

NGO 国際協力活動PT・提言

NGO・NPO の戦略的あり方を検討する会

平成 30 年 7 月 23 日

現在、世界では紛争等による難民は過去最大となる 6855 万人に達し、さらに貧困等から移住を余儀なくされた人々も 2 億 5 千万人に上るとされている。このように巨大な人の移動を生み出す根本原因の解決を目指し、日本を含む国際社会は協調して、かつ迅速に、開発・人道上の課題に取り組むことが求められている。

それに際しては、各国政府や国際機関のみならず、企業、NGO・市民社会等、様々なアクターと連携して取り組む必要がある。このことは、国連の「持続可能な開発目標 (SDG's)」、さらには本年国連総会で採択予定の「難民/移住に関するグローバル・コンパクト」の草案でも強調されている。すでに日本でも、平成27年度の開発協力大綱において、「NGO/CSOとの連携を戦略的に強化する」方針が明記されており、開発・人道支援の目的を達する上で NGO とのパートナーシップは欠かせないものといえる。

一方で、2000 年代以降開発・人道支援従事者の安全環境は厳しさを増している。国連・国際 NGO は専門的な安全管理能力を向上させ、「留まって支援を届ける」体制に転換することで、厳しい安全環境下でも現場に根付いた支援活動を継続して来た。しかしながら、国連や国際 NGO の国際スタッフが多く渡航、駐在している国・地域であっても、日本の NGO は職員等の渡航や駐在が認められない事例が 2000 年代後半より複数発生している。それ故、日本の NGO が人道危機の現場でプレゼンスを示せない状況が生じ、一部では国連機関とのパートナー事業形成に支障をきたし、さらに危険度の高い地域における経験の蓄積や能力の維持が困難となっている。

本会は、政府が NGO との戦略的パートナーシップを深め、より効果的に連携して国際的人道・開発支援を実施できるよう、危険度が高いとされる国・地域であっても、安全を確保した上での NGO 職員等の渡航に関し、政府に対して以下の通り提言を行う。

提言1: 政府は、過去の活動実績があり、また安全管理体制があれば渡航可能な状況にある南スーダンについて、NGO 等と協議を重ねて、渡航、駐在を可能とすること。今後、こうした協議の対象国を段階的に拡大し、実務を通じて、危険地への渡航や駐在に関する経験や実績を重ねていくこと。

南スーダンは、スーダン国内で半世紀に及んだ内戦を経て、2011 年に独立を果た

した世界で最も若い国家である。しかし、その新国家建設の途上で 2013 年より不安定な状態となった。長年の内戦により「開発から取り残された状態」から、新たな紛争と飢餓の発生等で状況はさらに悪化し、2018 年 5 月現在、世界第 3 位となる 247 万人の難民を出し、国内には 174 万人の国内避難民と他国からの難民 20 万人を抱えている。

この地域で日本の NGO は、独立前の 2005 年から人道支援を開始し、以後 13 年間計 80 億円相当の保健・教育・農業・難民保護等の支援を、現地に駐在、出張の上行なってきた。一方日本政府も、アフリカにおける新たな国造りへの積極的協力方針を打ち出し、二国間及び他国間援助、PKO への協力、さらに NGO を通じた草の根レベルの開発・人道支援を実施して来た。南スーダンの抱える課題は未だ解決の糸口が見えておらず、治安状況を慎重に見極めつつ、引き続き日本として効果的な支援を検討、継続して行く必要がある。

同国の治安情勢については、2016 年 7 月に 2 度目となる大規模な武力衝突があり日本の ODA、NGO 関係者を含む各国国際スタッフは一時退避したが、国連・国際 NGO の国際スタッフは翌 8 月から現地に戻っており、外務省危険情報でも 2017 年 12 月以後、首都ジュバはレベル 4 からレベル 3 に下げられ、十分な安全管理体制のある組織であれば、再度の渡航は可能な状況となっている。

以上により同国は、国際基準なみの安全管理が確保されていること等を要件として、日本の NGO の国際スタッフは渡航し、効果的な支援をまず第一に進めるべき国であると考えられる。

南スーダンへ渡航、駐在について政府は、国際機関等からも協力を得つつ、さまざまな要素を十分に考慮したうえで、「渡航」、「長期にわたる渡航」、「駐在」などが可能となるよう NGO 等と協議を進めること。その際には、様々なケースも想定されるため、NGO 等と政府は適時適切に連携できる体制を確保しておくこと。

提言2： 外務省危険情報については、同じ国の中でも地域によって危険度の違いがあることを十分に認識し、とりわけ日本の NGO 等の渡航が考えられる地域については、国内一律で同じレベルに設定するのではなく、州ごとなど、実情に即してより細かく設定し、かつ随時適切に見直しを行うこと。

NGO への政府資金拠出事業の契約においては、政府の危険情報レベル3(渡航中止勧告)については個別協議が必要で駐在は認めず、またレベル4(退避勧告)については一律、渡航を認めない運用となっている。

しかし、レベル4の設定がなされたところであっても、国連や NGO の国際職員等が一定の安全対策の下に渡航あるいは駐在している地域が存在している。これは、国連

等による危険度評価が国内の地域ごとに細かく設定がなされているのに比べて、日本の危険情報が細かに地域ごとの実情に合致していないのではないか、との指摘がある。

日本の NGO 等が渡航する可能性のある国・地域の外務省危険情報については、在外公館等の情報収集能力を高めつつ、実情に即してより細かく設定し、当該国・地域に展開する国連・国際 NGO の動向を十分に踏まえ、適時適切に見直しを行うべきである。その際、国連等が発出する危険度評価地図についても十分に考慮する。また、リスク管理の能力が認められる NGO 等の渡航については、別の指標を適用し、スポット情報などリアルタイムに細かに発信できるような体制についても、今後、検討を行うこと。

提言3: NGO 等の渡航や駐在については、南スーダンなどで蓄積される実務や経験を通じて、NGO 等の安全管理体制の評価・確認、現地の危険情報レベル、そのほかの要素を十分に考慮して、柔軟かつ適切に個別に判断されるような制度を構築すること。

日本の NGO の安全管理については、「NGO 安全管理イニシアティブ (JaNISS)」が結成され、2018 年 4 月に自主基準として「NGO 安全基準」、チェックリストやガイドブックが完成された。また、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の協力の下、安全管理研修が定期的開催されている。

政府は、NGO 等の渡航や駐在を判断するにあたり、国際標準にも合致したこうした自主基準を参照しつつ、現地に展開する我が国当局との連携等を含めた安全措置がとられているかどうかなど、個別に NGO の安全管理能力を評価・確認していく必要がある。あわせて、より細かく丁寧に設定された外務省危険情報や、各地域事情に由来するリスクなど様々要素を総合的に判断して、柔軟かつ適切に渡航や駐在が認められるような制度を、今後、構築すべきである。

例えば以下のような目標とスケジュールが考えられる。

2018 年度: 個別ケースに応じて渡航及び駐在を判断する手順や制度を構築しつつ、南スーダンへの渡航及び駐在

2019 年度: 上記手順・制度を随時改善しつつ、人道支援ニーズの高い1つの国または地域への渡航または駐在

2020 年度以降: 以上2つの経験に基づき、他の国・地域にも適用可能な制度として運用