

「人道・開発アクターの協働に向けて—世界人道サミットに関する文献レビュー」

今号では、潘基文事務総長が世界人道サミットに向けて作成した報告書『人道理念は一つ—責任の共有を』のレビューを行い、開発アクターにとっての政策的含意を考えます。

作成者：宮下 大夢¹

1. はじめに

世界の人道状況は、第二次世界大戦以降最も厳しい局面を迎えている。武力紛争や自然災害などを起因とする人道危機が、大規模化、複雑化、長期化しているからである。紛争や暴力のために6,000万人が住み慣れた土地から離れることを余儀なくされ、このうち半数は子どもである。また、自然災害による人的、経済的損失も悪化の一途を辿っている。過去20年間、毎年2億1,800万人が災害の影響を受けており、世界経済に与える損失は年間3,000億ドルを超える（WHS secretariat 2015, viii）。

人道行動(humanitarian action)²によって、過去に比べれば多くの人々の生命が救われている。しかしながら、現在のリソースと支援体制は、将来はおろか現在の人道ニーズにも十分に対応できていない。したがって、より多くの生命を救い、人々が尊厳を持って暮らせるようにするために、国際社会が共有する責任を果たす断固とした行動が必要である（WHS secretariat 2015, viii）。

これらを背景として、2016年5月23日から24日に、イスタンブールで史上初となる「世界人道サミット」（以下、サミット）が開催される。潘基文国連事務総長のイニシアティブの下で国連人道問題調整事務所（OCHA）に事務局が置かれ、次の3つを主な目標としてサミットの準備が進められてきた。

- ・ 人道（humanity）および人道原則（humanitarian principles）に対する国際社会のコミットメントを再確認する。
- ・ 国家やコミュニティの危機への備えや対応を向上させ、またショックに対する強靭性（レジリエンス）を高めるための具体的な行動に着手する。
- ・ 人道行動の中心に被災者・被害者を据え、生命の救済や苦痛の軽減に資するベストプラクティスを共有する。

¹ 花谷厚、ゴメズ・オスカル、川口智恵、峯陽一（敬称略）および研究調査分析タスクチームには多くの有益な助言をいただいた。なお、本レビューはJICAを代表するものではなく、筆者の個人的な意見である。

² 37か国の主要なドナー国が2003年にストックホルムで採択した「グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ基本原則」では、「人道行動の目的は、人的危機および自然災害の発生以降、生命を救い、苦痛を緩和し、人間の尊厳を維持すると同時に、そうした状況の発生を予防し、準備を強化すること」であり、また「文民および敵対行為に参加していない人々の保護、食糧、水、衛生設備、避難所、医療サービスおよびその他の支援の提供を含み、被災者・被害者（affected people）の利益と正常な生活の回復を促進するために実施される」と定義されている（GHD 2003）。この定義は、人道支援（humanitarian assistance）の定義としてもしばしば使用されているため（GHA [Website]）、両者の間に本質的な差異はないと考えられる。

今回紹介する報告書は、サミットに向けて2016年2月9日に公開された事務総長報告書『人道理念は一つ一責任の共有を（One Humanity: Shared Responsibility）』（以下、『事務総長報告書』）である³。本報告書では、人道行動に関わるすべてのステークホルダーが受け入れ対応すべき5つの責任、すなわち「人道への課題（Agenda for Humanity）」を打ち出している。サミットでは、報告書に基づき5つの責任を中心に議論が行われる予定である。

2. 報告書の付加価値

- 『事務総長報告書』では、人道原則の再確認、紛争の政治的解決と予防、強制移動への対応、人道・開発アクターの垣根（humanitarian-development divides）⁴の見直し、資金調達に関する改革など、人道行動に関連する広範な領域の課題について議論している。
 - ・ 報告書の大きな特徴として、「協働成果（collective outcomes）」の達成に向けて人道・開発アクターが協働する必要性を訴えていることや、人道危機が発生した後の危機管理ではなく、危機が発生する前の予防を改めて強調している点などが挙げられる。
- 『事務総長報告書』は、3年間にわたり世界中で進められてきた一連の準備会合（サミット協議プロセス）およびその統合報告書を踏まえて作成されている。
 - ・ サミット協議プロセスでは、8つの地域協議、グローバル協議、課題別協議、ステークホルダー協議、民間セクター協議、テーマ別協議といった様々な準備会合が開催され、153カ国から累計23,000人を超える人々が人道行動に関する議論を重ねてきた。
 - ・ 協議プロセスの成果として、事務局は2015年10月に『人道の回復—行動を要求するグローバル・ボイス（Restoring Humanity: Global Voices Calling for Actions）』と題する統合報告書を作成し、一連の準備会合で確認されたすべての課題を整理した上で、人道行動において重要な「5つの行動分野」（尊厳、安全、強靱性、パートナーシップ、ファイナンス）を示した。『事務総長報告書』ではこれらを「5つの責任」として再構成した上で、「人道への課題」として打ち出している。
- 『事務総長報告書』は、サミット協議プロセスだけでなく、他の改革プロセスにおける議論も反映して作成されている。
 - ・ とりわけ報告書では、2015年9月に採択した「持続可能な開発のための2030アジェンダ」（以下、「2030アジェンダ」）について繰り返し言及し、持続可能な開発目標（SDGs）を達成するために人道行動が重要であることを指摘している。
 - ・ この他にも、「仙台防災枠組み2015-2030」、「アディスアベバ行動目標」、「パリ協定」、「第32回赤十字・赤新月国際会議」、「平和活動に関するハイレベル独立パネル報告書」、「人道資金の調達に関するハイレベル・パネル報告書」など、多くの関連性に言及している。

³ 本稿ではOCHA神戸事務所の邦訳に従い、Humanityを「人道理念」または「人道」と訳す。ただし、『事務総長報告書』で議論されているHumanityとは、人道（humanitarian）アクターに限らず、開発アクターや平和と安全に関わるアクターなど、人道行動に関わるすべてのアクターに共通する概念として議論されている。

⁴ 人道アクターと開発アクターの垣根、あるいは人道・開発アプローチ間の垣根と理解できる。

3. 主な結論

『事務総長報告書』の中心テーマである国際社会の5つの責任は、人道行動に関する広範な課題を包含している。次の表1は、5つの責任の内容を整理したものである。

表1 『事務総長報告書』 5つの責任
<p>第1の責任：紛争を予防・終結させるための政治的指導力</p> <p>人間の苦痛をなくすためには、政治的解決、目的の一致、持続的な指導力、そして平和で包摂的な社会への投資が必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 時宜にかなう一貫した断固たる政治的指導力を示す。 ✓ 早期に行動する：リスク分析に投資し結果に基づいて行動する／危機管理だけでなく予防のための政治的連帯を創出する／紛争予防の成功を可視化させる。 ✓ 継続的に関与し安定に投資する：複数の危機に同時に取り組む／政治的関与を継続する／安定に投資し、支援のタイムフレームを変化させる（「2030 アジェンダ」に従って、10-15年の期間に調整する）。 ✓ 広く一般市民と共に解決策を生み出す。
<p>第2の責任：人道規範を遵守する</p> <p>戦争とはいえ、やりたい放題は許されない（Even wars has limits）－人間の苦痛を最小限に抑え、文民を保護するには国際法の遵守を強化する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 敵対行為において文民および民間物資を尊重し保護する：紛争当事者は国際人道法および国際人権法の鉄則を守る／人口集中地域への爆撃を中止する。 ✓ 人道ミッションおよび医療ミッションの完全なアクセスと保護を確保する：人道原則を守ることで人々の不可欠なニーズを満たす／紛争当事者に人道ミッション・医療ミッションを尊重し保護させる。 ✓ 国際法の違反を非難する：事実調査を徹底する／国際人道法や国際人権法の侵害を組織的に糾弾する。 ✓ 遵守および説明責任を改善するための具体的措置を取る：すべての国家は政治的、経済的な影響力を用いて紛争当事者に国際人道法および国際人権法を遵守させる／グローバルな司法制度を強化する／安保理を十分に機能させる（大量虐殺に対応する際の拒否権の制限を含む）。 ✓ ルールを遵守する：人道規範を支持するためのグローバルなキャンペーンを行う。
<p>第3の責任：誰一人取り残さない（Leave no one behind）</p> <p>「2030 アジェンダ」のスローガンである「誰一人取り残さない」という国際社会のコミットメントを履行するためには、紛争、災害、脆弱、そして危険な状況にあるすべての人々に手を差し伸べる必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ 強制移動を減少させ、対応する：2030年までに国内避難民を半減させる／大規模な難民移動に対応する／災害や気候変動による越境移動に備える／ホスト国・ホストコミュニティを十分に支援する。 ✓ 移住者の脆弱性に取り組み、移住のための正規の機会および法的な機会を提供する。 ✓ 今後10年で無国籍者をなくす。 ✓ 女性・女子をエンパワーし保護する。 ✓ ジェンダーに基づく暴力を根絶させ、尊厳を持って生存者を手当とする。 ✓ 子どもや青少年の教育格差を解消する。 ✓ 青少年を積極的な変化の主体として位置付ける。

第4の責任：人々の暮らしを変える一届ける援助からニーズの解消に向けて

ニーズを解消するためには、現地システムの強化、危機の予測、そして人道・開発アクターの垣根を越える必要がある。

- ✓ 国家や現地のシステムに取って代わるのではなく強化する：可能な限り現地に権限を委譲する／人々を中心に置くーコミュニティの強靭性を構築する。
- ✓ 危機の発生を予測する：情報収集およびリスク分析に投資する／リスクに基づいて行動する。
- ✓ 「協働成果」を達成するー人道・開発アクターの垣根を越える：
 - 1) 人道危機の文脈ー情報収集と分析に基づき共同声明を発表する。
 - 2) 個別の短期プロジェクトから「協働成果」に移行する。
 - 3) 各アクターの比較優位を活用する。
 - 4) インプットの調整から「協働成果」の達成に切り替える。
 - 5) 「協働成果」のために指導力を向上させる
 - 6) 進捗状況を監視するー改革のための説明責任を果たす。
 - 7) 緊急対応能力を維持する。
 - 8) 「協働成果」のための資金調達を行う。

第5の責任：人道に投資する

人道の共有責任を受け入れ行動するには、政治的投資、制度的投資、資金的投資が必要である。

- ✓ 現地の能力強化に投資する。
- ✓ リスク削減に投資する（危機管理および危機対応に偏った投資から、危機予防とコミュニティの強靭性の構築を重視した投資に移行する）。
- ✓ 安定に投資する。
- ✓ 個別のプロジェクトへの資金調達ではなく「協働成果」のための資金調達を行うー短期から長期の資金調達に切り替える：長期化した危機に対処するための新たな資金調達プラットフォームを創出する。
- ✓ 資源基盤を多様化し、効率性を上げる：資源基盤を増やし多様化する（2018年には国連による人道アピールに対する資金手当ての割合を必要額の75%にまで高める、国連中央緊急対応基金（CERF）を現在の2倍となる10億ドル規模に増額する）／効率性と透明性を向上させる。

4. 政策的含意

本節では JICA を含む開発アクターにとって、『事務総長報告書』からどのような政策的含意を得られるかについて述べる。

- 開発アクターは人道危機への対応を SDGs の課題として認識する必要がある。
 - ・ 『事務総長報告書』では、「誰一人取り残さない」という「2030 アジェンダ」のスローガンを引用し、SDGs を達成するためには人道危機に瀕する脆弱な人々への支援が不可欠であると指摘している（Ban 2016, para.72）⁵。
 - ・ 「2030 アジェンダ」では、「我々は複合的な人道危機の影響を受けた地域に住む人々およ

⁵ OCHA の報告書『誰一人取り残さないーSDGs 時代の効果的な人道支援(Leaving No One Behind: Humanitarian Effectiveness in the Age of Sustainable Development Goals)』でも同様の指摘がなされている（OCHA 2015, 4-5）。

びテロの影響を受けた人々が直面する困難や苦難を取り除き、脆弱な人々の特別なニーズに対する支援を強化すべく、国際法に照らしながら、更なる有効な措置および行動を取る」と述べられており、人道危機やテロの影響を受けた人々を含む包摂的な開発支援を目指している（UNGA 2015, para.23）。したがって、「2030 アジェンダ」と『事務総長報告書』は、どちらも人道危機への対応を SDGs の課題として捉えている点で一致している。

- ・ 2015 年 2 月に閣議決定された『開発協力大綱』では、「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」や「人間の安全保障の推進」などを基本方針とした上で、「2030 アジェンダ」や『事務総長報告書』に先取りして、開発協力における人道支援の重要性を繰り返し強調している（日本国政府 2015）。したがって、この課題を達成するために、開発協力機関である JICA はこれまで以上に現場レベルで人道支援に取り組んでいく必要がある。
- **開発アクターはサミットの機会を積極的に活用し、人道・開発アクターの垣根を越えるための促進剤とすべきである。**
- ・ 『事務総長報告書』では、「人道への課題」の一つとして人道・開発アクターの垣根を越えた協働の必要性を指摘している。なぜなら、現在多くの国において、人道、開発、平和と安全などに関わるアクターが同じコミュニティに並存するが、それぞれが異なる目標とタイムフレーム、独自の情報と分析、異なるリソースを用いて活動しており、これらの垣根、非効率、矛盾のために、最も脆弱な人々のための最善の結果が得られていないためである（Ban 2016, para.124）。
 - ・ 2003 年の緒方貞子元理事長の就任後、人道支援と開発支援の間に存在するギャップを埋めることが JICA の課題として認識されるようになり、2008 年以降は新戦略の柱として「シームレスな（切れ目のない）支援」を据えてきた（JICA 2008）。ただし、JICA はあくまでも開発アクターとしての立場から、人道アクターとの連携に取り組んできたと指摘できる。今後は『事務総長報告書』で議論されているように、人道アクターとの垣根を越えて、単なる「連携」ではなく、同じ目的のために「協働」する姿勢が求められている⁶。
 - ・ JICA 研究所では「二国間援助機関による人道危機対応に関する比較研究」プロジェクトの研究成果に基づき、より良い人道危機対応の実現に向けてサミットで 5 つの政策提言を行う予定である。提言の内容は、①人道危機対応（救援、復旧・復興、予防）はノン・リニア（non-linear）であることを認識する、②支援者間のマンデートやマインドセットの違いを乗り越える、③紛争や災害の影響を受けた現地を中心に据える、④危機発生時から予防のための活動を開始する、⑤人道危機の種類に適した協力体制を構築する、の 5 つである⁷。

⁶ OCHA と DARA の報告書『今日、そして明日の命を救うー人道危機のリスク管理（Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crises）』でも同様の指摘がみられる（OCHA and DARA 2014, 4）。

⁷ JICA 研究所の調査では、これまで人道・開発アクターの垣根の原因となってきたものに、アクター間の異なる戦略、円滑なコーディネーションシステムの欠如、資源の取り合いといった制度的な問題に加え、人道アクターと開発アクターのマインドセット、組織文化、哲学といったより根本的な行動原理の差異があるため、これらの点に踏み込む必要があるのではないかということがわかってきた。

5. 留意点

- ・ 『事務総長報告書』には、現在の国連人道システムの中核である機関間常設委員会（IASC）やクラスター・アプローチに関する議論が欠如している⁸。「協働成果」の達成に向けて、人道システムをどのように改革すべきか、改革しないとすればどのように活用すべきか不明確である。
- ・ 『事務総長報告書』では、単なる人道支援の領域を超えて、紛争予防・解決のための政治的指導力や資金調達に関する改革といった幅広い議論を展開している。サミットでは多様なステークホルダーが「人道への課題」に関する声明を発表する予定であるが、表面的な意思表示に留まらない具体的な行動への着手が課題である。

6. 補足情報

- ・ サミット期間中は、本会議、ハイレベルリーダー・ラウンドテーブル、特別セッションの3つがメインプログラムとして開催される⁹。本会議では、加盟国、地域機構、NGO、市民社会、民間セクターといった多様なステークホルダーの代表が、5つの責任に関する意欲的かつ行動指向のコミットメントを表明する予定である。また、ハイレベルリーダー・ラウンドテーブルでは7つのテーマ別セッションが開催され、国際社会が5つの責任を果たすための議論が行われる¹⁰。
- ・ サミットの成果としては、主要な提案や課題をまとめた『議長総括』、多様なアクターによるコミットメントをまとめた『行動のための誓約文書』、そして『サミットの成果に関する事務総長報告書』が作成される予定である。

参考文献

- 日本国政府. 2015. 『開発協力大綱』（2月9日閣議決定）.
- Ban Ki-moon. 2016. One Humanity: Shared Responsibility, Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit. A/70/709. New York: UN.
- Barnett, Michael and Thomas G. Weiss. 2011. *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*. Abingdon: Routledge.
- Global Humanitarian Assistance (GHA) [Website]. Defining Humanitarian Assistance. <http://www.globalhumanitarianassistance.org/data-guides/defining-humanitarian-aid> (2016年3月25日閲覧).

⁸ IASC やクラスター・アプローチについては、<http://www.unocha.org/japan/about-us/about-ocha/international-humanitarian-system> を参照。

⁹ 特別セッションでは、『事務総長報告書』に基づき、「緊急時および長期化した危機における教育」や「リスクおよび脆弱性の分析」など14のテーマを設定している。また、メインプログラム以外では、サイドイベント、展示フェア、イノベーション・マーケットプレイスが開催される予定である。

¹⁰ テーマ別セッションは、①紛争予防・終結のための政治的指導力、②人道規範の遵守、③誰一人取り残さない一強制移動に対応するためのコミットメント、④女性・女子ジェンダー平等のための行動の促進、⑤自然災害と気候変動リスクと危機を別々に管理する、⑥人々の暮らしを変える一届ける援助から人道ニーズの解消に向けて、⑦人道的ファイナンスー人道への投資、の7つに分かれている。

Good Humanitarian Donorship (GHD). 2003. 23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship. <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html> (2016年3月25日閲覧).

JICA. 2008. New JICA Our Vision, Mission and Strategy.

<http://www.jica.go.jp/english/about/mission/index.html> (2016年3月25日閲覧).

OCHA. 2015. Leaving No One Behind: Humanitarian Effectiveness in the Age of Sustainable Development Goals. OCHA Policy and Studies Series. New York: OCHA.

OCHA and DARA. 2014. Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crisis. New York: OCHA.

UNGA. 2015. Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. October 21.

WHS secretariat. 2015. Restoring Humanity: Global Voices Calling for Actions. Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit. New York: UN.

以上

本稿の目的は開発援助の議論を広く紹介することにあります。本稿の掲載情報は信頼できると考えられる情報源から作成しており、作成には万全を期しておりますが、その正確性、完全性を保証するものではありません。詳しくは原論文をご参照下さい。また、記載された付加価値、政策含意や留意点は作成者個人の責任で執筆されており、作成者が属する組織の見解とは必ずしも一致していません。