前高田市で活動する NGO の現地責任者)

海外では日本の NGO はドナーや受益社会とのタテのつながりの役割を果たすことに重点を置いて活動することができたが、東日本大震災では、ヨコの援助実施主体間をつなぐ仕組みが決定的に欠けていた。このような状況を受けて、日本の NGO からタテとヨコを繋げる新しい仕組み作りへの動きが現れている。

甚大な災害を前に、行政が被災し、行政を中心とした調整が機能しないという課題にぶち当たりましたが、もう一つ、行政の基本方針である「申請して初めてサービスが得られる」仕組みの限界にもぶち当たっていると思います。被災者は混乱の中、申請するチャンネルがあるという情報を得られなかったり、知ったとしてもどのように申請できるのかに戸惑います。大規模な災害による混乱の中でも、裨益者に寄り添える新しい仕組みを、行政の方針を超えて、民のアクターが連携して、作っていかなくてはなりません。(岩手県遠野市で支援を行う NGO の現地責任者)

このように NGO は新しい支援の仕組み作りへの要請に直面した。受益社会のニーズに対応するため、被災地発の動きとして、NGO が仲介役となる形でプロジェクトを超えて支援を繋ぐ仕組み作りが行われるケースも見られている。例えば大規模災害時には、社協中心の調整には限界があるという認識から、社協と NGO が緩やかに協力する仕組みが創造された例として、「石巻復興支援協議会」がある。行政の外郭団体である社協の下で作られるボランティアセンターと、NGO/NPO などが歩調を合わせるのは難しい。前者は行政の外郭団体という性質から支援の公平性を優先する一方、後者は能動的に独自に被災者のニーズを調べ、各々の専門分野、つながりのある地域に集中して活動を展開する特徴があるからである。石巻復興支援協議会を作ることで、NGO/NPO 等支援団体の受け入れを担う機能ができ、個人ボランティアへの対応は社協が担当するという役割分担が可能になった。その先導役となったのは、神戸の大震災でボランティア経験ある地元の会社経営者と、神戸震災時の支援や海外での支援活動が豊富なピースボートであった。

この未曾有の大災害では、NGO/NPO、ボランティアの力を結集することが求められます。でも NGO などの団体を統括しようと思えばもめる。発災直後石巻に来て、社協任せではなく、社協と NGO がゆるやかに連携する別の仕組みが必要だと思いました。石巻復興支援協議会を作ることで、社協がさばけない故に外からのボランティアや団体が活動できないというボトルネックを防ぐことができました。(ピースボート共同代表兼現地事業責任者)

3月から5月にかけて毎日個人ボランティアが600~800人、団体ボランティアが400名以上活動しており、炊き出しは毎日4,000~20,000食が準備される体制を作った。8月23日現在の登録団体数は290を超え、11の分科会を設置し、出身地や組織の枠組みを超えて「被災地のために何かしたい」という思いを繋げるための仕組みとなっている⁽³⁸⁾。

このような実績を踏まえて、通常は官セクター中心で行われていた石巻市の災害対策本部会議に、石巻復興支援協議会のメンバーとして、ピースポート現地代表が出席し、炊き出し、瓦礫撤去、物資配布の実績等民間のアクターの活動に関する情報共有を行った。また数千人規模のボランティアの数を保証し、現場の状況に柔軟に対応しながら、行政や自衛隊ができない支援を担った。その他、メンバーのNGO/NPOの活動から明らかになった草の根のニーズを全体調整に繋げる役割も果たすようになってきている⁽³⁹⁾。

こうした支援者間の調整を促す仕組みは、石巻復興支援協議会のように別組織を作る形だけでなく、社協とNGO/NPOが共同して新しい仕組みを作った「遠野まごころネット」のケース、社協がNGO/NPOを調整するケースと、被害の規模や地元スタッフの人間関係に応じて、多種多様な形態が見られる⁽⁴⁰⁾。外からの支援を上手に受け止める「受援力」を高めるための仕組みを作ることによって、さらに地元の民間団体、自治体関係者、商工関係者、関係する様々なアクターとのつながりを生み、政府による支援では行き届かない多様な立場の被災者に寄り添う支援が実現する。外部者のNGOとして、現地の状況を読み解き、調整を踏まえて効果的なプログラムを生み出すための仲介役として重要な役割を果たしつつある。

8. おわりに

東日本大震災では、日本が「援助する側」のみならず、被害の当事国として「援助をされる側」としての立場ともなることが明らかになり、災害が多発する中、災害時の相互協力の重要性が増している。「援助をする側」、「援助を受ける側」様々な立場で、現地のニーズに素早くきめ細かく応えていく「つなぎ役」としての多様な形で柔軟に対応できる民間セクターの役割はますます求められていくだろう。

本稿では、特に緊急期における国際協力にかかわる日本のNGOの特性をあげ、海外の活動とは異なり被災社会により近い位置づけを求められることによって、「援助する側」と「援助される側」が抱える非対称性に配慮し、被災者とより細やかな関係をつくりながら、被災社会のニーズに基づいた活動を重視する傾向を指摘した。さらに、行政政策から零れ落ちていくニーズをNGOや市民の連携で解決するための仕組み作りの過程にも、NGOは「援助をつなぐ役割」としてのこれまでの経験を活かし重要な役割を果たしている。

これらの背景には、自国の災害であるが故の共感、当事者性の高まりや援助実施主体として日本のNGOが担う役割の責任を伴った機能果たそうとする覚悟が垣間見られる。海外ではプロジェクトを起点としたドナーへの偏重の支援の流れ、現地アクターとの連携の課題が指摘される中、東日本大震災を機にNGOは「依頼人」であるドナー、受益者両方に応えるため、ドナー、受益者間のバランスをとるつなぎ役としての外部者の役割を認識する機会となっている。これらの教訓は、NGOの活動において今後の国内外の支援活動に活かされ、「援助される側」の状況により重点を置いた「援助する側」の価値観を変革する可能性があるのではないだろうか。なお、本稿は支援者の記憶が薄れない

段階での発災後 6 か月までの緊急期の支援の分析をすることに焦点を絞っているが、中長期の支援における考察は、筆者の今後の課題としたい。

注

- (1) 本稿では、NGO を特に「途上国が直面する諸課題に向けて協力活動を行う国際的な民間団体」という定義で用いる。NPO は、「非営利の立場に立つ自発的な、国内あるいはより限定された地域の問題に取り組む市民団体」として区別する。
- (2) 美根慶樹編『グローバル化・変化主体・NGO：世界における NGO の行動と理論』新評論, 2011 年, 3 頁。
- (3) http://www.janic.org/earthquake/news/post_264.php アクセス日時 2011 年 9 月 30 日。
- (4) 9 月 23 日時点。JANIC からのヒアリングによる。
- (5) 9 月 30 日時点。JPF からのヒアリングによる。
- (6) 阪神淡路大震災時に JPF は設立されていなかったが、緊急期に活動した国際協力にも携わる主な NGO は、ピースボート、シャンティ国際ボランティア会、AMDA 等数団体であった（西山志保『ボランティアの活動の論理』東信堂, 2005 年, 70 頁。）。
- (7) シビックフォースへのインタビューによる。
- (8) JANIC『シナジー』Vol. 150, 7 月号, JANIC, 2011 年。
- (9) JANIC 東日本大震災 NGO 活動情報サイト <http://www.janic.org/earthquake/list/action.html> アクセス日時 2011 年 9 月 30 日。
- (10) シビックフォース, ピースウィンズ・ジャパン, 日本民間支援国際協力会へのインタビューによる。
- (11) 1997 年に人道支援に関わる NGO と国際赤十字赤新月社運動が定めたもの。人道憲章を拠り所とし、緊急人道支援の現場で活動する NGO が最低限守らなければならない指標を、緊急人道支援の主要分野である給水と衛生, 栄養, 食糧, シェルター, プロテクションの分野で定めており, 援助の効率性やアカウンタビリティを高める自主的な試みが行われている。
- (12) ピースウィンズジャパン, 難民支援協会, パレスチナ子どものキャンペーンへのインタビューによる。
- (13) JPF へのインタビューによる。
- (14) JPF「東日本大震災被災者支援の進捗報告, 2011 年 9 月 9 日現在」JPF, 2011 年。
- (15) NGO/NPO への他の主な支援金としては, 中央共同募金会による災害ボランティア・NPO サポート基金 (約 29 億円), 日本財団による東北地方太平洋沖地震支援基金 (約 37 億円) 等がある (2011 年 9 月時点)。
- (16) 石井正子, 桑名 恵, 阪本真由美, 越山健二『東日本大震災 JPF 初動期対応プログラム評価報告書』JPF, 2011 年。
- (17) 石井正子, 桑名 恵, 阪本真由美, 越山健二, 同上書。
- (18) 小林誉明, 青山和佳「社会生活に埋め込まれる開発援助」青山和佳, 受田宏之, 小林誉明編『開発援助が作る社会生活』大学教育出版, 2010 年, 10 頁。
- (19) 佐藤 寛『開発社会学』世界思想社, 1995 年, 56-57 頁。
- (20) 菅磨志保「災害ボランティア活動の論理」菅磨志保, 山下祐介, 渥美公秀『災害ボランティア論入門』弘文堂, 2008 年, 80 頁。
- (21) ALNAP, *The State of the humanitarian system: Assessing performance and progress, A pilot study*, ALNAP, 2010 London, p. 49.
- (22) Brown, Dayna, *Building Effective Partnership: Local Views*, 2011, p. 11.
- (23) Pugh, Michel, 2000, *Post-Conflict rehabilitation: social and civil dimensions* [Web Page] The Journal of Humanitarian Assistance. Web site. Available at <http://sites.tufts.edu/jha/archives/136> Accessed September, 30, 2011.

- (24) 佐藤 寛, 前掲書, 72 頁。
- (25) 真崎克彦『支援・発想転換・NGO』新評論, 2010 年, 34 頁。
- (26) Brown, Dayna, *op. cit.*, p. 12.
- (27) チェンバース, ロバート『第三世界の農村開発』穂積智夫, 甲斐田万智子訳, 明石書店, 1995 年等。
原書は 1983 年に発表されている。
- (28) Humanitarian Practice Network, *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 50, April 2011, ODI, U. K.
- (29) Fowler, Alan, *Striking a balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organizations in International Development*, London: Earthcan, 1999, p. 273.
- (30) 日本国際民間協力会, パレスチナ子どものキャンペーン, 難民支援協会へのインタビューによる。
- (31) 米国 NGO Mercy Corps, 日本の NGO であるピースウィンズ・ジャパン, JANIC へのインタビューによる。
- (32) 支援活動の分野を 11 の「クラスター」と呼ばれる領域に分類し, それぞれ適役と思われる主導機関を任命し, 責任体制を確立しておく調整の仕組みである。11 のクラスターには, 農業, キャンプコーディネーション・管理, 早期復興, 教育, 緊急シェルター, 緊急時の通信, 保健, ロジスティック, 栄養, 保護, 給水・下水・衛生がある。
- (33) 桑名 恵「緊急人道支援から開発支援へ」山田満編『新しい国際協力論』明石書店, 2010 年, 178 頁。
- (34) 菅磨志保「阪神淡路大震災が生み出した仕組み」菅磨志保, 山下祐介, 渥美公秀編, 前掲書, 120 頁。
- (35) 山本博之「「数える」から「ともに語る」へ: 地域研究による人道支援の創造的評価に向けて」中村安秀編『人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価』大阪大学人間科学研究科, 2011 年, 42 頁。
- (36) JPF のスーダン南部人道支援 (2007 年), スマトラ沖津波被災者支援モニタリング (2005 年), パキスタン地震被災者支援モニタリング (2006 年) 等において外部専門家や事業部部長として関与した。
- (37) 中原一步『奇跡の災害ボランティア「石巻モデル」』朝日新書, 2011 年, 196 頁。
- (38) 石巻復興支援協議会ホームページ, <http://gambappe.ecom-plat.jp/group.php?gid=10047> の情報による。アクセス日時 2011 年 9 月 30 日。
- (39) ピースボート共同代表兼現地責任者, 石巻復興支援協議会会長へのインタビューによる。
- (40) 石井正子, 桑名 恵, 阪本真由美, 越山健二, 前掲書。