

国際的な支援の受け入れ体制と情報をめぐる問題

— 「受け入れられる」支援から「受け入れる」支援へ—

The problem of accepting international relief and information

白村直也*
Naoya HAKUMURA

抄録：被災地支援をめぐっては、3種類の支援方法(金銭、物的、そして人的支援)がある。2011年の東日本大震災後、日本は海外から多くのそれら国際的な支援を受け取った。本稿ではそれら3つの支援の中でも人的支援(特にボランティア)を主に扱い、その受け入れ過程でどのような問題があったのかを、「情報」をキーワードに検討する。

その際参考にするのはチェルノブイリ原発事故後の日本のNGOやNPO、そしてボランティアの支援活動である。当時彼らは「受け入れられる」支援者として現地へ赴き、情報収集に奔走し、そして活動を展開した。翻って東日本大震災後日本は、海外からの支援を「受け入れる」立場に立たされたといえる。こうした逆の経験の在り様に注意を払いつつ本稿は考察を進める。具体的には東日本大震災後の日本では、支援の受け入れをめぐって情報を発信する立場の公的機関と、実際に支援を受入れる現場間で、対応すべき問題をめぐるある種の「齟齬」があったことを本文で明らかにする。

キーワード：チェルノブイリ原発事故、東日本大震災、被災地支援、支援の受け入れ、情報

1. はじめに

1986年にチェルノブイリ原発事故(以下、単に「チェルノブイリ」と記す)が発生してから、すでに30年近くが経過した。当時としてはマスメディアで毎日のように取り扱われていたこの出来事も、時間が経つにつれ、取り上げられることが少なくなってきた。だが、良く知られているように、ここ数年で再度取り上げられるようになっている。それは2011年の東日本大震災(以下、「東日本」と記す)を契機にしてのことであった。

取り上げられ方には一定の傾向があったように思う。東日本以降国内では「反原発」や「脱原発」をめぐって世論の高まりが見受けられたが、原子力発電の危険性を強調するために約30年前のチェルノブイリの悲劇が引き合いに出されているといった言い過ぎであろうか。東日本後に出されたチェルノブイリの今(被災者・児の現状など)を追うルポや論文、その他記事は枚挙に暇がないが、その大方はそうした世論の高まりを意識したものとなっているように思う。

こうした傾向に対して、筆者は違和感を持ち続けてきた。その双方が異なる文化や風習、ひいては歴史的文脈をたどった国・地域で別々に発生したにも関わらず、事故のある側面だけが取り出され、クローズアップされることに対してである。チェルノブイリにはチェルノブイリをめぐると独特な「経験」があり、東日本にはそれをめ

ぐる独特な「経験」というものがあるのではないのか。この点に思いを馳せてみたい。

こうしたそれぞれの固有の「経験」を想定してみるも、ではそれを探る上で、何を扱い、何を探ればいいのかは非常に難しい問題である。視点は多そうで、実は少ないようにも思われる。両者の間には25年の歳月が流れていることもあり、ある1つの視点でもって両者を捉えようとするも、資料や聞き取り調査の面で様々な弊害がある。こうした弊害を念頭に置きながらも両災害を、原発の危険性を強調することのみに議論が集約されない視点から捉えるために、本稿では「被災地支援¹⁾」という視点を検討したい。

2. 問題設定

具体的に問題を設定しておく。チェルノブイリと東日本の双方を見比べた場合、事故による大規模な被災や避難が実態としてあったことはもちろんのことだが、そこにはある側面で全く逆の「経験」が培われていた。東日本では、海外から多くの支援団体が来日し、日本の支援団体と連携して積極的な支援活動を行ったことがよく知られている。だが、一方のチェルノブイリの際には日本から多くの支援団体が現地へ赴き、そこで支援活動を行ったということは、どれだけの人々に記憶されているのだろうか。東日本においては、被災地域の「日本人」と「在

* 通信教育部

日外国人」間の積極的な交流や助け合い、そして海外からの支援団体への情報提供や共有が「多言語・多文化」をめぐる現象としてクローズアップされた。だが、チェルノブイリに際しては、その場にいた邦人や、その後の復興支援に参加した多くの日本の民間医療支援団体は、現地政府や公的機関、現地の支援団体など情報の発信者側から情報を受け取る立場にあり、それをもって自身らの行動や活動の方向性を決め、着手している。この点でチェルノブイリと東日本には逆の「経験」が培われていたといえる。筆者はこの逆の「経験」を探り、検討することに、原発の危険性を強調することのみに集約されない、チェルノブイリと東日本を繋ぐ別の捉え方の可能性を見出している。つまり、チェルノブイリと東日本のそれぞれの被災地支援に従事した者の独特な「経験」から両災害を見つめることで、両災害の歴史的な文脈や文化、風習を浮かび上がらせようという試みである。それは双方の「被災地支援」をめぐる「経験」を決して風化させることなく受け継ぎ、今後の「被災地支援」活動に役立てることを目指しており、また、その成果をもって災害をめぐる構造的(原発の危険性は勿論のこと、災害が発生した国や地域の文化や風習、そして歴史的な文脈など)な理解と把握を目指す。

もちろん、こうした問題設定に対して疑問が呈されるかもしれない。そもそもチェルノブイリと東日本における支援の受入れの在り方をめぐって、何かを論証するための研究方法が現段階で確立されているとは言い難いからだ。本稿はこの点については重々わきまえた上で、今後の研究方法の確立に寄与する萌芽的な研究として、評者の批判を甘んじて受けていきたい。

さて、この目的を達成するために、①チェルノブイリ被災地支援に参加した団体への聞き取り調査を通じて彼らが遭遇した問題点を探り、その理解をもって、②東日本後の海外からの支援の受け入れ(人的支援を中心とする受け入れ過程)状況について、そして③支援受け入れの際に発生した問題点の3点を考察する手続きを踏む。この3点を考察する上で本稿は、2013年3月国際開発センターが公表した調査報告書『東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査²(以下、「調査報告書」と記す)』を下敷きに、認定NPO法人ジャパン・プラットフォーム(以下、JPF)、特定非営利活動法人国際協力NGOセンター(以下、JANIC)をはじめ、直に支援の現場で海外NGO/NPOやボランティアに接触した2つの団体への聞き取り調査の結果を扱う。なお、聞き取り調査を行うにあたって、これら機関を選定した理由や方法、質問項目については本文中に適宜記すとし、調査を経て得られた結果については、本稿執筆以外に使用しない旨を各機関に伝えた上で利用承諾を得ていることを断っておきたい。

3. 先行研究のレビュー — チェルノブイリ被災地支援に参加した団体への聞き取り調査

チェルノブイリと東日本の支援活動の違いは、主に2点あったように思う。1点目は先にも記したが、日本はチェルノブイリでは支援を受け入れてもらう側であったのに対し、東日本では受け入れる側に立ったということだ。受け入れてもらう側が直面した問題を、受け入れる側に立った時にどのように対処するかという点については、非常に深刻な問題である。受け入れた団体に支援活動を極力円滑に進めてもらうようにするためには、チェルノブイリの「経験」というのは大きな意味を持っている。こうした問題意識を持って、チェルノブイリ支援活動に参加した日本のNGO/NPO団体に聞き取り調査をした先行研究に白村(2012)³がある。

1986年にチェルノブイリが発生して以降、日本の多くのNGO/NPOが現地に赴く、もしくは支援物資を送るなどの支援活動を実施してきたことはよく知られている。筆者の知る限り、1990年の段階でそうした支援団体は日本全国で100近くあったという[佐藤・和田 1996; 43]ものの、在留邦人数同様、公式な出版物や統計で示されているわけではないため、おおよその数字把握に留まらざるを得ない。

白村はアンケート調査をするにあたって、チェルノブイリ支援運動・九州が2000年に出版した『チェルノブイリとともに・・・10年のあゆみ』(チェルノブイリ支援運動・九州、2000年)の巻末に記されている「団体紹介」、およびそれを補足する意味で佐藤幸男、和田あき子著『チェルノブイリから何を学んだか』(岩波書店、1996年)の巻末の「救援募金をしている主な救援市民グループ」リストをもとにアンケートを試みたが、そのほとんどが支援活動を中止していた。最終的にアンケートの回答を受けて後、それら団体が支援活動をするにあたって遭遇した問題を「異文化」、そして「情報収集」の2点に特化して調査・分析している。その結果すべてをここで挙げることはしないが、1点のみ、「チェルノブイリの支援活動において、現地での公的(教育機関を含む)機関などによってなされた情報提供のあり方について、良かった点、悪かった点」についての結果を挙げておきたい。「情報収集」というのは、どの被災者が何を、どのくらい必要としているのかを探り、団体の活動内容や指針の策定をする上で、重要な位置づけを占めている。

アンケート結果をみってみる。次頁表-1は結果をまとめたものであるが、この表からは公的機関の中でも「行政」機関からの情報の提供を受け、それをもって自身の活動の方針策定などを行った支援団体は殆ど皆無であったことが伺える。では、彼らはどこから情報の提供を受けていたのか。それは「教育」や「医療」機関といった支援の現場であった。そこで得られる情報には全く違和

表-1. 公的(教育、医療)機関の情報発信について、良かった点と悪かった点について (代表的な意見)

	良かった点	悪かった点	現地での活動に際して、間違った情報による混乱、支援活動が二度手間になる等の事態は？
青森・チェルノブイリ子ども支援ネット	ベラルーシは、独裁的な国家であり、公的機関などは、絶対悪い話はしない。私たちが訪問した病院の医師の中には、放射能被害について正直に語る人がいた。また、市民グループは、政府のやり方に批判的で、当初は地方政府などを訪問したが、途中からは病院と市民グループのみ訪問し、支援品を届け続けた。	回答なし	ベラルーシに事務所を置いた日本チェルノブイリ連帯基金の手助けで現地を訪問し、支援活動を行った。 現地に永住している日本人から情報を得て活動してきたので、混乱などした経験はありませんでした。 現地政府への物資の郵送はなく、自分たちで持参していております。(現地団体への郵送もあり。)
チェルノブイリの子どもを救おう会	現地の公的機関から情報を提供されたことはありません。学校を訪問したときは学校の事情について説明を受けています。	回答なし	間違った情報を得た経験はありません
NPO 法人日本ベラルーシ友好協会	正しい情報を入手できた。	特になし	的確な情報が出てきています。正確な情報の下に進めました。間違った情報があるとすれば、信頼関係が成り立っておらず、「支援」にならないのでは？
特定非営利活動法人チェルノブイリ救援・中部	現地カウンターパート、現地大学との共同研究者からの情報提供は信頼ができる。	現地のスタッフが長期休暇などで不在になると、連絡が迅速に行えない。	当法人の現地駐在員によるより正確な情報によって、混乱することはほとんどない。
NPO 法人チェルノブイリへのかけはし	現地の救援グループと接触しているドイツやイタリアなどの運動の情報が参考になりました。	官製のものあまり信用できないと考えていました。	社会的立場によって、災害の被害の度合いが違うので、言っていることは様々でした。現地の政府関係者は、あまり、自国の低階層の援助は好んでいませんでした。通人状態も悪かったので、連絡をとりあうロス時間が大きかったです。
チェルノブイリ支援運動・九州	公的な医療機関から提供のあったデータ(甲状腺がん発症率の推移など)は信頼性が高く、日本国内でチェルノブイリの現状や団体の活動内容を伝える際に役に立った。	関係が途切れる、または現地の公的機関と(日本国内の)他の機関との連携等によって、これまでに提供のあったデータを受け取ることができない、最新の情報を得られにくくなった。	間違った情報と言えらるかどうかわからないが、第1回目の甲状腺がん検診を実施する際に、地元メディアで検診について紹介されたために受診を希望する住民が多数押し寄せ、混乱した。

感を覚えなかったというのは、支援の現場で支援を受ける側とする側の双方の信頼関係がうまく構築されていたことを示すとみてよい。

逆に「行政」からの情報発信に一定のストレスを感じていた団体もあったことも踏まえれば、「行政」に対する信頼度は低かったといえる。また支援団体の中には、自前のカウンターパートを持っていたものもあったようであり、現地で情報を仕入れなくとも、かなり正確な情報を入手できていたようだ。

大まかな傾向としては、政府や関連する公的機関からの情報に重きを置いていた支援団体は殆どなく、それよりも現地の「教育」や「医療」機関、そして他の支援団体や市民団体から情報を積極的に仕入れ、それを指針として活動を展開させていった団体が多いということになる。

被災地支援をするにあたって、政府や公的機関の発表以前に、被災者の立場に極力近いものからの情報を信頼するというのは、往々にしてありうることだろう。だが、チェルノブイリ被災地支援において、これ程までに後者

に偏るといふのは、発信された情報の信憑性はもとより、チェルノブイリ後数日に亘って周辺各国に通知を出さなかったことにみる、ソ連の「秘密主義」が影響している部分もあるように思う。(東日本後の日本においてもこの点は通じるのかもしれないが)。

4. 東日本後の海外からの支援

さて、チェルノブイリにおいて日本の支援活動は上記のような、「情報収集」をキーワードとする問題点に遭遇した。では、東日本後に海外から支援活動を受けるに至って、この問題に日本はどのように対応したのだろうか。チェルノブイリ同様、公的機関からの情報発信への信頼は後退し、海外のNGO/NPOやボランティアは日本のNGO/NPOとの相互関係に依存せざるをえなかったのか。情報技術がこれほどまでに発達し、情報が行きかう速度が飛躍的に発達した今、もしそうであるなら、合理的な支援活動がなされているとは決していえないのではないか。この点を探っていきいたい。

そこで、まずは総体として日本がどの程度海外から支援を受けたのかを概観しておきたい。東日本をめぐって海外から寄せられた支援について萬歳は、海外緊急、医療援助チームや物資・寄付金支援の受け入れをめぐって浮上した問題点について考察し[萬歳 2012: 67-85 頁]、同雑誌で尋木は医療支援をキーワードに支援する/される外国人をめぐる諸相を検討している[尋木 2012: 87-112]。尋木は海外の民間医療団体の受け入れについても検討しており、本稿が抱える問題意識に足並みを揃える部分が多く、本稿を執筆する過程で刺激を受けた。

その他当該分野についての学術的な研究はまだほとんどなされておらず、海外からの支援に携わった各民間団体が個別に報告書をインターネットなどで公表し、浮上した問題の検討・分析を行ってきたといえる。そうした中で次に挙げる調査報告書は、それら個別に民間団体が検討・分析してきたものを包括的に捉え直している点で、海外から受けた支援について記したものの集大成といった感がある。そのため、本稿ではこの調査報告書を検討することで、海外から受けた支援の状況を把握することから始めたい。

2013年3月、一般財団法人国際開発センターは2011年3月から2012年3月までに海外からどれほどの支援を日本は受けたのかについて調査し、先に触れた調査報告書『東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査』を公表した。調査期間は2012年7月から2013年と記されている(現在は若干の数字の増加が見込まれる)。

この調査報告書⁴では、海外からの支援の種類が金銭、人的、そして物的支援の3種類に分けられており、その量や日本に届けられた経路などが詳述されている。順にみみると、まず、日本は金銭的支援として174の国・地域から合計約1,640億円を受けている。支援主体別件数実績では、政府・国際機関が143件、政府・国際機関以外の支援件数が1,250件となっている。こうしてみると、件数ベースでは圧倒的に政府・国際機関以外に

よって多くなされたことが分かり、金額ベースでも、それは政府・国家機関の約倍にまで達する。それら支援は震災直後の最初の3か月程度のいわゆる「緊急救援期」に集中しているが、その後も1年間を通じて継続的に支援が届いていたようだ。

人的支援については99の国・地域から合計160件を受けた。支援国全体の6割にあたる61カ国は、日本のODA対象国からの支援であり、支援主体別の内訳は、政府・国際機関による支援が77件、政府国際機関以外による支援が83件となっている⁵。支援内容の内訳は、捜索・救助19件、医療11件、被災者支援63件、支援調整(各種調査を含む)28件、人的交流25件、原発事故対応14件。それらを表にしたのが下の表—2であるが、政府・国際機関の人的支援は捜索・救助に非常に大きな焦点が置かれているのに対して、政府・国際機関以外は被災者支援や支援の調整に焦点が置かれている。双方が補完的に手薄な部分を埋めようとした姿勢を見てとることができるだろう。

最後に物的支援については、73の国・地域から305件の支援があった。支援主体別の内訳は、政府・国際機関による支援が154件、政府国際機関以外による支援が151件となっている⁶。支援内容の内訳は、食料・飲料104件、支援物資158件、燃料14件、サービス(通信・運搬等)39件、原発事故対応34件である。それらを表にして表したのが表—3である。この表から伺えるのは、政府・国家機関は食料や支援物資といった緊急性が高いものに特化して支援しているのに対し、政府・国家機関以外は支援物資もさることながら、サービス(通信・運搬等)の分野に相対的に多くの労力を割いていることだろう。支援時期は、震災後11日以上20日以内に実施されたものが最も多く、また、物的支援全体の50%が発災後30日以内に、88%が50日以内に行われている。

調査報告書は3つの支援の在り様を詳述し、そのまとめの部分で海外からの支援実績を整理・分析している。

表—2. 人的支援実績(件数)

支援団体	捜索・救助	医療	被災者支援	支援調整	人的交流	原発事故対応	合計
政府・国際機関	17	9	21	8	12	12	79
政府・国際機関以外	2	2	42	20	13	2	81
合計	19	11	63	28	25	14	160

調査報告書より転載[一般社団法人国際開発センター 2013: 29]

表—3. 物的支援の支援内容別実績(件数)

支援団体	食料・飲料	支援物資	燃料	サービス(通信・運搬等)	原発事故対応	合計
政府・国際機関	83	75	13	9	19	199
政府・国際機関以外	21	83	1	30	15	150
合計	104	158	14	39	34	349

調査報告書より転載[一般社団法人国際開発センター 2013: 37]

その結果明らかになった傾向を5点列記している[一般社団法人国際開発センター2013:47-48]。本稿の論旨に沿ってしてみると、興味深いのは第1と4の点であるためここで触れておきたい。

第1点目に東日本後の海外からの支援は、政府・国際機関による支援のみならず、民間企業、NGO団体等からの支援の比重が大きかったということである。また、これらの支援を日本側が受け取る際にも、NGO等政府・国際機関以外の関わりが大きかった。つまり、国を超えた支援の受け渡しは従来政府間で執り行われていたが、現在では政府とNGO、企業と企業、企業とNGO、そして個人とNGO等、市民社会全体が参画したものとなっているという。

次に第4点目として、外国からの人的・物的支援を受け入れる際の難しさが強調されている。ここでは医療チームの派遣と受け入れについて言及されており、支援の申し入れは30カ国以上からなされたのに対し、日本側はそれらを受け入れる際の体制を考慮し、最終的に4カ国からの支援を受け入れるにとどまった。混乱状態にある被災地において支援の受け入れ体制を整えることは日本人同士であっても容易でないことは想像に難くない。これが言語、文化、そして社会制度の異なる外国人となると、なおさら容易ではないのだろう。また、物的支援の中にも、海外からの申し出を断ったものや、受け入れても被災地のニーズに合わず、物資の活用が困難だった例もあったようである(この点については後の章で検討する)。

調査報告書は、本稿の「2. 問題設定」で挙げた、本稿が扱う問題②については、ある程度の回答を用意してくれる。だが、問題点③の受け入れに際しての具体的な問題点については、直前に挙げた第4点目の記述で締めくくられてこともあり、疑問が残る。

5. 支援受け入れの際の問題認識

5-1. 公的情報発信の立場から

調査報告書は、支援受け入れのルートについてもさらに詳しく触れており、搜索・救助や医療人材の海外からの派遣の受け入れは、基本的に外務省を経由して行われたと記している。一方の被災地支援、人的交流、支援調整の受け入れ窓口としては1)支援が外務省をはじめとする公的窓口を通じてなされるもの⁷⁾、2)JPF、JANICといった日本国内のNGO/NPOを統括する機関の窓口を通じてなされるもの⁸⁾、そして3)独自に海外と繋がりを持ち、支援受け入れの窓口として機能しているもの⁹⁾、の3つに大別することができる。

外務省によると、少なくとも16カ国43のNGO団体がボランティア活動のために来日したようだが¹⁰⁾、その受け入れは2)や3)のルートを経てなされるものが主であった。以下では2)に該当するJANICとJPFへの聞き取り調

査をもとに、本稿が取り組む問題点③に焦点を絞ってみたい。

JANICは1987年に設立された特定非営利活動法人で、日本国内のNGOの活動を支援し、対外広報や情報発信を主な業務内容とし、2012年6月の時点で95の日本の国際協力NGOが加入している¹¹⁾。一方JPFは「NGO、経済界、政府が対等なパートナーシップの下、三者一体となり、それぞれの特性・資源を生かし協力・連携して、難民発生時・自然災害時の緊急援助をより効率的かつ迅速におこなうためのシステム」とホームページ上で説明されており¹²⁾、こちらも対外向けの情報発信を主要な任務の一つに挙げている。東日本直後はJPFが海外NGO/NPOの受け入れを担当し、JANICは国内のNGO/NPO活動を指揮・管理するという役割分担がなされており(時間の経過に従い、こうした役割分担は消滅していったようだが)、両者には緊密な連携が求められた。ともに国内の国際協力NGO/NPOを指揮、管理する重要な立場にある。

震災後、JANICは宮城県に事務所を設立し、県社会福祉協議会との連携を模索し始めた。毎週情報交換会を事務所で行い、その際には海外のNGO/NPOが参加することもあり、その担当者が被災地の視察に同行することもあったという。その後、海外ドナーの出資をもって、JANICは福島駅前に事務所を設立、ここを拠点に海外NGO/NPOは被災地へ支援を展開していった。

筆者は、2012年11月14日に東京のJANIC本部事務所を訪問し、海外からの支援の申し出と受け入れ、そして国内加入団体への連絡調整をめぐる問題点を中心に聞き取り調査を実施した(JPFについては、担当者が多忙とのこと、またほとんど統計らしきものはないとのことだった)。

チェルノブイリと東日本後の支援活動の大きな違いの一つは時間の開きにあり、その間の情報技術の発達にあると先に記した。チェルノブイリ後は、身近な日本国内のメディアや関係団体との接触を支援活動の入り口とせざるをえなかったが、東日本後の支援を展開するにあたって多数の海外ボランティアは、インターネットを駆使することで情報を収集し、それをもって活動の入り口とするものが主流となった。

JANICもJPFも震災以降頻りに情報更新に努めてきた。ちなみに、東日本大震災後にはJANICホームページへのアクセス数が急増しており(2011年4月180回、5月70回(同月英語版支援関連頁作成、公開開始)、6月60回弱(36か国から)、7月40回弱、8月40回以下、9月20回)、支援の問い合わせや申し出が続いたという。

金銭や物資の受け入れに際しては、次の点を考慮し対応していったようだ。つまり、支援を申し出るNGO/NPOは自国に財務報告書を提出する必要があり、各国ごとで法人登記方法、報告書の書式、報告事項が異なるた

め、その問い合わせなどに多大な時間が双方とも割かれるという。実際の支援受け入れ以前に、支援を申し出るNGO/NPOも受け入れる側も、関連事務作業に忙殺されてしまう。とりわけ人的支援の申し出となると、さらに膨大な時間と労力を割かなければならなくなる。

また、この手続きが終了してのち国内NGO/NPO(カウンターパート)と海外から受けた支援のニーズの適合・不適合が勘案される。この際には被災地(またはその地で活動する)の信頼できるパートナー探しに力点が置かれると同時に、物資のスペックが重視されるのだという。金銭や物資の支援をめぐるのはとりわけ、財務会計上の手続きに大きな問題を見出すことができるが、中でも人的支援の際には、1)ビザ、2)受け入れる人材の専門性、そして3)通訳者の問題があったという。

1) ビザの問題

来日しての支援を希望する申し出は非常に多かったようだが、ビザの申請手続きは各国で異なるため、この点についての問い合わせが非常に多い。また、その手続きの煩雑さや可能滞在期間の関係で来日を諦め、金銭支援へ切り替える団体が多かった(金銭支援への切り替えに際してスタッフやチームを日本に派遣することもある)。

2) 受け入れる人材の専門性

受け入れる人材の専門性として、被災者の心理ケアなどに通曉した人材を重点・優先的に受け入れていった。当該支援がその期間を終え、来日した支援者が帰国してしまうことを考慮し、海外技術の移植を重視していった。こうした人材の中には、当初支援の申し出を関連行政機関宛にしてみるも拒否され、その次の申請窓口としてJANICやJPFにアプローチするものが多かったという。JANICやJPF宛に申し出をする以外では、ピースボート(後述)経由で被災地入りする例もあったという。

3) 通訳の問題

上記1)や2)の問題をクリアしても、大きな問題として言葉の問題は残る。今回JANICでの聞き取り調査においても、一つの大きなポイントになると筆者は踏んでいたものの、結論としては、JANIC自体で通訳者の募集や派遣をすることはなく、とのことだった。申し出を受けて後、JANICは被災地で活動するNGO/NPOとのニーズのマッチング作業を行う。だが、言葉の問題は支援に関わりたい在日外国人が自主的に連絡を取り合い、調整することで対応することが多かったという。彼らが被災地で活動するNGO/NPOの事務所などに飛び込みで参加の申し出をする例は珍しくなかった。また、ピースボートのボランティア(在日バイリンガルなど)約800名が通訳ボランティアとして活動に参加したようだ。

以上がJANICへの調査から判明した人的支援の受け入れをめぐる問題点である。先の調査報告書の作成にも参加したJANICの情報発信は、このような受け入れ上の問題意識に準えて発信されていったと考えてよい。

支援の受け入れをめぐるのは、ここで見てきたように、

いくつもの複雑な課題が錯綜している。公的な立場からJANIC等が情報発信するにせよ、それら複雑な課題の解決を公的機関側だけの課題として位置づけるのは誤りであろう。支援の供給側と受け入れ側の双方向の意思疎通を含む課題として把握する必要があるといえる。

筆者はこうしたJANICの問題把握や理解を踏まえて、実際の支援現場で外国人ボランティアを受け入れてきたクラッシュジャパンとピースボートの2つの団体への聞き取り調査を実施した¹³。聞き取り調査を通じて感じたのは、実際に支援の現場で海外支援団体・ボランティアに対峙する彼らの活動は、支援受け入れの際の錯綜した様々な課題を丁寧に紐解き、支援をめぐる問題の論点を明確にする可能性を大いに秘めているということだ。

5-2. 海外支援団体・ボランティアに対峙する

2011年8月日本経済新聞電子版は「「ニッポンの役に立ちたい」もうひとつのトモダチ作戦」と銘打ち、被災地での外国人ボランティアの活動を紹介した¹⁴。記事は、夏休みを利用して海外から多くの大学生が気仙沼をはじめとする被災地へ赴き、早朝からボランティア活動に従事する模様を伝えた。ところで、ここで注目したいのは、こうした人的支援の受け入れルートについてである。このような海外からの支援者はどのようなルートを経て来日しているのだろうか。金銭、物的支援の場合は、あくまで物の受け渡しであるため、受け入れの窓口が多様化しているとは言え、取り分け想像に難くないといえる。義捐金や海外救済金の受け入れは「日赤以外では、JPF、JANIC、日本財団等、NGOによる活動へ助成を行う機関や、[...]それぞれの既存のつながりを活かして支援を行った例が多くあった。被災自治体に直接支援を提供する例もあった[一般社団法人国際開発センター2013:26]」という。だが、一方の人的支援となると、その事務手続きや受け入れ先の選定、ひいては彼らの言語や文化の問題がどのように対処されていったのか、などの問題がすぐさま思い浮かんでしまうのは筆者だけではないだろう。

実はこの新聞で取り上げられたのがクラッシュジャパンCRASH JAPANであった。調査報告書でもクラッシュジャパンと後述するピースボートの活動については一定のスペースが割かれて紹介されており、海外からの支援の受け入れという点では、特に注目を集めた2団体である。したがって、本稿はこの2団体にアプローチを試みた次第である。

クラッシュジャパンは2004年に発生した新潟県中越地震を機に設立されたキリスト教系の援助団体で、世界中からボランティアを受け入れて活動している一般社団法人である。東日本では、被災地に支援物資を供給し、ボランティアを派遣するなど救援活動を展開しているほか、仙台市や岩手県遠野市など合計5カ所に活動拠点を設けている。クラッシュジャパンが活動の対象地域とした気仙沼市の社会福祉協議会ボランティアセンター

には、外国人のボランティアが毎日途切れることなく訪れ、彼らはボランティア参加者全体の1割にもものぼるといふ。先の記事の中では「日本人は週末だけの活動が大半だが、外国人は長期滞在者が多いので助かる」（宮古市災害ボランティアセンター）という話が紹介されているが、外国からの人的支援を受け入れる際の難しさは先の2)や3)においても共通する現象だったようだ。

一方のピースポートについての説明は不要かもしれないが、ごく手短かに紹介しておきたい。ピースポートの活動はホームページによると、3点に絞られる。地球一周の船旅の企画・運営、災害ボランティアセンターの運営、そして国際交流の企画である。東日本時に被災地でボランティア活動を実施、展開していったのは、この一般社団法人のピースポート災害ボランティアセンター(以下、センター)である。聞き取り調査をするため、筆者はこの2つの団体への接触を試みた(クラッシュジャパンには2013年3月25日於：東京都東久留米市事務局にて、センターには同年3月28日於東京都新宿区事務局)。両団体への質問事項は以下の4点に統一しており、聞き取り調査の事前にメールにて伝え、当日それらに回答頂くこととした。質問事項は、1) 外国人ボランティアとして来日された方はどの程度いたのか?(国籍、年齢層、大まかな滞在期間など)、2) 日本の文化に不適應、もしくは理解しない方はいたか?また、その際具体的にどういったことがあったのか?3) ボランティア活動を進めるにあたって、外国人の方とのやりとりの中で問題はなかったか?(相手が日本人なら起きなかっただろうな、と想定されるもの)、4) 日本人ボランティアと外国人ボランティアの関係はどうだったか、である。聞き取り調査の結果をまとめると次頁表のようになる。

1)については、両者ともに観光ビザでの来日に統一していることがわかる。2)については、若干の事例があったようだが、実際のボランティア活動に支障をきたすほどのものではなく、来日された方々は非常に素晴らしい働きをしてくれた、と両者は振り返る。3)についても肯定的な回答が目立った。また、ピースポートは、ボランティア活動に従事してもらう前に参加者に対して説明会を開催するが、こうした場合は参加者に活動の具体的なイメージを掴んでもらう意味で、ピースポートが執り行うボランティア活動の中で非常に大きな役割を演じているように思われた。最後に4)についても、ボランティア活動を通じた国際交流ができたという肯定的な声から出ていたようだ。

6. 情報発信と活動主体間の「齟齬」

以上、チェルノブイリ後に支援活動を展開した日本のNGO/NPOが「情報」をキーワードに直面した課題を念頭に、東日本後の支援活動状況を概観した。両災害は異なる地域・文化や史的な文脈上で発生した出来事である

以上、もちろん、支援の手続きをはじめ異なる点も見受けられる。そうした点を念頭に置いた上で、「情報」という側面からチェルノブイリと東日本後の日本のNGO/NPOの活動を救い上げ、振り返ったらどうだろうか。今後類似する災害が起きたならば、その支援活動を円滑に進めるためにも不可欠な視点であると思われる。

だが、今回の支援活動に従事した団体の調査を経てまず実感したのは、こうした問題意識が支援活動を行う上で、どうやら重視されていなかったということだ。聞き取り調査する中で、東日本支援者がチェルノブイリ支援者について(その逆もそうであるが)、その経験に言及する、もしくは参考にする発言がほぼなかったのには驚きを隠せなかった。「チェルノブイリの支援活動の経験がどのように受け継がれ、活かされているのか」という問いを、JPFやクラッシュジャパンをはじめとする諸団体に投げかけてみるも、その回答を本稿で取り上げるに至らなかったのはそうした理由があった。東日本後のJPFやJANICの活動や、本稿でも触れた調査報告書にチェルノブイリ支援団体を引き込んでいくという姿勢を見てとることができなかったのは、何か非常に貴重な経験が取り残されているようで違和感を覚えざるを得なかった。したがって、両災害をめぐって展開された支援活動自体に何らかの「内在的」な繋がりを見出すのは、非常に難しい作業となる。

だが、実際にチェルノブイリでも東日本でも相応の公的機関の情報発信が重要性を帯びたことが実態としてあったことには変わりはない。チェルノブイリ後の支援の展開においては、現地の行政機関の情報発信を信頼し、重きを置く団体は少なかった。それよりも現地の他の支援団体や市民団体から情報を積極的に仕入れ、それを指針として活動を展開させていった団体が多かったといえる。では、翻って東日本ではどうだったのか。

JANICやJPFは、その設立の経緯からして行政主導でなされたこともあり、公的な性格を帯びていた。加盟団体の活動を指揮・監督し、状況の正確な分析に基づく情報発信が求められたのはいうまでもない。だが、本稿で記したように、情報発信側と現場で活動する団体とでは、問題認識めぐってある種の「齟齬」が生まれていた可能性がある。

JANICの参加もあって公表された調査報告書には彼ら、クラッシュジャパンやピースポートの名前が出てくる。だが、聞き取り調査の過程で感じたJANICとクラッシュジャパンやピースポート(ひいてはクラッシュジャパンとピースポート間にもあるのだろうが)の「距離感」もあって、どの程度調査報告書の数字上にクラッシュジャパンやピースポートの実際の活動が反映されているのか、という疑問は残る。

JANICが海外の支援を受け入れる際に挙げたポイントは3点あり、1つ目にはビザの問題があった。海外からの支援が、この問題がゆえに人的支援から金銭支援に

切り替えられることは多々あったようだ。だが、一方のクラッシュジャパンやピースボートは観光ビザでの来日に統一することでこの問題を回避している。

2つ目の受け入れる際の専門性、という点についてクラッシュジャパンとピースボートが採った方針は非常に門戸の広いものだった。聞き取り調査からは、クラッシュジャパンとピースボートが行う活動は語学力や協調性、そしてガイドラインをはじめとする「ルール」の遵守を求めることはあるものの、個人個人の専門性をとりわけ重視することは頻度としては少なかったことが伺える。3つ目の通訳の問題については災害時以外にも自身の活動に外国人を深く取り込んでいる、もしくは密な連携を持っている団体が対応していったようである。

その点で顕著な活躍をしたのが、クラッシュジャパンとピースボートであったといえる。この問題についてはJANIC(加盟団体)とピースボートは相互補完的な関係

にあった。

今回の聞き取り調査では、クラッシュジャパンとピースボートのフットワークの軽さが浮かび上がった。ちなみにクラッシュジャパンは、物資(石鹸、毛布、靴、スターターキッドをはじめ、ありとあらゆるもの)も膨大な量を受けとっている。それは、東日本後クラッシュジャパンが独自に被災地で不足している物を自らインターネットなどで発信した成果もあってのことのようだ。もちろん、JANICやJPFに加盟しているいくつかの団体の中にもこうしたフットワークの軽さはあったのだろう。だが、そうした軽快さをもって支援を押し進めていった彼らの活動、つまりは現場の「声」を、どの程度JANICやJPF、ひいては「行政」が広く吸い上げて把握し、対外的に情報発信していたのか、という点については一抹の不安をおぼえる。それは、本稿で取り上げた調査報告書やJANIC、そしてJPFが筆者に示してくれた受け入れの問

表-4 クラッシュジャパンとセンターへの聞き取り調査結果

	クラッシュジャパン	ピースボート災害ボランティアセンター
1)	<p>シンガポール、オーストラリア、ドイツ、南米地域他から来日者があり、計28か国にのぼる(若干数字が上昇する可能性あり：担当者)。年齢層は16~70歳までと幅広い。彼らは観光ビザで入国。</p> <p>担当者によれば、クラッシュジャパンはビザの発給手続きに一切関わらないことから、ボランティアとして来日したものは、ビザの発給に関わってくれる他の団体に移って活動を続けるということもあったようだ。</p> <p>日本滞在期間は10日から2週間程度で、帰国後に日を置いて(1年程度)再度来日する人もいる。東日本大震災をめぐる、いわゆる外国人ボランティア参加者は1,400~1,500人程度。</p>	<p>外国人ボランティア参加者数は2012年9月の時点で3,433人(リピーターも含む、日別のべ活動者数)で、56の国と地域から構成されている。年齢層は18歳(10代の参加は親の同意書が必要)から60代までとなっており、男女比は男性53%、女性が47%。彼らは観光ビザで入国。10日間程度ボランティア活動に従事する。</p> <p>2012年3月末までに宮城県石巻市には273,895人(日別ボランティア登録人数)のボランティアが活動していたが、ピースボートのボランティアはこの4分の1の25%を占めた。[ピースボート災害ボランティアセンター 2012：1]。</p>
2)	<p>日本の寝食をはじめとする、いわゆる生活様式への不慣れを示す外国人がいた。</p>	<p>日本文化といえるかどうかは不明だが、門限や団体行動に抵抗感をおぼえる人が若干いた。</p>
3)	<p>観光気分で来日する、被災地の写真を撮る、そして被災者に寄り添う活動をするというクラッシュジャパンの方針に希薄な人がいる、など。</p> <p>また、遠く海外からやってくることもあったか、自身の活動に大きな理想を抱いている場合もある。実際に被災地に赴いてする活動と、自身の理想との間にギャップを感じる人もいた。だがここに挙げた事例は数件程度ということで、とりわけ深刻な問題としてクローズアップされるべきものではないと筆者は説明を受けた。</p>	<p>ボランティア活動に参加してもらう前に、説明会を開催しており、日本語・英語で書かれた冊子『現地派遣ボランティアガイドライン』(計11頁)を各自に配布している。その中には、現地派遣ボランティアの心構え、参加条件、準備物、服装、食事などが詳細に記されており、参加者は同意書にサインすることで、活動に参加することができるしくみになっている。かつ、5人が1つのグループに編成され、各グループが選ぶグループリーダーがそのグループの活動の指揮を担当する。グループの中に外国人がいる場合は、日英バイリンガルの参加者がグループリーダーとなる。</p> <p>外国人の参加に際しては、ピースボートはグループの中にバイリンガルがいるかいないかを考慮してグループを編成する。活動に関する情報は、チームリーダーを通じてグループに伝達される。</p> <p>活動地域での放射能の影響を心配する人もいたが、あくまで自己責任での参加を前提とすることもあり、大きな問題として浮上するには至らなかった。ただ、弁当の支給に際して、宗教上の理由(ベジタリアンなど)を考慮することはあった。</p>
4)	<p>日本人ボランティアと外国人ボランティアとの関係は非常に良好なものだった。ボランティア活動に従事しつつ異文化交流ができたことを嬉しく思う、外国からわざわざ来てくれたことに感謝する声などがあつた。ただ、ベースキャンプに常駐するクラッシュジャパンの日本人スタッフは、英語で作業内容を伝達、説明しなくてはならない苦労があつた。(この点についても先のJANICの聞き取り調査結果とは異なるが、：筆者)英語に堪能なスタッフを多く抱え、現地にスタッフを置くクラッシュジャパン、ということによって外国人ボランティアが頼って集まってきた。</p>	<p>概ね1週間という期間を区切って、そのグループでのボランティア活動は実施される。その後反省会が開かれ活動を振り返る。活動自体もそうだが、こうした反省会もミニ国際交流の場として参加者に歓迎された。</p>

題点を、クラッシュジャパンやピースボートはさほど大きな問題として捉えていないようにも思えるからである。むしろ、ビザの問題で特にそうだが、特定のルールを設定し、その煩雑さを回避することで解決済みとしている感すらある。

また、チェルノブイリ後に支援活動をした団体へのアンケート結果は、公的な機関(学校、病院)毎で発信される情報にばらつきがあったことを示した。この点は事故発生当時としては幾分致し方ないにせよ、インターネットが普及した現在では極力情報発信を一元化し、支援を申し出る支援者がすぐにアクセスできる環境整備が必要とされるのだろう。情報発信を主な任務とするJANICやJPFと実際に現場で受け入れる立場にあったクラッシュジャパンとピースボート間のこうした(前段落後半部で記した)ある種の「齟齬」は、情報伝達系統の観点から、今後の海外からの支援の受け入れをめぐる方針に少なからず影響するように思われる。現場では何が必要・不必要とされ、ある問題にどのように対応していったのか、といった各団体(JANICやJPFに加盟しているかを問わず)が培ってきた経験が幅広く突き合わされ、共有され、今後の方針の策定にあたって勘案されることを期待したい。

7. おわりに

本稿は、東日本後に来日した海外NGO/NPOやボランティアを日本のNGO/NPOをはじめとする民間団体はどのように受け入れ、その際にどのような問題があったのかを、「情報」をキーワードに考察した。また、その成果をもってチェルノブイリと東日本を従来の原発の危険性のみ両者の繋がりが集約されない、別の見方の構築を試みようとした。本稿で取り上げた調査報告書やJANICなどへの聞き取りは、こうした問題を見ていく上での重要な入口となる。

筆者の今後の課題は主に次のような点にある。①聞き取り調査の量的拡大。東日本後の支援活動に参加した団体(海外の団体への聞き取り調査も含め)への更なる聞き取り調査が必要とされる。とりわけ、海外から支援のために来日した支援者の「声」を多く拾い、公的機関からの情報発信をめぐる難点や改善すべき点を浮き彫りにする。この点に深く関連するが、そもそも被災地支援の在り方を比較検討する上では、チェルノブイリと東日本の間には阪神・淡路大震災をはじめ海外からの支援を受けた事例がいくつかある。その一つ一つをどのように位置づけ、検討するかは非常に大きな課題として残されている。②被災者への聞き取り調査。この点は①とも密接に関連する。支援する側と支援される側の双方に調査を実施し、その結果を踏まえて、本稿で取り上げた問題を振り返る必要がある。この2点は冒頭に挙げた筆者の前稿¹⁵についても当てはまることであり、その克服を踏ま

えた上で、両災害の「別の繋げ方・見方」の構築を着実・堅固なものとし、その構造的な把握に努めていきたい。

〔註〕

¹ 本稿では「被災地」と「被災者」の双方が用語として使用されている。本稿で扱う支援には金銭、人的、そして物的支援があるが、これら支援が政府機関等受入機関を介して具体化されることを踏まえ、「被災地」という用語を多用している。引用資料などで「被災者」と記されている場合のみ、「被災者」と記してあることを断っておきたい。

² この調査報告書は、インターネット上で公表されている。一般社団法人国際開発センター『東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査』2013年3月掲載[<http://www.idcj.or.jp/pdf/idejr201201.pdf>](2013年11月20日閲覧)。(復興庁、財務省、JANICの共同調査)

³ 文献6を参照されたい。

⁴ 註2資料第3章「海外からの支援」中に挙げられているデータを本章では扱っている。

⁵ 本調査報告書では若干の数字のずれがある。たとえば、同じ人的支援について記した個所でも、本文中で挙げる数字と表中の数字に誤差がある。この点について調査報告書では、「当該機関が海外から受けた支援全てをまとめて1件としている場合や、一般の企業・団体、個人からの寄付をまとめて1件としている場合が多く[一般社団法人国際開発センター 2013: 頁数表記なし。調査報告書冒頭の要約部脚注3]」という説明が付記されており、この点が影響しているのであろうと察せられる。

⁶ ここでも註5同様に本文中と表中の数字に誤差が見受けられる。調査報告書では、「同じ支援主体から同じ時期に1つ以上のカテゴリーで支援がなされた場合、カテゴリー毎に集計[一般社団法人国際開発センター2013: 35]」と記されており、この点が影響しているものと思われる。

⁷ たとえば被災者・地へのお見舞い表明が253の国・地域・国際機関から寄せられたことは記憶に新しく、また支援の申し出が197の国・地域・国際機関から外務省をはじめとする公的機関を通じてなされたことは様々なマスメディアを通じて知らされた。

⁸ 筆者が2012年11月にJPFとJANICに行った聞き取り調査データ(この調査については後述)を挙げておくと、JPFについては海外からの送金が約250件あった(国別統計は不明。統計数字としてのデータを探っていない: JPF広報)。

⁹ 金銭や物資の受け取りなどのデータや統計は、各NGO/NPO毎で発表されることが多い。

¹⁰ 外務省ホームページ「各国・地域等からの緊急支援」[<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>](2013年11月20日閲覧)

¹¹ 2012年11月14日、JANIC本部事務所にて筆者による聞き取り調査に広報担当者が回答。

¹² ジャパンプラットフォームホームページ[<http://www.japanplatform.org/about/>](2013年11月20日閲覧)

¹³ 先の調査報告書の中では「被災者支援」の項目で、「ピースポート、クラッシュジャパンといった NGO には、それぞれ54、83の国・地域から、800名、1200名もの個人が集まり、被災地でボランティア活動を行った[一般社団法人国際開発センター 2013:33]と、クラッシュジャパンとピースポートについて触れているものの、それ以上に踏み込んだ具体的な記述は見当たらない。

¹⁴ 日本経済新聞「「ニッポンの役に立ちたい」もうひとつのトモダチ作戦 外国人ボランティア、被災地で奮闘」2011年8月9日電子版。

[http://www.nikkei.com/news/printarticle/?R_FLG=0&bf=0&ng=DGXBZO33400200T00C11A8000000&uah=DF140620106831](2013年11月20日閲覧)

¹⁵ 文献6を参照されたい。

[文献・資料]

1. 一般社団法人国際開発センター『東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査』2013年3月掲載、[<http://www.idc.or.jp/pdf/idcjr201201.pdf>](2013年11月20日閲覧)
2. 外務省ホームページ「各国・地域等からの緊急支援」[<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>]

(2013年11月20日閲覧)

3. ジャパンプラットフォームホームページ[<http://www.japanplatform.org/about/>](2013年11月20日閲覧)

4. 尋木真也, 2012, 「東日本大震災における支援する外国人, 支援を受ける外国人——災害時医療の問題を中心に——」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第4号: 87-112頁。

5. 日本経済新聞「「ニッポンの役に立ちたい」もうひとつのトモダチ作戦 外国人ボランティア、被災地で奮闘」2011年8月9日電子版。

[http://www.nikkei.com/news/printarticle/?R_FLG=0&bf=0&ng=DGXBZO33400200T00C11A8000000&uah=DF140620106831](2013年11月20日閲覧)

6. 白村直也, 2012, 「チェルノブイリ原発事故後の民間医療支援活動をめぐって——支援ニーズ把握のための情報収集と支援のあり方を中心に——」『多言語・多文化—実践と研究—』第4号: 74-99。

7. 萬歳寛之, 2012, 「東日本大震災における海外支援受入の問題点」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第4号: 67-85頁。

8. ピースポート災害ボランティアセンターニューズレター「START」Vol.2, 2012年、一般社団法人ピースポート災害ボランティアセンター。

委員会受理日 2014.1.15

The problem of accepting international relief and information

Naoya HAKUMURA

Abstract : There are three types of disaster relief efforts: financial, material, and human aids. For disasters occurring in the aftermath of the Tōhoku earthquake in 2011, a huge amount of support was accepted from abroad. In this paper, we mainly consider human aids, in particular volunteers, and a problem that arises in accepting them, with "information" being the keyword.

In considering this problem, we investigate the self-initiated Japanese private medical relief activities performed during the aftermath of the nuclear accident in Chernobyl, Republic of Ukraine in 1986. To initiate their relief activities, they required knowing what kind of support was exactly required in the disaster-affected areas. Collecting the information required for performing relief activities was a serious challenge for them.

Participants of these relief efforts went to the disaster-affected areas to be accepted as supporters; however, in the aftermath of the Tōhoku earthquake, Japan was in a position to accept disaster relief from abroad in return.

This paper focuses on this "reverse experience", clarifying the discrepancy between public institutions, which disseminate information to accept support from abroad, and the Japanese NPO/NGO, which accepts them directly in the disaster-affected areas.

Keywords : the nuclear accident in Chernobyl, the Tōhoku earthquake, the support for disaster-affected areas, the acceptance of support, information