

パネル討議：パネリスト報告 2

統合ミッションの課題

— 国連以外の人道支援アクターからの視点 —

長 有紀枝（NPO 法人 難民を助ける会 理事長）

この 10 月から私は国連中央緊急対応基金（CERF）¹の諮問委員会のメンバーに指名され、2 週間前にジュネーブに出張した。その際、国連人道問題調整事務所（OCHA）のジュネーブ本部を訪問し、まさに統合政策について OCHA のスタッフと話した。統合ミッションにおける人道支援の中立性・独立性について尋ねたとき、OCHA スタッフの 1 人が「人生というのはそんなに道理どおりにうまくいくものではない」と非常に興味深いことを述べていた。ゴードン少将も「われわれは真空状態の中にあるわけではなく、非常に混乱した複雑な世界に住んでいるのだ」と述べられた。これが私のプレゼンテーションの結論になると思う。たった 1 つ、これさえあればというような万能薬はない。けれども、そういう観点から幾つかのポイントについてお話ししたいと思う。

1 はじめに：国連統合ミッションの位置付け（2012.11.1 現在）

まず、統合ミッションについて幾つかお話ししたい。国連開発計画（UNDP）は本年 11 月現在、ほとんどが OECD 以外の諸国であるが、129 カ国に国連常駐調整官を置いている。この 129 カ国のうち、国連常駐調整官が人道調整官を兼ねている国は 32 カ国だけである。この 32 カ国の中で、国連事務総長次席特別代表（DSRSG）が人道調整官と常駐調整官を兼ねている国、つまり統合ミッションの国は 11 カ国のみである。

それゆえ、世界中が統合ミッションであふれているかのように思えるかもしれないが、そうではない。統合ミッションが実際に行われているのは確かに大変重要な地域だが、現場にいる NGO にとって、統合ミッションが行われている地域は、どちらかというと特殊なのである。実際に、統合ミッションが行われている地域で活動している日本の NGO は少ない。

2 従来の人道支援アクター

では、「人道支援アクターとは誰か」ということをお話ししたいと思う。人道支援に関わる組織には UNHCR、UNICEF、WFP など国連機関と、国連機関ではないが IOM（国際移住機関）がある。非国連機関としては、ICRC、IFRC、各国の赤十字・赤新月社、非政府組織 NGO がある。これらの人道支援アクターごとに、人道の原則についてはそれぞれ

¹ 国連中央緊急対応基金（CERF）はクラスター同様、2005 年の国連人道支援改革の柱の 1 つとして 2006 年 3 月に設立された緊急支援用のプールファンド。OCHA 内に事務局。主な活動内容は、①大規模な災害や紛争の発生時に、緊急人道支援の初動財源を補填し被害の拡大を最小限にする、②ドナーからの援助が行き渡らない資金不足の危機（「忘れられた危機」）への対応を可能にすべく、国連人道機関及び国際移住機関（IOM）に対し資金を拠出。NGO はその実施団体（implementing partner）となる。

れ解釈が異なっている。その中で、特に独立性についてお話ししたいと思う。

3 人道支援の原則に関する人道支援アクター間の認識の相違

国連の 1991 年の UNGA/RES/46/182 決議において、人道支援は人道・中立・公平の原則に基づいて提供されなければならないとされている。これは国連の機関にとっては非常に重要な原則となっている。一方で、ICRC、NGO にとってのもう 1 つ重要な原則が「独立性」である。この独立性について言及されることはほとんどないが、私たち（NGO）にとっては、この独立性に意味がある。もちろん、これらの原則は単に道徳ということではなくて、紛争や暴力の影響を受けた人たちにアクセスを確保し、援助の効果を上げるためのものである。

独立の概念の違いについてお話ししたいと思う。例えば援助国であるが、日本の外務省は昨年、人道支援方針を発表した。ここでは、「日本政府は人道支援の基本原則である人道原則、公平原則、中立原則、独立原則を尊重する。独立原則とは、その自主性 (autonomy) を保つことである」と述べているので、全く違うものである。同じ独立という言葉を使っているが、私どもにとって独立というのは、機関としての制度的な独立性ということである。これは ICRC でも非常に強い理念とされている。

4 国際赤十字・NGO からみる国連統合ミッションの課題

では、統合ミッションにはどのような課題があるのだろうか。特に国連外の人道支援機関の立場から述べたいと思う。しばしば言われるのは、国連統合ミッションと整合性の強い要請である。これはわれわれにとって大きな課題である。ゴードン少将も述べられたように、優位にあるのは政治とされている。この優先順位はアジェンダの一貫性によって付けられるもので、それが人道支援と軍事的活動との境界線を曖昧化し、人道的空間が縮小されたり犠牲になったりする。より大きな善という名の下に、政治的な目的のために人道的空間が侵食されることになる。それによって国際人道法に対する尊重が失われ、人道支援に携わる人々を危険にさらすことになる。

5 国際赤十字・NGO による対応と課題

では、こうした状況に対し、どのような対応があるだろうか。国連外の人道支援機関が幾つか対応策をとっている。注目すべきは、ICRC の対応である。ICRC は、統合ミッションへの対応と同じように、クラスターシステム²には当初から参加していない。これは NGO にとって、独立性の維持が絶対に必要だということで作られたものである。ICRC だけでなく、我々も統合ミッションに参加していない。これがどういうことを意味するかというと、統合ミッションから距離を置いているということもそうであるが、少なくと

² 人道支援活動に際し、国連人道機関が個別に活動するのではなく、クラスター（支援分野）ごとにリード・エージェンシー（LA）を指定しつつ、LA を中心に人道機関間の連携・調整の強化をはかり、支援活動の効果を高めるとともに、支援ギャップに対応。2005 年の国連人道支援改革の 1 つとして導入。

も人道的空間を確保している。しかし現実的には、人道支援が統合ミッションの中で軽視されてしまうことがある。我々が統合ミッションから距離を置いているためである。

もう 1 つここで述べたいのは、この統合ミッションとクラスターアプローチとの緊密な関係は、日本の NGO にとっては一考を要するものであるということである。例えば、日本にはジャパン・プラットフォーム（JPF）といって、日本の NGO、外務省、経団連から成るプラットフォームがあり、現在は日本の人道支援 NGO36 団体が参加している。メンバーになるためには、人道原則を最優先事項とするという行動規範に署名をするよう求めている。また、JPF のメンバーになっている NGO が資金供与の提案を出すときには、JPF の事務局からその書類はクラスターアプローチに合っているか、クラスターアプローチのメンバーであるかと聞かれる。例えば、私の組織はハイチやアフガニスタンで活動しているが、クラスターアプローチのメンバーではない。そうすると事務局から、あなたたちはほかの機関と全く調整していないから、資金供与を受ける資格がないと言われてしまうわけである。だから、ジャパン・プラットフォームは NGO に対してクラスターアプローチのメンバーになることを強制しているようなものである。それはつまり、統合ミッションにも入ることを強制することになる。しかし、ほとんどの場合、我々はそういう事実を認識していない。なぜなら、我々には活動資金が必要だからである。クラスターアプローチというのがわれわれの中立性・独立性を犠牲にすることにもなりかねないが、これが現実である。

・ 危機管理・安全管理対策

また、安全や治安に関してとられている対策であるが、もちろん間違った行動、例えば明らかに非常に高い装備を持っていることを見せびらかす、自動車やコンピューター、携帯電話などを見せびらかす、あるいは洋服などでも、例えばアフガニスタンでジーンズを着用している、女性が髪を隠さないとなると、非常に悪いメッセージを送ることになる。だから、そういう間違った行動を回避することは大原則である。

現地勤務者の国籍に関しても、慎重に考慮している。もし、日本の NGO のメンバーとして派遣されることになればそれほど大きな問題にはならないが、アメリカ人あるいはアメリカの NGO でイラクにいとすれば、もちろん何らかのメッセージが伴ってしまう。今年、ICRC のイギリスから派遣された人がパキスタンで誘拐され、残念ながら殺されてしまった。ICRC の 150 年の歴史上、拉致されて殺されたケースは初めてだそうである。いろいろと犠牲者は出ているが、拉致された人たちは皆、長い交渉の後に解放されていた。だから、ICRC として誘拐された人が殺害された初めての例となった。複数の原因が考えられるが、国籍もその 1 つであろう。従って、国籍の問題は非常に重要だと言える。また、宗教やジェンダーに関しても重要である。

さらに、最近はなるべく目立たないようにするという古典的なアプローチが見られるようになった。以前は ICRC や赤十字社のメンバー、NGO のメンバーであれば、組織のロゴを車に付けておけば攻撃されなかった。しかし、それはもう神話のようなも

のなので、我々はなるべく目立たないようにしている。特にアフガニスタンではそうである。例えば、20 年前にボスニアではトヨタのランドクルーザーを使っていた。しかし、今、アフガニスタンでは現地の古い車両を使うようにしている。つまり、欧米の人道支援機関だと見られないようにしている。

最後の手段ではあるが、防護壁や武装した軍事組織による警備なども導入している。しかし多くの人が、こうした大きな防護壁も長期的には役立たないと言っている。防護壁をどんなに高くしても、相手が攻撃しようと思えばできてしまう。だから、こういう防護壁は最終的には意味をなさない。

また、遠隔管理形式（remote management system）を現地職員との間で導入している。その前提条件としては、現地職員の方が海外から来た国際職員よりも安全だということである。海外から来た国際職員は標的になりやすいため、国際職員は国外にいて、現地職員が国内に滞在して活動を行う。しかし、これが非常に深刻な倫理、そして説明責任の問題に発展している。つまり、これも今や神話なのである。現地職員の方が海外の職員よりも安全だというのは確かにそうかもしれないが、今、アフガニスタンでは現地職員も攻撃を受けている。NGO で活動しているからである。欧米諸国であれ、アジアの人であれ、地元の非国家主体の人たちにとっては、NGO は全て欧米的な考え方と見なされる。だから、現地職員であったとしてももう安全ではない。遠隔管理形式を導入していると、現地職員の命を犠牲にして自分たちは助かっているということになる。だから、これは深刻な問題になっている。

説明責任の問題もある。遠隔管理形式というのは単に管理をしているだけではない。我々が現場で活動するときには現金が必要なので、かなり多額の資金も現金で残していく。現地職員には 500 米ドルあるいは 1000 米ドルを月の給料として支払っている。また、1 万ドルあるいは 10 万ドルというような現金を、現場の月の予算として残していく。これもやはり現地職員の安全を犠牲にし、また支援国や支援者に対しての説明責任を果たしていないことになる。この遠隔管理形式は良い慣行だと言われているが、全ての解決策にはなっていない。

最後に、ICRC の受容戦略（acceptance approach）がある。全ての当事者との合意がない限り、活動はしない。また、全ての武器保持者とオープンな対話を持つことにしている。そして、近接性と対話がキーワードだと言っている。時には危険な状況に陥ってしまうこともあるが、やはり ICRC の受容戦略が安全・治安の鍵となっている。

6 統合ミッションにとどまる利点

さて、統合ミッションの中に入ることの利点としては、どんなことがあるだろうか。統合ミッションの中に入った場合、独立性、公平性、中立性、安全性が損なわれるかもしれないが、何か良い点はないのだろうか。まさにこのことを先月、OCHA のスタッフと話していた際、「統合ミッションの中に入ると、政治的空間の人道化が起ころかねない、人

道支援の主流化になるかもしれない。統合ミッションの外にいと、人道支援の軽視を拡大してしまう。しかし、統合ミッションの中にいれば影響力を行使することができ、政治空間の人道化はできるかもしれない」とスタッフの1人が話していた。これは言葉遊びのように聞こえるかもしれないが、良いメッセージになると思う。

2 つ目として、先ほど申し上げたように私は **CERF** の諮問委員会のメンバーに指名されている。**CERF** は、忘れられた危機、深刻な危機において、国連機関及びそのパートナーである **NGO** を対象とした資金のプールである。この資金を活用するためには、クラスターアプローチ、統合ミッションの中に入らなければならない。これは私のプレゼンテーションの本当の正解にはならないかもしれないが、人生というのは非常に混乱したものであって、非常に複雑で混乱した世界の中に私たちは生きているのだということである。