

博士論文

持続可能な人道支援には何が必要か

2017年3月

宇都宮大学国際学研究科博士後期課程

国際学研究専攻

094603U

仲田和正

## 目次

<b>序章</b>	<b>持続可能な人道支援</b> .....	<b>1</b>
はじめに	大規模自然災害における人道支援 .....	1
0-1	用語の定義.....	2
0-2	本論文の構成.....	4
<b>第1章</b>	<b>被災地における人道支援の理念と原則</b> .....	<b>7</b>
第1節	国際ロータリーの綱領と概要 .....	7
はじめに	.....	7
1-1	R.I.の国際奉仕.....	8
1-2	R.I. - 2550 地区の国際奉仕.....	9
第2節	国際奉仕の理想とジレンマ.....	14
2-1	ロータリー財団との関係.....	14
2-2	国際奉仕活動の理想と現実.....	18
第3節	Mirai Ni Kibou Foundation Inc.の人道支援.....	21
3-1	フィリピン政府登録NGO組織の概要.....	21
3-2	人道支援プロジェクトの実践例.....	23
本章のまとめ	.....	29
<b>第2章</b>	<b>人道支援に関する先行研究</b> .....	<b>30</b>
第1節	問題の所在.....	30
第2節	問題意識の原点ーピナトゥボ火山噴火災害との関わりー.....	31
第3節	人道支援に関する先行研究.....	36
3-1	人道支援のジレンマに関する先行研究.....	37
3-2	人道支援の連携に関する先行研究.....	39
3-3	ピナトゥボ火山噴火災害に関する先行研究.....	43
本章のまとめ	.....	44

<b>第3章 ジレンマ分析のための視点 – 「周辺」と「中心」から –</b> .....	<b>47</b>
はじめに .....	47
第1節 「周辺」の実践者が「中心」と対峙するジレンマ.....	48
1-1 特定非営利活動法人アイキャン (ICAN) マニラ事務所代表.....	48
1-2 国境なき医師団 (MSF) 日本人医師.....	49
1-3 フィリピン NGO (HealthDev) 代表.....	50
第2節 「中心」の実践者が「周辺」で対峙するジレンマ.....	52
2-1 国際赤十字社・赤新月社連盟 (IFRC) 医療派遣要員 .....	52
2-2 国連高等弁務官事務所 (UNHCR) 本部職員.....	53
第3節 「周辺」と「中心」を往還するジレンマの外的環境.....	54
本章のまとめ.....	56
<b>第4章 ピナトゥボ火山噴火災害に供与された人道支援の事例</b> .....	<b>58</b>
はじめに.....	58
第1節 被災地域のローカル NGO が実践した緊急人道支援.....	59
1-1 PampaNGO に対するアンケート調査の実施に関する概要.....	59
1-2 持続可能な人道支援活動の制約と限界.....	63
1-2-1 PDRN (The Pampanga Disaster Response Network, Inc. パンパンガ州災害対策ネットワーク) .....	63
1-2-2 AMSF (Agricultural Managers and Services Foundation, Inc. 農業管理社団法人) .....	68
1-2-3 CONCERN (Central Luzon Center for Emergency Aid and Rehabilitation, Inc. 中部ルソン緊急援助・復興支援センター) .....	70
1-2-4 HIDS (Health Integrated Development Service, Inc. 健康促進統合事業) .....	72
1-2-5 SACOP (Social Action Center of Pampanga パンパンガ社会活動センター) .....	74
1-2-6 ADAP (Assistance Development Association of Pampanga, Inc. パンパンガ開発援助協会) .....	76
1-2-7 HealthDev (Health Alternatives for Total Human Development Institute, or HDI 総合開発健康・促進機構) .....	77

1-2-8 IMA (Ing Makababaying Aksyon Foundation, Inc. イーマ財団)	80
1-2-9 PSWDO (Provincial Social Welfare and Development Office パンパンガ州社会福祉・開発省)	84
本章のまとめ	86
<b>第5章 人道支援者 Rodrigo R. Custodio の足跡</b>	<b>89</b>
はじめに	89
第1節 LRDC & TF 実践者のインタビュー証言	89
1-1 人道支援の足跡	91
1-2 被災地域における農村開発スペシャリストに聞く	92
第2節 元USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官の証言	94
2-1 ピナトゥボ火山噴火災害の管理・評価専門官	94
2-2 エキスパートが展望する現状と今後の課題	97
2-3 バイアスに捉われない人道支援の形成	98
本章のまとめ	101
<b>第6章 HAVEN の人道支援を支えるネットワーク</b>	<b>104</b>
はじめに	104
第1節 HAVEN の概要	104
1-1 HAVEN の目的と支援事業	105
1-2 「アート・セラピー」プロジェクトの概要	106
1-2-1 「ミュージック・セラピー」プログラムの実践例	107
1-2-2 「コラージュ・セラピー」プログラムの実践例	115
1-2-3 「トレジャーボックス・セラピー」プログラムの実践例	117
第2節 ライブリーフード・プロジェクトの概要	120
2-1 美容技術クラスの実践例	120
2-2 美容技術の習得	120
まとめに代えて	122

<b>第7章 マルチラテラル・ネットワークの構築</b> .....	<b>125</b>
はじめに.....	125
第1節 官民連携の制約.....	125
1-1 対外援助政策と被災地が対峙するパラドックス.....	125
第2節 公的資金を財源とする人道支援の限界.....	129
2-1 アドボカシーよりアカウントビリティを優先.....	129
2-2 ドナーのインセンティブとリミテーション.....	133
本章のまとめ.....	137
<b>第8章 人道支援におけるトライパタイト・アプローチの有効性</b> .....	<b>138</b>
はじめに.....	138
第1節 「トライパタイト」という用語について.....	138
第2節 HealthDev の沿革と Tootsie の足跡.....	140
第3節 HealthDev の組織の概要.....	143
第4節 Tootsie のインタビュー証言.....	145
第5節 トライパタイト・アプローチと4つの実例.....	148
本章のまとめ.....	158
<b>終章 本論文のまとめ</b> .....	<b>161</b>
<b>参考文献・資料</b> .....	<b>165</b>
<b>初出一覧</b> .....	<b>179</b>
<b>略語一覧</b> .....	<b>181</b>
<b>謝辞</b> .....	<b>191</b>
<b>添付資料</b> .....	<b>193</b>

## 図リスト

【図 1】 新生 JICA の仕組み.....	129
【図 2】 実践者と国際 NGO が対峙する課題の構図.....	134
【図 3】 人道支援のジレンマと因果関係 .....	135
【図 4】 人道支援の課題と因果関係 .....	136
【図 5】 被災地や貧困地域を中核とするトライパタイト・アプローチを用いた 人道支援.....	153
【図 6】 Tripartite Model Program Design: A Comprehensive Kasagana-Ka Health Program For DCI members.....	158

## 表リスト

【表 1】Folk of HAVEN WEDC (最も窮境な状況下にある女性) .....	104
【表 2】LIKAS 誕生から HealthDev 創設への経緯.....	142

## 序章 持続可能な人道支援

### はじめに

1991年6月12日、フィリピンのルソン島中部、マニラの北西に位置するピナトゥボ火山（標高1,486m、噴火前は1,745m）は、1380年の噴火以来611年という歳月を経て20世紀最大規模といわれる大噴火を起こした。成層圏まで達した火山灰は、太陽の光と熱を遮断しオゾン層を破壊するなど、地球規模の影響をもたらした。噴火が絶頂を迎えた6月15日には、巨大な台風9105号（YUNYA）が被災地域を直撃した。豪雨によって山頂から流下した火山砕屑物や、堆積した膨大な量の火山灰（70億m<sup>3</sup>）がラハール（Lahar 火山泥流70-80km/h）と化して、フィリピン有数の穀倉地帯といわれたパンパンガ、サンバレス、タルラック、ヌエバ・エシハ州の周辺40キロメートル四方に達し、300万人以上が被災する未曾有の副次災害を引き起こした。

筆者は、ピナトゥボ火山の噴火直後から、国際ロータリー2550地区 国際奉仕委員として被災地域の国際緊急人道支援活動に携わり、現在も、フィリピン政府登録（SEC：Securities and Exchange Commission 証券取引委員会）NGOのMNKF（Mirai Ni Kibou Foundation Inc.未来に希望財団）日本代表として人道支援プロジェクトに深く関わっている。大規模な自然災害が発生した直後の悲惨な状況は、各国のメディアが配信する衛星中継などにより、世界中の人々がリアルタイムで目にする事ができる。

ダンドロー（2005）は、ICRC（International Committee of the Red Cross 赤十字国際委員会）が19世紀末に刊行されたギュスタヴ・モワニエ委員長の著書で強調された「かつては、ニュースの伝わる足取りは重く、世界のすみで起きたことは一年後でないと知ることができなかった。たとえ血が流れてもその間に大地が吸い取ってしまっただろう。たとえ涙が流れてもその間に太陽が乾かしてしまっただろう。近くから語りかけてこない苦しみは、人の心を動かさなかった」という記述を取り上げ、メディアの伝播する影響力が、人々を被災現場に近づける原動力となる重要性に言及している。

マルチメディアの急速な発展に伴い、被災地や被災者に対する人々の関心はますます喚起され、「量的」な人的、物質的、資金的な国際援助の競演が、グローバルな規模で展開されている。しかし、筆者は被災地や被災者のニーズに呼応した「質的」な人道支援が、国際援助として継続的に行われてこなかったのではないかとこの疑問を抱いている。時間の

経過と共にメディアの関心は薄れ、大規模自然災害についての報道は、商業主義的な価値や世論に訴える魅力を失い激減していく。国際社会や人々の人道支援に対する関心も次第に薄れていき、甚大な被害を受けた多くの被災地は、深刻な問題を抱えたまま置き去りにされている。ピナトゥボ噴火の被災地域には、四半世紀を経た今も支援を必要とする多くの人々が存在している。

本論は、「持続可能な人道支援」を実践するためには「何が必要か」という問題意識に基づき、人道支援に関連する先行研究のレビュー、国連高等弁務官事務所（UNHCR）、国際赤十字社・赤新月社連盟（IFRC）、国際 NGO の国境なき医師団（MSF）等の実践者に対するインタビュー調査、国内外の先駆的 NGO を対象とするフィールドワーク、被災地や貧困地域を活動拠点とするローカル NGO へのアンケート調査などを通じて、持続可能な人道支援の継続に必要なエレメントの明示を試みる。「持続可能」（Sustainable）には、マルチラテラルなパートナーシップとマルチステークホルダー・エンゲージメントによるフレームワークの構築（Vision）、受益者を中核とするトライパタイト・アプローチの組織作り、自助資金の創出、実践者の育成、人道支援プログラムの実現（Goal）といった要因が深く関係する。

## 0-1 用語の定義

先ず、「周辺」と「中心」の用語について、簡潔に定義しておきたい。本論で用いている「周辺」と「中心」の概念については、チェンバース（2002）の概念に準じている。

チェンバースは、「周辺」と「中心」という概念について、以下のように述べる。「中心」では、権力や名声、資金や物質、専門家や専門的な要素が相互に引きつけ合い強化して、知識を生み出している。有能な人材や資源は、名声や勢力を生み出す陣営に加わり、多くの人材や資金を「周辺」から「中心」に引き寄せる。「中心」に注ぎ込まれた資金や権力を手にしたエリートによって、優先すべき研究対象や援助の順位は決められていく。「中心」にいると信じている人々の対極には、貧困と低い地位と弱い立場を与えられた「周辺」の人々がいる。被災者や貧困者は、心身の弱体化によって孤立し、権利や尊厳を奪われがちであるという点で、最も「周辺」に位置している。また、チェンバースは、「中心」に引き寄せられる政府や国際援助機関の職員、研究者や国際 NGO の実践者に共通する 6 つバイアスが、深刻な被災者と直に接して学ぶという機会を奪っているために、「周辺」の本質を理解



することが極めて困難になることを指摘している。顕著なバイアスとは、以下の6点である。①より快適に見て回れる「場所」が選ばれやすい。②多くの研究者が国際的に有名な「プロジェクト」を訪れ、多くの出版物が刊行される。③「接触する相手」は、影響力を持つエリートと呼ばれる「周辺」のリーダーであることが多い。④最も困難な時期の雨季を避けた、僅かな「乾季」の間や自らの休暇に合わせて調査は行われる。⑤専門家は、しばしば、礼儀正しさと臆病さの両方のために、最も貧しい人に会ったり、話をしたり、彼らから学んだりすることができない。「礼儀正しさと臆病さ」も、専門家と貧しい人々を引き離してしまう要因となる。⑥研究者はそれまでの教育と経験によって、専門性の光が照らす中に見えるものだけを検証するように訓練されてきたため、「専門分野」の外にあるものは見えず、見ようとすることもない。すべての研究者が、これらのバイアスを持っているとは限らないが、高い地位に引寄せられる専門家や研究者たちは、名声や報酬とともに権力を強化する働きを持つ。この求心力によってさらに多くの人材や資金が、一方の極にある「周辺」から「中心」に引寄せられていく。最も醜いバイアスは、自分たちに優れた知識や高い地位が備わっていると考える傲慢さが身につくことである。さらに、「周辺」の現実を知らない研究者が多いという問題に加えて、「知らない事実を知らない」研究者が存在するという事実もあり、チェンバースは、こうした研究者の存在に苦言を呈している。これらのチェンバースの指摘は、人道支援の領域においても留意すべき極めて重要な問題を明示していると言える。

人道支援の「人道」という用語に関する定義について、上野（2005）は、思想や論理、哲学や宗教学に関する30以上の書籍を調べたうえで、明らかな解釈や議論がほとんどなされていないと述べている。Humanitarianism（人道主義）とは、人道的なる体系・原則・実践であり、Humanitarian（人道支援実践者）とは、人間性（Humanity）や情愛行動（Humane action）を支持して実践する人であり、博愛主義者（A philanthropist）を指すことが最も包括的で一般的であると思われる。しかし、「人道主義の意味」について定義付けをするのは、十分な示唆を得る包括的な研究や論考がほとんどない現況から困難と述べている。博愛主義者の概念は、オックスフォード英語辞典に拠ると Humanitarian の名詞・形容詞の意味と重なるところが多く、人々が心身ともに健やかで幸福な人生が送れるよう、利他的活動や奉仕的活動など慈善的な人道支援を目的とする人や組織を指している。人間性を実践する人道支援は、1864年に国際赤十字運動を誕生させたアンリ・デュナ

ンの提案を受けて作られたジュネーブ条約を契機として世界中に広がり、その重要性が認知されていく。戦時の救護活動に適用された国際赤十字の人道支援は、平時の自然災害に対する救援活動へと発展を遂げ普及していく。しかし当時は、大規模な自然災害に対する人道的な活動を行う組織や救援体制が、全く整備されていなかったといわれている。

トライパタイト (Tripartite) は、語句的には「三連の」や「三者間の」という意味である。三者間の審議・協働・管理システム等を指す言葉として、いろいろな分野で使われている。国際労働機関 (ILO) は、組織の特徴を各国政府、雇用主、労働者の代表から構成される唯一のトライパタイトな国際組織と称している (ILO 2012)。世界情報社会サミット アジア太平洋地域会合では、政府・企業・市民社会という 3 つの分野が協働することをトライパタイト・アプローチと呼んでいる (GLOCOM 2016)。

フィリピンでは、政府が国の政策の基礎としてトライパティズム (Tripartism) を採用する立場を明らかにしている。フィリピン政府は、労働省の各部署が管轄する産業の諸問題に対応するための、トライパタイトモデルによる協議会、評議会、諮問委員会等を見つけ、監視機関として利害が異なる三者間の調整を図り、社会正義に基づく秩序と和睦の一致を政策目標としている。例えば、フィリピンの **Tripartite Industrial Peace Council** は、労働と雇用に関する状況改善のための実現を目的とする、「労働者・雇用主・政府」三者間の協議・交渉・調整を図るためのフォーラムと位置づけられている。以上のように、トライパタイトの三者は、明らかに利害が異なる主体を指す場合もあるし、立場は異なるが目的・目標を共有する主体を指す場合もある。人道支援の分野では、フィリピンの NGO である **HealthDev** の前身組織と言える **LIKAS** が自身の活動を総括する議論で、**Tripartite Partnerships** と **Tripartism** という用語を使っている。人道支援分野におけるトライパタイトという用語使用の最も初期の事例かと思われる。

本論では、トライパタイトを、受益者、実践者、出資者から構成されるステークホルダーを指し、目的・目標を共有化するという利害の一致している三者が、その実現のために各自の立場から独自の役割を担うことで協働する体制を指す言葉として用いる。トライパティズムとは、このような協働体制を重視する考え方を目標としていることを指す。

## 0-2 本論文の構成

第 1 章では、先ず、筆者自身が実践者として参画した国際ロータリーの綱領と組織の概

要について述べ、人道支援が目的とする理念と原則を持続して実践することが、国連にも匹敵するといわれるグローバルな規模を持つ世界的奉仕団体においても、いかに困難であるかという奉仕の理想と現実のギャップを概説する。持続可能な人道支援を継続するための新たな組織編成やマルチラテラルなパートナーシップの構築に取り組むプロセス及び対峙した課題について述べる。

第2章においては、ドナー優位の官民連携強化政策によって、実践者が直面した制約や限界を形成するメカニズムと外的環境について検討を行い、問題にアプローチするための視座を明示する。研究対象となる実践者の選定については、人道支援に関わる国際援助機関や国内外の先駆的 NGO、被災地域のローカル NGO から抽出した。本論に関連すると思われる先行研究を整理していくと、概ねは「周辺」と「中心」という密接に関わり合うなかに介在する問題が、共通のテーマとなっている。人道支援のジレンマと対峙してきた NGO や、人道支援のパートナーシップに起因する課題や限界に関する研究では、どれだけ「周辺」に迫って実情を捉え実証してきたのか、或は、何故「周辺」にアプローチすることができなかったのか、既存の研究手法と問題点を整理することが重要と指摘する。

第3章は、ジレンマを分析するための視点として、「周辺」と「中心」が対峙する相対関係を基軸に据え、実践者に対するインタビューを通してジレンマの実態と特徴について検討を行う。「周辺」の実践者が「中心」と対峙したジレンマや、「中心」から派遣された実践者が「周辺」で対峙するジレンマ、さらに「周辺」と「中心」を往還する実践者のジレンマを取り上げ、「周辺」と「中心」が乖離する背景や障壁となるファクターについて考察を行う。

第4章では、ピナトゥボ火山噴火災害の被災地域において人道支援活動を展開しているローカル NGO と PSWDO (Provincial Social Welfare and Development Office 州社会福祉・開発局) に対して行ったアンケート調査結果 (仲田 2008 ; 78) に基づいて、バイラテラルな官民連携やドナーサイドのコンディショナリティーと実践者がどのように対峙してきたのか解明に努める。

第5章は、元 USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官を務め、自らも NGO を立ち上げて人道支援活動をライフワークとした Rodrigo R. Custodio の足跡を忠実に辿る作業を行う。4回のインタビュー証言を通して得られたデータを整理し、「周辺」と「中心」を往還した実践者が対峙してきた事象の検証を行う。彼が指摘した、「中心」に帰属

するテクノクラートの声に左右されない、「周辺」の独立性を常に確保することの重要性について述べる。

第6章は、被災地域の DSWD (Department of Social Welfare Development 社会福祉・開発省) が管轄する HAVEN (シェルター) に保護された女性たちを対象とする人道支援の継続プログラム (アートセラピー) が実践されてきた背景や要因を探るとともに、パートナーシップの撤退によってプログラムが頓挫した事実に注目する。そのことを通じて、「持続可能な人道支援には何が必要か」という論題にアプローチするための課題を分析し、支援プログラムの見直しや再考について検討する。

第7章では、各種の調査結果を踏まえ、「周辺」がドナー「中心」のフレームワークに依拠した援助を求める限り、持続可能な人道支援に限界と課題を残していることを明らかにする。人道支援を継続していくためには、受益者をベースとするマルチラテラルなネットワークと、マルチステークホルダー・エンゲージメントの概念を重視した、より柔軟性、適応性、融通性のあるマルチパートナーシップが、不可欠なエレメントであることを指摘する。

第8章は、トライパタイト・アプローチ (Tripartite Approach) に基づく人道支援の有効性を検証するため、先駆的フィリピン NGO の HealthDev が行った地域社会健康保険プログラム (KSK: Kapanidungan sa Kalusugan) と健康促進事業 (K- Kalusugan) を取り上げ、受益者を中核とするフレームワークによって TMN (Tripartite Model of Network) が構築され、持続可能な人道支援プログラムへと人的・物質的・資金的に Independent (自立・自活・自走) し確実な発展を遂げたモデルケースを分析する。人道支援の分野では、LIKAS が組織の活動を総括する議論 (Herrera 1999; 73) の中で、Tripartite Partnerships と Tripartism という用語を使っている。

終章では、各章で掲げたテーマ間の関係性を踏まえて、「持続可能な人道支援には何が必要か」という課題に対して本論が提示した論点を改めて整理する。「常に周辺を重視する現場第一主義をモットー」とするポリシーに基づく学術研究のメリットや学術的意義を明確に主張する。さらに、人道支援に関わる組織と実践者に求められるキャパシティーとして、FCE (Five Control Element) が肝要であることを提言する。最後に、トライパタイト・アプローチのメソッド (組織的方法、行動様式、秩序、計画性) について検証をさらに進めることが今後の人道支援研究の主な課題であることを展望する。

## 第1章 被災地における人道支援の理念と原則

### 第1節 国際ロータリーの綱領と概要

#### はじめに

1905年2月23日、ポール・ハリス<sup>1</sup>によって米国イリノイ州に世界初の奉仕団体といわれる、シカゴ・ロータリー・クラブが結成された。その後、サンフランシスコやニューヨークをはじめ、カナダなど6大陸にロータリー・クラブが結成され、1922年には組織名を Rotary International（国際ロータリー 以下、R.I.と記す）とした。1919年3月に第1回国際協議会がシカゴで開催され、同年6月1日にはアジアの国として初めてフィリピンのマニラ・ロータリー・クラブが加盟承認された。

1920年10月20日、当時三井銀行の重役であった米山梅吉等によって日本初のロータリー・クラブが東京都に創立され、翌1921年4月1日に世界で855番目のクラブとしてR.I.に承認された。日本は1940年、第二次世界大戦によってR.I.から脱退するが、1949年3月に復帰加盟した後、拡大発展を遂げ世界第2のロータリー大国となった。R.I.は、200以上の国や地域に約34,000のクラブと120万人を擁する世界初の奉仕クラブ団体である。事業と専門職務および地域社会のリーダーである会員が、世界的なネットワークを形成し、地域社会や国際社会のために奉仕活動を展開している。

R.I.の標語である「超我の奉仕」は、組織の人道的精神を言い表し、社会奉仕や国際奉仕プロジェクトの基本的な特徴となっている。R.I.は草の根的な組織であり、奉仕活動のほとんどがクラブレベルにおいて実施されている。地区および国際的な組織機構は、クラブが地域社会や海外においてより多くの奉仕活動が提供できるよう、後方支援するものである。クラブはR.I.の礎であり、多くの奉仕活動を実践する場でもあり、地元や世界中の人々が抱えた困難を救済するために奉仕を行うという重要な使命を共有している。会員はクラブの奉仕プロジェクトに参加することで、地元や国際的なプロジェクトに対するクラブの関わりについて学び、自分の時間と才能が最も必要とされている分野において、ボランティア

---

<sup>1</sup> 1868年4月19日、米国ウィスコンシン州ラシーンに生まれた。バーモント陸軍士官学校を卒業し、バーモント大学に入学したが、地下組織メンバーの嫌疑をかけられ退学となる。後に無実は証明されたが、それでも「除籍は正当だった」とハリスは述懐している。ハリスは新たにプリンストン大学とアイオワ大学に入学し、その後40年に亘り弁護士として活躍したシカゴ弁護士協会代表も努めた。

ア奉仕活動にあたることができる。R.I.の歴史の中で、奉仕の理想と高い道徳的水準を達成するために、ロータリアンを導くいくつかの基本原則が築かれてきた。1910年に作成され、その後 R.I.の使命が拡大するにつれ修正された R.I.の綱領は、組織の目的とクラブ会員の責務に関する明確な定義を提供している。また R.I.の綱領は、有益な事業の基礎として奉仕の理想を鼓吹し、これを育成することにある。R.I.の綱領に基づく奉仕部門は、R.I.の精神的な礎であり、クラブ活動が拠り所とする基盤である。クラブ奉仕の主眼は、親睦を深め、クラブの機能を充実させることである。職業奉仕は、ロータリアンが自らの職業を通じて人々に奉仕し、高い道徳水準を実践することを奨励する。社会奉仕は、地域社会の人々の生活の質を向上させるためにクラブが行うプロジェクトや活動を含む。国際奉仕は、世界中で人道的な活動を広げ、世界理解と平和を推進する活動を含む。新世代奉仕は、指導力開発活動、奉仕プロジェクト、交換プログラムを通じて、青少年と若者による望ましい変化を喚起するものである。

### 1-1 R.I.の国際奉仕

World Community Service（世界社会奉仕 以下、WCS と記す）とは、海外における社会的な奉仕であるが、一般的な意味ではなく国際ロータリーが定めた一定の方式に従って行うものを指す。WCS は、物質的、技術的、専門的な支援を通じて国際理解と親善を促進する、国際奉仕に属す代表的な社会奉仕プロジェクトを実施している。WCS プログラムは、異なる両国のロータリー・クラブや地区が連携し、援助を必要としている人々のニーズに応える人道支援活動である。特に、発展途上国や大規模自然災害に見舞われた地域のクラブと、彼らを積極的に援助しようというクラブの組み合わせによって、人道支援の道が開かれ WCS プロジェクトが始動する。WCS は、世界各地の虐げられた恵まれない人々を援助するため、無数の人道支援プロジェクトがほぼ全ての国々で、ロータリアン個人の信条から始まる。

WCS という概念を始めとする国際奉仕活動を通して、R.I.は強力な平和の推進力となりうると認識し、United Nations（国際連合）と UNESCO（国連教育科学文化機関）の創設に重要な役割を果たした。各地のロータリー・クラブが地元のニーズに応じた独自の活動を行っている一方、R.I.は世界全体で重点分野を定め、できるだけ大きな活動成果をもたらす努力もしている。国際ロータリーが仲介となって、開発途上国のクラブからの援助申し出

を受け、これに応じて篤志のあるクラブまたは地区が、申し出クラブに金品物資を贈る計画である。援助を要請するクラブは、事業の内容、援助を要する物資、資金等を所定の書式に記入して R.I.中央事務局の「WCS プロジェクト交換室」に送り、国際ロータリーはこれを集めて「WCS プロジェクト交換一覧表」を作成する。援助を提供しようとするクラブまたは地区は、この一覧表によって適切と思われるプロジェクトを選ぶ。そして、実施にあたっては、直接、援助要請クラブと接触して契約を結ぶことになる。WCS の一環として、現物を提供しようとするロータリアンのために、現物抛出情報ネットワークがある。これは、提供側が寄贈品を R.I.事務局に登録し、その WCS プロジェクト交換一覧表により途上国が抛出物品を利用するものである。

WCS プログラムは、1962 年正式に発足し、同年オーストラリアで初めて実施された。日本では、1966-67 年度、第 370 地区（九州 7 県；ガバナー吉村常助）によって、WCS フィリピン農村復興 66 計画（一人当たり 66 セントを抛出し援助するもので、6 月 6 日決定）が初めて実施された。それ以来、世界中のロータリアンが関与する何千もの WCS プロジェクトが遂行され、毎年、ロータリー・クラブは推定米貨 2 千 6 百万ドルの資金および物質を提供しているとされている。

[WCS プロジェクトにおける 3 つの条件]

1. 人道的なものであること
2. 2 カ国以上のロータリー国のロータリアンが関与すること
3. 参加国のうち 1 カ国はプロジェクト実施地であること

## 1-2 R.I.-2550 地区の国際奉仕

1975 年、R.I.-255 地区と R.I.-381 地区<sup>2</sup>の日比間で共同地区友好関係協定書が締結され、以降は 2 年ごとに諮問委員立会いのもと両地区ガバナーの署名によって、更新がなされていた。1991 年 4 月、R.I.-255 地区年次大会に、R.I.会長<sup>3</sup>代理として R.I.-381 地区から PDG

<sup>2</sup> “R.I.D-381 DISCON”1997：フィリピン 381 地区現況報告書。

①クラブ数 100 ②会員数 4520 Area 1-Manila, Area 2-Makati, Area 3- Suburban, Area 4-Cavite & Islands

<sup>3</sup> 出所：R.I.-255 District Conference 1990-91,p.19。

R.I.会長 Paulo V.C. Costa は、ブラジル・サンパウロ州サントス市名誉市民の称号を授与される。同氏は建築設計および建設会社、不動産投資会社、船舶投資会社の社長、ファミリア・パウリスタ・クレディト・イムobilアリオ信用金庫理事長を務める。ブラジル米国文化センター評議会委員長、ベネディクト・カリト美術館評議会委員長。

(Past District Governor 元地区ガバナー) Oscar C. de Venecia (オスカー ヴェネシア)<sup>4</sup>が来日した。彼は1958年から71年にかけて、フィリピン対日賠償請求ミッション技術顧問として、最初の海外任務に就いた。1960年、比日商業条約交渉の技術専門官となり、1967年には比日友好高速道路建設に関わる Feasibility Survey (企業化実現可能性調査)チームや、共同技術調査スタッフの一員として来日した。彼の妻もまた、1961-65年に APO (Asian Productivity Organization 国際機関アジア生産性機構)の一員として東京に滞在していた。

R.I.会長代理は日本への強い愛着と共に、両地区友好関係の特別な意味合いに触れ、いつまでも大切に育てたいと切望していた。

1991年6月、R.I.-381地区 Rotary Club of Downtown Manila (ダウントウン・マニラロータリークラブ 以下、RCDM と記す)の全面協力を得ながら、R.I.-255地区の第1回 WCS活動が、ピナトゥボ火山噴火災害被災地域で実施された。1991年11月16日、宇都宮グラウンドホテルに於いて、R.I.-381地区ガバナーの Johnny C. Aruego (ジョニー・アルエゴ, RCDM)と R.I.-255地区ガバナーの辻由兵衛によって、新たな共同地区友好関係合意書が締結された。1992年、R.I.-2550地区(栃木)は、R.I.-2820地区(茨城)との地区分割が行われた後も、WCSは継続事業として国際奉仕委員会の認証をうけ、人道支援活動を拡大していった。

1994年2月22日、R.I.-3810地区 RCDM 創立15周年の記念式典には、ラモス大統領から公式の祝辞が寄せられ、妹の Sen. Leticia Ramos Shahani (レティシア・ラモス)上院議長がゲストスピーカーとして招聘され、筆者も式典の特別プログラムに招待されゲスト出演した。大統領が提唱する PEP (Physical Education Program 体育プログラム)<sup>5</sup>に両地区の国際奉仕委員会が賛同し、ピナトゥボ火山噴火災害被災地域の子供を対象に、スポーツ訓育事業(少年野球チームを10クラブ設立)を協働で開始した。この年、在フィリピン日本国大使館公使・在マニラ日本国総領事の村山久佐斗氏から招聘を受けた折、WCS活動に対する政府からの謝意が表され、全面的な協力への確約を得ていた。

<sup>4</sup> 出所：R.I.-255 District Conference 1990-91,p.20。

PDG ヴェネシアは、Basic Petroleum & Minerals, Inc. CEO (BPMI はフィリピンにおける最初の商業油田共同発見者)として大統領より表彰される。Basic Agri and Aqua Ventures Corporation 取締役会議長、フィリピン石油クラブ(株)創立メンバー、元社長(1976-77)、フィリピン石油連盟理事、元会長(1987) 国立マブア・アルミニウム協会元会長(1989-90)。

<sup>5</sup> 飢餓・貧困・病気などから逃れる為に、麻薬や犯罪にはしる青少年の健全育成を目的とした、スポーツ訓育事業。2008年現在までに、ピナトゥボ火山噴火災害被災地域や貧困地域に15の少年野球チームを作り指導・運営を行う。



宇都宮 90 クラブは、2000 年 6 月 26 日に創立 10 周年記念式典のゲストスピーカーとして、駐日フィリピン特命全権大使<sup>6</sup> Romeo A. Argüelles（ロメオ・アルグエーリエス）を招聘した。アルグエーリエス大使は、WCS 活動を通してこれまでに多くの恩恵を享受した何千というフィリピン国民を代表し、「愛と善意は永久に感謝されるものと申し添え深い謝意を表す」<sup>7</sup>とメッセージを述べた。

こうした蜜月を経て構築されてきた両地区の友好と信頼関係に基づき、カウンター・パートの R.I.-381 地区国際奉仕委員から、ピナトゥボ火山噴火被災地の市長直筆による緊急人道支援の要請書が、筆者宛に送付されてきた。署名入りの公式レターヘッドには、最も深刻な被害を受けた乳幼児と先住民のアエタ<sup>8</sup>に対する、食料、生活物資、医薬品や医療奉仕活動など具体的な緊急人道支援項目が列記されていた。

ピナトゥボ火山噴火のような大規模自然災害時における人道支援は、被災者ニーズに呼応する初動段階の緊急援助が最も重要であり、最初に駆けつけることのできる被災地自治体の対応やローカル NGO の役割が極めて重要となる。しかし、途上国の脆弱な組織では人道支援の対応能力に限界があり、国際的援助ネットワークを活用した連携強化による、支援規模の拡大が不可欠であった。筆者は日本側のオーバーオール・コーディネーターとして、義捐金や医薬品など人道支援物資の国内調達を推し進めると同時に、現地と緊密な連携を取りながら人道支援物資の通関に必要な特別免税許可書や、1 トンを超える物資輸送に伴う航空貨物運賃（1kg = ¥1,900）の免除承諾書を得るために、関係省庁への働きかけを行った。限度額を超える外貨や生活支援物資の持込は、たとえ人道支援という善

---

<sup>6</sup> 1986 年外務省に入省、ペルー大使を歴任。元マニラ RC 会員。1999 年、栃木県小山市の産業廃棄物処理業者による、医療廃棄物（約 2,160 トン）の不正輸出事件では、外務・通産省との交渉役を務める。1999 年 12 月、バーゼル条約違反として、フィリピン政府より日本政府に廃棄物の回収が要求され、日本政府は回収に応じた。この事件は、日比両地区間の親密な人的交流や、友好関係がもたらした負の遺産であった。

<sup>7</sup> 『宇都宮 90 ロータリー・クラブ創立 10 周年記念式典報告書』2000,pp.46-47  
メッセージ（要旨翻訳文、英文参照）。

<sup>8</sup> アエタの人々は、約 2 万年前にマレー半島を経由してフィリピンに渡来してきたと伝えられ、縮毛・低身長・暗褐色の肌が身体的な特徴を持つネグリート系の先住民で、ピナトゥボ火山を中心にサンバレス・パンパンガ・タールラック・バタン各州の山間部に点在している。主な生業として、弓矢や空気銃を利用した狩猟（野豚・鹿・野鳥・蛇・トカゲ・こうもり・川魚等）、採集（バナナ原種のつぼみ、マンゴー・カシューナッツ・ジャックフルーツ・パパイヤ・レモン等の果樹）、農耕（主に焼畑によるキャッサバ等のイモ類・バナナ・トウモロコシ・豆の栽培、陸稲や水稲も一部では栽培）がある。豊かな大自然の摂理に順応した彼らの生活は、ひとつの生業に依存することなく不測の事態に対する、多角的な生存戦略を取り入れている。

意であっても商取引に転用が可能であるとみなされ、論理的に無条件で認められることは、決して容易ではなかった。また、国内外のメーカーから無償で供与された医薬品（薬価で1,000万円相当）の持込に関しても、米国以外からの医薬品輸入を厳格に規制しているフィリピン政府の政策が大きな障壁となり、許認可を取得するのに困難を要した。コーディネーターの役割は、連携する被災地の自治体やNGOとの活動領域における優先順位の合意形成や、ロジスティック部門をサポートする体制の調整など多岐に亘った。

筆者には責務の遂行と共に、直面するジレンマから脱出せねばという問題意識が常に存在していた。

1991年6月29日、ピナトゥボ火山噴火被災地への第1回WCSは、医師や看護師を中心とする18名のボランティアによってチームが編成された。現地の医師や通訳ボランティアとの連携を強化し、約900名の被災者を対象とする無料診察を行い、薬剤を処方して配付した。また、日本から持参した衣類や現地調達した食料など、緊急生活支援物資の配給も同時に行った。被災現場では、フィリピン政府軍やSWAT（Special Weapon Attack Team 特殊機動部隊）などを配置して、避難民キャンプサイトの治安維持や人道支援活動グループの警護と監視を強化していた。特に、避難キャンプに移住することを余儀なくされた先住民のアエタは、平地の疾病に対してほとんど免疫を持っていなかったため、外国人との接触は特殊機動部隊によって厳しく制限されていた。しかし、筆者がパンパンガ州のBulaon Evacuation Resettlement Center（ブラオン再定住避難センター）に到着し最初に目にした光景は、政府関係者や国際援助機関の担当者が何のためらいもなくメディアを引き連れて平然と避難テントに立ち入り、避難民をターゲットにした撮影に興ずる姿であった。特に好奇の対象とされたアエタの人々や、生死の境で苦しみさ迷う衰弱した乳幼児の姿は、格好の被写体となり政治目的に利用された。被災者を救済するという大義名分に乘じて、今回のミッションに参加した医師の中にも、自らの地位や名誉を満たす目的のためだけに、容赦なくカメラを向ける者がいた。アエタの自尊心を傷つけ尊厳さえも踏みにじる偽善者たちの愚行は、人道支援の最も基本的かつ普遍的な原則である「災害に対して最も脆弱な人々の苦痛を軽減する」ことがどれほど守られたのか、疑問に残る。

地区分割後の1992年3月に第2回目（被災者数1,758名）、同年11月には第3回（被災者数約1,100名）のWCS活動が実施され、その後WCSは、MNKFの人道支援活動へと継承されるが、ピナトゥボ火山噴火災害被災地への支援プロジェクトは途切れることな

く続いている。1995年には36名の参加者が集い、約2,000名の被災者に対する無料医療奉仕と薬剤の処方を行い、1,000kgを超える生活支援物資も同時に配布した。特にこのミッションでは、筆者が所属するクラブから人道支援活動をサポートするための救急車が寄贈された。しかしクラブは、日本からの輸送に掛かる費用や、運転席のハンドルを左に変更する整備費用など、通関までに要する総経費の分担について、「受益者側のクラブで負担するのが当然である」との主張を繰り返し、対話に応じる姿勢を断固として示さなかった。救急車は、こうした経緯からフィリピン港湾の倉庫に留め置きとなり、整備通関許可を得るための煩雑な書類作成や資金調達など、被災地に無事たどり着くまでになんと2年の歳月を要した。

2005年には、在比日本大使館や Department of Social Welfare Development（フィリピン政府社会福祉・開発省、以下、DSWD と記す）の政府関係者はじめ、国際援助機関や大学などから参加した177名によって日比合同の4チームが編成され、さらに100名近い被災者ボランティアの協力を得て、栄養失調児へのフィーディングや寄生虫駆除プログラムなど、12項目に及ぶ人道支援活動を実施した。パンパンガ州マガランの山中にある人里から隔離されたシェルター「HAVEN」（安息の地）<sup>9</sup>には、親達から売春を強要され重度の Mentally（精神的）・Physically（身体的）・Emotionally（感情的）ハンディキャップを負った女兒達（約80名、8歳から15歳が大半を占める）が保護されていた。施設は女性だけの専門家集団によって運営され、人間としての尊厳を取り戻すためのリハビリテーションや、自立自活するためのライブリーフッド・プログラムが行われている。MNKFは職業訓練に必要な設備や機材購入のサポートなど、継続的な人道支援活動を行っている。

またDSWDやPampaNGO（The Pampanga Association of Non-Governmental Organizations, Inc.パンパンガNGO組織連盟）と連携し、サンフェルナンド市に点在する11の小学校を対象に、未就学児童の教育支援を行うためのMirai Ni Kibou 子供図書館を設立した。この間、フィリピンの人道支援活動に関わってきたR.I.-2820地区のO医師は、1997年に国際医療功労賞を受けて天皇陛下ご拝謁の栄に浴し、2000年にはR.I.-2550地区のN医師に、名誉ある超我の奉仕賞がR.I.から授与された。

<sup>9</sup> DSWD 管轄のシェルター「HAVEN」（場所：PAC Compound Bliss 1, Brgy. San Vicente, Magalang, Pampanga）には、ピナトゥボ火山噴火被災地周辺の極貧家庭に暮らす親からの虐待や売春の強要によって、重度のハンディキャップを負わされた少女たち（約80名の過半数が8歳から14歳）が保護され、リハビリテーションプログラムを受けながら、社会復帰を目指している。

## 第2節 国際奉仕の理想とジレンマ

### 2 - 1 ロータリー財団との関係

R.I.の活動が世界的に拡大し明確になるにつれ、R.I.のWCSとロータリー財団プログラムは、相互に補い合う役割を担うことが多くなった。ロータリー財団は、WCSの支援に有益と判明した補助金をいくつか授与している。マッチング・グラント（同額補助金の名称変更）は、ロータリー・クラブや地区の人道的な国際奉仕プロジェクトにロータリー・クラブと地区の集めた資金の同額を支給するものである。3-H補助金（Health、Hunger and Humanity 保健、飢餓追放および人間性尊重）は、人々の健康状態を改善し、飢餓を救済し、人間的向上発展を図るプロジェクトを援助するものである。

1978年にフィリピンで630万人の子どもたちを対象に行ったポリオの予防接種プロジェクトを援助した。フィリピンでは別の「保健」補助金が、3か所の病院に医療機器を提供し、75人の生態臨床医療技師に対し機器の使い方や修理について研修を行っていた。

このプロジェクトは、医療教育、患者の診断、治療の面で全国的な影響力を持つものであった。WCSカール・ミラー助成金は、国際奉仕プロジェクト開発のために必要な調査費、旅費などの補助金を提供するものである。国際奉仕のなかで、WCSの範疇に含まれるもう1つの活動は災害救援である。世界のどこかで洪水、地震また飢饉などの自然災害が起こると、ロータリアンは迅速に対応し救援する。

#### [グローバル補助金]

グローバル補助金は、ロータリーの6つの重点分野に該当し、持続可能かつ測定可能な成果をもたらす大規模な国際的活動を支援する。補助金プロジェクトのスポンサー（提唱者）は、国際的なパートナーシップを構築し、各地の地域社会のニーズに取り組む。

##### 1. グローバル補助金による活動の種類

グローバル補助金は、人道的プロジェクト、奨学金：大学院レベルの留学、VTT（Vocational Training Team：専門職業に関係する研修を提供または受講するチーム）を海外に派遣する支援活動に使用できる。

##### 2. 補助金の使用条件

グローバル補助金の利用にあたっては、活動が実施される国のクラブまたは地区と、

それ以外の国のクラブまたは地区がパートナーとなって協力することが求められる。また双方のクラブ／地区は、補助金を申請する前に参加資格の認定を受けている必要がある。

### 3. その他の要件

持続可能であり、補助金の資金が使い尽くされた後も活動成果を長期的に持続させるための計画を含んでいる、測定可能な目標を持っている、6つの重点分野のいずれかに該当する、地域社会のニーズに応える、ロータリアンと地域社会の人々の両方が積極的に参加する、補助金の「授与と受諾の条件」に記載された要件を順守することが求められる。グローバル補助金は、年度を通じて随時申請することができ、申請が受理された順に審査が行われる。

### 4. 支給額と支給方法

グローバル補助金は、予算 30,000 ドル以上の活動が対象となり、そのうち、補助金で賄われる額は最低 15,000 ドルである（最高支給額は 200,000 ドル）。この補助金は、クラブ／地区からの地区財団活動資金に対して 100%（同額）、現金寄付に対して 50%（半額）の割合で、財団から国際財団活動資金の上乗せが提供される仕組みとなっている。ロータリーでは、グローバル補助金をはじめとするリソースを提供し、平和と紛争予防／紛争解決、疾病予防と治療、水と衛生、母子の健康、基本的教育と識字率向上、経済と地域社会の発展、平和を推進する分野の活動を重点的に支援している。

「平和と紛争予防／紛争解決」を支援する活動の一つが、世界の主要な大学に設置された「ロータリー平和センター」である。紛争や迫害により難民が急増している現在、平和のために活動する人材育成が必要となる。ロータリー平和センターでは、年間 100 名の特別研究員に平和センターで学ぶための奨学金も提供しており、紛争の予防や解決に必要な専門的スキルを教え、長期的な平和構築のために活躍できる人材を育てている。「疾病予防と治療」では、発展途上国で多くの人々が質の高い医療を低コストまたは無料で受けられるよう、支援活動を行っている。高額な医療費のために毎年 1 億人以上が貧困に陥っている中、ロータリーは主な感染症（ポリオ、HIV／エイズ、マラリアなど）について正しい知識を広め、病気の予防・治療を支援している。医療関係者のスキル向上を助けるのも、そうした活動の一環である。

世界には、十分な衛生施設を利用できない人々が 25 億人以上おり、また、汚染された水で下痢疾患になり命を落とす子どもたちが、毎日 3,000 人いると言われている。「水と

衛生」では、地域社会が長期的に水を確保し、衛生施設を維持できるよう支援するほか、水と衛生に関連する研究支援・人材育成にも力を入れている。「母子の健康」では、妊産婦や子どもたちの健康の改善に努めている。世界では、毎年 700 万人以上の子どもたち（5 歳未満）が栄養失調、不健康、不衛生のために命を落としている。このような現状を改善するため、乳幼児への予防接種、基本医療の提供、産婦人科・小児科を専門とする人材育成に加え、現地の人々が自らの手で医療研修プログラムを継続できるよう支援している。「基本的教育と識字率向上」では、地域社会で教育を提供する体制を整え、教育機会の性差別をなくし、成人に対する識字教育を支援している。

全世界 6,700 万人の子どもたちが教育を受けられず、7 億 7,500 万人の人びと（15 歳以上）が読み書をできない現状も、こうした一つひとつの取り組みで改善することを目指している。世界には仕事に就いているにもかかわらず、1 日 125 円未満で暮らさなければならない人が 14 億人近くいる。「経済と地域社会の発展」では、地域経済の発展を促し、人々が生産的で十分な対価を得られる仕事に就けるよう支援している。貧しい地域で、現地の起業家（特に女性）を応援し、地域のリーダーを育てる活動も行っている。

R.I.の創始 75 年記念事業として 1977～78 年度に設立された、3-H 補助金プログラムは、1982-83 年度にロータリー財団へ運用が引き継がれた。3-H 補助金プログラムの原資となる基金は、R.I.決議に基づき、各ロータリアン一人当たり米貨 15 ドルの寄付が求められた。しかし、R.I.の人頭分担金とも受け取れるまぎらわしい拠出方法には、クラブから異論が噴出し一部の元 R.I.会長からも異議の声が上がった。R.I.事務局が世界中の全クラブに参加を呼びかけた「全体」のプログラムは、管理運営されたという点で WCS の基本概念とは大きく異なっていた。R.I.が主導する 3-H プログラムは、ポリオ・プラスという R.I.史上で最も壮大なプロジェクトをスタートさせた。R.I.は WHO、UNISEF、そして米国防疫センターとバランスの取れた信頼関係を構築し、世界各国の政府に参加を促すための積極的な提言プログラムを立案する。ポリオ・プラス・プログラムによって 5 歳未満の子供 20 億人以上に予防接種が行われ、世界中でポリオ症例件数は 99%減少し、アフガニスタン、インド、ナイジェリア、パキスタンの 4 カ国を残すのみとなる。

2007 から 09 年、ビル・アンド・メリンダ・ゲイツ財団より、ポリオ撲滅を目的として米貨 3 億 5,000 万ドルのチャレンジ補助金が授与された。ロータリーは 2012 年 6 月 30 日までに、ポリオ・プラス・プログラムに 2 億ドルの上乗せ資金を拠出し、総額 5 億 5,500

万ドルの目標を達成するため世界中のロータリー・クラブに募金活動を毎年実施していくよう奨励している。一方、WCS は、援助を必要としている人々に対する支援と同時に、ロータリアンのプログラムに対する理解の増進を図り、WCS に参加を推進するためのメディアを活用した広報活動が奨励されている。さらに、各地区は WCS 活動を詳細に記録し定期的に R.I.へ報告することが義務付けられている。また、各地区に割り当てられた WCS 活動の原資となる分担金は、R.I.を受取人とシェバンストンの世界本部に送金するよう奨励されている。

人道的な WCS プロジェクトを遂行するための財源として、ロータリー財団の同額補助金プログラムがある。ロータリー財団は 1917 年に基金として発足し、信託組織となった後の 1983 年に、米国イリノイ州の法令下において非営利財団法人となる。

ロータリー財団と R.I.は密接な関係にあるが、全く別の法人格を持つ団体である。ロータリー財団の目標は、博愛、慈善、教育または人道的特質を持つ、明確かつ効果的なプログラムの促進を通じて、様々な国や国民の間に理解と友好的関係を助長するものである。使命は、人道的、教育的な文化交流プログラムを通じて、世界理解と平和を達成しようとする R.I.の努力を支援することである。ロータリー財団には、プログラムを継続させるための「年次寄付」と、財団の強固な将来を確実なものにするための「恒久基金」による寄付方法がある。

2001 年規定審議会は、創立 100 周年記念に向け、ロータリアン 1 人当たりの年次寄付を、毎年 100 ドルにする決議を採択した。財団では、年次寄付の目標達成に影響を及ぼさない範囲において、1,000 ドルの恒久基金寄付を特に支援するよう要請している。1,000 ドル以上の寄付者には、ベネファクター（後援者）としてポール・ハリス・フェローの称号が与えられる。さらに、追加寄付の金額に応じてサファイア、ルビー、ダイヤモンドのピンが贈呈され、1 万ドルから 100 万ドルまで 6 つのレベル認証がある。こうしたロータリー固有の顕彰制度は、寄付行為本来の目的や意義を歪め、地区やクラブが角逐する要因となることが指摘され、人道支援活動の障壁となっている。しかしロータリー財団は、安定した財政基盤を提供するための恒久基金として、10 億ドルの目標を掲げた特別キャンペーンを実施している。HGP（Humanitarian Grants Program 人道的補助金プログラム）は、大規模な自然災害や 3-H プログラムなどの WCS プロジェクトに対し、WF（World Fund 国際財団活動資金）と DDF（District Designated Fund 地区財団活動資金）を原資とす

る、Matching Grant（同額補助金 米貨：5,000～25,000 ドル、競争性マッチング・グラント 25,001～150,000 ドル）や 3-H 補助金（米貨：100,000～300,000 ドル）などを資金供与している。

最初の 3-H 補助金プログラムは、1978 年初頭にフィリピンのロータリー・クラブからポリオ予防接種プロジェクトの実施要請が出され、630 万人の子供たちに経口ポリオ・ワクチンの投与が実施された。ロータリアンの元保健相によって明記された提案書は、WHO の定義による西太平洋地域 32 ヶ国で、ポリオ症例数の 45%、ポリオ死亡数の実に 74% をフィリピンが占めているという理由から説得力があった。フィリピンでは歴代大統領や上・下院議員など政治家とロータリアンの親交が深く、ロータリーは R.I 定款やロータリー章典に抵触する、大きな政治的影響力を持っている。

権力や名声、資金や物質、専門的な要素が相互に引きつけ合い勢力を強化して、さらに多くの人材や資金が「中心」に引き寄せると述べていたチェンバース（2002）の指摘どおり、「中心」に注ぎ込まれた資金と権力を手にした主流派によって、優先すべき援助の順位が採択されている。

筆者は、R.I が提唱し国際奉仕活動に関連する寄付行為の重要性について論じた、「奉仕の理想」を尊ぶ精神やロータリー運動に対し、二律背反の感情を抱いてきた。

## 2-2 国際奉仕活動の理想と現実

フォワード<sup>10</sup>（2009）は、1920 年代から 30 年代にロータリー運動の道徳的で哲学的な教えを最も辛口に批評した人物の一人として、文筆家のシンクレア・ルイス<sup>11</sup>を取り上げて、ルイスが 1922 年に書いた小説<sup>12</sup>「バビット」に描かれているロータリー・クラブや

<sup>10</sup> 米国、ニュージャージー州、マールトン・ロータリー・クラブ元会長で、経営コンサルティング会社 Reach-Forward Performance Group の最高経営責任者。雑誌「Airways」の寄稿ライターを務め、「Duh! Lessons in Employee Motivation That Every Business Learn - From the World Best (and Worst) Airlines」はじめ、これまでに数多くの本を執筆している。ルーマニアの孤児や捨て子を救済するために 1991 年に設立された、人道的援助を提供する International Children's Aid Foundation（国際児童援助財団）の創設者兼ボランティア会長。ロータリー財団の大口寄付者であり、功労表彰状の受賞者である。

<sup>11</sup> 1930 年にアメリカの文学者として最初のノーベル賞を受賞したシンクレア・ルイス（1885-1951）は、ミネソタの田舎町に医師の子として生まれ医師である父と兄に反発して作家になる。中西部を舞台とした作品は、鋭い観察力、調べて書く創作態度、写実的な描写など、アメリカ社会の諸相の記録ともみなされている。

<sup>12</sup> 「バビット」は中西部を舞台にした実業家バビット（ゼニス・ブースター ロータリー・クラブ会員）を主人公に、ビジネスマンというアメリカ人の典型を、揶揄と愛情をもって描いている。



ロータリアンが批判の対象となり、その後何十年もローラリアンの中に陰を留めた事象について記している。「バビット (Babbitt)」という言葉は、米語の単語として正式に認識されて辞書に登場し、Webster's New Collegiate (ウェブスター大学生用辞典) にも「優勢な中流階級に基準に漫然と従う実業家や専門職者」という定義が掲載され、別の辞書では、「バビット」が「ロータリアン」と同義語扱いで定義されていることが判明していた。当時、「ロータリアン誌」編集長のリランド D. ケースは、ロータリーに対する中傷や揶揄に我慢できず、バーモント州にあるシンクレア・ルイスの家を予告なく訪問し、皮肉屋に抗議の談話を行っていた。

ノーベル文学賞作家のルイス (1972) が描いた「バビット」は、鋭い観察力、調べて書く創作態度、写実的な描写など、アメリカ社会の諸相の記録ともみなされており、描写されているエピソードが如実にロータリー運動の普遍的な課題を提起していると思われた。シンクレア・ルイスが描いた「バビット」には、ロータリー運動や奉仕に関する文句が全編を通して一語も記されていない。創立から一世紀を経たロータリーは、「バビット」が皮肉にも全く触れることのなかったロータリー運動の、「奉仕の理想と現実の課題」に今も直面していた。

ロータリー運動は、全米そして英国へ広がると冷笑的な作家や批評家の格好の標的となり、ある新聞の論説に「ロータリー・クラブの機能は、『話すこと』という一言で要約でき、ロータリアンがするのはほぼそれだけで、ロータリー・クラブは行動をとることがない。会員はただ喋るか、他人のお喋りを聞くだけであった。「ロータリーはどこへ行くのか?」劇作家のバーナード・ショーが (昼食を食べに行く) と嘲笑していた。」と記していた (フォワード 2009)。

「American Mercury」誌の辛辣な編集者ヘンリー L. メンケン (1880 - 1956)<sup>13</sup>は、ファーストネームやバプテスマのヨハネをジャックとニックネームで呼び合う習慣を嘲笑い、ロータリーの「商業文明」に対する侮蔑を書いていた。

前原<sup>14</sup> (1992) は、ロータリーの理論と実践哲学について、「学んで習わざれば即ち暗

<sup>13</sup> 編集者として健筆をふるい、第 1 次大戦前後のアメリカ・ジャーナリズム界の中心的な位置を占めた。彼の批評は、当時の社会、政治、宗教、文学などアメリカ文化全般に及び、とくに中産階級の偽善的な俗物主義やピューリタニズムの攻撃に向けられた。文芸批評家としては、既成の道徳に沿う文学を排しドライサー、S.アンダーソン、シンクレア・ルイス、オニールなどの作家を擁護して世に送った。

<sup>14</sup> 前原勝樹 (1904 - 1991) 京都帝国大学医学部、大学院卒 (医学博士) 1953 年、桐生ロータリー・クラブ創立会員、1968-69 年度 355 地区ガバナー、1981 年、R.I 理事

し、習って学ばざれば即ち危し」という論語を引用し、「学ぶ」とは理念を身につけ、「習う」とは実践に移すという、ロータリー運動の実践哲学ともいうべき理念を述べていた。

前原（1992）は、R.I.最初の日本人会長となった東ヶ崎潔<sup>15</sup>が掲げた R.I.のテーマ「参加し敢行せよ」（Participate）という極めて抽象的な一語に、「いささか奇異の感もあったので東ヶ崎会長に直接ただしてみた」と述べていた。東ヶ崎会長は、英語で参加という意味をあらわす言葉に「participate」と「join」の二つがあることを船にたとえて、「船員として運航業務を担当し働いている人々はパーティシペイトしているが、乗客としてただ行を共にしている人々はジョインしているにすぎない」、「自分の部署をしっかりと守り、その責務を全うしてゆくことがパーティシペイトである」と論じ、「ロータリーとは何か」という基本的な考え方に触れていた。ロータリーは、組織内外から寄せられた「昼食を食べる単なる親睦団体、実利的に便利な商売繁盛の相互補助機関」という批判に対し、「He Profit Most Who Serve Best」（最もよく奉仕した者、最も多く報いられる）を組織の指針とし、「Service Above Self」（超我の奉仕）をモットーに掲げて組織の性格を明らかにして、奉仕の理想を中心として集まる同志の集団を目指した。

R.I.は、ロータリーを簡潔に説明するものとして、次の声明文を採択していた。すなわち、「ロータリーとは人道的な奉仕を行い、全職業界における道徳的水準の高揚を奨励し、全世界に平和を築くために、国際的に結ばれた団体である」と記している。しかし、ロータリーにはその理念を端的に表明したのを見当たらず、実践に移すという活動も具体的に示されているとは言えないのが現況であった。

こうした現況を鑑みると、R.I.-2550 地区のピナトゥボ火山噴火災害に対する WCS 活動は、奉仕団体としての世間的な対面を保持し、R.I.から活動実績の評価を得るために義捐金という名目で半ば強制的に分担金を募り、支援プロジェクトの拡大を図っていたといえる。R.I.-2550 地区内 51 クラブ中 49 のクラブ会員約 2,500 名から多額の活動資金は拠出されていたが、必ずしも会員一人ひとりが人道支援活動の理念を理解し賛同して得られた善意でないことは、周知の事実であった。

---

財団特別功労賞、ポール・ハリス フェロー、米山功労賞、米山記念奨学会理事

<sup>15</sup> ジョージ 潔 東ヶ崎（1895 - 1992）。R.I.会長（1968 - 69 年度）。1949 年、東京 RC に入会。1957 - 58 年度第 355 地区ガバナー、1963 - 64 年度 R I 理事。米国サンフランシスコ生れの彼は、戦後 Japan Times 社長を務めた。国際基督教大学の創立者の一人でもある。「ジョージ」という名で、世界中のロータリアンに親しまれた。

フォワード（2009）が取り上げたシンクレア・ルイスの「バビット」や、「ロータリー・クラブの機能は、『話すこと』という一言で要約できる」と書かれた新聞論説、バーナード・ショーが嘲笑していた「ロータリーはどこへ行くのか？昼食を食べに行く。」、さらにヘンリー L. メンケンが書いた「商業文明」に対する侮蔑や、前原（1992）の「学ぶ」とは理念を身につけ「習う」とは実践に移すという実践哲学の理念は、「当たらずといえども遠からず」ロータリーが直面している奉仕の理想と乖離したロータリアンの実像を如実に捉え表していたと言える。

筆者は、大多数のロータリアンが被災者のニーズや尊厳に呼応した人道支援よりも、国際ロータリーの会員というプライドを意識したプレゼンスを優先するという狭間で、個が無力化されていくという耐え難いジレンマに直面し R.I.を退会した。R.I.-2550 地区は、20 世紀最大規模といわれたピナトゥボ火山噴火の惨禍も、「昼食会で『話すこと』」にとどまり、「学ぶ」という理念を身につける事もなく「習う」という実践哲学もないまま、1名のロータリアンが退会した翌年に、被災地域の人道支援活動から撤退していた。

筆者は、これが転機となり人道支援活動のあり方を深く内省すると共に、新たな活動拠点となるフィリピン NGO 法人 Mirai Ni Kibou Foundation Inc. (Hope for the Future) を被災国に立ち上げ、支援活動の継続を模索する。

### 第3節 Mirai Ni Kibou Foundation Inc.の人道支援

#### 3-1 フィリピン政府登録 NGO 組織の概要

Mirai Ni Kibou Foundation Inc.（以下、MNKF と記す）の創立メンバー7名のうち5名は元ロータリアンで、2名が現在もロータリーの正会員として登録されている。MNKF は、2003年に国際 NGO として SEC 登録され、寄付などの控除が受けられる法人格を取得している。組織の会長、副会長、事務局長、財務責任者、渉外担当者をフィリピン人の理事5名が務め、組織代表と日本代表という重責を2名の日本人理事が担っている。MNKF の副会長は、R.I.-3810 地区の国際奉仕委員長を歴任するなど WCS 活動の中心的な役割を担い、R.I.-2550 地区の足利東ロータリー・クラブに所属する組織代表は、WCS 地区委員長を歴任した経験を有し、2015 - 16 年度に地区ガバナー<sup>16</sup>に就任している。他の理事5名

<sup>16</sup> ガバナーは R.I.理事会の一般的な監督の下に職務を行う、その地区における R.I.の役員である。ガバナ

は、全く偶然とはいえ日比両地区の国際ロータリーからはほぼ同時期に筆者と同様の理由から組織を離脱したが、諸般の事情を考慮しつつ大局的見地から、副会長と代表には国際ロータリーの正会員として R.I. に留まるよう勧告した経緯があった。

1991年6月、R.I.-381地区 RCDM の全面協力を得ながら、R.I.-255地区の第一回 WCS 活動が、ピナトゥボ火山噴火災害被災地域で実施された。1991年11月16日、宇都宮グランドホテルに於いて R.I.-381地区ガバナーの Johnny C. Aruego (RCDM) と R.I.-255地区ガバナーの辻由兵衛によって、新たな共同地区友好関係合意書が締結された。

WCS は、1992年に R.I.-2550地区(栃木)と R.I.-2820地区(茨城)に地区分割が行われた後も、継続事業として国際奉仕委員会の認証をうけ、R.I.-3810地区と合意書を更新し人道支援活動を拡大していった。同じく地区分割をした R.I.-3810地区の RCDM を Mother Club (親クラブ) として、1995年11月15日に Rotary Club of Manila Metro (以下、RCMM と記す) が創設され、MNKF の理事5名がチャーターメンバーとして参画し、その内3名が RCMM の会長を歴任している。MNKF の理事3名が会長に就任した全年度の幹事を MNKF 事務局長が務めるといふ、各ロータリー年度に役員改選を定めたロータリー章典と照らしても、当時としては極めて異例な人事<sup>17</sup>が行なわれていた。ピナトゥボ火山噴火災害が最も深刻な局面に直面していた1995年に、RCDM から被災地域の人道支援活動を引き継いだ RCMM は、MNKF の理事5名のリーダーシップによって WCS の実績を積み重ね、R.I.-3810地区における確固たる地位を築いた。2003 - 04年度には、新参クラブとして異例とも言えるガバナーを輩出するまでの飛躍的な成長を遂げていたが、この年度を契機に4名の理事と筆者は R.I. を退会し MNKF を創設した。因みに、1975年に R.I. - 255地区と R.I. - 381地区との間で締結されてきた共同地区友好関係合意書は、我々が退会した2003

---

一は、地区内のクラブを啓発し、意欲を与えること、また、地区内の継続性を確保することにより、地区内のクラブを指導し、支援する (R.I.細則15.090.)。ガバナーは、可能な限り最適の Candidates for Governor (ガバナー候補者) を確保するために、ガバナー候補推薦の参考となるよう、身分、資格、任務に関する情報が全クラブに提供し、地区内のクラブからガバナーにふさわしい候補者を推薦するよう要請する。Status (身分) : ガバナーは、地区のクラブによって指名され、R.I.国際大会によって選挙される R.I. 役員である。7月1日に就任し、1年間、または後任者が選挙され資格が確定するまで任務を継続する (R.I.細則6.060.1.)。Qualifications (資格) : ガバナーノミニーの資格に加え、ガバナーは、就任の時点で、一つまたは複数のクラブで通算7年以上会員であり、ガバナーエレクト研修セミナーおよび国際協議会に出席していなければならない (R.I.細則15.080.)。Duties (任務) : 地区ガバナーの任務は、「ガバナー要覧」(233)に掲載されている。地区ガバナーは、ガバナーとしての任務の遂行に加え、ロータリーの倫理規範を順守するよう期待されている。

<sup>17</sup> Officer Inductions (役員の就任式)、ロータリー章典では、クラブ役員と会員がクラブとロータリーに対する意欲を新たに再認識する機会を与えるため、各ロータリー年度の初めに役員就任式を開くべきである (ロータリー章典10.010.3.)。

年度をもって更新されず、ピナトゥボ火山噴火災害被災地における人道支援活動が終焉した。

前原（1992）は、筆者たちが直面した様々な問題やジレンマを予見するが如く、論語を引用して「学ぶ」とは理念を身につけ、「習う」とは実践に移すというロータリー運動の実践哲学を、ピナトゥボ火山が噴火した当時に述べていた。また、東ヶ崎潔が掲げた R.I. のテーマ「参加し敢行せよ」（Participate）も、ロータリーの実践哲学とは何かという基本的な考え方を明示している。ロータリーの使命を実践する基本理念として、四つのテスト（言行はこれに照らしてから）が、1932 年にロータリアンのハーバート J. テイラー（1954 - 55 年度の国際ロータリー会長）によって考案され定型化された。

#### [ 四つのテスト (The Four-Way Test) ]

1. 真実かどうか (Is it the TRUTH?)
2. みんなに公平か (Is it FAIR to all concerned)
3. 好意と友情を深めるか (Will it build GOODWILL and BETTER FRIENDSHIP)
4. みんなのためになるかどうか (Will it be BENEFICIAL to all concerned)

国際ロータリーが掲げた四つのテストや「Service Above Self」（超我の奉仕）という実践哲学は、両地区に所属するロータリアンと共有されることなく、MNKF の活動理念として継承され、人道支援プロジェクトの礎となって活かされている。

### 3-2 人道支援プロジェクトの実践例

被災地域の人道支援活動は、1975 年に初めて締結された R.I.-255 地区と R.I.-381 地区の共同地区友好関係協定書に基づき、毎年度 R.I.-2550 地区の WCS 事業として国際奉仕委員会の認証を受け、2003 年 - 04 年度まで継続されてきた。R.I. では、7 月 1 日の新年度に就任する会長・幹事をはじめ理事の承認を目的する Induction が年度末の 5 月から 6 月に開催され、友好地区や姉妹クラブなどに招待状が送付される。Induction への参加は、即ち次年度も WCS 事業を継続するとの意思表示として歓迎され、友好関係を確認する場となっている。R.I.-2550 地区は、不参加を決定し 1991 年から継続してきた WCS 事業を解消した。

2004 - 05 年度に MNKF が初めて主導しコーディネートしたプロジェクトには、R.I.-3790 地区 RCCP の創立年度会長を務めた Luchie や元会長の Tootsie という有能な実践者

が、ロータリーという枠を超えてそれぞれ PSWDO (Pampanga Provincial Social Welfare and Development Office パンパンガ州社会福祉開発局) / PDCCO (Provincial Disaster Coordinating Councils Officer 州災害調整委員会) 所長、HealthDev 専務理事という最前線の領域から参画し協働していた。この人道支援プロジェクトは、日比両国の中央省庁をはじめとして被災地域の行政府、ロータリー・クラブ、クォータ・インターナショナル、国際ソロプチミスト、大学、高校、ボランティアなどが多方面から参画し、ロジスティクスに関する分野も、内外の製薬会社から供与され薬剤や、抛出された義捐物資などを無償で空輸する航空会社の協力を得るなど、マルチラテラルなネットワークとマルチステークホルダーによるエンゲージメントが構築された先駆的な事例と捉えることができる。

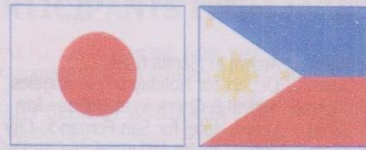
2005 年 11 月にピナトゥボ火山噴火の被災地域で実践した人道支援活動は、現地メディア<sup>18</sup>にも大きく取り上げられた。プロジェクトの概要については、以下にマテリアルを添付する。

---

<sup>18</sup> Sun Star Pampanga, MEDICAL MISSION, November 26, 2005. pp. 1-2, 9



**MEDICAL MISSION**  
Guagua Councilor Divine David-Tulio (R) and Kazumasa Nakada, representative of Mirai Ni Kibo Foundation, donate a wheelchair to a young beneficiary during Thursday's medical and dental mission.



未来に希望  
**Mirai Ni Kibo**

Hope for the Future

DATE: NOVEMBER 23-27, 2005

PLACE: PAMPANGA / MANILA

**ACTIVITIES:**

MEDICAL MISSIONS

DENTAL MISSIONS

DE-WORMING MISSIONS

CULTURAL EXCHANGE

BASEBALL UNIFORM DONATION

10 WHEELCHAIR DONATION

CHILDREN'S LIBRARY DONATION

CHILDREN'S ACTIVITY BOOK DONATION

MEDICINE DONATION

LIVELIHOOD TRAINING SEMINARS

MIRAI NI KIBO MEDICAL HP-DM PROGRAM

INTERNATIONAL COMMUNITY SERVICE

出所 : Sun Star Pampanga, November 26, 2005. pp. 1-2, 9

**MEDICAL MISSION** Guagua Councilor Divine David-Tulio and Kazumasa Nakada, representative of Mirai Ni Kibou foundation, donate a wheelchair to a young beneficiary during Thursday's medical and dental mission.

Mirai Ni Kibou Foundation, Inc. Schedule of Activities for 2005

## PARTICIPANTS FROM JAPAN:

**MIRAI NI KIBO – HOPE FOR THE FUTURE Grp 4B**  
Mr. Kazumasa Nakada – Japan Representative & Secretary

### ROTARY CLUB OF ASHIKAGA EAST, RI District 2550 Japan

Pres. Kingo Ishii	Overall Team Leader	Grp 4B
Sec. Michiyasu Ishii	Accountant Recorder	Grp 4B
Dr. Kenichi Nakaya	Medical Team Leader	Grp 4A
Ms. Masako Nakaya	Medical Team Member	Grp 4A
Mr. Kiyoshi Okanoya	Medical Team Member	Grp 4B
Mr. Koichi Ogino	Medical Team Member	Grp 4B
Mr. Toshiyuki Kurihara	Transportation Officer	Grp 4A
Mr. Kyozo Nakajima	Library Donation Team	Grp 4A
Mr. Noriyuki Shiina	Library donation Team	Grp 4B
Ms. Michiko Masuoka	IAC & ROTEX Team	Grp 2
Ms. Sumiko Kunii	Cultural Exchange	Grp 2
Mr. Mamoru Tozuka	Baseball Recorder	Grp 4B

### ROTARACTORS OF ASHIKAGA EAST (RACAE)

Mr. Gaku Kamata	Member	Grp 3
Mr. Masaki Funatogawa	Member	Grp 3

### ASHIKODAI IAC

Mr. Hiroaki Shiina	Adviser	Grp 3
Mr. Naoki Sato	Member	Grp 3
Mr. Satoru Machida	Member	Grp 3
Ms. Tomomi Kaneko	Member	Grp 3
Ms. Marie Takayama	Member	Grp 3

### HAKUO IAC

Ms. Yoko Takayanagi	Adviser	Grp 3
Mr. Kosuke Akutsu	Member	Grp 3
Ms. Hisae Aoki	Member	Grp 3
Ms. Chiaki Sekizuka	Member	Grp 3
Ms. Yoko Shibayama	Member	Grp 3

### ASHIKO

Mr. Tomohiro Aoki	Teacher	Grp 3
Mr. Ryutaro Tomita	Member	Grp 3
Mr. Hironori Masuda	Member	Grp 3

### SOROPTIMISTS INTERNATIONAL OF ASHIKAGA, JAPAN

Ms. Miwako Kato	Cultural Exchange	Grp 1
-----------------	-------------------	-------

### VOLUNTEERS

Ms. Yoshie Azami	Cultural Exchange	Grp 1
Mr. Tomohiro Hoshino	Participant	Grp 4B
Mr. Akira Ogawa	Participant	Grp 4A
Mr. Yui Obana	Baseball Team	Grp 4A
Mr. Hiroshi Kawada	Baseball Team	Grp 4A
Ms. Kamioka Hanako	Library Donation	Grp 4A

## PARTICIPANTS FROM THE PHILIPPINES:

### MIRAI NI KIBO – HOPE FOR THE FUTURE

Mr. Antonio M. Henares – Philippine Representative & Secretary	
Mr. Lilong L. Chua	Mr. Joseph Y. Ang
Mr. Elmer A. Guzman	Ms. Alice O
Ms. Cora Villanueva	Mr. Joey Villanueva
Mr. Hector Uy	Mr. Mohammad Raffique
Mr. Cris Lu	Ms. Hideko Fukuda

### ROTARY CLUB OF CENTRAL PAMPANGA, RI DISTRICT

CP Lucia R. Gutierrez	Pres. Jorge Gumba
Sec. Pat Rubio	VP Fely Bondoc
PE Rolly Macalino	PP Ben Sy
PP Tootsie Herrera	PP Nelson Lingat
PP Malou Garbes	Dir. Mildred Naguit
Dir. Jessica Pangan	Dir. Bernie Castro
Dir. Rose Calimlim	Dir. Maita Alcazar
Dir. Fanny Tobias	Dir. Connie Miclat
Dir. Jheng Bonifacio	Dir. Frans Maslog
Dir. Eva Mallari	Rtn. Roy Ralph
Rtn. Leony Santiago	Rtn. Toltol Castro
Rtn. Susan Dimabuy	Rtn. Chona Oronce

### QUOTA INTERNATIONAL OF PAMPANGA, PHILIPPINES

Pres. Divine Tulio	Sec. Teng Go
PE Malou Cura	PP Emy Narciso
PP Lucia R. Gutierrez	PP Mons Laus
PP Eva Mallari	PP Malou Garbes
Dir. Dette Galang	Dir. Myra Manabat
Dir. Tess Chua	Dir. Tuding Bondoc
Qtn. Leonor Pineda	Qtn. Helen Limson
Qtn. Gloria Lagman	Qtn. Menchu Yabut
Qtn. Maria Guinto	Qtn. Edna David
Qtn. Dina Tuquero	Qtn. Fely Bondoc
Qtn. Rose Calimlim	Qtn. Susan Dimabuy
Qtn. Chona Oronce	

### SOROPTIMIST INTERNATIONAL OF PAMPANGA, PHILIPPINES

SIPRGov/SIA FedDir. Leticia Yap	Pres. Amancia Espanta
Ms. Josefina Pasco	Ms. Lou Javier
Ms. Irene Gamboa	Ms. Grace Pangilinan

### PAMPANGA HEALTH OFFICE

Dr. Eddieboy Ponio	Dra. Joselyn Ponio	Dr. Larry Fernando
Nurse Manny Mabulay	Nurse Rebecca Mabulay	

### UNIVERSITY OF THE ASSUMPTION IAC & RACCP PAMPANGA HIGH SCHOOL IAC

### EMBASSY OF JAPAN

Ms. Taeko Takahashi	Minister for Political Affairs
---------------------	--------------------------------

### HON. SAN FERNANDO CITY MAYOR OSCAR RODRIGUEZ

## Tulio, Japanese delegates spearhead medical, dental mission in Guagua

GUAGUA, Pamp. — Quota International (Pampanga) president and Councilor Divine David-Tulio and a 35-man delegation of the Mirai Ni Kibo Foundation spearheaded the other day a medical and dental mission for indigent constituents at the Immaculate Conception parish church here.

Foundation representative secretary Kazumasa Nakada told Sun\*Star Pampanga that 90 boxes of used clothing, medicines worth 7 million and 15 wheelchairs and baseball equipment were

donated by the foundation to poor and disabled people of Guagua and San Fernando.

"This is our way of helping the people of Pampanga. We'll be visiting Pampanga and San Fernando twice a year and we'll be coming back in March (2006) to give more medicines, books and clothing to the Filipino people," Nakada said.

Tulio, chair of the Sangguniang Bayan Committee on Health/Women and Family lauded the Japanese delegates and their Filipino counterparts for helping the people of

Guagua.

"The medicines, used clothing and wheelchairs are a big help to our indigent kabalens," Tulio said.

Tulio, who also heads the Quota International (Pampanga chapter) herself conducts a monthly medical and dental mission in the 31 barangays here.

She has also tapped the assistance of government agencies like the PCSO and PAGCOR, NGOs abroad and provincial government and Rep. Mikey Arroyo for her medical missions.

The Mirai Ni Kibo Foundation, meaning Hope for the Future, is an umbrella organization of different NGOs based in Japan.

Since 1997, the foundation has been very active in assisting indigent

## Tulio

*continued from page 2*

communities in the province in their commitment to continue the mission of their service above self.

Tulio said that she is working together with the foundation in various medical and dental programs like Hypertension-Diabetes patients and their ongoing support to the Guagua Little League baseball team.

Mirai Ni Kibo consists of groups from the Rotary

Club of Ashikaga, east, K2 Research, Rotaractors of Ashikaga East, Ashikodai IAC, Hakuo IAC, Ashiko, Soroptimist International of Ashikaga, Volunteers, Philippine Representative of Mirai Ni Kibo Antonio Henares, Rotary Club of Central Pampanga, Quota International of Pampanga, Soroptimist International of Pampanga, Pampanga Health Office, University of the Assumption IAC and RACCP, Pampanga High School IAC, Embassy of Japan and City of San Fernando Mayor Oscar S. Rodriguez.

Other Quotarians present were Malou Cura, Lucia Gutierrez, Eva Mallari, Dette Galang, Tess Chua, Leonor Pineda, Gloria Lagman, Maria Guinto, Dina Tuquero, Rose Calimlim, Puring Bamba, China Oronce, Teng Go, Emy Narciso, Monz Laus, Malou Garbes, Myra Manabat, Tuding Bondoc, Helen Limson, Menchu Yabut, Edna David, fely Bondoc and Susan Dimabuy.

Assisting them were Dr. Eddie Ponio, PHO 1, PDAs Dr. Enrico Sunglao, Dr. Chuchi Ramos, Dr. Beng Vitug and Dr. Ramil Anthony Reyes, Dr. Joseline Ponio, provincial dentist, Dr. Norico Batac and Josefina Megudio, Sta. Rita RHU and PDCC nurses Manuel Mabulay and Rebecca Mabulay and Medical Staff of PNP Recom-3. — CN



## Mirai Ni Kibou Missions for the Year 2004-2005

### DEWORMING MISSION

Date 2004	Place of Mission	In Coordination with	Children Treated
23-JUL	Juliana Elementary School, San Fernando City	RC of Central Pampanga, Interactors of the* UA, I-CAN & K2RI	100
20-AUG	Juliana Elementary School, San Fernando City	RC of Central Pampanga, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	262
28-AUG	Barangay 145 Sto.Nino Pasay City, Metro Manila	RC of Pasay Silangan, SEVA Foundation, I-CAN & K2RI	149
11-SEP	Barangay 145 Sto.Nino Pasay City, Metro Manila	RC of Pasay Silangan, SEVA Foundation, I-CAN & K2RI	55
29-SEP	Isla Putting Bato, Tondo, Metro Manila	RC of Pasay Silangan, SEVA Foundation, ICTSI, I-CAN & K2RI	75
14-OCT	Isla Putting Bato, Tondo, Metro Manila	RC of Pasay Silangan, SEVA Foundation, ICTSI, I-CAN & K2RI	245
23-OCT	Emilio Aguinaldo College, Malate, Manila	RC of Bagumbayan, Interactors of San Marcelino, I-CAN & K2RI	33
30-OCT	San Rafael, Guagua, Pampanga	RC of Central Pampanga, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	134
	San Nicolas, Betis, Guagua, Pampanga	RC of Central Pampanga, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	136
5-NOV	Barangay 191. Zone 20, Mla. Domestic Airport	RC of Pasay South, I-CAN & K2RI	189
6-NOV	Emilio Aguinaldo College, Malate, Manila	RC of Bagumbayan, Interactors of San Marcelino, I-CAN & K2RI	4
13-NOV	San Nicolas, Betis, Guagua, Pampanga	RC of Central Pampanga, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	304
20-NOV	Barangay 191. Zone 20, Mla. Domestic Airport	RC of Pasay South, I-CAN & K2RI	130
21-NOV	Laura Vicuna Center, Cubao, Quezon City	Financial Ex of the Phils, Assumption College, I-CAN & K2RI	44
23-NOV	San Luis, Pampanga	RC of Central Pampanga, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	308
10-DEC	DEWD Pampanga Youth Rehabilitation Center	RC of Central Pampanga, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	172
		<b>Total</b>	<b>2340</b>

注記\* : UA (University of the Assumption)、K2RI (K2 Research Institute)代表 仲田和正

ICAN (Intercommunication Center for Asia and Nippon) アジア日本相互交流センター代表田口京子

### CHRISTMAS PARTY FOR CHILDREN

Date 2004	Place of Mission	In Coordination with	Children Treated
21-NOV	Laura Vicuna Center, Cubao, Quezon City	Financial Ex of the Phils, Assumption College, I-CAN & K2RI	22
14-DEC	DSWD RYRC.HAVEN, Magalang, Pampanga	RCCP, Philippine Children's Fund of America, I-CAN & K2RI	86
15-DEC	Juliana Elementary School, San Fernando City	RCCP, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	300
18-DEC	Payatas Dumpsite, Quezon City	JICA Volunteers, Japanese School of Manila, I-CAN & K2RI	100
19-DEC	Pintong Bukawa Elementary School, San Mateo	I-CAN & K2RI	320
		<b>Total</b>	<b>830</b>

### HYPERTENTION/DIABETES MELLITUS MEDICAL TREATMENT PROGRAM

<b>Date 2004</b>	<b>Place of Mission</b>	<b>In Coordination with</b>	<b>People Treated</b>
SEPT	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	31
OCT	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	0
NOV	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	1
DEC	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	14
JAN-2005	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	4
FEB-2005	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	5
MAR-2005	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	14
APR-2005	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	10
MAY-2005	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	10
JUN-2005	Diosdado Macapagal Hospital Guagua,Pampanga	RCCP & Manila East, PSWDO, PHO, I-CAN & K2RI	3
		<b>Total</b>	<b>92</b>

### CALAMITY AND DISASTER RELIEF OPERATION

<b>Date 2004</b>	<b>Place of Mission</b>	<b>In Coordination with</b>	<b>People Treated</b>
14-DEC	Pampanga, Philippines	RC of Central Pampanga, Philippine Children's Fund of America, I-CAN & K2RI	<b>300</b>

### MEDICAL & DENTAL MISSIONS

<b>Date 2004</b>	<b>Place of Mission</b>	<b>In Coordination with</b>	<b>Patients Treated</b>
30-OCT	San Rafael, Guagua, Pampanga, Philippines	RCCP, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	Med-250 Dent-120
	San Nicolas, Betis, Guagua, Pampanga, Philippines	RCCP, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	Med-256 Dent-123
23-NOV	San Luis, Pampanga, Philippines	RCCP, Interactors of the UA, I-CAN & K2RI	Med-1255 Dent-126
		<b>Total</b>	<b>2130</b>

## DONATION OF COMPUTERS

Date 2004	Place of Mission	In Coordination with	Computer Units
MARCH	Juliana Elementary School, San Fernando City	Salomon Smith Barmey Citi Group, RCCP, I-CAN & K2RI	5
APRIL	Boys Town, Pasay City, Metro Manila	Salomon Smith Barmey Citi Group, RCCP, I-CAN & K2RI	1
MAY	Bulacan Elementary School, Bulacan	Salomon Smith Barmey Citi Group, RCCP, I-CAN & K2RI	2
		<b>Total</b>	<b>8</b>

### 本章のまとめ

「持続可能な人道支援」の概念を、人道の理念と原則に従う必然性と捉え、「それには何が  
必要か」という問題意識や対峙してきた課題を整理してみると、人道的な奉仕の継続は、  
実践者一人ひとりの発意に基づく善意や誠心の結実によって、可能と成り得るのではない  
か。国連職員や先駆的な国際 NGO の実践者、国際赤十字社の医療派遣員などが対峙した  
ジレンマや課題をあらためて整理し考察を加えてみると、組織全体に奉仕の理想や継続を  
高揚するのは、正当な道理と言えないのかも知れない。

在比日本大使館の特命全権公使とは、プロジェクトの準備段階からコンタクトを取り、  
公使本人から全面的な支援とプロジェクトへの参加希望を記した書簡を受理していた。プ  
ロジェクトの公式な内容や日程表が作成され、日比両国の参加者名簿にも在比日本大使館  
特命全権公使の肩書と氏名も掲載されていたが、事前連絡もなく現場を訪れることはなか  
った。在外の政府高官は、数年で移動するのが常と伺っていたので、彼らにとって重要な  
関心事が、次の赴任先となるのはやむを得ないのかも知れない。

人道支援の領域において、ドナーの役割は極めて重要であるが、奉仕の志を持った一人  
でも多く実践者を被災地に立たせることも、等しく肝要と考える。

筆者は、MNKF が主導した人道支援プロジェクトのオーバーオール・コーディネーター  
として参画したが、フレームワークを構築する段階から直面した課題や、現場で対峙して  
きたジレンマの背景に介在するファクターを重要な問題の所在と認識して捉えた。紆余曲  
折を経て R.I. の WCS 事業を継承した MNKF は、特定のドナーに依存しない新たなネット  
ワークを形成して、持続可能な人道支援プロジェクトの実践に挑んだ。こうした経験の積  
み重ねが、本論のテーマにアプローチするためのエレメントを探り出す手掛かりとなった。

## 第2章 人道支援に関する先行研究

### 第1節 問題の所在

大規模な自然現象に見舞われた被災地は、被災国家の政治的・経済的状況や地理的状態などに起因するガバナビリティーによって、それぞれが他と比べようもない特有の問題を提起していた。国際社会が注目に値するとした深刻な被災現場では、超大国や強国の恣意<sup>19</sup>による「干渉」と「介入」による人道支援が、思いのままに行われているのではないか。1990年にフランスでは、人道問題の政治的役割が重視され人道活動担当相のポストを創設し制度的に公認されていた。国連も国際社会の人道的介入に対応するために、1992年に人道活動局を創設していた。

ドナー主要国や国際援助機関は、連携強化に基づく効果的な人道支援の実施性を強調していた。しかし、被災地が直面している問題に呼応した効果的な人道支援を行うには、積極的に被災地を取り込んだ枠組みによる実践的な国際的ネットワークの援助体系の可能性や重要性について、さらなる援助戦力の構築が課題となっていると思われる。ドナー主要国と連携する国際 NGO は、被災者とドナー双方からの要請と対峙する関係に置かれる中で、人道支援の理想を追い求めながらも、常に次善の策しか講じえない限界に直面していたのではないか。官民連携を標榜する国際 NGO の多くは、公的資金に大きく依存しているために争議性を失い、ドナーが担う援助政策を補完する従属的なアクターを強いられる傾向に位置づけられるという問題もあるだろう。また、国際援助機関のネットワークに組み込まれた国際 NGO は、カウンターパワーとして果たすべき抑制力やアドボカシー機能など本来の使命を失い、上意の圧力によって自主的な人道支援の独立性が歪められてしまう危険性も十分にあると言える。こうした国際 NGO の組織運用体制にありがちな制約は、実際に筆者自身が、20 数年に亘り関わってきたピナトゥボ火山噴火の被災地域に対する人道支援を通じて体験してきたことである。

本論は、既存の研究があまり着目してこなかった、持続可能な人道支援の継続性や可能性について、被災地を重視した現場第一主義をモットーに、強い関心と問題意識をもって集積したデータの分析を行い、実証的に解明することを目的とする。人道支援のネットワ

---

<sup>19</sup> 米国政府は NGO の自立性を規制し圧力を加える：国務省（許認可政策）、財務省（貿易法）、商務省（輸出管理法）。

ークを形成するメカニズムの阻害要因となる外的環境について、実践者と研究者という双方の視点から論拠を挙げて検討を行ない、論題にアプローチするエレメントの明示を試みる。

本論では、人道支援に関わるすべてのものが十分に留意すべきポイントとして、以下の視点を重視する。

第一に、被災者の人道支援に直接携わる実践者は、ドナーと対極に位置する関係性を堅持することによって、「中心」に帰属するテクノクラートの声に左右されない、「周辺」の独立性を常に確保することが重要である。

第二に、人道支援の中核を担うローカル NGO は、持続可能な支援活動を実現するために、被災地域の市民団体、NGO の連合組織、国際 NGO などとの連携を重視した、「周辺」をベースとするフレームワークを構築すべきである。

第三に、持続可能な人道支援は、マルチラテラル・ネットワークの体系化によってドナーサイドのインセンティブやリミットを回避することで、被災者を置き去りにすることなく被災地域のニーズに呼応した人的、物質的、資金的な支援が担保され可能となる。

マルチラテラル・ネットワークの機能性を発揮するには、「中心」の専門的な know-how に加え、「周辺」に精通した know-who をコンバインすることが極めて重要であると考えられる。

実践者は、人道支援の持続性を阻害する要因と対峙しながら、掲げたビジョンを貫き、確実にミッションを遂行し、理想のゴールを探究しながら機会を求めて行動することが問われる。研究者は、「中心」の偏狭な専門領域に固執することなく、最も「周辺」に置かれた弱者と直に接して学ぶという機会を積極的に作りながら、実証的・理論的な研究を発信することが肝要である。

## 第2節 問題意識の原点ーピナトゥボ火山噴火災害との関わりー

人道支援に対する筆者の問題意識は、ピナトゥボ火山噴火災害との関わりが決定的な契機であった。本節では、ピナトゥボ火山噴火災害の特徴と、筆者がどのようにして被災地の支援活動に関わっていったのか、その経緯について述べる。

第一の視点として、20世紀最大規模といわれたピナトゥボ火山の大噴火に見舞われた被災地は、多発する台風や大雨の影響で流出したラハールの副次災害により、深刻な二次被害の拡大が続き、四半世紀の歳月を経た現在も様々な分野で援助を必要としている。

ピナトゥボ火山噴火災害は、フィリピン政府が NEDA (National Economic and Development Authority 国家経済開発庁)、MPC (Mt. Pinatubo Commission ピナトゥボ火山災害対策本部)、DSWD など各関係省庁から被災地域の LGUs (Local Government Units 地方自治体)、BDCCs (Barangay Disaster Coordinating Councils 村落災害連絡協議会)、ローカル NGO の連合組織体 PampaNGO に至る組織の体系化をして、JICA (Japan International Cooperative Agency 国際協力機構)、USAID (United States Agency for International Development 米国国際開発庁)、AusAID (Australian Agency for International Development 豪州国際開発庁)、CIDA (Canada International Development Agency カナダ国際開発庁) などドナー主要国や、国連援助機関の UNDHA (United Nations Department of Humanitarian Affairs 国連人道問題事務所)、UNDP (United Nations Development Program 国連開発計画)、UNDRO (United Nations Disaster Relief Coordinator 国連災害救済調整官事務所)、UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees 国連難民高等弁務官事務所)、UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund 国連児童基金)、UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 国連人道問題調整官事務所)、先駆的国際 NGO の OXFAM、CARE、World Vision、Save the Children、MSF (Médecins Sans Frontières 国境なき医師団) などと多様な連携を図り、分野別・形態別に緊急人道支援が実施されてきた。こうした国際緊急人道支援は、必ずしも被災地のニーズに呼応したものではなく、ドナー主導の援助戦略に基づいてプレゼンス効果や援助成果を重視した計画が立案され、ドナーサイドに依拠したアプローチ手法の限界が、持続可能な人道支援の障壁となるファクターを提起していたとおもわれる。筆者は、困窮する多くの被災者が存在しているにも拘らず、多くのドナー主要国や国連援助機関、国際 NGO が、人的・物質的・資金的すべての人道援助を打ち切り、実践者がピナトゥボ火山噴火災害の被災地から撤退していく現実をみてきた。

第二の視点として、日米の対外援助政策が実施したピナトゥボ火山噴火災害の国際緊急人道支援は、当時の世相を反映する日米安全保障や日米貿易経済対策など対米機軸外交によって、JICA の有償資金協力によるインフラ整備事業と、USAID の無償資金協力による BHN<sup>20</sup>を重視した基礎生活分野に分かれ、援助形態が特徴的となっていた。1980 年代にかけて USAID の運営経費は縮小され、効率と節約が職員によって厳密に管理された。支出削減の一環として有償資金協力の専任スタッフと担当部局を解体した結果、USAID 内部の

---

<sup>20</sup> 飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民などを対象とする支援及び緊急援助。

援助処理機能に困難性が増した<sup>21</sup>。さらに 1990 年代、冷戦の終結と財政赤字拡大を背景に国内の援助不要論が高まり、援助実施機関である USAID は大幅な改革を迫られ、予算の削減に伴い組織のスリム化<sup>22</sup>と人員削減<sup>23</sup>を余儀なくされた。米国は、1987 年 7 月に東京で開催された WB（World Bank 世界銀行）主催の対フィリピン拡大援助国会合において、多額の累積債務を抱えるフィリピン経済再建復興の主要援助国であった日本に呼びかけ、対比多角間援助構想 MAI の具体化に、積極的な役割を果たした。1990-91 会計年度国防予算歳出権限法：第 913 条「地球的規模の安全保障に対する日本の貢献」、1993 年には、戦略計画の策定を義務づけた GPRA が制定された。さらに 1993 年 7 月に発足した「地球的展望に立った協力のための共通課題」日米コモン・アジェンダ（共通の実践事項）は、地球的規模の課題 GII（Global Information Infrastructure 全地球的情報基盤）に、日米包括経済協議の政治的・経済的パートナーとして、共同で取り組むことを目的とした。米国主導によるこれらの戦略的開発協調の合意によって、従属的關係がさらに堅持された。一方 1989 年に世界最大の援助供与国となった日本は、対外援助の明確な基本理念が構築できず、米国の外圧による貿易黒字国の責任論に応える形で、黒字削減努力と対外援助協力の拡大を公約していた。

以上の経過から、日米の協調関係は資金協力の既得権益を有する JICA と、援助潮流の変化に起因した無償資金協力を重視する USAID 双方の高次の援助戦略によって、国益を実現するために一層連携が強化されたと言えるであろう。ワシントン・コンフィデンシャル紙<sup>24</sup>によると、現在の通貨水準に換算して朝鮮戦争に 5,600 億ドル、ベトナム戦争には同 5,180 億ドルが投入された。湾岸戦争の戦費総額 800 億ドルに対し、1991 年当時不況に苦しむ米国の戦費負担は、僅かに 70 億ドルであった。日本政府は米国から三度、多国籍軍に対する戦費負担の援助要請を受け、財源確保のために臨時増税を行い、総額 135 億ドルを捻出している。湾岸戦争に起因する財政赤字拡大を背景に、行政府や PVO の対外援助に対する潮流は、過重債務に苦しむ開発途上国に対し、更なる重荷となる有償援助協力をすべ

---

<sup>21</sup> 開発研究所報：2002 年 12 月第 13 号、pp.161-163、米国フォーリン・サービス・ミニスター・カウンセラー アーサー・M. フェレ（元 USAID ミッション部長）。

<sup>22</sup> 直接雇用職員は 90 年代 3,163 名から 1,985 名へ 37%削減され、72 の現地事務所が閉鎖。

<sup>23</sup> USAID の職員数は 2005 年度現在で 9,092 名ワシントン本部 1,963 名（27.5%）、海外事務所 7,129 名（72.5%） 出所：USAID, Budget Justification to the Congress, Fiscal year 2006, Summary Table, USAID, 2005

<sup>24</sup> 2007 年 10 月 26 日付、ブッシュ大統領のイラク追加戦費要求は朝鮮、ベトナム、湾岸戦争の戦費合計を上回ると米連邦議会予算局が情報修正した。

きではないとのコンセンサスが大勢を占めていた。このような状況下の同年6月、ピナトゥボ火山噴火災害が起きたことに留意が必要である。

米国最大の海外軍事施設を誇ったクラーク<sup>25</sup>空軍基地とスービック海軍基地<sup>26</sup>は、ピナトゥボ火山大噴火の降灰によって、壊滅的な打撃を受け事実上使用不能に陥った。米国は、フィリピン上院の決定を受けて両米軍基地の放棄を決定し、覇権のみならず権益拠点の分散を余儀なくされ撤収した。在比米軍基地撤退<sup>27</sup>後の機能分散に伴う沖縄米軍基地の機能強化は、日米安全保障や経済外交上必要不可欠であった。米国は、比米間の経済支援合意に基づく責務を日本の国際緊急援助に転化して、クラーク空軍基地内に日米企業や資本家に有利な、経済特区の新規開拓事業を展開した。両米軍基地跡地の再開発事業に供与された日本の国際緊急援助は、ODA大綱（1992年6月閣議決定）の基本理念や実施原則も空洞化し、米国の従属的な役割を担っていたと言われていた。比米間の基地提供期間の延長問題に関連する対外軍事資金援助、経済資金援助、軍事訓練援助、開発援助を、「補償」と捉えるアキノ大統領とアーミテージ米国団長との攻防は、1991年1月の湾岸戦争勃発後から続いていた。同年6月11日、アキノ大統領が米提案を承認する回答を米国側に寄せた翌12日の独立記念日<sup>28</sup>に、ピナトゥボ火山が大噴火を起こした（仲田 2008）。

ピナトゥボ火山噴火災害の人道支援は、最大の援助国となった日本と対外援助の不要論が高まっていた米国内の財政事情に留意しつつ検討される必要がある。また、筆者自身が、「周辺」に山積している広範な課題などに実践者として向き合ってきたことに加え、研究者として関わったフィールドスタディーの分析結果を踏まえて向き合うことができる、有効な事例であったと考える。

第三の視点として、筆者は世界初の奉仕団体といわれるR.I.-2550地区に所属し、地区の国際奉仕委員として各国の人道支援に携わってきた実践者である。先にも少し触れたが、

---

<sup>25</sup> 1979年1月、「ロムロ・マーフィー協定」調印を境に以前は、53,036ヘクタール（沖縄米軍基地総面積の2倍、沖縄本島面積の44%になる）。以降は4,440ヘクタール。

<sup>26</sup> 1979年以前は、23,315ヘクタール（沖縄米軍専用施設の総面積に匹敵）。以降は6,658ヘクタール（極東最大の嘉手納空軍基地の3倍）。

<sup>27</sup> 1991年9月16日のフィリピン上院決定以後、実際に米軍が完全撤退したのは1992年11月24日であった。

<sup>28</sup> 1898年6月12日、エミリオ・アギナルド将軍が亡命先の香港から帰国し、カビテ州カウイトでフィリピンの独立を宣言して、自らフィリピン共和国初代大統領に就任。歴史年表上は1946年7月4日となっているが、フィリピン国民にとっての独立記念日は6月12日であり、政府も同日を祝日に定め毎年記念行事を行なう。



R.I.-2550地区のピナトゥボ火山噴火災害に対する人道支援は、友好姉妹関係にあったR.I.-3810地区を介して被災地域で活動するR.I.-3790地区からの緊急援助要請を受け、これを契機に国際奉仕活動<sup>29</sup>の一翼として開始された。本格的な人道支援への参画に鼓舞された地区内のクラブは、競って援助物資や義捐金を募り拠出した。組織は奉仕団体としての対面を保持し、R.I.から活動実績の評価を得るために義捐金という名目で半ば強制的に分担金を募り、人道支援の拡大を図った。結果的に多額の活動資金は拠出されたが、必ずしも会員一人ひとりの理解や賛同が得られたものでないことは、周知の事実であった。被災者のニーズや尊厳を重視した人道支援よりも、巨大な国際援助組織の一員というプライドを意識したプレゼンスとの狭間で、筆者は個が無力化されていくという耐え難いジレンマに直面しR.I.を退会した。これが転機となり、筆者は人道支援活動のあり方を深く内省すると共に、新たな活動拠点となるNGO法人を被災国に立ち上げた。R.I.-2550地区が新たに人選した国際奉仕委員は、被災地との信頼関係が構築できず、被災者のニーズや人道支援に必要な情報提供を得ることが困難となった。組織によって選出された委員の適応能力や資質について再考されることはなく、R.I.に対する地区の対面だけは辛うじて保たれていた。しかし僅か1年後にR.I.-2550地区の国際奉仕活動は、潤沢な資金やグローバルなネットワークを有していたにもかかわらず人道支援を継続することが困難となり、ピナトゥボ火山噴火の被災地から撤退した。

このような経験を踏まえると、被災地との緊密な信頼関係や連携の枠組みが崩壊することに基因して、人道支援活動の運用体制が機能不全に陥り、国連に匹敵する規模を有するといわれていたR.I.も撤退を余儀無くされるという、持続可能な人道支援の難しさが浮かび上がる。同時に、先駆的な活動を展開している国際NGOも、被災者とドナー双方からの要請と対峙する関係に置かれる中で、人道支援の理想を追い求めながらも、常に制約と限界に直面していたのではないか。R.I.は、国際援助に割り当てられた年間予算（次年度への繰り越しはできない）から拠出した資金の、援助効果や成果に基づいてクラブや地区の評価を行っていた。「周辺」のクラブや地区は、アカウントビリティという「中心」の圧力を意識した人道支援プログラムを行っていた。

---

<sup>29</sup> 世界中で人道的な活動を広げ、世界理解と平和を推進する活動を含む。WCSは、物質的、技術的、専門的な支援を通じて国際理解と親善を促進する、国際奉仕に属す代表的な社会奉仕プロジェクトを実施している。WCSプログラムは、異なる二国にあるロータリー・クラブや地区が連携し、援助を必要としている人々のニーズに応える人道支援活動である。

以上により、ピナトゥボ火山噴火災害は、被災地域の人道支援に関わる実践者にとって、極めて大きな課題を投げかける事象であった。

### 第3節 人道支援に関する先行研究

人道支援に特有な課題やジレンマに直接間接に言及している研究や体験談を整理していくと、「周辺」と「中心」の関係性が共通の大きな要因になっていることが発見できた。

人道支援に関する議論では、多くの論者が具体的な事例の課題を指摘して、対応策や提言を明記しているが、これらを分類し系統立てて議論している者は少ない。

内海・中村・勝間（2008）は、地震や火山噴火・津波などの自然災害および戦争や紛争など、その他の要因による難民・国内避難民・被災者を対象とする救援・復興までを含む人道支援に関わる国際的援助機関<sup>30</sup>の活動、支援分野の領域、そして現場での支援活動という3つの側面から、国際緊急人道支援を概説している。UNOCHA、UNHCR、UNICEFという国連の三大機関に加え、JDR（日本の国際緊急援助隊）とNGOの支援組織であるJPF（Japan Plat Form ジャパン・プラットフォーム）という中央政府機関に属するNGO組織を取り上げている。支援分野や活動の領域については、紛争後の緊急人道支援について実践例を取り上げているが、巨大な自然現象が引き起こしたミャンマーのサイクロンや四川大地震について冒頭で触れているにもかかわらず、スマトラ沖地震津波支援等の自然災害への対応も重要であると言及している。

しかし、具体的な提言もなく今後の課題が述べられているだけで、人道支援に対する向き合い方に疑念を抱かざるを得ない。日本の人道支援に関して、「顔が見えない」ことが問題なのではなく、国際舞台で「顔を見せる」ためのプロデュースという政治感覚が、「私たちの中に欠如していることが大きな課題であり、いただいた宿題として気長に取り組んでいきたい」と結んでいる。本来は、「顔を見せる」ための最も重要な舞台が被災地であり、豊かな経験と実績を有するといわれる専門家の「顔が見えない」ことを問題視することは、本末転倒もはなはだしい研究者のバイアスと言わざるを得ない。

---

<sup>30</sup> IASC（Inter-agency Standing Committee）人道機関間常任委員会は、人道支援に係る八つの国連機関から構成される。国際食糧農業機関（FAO）、国連人道問題調整室（UNOCHA）、国連開発計画（UNDP）、国連人口基金（UNFPA）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連児童基金（UNICEF）、世界食糧計画（WFP）、世界保健機構（WHO）構成機関以外にも、国際赤十字委員会や世銀、主要なNGOなど九団体が「永続的な招待」（Standing Invitation）に基づき参加。

中村<sup>31</sup>は、難民キャンプの活動から緊急人道支援に対する留意点や課題を指摘し、「寄り添う」必要性について言及している。勝間<sup>32</sup>は、緊急人道支援を担う国連組織や NGO、国際緊急援助隊の概要と活動内容について、政治プロセスも含めた「範囲」と「妥当性」を保持するバランスや、現場からの継続的なフィードバックの重要性を指摘している。フィードバックされた教訓を体系化するためには、「実践者と研究者を中心とする対話の学習プロセスが求められている」と提言していた、勝間の問題意識に強い共感を覚える。

こうした指摘を生かしたネットワークの形成によって持続可能な人道支援が実践され、困窮する被災者に寄り添う活動が持続可能となることを期待したい。

### 3-1 人道支援のジレンマに関する先行研究

ブローマン（2000）は、国際援助機関の「中立・公平」という概念を指摘し、政治的、精神的、経済的独立性を保つことの重要性と共に告発していく勇気や、手に数珠を持って人道援助に従事するわけにはいかないと、人道援助の神秘的な考え方を一切退けた最低限の政治的考察と判断能力が必要と説いている。さらに観念的な人道主義に固執せず、現場主義に基づく柔軟な対応によって、不均衡を迅速に是正することの重要性を強調している。

ブローマン（2000）は、ジレンマから脱出しようものとして、「常に人道援助の行為そのものについて熟考」し、政治的、精神的、そして経済的に、政府や公的機関などから「独立性を保つための空間」を維持することが、大切であると述べている。

彼が唯一積極的に提案している概念が「人道援助活動の空間」という考え方である。「人道援助活動の空間」は、論理的な基礎から離れた象徴的な空間によって構成され、これらは与えられた自由ではなく、常に「征服」すべき「擁護」すべき自由であると述べている。事例として述べられていた「拷問する医者、抵抗する医者」<sup>33</sup>では、拷問室から連れ出された怪我人に対し人道的な見地から、医者が十分な治療を施し元通り立てるようにした結果、怪我人は再び拷問室に逆戻りさせられていた。医者の行為は医学的に疑問の余地はなく、傷口の縫合など技術的にも完璧な水準に達していたが、「心遣いの論理」と切り離された場合には、蛮行への承認になってしまう厳しい現実が存在していた。

<sup>31</sup> 中村安秀：東京大学医学部卒。JICA 専門家として母子保健に携わる。UNHCR 保健医療担当官。

<sup>32</sup> 勝間靖：ウィスコンシン大学マディソン校で Ph.D. ユニセフ職員として人道支援に携わる。早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授。

<sup>33</sup> アムネスティ・インターナショナルが 1989 年に出版。

このように人道支援は、正義の要因にも不正義の偽装にもなりうるという問題が提起され、「人道援助活動の空間」という概念による、捉え方が考えられるようになってしまったと思われる。

貫戸（2003）は、「中心」から発信されるプラグマチズム（Pragmatism）な西洋文明の限界を、骨身にしみて誰よりも理解し知っているのは、「周辺」の弱者であると訴えている。

国際 NGO に求められている人道支援は、「中心」で考えられたフレームを押し付ける「無意識の差別」ではなく、「周辺」でフレームを作り上げるといふ、被災者が最も尊重され組織や国に優先する発想が必要であると述べている。医師としての経験から、「いちばん苦しんでいる人は、語らない」、あるいは時間が経たないと「苦しみを追体験し自分を拷問にかけることだから、語れない」といふ。助ける命に優先順位をつける「トリアージ」といふ人道支援が、本当に正しかったのか正しくなかったのか、良かったのか悪かったのか、自分自身のなかで結論が見出せないと述べている。助かる命と助からない命を選択するという究極の人道支援も、弱者ではなくエリートに決定権が委ねられているといふ、人道支援のジレンマが存在している実情に触れていた。自分が向き合うのはあくまでも「現場のニーズ」であって、「国際社会のニーズ」ではなかったと述べていた（NHK「課外授業ようこそ先輩」制作グループ＋KTC 中央出版編者 2000）。

MSF（Médecins Sans Frontières 国境なき医師団）の決定に従い医療現場から医師を引き上げる際、組織を辞めて現場に留まり医療を続けた者に付きまとう人道支援のジレンマについて、人道支援というのは、人間の根源的な人道にかかわる権利を支えるという行為を、現場で自問自答し選択していくということではないかと述べている。MSF は、「たかが NGO」だからこそ政治が介入できない活動領域において、フレキシビリティな人道支援を実践する「運動体である」といふ「アソシエーション」で、「オーガニゼーション」や勿論「インスティテューション」でもないという。運動体である以上は、「周辺」でジレンマに陥った実践者が自らの考えを優先して組織を離脱する自由など、人材の流動も巨大化する組織の硬直化を防ぐうえで必要と述べている。

Riddell（2007）は、インドネシアの津波を事例に挙げて、大規模自然災害時における緊急人道支援の評価をレビューし、被援助国、国連援助機関、国際 NGO 間の連携不足による援助協調の問題や、人道支援の重要分野であった食糧援助の大部分が、タイド（ひもつき援助：物資などの調達先が援助国に限定される条件が付加）によって実施された経緯など、山積する課題や思い通りの成果が得られない人道支援活動のジレンマについて、問題提起をしている。

また Riddell (2007) は、国際緊急人道支援を統一的に遂行するための、先駆的な国際組織の創設を提言している。「Does Foreign Aid Really Work?」という問いかけに対する結論は、現在ある理論やデータだけでは判断できず、簡単に総括できるものではないと述べている。

さらに「Why is aid given?」と問題提起し、人道支援に関わるドナーの本分や倫理観に言及し、「Why aid isn't working?」というジレンマを、「中心」による見せかけの支援と脆弱なガバナンスによって作りだされる「周辺」の貧困社会から考察している。国際援助の効果をそぐ要因となった国際援助機関のコンディショナリティーやインセンティブについては、被災国にマイナスのインパクトを与える可能性がある事を指摘している。

国際援助の効果を阻害する要因については、ドナー主要国や国連援助機関、国際 NGO、国際赤十字による怠慢で意図的な見せかけの支援を指摘し、被災国側の脆弱なガバナンスやオーナーシップによって作りだされる貧困社会の援助吸収能力など、人道支援のジレンマを増大させ支配している核心的な要因を分析し、より広範な議論を積み重ねていく必要性を挙げている。

### 3-2 人道支援の連携に関する先行研究

湯浅・花田・中原 (2001) の無償資金協力を主体とするプロジェクトは、ピナトゥボ火山噴火被災地域の 6 州にまたがる広域を管轄する必要から、3 ヶ所に地域事務局を設置し、各専門家が 2 州ずつを担当する地域分担制と専門指導分野を担う業務分担制の併用によって行い、カウンター・パートの要請に応える「ダイヤモンド・サイド・アプローチ」を重視していた。プロジェクト運営は、「マルチ・スキーム方式」を最大の特徴として積極的に採用し、多種の援助形態を組み合わせた相乗効果を期待する手法と述べられている。

マルチ・スキーム方式とは、JICA もしくは在外大使館の援助制度を複数活用し、当プロジェクト以外の援助制度として無償資金協力、青年海外協力隊のグループ派遣、開発福祉支援事業 (以上は JICA スキーム)、草の根無償資金協力 (在比日本大使館スキーム) のほか、日本あるいはフィリピンの NGO との連携による支援や、現地国内研修への協力、国連機関との連携を基盤とする。

フィリピンでは早くから USAID、AusAID、CIDA などが、1990 年代に入るところから個別の NGO に対する直接支援から、NGO 連合体への支援へと援助形態を変えていった。

JICA は、こうした先進例を参考に 1999 年、13 の NGO から構成される連合体 Luznet

(Luzon NGO network) を組織させ、メンバー NGO である IMMFI (Innocencio Magtoto Memorial Foundation, Inc.) に Luznet の事務所を併設した施設を草の根無償で建設し、その育成に助力してきた。本事例が事業のプログラム化と違う点は、活用してきたスキームが JICA に限定されたものではなく、在外大使館や本邦の NGO (AMDA など) の援助スキームも活用しているところであると述べられている。本事例によるマルチ・スキーム方式は、当初から想定されていたものではなく、プロジェクトの進展過程で協力の幅を広げる中からスキームが追加され形成されていった経緯を持ち、この点が当初から計画的かつ有機的に多種のスキームを組み合わせようとするプログラム化とも異なっており、支援プログラムに対する運営の面で多くの示唆、教訓を与える先駆例であると述べられている。

しかし、マルチ・スキーム方式は、「支援プログラムとは、ある特定の開発課題の達成を図るために JICA が実施し得る各種援助スキームを最も効果的・効率的に組み合わせ、目的・投入量・時期を特定化し、それら諸活動の運営管理・評価を行う一連の活動」というドナーに依拠した国内の援助スキームから形成される連携や、「中心」からローカル NGO の連合体を活用する援助スキームを捉えて「マルチ・スキーム方式」という語を用いているが、「周辺」へ単にディストリビューション「Distribution (配分・割当)」あるいはヴェイクル「Vehicle (媒体・手段)」するためのスキームといえないだろうか。

被災地をベースとするフレームワークから構築される、マルチラテラル・ネットワークやマルチステークホルダー・エンゲージメントの関係性に基づく持続可能な人道支援と、JICA の無償資金協力を主体とする単年度の「マルチ・スキーム方式」を用いた人道支援プロジェクトは、コンセプトやアプローチ手法においても、全く目的を異とするものであったと捉えられる。

下村 (2006) は、被災地で悪戦苦闘する実践者がドナーと協調する機会が特殊な例を除いて限られ、人道支援の領域にテクノクラートの声が反映される傾向を指摘している。また実施すべき政策手段に関する交渉は、被災現場の営みから遠く離れた首都やドナー主要国の国際会議場などで行われていた。こうした状況は、「中心」との連携や調整により多くの時間とエネルギーを費やし、被災地の「周辺」に足を運ぶ時間を大幅に減少させる。「中心」に軸足を置いたクラウディング・アウト (Crowding out: 排除効果) による「影の部分」を、援助成果が重視されドナー優位の潮流が促進される状況から捉えて、「ドナーの現場ばなれ」と呼び、「周辺」と「中心」の相対関係に見落とされがちな「影の部分」を指摘し、

常に問題提起をしながら「ドナーの視点の優越」と「途上国の現場からの遊離」を克服する対応策を模索していく重要性を提言している。

野々山（2007）は、人道支援の在り方や捉え方の相違について、米国と EU の官民連携に反映された姿勢を対比させながら検討している。EU 憲法条約案は、「域外国の自然災害や人為的災害に対して、人道上の必要に応じて支援、保護するものであり、国際法と公平・中立・無差別の原則に基づいて行う」としている。人道支援の原則には、支援を必要とする被災者との連携以外、「周辺」に対する政治的考慮を一切加えないとする方針が明記され、人道支援が「中心」の政治的利害に動かされないよう、独立の立場を堅持する重要な役割を担っている意義が強調されている。

これに対し米国では、政府も民間も国の政治的、軍事的政策と人道支援は両立すると受け止め方が一般的であったと指摘される。

EU の NGO は、人道支援に関わる活動資金の大半が民間からの義捐金であるのに対し、米国では「中心」の政府資金に依存する部分が大いことから、NGO の「周辺」に対する活動姿勢にも影響している。人道支援は、「個人の尊重」という理念に基づく、「人道」「公平」「独立」「中立」の原則を盾に、政治的な活動目的を明確に区別し、危険性に対処することが重要性である。

野々山（2007）は「個」の果たした重要な役割について、人道支援の嚆矢となった「ジュネーブ条約」の成立も、「周辺」の惨状や被災者の苦難と直面した実践者の証言や提言が国や国際社会を動かし、「中心」で決議される国際条約や各国政府の条約締結の原動力となった史実を取り上げている。日本の人道支援が時として目的から逸脱した活動になる要因として、人道支援の根源である個人の尊重という基本理念が、日本社会に確立されていないことを指摘している。

金（2008）は、NGO ネットワークが政治的機会や制約といった外的環境の影響を受けることによって、NGO が重視する道義的規範や価値を実践するための内的環境に間接的なインパクトを与え、結果として連携の枠組みも変容する必要性が生じてくると述べている。政治的なアクターとして与えられる「お墨付き」は、同時に外圧という NGO の正当性に影響を及ぼすアドバンテージを有しており、人道支援を実践する現場の中立性や公平性の原則にも影響を及ぼすメカニズムとなっている。人道支援の実践に際しては、たとえ道義的な価値や規範を重視する NGO であっても、様々な資源をより効率的に連動させる

ネットワークの、物質的な資源（人的、資金的 情報など）と道義的資源（アイデア、価値、規範など）をパワーに変える役割が持つ、複合的な側面の重要性が指摘されている。NGO ネットワークは、外的環境や内的要因の変化に伴い、ローカル NGO の連携からトランスナショナルなマルチセクトリアルなネットワーク形成に至るまで、変容を余儀なくされる経路を辿っている。

金（2008）は、NGO であるがために特定の問題に関わる、または関わらない（関われない）という NGO の関与と参加のメカニズムを決定する要因を明らかにすることを、主な研究目的の一つとしている。NGO ネットワーク活動もさらに細分化され、個人レベルのボランティアが直接現場の人道支援に貢献する場合も増すであろうと述べているが、持続可能な人道支援を実現するためのネットワークも今後の課題として求められよう。

LRDD（Linking relief, rehabilitation and development 救済・復興・開発の接続）は、自然災害の課題や障壁を克服する人道支援活動を施行するための、緊密なパートナーシップ（FPA：Framework Partner Agreement 連携協定体制）を確立している。LRDD は、被災地に対する人道支援に直接介入せず、パートナーとの間におけるプロジェクトの効率的な戦略や実施条件など、FPA の適格基準<sup>34</sup>を満たした組織と連携の枠組み強化を図り、人道支援に向き合う。FPA は、より効果的な人道支援を施行するために、パートナーの選定や監視および制御機構に基づく綿密な評価と、高次のパートナーシップによる継続性を目標として採択していた。

しかし、LRDD が目指す迅速かつ効果的な人道支援を実践するためのフレームワークは、Anderson（1993）が指摘している「被災地が必要としている情報を適切に捉えて共有する」という重要なスキームにおいて、現場とのネットワークに対処すべき課題を残していると思われる。

持続可能な人道支援の継続性を実現するには、多面的な国際連携や協調の枠組みを重視した、実践可能なマルチラテラル・ネットワークの構築が重要な課題となっている。

---

<sup>34</sup>人道支援を実施する組織は、人道性、公平性、独立性、中立性を原則とし準拠する。

人道性の原則は、すべての状況下においても人道的見地に立って、個々の尊厳を確保しながら生命を救済し苦痛を軽減する。公平性の原則は、いかなる場合も人道支援が国籍、人種、宗教、政治的な見解に基づかない。独立性の原則は、人道支援組織が独自の政策に基づく構想、指針、目標を実践する。中立性の原則は、対峙するイデオロギー的な性質の側面を持つ論争においても中間の立場を堅持する。



### 3-3 ピナトゥボ火山噴火災害に関する先行研究

1993年に外務省経済協力局評価室からの委嘱を受けた Tsuda and Tamaki (1996) は、ピナトゥボ火山噴火災害の研究調査活動を行い、日本政府が実施した対外援助の分野別・形態別による緊急援助政策を概括し、そこから得られた知見や事実から人道支援の課題や貢献性について、多角的に検討している。人道支援の課題については、JICA から派遣された青年海外協力隊がローカル NGO と連携し協働して行ってきた、被災地の関係者に対する綿密な聞き取り調査や派遣隊員の活動報告書に基づく資料から考察していた。派遣隊員は、配属された被災地において本来担うべき役割と、被災地が必要としている人道支援活動に戸惑いながら、「周辺」と「中心」の狭間で対峙していた。「周辺」で困窮する被災者のニーズが託された要望書は、「中心」の事務所が堅持する制約や原則論に基づく決定権によって、重視されることなく反故扱いとなっていた。派遣隊員の視点から、飢餓や病気という人命尊重に対する日本政府の緊急人道支援の基本的な援助方針や、組織全体の運用体制の問題点が問われていた。

Mary B. Anderson<sup>35</sup>は、緊急人道支援分野における優れた研究者であり、彼女の代表的な議論として Mary B. Anderson, and Peter J. Woodrow, *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*, Westview Press Boulder and San Francisco, Published UNESCO Paris 1989, *Lessons Learned in Rehabilitation/Resettlement of Populations Displaced by disasters and Policy Implications of these lessons for Programs to Assist the Mt. Pinatubo Victims*, Prepared by the Collaborative for Development Action, Inc. Under Contact with USAID/Philippines, May 1993 を挙げることができる。Anderson (1990) は、これまでの経験と実地検証で得た知見から、世界各国が再定住避難所で実施してきた人道支援の困難性について、被災者のニーズに適応した確実に効果的な緊急人道支援の重要性に関する、独自の学究的教訓を提起している。また、Anderson (1993) は、ピナトゥボ火山噴火災害被災地域における緊急援助の課題について、CDA (Collaboration for Development Action, Inc. 開発行動の共同研究所) と USAID の共同調査に基づく実証的な分析を行っている。トピックは、再定住避難所に暮らす多重ストレスへの対応、多発する特異な依存症、男女性差の心身に適応した支援、被災者の人権や尊厳を重視した支援、被災者の自立自活支援など、思い通りの成果が得ら

<sup>35</sup> メアリー・アンダーソンは国際開発や人道支援活動の評価を行う協同事業 (The Collaborative for Development Action, Inc.) の代表。開発経済学者として、USAID, 世界銀行、国連人口基金などの相談役を勤める。

れ難い重要課題を教訓として抽出し、被災者支援の課題と限界が明示されている。

特に、再定住避難所での生活を余儀なくされた被災者のストレスや、特異な依存症の傾向などに呼応する、基本方針を鮮明に打ち出すなど、これまで無秩序に行われていた人道支援の潜在的重要性についても、困窮する被災者の視座から具体的なニーズを分類し対応策を示していた。

Newhall and Punongbayan (1996) は、噴火災害の時系列に従って緊急援助対策の不安定要素が誘発する重大な危険性を概観し、配慮すべき礎となった防護対策について、地震学、地質学、火山学者の地球物理学的など多角的な見地から実地検証を積み重ね、分野別に具体的な問題を提起している。PHIVOLCS (Philippine Institute of Volcanology and Seismology フィリピン火山・地震研究所) は、USGS (United States Geological Services 米国地質学研究所) から火山危機管理支援目的のために研究者の招聘を要請し、1991年4月の段階で地底調査や衛星撮影用の専門機材などを導入して、噴火予知のモニタリングが行われ災害規模の査定や具体的な避難対策の検討を開始していた。ピナトゥボ火山噴火のメカニズムを分析していた地球物理学者の所見や的確な情報提供は、それに基づいて発動された緊急避難命令によって数万人とも言われている人命が救済され、二酸化硫黄物の拡散やマグマの流出に伴う二次災害に脅える社会的な不安の抑制にも寄与する、重要な役割を果たしていた。

大規模な火山噴火という自然現象とラハールの実態調査から得られたデータをベースに記述された1,000頁を超える“FIRE and MUD”は、各分野に精通したエキスパートの知見を示しており、ピナトゥボ火山噴火の実態や被災地域の状況など、自然現象がもたらした自然災害の全体像を客観的に捉えることのできるバイブルとなっていた。

## 本章のまとめ

人道支援に対する筆者の問題意識は、ピナトゥボ火山噴火災害との関わりが決定的な契機となっている。

本論では、先行研究が論じている課題や限界にアプローチするために、先行研究の理論に対する新しい知見や、問題の背景となるファクターをより掘り下げて精査することを目的とした。人道支援の領域には多くの研究課題が残されている。

チェンバース (2002) は、「中心」に引き寄せられる「アウトサイダー」と呼ばれる政府や国際援助機関の職員、研究者や国際 NGO の実践者たちに共通する6つのバイアスが、

孤立した最も深刻な被災者と直に接して学ぶという機会を奪っているために、「周辺」の本質を理解することが極めて困難になることを指摘している。

顕著なバイアスといわれる、快適な「場所」、有名な「プロジェクト」、影響力を持つ「接触する相手」、困難な時期を避けた僅かな「乾季」、エリートへの配慮や気遣いと、貧困や弱者と向き合う当惑による「礼儀正しさや臆病さ」、専門性以外は見ようとしなない研究者の「専門分野」などが、「周辺」と「中心」を引き離す要因と指摘されている。これらのバイアスをすべての研究者が持っているとは限らない。また、バイアスを持っている人々は、研究者たちだけではなく、「中心」に引寄せられていく国際援助機関や国際 NGO の職員、さらに「周辺」のエリートも含まれているだろう。そして、「アウトサイダー」は、よほどの強いきっかけがない限り、見えるものだけを見る、あるいは専門分野だけを見るという傾向のために、「周辺」の単純かつ皮相的な現象しか見えず、深刻さや複雑な要因を十分に理解できないと述べられている。

先行研究で取り上げられる人道支援の成功事例は、特別な扱いを受けてきた場所のプロジェクトや、特別な配慮を受けた組織が行った特殊なケースであったかを検討することなく、引用されることがよく見受けられる。「中心」では、こうした「パイロット・プロジェクト効果」の成功事例が果たす役割や、効果を強化することが予め求められ、綿密に画策されている。訪問者の地位や知名度があればあるほど、「周辺」の準備はより念入りに行われ、与える印象はより偏ったものとなっている。「中心」の力<sup>36</sup>は、「周辺」を理解することや貧しい人々に合うことを妨げる根深い偏向をもっている（チェンバース 2005）。

田巻（2006）は、研究する国際的な問題あるいは対象地域とする研究課題をまず発見・設定し、その設定された課題について既成のディシプリンなどを活用しながら様々な工夫を凝らしてアプローチする重要性に言及している。このような問題設定のアプローチにおいては、問題意識の捉え方が決定的に重要になりうると述べ、問題意識が希薄な地域研究では、対象地域の個別性・特殊性あるいは共通性や異質性の発見に留まり、理解や解明に至らないと指摘している。

問題意識を考えるいくつかの手掛かりとして、第一に、問題意識は個人の「原点」や「生き様」と深く関わる。第二に、問題意識は時代背景に大きく影響される。第三に、問題意

---

<sup>36</sup> 力というのは、己のリアリティの定義を他の人々のリアリティの定義に優先させる権利。  
Rowe Dorothy (1989; p.16), Foreward, in Masson 1989.

識が生まれ研ぎ澄まされる契機がある。それは、「自分の原点を振り返る」、「好き嫌いを掘り下げる」、「社会への怒りを持つ」、「対象者から学ぶ」そして、研究者が自身の問題意識について理解し自問し続けることが、重要な要素であると指摘されている。フィリピン研究の反省から得た結論として、リアルな社会認識や強烈な問題意識は、身近な問題や自分が属している社会の問題、あるいは自分自身とのある種の格闘を抜きでは生まれないことであり、現に向き合っている現実と自分の原点回帰との往還を通じて自分固有の問題意識を構築する視点の重要性が述べられている（田巻 2006；49-51）。

筆者が提起した「持続可能な人道支援には何が必要か」というテーマは、ピナトゥボ火山噴火災害の人道支援活動を通して被災者とドナーを往還するなかで直面してきた様々な事象を基に問題意識を形成し、それを研究者の視座から捉え直し課題設定をした。

### 第3章 ジレンマ分析のための視点 — 「周辺」と「中心」から—

#### はじめに

大規模な自然災害時における国際人道支援は、被災国のオーナーシップや国家主権の干渉を重視するあまり、概して短期間に集中して行われる傾向がある。政府や国際援助機関から資金提供を受けている国際 NGO の多くは、あらかじめ決められた活動領域や支援期限などの条件下で人道支援を展開し、早急に被災地から撤退していくケースが多く見受けられる。非政府組織を代表する NGO に課せられた本来の使命とは、国家が成しえない初動の緊急人道支援から、中期的な復旧・復興支援へと移行し、さらに長期的な開発協力に至るまで、援助の期間や領域にとらわれる事のない、持続可能な人道支援活動を実現することであろう。

本章では、ジレンマを分析するための視点として、実践者に対するインタビュー調査を通して得られた証言を基に、「周辺」と「中心」が対峙する相対関係の実態について整理し検討を加える。先ず、これまでに行ってきたフィールド調査において、対象となった実践者を「周辺」と「中心」というフレームの中で分類し、人道支援におけるそれぞれの立場と対峙する位置関係を明確にする。

#### 1. 「周辺」の実践者が「中心」と対峙するジレンマ

- \* アイキャン (ICAN: International Children's Action Network) マニラ事務所代表の A 氏
- \* 国境なき医師団 (MSF: Médecins Sans Frontières) 日本人医師の B 氏
- \* フィリピン NGO (HealthDev: Health Alternatives for Total Human Development Institute or HDI 総合健康開発・促進機構) / Nutrilinc 代表の C 氏

#### 2. 「中心」の実践者が「周辺」と対峙するジレンマ

- \* 国際赤十字社・赤新月社連盟 (IFRC: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) 医療派遣要員の D 氏
- \* 国連高等弁務官事務所 (UNHCR: United Nation High Commissioner for Refugees) 本部職員 of E 氏

#### 3. 「周辺」と「中心」を往還するジレンマの外的環境

- \* 元 USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官を務め、LRDC & TF 創設者の Mr. Rodrigo R. Custodio

- \* PSWDO/PDCCO 所長と RCCP 創立会長を歴任した Ms. Lucia R. Gutierrez
- \* MPC- NGO Desk の諮問担当官と RCCP 会長を歴任した Ms. Loida S. Oñate Velasco
- \* 元 R.I.-2550 地区国際奉仕委員を務め、MNKF 日本代表の筆者

本章でインタビュー対象として取り上げた5名は、全員が女性であった。彼女たちが「周辺」で対峙したジレンマの一因には、「中心」に依拠する男性職員の資質や経歴が大いに関係していると推察された。人道支援をサポートする組織の運用体系は、財源となる資金の内訳によって優先事項が決定される傾向にあった。当然プログラムの経費や人件費の財源が、組織の維持・管理費と異なる現況を踏まえると、実践者と本部職員の人事に伴うジェンダーの問題が存在していた事実を、軽視することは出来ないであろう。

志村（2007）は、外務省の NGO 調査員として取りまとめたデータから、NGO の主たる担い手は女性であったが、各組織の意思決定に携わる代表や事務局責任者について見ると、両者とも男性の比率が高いという結果を示している。

JANIC（2011）は、日本の NGO について、意思決定に関わる役職に就く女性が極めて少ない状況にあり、『NGO データブック 2006』でも同様の調査結果が確認され、現在もあまり変わっていないと指摘している。

## 第1節 「周辺」の実践者が「中心」と対峙するジレンマ

### 1-1 特定非営利活動法人アイキャン(ICAN: International Children's Action Network)

マニラ事務所代表、(特活) 難民を助ける会 (AAR Japan: Association for Aid and Relief, Japan) のスーダン駐在代表を経て、現在 CWS-Asia/Pacific (Church World Service) の特定非営利活動法人 CWS Japan ミャンマー事務所代表。

ICAN のマニラ事務所代表を務めていた A 氏とは、ピナトゥボ火山噴火災害の人道支援活動を通して知己を得た。A 氏は「周辺」と「中心」の遊離した人道支援に対するギャップを、ジレンマの最大要因として挙げていた。被災地の弱者は、現地語で A 氏に本音を語るが、被災地のエリートは、英語で本部から派遣された職員に建前論を展開したという。職員にとって、信頼すべき情報源となる相手は被災地のエリートであり、弱者の本音に直接触れる機会はほとんどなかった。「周辺」で行なわれた人道支援活動に対する評価は、本部が人選した職員のバイアスがかかった情報提供に基づき「中心」で行われた。被災地が最

も困窮している「周辺」の本音を代弁する現地代表者の声は、被災地の実像を正確に報告するほど本部に届かず、「中心」の理解を得るのが難しかったという。

A氏は、「周辺」の対極にいる「中心」に対し、緊密な連携による理解と信頼が不可欠であると訴えたが、あまりにも隔絶した相対関係に絶望し、12年間の人道支援活動に終止符を打ち組織を離脱した。その後いくつかの代表的な国際NGOに在籍し、東ティモールやマラウイで現地代表を務めていた。A氏はインタビュー当時スーダンに駐在し、水をメインとする保健・衛生のプロジェクトに従事していたが、理由も明かされず次年度の雇用契約更新はない旨の通達を受けていた。組織の活動指針は、「周辺」のニーズよりもドナーを意識した、「中心」へのアカウンタビリティが常に優先事項であり重視されていたと述べていた。「周辺」には、「中心」のトップダウンによって突然プログラムが変更される事態に対しても、反論する機会や提言する余地さえ与えられていなかったという。

A氏は、自らフィルターをかけて「中心」に情報提供をするという、苦渋の選択を余儀なくされていた、「周辺」が抱える深刻な真情を吐露していた。

## 1-2 国境なき医師団 (MSF: Médecins Sans Frontières)

日本人医師、(特活) MSF Japan プログラムディレクター、現在は専門医として総合病院勤務。

B氏は、女性の医師も大学病院という社会に出たとたん、日本では非常に生きづらくなったと感じて医局を離れ、新たな自己表現の場を求めMSFに参加していた。B氏は、国際的なフランスの人道支援組織に登録された最初の日本人医師として、スリランカ、ボスニア・ヘルツェゴビナ等の人道医療活動に従事する。JICAのメキシコ女性健康プロジェクトリーダーを経た後に、MSF日本のプログラムディレクターを務め、現在は専門医として新たなフィールドに立っていた。

B氏に関しては、これまでのプロフィールや著書等から、「周辺」と「中心」の視角を中核に据えるという研究テーマに、最も相応しい体験を有しているキーパーソンのひとりであると推察された。

医師としての経験から、「いちばん苦しんでいる人は、語らない」、あるいは時間が経たないと「苦しみを追体験し自分を拷問にかけることだから、語れない」と述べていた。自分が向き合うのはあくまでも「現場のニーズ」であり、「国際社会のニーズ」ではないという、

真の独立性がある人道支援を主張し実践していた。実践者が対峙する「周辺」と「中心」の課題やジレンマについて、医師が直面する「倫理」感に触れながら言及していた。「中心」の組織が「周辺」の現場から撤退を決定するとき、自分の考えを優先して「周辺」に留まり医療行為を続ける者や、被災地に残留している他の組織に鞍替えをする、医療従事者もいたという。MSFは、現場から引き上げる際に医療活動を引き継ぐためのリレー・ネットワークが構築されていないために、「周辺」の被災者を見捨てて置き去りにしてしまうという、医師の「倫理」と対峙する強いジレンマを感じながら活動をしてきた事象に触れていた。非主流中の非主流を歩んできたという B 氏は、プロキシミティ (Proximity) 「そばにいること、その場にいること」という言葉を人道支援の信条としていた。特に一生懸命やっていた医師ほどジレンマに陥り、組織を離脱して自ら理想とする NGO を立上げてしまう人もいたという。「周辺」から「中心」に戻った B 氏は、まるで自分が異邦人のように日本の組織に馴染むことも、新たな居場所を見出すことも困難となり、遊離感、孤立感、ストレスンジャーという相違感に苛まれ、MSF を離脱していた。

多くの矛盾や悪しき選択に直面してきた B 氏は、人道支援の考え方を西洋の住所表記にたとえて、先ず氏名が最初にあつて次に通りの番地、そして市町村があり県や州、最後に国と示すように、個人の価値を優先させることに活動の意味を見出していた。

MSF の活動は、ドナーからの資金提供によって受益者への支援を行う、二元構造のバランスングアクト<sup>37</sup>で成り立っているために、ロジスティックの強化と資金源の確保が優先事業として重視されると述べていた。「対ドナー活動の充実は受益者の利益につながる」という普遍化した言説には、ドナーと対峙する組織の活動理念やアドボカシーに基づく、特別な対応が不可避であった。世界規模で活動を展開する先駆的な国際 NGO の MSF は、ドナー主要国の政治的、軍事的、経済的戦略に翻弄され、政治性と非政治性の狭間でさまざまな制約や限界を抱えながら、苦渋の選択を迫られていた。また、国際援助機関が堅持する中立・公平の原則は、外圧となって MSF の活動領域と対峙していた。

### 1-3 フィリピン NGO (HealthDev: Health Alternatives for Total Human Development Institute or HDI, Inc. 総合健康開発・促進機構)

C 氏は、ピナトゥボ火山の噴火当時 Nutrilinc (The Nutrition and Livelihood Resource Center,

<sup>37</sup> 平衡行動 (複数の互いに矛盾する状況や要素を同時に処理しようとする試み)。



Inc.栄養摂取と自立生計救済センター)の代表を務め、PampaNGO (The Pampanga Association of Non-Governmental Organizations, Inc. パンパンガ NGO 組織連盟)のボランティア組織編制や人道支援事業計画の立案と支援・指導などを行い、被災地域が直面していた重要課題の公衆衛生や母子の健康管理に関する人道支援プログラムに携わっていた。

ピナトゥボ火山噴火直後から48時間以内に必要とされる初動の国際緊急援助や、その後重要となる持続可能な人道支援が求められる中で、被災地の支援体制が機能不全に陥った要因として、壊滅的な社会インフラの崩壊と内政干渉が流布した社会的問題を指摘していた。緊急援助対策事業に要する膨大な資金にまつわる汚職は、MPCや援助機関内に蔓延し、それに取り込まれた被災者が加担していた事実についても、本当に嘆かわしいと言いつつ述べていた。

C氏は、こうした実情を構成する二つの重要なファクターを指摘している。

第一の事柄は、自治体が被災地域社会に対し十分な管理に基づくリスク軽減や脆弱性に対応した、包括的な災害対策を実施するためのコンポーネントを重視していなかった。実際、ほとんどの被災地自治体では、災害軽減について機能しうる体制や、災害調整協議会の設置など、具体的な対応計画を持っていなかった。

第二の事柄は、中央省庁の既得権が保持されたまま、地方自治基本法の施行によって直接DSWDやDOHから、不安定な状況下の被災地自治体に公的事業の機能が移譲された点であった。

被災地自治体は、合意に基づく組織の変更や適合するために強引な変革が求められ、中央省庁から困難な災害対応を迫られ、すべての責任を負う事となった脆弱な自治体の適応機能や受容能力に限界があり、大きな問題であった。

こうした背景の中でPampaNGOの先駆的なNGOは、PSWDO (Pampanga Provincial Social Welfare Development Officer パンパンガ州社会福祉・開発省代表)と連携して、国内外の緊急人道支援を受け入れる主導的な役割を担っていた。

HealthDevは、人道支援プロジェクトの明確な目的と戦略を提起していたのでドナーと統合する必要もなく資金が直接組織に供与され、DSWDやDOHさらにLGUsと連携して、被災地の支援活動に取り組むことができたと語る。しかし、公的資金の枠組みで実施される支援活動の限界にジレンマを覚え、被災者のニーズに呼応した持続可能な人道支援の重要性を痛感したと述べている。

C氏は、後に被災地をベースとする PampaNGO や LGUs を中核にマルチラテラル・ネットワークを構築し、それを機能させるためのマルチステークホルダー・エンゲージメントによる、シームレスなパートナーシップを確立することが重要と述べる。

## 第2節 「中心」の実践者が「周辺」で対峙するジレンマ

### 2-1 国際赤十字社・赤新月社連盟 (IFRC: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) 医療派遣要員 赤十字病院勤務後、現在は医科大学看護学科教員

D氏は、IFRCの医療派遣要員としてこれまでにインドネシアの巨大津波やハイチ大地震など、6カ国を含め計7回の国際緊急人道支援に従事してきた。IFRCは、大規模な自然災害発生直後から1ヵ月交代で1班ずつ、ERU (Emergency Response Unit 緊急対応ユニットと呼ばれ、基礎保健医療サービスを行う) に担当分野を割当て、医師や看護師を派遣している。ハイチ大地震の被災地には、医師や看護師などで構成された総勢15名が、首都ポルトープランスに8人、レオガンという地方に7人の2グループに分かれて派遣された。D氏はレオガンに着任したが、住む場所の確保に苦勞し、「現地入りから2週間近く大学施設内の廊下に蚊帳を建て、その中に簡易ベッドを置いて宿舎にしていた」と当時の状況を振り返りながら語る。一方、欧州が運営する首都ポルトープランスにあるIFRCのベースキャンプには、ERUが被災者ではなくIFRCスタッフのために設営され、食堂やシャワー設備も完備していたことに驚いたという。被災地に設営された被災者キャンプでは、スラムと間違えるほど散乱した瓦礫のなかに頭蓋骨を見つけるという凄惨な被災状況を目の当たりにしたが、滞在していた1ヵ月の間に人道支援が「進んだ」という感じはしなかったと述べている。ハイチ全体で、60の人道援助団体によって124万人分の仮設テント機材が配れ、そのうち赤十字社は8万家族、約40万人を対象とする人道支援に従事していたが、D氏は一過性の治療しか受けられない被災者をサポートしつつ、いつ撤退するかという「出口戦略」を模索したという。

さらに大きな課題として、予想を遥かに超えて寄せられる義捐金に対する、取り扱いの難しさについて言及していた。日本では、伝統的に大規模な災害発生時の寄付が知名度の高い赤十字社に集中してしまう傾向があった。特定された大規模自然災害のために寄せられた義捐金は、本来の活動目的以外に流用することや、余剰金として留保することはでき

ない。組織は、公平・中立そして必要以上の介入をしないという、強い認識の下で沈黙を堅持することとなる。D氏は、継続的な人道支援が求められている重要性を十分に認知しながら、撤退時期を見極める困難と向き合っていた。さらに、人道支援の課題とジレンマは、挑み続けなければならない「永遠のテーマ」と言い切る。

その後、日本赤十字社は資金総額 10 億円近くをかけて、レオガンで Hygiene Promotion（予防衛生の奨励）、Reproductive Health（出産保健衛生）などの活動を含む保健、給水・衛生分野への人道支援を、2年半から3年をかけて実施していた。

## 2-2 国連高等弁務官事務所 (UNHCR: United Nation High Commissioner for Refugees)

ジュネーブ本部職員、JICA 客員専門員、現在は大学教員

E氏は、南アフリカの大学院を修了後、国連ボランティアとしてカンボジアや、アフリカ諸国などで人道支援に携わってきた。その後、UNHCRの職員としてルワンダ、ケニア、コンゴ民主共和国、ジュネーブ本部等に勤務している。JICAの客員専門官としてアフリカの平和構築にも携わり、現在は大学で教鞭を執っている。E氏は、常に「中心」の「主流」を歩み続けてきた官に属する実践者であったが、「周辺」に視座を据えた発言から弱者に対する寄り添う姿勢が読み取れた。「中心」に依拠する「主流派」の、「周辺」に対するバイアスについて「疑う余地は微塵もない事実」と直言し、人道支援の課題やジレンマの大きな要因であると指摘している。「周辺」の声が届かないメディアの在り方に疑問を抱き、世界の情報は西洋人、キリスト教徒、男性、健常者という4種類の人間に支配され、偏った都合の良い情報だけが報道されていることを、肌で感じてきたと述べる。だからこそ「周辺」の現場に直接行って自分の目で確かめ、問題の所在を良く見てバランスを失わないよう自分に言い聞かせたという。E氏は、UNHCRという「中心」の国連援助機関から派遣された実践者として、「周辺」が抱えている人道支援の課題やジレンマを強く実感してきたという。

国連機関や国際 NGO などが実施している人道支援プロジェクトの「量」は非常に多いが、「中心」の外部アクターに依存しない「周辺」の人材育成が疎かであったために、持続性が欠けている点で、活動の「質」と人道支援機関の責任が問われていたと述べる。

「質」の問題事例として、国連主導による「人道支援機関の国会」のような会議に地元政府は参加できず、主導権や決定権を行政に「代わって」発揮する人道支援機関の対応に強いジレンマを感じ、疑問を持つようになったという。E氏は、「目先のことだけに捉われ

た短期的な支援が多すぎるので、長期的な視野に基づいた教育やキャパシティ・ディベロップメントを強化する支援ができないか」と提案したが、国連の幹部は笑って「無理」と答えたという。国連援助機関の「中心」に依拠している幹部職員に、「周辺」の実感が共有されることもなく、E氏の周りにはフラストレーションを理解する者も少なく、何のために誰のための人道支援をしているのかが見えなくなり、人道支援の領域に対する疑念を抱くようになった。E氏は、長期的な視野に立った地道な努力の積み重ねによる、人材の育成が大事であったと述べる。

大規模な自然災害に対する人道支援は、UNHCR 本来の支援活動業務とする範疇に含まれず、原則的には UNOCHA が行うことになっている以上、UNHCR の支援対象者ではない自然災害の被災者に対して、どこまで積極的な人道的支援を行うことが適切なのか、その対応に多くの課題を残していたと思われる。

### 第3節「周辺」と「中心」を往還するジレンマの外的環境

ドナー主要国の対外援助政策は、安全保障や経済貿易を包括した高次の外交戦略に基づいて行われ、被災地の実態に呼応した人道支援や災害復興支援対策には、当然の如く様々な制約とジレンマが生じている。ジレンマを取り巻く外的環境は、ドナー主要国家の覇権主義や国際援助機関の権威体制に起因する構造的な制約や限界などの「状況」と、援助協調に伴うドナーと受益者の相対的な「関係」と捉えることができる。

フィリピン中央政府機関の MPC- NGO Desk 諮問担当官を務める Ms. Loida S. Oñate Velasco と DSWD が直轄する地方自治体 PSWDO / PDCCO 所長の Ms. Lucia “Luchie” R. Gutierrez RSW (Register Social Worker) は、中央政府職員とパンパンガ州政府高官という国際ロータリー綱領の職業分類から、R.I.-3790 地区 RCCP (Rotary Club of Central Pampanga) の正会員 (会長を歴任) に推挙され、人道支援活動のリーダー的な実践者となった。Loida は、ピナトゥボ火山噴火直前の 1991 年 3 月から 2 年間に亘り、フィリピン政府第三行政区内における MSWO (Multi-Sectorial Women Organization 多領域な女性協会) の事務局長として、主に困窮した家庭の女性や子供を対象とする救済、および深刻な影響を受けたアエタなどのマイノリティに対する、文化的な生活習慣の状況を再構築するプロジェクトに専従した。1994 年 4 月には、MPC 長官によって創設された MPC-NGO Desk (ピナトゥボ火山対策本部 NGO 部局) の専門的助言を与える諮問担当官となった。

Luchie は、1977 年に RSW を取得して DSWD 管轄の PSWDO 職員となり、特に未就学児童に対する非識字問題の教育支援に情熱を注ぎ、貧困から脱出する道筋をサポートしていた。Gutierrez (2002) は、デイケアセンターのソーシャルワーカーに向けて書かれた学習指導書として、双方をインスパイアする名著となっている。RCCP の創立年度の会長を務めたリーダーシップは、PSWDO / PDCCO 所長としても存分に発揮され、NEDA、DSWD、MPC などフィリピン政府中央省庁と被災自治体の重要な架け橋となっていた。

ローカル NGO の Concern (Central Luzon Center for Emergency Aid and Rehabilitation, Inc. 中部ルソン緊急援助・復興支援センター) は、10 年間に亘る人道支援の総括を行い、被災地域が必要としていたニーズから乖離した、国際援助の実態と危険なファクターを指摘していた。

Luchie は証言者として、「人道支援活動を通して、被災者と支援者が対峙してきた最善と最悪の状況を見続けてきた」と述べていた。中央政府機関との官民連携に基づいた支援活動は、公的資金や助成金と国際 NGO から提供される資金を加えた枠組みによって実施されるプロジェクトが常とされ、対象となる支援の領域や期間など、様々な制約と限界に直面していたという。

「周辺」と「中心」を往還する職責にあった Loida と Luchie は、「資金と連携の枠組み」や「ドナーサイドのコンディショナリティーに起因する制約と限界」など、人道支援が対峙してきた、相対するジレンマに言及していた。

1984 年にエチオピア北部を襲った旱魃による大飢饉は、「操作された飢餓」として人道支援活動領域に大きな課題とジレンマを提起している。主権国家とメディアの連携によって配信された映像は、世論を喚起する推進力となって、人道優先への牽引的な影響力をおよぼすなど、行動倫理や報道倫理に関して人道支援組織と政府が公に対立する、複雑な問題を提起した顕著な事象と言われた<sup>38</sup>。メディアは、常に人道支援活動の推進力となってきたが、度を過ぎていたと批判されたことも事実であった。

---

<sup>38</sup> MSF と MDM は、メディアの果たす役割について、認識を共有していなかった。国連は不干渉の原則を守り、国際機関や NGO は沈黙を保ち、MSF のみが公式に告発したため、エチオピア政府から追放される。1984 年、BBC の配信した衝撃的映像を見たボブ・ゲルドフ (アイルランドのロック歌手) は、音楽界のスーパースター 40 人あまりを集め、メディアを利用した世界的なキャンペーンを行う。世界的な反響となった「バンドエイド」は、テレビ中継によって 10 億人近くの視聴者を獲得し、「We are the world, we are the children」のレコードは 1,600 万枚も売れ 1 億 2,000 万ドルの収益を集める。食糧支援を決定するが、メンギストゥ政権の計画実現に加担する結果となる。バンドエイドは非政治的な道徳的人道支援活動にもかかわらず、中立ではない事が明らかとなる。

MSF が分裂して、MDM (Médecins du Monde 世界の医療団) が 1980 年にフランスで創設<sup>39</sup>されたことから、「メディアの果たすべき役割は何か」をめぐって世界的な激しい論争が展開された。先駆者としてグローバルな人道支援活動を展開してきた MSF は、ドナーや主権国家の政治的、軍事的、経済的戦略枠組みの構成主体に位置づけられ、当然パートナーとして担うべき責務と、抑制力となるべくカウンターパワーの役割との狭間で、苦渋の選択を迫られていた。MSF は、本来ドナーと受益者という双方と向き合う関係に組み込まれた組織であり、対応困難な二元的領域において常にジレンマと直面しながら、相補的な人道支援活動の役割を模索していたと言える。

「周辺」と「中心」を往還する実践者のジレンマについては、第 5 章に於いて、元 USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官を務め、LRDC & TF (Luna Rural Development Center & Tour Farm ルナ農村開発・農場視察研究所) 創設者でもあった Mr. Rodrigo R. Custodio の足跡を通した、インタビュー証言を機軸に述べる。

## 本章のまとめ

筆者は、「周辺」と「中心」の狭間でジレンマに陥り組織を離脱した経験から、被災地域に NGO を立ち上げ、連携するローカル NGO が対峙した「中心」との様々なジレンマを共有してきた。多くのローカル NGO は、活動資金の不足に困窮し、潤沢な資金力を有する国際 NGO の援助を必要としていた。一方、国際 NGO は、被災者のニーズに呼応した人道支援プロジェクトを単独で行うことが難しく、ローカル NGO との連携が重要となっていた。

「周辺」と「中心」のジレンマを分析する視点から捉えた連携とは、単に被援助国とドナー主要国間の協力だけでなく、各国政府、国際援助機関、国際 NGO、PO (People's Organization 民衆組織)、LGUs、市民など全ての要素を含んだ協調と協働を意味するものであった。

大規模自然災害の人道支援に焦点を当てた既存の研究は、主にドナー主要国や国際援助機関および国際 NGO などが実施した国際援助の実例を列記し、それらの成果や評価についての議論にとどまり、今後の課題として提起する傾向が多いように思われる。先行研究が議論している人道支援の課題は、総じてドナーを中心とする援助側に依拠する視点から提起され、人道支援に直接関わっているローカル NGO の実践者が、被災地域で対峙して

---

<sup>39</sup> 主唱者ベルナル・クシュネールはエリゼ宮へと歩むなかで、後にフランス政府の人道活動担当相となり、現在は外務大臣の要職にある。

いるジレンマに着目し、系統的に議論をしている研究はあまり見当たらない。

筆者が長年に亘り関わってきた人道支援プログラムは、ドナーサイドに内在した「周辺」に対する偏向がジレンマを形成し、実際に合意事項が破棄されていた。こうした事例について、分析を加えて述べておきたい。

MNKF がコーディネートした HAVEN の人道支援プログラムに、資金提供を行った国際的な女性の支援組織 SIK (Soroptimist International of Kanuma) は、DSWD との間に 5 年毎の更新見直しを明記した合意締結書を取り交わし、プロジェクトに参画していた。しかし SIK は、貧困を背景に途切れることなく收容される無辜な少女たちを捉えて、家庭や被災地域の社会的責任としてクローズアップさせ、本来の目的であった人道支援を結実させることなく資金の提供を打ち切った。組織内部から、受益国のガバナンス（政治、統治、管理、ふるまい）に対する疑念が提起され、受益国の人々が同胞に対して負うべき責任論を展開し、自助努力や自立心の欠落（明確な根拠のない偏向）など受益者に対する不信感を理由に、HAVEN を訪れたことのない会員から人道支援に反対するコンセンサスが図られた。こうした事象は、実践者が対峙し続けてきたジレンマの一つであるが、検討すべき重要な論点として提起しておきたい。現実には、根拠のない偏向や支援プログラムの転換によって、安易に援助が打ち切られたケースが多く存在し、特定の資金に依存しないマルチステークホルダーの構築が、より重要な課題となっていると言えるだろう。

国際 NGO は、政治的・社会的カウンターパワーとして、ドナー主要国や国際援助機関などの「中心」に対する抑制力や、アドボカシー機能を果たすべき使命がある。しかし、「中心」への依存が強まると、援助政策を補完する「周辺」のアクターに位置づけられて争議性を失い、ドナー重視の連携を余儀なくされる傾向にあった。この様な「中心」に依拠した国際 NGO の運用体制下で行われる人道支援は、実践者を「周辺」に位置づけてしまうという、従属的な構造を形成する問題を提起していると言える。

実践者の証言には、人道支援のジレンマや課題に対する示唆が含まれており、「周辺」と「中心」が対峙するジレンマのコンポジションという視点から整理して捉え直すことに、一定の意義があったと考えられる。

## 第4章 ピナトゥボ火山噴火災害に供与された人道支援の事例

### はじめに

ピナトゥボ火山噴火直後の緊急人道支援事業は、NDCC（National Disaster Coordinating Council 国家災害調整評議会）の構成機関である DSWD が主要な役割を務め、政府中央レベルから地方自治最小単位のバランガイまで、DCCs（Disaster Coordinating Councils 災害調整委員会）が組織化されて行われた。フィリピン政府は噴火災害の甚大さを勘案し、ピナトゥボ火山噴火災害に対する緊急支援・復興・復旧事業を統括する機関として、DBM（Department of Budget and Management 予算・管理省）大臣を議長とする TFP（Task Force Pinatubo ピナトゥボ災害対策委員会）を設立した。TFP は CBDRO（Community-Based Disaster Response Organizations 社会基盤施設委員会）、RERP（Resettlement Emergency Response Program 再定住対策委員会）、LEAP（Livelihood Enhancement and Peace Program 自立・自活強化推進委員会）、SSC（Social Service Councils 社会奉仕委員会）の四委員会と各主幹の DPWH（Department of Public Works and Highways 公共事業・道路省）、DTI（Department of Trade and Industry 通商・産業省）、DENR（Department of Environment and Natural Resources 環境・天然資源省）、DSWD で構成されていた。

1992年10月20日には、深刻な副次災害に対応すべくピナトゥボ救援基金(Mt. Pinatubo Assistance Resettlement and Development Fund) 法令（第7637号）を策定し、TFPに代わる担当機関として MPC が設立された。MPC は2000年まで存続するものと規定され、法令によって計上されたピナトゥボ救済基金100億ペソ（当時の換算で約500億円）の管理を含め、緊急・救援復旧事業の指導・管轄・開発のマスタープラン策定や、海外援助などの主要な受諾機関として、中枢的役割を担っていた（津田・田巻2001）。

フィリピン政府によって地方自治基本法が1991年に制定され、地方自治体も各国政府や国際機関から直接援助を受けることが可能となる。海外からの開発援助は、飛躍的に増大し、二国間や多国間の政府開発援助資金を被災地域の NGO や地方自治に直接供与する援助体系が潮流となっていった。

MPC は、MPC-NGO Desk を設置して、被災地域のローカル NGO とネットワークシステムの構築を図り、DSWD を主導とする人道支援プロジェクトの連携強化を促進した。



## 第1節 被災地域のローカル NGO が実施した緊急人道支援

### 1-1 PampaNGO に対するアンケート調査の実施に関する概要

ピナトゥボ火山噴火直後から被災地域の人道支援に深く関わってきた R.I.-255 地区と R.I.-381 地区は、R.I.本部の方針に伴う地区分割によって、R.I.-2550 地区と R.I.-3810 地区に再編された。被災地域でのアンケート調査を実施するにあたり、地区再編に伴う友好関係の継続について若干危惧したが、両地区の歴代 PDG や P.P.などクラスメート（同一年度の役職について会員同士を総称し、組織内での地位を明示する目的から、氏名の前に必ず PDG や P.P.などが表記される）の協力を得て、対象とするローカル NGO の代表者たちとコンタクトをとることができた。R.I.-3810 地区は、マニラの中心を拠点とする名門クラブが多数在籍する、アジアで最初に R.I.が創設された地区であり、またアジア初の R.I.会長を輩出するなどフィリピンのリーダー的存在である。R.I.-3810 地区は、国内外の様々な地区と友好姉妹提携合意書を取り交わし、ピナトゥボ火山噴火被災地域の R.I.-3790 地区に対しても、積極的に WCS を展開していた。

筆者が要請した被災地域の人道支援に関するアンケート調査は、2007 年 1 月 27 日に Nutrilinc から正式に許可された。アンケート調査を受諾してくれた Nutrilinc 代表の Rosemarie "Tootsie" Johnston Herrera（以下、Tootsie とする）は、被災地域の組織連合体である PampaNGO（The Pampanga Association of Non-Governmental Organizations, Inc.パンパンガ NGO 組織連盟）代表はじめ、R.I.-3790 地区 セントラル・パンパンガロータリークラブの P.P.や、国際的な女性支援組織の Quota International Pampanga（以下、Q.I とする）の P.P.を歴任し、現在 HealthDev の代表を務めている人道支援のエキスパートである。アンケート調査は、ピナトゥボ火山噴火災害被災地域のローカル NGO に対し、日本や欧米諸国から供与された国際緊急援助の事例収集と共に、公式参考資料<sup>40</sup>に記述された国際緊急援助との比較検証に基づく、実態解明を主要な目的とした。

フィリピンは、開発途上国における NGO の先進国と言われ、「真の NGO と他を区別する目的」で 1991 年 12 月 CODE-NGO（Caucus of Development NGO Networks）を発足させ、10 の全国団体に NGO を結集させていた。政府は、NGO に対する ODA 資金の供与や免税

<sup>40</sup> "PINATUBO" MULTI-SECTORAL CONSULTATIVE CONGRESS: JICA Activities on Central Luzon Infrastructure 1991-1993

処置を行ない、NEDA (National Economic and Development Authority 国家経済開発庁) が主導する開発計画作成委員に、ローカル NGO や地方自治体の参加を図り協力関係を強化していた。

ピナトゥボ火山噴火災害に対する緊急人道支援は、被災地域住民の生命と安全を最優先に確保するため、各国政府はじめ国際機関や国際 NGO と被災地域 NGO との連携によって、最も必要とされた緊急救援物資などの支援が迅速に実施されていた。ピナトゥボ火山噴火災害の被災地域に対して、アメリカ・イギリス・フランス・ドイツ・オーストラリア・カナダ・オランダ・オーストリア・ノルウェー・スペイン・イスラエルの各国政府および、国際 NGO の OXFAM (イギリス)・NOVIB (オランダ)・CARE (アメリカ)・MSF (フランス)・ユニセフや国際赤十字社など多くの国際援助機関から、被災地域の NGO に資金や技術支援などが直接供与されていた具体的な事例が明らかとなっている (Guzman 1991;15)。

オランダは、土壌改良の農業専門家を派遣し、イスラエルは、砂漠地帯の農業技術経験を有する専門家を派遣して被災地域に直接技術協力を行う等、欧米各国政府も様々な形態の緊急援助を実施していた。カナダや豪州政府の国際緊急援助は、NGO や PO (民衆組織) に直接資金を供与し、市立病院復興・被災地域復興の資金協力を行っていた。UNCHR は、州立病院の修復を支援、英国政府は DOH を通じて病院機材の提供、イスラエル政府は地域保健・幼児教育分野の専門家を派遣していた (津田・田巻 2001; 26-27)。

各国政府や国際機関および国際 NGO は、公平・中立な判断基準を定め、PampaNGO に加盟する先駆的 NGO の公約に基づく 1) 主要な活動、2) 展望、3) 使命、4) 目標などのステートメントや、これまでの優れた事業活動実績と経験を評価・検証して、資金供与を決定していた (UNDRO 1992; No.1-8)。

PampaNGO に公式登録された被災地域の NGO は、個々に崇高な活動目標を掲げ、「貧困削減」「飢餓と病気」「環境破壊」「女性の人権保護」「自立支援」「農業開拓」など被災地域の最前線に立って活動を展開し、海外との連携も密にしていた。

Nutriline 代表の Tootsie と筆者は、アンケート調査の研究に関する以下の合意書に署名を行った (MOA を参照)。

Memorandum of Agreement (MOA): Meeting with NGOs of Central Luzon Prepared by:  
NUTRILINC Executive Director Rosemarie Johnson-Herrera  
Confirmed by: Researcher Kazumasa Nakada



**Nutrilinc**

**Nutrition and Livelihood Resource Center, Inc.**

WDRS Bldg., Misael St., Diamond Park, Diamond Subd., Balibago, Angeles City C-2009  
SEC Registration No. ANO-95  
Tel./Fax.# (045) 893-1981, E-mail: [nutrilinc@mozcom.com](mailto:nutrilinc@mozcom.com)

**Meeting with NGOs of Central Luzon  
January 27, 2007  
City of San Fernando**

**On the Participants**

The meeting was attended by ten (10) heads and/or representatives of seven (7) NGOs who were in the forefront of relief and rehabilitation work in the provinces of Pampanga and Zambales, Central Luzon Region, Philippines from 1991 to 2002. All NGOs present in the meeting are founding members of Pampanga Association of NGOs or PAMPANGO, which bonded together with other 5 NGOs in 1992 to ensure effective coordination of efforts and complementation of resources for greater impact. One of the NGO leaders in the meeting was also a consultant of USAID funded projects on relief and rehabilitation work in the region and has vast collection of pictures and documents on various projects implemented either through the government or through NGOs. (Kindly refer to attached Attendance Record)

**On the Discussion**

The individual NGOs shared the nature of their involvement immediately after Mt. Pinatubo's eruption, which ranged from provision of food and medical assistance, including stress debriefing at the different resettlement sites provided by the government, to a more comprehensive disaster preparedness/response<sup>1</sup> and rehabilitation program shortly thereafter. The different service programs that the NGOs implemented to facilitate community rehabilitation include –

- Community organizing or building community-organizations for self-reliance
- Capacity-building trainings focusing on gender-sensitive health care (1<sup>st</sup> aid management, promotion of good health, prevention and management of common illnesses), early childhood care and development, or and/or income-generating activities/micro-enterprise management.
- Establishment of credit facilities/Provision of capital for livelihood activities
- Provision of scholarship for deserving students

<sup>1</sup> This includes community organizing and education or training strategies to better equip the community to respond to existing and future threat to their community.

These NGOs received funding assistance from different foreign institutions like CIDA, CEBEMO, Japanese Embassy, AusAID, Save the Children Fund, Arbeiterwohlfahrt, USAID, etc.

Some NGOs provided Mr. Nakada with reports on their projects during the meeting while others promised to send him some NGO project briefs in the following week through Nutrilinc, the local partner of Mirai Ni Kibou Foundation.

Furthermore, the NGOs committed to provide Mr. Nakada the needed information he would require in his research. It was suggested that Mr. Nakada simply send them through email the questionnaire that he will be formulating, which they can also respond to by email.

The NGOs also expressed their appreciation to Mr. Nakada for his interest to evaluate impact of foreign grants for rehabilitation efforts in Mt. Pinatubo affected areas, with the hope that he can share the results of his study to them when he returns. Thus, a multi-sectoral forum to present the result his study and validate his findings was recommended.

Prepared by:

Confirmed by:

  
**Rosemarie Johnson-Herrera**  
Executive Director  
NUTRILINC

  
**Kazumasa Nakada**  
Researcher

アンケート調査の依頼に際し記名記述を求める場合は、回答者のプライバシーに配慮し匿名性の確保に努めると共に、プライバシー保護の具体策を提示し、事実に基づく意見回答をしても本人に問題が及ばないことや、原文の一言一句に添削を行なわない旨を明記した公式合意文書に署名し、事前に許諾を取り交わした。

① アンケート調査に参画したローカルNGOは、PampaNGOに所属しSEC (Securities and Exchange Commission証券取引委員会) に登録された、DSWD (Department of Social Welfare Development 社会福祉開発省) の正式認可を受けた組織であった。

\* PDRN (The Pampanga Disaster Response Network, Inc. パンパンガ州災害対策ネットワーク)

\* AMSF (Agricultural Managers and Services Foundation, Inc. 農業管理社団法人)

\* CONCERN (Central Luzon Center for Emergency Aid and Rehabilitation, Inc.

中部ルソン緊急援助・復興支援センター)

\* HIDS (Health Integrated Development Service, Inc. 健康促進統合事業)

\* SACOP (Social Action Center of Pampanga パンパンガ社会活動センター)

\* ADAP (Assistance Development Association of Pampanga, Inc. パンパンガ開発援助協会)

\* HealthDev (Health Alternatives for Total Human Development 総合開発健康・促進機構)

\* IMA (Ing Makababaying Aksyon Foundation, Inc. イーマ財団)

\* PSWDO (Provincial Social Welfare and Development Office パンパンガ州社会福祉・開発省)

② アンケート調査の回答は、15 の質問項目すべてについて自由記述という形式を取った。

1) 組織の概要

2) 海外の政府や国際機関・NGO 等から資金や技術協力を受けたことがあるか

3) プロジェクトの選定と承認のプロセス

4) ピナトゥボ火山噴火災害援助の動向

5) JICA、USAID、CEBEMO などの ODA/NGO よって、海外からピナツボ火山噴火災害に  
供与された資金援助政策の状況と注視すべき重要な課題

6) ピナトゥボ火山噴火災害の緊急援助傾向の歴史

7) 日本の緊急援助成策と他国との相違点

8) フィリピンの災害対策調整機構の体系は、どのような援助連携の系統によってピナトゥ  
ボ火山噴火災害に適応して行ったのか

9) 防災上の基本的な位置付けは何であったか

- 10) その基本方針とガイドラインの内容はどうであったか
- 11) 中央政府と地方自治体の連携による協働の事例、および災害援助対策管理プログラムの実行における NGO との協力関係はどうであったか
- 12) 被災地域に対し、国際 NGO とローカル NGO の協調/協力/パートナーシップが、支援活動にどう適合したのか？もしくはそれぞれの NGO が単独にプログラムを主導して行ったのか？また、国際 NGO とローカル NGO は、中央政府および被災地自治体と協調・協力があったのか
- 13) 被災状況の局面に合致した支援協力体制とは
- 14) 具体的な実施案件の結果と評価
- 15) 教訓や提案

以上の 15 項目について質問したが、回答書の内容は全項目について詳細に記述している組織もあれば、特定の項目のみ回答を寄せている組織もあり、記載項目や表記方法などは個々の組織によって異なっていた。本項では、組織の概要や取組みを示すとともに記述内容を整理し、特記すべき支援活動事項を取り上げ、回答結果より本論のテーマに関係が深いと思われるポイントについて整理を行った。

## 1-2 持続可能な人道支援活動の制約と限界

### 1-2-1 PDRN (The Pampanga Disaster Response Network, Inc.

#### パンパンガ州災害対策ネットワーク)

PDRN は、1991 年 5 月ピナトゥボ火山が大噴火を起こす直前に設立された。1992 年 4 月には、DSWD の正式認可 NGO 法人として認証番号 ANO92-01347 を取得し、SEC に登録・認証された。PDRN は、9 名の常勤と緊急支援体制時に平均 10 から 15 名のボランティアの参加を得て運営され、1) CBPOs (Community-Based People's Organizations) 地域拠点の住民組織) と BDCCs (Barangay Disaster Coordinating Councils) 村落災害連絡協議会) を組織強化、2) 脆弱な家族に自立自活の機会を提供、3) 被災した家族と地域社会への適時適切な対応を提供、4) 災害の迅速な対応政策を促進するために、政府や他の NGO が連携して影響力を及ぼせるような組織編成を行うことを目標に掲げ、災害に対する脆弱性や様々なリスク軽減を図るための持続可能な開発促進プロジェクトを使命としていた。

主な活動としては、1) 能力開発計画と訓練に適応した、CBPOsとLGUs Local Government Units(地方自治区)への支援、2) 小額資金融資、農家の支援、地域社会の自立自活支援を通じて、社会経済支援計画の開発、3) 災害監視・対応や公衆衛生などの社会事業の提供、4) ネットワーキングと支援活動(地域および国家レベル)などを行っていた。

Q2. 貴殿の組織は、外国政府、国際機関やNGOからの資金/技術援助を受けていますか？もし受けている場合、政府補助金、貸付補助制度、草の根人道支援プロジェクト(無償資金協力)の助成支援などの詳細、それら付与の期間(年)と目的、手段、管理を表記してください。

プロジェクト期間 1992-2000:

目的	連携する国際 NGO	財源	期間(年)
ハイリスクの地域の防災	Secours' Catholique-France フランス カトリック教会	Secours' Catholique フランス カトリック教会	1993-1995
	Action d'Urgence Internationale (AUI) 国際緊急援助活動団体	Ministry of Environment-France フランス環境庁	1993-1994
	OXFAM UK & Ireland オックスファム・英国&アイルランド		
	UNICEF ユニセフ	UNICEF small grant ユニセフ小規模基金	1992
	IANDR (省庁間の災害対応のためのネットワーク)	CPAR (カナダ医師団)	1994
現場での食糧/道具の支給支援 (Camachile カマチャイル再建用地における共同住宅の建設)	French Embassy Philippines 在フィリピン・フランス大使館	French Embassy Philippines 在フィリピン・フランス大使館	1992-1993
耐台風建設技術	Action d'Urgence Internationale (AUI) 国際緊急時活動団体	European Community ヨーロッパ・コミュニティー	1998
緊急監視モニタリング/支援	OXFAM UK & Ireland オックスファム・英国&アイルランド	European Community ヨーロッパ・コミュニティー	1997 1998
	OXFAM Great Britain		2000
Ka-Baryo Ko, Sagip Ko project	OXFAM GB オックスファム・英国		1998
Inter-Project Development インタープロジェクト開発	Scour's Catholique カトリック団体		1997-1998
Livelihood Project	Freres Des Hommes (FDH)		1993
生計プロジェクト事業	IANDR (省庁間の災害対応のためのネットワーク)	CPAR	1994
パンパンガにおける DM 作業推進 の地域協力	FDH パシグポトレロ川の状態に関する研究		1998-2000
火山泥流: オプションや代替案 (火山泥流地帯での短期研究)	FDH Humaniste et Economic University of Grenoble グルノーブル大学人文経済学部		1997
パシグポトレロ川の状態に関する 研究	オックスファム・英国 OXFAM GB		2000-2001
PDRN の収容力の強化	FDH、オックスファム・英国 OXFAM GB		1996- 2000

PDRN は 1991 年から 2000 年に亘り、災害のモニタリング、緊急支援対策、地域ベースの災害準備対策、CBDRO（Community-Based Disaster Response Organizations 被災地域災害対策組織）の編成、地域での研修・教育訓練、小規模な自立自活支援対策、飲料用の水源/ポンプの設置、ネットワーキングなどに関する調査活動を実施した。

PDRN は、「プロジェクトの選定と承認のプロセス」について以下のように述べた。プロジェクトの概念、枠組みや方向性は、献金者によってではなく、PDRN や地域によって設定される。最新のプログラム報告（報告書）、連携する国際 NGO と PDRN 間における実際の会合、および実践/協働する協力国際 NGO による受益者へのインタビューを通じて、定期的なモニタリングが行われた。組織が重要視した他の活動は、OXFAM や FDH（貧困と戦う国際 NGO）との具体的な支援活動対策、自立生計、支援運動など、地域で行われた実際の支援状況を理解し、マクロレベルでの協働支援を構築（つながり、問題、焦点、方向付けなど）した国際 NGO を、定期的にモニタリングをすることであった。

例えば、PDRN と国際 NGO との連携による共同調査/研究活動については、火山泥流や洪水打撃の状況への具体的な指示が出された。その後、これらの PDRN プロジェクト/プログラムに基づく研究の結果は、連携する国際 NGO の人道支援に関する評価を容易にさせた。組織が取組んだ全てのプロジェクトは、CBPOs と共に PDRN が実施した脆弱性と能力の評価に基づいていた。組織の対応は、緊急時の場合において、全て援助が必要とされる被害評価に基づくものであった。受給者の選定基準、各プロジェクトで提供される特定の企画/政策やその他の仕組みは、一般的に協議/社会的備蓄など関連する枠組みの中で実施された。標準的な業務手順としては、組織がプロジェクトの提案書を提出し、資金調達の主要なコンセプト、方向性、目的、活動内容などが、どのように管理・運営されるのかに合意し、連携する国際 NGO によるコミュニティレベルでの評価に基づき実施された。

PDRN は、国際 NGO とローカルな NGO の違いについて、「多くのローカル NGO は、人道支援を中心とする被災地域の救済対策や代替の自立自活支援、水質の衛生管理、市民団体の組織化を構築する支援活動などを優先的に実践していた。しかし、巨大な国際 NGO は、中央政府と連携し、災害復興支援対策に関連する再定住避難所建設や社会インフラ整備などに関わっていた」と述べた。日本の援助については、「大きな援助コストのかかるインフラプロジェクト実施に向け、技術的なハード対策の検討をより重視しているという印象を持っていた」と記述していた。

#### Q4. ピナトゥボ火山噴火災害動向の概要

貴殿の資金提供するプロジェクトでは、具体的にどのような問題や課題に対応したのか？

課題/動向	資金供給先 (PDRN を通じて)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 再建 (移転) の土地の不足</li> <li>- 土地不足内での明確なガイドライン無しの状態</li> <li>- 住宅建設プロジェクトの遅滞</li> <li>- 再建 (移転) 土地での生計を立てる機会の不足</li> <li>- 定期的な火山泥流や洪水による避難</li> </ul>	Tools, food for work, organizing Food for work 組織活動のツール (道具) や食糧 活動に必要な食糧調達の組織編成
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 公共消費の迅速かつタイムリーな情報の欠如</li> <li>- 1997 年後の火山泥流堆積の状況報告の欠如</li> </ul>	Organizing (training and information campaign) Research in 2001 2001 年の調査 (研修・情報の活動) 編成
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 農業、漁業における支援施設の不足</li> </ul>	Livelihood/production inputs 自立自活/生産の意見提供
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 年間の洪水、火山泥流の発生</li> <li>- 介助の必要な大量の避難</li> </ul>	Food and non-food relief, evacuation center mgt. 食糧および食糧以外の避難センター管理
<ul style="list-style-type: none"> <li>- EC 内および洪水による悪影響での携帯用飲料水不足</li> </ul>	Construction of Deep Wells 深井戸の工事
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 地域の災害対策に関する国家プログラムの確立のための大統領令 1566 を実施するための政府の無力</li> <li>- 地域の準備不足</li> <li>- 災害準備対策への資金と後方援助の不足</li> </ul>	Organizing of Barangay Disaster Response Organizations バランガイの災害対応組織団体の編成 Community trainings, evacuation planning 地域研修・避難計画
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 行政、NGO、民間の連携における支援活動の調整不足</li> <li>- 一般的な災害管理枠組み (リスク軽減策など) の不足</li> </ul>	Networking & advocacy ネットワーク & 支援活動
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 包括的な問題: ジェンダー (性別) に無配慮な対応やプログラム</li> </ul>	Gender mainstreaming ジェンダーメインストリーム (主流)

中央政府や自治体との連携の面では、困難な問題があったと指摘された。「中央政府や被災地自治体との連携によって、すべての災害対策支援活動が適正に実施されたわけではなかった。高級官僚の汚職問題、法律条規の不適合、NGO に対する受容し難い否定論などが障壁となり、ピナトゥボ火山噴火の被災地域には、困難な課題が多様に山積していた」と記していた。

#### Q13. 被災状況の局面に合致した支援協力体制とは:

個人的な認識と経験に基づく見解として、中央政府は、DPWH (Department of Public Works and Highways 公共事業・道路省) を通じて、MPE-PMO (Mt. Pinatubo Emergency Project Management Office ピナトゥボ火山噴火緊急対策管理事務所) を創設し、火山泥流 (ラハール) 流出緩和対策の任務遂行のために、懸念される LGUs と連携するが、市民社会団体からの参加者 (調査中である) は皆無かごく小数であった。しかし、個々の組織活動は、公式なピナトゥボ火山噴火災害復興支援活動の被災地で、アメリカ米国防軍工兵隊の現地要員によって出し抜かれ利用されていた。

防災対策: 組織の具体的な活動内容は、特に情報提供や地域団体の研修を行い、自治体



職員を民間防衛事務局の活動要員として適切に行動できるよう調整を行った。組織は、グアグア、フロリダブロンズ、ミナリン、セント・トーマスのような懸念される地方自治区と緊密な連携を持っていた。DSWD は、特に避難所の被災者に対する食糧支援および、様々な他のニーズに関する対応と調整の責務を負っている。PDRN は、各避難所（タルバ、ティナジェロ、バコール）での避難手順や宿泊管理など、様々なサービスを SACOP（Social Action Center of Pampanga パンパンガ社会活動センター）と明確な合意のもとで連携し協働した。パンパンガ州のレスキュー21 は、オリバスキャンプを拠点とする被災地救助チームと連携強化を図り、搜索救助活動の任務を遂行していた。

Q14. どのように具体的な対策が取られ、結果はどうであった？

対策	結果
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ PampaNGO を通じて NGO 間のミーティングを調整</li> <li>❖ PDCC、OCD と DSWD のような RDCC のメンバー機関の連続的な協議会実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 役割の定義がされた</li> <li>❖ サービス分野の一覧作成された</li> <li>❖ 持続的支援のなかった被災地の割り当てがされた</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ MPC 下のピナトゥボ火山対策 NGO 連絡会の設定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 州レベルでの設置された NGO の一覧作成がされた</li> <li>❖ NGO 間の再建プログラムの政策が協議された</li> <li>❖ 関係 NGO が再建移転地での様々な活動の円滑化と動員の支援を拡張した</li> <li>❖ MPCED の優先順位ではなかったために継続されなかった。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 私たちの場合、私たちのパートナー支援機関の支援会議の、定期的召集</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ 様々な機関によって行われた対応/介入を含むピナトゥボ火山噴火状況の更新が行われた</li> <li>❖ ギャップ（作業の溝）の確認</li> </ul>

最後に、災害対策の基本方針や最小経費で最大効果を実現するための援助対策に対する PDRN の考え方は、以下の通りである。

- ・災害対策計画は、MDGs（Millennium Development Goals ミレニアム開発目標）を承認する関係政府や、兵庫行動枠組（HFA: Hyogo Framework of Action）との協定、国内外の全体的な協調に基づく合意形成がなされていること。
- ・被災地域が参加できる仕組みを有する災害対策支援活動であること。
- ・ジェンダー（性別）に配慮がされていること。
- ・被災地最優先/脆弱な地域に明瞭な利益がもたらされること。
- ・災害対策計画は、関係する資金提供者の協議/集会の結果であること（証拠として示さなければならない）。これは、全ての資金提供者に承認される災害対策計画であることを保証すること。
- ・被災地対応型であり、持続性のある援助対策であること。

## 1-2-2 AMSF (Agricultural Managers and Services Foundation, INC.

### 農業管理社団法人)

AMSF は、1982 年に設立された組織で、特に農村部における社会的志向のある自立した地域社会の発展をビジョンとし、農業従事者への教育とノウハウを提供して、農業改善の促進を使命としていた。AMSF のプロジェクトは、各受益団体に対する統合されたプログラムの本質的な基本概念によって選択され、マスタープランに基づき援助されていた。

従ってドナーは、プロジェクトがどのように連携し補完しているのか、総体的な成功の要因を容易に検分できるようになっていた。また、AMSF は、農業従事者が自発的に行動できるようにデザインされた、少なくとも 6 つの継続的な規格化された研修に参加してから作業を開始した。これは共同認識から始まり、リーダー育成、および各受益グループが結果的に自立できるような開発計画の立案へと至る。これらの計画は、受益者の選出地域を特定し実行するため、支持者の権限がおよぶ範囲で履行された。AMSF は、ヌエバ・エシハ (Nueva Ecija) を活動基点に、ピナトゥボ火山噴火災害の支援に参入した。3 人の災害救出担当者を選出して AMSF チームを編成し、再定住避難所に移転を余儀なくされた被災者を対象に、自立自活支援のトレーニング研修を実施した。

Q2. 貴殿の組織は、外国政府、国際機関や NGO からの資金/技術援助を受けていますか？

(もし受けている場合、政府補助金、貸付補助制度、草の根人道支援プロジェクト (無償資金協力) の助成支援などの詳細、それら付与の期間 (年) と目的、手段、管理を表記してください)

- a. 組織が連携した他の関連する ODA の支援プロジェクトを分類し列挙してください。
- 1) 青年自立自活支援研修--- CIDA (Canada International Development Assistance  
カナダ国際開発協会)
  - 2) 保育園/幼稚園--- SPF (The Sasakawa Peace Foundation 笹川平和財団)
  - 3) 農業用の資金貸し付け & 農業機材 --- MISEREOR (The German Catholic Bishops' Organisation for Development Cooperation)
  - 4) 脱穀 & 農業機材--- USAID
  - 5) 未就学児童教育 & 職業訓練センター--- フィリピン-ドイツ財団

Q5. JICA、USAID、CEBEMO などの ODA/ NGO よって、海外からピナトゥボ火山噴火災害に供与された資金援助政策の状況と注視すべき重要な課題

a. 政策の主な方向性はどのようなものだったのか？

USAID の主な援助の方向性は、人命救助、避難者の生活状況を改善することに集中していた。DCC (Disaster Coordinating Councils 災害調整協議会)、DSWD、MPC (Mt. Pinatubo Commission ピナトゥボ火山災害対策本部)、行政組織 (GO) および NGO 団体 (NGO groups) は、警告がきちんとタイムリーに発令され、怯える大勢の人々が安全に避難先へ移動でき、避難者が食糧、毛布、薬品とその他の基本的な用品が配布されることを確認することに重点を置いた。

b. 災害状況の実像に対し、資金提供者たちが対処すべき主要な課題とは、どのようなことだったのか？

過剰に密集した避難所が抱えていた保健衛生や健康問題などの深刻な状況は、USAID によって調整が行われ適切に対応された。USAID は、救済措置としてテント用防水シートの導入や、重症の心身衰弱に陥っている被災者の多い避難所に、飲料水の供給システムや衛生的な公衆便所を設置するための、資金援助を拡大させた。また、災害の軽減と救援を目的とする砂防工事のために、重機提供など防災対策の支援を実施した。同時に、再定住避難所の建設、被災者の自立自活トレーニングの支援、安全な土地を確保し学校やオフィスを建築するなど、日常生活を回復に寄与する支援活動を行った。

日本の援助は、機能しない砂防や運河へのインフラ整備基盤が中心であった。「フィリピンのエンジニアは、仕事を正確にこなす器量がない」ということから、日本とフィリピンのエンジニアの間で徹底的な論議がなされ、日本側がインフラ整備のすべてを取りやめる提案を行った。日本政府が、フィリピンの援助受入機関と 9 億ペソの巨額を投じて行った、Magalang (マガラング) 河川流域の迂回運河制御防壁プロジェクトは、たった一回の火山泥流で埋まってしまうという、無用な賭けを許可した形となった。

ピナトゥボ火山噴火災害のラハール対策プロジェクトは、取水機能維持と火山灰流入抑制を目的とする砂防ダムの設置など、関連建設労働に従事する多くのフィリピン人雇用が創出され、「サボウ (砂防)」という日本語がそのまま使用される事業分野は、日本の突出した存在を象徴的に示していた。

### 1-2-3 CONCERN (Central Luzon Center for Emergency Aid and Rehabilitation, Inc. 中部ルソン緊急援助・復興支援センター)

CONCERN は、1986 年 9 月に発生した 3 つの巨大台風（メディン Melding、ガディン Gadding、オヤン Ouyang）の甚大な被害を受けた際に、市民団体、中央ルソン島の教会リーダーや様々なセクター関係者によって形成された団体である。1988 年 2 月、DSWD の正式認可 NGO 法人として認証され、SEC に登録/許可された。CONCERN は、深刻な自然災害による環境劣化、被災地域の貧困による弱体化、ジェンダー抑圧や政治的虐待など根本的な人権問題に対処するため、最も脆弱な領域に対し組織独自の人道支援活動を行っていた。

さらに、継続事業として大規模な自然災害発生時に対応できる、脆弱な地域社会の能力開発を目指す DPP (Disaster Preparedness Program 災害準備訓練)、被災地域の災害救援活動を通じた緊急対策計画 (Emergency Response Program) の提供、無料医療奉仕を行った。また、被災者が取得している権限が生かせるよう、RRDP (Rescue operations & the Rehabilitation & Development Program 救済・復興・開発計画) の包括的かつ統合的な支援の提供を目指していた。CONCERN は、被災者に対する救援と復興支援を提供するために委任された組織であり、「人道的、無派閥的、非政治的」を基本概念とし、CB-DO (Citizen's Based and Development Oriented 市民優先の復興支援) を原則としていた。

CONCERN は、1992 年に MASAI (The Management Advancement Systems Association Inc. 管理振興システム協会) と連携し、ピナトゥボ火山噴火の被災者に対する支援拡大を図るため、CLDRN (Central Luzon Disaster Response Network 中部ルソン災害対策ネットワーク) の編成に着手した。1992 年は、フィリピン政府が中央集権的なシステムを全面的に見直し、地方分権化政策の核となる地方自治基本法を施行し、地方自治体も国際機関から直接援助を受けることが可能となった年であった。CONCERN は、BDRC (Barangay Disaster Response Committee 村落災害対策委員会) と GDRM (Grassroots Disaster Response Machinery 草の根災害対策機構) の前身となる組織の連携を達成し、復興支援プログラムを開始したが、組織運営の資金不足に陥るといふ、深刻な課題が浮き彫りとなった。その結果、支援活動を継続するために人員削減が行われ、実践者には長時間労働と様々な激務が割り当てられた。

CONCERN の特徴を現す支援活動として、ピナトゥボ火山噴火被災者救済キャンペーンの 3R 研修会 (Relief 救済、Rehabilitation 復興、Resettlement 再定住避難所) や、GDRMP (Grassroots Disaster Response Machinery Program 草の根災害対策機構プログラム) が挙げら

れる。もうひとつの特徴として、組織が中心となって DRM (Disaster Response Management 災害対策管理) に関する研究集会を行うなど、支援の方向性を見直す場を定期的に設けてきたことが挙げられる。1993 年 CONCERN は、POs (People's Organization 市民団体) と始めた 3R ワークショップが完了した後、GDRMP を組織の中心的なプログラムとして明確化した。翌 94 年に DRM のワークショップを行い、プロジェクト支援の方向性を見直し、VMG (the vision, mission, and goals、展望、使命、目的) について明確化した。さらに 95 年は、プログラムの中核となる防災計画を立案し、実践形態の再考を行った。CONCERN は、96 年に支援事業の更なる組織化を図り、包括的な被災地域での災害対策管理に関する提唱を行い、また 10 年間の活動についても総括を行った。総括では、国際援助機関による援助が、時に被災地域の必要とする支援から乖離する危険性があることに警鐘を鳴らしていた。

Q7. 日本および他の主要援助国の援助傾向はどのようなものだったのか？

CONCERN は、グローバルなネットワークを有する一員として CDRC と協働し、先駆的な資金援助団体のクリスチャン・エイド、オランダ・インターチャーチ・エイド、パンを世界に、カリタス・ニューアランデイカなど世界中から資金提供を受けた。ピナトゥボ火山噴火災害に対する支援はすべて補助金で賄われ、活動指針についても、地域対策本部を代表する CDRC が署名を行った覚書合意協定書に基づき正式に承認されていた。

Q12. 被災地域に対し、国際 NGO とローカル NGO の協調/協力/パートナーシップが、支援活動にどう適合したのか？もしくはそれぞれの NGO が単独にプログラムを主導して行ったのか？また、国際 NGO とローカル NGO は、中央政府および被災地自治体と協調・協力があったのか？

被災地域では、直接独自の支援活動を実施している国際 NGO もあったが、既にその時点ですべての対応機能を調整するために、IANDR (Inter-Agency Network for Natural Disaster Response 災害対策仲介組織網) や中核的役割を担う PampaNGO が編成され、組織間の連携と支援活動の協働を促進していた。

Q14. どのように具体的な対策が取られ、結果はどうであった？

CONCERN は、長期に亘ったピナトゥボ火山噴火災害を振り返り以下の問題点を指摘して

いた。中部ルソンの被災者にとってピナトゥボ火山噴火の影響は、とりわけ経済的な社会生活面において身震いするような恐ろしい日常をもたらした。行政の災害支援対策構想は、緊急援助、再定住避難所の段階的移住調整に重点を置いていた。復興後のピナトゥボ火山噴火災害については、過去の出来事として忘れ去られ、十分な研究が行われる事はなかった。ラハールで覆われた被災地の復旧と有効土地活用には、限界があった。

被災地の自治体は、Balik-komunidad のキャンペーン (Return to former Communities 元の居住地に帰郷) の後援者となり、ラハールに追われた被災者が帰郷できるよう住宅資材を無料で提供した。ラハールに覆われた農地を農作物の耕作に適した土地に復旧する作業は、被災者だけで遂行するには限界があった。平均的な農民は、耕作する手段を持ち合わせていたが、農業機材や灌漑ポンプのない残りの貧しい農民は、耕作するために何も対処することができなかった。災害対策の包括的な支援活動は、農業支援計画や人道支援が(学校、健康保健センター、自立自活支援プログラム)最も影響を受けた被災者たち自らが被災地の復興再建をするために必要であるという認識に基づいていた。

CONCERN は、甚大な影響を受けた被災者自らが被災地を復興再建するために、包括的な人道支援を継続していく重要性について認識することが、最も必要であると述べている。

#### 1-2-4 HIDS (Health Integrated Development Service, Inc. 健康促進統合事業)

1984年12月10日SEC登録されたHIDSは、中部ルソン地域におけるより高い医療保健制度の基礎を築く支援活動を使命とし、健康保健法が人々の福祉と民主主義の社会において性別、信念、経済的地位や人種に関係なく保障され利用できる日が訪れることを構想していた。それらは、貧困地域の保健衛生指導活動に医療専門家と連携した体制を起動させ、保健衛生と復興支援活動に共通の方向性を持つローカルNGOや国際NGOと、地域社会の先駆けとなる支援活動を確立し、維持する活動理念や展望に準拠した組織との間で密接な連携を推進する。被災地域の保健衛生指導、子供向けプログラム、災害対策支援プログラムに6名が従事していた。

Q2. 貴殿の組織は、外国政府、国際機関やNGOからの資金/技術援助を受けていますか？

(もし受けている場合、政府補助金、貸付補助制度、草の根人道支援プロジェクト(無償資金協力)の助成支援などの詳細、それら付与の期間(年)と目的、手段、管理を表記し

てください)

我々は、ピナトゥボ火山噴火直後の1991年から1993年まで、MSF (Médecins Sans Frontières国境なき医師団)、日本の郵政省基金を得て、サンバレス州、パンパンガ州、バタン州とタルラック州で医療奉仕活動を行い、AVN (Asian Volunteers Networkアジア・ボランティア組織) から医薬品や物資の寄付を得ることができた。1993から2003年に亘り、ピナトゥボ火山噴火の影響でアンヘレス市に移住した家族や子供たちに、幼児教育支援活動をするための援助資金をGAA (German Agro Actionドイツ農業計画) から得ることができた。プロジェクトの目的は、特に被災地の再定住避難所から自立自活するために移転が必要であった家族の、乳幼児教育、給食の補助、子供たちの成育を監視、母親の保健衛生教育支援であった。

1995年、GAAから、HIDSが半年の間にパンパンガ州とサンバレス州で行なった医療支援活動に対し、資金が組織の銀行口座に直接送金され、組織は実践したプロジェクトの進捗報告書を四半期ごとに提出した。

Q3. 調査分析の適正どのようにプロジェクトが選択/承認されましたか？特に資金援助を申請し、認定されることに関連づけられる過程は以下の何であったか？

- a. 政策表明、連携および協力
- b. プロジェクト枠組みと選択の過程：災害対策支援案提出後の承認、選定の手続き方法

支援活動の審査は、災害対策支援活動が被災地域の受益者を優先する支援によって被災者のストレス軽減が推進され、連携する資金提供者の合意基準により設定された支援方針と合致していること。資金提供者は、被災地域を訪問して提案された支援活動が条件を満たしているか評価を行い、協議の末に支援活動の見直しや直接関係する書類の提出を求める場合もあった。

その後、改定された提案書は、承認され補正案が認可されれば資金の送金が始まる。

合意契約書は、最初に支援活動提案者の署名を得るために送付され、その後資金が組織の銀行口座に入金される前に資金提供者へ返送される。組織の支援活動責任者は、四半期の進捗報告書以外にも随時、資金提供者に電話または電子メールを通じて活動の進捗状況を報告していた。

Q8. フィリピンの災害対策調整機構の体系は、どのような援助連携の系統によってピナト

ウボ火山噴火災害に適応して行ったのか？

災害援助対策は、政府の行政機関内部間で競合したが、中央政府と地方自治体の連携が円滑には運ばなかった。噴火最初の年に、体系的でなかった DRM 部局が解体された事象について、行政としては想定外であったが、甚大な災害の規模を考慮すると仕方のないことであると理解すべきであった。すべての救援の援助活動を調整することは困難であったが、年月を経て災害対策管理は、より体系的になっていった。MPC が設立され DCC の形成によって、国家から市町村まで同一水準の災害対策が機能していった。

#### 1-2-5 SACOP (Social Action Center of Pampanga パンパンガ社会活動センター)

組織母体が GROVAI (Grassroots Organization Volunteers Association, Inc. 旧草の根組織ボランティア協会) から移行。1960 年代にフィリピン・ミッション (キリスト教) を通じて設立され、1970 年代の大洪水災害によって水没したパンパンガ州に草の根組織が、公式に形成された後、CRS (Catholic Relief Services カトリック教会救済事業) と連携して SACOP へと移行し、1986 年 11 月 6 日、証券取引委員会に GROVAI として登録され、1990 年に SACOP と組織名を変更した。

SACOP は、社会貢献活動の使徒 (神の弟子) としてパンパンガの神の民に豊かな人生を (Fullness of life of God's People in Pampanga) を目指した総合的な人間形成を提唱し、神が我々に与えし賜物を生かし、共に奉仕していくことを使命として宣言した。

Q2. 貴殿の組織は、外国政府、国際機関や NGO からの資金/技術援助を受けていますか？

(もし受けている場合、政府補助金、貸付補助制度、草の根人道支援プロジェクト (無償資金協力) の助成支援などの詳細、それら付与の期間 (年) と目的、手段、管理を表記してください)

EPHATHA (ドイツ・ミッション系カトリック) より、復興支援センター建設のため資金提供、Caritas (ノルウェーのカトリック難民支援団体) によって、ピナトゥボ火山噴火の被災者救済のため再定住避難所が設営、Arquitectos Sin Fronteras (Agencia de Cooperacion Internacional スペイン国際開拓援助機関) の再定住避難所復興支援、Manos Unidas of Spain による低所得賃金労働者と被害者用の経済的な住宅建設支援計画、国連女性協会ウィーン奨学金は、貧しい大学生やストリートチルドレンが教育を受ける権利を主張し、教育支援



を行った。その他、多くのドナー（とても多くて列記できない）から、ピナトゥボ火山噴火後に毎年多発する洪水やラハールの被災地域に対する復旧と復興、被災者の能力や技能移転などによる生産性や生産力の向上を支援するプロジェクトに資金が提供された。

a. 組織が連携した他の関連する ODA の支援プロジェクトを分類し列挙してください。

SACOP-Botika (ボチカ) 地域薬局は、ピナトゥボ火山噴火被災地域近隣の困窮者に対し、JICA と DOH の Botika Binhi プロジェクトと連携し、必要とする薬剤を提供した。

SACOP は、GAGRP (Grant Assistance for Grass Roots Projects 草の根活動無償資金協力 日本大使館) の締結に基づいて、貧困者の保健衛生や医療、保健診療所および歯科診療所の建設を実施した。Sapang Uwak, Porac における水資源利用プロジェクトは、被災地域内の湧水を活用して行われた (GAGRP 日本大使館)。

b. 何が組織に委任された責務であり、協力にどう対処し答礼したか？公的資金協力による復興事業は、プロジェクトの合意契約条項に適合させる。

SACOP が合意形成を図り主導した人道支援活動は、それぞれの分野で協働する実践者を通じて発展させ、良好な関係を構築した。

Q4. ピナトゥボ火山噴火災害動向の概要貴殿の資金提供するプロジェクトでは、具体的にどのような問題や課題に対応したのか？具体的な問題に対応したプロジェクトの、どのような構成要素に資金提供されたのか？

1. 危険度の高い所（ラハール・洪水、噴火）から、家庭を安全な場所へ救助・避難させた。
2. グアグア、サンタ・リタ、ポーラック、フロリダブランカ、マバラカット、アンヘルズ市など、64 の噴火災害被災地の復興に資金提供された。
3. 被災者 865 名のために永久的な再定住避難所 (SACOP が 3 箇所の新設) を設立。
4. 市民団体は社会経済復興に向、被災地域の人々と地域社会が連携した協力関係を形成。
5. 代替的な自立自活支援の能力・技術移転、個々の生産性、草の根支援による地域経済の確立。インフラ整備の基金、必要事務経費（人件費、能力開発費、通信費、消耗品、交通費など）は SACOP によって拠出された。

Q12. 被災地域に対し、国際 NGO とローカル NGO の協調/協力/パートナーシップが、支援活動にどう適合したのか？もしくはそれぞれの NGO が単独にプログラムを主導して行っ

たのか？また、国際 NGO とローカル NGO は、中央政府および被災地自治体と協調・協力があつたのか？

SACOP は、国際的な連携において国家間の事務局な役割を担い、国際緊急援助政策に直接携わる重要な社会的活動を行った。2003 年には、JICA が実施したプロジェクトの重要な役割を担った。SACOP は、資金提供者からの支援が被災者に流動するよう主導し、その際に、被害を受けた地域の復旧と復興に国内外の機関、政府機関を支援できる Adopt-A-Barangay Project（バンガライ適合事業）の重責も担った。被災したバラングアイの概観が示した難局は、被災者との直接的な触れ合いによって明らかにされた。被災地の NGO は、主導的な役割を担い、被災地域の管理や調整作業に責任を負い奮闘していた。

Q13. 被災状況の局面に合致した支援協力体制とは

SACOP は、DSWD や PDCC と綿密な連携をとりながら、被災地の状況に最も適応した援助対策を立案し、復興・復旧計画に対する資金を最大限に活用するため、援助の重複が発生しないよう防止した。PampaNGO は、このような協力関係から生まれた。また、別の NGO が相互に適合して行った様々な援助活動や公共事業は、それぞれに異なる政府機関の援助方針によって是認されたものであった。

#### 1-2-6 ADAP (Assistance Development Association of Pampanga, Inc.

パンパンガ開発援助協会)

1990 年 7 月 10 日に設立され、従事者数 5 名。

Q2. 貴殿の組織は、外国政府、国際機関や NGO からの資金/技術援助を受けていますか？  
(もし受けている場合、政府補助金、貸付補助制度、草の根人道支援プロジェクト(無償資金協力)の助成支援などの詳細、それら付与の期間(年)と目的、手段、管理を表記してください)

a. 組織が連携した他の関連する ODA の支援プロジェクトを分類し列挙してください。

1993 年、CIDA より小規模組織支援の研修用資金の融資と、奨学金の供与を AusAid (Australian Agency for International Development オーストラリア国際開発庁) を受ける。

b. 何が組織に委任された責務であり、協力にどう対処し答礼したか？

組織は、合意契約を遵守し、支援活動に適応した資金提供を受けた。

### Q3. 調査分析の適正

- a. 政策表明、連携および協力資金提供者は優先事項に従って、支援するプロジェクトの選択を行い、組織は合意契約に基づいて提案と協力を行った。

## 1-2-7 HealthDev (Health Alternatives for Total Human Development Institute, or HDI, Inc. 総合開発健康・促進機構)

Q1. 貴殿の組織名称、設立年、従事者人数、設立目的（使命・理念・展望など）、主な活動内容を記入してください。

HealthDev は、1990 年代に都市の工場労働者に対する保健衛生と労働安全対策の支援活動を確立し、その後、マニラ・メトロ市内の都市型貧困地域を選択し対象とする CBHP (Community-Based Health Programs 地域型保健医療事業) に関与し、保健衛生に関する主要な地域医療を行っていた。HealthDev は、医療制度の創設に貢献する保健衛生看護の専門的指導を行う存在として、医療制度体系の模範的な供給施設となり、組織の理念を反映した革新的な保健衛生や予防などを使命とする、高品質な医療提供を行う健康開発の促進機関であった。支援対策は、保健医療体系の刷新や模範的な社会保険制度の構築、個人や地域社会における良好な保健衛生の積極的な支援と、事業の不当割当制度計略に対する権限の確立など、地域経済を活性化させる側面を有する人的・社会的復興にも適応していた。

Q2. 貴殿の組織は、外国政府、国際機関や NGO からの資金/技術援助を受けていますか？もし受けている場合、政府補助金、貸付補助制度、草の根人道支援プロジェクト（無償資金協力）の助成支援などの詳細、それら付与の期間（年）と目的、手段、管理を表記してください。

- b. 何が組織に委任された責務であり、協力にどう対処し答礼したか？

国際的な資金提供者との連携は、毎年フィリピンを訪れた AWO (Arbeiterwohlfahrt International e.V. 国際アラビータホールハート) の太平洋地域支援事業の責任者を通じて直接行われた。HealthDev は、1990 年から 1996 年に亘り AWO と連帯した特別企画を提案し、パンパンガ州の保健衛生と復興支援を統合した対策事業に取り組んだ。HealthDev が提案

した被災地のニーズは、AWO の定めた指針に基づいて見直しや評価が議論され、相互合意によって支援の優先順位が決められ予算配分が行われた。すべての援助資金が、被害地域での医療支援活動の不足と、噴火の影響を受けた被災者の再定住避難所での栄養失調問題解消のために充当された。

### Q3. 調査分析の適正

#### a. 政策表明、連携および協力

フィリピンを訪問した AWO アジア太平洋地域支援事業責任者は、直結する一連の情報交換を郵便や電子メールを介して行った。

#### b. プロジェクト枠組みと選択の過程

HealthDev の提案した被災地が基本的に必要とする支援は、チームによって行われた迅速な評価結果に基づき、AWO の優先順位と定められ指針に合致した必要書類が提出された。特別な構成要素を必要とする事業提案は、AWO アジア太平洋地域支援事業責任者と見直しが議論され、AWO の勧告に基づき相互の合意形成が図られた。特に別の要素へ予算配分をする観点から、実施困難な計画については、同様に資金提供の見直し対象となるが、その後の議論によって勧告を受けた事業計画も、最終的に一括提案として承認された。

### Q4. ピナトゥボ火山噴火災害動向の概要

貴殿の資金提供するプロジェクトでは、具体的にどのような問題や課題に対応したのか？

- 1) ピナトゥボ火山噴火被災者の医療や栄養物摂取の問題
- 2) 特に女性と子どもに質問して危機的情報を得る
- 3) 人々と被災地域のより包括的な社会的経済復興の必要

具体的な問題に対応したプロジェクトの、どのような構成要素に資金提供されたのか？

- 1) 医療や歯科診療などの支援が少ない被災地、特に遠く離れたアエタの居住地域
- 2) 避難所の管理、社会福祉開発省と連携でフロリダバランカ、パンパンガ州やアンヘルレス市のテント村を管理
- 3) パンパンガ州フロリダブランクの丘にある Nabuclod 再定住避難所に暮らすアエタの家族約 500 世帯、アンヘルレス市 Pulung-Cacutod の貧困家庭に、永久的な再定住家屋用の技術と指導と建築資材の支援

- 4) 以下に、被災地で実施した保健衛生教育指導の事項を記した。
- ① 初期の保健衛生指導に従事する BHWs (Basic Health Workers) の形成と養成
  - ② 福祉介護施設の設立および施設で働く職員の育成
  - ③ 技術革新と技能移転による自立自活支援の代案、個々の生産性および自立自活支援の管理
- 5) 自立自活支援に着手するための資金供与

Q11. 中央政府と地方自治体の連携による協働の事例、および災害援助対策管理プログラムの実行における NGO との協力関係はどうであったか?

HealthDev によると、パンパンガ州の被災地は、DSWD 主導によって災害対応の調整が円滑に進められ、特に PDCC による災害の影響を削減する計画案に基づき、被災者の救助や避難所への移転が選定されていた。HealthDev は、被災地域周辺と州の全領域において DSWD と PDCC と緊密に連携して、被災地域の状況に応じた緊急人道支援から復興・復旧の援助対策まで、資金を最大限に活用するために援助の重複を避けた対策の強化を検討してきた。

Q12. 被災地域に対し、国際 NGO とローカル NGO の協調/協力/パートナーシップが、支援活動にどう適合したのか? もしくはそれぞれの NGO が単独にプログラムを主導して行ったのか? また、国際 NGO とローカル NGO は、中央政府および被災地自治体と協調・協力があつたのか?

組織の事象同様に国際的な資金提供者との連携は、実質的に毎年フィリピンを訪れた AWO を通じて直接行われた。AWO は、HealthDev や他の国内 NGO と連携し、フィリピン政府 (国家と地方自治体) との調整を行い、HealthDev が資金提供者から被災者への援助供給を促進させた。しかし、HealthDev は、AWO の代表が被災地の組織と活動条項について、中期と最終の評価段階で会談することを指摘した。また AWO は、HealthDev が実施している二つの支援活動責任者を、世界各国の資金提供者が一堂に会する国際会議の復興支援構想体制と戦略に関する意見交換の場に招待した。被災地の支援活動を主導する実践者はまとめ役として、被災地と HealthDev の連携作用力を促進するため戦っていた。

Q13. 被災状況の局面に合致した支援協力体制とは

HealthDev では、被災地周辺と州の全領域において DSWD と PDCC と緊密に連携して、

被災地の状況に応じた救援から復興・復旧の援助対策と、資金を最大限に活用するために援助の重複を避けた対策が採られ、裁量の拡大と強化が検討された。

HealthDev は、ピナトゥボ火山噴火で被災した特に女性や乳幼児、アエタの医療や栄養物摂取など、弱者の危機的状況に直接対応する健康保健・栄養管理指導者や、救急医療技術関係者の教育および技術訓練指導を重視して行った。

HealthDev は、1994年に最も深刻な被害を受けた0歳から6歳の乳幼児(4州の約75,965人、10.8%)に対し、一日に最低限必要な補助栄養摂取物として、105gの米や緑豆(合計797,632kg)と油の供与を行った。HealthDevによると、2000年を境に国際的関心は薄れ、各国からの支援が急速に減退した。このような状況下でHealthDevは、栄養失調状態に置かれた乳幼児に対する食糧支援活動を継続して行く困難と直面した。

こうした課題への対応策として、HealthDevは、PampaNGO、DSWD、R.I.-3810・3790・2550、Quota インターナショナル、Social Entrepreneurship(社会的起業家精神)に基づく企業などに対し、それぞれ個別に必要な支援物資の支援協力を仰ぎ、財政面においてもロジスティックに要する優遇処置や経費支払の免除許諾を取得するなど、新たに継続的な支援を得るための広範な連携を視野に、マルチラテラル・ネットワークの構築に取り組んできた。

Q14. どのように具体的な対策が取られ、結果はどうであった？

PampaNGOは、このような協力関係から生まれた。他のNGOも同様に、援助対策を共同施行する各行政部局の政府援助機関によって正式に認可された。

#### 1-2-8 IMA (Ing Makababaying Aksyon Foundation, Inc. イーマ財団)

Q1. 貴殿の組織名称、設立年、従事者人数、設立目的(使命・理念・展望など)、主な活動内容を記入してください。

IMAは、1996年4月18日にSEC番号AN096-0147を取得して証券取引委員会に登録された。IMAは、母親を意味するパンパンガ語で、女性の地位向上を求めて、真に女性の権利と公平さを理解し支持する社会を実現するために活動している、女性の権利拡大を支援する組織として相応しい名前であった。

IMA 創設の背景には、クラーク・スービック両米軍基地の撤退後も継続して受け継がれた性産業、ピナトゥボ火山噴火によってもたらされた惨禍、固定観念化された女性教育の記録、医療と保健衛生支援の極度な不足、実利的な女性向上の機会不均等、社会福祉の怠慢、家庭と職場両方の多様な重責による落胆、大部分は秘密にされている虐待など、複雑に絡み合ったこれらの問題が、プロスティテュート支援活動（The Pro-Women Action）の誕生へと導いた。

このような残酷な現実が、プロスティテュート支援活動を必要とさせ、搾取と差別の苦痛と苦勞に耐える娼婦、さらに開発の犠牲となって秘密の舞台裏に閉じ込められ売春を余儀なくされた少女たちの、不法強制に抵抗する声となって提起された。これらは草の根的なプロスティテュート自らが、先駆者となって女性の権利向上を訴え、町の推進役となった。こうした問題提起運動の成功によって、ACCWAC (Angeles City Center for Women's Affairs and Concerns アンヘレス市女性問題関係センター)が設立され、彼女たちは IMA の設立を支援するために動き出した。

IMA は、女性同士を緊密に協力させ、草の根の女性たちと女性の生き方をつなぎあわせ、売春婦が搾取された圧倒的な隷属を破り社会生活の向上を目指し、家族を養うために強要された人々への差別に対し、地域社会や国全体と緊密に協力して支援を実践していた。

## 展 望

IMA は、環境に優しい政策と実践を支持し、そして階級、性別、ジェンダー、人種、年齢、婚姻上の立場、宗教、政治上の考え、身体的特性に関わらず、各個人の基本的権利を保障しつつ、刷新的で自由な社会の構築を構想する。

## 使 命

IMA は、自己の発展と自立を提唱し、女性組織や団体、個人が搾取や抑圧、隷属に対する女性の脆弱さの原因となっている特定の経済的、政治的、地域文化の構造に対処するため、自己解決を強化する権限を目的とする主張を展開している。さらに、政策上の組織や社会文化組織に対して、女性グループ、女性個人が発言するために、自己決断を強化することも支援をする。

## 目 的

- a. IMA は、連携する組織の拡大と能力の強化によって、地域の各分野で積極的な主張をしている女性を支持者として統合する。
- b. 組織の取り組む様々な女性問題、特に VAW（Violence Against Women 対女性暴力）の女性運動推進に対応する能力を育成すること。
- c. 搾取や抑圧、隷属に対する売春婦の脆弱性を増大させ影響を与えている問題に対して、民衆の認識を高揚させ、特に女性組織を結集すること。
- d. IMA は、有能で実践効力を備えたアンヘレス市の主要な女性の支援機関となるよう、被災地のため同様に、対応能力を拡大すること。
- e. 被災地、国または国際援助機関さらに、個々の支援者が関わる異なった利害関係や主張とも、積極的に協働し連携する。

IMA は、DSWD に READLANI（Regional Association of DSWD Licensed & Accredited NGOs 許認可）された被災地域の NGO として、女性に地位向上を目指す人道支援活動の主導的役割を担い、以下の組織と緊密な連携を図りながらプロジェクトを展開していた。

- \* ACAC（Angeles City AIDS Council アンヘレス市エイズ委員会）
- \* ACCAJ（Angeles City Council on the Administration of Justice アンヘレス司法本部市議会）
- \* ACWCC（Angeles City Women Coordinating Council - Convener/Secretarial アンヘレス市女性同格委員会の委員/書記）
- \* CATW-AP（Coalition Against Trafficking in Women-Asia Pacific アジア太平洋女性の反人身売買連合）
- \* CSCSD-PCSD（Civil Society Counterpart for Sustainable Development 持続可能な復興支援の市民社会対応担当機関）
- \* LCCL-FN（Lead Convener Central Luzon-FVPP Network 中央ルソン FVPP ネットワークの委員会）
- \* PampaNGO（Pampanga Association of NGOs パンパンガ NGO 組織連盟）
- \* TFBCU（Task Force for Bases' Clean Up 基地解体の特殊専門機関）

Q2 貴殿の組織は、外国政府、国際機関や NGO からの資金/技術援助を受けていますか？  
（もし受けている場合、政府補助金、貸付補助制度、草の根人道支援プロジェクト（無償



資金協力) の助成支援などの詳細、それら付与の期間(年)と目的、手段、管理を表記してください)

\* フォード財団

FVPP (Family Violence Prevention Program 中央ルソンの家庭内暴力防止プログラム)  
家庭内暴力を終わらせるための包括的地域を基にした対応プラン

\* DSWD- 女性のための Kaunlaran (SEA-K) 自立自活プロジェクト-自営業独立支援

\* FCS (Empowering Women through Crisis intervention Program, : Foundation for Compassionate Society 危機介入による女性の権利獲得支援、特別な配慮が認められる社会の支援財団)

\* Global Fund for Women (Crisis Intervention for Women Survivors of Violence in Angeles City, 女性のグローバル基金) 強姦によるアンヘルズ市の女性被害者に対する危機介入。

\* NCRFW (The National Commission on the Role of Filipino Women フィリピン女性の役割に関する国家委員会) を通じて Wigberto Tanada 上院議員事務所による、女性のための短期援助基金

\* SCLF (Swiss Catholic Lenten Fund スイス・カトリック・四旬節基金)

女性のための短期教育および訓練講座、アンヘルズ市の女性被災者のための少額融資

\* WDRC (Women's Development and Resource Center 女性の能力開発及び救済センター)  
政府の DPWH (公共事業・道路省) 及び DSWD (社会福祉・開発省) を経て国会の女性部門代表となったラウル・ロコ上院議員事務所からの DSWD プロジェクト支援

\* WWDP (Women's Welfare and Development Program アンヘルズ市行政による女性の福祉と能力開発プログラム) 支援プロジェクト

危機介入：援助機関の最も重視する支援事業は、強姦や家庭内暴力、虐待を受けた女性や子供の危険な疾病患者に対し、専門的分野に精通した組織を指名して、臨床心理学的援助、法的/医療援助、一時的な緊急避難所と被災者支援組織の形成に尽力し提供することである。

(総評) 論評、提案、すべてのテーマに関する推奨事項や結論などを開示し、積極的に女性の地位向上を目指す支援活動を実践していた。

## ロゴについて

”IMA” というシンプルなロゴは、この組織の3つのイメージを表現している。

“I”はトーチ(光)のイメージ：広げられた鳥の羽が枠組みされている。これは、行動、自由、逆境を乗り越える力と女性と子供を守り助けるこの組織の目的を示していた。

“M”は 山のイメージ：ピナトゥボ火山噴火の支援が組織創設の起源となり、そこに根差した対応の開始を象徴していた。

“A”は女性のシンボル：女性とその子供たちの充足を目的とした女性の組織であることを示していた。

ロゴは、IMAの組織と役割の根拠となる全体像を要約していた。

### 1-2-9 PSWDO (Provincial Social Welfare and Development Office

パンパンガ州社会福祉・開発省)

Q8. フィリピンの災害対策調整機構の体系は、どのような援助連携の系統によってピナトゥボ火山噴火災害に適応して行ったのか？

1978年6月11日に、「フィリピンの災害管理能力の強化」「被災地防災に関する国家プログラム」を確立するための国家法令1566号が策定された。

顕著な規定

1. 国家政策の方針は、被災地の職員と選出された代表者の間で、災害からの復興対策を立案し、独立独行できること。
2. 組織は、国家、自治区、被災地のDCCsであること。
3. NDCCと民間防衛の実施計画担当者による、国家惨事防災対策計画の準備があること。
4. 関係省庁と地方DCCsによる、定期的な訓練および演習の実施。
5. 被災地の公共事業機関単位の援助資金は、DPC (Disaster Preparedness Council 災害準備委員会)の機構に基づき、災害調整委員会や災害対策活動隊の災害対策活動費として取り決めた。これは、被災地規約1991のSec 324 (d) 項目下5%を付加し改定されたものである。

Q. ピナトゥボ火山噴火の災害対策は、どのような内容が実施されたのか？ピナトゥボ火山噴火の数か月前に、その前兆が観測された。

DSWDが主導するPDCCは、ピナトゥボ火山から北に5km離れた半径内の先住民アエタを避難させ、州の各再定住避難所に移動させた。被災者の基本的な要求は、PSWDOやNGO、他の民間団体によって提供され、継続的にローカルおよび国際社会から寄せられた資金が被災者のために注ぎ込まれた。その後、ピナトゥボ火山は、何百、何千という貧農

の田畑を噴火で吹き飛ばし、その世帯はパンパンガの首都近郊の州に避難を求めた。甚大な自然災害の犠牲となった被災者は、自らが被災者を支援する大黒柱となっていた。国家対策として特に DSWD は、他の地域、州、市から社会福祉従事者の増強チームを派遣した。救援物資の提供以外の被災者に提供する非常に重要な支援活動としては、被災者の CISD (Critical Incidence Stress Debriefing ストレス発症率報告批評) に対する取り組みであった。

ピナトゥボ火山噴火活動によってもたらされた降灰やラハール、洪水などの異常な状況が、継続的に数ヶ月間続く状況下において、当省庁では他の部署/ DOH、PNRC、RDCC、NDCC などの機関と密接に連携協力して、被災者への支援を提供した。

ピナトゥボ火山噴火災害は、救援機関として DSWD の歴史はじまって以来の長期に亘る、大儀な救済事業であった。MPC への登録は、長期的な被災者を救済するための解決/措置への道を開いた。それらの機関は、社会福祉委員会、自立自活支援委員会、インフラ整備委員会と再定住避難所委員会であった。

社会福祉委員会は、被災者の基本的な要求（保健、教育、福祉）の支援を提供する。さらに社会福祉委員会は、再定住避難所地域へ住宅配置される被災者の適格性を評価することが義務付けられていた。

自立自活支援委員会は、能力向上の研修と資金援助を資格のある受益者に対し規定する役割を担う。最初は TLRC が、その後は DTI が担当した。市場への商品出荷の技能もまた、重要な観点から委員会で検討された。

インフラ整備委員会は、すべてのピナトゥボ火山噴火関連のインフラ整備事業（住宅の建設を除く）を開始し、公共事業道路省が指揮官を務める。道路修繕工事や橋の建設、堤防の建設、河川の泥流堆積処理が主なる仕事であった。

再定住避難所委員会は、ピナトゥボ火山噴火の被災者用の再定住避難所建設用地を確保し、購入して開発することが義務付けられている。その後、パンパンガ州の別々な被災地に約 24 の再定住避難所が建設された。

## 本章のまとめ

PampaNGO および PSWDO に対するアンケート調査は、ピナトゥボ火山噴火災害被災地域のローカル NGO に日本や欧米諸国から供与された国際緊急援助や、国際 NGO との連携による人道支援プログラムの具体的な事例収集と共に、公式参考資料<sup>41</sup>に記述された国際緊急援助事例との比較検証に基づく、実態の解明を主要目的とした。

ピナトゥボ火山噴火災害緊急援助は、被災地域住民の生命と安全を確保するために、各国政府はじめ国際援助機関や国際 NGO と、被災地域の自治体やローカル NGO との連携によって、最も必要とされた緊急救援物資などの人道支援が迅速に実施された。

フィリピン政府と主要援助国の連携は、二国間のバイラテラルな協力だけでなく、各国政府、国際援助機関、国内外の NGO、LGUs、POs など全ての要素を含んだ、マルチラテラルなパートナーシップによって官民協働、「周辺」と「中心」がネットワークを形成して協力、協調を实践するフレームワークを基盤とするものが、極めて重要であったと言える。

パートナーシップの関係について重田（2005）は、官民連携の必要性、南北 NGO の協力、多種多様な主体間の連携協力など、すべての要素を含んだ協力、協調、協働を行う NGO ネットワークによる連絡・調整の重要性を唱えている。

パートナーシップとは、「計画立案・実施・評価の全プロジェクトサイクルマネジメント（PCM: Project Cycle Management）における共同プログラム作りに伴う、相互信頼、相互支援、相互協力を前提としている」（重田 2005 ; 243）。

ピナトゥボ火山噴火被災地域のローカル NGO を対象としたアンケート調査回答書を精査すると、バイラテラルな連携の限界や課題が様々な支援プログラムの事例から浮き彫りとなった。なお、英語表記による回答書の原文は、MOA に基づき（仲田 2008）に添付資料<sup>42</sup>として列記されている。

フィリピンでは、緊急援助を担った主要機関の DSWD や DOH が、貧困や地域の保健衛生などの問題に十分な対応をとることができず、PampaNGO に所属する NGO が被災地域のセーフティ・ネットを形成する重要な役割を担っていた。

---

<sup>41</sup> “PINATUBO” MULTI-SECTORAL CONSULTATIVE CONGRESS: JICA Activities on Central Luzon Infrastructure 1991-1993

<sup>42</sup> 1. Field Work Study and Research Certificate of Acceptance, Provincial Social Welfare and Development Office, Mirai Ni Kibou Foundation Inc.  
2. Field Work Study and Research: ACTIVITY REPORT  
3. Field Work Questionnaire: RESPONSE (PDRN, AMSF, CONCERN, HIDS, SACOP, GROVAL, ADAP, HealthDev, IMA and PSWDO)

NDCC は、防災関連政府機関として緊急援助事業の統括的な役割を担っていたが、予算管理省が設立した TFP に予算配分権が与えられ、独自の予算を持っていなかった。

その後、TFP に代わる担当機関として設立された MPC は、2000 年までピナトゥボ復興基金の管理と、被災地域の復旧・復興支援事業のマスタープラン作成などを主導する権限を有していた。フィリピン政府の要請に基づいて供与された国際援助資金に関しては、バイラテラルな二国間協定により国内問題として処理され、どのような援助体系でどの分野にどれだけの資金が投与されたのか、使途の詳細に関するデータの開示が行われていない。

ピナトゥボ火山噴火災害対策のために設立されたローカル NGO は、被災者救済を優先する人道支援に従事してきたが、一方で、被災地域のインフラ整備に膨大な資金が国際援助を通じて供与されてきたという事実があった。多くのローカル NGO は、市民団体の組織化など個々のパートナーシップを構築して、被災地域の救済対策や代替の自立自活支援、人道支援を中心とする活動を優先的に実践していた。

CONCERN は、10 年間に亘る人道支援の総括を行い、被災地域が必要とするニーズから乖離した国際援助の実態を危険要素として指摘している。

総じて、人道支援 NGO は、被災者のニーズに応える教育、研修、緊急対応など包括的な災害支援対策を案出し、脆弱な被災者および被災地域間の連携を構築しようとしてきたと言えるであろう。

AMSF は、フィリピン有数の穀倉地帯であった被災地域の火山泥流被害に対し、中央政府や国際援助機関の支援対策が十分に行われてこなかった実態を指摘している。火山泥流被災地域を耕作に適した土地に復旧させる作業は、対処する手段を持ち合わせていない貧しい農民だけで遂行するには限界があった。最も影響を受けた被災者自らが、被災地域を復興再建するためには、人道支援 NGO にとっていかなるサポートが必要か、大きな課題となっていた。

1992 年に、プログラムやプロジェクトの妥当性を評価する OECD-DAC 基準<sup>43</sup>において、Relevance (関連性)、Effectiveness (有効性)、Efficiency (効率性)、Impact (影響力)、Sustainability (持続可能性)、を考慮することが有用であると定義されている。しかし、ドナーの資金が引き抜かれた後も、プロジェクト達成目標に向けて継続する可能性や、未達成に影響を与

---

<sup>43</sup> PRINCIPLES FOR EVALUATION OF DEVELOPMENT ASSISTANCE  
DAC Principles for Evaluation of Development Assistance Development Assistance Committee  
OECD, Paris, 1991.

える主要なファクターについて測定する難しさが課題として懸念されていた。

ローカル NGO が継ぎ目のない（シームレス）人道支援を実現するためには、国際 NGO や国際援助機関のナローマナーに依拠したバイラテラルな連携だけでは、プログラムの持続性を担保することが危うい。国内外の有志や賛助企業はじめ各種団体から支援を募る、ワイドレンジなマルチラテラルパートナーシップに基づくネットワークの構築が重要課題となっていたと言える。

## 第5章 人道支援者 Rodrigo R. Custodio の足跡

### はじめに

本章は、実践者へのインタビュー調査によって得られた証言を基軸に、被災地が求めている「持続可能な人道支援」の障壁となるファクターあるいは継続していくために必要なエレメントの検討を試みる。元 USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官 Rodrigo R. Custodio<sup>44</sup>（以下、Rod）の証言を軸に、実践者が直面してきたジレンマの要因を整理し検討を加える。

Rod に対し 2007 年から 2012 年にかけて 4 回行った英語でのインタビューについては、ビデオ収録された証言を忠実に翻訳した。これまで、長期に亘り人道支援に関わってきた実践者に対する継続的なインタビュー調査を通じて、持続可能な人道支援に必要なファクターを探る研究は、極めて少ないと推察される。

### 第1節 LRDC & TF 実践者のインタビュー証言

筆者は、PampaNGO 代表者 Tootsie のアドバイスとコーディネートによって、以下の組織とコンタクトを取り面会の許諾を得ることができた。

USAID 資料室室長、ADB（Asian Development Bank：アジア開発銀行）、地域経済統合室長、DSWD 所長（Department of Social Welfare and Development 社会福祉・開発省）、NEDA III 地域開発長官（National Economic and Development Authority 国家経済開発庁 第三行政地区）、PNDC 代表（Pampanga National Disaster Coordinating Council パンパンガ州国家災害調整委員会）、PBSP 執行代表理事（Philippine Business for Social Progress フィリピン社会開発推進財団）、PDOH 長官（Pampanga Department of Health フィリピン保健省）、PNRC 代表（Philippine National Red Cross フィリピン赤十字社）、パンパンガ州立図書館司書など、

---

<sup>44</sup> Summary of Qualification: USAID's Mt. Pinatubo Project

Disaster Management and Assessment Specialist ( July 1991-December 1996)

(Preparedness, Mitigation, Prevention and Assessment)

Community Organizer for Human Uplift, Designs and Conducts Agri-Venture/Reintegration Seminars for

Overseas Filipino Workers (OFWs), Practicing Farmer and Rural Development Worker, Models Organic Farming and Sustainable Agriculture, Manages a Luna Rural Development Center and Tour Farm

各関係機関の担当責任者から直接ピナトゥボ火山噴火に関する話を伺うことができた。

特に本論のキーパーソンとなる Rod 氏に対しては、数十時間に及ぶ 4 回のインタビューを実施することができた。また、2007 年 3 月 24 日にフィールドスタディーの一環として開催された会議では、これまでの支援活動を通して知己を得ていたパンパンガ州サンフェルナンド市市長に、被災地域の NGO 代表に参加要請を依頼し、Rod はじめ DSWD 所長、PampaNGO 所属の各 NGO 代表や研究者、マスメディアなど 23 名がサンフェルナンド市に参集し、ピナトゥボ火山噴火災害やラハールの副次災害をテーマに闊達な議論が行われた。

筆者は、特に元 USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官を務めた Rod の豊富な現場体験に基づく提言や、さらに膨大な関連資料を所蔵しているとの情報に触発され、是が非でも LRDC & TF (Luna Rural Development Center & Tour Farm ルナ農村開発・農場視察研究所)を訪れたいとの意向を述べた。幸運にも往訪の快諾を得ることができ、MNKF 事務局長と DSWD 所長が帯同して LRDC & TF を訪れ、Rod へのインタビューが実現した。

Rod に対する質問事項の骨子は以下の通りである。

- (1) Q: Have your organization received any financial/technical assistance from Foreign Governments, International Aid Organization or NGOs ?

貴殿の組織は、外国政府、国際援助機関、NGO から資金/技術協力を受けたか？

- (2) Q: What was the interphase / coordination of central and local Governments to each other if any, and their cooperation with NGO's in the implementation of the disaster management program?

中央政府と地方自治体の連携による協働事例および災害援助対策管理プログラムの実施における NGO との協力関係？

- (3) Q: Was there any coordination / cooperation / partnership between foreign and local NGO's in the implementation of their programs or did they do it alone and direct to the affected sector? Did the foreign and local NGO's also coordinate and cooperate with the central and/or local Government?

国際 NGO とローカル NGO の協調・協力が被災地域の支援活動に適合したか、もしくは被災地の NGO が単独にプログラムを主導したか？

- (4) Q: What cooperation corresponding to each phase of disaster?

被災状況の局面に合致した支援の協力体制？



(5) Q: What concrete measures were taken and results?

どのように具体的な対策が取られ結果はどうであった？

(6) Q: What major state and key issues from foreign donors to humanitarian aids for Mt. Pinatubo disaster?

ピナトゥボ火山噴火災害の人道支援に供与された海外援助資金の状況と注視すべき重要課題？

### 1-1 人道支援の足跡

Rod は、ピナトゥボ火山噴火の被災地域となったヌエバ・エシハ (Nueva Ecija) 州に、1984 年 AMSF (Agricultural Managers and Services Foundation, INC. 農業管理社団法人) を設立し、農業従事者の増収を図るために情報提供や技術の習得、農耕の改善を促進させる実践的な教育指導を始めた。1991 年に USAID プロジェクト専門官の重責を担った Rod は、本格的にピナトゥボ火山噴火災害の緊急人道支援活動に加わり、1996 年まで被災地の最前線で指揮・監督を務めていた。まず、Rod の人道支援に関わるプロフィールについて紹介しておく。Rod は、高校卒業時に CLSU (Central Luzon State University) から入学金と奨学金の申し出を受けたが、勤労学生として AIA (Araneta Institute of Agriculture 後のアラネタ大学) の農業専門科を選択した。大学卒業後、公務員試験にトップの成績で合格し、1958 年には PACD (Presidential Assistance on Community Development 大統領府地域開発援助機関) の地域開発指導者の資格を取得し、ライフワークとなる目標を見出していた。Rod は、1967 年に USAID からベトナム派遣兵や帰還兵のリハビリテーションをサポートする要員としての任命を受け、1971 年まで南ベトナムに派遣されていた。

1972 年にはベトナムでの経験がかわれ、地域開発プロジェクトのアドバイザーとしてカンボジアに渡り、帰国後も USAID と良好な関係を保ち、食糧支援プログラムのプロジェクト副代表に就任した。1991 年に USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官となり、1996 年まで緊急人道支援の指揮・監督を務め被災地の最前線に立ち続けた。USAID 退官後は、AMSF の後に LRDC & TF を設立して代表を務める傍ら、SEC に登録された NEDEX (Nueva Ecija Development Exchange ニュエバ・エシハ開発協同組合) の創設メンバーとして副代表に就任し、引き続き農業従事者の脆弱な環境を緩和するための、教育支援事業を精力的に展開した。さらに高い向上心を持った Rod は、かつて叶わなかった CLSU

で有機化合物の培養増殖に関する同値論を学び、被災地域に堆積した火山灰に適合する農作物の改良や土壌改良の研究に取り組み、2007年4月10日に CLSU の最高齢ディプロマ取得者となった。

## 1-2 被災地域における農村開発スペシャリストに聞く

LRDC & TF は、農業従事者の貧困削減と生活向上を目的に掲げた、農村開発を指導する総合施設として創設された。施設内には、4ヘクタールの実験農場はじめ農業試験場、養魚場、農業技術習得訓練所、農業資料館、図書館、乳幼児保育施設、会議場、会食営舎、宿泊施設などが完備しており、貧農家の人々が数か月単位で研修プログラムを受けながら貧困からの脱出を目指して滞在している。LRDC & TF は、ピナトゥボ火山噴火後の7年間に、被災した3,000人以上の農民を実践指導して送り出し、700名の農業開発指導者を養成して被災地の支援活動に派遣し、政府関係の技術指導者250名が滞在し、実地研修を受けていた。

以下に、実践者と USAID 専門家の視座から得た、インタビュー証言の概要を併記する。

① AMSF と LRDC & TF の組織概要および農村開発や人道支援活動についての考え方  
N—早速ですが、AMSF と LRDC & TF の組織概要と、農村開発や人道支援活動についての考えをお聞かせいただけたら幸いです。

Rod—AMSF は、農村地域の貧困削減と社会的適応性の向上を改善するための、実践的な教育指導を目的に設立しました。しかし、私が USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官を引き受けた時点で、被災地域の緊急人道支援プロジェクトに専念しました。そして USAID の退官を機に、LRDC & TF の活動を本格的に始動させました。ヌエバ・エシハ州は、フィリピン有数といわれる穀倉地帯の一翼を担っていましたが、ラハールによって農耕地の大半が埋め尽くされ、耕作地への復旧がほぼ絶望視されていました。こうした状況下で、被災農民の自立を啓発する教育や技術指導、農業経営管理などの支援活動を積極的に行っています。被災地域に堆積した火山灰の活用方法や土壌改良の研究に取り組み、ピナトゥボ火山噴火災害の被災農民を対象に、自然農法や有機栽培などの試験的農法を指導しています。施設内の各エリアでは、有機栽培農法、稲作に用いる害虫駆除と捕肥（魚糞）に適する食用魚類の養殖、有機飼料とストレスのない自然環境での養鶏、鶏糞や

堆肥のリユース、養豚および排泄物のガス燃料リサイクルシステムの実用化、カラバオ（水牛）ミルクから高品質なオリジナル商品の試作など、多様なプロジェクトが行われています。国内外のドナーから提供された資金は、脆弱な農業従事者でも転用可能なエコロジー農村開発プロジェクト事業の財源となっています。

## ② LRDC & TF におけるドナーからプロジェクトの選択や資金認定について

N—LRDC & TF は、どのようにしてドナーからプロジェクトの選択や承認が行なわれ、資金援助が認定されていますか。

Rod—LRDC & TF は、CIDA（Canada International Development Assistance カナダ国際開発協会）から代替的な青少年のライブリーフード支援研修が承認され、MISEREOR（ドイツ・カソリック開発財団）には、小規模農家に対する資金貸付制度プログラムを支援していただきました。また、乳幼児の保健衛生プロジェクトについては、私が自ら日本に出向き笹川平和財団から直に支援の了承を取り付けました。USAID から受けた資金では、生産性と持続性のある農業改善事業を図るための農業用機材を整備し、さらに農業従事者とその世帯所得の向上を目的とする、能力アップ研修を支援するプロジェクトを配置しました。私たちの組織は、重要な資金供給源としてピナトゥボ火山噴火被災地域の発展に寄与する役割も担ってきました。ピナトゥボ火山噴火当時は、16名の専従職員が被災地域の緊急人道支援に携わっていましたが、現在は8名の職員がLRDC & TFの管理指導に従事しています。困窮している農村地域の能力開発や社会への適応能力向上、独立独行の地域社会作りをビジョンに掲げ、農業従事者に対する実践的な技術・知識教育に基づく農耕の改善を明確な使命としています。世帯収入を増やすために個々の受容能力に適応した、具体的なゴール設定を行い指導しています。

N—ありがとうございます。AMSFとLRDC & TFの役割については良くわかりました。実は、ずっと資料室内に展示されている膨大な数のマテリアルが気になっておりました。是非とも拝見させてください。

Rod—収録された記録映像ビデオフィルムは、火山噴火前の前兆や大爆発の瞬間を克明に捉えたものから、大規模なラハールの猛威を映し出したものなど50巻くらいあります。ここに並んでいるフォルダーには、甚大な被災状況や被災地域の実情を記録した写真とネガフィルムが約6,000枚収められています。ピナトゥボ火山噴火災害に関連する文献や資

料は、私が書いた USAID の報告書や公文書も含めて 90 点あります。研究材料として参考になるものがありましたら、遠慮なく手に取ってご覧ください。

N—ありがとうございます。これだけの貴重なマテリアルを全て拝見するには、数年かかりますね。

## 第 2 節 元USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官の証言

### 2-1 ピナトゥボ火山噴火災害の管理・評価専門官

Rod に対する 2 回目のインタビューは、PSWDO (Pampanga Provincial Social Welfare & Development Office パンパンガ州社会福祉事務所) を会場に充て、被災地域行政のエキスパートである PSWDO/PDCC 所長 (Provincial Disaster Coordinating Councils 州災害調整委員会) と被災地域の人道支援活動で最優秀 NGO の栄誉を授与された PampaNGO 代表、そして MNKF 事務局長が同席して行われた。

N—今日は、各組織のエキスパートにお集まりいただき感謝申し上げます。さっそく最初の質問をさせていただきます。USAID が実施したピナトゥボ火山噴火に対する事前の準備、被害を軽減させる緩和プロジェクト、予防対策、プロジェクトの評価などについて、特命を受けた専門官として実際に経験された立場から、率直な考えをお聞かせください。

Rod—ご質問にはありませんでしたが、最初に、是非申し上げておきたい事があります。ピナトゥボ火山噴火災害では、国内外から膨大な額の資金が緊急人道支援に寄せられましたが、被災地域では実態の無い似非 NGO が多く存在し、架空のプロジェクトに多額の資金が流用されるという、汚職と疑惑にまみれた事実が確認されています。PSWDO/PDCC 所長と PampaNGO 代表は、特に実情を良く理解されていると思います。USAID は、被災地域で行なわれた全てのプロジェクトに対し定期的な監査システムを適応して、NGO が必要とする申請が正当かつ有効であるかを直接審査してきました。私は、MPC 長官や委員会のメンバーから、事実関係について公式な見解を得ることを推奨しますが、多くのファイルやレポートが紛失し欠落している現況から、明らかにすることは難しいと思います。USAID が MPC やローカル NGO と連携して、どのようにピナトゥボ火山噴火災害の軽減対策に取り組み実施したのか、目撃証言を基に議論することが本当に求められています。私たちは、被災者のニーズに対し、「何ができて、何ができなかったのか」国際緊急人道支

援活動の成果や課題について、未だに明確な評価が提起できていません。

### ① USAIDが掲げた人道支援政策の主要な方向性

N—ピナトゥボ火山噴火災害に対する、USAID が掲げた人道支援政策の主要な方向性とは、どのようなものだったのでしょうか。

Rod—USAID が最も重視した人道支援政策は、第一に人命の救助、そして避難者の生活状況を改善することに集中しました。私たちは、必然的に PHIVOLCS (Philippine Institute of Volcanology and Seismology フィリピン火山・地震研究所) や USGS (United States Geological Services 米国地質学部局)、さらにラハールの副次災害に備えて火山泥流監視チームと密接な連携をとりました。緊急避難勧告が適時に発令できるよう、DCCs (Disaster Coordinating Councils 災害調整協議会)、DSWD、MPC とのネットワークを構築し、住民が安全に避難所へ移動できるようハザードマップを作成しました。避難所には、迅速に食料や水、医薬品や毛布など基本的な生活必需品が配布される仕組みを確認していました。USAID が資金提供して作成された PBSP (1991) の再定住避難所におけるモニタリング調査には、強い関心を持っていましたので私も参画しておりました。

### ② USAIDが行った最も効果的な援助事例について

N—USAID が MPC や NGO と連携して行なった、最も効果的な国際緊急人道支援政策と思われる事例についてお聞かせください。

Rod—ピナトゥボ火山噴火以前から、PHIVOLCS の要請を受けて USGS の科学者を招聘して、専門的に噴火状況をモニタリングしていました。未曾有の大噴火にもかかわらず、適切な緊急避難措置が講じられ、多くの人命を救うことができました。その後直ちに、USAID マニラは、PBSP に資金を提供し、被災地域で人道支援活動を展開するローカル NGO と連携して、迅速に水や食料、医薬品を供給する最も効率的で効果的な緊急人道支援を行いました。しかし、ラハールの副次災害に対する十分な警戒や緊急防災対策がとれず、多くの尊い人命を失いました。ピナトゥボ火山の大噴火によって噴出した火山灰の 70%は、山麓に堆積していたので巨大な台風の来襲によって一瞬で流出してしまいました。緊急警報を発令しましたが、多くの人々は家の中で当時テレビ番組の人気ドラマを見ながら昼食をとっていたので、ほとんどの住民が警報に気付かなかったのではないかとされています。

す。詳しい被災状況や死亡した正確な人数に関する情報は明らかにされず、資料や文献にも記述されていない事実が沢山あります。被災地域にも、様々な政治的影響が及んでいました。

N—ピナトゥボ火山噴火災害の緊急援助期間（1991-96年）以降、支援分野や領域に対する援助政策の変更はありましたか。

Rod—USAID は、一貫して人命の救助、災害の削減、防災対策の支援を重視して行なってきました。再定住避難所、診療所、学校の建設や被災者の自立自活を育成するプロジェクト支援など、避難所での生活を余儀なくされた被災者を対象に、日常生活の回復に寄与する人道支援政策を実施してきました。

### ③ 避難所での緊急支援の課題

N—避難所での緊急人道支援では、どのような課題に直面しましたか。

Rod—いくつかの避難所には収容能力をはるかに超える被災者が集中してしまい、保健衛生面の管理において深刻な対応を迫られました。USAID は、緊急救済措置を講じて資金援助を拡大させ、公衆便所の増設を行ないました。同時に、国際援助機関や NGO が個々に実施していた人道支援活動を統括して、被災者の多い避難所に適切な対応が取れるよう調整を行いました。また、避難所での劣悪な生活が長期化するに伴い、ストレスが増大し精神疾患や心神喪失に陥る被災者が続出しました。MPC は、フィリピン大学とアテネオ大学から精神科を専門とする教授を被災地に派遣して、実態調査を行いました。調査分析の結果から、長期間プライバシーが確保されない環境に置かれたために、フィリピン人が最も大切にしている家族の絆や夫婦間の信頼が損なわれて、崩壊の危機にさらされている事が明らかとなりました。再定住避難所の中央には、プライベートな空間が確保されたモータルのようなレストハウスが、両大学教授の提案に基づいて建設されました。しかし、研究者の知恵を絞ったアイデアで設置されたレストハウスは、嘲笑の的となって全く機能しませんでした。USAID は、10 m<sup>2</sup>のテントにソーラーバッテリーと簡易濾過器がパッケージされた一家族用の救援キットを 1,000 セット調達して、テント村の設営を実施しました。このキットは、フライシートで貯めた雨水から簡易濾過器を使用して飲料水を作ること、テント内での炊事もできるように工夫されていました。ソーラーバッテリーは、多目的に活用が可能な優れた備品となり、家族に安らぎと希望の明かりをもたらしました。

## 2-2 エキスパートが展望する現状と今後の課題

約5年振りとなるインタビューは、2012年9月22日と23日の両日に亘り、経済特区となったクラーク空軍基地の跡地内に建設されたホテル（場所：Holiday Inn Clarke Mimosa Drive, Mimosa Leisure Estate, Clarkefield, 2009）に投宿して行われた。今回のインタビューには、MNKFのJoseph Y. Ang会長とTony M. Henares事務局長が加わり、Rodの後継者とも思われるUSAID（EQuALLS）プロジェクト担当のLuisit Gelmoも同席した。

N—今回は、私のスケジュールに合わせてアンヘルズ市まで遠路お越しいただき、本当にありがとうございます。早速ですが、5年間で一番のトピックからお聞かせください。

Rod—人道支援活動は、AMSFからUSAIDにプロジェクトの中心が移行し、さらにLRDC & TFへと引き継がれてきました。私にとって最大のトピックは、LRDC & TFが2012年2月23日にやっとSECに登録されたことです。

N—おめでとうございます。MNKFも、SEC登録まで大変な思いをしましたので、心からお祝い申し上げます。ドナーサイドにとっても寄付金の免税措置など、組織の経理上も優遇されますので、新たな人道支援プロジェクトや資金調達の拡大が図れると良いですね。

Rod—ありがとうございます。2010年にBAS（Bureau of Agricultural Statistic 農業統計局）から発表された数字ですが、フィリピン全土で約1,200万人の農業従事者のうち実に135万人は、5歳から17歳の未就学な少年たちが農作業をしています。ピナトゥボ火山噴火被災地域でも、農業に従事している若者の貧困問題が喫緊の課題になっています。若者をプロフェッショナルな農業従事者に育てる新しいプロジェクトの構築こそ、彼らが貧困から脱出し未来に希望が持てる人道支援だと確信しています。LRDC & TFでは、具体的な10のプロジェクト計画が立案され、実現に向けた可能性が検討されています。誰ひとりとして、猛暑や豪雨の中で火山灰や泥土にまみれながら働きたいとは思いません。私たちが、彼らに夢や希望を準備して提供しなければなりません。

N—素晴らしいプロジェクトを計画されていますが、実現するための資金や人材の確保は、どのようにお考えですか。

Rod—私が発起人となり、財務、教育、広報、会計監査、資金などを担当する有能な人材を結集して、2011年11月17日にNEDEXを創設しました。過去の話になりますが、1986年に笹川平和財団から3年間に亘り資金の提供を受け、農業研修者の乳幼児を対象とした保育と健康維持を目的とするプロジェクトを、19年間に亘り実施してきました。しかし、

保育士や教職員が、より賃金の高いマニラ近郊に流れてしまい、プロジェクトが頓挫してしまうという苦い経験をしました。NEDEX は、こうした教訓から、財務管理のエキスパートを配置して、人道支援プロジェクトの持続性が担保できるよう見直しを図っています。

N—財務管理のお話がありましたが、農業省の補助金や DAATI の助成金などの公的資金援助については、どのようなスタンスに立っていますか。また特定のドナーやステークホルダーとの関係は、どのように考えていますか。

Rod—はっきりと申し上げておきますが、特定のドナーから供与される資金に依存したプロジェクトは、エストラーダ政権の農地改革庁長官に就任した Horacio R. Morales が代表を務めた PRRM (Philippine Rural Reconstruction Movement フィリピン農村再建運動) の人道支援プロジェクトを持ち出すまでもなく、健全な継続性を保つのに問題があります。ピナトゥボ火山噴火被災地域の農業従事者を支援し続けるためには、組織が健全に運営され維持されなければなりません。有機栽培で生産された米や農産物は、高付加価値な商品として高収益を生み、自然食志向や健康に関心の高いマニラ市民がヌエバ・エシハまで、オーガニック専門のマーケットやレストランを訪れるようになりました。組織が健全に運営されるという意味は、こうした地道な自立支援プログラムを継続することによって財務状況も強化され、再び乳幼児を抱えた貧農の人々に研修の機会をもたらすことも、途絶えていた保育プロジェクトの再開も可能になると信じています。

N—JICA によって「1996 年ピナトゥボ火山災害緊急復旧計画 (I)」、「1999 年ピナトゥボ火山災害緊急復旧計画 (II)」、そして LRDC&TF のプロジェクトとリンクすると思われる「2007 年ピナトゥボ火山災害緊急復旧計画 (III) 76.04 億円」と「農地改革インフラ整備計画 (III) 118.02 億円」が被災地域で実施された事象は、ご存知でしたか。

Rod—全く知りませんでした。初めて聞く話で驚いています。

### 2-3 バイアスに捉われない人道支援の形成

2012 年 9 月 26 日、Rod に帯同して NEDEX の Vilma B. Joson 代表はじめ、幹部がパンパシフィコ州にある DSWD 管轄の施設 HAVEN (場所: PAC Compound Bliss 1, Brgy. San Vicente, Magalang, Pampanga) に参集し、HealthDev 代表の Rosemarie “Tootsie” Jonson-Herrera と、MNKF の Joseph 会長および理事が同席して 4 回目のインタビューが行なわれた。

N—今日は遠路 HAVEN まで NEDEX の代表はじめ幹部の皆様、そして Tootsie にもお越



しいいただき、心から感謝申し上げます。Rod から、これまでに大変多くの貴重なお話をお聞かせいただきました。Rod は、どのようにしてモチベーションを保ち、何を目標に人道支援活動を続けてこられたのか、秘訣を是非お聞かせください。

Rod—人道支援を続けることができた幸せに感謝しています。特別な秘訣は何もありません。貧農に生まれ育った環境や時代が、私に使命と責任を与え、人道支援活動へと導いてくれたのだと思います。私が信念をもって掲げたビジョンは、どのような困難と対峙しても、一度も逸脱することなく、ピナトゥボ火山の噴火以前に設立した AMSF から LRDC & TF、そして現在の NEDEX へと継承され生き続けています。

N—Rod が活動拠点とされてきた LRDC& TF の運営に加え、NEDEX の中心的な創設メンバーとなられた背景についてお聞かせください。

Rod—NEDEX は、パンパンガ州で組織された PampaNGO と同じように、ヌエバ・エシハ州で活動を展開している 17 のローカル NGO によって構成された協同組合組織です。今日は、元 PampaNGO 代表でもあり、現在 HealthDev の代表をされている友人の Tootsie が同席しておりますので、是非エキスパートからもコメントをお願いいたします。

Tootsie—筆者とは私がセントラル・パンパンガ ロータリー・クラブ会長を務めていた時代からの友人であり、長いパートナーシップを作り上げてきた同志でもありますので、共通の認識と問題意識を持っていると思います。PampaNGO に加盟している先駆的な NGO は、それぞれが「飢餓と貧困削減」、「保健と公衆衛生」、「環境保護と生活保全」、「女性の人権保護」、「自立・自活支援」など明確なビジョン、ミッション、ゴールを公約に掲げて実践しています。これまでに実践してきた優れた事業の活動実績がドナーに評価され、個々に資金を享受してきました。しかし、受益者のニーズに寄り添う人道支援を継続していくためには、ローカル NGO 単体での限界や脆弱性が問題となり、常に現場をベースとするマルチラテラルなネットワーク作りが極めて重要であると考えています。マルチラテラル・ネットワークは、情報源となる受益者を中核に、現場と緊密な信頼関係を持つローカル NGO、バラングイ（最小の自治体）の役割、援助対策の媒介組織となり得る機能を有する国際 NGO、包括的な災害対策の連携と協働を管轄する国際援助機関、そして中央政府のレベルに至るネットワークを、状況に応じてフレキシブルに直列、並列、断片的に組み替えを行い、適切に配列し直すことでより効果的な機能を促進することが可能になると思います。マルチラテラル・ネットワークを機能させるには、特定の財源に依存することのないマ

マルチステークホルダー・エンゲージメントの概念を視野に、広範な資金調達を模索することがとても重要です。マルチラテラル・ネットワークとマルチステークホルダー・エンゲージメントの関係性は、これまでの連携や協働の枠組みに対し、より柔軟性、適応性、融通性を持たせた「シームレス」(継ぎ目のない)なパートナーシップを重視しています。シームレスなパートナーシップは、CBPOs (Citizen's Based People's Organization 地域拠点の市民団体)、BDCCs (Barangay Disaster Coordinating Councils バランガイ災害調整協議会)、PSWDO、PampaNGO、国際 NGO とのマルチラテラル・ネットワークによって構築され、さらに協賛する国際企業の CSR、国際奉仕団体のクォータ・インターナショナル、国際ロータリーなどから支援を受けて、マルチステークホルダー・エンゲージメントが確立されていきます。ご存知のように、政府機関が供与する公的資金や助成金などによって実施された国際緊急人道援助は、援助分野の制約や期限の到来と共に財源が枯渇し、ピナトゥボ火山噴火被災地域からことごとく撤退していきました。継続的な人道支援活動を可能にする重要なエレメントは、ビジョンの実現に向けて継続することであり、財源を獲得するために新たなプロジェクトを掘り起こしてまで、組織のプレゼンスを賭けて国際緊急人道支援を行うことではないと確信しています。

N—全く同感です。私が以前にインタビューを行った国際赤十字連盟の医療派遣要員は、インドネシアの巨大津波やハイチ大地震など、6 カ国を含め計 7 回の国際緊急人道支援に従事してきましたが、1 ヶ月交代で 1 班ずつ ERU (Emergency Response Unit) の担当分野を割当てられて、派遣されていました。継続的な人道支援の重要性を十分に認知しながら、一過性の治療しか受けられない被災者をサポートしつつ、撤退時期を見極めなければならないという、人道支援のジレンマと向き合ってきたそうです。巨大な国際的援助組織の実践者も対峙していた、大変重要なポイントをご指摘いただいたと思います。私たちが挑み続けなければならない、「永遠のテーマ」ですね。

Rod—ドナーの多くは、直接被災地との信頼できるチャンネルを持っていません。結局彼らは、MPC や指名を受けた NGO など被災地域のエリートから発信される情報や援助要請の信憑性を疑うことも無く、資金提供を行っていました。被災地の人道支援に欠くことのできない、人的、物質的、資金的なサポートに大きな援助格差が生じてしまいます。Tootsie も申しとおりましたが、持続可能な人道支援を実践するための重要なエレメントは、被災者に寄り添う視点と被災地域に根ざした多面的な連携や協働の枠組みを構築することだと

思います。

N—長時間に亘り本当にありがとうございました。人道支援活動を長く継続されてきた貴方に心から敬意を表し、お会いする機会が得られましたことに深く感謝いたします。ありがとうございました。

## 本章のまとめ

ヌエバ・エシハ州は、フィリピン有数といわれる穀倉地帯の一翼を担っていたが、火山灰によって農耕地の大半が埋め尽くされ、耕作地への復旧がほぼ絶望視されていた。

LRDC & TF ではこうした状況下で、被災農民の自立を啓発する教育や技術指導、農業経営管理などの支援活動を積極的に行ってきた。被災地域に堆積した火山灰の活用方法や土壌改良の研究に取り組み、ピナトゥボ火山噴火災害の被災農民を対象に、自然農法や有機栽培などの試験的農法を指導し生活の向上を目指していた。Rod は、LRDC & TF が中心となって、彼らに夢や希望を与える準備を整え、提供しなければならないと力説していた。

Rod は、1986年に笹川平和財団から資金の提供を受けて19年間継続してきた、農業研修者の乳幼児を預かる保育教育と健康維持を目的とするプロジェクトが、保育士や教職員の離脱によって頓挫した苦い経験について触れ、限られた財源で「周辺」の人道支援に関わる人々のモチベーションを維持しサポートする限界や、LRDC & TF で育成した貴重な戦力がより賃金の高い「中心」にリクルートされてしまうというジレンマと対峙していた。こうした教訓から、特に財務管理のエキスパートを配置して新たな NGO を創設し、人道支援プロジェクトの持続性が担保できるように改善を図っていた。ドナーの多くは、直接「周辺」とのチャンネルを持っていないために、「中心」から発信される情報や、援助要請の信憑性を疑うことも無く、資金提供を行っていた。そのために、人道支援プログラムは偏在し、援助格差が「周辺」のニーズに呼応できない問題を提起していた。

The Philippine STAR BUSINESS (1999) は、人道支援の体系や機能を本質的に大きく変容させた LRDC & TF の概要について、ヘッドラインに”One-stop aggie shop emerges in Nueva Ecija” と題する特集記事を掲載している。シンボリックな表題には、Rod 氏の足跡を伝える語義が感じられたので、あえて原文のまま表記した。

実践者のインタビュー証言から、「周辺」の自治体やローカル NGO は、主要な援助国の公的資金や国際援助機関の助成金、企業の補助金によって形成されるドナー「中心」の

フレームワークに依拠した援助を求める限り、被災地域における持続可能な人道支援に限り課題を残していた。持続可能な人道支援を実現するには、被災地をベースとするマルチラテラルなネットワーク作りが重要となり、マルチラテラル・ネットワークを機能させるには、特定の財源に依存しないマルチステークホルダー・エンゲージメントの概念を重視することが不可欠であると言える。

ピナトゥボ火山噴火災害管理・査定専門官の証言から、USAID が最も重視した人道支援政策は、第一に人命の救助、そして再定住避難所での生活を余儀なくされた被災者を対象に、日常生活の回復に寄与するプロジェクトが重視して行なわれた。いくつかの避難所には収容能力をはるかに超える被災者が集中してしまい、保健衛生面の管理において深刻な対応を迫られていた。USAID は緊急救済措置を講じて資金援助を拡大させ、同時に国際援助機関や NGO が個々に実施していた人道支援活動を統括して、被災者の多い避難所に適切な対応が取れるよう調整を行ったが、効果的なプロジェクトを維持するための連携に限界と大きな課題を残していたという。

Rod は、USAID が MPC やローカル NGO と連携して、どのようにピナトゥボ火山噴火災害の軽減対策に取り組み実施したのか、事実関係について現存する資料や目撃証言などを基に議論することが本当に求められていると述べている。ピナトゥボ火山噴火災害の緊急人道支援に対して、国内外から寄せられた膨大な額の援助資金は、被災地域に多く存在した実態の無い NGO を介して架空のプロジェクトに流用されたという、汚職と疑惑にまみれた事実も語られた。また、MPC の誰がどの様に資金を管理し運営したのか、不透明なまま明らかになっていない問題も提起されている。

Rod は、USAID が行った全てのプロジェクトに対し定期的な監査システムを適応して、NGO が必要とする申請が正当かつ有効であるかを直接審査してきたが、多くのファイルやレポートが紛失し欠落している現況から、事実を明らかにすることは難しいと語った。

さらに Rod は、被災者のニーズに対して、「何ができて、何ができなかったのか」国際緊急人道支援活動の成果や課題について、未だに明確な評価が提起できていないと偽らざる真情を吐露していた。

Rod の証言や提言を踏まえると、人道支援に関わるすべてのアクターが以下の視点に留意すべきだと言える。

第一に、人道支援に直接携わる実践者は、ドナーと対極に位置する関係性を堅持するこ

とによって、「中心」に帰属するテクノクラートの声に左右されない、「周辺」の独立性を常に確保することが重要である。

第二に、人道支援の中核を担うローカル NGO は、持続可能な支援活動を維持するために、地域拠点の市民団体、NGO の連合組織、国際 NGO などとの連携を重視した、「周辺」をベースとするフレームワークを構築すべきである。

第三に、持続可能な人道支援は、マルチラテラル・ネットワークの体系化によってドナーサイドのインセンティブやリミットを回避することで、被災者を置き去りにすることなく被災地域のニーズに呼応した、人的、物質的、資金的な支援が担保され可能となる。

Rod が残した足跡を辿ると、現場に寄り添う人道支援プログラムの持続性を確保するには、「中心」が持つ know-how（能力）と、「周辺」の know-who（適任者）をコンバインすることが根源となる要素であった。

## 第6章 HAVEN の人道支援を支えるネットワーク

### はじめに

筆者は、フィリピンの HAVEN という保護施設に入所している少女たちの支援活動に時従事してきた。人道支援の一環として捉えている。この支援活動は、日本の小・中学校からフィリピンの NGO まで実に多くのシームレス（継ぎ目のない）なネットワークに支えられた。本章は、他の章とは性格を異にし、自身が関わってきた活動を振り返るなかでシームレスなネットワークの重要性を確認し提起するものである。

### 第1節 HAVEN の概要

1981年初頭、WEDC（Women in Especially Difficult Circumstances 最も窮境な状況下にある女性）を救済するための Home for Women（シェルター）が、DSWD の管轄下に開設された。保護された少女の多くは、幼少期の最も重要な発達段階において、親に無視され社会から看過されて生きてきた。特に貧困最下層に分類される家庭環境に置かれた少女たちは、多くが性的虐待の犠牲者となり、強姦、近親相姦、人身売買、少女売春の強要、未婚の母、性的搾取など耐え難い劣悪な運命に翻弄され、深刻な Mentally（精神的）、Physically（身体的）、Emotionally（感情的）ダメージを負って施設に収容されていた。

表1. Folk of HAVEN WEDC（最も窮境な状況下にある女性）

事例の種類	Pam*	Tar*	N.E.*	Bat*	Bul*	Zam*	合計
看過/遺棄	4			1		1	6
身体的虐待や酷使	1				1		2
人身売買の犠牲者	6				1	2	9
性的虐待の犠牲者							
強姦	6						
近親相姦	9				13	4	23
・性的挑発行為の強要					1		1
悪しき特殊環境に生まれた児童（両親が服役）	6	1		1	4	2	14
隷属的な犠牲者	5	1	2		4		12
奴隷状態から逃れた孤児	6		1		2		9
合計	43	2	3	3	28	10	89

注\*：Pampanga（パンパンガ州）、Tarlac（ターラック州）、Nueva・Ecija（ヌエバ・エシハ州）、

Battán（バタン州）、Bulacan（ブラカン州）、Zambales（ザンバレス州）

出所：筆者作成（HAVEN active cases of September 21, 2014.参照）

1997年9月1日にDSWD第三行政区は、PAC（Pampanga Agricultural College）のDr. Ramon Simbulan 学長とCSFI（Congressional Spouses Foundation, Incorporated）のMa. Georgina P. De Venecia 代表（PAC敷地の地主）との間で、1ヘクタールの土地を無償で2022年8月31日までの25年間使用できる権利と、さらに25年の延長が明記されたMOAを取り交わした。アラヤ山麓のPAC敷地内にCSFIからの寄付金を受けて建設された施設は、名称もHome for WomenからHAVEN（安息の地）へと変更された。HAVENは、ダバオ市、セブ市、タクロバン市などフィリピン全土8か所のDSWD行政区内に設置されている。

DSWDが管轄するHAVENには、ピナトゥボ火山噴火災害の被災地域で、無視され置き去りとなった貧困家庭から、自由や希望を放棄した故意の約束によって、性産業に引き渡されていった少女たちが多く保護されていた。

HAVENは、ヘッド・ソーシャルワーカーはじめ親代わりを務める職員まで、全ての部署が女性のスタッフだけで構成されており、少女たちが背負っているトラウマやカルマに対する、細心の注意と配慮が払われていた。

### 1-1 HAVENの目的と支援事業

HAVENは、「貧困に喘ぐ弱者、恵まれない環境に置かれた家族や地域に、生活の質と向上のために権限が与えられる社会」をビジョンに掲げ、「貧しい個人、家庭、地域社会の権利と福祉を推進し、貧困緩和に対する社会福祉・開発プログラムや公的プロジェクト政策を、地方自治体、NGO、PO、GO、市民社会などと連携し・協働して貢献する」ことをミッションとしている。HAVENの目標は、WEDCが自身の問題を解決して自己の価値と尊厳を取り戻すことができるよう、個々のカウンセリング・プログラムとライブリーフッド・トレーニングを有効に活用しながら、共同生活を通じた社会復帰へのサポートであった。

HAVENでは、一人ひとりの状況を慎重に見極めながら、有用な日課、週間、年次の下記プログラムが適応されていた。

1. 個別およびグループ・カウンセリング
2. 法律要件に基づく保護救済
3. ライブリーフッド技能開発
4. 教育支援
5. 医療提供
6. ケースワーク（個別にサポートを行なうプログラムの実践的アプローチ）

7. 居住環境への配慮
8. 妊婦と児童養護
9. 学校通学
10. 精神の高揚

#### [2013年度の重点ライブリーフッド技能開発プロジェクト]

1. 美容技術クラス（カット、マニキュア、ペディキュア、メイクなどの技能習得）
2. コンピューター取り扱いの基礎的な知識教育
3. ビーズ・アクセサリーの作成（ピアス、ブレスレット、携帯電話ストラップ）
4. 観賞用植物と各種ハーブの栽培
5. 持続可能なエコ農法の演習（オクラ、タロイモ、アンパイヤ、バナナ、パパイヤ、スイートタマリンド等）

#### [現行のライブリーフッド・プロジェクト]

- a. オートミル・クッキー、砂糖焼き菓子細工、郷土菓子（Pulvoron）の製造・販売
- b. リサイクル雑誌やプラスチックを活用した造花作り
- c. Sari sari（小規模な雑貨屋）の経営実習
- d. 家政婦の演習（新入院者を対象）
- e. 美容技術の修得（ディプロマを授与）
- f. 紙細工の花瓶作り
- g. キノコのグリーンハウス栽培

### 1-2 「アート・セラピー」プロジェクトの概要

カウンセリング・プログラムとライブリーフッド・プロジェクトの中から、筆者が関わってきた人道支援活動の概要について述べる。

HAVENにおける個別およびグループ・カウンセリングの一環として、「アート・セラピー」と呼ばれる美術や芸術によって自己を表現しようとする、人間活動に適応したリハビリ療法を用いたプロジェクトを実施してきた。これまでに行なってきた代表的な「アート・セラピー」プログラムには、音楽療法とも言われている、音に心を委ね楽器に触れて楽しむ「ミュージック・セラピー」、シュールリアリズム手法を用いた写真やオーナメント、毛髪・金属などを張り合わせる「コラージュ・セラピー」、予め用意された共通の段ボール箱に、松笠やドングリ、ワインのコルク、ボトルキャップ、各色のカラーテープ、色紙、クレヨン、毛糸など身近にあるものを利用してオリジナリティー溢れる宝箱を作成



する「トレジャーボックス・セラピー」などがあつた。各プログラムは、アートのもつ潜在的な力（Creation 創造と Imagination 想像）を通してインナートリップし、それぞれが抱えているトラウマやカルマと向き合い、一時的ではあるが呪縛から開放されるというセラピーの特性から、臨床心理学や精神医学の専門家によるアドバイスを受けて作成された。「アート・セラピー」プロジェクトは、解き放たれた心のアフターケアなどについても十分な対応ができるよう、HAVEN のスタッフとも慎重に検討を重ねて実施した。

### 1-2-1 「ミュージック・セラピー」プログラムの実践例

WEDC の幼少期に共通する家庭環境から、満足な義務教育（小学校）さえ受けられなかった少女たち一人ひとりに、リコーダーやピアノが手渡され、「ミュージック・セラピー」プログラムが実践された。これらの楽器は、日本の小・中学校で導入された異文化について学ぶ国際理解教育という総合学習に招かれた筆者の体験談から、フィリピンの同年代が置かれている「現実を知り」、「知ることから学んだ」子供たち自身が積極的に学校や両親に支援の働きかけをして集められたものであつた。

日本の小学生には、HAVEN の少女たちに関する話はとても理解し難い内容と思ひ、スモークマウンテンやパヤタスのゴミ処分場に暮らす Scavenger（スカベンジャーと呼ばれ、ゴミ屑を拾い集めて生計を立てている人）の子供たちが、学校にも行けず一日中ゴミ拾いをしている実情を、写真やイラストなどの資料を用いて紹介した。その後、児童たちは、教師や保護者と一緒になってスカベンジャーの生活を疑似体験する、ロールプレイング・ゲームを行った。午前中の時限をフルに使った総合学習では、予め持参した新聞紙や広告チラシ、雑誌などを一枚ごとクシャクシャに丸めて教室や廊下に散乱させてから、児童たちは、子供たちを取り仕切る悪徳ボスを演じる教師の指示に従ひ、学用品の詰まったランドセルを子守代わりに背負いながら、それぞれのグループ別に新聞紙、広告チラシ、雑誌に分類されたゴミ拾いをし、保護者たちが廃品買取り業者となって児童が集めたゴミを計量して買い取るという設定をした。劣悪な環境で暮らすフィリピンの子供たちが生きていくために毎日行っている 3Ds（Dirty、Dangerous、Demeaning 汚い、危険、傷つける）を疑似体験した児童たちは、自ら声をあげて両親や教員を動かして、支援の輪を幼稚園から中学校にまで波及させた。

中学一年生の PTA を中心に、小学校で使用していたリコーダーとピアノの回収が呼

びかけられ、毎年多くの楽器が集められるようになった。幼稚園からは、マーチングバンドで使用している楽器の買い替えに伴い、各種ドラムやザイラホン、スティックなどを寄贈したいとの申し出があった。また、幼稚園児からは、交通安全週間に実施されたマーチングバンドのパレードに参加協力した謝礼として、園児たちに贈られた百数十箱のクレヨンセットを、HAVENのクリスマスギフト用として頂いた。少子化に伴い統廃合となった小学校へも出向き、不要となったアコーディオンや木管楽器、金管楽器、打楽器などを貰い受けた。

さらに6年生が16名という山村の小学校では、児童たちが自ら話し合って義捐物資を募るポスターを作り、使いかけの鉛筆(820本)やノート(86冊)、消しゴム、定規、コンパスなど様々な文房具と、きれいに洗濯された夏物の洋服類(314枚)やタオル(176枚)、スニーカーなど、児童たち一人ひとりの想像をはるかに超える多くの善意が集まった。児童たちは、放課後や休日を利用して、物資の分類や段ボール箱へのパッケージ作業も率先して行うなど、積極的な参加意識をもって国際理解教育を深め実践していた。

筆者の元に届けられた段ボール箱には、6年生16名全員と指導教員の感想文が綴られた学級通信「ひだまり」と共に、児童が募った義捐金4,728円が添えられていた。筆者は、児童から託された初めての義捐金に戸惑い使途に苦慮したが、HAVENの少女たちに必ず届けてくることを約束して預かった。筆者は、熟慮のすえ義捐金に少額を加えてキャンディー50袋を購入し、児童から託された善意の軌跡が確認できるよう、透明のビニール袋に入れて写真を撮った。キャンディーは、他の義捐物資と共に成田空港の搭乗カウンターでチェック・イン、フィリピン空港の到着ロビーで現地スタッフと合流、そして、満面に笑みをたたえたHAVENの少女たち一人ひとりへと手渡され、映像に収められた。

帰国後、早々にHAVENから贈られた感謝状とフィリピン名産のドライマンゴーを携えて、山村の小学校を訪れた。校長はじめ教員と児童たちに温かく迎えられ、全校生徒と一緒に自校給食を頂きながら、報告を兼ねてフィルムの上映を行なった。異国の食べ物を初めて口にする児童の顔には、善行をやり遂げた喜びの表情が溢れていた。小学校を卒業した児童たちが進学した町の中学校では、彼らが中心となってボランティア活動が活発に行われるようになり、HAVENに対する支援の輪も広がっていった。

こうしたマルチステークホルダーの拡大と人道支援プロジェクトの周知によって、幸運にもミュージック・セラピーの資格を有するピアノ講師や音楽教師がHAVENのプロジェクトに参画してきた。



2012年には、ピアノ講師の発案によって「HAVENのエンジェルたちへ」と題するチャリティコンサートが企画され、アーティストの無償協力による出演はもとより、日比両国の政府機関や企業、大学、国際援助機関、メディアなどの賛助後援を得て実施された。国際理解教育という総合学習を体験した児童やPTAはじめ、地域のコンサートに対する関心も高く、事前の新聞報道や広報など相まってチケットは、数週間前に完売した。

1984年に創設された鹿沼フィルハーモニー管弦楽団の団員は、モーツアルトやベートーベンのピアノ三重奏曲を演奏し、音楽一家のOgury's<sup>45</sup>は、唱歌でつづる日本の四季やディズニーメドレーで構成された、アットホームな雰囲気のコサケのコンサートを披露した。

U.P.A. (Utsunomiya Percussion Association)<sup>46</sup>は、1982年に元日本フィルハーモニー交響楽団の打楽器奏者によって創立され、ビゼーのカルメンやバリー・マニローのコパカ・バーナ、マル・マル・モリ・モリ、ルパン三世などビートの効いたアップテンポな曲に、ダンス・パフォーマンスを融合させたステージを展開して会場を魅了した。

<sup>45</sup> 小栗克裕 1962年生まれ。東京芸術大学作曲家卒業、同大学院修了。ピティナ正会員。安宅賞、日本交響楽振興財団作曲賞、日本財団賞、第4回ヒナステラ国際作曲コン第1位受賞など、管弦楽作曲において数々の受賞。《小栗克裕混声合唱曲集》、《混声合唱とピアノのための「Lacrimosa」/無伴奏混声合唱組曲「碧の地平線」》、《混声合唱組曲「ほたるは星になった」》、《ピアノのための組曲「水の彩る風景」》などを出版。

<sup>46</sup> U.P.A.愛称で呼ばれているこの団体は、14名の打楽器奏者によって構成され小・中学校での音楽鑑賞教室や各種音楽イベントに出演している。定期演奏会は23回を数え、マリンパオーケストラとして様々なクラシック作品をアレンジし、既製の作品に留まらない新しい打楽器音楽・舞台を発表していくプログラムは、類を見ないアンサンブルグループとして高い評価を得ている。

地元から賛助出演した鹿沼東中学校オーケストラも、「こども音楽コンクール重奏部門」で文科大臣奨励賞に輝いた演目、協奏曲『四季』より「春」を弦楽6重奏のアンサンブルで見事な演奏を披露し、拍手喝采を浴びた。

ホールのロビーで同時開催されたフェアトレードには、会場を訪れた多くの人々から義捐金がプロジェクト継続のために寄せられた。

「HAVEN のエンジェルたちへ」と題されたチャリティーコンサートは、ローカルテレビ局によって2時間15分の全編と Joseph 会長へのインタビュー収録が行われ、後日ダイジェスト版が特集番組として放映された。コンサート会場となった鹿沼市民文化センターには、身障者席も設置されており、重度の障害や心身にハンディキャップを負った児童が大勢招待された。

また、フィリピンからは MNKF の Joseph 会長夫妻はじめ、Tony 事務局長、Elmer 財務担当夫妻が、Haven の Rosario G. Cebricus 代表とフィリピン YAHABA 総代理店 Philip L. Yupangco 社長のメッセージを携えて参加した。以下、関連資料を添付する。



Republic of the Philippines  
DEPARTMENT OF SOCIAL WELFARE AND DEVELOPMENT  
Field Office III  
Government Center, Maimpis, City of San Fernando, Pampanga

May 12, 2012

Ms. Tamie Sakamaki  
Sakamaki Piano School  
1-22-2 Sakatayama, Kanuma-Shi,  
Tochigi-Ken 322-0069, Japan

Dear Ms. Sakamaki:

We are indeed pleased with the gesture and the time you afforded to conduct a Musical Concern for the benefits of the children, youth and women under the care and custody of DSWD – HAVEN Pampanga.

We recognize very much your vigorous effort in helping out our residents who are in especially difficult circumstances. We believe that all of these activities will redound to a more effective and better quality of care and protection for our residents.

We surely appreciate your unselfish hard work for the best welfare and interest of our residents. Congratulations and keep-up the good work as we look forward for a more meaningful and fruitful partnership with you not only at HAVEN but to the whole Department as well.

Thank you very much, God bless you and more power.



Very truly yours,

  
ROSARIO G. CEBRICUS  
Head Social Worker



HEAD OFFICE

## YUPANGCO MUSIC CORPORATION

339 GIL J. PUYAT AVENUE, MAKATI CITY, 1200  
TELEPHONES: 899-8595 (CONNECTING ALL DEPARTMENTS)  
TOLL FREE: 1-800-1-888-8800



E-MAIL : info@yupangco.com  
Fax : (632) 899-7777  
(632) 899-8888

April 27, 2012

**Ms. Tamie Sakamaki**  
**Sakamaki Piano School**  
1-22-2 Sakatayama, Kanuma-Shi  
Tochigi-Sen 322-0069, Japan

Dear Tamie-san,

We extend our warmest greetings to Sakamaki Piano School!

We are very pleased and honored to be one of your Partners-In-Service for your Musical Concert for the benefit of WARDS of the HAVEN in Magalang, Pampanga. We would like to express our high regard and admiration to you for your continuous efforts through various projects and others endeavors to help and give assistance to these less-fortunate women of WARDS of the HAVEN in our country.

For 45 years, social awareness and responsiveness has always been part of our company's values. It is, therefore, our responsibility to be sensitive and respond to the needs of our community, environment and country, as well. It is in this manner that we would like to give back the blessings that we have received and come our way through all these years of being in the business, in any small way we could.

Accept our heartiest congratulations to you and to Sakamaki Piano School. Your outstanding team work and leadership ensures the success of this Musical Concert.

More power!

**YUPANGCO MUSIC CORPORATION**

**PHILIP L. YUPANGCO**  
President



MAILING ADDRESS: P.O. BOX 4343 MCPO, MAKATI CITY 1200, PHILIPPINES

[www.yupangco.com](http://www.yupangco.com)



## Mirai Ni Kibou Foundation Inc.

Rm. 1007, Landsdale Building, No. 86 Mother Ignacia St., Quezon City Metro Manila,

Philippines Telefax: 632-371-1338

May 12, 2012

Ms. Tamie Sakamaki  
Sakamaki Piano School  
1-22-2 Sakatayama, Kanuma-Shi,  
Tochigi-Ken 322-0069, Japan

Dear Tamie-san,

Greetings!

We are honored to be invited to witness your wonderful efforts in holding such a beautiful concept such as presenting a Musical Concert to benefit the WARDS of the HAVEN in Magalang, Pampanga.

Your selflessness and dedication to help these WARDS through their ordeal of great trauma and deep hurt is highly appreciated not only by us but more importantly by the WARDS themselves. You have given them Hope for the Future, restored their dignity and self-confidence. You have given them a reason to smile again.

We cannot thank you enough for what you have done, what you are doing and what you will still do. Your Music Therapy Program is going to be adopted by the Department of Social Welfare and Development and will be implemented in all the other 12 Regional Centers for the HAVEN across our country.

Congratulations are in order! Domo Arigato Gozaimasu!



JOSEPH Y. ANG

President

Hope for the Future

チャリティーコンサート

～HAVENのエンジェルたちへ～

**日 時：2012年5月12日（土）**  
**13：30開場 14：00開演**  
**会 場：鹿沼市民文化センター（小ホール）**

主 催 実 行 通 販 フェア トレ ード 担 当 後 援	酒善民校ピアノ教室 鈴木篤子（鹿沼市立東中学校ボランティア有志） 仲田和正（Mirai Ni Kibou Foundation Inc. 日本代表） 増山祐美（Mirai Ni Kibou Foundation Inc. 事務局） 鹿沼市・鹿沼市国際交流協会・フィリピン政府社会福祉開発省 フィリピン航空・フィリピン航空財団・フィリピンYAMAHA アサンブション大学・セントラル パンパンガ ロータリー クラブ パンパンガ クォーター インターナショナル・下野新聞社 鹿沼ソロボチミスト・Mirai Ni Kibou Foundation Inc.
---	---



2012年（平成24年）4月24日（火曜日）

チャリティーコンサート出演に向け練習する鹿沼フィルの3人

### 鹿沼 音楽教室が企画し演奏会

【鹿沼】鹿沼フィルハーモニーなど市内内外の音楽団体が、フィリピンの虐待児童保護施設「HAVEN」を支援するチャリティーコンサート「HAVENのエンジェルたちへ」を5月12日、市民文化センターで開く。東中オーケストラ部も特別出演する。出演者らは「アマチュアの演奏が社会貢献になれば光栄」などと、練習を重ねている。（平井誠隆）

### 鹿沼フィル、東中など出演

「コンサートは、串で開く」と、鹿沼市立東中学校オーケストラ部の部長、佐藤浩二（さとうこうじ）は、練習を重ねている。同部は、今年度、鹿沼市立東中学校の音楽教室が企画したチャリティーコンサート「HAVENのエンジェルたちへ」に出演する。同部は、今年度、鹿沼市立東中学校の音楽教室が企画したチャリティーコンサート「HAVENのエンジェルたちへ」に出演する。同部は、今年度、鹿沼市立東中学校の音楽教室が企画したチャリティーコンサート「HAVENのエンジェルたちへ」に出演する。

## 比の虐待児童 保護施設援助

来月12日

「虐待児童保護施設」の援助を目的としたチャリティーコンサート「HAVENのエンジェルたちへ」が、5月12日、市民文化センターで開く。同部は、今年度、鹿沼市立東中学校の音楽教室が企画したチャリティーコンサート「HAVENのエンジェルたちへ」に出演する。同部は、今年度、鹿沼市立東中学校の音楽教室が企画したチャリティーコンサート「HAVENのエンジェルたちへ」に出演する。



小学校の総合学習からスタートした人道支援活動に対するアプローチが、国際理解教育を推進させ、持続可能なマルチステークホルダー・エンゲージメントのフレームワークを形成する礎となり、継続的な人道支援の可能性を暗示していた。

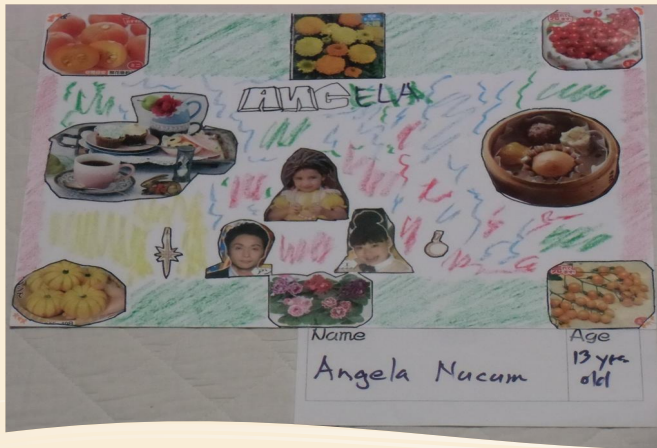
日比のステークホルダーが支援するミュージックセラピー・プログラムは、日本で集められた楽器がフィリピン航空やフィリピン航空財団の協力によって無償で空輸され、プログラムの内容に関してはピアノ教師のガイダンスに沿って DSWD と調整を図り、RCCP や MNKF、UA (University of the Assumption)、Q.I. Pampanga などが協働するマルチラテラル・ネットワークによって、漸く実践が可能となった。ミュージックセラピー・プログラムは、パンパンガ州を拠点とする RCCP の担当者が主導し、フィリピン YAHAMA 総代理店のブランチや UA の IA (Inter Actor) で構成される音楽関係者のサポートを得て、継続的な支援が担保されていた。

### 1-2-2 「コラージュ・セラピー」プログラムの実践例

ミュージック・セラピー同様のアプローチとフレームワークによって、「コラージュ・セラピー」や「トレジャーボックス・セラピー」といったプログラムの持つ潜在的な力を活用した「アート・セラピー」プロジェクトが実施された。これらのプログラムによって得られたコラージュ作品やトレジャーボックスに関するインタビュー証言については、臨床心理学の分野に関心をもち大学にて専攻した担当者によって資料が作成され、より専門的な分析とガイダンスを研究者に仰いだ。少女たちの尊厳を重んじ、プライバシーには十分な配慮をして、披瀝された彼女たちの声なき叫びと苦悩を提起した。

2013年9月21日、「コラージュ・セラピー」プログラム





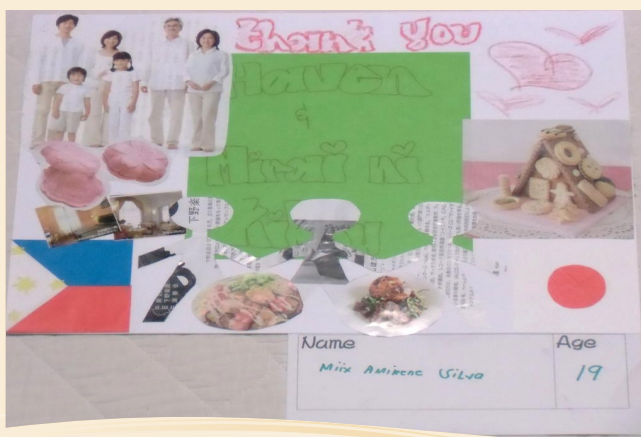
とても健康そうで、美味しそうな食べ物を集めた。家族がみんな幸せになるように、美味しいものを家族と一緒に食べられたらとてもうれしい。

アンジェラ. ヌカム  
(13歳)



人々が好きだ。でも悪い人たちもいる。(絵の黒い部分)。グリーン部分は、黒い人間からいい人間になろうとしている。黒からグリーン、そして白になる。神様たちは、人々を愛している。

アイリン. デグスマン  
(19歳・大学生)



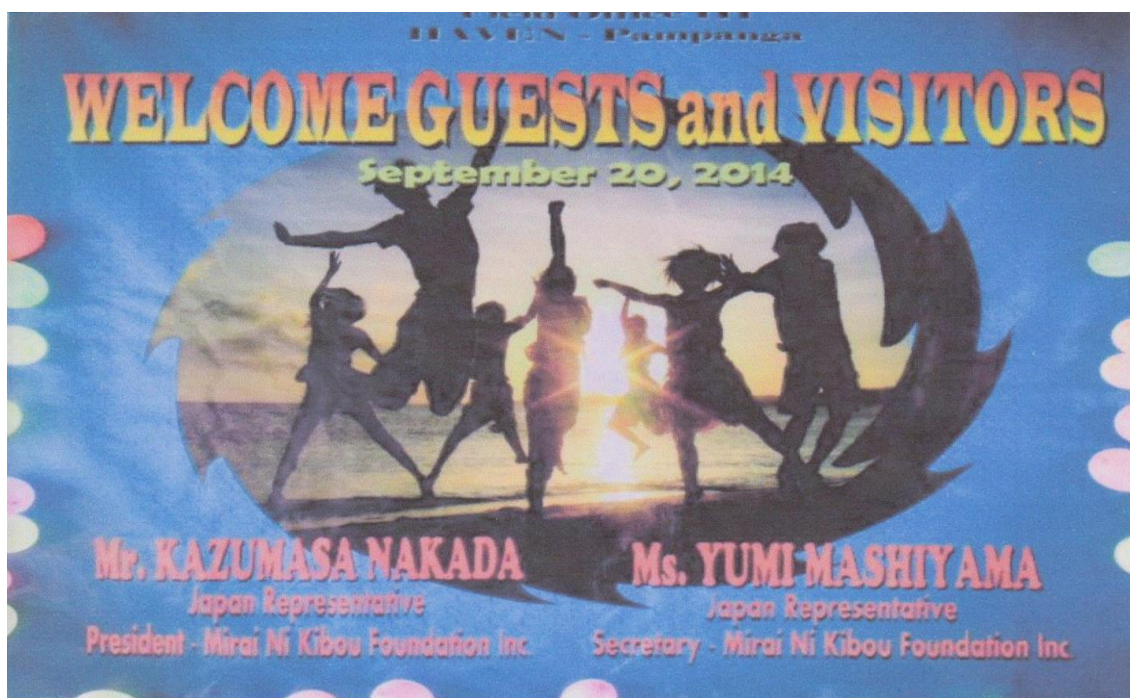
HAVENは、未来に希望が力を合わせているように、日本とフィリピンも力を合わせて、虐待をなくして欲しい。ここで(HAVEN)で自立できるプログラムをしてもらっていることに感謝している。HAVENを出る日を夢見ている。

シルバ  
(19歳)

### 1-2-3 「トレジャーボックス・セラピー」プログラム実践例

「トレジャーボックス」プログラムに必要なマテリアルは、セラピー担当者の指示に従ってすべて日本で調達し、DSWD 管轄の施設で使用する人道支援物資扱いとしてフィリピン航空や税関の理解と協力を得て HAVEN に搬入された。2014 年 9 月 20 日に予定されていたプログラムは台風の直撃を受けた影響で中止となったが、開催も危ぶまれるなか幸いにも翌 21 日には天候も回復し、参加関係者全員の日程調整が図られ予定通りにプログラムを実施することができた。

2014 年 9 月 21 日、「トレジャーボックス」プログラム





「トレジャーボックス」プログラムは、自分にとって一番大切なものを思い浮かべ、心に描いた素敵な宝箱を作成して、その中に大切なものを収めるプロセスを楽しむことを目的とした、「アート・セラピー」プロジェクトの一つである。HAVENの少女たちが、WEDCの現況から脱出して未来に希望が抱けるような、インナートリップする時間と空間を作り出せるよう、プログラム会場のレイアウトなど細心の注意を払って実施した。

プログラム終了間際に行われたインタビューは、HAVENのヘッド・ソーシャルワーカーやスタッフ立会いの下、HealthDev代表のTootsieとMNKF会長婦人Rosalind (Lyn) W. Angのコンダクトによって進められ、少女たちの悲痛な面持ちや悲惨な証言がビデオに収録された。筆者は、地方独特の方言やタガログ語で語られた内容を正確に理解することが、後に専門家の助言を仰ぐうえで極めて重要となるため、Tony事務局長がインタビュー録音から英文に起こしたものを、日本語に翻訳して以下の様に整理し取りまとめた。

インタビューは、完成した「トレジャーボックス」を手にした少女に、「何を宝箱に入りたいですか」というLyn会長婦人の優しい問いかけで始まった。暫く沈黙が続いた後に、少女は俯いたまま目も合わせず、小さな声で独り言のように淡々と語り始めた。次第に、Lynの顔がくもり目には涙が溢れていた。傍らにいたTootsieも嗚咽していた。

最初にインタビュー証言者をしたA-19歳は、パンパンガ州の貧困家庭に生まれた。生まれながら身体に障害を持った少女は、小学校4年生のとき両親が犯罪者となって収監され、叔父の家に預けられた。しかし、このときから叔父による性的虐待が始まり、さらに従兄弟からも執拗な性行為を受け続けたという。その後、性産業に身売りされたAは、障害を持つ少女売春婦として好奇的になり、長く苦しい闇黒の世界に身を置いたまま一児の母となった。我が子と引き離され彼女は、2013年1月、シェルターHAVENに保護されたが、全く消息の分からない子供の安否を気遣い、乳幼児の臓器売買が問題となったシ

ンジャケットに売られてしまったのか、裕福な外国人に引き取られて幸せに暮らしているのか、健康と無事を神に願い一身に祈りを捧げていた。「トレジャーボックス」を作るプロセスにおいて初めて自身と向き合い、頑なに閉ざしていた心の闇から自分を解き放したAは、悲惨な過去の一つひとつを吐露して「トレジャーボックス」に収め、健康に暮らせる日が一日でも長く続くよう神に懇願していた。

次にインタビューした B-16 歳は、ブラカン州に生まれ悪しき特殊環境のなかで幼少期を過ごした。その後、人身売買によって白人の性奴隷となり麻薬常習者に仕立て上げられる。さらに売春を強要された B は、歓楽街で客引きをしているところを 2011 年 4 月に保護される。「トレジャーボックス」プログラムに参加した B は、自らインタビューに応じたいと積極的にアプローチしてきた。まず、Lyn 会長婦人の「貴方が作った宝箱について何を語りたいのか」との質問に、B は「思い出と記憶の全部を閉じ込めて置くに相応しいところ」と言った。「他には」との問いかけに、「トレジャーボックス」から黄色のリボンと黒のリボンを取り出し、神が自分に与えてくれたギフトであると語りだした。長い黄色のリボンは、B を幸せにしてくれる HAVEN の家族や姉妹、ビジターを表し、短い黒のリボンが、これまでの忌まわしい出来事や悲観的な思考を象徴していると語った。B は、「親愛なる神だけが最高絶対の審判者として自分を見守り、他の誰も私自身の過去に触れることはできない」と語気を強めた。長く巻かれた黄色いリボンは、これから始まる長い人生で苦難や試練に遭遇した時、毎朝太陽が昇るように毎日新しい希望を神が示し、警告と暗示を与えてくれる大切な B の宝物であると語った。



#### **RCCP, Mirai Ni Kibou teach Haven folk treasure box craft**

Thursday, September 25, 2014

MAGALANG -- The Rotary Club of Central Pampanga (RCCP) and Japanese Mirai Ni Kibou Foundation recently trained women and girls at the Haven, a women's facility in Magalang, the art of making treasure boxes. Board Member Ricardo Yabut, RCCP secretary, told Sun.Star Pampanga that 89 girls and women were trained by the groups, with the assistance of the Department of Social Welfare and Development (DSWD).

“All the accessories and materials needed to make the treasure boxes were provided by Mirai Ni Kibou Foundation while other partners taught them the craft which they now could use for their livelihood programs,” he said. Yabut added that the Haven women and girls were grateful to Mirai Ni Kibou Foundation headed by President Kazumasa Nakada and Secretary Yumi Mashiyama. “We at RCCP, together with Mirai Ni Kibou Foundation will continue to find venues where we could assist those in need through projects like this,” he said. Along with Yabut were RCCP president Lou David, past presidents Ruben Sy, Beth Millanes and Loida Velasco, and DSWD officials. (JTD)

## 第2節 ライブリーフード・プロジェクトの概要

ライブリーフード・プロジェクトは、上記に示したような5から7種類のメインとなるプログラムが、適時それぞれの希望や適正に応じて実施された。

オートミル・クッキー、砂糖焼き菓子細工、郷土菓子の製造・販売は、MNKFの人道支援に参画するマルチステークホルダー（R.I.-2550 地区 RCAE、R.I.-3970 地区 RCCP、Q.I. Pampanga など）によって、業務用のブレンダーや大型ガスオーブンなどのプロ用機材が備えられ、R.I.が掲げる4大奉仕活動の Vocational Service（職業奉仕）に属する菓子やパン職人の専門的な技術・就業指導によって、高品質なクッキー作りと大幅な増産が可能となり、クリスマス時期には20,000枚のクッキーを売り上げる代表的なプログラムとなっていた。

HAVENのライブリーフード・プログラムは、ハード・ソフトの両面から支援を継続するために必要な、マルチラテラルなパートナーシップの構築とマルチステークホルダー・エンゲージメントのフレームワークによるアプローチが不可欠なエレメントであった。

### 2-1 美容技術クラスの実践例

筆者が、Vocational Guidance（職業・就業指導）を通して関った、ライブリーフード・プログラムの実践例について述べる。筆者は1970年初頭に渡米し、ヘアドレッサーのライセンス取得後ビバリーヒルスのサロンに勤務する傍ら、米国最大といわれたプロ用美容化粧品メーカーのRDD/GA（Research Development Department/Guest Artist）となった。その後は、Performing Artistとして欧米諸国はじめアジアの大都市で、年間100日を越えるヘアショーや講演活動を行ってきた。1977年に日本でHead Creation, Inc.を設立し、ヘアビジネスという職業分類から推薦を受けてR.I.の正会員となった。筆者は、YEC

（Youth Exchange Committee 青少年交換委員会）やWCSの地区委員を委嘱され、R.I.会長の輩出国で開催される世界大会に地区代表として参加し、YECのアウトバウンド/インバウンド相手国の拡大やWCSのプロジェクト開発など、多様な国際奉仕活動と関りを持つようになった。

### 2-2 美容技術の習得

HAVENの少女たちにとっては、限られた境遇の中でお互いの髪をカットしたりセットすることが、ささやかな楽しみの一つであった。お洒落に関心を持つ年頃の少女たちが、より専門的な美容の技術が修得できるよう、職業訓練を通じたプログラムの実践可能な支援を検討した。まず、継続的な技術指導をするための組織的な人材確保と、受講希望者に

最低限必要な美容キットを供与する資金の獲得が当面の急務となった。

そこで MNKF は、広範なネットワークを持つ PSWDO の Luchie 所長に、有能な人材を有するローカル NGO の推薦を仰いだ。他方、資金の獲得に関しては、これまでに実施してきたプログラムに資金協力を仰いだ RCAE と SIK から、美容技術クラスに対する支援の快諾を得ることができた。美容技術クラスには、MNKF と緊密な連携にある RCCP や PSWDO はじめ、The Western Union Foundation をステークホルダーとするローカル NGO の AWECA Foundation, Inc. が参画した。さらに、1994 年 Fidel V. Ramos 大統領の提唱で創設された TESDA (The Technical Education and Skill Development Authority) -Pampanga によって、被災地域に対する人道支援プログラムが認証され、美容技術クラスは公式なディプロマコースとして MOA が締結された。

美容技術クラスの参加者には、ヘアカット、マニキュア、ペディキュア、フットスパに必要な美容キットが私物として供与され、HAVEN を退院した後の生活にも活用できるよう配慮されていた。少女たちにとって美容キットは、実社会で生き抜くための技術習得によって、精神的な自信と知力を備え養うことを目的とした、大切なツールであった。

筆者は、このプログラムを実践するにあたり、40 数年の職業経験から少女たちが留意すべき問題の所在を HAVEN に提起し、認識を深めるよう喚起した。何故ならば美容という仕事は、接客というプロセスを通して顧客と向き合う職業の一種であり、「日髪を結う女」と揶揄された一日だけセットをもたせるためにサロンを訪れる、水商売や性産業で働く女性を上得意の顧客とする側面があった。就業当初は、低賃金でも下働きをしながら目標を持って技術習得に励む自分と向き合えるが、次第に同世代の女性が着飾って来店し楽しそうに振舞う姿に憧れを抱き、志半ばで誘いに乗って転職してしまうケースを見てきた。米国では、HAVEN に保護されたようなハンディキャップを負った少女たちにとって、「接客が伴う美容の仕事に携わることは、再び同じ道を歩む危険性があり適切でない」という専門家の指摘から、ライブリーフッド・プログラムに採用していない州も存在している。しかし、日本のある女子刑務所では、20 歳未満の受刑者も収監されており、社会復帰をするための有用な職業訓練として、現在も美容免許の取得プログラムが実践されている。

HAVEN で実践された美容技術の習得は、「アートセラピー・プロジェクト」で吐露した声に耳を傾け、少女たちが背負っているカルマにも配慮したカウンセリングを行いながら、受講希望者に適応した支援をすることが極めて重要であった。

2010年3月31日、HAVENで盛大に美容技術クラス修了書の授与式が行なわれ、2009年11月10日に5年間のMOAを締結したSIK会長からも祝辞が寄せられ、式典の中で披露された。



美容技術コース・プログラム受講者 22 名のうち、21 名がマニキュアとペディキュア、16 名がヘアカット、21 名がフットスパのコースを見事に修了し、22 名の努力と榮譽を称え修了証書が授与された。日本や欧米で行われているカリキュラムとは全く異なり、国家試験や州の試験に合格してディプロマが授与されるというものではないが、少女たち一人ひとりの新たな人生をサポートする、貴重なステップング・ストーンになっていた。

### まとめに代えて

本章では、HAVEN の人道支援を支えるネットワークについて、筆者自身の関りを含めて振り返った。シームレス（継ぎ目のない）なネットワークを継続・構築していくことが必要だが、ドナーサイドの一方的な判断でネットワークの一端が突如消滅してしまうという現実もある。最後にこの点に触れておきたい。

HAVEN の人道支援活動に資金提供を行ってきた SIK は、DSWD との間に 5 年毎の更新



見直しを明記した MOA を取り交わしプロジェクトに参画してきたが、2014 年の段階で契約を更新することなく資金の提供を打ち切った。この結果、HAVEN のプロジェクトは、現在も止まっており、いつ再開できるか見通しが立たないという深刻な検討課題を提起している。支援打ち切りの原因は、SIK の年次総会で筆者が映像を交えた報告を行っても、実際に HAVEN を訪れた会員の証言を聞いても、遠い異国の人里離れた施設で行われているプログラムに対する意義を見出すことができない、会員から出された異論によって、組織内の方針を取りまとめることが困難になったと推察される。自助努力や自立心の欠落（明確な根拠のない偏向）など「周辺」に対する不信感を理由に、HAVEN を訪れたことのない会員から人道支援に反対する合意形成が図られ、プログラムは途絶えてしまった。

こうした事象は、筆者が対峙してきたジレンマの一つである。このように、「中心」の偏向や支援プログラムの転換によって、「安易」に援助が打ち切られるケースも見受けられることから、特定の資金に依存しないマルチステークホルダーの構築が、シームレスなプログラムの実践にとって重要な課題となっていると言える（仲田 2016.3 ; 110）。

なお、SIK は現在、2017 年に 30 周年を迎える記念式典の開催に向け行事プランの内容を議論しており、HAVEN のソーシャルワーカーと少女をゲストスピーカーとして日本に招待することが可能であるか、組織内のコンセンサスを図っている。現会長と国際奉仕委員長は、もし来日が実現可能であれば、その際に SIK と HAVEN そして MNKF の間で MOA の締結を視野に入れ、プログラムの再開と支援を検討している。

# Graduation



## DSWD-HAVEN Pampanga

(March 31, 2010 9:00-11:30am)

## Cosmetology Graduates

### Programme

Hair Cutting / Hair Trimming / Manicure & Pedicure / Foot Spa

I . Graduation March	Graduates Residents	1. JovinyL Soariano
II . Doxology	Selected Residents	2. Ofhelia Oliveron
III. National Anthem	Jennifer Berrendez	3. Lovely mae Palmes
IV. Opening Remarks	Ms. Rosario G. Cebricus	4. Rachelle Wasawas
	Head social Worker	5. Anna Marie Mantes
V. Guest Speaker	Dr. Minda B. Brigoli	6. Mary Jane Saclao
	Regional Director	7. Jennelyn Manansala
VI. Short Talk	Ms. Luchie Guttierrez, RSW	8. Joy Reyes
	PSWDO	9. Daisy Craostomo
	Mr. Antonio Henares	10. Shane Coronel
	Mirai Ni Kibou Foundation, Inc.	11. Racquel Bonifacio
	Representative of Rotary Club Ashikaga East and	12. Joean Balin
	Soroptimist International Kanuma, Japan-Donors	13. Clarissa Cabigting
VII. Inter mission Number	Selected Residents	14. Lorence Santos
VIII. Special Awards	Selected Graduates	15. Jennifer Berrendez
IX. Special Number	Haven Staff	16. Diana Estofacio
X. Distribution of Certificates Cosmetology		17. Maclyn Bates
	21. Manicure & Pedicure, 16. Hair Cutting, 21. Foot Spa	18. Geraldine Ybioso
XI. Special Song Number	Graduates	19. Rachelle Arcillas
XII. Closing Remarks	Ms. Evelita G. Baluyut	20. Jackquilyn Lapuz
Emcee: Felisa C. Romero		21. Jennilyn Aguilar
		22. Berbadette Cabalse

## 第7章 マルチラテラル・ネットワークの構築

### はじめに

これまでに行ってきた実践者へのインタビュー調査や、被災地域の NGO に対するアンケート調査結果を整理し考察すると、地方自治体やローカル NGO は、主要な援助国の公的資金や国際援助機関の助成金、企業や一般寄付の資金供与によって形成されるドナー「中心」のフレームワークに依拠した援助を求める限り、「周辺」における持続可能な人道支援に限界と課題を残していることが明らかであると言える。PampaNGO の先駆的な NGO は、個々にミッションを掲げて実践してきた人道支援活動の実績が、ドナーによって評価され公的資金を享受してきた。しかし、被災者のニーズに寄り添う人道支援を継続していくためには、「周辺」をベースとするマルチラテラルなネットワークの構築がキーとなっている。

マルチラテラル・ネットワークは、情報源となる受益者をはじめ、緊密な信頼関係を持つローカル NGO、バランガイ（最小の自治体）の役割、援助対策の媒介組織となり得る機能を有する国際 NGO、包括的な災害対策の連携と協働を管轄する国際援助機関、そして中央政府レベルに至るネットワークを、状況に応じて直列、並列、断片的に多面的な組み替えを行い、柔軟な適応によってより効果的な機能を促進することが可能となるものである。

マルチラテラル・ネットワークとマルチステークホルダー・エンゲージメントの関係性は、これまでの連携や協働の枠組みに対し、より柔軟性、適応性、融通性を持たせることが不可欠なエレメントになっていた。

### 第1節 官民連携の制約

#### 1-1 対外援助政策と被災地が対峙するパラドックス

官民連携の難しさを日米の比較でみておこう。

USAID は、1973 年に改定された対外援助法に基づく BHN 重視の路線を明確化し、本格的に NGO の支援と育成に取り組み、国際協力に参加する潜在能力を有する組織の育成強化によって、戦略的なパートナーシップを形成している。

米国 NGO の大きな特徴は、活動資金の大半を USAID に依存する NGO が多数を占めていた。1970 年代後半には NGO の登録が政府機関へと移行し、USAID と NGO の関係もさ

らに複雑化していった。ACVFA（Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid 民間海外援助諮問委員会）は、政府と NGO 間の中立的立場に位置づけられ、第三者的諮問機関としての役割を強めていった。1979 年、連邦議会が大統領に対し USAID と NGO の関係を検証するよう要請し、これを受けて ACVFA は USAID と NGO の効果的な連携の阻害要因を抽出し、明確な課題を提起している。1980 年、ワシントン会議において具体的な方策が討議され、阻害要因を取り除く提言を明記した書簡が USAID 長官に送付された。

NGO にマイナス影響を及ぼしていた USAID の複雑な調達システムを改善し、創作的・革新的な活動ができるよう InterAction（米国開発 NGO 連合体）が調整役となり、USAID と NGO 双方の協議が持たれた。1988 年、ACVFA は「USAID と NGO が連携を強化し援助の効果・効率性を高め、課題に一体となって取り組んでおり関係は概ね良好である」と報告<sup>47</sup>していた。国際援助協力においては米国政府が支援しない、或いは支援しようにない分野・種類の NGO 活動を、積極的に支援する傾向が顕著に見られた。当時、インターアクションの会員 161 団体中 61%は、USAID から資金を得ていたが、残りの約 35%は、政府系資金に頼らず個人からの寄付を資金源<sup>48</sup>としていた。

2003 年のインターアクション年次総会に出席した USAID 長官は、結果重視の運営を NGO に求め、成果の有無によって支援の打ち切りを示唆した（目加田 2004）。

日本では、1987 年に発足した「NGO 活動推進センター」が後に、「国際協力 NGO センター（JANIC）」として法人登録され、地球環境に対する問題意識や持続可能な開発への関心が急速に高まった。1989 年には、「NGO 事業補助金」と「草の根無償資金協力」の制度が発足して、援助行政当局と NGO との定期的な意見交換の場が設定され、NGO 支援が積極的に行われるようになった。しかし、2003 年、日本は多くの NGO 組織が反対するか世界の潮流から大きく逸脱し、援助の軍事化を容認する安全保障分野重視の「新 ODA 大綱」を制定した。政府と NGO の信頼関係は危うく不透明となり、援助活動の連携や実施には改善すべき様々な困難が山積することとなった。

日本の「ODA 大綱」は、「途上国の貧困削減に直結する、生活条件の改善や弱者を含む全ての人々の尊厳を確保する」という明確な援助政策や指針が示されず、NGO との連携強

---

<sup>47</sup> 出所：www.mofa.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1603NGO-2.pdf

2-3-2 国際協力 NGO、(1) 米国における NGO の特徴。

<sup>48</sup> InterAction Member Profile 2004-2005。

化も必要性が疑問視されている。政府と NGO の連携を構築する上での問題点は、NGO にとって外務省の事業補助金を積極的に活用するというインセンティブが働かなかった点にある。また、外務省の NGO 支援に関する選考過程が不透明であったことも、インセンティブの低下に結びついていた。さらに、外務省内部構造の硬直化と省庁間の縦割りによる弊害が、問題点として挙げられている。外務省内部構造の欠陥は、主に NGO 支援室と在外公館の連携が正常に機能せず、海外 NGO との情報や技術の共有など緊密な関係を構築することもできず、積極的な支援活動に重要な課題を残していた。

当時、日本の NGO は、組織基盤と資金力の面で、米国に比べた脆弱さは歴然としていた。日米の民間財団<sup>49</sup>を比較すると、米国の上位 20 財団は、日本の 20 財団が保有する資金総額の 22 倍と大きく、グラント供与額においては日本の 19 倍もあり、圧倒的に規模が違っていた。米国の NGO は、明確な使命と目標を持っており、実現可能なリソースを探求していた。従って、政府が資金提供しない事業をやる場合は、米国内の財団や一般市民から資金を調達することが容易であった。2002 年に USAID や他の機関から米国の NGO に拠出された資金は、26 億ドルに達し全体の 37% を占めていた。日本の ODA が NGO に拠出した資金総額は、約 55 億円であり実に約 50 倍の開きがあった<sup>50</sup>。USAID の深い関与により、米国の NGO が本来の使命を喪失してしまう事態が確実に存在していたと推察できる。日本の NGO も欧米の NGO 同様に、活動資金の大半を政府予算に依存してしまう共通の事象に疑問を抱いていた。

NGO は、イコール・パートナーとして援助行政当局との信頼と適度な緊張関係を維持しながらも、自己資金調達を可能とする支援体制の構築によって従属的關係から脱却するというパラドックスを克服し、主体性を持った独自のビジョンを遂行する事が本来の使命であり、重要な責務であることを主張したい。

被災国の要請に基づく日本の国際緊急援助は、緊急の初動段階に対応する協力体制においてほとんど無能であり、国際緊急援助隊の有効な派遣段階や活用方法も疑問視され、国際貢献のより効果的・効率的な援助実施体制が問われていた。国際緊急援助に最も求められているファクターは、被災者ニーズに呼応した被災地ベースの人的支援を、迅速に実践することである。大規模な自然災害の国際緊急援助に日本が貢献する為には、豊富な共

<sup>49</sup> 出所：JFC Views (No.48,2004 年 7 月) 2001 年、米国財団総数 61,810。資産 4,770 億ドル（助成金支出 305 億ドル）、2002 年、日本 1,052。資産総額 1 兆 4,905 億円。

<sup>50</sup> 出所：経済産業研究所:2004,pp.8-10 [www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/field/pdf/200505\\_02\\_06.pdf](http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/field/pdf/200505_02_06.pdf)

生経験を有する欧米諸国の国際 NGO や被災地域 NGO とのダイレクトな連携をさらに深め、組織の優れた専門知識や経験に基づく高い実践能力を共有し、包括的なオペレーションの検討と課題の打破に向けた取り組みが重要である。日本は、欧米諸国と比較しても被災地 NGO や地方自治体との信頼関係が圧倒的に希薄であり、緊急人道援助対策における国際援助機関や国際 NGO とのネットワーク構築に、対処すべき多くの課題を残している。

2008 年 10 月に設置された新生 JICA は、年間約 1 兆円の予算規模と 100 ヶ国近いネットワークを持つ、世界最大規模の総合的な二国間援助の実施機関となり、新たなビジョン<sup>51</sup>の実現に向け、4 つの「戦略」<sup>52</sup>によって 4 つの「使命」<sup>53</sup>を果たし、それらを遂行する上での「活動指針」<sup>54</sup>を定めた。新生 JICA は、ODA を一元的に実施する機関となり、政府が策定する ODA 戦略・政策に基づき、広い視野に立って支援案件をより効果的かつ効率的に形成し実施できる組織を目指すこととなった。具体的には、被援助国のニーズに応じて随時機動的に実施できる「協力準備室の導入」や、被援助国にとって ODA の総合的な窓口となる「援助のワンストップ・サービス」を実現し、さらに、民間部門の持つノウハウやネットワークと効果的に連携・協調できるよう「民間連携室」を設置するとともに、援助機関や NGO など多様な国際協力の担い手との連携も強化した（JICA 2008）。

新生 JICA が目指している、「援助の迅速な実施（Speed-up）」、「援助効果の拡大（Scale-up）」、「援助効果の普及・展開（Spread-out）」、「3S」の業務フローは、有機的連携を可能とする高次の国際協力を謳っているが、果たしてどれだけの相乗効果と、どのような国際貢献の役割を確実に遂行してきたのか、この点の検証は必要である。

---

<sup>51</sup> 「Inclusive and Dynamic Development」（すべての人々が恩恵を受ける、ダイナミックな開発）

<sup>52</sup> 1.包括的な支援 2.連続的な支援 3.開発パートナーの推進 4.研究機能と対外発信の強化

<sup>53</sup> 1.グローバル化に伴う課題への対応 2.公正な成長と貧困削減 3.ガバナンスの改善 4.人間の安全保障の実現

<sup>54</sup> 1.統合効果の発揮 2.現場主義を通じて複雑・困難な課題に機動的に対応 3.専門性の涵養と発揮 4.効率的かつ透明性の高い業務運営

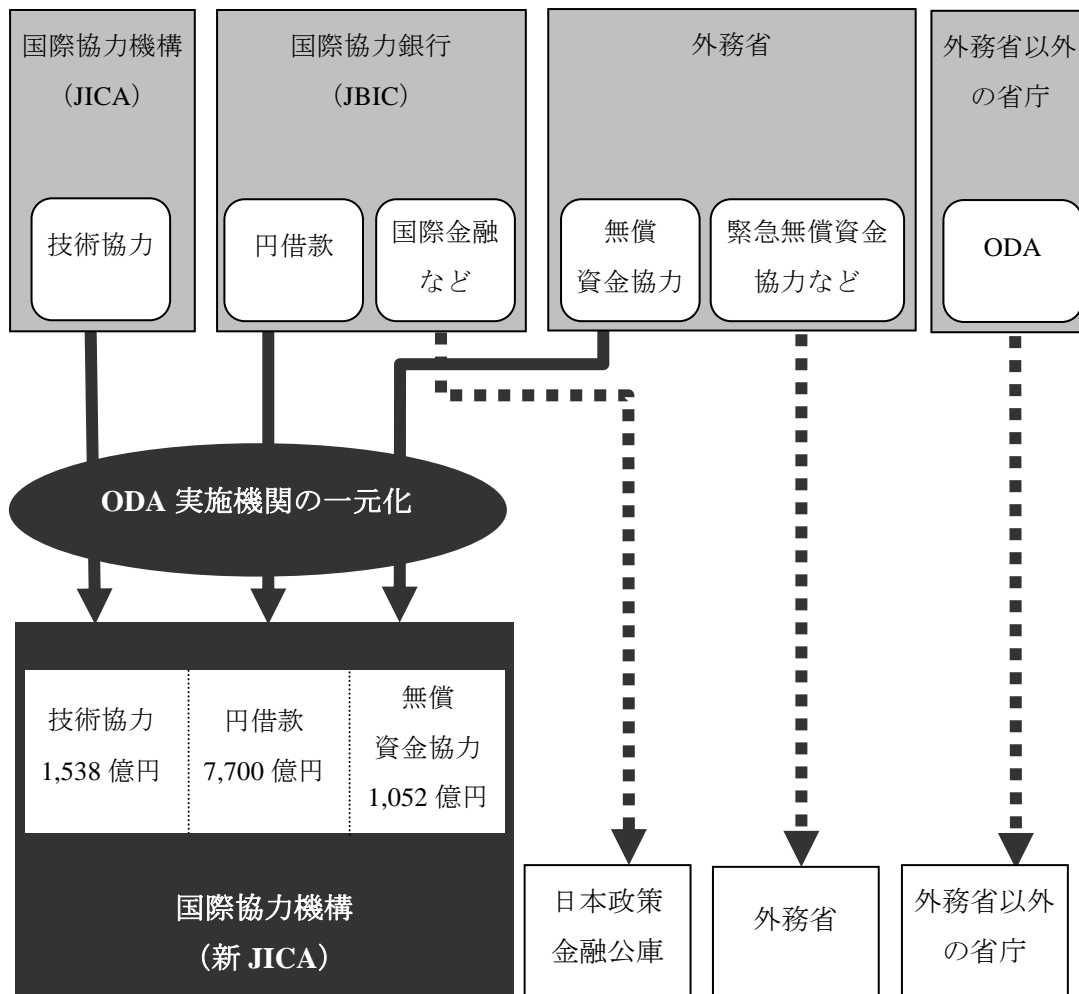


図 1. 新生JICAの仕組み

出所：筆者作成（参考資料）読売新聞2008年10月2日 13版 総合 p.2

## 第 2 節 公的資金を財源とする人道支援の限界

### 2-1 アドボカシーよりアカウントビリティーを優先

公的資金を財源にグローバルな人道支援活動を展開している国際 NGO は、実践者が「周辺」で直面しているジレンマと「中心」に依拠する組織幹部との乖離が起因して、アドボカシーよりアカウントビリティーを優先する傾向が強いと推察される。このような問題関心を基に、人道支援に深く関わってきた国際 NGO を対象にフィールド調査を行った。本調査を実施するにあたり、研究テーマに相応しいと思われる人道支援を実践していた国際 NGO を抽出し、その中からより多面的な情報が得られるよう、海外と国内の先駆的な組織

を選択した。本フィールド調査は、フランスを拠点にグローバルな人道支援活動を展開する MDM の日本事務所と、55 を超える国々で積極的に人道支援を実践している先駆的な特定非営利活動法人の AAR Japan に研究調査の要請書を提出し、両組織代表より許諾を得て実施した。主な調査目的は、人道支援プロジェクトに関係する組織の運営理念や活動方針、財政状況などについてのインタビュー、参与観察、および関連する一次資料の収集・分析であった。

### (1) MDM (Médecins du Monde 世界の医療団)

調査時期：2010 年 11 月 30 日～12 月 3 日

インタビュー対象者：事務局長、広報マネジャー、ファンドレイジング 個人支援者担当  
マネジャー、ファンドレイジング 法人担当マネジャー、

調査方法：インタビュー、参与観察、一次資料の収集・分析

MDM は、フランス、スペイン、ギリシャ、アメリカ、日本など、16 カ国を網羅する国際ネットワークを通じて、年間約 1,200 人の医師・看護師などの医療ボランティアおよびコーディネーターなど非医療分野の専門家を世界約 90 カ国に派遣し、年間約 300 のプロジェクトを実施している。1970 年代末、ベトナムからボートピープルが南シナ海に流出するという世界中の注目を集めた出来事が起こった。当時 MSF の代表を務めていたロニー・ブローマンは、ボートピープルの救助が領海を侵犯する恐れがあるとの見解から、人道支援活動を躊躇した。これに対し、フランス人医師ベルナール・クシュネルは、大型船「イル・ド・リュミエール」(「光の島」という意) をチャーターし、海上をさまようボートピープルの救助に向かった。1980 年、これを契機にクシュネルは MSF を離れ、国際人道医療支援活動を使命とする MDM を設立した。その後、MDM の活動も離れてフランス政界へ転進し、2008 年 5 月にはフランスの外務大臣となった。クシュネルから、メディアを活用した「第三世界の窮状に関する報道が少ない」との訴えを受けたジャーナリスト等は、フランス外務省から公的助成を受けて、言論と報道の自由を唱える国際ジャーナリスト組織 RSF (Reporters Sans Frontières 国境なき記者団) を設立した。RSF 代表のロベール・メナールとクシュネルは、その後も互いに親交を保っていた。

MDM Japan は、フランス人のオスタン・ガエル代表とプリュン・エフテル事務局長を配する国際色豊かで、プラグマティック (Pragmatic) な雰囲気を感じられる組織であっ



た。活動の基本理念は、最も弱い立場にある人々の人権や人間の尊厳を侵害するものに対し、医療支援を通じて障壁となる現状を伝え、「証言」することを使命としていた。また、状況を改善すべく、政策決定に携わる人々へ訴えかける「政策提言（Advocacy）」活動も積極的に行っていた。受入れ責任者の広報マネージャーからは、調査の初日から最終日まで組織の一員として対等な処遇を受けた。MDMのフィールドワークでは、著名な国際NGOの事務局や広報の責任者が集結する、NGO広報連絡会議に参加し議事録作成の責務を担い、イベント開催に関連する企業との経費見積もり交渉にも参画、フランス本部から送付されてきたミッション概要の翻訳業務など、重要な案件に直接携わる機会が与えられた。夜は、東京プロジェクト「医療・福祉の支援が必要なホームレス状態の人々の、精神と生活向上プロジェクト」のアウトリーチに参加し、炊き出しや夜回りを行った。

特に、国内外の主要な国際NGOが参加した会議では、メディアを媒体とする広報と周知活動が議題となり、闊達な意見交換が行われた。メディアを活用した法人や個人を対象とするファンドレイジングの支援者拡大が議論の中心となり、この会議において「周辺」の人道支援がテーマとなることはなかった。被災現場をオンタイムで伝播する組織の限界や、「中心」に依拠した広報のバイアス傾向について検討されていたが、「周辺」を重視する視角はほとんど感じられず、議題に上ることもなかった。

MDMは、メディア戦略（広報費用は人道支援活動費に含まれていた）を重視した「資金調達」と「支援者拡大」を組織の重要な課題としていた。国際NGOが資金獲得を目的にメディアを活用して発信する映像は、視覚に訴えるインパクトによって社会の関心や興味を喚起し、周知活動を促進させる組織の広報ツールとして、重要な役割を担っていた。しかし、「中心」に依拠した情報提供によって、「周辺」の実践者に混乱をもたらす実態が明らかとなっており、人道支援活動の領域における報道の役割や倫理観が問題視されていた。国際NGOの人道支援活動や組織運営は、財源となる公的資金と一般寄付の割合によって大きく左右され、有能な実践者の離脱や幹部職員のリクルート問題などに多大な影響を及ぼしていた。

国際NGOは、安定した人道支援と組織運用を図る上でも、資金の使途目的や活動領域に制約を受けない一般寄付の比率拡大が急務となっていた。そのために計上されている広報活動経費は、国内プロジェクト費用の8割以上に達している組織もあった。

先駆的NGOは、巨大イベントの開催による情報提供やNGO専用のウェブサイトを開

設する案など、様々な広報活動の可能性を模索しており、世論を喚起する効果的なアプローチ手法が検討課題となっていた。

## (2) AAR Japan (Association for Aid and Relief, Japan 難民を助ける会)

調査時期： 2011年1月17日～1月21日

インタビュー対象者：理事・事務局次長、シニア・コーディネーター、広報・支援者担当

調査方法：インタビュー、参与観察および一次資料の収集・分析

AAR Japan は、1979年に尾崎行雄の三女である相馬雪香（1912年1月26日-2008年11月8日）が、当時のインドシナ難民を支援する目的のために設立された、政治・思想・宗教については中立を標榜する市民団体である。当初の目的は、日本に来るボートピープルの支援にあったが、その後、カンボジアなどの難民キャンプ等で支援を開始。旧ユーゴ紛争やアンゴラ難民の支援、自然災害の緊急支援、地雷対策など、これまで55を越える国々や地域で人道支援活動を行なっている。2002年には、国税庁による認定NPO法人格を取得し、寄付金は税制上の優遇措置の対象組織となった。2006年12月の時点で、ラオス、ミャンマー、カンボジア、アフガニスタン、タジキスタン、ザンビア、スーダン、レバノン、アンゴラに駐在員事務所を置き、自然災害の緊急支援、障害者自立支援、地雷対策を主な活動とし、マラリア・エイズ感染症対策、小型武器問題にも取り組んでいた。

本調査は、組織の最もコアな実務管理責任者であった事務局次長と広報・支援者を担当するシニア・コーディネーターを、重要なインタビューの対象者として実施した。特に内部資料の閲覧や担当者に対するインタビューの際には、責任者に十分な趣旨説明を行って事前許可を得るなど、機密事項の保持や守秘義務に関する合意に抵触しないよう留意した。AAR Japan の調査で最も苦慮した事柄は、フィールドワークの受入れに関して組織全体の職員からコンセンサスが得られていない雰囲気を感じられ、疎外感を味わったことであった。職務に取り組む勤勉な姿には好感を持たれたが、職員同士の会話やコミュニケーションが極めて希薄に感じられ、違和感を覚えた。国際NGOの本部内には、「非主流派」と「主流派」に属する職員の配置に起因したと思われる、「周辺」と「中心」の存在が窺われ、組織全体で取り組むべき課題を回避している職員の実態も垣間見えた。

AAR Japan が最も関心を寄せ重視していた課題は、財源となる資金の調達と人材確保という国内活動であった。公的資金や助成金の受諾による支援額の拡大に伴い、プロジェクト

トに従事する有能な実践者のリクルートと雇用者の定着が重要な課題となっていた。

しかし、関係当事者の証言から、海外の人道支援プロジェクトに携わる実践者の雇用契約に関する可否は、現場にほとんど直接触れる機会を持たない国内の幹部職員によって評価が行われ、決定されていた事象が明らかとなった。

「周辺」のニーズよりも、「中心」の活動指針が優先されたトップダウンによって、突然変更或いは撤退を余儀なくされる人道支援に対し、「周辺」の実践者には反論する機会や提言の余地さえ与えられていなかったという、危惧すべき実情が存在していた。

先の実践者に対するインタビュー調査において、最前線で人道支援に携わっていた AAR Japan の A 氏と MSF の B 氏が、共に不本意としながら組織の決定に従い離脱していったことも付け加えておきたい。

以上、筆者が国際 NGO で実施したフィールド調査の概要について述べてきた。MDM と AAR Japan は、シンボリックなカリスマ的リーダーを配し、官民連携の強化とメディアの活用によって組織の拡大を図ってきた。先駆的な NGO は、組織のプレゼンスと運用基盤の強化に必要な「資金調達」が国内活動の最優先事項となり、公的資金や助成金を獲得するために新たなプロジェクトの発掘や、人道支援事業の拡大に伴う有能な実践者のリクルート活動など、「持続可能な人道支援には何が必要か」という本論のテーマから乖離した、課題と直面していた。安定した組織運用の財源となる資金調達を重視する本部職員と、現場の支援活動に専念する実践者の間には、人道支援に対するスタンスや価値観の相違が存在していた。

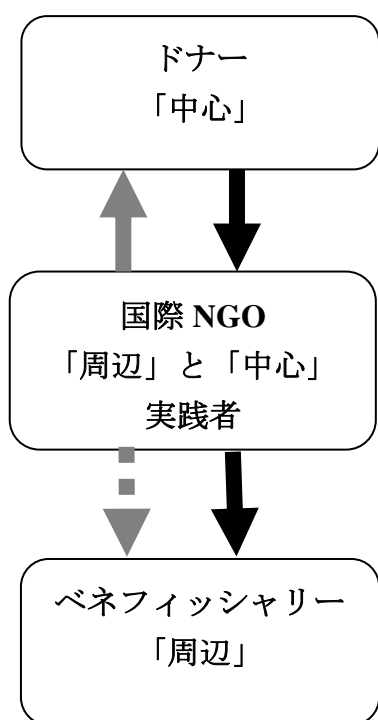
非主流に属する多くの実践者と、主流側に立つ組織の幹部職員が対峙している相対関係において、「周辺」のニーズに呼応するよりも、資金調達や広報の拡大という「中心」の活動指針が優先され、重視されているという実態が確認されたと言える。

人道支援の領域における、実践者、国際 NGO、国際援助機関、ドナー（主要援助国・個人寄付者・ステークホルダー）の関係性や、支援活動の継続を妨げる要因の一端が、参与観察によって得られた知見と本調査で収集した資料の分析から浮き彫りとなった。

## 2-2 ドナーのインセンティブとリミテーション

NGO（None Governmental Organization 非および否政府組織）に課せられた本来の使命とは、国家や国際援助機関が成しえない初動段階の緊急人道支援から、中期的な復旧・復興

支援、さらに長期的な開発協力に至るまで、時間や領域にとらわれる事のない、シームレスな人道支援活動を継続することであろう。国際 NGO は、政治的・社会的カウンターパワーとして、ドナー主要国や多国籍企業、国際援助機関などの「中心」に対する抑制力や、アドボカシー機能を果たすべき使命がある。しかし、援助政策を補完する従属的な「周辺」のアクターに位置づけられて争議性を失い、ドナー重視の連携を余儀なくされる実態があると思われる。特に、官民連携を基盤とする国際 NGO は、アカウントビリティを意識した人道支援を行う傾向が強いと思われる。この様な「中心」に依拠した国際 NGO の組織運用体制が、実践者を「周辺」に位置づけてしまう従属的な構造を形成している。実践者や国際 NGO が対峙する課題のコンポジションを、「周辺」と「中心」の視角から図形化した（図 2.を参照）。



ドナーは、主要な援助国の公的資金や国際援助機関の助成金、および企業や一般寄付を財源とする資金供与によって、人道支援の「中心」を形成している。

国際 NGO と実践者は、ドナーとベネフィッシャリーの要となる中核を担いながら、「中心」と「周辺」から要請される二元的（根源が異なる二つの目的）な人道支援と対峙している。

ベネフィッシャリーは、「周辺」の被災者や被災地域をはじめローカル NGO など、人的・物的・資金的支援を必要とする受益者を総称する。

図 2. 実践者と国際 NGO が対峙する課題の構図

出所：筆者作成

- ➡ 人的援助・物的援助・資金的援助の流動を表す。
- ➡ 「中心」の資金供与に付帯する制約や限界が課題とジレンマの要因。
- ⋯➡ 「周辺」の脆弱なガバナンスが援助連携に課題とジレンマをもたらす。

本章で取り上げた「周辺」と「中心」が対峙するフレームワークについて、公的資金、助成金、補助金をもたらす制約や限界などの障壁を機軸に、それらの根拠となるコンテキストを整理した（図3、4を参照）。

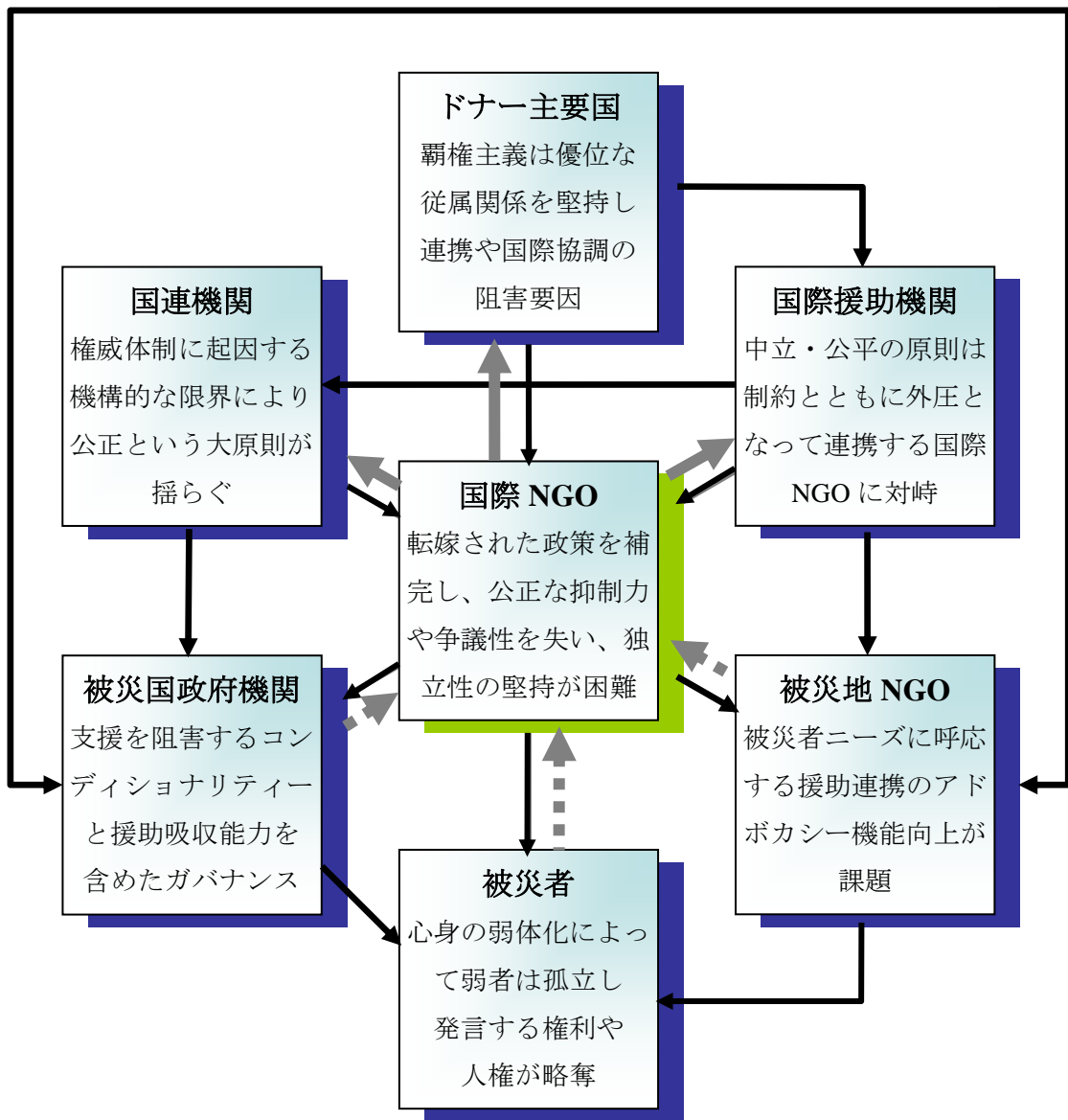


図3. 人道支援のジレンマと因果関係

出所：筆者作成

- 人的援助・物的援助・資金的援助の流動を表す。
- ドナーやステークホルダーからの援助流動に対峙するジレンマ。
- 被災地域や受益者への援助流動に協働するジレンマ。

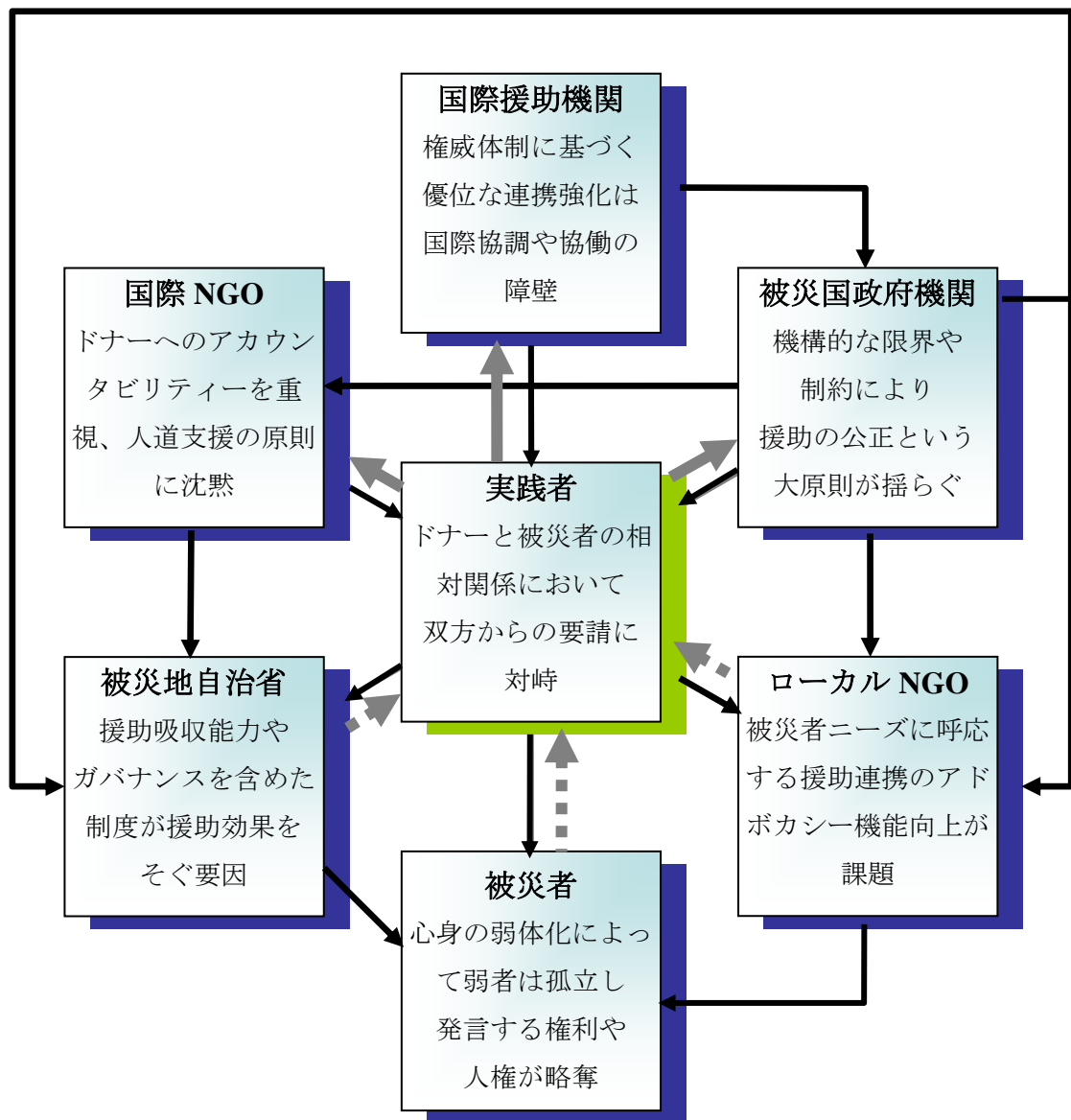


図 4. 人道支援の課題と因果関係

出所：筆者作成

- 人的援助・物的援助・資金的援助の流動を表す。
- ➡ 官民連携に起因する援助流動の課題。
- ⋯➡ 被災地域や受益者への援助流動に協働する課題。

## 本章のまとめ

本章では、マルチラテラル・ネットワークの構築を可能にする要素や、継続を阻害する要因について、ドナー主要国や国連援助機関、被災地域の NGO が取り組んできた人道支援プロジェクトの事例を整理した。事項に掲げた「官民連携の制約や限界」、「対外援助政策と被災地が対峙するパラドックス」、「被災地の『周辺』と『中心』のドナーが対峙するジレンマ」、「公的資金を財源とする人道支援の限界」、「アドボカシーより、アカウントビリティを優先するドナーのインセンティブとリミテーション」などに起因する様々な障壁と対峙するなかで、直面する課題を一つひとつ克服しながら「周辺」の独立性を確保することが肝要と言える。

## 第8章 人道支援におけるトライパタイト・アプローチの有効性

### はじめに

本章では、被災地や貧困地域の人道支援を四半世紀に亘り実践しているフィリピン NGOのHealthDev (Health Alternatives for Total Human Development Institute, Inc. 総合健康開発・促進機構) を事例研究の対象として取り上げ、組織代表のTootsieの足跡にも焦点を合わせ、「人道支援におけるトライパタイト・アプローチの有効性」について検討する。

HealthDevは、主に地域型保健医療事業 (CBHP : Community-Based Health Programs) を専門領域とする、フィリピン政府に登録 (SEC : Securities and Exchange Commission証券取引委員会) されたパイオニア的なNGOである。HealthDevは、ピナトゥボ火山噴火災害の被災地や、マニラ首都圏の貧困地域さらにはフィリピン最北端のバタネス州などで幅広く保健医療や公衆衛生に特化したプロジェクトを実践してきた。HealthDevが人道支援の継続性を確保してきた要因について、ドナーとの良好な関係維持と現場でのトライパタイト (Tripartite) を基盤とするマルチラテラル・ネットワーク (Multi-lateral Network) およびマルチステークホルダー・エンゲージメント (Multi-stakeholder Engagement) によるアプローチに注目し、関連資料の分析やHealthDev代表のTootsieに対するインタビュー調査の収録内容を整理し考察を行う。

HealthDevは、フィリピン国民の約83%をカトリック教徒が占め、その他のキリスト教も約10%というASEAN唯一のキリスト教国において、Christianity (キリスト教的信仰) に基づく「人道」という、普遍的概念の实在性 (感覚や思考を超越した直面する現場の実体) を本質と捉える、Concept realism (概念实在論) に重きを置いた人道支援を実践してきたと言える。

1975年には、キリスト教基礎共同体 (Basic Christian Community) 運動が始まり、地域ごとにNGOやPOsを形成する基盤となった。キリスト教会は、国際的なネットワークを動員して海外からの資金調達を可能とし、政府からの独立性を保つことができた。また、イデオロギー的広範性が、種々の異なる指向をもつNGO間の調整役を可能とする中核的役割を果たした (川中2001 ; 142)。

### 第1節 「トライパタイト」という用語について

「トライパタイト」(Tripartite) は、語句的には「三連の」や「三者間の」という意味



である。三者間の審議・協働・管理システム等を指す言葉として、いろいろな分野で使われている。例えば、アイヌ問題について審議する機関にアイヌ民族の意見を反映させるための会議はトライパタイト・コミッティとして位置付けられる。それは、アイヌ民族、政府、そして有識者といった三者による構成の審議機関である。造船業界では、様々な技術的問題について、船主、造船、船級の三者が集う唯一の国際会議がトライパタイト会議と呼ばれている。世界情報社会サミット アジア太平洋地域会合についての対談では、政府・企業・市民社会という3つの分野が協働することをマルチセクター・アプローチ、あるいはトライパタイト・アプローチと呼んでいる（GLOCOM HP 2016）。

国際労働機関（ILO）は、組織の特徴を各国政府、雇用主、労働者の代表から構成される唯一のトライパタイトな国際組織と称していた（The International Labour Organization is the only tripartite U.N. Agency with government, employer, and worker representatives. This tripartite structure makes the ILO a unique forum in which the governments and the social partners of the economy of its Member States can freely and openly debate and elaborate labour standards and policies.）（ILO 2012）。イギリスでは、金融問題に取り組む財務省、BOE（イングランド銀行）、FSA（英国の金融サービス機構）による連合体制をトライパタイト規制システムと言っている。

フィリピンでは、政府が国の政策の基礎としてトライパティズム（Tripartism）を採用する立場を明らかにしている。フィリピン政府は、労働省の各部署が管轄する産業（農林漁業、商工業、製造業、海運業、金融・保険業など）の諸問題（労使関係、基本的人権、最低賃金など）に対応するための、トライパタイトモデルによる協議会、評議会、諮問委員会等を設け、監視機関として利害が異なる三者間の調整を図り、社会正義に基づく秩序と和睦の一致を政策目標としている。そのうち例えば、フィリピンのTripartite Industrial Peace Councilは、労働と雇用に関する状況改善のための実現を目的とする、「労働者・雇用主・政府」三者間の協議・交渉・調整を図るためのフォーラムと位置づけられている。

以上のように見えてくるとトライパタイトの三者は、明らかに利害が異なる主体を指す場合もあるし、立場は異なるが目的・目標を共有する主体を指す場合もあると言えよう。

人道支援の分野では、HealthDev の前身組織と言える LIKAS（後述）が自身の活動を総括する議論（Herrera 1999; 73）の中で、Tripartite Partnerships と Tripartism という用語を使っている。人道支援分野におけるトライパタイトという用語使用の最も初期の事例かと思われる。ここでの三者は、受益者である住民やコミュニティ、支援する実践者、主に出資

者から構成されるステークホルダーを指す。目的・目標を共有化するという点では利害が一致している三者が、その実現のために各自の立場から独自の役割を担うことで協働する体制を指している。トライパティズムとは、このような協働体制を重視する考え方を指す。トライパティズムと同様に重視されているのが、受益者の「参加」である。人道支援の究極的な目的は、支援の受益者が直面する課題に主体的に向き合い解決していく力を強めていくという意味でのエンパワーメントである。そのためには支援プログラムへの受益者の「参加」がとても重要な要因と見做される。

フィリピンでは、トライパティは、国の政策レベルにおいて上記の意味で用いられているため、一般的に利害の異なる三者間の協議や交渉を指す言葉として解釈されることが多いと思われる。しかし、本論では、人道支援において LIKAS が使用してきた意味を踏まえ、共通の目的・目標を実現するために、基本的には利害が一致している3つの主体が協働することをトライパティ・アプローチと定義した。トライパティ・アプローチが重視するのは、受益者 (Beneficiary)、実践者 (Practitioners)、出資者 (Stakeholder) が主体となるフレームワーク (Triple Partnership) 作りである。この三者間の協働は、人道支援を持続的に展開するための基盤であり、出来るだけ多くの組織や団体が参画するマルチパティな協働 (Multipartite cooperation) が目標となる。

本論の展開を先取りして言えば、HealthDev は、LIKAS が提唱したトライパティズムを継承し、被災地や貧困地域のニーズに寄り添いながら、トライパティなパートナーシップをベースに、人道支援のフレームワークを形成する援助手法を重視してきた。なお、トライパティに関連する英文表記では、Tripartite Model of Mental Health (心の健康) や Tripartite Model of Ontology (存在論)、Tripartite Influence (影響力) Model などがあり、広範な研究領域においてトライパティは、多様な捉え方によって使用されている。

## 第2節 HealthDev の沿革と Tootsie の足跡

HealthDev が創設された背景や経緯に触れながら、組織の代表を務める Rosemarie Jonson-Herrera (HealthDev のホームページや公式のコンフェレンスでも Rosemarie “Tootsie” Jonson-Herrera などと表記され、通常は愛称を用いて呼称されることが多いので、本章でも以下では Tootsie とする) の足跡について述べる。

Tootsie は、1979年に University of Santo Tomas に在学していた他の学生や保健衛生学の専門家と共に、公衆衛生や健康保健の啓蒙活動を実践する NGO の LIKAS (Lingap para sa

Kalusugan ng Sambayanan, Inc. Care for the Health of the People) 創設に参画して常勤職員となり、1985年までタガイタイ市のバラングイやケソン市の地方自治体を中心に、コミュニティベースの保健衛生指導に従事した。LIKASは、翌年の1986年から1990年にかけて都市特有の保健衛生を推進する基本プロジェクト開発戦略の施行を目指した。

LIKASは、1977年にDr. Eddie G. Dorotan, M.D./Oyen Casanova夫妻とフィリピン大学医学部のクラスメイト6名によって、母体となる組織の礎が築かれた。1979年5月、Tootsieを含む8名の医師と管理栄養士がチャーターメンバーとなり正式に発足した。

LIKASは1994年にSEC登録され、42名の常勤職員、4名のプロジェクト統括責任者、9名の組織管理運営職員を擁する組織へと拡大する。Tootsieは、1991年に発生したピナトゥボ火山の大噴火を機に、首都マニラからパンパンガ州サンフェルナンド市へ居を移して、被災地域の人道支援活動に専従する。正看護師としての経験と知識を活かし、被災地域における良好な保健衛生の維持と管理に関する医療、歯科、食料支援事業など、主要な緊急人道支援活動のコーディネーターを務めた(Herrera 1999)。

1990年には、LIKASで経験を積み重ねた有能なメンバーの転出によって、HealthDevが創設された。HealthDevは、1991年6月に発生したピナトゥボ火山大噴火直後の9月から、火山噴火災害被災地域の救済・復旧支援プロジェクトのコーディネーターを勤めている。

Tootsieは、LIKASをルーツとするメンバーによって創設されたHealthDevの常勤職員となり、1995年にはプロジェクトの使命を継承し推進するために、パンパンガ州アンヘルズ市を活動拠点とし、新たにNutrilinc (The Nutrition and Livelihood Resource Center, Inc. 栄養摂取と自立自活救済センター SEC 認証取得)を設立した。さらに、2011年からはHealthDevの代表を務め、パンパンガ州とケソン市を拠点とする組織のガバナンスを担い現在に至っている。LIKAS誕生からHealthDev創設への経緯については表2.に示した。

表 2. LIKAS誕生からHealthDev創設への経緯

年度	組織	人道支援プログラムの目的
1979年 5月	LIKAS	人々の保健・衛生に配慮 (Care for the Health of the People) Eddie G. Dorotan, M.D.により創設
1979年 ～ 1982年	LIKAS	都市型貧困地域 (Manila Metro, Cavite, Palma Uno, Alaminos, Laguna, Sapang Palay, Bulacan) を選択し、保健衛生に関する地域医療のCBHPを実践。
1982年 ～ 1986年	LIKAS	組織の制度化と地域拡大の時期 CBHPをIrosin, Sorsogonの15地域で実践。 CBHPをTayabas, Quezonの11地域で実践。
1986年 ～ 1994年	LIKAS	LIKAS Rural: 農村総合開発プログラム、女性支援プログラム。 LIKAS Urban: 工場単位健康衛生プログラム、就労時の健康と環境保全、健康保健組合の運営指導。LIKASは1994年SEC登録。
1990年 創設	HealthDev Institute	LIKAS Bicol を前身とする。Edilberto “Eddie” Conception, M.D. 地域の保健衛生促進プログラム。共同組合事業の促進プログラム。 社会的・文化的性差の進展プログラム。地域健康管理プログラム。 訓練・養成、コンサルタント業務。
1991年		ピナトゥボ火山噴火災害被災地の人道支援を実施。
1995年 創設	Nutrilinc, Inc.	栄養摂取と自立自活救済事業 Rosemarie ”Tootsie” J. Herrera, R.N (The Nutrition and Livelihood Resource Center, Inc.)

出所:筆者作成 (参考資料) <http://www.healthdev-institute.org/>. 2016.01.16.

Tootsie は、学位を取得後に一度も正看護師として通常の病院勤務を経験することなく、35年以上の長きに亘り LIKAS、HealthDev、Nutrilinc の実践者として、貧困地域や被災地を対象とする保健衛生プログラムに携わってきた、人道支援活動の領域におけるエキスパートであり、著書<sup>55</sup>も記している。さらに、Tootsie は、フィリピン政府機関や国際援助機関が主催するフォーラムおよび研修会<sup>56</sup>に参加し、積極的にプレゼンテーションを行って支持の獲得やステークホルダーを確保する、渉外的なロビイストの責務も担っている。

なお、Tootsie は、1999年6月30日から7月30日の約一ヵ月間に亘り、大阪で開催さ

<sup>55</sup> [Publications Co-written: Ms. Rosemarie J. Herrera, R.N.]

1. Herrera J. Rosemarie (1999)
2. Herrera J. Rosemarie. Lelon de Sheila. Galang Cristina (1996)
3. “Paghahanda ng Pamayanan sa Pagharap sa mga Kalamidad”, a manual on community disaster preparedness training, written for CCS with funding support from KAF. December 1996
4. “Trekking the Path Towards Autonomy” - Experiences in Building People’s Organizations, Publication of CCS with LIKAS, OSCI, ORD and WC, 1994
5. “Training Management: Process and Procedures – A Manual for Popular Educators and Development Workers”, A Publication of CCS, 1993

<sup>56</sup> [Other Relevant Trainings/Conferences Attended: Ms. Rosemarie J. Herrera, R.N.]

- Business Excellence Framework Workshop in Sydney, Australia; with Certificate No. C178619, issued on October 14, 2013, by SAI Global Assurance Services
- Mentoring for Organizational Excellence: Australia Awards Fellowship 2013, Brisbane, Queensland; September 30 – October 19, 2013
- Distance Learning Course on Disaster Nursing and Emergency Response, offered through the Global Learning Network, May 7-8, 2012 at the Global Distance Learning Center, Asian Institute of Management, Makati City

れた JICA 主催の農村開発グループ研修コースにも参加していた。そして、同じ 1999 年には、JICA 主導で組織された Luznet (Luzon NGO network) の「マルチ・スキーム方式」を用いた家族計画・母子保健プロジェクトをコーディネートし、カウンター・パートとして日本から派遣された専門家を対象にオリエンテーションを行った。2004 年には、日比共同プロジェクトの Luznet に助力してきた功績が評価され、DOH (Department of Health 保健省) と JICA の両政府機関から「Most Outstanding NGOs Award」が授与された。2016 年 6 月 15 日には、ピナトゥボ火山噴火 25 周年記念実行委員会とパンパンガ州政府から、25 年間におよぶピナトゥボ火山噴火災害被災地の人道支援活動に対し功労賞が贈られた。

### 第 3 節 HealthDev の組織の概要

HealthDev は、歴代の代表者が医師や看護師という専門家で構成された、保健衛生分野の支援をミッションとする NGO である。2016 年 1 月現在のメンバー構成は、理事 7 名、常勤有給職員 1 名、パートタイム有給職員 1 名、プログラム・コンサルタント 1 名、ボランティア職員 1 名である。

日本の NGO で働く有給職員に関する JANIC (2011) の統計では、1 から 9 人の組織が 55.4%、年収 200 万円以上 300 万円未満が 30% と最も多い。日本の NGO は、恒久的な資金不足により一般的に少人数で、事業の不安定さや職員の転職の多さが指摘されている。NGO 職員が退職する理由として、契約満了や給与への不満が特徴的に挙げられていた。

統計では、転職が退職理由の 40% を占め、その内 45% が他の NGO へと転出しており、雇用形態の不安定性を表していた。筆者は、実際にフィールドワークで知己を得た職員がその後に退職し、他の NGO に転出している事例をいくつか知っており、こうした実例からも実践者の置かれた不安定さをうかがい知ることができるであろう。

HealthDev は、少数精鋭の専門職員を配した独自の組織運営と専門領域に特化した人道支援をフィールドとする、先駆的なフィリピン NGO といえる。HealthDev は、健全なフィリピンのキリスト教コミュニティを構築するため、真実、自由、正義、愛に基づいて個人、家族、地域社会や国に影響を及ぼせるようコミットメントすることを、組織の「展望」に掲げている。「使命」としては、自立した地域社会を構築するため、保健機関、保健衛生の教育・訓育に力を注ぐ。また、リソースセンターとして、地域住民や地方自治体の健康管理に対する理解と、参加意識を向上させることを目指している。支援活動の専門分野は、被災地や貧困地域での安全な水の提供、公衆衛生 (Sanitation)、予防処置 (Hygiene)、WASH

(Water, Sanitation and Health 水と衛生の健康管理) プログラム等である。それらには、学校の保健衛生と栄養物摂取プログラム、特に、母子の健康保健分野における地域保健サービス提供の強化や保健衛生の統合的モダリティの推進が含まれている。「戦略」の目標は、参加型のマルチパートナーシップとマルチステークホルダーとの関係構築を通して、支援システムの開発や地域を拠点とする、組織の能力向上と連携強化を図ることである。

2015年度のHealthDev年次報告書では、総収入の約50%をマルチステークホルダーから寄せられた慈善と被災者救済の義捐金が占め、国際援助機関から供与された補助金と銀行利子がそれぞれ約18%、使途目的の指定されない寄付金が約13%、会費が1%弱、国からの公的資金や助成金は0%となっていた。総支出に占めるプロジェクト費が約44%で、有給職員の給与が約36%を占めている。HealthDevの常勤職員に支給される月平均給与額51,050ペソ(1peso≒約2円)は、2014年度PSA(Philippine Statistics Authority フィリピン国家統計局 ILO: International Labour Organization 国際労働局)が公表した職業別の税込み平均月収(Peso)、航空会社パイロット P98,575、客室乗務員 P12,530、大学教授 P19,524、一般教師 P14,991、看護師 P8,669と比較しても高額であった。HealthDevは、有能な人材の長期安定雇用を確保するに十分な人件費を用意することによって、シームレスな人道支援活動の継続を可能にしてきたと言える。

HealthDevは、2013年から12の国内外組織代表者と1,600の国内NGO/POs(People's Organizations 住民組織)で構成される、フィリピン国内最大規模のCSOs(Civil Society Organizations 市民社会組織)となったCODE-NGO(The Caucus of Development NGOs 開発NGO幹部会議)の財務担当理事として、以下の項目に関する組織運営に携わり会員の育成に努めている。

- (1) 組織間の透明性、相互の尊重と実施義務を養成。
- (2) 開発領域の優先度とフレームワーク手順の双方向に対し共有の認識をもって努力。
- (3) 参加方法と現実の評価を通じて成功の要素を是認。
- (4) すべての相互補助金、貸付金またはパートナーシップの規定に合意し準拠。

HealthDevが支援を実施する時の進め方は、概ね以下のようになっている。まず、理事会において基本的な保健衛生プログラムに関する戦略上の実施要項をまとめる。次に、対象となる被災地域や貧困地域、援助期間、支援プログラムの内容などについて、パートナーシップを形成している官民の組織に事業計画書を提案し、承認を得て実践可能となる。

HealthDevは、被災地や貧困地域のニーズをモニタリングして支援プログラムの優先順

位を決め、プログラム担当責任者がロジスティックスを含めた事業経費を算出し、ファン  
ドレイジング（Fundraising 慈善事業基金、寄付金調達）の立案書をステークホルダーに提  
起し、MOA（Memorandum of Agreement 合意覚書）に基づく資金提供によって各プログラ  
ムを実施している。

#### 第4節 Tootsie のインタビュー証言

インタビュー調査は、HealthDev の援助手法（特に国際 NGO とローカル NGO、中央政  
府と地方自治体とのパートナーシップ構築）に関する具体的な証言を得るために行われた。

インタビューは、2014年6月16日マカティ市のホテル内において行われ、筆者が日本  
代表を務める MNKF の Antonio M. Henares 事務局長もアドバイザーとして同席した。

Tootsie は、筆者が 2012 年に行った元 USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門  
官の Rodrigo R. Custodio に対するインタビュー調査に帯同した経緯もあり、以前と同様の  
Q&A を用いた進行方式について理解を示していた。インタビューの質問事項に関しては、  
参考となる情報収集が得られるよう事前に通達しておいた。

N – 先ず、ピナトゥボ火山噴火災害の被災地において国内外の NGO が競って行った人  
道支援活動が継続せずに、撤退していった最も大きな原因は何であったと考えますか。

Tootsie – ピナトゥボ火山噴火直後から 48 時間以内に優先される初動の国際緊急援助や、  
被災地域の住民に対する継続的な人道支援が求められるなかで、先ず挙げられるのは、被  
災地の支援体制が機能不全に陥ったこと、さらに壊滅的な社会インフラの崩壊と内政干渉  
が流布した社会的な問題が深刻さを増大させ、被災者を置き去りにしてしまった事実を厳  
しく指摘しておきたい。緊急援助対策事業に要する膨大な資金にまつわる汚職が、MPC  
（Mount Pinatubo Commission ピナトゥボ火山災害対策本部）や国際援助機関内に蔓延し、  
それに多くの被災者が取り込まれて加担していた事象は、本当に嘆かわしく恥ずかしいこ  
とです。こうした事実を構成する背景には、看過することのできない 2 つの重要なファク  
ターがあると考えられます。1 つは、「被災地域社会に対する十分な管理に基づくリスク軽  
減や、脆弱性に対応した包括的な災害対策を実施するためのコンポーネントを、自治体が  
重視していなかった」と推察できます。実際にほとんどの被災地自治体は、災害軽減につ  
いて機能する体制や災害調整協議会の設置など、具体的な対応計画を持っていませんで  
した。第 2 の事柄として、「中央省庁の既得権が保持されたままの状態、地方自治基本  
法が施行されたことによって、直接 DSWD（Department of Social Welfare Development 社会

福祉・開発省) や DOH から公的事業の機能が被災地自治体に移譲されました。その結果、被災地自治体は、不安定な状況下で同様の困難な災害対応を迫られ、「組織の変更や適合、さらに強引な変革が求められていた」厳しい現実がありました。こうして被災地自治体は、合意に基づくすべての責任を負うことになり、「被災地域の脆弱な適応機能や受容能力が、大きな課題であった」と考えられます。HealthDev は、早い段階において PSWDO (Provincial Social Welfare and Development Office 州社会福祉開発局) と連携して、国内外の緊急人道支援を受け入れる主導的な役割を担っていました。

N-HealthDev が重視している、マルチパートナーシップとマルチステークホルダーとの関係性についてお聞かせください。

Tootsie-HealthDevは、これまでの実績や経験的概念、さらに援助戦略や支援目的が周知されていたことによって、国内外のステークホルダーから厚い信任を得ることができ、コンディショナリティーに阻害されない資金提供を長期に亘り享受しています。こうしたフリーハンドな原資のお蔭で、継続的な人道支援活動に取り組むことができます。しかし、DSWDやDOHといった中央政府機関と連携する支援活動は、ドナーから提供された資金に公的資金を加えた組み合わせによって実施されるプロジェクトが多いため、支援対象となる領域や期間など様々な制約と限界に直面してしまいます。こうした経験から PampaNGO (Pampanga Association of Non-Governmental Organizations, Inc. パンパンガNGO 組織連盟) 主導による PCHD (Partnership in Community Health Development 地域共同保健推進協会) が構成され、CSOsやLGUs (Local Government Units 地方自治体) と連携した被災地域をベースとするマルチラテラルなネットワークが形成されました。

私は、被災者のニーズがある限り、それに寄り添い応えていく人道支援の必然性を痛感しています。マルチラテラルネットワークとマルチステークホルダー・エンゲージメントの関係性は、これまでの連携や協働の枠組みに対して、継ぎ目のない「シームレス」なパートナーシップが重要となります。シームレスなパートナーシップは、マルチラテラルなネットワークの構築によって可能となり、さらに多くのドナーから支援を受けてマルチステークホルダー・エンゲージメントのフレームワークが確立されていきます。

ドナー主要国が供与する公的資金や助成金に依拠した国際NGOの人道援助は、援助分野の制約や期限の到来と共に財源が枯渇してしまい、2000年を境にピナトゥッボ火山噴火災害の被災地域から撤退していきました。継続的な人道支援を可能にする重要なエレメントは、支援プログラムの目標に向けて活動を持続することであり、財源を獲得するためのプ



プログラムを新たに掘り起こしてまで、組織のプレゼンスを賭けて人道支援を行うことではないと思います。2013年のヨランダ（(Yolanda)レイト島を襲ったスーパー台風）が来襲した被災地域では、多くの国際援助組織が、ピナトゥボ火山噴火災害時と同様に、被災地域をベースとする緊急人道支援活動に必要なフレームワークを形成できず、数日間も被災者が取り残され置き去りとなってしまいました。

Nー日本でも2011年の東日本大震災では、大規模な地震に伴う大津波の発生や福島第一原子力発電所の爆発事故が引き起こされ、深刻な副次災害に見舞われた多くの被災者が孤立し置き去りとなりました。被災者が求めている援助は、官民連携のフレームワークやマルチラテラルなネットワークが十分に機能していなかったために、人的、物質的、資金的に偏在してしまうという課題が、浮き彫りになっていました。

Tootsieー私は、ピナトゥボ火山噴火災害とヨランダの人道支援活動から、限りなく多くのことを学びました。道路網、空港、警察署、軍の施設、病院、地方自治体の庁舎、電気等思いつく全てのインフラが壊滅した被災地で、孤立してしまった人々に唯一手を差し伸べることができるのは、フロントライン（隣接した最前線）のローカル NGO や LGUs です。現地レベルの対応では、SFC（Seamless Flow Coordination シームレスで速やかな機能調整）のフレームワークが必要となり、被災者が安全に住めるシェルター、保健衛生管理、食糧と水の確保など、必要な支援物資の提供に関する調整のフォーミュラを作り、先ず PSWDO そして DSWD と MOA の取り決めを行うことが、確実な一步を踏み出すための重要なプロセスとなります。HealthDev のアプローチは、MOA で合意された内容に基づいてマルチパートナーシップが形成され、参加組織と緊密な連携を維持しているステークホルダーから資金提供をうけて、マルチラテラルネットワークを構築するというもので、実践可能な援助手法となっています。

NーLIKAS、Nutrilinc、HealthDev と歩んできたエキスパートとしての信条は、決して揺らぐことはありませんね。

TootsieーHealthDev は、LIKAS から継承されてきたトライパティズムの概念に基づき、被災地や貧困地域のニーズに適合するトライパタイトなパートナーシップをローカル NGO や LGUs と形成して、人道支援活動の持続性を確保してきました。

Nー成功の秘訣は何ですか。

Tootsieーそれは、相互の信条が合致してはじめて信頼が生まれ、良好な関係へと発展していくことでしょう。そして、緊密なパートナーシップを継続することによって相互理解

が深まり、さらに強い絆が作られていくと信じています。これは、地方や国家規模といった活動レベルの拠点を問わず、私がとても重視している要素です。

MNKF のメンバーとも、知己を得てからずいぶん長くなりましたね。ピナトゥボ火山噴火災害の緊急人道支援活動に関わってから、早くも 25 年が経過しようとしています。光陰矢の如し (Time flies like an arrow) を実感しますね。今日まで同志として共に歩いて来られたことを誇らしく思います。これからも末永くよろしく願いいたします。

Tootsie は、壊滅的なダメージを負ったレイテ島の被災地域における緊急人道支援でも、ピナトゥボ火山噴火災害の教訓は生かされず、「状況に素早く対応できる現地をベースとする選択肢をとることが、十分に可能であり重要であった」と述べている。

主要援助国や国際援助機関のバイラテラル (二国間協定) な対外援助政策に基づく官民連携が、国際緊急人道支援をより迅速かつ効果的に実施するために重要となる、フロントラインの LGUs やローカル NGO が対応できる SFC の構築において、障壁となった点を指摘していた。

こうした障壁に適応できるのは、被災地域の現況を正確に把握し、理解できる知見と経験を有する「周辺」の実践者だけであり、実践者だけが「何が必要で有効なのか」、バイラテラルの限界を補完するフレームワークと、実践可能なアプローチを判断し選択できると述べていた。

## 第 5 節 トライパタイト・アプローチと 4 つの実例

Tootsie の証言から、シームレスな人道支援を支える 2 つの要因が浮かび上がっていた。

1 つは、ドナーとの関係性において、「コンディショナリティーに阻害されない資金」と「フリーハンドな原資」が重要だという点である。そして、この基盤になっていたのが、実績や経験的概念、さらに援助戦略や支援目的が認知されて、ステークホルダーの厚い信任を得たことである。もう 1 つは、LIKAS から継承されてきたトライパティズムを重視し、被災地や貧困地域のニーズに適合するトライパタイトなパートナーシップをベースに、人道支援のフレームワークを形成してきたことである。Tripartism と Tripartite Partnerships は、ともに LIKAS が実践例を総括する議論の中で初めて使用した言葉だと思われる (LIKAS Experiments in Development, p.73) が、HealthDev に受け継がれ、支援活動を支える最も根本的な理念として尊重されてきたものと言えよう。

HealthDev は、卓越したエキスパートのケーパビリティ (Capability 才能、能力、手腕、

権限)によって、バイラテラルなパートナーシップに依拠していた貧困地域や被災地のローカル NGO を主導して組織間の連携強化を図り、トライパタイトおよびよりマルチなパートナーシップを構築してきた点で、先駆的な NGO といえるであろう。

先にあげた 2 つの要素を視野に入れ、HealthDev の取り組みを以下の 4 例に整理し検討した。最初の 2 つは、被災と貧困に向き合ってきた HealthDev の取り組みのいくつかを時系列的に整理した。あとの 2 例は、HealthDev が実践した KSK (The Kapanidungan sa Kalusugan 地域社会健康保険) と K-Kalusugan であり、トライパタイト・アプローチの有効性によって顕著な成果が得られた官民連携の人道支援プログラムとして特筆できる事例である。

### (1) 被災地における人道支援プログラム

HealthDev は、1991 年 9 月から 1992 年 12 月にかけて PampaNGO に加盟する被災地の SACOP や PDRN と緊密な連携を図り、ピナトゥボ火山の噴火によって再定住避難所の生活を余儀なくされた被災者を対象とする医療支援活動を実践した。

HealthDev は、パートナーシップを組んでいたドイツ連邦共和国 NGO の AWO (Arbeiterwohlfahrt International e.V. 国際アルバイターヴォールファート)<sup>57</sup>より、1991 年 9 月から 1992 年 12 月と 1993-94 年度にも資金援助を受けて、人道支援プログラムを行った。AWO は、太平洋地域支援事業の責任者 (Project Officer's for Asia and the Pacific) を毎年フィリピンに派遣して、HealthDev と 1990 年から 1996 年に亘るパートナーシップの合意書を取り交わし、ピナトゥボ火山噴火の最も深刻な被災者となった先住民のアエタに対する緊急人道支援活動に資金提供を行った。HealthDev が提案する被災地や貧困地域のニーズは、AWO の定める指針に基づいて見直しや評価が議論され、相互の合意によって支援プログラムの優先順位や予算配分が決定されていた。

AWO から供与された援助資金は、HealthDev が展開している自然災害の被災地や深刻な貧困地域の、保健衛生に関連する支援プログラムに全額が充当されていた。AWO と HealthDev は、実施困難な事業計画や見直しの対象となるプログラムについても議論を重ねて、ローカル NGO や LGUs と中央政府機関や CODE-NGO との調整を図り、実践可能なマルチパートナーシップを構築していた。

<sup>57</sup> 1919 年 12 月 13 日、Marie Juchacz によって創立。AWO は、全国 30 地区に 480 の地方機関、3,800 のローカル団体で構成され、145,000 の本部常勤職員と全国に 382,000 人のメンバー、7,000 人のボランティア職員と 173,000 人の常勤職員によってサポートされている。AWO は、各国の国際援助機関や NGO など 800 以上の組織とパートナーシップを締結し、14,000 以上のプログラムを展開している。Available at <https://www.awo.org/> & <https://de.wikipedia.org/wiki/Arbeiterwohlfahrt>. March 31, 2016.

HealthDev は、1993 年-94 年度にかけて、PDRN や PSWDO と連携し、フロリダブラカンの再定住避難所生活を余儀なくされたアエタの人々を対象とした、彼らが重んじた伝統的な生活習慣を尊ぶ先住民特有のライフスタイルに配慮した、極めてデリケートな健康保全プログラムをコーディネートしていた。1994 年には、パンパンガ州を根拠地とする ORD (Organizing for Rural Development 農村開発の統合) や LIKAS、PampaNGO に所属する SACOP と PDRN などによって PCHD が編成され、HealthDev は、ピナトゥボ火山噴火災害被災地域における人道支援活動の中心的な役割を担う存在となった。PCHD のプロジェクトは、ドイツ連邦共和国の政党「キリスト教民主同盟」と繋がりのある政治財団の KAF (Konrad Adenauer Foundation コンラート・アデナウアー財団) や、GAA (German Agro Action ドイツ・アグロアクション) から資金提供を受け、CCSs (Center for Community Services 地域奉仕活動センター) と LGUs、POs によって TMN が形成され行なわれた。

KAF は、HealthDev とユニットを形成する CCSs の SCDM (Studies in Community Development and Management コミュニティ開発管理研究 1995 年) および SED (Studies in Enterprise Development 事業開発研究 1996 年) にも資金提供をしていた (Herrera 1996 p.10)。

HealthDev は、1991 年から 2007 年までの長きに亘り AWO の資金提供 (年平均 700 万ペソから 1,200 万ペソ) を受け、AWO に承認された被災地の人々に対する栄養補助食品の提供や、HSP (Health Service Provision 健康管理支援)、OSHP (Occupational Safety and Health program 労働安全と健康管理プログラム)、HPTE (Health Promotion Through Education 教育を通じた健康管理) に基づく WASH プロジェクトなど、様々なニーズに呼応した支援活動を HDIC (HealthDev Integrative Clinic Inc. ヘルスデブ統合診療所、HealthDev から独立し 2007 年 8 月 27 日 SEC 登録)、ローカル NGO、LGUs と TMN を構築して行っていた。

AWO は、ピナトゥボ火山の噴火災害の最も深刻な被害者となったアエタの人々に対する、緊急人道支援プログラムの資金援助に始まり、甚大な被害をもたらしたスーパー台風ヨランダの被災地域に対する援助協力に至るまで、長きに亘り HealthDev の良きパートナーとして、マルチステークホルダーの一翼を担ってきた。

## (2) 貧困地域における人道支援プログラム

HealthDev は、1994 年に CFLI (Canada Fund for Local Initiative カナダ政府基金) から資金を受諾し、Nutrilinc や HIDS (Health Integrated Development Service, Inc. 健康促進統合事業) と連携して、ピナトゥボ火山噴火の最も深刻な被害を受けた 4 州 (パンパンガ、ザン

バレス、ヌエバ・エシハ、タルラック州) の、特に貧困地域の 0 歳から 6 歳の乳幼児 (約 75,965 人、10.8%) を対象に、一日に最低限必要な補助栄養摂取物として、105g の米や緑豆 (合計 797,632kgs) と油の供与を、MPC が援助期限と定めた 2000 年まで行った。

当時 Tootsie が代表を務める Nutrilinc は、MPC- NGO Desk の NGO 審査と査定評価をクリアし、栄養失調、貧困、適応性の欠如、苦悩、意気消沈するアエタの人々に関する重点戦略プロジェクトの提案書を作成した。Nutrilinc は、MPC の承認を得て資金調達を行い、アンヘルズ市の再定住避難所に大豆蛋白を加工する零細事業所を設立した。原料となる大豆は、パンパンガ州マガランの再生農業支援プロジェクトを受けた契約農家で有機栽培が行われ、自然そのままの素材を生かした濃縮蛋白が製品化され、被災地や貧困地域の雇用と栄養物摂取の改善を目的とするライブリーフード・プログラムを創出した (Herrera 1999)。

HealthDev は、資金提供を受けている CFLI と緊密なパートナーシップを堅持し、HDIC と PHILLSA (Philippine Support Service Agencies フィリピン行政支援機関) に所属する KDCI (Kasagana-Ka Development Center, Inc. K-Ka 開発センター) の協力を得て、困窮する貧困女性を対象とする少額健康保険事業や PCHAP (Participatory Community Health Assessment and Planning 地域参加型健康保健の評価と計画)、およびプログラムを実践する KKK (Kasagana-Ka, Kalusugan, Kadets) の保健衛生士や助産師候補の訓練・指導などを、中央政府機関の DSWD や DOH と連携強化を図り、貧困地域を中核としたフレームワークを優先する人道支援活動に取り組んできた (Annual Report 2010)。

CFLI は、HealthDev と HDIC の主要なステークホルダーとなり、DOH と LGUs そしてローカル NGO との官民連携が協働するアプローチを用いた人道支援プロジェクト GTF-222 (Global Tracking Framework 包括的な能力・適性別クラス編成の枠組み) を、PHILSSA の DFID Funding (Department for International Development 国際開発省基金) と分担して資金提供を行った。GTF - 222 は、2008 年 9 月から 2012 年 6 月に亘り、UKGD (United Kingdom Government Departments 英国政府機関) の DFID 基金 1,266,370.00 GBP (Great British Pound 英国ポンド) を原資に実施された、都市特有の貧困者とホームレスを対象とする支援プログラムであった。

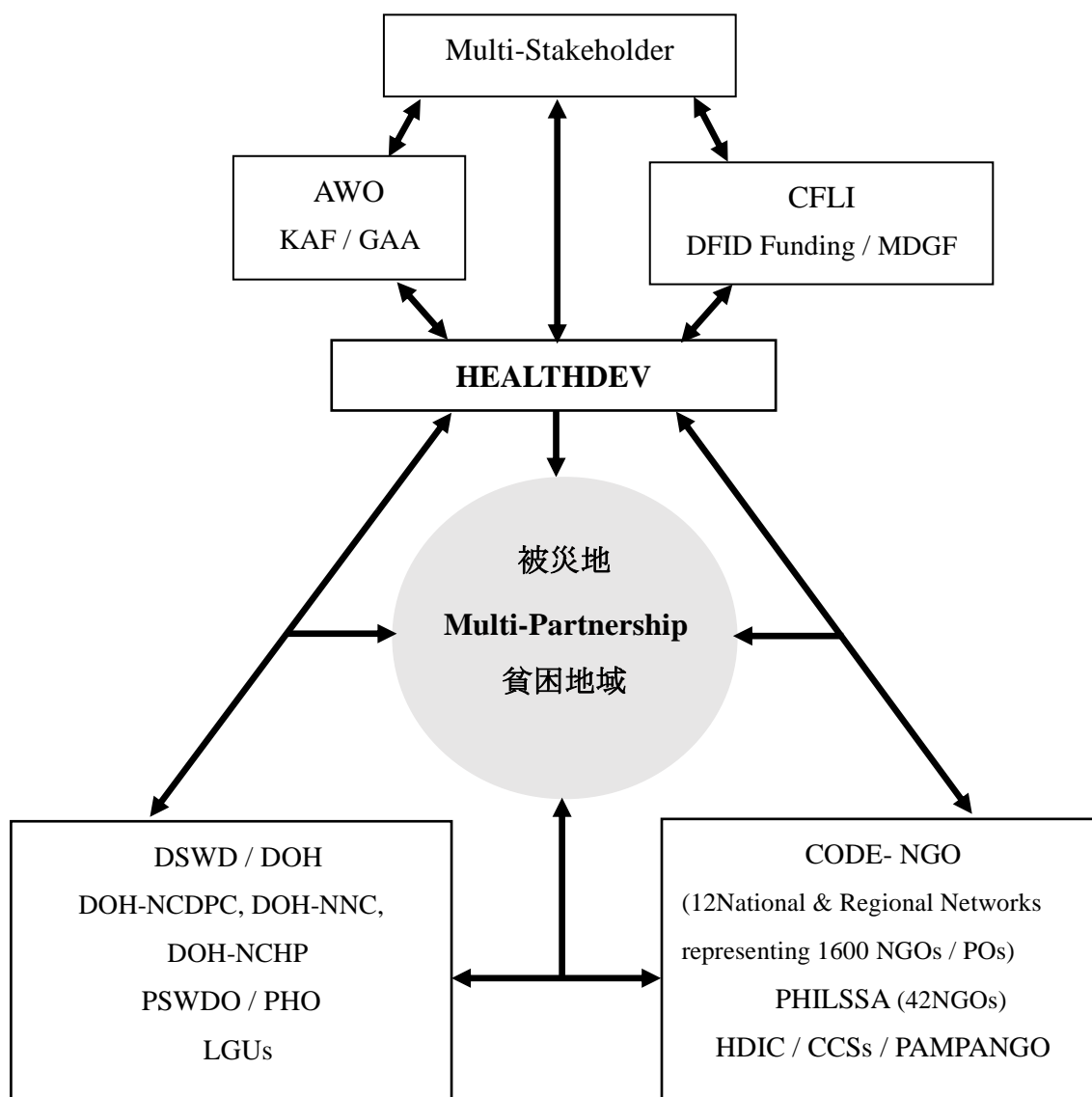
PHILLSA は、4 つのキーとなる主要都市 (Quezon City, Legazpi, Mandaue, Davao) と、10 の協働する市街地 (Manila, Malabon, Tabaco, Montalban, Zamboanga, Gen. Santos, Toledo, Naga, Iligan, Cebu) の官民組織とマルチパートナーシップを構築して、各地域の貧困者とホームレスが求めている、自立自活支援、栄養物摂取の改善、保健衛生、簡易住宅提供、

飲料水の供給と下水処理設備、少額保険と少額融資、先住民の乳幼児を対象とする健康食品の摂取指導など、多岐にわたる人道支援プログラムを展開し、HealthDev が包括的な保健衛生の推進と管理指導の領域におけるプログラムを担当していた (HealthDev 2015)。

貧困地域 (受益者) を対象とした人道支援プログラムは、官民連携の DSWD、DOH、Nutrilinc、HIDS、KDCI (実践者) などと、カナダ政府の CFLI と英国政府の DFID Funding、(出資者) によって行われていた。

HealthDev は、コーディネーターとして国内外の「中心」から「周辺」に派遣される専門官が、「周辺」の「中心」に位置するエリートの情報提供に基づくバイアス (偏向) を阻止する調整役を担い、「周辺」のさらに片隅へと追いやられた弱者の、声なき声に耳を傾けてプログラムを立案し、持続可能な人道支援の Vision (捉え方・展望) を提起してきたと言える。

以下に示した図 5 は、本論のキーワードとなる「トライパタイト・アプローチ」を用いて、「周辺」と「中心」の官民協働を基軸とするフレームワークを図形化し、フィリピン政府系の国内 NGO 連盟 (CODE-NGO、PHILSSA) と主要援助国の政府系国際 NGO (AWO、KAF、GAA) が、地方自治体 (LGUs、PSWDO、PHO) やローカル NGO (PampaNGO、HDIC、POs) と連携して、受益者を中核に据えたマルチラテラルなパートナーシップ (実践者) と、マルチステークホルダー・エンゲージメント (出資者) を形成する人道支援体系のメカニズムを表している。



出所:筆者作成

図5. 被災地や貧困地域を中核とするトライパタイト・アプローチを用いた人道支援

### (3) 地域社会健康保険プログラム - バタネス州における KSK プログラム

HealthDev は、2002 年 6 月から 2007 年 12 月まで、フィリピン北部カガヤン・バレー地方に属するフィリピン最北の州であるバタネス州において地域社会健康保険 KSK プログラムを展開した。バタネス州は、10 の島から成るバタネス諸島全域である。面積 (219 km<sup>2</sup>)・人口ともにフィリピン国内最小の州で、6 つの自治体・町 (Municipalities) と 29 の村 (Barangays) から構成されている。NSO (National Statistics Office 国立統計局) によると、2000 年現在で、バタネス州の人口は 16,467 人、3,339 世帯で 1 世帯平均 4.9 人であった

(Koch & Bengzon 2005)。バタネス州の住民は、農業・漁業が中心で、言語・習慣などから見ると台湾の人々に近い特徴を持つと言われている。

フィリピンでは、1995年に国民皆保険を目指すフィリピン保険公社の保険 PhilHealth (Philippine Health Insurance Corporation) が創業され、政策の一環として PhilHealth の拡大拡散が掲げられていた。PhilHealth は、経済水準があまり高くなくとも加入することができる利点もあるが、主に入院患者とマラリア (Malaria) ・デング熱 (Dengue Fever) などの感染症が対象で、慢性疾患や生活習慣病の外来患者に未対応であることなどの問題点があると言われた。また、PhilHealth には、公的および民間部門の被雇用者、自営業者、保険料を10年間支払った退職者は加入できるが、失業率の高いフィリピンでは、この保険に入る資格がない人も少なくないという問題点もあった。

HealthDev (2006) “A Model for Institutionalizing a Social Health Insurance System: Strategy Paper”によると、2004年段階でフィリピン総人口の84%が PhilHealth に加入しているものの、インフォーマルセクター従事者の加入率は低かった。また、PhilHealth と医療・健康問題に取り組む様々な団体との協働事業も着手したばかりであった。このような状況の中で、地域の住民が主体的に健康の問題に向き合い、十分な医療サービスを受けることを可能とする地域密着型の健康保険プログラムの構築が、急務の課題と位置づけられた。

HealthDev が健康保険プログラムを展開したのは、KSK が初めてのことである。バタネス州が対象地域として取り上げられたのは、最も PhilHealth 未加入率が高く、医療サービスが不足していた地域の1つであったこと、また、全体的に健康保険の必要性や重要性に対する住民の認識が低かったことが強く関係している。

KSK は、ドイツの AWO から資金援助を受けて開始された。KSK の最大の目的は、バタネス州の住民が地域住民全体の健康を守るような、州独自の保険プログラムを協働して構築することにあった。そのための戦略として第一に、地域のステークホルダーすべての参画と能力向上を図り、「Enabling Environment (効果的に可能性を引き出す環境)」を作り出すことが重視された。そして、第二に、地域の社会健康保険のスキームを確実に実現するためのシステムと構造を構築し、さらにそのスキームを PhilHealth と効果的に接合させることが目指された。KSK を支える精神は、「私が病気になったときはあなた方に経費を支払ってもらい、あなた方が病気になったときは私が払う (You spend for me when I get sick and I do when you are sick)」という意味での Cooperativism (協同主義) であった (ILO 2012)。

HealthDev の内部資料 (“BHW Role Clarification”) によると、HealthDev の役割は、医療・



保険問題に対する地域住民の主体的な関心と参画を促す、ファシリテーター（調整役や促進者）的な実践者としての遂行であった。プログラム構築の初期段階で決定的に重要なことは、プログラム推進の中核的な役割を担うバラングアの医療従事者（BHWs: Barangay Health Workers）を、地域住民のなかから育成することであった（ボランティアを含む）。

セミナーやワークショップなどでは、BHWsの重要性と役割を地域住民が共通理解し、様々な課題や論点について議論する場が提供される。次に、BHWsと他の実践者との関係構築が議論の対象となった。KSKの場合、主な実践者として重視されたのは、州政府（PG: Provincial Government）、州政府の健康保健機関（PHO: Provincial Health Office）、地方自治体（LGUs: Local Government Units）、村の健康施設（RHUs: Rural Health Units）、コミュニティの5つであった。それぞれ3～6の担うべき役割が整理されるとともに、これら複数の主体の協働関係構築が、プログラムを推進する最も重要な要素となることの共通理解が図られた。このようなマルチラテラル・ネットワークの構築は、ファシリテーターを担ったHealthDevが手を引いた後も、地域が主体的にプログラムを持続させていく組織的基盤となった。明らかなように、KSKでは、州政府・自治体、BHWs、コミュニティによるトライパタイト・アプローチが基礎となっていた。

KSKへの加入は任意であった。加入希望者は、支払い能力を踏まえて彼らが必要とする種類の保険に加入していた。PhilHealthとの効果的な連携は、PhilHealthによる「貧困プログラム（Sponsored Program）」の適用であった。PhilHealthより「貧困」の指定を受けた者については、保険料を国と地方自治体が分担した。KSK加入者で「貧困プログラム」の適応を受けた者は、2つの保険サービスの利用が可能となった（ILO 2012）。

プログラム開始の段階では、KSKへの加入率として全世帯の75%が目標に挙げられた。2003年6月から10月にかけて、加入率は全世帯の35%に増加し、2004年も加入率が55%にまで上昇した。しかし、2005年8月の段階では、加入率が51%にまで下がり目標の75%には及ばなかった。とはいえ、2005年10月にドイツ人とフィリピン人のチームによって実施された評価プロジェクト（Evaluation for AWO International, Germany）では、SHI（Social Health Insurance 社会健康保険）の確実な進展が評価されていた（Koch & Bengzon 2005）。

KSKの管理運営は、2007年にAWOとのMOAに基づく資金供与の終結に伴い、州の条例も制定されて、2007年12月に正式にバタネス州政府へ譲渡された。ただし、2008年末までの約1年間は、HealthDevがデータベース自動化のために技術的な援助を続けた。また、HealthDevは、バタネス州でKSKと同時にLGUs、ローカルNGO、POsのTraining for

Trainer（指導者養成研修）プログラムを行った。KSKは、2008年からはバタネス州独自のマルチパートナーシップとマルチステークホルダーによるアプローチを用いた、持続可能なプログラムへと形を変えて継続され、今日に至っている。HealthDevは、バタネス州においてトライパタイト・アプローチに基づいた地域独自の医療保険プログラムのスキームを構築したと言える（KSK 2007）。

KSKは、社会健康保険分野における初めてのモデル構築プログラムであった。HealthDevとAWOは、2009年に最後のパートナーシップとなるKSKプログラムを、ミンダナオ島のイリガン市(Iligan City)、MSU-IIT (Mindanao State University- Iligan Institute of Technology)とCLIMBS (Coop Life Insurance and Mutual Benefit Services)のステークホルダー、2つの総合病院 (Mercy Community Hospital and Gregorio T. Lluch Memorial Hospital)との間にフレームワークを形成してMOAを締結させ、健康保険加入者の福利厚生支援事業を最終的に仕上げていた。さらに、HealthDevとAWO (AWO's Project Officer's for Asia and the Pacific アジア太平洋地域支援事業責任者)は、KSKプログラムの有効性や改善すべきアプローチの適合に関するモニタリングを合意決定し、相互に遂行していた (Annual Report 2008-2009、HealthDev 2015)。

#### **(4) 貧困家庭を対象とする健康推進プログラム - K-Kalusugan**

HealthDevは、KDCIとK-MBA (Kasagana-ka Mutual Benefit Association, Inc. 共済組合)やHDICと協働してマニラおよびその周辺部 (Quezon、Caloocan、Marikina、Antipolo 市、Rizal州のRodriguez、San Mateo自治市、Montalban、Bulacan)の貧しいコミュニティを対象とする健康促進事業のK- Kalusuganを2009年に開始し、今日に至っている。

K- Kalusuganは、タガログ語で「健康」を意味する健康促進を目的とした支援プログラムで、支援を最も必要としている貧困層の家族（特に女性）を対象に（1）疾患の予防と治療による健康の促進、（2）健康保健衛生の問題に関する教育の奨励、（3）健康を促進するための地域住民の参加意識の高揚、（4）プログラムの持続性を確保するために適したパートナーシップの養成を目標に掲げていた。

KDCIは、2002年に創設された都市の貧困問題に対処する手段として、低額融資（マイクロファイナンス）を中心とした支援活動に取り組む組織である。HDICは、2007年にHealthDevから分離独立した民間の医療専門機関である。このプロジェクトが特に女性に焦点を当てるのは、女性は都市の貧しいコミュニティにおける経済および社会的基盤の創

設と、彼らの家族が教育・健康・保険・居住などの社会サービスにアクセスする場合において、特別重要な役割を担うと考えられるからであった。KDCI・K-MBAとHDICとの協働をベースとするK-Kalusuganが目的とする支援活動は、基本的指標となるデータ

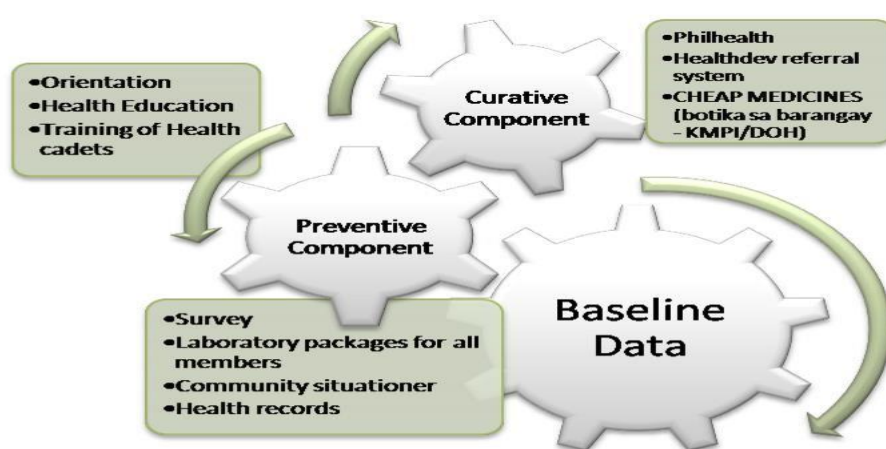
(Baseline Date)、予防を構成する要素 (Preventive Component) に必要な地域医療補助者 (看護師、助産師、検査技師、救急医療士) を対象とする教育、健康保健衛生教育、健康保健衛生研修生の地域医療訓練と、治療法を構成する要素 (Curative Component) となる臨床検査や身体検査などの両立に必要な機能調整を協働して行い、診察後に加療が必要な患者を専門医に紹介する制度や、安価で入手可能なジェネリック医薬品の支給などにアクセスできる体系を実現していた (K-Kalusugan 2012)。

このなかで、HealthDevは、情報収集のための調査を実施、健康促進プログラムのデザイン作成、プログラムの推進者育成、プログラム実現に必要なネットワーク形成などの支援業務を担当した。K-Kalusuganは、約1年間の準備期間を経て2010年に、1,300名の受益者とその家族の健康状態に関するデータベース作成を開始した。この1,300人の健康診断と医療検査の結果は、2011年から開始されたより包括的な健康プログラムデザインのための基礎資料として活用された。2013年末までには、5,000人を超える受益者が健康診断・医療検査を受けていた。それ以降、毎年平均1,400人が健康診断・医療検査を受診している。このプログラムには、2つの融資が用意された。1つは、HDIC (一般の民間病院で診断・検査に要する費用よりも低額で受診できる) で健康診断と医療検査を受けるための融資である。

KDCI登録者は、4種類の健康診断・医療検査から支払能力に応じたものを選択するが、支払い能力が乏しい家庭は、この検査に必要な費用をK-Kalusuganの融資 (4,000ペソが上限で5%の利子) を受けることで支払うことが可能となった。4,000ペソは、受益者と家族3人の診断・検査が可能となる金額である。診断・検査の結果、さらに専門的な検査が必要と判断された場合には、K-Kalusuganから追加融資 (15,000ペソが上限で2%の利子) を受けることが出来る。K-Kalusuganが重視してきたものは、受益者の健康チェックと適切な医療の受診に加えて、様々な形で健康促進プログラムを担う人材の育成であった。2011年5月にKDCIとHealthDevは、ヘルスワーカーを対象とする最初のグループ研修を実施した。2013年末までに194名のヘルスワーカーが研修を受けていた。ヘルスワーカーは、定期的に行われる健康診断・医療検査を行うとともに、各地域で実施される医療実践を支えているプログラムと、コミュニティを直接つなぐ要となる集団であった。さらに、人材育

成の持続的な展開を担保するものとして、KDCIとHealthDevは、ヘルスワーカー自身の中から「ヘルスワーカーを育成する訓練士（Trainers）」を養成するプログラムも実施してきた。2013年の中頃までには、16人の” Health Champions”と呼ばれるワーカーが集中的な研修を受けていた。

K-Kalusuganは、KDCI・K-MBAの自助資金を得たマルチステークホルダー・エンゲージメントを基盤とする協働関係を構築し、人的・物質的・資金的にも持続可能な人道支援プログラムへと、確実な発展を遂げている事例と言える。



出所：Kasagana-Ka Development Inc.

図6. Tripartite Model Program Design

A Comprehensive Kasagana-Ka Health Program for KDCI members

貧しいコミュニティ（受益者）を対象とする K-Kalusugan は、HealthDev がプログラムのデザイン（立案から実施）を行い、KDCI・K-MBA（出資者）の自助資金と HDIC（実践者）による、Independent（自主独立）な協働関係を構築して進められていた。

### 本章のまとめ

フィリピンのNGOを取り巻く時局を鑑みると、1991年に制定された地方自治体法(Local Government Code)で、NGOが地方行政の開発政策形成課程へ参画が公認されたことによって、NGOは中央政府の援助機関や地方自治体の重要なパートナーと位置付けられ、政府系NGO連合団体の要職を務めるHealthDevも官民の連携強化政策に基づく人道支援事業の重要な一翼を担ってきた。

HealthDev の代表を務める Tootsie は、世界各国で開催されている関連のグローバル・セミナーやトレーニング・プログラム、ワークショップなどに講師として招聘され、災害時における被災者に対する緊急人道支援や、貧困地域のニーズに呼応した人道支援を実践可能とする「官民連携のフレームワーク」がいかに重要であるか、積極的な助言や指導 (Mentor) を行っていた。地域ベースにおけるローカル NGO や POs、そして LGUs の役割については、中央政府の援助機関と異なる、それぞれが有する重要な存在意義を重視し、マルチパートナーシップやマルチステークホルダーとの合意形成に際しても、支援する領域における利害関係者のコンディショナリティーやインセンティブなどの影響力に十分注意するよう説いていた。

HealthDev は、CCSs ユニットを形成する LIKAS から継承された Tripartism という援助理念の実践に不可欠な、専門家集団の熟達したキャパシティーと健全な組織運営によって、有能な人材の長期安定雇用と持続可能な人道支援プログラムの体系を実現してきたと言える。

HealthDev は、フィールドで積み重ねてきた実績や、豊富な経験と専門知識に対する高い評価を得て AWO や CFLI などのステークホルダーから潤沢な資金を享受し、条件が付加されないフリーハンドの原資によって、人道支援プログラムをサポートする協働関係の構築と共に、官民の職能を有する指導者育成事業を推進してきた。

筆者は、持続可能な人道支援を可能にするエレメントは何かという問題意識のもと、HealthDev が「コンディショナリティーやインセンティブとどのように対峙し、克服してきたのか」、これまでに幾度となく Tootsie との間で意見を交わしてきた。

HealthDev は、決してドナーサイドに依拠することなく、常に支援の対象となる「場所」、「受益者」、「支援分野」、「実施形態」を検討してプログラムの立案を実践してきた。

地方をベースとする CSOs、PampaNGO、PSWDO と全国ベースの DSWD、PHILSSA、国際 NGO との連携では、対等なマルチパートナーシップとマルチステークホルダー・エンゲージメントのメカニズムを確立しようとしていた。そして、KSK や K-Kalusugan プログラムの事例によって明らかなように、受益者サイドの主導に基づくトライパタイト・アプローチを用いた人道支援のフレームワークに基づく、「Enabling environment (効果的な社会的環境)」作りと人材育成を目指していた。

HealthDev は、1991 年から 2007 年まで主に AWO から享受してきた巨額な資金 (年平均 700 万から 1,200 万ペソ) を基に、組織運営管理やプログラムの拡大を図ってきたが、2007

年からは、組織独自の資産活用による人材育成プランを推進して、トライパタイト・アプローチの鍵となる LGUs、ローカル NGO、POs における指導者養成講座の開講に力を注いでいる。

人道支援は、支援する側の都合で突然打ち切られるようなことは許されない。一方で、人道支援の最終的な目標は、受益者が直面する問題を主体的に解決していくための力をも身につけさせる環境作りである。

HealthDevは、PHILSSAの倫理綱領に同意して会員となった。(Tootsieは2012年から2015年まで代表理事を務める)。HealthDevは、被災地や貧困地域の「Environment (社会的な環境事情)」に関する人道支援を担う関係政府機関のDRRM (Disaster Risk Reduction Management 災害危険削減管理機構) と共同で、中央政府や州、地方レベルを外郭とする地方自治体、民間ボランティア団体、社会・市民組織などを対象に、学習交流の機会とアドボカシー活動を促進するためのセミナーを開催してきた。また、積極的に人材育成プログラム (Training for Trainer) を開講して指導を行い、各地域で実践できる医師、看護師、保健師などマンパワーの養成に力を注いでいた。

HealthDevは、Ateneo de Manila University (アテネオ大学) 内に本部事務所を置き、社会的起業家精神 (Social Entrepreneurship) に基づくプログラムの実践施設となるHDICと連携して、さらなる健康保健や社会保険制度の推進と医療業務の拡大 (Mobile Clinicの導入) を目指している。

HealthDevは、Tripartismに象徴されるパートナーシップの鍛造を通して、さらにマルチラテラル・ネットワークとマルチステークホルダー・エンゲージメントに韌性を与え、組織が掲げたVision・Missionを確実に仕上げ、理想とする持続可能な援助体系のGoalに到達している。

本章で取り上げたHealthDevの活動は、「人道支援におけるトライパタイト・アプローチの有効性」を実証してきたモデルケースとして、人道支援に関わる「周辺」と「中心」の実践者や研究者に多くの示唆を与えるものである。

## 終章 本論文のまとめ

本論は、ピナトゥボ火山噴火災害の緊急人道支援に関わった筆者が対峙した様々なジレンマに関する問題意識に基づいて「持続可能な人道支援には何が必要か」との課題を設定し、そのエレメントの考察を試みたものである。

国際緊急人道支援に関する多くの文献は、多面的に援助政策を取り上げて論じてはいるが、主要な援助国や国際援助機関、国際 NGO などドナーの視点に依拠した現象的記述に留まっているものが多く、「持続可能な人道支援には何が必要か」という最も重要と思われる問題についての視点は希薄で、論題も非常に限られている。

国際 NGO は、ドナーサイドで立案されるフレームワークを補完するプロジェクトに公的資金や助成金を得て参画するが、一方で、政治的な従属関係に起因する制約や限界が障壁となり、Non-Governmental Organization たる「非・否政府組織」の立場から解決に取り組むという「NGO」本来の争議性を失い、コンディショナリティーや受諾事業が付加される外的環境に支配されがちになるという問題がある。「人道支援」と称される支援活動は、NGO のアプローチ如何によって正義の要素にも不正義の偽装にもなりうるという検討すべき重要な問題を抱えているとも言える。

これまでに調査対象とした R.I、ICAN、AAR Japan、MSF、MDM、IFRC、UNHCR、PampaNGO、PSWDO/PDCCO、LRDC & TF、HealthDev そして MNKF に所属する実践者の多くは、「中心」に注ぎ込まれた資金と権力を手にしたエリートによって、優先すべき援助プログラムの順位が決められていくジレンマと直面し、ステークホルダーを重視したアカウンタビリティに基づく組織運営によって、退職や退会を余儀なくされ組織から離脱していた。

本論は、人道支援に特有な課題やジレンマを整理し検討していく過程において、「周辺」と「中心」の関係性が大きな問題となっている点に着目した。そして、先行研究の限界を補うアプローチ手法として、国際緊急人道支援に深く関わってきた実践者に対するインタビュー調査、ピナトゥボ火山噴火災害の被災地域で人道支援活動を展開していたローカル NGO へのアンケート調査、国際 NGO でのフィールドワークを通じた参与観察、収集した資料の分析などを重視し、「持続可能な人道支援」のためのエレメント（問題解決のために必要な要素）の明示を試みた。

人道支援に関する従来の研究では、特に長期に亘り人道支援に関わってきた実践者への継続的なインタビュー調査はほとんどないため、本研究では、元 USAID ピナトゥボ火山噴火災害プロジェクト専門官 Rodrigo R. Custodio と、HealthDev 代表 Tootsie から繰り返しインタビューを実施した。そして、HealthDev が実践してきた人道支援プログラムから特に重要度が高いと思われる事例を抽出し分析を行った。また、筆者自身の体験を通じた問題意識が、本論のベースを形成していることから、R.I.との関わりについて言及した。加えて、筆者自身の人道支援活動を素材とし、本論文が使用した枠組みで人道支援を支えるネットワークの在り方を振り返る作業も行った。

Rod は、冷戦期とポスト冷戦期を通じてアメリカの海外援助政策に深く関わった人物であるが、米国政府援助の全面肯定ではなく、その問題点についても述べていた。また、LRDC & TF の実践者として特定の資金に依存したプロジェクトは、継続性に問題があったと明言し、被災地をベースとするマルチラテラルなネットワークづくりが重要と発言していた点で、「持続可能な人道支援には何が必要か」というテーマに真摯に向き合ってきたキーパーソンであり、偉大な実践者であった (October 19, 1934 - November 22, 2013)。

一方、HealthDev 代表 Tootsie は、LIKAS、Nutrilinc、HealthDev の創設に参画し、人道支援の領域におけるエキスパートとして、四半世紀に亘りフィールドに立ち続けている。HealthDev が実践した KSK と K-Kalusugan は、LGUs、POs そして受益者を中核とするトライパタイト・アプローチの有効性を顕著に示すもので、持続可能な人道支援プログラムの成功事例と特筆できるものと言える。

Rod と Tootsie は、「周辺」の地方自治体や市民団体、ローカル NGO がマルチラテラル・ネットワークの中核を担うことによって、これまで対峙してきた「中心」とのジレンマを克服し、持続可能な人道支援がいかにして可能かについて発信してきた。

大規模な自然災害の発生直後に供与された初動の緊急人道支援や、復旧・復興支援、そして開発支援に至る一連の国際援助で、持続可能な人道支援には、以下のエレメントが特に重要と指摘して結論とする。

1. 「持続可能な人道支援」を最も根底で支えるものは、実践者一人ひとりの善意や誠心であり、支援を必要とする人々へ「寄り添う」姿勢である。「人道支援を続けることができた幸せに感謝しています。特別な秘訣は何もありません。貧農に生まれ育った環境や時代が、私に使命と責任を与え、人道支援活動へと導いてくれたのだと思います」(Rod)



と「被災者のニーズがある限り、それに寄り添い応えていく人道支援の必然性を痛感しています」(Tootsie) の語りを想起しておこう。実践者は、人道支援の障壁と対峙しても、掲げたビジョンを貫徹して確実にミッションを遂行し、理想のゴールを探究しつつ機会を求めて行動することが問われる。

2. 要請主義に基づくバイラテラルなドナー主要国や国際援助機関、国際 NGO などの援助は、「周辺」のニーズに呼応する人道支援システムを構築することが困難である。政府の公的資金や特定のドナーに大きく依存した支援活動は、活動領域に様々なリミテーションをもたらし、人道支援を継続する障壁となる。二国間や二者間のバイラテラルな関係に基づく人道支援が、「中心」に依拠したフレームワークやコンディショナリティーによって、「周辺」の求める人道支援の障壁となっていた事実は、「中心」から「周辺」に派遣された UNHCR、IFRC、MSF の実践者たちのインタビュー証言で語られた事象から明らかであった。
3. 人道支援に直接携わる実践者は、ドナーと対極に位置する関係性を堅持することにより、「中心」に帰属する関係者の声に左右されない、「周辺の独立性」を常に確保することが重要である。ブローマン (2001) は、多くの NGO がドナーに取り込まれる実情を指摘し、政治的、精神的、そして経済的に、政府や公的援助機関などから「独立性を保つための空間」を維持する「人道援助活動の空間」という積極的な概念が大切であると提案しているが、ここでいう「周辺の独立性」はブローマンの指摘する「独立性を保つための空間」と重なるところが大きい。
4. ドナーとの関係性において、「コンディショナリティーに阻害されない資金」と「フリーハンドな原資」を得ることが、持続可能な人道支援を可能とする要因として特に重要となる。そして、この基盤になるのが、実績や経験的概念、さらに援助戦略や支援目的が十分理解され、ステークホルダーの厚い信任を得ることである。
5. 人道支援の中核を担う実践者や NGO は、持続可能な支援活動を実現するために、地域・国家・国際レベルの様々な組織団体との広範なネットワークも視野に、「周辺」をベースとするフレームワークを構築すべきである。持続可能な人道支援は、マルチラテラル・ネットワークの体系化によって、被災者に寄り添い被災地域のニーズに呼応した、人的、物質的、資金的な支援が担保され可能となる。
6. ネットワーク構築の鍵となる概念は、トライパタイトおよびトライパティズムである。HeathDev は LIKAS から継承されてきたトライパティズムを重視し、被災地や貧困地域の

ニーズに適合するトライパタイトなパートナーシップをベースに、人道支援のフレームワークを形成してきた。KSK や K-Kalusugan プログラムの事例は、受益者サイドの主導に基づくトライパタイト・アプローチを用いた人道支援のフレームワークが「Enabling environment (効果的な社会的環境)」作りと人材育成に効果的であったことを示している。このアプローチは、支援の受益者が直面する課題に主体的に向き合い解決していく力を向上させていく（エンパワーメント）ことを促進させたという点でも、注目に値する。

7. 人道支援の領域においては、「中心」の専門的な知識 (know-how) に加え、「周辺」に精通した実践者 (know-who) の知見をコンバインすることが極めて重要である。研究者は、「中心」の偏狭な専門領域に固執することなく、最も「周辺」に置かれた弱者と直に接して学ぶという機会を積極的に作りながら、実証的・理論的な研究を発信することが求められる。実践者は、狭隘な現場主義に陥ることなく、現場から得られる豊富なデータを積極的に発信し、支援活動の意義や課題に対する声に真摯に耳を傾ける必要がある。実践者と研究者のコラボレーションは、「周辺」と「中心」が相互にフィードバックすることで得られる。

今後の自身の課題としては、これから先も、トライパタイト・アプローチについて研究を重ね、「周辺の受益者に寄り添う人道支援」をモットーに、実践者と研究者の双方から邁進したい。

最後に、人道支援に関わる実践者に求められるキャパシティーとして強く感じてきた 5C を提示して本論を閉じる。それは、Correct (修正・中和)、Connect (連結・接続)、Coordinate (調整と協調)、Compose (構成・組織化)、Conduct (運営・指導・実施) する FCE (Five Control Element 5つの統制要件) の 5C である。

## 参考文献・資料

### [外国語/DVD]

- Anderson, Mary B. and Wood row, Peter J. (1990) “Disaster and Development Workshop: Manual for Training in Capacities and Vulnerabilities Analysis” no place: Harvard University, December 1990.
- Anderson, Mary B. (1993) “LESSON LEARNED IN REHABILITATION/RESETTLEMENT OF POPULATIONS DISPLACED BY DISASTERS AND POLICY IMPLICATIONS OF THESE LESSONS FOR PROGRAMS TO ASSIST THE MT. PINATUBO VICTIMS”  
Mt. Pinatubo Rehabilitation Options and Alternatives Research Study Project No. 492-0432  
Prepared by the Collaborative for Development Action, Inc. Under Contact No. 492-0432-C-00-3016-00 with USAID/Philippines with case studies prepared by Peter J. Woodrow and Mary B. Anderson May 1993.
- Annual Report. (2006) “HealthDev Institute Annual Report”  
Annual Report. (2007) “HealthDev Institute Annual Report”  
Annual Report. (2008) “HealthDev Institute Annual Report”  
Annual Report. (2009) “HealthDev Institute Annual Report”  
Annual Report. (2010) “HealthDev Institute Annual Report”
- Brauman, Rony. (2003). *Doctors Without Borders: Humanitarian Aid Today*, English translated by Pierr Delehouzee, Editing & Exercises by Mary Tadokoro, Published by Asahi Press.
- BHW Role Clarification, “HEALTHDEV Institute for Kapanidungan sa Kalusugan Province of Batanes” 発行年不明
- CNDR. (1997) “Corporate Network for Disaster Response, Directory of Disaster Management Officers and Practitioners in the Philippines” February1997.
- DOCUMENTATION REPORT. (1992) “Pinatubo II”  
The PYO/NGO / Private Sector / Peoples Organization response 24-25 April 1992  
Maharajah Hotel Villa Sol Subdivision, Angeles City, Pampanga April 1992.
- DOH. (2014) *Neglected Tropical Diseases in the Philippines Time to Make a Difference*, Department of Health, Peace and Equity Foundation (PEF), HealthDev Institute, Published by the National Disease Prevention and Control Bureau (NDPCB), Department of Health
- Fernandez Bibot. (2003) “Strategic Selling” Center for Continuing Education Ateneo Graduate Scholl of Business
- FRANC-PARLER. (2001) “Franc-Parler, Février 012001, N°31 Journal mensuel gratuity”  
Interview de Rony Brauman

- GLOCOM. (2016) “Center for Global Communication” International University of Japan.  
<http://www.glocom.com> 2016.08.08 に検索
- Guzman, Emmanuel, M.de. (1991) “Eruption of Mount Pinatubo in the Philippines in June 1991”  
 Asian Disaster Reduction Center June 1991.
- Gutierrez Lucia R. (2002) *Me and My DAYCARE* , Printed by Brown Madonna Press, Inc.  
 Published by CHRISTIAN FAMILY LIFE FOCUS PUBLISHING
- HealthDev. (2006) “Social Health Insurance System: Strategy Paper”  
 HealthDev Institute 2nd Floor, CCS Bldg., CCS, AdMU Loyola Hts., QC, Philippines  
 November 2006.
- HealthDev. (2007) *Health Promotion Through Education , A Resource Book on Water and Sanitation  
 for Elementary Teachers*, with support from AWO International e.v., Published by HealthDev  
 Institute
- HealthDev. (2015) “HEALTHDEV INSTITUTE 25 Annual Report 2015”  
 Health Alternatives for Total Human Development Institute, Inc., Ateneo de Manila University,  
 Loyola Heights, Quezon City 1108
- Herrera Rosemarie J. (1999) “Linking Livelihood and Nutrition. The NUTRILINC Experience”.  
*OF ROOTS, WING AND FLOWERS LIKAS Experiments in Development*”. May, 1999.ISBN  
 971-9059-07-9 Supported by the Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Published by Center for  
 Community Services (CCS) and Lingap para sa Kalusugan ng Sambayanan, Inc. (LIKAS)
- Herrera Rosemarie J. Almazan rainier and Belangel Cezar. (2005) *PROGRAM AND PROJECT:  
 Distilling Perspectives and Practices*, Supported by Sasakawa Peace Foundation, Inc.  
 Published by Center for Community Service Center for Community Services Ateneo De  
 Manila University, March 2005
- Herrera Rosemarie J. Lelon de Sheila. Galang Cristina. (1996) *How Prepared Can a Community Be?  
 Experiences of 2 Communities in Disaster Preparedness and Response*. As part of a series of  
 Case Studies in Community Development and Management launched in 1994 with funding  
 support from Konrad Adenauer Foundation (KAF) of Germany. Prepared by The Center for  
 Community Service (CCS) with Nutrition and Livelihood Resource Center Inc. (NUTRILINC)  
 and Organizing for Rural Development (ORD), December 1996.
- INCEPTION REPORT. (1993) “THE MASTER PLAN STUDY FOR WEST CENTRAL LUZON  
 DEVELOPMENT PROGRAM” REPUBLIC OF THE PHILIPPINES DEPARTMENT OF  
 TRADE AND INDUSTRY and JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY  
 NIPPON KOEI CO., LTD. PACIFIC CONSULTANTS INTERNATIONAL November 1993.
- ILO. (2012) Indon M. Reginald, Yu O. Sandra, “Employment Sector, Employment Working Paper  
 No.135, Local governance and the informal economy: Experiences in promoting decent work

- in the Philippines, 8. Increasing effectiveness in delivering social health insurance through inter-LGU collaboration” ILO Geneva Employment Policy Department.
- ILO. (2014) “A tool kit: Nutrition security and maternity protection: through exclusive and continued breastfeeding promotion in the workplace” International Labour Organization Country office for the Philippines, November 2014.
- JICA. (1994) *Mount Pinatubo: Challenge and Response*  
Japan International Cooperation Agency March 1994.
- K-Kalusugan. (2012) “A Comprehensive KASAGANA-KA Health Program for KDCI Members”  
K+ Development Center Inc.
- Koch, Bengzon. (2005) “Establishing of a Health Security System in Batanes, Philippines  
HEALTHDEV Institute, Quezon City, Manila, Philippines PN2001. 26 07.8 Evaluation for  
AWO International” Germany Eckart Koch, (AGEG) Starnberg (Germany), Margaret  
Bengzon, Manila (Philippines) Starnberg/Manila, October 2005
- MPC. (1993) “Pinatubo, MULTI-SECTORAL CONSULTATIVE CONGRESS, Towards a Better  
Natural Disaster Preparedness & Response, TECHNICAL CONSULTATIONS”  
A project of the Mount Pinatubo Commission in cooperation with the 9<sup>th</sup> Congress of the  
Philippines • MPC Implementing & Support Agencies • Local Government Units • Government  
Financial Institutions • Donor Agencies • Non-Governmental Organizations • Academic &  
Scientific Institutions • Tri-Media December 7-8, 1993.
- NEWHALL CHRISTOPHER G. & PUNONGBAYAN RAYMUNDO S. (1996) *Fire and Mud  
Eruption and Lahars of Mount Pinatubo*, Philippines QE523.P56F5: Philippine Institute of  
Volcanology Seismology (Quezon City) and University of Washington Press (Seattle and  
London).
- PBSP. (1991) *MT.PINATUBO RELIEF ASSISTANCE PROJECT Terminal Report Submitted to the  
United States Agency for International Development*, Philippine Business for Social Progress,  
October 1991.
- PBSP. (1993) *In Search of Alternatives: Rehabilitation Options and Alternatives for the Mount  
Pinatubo Victims* Final Report Prepared by Philippine Business for Social Progress (PBSP)  
This report was completed with funding assistance from the United States Agency for  
International Development (USAID) under Grant No.AID492-0432-3012-00.  
The views, expressions and opinions contained in this Report are those of PBSP and not  
intended as statements of policies of USAID. Philippine Business for Social Progress, July 1993.
- PHILIPPINES NEWSPARER:
- Manila Bulletin. (1996). “Pinatubo commission officials air side on P3-M ‘duck scam’”  
Vol.277 page B-11, January 18, 1996.

Philippine Star Newspaper. (1996a) “3 Zambales towns face lahar risk”  
page4. April 12, 1996.

Philippine Star Newspaper. (1996b) “MPC accounts for Pinatubo funds”  
page7. P13.7-B, April 19, 1996.

People behind HEALTHDEV. (2016) Available at <http://www.healthdev-institute.org/>. 2016.01.16.

Riddell Roger C. (2007) *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press.

Rodolfo Kelvin S. (1992) *A Technical Primer on Pinatubo Lahars*

University of Illinois, Chicago and C.G. Newhall, U.U. Geological Survey

R.S. Punongbayan, J. Umbal, R. Torres, A.S. Daag, R. Solidum, P. Delos Reyes,

Philippine Institute of Volcanology and Seismology, July 1992.

RODOLFO KELVIN S. (1995) *PINATUBO AND THE POLITICS OF LAHAR*

*ERUPTION AND AFTERMATH*1991 University of the Philippines press and UP Center for  
Integrative and Development Studies. p.234

Sun Star Pampanga. (2005) “MEDICAL MISSION” pp. 1-2, 9, November 26, 2005.

THE MASTER PLAN. (1993) *THE MASTER PLAN STUDY FOR WEST CENTRAL LUZON  
DEVELOPMENT PROGRAM INCEPTION REPORT*

REPUBLIC OF THE PHILIPPINES DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY, JICA,

NIPPON KOEI CO., LTD. PACIFIC CONSULTANTS INTERNATIONAL, November 1993.

The Mount Pinatubo. (1993) *THE MOUNT PINATUBO DISASTER*

*USAID/PHILIPPINES’ STRATEGY AND RESPONSE* as of November 1993

The Philippine STAR BUSINESS. (1999) September 19, 1999.

UNDRO. (1991) “Philippines Floods Nov 1991 UNDRO Situation Reports 1-8”

United Nations Department of Humanitarian Affairs (UNDHA), November 07, 1991.

UNDRO. (1992) “Philippines Mt. Pinatubo Volcanic Eruption Aug 1992 UNDRO Situation Reports

1-8” United Nations Department of Humanitarian Affairs (UNDHA), August 20, 1992.

USAID. (1991). “U.S Assistance in the Aftermath of the Eruption of Mt. Pinatubo”

United States Agency for International Development, as of December 16, 1991

### **DVD Materials (Project of HealthDev)**

SPPMT. (2005) “Strengthening Partnership & Project Management Tools”

Eugenio Training Center 3rd International Conference of AWO Partners

KSK. (2007) “Kapanidungan sa Kalusugan”

Social Health Insurance Project Funded by AWO International e.v.

NTDIP. (2012) “Neglected Tropical Diseases in the Philippines”

The National Disease Prevention and Control Bureau, Department of Health

## [日本語・報告書・インターネット資料・ニュースレター]

- アーサー・フェル M. (2002年) 「USAIDにおける融資対無償援助 - 考え方と対応 -」  
開発金融研究所報 2002年12月第13号。
- アグハ・マリオ・ホヨ (2001年) 「ピナトゥボ災害に対するアメリカ政府の援助」  
津田守・田巻松雄編著『自然災害と国際協力 - フィリピン・ピナトゥボ大噴火と日本 -』新評論。
- アンダーソン・メアリー B. (2006年) 大平剛訳『諸刃の援助 - 紛争地での援助の二面性 -』明石書店。
- カーラン・ディーン、ジェイコブ・アペル (2013年) 清川幸美訳、澤田康幸解説  
『善意で貧困はなくせるのか? - 貧乏人の行動経済学 -』みすず書房。
- ダンドロー・ギョーム (2005年) 西海真樹/中井愛子訳『NGOと人道支援活動』白水社
- チェンバース・ロバート (2002年) 穂積智夫/甲斐田万智子訳『第三世界の農村開発 - 貧困の解決—私たちにできること -』39-57頁 明石書店。
- チェンバース・ロバート (2005年) 野田直人/白鳥清志訳『参加型開発と国際協力 - 変わるのはわたしたち -』明石書店。
- ドレッダ・ウンセット、ルイス・シンクレア (1972年) 「「バビット」訳者  
大久保昭男・稲富正彦・荻田元司・川島英昭・中野孝次・渡辺義愛、  
『ノーベル賞文学全集5』主婦の友社。
- バレスカス・ピケロ、ロザリオ・マリア (1991年) 川口和也、森正美、大森なほ美、  
井出理咲子訳『フィリピンの子どもたちはなぜ働くのか - アジアの子どもの社会学 -』明石書店。
- フォワード・デイビッド (2009年) 菅野多利雄日本語訳監修『奉仕の一世紀』  
国際ロータリー。(One Rotary Center) ISBN 0-915062-23-2。
- ブローマン・ロニー (2000年) 高橋武智訳『人道援助、そのジレンマ』産業図書。
- マス・デイビッド (2004年) 大野裕監訳、村山寿美子訳『トラウマ - 「心の後遺症」を  
治す -』講談社。
- ラカス編 (1993年) 越田清和訳『ピナトゥボ山と先住民族アエタ』明石書店。
- ロジャース・ナタリー (2000年) 小野京子・坂田裕子訳『表現アート・セラピー - 創造  
性にかかれるプロセス -』誠信書房。
- JANIC (2006年) 『NGO データブック 2006 - 数字で見る日本の NGO -』  
国際協力 NGO センター。
- JANIC (2011年) 『NGO データブック 2011 - 数字で見る日本の NGO -』  
外務省国際協力局民間援助連携室、国際協力 NGO センター。
- JICA (2008年) 「JICA's World 創刊特集 新JICA誕生！」October 2008、No.01 10。

独立行政法人国際協力機構。

NHK「課外授業ようこそ先輩」制作グループ+KTC 中央出版編者（2000年）

『国境なき医師団：貫戸朋子』Medecins Sans Frontieres Kanto Tomoko KTC 中央出版。  
阿部玲佳・大谷和弘・諸岡慶昇（2016年）「フィリピン・バタン島における薬用植物と伝承療法～在地の薬草利用によるセルフメディケーションの現況と展望～」

<http://iss.ndl.go.jp/books/R100000002-I000009268971-00>（最終閲覧日、2016年8月7日）。

上野友也（2005年）「東北法学」『論説論文』第26号、東北法学刊行会。

内海成治・中村安秀・勝間靖編（2008年）『国際緊急人道支援』ナカニシ出版。

沖田陽介（2006年）「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み - 自然災害発災直後の緊急期対応を例に -」『国際協力研究』Vol.22 No1（通巻43号）2006.4  
国際協力総合研修所 JICA。

小野行雄（2004年）「PRRM の歴史」草の根援助運動

<http://www.p2aid.com/prrmhistory.htm>（最終閲覧日、2016年10月27日）。

川中豪（2001年）「フィリピン - 代理人から政治主体へ -」重富真一編著『アジアの国家と NGO - 15カ国の比較研究 -』明石書店。

河原 和夫（2008年）「フィリピン共和国の保健医療事情と医療保険システム」『医療と社会』Vol. 18（2008）No. 1 pp.189-204。

貫戸朋子（2003年）『「国境なき医師団」が行く』ウェイツ。

外務省（1995年）『ODA 白書 上巻 1995年版』国際協力推進協会。

外務省（1995年）『ODA 白書 下巻 1995年版』国際協力推進協会。

外務省（1997年）『ODA 白書 上巻 1997年版』国際協力推進協会。

外務省（1997年）『ODA 白書 下巻 1997年版』国際協力推進協会。

外務省（2005年）『政府開発援助（ODA）2005年版 概要』外務省経済協力局。

国際開発学会編（2010年）『貧困のない世界を目指して - 国際開発学会20年の歩み -』  
同友館。

佐藤育代・遠藤康子（1999年）『マニラ発 妻たちのピナトゥボ応援団 - 手さぐりの救援ボランティア -』明石書店。

佐藤秀雄（1997年）『ODAの世界』近代文芸社、231-234頁。

重田康博（2005年）『NGO の発展の軌跡 - 国際協力 NGO の発展とその専門性 -』  
明石書店。

下村恭民（2006年）『日本の役割の再発見 - 国際援助潮流の「影の部分」への「対抗力」 -』FASID。

高岩仁（2004年）『戦争案内 - 再びアジアを植民地化 -』（株）技術と人間 84-85頁。

田巻松雄（2006年）「文献解説と基本的視座の提起」北川隆吉・監修

山口博一・小倉充夫・田巻松雄編著『地域研究の課題と方法 - アジア・アフリカ社会



- 研究入門一』〔理論編〕文化書房博文社 49 頁。
- 津田守・田巻松雄編著（2001 年）『自然災害と国際協力 - フィリピン・ピナトゥボ大噴火と日本 - 』新評論。
- 仲田和正（2008 年）「国際緊急援助の実像と課題 - ピナトゥボ火山噴火災害に供与された日米の緊急援助政策 - 」”A pressing Issue and Fact in the International Bailout Policy: Mt. Pinatubo Disaster Relief Assistance Related Projects Fund by Government of Japan and United States of America” 国際学研究科修士論文 宇都宮大学大学院国際学研究科。
- 仲田和正（2011 年）「大規模自然災害における人道支援のジレンマ - 「中心」と「周辺」の視点から - 」『ボランティア学研究』Vol.11（通巻 11 号）  
2011 年 12 月 28 日。
- 仲田和正（2012 年）「人道支援 NGO の取り組みと課題 - ピナトゥボ火山噴火被災地域のローカル NGO を事例として - 」『多文化公共圏センター年報』第 4 号  
2012 年 3 月。
- 仲田和正（2014 年）「持続可能な人道支援には何が必要か - 特定の公的資金に依存しないネットワークの構築を目指して - 」『アジア・アフリカ研究所』第 54 巻  
第 4 号（通巻 414 号）2014 年 10 月 25 日。
- 仲田和正（2016 年 3 月）「持続可能な人道支援のためのマルチラテラル・ネットワークの構築を目指して - フィリピン HAVEN（安息の地）への支援を事例に - 」『多文化公共圏センター年報』第 8 号、2016 年 3 月 110 頁。
- 仲田和正（2016 年）「トライパタイトモデルのアプローチに基づく人道支援の有効性 - フィリピン HealthDev の事例を通して - 」『アジア・アフリカ研究所』第 56 巻  
第 4 号（通巻 422 号）2016 年 10 月 25 日。
- 野々山忠致（2007 年）『人道支援』26 - 27 頁、201 - 202 頁 集英社。
- 藤井克彦・田巻松雄（2003 年）『偏見から共生 - 名古屋発・ホームレス問題を考える - 』  
風媒社。
- 毎日新聞社会部 ODA 取材班（1993 年）『国際援助ビジネス - ODA はどう使われているか - The true colors of Official Development Assistance』亜紀書房。
- 前原勝樹（1992 年）「前原ガバナー講話集」『ロータリー入門書』北斗事業出版。
- 松下列編著（2006 年）『途上国社会の現在 - 国家・開発・市民社会 - 』法律文化社。
- 目加田説子（2004 年）「NGO セクターに関する 6 カ国比較調査 - MDGs との連携に向けて - 」経済産業研究所  
<http://www.mofa.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/1606NGOiikatu.pdf>。
- 湯浅資之・花田恭・中原俊隆（2001 年）「国際協力事業団フィリピン家族プロジェクト方

式技術協力による多様な援助スキームの活用 - フィリピンにおける家族計画・母子保健プロジェクトの活動と運営 - 』『国際協力研究』 Vol.17 No.2 (通巻 34 号)

2001 年 11 月。

山本宗輔 (2003 年) 『フィリピン 最底辺を生きる』 岩波書店。

[ピナトゥボ火山噴火災害関連資料]

Materials relate to the Mount Pinatubo Disaster

Contribution by Rodrigo R. Custodio

March 25, 2007



**JAPANESE DIPLOMATS.** City of San Fernando Mayor Oscar S. Rodriguez (6-L) joins Tootsie Herrera (extreme left) and Luchie Gutierrez (2-R) of the Rotary Club of Central Pampanga in witnessing the turn-over of Pinatubo eruption reference materials by Rod Custodio (4-L) to Kazumasa Nakada (4-L). With them are (from left) Jeong Sil Moon, Keiko Yamaguchi, Rieko Umemura, Matsuo Tamaki, Masako Nakaya, Hiroaki Nakaya and Kenichi Nakaya, chairman of the Mirai Ni Kibou Foundation, Inc.

1. "AD-HOC Committee Central Luzon Rehabilitation: 7th PUBLIC HEARING"  
Republic of the Philippines SENATE, 29 October 1992
2. "After the Eruption: Pinatubo Aetas at the crisis of their survival" Written & Edited by HIROMU SHIMIZU Cooperated by 24 Hours Television, Manila Office. Published by Foundation for Human Rights in Asia, Japan 1992.Feb.
3. Annex 1 New Settlement Program 1992-1997  
"Republic of the Philippines PRESIDENTIAL TASK FORCE PINATUBO", September 1992
4. "Annual Report 1989: Department of Science and Technology",  
PHILIPPINE INSTITUTE OF VOLCANOLOGY AND SEISMOLOGY
5. "Assessment and Response to Lahar Hazard around Mount Pinatubo", 1991-1993:  
By Richard J. Janda, Christopher G. Newhall, Perla J. Delos, Raymond S. Punongbayan, Thomas C. Pierson, Arturo S. Daag, Kelvin S. Rodolfo, Renato U. Solidum, and Jesse V. Umbal
6. *A Technical Primer on Pinatubo Lahars.* by R.S. Punongbayan, J. Umbal, R. Torres, A.S. Daag, R. Solidum, P. Delos Reyes, Philippine Institute of Volcanology and Seismology. K.S. Rodolfo, Univ. of Illinois, Chicago. C.G. Newhall, U.S. Geological Survey July 1992
7. "BID Documents Package Number OC-01" Construction of One 10-Classroom School Bldg. at Nellie Brown Elementary school and Mabayuan Elementary School in Olongapo City, Zambales. Mount Pinatubo Emergency Project Management Office in coordination with Regional Development Fund Project, United State Agency International Development, August 15, 1991 Project Dir. Florante Soriquez
8. "Case Studies on Resettlement: Program- Level, Beneficiary-Level",  
Prepared by the Philippine Business for Social Progress (PBSP)  
This report was Completed with funding assistance from the United State Agency for International Development (USAID) July 1993
9. CDA (The Collaborative for Development Action Inc.)  
"Lessons Learned in Rehabilitation/Resettlement of Populations Displaced by disasters and Policy Implications of these lessons for Programs to Assist the Mt. Pinatubo Victims: Mt. Pinatubo Rehabilitation Options & Alternatives Research Study" Project No.492-0432  
Prepared by the Collaborative for Development Action, Inc.  
Under Contact with USAID/Philippines Mary B. Anderson May 1993.with case studies prepared by Peter J. Woodrow and Mary B. Anderson
10. "Clippings: What caused the San Jose Nueva Ecija quake?"
11. Cooperative Housing Foundation: "Pinatubo Relief Program"
12. "Department of Public Works: Mt. Pinatubo Rehabilitation Project Management office".

MPR Management Information

13. "Department of Public Works and Hi-Way. Mt. Pinatubo Rehabilitation".  
Project Management office. MPR Management Information
14. *Directory of Disaster Management Offices and Practitioners in the Philippines*.  
Corporate Network for Disaster Response (CNDR) February, 1997
15. *Disaster Management Manual*. Governor and Chairman. PDCC Manuel M. Lapid  
Public of the Philippines Province of Pampanga San Fernando, 12 November 2001
16. "Disaster Preparedness and Response: ALBAY PROVINCE (Bicol Region)  
PILOT PROJECT AT THE COMMUNITY LEVEL"  
The Government of Republic of the Philippines and Directorate General for Development  
Cooperation Italian Ministry of Foreign Affairs
17. *Disaster Prevention and Mitigation A Compendium of Current Knowledge MUDFLOWS*. by  
M. Watanabe, Japan International Cooperation Agency June 1992
18. *Disaster Response: Lesson from Mt. Pinatubo*. by Eufracio C. Abaya, Paul M. Buenconsejo,  
Ma. Luisa L. Fernan, Ma. Rosario R. Lopez, Pio C. Salvador,  
Jaime V. Ongpin Foundation, Inc. Baguio city, Philippines 1993
19. "Earthquake Spectra" The Professional Journal of the Earthquake Engineering Research  
Institute, Volume 9, Number 1, February 1993
20. "Employee's Daily Time Record and Official Receipt" by Rodrigo R. Custodio 1993-94
21. "Eruptive History of Mount Pinatubo" by Christophe G. Newhall (U.S. Geological Survey),  
Arturo S. Daag (Philippines Institute of Volcanology and Seismology), University of  
Philippines
22. "European Community Enfants ET (educational therapy) Development PINATUBO RELIEF  
PROGRAM: ENFANTS ET DEVELOPMENT" by Hugo Borrows  
G/F PSDC BLDG, Real St. Cor, Magallanes St, Intramuros, Manila
23. Experts to start blasting operations for 'lahar-ways' ". by Fel V. Maragay July 7, 1993
24. *Fire and Mud: "Eruption and Lahars of Mount Pinatubo"*, Philippines Edited by  
CHRISTOPHER G. NEWHALL Geologist, U.S. Geological survey Affiliate Professor,  
University of Washington Volcano Systems Center, RAYMUNDO S. PUNONGBAYAN  
Director, Philippine Institute of Volcanology and Seismology QE523.P56F5 1996
25. "Forum on Opinions and Alternatives for Victims of the Mt. Pinatubo Eruption".  
The Philippine Business for Social Progress in cooperation with the United State Agency for  
International Development 20-21 May 1993 Manila Midtown Ramada Hotel
26. *From Disaster to Development: Pinatubo Operations*. Gen. RC Espino, Chairman Produced  
by the Public Relations Dept. The Philippine National Red Cross

27. "Geographic Information Systems Final Report Volume". August 1992  
Mount Pinatubo Emergency Project Management Office, Department of public and Highways  
in coordinate with U.S. Agency of International Development
28. "Hazard and Vulnerability Analysis"
29. *Health Intelligence Service*. Mark E. White, MD November 19, 1992  
"Field Epidemiology Training Program, Mt. Pinatubo Disease surveillance Report".  
16<sup>th</sup> Morbidity and Mortality week (Jul. 12- Oct. 31, 1992)
30. "Health Reports: Pinatubo Disaster". by Dr. E. Voulgaropoulos, OPHN Dec. 4, 1992
31. *Immediate and Long Term Hazards from Lahar and Excess Sedimentation in Rivers Draining.  
Mt. Pinatubo, Philippines*. "Water-Resources investigations Report 92-4039". by Thomas C.  
Pierson and Richard J. Janda, U.S. Geological Survey, and Jesse V. Umbal and Arturo S. Daag,  
Prepared in cooperation with Philippine Institute of Volcanology and Seismology and the U.S.  
Agency for International Development Vancouver, Washington 1992
32. *In Search of Alternative: Rehabilitation Options and Alternative for the Mt. Pinatubo  
Victims: PRELIMINARY REPORT*. Submitted by the Philippine Business for Social Progress  
to the United State Agency for International Development, April 1993
33. *In the Shadow of Lingering Mt. Pinatubo Disaster*. Edited by Maria Cynthia Rose Banzon  
Bautista Foreword by Raymundo Punongbayan, Published by CSSP (College of Social  
Sciences and Philosophy) Publication, University of Philippines 1993
34. "Jaime V. Ongpin Foundation, Inc.: Aeta Project Extension" Emili P. Pimentel, President.  
JVO foundation Inc. June 15 1993
35. "Lessons from a Major Eruption: Mt. Pinatubo, Philippines" Pinatubo Volcano Observatory  
Team, by American Geophysical Union 1991
36. "Livelihood MPC + TFP FUNDS Foreign Grants included in the MPC + TFP Funds"
37. "Local Counterpart Fund " (ADB-Foreign Assisted Projects)
38. "Master Plan Study for West Central Luzon Development Program". Inception Report.  
November 1993
39. *Meeting The Challenges of Mt. Pinatubo: A Red Cross Operation*. A Publication of the  
Philippine National Red Cross by Leonardo Q. Belen, as of 31 May, 1992
40. "Monitoring Report". Disaster Assessment Specialist Rodrigo R. Custodio,  
January 28, 1992. December 22, 1992, January 4, 1993. February 15, 1994
41. *Mount Pinatubo: Challenge and response*. Prepared by Hiroyuki Ono JICA Sabo Expert  
Japan International Cooperation Agency, March 1994
42. "Mount Pinatubo Reconstruction: A Progress Report"  
Prepared by Frederick C. Cuny and Richard Hill, December 3, 1991 INTERTECT

43. "Mount Pinatubo Recovery Action plan Long Term Report: Eight River Basins Republic of the Philippines Mt. Pinatubo June 1991 Eruption". March 1994
44. "MPR Management Information". Department of Public Works and the Mount Pinatubo Rehabilitation Project Management Office. Louis Berger International, Inc.
45. "Mt. Pinatubo Assistance, Resettlement & Development Commission". March 15, 1993
46. "Mt. Pinatubo Commission (MPC) Memorandum: Encamp Overnight Operation"  
Elizabeth R. Sanchez October 6, 1993
47. "Mt. Pinatubo Commission (MPC) Memorandum: Weekly Accomplishment Report".  
Secretary Corazon Alma De Leon, Chairperson, MPC. 23 July 1993
48. "Mt. Pinatubo Commission (MPC) under project: PINATUBO Consultation".  
In Cooperation with: 9<sup>th</sup> Congress of the Philippines, MPC Implementing & Support Agencies,  
Local Government Units, Government Financial Institutions, Donor Agencies,  
Non- Governmental Organizations, Academic & Scientific Institutions and Tri media
49. "Mt. Pinatubo Integrated Master Plan Review and Assessment Workshop".  
Officers Club, Clark Airbase, Angeles City, June 16, 1995
50. *Mt. Pinatubo Reconstruction: A Progress Report*. Frederick C. Cuny and Richard Hill  
INTERTECT, December 3, 1991
51. "Mt. Pinatubo Recovery Action Plan Long Term Report: Environmental Scoping Report"  
Prepared by Louis Berger International, Inc. USACE Liaison Office. June 1993
52. "Mt. Pinatubo Recovery Action Plan Long Term Report: Environmental Scoping Report Five  
Eastern River basins". Prepared by Louis Berger International, Inc. USACE Liaison Office.  
October 1993
53. October 1993
54. "Mt. Pinatubo Recovery Action Plan : US Army Corps of Engineers Environmental Scoping  
Report". June 1993
55. "MT.PINATUBO SOLUTION REPORT". by Dennis Egan & Associates in collaboration  
with the FVR SUPPORT GROUPS
56. *NATIONAL GEOGRAPHIC*. Crucibles of Creation Volcanoes, VOL.182, NO.6  
December 1992
57. "New Resettlement Site/ Projects" by Rodrigo Custodio, January 28, 1992
58. "Nutrition in Times of Disaster" Report of International Conference Held at the World Health  
Organization Headquarters, Geneva, September 27-30, 1988. United Nations administrative  
Committee for Coordination, Subcommittee on Nutrition, and the International Nutrition  
Planner's Forum with partial support from USAID
59. "Orientation Workshop on Capacities and Vulnerability Analysis (CVA)".  
Philippine Business Progress Social Development Management Institute, March 11, 1993

60. "Operation MAYON". Department of Science and Technology , Philippine Institute of Volcanology and Seismology 1990
61. "Pictures of Lahar"
62. *Pinatubo 91*". by Bryant George , "Terminal Report and Monitoring Report" by Rodrigo Custodio, April 19, 1991
63. "Pinatubo II The PVO/NGO/ Private Sector/ Peoples Organization response".  
24-25 April 1992 Maharajah Hotel Villa Sol Subdivision, Angeles City, Pampanga  
DOCUMENTATION REPORT 13 May 1992
64. *PINATUBO AND POLITICS OF LAHAR: "Eruption and Aftermath, 1991"*  
By Kelvin S. Rodolfo, University of the Philippines Press
65. "PINATUBO MONITORING REPORT". January 1-16, 1995 RODRIGO CUSTODIO
66. "Pinatubo Multi-Sectorial Consultative Congress: Towards a Better natural Disaster Preparedness & Response" December 7-8, 1993  
A project of the Mount Pinatubo Commission in cooperation with the 9<sup>th</sup> Congress of Philippines/ MPC implementing & Support Agencies Local Government Units/ Government Financial Institution/ Donor Agencies Non-Governmental organizations/ Academic & Scientific Institutions/ Tri-Media
67. *Pinatubo Negritos (Revisited)*. "FIELD REPORT Series No.5" by CALIXTO L. BARRATO, JR.  
MARVYN N. BENANING Philippine Center for Advanced Studies Museum,  
University of the Philippines Diliman, Quezon City 1978
68. "Pinatubo Volcano Observatory: Weekly Report of Volcano Monitoring, Mount Pinatubo Pampanga, Tarlac and Zambales Provinces, Philippines". Sept. 16-22, 1991
69. "Pinatubo Volcano Wakes from 4 Century Slumber". Department of Science and Technology, Philippine Institute of Volcanology and Seismology, PHIVOLCS PRESS
70. *Post-Disaster Assessment B*. "Field Survey: Pacific Disaster Preparedness and Mitigation Manual Series". by John R. Campbell and Joseph Chung Supported in part by Office of the USAID, March 1986
71. "Presentation of Pre-Plans".
72. "Presidential Task Force Pinatubo. New Settlement Program: Annex 1". September 1992
73. *Procedures and Guidelines for Disaster Preparedness and Response*.  
by Air Vice-Marshal W. Cater, Series Editor Michael P. Hamnett  
Pacific Islands Development Program Disaster Preparedness Project supported in part by the U.S. Office of Foreign Disaster Assistance of the USAID, December 1984
74. "Progress Report re Effects of Earthquake" SND and Chairman, NDCC Department of

- National Defense Camp General Emilio Aguinaldo, Quezon City, 170930H November 1994
75. *Requirements for Rescue and Relief Pinatubo Volcano Impact Areas*.  
NATIONAL DISASTER COORDINATING COUNCIL, September 1992
  76. "Research Note (Jean - Claude Tanguy)".
  77. *Rising from the Ashes*. "Development Strategies in Times of Disaster" Mary B. Anderson and Peter J. Woodrow Co-Directors International Relief/Development Project Graduate School of Education Harvard University. Westview Press, UNESCO Paris 1989
  78. "Situation Report Mt. Pinatubo Activities: Executive Summary", April 19, 1991
  79. "SMALL-SCALE REHABILITATION PROGRAM: SSR Program I- Lowland Settlers, SSR Program II- For Upland Settlers" 15 March 1993
  80. "Status of Evacuees – I & II" In Evacuation Centers, Rodrigo R. Custodio, as of June 1993
  81. "The Experts to start blasting operations for 'lahar-ways' ". by Fel V. Maragay July 7, 1993
  82. *The Master Plan Study for West Central Luzon Development Program*. "INCEPTION REPORT"  
November, 1993 NIPPON KOEL., LTD. Pacific Consultants International (PCI)
  83. "The Mount Pinatubo Disaster USAID/Philippines' Strategy Framework". as of March 18, 1993
  84. "USAID/PHILIPPINES' Strategy Framework". as of march 18, 1993
  85. "USAID (Mr. Rodrigo R. Custodio /Vouchers/Receipts/Contract)"
  86. "U.S Assistance in the aftermath of the Eruption of Mt. Pinatubo". as of December 16, 1991
  87. "United State Government Memorandum: Health Reports Pinatubo Disaster". Dec.04, 1992
  88. "Volcanic Hazards Revealed". Peter J. Nouginiis – Mark, by Raar Interferometry July 1994
  89. "Weekly Report of Volcano Monitoring Mount Pinatubo: Pampanga, Tarlac and Zambales Provinces Philippines". September 16-22, 1991
  90. *World Disasters Report 1994*. by International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Center for Research on the Epidemiology of Disasters, Catholic University of Louvain, School of Public Health, Editing Nick Cater 1994



## 初出一覧 (2016年12月現在)

本論文は、既に発表された次のような論文によって構成されたものであった。但し、各章ごとに加筆・修正を行った。

**序章** 持続可能な人道支援 書き下ろし。

**第1章** 被災地における人道支援の理念と原則 書き下ろし。

**第2章** 人道支援に関する先行研究 書き下ろし。

**第3章** ジレンマ分析のための視点 – 「周辺」と「中心」から –  
「大規模自然災害における人道支援のジレンマ – 「中心」と「周辺」の視点から –」  
国際ボランティア学会『ボランティア学研究』Vol.11 (通巻 11 号)  
2011.12 pp.101-112 (査読有り) 2011 年 12 月 28 日発行。

**第4章** ピナトゥボ火山噴火災害に供与された国際人道支援  
「人道支援 NGO の取り組みと課題 – ピナトゥボ火山噴火被災地域のローカル NGO  
を事例として –」宇都宮大学国際学部附属『宇都宮大学多文化公共圏センター年  
報』第4号 2011、pp.164-174 2012 年 3 月発行。

「国際緊急援助の実像と課題 – ピナトゥボ火山噴火災害に供与された日米の緊急援助  
政策 –」

”A pressing Issue and Fact in the International Bailout Policy: Mt. Pinatubo Disaster  
Relief Assistance Related Projects Fund by Government of Japan and United States of  
America”

仲田和正 国際学研究科修士論文、宇都宮大学大学院国際学研究科 2008 年度。

**第5章** 人道支援者 Rodrigo R. Custodio の足跡

「持続可能な人道支援には何が必要か – 特定の公的資金に依存しないネットワークの

構築を目指してー」アジア・アフリカ研究所『アジア・アフリカ研究』2014年  
第54巻 第4号（通巻414号）（査読有り）2014年10月24日発行。

口頭発表：研究報告「持続可能な人道支援には何が必要か」

アジア・アフリカ研究所「月例研究会」日時：2014年7月19日15:00～17:30

場所：法政大学ボアソナードタワー6階0608教室（市ヶ谷キャンパス）。

## 第6章 HAVENのシームレスな人道支援

「持続可能な人道支援ためのマルチラテラル・ネットワークの構築を目指してーフィリピン  
のHAVEN（安息の地）への支援を事例としてー」

宇都宮大学国際学部附属『宇都宮大学多文化公共圏センター年報』第8号

2015、pp.97-111 2016年3月発行。

## 第7章 マルチラテラル・ネットワークの構築

「持続可能な人道支援には何が必要かー特定の公的資金に依存しないネットワークの  
構築を目指してー」アジア・アフリカ研究所『アジア・アフリカ研究』2014年  
第54巻 第4号（通巻414号）（査読有り）2014年10月24日発行。

「持続可能な人道支援ためのマルチラテラル・ネットワークの構築を目指してーフィリピン  
のHAVEN（安息の地）への支援を事例としてー」

宇都宮大学国際学部附属『宇都宮大学多文化公共圏センター年報』第8号

2015、pp.97-111 2016年3月発行。

## 第8章 人道支援におけるトライパタイト・アプローチの有効性

「人道支援におけるトライパタイト・アプローチの有効性ーフィリピン HealthDevの  
事例を通してー」アジア・アフリカ研究所『アジア・アフリカ研究』

2016年 第56巻 第4号（通巻422号）（査読有り）2016年10月25日発行。

終章 本論文のまとめ 書き下ろし。

## 略語一覧

- AAR Japan** (Association for Aid and relief, Japan) 難民を助ける会
- ACCWAC** (Angeles City Center for Women's Affairs and Concerns)  
アンヘルズ市女性問題関係センター
- ACVFA** (Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid) 民間海外援助諮問委員会
- ADA** (Aeta Development Association) アエタ開発協会
- ADAP** (Assistance Development Association of Pampanga, Inc.) パンパンガ開発援助協会
- ADB** (Asian Development Bank) アジア開発銀行
- ADRA** (Adventist Development and Relief Agency) 再臨派信徒《キ教》の発展と救済機関
- AED** (Academy for Educational Development) 教育発展協会
- AFI** (Ayala Foundation, Inc.) アヤラ財団
- AFP** (Armed Forces of the Philippines) フィリピン全軍
- AIDAB** (Australian International Development Assistance Bureau) 豪州国際開発援助局
- ALLWIES** (Alliance of Workers in the Informal Economy Sector) 非雇用労働者支援団体
- AMDA** (The Association of Medical Doctors of Asia) 国際人道支援活動を行う多国籍医師団
- ANSA-EAP** (Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific)  
太平洋・東アジア関係付属機関の社会的説明責任
- AOH** (Alleviation of Hunger) 飢餓救済
- APEC** (Asian-Pacific Economic Cooperation Minister Conference)  
アジア太平洋経済協力閣僚会議
- APO** (Asia Productivity Organization) アジア生産性機構
- ASEAN** (Association of Southeast Asian Nations) 東南アジア諸国連合
- ASEP** (AIDS Surveillance and Education Project) エイズ監視と教育計画
- ASNIC** (Asian Studies Network Information Center) アジア研究情報センター
- ATIL** (Advocating Trade and Investment Liberalization) 交易と投資自由化を擁護
- AUI** (Action d'Urgence Internationale) フランス国際緊急援助
- AusAid** (Australian Agency for International Development) 豪州国際開発庁
- AVN** (Asian Volunteers Network) アジア・ボランティア組織
- AWO** (Arbeiterwohlfahrt International e.V.) 国際アラビータホールハート
- BDCCs** (Barangay Disaster Coordinating Councils) バランガイ災害調整委員会
- BDOC** (Barangay Disaster Operations Center) バランガイ災害事業施設
- BDRC** (Barangay Disaster Response Committee) バランガイ災害対策委員会
- BFE** (Bureau of Non-Formal Education) 非正規教育局

**BFP** (Bureau of Fire Protection) 消防庁

**BHN** (Basic Human Needs) 基本的人権の確保

**BIR** (Bureau of Internal Revenue) 国内歳入庁

**BOI** (Board of Investment) 投資部局

**BOO** (Built Own Operate) 民間事業者が資金調達、施設建設の完了後も管理・運営を行う

**BOT** (Build Operate Transfer) 施設建設の管理・運営を行い、資金回収後に施設を移転する

**BSOs** (Business Support Organizations) 職業援助組織

**BTP** (Barangay Technician Program) 村落技術者事業

**CARRD** (Center for Agrarian Reform and Rural Development) 土地改良・農村開発施設

**CAS** (Country Assistance Strategy) 国別援助戦略

**CB-DO** (Citizen's Based and Development Oriented) 市民優先の復興支援

**CBDR0** (Community-Based Disaster Response Organizations) 社会基盤施設対策委員会

**CBHP** (Community-Based Health Programs) 地域型保健衛生事業

**CBPOs** (Community-Based People's Organizations) 地域拠点の住民組織

**CCS** (The Center for Community Services) 地域奉仕活動センター

**CDA** (Collaboration for Development Action, Inc.) 開発計画の共同研究

**CDA** (Cooperative Development Authority) 協同組合推進庁

**CDCC** (City Disaster Coordinating Councils) 市災害調整委員会

**CDOC** (City Disaster Operations Center) 都市災害事業センター

**CDRC** (Citizens Disaster Response Center) 市民災害対策センター

**CEA** (Civilian Emergency Administration) 民間の緊急事態管理基本方針

**CEC** (Commission of European Communities) 欧州共同委員会

**CIDA** (Canada International Development Agency) カナダ国際開発庁

**CISD** (Critical Incidence Stress Debriefing) ストレス発症率の批評報告

**CLAA** (Central Luzon Aeta Association) 中部ルソン・アエタ族協会

**CLDRN** (Central Luzon Disaster Response Network) 中部ルソン・災害対策組織網

**CNDR** (Corporate Network for Disaster Response) 災害復興支援の統合組織

**COA** (Commission on Audit) 会計監査委員会

**CODE-NGO** (the Caucus of Development NGOs) 開発NGO幹部会議

**CONCERN** (Central Luzon Center for Emergency Aid and Rehabilitation Inc.)  
中部ルソン緊急援助・復興支援センター

**CPAR** (Canadian Physicians for Aid and Relief) カナダ救済者復興援助

**CPD** (Center for People Development) 国民開発センター

**CPIP** (Credit Policy Improvement Project) 政策方針の改善計画

**CPP/NPA** (Communist Party of the Philippines/New People's Army)

フィリピン共産党・新人民軍

- CPS** (Civilian Protection Service) 民間保護サービス
- CSC** (Civil Service Commission) 公務員人事委員会
- CSO** (Civil Society Organization) 市民社会組織
- CSRO** (Civil Society Resource Organization) 情報・知識構成の市民団体
- CWS** (Church World Service) 国際人道支援団体
- DAC** (Development Assistance Committee) 開発援助委員会
- DAR** (Department of Agrarian Reform) 農地利用改革省
- DBM** (Department of Budget and Management) 予算・管理省
- DCA** (Development Credit Authority) 開発評価事業機関
- DCC** (Disaster Coordinating Center) 災害調整センター
- DCCs** (Disaster Coordinating Councils) 災害調整委員会
- DDF** (District Designated Fund) 地区財団活動資金
- DENR** (Department of Environment and Natural Resources) 環境・天然資源省
- DFID Funding** (Department for International Development) 国際開発省基金
- DG** (Democracy and Governance) 民主主義と統治
- DILG** (Department of Interior and Local Government) 国内・地方自治省
- DOF** (Department of Finance) 財務省
- DOLE** (Department of Labor and Employment) 労働雇用省
- DOH** (Department of Health) フィリピン政府の保健省
- DOH-NCDPC** (National Center for Disease Prevention and Control)  
国立疾病予防管理センター
- DOH-NCHP** (National Center for Health Promotion) 国立健康保健推進センター
- DOH-NNC** (National Nutrition Council) 国立栄養物摂取評議会
- DOST** (Department of Science and Technology) 科学技術省
- DPP** (Disaster Preparedness Program) 災害準備計画
- DPWH** (Department of Public Works and Highways) 公共事業・道路省
- DRM** (Disaster Response Management) 災害対策管理
- DRRM** (Disaster Risk Reduction Management) 災害危険削減管理
- DRTF** (Disaster Response Task Force) 災害対策特別調査団
- DSWD** (Department of Social Welfare and Development) 社会福祉・開発省
- DTI** (Department of Trade and Industry) 通商・産業省
- EBF** (Exclusive Breastfeeding) 全面的な母乳養育
- EBM** (Evidence-Based Medicine) 情報に基づく証拠
- ECOP** (Employers' Confederation of the Philippines) 国立雇用者連盟

**EDF** (European Development Fund) 欧州開発基金

**EFMDI** (Ecumenical Foundation for Minority Development, Inc.) 少数部族救済基金

**EF SNC** (Ensuring Food Securities and Nutrition for Children) 子供の栄養と食物の安全確保

**EMIP** (Emergency Management Institute of the Philippines) フィリピン緊急管理機関

**EIB** (European Investment Bank) 欧州投資銀行

**EOJ** (Embassy of Japan) 日本大使館

**ERC** (Enterprise Resource Center) 企業資源センター

**ERP** (Emergency Response Program) 緊急対策計画

**ERU** (Emergency Response Unit) 緊急対応ユニット

**ESF** (Economic Support Fund) 経済援助資金

**FAA** (Foreign Assistance Act) 対外援助法

**FAO** (Food and Agriculture Organization) 国連食糧農業機関

**FATF** (Financial Action Task Force) 財政方策特別委員会

**FCE** (Five Control Element) 5つの統制要件

**FCS** (Foundation for Compassionate Society) 同情的社会に対する基金

**FEMA** (Federal Emergency Management Agency) 連邦緊急管理庁

**FETPAFI** (Field Epidemiology Training Program Alumni Foundation, Inc.)  
免疫学分野研究同友財団

**FP/RH** (Family Planning/Reproductive Health) 安全な家族計画/健全な生殖

**FSSI** (Foundation for Sustainable Society, Inc.) 持続可能社会の維持基金

**GAA** (German Agro Action) ドイツ アグロアクション ドイツ連邦共和国NGO

**GAAs** (Generally Accepted Auditing Standards) 認められた公正・妥当な監査基準

**GAGRP** (Grant Assistance for Grass Roots Projects) 草の根活動無償資金協力

**GBP** (Great British Pound) 英国ポンド

**GDA** (Global Development Alliance) 世界開発同盟

**GDRM** (Grassroots Disaster Response Machinery) 草の根災害対策機構

**GII** (Global Information Infrastructure) 全地球的情報基盤

**GNP** (Gross National Product) 国民総生産

**GOLD** (Governance and Local Democracy) 統治と地方自治民主主義

**GPRA** (Government Performance and Results Act) 政府業績評価法上

**GPRA** (Government Procurement Reform Act) 政府周旋改正法

**GROVAI** (Grassroots Organization Volunteers Association, Inc.) 草の根組織ボランティア協会

**GTF** (Global Tracking Framework) 包括的な能力・適性別クラス編成の枠組み

**HDIC** (HealthDev Integrative Clinic) ヘルスデブ統合診療所

**HealthDev** (Health Alternatives for Total Human Development Institute or HDI)

総合健康開発・促進機構

**HGP** (Humanitarian Grants Program) 人道的補助金プログラム

**HIDS** (Health Integrated Development Services) 健康促進統合事業

**HIPC** (Highly Indebted Poor Country) 重責債務貧困国

**HIV** (Human Immunodeficiency Virus) ヒト免疫不全ウイルス

**HPTE** (Health Promotion Through Education) 教育を通じた健康管理

**IADB** (Inter-America Development Bank) 米州開発銀行

**IANDR** (Inter-Agency Network for Natural Disaster Response) 災害対策媒介組織網

**IASC** (Inter-Agency Standing Committee) 機関間常設委員会

**ICAN** (International Children's Action Network) アジア日本相互交流センター

**ICRC** (International Committee of the Red Cross) 赤十字国際委員会

**IDA** (International Development Association) 国際開発協会

**IFRC** (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)

国際赤十字社・赤新月社連盟

**IIRR** (International Institute for Rural Reconstruction) 国際農村再建研究所

**ILO** (International Labor Organization) 国際労働機関

**IMA** (Ing Makababaying Aksyon Foundation, Inc.) 女性の地位保全財団

**IMF** (International Monetary Fund) 国際通貨基金

**IMMFI** (Inocencio Magtoto Memorial Foundation) イノセンシオ・マグトット記念財団

**IPD** (Integrated Program for Development) 統合開発計画

**IPR** (Intellectual Property Rights) 知的所有権

**IYCF** (Infant and Young Children Feeding) 乳児と幼児の食物摂取

**JBIC** (Japan Bank of International Cooperation) 国際協力銀行

**JDR** (Japan Disaster relief Team) 国際緊急援助隊

**JICA** (Japan International Cooperative Agency) 国際協力機構

**JOCV** (Japan Overseas Cooperation Volunteers) 青年海外協力隊

**JVOFI** (Jaime V. Ongpin Foundation, Inc.) ハイメ・オングピン財団

**KAF** (Konrad Adenauer Foundation) コンラート・アデナウアー財団

ドイツ連邦共和国の政府財団

**KDFI** (Kapampangan Development Foundation, Inc.) カパンパンガン開発財団

**LADR** (Legal Accountability and Dispute Resolution) 法的責任と論争決議

**LDCC** (Local Disaster Coordinating Councils) 地方自治災害調整委員会

**LEAD** (Local Enhancement and Development) 地方自治強化と開発

**LEAP** (Livelihood Enhancement and Peace Program) 生計強化和平計画委員会

**LGA** (Local Government Academy) 地方自治体研修所  
**LGC** (Local Government Code) 地方自治法  
**LGUs** (Local Government Units) 地方自治区  
**LIKAS** (Lingap para sa Kalusugan ng Sambayanan, Inc.) フィリピン NGO  
**LRDD** (Linking relief, rehabilitation and development) 救済・復興・開発の連接  
**MAI** (Multilateral Assistance Initiative) 多角間援助構想  
**MDGF**(Millennium Development Goals Achievement-Fund) ミレニアム開発目標達成基金  
**MDGs** (Millennium Development Goals) ミレニアム開発目標  
**MDCC** (Municipal Disaster Coordinating Councils) 町災害調整委員会  
**MDM** (Médecins Du Monde) 世界の医療団  
**MDOC** (Municipal Disaster Operations Center) 国内災害事業センター  
**MDRO** (Mission Disaster Relief Officer) 米国政府代表災害救援オフィサー  
**MEDCOP** (Medical Civilian Assistance Program) 米軍：医療関係民間人援助計画  
**MGP** (Matching Grants Program) 同額補助金計画  
**MICP** (Multi-Institutional Collaborative Project) マルチ組織の共同プロジェクト  
**MLGCD** (Ministry of Local Government and Community Development) 地方行政開発省  
**MMDA** (Metro Manila Development Authority) メトロマニラ開発事業機関  
**MMDCC** (Metro Manila Disaster Coordinating Council) メトロマニラ災害調整委員会  
**MNKFI** (Mirai Ni Kibou Foundation Inc.) 未来に希望財団  
**MOA** (Memorandum of Agreements) 協定合意書  
**MoFA** (Ministry of Foreign Affairs) 外務省  
**MPC** (The Mount Pinatubo Commission) ピナトゥボ火山災害対策本部  
**MPP** (Mission Performance Plan) 任務履行計画  
**MRMF** (Mother Rosa Memorial Foundation) マザー・ロサ記念財団  
**MPRDF** (Mt. Pinatubo Assistance resettlement & Development Fund) ピナトゥボ救援基金  
**MSF** (Médecins Sans Frontières) 国境なき医師団  
**MTPDP** (Medium-Term Philippine Development Program) 中期フィリピン開発計画  
**MSWO** (Multi-Sectorial Women Organization) 多領域な女性協会  
**NAPC** (National Anti-Poverty Commission) 国家対貧困委員会  
**NCDA** (National Civil Defense Administrator) 国家民間防衛行政官  
**NCDC** (National Civil Defense Council) 国家民間防衛委員会  
**NCDPP** (National Calamities and Disaster Preparedness Plan) 国家災害準備計画  
**NCF** (National Calamity Fund) 国家災害基金  
**NCRFW** (National Commission on the Role of Filipino Women)  
 国家職権におけるフィリピン女性の役割



**NDCC** (National Disaster Coordinating Council) 国家災害調整委員会  
**NDF** (National Democratic Front) 民族民主戦線  
**NDMC** (National Disaster Management Center) 国家災害管理センター  
**NEC** (National Emergency Commission) 国家緊急事態指令  
**NEDA** (National Economic and Development Authority) 国家経済開発庁  
**NGA** (National Government Agency) 国家非常事態庁  
**NGOs** (Non-Governmental Organizations) 非政府組織  
**NHA** (National Housing Authority) 国立公共住宅事業公社  
**NIA** (National Irrigation Administration) 国家灌漑庁  
**NNC** (National Nutrition Council) 国民栄養評議会  
**NOAA** (National Oceanic and Atmospheric Administration) 米国海洋大気庁  
**NOVIB** (Nederlandse Organisatie voor Internationale Bijstand: Netherlands Organization  
International Development Cooperation) オランダ国際開発協力機構  
**NPA** (New People's Army) 新人民軍  
**Nutrilinec** (Nutrition and Livelihood Resource Center, Inc.) 栄養摂取と自立自活救済センター  
**OCD** (Office of Civil Defense) 民間防衛局  
**ODA** (Official Development Assistance) 政府開発援助  
**OECD** (Organization for Economic Cooperation and Development) 経済協力開発機構  
**OECF** (Overseas Economic Cooperation Fund) 海外経済協力基金  
**OEDG** (Office of Economic Development and Governance) 経済開発自治委員会  
**OFDA** (Office of Foreign Disaster Assistance) 外国災害援助委員会  
**ONCC** (Office of Northern Cultural Communities) 北部ルソン少数民族保護委員会  
**ORD** (Organizing for Rural Development) 農村開発の統合  
**OSHP** (Occupational Safety and Health program) 労働安全と健康管理プログラム  
**OTCA** (Overseas Technical Cooperation Agency) 海外技術協力事業団  
**PampaNGO** (The Pampanga Association of Non-Governmental Organizations, Inc.)  
パンパンガNGO組織連盟  
**PARDF** (Pinatubo Assistance Resettlement & Development Fund) ピナトゥボ復興開発基金  
**PARSODEV** (Partnership for Social Development) 地域開発協力  
**PAS** (Public Affairs Section) 公務部局  
**PBAC** (Pre-qualification, Bid and Awards Committee) 事前資格、入札裁定委員会  
**PBSP** (Philippine Business for Social Progress) フィリピン・ビジネス社会進展財団  
**PC** (Peace Corps) 平和部隊  
**PCGG** (Presidential Commission on Good Government) 大統領府行政規律委員会  
**PCHD** (Partnership in Community Health Development) 地域共同保健推進協会

**PCVA** (Participatory Capacity Vulnerability Assessment) 参加形態役割の脆弱性評価  
**PDCCO** (Provincial Disaster Coordinating Councils Officer) 州災害調整委員会代表  
**PDCCs** (Provincial Disaster Coordinating Councils) 州災害調整委員会  
**PDCO** (Philippine Disaster Coordinating Office) 国家災害調整事務局  
**PDG** (Past District Governor) 前地区ガバナー  
**PDOC** (Provincial Disaster Operations Center) 州災害事業センター  
**PDRN** (Pampanga Disaster Response Network) パンパンガ州災害対策ネットワーク  
**PEF** (Peace and Equity Foundation) 平和と権利財団  
**PEP** (Physical Education Program) 身体訓育プログラム  
**PG4H** (Participatory Governance for Health) 参加型健康管理  
**PHILDHARRA** (Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas)  
for the LGA 地方自治体研修所の農村地域人材育成支援  
**PHILSSA** (Philippine Support Service Agencies) フィリピン行政支援機関  
**PHIVOLCS** (Philippine Institute of Volcanology and Seismology)  
フィリピン火山・地震研究所  
**PHO** (Pampanga Health Office) パンパンガ州保健事務所  
**PIDSR- CPPSP** (Philippine Integrated Disease Surveillance and Response-Control Project  
Support Project) フィリピン統合疾病監視対策プロジェクト支援統制事業  
**PKO** (Peace Keeping Operation) 国連平和維持軍  
**PNP** (Philippine National Police) フィリピン国家警察  
**PNRC** (Philippine National Red Cross) フィリピン赤十字社  
**POs** (People's Organization) 民衆組織  
**PRRM** (Philippine Rural Reconstruction Movement) フィリピン農村再建運動  
**PRSP** (Poverty Reduction Strategy Paper) 貧困削減戦略所  
**PSWDO** (Provincial Social Welfare and Development Office) 州社会福祉開発局  
**PVO** (Private Voluntary Organization) 民間ボランティア組織  
**RAP** (Resettlement Assistance program) 再定住支援計画  
**RCAs** (Reserved Control Accounts) 予備調整引当金  
**RCCP** (Rotary Club of Central Pampanga) セントラルパンパンガ ロータリークラブ  
**RCDM** (Rotary Club of Downtown Manila) ダウンタウン・マニラロータリークラブ  
**RCMM** (Rotary Club of Manila Metro) マニラメトロ ロータリークラブ  
**RDCC** (Regional Disaster Coordinating Councils) 地域災害調整委員会  
**RERP** (Resettlement Emergency Response Program) 再定住緊急対策計画委員会  
**RDOC** (Regional Disaster Operations Center) 地域災害事業センター  
**RFSC** (Regional Financial Service Center) 地域財政担当事業所

**RH** (Right Hand) 有能な補佐役  
**R.I.** (Rotary International) 国際ロータリー  
**RN** (Register Nurse) 正看護師  
**RRDP** (Rescue operations & the Rehabilitation & Development Program) 救済復興・開発計画  
**RSF** (Reporters Sans Frontières) 国境なき記者団  
**RSW** (Register Social Worker) 政府登録ソーシャルワーカー  
**SaLAP** (Social Accountability Learning-in-Action Program)  
 社会的説明責任 習得・実践プログラム  
**SACOP** (Social Action Center of Pampanga) パンパンガ州社会活動センター  
**SAFE-FP**(Safe-Family Planning) 安全な家族計画  
**SCDM** (Studies in Community Development and Management) コミュニティ開発管理の研究  
**SCLF** (Swiss Catholic Lenten Fund) スイス・カトリック四旬節基金  
**SEC** (Securities and Exchange Commission) 証券取引委員会  
**SED** (Studies in Enterprise Development) 事業開発研究  
**SFC** (Seamless Flow Coordination) シームレスで速やかな機能  
**SLF** (Saup Lugud Foundation) Saup Lugud 財団  
**SND** (Secretary of National Defense) 国防長官  
**SO** (Strategic Objective) 戦略目標  
**SSC** (Social Service Councils) 社会奉仕委員会  
**SSG** (Strategy Support Group) 戦略支援組織  
**SWAT** (Special Weapon Attack Team) 特殊機動部隊  
**TAF** (The Asia Foundation) アジア財団  
**TAG** (Transparent and Accountable Governance) 管理報告と透明性  
**TDA** (Trade Development Agency) 貿易開発庁  
**TFP** (Task Force Pinatubo) ピナトゥボ災害対策委員会  
**THMFI** (Total Health Mission Foundation Inc.) 総合保健施設財団  
**TLRC** (Technology and livelihood Resource Center) 技術・自活生計情報センター  
**TMN** (Tripartite Model Network) 三連編成方式ネットワーク  
**TWAF** (The Pro-Women Action Foundation) 売春婦支援活動  
**UKGD** (United Kingdom Government Department) 英国政府機関  
**UN** (United nations) 国際連合  
**UNDHA** (United Nations Department of Humanitarian Affairs) 国連人道問題事務所  
**UNDP** (United Nations Development Program) 国連開発計画  
**UNDRO** (United Nations Disaster Relief Coordinator) 国連災害救済調整官事務所  
**UNESCO** (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

国際連合教育科学文化機関

**UNHCR** (United Nations High Commissioner for Refugees) 国連難民高等弁務官事務所

**UNICEF** (United Nations International Children's Emergency Fund) 国連児童基金

**UNOCHA** (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

国連人道問題調整官事務所

**USACE** (U.S. Army Corps of Engineers) 米国陸軍工兵隊

**USAID** (United States Agency for International Development) 米国国際開発庁

**USAID-Manila AED** (Academy for Educational Development) マニラ教育促進協会

**USAID-Manila MSH** (United States Agency for International Development-Manila Management Sciences for Health) 米国国際開発庁マニラ科学的健康管理運用

**USGS** (United States Geological Services) 米国地質学部局

**V2V PIPELOG** (Vigilance to Volunteerism: A Program Intensifying People's Engagement in

Local Governance) ボランティア活動への警戒：地方自治政策と連結したプログラム強化

**VAM** (Violence Against s Women) 婦女子に対する暴力行為

**VEC** (Voters' Education Center and Women's Movement) 有権者の教育施設と女性解放運動

**VS** (Vocational Service) 職業奉仕

**VTI** (Vocational Training Team) 専門職業に関する研修・受講チーム

**WASH** (Water and Sanitation Health) 水と衛生の健康管理

**WB** (World Bank) 世界銀行

**WCS** (World Community Service) 世界社会奉仕

**WDRC** (Women's Development and Resource Center) 女性能力開発・救済センター

**WF** (World Fund) 国際財団活動資金

**WFP** (World Food Program) 世界食料計画

**WHO** (World Health Organization) 世界保健機構

**WWDP** (Women's Welfare and Development Program) 女性福祉・能力開発事業

**YEC** (Youth Exchange Committee) 青少年交換委員会

**ZDRN** (Zambales Disaster Response Network) ザンバレス災害対策組織網

## 謝辞

宇都宮大学国際学部学部長の田巻松雄教授は、国際学研究科修士課程から博士後期課程在学中は勿論のこと、本研究を遂行し本論文をまとめるに至るまで、実に多くの時間と労力を惜しみなく注いでご指導くださいました。Mentorが辛抱強く見守り導いてくださったことを通して、無知や未熟さを実感し内省することができましたことは、私の糧になるものであります。ここに、深く感謝を申し上げますと共に忠信より敬意を表します。

本論文の執筆にあたり有用な多くのコメントをいただきました、学位論文審査委員の今井直先生、吉田一彦先生、佐々木史郎先生、重田康博先生、そして学外審査委員を快諾してくださった松下冽先生には、厚く御礼を申し上げます。

本論文のキーとなるインタビュー調査では、貫戸朋子氏、米山正子氏、伊藤洋子氏、会沢紀子氏から貴重な証言を拝聴する機会を得ることができましたことに対し、心から感謝を申し上げます。

アンケート調査において、PampaNGO の代表および PSWDO 所長、San Fernando 市長 Oscar “OCA” S. Rodriguez、Nutrilinc 代表など、実に多くの方々からいただいたご協力に対し、心からの謝意を表したい。フィールド調査を受諾していただいた、DSWD、NEDA、USAID-Philippines、PBSP、Emilio Aguinaldo College、Pampanga Provincial Library そして MDM と ARR Japan の代表および関係機関の各位に、深く感謝を申し上げたい。人道支援プログラムの実施に際しては、フィリピンサイドから RCCP、QIP、SIP、PHO、PSWDO、University of Assumption IAC & RACCP、Pampanga High School IAC、日本から RCAE、RACAE、足利工業大学 IAC、白鷗大学 IAC、足利工業高校、SIA & SIK、ボランティア、協賛企業各社、フィリピン航空などの支援と協力をいただき、厚く御礼を申し上げたい。Tootsie と Rod の両氏には、長期間に亘って本研究に対する特段の理解と支援を賜り、深く感謝を申し上げますと共に敬意を表したい。

Mirai Ni Kibou Foundation Inc.の中谷研一代表、Joseph Y. Ang 会長、Lilong L. Chua 副会長、Antonio M. Henares 事務局長、Elmer A. Guzman 財務担当、増山貴子日本事務局長、Lyn 会長夫人、Judy 副会長夫人、Bea Marie 財務担当夫人がこれまでに示してきた超私の奉仕に対し、心から敬意を表したい。

本論文が、未来に希望 (Hope for the Future) を目指す人道支援のツールとなるよう、今後も研究を進めてまいりたい。

僭越ながら、息子の健康を気遣い温かく見守ってくれた母と、私自身にもありがとうの言葉を述べさせていただきたい。

2016年12月  
仲田和正

## **Acknowledgement**

I would first like to thank my thesis advisor Dean Tamaki of the Faculty of International Studies at the Utsunomiya University. The door to Dean Tamaki's office was always open whenever I ran into a trouble spot or had a question about my research or writing. He consistently allowed this paper to be my own work, but steered me in the right direction whenever he thought I needed it.

I would also like to thank the experts who were involved in the validation survey for this research project namely: The Field Work and Study Group composed of namely Lucia "Luchie" R. Gutierrez (PSWDO/PDCCO RSW), Rosemarie "Tootsie" Johnson-Herrera (NUTRILINC Inc. Executive Director from 1996 to 2007) and Prof. Hideko Fukuda (EAC).

Also from Gil Salazar (PBSP), Agustin C. Mendoza, En. P (NEDA Region III Economic Development Authority), Dr. Jose Paulo E. Campos, Ed.D (EAC President), David Kuchenbecker (Attorney at Law), Masatoshi/ Eriko Furukawa (Japan Foundation Officer/Formal NGO Representative) and Pampanga Association of NGOs or PAMPANGO representatives, namely Eugene Orejas, Aida Ishikawa and Dr. Nenita Gregorio-Sta. Ines.

A debt of gratitude also goes to Health Alternatives for Total Human Development (HEALTHDEV) Institute, particularly Executive Director Rosemarie "Tootsie" Johnson-Herrera and Ms. Lucia Lucas-Chavez, for sharing with me their development framework on humanitarian assistance and experience of working with the marginalized sectors. Their well-documented materials and personal insights contributed a lot to the way I structured and developed my paper.

And finally, Rodrigo "Rod" Custodio (Former USAID Project Consultant on Disaster Response) who perfectly conducted my Field Work Study and Research to the right direction.

I would like to express my sincere thanks for all their extra efforts and generous guidance for my Doctoral thesis. Without their passionate participation and input, the validation survey could not have been successfully conducted.

I would also like to acknowledge Antonio M. Henares of the Mirai Ni Kibou Foundation Inc. as the second reader of this thesis, and I am gratefully indebted to his very valuable comments on this thesis.

Finally, I must express my very profound gratitude to my mother and to my family for providing me with unfailing support and continuous encouragement throughout my years of study and through the process of researching and writing this thesis. This accomplishment would not have been possible without them. Thank you.

## 添付資料

### 1. MEMORANDUM OF AGREEMENT


Know all men by these presents:

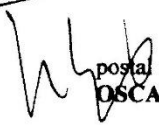
- Providing an opportunity for FRIENDSHIP and SOLIDARITY.
- Exploring JOINT PROGRAMMES with humanitarian, health, hunger and education ideals and consider support for their respective major events.
- To SUPPORT respective goals and programs to their respective major events.
- Maintaining COMMUNICATIONS and COLLABORATIONS on issues of mutual interest especially on health and educational concerns.


# MEMORANDUM OF AGREEMENT


KNOW ALL MEN BY THESE PRESENTS:


This agreement entered into and executed this 21<sup>st</sup> day of November 2008, at City of San Fernando, Pampanga, by and between:

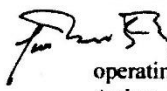
 **ROTARY CLUB OF ASHIKAGA EAST**, an organization duly registered and operating under Japanese Laws, with address at Ashikaga Prefecture, Tokyo, Japan, represented by its President, **DR. KENICHI NAKAYA**, herein referred to as the **FIRST PARTY**.


 **CITY GOVERNMENT OF SAN FERNANDO**, a governmental institution with postal address at City of San Fernando, Pampanga, represented by its City Mayor, **HON. OSCAR S. RODRIGUEZ**, herein referred to as the **SECOND PARTY**.

 **MIRAI NI KIBOU FOUNDATION, INC.**, a non-governmental institution organized under Philippine Laws, with postal address at Rm. 1007, Landsdale Building, No. 86 Mother Ignacia St., Quezon City, represented by its President, **MR. JOSEPH Y. ANG**, herein referred to as the **THIRD PARTY**.

 **ROTARY CLUB OF CENTRAL PAMPANGA**, a civic organization organized under the Philippine Laws, with postal address at City of San Fernando, Pampanga, represented by its President, **MS. JENNIFER M. BONIFACIO**, herein referred to as the **FOURTH PARTY**.

 **QUOTA INTERNATIONAL OF PAMPANGA**, a civic organization organized under the Philippine Laws, with postal address at City of San Fernando, Pampanga, represented by its President, **ENGR. MELITA A. BERGMANN**, herein referred to as the **FIFTH PARTY**.

 **METRO ANGELES DENTAL SOCIETY**, an organization duly registered and operating under Philippine Laws, with postal address at 2<sup>nd</sup> floor, Johnny's Supermarket, Mc. Arthur Highway, Balibago, Angeles City, represented by its President, **DR. LUIS MARIANO S. UY**, herein referred to as the **SIXTH PARTY**;

 **UNIVERSITY OF THE ASSUMPTION OUTREACH MINISTRY**, a civic organization, with postal address at City of San Fernando, Pampanga, represented by its Director, **REV. FR. ARISTOTLE MANIAGO**, herein referred to as the **SEVENTH PARTY**.

Witnesseth;

That the **FIRST PARTY**, **SECOND PARTY**, **THIRD PARTY**, **FOURTH PARTY**, **FIFTH PARTY**, **SIXTH PARTY** and the **SEVENTH PARTY** confirm partnership with the common aims of;

1. Providing an opportunity for **FRIENDSHIP** and **SOLIDARITY**.
2. Exploring **JOINT PROGRAMMES** with humanitarian, health, hunger and educational ideals and consider support for their respective major events.
3. To **SUPPORT** respective goals and programs to their respective major events.
4. Maintaining **COMMUNICATIONS** AND **COLLABORATIONS** on issues of mutual interest especially on health and educational concerns.

This will be effective from the 21<sup>st</sup> day of November 2008 up to December 31, 2009 and continue indefinitely until either or both parties agree in writing to cancel or suspend this agreement.



**ACKNOWLEDGEMENT**

REPUBLIC OF THE PHILIPPINES)  
CITY OF SAN FERNANDO (Pampanga) ) S.S.

BEFORE ME, a Notary Public personally appeared the following persons:

- 1. *[Signature]* **DR. KENICHI NAKAYA**, President, Rotary Club of Ashikaga East with Passport Number TF 8878152 issued at Tochigi, Japan on May 21, 1999.
- 2. *[Signature]* **MAYOR OSCAR S. RODRIGUEZ**, City Mayor of City of San Fernando, Pampanga with Community Tax Certificate Number \_\_\_\_\_ issued at \_\_\_\_\_ on \_\_\_\_\_, 2008.
- 3. *[Signature]* **MR. JOSEPH Y. ANG**, President, Mirai Ni Kibou Foundation Inc. with Community Tax Certificate Number \_\_\_\_\_ issued at \_\_\_\_\_ on \_\_\_\_\_, 2008.
- 4. *[Signature]* **MS. JENNIFER M. BONIFACIO**, President, Rotary Club of Central Pampanga with Community Tax Certificate Number \_\_\_\_\_ issued at \_\_\_\_\_ on \_\_\_\_\_, 2008.
- 5. *[Signature]* **ENGR. MELITA A. BERGMANN**, President, Quota International of Pampanga with Community Tax Certificate Number \_\_\_\_\_ issued at \_\_\_\_\_ on \_\_\_\_\_, 2008.
- 6. *[Signature]* **DR. LUIS MARIANO UY**, President, Metro Angeles Dental Society with Community Tax Certificate Number \_\_\_\_\_ issued at \_\_\_\_\_ on \_\_\_\_\_, 2008.
- 7. *[Signature]* **REV. FR. ARISTOTLE MANIAGO**, Director, University of the Assumption Outreach Ministry with Community Tax Certificate Number \_\_\_\_\_ issued at \_\_\_\_\_ on \_\_\_\_\_, 2008.

*[Signature]*

KNOWN to me to be the same persons who have executed the above **MEMORANDUM OF AGREEMENT** and who acknowledged that the same is their voluntary act and deed. I further certify that this document consists of three (3) pages, and that the parties together with their instrumental witnesses have signed their names on every page of this document.

WITNESS MY HAND AND SEAL this DEC 19 2008, 2009 at \_\_\_\_\_, Philippines.

Doc. No. 124  
Page No. 31  
Book No. 12  
Series of 21


*[Signature]*  
CHAMPION R. DAWU  
NOTARY PUBLIC  
Notary Public  
AND RECEIVED 31, 2009  
PT. No. 5149894 01-10-08  
USP No. 731374 01-10-08  
CITY OF SAN FERNANDO (P  
Roll No. 36087

IN WITNESS WHEREOF, the parties aforementioned have set their hands on the date and place first above mentioned.

**ROTARY CLUB OF ASHIKAGA EAST**


**CITY GOVERNMENT OF SAN FERNANDO**

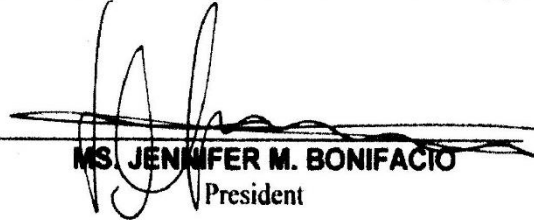
  
\_\_\_\_\_  
**DR. KENICHI NAKAYA**  
President

  
\_\_\_\_\_  
**HON. OSCAR S. RODRIGUEZ**  
City Mayor

**MIRAI NI KIBOU FOUNDATION, INC.**

**ROTARY CLUB OF CENTRAL PAMPANGA**


  
\_\_\_\_\_  
**MR. JOSEPH Y. ANG**  
President

  
\_\_\_\_\_  
**MS. JENNIFER M. BONIFACIO**  
President

**QUOTA INTERNATIONAL OF PAMPANGA**

**METRO ANGELES DENTAL SOCIETY**


  
\_\_\_\_\_  
**ENGR. MELITA A. BERGMANN**  
President


  
\_\_\_\_\_  
**DR. LUIS MARIANO S. UY**  
President

**UNIVERSITY OF THE ASSUMPTION OUTREACH MINISTRY**

  
\_\_\_\_\_  
**REV. FR. ARISTOTLE MANIAGO**  
DIRECTOR

WITNESSES:

  
\_\_\_\_\_  
**ENGR. JESS NICDAO**  
District Governor  
RI District 3790 Philippines  
R.Y. 2008-2009

  
\_\_\_\_\_  
**MR. KAZUMASA NAKADA**  
Vice President and Japan Representative  
MIRAI NI KIBOU FOUNDATION INC.