

世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業

研究成果報告書

(一般普及版)

「人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価
ー被災社会との共生を実現する復興・開発をめざしてー」

研究代表者： 中村安秀

(大阪大学大学院人間科学研究科 教授)

研究期間： 平成18年度～22年度

1. プロジェクト研究基本情報

研究領域（該当するものに○を付けてください。）	
（○） 研究領域1 日本と諸地域との関係性の解明—協働に向けて—	
（ ） 研究領域2 地域のアイデンティティーの解明—相互理解を深めるために—	
研究課題名	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—
責任機関名	大阪大学
研究代表者（所属部署・役職・氏名）	人間科学研究科・教授・中村安秀
研究期間	平成18年度～平成22年度
主に研究対象とする国名	（インドネシア）（東ティモール）（ヨルダン）
研究費	平成18年度 1,350万円
	平成19年度 1,400万円
	平成20年度 1,400万円
	平成21年度 1,400万円
	平成22年度 1,400万円

2. 本研究の社会的、政策的ニーズ

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。ジャパン・プラットフォームによるイラン・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く対応した日本の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。

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、災害や紛争の発生に関する要因を考慮し、住民の生活世界にもとづいた支援が大切である。すなわち、地域研究により蓄積された地域の内面的理解を支援に取り入れることが必要である。しかし、これまでの人道支援は、活動実績や内容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評価は、ほとんど実施されてこなかった。今、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。そして、人道支援を学術的側面から支えるシステムを構築することが求められている。

3. 研究の概要

（1）目的

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」を行っているのか、という実態を理解したうえで、共生を実現する質の高い支援をすることをめざす。具体的には、以下の5つの課題を遂行することを目的とする。

- ①自然災害に対する人道支援は、住民の生活レベルに見合ったものであったかを検証する。
- ②紛争地域に対する人道支援は、紛争の根本的要因や住民の主体性にもとづいたものであったかを検証する。
- ③地域住民の視点を評価軸に取り入れる評価方法（「市民参加型学際的評価方法」）を開発する。

- ④人道支援を通じて収集される情報を蓄積し、共有するデータベースを構築する。
- ⑤国連機関やメディアなどの協力をうけ、実証研究にもとづく実現可能な社会提言を行う。

(2) 意義

日本では、国際機関やドナー機関においてさえ、共同的な学際フィールド調査はほとんど実施されていなかった。一方、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」研究が求められている。本研究は、すでに開発された方法を人道支援に応用しつつ、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。

(3) 実施体制

本研究は、大阪大学大学院人間科学研究科、京都大学地域研究情報統合センター、地域研究コンソーシアム、認定NPO法人ジャパン・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。「自然災害研究チーム」、「紛争地域研究チーム」、「市民参加型学際的評価方法開発チーム」、「データベース構築チーム」、「共生型人道支援提言チーム」の5つのチームが有機的に連携して、研究をすすめてきた。

5年間でべ52名の研究分担者が参画した(地域研究者5名、国際協力研究者14名、NGO18名、国際機関11名、メディア3名、経団連1名)。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。

(4) 研究実績

市民参加型学際調査として、東ティモール (2007年度)、インドネシア・アチェ (2008年度)、ヨルダン (2009年度) の3回の調査を行った。また、合計19回の共生ワークショップを開催し、主に被災した人びとの視点からの人道支援のあり方について議論を深めた。また、研究者のみならず、実務家や学生など広く共生人道支援に関わる関係者を対象とした共生人道支援シンポジウムを5回開催し、被災社会との共生を実現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ってきた。

共生ワークショップの報告集だけでなく、「開かれた社会への支援を求めてーアチェ地震津波支援学際調査」、「支援の現場と研究をつなぐー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」、「国際人道支援にこころが揺れ動いたとき：中国四川大地震における心理社会的サポート」、「国際緊急人道支援海外調査報告ー海外における人道支援の評価と実践ー」、「国境を越えてつながる、こころのケアー人道支援における心理社会的ケア」など、5年間に12の報告書を発刊してきた。これらの報告書の多くは、研究班ホームページ (<http://coexistence.hus.osaka-u.ac.jp/>) にて公表されている。またピースウィンズ・ジャパンおよびジャパン・プラットフォームにおいて人道支援のプロジェクトに関するデータベースを構築した。

4. 研究成果及びそれが社会にもたらす効果

(1) 市民参加型学際的評価手法の開発

私たちが開発した「市民参加型学際的評価手法」は、次のような手順で実施される。

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。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。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くと、適宜、だれでも自由に質問できる。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。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。すべての調査結果が明らかとなった時点で、学際的評価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、学際的評価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。

この学際的評価手法の特色は、3つに集約することができる。まず、この学際的評価調査は、「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、寝食をとむにすることで、豊かな交流と協働が成立する。次に、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。第3の特色は、ピンポイント・アプローチである。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。

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。

（2）人びとの生活に役立つ人道支援をめざして

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の、今後の課題をまとめておきたい（表1）。

市民参加型学際的評価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評価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1 共生人道支援における今後の課題

1 学際的評価手法の活用
ODA や NGO の評価に、学際的評価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

(3) 共感と連帯

市民参加型学際的評価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、2003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。津波被害の3年半後に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 (efficiency) 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えない。地域社会からみれば、遠路はるばる多くの人に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いえる。いかにいえば、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過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、地元の人々がもつ時計に合わせて、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。

謝辞

5年間にわたる学際研究プロジェクトを支えてくれたのは、大阪大学大学院人間科学研究科、京都大学地域研究情報統合センター、地域研究コンソーシアム、認定NPO法人ジャパン・プラットフォーム（JPF）という基幹団体だけではなく、多くの地域研究者、国際協力研究者、現場で活動するNGO、国際機関などの実務家、メディア、日本経済団体連合会などから、様々な専門分野を持つメンバーに協力いただき、ワークショップやシンポジウムを開催してきた。また、国際ボランティア学会や東南アジア学会という学術団体と連携させていただき、外務省、国際協力機構（JICA）や日本赤十字社には、海外調査時にも大変にお世話になった。難民映画上映会や難民の日のシンポジウムでは、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）にもお世話になった。

そして、人道支援の現場やシンポジウム、難民映画上映会などに、多くのボランティアや学生など市民の方々が共生人道支援研究に熱い関心を寄せ、貴重な意見やコメントをいただいた。そういう市民の方々の気持ちに後押しされながら、この5年間の研究プロジェクトを終えることができた。

この場をお借りして、本研究を支えていただいたすべての方々に心から感謝申し上げます。