

創られる援助

ある日本の NGO の緊急支援プロジェクトとケニア、 トゥルカナ地域での状況

森 口 岳*

本論文の目的は、東アフリカ、ケニア共和国の北西部トゥルカナ地域で、2011年から2013年の間に「アフリカの角」干ばつ支援を目的に行われたある NGO 一団体による緊急援助プロジェクトの過程を追いながら、その援助がどのように創りあげられていったのか、その力学的な過程を検証することにある。ここではある日本の NGO の食料支援、漁業支援のプロジェクトを例にとり、「干ばつ」という現象が起こらなかつたであろう活動地域において、いかにそのことを等閑視して、自らの「干ばつ」や「飢饉」の概念設定のみに則りながら活動を行い、それが現地住民のある種の需要に合致することで、支持され、その「緊急性」を不問とされて、受け入れられていったかを描写していき、かつその「援助プロジェクト」がその中で整合性を持って完成していくことを指摘していく。

キーワード：NGO、ケニア・トゥルカナ地域、プロジェクト民族誌、「アフリカの角」干ばつ、援助研究

目次

はじめに

1. プロジェクトの発端と概要：トゥルカナ地域における緊急支援プロジェクト
 - 1-1 緊急人道支援プログラムの発端と概要
 - 1-2 緊急人道支援プログラムと NGO
2. CIA によるトゥルカナ地域での緊急支援プロジェクト
 - 2-1 2011年10月から2012年12月までの経緯
 - 2-2 食料の配給
 - 2-3 漁業支援
3. まとめ
 - 3-1 創られる援助と創られた干ばつ
 - 3-2 日本の NGO での文脈：ドナー文化
 - 3-3 現地トゥルカナでの文脈

参考文献

* 東洋大学国際地域学部：Faculty of Regional Development Studies, Toyo University

はじめに

本論文の目的は、東アフリカ、ケニア共和国の北西部トゥルカナ地域で、2011年から2013年の間に「アフリカの角」干ばつ支援を目的に行われたあるNGO一団体による緊急援助プロジェクトの過程を追いながら、その援助がどのように創りあげられていったのか、その力学的な過程を検証することにある。ここで筆者が「創られる」（創出 invention もしくは fabrication）と表現したのは、必ずしも誇張ではない。援助自体が政治的恣意性や、ある種の社会的構築性から成立しているということは、すでに多くの論者から指摘されてきていた（關野 2013、近藤 2007、Ferguson 1990、Escobar 1995）。日本の援助の文脈で（それもNGO研究の文脈で）、それを指摘することは、ある意味で多くの反論が予想される。それは一つに日本でのNGOの批判的研究が様々な理由で育っていないこと（木村 2010）、そして批判的言及自体が、業界内でタブー化していることにもよる（cf. 内山田 2002）。

だがそのようなことは別として、本論文では、筆者がNGOプロジェクトに実際に関わった経験とそこで発見した事実を指摘することで、そこから導き出せる社会的事実を述べていくこととした。そうすることで、調査者／実践者が実際に国際協力に関与する際の問題と、「援助」の持つ様々な政治的な枠組みを読み解き、内側からみた「援助」の虚構性／構築性と力学構造を多少なりとも明らかにできればと考える。

1. プロジェクトの発端と概要：トゥルカナ地域における緊急支援プロジェクト

「アフリカの角」地域というのは、アフリカの北東部にあるエチオピア南部、ソマリア全域、ジブチ、ケニア北東部一帯を指したものである（図1を参照）。ちょうどアフリカを雄牛と見立て、紅海以南のソマリア半島を角の部分と位置づけることから、その呼び名は発している（Fukui & Markakis 1994）。本論文が分析の対象とする「アフリカの角プログラム」はNGOのジャパン・プラットフォーム（以下JPF）が組織化し、本地域をカバーする干ばつ対策のためのJPFに加盟しているNGO諸団体によるプロジェクト群のことである。この節では、



図1 「アフリカの角」地域の地図

（外務省：[ODA] 国別地域別政策・情報「アフリカの角」地域における干ばつ被害「アフリカの角」地域における干ばつ被害 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/region/africa/horn_of_africa/ より 閲覧日時：2015年11月3日13時15分）

「アフリカの角支援」（もしくは「東アフリカ干ばつ被災者支援」）プログラムが始まった地域的背景、その発端、そして JPF のプログラム内容と分析対象となる緊急支援プロジェクトの概要を簡単に説明していこうと思う。

1-1 緊急人道支援プログラム発端と概要

「アフリカの角」地域における干ばつ被害を予想する報道は実のところ、かなり早い段階からなされていた。筆者の記憶する限りだと、2009 年末あたりウガンダに滞在して当時から、ウガンダの主要紙である Daily Monitor 紙や East African 紙によって、ソマリアの内戦の激化とからめて、例年になく雨水の少なさ、および将来的な干ばつ・飢饉の予想が報告され、かつウガンダ北東部、およびケニア北西部の援助の必要性が唱えられていた。

そして実際に 2010 年終わりごろから、「アフリカの角」地域での広範囲にわたる干ばつ被害が実質的に報告され始めた。そして 2011 年の半ばには UN-OCHA（国連人道問題調整事務所）からの報告に基づき、国際的な報道機関によって、その干ばつ被害は「60 年に一度」のものであり、ケニア国境から流入するソマリア難民の窮状に併せて、「約 1,200 万人もの住民の生活が危機にさらされている」こと、そのために人道的な支援が国際的に必要とされることが指摘されたのである¹⁾。

こうした国際的な報道や人道支援に関する流れを受けて、日本でも 2011 年末から 2012 年に外務省および JICA がアフリカの角地域への支援計画と予算の規模を発表した。

外務省は同地域への支援として、国際機関へ 2 億 4,600 万ドル、NGO への活動支援として約 7 億 8,900 万円、そして緊急援助物資の供与として約 9,000 万円の金額を拠出している。また日本の国際協力機構（JICA）は 2011 年の 8 月時点でケニア、エチオピア両国に緊急支援として 9,000 万円相当の物資供与を決定した。また干ばつ被害への中長期的な取り組み（地域におけるレジリエンス強化など）を目的として、1 億 8,000 万円の予算が生まれ、2011 年から様々な取り組みが行われることとなった。

そして本地域における国際機関の取り組みとしては、2011 年のみでも、総額として 17.1 億ドル（当時の金額として 1,710 億円）もの金額が支援として用いられたことが報告されている（UN-OCHA 2011）。

つまるところ 2010 年前後から干ばつ、およびそれに並行するソマリア内戦の激化や難民の流入など踏まえ、本地域への国際的な関心は否が応にも高まった。そして国際協力の文脈において NGO を中心とする多くの人材が、本地域の活動に注入されることとなったのである。

1-2 緊急人道支援プログラムと NGO

本稿で取り扱う JPF での本地域での緊急支援プログラムの活動だが、JPF の「アフリカの角」地域における干ばつ被害を支援する緊急人道支援プログラムは大きく二回に分かれ、それぞれ「東アフリカ干ばつ被災者支援」プログラム（2011 年 8 月 3 日から 2012 年 6 月 2 日まで）と「アフリカの角支援」プログラム（2012 年 6 月 3 日から 2013 年 5 月 31 日まで）とがある。この二つのプログラムに参加した NGO 団体は計 8 団体、その中には日本を代表する緊急支援 NGO であるピースウィンズ・ジャパン（PWJ）や難民を助ける会（AAR）、またセーブ・ザ・チルドレン・ジャバ

ン (SCJ) など日本の主要な NGO 団体が含まれていた。

ちなみに、後に述べることにもなるが、JPF のプログラムは日本政府の外務省を通して ODA の資金が主な供給資金となっており、「東アフリカ」および「アフリカの角」の両期間のプログラムで約5億4,000万円もの ODA 資金がその活動支援に充てられた。また、この時期の「アフリカの角地域」における干ばつ被災者支援に対して、ODA だけでなく民間資金も動き、国際協力 NGO センター (JANIC)²⁾ も干ばつ支援の募金活動を行い、本支援活動を行う JANIC 加盟団体の NGO に対して 2011 年から 2013 年の間、一定額の寄付金の配布を行っていたことも指摘しておきたい。

さて、JPF のプログラムについては、こうした NGO の資金援助の仕組みを説明するために、多少の枠組みを加えて説明することが必要であろう。そのためにジャパン・プラットフォームがどのような団体で、かつそのプログラムがどのような性質を持つのかについても説明が必要とされるかもしれない。

まず、一番初めに指摘しておかなくてはならない点は、JPF という緊急支援のための団体が、それ自体では緊急支援活動を現地にて行う団体でなく、実際に支援を行う団体のための資金供与を組織化する「中間団体」、もしくは「ネットワーク NGO」であることである³⁾。JPF は現在、47 の加盟団体を抱え (2015 年 10 月現在でのもの。また 2011 年の時点でも 30 を超していた)、それぞれの団体の代表が常任委員会を組織している。国際的な災害・緊急支援の必要性などが求められたときに、加盟団体がその支援活動を急ぎよ行えるべく、JPF の事務局を中心に「プログラム」が形成され、外務省などとの交渉を通して全体的な拠出金が決定され、また民間からの寄付に働きかけることによって、プログラムごとの予算を決定し、常任委員会・理事会などの決定を通して、支援団体への資金の割り当てを行っていく (図 2 を参照)。

その際に重要なのは「プログラム」という枠組みであろう。JPF から当該地域での活動を希望する

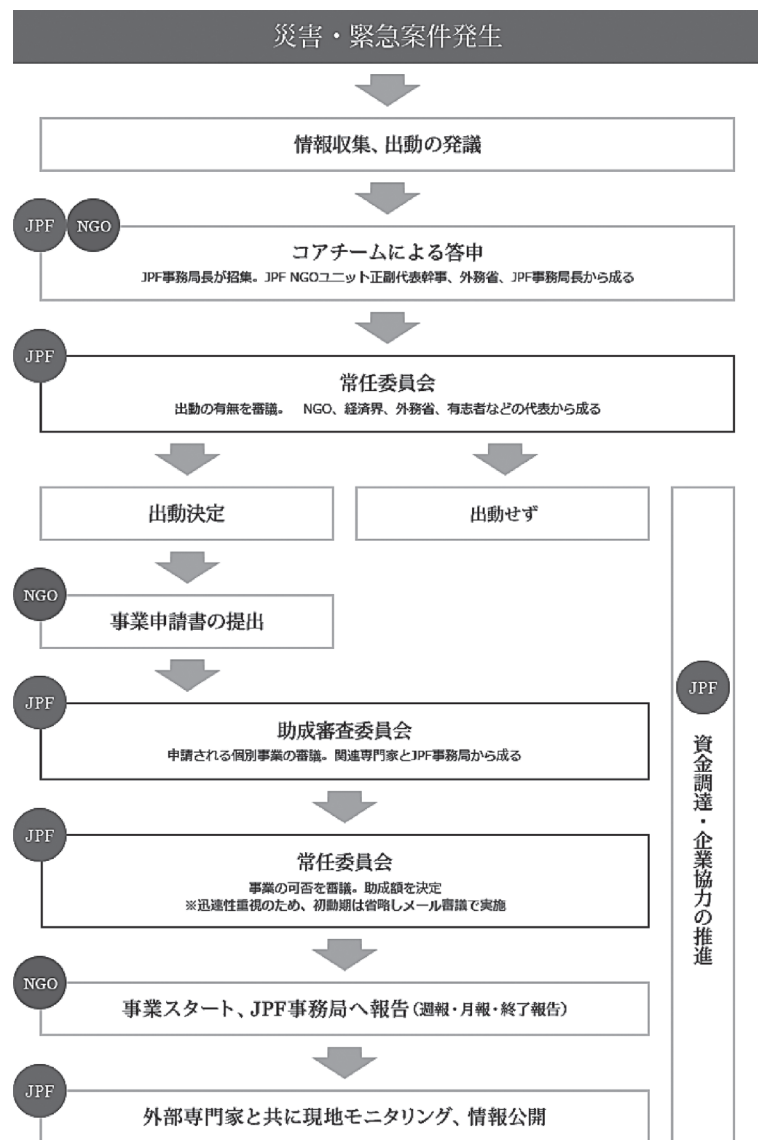


図 2 JPF における支援決定と事業プロジェクト形成の流れ (緊急対応時の流れ | JPF について | 国際協力 NGO ジャパン・プラットフォーム (JPF) <http://www.japanplatform.org/about/flow.html> より 閲覧日時: 2015 年 11 月 5 日 21 時 28 分)

NGO（当然ながら JPF への会費などを支払っている加盟団体である）への予算額は基本的にプログラムの枠組みの中で決定される。JPF の加盟期間や、活動実績、前年度に支出した活動資金額、また団体の規模などにより各加盟団体は格付けされ、予算額の上限もそれに基づいて決定されていく。

また、災害、もしくは緊急事態が発生した直後の調査・発動も含め、加盟団体が提出するプロジェクト・プロポーザルの審査、そしてプロジェクト後のモニタリングなどの調整を行うことで、資金供与の正当性を確保するという役割も JPF の団体そのものは担っている。そうした予算決定、プロジェクトの採択などの決定権は理事会や常任委員会などが確保するが、加盟団体である他の NGO 諸団体へのプログラム参加の呼びかけ、プロジェクトの吟味⁴⁾、モニタリングの調整などの作業は JPF 事務局の事務局員などが担当し、災害時および緊急事態発生時での資金供与の適性を保つべく活動を行っている NGO として JPF は存在している。

さて、そのような団体によって、「東アフリカ干ばつ被災者支援」と「アフリカの角支援」の二つのプログラムは形成され、上記で述べたように8つの加盟 NGO 団体がそれらのプログラムに参加して、活動を行うこととなったのであるが、次の節では、筆者も事業従事者として JPF の両プログラムに参加し、ケニアにおいて干ばつ被害への支援活動を行ったある NGO のプロジェクトについて、説明をしていきたい。

2. CIA によるトゥルカナ地域での緊急支援プロジェクト

2-1 2011年10月から2012年12月までの経緯

ここでは、筆者が参加したプロジェクトの当事者団体である NGO を多少の匿名性を付すかたちで CIA（カルチュラル・インターナショナル・アソシエーション）としておこう⁵⁾。CIA は国際 NGO であるが、日本の団体としてある種の自律性を有し、数十年もの活動を行ってきた団体である。本来はワークショップなどの啓蒙活動を主体に行ってきたが、JPF の設立、また常勤スタッフの能力に頼るかたちで、緊急支援活動にも 2007 年以降に手を挙げ、東日本震災、チリの地震、タイ・バンコクの洪水被害などにも JPF の各プログラムを通して積極的に支援を行ってきた。その中で、団体の構成員の能力や団体の方向性、またその他諸々の要因によって、2011 年 10 月以降、ケニアにおける干ばつ支援は CIA の主要なプロジェクトとして運営されていくことになる。CIA は 2011 年 10 月以降から 2012 年 12 月まで（筆者が直接にプロジェクトに関与し、その参与観察を行うまで）、JPF の「東アフリカ干ばつ被災者支援」プログラムをケニアにおいて 3 回のプロジェクトを行っている。

一般に最初期の支援は、災害発生時から 2 カ月以内を目途に行われる初動対応で、その時点では緊急支援にてもっとも必要とされる BHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ：人間の基本的諸要件）の食糧・水、および避難先の住環境、衛生環境の確保などが優先され、被災地に支援されるのであるが、その活動のために派遣された NGO は、初期の段階でその被災地の災害規模を測り、次の「緊急対応期」にどのような支援をすべきかのデザインを行う準備期間ともいえるものである。

CIAが行ったことはこの時期にはマンデラ、ガリッサ、そして以前に事業を行っていたカジアドのケニア国内の3州における貯水タンクの設置、そして食料の配給などである（表1参照）。その際の予算規模は1,600万円程度であった。

表1

プロジェクト名	(1) 干ばつに苦しむ東ケニア及びソマリア難民への緊急支援物資の配布事業（初動対応期）
事業期間	2011年10月10日～2011年12月2日
事業地域	ケニア共和国マンデラ・ガリッサ・カジアドの三州
事業内容	水の確保、食料の確保
予算規模	約1,600万円

次の時点（緊急対応期）で行われたことは、初動対応期にて支援を行った各NGOが引き続き活動を行う地域を焦点化し、そして支援地の状況に見合った柔軟な支援のかたちを形成していくことである。この時期（2011年12月から翌年3月）でのCIAの活動はマンデラ州（ソマリア難民の避難地域）での引き続いての食料支援、貯水タンクの供与、そして支援地を大きく北西部に移して、マルサビット州ロヤングラニ（図3を参照）の俗に言うトゥルカナ地域での、水・食料の支援である（表2を参照）。その際の予算規模は2,500万円である。結果としてマンデラに二台の貯水タンク、ロヤングラニに3台の貯水タンクの設置を行った。

そして第二回のプロジェクトを終えたのちに、CIAはその干ばつ被害の支援をマルサビット州のロヤングラニを中心に焦点化し、第二回目のプロジェクトにおいて設置した貯水タンクを有効利用するかたちで、ロヤングラニにある湧水とタンクとを水道敷設によって繋げ、地域の水問題を恒常的に解決しようとした。



図3 ケニア共和国地図

(Google Map を基に筆者の手による加工)

表2

プロジェクト名	(2) ケニア北部での水と食料の確保支援（緊急対応期）
事業期間	2011年12月19日～2012年3月12日
事業地域	ケニア共和国マンデラ州とマルサビット州
事業内容	水の確保、食料の確保
予算規模	2,500万円

そして、引き続き干ばつ被災者への支援として、食料配布を行い、またレジリエンス対策として地域の学校での家庭農園の推進、およびロヤンガラニがトゥルカナ湖沿岸にあることから漁具の配布などを行ったのである（表3を参照）。

表3

プロジェクト名	(3) ケニア北部での水と食料の確保支援事業（緊急対応期）
事業期間	2012年5月11日～2012年6月2日
事業地域	ケニア共和国マルサビット州ロヤンガラニ
事業内容	水道敷設、食料配布（学校・村落）、漁具配布、家庭農園の推進
予算規模	1,500万円

ところで筆者が CIA の活動に正規スタッフとして参加し、実際に「アフリカの角」干ばつ関連のプロジェクトの経緯を追うことになったのは、この第三回目のプロジェクトからである。プロジェクト形成までは関わらなかったものの、前任者が作成した書類を基にプロポーザルを作成した現地日本人スタッフからの計画の詳細などを聞きながら、JPF の事務局員との折衝を行っていた。そして、その際に JPF の事務局側からいくつかのことが指摘され、プロジェクト運営上の問題として明らかになっていた。

まずこの時点で指摘されたことは、水道敷設のプロジェクトであるのにもかかわらず、明確な図面が現地側から提出されなかったことである。図面ばかりでなく、現地からは工程表も、必要な水道管の正確な距離数、また水道タップの詳細など、インフラ工事に必要な設計図などは皆無の状態であり、ただ現地日本人スタッフからは、水の必要性、および水道敷設のために雇ったローカルスタッフの技術の高さを（口頭でのみ）、説明されるばかりであったことも、JPF 側から「アカウンタビリティ」の低さとして認識された。

また、実際に干ばつ災害から1年近くが過ぎたにも関わらず、引き続き規模の大きい食料支援が要請されていたことにも JPF 側から疑問が示されていた。そのことに対しての現地日本人スタッフからの回答もほとんど無きに等しい状態であった。

CIA の組織的な問題も明らかであった。プロジェクトを総括するスタッフは、CIA の代表が務めていたが、ロヤンガラニのプロジェクトについて詳細はほとんど押さえておらず、かつ筆者の前任者はすでにインドに赴任が決定していることもあり、状況の説明についてはほとんどなされないままに、プロジェクトが引き継がれていた。

そのような、非常に解決の見えにくい問題点が山積みされている中、第三回目のプロジェクト自体は JPF からの認定が下りず、結果的に交渉に2カ月を費やすこととなったのである。だが、JPF 側があくまで緊急支援のプロジェクトのため詳細な図面については譲歩をするという態度を見せることで、最終的には本来のプロジェクト期間と規模を半分以下に縮めるかたちで2012年5月に受理をされることとなり、またプロジェクト自体も行われることとなった。

さて、実際に筆者がプロジェクト形成、およびプロポーザルの提出、およびその後の現地訪問とプロジェクトの調整まで関わった第四回目プロジェクト「ケニア共和国北西部トゥルカナ湖南東沿岸における食料支援と水確保支援事業」であるが、このプロジェクトが JPF 側に受理されるまで、第三回目に指摘された問題がまったくそのまま同様に繰り返されたことは述べておく必要がある。

る。つまり最初の段階でプロジェクトのプロポーザルが提出された際には、図面もなく、工程表もなく、また水道敷設のための地理的な高低差を示す資料も、また正確な地図も示されなかった。その後、それらの資料を作成し、JPF 側にプロジェクト施行の現実可能性を納得してもらうまで、半年以上もの間、現地日本人スタッフと CIA の日本事務所との間での何度となくコミュニケーションが試みられ、最終的な合意とプロポーザルを完成するまでの多大な作業がなされた。結果としては 2012 年 11 月の時点で JPF 側からの承認を得るが、JPF 側の要求するレベルでの水道敷設のための図面は完成せず、これもまた「緊急支援」ということで大幅な譲歩を得てのプロジェクトの承認であった（プロジェクトの概要は表 4 を参照）。

表 4

プロジェクト名	(4) ケニア共和国北西部トゥルカナ湖南東沿岸における食料支援と水確保支援事業
事業期間	2012 年 12 月 15 日～2013 年 4 月 5 日
事業地域	マルサビット州ロヤンガラニ
事業内容	水の確保、食料の確保（学校）、漁具の配布
予算規模	2,400 万円

当事者側からのプロジェクトの承認が半年近くもかかった理由として以下のことがある。

- ・水道敷設、および貯水槽建設などの詳細な図面の欠如

筆者をはじめ、施工管理のために加わった建築士などの助言により、高低差、用意する水道管の種類・本数、全体の水道管の敷設距離などのデータは（厳密ではないにせよ）揃ったが、それらを建築業者の基準にあわせること自体、現地日本人スタッフ、およびローカルスタッフ双方とも、理解のできない事柄としてあった。

- ・食料支援の継続についての疑問

干ばつ発生から一年以上を経たにも関わらず、継続的な食料支援が必要とされることについての説明は、ただ現地日本人スタッフから「食料がない状態である」ことを繰り返し説明されるのみで、アカウントビリティを示すことが全くできなかった。実際に食料供給の必要性と土地の食料欠如の構造的な問題について、現地日本人スタッフが理解を持つことができなかったことが決定的であった。このこともまた後の節に説明したい。

- ・計画の一貫性の欠如

以上の説明でもたびたび指摘しているが、現地日本人スタッフ／プロジェクト担当者による説明の不整合や度重なる計画変更（プロポーザル提出前日の水道敷設経路の変更など）、現地の状況説明が二転三転するなど、実際に技術を担当するローカルスタッフと日本人スタッフの伝達がスムーズにっていないことから、日本の事務所の調整側は多大な苦勞を強いられた。しかし問題を団体内で解決しようと、プロジェクト総括者である団体代表に上記の事情を指摘してもその状況の改善に向けて取り組まれることはなかった。その点は、ケニアにいた現地日本人スタッフが団体の代表と血縁関係であったこととも、無縁でなかったように思われる。

またこのような度重なるミスコミュニケーション（意図的な改善要請の無視、強引なプロジェクト形成、アカウントビリティの欠如）などは、否が応にも「ドナー NGO」である JPF と「レシピエント NGO」である CIA との緊張状態を形成していくこととなった。

そうした経緯を踏まえたうえで、トゥルカナ地域におけるプロジェクトは開始され、食料の配給、漁業支援（トゥルカナ湖における漁撈奨励のための網の供与）、そして水道敷設と三つの面における支援が2012年12月から2013年4月まで約4カ月の間、行われることとなる。筆者は2013年2月に一カ月ほどプロジェクト調整員としてトゥルカナ地域（主にロヤンガラニ）に滞在し、プロジェクトの施工管理およびモニタリングを行うこととなったので、以下の節でその概要を説明していきたい。

2-2 食料の配給

プロジェクトのコンテンツの一つである「食料の配給」についての説明の前に、プロジェクト地であるトゥルカナ地域について説明をしておきたい。

トゥルカナとは、本来はケニアの北西部にて牧畜生活を行う民族の名前である。人口は30~40万人程度。ヤギ、牛、ラクダなどを連れ、定住地を持たない牧畜民として知られる。ウガンダ北東部の牧畜民であるカラモジョン、ウガンダ東部のテソ民族らと言語的な親近性が見られ、相互の婚姻関係や土地の移動なども頻繁にみられる。

これらの民族は東アフリカ牧畜民研究の民族学者からは「カラモジョン・クラスター」と呼ばれ、特にトゥルカナは東アフリカの牧畜民研究のもっとも重要な軸となる人々とされている⁶⁾。

さて、この地域での食糧事情であるが、基本的に彼らの生活はヤギ・牛といった牧畜（肉や乳）に依存しており、そのために干ばつなどの被害を受けやすい。牧畜のための水の確保も切実であり、近辺にトゥルカナ湖という水源があるものの、湖水は塩分を含んでいるために、飲用に適さず、かつトゥルカナ地域全体が岩や小石に覆われ、農業を始めるにも程遠い環境となっていることを指摘する必要がある（写真1を参照）。

ロヤンガラニは湧水という豊富な水源から、トゥルカナのみならずサンプル、レンディーレ、ボラナなどの他の牧畜民、またエルモロなどの漁業民、ソマリなどの商業民などが集う街であるが、周辺の村落の多くはトゥルカナである。そしてかれらの一部が牧畜の生活を捨て、ロヤンガラニに定住化し、スワヒリ語をベースにした都市民としての生活を行い始めている。

このプロジェクトでの食料配布の対象は、そうした牧畜生活から定住の生活へと変遷しているトゥルカナの母子が中心であったことをまず伝えなくてはならない。プロジェクトのデザインとして、CIAは第二回目のプロジェクトから既存の公的組織である幼稚園や小中学校を活用し、ロヤンガラニを中心とする半径20キロ以内の16の学校の学生を対象に食料配布を行っていた。

現地日本人スタッフによるとロヤンガラニ地域は世界食糧計画（WFP）による食料配布の対象地域であったが、さまざまな事情で現実に食料配給がなされておらず⁷⁾、学校の生徒たちは給食が与えられないために日常的な餓えを経験しているとのことであった。



写真1

ロヤンガラニのナウエトロン村から眺めるトゥルカナ湖（筆者による撮影）

そのため、各学校で全児童を対象に米、トウモロコシ、マメ、塩などを基にして作った昼食をプロジェクト実施期間中、毎日配給することとなった。ちなみに各学校は村落部に設置されていることと、昼食がそれぞれ児童の持ち寄った空き缶やパックなどに詰められた上で、昼食時に自宅に持ち帰られることから、村落内の住民全体がその食料配給の恩恵に与かるものとなっていた（写真2を参照）。

だが、この食料配給についてはプロジェクト実施において様々な点でアセスメントが欠けていたことを指摘する必要がある。

例えば食料の配給地の一つであるナウエトロン村では、プロポーザル提出時、人口約150名というローカルスタッフからの報告であったが、筆者がプロジェクト実施のために訪問した際には300名と実質的に倍増していた。プロジェクトが受理され、食料配給のうわさがトゥルカナ地域に広まり、ナウエトロンに食料の受給を目的とした人々が集まってきたということであった。これは他の村落でも同様の事態が見られたことが予想された。

また、村落にいる人々は主に母子であり、また男性はいるとしても老齢に達した者のみで、成年男性はなぜか見られなかった。また牧畜に依存している人々であるにもかかわらず、各村落に数頭のヤギ以外は見当たらずにいた。これは後に明らかになるのだが、成年男性のグループはロヤンガラニ周辺には留まらず、牧草地へと北上し、数カ月に一回残された母子の家計に資する分の家畜のみを送ってくるだけで、あとは離れて暮らしているとのことであった。

つまり、CIA（およびWFP）の食糧配給は、教育を受けさせるためにロヤンガラニに滞在しているトゥルカナ家庭の母子の依存的な生計の一つとして扱われていたのである。

2-3 漁業支援

だが間欠的に行われ、かつ消費の早い食料配給と比べ、漁業支援、トゥルカナ湖における漁撈奨励のための網の供与を近隣住民に行うことは、支援の需要に沿い、かつ持続性の高い援助として評価できるかもしれないと指摘される方もいるであろう。この節ではその妥当性を考えていきたい。

CIAが本プロジェクトで行ったのは、漁網をいままで漁業に関わったことのないトゥルカナ民族の一部の村落の若手労働者に与えることで、かれらの食料の自立的な確保を支援できることを目的としていた。

またその際に、その支援の前提となった「事実」（ケニア在住でかつ過去3度のプロジェクトを現地でかかわった日本人スタッフによって伝えられたもの）は以下のようなことであった。

- ① 干ばつのため、食資源としての家畜であるヤギ・牛・ラクダは死に絶えており、食料配給以外の動物性たんぱくなどはトゥルカナ湖の魚に頼るしかないこと。
- ② 現地においてトゥルカナ湖では一部のエルモロなどの少数民族のみ漁業に従事しており、水資源としては未開拓であること。

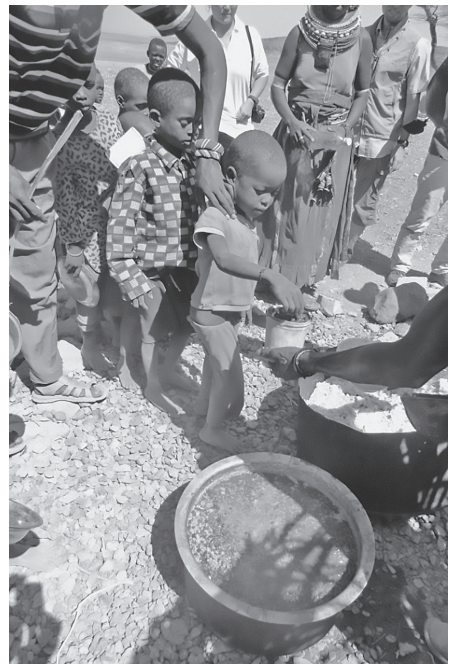


写真2

食料配給に集まる児童など(筆者による撮影)

③ トゥルカナ民族自体がいままで漁業に従事したことがなく、今回の干ばつのために生業を牧畜から実験的に漁業の従事へと変遷する試みをプロジェクトがもたらすこと。

プロジェクト調整員として、現地スタッフから以上のような説明を受け、またプロポーザル提出時には JPF にその論点を強調し、プロポーザル受理までその事実を何度も繰り返さざるを得なかった。

しかし、以上で見たように、トゥルカナの人々の所有する家畜はロヤンガラニの近辺に牧畜されておらず、北部で隔離的に維持されていたことが、住民からの直接の聞き取りによって確認されたために、①の事実は成り立たなくなっていた。

また②と③についてであるが、2013年2月にロヤンガラニに滞在していく間、それらのことについてもかなり根拠の乏しい主張であることが明らかになっていた。

まず②のトゥルカナ湖周辺での漁業の歴史を湖水域周辺に住む人々から調べたところ、トゥルカナ湖での漁業はエルモロが釣り竿などの釣り具を中心にして行っていた漁業が1950年代半ばまでであり、それまではトゥルカナなど牧畜民が漁業に関わることはなかったとのことだった。ただ、1960年代からケニア西部のヴィクトリア湖畔に住むルオ系の人々が商業的な網漁を行うようになり、トゥルカナ湖全体において（また現在にわたって）、大規模な商業的漁業が行われ、かなりの程度の漁獲量が干し魚に加工された後にナイロビへと運送されていることが、実際に魚の燻製工場などを訪問し取材することによって判明した（写真3を参照）。

また③については、1980年における干ばつ（伊谷1982）時から、近隣に住むトゥルカナ民族全般に魚食が増え、またルオ人の組織化した漁撈会社などに労働力として雇用されているトゥルカナの人々が相当数に上ること、また現在のトゥルカナに限らず、レンディーレーやサンプルの人々も、工場から買い上げた干し魚をロヤンガラニの街に運搬し、路商をすることで、ここ十数年の間、現金収入の道の一つとしてきたことも近隣住民からの聞き取りから明らかになった。

つまり、漁撈自体はこの地域では決して新しいものでなく、古くから商業化されたものであったということである。そして、もしニューカマーである他のトゥルカナの牧畜民が今回の援助で漁網を得ても、食料確保というより現金収入の一つとして利用していたことが考えられた。CIAはその現地的な文脈について無知であることによって、漁網の提供という媒介にされたのである。



写真3

干し魚として加工された魚。後にナイロビに輸送される。（筆者による撮影）

3. まとめ

3-1 創られる援助と創られた干ばつ

本来であればもう一つの本プロジェクトの側面として水支援（水道敷設）があり、その過程につ

いて詳述し、その技術移転や、知識の変容についての考察を進めたいのだが、紙面が尽きつつあるため、上記に述べた食料配給と漁業支援の文脈に沿って、とりあえず本稿をまとめていきたい。

先ほどに食料支援の節において、トゥルカナの村落の人々が成年男性の牧畜のグループと別れて暮らし、ロヤンガラニ周辺での援助物資に依存して生きている状況について触れた。もちろん、このこと自体は、干ばつの被害によって仕方なくなされた行為であると言えるのかもしれない。しかしながら、家畜の数自体は確認できなかったものの、近隣住民による口述史を紐解いてみたときに、興味深いことを一つ指摘することができる。それは、2011年ロヤンガラニ周辺において、「60年に一度」の大干ばつ、および食糧危機ということが経験されていなかったということである。

例証として、まずロヤンガラニ周辺に住むトゥルカナの老年男性（推定年齢70歳）、またレンディーレの老年女性（推定年齢65歳）からの聞き取りによると、1972年の大雨による水害、1980年の干ばつ、1983～84年のレイディングによる災害、1991年の地域内の紛争など社会的事件が一定の期間を置きながらも記憶されているにも関わらず、2011年の干ばつ被害が彼らの記憶にはまったく残っていないことがある。

次に、ロヤンガラニ周辺の食料支援が1950年代の宣教師の布教と、断続的に続くキリスト教系のNGO、および援助機関によって「恒常的な食糧不足地域」として認識され、2011年以前も「干ばつ／飢饉」がキャンペーン化され、繰り返し食料支援が行われている地域であることが、ロヤンガラニの街の住民によって認識されていることにある。

また聞き取りの調査の中で日常的な生活の貧困や水の不足を訴えることがあっても、ここ数年にあったとされる干ばつ自体の被害を、ロヤンガラニ周辺の人々から訴えられることがなかったことも指摘できる。つまりマルサピット州ロヤンガラニにおいて、「干ばつ」によって受けた被害というのは（人々の日常的な感覚の中では）実質的にないに等しいものであった⁸⁾。

結論をここで述べると、ロヤンガラニにおいて、実のところ（もし「干ばつ」が存在しなかったのであれば）、援助は日常的な貧困を補うために利用され、その必要性は支援者、被支援者両方の手によって創出されたのである。

3-2 日本のNGOでの文脈：ドナー文化

もちろん「干ばつ」と同様に、現地での「援助」が創出されたことには反論があろう。実際に「干ばつ」の有無について証明することは非常に難しい。なぜならばアフリカの角地域そのものが、恒常的な水不足の問題に悩まされており、それが「60年に一度」のものであるのか、そのことを証左するデータ自体が、まず国連機関からの状況報告以上のものが上がっていないのである。

付け加えていうと、今回の日本のJPFからの援助が、終始一貫して「緊急支援」としてなされてきたことも指摘する必要がある（もちろんそれが初動対応期および緊急対応期の二つの変遷の時期に分けられていたとしても）。ケニアでJPFのプログラム内のプロジェクトに従事した多くのNGOスタッフ（PWJ、AAR、SCJ含む）は緊急支援を専門としており、他地域（アフガニスタン、南スーダン、ハイチなど）の活動を終えてから、あらたに2011年以降にケニア、エチオピア、ソマリア近辺に派遣された人々であり、例年の気候的变化に敏感な感覚は持ち合わせていないのが現状であった。反面、ケニアにおいて社会開発を専門とするNGOスタッフ曰く、2011年の「干ばつ」がケニア中部においては大きな影響を与えたように思われなかったことも指摘してい

る⁹⁾。

こうした「援助」(特に緊急支援の分野において)が「創られる」背景には、おそらくポルマンの指摘するような、緊急支援 NGO の「クライシス・キャラバン」的な性質も無視できない要因であろう(ポルマン 2014)。緊急支援活動に従事する NGO にとっては、「危機」というのは普遍的に人道性を脅かすもので、かつ常に一過性のものとしてある。スタッフはその「危機」の発生を追いかけるかたちで、移動を続けるために、その土地の固有の文脈を鑑みることはまれである。

また、「ドナー文化」としての援助の創出も指摘せねばならない。JPF が外務省の拠出金を基に活動していることで、ある種の予算枠組みの中で動く必要性が生じてくる。予算が国際政治的な枠組みの中で与えられ、かつその活動を求められる場合には、その前提となる「災害」を疑う行為(援助の必要性の調査など)は必ずしも求められず、どちらかというと同閑視されていた。

またプログラムに参加するレシピエント NGO は、クライシス・キャラバンに乗じている専従スタッフを維持し、そのための人件費を確保する必要から、新しいプロジェクトを常に形成し、「災害」を社会的に維持する必要がある。また、今回の「アフリカの角」地域での「干ばつ」の創出がソマリア内戦の激化とも連動していたことも忘れてはならない。ソマリアへの将来的な人道支援は、「アフリカの角」地域への干ばつ支援の大きな背景と動機ともなっていた。

つまり、「アフリカの角」地域における「干ばつ」は、政治的にも経済的にも NGO に待ち望まれていた社会的事実としてあったのである。

3-3 現地トゥルカナでの文脈

さて、こうした援助自体が作られた状況について、「アフリカの角」地域、少なくともロヤンガラニにおいては、どのように認識されていたのであろうか。

本来、この意図的なミスコミュニケーションを正す機会があったとするなら、それは現地の状況に詳しいローカルスタッフらによってある程度指摘されうることであったろう。だが CIA のプロジェクトにおいてローカルスタッフの総括は、残念ながらその干ばつの被害を誇張気味に語る以上のことをしなかった。トゥルカナ地域出身の政治家の弟である彼は、ホテルをロヤンガラニに所有し、プロジェクト期間中に来訪する外国人スタッフを対象に、一定程度の金額を稼いでいたことも関係するかもしれない。

また上記にすでにふれたように、ロヤンガラニ自体がその特徴的な岩と小石ばかりの風景から、常に「緊急支援」を必要とする地域とされ、外側からの食糧支援を基に街の経済を成立させてきたことも否定できない。その意味で、ロヤンガラニの住民と支援者たちであるわれわれ国際 NGO のスタッフは、出会った当初から意図的なすれ違いを形成し、また国際 NGO のスタッフも進んで自らの恒常的な無知を訂正することはなかった。ロヤンガラニは「創られた援助」のある種救済的な言説の中で、トゥルカナなどの牧畜民たちがある種のセーフティネットとして利用するトランジション空間として存在しているのかもしれない。ただ、これらのこと全体に答えを出すには紙数は足りず、別の本格的な現地調査が必要されて来るだろう。CIA の水支援の詳細も含めて、それらのことは別稿に譲りたいと思う。

最後に付け加えると、2013年6月、JPF「アフリカの角」支援プログラムは打ち切りとなった。JPF のプログラム自体に国際的な必要性が感じられなくなった証左といえる。そして代わって

JICAの草の根パートナー支援のケニアにおけるレジリエンスのプログラムが各NGOのプロジェクトの継続を約束したが、CIAは現在ロヤンガラニでの活動を行っていない。(了)

[注釈]

- 1) Guardian紙2011年8月11日付け
<http://www.theguardian.com/global-development/interactive/2011/jul/04/somalia-hornofafrica-drought-map-interactive?INTCMP=SRCH>, 2015年10月22日閲覧。
- 2) JANICはJPFと同様にNGO間のネットワーク形成、およびファンドレイジングを目的とし、NGOの加盟と連携によって成立している団体である。
- 3) 2000年に設立。特定非営利活動法人として登録されている。
- 4) ここで「吟味」と記したのは、プロポーザル提出前のプルーフ・リーディング的な作業が事務局員に許されているもので、実際の「審査」はそのための委員会などが担当していることによる。
- 5) 匿名性を付すことは、本稿の「プロジェクトの問題点を指摘する」という方向性とも関連する。残念ながらその方向性と団体の本来の性質ゆえに、本稿で取り上げる内容についての許可は本団体からは得られていないからである。
- 6) 以上の情報は長島(1971)、伊谷(1982)、波佐間(2015)から総合したもの。
- 7) 後にこの状態は配給されている食料が県役人(District Officer)による横領によるものと現地のローカルスタッフからは説明を受ける。
- 8) 2011年におけるアフリカの角地域での「干ばつ」の有無については、孫(2015)にも多少触れられている。孫自身はレンディーレの家畜数など詳細なデータから、2011年の「干ばつ」の存在については懐疑的である。
- 9) 2013年2月のCanDo代表永岡正博氏による。

[参考文献]

- 伊谷純一郎、1982、『大旱魃：トゥルカナ日記』、東京：新潮社
- 内山田康、2003、「開発の二つの記憶」、『民族学研究』、67(4): 450-477.
- 木村力央、2010、「総説：NGO研究の批判理論の視点からのレビュー（1987年—2010年）」、『国際開発研究』19-2, pp.31-45.
- 近藤英俊、2007、「開発専門家と政治起業家：社会的交渉のアリーナとしての開発」、『アフリカ研究』71, pp.129-143.
- 孫暁剛、2015、「牧畜社会の食料安全保障における地域セーフティネットの意義 - ケニア北部レンディーレ社会の事例から」、『アフリカレポート』No. 53, pp.13-24.
- 關野伸之、2012、「環境NGOの正当化がもたらす権力関係の再生産」、『アフリカ研究』81, pp.17-30.
- 波佐間逸博、2015、『牧畜世界の共生論理：カリモジョンとドドスの民族誌』、京都：京都大学学術出版会
- ボルマン、リンダ 2013、『クライシス・キャラバン：紛争地における人道援助の真実』、東京：東洋経済新報社.
- Apthorpe, R. 1997, Writing Development Policy and Policy Analysis Plain or Clear: On Language, Genre and Power. In Shore, C. & S. Wright (eds.), *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge. pp.43-58.
- Ferguson, James 1990, *The Anti-Politics Machine: "Development," and Depoliticization, and Bureaucratic Power in*

Lesotho. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Fukui, Katsuyoshi and John Markakis (eds.), 1994, *Ethnicity and Conflict in the Horn of Africa (Eastern African Studies)*.

London: James Currey.

Keen, D. 2008(1994), *The Benefits of Famine: A Political Economy of Famine and Relief in Southwestern Sudan 1983-89*.

Kampala: Fountain Publishers.