

外務省主催 平成 20 年度 海外 NGO との共同セミナー

「NGO による緊急・復興支援の実情と課題」

報告書

2009 年 3 月

外務省 国際協力局 民間援助連携室

東京海上日動リスクコンサルティング株式会社

主催者挨拶

外務省国際協力局民間援助連携室長 川口三男

おはようございます。外務省民間援助連携室の川口でございます。本日は私どもの主催するセミナーにご参集頂き、本当にありがとうございます。

本日のセミナーは予定表を拝見させて頂いておりますけれども、私から見ても非常に興味深いものが並んでおりまして、本日最初のテーマをご講演頂く岡本岳大様はじめ、講師、参加者の皆様に心より感謝申し上げたいと思います。それから今日、明日のアレンジをして頂くのが、東京海上日動リスクコンサルティング様であり、様々な下準備からやって頂いて本当に有難うございました。何よりも実りのある意見交換等ができれば有難いと思っております。

私は、皆様方もご承知のと通りのNGO関連の研究会、こうしたセミナー等には参加しておりますが、これまで海外、とりわけ途上国での勤務が長いため、どこかで必ず援助にひっかかる体験といいますか、関係するような体験を持ち合わせております。

例えば2004年の12月に発生したバンダアチェ沖の地震・大津波の際の体験があります。私がスリランカ大使館にいた時にあの事件が起こりまして、大津波が起きた時点では、私はタイに行っておりました。その日の夜中にタイから戻ってきてスリランカの隣、西側にありますモルディブに参りました。モルディブは日本の大使館がなく、スリランカにある日本大使館が兼轄という形で対応することになっておりましたため、私どもスリランカ大使館の責任ということで、現地にその日から1人で参りました。15日間、タイトな状況ではありましたが様々な緊急援助隊、緊急援助物資の受け入れや、その他の資金協力等に繋がっていくような下地をその間に担当した記憶があります。

そのモルディブにおける災害の状況、それからスリランカに戻った後に北部南部の被災地を実際に見る機会があったのですが、そうした被災現場を実際に見ることによって、いかに自然災害というものが大きいものかということを実感した次第でした。逆にそうした災害があるがゆえに、やはり海外から援助の手が差し伸べられるということは、どれだけ現地の人にとっての救いになるのか、ということも幾分分かったような気が致しております。

今回、テーマがいくつかに分かれて、それぞれについて講師の方にお話頂くことと思いますが、ご参加頂いた皆様には、講師の方々にどんどん質問等を投げかけて頂ければと思います。また本日は、国際開発ジャーナルの記者である真田陽一郎氏にもご参加頂いており、本当に有難うございます。実りのあるセミナーとなりますように、心からお願いをしております。ご静聴、どうもありがとうございます。

目次

主催者挨拶.....	1
1. セミナー開催概要.....	4
1-1. 主催者及び実施者.....	4
1-2. 背景、目的.....	4
1-3. テーマ.....	4
1-4. セミナーの構成.....	4
1-5. プログラム.....	5
2. セミナー講師略歴.....	7
3. セミナー概要.....	10
3-1. セッション1:『NGOの広報コミュニケーション』～コミュニケーション戦略と、 緊急・復興支援時の広報～.....	10
3-2. セッション2:『Humanitarian Logistics I』.....	36
3-3. セッション3:『Humanitarian Logistics II』.....	50
3-4. セッション4:『復興支援へのつなぎ方』.....	60
3-5. セッション5:『民軍関係の基本概念とNGOから見た民軍関係の課題』.....	78
3-6. セッション6:『Response in the face of Refugee Health and Epidemics』.....	100
3-7. 『まとめの議論』.....	112
4. 事前調査の概要.....	125
4-1. NGOの広報コミュニケーション.....	125
4-2. 生活基本物資供給・医療支援、緊急支援活動時のロジスティクス.....	126
4-3. 復興支援へのつなぎ方.....	126
4-4. 民軍関係.....	127
4-5. ロジスティクス面での他機関との協力関係の構築.....	127
4-6. 中国四川大地震時の支援活動.....	128
4-6-1. 調査概要.....	128
4-6-2. 中国国民にとってのNGOという組織の認識.....	128
4-6-3. 中国国内メディアの日本のNGOの支援活動に関する報道.....	128
4-6-4. 中国国内メディアの日本の支援活動全般に関する報道.....	130
4-6-5. 中国のNGOによる支援活動.....	131
4-6-6. 中国政府の中国外のNGOに関する対応状況.....	131
4-6-7. 裨益者の声.....	133
4-6-8. 支援活動を実施したNGOの抱えていた問題・課題.....	133
4-6-9. 小括.....	135
5. セミナーの評価.....	136

6. 結論.....	139
7. 添付資料等.....	140
7-1. セミナーの様相.....	140
7-2. セミナー使用資料目録.....	145
セッション1 使用資料.....	146
セッション2 使用資料.....	147
セッション3 使用資料.....	148
セッション4 使用資料.....	150
セッション5 使用資料.....	151
セッション6 使用資料①.....	152
セッション6 使用資料②.....	153

1. セミナー開催概要

1-1. 主催者及び実施者

主催：外務省国際協力局民間援助連携室

実施：東京海上日動リスクコンサルティング株式会社（TRC）

1-2. 背景、目的

本セミナーは、ミャンマーサイクロン、中国四川省大地震と大規模な災害が続く中で、緊急・復興支援を実施している日本のNGOが支援を行う際の実践能力向上の機会とすることを目的とした。このため、海外NGO関係者並びに国内の専門家を講師として招聘するとともに、セミナーの事前実施する日本のNGO関係者に対するヒアリングに基づいて、参加者が活用可能な内容とすることに留意した。

なお、具体的な目標としては、セミナー参加者であるジャパン・プラットフォームに参加するNGOをはじめとするNGOの若手職員が、緊急・復興支援における課題に関する議論の動向・事例を知るとともに、自身の活動において抱えている課題を相互に共有しながら、効果的な活動方法を習得することに主眼を置いている。

1-3. テーマ

「医療支援」、「生活基本物資供給」、「緊急支援におけるロジスティクス」という3テーマについて、海外NGO関係者を講師として招聘して主に海外NGOによる支援の具体的な内容、方法に焦点を当てて講演を実施し、それを踏まえたワークショップを実施した。

また、「NGOの広報コミュニケーション」、「民軍関係」、「復興支援へのつなぎ方」の3テーマについては、国内の各テーマの専門家による講演と質疑応答を実施した。

1-4. セミナーの構成

本セミナーでは、上記6テーマについて次ページに記載するプログラムの内容で、各テーマにつき90分の時間で、以下の形を基本として実施した。

- 前半60分：講義
- 後半30分：質疑応答・意見交換・ワークショップ

但し各テーマにより、前半・後半の時間配分は柔軟に実施している。また、Humanitarian Logistics I及び、Humanitarian Logistics II～Emergency on the field～においては、前者の講義の中で、生活基本物資供給に関するロジスティクス面も含めた緊急・復興支援時の海外NGOの活動について講演を行い、それに基づいて後者の中でシミュレーション形式による実践的なロジスティクスの演習を実施した。

また、6テーマすべてについて完了後、「まとめの議論」として、60分程度の質疑応答・意見交換時間を設け、フォローアップ並びに参加者相互の情報共有の促進を図った。

1-5. プログラム

12月2日(1日目)のプログラム

日程	セミナー概要	
10:15-10:20	開会挨拶	茂木 寿 主席研究員 (TRC 危機管理グループリーダー)
10:20-10:30	主催者挨拶	川口 三男 氏 (外務省 国際協力局 民間援助連携室 室長)
10:30-12:00	セッション 1	<p>岡本 岳大 講師 『NGOの広報コミュニケーション』 ～コミュニケーション戦略と、緊急・復興支援時の広報～</p> <p>【構成】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. コミュニケーションを考える「2つの視点」。 2. 伝える相手と、伝え方を考える。 3. メディアについて考える。 4. コミュニケーションをスムーズにするポイント 5. 時代はソーシャルテーマの風が吹いている。
12:00-13:00	昼食	
13:00-14:30	セッション 2	<p>Jean-Sébastien Molitor 講師 『Humanitarian Logistics I』</p> <p>【構成】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Principal role of humanitarian logistics 2. Highlight the differences between managerial and emergency logistics 3. Different logistics activities in major humanitarian NGOs 4. Knowledge of key Logistical equipment
14:30-14:45	休憩	
14:45-16:15	セッション 3	<p>Jean-Sébastien Molitor 講師 サポート：野村幸代研究員 (TRC 危機管理グループ)</p> <p>『Humanitarian Logistics II』</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 演習の説明 別紙 (Exercise① : Emergency on the field)
16:15-16:30	閉会と翌日の案内	

12月3日(2日目)のプログラム

日程	テーマ	セミナー概要
9:30-11:00	セッション4	<p>Virgil Hawkins 講師 『復興支援へのつなぎ方』 【構成】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. セッションについて 2. 緊急支援・復興支援・開発をめぐる問題 3. 新しいアプローチの必要性 4. つなぎ方のヒント 5. 現場での活動 6. ドナー・資金調達問題
11:00-11:15	休憩	
11:15-12:45	セッション5	<p>上杉 勇司講師 『民軍関係の基本概念と NGO から見た民軍関係の課題』 【構成】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 民軍関係の基本概念 2. 破綻国家再建の課題と民軍関係 3. NGO の視点から見た民軍関係の課題 4. 参加者からの事前質問 <p>参考文献：上杉勇司・青井千由紀『国家建設における民軍関係：破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』（国際書院、2008年）</p>
12:45-14:00	昼食	
14:00-15:30	セッション6	<p>Jean-Sébastien Molitor 講師 『Response in the face of refugee health and epidemics』 【構成】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Main threats to refugee health 2. Operational Responses 3. Phases 4. Vaccination 5. 演習の説明 <p>別紙 (Exercise②) : Measles vaccination campaign)</p>
15:45-16:45	まとめの議論	
16:45-18:00	コーヒープレイク	

2. セミナー講師略歴

上杉 勇司 氏

広島大学大学院国際協力研究科准教授、広島平和構築人材育成センター事務局次長、沖縄平和協力センター副理事長を兼務。英国ケント大学で国際紛争分析学 Ph.D.を取得。財団法人平和・安全保障研究所研究員、財団法人南西地域産業活性化センター主任研究員、琉球大学法文学部非常勤講師、特定非営利活動法人沖縄平和協力センター事務局長兼主任研究員等を経て、2006年度より現職。カンボジアや東ティモールで国際選挙監視員として勤務した経験も有する。著書・編著に、『国家建設における民軍関係—破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』（国際書院、2008年）、『紛争と人間の安全保障—新しい平和構築のアプローチを求めて』（国際書院、2005年）、ほか多数がある。

Virgil Hawkins 氏

大阪大学 Global Collaboration Center 特任助教。大阪大学大学院博士号（国際公共政策）。紛争、平和支援活動、国連研究等を専門とし、特定非営利活動法人 AMDA にてカンボジアとザンビアで5年間、駐在代表等として社会開発事業に携わる。また、ザンビアオープン大学非常勤講師や、国連オーストラリア代表部におけるインターンの経験も有する。2007年度より現職。

著書に、2008 *Stealth Conflicts: How the World's Worst Violence Is Ignored*, Aldershot: Ashgate

2004 *The Silence of the UN Security Council: Conflict and Peace Enforcement in the 1990s*, Firenze: European Press Academic Publishing ほか多数。

岡本 岳大 氏

株式会社博報堂 カスタマーマーケティング事業局において、プロジェクト・デザイン業務に従事。慶應義塾大学大学院修士号（政策・メディア）。業務の傍ら、特に広報文化外交とメディアの関係に着目した研究活動を続ける。2007年度に発表された「新しい日本の ODA マニフェスト」作成の際には、ODA 広報に関するコメンテーターとして、「新しい日本の ODA」を語る会に参加している。主な著書として、『シリーズ国際開発（第4巻）「第10章メディアにみる ODA 認識」』（日本評論社、2005年）（草野厚氏との共著）がある。

Jean-Sébastien Molitor 氏

BioForce Development Institute（仏、リヨン）にて開発支援におけるロジスティクス・ディプロマ取得。世界の医療団、Oxfam、国境なき医師団等において、チャド、コンゴ、アンゴラ、インドネシア、コソヴォ等における緊急・復興支援活動を、主としてロジスティクス担当として実施。特に、緊急人道支援時におけるロジスティクスの経験を豊富に有し、教育支援や難民キャンプにおける水の衛生システム構築等、多岐に渡るプロジェクト運営経験を持つ。

セッション1

『NGOの広報コミュニケーション』
～コミュニケーション戦略と、緊急・復興支援時の広報～

3. セミナー概要

3-1. セッション1:『NGOの広報コミュニケーション』～コミュニケーション戦略と、 緊急・復興支援時の広報～

岡本岳大講師

岡本講師：岡本と申します、本日はよろしくお願ひ致します。NGOの広報コミュニケーションというテーマで皆さんと一緒に色々と考えていきたいと考えておりますが、このような貴重な機会を与えて頂きまして本当にありがとうございます。さて、今回のセミナーはいくつかのセッションに分けられていると伺っておりますが、その中で私の担当させて頂く「コミュニケーション」のテーマというのは、最も柔らかい話だと思います。皆様にはこの後もハードなプログラムが予定されているかと思っておりますので、朝の頭の体操代わりに、是非気楽に聞いて頂ければと思っております。まず、私自身について簡単に自己紹介をさせて頂こうと考えておりますが、私は博報堂という広告会社のプロジェクトデザイン部という部署でプランナーとして、様々な企業や政府、自治体の広告プロモーションの企画を担当しております。お手元のプロフィールにもありますが、私は慶應義塾大学の草野厚先生の研究室出身で、学部・大学院と、国際協力をはじめとする外交政策とメディアの関係をテーマとした研究を行って参りまして、現在でもそれを続けております。新しいODAマニフェストの作成を手伝わせて頂いたり、いくつかの国際協力NGOのキャンペーンにおける広告作成を個人的にお手伝いさせて頂くといったことをさせて頂いております。本日、お話をさせて頂く内容は博報堂の公式見解ということではなく、私の個人的な意見としてお聞き頂いて、活発に議論をさせて頂きたいと思っております。

早速ですが、今日のお話の範囲についてですが、緊急復興支援のセミナーということで緊急支援に際しての広報ということにも触れますが、基本的にはNGOのコミュニケーションということで、少し大きくお話しをしていきたいと考えております。緊急支援時のみを切り離してお話するという事は難しいため、少し全体のお話をしていこうということです。先ほどから私はコミュニケーションという言葉を申し上げておりますが、広報・広告というよりも、もっと広い概念という風に捉えて頂けますでしょうか。最も近い意味としては情報発信ということになるかと思っておりますが、情報発信という言葉ではかなり一方通行な印象がしてしまうので、双方向という意味、思いもこめてコミュニケーションという広い言葉を使っております。皆様の中で、広報をご担当されている方はいらっしゃるのでしょうか。お2人いらっしゃるようですが、その方たちにはひょっとしたら私の話は物足りないかもしれませんが、少し広い話ですのでご質問等ございましたら、後ほど頂ければ答えられる範囲でお答えをしたいと思います。

それでは最初に、コミュニケーションを考える2つの視点ということでご提示したいと

思います。まず、この写真をぱっとご覧頂いた際に、様々なものが映っている写真のどこに目がいつているかというところについてなのですが、例えば、農業支援をされている方は、写真のため池、或いは水田のようなところに目がいつている、女性の地位の向上を担当されている方は、やはり女性に目がいつているのではないかと思います。ちなみにこの写真は、染色を仕事にしている人間がベトナムの村へ染色のための旅行に行って、現地の人を使用しているこのスカーフや、バッグ、或いは頭に巻いている民族衣装を撮影したものです。例えば山登りが好きな人であれば、山へと目がいくといったように、人によって様々なところに目がいくことと思います。実は写真に限らず、街の中の風景といった日常の視線でも同じことがいえるのではないかと考えておまして、例えば私のような広告マンは、街で広告に目がいくことが相当に多いです。ビルの上にある看板や、ポスターといったものに気が付くと目がいつております。皆様はおそらく、そこまでは目が向かないのではないかと思います。新聞を開いた際にも、記事よりも先に広告に目がいきます。私達が広告を作る際には、訴えたい相手は広告を見ているという前提で作らないように、ということが言われますが、そういったことは広告に限らず、様々なコミュニケーションに共通するのではないかと思います。つまりコミュニケーションをする相手は、自分とは違う視点でものを見ているかもしれないということになります。自分と違う視点でものを見ている人に、自分の想いをストレートにぶつけてみてもなかなか伝わらないってことがあって、皆様の活動の中でフラストレーションが溜まらないかな、と思う時があります。例えば、自分が熱心に取り組んでいるにも関わらず、或いは良いと思って進めているのに理解されないことや、チラシを作ったもののなかなか反応がなかったり、ウェブサイトを作ってみただけでも同じ業界の人しか見てくれないといったフラストレーションがあるのではないのでしょうか。実はこういう状況というのは、伝える相手と自分の常識、自分の視点というものが異なっている可能性があります。そのため、自分が何かを相手に伝えたいと思ったら、相手のことをよく考える、相手の視点をよく考えるということが重要です。伝える相手をよく考えることが大切であるということ、視点の1つ目としてご提示したいと思います。

2つ目としては、まずはこの林檎の写真を見て頂きたいのですが、この林檎が売りたいものとして自分の手元にあったとして、これを人に伝えたい際に、この〇〇〇部分に何をいれますかということについてですが、これも人によって様々なことが言えると思います。「赤い」であったり、「美味しそう」といった見栄えについての話が入る可能性もありますし、自分が食べた感想を入れる人や、その他にも「カリフォルニアで作られた」のように、様々な言い方があると思います。例えば受験生の人に対しては「これは美味しい林檎です。」というよりも、「これはビタミンたっぷりだから風邪をひかない林檎です。」といった方が、ひょっとしたら伝わるかもしれません。更に、以前実際にありましたが、「台風でも落ちなかった縁起のいい林檎です。」と言うことで、更に魅力が伝わるかもしれません。このように自分が相手とコミュニケーションをしたいのであれば、ただ何かを伝えるという

ことよりも、伝えるということをしっかり意識しておくことが重要です。伝え方には様々なパターンがあり、自分はそれらのパターンの中で、どの言い方だったら相手に一番伝わるのか、ということを考えること、つまり伝え方を考えるということを経験の2つ目として提示したいと思います。ここでは右側に松岡正剛さんの著作を載せておりますが、松岡さんは編集工学という概念を提唱されている方で、世の中に無限に情報がある中で、人は全てのことを一度に表現することはできないため、知らず知らずのうちに自身の感覚で物事を切り取って編集しており、そうした編集の技術が重要であるといったことを、かなり以前から主張されています。伝え方を考えるということは、割とそうした概念に近いのかなと考えており、伝え方を考えるということの前提に、物事を編集してというものを加えてご提示したいと思います。では、具体的に一般の人にコミュニケーションを行っていくケースについて、伝える相手と伝え方を考えるということで、ここからの話を進めていきたいと思っております。まず一般の方にコミュニケーションする場合、対象となる生活者はかなり多様だと思っております。この場合の生活者はほぼ市民ということで同義に捉えて頂いていいと思っておりますが、主婦、中高年男性、OLといったように様々です。皆様NGOの方々がファンドレイジングであったり、様々なコミュニケーションをする際には、漠然と市民一般という風にコミュニケーションするよりも、ある程度対象を絞ってやっていった方が分かりやすいということになります。例えばここに例で書いておりますが、ボランティア意識の強い主婦層に対してコミュニケーションしようとした場合、ある程度人生に必要な様々な経験を積んでおり、色々なことを考えているといった対象であり、そのため何か情に訴えるようなエモーショナルな感覚のコミュニケーションでいこうという形になる訳です。すると例えば、途上国の人々の姿が直接見えるような絵はがきや、途上国の人々からの手紙といった、温かい感じを与えるものが良いのかな、という形で、ターゲットを絞ると必然的にアプローチの仕方、使うツールというものが変わってきます。伝える対象、伝え方を考えることで、そうした内容についても考えやすくなるということですが、別の例を挙げれば、伝える対象が国際協力に関心を持つ家族であれば、その教育熱をそそるような何かツールが作ることができないか、30代のOLであればファッションのアプローチが使えないか、という風に、自分達が伝える相手によって編集が決まってきます。例えば皆さんが被災地の緊急支援から戻って来られて報告会を開催する際にも、写真を使ってスライドを作られることと思っておりますが、どのような話をしようかということについて、自分の熱い想いを伝えるということも重要なのですが、集まってくれた相手に合わせることで、相手がどのような人なのかということをおお切にするという視点に立つてみると、報告会に来る人々がどのような人なのかということをお可能な範囲で事前に把握し、その人々がどのような情報を求めているのかということをお考えることが必要になります。こうすることで、必然的に報告で使う写真や、話すべき内容も決まってくるのではないかなという風に思っております。

次は参考の話ですが、まずは皆様がよくご存知の「ほっとけない世界の貧しさ」のホワ

イトバンドキャンペーンについてです。同キャンペーンではサッカーの中田英寿さんや、女優の藤原紀香さん、Mr. Childrenの桜井さんと、様々な方を起用して、かなり若年層を対象を絞ったコミュニケーションを進めてきており、具体的にはおしゃれな印象であったり、国際貢献をするということが流行であるという様な表現になっております。これはサステナ(susutena)というクリエイティブエージェンシーが手がけていらっしゃるのですが、そもそもクオリティが高いということはあるのですが、しっかりとターゲットを絞ってやれば、若い層にもある程度ツールを作ってメッセージを届けることが可能ということを証明した事例という見方もできるのではないかと思います。こちらも参考ですが、NTTドコモの新しい4シリーズの対象とするマトリックスで、ターゲットを考える際には、こうしたマトリックスが非常に役に立ちます。この4シリーズは最近発表されたものですが、これまでのドコモではマトリックスでいうと携帯を良く使う人には90×iシリーズというものを提供し、使わない人には70×iシリーズというものを提供していました。しかし、それだけでは上手くいかないということで、横軸にファッション性、機能性というのを足した4シリーズを提供するようにした訳です。携帯をファッションアイテムとして持ちたい人には左下の水色の部分になりますが、これはスタイルシリーズと名付けられ、堀北真希さんを起用したCMを行っています。左上のところは携帯をよく使うと同時にファッション性も重視している層を対象にしており、例えばゲームや音楽、そういったものを携帯電話で利用する人々に向けたものです。右側の方はもっとよく携帯電話を利用する人々を対象にしており、例えばビジネスマンといった携帯をかなり使いこなす人向けとなっています。ドコモは、このような対象ごとの形にわけてコミュニケーションをはじめられたところですが、ここで重要なことはドコモ自身が、結局全てのターゲットに受け入れられる万能な携帯は存在しないということをはっきり認識されたということです。伝える相手のことをマトリックスで絞ると色が決まり、タレントが決まり、ネーミングが決まってコピーも決まる。そうすると自分たちの伝え方が考えやすくなって相手にも伝わり易くなり、相手が欲している情報を送ることが出来るようになる。このようにターゲットを考えることで、その後のコミュニケーションの考え方というのがスムーズにいくかと思えます。これらは、完全に企業の例ですので、皆様方がどこまで使えるのか分かりませんが、何か皆様がツールを作られる場合には、このツールは誰に向けて作るのかという時に、例えば関心の高さや年齢を縦軸にとり、横軸には割と国際協力に柔らかいイメージを持っている人、もっと人道的なイメージを持っている人、という様に分けてやると、次第に相手の顔というものが見えてくるのではないかなと思います。

それでは次に、ターゲットがある程度決まって伝え方を考えているという時に必要となるメディアのことを具体的に、少しお話ししたいと思います。メディアというのはマスメディアに限らず伝える手段、媒体といった意味で使用しており、テレビ・ラジオ・新聞・雑誌に限らず、WEB、レポート、グッズ、イベントという様に様々なものが入りますので、

言い方によっては皆様一人一人がメディアという風に言うことも可能かと思えます。さて、伝え方を考えるに辺り、どのようなメディアを選ぼうかという際には、この表は参考にさせて頂けるのではないかと思います。これは私の参加した APIC、国際協力推進協会の国際協力 ODA に関する調査というものの結果の表ですが、インターネットで 18 歳～69 歳の生活者 1,000 人超に対して、様々な国際協力関連の要望を出してもらい、そうした要望をどのようなメディアで知る切っ掛けがあったのかということ調査したものです。これを見ると上段の棒グラフが表している内容ですが、やはりテレビ、新聞、WEB、雑誌という様に続いていきまして、数は少ないのですが、イベントや NGO の冊子というものも挙がっています。例えば、自分が今までの経験から、50 代、60 代の人々は割と支援をしてくれるという様に考えた際に、下段の表は少し見難いとは思いますが、黄色くなっている部分、つまり新聞等から 50 代、60 代の人々は情報を得ている可能性が高いということがわかります。逆に WEB サイトを使おうと思った際には、男性の特に若い層 20～40 歳くらいまで辺りが黄色くなっており、こうした対象には WEB サイトがかなり使えそうだとということがわかると思えます。

或いはメディアを選ぶ際に、メディアのコストと社会的なインパクトという点から優先順位をつけるということも可能です。ここでもマトリックスを使っておりますが、例えば縦軸にコストの高低をとり、横軸に社会的なインパクトの大小、どれだけ影響力があるのかということをとってみると、右上の方にはテレビ、新聞、いわゆるマスメディアと言われるメディアが入り、それから左下にはマスメディアに比べたらインパクトは落ちるものの、上手くやればコストも抑えられる上に、それなりに影響力を持ちうるレポート、チラシ、DM といったものが入っております。右下と中央あたりがコストも抑えられ、ある程度効果もありそうな PR 系、いわゆるパブリシティ系と、WEB 系ということになっておりますが、このあたりにコミュニケーションを集中特化するという様なことが可能ではないかと思えます。ただ、マトリックスというものは、その構成自体がそれぞれの NGO の経験やネットワークによって相当異なってくるため、例えば非常に動員力のあるイベントを実施可能な NGO については、イベントという手段の位置付けがマトリックス上で変わってくるので、例えばこういった切り口で自分達が見えるメディアというものを、まずはプロットしてみるということも良いのではないかと考えております。

今、仮に右下にオレンジにしてあるテレビ、新聞の PR 系、それから WEB の話について、少し詳しくお話をさせて頂きたいと思えます。スライドは「新聞を使う」という題になっておりますが、この際にメインターゲットとなるのは 60 代男性、シニア層といわれる男女がいいかなと思えます。新聞というのはそこに情報が載ると記事であれ広告であれ、信頼性や正当性があると思われるほか、ブランドがそれなりにいいブランドだという様に評価され易い傾向があるため、そういった意味もあるのかなと思えます。逆に 10 代 20 代の新聞の購買率は下がり続けており、この層にコミュニケーションしたい場合には、新聞がメインになるということとはなかなか困難であろうという様に思えます。続いて具体的に新聞

にアプローチを行うポイントですが、皆様は年に数十本もプレスリリースを発信されていることと思いますが、単純に伝えたいことを書くというよりは、そのまま記事になりそうな形で書くということを意識して頂ければと思います。これをプレスにして欲しいと広報担当者に情報をあげる際にも、ある程度これが記事になりそう、或いは記事にしたいという思いと、自分が見た場合どうかということ意識して送っていくというのが大事です。記者も非常に時間が限られておりますので、様々なリリースが一日に何百本と送られてくる中でぱっと見た際に見出しに使えるようなものや、少し手直しをすれば記事になりそうなものが優位になるのではないかと思います。とはいえ、いきなり記事になるリリースを書くということは非常に難しいと思いますので、記者の方々と普段から仲良くしておいた方が良くと思います。ヒアリングを兼ねての記者懇談会や、現地でツアーを組む等、しつこく関係を構築していくということが非常に重要となります。彼らがどんな情報を求めているのか、またどのようにすれば自分達の記事が取り上げられ易いのか、或いは自分たちの開く記者会見に来てもらえるのか、それらを探りながら長期的なスパンでお互いのwin-winの関係を築いていくことが重要です。また、新聞広告の枠をどのようにして取るのかという問題ですが、これはかなり価格が高いものです。全国紙の場合は特に高価になりますので、広告を打つのであればやみくもに行うのではなく、PR効果が連動し易い時期を狙うということがやはり重要となります。例えば災害が起きた際や、現在のようなインドやタイといった国際関連のニュースが集中している時期があると思いますが、そういった時を狙って枠を買うようにすることが重要であり、或いは代理店に抑えてもらうといったことも良いかなと思います。このようにすることで自分達の出す広告枠は限られていても、生活者にとってみれば届く情報量は多くなります。昨日の新聞朝刊で、私自身は読売新聞を取っておりますが、HIVの記事の下にユニセフが広告を出しているというのがありました。あれは連動広告と言いますか、企画を一緒に進めているものになりますが、あれは広告としてはわずかな量ではあっても、その一面を全部使えているという形になっており、そうすると情報量は格段に増加し、伝える力もパワーアップするというので、こういうやり方は1つ重要かと考えています。

次にテレビを使おうという場合のポイントについてですが、こちらは少しターゲットの年齢が下がり、中心となるのは30代40代の女性、それからいわゆるミドル層というところが、よくテレビから情報を得ている層ということになります。テレビに取り上げられるとやはりインパクトがありますし、従来から口コミの元と言うものは意外とテレビであることが多いので、テレビにはそういった意義もあるかと思います。ただし若年層では、最近新聞ほど顕著ではないにせよ、テレビ離れがかなり進んでいると言われており、そこは頭に入れておいて頂けるといいかなと思います。また、テレビにアプローチする場合は、率直に申し上げて新聞社や通信社にアプローチするよりもハードルが高いです。皆様は既にかなりご経験されているのではないかと思います。ニュースバリューというものが、やはりテレビの場合はかなり要求されてきます。そのため、単体のNGOでテレビを通じて

のPRを成功させるということは、テクニックとしてはかなり高度なものと考えて頂ければと思います。例えば何かイベントを開催する際等に複数のNGOが共同のリリースを出すといった形であれば、通常は一緒に活動をしていない複数のNGOが共同で何かをするということで、ある程度ニュースバリューが出て参りますので、そのような使い方は考えられると思います。また、これは少々裏技的なものですが、自身のNGOにはこういったテーマの専門家がいます、第一人者がいます、ということを経常から様々な方面で触れ回しておくことが非常に重要だと思ひます。すごくニッチなテーマ、研究テーマというよりも例へば今浮かんだアイデアですが、途上国のトイレの事情に非常に詳しい専門家が居るといったことのように、非常に細かいテーマであっても、それが何かのきっかけで取り上げられることになったら、テレビではその第一人者を探すことになりまひます。そうした場合に声がかかり易いようにしておくと、ニュースやワイドショー等にコメントを寄せて欲しいという声がか実際に掛かる訳です。9.11の後に急激にアラブ・イスラム研究者というのがテレビに出るようになってきまひましたが、ああいったイメージです。何が起きてどのようなテーマがテレビに取り上げられるか分かりまひませんので、日ごろから自分達の組織に居るマニアックな第一人者をPRしておくことが非常に重要でひます。最後に、採用率は低いのですが、制作会社は番組企画の持ち込みを受け入れてひます。飛込みでの申し込みは、やはりハードルが高いかと思ひますが、マスコミ側にとっても皆様が企業と同様に、個人的な人脈と言うものは決して無駄なものではなく、ある程度長いスパンで現地取材を受け入れるといった取材協力をしたり、皆様が現地で築かれてひるネットワークを通じて取材先を紹介するといった様な形で、少しずつ関係構築を進めていくと、いずれ企画の持ち込みの様なチャンスが来るのではないかと思ひます。ここで重要となることは、こういった個人的人脈と言うものが、割と広報担当者が変わると受け継がれない傾向がある様なので、是非こういったネットワークを引き継ぎながら、組織全体として人脈を蓄積していくというようなことをして頂ければ良いのではないかと考えておひます。

最後に、WEBについてのお話になりますが、やはりターゲットは若年層になります。データとしては、女性よりも男性のほうがWEBに接してひる時間は多いと言われておひますが、ポイントとしてはまず、能動性ということがあります。新聞やテレビと違ってWEBの場合には、そのサイトを自分から見に行くということになりますので、少し意識が高い可能性があるということだひます。ガンバNPOというオンラインの寄付サイトが調査をしてひるのがありまひして、寄付を行つた切っ掛けについて、どのメディアが最も効果があつたのかといったことを調査したのがあります。一番効果があるメディアは、WEBという結果で、マスメディアは3位でした。これはWEBの調査という前提があるために、そういった結果が出て来てひるということも念頭に置かなければなりまひませんが、やはりサイトに来てくれる生活者というのは、マスメディアを普通に見てひる以上に深い情報を欲してひる、どうすれば寄付が出来るのかというような具体的な情報を欲して来てひる人が多いということを表しておひますので、WEBについてはこのようなことを認識しておくことが必要か

と思います。それから口コミについても、最近ではメールやブログ、動画サイトといったものの発展を通じて、口コミが媒介するツールが確実に広まって来ています。特に youtube であったりニコニコ動画であったりというような、WEB2.0 型の投稿動画サイトについては、ページレビュー数や、サイト内での回遊性も高まっている傾向にあり、サイトをみる際にはサイト内のあちこちを見るといった行動がなされているということが分かっております。このような点も頭に入れておいて頂けると、役に立つ時があるかなと思います。WEB アプローチのポイントについてですが、大手のポータルサイトにニュースが載ると、そこからリンクが貼られて自身の NGO のサイトにアクセスが期待できるかと思いますが、ポータルサイトはニュースのソースについては外部に依存していることが多く、例えばヤフーに直接にアプローチを行っても、なかなかヤフーニュースに取り上げられることは無いと思って頂ければ良いと思います。WEB でリリースを配信するというサービスがありますが、やはり最初にお話した出版社や通信社への PR、パブリシティに熱心に取り組むことで、それが回り回って WEB にも現れるという形で考えて頂いた上で、力の入れ方を配分して頂いた方が良いかと思います。ヤフーや MSN といったポータルサイトを見ていきますと、自社の企画ページというものがあり、そういうところではボランティアの募集や案内といったものがあると思いますが、実は広告連動型になっていることが多く、ポータルサイトが自分達で発掘しているというよりは広告の枠を買ってくれる場合に紙面をあげているという形になっているケースが多いです。そのため、ポータルサイトを使いたいという場合には、少しお金が掛かることとなりますが、広告枠を買うというところから検討を進めた方が、結果的には PR としては近道になるのではないかと思います。

次に自分達自身のサイトについてですが、やはりサイトに来てくれる生活者というのは先ほど申し上げた様に能動性がある一方で、逆に言えばぱっと見た時に自分達が欲している情報が無いと思った際には、数秒で離脱してしまいます。このため、自身のサイトが自分達の見たい人、ターゲット向けに構成されているかどうかというところをしっかりと確認して頂ければと思います。皆様のような NGO のサイトであれば、場合によっては初めてくる人向けであったり、支援者向けであったりと、サイトの入り口から分けるといった形で、従来のサイトを分けてしまうということも 1 つの検討すべき課題ではないかと考えております。サイトへの誘引についてですが、やはり検索エンジン対策というものは非常に有用です。バナー広告を買うということは金額的に難しいという場合にも、リスティング広告やアフィリエイト広告といったものは手軽に可能な取り組みですので、是非トライしてもらえれば良いかと思います。このリスティング広告というものは、お金を払って買う広告なのですが、google やヤフーといった検索エンジンで検索した際に、よく検索結果のページの上や右に出て来ているものです。例えば私は先日、「緊急支援」というワードを google で検索してみましたが、その際に普通に出てくる検索結果では、WFP とユニセフ、難民を助ける会が表示されていました。その右側の部分にはワールドビジョン、国境なき

医師団、プランジャパン等が出てきておりましたが、彼らはこの広告枠を買い取っており、これは成果報酬型広告と言うものです。例えば、緊急支援ならば「緊急支援」というワードに買い手が入札を行い、「緊急支援」というワードが検索された際に広告を表示させ、更にその広告がクリックされるとお金が発生するというシステムになっております。買い手は自身で予算の上限を決めておくことができますので、要は10万円、30万円といった様に予算を決めて取り組むことが可能な割と手軽な広告です。これらは主にヤフーとグーグルが行っています。WEBは比較的金金を掛けずに取り組むことが可能なコミュニケーションであるため、おそらくどのNGOにおいても力をいれておられることと思います。そのため、組織ごとに様々な異なった課題もあるかと思っておりますので、ここに関しては質疑応答の際にご意見ご質問等を頂ければと考えております。

続いてメディアについてのサンプルをご紹介しますが、メディアというのはうまく使うとかなり遊び心というものを引き出してくれるものです。これは1950年代のフォルクスワーゲンの伝説のキャンペーンと言われているものですが、1950年代当時のアメリカではフォルクスワーゲンというドイツメーカーの車は敗戦国の車のイメージがあった上に、さらに現在以上に大きいものは良いものだという風潮があり、大型車全盛の時代でした。その様な環境下でフォルクスワーゲンは、小さな車の価値というものを信じて”think small”と主張したのですが、いくら小さい車の価値というものを言葉で何行も書き連ねるよりも、ビートルがちょこっと載せられている方が、何かぐっと来るものがあるのではないかなと思います。大きいものが良いものだと思っている人々に対して”think small”と主張することは相当に勇気が必要ですし、場合によっては相手が腹を立ててしまうということもあるかもしれませんが、この絵を使うことによって遊び心が出て来ることで、あまり腹が立たずに却って親しみが沸くということもあるかと思っております。こうしたことを考えると、NGOの主張というものは、やはり真摯なものでなければならぬと思っておりますが、逆に説教臭くなる必要もないかと思っております。メディアを上手に使うことで、例え小さなツールであってもインパクトを引き出すような工夫というものを目指して頂きたいと思っておりますし、私自身もそういうものを作っていきたいと考えています。もう1つサンプルのご紹介ですが、日本野鳥の会が今年行っていた絶滅危惧種の鳥類のキャンペーンです。皆様、ご存知の方も多いかとは思いますが、同キャンペーンは世界の広告の祭典でも絶賛され、賞をいくつもとっています。キャンペーンは若い世代に向けて絶滅危惧種の鳥類について啓蒙をしているもので、レコードのジャケットを模したポスターを作られています。さらにその野鳥の声を使ったレコードも作成され、このレコードは限定個体数が販売されるという形で販売され、クラブや若い層を中心に評判になったものです。伝える相手と伝え方を考えるというところでもお話しをしましたが、ターゲットを有る程度自分達でしっかりと絞ると必然的にコミュニケーションのやり方というものは絞られてくる、考え易くなるということになりますので、考えた結果としてメディアを従来使っているものから大きく変え

てみるということは、1つのやり方として考えられると思います。日本野鳥の会の例でも、従来であれば若者層にアプローチする際にはチラシを作ったり、おしゃれな葉書を作ったりされていましたが大きく変更してレコードにしてみた、そういったやり方も素晴らしいのではないかと感じておまして、ターゲットを絞った上でそれについてコミュニケーションをしていく際に、メディアをもっと自由に考えるということも重要かと思っています。

では次に、緊急支援時の広報も含めてコミュニケーションをスムーズにするポイントというのについて、いくつかお話をしたいと思います。まず、1つ目としては、競合分析をしようということです。ここにいらっしゃる皆様は、それぞれ独自のミッションを持っておられ、おそらく外部からは同じ様に見えても、様々に異なった活動をされていると思います。しかし、私自身を含めて一般の生活者から観ると、国際協力のNGOということで同じ様に映ります。言葉は悪いですが、生活者が国際協力に出せるお金、金額というのは決まっています、それを有る意味ではNGO間で分け合う、或いは取り合うという競合関係に見ることもできるのではないかと考えており、皆様がご自身の組織で他のNGOとの差異化を計るという際には、相手を知ることが非常に重要となります。企業であれば右下にあるように様々な調査を実施し、分析をかけて自分達が現在どういう状況にあるのか、他はどうやっているのかということを綿密に調べるのですが、なかなか総てをやるのは大変なことで、皆様が手軽に出来るのは、やはり他のNGOのサイトや報告書、パンフレットといったツールを取り寄せて比べてみることだと思います。そのNGOのターゲットがどういった人々なのか、どのようなメッセージを作っているのか、どういった戦略を作っているのかということを見てみるということですが、これは初歩的な内容のように思えるものですが、私の仕事でも必ず行っていることです。例えばA社のビールの広告を担当することになったとしたら、競合の3、4社の広告はすべてチェックし、またWEBサイトも必ずすべてをチェックします。それは別に誰かに言われていうことではなく、その方が自分が考え易くなるから行う作業であり、過去の広告でも拾えるものは全部拾ってきますし、ビールを買ったら何らかの景品があたるといったキャンペーンがあった場合は、自分で購入して自分で応募します。自分がサイトに行って応募するということを通じて新しい発見があるものなので、これは広報を担当されている方に限らず取り組んで頂けると、なかなか面白いのではないかと思います。私個人としては、2つを比べるよりも4つ5つと並べてみると、割と違いが明確に出てくると考えておりますので、お時間のある時にやって頂けるといいかなと思います。

それから2つ目のポイントとしては、一貫性のある広報の為には広報目標を組織内で共有することが大切だということです。個人的に色々とNGOで働かれている方のお話を聞いておますと、広報が上手くいかない時には、割と組織内でのミスコミュニケーションがあるのではないかと感じておまして、現場の担当者と、本部の広報担当者の認識が違っていたり広報担当者の方とトップの方たちの認識が違う。こういうことから歯車がずれ

てしまうことがあるのではないかと考えており、面倒だとも思いますが、やはりそもそも何の為に広報が必要なのか、具体的にどういった広報が必要なのかということを議論して頂ければと思います。企業の場合は右側にあるように広報の範囲、目標と期限、広報で解決すべき課題、予算、体制、権限等、様々なルール化がなされており、これによって広報をスムーズにしようということを狙っております。企業の場合には宣伝部と広報室とが分かれておりまして、宣伝部は普通の事業部の人々によって構成されておりますが、広報部は社長直轄の組織になっていることが多いです。それもかなりそういった体制上の担保をしておかないとスムーズにいかないということがある訳です。そのため、皆様も色々と機能し合い、しっかりと目標を共有しておくということが重要なと思います。

3つ目のポイントですが、扱い難いものについては、予めルールを作っておくことが重要だと思います。ここにも書いておりますが、例えば非人道的な国家の支配地域に援助していることに対してクレームが来てしまったり、現地で事故が起こってしまったという場合に事前に何も決めておかないと対応に相当に困ることになります。基本的なところについては皆様のNGOでは、広報担当者の方がご担当されていると思いますが、やはり現場の方からの知恵、経験のフィードバックを行ってルールを作っていくことが重要かと思っております。こういった問題への対処方法というものは、各NGOの理念によっても相当異なってくると思いますが、絶対にやっておかなければならないことは透明性と一貫性の確保、うそをついておらず人によって発言がぶれることが無い、ということが非常に重要となってきます。こうした問題への対処方法には正解はないのですが、この2つの原則に関しては重要であると考えております。企業の危機管理、クレーム対応のマニュアル等までは難しいと思っておりますが、経験を活かして想像し得る範囲で、こうした事態が発生した場合に、どのように対応するだろうかということは、皆様に様々なアイデアを出し合って検討を進めることが良いのではないかと思います。

4つ目のポイントとしては、広報の評価基準を持とうということですが、広告や広報にとって、効果測定というものは永遠の課題であり、私自身も日々得意先からこの広告の効果はどの程度かといったことをよく言われ、色々と考えております。例えばヒアリングやアンケートを実施して、実際に広告を目にしているのか、見た後でどのように変わっているのかといったことを調べております。また、報道の状況や論調を分析したり、それらの広告換算、パブリシティで記事になった枠の大きさというものを、仮に広告で購入したらいくらになったのかということ、金額で換算して効果を出すという様なことも行っております。ただし、こういった調査には手間がかかりますので、比較的取り組み易く皆様でも実感し易いものとしては、やはりツールの効果測定ではないかと思っております。チラシやDM等を作る際には色々と迷われると思いますが、まずは複数案を作ってみることで、例えば募金を集めるチラシを作る場合に何を伝えるかということ、3方向ぐらい作成し、それをすべて配布してみます。今まで例えば1000枚で1つの原稿として印刷をしていたものを、300枚程度ずつに3つにわけて配布をしてみることで、その中でどれが一番反応が良かった

のかということを見るわけです。こうした手法はよく企業がチラシでやる手法なのですが、そうするとどの表現が最も生活者に届いていたのかということが数字で返ってくるということになります。同時に、実際に原稿を作る際には3方向に作成をしているということで、それぞれに仮説をもって作成をしておりますので、その仮説がどうなったのか、またそれを次にどのように活かせば良いのかということが比較的分かり易いため、PDCAサイクルをまわしやすくなると考えております。

ポイントの5つ目としては、ネットワークを構築しようということです。先ほどの新聞とテレビのところでもお話しをしましたが、マスコミの方というのは個人的なネットワークを大切にしており、彼らも常に良質な情報を探しているからです。メディア関係者、或いは私の様な広告会社のプランナーだったりコピーライター、フォトグラファー、デザイナーという様々なクリエイター、あとはWEBやIT関係の人であったり、イベント会社、印刷会社、コンサルティング会社に勤めている人、様々な企業の広報を担当されている人、といった様に、コミュニケーションをする際にネットワークはあって損することはまずないのではないかと思います。例えば私の個人的な感覚で言うと、友人の親友の様な人はすぐに繋がるのが可能だと思いますので、友人の友人というのは遠かったりすることがありますが、一見すると自分の分野に関係ないかと思う人脈でも作っておいて損はないかと思います。

少し緊急支援時の広報ということも数点お話しをしたいと考えておりますが、まず1つ目は準備の大切さです。緊急支援専門のNGOはもちろんあると思いますが、やはり緊急支援が必要な状況は突然起こりますので、通常業務やルーティーン業務にプラスして突然やってきます。そのような忙しい中で現地への対応でも手一杯であるのに、更にその広報を行わなければならないということは相当手間がかかる、或いはハードルが高いかと思えます。とはいえ、そうした場合でも情報発信は行わなければなりませんので、出来ることは事前に準備をしておくことが重要です。緊急支援の活動中に、どのようにしてどのくらいの頻度で情報発信をするのか、現地での情報インフラをどうやって確保するのか、皆様はアフガニスタン、ミャンマー、四川、その他で色々と経験をされていると思いますので、そうしたご経験を踏まえて広報のロジスティックス面でのルール作りをしておく、初動時に役立つのではないかと思います。

2つ目は緊急支援の広告作成についてですが、募金集めのチラシや広告等を作る際には、集まったお金の使途というのは広がる可能性があるということを是非覚えておいてください。把握している範囲では緊急支援募金の集まり方としては、曲線で言うとM字型に2つの山+小さな山という3つの山があり、1つ目にまず個人からきて2つ目に企業からくる、さらに少しタイムラグがあつてから、どこから来たのかわからない余ったお金が回ってきて、小さな山ができる。このような傾向があると認識しておりますけれども、後ろの方の山になった時には、実は緊急支援の活動は一段落している場合や、次の段階に入っていた

ということはあるかと考えておまして、そういった時に特に最後の方に集まった募金が幅広く用途を広げることが可能なように、予め文言を入れておくということは、後々助かる事があるかと思えます。よく企業のキャンペーンで何かを買って応募するキャンペーンといった広告で、下部に非常に細かい字で個人情報の取り扱いに関してや、応募時の規定等、何か言われた時や説明する際に役に立つことを記載しております。こうしたやり方は細かいことですが、募金の用途というものをある程度記載をしておき、了承をとっておくということは重要かと思えます。

それから3つ目の緊急支援時の広報についてですが、現地に入られて情報発信、広報をする場合には、情報源を明確にするということを日ごろから気をつけて頂ければ良いかと思えます。皆様が自分で現場に居られる際は大丈夫かと思えますが、危険すぎてこれ以上は入れず、代わりに現地スタッフに入ってもら場合等には、彼らから間接的に情報を得ることになりますので、その情報源がどこなのかということをしかりと指示しておくということが重要です。それが自分達の活動自体に関わるということだけではなく、メディアは情報源が曖昧な情報というものはなかなか信用してくれませんので、誰が言った内容であるのか、特に数字の場合はその正確な数字と出所について把握する習慣を普段の生活の中から日常的に意識して頂きたいと思えます。例えば政府の人が言っていることなのか、その辺りの人々が言っていることなのかでは大分違うと思えますので、そういったところを現地スタッフと共に意識して頂くということが重要だと思えます。

4つ目のポイントは、これも先ほどの問題とも絡むこととなりますが、緊急支援時に現地では広報を行う場合のセンシティブな問題について、これも予め広報担当者の方を中心にルール化しておくということが重要かと思えます。墓地の様な状況になっている現地の悲惨な状況をどこまで写真に撮るのか、それをどのようにしてツールに使うのか、言葉の選び方はどうするのか、さらには現地の人々にとってセンシティブな宗教の問題であったり、国民医療制度の問題であったり、そういったところを情報としてどの様に扱うのかというところは非常に難しいところだと思えますので、逆に今までの経験で可能な範囲でルール化しておくということが重要になってくるかと思えます。これは組織によって対応の仕方が異なってくるかと思えますが、大切なことは一貫性ということで、可能な限り皆様が共有し易い範囲でルールを作るということが、広報担当者の方を中心に進めて頂きたいことだと考えております。

5つ目のポイントとしては、緊急支援の現場で皆様自身が半ばメディアの機能を果たすこともあり得るという事も想定しておいて頂きたいということです。緊急支援の場合、普段もそうですが、記者がまだ来ていない場所や、記者自身は入ることが出来ない場所というのがあると思えますが、そういった場所では皆様が情報収集を進められ、現地情報の最先端にいる場合も多々あるかと思えます。メディアの記者の中に緊急支援事態担当記者という者は、基本的にはそれほど存在していないため、人手が足りておりません。NGOの中には緊急支援担当という方がいらっしゃると思えますが、そういう人々以上にメディア側は

人手が足りていない状況にあります。このため、メディアの関係者と関係を築く絶好の機会、助け合えるチャンスとして捉えて、可能な範囲で、皆様の業務の支障にならない範囲でメディアの方と積極的に情報交換を進めたり情報を提供するといったことは、後々役立つことがあるのではないかと思います。

6 つ目のポイントとしては、現地から帰ってきた後のフィードバックについてですが、これも非常に大切です。緊急支援時には様々な窓口がある中でも自身の NGO に支援して良かったと、募金してくれた支援者に思ってもらうことで、次の災害発生の際にも支援してもらえる可能性もありますし、本質的なサポーターになってくれるかもしれないといった様に、緊急支援時の支援の輪を広げていく、自分達の新しいサポーターを囲いこむチャンスと位置付けても良いのではないかと思います。そのためには丁寧にフィードバックを進めていくということが重要であり、本当の意味で緊急支援が成功したというには、やはりこのフィードバックまで上手くいった時なのではないかと思います。丁寧にフィードバックを行うということは、まずは相手に読んでもらえるものを作るということだと思いますが、例えば現地から消印のついた AIRMAIL を出す、スタッフ直筆の手紙を送付する、といった形で、コンパクトでも心が伝わるツールというものを皆様で考えて頂きたいと思います。例えば現在、2016年の東京オリンピックの招致を目指す招致活動が行われていますが、先日残っている4都市の競合プレゼンというものがあり、その際に東京が小さなパンフレットを作って配布しました。これが委員達に非常に好評だったと聞いておりますが、通常はこのようなオリンピックの選考会といったものでは、自分達の都市の魅力を伝えたいがために大きな地図のようなものを作って情報満載で出していくのですが、そこを逆手にとって小さいツールでおしゃれなものを作った訳です。実は審査員としてもあまりにも大きいと持って帰るのに大変だったり、保管するのが大変だったりといったことがあるため、割とそういうところでも好評価に繋がっていった様に思います。皆様は既に国際協力のベテランになり過ぎてしまっており、初めて募金をした人の気持ちを想像するのは難しくなっているのではないかと私としては思っておりまして、アンケート調査を行ったり、身近にいる人で始めて募金をした人に対して色々聞いてみるといったことが、ご自身の感覚を柔らかくする為に必要になるのではないかと思います。

最後に、私が考えていることをお話したいと思います。時代はソーシャルテーマの風が吹いているという事で、まずはこの写真は今年も進めているグッチとユニセフのキャンペーンについてなのですが、皆様も感じられているかと思いますがここ数年ビジネスと社会貢献の両立をさせたいという企業が急激に増えています。これは、私が日常的に仕事でオファーが来る中で実感していることですが、こういった企業はなかなかそういった経験がまだないため、NGOや国際機関の中から自社の理念にあったパートナーというものを見定めている段階だと思います。ただし今後、この輪はますます広がってくるかと思います。今はまだ企業の方に知見がないので、ユニセフの様に誰もが知っているメジャーなところ

に向かっているけれども、次第にその様な関係になれてくると、企業も本当にそこで良いのかと思う様に必ず変化してきますので、そういった時に皆様の存在は、企業にとっても非常にありがたいですし、皆様にとってもチャンスになってくるかと思えます。また一方で、企業に限らず一般の生活者にとっても社会貢献が格好良い、気分が良いというソーシャルインサイトといったものが相当出て来ているかと思えます。このインサイトという意味は、隠れた意識、潜在願望といったように、通常では表に出していないけれども、そこを突かれるとぐっとくるというようなものです。通常時から社会貢献が素晴らしいと言っている人はあまりおりませんが、心の中には皆がその素晴らしさを持っていて、その比重が少しずつ大きくなって来ている状況にあるかと思えます。ホワイトバンドであったり、この写真にあるような **PRODUCT RED** のように、同じ買い物をするのであれば、社会貢献可能なものを買おうという流れが、生活者の中に確実にあるのではないかと思えます。こういった企業や生活者の変化というのは、広告業界にはかなりダイレクトに反映されている状況下であり、毎年夏に開催されるカンヌ広告祭という世界の広告の最高峰を決めるグランプリにおいても、今年は一気にソーシャルテーマの作品が増えています。皆さんご存知かも知れませんが、写真は **Thirsty Black Boy** というベルギーのチャリティーイベントのもので、これがプロモーションのグランプリを獲得しました。テレビの生放送中に突然黒人の少年が飛び込んで来て関係者が用意したミネラルウォーターを飲んで走り去っていくというハプニングを3日間やり続けるという内容で、テレビを見ていた人々からの反響が大きく、3日間の間に日本円で5億円以上の寄付が集まったイベントです。youtubeでもかなり話題になっており、この **Thirsty Black Boy** というワードで検索をされれば、すぐに動画を見て頂けると思えますが、この作品がグランプリを獲る授賞式の際には、これまでとは異なった雰囲気会場に流れたと聞いており、クリエイターにとってソーシャルテーマをリスペクトするという流れが根付きつつあるという状況にあると思えます。日本のクリエイターの中にも、国際協力をはじめとするソーシャルなテーマを手がけたいという者は相当おります。私自身の周りにも若手を中心にかなりおまして、この写真は **JEN** さんの **chabo** というチャリティブックプログラムのもので、このロゴも非常にクリエイターの間でも評判が良く、こういうものをやりたいという者はかなり多いです。博報堂の場合は NGO の扱いはほとんどないのですが、これからはひょっとしたら変わってくるかも考えております。このように、企業にも一般生活者にも、またコミュニケーション業界にもクリエイターにも、日本でも世界でもソーシャルテーマの風というものが吹いており、これは NGO のコミュニケーションを作っていく皆様にとって間違いなく追い風だと思います。この写真は少し見難いですが、今年の広告祭でグランプリをとったミリオンというニューヨークの教育委員会がクライアントで作ったもので、昨年のお水プロジェクトというプロジェクトを手掛けたアメリカの会社が作成しています。これは子供達自身の教育への関心が低いという現状をどうにかしようということで、100万人の子供達を対象に携帯電話を配布し、それを使って宿題をリマインドしたり、分からなかった箇所をサポート

したりというプログラムを作り上げたものです。このプロジェクトで凄いとこは、100万台の携帯電話の提供について三星電子に熱心に働きかけて口説き落とすとしたという点です。この熱意が始まりであると同時にゴールでもあるということですが、皆様の情熱とともに新しいNGOの国際協力のコミュニケーションを作っていければと思っております。これで私の話を終わらせて頂きます、長い間ご静聴ありがとうございました。広報コミュニケーションの場合、仲間を作るということが重要になりますので、自分が楽しいと思っていなと仲間も当然入ってきてくれないものです。人の十倍楽しんで人を楽しませると、仲間も自然と増えてくるのではないかと思っております。ご意見・ご感想などを頂ければと思っております。

参加者：ありがとうございました。私は主に国内の広報と支援者獲得を担当しておりますが、本来あるべき広報・広告の姿を改めて教えて頂きました。実情等述べた上で質問をさせて頂きたいと思いますが、私の所属するNGOは地方に本部があります。また、広報と広告に関しての予算という考え方がまず存在しておらず、パンフレットの印刷費といった勘定項目はありますが、広告予算という考え方はございません。それと広報を担当しておりますのは私一人という体制であることから、主に緊急救援ということで、緊急時と平時の広報ということで、メリハリをつけて進めております。

質問の1つ目ですが、最近他のNGOの方々もそうだと思いますが、公的機関ではなく民間企業の方々からCSRということで、特に引き合い等が増えてきていると感じております。その際に、営利を追求されている民間企業の方々とCSRというキーワードでのコラボレーションにより、お互いがwin-winの関係となる効果的な協力をするためにはどのようにすれば良いのかというところについて、もう少し詳しくお話して頂きたいということです。また、その際にやはり非営利と営利ということになりますので、特に気をつけることであったり、心掛ける点、注意すべき点といったことを伺いたしたいと思います。

もう1つの質問は、我々は来年25年を迎える団体なのですが、やはり同じようにご支援者の方々も高齢化してきており、これから10代20代の若い方々をターゲットにするには、やはり岡本先生のお立場のような外部の協力者を確保して、新しい専門的な知識を取り入れていかないとなかなか難しいと考えております。一方で、お話にあったクリエイターの方々の様な外部の方と、どのようにして協力関係を繋いでいくことが可能なのかについて伺いたしたいと思います。

岡本講師：ありがとうございます。まずは1点目のCSRについてですが、CSRは最近非常にブームで、私自身も扱うことが非常に多いのですが、基本的に企業さんはCSRでビジネスをしようとは思っておりませんので、向こうが大丈夫というのであれば問題はないかと思っております。私どもの業界にはCSR販促と呼ばれるものが存在しており、販売促進の取り組

みななのですが、CSRに見せかけて販売促進をしようというのがCSRとは別のものとしてあります。つまりCSRであれば例えば途上国で木を植えたりすることで、それが自社のイメージ向上に貢献すれば良い、そこで終わりとなるものですが、CSR販促の場合には自社の利益に返ってくる1つのストーリーができております。引き合いに来ている企業が、このどちらを意識して皆様にアプローチを行っているのかという事を、最初にはっきりさせておいた方が良いと思います。もし販促的な要素を求めてきているのであれば、国際協力という分野は非常に難しいため、それを受けるべきか受けないべきか、といった判断は非常に難しくなります。CSRを、企業イメージの為であったり、社会貢献のためにやろうとしている人達とパートナーを組むということが現実的ではないかと思えます。そういう場合に企業を、自身のパートナーが自分達NGOにとってパートナーとしてのメリットがあるのかどうかという視点で、幅広く見るのが重要だと思います。つまり今回はお金を出してくれたが、次に何か支援を行いたいと言う際にまた助けてくれるのか、彼らのネットワークを活かすことが出来るのかといったことですが、例えば企業の所有する工場が自分たちの支援実施地域にあり、そのネットワークを使うことが出来るであったりといった様に、後々までもその企業と組んでおく方が良いと思えることが大切です。ユニセフや赤十字さんといった所に企業のパートナーとしての相手が限られているのも、やはり他のところでも色々と繋がりがあるというメリットが大きいと判断されたのではないかなと思います。また、NGOのブランド力であったり、自分達の作りたいブランドが企業と合致するかどうかということが1つあるかと思えます。ご自身が作られているロゴやポスターといったものと比較的近いクリエイティブを作っている企業は、似ている可能性があるかもしれません。そういった、なんとなく作ったものをベースに作られた広告であるならば、何かこういう自分達のモチーフが入っているからいけそうであるといった形で、ある種ブランドの繋がりのようなところもありますので、そういったところで判断をされても良いかと思えます。ただし、どこまでパートナーとして良いのかということと、自分達のパートナーとして信頼性があるのかということは重要になると思えます。

2点目の、若い人達にどうアプローチするか、その際に外部のネットワークをどう入れるかということについてですが、これはNGOさんによっても差があるのではないかと考えており、一番良いのは例えば正規ルートで広告会社を対象にされるのであれば、博報堂の営業にオファーに行くよりは個人的に私であったり、何らかのツテで行かれた方が可能性は高いかと思えます。これはその人達のネットワークによるものですので、非常に難しいのですが、例えばホワイトバンドを手掛けられたサスティナの場合には、担当者が電通にいる頃から貧困問題や環境問題等に高い関心を持っていて、個人的にNGO等を手伝っていたのが実は切っ掛けだったということを知ることがありますが、実際にどこまでいけるのかというのは難しいところだとは思えます。大きい広告代理店とかPR会社等に頼む場合は知見も広いですし、実際に役には立ちますがコストが嵩みますので、その兼ね合いが重要となります。私が個人的に皆様のサイトやツールを見ていて思うのは、デザインのセンス

という点に関しては外部に発注されているのかもしれませんが、ここ数年で急激に上がってきているかなと感じております。写真の撮り方やチラシの作り方についても相当にデザインオリティは上がっていると思いますが、問題なのはコピーで、言葉が非常に長いとか、ぱっと目に入って来ません。皆様がネットワークをこれから作りたいのであれば、コピーライターを探すということは、今はステップとしては非常に良いのではないかと考えています。コピーライターは特に大手の代理店にのみ所属しているものではなく、小さいプロダクションにもおりますし、地元にもそういったことを生業にしている方はおりますので、そういう方々に複数声をかけて案を出してもらい、そういう中からこの人だったら任せてみたい、というようなやり方が良いかと思っております。コピーライターも様々なタイプがありますが、おそらく非常にキャッチーな広告を作る人というよりは、皆様の活動に理解があり、あまり飛び出すぎない表現、今まででの範囲であまりかけ離れすぎない表現で、読みやすいものを作ってくれるという人が良いのではないだろうかと考えておまして、そういう人達に対して、友人の友人といった感じでいくつか声をかけてネットワークを作っていく、その中から選んでいくということが良いかと思っております。2点目についてはなかなか難しい質問で、あまり答えになっていませんが、よろしいでしょうか。

参加者：どうもありがとうございました。

参加者：本日はどうもありがとうございます。私はスーダンの緊急復興事業を担当しておりますが、スーダンで実際に水事業として井戸を建設しています。今年の6月に当会で募金のキャンペーンのテーマとして水というものを選び、その際にDM等に井戸1本が150万円で作れますという様な、支援者の方にある程度金額のモチベーションをはっきりと伝える形でチラシに載せたのですが、実際に全国からその金額を寄付して下さった方々がいらっしゃいました。それはそれで非常に嬉しかったのですが、ただ実際に一般企業・製造業のメーカーでは製品やサービスに原価というものがあり、その原価は人件費・材料費といったもので構成されており、その後に販売費、一般管理費等を足して最後に利益分となります。これが普通の会社の考え方だと思っておりますが、NGOの場合、井戸1本150万円で作れると言った場合、それはその原価の材料費の話だけをしていて、さらにそのプロジェクトを運営するための人件費などは一切含まれておりません。お伺いしたいことは、NGOの活動に際しては原価を言い続けなくてはいけないのか、またはその企業の定価というものを設定して広報して行けば良いのか、或いは原価と定価というものを広報していくのにはどうすれば最善のコミュニケーションというものが生まれるのか、そういったことを広報のプロであり、また一般の生活者としてアドバイスして頂ければなと思っております。

岡本講師：ありがとうございます。これは非常に難しい問題だと思いますが、今回井戸の件に限らず広報のお金が募金の使い道の対象になるのかということは、おそらく皆様のご

苦労されているのではないかと思います。これは、完全に私の個人的な考えになるのですが、やはり寄付したお金が広報に使われる可能性があるということは、先ほどの使途の広がりとも同じですが、明記しておいた方が後々良いと思います。チラシの一部にでも良いので、そのお金が純粋に井戸の直接の建設費だけではなく、プロジェクトの管理費、スタッフの作業費といった内容にも使われるという事を、小さくても良いので書いておく事で、その後でもし何か言われた際にも保険が掛かると思っています。普通の人であれば150万円が全て建設費になると言われても、それが他にも使われる可能性があるということは、普通の人だったらある程度話せば理解してくれることだと思いますので、もしそれでそれは困ると言われたら、実際にその人と one to one でコミュニケーションを進めて、この使い方に進めさせて欲しいという事をしっかり伝えること、もしそれでもダメであれば寄付して頂いた資金はすべて建設費に使いますという2段重ねが良いのではないかと考えております。結局、私のような広報やコミュニケーションを作る人間から見ると、やはり広報を自分達の資金で賄わなくてはいけないということが、非常に皆様のコミュニケーションを苦しくしている1つの原因ではないかと思ひまして、ある程度お金が集まらない限り良い活動はできないので、広報にお金を掛けることが別に悪いことではないと思います。どこの範囲まで広報にコストを掛けるのかというところを、意識管理としてしっかりと一貫性を持ってルールを作っておけば、それは何か言われた場合には、それを元に意見してくれた人と議論をするということが良いのではないかと思います。あくまで私自身はそういった広告業界の人間なので、広報が大切だという前提でお話をしていますけれども、やはりそういったやり方が良いのではないかと思います。あまり自分の財布を切り詰めて苦しい思いをしてやるのはもったいないという様に思います。

参加者：ありがとうございます。最近、「あなたの1000円でラオスの小学生の鉛筆とノート10人分が買えます」、「1万円がエイズ患者50人の生活を支えます」といった様に、価格を提示して、それで支援者の方が寄付されたお金の使途をイメージし易い様にする取り組みを進めておりますけれども、こうした場合に定価を表に出して行って良いものなのか、例えば先ほどの井戸であれば1本150万円で材料等は賄うことが可能なのですが、実際に人件費等を含むと400万円程度になります。その辺について、一般生活者からの意見を教えてください。

岡本講師：これについては私も一般生活者とはいえ、広告に携わっている人間だということを前提にお考え頂きたいのですが、私の考えとしては定価が良いと思います。先ほどお話しした通り、しっかりと担保するものを持っておられるのであれば、むしろ定価で進めるべきではないかと思います。逆に考えれば、150万で出来ると謳っているにも関わらず、実際は400万で実施するという事は、ある意味では支援者にとってみれば理解不可能ということにもなるかと思いますが、とは言え400万円では資金が集まらないといったことも

あるのではないかと思います。逆に皆様にお伺いしたいのですが、広報については基本的にはご自身の運営費で回しているという理解でよろしいのでしょうか。皆様、例えばその使途が AIDS の募金であったり、井戸の募金であったりした場合には、純粋に使途を絞っており、原価として使っているということなののでしょうか。

参加者：AIDS 対策の為に使って欲しいということで受け取ったものについては、AIDS のプロジェクトに使うことが指定されています。ただし、AIDS のプロジェクトの直接受益者に配布されるものもあれば、スタッフに医療費として支払うものもありますし、その割合についてはそれぞれの団体に寄るのではないかと思います。

岡本講師：皆様、そこは組織運営に関わることになりますので、詳細についてはここで聞かせ頂くことは難しいと思います。ただし、私はやはり定価で書くべきではなからうかと思ひますし、逆にそこを含めて透明にしておいた方が、支援者、生活者の方には理解され易いのではないかと思います。

参加者：今日は貴重なお話をありがとうございました。私からも 2 点、ご質問をさせて頂きたいのですが、まず 1 点目は、緊急事態が起こった際に、皆さんそれぞれ募金のお願いや様々な活動のアピールをされると思ひますが、緊急時には一般の企業の方々を始めとして、すぐに反応を頂くことが多いのですが、実際には緊急から復興にかけてのフェーズというのが、現地としては最も支援が必要な段階であることは、皆さんご認識がおありかと思ひます。例えば私自身はバングラデシュのサイクロン被害の支援活動を担当しておりますが、やはりその後にはミャンマー、中国四川省と大規模な災害が重なりまして、バングラデシュはまだまだ支援が必要にも関わらず、なかなか支援が集まりにくい状況にあります。そういった緊急の段階が一旦収まったところでのアピールの仕方というか、何かコツがあればお聞かせ頂きたいと思ひます。

2 点目としましては、私達も新聞社の方やテレビ局、マスコミの方々とお付き合いをする中で、色々取材をして頂く機会があり、その中で例えば映像を撮って頂くにあたり「こういう絵が欲しい」といったことや、逆に私達がインタビューを受けて、お話をしたことを記事に興して頂くのですが、私達の意図が伝わっておらず、考えている内容とは違った形で記事にされてしまうといった課題もあります。そういったところで、マスコミの方と上手くコミュニケーションを進めていくためのアドバイスがありましたらお願いいたします。

岡本講師：先に 2 点目についてお話しをさせて頂きますが、マスコミに自分達が意図したものと違う内容にされてしまったり一部が切り取られてしまうということは良くあることだと思いますが、大切なポイントが 2 つあり、1 つはその人達としっかりとコミュニケーションが取れているかという事です。次に、単発の取材に来てもらって終わりという際には

仕方がないことですが、その後も継続的に取材を受けて関係を深めていく可能性があれば、正直に伝えることができますし、次に会った際に気をつけてもらうということが可能です。逆に言えば、取材の前段階を1つ作ると言いますか、取材に来てもらう前からある程度関係を作っておけば、取材に来てもらった際にも、自分達が意図したことを伝え易くなります。人間的な信頼関係が構築されているということが大切なので、日常から信頼関係を作っておき、自分達の意図を通り易くすることが必要になると思います。リリースの書き方はそのまま記事になるような形でお話をしましたが、インタビューの際にも長時間、色々と話した場合、記者側はその中から都合の良いところを切り取って編集を行います。しかし、皆様ご自身で例えば見出しについてはもうこれしかない、といった形で伝えておくと、記者はその基準をもとに編集を行うこととなりますので、皆様の意図に近づくことになるかと思います。やはり日常的なコミュニケーションをしっかりとすること、見出しを作るというこの2点は役に立つのではないかと思います。

次に、1点目のご質問の緊急支援が一段落した後の復興段階でのPRについてですが、これについては皆様、既に十分に悩まれているのではないかと思います。はっきりとした正解という正解は無いかもしれないですし、特に今年のようにミャンマーでサイクロンが起きて、間をおかずに四川地震が起きる、といった際には、例えバングラデシュで支援を続けられていても、メディアの情報量としてはバングラデシュを取り上げることはほとんどなくなって来るため、そういった中でバングラデシュ支援のPRをするということは難しいことだと思います。そうなった際には、私の感覚としては、やはりミャンマーや四川のインパクトが強い中で一般の支援者の方に広告を打ってバングラデシュ支援を募ることは非常に難しいことではないかと思っています。ただし、広く一般に呼びかけるのではなく、企業や、皆様が実際に出向いて行って支援を募ることが可能な人々については、チャンスがあるかもしれません。というのは、そういった相手がミャンマーや四川にこれから援助をしようと思っている時、つまり緊急支援に対する財布が開きかけているところに、支援することが大切なのはミャンマーや四川だけではないという事を粘り強く訴えていくこと、そういうやり方は1つあるのではないかと思います。ただしこれもネットワーク頼みとなることで、皆様の個人的なお付き合いを含めて、日常的な営業活動が大切だろうと思います。おそらく皆様は既に実行されていると思いますが、緊急支援の資金の窓口作りは普段から進めておいた方が良く、普段どこにも目立つ災害が起きていない状況にあっても、例えばテレビ局に出向いて、もし災害が起きた際には支援金の一部を自分のNGOにもまわして欲しいといった営業活動を地道に行っておくことは重要です。今年は2つの大規模な災害が続いたことで、ある程度ルートが出来てしまっている感覚もありますが、企業側としても義援金をどこに送ればいいのかわからないということがありますので、そうした資金の一部を自身のNGOに回して欲しい、もし何か災害があった際には自分達の窓口になって欲しいという営業活動をやっておくことは重要だろうと思います。ただし、こうした活動も先ほどおっしゃられたように、広報やファンディングを担当される方が組織に何人いる

か、どれだけ労力を裂くことが出来るのかという問題になり、なかなか難しいのではないかと思いますので、やはりゼロから営業を始めるよりは、ご自身の知り合いがいるなど何らかのネットワークがあって支援をしてもらえるところから切り崩していくというような事が必要かと思えます。申し訳ないのですが、2点目については明確な正解は無いのではないかと思います。

参加者：ありがとうございました。

参加者：今日はありがとうございました。今のご質問と重複するところもあるかと思いますが、私達の間でも緊急事象が発生した際に、いかに効果的に広報・広告活動を行うのかという事が課題になっておまして、もう既に皆さんもおっしゃられておられますが、緊急事象発生時には支援者の方々が財布を開いてくださるので、そこを狙っていきたくて思っています。現在、実際に考えているのは、緊急事態が発生した際にすぐに新聞広告が打てる体制にする必要があり、そういったマニュアルがまだない状態ですので、まずはそこからと考えているのですが、それをするにあたって注意した方がよい点や、効果的な手法というものがあれば是非アドバイスを頂きたいと思えます。また、今教えて頂いた普段からの営業活動やネットワーク作り、もし他にも緊急事態の発生時に役立つようなヒントがあれば是非教えてください。

岡本講師：まずは少しご質問をしたいのですが、普段から新聞広告を打っていらっしゃるのでしょうか。

参加者：はい、打っております。ただし緊急事態が発生した際にすぐに動くことが出来ているのかというと、やはり情報収集や広報・広告担当との連携の取り方ということで、まだ連携がとれていない状況です。

岡本講師：普段の広告については代理店を通しているのでしょうか。

参加者：新聞の代理店さんを通してやっております。広告の制作自体はスタッフに元広告代理店にいたものがおまして、その者がデザイン等も出来てしまうのですが、実際に広告を打つ時には新聞の代理店さんを通しております。

岡本講師：わかりました。紙面広告の内容としては、デザイナーが内部にいらっしゃるのであれば初動もかなり早いと思えますので、緊急支援で広告に入れる要素についてはルール化しておいた方がよいと思えます。表現の中でどれを入れることが効果的なのかという事によると思いますが、おそらくは場所であったり、目標金額、募金の期間、といった様

にいくつかのポイントがあると思いますが、それを具体的にどれだけ、どの程度のプライオリティを入れておくかという事についてはルール化しておく事が重要だと思います。もし、これまでの緊急支援でそういった経験があるのであれば、目標金額を書きおいた方が良い、といった様な知見がどこかにあるはずですので、それを使って事前に広告に入れる要素について優先順位を付けておくということが、広告の中身作りについては1つあると思います。もう1つは広告枠をどのように獲るのかという問題ですが、枠も日ごろからの付き合い次第で格が変わったり、優先的に回して貰えたりすることがありますので、その代理店さんと仲良くして、直接媒体社にコミュニケーションを図ることが重要だと思います。新聞については、全国紙なら全国紙、読売なら読売、朝日なら朝日で、それぞれ資金が決まっているならば決めてしまうのもいいかもしれません。新聞社にとって、自分達の広告主になり得るNGOであると思ってもらい、また他の新聞社にも自社に広告を出してくれる団体だと思ってもらうことで関係を築くことができるかと思っています。広告を出すタイミングにしても、広告枠があまっていることも時にありますので、それをいかに安く優先的に回してもらえるかという事は、最終的には代理店とのある意味では人間関係でしかないと思います。資金が潤沢にあるのであれば、大量に枠を買う代わりに緊急時には優先的に枠が欲しいという事を予め伝えておくという事はあるかと思いますが、新聞社にとってどの程度買ってあげればインセンティブをつけるかということは各社で異なっていると思いますので、そういったやり方もあるのではないかと思います。広告を出すタイミングについて個人的に思っていることは、ユニセフの様に大きいところが出したすぐ後が良いのではないのでしょうか。生活者の方々が災害のニュースを見る、さらにユニセフの広告を見る、そこで自分はどうかと思っているところに皆様の広告が入る、といった様に、段階を踏むことが出来れば、生活者には比較的受け入れられ易いかと思っております。

参加者：本日はありがとうございました。私達の団体は常勤が3、4名という小さな団体で、その中で広報の要員を配置するという事は非常に難しく、一人一人が広告塔ではないですが、ファンドレーザーとして活動しています。私達の場合は、オンラインとオフラインでマーケティングを分けておまして、オンラインは先ほどお話にありましたリスティング広告、アフェリエイトに分けており、リスティングは、キーワードマーケティングとしてワードで価格が変わってきますので、資金が限られているためワード選びも慎重に行わなければいけないという状況です。また、従来は基本的にオンライン中心で活動してきており、今後は新聞等にも取り上げて頂きたいと考えているところですが、やはり広告を出すにはコストがかかって参りますので、最近ではフリーペーパーの広告を考えておまして、既に2度ほどフリーペーパーの広告を使用させて頂いております。しかし、フリーペーパーの位置付けや影響力といったものが分かっておりませんので、広告業界の中でのフリーペーパーの位置づけと影響力について教えて頂ければと思います。

岡本講師：ありがとうございます。フリーペーパーについてということですが、フリーペ

ーパーはターゲティングメディアとして位置付けられております。つまり、読む人達がある程度限られてくると申しますか、同じ様な趣味や嗜好を持っている人達に対して、そこに絞って配っているものとして位置付けられています。このため、新聞等は生活者全般に対して発信するものですが、フリーペーパーは例えばドライブが好きな人向け、食事が好きな人向け、といった対象を特定したものになっておりまして、R25はその典型ですが25歳とか30歳代のサラリーマン向けという様に絞って使うものという風に位置付けられております。そこでまずは、ご自身が広告を出されているフリーペーパーというものが、自分達のコミュニケーションをしたい相手にちゃんと届くものなのかというところをもう一度チェックされるといいかと思えます。フリーペーパーブームが数年前に起き、その際には非常に多くのフリーペーパーがあったかと思えますが、最近では少し落ち着いてきて、本当に良い情報しか載せていないものが残っており、フリーペーパー業界自体のクオリティは上がって来ていると思えますので、今残っているフリーペーパーの中からある程度ターゲットを絞りこめば、対象としたい方々に届くという事になるかと思えます。そうした際のフリーペーパーの選び方についてですが、リクルートさんの様な大手を除けば、意外と少人数で作られているところがありますので、もしそういうところを使うのであれば、企画の持ち込みも不可能ではないと思えます。自分達が企画を出すと、基本的にはフリーペーパーの編集の担当者に中心となって作ってもらうこととなりますが、それと連動した広告という形で自分達への寄付をお願いする様な、そういった企画を持ち込むことも考えられると思えます。そのようにして一緒に作業を行うと、単に広告枠を買うよりも、その人達との関係が深くなりますので、そういったメリットもあるのではなかろうかと思えます。

参加者：ありがとうございました。

セッション2

『Humanitarian Logistics I』

3-2. セッション2: 『Humanitarian Logistics I』

Jean-Sébastien Molitor 講師

Molitor 講師: こんにちは。まず、皆様にお礼を申し上げたいと思います。ヒューマニタリアンセッション、人道支援におけるロジスティクスのお話ができることを大変光栄に思います。私からは、人道支援におけるロジスティクスについてお話ししたいと思いますが、まず身近なプレゼンテーションをさせていただきます。私がどこで何をしてきたのか、どのようにしてロジスティクスを担当するようになったのかをお話しさせていただきます。質問がございましたら、ぜひ途中でもおっしゃってください。理解できない、アイデアを思いついた、あるいは何かコメントをしたいと思われる場合、話を中断しても構いませんので、ぜひ挙手してください。

さて、人道支援の仕事の概要と、私の経歴についてお話ししたいと思います。その中で私が関わってきた国境なき医師団やオックスファムなどについてお話ししますが、私自身は今回それらのNGOを代表して意見を述べるわけではなく、あくまで私の経験に基づいたお話しをするだけとご理解下さい。私が初めて開発援助に携わったのは、1997年、セネガルにおける開発援助プロジェクトでしたが、アフリカに接することも初めてでした。セネガル南部の森林地帯の村に学校を建設するプロジェクトでしたが、当時は私も若かったので、絶対にこの分野のプロフェッショナルになりたいと思ったものです。このプロジェクトではバイオフィースという学校をつくりましたが、時間があつたらインターネットで見てください。Bioforce Developmentです。この学校は、人道支援組織におけるロジスティクス、マネジメントの専門家を養成する学校です。その後1年間、学校で人道支援を行うのに必要な勉強を行った後にコートジボワールに行きましたが、これは極めて難しいミッションでした。私自身は戦争を経験したことはありませんでしたが、同国は戦争中と言うまでもなく楽なミッションではなく、ストレスが大変強く、傷つくことも数多くありました。これは世界の医療団での仕事で、プログラムの焦点は野戦病院の外科手術などに関するものでした。コートジボワールは戦争中、南北に分断されていましたが、その境界には川があり、私達はその北側の野戦病院での外科手術の支援をしていました。その後、アンゴラ、コソボ、チャド、インドネシア、再びチャドに戻ってコンゴへ行きました。各国が抱える課題は大きく異なっており、同じ「緊急事態」といっても、各地域の文化やアプローチの方法、支援内容によって違いがあります。また、自然災害なのか、戦争中なのか、戦後復興の段階なのか等、様々な要因でも異なります。私が携わったそれぞれのミッションについて、もう少しご紹介をさせていただきます。コートジボワールの後に訪れたアンゴラは素晴らしい国でした。しかし、30年近くにおよぶ戦争が終わったばかりで、私と一緒に働いたローカルスタッフで同世代の人たちは、戦争しか知らない世代でした。支援の現場経験を積んでくると、そのようなことは何となく分かるようになることはご存

知かと思いますが、彼らは人生で戦争しか知らないためにコミュニケーションも難しかったのですが、そうした人達と共に働くことは大変興味深いことだと思います。当時は既に緊急段階は過ぎて軍隊は撤退していましたが、生活を確保するという意味では依然高いストレスレベルにありました。同国は当時かなり注目を集めていた地域だったのですが、その後アフガニスタン情勢が悪化し、注目がそちらに移ってしまいました。明確な数字はわかりませんが、南部や東部には多くの地雷が敷設されており、英国のNGOが地雷を撤去するために幅1mの小さな道路をつくり、その脇に赤、白、赤と石を置いて印をしていました。地雷はいたるところに大量にあり、指1本でも触れると爆発する状況なのでストレスレベルは極めて高く、不安で頭が一杯になるような状況でした。この時のプロジェクトは小児病院のサポートで、5つの診療所が対象でしたが、具体的には小児病棟と診療所の運営がプロジェクトで、その中で水の衛生が私の主要な任務の1つでした。病院には清潔な水を供給しなければならず、私の記憶が正しければ毎日7,000人の患者が訪れるようになる診療所として大きな成功を収めました。その後、オックスファムGBによるダルフル難民救済事業の一環としてチャドに行きました。チャド東部でダルフル難民の支援を行いました。現地には12ほどの巨大な難民キャンプがあり、各キャンプには2万人ほどの難民がいました。気候も極めて厳しい環境で、信じられないかもしれませんが、現地の気温は日陰でも55℃、日向では75℃以上になります。このような気温は慣れていないとかなり厳しく、また砂が敵のようなもので、決して触りたくありませんでした。水不足、政治情勢の懸念もある中、チャドの東部全域を支援対象地域にしていますが、私自身の第1のミッションは、動物に餌をあげることでした。奇異な緊急支援活動に聞こえるかもしれませんが、難民の状況を考えると動物だけが生活の糧であり、羊やヤギといった家畜なくして彼らは生き延びられないのです。従って8,000tにのぼる大量な飼料を配布しましたが、そのためにキャンプとは別に戦略的な拠点を設営しました。あまり細かくお話することは避けたいと思いますが、乾期で水害のおそれが無かったため、北部に大半の拠点を設けました。動物の餌を調達するのは大変に難しい状況でしたが、難民の人達と密接な関係を持って仕事をしました。実を言えば、当初は緊急事態には不似合いな仕事だとも思っていました。彼らとコミュニケーションを進めるうちに、次第に家畜が彼らにとっていかに必要かを理解できるようになり、私自身も重要性を認識するようになりました。チャドの後には国境なき医師団の仕事でコンゴに行きました。私のキャリアの中で必ずしも最も危険な地域ではなかったと感じていますが、同国には常に安全上の問題があり、安全に関する情報を必ず入手しておくことが大切でした。ルワンダ寄りの地域では、派遣の3週間前に急激に情勢が悪化しており、自暴自棄になった人達が存在していていつ何が勃発するかわからない状況でした。コンゴでは厚生省の仕事の一環として、7つほどの病院の運営に関わりました。医療機器・薬品の管理、訓練、職員への給与支払い等、ほぼすべての運営を我々が担いました。さらに、場合によっては電力の供給も行わなければならず、きれいな水の供給、休憩所の設置なども行いました。こうした中で、様々な医療上の緊急事態に直面し

ました。コンゴのようにインフラが十分に整っていない状況では、非常に深刻な事態が発生します。毎月、コレラ発生という緊急事態に見舞われましたし、エボラ出血熱の疑いがある患者も出ました。はしか予防の大規模キャンペーンも数回行いました。この他にも母子家庭、家族計画、HIV、エイズ、マラリア、その他、健康に関連するあらゆる問題に日々直面していました。その後、チャドでの2度目のミッションに携わることになりましたが、東チャドの北部のナリダという小さな村に行きました。ここは常に戦闘が行われている状況で、まったく何も無いところからプログラムを始めることになりましたが、プログラムを開始すると同時に、ダルフルで次々と新たな難民が発生し、続々と流入してきたのです。やむを得ず、一時は圧力をかけて流入を制限しましたが、圧力が減るとまた大量の難民が入ってくる状況で、対応不可能なほど大勢の難民が流入することになるのではないかと危惧していました。この時はオックスファムの仕事で、非常に大規模な事業でしたが、その中で私自身は、特に水衛生システムの構築に力を入れていました。最終的には現地のパートナーを支援する形で水衛生システムの全面的な構築を行い、きれいな水をキャンプに提供することになりました。私が直接関わったもう1つのキャンプ、ミレーには2万人くらいの人でしたが、そこでも水衛生の管理を実施しました。現地のパートナーは難民キャンプでの生活に必要な水を確保できていなかったため、我々が水供給の支援を実施しました。同時に我々は、現地パートナーの研修、訓練にも力を入れ、彼らが自力で衛生システムを運営管理できるようにトレーニングを実施しました。非常に意味のある仕事ができただけではないかと思えます。この辺りで私の経験についての話は終わりにしましょう。なぜ最初に私の経験についてお話をしたかということ、人道支援におけるロジスティクスにはどのようなものがあるのか、ロジスティクスを行うにあたってどのような状況に遭遇し得るのか、また困難にどのように対処するのかについて、お話ししたかったからです。1つだけ絶対に念頭に置かなければならない言葉は、柔軟性、フレキシビリティです。人道支援の仕事に際しては、柔軟性が最も大切な要素と言えます。私の経験を少しでも皆さんの参考にしていただければとても嬉しく思います。

では、人道支援におけるロジスティクスについての話に入りたいと思います。時間も限られているのでそれほど細かい内容はお話しできないかもしれませんが、発表の途中で何かご質問があれば、ぜひ中断して質問していただきたいと思います。このセッションの目的は、最初に人道支援におけるロジスティクスの主たる役割が何かについてお話しすることです。さらに民間部門のロジスティクスと緊急事態下のロジスティクスの違いについて、また主たる人道支援NGOのロジスティクス各種についてお話しし、どのようなロジスティクス上の機器、機材が必要かについても、少しご説明します。

まず、皆様のご意見を伺いたいと思いますが、皆様にとって、ロジスティクスとはいったいどのようなものを意味するのでしょうか。皆様のロジスティクスの定義はいかなるものなのでしょうか。例えば、輸送、物流、流通等、ロジスティクスといった際に皆様は何を思い

浮かべられるでしょうか。これからロジスティクスとは何かについてお話ししますが、ロジスティクスの鍵となる機能については、全体像としては次のようなものです。時宜を得た、効率よく、コスト効率の高いかたちで、いかなる場所にも質の高いサービスを運ぶこと、です。これこそがロジスティクスの本質で、機能としては民間企業でも緊急事態下の人道支援組織であっても、同じと考えられます。では具体的にロジスティクスをどのようにして提供するのかということですが、そのためには、実施する側に能力が必要ですし、ロジスティクスを構成する各要素で成功していかなければなりません。目的地に資機材を運んでいかなければならず、そのためにチームがとても大切となりますが、人材についても後段で触れたいと考えております。言うまでもなく様々な物資が必要となりますが、資機材や薬、テント、車両、通信手段等も必要です。現地では何も無いところから活動を始めなければならず、完全に独立したかたちで活動ができるように計画をしておかなければなりません。

次に時間についてですが、「時は金なり」と言いますが、緊急支援活動においては非常に迅速な反応が要求されるという意味で、時間が非常に重要です。素早く対応できればできるほど、人命をたくさん救助することができますので、計画を立ててスケジュールを決定しなければなりません。コストも大切な要素であり、すべての活動内容にはコストがかかるため、お金を得るために様々な提案を行い、資金調達をしなければなりません。次の寄付がなくなる可能性があるため、もちろんドナーから頂いたお金を無駄遣いしてはいけません。コストがどういったものかを把握し、余剰ストックを発生させずに、適正な量を確保することも必要です。同時に、薬剤などに関してはバッファとなるストックも持たなければなりません。例えばワクチンのキャンペーンを始める際には、どれだけの人数を対象としてワクチン接種を行うかを初めに考えねばならず、そのために必要な医薬品の量を算出しなければなりません。

次に場所ということですが、これには2つの意味が含まれています。つまり、どこでプログラムを始めるのかという戦略的拠点という意味での場所と、受益者がいったいどこにいるのかという意味での場所の2つであり、両方について考えなければなりません。また、場所の選択という意味では、安全面も非常に大切な要素です。緊急時に退避するため、例えば飛行機、道路のアクセスはどうであるのかも考えなければなりません。こういったことをすべて考慮することで成功が導けるため、これらの要素が揃っていることが重要です。

比較のために、企業のロジスティクスの概要をご説明します。企業のロジスティクスでは、物資の流れの分析、最適化を図るためのスキル、製品に付加価値を与えないような活動を避けるために情報をうまく活用することが重要となりますが、競争的な経済原則に基づいて設定された目標に則り、企業、組織のために事業が行われるものです。こうした企業のロジスティクスの目標と、人道支援におけるロジスティクスの目標との間には、大きな違いがあります。似たところが目立つかもしれませんが、最終的な目標が大きく異なるために手続き上の違いが自ずと出てくるのです。

では次に、その人道支援におけるロジスティクスについてお話します。人道的な組織におけるロジスティクスの最も具体的な要素としては、必要な効率性を持って、質の高いものを必要なところに運ぶことを保証しなければならないというものがあります。緊急時においてロジスティクスはプログラム実施の鍵であり、迅速かつ効果が上がるように実施される必要がある一方で、急ぎ過ぎて主たる目的を忘れ、不十分な結果しか得られなくては困る結果となります。

企業と人道支援組織、それぞれのアプローチの違いを次のスライドに簡単にまとめています。企業が対象とする相手は、顧客、消費者等であり、人道的な組織では災害に見舞われた人々です。目標については、企業はビジネスであり、市場で、財、サービスを提供して利益を上げることですが、NGOの場合は人命救助や生活環境の基礎の改善です。裨益としては、企業なら経済的な利益の実現ですが、我々NGOは具体的なものとしての利益はなく、社会に対して有意に働くこととなります。場所についてですが、企業のロジスティクスは、基本的に安全で安定した環境、ある程度予測可能な状況の中ですが、人道支援組織は不安定で、まだ構造もできあがっていない環境下で活動するという違いがあります。

ロジスティクス部門の担当者は問題を様々な視点から解析し、評価していく必要がありますが、ある組織の担当者にとっては当前の内容が、ほかの組織の担当者にとっては当然ではなく、全く異なった考えを持っている可能性があります。例えば私は、あるNGOでプログラム評価のために医師と看護師を送り込むことを適当と判断したことがありましたが、それが他のNGOにとっては様々な理由から不適当であり、その認識の違いが後に問題に繋がることも経験しました。詳細はご説明いたしません、ロジスティクス活動プログラムは、それによって具体的にどういう活動が行われるのかを踏まえ、さらにその影響についても考慮して進めていかなければいけないのです。

次に、人道支援におけるロジスティクスのプロセスのガイドとなる原則についてご説明いたしますが、人道支援活動が成功するために、原則は成功を得る鍵になります。まず、必要な様々な資機材は前もって準備され、計画されていなければならず、即席のものであることは容認できません。これこそが、緊急時に支援活動を実施するための重要な鍵となります。もちろん、準備されている機材等は、実際に効果的であることが、事前に確認されていなければいけません。それは本部の仕事になりますが、本部では機器をテストし、医薬品の効用を確認し、ロジスティクスに必要な様々なツールも開発しておくことで、現場を支援することになります。例えば会計処理のための申請書を1から現場で作って用意することはできないので、本部で事前に書式などをまとめて提供してもらうことが必要になります。サプライチェーンについても周到に準備されていて事前にコストや時間等が計算されており、それによって初めて現場で質の高い資機材を確保し、デリバリーに際して最も効率のよい形式を採用することができます。そのため本部からのサプライチェーンが準備

されるとともに、担当者はそのすべてを把握していなければいけません。具体的に何が提供されるのか、どのようなツールがあるのか、どのくらい時間がかかるのか、すべての要素のコストも把握していなければいけません。実際に本部から現地、現地で展開しているプロジェクトから受益者へと、流れの中で具体的に何がなされるべきか、それらの手順を知ることによって、初めて成功を収めることができます。ここまでに申し上げた原則は、現場において手順に繋がっています。成功のためには、必ず手順がなければいけません。では、なぜロジスティクスの手順が必要なのかを次にご説明いたします。

手順には、2つの異なった役割があります。第1の役割としては、先ほどお話しした原則を守るツールとなるということです。物事を始めるにあたって正しく進めるように保証するのがこの手順です。第2の役割としては、効率よく進めることを可能にするということです。ロジスティクスを行うにあたっては様々な立場に置かれるでしょうが、手順が事前に定められていれば、いちいち1から新しい手順を編み出す必要がなくなる訳です。あとでまた詳しくお話しをしてもいいのですが、オックスファムではロジスティクスの担当者は実際に現地に入る前に、プロジェクトの場所で必要なものをすべてここから得ることができるCDを渡され、その内容に基づいて実施することになっています。今のは1例ですが、手順とは実際にこのようなツールとして必要となる訳です。次に、こうした手順の役割が、具体的にはどのようなものかをお話しします。まずはロジスティクス、財務、管理システムの透明性を改善するために手順が必要だと言えるでしょう。定められた方法に則って進めて過程を開示できるようにすることで、ドナーに敬意を表し、中立的な立場で物事を進め、透明性を確保することを実現するために、この手順はなくてはならない訳です。例えばレポートを作成する際には、場合によっては月次かもしれませんし、3ヶ月ごと、或いは実際にEU等に対しては6ヶ月ごとに提供していましたが、いずれにせよドナーに提供するレポートの内容、期限等を定め、作成、提供の方法を手順にしておくことが必要です。ウェブサイトを通じて支援者とコミュニケーションを図ることがあります。支援者の提供してくれる支援額は毎月5ドルかもしれませんし、それ以上、それ以下かもしれませんが、そのお金がどのように支出されているのかを支援者は知りたいと思うので、こういうことも決まった手順に則って情報提供をします。また、もっと効率よく、迅速に緊急時の対応を可能にするためには、既存の構造あるいは現場のパートナーをうまく活用することが重要です。私は10年ほどアフリカで仕事をしてきましたが、常に現場のチーム、そこで働いている人々のサポートが必要でした。彼らこそが内容に精通しており、色々とサポートをしてくれるのです。外国から来た人間ではなく、現地の文化や伝統についてよく知っているのです。そのようなことを教えてもらうことが出来ます。保有する資材等を最大限活用することで、時間が短縮でき、効率も上げることが可能となります。こうしたやり方によって、現地の方々と密にコミュニケーションを図ることができ、彼らの文化に対して深い理解を得ることも出来ると思います。このような既存の構造や資材、パートナー等を

活用するために、実際にどうすればよいのかということをおおまかじめ決めておくこと、つまり手順が必要になる訳です。手順がドナーの具体的な要望を満たすことについては既にお話ししましたが、提案書をまとめて、それに従ってプログラムを実施し、最もよい質と価格とを調達、供給の各プロセスにおいて可能にするための戦略を持たなければいけない訳ですが、そのためには定められた手順が必要となります。情報管理も適切にサポートする必要がありますし、安全情報や難民がどうやって現地で仕事をし、生計を立てているのかといった情報を把握することが絶対に必要となりますが、具体的にどのようにして情報を集めるのか、その手順が必要となります。

ここまでにお話ししたロジスティクスにおける具体的な活動の流れについてスライドにまとめてあります。サプライチェーンのロジスティクスや計画作成、調達、供給の管理、倉庫、物流、在庫管理なども必要ですし、車両管理、ほかの資産のモニタリングも必要です。現地、現場のパートナーのサポートもきわめて重要ですが、これらすべてに関して人材が極めて大切な要素として指摘することができます。では次に、人材という意味では何をやるのでしょうか。もちろん第1ステップとしては、人を採用することが必要となりますが、これは仕事の大きな部分で、その後の活動が成功するか否かの鍵になります。人という意味で、文化的なものを含めて様々な背景を持っている人々がおりますが、現地で人を採用する際には、地域で重要な人物に保護されている人を採用してはいけません。また、良いチームをまとめて目標を達成したいと思っても、読み書きができない、ロジのことも考えられない、技術的な側面も理解できないとなると、なかなか困難になります。例えば我々がチャドでプロジェクトを立ち上げた際には、まったく教育を受けていない人々が多く、知識レベルは極めて低い状況でしたので、我々は現地より南の方から人を採用しました。それは、南チャドの方が教育レベルが若干高いということもありましたし、南チャドの人が北では完全に外国人、異国人と見られていたということに理由がありました。そういう人々を現地で採用することには、安全性を含めて彼ら自身にとっての課題も多くありましたが、それでも我々は必要なのでそうしました。また、採用した後は、そのローカルスタッフのロジスティクスに関する能力開発を常に実施することも必要となりますが、私のチームでは、我々とローカルスタッフの双方で教育訓練をやりました。私が何かを教えれば、彼らも私に何かを教えてくれるという関係を構築した訳ですが、こうしたコミュニケーションはプロジェクトの初めから終わりまで、継続することが必要となります。

次に、人道支援におけるロジスティクスの中で、最初に必要となるサプライチェーンのロジスティクス、計画段階における鍵となる活動について簡単にまとめてあります。まずは情報を収集し、評価をしなければなりません。コミュニケーションについては先ほどご説明しました。安全管理については私の発表の中で、特別にお話しをするつもりはありませんでしたが、自身や資機材、物資の安全確保は、緊急事態においては最も大切なことで

すので、もし皆様に関心がおありでしたら、それについても言及することができます。本来であればセキュリティ、安全保障に関しての覚悟がない限り、ロジスティクスも存在し得ないので非常に重要です。宿泊に関しても非常に大切です。どのような現場であっても、基本的に何も無い中で支援を実施しなければならない責任をまっとうするためには、自分の食べる物、そして自分の寝床を確保することが必要となります。これらに加えてロジスティクス、購買の計画を進めていく必要があります、段階に応じてモニタリングとコントロール、様々な他のプログラムとの調整も必要となります。

続いて、購買、サプライの管理において鍵となる活動についてお話します。どの組織にもよりますが、組織ごとに発注書の作成等、やらなければならない手続きがあります。こうした手続きで作成された書類が、本部からプロジェクトへ、あるいは現場に対して調達や発注の命令書として送られることとなります。オックスファムはなかなか上手く進めておりますが、様々な管理部門を経なければならないために時間が掛かります。担当者にとっても多くのペーパーワークを行わなければならないために、作業時間が掛かってしまうこともあります。それは仕事の一部だと考えなければなりません。先ほど申し上げたとおり、透明性も確保することが必要なのです。また、誰から供給を受けるのかに関しては、反対側のグループの一員や間違った人物から調達しないように注意しなければなりません。確実に大丈夫ということは、なかなか困難である場合が多いですが、サプライヤーが誰であるかをきちんと把握することが必要です。もちろん、価格や見積もり等もきちんと評価する必要があります、このような過程を経た上でサプライヤーを選び、契約を締結することとなります。また、物資を買っても、それを運ぶことができないといったことも考えなければいけないので、サプライヤーとの関係構築についても考えなければいけません。例えば私の経験をお話しすると、2つの民族が難民として1つのグループにいる地域で、一方の民族の人しか輸送に必要な道を通れないということがありました。そちらの民族のスタッフが1人確保されていれば、サプライヤーからの物資をその人を通じて現場へ運ぶことができるといったことが可能でした。物資の購入に際しては、このようなことまでも考えなければならない訳です。この段階で、何かご質問はありますか。時間は大丈夫でしょうか。

さて、物資の保管、流通、在庫管理についても、ロジスティクスの中の鍵となる非常に重要な仕事です。例えば、どのように貯蔵するのかを計画し、どれくらいの量が必要なのか、どれくらいの量の物資をいつ受け取ることが出来るのか、受け取った物資はどこに置いたら良いのか、またどのように管理するのか、といったことが必要です。保管についてはオックスファムの場合、それほど大きな問題ではありませんでしたが、それは物資の使用期限や保管方法に対する配慮が、それほど大きな問題にならないからです。しかし、例えばユニセフの場合には、医薬品という非常に高価かつデリケートなものを扱っていて、

加えてそれらには使用期限があります。比較的安価な後発医薬品を使うこともあるのですが、場合によってはWHOやどこかの政府が「この医薬品は、この国ではこの日以降は使えない」といった決定をしてしまうかもしれません。そうすると、通常はやらないのですが、期限が来るまでに薬を誰かに渡すことになってしまうかもしれません。輸送と流通については、輸送に使用する車両等を見つけなければなりませんし、流通を確保するためのコミュニケーションが非常に重要です。流通を担当する人たちとコミュニケーションを行い、何を流通しなければならないのかを周知することが出来れば、流通圏の輸送を確保すればいいのです。これに関しても、もちろんモニタリングとレポートは、我々がやらなければならないことであり、緊急事態下において常に報告書を作成しなければいけないのはおかしいと思われるかもしれませんが、先ほどから述べているように、非常に重要なことなのです。車両と資産の管理についても、非常に重要です。どのような資産があるのか、どのようなものを受け取ったかを逐一管理しておく必要があります。どういった車両があり、それをどのように管理して使うことができるかも考える必要があります、車両がどこにあるのかについても常に把握しておかなければなりません。例えば避難しなければならない事態が起きた際には車両がどうしても必要となりますが、常に確保できるようにしておくことが必要となる訳です。例えば壊れやすい車両で避難の途中にエンジントラブルで道端に止まってしまうといったことはあってはならないため、車両のモニタリングと管理が非常に重要となる訳です。また、車両等の資産は、最終的な処分にも時間がかかるので、処分についても入念に準備をしておくことが大切です。

人道支援において鍵となる活動の最後のものとして、実際の現場でのパートナーとの協力についてお話をします。まずは、どのようなパートナーを選ぶのかということが、非常に大きな選択になりますが、その組織に所属する人々が持っている能力はどのようなものなのか、パートナーの人々がどういった素養を持っており、実際に教育効果を期待することができ、実際にキャパシティビルディングが可能であるのかを考える必要があります。また、モニタリングシステムの中に彼らを取り込み、彼らからも様々な報告をもらうことが必要となるため、現場におけるパートナーの能力強化を図ることが不可欠です。

ここに人道的ロジスティクスで必要とされる活動をまとめてみました。どのようなプログラムにおいても、こういったことが実際に行われています。まず、プログラム計画への参加、安全の管理については、後のディスカッションの際にもう少し細かくご説明したいと考えておりますが、皆様から安全確保に関して特に何かご質問があれば、その際にお話しします。また、調整と説明、会計面での様々な責任、倉庫の管理、サプライチェーンと購買の管理、輸送と資材の管理、固定資産と日常の活動の管理も非常に大切で、すべてやらざるを得ないものです。電気通信、エネルギー、コンピュータ管理については非常に技術的な側面の強い作業ですが、私個人としては大変好きな作業です。情報管理については、

先ほどから何度もお話している通りです。報告書の作成も非常に大きな責任となりますし、緊急時用のキット、或いは避難計画も準備しておく必要があります。これについてお話しする予定はありませんでしたが、オックスファムで使用しているガイドの中には、緊急時用のキットや避難計画について書いてあるものもあります。これは置いておきますので、後でご覧になっていただくことも可能です。これらが、ロジスティクスを考えた際に関わってくる様々な仕事と思って頂けるのではないかと思います。

次に、どのような資機材、物資等が必要となるのかについて、実際に現場で使用されているものを、ここでご紹介したいと思います。まずは水と衛生についてですが、オックスファムは衛生面での支援が得意なNGOの1つですし、同じ内容ではありませんが、ユニセフも水や衛生を担当しています。さて、皆様は、スライドの写真が何か、お分かりになるでしょうか。左上から右にいくつかのタンクの写真があります。最初のもの、2つ目のもの、3つ目のもの、これらは難民キャンプで我々が使っている、水を貯めておくタンクですが、最初のものは容量が5,000リットルです。その右の柔らかいタンクも5,000リットル、これはキャンプや介入の最初の段階でつくるものです。3つ目のものは1万9,000リットルの容量があります。こうした貯水タンクの設置に加えて、左下の写真のブルーのパイプを使用した給水システムも構築します。キャンプ内の人々が使用できる蛇口を設置した公共の水場も、ある段階で設置します。これが、避難所における流通のためのシステム構築の一環です。右上はデラクアキットと呼ばれるものです。オックスファムでもユニセフでも使っておりますが、水質をテストするキットです。UNHCRは、どこに難民を集めるかという決定を行う際には、地質学者等による地質調査を実施しています。彼らがその地域を歩き回って水があるところを探し、確保可能な水が十分に質の高いものであり、処理すれば使えるかどうかを判断する訳ですが、その際に使用されるのが、先ほどのデラクアキットです。左の写真はトイレを作る際に使用するスタンダードなものですが、トイレについては、場合によっては難しいのですが、乾式トイレを設置します。乾式トイレとは、穴を開けてピットをつくるようなもので、私の経験ではトイレでは水をたくさん使うことに慣れた人が多いため、そのようなドライな穴方式のものを使うのを嫌がる人々も多いです。そのため、乾式トイレについては、場合によっては判断が難しいものになります。水のポンプの写真もありますが、これを使用して川やその他の水が確保できる地点から、汲み上げてくることが可能です。また、右の写真はオックスファムバケツと呼ばれるものですが、このバケツは名前の通りオックスファムが開発したもので、オックスファムでは緊急支援活動の際に必要ながあれば、1世帯に1つ、このバケツを提供しているので、世界のどこに行ってもこのバケツを目にすることが可能です。ここまでで何か質問はありますか。

次のスライドは輸送と通信の機材の写真です。先ほどと同じ質問ですが、ここにある写真が何か、お分かりになるでしょうか。左側はお分かりの通り、無線機で、上が車載用、

もう1つが卓上用です。私は現場ではよくこうした機械をいじることが好きなので、どのようなメカニズムで機能するのか、お話しする機会があればと思っています。ディスカッションの際にはぜひご質問下さい、もっと詳しくご説明申し上げます。中央の写真は衛星電話です。我々は、支援活動時には必ず無線通信を行っておりますし、現在は野原のど真ん中でも通信できるほどの機能となっておりますが、何か事態が勃発するとアンテナが全部切られて繋がらなくなってしまうこともあり、そうした際にはこのような衛星を介した電話を使う訳です。ただ、操作が無線機よりも難しく、なかなか使えない人もいるため、医者やエンジニア等に使い方を教える作業も必要となります。携帯電話も使っていますが、これは難民キャンプの中や病院の周辺限定で使用可能なもので、3~4km離れると電波が届きません。この点、先ほどの衛星電話は非常に信頼性が高いのですが、かなりのコストがかかってしまいます。写真のものはイリジウムですが、もちろどこからどこへかけるかでも違ってはくるのですが、通話料は一般的に高価で1分で3ドルほどかかります。ちなみに米軍もこれと同じものを使用しています。中央下の写真は、インマルサットの電話のものです。これはホットメールを見ることが不可能ですが、アドレスを付与してもらってEメールを見ることはある程度可能ですし、また車に載せることも可能です。右側は太陽光電池を使っている際のものですが、ミッションに参加する際には、電話なり無線なり必ずこうした通信機材を携帯していく必要があります。そうでないとベースキャンプとの通信ができず、協力体制を組むことができません。私はこのような様々な道具を配備して、メンバーが使えるようにすることを、趣味を活かした現場における楽しみの1つとしています。ここで1つ、ゲームをして頂きたいと思います。ゲームを通じて色々と考えて頂ければ何か質問に繋がるかもしれませんし、いくつかのアイディアに発展するかもしれません。ぜひそのようなディスカッションをしたいと思います。ここで1回、休憩を取らせて頂きたいと思います。

司会：いままでのところでご質問等がありましたら、挙手をお願いします。もちろんご質問、ご意見は日本語で結構ですので、どうぞお願いいたします。

参加者：栄養補助剤のスライドを飛ばされたと思うので、戻っていただけますか。

Molitor 講師：プレゼンテーションで使用した資料には、そのスライドは入れておりません。これはただ単にキットであって、健康栄養センターのもので、私の記憶が間違っていなければ、15のキットがあつて様々なものが用意されており、緊急事態が発生した際には、これを用いているのでお配りした資料には写真を入れておきました。ちなみにこれはオックスファムのもので、強制的に準備しておかなければいけないキットの1つです。このようなものが事前に用意されていれば、仕事もスムーズにいく訳です。中央の写真は鮮明に映ってはいませんが、いずれにせよまったく同じ考え方に基づいてセットにしたものです。

司会：ありがとうございます。ほかに何かございましたら、いかがでしょうか。もし無いようならここで一度休憩をお取り頂きたいと思います。後ろの時計で、14時40分に再開したいと思います。それでは休憩に入ります。よろしくお願いします。

セッション3

『Humanitarian Logistics II』

3-3. セッション3 : 『Humanitarian Logistics II』

Jean-Sébastien Molitor 講師

司会：セッションを始めたいと思います。まずは、エクササイズということで簡単なシナリオを準備しておりますので、そちらについて皆様でグループに分かれてディスカッションをして頂きたいと思います。お手元に配布している資料をご覧ください。先ほど講師からロジスティクスについての一般概念ということでお話がありましたので、その内容を基に、エクササイズにご回答頂ければと思います。

まずは想定をご説明致します。あなたはコートジボワールで活動をしており、隣国のリベリアのハーパーという町からコートジボワールのタブーという町に難民が向かっているという情報を入手しています。ハーパーとタブーでは国は異なっておりますが非常に隣接しており、難民は2つの街の間にある国境線の川を渡って越境してきており、数日から数週間、この地に潜んでいるということです。難民の総数は女性や子供を中心におよそ4,000人であり、多くはブルキナファソ、コートジボワール、リベリア出身の難民のようです。女性や子供中心というのは、内戦によって男性は出兵、或いは行方不明であるといったことに寄ります。難民の健康状態については、大半が栄養失調またはコレラに感染しており、栄養状態が非常に悪いということです。また、現地では雨季に当たるために移動が非常に困難であると同時に、感染症が流行しやすい時期となっています。こうした状況を受けて、UNHCR はあなたの団体に難民保護を依頼してきており、保護する場所として、国境地点の川から40km程度離れたロケーションを想定しています。現在、あなたの団体は、UNHCR が難民保護を考えているロケーションから1kmも離れていない小さな町の病院で活動を実施しており、15人ほどの子どもを保護することが出来る小さな食料提供施設、フィーディングセンターも運営しています。なお、あなたが活動中の町は、コートジボワールの首都ヤムスクロからは車で2日間かかる離れた地点です。あなたの団体は、1台のトラックと2台の4WDを所有しており、また町には4年ほど使われていない古い飛行場があると同時に、海沿いのために地元の材木会社が材木の輸送に使用している海港も存在しております。この他に何か知りたい情報があれば、講師が想定を知っているのでお聞きいただければと思います。

Molitor 講師：もう少し具体的に内容を理解していただけるよう、簡単に地図で補足致します。この川がリベリアとコートジボワールの国境です。こちらがコートジボワール、反対側がリベリア、ハーパーは首都から2日間分離れた位置にあります。難民はリベリア、コートジボワール、ブルキナファソの3方向から流入して来ています。決して美しい地図ではございませんし、そもそもコートジボワールはこのような形をした国家ではないのですが、これで概要はお分かり頂けたかと思います。

司会：それでは続いて、現状を把握して頂いたところで、皆様には何をしなければならぬのかを考え、取るべき行動をリスト化して頂きたいと思います。考える際にはイメージーションを働かせて、現状とニーズをエバリュエーションして頂いた上で、行動を順序付けて下さい。本課題については、チームで話し合っ頂きたいと思います。チーム内でそれぞれに役割を決めて頂いて、フィールドコーディネーターを兼務しているドクターが1人、看護師1人、栄養士1人、それにロジスティクス担当者や財務、人事を担当するアドミニストレーターという役を少なくとも想定した上で、ディスカッションを行って頂きたいと思います。

司会：全部で3つのチームに分かれて頂きたいと思いますが、同じ団体から来ている方とは出来るだけ離れて、分かれて頂けないでしょうか。席が狭いですので椅子を移動して頂き、チームごとに分かれて役割を決め、ディスカッションをして頂きたいと思います。まず、20分くらい時間を取りたいと思います。後ろの時計で15時10分までディスカッションをして頂いて、それぞれ皆様の団体が何をされるかを考えていただきたいと思います。何かお聞きになりたい想定がありましたら、講師にお聞きください。時間になりましたらそれぞれのグループに発表をして頂きたいと思いますので、よろしくお願い致します。

(ワークショップ)

司会：そろそろお時間になりましたので、プレゼンテーションに移らせていただきたいと思います。3つのグループに分けましたが、ぜひ我々のグループが1番に発表したいというところはありますか。では、勇気ある女性のグループの皆様が発表して下さいとのことです。前でよろしくお願い致します。ホワイトボードをお使いのようでしたら、使っ頂いても構いません。同時通訳が入りますので、発表言語は日本語でも英語でも構いません。

参加者：時間が足りず纏め切らなかったのですが、川の国境あたりに4,000人が集まっっており、コレラや感染症が発生して栄養失調の方もいらっしゃるということで、私達のグループは、まずはそこで応急処置を実施することに致しました。仮設の医療施設を建てて医師と看護師を中心とするメンバーが、重症患者の判別を致します。ロジの担当者は、施設を作る際の準備とトラックの確保とをUNHCRに依頼し、比較的健康な人についてはトラックを用いて40km先の難民キャンプを作るサイトにどんどん送ります。その際、キャンプでシェルターを作る必要がありますが、それもUNHCRに依頼して建設していきます。子供と女性が多いということでしたが、その中から健康な人々を雇用して、キャンプサイ

トを作っていきます。キャンプではプライマリー・ヘルスケアを行います。同時にトイレも作らなければいけません。トイレはしっかりとした建物を建てるのか、それとも場所だけを決めておき、後は穴を掘って衛生面の確保をするようにするべきか、まだ話している途中でした。そういった対策も練ります。食料も確保する必要がありますので、栄養失調の人々の状態の中でどういう食料が必要かを看護師が判断し、ロジ担当者が UNHCR に依頼します。食料のサプライルート自体は私達の NGO が持っているため、基本的にはそれを使いますが、大量輸送が必要な場合等には UNHCR に依頼して海から大量に輸送してくることを考えました。食糧倉庫等が整ってくると、そうした場所が襲われる危険もありますので、緊急救援が一段落してきた時点で、難民キャンプに治安維持を担当する部隊を設ける必要があります。特に難民の方々の多くが女性と子供ということでしたので、その必要が特にあると考えています。また、男性が何故か行方不明になっていたりして少ないということでしたので、おそらく以前は世帯主であったのであろう男性を探す安否確認調査、reunification の活動も後々は進めていくと考えています。全体的にロジスティクスの仕事は大変だという結論に至りました。以上です。

司会：ありがとうございました。ほかのグループの皆様から、こちらのグループに対して質問はありますか。大丈夫ですか。では、講師からコメントをお願い致します。

Molitor 講師：私はメモを取っておりますので、最後に纏めてコメントをさせて頂くと良いのではないかと思います。グローバルな戦略について、少しお話ししたいと思います。

司会：では、発表に移りたいと思います。次に発表をしても良いというグループがいたらよろしくお願い致します。

参加者：私達のチームは考えるスタート地点として、自分たちの団体が持っている能力の限界と申しますか、自身の団体の規模でやれる範囲がどこかをメンバーでシェアした上で考えました。例えば私達の団体は、UNHCR がキャンプ地として考えているロケーションから 1km も離れていない小さな町で病院の運営をしていて、おそらく 100 人くらいの患者を収容できると想定しました。また同じ町で、15 人ほどの子供を収容して食料を提供する施設を運営しています。おそらく現在の緊急の状況で私達の団体が直接救える受益者の方は、小さな病院で収容できる 100 人と子供 15 人かと思いました。

参加者：投入する人材は 2 チームに分けており、最初のチーム 1 は医師、看護師、ロジ担当者です。UNHCR に任せられた最初のステップでは、このチームで 4,000 人の難民がいる現場に急行します。急行する際に何を使うかというと、15 m³のトラックで向かいます。現地では、応急処置が必要な人のふるい分けを行います。食料は既に保有しているとい

う設定で、自分達が経営している子供15人を収容できる施設からトラックに積んで現場へ行き、そこでふるい分けの調査を進めながら配布します。調査を進めている段階で難民の中のリーダー的な人物を何人かピックアップして、今度はその後続く全体の避難計画などについて、彼らと話し合いを進めます。チーム1がこうした仕事を続けている間に、チーム2はUNHCRが候補として挙げている40km離れたロケーションで調査を行います。チーム2では設定の指定にはないリーダー兼リエゾン役を増やし、日本の本部に連絡を取ってプロポーザルを書いたりする役割とするという話も出ましたが、最終的にはリーダーは拠点から基本的には動かず、支援の長期化に向けての計画と資金、物資等の依頼を行うことにしました。また、アドミニストレーターですが、基本的にリーダーの補佐をすることと、もう1つはUNHCRが候補に挙げてきているロケーション先を確認に行きます。これがチーム2の仕事ですが、ロジ担当者は4WDを使用して、チーム1の調査により選別された応急措置が必要な人、コレラ患者等をUNHCRの候補地まで輸送します。その間、ロジチームはいったん現場の4,000人の難民が存在する地点からは離れることとなりますが、ロジ担当者はそのままチーム2に合流し、UNHCRの候補地でチーム2とともに受け入れ体制を整えます。この後は様々なプロテクションを実施し、またチーム2はコーディネーターがおりますのでUNHCRとコーディネーションを行いながらさらなる応援要請を実施します。港や飛行場を使用して、UNHCRや外部の機関が投入可能なリソースを活用しながら、より大きな物資の調達を担当します。

司会：ありがとうございました。発表して下さったグループに対して、何かご質問などございますか。では、最後のグループの発表に移りたいと思いますので、よろしく願い致します。

参加者：私達も、グループ2と同じような形のプロセスでスタートしました。まず、もともと小さな病院で活動しているということなので、私達に加えてローカルスタッフが何人かいるだろうと勝手に想定をさせて頂き、具体的にはローカルのドクターが1人、看護師が2人、アドミニが1人くらいいて、私達に加えて4人いるとしました。給食施設も運営しているということでしたので、それも加えられるだろうと思いますが、その人数の想定までは致しませんでした。

少なくとも合わせて10人程度はスタッフがいるということなので、それをまずグループ分けしようと考えました。1つのグループはドクターを中心とし、現在、難民の人々がいるあたりを調査するグループとして設けました。もう1つの大きなグループが、ロジ担当グループです。購入できる物資にどのようなものがあるのかわからないのですが、近くの街に物資を買いに行くグループを1つ設けました。本部として私達が活動しているところにもスタッフを1人は置いておくということで、合計3つのグループに分けて役割を分担しております。各グループの活動内容については、実は時間切れで細かいところまで目が行き

届かなかったのですが、基本的には先ほどのチームと似たようなところがあります。まず、ドクターと看護師、栄養士が医療チームとして4WDを1台使用します。設定の中に入っていない担当としてはリエゾンオフィサーを設けましたが、リエゾンオフィサーはもう1台の4WDを使用して数名のローカルスタッフとともに、40km離れた国境を越えた難民が到達していると思われるところまで行きます。この2台の車、2つのチームで現状調査を実施していきませんが、この団体は病院を運営しているので、ある程度の緊急事態に対応できる医用品、医療関係の設備等は保有しているかと思しますので、それも一緒に積んで現地調査へ向かいます。リエゾンオフィサーは現状とニーズを調査した時点で一度本部に戻り、ロジ担当者およびアドミニストレーターとミーティングを持ち、どのような資材の確保が必要になるのか、限られたキャパシティの中でどのような活動ができるのかを組み立てていきます。医療チームは現地に残って、医療活動を続けます。おそらく小さい街なので、現地での物資確保は難しいと思いますが、食料品に関してはUNHCRを始めUNの他の組織、例えばWFP等とも連絡を取り、物資と輸送ルートを確認することが可能ではないかと予想しています。基本的にアドミニストレーターは本部、私達が活動を行っているところに残り、おそらく今後のプロジェクトの組み立てに関しては人材の確保が必要だということで、人材を確保するためのローカルスタッフの募集や、それに関わる財務の確保を行うという想定を行いましたが、このあたりで時間切れとなりました。

司会：ありがとうございました。こちらのグループに対して、皆様から何かご質問がありましたらお願いします。大丈夫でしょうか。それでは先ほどの発表を踏まえて、講師からコメントをお願い致します。

Molitor 講師：皆様、良い仕事をして下さいまして、ありがとうございました。確かに時間も非常に限られていたので、難しい仕事だったのではないかと思います。本来なら、1日かけて話し合っても良いような内容ではなかったかと思えます。皆様方のグループからの発表を伺っていくつか申し上げたい点があるので、お話ししたいと思います。まずは、ご承知のとおり、正しい解答、逆に誤っている解答といったものはこういった問題にはありません。皆様方は仕事を進めるにあたって、実際に現場の状況がどうであるのかという細かな情報もない中で多くのことを決めなければなりませんでしたが、何をして頂こうとしていたかという、皆様にぜひ考えてみて頂きたいと思い、このアサインメントをさせていただきました。すべてのグループになかなか面白いアイデアがあったと思います。UNHCRに皆様方が仕事を出来るようにサポートしてもらうことはもちろんですが、例えば難民キャンプを設営する際にはUNHCRがキャンプマネージャーになりますので、安全保障については彼らが責任を持ちます。安全保障は非常に難しいものですが、想定のような状況下で我々は武器を持っているわけではないため、我々自身はまったくノータッチで安全保障はUNHCRが担当をしてくれます。テントもUNHCRに供給してもらいますが、通常

はキャンプ設営の際には大量のテントを提供してくれますし、WHO、WFP など、首都にはいろいろな国連組織があり、食料、トラック等の提供もしてもらいます。また、他の NGO に支援を依頼することを躊躇してはいけません。各々同じような状況にあり、同じ目標を持って仕事をしているため、我々はお互いにいつも助け合いをしながら支援を進めます。もちろん本部の政治絡みな状況といったようなものもあり、NGO 間にも様々な関係がありますが、現場にいる NGO は皆同じ立場で、常にお互いにニーズがある際には、手助けする準備がされています。また、実際にあるものを使うことが重要ですが、皆様は病院を運営しておりますので、重篤な患者はそこで治療します。4,000 人を収容することはできませんので、最も脆弱な状態にある人を、まずは病院に連れてくる必要があります。まずは評価をするということは、大変良いと思った点です。皆様の実施された手順、アプローチを踏まえてどういうニーズがあるのかを把握し、UNHCR とともにキャンプを作っていけば良いのではないかと思います。その際に、我々があまりに急ぎ過ぎてはいけません。難民はブッシュの中に隠れているため、食料もなく病気の危険性も高く、迅速に対応をする必要があるのですが、我々はしっかりと考えて行動を取ることが必要です。さて、コレラが発症しているという設定にさせてもらいましたが、コレラ患者は絶対に移動させてはいけません。そうでないとコレラはすぐに蔓延しますので、コレラの患者が見つかったのであれば、その人のテントをまずは確保しなければなりません。コレラの感染は極めて速く、そもそも疲弊した健康状態ならすぐ感染してしまいますので、病院にコレラ患者を連れてきてしまうのは非常に問題です。しかしコレラは、簡単に感染する一方で治療も非常に簡単です。もしコレラに特にご関心がある方がいらっしゃれば、どういったロジスティクスが必要になるのかをご紹介しますと思いますが、いずれにせよこれは解決可能なもので、ポイントは動かしてはいけないということです。難民の中から人を採用するという案は、少々問題があります。既に現地チームを持っているべきであり、もし十分なスタッフがキャンプの近くにいないのであれば、首都から応援部隊を出してくれるように要請することが重要です。質問がおありのようなので、どうぞ。

参加者：コレラに感染している難民は、もともとの場所に留まるということでしょうか。キャンプに運ばなくても良いのでしょうか。

Molitor 講師：UNHCR としてこのロケーションにキャンプを作ることは政治的な決定で、現地政府との間で、決められているものです。今回の演習の中では、国境から 40km 離れたところにキャンプを作るということにさせて頂いておりますが、キャンプはそもそも国境から 40km 以内には設けられません。例えばナイジェリアからの難民がいる際には、リベリアの国境から最低 40km 離れていないとキャンプを作ってはいけないと決められているものです。他に何か質問はありますか。

参加者：これは実際の事例なののでしょうか。もしそうであるならば、実際にどのように対応したのでしょうか。

Molitor 講師：現実のケースをアレンジしておりますが、実際に緊急事態対応用のキャンプを作った事例です。極めてベーシックなキャンプでしたので、こういった場での事例として良いかと思い、使っております。キャンプを用意する際にまず行わなければならないことには優先順位があり、まずはシェルター、屋根を作って家を提供し、次に食料と水を提供します。水は、第1段階で提供することも検討事項です。3つ目が健康に関する行動、1次的なプライマリーケアということですが、こういう考え方に則って、我々は活動を行いました。このまま続けてしまってよろしいのでしょうか。こういう状況で何をしなければいけないか、どういうふうに対応するかに関して、何か具体的な質問はありますか。それでは続けさせていただきます。まず行わなければならないのは、人々がどういう状態にあるのかを評価し、どのようにして一番脆弱な人を病院に搬送するかということを決めることです。我々の場合は、UNHCRと共同で案をまとめ、どのようにするのかを決めました。船も港もありますので、これは活用しなければなりません。雨季であれば首都からの輸送には2日以上、あるいは3日かかるかもしれませんので、サプライチェーンを特定する必要もあります。また、飛行場もあるということですが、長く使われていないので使用不可能かもしれないということを考えなくてはなりません。実際に我々の場合には、極めて古い飛行場だったためにWFPは最初に修理に取り掛かることが必要でした。そういった修理作業、建設が終わるまでには相当の時間がかかりますし、飛行機の手配も必要となり、滑走路が使えるかどうかの評価もしなければなりませんので、ある程度の期間、そこに残るといった判断がないと、なかなか難しいものとなります。難民キャンプ内では、住居、食料、水、医療といったものを提供します。これらについては何日でもお話しできてしまうのですが、何か特別に関心をお持ちのことはあるのでしょうか。ただし申し上げた通り、正しい解答、間違った解答というものはありませんので、それぞれのNGOのやり方に従って、多くの状況を判断して対応することが基本となります。

さて、難民キャンプで仕事をするには、心理的にも精神的にも非常に厳しいもので、やり過ぎても歓迎されないですし、難民の人たちに必ずしも喜ばれるわけではありません。また、あまりにもすべてが整ってしまうと難民は「そこにずっと長いこといることになるのではないか」と思うようになってしまいます。逆に難民の反感を買ってしまい、例えば人の壁を作ってトラックを阻止するというようなことにもなる可能性があり、様々な面を考えていく必要があります。長期間留まる場合についてですが、例えばチャドでの我々の経験なのですが、2004年にダルフルから難民が流れてきていましたが、今年になって初めて家が建てられました。つまり難民の方々は砂漠の何も無いところで、4年間もテントの中で生活することを強いられたのですが、これは自分たちがもともといた定住地に戻りたいという気持ちを彼ら自身が非常に強く持っていたので、とりあえずはそこに留まるとい

う形で支援を進めておりました。そういったケースもありますので、必ずしも難民キャンプが出来たら、すぐにそこに何か大きなものを作る必要があるということではないということ念頭に置いておく必要があります。何か質問等はございませんか。

参加者：輸送計画に関して伺いたいと思います。ロジスティクスの一部として、輸送ルートはどのようにしたら良いのでしょうか。たとえば地理、政治、安全面、様々に考えなければならないことがあるかと思いますが、ルートを確認して計画をたてていく上で、具体的にどのようなことを考えたら良いのでしょうか。サプライを受けるための計画をするにあたって、何をするのかという質問です。

Molitor 講師 ご質問頂きありがとうございます。まずは、いかに情報収集をするのかということになるかと思えます。例えば他のNGOは、同じような状況下でこれまでにどういった経験を持ってきたのかといったことは教えて貰うことができるでしょう。発表の際にも申し上げましたが、皆様方のローカルスタッフとして働かれている方々は、例えばハイジャックをするような人々がどの辺りにいるのかを知っているかもしれませんし、また非常に幅が広く渡ることが出来ない川があり、それをどのようにすれば回避できるのかといったことも、知っていることでしょう。私自身もチームのメンバーから多くの情報を得るように心掛けておりますし、他のNGOで既に経験がある人たちからの意見も聞きますが、やはり様々なところから情報収集を図っていくことが大切です。それと同時に皆様自身も車に乗って、或いはボート、バイクであっても、ルートを実際に通ってみることが大切です。1度ではなく、2度目も行ってみて、様々に試行錯誤をしながら計画を進めていくということになります。

参加者：コンボイあるいはロジスティクスのチームに関して、現地の警察、軍にエスコートを頼んだことがあるかどうか、教えて頂けますでしょうか。

Molitor 講師：警察や軍のエスコートを依頼したことはあります。最近では、2008年の6月、私はチャドのゲリラという小さな街で活動しておりましたが、そこで警察のエスコートを依頼しております。ゲリラでは毎日、片道40分かかるルートを往復しなければならなかったのですが、そのルートはハイジャックもあり、強盗が頻発する非常に危険なルートでした。強盗の目的は人を対象としたものではなく、あくまで車が目的ではありましたが、いずれにせよそのように危険なルートを毎日往復しなければなりません。残念ながらルートがそこしかなかったので通っていたのですが、おそらく現地の支援団体すべてでは200台以上の車が盗まれており、オックスファムだけでも20台以上が被害に遭っていました。車が襲われることは非常に大きな問題でしたので、ルート確保のために現地の警察に依頼をして、すべてのNGOがゲリラから集団を組んで、警察に前後を守ってもらう

かたちで一緒に移動するように致しました。もちろん、ここに至るまでには何度も議論を行いましたし、私の経験では、通常はこういったことはあまり行わないように思います。通常であれば危険は回避する必要があるけれども、軍や警察にエスコートを頼むことはせず、現地の車を現地のドライバーごと雇用したり、少なくとも必ず2台で動くといったことを致します。こういった対応により、例え被害に遭っても犯人が分かるようになりますし、大抵は被害自体が減るようになりますので、それが可能だとしても、盗まれるたびに毎日新しい車を購入するような必要もなくなります。我々はあくまで集団で移動するコンボイには極力参加しない方針でしたが、それに関してはずいぶんと議論があり、チームメンバーの中には武装した人間に守られる形のコンボイの中に入った方が安心だと考える者もありました。例えば銃を持った相手に襲われた場合、それまでそういった状況に遭ったことのない人は、自身がどのように反応するのかわかりませんので、何かやっちはいけないことをやってしまうかもしれません。相手が本来はあなた自身を狙っていなかったとしても、悪夢のような結果になってしまうかもしれないのです。そのため、こういった人たちに出来る限り会わないようにしなければならぬと考えて、私達は対策を講じておりました。

参加者：今の質問に続けて、軍隊との関係について伺いたいと思います。軍によるエスコートだけではなく、緊急事態の早い段階で場合によっては軍の施設、例えば航空機といった輸送手段等を借りなければならぬことが起こるかもしれません。このような意味での軍との協力、或いは軍の保有するものを使うということについてはいかがでしょうか。

Molitor 講師：私自身には一度もそのような協力を実施した経験はありませんが、これも非常にセンシティブな問題だと思います。緊急事態時の避難計画を作成する際には、場合によってはこういった意味での計画が必要になりますでしょうし、実際に私のいたチャドではハビシという街に300人以上の外国人が支援のために集まっていたのですが、その中でもMSF、UNHCRといったいくつかの団体は、場合によってはNGOの避難の支援をしてくれることもあるフランス軍の基地をバックアップとしており、そこで待機するようしておりました。ユニセフは完全に独立していて、独自の避難計画を持っているのですが、それは政治的な配慮に基づいた政策として決まっているものです。

司会：何かほかにご質問等がございますか。そろそろお時間になりますので、このセッションは終了とさせていただきます。本日は大変長い間、お疲れ様でした。

セッション4

『復興支援へのつなぎ方』

3-4. セッション4:『復興支援へのつなぎ方』

Virgil Hawkins 講師

Hawkins 講師：みなさん、こんにちは。さて、本セッションは「復興支援へのつなぎ方」というテーマですが、ここにいらっしゃる方々はほとんどの方が緊急支援をやっているやっていると伺っています。私自身は緊急支援を担当したことがあまりなく、どちらかといえば復興支援、長期開発を実施してきており、緊急支援が終わった後、あるいは緊急支援が後から入って行くような立場から現場を見てきております。そのため、分かり易く一言で申し上げれば、長期開発を実施する側から緊急支援を実施する方々への注文という形で話をさせて頂こうと思います。具体的な話の内容としては、支援活動全般についての大きな問題から入りたいと思いますが、対処の方法が検討もつかない様な問題、場合によっては話しても意味がないとも考えられるところも含めて、マクロレベルで問題とアプローチを眺めたいと考えています。その後、実際の活動上、すなわちミクロレベルで具体的に何ができるのかを考えるというような流れで進めたいと思います。

参加者の皆様同士で問題解決策を共有して頂きたいと考えておりますので、話の途中であってもいつでも入ってきて頂いて、ご自分が経験された事、考える事等をどんどん発言して頂き、お互いにシェアすることが出来ればと思います。

まずは基本的なところですが、緊急支援と復興支援・長期開発と、いわゆる各支援段階における特徴について、1つにまとめて記載しております。緊急支援というものは、自然災害であっても紛争であっても、発生した被害を止めることが目標であり、救出や食糧・水の配給、生活用品等の提供を行う訳です。一方で、復興支援・長期開発となると、被害が発生する前の社会や住民の生活水準を取り戻し、更なる改善を目指すということが目標となりますので、建物の再建やインフラ器材の提供、保健教育、農業システムの改善等があると思います。この時点で、緊急支援から復興支援への移行期においてどのような問題があるのかのご意見を伺いたいと思います。皆さんの経験からは、どのような問題が考えられているのでしょうか。

参加者：ファンドのギャップの存在があります。緊急支援にお金をかけて進めていても、復興状態になると異なった枠組みでのファンドを要求されることが、問題となっています。

Hawkins 講師：この問題は皆さんが直面している問題だと思います。

参加者：緊急支援では、被災者が援助を受ける事に慣れてしまう一方で、復興期に移行するに従って自立して行くことにギャップが生じていると考えています。

Hawkins 講師：これは緊急支援側だけの問題ではないと考えられます。復興支援・長期開発を担当している側としても、緊急支援の段階で被災者が援助に慣れてしまい、依存してしまっているという先入観があることで、復興支援以降の段階でもそれを助長してしまうということがあります。

参加者：やはりファンドの問題が大きいと感じています。日本のファンドの仕組みは緊急支援と復興支援とで異なっているため、それをどう組み合わせるのかということが課題となっています。また、私達の団体では教育支援を中心に行っておりますが、緊急期とそれ以降の移行期、長期に渡っての復興開発期の各段階において、それぞれどのような教育が必要なのか、やはり若干の違いが出てくるだろうと考えております。そうした違いに応じて、私達 NGO 側の体制をどのようにするべきなのか、被災者と接触する場所もそれによって異なってくると考えています。また、何をもって緊急支援期から復興支援期へ移行したと見なすのかといったことも難しい問題だと考えています。

Hawkins 講師：ありがとうございます。私も同じ様なことを考えておりますが、依存と自立の問題、それからオーナーシップについては、これは依存にも関連することになります。プロジェクトが誰のものであるのか、誰が仕切り、誰が引っ張っているのかという問題があります。先ほどの話にも出ましたが、ドナーの引継ぎ、資金調達、後々につなげるということに関する問題があります。また、支援する側の人材の引継ぎという問題もあり、緊急支援を専門的に担当してきている人、開発支援を専門に担当してきている人、彼らの入れ替わりの部分でも、ギャップが発生するかと考えています。

また、どの時点で緊急支援から復興支援に変わるのかということも、難しい問題です。先に進む前に雑談になってしましますが、ここでは緊急支援から復興支援への移行がどの時点であるのかということに関する問題提起でしたが、そもそもどの時点から緊急事態と見なし、なぜ緊急支援を行うのかということが問題になると考えています。伝統的には、「1日1万人当たり1人の死亡者が出た場合を緊急事態とする」という目安があるかと思いますが、目安は目安であり、それ以前には行かないのか、逆にそういう事態になってからも行かないというケースもあります。例えばコソボでは、従前の生活水準が高かったことで緊急事態扱いされ、結局1日1万人に死者1人の割合には達していないにも関わらず、多くの支援団体が支援を実施したということがありました。逆の例としてはアフガニスタンが挙げられます。アフガニスタンでは80年代から紛争が続いていて、十分に緊急事態とみなしてもいいと考えられますが、現実には米国の攻撃があつて初めて、緊急事態とみなされている訳です。また、どの時点で緊急事態が終わるのかという問題もあります。例えばドナーの都合で1年分の寄付しか得られないことを理由に、1年間の支援を実施すれば緊急事態ではなくなったとすることができるのでしょうか。或いは復興支援が始まったら、復興支援が定着したなら、緊急事態そのものは終わったと本当に言うことができるのか、こ

れは相当難しい問題だと思います。結局、実態としてはドナーやメディア、またはNGO自身が、緊急事態を作ったり解決したりしていることもあると思います。

次に伝統的なアプローチについて、考えてみたいと思います。まず、危機前の生活水準を「正常」と考えた場合に、サイクロン、地震、紛争等が発生したことにより生活水準が落ちることで「危機が発生した」とする訳です。そこへ緊急支援が入ることで少しずつ回復させようとしませんが、その後に復興支援が入ってきて、さらに一定の時間が経った後で正常な生活水準が回復でき、「支援完了」となる、こういった伝統的な考え方というものがあると思います。しかし、こんなにシンプルで果たして首尾良く行くものなのだろうかという疑問があります。この疑問について皆様はどうお考えになるでしょうか、ご経験では実際いかがでしょうか。緊急支援を与え、復興支援を与え、危機が発生する前の段階に戻り、一件落着、ということで良いと思われるでしょうか。

ここで私が申し上げたいことは、「正常」という状態に戻せばよいのか、ということについてなのですが、危機がおこる前の状態を「正常」といってよいのかという問題についてです。本当に正常であるならば元の状態に戻せばよいと考えられますが、果たして本当にそうなのでしょうか。例えば緊急事態になる以前の問題をどう捉えるか、全く問題がなければそれでよいかもしれませんが、特に発展途上国ではそうは行かず、長引く紛争や社会の分断等の問題が数多く存在していることが多いです。例えば、アフガニスタンは米国の攻撃を受けたことで初めて緊急事態扱いとなったことをお話ししましたが、それ以前にも20年以上に渡る紛争が続いており、そうなる前と米国の攻撃する前の状態に戻すということが「正常」な状態の回復ということになるのでしょうか。或いは干ばつや洪水などは1度発生したら終了というものではなく、発生する場所には傾向があり、3年後5年後にまた同じ事が起こる場合も多いです。また、復興するものがそもそもあるのかという問題があります。例えば以前、南部スーダンで紛争が終わった後に病院を建てるという話がありましたが、そこには従来は病院がなく、そうなる前となかったものを新たに増やそうという話になって来る訳です。また、ほとんどのケースでは深刻な貧困問題がありますし、緊急支援が行われたことによる被災地のパワーバランスの変化をどのように扱うのかという問題も発生します。パワーバランスというのは、ほとんどの地域で明確には見えていないものの存在しており、誰が経済的・軍事的・政治的な力、影響力を持っているのかということがある訳です。それが緊急事態の発生によって、影響力を持っていた人物が力を失ったり、それまでは影響力のなかった人物が力を持ったりすることがあります。また、緊急支援を上手く利用する人物がコミュニティ内で力を持つようになることで、緊急支援そのものが現地のパワーバランスを変えてしまうという事もあり、こうしたことまでも視野に入れる必要があると思われます。このように考えて先ほどの図を進化させたものがスライドの図です。望ましい生活の水準がこの辺にあるとすれば、危機が発生する前にそこに達成していない場合もある訳です。長引く紛争や干ばつ、洪水の傾向等があり、様々な要素が原因となって望ましい生活水準にそもそも達していない状態であるところに、地震や台

風等の危機が発生することで、余計に生活水準が下がることとなります。こういった地域で緊急支援や復興支援を実施して元の状態に戻すことができた、或いは元と比べると少し高い水準に戻せたとしても、それを回復ということができるのでしょうか。

そこで、多くの問題に対する対策を考える必要があると私は考えています。例えば援助依存、ドナーのギャップ、パワーバランスの変化、問題再発の可能性に対する準備、貧困がそのまま残ってしまうといったことも問題ですが、この様なギャップにはどう対処すべきなのでしょう。望ましい生活水準には達していないにも関わらず、緊急支援を行う人々は「それは我々の問題ではなく、我々にはできる限りの事はやったので、あとは復興支援の人たちに任せる」と言ってしまうことも選択肢の1つかもしれませんが、しかし緊急支援の時点から、こうしたことを考えて支援する必要があるのではないかと思います。

そうするとやはり、従来とは異なった新しいアプローチという方向で考えていかないと難しいのではないかと思います。重要なことは、まずは「緊急支援」「復興支援」「長期開発」というはっきり分類された「フェーズ」を考え直す必要がある、という事です。つまり移行期や、つなげる、シフトという言葉や考え方をを用いるのではなく、最初から同時進行で進めていくことが必要であるということです。緊急支援は当然必要となりますが、緊急支援を実施している段階から、復興支援や長期開発を強化できるような活動が必要だと思えます。これはあくまでも長期支援を実施してきた者からの注文となりますが、援助依存に関して言えば、もちろん緊急支援により援助依存ができたという場合もありますが、それは決して緊急支援だけの問題ではなく、長期支援でもそれを続けるようなやり方で実施しているプロジェクトを数多く見てきました。つまり、「緊急支援」「復興支援」「長期開発」という3つのきれいに分かれた「フェーズ」ではなく、最低限「緊急支援」をしながら「復興支援」「長期開発」を実施する、可能であるならばそれらの違いがはっきりとはわからないやり方、例えば「長期開発」を中心に「緊急支援」「復興支援」をも実施するようなやり方が一番いいのではないかと考えています。スライドの図はあくまでもマクロレベルでのイメージですので、これからは少しこれを落としこみ、具体的に「何をどのようにできるのか」というお話をしたいと思えます。

具体的な事例を見ていく前に、まずはつなぎ方へのヒントをいくつか提示させて頂きたいと思えます。ヒントの第1は、緊急支援を実施する際に、最初から長期支援にフォーカスすることです。つまり、サービス・消耗品の支援のみに留まらずに、維持可能なもの、インフラを残す方向で進めることが出来れば緊急支援とそれ以降の支援とをつなぐことが可能となるということです。例えば、洪水の被害があったら次の洪水を防ぐような形の援助を行うことの様に、「コミュニティ」の緊急のニーズのみではなく、中長期的なニーズをしっかりと把握した上で、将来予想される危機に備えた支援を実施することが重要ではないでしょうか。ここで「コミュニティ」にかぎ括弧をつけている理由については、後ほどご説明致します。さて、こうしたニーズを把握して、緊急支援とそれ以降とをつなぐこと

を実現するためには、緊急支援に人を派遣する際に、緊急支援のスペシャリストに留まらず、中長期的な開発支援のスペシャリストも派遣する必要があります。私自身もよくわかっておりますが、人間を派遣することには予算の問題も関わって参りますので、やはり緊急支援と開発支援の双方を理解し、それぞれについて考慮した上で緊急支援を実施可能な人材を育てて行くことが必要ではないかと思えます。このような、両方を視野に入れられる人材が増えていくことを願っております。具体的な活動としては、例えば早い段階で中長期的な計画を作成し、ファンドに申請を行うことで、後に人員異動があっても一貫性のある事業を行うことが可能となるでしょう。また、緊急支援の際には当然、緊急支援にフォーカスするわけですが、その支援内容が長期的に残る、長期的につなげることが可能であるという考え方をもち、早い段階でファンドに申請を行っておくことで、途中で予定を変更することがあっても、或いは担当者が変わった場合でも、支援が途切れることを防ぐことが可能になると思えます。現状のドナーのあり方では難しいことだとは思いますが、その地域の経済を刺激するような支援の進め方、つまり単純な支援というよりビジネスという考え方を持つことが非常に大切だと思います。

第2のヒントは、最初から自立を目指すということです。外国の援助機関が旗を振れば振るほど援助依存が出来上がり、被災地が自立し辛くなりますので、最初から外国人の存在を薄くするということになってきますが、存在を薄くすることは、文字通り外国人が見えないところにいるということです。援助する側としては、「自分がこれだけ援助している」という事がある程度アピールしたいと考えますし、実際にドナーから資金をもらうためにもアピールが重要となりますが、アピールするのは受益者ではなく、外に向けるようにしましょう。受益者は援助団体がそこにいるという事を知らない方がよく、外国人が支援を行っていたこと、援助団体が来ていたこと、そもそも外国人がいたことを知らず、後にそのような外国人や機関がいたのかな、と思わせる様な薄い存在感であるということがポイントとなります。もちろん、団体によっては難しい事もあると思えますが、受益者には、この診療所はどここの団体が提供してくれたもの、この食糧はどここの団体が配ってくれたものといったことを意識させず、アピールするならば外へ向かってすることが重要です。また、出来るだけ地元政府や長期開発援助を行っている既存の地元 NGO、CBO を通して事業を行うことにも、自立のために彼らのキャパシティビルディングを行うという意味に加えて、自分の存在を薄くするという意味もあります。例えば物の配給にしても、実施のほか、決定権、ニーズ調査、計画、リーダーシップ、評価などもなるべく地元政府や地元 NGO、CBO に任せる、援助団体は指導とモニタリングを行うといった形で関わることとなりますが、もちろんキャパシティや汚職の問題があり、言うのは簡単ですが実行することには多くの困難があると思えます。しかし、出来る限りこういった形で支援を進めるという意識を持つことが重要かと考えています。また、ある程度の失敗を覚悟しておき、それについても、どのような失敗が考えられるかを感嘆に想像しておく様なことでいいのではないのでしょうか。最終的に援助団体はその場からいなくなることを目指し、被災地に

留まる必要がなくなれば成功だ、ということではいかがでしょうか。このような目標にすれば、これだけの支援を実施した、これだけの物資を配った、これだけの物を作った、といった形で支援成功の目安を設けるのではなく、自分たちが被災地に存在する必要がなくなった時点が、支援の成功の目安となる訳です。

第3のヒントは、先ほどの話の中でも少し触れましたが、現地の住民団体との共同作業に取り組むということです。危機が発生したところに、活動した経験がないところに支援に入る際には、現地の「コミュニティ」がどういうものであるのかわからない状態におかれている訳です。誰が「コミュニティ」を代表しているのかは特に重要ですが、「コミュニティ」ではどのような行動が禁止され、またどのようなことが望まれているのか、危機の際には様々なことを言うてくる人がおりますが、「コミュニティ」のパワーバランスを理解することが重要となります。誰が実際の影響力や経済力を持っているのか、緊急事態が発生したことによって、従来のパワーバランス自体が変化する事もありますので、注意が必要となります。「コミュニティ」という単語は悪用されている言葉で、援助する側・される側からは、「コミュニティ」ということばがすぐ口から出てきていますが、「コミュニティ」とは具体的に誰の事を指しているのかということは、非常に難しい問題です。パワーバランスというのは、経済力影響力だけでなく、男女のバランスもありますし、村が地方の村なのか都市部に近い村なのかといったバランスもあります。「コミュニティ」という言葉そのものがフィクショナルな部分がありますので、それについて慎重に考える事が必要となります。ここまでのヒントをまとめると、地元の団体や地元で長く活動している外国の団体とよく協議を行い、PRA (Participatory Rural Appraisal) などの手法を使ってニーズを把握した上で事業を計画し、可能な限り決定権を地元任せ、「コミュニティ」とは誰を指しているのかを把握した状態で行うことが必要となるということですが、いずれも非常に難しい問題です。

もう1つの手としては、既存のコミュニティシステムを可能な限り強化するということがありますが、それは地元の尊重の姿勢にもつながります。伝統的なリーダー、寺、教会、社会保険組合等のシステムが大抵は構築されていますので、そのままリーダーとして活用、強化するということになります。例えばカンボジアでは仏教が力を持っておりますが、従来、寺が開発系の仕事に直接手を出すことはありませんでした。しかし、外から来たNGOが寺に話を持って行くと、寺が有しているコネクションを活用して支援を進めることができたということがありました。この様に、支援活動に使われていないだけで既にネットワークがあり、うまく利用する事が可能な場合もあります。全くネットワークがないところでは、社会保険組合、保健ボランティアシステムといったコミュニティシステムを結成、確立させることも出来ます。長期開発を行うNGO、CBOと共に活動する際には、共に活動する上で困難を伴うこともありますので、具体的な契約を行ってMoU(了解覚書)を結んでおくことが重要であり、しっかりとした書面に残しておくことが非常に重要な事とな

ります。これはどんなに小さな作業においても、大切な過程となって参ります。

次に、具体的な現場での活動についてですが、まずは問題がある事例からご説明致します。この事例は、保健ボランティアシステムが確立しつつある地域にコレラが発生し、緊急支援として保健ボランティアを集めて高いインセンティブを支払い、コレラ対策事業に移ってもらうという、実際にザンビアであったものです。保健ボランティアというシステムは様々な地域に存在しておりますが、文字通りボランティアということでお金を渡さずに、自分のコミュニティのために結核や衛生管理、ゴミ拾い等のグループに分かれて活動を行ってもらうものです。問題の事例の状況は、コレラが発生したスラムへ外から緊急支援として入った後、先ほど示したヒントに従って、既にあるシステムを使おうとしたものです。対象となったスラムには保健ボランティアシステムが存在しており、彼らはコミュニティの内部の人とも親しく、状況を良く分かっていて問題も把握してくれていることから、しっかりと働いてくれるだろうと考え、彼らを使ってコレラの蔓延を防止しようということになりました。着眼点としては良かったのですが、結局は高い金を彼らに支払い、「これでコレラ対策を行ってください」という事になります。しかし、結核の治療のボランティアを行っていた人々は、毎日患者を診る必要があつて大変な作業となりますので、結局、結核患者を見るよりも高いお金をもらえるコレラの対策活動に行くようになります。この結果、従来存在していた結核治療の活動が崩壊してしまうというケースに到る訳です。

また、オーナーシップ、自立の問題についてですが、外国の支援団体の調整員に対して、「インセンティブがなければ我々は活動をやめ、患者は死ぬこととなります。」といったことを、保健ボランティアが言うようになることがあります。支援を行う外国人に対して「あなたは、私のコミュニティのことを心配しており、患者が死んだら困るのは私よりもあなたの方です。私は困らないけれども、この事業が失敗したらドナーからお金をもらえなくなり、死んでしまいます。それでもいいのですか。」などという訳です。これは援助依存ということになりますが、外国の支援団体の存在に慣れてしまった人は、支援団体側の事情を知った上で、このようなやり方で操ることが上手くなる訳です。援助に依存してしまった、援助慣れしたところではこういった考え方を持つ人が必ず現れますが、こうした考えと戦うのは非常に困難となります。これは外国人の存在を薄くするというオーナーシップの問題でもあり、この際の調整員というのはお気づきの通り私だったのですが、私は「それはあなたのコミュニティの問題であつて、ここは私のコミュニティではないので私は困らない。結局、困るのはあなたのコミュニティで、あなた自身も周りの人が亡くなったら困るでしょう。」と伝えました。

最後の事例となりますが、津波被災地域に少数の立派過ぎる住宅が外部からの支援で建設されたことによって、「与えられる人」と「与えられない人」とに格差が生じ、パワーバランスが変化するということがありました。詳細な背景はわからないのですが、コミュニティの中の一部のグループからの細かな注文を、支援する側がいちいち汲み取ったためだ

と考えられます。これもコミュニティを理解するという問題でもあります。周囲に比べて異様に立派過ぎる家が100軒くらい建てられることになってしまっており、スライドの写真ではパラボラアンテナやエアコンまでもが見えています。私は衛星放送を見てはいけない、エアコンを使ってはいけないと言っているのではなく、被害があった1年後にこのような整備された家が建てられるということは、本当に被災地では支援が必要だったのか、また格差の問題、「与えられる人」と「与えられない人」に差が出来てしまうことをどの様にするのかということを描きたいと考えているのです。この格差によってコミュニティの中でパワーバランスが変わってしまうことで、現地の人々に根強い不満が残ってしまったかどうか、詳しくは把握しておりませんが、確実にあると思います。

さて、緊急支援とその後の支援とをつなぐ具体的な事例の良いものについてですが、具体的な例というよりは、ヒントと申し上げる方が適切かもしれないものです。まずは、緊急支援の際に、援助物資ではなく現金を与えるという事例についてお話をしたいと思います。これはオックスファムが実際に行っている事業ですが、一見すると大きな問題があるように感じますが、意外に上手く機能して成果を挙げています。被害を受けた各家庭においては、食糧、商売道具、家の再建、家具、といった様に、それぞれ被害やそれに伴うニーズが異なっています。ニーズというものは、地域全体に被害があることで、その地域の総ての被害者が一律に食糧を必要としている、といった単純なものではなく、また家を失った被災者全てが立派な家を必要としているということでもなく、各家庭によってそれぞれに異なっております。こうした中で、被災家庭に一律に支援物資を配布したとしても、与えられても逆に困る対象者もあり、例えば食糧配布を受けたとしてもそれを別のものと交換、或いは売却ということにもなってしまいます。それならばいっそのこと、最初から現金を提供することで、被災者に自身のニーズを踏まえて対策を進めてもらおうという趣旨で、現金供与という試みが行われております。先ほどの事例で言えば、支援側で立派な家を建てるのではなく、被災者のニーズが家の再建であったとしても現金を渡し、後は被災者自身で用途を決めるようにしてもらい、つまり市場に任せるということになります。このような方法を採用することによって、効率よく適切な支援が可能となり、また地元経済に対する刺激にもなります。食料の提供を例にとってお話をすれば、アメリカの国旗が貼られているトウモロコシを遠路運んで来るコストを削減すると同時に、地元で獲れた物を現金で購入して貰うことで、地域経済全体の復興に資することが可能となります。このようなやり方には言うまでもなく問題も数多くあり、現金を誰に渡すのか、対象とする家庭の中でも男性に渡すのか、或いは女性に渡すのか、これらは文化的な問題も絡んで来るのですが、そもそもどこで「1つの家庭」として区切るのか、といった問題さえも生じてくる場合があります。とはいえ市場経済に委ねるといっても、地域全体として被害が甚大なケースでは、そもそも被災者に現金を渡しても必要なものを入手することが不可能であるといったこともあり、当然ながらそうした被災地で現金を供与することには大きな問題

があります。このため支援を総て現金にして市場に任せてしまえばよいということではなく、時と場合によるものでありながらも、1つの面白いアイデアとして、現金を直接被災者に渡すことを考えてもよいのではないかということをお話しさせていただきます。被災者にとってのメリットは先ほどから申し上げておりますが、実施する側としても、大量の支援物資のロジスティクスを行わないで済むため、非常に効率のよいものとなります。こうした考え方に対する皆様のご意見を、是非教えて頂きたいと思っております。

次の具体的な例として、食糧、医療、サービスなどの提供とともに生活基盤を強化することについて、ご説明をさせていただきます。例えば、被災者に対してそのまま支援物資を与えるのではなく、彼らの働きに対して食糧や現金を与えるという方法で緊急支援を行う支援方法です。消耗品に留まらず、種子や商売道具等を与えること、家畜バンク、種子バンク、道具バンクといったものも考えられるでしょう。多くの途上国の農村部等では、家畜が貯金に等しい価値を持っているものであって、飼い主は被災により家畜を無くした場合、貯金を全額無くしたことと同じ意味になってしまいます。このため、例えば被災者に豚を貸し与え、借りた人は自身で豚を養って子豚を増やし、1年たったら子豚を返還してもらう、こうした形を採ることで次の人へ、また豚を貸す事が出来るようになります。これを継続的に回していくシステムが家畜バンクです。或いは干ばつがよく発生する地域であるならば、土壌や森林の保護プログラムを導入し、緊急支援と同時に干ばつ被害自体の再発防止を図ることです。緊急支援として水の確保等、インフラ事業を実施するのであれば、支援の最初の段階から長期的に使用が可能な井戸やポンプ等を設置すると良いですし、保健関係のサービスをするのであれば、直接の被害に対する対処に加えて設備投資をすれば良いと考えています。或いは、干ばつや洪水で困る人々に対して、生活基盤として従来の農業に頼らないで済む多様な収入源のプロモーション、職業訓練や他の職業の道具の提供ということも考えられると思っております。

それからコミュニティビジネスへの投資について、ドナーに対しての説明は非常に難しくなってくると思っておりますが、ソーシャルマーケティング事業の導入についてお話をさせていただきます。被災者に対して物品を有料で販売しながら、何らかの社会復興開発に有益なものを提供するということですが、保健事業を例にとってお話をすれば、蚊帳や石鹸、コンドーム等を販売しながら保健プロモーションを行う住民組織を結成し、彼らが保健プロモーションを自ら進めたいくなるような、生活必需品を販売する事業です。事業の最初に必要な資金があればということになってしまいますが、こうした試みは持続可能な事業です。これを発展させたものが純粋に儲けを生み出すためのビジネスの仕組みを構築することで、例えば地域の住民の需要に合った商品・サービスを提供するビジネスを行い、その利益が地域のCBOの事業に流れる仕組みを確立するシステムですが、言うまでもなく大きな困難が伴います。支援を行うことを考えている地域で中古車がよく売れているのであれ

ば、現地で中古車ビジネスを行ってもらい、そこから生み出された利益をCBOの開発事業に流すといった仕組みです。当然ですが、ドナーにとっては受け入れが非常に難しい話です。具体的な事例として、私はザンビアでビジネスと開発を両立するコミュニティセンターの運営を行いました。文字通りコミュニティの人々が集まる場所になっている場所でしたが、割り切って純粋なビジネスもやれば、ボランティアによる福祉活動も行いましたし、両方が入り混じったような活動も行いました。トラックがあったので運送事業を行い、安全に駐車をできる場所があったので有料駐車場も運営し、同時に養鶏も行うことで利益を確保しました。併せて農園も運営することで野菜の販売収入も得ておりましたが、ここでは大豆を栽培し、それをを用いた栄養プログラムを実施しました。また、利益を元手にして図書室の設置やユースセンターでの保健教育の実施、また学校に通えない子供のためのコミュニティスクールの運営や、職業訓練等を行いました。つまり、ビジネスを行っていることで活動資金ができ、長期的な開発を行う事が可能となり、持続的に効果を上げることが可能になるという事です。このコミュニティセンターが金銭的に独立したのが3、4年前のことですが、現在でもドナーの資金的な支援のないまま活動を続けています。将来的には全く援助を行わなくて済むことになると考えておりますが、やはりビジネスを活かす形というのは、ドナー側にとっては難しい問題であると思えます。

次はビジネスの話の延長にもなりますが、私が常々考えていることで、緊急支援を実施されている皆様への提案ということになりますが、家賃を開発活動に転用することについてお話をさせていただきます。緊急支援の際には往々にして家賃が跳ね上がっている事がありますが、良い家や事務所を所有しているのはそもそも現地でも裕福な人々であり、皆様の支払われる事務所の賃借費用というものは、元々裕福な人々へ回されていることが多いと思いますが、その家賃収入を開発や復興活動へ転用できないだろうかということですが、もちろん、どのような場所でも可能といった話ではありませんが、現地のNGOから事務所や倉庫を借りてもらうことで、家賃収入が長期的な開発に流れるようになるかと考えています。緊急支援時ということになりますので、場合によっては現地NGOの得る家賃収入が、純粋に彼らの行う緊急支援活動に回るような事もあるかもしれませんが、このような具体的に資金が現地のNGOへ流れるような仕組みができる契約を結ぶ事が可能かもしれません。また、夢のような話になるのかもしれませんが、緊急支援を行うNGOが事務所や倉庫を実際に購入、建築して、緊急支援が終わった後には長期開発のために活用することが可能にすることが考えられます。例えば先ほどお話したコミュニティセンターのようなものに転用するほか、一般の会社や個人に貸し出して家賃収入を現地のNGOやCBOに流すような仕組みを作る事も考えられるかと思えます。実際に、1つの建物を2つのアパートにして貸し出し、家賃を現地で開発を行っている現地のNGOに流すという事もあります。なぜ私が先ほどから家賃収入にこだわっているのかといいますと、それは安定して良い収入が得られる、手間のかからないビジネスだからです。先ほどのコミュニティセンターの事例

では、農業では気候等に問題があると良い収穫を得ることは難しくなりますし、養鶏でも病気等によって鶏が死亡すれば、事業そのものが停止してしまいます。コミュニティセンターの収入は、運送ビジネスの比重が大きかったのですが、最近トラックが事故を起こしたことで収入源がなくなっています。このように収入が安定性に欠けてしまっているのですが、家というものは事故を起こすことや、収穫がまったくなくなるということはほとんどありません。もちろん借り手がいる必要がありますが、借り手さえいれば非常に安定していて手間がかからないビジネスであり、現地のNGOは収入が安定していることで資金を開発活動に流しやすく、ビジネスと復興開発の両立が可能になります。また、緊急事態発生の際には、跳ね上がった家賃をうまく利用できればと思います。もちろん、そう簡単にはいかないとは思いますが、家賃収入を得るということは開発を行う側にとって非常に魅力的なビジネスです。現地の活動を支えるための工夫として、日本ではなくて現地レベルでのビジネスで事業を金銭的に組織的に独立させ、家賃収入やコミュニティセンターのような地元でのビジネスを使って本部から自立して進めることが可能なようにするということがポイントだと考えております。

続いてドナー説得の問題、資金調達の問題についてお話をさせていただきます。これは、率直に言って、申請する側からはどうしようもない問題だとも思いますので、あまり有効なヒントにはならないかもしれません。そうした前提の上でのお話になりますが、ドナーからの制約がない場合であれば、まずは可能な限り支援の最初の段階から、緊急支援の資金の一部を長期開発に当てていくことが考えられます。或いは緊急支援を進める中で長期開発の支援計画を固めていき、その成果を元に中長期開発支援策のスキームに申請を行うようにすることが可能でしょう。同時に、効果は限定的な可能性もありますが、アドボカシー活動が重要だと考えています。つまり、緊急支援と同時に復興支援・長期開発を行う必要性について、アドボカシー活動を通じてドナーに報告を行うことです。これによってドナーの理解に繋がる可能性がありますが、アドボカシー活動には新たなコストがかかることになるため、短期的には負担が増加するものの、長期的に考えると安くつくという事しかいえないのかもしれませんが。実際にこのようなアドボカシー活動を行うのであれば、緊急支援のみを実施した際の失敗例や、緊急支援と長期復興開発を共同実施した際の成功例といったように、典型例を見せるようにすると良いのではないのでしょうか。先ほどお話をした家賃収入を得る等、ビジネスの支援については、ドナーの理解を得ることは非常に難しい現状がありますので、ビジネス活動の必要性を説得するのは、とにかく申請を行う側から地道に理解を求めていくことしかないのではないかと思います。

また、資金調達のベースの拡大が必要不可欠だと考えています。日本では特に顕著だと思いますが、NGOのODA依存という問題があり、そうした依存を減らすための対策が必要です。そのためにはまず、NGOの本部に資金調達担当者を増やすことが必要となります。

が、現在は支援活動や、その他の調整活動の方に人員が多く回され、資金調達にはそれほど力を入れることができず、結果的に ODA に頼ってしまっている事があります。資金調達のためのイベントの開催や、フェアトレードを手がけるといった工夫も必要となりますし、スタディツアー等の実施、企業・個人ドナーからの寄付金を追及するといったことも考えられるでしょう。スタディツアーについては、それ自体が資金源となるということにはなかなかならないものだと思いますが、参加者が後にドナーになってくれるという事も多々あります。例えば先の家賃収入の例についても、スタディツアーの参加者が事業に賛同して個人ドナーとなってくれたことがありました。税金対策についても非常に重要ですが、企業にとっては、寄付金を提供することが自社にとって税金対策になるかどうかということが大きく、そのためには NGO 側に登録が必要となりますが、自分の組織の収入の 5 分の 1 が寄付金によるものでないと、登録することが不可能という規定があったと思います。この規程のハードルは NGO 側にとっては高いと言われておりますが、企業にしてみれば税金として支払うのでもチャリティに出すのでも良い、ということになれば、資金提供も行い易くなるため、企業からの寄付金を得るためにはこうした登録が非常に重要となるかと思えます。

以下は聖書の言葉ですが、「人に魚をやれば 1 日食べていける。人に魚の釣り方を教えれば一生食べていける。」というものがあり、開発支援の分野ではよく使われています。しかし、ソーシャル・アントレプレナーの父と呼ばれる、ビル・ドレイトンは、釣り方を教えるだけでは不十分で、漁業そのもののあり方や仕組みを変えることが必要だと指摘しています。様々な問題において、自立やオーナーシップ、ドナーの問題等々を意識しないと解決しないという事になります。希望のない終わり方で申し訳ないのですが、以上が私の話です。これから、皆さんのアイデアをシェアさせて貰うことが可能だったらと考えているのですが、いかがでしょうか。

参加者：長期開発的な視点を取り入れた緊急支援というお話は非常に勉強になりました。計画や実施の段階で長期開発のアプローチを入れた緊急支援ということは学ばせて頂きましたが、先生のお話の中で 1 つなかったのは、そのようなアプローチを取り入れた緊急支援の事業成果を、どのように評価していくのか、ということに関しての説明がなかった様に思います。実際に、私自身は南部スーダンで井戸を建設する等の活動を行ってまいりましたが、緊急のフェーズでは、掘った井戸の本数や、それに付随して水管理委員会の人員を何人増員したのか、といった分かり易い指標が事業評価のためにありました。しかし、復興開発の段階におけるこうした指標は、例えば井戸を建設したことでコミュニティ内の水に関連する疾病の罹患率がどれだけ減少したのか、或いは農村部であれば水にアクセス可能となった人口がどれだけ増加したのか、といった形で、評価のためのデータの集め方が非常に難しくなるかと思えます。今回、Hawkins 先生がお話された長期開発のアプローチ

チを取り入れた緊急支援を、具体的にどのようにして評価していくのか、アイデアを教えてくださいたいと思います。

Hawkins 講師：お答えとして、これはアイデアにはならないと思いますが、長期開発でも上手く出来ていないという事をお話したいと思います。評価のための指標というものは数多く存在しており、また期間が長ければ複雑になっていくものだと思いますが、逆にプロジェクトサイクルが非常に短いために、結局は緊急支援時と同じような分かり易いものになってしまっていることもあります。例えば結核対策の長期開発支援プロジェクトといっても、患者を何人診察したのか、何人の治療に成功したのか、といった指標になってしまっている様に思います。長期開発といってもせいぜい3年程度であり、評価のための指標ということについては非常に大きな問題となっているのですが、例えば3年間の事業であっても、事業が完了してから評価を行うのでは遅いため、完了の半年ぐらい前には評価を実施します。事業の準備期間で半年程度は要していることを考えると、実質は2年程度のプロジェクトとして最終評価を行うこととなりますので、そこで何をどのように見せるのか、ということになった際に、援助を受けた側も成果を見せたいと願いますし、ドナー自身も成功としたいと考えておりますから、そのような目的に合う目安を設定することが多い訳です。とはいえ、緊急支援の評価と比較した場合には、やはりある程度長期的な視点が指標となっております。具体的には自立可能性、サステナビリティが1つの指標となっております。とはいえ、あるシステムを導入したことによって、サステナビリティは高いと思われる、といった様な形で終わってしまう現実があります。先ほど「支援側がいなくなっても良いという状況になったら成功である」という話をしましたが、それはなくなったその時点ではまだわからないものです。理想としては事業が全て完了した5年後に評価に行くことだと思いますが、現在のドナーの枠組みでは不可能なことでしょう。評価のルールが厳密に定められたスキームに頼らずにプロジェクトを進めることが唯一のポイントであり、自身の団体が納得の行く長期的な視点で観ていくことになるのではないかと思います。例えばワールドビジョンは個人のドナーがいなくて成り立たない事業ですが、12年間のプロジェクトサイクルで支援を実施しております。彼らはある特定の地域で何が必要なのかを決めて進めるのではなく、現地に入ってから現地の人々と調整を進め、現地では何が必要なのかという情報を集めた上で事業を行っています。このような形で進めていくことが出来ると、長期的な評価も可能となるのですが、3年というスパンでは緊急支援時に応用が可能な指標というものは、なかなか困難となります。

参加者：ジャパン・プラットフォームでも半年となっておりますが、やはり1年から3年程度は必要だろうという事で、複数年支援というファンドの枠組みを作っております。今後、ヨルダンで、また4月からは南部スーダンで複数年支援を開始する予定としておりますが、原則としては半年ごとのプロジェクトになっており、半年ごとに申請書などを出す

形で6フェーズ進めて行くということになっていて、長期的な視点は特に入っておりません。評価というものがますます難しくなっていると感じています。

Hawkins 講師: 長期開発は3年でも短く感じるものであり、事業を軌道に乗せるために数年単位で考える必要があります。定期的な評価はもちろん重要なことではありますが、長期的な視点から、そこはある程度変えていく必要があると思います。

参加者: 今日貴重なお話をありがとうございました。緊急から復興のフェーズまで私達もやっているの、自身の活動を頭に描きながらお話を聞くことができ非常に参考になりました。2点質問をさせて頂きたいのですが、私達は緊急救援の活動以外に、ミャンマーとアフガニスタンで復興事業として教育支援を行っているのですが、緊急支援と開発支援を別の体制で実施しています。例えばタイの津波の支援の際には、はじめは緊急支援という形で入りましたが、教育支援を実施している現地事務所があった関係で、それから2年3年と復興支援を進める中で緊急支援活動を以前から進めていた教育支援の活動につながる事ができました。一方で、教育支援のような開発支援を実施していない国では、緊急救援の体制だけで支援を行っており、最初からそこで2年3年と長期に活動することは想定していないため、最初の段階から現地のNGOやCBOと協力して活動するという戦略を組んでいます。その際の現地のパートナー選びには大変苦労しており、例えばバングラデシュでは大小非常に多くのNGOが存在しており、大きいところと協力する場合には、彼らもドナー慣れしていて、報告や組織体制など安心できる部分がありますが、一方で現地のスタッフに細かな要望を出しても、組織が大きいことでなかなか進まないという課題があります。逆に小さいところと協力すると小回りが効くものの、レポートが書けないなど、スタッフの教育も含めたキャパシティビルディングを行わなければならないということになります。そこで、まずは現地のパートナー選びのポイントをお聞きしたいと思います。また、緊急救援の段階から長期の復興支援を見据えて、早めにプロジェクトプロポーザルを書いて提出した方が良いというお話がありましたが、緊急支援の段階ではニーズが日々変わって行くため、その段階では地域の特徴や復興期のニーズといったものをどのようにして描いて行けばよいのか、その中でどのようにしてプライオリティをつけて行くことが出来るのかということについても、アドバイスを頂けたらと思います。

Hawkins 講師: とても的を射た質問だと思います。まず、パートナー選びについてですが、大きな組織を選ぶとレポートやお金の管理等は進め易いのですが、ドナー慣れしていることで、果たしてそういうところを通して良いのか、彼らはどこまで地元を代表しているのか、またご指摘されたとおり本部の許可がいちいち必要になる等の問題があります。小さいところは確かに逆にキャパシティに問題があるということは尤もだと思います。緊急支援や開発という話からは少し話がずれるのかもしれませんが、小さいところは例え緊急期

に入った場合でも、最初から協力して進めていけば、キャパシティビルディングは可能だと思います。先ほどのコミュニティセンターでは、PCを触った事がない、お金の管理もしたことがないという人に施設を任せていたのですが、1年半ぐらいかけてエクセルの使い方、会計の進め方、スタッフの扱い方、これらを1つ1つ一緒に進めました。こちらは技術も資金もって入っておいりましたので、最初はどうしても力関係があり、やり方を聞いてくるばかりだったのですが、我々は「担当者が自分で決めれば良い」という態度を取り続けることで、キャパシティだけではなく、決断力も時間をかけて育てました。最終的には、我々は月に一度顔を出す程度という状態にしましたが、こうしたやり方をする上で重要なことは、まずはシステムと一緒に作り上げる事だと思います。自分のところで出来上がった元々あるシステムを渡すのではなく、2つの団体で協力してシステムを作り、このシステムは活動に使えるのか、使えるのであれば使うのか、またどのようにすればより使い易くできるのかを、協力して考えて作り上げて行くことが重要です。この過程では、失敗をいくらかでも許す必要がありますが、これは私の個人的な考えとなりますが、事業が半分失敗してしまうという段階までは、失敗を許すやり方を採りました。それはあまりにも危険であるという目で観ていた人もいたと思いますが、このようなやり方をしなければオーナーシップは育たないと考えており、自身の活動資金が無くなりそうなところまで、失敗させるということがポイントだと思います。

また、緊急支援から復興支援という限られた時間・リソースの中で進めなければならないことを考慮すると、私はある程度規模の大きなNGO、既にパートナーとしての活動の基盤が出来ているところと協力をする方が良いのではないかと考えております。また、パートナーは必ずしも地元のNGOでなくても構いませんし、外国の団体であっても良いと思います。それは2つ目の質問にもつながることですが、緊急支援時は混乱状態下であり、日々人が生きるか死ぬかの状態にある訳で、その中でどのようにしてニーズを把握していくのか、また現地政府が機能していないところで、どのようにして長期のニーズを把握していけばよいのか、こうしたところに自分たちのみの活動では限界が出てきますので、協力して進める必要がある訳です。このように考えたときに、パートナーはこちらの求める内容を満たしてくれる団体であることが重要であり、地元のNGOやCBO、或いは外国ベースの団体と、どういった団体であっても、従来から現地にいる団体であれば、そうしたニーズがわかることが多いので構わないと考えています。オーナーシップや自立といったこととは矛盾しますが、支援に入ってすぐに地元のパワーバランスがわからない時には、長年そこで活動している外国のNGO、現地のパワーバランスに参加していない団体や人物に相談すると一番正確な情報が得られると思います。このような人々を教育しながら支援を進めることで、被害が発生する前のニーズや、これからニーズが増えるところを把握しやすいと思います。

さて、現金を渡してしまえば良いのではないかというアイデアについてはいかがでしょうか。家を建て直せるくらいの現金を渡してしまうということは危険なのでしょうか。

皆様は緊急支援を実施される際に、食糧支援や家屋の再建等を行う際に、どのような方法を採られているのでしょうか。

参加者：私は、復興支援のフェーズに入って以降のミャンマー支援を担当しております。私の所属する団体ではこれまでのところ、現金を直接渡す、キャッシュディストリビューションという手法は余り経験がなかったのですが、ミャンマーでは、キャッシュネットワーク、キャッシュディストリビューション、新たな現金収入を得るための職業研修という3つの方法を取って支援を進めています。始めたばかりで現在は様子見といった部分もありますが、現段階で既に相当の金額を投じて進めております。本当は活動が制限されている状況の中で支援の選択肢が少ないことで進めている状態なのですが、現金供与は村人とパートナー団体との信頼関係という前提で行っており、我々は誰に渡すか選定の基準を選択することしかしておらず、本当に大丈夫なのだろうかとも思いました。

参加者：私の団体でも、実際に現金を直接渡す事がありますが、現金を渡すのみの支援というものは行った事はありません。例えば家長に現金を渡した際に、それによって家族にまで支援が届いているのかといったことを、具体的にどのようにすれば評価できるのか、具体的な事例があったら是非教えて頂きたいと思います。

Hawkins 講師：申し訳ないのですが、私自身はこういう事業に関わったことがありません。こうした現金供与の事業に最も力を入れているのはオックスファムだと思いますので、具体的な事例や評価の方法がインターネット等に公表されていると思いますので、是非参考してみてください。

セッション5

『民軍関係の基本概念とNGOから見た民軍関係の課題』

3-5. セッション5:『民軍関係の基本概念とNGOから見た民軍関係の課題』

上杉勇司講師

上杉講師：皆さんこんにちは。私は現在、4年ほど大学に勤めておりますが、それ以前は沖縄の小さなNGOの事務局長として働いておりました。沖縄平和協力センターという名で、常勤職員も3、4人程度の極めて小さなNGOでしたが、その間に私はカンボジアや東ティモールの選挙監視員や、JICAの行っている研修を沖縄で実施するといった活動に従事して参りました。もちろん財政事情も厳しい中で活動をしていたのですが、現在は基本的には授業さえしていれば定期的に給料を頂くことができる立場ということで、当時よりは金銭の苦勞が楽になっているように思います。沖縄では現在も活動を続けておまして、このセミナーの後には沖縄でスリランカの対立する勢力の青年を集めて研修を担当することになっております。本日は民軍関係がテーマのセミナーですが、私がこのテーマに関心を持って10年ほどになります。当時は巷でこのようなテーマを研究している人はほとんどおらず、5年ほど前に防衛省から委託を受けた調査でも、今後民軍関係が重要になってくるため、ぜひそういう観点を入れるべきだという話になったのですが、ほとんど相手にされませんでした。こうした状況はここ数年、急激に変化をいたしまして、私自身も例えば防衛省や外務省に呼ばれて話をしたり、或いは自衛隊の教育活動を行っているところに行き話をするようになったりとするようになり、来週も統幕学校という陸・海・空の各自衛隊の幹部を育成する学校でも話をすると声をかけてもらっている等、多くの場所で注目を集めてきているということを感じています。

ここで宣伝からさせていただきますと、3年ほど前に民軍関係に関するテーマに関心を持っている人たちに集まって頂いて勉強会を月1回程度開いていたのですが、その研究成果ということで2008年5月に『国家建設における民軍関係』という本を取りまとめました。著者には私のような研究者もいれば、米軍の方、自衛官の方、或いは防衛研究所の方や、JICA職員としてアフガニスタンで活動していた方、また皆さんもご存じかと思いますがJPFの長有紀枝さんにもNGOの視点から書いて頂いておりますし、或いはUNHCRで活躍されていた中満泉さん、ここにはいらっしゃいませんがJCCPの事務局長をしている瀬谷ルミ子さんにもご参加頂いて、研究者、NGO、国際機関、軍事組織と様々な立場から書いて頂いております。本日のテキストとしては序章と8章のみお配り致しましたが、もし、ご関心のある方は全部で16章ほどあったかと思っておりますので、ぜひご購入頂ければと思います。

さて、民軍関係をテーマにお話しをさせてもらう機会が増えたと申し上げましたが、私はその際に、自衛隊の方や防衛省の方にお話しする場合と、NGOの方にお話しをする場合、或いは相手を限定しない状況でお話しをする場合と、それぞれに話し方を微妙に変えたりしています。私は先週、フィンランドに行ってきたのですが、フィンランドでは消防士、警察官、或いは平和構築や人道支援等々に関わる文民の人材育成を内務省が担当しており、

そうした内務省の人材育成機関とフィンランド軍の研修を担当する国防省の機関とが、初めて合同で民軍関係に関する研修をするという試みを見て参りました。最新の取り組み等々も聞いてくることができましたので、本日は皆さんにそういった話も少しお話できれば良いのではないかと考えております。フィンランドについて余談となりますが、私自身も知識不足で行って初めて知ったことですが、フィンランドでは成年男子には徴兵制があってほぼ全員が軍隊経験を持っている上、徴兵が終わった後も予備役という形になりますので、軍というものはどういう組織なのかということに関してフィンランド人男性の8割以上が認識しているという意味で、軍というものが身近な存在であるという印象を受けました。日本では意識をしない限りは、おそらく自衛隊の方と知り合う機会もないように思いますし、自衛隊の組織がどのようになっているのかといったことを知ろうとしても、なかなか知る機会がないかと思えます。そういった意味で日本の文民にとっては自衛隊について知る、或いは他の国のものであっても軍隊という組織について知るということは、かなり難しい課題ではあるかなと考えています。

このあたりで質問から入りたいと思いますが、まずは頭の体操だと思って聞いてみて下さい。世界のどこかで自然災害が発生したことを受けて、各国、或いはNGOがその地域に展開して緊急人道支援を実施しようとしている状況下で、日本政府も支援を行うことを決定し、自衛隊が援助物資を現地まで輸送するということになりました。ただし自衛隊は、例えば航空機やヘリコプターを使用することで現地までは運ぶことが可能ですが、実際に援助物資を必要としている被災地の近くまで運ぶ手段もなければ適切な形で配布するノウハウも有しておらず、被災地で支援活動を実施している皆さん、日本のNGOに対して、援助物資を受け取って配布の支援を手伝って欲しいというような依頼があったとします。ここで質問になりますが、こういった際に皆さんだったらどうされるでしょうか。①積極的に協力する。②やはり非政府機関であるNGOが自衛隊、政府と一体となるのはよくないということで協力はしない。③条件をつけて協力する。以上の3つの選択肢からお選び頂けますでしょうか。自分が現地代表等であれば、積極的に協力しようという①番を選ばれる方がいらっしゃれば手を挙げて頂けますでしょうか。1名いらっしゃいますが、そういうことは出来る限り避けたい、協力は考えたくないという②番の選択肢を選ばれる方はいらっしゃいますでしょうか。いらっしゃらないようですが、それでは③番目の条件をつけて協力を考えるという方がほぼ全員という結果ですが、もちろん条件次第で決定するということになるのかもしれません。

参加者：私の団体では条件付き協力の事例がありまして、スマトラ島沖の緊急救援の際の事例なのですが、医薬品の支援ということで厚生省から、自衛隊の方で医薬品を運んで頂いてスマトラ島でIOM（国際移住機関）に渡してもらい、それから我々に引き継いで頂きました。つまり国際機関に一旦引き継いでからNGOへという形で、実際に医薬品の輸送を

自衛隊にご協力頂いたという事例があります。

上杉講師：そういった支援の協力を際して附された条件と申しますか、考慮された条件というのはあるのでしょうか。例えばIOMが間に入るというようなことを挙げられましたが、いかがでしょうか。

参加者：我々が考慮するというよりも、やはり日本国政府、自衛隊側と言うのでしょうか、そちらが様々に考慮されて先ほどお話した形になったのではないかと思います。直接の担当ではないので詳細はわからないのですが、我々としては一般医薬品の輸送、輸送のための支援者の確保というのはやはり困難でしたので、厚生省、政府のルートでも、とにかくあらゆるルートを使って医薬品を確保して現地に輸送するというところに重点を置いたと思います。

上杉講師：ありがとうございます。さて、他の方で条件を付けるとされた方が多かったと思いますが、どのような条件であれば協力が可能とお考えでしょうか。

参加者：2点、私の考えをお話させて頂きたいのですが、まず1点目として、地元の方から私達が自衛隊や軍の方々と協力をしていると見られ、かつそれによって実際の事業に支障が出るような形にならないということ、例えば攻撃を受けるような事態になってしまわないということが大切だと思います。自然災害ということをおっしゃられたので、紛争の場合とは少し違うかなと思いますが、これを1点目とさせて頂きます。2点目は、基本的には私たち自身で事業を実施するという事です。ただし、例えばロジ面で私たちは輸送機械等を保有しておりませんので、トラックやヘリコプター、飛行機等、そういうものを使うことによって初めてその事業を行うことができるケースで、私たちが単独では困難であることから最終的な手段としてお願いできることがあればさせて頂く、そういうことが大切だと思っております。

上杉講師：ありがとうございます。他に何か条件をお持ちの方はいらっしゃいますか。

参加者：補い合えるところでやればいいのかと思います。私の団体は国際的な団体の日本支部ですので、まずは自身のネットワークの中での協力が第1となります。例えば私自身はミャンマー支援を担当しておりますが、自衛隊が私たちでは輸送が難しい物資をミャンマーまでは運んでくれたとして、その後の被災地である村落部へのアクセスがなかなか困難な場所について、私たちならばそれを運び、人々に渡すことが可能だということであれば、協力することも良いのではないかと思います。

上杉講師：ありがとうございます。さて、先にご発言頂いた方が自然災害であるからということをおっしゃいましたが、これが紛争地域である場合、例えばアフガニスタンのようなところであったとした場合には、皆さんの考え方は変わるかどうかを次に考えて頂きたいと思います。先ほどは自然災害で政治的な要素が少ない場合、かつ自分たちの事業に差し障りがない、或いは自分たちが危険な目に遭う度合いが少ない状況で、他に手段がないような時には協力をして良いと考えていらっしゃいました。それが自然災害ではなく、極めて政治的な存在として軍事組織が展開しているような場合、自衛隊もいってみれば日本政府の道具の1つになっているので日本政府がどのように意図してその紛争に関わっているのかということで、住民の人々の自衛隊に対する意識というものが大きく変わってくるかと思いますが、抽象的に一般論として考えて頂き、紛争地において同じようなリクエストがあった場合については、どのようにお考えになられるでしょうか。自然災害の場合は、それが人道支援等につながるのであれば積極的に協力をするという方がお1人でしたが、紛争の場合はいかがでしょうか。

参加者：そもそも条件を付けてくるのは自衛隊や軍隊の方だと思っています。彼らにはルールが非常に多くあると思いますし、例えば自衛隊の車両を使って民間人を輸送できるのか、そういったことについても、既にルールを持っていると思います。実際に私は10月に御殿場の陸上自衛隊の駐屯地で、海外任務を行うための中央即応集団の幹部が行う凶上演習に行きまして、幹部50人位の方とお話をしてきたのですが、警戒しているのはNGO側というよりも自衛隊側の方なのかなという感想を持ちました。それは例えば、自衛隊が組織的に集めた安全情報等をNGOの現場のスタッフに提供できるのかということについても、それが軍事機密の情報とされる人もいれば、日本のNGOには提供できるとされる方もおり、自衛隊の中でも温度差があることを非常に感じました。そうするとNGO側が何か条件を付けて協力が可能なのかというよりも、自衛隊自身に出来ることと出来ないことが既に決まっているような雰囲気を強く感じました。最も話を困難にしている原因は、NGOと軍事組織がお互いに理解をしていないということで、まずはその相互理解をすることから始めていかないと、先が見えないのではないかと考えております。

上杉講師：ありがとうございます。具体的に輸送業務に関して協力をするのかということについては、一緒になって支援を実施するという強いイメージがありますが、実施までの段階での情報共有はどうするのか、といったような部分を考えていくと、おそらくやれる度合い、許容される協力の範囲が変化してくると思います。また自衛隊には、その時々と与えられた任務によって出来ることと出来ないことがあると思いますが、私が東ティモールに行っていた際に、自衛隊は任務の中に現地で活動しているNGOの方の保護という任務は入っていなかったのですが、私たちの仲間が交通事故に遭って頭を強打した際に、現地に信頼できる病院がなかったので自衛隊の駐屯地に行って「診てもらえないだろうか」と

依頼をしたことがあります。駐屯地には医務官もいらっしゃるのですが、任務に入っていないからやれないという原則論の方もいらっしゃいましたけれども、「良いのではないか」ということで手当てをしてくれた方もおり、自衛隊の方にもそれぞれの場合によってルールがあることと思いますし、それが他の国とは異なっている場合もあるのではないだろうかと思えます。それではここで、紛争下では絶対に協力は考えられないという方がいらっしゃれば、挙手をお願いします。いらっしゃらないようですので、そういった意味では本日ここにいらっしゃる方は原則主義者ではないということでしょうか。皆さんはやはり条件付きであれば協力する、場合によっては拒むという立場なのかなと思います。それでは、事前の調査の中で皆さんのご質問の中には、どういった判断基準、どのような原則を用いて現場で民軍協力の是非を判断していけば良いのか、或いは原則はあるけれども、原則と実際とがかなり乖離しているといったご指摘がありましたので、その辺りについてお話をしていければと思います。

まずは序章を見て頂きたいのですが、今日お話しするのは民軍関係の基本的な概念について、どのように整理できるのかということが1つ、もう1つはNGOの視点から見た民軍関係ではどのような課題があるのかということ、難民を助ける会の長理事長が書かれた部分を参考にしながら進めていきたいと思えます。21ページの図1を見て頂けますでしょうか。本来はもう少し複雑ですが、民軍関係の概念図を敢えて単純にしてみますと、例えばこれからは紛争地の話になるとして、紛争が現在継続中、或いは紛争後であれば平和維持活動や平和構築、或いは復興支援、人道支援ということで皆さんが入っていった場合に国際社会から派遣されている軍やPKOといったものがあり、また現地の政府軍、或いは逆に反政府軍がいるかもしれません。また、皆さんのようなNGOの方や、国際機関の方、2国間援助できている政府機関の方、あるいは大使館員のような方々や、最近では民間の方も入ってきています。さらに現地の政府、NGO、市民社会等、様々なアクターが考えられるかと思えます。私たちがこの本の中で特に議論を行ったのは、国際社会から現地に派遣されている軍事組織と、文民組織の間の調整の問題です。ただ実際問題としては、例えば自衛隊がイラクのサマワに行った時に実施した活動として、外国からきた軍隊と現地政府、地方行政機関、部族のリーダー等との調整もありましたので、そのような部分も民軍関係の1つとして考えることができると思えます。或いは皆さんが現地に行った際には現地の軍隊と関係を持たなくてはならない場合もあるかもしれません。例えば検問が作られていた時にそれをどのように通過して行くのか、或いはエスコートを要求された際にどのように対応するのか、また反政府軍、政府軍が対立している中で人道支援を実施しなければならない時に、どのようにして人道的空間やアクセスを確保していくのかといった際には、現地の軍隊との関係も出てくるかと思えます。もちろん、こうした関係もあるかと思えますが、民軍関係と私たちが本で呼んでいる場合には、通常はこうした関係は対象ではなく、日本の学会でいうと政軍関係というように呼びまして、文民統制の問題や米軍の作戦にど

れだけ政府が関与すべきかといった問題、例えばベトナム戦争の際には軍事が政治に引きずられてしまったといった話が政軍関係のテーマにあたり、自衛隊というものを国会の統制下に置くというような話もここで出てきますが、通常私たちが話すのはこのような関係であるのではないかと思います。これまでの議論、或いは研究分野においても、多くはこの分野の調整のことが主要な関心事になっておりますが、おそらくNGOの皆さんの立場だと、この国際社会の方の民軍関係の部分のみならず、現地社会における民軍関係もご自身が人道的なアクセスを得る上では重要なのではないかなと思います。例えば関連する最近の課題の1つとして、NGOが危険な地域で活動する際に武装エスコートを付ける場合、現地の正規軍、或いは警察等ではなく、民間の武装組織と関係を持つことについてどうかといった問題があります。それからもちろん、自衛隊あるいは軍の立場から言えば現地政府、現地関係者との関係ということも重要なのではないかなと思っております。

私の本日の話は、国際社会の方の民軍関係が中心になると思いますが、1つ最近の事情についてお話をさせていただきます。本を書くことは時間がかかりますので、本を書き終える頃にはもうそのコンセプトが古くなってしまいうということがあり、現在では民軍関係、**Civil-Military Relations** とも言いますが、この言い方が極めて軍隊から見た現象の描写ではないかという批判があります。軍隊は「私たちは軍隊であり、私たち以外はすべて民間人だ」と、民ということでひとかたまりにしているけれども、民の中にはNGOも国連機関も政府機関もおり、或いは人道支援を行っている方もいれば、人権のアドボカシーを行っている方もいて、或いは開発をされている方もいるといったように、極めて多様な活動を行っている民を、自分たちとは違う人たちという意味で、民・軍と分けているではないかというような議論が1つあります。そうした意味で民軍関係というのはあたかも1個のまとまった軍という組織と1個のかたまりである民という組織の関係という、現実とは異なるイメージを増幅させるのではないかという批判となっています。最近では **comprehensive approach** や、日本の外務省がよく使っているオールジャパンといったように、必ずしも「軍対民」ではなく、紛争解決や平和構築に必要とされている多くの機能を果たしている人たちが一緒になって活動をする、包括的に進めていこうというような言葉に置き換えが進んでいます。それからもう1つ、自己批判といいますか、私たち、或いは私は国際社会における民軍関係を中心に考えて参りましたが、これも盲点の1つなのではないかと考えています。国連はファミリーとして、UNという1つの組織として活動をしましょうということ、最近皆さんおっしゃいますが、こうした調整ばかりに気を取られているというか、調整を考える時になかなか現地の人たちを交えていくということが疎かになっている傾向があり、これまで UNHCR やユニセフ等が個別に展開している際には、カウンターパートである現地の人々との時間を50、本国との調整に30、他の機関との調整に20といった形で作業配分をしていたものが、NGOとも国際機関とも、或いは軍隊とも調整しないといけないということになってきます。例えばNGOの場合、現地に3、4名しか派

遣しない時に割ける時間をみると、現地の人々との時間が削られて調整の方に回され、本末転倒になりがちということもあるということで、そういった意味でいかにして国際社会の足並みを揃えるのかということは重要ですが、現地の人々との調整をどのようにしていくのかという課題が注目されるようになってきています。ただ、その課題に関しては私がここで申し上げることが可能な問題ではなく、このようなことが現在、非常に議論されているということを確認して頂いて、皆さんご自身にも色々とお考えになって頂ければと思いますが、本日はこの国際社会の方の民軍関係の部分を中心にお話したいと思います。

フィンランドで研修を受けた際のエピソードなのですが、研修者は私しかおらず、あとは皆さん NGO であったり、NATO や EU の関係者、或いは政府関係者、警察官、軍人が多く、いきなり民軍のインテグレーションという話が出たり、コーポレーションという話が出たりしていたのですが、議論する際には事前に議論で用いる重要な概念を定義しておかないと、Aさんは象を見て象の尻尾のことだけを考えて話し、Bさんは象の鼻のことだけを考えて話をしているという状況になって、なかなか議論がかみ合わなくなるので、まずは定義をすべきではないかというお話をしました。今日も、民軍関係あるいは民軍協力、民軍調整といった類似な言葉がどのような意味で用いられているのかということ、本の中で定義をしていますので簡単にご説明致します。ここで1つ1つ読んでいくことは致しませんが、大きく分けると民軍調整はどちらかというと国連機関等々において好んで用いられる言葉で、協力や統合、民軍合同作戦という言葉よりも受け入れやすい用語です。主要な目的としては重複やギャップを避け、時と場合に応じては一緒になって必要な様々な調整を行って効率的な活動をするという意味で、受け入れられやすい概念として位置付けられています。関連する概念に民軍協力という言葉がありますが、協力というと極めて積極的な印象となり、共通の目的のために一緒になって何かを行うというような印象を与えますが、どちらかというと軍事サイドの人々が使うことが多いです。もう1つ、米軍のもので民軍作戦という形で使っている極めて象徴的な言葉が、パウエル元国務長官の言葉とされておりますが、「NGO 或いは文民組織は軍隊にとってのフォースマルチプレイヤー」だということです。フォースマルチプレイヤーとは長さんの直訳では「戦力多重増強要員」、つまり軍隊の活動にとって、協力することによって軍隊の能力をもっと引き出してくれる、評価をしてくれるいわば補助要員といった意味で用いているということが、アメリカの民軍作戦の中にはあり、そういったものに対してはまだ抵抗があるかと思います。皆さんが民軍関係といった言葉からイメージされた時にそういう米軍の考えるもの、或いは NATO の人々が考えるもの、或いは国連機関が考えるもの、微妙に異なっているのではないかとということで3つの用語について、ここで簡単にお話しさせて頂きました。次に民軍関係の既存の行動指針はどんなものがあるのかということですが、30ページの表1に既存の主要なものを軍事組織のもの、文民組織のものという形で挙げております。もしご関心がおありならば、英語のタイトルを入れてグーグルすればすぐにみつかると思いますが、

文民の中で特に重要だと言われている文書が2つあり、1つはそこにMCDA行動指針と書いたもので、これは基本的には国連機関が中心となって定めたものです。もう1つはIASC参考文書というものなのですが、Inter-Agency Standing Committeeというところから出された指針で、国連機関ではなく、NGO 或いは政府機関のようなものが参加して定めたものです。この2つの指針が既存の指針としては重要であろうと言われており、31ページにMCDAの6基準、32ページにIASCの追加13項目を付してありますが、既存の指針としてはこれらが挙がっております。これは基本的には多くの文民、人道支援機関において受け入れられている活動方針だと思いますが、これはあくまでも人道支援機関が作ったものであって人道支援をしていない組織、たとえばDDRの元兵士の社会への再統合を行っている方や、開発援助でインフラを作ったりするような方、治安部門改革で警察や軍の再建を支援している方、そういう方々には基本的には当てはまらず、あくまで自身を人道支援機関だと思っている人々が、自分たちの行動を律するために使う指針として挙げられています。

本日は時間もないため、次の「破綻国家再建の課題と民軍関係」というのはごく簡単にお話を致しますが、最近のアフガニスタンやコンゴ、様々なところをみると、民軍関係に大きく影響を及ぼすであろう3つの新たな動きがあり、1つ目は「治安維持能力の欠如」と書きましたが、本来であればNGOの活動の安全に責任を持つ現地の政府、警察といった現地の治安機関が機能を喪失してしまっているのが誰に安全確保をお願いしたらいいのかという問題についてです。次に、「脅威の多様化」ということですが、単に政治的な目的で活動をしている武装組織ではなく、金儲けのために犯罪行為、麻薬の密売、人身売買、そういった政治的イシューとは関係なく行動している武装組織がいる場合に、そういった人々たちに対して中立性を主張することで、果たして安全が保てるのであろうかということです。NGOが無防備で来ていれば、援助物資を奪って金に換えることができるため、格好のターゲットになり易いといったこともあり、脅威が多様化しています。これにどうやって対応していこうかという問題があります。最後は2つ目と関連していますが、「中立性の喪失とテロとの闘いの影響」と書きましたが、従来は赤十字のマークや国連の旗というものは中立性の旗印ということで通用し、国連もわざわざ白く塗ってUNと書くことで身の安全を確保してきたことがあると思いますが、今はそれが逆にターゲットになってしまい、「白い車を見たら攻撃しろ」ということになってしまっています。こうして中立性が失われてしまっている時に、いかに自分たちの安全を保つのかということになるのですが、NGOも「国連や政府機関とは違う」ということを主張して自分たちの働いているコミュニティの中では安全を保てるのかもかもしれませんが、脅威がコミュニティの外から来た場合、それは必ずしもお守りにはならず、例えば国際的なテロリズム、テロリストがアフガニスタンに向けて世界の他の地域からきた際に、コミュニティでいかに信頼関係が構築されているからといって、外から来た彼らには何の役にも立たない訳です。そういう脅威に対して

どのように対応をしていけば良いのか、或いはテロとの闘いの中でテロリストと呼ばれている人々にすれば、私たちは彼らをテロリストと呼んでいる側で彼らに敵視されている訳ですから、どれほど中立的な活動をしていようと、私たち NGO サイドも攻撃の対象、あるいは意図的な攻撃の対象となってしまいます。国連機関も現地政府も NGO の支援に頼っており、NGO がいないと支援が続かないところが多々あると思いますが、危険なので NGO が来られなくなってしまうたら援助が停止する訳ですので、それは NGO にとってもアキレス腱となります。つまり、テロリストと呼ばれる人々にとって、どこを狙えば良いのかというと、強い米軍に対して攻撃をしなくとも、無防備で活動している NGO を狙って撤退させることができれば、国際機関も現地政府もサービスを提供できなくなり、彼らの目的は達成できるとなってしまいます。そうした場合に NGO はどうやって自分の身を守ろうかというような新しい問題が出てきているということを、第2章では書いています。

続いて NGO の視点からみた民軍関係の課題ということですが、民軍関係の方向からみた NGO の分類、さきほど手を挙げてもらいましたが、お1人だけ効率主義の方がいらっしやいましたが、その他の方はケース・バイ・ケースで判断するということでした。本の中で長さんが指摘されていたのは、いかに多くの人を救うかということに重きをおく場合には効率主義になり易く、例えば自分たちは軍隊と協力しないと30人しか助けられないが、協力したら500人助けられるという時には、効率を重視すれば協力するのが自分たちの人道主義に則るのではないかというように考える訳です。実際にアメリカの NGO の多くは、ここに分類されるということが書いてありましたが、現地の情勢というのは刻々変わっていったって、今は歓迎されている軍隊でももしかすると歓迎されない対象になり得ます。例えばアフガニスタンで、米軍、NATO 軍は当初はタリバンから解放してくれたということで歓迎ムードであったものが、今はアフガニスタンにとって敵と思われがちな場面も出てきています。このように軍のイメージや印象が良かった時には良いかもしれないのですが、数ヶ月後に関係が悪化した場合、それが原因で協力している NGO も攻撃の対象になってしまうのではないかとといったことも考える必要があります、瞬間風速的な効率主義でいくのか、5年10年と考えた時の効率を考えるのかということでも対応が変わってきますので、そういったところでケース・バイ・ケースの判断をするという現場主義の人が多くなってきていると思います。ケース・バイ・ケースで判断するということと関連しますが、180ページの「民軍調整の具体的内容と留意点」について載せていますが、協力の内容というのは、リエゾンは原則的に不可欠でしょう。情報共有も通常は必要ですが、軍隊に関しては軍事的な機密情報を教えることは難しいかもしれないし、NGO に関しても自分たちの情報提供が「反政府勢力がどこにいるのか」というような情報を提供していると思われてはいけなくて、そういったところはできませんし、或いは既にご紹介した MCDA というようなもので考えられる範囲の協力では良いのではないかとといったように、様々なレベルでそれぞれ考えていく必要があります。簡単に、この基準に則ってやっていれば良いというようなものでは

なく、その場その場で多くのことを考えながら取り組まねばなりません。これでは何の助けにもならないのではないかとと言われてしまうかもしれないのですが、そこで私が1つ極めて重要だと思うことは、一緒に活動する軍隊が、或いは皆さんNGOの方々が現地の人々からどう受け入れられているのかということに関連しますが、中立性という概念は客観的には成立し得ないということです。大学の授業のような話となってしまっておりますが、自分がいくら中立であること、中立の支援を実施していることを主張しても、それを見ている人々の判断結果が中立的とならない限り、中立性は成り立ちません。このため、中立性という問題については、非常に強く人々の主観に影響されます。現地でどのように見られているかということなのですが、意図的にメディア等を使用して、例えばアメリカ軍は誤爆ばかりしていてタリバンが殺している住民よりもアメリカの誤爆によって死んでいる人の方が多い、といった情報操作が出た時には現地の人々の主観というのは簡単に変わってしまうので、住民の人からどう見られているのかということを中心として、自分がどう見られているのか、またパートナーとなるべき人々がどう見られているのかということを見て、自分たちの関わり方を決めるのが良いのではないかと私は思います。

1つの事例のご紹介になりますが、1999年に東ティモールで争乱が起きました。当時、オーストラリア軍を中心とした多国籍軍が入って狼藉を働いていた人々を追い出したのですが、その際にオーストラリア軍と一緒にになってオーストラリアのNGO等が支援活動を実施しました。当時は住民の多くが、今まで自分たちを攻撃していた相手をオーストラリア軍が追い出してくれたということで、彼らを自分たちの味方として歓迎していたことから、オーストラリア軍と一緒に活動をしているNGOも国際機関も歓迎され、そういった意味で必ずしも中立ではなかったけれども自分たちのためにやってくれていると思われ、受け入れられていました。つまり協力に際しての中立性の問題は無かったということだったと聞きましたが、その後オーストラリア軍が長く駐留することで東ティモールの中に政治勢力が発生し、政治闘争の中でオーストラリア軍の存在を利用して自分たち側に都合良くして相手側を貶めようという動きが現れました。例えば、首相が大統領と対立して、大統領がいつまでたってもオーストラリア軍に東ティモールにいて欲しいと言っており、なかなか我々が自由にできないというような情報を流すようになったことで、住民がオーストラリアは植民地主義だということで徐々に嫌悪感を抱いていきました。そうなってくるとNGO等にとってオーストラリア軍と協力して支援活動を進めることは自分たちの身の安全に問題があるのではないかとということにもなり、当初は受け入れられていたので問題なかったものが住民の考え方、見方が変わったことで問題が露わになったという状況もありますので、その辺りを注意して見ていくと良いのではないかと思います。皆さんは基本的には人道援助をされていると伺っておりますので、先ほどお話した人道援助の指針というものがまずは重要になってくると思いますが、一方で最近の課題として、国連と仕事をされている方であればお聞きになったことがあるかもしれませんが、Integrated mission というも

のが1つの流行りになっており、国連は一体となって援助をより効率的に実施しなければならないという考えが生まれてきています。国連の、例えばPKOがいる場合に、そこでは人道、開発、人権、政治その他すべてを事務総長特別代表という人間のもとでコーディネートするというようになりつつあるのですが、国連というのはご承知の通り極めて政治的な組織で、安保理の5大国を中心とした国が政治的駆け引きをすることで成立しているので、国連安保理決議というのは極めて政治的な産物ですし、そのもとに設立される国連PKOというものも必然的に政治的な存在で、それと開発や人権、或いは人道援助というものを一緒に進めていくというのが今の流れですが、そのような中で益々MCDAガイドラインやIASCガイドラインを守っていくことが難しくなってきており、このガイドラインも果たしてどこまで有効性を担保できるのかはわかりません。現在は人道支援に関しては一体化されることによって生じる弊害が大きく、一体化は好ましくないという声を上げていますが、今後どうなっていくのかということについては、見ていく必要があると考えています。

そうはいっても、最近のPKOの多くで文民の保護というものがマンデートに加えられており、例えば難民キャンプが脅威に晒された際に難民キャンプを守るということを任務として派遣されているため、それは極めて政治的な存在かもしれないのですが、例えば皆さんの仕事が難民キャンプの中の人々の生活の支援だとした際には、その保護に責任を持つPKOの方々と調整しないで果たして支援活動は可能なのか、或いは協力の無いままで有効に支援が実施できるのかということを考える必要があります、こうしたことも新たな課題として出てきています。例えばWFPの食料を保管している倉庫を誰も守らなければ強盗に襲われてしまうかもしれず、そこを守る任務を与えられたPKOと人道支援活動を進めているWFPやNGOとが一緒になって活動することが必要な場面も出てきており、このMCDAやIASCで定められているような「軍との協力は最後の手段」や、「可能な限り軍に頼らないようにする」といった基準が守られていないという現実が増加しております。これについても今後どうなるのか、考える必要がある課題が数多く出てきております。

最後に、皆さんから事前に質問を頂いた事項についてですが、まずは元軍人というのは民軍関係の文脈ではどうなっているのかということについて、例えば徴兵制度がある韓国の場合を教えて欲しいというものがありませんでしたが、軍隊というものは組織で考える時と軍人という個人で考える時と、考え方が2通りあると私は思っています、軍隊という組織はなぜNGOを始めとする人道支援機関にとって協力することを考える価値があるのかというと、彼らは輸送、通信等の部分で極めて大きな能力を有しており、自分たちに足りない機能を持っているかもしれないということで、パートナーとして協力を考えられる訳です。ただ、軍隊という組織は武力行使を認められていれば、武力行使を行う組織であるという本質がありますので、そことの協力をどう考えるのかということ、慎重になる必要があるということになります。次に軍人や元軍人を個人として考える時には、個人ではロジ通信のキャパがある訳ではないので、専門知識、或いは軍隊経験があるということであり

エゾンをし易い、そういった意味では活用する場面は数多くあるのではないかと考えております。組織の場合、正規の軍隊だけではなく、最近では有名なブラックウォーターのような民間軍事会社や、元軍人のプロフェッショナルを集めた疑似組織のようなものを作っているところも増えており、新たなアクターとして極めて重要になってきておりますが、そういった人たちとの関係をどうしていけば良いかという指針は全くないので、そこは慎重にならざるを得ませんし、今後指針を考えなくてはいけないと考えています。

ただし個人の場合には、元軍人が警備会社で働いたり、或いは JMAS（日本地雷処理を支援する会）のように地雷除去や不発弾処理という部分で個人の専門技術を使って支援を行うという形では、現状でも極めて活躍の場は広いのではないかと思います。それからアメリカや欧州を見ていると軍隊を経験した人が外交官になり、外交官を経験した人が NGO に行き、それから国連に入ってまた軍隊のアドバイザーとなるといったように、各部門での人材の流動性が極めて高く、そういった意味では元軍人が NGO に入って軍人とのリエゾンを教えるというようなことが普通の状態です。日本ではこうしたことはなかなかなく、陸上自衛隊の OB を中心に構成されている JMAS と JDRAC（日本地雷処理・復興支援センター）が特異な存在といったら語弊があるのかもしれないのですが、最近でこそ協力する場面、或いは接する場面が増えてきたと思いますが、まだまだ文化共有や相互理解というところまでは進んでいない部分があり、アメリカや欧州とは異なっています。では現場で協力をするかどうかということになった際には、先ほどおっしゃられたように自分たちの安全のことを考えた上で協力することが良いのか悪いのかという判断をした上で決定することになると思いますが、その判断をするための必要な情報というものは接してみないとおそらく情報を得られない場合が多いと思います。また、フィールドでいきなり協力をするということも難しいと思いますので、こういった研修の場等を使い、それぞれの思考方法や課題、特徴というのを知っておくことで、現場において判断を迫られた時に、より的確な判断ができるのではないかと思います。

それでは 30 分ほど残っているかと思いますが、今の私の話を受けてご質問等があればお受けしたいと思いますが、冒頭に頂いた質問で忘れていたことがあり、それについて先にお話をさせていただきます。自衛隊と NGO の間に IOM が入ったということでしたが、私の聞いた話では自衛隊から直接 NGO が物資等を受けるとイメージが悪いため、間に国際機関が入れば自衛隊が国際機関に渡したということになり、また NGO が国際機関と協力することはごく普通のことなので、そういった意味で国内的に説明がし易いという理由で間に IOM が入ることになったと聞いています。自衛隊と NGO、どちらの要請で IOM が入ることになったのかは分かりませんが、例えばこの時に日本政府として 500 万円の予算を割いていたとした場合、自衛隊から NGO へ直接医薬品を渡した場合には、その 500 万円を全部医薬品の調達に使用できたかもしれないが、間に IOM を入れるとなると IOM の人件費

や経費等に支出をしなければならなくなり、結果的に医薬品に直接使用可能な予算が少なくなることで援助の効率が落ちてしまうのではないかと考えると、IOMを入れずに直接引渡しをしても良いのではないかという考え方も可能だと思います。長さんが1つ指摘されていたのは、現在の自衛隊は国際協力活動、人道支援活動に関して初心者マーク状態で専門性がなく、物資をどのようにして公平に分配したら良いのかわからないし、井戸を掘るにしても住民のニーズをしっかりと聞いた上でやっていないといったことがあるが、それゆえにNGO側が自衛隊との協力を拒む、或いは自衛隊が援助に関わることを反対するということを唱え続けていると、10年後20年後に経験を積んできた自衛隊がNGOと同じような基準、水準で援助を提供できるようになった時に、NGOの存在意義はどうなるのだろうかということを考える必要があるということでした。そう考えた場合、効率性を追求する姿勢のみでは、NGOの意義というものは生まれてこないのではないかと、やはり原則に立ち返ってみることが重要ではないかということでした。政府機関は政府の都合で出たり入ったりするかもしれませんが、また政府の都合で重点的な援助物資が決まる可能性もありますので、そういう点をNGOは非政府という原則を重視することで、軍隊やその他機関による支援との違いを出していけるのではないかということであって、必ずしも常に協力をしたり、常に反対をしたりということではなく、自分たちの強みを追求しつつも現場ではケース・バイ・ケースで対応し、協力することでより多くの人を救えるのであれば、それも選択肢に入れて支援を実施していくのが良いのではないかと、長さんは結論を書かれていたと思います。私もまさにその通りだと思い、自身でも「破綻国家再建の理論と実践をつなぐ」と副題に書いていますが、作られている原則と実際に行われていることの乖離というのはかなりあり、今回のご質問にも「なぜ乖離があるのか」といった趣旨のものがありましたが、やはり理論は抽象化してパターン化することでより分かり易いように単純化していくので、白か黒かというような考え方をしがちで大学の研究者もそういった形になり易い性質があります。皆さん自身もおそらくそう感じていると思いますが、実践現場では極めて複雑で多様なアクターが存在しており、状況も流動的なために白か黒というのは言い辛く、白か黒かで定めた原則というものをほぼグレーで、またグレーの濃さも色々変わっていくような現場で合わせていくというところに、常にギャップが生じてきてしまうのではないかと思います。とはいえ、その場その場でケース・バイ・ケースのみで取り組むだけで良いのかというと、この中でUNHCRで働かれていた中満さんが指摘されていることですが、良い事例を積み上げていった先が良い結果になるとは限りません。これまで、例えば国際赤十字等が100年程度かけて作ってきた人道支援の基準、規範、我々はそうした規範のもとで活動を進めていますが、それを1個1個覆して現場でそっちの方が人を多く救えるからというような視点のみでやっていくと、いつの間にか自分たちが重視してきた、或いはその中で活動してきた規範というものが意味をなさなくなってしまうのではないかと、ということです。例えば私たちは国連憲章のもとで自衛のための戦争と第7章に基づく決議以外での武力行使というものは基本的に禁止されていますが、例えばアメリカがそうい

うものを迂回して軍事攻撃をイラクで実行したということは、その1件を見ればアメリカの安全保障上では重要だったという議論が可能かもしれないのですが、私たちの規範に対して甚大な影響をもたらしたということが言えると思います。レベルとしては小さくなるかもしれませんが、現場現場で機能主義でやっていくその積み重ねが、これまで100年程度かけて築いてきた規範にどういう影響を与えるのかということを考えて活動しなくてはいけないと中満さんはおっしゃっています。つまり規範が現実的に合わないのであれば規範を変えるべきだとは思いますが、その際に意識を持たずに目の前のことに対応して、いつの間にか規範を壊していたということにはならないように、規範を変えることを考える際には規範に対する意識を持って行う必要があるのではないかと示唆されており、私としてもそれは非常に重要ではないかと思えます。

以上で私のお話ししたいことについては、早口になってしまいましたがお話をすることができたと思いますが、ご質問がありましたら、ぜひお受けしたいと思えます。或いはこの中には、様々な経験をされてきた方もいらっしゃると思えますので、この点に関して皆さんはどうやっているのかということ、互いのコメント等あればそれでも結構です。

参加者：ありがとうございます。私自身は今年、2008年の7月下旬までアフガニスタンに駐在していたのですが、やはり今お話いただいたように軍との関係というのはとても難しい問題で、現在のところISAFは地元には受け入れられておらず、また現在狙われているのは軍、警察、政府要人中心ということで、私たちは活動に際しては軍とは距離をおくようにしておりました。実際に現場ベースでは情報交換等で協力することがあることにはありますが、やはり表向きと申しますか、見える姿としては可能な限り関係がないような形で動かざるを得ず、実際にそうしている状況です。例えばPKOやその他の軍事組織については、exit strategyという言葉もある通り、いずれは出ていくことと思えますが、現在のアフガニスタンでは急速に軍を減らすということはおそらく現実的ではないかと思えます。一方で、やはり軍が長期間居続けるということも現在の状況を考えると疑問が残りますので、私自身の答えが出ておらず、難しい問題ではあるのですが、例えばある程度治安が安定してきたら軍は撤退し、そこから民の組織なりNGOなりが安定させていくということもあると考えております。引き継ぐという言い方は適切ではないかもしれないのですが、軍が撤退の際に他の組織へ活動を引き継いでいくといったことで協力することについて、軍の方針としてはどういったものがあるのでしょうか。軍としてはどういう形で撤退しようとしているのか、そうした軍から見たNGOや民間組織との協力のあり方とは何か、そういった視点で議論というのはされているのでしょうか。

上杉講師：私も軍の専門ではないので、そういった意味では十分なお答えができるかどうか分かりませんが、以前はexit strategyという言葉をよく使っていたと思うのですが、最近

では **handover strategy** や **transition strategy** という言葉を使うようになっており、自分たちが出ていくための状況作りという意味では同じなのかもしれませんが、出ていく際に引き継ぐ相手として現地の社会、或いは他の国際社会といったところを相手に、ギャップが生じないように **handover** を考えるべきだという考えは徐々に主流化しつつあると思います。例えば国連の場合はなぜ **integrated mission** にしているかというところ、治安維持に入った段階から普通の開発援助にいくまでの段階で一緒になって計画作りをすることで、どの段階にどんなものが入っているのかというしっかりとした流れを作ることが可能なようにしたいという1つの意図があります。例えば東ティモールでは **PKO** が撤退しましたが、その後しっかりと手当てができていなかったために再度治安が乱れてしまったという反省もあります。つまり、現地の治安機構といかにして足並みを揃えて行くのかということが重視されているので、国連としてはそれがきちんと実施されているのかどうかは別にして、必要性についてはおそらく認識されていると思います。1つの例としては **UNDP** の現地代表が担当することが多いと思いますが、国連開発担当調整官という形で現地の統括官がいると思います。国連開発担当調整官は、国連 **PKO** が来た際には、国連事務総長特別代表をやるということで一貫性を保とうという動きはありますので、国連はそういう努力をしつつあると言って良いかと思います。**NATO** の場合に問題なのは、**NATO** は軍事機構なので引き継ぐべき民間の部分が存在しない訳ですから、他の機関と調整を行わなくてはなりません。ただしコソボやボスニアで見られたように **NATO** が軍事部門を担当して同じヨーロッパの **EU** や **OSCE** がその他の民の部分を担当するという形になっておりますので、そういった意味では軍隊が勝手に引いてしまうということではなく、**EU** と **OSCE**、或いは国連も交えてになると思いますが、議論をして進めていくような体制にはなっていると思います。最近では、**EU** は自らの軍事展開部隊をもつようになり、例えばチャド等に派遣していますが、安全保障部門は軍隊が担当し、復興支援の部分をその他で進める体制にはなっており、そういった意味では協力や引き継ぎの必要性は認識されているのではないかと思います。自衛隊がイラクに行った際にも、**ODA** と自衛隊は日本の支援の車の両輪だと言われ、自衛隊の行った支援を **ODA** がしっかりと引き継ぐような体制が重視されており、それによって効率的に支援が実施されたかどうかは別としても、コンセプトとしては重視されていたと思います。アメリカにしてもイラクにおいて、とりあえず治安がある程度確保できたら軍隊は引いて文民組織に引き継ごうというコンセプトはあり、数千人近くの文民の部隊のようなものを作りつつあります。アメリカでは、軍隊は国の命令ですぐに派遣が可能な一方で、アフガンやイラクのような危険なところで効果的に働いてくれる文民は余りにも少なく、仕方なく軍隊が井戸を掘ったり医療診断をすることになってしまったことを踏まえ、やはり軍隊は治安維持に従事させて、支援活動は民間の専門家にやらせなくてはならないという考えのもとに4、5千人規模の文民要員を確保するというようなことを言っています。**EU** でも同じことが言われており、**EU** の場合は法の支配が中心で、警察官や裁判官というレベルですが、100人程度の緊急事態に備えた待機制度を用意しています。そういった意味

では軍はいずれ撤退するものとして、引いた後の手当てが考えられるようになっていきます。アフガニスタンの現状をみると、欧州諸国はおそらく撤退したいのだと思いますが、オバマ政権がアフガニスタンを重視すると言っていますので当分引かないと考えられますし、2009年と2010年に大統領選と議会選があり、選挙近辺は治安がきわめて乱れると予想されますので、それに関して増強するのではないかとということにも考えています。お答えになりましたでしょうか。

参加者：私もかなりモヤモヤしておりますので、質問をさせていただきながら整理という感じで恐縮なのですが。ポイントは自衛隊についてです。我々も日本人である以上というところでまずは自衛隊との関係ということになるのですが、米軍やNATOといった欧米の軍隊と自衛隊との違いという部分で、上杉先生の認識されている部分を伺いたいと思います。私自身、基本的には軍隊が支援現場に出ていく際には、治安維持のようなプロジェクトであっても現地の軍隊を育成してその後引き継いでいくという最終的な組織としての目的、ゴールが治安維持であり、NGOのゴールというのは結果的に治安維持であっても、農業の開発であったり教育の充実であったりと異なった目的、目標を達成することで結果的に治安維持、平和を実現するということと既に違いますので、完全に協力するということは、そもそも組織としての原則として難しいのではないかと考えております。長さんの書かれている内容は本当にその通りだなと思いますが、それを踏まえた上で、例えば上杉先生が考えておられること、自衛隊の方々と接している中での希望的観測でも構わないのですが教えて頂けますでしょうか。未来を明るく考えた時に、我々NGOや上杉先生のような研究者、自衛隊や政府の関係部署の方との間で、もう少し詰めていく、或いはお互いを研究していく可能性は確かにあるかと思いますが、政治的な要因があつて自衛隊の海外派遣というのが話題になっているのは当然ではありますが、例えば先ほどのアフガニスタンのようなケースを考えてしまうと、基本的に自衛隊が現地に行くことは反対だし、民軍協力をすること、或いはそういった研究を先にやるべきで、いきなり海外のフィールドでやるということ自体に無理があるのではないかと、順番が違うのではないかと考えております。ここにいる我々に民軍協力へのアレルギーがないと仮定していただいた上で、今後日本政府や自衛隊とNGOの関係のあり方としてうまくいった場合と言いますか、可能性として上杉先生がお考えになられている未来像、例えばこういった形があるのではないかとこのものがもし具体的にあればお聞かせ下さい。

上杉講師：ありがとうございます。私は、おそらく日本のNGOにとっては、自衛隊との関係と外国の軍との関係というものは全く異なっていると考えており、最大の違いはやはり対国内でどのように見られるか、或いはどういう議論が起きるのかということだと考えております。NGOも市民の支援のもとに成り立っていると思いますので、対国内の説明責任

と言いましょか、自分たちが自衛隊と一緒にやっていることがどう見られるか、それが自身の団体にどう影響を与えるのかということをお皆さんは常に考えていらっしやると思っているので、そういった意味では自衛隊の関係というのは他の軍隊一般との関係とは違うインパクトを持っていると思います。例えば自衛隊と NGO の関係が国内で政治的に使われることや、自衛隊の存在自体が政治的に使われることもありますので、そういった意味では極めて難しいことと思います。ただし、治安のとらえ方や任務、やり方等も違うと思いますので、必ずしも自衛隊と NGO が常に一緒にやる必要はないと私は思っていて、可能な範囲で協力した方が良い時に協力をすれば良いと思います。ただし、協力した方が良い時にすぐに協力できるかということ、それまでに関係を築いていないと上手く出来ないなので、少なくとも日々情報交換を行ったり、訓練を一緒にやったり、現場で必要な時にすぐに協力ができる体制を整えておくことは準備としては必要ではないかと思ひます。

もう 1 点、私自身の考えということですが、民軍関係といった時にはまずは政府関係者で足並みを揃える必要があると思ひており、日本国民からの支援であるのに外務省は外務省のこと、防衛省は防衛省のことと分かれて支援を行っていて、お互いに連携してやった方が税金の有効利用になるにも関わらず協力をしないことは問題だと考えています。まずは政府一体のアプローチをしっかりとした上で、その日本政府のアプローチの中で NGO が協力関係というのを見出していくことが可能になるのではないかと考えており、NGO には NGO としての存在意義がありますので必ずしも常に一緒にやる必要はまったくなく、必要があればやっっていくということが良いのではないのでしょうか。おそらく海外でもそうだと思いますが、comprehensive approach といった際には NGO を政府側に取り込もうと考えている人々はほとんどおらず、どのようにして現場で NGO と調整をしていくかということをお重視していますので、その点に関しては日本でも明確にすると良いと思ひます。それから、国内の災害派遣の問題ですが、自衛隊が国内の災害派遣の様々な場面で活躍してきている一方で、日本の国際協力 NGO は主要な活動領域がこれまで海外であり、阪神・淡路大震災から国内の援助にも取り組んでいると思ひますが、そういった意味で今後活動が期待される領域ではないかと思ひます。おそらく赤十字は国内災害時に既に協力等はされていると思ひますし、自衛隊の場合には警察、消防、地方自治体等、いわば日本国内での災害の際に対応するアクターとの協力というのは進めてきているので、そういった意味では自治体等と自衛隊との協力に際してのノウハウというのは既にあり、そのようなノウハウはおそらく国際的な緊急支援活動でも使えますので、国内でも自衛隊と協力しておくのであれば、国際的な支援活動においても協力し易いのではないかとと思ひます。将来像としては繰り返になってしまうかもしれないのですが、私は自衛隊を特異な存在としては考えておらず、あくまで日本政府の 1 つの機関だと認識する時に、政府内で足並みを揃えて日本としての戦略に基づいて活動を実施していくことが重要であって、NGO は必ずしも一緒である必要はなく、それぞれの NGO が自身のミッションと照らし合わせて、どのような協力が良いのかということをお選んでいく必要があると考えています。私も皆さんも原則主義、

原理主義ではなく、「100%だめ」「どんな時でもだめ」という立場ではございませんので、その点をご理解頂けるかと思いますが、それではどういう時にどういう協力が必要なのかということは考えておく必要があるかと思いますが、瞬時に判断を求められた時にはなかなか正解は出ないと思いますが、過去の経験も踏まえてシミュレーションを行い、例えば「こういう状況でこういうことをした時には、支援者の方々はどのような反応をしてくれた」といったようなことを進めておくといいのではないかと思います。

参加者：私はスーダン南部に駐在していたのですが、スーダンでは平和維持区と治安情報のシェア、それからヘリコプターが飛んでいたのも、ロジスティックで協力をしてもらっております。1つ質問をさせて頂きたいのですが、「民軍調整の具体的内容と留意点」というところで項目の1つに「民軍共同作戦」というものがありますが、私自身の印象では人道支援団体と軍隊というのは目指している方向が全く異なっているために、協力することが難しいところだと思っておりますが、復興支援の地域でこういった共同作戦、共同での支援事業が行われている事例があるのかどうか、教えて頂きたいと思っております。また、軍隊にとっての共同作戦のメリットとはどういったものなのでしょうかということも、質問させて頂きたいと思っております。

上杉講師：事例はいくつもあると思いますが、まず軍隊にとってのメリットについてお話をさせて頂くと、軍隊だけでは不可能なことが可能になることを指摘できると思います。軍隊としても長期に渡って例えばスーダンに駐留していたいということではなく、早期に引き上げたいことが多いため、可能な限りNGO等と協力して民間の人に早目に引き継いでもらった方がそれを実現することに近付きます。そういった意味での一般的なニーズ、軍隊にとってのメリットがあると思います。或いは難民キャンプの安全を確保するというマンドレートが軍隊に与えられているとして、彼らだけで物理的な防護措置は可能かもしれませんが、難民キャンプの内部の衛生環境の維持といった部分に関しては、自分たちが直接担当するよりも専門の民間機関がやってくれた方が良く、自分たちの仕事を楽にしてくれるという意味でも協力するメリットはあるでしょう。

具体的な協力としては、例えば援助物資を届ける際の共同作戦といったものがあるかと考えておりますが、例えばヘリコプターでないと輸送が困難なところに物資輸送を行う場合、ヘリコプターの運用は軍隊が担当可能ではあるが軍服を着て物資を配布しない方が良い場合にはNGOの人間が配布を担当するかもしれないですし、或いは配り方のルールのようなもの、地域のニーズといったことについては現地で活動しているNGOの方が知っている場合がありますので、軍側としては物資を運ぶことは担当するものの、配布についてはNGOにお願いしたい、或いはどのようなニーズがあるのか教えてもらいたいといった協力のニーズ、メリットがあるかと思っております。厳密な意味で共同作戦とは言えないかもしれませんが、例えば御飯を食べない地域に米ばかり輸送してしまったら無駄になる恐れが

あるため、小麦を持ってきた方が良いというようなNGOから軍へのアドバイスのようなレベルの内容についても共同作戦と言えるのではないかと思いますし、またアフガニスタンで活動しているPRTについても、文民の援助機関が入れないようなところに軍隊と開発援助の専門家が行って、共同して事業計画を立て、案件発掘を行い、契約先の業者を選定するといったことを進めており、批判も多いですが、まさに一体となってやっている1つの事例ではないかと思います。

参加者：自衛隊の中でも温度差があり、意見が分かれているように感じているという話がありましたが、自衛隊、或いは軍隊の方も一枚岩ということではないのですが、本日のお話を受けて元自衛官としていくつか申し上げたいと思います。

まず1点目は、例えば軍のトラック等、NGOが持っていない手段を軍が持っている場合、それを活用して協力をするというにはあまり違和感ないのではないのかといったご意見を聞いて、ほとんどの内容についてその通りではないかと感じました。例えば長さんが言われているパウエル元国務長官の発言、「NGO等は軍にとってフォースマルチプレイヤーである」ということについては、若い将校等の中にNGOとは協力することができない、NGOは何を考えているのかわからない、といった意見があったのではないかと感じております。そうした状況を受けて彼は、NGO等に対する拒否反応は良くないということで、「NGO等は我々米軍が人々のため、平和のためと思って進めている作戦を助けてくれるフォースマルチプレイヤーだと考えてみる」と言ったのではなかろうかと私は考えております。そうすると、軍が持っていて自分たちが持っていない手段を使うということは、NGO自身がマルチプレイヤーとして軍を考えてみるということであれば、実は互いにほとんど差は見られず、NGOと軍は目指すものが全く違うので協力することが難しいのではないかというご意見もありましたが、その土地が平和になって援助が行き渡るということについて、軍もNGOもほとんど差がないのではないかと我々はいつも感じております。

2点目としては、特に自衛隊については皆さんご存知のように被災地でお風呂を沸かして地域の方にお風呂を提供したり、食事を作って提供したりといった経験も積んでおり、例えば子供は一般的にカレーが好きなものですが、おにぎりを配っていてもカレーの匂いがすると全員そっちに行ってしまうたりしますので、災害派遣時にカレーを提供する際には実は通常の3倍ほど余分に作ったりといったこともしております。自衛隊というのはそういったことを行っておりますので、NGOの皆さんには違和感があることかもしれないのですが、いわゆる軍としての治安維持の使命と人道支援との間の境目が比較的少ない武装集団なのではないかということです。もちろん自衛隊が被災地で食事を提供したり医薬品を配布したりすること自体、どうなのかというご意見もあるかもしれませんが、例えばパウエルさんの発言についても、先ほど申し上げたように考えて頂くことができれば、NGOと自衛隊、軍隊とは、基本は変わらないと私は感じております。3点目ですが、私が難しいと感じていることは、現在のタリバンのようにNGOを狙うことで政府の安定化政策が壊れる

ことを狙っている状況がある場合、NGOがタリバンのような勢力に認められる形で援助を末端まで届けることで地域が安定化していき、結果としてタリバンのような勢力も安定化していくということは果たして良いのだろうかということです。さらに例えをお話すれば、現在の北朝鮮では金正日の体制下で困窮して餓死している人も数多くおりますが、当局の許可を得て多くの力のあるNGOが北朝鮮に入って支援を行うことによって餓死者がいなくなり体制も安定したとして、これはどのように考えれば良いのかということです。さきほど政府の都合で、政府機関や自衛隊というのは支援地に出たり入ったりするという話もございましたが、政治と人道の境目が難しい場合の問題というのは非常に難しいと感じております。アフガニスタンでもタリバンが認める活動はおそらく基本的に狙われることはないだろうと思いますが、そうすると支援活動によってタリバンが安定化して勢力が増し、NGOもますます支援を行い易くなってさらに支援を行うことで人々も救われていくが、それに伴ってタリバンの支配地域も増えていくといったことになりかねません。こうした状況と、国際社会として皆で決議を行って、アフガン政府とISAFを助けてアフガニスタンに平和と復興を齎そうとしていることとの折り合いをどこで付けていくのか、上杉先生のお考えをお聞かせ頂ければと思います。

上杉講師：まずは最後の点についてですが、それには1つの答えはないと考えており、組織によっては政治的に完全な中立性を志向し、例えば金正日体制下であっても、そこに飢えている人がいて困っているのであれば、その状況をなくすことが使命でどんな政権であるか、誰が支配しているのかということは全く関係ないという立場の人道主義的アプローチもあるかと思えます。例えば人道主義最優先であるならば、このようになるのかと思えますが、組織の設立意義、設立趣旨に応じて支援活動をすることになると考えています。一方で、本日は詳しくは申し上げませんでしたでしたが、例えば難民キャンプで飢えている人がいるため支援をしていたものの、実は武装グループが夜間に帰ってきて食料を得て治療をし、また次に戦いに出ていくための基地となってしまう、そういう意味では支援が戦争を継続するための道具になってしまっていたケースもあり、支援が必要な人がいるからといって盲目的に援助をすることは肯定されることなのかという問題があります。こうした状況を考えた際には、**do no harm** という概念が1つ重要な行動指針としてあり、自分たちが人道的だと思って行う行為が与える政治的なインパクトというものを計算に入れて判断をする必要があるのではないかということになります。しかし、やはり1つの答えというものはなく、価値判断を迫られることになり、タリバンを助ける結果となることは良くないとするのか、或いはそういうことには関係なく支援を必要とする人々のことを優先していくのか、やはり判断によって変わってくるかと思えます。詳しく話せば長くなってしまいますが、例えばタリバンが住民の支持を受けているのであれば、私たちの価値観とは違うけれども住民が支持しているので支援を実施しても良いのではないか、私たちはあくまでも支援者であって、主体的に決定して選ぶのはその国の人々だという立場で支援を行うこ

とも考えられるかと思えます。ただし、現在のアフガニスタンのように国際社会、国連や安保理決議で白黒付けてしまって現地の勢力を倒すために介入している場合には、NGOは国際社会とともに協力して行動するのかどうかということに悩まされることになる訳ですが、これは最近の傾向として国連安保理決議の中で、白黒を付けて敵視をしてしまっていることで、極めて柔軟性が失われてしまっているということが1つの原因なのではないかと思えます。こうした課題は指摘できるのですが、答えは指摘できないという問題がありますが、アフガニスタンや最近の傾向をみて、その様に考えています。

もう1つ自衛隊の特徴についてですが、憲法上、自衛隊が海外で行うことが可能な活動は、基本的には一般の軍隊が実施する治安維持活動ではなく、これまでの実績を見てもロジと後方支援、復興支援といったことになっています。そういった意味では現在のところ、NGOの活動と非常に重なっており、たとえば災害派遣のノウハウを活かせるような活動になっています。今後、例えば一般法ができて治安維持活動ができる様になり、ISAFがアフガニスタンで進めているような任務を自衛隊が実施するようになった際には、おそらくかなり違った関係が生まれてくるかと思えます。それは夢物語ではなく、実際に国会等で議論されていることですので、いつになるかはまだ分からないことですが、少なくとも議論されている以上、NGOとしても新しい自衛隊との関係を考えていく必要があるのではないかと考えています。もう1点、国際協力任務が自衛隊の本来任務となりましたが、やはり軍隊というものはまずは主要な任務があって、その任務を果たす上で支障がなければNGOと協力しようというメンタリティ、行動方針だと思います。そのため、主要な任務にヘリコプターを使うのか、人道支援の物資を運ぶために使うのか、といったことになる軍隊側も、これまでのセキュリティ中心の論理志向をそのまま持っていて良いのか、或いは今までは国防が中心で敵国の軍隊が攻めてくることからいかに防衛するのかということの主眼に訓練をしてきたかと思えますが、最近の軍隊が活用されている場面をみると「国対国」の紛争に入っていくということは極めて少なく、内戦や人道支援に派遣される場面が多いため、そういった場面に適切な教育体制にする必要があるのではないかと考えております。最近、自衛隊では国際活動教育隊等ができ、体制が整えられつつありますが、軍隊側の任務中心の考え方では、NGOとしてはヘリコプターがあるのになぜ使わせてくれないのかとなる一方で、自衛隊側は万一何かあった時に備えてヘリコプターは確保しておく必要がある、といったように、目標は同じであっても、状況が厳しくなればなるほどそれぞれの違いが鮮明に現れてしまうのではないかと考えております。軍隊が治安部門で活動しなくてはならない時には、軍隊が持っているアセットの多くは基本的に治安活動に使われてしまうとなると、NGO等と協力できる糊代も、軍隊の側でも減ってきてしまうのではないかと考えています。

セッション6

『Response in the face of Refugee Health and Epidemics』

3-6. セッション6 : 『Response in the face of Refugee Health and Epidemics』

Jean-Sébastien Molitor 講師

Molitor 講師 : 本日も皆様の前でお話しできることを大変嬉しく思います。昨日は人道支援をする際にどのような状況が起こり得るのか、またロジスティクスを実施する上での原則について、具体的なロジスティクスの内容といったことをお話ししましたが、本日のテーマは医療支援時の対応についてということで、難民の生存のために最も重要と考えられる側面についてお話ししてみたいと思います。具体的なプログラムとしては、まずは疫病に関してお話をした後で、難民の間で疫病が発生してしまったケースを事例にしながら、その際にどう対応するのかということをお話ししたいと思います。セッションの後半ではワクチン接種キャンペーンを計画するという演習を、皆様にして頂きたいと考えております。

さて、難民の人々というものは一般的に非常に脆弱な厳しい状況の中に置かれており、保健、衛生、医療は非常に重要となります。通常見られる問題としては、例えばマラリア等は真っ先に出てくるかと思いますが、呼吸器系疾患や疫病とは言えない一般的な病気に罹っている人たちがいる場合も多く、また女性問題については、妊娠している女性もおりますし、強姦されてしまった女性や HIV/AIDS 患者といった方もアフリカの場合は目立っており、ファミリープランニングの問題を抱えていることも非常に多いです。その他にも問題が多数ある中で、最も危険度の高いものとして難民キャンプの内部で疫病が発生してしまうことがあります。これは予防可能なものであると考えておりますので、その点を後ほどお話させていただきます。保健、衛生、医療支援等を実施する上で最初にやらなければならないことは、紹介制度、リファールシステムを作り、必要な医療、保健を難民に与えられるようにすることです。難民の人々は、病気や怪我、或いは長期に渡って十分な食料が得られなかったこと、強度のストレス下に置かれていたこと等によって衰弱しており、保健制度を確立していくことが、彼らのその後の健康状態の回復に非常に大きな影響を及ぼすこととなります。支援を行うためには施設が必要となりますが、既存のものがあるのであればそれを使うことはもちろんなのですが、ないのであれば独自のクリニックを設立しなければなりません。ただしセンシティブなものですから、性急に建てるということは避けなければなりません。昨日の演習の際にもお話をしたのですが、把握できている難民の方々のほかにも、その周囲に隠れている人たちもおりますので、アウトリーチのチームを作ることも必要です。我々は難民キャンプ等に留まってその内部の難民の人々を対象とした支援を実施するだけでなく、移動クリニックのようなものを使用して時には外に出て行くことが必要となります。その際には、村落等で治療できるのであれば治療をその場で行いますし、もしその場で治療できないほどひどい状況であるならば、病院へ送ることとなります。難民の人々はきれいな水、良い衛生状態がなかなか確保できずに来ているものですが、彼らの健康状態を改善するためには水と衛生は不可欠であり、それを提供

する必要があり、それによって初めて疫病の蔓延を回避することが可能になります。また、数千人、或いは数万人といった規模の人々が1つの場所に集まっている難民キャンプでは、衛生を確保するための制度がしっかりと確立できていないと疫病が発生する可能性は非常に高くなり、極めて大きな災害になってしまうことがあります。それは何としても避けなければなりません。疫病の予防ということで鍵となることは、難民の人々に対して衛生上の危険について教え、疫病の発生につながるような行動をしないようにしてもらうことだと言えます。狭い場所にたくさんの人が集まっておりますので、疫病を予防するために衛生上のいくつかのルールを必ず守ってもらう必要があります。

次に女性問題の保健についてですが、難民の女性にとってこれは非常に重要なものです。様々な理由によって、人々は体力的に非常に弱っておりますので、妊娠の際には多くの問題に直面することになり、母親の死亡率も一般的に非常に高い水準にあります。強姦の被害者という問題についても、本当に悲しい状況ではありますが、しばしばそれが戦争における武器として使われてしまっているという事実があります。人道的災害として強姦は悲惨なものですし、その影響は多種かつ長期に渡るものとなりますので、被害者に対しては医療面でも社会面でも、その後の問題を避けるためにもすぐに処置を講じてあげる必要があります。これに関連するものとしてHIV/AIDSの問題もあり、難民が多いところでは強姦等が発生するがゆえに、HIV/AIDSの感染率が高くなってしまいうことも多いものです。人によってはHIV/AIDSに感染していても治療を受けることで命を長らえていた場合があるのかもしれないのですが、難民となってキャンプへ来たことで、それまで使っていた薬が入手出来なくなって薬を中断せざるを得なくなり発症してしまうこともあります。こういった面に関しても考慮しなければなりません。

さて、疫病予防に関して先ほどお話しましたが、疫病の発生を避けられないと非常に大きな災害となる一方で、それは予防できるという考え方をすることが重要です。例えばスマトラ沖地震発生による津波被害地の支援の際、膨大な被害のある混乱した現地で上手くいかなかったことがもちろん様々にありましたが、私の知る限り大規模な疫病の発生だけは起こりませんでした。それは医療NGO、或いは水の衛生プログラム関係のNGOの支援が非常にうまく機能したことで、疫病の発生を抑えることが出来たことによるものだと、現地で支援活動を行った私としては考えております。では、ロジスティクスという側面から疫病予防にアプローチするということはどのようなものかについてお話をいたします。疫病と一言でまとめてお話をしておりますが、具体的にはどのようなものであるか、何か思い浮かべられるものはあるでしょうか。最も頻繁に見られる疫病は、はしかと髄膜炎、黄熱病、コレラです。加えて、時々発生するものとしてポリオ、チフス、日本脳炎、エボラ出血熱といったものがあります。例えばエボラ出血熱発生の際の活動についてお話をしますと、ちょうどスライドに私自身が写った写真を載せておりますが、昨年度ザンビアで

の活動中のものです。この時、私は現地の研修センターに泊まっていたのですが、プログラマコーディネーターから夜中に電話がかかってきて、「病院でエボラの症例が出たようなので戻ってこい」ということを言われました。エボラ出血熱は本当に悪夢のような病気で、いったん罹ると治癒率は20%以下、また非常に速く拡まってしまうものです。もちろん誰もこれには罹りたくありませんので、「すぐに戻ってこい」ということで、200km程度離れていた本部へ戻りました。写真では私の同僚がエボラスーツを着ていますが、このような防護服も使用して自身の身を守った上で、速やかに病院に閉鎖区画、誰も入れない場所を設定するという大介入を行ったのですが、割と大きな病院であったこともあり、非常に大きな範囲を閉鎖することになりました。このため、我々は病院におけるすべての仕事を調整するために膨大な努力をしまし、また水の衛生を専門とするNGOや、WHOといったところにも連絡を取り、協力、調整を行いました。またコンゴの研究所にサンプルを送り、本当にエボラの症例かどうかを調べてもらうこともしました。大まかに言ってこのようなことが、ロジスティクス面からの疫病予防、対策のための仕事の内容ということになります。ちなみにこの時の症例は、エボラ出血熱ではないが何の病気なのか分からないという検査結果で、今でも何であったのか分かりません。ただ、エボラの可能性があるという事態の際に講じた措置、ということで1つの例としてお話をさせて頂きました。

では疫病が発生した際には何をしたら良いのか、対処活動として何をしなければならないかということについてお話をさせて頂きます。最初に、疫病の発生に関する情報が入ってきますが、例えばはしかやコレラが発生したという情報を、様々なかたちで入手することになります。情報は場合によっては噂やデマの類といったこともありますし、ローカルスタッフから入ること、また病院にいる患者が疫病患者と似たような症状を示しているということからということもあります。いずれにしても情報を把握した際に必要なことは迅速な対応を取ることであり、この際のスピードというものは非常に重要です。罹患率、また致死率を減らしていくためには可能な限り伝播しないように対処する必要があり、そのためには疫病が発生している場所を限定することが重要になりますので、情報を入手した際にはすぐに対応を取らなければならないのです。ただし、対応を間違えてしまう可能性が高くなりますので急ぎ過ぎることも問題であり、後にお話を致しますが場合によっては適切な対処を提供しなかったことによって災害の拡大や別の災害につながってしまう可能性もあるということを念頭においておく必要があります。これらを踏まえた上で最初に行うべきことは、報告されたものが唯一の症例であるのかどうかを確認することです。患者のところに行って周囲に同じような症状の人がいないか、また誰が病院に行って診察を受けていて誰が受けていないのかを確認することが必要になります。調査が完了したならば、様々な勧告を行いながら実際の対応策を導入していきます。これには大別してケースマネジメント、ワクチンの接種、モニタリングという3つがあります。まず、そこにいる患者の治療が必要なことは言うまでもないことですが、いったんそれをコントロールすること

に成功し、また疾病そのものがワクチンで回避できるものであるならばワクチン接種キャンペーンといったものも導入する必要があるでしょう。例えばワクチンを接種するので、後日帰ってきて下さいと伝えておく訳です。フォローアップとしては何が起きているのかをモニターする必要があるし、患者が回復したのか、或いはまだ把握していない罹患者が潜んでいないのかといったことを確認しなければいけません。ワクチンの接種の際に、どのようなアプローチを採るべきかということは非常に重要です。本日の後半に演習も予定していますが、これは大規模なはしかのワクチン接種キャンペーンという設定です。はしかの予防接種の場合は、対象地域の90%以上の人口をカバーできないと1カ月後にはまた発生してしまう可能性が高いため、病院、クリニック、村の健康センター、自分たちで設営したテントといったものを駆使して、多くのワクチンを提供しなければなりません。町であれば人々に病院等の医療機関へ集まってもらうことがある程度可能ですが、地方ではこちらから出向かない限り、多くの人にワクチンを提供することは絶対に不可能です。こちらから出向かなければならないため、チームを編成して取り組まなければなりませんし、ワクチンがどのような病気を対象としているのかを事前に人々に伝え、彼らが接種に納得してくれるのかを確認しなければなりません。これはなかなか困難なケースも多く、例えば私は昨年度、はしかワクチンの接種キャンペーンのプロジェクトで活動していた時期があったのですが、対象者の中にキャンペーンに参加したくないという方が数多くおりました。コンゴでのプロジェクトでしたが、対象の地域の伝統的な信念がワクチン接種にそぐわない、或いはワクチンを打つことで他の特殊な病気になるという考えがあったためでした。こういった地域でしたので、この時にはそもそも患者を治療するという最初の対処事についても、なかなか地元の人々の協力を得られずに患者がどこにいるのかを確認すること自体が困難でした。このため私自身が何をしたかということ、ワクチンやはしかに関する情報を人々と共有し、彼らがワクチン接種を受けることに恐怖を感じないようにするため、伝統的な地元のリーダーや伝統的医療を行う医師などを集めて、何度も説明を行いました。相当な時間がかかりましたが、そのような話し合いを通じて、最終的に納得してもらうことができました。

こうしたキャンペーンの際には、キャンペーンがあるということをして人々に知ってもらうのか、ということがまずは必要となります。また現地政府、厚生省などと調整してキャンペーンを企画し、協力してワクチンを確保していく必要がありますが、彼らでは十分な量のワクチンを確保できないという深刻な問題に直面することもあります。ワクチンの確保ができるのであれば、輸送にどの程度かかるのか、保管のために各拠点に倉庫はどのくらいの大きさのものがいくつ必要なのか、現場ではどこをサイトにするのか、またコールドチェーンはどうするのかといったことを考えていきます。ワクチン場合にはコールドチェーンが極めて重要な要素となることが多いのですが、これについては演習の際にもう少し詳しく説明します。これだけでも大変な作業になりますが、実際にワクチンを手にした時には、これで仕事は終わったと思われるかもしれませんが、まだまだやら

なければならないことが数多くあります。必要なすべての供給量がしっかりと配布されることを確認しなければいけませんし、手袋、針、報告カード、テント、その他すべての必要なもの、各チームが必要とするものを提供していく必要があります。同じ人にワクチンを2回打ってしまうことがあってはいけませんので、登録制度も準備し、またそうすることですべての人々のアクセスを得たかどうかを確認できるようにする必要があります。先ほどはコンゴの例について少しお話をしましたが、アフリカなので極めて暑く、直射日光の下で何時間も待たせるようなことをしてしまうと、もう来てくれなくなります。そういう状況にしないためにも環境を整えていく必要がある訳ですが、こういった意味でも現場でのサイトの選択が重要となる訳です。また、極めて重要にも関わらず見落とされがちな準備として、安全な廃棄制度の導入があります。注射針等を使うことになりますので、医療廃棄物の処理をしっかりとしなければ、HIV/AIDSの蔓延につなげてしまうようなことにもなりかねませんので、場合によっては特別なウェスト・マネジメントキットも用意するといったことも必要になります。

本当はまだまだお話をしたいのですが、時間も限られているのでそろそろ演習に移りましょう。今までのところで、何か質問はございますか。

司会：質問がありましたら、お願い致します。よろしいでしょうか。それでは、演習に入りたいと思います。昨日行ったエクササイズに①と書いてあったので、今日は2つ目があるのではないかと思われた方もいらっしゃるかと思います。今回はメディカル、医療支援というセッションでしたので、講師からも先ほど簡単にお話がありましたが、「はしかワクチンのキャンペーン」というテーマの演習です。お配りしている資料をご覧ください。皆様が活動する地域ではしかの流行が拡まっており、これ以上の感染拡大を防ぐために対策キャンペーンを行うという想定になっております。具体的には、現地の保健省とユニセフと協力して実施することになりますが、3日間で8万人の子どもにワクチンを接種しなければなりません。ワクチン接種を行うロケーションは5箇所を決められており、この5箇所のみでワクチンの接種を行った場合、対象の60%の子どもにしか接種が行き渡らないことが予想されています。また、移動手段として自動車を、皆様の団体が4台、保健省が1台、それぞれ保有しております。ユニセフは1台も持っておりませんが、自動車のほかに皆様の団体は2台のバイクと3台の自転車も持っています。なお、チームに参加させることが可能なスタッフは30人いるという想定です。裏面を見て頂くと、5箇所のロケーションのうち、冷凍庫があるのは2箇所であり、ワクチンを冷やすための氷や保冷剤はこの2箇所です。5箇所それぞれにはワクチンの保管箱1つと、2つのクーラーボックスが用意されており、保冷剤をどこかから運んできて入れておけば、ワクチンを冷蔵したまま保管しておくことが可能です。最後となりますが、本日は7月の真夏と仮定して頂き、実際にキャンペーンが行われるのは2週間後の8月中旬の3日間という想定となって

います。これらの想定を踏まえて課題は、「あなたはどのようにして人々にワクチン接種について知らせ、対象者の90%以上のワクチン接種を実現し、このキャンペーンを成功させますか。」となっておりますが、ここまでのところで何かご質問はございますか。すべての細かい想定については昨日と同様に講師が知っておりますので、何かありましたらディスカッション中に聞いて頂ければと思います。それでは昨日と同様に、同じ団体から来ていらっしゃる方々にはできるだけ分かれて頂き、また昨日組まれた方とは別の方と組んで頂いて、30分ほどチームごとにディスカッションのお時間を取りたいと思います。本日は発表の時間も限られておりますので、2チームに分かれて頂けますでしょうか。

(ワークショップ)

司会 もうディスカッションを終えられたというグループがありましたら、発表をお願いします。ではそちらのグループからよろしくお願いします。

参加者：初めに私が話をさせていただきます。私達のチームは、3日間で8万人の子どもたちにワクチンを接種するという事で、普通どおりの決められた5箇所であれば、8万人のうちの60%しか接種できません。5箇所以外のところで接種を行わなければならないという事で、考えていきました。私達が具体的に5箇所プラス何を考えたのかということをご説明しますと、モバイルチームを1つ作りしました。このモバイルチームが残りの30%の人々に接種できるように動かなければいけないだろうということで、自動車5台、バイク2台、自転車といった車両類は、基本的にはモバイルチームが使うということで考えました。接種することを触れ回るということですが、地元の有力者が誰であるのかを把握して、彼らを通して接種することを触れ回ることを考えました。また冷凍庫が2箇所しかないということなので、この2箇所を拠点に保冷剤を準備して残りの3箇所やモバイルチームへ渡すことで、ワクチンを運ぶために必要な保冷剤を確保しようと考えました。このためにスタッフの配置も細かく考えました。

参加者：スタッフについては私からお話をさせていただきます。キャンペーンに参加させることが可能なスタッフは30人いるということで、5箇所の拠点に各2名ずつ合計10名を配置します。残りの20人はすべてモバイルチームとし、自動車5台、バイク2台、自転車をすべて活用して離れた村へも行ってもらいます。2つの拠点に冷凍庫があり、その他の拠点にもワクチンの保管箱が1つ、クーラーボックスが2つずつあるという設定でしたので、冷凍庫がある2つの拠点から朝一番で保冷剤を残りの3拠点に運んでおけば、保冷剤をそのまま使えるということで、各拠点にクーラーボックスは不要と考えました。そこで、各

場所に2つずつ用意されていたクーラーボックスをすべてモバイルチームに渡し、モバイルチームのメンバー2人に1つずつ行き渡るようにしようと考えました。最後に、スケジュールとキャンペーンの実施についてです。

参加者：2週間のキャンペーン期間中に多くの触れ込みをしておきますが、その際には車両を総動員して連絡して回ります。また、最初に知らせた町等は10日もすれば忘れてしまうかと思しますので、直前になったら再度連絡をすることが必要だと思います。その際には村の有力者、例えば村長といった人々と事前によく話をしておけば、直前に伝統的な連絡方法などで知らせてもらうことができます。そういった地元根付いているものを活用してお知らせをすることを1点、重要なこととして話し合いました。また、保健省が関わっておりますが、彼らはある程度村の配置や人数もわかっていると思います。そういった情報を提供してもらったり、連絡を手伝ってもらおうということも考えました。

Molitor 講師：モバイルチームを2人1組で10チーム作るということによろしいのでしょうか。また、基本的には2つの拠点にいるということによろしいのでしょうか。ありがとうございます、それでは皆様の考えられたモバイルチームの詳細までは理解できていないかもしれないのですが、お話をさせていただきます。まず、モバイルチームの作り方については10のチームがいるのは良いと思います。1つのチームに2人で、1人が接種をし、もう1人が記録を行うことができます。しかし、冷蔵庫のない他の3つの拠点からさらに離れた周囲の人々にはどのようにしてワクチンを接種しようとしているのでしょうか。ここに地図がありますが、冷蔵庫があつてモバイルチームがいる2拠点からその他の3拠点までは、例えばこの2拠点間であれば片道3時間はかかります。この間で毎朝、人を送る必要があります、また夜は戻ってくることとなりますので、それだけで毎日往復6時間かかります。そのため、このままではモバイルチームが遠隔地で活動することは難しいのではないかと思います。

私のアドバイスとしては、各拠点に少なくとも1つずつチームをおき、自転車、バイク、車もそれぞれに配置しておきます。3日間で接種を行うとなると、モバイルチームは朝早くから出て行かなければならないので、各拠点で活動するチームとその拠点を基盤にするモバイルチームは共同で保冷剤とワクチンを冷蔵庫のある2拠点から確保し、このコールドチェーンを維持するために、バイク、車を1台だけ使います。また3日間は基本的に各チームが同じところに留まり、早朝から夜9時頃まで接種し続けることが必要だと思います。目標のすべての人々に接種するためには、それくらいのかたちでやっていかなければ無理なのではないかと思います。

司会：いま、講師が答えをすべてご説明してしまった感もありますが、それではもう1つ

のチームに発表をお願いしてもよろしいでしょうか。

Molitor 講師：皆様の考えが非常に詳しいものでしたので、少し私もお話しし過ぎたでしょうか。ただ、ご説明したのは重要なポイントのすべてではなく一部ですので、大丈夫ではないかと思います。

参加者：私達のチームは、名付けて「ヤクルトおばさん支店方式」、或いは「保険外向員方式」ということで、支店方式を取りました。先ほどの発表や説明を聞いて変更したのではなく、5箇所の支店を設けました。各拠点に1、2、3、4、5と書いてもらっていますが、1番目の病院にあたる場所は東京本社、2番目の冷凍庫がある拠点は大阪本社で、まずこの2箇所が基本的なベースになります。冷凍庫があるのはこの2箇所だけなので、ワクチンはそれぞれに4万ずつ8万人分を保管しますが、これは冷凍庫の故障に備えるという意味もあります。残りの3拠点には、それぞれ3番、4番、5番と書いてありますが、私を含めて支店長が3人いて、それぞれの支店を受け持つというのが基本的な考え方です。

続いて時系列で行うことについてですが、保健省や関係団体とのミーティングが最初です。それとほぼ同時ですが、はしかの患者さんたちの調査、予防接種を行う子どもたちの状況と人数の調査を2番目に行います。3番目が広報・広告キャンペーンということで、「接種を行います」というキャンペーンを進めます。4番目が3日間の接種期間ということになりますが、このようにやることを時系列で4つに分けて考えました。ミーティングと調査の方法等については詳しく検討しませんでした。5箇所の拠点それぞれの長が自分のエリアを担当し、各部族長を中心として状況を把握します。また、広告キャンペーンを通じても情報を集め、こうした情報を東京本社社長のところに集めることが基本となります。その他にキャンペーンとして車を使い、この写真にはスピーカーが車についていますが、これはぜひ使おうということになりました。つまり広報車として車5台をすべて使って、音楽と踊りを使ったキャンペーンをやります。太鼓という話も出たのですが、これを担当する広報車キャンペーン担当を任命し、プログラムを作成してもらいます。広報についてはもう1つ、ポスターやチラシ、印刷物を各地に残しておく担当も任命します。また、ラジオもあるのではないかとということで、ラジオを使用して奥地までキャンペーンを行います。本社社長以外は全員の支店長がこのような何らかの役割を割り振られるように考えました。

こうした形で接種日当日を迎えますが、当日の動きとしては、基本的にその日に必要なだけのワクチンを持って移動するというので、2箇所の拠点からそれぞれ出発するのが基本となります。車5台、バイク2台、自転車3台、全部で10台のモバイルが可能ですが、あえて車5台のうちの1台は使わずに、東京本社に置いておきます。これは何のためかというと、万が一移動の過程でワクチンの温度管理に関して問題が発生した際に、即応できるチームを1つ残しておくということです。残りの車4台は、それぞれ大阪本社と東京本社から出発して、その日に必要なワクチンを東京本社からは3と4、大阪本社からは5に届

けた上で、モバイルチームとしてそのまま接種に向かいます。自転車3台、バイク2台の5台が残されているので、これも当日までに状況に応じて必要なところに分けておきます。自転車とバイク全部で5台、車が残る4台、全部で9つのモバイルチームをつくることになりました。基本的にはそれぞれ5箇所の支店長が、自分のところから出発するモバイルチームとワクチンの数の管理、接種の管理までも行います。

留意点としては、例えば接種を行う方たちが60%ということで、4万8000人です。4万8000人を5箇所で単純に割ると、1箇所で受け持つ人数は9600人、それを3日間で分けるので、1つの拠点に1日あたり来る人数は3200人となります。3200人が同時に1箇所の接種場所に来ると到底対応できないので、可能であれば、例えば320人ずつ1時間ごとに10回、或いはせめて午前、午後といったように分散して来てもらうことを、事前に告知して分けておく必要があります。それでも1箇所に1日3200人もの子供が接種を受けに来ることは大変ですが、とにかく同時に来ることがないように配慮をしておくことが議論のポイントの1つでした。このキャンペーンにあたって、特に2つ注意しておくべきことがあると考えておりますが、1つはワクチンの管理についてで、不用意に保管箱の蓋を開けたままにしておくようなことをしないように、注意を徹底することです。また、接種しなければいけない子供の数が極めて多いため、親子が一緒にまとまって来るとも考え、事前にキャンペーンをする際には併せてボランティアを募り、人の整理や接種した人に印をつけるといった簡単な作業のところはボランティアにお願いすることも考えました。

司会：ありがとうございました。こちらのチームのほうが少し有利だったかもしれないのですが、前半のチームから厳しいコメント、厳しい質問等がありましたら、よろしく願います。

Molitor 講師：それでは私から、いくつかコメントを致します。大変良いポイントは、自動車を1台、本部に予備として配置しておいたことです。昨日もお話ししましたが、緊急事態では何が起きるかわかりませんし、キャンペーンと並行して日々の活動も行う必要があるので、やはり1台は本部に留めておくべきだと思います。各拠点で何をどのようにしてさばくのか、数字を非常に細かくおっしゃられておりましたが、これに関しては把握し切れませんでしたので、細かなところまで気になる方がいらっしゃれば、後で私に聞いてください。単純に割り算をしたのではないかなと思いましたが、正しい理解でしょうか。いずれにせよ、常識で取り組むということが重要ではないかと思えます。キャンペーンの準備期間は2週間ですので、2週間の間に各拠点で広報を行うこともそうですし、チームが現場から様々な情報を集めてくれば、各拠点の周りにいる人数についても把握することができます。例えば万遍なく人々が散らばっているのではなく、ある拠点の西側にはあまり人がいないけれども、東側にはたくさんの方が住んでいるといったひずみがあるかと思えます。そのようなことが把握できていれば、ある地域では2日以内にワクチン接種が可能な

ので3日目についてはその地域のチームには、より多くの対象者がいるところに移動してもらおうといったこともできるかと思います。ただし、こうした割り振りをどのようにするのかに関しては、詳細な検討と十分な配慮が必要です。ボランティアに関しても、おっしゃるとおりだと思います。時にはインセンティブを提供しないとボランティアを募るのは難しいかと思いますが、これは検討に値することです。実際に私自身も、インセンティブを付けるためにある訓練プログラムを実施したことがあります。厚生省とのパートナーシップで実施したプログラムでしたが、私が現地に着いた時にはもう既に300人のボランティアが集まっていました。彼らは保管箱をどのようにして使うのか、コールドチェーンをどのようにして維持管理するのかを知りたいということで集まってくれていたのですが、そういう協力を得られて初めて成功するのではないのでしょうか。大変良いプレゼンテーションだったと思います、ありがとうございました。ここにEメールアドレスを書いておきますので、もし後日質問等があったら、いつでもEメールを送ってください。喜んで回答させていただきます。

セッション7

『まとめの議論』

3-7. 『まとめの議論』

Virgil Hawkins 講師

Jean-Sébastien Molitor 講師

司会：それでは最後にまとめのセッションということで、お時間を持ちたいと思います。皆様、お忙しいところ、2日間ご参加頂きまして本当にありがとうございました。これまで海外のNGOの方や研究者の方、現役の広告マンの方といった様々なバックグラウンドの先生をお招きして多様なセッションを実施させて頂きました。最後に今回のセミナーを通じたまとめのディスカッションということで、講師として Hawkins 先生と Molitor 先生のお2人に残って頂いています。2日間の感想や、もし何か質問し忘れたということがあれば聞いて頂いても構いませんし、また皆様ご自身が何をされているのか、活動にあたってどのような課題があるのか、コメントやご意見、お考えを頂ければと思います。それではお願いを致します。

参加者：私達はもともと緊急支援を中心にしており、そこから関連して復興支援ということで実施しておりますが、ある程度の時期になったら撤退して基本的に開発にはあまり関わらないという方針で活動しております。現在は6ヶ国、具体的にはイラク、スーダン、リベリア、ミャンマー、東チモール、アフガニスタンで活動しています。もちろん、どこまでが復興なのかということは難しい問題ですが、基本的に緊急から入る団体です。2日間の感想ですが、私自身が現場にいたこともあり、その中で軍との協力、ロジスティクス、どういったかたちで復興につなげていくか、現地はどう引き継いでいくかといった大きなことを常に考えなければならない環境にあります。そういったところを様々な視点からのお話しと多くの指摘を頂き、自分の活動にそれをどう受け入れるかを学ぶ、良い切っ掛けになりました。

参加者：私も同じ団体なので活動内容は省略させていただいて自分の感想だけ述べさせていただきます。まず、第1日目のセッションで広報コミュニケーションのお話を聞いた際に、私自身は広報の担当ではないのですがファンドレイジングに興味を持っており、非常に参考になりました。私自身は教育支援や保健衛生分野の支援をアフリカや東南アジアで行ったことがあるのですが、緊急支援については実施した経験がありません。そういった意味で、学生のような立場で勉強させていただきました。特に昨日のヒューマニタリアン・ロジスティクスIIのワークショップでは、実際に緊急支援時のロジについて学ばせて頂き、非常に参考になりました。

参加者：私の団体では現在の活動地域が、アフリカでは北部スーダンと南部スーダン、ザンビア、中東ではアフガニスタン、東南アジアではラオス、ミャンマー、カンボジアの計8

カ国です。私自身は南部スーダンのウォーター・サニテーション、水衛生事業のコーディネートを東京で担当しています。2日間で様々なことを勉強させていただきましたが、2人の先生方にそれぞれ質問と申しますか、投げ掛けをしたいと思います。まず1つはHawkins先生になのですが、南部スーダンでは2005年に和平協定が結ばれて、その後に緊急人道支援ということでNGOがようやく入り、日本のNGOとしては合計6団体が2006年から活動をしています。南部スーダンには本当に何もなくて、先ほどの先生の話にあった正常な状態とは何なのか、何も無いところからどんどん投入していかなければなりません。我々は井戸を作ったり、診療所を建設したりしつつ、それらを維持管理していくための人材育成を進めていますが、支援のニーズは際限なく続いていて道路すらない状況です。もっと言えば農村部の人々の大部分が貨幣というものに接したことがなく、貨幣経済から切り離された状態にあって、本当に裸の人々と住民集会を開いて様々な話をして井戸の建設候補地を決めるといったことをやっています。緊急、復興、開発という3つのフェーズがよく言われますが、今年の春くらいから国連を中心に出てきた言葉で、early recoveryという考え方が出てきています。南部スーダンではフェーズを4つに分けているのですが、緊急のためのファンドは最初に和平協定を結んだ2005年から一気に出てきて、時間が経つごとにどんどん無くなっていきました。徐々に復興開発のファンドが増えていきますが、三角形の部分は実はファンディングギャップ、お金が無い状態になります。それを埋め合わせるために国連を中心考えたキーワードが、先ほどのearly recovery、初期段階での復興支援です。私の団体は緊急支援団体ですが、復興、開発までを視野に入れた活動をしていこうと考えており、それは1つにはファンドを確保しなければならないという状況もありますし、もう1つは国際援助コミュニティが、緊急支援の延長線上で復興を考えることをNGO側に迫ってきているという事情もあり、そういう概念を作ってきました。「初期復興」が「復興」とどう違うのか本当はわからないのですが、おそらく政治的に解釈されていて、状況を政治的に「あるフェーズだ」と決めること、ある意味ではワード・ポリティクスが行われているのだと思います。今日は伝統的な支援のあり様について勉強をさせていただきましたが、Hawkins先生は初期復興支援と聞いてどう思われるのかを教えてください。

もう1つは、Molitor先生に質問です。2日間お伺いした講義とは少し離れるかもしれませんが、南部スーダンで事業をしていて、様々な危険な状況、例えば武装勢力に車両を狙われるたり、破傷風や感染症も含めた多くの危険がスタッフを常に取り巻いています。私自身も3月と4月の2カ月間、現地で仕事をして南部スーダンは本当に恐ろしい場所だと感じました。他方で、自分の団体の中に万が一戦争が発生した場合や政治的に不安定になった際の避難計画は作ってありますが、スタッフが健康状態を害してしまった際に医療避難をする必要が起こった際の計画はできていません。私も非常に心配をしており、medical evacuation planを作るためのポイント、よくメディバックと言うかと思いますが、計画を作る際のコツ、ヒントを教えてください。よろしくお願いします。

Hawkins 講師：かなり長いお話で、いつ質問が来るのか、どれだけ恐ろしい質問が来るの

かと思いつながら聞いていました。さて、正直に申して初期復興支援という言葉自体は初めて聞いた言葉なのですが、まさにこの問題への答え方だと思います。緊急支援、復興支援、長期開発、それぞれの間にギャップがあるからこそ、ギャップを埋めるためには、まさにワード・ポリティクスというものも必要なのかもしれません。ただし、ポリティクスというだけでは済ませることができず、「このファンドはここまで」、「このファンドはここからでなければだめ」、といったギャップを、「従来のファンドにギャップがあるのであれば、新しいファンドを作るために新しい言葉を作ってしまうが良い」と、前向きに考えることができるのではないかと思います。それと同時に、こういう言葉で分ける意味そのものも考え直す必要があるかと思いますが、南部スーダンはこうしたことを考えさせられるケースそのものと言いますか、いつ緊急とみなすかということ考えた際に、1日で1万人が死んでいるといったことから緊急事態とされたのではなく、言ってみれば和平合意ができたことで支援に入ることが可能となり、そこではじめて緊急事態とみなされた訳です。それまで長期に渡って緊急事態と言いましょか、1983年から戦争が続いてそもそも何もなく、それ以前も植民地時代を通じて開発も進められていなかったのも、そもそも何もない状態で復興という言い方も奇妙なくらいです。このため、あまりこういった言葉に拘らずに割とグレーゾーンにしてしまった方が良いのではないのでしょうか。それは結局、ドナーの問題であって、実際に支援を実施している方は、例えば緊急支援で医療クリニックを作っていて、よく考えたらそれは伝統的な意味での緊急支援ではないのです。自分は緊急支援しかやっていない、或いはこの状況は初期復興である、緊急のレベルであるといったことには、NGOとしては拘らないようにすることが1つのポイントではないのでしょうか。後はファンドがついてくるかどうかだと思います。

参加者：そこが問題で、なかなかファンドが付かないということがあります。

Hawkins 講師：それがなかなか答えられないところで、大変申し訳ないのですが、アドボカシーを頑張るしかないということになってしまうかと思います。

Molitor 講師：セキュリティは非常に重要なことだと思っておりますが、それについては時間が限られてしまっていたために昨日、今日とお話しをする機会がありませんでした。心配しておられる気持ちは非常によくわかります。昨日、オックスファムと国境なき医師団のアプローチについては少しだけご紹介をしましたが、すべてのNGOが同じようにやっているということでもなく、現在の南部スーダンの状況下でのセキュリティに関して、私から「こうしたら良い」といったことは言えないのですが、1例という形でご紹介することは可能なのではないかと思います。例えばユニセフ等は避難計画に関して豊富な経験を持っていますので、比較的小規模なNGOで戦争についてあまり経験がないような場合であれば、避難にあたっては国連機関の支援を得ることがまずは必要だと思います。ほとんどの国連

機関は支援してくれると思いますし、すべてを把握しているわけではないのですが、オックスファム等でも、紛争地域においては国連機関のセットアップの下で避難計画を立てていることが多いのではないかと思います。もちろん、まったく中立で独立性を持って避難計画を作成しているところもありますし、中には軍事基地を使って避難しようと考えているところもあります。政治的要素を非常に強く持ってしまう場合もあるかと思いますが、ダルフール、東チャドといったところでは、実際にNGOの中には護送集団、コンボイのようなものを使っているところもありました。私自身の経験でも、UNHCRの保有する資材を使わせてもらったこともあります。こうした問題については、本来はNGOがやってしまっただけで良いのかグレーな部分も出てくるものですが、コーディネーターとしてはどう対応したら良いのかわからない悲惨な状況に置かれることがないようにすることが何よりも重要だと私自身は考えておりますので、状況、コンテキストに応じて、その都度柔軟に考えて計画を立てていかなければならないのではないのでしょうか。私のアドバイスとしては、まずは国連機関の支援を得ることを検討されるのが、一番適切なのではないかと思います。

参加者：ありがとうございます。メディバックについても教えて頂けますでしょうか。

Molitor 講師：私自身はこうした計画作成を直接に実施したことはないのですが、メディバックは主に外国人の医療に関連する避難で、NGOが第三者であるパートナーとともに実施することが多いものと理解しております。私はいくつかのNGOで働いて参りましたが、MSFではほとんど毎日のようにメディカルエバキュエーションを行っており、スタッフ本人が病気になった場合でも、例えば周囲に5人の医師と10人の看護師がいるといった状況で、ほとんど問題は起こらない非常に恵まれた状況にあると感じています。ただし、通常は保険会社と契約をしておくことで、何かが起こった際には保険会社が飛行機を手配するかたちで避難を行うことになると思います。また、国連機関が飛行機の定期便を飛ばしていることも多く、例えば東チャドではWFPが1日に2便、コンゴの場合は1週間に2便でしたが、NGOとしても独自に飛行機会社、或いはパイロット、その他のところとコンタクトを取って契約をしておき、少なくとも首都までは戻れるようにしておくこともあります。首都には病院等が整っているのであれば、そこまでは戻ることができるかたちの契約を事前に結んでおくことが重要かと思えます。

参加者：お2人の講師の方を含めて、今回のセミナーではすべての講師の方の講義が非常に興味深く、それぞれのテーマにおいて自分たちの団体がどうであるのか、或いは自分自身の場合はどう考えるのかを改めて問われたことは、興味深く面白いと感じると同時に、率直に言ってため息をつく感じのことも多く、非常に良いポイントを突いておられると思えました。ありがとうございました。質問というよりはアドバイスを頂ければと思うのですが、まずHawkins先生にお願いをしたいと思えます。先ほどの話とも少し重なりますが、

漁業に例えた「魚をやる」から始まる最後の一言が非常に印象に残っており、面白い言葉だと思っていますが、この後にお話しになった際に、具体的なポイントとして現地のパートナーと一緒にシステムを作り上げていく、一緒に仕組みを考えていき、後は失敗を許すことであるという2つの点を、メモを取りました。現地のNGO、NPO、CBOの方たちと何かを作り上げていく際には、もちろんこの概念は大切だし、そういうことが実際に多いので私自身も承知しているつもりではあるのですが、緊急支援から復興、長期開発というお話の際にもご説明されておりましたが、対象になっている地域やその方たちが本来どういう社会を作っていきたいのか。どういう地域を作っていくのかが明確であったり、或いはそれをシェアすることが可能であれば、当然そこへ向かっていけるかと思えます。しかし現実はおっしゃられたようにそんなにクリアなものではなく、日々、コミュニケーションをしながらそれを見つけていく作業になるかと思えます。そういう意味で、一緒にシステムを作ることと、多少の失敗を許すということは非常に重要なポイントであると感じました。そこでこの点について、パートナーになる団体や現地の人々と一緒に取り組む中で工夫するポイントのようなものがさらにあれば、アドバイスを頂ければと思います。

もう1点、Molitor講師にお伺いしたいことは、専門が違う話になるのかもしれないのですが、私は昨年、アフガニスタンに駐在してロジスティクスの中でも車の管理を担当しまして、具体的にはドライバーの選択や地図やルートを作成、昨日のお話にもあった現地のローカルスタッフから日々入ってくる主にセキュリティに関する情報などを扱いました。その際に、日本やその他の国では意識していなかった車の移動、或いは車両そのものの重要さを思い知らされ、車両＝命とってしまうほどの経験をしました。車両の管理に関しては長持ちさせるためでもあるし、可能な限り故障させないということでもありますが、メンテナンスが可能なプロフェッショナルが身近におらず、現地では手作り状態で直している環境にありました。こうした中で車両を管理する工夫、これまでに行われた方法等があればアドバイスを頂ければと思います。

Hawkins講師:確かにシステムを一緒につくることと失敗を許すことと申し上げましたが、1番目のポイントで、一緒に何をやっていくのかを決めるところの難しさということですが、現在のドナーシステムの中でこれは逆に比較的容易と言いますか、決まってしまう部分があるかと思えます。例えば何か問題だと思ったならば、それで申請書を書いてしまうことで実施内容がある程度決まってしまうので、それがコミュニティ全体のニーズに合っているかどうかは置いておき、とにかくその問題の解決を一緒に進めてくれる地元の団体、或いは住民組織がいるかどうかということになるのではないのでしょうか。つまり、事前に準備の段階で把握した問題であったり、長期滞在でニーズを把握できている上で事業計画を進めているのかもしれないのですが、それは必ずしもコミュニティ全体を巻き込んでいく必要があるものではない可能性が高く、関心があれば現地の人々の側が手を挙げるということではないのでしょうか。関心があるということについては、問題そのものに強い

関心があるのか、或いは外国のNGOと何か計画を実施することができること自体なのか、或いは自分の組織にもお金がおりてくるということなのか、といったように現地の人々の方にも様々なインセンティブ、モチベーションがあるかと思いますが、結局はプロジェクトを申請する段階で実施する内容はある程度決まっております、その実施内容で一緒にやってみたいという現地のNGO等が手を挙げてくれるかたちになることが多いような気がしております。ワールドビジョンのように、ニーズ調査に2年間を費やし、そこから12年間のプロジェクトサイクルを進めるというレベルであるならば、すべてのコミュニティを回って、どこにどのような問題があるのか、すべてを細かく把握した上で進めることになりまますので話は違って来るとは思いますが、それほど力のない団体では、割と最初から自分のことができることが決められているために、支援内容もそれに伴ってある程度決まってくるように感じています。あまり良い意味ではないのかもしれないのですが、逆に進め易いと言うことも可能なものかもしれません。

ほかに何か工夫するポイントをということで、プレゼンでもお話をさせて頂いた中に入っていたかもしれないのですが、システムと一緒に作ると言った際には既にシステムがあれば利用することが最も重要です。教会、寺、既存の住民組織が行っている様々なもの、多種多様な既存のシステムがあります。例えば葬式保険というか、人が死んでしまったら葬式をするだけでも非常にお金がかかりますので、1人が死んでしまうとそれで家計が倒産するケースがあったりするので、特にHIV/AIDSがひどいところでは何人かで組んで葬式保険を作っていたりするケースがありますので、そういうシステムを利用する。ほかの意味で使えたりするというのが1つ、重要なポイントかと思えます。もう1つは、先ほど私が申し上げた「最初に申請することで、できることが決まってくる」ということと矛盾してしまうのですが、問題はつながっていることを常に意識しなければならないと思います。カンボジアで、病院で何も支払わなくても済む保険プロジェクトを実施していたNGOと一緒に事業を行ったことがあるのですが、彼らがそもそも行っていた事業はどのような内容かといえば、病院へ行くとお金がかかるのでお金がないから病院へ行かず、それによって病気が悪化してしまうという悪循環を食い止めるために保険に入って貰うことで。問題になった際にはすぐに病院へ行くようにするという狙いで進めておりました。保険プロジェクトの中心となっていたNGOは以前にはマイクロクレジットを実施しており、なぜマイクロクレジットをやっていた団体が保険事業に取り組んでいるのかと私が聞いた際に、マイクロクレジットでお金を返してもらえなくなる第1の理由が人々の病気だからだという回答でした。つまりマイクロクレジットの事業を成功させるために、保険プロジェクトを実施して、人々がもっと早く病院へ行ってくれるようにインセンティブをつけているということです。これは1つの例ではありますが、問題はそれぞれつながっていくために、自身は1つの事業を進めていこうと思っても、それを阻害する他の問題が出てきたりします。そこで、その新たな問題の解決のために事業を始めると、さらに新たな問題が発生してき

て際限なくなってしまうので、問題をすべて潰さなければならないということではないのですが、少なくとも意識はする必要があります。これは保健分野のみ、教育分野の中のみではないのですが、例えばWFPが学校で給食を提供していることには、学校に行けば昼食がもらえるということで、学校に行くようインセンティブをつけるという効果、狙いもある訳です。つまり教育問題と栄養、健康問題とがつながっているという意識、1つのものに限ってやっても、結局は他の問題とつながっているという意識を常に持つことが重要ではないかと思います。

Molitor 講師：おっしゃられたことは大変重要な点だと思います。モニターすることも難しいとは思いますが、ここでは標準化が1つのキーワードになるかと思います。すべてのプロジェクトを標準化することは場合によっては大変難しいことですし、お金のかかる試みでもあります。フォローアップ、管理という意味では標準化されていたほうが簡単です。同じ車種がどこでも使われており、各プロジェクトで同じ管理手順が決まっていれば、メンテナンスも基本的に同じやり方で済みますし、コストの計算、例えば車を使ったらいくらかかるのか、といったことの把握も比較的容易にできるようになります。車両の維持ということは本当にコストが嵩むものなので、こうしたことは重要かと思いますが現実には標準化されていないことが多く、私の知る限りではMSFとオックスファムでは同じメンテナンス用の書式を使っています。若干、かたちは違うかもしれませんが内容は標準化されているので、車両維持のためにどのくらいのコストがかかるのか計算することが可能です。また、車両そのもののメンテナンスといったことの他に、ドライバーやメカニックの確保、訓練ということも非常に重要です。私のこれまでの経験では、特にアフリカには大変優秀なメカニックが必ずどこかにおりまして、どのような車であっても、時には思わず笑いを誘うような方法になることもあります。何かを使って修理してくれました。アフガニスタンでも、ある程度同じことが言えるのかもしれないのですが、山岳地帯では車両の数が減ってしまいますので実際にはわかりません。

参加者：2日間、様々なお話を聞かせて頂いてありがとうございました。私達の団体は1981年にインドシナ難民の支援活動を切っ掛けにして設立された団体です。現在はタイ、カンボジア、ラオス、またタイ国内にあるミャンマーの難民キャンプ、アフガニスタンの5ヶ所に海外事務所を持ち、それぞれの国で教育支援活動を行っています。具体的な活動内容としては学校や図書館を作ったり、図書館の中で絵本を通じた活動をしており、例えば日本の絵本を現地の言葉に訳して子供たちに読んでもらったり、本の読み聞かせをする教師のトレーニング等も行っています。そのほかに緊急救援の活動として、現在はバングラデシュとミャンマーでそれぞれ現地のNGOと一緒に支援活動をしています。2日間で特に印象深かったのは、アフリカのケースを聞かせて頂いた際に、私達の団体はアフリカで活動をしておりませんので、例えば紛争中で非常に不安定な状況下で支援活動を実施しなけれ

ばならないといった話がありましたが、コレラの発生、感染といった特に医療関連についてはまったく知識がなかったので、そういった新しいことを学ばせて頂いて非常に有意義な2日間になりました。感想としてはワークショップもそうなのですが、それぞれの場面で意思決定をする際に、組織を構成している個人も含めて、組織が意思決定をする際のベースになるものは何であるのかを非常に強く問われているような気が致しました。ここにいる皆さんそれぞれが団体の理念に基づいて活動をされているのだらうと思いますが、私自身もそのようにしたいなと思いつつ、緊急救援を実施する際に、どのような状況で支援活動をするかという意思決定の困難さを改めて考えました。もちろん、ファンドや組織の体制といった物理的な制約もあり、自然災害も紛争もありますが、現在多くの非常事態が年にいくつも発生しています。時間があつたらお聞きしたいのは、先生方の過去の経験もそうですし、ここに他のNGOの方々も参加されておりますので、例えば地震や紛争があつた際にそれぞれの団体が「自分たちの団体は支援をしよう」という意思決定をどのようにされているのか、参考にお聞きしたいと思いますが、お時間はあるでしょうか。

司会：ほかの団体の方、また講師の先生方からいかがでしょう。意思決定の方法についてご意見やお考えがありましたら、時間も限られておりますので簡単に構いませんので、ぜひお願い致します。

参加者：私は、緊急救援を担当しているのでお答をさせて頂きたいと思います。先生方もおっしゃられたように非常に難しい問題だと思いますし、私達自身もいくつか基準を設けております。例えば災害の規模であれば1000人以上が亡くなっている、もしくは亡くなりそうであるケースや、或いは私達の支部が被災地の近くにあるケースです。また、正直なところを申し上げれば日本のメディアに取り上げられている災害の際や、私達が緊急支援に行くことで本当に何かできる、ポジティブなインパクトがありそうだと予測される場合、といった基準を予め設けて支援実施の可否を決定するようにしております。このように申しましても緊急事態というものはそれぞれで大きく異なりますので、基準に当てはまる時にしかやらないということではありません。そのため、基準を覚えておられる方からは「前回支援したのになぜなのか」といったことも言われてしまう場合もあるかと思いますが、そのような際には、お詫びするしかなくなってしまいます。あらかじめ基準を団体の中で設けていて、それに沿うかたちでやっていくけれども、それに沿わないでやることも多いために何とも言えないところがあり、非常に難しいと感じています。特に日本の場合には、メディアで取り上げられるかどうかというところで、ファンドリースが決まってしまうので、日本であまり取り上げられていない災害で出るとなると、内部的にも大丈夫なのかと感ずることもあります。必ずしもそれに厳密には従わないけれども、自分たちの団体の中で基準は設けておくことは必要かと思えます。

Hawkins 講師：今のお話追加をさせていただきますが、おそらくコストとリスクの計算はあるかと思いますが、それにも絡んでくることと思いますが、災害が起こったその時点の判断ではなく、もっと長期的な視点で見た時に、例えばアフリカのザンビアに拠点、事務所を設けたことがあります。ザンビアの周りの8カ国では紛争が頻発していたのですが、ザンビアは安定していて平和な状態であったために、ザンビアに拠点を設ければ後々までそこから周囲の国々へ動いていけるのではないかということが、もともとの狙い、考え方であったと記憶しています。しかし結局のところ、メディアへの露出度や日本国内で意識があるのかどうかという問題が絡んできて、そこを拠点にした周辺国での活動ということはなかなか実現できておりません。そのためどちらかというと長期開発を中心にやってきておりますが、コストやリスクが低いのであれば行けることもあるのではないのでしょうか。実際に、例えばモザンビークで洪水があった際にはザンビアの事務所から支援に行きましたので、日本から支援に行くことは困難であっても隣国からなら行くことが可能である、ザンビアからであれば人的資源もある、といった計算も入って来るかなという気が致します。

Molitor 講師：様々な指標を使って基準を設けておくことについて話をされましたが、それぞれの組織は異なるルールを持っていると思います。ちょうどここに皆様もご存知かもしれませんが、『フェアプロジェクト』という本を持ってきておりますが、指標や基準について記載がされております。手短かにということなので内容のご紹介は致しませんが、こうしたものは指標や基準を考える際には1つのツールを提供してくれるものだと思います。これに頼りすぎることも時には危険なのですが、場合によっては非常に有効なツールも入っております、特に私自身はドナーとNGOとのやりとりに関して記載してある指標、基準に基づいて考えることが多かったように感じています。もちろん世界のすべての状況に当てはまるものではありませんので、ある程度の柔軟性や自由度を持って取り組まなければならないと先ほどおっしゃられたと思いますが、そういったことは非常に重要です。ここに出ているような指標、基準といったものは、例えば皆様がドナーの方々と話し合いを行う上での1つの基礎になるかと思いますが、提案を作っていく際にも参考となるものではないかと思えます。

司会 ありがとうございます。お時間の関係もありますので、よろしければご感想などをお願いいたします。

参加者：2日間、どうもありがとうございました。私は救援関係で、言ってみればお金を使う側なのですが、初日のファンドリースに関するセッションに最も興味を惹かれました。どのようにしてターゲットを見つけて、どういう軸を作ってアプローチしていくのか、これから考えていきたいと思えます。また、普段お会いできない方々にお会いして名刺を交換させていただきましたが、それだけでもずいぶん勉強をさせていただきました。例えば会員の方々

が高齢化しているために電話番号を大きい字で記載するといった取り組みは、同じような問題を私達も抱えている私達としても、非常に参考になりました。また、名刺を見開き形式にされている方もいらっしゃり、非常に斬新で名刺の交換だけでもずいぶん刺激となり、私達もこういったところまで気を配っていく必要があることを改めて感じて良い機会になりました。ありがとうございました。

少し団体の活動を紹介させて頂きたいと思いますが、私達の一番大きな特徴は東京や大阪ではなく日本の地方都市である岡山に本部があり、また世界30ヶ国に支部があるということだと思えます。このため緊急救援を実施するには支部がパートナーということで一緒に活動することが多く、本部からすぐに出動できることにもなっています。そうしたことが日本のメディアで報道されないような災害や紛争になぜ出動するのかということにも、大きく関係していますが、平時から強力なパートナーシップを支部との間に築いておかないと大きな災害や紛争が発生した際に電話1本で支部を動かすということができませんので、緊急救援を実施するには平時の取り組みが最も重要であるということも1つ大切に活動を行っています。特に私自身が日本国内での報道担当ということもあるのですが、メディアは、例えば「自衛隊の国際協力活動には賛成ですか、反対ですか。」といった二元論で語ったり、皆さんが現場で取材を受けられた際にも、自分の社の主張をNGOの職員に語らせようとしているといったことを感じられるかもしれません。これは私達の代表がよく話していることなのですが、日本の支援団体は「何をするのか」ということばかりを考えており、「なぜ支援をするのか」というメッセージが、被災者の方やプロジェクトサイトの方に伝わっていないことも多いと思えます。例えば日本国政府や日本国民がなぜイラクやアフガン、或いは災害現場でも良いのですが、被災地をなぜ支援するのかというメッセージを、まず国民の代表である政治家の先生方に語って頂くことが必要なのではないかと考えております。メッセージをまず伝えた上で、それを実現するための選択肢として自衛隊があり、NGOがあり、また被災者の方々が一番欲しいものは往々にして仕事、働く場といったものなので、そこでは日本の企業にお願いをしたいと考えておりますが、このようにトータルで物事を考える視点を描きつつ、ではNGOの果たす役割はどこであるのかといったことを考えながら活動することを常々心がけています。

再度感想なのですが、昨日の緊急救援の際の寄付の集まり方の話について、災害の直後には個人からの寄付が来て、M字型で少し間が空いて民間企業や法人団体からのものが来る、という話があったと思えます。その話と、今日のHawkins先生の「復興と長期のプロジェクトを視野に入れながら緊急支援を実施する」という話とが強くシンクロしていると感じ、非常に勉強になりました。また、私自身は本部の人間で現場経験がありませんので、昨日と今日のMolitor先生のワークショップは、刺激的なもので勉強になりました。ありがとうございました。

参加者：2日間、ありがとうございました。皆さんもありがとうございました。簡単な活動

の紹介と、個人的な感想をお話しさせていただきます。私達は、緊急と開発の事業にあたり、開発は主にアジアを中心に、ネパール、ラオス、ベトナムの農業開発と保健分野の開発事業をやっています。緊急に関しては、現在はスーダン南部で難民帰還支援、中国とミャンマーでの災害支援を行っています。また、2007年のペルーの地震の際にも復興支援を行っています。私は中国の担当をしておりますが、ここから感想に入ります。私自身は2008年に現在の仕事に就いたばかりで、4月に入って5月には中国での地震発生ということで、実地で学んでいくというかたちでした。日本人メンバーも少なく、基本的には1つの国に1人の担当者ということですので、ロジスティクスに関しても行き当たりばったりということではないのですが、現地に入ってその場で必要なことを考えてやってきました。こうした中で客観的に1つの体系立ったロジスティクスを勉強することができたことは良い機会になったと感じています。私自身が支援活動を進めていく中での葛藤、疑問を抱いていたことは、復興支援はどこを目指すのか、或いは逆にどこが引き際なのか、という点です。元の状態に戻すので良いのか、それ以上を目指して支援を進めていった方が良いのかということなどを常に考えていました。今回のセミナーでは、様々なロジスティクスに関する勉強とエクササイズをやらせて頂きましたが、自身でもシミュレーションを行って、次に何が起こるか分からないけれども、準備しておくことが非常に大切だと考えました。もちろん私の担当している現場だけではなく、その他の支援現場でも次の緊急事態に備えて準備を整えていくことを考えていくことが必要だと思いますので、他のスタッフも同じような環境でやっておりますので、ぜひ団体に戻ってフィードバックをしたいと思います。ありがとうございました。

司会：ありがとうございました。他の方はよろしいでしょうか。それではこれで2日間のセッションはすべて終了となります。皆様、お忙しいところを本当にありがとうございました。最後に、外務省の澤村様よりご挨拶を頂きたいと思います。

澤村事務官：外務省民間援助連携室の澤村です。私もオブザーバーとして参加させて頂いておりましたが、最後に私自身も皆様の輪に加わらせて頂いて、感想を含めて一言申し上げることができたと思います。皆様、2日間、終日に渡って行われたセミナーにご参加頂きまして、ありがとうございました。今回のセミナーは講義とワークショップを組み合わせた形式で行われましたが、皆様の積極的な議論への参加を通じて非常に密度の濃い内容になったことに対して、感謝を致しております。どうもありがとうございました。

私自身は、民間援助連携室の企画班におりまして、こういったセミナー、シンポジウム等の開催を担当しておりますが、別途ODAスキームのNGO、連携無償資金協力でも一部地域を担当しておりますので、経済協力には関与しております。しかし緊急復興支援という分野においてはそれほど詳しくなく、知識としては例えば緊急復興支援にはファンディングギャップの問題や民軍協力、軍民協力に対する捉え方の問題があるといったことを承知

している、といった状態でした。しかし今回のセミナーを通じて、個々の論点について掘り下げた講義を聴き、また実際に現場で事業に携わる皆様の声を通じた議論を聞くことができたことで、個々の論点について理解を深めることができ、私自身にとっても非常に良い機会になったと感じております。例えば本日は民軍関係のセッションで、国家体制として政策上好ましくないような体制を持つ国に対するNGOによる人道支援をどう捉えるのか、といった問題提起がありました。そもそもそういった国に対する日本国政府としての人道支援をどう考えるのか、支援をどのように実施するのか、或いは支援を実施しないのか、といった時点で既に悩みが生じます。政府の一員として、そういった議論について深く考えることができる有意義な機会となったと思います。

また、今回のセミナーの実施に関しては、比較的準備期間が短い中で、講師の選定から具体的テーマの掘り下げ、会場の手配、参加者募集について、事務局として非常にプロフェッショナルな仕事をして頂いた東京海上日動リスクコンサルティングのご担当の皆様へ、心からお礼申し上げます。今回、比較的ショートノーティスのオファーになりましたが、実際にご参加頂き、セミナーを中身の濃い内容にして頂いた講師の方々にもお礼申し上げます。

当外務省民間援助連携室には、ご存知のようにJPFやNGO連携無償資金協力といった、日本のNGOが海外で実施するプロジェクトへの資金協力を通じた、いわば政府とNGOの直接的な連携推進策があります。今回のセミナーを含めた活動環境整備事業は、いわばNGOの皆様へ、国際協力における重要なパートナー、或いはプレイヤーとしてさらに一層ご活躍頂くことを側面支援することを目指している事業です。そういった意味では、事業実施型のNGOから政策提言型のNGOの方まで、幅広いNGOの方々を参加対象にしている部分があります。今回、活動環境整備事業で実施するセミナーに、実際に当室のODAスキームを使って事業を実施されているNGOの方々にご参加頂いたということで、本来的な両方のスキームのリンクが直接的に反映できる場となったことも非常に有意義だったと考えております。活動環境整備事業の枠で行うセミナー、シンポジウムについては、来年度以降もテーマを変えて様々なものを実施していきたいと考えておりますので、今回のセミナーのフィードバックも含めて、来年度以降に「このようなテーマであれば参加したい。」といったご要望や、「平日の中2日より、金土や土日開催が望ましい。」といった、開催形式等に関してもご意見を頂けましたら、非常に参考になりますので、よろしくお願ひしたいと思っております。2日間、ありがとうございました。

司会：最後に1つ、事務局からお願いです。お配りしているアンケートにご回答、ご記入をお願いします。事務局への叱責でも構いませんので、何かご記入頂き、今後の参考にさせて頂ければと思います。2日間、お忙しい中を本当にありがとうございました。この後には、6時くらいまでを目安に約1時間ですが、コーヒーアワーにさせていただきたいと思ひます。飲みものとクッキー、簡単な軽食をご用意しておりますので、講師のお2人にもお

残り頂いておりますので、何かご質問等があれば、ぜひ有意義な時間にして頂ければと思います。

4. 事前調査の概要

セミナー開催に際しては、NGOのニーズを事前に講師に伝えることで、より実践的・実用的なセミナーとするために、緊急・復興支援を実施するNGO関係者15名より、事前に聞き取り調査、アンケート調査を実施し、セミナーで扱う内容のニーズについて把握を行った。

併せて、2008年5月12日に発生した中国四川大地震における緊急支援活動および、支援に際して発生した困難、課題等について、主として文献、オープンソース調査による把握を行った。

以下に事前調査の結果、明らかとなったニーズ、セミナー内容として反映を図った内容について記載する。

4-1. NGOの広報コミュニケーション

- 世間の注目を集める大規模な災害の場合、多くのNGO等が支援を行うため、広報の観点からも他団体との差別化が必要となるが、どうすればよいのか。
- 被災地に直接、日本人スタッフが入れない場合、成果報告は主に協力する現地NGOを通じて得た情報に頼ることとなるが、その際の注意点等は何か。
- 非人道的な国家や、軍政下の地域へ支援を行う際の広報上の留意点はあるか。
- 多くのNGOが日本国内の災害においても活動を行っている通り、災害支援は他人事ではなく、日本自身の問題でもある認識を広めたいが、どの様な広報が考えられるか。
- ドナーへの報告は少額・初めての相手には、すばやく簡単な内容を報告し、多額・継続の相手にはスタッフが外向いて詳細に活動を説明するという形で成果報告を行っているが、他の団体はどの様にしているのか。
- 広報の視点はどこにおくべきか。当NGOでは「何をやっているか」ではなく、「どうすれば活動に参加できるか」という視点に基づいて作成している。
- 被災地の現地情報の提供等、報道機関への協力をするが、それをどうすればよりよい広報につなげられるか。
- 日本国内でNGOの知名度が低いのは、歴史が浅いこと、UNICEF・赤十字等に募金（特に企業）が集中すること、それらとNGOとの活動の差別化はあっても、PRが困難なこと等に起因しているように感じているが、どうすれば改善できるのか。
- 現地の姿をカメラでどう切り取り、支援者に何を伝えていくべきで、そして何が伝わるのか。また、現場では報告のために何をすべきなのか。悲惨な被災者の姿にカメラは向けられず、また向けたくもなく、向けるべきでもないため、プロジェクトの進捗報告になってしまうという現実があり、どうすればよいのか判断に困る。
- 現地スタッフによるblogの一般読者獲得方法（関係者ばかりが見ている現実）。
- プレスリリース、Web、ニュースレターなどで広報を実施しているが、どのような報告内容やプレゼン方法が支援者から求められているのか。
- 支援に赴く者と、ファンドレイジングを行う者とは異なっているが、企業は広報担当と実働部署担当とのギャップをどうしているのか。
- 報告を行うために現場担当者は如何なる戦術を身につける必要があるのか。

4-2. 生活基本物資供給・医療支援、緊急支援活動時のロジスティクス

- 緊急救援の場合、支援実施の判断までの時間が限られて地理的・政治的・文化的な特徴等を十分に把握できないまま判断を迫られるが、何らかの基準はあるのか。
- スマトラ支援の際のように、いわゆる NGO ロードのようなものが被災地に形成され、各 NGO が先を争って支援をしている姿は、本来あるべき支援の姿とかけ離れていると懸念している。
- 従来からの支援地域（開発担当スタッフの存在する地域）における緊急支援実施に際しての人材の運用について、緊急担当スタッフとの役割分担、開発担当者の引き上げ等の事例があれば知りたい。
- 現地で医師・看護師その他の専門的な人材を緊急に雇用して対応する際の契約、管理方法その他の留意点について。
- 現地スタッフの管理に際しての留意点や、彼らとの関係構築の失敗、成功事例。
- 会計報告の重要性は認識しつつも、会計処理は現場では後回しになりがちだが、実際にどのようにして手続きを進めているのか。
- 現地政府が、支援物資を横流ししている等、被災地政府による支援物資・資金等の横領の噂がある際に、支援を実施・継続するかどうかの判断と、ドナーへの説明をどのようにすればよいのか。
- 注目を集め、支援団体が日本からも数多く現地入りするような災害の場合、単に行くだけでなく、国内事務局間で事前に調整を行い、支援内容・期間等の調整が望まれるが、海外 NGO ではどのようにしているのか。
- 被災地の支援という直接的な支援のほかに、アドボカシーが必要である。そのため、団体としてのプリンシプルを明確にした上で、それに沿って支援とアドボカシーの整合を図る必要があるが、現場では整合が必ずしも取れないケースが発生する。何か良い対処事例があれば知りたい。
- 現場でのロジにあたってのノウハウ（無線の周波数割り振り・衛星回線の使用・チャーターフライトの利用・トラックの配列・ドライバーの配置・倉庫管理・物資配布方法等、具体的なロジについて）

4-3. 復興支援へのつなぎ方

- 復興段階では自立支援を行うが、支援側として特に気を使わなければいけないことは何か。ソフト面でどのような事業が展開できるのか。
- 緊急支援終了後は、ODA による事業が中心となる。ともに管轄は外務省だが、資金の拠出が緊急支援事業に偏る傾向にある。また緊急支援は JPF 経由の資金、復興支援は ODA と、別の枠組みで資金調達をせねばならず、場合によっては ODA が拠出されないケースもあり、活動が困難なケースが発生する。
- 移行期の活動資金を賄うスキームの 1 つに、NGO 連携無償が存在するが、現在は予算が余る状態となっている。しかし、NGO 側としては資金が不足しており、使え切れていないのは、スキームの使い勝手が悪いためではないか。
- 緊急支援のために雇用した現地人スタッフは、緊急支援が終わり次第、順次解雇して

いかざるを得ないが、緊急期に雇用した人材の解雇の方法、解雇後のフォロー等の実例を知りたい。

- NGO自身が組織維持のためではなく、支援を行うため、それを通じて収益を上げる手法として、何か参考事例は無いのか。
- 緊急支援はせいぜい1年で、その後は復旧へ軸足を移すが、現地へ派遣する担当者が必要となるケースが多い。こうした員異動に伴う支援の途切れを防ぐ引継ぎ方法。
- 支援が長期化すると、活動に対する支援が減少することが多い。現地NGOへ総て任せてしまうのも課題があるので、自団体が関わったことの意義をどう残せばよいのか。
- 支援が必要な状況が、自然災害等による直接被害によるものか元々の貧困によるものかの線引きが困難。援助依存も懸念され、どこまでやるのかの判断が困難。
- 移行期における他団体の実例、特に人材配置、アテンド、連携の面から知りたい。

4-4. 民軍関係

- 外国NGOでは、元軍人を採用するところもある。日本では困難だが、NGOが軍隊経験のある人間を雇用することは1つの選択肢なのかもしれないが、元軍人の民軍協力への関わりはどのような状況にあるのか。
- 海外NGOにおける民軍協力の事例（これまでに軍と協力した経験を持つ他団体が、どのような相手とどういった調整を行ってきたのか、事例を知りたい。）
- 民軍協力を行う上での目安が分からない。何が協力可能で、どのように協力をすればよいのか。例えば自然災害時に、被災国の軍隊がフルサポートしている場合、どこまでそのサポートに頼り、また協力していいのか等の目安が欲しい。
- 民軍関係に関する理論上の議論や原則と、現場での民軍関係とに乖離が存在する。理論・原則をどう現場に落とし込めば良いのかが分からない。
- 軍とは、そもそも協力をしないことも重要で、民軍協力を行わないことが最大の協力になるケースもあり、安易な協力は出来ない。
- 自衛隊による支援の機会が増加しているが、どこまで人道支援に関わる様になってくるのかについて議論の動向を知りたい。

4-5. ロジスティクス面での他機関との協力関係の構築

- 民間企業の事業内容を活かした連携や協定の内容、手段を知りたい。
- 四川大地震の際に植林活動で提携している現地の団体へ支援状況・ニーズに関する問い合わせは実施したが不要と言われて支援を見合わせているNGOがある中で、現地のNGOとの従来からの連携を活用して支援を進めたNGOがある。
- ミャンマーにおいて物資の提供、物資の輸送に日本企業および現地の日系企業に協力を依頼したが、こうしたケースで留意すべきことは何か。
- スマトラ地震による津波被害の際に、日系企業のジャカルタ事務所に協力を要請したが、現地の日系企業等が提供してくれることが可能なリソースにはどういったものがあるのか。

- まだミャンマーでは復興支援事業を開始していないが、今後、避難シェルターの建設をするのであればクラスターリードである UNHABITAT の基準に則り、あるいは保健施設を建設するのであれば、これまでに建設した経験を持つ他機関や団体とどのような調整が必要であるのか、事例を知りたい。
- 企業からの物品提供の問い合わせは多くもらうが、物品よりも資金、特に管理運営費の方が本音では有難い。特に被災地で使って欲しいという依頼には、輸送費等々を考慮して断ることも多い。物品支援(文房具・毛布等)は、被災地のニーズと支援者側のニーズにギャップがある。
- 被災地での活動の際にはパートナーを定めるが、選ぶ際の基準は様々であり、固定された基準は特に無い。現地パートナーを選ぶ際の基準や、重視・注意をするべきことを他団体ではどのように定めているのか。
- 日本政府や民間企業が、現地の情報を知るために NGO を経由する構造が発生することもあるが、現地人から日本企業等に対する苦情が NGO に持ち込まれるケースも存在する。
- 災害発生後の NGO 受け入れに対して、混乱している現地政府においては誰がビザを保障し、誰が受け入れの責任者であるのかが不明であり、どう対処をするべきなのか。

4-6. 中国四川大地震時の支援活動

4-6-1. 調査概要

後述の内容について中国政府機関の文書、TV、新聞、雑誌、ウェブ等、メディアの報道内容の調査を実施した。また、在北京日系企業の従業員及び現地の NGO 関係者等に対するヒアリング調査を実施した。以下に調査結果について記載している。

4-6-2. 中国国民にとっての NGO という組織の認識

中国(北京)の日系企業に勤務する中国人従業員約30名を対象にしたアンケート調査、及び一部ヒアリング調査の結果、中国市民の NGO に対する認識としては、そもそも NGO という存在を認識している者が、全体の2割を切る結果であった。日系企業の社員のみをサンプルとし、時間も限られた中での調査結果であるため、中国の市民一般における割合と言うことは困難である。しかし、NGO という組織に対する認知度が一般に浸透してはいないことを窺わせる結果と言える。また、NGO という言葉について知っているとした者でも、ボランティア、募金活動をする人々、といった認識を有している者が大半であり、1つの組織形態として明確に認識がある者はほぼ皆無であった。また、特に調査者が日本から来ているということもあり、NGO の支援活動に関する質問についても、後述する国際緊急援助隊に言及した回答が多くみられるなど、NGO と国際緊急援助隊の区別がないことがヒアリングの結果、明らかとなった。

4-6-3. 中国国内メディアの日本の NGO の支援活動に関する報道

震災後、日本の NGO に関する中国メディアの報道は、大別して「中国メディアによ

る独自報道」「日系メディアからの転載」「中国におけるNGO形成の参考としての海外事例」の3パターンに分けられる。

第1の中国メディアによる独自報道数は非常に少ないが、広東省佛山市の総合機関紙『佛山日報』¹では、同市の救命活動を紹介する記事の中で、日本のNGO「ヒューマンシールド神戸」の吉村誠司氏と木村光善氏が都江堰で同省消防隊と捜索活動にあたったことを報じている。記事では、生死を分ける72時間が過ぎたことを承知していたにも関わらず彼らは捜索を諦めなかったと指摘し、その姿勢を評価している。とくに注目されるべき点としては、彼らの経歴、専門性に触れた上で、「彼らの捜索救命活動は素晴らしい」とする消防隊副参謀長のコメントを併せて記載しており、前述の通り専門性のない善意のボランティアとして認識されがちであったNGOの支援を、プロフェッショナルによるものとして扱っていることである。

また、中国共産党中央機関紙である『人民日報』のウェブ版『人民網』²では、山西省で植林活動を実施し雲南地震の際にも援助した「緑の地球ネットワーク」が被災地に503万円を寄付し、中華全国総工会書記所書記の張氏が同NGOに対して感謝と敬意を示したと報じている。

その他、日本のNGOによる支援計画に関する報道等も散見されたが、基本的には共同通信社の中国語サイト『共同網』をはじめ、日系メディアを情報源とした転載である。例えば2008年5月17日の『共同網』³では、「海外災害援助市民センター(神戸市)」が成都市などでニーズ調査を実施する計画が報じられ、このニュースは『環球網』『新華網』『中国証券報』など14社で転載されている。同23日には、在日華僑華人を報道対象としている『日本新華僑報』⁴が、岡山県の医療NGO、AMDAの招聘によって岡山大学の中国人准教授が被災地に派遣されて日本の医療チームと共に伝染病予防にあたりと報じ、これは『新華社』『中国経済網』など11社に転載されている。

日本のNGOが最もメディアに取り上げられたのは、被災地に対する支援活動としてではなく「中国におけるNGO形成の参考としての海外事例」としてのものである。今回の四川大地震被災地に対する市民の支援活動の盛り上がりを受けて、「四川大地震を機にボランティア、NGOといった概念が広がった。2008年が中国にとってのNGO元年となる。」といった議論が盛んになっているが、例えば南方報業媒体集団発行の『南方人物週刊』⁵は、日本政府も阪神大震災後にNGOの機能を認めたとして、「今回の地震は中国NGO発展の契機となる」と論じている。これは1例であるが、日本のNGOに対する報道の大半が、中国NGOの形成を報じる文脈の中で、同じく大震災を機に発展した例として取り上げられたケースが最も目立っている。

¹ 5/20 『佛山日報』「佛山の医者が4日後の生存者を蘇生」

² 6/6 『人民網』「日本グリーンアースネットワークが四川地震被災地に寄付」

³ 5/17 『共同網』「神戸ボランティア、四川地震被災地でニーズ調査」

⁴ 5/23 『日本新華僑報』「在日華人が初めて被災地に派遣、伝染病予防に参加」。

⁵ 5/27 『南方人物週刊』「民間NGOの震災後のきっかけ」

4-6-4. 中国国内メディアの日本の支援活動全般に関する報道

日本のNGOの支援活動に直接言及している報道が限られている一方で、日本の国際緊急援助隊や日本の援助全般(救助隊、企業、NGO等すべて含む)に関しては非常に多くのメディアが報道を行い、また高く評価をしている。これら一連の報道は「国際緊急援助隊の派遣」「発見された犠牲者に対する黙祷」「帰国した援助隊隊員の辞職」「震災後の日本に対する感情変化」の4フェーズに大別される。

特に国際緊急援助隊に関しては、今回の地震を受けて入る海外からの救助チームとしては第1陣ということもあり、派遣前から大きく動向が注目されていた。このため国営テレビ『CCTV』⁶は援助隊の出発前から取材を行うとともに、「地震大国日本からの救助隊は、経験が豊富で先進技術を有している。」と紹介し、派遣の決定から中国到着までのスピードの速さを賞賛している。また、救助隊が親子の遺体を発見した際に隊員全員で黙祷を捧げたシーンは、『CCTV』などを通じて繰り返し放映され、中国国民に深い印象を残している。例えば『中国青年報』は、「日本の救助隊の黙祷は、生命の尊重を我々に喚起した。」と評し、『新華社』傘下で日本に対し強い論調傾向のある『国際先駆導報』⁷についても救助隊に密着した取材を行い、「彼らは食事もとらずに救命活動にあたった。」「廃墟に埋まった命を救うため、日本の救助隊は努力をした。」等、好意的にその活動を伝えている。

その後、国際緊急援助隊隊員が黙祷を捧げている写真はウェブを通じて広がり、多くの一般市民が感謝の意を示したことが日本国内でも報じられている。この国際緊急援助隊の活動の影響については、通常は日本に対して厳しい論調傾向にある『人民日報』傘下の国際問題を主として扱う『環球時報』⁸が、2008年5月19日～21日の間に「心のこもった支援活動で日本に親しみを感じたか？」をテーマに意識調査をウェブ上で実施、当該調査結果を22日に報じている。これによると計13,769名が投票を行い、59.4%(8,182票)が「親しみを感じるようになった。」と回答、また40.5%(5,587票)が「日本に対する見方は変わらない。」となっている。同アンケートには3,000件近いコメントが寄せられており、「これまで日本は嫌いだったが、今回の行いで日本に対する見方が変わった。」「日本人の善良な心を見た。」等、多くの感謝の言葉が寄せられている。一方で、「日本に対する見方は変わらない。」と回答したユーザーの多くが歴史問題を挙げ、「日本の友好的で熱心な行いには感謝するが、日中間に存在する社会問題は一夜にして解決できない。今回は第一歩にすぎず、日本が歴史問題と向き合えるか、ここに日中友好がかかっている。」と述べた。

また、実際に救助に参加した救助隊隊員がヤフージャパンの「国際緊急援助隊帰国」に関するニュースに「同僚隊員が生存者を救助できなかったことを苦に辞職した。」と

⁶ 5/15 『CCTV』「日本救援隊、中国に到着し救援協力」

⁷ 5/18 『国際先駆導報』「日本救援隊の60時間、「こんなに悲惨な被災地は見たことがない」

⁸ 5/22 『環球時報』「ネットユーザー：救済で日本に「より親近感」

するコメントを残したことを発見したネットユーザーが、このコメントを中国のBBSに「日本の援助隊の伝言」という名で転載を行った。これを翌日の『環球時報』のウェブ版『環球網』⁹が報道し、「どうか自分を責めないで欲しい。」など、中国のネットユーザーが寄せた感謝と遺憾のコメントを掲載している。

一方で「外国からの援助隊はこれ以上必要か?」というタイトルで、現在の海外からの援助隊受け入れは外交上考慮したものであって、例えば2007年のスマトラ島沖地震では、NGOが入った地域では逆に復旧活動が遅れたという海外救援活動そのものの是非を問う議論も一部で広がっていたことが確認されている。

前項でも指摘した通り、今次の支援に関する報道では「日本」といった際には「国際緊急援助隊」、「NGO」といった際には「中国のボランティア・NGO」が、それぞれ中心に報道されており、日本のNGOに直接言及した報道はごくわずかであった。

4-6-5. 中国のNGOによる支援活動

5月13日に「中国国際民間組織協力促進会」に参画する100以上のNGOが共同で現地調査のために人員を派遣するとともに、57団体が「積極的に共産党と政府の呼びかけに応じて民間の組織力を発揮し、共に被災地を支援して震災復興を見守り続ける。」とする共同声明を発表し、翌14日には「NGO四川地区震災救援連合事務室」を成都に設立している。この事務室の傘下では、医療サービス、物資の配布、組織間の連絡など様々なチームが設置されたほか、「震災救援—民間公益行動日報」を発行して震災救援に関する情報発信を担当している。事務室は立ち上げ時に既に5名の固定ボランティアが配置されており、物資の整理や運搬などの作業、物資の保管所への転送、寄付金の管理、ボランティア輸送チームとの連絡調整等を実施し、毎日100以上のNGOの活動の調整を行っていたとされる。

また、ボランティアが赤十字の腐敗を疑って救援物資輸送車の中を検査するなどの妨害が度々あり、震災後には10万人のボランティアが成都に集まっていたものの、赤十字はボランティアが被災地に入ることに次第に非協力的になっている。5月22日には成都警察が成都市赤十字に集まったボランティアを非合法とし、帰宅要求を行っている。

なお、5月18日までには、四川の被災地で人道的な支援活動を行った国際NGO団体は10を超え、例えばオックスファム(Oxfam:楽施会)は、地震発生後の2週間の間に被災地に4,000万元ほどの金品を寄付していることを明らかにしている。

4-6-6. 中国政府の中国外のNGOに関する対応状況

これまで中国では、被災時の被害状況や被害者数は「国家機密」とされて情報公開

⁹ 5/22 『環球網』「日本救援隊、生存者を救助できなかったことを苦に辞職という噂」

が制限されていたが、2003年3月のSARS対応で海外メディアの非難を受けて、07年4月に『中華人民共和国政府情報公開条例』が公布、08年5月1日から施行されていた¹⁰。この11日後に四川大地震が発生したために同法に基づく情報公開は当然のこと、2008年3月14日のラサ暴動事件で取材規制を行ったことで世界から非難されていたこともあって、地震直後は記者・NGO等の活動は規制されておらず、道路状況を除けば比較的被災地に入りやすい状況だった。しかし5月13日頃からは、都江堰から更に奥地に進むには、各被災地の「救済指揮部」「団委組織（共産党青年組織）」が発行した『通行証』が必要となっている¹¹。この通行証は目的地によって金額が異なるもので日本の高速料金のような仕組みであったが、取得には2日間ほど時間を要することもあった¹²。例えば四川の現地政府については民間の支援活動を自分の体制の中に組み込もうとする意図が見られ、5月17日以降、被災地に入るNGOやボランティアは四川省震災救援指揮部、中国赤十字会、四川省慈善総会のうちいずれかの部門の許可が必要となり、被災地に向かう全ての車両に対して厳しい検問が行われて「通行証」を受け取らなければ支援活動に参加することができなくなっている。これらは外国人も申請が必要ではあったが、実際には規制が緩いところもあり、また団委組織や赤十字を通じて派遣されたボランティアについては免除されているため、中国赤十字会のスタンプのある車両は滞りなく通行可能であった。

一方で被害のひどい被災地（安県や北川など）には、軍の紹介証をもとに各被災地の救済指揮部で「通関文書」と交換することでようやく現地入りしたという話もあり、手続きは煩雑で時間を有するものだったことが明らかとなっている¹³。また、5月14日には「校舎倒壊の原因は汚職がらみの手抜き工事」との報道が国内外で過熱したことで、政府は記者や海外NGOの被災地入りの一部規制を行っている。同19日には民政部の担当官僚が記者の質問に対して、「各組織はすでに民政部が決定した各種の関連ルートを通じなければ被災地に金銭や物資を送ることができない。」と答えるなど、規制が次第に強化されていたことが窺える。

また、現地入りした日本の複数のNGOが共同の拠点を成都市のゲストハウスに置いていたとの情報があるが、成都市赤十字・ボランティア管轄部に対するヒアリングでは、日本のNGOは赤十字を通じての活動はあまり見られないことから、現地政府、企業、その他現地の協力機関と直接連絡を取っていたものと思われる。また、上記ゲストハウスを拠点に活動を実施したNGOに関しては、通訳として日本人留学生や英語又は日本語のできる中国人ボランティアを現地で雇って支援を実施するなどしており、当初は言葉の問題を始めとして大きな問題はなかったとされている。しかし、前述の手抜き工事発覚後からは記者・外国人に対する規制が徐々に厳しくなったことで、「国

¹⁰ 5/21 『新世紀週刊（327号）』P68

¹¹ 6/1 『新世紀週刊（328号）』P36

¹² 6/1 『新世紀週刊（328号）』P36

¹³ 6/1 『新世紀週刊（328号）』P46

際的に有名な人物・NGO団体」や「物資や救出技術を持っている団体」については比較的活動が可能であったものの、ニーズ調査や心のケアなどを通じて政府への批判等を聞き出す可能性のある団体については規制が厳しくなる傾向が見られ、目的の場所での活動が不可能となり成都に引き返してきた日本のNGOもあった。

また、活動に厳しい規制が敷かれる中で外国人ということで被災地市政府に受け入れてもらえず、現地のNGOと協力を試みたケースもあったが、現地NGO側は協力することによって自身の活動が制限されることを恐れて非協力的になることもあったとされる。成都におけるヒアリングの際には、「外国からの支援の需要も供給もあるにも関わらず、効果的に力が発揮できなかった。」とする意見もみられた。

4-6-7. 裨益者の声

日本のNGOに対する四川被災者の評価は、報道数同様、確認できたものはわずかである。報道から明らかになった声、ヒアリング調査の結果を以下に記す。

『共同網』¹⁴によると、被災地の解放軍人(30歳)は、前述の「ヒューマンシールド神戸」の救済活動を目の当たりにして「自分は今回の災害で2度泣いた。1度は被災地の悲惨な光景を目の当たりにしたとき、もう1度は彼らの無私の活動を見たとき。」と述べたとされる。また、「AMDA」は農工党綿陽市委、農工党省直属中薬所総支連合とともに被災地で実地調査と医薬品などの救援物資を届け、「彼らの行動は、被災地の熱烈な歓迎と賞賛を受けた」と『中国農工民主党四川省委員会』に記録があるほか、「成都市赤十字」の張建華氏は「言葉の違いはあったと思うが、被災地の人々は国籍問わず救援にかけつけた人を歓迎していた。」とする評価を行っている。

4-6-8. 支援活動を実施したNGOの抱えていた問題・課題

➤ 言語の違いによる問題

外国からの支援について「言葉の問題」に関する報道が、散見されている。例えば6月5日の『新華網』¹⁵には、英語もままならない日本人ボランティアが病院での介護活動を希望して錦竹市を訪れたことで救済指揮部は困惑し、同日夜に彼のために日本語の通訳を探し始めたという報道がみられる。また、台湾からの救助隊の隊員は新華社傘下の『瞭望東方週刊』¹⁶の取材に対し、他国の救助隊に比べて活動上有利な点として「言葉の障害がない」ことを挙げ、被災者から直接助けを求められた際にも円滑に対応が可能であったことを指摘している。また、地元NGO・ボランティアの方が四川語を話すことが可能で生活習慣も慣れていることから、被災地に溶け込みやすかったと

¹⁴ 5/22 『共同網』 「日本NGO、四川被災地で救済活動を全面展開」(5/22)

¹⁵ 6/5 『新華社』 「日本ボランティア、中国救済に震撼し、体一つで綿竹に「貢献」、転載25件

¹⁶ 5/29 『瞭望東方週刊(237期)』 P34

いう報道もみられる¹⁷。「四川省赤十字」のボランティア管轄部の話によると、中国語圏以外からの救援物資や医薬品のリストや説明等が英語で記載されており、英語を理解できる者が少ない被災地では物資・医薬品が届いても内容や使用方法が分からないという問題も発生していた。

➤ 調整機能の不在

現地政府関係者も被災していることから、支援受け入れ側政府として状況を把握し、整理することが非常に困難な状況下にあった¹⁸。前述の「NGO 四川地区震災救援連合事務室」が存在したものの援助調整が円滑に機能せず、ある被災地では支援者が多数終結して飽和状態にある一方で、本当に助けを必要としているところでは逆に人手不足といった状態を呈しており、支援側が自身に適した活動場所を探すまでに時間のロスが大きかったとする報道もみられた¹⁹。このため、支援団体が集中した地域で支援を行う場所の確保が困難となった中国のNGOの中に、他のNGOの活動妨害をするものも観られた。

➤ 輸送の困難

前述の政府による活動規制強化、「通行証」取得の必要があったこと等により、支援を行うことができたNGOについても、活動を制限される中での支援となった。また道路状況が極めて悪かったために物資運搬が困難であり、大型トラックは通行することができず、支援物資を輸送するために小型車で何度も往復する必要も生じていた。また、余震の危険性を訴える政府の報道によってガソリンスタンドに避難民が集中したため、輸送車両の燃料確保に大きな支障が発生している。

➤ NGOの認知度、被災地に必要な支援内容についての認識のギャップ

輸送や要員の被災地への派遣にあたっての規制のほかに、「支援活動は解放軍がやっており、NGOの活動費用は募金に回すべき。」といった政府関係者の発言があったことが分かっている。また、ヒアリングに際しても技術や装備を有していないボランティアが支援にくるよりは国際緊急援助隊のような高度な装備、技術を持つ組織を支援に送って欲しいといった主張も散見された。被災地では、直接の救出救援活動のほかにも、心のケア、住宅の再建等、多様な支援が必要なこと、またそれぞれについて専門性を有している組織としてNGOが存在していることが理解されていないが故に、先の政府高官の意見のようなものにつながっていることが予想される。

¹⁷ 11/10 南方報業媒体集団『南都週刊』「地震半年後、ボランティアが全て去ってしまう」

¹⁸ 5/27 『瞭望東方週刊(237期)』P34

¹⁹ 6/1 『新世紀週刊(328号)』P41

4-6-9. 小括

NGOという組織形態の認知度が低い中国では、NGOが支援に関する専門的知見・経験を有していることもあまり知られておらず、ボランティアと同じものとして認識されている傾向がある。このため、NGOという組織について、特にその専門性と必要性についての認識が中国においてはまだまだ浸透しておらず、今後、再び災害が発生した際にも今回と同様のNGOに対する理解不足による活動上の障害が生じる可能性があるといえる。目立つことを必ずしも良しとはしないNGOによる支援活動ではあるが、今後、自身の持つ専門性等について、一定の理解を得る必要性があることが考えられる。また、一般的に反日的とされる中国において四川大地震支援について好意的に受け止められが多かったことは、『暖春之旅』と称される胡錦濤国家主席訪日直後だったということもあり、NGOの活動を含めて日本の支援活動に対する報道が「好意的」になる土台ができていたことが大きく、今後の支援活動の際にも国民感情レベルでの支障が生じないとは限らないことに留意する必要がある。

5. セミナーの評価

セミナー完了後に、本セミナーの参加者20名程度を対象にアンケートシートへの記入を求め、セミナーの目標である「緊急・復興支援における課題に関する議論の動向・事例を知るとともに、自身の活動において抱えている課題を相互に共有しながら、効果的な活動方法を習得すること」について、参加者自身の達成度、感想等を伺った。

セミナーの内容については、「NGOの広報コミュニケーション」「復興支援へのつなぎ方」「民軍関係」といった日本のNGOの事情を良く知る講師によるセッションが、実践的・実用的であり自身の活動に反映したいといった感想が多く、評価が高い傾向にあった。一方、海外NGOより招聘した講師によるセッションの評価は、海外のNGOのやり方が分かった、現場のロジ実務は参考になったといった感想があったものの、自身の活動への反映は活動の規模の違い等から難しいという感想が目立つ結果となった。

1. 最も興味が沸いたセッション、或いは印象に残ったもの。

テーマ	評価数
①NGOの広報コミュニケーション	7
②Humanitarian Logistics I	0
③Humanitarian Logistics II	2
④復興支援へのつなぎ方	4
⑤民軍関係	5
⑥Response in the Face of refugee Health and Epidemics	2
⑦まとめのディスカッション	0

2. 自身の業務上、最も参考となったセッション。

テーマ	評価数
①NGOの広報コミュニケーション	4
②Humanitarian Logistics I	0
③Humanitarian Logistics II	1
④復興支援へのつなぎ方	7
⑤民軍関係	4
⑥Response in the Face of refugee Health and Epidemics	2
⑦まとめのディスカッション	1

3. セッション別の評価コメントや感想、提案。

①NGOの広報コミュニケーション
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 広報活動について見直す良い切っ掛けとなった。 ➤ NGOのファンドレイジングについて、好事例を含めて別途にテーマとして取り上げて頂きたい。 ➤ 広報担当ではないが、担当から話を聞いていたので、広報コミュニケーションの講義は興味深く、非常に参考になった。 ➤ お話の内容が具体的且つ実際に使える／考えさせられる問題が多く、非常に有用だった。 ➤ ドナーへの効果的な事業効果のアピール方法も取り上げて欲しかった。 ➤ 日常の業務で直面する問題を取り上げて頂き、大変良い勉強になった。

<p>②Humanitarian Logistics I</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 海外の大手のNGOの活動規模と、その際の実務は興味深かった。自身が担当することは取り敢えずは無いと思うが、何をしているのかを知ることができたことは良かった。 ➤ 海外NGOの使用している機材等は非常に興味深かった。
<p>③Humanitarian Logistics II</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ワークショップではポストイットや模造紙、ホワイトボード等がチームごとにあつたらより考えやすかった。また、プレゼンを準備するにはもう少し時間が欲しかった。プレゼン内容が充実していたら、フィードバックもより充実したものがもらえたように思う。 ➤ ワークショップを通じて他団体の方々の意見や考えを聞くことができ、とても勉強になった。
<p>④復興支援へのつなぎ方</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 課題設定は非常に面白かったが、解決策／解決事例をもっと入れて欲しかった。もしくはもっと経験のシェアの時間があつたらよかったと思う。 ➤ 『自立』を長期的に支援する事業の効果の測定・評価について、さらに勉強できればよかった。 ➤ 普段の業務で直面している問題が多く、開発支援側の視点というのは大変良い勉強になった。
<p>⑤民軍関係</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 民軍問題について、新しい考え方の動向を知ることができた。 ➤ 現実的に緊急支援を実施する上で生じる軍との関係について、考えを深める事ができた。 ➤ 参加者の中の元自衛隊の方からは軍側の視点等も聞くことができ、大変参考になった。 ➤ 事例があればより実務の役に立つように思うので、実際の(海外も含め)事例があるとさらに有用であつたと思う。
<p>⑥Response in the Face of refugee Health and Epidemics</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 事前に提出した「セミナーで特に学びたい点」についての回答が一部ない点が残念だった。 ➤ ワークショップでは他のNGOの方や講師の方の考えを聞くことができ興味深かったが、時間配分が良くなかつたと思う。
<p>⑦まとめのディスカッション</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 他団体の方の話聞いて、活動を理解することができた。
<p>その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ セミナーの内容についてではないが、他のNGOの皆さんと交流を深め、情報交換をできる良い機会ともなつた。 ➤ 当初、海外NGOのミャンマー担当の方がお話をされるということだったので、個人的には講師が直前に変わってしまったのが残念だった。 ➤ 特に『現地日系企業』との協力関係について学びたかつた。東京海上リスクコンサルティングの担当者が講師として取り上げてくれても良かったのではと考える。 ➤ 日本企業との具体的な連携の方法等を知りたいと期待していたが、そういった内容とは違つていた。 ➤ 緊急時のマスコミ対策について、さらに知りたいと思う。

4. セミナー全体に対する評価コメントや感想、提案。

- 今後支援事業を実施するうえで留意すべき点、参考になる点も多く、またこれまで赴任先で実施してきた事業についてレビューする機会にもなり、とても有意義なセミナーだった。
- ワークショップ形式の時間をもっと増やしたほうが良かったかと思う。座学が多すぎた感がある。
- プロジェクトのための資金の集め方から、効率的・効果的なロジスティクスまで、幅広いが一貫した流れでセミナーが構成されていたので、大変勉強になった。
- それぞれのテーマ内容での講義も良かったが、ほかのNGOの方の話が聞けたこと、一緒にワークショップをして意見交換したことも良い刺激となった。
- 参加者がもっと多ければ、より活発な議論ができたのではないかと思う。1つのテーマに絞ってNGO間でディスカッションできる機会があったらまた参加してみたい。
- それぞれの講義内容が必ずしもつながりがなく、全体としてばらばらなセミナーになってしまったと感じた。もう少しテーマを絞り、講義内容を構成したほうが良いと感じた。
- セミナーの内容についてはとても良かったと思う。ただ会場のテーブルセッティングなどについて「参加者の輪」をもう少し小さくすると雰囲気が「柔らかく」なったり、話し易かったのではと思う。
- 事務局として調整と司会のみをしていたが、東京海上日動リスクコンサルティングの方に、せっかくなら「セキュリティ」についてのセミナーを実施してもらっても良いのではないかという思いもした。
- 同時通訳を聞いていない参加者もあり、それほど必要なかったのではないか。

6. 結論

結論として参加者の評価も上記の通りであり、本セミナーの目的は概ね達成されたと言える。特に、NGOの担当者レベルの方々を中心に参加頂いた事で、より実践的かつ具体的な議論を行うことで相互の知見を共有できたことに加え、講師陣は現役の広告プランナー、NGO関係者、研究者として第一線で活躍されており、各分野の経験・知見が豊富であったことが、目的達成の要因と考える。

一方で課題として現れた内容としては、テーマが6種と広範に渡ることから各セッションの時間が短くなってしまい、時間的制約により参加者の要望に応えられなくなるケースがあった。今後、同様のセミナーを開催するに際しては、テーマをある程度絞りこんだ上で行うこと、また質疑応答やワークショップといった、参加者間のコミュニケーションが促進されるパートの時間を多めに確保することが必要と言えよう。

7. 添付資料等

7-1. セミナーの様様

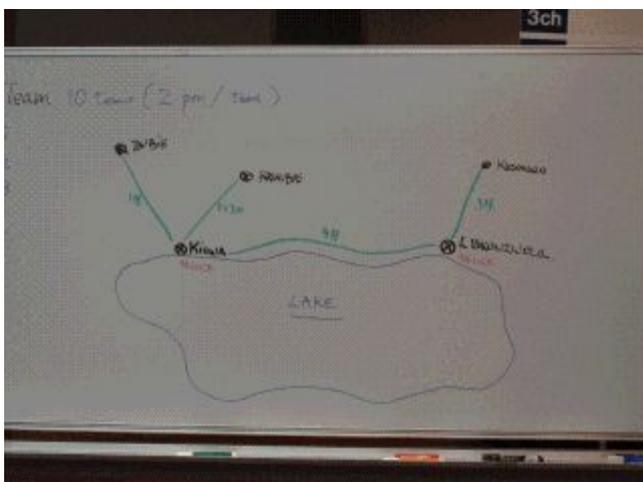












7-2. セミナー使用資料目録

各セッションにおいて使用した資料は以下の通りである。なお、各資料については次ページ以降に載せている。

- セッション 1 資料：NGO の広報コミュニケーション—コミュニケーション戦略と、緊急・復興支援時の広報
- セッション 2 資料：Humanitarian Logistics
- セッション 3 資料：Exercise①：Emergency on the field
- セッション 4 資料：復興支援へのつなぎ方
- セッション 5 資料：民軍関係の基本概念と NGO から見た民軍関係の課題
同 参考資料：上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係—破綻国家再建の理論と実践をつなぐ—』国際書院、2008 年。
- セッション 6 資料：Response in the face of refugee health and epidemics
： Exercise②：Measles vaccination campaign

セッション1 使用資料

セッション2 使用資料

セッション3 使用資料

Exercise ①



フィールドにおける緊急事態 (EMERGENCY ON THE FIELD)

1. あなたは、コートジボワールで活動しています。隣国リベリアのハーパー (Harper) という町から、コートジボワールのタブー (Tabou) という町に難民が来ているとの情報を入手しました。彼らは、ハーパーとタブーの間にある川を越えて越境し、数日から数週間同地に潜んでいるようです。

You have just received some information about refugees entering the country at border near you, between Tabou (Ivory Coast) and Harper (Liberia). They have crossed the river and have been hiding for days, and in some cases weeks, in the bush.

2. その難民の数は、およそ 4,000 人であると考えられており、ブルキナファソ、コートジボワール、リベリア出身の難民のようです。大半は女性、子供であり、男性は出兵しているか、行方不明であるとのこと。また、その難民は栄養失調であったり、コレラに感染していたりしています。

The number of refugees has been estimated around 4,000. Some are from Burkina Faso, some from Ivory Coast and some are Liberian returnees. Most of them are women and kids, men are either fighting or missing. There are some cases of malnutrition and two cases of cholera.

3. 現在は雨季であり、移動が困難で、また感染症等も流行しやすい時期です。UNHCR はあなたの団体にこれらの難民の保護を依頼しました。保護する場所は、川がある国境地点から 40km 程度離れたロケーションを考えています。

You are right in the rainy season and UNHCR has offered your agency to take care of the refugees. UNHCR has negotiated a location about 40 km away from the border where there is a river.

4. 現在あなたの団体は、UNHCR が難民保護を考えているロケーションから 1km も離れていない小さな町の病院で活動しています。また、あなたは、15 人ほどの子供を保護できる小さな食料提供施設も運営しています。あなたがいる小さな町からコートジボワールの首都 (ヤムスクロ) までは車で 2 日間かかります。あなたの団体

は1台の15m³トラックと2台の4WDも保有しています。あなたの町には4年間ほど使われていない古い飛行場があります。また、港もあり、地元の材木会社が材木の海上輸送に使用しています。

You agency is currently working at a hospital in a small town less than a kilometer away from the area where the UNHCR wants to place the refugees. You also have a small feeding center (15 kids). Your project is two days away from the capital city and your agency has a 15m³ truck and two 4x4WD. An old airfield that has not been used in 4 years is located in your town, and the local logging company uses the port to load the boats.

5. 他になにか知りたい情報があれば、講師まで聞いてください。

The lecturer has all the information that you might need. Go to him if you have more questions about the case.

課題 (Goal of the exercise)

まず、現状を把握し、何をしなければならぬかを考え、取るべき行動をリスト化してください。イマジネーションを働かせてください。

また、現状とニーズを評価し、行動を順序づけてください。

You have to give the lecturer a picture of the situation. (presentation) What are you going to do? List your actions. Open your imagination...

Evaluate (make an assessment) of the situation, and the needs.

Make an international or local order (no quantities needed) and justify this order

4人以上のチームで話し合ってください。それぞれ、医師(兼フィールド・コーディネーター)、看護・栄養士、ロジスティクス担当者、アドミニストレイター(財務や人事担当)の役を担当してください。

Teams of 4 persons or more :

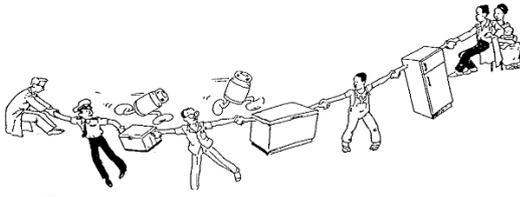
one field coordinator doctor, one nutritional nurse, one logistician, and one administrator

セッション4 使用資料

セッション5 使用資料

セッション6 使用資料①

セッション6 使用資料②



Exercise ②

はしかワクチン・キャンペーン (MEASLES VACCINATION CAMPAIGN)

1. あなたが活動する地域で、はしかの流行が広まっています。これ以上の死亡を防ぐため、あなたの団体は、はしか対策のキャンペーンを行うことになりました。

Measles epidemics are endemic in the region, to prevent further unnecessary deaths; your NGO has decided to launch a measles campaign.

2. あなたは、そのキャンペーンを現地の政府保健省及び UNICEF と協力して実施することになります。

You will work together with the Ministry of Health and UNICEF

3. このキャンペーンでは、3日間で80,000人の子供にワクチンの接種をさせなければなりません。ただし、決められた5ヶ所のロケーションでワクチン接種を実施すると、80,000人のうちの60%の子供にしか、接種が行き渡らないことになります。

You will need to vaccinate 80,000 children in 3 days, you have 5 fixed locations that will reach about 60% of all children. The rest are in rural areas and cannot reach the fixed vaccination sites.

4. あなたの団体は4台、保健省は1台、車を保有していますが、UNICEFは1台も保有していません。また、あなたの団体は2台のバイクと3台の自転車も保有しています。

Your NGO has 4 cars, the MOH has 1, but no fuel, UNICEF has none. You have two motorbikes and three normal bikes.

5. ワクチンキャンペーンチームに参加させることが出来るスタッフは、30人います。

You have 30 health workers that can be put in the vaccination teams

6. 5ヶ所のワクチン接種場所のうち、2ヶ所には冷凍庫があり、保冷剤を準備することができます。各ワクチン接種場所には、1つのワクチン保管箱と2のクーラーボックス(移動用)がありますが、保管箱やクーラーボックスはそれぞれ保冷剤が毎日必要です。

For the cold chain, in 2 of the fixed location you have a freezer, and you have 1 cool box

and 2 vaccine carriers that each need frozen ice packs every day.



ワクチン保管箱



クーラーボックス (移動用)

7. 今日は 7 月 30 日と仮定します。8 月 14 日から 17 日までの 3 日間、このキャンペーンが行われます。

It is the 30th of July and the campaign is planned for the 14th of August.

課題 (Goal of the exercise:)

あなたは、どのように人々にワクチン接種について知らせ、対象者の 90%以上のワクチン接種を実施し、このキャンペーンを成功させますか？

How will you ensure that the campaign is a success, that people know about it and that you manage to get more than 90% coverage?

平成20年度海外NGOとの共同セミナー

「NGOによる緊急・復興支援の実情と課題」報告書

発行 : 外務省国際協力局民間援助連携室

執筆/作成 : 東京海上日動リスクコンサルティング株式会社

ERM 事業部 危機管理グループ

〒100-0005 東京都千代田区丸の内 1-2-1 東京海上日動ビル新館 8F

TEL 03-5288-6581 FAX 03-5288-6590

URL <http://www.tokiorisk.co.jp>

発行年月 : 2008年3月
