

2016年11月28日

バングラデシュにおける NGO の安全管理に関する申し入れ

外務省国際協力局安全対策統括担当参事官
牛尾 滋 様

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC)
NGO 安全管理イニシアティブ (JaNISS)

バングラデシュでは、1970年代より様々な日本の NGO が人道、開発支援活動に取り組み、草の根レベルで特に貧困層の能力開発と生活向上に貢献して来た。しかし、国際的に拡散するいわゆるイスラム過激主義の影響が同国にも及ぶに至り、2015年10月に邦人の殺害事件が発生、以後大使館でも情報交換の場の設置や緊急時連絡システムの構築等の対策を進め、各 NGO も安全管理を強化する中で、2016年7月に JICA 関係者も犠牲となる殺害事件が発生した。

この事件を受け、政府、JICA は国際協力事業安全対策会議を発足させ、企業や NGO から意見を聴取の上で、早急に対策を立案、実施するに至り、外務省本省及び在バングラデシュ日本大使館からは、同国で活動する NGO に対し、様々な形で安全管理に関する支援、助言を提供頂いている。これを受けて各 NGO も、団体の安全管理手順の見直しやセキュリティ・アドバイザーとの契約、事務所や住居の防御強化等、安全対策の強化を行うことができ、特に大使館からの理解と支援には改めて感謝の意を表したい。

しかし2016年10月に、同国首相府 NGO 局が国際 NGO 職員の住居等の個人情報データを数日間ウェブサイト上で漏えいさせるという事態が発生し、新たな対策を講じる必要性が生じている。

この対策に関しては、大使館より NGO 数団体に対して、「住居等に武装警官の警備をつけること」を、NGO 連携無償の契約の条件とするとの通知がなされている。

しかし、NGO の側からは、この対策が全ての団体に、どのような場合でも有効であるとは考えられず、多くの場合むしろ弊害が懸念されるとの意見が表明されている。さらに、バングラデシュ警察との有効な協力関係の構築や、安全管理上の他の方策を柔軟に選択できるような N 連の制度、運用改善等について、外務省や大使館のさらなる関与と支援を要請したいとの指摘もなされている。

以上のような NGO の安全管理については、バングラデシュのみならず、どの国における事業実施においても現在重要事項となっており、また同様の問題が発生し得ることから、同国で活動する NGO が属する中間支援組織2団体が意見を取りまとめ、以下の通り申し入れと提案を行う。

I. 申し入れ事項

1. 安全対策を N 連契約の条件とすることの根拠の説明、及び根拠の無い適用の撤回と再発の防止

N 連の「申請の手引き」では、安全確保について「退避勧告」や「渡航延期勧告」が発出の国については、十分な安全対策が審査対象となるとされている。

今回の対応が現地で活動する NGO の安全確保を考慮したものであることは理解できるが、上記に該当しないバングラデシュでの N 連契約で、何らかの安全対策を事実上の契約承認の条件とすることは、手引き上の根拠がないと考えられる。よって、これを撤回して頂くとともに、今後一方的にこのような措置は行わないことを確認頂きたい。以上は、国際協力事業安全対策会議による報告において、「行動規範」に関して「NGO の自主性は十分に尊重」することを明記した方針にも反すると思われる。

2. 安全対策として「住居等に武装警官の警備をつける」ことの画一的適用の回避

大使館から示唆された「住居等に武装警官の警備をつける」という安全対策が、あくまでも安全対策の一案として提示されたものあり、事項 3. で述べるような方法でバングラデシュ警察との緊密な連携を取るという選択の余地を残しているのであれば、NGO として同意は可能である。しかし、「すべての団体がバングラデシュ警察の武装警官を住居と事務所に警備に立つようにする」という文字通りの意味であれば、以下の点から現実的ではない。

- ・過去の経験上、ダッカ市内で警察に無償で警備に立つよう依頼しても、数か月で継続されなくなる。また 365 日 24 時間警備することは事実上できない。

- ・無償と言うわけには事実上行かず、団体として、あるいはローカルスタッフがポケットマネーで支払う等して、謝礼や昼食等は出さざるを得なくなる。しかし、警官に謝金等を払うことは、同国行政組織のガバナンス向上や、警察と各 NGO の適切な関係構築の面からも、避けるべきである。

- ・そこに警備を必要とする国際 NGO の外国人職員がいるという事実を、むしろ知らせる結果となる。また住居と事務所のみ警備をつけ、移動中に警護をつけないことは、より危険を高めるため、移動時も常につける必要性が新たに生じる。

- ・仮に過激派武装勢力等が攻撃を行う場合は、警備の警官を上回る数と装備で自死を覚悟の上で突入してくることが想定され、重要施設の警備や要人警護の訓練を受けた複数の警官の配置と緊急時の連絡、増援体制等の準備がなければ、武力で対抗して邦人を保護することは現実的にできない。これは移動中の警護も同様である。

- ・各国の NGO は連携して安全管理を行っており、日本の NGO のみが武装警備、警護を受ける場合、他国の国際 NGO の危険度が上がることも考えられるため、他の NGO とも協議を行わなければ、決定することはできない。

- ・総じて、警察と連携していることを知らせる抑止の意味はあるが、防護の面では、過去に邦人に対して起きた類の攻撃に対しては実効性に乏しい。結果として、より強固な防護の措置が必要となり、それを行わなければ、危険をより高める結果になる可能性が高い。しかし、このような方策は、草の根レベルでの NGO 活動を困難とする。

II. 提案事項

1. 安全管理上の懸念がある場合の協議の場の設置

NGO の海外での安全管理、特に N 連等の事業実施契約に際して、安全対策上の懸念がある場合には、必要に応じて中間支援組織を含めた会合の場を設置し、各団体の対策状況をどのように確認するか、協議の場を設置する等して頂きたい。なお確認方法の一案としては、NGO と外務省が双方合意できるチェックリスト等を作成し、それに基づいて各団体の安全管理が十分であるか、双方が確認する方法が、過去の他国での事業実施において取られている。

2. 警察とのより有効な連携とそのための大使館による支援

警察との連携は、住居の状況、情報漏えいの有無等に応じて、目立たない形での頻繁なパトロール、緊急時の連絡・現場急行体制の構築、警察の情報部門から地域の治安状況や武装勢力の動向に関する定期ブリーフィングが可能な関係を構築すること等が、むしろ効果的と考えられる。また警察による移動中の警護については、事業地及び治安状況に応じて、必要かつ有効と判断して、各団体ですでに実施している実績もある。

よって大使館には、むしろこのような面での地域警察との連携構築について、さらなる支援を依頼したい。

3. 安全対策として非武装による警備の強化を選択肢に含めること

ワールド・ビジョン等事業規模が大きな団体がすでに行っているように、経験あるセキュリティ・オフィサー等を配置し、精密な情報収集及び分析と、非武装でも確実な安全対策を行うことも、警察との連携構築に加えて重要である。監視カメラ設置やドアや窓の強化、訓練された非武装ガードの 24 時間配置、建物への出入りの管理等、非武装かつロープロファイルで住居や事務所の安全を高める方が、より有効、かつ予算的に実施可能な方法である場合が多い。大使館には、住居や事務所の安全対策と警備が十分であるか、武装と非武装のどちらがより有効であるか、NGO 側の分析と対策に基づき、個別に確認の上で判断して頂きたい。

また N 連等予算では、以上のような方策に要するセキュリティ専門家の人件費や謝金、建物の安全対策強化等について計上を認めて頂きたい、仮に計上できない場合には、本件に関する協議の場を設置して頂きたい。

4. 事務所の引越しに要する費用の N 連等経費計上

今回の NGO 局による情報漏えいの対策として、住居あるいは事務所の引越しが有効な手段であると判断した NGO に対しては、N 連等に引越しに際して発生する経費を柔軟に計上できるようにして頂きたい。

5. 心身の健康管理のための一時出国・帰国費用の N 連等経費計上

各団体が安全対策を強化し、移動や日常生活にも細心の注意を払って活動を行う中では、定期的な国外出国と休養は、適切な判断を行うための心身の健康管理上必須である。これは、従来危険度の高い国々で大使館や JICA でも実施して来ている方策である。バングラデシュについて、より高いレベルの安全対策を求めるのであれば、その中で各団体が必要と判断した一時出国、帰国費用は、「実施の手引き」の例外として、N 連等への経費計上を認めて

頂きたい。また、安全管理に関してN連「実施の手引き」の例外が必要となる場合への対応は、N連の外部審査団体とも、事前に認識を共有して頂きたい。

6. バングラデシュ政府への再度の申し入れ

以上のような有効な安全対策を立案するに際しては、今回の漏えい事件について出来るだけ詳細かつ正確な事実確認が欠かせない。よって、バングラ政府に対して改めて、以下3点を申し入れて頂きたい。

- ・情報漏えい時には、通常を上回るウェブ・アクセスがあったのか明らかにしてもらいたい。
- ・今回の件で生じ得る危険に対して、日本大使館の協力の下、NGO側が要請する内容にて、警察より密接な協力を得られるようにしてもらいたい。
- ・過去の日本政府による申し入れ以降、実際に取られた再発防止体制について報告してもらいたい。

以上