

JPF スーダン南部人道支援モニタリング・評価報告要旨

1. 調査結果

(1) 南部スーダンの現状と今後の見通し

現在、牛の強奪や部族間闘争とそれに伴う国内避難民(35 万人)の発生、LRA (the Lord 's Resistance Army)の脅威、選挙に絡む事件が多発している。特に、「住民投票にむかって、順調に緊急支援から復興に向かう」という前提は次の根拠により成立しないことが明らかになってきている。

- UNHCR によると、コミユナルなレベルの紛争が増加し、国境周辺の治安も安定していない。2010 年の選挙、2011 年の住民投票により、人道危機は 2009 年より悪化する。
- UNMIS によると、コミユナルな紛争の増加により、2009 年、2010 年にそれぞれ 40 万人の IDP がでるとの予測がある。なかでもジョングレイ州での紛争が増えている。
- WFP は、干ばつによるフードセキュリティの悪化により、2010 年には緊急支援の割合を 6 割に増やす予定である。
- ECHO は、以上の不安定要因に加えて、DDR をめぐる問題をあげ、それにより 2010 年は状況が悪化すると見通している。

これには、引き起こされる現在の争いは、国家建設の過程で新たに起きている事象であることを認識する必要がある。

(2) 各ステークホルダーからの高い評価と継続支援の要請

JPF による助成で行われた事業の多くは、国連や国際 NGO の活動が限定されている地域で、現地政府、関係省庁、SSRRC、関係援助機関と、適切な調整が取られ、国家全体計画に基づくニーズの高い分野に対応していること、また過酷な環境下において、日本らしい、明確で着実、迅速な活動を行ったことで、存在感を示し、高い評価を受けていた。

一方で、帰還が進んだことにより、学校や診療所へのアクセスや、収入の手段を持たない人々が多く、帰還民や現地政府からは、帰還後の基本的生活を保障するものとして、教育、医療、収入向上支援への強い要請を受けた。

(3) JPF プログラム全体としての評価

各団体が、事業対象地を帰還難民が多い国境周辺の 4 州(アッパーナイル州、ジョングレイ州、東エクアトリア州、中央エクアトリア州)にしぼり、帰還支援及び水・衛生事業という基本的生活基盤の整備を中心に事業を展開した戦略をとったことは、それらの事業の妥当性、有効性を大きく上げる結果となり、成功しているといえる。

さらに、各団体は、UNHCR の IP となって事業を実施しているほか、UNICEF、WFP とのパートナーシップを組んで事業を展開している。こうした国際機関とのパートナーシップによる事業展開は、JPF という枠組みに支えられて、各団体がスーダンで展開したという背景がなければ成立することは難しく、その意味で、JPF は日本の NGO が国際的に認められるきっかけをつくったといえよう。

2. 専門家の視点より

(1) 地域研究家の視点からの支援分析（石井専門家より）

◆ 内と外との調整役としてのナショナルスタッフの重要性

コミュニティとのコーディネーションに重要な役割を果たすのが、ナショナルスタッフの存在であり、それゆえにどのような人を雇用するのが、コミュニティと支援をつなぐ鍵となる。事業運営の効率性を考えれば英語のできるスタッフが優先されがちである。外部者の雇用自体は悪くないが、スタッフのなかに、対象コミュニティの内部の論理と、外からの支援の論理の両方に通じ、両者をコーディネートできる人物がいることが大切であろう。

◆ 社会・文化・政治・歴史的背景の重要性

ナショナルスタッフだけではなく、国際スタッフもコミュニティの社会制度を理解することは、次の点において有益である。第一に、昨今増大しているコミュニカルなレベルの紛争の原因理解に役立つ。紛争の原因解明は、自らの安全を守るための情報になる。第二に、草の根の平和構築の支援を考案する際に役立つ。支援はリソースの分配でもあるという点に注意し、公平性と透明性を確保し、さらには人道支援が新たな紛争の火種にしないためにも、対象となる人びとの生活世界や社会制度への理解を深めることは、必要であるといえる。

(2) 保健衛生分野の支援分析（川原専門家より）

◆ 井戸の設置・修復

井戸の掘削は、CARE が独自の掘削機を所有しており、その優位性を発揮していた。さらに水質検査装置の購入を予定しており、井戸水そのものの分析や、各家庭での水の保管状態を調べることが出来、水衛生教育にも繋がって行くものと評価する。他団体との水・衛生事業での共有が可能かどうかも探ってもよい。

◆ 水・衛生教育／保健教育

安全な水の確保及び水衛生教育は、水源性感染症、住血吸虫症、メジナ虫症を防ぐことが出来る。地域住民からの聞き取りより、安全な水の確保と衛生教育の成果として、メジナ虫症の減少が顕著であったことが確認できた。

◆ HIV/AIDS 啓発活動

HIV/AIDS の啓発活動をさらに強化・拡大するのであれば、専門的知識を有するWHOや医療系NGOや保健省との連携が必要になってくる。他のアフリカ諸国よりは、まだ低感染率である今こそが、エイズ対策をやる一番大切な時期であると思料する。

3. 提言

(1) スーダンにおける支援方針について

i. 支援内容について

今後、2011年の住民投票に向かってスーダンの平和の安定化に貢献するという、一直線の筋書きを描くことが難しくなっている。このような状況に鑑み、以下の対応を提案する。

- 人道危機の悪化による避難民発生に即時に対応できるよう、緊急事態準備及び対応（Emergency Preparedness and Response）を支援項目に追加する。
- 長期的視野に立ち、状況が流動化してものちに残る支援となる「キャパシティ・ビルディング」を更に強化する。

- ▶ NGO スタッフの安全対策を強化して、緊急事態に即時に対応できるようにする。
更に以上のことから、複数年のシナリオは、現在の状況を複合的人道危機の延長であるとみなし、支援を実施しているとみなす方が妥当であると思われる。

ii. 支援対象地域について

現在のところ、JPF 参加の NGO の活動地域は帰還民の最も多い国境周辺の 4 州に限られている。JPF スーダン南部人道支援の 2010 年度支援予算規模が現状のままであれば、今般の現地調査の結果より、緊急事態準備及び対応に必要な支援地域を除き、次の理由より 4 州に限って引き続き支援を実施することが望ましいと判断する。

- ▶ 組織的な帰還民 (organized returnees) のピークは過ぎたが、帰還民が社会に安定した基盤を築くための支援の必要性が大きい (継続的支援の必要性)。
- ▶ 自発的な帰還民 (spontaneous returnees) の流入が続いている。
- ▶ 限られた資金、NGO 団体数によるカバレッジの観点から、これまでのインベストした分を生かした支援を 3 年間継続するほうが効果的である。
- ▶ 南部スーダンは広大な領域を有し、限られた地域で展開するほうが実質的なモニタリングができる。

(2) 緊急事態における現地ニーズへの柔軟な対応

現在、避難民約 35 万人(UNOCHA)が発生しているといわれている。今後さらに人道危機の悪化により 5 万人の発生が見込まれている。そのような状況に即時に対応できるよう、現在実施中の早期復興支援事業に加え、各団体が緊急事態準備及び対応 (Emergency Preparedness and Response) していく必要があることは上記(1)でも述べたとおりである。JPF は、それらの活動のために、効果的な予算措置が行われるよう、財源提供者をはじめとし関係各所に働きかけ、調整していくことが必要であろう。

(3) ハード支援の重要性

インフラ設備が十分でない状況にあるが、各援助機関の支援の多くが、ハード支援からソフト中心の支援事業に切り替わっている。受益者が、CPA や平和の恩恵が明確に目に見え、実感し、平和の定着に向けて再定住を勧めるためにも、ハード支援(水関係設備・医療施設・教育施設)を実施していくことが重要であり、ニーズが極めて高い。
また、このような支援は緊急復興支援から開発支援への援助ギャップを埋めることに貢献する。

(4) JPF 事務所の開設

JPF 事務所開設の必要性と支援のアピール
予想される治安悪化や安全対策のフォーカルポイントとしての役割を担い、関係情報の収集、適切なタイミングでの JPF の戦略の方針策定を目的とし、ジュバに JPF 現地事務所の開設を検討すべきと思料する。これにより、今後連携が期待される JICA、日本大使館との現地での調整・連携が可能となる。また、各 NGO の努力と事業成果により、州・郡内では周知は高いが、南部スーダン政府レベルでの認知度が限定的である。JPF としてもスーダン南部政府に実施している支援活動を正しく伝え、説明することはドナーとしての説明責任を果たすことに通じる。今回の調査時には、当該政府(MORCD/SSRRC)からは、連絡・調整のための事務所を開設するように要請があった。

(5) NGO による広報

住民のオーナーシップを大切にする立場からか、設置された井戸にはロゴが入っていない団体が一部にあった。また、ロゴを掲示・設置しても消えている場合も見受けられた。住民のオーナーシップを大事にする姿勢を保ちつつ、どのようにして住民と JPF/NGO が協力して井戸を設置したかを記す方法を考える必要がある。

(6) 緊急避難体制の確立

来年 4 月の選挙を控え、2011 年の住民投票に向けて不安定化が予測されている。各団体の緊急時避難体制について、多くの団体が未整備の状態である。緊急時における退避について、現地で活躍する日本人スタッフも不安を抱えている。JPF としても緊急時の現地との連絡体制、脱出体制の構築、病気・怪我等での緊急移送や本部や大使館など関係者の支援体制の構築をしておくことを提案する。

(7) 安全対策の整備

第 3 期支援事業を開始する際に、JPF 予算の関係上、事業予算の圧縮のしわ寄せが各 NGO の安全・環境整備の費用が削減されることに繋がっていた。部族間の闘争による治安の不安定化、地方における劣悪な生活環境・衛生状況、加えて南部スーダン全体のインフラ設備は最悪である。そのような環境の下で、一年にわたる支援活動を実施するためには、JPF により、ある一定の安全対策における整備基準を設けるなどして、各 NGO の活動及びスタッフの安全確保のために、通信面を含む環境整備を再度進めることが必要である。

(8) モニタリング・評価実施体制の改善

a. ロジスティックス面

調査の訪問先においては、実施 NGO による推奨訪問先と、事務局や外部専門家のリクエストによる訪問先の調整に余裕を持って行き、モニタリングをする側、される側双方が納得する形で訪問先を決定する必要が依然として見受けられた。

移動に関して、スーダン国内での移動許可証の入手、外国人登録など、ハルツームより入国することによって複雑かつ、時間を要することが判明した。入国の際は、ケニアより南部スーダンに直接に入国するなど工夫し、協力団体との事前調整の軽減に努めることが必要である。

b. 実施体制

現地への出張前に専門家と、事前の打ち合わせを行うことによって、専門家による評価調査をさらに充実させることが可能である。また、紛争地において、調整に時間がかかる長期間の調査を実施する際に、専門家の確保について、常に考慮しておく必要がある。

今回は、2 人の専門家（地域研究/事業関係医師・保健衛生）に同行がなかったが、専門家が二手に分かれてしまうことは、事業の個別評価の視点からバランスに欠けると思われた。その点を含め、モニタリング及び評価体制を再考する必要がある。

c. 事務局の役割

定期的な出張を通じて、主な役割として連絡・調整、モニタリング、広報、情報収集がある。しかし、JPF 事務局員が常日頃より、事業申請書や完了報告書の処理や定期出張の準備・報告といった通常業務に追われるだけでなく、日頃から現地の状況把握や内外への情報発信といった作業にも東京で一定の時間を割ける状態にあることが必要であることを引き続き提案したい。