



東ティモール人道支援に関する 学際的調査

中村 安秀

大阪大学大学院人間科学研究科

グローバル人間学専攻国際協力学

Health and Development Service (HANDS)

文部科学省：世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業

人道支援に対する 地域研究からの国際協力と評価

被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして

(1) 被災社会との共生を実現する人道支援の実施

- ・大規模な自然災害や武力紛争の多発
- ・日本の人道支援が果たす役割と規模の増大

(例) ジャパン・プラットフォーム

2000年の設立以来、のべ82団体に対し、61億円超の支援
人道支援の質が、日本と被災社会との関係性に大きく影響する

(2) 地域の内在的理解を取り入れた人道支援の実施

- ・共生を可能にする人道支援には、住民の生活世界の理解が必要
- ・地域研究の研究蓄積を人道支援に取り入れることが必要

被災社会や人びとの視点に立脚した国際協力のあり方や評価軸
を生み出す

人道支援を学術的側面から支えるシステムを構築する

研究概要

研究者の
ニーズ

被災社会の
ニーズ

日本市民の
ニーズ

NGO等の
ニーズ

研究目的 (日本からの人道支援において)
被災社会とどのような「協働」が行われたのか？
被災社会との「共生」をめざす人道支援のあり方は？

【自然災害研究チーム】

【紛争地域研究チーム】

【データベース構築チーム】

【市民参加型学際的評価チーム】

【「共生」人道支援提言チーム】

- 研究成果**
- 1) 「市民参加型学際的評価方法」の開発
 - 2) 研究者、実務家間のネットワーク形成
 - 3) 人道支援を学際的側面から支えるシステムの構築
 - 4) プロジェクト実施記録の分類・蓄積方法の基盤形成
 - 4) データベース構築による人道支援情報の蓄積と共有化

「共生」をめざした人道支援のあり方に関する実現可能な提言

研究体制

総括

代表者 補佐

中村 渡邊

安秀 雅行

自然災害研究チーム

チームリーダー: 大西 健丞 (ピースウィンズ・ジャパン・統括責任者)
ほか研究者4人; NGO関係者1人; 国際機関関係者2人

紛争地域研究チーム

チームリーダー: 内海 成治 (大阪大学大学院人間科学研究科・教授)
ほか研究者2人; NGO関係者3人; 国際機関関係者3人; メディア1人;
その他1人

「市民参加型学際的評価方法」開発チーム

チームリーダー: 草郷 孝好 (大阪大学人間科学研究科・准教授)
ほか研究者3人; NGO関係者1人; その他1人

データベース構築チーム

チームリーダー: 石井 正子 (大阪大学グローバルコラボレーションセンター・特任准教授)
ほかNGO関係者3人; 国際機関関係者2人

「共生型」人道支援提言チーム

チームリーダー: 高松 幸司 (ジャパン・プラットフォーム事務局長)
ほかNGO関係者2人; 国際機関関係者1人; メディア1人

期待される効果

- 1 「担い手(日本側)」と「受け手(相手国側)」間の相互理解および誤解の解明
 - ・失敗例(lessons learned projects)からの学び
 - ・感謝され、共感をもって受け入れられ、連帯意識の高まるような人道支援のあり方を提言
- 2 実践知の構築による新しい地域理解の形成
 - ・人道支援活動の中で得られた一次情報の蓄積
 - ・研究者と実務家が共同で積み上げるプロセスが重要
- 3 異分野間の人材交流を通じたあらたな実践的地域研究
 - ・地域研究、国際協力学、評価学、NGO、ジャーナリスト、国際機関関係者など異なる分野の専門家でチーム構成(学際)
 - ・異分野間の人材と知識の交流によるシナジー効果により、あらたな実践的地域研究が生まれる可能性

「学際」の発展段階

もとの境界が薄れて新しい構造の学問体系が生ずる段階

Trans-disciplinary

既存の複数の専門分野に妥当するような新しい専門分野を求める段階

Cross-disciplinary

Inter-disciplinary

複数の専門分野の境界に目が向けられ、新たな知識体系を生み出す段階

Multi-disciplinary

学際的研究のスタートラインとなる段階

実践的学際調査方法

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

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

実践的学際調査方法の特徴

(IDEA: Inter-Disciplinary Evaluation for Action)

「呉越同舟」アプローチ

- ・専門用語の異なる自然科学と人文・社会科学分野の協働
- ・イベントを共通体験する「完全な共同」フィールド調査
- ・参加者全員の意見交換と議論の場を強制的に確保

ピンポイント・アプローチ

- ・焦点を絞った学際的研究により、途上国の多様なリアリティーを複合的に捉え、多面的に解釈し、包括的な戦略を提示することができる。
- ・多様で複雑、かつ膨大な対象を多面的に分析することは、実際的に非常に困難である

高いFeasibility

- ・専門家の日程調整を容易にする(現地集合、現地解散)

東ティモール学際調査の実際

対象地	東ティモール
調査時期	2007年7月ー8月(6日間)
参加研究者	日本人8名 実務家(NGO:折居・桑名、国連機関:中井) 国際協力研究者(内海、中村) 地域研究者(阿部、石井) 院生(小柴)

学際的調査の実際的手法

- 1 期間中のインタビューは分担研究者全員が同席のもとに行う。チーム全体のインタビューの後は、各自が個別の関心から聞き取りを行う。
- 2 バンに同乗し、同じ宿舎に泊まり、行程も同じ
- 3 訪問先は、ODA機関(日本大使館)、国連機関(WFP、UNICEF)
国際NGO(バイロピテ診療所、PWJ/IPAC、SHAREなど)
現地NGO(Lao Hamutuk、The association of men against violence)
- 4 インタビュー調査後、全員で討議



日程

2007年7月29日(日) **全員、ホテルに集合**

バイロピテ診療所

7月30日(月)

バイロピテ診療所

PWJ/IPAC ディリ事務所、ディリ市IDP Camp

7月31日(火)

リキサ県 Health Post、Community Health Center、PWJ元事業地

8月1日(水)

エルメラ県 Community Health Center、SHARE エルメラ事務所

8月2日(木)

在東ティモール日本大使館、国境なき子どもたち、WFP ディリ事務所、Lao Hamutuk、The association of men against violence

8月3日(金) **食事会(NGO、国連機関、ODA関係者)**

UNICEF ディリ事務所

全員で視察結果の評価、座談会

8月4日(土) **解散**

東ティモール人道支援の特徴

- 1 緊急支援・復興・開発という直線的な経過ではない
 - ・2006年の騒動とそれに伴う人道支援
 - ・紛争地における人道支援ではよくみられる事象
- 2 援助側の当事者が現地を離れている
 - ・現地に行っても、当時の事情を聞けない
 - ・事前の勉強会で、日本人当事者の意見を聴取した
- 3 現地の研究者による調査が困難である
 - ・研究調査を行なう人的資源が乏しい
 - ・桑名氏、外山氏の調査結果を参照する
- 4 人道支援の現場での初めての学際調査である
 - ・東ティモールにおける最終日の議論
 - ・本日のワークショップにおけるパネル・ディスカッション

紛争後の援助がコミュニティの社会開発に及ぼす影響 (桑名 恵:大阪大学大学院在籍時の調査)

紛争後の地域での、国際社会の援助の増加
(冷戦後、低所得開発国での内戦、地域紛争が増加)



紛争終結後5年間に44%の国で紛争が再発 (World Bank 2003)

持続的な社会再建を実現する援助の必要性

特に移行期が重要!

移行期 = 政治的安定、および治安・正義・社会的な平等のための前提条件の整備など、脆弱な停戦状態、あるいは和平プロセスの援助という、外部からの援助が最も必要とされている危機的な期間 (UNDG and ECHA 2003)

⇒ 長期の社会開発過程を左右する重要な時期

東ティモールと紛争、そして人道支援



16世紀～1999年：ポルトガル、日本、インドネシアによる外国支配

■ 1975年～1999年9月

インドネシア統治時代：人権抑圧、独立ゲリラ闘争。

■ 1999年9月

独立を問う住民投票前後の虐殺、騒乱

■ 1999年10月～2002年5月 UN暫定統治

■ 2002年5月 独立

■ 2006年4月

軍人ストライキが発端の混乱。15万人が国内避難民に。

国づくりの過程での二度の緊急事態

第一回目の人道支援 ⇒ 1999年の住民投票後の騒乱、国づくりの準備。国連暫定統治時代を中心に実施される。

第二回目の人道支援 ⇒ 2006年4月の騒乱後。現在も10万人が避難民。

人道支援が長期の社会再建に及ぼした影響

人道支援が、コミュニティの長期の社会開発過程にどのような影響を及ぼしたのか？

UNTAET時代

⇒ 移行期にあたる。

⇒ 5年以上経過しているため、人道支援の長期的影響の考察が可能。

コミュニティ

⇒ 援助の受け手の視点から

⇒ 援助職員の現場経験から

調査時期 2002年2月、2004年8月～2006年2月(計5回)

調査方法

- コミュニティ支援事業への住民の関わり
- コミュニティ住民の援助に対する認識

リキサ県
4村

折衷方法

非構造化インタビュー

FGD

質問紙調査法

国連暫定統治下の人道支援の特徴

■ 多額の国際援助、複雑な援助資金管理体制

- ⇒ プレッジされた額を大幅に上回る、多額の援助。
- ⇒ 複数の財源の制約による、非効率で、当事者意識の低い援助の活用。

■ 外国人主導の暫定政権

⇒ UNTAETが、平和・治安維持活動以外に、インフラ復興と、難民帰還、行政府の基礎作り。ほとんどの要職に外国人が配置。多国籍軍、国際NGOも外国人が多く、緊急、復興支援の中心を担った。

■ 援助調整

- ⇒ 緊急初期、OCHAによる調整。東ティモール人の不在。
- ⇒ UNTAET、世界銀行による調整。セクターによってばらつき。包括的枠組みなし。

■ 独立後への橋渡し

- ⇒ 治安維持と、選挙実施を通じた民主主義の土台作りに成功。
- ⇒ 行政府の機能強化、法曹部門設立、教育・保健衛生など長期にわたる開発等の独立後の対応は行き届かなかった。

コミュニティの状況

コミュニティの概況

- 血縁や婚姻関係を社会構造の基礎
- インドネシア時代、抵抗運動組織が村、集落に作られる。
- 住民投票前後は、民兵やインドネシア軍による破壊、暴力により、人口の七五%が難民又は国内避難民として避難。コミュニティに大きな変化。
- 2004年～2005年に村落選挙。コミュニティ再編中。

援助の状況

- 国際機関や国際NGO等が実施した食糧・日用品配給や公共サービス提供などの緊急援助、およびコミュニティの復旧・復興への支援等
- 主なプロジェクト： 即効支援プロジェクト(QIPs)、コミュニティ強化と地方統治プロジェクト(CEP)

⇒ 共通する目的は、インフラ・公共サービスの復旧、収入向上を通して、緊急のコミュニティのニーズに迅速に対応し、雇用を創出しながら、長期の社会開発の土台を作ること



調査項目

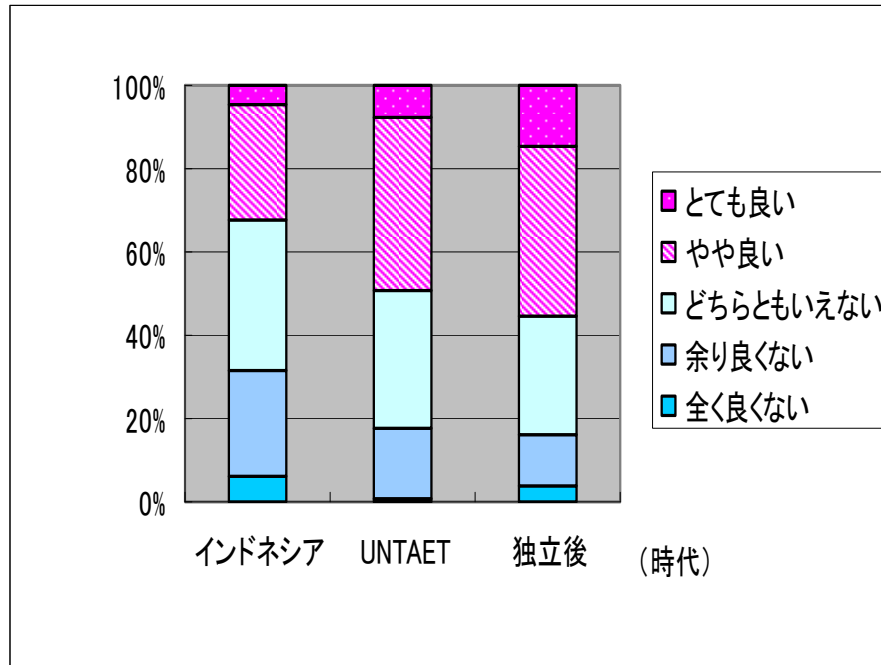
分析項目(住民の意見、市民社会論、社会関係資本論を参照)

- 一般項目：
 - ① 平和
 - ② 経済状況
- 社会関係資本 内部結束型項目：
 - ① **村の協力**
 - ② 近隣や親戚の信頼
 - ③ 村のリーダーシップの機能
- 社会関係資本 橋渡し型項目：
 - ① 政府との関係(中央政府の信頼、地方政府の信頼)
 - ② 援助機関との関係
- 市民社会組織項目：
 - ① 住民組織の動向(所属グループ数、活発さ、村外交流)
- その他：
 - ① 援助の生活への貢献
 - ② 生活の満足さ

調査結果：例 村の協力

質問紙調査法

度数分布図(全体)



移行期 N=400

インドネシア時代とUNTAET時代の比較＝肯定的割合の増加。有意差有り(P<0.001)

移行期後 N=399

UNTAET時代と独立後の比較＝肯定的割合の増加。有意差あり(P<0.001)

調査結果つづき 例 村の協力： 質的調査

移行期

FGD

- ・平和になり村の結束、協力体制が高まった(A, B, D 村)。
- ・抵抗活動を通じ、インドネシア時代以来協力体制が高く、大きな変化はない(C村)。

非構造化インタビュー

- ・独立の決定、援助事業を通して、独立派と併合派の紛争要因が軽減し、村の結束意欲が高まった(全ての村)。
- ・現金支給雇用事業によって自主的な協力が弱まった(全ての村)。
- ・援助の不公平感から、村の結束を感じない(援助を受けていないと感じている住民に多い)。

移行期後

- ・選挙、イベントを通じ、さらに協力体制高まった(A, B, C村)。
- ・協力体制は十分ではない(D村)

- ・移行期に行われた現金支給雇用事業によって、賃金が伴わないと村人の協力が得にくい状況が続く(全ての村)。
- ・援助事業を通じて協力体制が良好になった(A村住民)
- ・村の協力体制への関心は薄く、個人生活を重んじたい(村長の独裁に不満を持つB村住民、援助を受けていないと感じている住民に多い)。

人道援助の貢献

■ 平和な社会の実現

多くの住民が、平和に向けて大きく状況が改善されたと回答。

⇒ 外国人の存在、元独立派、元併合派の区別のない援助の貢献

■ 経済状況の改善

⇒現金支給雇用(キャッシュ・フォー・ワーク)により、雇用拡大し収入が向上するという経済効果。しかし、**援助を受けた住民に対する**一時的な効果という認識。

■ 村の協力体制の高まり

独立決定後の村の結束意識の高まり。紛争要因の軽減。

⇒ **援助プロジェクトで形成されたグループ内**において結束が高まった。

■ 政府との関係の改善

インドネシア政府による抑圧がなくなり、住民と中央政府、地方政府との信頼や関係性が大幅に改善

■ 援助プロジェクトに関わった住民組織の活発化:

⇒ 援助プロジェクトの受け皿団体となった団体の活動は活発となった。その活動の多くは、援助**プロジェクト期間内**に限定されていた。

■ 援助事業

⇒ **プロジェクト実施期間とその直後**においては効果を挙げていた。

しかし、移行期後に継続しているプロジェクトはわずか。

⇒ 効果はプロジェクトが行われている時期や直接の対象住民の範囲内に留まる傾向

人道援助の負の影響

■ 「村のリーダーシップ」の混乱

- ⇒ 援助実施団体と村長との十分な調整なく行われたことで、村長と住民との関係作りが困難となったり、村長の権威が低下。
- ⇒ 全国全ての村で行われたCEPプロジェクトにより設立された村落開発委員会が、村長など既存のリーダーを除外し、混乱が広がる。
- ⇒ 援助の配分が不透明である不満が村長へと向かっている事例も。

■ 「村の協力体制」に対する影響

- ⇒ 援助プロジェクトに現金支給雇用等による有償労働が導入されたことにより、無償の村の助け合いが低下。住民の援助体制への依存を強める。

* これら「村のリーダーシップ」と「村の協力体制」に関する負の影響は、援助を受けていないと感じていた人々の不満、嫉妬と関連して表れることが多かった。

■ 移行期後の援助の減少

- ⇒ 移行期後に緊急人道支援が大幅に減少したことで、経済悪化、そして社会再建過程へ悪影響を及ぼしたと認識。

人道支援の課題

■ 迅速な効果

紛争後の混乱の中で多くの目に見える効果を住民に与え、多くの住民に迅速に「平和の配当」を感じさせた点で貢献。

■ プロジェクト中心主義の限界

- ・プロジェクト及び、プロジェクトを通して築かれたネットワークなどの効果が継続していない。

- ・コミュニティ全体や、コミュニティと中央レベルの政策との連結が生まれていない。

⇒ 持続的な社会再建の実現において問題。

☆ プロジェクトの枠を超えた成果を意識し、市民社会、ビジネスや政治などマクロレベルの社会再建の動向を結びつけることに配慮する必要性

☆ プロジェクト終了後の出口戦略を、全体的な状況を考慮しながら、出口戦略の見極め。人道支援の効果を継続させるために、移行期後に急激な援助のギャップが起こらないような配慮が必要。

要旨と提案

1. 新しい国づくりとガバナンスの課題

- ・近代国家の運営に必要な東ティモール人の人材育成が遅れ、未だ海外の人材に頼らざるをえない
 - ・国際機関の役割を東ティモール政府あるいは民間に委譲するプロセスが不透明である
 - ・国づくりの「オーナーシップ」が東ティモール人自身にないことに対し、疑問と批判が聞かれる。
- 国際支援は、東ティモール人の主権を尊重し、東ティモール人自身による国家形成の見通しについて包括的な戦略を立て、説明責任を果たしながら実施されることが望ましい。

祭りのあとの日常

要旨と提案

2. 日本政府の支援とNGO

- ・東ティモール政府も、日本の人道支援を高く評価している。東ティモールの復興・開発過程においては、日本のNGOも活発に活動し、国際機関も日本人は多い。
 - ・日本のNGOは住民と国際機関、あるいは住民と現地行政のあいだに入り、両者をつなぐ貴重な役割を果たしている。
 - ・重要な役割を担っているのにも関わらず、概して東ティモールにおける日本のNGOのプレゼンスは低い。
- 日本のNGOは、日本大使館、国際機関、現地メディアに対する広報・ロビー活動を重視すべきである。
- 日本のNGOのきめの細かい支援を、資金的にも人的にも支える戦略的な枠組みが必要である。

日本から見えない日本人の存在感

要旨と提案

3. 復興・開発期の国際標準の導入とその弊害

- ・国際機関主導の復興・開発において、教育、保健医療、ジェンダーの分野で、国際的なスタンダード・モデルが導入された。
- ・地域社会に固有の価値観への配慮は、必要最小限であった。
- ・コミュニティの中に種々の錯綜した対立軸を抱えていた
- 復興・開発過程における国際標準の導入と、地域社会における慣習的実践をつなぐ役割として、地域に密着して活動を行うNGOへの期待は大きい。
- 住民の世界観を理解することに関しては、地域研究が十分協力可能な分野である。
- 学際的チームによるモニタリングや評価などを行い、人道支援がコミュニティの構造や家族力学に与えた影響に関する長期的な評価が必要

緊急人道支援によるエンパワメントというアイロニー

要旨と提案

4. 垣根のない援助体制の構築に向けて

- ・国家全体の復興・開発支援において、プロジェクト単位としての成果(プロジェクト主義)ではなく、各プロジェクトの総体としての包括的な成果が求められている。
 - ・援助団体では担当者の入れ替わりが激しく、プロジェクトの実施状況に関する情報を団体内で体系的に蓄積できていない。
 - ・緊急人道支援期においては、大使館、JICA、NGO、国連機関の間で、実践的・友好的な協働関係が樹立されていた。
- 支援団体は、プロジェクト終了後もフォローアップを行い、その長期的なインパクトを分析し、その後の支援のフィードバックを行なうことが求められる。
- プロジェクトの実施状況に関する情報を団体内で体系的に蓄積・保管・活用することが必要不可欠である。
- 緊急人道支援の高揚の時期に成立した援助協働ネットワークを平時の開発支援に活かす学際的研究が必要である。

継ぎ目のない、垣根のない人道支援を目指して

