

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）によって  
「人道支援の現地化」は進むのか？  
—内部者と外部者のパートナーシップが拓く公共圏への示唆—

How has the COVID-19 Crisis Influenced “Localization”  
of Humanitarian Assistance? : Implications for Strengthening  
the Public Sphere through Insider-Outsider Partnerships

桑名 恵 (Megumi Kuwana)\*

**ABSTRACT:** The COVID-19 pandemic has been affecting the operation of humanitarian assistance due to restrictions on travel and staff deployment. The purpose of this article is to analyze how the COVID-19 crisis has impacted the partnership between insiders and outsiders in humanitarian assistance. One significant change is that local actors, as insiders, have been playing a more critical role with their own leadership. This has led to a renewed way of collaboration with greater complementarity and has also emphasized disparities which we had not noticed before the crisis. This article suggests that creating dialogue is key for developing hybrid ideas that can emerge as a result of the interactions between different views and practices. In addition, these processes are seeking a well-balanced partnership between insiders and outsiders, which will lead to building a resilient society with abundant social capital. These implications go beyond the frame of localization and could provide an opportunity for strengthening more diverse public spheres.

**KEYWORDS:** 人道支援, 現地化, 新型コロナウイルス感染症, パートナーシップ, 対話

## はじめに

新型コロナウイルス（COVID-19）の世界的感染拡大により、人道支援は紛争や災害によるこれまでの危機のみならず、COVID-19の影響が加わり、複合的な対応

\* Associate Professor of International Collaboration at the Faculty of International Studies, Kindai University. E-mail: kuwana@intl.kindai.ac.jp

Kuwana, M. (2020). How has the COVID-19 Crisis Influenced “Localization” of Humanitarian Assistance? : Implications for Strengthening the Public Sphere through Insider-Outsider Partnerships. *Journal of International Studies*, 5, 75-93.

©2020 Megumi Kuwana

に迫られている。グローバル化が急激に深化した社会で、COVID-19 は短期間に世界的流行をもたらし、世界中で人との接触や移動を極度に制限している。これまで外部主導で実施される傾向が強かった人道支援は、これらの制限により内部者、すなわち現地アクターによる対応により重点を置くことが不可欠となり、内部者 (Insiders) と外部者 (Outsiders) とのパートナーシップのあり方が大きく転換している。このような変化は、近年の人道支援システム改革の一環として強調されてきた「人道支援の現地化」をさらに押し進める力となっているのだろうか。

本稿では、特に COVID-19 の影響下での人道支援実施における内部者と外部者のパートナーシップのあり方、関係性の持ち方の変化について、援助機関の報告書、記事、人道支援関係者へのインタビューから考察し、近年人道支援の方針として着目されている「人道支援の現地化」にどのような影響を及ぼしているのかを検討する。COVID-19 がもたらした内部者と外部者とのパートナーシップの変化は、これまでと異なる協力のみならず、論争、衝突も生んでいる。その過程で対話的關係を経ていくことで、ローカル、リージョナル、グローバルが交差する、より重層的な領域を形成し、良い社会を作るための土台である「公共圏」を強化する契機となることを提示したい。

## 第1節 人道支援における内部者と外部者によるパートナーシップの模索

災害や紛争、難民流出などの人道危機では、政府機能が麻痺するなどの不確実性が増す中、多くの連携、協力やパートナーシップを通じて、社会を再編する動きが生みだされる。Kapucu などの研究では、このような組織間の協力やネットワークの創出が、その社会の危機からの回復力 (レジリエンス) に大きな影響を与えることを明らかにしている<sup>1</sup>。また、アルドリッチは災害復興におけるソーシャル・キャピタルの重要性を解明し、地域の自助努力と外部からの介入の両方によって作られるソーシャル・キャピタルが、人々の間により強い絆を作り、レジリエンスを高める最も効果的な方法であることを指摘している<sup>2</sup>。

突発的に発生する危機に対応し、効果的な人道支援を実施するには、内部者と外部者のパートナーシップを作ることが重要な鍵である。様々な意味で許容範囲を超える出来事である人道危機では、内部者は外部者の資源や資金力を求め、外部者は内部者を現地社会のゲートキーパーとして必要とする<sup>3</sup>。内部者と外部者がそれぞれ

---

<sup>1</sup> Kapucu, N. 2015. *Non-profit Response to Catastrophic Disasters*. ResearchGate.

<sup>2</sup> アルドリッチ、D.P.、2015、『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か：地域再建とレジリエンスの構築』、ミネルヴァ書房。

<sup>3</sup> Anderson, B.& L. Olson. 2003. *Confronting War: Critical Lessons for Peace*

異なる視点、資源、ネットワークを持ち、両者が手を取り合うことで、大きな相乗効果が生み出せる。

一方、従来の国際社会による外部介入型の災害や紛争後の人道支援では、両者の関係が非対称になる傾向にある。植民地時代や西洋的な価値観の影響が大きく、国際アクターが現地アクターに対し優位な立場に立つという構造的な特徴がある。国際組織が設定した優先順位に基づき、ローカルアクターが下請け組織として位置付けられ、そのことがローカルアクターの力を削いでいるということに関しては数多くの指摘がある<sup>4</sup>。

しかし、近年は、人道危機の増加、資金不足、現地政府による国際組織に対する制限の強化、治安の悪い地域での国際組織による現地へのアクセスの限界などの課題に直面し、外部者中心の人道支援体制を是正する動きが強化されてきた。2015年に国際 NGO と 45 か国の現地組織が承認した「変革のための憲章 (The Charter for Change)」<sup>5</sup> では、現地アクターの重要性の認識、平等で補完的なパートナーシップの構築、現地 NGO への直接的資金の増加など、「現地化」を促進するために重要なコミットメントが示された。このような「人道支援の現地化」に関する方針は、翌年の 2016 年に開催された世界人道サミットを契機に、人道支援改革の一つの優先事項として国連やドナー機関、主要援助組織で認識され、具体的な施策が試行されるようになった。例えば、国連の国別プール基金 (Country-based Pooled Funds) では、現地組織への直接の資金拠出の割合を増加させる施策が進み、ドナー機関の助成方針において、複数年の資金支援や、現地組織の能力強化、あるいは現地 NGO に対する直接支援の方針が打ち出されるなど、新しい実践が生まれている<sup>6</sup>。

しかしながら、全体的にみると概念先行で、効果は限定的であり、国際組織と現地組織の力関係の構造にメスを入れる改革は進みにくい傾向にある<sup>7</sup>。Development Initiatives の分析によると、「現地化」を測る指標としての現地組織への直接的な資金の流れは、2018 年に 3.5% だったものが、2019 年には 2.1% に減少している<sup>8</sup>。「現地化」を実現するためには、根本的に決定権や資源の支配権の移行による構造改革が必要であるが、資金拠出国、国連機関や国際 NGO は人道支援の大部分を占める支

---

Practitioners. The Collaborative for Development Action Inc. pp. 40-41.

<sup>4</sup> Ibid. p.29. や、Feinstein International Center. 2006. *Humanitarian Agenda 2015, Principles, Power Perception*. Tufts University. p. 13. など。

<sup>5</sup> The Charter for Change. 2015. *Localization of Humanitarian Aid*. <https://charter4change.org> (Access: 10. Sept. 2020)

<sup>6</sup> 桑名、2019、「人道支援における「現地化」の潮流と課題：世界の動向と日本の NGO をめぐる状況からの考察」、*Journal of International Studies*、No.4、117 頁。

<sup>7</sup> 桑名、2019、上掲論文。

<sup>8</sup> Development Initiatives. 2020. *Global Humanitarian Assistance Report 2020*. p.13.

配権を放棄することを望んではいない<sup>9</sup>。また、ドナー機関も資金拠出手続きを円滑にし、厳しい説明責任を果たすためにも、国際組織を通じた支援を好む傾向にある。一方、現地 NGO にとっては、十分な情報にアクセスしにくいこと、複雑な報告が課されてしまうことなどが、対等な関係性を作ることへの障害となっていることも指摘されている<sup>10</sup>。

例えば、紛争地域における平和構築プロセスでは、「民主主義と経済の自由化が持続可能な平和をもたらす」という前提にたった、リベラリズムに基づくアプローチが国際アクターによる主導権を強めていることが指摘されている<sup>11</sup>。その上で、このようなリベラルな平和構築に関わる課題を克服する方法として、Mac Ginty は、異なるグループ、アクターの実践、考え方の相互作用の結果として生まれる複合的なハイブリッドなプロセスを捉えることを提唱している<sup>12</sup>。また、Holund と Orjuela による平和ガバナンスの研究<sup>13</sup>では、国際アクターを外部のリベラリズム促進者、現地の人々を非リベラリズムの内部者と捉える二元論と認識してお互い根本的に相容れないとするのではなく、多様な異なるアクターの関心が影響しあってハイブリッドなガバナンスプロセスを形成する過程を明らかにしている。

さらに、Delby は、NGO のパートナーシップに焦点を当て、国際 NGO と現地 NGO の連携が、グローバルとローカルなレベルをつなぐハイブリッドなアイデアや実践を生み出す仲介者と翻訳者の役割を果たしているということを提示し<sup>14</sup>、その潜在性が発揮できるかはパートナーシップのあり方によって左右されるとした<sup>15</sup>。具体的には、「契約ベース」の短期間によるプロジェクト実施を起点としたつながりである時、現地組織が下請け先の扱いで外部者主導の弊害が現れやすいが、共通する目的のために国際 NGO が大きく関与せずに現地組織に活動を委ねる「パートナーシップ主導型」や、共通する目的のために現地 NGO と国際 NGO が共同作業を行う「ネットワーク主導型」の場合は、ハイブリッドなアイデアを生みだしやすいと

---

<sup>9</sup> Charter for Change Grand Bargain signatories CAFOD, Catholic Relief Services, Christian Aid, CARE and Oxfam, and the NEAR Network. 2018. *Highlights and Ways Forward: A Synopsis of Grand Bargain Signatories' Achievements and Challenges Implementing their Grand Bargain Workstream 2 Commitments on Localisation*.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Mac Ginty, R. 2011. *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*. Palgrave Macmillan.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Hoglund, K. and C. Orjuela. 2012. Hybrid Peace Governance and Illiberal Peacebuilding in Sri Lanka. *Global Governance*. 18(1), pp.89-104.

<sup>14</sup> Delby, T. 2014. *Partnerships, Power and Peacebuilding: NGOs as Agents of Peace in Ache and Timor-Leste*. Palgrave Macmillan. p.12.

<sup>15</sup> *Ibid.* p.161.

している<sup>16</sup>。優位な立場にある外部者の意向を超えて、内部者や弱い立場の声が発話されるのは容易ではないが、「パートナーシップ主導型」や「ネットワーク主導型」の場合は、対話的な関係が築きやすいことで、ハイブリッドなプロセスがもたらされると考えられる。

## 第2節 COVID-19の広がりによるパートナーシップの変化

COVID-19の世界的拡大は、世界中で移動の制約を課し、経済的にも大きな打撃をもたらしている。人道支援の現場では、国際スタッフが現地に出入りし、直接事業管理することが難しくなり、さらには援助額の減少の傾向も現れている。こうした環境の変化は、これまで構造的な問題を抱えていた「人道支援の現地化」の大きな推進力となるのだろうか。本節では、前節でとりあげたCharter for Changeによる人道支援の現地化に向けて重要な視点と挙げられている中の2点、1) 平等で補完的なパートナーシップ構築、2) 現地組織への直接的資金のアクセスの増加、に着目し、世界の人道支援のパートナーシップの変化を探る。

第一に、パートナーシップ構築の変化については、現地アクターのリーダーシップが強まったことが挙げられる。国際組織スタッフによる現地出張や駐在が困難になったことで、国際組織の現地での関与の度合いが減ると、現地組織がより主導的に対応していくリーダーシップが強まっている。このような動向は、国際組織と現地組織の信頼関係を高め、非対称なパートナーシップを是正するきっかけになっている<sup>17</sup>。Barbelet 等はコンゴ共和国での事例を挙げ、ドナーである国際組織と現地アクターがより直接的に議論ができるようになり、「全ての目が現地アクターに注がれている」という、これまでには経験したことのない変化を述べた現地組織スタッフの声を紹介している<sup>18</sup>。筆者がインタビューしたスリランカの災害対応ネットワーク代表も、国際組織の存在が少なくなったことにより、政府や企業に頼られる度合いが飛躍的に高まったということや、経済的打撃を受けた企業に対し危機対応を含めたコンサルティングなどの新しい活動の広がりが生まれたことを語った<sup>19</sup>。

このような現地組織のリーダーシップの高まりは、草の根レベルにも広がっている。ロックダウンをはじめとした国内の厳しい移動制限下では、中央政府や大都市

---

<sup>16</sup> Ibid. p.12.

<sup>17</sup> Barbelet, V., J. Bryant & B. Willitts-King. 2020. 'All eyes are on local actors': Covid-19 and Local Humanitarian Action: Opportunities for Systematic Change. Humanitarian Policy Group. p.3.

<sup>18</sup> Ibid. p.4.

<sup>19</sup> Asia Pacific Alliance for Disaster Management in Sri Lanka 代表、Fizan Hashim 氏へのオンライン・インタビューによる (2020年8月31日)。

に拠点を置く現地組織も国内移動が制限されたため、草の根レベルのボランティアやコミュニティリーダーが主体的に対応する動向が生まれた<sup>20</sup>。COVID-19の影響下で、脆弱層やマイノリティグループなど多様な層に対応するために必要な施策として、市長、村長、長老、若者リーダーなどのコミュニティの主要人物、また世界の84%が属している宗教グループのリーダーによる対応が大きな力となった<sup>21</sup>。

このような中央レベル以外の現地アクターの関わりが増加によって、人道支援で重要な役割を果たしている調整会議にも変化が現れている。従来の調整会議では、現地組織の参加があっても、国際組織が主導する傾向があったが、COVID-19への対応をきっかけに、現地組織の活発な参加が顕著になっている<sup>22</sup>。また、オンラインで会議が実施されることで、普段は遠方で参加できなかった県やコミュニティレベルのアクターの参加が可能になった<sup>23</sup>。こうした現地の様々な層のアクターが調整会議に参加することによって、中央レベルの関係者のみならず被災者に近いコミュニティの視点が反映されやすくなっているという。

一方で、国際NGOや国連の国際スタッフが現地事務所から退避する中、現地組織やスタッフに意思決定権が委譲されず、意思決定が遅延し、支援が進みにくい現状も報告されている<sup>24</sup>。また、国際協力を行う日本のNGOへのインタビューによると、新しい事業を立ち上げる際も、オンラインでのコミュニケーションのみでの事業計画策定に時間がかかり、事業開始が遅延する事例も多いようだ<sup>25</sup>。Charter for Change等が2020年6月11日に開催した「COVID-19対応におけるリスク管理と現地化」に関するウェビナーでは、多くの人道支援システムは未だ現地組織を、国際組織が優先順位を決めた契約ベースで事業を実施する下請け先として捉えており、現地組織が支援の最前線にいながら、平等なパートナーとして関与できていない現状を浮き彫りにした<sup>26</sup>。

第二の点の資金の流れについては、厳しい現実がある。世界各国が経済的な落ち込みに直面し、自国内の対応に追われる中で、人道支援のみならず、長期の開発援助の資金が減少していく恐れがある。COVID-19の危機によって国連の資金要請は

---

<sup>20</sup> Barbelet, V., J. Bryant & B. Willitts-King. *op.cit.* p.4.

<sup>21</sup> Faber, R. 2020. *The coronavirus response needs local communities and faith leaders.* Devex.

<sup>22</sup> ICVA. 2020. *Reinforce, Reinforce, Reinforce: Localization in the COVID-19 Global Humanitarian Response.* p.4.

<sup>23</sup> *Ibid.* p.4.

<sup>24</sup> Cornish, L. 2020. *Is it finally a time for the localization agenda to take off?.* Devex.

<sup>25</sup> 日本の国際NGOへのインタビューによる（2020年9月9日）。

<sup>26</sup> Charter for Change, KUNO, Dutch Relief Alliance, Global Interagency Security Forum, CAFOD and CORDAID. 2020. *Towards Risk Sharing – Risk Management and Localisation in the Covid-19 response and beyond Summary of issues raised at meeting between national NGOs, INGOs and donors.* 11th June 2020.

2020年6月時点で前年度と比べると25%増えているが、拠出されている割合は20%のみであり、前年度を下回る<sup>27</sup>。人道支援の現場からの声を参照しても、「人道支援の現地化」の方針が認識されている一方で、全般的に現地NGO等に流れる資金が増加しているわけではないようだ。例えば、ロヒンギャ難民支援の拠点となっているバングラデシュのコックスバザール CSO/NGOフォーラム(Cox's Bazaar CSO/NGO Forum: CCNF)は、コロナ対応に関わる国連中央緊急対応基金(CERF)の使途がトップダウンで決定され、コックスバザールに拠点のある現地NGOが資金を受け取れていない実態を訴えている<sup>28</sup>。また、国連は、コックスバザールにロヒンギャ難民対応の現地化を推進するタスクフォースを作ったが、この2年間その実践はほとんど進んでいないという<sup>29</sup>。

また、ドナー国の資金拠出の方針を見ても、多くのドナー国は、現地のアクターとの効率的な支援をめざすよりは、自国組織優先に助成する方針をとっている。イギリスの国際開発庁(DFID)が設けた緊急のコロナウイルス感染症対策の **Rapid Response Facility Funding** では、イギリスに拠点がある国際NGOが主な受け手となっている。さらに別途設けられた小規模の基金、**Small Charities Challenge Fund** はイギリスの慈善団体しか助成対象とならない<sup>30</sup>。日本においても、特にNGOへの助成金や委託金の多くは、外務省、国際協力機構(JICA)、ジャパンプラットフォーム(JPF)によるODA資金が使われているが、いずれの資金も現地組織ではなく、日本のNGOの主体性を必須としている。COVID-19による危機を受けて、その構造を崩して、現地化していこうという議論は進んでいないということだ<sup>31</sup>。

一方で、人道支援改革のためにNGO間で設立されたSTART Fund や現地のNGOが主体となり運営されているフィリピンのthe Shared Aid Fund for Emergency Response(SAFER)は現地NGOへの直接的な資金の流れを実現している成功例である<sup>32</sup>。しかし、全般的に見ると、COVID-19の影響下の人道支援は、現地組織が主要な対応者である一方で、国際組織が資金を受け取る傾向が強いといえる。

上記のように、COVID-19への対応を機に、現地組織が主な対応者となる中で、現地アクターがより主体になる試みや、民間、行政、現地組織同士の新たなつなが

<sup>27</sup> Development Initiatives. 2020. *op.cit.* p.14.

<sup>28</sup> CCNF. 2020. *UN questioned for upholding its own commitment, Local NGOs are neglected in special corona fund.* <http://www.cxb-cso-ngo.org/2020/07/28/un-questioned-for-upholding-its-own-commitment-local-ngos-are-neglected-in-special-corona-fund/> (Access: 10. Sept. 2020)

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Barbelet, V. , J.Bryant & B. Willitts-King. *op.cit.* p.5., Worley, W. 2020. *DFID announces NGO awardees of £45M coronavirus funding.* Devex.

<sup>31</sup> 日本の国際NGOへのインタビューによる(2020年9月9日)。

<sup>32</sup> Barbelet, V. , J.Bryant & B. Willitts-King. *op.cit.* p.7.

りが生まれている。そして、草の根レベルの現地アクターの参加が増加することで、多様な層の価値観を反映した支援の実践が模索されている。COVID-19の危機を契機とした変動や試行は「人道支援の現地化」を再考する機会となっていくであろう。

しかし、こうした動きは、元々人道支援システムが抱えている非対称な構造の改革にまでは至っていない。内部者と外部者のパートナーシップは外部者である国際組織が優先を置く事業実施を基点に発生するため、構造的な欠点が乗り越えにくい。Charter for ChangeやBerbelet等は、現地組織に直接拠出されるプールファンドを作っていくことや、前節で示した「パートナーシップ主導型」や、現地のネットワークとのつながりをサポートする「ネットワークアプローチ型」のパートナーシップの必要性を提言している<sup>33</sup>。

### 第3節 COVID-19の流行を受けた日本の災害支援現場でのパートナーシップの変化

人道支援は海外での活動が着目されることが多いが、日本国内においても海外と同様、内部者と外部者の協力関係が多く発生し、現地アクターが主体となるプロセスが不可欠という意味で、「人道支援の現地化」は重要な観点である。桑名は、東日本大震災以降の日本国内の人道対応では、内部者と外部者の相乗効果を生み出す「現地化」への対応が、海外よりも一歩進んだ形で実践されていることを指摘した<sup>34</sup>。COVID-19の影響下の災害支援は、内部者と外部者の関係性にどのような影響を及ぼしているのだろうか。本節では、COVID-19の流行前から支援されていた水害による被災地と、COVID-19流行後に発生した災害に対する支援現場を事例に取り上げ、特に内部者と外部者のパートナーシップへの影響や内部者と外部者の関係性について、関係者のインタビューや関連団体が発行している資料を基に考察する。

#### 3-1 COVID-19の流行前から継続している人道支援の事例（岡山県、宮城県）

本節で事例として取り上げる災害支援の現場は、NPO<sup>35</sup>が継続的に活動を実施している岡山県の2018年西日本豪雨および、宮城県の2019年台風19号による被災地である。岡山県の活動は、災害を機に立ち上がった現地組織のサポート、被災者が触れ合うサロンやイベントの実施を通じて、被災地のレジリエンス向上を目指している。県外から支援に駆けつけ、その後2年間被災地に駐在員を置く体制で活動をしている。一方、宮城県の活動は、宮城県内15市町の仮設住宅入居世帯や、全壊、大規

<sup>33</sup> Barbelet, V., J. Bryant & B. Willitts-King. *op.cit.* p.8., Charter4Change, KUNO, Dutch Relief Alliance, Global Interagency Security Forum, CAFOD and CORDAID. 2020.*op.cit.*

<sup>34</sup> 桑名、2019、前掲書。

<sup>35</sup> 本稿において、日本の事例の場合では、国際的な問題を取り組む団体はNGO、国内や地域の問題に取り組む団体はNPOという意味で用いる。



模半壊と認定された961世帯に対する家電製品引換券の配布が終了しつつあり、次の段階として障がい者団体の復興を支える事業を開始しようとしている。2011年の東日本大震災支援から宮城県内の活動を担ってきた宮城県出身の駐在員が、同県内で起こった水害支援に県内から対応している。COVID-19の広がりを受けて、現地組織との関係性にはどのような影響があったのだろうか。岡山県、宮城県それぞれのNPOの現地駐在員からインタビューした内容を引用する。

パートナー団体の主体的な活動をサポートしていくという事業なので、パートナーシップには大きな変化はなく、コミュニケーションについては、2年間のつながりがあるので、COVID-19の影響によって特別な問題は生じていません。現地団体に寄り添っていく支援を、現地に2年間居住しながら地元の人間関係の中で活動を行っている、自分が問題の当事者になっていることもあり、外部者になりきれないことがあります。海外事業とは違って、同じ日本に暮らし、言語や文化をある程度共有しながら深い人間関係の中で活動するので、どこまでが内部者でどこまでが外部者なのかわからなくなる時があります。対話をしながら問題意識を共有し、対処方法を一緒に考えていくことを心がけてサポートしています。(岡山県真備町で活動するNPOスタッフ)<sup>36</sup>

家電製品引換券の配布事業のパートナーは地元行政や地元の電気屋さんでした。COVID-19の流行の前に配布活動を終えることができたので、COVID-19の影響が広がってきた時期にフォローアップをする時も、電話等で対応してもコミュニケーションに大きな問題はありませんでした。新しい事業の障がい者施設のパートナーは、同じ県内に居住する中で、長年お互い知っている関係で、事業を進めていくのに大きな支障はありません。現地団体の組織を強化していく支援なので、あくまで現地団体が主役になるような活動です。最小限には抑えています。必要であれば双方の了解の下、現場を訪問したり、短時間の対面での打ち合わせを行うこともあります。COVID-19の影響下でも、新規事業を助成団体に承認してもらえたのは、元々地元に住居していて、地元の気質や文化を知り、人間関係ができているからこそだと思います。(宮城県丸森町で活動するNPOスタッフ)<sup>37</sup>

このように、両事例ともCOVID-19による影響で、コミュニケーションの頻度や手法に多少の変化は見られるが、内部者、外部者の連携に大きな変化はない。

---

<sup>36</sup> オンライン・インタビューによる (2020年8月27日)。

<sup>37</sup> オンライン・インタビューによる (2020年8月24日)。

COVID-19の流行の前に現地組織と関係性が構築されており、支援地の県内や近隣地域に長期に居住している場合、必要な場合はリスクを軽減した上で現地へ赴き、現地組織とのパートナーシップを保ちながら支援を進めることが可能となっている。外部者は現地組織が主導的に役割を果たすためのサポートをする形で関わっているため、第2節であげた、共通する目的のために現地組織に委ねる、「パートナーシップ主導型」に近い関わりと考えられる。NPOが外部者でありながら、自国の対応であるが故に、被災者とコミュニティをつなぐという、海外支援では現地組織が担う役割も果たしている。自国の言語や文化が解ることでの強みがある一方、内部者と関係が近いゆえの外部者と内部者の間にある葛藤が生じやすいといえる。

次に被災者との関係性や支援活動内容にはどのような影響があるのだろうか。

被災者が集うサロン活動を行っていましたが、今は直接会う活動を控えているため、Zoomでサロンを実施したり、手紙で今の気持ちを表す川柳などを書いて返信してもらい、一人一人の川柳を瓦版にしてサロンのメンバーに送ることで、会わずに交流できる方策をとっています。こうした代替案は地元の団体と意見交換する中で生まれてきました。(岡山県真備町で活動するNPOスタッフ)<sup>38</sup>

家電製品引き換え事業の終了時は、直接被災者の方々から話を伺うことを予定していましたが、COVID-19の流行後はすべてアンケート方式に変えました。961通のアンケートを郵送したところ、約9割の回答が戻ってきました。印象的だったのは、こちらが用意した質問以外に自由記述欄を設けたところ、喜怒哀楽を含めた感情がたくさん書き込まれている回答が多かったことです。COVID-19の不安に加え、被災者の方々には人に会えない環境でコミュニケーションをとっても欲しているのではないかと思います。行政による仮設住宅の見守りも行き届いていないと聞いているので、人と人が触れ合える場を設けたいのですが、今はCOVID-19の影響でなかなかできません。人と会わずに交流をする文通をサポートするニーズが高いのではないかと思います。(宮城県丸森町で活動するNPOスタッフ)<sup>39</sup>

COVID-19の危機によって、多くの被災者との接触を控えざるを得ない状況や、被災者の心の復興に大切な集いや思いの吐き出しの場を持つことが難しい状況となっている。ただそのような中でも、対面で集まる以外の代替手段が、外部者と内部者、そして被災者との対話の中でハイブリッドなアイデアとして生まれているの

---

<sup>38</sup> オンライン・インタビューによる (2020年8月27日)。

<sup>39</sup> オンライン・インタビューによる (2020年8月24日)。

は興味深い。最後に、外部者として関わることの意義について述べられた語りを引用する。

家電製品引き換え券を配布する事業では、地元行政機関との関わりや調整が多くありました。その時に気づいたのは、行政関係者は、いわば当事者で、目の前の対応に追われているので、俯瞰しながら問題を整理していくことが難しいことです。外部者であるNPOは、引換券の配布を通して、関係者との対話を重ね、情報収集をし、それを元に課題提起をして、必要であれば資金を調達する役割が担えます。このような関わりは、NPOとのパートナーシップのメリットとして、行政に感謝されました。また、アンケートデータを検証して教訓をまとめ、その内容をフィードバックしていくことで、行政との信頼関係をさらに築いていくことができたと感じています。今後は行政とNPOが共同で、内閣府や総務省のガイドラインにその教訓を反映させるよう働きかけていきたいです。(宮城県丸森町で活動するNPOスタッフ)<sup>40</sup>

外部団体が関わることで、より客観的な視点で課題を特定し、外部者が持つネットワークや資源を活用することで、さらなる活動や政策提言につながる可能性が示された。COVID-19の影響下において、内部者が主体となり、外部者がそのリソースをつなぎ合わせるという効果的な関係性を構築できるかは、近隣地域にパートナーシップを促進する人材がいるか、人與人、あるいは組織と組織の関係が既に作られているかが重要な鍵を握ると考えられる。

### 3-2 COVID-19の流行後に開始された人道支援の事例(九州豪雨被災者支援:熊本県)

COVID-19が収束しない中で2020年7月に発生した九州豪雨は、特に熊本県南部で、球磨川の氾濫等により広範囲に浸水の被害をもたらした。2020年9月9日時点で、避難所に身を寄せている被災者は542世帯、1004人、全半壊の住宅が4,700棟以上、床上浸水の住宅が1,600棟以上にのぼる<sup>41</sup>。COVID-19の拡大防止と人道支援をどのように両立させるのかという難しさに直面する中、被災者の生活再建が急務となっている。

COVID-19の影響下の災害支援の方針として、災害救援を行う団体で構成する、「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD)」は、感染症対策を盛り込んだ「新型コロナウイルスの感染が懸念される状況におけるボランティア・NPO等の災害対応ガイドライン」をまとめた。同ガイドラインでは、外部者が「全国か

<sup>40</sup> 2020年8月24日、オンライン・インタビューによる。

<sup>41</sup> 熊本県、「令和2年7月豪雨 9月10日 公表資料」。https://www.pref.kumamoto.jp/kiji\_36014.html (2020年9月13日アクセス)

ら・迅速に・短期集中」で現地に駆けつけるというこれまでの支援のあり方を見直し、内部者を中心とした対応に転換する必要性を明確にした。そして、基本方針として次の3点、1) 被災した地域への支援は、地元の意向に配慮することを前提に対応を考える、2) 支援は、被災した地域内での対応を中心に考え、原則として外部からの人的支援は遠隔での対応が主体となる、3) 現地災害対策本部／行政等からの要請などがある場合、現地での支援に必要なノウハウをもった支援者が被災地で活動を行うことがある、を明示した<sup>42</sup>。

熊本では、2020年7月4日の発災以降全国の支援者を調整するため、熊本地震支援を機に設立された「くまもと災害団体ボランティアネットワーク (KVOAD)」が「火の国会議」を開催し、行政、被災者、内部支援者、外部支援者の情報共有を行っている。オンラインでも開催されているため、県外からの参加も可能である。外部支援者については、COVID-19の感染拡大を懸念し、県外からのボランティア、NPO等を保留する方針を7月12日の「火の国会議」で発表している<sup>43</sup>。実際、被災から1週間を過ぎた頃、熊本県で県外から現地入りしていた応援行政職員およびマスコミ関係者がCOVID-19に感染した。こうした動きを受けて、7月14日には、県知事が「新型コロナウイルス感染症の感染が拡大している地域からの受け入れに不安を感じている地元の皆様の気持ちを大切に、まずは県民の皆様の御協力をお願いしたい」というメッセージを出し、被災地支援は県内で対応する意向を示した<sup>44</sup>。その後も感染は拡大し、7月27日には感染症のリスクレベルが5段階中の4段階目であるレベル3(警報)が、8月4日以降9月12日時点で、最高段階のアラートであるレベル4(特別警報)が発出され、不要不急の外出自粛要請に加え、県外等への移動の自粛が要請されている<sup>45</sup>。このような状況を受けて、7月27日、KVOAD は外部支援者に対して熊本県内の被災市町村或いは市町村社会福祉協議会等により支援の要請があった場合は、専門ボランティアのみ、感染対策を十分に行った上で県外から被災地に入る活動が可能という方針を出した<sup>46</sup>。しかし、8月7日、地元行政機関や社会福祉協議会とも十分な協議がなされないまま、関係団体間のみでの協議を正当化しようとする動きを

---

<sup>42</sup> JVOAD、2020、「新型コロナウイルスの感染が懸念される状況におけるボランティア・NPO等の災害対応ガイドライン」。 <http://jvoad.jp/wp-content/uploads/2020/05/5482e1b5867b2d7a531066d890ad0720.pdf> (2020年9月10日アクセス)

<sup>43</sup> KVOAD、「第286回火の国会議議事録(2020年7月12日)」。  
<sup>44</sup> 熊本県庁ホームページ「知事からのメッセージ(ボランティアの力を被災地へ)」。  
[https://www.pref.kumamoto.jp/kiji\\_34792.htm](https://www.pref.kumamoto.jp/kiji_34792.htm) (2020年9月10日アクセス)

<sup>45</sup> 熊本県庁ホームページ「新型コロナウイルス感染症対策に関わる熊本県リスクレベルについて」。 [https://www.pref.kumamoto.jp/kiji\\_32638.htm](https://www.pref.kumamoto.jp/kiji_32638.htm) (2020年9月10日アクセス)

<sup>46</sup> KVOAD ホームページ「令和2年7月豪雨災害 熊本県外から災害支援のために来県された団体及び今後来県予定の団体の皆様へ」。 [https://www.kvoad.com/2020/07/27\\_27.html](https://www.kvoad.com/2020/07/27_27.html) (2020年9月10日アクセス)

受けて、要請以外の分野や団体については、熊本県内での活動を控えることを促している<sup>47</sup>。このような現地状況の中で、国内災害を行うNPOに対して多くの助成を行っているJPFは、JVOADやKVOADの方針を尊重し、原則被災地に立ち入らず被災地を拠点とする団体を通じた支援とすることや、現地からの支援要請に基づいた支援であることを助成の条件と定めた<sup>48</sup>。外部者の被災地入りが制限される中、内部者と外部者のパートナーシップはどのように作られているのだろうか。

国内では、現地に赴かない初めての災害対応となりました。JPFの助成は、メンバーNPOを対象としていて、県外の団体がほとんどです。なので、現地に立ち入りしないで、事業を行うことになっています。ただ、多くのメンバー団体が現地団体とどうやって知り合ったらいいかかわからず、オンラインで紹介されても関係性が深まりにくいいため、実質的なパートナーシップが組めない状況に苦労しているようです。そして、同じ日本人であるが故に、海外よりも深い信頼関係や人間関係が求められます。案件をつくる最初の調査だけでも、最小限で現地に入れなにかという相談は多くあります。外部支援者が入りにくい分、復旧、復興が遅れてしまうことを懸念する動きも出てきています。状況に応じて、様々な関係者と議論を重ね、何かやり方はないか考えながら動いてくしかないと思っています。(JPFのスタッフ)<sup>49</sup>

発災直後のレスキュー支援は、人命救助ということもあり、県外からも現地に入り、政府や自衛隊と協力しながら、通常通りの活動ができました。ただ現在は、現地に入ることが事実上不可能で、全く違う対応になっています。オンライン会議をしながら、この災害を機に立ち上がった地元の任意団体をサポートしています。熊本地震や西日本豪雨などこれまでの支援活動を通じて被災地で知り合った団体の協力を得ることも多いです。他の被災地で被災者が立ち上げた組織がいてもたってもいられず熊本豪雨の被災者の支援をする動きもあります。私達の団体は活動資金を得るためにJPFに申請しています。ただ、現地調査にいけず、オンラインのみの関わりであると、助成団体の条件を満たすような支援計画を作ることは難しいと感じます。(県外から支援を行うNPOスタッフ)<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> KVOAD ホームページ「火の国会議を温かく見守ってくださるみなさまへ 樋口努」。  
<https://www.kvoad.com/2020/08/blog-post.html> (2020年9月10日アクセス)

<sup>48</sup> JPF ホームページ「2020年7月豪雨災害支援 プログラム対応方針(2020年7月9日)」。  
<https://www.japanplatform.org/programs/kyushu-disaster2020/> (2020年9月10日アクセス)

<sup>49</sup> オンライン・インタビューによる (2020年8月27日)。

<sup>50</sup> オンライン・インタビューによる (2020年8月27日)。

3-1での事例のように、被災地の近隣に外部者のキーパーソンが存在したり、事前に現地組織との信頼関係が作られている場合とは異なり、現地に入らず関係性を一から作っていかなければならない場合、内部者と外部者のパートナーシップを構築することは容易ではないことがわかる。医療、障がい者支援など専門分野が確立し、当該分野のネットワーク組織と関係性を持っている場合は、現地組織との連携の手がかりが得られている場合もある<sup>51</sup>。

一方、「火の国会議」の議事録を見ると、活動を予定あるいは開始している県内の団体は90団体以上にのぼり<sup>52</sup>、熊本県内の大学生による積極的なボランティアの動きなど、県内の支援活動が活発になっている。熊本日日新聞が2020年7月27日、28日にLINEで1434人を対象に行ったアンケートでは、ボランティアの受け入れを県内在住に限定すべきと考える人は70.1%にのぼり、被災者に限定すると、83.3%とその割合はさらに上がった<sup>53</sup>。また助成団体についても、中央共同募金会、日本財団、大和証券福祉財団、その他県内で生まれたコミュニティ財団など多くの助成団体が、助成対象を県内の団体に限定するお金の流れをつくっている<sup>54</sup>。熊本地震支援以来、KVOADをパートナーシップ主導型の連携で支えてきたJPFは、熊本での現地組織の広がりについて以下のように述べている。

5年前の熊本地震以来、JVOADをモデルとして、産官民学の関係組織が連携する場として熊本にKVOADが立ち上がり、その経験やネットワークが積み重ねられてきたことは大きいと思います。今回、外部支援者が現地に行けない中、外部支援者と現地団体を調整する場が機能しているのはKVOADがこの災害が起こる前に既に存在していたからです。そしてKVOADの他にも2015年の熊本地震支援を機にNPOや財団、地元組織がたくさん生まれ、それらの団体が今回の災害に対応しています。現地組織で対応できる素地ができていたとも言えます。(JPFのスタッフ)<sup>55</sup>

このように、熊本南部での被災者支援の状況を考察すると、COVID-19による危機の後、現地組織の活動が活発になり、それに対する直接の資金の流れが生み出されているという点で「人道支援の現地化」が進んでいることが確認できる。しかし「人道支援の現地化」は現地アクターのみでの対応が目指されているわけではない。

---

<sup>51</sup> JPF スタッフへのオンライン・インタビューによる (2020年8月27日)。

<sup>52</sup> KVOAD、「第316回火の国会議議事録 (2020年8月27日)」。

<sup>53</sup> 熊本日日新聞、2020年7月29日、「災害ボランティア「県内限定で」7割 熊日 SNS アンケート」。

<sup>54</sup> KVOAD、「第316回火の国会議議事録 (2020年8月27日)」。

<sup>55</sup> オンライン・インタビューによる (2020年8月27日)。

現地でも様々な考えがあり、外部支援者を止めるべきではないという意見の人もいる。火の国会議の議事録からも、関係者が何度も議論を重ね、苦渋の思いで方針を示してきた悩ましい状況がうかがえる。前にあげた熊本日日新聞の調査で、「コロナ禍でなければ県外の支援が必要か」との問いには、必要と考える人の割合は97.8%を占め、県外の支援の必要性は強く認識されていた<sup>56</sup>。KVOADが発信している災害ボランティアの方針と、災害支援における民間の外部支援の役割について、海外、国内で数多くの人道支援を経験してきたNPOスタッフは以下のように述べている。

海外で人道支援を行ってきた団体からすると、地元の行政、社会福祉協議会の要請がないと支援ができないという考え方には違和感をもっています。地元の行政、社会福祉協議会にはその声は届いていないけれど、支援が入りづらい場所では、支援を必要とする人が見過ごされているケースを多く見てきました。県や自治体の要請を飛び越えられるのが民間組織の強みです。ただし、今回は、COVID-19の感染リスクがあるので、そのリスクを払拭する術を提示できていないことは外部支援者の側にも問題があります。被災者の状況を考えると、この問題を乗り越える何か良い方策を現地関係者と外部者がお互いの話し合いで生み出していく必要性を感じます。ただ、現在のオンライン会議の環境では、立ち話のような会話ができないので、認識や感情の溝を埋めていくことがこれまでより難しいと感じています。(海外及び国内の災害支援を行うNPOスタッフ)<sup>57</sup>

東日本大震災の際も、ガソリン不足、原発事故による放射能の問題、調整を担うボランティアセンターの受け入れ態勢が整っていないという状況で、外部からのボランティアが制御される動きがあった。渥美は、こうした傾向を受けて、ボランティアが効率的にコーディネートされる「秩序化のドライブ」によって、既存の体制に取り込まれるような形で災害ボランティアが社会に定着していくことが、災害ボランティアやNPO、そして被災者にとって望ましいことだろうかという疑問を呈していた<sup>58</sup>。そして、NPOは、新鮮な選択肢を社会に提示したり、既存の社会では実現していなかった新たな可能性を示し続ける存在意義があるため、「極限までの秩序化を制するような理論的根拠と実践的方策を探る必要性」を主張している<sup>59</sup>。もちろん、

---

<sup>56</sup> 熊本日日新聞、2020年7月29日、前掲記事。

<sup>57</sup> オンライン・インタビューによる(2020年9月9日)。

<sup>58</sup> 渥美公秀、2014、『災害ボランティア：新しい社会へのグループ・ダイナミクス』、弘文堂、125頁。

<sup>59</sup> 前掲書、125頁。

東日本大震災の状況とCOVID-19が被災者に及ぼす影響は同じではない。外部者が内部者にもたらすリスクは感染症の方が高いといえるだろう。しかし、宮本が指摘するように、この20数年、社会不安による「危機管理のベクトル」が「ボランティアのベクトル」を凌駕し秩序化に向かう傾向にある<sup>60</sup>。COVID-19による危機により、価値観や方向性の違い、そして内部者、外部者それぞれが抱える苦悩が生まれている。リスクがあるから回避する方向をとるだけでなく、それぞれの立場に共感して連帯する意識を持ち、他者の持つポジティブな可能性を最大限生かすような思考と対話を作り出すことがますます重要になっている。

#### 第4節 災害を機とした新しい関係性による公共圏の形成

第3節の日本の水害被災地での支援の事例から、COVID-19の流行後に開始された人道支援の現場では、NPOやボランティアなどの外部支援者が被災地のある県内に入れない状況で、内部者である現地アクターが大きな役割を果たしている。特に熊本では、2015年の地震からの復興の過程で、内部者と外部支援者、行政、企業等の連携の場が存在し、NPOや財団などの地元組織が育っていったことで、内部者の高い対応能力が存在したことは大きな推進力になっている。一方、外部者が入れないことで、内部者と外部者との衝突や葛藤が生まれていた。被災者や被災地の復興にとって望ましい内部者と外部者のパートナーシップはどのようにあるべきなのか。本節では、ソーシャル・キャピタルや対話の可能性を一つの手がかりとして理論面から考察する。

アルドリッチは『災害復興におけるソーシャル・キャピタルの役割とは何か』で、高い水準のソーシャル・キャピタルが復興の原動力として大きな影響を与えることを主張している<sup>61</sup>。ソーシャル・キャピタルは、パットナムの研究を中心として広がり、人々の協調行動を活発にすることによって社会の効率性を高めることのできる、「信頼」「規範」「ネットワーク」といった社会組織の特徴を捉える概念である<sup>62</sup>。目に見えないがコミュニティに存在するこれらの要素が、政治、社会の発展、教育など様々な分野で有用な資本とされている。ソーシャル・キャピタルの類型で最も重要なものとして「結束型 (Bonding)」、「橋渡し型 (Bridging)」、「連結型 (Linking)」の3つの分類がある。「結合型」のソーシャル・キャピタルは、組織の内部における人と人との同質的な結びつきで、内部で信頼や協力、結束を生むもので、内部志向

<sup>60</sup> 宮本匠、2018、「災害ボランティアと現代社会」室崎益輝、富永良富、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科編、『災害に立ち向かう人づくり：減災社会構築と被災地復興の礎』、ミネルヴァ書房、190頁。

<sup>61</sup> アルドリッチ、前掲書、19頁。

<sup>62</sup> Putnum, R. D. 1994. *Making Democracy Work*. Princeton University Press.



的である。一方、「橋渡し型」はある集団やネットワークのメンバーとその外部にあるネットワークに属するメンバーとの間に関係を築く。それに加えて、「連結型」は、政府、市場、市民社会といった異なる次元、垂直的な関係にある組織や制度とのつながりである<sup>63</sup>。「橋渡し型」と「連結型」は外部志向的である。つまり、ソーシャル・キャピタルは内部と外部の関係性、両方によって作られる。

アルドリッチは、自身の研究で4つの災害の分析結果から、「結束型」ソーシャル・キャピタルだけでは、コミュニティが「なんとかその場を凌ぐ」ことしかできず、効果的な政策を策定するためには、地域の結束を深めていくと同時に、「橋渡し型」と「連結型」のソーシャル・キャピタルを向上させていく取り組みが必要であると結論づけている<sup>64</sup>。特に、「結束型」のソーシャル・キャピタルは、社会資源の乏しい被災住民や被災地域全体が支援の輪から外される可能性を生むなど、時に意図せずに負の影響を及ぼすことを強調している<sup>65</sup>。Hawkins と Maurerの研究では、2005年のハリケーン・カトリーナの被災地のソーシャル・キャピタルの影響が分析され、災害初動期は、「結束型」ソーシャル・キャピタルから物資、心理的サポートを、「橋渡し型」と「連結型」ソーシャル・キャピタルから、情報、資源、生活用品、食料などの支援を受ける傾向にあることが検証された。そして、「結束型」ソーシャル・キャピタルを通して、「橋渡し型」ソーシャル・キャピタルと「連結型」ソーシャル・キャピタルが連携することで最大の効果がもたらされることを示している<sup>66</sup>。その意味で、内部者と外部者が正のソーシャル・キャピタルを生み出せるようなバランスの取れたパートナーシップを持つことが、長期の被災地の復興を支え、レジリエントな社会を作ることにつながる。

内部者と外部者が連携することで、「橋渡し型」、「連結型」のソーシャル・キャピタルが高められるが、様々な組織がそれぞれの立場や価値観を持つなかで連携を模索するには、衝突は避けられない。さらには、COVID-19の影響は普段は隠されていたそれぞれの立場の違いを際立たせ、分断や対立を生み出しがちである。宇多川は、一方向的に解決できない複雑で困難な問題である「適応課題」を解く鍵は、「対話」にあると主張する<sup>67</sup>。対話とは、自分の中に相手を見出し、相手の中に自分を見出すことで、「こちらのナラティブ（解釈の枠組み）とあちらのナラティブに溝があるこ

<sup>63</sup> ソーシャル・キャピタル政策展開研究会、2020、「わが国のソーシャル・キャピタル政策展開に向けて報告書 資料編」、12頁。

<sup>64</sup> アルドリッチ、前掲書、217頁。

<sup>65</sup> アルドリッチ、前掲書、199頁。

<sup>66</sup> Hawkins, R.L. & Maurer, K. 2010. Bonding, Bridging and Linking: How Social Capital Operated in New Orleans following Hurricane Katrina. *The British Journal of Social Work*. 40(6), pp.1777-1793.

<sup>67</sup> 宇多川元一、2019、『他者と働く：「わかりあえなさ」から始める組織論』、ニューズピックス、168頁。

とを見つけて、その溝に橋をかけていくこと」と説明している<sup>68</sup>。自分が自分のナラティブの中においてしか見ていなかった偏りに気づき、自らを改めることを通じて、対立が対話へと変わり、相手と私の間に、今までにはなかった関係性の構築が可能になるのである。このナラティブアプローチは、「私達にとっての常識は、常識を共有する人々のやりとりを通じて作り出され、そのやりとりを通じて常識が再生産される」という、ガーゲンらが掲げる社会構成主義に基づいている<sup>69</sup>。

ガーゲンは、『関係から始まる』の中で、近代の人間観による分離を前提とする「独立した自己」という「境界確定的な存在 (Bounded being)」としての認識を批判し、新たに「関係規定的存在 (Relational being)」という新たな見方を提示した。「関係規定的存在」とは、世界を人の内側でなく、関係のプロセスを通して生まれるものとして捉え、最終的には伝統的な分離の境界を消し去り、新しい相互理解を自由に創造できるものとしている<sup>70</sup>。人道支援のパートナーシップにおいても、内部者、外部者と二項的に捉えている限り、パートナーシップを求めても分離や排斥の意識を繰り返し作り出し、深刻な対立を生みかねない。お互いのナラティブに目を向ける「対話」により目に見える境界をとり、ハイブリッド、つまり混ざり合って新たな関係性を生み出していく「関係プロセス」を充実させていくことが一つの鍵になるのではないかと考えられる。

そうした「対話」を促せるのは、内部者と外部者を結べる中間組織はもちろんのこと、コミュニティとの橋渡しをする現地組織であったり、人道支援の多様な関係性の中で発生する内部者と外部者のパートナーシップがきっかけとなりうる。『レジリエンス 復活力』の中でゾッリは、レジリエントなコミュニティの中では、「通訳型リーダー」の存在が、様々なネットワークや視点、知識体系、課題を一体的な全体像にまとめ上げる重要な役割を果たしていると結論づけている<sup>71</sup>。内部者と外部者のパートナーシップが、双方から対話的媒介を通じてさらに両者の連携、協調的な行為の架け橋を築き、新しい公共圏を作ることの核心となる可能性を持っている。ただし、両者のその混ざり合いは簡単なものではない。レジリエンスの多くの形態は一定の頻度での適度な失敗を必要としているともいわれている<sup>72</sup>。むしろ、失敗や衝突、葛藤のプロセスを経ることで、境界を消し去り、融合していく契機となる可能性がある。COVID-19を機に直面している課題は、新しい公共圏を拓く機会と捉えることもできる。

---

<sup>68</sup> 宇多川、前掲書、74頁。

<sup>69</sup> 宇多川、前掲書、74頁。

<sup>70</sup> ガーゲン、K. J.、2020、『関係からはじまる：社会構成主義がひらく人間観』、ナカニシヤ出版、25頁。

<sup>71</sup> ゾッリ、A.、2013、『レジリエンス、回復力』、ダイヤモンド社、22頁。

<sup>72</sup> 上掲書、19頁。

## おわりに

様々なレベルでの内部者と外部者の連携で特徴づけられる人道支援では、COVID-19の影響を受けて、世界においても国内においても、内部者である現地アクターが主な対応者となることで、現地アクターのリーダーシップが発揮され、現地の状況をより反映した支援が行われる傾向が生まれている。国際的な人道支援体制では、従来の外部者が優位な立場になりがちな非対称な構造の変革までには至っていないが、パートナーシップの持ち方次第では、両者の相互作用と対話のプロセスにより、ハイブリッドな実践を生み出す可能性が見出された。また、国内の人道支援においては、外部者が県をまたいで被災地にアクセスすることが困難となっていることで、内部者と外部者のパートナーシップが組みにくく、外部支援がされにくい状況がおこっていた。その分、内部者である現地アクターが主体となる実践が中心となり、現地組織への資金の流れの機会も増加することで、「人道支援の現地化」が加速している傾向が確認できた。一方で、レジリエントな社会を目指すには、ソーシャル・キャピタル論でみられるように内部者の結束だけに偏るのではなく、外部者との関わりの両方を連鎖させていくことが重要である。

COVID-19という危機に直面することで、従来にはなかった視点での内部者と外部者の衝突も生まれている。こうした問題を乗り越えていくためには、内部者と外部者の二元論や、異なる立場の差異でお互いを捉えるのではなく、お互いの中に自分を見出す「対話」の場を重ねていくことで、内部者と外部者がバランスよくつながりあい、ハイブリッドなアイデアを生み出すプロセスが大切である。そして、日本国内で災害が頻発する中、内部者と外部者は入れ替わりえる。災害の被災者がその後の他の災害の被災地支援に関わる連帯は、多くの被災地で見られる。内部者と外部者が立場を変え、そのつながりを探っていくことも、対話を進める機会になる。「人道支援の現地化」の実践は、その政策目標である人道支援を効率化していくというインパクトだけではなく、内部者と外部者がそれぞれの強みとリソースを最大限に発揮しながら、対話を通して価値観や差異を乗り越え、共感と連帯でつながることで、多様で豊かな公共圏や、レジリエントな社会を作っていけるのかという本質的な問いを投げかけている。

本稿はCOVID-19の影響を受けた社会の初期の考察であるため、これからの両者の連携や対話から生まれるハイブリッドなプロセスの分析は今後の課題としたい。