

講義
11国際基準で見えてくる
支援現場の課題

「支援の質とアカウントビリティ向上ネットワーク(以下、『JQAN』)」は、海外の支援現場で活用されている国際基準を、支援関係者でより積極的に学んでいくことで、これからの災害対応や海外での難民支援など、支援の現場における質の向上を図ることを目的に、2015年に発足しました。

今日は皆さんに2つのテーマで話をします。1つ目は、「支援の質とアカウントビリティに関する国際基準の歴史的な背景と内容」について、2つ目は、「日本の支援現場の課題と活用」についてです。

人道支援のあゆみ

これから紹介する、支援の質とアカウントビリティの国際基準が生まれた経緯は、残念ながら19世紀のナイチンゲールが活躍したクリミア戦争や国際赤十字委員会設立のきっかけとなったイタリア統一戦争などでした。これらの紛争や2度の世界大戦等を経る中、国際社会において戦争の被害者、あるいは戦争で捕虜になったかたがたに対しても、常に人権が守られるべきという概念が生まれてきました。そのことを前提として、災害に人が遭遇した際、そのかたがたを支援する活動が「人道支援」ということで行われています。これは、「被災者となっても尊厳ある生活を送る権利を保障することを目指す形で行われるべき」という考え方が強く意識されています。そのような概念でのいろいろな取り決めや条約、宣言等が積み重なってきました。

人道支援の4つの原則とは、「人道性」・「公平性」・「中立性」・「独立性」で、これらを保持する形で行われることが「人道支援」という考え方で整理されてきています。

「人道性」は、人が支援を受ける際に、その人の安全や尊厳を守られるということ。また、「公平性」は、例えば私がアメリカ等で被災したときに、「日本人だから配給をもらうことができない」と言われずに、被災した個人として等しく支援を受けることができるということ。また、部族と部族が対立していて、両方が地震の被害に遭ったときに、支援者はどちらかだけを支援するのではなく、両方の部族に対

して関わるということが「中立性」の一つの考え方だと思います。それから、「独立性」。これは日本ではあまりイメージが湧きませんし、経験することも限られているかもしれませんが、海外の支援現場では時として被災地域が政治的に大変混乱している、あるいは軍事的な紛争等のせめぎ合いの中で難民支援をしなければいけないような中で、外部の支援者はどのようにあるべきかについて「独立性」が再三、強調されてきました。

このように歴史と経験を積みながら人道支援は行われてきましたが、それまで行ってきたことを根底から見直さなければいけない事態が1994年に起きました。それに伴い、国際基準がより再整理され、普及活動が一層と進むようになりました。歴史におけるこの取り組みの転換点となった事件が、アフリカのルワンダで起きた虐殺事件です。この混乱を避けるため、多くの住民がザイル等の隣国に避難しました。もともとヨーロッパの植民地だった地域で、かつ大規模で難民が発生したので、当然国連や国際NGO等が多数入り支援活動をしました。

ここまでは従来の災害支援や難民支援と同じパターンでした。しかしここであってはならないことが起きました。それは難民キャンプの中で8万人以上の方が亡くなるという事態です。しかも亡くなった原因が赤痢やコレラで、そのための予防やケアの仕組みをつくっていれば発生しなかった事態でした。

実は、支援活動をした際に、関係者が一堂に会して同じケースを分析することは、それまで海外でもあまりされていませんでした。しかし、あまりにも規模が大きかったため、これを機に、1996年に合同評価の取り組みが行われ、報告書としても発行されました。

「アカウントビリティの欠如やニーズの把握が不十分だったので起きた」——場当たりの支援を200の団体が行き、さらに団体間でも支援調整がなかったことが合同評価の過程で明らかになり、それらを分析し議論した結果、今後、「支援の質」と「アカウントビリティ」という2つの観点で基準を作っていくという流れができました。

講師

まつお さわこ
松尾 沢子氏

特定非営利活動法人
国際協力NGOセンター(JANIC)
能力強化グループマネージャー
支援の質とアカウントビリティ向上
ネットワーク(JQAN)
事務局長

大学卒業後、独立行政法人国際協力機構(JICA)に入職、外務省出向を経て2008年(特活)国際協力NGOセンター(JANIC)に転職。日本のNGOの組織強化や社会的責任に関する取り組み、東日本大震災以降は人道・緊急支援の質とアカウントビリティ向上に関する国際基準の普及に携わる。

まとめ

国際社会で活用されている支援の原則、視点としておさえるべき要素が2つあります。1つは、「人道原則」で、人道4原則を踏まえ、一人ひとりの権利と回復力を損なわない支援を行うことです。もう1つは、「支援の質とアカウントビリティ」で、被災者・受益者側の視点・状況から、提供すべき支援の質とアカウントビリティを考え、行動することです。支援の「質」の実現には、事前のニーズ調査や被災者・受益者からのフィードバック、評価活動が欠かせません。また、アカウントビリティの実現には、支援団体が有する力、与える影響を自覚しつつ自らの能力と限界を踏まえた対応を行うことが不可欠です。これらの原則や考え方を学び、日本の支援現場での実践につなげていただければと思います。

支援の質とアカウントビリティ(説明責任)

「質」とは効果があるかどうかという点の「質」です。効果が上がる、インパクトがあるものを「質が高い」と感じます。効率的に支援を行うことも一種の「質」という考えもあります。そして、「適切である」ということです。例えば、扇風機が欲しくて毛布が要らない人に毛布を渡してしまうことは適切な支援とは言えません。皆さんが海外の支援現場で目にするような四方が囲まれていないテントを配ると、日本での災害では違和感があると思います。逆に、日本の災害支援の一環として、仮設住宅用に生活必需品である家電セットを提供する支援制度がありますが、海外から見ると、被災地では電源が取れない現場が多いので、「それは、すごい」という印象になります。でも日本からすると、家電セットがなくては生活ができませんし、尊厳が保たれないという状態です。その地域の経済力や社会的な背景に適した支援物資や支援が行われることが、「質の高い支援」という考え方や、この質を達成するためには事前の調査活動が大切であること、支援を受けた人からフィードバックをもらうことが必要ということも、「質の担保」の考え方の中で整理されました。そして、本当にその支援の質は想定どおりに提供できたのかについて、評価活動をしっかりとしましょうという考え方が整理されました。

「アカウントビリティ(説明責任)」の考え方も、「このような状態を目指すべき」という議論がされ、まとまってきました。大きく言うと2つです。

まず1つは、支援者側が持っている資源にはお金や人材がありますが、支援団体がこのお金と人材に責任を持って支援に活用しているかどうか、きちんと見ましょうということです。資金投入の仕方が、人道原則を踏まえた配分とされているかということもあります。人材の責任ある活用の際に、しっかりと質のある支援をするためのトレーニングを受けさせ、相手と接するように人材の採用や管理をするということです。このようなどころも責任のある活用として、支援団体がアカウントビリティを被災現場で果たすために行わなければいけないことだという考え方が整理されました。

それから、私たちは助成金をもらって支援活動を行います。支援団体が説明責任を果たすときに、どちらかというとお金をもらっているほうに目が行きがちです。本当に人道原則を守った支援を現場で自分たちは提供できているかというフィードバックをもらうことや、キャンプの中での聞き取り調査をしっかりと行うことがなござりになってしまいうケースもあります。あるいはそちらに取り組みたくても、管理の締め付けが厳しくて取り組めないというジレンマも生じます。このバランスを調整していきましょうということも議論され、いろいろな基準ができ、実践者の間で普及が進みました。

いくつか数がある中で、現在、主要と言われている2つの基準を紹介します。まず『スフィア・ハンドブック』。これはまさしくルワンダ虐殺事件後の合同評価で作成されたハンドブックです。人道原則について書いてあり、支援の際の3つの基本行動と、4つの主要支援分野を定義して、支援現場においてどのような状況が生み出されるべきで、そのための技術的な指標を提案している本です。

もう1つは「人道支援の必須基準(CHS)」です。支援現場の課題を考えるために使っただけならばいい紹介したい国際基準です。1996年以降、いろいろな切り口で基準やガイドラインになるものがありました。概念や原則の部分があたかもその1つの冊子のための原則のような認識のされ方になっており、現場で混乱が生じています。何を大切にすべきかについて、人道原則を踏まえて支援の現場で達成すべきことをまとめ、支援者の被災者への約束事としてという動きが4年ほど前に始まり、9つのコミットメントと質の基準が合意されました。

「コミットメント」とは、一種の約束です。これは支援者が被災したかたがたに対して約束することが9つあるという考え方で整理しています。その約束した内容を支援者が守るためにいろいろな活動を行います。その際に特定のコミットメントが守られているかどうか、一定のレベルに達しているかについて測るための「質の基準」もセットで合意されました。

一つの例を見ると、「被災した地域社会や人々がニーズに合った支援を受けることができる」とあり

ます。この後ろにあるのは、「被災した地域社会や人々がニーズに合った支援を受けることができるように支援団体は努めます」ということが定義されています。

支援団体なり支援者がそれを果たしたとすることができるのはどのような状態かという、支援者による人道対応が状況に合っており適切に実施されている——そのような状況があれば、支援者はこのコミットメントに求められているレベルを果たしたということです。この質の基準を目指して、支援者は人々のニーズに合った支援を提供しようということが謳われています。

このように少し珍しい構造で定義されている理由は、被災された地域社会や当事者を真ん中に置いて、人道支援の4原則をベースにこの9つの実践を目指そうという考え方でこの基準類が整理されているので、コミットメントと基準が支援者側だけの目線からの議論だけではなく、相手にとってどのような支援であるべきなのかということから始まっているということで、このようにセット化された定義になっています。

評価活動で明らかになった東日本大震災の支援現場の課題

JQANがこのような国際基準を広め、支援の質やアカウントビリティのことを学んで実践しようという動きが始まったのは、2つの評価活動が背景にあります。

1つは国際協力NGOセンター(JANIC)が会員団体の東日本大震災への対応状況を、発災の1年後にとりまとめた報告活動がありました。ここではやはり課題があったということ把握しました。その後、東日本大震災から3年後の2014年に、市民社会による支援活動を評価する報告書作成とシンポジウムを行いました。この評価活動は、人道の4原則や、国際的な共通の考え方から選び取った10の視点で実施し、その結果、4つの大きな課題が出ました。

1つ目は、そもそも日本の国自体の広域における災害対応の計画作りや対応の仕方について、想定が悪かったことの反省です。

2つ目は、断定的に言ってしまうと、日本において

の市民活動や市民団体の存在が薄く、地域の一大事である災害対応の場において一員であると思われていません。それにより、専門性のある支援活動をする団体でさえも、なかなか専門性を発揮することができませんでした。これは本当に普及活動不足もあったと思います。

3つ目は、アカウントビリティや人道原則をベースにした支援計画、支援内容、支援体制がとれていたのかについて、「違う」という評価が出ました。

4つ目は、市民社会による支援活動の合同評価だったので、その観点では市民社会側で、このような対応における組織や人材資源がまだまだ開拓し切れていないことが課題でした。

今日お話ししていることはまさに3つ目のことに関してであり、このような基準類をベースに活動し実践することが弱かったために、避難所が常に混乱のうちに始まり、長く続いてしまうケースがあると思います。例えば避難所において、被災者や被災コミュニティの持っている権利が守られているかということ、私たちは突き付けられたと思っています。

被災したかたが一人ひとりが支援を受ける権利があり、彼らの権利が守られるような手だてがされるように、私たちは取り組んでいかなければいけません。それに取り組むことにより、避難所の中の安全という観点では、少しプライベートが確保され、より配慮が必要な方を支援者がしっかりと認識することができる。私たちとしては、そのような工夫をしていくことで、実践に近づけるのではないかと提案をできています。