



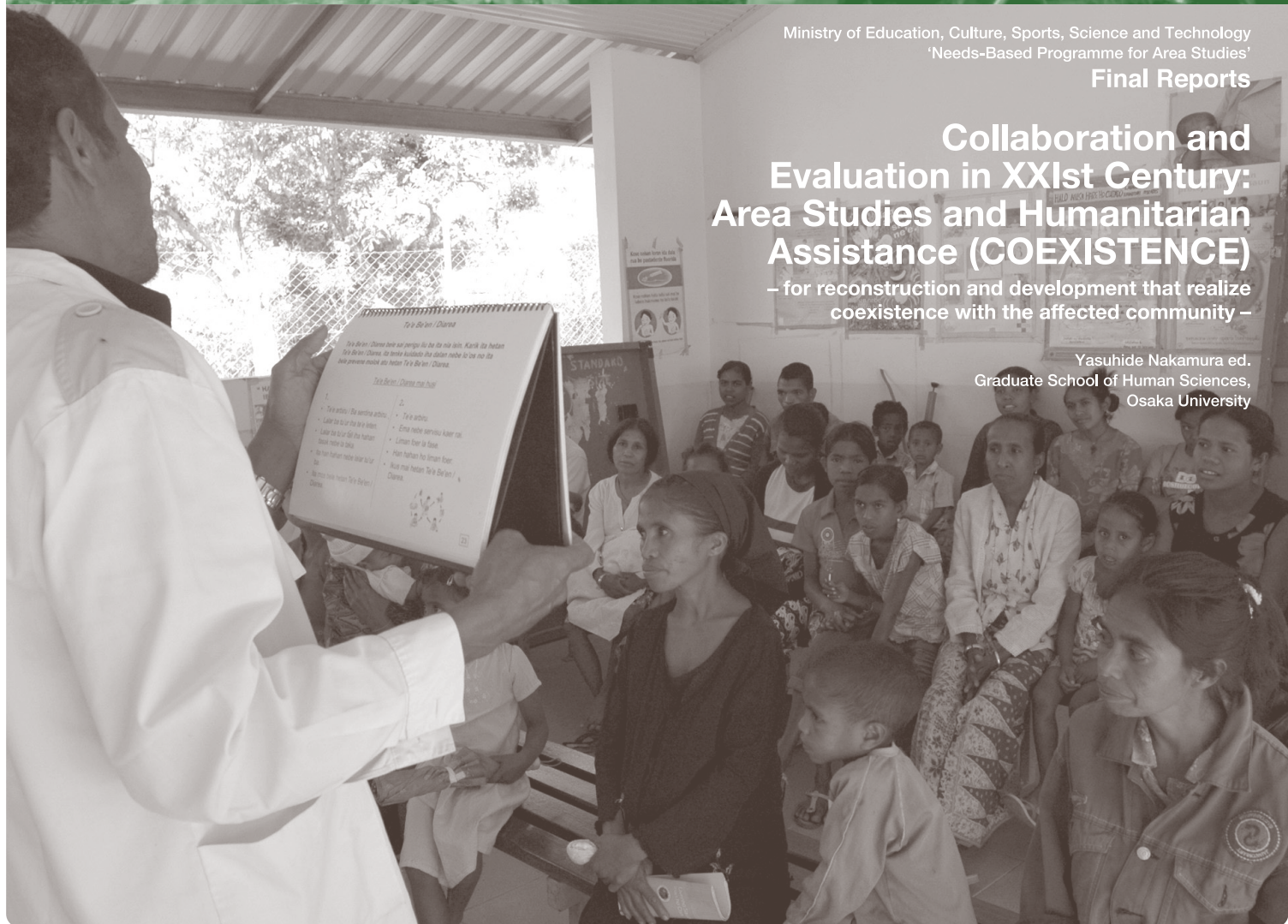
【文部科学省】
世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業

最終報告書

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—

中村安秀 編
大阪大学大学院人間科学研究科



Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology
'Needs-Based Programme for Area Studies'
Final Reports

Collaboration and Evaluation in XX1st Century: Area Studies and Humanitarian Assistance (COEXISTENCE)

– for reconstruction and development that realize
coexistence with the affected community –

Yasuhide Nakamura ed.
Graduate School of Human Sciences,
Osaka University

[文部科学省]
世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業

最終報告書

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—

中村安秀 編
大阪大学大学院人間科学研究科

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology
'Needs-Based Programme for Area Studies'

Final Reports

Collaboration and Evaluation in XXIst Century: Area Studies and Humanitarian Assistance (COEXISTENCE)

— for reconstruction and development that realize
coexistence with the affected community —

Yasuhide Nakamura ed.
Graduate School of Human Sciences,
Osaka University

はじめに

2006年10月、文部科学省「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業」に大阪大学から「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—(略称:共生人道支援研究班)」(研究代表者:中村安秀)が採択されました。

近年、人道支援活動の規模が大きくなると同時に、人道支援の質が日本と被災社会との関係性に大きく影響するようになりました。本研究の目的は、自然災害および紛争に関する人道支援において、被災社会とどのような「協働」が行われたのかを検証し、NGOなどがもつ情報をデータベース化し、被災社会との「共生」を可能にする人道支援のあり方について具体的かつ実現可能な社会提言を行うことでした。

この研究班は、大阪大学大学院人間科学研究科、京都大学地域研究統合情報センター、地域研究コンソーシアム、ジャパン・プラットフォーム(JPF)による学際研究プロジェクトです。研究者だけでなく、NGO関係者、国連機関、メディアなど多彩なバックグラウンドをもつ、延べ52名の人々が参加していることに、従来の大学の枠を超えた研究グループとしての特色があります。市民参加型学際的评价として、東ティモール調査(2007年度)、インドネシア・アチェ調査(2008年度)、ヨルダン調査(2009年度)を実施し、シンポジウムを5回、ワークショップを19回開催し、NGO関係者、国連機関、地域研究者、国際協力研究者とのネットワークを広げてきました。

ここに、5年間の研究成果を最終報告書の形でまとめました。種々の異なる背景を持つ研究者や実務家が、膝を付きあわせて熱い議論を行い、フィールドに出かけ同じ行程をともに体験するという、有意義でかつ楽しい、出会いと学びの体験でした。欧米においても地域研究者を含んだ学際調査はほとんど実施されていないという、貴重な研究の機会を与えられたことに感謝しています。研究班の終了後も、学際調査などで培われたネットワークを活かして、学際的な研究と実践に精進していきたいと考えています。

最後になりましたが、共生人道支援研究班においては、外務省、国際協力機構(JICA)、日本赤十字社をはじめ、多くの国連機関、NGO団体の多くの方々にご協力いただきました。また、本研究班のコーディネーターとして、東京大学大学院の末廣 昭先生には、いつも温かい励ましをいただきました。この場を借りて、厚く御礼申し上げます。

中村安秀

大阪大学大学院人間科学研究科人間開発学講座国際協力学
(連絡先) 〒565-0871 大阪府吹田市山田丘1-2
E-mail: relief@hus.osaka-u.ac.jp (特任研究員:岡野恭子)
<http://coexistence.hus.osaka-u.ac.jp>

目次

はじめに 3

I. 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— 7

人道支援評価を評価する

中村安秀(大阪大学大学院人間科学研究科) 8

人道支援におけるプロジェクト評価の限界

—コミュニティを切り口とした評価手法の可能性—

桑名 恵(お茶の水女子大学グローバル協力センター) 21

「目に見えにくい」人道支援を通じた被災社会との共生

—イラク難民に対する心理社会的サポートの調査から—

石井正子(大阪大学グローバルコラボレーションセンター) 32

「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—

山本博之(京都大学地域研究統合情報センター) 38

II. 写真構成・調査風景／Photos from Surveys 49

III. 共生人道支援最終シンポジウム 57

「被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして」(2010年12月14日開催)

報告① 桑名 恵(お茶の水女子大学グローバル協力センター) 59

報告② 山本博之(京都大学地域研究統合情報センター) 63

報告③ 石井正子(大阪大学グローバルコラボレーションセンター) 67

報告④ 中村安秀(大阪大学大学院人間科学研究科) 71

コメント① 倭島岳彦(外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官) 77

コメント② 椎名規之(NPO 法人ジャパン・プラットフォーム事業部長) 77

コメント③ 堀江良彰(NPO 法人難民を助ける会事務局長) 79

コメント④ 橋本笙子(NPO 法人ADRA Japan 事業部長) 80

IV. English Summary ————— 87

Collaboration and Evaluation in XXIst Century: Area Studies
and Humanitarian Assistance (COEXISTENCE)
– for reconstruction and development that realize coexistence
with the affected community –

Preface 89

Summary of Papers from ‘COEXISTENCE’ Reserch Members 92

Evaluate the Humanitarian Assistance Evaluation
Yasuhide Nakamura (Graduate School of Human Sciences,
Osaka University) 92

The Limitation of Project Evaluation in Humanitarian Assistance
– possibility of evaluation method in terms of community –
Megumi Kuwana (Global Collaboration Center,
Ochanomizu University) 95

Coexistence with the Affected Community though Humanitarian
Assistance that is ‘Hard to See’
– from the case study on psychosocial support for displaced Iraqis in Jordan –
Masako Ishii (Global Collaboration Center, Osaka University) 97

from ‘Count’ to ‘Narrate’ Together
– for the creative evaluation of humanitarian assistance by the area studies –
Hiroyuki Yamamoto (Center for Integrated Area Studies,
Kyoto University) 99

Summary of Surveys 102

Summary of Survey on Humanitarian Assistance for Reconstruction and
Development in East Timor (2007) 102

Summary of Survey on Humanitarian Assistance after the Sumatra
Earthquake and Tsunami in Aceh, Indonesia (2008) 106

Summary of Survey on Psychosocial Support for Displaced Iraqis in Jordan
(2010) 108

I

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—

人道支援評価を評価する

中村安秀 | 大阪大学大学院人間科学研究科

1. 背景

近年、大規模な自然災害や武力紛争が多発し、世界各地で難民が発生している。このような状況に対し、日本の人道支援が果たす役割と規模は、急速に増大してきた。例えば、ジャパン・プラットフォームのイラン・バム地震におけるNGO支援活動の事後視察調査(2004年)においては、いち早く被災地に入り、人びとのニーズにきめ細かに対応した日本のNGOに対して、現地スタッフや受益者(学校長やヘルスセンター医師など)が日本の人びとに対する共感と連帯の心情を表明していた。これらの経験は、人道支援活動の規模が大きくなると同時に、その質が日本と被災社会との関係性に大きく影響することを示唆している。すなわち、被災社会との共生を実現する、質の高い支援を実施することが求められているといえる。

文部科学省世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業「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—」(研究代表者:中村安秀)では、地域研究者、国際協力研究者、実務家が共同で人道支援を評価することにより、日本からの人道支援は被災社会とどのような協働を行っていたのかという実態を検証し、被災社会との共生を実現する質の高い支援をめざす提言を行う。自然災害後の地域において、住民の生活世界への十分な理解に乏しい外部からの支援が利用されず、放置された例は枚挙に暇がない。紛争地域では、紛争の根本要因にもとづかない支援は、新たな紛争の火種になる危険性もある。地域研究によって蓄積された知識を人道支援に取り入れることは、単に支援の質の向上に資するだけでなく、被災社会に害を及ぼすかもしれないというリスクを回避する意義もある。

この研究班は、大阪大学大学院人間科学研究科、京都大学地域研究統合情報センター、地域研究コンソーシアム、ジャパン・プラットフォーム(JPF)による学際研究プロジェクトである。延べ52名の協力者のうち、NGO関係者、国連機関、メディアなど多彩なバックグラウンドをもつ人々が参加していることに、従来の大学の枠を超えた研究グループとしての特色がある。研究班の英語名は、COEXISTENCE(Collaboration and Evaluation in the XXIst Century: Area Studies and Humanitarian Assistance)。被災者のコミュニティのなかでの共生、被災者と援助者との共生、被災社会と国際社会の共生を視野に入れ、共生ワークショップやシンポジウムを継続的に開催し、NGO関係者、国連機関、地域研究者、国際協力研究者とのネットワークを広げてきた。

2. 人道支援に関する評価の現状

世界的には、人道支援評価方法としては、量的評価と質的評価を組み合わせたMixed Methodsが主流となりつつある。しかし、固有の文化を考慮した人道支援評価はほとんど行われていなかった。以下は、ALNAP(Active Learning Network for Accountability and Performance)報告書「The state of the humanitarian system: Assessing performance and progress, A pilot study」(ALNAP 2010)の要約である。

(1) 100以上の文献や報告書のレビュー、国連人道問題調整事務所(OCHA)のディレクターや個々のNGOの年次報告書、89名の人道支援関係者(NGO、国連機関、赤十字・赤新月社、政府機関)へのインタビューを通じて、開発援助委員会(DAC)評価基準を援用した評価を行った。

(2) 人道支援の規模

全世界で約21万人の人道支援関係者が働いており、そのうち国際NGO関係者は約11万人以上にのぼる。緊急人道支援全体に使われた費用は増加傾向にあり、2008年で約66億米ドルと推定された。国際NGOの規模は大きく、年間予算1億ドル以上の団体が17団体もある。年間予算1千万ドル以上の56団体については、国際スタッフが9.5万人、雇用しているローカルスタッフは17万人にのぼる。途上国、とくに被災した国において、国際NGOが大きな雇用を創出していることがわかる。

(3) 人道支援の全体像

Coverage/sufficiency(資金充足)については、まだまだ十分ではないが、2007年および08年は、必要な額の85%を充足することができた。ただし、人道支援関係者の安全が脅かされる機会は明らかに増大している。

Relevance(妥当性)については、人道支援ニーズ評価の改善はみられるが、まだまだ不十分である。Cash transferや、生活支援のための新たな介入方法に関するアセスメントが必要である。

Effectiveness(有効性)は、多くの点で改善されていた。UNのCentral Emergency Response Fund(CERF)やDisaster Risk Reduction(DRR)など多機関にわたる調整機能が稼働し始めている。今後は、国際スタッフの勤務交替を減らすとともに、当該国の人道支援スタッフの育成が望まれる。

Efficiency(効率性)については、汚職などの危険性も含まれる。ただ、種々の報告書などにおいて、実態を明らかにするのはなかなか難しい点がある。

Coherence(一貫性)については、エイズなどの疾病、高齢者、ジェンダー、障害者など横断的課題(crosscutting issues)に対する取り組みが強く求められている。

(4) 評価とモニタリング

人道支援に関するモニタリングと評価は非常に弱いといわれてきた(Beck 2003)。近年大きく改善したという意見とあまり変わっていないという意見が混在している。

Real-Time Evaluations(RTE)は、緊急支援の開始時から行われ、一定の評価を得ている。しかし、「援助の量やカバー率が評価され、援助の質は評価されていない」、「生活支援に関するモニタリングはほんのわずかである」、「物資供給後のモニタリングはほとんど行われていない」といった批判もある。そのなかで、国際NGOや国連機関のスタッフがほとんど現地を訪問していないことが批判的になっている。「どうして誰も戻ってこないのか?」「お金がどのように使われているのか、どうして見に来ないのか?」という住民の声が紹介されている。

そのなかで、大学・研究機関と援助団体の協働は、始まったばかりである。国際赤十字と米国タフツ大学が共同して、北部ウガンダとスーダンで生活状況の調査を行った(Young 2009)。

また、Information and Communication Technology(ICT)技術を使ったモニタリングと評価も新しい課題である。ワールド・ビジョンが開始したAutomatic Identification and Data Collection(AIDC)はバーコードを使い、裨益者の同定と食料の配布を行うものである。Geographical Information System(GIS)やGlobal Positioning Systems(GPSs)は、単に緊急時のフィールドスタッフの活動に利するだけでなく、得られた情報を蓄積することにより、長期間にわたるプロジェクトの立案や評価に役立つと考えられる。

3. 学際調査手法の目的

人道支援の評価については、貧困、ジェンダー、教育、保健医療など多様な視点からの取り組みが必要不可欠であり、文字通り「学際」の立場からの研究が求められている。厚生労働省国際医療協力研究委託費「保健医療協力プロジェクトの持続可能性に関する学際的研究」(2003 - 05 年度)において、保健医療、医療人類学、社会学、開発経済学、地域研究などの専門家による学際的プロジェクト評価の新しい手法が開発されていた。

本研究では、すでに開発された学際調査手法を人道支援に応用し、国際協力研究者、地域研究者、実務家などがセクターを越えて協力し、人道支援を地域の論理のなかで検証する。これにより、援助機関や資金提供側の観点だけに立脚した評価ではなく、地域研究で蓄積された知見と経験を生かし、地域社会や住民の視点から評価することにより、日本の人道支援が本当に人びとの生活に役立ったのか、人びとの期待に寄り添ったものであったのか、という本質的な問いかけに答えることができると期待する。

4. 東ティモール学際調査

(1) 対象と方法

東ティモール学際調査においては、実務家(NGO:折居・桑名、国連機関:中井)、国際協力研究者(内海、中村)、地域研究者(阿部、石井)、院生(小柴)という年齢、性別、専門分野、関心の異なる8名のメンバーから構成された。

2007年7月-8月にかけて、現地集合・現地解散の方式をとり、実質6日間の日程で実施された。最初に、東ティモールの首都ディリのホテルのロビーに集合した。ディリから2台(ときには3台)の4輪駆動車に全員が乗り込み、ディリ市内およびエルメラ県、リキサ県におけるインタビューや訪問先などの行程をすべて全員で移動した。同じホテルに宿泊しているため、夕食を一緒にとりながら、その日の感想などを話し続ける日々が続く。調査最終日は丸一日かけて、フィールド調査の結果や見聞してきたことを議論し、その結果はすべて録音され、テープ起こしを行なった。なお、訪問先でのインタビューの方法は、あらかじめ主たる質問者を決めておくが、適宜、だれでも自由に質問できるという形式をとった。

そのため、地域研究、国際協力という専門分野に分断されたものではなく、異なる専門家の意見が融合された質問内容になっている。

訪問先の選択については、事前の勉強会のあと、参加者の関心をもとに訪問先をリストアップした。最終的に、相手側との交渉の結果、承諾を得られた訪問先をもとに日程調整した。ODA機関として日本大使館、国連機関として国連世界食糧計画(WFP)と国連児童基金(UNICEF)、NGO活動としてパイロピテ診療所、ピースウィングス・ジャパン(PWJ) / 国際平和協力センター(IPAC)、SHARE、国境なき子どもたちなどの活動地を訪問した。また、現地NGOの東ティモール人代表者にもインタビュー調査を行った。



写真1 東ティモール学際調査メンバー

(2) 調査の限界性

東ティモール学際調査は、研究上の視点からみると、以下のような限界性を持っていた。

まず、紛争後の緊急支援・復興・開発という直線的な経過をとっていないことである。とくに、2006年には大きな騒動とそれに伴う人道支援が行われた。インタビュー調査などにおいて、2006年の騒動以前の事象と以後の事象を厳格に区分するのは困難な場合もあった（これは、紛争地における支援では一般的に見られる現象である）。

次に、紛争後、時間の経過とともに、人道支援を行った援助側の当事者のほとんどが現地を離れているため、援助者に対するインタビュー調査を東ティモールで実施することが困難であった。そのため、東ティモールにおけるフィールド調査に先立つ事前の勉強会において、援助に関わった日本人当事者の意見を聴取することにした。

また、現地の研究者の層が薄いため、現地の人びとによる質的および量的調査の実施が困難であった。これも、紛争地では一般的に見られる現象である。東ティモールにおいては、すでに質的および量的調査を行っていた桑名氏、外山氏の調査結果を参照することとした。

(3) 祭りのあとの日常

東ティモールでは、1999年の東ティモール独立を問う住民投票を契機とした紛争の後、緊急人道支援・復旧復興・開発という直線的な経過を辿ることはなかった。これは、他の多くの紛争国でも見られる現象である。とくに、東ティモールでは、2006年には大きな騒動と国内避難民の発生があり、それに伴う緊急人道支援が実施された。私たちが東ティモール学際調査として現地を訪問したのは、2007年5月の大統領決選投票、同年6月末の議会選挙のあとの2007年7月末であった。グスマン連立政権発足の直前であり、フレティリンの熱狂的な支持者との間に激しい政治的抗争が行なわれていた最中であった。

短い期間ではあったが、国内避難民の人たちとインドネシア語で語り、保健所の医師や看護師と会い、援助団体のスタッフから話を聞き、大使館や国連機関のヒアリングも行った。ほとんどの人が、東ティモールの自立と持続的な発展のために、現状を改善しようと努力しており、将来に解決すべき課題について言及していた。しかし、私が、2002年5月の独立を目前に控えた2001年11月に、エルメラ県を訪問したときに感じた新しい国づくりへの熱気は雲散霧消していた。当時は、保健大臣から村のヘルスポストの看護師にいたるまで、自分たちで国を作るのだという若々しい気概に満ちていた。援助する側も援助を受ける側も同様に抱いていた熱い思いは、どこにいったしまったのだろうか。ディリ市内の海辺で潮風に吹かれながら東ティモール人活動家の話を聞いていたときも、新しく建設されたプレハブ住宅で国内避難民の母親とインドネシア語で世間話をしていたときも、私は表面的には消えたかのようにみえる熱情の行方を追っていた。

(4) 緊急人道支援によるエンパワメントというアイロニー

今回の学際調査団には、援助関係者だけでなく地域研究者もメンバーとして加わり、毎日のように議論を積み重ねてきた。その学際的なチームのなかで、人道支援がコミュニティに及ぼす影響を再認識することができた。

地震などの自然災害における復興支援では、コミュニティの再生力が大きな意味を持つ。災害により住民が死亡したり、建物が崩壊したり、道路や通信が途絶したりするなかで、コミュニティは、ときには災害前よりもより強い絆で結ばれ、人びとの再生や社会の復興の核となることが少なくない。自然災害という大きな打撃を眼前にして、コミュニティが従来持っていた相互扶助や信頼のネットワークの重要性に人びと

は気付かされるのである。

しかし、紛争の場合は、自然災害と大きく状況が異なる。東ティモールの場合では、インドネシア占領時代の独立運動と政府寄りの住民、99年の住民投票における独立派と併合維持派の対立、独立後の政権争奪の争い、東部住民と西部住民の軋轢など、コミュニティの中に種々の錯綜した対立軸を抱えている。コミュニティ自身ももっていたはずの信頼のネットワークがたび重なる紛争で歪曲され、再生する力を阻害されてしまっているのが、紛争後のコミュニティの実態である。

このような文脈で捉えると、1999年の東ティモール紛争後に世界銀行が推進したCEP (Community Empowerment and Local Governance Project) が失敗に終わったのは必然の結果ともいえる。400以上の村にVillage Development Councilを設置し、村人の自発的な意向により、インフラ整備(水源確保、道路補修、灌漑など)、社会事業(小学校改修など)、経済活動(Revolving Fundなど)を行うものであった。実際には、マイクロ・クレジットに参加しつつもなぜお金が配られるのか理解できない村人がいたり、単に井戸建設の工賃が目当てだったり、住民の意識向上によるエンパワメントには程遠い実態であった。このように、世界銀行のCEPによる村落開発が「公共事業」の形で行われたことの罪悪は大きい。長年にわたり政治的に翻弄され続けてきたコミュニティに対して、今度は緊急人道援助の名の下に(たとえ、「コミュニティ・エンパワメント」という美辞麗句で修飾したとしても)外部から巨大な資本投下を行なうことにより、結果的にコミュニティの地域住民を経済的に分断した戦略は非難されるべきであろう。

国際機関主導の復興・開発において、教育、保健医療、ジェンダー分野などでは、国際的なスタンダード・モデルがそのまま導入されるのが通常である。そのなかで、住民が参画し復興を推進するという基本的な方向性は間違っていない。しかし、細部に悪魔が宿るのである。すべての村に適合する画一的な枠組みの下で、決められた時間内での実行を求めるのは、プロジェクト実施側の都合にほかならない。紛争によって歪曲された個々のコミュニティが復元する力を蓄えるまで、気長に待つ時間が求められている。コミュニティ再生に向けて、ゆったりとした時間をかけることのできない画一的な支援は、かえってコミュニティに害を及ぼす。同様の反省は、規模の大小に拘わらず、NGOの活動にもあてはまると思われた。

今後は、緊急支援の時期から、コミュニティの構造や家族関係に精通した地域研究や人類学の知見を援用した人道支援プロジェクトの立案が必要であろう。また、今回のような学際的チームによるモニタリングや評価などを行い、人道支援がコミュニティの構造や家族力学に与えた影響に関する長期的な評価が望まれる。

(5) 垣根のない援助体制の構築に向けて

緊急人道支援の現場は、外部から援助に駆けつけた者にとって、気持ちが異常に高揚する非日常の空間とも言える。不十分な宿泊施設と貧しい食事のなかで、毎日が締切り期限という切迫した仕事は膨大な量にのぼる。朝になれば突発的な事件が起こり、昨夜に綿密に打ち合わせした計画は根幹から崩れてしまう。しかし、いつ終わるともしれない仕事に取り組みながらも、多くのフィールドワーカーは燃え滾る熱気の中で生き生きと活動している。このようにアドレナリンが全開状態になるのは、人だけではない。緊急人道支援の現場では、援助団体や国連機関自体も気分が高揚した非日常の状態にある。

東ティモールでは、1999年の東ティモール紛争後の緊急人道支援においては、大使館、国際協力機構(JICA)、NGO、国連機関の間で、実践的かつ友好的な協働関係が樹立されていた。大使館(当時は、在インドネシア日本大使館が管轄する政府連絡事務所)が中心になって、JICA、NGO、国連機関などの人たちと実務面でのネット

ワークが構築されていた。当時はまだジャパン・プラットフォームが創設されておらず、JICAのNGO支援の中心は開発福祉支援(3年先までのプロポーザルに相手国政府の責任者の署名が要求された)という緊急フェーズでは非現実的な支援スキームしか存在していなかった。緊急人道支援を実施するための効率的なシステムが整っていなかったといえる。しかし、NGOとODAの公的な連携システムが不十分な時代において、大使館を中心とした日本援助コミュニティが形成され、東ティモールの現場の声を外務省本省やJICA本部にフィードバックしていく柔軟な連携が構築されていた。まさに、現場主義が実践されていたのである。



写真2 WFPプログラムアシスタントが東ティモール版母子手帳を見せてくれた

ところが、東ティモール情勢が落ち着くにつれ、大使館の壁は高くなり、JICAはJICA事業だけを実行する実務機関となっていく。今回の訪問時には、日本援助コミュニティは、大使館、JICA、NGO、国連機関がお互いの活動には干渉せず、互いの情報交換も乏しいままに、ほとんど分断されつつあった。アフガニスタンにおいても、緊急人道支援の高揚期には、大使館、JICA、NGO、国連機関を含むオール・ジャパンの援助機関による協働ネットワークが成立していたが、2007年3月に訪問したときには、援助協働ネットワークは弱体化していた。

日本のODAではオール・ジャパン体制を謳い、JICAでは現場主義を唱えている。その実践において、全く新しい援助協働ネットワークのシステムを構築するのではなく、緊急人道支援の高揚期に存在しえた現場での実績を、開発援助の日常に敷衍する方法論を模索すべきであろう。少なくとも、東ティモールでは一時的ではあったが、確かにオール・ジャパンの援助協働ネットワークが存在し、それはNGOにとってもODAにとっても大きな意義を持つものであった。NGOにとってはODAの資金なしに自己資金だけであれだけの支援を行なうことはできなかつたろうし、ODAにとっては東ティモールに精通したNGOの協力なしには迅速なプロジェクトの展開は難しかったと思われる。NGOとODAの双方にとって有益な、まさにWin-Win関係が成立していたといえる。

東ティモールの緊急人道支援の時期に成立した援助協働ネットワークを泡沫(うたかた)のような存在のままにしておくのは、あまりにもったいない。今後は、緊急人道支援の高揚の時期に成立した援助協働ネットワークを平時の開発支援に活かすような学際的研究が強く望まれる。

5. アチェ学際調査

(1) 対象と方法

インドネシア共和国・アチェ州学際調査においては、実務家(NGO:山本理夏、国連機関:朱 遠)、国際協力研究者(中村安秀)、地域研究者(山本博之、西 芳実)、メディア(原田勝広)という6名のメンバーから構成された。

2008年8月に、現地集合・現地解散の方式をとり、実質8日間の日程で実施された。最初に、バンダ・アチェのホテルのロビーに現地集合した。2台の4輪駆動車に全員が乗り込み、バンダ・アチェからロスマウエに移動し、最後は北スマトラ州のメダンで現地解散するまでのすべての行程を全員で移動した。東ティモール調査と同様に、調査最終日は丸一日かけて、フィールド調査の結果や見聞してきたことを議論し、その結果はすべて録音されテープ起こしを行なった。

訪問先の選択については、事前の勉強会のあと、参加者の関心をもとに訪問先を

リストアップした。最終的に、相手側との交渉の結果、承諾を得られた訪問先をもとに日程調整した。国際機関(UNICEF、IOM)、NGO(日本赤十字など)、現地政府機関(アチェ・ニース復興庁)、支援を受けた村などを訪問し、インタビュー調査を行った。

(2) 災害が開いた扉

20年前の1988年、北スマトラ州メダンに住んでいた私は、日本人の友人を訪ねてアチェ州ロスマウエに行ったことがあった。彼は、日本の石油会社の社員として、ロスマウエの広大な敷地を擁するモービル石油のコンプレックスに家族で暮らしていた。北スマトラのパタック人やジャワ人の友人からは、アチェではイスラム教を厳格に守っていると言動に注意するように、また紛争に巻き込まれないように注意するように、といった多くの忠告を受けていた。その先入観が作用したのか、ロスマウエの街並みもどこか堅苦しく、黒いタマネギの形をしたアチェに特有のモスクの形も、異様なイメージしか湧かなかった。

今回のアチェ学際調査のために、集合場所に向かうために、空港から乗ったタクシーの運転手さんに、「お客さんは、NGOかい?」と問いかげられた。津波のあと多くのNGOがやってきたけれど、いまはNGOも少なくなってきた、と彼は言う。「でも、住宅が多く建てられて、景気は悪くないよ」という彼の表情は明るい。バンダ・ア

チェの中心街には、ジャカルタ風のおしゃれなレストランもあり、ケンタッキー・フライドチキンの店もできた。若い男女が連れ立って歩いている姿もある。宿泊したホテルでは、モデルのようなファッションに身を包んだ女性がスター気取りで取り巻きの男性たちを従えていた。

このようなアチェの開放的な明るさは、閉鎖的なアチェという20年前のイメージを持ち続けていた私にとって全く予想外だった。オランダ植民地政府に宣戦布告したアチェ王国という歴史をもち、インドネシアの独立後もアチェの分離独立を要求する自由アチェ運動があり、スウェーデンに亡命政府を樹立していたアチェ。スマトラ沖地震津波による未曾有の被害とその後のインドネシア各地からの支援や国際的な人道支援を受けて、社会の扉が大きく開いてきたような印象をもった。



写真3 ドイツNGOの支援で造られた漁船

(3) よそ者と地元民による協働の物語

アチェ・ニース復興庁(BRR)では、ジャカルタからやってきた政府関係者と、地元のアチェの人が机を並べて、コンピュータに向かって仕事をしていた。中庭にあるキッチンでは、軽食を取りながら夜になっても議論が続けられていた。インドネシアの官庁で夜間まで煌煌とした蛍光灯の中で仕事している光景を見るのは初めてであった。長官や局長は、ジャカルタから派遣された政府関係者が多かった。日本に留学した経験をもち日本語を流暢に話す年配のBRRスタッフは、ホテルに家族と一緒に長逗留していた。このように、アチェ州の外からやってきたインドネシア人がアチェの復興のために精力的に働いていた。

マタントゥノン村では日本人宣教師が、被災した村にふらりと訪れ、有機農法を指導しはじめた。村の農民は、宣教師の教えのままに有機農法を始め、彼が村を訪問して、携帯電話で連絡してくれることを心待ちにしていた。敬虔なイスラム教徒の村で日本人宣教師が指導する有機農法という、この突拍子もない人と人の結びつき。

マラッカ海峡に面した漁村であるクアラクルト村では、ドイツのNGOであるHELPが津波後の復興支援として、漁船や研修などの支援が行われた。1978年ごろにこの村の沿岸部で飛行機の墜落事故があり、2人の白人の生存者のひとりがドイツ人

だった。津波の後、その娘がHELPとともに村に来て、住宅を200軒以上再建してくれたり、船の作り方の研修をしてくれたりした。そのおかげで、37隻のボートを作ることができたという。30年近い年月を隔て、災害がマラッカ海峡沿いの村とドイツを直接結びつけた。NGOにとってはクアラクルト村に支援する確かな理由があり、村人にとっては支援を受けることにつながる物語があった。

地震や津波で大きな被害を受けた地元の民が、災害後の人道支援という形で外部からやってきたよそ者と出会う。共生人道支援は、悲惨な災害がなければ恐らく絶対に出会うことのなかった地元民とよそ者が紡ぐ織物である。村おこしや町づくりというボランティア活動の多くが、外部から来た者と地元の人びとの共同作業であるならば、緊急人道支援もまた、よそ者と地元民による協働の物語に他ならない。

資金をもったボランティア団体がニーズ調査に基づいて、緊急支援プロジェクトを開始したというだけでは協働の物語につながっていかない。支援する側と支援される側が共有できる物語をもてなかったときには、資金が続かなくなれば当然のようにプロジェクトは途絶してしまう。

クアラクルト村のように、支援する側がなぜ支援するのかという物語を携えて支援を始めたときには、それを素材にして支援を受ける人びとも自分たちの物語を編み出すことができる。「なぜ、遠いドイツからわれわれの村に支援がくるのか」という理由を、村の人びとが自分たちの言葉で語ることができるのだ。人と人とのつながりや関係性の中で緊急支援が行われたとき、支援のサステナビリティ（持続可能性）が保障されるのではないだろうか。緊急から復興、開発へとつながる継ぎ目のない支援を希求するならば、緊急人道支援する側が、意識的に「なぜ、私たちはあなたたちの村を支援するのか」という物語を創り出すことが求められているのかもしれない。

(4) 災い転じて福となす

アチェにおいて、被災後3年半の間に、10万軒以上の住宅建設が行われた。これだけ大規模な住宅建設が緊急支援という名前のもとで集中的に行われたのは、恐らく援助史上初めての出来事であった。実際に、中国村、慈濟村、トルコ村を訪問して、その規模の大きさには驚かされた。また、援助団体が支援した村そのものを支援の大きな展示場にしていた。村の入り口には大きな門があり、トルコ村では家ごとにトルコ赤十字の紋章が貼り付けられている。

そういう援助の形だけを聞いて、住民は援助にネガティブな印象を持っているのではないかと事前に予想していたが、現実は大きく異なっていた。台湾の慈濟仏教会が支援して作った慈濟村では、津波で家族を失い、避難所で知り合い、2歳になる子どもをもつ家庭を訪問した。津波で失ったものと、津波の後で得たもの。津波で失ったものについて詳細に問いかけることはできなかったが、津波のあとで信頼できる夫と知り合い、わが子を抱く女性の姿には、家庭を築くたくましさを感じた。すべてが新しく建設された村でお互いに知り合いのいない生活が始まったにもかかわらず、すでに、自分たちで植えた木も濃い緑の葉が繁り、表通りでは近所の人びとが世間話に興じていた。新しい生活形態が、新しい形で芽生えつつあることを感じた。

大規模な住宅建設の現場は、人道支援というよりも宅地造成業者(developer)のようであった。しかし、developerには、開発者あるいは啓発者という意味もある。中国村、慈濟村、トルコ村の経験は、宅地造成が同時に開発支援に繋がることを教えてくれる。被災前にはまったく存在していなかった新しい村ができ、すでに小売店もでき、カフェも開店している。援助団体が村を作り、住宅を



写真4 中国インドネシア友誼村の住宅群

建設すれば、あとは、新しくコミュニティを構成することになった住民が、時間をかけてコミュニティを再生していこう。

共生人道支援とは、人びとの生活状況を単に復興前の状態に戻す復旧作業ではなく、必要なものを新しく興隆させることも含む概念なのかもしれない。まさに復興のプロセスである。BRRのプルwant局長が語った「私たちは、被災前よりもいいものを作り上げるのだ」という言葉が忘れられない。

従来、緊急人道支援においては、多くの場合、災害で失ったものを元に戻すということを援助哲学としてきた。しかし、緊急支援から復興支援、そして開発支援という流れは、支援する側からみた時間軸に過ぎない。「開発」を意味するdevelopmentという英語は、「発展」とも同義である。大きな災害を蒙り、そこから立ち直ろうと動き始めたときから、人びとは「発展」のプロセスを歩んでいる。

よく災害後にはPTSD（心的外傷後ストレス障害）が話題になる。しかし、最近では、トラウマ後の成長（Posttraumatic Growth：PTG）という概念が提唱され、大規模災害のようにトラウマを引き起こす出来事を経験した人々が、その後に示すポジティブな変化が注目されている（Tedeschi RG, Calhoun LG. 1996）。自然災害の被災者を対象とした研究では、災害後、被災者間で協力して状況に対処していく中で、新たな人間関係を築き、他者を思いやる気持ちが強まったという報告がみられる。また、自分の経験した苦悩と悲嘆をばねに、生活を再構築していく過程で新たな進路を見出し、意欲的に取り組む姿もみられる。援助する側からみた緊急、復興、開発という賢しな時期区分を超越して、被災者たちは「発展」しつづけていることを銘記しておくべきであろう。

6. 市民参加型学際的評価手法とは

(1) 学際的評価手法の方法論

私たちが開発した「市民参加型学際的評価手法」は、6つの段階から構成される(表1)。

まず、地域研究、国際協力研究、NGO、メディアなど異なる背景を持つメンバーから構成されるチームを作る。実は、このチームメンバーの構成が重要であり、他分野の専門家と共同作業のできるコミュニケーション能力の高いメンバーを選定する必要がある。次に、チーム全員による討議で基本方針を決定する。このときに、自分の専門分野だけを守備範囲とするのではなく、他分野のことにも口を出すことが重要である(たとえば、保健医療分野のことを医療専門家だけにまかすのではなく、素人の意見でもいいので口を挟むことが求められている)。訪問先の選択については、参加者の関心をもとに訪問先をリストアップし、相手側の都合を勘案しながら最終決定する。

フィールドでは、現地集合・現地解散をする。参加者全員が同じ行程を歩き、調査期間中のインタビューは全員が同席する。訪問先でのインタビューの方法は、あらかじめ主たる質問者を決めておけるが、適宜、だれでも自由に質問できる。そのため、地域研究、国際協力という専門分野ごとに分断されたものではなく、異なる専門家の意見が融合された質問内容になっている。調査最終日は丸一日かけて、フィールド調査の結果や見聞してきたことを議論する。同じものを見ているはずだけれど、その解釈は参加者ひとりひとりで異なっている。この議論はすべて録音され、テープ起こしを行い、学際的評価報告集に掲載する。

表 1 市民参加型学際的评价手法の 6 つのステップ

STEP 1	Team building	地域研究、国際協力研究、NGO、メディアなど異なる背景を持つチームを作る
STEP 2	Evaluation plan / strategy	チーム全員による討議で基本方針を決定 他分野のことにも口を出すことが重要
STEP 3	Field visiting	すべての専門家・参加者が同じ行程を歩く 調査期間中のインタビューは全員が同席
STEP 4	Study design	全員が参加して、学際研究方法の最終決定と質問紙調査の内容を確定
STEP 5	Triangulation study	調査チームの委託により、地元の研究者が質的調査・量的調査の実施を担当する
STEP 6	Interdisciplinary discussion	調査結果が出た時点で、全員参加のもと意見交換する

地元で協力可能な研究者がいる場合には、フィールド調査の後で、質的調査および量的調査を実施してもらう。調査デザインについては、地元の研究者と学際的评价チームが討議して細部に至るまでの研究計画を策定する。そして、学際的评价チームが委託する形で、地元の研究者に実際の調査をお願いする。

すべての調査結果が明らかとなった時点で、学際的评价チームの全員が参加するなかで意見交換を行う。ニーズ対応型地域研究推進事業においては、「共生シンポジウム」という形で、学際的评价チーム全員だけでなく、チーム外の研究者や実務家が参加するなかで市民公開シンポジウムとして実施した。

(2) 市民参加型学際的评价手法の意義

この学際的评价手法の特色は、3 つに集約することができる。

「呉人と越人は仇敵であるが、同じ舟に乗り合わせ、強風で舟が転覆しそうになったときは、互いに助け合って危機の乗り越えようとする」という孫子の故事がある。この学際的评价調査は、「呉越同舟」アプローチと呼ぶことができる。専門用語も方法論も異なり、経験や背景もほとんど接点をもたない人々が、寝食をともにすることで、豊かな交流と協働が成立する。また、参加者全員の意見交換と議論の場を強制的に確保することも重要である。同じ舟ならぬ、同じ車に乗って、理系・文系、学者・NGOなどの背景の違いを乗り越え、強制的にすべてのイベントを共通体験する「完全な共同」フィールド調査である。この「呉越同舟」体験は、なんとと言っても楽しい。また、専門外の人びとと一緒に歩くことにより、自分のフィールドを再発見する機会にもなる。

また、1 週間と期間を限り、現地集合・現地解散することにより、忙しい参加者の日程調整も容易である。種々の研究者(地域研究、国際協力など)だけでなく、メディア、NGO、国連機関などからも参加が容易になる。この feasibility の高さも、学際的评价手法の大きな特色である。学際調査という高い理想を掲げてみたものの、実際には日程調整がうまくできず、異なる専門家が別々にフィールド調査を行った結果だけを寄せ集めた報告書が少なくない。そのような寄木細工にすぎない学際(Multi-disciplinary)ではなく、融合した形の学際(Inter-disciplinary)をめざすには、現実的な工夫が必要である。

ただ、人道支援のすべてを、この方法で評価するには無理がある。長期間にわたり実施された、膨大な人道援助全体を対象に分析することは、実際的に非常に困難である。むしろ、人道支援のなかで、トピックを絞ったピンポイント・アプローチで評価を実施した方が、かえって、多面的、重層的な分析が行いやすいという印象をもった。今後、同様の調査結果が蓄積されることで、トピックの絞り方について分析が行われることを期待したい。

ここで、「市民参加型」と謳った意義について、考えてみたい。当初、私たちがこの学際的評価手法を取り入れたときには、「人道支援が本当に人びとの生活に役立ったのか？ 人びとの期待に寄り添ったものであったのか？」というリサーチ・クエッションを携えていた。東ティモールやインドネシアのアチェにおいて、被災後のコミュニティは、住民は錯綜した関係性を持ち、均質な集団ではなくなっていた。被災する前からの政治的な闘争や紛争に晒され、災害や紛争そのものによりコミュニティは分断されており、そして、緊急人道支援による経済的支援の多寡によって、またコミュニティは分断されていた。少なくとも、従来の多くの調査のように、人道支援事業の裨益者だけを対象とした調査では、不均質になった住民を捉えることはできない。生活者の視点から、人びとの生活(livelihood)に注目した評価は、欧米でも始まったばかりである。ただ、市民参加型学際的評価手法においては、地域研究者の参加により、より重層的かつ多面的な調査が可能になったと考えられる。とくに、家族や社会構造への洞察、住民が語る言葉に対する理解の深さ、被災前の状況を熟知している強みなどが大きな利点として挙げられる。人道支援の評価に地域研究者が加わった事例が少ないことから、欧米の人道支援関係者からも地域研究者を含む学際調査手法に注目が集まっている。今後の研究の蓄積に期待したい。

(3) 市民参加型学際的評価手法の課題

今後、市民参加型学際的評価手法を実施していくうえで、いくつかの解決すべき課題も明らかとなった。

まず、いつ、調査を実施すべきかという課題である。紛争地における人道支援では、緊急支援・復興・開発という直線的な経過をとらないことが多い。1990年代に、緒方貞子氏(当時国連難民高等弁務官)は、ルアンダ内戦を例に、国際的な人道緊急援助が平和構築や開発援助につながっていないことを鋭く批判し、国際機関、二国間援助機関、国際NGOなどにより、緊急支援と開発支援の切れ目のない支援が大きな課題となった。その動きのなかで、緊急・復興・開発モデル(Emergency relief - Rehabilitation - Development)が大きな潮流となった。しかし、脆弱国家(fragile country)では、復興過程のなかで緊急事態が再発することもあり、現実には、緊急から復興、復興から開発へという直線的な段階を踏むことは少ない。また、緊急から復興、復興から開発への移行には数年以上の長期的な取り組みが必要であり、多くの援助機関の援助スキームの時間に収まりきらないという問題もある。こういう流動的な時間軸の中で、いつ調査を実施するのがいいのかが難しい質問である。継続的に数回にわたり調査を実施することが理想であろうが、現実的には予算や人員の制限がある。1回だけの調査しか実施できないときに、最適の時期を選択するための正答はない。

また、時間の経過とともに、援助側の当事者のほとんどが現地を離れていることも大きな障害であった。NGOに対する批判として、スタッフの入れ替りが激しく継続性に欠けるといわれているが、NGOだけでなく、国際機関やODA機関においても同様であった。紛争や災害が生じた初期の活動について調査するには、現地でのインタビュー調査だけでは不十分である。東ティモールやアチェの調査においては、日本に帰国した人に対して「共生ワークショップ」で話していただくという形で事前にインタビュー調査を行った。

本来は、地元で協力可能な研究者がいる場合には、研究調査を依頼したいと考えていたが、そのような研究を行なう人的資源に乏しい国や地域が多かった。現実には、研究能力のある人の多くは、すでに国際機関や国際NGO職員として、人道支援の重要な実務を担っていた。将来的には、被災地の人材に対する高等教育支援、あるいは教育的共同研究が必要であろう。

7. 人びとの生活に役立つ人道支援をめざして

最後に、5年間にわたる研究成果をもとに、人びとの生活に役立つための人道支援をめざすうえで、今後の課題をまとめておきたい(表2)。

市民参加型学際的评价手法を活用することにより、人道支援の重層的・多面的な評価が可能になることが明らかとなった。費用面でも日程調整面でもフィージビリティは高いので、今後はODAやNGOの評価の際に学際的评价手法を取り入れることを強く推奨したい。また、本研究班の終了後に、5年間ともに協働してきた国際協力研究者、国連機関経験者など、地域研究者を含む研究者ネットワークを雲散霧消させることなく、継続的なシステムとして維持していく必要がある。具体的には、地域研究コンソーシアム社会連携部会とも共同しながら、人道支援に関する研究者ネットワークという形で、ジャパン・プラットフォームや他のNGOの活動に資することができるように考えていきたい。

現在の開発支援の世界では、成果主義が主流である。人道支援も例外ではない。そのなかで、人道支援関係者は、具体的な目に見える成果を出すことに精力を費やしている。しかし、多くの人道支援の現場では、「見えないもの」や「数えられないもの」が人びとの生活世界と密接に関連していた。一方、行きすぎた成果主義への反省も見られる。今後は、人道支援プロジェクトの評価に際しては、ナラティブのもつ重要性を認識し、量的と質的評価のバランスを考慮することが望まれる。

最後に、地域文化に配慮したアプローチの重要性を強調しておきたい。国際機関主導の復興・開発において、教育、保健医療、ジェンダー分野などでは、国際的なスタンダード・モデルが直接導入されることが珍しくない。しかし、被災した社会やコミュニティは、社会経済状況や文化や宗教など、その地域に特有の社会システムを堅持している。たとえ、緊急人道支援の時期においても、地域がもつ固有の文化への配慮を必須条件とすべきである。環境への配慮については大きく改善しているが、今後は、「文化配慮」が当然と見なされる援助政策を望みたい。

表2 共生人道支援における今後の課題

1 学際的评价手法の活用
ODAやNGOの評価に、学際的评价手法を取り入れることにより、重層的・多面的な評価が可能になる
2 地域研究者を含んだ研究者ネットワークの構築
研究者ネットワークというシステムを作ることにより、ジャパン・プラットフォームや他のNGOの活動に資することができる
3 地域文化に配慮した人道支援アプローチの実施
心理社会的ケアなどのソフト面における人道支援において、地域がもつ固有の文化への配慮を必須条件とすべきである
4 ナラティブを尊重した活動評価の実施
「見えないもの・数えられないもの」がもつ重要性を認識し、人道支援プロジェクトの評価に際しては、量的と質的評価のバランスを考慮することが望まれる

8. さいごに——共感と連帯

市民参加型学際的评价で東ティモールやインドネシア・アチェの村々を車で移動している道中に、2004年にイラン・バム地震の被災地を訪問したときのことを思い出していた。自分自身も大きな心の傷を抱えながら復興に邁進していたバムの人びとは、今後の課題として、インフラの整備だけではなく、人と人の関係性の大切さをあ

げていた。多くの教師と生徒を一瞬にして失った高校の校長先生のことばが忘れられない。

「国外からも多くの方がバムのために働いてくれ、私たちを支えてくれた。みなさんの共感(sympathy)と連帯(solidarity)に心から感謝しています。」(ジャパン・プラットフォーム 2004)

共生人道支援とは、支援する人、支援される人が峻別される行為ではない。人道支援に赴いたつもりで、被災した人から勇気と温かさをいただき、元気になって戻ってくることも少なくない。バンダ・アチェの日本赤十字の事業地を訪問したときに、担当者の方が最近を訪れる人もほとんどいないと述懐していた。被災した人びとだけでなく、地道に復興作業に取り組む人びとに対する共感と連帯も重要である。

緊急人道支援の評価として、支援物資が公平に分配されたか、支援物資が活用されたか、といった効率性(eficiency)や有効性(effectiveness)が問われることが多い。しかし、支援物資が使われなかったからといって、有用でなかったとはいいい切れない。地域社会からみれば、遠路はるばる多くの人が来てくれたことに大きな意味があるかもしれない。今までコミュニティになかったものが眼前にあること自体に何かしらのインパクトがあるかもしれない。共感や連帯という数値化しにくいものを、評価の基軸に取り入れるべき努力が必要なのかもしれない。

私たちは、援助する側からの論理で即時的な効率や効果を追い求めるが、地元で暮らす人びとの時間軸は、日本人と大きく異なっていた。被災後わずか3年を過ぎた現時点で、何ができて、何ができていないか、という答えを性急に求めることはやめたほうがいいと痛感した。熟成する期間を待てない調査では、結局、まだ目に見えない変化や数えられない成果を見失ってしまう。通常、緊急人道支援の最終評価は支援を継続している最終段階で実施されることが多い。また、緊急人道支援の事後評価も、事業終了後1年くらいの段階で実施されることが少なくない。このような短い間隔での最終評価報告を何度繰り返しても、被災地に暮らす人びとの生活実感を具体的に捉えることはできないのではないだろうか。そして、人道支援とは、外部者が地域社会に侵襲する行動でもあるともいえる。いいかえれば、人道支援という形で被災した人びとの生活世界に土足であがりこんだ人道支援関係者は、扉を開いた者の責任として、何らかの形で彼らの復興や開発の課程に関与せざるをえないであろう。

今後は、共感と連帯の心持ちで被災した人に寄り添いながら、地元の人がかつ時計に合わせて、ゆったりと長期的な展望をもって共生人道支援のインパクトを見続けていきたいと思う。

参考文献

- ALNAP. (2010) The state of the humanitarian system : Assessing performance and progress, A pilot study. ALNAP, London.
- Amelia Branczik. (2004) Humanitarian Aid and Development assistance.
- Tedeschi RG, Calhoun LG. (1996) The posttraumatic growth inventory: Measuring the positive legacy of trauma. J. Trauma Stress 9(3): 455-471.
- Tony Beck. (2008) Evaluating Humanitarian Assistance using the OECD-DAC criteria, ALNAP, London.
- ジャパン・プラットフォーム(2004) 共感と連帯：イラン・バム地震支援評価調査団報告書。
- 中村安秀(2008)「被災地を歩きながら考えたこと」内海成治・中村安秀・勝間靖編『国際緊急人道支援』京都：ナカニシヤ出版。
- 中村安秀(2010)「東ティモールでの呉越同舟-学際評価調査のチャレンジ」『日本評価学会評価活動要覧：評価と私』 pp. 51-52。

人道支援におけるプロジェクト評価の限界

コミュニティを切り口とした評価手法の可能性

桑名 恵 | お茶の水女子大学グローバル協力センター

1. はじめに：問題の所在

生命を救い、迅速に人々の苦痛を和らげることが最も重要となる緊急時の人道支援においては、迅速な事業実施が何よりも優先される。関係者への説明責任や、支援実施後のフォローアップを目的とした評価の仕組みの適用の歴史は浅く、評価の手法の確立の途にある。評価を行う際は、人道支援においても、開発支援と同様のプロジェクトをベースとした評価手法を用いられることが基本となっている。

しかしながら、人道支援においては、個々の団体の対応を基にしたプロジェクトレベルの評価を行う手法の導入の意義は、開発支援時よりも限界があると考えられる。人道支援は、事態が流動的で複雑な要素が絡み合った状況下、多くの組織・アクター間の影響が強く働く支援体制で行われる。人道支援は、人道危機の引き金となっている複雑な要因への対応、人道支援特有の援助対応システムを考慮した支援、目の前に起こっている事態の緩和だけでなく、人道危機を引き起こしている根本的な問題解決を促すような社会復興へのつながり求められるからである。

DAC/OECD (1999) や Frerks and Hilhorst (2002) は、人道支援の評価手法として、開発手法とは異なるプロジェクトレベルを超えた仕組みを導入し、援助政策、援助対応システム全体やアクター間の相互作用分析等より広範囲な事象を対象とした評価の必要性を提唱している。また、本報告書内で中村(2011) が指摘しているように、これまで閉鎖的であった現地社会に対して、緊急事態という名の下で、外部から膨大な物と人が流すことになる人道支援の特徴を考慮した場合、「扉を開いた者の責任」として、人道支援終了後の数年後に評価を実施することで、フォローアップを行う重要性も高い。社会復興プロセス全体の中での人道支援の位置づけを包括的に評価する視点が必要であるからである。

本稿では、筆者が人道支援実施後3～5年後に行った東ティモールでの調査の事例を用いて、プロジェクトレベルではなく、コミュニティを切り口として包括的に人道支援を評価する試みを考察する。多様な被災者の立場の配慮、長期の社会復興過程の中での人道支援の位置づけを分析する評価手法の可能性を検討する。

2. 人道支援の特徴、その評価に求められる新たな視点

(1) 人道支援の特徴

人道支援において、どのような評価システムが適切であるかを考察するために、経済開発協力機構(OECD)の報告書(1999)等により、人道支援の特殊性とその支援システムの特徴を整理する。

◆ 事態の流動性、複雑性

近年、世界各地で発生している紛争は、民族、宗教等のアイデンティティ、領土、資源、気候変動などのさまざまな問題に起因し、それぞれの地域において重層的に

絡み合っている。また、紛争にともない人権侵害、虐殺、難民化、飢餓、貧困、テロなどを引き起こす。紛争は完全に紛争が終結することは少なく、繰り返される傾向があり、事態が流動的である。そのため、人道支援においてはこのような複雑で多様な紛争の性格を見極め、それぞれの性格に応じた国際的枠組や関与のあり方を検討し、流動的な状況に適切な対処を模索することがより重要となっている。

また、自然災害時の人道支援においても、政治事情、貧困が問題となっている地域での自然災害の被災が多く発生している。人間開発報告書(2007/2008)が発表したデータでは、2000年から2004年に気象災害で被災した人は、平均で年間約2億6200万人であり、その98%以上が途上国の人々である。被災以前の生活レベルに戻すという支援以上に、既に開発上問題となっていた複雑な要因を考慮しながら新しい社会再建を進める視点が求められる。

◆ 現地情報の少なさ、支援後の情報収集の困難さ

長く紛争が続いている地域や当該国のガバナンスが弱い地域では、基本的統計やデータが存在しないことが多い。また、ミャンマー、パキスタン・カシミール地域、インドネシアのアチェのように人道危機以前に外部者のアクセスが限られていた地域の場合、その地域に関する研究や資料が少なく、現地社会事情、歴史を知る術が限られてしまう。また、多くの研究がなされている地域であっても、事態の緊急性から、現地事情への十分な理解のないまま支援活動に従事する団体が増加する傾向にある。

さらに人道支援では、一刻も早い迅速性が求められる中、プロジェクト評価に必要な事業実施前のベースラインデータを収集する優先度が低く、開発支援で用いられているプロジェクト単位のモニタリング、評価の指標を設定することが困難となることが多い。

◆ 多くの外部アクターの関わり

人道危機に直面して、当該国政府の機能が低下したり、麻痺している状況では、多くの外部の援助アクターが関わり調整しながら人道支援に対応する支援体制がとられる。主な人道支援のアクターとしては、国連、国際機関、国際NGO、国際赤十字・赤新月社運動、現地NGOなどがあり、多種多様なアクターや組織が各々の目的と課題意識を持って、支援実施に関わる。さらに、近年の人道援助においては、当該国の軍、国連軍、多国籍軍、地域軍(NATO, OAU, ECOWAS, CIS等)等、軍アクターの関わりが増していることも特徴的である。

各々のアクターや組織の特性を最大化し、効率的、効果的な支援を実現するために、誰がどのような役割をもっているのか理解し、調整することが円滑な緊急人道支援の実施には不可欠である。これらの調整は、強制的なものではなく、自主性に委ねられている。多数のアクターや組織が、各々の組織文化、目的、実施の手続きを持っているため、調整の効果は、参加者の意識により制約される側面がある。短期間に多くのアクターが関わる人道支援においては、共通の目標の設定、その共有を行って支援活動を実施することが難しい傾向にある(OECD/DAC 1997)。

◆ 支援は当面必要とされているニーズに焦点があてられる傾向にあるが、社会の根本的な改革、復興が求められている

人道支援においては、被災した人々を一人でも多く、一日でも早く支援することが当面の課題であり、その対応に全力を挙げることが最優先される。しかし、「当面のニーズに応える必要性に迫られるあまり、その活動の背景にある「根本的な問題」が知らず知らずと脇に追いやられているという状況が発生する傾向にある(真崎 2010)。人道支援においては、人道危機が大規模な社会の崩壊を引き起こすため、人道危

機を要因を考慮しつつ「根本的な問題」に対処し、社会復興への支援に繋げる重要性も高い。

(2) プロジェクトベースの評価体制の問題点

前項のような特徴的な人道支援においても、評価が行われる際、開発支援と同様のプロジェクトをベースにした評価体制が導入されることが多い。人道支援時、特に紛争時においては、ドナーの多くは、本格的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短期間に小規模のプロジェクトを資金拠出の手段とする傾向があり(佐藤 2005)、評価もプロジェクトを起点にする傾向がある。

「プロジェクト」の特徴としては、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」されていることがある。そしてもう一つの特徴は、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である(佐藤 2005)。評価は通常プロジェクトサイクルに組み込まれ、事前に設定された条件でデータが収集され、事前に設定した指標に応じて、事業で設定された目標の達成度が図るという手法がとられる。

しかし、佐藤(2007)は、「国際協力プロジェクトにだけ焦点を当てて途上国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。」と指摘する。なぜなら、真崎(2010)が指摘するように、支援事業者があらかじめ設定されたシナリオ(=筋書き)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置きがちとなるからである。本項では、前項で分析した人道支援の特徴から、プロジェクトベースの評価体制の問題点を、社会復興プロセスとの関連の希薄化、多様な住民の声の反映の困難さの2点において分析する。

◆ 長期的な復興プロセスとの関連の欠如

プロジェクト評価は、直線的な因果関係を基にした概念であり、プロジェクト内で起きている現実を知る術を持っていること、プロジェクトが合理的に進むということを前提としている。しかしながら、多くの緊急事態においては、社会システムが壊れ、流動的で情報収集が困難な中、プロジェクト内の現実を知る術は限定され、プロジェクト内で計画されているロジックが進む状況にはない(Frerks and Hilhorst 2002)。プロジェクト評価の根本的な課題として、真崎(2010)は、あらかじめ決められたシナリオに沿って支援成果を評価するという「当面のニーズ」への対応に満足してしまうと、全体のかかわりの中で執り行われる支援活動の思わぬ帰結に気付かない場合が発生することを指摘している。

「想定外のことが起こる」ことを見逃すという課題は、開発支援に適用される際においても、すでに様々な研究で言及されている。鈴木(2009)は、意図された望ましい効果にのみ関心を向け、意図された経路にのみ関心を向けることの問題点を分析している。また、小林、青山(2010)は、援助は、援助対象社会へのある種の「介入」という側面を持つが、その過程では介入される側のリアクションによって両者の側に「相互作用」が生まれ、介入する側の目論見に反して援助者自身を巻き込んだ想定外の変化を引き起こすことがあることを指摘している。このような効果は、アルバート・ハーシュマン(1973)が「意図せざる効果」と呼んだものであり、援助を評価する通常のタイムスパンを超えて、大きく時間差を伴って効果が発現することもある。

この課題は特に人道支援においては、その特徴から深刻に考慮しなくてはならない。第一に、現地情報が少ないまたは、現地事情への十分な理解に基づいていない場合、シナリオが現地の事情を十分に考慮したものでない可能性があり、シナリオの問題設定、手法、プロセスに問題があったり、知らない重要なことが起きていることに気付かない場合が生じる。シナリオ通りに進んだかどうかを判断するプロジェク

ト評価ではその検証が困難である。

第二に、多くのアクターとのかかわりの中で行われる人道支援においては、同じ地域、同様の分野で多くの援助団体、援助プロジェクトが関わる場合が多く、その多様な活動はお互いに影響しあっている。しかしながら、一つの団体によるプロジェクト内の評価では、近辺で同様の分野で関わったアクター、団体の活動による影響が浮き彫りになりにくいという問題点がある。

こうしたシナリオ外の「意図せざる効果」、「思わぬ帰結」に目を向けられない評価は、全体を構成する「部分」(＝プロジェクト)が、全体とのかかわり(＝社会復興プロセス)の中でどのように意味するのかという視点が欠落しているということになる。「当面のニーズ」に対応することが求められつつも、人道危機後の社会復興という「根本的な課題」へつなげることが重要となる人道支援にとっては、大きな欠陥であると考えられる。

◆ 多様な住民の声の反映の困難性：ターゲット・グループ・アプローチの弊害

人道支援においては、公平性が重要であり、多様な住民の声を反映させる支援が求められる。不満を抱く人々や、周縁化された人間の信念などが反映されないままでは、人道援助が新たな不満や紛争を招くことにもなりかねない。

プロジェクトでは、誰を支援対象者にすべきかあらかじめ「ターゲット・グループ」を設定し、そこに支援が届くように筋道を立てておくことが慣例となっている。そこでは、脆弱層が自らの必要を表現し、自立・自助を促すための訓練と援助を行いやすい(恩田 2001) という利点がある。しかし、鈴木(2009) が指摘するように、ターゲット・グループは抱える問題の共通性に基づいて認識されるため、その他の面での多様性が取捨されるという問題が生じてしまう。さらには、メンバーと非メンバーの境界が明確化されていき、その結果組織と資源へのアクセスから排除される住民が生まれる恐れを抱えている(恩田 2001、佐藤 2004)。

さらに、支援従事者が「ターゲット・グループ」を設定する時、真崎(2010) は、「言論の自由」から生じる困難さがあることを指摘している。例えば、アフガニスタンの「市民社会」の育成・強化事業では、支援事業者は、本質的に多義性をはらんだ「市民社会」という言葉が、シューラ・ジルガのような伝統的組織が新興CSOよりも人々に信頼されているという現状がありながら(Counterpart International 2005)、「ドナー側の実績づくり」を優先する故に、「地元NGO」という狭い意味に使われる状況が起こっている。そしてそれが人々の反感を生む「根本要因」となっている。市民社会支援は、結局名が通った「地元NGO」を通してしか展開されることが多いため、少数エリートによる中間搾取に近いとの非難もされている(真崎 2010)。また、人道支援においては、現地事情を把握しきれなかったり、知っていてもアクセスが困難となることで、「よりふさわしい人たち」が支援対象者から外されるという問題もより頻繁に起こり得る。

また、村山(2004) は、バングラデシュの事例から、ターゲット・グループが組織間、あるいは複数の組織にまたがるような、コミュニティとの一体性が弱いこと、しばしば有力者層などの村の既存の秩序維持に対して役のベクトルを持つものであることも指摘している。

このように、「プロジェクト」化の特徴であるターゲット・グループ・アプローチは、多様な住民の声を反映させる上で限界があり、既存のコミュニティとの調和、連結性においても問題が生じている。「プロジェクト」を起点とする人道支援の評価は、全体的な社会プロセスへの影響を知る上には、偏りを持った考察をもたらす可能性が高い。

(3) 求められる新たな評価の視点

大規模な人道危機を前に、多くのアクター団体が関与し、「当面の問題への対処」と同時に、社会復興という「根本的な社会問題への解決」への貢献が求められる人道支援においては、支援団体毎の個々の支援活動にこだわるのではなく、多様な被災者、住民の声を反映しつつ、長期の社会復興のプロセスの中での意義を追求することが重要である。その意味で、人道支援の評価としては、プロジェクトという短期の点で区切ったものでは十分ではなく、社会復興プロセスの中での貢献を包括的に評価する仕組みを導入する必要があると考えられる。

3. 東ティモールのコミュニティを切り口とした調査の事例

本項では、人道支援に求められる新たに求められる評価の視点として考察された、多様な被災者の声の反映と、社会復興プロセスの中での包括的把握のために、コミュニティを切り口にした調査の事例を検討する。

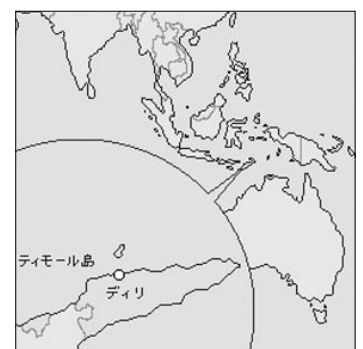
コミュニティに着目する重要性は、まず人々の生活基盤であり、草の根の生活、平和の再建の場であるからである。第二に、社会再建を進める際に、紛争を経験した者の視点が重要であり、コミュニティから接近することが必要になることである。不満を抱く人々や、周縁化された人間の信念などが反映されないままでは、新たな暴力、紛争を招くことにもなりかねない(コンテ・モルガン 2005)。第三に、紛争後では、社会変革を起こす必要性が高いが、その際、個人のみならずコミュニティとの関わりや、コミュニティ外の組織と連携が重要であり、人々の生活に近い住民組織の育成、そして人々の主体的関わりを伴った市民社会形成や地方統治の構築が必要とされる点である(コンテ・モルガン 2005)。

本調査は、コミュニティという面を起点とし、紛争後のコミュニティへの人道支援が総体として社会開発過程にどのような影響を及ぼしたかについて、人道支援終了後3～5年後に住民への認識調査を行ったものである。

(1) 東ティモール、コミュニティの状況

東ティモールは、2002年5月、21世紀最初に独立を果たした国である。この独立には、紛争を伴う長い道のりを要した。16世紀から1975年までポルトガルによる植民統治が行われ(うち、第二次世界大戦中は日本の占領下)、その後インドネシアによる占領という、5世紀に亘る他国の支配を受けた。特にインドネシアによる統治下では、東ティモールは27番目の州として併合され、東ティモール色排除の方針を取ったインドネシア政府によって、多くの悲惨な人権抑圧が起こった。それに対して、東ティモールの人々は地下組織を作り、独立運動とゲリラ戦を展開していった。1999年8月30日、長年の闘争の末、国連等の監視下で独立を問う住民投票が行われた。98.6%の住民が投票し、うち78.5%が独立を支持した。しかし、投票結果が発表されると、東ティモール全土で不満を持つ併合派、インドネシア兵による焦土作戦が始まった。虐殺で多くの人々が犠牲になり、人口の75%以上の人々が家を追われ、社会インフラの80%が破壊された。

住民投票後の騒乱を受け、1999年9月、多国籍軍が治安維持を開始。1999年10月末に、東ティモール国連暫定行政機構(United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET)が設立され、独立までの2年半の間、平和・治安維持活動のみならず、社会経済活動全般の再建の核となった。その他、多くの国際援助機関が、国づくりに関与した。また、2002年5月の独立後は、行政を新生東ティモール政府に委ねながら、国連が治安維持と国づくりをサポートする体制がとられた。多額の国際支援が投入され、独立国家としての社会再建を進めて



いた東ティモールは、紛争後の平和構築の成功例として取り上げられることもしばしばであった。

しかし、2006年4月、約600名の軍人のストライキを発端に、暴徒が反政府デモ化し、首相が辞任に至る事態となった。首都を中心に再び混乱に陥り、約15万人が国内避難民となった。この2度目の人道危機は、紛争終結後の国際支援の対応の困難さを改めて浮き彫りにしたともいえる。2011年現在、国内避難民の状況は収束し、新たな復興の途にある。

◆ コミュニティの状況

東ティモールのコミュニティは、血縁や婚姻関係を社会構造の基礎としつつ、外部者による統治の影響を受けてきた。ポルトガル時代には、県、郡、村、集落が導入され、家系など伝統的な価値観を考慮して各々の長が任命された(Hohe 2002)。インドネシア統治時代(以下、「インドネシア時代」とする)においては、村長選出にインドネシア式統治が導入されたものの、伝統的な社会構造は変わることはなかった。県、郡は行政の一部となり、インドネシア政府が任命した行政官を置いたが、村は行政の一部としなかった。しかし、村は大きな責務と権限が与えられ、村落議会を通して村長が公式な村行政を担当した(ALGD 2003)。また、抵抗運動が強まるに従って、抵抗運動組織が村、および集落レベルに作られた(Hohe 2002)。

住民投票前後は、民兵やインドネシア軍による大規模な破壊や暴力のため、人口の大半が避難したことで、コミュニティに大きな変化をもたらした。UNTAET 統治下では、郡レベルに外国人の行政官を置いたが、現地の事情に精通しておらず、しだいに東ティモール抵抗民族評議会(National Council for the Timorese Resistance: CNRT)による現地組織が浸透していった。この間、多くの郡長や村長は、東ティモール民族解放軍やCNRTによって民主手続きを経ることなく任命されている(Hohe 2002)。2004年以降は、全国で村落選挙が実施され、正式な村長、村落評議会などを選出し、村レベル以下の統治の再編が行われた。

◆ コミュニティへの政府の政策

UNTAET 統治時代(以下、「UNTAET 時代」とする)の行政組織は県レベル止まりであり、郡以下では正式な行政構造は機能していなかった。村や集落では、NGO 等援助機関による緊急支援やコミュニティ開発支援を通じて働きかけが行われることが多かった(ALGD 2003)。

2002年の独立前後から、政府の政策に村の状況が重要視され、様々なコミュニティレベルの調査が全国で行われた。主要なものとして、アジア開発銀行が主導した村落調査(Suco Survey)、世界銀行が主導した世帯調査(Household Survey)、UNDPが中心になった参加型貧困調査(Participatory Poverty Assessment: PPA)がある。また、『東ティモール2020:私たちの国、私たちの未来』では、現大統領のシャナナ・グスマオ氏等が、全国498の村を回り、コミュニティの人々の声を基に国が目指すべきビジョンをまとめた(Planning Commission 2002)。これらの結果で特徴的であったのは、村や集落を中心とする開発の重要性が示されたことであった。例えば、48の集落で調査を行ったPPAの報告書(UNDP 2002)においては、特にコミュニティによる管理とコミュニティ再建が重要と認識している人々が多数であったこと、村長や集落長を中心としたリーダーシップの能力育成及び人々の参加の必要性が示された。また、前述の『東ティモール2020:私たちの国、私たちの未来』では、保健医療、教育、農業、インフラ整備に並んで、「平和と和解」、「人々の協力」が重点項目として挙げられ、村や集落を重要な和解や開発の促進の場として認識し、住民組織、NGOの役割が強調されている。

◆ コミュニティへの援助の状況

UNTAET 時代、コミュニティに直接裨益する国際支援は、国際機関や国際 NGO 等が実施した食糧・日用品配給や公共サービス提供などの緊急支援やコミュニティの復旧・復興への支援等であった。全国的に実施された主要なコミュニティ開発支援には、即効支援事業 (Quick Impact Projects : QIPs)、コミュニティ強化と地方統治プロジェクト (Community Empowerment and Governance Project : CEP) 等があった。これらの支援に共通する目的は、インフラ・公共サービスの復旧、収入向上を通して、緊急のコミュニティのニーズに迅速に対応し、雇用を創出しながら、長期の社会開発の土台を作ることであった。QIPs は、UNTAET や国連難民高等弁務官事務所、国際移住機構、アメリカ国際開発庁などによって拠出され、国際・現地 NGO やコミュニティ組織などが実施に携わった。一方、CEP は、東ティモール信託基金より拠出され、全国各村に村落評議会を新たに組織しながら、インフラ復旧や収入向上等の事業が行われた。そのほか、二国間援助機関や NGO の資金によって行われる支援も、UNTAET の統計によると、コミュニティ開発援助総額の 36% を占めた。

独立後も多くのコミュニティ開発事業が行われた。全国的に展開された元兵士及びコミュニティ復旧・雇用・安定事業 (Recovery, Employment & Stability Programme for Ex-Combatants & Communities in Timor Leste : RESPECT)、現在進行中の地方開発プログラム (Local Development Program : LDP) 等の大規模なプログラムの他にも、各国大使館、二国間援助機関による助成金による事業、その他 NGO や住民組織が関わる事業が多数あり、小規模助成ドナーネットワークの 2006 年時点のデータベースによると、476 団体がコミュニティ開発事業のドナーとなっていた。

(2) 概要、手法

本調査は、紛争後の東ティモールにおいて、住民は平和なコミュニティの再建に対して、どのような認識を持っていたのか、国際支援は、コミュニティの再建にどのような影響をもたらしたのかについての意識調査である。筆者が 2004 年から 2006 年にかけて実施したリキサ県^{★1}での現地調査の結果を基に、住民の認識を分析した。本稿の考察においては、特に国際支援のコミュニティへの直接的影響が大きい時期であった、1999 年の騒乱後から 2006 年の暴動直前までに着目する。また、コミュニティの分析は、村レベルを中心とすることにする。

平和なコミュニティ再建において重要な要素を住民がどう捉えているか、指標を設定するため、84 人に対する半構造化インタビュー、及び 4 村の主要人物 57 人に対するフォーカス・グループ・ディスカッション (FGD) を実施し、データ収集を行った。半構造化インタビューの結果に基づいて立てた仮説に沿って、FGD を実施し、結果の深化と確認を行った。

まず、半構造化インタビューで、重要な要素として住民から挙げられた点を整理すると、①紛争のない平和な状況であること、②生きる糧を確保できる収入があること、③村内で共に働くこと (信頼、結束、相互扶助)、④政府の機能化 (法の整備、コミュニティへの基本サービスの提供)、⑤村のリーダーシップの機能化、⑥住民組織の活発化、の 6 点に集約されることがわかった。その後、同じ質問を FGD でも行ったところ、4 村すべてにおいて、差異のない回答を得た。

次に、「平和なコミュニティ再建」に対する国際支援の影響についての住民の認識に関し、1) 平和、2) 経済、3) 社会関係資本:内部結束型、

注:

★1 リキサ県は、首都のディリから西に約 35km に位置する。3 郡、23 村存在し、人口は 2004 年国政調査統計によると、550,582 人。民兵グループの一つプシ・メラ・プティ (紅白鉄隊) の拠点となり、紛争による大きな被害を受けた。2001 年に行われた村落調査によると、1999 年の騒乱におけるリキサ県の被害の影響は、13 県中最も高いレベルにあった。



フォーカス・グループ・ディスカッションの様子

注：

★2 有意抽出法における標本調査（各村100）とした。無作為抽出法で実施しなかったが、紛争後の混乱による住民台帳消失等の事情で、4村中2村で住民台帳が整備されていなかったため、男女人口比、及び「村」の下の単位である「集落」人口比で割り当てるサンプリングを行った。

4) 社会関係資本：橋渡し型、5) 社会組織、の5つの要素に大別して、様々な立場にある住民に対しアンケート調査を実施した。本調査は、質的方法と量的方法を統合する折衷方法でデータ収集を行った。量的調査においては、上記の5つの主な項目において、リキサ県4村の400人に対し^{★2}、インドネシア統治時代、UNTAET時代(1999年10月～2002年5月)、独立後(2002年5月～2006年2月)の3時代についての認識を、質問紙を用いて5段階評定(全くよくない、余りよくない、どちらともいえない、やや良い、とても良い)で問うた。この回答は、2006年2月の調査時点のものであり、振り返り法による聞き取り調査であった。各項目における回答の背景や、国際支援の影響に関しては質問紙調査では限界があるため、FGDや半構造化インタビュー等の質的手法のデータと統合して分析した。

(3) 結果の概要

調査の結果では人道援助が社会開発過程に貢献したこととして、主に次のような住民の認識が示された。

- ① 平和な社会の実現：多くの住民が、インドネシア時代に比べて平和に向けて大きく状況が改善されたと捉えていた。援助の影響として、外国人が存在したこと、援助が元独立派、元併合派の区別なく行われたことで、援助が住民の協同作業の場を提供したという点が挙げられた。
- ② 経済状況の改善：現金支給雇用（キャッシュ・フォー・ワーク）をはじめとする援助プロジェクトによって、雇用拡大し収入が向上するという経済効果が指摘された。しかし、経済状況の改善は、援助を受けた一部の住民が享受した一時的な効果であったと考えられていた。
- ③ 村の協力体制の高まり：独立決定後の村の結束意識の高まったことや、紛争要因の軽減により、全般的に村の協力体制が活発になる傾向が指摘された。特に援助プロジェクトで形成されたグループ内において結束が高まったということであった。
- ④ 政府との関係の改善：インドネシア政府による抑圧がなくなったことで、住民と中央政府、地方政府との信頼や関係性が大幅に改善されたと認識されていた。援助の影響ではUNTAETを通して実施された援助が住民との関係構築に貢献したという要因が挙げられた。
- ⑤ 援助プロジェクトに関わった住民組織の活発化：インドネシア時代の住民組織の活動に比べ、UNTAET時代のグループ活動は生活が不安定な状況下、全体的に数、活発度の点で停滞の傾向であったが、援助プロジェクトの受け皿団体となった団体の活動は活発となった。その活動の多くは、援助プロジェクト期間内に限定されていた。

以上のことから、移行期に援助は迅速に効果をあげたが、それらの効果はプロジェクトが行われている時期や直接の対象住民の範囲内に留まる傾向にあったといえる。

負の影響として住民から指摘された主なものは、以下のとおりであった。

- ① 「村のリーダーシップ」の混乱：多くの援助プロジェクトが援助実施団体と村長との十分な調整なく行われたことで、村長と住民との関係作りが困難となったり、村長の権威が低下した点が挙げられた。特に全国全ての村で行われたCEP事業により設立された村落開発委員会が、村長など既存のリーダーを除外する方針が進められたことも混乱を招いた。また、援助の配分が不透明である不満が村長へと向かっている事例もみられた。
- ② 「村の協力体制」に対する影響：援助プロジェクトに現金支給雇用等による有償

労働が導入されたことにより、無償の村の助け合いを低下させた面があった。ドナーや国際援助機関の評価においても、有償労働が住民の援助体制への依存を生み出すなどの弊害をもたらしたことが指摘されている。

これら「村のリーダーシップ」と「村の協力体制」に関する負の影響は、援助を受けていないと感じていた人々の不満、嫉妬と関連して表れることが多かった。これらは、コミュニティレベルの調査において明らかになったもので、プロジェクトレベルの評価には現れにくい要因であると考えられる。

一方、2002年当時に行われていたコミュニティ開発支援プロジェクトの追跡調査を行ったところ、大半のプロジェクトにおいて、プロジェクト実施期間とその直後においては効果を挙げていた。しかし、2004年に継続しているプロジェクトは数少なかった。また、実施援助団体・組織内においては、プロジェクト終了数年後の状況は把握されていないことが多かった(桑名 2007)。

(4) 考察

コミュニティでの人道支援は、紛争後の混乱の中で目に見える効果を住民に与え、迅速に「平和の配当」を感じさせた点では成功であったと考えられる。しかし、それらの効果は支援が行われている時期や支援対象住民の範囲内に留まる傾向にあったといえる。それはいわば「点」での成功であり、プロジェクト及び、プロジェクトを通して築かれたネットワークなどの効果が継続せず、コミュニティ全体や、コミュニティと中央レベルの政策との連結が生まれていないことから、人道支援は、持続的な社会再建の実現においては課題を抱えているといえる。

これらの背景には、紛争後特有の実施の困難さがある面は否めない。ひとつの要因としては、治安や政治体制が不安定な中、国際援助機関にとっては、長期の事業計画や投入、継続的な活動が困難となることである。実際東ティモールでのコミュニティの支援は、6ヶ月間～1年間サイクルという設定が多く、国際援助機関スタッフに対する複数のインタビューによると^{★3}、住民の参加や現地の社会組織の育成を促進するには余りにも短期間であったという見解で一致していた。その結果、ドナー主導型の事業運営が顕著となった。特にUNTAET時代は、コミュニティ開発セクター評価報告書(2002)にあるように、多くのコミュニティ開発事業の傾向として、住民が主体的に要請したのではなく、住民がいわば援助機関に押し付けられる形で事業に関わっていたと分析されている。住民の事業に対する当事者意識は薄く、国際援助機関が事業地を去った後、持続性が損なわれる傾向を招いた。

第二に、プロジェクトを単位とした対応の影響である。プロジェクトは援助を供給する仕組みの一つに過ぎず、長期的な変化に向けての積み上げとはなりにくい。例えば、コミュニティにおける援助では、プロジェクトが対象とする活動やターゲットグループのみの範囲内でプロジェクトの成功を目指す傾向があり、コミュニティ全体への影響が軽視されがちである。プロジェクトでは好影響をもたらしても、地方統治やコミュニティの結束への影響などの点で、長期の社会再建への影響を考慮すると悪影響ということも起こりえる。

第三に、国際援助機関が数々のコミュニティへの支援を実施する中、情報共有が十分行われず、包括的な戦略のないままコミュニティ再建が進められる傾向にあったことである。村で行われている国際支援に関し、行政機関、村長でさえ情報が把握できなかった。援助団体が各々別のポリシーや手続きを導入し、セクター間や事業間の横のつながりを持たず、コミュニティ再建が進められるのが実態であった。

第四の点は、社会関係資本の再建の困難さである。紛争後においては、紛争によって破壊された市民社会や社会組織、社会関係資本を単に創生するという簡単な図式

注：

★3 2002年に行った国際援助機関関係者へのインタビューによる。

では描けない。紛争時には、社会関係資本や住民組織が破壊されるとは限らず、むしろ村、民族、宗教などのコミュニティや家族の連帯が強化されるという現象がある。また、外部の恐怖に対応する新しい住民組織が作られたり、長老や伝統的組織の役割が大きくなる事例もある。特に外部者としてかわる国際支援を実施する場合は、現地の事情を慎重把握しながら、繊細に事業をデザインし、コミュニティ再建を進める必要がある。

とりわけ紛争後は、政治体制が脆弱かつ不安定で、プロジェクト実施能力も乏しく、しかもプロジェクト実施の迅速性が求められる。そのような状況で、短期的な成果を持続させ、社会再建に不可欠な社会構造の変化に繋げるためには、プロジェクトの枠を超えた成果を意識し、市民社会、ビジネスや政治などマクロレベルの社会再建の動向を結びつけることに配慮する必要がある。

5. おわりに：今後への提言

人道支援においては、「当面の問題への対処」が強く求められるとともに、人々の自立と自律的生活を立て直し、同様の災害の再発を防ぐためには、社会復興という「根本的な社会問題への解決」へのつながりが極めて重要である。資金と時間の制約がある中、援助実施時にプロジェクトとして対応される国際協力システムを変えることは難しいかもしれない。しかし、プロジェクト内の成果のみを測る手法は、実施関係団体のための評価という意味しかなさない。実施関係団体や、プロジェクトの支援対象者のみならず、社会の諸事象、その相互作用から人道支援の効果を包括的に把握する手法として、コミュニティを切り口とした評価手法を導入することは一つの有用な手法であると考えられる。予算、タイミング、手法の精緻化にはさらなる検討の余地はあるが、本項では被災地、紛争地の社会復興プロセスから見る人道支援の意義を考察することの重要性を強調したい。こうした手法に、人類学者や地域研究者の多様なステークホルダーの文化的仲介、社会の固有要因に関わる知見を組み合わせられることができれば、さらに効果的な評価となるだろう。

参考文献

- ALGD (Administration for Local Government and Development). (2003) *Timor Leste Local Government Options Study*. Dili: RDTL.
- Community Development Working Group. (2001) *East Timor Community Development Review Report*.
- Counterpart International. (2005) *Afghanistan Civil Society Assessment & How Afghans View Civil Society?*. Counterpart International.
- Frerks, Georg and Dorothea Hilhorst. (2002) *Evaluation of humanitarian assistance in emergency situations*. Disaster Studies, Rural Development Sociology Group Wageningen University. Working Paper No.56. The Netherlands.
- Hohe, Tanja. (2002) The Clash of Paradigms: International Administration and Local Political Legitimacy in East Timor. *Contemporary Southeast Asia*. Vol.24. No. 3.
- OECD.(1997) *The DAC Guidelines of Conflict, Peace and Development Operation*. Paris: OECD.
- OECD. (1999) *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance In Complex Emergencies*. Paris: OECD.
- Planning Commission. (2002) *East Timor 2020: Our Nation, Our Future*. Dili.
- UNDP et.al. (2002) *Facilitating Community Development: Participatory Potential Assessment (PPA)*. East Timor.
- 青山和佳・受田宏之・小林誉明編 (2010)『開発援助が作る社会生活：現場からのプロジェクト診断』大学教育出版。
- コンテ・モルガン, アール (2005)「平和構築と人間の安全保障—コントラクティブリストの視点—」篠田英朗編『紛争と人間の安全保障』国際書院。
- 桑名恵 (2006)「紛争後の援助がコミュニティの社会開発に及ぼす影響：東ティモールの事例から」大阪

大学大学院人間科学研究科博士学位論文。

ハーシュマン、アルバート(1973) 麻田四郎・所哲也訳『開発計画の診断』巖松堂出版。

国連開発計画(UNDP) (2007)『人間開発報告書：気候変動との戦い、分断された世界で試される世界の
団結』阪急コミュニケーションズ。

恩田守雄(2001)『開発社会学 理論と実践』東京：ミネルヴァ書房。

佐藤寛(2004)「住民組織化をなぜ問題にするのか」佐藤寛編『住民と住民組織化』アジア経済研究所。

佐藤寛(2005)『開発援助の社会学』世界思想社。

佐藤寛(2007)『テキスト：社会開発 - 貧困削減への新たな道筋 - 』日本評論社。

鈴木紀(2009)「プロジェクトからいかに学ぶか」国際開発研究Vol.17.No.2, 国際開発学会。

真崎克彦(2010)『支援・発想転換・NGO』新評論。

元田結花(2007)『知的実践としての開発援助：アジェンダの興亡を超えて』東京大学出版会。

村山真弓(2004)「開発におけるコミュニティと住民組織化 - バングラデシュを事例として - 住民組織化
をなぜ問題にするのか」佐藤寛編『住民と住民組織化』千葉：アジア経済研究所, pp. 35-84。

「目に見えにくい」人道支援を通じた被災社会との共生

イラク難民に対する心理社会的サポートの調査から

石井正子 | 大阪大学グローバルコラボレーションセンター

はじめに

近年、人道支援の分野において「心理社会的サポート」や「プロテクション」など、いわゆる「ソフト分野」の事業の重要性が高まっている。しかし、ソフト分野の事業は目に見えにくく、成果の数値化がむずかしいことなどから、それらをどのように評価したらいいのか課題になっている。そこで本報告では、2010年1月8日から14日に実施した「ヨルダンにおけるイラク難民支援学際的調査」の結果をふまえて、心理社会的サポートを例にとり、目に見えにくい人道支援のソフト事業の課題を述べたいと思う。同調査は、主にヨルダンにおけるイラク難民に対する「心理社会的サポート」事業を対象に行われた*1。

本報告では、はじめにイラク難民に対する心理社会的サポートが実施されるようになった背景を述べる。つづいて、「ヨルダンにおけるイラク難民支援学際的調査」の概要を報告する。最後に学際的調査から見てきた心理社会的サポートの評価に対する課題を整理し、人道支援におけるソフト事業が直面する課題を述べたい。学際的調査の報告は、『イラク難民への心理社会的ケア』（石井編 2010）というタイトルで印刷をし、すでにPDF形式でウェブ上に公開しているので、ご参照いただきたい。本報告で展開する課題や提言などは、個人的見解であることを、あらかじめお断りしておく。

1. 背景：ヨルダンにおけるイラク難民に対する心理社会的サポート

(1) ヨルダンにおけるイラク難民

ヨルダンにおける「イラク難民」*2の数は、2003年の米英軍によるイラク攻撃と同時に急増したのではなかった。イラク難民の周辺国への流入は、1991年の湾岸戦争のころからはじまっていたが、錦田によると2003年の攻撃を契機に、人びとはイラクから逃れるのではなく、攻撃への抵抗に参加しようとしたために、逆にイラクへ向かう移動が促されたという。その後、2004年初めごろまでイラク国内の治安が比較的安定していたこともあり、イラクから逃れる人びとの数は減少した。それが、2006年になって急激に難民になる人びとが増加するのは、同年2月22日にシーア派の重要な聖地であるアスカリーヤ・モスクが爆破されたことがきっかけになったといわれている。同爆破事件以降、イラク国内の宗派对立が激しくなり、隣人同士が争い、不信感が強められていった。

その結果、2009年現在までのあいだにイラク総人口2,750万人のうち470万人が避難したといわれている。これは、イラク総人口の約17パーセントにあたる。うち、国境を越えて避難した難民は220万人。ヨルダンには75万人が流入した。こうした状況に鑑みて、2007年4月17日から18日までジュネーブにおいて「イラクおよび周辺諸国における難民および避難民に対する人道的ニーズ検討のための国際会



議」が開催され、国際社会に対してイラク難民、避難民に対する喫緊の支援の必要性が呼びかけられた。

(2) 人道支援における心理社会的サポート

一方、紛争および自然災害被災者に対する心理社会的サポートの重要性は、2004年末に発生したインド洋地震津波以降、その認識が高められてきた。2007年、人道機関常設委員会(IASC)と国連人権問題調整事務局(OCHA)は「緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートに関するタスクフォース」を発足させ、同年「緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートに関するガイドライン」を策定した(Bader, et al. 2009: 312-313)。

こうした時代的要請を背景として、2007年からジャパン・プラットフォーム(Japan Platform:JPF)^{★3}に参加しているNGOのうち、KnK(国境なき子どもたち)、NICCO(日本国際民間協力会)、SCJ(セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン)の3団体が2007年からヨルダンにおけるイラク難民に対して心理社会的サポートの事業を開始した。日本においては、阪神淡路大震災以降、心理社会的サポートの重要性が認識され、PTSD(Post-Traumatic Stress Disorder: 心的外傷後ストレス障害)などのことばも一般的になってきている。しかし、自然災害の被災者に対する心理社会的サポートの経験はあっても、日本が難民をあまり受け入れていないこともあり、紛争の被災者に対する経験はほとんどない。このような状況にあって、ヨルダンにおけるイラク難民支援を実施した日本のNGO3団体は、海外で難民の心理社会的サポートにたずさわるという先駆的な活動を展開したといえる。

一方、JPFにおいては、ヨルダンにおけるイラク難民支援は初めての複数年対応事業であった。JPFはこれまで1年を超えた緊急人道支援の計画を立てたことはなかったが、イラクように状況が不透明な紛争地の平和の定着にコミットメントするために、複数年対応で人道支援を展開するスキームがつけられた。その初めての適応例がヨルダンにおけるイラク難民支援であり、3年間にわたって支援することが決められた^{★4}。

しかしながら、経験のない活動にチャレンジをすることは、その事業の成果を評価する指標や方法が確立していないという点において、新たな課題を生むこととなった。とりわけ、「心理社会的サポート」がこころの変化という目に見えにくく、数値で測りにくい成果を目的とする事業であるため、どのようにして事業を評価したらいいのかということが議論になった。これは、例えばJPFに関していえば、同じく複数年対応で事業を展開している南部スーダンの事例と比較するとよく分かる。南部スーダンでは、2009年度現在で6つのNGOが主に井戸の建設事業などに携わっている。井戸の建設であれば、建設した井戸を写真で見せることも、また毎年井戸が建設された地域が拡大していく様子を地図に表すこともできる。しかし、心理社会的サポートに関しては、裨益者の延べ数を報告することはできても、それによって状況がどのように変わったのか、ということを目に見える形で示すことはむずかしい。心理社会的サポートを実施する側も、それを評価する側も、ともに模索しながら事業を実施したといっている。



注:

- ★1 現地で活動していた日本のNGOは、「心理社会的ケア」という用語を用いていた。しかしながら、この報告では、IASC (Inter-Agency Standing Committee: 人道機関常任委員会)で定義する「心理社会的サポート(psychosocial support)」という用語を用いる。IASCの「緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートに関するガイドライン (IASC Guideline on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings)」では、「心理社会的サポート」は、心理社会的により状態を維持増進したり、精神障害になることを予防する目的で行われる現地または外部からのあらゆる形の支援であると定義されている(齋藤 2010: 9)。
- ★2 ヨルダン政府はイラクから逃れてきた人びとを「難民」と認めず、彼らを「ゲスト」と位置づけて対応している。これは、イラク人がかつてのパレスチナ人のように、難民として流入し、その後長期滞在することを懸念しているからであるといわれている。
- ★3 JPFとは、NGO、経済界、政府が対等なパートナーシップのもとに協力・連携して、緊急人道支援を効率的かつ迅速におこなうためのシステムである。
<http://www.japanplatform.org/>
- ★4 実際には、3団体の事業は2年半で終了となった。

2. 現地調査「ヨルダンにおけるイラク難民支援学際的調査」から見えたもの

(1) 調査概要

このような状況に鑑み、他団体の心理社会的サポートの指標、実施、評価方法を学ぶべく、ヨルダンにおけるイラク難民に対する心理社会的サポートを学際的に調査することとなった。調査に参加したメンバーは、以下の5名であった。

調査メンバー：

齋藤和樹(日本赤十字秋田看護大学)：臨床心理士

佐々木恵子(NPO 法人 国境なき子どもたち)：NGO 事業

早川香苗(NPO 法人 ジャパン・プラットフォーム)：緊急、復興開発支援

山尾大(京都大学アジア・アフリカ地域研究研究科博士後期課程*)：イラク政治

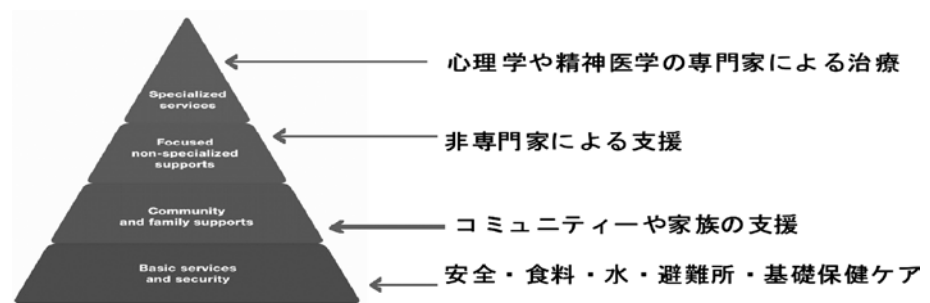
石井正子(大阪大学グローバルコラボレーションセンター)：地域研究

* 調査当時

この5名が、2010年1月8日から14日まで、行程をすべて同じくして調査を行った。およそ1週間の日程で、ヨルダンで活動する日本のNGO3団体、イラクで活動している日本のNGO2団体、海外のNGO2団体、ヨルダンのパートナーNGO数団体、ヨルダン当局2団体、国連を中心とする国際機関4団体、日本大使館、ヨルダン赤新月社を訪れた。研究機関を1団体訪問し、心理社会的ケアのコンサルタントにもインタビューしてきた。このうち、イラクで活動する日本のNGO2団体、ヨルダン当局2団体、日本大使館を除く団体は、心理社会的サポート事業に関係している団体であった。

(2) 調査の結果

調査の結果、どの団体のあいだにも一定程度IASCのガイドラインが理解され、浸透していることが分かった。多くの団体が、その活動をIASCの「緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートの介入のピラミッド」(図参照)に位置づけていた。



図：緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートの介入ピラミッド
(IASC Guideline 2007: 9)

しかし、とりわけ成果の測り方については、日本の団体だけではなく、どの団体も試行錯誤しながら心理社会的サポートを実施していることが分かった。「こころの変化」を測ることはむずかしいが、どの団体もドナーから成果を示すことが求められている状況は日本のNGO3団体と同じで、そのため「こころの変化」を測定する具体的な試みに取り組んでいる団体があった。例えば、アメリカ系のNGOであるインターナショナル・メディカル・コープス(International Medical Corps:IMC)は、ジョンズ・ホプキンス大学と協力し、大学の専門家たちによって事業の成果を数値化することをを行った。しかしながら、専門家に委託した評価には高い費用がかかった。その

ため、ドナーが専門性にもとづいた数値化による評価を望むのであれば、評価にかかる費用を申請することを認める要求を合わせてドナーにしたほうがいい、とIMCのスタッフは感想を述べた。また、NICCOをはじめいくつかの団体がGHQ (General Health Questionnaire: GHQ 精神健康調査票) を用いていた。しかし、GHQには、GHQ 実施直前に何かショッキングな出来事が起こると一気に数値が悪化する、という欠点がある。例えば、いずれ第三国定住をすることを希望して精神的安定をとり戻しつつあった難民が、突然予定されていた第三国定住がキャンセルになった場合、その直後にGHQを実施すると、そうしたショッキングな出来事が起こる以前までの事業の成果は反映されない、という陥穽がある。したがって、長期間、不安定な環境におかれている難民に対して実施することは限界がある。それゆえに、世界保健機構(WHO)はGHQを実施することを推奨せず、心理社会的サポートのニーズアセスメントやインパクトを測る独自のパッケージを制作している段階であるといっていた。

(3) 「こころの変化」を測る以外の方法でアカウンタビリティを高める方法

このように「こころの変化」そのものを測る方法は専門性が高く、技術的にもさまざまな制約があることが分かった。心理社会的サポートをより質の高いものにするためには、「こころの変化」を測る方法を編み出す努力はこれからも必要であり、ここではその必要性を否定するものではない。しかしながら、専門家でなければ理解することがむずかしいような専門性が高い評価の仕方でも成果を提示されても、専門家以外はそれを信じるほかはない、ということになる。ましてや、一般の寄付者には理解することができないであろう。そこで、「こころの変化」を測る以外にも、事業のアカウンタビリティを高める方法があり、それにより事業の必要性と妥当性についての評価ができるのではないかとということが、今回の調査のなかで意見としてだされた。

まず、「こころの変化」を測ることはむずかしくとも、参加者(裨益者)の満足度は測ることができる。調査に参加した臨床心理士の齋藤は、心理社会的サポート自体は多岐にわたるために、客観的な評価指標をつくることも困難であるが、支援を受けた人の満足度、あるいはプロジェクトの目的の達成度で評価して説明責任を果たすことができるのではないかと述べている(齋藤 2010: 11-12)。心理社会的サポートに参加することは、決して強制されない。KnKで事業を担当する佐々木は、参加者は彼らの意思で来ているので、参加者自身が主観的に評価して参加している。逆に評価していない人は受けに来ない。プロジェクトの参加者数は、それ自体が、主観的な参加者による評価を示している、という(石井編 2010: 62)。参加者にプロジェクトに対する満足度を問うアンケートをすることによって、満足度を知ることでもできよう。

また、複数年対応で心理社会的サポートを展開する場合には、時系列に変化する状況や、参加者がおかれている地域社会情勢などの背景を述べることで、事業のアカウンタビリティを高めることができよう。例えば、ヨルダンにおけるイラク難民について述べれば、時系列に変化する状況に関しては、「ゲスト」という不安定な立場で長期滞在を余儀なくされることによるメンタルヘルスの悪化、地域社会情勢に関しては、イラク難民が紛争による部族、親族、宗教的なつながりが分断されたまま(心理社会的サポートを担ってきた社会制度の破壊)、都市難民として生活を余儀なくされていること、などを指摘することができよう。

加えて齋藤は、心理社会的サポートの実施には、参加者の文化や生活様式を考慮することが大切であるといい、これらにどれだけ配慮できているか、ということもアカウンタビリティの際にも強調されるべきであると述べている(齋藤 2010: 12)。

3. 人道支援における「ソフト事業」の課題

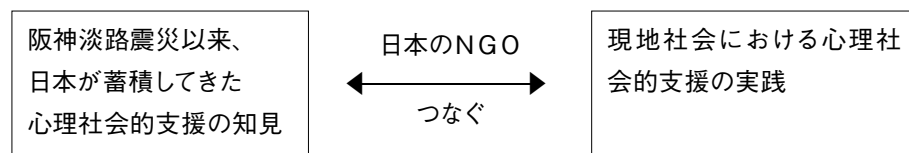
これまで、ヨルダンにおけるイラク難民に対する心理社会的サポートの例を見ることにより、その評価をめぐる課題と提言を述べてきた。このように近年、人道支援の分野においても「ソフト事業」の重要性が高まってきている。そこで、最後に人道支援におけるソフト事業が直面する課題について述べてしめくりたい。

ソフト事業の特徴はいくつかあるが、ここでは 1) 成果が目に見えにくい、2) 参加者の社会文化が事業実施に配慮されるべき重要な要素となる、の2つにしばってその課題について考えてみたい。

湾岸戦争を契機に、日本では国際援助は経済的協力だけではなく「顔が見える援助」が重要であるという認識にかわり、日本のNGOに対するODA 予算の一部は、その「顔が見える援助」を担うものとして位置づけられている。ここでいう「顔が見える」とは主に日本のNGOが現地に行き事業を展開することが想定されている。

しかしながら、とりわけソフト事業においては、上記 1)、2) の特徴により、日本のNGOのプレゼンスは視覚的には見えにくくなる。ただし、ソフト事業は、日本のNGOの視覚的なプレゼンスは見えにくくとも、裨益者のこころに残る支援をしたということで、両者の関係構築に大きな貢献をしている。その意味で、ソフト事業における「顔が見える」とは、物理的な日本のNGOのプレゼンスを重要視しなくてもいいように思われる。

さらに、ソフト事業においては、参加者の社会文化が重要視されるため、日本のNGOの役割は心理社会的サポートの分野において日本が蓄積してきた専門的知見と現地社会の既存の実践をつなぐ、という役割になる。この役割は重要だが、ここにおいても、日本のNGOの物理的なプレゼンスは重要ではない。



図：例 心理社会的サポートにおける日本のNGOの役割

むしろ、日本のNGOが物理的に現地に行くことにこだわると、支援が展開できないといった制約になることもある。例えば、中国では2008年5月に四川大地震、2010年4月に青海省地震が発生したが、日本のNGOのいくつかは現地に入ることにこだわったため、前者においてはすぐに支援を展開することはできず、後者に対しては支援はほとんど展開できなかった^{★5}。これに対し、欧米のNGOは現地に入ることにこだわらなかったため、現場では中国人のスタッフが中心となり、中国人スタッフを自国に招くことで知見を共有する柔軟な方法で心理社会的サポートを展開していた。

以上のことから、ソフト事業においては、日本のNGOが物理的なプレゼンスを示すことはその性質になじまない場合がある。しかし、物理的なプレゼンスが示さないことは、「顔が見える援助」をしていないのではない。支援物資にロゴを貼る配布事業より、参加者のこころに残る支援を実施できる場合もある。ソフト事業においては、従来の緊急支援の方法をそのまま適応することはできない。新たな柔軟な方法が求められており、その方法を模索することが今日の課題であると思われる。

注：

★5 青海省地震に関しては、被災地が高地にあったため、救援者が高山病などに対処することがむずかしく、救援者の安全が確保できなかったということも、支援が展開できなかった大きな要因の一つであった。

参考文献

Bader, Farah, et al. (2009) Psychosocial Health in Displaced Iraqi Care-Seekers in Non-

-
- Governmental Organization Clinics in Amman, Jordan: An Unmet Need. *Prehospital and Disaster Medicine* 24(4): 312-320.
http://pdm.medicine.wisc.edu/Volume_24/issue_4/bader.pdf
- Inter-Agency Standing Committee (IASC). (2007) IASC Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings. IASC.
http://www.who.int/mental_health/emergencies/guidelines_iasc_mental_health_psychosocial_june_2007.pdf
- 石井正子編 (2010) 『イラク難民への心理社会的ケア』 文部科学省世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業「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。
http://coexistence.hus.osaka-u.ac.jp/_userdata/psychosocialcareforiraqirefugees.pdf
- 錦田愛子 (2009) 「ヨルダン政府とイラク難民：イラク戦争後の難民の動態」『文教大学国際学部紀要』19 (2) : 63-82.
<http://www.bunkyo.ac.jp/faculty/lib/slib/kiyo/Int/it1902/tocit190203.pdf>
- 齋藤和樹 (2010) 「心理社会的サポートを考える」石井正子編『イラク難民への心理社会的ケア』 文部科学省世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業「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。

「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

山本博之 | 京都大学地域研究統合情報センター

はじめに

地域研究も国際協力・人道支援も、いずれも人々が政府を通さずに国境を越えてつながることを通じて世界をよりよくしたいと考える点は共通している。そのため、地域研究と国際協力・人道支援が協力・連携を深めることの必要性が唱えられているが、両者の協力・連携は言葉で唱えるほど容易ではない。それは、地域研究者と国際協力・人道支援の実務者の双方の意識の欠如によるものではなく、専門性や評価法が異なるという構造的な問題に由来するようと思われる。

地域研究と国際協力・人道支援が協力・連携すると、双方に、そして社会にどのような利益があるのか。具体的にどのような協力・連携の方法があるのか。協力・連携がなかなか進まないのはなぜなのか。そのような状況で現実的に意味がある選択はどのようなものなのか。本研究プロジェクト^{★1}は、これらの課題に対する答えを探すために行われた。

本研究プロジェクトでは、以下の3つの課題を目標としていた。

- (1) インドネシアの災害を中心に、国際協力・人道支援の現場ではどのようなことが起こっているか、その特徴を把握する。
- (2) 地域研究と国際協力・人道支援の協力・連携にはどのような方法があるのか、そして実際にどのような課題があるのかを明らかにする。
- (3) それらを踏まえて、住民参加型の事業評価のあり方および将来の地域研究と国際協力・人道支援の協力・連携のために必要なことを提言する。

本稿では、特に2004年スマトラ沖地震・津波の被災地となったインドネシアのアチェ州での合同調査を中心に、地域研究者として本研究プロジェクトを通じて得られた知見を提示する。なお、本研究プロジェクトでは2年目にアチェでの学際調査を行ったが、このときに形成された地域研究者と実務者の連携は、合同調査実施後も本研究プロジェクトと連携して進められている共同研究活動として継続されている^{★2}。ここでは2004年スマトラ沖地震・津波だけでなく、2007年スマトラ島南部沖地震（ベンクル地震）や2009年西スマトラ地震（パダン地震）などの災害も調査対象としていることから、本稿ではそれらの災害対応の調査結果も含めている。

被災社会と良好な関係を取り結び、共生を可能にする人道支援を実施するためには、住民の生活世界にもとづいた支援を実施することが大切である。すなわち、地域研究により蓄積された地域の内在的理解を支援に取り入れることが求められている。これまでの人道支援では、支援投入内容や活動実績に関する評価が中心であり、被災した地域社会や住民の視点からの評価はほとんど実施されてこなかった。いま必要とされているのは、地域研究者、国際協力研究者、NGOや国際機関などの実務家が共同で人道支援を評価し、教訓を導き出し、被災社会や人びとの視点に立脚した国際協力のあり方や評価軸を生み出すことである。この課題に地域研究者の立

注：

- ★1 文部科学省世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業「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」（研究代表者：中村安秀）。
- ★2 例えば、本研究プロジェクトのアチェでの学際調査（およびその準備段階でのワークショップ）で得られた地域研究と人道支援の連携をもとに、京都大学東南アジア研究所共同研究「アジアにおける大規模自然災害の政治経済的影響に関する基礎的研究」（2008～2009年度、代表：西芳実）および京都大学地域研究統合情報センター共同研究「災害対応と情報人道支援、防災研究、地域研究の連携を求めて」（2010～2010年度、代表：西芳実）が組織された。これらの共同研究を基盤として、アジア政経学会全国大会共通論題（2008年10月16日、神戸学院大学）[山本2008a]、東南アジア学会緊急研究集会（2009年11月25日、東京大学）[山本編著2010]、東南アジア学会研究大会パネル（2010年6月6日、愛知大学）[西・山本編2010]をはじめとする研究会・ワークショップが実施された。また、地域研究コンソーシアム（JCAS）の「共同企画講座」プログラムとの共催により、東京大学の学部学生を対象とする「平和構築論——地域文化研究から見る災害と復興支援」（2010年度冬学期開講）において地域研究者と人道支援の実務者が輪講形式で講義を行った。この講義に参加した地域研究者と人道支援の実務者は、「地域研究」（2011年3月刊行予定）の災害特集号に分担執筆している。

場からアプローチしたい。

1. 支援する物語、支援される物語——国際協力・人道支援の現状と課題

人道支援の3つの類型

国際協力・人道支援の現場では何が起きているか。何の達成を重視しており、そのためにどのような方法を取っているかという観点から、筆者なりに国際機関、新興援助国、日本のNGOの3つの類型化を行ってみたい。NGOにはさまざまな規模や活動形態のものがあ、それらを一括りに「日本のNGO」として論じるのはかなり乱暴な議論になるが、ここでは厳密性の追求ではなく大掴みにして捉えることを優先していることをお断りしておきたい。「国際機関」および「新興援助国」についても同様である。

表 人道支援の3類型

類型	追求されるもの	進め方	受益者のニーズ
国際機関	標準ニーズ global standard	マニュアルと現地スタッフ	—
新興援助国	国益 national interest	大規模事業	—
日本のNGO	受益者の満足 local happiness	日本人スタッフ	○

以下、「国際機関型」「新興援助国型」「日本のNGO型」の3つの類型について簡単に紹介する。

国際機関型

国際機関型とは、人道上の危機に対応するという使命感を帯びて、標準ニーズを追及するという人道支援の理念に照らして事業を実施する団体を指す。人として生活する上で最低限保障されるべき環境があり、それを求めることは人として生まれたからには誰もが等しく持っている権利であり、また、他人にそのような環境を提供することは人としての義務であるとの理解のもとで行われるのが人道支援であり、この点において、生活に余裕がある人が自身の余剰分を恵まれない人に提供する慈善活動とは明確に区別される。

「基本的人間のニーズ」(Basic Human Needs: BHN) という考え方に象徴されるように、人間として最低限保障されるべき環境があり、それは地域や文化の違いに左右されないとの考えが支援のもとにある。与えるべきものや与える方法は国際的に標準化されている。事業の実施にあたっては、標準化された最低限の環境を迅速に均質かつできるだけ広範囲に実現することが重視される。達成すべき状況は自明であるため、支援の質をよくする上では、誰が支援スタッフになっても(経験の乏しい現地スタッフばかりであっても) 同等の質と量の支援を届けることができるようにマニュアルを整備することが重要になる。その発想をやや極端に言えば、すべきこととすべきでないことが状況ごとに一通りに定まるようなマニュアルが作られれば、それに従う限り、人道支援の経験や意識を共有していない人が実施しても最悪の状態は回避されるし、最低限の成果も保障されるということになる。

この考えに従えば、支援内容は被害の客観的なデータに基づいて自動的に定まるため、支援者が直接対面する人びとのニーズを汲み取ることは本来必要ないことと理解される。(ただし、実際の支援事業を展開する上では、支援対象者のモチベーションを高めて支援事業を効率的に実施したり、あるいは現場で支援事業に携わる

スタッフの士気を高めたりするためなどの理由から、国際機関型の人道支援事業においても対面する相手のニーズを汲み取ることも行われている。)

新興援助国型

新興援助国型とは、アチエの津波被災地における中国やトルコなどのように、近年の人道支援・国際協力の現場で見られるようになった新しいタイプの援助を指している。トルコや中国のように、以前ならば開発支援の対象となっていたような国や地域が人道支援の担い手となっている例が見られる。

新興援助国型の支援に特徴的な傾向の1つは、支援者である国や地域の存在が強調される点である。そのことが支援者側国家の政治経済的な利益と直結しているというわけではないが、国家のプレゼンスが強調されていることに象徴されるように支援者側の意図や要請を満たす形で実施されているという意味で「国益」の追求と呼ぶことができる。

アチエの津波被災地で見られるように、大規模な土木工事を伴う大型プロジェクトとして住宅再建事業が実施される場合もある。アチエの住宅再建事業の例では、国際機関や欧米の大手支援団体が住宅再建事業の対象を特定の村や地域に偏らせないように一つの村の住宅再建事業を独占せず、複数の支援団体が連携する形で事業を展開させていたのに対し、中国やトルコの場合は、特定地域の住宅再建事業をまるごと請け負う形で支援を実施し、その結果、事業地には同じ形で同じ色合いの復興住宅が立ち並び、集落の入り口には大きなゲートが設置され、「トルコ村」「中国村」と記され、中国やトルコの存在感を示す結果となった。このように、新興援助国型では支援事業における国益が重視されるため、その意味においては地元のニーズに合致しているかどうかは必ずしも重要ではないということになる。支援者側のプレゼンスが大きいという意味では裨益者に支援者の「顔が見える」援助となっていると言えるが、日本社会で期待される「顔が見える」援助とはやや趣が異なるように思われ、この点が新興援助国型を他の類型と分ける要因ともなっている。

もっとも、支援者側の意図や要請を押し付けることが必ずしも悪い結果をもたらすとは限らない。外部の支援者が、その被災社会が抱えている構造的な問題を十分に理解した上で、このような方向の復興もあり得るというビジョンを、場合によっては被災者たちの思いとは違う方向であっても積極的に提示したり実施したりすることもあり得る。

たとえば、台湾の支援団体である仏陀慈濟(ツーチー)は、住宅再建支援事業を行うにあたり、いろいろな仮設住宅から被災者を集めて村を作った。その際には学齢期の子どもがいることを条件とした。村は新たに造成された土地で、住宅だけでなく学校や集会場を併設した新しいコミュニティを作った。ツーチーは他の被災地で積み重ねた経験を踏まえて、植栽や学校の配置に工夫を凝らした住宅地モデルを実施した。このように小中学校を中心にコミュニティを作るという明確な目的に沿って複数の避難所から選抜された被災者からなる復興村を作ることは、よい結果をもたらすかもしれないし、予期し得ない弊害をもたらすかもしれない。復興期のアチエで今後どのようなコミュニティがつけられていくかという問題と関わっており、中長期にわたる調査のなかで評価されていくことだろう。

日本の NGO 型

日本の NGO 型という類型を立てたのは、日本の NGO には国際機関型とも新興援助国型とも異なる人道支援のあり方への模索が見られると考えるためである。日本の NGO は、国際的な標準に合わせて支援事業を設計しようとするもの(国際指向)と、日本社会で得られた経験や技術を伝えることに重点を置くもの(日本指向)の2

つの方向のあいだで自らの方向を模索しているように思われる。

国際指向とは、国際機関や諸外国の大手支援団体が設定する標準にあわせて支援事業を設計し、理念上は究極的に国際機関型の人道支援を実施することを目指すアプローチである。支援対象の文化的背景によらず等しい支援を用意し、それを支援者の文化的背景によらずに効率的に支援対象に届けることを重んじる。そのため、現場の事業実施者の個性に左右されずに一定の水準の支援を多くの人びとに届けることができる。ただし、事業実施者の個性に左右されない点を突き詰めて考えるならば、日本の支援団体が日本人スタッフを被災地に派遣して事業を実施する必要はないということになる。日本の支援団体は、活動資金を提供するのが主な役割で、現場では国際社会や現地社会から優秀な事業実施者を雇って支援事業を実施した方が効率的であるという考え方も可能である。

もし国際指向をつきつめていけば、国際機関型と同様に、支援対象者のニーズを必ずしも考慮する必要はないということになる。しかし、日本では国際指向のNGOであっても、支援対象者のニーズにきめ細かく応えるべきであるとの考え方が強いように見える。これは、人道支援の提供を善意ではなく人としての義務と捉える人道支援の考え方を受け入れながらも、支援する側とされる側の間に権利・義務関係だけでなくそれ以上の関係を求めているためだろう。

国際指向の日本のNGOを見てみると、国際的な標準ニーズに対応して事業を実施しているにもかかわらず、支援対象が満足するかしないかと無関係に人としての義務を果たしたからそれでよいとは思わず、受益者からの感謝を期待するという面も持っている。あるいは、支援事業で供与した住宅に住民が入居せずに空き家になっているのを見ると、投入した資金が無駄になったのではないかという懸念とは別に、支援が住民に喜ばれていなかったのではないかと、住民が自分たちを裏切ったのではないかという思いにとらわれたりもする。これは、支援の際に、相手が喜ぶかどうかにかかわらず供与内容に絶対の価値があるとの立場に徹することができず、支援者と支援対象者のあいだの信頼関係を期待したり、支援対象が支援内容に満足することを求めたりしているためであるといえる。支援団体のドナーが支援対象者の笑顔の写真を求めることも同じように考えることができる。

もう一方の日本指向は、日本の技術や経験を伝えることに重きを置く支援のあり方を指す。日本指向の支援事業は現場の事業実施者の個性に大きく左右されるため、誰にでも実施できるわけではない。また、短期間に多くの人に対して実施する支援事業には適さないという課題がある。

日本指向の支援事業においては伝えるべき技術や経験の内容は明らかであり、支援者側の意図や要請にしたがって支援を実施するのであり、この考え方をつきつめれば、支援対象者のニーズを把握する必要はないということになる。しかし、日本指向のNGOは支援過程を重視して支援事業を進めようとするし、その過程で支援対象者のニーズに対応していることも求めているようである。

以上、3つの類型について大まかに紹介してきた。国際機関型も新興支援国型も、その論理を突き詰めて考えれば、支援対象のニーズを汲み取ってそれに対応することは最優先の事項ではないが、それに対して日本のNGOは、国際指向であれ日本指向であれ、支援対象のニーズを汲み取ってそれに対応することに関わり高い優先順位が付けられているようである。このことは日本のNGOの弱さでなく、ここに日本のNGOが模索している人道支援のあり方の可能性が見られると言える。

2. ニーズと物語

被災者が言うことを聞くこと、被災者が言わないことを聞くこと

支援対象者のニーズを知るといふことはどういうことか。支援事業に先立って行われているニーズ調査では、果たして本当にニーズを知ることができるのか。第一に、人の要求は限りがなく、終わりが無い。あるニーズが満たされれば別のニーズが生まれる。ニーズを支援対象者の意向にのみ依拠して定める考え方のもと、支援対象者にニーズを尋ね続ければ、ニーズが満たされる時は決して訪れないだろう。第二に、支援対象者自身が自分にとって必要なものを理解しているとは限らない。貧困を例にとれば、その克服のために何が必要かを支援対象者に尋ねた場合、ある人は教育だと答えるかもしれないし、別の人は事業を始める資金だと言うかもしれない。しかし、もしかしたらその地域に道路を敷設することがその地域の経済振興を助けるかもしれない。当事者が常に事情を最もよく知っているとは限らない。第三に、「何が必要か」という問いへの回答の形でニーズ調査を行った場合、質問された側が質問者の意図を汲み取って、その意向にあわせて回答することも少なくない。「何が必要か」と尋ねられても、相手が提供できるものとか離れた希望を言っても実現しない。そのため、答える側は、尋ねる側がこの程度なら与えられそうだと思うものを思い浮かべてニーズを答えたりする。このように考えるならば、支援対象者に直接尋ねてニーズを調べるという方法は理論的に破綻していると言える。それにもかかわらず形だけ支援対象者に質問を行って回答を得ても、それはアリバイ的なニーズ調査にしかならないだろう。

改めてニーズ調査の目的を考えるならば、支援される側が満足する支援を行いたいためである。先に見たように質問によりニーズを調べることは理論の上で破綻している。そうであるならば、ニーズ調査とは別の方法で支援される側が満足する支援を求めればよいということになる。この点に関連して、本稿では支援される側の「物語」に注目する。

人道支援と物語

人道支援には、記憶に残る支援と記憶に残らない支援がある。

支援される側は、突然やって来た外部の人たちに理由も目的もわからず支援されるのではなく、支援される理由となる「物語」を求めている。現実に基づいていても創作であってもよいが、それを自分たちの物語として語り継ぐことができれば、それは記憶に残る支援となる。

アチェ州バンダアチェ市ランバロスケップ地区に住むヌルガハヤさんは、津波被災後に仮設住宅で暮らしていたとき、日本のNGO 団体から「ベーカーリー起業支援」としてコンロなど製菓用具一式の供与を受けた。津波の3年前に夫を失っていたため、別の地元NGO 団体からも「寡婦支援」の枠組みで優先的に住宅供与を受けた。しかし供与された住宅は壁と屋根だけのお粗末な造りで、ドアもトイレも自費で造らなければならず、完成には程遠いものだった。

2008年8月に半年ぶりに訪ねると、ヌルガハヤさんの様子はすっかり変わっていた。製菓用具を供与したNGO 団体のロゴを見ても何も思い出さず、菓子作りのコンロなどは全て自費で購入したと言うようになっていた。その上、これまで口癖のようだった瑕疵住宅への不満は一切なくなり、高価な日用品を買ったことを半分得意げに話してくれた。その様子は、被災から3年経って、「他人に与えられたもので暮らす被災者」から「自分のお金で必要なものを買う私」へという意識の変化があったことが伺われた。未完成のまま放置されている住宅をはじめ、物質的な生活環境はまだ復興の途上にあるが、少なくとも心理的には被災者という状態から脱したということだろう。

ヌルガハヤさんがコンロなどを自分で買ったと言ったのは、見栄を張ったり騙そうとしたりしたわけではなく、半ば無意識に記憶が書き換えられたと考えるべきだろう。津波後の記憶が書き換えられている例にはほかにもいくつもある。同地区で同じNGO 団体の起業支援によって津波後に開設された雑貨屋を訪ねると、迎えてくれた新顔の店主が、この雑貨屋は津波前から営業していたものでNGO 団体の支援とは無関係だと話してくれた。バンダアチェ市内のこの地区は人口の流動性が高く、津波から3年半のあいだに入れ替わった住民も少なくない。いつまでも被災や復興という気分でいられるわけでもないということだろう。

それと対照的に、北アチェ県の岬の先端に位置する漁村のクアラクルト村では、津波後にドイツのNGO 団体によって漁船供与と側溝整備と住宅再建の支援が行われたことを村人たちがとてもよく覚えていた。ドイツのNGO 団体がこの村を支援した理由として、1978年にこの村の沖合で起こった飛行機事故でドイツ人乗客が助かったというエピソードを、まるで昨日のこのように村の男たちが語ってくれた。隣のマタントゥノン村でも、日本人による支援活動の話を知りたいと言ったら、すぐに広瀬憲夫さんの名前が出てきて、この村で広瀬さんのカウンターパートを務めたイスマイルさんと呼んでくれた。

バンダアチェと北アチェの例は、自分たちを支援したNGO 団体や個人を覚えているか忘れていないかという意味で両極端だが、それを都市と漁村という違いで理解するのは適切ではないだろう。クアラクルト村でも、津波のときに高さ5メートルや9メートルの波に襲われたと村人たちが語ったように、記憶の書き換えが行われていないわけではない。この村で支援活動を行った個人や団体はほかにもあっただろうが、その記憶は失われている。他方で、ランバロスケップ地区でも、集合的な記憶として住民の間で語り継がれていたわけではないものの、日本のNGO 団体のことを覚えている人にも何人か出会った。

このように、記憶の書き換えが進むなかで、失われていく記憶がある一方で、津波から3年半たっても記憶が失われず、むしろ集団で共有され、強化されている記憶もある。記憶が維持されている事例に共通しているのは「物語」の存在である。物語になると、起こったことが正確に語り継がれるとは限らず、多少の脚色が加わったりして、人々にわかりやすい形で語られる。物語になることで、語っている人たちも納得するし、聞いた人々の記憶にも残る。その逆に、物語がないと人々の記憶に残りにくく、被災後に起こったことについての記憶が書き換えられていくときに別の記憶に押しつけられ、忘れ去られてしまったりする。

被災者が物語を求め、ときに記憶の書き換えまで行っているのは、自分の身のまわりで何が起きているかを納得したいためにほかならない。納得したいのは未曾有の津波被害がどうして発生したかということだけではない。その後に押し寄せた支援についても納得のいく説明を探している。忘れ去られる支援と忘れられない支援の違いはおそらくここにあるのだろう。支援される人々がどのような論理で支援事業を受け止め、ある支援事業がどのような物語に沿って解釈されるかを知る上では、地域に内在的な論理に関する知見を積み重ねてきた地域研究の専門性が役に立つはずである。

支援する側の物語

物語を求めているのは支援される側だけではない。支援する側も物語を求めている。

現場の実務家は、事業を社会全体の中で位置づけることの必要性を十分理解しているようだ。アチェで行った学際調査の際に、国際移住機関(IOM)や日本赤十字の現場スタッフが語ってくれた「現場が抱える最大の悩み」が印象的だった。それをまとめると次のようになる。支援現場にいと現地社会の全体的な状況が見えないし、支援事業全体の中長期的な方針がわからないため、現場でどちらの方向にむけて調

整を行えばよいかかわからず交渉力が低下する。あるいは、支援事業の撤退時期が支援対象に知られていると、その期間を超えた中長期的なコミットを支援対象に求めにくい。

事業の位置づけや方向性が必要なことは支援団体の本部も了解しているが、現場から離れた本部に支援事業の位置づけや方向性を求めるのは酷かもしれない。他方、現場のスタッフは日々の活動に追われており、位置づけや方向性まで考えている余裕はほとんどない。このような状況で、本部はドナー向けに説明しやすい報告を求め、現場では日々の活動への対応に追われ、本部と現場のあいだの溝が広がっていく。さらに、本部が行う評価では配給した物資に重複がないかなどの「数えられるもの」が対象となるため、現場で行われている有意義な試みが掬いあげられることはほとんどない。その一例を挙げれば、スマトラ沖地震・津波で被災直後に多くの支援団体が州都バンダアチエに殺到したが、日本の支援団体のいくつかはあえて情報の少ない(したがって報道陣が多く入っていない)アチエ西海岸に入って活動を行い、紛争下で治安当局と交渉を重ねながら事業サイトを拡大していき、このことが軍事勢力による「囲い込み」を受けていたこの地域を開放することにつながった(西 2011)。しかし、このような「数えられない」意義は、人道支援業界の論理では評価されにくいようである。

現場スタッフが支援事業の位置づけや方向性を求めていることは、支援活動を行う側も自分たちの活動内容に納得を求めていることを意味している。多くの場合、その肝心の部分が本部と現場の間で宙ぶらりになったまま事業が進められているようだが、支援事業の位置づけや方向性、さらに「数えられるもの」以外の部分での評価など、地域研究のような外部の専門性が活用できる部分は少なくないように思われる。

なお、人道支援ではなく慈善事業の話になるが、2010年12月末から2011年1月にかけて、日本では「タイガーマスク現象」が話題になった。漫画作品のヒーローであるタイガーマスク(あるいはその正体である伊達直人)の名義で児童養護施設にランドセルや文具の寄付がされたとのニュースをきっかけに、日本全国で同様の寄付行為が相次ぎ、短期間に日本国中の都道府県で「タイガーマスク」が出現するに至った。特定の個人や団体によって行われた運動ではなく、ニュース報道などで知った人たちが同時多発的に便乗して行った結果として生じた現象である。漫画作品のキャラクターを用いた慈善活動はほかにもあるが、特定の呼びかけに応えるのではなく自発的な行動として同時多発的に発生したこと、そしてタイガーマスク以外のキャラクターを名乗る人たちも少なくなかったことなどを考えると、世の中の多くの人は慈善活動への関心を持っており、適切な物語が与えられれば(あるいは物語を自分で見つけられれば)積極的に慈善活動に参加するということを示しているように思われる。

3. 地域研究者は地域をどのように読み解いているか

地域研究の専門性

支援される側の人々にとって(そして支援する側の人々にとって)納得のいく支援は、質問によるニーズ調査によってではなく、地元の論理に基づいた「物語」に沿った解釈を得ることで可能になる。支援する側と支援される側は、互いに文化背景が異なるためにはじめはそれぞれ別の「物語」を語るかもしれないが、支援事業を進める過程で互いの物語を理解しあえば、新しい共通の「物語」をともに語ることも可能になる。その橋渡しこそ地域研究者が積極的に担うべき役割だろう。

地域研究者はどのようにして「物語」の解釈を行っているのか。これは地域研究の専門性は何かという問いと密接に関わっている。

誤解されがちだが、地域研究者とは「ある地域の〈固有名詞〉をたくさん知っている人」ではない。専門性に依拠して必要な〈固有名詞〉の知識はあるが、それだけでなく、

「〈一般名詞〉どうしの〈つながり方〉に関する理解がある人」である。

〈固有名詞〉をたくさん知っているということは、その地域で何か情報やモノがほしいとき、迷わずまっすぐにどこに行けばそれが得られるかを知っているということである。その力は平常時では威力を発揮するが、大規模自然災害のように社会の秩序が大きく崩れているときには既存の〈固有名詞〉では十分に対応できない可能性がある。地域研究者は〈一般名詞〉のつながり方を理解しているため、何か情報やモノがほしいとき、何回かのトライアルによってどこに行けばよいかを探り当てることができ、目的に到達することができる。また、情報を単独で与えられたとき、何回かの聞き取りを通じて、与えられた情報の信頼度や妥当性を判断することができる。別の言い方をすれば、地域研究の専門性とは、いつ何を尋ねられても研究対象地域のことについて詳しく知っていることではなく、現場で見聞きした事実の断片を組み合わせ、そこで何が起きているかの全体像(「地域のかたち」)を組み立てることにある。

「呼びかけ」に回答する地域研究

地域研究者は「地域のかたち」を把握するのに長けている。では、災害対応を効率的に行うためには、災害の発生前から地域研究者が世界各地の「地域のかたち」を持ち寄り、登録しておけばよいのか。この考え方が有効に機能する地域もあるかもしれないが、全ての地域について成り立つわけではない。それは、それぞれの地域は潜在的にさまざまな課題を抱えており、個々の災害によってそれらのうちどれが露わになるか予測できないためである。また、地域研究者がふだん認識しているのは研究対象地域が抱えるさまざまな課題の一部でしかなく、研究対象地域の全ての課題を明瞭な形で意識しているわけではないためでもある。

地域研究者が被災地でいろいろな状況を見たとき、そこから「地域のかたち」を導き出すことは可能だが、一見しただけで「地域のかたち」が明確な形で像を結ぶとは限らない。それは、地域研究者は研究対象地域についてさまざまなレベルの情報を持っているため、一般の人が見て違和感を持つようなことでも、地域研究者にとっては常識の範囲内であることも多いためである。その結果、地域研究者は現場で見たいのことに驚かなくなっている。このような状況では、防災や人道支援の実務者から質問の形で呼びかけを受けると、それに回答する形で地域研究者の中で「地域のかたち」が明確化されることがある。

本節では、2004年以降のスマトラで発生した地震・津波災害を取り上げ、被災地で見られる違和感のある出来事について、地域研究者である筆者が防災・人道支援の実務者から質問を受け、それに回答する過程で「地域のかたち」が得られた様子を紹介する。これにより、災害を契機としてスマトラの「地域のかたち」が浮かび上がるとともに、地域研究者が「地域のかたち」を得る過程を示したい。

(1) 軍事勢力による「囲い込み」——2004年スマトラ沖地震・津波(アチェ)

2004年12月に発生したスマトラ沖地震・津波(インド洋津波)の最大の被災地となったスマトラ島北端のアチェ州では、被災前に紛争地だったこの地域がもともと外部世界とつながることで発展し、そのため外部世界とつながる経路の確保が重要であること、そしてそれゆえに外部世界とのつながりを一元的に支配しようとする「囲い込み」に弱いという課題を抱えていたことが明らかになった。

2005年8月、筆者は日本の人道支援団体のアチェにおける支援活動に対する事業評価を行った。その際に問われたことの1つが、紛争地でもあったアチェで「国軍との関係をどのように考えるべきか」という問いであった。地震・津波発生時にアチェは紛争状態にあり、そのため国軍はアチェで活動する外国の支援団体に対して治安上の理由から事業地に同行することを求めている。規模の大きい支援団体には国軍

による同行を拒絶したところもあったが、このNGOは結果として国軍との関係を完全に断つことはせず、徐々に距離を置く方法を取った。これがNGOの中立性・独立性に照らして妥当であるかという問いである。

アチェは、アチェのインドネシアからの分離独立を唱える武装勢力と政府・国軍との間で紛争状態にあった。人道支援の考え方では、内戦・内乱とは、一方に政府(国軍)があり、他方に反政府(民衆)があって、両者が軍事的に対立していると理解される。津波被災者は民衆側にあるため、それを支援する上で敵対する勢力である国軍の同行を受けてよいものかという問いである。

アチェの紛争は国軍側と独立派勢力の双方による住民の「囲い込み」であり、政府・国軍側と反政府・民衆側の対立という構図で捉えるべきではないという「地域のかたち」を提示した。

(2) 米を捨てる被災者——2007年ベンクル地震

2007年9月に発生したスマトラ島南西沖地震(ベンクル地震)では、筆者は地震発生から2日後に現地入りして人道支援団体の初動調査に同行した(山本2008)。

ベンクルでの調査中、支援団体から米の供与を受けた被災者が、何かに怒って米袋を道路に叩きつけ、米を道路に撒く事件があった。この出来事は全国ネットのテレビニュースで繰り返し報道され、インドネシア全国の知るところとなった。これを見た実務者の質問は、「被災地の治安の状態はどうか、支援者が住民に襲われたりする心配はないか」というものだった。

被災地となったベンクル州北部は、もともとあまり人が住んでいない未開拓の土地であり、沿岸部や丘陵地にまばらに人が住んでいる程度だった。1980年代にアブラヤシ農園が開発され、それに伴ってベンクル市とパダン市を結び幹線道路が海岸に沿って作られると、幹線道路沿いが行政や商業の中心となり、人々も幹線道路沿いに住むようになった。他地域から移ってきて経済的基盤が十分でない人たちは沿岸部に住み、幹線道路沿いに住む人たちが所有する漁船に乗って魚を取る仕事に就いており、幹線道路沿いの人々と沿岸部に住む人々の間で日常的に確執が存在していた。

この地震では、幹線道路沿いに住み、家屋の被害が比較的軽微だった人たちは、余震による自宅の倒壊を恐れ、自宅前にビニールシートなどで自家製のテントを張ってそこに寝泊まりした。これに対し、沿岸部の住民は津波の恐れがあるため、自宅を離れて内陸の幹線道路まで行き、役所前やモスク前の広場に集団で避難した。広場にはテントがないため、インドネシア政府の社会省などが供与した大きなテントを張り、そこに何世帯も集まって寝泊りした。

支援者や報道関係者は幹線道路を走り、被災者を見つけると取材したり支援したりしていた。幹線道路沿いには自宅前に小さなテントを張って避難している人もたくさんいたが、集団で避難している方が目立つため、沿岸部からの避難者がいるテントに立ち寄って情報を聞いたり支援を提供したりする支援者や報道関係者が増えた。しかし、沿岸部と幹線道路は行政上は別の郡に属するため、幹線道路沿いの自宅前に避難している人びとの目には、本来なら自分たちの地区に与えられるべき支援がよその地区の被災者に取られていると映った。そのため、役所前やモスク前の避難所への物資の配給をめぐる被災者どうして小競り合いが起こり、ふだんから幹線道路沿いの住民との間に確執があった沿岸部からの被災者が支援物資の米袋を道路に叩きつけて米を道に撒く事件が起こったのである。

(3) 水のない尾根に住む人々——2009年西スマトラ地震

2009年9月の西スマトラ地震の被災地となった西スマトラ州のパダンパリアマン県では、地震発生直後に現地入りして初動調査を行った工学の専門家による報告

会の場で、どうしてこの地域では山間部で人々は尾根に家を作るのか、崖が崩れて危険だし、水場からも遠いので不便ではないのか、との質問を受けた。この質問を念頭に置いて現地調査を行うことで、この地域が(1)衛生的な水の確保およびそれと関連した衛生に関する知識の欠如、(2)建築に関する専門性の欠如とそれに伴う生計と住居の不安定という2つの課題を抱えていることが明らかになった。

主要な被災地であるパダンパリアマン県では、内陸部山地から沿岸部に向けて複数の川が流れ、それらの川に挟まれた尾根を道が通り、道に沿って集落が形成されている。毎年9月頃から12月頃までの雨季には降水量が多くなり、地崩れによって尾根を通る車道が寸断され、集落どうしを四輪車や二輪車でアクセスするのが困難になる。まるで大雨によって氾濫した川の流れが変化するかのように、大雨が降ると地崩れによって集落どうしを結ぶ道が閉ざされ、集落と集落を結ぶルートが変化する。また、ときには集落が地崩れにのまれることもある。

このように、水は豊富にあるが、豊富な水量を十分に管理できないため、人びとは水場から遠い尾根に住居を作らざるを得ない。このため、水が豊富な土地に住みながら、この地域の集落では水の確保が問題となる。どの家でもトタン屋根で受けた雨水を家の中の貯水槽に溜めて、それを炊事・洗濯・水浴び・トイレなどに利用している。雨水が十分に利用できる雨季以外は、生活用水を得るために谷まで降りて川に水を汲みに行かなければならない。

生活用水の問題は衛生の問題と直結している。雨季以外には雨水が十分でなく、衛生的な水を確保するという問題がある。各家庭では炊事、洗濯、水浴び、トイレなどがいずれも家の奥の貯水槽のそばにある狭い空間で行われており、少ない水を使いまわすこともある。今回の地震では、外見上は家屋に被害が少なく居住に問題ないように見えても、実際には家の貯水槽が壊れており、衛生的な水の確保に問題が生じた家庭が多かった。

4. むすび——地域研究者と連携した人道支援事業のフォローアップ

人道支援と地域研究の連携にはどのような形が考えられるのか。1つは、初動段階あるいは事業実施中の初期段階における合同調査が考えられる。ここで地域研究者に期待できる役割は、第一に、情報の妥当性の判断である。現地では、常に地元政府や国際機関のように権威のある機関から情報が手に入るとは限らない。そうでない場合にどの情報にどれだけ信頼度があるかを判断することが求められる。特に現地語で発信されている情報を把握することは、国際的な人道支援の枠組みに当てはまらない地元のニーズを読み解く上で重要である。第二に、言葉で語られないニーズの把握である。ニーズは被災者や政府の担当官の口から語られるニーズ、あるいは「ほしいモノ」の形で語られるニーズが全てではない。現地での観察をもとに語られないニーズを掘り起こすことが重要である。地域研究者は、日頃の調査などの過程で、対面で行うインタビュー調査の結果を他の情報と照らし合わせて相対化する訓練を積んでいる。

地域研究が人道支援において積極的な役割を担うと思われるもう1つの場面は事業評価である。数値目標への到達度をはかる「数えられるもの」ではなく、現地社会における意義を見出すことが可能である。また、支援事業の直接の実施対象だけでなく、支援事業を時間と空間の広がりの中において捉えることができる。これに加えて、地域研究者は一般に1つの地域に比較的長期にコミットする傾向が強いいため、地域研究者と連携することによって、人道支援団体が撤退した後も息の長いフォローアップが可能になる。

地域研究者が「半永久的」に特定地域で調査を行うのに対して、人道支援団体は

支援事業の評価という意味ではどの程度の期間にどの程度の頻度でフォローアップすべきなのか。結びにかえて、インドネシアの災害対応の事例をもとに試案を示したい。

災害対応を、緊急段階と復興段階の大きく2つの段階に分けて捉える。インドネシアでは、外国の人道支援団体が入るような規模の大きな災害では政府が緊急段階の期間を設定して、人道支援団体もほぼそれに沿った形で支援事業を展開する。ただし、人道支援団体は復興段階が終わるまで被災地に留まることは稀であり、事業予算や他の事業地との兼ね合いなどの理由で復興段階の途中で撤退する。したがって、一般に、人道支援団体が撤退した後も復興段階が続くことになる。

では、復興段階はどのくらいの期間続くと考えればよいのか。復興過程は地域の事情によって大きく左右されるために単純な計算で算出される性格のものではないし、そもそも明確な1つの時点をもって復興が終了したと言える性格のものではないが、そのことを理解した上で、人道支援団体が事業を計画する上での目安となる数字を出すという目的で、「復興段階は緊急段階の約12倍の期間である」という仮説を示したい。これは、2004年スマトラ沖地震・津波の事例で復興再建庁(BRR)が設立されるまでを緊急段階とし、復興再建庁が解散した時期を復興段階の終わりとしたときに、緊急段階は災害発生から約4ヵ月間、そして復興段階はそれに続く約4年間であることによる。もちろん、復興再建庁の設置と解散は行政上の節目であり、地域社会にとっての緊急段階や復興段階と一致するとは限らないが、現地調査などの結果をもとに、基本的にこの区切りで大きなずれはないと判断した。こうして得られた「復興段階は緊急段階の約12倍」という関係式は、2006年ジャワ島中部地震や2009年西スマトラ地震でもおおむね当てはまっている。

この関係式は数少ない事例(しかも一部は現在も復興過程が進行中のもの)をもとに得られた暫定的なものであり、今後の詳細な調査によって検証される必要がある。また、インドネシア以外の地域や地震以外の災害について当てはまるかどうかは検証されていない。このような限定はあるが、復興段階がかなり長く続くことは理解できるだろう。人道支援団体は事業地から撤退した時点で事業地への関心を断つのではなく、少なくともその後も相当期間続く復興段階の期間中はフォローアップを続けるべきだろう。また、人道支援事業の現地社会への影響を考える上では、復興段階の終了をもって終わりではなく、その後も引き続きフォローアップする必要があるが、これについては本稿で取り上げた災害の事例がいずれも復興段階からその後の段階へと移行中であるため、今後さらに調査を重ねた上で別の機会に提言したい。

参考文献

- 西芳実(2010)「裏切られる津波被災者像：災害は私たちに何を乗り越えさせるのか」林勲男編『自然災害と復興支援』明石書店、pp.383-402。
- 西芳実(2011)「災害からの復興と紛争からの復興」『地域研究』第11巻第2号(2011年3月刊行予定)。
- 西芳実・山本博之(2010)「流動性の高い社会における復興：2009年西スマトラ地震における日本の人道支援の事例から考える」『日本災害復興学会2010神戸大会論文集』pp.93-96。
- 西芳実・山本博之編(2010)『学術研究と人道支援—2009年西スマトラ地震で壊れたもの・つくられるもの』(東南アジア学会研究大会パネル報告書)京都大学地域研究統合情報センター。
- 山本博之(2008a)「アジアにおける自然災害と政治経済変動」『アジア政経学会ニューズレター』No.31, pp.11-12。
- 山本博之(2008b)「災害発生時の人道支援と地域研究の合同調査：2007年スマトラ島南西部沖地震の事例」『地域研究コンソーシアム・ニューズレター』No.6, p.10。
- 山本博之(2010)「人道支援活動とコミュニティの形成」林勲男編『自然災害と復興支援』明石書店、pp.361-382。
- 山本博之編(2010)『支援の現場と研究をつなぐ—2009年西スマトラ地震におけるジェンダー、コミュニティ、情報』(東南アジア学会緊急研究集会報告書)大阪大学大学院人間科学研究科「共生人道支援研究班」。

II

写真構成・調査風景

Photos from Surveys



市民参加型学際研究 / Participatory Inter-Disciplinary Research



市民参加型学際研究 / Participatory Inter-Disciplinary Research



避難民キャンプ訪問 / IDP Camp Visit



住民からの聞き取り調査 / Hearing from Local people



ヘルス・ポスト(リキサ県) / Health Post in Liguica

東ティモール調査 (2007年度) East Timor



エルメラ県内郡診療所におけるSHAREのプロジェクト／SHARE'S Project in District Clinic in Ermera



ローカルNGOへのインタビュー／Interview to Local NGO Staff



被災地の人びと／People in the Affected Community

インドネシア・アチェ調査 (2008年度) Aceh Indonesia



津波で家の上に押し上げられた船 / Ship Boosted on House by Tsunami



家庭訪問 / Home Visit



村人からの聞き取り調査 / Hearing from Villagers



事業地訪問(日本赤十字社養殖池) / Site Visit (Fisheris by Japan Red Cross Society)



路上風景 / Street View



事業地訪問(セーブ・ザ・チルドレン小学校) / Site Visit (Save the Children School)



事業地訪問(慈濟(ツーチー)村) / Site Visit (Tzu Chi Village)



BRR 事務所 / BRR Office



ヨルダン政府からの聞き取り／Hearing from Jordan Government



NICCO スタッフと／With NICCO Staff



NICCOの絵画による心理社会的サポート／Drawing Therapy by NICCO

ヨルダン調査
(2009年度)
Jordan



セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンによる影絵 / Shadow Show by Save the Children Japan



国境なき子どもたち訪問 / Hearing from KnK (Kokkyo naki Kodomotachi)

III

共生人道支援最終シンポジウム

「被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして」

(2010年12月4日開催)

文部科学省「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業」
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
共生人道支援最終シンポジウム

「被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして」

日時：2010年12月14日(火) 15:00 - 17:30
会場：JICA 地球ひろば セミナールーム 301
(地図：<http://www.jica.go.jp/hiroba/about/map.html>)

主催：「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業」(研究代表者：中村安秀)

共催：NPO 法人ジャパン・プラットフォーム、地域研究コンソーシアム 社会連携部会

趣旨：2006年10月に文部科学省の「ニーズ対応型地域研究推進事業」に採択された大阪大学の共生人道支援研究班も、今年度で最終年度である5年目を迎えました。研究班ではこれまで、種々の異なる背景を持つ研究者と実務家が災害や紛争の被災地に共に赴き、住民の視点に立った国際協力の評価に関する学際調査を行ってきました。本シンポジウムは研究班の最後のシンポジウムとして、東ティモール、アチエ、ヨルダンでの調査から得られた成果を報告するとともに、外務省、支援の現場で活動する実務家を指定発言者に迎え、「被災社会との共生を実現する復興・開発」について共に考えていきます。

プログラム

挨拶：趣旨説明

発表者

桑名 恵(お茶の水女子大学グローバル協力センター講師)
山本博之(京都大学地域研究統合情報センター准教授)
石井正子(大阪大学グローバルコラボレーションセンター特任准教授)
中村安秀(大阪大学大学院人間科学研究科教授)

指定発言者

倭島岳彦(外務省国際協力局民間援助連携室首席事務官)
椎名規之(NPO 法人ジャパン・プラットフォーム事業部長)
堀江良彰(NPO 法人難民を助ける会事務局長)
橋本笙子(NPO 法人ADRA Japan 事業部長)

質疑応答・総括

石井 それでは、これからシンポジウム「被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして」を始めます。私は、本日の進行役を務める大阪大学の石井です。よろしくお願いします。はじめに、簡単にこのシンポジウムの趣旨についてお話させていただきます。

このシンポジウムは、約5年間にわたる共生人道支援研究班の成果報告です。この共生人道支援研究班は、正式には「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」と題する研究プロジェクトとして、文部科学省の「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業」の委託事業です。

この委託事業は、地域研究が貢献できそうな分野でのニーズに対応する研究事業を行うもので、私たちは人道支援をテーマに研究を推進してきました。研究班には、いくつかの研究の柱がありますが、そのうちの 하나가被災地における学際的調査です。これは、異なる専門を持った人たちが、同じ行程を一緒に歩んで、道中でディスカッションを重ねるかたちで、学際的に被災地の状況を視察するという調査です。詳しい内容は、中村先生がご報告くださると思います。学際的調査として、2007年度には東ティモール、2008年度にはアチェ、そして2009年度には、ヨルダンにおけるイラク難民の支援の調査をしてみました。

本日のシンポジウムの前半部分は、これまで3年度にわたって行ってきた学際的調査の報告、および最後に中村先生から調査全般についてお話いただくかたちになっています。そして後半では、指定発言として、4名の方にご発言いただきます。4名の方には、大変ご多忙のなかご参加いただき、本当に感謝申し上げます。4名の方は、人道支援の分野において、長年にわたって経験を積んでいらっしゃる方々です。

学術研究のシンポジウムのいいところは、歯に衣着せぬというか、遠慮せずに、なんでもディスカッションできることです。またそのような場を担保することがアカデミズムに課された一つの責務だと思っていますので、どうぞ忌憚のないご意見をいただければと思います。発言者の方にコメントをいただいたあと、質疑応答、総括と運んでいきます。

それでは早速、学際的調査の報告に移ります。2007年度、2008年度、2009年度の順番でご報告いただきます。まず2007年度に東ティモールで調査をしたご報告を桑名恵さんをお願いします。桑名さんは現在、お茶の水女子大学グローバル協力センターの講師をされ、また一般社団法人シビルソフィアの活動にも携わっていらっしゃいます。タイトルは「プロジェクト評価の限界、コミュニティを切り口とした評価手法」です。よろしくお願いします。

報告①

プロジェクト評価の限界 — コミュニティを切り口とした評価方法

桑名 恵

桑名 皆さん、こんにちは。お忙しいところ、お集まりいただきましてありがとうございます。本日は、私から東ティモールの調査を事例にして、評価体制の在り方を話します。

今、テーマを紹介いただきましたが、現在おそらくNGO等の支援、人道支援の評価で中心になっている評価がプロジェクト単位の評価だと思いましたが、その評価が人道支援において課題があるのではないかとこのことを調査の結果等から考察してみたいと思います。

私は、今日事例で取り上げる東ティモールについては、NGOでプロジェクトを実施する立場から1999年から2001年まで関わっていたのと、2007年から2009年まで、ジャパン・プラットフォームでいわばドナーとしてプロジェクトを管理していく立場、両方からかかわった経験があります。そして2007年、こちらの人道支援研究班の学際調査に参加させていただきました。

最初は、問題提起です。人道支援の特徴に関して、皆さん、ご専門家の方が多くと思うので、整理するだけにとどめたいと思います。非常に流動的で複雑な状況のなかで、社会的システムが崩壊していることで事前の調査を行うにも、第一にベースラインデータがなかったり、データの収



集が困難な点があります。多くのアクターが短期間に一挙に関わるとい
う特徴もあるかと思ひます。現地のステークホルダーは、いるのはいるけ
れども、なかなか混乱した状況のなかでは、外国の外部のアクターが中
心的に関わってくるが多いということ、当面、その場で必要とされて
いるニーズに焦点が当てられるという特徴があるのではないかとします。

そのような中で行われる人道支援の実施体制ですが、多くのドナーは
プロジェクト毎に承認するというかたちになっており、ある程度、シナ
リオに沿って望ましい状態を作っていくような実施体制にあります。また、
シナリオがすべての被災者に支援をするというのは限界があるので、限
られた人員、限られた資金、時間のなかで、対象者をあらかじめ決めな
ければいけないという体制で進んでいます。

そういうなかで、従来の評価手法では、プロジェクト単位で、もとも
とのシナリオがどのように達成されたのかということで測られることが多
かったと思ひます。時期としては事業実施中に測って、終了のときに評価
するのが一般的かと思ひます。また、実施する体制としては、支援実施
団体またはドナー主導の評価体制であることが一般的です。

そういうなかで、一般的な評価手法の問題点は、支援対象者以外に、
このプロジェクトの対象者以外の人々への影響や、プロジェクトがもも
とシナリオとして意図していないところの影響が現れにくいのではないか。
そういう問題を抱えているのではないかというのが、今日の問題提起です。

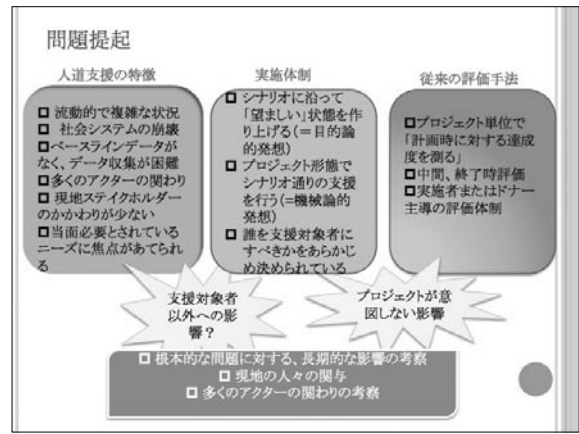
こうした意図しない影響を見逃すということは、根本的に被災者、被
災地が抱えている問題、長期的にどうやって解決していけばいいのかと
いうところを覆い隠してしまう面や、現地の人々の関与とか、多くのアク
ターの関わりは、なかなか取り入れにくいという問題点があるのではない
かと思ひます。そういう意味で、今日、私はプロジェクトを中心としたも
のの見方、評価のしかたがリスクがあるのではないかという課題を中心
にお話しします。

佐藤さんの言葉を借りると、「プロジェクトだけに焦点を当てて、途上
国社会の変化を見ていると、大きな社会の流れを見失ってしまう危険性
が高い。」ということが言えます。人道支援においては、被災地を元に復
旧させるということをまず行えばいいという考えもあるかもしれませんが、
紛争地などでは、社会変革が求められるなかで、そういった大きな社会
の流れを人道支援関係者が見ていく必要があります。それを「プロジェクト」
というレンズで、くもらせてしまうのではないかということが問題提起
です。

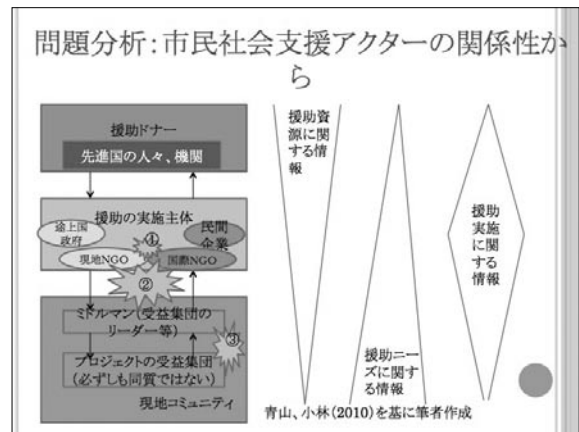
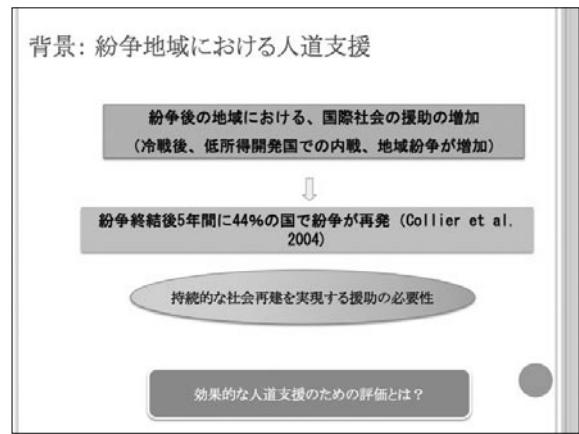
紛争地域の例を紹介したいのですが、現在紛争地域においては、人道
支援が増加していると言われていいます。冷戦後に、低所得・低開発国
での内戦が増えたり、地域紛争が増加しているなかで、国際社会の関与が
増えている。様々な形で援助が行われているものの、紛争終結後、5年
間で約半数に近い44%の国で紛争が再発している。紹介する東ティモ
ールについても、5年ではないですが、6年ほどで紛争が再発しています。

そういうなかで、持続的な社会再建、その場だけの支援ではなくて、根
本的な社会再建を実現する援助が必要とされているというのが、このよ
うな流れでもわかるかと思ひます。そういう意味では、持続的な社会再
建を実現するための人道支援というものを實現する効果的な人道支援の
評価が求められることを事例を挙げて紹介します。

もう一つ、バックグラウンドとして申し上げたいのですが、プロジェクト
主義での問題点として、市民社会支援のアクターの関係性から整理しま
す。プロジェクトというものを基点にした支援では、ドナーからお金が
流れ、援助の実施主体が、現地NGOや国際NGOを中心として関わって、そこで現地コミュニ
ティに支援がされます。現地コミュニティにいく際は、受益者集団のリーダーと相談しつつ、プ
ロジェクトの受益集団にいくという流れがあると思ひます。



プロジェクトにだけ焦点を当てて途上国社会の変化を見ていると、大きな社会の流れを見失ってしまう危険性が高い。(佐藤, 2007)



③の分析:ターゲットグループアプローチの課題

- ◆ 利点
 - 貧困層が自らの組織を持つことで、自らの必要を表現し、生活の糧となる生産施設を発展させるために、自立・自助を促すための訓練と援助を行いやすい(恩田)
- 課題
 - *メンバーと非メンバーの境界が明確化され、その結果組織と資源へのアクセスから排除される住民が生まれる恐れ(佐藤)
 - *プロジェクトベースの支援中心であると、住民組織間、あるいは複数の組織にまたがるような、より広い地縁的領域であるコミュニティの一体性が弱い(村山)
 - コミュニティアプローチ
 - 村落コミュニティ全体の構成員の参加による発展を考えるアプローチ。行政組織との連携を重視しつつ、コミュニティと貧困層を中心とした住民組織の連携も重視する試みの重要性(例)バングラデシュ「リンクモデル」

1、2、3と書いているのは、そのなかでギャップがあるのではないかということを示しています。特に今日は3番のギャップに注目したいと思います。

3番のギャップは、プロジェクトの受益集団と現地コミュニティのあいだにギャップがあるのではないかとということです。さっき申し上げたプロジェクトの中で、ある程度ターゲットの集団、グループを定める方法を、ターゲットグループアプローチと言われることが多いのですが、ターゲットグループアプローチの課題を先行文献から整理したいと思います。

多くのジャパン・プラットフォームの事業や、人道支援の事業では、こういった対象グループを定めた支援が多いかと思います。利点としては、貧困層とかの大変なグループが、自らの組織を持つことで、自らの必要性を表現して、自立・自助を促すための訓練と援助を行いやすいという

ことはあるかと思えます。ただ、課題として言えるのは、選ばれた対象者と、非メンバーの境界が明確にされるので、その資源、援助がいく人といかない人の差が非常に出てきてしまう。その支援のアクセスから排除される住民が生まれる恐れがあります。

同様に、プロジェクトベースの支援が中心になると、その支援グループ、支援組織、住民組織には支援しますが、複数にまたがるような、広範的な、選ばれたグループと関係するようなグループや、ネットワークをつなぎにくい。そういう意味では、コミュニティの一体性が弱いとされています。

そういうなかで、プロジェクトだけではなくて、村落のコミュニティ全体の構成員の参加による発展を考えるアプローチとして、コミュニティアプローチというものも提唱されています。コミュニティと貧困層を中心とした住民組織、横の連携も重視するような試みが出てきていて、バングラデシュのリンクモデル等があります。そういった事例も人道支援の状況で見られます。ですので、ターゲットグループのアプローチの課題と、新しいコミュニティアプローチという2つがあるということ、こちらで紹介したいと思います。

前置きが長くなりましたが、東ティモールの人道支援のお話をします。東ティモールは皆さんよくご存じの方もいらっしゃるかと思いますが、1999年に独立を問う住民投票が行われて、独立が決まったあと、争乱が起きて、大規模な人道支援が行われました。独立して、ある程度国際支援がたくさんされて、非常に成功例が言われていたところなのですが、2006年に軍人のストライキの混乱で、また15万人の人が残酷な避難民になってしまったということで、二度目の大規模な人道支援が行われました。

2007年にまた政情不安がありました。今はまた復興して、社会再建が始まっていますが、こういったかたちで、人道支援が行われても、そのあとまた紛争が再発して、また人道支援が行われるというサイクルが起こったのです。

そういうなかで、私どもが調査したのは2007年ですが、2007年と、私自身が中村先生の指導の下で博士論文を東ティモールについて書きました。そのときにターゲットにしたのは、プロジェクトではなくて、コミュニティの村レベルの平和や、社会再建過程の人道援助の影響を見ようじゃないかということになりました。プロジェクトもどうなったのかを見ますが、プロジェクト以外にどういう影響が与えられたのかを見たいと考えました。

手法としては、自分自身が援助に関わったリキサ県で半構造化インタビュー、キーインフォーマントインタビュー、フォーカスグループディスカッション、住民への質問紙調査、アンケートですね、それも含めて行いました。その際には、現地の人々の参加もいただきました。

具体的にどういったかたちで現地の方に参加していただいたのかというと、コミュニティの再建や、平和をつくるということに関して、どのようなことが重要だと思われるかをいろいろ話し合っていました。何度も集まっていたいて、話し合っていたところ、ここに書いているようなことが重要ではないかということが提案されました。一つは

東ティモールにおける緊急人道支援



・21世紀最初の独立国
 ・人口:92万4642人(2004年)
 ・面積:15,007km²(長野県よりやや大)

- 16世紀～1999年:ポルトガル、日本、インドネシアによる外国支配
- 1975年～1999年9月:インドネシア統治下での人権抑圧、独立ゲリラ闘争。
- 1999年9月:独立を問う住民投票前後の虐殺、騒乱
- 1999年10月～2002年5月:国連暫定統治時代
- 国際社会による大規模な人道支援
- 2002年5月:東ティモール独立
- 2006年4月:軍人ストライキが発端の混乱、内紛(約15万人国内避難民)
- 2度目の人道支援
- 2007年:大統領選挙、議会選挙前後の政情不安

3～5年後の人道支援の評価

- 評価対象:
 - コミュニティ(村レベル)の平和、社会再建過程への人道援助の影響
- 時期:
 - 2004.8～2006.2(緊急人道支援後、3～5年)
- 手法:



平和であること、一つは経済状況がある程度よくなること。そして、村人たちのあいだの協力体制ができること。あとは、近隣との信頼関係ができること。村のリーダーシップがきちんとできるようになっていること。政府との関係、援助機関との関係、あとは近隣の村との関係も非常に重要だ。そして、住民組織自体の活発、そういったものが非常にコミュニティ再建にとって重要であるということでした。

ですので、プロジェクトがどういう影響がありましたか、何人の方が収入向上ができましたかと聞くのではなくて、コミュニティの中で重要だと思われるところを聞いていく手法をとりました。

その結果、平和なコミュニティづくりには、非常に援助が貢献してくれたというようなことが、先ほど申し上げた手法で出てきました。経済状況も、援助を受けた対象者に関しては改善していました。協力体制も、プロジェクトの中で選ばれた人たちの中では非常に活性化していました。あとは、援助機関や政府機関との関係は、紛争がなくなったという意味で解決してきた。独立政権もできたとし、改善してきたことは言えます。

住民組織については、プロジェクトに関わる住民組織については活性化してきたけれども、任意で出てくる住民組織については、なかなか難しいという結果が出てきました。ですので、人道支援の影響としては、プロジェクトを基盤にした期間や範囲に限定される傾向にあったということがまとめられると思います。

一方、悪影響として皆さんから出たのが、コミュニティの中で、いろいろなプロジェクトの支援を受けるにあたって、いろいろな援助団体がいろいろな村人に相談して決めていきます。ある程度、昔からあったリーダーシップが守られればよかったのですが、それぞれ、いろいろな援助団体がいろいろな人にコンタクトして、誰がどうしているのかわからないという状況になりました。そういう意味では、昔ながらのコミュニティのリーダーシップだとか、伝統的な世界とか、そういったものが乱されたということがわかりました。

あとは、コミュニティの協力体制が弱まるとあります。これは、こちらの協力体制の活性化と相反しますが、プロジェクトグループ内では活性化しましたが、コミュニティ内においては、支援をもらっていない人たちが、支援をもらっている人たちが勝手にやればいけないかというようなことで、全体としてはハーモニーが失われるということが指摘されました。そういう意味では、プロジェクトではよくても、全体的なコミュニティや社会を復興していくところでは、正反対な結果が出てしまうということはあるということが、今回の調査でわかりました。

人道支援の評価は、プロジェクトがどううまくいったのかということは、ドナーの視点として大変重要だと思いますし、インプリメンター側の視点としても大変重要だと思いますが、根本的な問題解決を図らなければ、また紛争が再発してしまうかもしれないところでは、包括的かつ長期的な視点で見えていく必要がある。そのなかで、プロジェクトではなくて、対象のコミュニティとか、この場合は村で調査しましたが、ある程度のところのエリアを切り口とした評価手法が、一つの方法となりうるのではないかとこの調査から提案したいと思っています。

そういう意味では、この辺は私自身も援助に関わった立場としては、反省点ですし、こういったところを配慮していかなければいけないと思います。そして、それをお金的にバックアップするドナーもそういった環境を支えてくださる、そういうことが非常に重要です。インプリメンター、ドナーの両方が一緒になって、共同で現地の人々の声を聞きながら、現地の人と一緒に寄り添うようなかたちで共生できる社会を評価に生かしていかなければいけないということ、この調査で大変感じた点です。私の発表は以上です。どうもご清聴ありがとうございました。

石井 桑名さん、ありがとうございました。人道支援もプロジェクト主義で実施されがちですが、往々にして評価もプロジェクト主義で行われることがあると気付かされました。桑名さんがされたように、コミュニティ全体を調査したとき、当該プロジェクトがどのようなインパクトを与えたのかについて評価することも、なかなかないと思います。ご報告でご指摘して下さった課題をドナーにもご理解いただいたり、実践に落とし込んでいくことが大切だという印象を持ちました。

評価基準

Criteria proposed by community members

- Social economy
 - ① Peaceful Situation
 - ② Economic Situation
- Bonding Social Capital
 - ① Cooperation among villagers
 - ② Trust among neighbors
 - ③ Village leadership
- Bridging Social Capital
 - ① Relationship with government
 - ② Relationship with aid agencies
 - ③ Relationship with neighbor villages
- Civil Society
 - CSO Activities



人道支援のコミュニティへのインパクト

- 平和なコミュニティづくり
- 援助対象者の経済状況の改善
- プロジェクトグループ内での協力体制の活性化
- 政府機関との関係改善
- プロジェクトにかかわる住民組織の活性化

人道支援の影響は、プロジェクト期間、範囲に限定

- コミュニティのリーダーシップが乱される
- コミュニティ内の協力体制が弱まる

社会再建への悪影響

人道援助の評価は、包括的かつ、長期的な視点が必要、コミュニティを切り口とした評価手法は一つの方法となりうる？

ありがとうございました。

続いて、京都大学地域研究統合情報センターの山本博之さんにお話しいただきたいと思えます。山本さんのタイトルは「数えられないもの、目に見えないものをどう評価するか、地域研究の立場から」ということです。山本さんは2004年のインド洋津波大地震以降、主にスマトラ島において調査を活発にされていらっしゃいます。よろしくお願ひします。

報告②

「数えられないもの」「目に見えないもの」をどう評価するか — 地域研究の立場から

山本博之

山本 私たちは2008年にアチェで学際調査を行いました。ただし、今日の私の報告は、アチェでの学際調査の内容を詳しくお話するのではなく、アチェでの学際調査やその後のスマトラでの地震被災地での調査を含めて考えてきたことを地域研究の立場からお話しするものとなります。

まず、前置きとして、災害を日常生活の延長として捉えるという考え方についてお話しします。一般に、災害は、日常生活から断絶された一時的な状態だと考えられていると思います。そのため、災害によって壊れたものを直すことで元の日常生活に戻せるという考え方がありました。このような「被災前に戻す」という発想に対して、災害とは、その社会が抱えている潜在的な課題、もともとあることはわかっているけれどもタブーや慣習だったりして言えない、あるいはある

ことが見えていないかもしれない、そういった課題が極端なかたちで表れたものと見る捉え方があります。人が亡くなったり、物が壊れたりするので、対応を先送りにすることができず、その場で解決しなければいけないというかたちで課題が人々の目の前に現れるため、災害は、その社会に関わる人みんなの合意の上でその課題に対応するきっかけを与えるものでもあります。

そう考えると、災害は、日常生活から切り離されて一時的に現れた状況ではなく、日常生活の延長上に、それがちょっと極端な形で現れたものということがわかります。そのため、被災前に戻すのではなく、被災を契機によりよい社会にするという、復旧ではなく創造的な復興が必要になります。そのためには、当然その社会が被災前にどのような課題を抱えていたかを理解しなければならないので、そこに地域研究の役割があると思います。

しかし、地域研究者は人道支援事業に役立つかと尋ねられると、人道支援関係者の多くは、ちょっと強い言い方をすれば、地域研究者は役に立たないと答えるんじゃないかと思ひます。これに対して、もし地域研究者が人道支援関係者の思うように役に立たないとしたら、それは専門性に対する両者の認識にずれがあるためだということを強調したいと思ひます。地域研究者に対するよくある誤解は、研究対象地域のことを何でも知っている人という誤解です。そんなことはありません。地域研究者は、地域のことを隅から隅まで知っているわけではありません。そうではなく、今、現場にあるものを見て、そこからその地域が抱えている潜在的な、場合によっては目に見えない課題を掴み出すというのが地域研究者の専門性です。

今、地域の課題を掴み出すと言ひましたが、地域研究者は、今、この場で起こっている短期的・局所的な課題よりも、長期的、あるいは人類社会に共通の課題に目を向ける訓練を積んでいます。だから、「今、どここの地域にこれだけの大きさの地震が起きました、現場ではどんなことが起こっていると考えられますか」と地域研究者が尋ねられたとしたり、その問いにまじめに答えようとすると、「今はグローバル化の時代ですから・・・」というように笑い話のような答えが出ないとも限りません。

だから、現地に行っていない地域研究者に緊急時についてそんな質問をしてもしょうがないんです。人道支援の関係者が現地入りする前にその地域のことを聞いておこうと思ひて、地域研究者に「今度どここの地域に支援に行きますがどうでしょうか」と尋ねることがあると思ひ

2010年12月14日
共生人道支援シンポジウム
「被災社会との共生を実現する復興・開発を目指して」

「数えられないもの」 「目に見えないもの」をどう評価するか — 地域研究の立場から

山本博之
京都大学地域研究統合情報センター

はじめに

- 災害・・・日常生活の延長
社会が抱える潜在的な課題を極端な形にして人びとの目の前に示し、その課題を直ちに解決しなければならないと社会に迫るもの
「被災前に戻す」ではなく「被災を契機によりよい社会を作る」支援
- 地域研究者はなぜ「役に立たない」のか
×「研究対象地域のことを何でも知っている人」
○「現場を観察して地域の潜在的な課題を把握する訓練を積んだ人」(地域のかたち)
短期的・局所的に現れる課題・・・ 長期的で人類社会に共通した課題・・・○
×「いま・・・地域に地震が起こったら何が問題になるか」
- 地域研究者はどう「役に立つ」のか
地域研究の知見を踏まえた事業評価
支援現場では支援対象地域の潜在的な課題に対応した支援を実施
成果報告では「数えられるもの」「目に見えないもの」が優先される

ますが、地域研究者としてもこれに何か答えようとして、「あの地域はイスラームが強いですか」とか言うことになります。そうすると、「ビールは飲めますか」とか「男性の医師が女性を診察しても問題ありませんか」とか尋ねられたりしますが、地域研究者は、この手の質問に対して平常時についてなら答えることはできるでしょうが、災害で混乱しているときに現場が今どうなっているか、従来の慣行がどうなっているのかについては、むしろ地域研究者が知りたがっていることであって、それを尋ねられてもどうしようもないという思いがあります。

それでは、地域研究者はどう役に立ちうるのか。地域研究の知見を踏まえた連携としては、地域の潜在的な課題や「地域のかたち」を踏まえた事業評価という点に地域研究者の役割があるだろうと思います。

はじめにお断りしておきますが、地域の潜在的な課題を踏まえた評価やそれへの対応は、人道支援の現場でもすでに行われています。だから私の話は、人道支援の人にはわからないので地域研究者が教えてやるということではありません。人道支援の現場にいる人は、現場の様子を見てそれによく対応しています。ただし、多くの場合、人道支援の実務者はそのことを言語化できていません。対応はしているけれど、それをうまく言葉で捉えられていないため、おそらく本部に報告するときにもそのことがうまく伝えられていないだろうし、したがって本部も現場の活動内容を広報するときには「どこどこの地域で何人を対象にどのようなことをしました」というように、数えられるもの、目に見えるものの評価しかできないことになるわけです。

人道支援事業がその地域の潜在的な課題に対応している部分をちゃんと見出して、そこを伝えることが重要だと思いますが、地域研究者にはそれができるとするのが私のお話したいことです。その例を、今日は時間がある限りで3つご紹介します。

まず、2004年スマトラ沖地震・津波のアチェの例です。アチェは、被災前は30年に及ぶ紛争地でした。国軍と独立派のゲリラが武力衝突していたところでした。津波の被災者支援はこのような紛争地で実施されました。そのため、現地入りした人道支援団体には国軍とどのような関係をつくるかという問題が出てきます。ここで紹介するある支援団体は、アチェのW地区付近で支援事業を行うことになったのですが、その地区の国軍担当者から、「この場所まで入ってくるのはかまわないが、ここから先のW地区は独立派ゲリラの支配地域で非常に危険なので入るな」と言われたそうです。この支援団体はそれを聞いて、W地区にも支援対象者はいるけれど、国軍の指示に従って、W地区よりも手前で活動を実施しました。

W地区の手前には大きめの町があり、毎週水曜日に大きな市場が立ちます。市場が立つということは、隣近所の人がやってきて、物売り買いするだけでなく情報交換もするということです。その支援団体は、市場のすぐそばに借りた土地で農業技術研修を実施して、参加した人たちが大きなナスを採ったりしていました。

その後で地元の人たちにいろいろ聞いてみると、W地区は独立派ゲリラが支配している地域ではないと言うんです。本当は国軍が支配している地域だと。内陸部なので開発は進んでいないけれど、土地は豊かなのでいくらかでも開拓してゴムを植えることができる。それを国軍が独り占めしていて、外から人に入ってもらいたくないから、紛争だ、危険だと言ってよその人が入らないようにしていると言うんです。

アチェは長く紛争地でしたが、このような仕組みがアチェの各地にあって、それが紛争という状態を作ってきました。紛争というのは、ある意味で口実のようなもので、実際には資源を囲い込んで取り合っている構造があって、それを正当化したり外から見えないようにしたりするために紛争だと言っているということです。

この支援団体は、W地区に入るなどと言うならそれに従うと言って、その手前の町で、みんなから見える市場の近くで支援事業を行いました。そうすると、そのうちに国軍の地区担当者がやってきて、W地区の住民も支援を求めているからW地区でも支援事業をするようにと言ってきました。もともと危険だから入るなど自分たちで言っていたのに、今度は入ってよいと言い始めました。それなら入ろうということでその支援団体がW地区に入ると、他の団体もW地区に入って支援事業を進めるようになり、そのうちにW地区は誰でも自由に出入りできるようになりました。外部に閉じられていた地域が開放されたわけです。

これは、人道支援団体が「紛争地では支援事業をしない」という態度を貫いて、しかも地元

(1)アチェ
(2004年スマトラ沖地震・津波)

- 「国軍とどのように関係を作ればよいのか？」
国軍：「内陸のW地区は独立派ゲリラの支配地域で危険なので入るな」
地元政府・住民：「W地区は国軍の支配地域。国軍が農園開発して利益を独占している」
- 「紛争地」から「被災地」に
国軍の指示に従い、W地区の隣の市場付近で農業技術支援を実施
国軍：「W地区の住民も支援が必要なのでW地区で事業を実施してよい」
「紛争地では支援事業をしない」から「紛争地ではない」に



アチェ州、緑色の部分がW地区
市場、近隣の人が集まり情報交換する
市場付近で行った農業技術研修の風景

の人々にとって魅力的な支援を行うことで、紛争地と言われていた地域を紛争地ではない地域に変えていったということです。人道支援団体の活動を通じて紛争地が外に開かれていく、別の言い方をすると紛争地が被災地になっていくということです。

これはW地区という小さな地域の事例ですが、人道支援が紛争構造の解消に寄与した事例として非常に大きな意義があると私は思います。でも、この事業についてこの支援団体の本部に報告されたときには、私は実際に調べたわけではないので想像ですが、「どここの地域で何人の被災者を対象に農業技術支援を行って、何人の住民が裨益した、いくら使った」という報告だったと思います。そういう報告はもちろん必要ですが、それと別に、紛争地から被災地になったというような成果を評価して示すことも必要であって、ここが地域研究者が関わる部分ではないかと思っています。

2つめは、スマトラ島の南西部のベンクル州の例で、ここでは2007年に地震が起きました。私は人道支援団体の初動調査に同行して現地入りしました。

そのときに見たことですが、ある団体が被災者に米を配っていたところ、米をもらった人たちがものすごく怒りだして、米の袋を道路に投げつけて蹴飛ばし、袋を破いて米を地面にばらまいてしまいました。しかも何袋も。せっかく支援団体が被災者が困っているだろうと渡した米を、道路に捨てて、足で蹴って使えなくしたんです。悪いことかというか、いいことにだったのか、それがちょうどテレビのニュースで放映されて、インドネシアの全国で放映されました。あまりに強烈な映像だったので何度も繰り返し放映されたようです。それを見た他の地域の人たちは、どうしてあの人たちは支援物資を蹴り捨てるのか、おかしいのではないか、と思うわけです。

政府も事情を調査することになったようで、現地の郡役所に問い合わせの電話をかけてきました。ちょうど私が郡長にインタビューしているときに問い合わせの電話がかかってきて、インタビューがしばしば中断されて郡長が電話で答えているのを聞いていると、次のような事情が見えてきました。

この地域の住民には避難のかたちが2種類ありました。1つが幹線道路沿いで、自分たちの家の前に避難している人たちです。家があまり壊れていない人たちもいますが、家の前にテントを張ってそこに避難しています。もう1つは、幹線道路沿いの学校や市場やヤシ農園に集団で避難する人たちです。

この地域は、もともと人が少なく外からの移住者が多い地域でした。移住したばかりのときは沿岸部に住んでいますが、生活に余裕が出てくると幹線道路沿いに家を買って移り住みます。移る余裕がない人たちは沿岸部に留まって、幹線道路沿いに住む人たちに雇われて漁に出たりします。

幹線道路沿いに住んでいると、物も情報も目の前を通るし、家の前にテントを張っておくと車で通りかかった支援団体が支援物資をくれたりします。あるいは、報道関係者にインタビューされたりします。ところが沿岸部に住む人たちは、津波の危険があって幹線道路沿いよりも危険度が高いのに、支援や報道の車はそこまで入ってきません。ふだんの生活でも開発から置いていかれたと思っているところに、災害で支援からも置いていかれそうになって、支援を求めて幹線道路まで出てきたけれど、行き場がないので学校や役所などの公共施設の敷地に大きなテントを張って避難しました。ところが、幹線道路沿いと沿岸部とでは行政上の区分である郡が違ってきます。そのため、幹線道路沿いの役所に支援団体が来て、敷地内に避難している人たちを含めて支援物資を供与しようとする、幹線道路沿いの住民が、その支援物資はもと自分たちの郡に与えられたもので、よその郡から来たお前たちが横取りするのかというような言い合いになり、日頃の不満が溜まっていたこともあって、そんなことを言うなら米はいらないと蹴飛ばしたということです。

さすがに食べ物を足で蹴飛ばして地面に撒き捨てるのはいかがなものかと思いますが、でもこれも1つの表現のしかたではあるわけです。この地域では、被災前に、幹線道路沿いの住民と沿岸部の住民の間に確執があり、日頃から不満をもっていた沿岸部の住民がそのことを支援者や報道関係者を通じて世界に示したということになります。このとき同行した支援団体は初動調査だけだったため、ここで読み解かれた「地域のかたち」が実際の支援事業に反映されることはありませんでしたが、米を撒いている人を見て、単に治安の問題がありそうだと思え



るだけでなく、そこから「地域のかたち」を読み解いて支援プログラムに反映させることが必要だということです。

3つ目は、2009年の西スマトラ地震の話です。地域研究者に西スマトラとはどういう地域かと尋ねると、イスラム教の影響が強い地域であるとか、母系制なので女性が土地や家を所有しているとか、男性は出稼ぎに行くとか、そういう話ばかり出てくるんですが、西スマトラ地震で明らかになったこの地域の重要な特徴はそれとは違うものでした。

地震直後に西スマトラに入って調査した工学の先生から、帰国後に、なぜこの地域の人は不便で危険な尾根に家を建てて住んでいるのかと質問されました。そのとき私は西スマトラと言えばイスラム教や母系制や出稼ぎぐらいしか思いつかず、適切な答えが見つからなかったのですが、現地に行ってみてわかったのは、この地域は雨と水がとても多いということでした。川が急で、毎年9月頃から12月頃の雨季になると、冠水状態になったり、尾根が崩れて道が通れなくなったり家が倒れたりして、水がコントロールしきれなくなります。だから、水がない尾根に家を建てて住むしかないわけです。

水が来ないように不便で危険な尾根に住むのであれば、日常的な水はどうやって確保しているのか。屋根で雨水を受けて家の中の貯水槽に溜めていました。乾季には、谷を降りて水を汲んでくるしかないで、水はあまり使えないということになります。

この地域では、家ごとに貯水槽があります。地震によって家はあまり壊れませんが、多くの家で貯水槽が壊れました。そのため、見かけの上では建物の被害は大きくなくても、衛生的な水をどう手に入れるかという問題が生じていました。

また、すぐに冠水したり道路がふさがったりするので、家は一カ所に長く住むのではなく、不具合が出てきたらどんどん建て替えて移っていくという発想が強く、家は簡単に小屋のように造っておけばよいため、耐震建築のことは当然考えていませんでした。そのため地震が来ると崩れて別のところに建て直すという悪循環が見られました。

西スマトラで今回の地震で明らかになったのは、衛生的な水をどう確保するかということと、耐震建築をどう身につけるかという2つの課題があることでした。このことは、通常地域研究者に聞いても全然出てきません。ところが人道支援の現場に行くと、支援団体はちゃんとわかってこの2つの問題に対応しています。実際に、西スマトラの支援事業はちょうどこの2つに集中していました。

どうしてこの2つの支援事業に集中したのか。個別の支援団体に尋ねても、西スマトラの地域の特徴を理解した上で支援事業を組み立てたわけではなく、現地で人々の話を聞いて、みんなが必要だと言っていることを聞いていくうちに、はじめは物資を配ったりしていても、しだいに話が衛生的な水と耐震建築の2つに収斂していったようです。結果として、その地域が被災前から課題としていたところに対応した支援事業を行っていたということです。

学会でこの話をすると、それを聞いた西スマトラの地域研究者が「それを聞いて西スマトラのことがよくわかった」と言ったりします。人道支援事業にはそのような「地域のかたち」を見出す力があるにもかかわらず、本部への報告書などではそういった意義の部分は出てこなくて、どこで家を何軒直したという報告になります。でも、ここで言ったような「地域のかたち」を表現するのが重要ではないかと思えます。

さて、これまでの話をまとめます。地域研究者は、「地域のかたち」を見出すことを専門としています。このシンポジウムにあたって私がいただいたお題は、現場を見て「地域のかたち」を見出すのを私1人がわかるかどうかではなく、どうすれば人道支援の実務者にもわかるようになるのか、その方法を考えるようにということでした。今日までまじめに考えてきたのですが、考えた結果、それは難しいというのが私の結論です。

考えた過程を3つの段階に沿って紹介します。1つめは「人道支援版『家庭の医学』」です。人道支援の現場でこういう事例を見た、それはこう解釈できる、という事例と解釈のセットをたくさん集めてデータベース化して、検索できるようにしておく。『家庭の医学』のようなものですが、でも医学と違って対象が人間社会なので解釈の妥当性が時代や地域によって変わるため、あまり現実的でないかと思えます。人道支援と地域研究はそれぞれ専門性が異なるので、お互いに相手の専門性を身につけようとする必要はなくて、それぞれが自分の専門性を磨いた上でお互いにどう接点を持つかを身につけた方がいいだろうということです。

(3)パダンパリアマン
(2009年西スマトラ地震)

- 「なぜ不便で危険な尾根に住むのか？」
雨季(9-12月ごろ)、水が特定の地域・時期に集中。水は豊富にあるが管理できない
水難・地崩れを避けて水のない尾根に居住
- 衛生的な水+耐震建築
家ごとの貯水槽(雨季)+川への水汲み(乾季)。地震で貯水槽が壊れる
水難・地崩れによる転居...簡易な作りの住居



①前後からの降水で阻水する道路 ②雨水による土砂崩れで路肩が崩れた道路 ③屋根を使って雨水を集める貯水

おわりに

「地域のかたち」をどう読み解き、それに即した意義をどう表現するか

①人道支援版『家庭の医学』?

現場で観察される事象とその解釈例をデータベース化して検索
対象が人間社会なので時代や地域による変化が大きい
人道支援と地域研究の専門性は異なる。それぞれの専門性を磨き、他業種・他分野と
合しやすくする努力を

②地域研究者の「人材バンク」?

「地域研究者」は多種多様な背景や関心を持つ人々の総称
小規模であっても意欲と関心を持つ人が具体的な協力を積み上げる方が有効

③地域研究者を被災地に!

地域研究者は地域と長く関わる...支援団体が撤退した後の様子を自主的に調査
人道支援に馴染んだ地域研究者を集められる(「かかりつけ」の地域研究者を)

では、地域研究者と人道支援をどうつなぐのか。2つめが地域研究者の「人材バンク」です。地域研究者といっても多様で、私のように災害があると被災地に行って「地域のかたち」を見出すとか言う人もいれば、災害には関わりたくないという人もいます。いろいろなタイプの研究者がいて、それを一括りにして地域研究と呼んでいます。だから、地域研究者の一覧表を作っても、それが有意義なリストになるとは限りません。それよりも、小規模でいいので、意欲と関心を持つ人たちが具体的な協力をしていくことから始めるしかないと思います。

そのためにもどうすればいいのか。3つめとして地域研究者を被災地に連れていくことを挙げておきました。地域研究者は、特定の地域や特定のテーマに深くコミットして研究します。私もそうですが、地域研究者が取り組んでいる研究テーマは、多くの場合に最初の出会いはたまたま

だったりしますが、いったん出会うとその後ずっと取り組むことになります。もし地域研究者を被災地に連れて行って、災害対応の初期の段階から一通り様子を見せておいたら、その地域研究者はその被災地が10年後、20年後、30年後にどうなるかをずっと追いかけていくはずで、人道支援団体がおもしろいなくても、研究費を渡さなくても、自分で研究費を工面して研究し続けるはずで、

人道支援では撤退した後のフォローアップが問題になりますが、私の提案はこの問題の解決にも繋がります。最初に被災地に地域研究者を連れていけば、後は自分たちで研究していくはずで、被災直後は数ヶ月に一回程度、1、2年たったら年に一回程度、さらに長期化したら2年に一回ずつといった感じで、その地域研究者を招いて復興状況についての報告会を行えばいいんです。すべての地域研究者が人道支援に馴染むとは限りませんが、そうやって長期的に地域研究と人道支援が関わる場を作っていくことで、人道支援に馴染んだ地域研究者が少しずつ増えていくし、何かあったらこの人に頼めるとい人も確保できることになります。

さきほど言った『家庭の医学』に絡めて言えば、「かかりつけ」の地域研究者を持つということになります。そのためにはまず地域研究者を被災地に連れていってみようということです。行く前には忙しいとか業績にならないとか消極的なことを言うかもしれませんが、いったん連れていってみれば驚くほど変わるはずで、今回私がいただいたお題に対して正面からお答えすることにはなっていませんが、以上のように考えてみました。

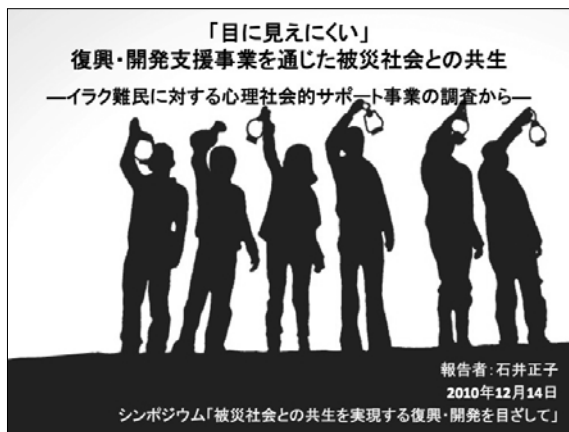
石井 山本さん、ありがとうございます。桑名さんは、プロジェクト主義に陥る弊害として、プロジェクトが意図しない社会全体への影響について述べられましたが、山本さんのご報告は、最初の事例などは、社会全体に対するインパクトがもう少しわかっていたら、そのプロジェクトの意義が、逆に評価された事例であるかと思いました。社会全体へのインパクトというときに、かかりつけの地域研究者が、今後もしかしたら活躍する可能性があるかもしれないとお話を伺いました。ありがとうございます。

報告③

「目にみえにくい」復興・開発事業を通じた被災社会との共生
— イラク難民に対する心理的・社会的サポート事業の調査から 石井正子

石井 続いて私、石井が報告いたします。私は2009年度に実施したイラク難民に対する心理社会的サポート事業の調査を報告することを通じて、人道支援の分野におけるソフト事業の課題を皆さんと共有できればと思っています。まず、自己紹介ですが、私は実は東南アジアを専門とする地域研究者です。フィリピン南部の紛争地のことを16年くらい研究しています。フィリピンの紛争地の研究からご縁があって、NGOピースウィンズ・ジャパンに5年間くらい非常勤で勤めていました。2009年4月からは、ジャパン・プラットフォームの常任委員をさせていただいています。

私の報告は2本の柱です。まず、ヨルダンにおけるイラク難民支援学際的調査について報告します。結論として、こころの変化を測定することは大変難しいので、そのオルタナティブとして、こころの変化を厳密に測定する以外の方法でアカウンタビリティを高めることもできるのではないか、ということをご提案します。次に、この調査を踏まえて、人道支援におけるソフト



本報告の目的

1. 成果報告: 現地調査「ヨルダンにおけるイラク難民支援学際的調査」
 - 1-1. 調査概要
 - 1-2. 調査の目的: 「心理社会的サポート」事業の評価方法を学ぶ
 - 1-3. 「こころの変化」を測ることは難しい
 - 1-4. 提言: 「こころの変化」を測る以外の方法でアカウンタビリティを高める方法
2. 復興・開発支援における「ソフト事業」の課題

事業の課題について考えることができましたので、そのことを皆さんと共有したいと思います。学際的調査のまとめは、報告書『イラク難民への心理社会的ケア』にまとめさせていただき、PDFで公開していますので、関心がある方は、インターネットにアクセスしていただければ幸いです。本日は、この調査を代表するものでも、ジャパン・プラットフォームを代表するものでもなく、あくまでも一地域研究者としての見解ということでお話しさせていただきます。

まずヨルダンにおけるイラク難民ですが、2006年ごろから急増しました。イラクに対する攻撃は2003年に本格化したのですが、難民が急増したのは2006年です。そのきっかけが、2006年2月、シーア派の重要な聖地であるモスクが爆発され、宗派対立が激化したことでした。

2006年にイラク難民が急増したことが何を示しているのかというと、隣人同士の争いと不信によって、深く心に傷を負った人が多く難民になっているということです。2009年までのあいだに、イラク総人口の2,750万人のおよそ17%の470万人が避難し、そのうち国境を越えて避難した難民は220万人、ヨルダンには75万人が流入したと言われています。このことを受けて、2007年4月ジュネーブで「イラクおよび周辺諸国における難民および避難民に対する人道的ニーズ検討のための国際会議」が開催されて、イラク難民に対する支援が強化されました。

一方、紛争および自然災害、被災者に対する心理社会的サポートの重要性が、この時代と並行して高められていきました。その契機は、インド洋大地震津波後だったのです。この未曾有の大災害に際して、このIASC(人道機関間常任委員会)が2007年に「緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートに関するタスクフォース」を発足させて、それを受けるかたちで2007年にガイドラインが策定されました。現在では、スフィアスタンダードにも心理社会的サポートが盛り込まれています。すなわち、人道支援や緊急時の支援においても、食糧・水・シェルターという、いわゆる基本的なニーズと並んで、被災者に対する心理社会的サポートの重要性が高まってきているということがあります。

このような流れのなかで、ジャパン・プラットフォームに参加しているNGOの3団体が2007年からヨルダンに避難してきたイラク難民に対する心理社会的サポートを開始しました。

実は、この支援は、とても画期的だったのです。どういう点で画期的かというと、まず日本における心理社会的サポートの重要性は、阪神淡路大震災後に高まってきたのですが、主に自然災害の被災者に対する心理社会的サポートが中心でした。日本が難民を受け入れていないということもあって、難民に対する心理社会的サポートを日本の団体が行うことは、これまでほとんどありませんでした。それに対して、この日本のNGO3団体は、国外において、紛争の被災者に対する心理社会的サポートを実

ヨルダンにおけるイラク「難民」

- 2006年ごろから急増
 - 2006年2月: シア派の重要な聖地であるアスカリヤモスク爆破→宗派対立の激化
 - 隣人どうしの争いと不信
- 2009年までのあいだにイラク総人口2,750万人のうち470万人が避難。
- 国境を超えて避難した難民は220万人。
- ヨルダンに75万人。
- 2007年4月: イラク難民・避難民支援をめぐる国際会議(ジュネーブ)

紛争および自然災害被災者に対する心理社会的サポートの重要性

- インド洋大地震津波後: IASC(人道機関間常任委員会)が緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートに関するタスクフォースを発足(2007年)
- 2007年: 緊急時におけるメンタルヘルスと心理社会的サポートに関するガイドライン策定。
- スフィア・スタンダードにも心理社会的サポートが盛り込まれる。



問題の所在

- 成果が見えにくい
 - 例: 同じく複数年事業を展開するスーダンとの比較
- 成果を測る指標や方法: 模索中
- 成果を評価する側の理解不足

1-1. 調査概要

- 日程: 2010年1月8日～14日
- 訪問団体:
 - ヨルダンで活動する日本のNGO3団体
 - それらの日本のパートナーNGO数団体
 - イラクで活動する日本のNGO3団体
 - 海外のNGO2団体
 - ヨルダン当局2団体
 - 国際機関2団体
 - 日本大使館
 - ヨルダン赤新月社

*赤字がイラク難民の心理社会的サポートに関係する団体
- 調査メンバー(学際的調査):
 - 齋藤和樹(日本赤十字秋田看護大学): 臨床心理士
 - 佐々木恵子(NPO法人 国境なき子どもたち): NGO事業
 - 早川香苗(NPO法人 ジャパン・プラットフォーム): 緊急・復興開発支援
 - 山尾大(京都大学アジア・アフリカ地域研究研究科博士後期課程*): イラク政治
 - 石井正子(大阪大学グローバルコラボレーションセンター): 地域研究

*調査当時

1-2. 調査の目的

「心理社会的サポート」の
評価方法や指標を
他団体から学ぶ

1-3. 調査の結果

- IASCのガイドラインの浸透:
 - Psychological first aid ← 心理学や精神医学の専門家による治療
 - Psychological support ← 非専門家による支援
 - Community and family support ← コミュニティや家族の支援
 - Basic shelter and NFI ← 安全・食料・水・避難所・基礎保健ケア
- 「こころの変化」を測ることは難しいが、ドナーからは成果を示すことが求められていた。
- そのため、どの団体も試行錯誤していた。

施した。この点でとても新しく画期的なことで位置づけられると思います。もちろん、ジャパン・プラットフォームにとっても、初めての本格的な心理社会的サポート事業になったといえます。

また、ジャパン・プラットフォームにとっては、初めての複数年事業ということで事業が展開されました。複数年事業とは、複合的人道危機のような、長期にわたる人道危機に対しては、長期にわたる人道支援も必要だということで、平和の見通しがなかなか立たない地域において、長期のコミットメントをするというフレームワークです。これが一番最初に適用されたのが、ジャパン・プラットフォームではヨルダンにおけるイラク難民支援でした。

しかし、画期的で新しいがゆえに、問題も出てきました。というのは、まず心理社会的サポートという目に見えない成果を求めるものでしたので、とても成果が見えにくいという、いらだちに似たようなものもあったと思います。例えば、同じく複数年事業を展開するスーダンと比較すると明らかです。スーダンではNGOが井戸を建設していますが、井戸の建設の状況を地図の上に落とすと、年々井戸の数が増えてきていることが明らかで、目に見えやすいですね。なので、とても成果として納得しやすいのですが、心理社会的サポートという、成果がとても見えにくい。この事業はただ遊ばせているだけなのではないか、というような疑問が出るように、なかなか成果を示しにくいという問題がありました。このような成果に対する理解不足もあって、結果的に3年間予定されていた複数年事業が2年半で終了することになったのだと思います。今から振り返れば、私自身への自戒を込めて反省しています。

このような心理社会的サポート事業に対する問題を調査するためにも、学際的調査を組みました。この調査は、2010年1月8日から14日まで実施され、訪問団体は、ジャパン・プラットフォームに参加するNGO3団体や、そのほか海外のNGOで心理社会的サポートを実施する団体とか、ヨルダン当局、国際機関、赤字で示しているのが心理社会的サポートに関連する支援団体ですが、1週間でかなり多くの団体を訪問してきました。

調査メンバーは5名でした。NGOの方が1名、ジャパン・プラットフォームから1名、そして、今こちらにいらして下さっている臨床心理士でいらっしゃる齋藤先生、イラク政治を専門とする研究者、そして私の5名です。

調査の目的はさまざまにあります、そのうちの一つは、先ほどの問題に対応して、心理社会的サポートの評価方法や指標を他団体から学んでこようということを掲げておりました。

その結果、IASCのガイドラインがかなり浸透していて、どの団体もその4つのピラミッドに位置づけて支援を展開していることがわかりました。

ところが、心理社会的サポートという、どうしても心理のほうに重点が置かれて、社会的というより心理に対する成果が求められるようなところもあるのでしょうか。こころの変化を測ることはいろいろ試されていたのですが、かなり難しいようでした。けれども、ドナーからは、成果を示すことが求められている。そのために、どの団体も試行錯誤していた状況がありました。

どんな試行錯誤があったかという、例えばインターナショナルメディカルコープスというアメリカのNGOは、ジョーンズ・ホプキンス大学のパブリックヘルスと協力して、成果を測る試みをしていました。一方、専門性が高い評価だったので評価そのものにとってもお金がかかったそうです。本当にしっかりこころの変化を評価するのだったら、評価の費用を事業の予算に入れておかなければ、なかなか難しいとも言っていました。また、GHQという精神健康調査法が複数の団体で行われていました。で

すが、この欠点というのは、ヨルダンにおけるイラク難民のように長期間不安定な環境に置かれた難民に対しては、あるちょっとした事件や環境の変化が起こると調査法に影響するので、技術的に難しいこともある。WHOはGHQは適さないと判断していて、そのためにニーズアセスメントやインパクトを測るためのパッケージを自前で作成しているといっていました。つまり、こころの変化を計る試みはあるのですが、専門性が高く技術的な課題が多い。そのなかで皆さんはどうか頑張って、その試みを続けていってほしいという現状が見えてきました。そのために、量的な、あるいは厳密な心の変化の評価より、質的な評価を重視している団体が多かったです。

こころの変化を厳密に測るという試みは、心理社会的サポートを専門的にやるうえでは、私はとても大切だと思います。ただ、専門性があまりにも高いということや、技術的な困難もありますので、こころの変化を厳密に測る以外の方法で、この心理社会的サポートのアカウンタビリティを高めることができるのではないかと思います。

例えば、こころの変化を測ることは難しくても、参加者の満足度を測ることができるだろうとおっしゃったのは、まさに齋藤先生なのですが、例えばスフィアスタンダードでトイレや学校などを作って、あるいはスフィアスタンダードにのった配布物を配って、それを何人が利用したかということでの評価が認められるのだったら、IASCガイドラインにのったかたちで事業を実施して、その事業に何人参加したかで満足度を測ることができる。もう一つは、被災者がおかれている背景をきちんと述べて、そこにプロジェクトを位置づけることで、アカウンタビリティを高めることができるのではないかと思います。

ヨルダンはイラク人を「難民」として受け入れていません。「ゲスト」として受け入れています。パレスチナ人のように定着してしまうということ为了避免するために、一時的な滞在者として扱っているわけです。ですので、ゲストという不安定な立場で長期滞在を余儀なくされることによって、メンタルヘルスが悪化しているという結果が、先ほどのジョンズ・ホプキンス大学結果からも出ています。

そのように長期滞在におかれることが、どのようなインパクトを及ぼしているのかを、刻々と変化する状況にきちんと対応して位置づけることも大切です。また、心理社会的サポートは、心理学というものに裏付けたかたちで、専門的に実施することは新しいことですが、どの社会にも、その社会に根付いて、息づいて、人生の困難を乗り越えるさまざまな制度があると思うのです。それは、例えばイラク人の場合には、部族だったり、親族だったり、宗教的なつながりだと思います。ところが、彼らは隣人同士の争いによって、こういった部族・親族、宗教的なつながりを分断化されたかたちで、都市難民になっている。それも、さまざまな背景を持った人たちがいる。そういった彼らが置かれている状況にプロジェクトや受益者の状況をきちんと位置づけることで、アカウンタビリティを高められるのではないかと思います。

もう一つ、これは本当に思いつきなのですが、よくジェンダー・レスポンスと言いますよね。実は心理社会的サポート、ソフト事業は、それぞれの社会の文化に、とてもセンシティブというか、対応することがとても大切だと思います。

また齋藤先生のご発言を引用させていただいて恐縮なのですが、例えば齋藤先生がこの報告書で、心理社会的サポート活動のプロジェクトを立ち上げるときには、次のようにおっしゃっています。「その国の文化や生活様式を考慮したプロジェクトを立ち上げるだろうが、効果測定の際にも、文化的な違いを考慮する必要があると思う。例えば、イラン南東部地震のとき、日本赤十字社は基礎保健型緊急対応ユニットをバムに出したが、診療所を挟んで、左右に精神科クリニックと心理社会的サポート用のテントを設置していた。この心理社会的サポートのテント内で行われていたことは、女性が集まって、みんなでコーランを読むことだった。コーランを読むことは、単なる宗教活動ではないかと言われればそのままである。しかし、ムスリにとっては、みなでコーランを読むことで安心感を得たり、将来への希望が持てたりするのである。それは、ストレスを軽減する立派な心理社会的サポートと言える。」

こういう文化や生活様式による違いという視点も効果測定の際には必要であり、アカウンタ

1-4. 「こころの変化」を測る試み

- International Medical Corps(米系NGO)とJohns Hopkins大学Bloomberg School of Public Healthとの協力
- GHQ(General Health Questionnaire: GHQ精神健康調査法)→しかし、長期間、不安定な環境におかれた難民に対しては適切ではないこともある
- WHO: ニーズアセスメントやインパクトを測るためのパッケージ制作中
- 量的な評価よりも、質的な評価を重視する団体が多い

↓
専門性が高い
技術的に課題が多い

1-4. 提言

アカウンタビリティを高める方法

- 参加者(裨益者)の満足度を測る
- 裨益者がおかれている背景(時系列に変化する状況; 地域社会etc)を述べる
例:ヨルダンにおけるイラク難民
 - ▶「ゲスト」という不安定な立場で長期滞在を余儀なくされることによるメンタルヘルスの悪化
 - ▶紛争による部族、親族、宗教的なつながりが分断されたまま(心理社会的サポートを担ってきた社会制度の破壊)、都市難民として生活すること
- “Culture Responsive”アプローチの大切さ

2. ソフト事業の課題

心理社会的サポートの例

- ・「ソフト事業」における「顔の見える援助」とは？
- ・ヨルダンにおけるイラク難民支援から見たもの
 - ▶ 阪神淡路震災以降、日本が蓄積してきた心理社会的支援の知見
 - ▶ 日本のNGO
 - ▶ つなぐ
 - ▶ 現地社会における心理社会的支援
- ▶ 目に見えにくい成果≠顔の見える援助
- ・例：中国四川大地震の例
 - ▶ 現地に入ることをこだわった日本のNGO→すぐには入れなかった
 - ▶ 現地に入ることにこだわらなかった欧米系のNGO→中国人をスタッフをフランスに招いた

ビリティの際には、強調されるべきだと思います。このようにとりわけソフト事業では、社会制度や文化に配慮することが大切です。そういったことに配慮するというを示すということで、ある種のアカウンタビリティを高められるかとも思っています。

よく顔の見える援助ということが言われます。1991年湾岸戦争を契機に、お金ばかり出すのではなく、ちゃんと人も出すことが求められました。その流れの中にNGOの国際協力も位置付けられると思いますが、ソフト事業における顔の見える援助は、どういものなのかを少し考えました。

ヨルダンにおけるイラク難民支援から見たものは、日本のNGOの援助は、とりわけ心理社会的サポートにおいては、文化的なことに配慮することはとても大切なので、直接的な実施者は日本人じゃない場合が多い。現地の方が多い。どちらかという、立場的には、日本の団体には、日本が蓄積してきた専門知見と、現地社会における心理社会的サポート

支援をつなぐ役割がある。

もう一つは、このように心理社会的サポートのように目に見えない成果であっても、人々のところの中にはずっと日本のNGOがやってくれたという気持ちがとても残る。以前、山本さんは記憶に残る援助が大切だとおっしゃっていました。心理社会的サポートは、記憶に残る援助という意味では、顔の見える援助に立派に位置づけられるのではないかと思います。

ところが、顔が見えるということ、日本人が現地に行くということと同義にしまうと、ソフト事業においてやりにくいこともあるのではないのでしょうか。例えば四川大地震のときには、いくつかの団体が心理社会的サポートを実施したのですが、当初、当局がなかなか海外の団体を現地に入れなかったため、多くの日本の団体が現地に入れなかったのです。入るということにこだわったので、支援ができなかったのです。一方、欧米系のNGOは自分たちが中国に行くのではなく、中国人のスタッフをフランスに招いて、そこで心理社会的サポートのノウハウを伝えて、その中国人が事業を実施するというかたちで支援を展開しました。

ソフト事業というのは、直接日本人がやらないほうが多いということもあるのかもしれない。顔の見える援助といったとき、現地に行くこと以外のやり方もあるのではないかと思います。感じました。時間が来たので、この辺で終わります。ありがとうございました。

それでは、今まで3つの具体的な調査の事例が報告されてきましたので、ここで中村先生から学際的調査全体についてお話しただければと思います。「人道支援評価を評価する」というタイトルでお願いします。

報告④

人道支援評価を評価する

中村安秀

中村 大阪大学の中村です。今まで3つの学際調査、それを踏まえて、人道支援を評価するというお話させていただきまます。私は文部科学省の「ニーズ対応型地域研究推進事業」を研究代表者のようなかたちで皆さんと一緒に研究者の方と、NGOの方と、国連関係者の方と、5年間協力して研究をさせていただいたことを、とてもハッピーに思っています。

最後になって、まとめる段階になってだんだんわかってきたのは、この分野で今まで何がされていなかったのか、今後、何をしなければいけないのかが、5年たってやっと明確に見えてきた気がします。そんなことを言っていると、事業仕分けに一発で引っかかってしましますが、研究は長く続けていると、何ができていないかが、よくわかるという気がします。そういうことを今日、皆さん方と共有できればと思っています。

最初に評価です。開発プロジェクトサイクルの評価、USAID、ログフレーム、GTZ、日本ではFASIDの作ったPDM、また住民参加の視点では、迅速農村調査法とか、参加型農村調査法、いろいろなかたちがあります。これはすべて、プロジェクトサイクルを投入と成果という因果関係で論理的に説明しようというのが目的にある。果たして人道支援の中で応用で

文部科学省「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業」

共生人道支援研究班(COEXISTENCE)シンポジウム
被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして

人道支援評価を評価する

大阪大学大学院人間科学研究科
中村安秀(研究代表者)

きるのかを、もう一度考えていく必要があるのではないかと思います。

これは、OECD/DACのよく言われる評価基準5項目です。妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性、こういふのをどういふかたちで人道支援の中に応用するかも、あとで考えていかなければいけないうらうと思います。

この辺を枕にしながら、人道支援に関する評価に関して、先月、ALNAPという人道支援に関して、世界中の国際機関、研究者、NGO、73の団体が集まった年次総会に行ってきました。今回の大きなテーマも人道支援に関するモニタリングと評価でした。

ちなみに日本で加盟団体になっているのがJICAと大阪大学の2つだけです。JICAは、マレーシアでの会合に半日だけ、少し参加されていましたが、そのほかは全然参加せず、私たちだけが参加させていただきました。そこに最高に素晴らしい、これはたぶん、ここしばらくモデルになる方法論だと思いますが、The State of the Humanitarian Systemという、ALNAPがかなり今までのノウハウと知識を懸けて作成したAssessing Performance and Progressというの報告書があります。

この報告書の中では、例えば世界中の人道支援団体では、年間予算1億ドル以上の団体が17団体あるとか、全世界で人道支援関係で働いている人が21万人いて、国際NGO関係者が11万人(すでに国際人道支援NGOによる雇用創出が世界で行われている)ということも調べてあって、さっきのDACの評価に沿って、基準を応用しながらパフォーマンスを評価していました。

横道にそれますが、日本のジャパン・プラットフォームなんかも、一度こんなかたちで、ジャパン・プラットフォーム傘下のNGOの活動を評価してみるのも面白いのではないかと思います。方法論がかなり確立しています。2~3年かけて方法論のディスカッションをしている。実務をするより、むしろ、どう評価するかという方法論のディスカッションにけっこう時間をかけていました。ALNAPに聞いたら、日本でやりたかったらいつでもその方法論は全部教えてあげるから、全部そのまま使っていよと言っていました。そういうのをもらって、私たちが評価するというのも一つかと思ひます。

本論に戻ります。人道支援に関して、モニタリングと評価が弱いというのは定説になっていますが、近年、それが少しずつよくなってきたという意見もあるし、相変わらず弱いという意見もあります。ただ、援助機関からの評価としては、量的評価が多くて、援助の質がなかなか評価されていないとか、生活状況(livelihood)に関する評価はほとんどされていない、あるいは、モニタリングがされていない。

住民の評価は面白かったのですが、ALNAPの報告書にもあります。国際NGOや国連機関のスタッフは、ほとんど現地に来ないじゃないかと言っているわけです。活動が終わったあと、どうして誰も戻って来ないのかと批判しています。

そのなかで、最近特に緊急支援の開始直後から行われるリアルタイムエバリエーションに関しては、わりと一定の評価を得ているというのが世界の現状です。私たちが地域研究者を含めて、5年間こういう調査をやっているとすると、みんなが驚いていました。そういう意味では、世界の中でも、かなり実は新しい分野を私たちは開拓しつつあるんだと思ひました。人によつたら、これはイギリスの学者が言っていました、地域研究でやって何が成果だったのかというのは、絶対に英文の論文にしる言っていました。

そういうなかで、私たちがこの5年間でやろうとした方法を説明します。保健医療プロジェクトの評価で実践的学際調査方法が作られました。初めに、いろいろな異なる背景を持つ人からチームを作ります。その後、

開発プロジェクトサイクルの評価

プロジェクトサイクルを「投入」と「成果」という因果関係で論理的に説明するために種々の手法が開発された

- ・ロジカル・フレームワーク(ログフレーム)(米国際開発庁: USAID)
 - ・目的指向型プロジェクト立案手法(ZOPP)(ドイツ技術協力会社: GTZ)
 - ・プロジェクト・デザイン・マトリックス(Project Design Matrix: PDM)国際開発高等教育機構(FASID)
- PDMには、プロジェクト目標、成果、活動、投入といったプロジェクトの内容と、指標とその入手手段、外務条件や前提条件などが1枚の表にまとめられている

プロジェクトの立案や評価に住民の参加の必要性を認識

- ・RRA(Rural Rapid Appraisal: 迅速農村調査)
- ・PRA(Participatory Rural Appraisal: 参加型農村調査法)
- ・PLA(Participatory Learning and Action: 参加による学習と行動)

経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会

DAC評価基準5項目

評価基準 Criteria	
妥当性 Relevance	プロジェクトの目標が相手国の開発政策に適切に位置づけられているか。また、相手国の入びとのニーズに合致しているか。
有効性 Effectiveness	プロジェクト目標に比較して、達成の度合いや成果はどうだったか。
効率性 Efficiency	投入した資源と比較して、どのくらい成果があったか。
インパクト Impact	プロジェクトを実施することにより生じた比較的長期的な影響や波及効果はどうだったか(予期したもの、予期しなかったもの、正の効果や負の効果も含む)。
自立発展性 Sustainability	プロジェクトがもたらした便益や成果が、協力終了後も、相手側の自立性によって継続維持できるかどうか。

人道支援に関する評価の現状

人道支援に関して、モニタリングと評価は弱い(Beck 2003)。近年の現状については賛否両論。

1) 援助機関からの批判

- ・量的評価が多く、援助の質は評価されていない
- ・生活状況に関するモニタリングはほんのわずか

2) 住民からの批判

- ・国際NGOや国連機関のスタッフが現地を訪問していない
- 「(活動が終わったあと)どうして誰も戻ってこないのか?」

3) Real-time evaluations (RTE)

緊急支援の開始直後から行われ、一定の評価を得ている。

Source: The state of the humanitarian system: Assessing performance and progress, A pilot study (ALNAP, 2010)

実践的学際調査方法

STEP	Method	Description
STEP 1	Team building	地域研究、国際協力研究、NGO、メディアなど異なる背景を持つチームを作る
STEP 2	Evaluation plan / strategy	チーム全員による討議で基本方針を決定。他分野のことも口を出すことが重要
STEP 3	Field visiting	すべての専門家・参加者が同じ行程を歩く。調査期間中のインタビューは全員が同席
STEP 4	Study design	全員が参加して、学際研究方法の最終決定と質問紙調査の内容を確定
STEP 5	Triangulation study	調査チームの委託により、地元の研究者が質的調査・量的調査の実施を担当する
STEP 6	Interdisciplinary discussion	調査結果が出た時点で、全員参加のもと意見交換する

厚生労働省「保健医療協力プロジェクトの持続可能性に関する学際的研究」2005年

「市民参加型学際的評価方法」の開発

背景

日本では学際的評価はほとんど実施されていない。
人道支援評価については、貧困、ジェンダー、教育、保健医療など多様な視点からの取り組みが必要不可欠。

目的

実践的学際調査方法を人道支援に応用することにより、援助機関や資金提供側の視点だけに立脚した評価ではなく、地域研究で蓄積された知見と経験を生かし、地域社会や住民の視点から評価する

期待される成果

「人道支援が本当に人びとの生活に役立ったのか」、「人びとの期待に寄り添ったものであったのか」という問いかけに答えることができる

チーム全員の討議で、どういふのをするかという基本方針を決める。そのあとは、すべての専門家、参加者が同じ行程を歩く。インタビューも全員が同席する。全員が参加して、研究方法とか質問紙調査の内容を決めて、調査チームが委託して、質的・量的をあわせたミックスドメソッドで調査を実施して、そして調査結果が出た時点で、全員参加で意見交換するというやり方でした。これの応用編を人道支援でできないかと思ったのです。

それを私たちは市民参加型学際的評価方法と名前を付けました。名前の付け方が悪くて、市民参加型というのがどうも引っかかって、いつまでもみんなから批判されつつあるのです。人道支援評価に関しても、貧困とか、ジェンダーとか、教育とか保健医療とか、いわゆるクロスカッティングイシューと言われている分野では、多様な視点からの取り組みが必要。だから、多様な人が必要だと。学際的評価の方法を応用して、援助機関や資金提供側の視点だけに立脚した評価ではなくて、地域研究で蓄積された知見と経験を生かして評価したい。人道支援が本当に人々の生活に役立ったのかというクエスチョン、そして、人々の期待に寄り添ったものであったのかというクエスチョン、それに答えたいと思っていました。

東ティモールの学際調査では、NGOの方、国連機関の方、地域研究の人、国際関係の人も行って、みんなで同じ場所を歩きました。わかったことをここでは簡単に紹介します。例えば緊急人道支援によるエンパワメント。国際的なスタンダードモデルが導入されるわけです。でも、地域社会は、歴史と文化を持っている。これを、結局誰がどういふふう調整するのか。実は調整されないままやっているわけです。The Community Empowerment and Local Governance Projectという世界銀行のコミュニティをエンパワメントしようというプロジェクトが、コミュニティをずたずたにしてしまった。これは有名な失敗例です。長年にわたって政治的に翻弄されていたコミュニティに、緊急援助という名前の下で、巨大な資本投資をしてしまった。村に直接お金を入れることで、村の中がいろいろな意味で分断され、結果的にコミュニティの地域住民を経済的にも分断してしまった。こういう失敗例はよくあります。

一方、垣根のない援助体制の構築において、いろいろな明るい兆しもありました。特に緊急人道支援期においては、大使館、JICA、NGO、国連機関のあいだで、非常に実践的・友好的な共同関係が樹立されていて、情報もすごいやりとりできた。実際にお互いの組織の垣根が低いなかで、オールジャパンですごくいい活動ができていました。こういう体制ができていたんじゃないかと。ところが、それがしばらくたって、平常時に戻ると、垣根がまたどんどん高くなる。そういう意味では、緊急時にはアドレナリンが出まくっていたから、垣根が低くなるという説もありますが、アドレナリンの有無にかかわらず、緊急人道支援の高揚の時期に成立した援助の共同ネットワークを、もっと平時にも活用できる何かができないかと思いました。

続いてアチェです。アチェは、山本さんをはじめ、地域研究の方、NGOの方、そして国連機関の方と、日赤の方なんかにもお世話になりながら、いろいろなところを回りました。ここで面白かったのは、ドイツの飛行機が落ちたというクアラクルト村で、その村にドイツのNGOが支援に入った。村の人と直接話をすると、「なぜあの人たちが私たちの村に来たのか」を一生懸命、物語として話してくれる。それが記憶に残っています。逆に言うと、なぜ私たちはあなたたちの村を支援するのかという物語を、彼らは要求しているのです。その物語なしで入ってしまうと、それは終わったら終わりなのです。物語があったときに、支援を受ける人々も自分たちの物語が必要で、関係性ができて、そして共生人道支援が持続して語り継がれていくという、こういう物語がいるのだと思いました。

東ティモール学際調査(2007年)



東ティモール学際調査メンバー
右上:最終日の懇親会にて
右下:視察結果評価座談会

緊急人道支援によるエンパワメントという皮肉

・国際機関主導の復興・開発において、教育、保健医療、ジェンダー分野で、国際的なスタンダード・モデルが導入された。
復興・開発過程における国際標準の導入と、地域社会における慣習的実践をつなぐ役割として、地域に密着して活動を行うNGOへの期待は大きい。

・CEP (Community Empowerment and Local Governance Project)
東ティモール紛争後の世界銀行プロジェクトは失敗に終わった。
400以上の村にVillage Development Councilを設置
インフラ整備(水源確保、道路補修、灌漑など)、
社会事業(小学校改修など)、経済活動(Revolving fundなど)

長年にわたり政治的に翻弄され続けてきたコミュニティに対して、緊急人道援助の名の下に外部から巨大な資本投下を行なうことにより、結果的にコミュニティの地域住民を経済的に分断した。

垣根のない援助体制の構築に向けて

- ・国家全体の復興・開発支援において、プロジェクト単位としての成果(プロジェクト主義)ではなく、各プロジェクトの総体としての包括的な成果が求められている。
 - ・援助団体では担当者に入れ替わりが激しく、プロジェクトの実施状況に関する情報を団体内で体系的に蓄積できていない。
 - ・緊急人道支援期においては、大使館、JICA、NGO、国連機関の間で、実践的・友好的な協働関係が樹立されていた。
- 緊急人道支援の高揚の時期に成立した援助協働ネットワークを平時の開発支援に活かす方法論が必要である。



海と夕陽がきれいな東ティモール



WFPプログラムアシスタントが東ティモール版母子手帳を見せてくれた

文学的な表現をすれば、共生人道支援というのは災害でなければ出会うことのなかった地元民とよそもの両方がつむぐ織物なのです。そういう意味では、まさに、今よくいろいろな地域で言われている地元学。よそものと、そこの地元に住む人で作っていくもの、地元学に通じるものなのだというふうにも思いました。

もう一つは、これはやはり共同で行った学際調査の中での発見でした。よく言われています、私たちは災害前よりいいものを作るのだと。今回は中国、あるいは台湾、トルコというような、いわゆる中進国が災害援助した現場をずっと訪れました。最終的な感想で言うと、緊急から復興開発支援という流れは、支援する側の時間軸で、彼らは新しい村を作って、新しい村の中で新しいルールができて、新しいカフェができる。それで動いていっている。僕らは、支援する側は、農民が被災してボートを失ったら、ボートをあげるというのです。その人は、ボートはいらない、これを機会に、私はベチャの運転手になると言っているのです。彼らは、災害を機会に新しい人生を歩もうとしている。そういう意味でいうと、トラウマ後の成長、Post-Traumatic Growth。PTSDはよく言われていますが、それと同時に心理学でも、トラウマ後の成長というのも重要な概念と言われています。トラウマを経験した人が、その後を示すポジティブな変化。災害後、新たな人間関係を作って、他者を思いやる気持ちが強まったとか、あるいは自分の経験した苦悩と悲観をバネに、新たな進路に意欲的に取り組む、こういう人をサポートするときに、今までと違う私たちの支援する軸が必要なのではないかと教えられました。

まとめに入っていきます。

こういうなかで、市民参加型学際的評価手法の特色をまとめると、3つになると思います。一つは「呉越同舟」アプローチ。呉越同舟は、仲の悪いものが一緒に暮らすのではなくて、言葉のわからない人が、一緒に船に乗って、ともに助け合うという、もともとの意味で使っています。専門用語の異なる地域研究と実務者の共同を可能にするためには、イベントを共通体験する完全な共同フィールド調査が必要です。僕らの特徴は、みんなで一緒に行くでしょう。行ったあと、最終日はあまり出かけないで、最終日半日かけて、見てきたことをみんなで話し合う。そうすると、面白いことに、同じものを見て、同じところへ行ってインタビューをしているのに、地域研究者と私とNGOの人は、見てきたものが違うのです。これを議論して、そこで共通言語を作っていく。そういうふうには、強制的に議論の場も確保することが大事です。

もう一つは、ピンポイントアプローチ。たぶん、ヨルダンなんかで社会的心理的ケアというふうには、ピンポイントにしたのがまたよかったのだと思いますが、すべての援助全体を評価するともすごく大きくて、これを多面的、全部でやろうとすると、けっこう大変で、ある程度絞ったほうがわかりやすいかと思えます。

3つ目が高いフィージビリティ。現地集合、現地解散です。アチェのときも、現地のホテルに集合で、メダンまで出て、メダンのホテルでバイバイしました。そういうふうになると、日程調整が容易です。実際にメディア、NGO、国連機関の方々の参加も容易になりました。

学際的評価手法の意義を考えてみたいと思います。初めにあった学際的評価手法を人道支援に応用することができたのか。これはできたと思います。ただ、いくつかの問題点があります。それは次のところで言います。

地域研究で蓄積された知見と経験、これは山本さんのほうでもいろいろありましたが、私から見た感じでは、地域研究者の参加により、調査がより重層的・多面的になった。これは、家族や社会構造への洞察とか、言葉に対する理解の深さとか、被災前の状況を熟知している強みとか、いろいろなこともありました。もっと深い意味は山本さんが言いまし

アチェ学際調査(2008年)



アチェ学際調査メンバー
上:日赤クアラ村マンガローブ事業記念ボード前
右: BRR でのインタビュー



よそ者と地元民による協働の物語

- ・アチェ・ニース復興庁(BRR)
ジャカルタからの政府関係者と、地元のアチェ人
 - ・マタントゥン村
日本人宣教師がイスラム教徒の村で始めた有機農法
 - ・クアラクルト村
1978年にドイツの飛行機が墜落
ドイツのNGOであるHELPが津波後の復興支援
- 「なぜ、私たちはあなたたちの村を支援するのか」という物語
人と人との関係性の中での緊急支援
支援を受ける人びとも自分たちの物語が必要
共生人道支援のサステナビリティ(持続可能性)につながる
共生人道支援は、悲惨な災害がなければ出会うことのなかった地元民とよそ者が紡ぐ織物
「地元学」に通じる

災い転じて福となす

- ・被災後3年半の間に10万軒以上の住宅建設
 - ・中国村、慈済村、トルコ村の大規模な住宅建設
人道支援というよりも宅地造成業者(developer)
被災前にはまったく存在していなかった新しい村
すでに小売店もでき、カフェも開店
 - ・BRRのフロント局長
「私たちは、被災前よりもいいものを作り上げるのだ」
- 災害からの立ち直りは「発展」(Development)のプロセス
緊急から復興・開発支援という流れは支援する側の時間軸
トラウマ後の成長(Posttraumatic Growth: PTG)
トラウマを経験した人々が、その後を示すポジティブな変化
(Tedeschi RG, Calhoun LG. 1996)
災害後、新たな人間関係を築き、他者を思いやる気持ちが強まった
自分の経験した苦悩と悲嘆をバネに、新たな進路に意欲的に取り組む

市民参加型学際的評価手法の特色

- 「呉越同舟」アプローチ
- ・専門用語の異なる地域研究と実務者の協働を可能にする
 - ・イベントを共通体験する「完全な共同」フィールド調査
 - ・参加者全員の意見交換と議論の場を強制的に確保
- ピンポイント・アプローチ
- ・長期間にわたり、膨大な人道援助全体を対象に分析することは、実際に非常に困難である
 - ・人道支援のなかでトピックを絞り評価した方が、多面的、重層的な分析が行いやすい
- 高いFeasibility
- ・現地集合・現地解散にすることで、日程調整が容易になる
 - ・種々の研究者(地域研究、国際協力など)だけでなく、メディア、NGO、国連機関などからも参加が容易になる

市民参加型学際的評価手法の意義

学際的評価手法を人道支援に応用することができたのか？

- ・人道支援の評価においても、学際的手法は有意義であった。
 - ・メディア、国連機関の参加も比較的容易であった
- 地域研究で蓄積された知見と経験を生かすことができたのか？
- ・地域研究者の参加により、調査が、より重層的・多面的になった。
 - （家族や社会構造への洞察、言葉に対する理解の深さ、被災前の状況を熟知している強みなどが大きい）
- 人道支援が本当に人びとの生活に役立ったのか？
- 人びとの期待に寄り添ったものであったのか？
- ・被災後のコミュニティでは、住民は錯綜した関係性をもち、均質な集団ではなくなっている。
 - ・人びとの生活(livelihood)に関する評価は、欧米でも始まったばかり。
 - ・従来の多くの調査のように、人道支援事業の受益者だけを対象とした調査では、不均質になった住民を捉えることはできない。
 - ・地域研究者の視点からの評価の意義は、今後の研究の蓄積が必要であろう。

市民参加型学際的評価手法の課題

- ・とくに紛争地における人道支援では、緊急支援・復興・開発という直線的な経過をとらない
(いつの時点の援助に対する評価を、いつ行うべきか？)
- ・時間経過とともに、援助側の当事者のほとんどが現地を離れている
(現地インタビューだけでは不十分。今回は日本に帰国した人に対する事前インタビューを行った)
- ・研究調査を行なう人的資源に乏しい国や地域が多い
(将来的には、被災地の人材に対する高等教育支援、あるいは教育的共同研究が必要である)

人道支援評価に関する考察

- 1 評価のための評価に振り回されない
評価するためにプロジェクトが存在しているのではなく、あくまでもいい活動を実施することに主眼を置く必要がある
- 2 量的評価と質的評価のバランス
量的評価と質的評価を組み合わせたMixed methodが使われる場合が多いが、そのバランスに留意すべきである
- 3 EBMからNBMへという流れ
医学分野では、Evidence based medicineに対比してNarrative based medicineが興隆しつつある(大江健三郎：日本新生児未熟児学会2010)。欧米の援助機関においても、行きすぎた成果主義への反省の時期が到来しつつある。
- 4 「扉を開いた」者が責任をもつべきサステナビリティ
緊急人道支援では、遠方から被災地に膨大なヒトとモノが流れ込み、閉鎖的な社会の扉を開くことも少なくない。「扉を開いた」者は、人道支援後においても、その結果を責任を持って見守る必要がある。大規模災害に関しては、人道支援終了の数年後の評価を提案したい。

EBM(Evidence based medicine)と ナラティブが共存する世界へ 一人間中心の援助をめざしてー

ひとりの苦しめられた子供の一滴の涙(大江健三郎)
第46回日本周産期・新生児医学会 特別講演 2010年7月

私が最初に医師の方たちの討論を傍聴した時、そこでしばしば出て来たのは、Evidence based medicineに対比しての、Narrative based medicineという言葉でした。私はひとりの小説家であり、障害児の父親として、この言葉を、やはり重く受けとめました。私にはmedicineの能力はありませんが、Narrativeの課題は、小説家にとって生涯の課題であるからです。私が医学の専門家たちの会で、ひとりの小説家・障害者の父親として、もう生涯のどいいたい長年の経験と思考に立って、お話ししたいとねがう思いを、くみとっていただけますように！

ただ、私が感動したのは、これを世界の中でも、こういうかたちでやっているのは実はほとんどないことを、ALNAPの中でいろいろな人に聞いてわかりました。今までは、英語圏の人は英語で調査している。このインドネシア調査のように、インドネシア語で勝負している調査と、その差は明らかだと思います。人道支援が本当に人々の生活に役立ったのか、人々の期待に寄り添ったものであったのかというクエスチョンに関しては、なかなか難しい部分があります。ただ、被災後のコミュニティでは、住民は錯綜した関係性をもって、誰が地域を代表する人々なのかというのは、簡単ではありません。少なくとも、均質な集団ではない。それは、もともとそうだったのか、あるいは紛争や災害によってそうなったのか、場合によっては、支援が入ることで住民を分断してしまったのではないかと、そういうこともあります。

もう一つは、人々の生活(livelihood)に関する評価は欧米でも始まったばかりです。それまでは、単にテント、家をあげて、家に住みましたかという調査で、生活状況にどうアプローチするか、これは今、世界でも始まったばかりです。そういうなかで、少なくとも従来の多くの調査のように、人道支援事業の被受益者だけを対象とした調査では、まったく不十分だということがわかります。そういうなかでは、私たちがやったことは、まだ十分だというわけではないですが、この地域研究者の視点からやってきた評価は、今後ますますこういうものを蓄積していく必要があるのではないかと思います。

学際調査の課題は、特に紛争地においては、桑名さんの発表にもありましたが、緊急支援・復興開発という直線的な経過をとらないで、いつの時点の援助に対する評価を行うべきかは、今後の検討課題だと思います。

もう一つは、これはいろいろなところでずっと批判されているのですが、援助関係者、特にNGOの援助関係者はターンオーバーがすごく早く、これは世界中で批判されています。やむを得ない部分があるのは、よくわかっています。ただ、その時間経過とともに、援助側の当事者のほとんどが現地にいない。別のところにいる。日本にいる人をつかまえて、今回は事前にインタビューをしました。でも、この人がアフガニスタンとか別のところに行ったら、全部追っかけてやるのは大変だと思います。

もう一つは、本当はアフガニスタンの調査はアフガニスタンの人に、東ティモールの調査は東ティモールの人をお願いしたいのですが、これができる現地の人材は、なかなかいない。そういう意味では、先ほど石井さんから中国の話がありましたが、被災地の人材に対する高等教育支援、あるいは、教育的共同研究も大きな協力の一つとして、今後考える必要があるのではないかと思います。

かなり個人的な考察をします。評価のための評価に振り回されない。評価するためにプロジェクトがあるのではないという当たり前のことになるかもしれません。もう一つは、世界的な動きを見ても、だいたい量的評価と質的評価を組み合わせるミックスドメソッドが使われる場合が多い。そのバランスをどうするかというのは、大きな問題だろうと思います。私自身が思ったのは、最近、医学の分野では、Evidence-based Medicine (EBM)、エビデンスを中心としたものだけではなく、それに対比して、Narrative-Based Medicine (NBM)、ナラティブ、語りというのがかなり大きく取り上げられています。最近では、欧米の援助機関でも行き過ぎた成果主義への反省の声がぼちぼち挙がってきています。もうすぐ、私たちはナラティブをどう取り入れるかを考える時期に来ています。

ちょっとだけ、これに関して紹介します。大江健三郎さんが、日本周産期新生児医学会でお話しされた議事録です。「私が最初に医師の方と討論を傍聴したとき、しばしば出てきたのは、エビデンスベースドメディ

スンに対してのナラティブベースドメディスンという言葉でした。私には、medicine の能力はありませんが、ナラティブの課題は、生涯の課題です]と、この言葉を重く受け止めた。こういうかたちで、いろいろな方がナラティブに入ってきていただけたらいいかなと思います。

扉を開いた者が責任を持つ。緊急支援というのは、遠方から被災地にとにかく膨大な物と人が流れ込んで、閉鎖的な社会の扉を開くことも少くない。扉を開いた者は、その責任があるんだと思うんです。そういう意味でいうと、支援が終わったらさようならではなくて、その後、特に大規模災害に関しては、人道支援終了の数年後の評価をやっていく必要があると思います。

日本赤十字では、今年になってアチェの最終評価みたいな座談会をしました。僕は、そういう姿勢を高く評価したい。やっぱり、あれだけ大きな支援をしたら、その事業が走っている途中に最終報告をして、それで終わりではなくて、全部終わったあとで、何年かたってから、自分たちは何をしたのだろうかという問いかけをすることが大事だと思います。

最後に、2つの課題です。これはものすごく具体的な話で、地域研究者とジャパン・プラットフォームの連携です。ジャパン・プラットフォームの中に研究者グループ、リサーチネットワークみたいなものを作るといいのではないかと。分野別、あるいは地域別のリストで、ジャパン・プラットフォームの先遣隊チームへの参加とか、勉強会やセミナーに参加とか、あるいはNGOの側からも学生インターンを募集するとか、活動報告のセミナーを案内するとか、双方にとってメリットのある関係を、この研究班が終わったあと、何かのかたちでできたらうれしいなと思っています。

最後のスライドです。今後、何をしなければいけないかということですが、もう一度、受け手の視点に立った活動評価とはいったい何だろうということを、人々の生活に役立ったのか、人々の期待に寄り添ったのかというリサーチクエスションの下に考えることが必要です。そして、地域社会の住民は、決して均質ではないし、援助によっても地域社会が分断されていることをわかったうえで、多様な住民の声にどう耳を傾けるのか、その方法論をもう少し整理する必要があると思いました。

2つ目は、見えないもの、数えられないものは評価できるのかということですが、成果を表現する方法論が必要だと思いました。3つ目は、結局、先ほども言いましたが、扉を開いた者の責任ですね。

人道支援は、外部者が地域社会に侵入する行動だと考えると、終わったあとどうなったかを時々経過を見に行かなければいけない。医師で言うと、手術をして、そのあと1年後、何も無いと思うけど、やっぱりどうですかと見に行く、そういうのが必要ではないかという気がしました。

そのなかで、一つだけ、特に最後に強調しておきたいのは、こういう活動をするなかでわかったのは、こういう草の根で活動しているNGOが、その現場で見て、感じて、緊急支援の中で得た知見は、実はものすごく大きな学問的財産なんだろうと思うのです。それを、今のまま単なる報告書や、行った人の感想文だけで残しておくのはもったいない。それを何かのかたちで共通財産にできたらいいなと思っています。以上です。

石井 ありがとうございます。今までの各論に対して包括的な提言をいただきまして、ありがとうございます。ここで5分休憩をとって再開したいと思います。よろしくお祈りします。

〈休憩〉

石井 それでは、これからコメントをいただければと思います。まず初めに外務省国際協力局 民間援助連携室首席事務官の倭島さんの方からお願いいたします。

地域研究者とJPFの連携について

- 1 JPF研究協力者グループ(JPFリサーチネット)の結成
 - ・従来は、個人的なつながりで、協力してくれる研究者を個別の案件ごとにあたる形であった
 - ・あらかじめ、「協力してもいい」という積極的な意思表示をした研究者のリストを作る(ポジティブな少数派を大切にしたい)
 - ・リストは、分野別(保健医療、教育、平和構築など)、地域別が望ましい
- 2 具体的な協力内容
 - ・JPFの人道支援活動の先遣隊あるいは評価チームへの参加
 - ・JPFの勉強会やセミナーなどに講師として参加
 - ・研究者からJPFに、国内外の学会、セミナー、研究会などの案内
 - ・JPFに参加しているNGOから活動報告会やセミナーなどの案内
 - ・JPFに参加しているNGOから学生インターン募集の案内

今後の課題

- 「受け手」の視点に立った活動評価とは？
- ・支援は「人々の生活に役立ったか」「人々の期待に寄り添ったか」というリサーチクエスションをもとに、裨益者だけでなく地域住民全体の声に耳を傾けることが重要。
 - ・地域社会の住民は決して均質ではない
 - ・援助によっても地域社会は分断される
 - ・異なる社会状況・立場にある多様な住民の声に耳を傾ける必要
- 「見えないもの・数えられないもの」は評価できるのか？
- ・地域住民や現地で活動する援助者のリアリティーを評価する
 - ・国際機関やドナー機関の数的な成果主義へのアンチテーゼ
 - ・「見えない、数えられない」成果を表現する方法論が必要
- 扉を開いた者の責任はどこにあるのか？
- ・人道支援は、外部者が地域社会に侵襲する行動でもある
 - ・草の根で活動するNGOなどが得た知見は貴重な共有財産
 - ・地域研究者や援助者の知見を地元に還元する仕組みづくりが必要

共感(sympathy)と連帯(solidarity)



コメント①

倭島岳彦

倭島 外務省民連室の倭島と申します。冒頭で、正直ベースで話をしているというお話だったので申し上げますと、今まで共生人道支援について勉強する機会がなかったこともあって、本日の内容は私にとってはかなり高度かつ専門的なお話しとの印象を持ちました。

そういうことを前提に本日お話しを伺っていて感じたことを何点か申し上げます。外務省はドナーの一つとして、すなわちJPFに政府資金を提供するという形で、NGOの人道支援をお手伝いしているという立場であるわけですが、その人道支援が如何に難しく、また、如何に多くの克服すべき課題を抱えているかということが、非常によくわかりました。

以前、いただいたレジュメを読ませていただきましたが、例えば目に見えないものをどう評価するか、あるいは心理社会的サポートをどう評価するかというお話をいただいたことについては、もちろん、数量的なもので測れないものは必ずあって、それを数量的なものだけで測って善し悪しを決めるということは不合理であり、まったく私どもはそういう立場にはありません。他方、数量的な物差しではまったく評価できないとなると、それはそれでやはり問題でして、私どもは、財政当局に対して、いかに緊急人道支援が大事であって、それがどれだけの成果を生んでいるので、ぜひ予算をつけてほしいということを説明する立場ですので、数量的成果にのみこだわる必要はないと思いますが、なんらかの有効な評価手法を今後も引き続き探究していただいて、要は国民の皆さんに納得して頂けるような説明ができるようにしていただければ、大変ありがたいと思いました。

例えば先ほど心理社会的サポートの評価ということで、これはJPFに限らず、日本NGO連携無償資でもパレスチナ難民に対する心理社会的サポートの案件等の申請があり、承認はしているのですが、そのときの評価をどうするのですかという話をするとき、なかなか答えが出にくいというところがあります。

心の傷を癒すというのは、決して容易なことではなく、その成果も、1年後とか2年後ではなく、むしろ、5年後とか、かなり長期的スパンを経た後で、初めて見えてくるのではないかという気がしますので、そういう事業についてどのような評価手法が適切なのかを考える必要がありますし、あるいは先ほど言っておられた、専門性を非常に要するという話がありました。そうであれば、例えば心理分野においても、第三者である専門家による評価レポートを提出してもらえば、評価内容に対する信頼性や説得力も高まるのではないかと要は、その人に対する信頼があれば、中身についても信頼がおけるわけですから、そういう専門家による評価を出していただくことも、一つのアイデアかなと思います。

もう一つ、伺っていて思ったのは、JPFは今年で10年を迎えて、過去を振り返る作業をしていて、今後、どうしていくかということ、まさにこの一年議論してきたわけですが、日本を代表する人道支援組織として、これまで大きな成果を挙げてきたJPFは、いろいろな蓄積や経験があるはずですので、先ほど中村先生からご提案があったように、これを如何に蓄積して、如何にいい人道支援をやっていくかという建設的なフィードバックできるようなことをしないと、もったいないなと。それをやることによって、JPFが実施する人道支援のクオリティーも高まるのだらうなという気がしますので、ぜひそれは進めていただきたいと思いました。以上です。

石井 ありがとうございます。続いて、ジャパン・プラットフォーム事業部長の椎名さん、お願いします。

コメント②

椎名規之

椎名 椎名です。よろしく申し上げます。今日は本当にいろいろ勉強になる点を出していただきまして、ありがとうございました。私のようなものがコメントさせていただくのは恐縮ですが、しっかりお話しさせていただく場ということなので、ちょっとずつでもコメントさせていただければと思いますので、よろしく申し上げます。私が間違っているところがあれば、ぜひまた直していただいたり、コメントいただければと思います。

まず、桑名さんのプレゼンをととても興味深く拝聴しました。たしかに、JPFは緊急人道支援

をメインとして活動してしまっていて、やっぱりプロジェクトベースでどういう成果を出すのか、特に緊急のときには、例えば食糧がない方にどうやって早く食糧を届けるのかという、とても対象が狭いところで活動するという性質がどうしてもあって、そのなかで困っている人たち、もちろんみんな困っているのだけれども、特に困っている人たちは、しかも限られた資金と限られた時間の中で、どれだけ支援するのかということに、どうしても視点が行きがちです。そのことによって、かえってコミュニティの中での不和を生じてしまったり、ほかの方への悪影響が出てしまうということは、とてもそのとおりだなと思いました。そういうことは、たくさんあるのではないかなと思いました。そういうときには、緊急人道支援をやるなかでも、どこまでできるかという問題はあるにせよ、そこら辺を考えて事業を進めていく必要があるのではないかなと思いました。3年から5年後の評価ということで、特にコミュニティ、包括的かつ長期的な視野が必要だと、本当におっしゃるとおりだと思います。

あとは、これをいかにジャパン・プラットフォームの緊急人道支援の限られた、また言い訳になりますが、限られた資金と規模の中で実現していくかということには、これまでの経験などを踏まえてご相談させていただければと思っています。まずは、自分たちがやったプロジェクトはもちろんきちんと評価しなければいけないのですが、それと同時に、もっと広いコミュニティのところ、どういう影響があるかということを確認する必要があるというようなご意見だったと思いますが、大変勉強になるご指摘だと思います。

山本先生のところは、これもJPFの中で、実は外部専門家の方とどういうふうにお仕事をするのかというのはとても大きな課題となっています。ただ事業をやった人だけではなくて、第三者的な視点から評価する必要があるというのは、特に国費をいただいて、それを基に事業をやるJPFとしては、とても重要なポイントであるのですが、正直なところを申し上げますと、外部専門家の方もさまざまな方がいらっちゃって、とてもためになるご指摘をいただく場合もあれば、もうちょっとJPFとして外部専門家の方にJPFの仕組みについてご説明すべきだと、もう少し説明しておかなければいけなかったなという、逆に反省となるようなお仕事になったケースもあります。その点で、今回の山本先生のご指摘は、とてもいろいろ示唆に富む点がたくさんあったと思います。

どうしてもJPF事務局も含めて、NGOからすると、地域研究者の方はなんでも知っていらっしゃる方とってしまうところがあって、逆にその方を連れて行って現地で日本のNGOの方とお話しをすると、日本のNGOの方から落胆したコメントいただくこともあるみたいです。もっといろいろなことを聞けるだろうと思ったら、あの人、本当に何も知らないじゃないみたいな。そういうのは、今日の山本先生のお話を聞いて、そうではなくて、そもそも地域研究者の方にはこういうことを期待できて、逆にすべてを期待してはいけないのだと、そのなかで、NGOの視点が欠けているところに対して、どういうところをお手伝いいただけるのかということをしつかりわかったうえで、一緒にお仕事をさせていただくのも重要ではないかなと思いました。

長期的な視点は、桑名さんも山本先生もおっしゃっていました。ビルドバックベターという言葉がよく使われますが、実務者から申し上げますと、どこまでやるのかというのは、どうしても課題になってきます。JPFも最初の緊急人道支援で、それから長期的な支援もだんだん移ってくるようになりましたが、中村先生もおっしゃっていましたように、直線的に物事が動くのではなくて、緊急に戻ったり、復興になったりという状況の中でどこまでやるのか。例えば、ハイチみたいなところでは、どこまでやるのかというのはすごく課題になっていて、そういうところでも、地域専門家の方の知見を取り入れなければと思って聞いていました。

石井先生のところに移りますと、ヨルダンでは、石井先生がおっしゃったとおり、JPFとしてもかなり勉強になったプログラムだったと思います。実は、これは私が最初に担当した事業でして、いろいろ痛い経験もたくさんしたのですが、最初に申し上げますと、心理社会的ケアは、日本のNGOだけではなくて、国際的な援助でも、どういうふうの評価するのかというのは、問題になっていると思います。例えば日本のNGOではないのですが、現地で聞いたのは、現地でパーティーをして、難民の方が集まって話をする、それがもう心理社会的ケアだとおっしゃっているNGOもあったみたいです。

正直なことを申し上げますと、JPFとしても、心理社会的ケアという言葉が安易に使われるケースが増えてきたようなことがあります。実際に私は藤森先生という神奈川大学(当時)の先生と一緒に訪問したときに、心理社会的ケアというけど、そもそも心理社会的ケアのどの分野にあたるのかという質問をいただいて、心理社会的ケアとまとめて言うけれども、具体的

にそのなかのどういう分野にアプローチしているのか、そもそも目的がどういうものなのかというのをはっきりしないと、成果としてもそもそも測れないのではないというご指摘をいただいて、大変勉強になりました。

共生人道支援班の方にご協力をいただいて、それを基にJPFの中で心理社会的ケアの勉強会を開いていただくことになりまして、そこでお話をさせていただくなかで、心理社会的ケア、特に心理社会的ケアとはそもそも何なのかというところを勉強させていただいて、JPFの心理社会的ケアの質を向上するために、とても参考になった、とても重要だったのが、このヨルダンの事業だったと思っています。

簡単に心理社会的ケアという言葉を使わないで、どういうものを具体的に成果として求めて、どういう活動をするのか。ともすれば、子どもたちが集まってサッカーするだけで心理社会的ケアということになって、それをドナーの方に説明するにも、何らかの評価は必要で、そのために文化的な背景をしっかりとケアしているかとか、カルチャーレスポンスという言葉がありました。それを本当に大切にしていける必要があるのではないかと思います。

中村先生には、まとめていただいてありがとうございます。特に最後に研究者とJPFの連携のところをご指摘いただいて本当にありがとうございます。JPFとしても、もちろん蓄積をためていかなければいけないのですが、やはり、確かに数年後の評価はとても大事だと思っています。

あとは、JPFでどういうふうなそれを制度化するか。扉を開いた者の責任という言葉は私とても重く受け止めたのですが、もともと事業を始めるときに、JPFとして緊急人道支援にかかわると一回決めたからには、ただ単に事業的に評価すればいいではなくて、やはりある程度、できれば数年後の評価も含めて、最初のプログラムを始めるときから、そういう設定をしていかなければいけないなど。そのためには、資金も獲得しなければいけないですし、そういう体制を考えてプログラムを最初からやっていかなければいけないのではないかと思います。

リサーチネットをぜひ検討させていただきたいと思います。特に石井先生にご協力いただいて。そのときになって急をお願いするケースが多いのは問題だと実は考えていて、最初に結成していろいろお話をさせていただいて、その中でJPFの仕組みとはそもそもどういうものかということもご説明して、理解していただいたなかで、具体的に実績を積むという、山本先生のお話にありましたが、それをさせていただければと思います。長くなりましたが以上です。

石井 ありがとうございます。続いて認定NPO 法人難民を助ける会事務局長の堀江さん、お願いします。

コメント③

堀江良彰

堀江 難民を助ける会の堀江です。今日は、貴重な機会をいただきましてありがとうございます。今日、コメントするというので、4年前の第1回目の会合の資料を引っ張り出して見てみました。

4年前、JPFで集まって話をしたときのことを覚えています。そのときは、新しくお目にかかる人もいて、今後どうなるのかと、うまくいくのだろうかとか、いろいろ思っていました。今日、5年目の成果ということで、さまざまなかたちで連携が進んでいるところがあるのだなということで、良いのではないかと思います。

皆さまからそれぞれ発表や報告を聞かせていただきました。まず桑名先生からプロジェクト主義の問題点、プロジェクトが意図しない点について、脇に追いやられる傾向があるのではないかとご指摘がありました。まさに、そのとおりだと思います。

特にNGOとしては気をつけなければいけないところでしょうし、do no harm ということを考えると、援助した結果、逆に悪影響が起ってしまうことがままあることですので、常に外部者の介入だということを念頭に置いて、悪影響が起きないようにすることは必要かなと思います。

それに関連して、出て行くときにも、いろいろな影響が出てくることもあるなど、私も思っています。例えば自立化とか、現地化ということで、今まで外国人がいたところをハンドオーバーして、現地スタッフのみの運営に移管すると、それまで日本人なり外国人がいることで安定していたバランスが壊れてしまって、逆にそのプロジェクトがうまくいかなかったり、ひいてはコミュニティが分断されることもありますので、援助を始めるときと援助を終えるとき、あるいは

ハンドオーバーのときも同様の問題があるのではないかと考えています。

それから、山本先生のご発表を拝聴させていただいて、やはり研究者の方は非常に長くやる傾向があると。それは非常にありがたいなということで、実際、4年前のメンバーを見ますと、NGOの人はけっこう替わったりしているのですね。今は、違う仕事をしていたり。でも、比較的研究者の方は、ずっと同じで、これはやはり蓄積という意味では非常に大事だと思いました。難民を助ける会も32年目の活動に入っていますが、団体の蓄積が、けっこう分断されているところがあります。結局は人頼みのところもあるので、この人に聞けばわかるけれども、この人がいないとわからない。そのようなことがあったりするので、そういう意味では、研究者の方とうまく連携して、JPFもそうですが、うまく経験を蓄積していくようなシステムができてくると、人道支援全体にとっても非常に良い影響があるのではないかと考えています。

石井先生から見えないものに対する支援、その成果手法についてのお話がありましたが、これはまさにNGO側も求めているものです。いつもわれわれも援助をして、その効果があったかどうかは、どう示したらいいのだろうか。井戸を掘れば成果は見えやすいですが、心理社会的なことや、何かを予防しようとするプロジェクトの場合、例えば、地雷の事故が起きなかったことは、それは予防教育をしたからなのか、あるいはその他の要因があるのか。見えないものに対する測り方は非常に頭を悩ますことなので、これからも一緒に現場に入っていたりして、開発していけたらいいなと思っていますし、そういうことができるということで、この研究班の意義があるのだらうと思っています。

最後に、中村先生からは包括的にまとめを聞くことができまして、非常によく、あらためて私自身勉強できたなと思います。そういう意味で、この研究班は、JPFもそうですが、それまであまり同じ場で話すことがなかった人たちが、対面で話し合いをする場でした。今までのコミュニケーションがないからゆえに、あそこが駄目だとか、あれは違うとか、学者はわからないとなっていたのが、対面で話し合いをすると、お互いに理解しあえてくるということが、この研究班で見られていると思いますので、ぜひこの取り組みはうまく発展的に良いかたちで続いていくようになればなと思っています。ありがとうございました。

石井 ありがとうございます。最後になりましたが、NPO法人ADRA Japan 事業部長の橋本さんお願いします。

コメント④

橋本 笙子

橋本 橋本です。よろしくお願ひします。4人目はすごい不利ですね。すでに3人の方がさまざまな角度からコメントしていただいているので、あえて建設的なことは控えたいと思います。

私自身、今日は大変勉強になりました。ありがとうございました。私自身が国際協力に関わって22年になるのですが、実は中村先生の話で、22年前の自分が初めてマレーシアに行ったときのことを思い出しました。私が初めてマレーシアのサラワク州で井戸掘りの活動をしたのが、この活動に携わる一番最初の入り口でした。そこに行ったとき、村の人たちが、日本人を待っていたというのですね。

実は、行くまでどきどきしていたのです。というのは、その村に戦時中に日本兵が入っていたと聞いていたので、どっちなんだろうと。実際にその村に行く前の街で石を投げつけられたのですね。なぜかという、向こうの言葉で言われたのでわからなくて現地のスタッフに聞いたら、彼女はご主人を日本兵に殺された、日本人を見てかとなったのだらうと。日本人があまり行くような場所ではなかったのです。

村に行くのはどきどきしていたのですが、村に言ったら「日本人を待っていた」と。実は返したいものがあると言われて出されたのが、大日本帝国と書かれた軍票だったのです。サラの軍票のをこのぐらいの束で、自分たちは使わなかったから、日本人が来たら返したかったと言われました。自分たちの村には日本人が2人来たけれども、村に農業を教えてくれたと。それを続けているから、ぜひ見てほしいんだと。1時間ぐらい離れたところに農地があるのですが、見せてくれました。高校生を連れて約2週間その村に滞在したのですが、なぜ、わざわざ行ってやらなければならないのかというなかで、最後に村長さんに言われた言葉があります。「井戸はお金で買えるでしょ、しかし、井戸はいずれ朽ちていきます。しかし、あなた方がここに来てくれた

こと、あなた方が私たちとともに生活してくれたこと、あなた方の愛の行為がこの村に一生語り伝えられるでしょう」と言われたのです。

共生というのは、共に生きるという意味では、私にとっての原点はこのマレーシアでの経験ですし、村長さんの言葉だと思っています。ただ、実際に自分が、私は1988年にかかわりだして、実際に7年ぐらい本当にボランティアで、自分の本来の仕事もしながらかかわってきたのですが、阪神大震災以降、これをある意味職業としてかかわれるようになって、さまざまな問題にぶちあたってきています。

そういう意味では、今、NGOは実際にコミュニティに一番近い存在と言われながら、いつのまにかドナーに近くなったのではないかと、この話を聞きながら考えました。

私自身、JPFのメンバーで理事もやり、常任委員もやりというなかで、すぐ立ち位置が難しい。どの立場で意見をするのかということ、本当にJPFを運営する側で考えると、まったくNGOはと考えると、もっと実際にはNGO側の立ち位置で意見をしないでいいかというの、実際今日は話を聞きながら思ったのです。もっとNGOの立場、もっとコミュニティに近い立場の意見をもっと言わなくてはいけないということ、今日話を聞きながら考えさせられました。

私たちNGOとか日本の支援は、ある意味特徴的だと思います。日本人が入ることを余儀なくされている部分と、日本人が入るからこそいい部分というのがあって、私自身も思っています。

実際、いろいろな人道支援、緊急支援の現場は、お金が先につく現場はすごく多いと思います。特に欧米の資金というのは、キャッシュの出方は、たぶん、ジャパン・プラットフォームが一番早いと思っていますが、大きなお金がつくという意味では、欧米はすごく早いし、それなりの大きな金額がつく。現地の人たちに事業をやらせようという意味ではいい例なのかもしれませんが、実際緊急人道支援の状況が起きたときは、現地のNGOもキャパオーバーになっている。

そのなかで、数字的な設定だけが与えられて、それをクリアすることに四苦八苦している現地のNGOも多い。実際、最近チリでは、恥ずかしい話ですが、私どもADRAの現地パートナーであるアドラチリが某大手の資金で、1,000戸の仮設住宅を建てることがありました。実際には、1,000戸のニーズがない状況の中で、1,000戸を建てなければいけない状況に陥って、しかし、1,000戸建てなければいけない。とにかく、数を建てなければいけないということに追いまわされている。

私たちがそれを補完するかたちで事業に入っていたのですが、実は私たちが建てた数は100だったのです。それは、100戸の仮設住宅は箱だけだったので、箱の中身を整える、住環境を整える事業でした。1,000戸に対して100戸ってところがあるのですが、実際に調査するなかで、果たして1,000戸、本当に建つのだろうかというところで、増やすのはいいので、ジャパン・プラットフォームとしては100で押さえたいと。

案の定、ものによっては100もない、場合によっては100以上のものもある。しかし、現地の人たちは、100にこだわってしまって、100やらなければいけないと言うのです。違うのだと、私たち日本人が現地にいるということは、そこを相談しながらできることなから、一緒にやっといこうよということを何度も話をして、やっど、計画変更は認められるんだというような状況でした。そんなに100という数字に本当にこだわるのではなくて、現地の人たちにとってどうなんだということを本当に考えていこうよということを何度も話し合う状況でした。

私たちNGOとして、本当にあらためてコミュニティに近い立場として、本当にその人たちにとってどうなのか。扉を開けた責任というのに、すぐ重さを感じてしまったのですが、それを考えながら、あらためて今後も活動をしていきたいと思いますし、ぜひNGO、それから研究者の方々、またドナーの方々、いろいろな立場だと思いますが、今までバラバラになっていたのが、手を取り合う環境が最近出てきたと思います。

先ほど中村先生がおっしゃったように、ネットワークを作るとか、お互いにたぶん、以前は煙たかったのではないかと思います。NGOにとっても学術研究者の方を煙たいと思う、学術研究者の方にとってNGOとかは煙たいと思う部分はあったのではないかと思います。そうではなくて、それぞれ持っている知見というものを持ち寄って、ともに批判しあうのではなくて、手を取り合って、現地の人たちの共生もさることながら、こういう関係者の共生も進めていけばいいのではないかと思います。ありがとうございました。

ディスカッション・総括

石井 ありがとうございます。さて、ディスカッションですが、今日、ご参加の皆さんにご意見をいただき、それに対して、報告者の私たちがひと言ずつ、簡単に述べるというかたちはいかがでしょうか。

福永 JICA 青年海外協力隊事務局の福永です。今日、4人の発表者の非常に示唆に富んだご報告をいただきまして、ありがとうございました。私からは質問と申しますか、特に中村先生が言われた物語の重要性について思うことがあります。

自分自身は30年ぐらい前に協力隊を経験しており、それが先ほど橋本さんが言われた原点のようなもので、今でもこうして国際協力に関わらせていただいておりますが、実は私、JICAではインドネシアへ2003年から2005年まで勤務してまして、そのときにやっていたのがローカルNGO支援でした。JICAでもCommunity Empowerment Program (CEP) を行っていて、資金的支援とともに、プロジェクトの運営に対してわれわれがアドバイスするというもので、私もインドネシア人のパートナーと一緒にプロジェクト地を回りながら、地域のNGOとこんな感じでディスカッションしていました。

発表を聞いていて、まさに中村先生がまとめられた学際的というのかなと今になって思うのですが、ガジャマダ大学という有名な大学がありまして、あの周辺にいろいろなNGOがあって、そこがやっているアプローチがまさにそういったもので、学者と一緒に農家の生活をどうやってよくなるかということをしていました。しかも型にはまらないかたちで、ヨーロッパからもいいものを取り入れたりして、普通のNGOだとやらないようなアプローチというので注目していました。ちょうど私がいたころにあったのがエコツーリズムのプログラムで、それもやっぱりガジャマダ大学の先生たちがボロブドゥール遺跡の周辺でやっていました。僕はそのときに面白いなと、先生たちはいかにも研究者だなと思ったのは、彼らが言っていたのは、まさにマンダラの世界なのです。そこから始めて、このコミュニティに世界遺産があるのに、地域の人は何もそこから恩恵を受けてなくて、もっとインドネシアの文化を紹介しなければと。今という民宿型の地域住民活性型のプログラムをやっていたのですね。それが中村先生がまさに言われたナラティブなものなのですね。

私が最初に聞いたときは頭でっかちだと思いましたが、自分たちが何をしたいのかというビジョンがあって、それを住民たちと考えながらやっていく、その中でかなりの時間をディスカッションに費やしなが、いろいろなパートナーとともに作り上げていくというのは、僕はとても面白いアプローチだと思いました。少し特異なグループでしたが、その後も発展しています。私も当時はあまり関わりは強く持たなかったのですが、今の先生のお話を聞きながら、やはりこれからはそういったアプローチが出てきてもいいのではないかと思います。われわれが気付いていないだけで、もう出ているのかもしれませんが。

そういうところに光を当てて、そこにいかにかインドネシアらしさを出すのかというとき、先生が言われたナラティブみたいな、インドネシア固有の文化、マンダラであれ何でもいいのですが、ローカルな人たちが語り継ぐような部分が、やっぱりそこに根付いていくという上で非常に大事かなと思いました。ありがとうございました。

石井 ほかの方は。

山崎 私はジャパン・プラットフォームに加盟しているNGOで情報通信を専門に国際協力を行う団体の山崎と申します。本業の傍ら、長く、国際協力を行う任意団体に手弁当で関わってきました。「NGO」という概念自体が生まれる前からのことで、こうした任意団体を総称して、当時は「市民団体」というような呼ばれ方をしていたように思います。その後現在の、欧米のNGOなどと比べると小さいと言える規模の団体の有給スタッフとして国際協力の仕事に携わるようになってから、10年近くが経ちました。そうした経験と今日のお話を重ねて考えたことを述べてみたいと思います。

かつての「市民団体」は、NGOの前身だと言ってもいいのではないかと思います。大半が任意団体であった前者と法人格を得て活動する後者とは、大きな違いがあります。その一つ

は、全ての活動に説明責任があるということです。その責任を果たすためには、国際協力に関わるための専門知識を持ったスタッフが必要ですが、そうしたスタッフを擁するためには、そのための財政基盤も必要になります。つまりは、社会の要請に応えられる活動をするためには、ある程度の財政基盤を備えた規模の団体であることが望ましいのではないかと思います。もちろん小さい団体にはそれなりの良さはありますが、小ささ故の脆弱さを痛感することがあります。

私どものような専門性の高い技術者集団では、これまでは現地で活動する専門家とそれを支える事務局のスタッフという体制で業務を行って参りました。しかし、本日のお話にありましたように、これからは一層ナラティブに重きを置いた報告書が求められるとなると、専門家集団だとばかり言うてはいただけなくなります。

もう一つ、専門家集団の特徴は、例えばある地域に機器を設置する支援をしても、その効果は直ぐには出ないことから、その地域にそのまま長く留まることはしていないということです。しかし、実際には、支援した機器の故障にも住民自らが対応でき、住民の生活の向上のために有効に使われるようになるまでは、かなりの時間を要します。そして更に、その支援が社会にもたらした変化まで見届けるとなると、5年ぐらい経過を観察する必要があります。しかし、事業の組み立て方にもよるかもしれませんが、その間ずっとその社会に関わり続けるのは、財政的にも人的資源の面からも非常に難しい状況にあります。そうしますと、先ほどの中村先生のお話にもありましたが、ナラティブのほうが弱くなるのは否めないわけです。

そうした時に、今日のようなお話をうかがって、私どものような専門家集団は研究者の方と組んで、一緒に長期的な視野に立ってある社会に関わる、ある事業がその地域にどういう効果をもたらしたのかを評価しあう、という道もあるのではないかと思います。規模の小さいNGOも、研究者と二人三脚である社会に関わることが出来れば、思わぬ力を発揮できるのではないのでしょうか。

石井 ありがとうございます。

本田 本田涼子です。今、臨床心理の仕事をしていますが、以前はユニセフのモニタリング評価のオフィサーとしてガーナで4年間仕事をしていました。今、日本で10年ぐらい勉強も含めて臨床をしてきて、少しずつ、できればこちらの分野に移行していきたいと思って、今日は参加させていただきました。

私もガーナにいたときも、先ほどの参加型の評価手法を用いて、例えばコミュニティ・ベースのプロジェクトを評価するかについて、とても悩みましたので、すごくよくわかりますし、心理となると、また非常に困難な面もあるなと感じています。

先月、10月11日にオランダにTPOという心理社会的ケアをやっている、そのセミナーの2週間ぐらいのコースと、ウガンダのフィールドに行ってきました。先ほど文化に根ざしたということ saying いたのですが、そこではハーバードクエスチョネアをそのまま持つことの危険性をすごく言っていて、どうやって現地の、先ほどのナラティブではないですが、現地の人がどうやって自分たちの苦しみを表現するのか、そこからフォーカスグループとかであぶりだして、実際に字を読めない人も多いため、絵なども用いて、それをクエスチョネアにしたとか、そういうものをいろいろ見てきて、本当に刺激を受けてきました。私としては、例えば日本では心理をやっている人で、そういうものに興味のある人はどこにいるのかなと、そういうグループが実際にあるのかなというのをすごく知りたくて、ご存じでしたら教えてください。

石井 心理社会的ケアのご質問が出たので、ここで齋藤先生にご意見をいただきたいと思えます。その後、報告者が簡単にひと言ずつ発言するというかたちでまとめたいと思えます。

齋藤 僕も今日はすごく勉強になりました。特にナラティブの問題は、すごく大事なことだと感じました。中村先生がNGOと地元が紡ぐ織物という表現をされたと思いますが、こういう感覚はすごく大事だなと思いました。

僕は、カウンセリングとか、サイコセラピーといわれるものを行っています。そのときに、クライアントと一応ゴール設定をするわけですが、そのゴールが達成されなくても、お互いに「なんかもういいよね」というような感覚みたいになるときがある。そのときに、カウンセリング

の終結になったりする。それは、一種のお互いに共通したナラティブになったというか、ナラティブを共有したというか、そういう感覚になるときがあります。そういうような支援というのが、人道支援にもありうるのではないかという気がしました。

長期的なフォローアップを含めた評価が大事だということも感じました。阪神淡路大震災のあとに神戸赤十字病院に心療内科を新設したのですが、その村上典子先生という心療内科医が非常に面白い調査をしています。震災のあと、5年後と10年後に心療内科を受診している患者さんに対して、今の症状に震災の影響があったと思うかどうかを聞いてみたところ、5年後の調査より10年後の調査ほうが現在の症状に震災の影響があると答えた人の割合が多かったというのです。そうすると、やっぱり長期的にある程度見ていかないと、そのときの支援がどういう影響を与えたのかというのは、実はよくわからないということもありうるのではないかと思います。

それから、先ほどの臨床心理士はどこにいるのかというご質問ですが、僕は日本赤十字秋田看護大学にいて、主に自然災害の被災者・救援者の心理社会的支援に関することを中心にやっています。その他に、僕は秋田では犯罪被害者支援のネットワークに関わっています。こういうことに関心のある臨床心理士は、私の周りにはけっこういます。例えばさっきお話に出た藤森和美先生とか、武蔵野大学の先生たちは被害者・被災者の心理社会的支援に関心のある方が多いです。兵庫教育大学の富永良喜先生とか、立正大学の小澤康司先生方とか、けっこういらっしゃいます。

石井 ありがとうございます。それではひと言ずつ、桑名さんから。

桑名 ありがとうございます。今日は皆さんにコメントいただいた点や、ほかの発表者のご発言を聞いて、大変勉強になりました。

私自身は、今、大学に属しているものの、どちらかという実践の経験のほうが長くて、実務経験的に見てしまいます。垣根のない援助体制の構築ということで、人道支援では、本当に人道危機が起こらなかつたら入れないような、例えば東ティモールだったり、パキスタンのカシミールだったり、アチェだったり、イラクとか、そんなところに人道危機が起こったから入って、現地の人と接点が持ててというようなことで、非常に貴重な、また、それゆえに情報がないというところがあると思います。だからこそ入って、そのあときっちり扉を開いた者の責任を痛感しながらやっていかなければいけないと思いました。

そういう意味では、地元民との、よそものがつむぐ織物を、私自身振り返ってみると、6カ月とか1年で出ていかなければいけないから、実務家としては、出ることがわかっているから、物語を作らないようにしていたところもありました。引いて行くのはわかっているから、あまり地元の人と深くなると、根本問題に付き合えないところがありました。その点が自分の中で贖罪のように思っていて、私自身、実務家を少し休憩して博士課程に入りましたが、調査で東ティモールの活動が終わったあと、どうして誰も戻ってこないのかと思っている皆さんのサイレントな声がずっと私の頭の中に響いていました。それで研究者として何度か東ティモールに、今年も含めてそれ以降10回以上戻れたということは、非常に幸せだったと思いますし、そういう意味では、物語をそのあと作りについているなというところがあります。

ですので、実務者だけではなかなかそこができないところがあるので、いろいろな人の協力を得て、ドナーもそうですし、仕組みを作っていただくことも重要です。いろいろな人が手を組みながら、人道支援の中の長期的な問題を考えていきたいとあらためて思いました。

山本 いろいろご意見をいただいて、1つ1つにお答えする時間はありませんので、2つだけお話しします。

1つは、人道支援団体の蓄積をどう整理して提示するかということについて、研究者に投げたならうまく解決策が出てくるかもしれないと思います。研究者は、研究テーマとしておもしろいと思えば、お金がなくても自分でどこから研究費をとってきて研究しようとするものなので、思い切って投げたならどうかと思います。ただし、普通はこれから先の1年ぐらいの研究の計画は何となく立てているものなので、今テーマを与えられて1年間で結果を出してほしいと言われても困ってしまうので、その場合には翌年にまわすかもしれませんが、その程度の長い目で見た上で研究者に投げたというものは有り得る選択だろうと思います。

もう1つは、事業地と長期的に関わるといってもどのくらいまで付き合えばいいのかわからないというご意見がありました。これについて明確な数値で示すことは難しいのですが、ここではあえて、人道支援に関わったからにはその対象に半永久的に関わっていく必要があると言っておきます。ただし、半永久的に関心向け続けることは現実的ではないので、どのように状況をモニターして、どうなったら再び介入すべきかを判断する上での1つの考え方を、地域研究者との連携という観点から考えてみたいと思います。

国どうしの戦争には、開戦があって終戦があります。始まりと終わりが明確に決まっています。これに対して紛争は、始まりと終わりが明確にあるのではなく、状況がよくなったり悪くなったりしながらずっと続いていきます。紛争の度合いがある程度より高くなると具体的に目に見える紛争状態になるし、度合いが下がると治安が悪い状態になるというように、程度が上下しながら続いていきます。

復興も同じで、明確な終わりではなくて、程度が上がったり下がったりしながら続いていきます。復興の度合いがある程度上がってきたと思っても、また災害などを受けて度合いが少し下がったりして、ずっと続いていくため、何年たったら復興は終わりということではなくて、基本的にはずっと見ていく必要があります。ただし、見ていく必要があるというのは、再び介入すべき状態にならない限りは見ているだけでいいということです。では、どうなったら介入すべきなのか。地域研究者は、紛争や復興の度合いがどうなっているか、そろそろ上がってきているとか今は下がっているとかいうように、対象社会の状況を大掴みにして把握しています。だから、地域研究者と定期的に会合を開いて情報交換をしていくことが、事業撤退後の状況を間接的にフォローアップすることになるだろうと思います。

石井 今日本当に貴重なご質問やご意見をありがとうございました。私からは2点です。

1点は、時間がなくて言い足りなかった点ですが、人道支援におけるソフト面の事業の重要性は、高まってきています。それはすなわち、成果が見えにくい事業の重要性が高まっているということです。そのときに、日本人が行くということだけが顔の見える援助ではないので、柔軟な対応を考える必要があるのではないかと、つまり、今までと同じやり方でソフト事業を実施することができなくなっているのではないかと問題提起が一点です。

もう一つは、先ほど小さい団体の制約ということをおっしゃっていただきましたが、研究者も、実務に関わることはほとんどなく、いろいろなことを試行錯誤しながらやっている段階です。最初はいろいろケンカもすると思いますが、そこを乗り越えて新しいものを作っていければと思っています。ありがとうございました。

中村 まとめる前に、先ほどは研究者として話をしましたが、僕は実務も大好きなので、実務家としてお話ししたいと思います。

一つは、この5年間で僕らが築き上げてきた学際調査の方法は、実は研究費の中のお金でいうと、1回調査するのに200万円ぐらい。そんなに高いお金じゃなくてできています。これだけのものが多面的・多角的にできるので、場所と時間によっても違いますが、ジャパン・プラットフォームかなんかで大きな調査をするとき、一年に一回はこういう調査団を出しますよということを事業化するのもいいと思います。NGOの人だけが行って、自分たちの事業地を見てよかったと報告を受けるよりは、違うメンバーで行ったほうがいい。そういうかたちで事業の中に組み込めるパッケージになっているのだという、今日は別に売り込みじゃないのですが、パッケージになっていることを説明したかったです。

3つ目の私の印象で言うと、ずっと皆さん方のお話を聞きながら、私は「局所最適全体崩壊」という最近のシステム論のことをずっと思っていました。一つずつを評価したら、ものすごくうまくいっているのですね。でも、全体がうまくいっているかという、全体はうまくいっていない。最近、それが多いというのがシステム論の局所最適全体崩壊で、もしかしたら、私たちのやっていることは、局所の一つずつのプロジェクトの積み上げで、全体は構成されないということなのですね。

そういう意味でいうと、緊急人道支援の評価をこの5年間考えるなかで、局所だけを見るのではなくて、全体をいろんな背景を持った方々と勉強させてもらうなかで、そういう見方があるのだということを私たちは教えてもらったのかなと、そんな気がしています。

最後になりましたが、今日は本当に皆さん方お忙しいところ、わざわざ集まっただき本

当にありがとうございました。研究班は今年で終わりですが、研究そのものを終えるつもりはありません。この5年間で積み上げられたお互いの協働、そしてまた共通体験を今後も生かして、いろいろな場面で、いろんなかたちで、そしてまた世界のいろいろな場所で、協働、コラボレーションがこれからも続いていきますように、皆さん方、どうぞ今後もよろしくお願いします。本日はどうもありがとうございました。

石井 まとめていただきましたので、私のほうからは、重ねてありがとうございましたとお礼を申し上げます。また報告書ができましたらお届けしたいと思いますので、よろしくお願いします。本日はありがとうございました。

(終了)

IV

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology
'Needs-Based Programme for Area Studies'
Final Report

Collaboration and Evaluation in XXIst Century:
Area Studies and Humanitarian Assistance (COEXISTENCE)

- for reconstruction and development that realize coexistence
with the affected community -

Preface

In October 2006, Osaka University's "Collaboration and Evaluation in XXIst Century: Area Studies and Humanitarian Assistance (COEXISTENCE)" was adopted by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology as one of the 'Needs-Based Programme for Area Studies' (Representative: Prof. Yasuhide Nakamura).

As the scale of the humanitarian assistance expanding in recent years, the quality comes to greatly affect the relationship between Japan and the affected communities. In this context, the objectives of the research is to verify how the humanitarian assistance worked together with the affected community of natural disaster and conflict, to establish a database on humanitarian assistance projects of NGOs and to make a concrete and feasible suggestions on the way of humanitarian assistance which could realize the 'coexistence' with the affected community.

This research group is exceptional as it is an inter-disciplinary research project by Osaka University Graduate School of Human Sciences, participated by Kyoto University Center for the Integrated Area Studies, Japan Consortium for Area Studies, Japan Platform (JPF), and totally 52 members join who have various backgrounds such as NGO members, United Nations organizations and media. 'Participatory Inter-Disciplinary Research' was conducted in East Timor (2007), Aceh Indonesia (2008) and Jordan (2010), 5 symposiums and 19 workshops were held and contributed to expand the network among NGOs, international organizations, area study researchers and international collaboration researchers.

5 years' research achievements were put together in this final report. It was truly meaningful and joyful experience with encounters and learning to make an active discussion sitting together with researchers and practitioners with different backgrounds and share the same schedule in the fields. It is thankful to have the precious opportunity to implement the inter-disciplinary research which has been rarely done yet even in western countries. I would like to make efforts for the further inter-disciplinary research and practice through the network established by the research group even after the completion of the project.

Taking this opportunity, I would like to express my deep gratitude to those who continuously supported the research group, especially the Ministry of Foreign Affairs, Japan International Cooperation Agency (JICA), Japan Red Cross Society, UN agencies and NGOs. Also I would like to thank Prof. Akira Suehiro of Tokyo University who always gave us a warm encouragement.

Yasuhide Nakamura

Osaka University, Graduate School of Human Sciences,
International Collaboration
1-2, Yamadaoka, Suita, Osaka, 565-0871, JAPAN
Tel/Fax: +81-6-6879-8064
E-mail: relief@hus.osaka-u.ac.jp
(Specially Appointed Researcher to the Project: Kyoko Okano)
<http://coexistence.hus.osaka-u.ac.jp>

Contents

Preface

Summary of Papers from 'COEXISTENCE' Reserch Members

Evaluate the Humanitarian Assistance Evaluation

Yasuhide Nakamura (Graduate School of Human Sciences, Osaka University)

The Limitation of Project Evaluation in Humanitarian Assistance

– possibility of evaluation method in terms of community –

Megumi Kuwana (Global Collaboration Center, Ochanomizu University)

Coexistence with the Affected Community though Humanitarian Assistance that is 'Hard to See'

– from the case study on psychosocial support for displaced Iraqis in Jordan –

Masako Ishii (Global Collaboration Center, Osaka University)

from 'Count' to 'Narrate' Together

– for the creative evaluation of humanitarian assistance by the area studies –

Hiroyuki Yamamoto (Center for Integrated Area Studies, Kyoto University)

Summary of Surveys

Summary of Survey on Humanitarian Assistance for Reconstruction and Development in East Timor (2007)

Summary of Survey on Humanitarian Assistance after the Sumatra Earthquake and Tsunami in Aceh, Indonesia (2008)

Summary of Survey on Psychosocial Support for Displaced Iraqis in Jordan (2010)

Evaluate the Humanitarian Assistance Evaluation

Yasuhide Nakamura

1. Background

As the scale of the natural disasters and the conflict becomes larger, the role and the scale of Japan's humanitarian assistance are also expanding rapidly. At the same time, it is becoming clear that the quality of Japan's humanitarian assistance greatly affect the relationship between Japan and the affected community. It means it is required to implement better quality of humanitarian assistance which realizes 'coexistence' with the affected community by evaluating humanitarian assistance from the viewpoints of the local people of the affected community.

2. Inter-Disciplinary Research

Evaluating humanitarian assistance in the context of the community is important, however, the mainstream of the evaluation is becoming the 'Mixed Methods', combined with quantitative and qualitative evaluation and less attention had been paid to the evaluation which takes the cultural context of the community into consideration.

For the evaluation of the humanitarian assistance, it is essential to collaborate with professionals from several fields as 'inter-disciplinary research', and the effort was already done in 'An interdisciplinary research on the sustainability of health projects in international collaboration', which led to the development of a new framework of evaluation for action. The objective of this method is to verify the humanitarian assistance in the context of the targeted community in collaboration with international collaboration researchers, area study researchers and people working in the area. This research is expected to answer the substantial questions 'Did Japan's humanitarian assistance actually contribute to peoples' life?' , ' Did it actually snuggle with peoples' expectation? ' This method was applied in two surveys in conflict affected East Timor and disaster affected Aceh, Indonesia.

3. Result of the Inter-Disciplinary Research in East Timor and Aceh

1) East Timor

- In the reconstruction assistance for natural disasters, it is important to rehabilitate the community's network and its partnership which used to exist before the disaster. But for conflict affected community, people have several level of opposite relationship and the community's resilience is hampered. In addition to it, the standardized humanitarian assistance has a risk to harm the community again by dividing the people by projects. It is important to wait for the community to be rehabilitated enough to save the resilience and also important to involve the area study researchers in the project planning process so that the projects be more community-based ones.
- It was found that the network among assistance agencies including Japanese Embassy, Japan International Cooperation Agency (JICA), UN and NGOs was fully established in a practical and friendly way and they were working together as a team 'All Japan' in the emergency assistance period. However, the network came to be weakened as the situation got improved and it was almost divided with less coordination with each other. It is highly recommended to keep the collaborative network which was established during the emergency period so that the network could be utilized in the development period.

2) Aceh, Indonesia

- It was found that the disaster opened the society's door to the world by

accepting humanitarian assistance from outer people, and the affected people encounter people from outside. It means humanitarian assistance is a fabric woven by local people and outer people encountered by disaster. In a village, a German NGO 'HELP' was providing assistance for fishery. Behind the assistance, there was story that one of the NGO staff who was working for the project was one of the survivors of an airplane crash happened in the village in 1978. The story showed that there was a certain reason for the NGO to help the village and the villagers can also tell the story why the NGO helps them.

- Projects based on the needs assessment never lead to a collaborative story, so the projects end when the fund ends. A 'Story' is needed which could be shared by both the supporters and the supported. It could be said that a story is necessary that explains 'why we came to help your village' if we seek a seamless and sustainable assistance from emergency to development.
- In Aceh, massive housing projects were implemented in three and half years after the disaster. There was a concern that such a massive project might put a negative impact on the affected people, but it was found that people were pioneering their new life in the newly created community. The experience shows that the humanitarian assistance is not just a reconstruction work to recover the community existed before the disaster, but includes a concept to newly produce something necessary. It should be noted that the affected people keep 'developing' beyond the timeline of emergency, reconstruction and development which was set by aid workers.

4. Participatory Inter-Disciplinary Research

- 1) Based on the surveys, we developed 'Participatory Inter-Disciplinary Research' Method, consisted of 6 steps as follows.

STEP 1	Team building	Form a team with members with several backgrounds such as area studies, international collaboration, NGO, media etc.
STEP 2	Evaluation plan / strategy	Decide a basic policy through a discussion by all members. Members comment on the others beyond the fields.
STEP 3	Field visit	All members share the same schedule throughout the field visit and be present at all interviews.
STEP 4	Study design	Finalize the inter-disciplinary method and the contents of questionnaire participated by all members.
STEP 5	Triangulation study	Local researchers, assigned by the team, implement qualitative and quantitative research.
STEP 6	Inter-disciplinary discussion	Exchange views on the results participated by all members.

- 2) Significance in the method

The remarkable points of this research method are summarized as follows.

- (1) 'Woes unite foes' approach

- Makes it possible to collaborate with several professional research areas such as natural sciences, human sciences, social sciences.
- 'Completely collaborated' fieldwork by sharing and experiencing the same events.
- It is important to mandatory secure the opportunity for discussion and exchanging views by all team members.

- (2) 'Pin-point' approach

Inter-disciplinary research with focused area makes it possible to understand the manifold realities of developing countries at several levels in complex, and

to suggest a comprehensive strategy. It is difficult to analyze the huge, manifold and complex target in reality.

(3) High feasibility

Gathering and leaving the field area by the team members themselves enables each professional to set the fieldwork schedule easily.

3) Meaning of 'Participatory'

The surveys showed that the affected community had a complex relationship and was not just a homogeneous group. Moreover, the political struggles, disasters, conflicts divide the community and the massive economic assistance divide the community again. It means it is difficult to grasp the divided people by a survey which only targets the beneficiaries. In this respect, the participatory inter-disciplinary research with area study researchers makes it possible to evaluate the humanitarian assistance multi-layered and manifold. Also, it contributes to understand the voices of the people and the area's situation before the disasters.

4) Challenges

The question is when to implement the survey. In the post-conflict areas, the process is so fluid and it doesn't move forward straightly from emergency to development. In this point, it's difficult to determine the proper timing for the survey, although it is recommended to do the continuous survey ideally.

One of the challenges is that the aid workers turn over so rapidly as time goes by, so it is difficult to keep the consistency in the assistance. In addition to that, for the evaluation aspect, it is also difficult to do the interview to the staff who used to work for the humanitarian assistance in the targeted area.

Another is that we had difficulty in finding local researchers who could collaborate with our team since most of the targeted areas were lacking the human resources. In reality, those who are capable were already employed by the international organizations. In this respect, it would be necessary to support the higher education in the affected areas or the collaborative researches in the future.

5. Conclusion – for a humanitarian assistance for the people's livelihood

Through 5 years' research, it was verified that the participatory inter-disciplinary research method makes it possible to evaluate the humanitarian assistance multi-layered and manifold, and the method achieves the high feasibility in term of the cost and scheduling. Then it is strongly recommended that the method should be introduced in the future evaluation for ODA and NGO projects. Also it is essential to keep the network among professionals which was developed by this research group after the completion of the research group.

In the present development world, the mainstream is still the trend to put a great account on the outcomes and it is also the case of the humanitarian assistance. However, we witnessed that the 'invisible' and 'uncountable' things closely related to the people's livelihood. In this respect, it is expected to understand the importance of narrative and consider the balance of quantitative and qualitative evaluation in the future evaluation of humanitarian assistance, especially in the soft projects like psychosocial support.

Finally, it should be noted that the cultural approach must be the prerequisite for the humanitarian assistance evaluation even in the emergency period. The affected community has the unique social system in socioeconomic aspect, culture and religion and more attention should be paid to the respected culture of the community.

The Limitation of Project Evaluation in Humanitarian Assistance

– possibility of evaluation method in terms of community –

Megumi Kuwana

1. Background

In emergency humanitarian assistance, where the quick implementation of projects is the first priority, the evaluation method is still under developing which aims the accountability for actors and to make the follow-up after the completion of projects.

The principal evaluation method for the humanitarian assistance is the project-based one as well as the method for development assistance, but it has a limited significance as the humanitarian assistance is expected to link with the social development which could solve the substantial problems that cause the humanitarian crisis.

In this paper, I would like to discuss a challenge to evaluate the humanitarian assistance comprehensively in term of community, apart from the project-based one and discuss the evaluation method to analyze the humanitarian assistance taking the affected people at several positions into account in the process of the long-term social development.

2. Characteristics of Humanitarian Assistance and Expected New Viewpoint for the Evaluation

According to OECD Report 'Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies', the characteristics of humanitarian assistance could be defined as ; 1) under fluid and complex situation, 2) with limited local information and difficult to collect data after the assistance, 3) involves many outer actors, 4) tends to focus on immediate needs.

However, the present project-based evaluation has difficulty in responding to the above mentioned characteristics because the projects are just the parts which structure the whole. Under the condition of humanitarian assistance, it's so difficult to set the assistance 'scenario' with limited information and under fluid and complex situation, and it may cause the mismatch with the actual needs and may cause further unintended results. Also it's hard to see the effect of each project because many actors implement projects in the same community and the projects relate with each other. The project-based evaluation lacks the viewpoint to see how each project works in the context of the whole and does not reach the 'substantial challenges, that is the social reconstruction after the humanitarian crisis, although it's an important idea in humanitarian assistance. Moreover, the 'Target Group Approach' which decide who is to be the beneficiary does not necessarily reflect the whole people in the community.

In the humanitarian assistance which is expected to contribute to respond to the immediate needs as well as to solve the substantial social problems at the same time, it is important to reflect the voices of the affected people at several positions and find the significance in the long-term social reconstruction process. In this regard, the alternative evaluation system should be introduced which evaluates the projects putting more focus to the contribution in that process.

3. Case Study of East Timor

A survey was conducted by the author on the local people's perception on peaceful

community reconstruction and on the influence of the international assistance in community reconstruction. It was conducted from 2004 to 2006 in Liquica Province, East Timor. Semi-structured Interview was done targeted 84 people and Focused Group Discussion with dominant 57 people from 4 villages.

As the result, following perceptions were identified. Those negative ones were specified through the community level survey, which seems to be difficult to be specified by the project-based survey.

Positive:

- 1) More peaceful society was realized compared to Indonesia regime
- 2) Economy was improved by assistance projects like cash for work
- 3) Community partnership was strengthened, especially within the community formed by assistance projects
- 4) Relationship with the government was improved
- 5) People's groups were activated who worked for assistance projects as far as the projects continued

Negative:

- 1) Leadership in the villages was confused because many projects were implemented without enough coordination with the village chiefs
- 2) Paid works provided by projects sometimes lowered the voluntary mutual cooperation

4. Discussion

It could be noted that the humanitarian assistance in the community was successful in the points that the visible effect was brought to the people and made them feel the 'dividend of peace' under the post-conflict confused situation. However, it is likely that the effect is limited within the targeted people and during the implementing period. It could be said that the humanitarian assistance has challenges in realizing sustainable social reconstruction because the effect isn't continued and the policy link between the community and the central isn't taking place.

One of the reasons comes from the specific difficulties of post-conflict assistance. It's hard for aid workers to plan a long-term commitment under unstable security and political situation. Secondly, it is because that the projects are individually implemented as a unit and it doesn't result in a sustainable change. Third reason is that international agencies implement projects in the community without enough coordination among actors and comprehensive strategy for community reconstruction. Fourth is the difficulty in rehabilitating the social related capitals and destroyed social networks. To sustain the short-term impact and to lead to the social structure change which is essential for social reconstruction, it is required to pay more attention to the achievements beyond projects and to the links with the micro level social reconstruction such as civil society, business and politics.

5. Conclusion – recommendation

In humanitarian assistance, the 'response to the immediate problems' is strongly required, and at the same time, it is essential to seek the link with the 'solution for the substantial social problems'. It may be difficult to change the international collaboration system as projects under the limited funding and time. However, evaluating the achievements only within the projects is no more than the evaluation for the implementing organizations. In this respect, introducing the evaluation method in terms of the community could be a useful method as a tool for understanding the comprehensive achievements based on the social aspects. Further discussion is necessary in terms of budget, timing and in elaborating the method, it should be emphasized that how important to see the significance of humanitarian assistance in terms of the affected community's reconstruction process. It would be a more effective evaluation if the knowledge on the cultural and social factors from several stakeholders is utilized in the method in collaboration with anthropologists and area study researches.

Coexistence with the Affected Community through Humanitarian Assistance that is 'Hard to See'

– from the case study on psychosocial support for displaced Iraqis in Jordan –

Masako Ishii

1. Psychosocial Support in Humanitarian Assistance

Recently, the importance of so called 'soft project' such as 'psychosocial support' or 'protection' is increasing in humanitarian assistance. However, the 'soft project' is hard to see and the way to evaluate the achievements is still under discussion.

The importance of psychosocial support for the conflict or natural disaster affected people comes to be highly recognized after the Sumatra Earthquake and Tsunami in 2004. In 2007, Inter-Agency Standing Committee (IASC) established 'Taskforce on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings' and set the 'Guideline on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings'.

Under such a condition, 3 Japanese NGOs, Kokkyo naki Kodomotachi (KnK), Nippon International Cooperation for Community Development (NICCO) and Save the Children Japan (SCJ) started psychosocial support projects for displaced Iraqis in Jordan since 2007 under Japan Platform (JPF).

In Japan, after the Kobe Earthquake in 1995, the importance of psychosocial support comes to be recognized and the experience for psychosocial support for the natural disaster affected people, but quite a few experience for the conflict affected people. It is partly because Japan is not accepting large number of refugees. It means 3 Japanese NGOs are pioneering the field. However, it also means that the way to evaluate the achievements or the indicators yet to be established. Especially, the psychosocial support targets the mental health which achievements are hard to be measured.

2. Result from Fieldwork in Jordan

- 1) Fieldwork was conducted from Jan. 8th to 14th, 2010 with 5 members consisted of clinical psychologist, NGO staff from KnK, JPF staff, area study researcher and the author. The objective of the survey is to make an interdisciplinary research on psychosocial support for displaced Iraqis in Jordan to learn the project implementation, evaluation method and the indicators from other implementing organizations. The team visited Japanese NGOs working in Jordan and Iraq, international organizations such as UN and NGOs, Jordan authorities and Jordan Red Crescent Society. The team also visited an individual consultant.
- 2) As the result, it was found that each organization understands the IASC guideline to some extent and most of them position the projects within the guideline. However, it also became clear that all the organizations are struggling to measure the achievements. They are also required to show the achievements by donors and some organizations are trying to measure the mental changes. For example, International Medical Corps tried to measure the achievements in numbers in collaboration with professionals from Johns Hopkins University, but it cost a lot. NICCO and some organizations were using General Health Questionnaire (GHQ), but it also has a weak point that the result varies largely if something shocking happens on the targets before GHQ. It means GHQ has a limitation that it is not useful to implement for refugees who are under

an unstable condition for a long time. World Health Organization (WHO) is not recommending GHQ, but they are developing their own package for the needs assessment or impact assessment of psychosocial support.

- 3) To make the psychosocial support of better quality, the efforts should be continued to develop some ways to measure the mental changes, but highly technical way by the professionals could not be understood by general donors. In this regard, one idea is that the necessity and the relevance of the projects could be evaluated by raising the accountability of the projects. The way is to measure the satisfaction level of the participants. Also it could be realized by describing the changing situation or the social orders of the area that participants are facing in case of multiple year projects. In addition, it should be noted that it is important to see how much attention is paid to the cultural aspect and the lifestyle of the participants.

3. Challenges of 'Soft Projects' in Humanitarian Assistance

Among several characteristics of challenges of 'soft project', two points to be discussed in the paper; 1) the achievements are hard to see and 2) social and cultural aspects of the participants should be considered during project implementation.

Because of the characteristics, the presence of Japanese NGOs also becomes hard to be recognized, although Japanese economic cooperation regards the presence as an important element in ODA. In this point, it is expected to show the presence by sending Japanese staff to the field. However, the 'soft project' contributes to establish a better relationship with each other through project implementation which could live in their mind, although the visual presence is low. Also Japanese NGOs play an important role in bridging the technical knowledge accommodated in Japan and the local practices in the fields. This role is important, but the presence is not a matter in this point at the same time.

The presence sometimes prevents a quick implementation of humanitarian assistance. For example, after the earthquakes in China in 2008 and 2010, some Japanese NGOs insisted to visit the field and couldn't start the assistance in a flexible way by deploying local staff in the field or by inviting them to share the experiences.

It indicates that showing physical presence sometimes does not match the nature of the 'soft project', but low presence assistance could sometimes live in people's mind rather than putting logos on the supplies. Although the 'soft project' could not be applied in general emergency assistance, a new flexible way is required in this field and the present challenges to find the way.

- The content of the paper is just an individual view by the author.

from 'Count' to 'Narrate Together'

– for the creative evaluation of humanitarian assistance by the area studies –

Hiroyuki Yamamoto

1. Background

Although the field is different, both area studies and international collaboration/humanitarian assistance share the common view that is to make the world better by connecting each other beyond the borders and governments. In this regard, it has been repeated to say that it is essential to strengthen the collaboration and the partnership between the fields, although it's not so easy because of the structural differences in its professionalism and the way of evaluation.

Under such a situation, a collaborative research project was implemented in Tsunami affected Aceh, Indonesia to see what kind of advantage could be obtained by the collaborative research and what kind of partnership could be.

To realize the humanitarian assistance which could bridge a good relationship with the affected community and could enable the 'coexistence', it is important to deliver assistance that is based on the people's living world. What is needed now is to evaluate the humanitarian assistance collaboratively with professionals from several fields and to develop the way of international collaboration and its evaluation criteria derived from the affected people's viewpoint. And in this paper, I would like to approach to this challenge as an area study researcher based on the researches in Aceh.

2. Story to Support, Story to Be Supported – present situation and challenges of international collaboration/ humanitarian assistance

I tried to roughly categorize the types of humanitarian assistance into 3 types as below.

Category	Target	Procedure	Beneficiary's needs
International organizations	Global interest	Manual and local staff	-
Emerging donors	National interest	Massive projects	-
Japanese NGOs	Local happiness	Japanese staff	○

Category 'international organizations' is the group which implements humanitarian assistance pursuing the global standard based on the principle that the basic human needs should be secured for all the human beings. The projects are to implement under the manual. 'Emerging donors' mean new actors like China and Turkey. Those countries intend to raise the presence in the affected areas by delivering massive projects, expecting future national interest though the humanitarian assistance. 'Japanese NGOs' seem to be struggling to find a new way of humanitarian assistance. What is characteristic with Japanese NGOs is that they put fairly high priority on the needs of the target, although the others' priority to the needs is not relatively high.

3. Needs and Story

Then, what does it mean to know the needs of the affected people? The needs assessment by interview to the affected people logically fails because the people's needs never end, because the affected people don't necessarily understand their

actual needs, and because they may answer the interview, judging what kind of goods could be supplied. Rethinking the objective of the needs assessment, it is to deliver good assistance enough to make the beneficiaries to be satisfied. In this respect, the paper pays attention to the 'story' from the beneficiary's side.

There is a humanitarian assistance that lives in people's remembrance and that does not live in people's remembrance. The difference comes whether the 'story' exists or not. Beneficiaries seek the 'story' why they are supported and if they could succeed it as their own story, even as a fiction, it could be the assistance to be remembered. The reason why people seek the story is that they are looking for a reasonable explanation to understand why the massive Tsunami disaster occurred and why the humanitarian assistance poured into the community afterwards. In this regard, the knowledge on the internally resided logic accommodated by area studies could be utilized to understand how the beneficiaries accepting the humanitarian assistance and how they interpreting the aid projects into story.

In addition to it, it should be noted that the aid workers also seek a story, a good reason for the projects. They are seeking the positioning and the direction of their activities, however, it just leads to the expanding gap between the staff in the field and the headquarters, because the staff in the fields is too busy to think the direction meanwhile the headquarters seek good reports for donors, the 'countable' outcomes. In this point, the outer professionalism like the area studies could largely contribute to the positioning and setting the direction, even to the evaluation of 'uncountable' aspect.

4. How Area Study Researchers Interpret the Area

Reasonable assistance for the supported (as well as for the supporters) can be realized by obtaining the 'story' that is along with the local logic, not from the needs assessment by interviews. Both sides may start talking separate stories on their own, but it is possible to narrate a new shared 'story' together if they come to understand the each story in the process of humanitarian assistance. The area study researchers should play an active role in bridging them.

Area study researchers know <proper nouns> according to the fields and also they have the knowledge to understand <the way of linkage> among <common nouns>. In the massive disaster affected area where the social order is heavily destroyed, the area study researchers may not be able to fully respond to it with the existing <proper nouns>, but they can 'shape the community' by combining the pieces of the facts got in the field.

However, it is difficult to respond to the whole area by gathering 'the shape of the area' of the area study researchers, because what they know is just a part of the area and don't necessarily grasp the clear shape of the challenges in the field and it is also difficult to foresee which aspect will be disclosed by disasters. But sometimes 'the shape of the area' could be clear by responding to the 'call' from the humanitarian assistance workers. Questions from the aid workers make the area study researchers find 'the shape of the area'.

5. Conclusion – follow-up in collaboration with area study researchers on humanitarian assistance projects

What kind of collaboration could be formed between the humanitarian assistance and the area studies? One idea is to make a joint survey at the beginning stage of the planning or the project implementing. It is expected that the area study researchers will play a role in judging the relevance of information. Especially, it is essential to grasp the information by the local language to interpret the needs of the local community that doesn't be applied in the global framework of humanitarian assistance. Another idea is to grasp the non-verbal needs, apart from that of the government or just something to have. It is important to find out the untold needs through the observation in the field.

The other area where the area study researchers could play an active role is the project evaluation. They will find out the significance in the local community which is apart from 'something to be counted' that is used to measure the achievements against the numerical target. Also since they tend to commit to the area for a relatively long-term, a long-term follow-up could be done in collaboration with them even after the withdrawal of the humanitarian assistance organizations.

Then, how long and how often the follow-up should be continued? Suppose the disaster response roughly to be divided into two stages, emergency and reconstruction stage, generally the reconstruction stage lasts even after the withdrawal of the organizations. The periods of the emergency and the reconstruction stage are not something to be defined because they depend on the area situation, but I would like to show a hypothesis that 'the reconstruction stage lasts twelve times of the emergency stage'. This is based on the fact from the case of Aceh that it took 4 months to establish BRR, the Executing Agency for the Rehabilitation and Reconstruction of Aceh and the Nias Islands (emergency stage), and it took 4 years onwards to dissolve BRR (reconstruction). Of course the establishment and the dissolve of BRR is just an administrative turning point and doesn't necessarily match the real timeline, I found it is not so far from the reality though the fieldwork and it can be almost applied in the process of the case of 2006 Java earthquake and 2009 West Sumatra earthquake.

Although the hypothesis is based on a few cases and just a tentative one that needs further verification, it is enough to understand that the reconstruction lasts for a long time. In this regard, the humanitarian assistance organizations should continue the follow-up at least until the reconstruction stage ends even after the withdrawal from the target area.

Summary of Survey on Humanitarian Assistance for Reconstruction and Development in East Timor (2007)

Background

As the scale of the humanitarian assistance expanding in recent years, the quality comes to greatly affect the relationship between Japan and the affected community. In this context, a research group 'COEXISTENCE' was formed to verify how the humanitarian assistance worked together with the affected community of natural disaster and conflict. East Timor was chosen as the first survey field in case of post- conflict area.

East Timor became independent in 2002, the first independent country in the 21st century. Since 16th century to 1975, it was under the colonial period of Portugal (under occupation of Japan during World War II) and became under Indonesia rule after that. As the government of Indonesia took the policy to exclude East Timor elements with violation of human rights, the local people fought against the Indonesian government by forming an underground organization as a guerilla. In August 30th 1999, a referendum for the independence was held under the monitoring of UN, 98.6% of the population voted and 78.5% supported the independence. Even though, the opposite parties and the Indonesian military massacred the people and 75% of the population were forced to leave their houses.

In the conflict affected area, the humanitarian assistance which disregards the fundamental factors of conflict may cause another conflict. In this sense, the inter-disciplinary research with area study researchers has a great significance not only in contributing to the improvement of the quality of assistance, but also in avoiding the risk which may cause another conflict.

Inter-Disciplinary Evaluation for Action (IDEA)

In 'An interdisciplinary research on the sustainability of health projects in international collaboration (2003-2005)' led by Prof. Yasuhide Nakamura developed a new method for inter-disciplinary project evaluation, 'Inter-Disciplinary Evaluation for Action'. The method is consisted of 6 steps as follows.

STEP 1	Team building	Form a team with researchers of different fields with fieldwork experience including area study researchers.
STEP 2	Evaluation plan / strategy	Decide a basic policy through a discussion by all members. Members comment on the others beyond the fields.
STEP 3	Field visit	All members share the same schedule throughout the field visit and be present at all interviews.
STEP 4	Study design	Finalize the inter-disciplinary method and the contents of questionnaire participated by all members.
STEP 5	Triangulation study	Local researchers, assigned by the team, implement qualitative and quantitative research.
STEP 6	Inter-disciplinary discussion	Exchange views on the results participated by all members.

The remarkable points of the method are summarized as follows.

- 1) 'Woes unite foes' approach
 - Makes it possible to collaborate with several professional research areas such as natural sciences, human sciences, social sciences.
 - 'Completely collaborated' fieldwork by sharing and experiencing the same events.
 - It is important to mandatory secure the opportunity for discussion and exchanging views by all team members.
- 2) 'Pin-point' approach
 - Inter-disciplinary research with focused area makes it able to understand the manifold realities of developing countries at several levels in complex, and to suggest a comprehensive strategy.
 - It is difficult to analyze the huge, manifold and complex target in reality.
- 3) High feasibility
 - Gathering and leaving the field area individually makes each professional to set the fieldwork schedule easily.

Objective

The objective of this survey is to verify the humanitarian assistance in the context of the local community of East Timor, by applying the inter-disciplinary research method in collaboration with international collaboration researchers, area study researchers and practitioners working in the area. This research is expected to answer the substantial questions: 'Did Japan's humanitarian assistance actually contribute to people's life?' 'Did it actually snuggle with people's expectation?' , by evaluating humanitarian assistance from the viewpoints of the community, not from that of the assistance organizations and donors.

Method

The survey was conducted from July 29th to August 3rd 2007 with 8 members from several backgrounds as follows.

- Prof. Seiji Utsumi (Osaka University, International Collaboration)
- Prof. Yasuhide Nakamura (Osaka University, International Collaboration)
- Prof. Kenichi Abe (Kyoto University, Area Studies: Southeast Asia)
- Ms. Masako Ishii (Osaka University, Area Studies: Southeast Asia)
- Mr. Kojiro Nakai (UN, World Food Programme: WFP)
- Mr. Norimasa Orii (NGO, Nippon International Cooperation for Community Development: NICCO)
- Ms. Megumi Kuwana (NGO, Peace Winds Japan: PWJ)
- Mr. Hirokazu Koshiba (Graduate Student of Osaka University)

Members individually gathered and left the field and shared the same schedule during the survey in the city of Dili, Ermera and Liquica provinces. On the final day members had a discussion on the results whole day and it was recorded and documented.

The targets were decided according to the interests of members and through negotiation with the targets. The team visited the Embassy of Japan as an ODA agency, WFP and United Nations Children Fund (UNICEF) as UN, Bairo Pite Clinic, Peace Winds Japan, SHARE, Kokkyo naki Kodomotachi (KnK) as NGOs, and also interviewed to the representative of a local NGO.

Result and Recommendation

- Since 1999 referendum, East Timor is struggling to rebuild the nation to replace the Indonesian regime. In 2007 when the survey conducted, the following challenges were identified. Firstly, the delay in building capacity of the people in East Timor creates the situation that the people cannot help relying on the international resources in the fields of governance, military and health, although

capacity building is essential for the nation management. Secondly, in those fields, it is still unclear how to hand over the role to the government or private sectors. As the result, doubts and complaints were heard from the local people for lacking the 'ownership' for their nation-building.

It is desirable that the international assistance to be implemented with accountability and comprehensive strategy on the nation-building by the people, respecting the sovereignty of the people in East Timor. In this point, SHARE's Family Health Promoter Program (FHPP) was remarkable as it supports the local people to develop, implement and manage the program by themselves as one of the national programs. It could be noted that SHARE is playing an important role to bridge the nation, the people and the international assistance by sitting closely together with the community with respect to the national program.

- Government of Japan is the fourth largest donor to East Timor contributing to the reconstruction and the development of the country and it is highly appreciated by the government of East Timor. At the same time, many Japanese staff working actively for NGOs and international organizations in the process of the reconstruction and development. In this regard, it is important for the humanitarian assistance by Japanese government to collaborate with Japanese NGOs, international organizations and with the civil society of East Timor in addition to the bilateral assistance.
- Japanese NGOs are closely working with the local community standing from the people's viewpoint although the scale is relatively small compared to international NGOs based in western countries which tend to put higher priority on the global standard and the scale of assistance. Their deliberate assistance responding to the local community should be recommended.

On the other hand, the presence of Japanese NGOs is low in general in East Timor. Here are 2 suggestions.

- 1) Japanese NGOs must put more attention to the public information and lobbying to Embassy of Japan, international organizations and the local media. Especially the public information to the local community is weak. More efforts are necessary to let the local community know the assistance in terms of the accountability for East Timor, not for the accountability for the international community.
 - 2) It is desirable to raise the presence by appealing the importance of deliberate assistance, not by providing massive projects as some western NGOs do. However, Japanese NGOs have limited resources in the funding, human resources and have difficulties in allocating resources to public information and accountability. In this sense, a strategic framework is necessary to support their deliberate activities financially and physically.
- In the process of reconstruction and development led by international organizations, the internationally standardized model has been introduced in the fields of education, health, gender, and the attention to the specific sense of value of the local community is limited to the minimum necessary. For example, it seemed that less attention was paid to the role of local knowledge in the field of health. To make the health projects participatory, it is important for those who provide assistance to understand the people's ideas on the traditional treatment and to understand how the local people see the international standard assistance from their viewpoint. In this regard, NGOs working closely together with the local community and the area studies will contribute to understand the people's living world.
 - The required achievements in the country like East Timor where reconstruction and development assistance have been implemented nationwide are not the achievements from each project but the comprehensive achievements from

the whole projects. Also it is essential to review the strategy according to the 'outer effect' or 'secondary and third effect' which may cause in a long-term assistance process. In this respect, 3 points are recommended.

- 1) It is recommended that the Japanese assistance to be implemented based on a comprehensive strategy, strengthening more cooperation and collaboration with the related stakeholders.
- 2) It is important to understand the long-term impact through follow-up even after the projects end. It is regrettable that the staff turns over in assistance organizations so rapidly and the experiences and information during the emergency period are not well documented systematically. Therefore the lessons learned are not utilized in the following humanitarian assistance.
- 3) It is required to analyze the social impact of the projects and to utilize the result in the future humanitarian assistance. For example, among Quick Impact Projects (QIPS) implemented by Peace Winds Japan, some continues and some stopped. Analyzing the causes which led to the interruption, the lessons could be utilized in the following projects and in the QIPS in other areas of East Timor.

Summary of Survey on Humanitarian Assistance after the Sumatra Earthquake and Tsunami in Aceh, Indonesia (2008)

Background

Following the survey in East Timor, it was decided to conduct another inter-disciplinary research on humanitarian assistance for the natural disaster affected area to verify the results from East Timor and to deepen the discussion on participatory inter-disciplinary research. Aceh, Indonesia was selected as the survey field where the Sumatra Earthquake and Tsunami heavily hit in December 26th 2004.

In natural disaster affected areas, there are many examples that the assistance was not utilized since it was lacking enough understanding for the people's living world. In this sense, the inter-disciplinary research with area study researchers has a great significance.

Objective

The objective of this survey is to verify the humanitarian assistance in the context of the targeted community of Aceh, Indonesia, by applying the inter-disciplinary research method in collaboration with international collaboration researchers, area study researchers and practitioners working in the area and media staff. This research is expected to answer the substantial questions: 'Did Japan's humanitarian assistance actually contribute to people's life?' 'Did it actually snuggle with people's expectation? ', by evaluating humanitarian assistance from the viewpoints of the community people, not from that of the assistance organizations and donors.

Method

The survey was conducted from August 21st to 26th 2008 with 6 members from several backgrounds as follows.

- Prof. Yasuhide Nakamura (Osaka University, International Collaboration)
- Mr. Hiroyuki Yamamoto (Kyoko University, Area Studies: Southeast Asia)
- Ms. Yoshimi Nishi (Tokyo University, Area Studies: Indonesia/ Aceh)
- Ms. Rika Yamamoto (NGO, Peace Winds Japan: PWJ)
- Mr. Shu En (UN, World Food Programme: WFP)
- Mr. Katsuhiko Harada (Media, Nikkei Newspaper)

Members individually gathered and left the field and shared the same schedule during the survey. On the final day members had a discussion on the results whole day and it was recorded.

The targets were decided according to the interests of members and through negotiation with the targets. The team visited United Nations Children's Fund (UNICEF) and International Organization for Migration (IOM) as UN, Japan Red Cross Society in Indonesia as NGO, BRR (The Executing Agency for the Rehabilitation and Reconstruction of Aceh and the Nias Islands) as the local authority, and visited the project sites by Turkish and Chinese organizations, the affected villages and a local clinic.

Result and Recommendation

- The disaster opened the society's door widely to the world by accepting massive humanitarian assistance from outer people and the affected people also encountered people from outside. Related to it, many stories were heard from the local people such as 'Why them came to help us?', 'Why them don't

come back?’ It means the humanitarian assistance is to be implemented in the relationship between the local people and the outer people encountered by disaster. Projects which are based on the needs assessment never lead to a collaborative story, so the projects end when the fund ends. ‘Story’ is necessary that explains ‘why we came to help your village’, if we seek a seamless and sustainable assistance from emergency to development.

- Massive humanitarian assistance sometimes harms the community and what the people need sometimes differs from what the assistance provides. Therefore it is important to visit the field to see the long-term impact of emergency humanitarian assistance on the community after projects end. Also area studies could contribute to avoid the harm and identify the needs of the community.
- It is found that people are pioneering their new life in the newly created communities provided by the international assistance. The experience shows that the humanitarian assistance is not just a reconstruction work to recover the community existed before the disaster, but includes a concept to newly produce something necessary. It should be noted that the affected people keep ‘developing’ beyond the timeline of emergency, reconstruction and development which was set by those who implement humanitarian assistance.
- In humanitarian assistance evaluation, the efficiency and the effectiveness are generally used as the indicators. However, the countless things such as ‘story’, ‘sympathy’ or ‘solidarity’ could be also important indicators from the viewpoints of the community. In this regard, area study researchers could play an active role in the project evaluation. They will find out the significance in the local community which is apart from the numerical targets that can be counted. In addition to this, it should be noted that it takes time to see the invisible changes and uncountable achievements.

Summary of Survey on Psychosocial Support for Displaced Iraqis in Jordan (2010)

Background

The importance of psychosocial support for the conflict and the natural disaster affected people is getting larger and Inter-Agency Standing Committee (IASC) planed 'Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings' in 2007. In Japan, after the Kobe Earthquake in 1995, more attention comes to be paid to the importance of psychosocial support for the affected people of natural disasters. However, the psychosocial support for people in conflict had not been so familiar in Japan. It is partly because Japan is not accepting refugees largely and quite a few organizations are providing psychosocial support for refugees. Against the background, 3 Japanese NGOs, Kokkyo naki Kodomotachi (KnK), Nippon International Cooperation for Community Development (NICCO) and Save the Children Japan (SCJ) started psychosocial support projects for displaced Iraqis in Jordan since 2007. However, the achievement of the psychosocial support is hard to see and the evaluation method is still under discussion.

Research group 'COEXISTENCE' targets both natural disaster and conflict affected area to see how the international humanitarian assistance was conducted. The survey on psychosocial support for displaced Iraqis in Jordan was selected as a research field from the conflict perspectives.

As of 1999, it is said that 2,200,000 Iraqis left the country as refugees to escape from the unstable political, religious and security situation since the Gulf War in 1991, especially after the bombing on Shiite Askari Mosque in 2006. Among them it is said that 750,000 Iraqis came into Jordan.

Objective

The objective of the survey is to conduct an inter-disciplinary research on psychosocial support for displaced Iraqis in Jordan to learn the evaluation method and its indicator from other implementing organizations.

Method

Field visit was conducted from Jan. 8th to Jan. 14th, 2010 with 5 members below.

Ms. Masako Isii (Osaka University, Area Studies: Southeast Asia)

Mr. Kazuki Saito (Japanese Red Cross Akita College for Nursing, Clinical Psychologist)

Ms. Keiko Sasaki (NGO, Kokkyo naki Kodomotachi: KnK)

Ms. Kanae Hayakawa (NGO, Japan Platform: JPF)

Mr. Dai Yamao (Graduate Student of Kyoko University)

The team visited 3 Japanese NGOs working in Jordan (KnK, NICCO, SCJ), 2 Japanese NGOs working in Iraq (JEN and Peace Winds Japan), 2 international organizations (Terre des Homes Italy and International Medical Corps), Jordan Red Crescent Society, 4 UN organizations: International Organization for Migration (IOM), World Health Organization (WHO), United Nations Children's Fund (UNICEF) and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2 governmental organizations of Jordan (Ministry of International Cooperation and Ministry of Social Development), Embassy of Japan in Jordan, Al-Balqa Applied University and Ms. Jenine Jaradat from Refugee Protection and Psychosocial Consultant.

Result and Discussion

It was found that there seems to be no big difference in principle between the

psychosocial support for the natural disaster affected people and that for the refugees. It means that Japan's knowledge on psychosocial support for natural disaster and incident affected people could be utilized for the psychosocial support for refugees.

- One of the biggest concerns is that the common understanding in the term/ language and the concept on psychosocial support are lacking. It is because it's a new term/language and concept. At the same time, all the organizations are struggling how to measure the achievements because the evaluation method yet to be established.
- Each organization understands the IASC guideline to some extent and most of them position the projects within the guideline. However, the local professionals working with those organizations had different level of knowledge in the area. It is required for psychosocial support to be implemented in cooperation with the professionals, then it would be a good idea to collaborate with Japanese professionals through training or project planning.
- Accountability for the effects on psychosocial support is a big issue. It is difficult to measure the effects and to establish an objective evaluation method as there are various types of support. One idea for the accountability is to evaluate the beneficiary's satisfaction or the achievement level of the projects. In case of obtaining a high satisfaction, the project could be regarded as a good project. Also it is important to pay attention to the cultural aspects of the area and the cultural differences should be considered in the evaluation, as well as in project planning. In this regard, the knowledge and experience of the area studies will contribute to understand the cultural and social aspect of the people.

執筆者紹介／Authors

中村安秀

大阪大学大学院人間科学研究科人間開発学講座国際協力学 教授

専門：国際保健、人道支援

Yasuhide Nakamura

Professor, Graduate School of Human Sciences, Osaka University

(International Health, Humanitarian Assistance)

山本博之

京都大学地域研究統合情報センター 准教授

専門：地域研究(東南アジア)

Hiroyuki Yamamoto

Associate Professor, Center for Integrated Area Studies, Kyoto University

(Area Studies: Southeast Asia)

石井正子

大阪大学グローバルコラボレーションセンター 特任准教授

専門：地域研究(東南アジア)

Masako Ishii

Specially Appointed Associate Professor, Global Collaboration Center, Osaka University

(Area Studies: Southeast Asia)

桑名 恵

お茶の水女子大学グローバル協力センター 講師

専門：国際協力、人道支援

Megumi Kuwana

Lecturer, Global Collaboration Center, Ochanomizu University

(International Collaboration, Humanitarian Assistance)

最終報告書

「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—」
2011年3月発行

編集 中村 安秀(大阪大学大学院人間科学研究科)
発行 文部科学省 世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業
「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—」
(略称:「共生人道支援」研究班) 研究代表者 中村安秀

〒567-0871 大阪府吹田市山田丘1-2
大阪大学大学院人間科学研究科 人間開発学講座 国際協力学
Tel/Fax: 06-6879-8064 Email: relief@hus.osaka-u.ac.jp

制作/印刷 ブックポケット

Final Report
'Collaboration and Evaluation in XXIst Century:
Area Studies and Humanitarian Assistance (COEXISTENCE)'
March 2011

Edited by: Yasuhide Nakamura (Graduate School of Human Sciences,
Osaka University)

Issued by: "Needs-Based Programme for Area Studies"
by Ministry of Education, Culture, Sports, Science and
Technology 'Collaboration and Evaluation in XXIst Century:
Area Studies and Humanitarian Assistance (COEXISTENCE)'
(Representative: Yasuhide Nakamura)

1-2, Yamadaoka, Suita, Osaka, 567-0871, JAPAN
Graduate School of Human Sciences, Osaka University
Tel/Fax: +81-6-6879-8064 Email: relief@hus.osaka-u.ac.jp

Printed and Designed by: bookpocket Ltd.

[文部科学省]
世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業

最終報告書

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—

中村安秀 編
大阪大学大学院人間科学研究科

Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology
'Needs-Based Programme for Area Studies'

Final Reports

Collaboration and Evaluation in XXIst Century: Area Studies and Humanitarian Assistance (COEXISTENCE)

— for reconstruction and development that realize
coexistence with the affected community —

Yasuhide Nakamura ed.
Graduate School of Human Sciences,
Osaka University