

FASID 第 236 回 BBL セミナー報告（記録要旨）

テーマ：人道支援・緊急支援の質とアカウンタビリティ
～複雑化・深刻化する人道危機に取り組む為に～

日時：2019年9月27日（金）12時30分～14時00分

場所：FASID セミナールーム

講師：CWS Japan 事務局長 小美野 剛 氏

出席者：研究機関（大学・研究所）、民間企業、NGO/NPO、開発コンサルティング企業・
機構、個人より合計 24 名、内部参加者 8 名

1. 発表要旨（発表資料参照）

1-1. 災害トレンド（毎年ベルギーの CRED/EMDAT が発表）

- 世界の災害による死者数は減少しているが、経済損失は増大している。
- 2016 年には大規模な旱魃がインドであったこともあり、世界の被災人口が 5 億人を超えた。2017 年の経済損失は前年の 4 倍。
- 世界の人口の半数が災害の被災可能性があると言われおり、この割合は年々増大している。
- 地域としてはアジアが被災しやすい。原因の多くは気象災害（洪水、台風、旱魃）。日本で G7 が開催されたのに合わせ、ドイツのコンサル会社が行った調査を受けて、気候脆弱性（Climate Fragility）というコンセプトが打ち立てられた。気候脆弱性とは、気候変動を原因とする連鎖的な負の影響の起こりやすさである。例えば、シリアの紛争は、旱魃による水不足で食料価格が高騰し、それに対する政府の対応に不満を持った住民によるデモが発端であった。一見、気候変動と社会情勢の問題は結びついていないように見えるが、実は複雑にリンクしている。
- 今後はいままでの経験では対処できないような災害が起こると予想される。つまりは、これまでの気象データを参考にできなくなる。また、災害の被害が増大している原因のひとつに、20 世紀に建設されたインフラが 21 世紀の災害に対応できていない造りになっているということもある。
- 旱魃が増える一方、洪水も増えている。日本でもそうだが、短期間でこれだけの大雨が降るといことがいままでなかった。
- 自然災害による被害を防ぐには早期に対応する必要がある。災害が発生してニュースになってからでは遅い。予兆を見つけて、事前に対応するかが重要。しかし、これらの事前対策を専門とする人はほとんどいない。この対応をどのように行っていくかという点は、ジャパンプラッフォームでもかなり危機感を抱いている。

- 都市部に多くの人々が流入することで都市部のリスクも高くなっている。例えば、アジアの国々でデング熱の罹患が増えている原因のひとつとして、都市部に人が移動することにより住居を新たに建設する必要が生じ、建物建設が増えると水がたまる場所が増え、その結果蚊が増えるということがある。
- 既に起こった事象に対する対応 (Response) ではなく事前の対策含む解決策 (Solution) を行っていくべきである。世界のリスクは世界で共通しているが、各国の足並みは揃っていない。「競争」の時代から「共存」の時代へ移行していなければいけない。

1-2. Sphere Standard¹の改訂

- 1997年のルワンダ大虐殺における国際支援では、質があまり重要視されていなかった。しかし、アンプロフェッショナルな支援では逆に負の影響を与えてしまうということで、1997年に難民や被災者に対する人道支援の基準書としてスフィアスタンダードが制定された。スフィアスタンダードは foundation chapter と technical chapter (水、食糧、シェルター、保健など) から成る。このスフィアハンドブックが2018年に改訂された際、自分と JQAN 松尾氏が CHS (Core Humanitarian Standard)のチャプターリードを務めた。
- Sphere 改訂の背景：
 - ① 裨益の権利がある人が支援にアクセス可能となるよう考慮するべきである。
 - ② 人道危機の長期化：世界の難民が平均17年間以上難民として生活している
 - ③ 支援方法の多様化：現地のマーケットが動いていれば、海外から支援物資を持ち込む必要はない。キャッシュを配布することによる現地のマーケットを生かした支援も検討すべき。
 - ④ 現地コミュニティの巻き込み：アセスメントや計画から被災者が中心となるべき。
- 改訂作業には、65カ国数千人から様々な意見が寄せられた。様々な視点からの様々な意見が寄せられる中、どの提案を取り入れるか、何を根拠に決定するのが困難であった。
- 改訂のキーポイント

<Foundation Chapter>

- 各セクターのスタンダードが活動のアウトプットではなく「質」のアウトカムとなるようにした。そのためのキーアクションに加え、サブアクションも追加された。
- 各チャプターの相関性を明示した。
- Core 基準が CHS に置き換わった。
- 人道支援団体が遵守すべき7つのコミットメントが記載されているが、すべて、主語は「被災者は～」から始まる。つまり、被災者の目線で支援を考慮すべきという

¹ HSP アプリで各スタンダードがすべて閲覧できる。ダウンロード無料。

<http://www.humanitarianstandardspartnership.org/launch>

こと。

- 様々な属性（年齢、性別、国籍）ごとにデータを細分化した。
- 人道保護（**protection**）の部分では、支援を受ける人のアクセスと人道保護の相関が明記された。
- できる限り測定可能な指標を設定した。

<Technical Chapter>

- 疫病対策のスタンダードが追加された。
- シェルター：土地の所有権関連のスタンダードが追加された。
- 医療
 - ① レイプ被害者への対処に関するスタンダードが新設された。
 - ② 緩和ケア（終末期ケア）に関するスタンダードが新設された。いままでの人道支援の現場ではトリアージ（優先順位づけ）が当たり前だったところ、助からない人も諦めてはいけない。助からない人も、なくなるまでの時間をどうすごしてもらうかを考えるようになった。

1-3. まとめ

- スフィアはあくまで人道支援のツールとして使用すべき。例えば、「**Emergency Junky**」と呼ばれている人は、人道支援の現場で紛争や自然災害が起きるのを心待ちにしている。つまり、彼らは自分たちのスキルを活かすことばかり考えており、支援を受ける人々を主体的に考えることができなくなってしまっている。被災者の人間としての尊厳を守り抜くということが最重要であることを忘れてはいけない。
- “**New Normal**”と呼ばれるこの時代、これまでの人道支援の延長ではなく、いままで解決できなかった問題に取り組んでいく必要がある。冒頭で述べたとおり、災害による死者数は減少しているが、被災人口は年々増加している。残念ながら現在までその増加を食い止められていないが、今後はこの増加を止めなくてはならない。そのためには **NGO** が **NGO** だけで事業を行うのではなく、いままで関わってこなかった人と協働していく必要がある。
- 「戦後最大の人道危機」は年々更新されており、その傾向が良くなるトレンド（予兆）はまったくない。これを回避するためにはリスクを予想することが重要である。つまり、単に洪水が起こることを予想するのではなく、洪水の後その社会に起こる社会的、政治的、経済的リスクを予想しなければいけない。
- アメリカの **CDC** によって出されるインフルエンザ流行宣言は、インターネットでの「インフルエンザ」というワードの検索数が一定値を超えた場合に発出されることになっている。これは、検索数と罹患者数が相関することが明らかになっていることによる。つまり、人道支援においても、一見何の関連もなさそうな事象がリンクしているということがあり、それらに対し先手を打って対策するべきである。

- 支援とは、課題解決をプロデュースすること。現地コミュニティのレジリエンスを高められるような支援を、緊急支援の段階から考えなければいけない。一度支援を受けた後、次の人道危機の際には強くなっているという状態が理想的。
- SDGs やパリ協定は 2030 年がターゲットになっている。2030 年に向けて私たちがどのように生きていくべきかというのをそれぞれ考えていくようになりたい。

2. 質疑応答

なお、本セミナーの質疑応答では、参加者の難民支援協会の石井宏明氏が一部コメントを行った。

Q1. 開発と人道支援の境目が段々なくなっているような気がしているが、その点に関しご意見をお伺いしたい。

A1. そもそも、人道支援・開発と線引きしてきたのは支援者である私たちである。当事者にとってはどれも同じ。そのように区分してきたことは反省しなければならない。

Q2. ローカルが主体になる場合、ローカルの中でもどのような人・機関が主体となるか。

A2. Village Management Committee で活躍しているユースリーダーなど。村のガバナンスの仕組みを活用している。しかし、外国人がいきなり訪問してコミュニケーションをとるのは難しいため、現地 NGO 等をパートナーとして村の役人とコンタクトをとるなどしている。また、パートナーシップについても再考しなければいけないと言われている。例えば、自分の NGO が外務省から資金提供を受けたとして、現地の NGO に業務依頼を行うと、それはもはやパートナーシップではなく委託である。ジュネーブにある International Council of Voluntary Agencies (ICVA) が発行している「Principles of Partnership」では、complementarity (相互補完) が重要であると述べられている。つまり、1 + 1 が 3 になるようなパートナーシップをもつべきということ。現地 NGO だけで解決できなかった課題が、日本の NGO の協力によって解決できるようになった、ということを目指したい。

Q3. 現地でのパートナーはどのように見つけるか？

A3. 出会いはあらゆるところにあるため、ネットワークを非常に重要視している。スライド 1 枚目の記載のように、自分が多くのネットワークに所属しているのは、そこで共通の考えを持つ仲間を見つけられるからである。平時からのネットワーク作りが重要と考える。

Q4. 難民キャンプでの人道支援が長期化しているという話があったが、その状況下で人間としての尊厳を保つためのソリューションとしてはどのようなことが考えられるか？

A4. まず、難民を難民とひとくくりにするべきではない。難民ひとりひとりがもつ能力、活躍できるフィールドを考えることが重要と考える。

(難民支援協会 石井氏) 難民に就労資格はないが、労働者が足りていないところでは非合法に難民が働いている。難民キャンプで生まれた子どもたちは、初等教育まで無料だが、そ

のあとは何の教育も就労もない。そういった人々はフラストレーションがたまりやすくリスク要員とされてしまう。それを解決するために国際社会が最近になってやっと取り組み始めたことが、「難民の声を聞く」という当たり前のこと。例えば、ミャンマーから日本に退避し 20 年以上日本に住んでいる移民には、ミャンマーに帰りたいという帰還意識があるが、日本での退避中に生まれたその子ども世代は生まれも育ちも日本であるため帰還意識はまったくない。いままでは難民の帰還が重要視されてきたが、そもそも 50 歳の父親と 25 歳の子どもで希望が異なることをいままで聞きとってこなかった。ひとつの難民キャンプにいる難民全員のニーズは全員同じでないということを国際社会がやっと気付いた。

Q5. 自分もネパール大地震で被災したが、その際の緊急支援では IOM が迅速な動きをした。その後、多くの国の支援も入った。そのように多くの人が支援に入る場合、誰がどのようにイニシアチブをとるのか？

A5. 以前は国連主体のクラスター制度（人道支援問題調整事務所）が主流であったが、いまは政府が主体のクラスター制度が主流になってきている。ASEAN では、ASEAN 防災緊急対応協定（the ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER）という枠組みがあり、ASEAN 域内で人道支援活動を行う際に各国がどういう役割を行うかということを取りまとめている。国連は AADMER 実施に対し技術的なサポートを行っている。日本の場合、クラスター調整は現地で行うため、どれくらい意思決定メカニズムを現地に委譲していけるかというのが重要になっていくと思う。

ちなみに、ネパールのような高地でヘリを飛ばすのは難しいため、日本の自衛隊は小さ目のヘリで対応していたが、アメリカは大きいヘリを飛ばしたため、その風圧で倒壊した家もあったらしいと聞いた。このような話を聞くと、2 次災害を防ぎながら活動することは、あらゆるレベルで重要だということがわかった。

Q6. 日本の災害支援は自衛隊が中心で行っているが、ASEAN で行われる訓練にも自衛隊を派遣している。災害時の人道支援において、軍隊はどのような役割を果たすべきと考えるか？日本国内でも、自衛隊が撤退すると見捨てられたような気分になると言われることもあるが、ずっと支援を続けるわけにもいかないため、引き際は考えなければならない。どうやって民間に復興の役割を引き継いでいけるかも考えなければいけないと思う。

A6. 2005 年のパキスタン地震での支援ではパキスタン軍が物資移送をしてくれた。彼らのロジがなければ我々の支援は立ち行かなかったと思う。同じく、東日本大震災でも、ロジスティクスの部分で民間にはない機動力・キャパシティがあると考ええる。一方、統制や命令形態の関係上、現場からあがってくる細かいニーズをくみ上げるのは難しいのではないかと。NGO は自衛隊が提供できることを知り、彼らができない仕事を担うなど、連携していくべき。

Q7.南スーダンでは難民キャンプが周辺の村より大きなマーケットになってしまっている。難民キャンプの中でビジネスを始める人もいるようだ。人道支援が長期化しているところで起こりがちな弊害のようなことはあるか？

A7. タイにいるミャンマーからの難民に対し、「帰還した場合、どのような社会保障を期待するか？」と聞いたところ、多かったのは「米（コメ）」であった。これは、難民キャンプの中で毎月決まった量の米の支給を受けていたため、米はもらうものという意識が根付いてしまった例。このような意識を植え付けてしまったのは支援する側である。難民の人たちのその後のことも考えながら支援活動ができると良い。

（難民支援協会 石井氏）UNHCR の統計によると、難民の6割以上は難民キャンプにいない。つまり、難民キャンプにいる人のことを難民と呼んでいるわけではない。UNHCR のウェブサイトで紹介されているが、包括的難民支援枠組（Comprehensive Refugee Response Framework: CRRF）というものがある。これは、難民数が増加している現在、キャンプで従来どおりの支援をするのは難しいため、キャンプ外のコミュニティ（hosting community）と一緒に働いてもらおうという取り組みのこと。キャンプ内でお世話をされているところから、もっと自立的になってもらおうという動きの中で生まれた。5年前にウガンダで始めて以来、実際には多くの課題がある。2015年の世界人道サミットを契機に支援の方法が大きく変わってきているように思う。

Q8. 2013年に南スーダンでクーデター未遂事件が起こった際、多くの民間人が家財道具をもって国連コンパウンドに逃げ込んで来た。本当に危機を感じて逃げ来た人だけではなくたように思うのだが、本当に支援が必要な人とそうでない人を判断するスクリーニングは行なわれていないのか？

A8. 例えば、CWSのようにアメリカに第三国定住を希望する人向けのスクリーニングを請け負っている団体はある。スクリーニングを請け負う団体のキャパビリティを更に行って、そのような団体を増やしていけば良いと思う。

（難民支援協会 石井氏）難民の定義が70年近くも変わっていないことが異常。実のところ難民条約では、紛争から逃げてきた人は難民の定義に含まれていない。そのため、シリアから紛争を逃れて日本にやってきた人々を日本政府は難民として認定していない。何をもって難民とするかというのは難しいところだと思う。例えば、ニュージーランドで起きている海面上昇により住まいを追われた人々は、迫害されているわけでないで難民と認められていない。

他方、テロリストが難民として流入することを防ぐ必要があるが、それと難民の保護はコンフリクトする。これをどのように解決するかは、これから国際社会が考えていかなければいけないことだと思う。

以上