

ジャパン・プラットフォーム  
アフガニスタン支援事業 現地実態調査報告書

2002年4月30日

## 目次

### 調査の概要

1. 背景・目的
2. 調査員
3. 日程及び訪問先

### 調査結果

1. アフガニスタン難民・避難民概況
  - (1) アフガニスタン概況
  - (2) 難民・国内避難民
  - (3) 支援活動
2. 現地調査NGOの活動状況
  - (1) 難民を助ける会
  - (2) BHNテレコム支援協議会
  - (3) ピースウィンズ・ジャパン
  - (4) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
  - (5) JEN
  - (6) 日本医療救援機構
3. 課題
  - (1) 安全対策
  - (2) 手続
  - (3) コーディネーションの重要性
  - (4) 緊急から復興
  - (5) 活動の形態
  - (6) スタッフの状況
  - (7) 能力向上と評価
  - (8) ジャパン・プラットフォームの役割

ジャパン・プラットフォーム  
アフガニスタン支援事業 現地実態調査報告書

2002年4月30日

．調査の概要

1．背景・目的

ジャパン・プラットフォームは昨年9月来、ジャパン・プラットフォーム評議会の決定に基づきアフガニスタン難民・国内避難民支援事業を実施中である。昨年8月本事業の事前調査として難民事業本部と合同でアフガニスタンにおける国内避難民の状況につき調査を行った。

今回の調査は、アフガニスタンにおける国内避難民ならびにパキスタンにおける難民を対象に、ジャパン・プラットフォームに供与された政府資金によりこれまでに実施された日本のNGOの難民、国内避難民支援活動の実態調査を行い、今後のNGOによる難民支援活動の質的向上に資することを目的とする。

2．調査員

- |                             |            |
|-----------------------------|------------|
| (1) ジャパン・プラットフォーム事務局長       | 井出 勉       |
| (2) アジア福祉教育財団難民事業本部関西支部     | 中尾 秀一      |
| (3) ニューサウスウェールズ大学研究員        | パトリシア・ガルシア |
| (4) ジャパン・プラットフォームイスラマバード事務所 | 細井 ゆか      |

3．日程及び訪問先

2002年3月

- |       |   |
|-------|---|
| 1日(金) | 成田・関西 イスラマバード   |
| 2日(土) | イスラマバード ペシャワール(車両移動)<br>JENペシャワール事務所訪問<br>ペシャワール イスラマバード(車両移動)<br>AAR、SCJイスラマバード事務所訪問 |
| 3日(日) | BHNイスラマバード事務所訪問   |
| 4日(月) | イスラマバード カブール(UN機)<br>PWJ、JEN、HT、UNHCR、SCJカブール事務所、<br>在アフガニスタン日本大使館訪問                  |
| 5日(火) | HT、JEN、PWJプロジェクト視察<br>難民帰還省、UNDPカブール事務所訪問   |
| 6日(水) | カブール マザリシャリフ(車両移動)  |
| 7日(木) | MeRUマザリシャリフ事務所訪問、プロジェクト視察   |

	UNHCRマザリシャリフ事務所訪問
8日(金)	PWJマザリシャリフ事務所訪問
9日(土)	マザリシャリフ サリプル(車両移動)
10日(日)	SCJプロジェクト視察
11日(月)	PWJサリプル事務所訪問、プロジェクト視察
12日(火)	サリプル マザリシャリフ(車両移動) MeRU、PWJマザリシャリフ事務所訪問
13日(水)	マザリシャリフ イスラマバード(UN機)
14日(木)	在パキスタン日本大使館、AARイスラマバード事務所 UNIC訪問 イスラマバード発
15日(金)	成田・関西着

## . 調査結果

### 1 アフガニスタン難民・避難民概況

#### (1) アフガニスタン概況

20年以上に及ぶ戦乱により、アフガニスタンは難民、国内避難民を生み続け、開発の機会を逃してきた。加えて、35年ぶりとも言われる干ばつにより、水、食料が不足し、新たな難民、避難民が流出し、昨年8～9月の調査時には、周辺国を中心に国外に約400万人の難民が滞留し、国内避難民も100万人に達しようとしていた。栄養不良約70%、5才までの乳幼児死亡率26%、文盲率64%など、健康、教育、収入の指数を基にした人間開発指数はサハラ以南地域に匹敵、もしくは下回っている。

9月11日のテロ事件以降、軍事作戦だけでなく、難民をはじめとするアフガンの人々の窮状は世界の注目を集め、90年代国際社会の関心が薄れ「忘れられた難民」と称されてきたアフガン難民はにわかに注目を集める。が、同時にタリバン政権から暫定政権への移行の過程で治安が悪化し、アメリカ、イギリス両軍による空爆の影響もあり、アフガニスタン国内での人道支援は極めて困難な状況におかれた。UN機関、国際NGOの国際職員は周辺国への一時避難を余儀なくされ、略奪の被害に遭った現地事務所も多数にのぼる。例えばUNHCRがカンダハールでの活動を再開したのは1月下旬である。

国内避難民約100万人を含め、2002年に支援を必要とするアフガニスタン人は約900万人と推定される。

半数の子どもは慢性的な栄養失調で、4人に1人は5才までに死亡する。

妊産婦の死亡率は高く、毎年16000人が妊娠が原因で死亡する。

過去2年間、穀物生産量は50%以上低下し、家畜も激減した。穀倉地帯として名高い北部地域でも小麦の生産量が50%以上低下している。

安全な水を手に入れることができるのは人口の 23%に過ぎず、適切な衛生状態にあるのは 12%だけである。

タリバン政権下、女性は著しく人権を侵害され、就労、教育の機会を奪われてきた。

就学できる子どもは 3 分の 1 以下で、教員、教材、教育施設は著しく不足している。

800 平方キロ以上の土地が、地雷、不発弾のために使用不可能であり、地雷、不発弾の事故のために毎月 150～300 人の犠牲者が出ている。

幹線道路の状態は劣悪で、1700～3000 キロの道路が修復を必要としている。

## (2) 難民、国内避難民

UNHCR は 9 月以降の混乱により最悪の場合には新たに 150 万人の難民が流出すると予測した。結果的にはそこまで破滅的な数字とはならなかったが、UNHCR は 2 月時点でパキスタン国境地帯の 16 のキャンプで 9 月以降に流入した 20 万人以上を支援している。正規のポイント以外から入国しているアフガン人も多いと推測され、25 万人以上の難民が流入したと推定されている。

一方、パキスタン、イランから 11 月以降 26 万人が自発的に帰還した。また、国内避難民は 2 月末現在 921316 人がキャンプ等に滞留している。(別添地図参照)

UNHCR は 2002 年にパキスタン、イランから各 40 万人の難民、また国内避難民 40 万人の合計 120 万人が帰還すると推定している。

## (3) 支援活動

12 月 5 日のボン合意を受け、同 22 日アフガニスタン暫定政権が樹立し、民主的な国家再建に向けて動き出した。1 月 21、22 日には東京で国際社会が財政的な支援態勢を固めるための「アフガニスタン復興支援会議」が開かれ、各国合計で 1 年目に 18 億ドル、複数年次で 45 億ドルを拠出することが約束された。会議の席上、暫定政権はアフガニスタンの復興にとって鍵となる優先分野を行政能力の向上、教育(特に女子)、保健・衛生、インフラ整備、経済システムの再建、農業及び地方開発、と確認し、国際社会は暫定政権の主体性と上記の優先分野を尊重して支援を行っている。

現在、アフガニスタンで活動している国際機関は 18 機関、職員は前回調査時よりも格段に増員されている。UNHCR カブール事務所は 1 名だった国際職員が 40 名となっていた。また、NGO は暫定政権に登録しているものだけで 380、未登録もかなりの数に上るとみられる。

## 2. 現地調査 NGO の活動状況

### (1) 難民を助ける会

団体名	特定非営利活動法人 難民を助ける会
プロジェクト	アフガニスタンにおける緊急地雷回避プロジェクト
期間	2001年12月1日 ~ 2002年2月28日
地域	アフガニスタン カブール州、パルワン州、バグララン州
実施責任者	長 有紀枝
現地インタビュー	桑澤 MR、紺野 MR (project 担当)
事業パートナー	HALO Trust Afghanistan

#### プロジェクト概要

- a. 本格的な地雷除去・不発弾処理活動の開始を前に、緊急事業として、地雷回避教育を行い、紛争に関係のない市民が地雷や不発弾の脅威に曝され、生命を脅かされる事態を未然に防ぐことを目的に地雷回避教育を実施。
- b. UN アフガニスタン地雷活動プログラム (MAPA) との調整によるポスター・教材の作成、印刷等出版作業の管理。
- c. 事業パートナーによる配布・地雷教育活動の実施、活動のモニタリング。

#### プロジェクト実施状況

- a. アフガニスタンで回避教育を開始するにあたり、UN アフガニスタン地雷活動プログラム (MAPA) との調整を実施。場所については、緊急の回避教育のニーズが高い地域、すなわち交通の要衝や、また比較的人口が多い地域であるにも関わらず、紛争の影響等でこれまで地雷回避教育が実施されてこなかった地域を対象とし、カブール州、パルワン州、バグララン州で、本事業を実施した。
- b. 実際の回避教育は、アフガン人が実施。事業パートナーである HALO Trust Afghanistan より回避教育の経験・実績のある人員を中心に3チーム計12名の体制 (チームリーダー各1名、除去要員各2名、運転手各1名の計4名)。
- c. 12月、関連機関との調整、人員の雇用や物資の調達準備を実施。
- d. 1月より上記3地域で、3チームによる本格的な回避教育を開始した。2002年1月末までに、カブール州エスタレス郡、カブールに隣接するパルワン州バグララン郡及び北部のバグララン州ヘンジャン郡で回避教育を行った。これらの地域は、紛争終了後いずれの NGO も地雷回避教育を行っていない地域である。大人 453 人、少年 1125 人、少女 882 人に回避教育を実施。(2月迄の数字) これらの対象者は主として、国内避難民 (IDP) と帰還民である。
- e. 使用する教材：米軍の空爆以降、アフガニスタンでは使われたことのない地雷や爆弾 (特にアメリカ製クラスター爆弾) の不発弾が新たな脅威として加わり、一般住民の安全確保上、これらを付加した教材の作成が不可欠であり急務とされていたため新規のチラシ、ポスター作成を実施。図案や地雷・不発弾の選定の段階から、MAPA と調整を行い、最終的な承認を得た後、カブールにて印刷、2002年1月に完成、配布した。
- f. 第二段階として通常の回避教育に A A R 独自の手法を盛り込む形での活動として回避教育ブックレットを用い、絵本を通じて平和へのメッセージも込め

た形で回避教育を行う。AARは自作の絵本をもとにした地雷回避教育を2000年にはユーゴスラビア連邦コソボ自治州で実施しており、アフガニスタンでも同絵本を元にした回避教育の実施に向けて現在、アフガニスタンで絵本を使うための諸準備段階、具体的には絵本の文章及び絵を作成中。回避教育で使用する教材は現地の文化や風景を反映させたものでなければならない。画家にそのような指示を出し2月に絵本試作版が完成。MAPA 回避教育班による現地でのテスト結果を反映した文章及び絵の修正を行いMAPA承認後、絵本を印刷し、アフガニスタンにおける回避教育に活用する予定である。本絵本についてMAPAは学校教材としての利用にも関心をしめしている。

#### 【地雷除去現場視察】

カブール近郊における地雷除去現場をHALO Trustの協力により視察することができた。カブール北部から続くショマリ平野さらにサラン峠を越えて北部クンドゥスにいたる街道周辺はソ連に対する抵抗、内戦の最前線であり、埋設地雷が極めて多い地域である。

今回訪れた場所も道路沿いであっても除去作業が終わっている地点以外は極めて危険な状態にあり、最近でも地雷により車輛が吹っ飛んだケースがあった。これらの地雷は単に置かれているばかりではなく巧妙な形で紐が隠された罠の仕掛けが組み込まれており、これらを注意深く取り扱いながら1個、1個特定し自爆させていくという危険で、かつ労力のかかる仕事となっている。一月に1名程度の除去スタッフの犠牲がでるほどの作業であるため、地雷除去現場には救急医療スタッフが待機していた。

地雷除去は金属探知機を使っても、最後の確認は手作業である。日本でよくいわれている技術的な地雷除去についても全ての場所でそれが可能であるかは疑問である。

これらの作業は元兵士の雇用という形で紛争後の武装解除・平和構築にも資するので地道に行うことがアフガニスタンでは優先されるべきである。

#### 考察

##### a. 現地でのきめ細かな作業への派遣スタッフの関与

現地ではポスターの作成、修正、印刷、パートナーへの引渡し、モニタリング等の作業が行われ、様々な制約条件や試行錯誤のなかで派遣スタッフの粘り強い関与により、プロジェクトが進んでいる。これは従来にない形での支援を自主的に企画したものであり十分な評価に値するものと考えられる。

##### b. 自己のノウハウと研鑽を生かした活動

AARのもつ世界各地での地雷除去活動ならびに地雷回避教育等のノウハウ

の蓄積を活かしたユニークな活動を行っている。MAPAとのコーディネーションを重視し、世界的にみても評価できる品質と団体の独自性を両立させたものであり今後の日本のNGOの活動において学ぶべき方法である。

c. パートナーとの実施事業とAARの役割

AARはパートナー（HALO Trust）との協力関係に基づき現地での実施活動を行っている。パートナーは現地での有力NGOであり国際NGOとしての実績のもと、現在ではスタッフを100%現地化している。地雷除去活動は膨大な資金と長期的なコミットメントが必要であり日本のNGOが独自の組織を現地で立ち上げることは難しいかもしれないが、ジャパン・プラットフォームの初動活動費により購入した車両等を生かし、独自プロジェクトをパートナーと組んで持続的に展開することが求められる。パートナーとの実施契約等においても実施内容や報告について具体的な説明を要求することが必要である。

ジャパン・プラットフォームとの関係

- a. 地雷回避教育については帰還者の増加により今後とも緊急性の高いプロジェクトとなっている。ジャパン・プラットフォームの資金を使ったポスター等にはジャパン・プラットフォームのロゴも掲載されており、非常に広汎な地域で日本のNGO活動が行われているとの告知に貢献している。また絵本等も読みまわしや反復利用を考えれば、直接受益者以外への広がりも想定できるため極めて有効な援助活動となる。
- b. 絵本の作成については、MAPAによるモニタリング作業に時間を要し、実施期間の延長が評議会に提起された。評議会は絵本プロジェクトの効果を吟味し、4月中の実施期間延長を許可した。ポスターによる地雷回避教育の効果等の報告をもとに柔軟に対処することが認められたものである。

(2) BHN

団体名	特定非営利活動法人 BHN テレコム支援協議会
プロジェクト	アフガニスタン難民支援事業に係わる通信支援
期間	2001年10月20日～2002年3月31日
地域	パキスタン 国境近隣キャンプ・アフガニスタン カブール市
実施責任者	篠原浩一郎
現地インタビュー	友田MR (project 担当)

プロジェクト概要

- a. パキスタン内アフガニスタン難民キャンプ支援活動準備（NGO登録、事務所設置、電話登録、衛星電話取得、無線免許取得など）ジャパン・プラットフォーム共同事務所通信機能立上のための共同作業、他団体支援。



- b. 難民キャンプにおける電話サービスの実施。
- c. 現地ローカルNGOに対する通信支援。

#### プロジェクト実施状況

- a. 他団体のパキスタン入りとともに現地に入り、パキスタンでの諸手続等をすすめる。
- b. 通信立上として電話サービスの申し込み、事務所大家との交渉等も担当した。無線機を他団体（MeRU）に貸与、衛星電話も随時関係者に貸与した。同時に独自の通信技術力を活かした支援活動の可能性を調査し、下記d、eのプロジェクトにつなげる。
- c. 政府通信関係者、通信事業者からの聞き取り調査等による適切な機材選定の参考情報収集を実施した。
- d. キャンプにおける電話サービスの実施。  
1月19 - 21日（Kotokai キャンプ）、1月24日 - 26日（shalman キャンプ）約600名を対象にした衛星電話による難民キャンプにおけるサービスの実施した。阪神大地震の際の経験をもとにした実証実験である。BHNの特徴を活かした支援である。支援受益者は海外ならびにアフガニスタン国内の親類・縁者の身元確認が中心である。1月東京復興会議で接触したCOARをパートナーとし、現地難民キャンプの選定、キャンプ立ち入り許可の取得、事前準備を行った。電話サービスは現地でのプラカードの掲示によりFIRST COME FIRST SERVE方式で行った。会話時間制限は3分。2回実施。電話サービス自体は自己資金でカバーした。
- e. 現地ローカルNGOでHF通信機による連絡体制を持っているところは少ないなかで地元NGO CoARがカブル日本大使館に通信設備立上として草の根無償を申請した。この申請にあたり技術アドバイスパートナーとなった。現地ローカルNGOのキャパシティ・ビルディングのサポートとしてHF通信機の提供、設置支援（帯域調整等）、日本人技術者派遣、現地管理者の養成（現地ならびに日本での教育）等を計画し、HF通信機の提供、技術サポート、技術者日本招聘による訓練、ボランティア技術者の現地派遣等を検討した。当該草の根のサポートとしては駐在員1名、技術者派遣延べ6名、現地人スタッフ6人を予定している。

#### 考察

- a. 専門分野を生かした他のNGOへの支援  
通信という専門性をいかした他のNGOに対する支援についてはニーズは高いと思われる。ただ通信のみにとどまらずOA全般の支援への分野拡大、世界標準の機器を使用する点も提供後の各団体の維持管理のために不可欠であり、UNHCRのオフィスキットのような世界標準キットを採用すること

も考慮対象とすることが望ましい。日本のNGOに不可欠な日本語環境や多様な現地通信事情に対応する必要があり技術力をいかしたカスタマゼーション等により独自色は十分に確保できるであろう。

b. 緊急度の高い支援

現地通信事情を把握し、許認可について様々な手続きを行うことにより通信機器の導入においても時間を要することとなった。NGOが自前の通信局を開設するかレンタルの公衆サービスを利用するかとの選択のなかで並行的に準備し柔軟に対応することが緊急支援においては求められる。この点でBHNも様々なオプションを用意して対応した点は高く評価できる。緊急の最初のフェーズから現地に入り取り組んだ成果といえる。

c. 技術ボランティアの短期派遣

今後会社OB、現役のボランティアによる技術者の派遣は派遣期間が数週間程度となるならば現地での受け入れ体制が万全である必要がある。ただし緊急時はそのような体制を構築することは難しい場合が多いので、より長期的な派遣を視野にいれた技術者の応援体制を構築することが臨まれる。

d. 安全・ロジ面

技術支援のNGOであっても、安全面からは他のNGOと同等の対応が求められる。特に技術者が安全に関する知識・訓練を持っていない場合は後方支援に徹するか、自己のロジ体制を整備するか、他のNGO（ローカルNGOを含む）の安全・ロジ面でのサポートを受けながら現場での活動を行うことが望ましい。（今回はローカルNGOとの関係も構築しながら支援活動を行っている。）

ジャパン・プラットフォームとの関係

ジャパン・プラットフォームより供与された資金は初動ならびに調査活動を対象としている。その際将来的に緊急無償ならびに草の根無償案件に結びつくようにとの付帯条件がつけられている。結果としてローカルNGOに対する通信インフラ整備の草の根無償案件が生まれ所定の目的を達した。

ジャパン・プラットフォームの他団体との協力関係については資材貸与、情報収集等で貢献した。現地通信許認可等の問題もあり非常に困難な面もあったが辛抱強く取り組んだ。

初動立上時に共同事務所には入ったが車輛等は借り上げとなったがロジ体制から見れば賢明な判断と思われる。事業の立ち上がり方はジャパン・プラットフォームの他団体より遅いがこれはBHNの事業ドメインの特徴から来るものであり、ジャパン・プラットフォームの通信系NGOとして今後も特徴をいかした活動が期待できる。

(3) PWJ

団体名 特定非営利活動法人 ピースウィンズ・ジャパン  
プロジェクト アフガニスタン国内のアフガニスタン被災民・避難民に対する緊急支援及び越冬支援事業  
期間 2001年 9月 28日 ~ 2002年 2月 28日  
地域 アフガニスタン国 サリプル州  
実施責任者 大西健丞  
インタビュー 根木MS(カブール) 宮下MR、山内MR(マザリシャリフ・サリプル)  
プロジェクトの体制  
事務所: イスラマバード・カブール・マザリシャリフ・サリプル  
人員: 日本人スタッフ 5名 各事務所に1名 総括者1名 現地スタッフ 23名  
受益者 サリプル州国内避難民約6000家族(約30,000人)  
パートナー協力団体: CoAR, CRS, DFID, UNICEF, UNOCHA, WFP

プロジェクト概要

- a. サリプル国内避難民キャンプ支援活動準備  
7月~8月の現地調査を受け9月初頭にUNOCHA(アフガニスタン調整事務所)北部担当者とサリプル国内避難民の一時的キャンプ設営で合意。
- b. イスラマバード事務所 カブール事務所 マザリシャリフ事務所 サリプル事務所設営
- c. 現地ローカルNGOとの連携による現地避難民登録、モニタリング、再登録
- d. 現地におけるテントの調達・現地への輸送作業。
- e. テントならびにその他の物資の配布
- f. 車輜・無線調達作業
- g. サリプル州内の支援活動におけるコーディネーション

プロジェクト実施状況

- a. 10月よりイスラマバード事務所を開設。空爆中も日本人スタッフをおき難民流出に備えていたが、空爆が開始されてからもパキスタンへの難民は国境閉鎖があり公式にはあまり入国できない状態が続いた。
- b. 車輜については免税措置のためのNGO登録、通関作業、アフガニスタンへの搬入作業を実施。パキスタン政府・アフガニスタン暫定政府ならびに国境税関等の手続きに多くの労力と時間がかかった。最終的には無税通関、アフガニスタン搬入に成功。無線は許可書取得・在庫逼迫・搭載する車輜の遅れ等の影響により時間を要した。
- c. アフガニスタン空爆の発生後アフガニスタン国内避難民支援に方針を切り替え、11月よりアフガニスタン内での活動を開始すべく現地NGOであるCoARとパートナーシップを締結した。11月から12月にかけて、アフガニスタン入りする

ことができなかったPWJに代わりCoARがサリプル州の国内避難民キャンプにおいて避難民登録作業を実施。

- d. 避難民再登録 テント配布後キャンプにおけるテントの使用状況について調査を実施。11月にCoARが登録した避難民数と実際に使用されているテント数に食い違いがあることが判明。(登録されカードを配布されたにも関わらず、米の配布の際に召集されたカードを配布後返還されなかった、したがってテントの配給を受けることができなかった家族がいたため)11月のCoARによる登録の際にはパシュトン系(千数百家族)が登録対象から完全に排除されていたことが判明。1月、これらの家族を対象に再登録の作業を実施。
- e. 11月27日、日本人スタッフカブール入り。12月初旬にはマザリシャリフ入り。12月末 カブール事務所立ち上げ1月初め マザリシャリフ事務所立ち上げ。2月初旬 サリプル事務所立ち上げ
- f. テントの調達・輸送 テントについてはパキスタン内において調達。10月より12月中旬にかけてテントをアフガニスタンへ輸送準備。輸送中のリスクを分散するため、以下のとおり4つの経路に分けてテントを輸送。

搬入経路1: ジャパン・プラットフォーム資金によるテント3,000張陸路・イスラマバード(12月18日) ペシャワール(12月21日) ジャララバードカブール(12月24日) サリプル(12月31日、1月1日、)

搬入経路2: ジャパン・プラットフォーム資金によるテント2000張パキスタン航空空路・搬入(12月16日)イスラマバード(12月17・18日) アシュカバッド(同日)民間会社陸路・アシュカバッド トルクメナバード-アンコイ サリプル(12月25・26・29日)

搬入経路3: CRS(寄贈団体)テント250張陸路・ペシャワール イスラマバード空港(CRS)UNフライト空路・イスラマバード空港 マザール(12月23日)陸路民間会社: マザール サリプル(12月25日)

搬入経路4: CRSテント750張陸路・ペシャワール ナンガハール カブール サラン・トンネル マザール サリプル(2月1日)(CRSによる独自アレンジ)テントの配布上記の通りテントを輸送中、(テントを積んだトラックの一部が横転する事故があり)

- g. キャンプにおけるテントならびにその他の物資の配布

12月31日より1月4日にかけてサリプル国内避難民キャンプの4240家族に対しテントを配布。

米の配布12月中、UN配給の食糧が遅れていたため、現地で米42.4MTを調達し、キャンプの避難民4240家族に配給。

再登録者後はキャンプ内の避難民登録者は5613家族対象

サリプル国内避難民キャンプ用物資配布

契約団体	内容	事業場所	契約日
WFP	食糧配布	サリプル IDP キャンプ	11月17日
UNICEF	NFI s 配布	サリプル IDP キャンプ	12月8日
CRS	テント配布	サリプル IDP キャンプ	12月26日
DFID	ストーブ配布	サリプル IDP キャンプ	12月19日
WFP	補助食糧配布	サリプル IDP キャンプ	12月31日

サリプル国内避難民キャンプにて配布が終了した物資リスト配布物

	全容量	容量・受益者	配布日	受益者数
米 (PWJ)	42.4MT	10KG/家族	12月20・21日	4,240 家族
テント (PWJ)	4,240 張	1 張/家族	12月31日 1月4日	4,240 家族
テント (PWJ その他)	1,625 張	1 張/家族	2月2日・3日	1,625 家族
小麦 (WFP)	280MT	50KG/家族	1月28日 30日,2月	5,613 家族

テント以外の物資配布について

一通り登録者にテントを配布し終えた 1 月中旬、避難民キャンプのそばに突然、別のキャンプが出現し、物資配給を求める人が押し寄せた。これは避難民キャンプが町に近いところにあるため、町の住人が避難民を装って配給物を受け取ろうと臨時にキャンプを形成したものである。混乱を避けるため予定されていた食糧及びその他の生活物資の配給を一時停止した。町からキャンプに人が流れてくるのは町での物資配給を担当している団体の活動が遅れているためであった。町での活動が開始されれば偽難民は減ると予想された。

サリプル州で支援活動を行っている NGO グループは、町から流れてきた住民に対して説明会を開き、UN 及び NGO の物資配給計画を伝え理解を求めた。その結果、町の住民の流入は収まり、1 月 28 日に WFP の小麦の第一回目配給を開始した。国内避難民キャンプにおいては引き続き WFP の食糧及び補助食糧を配布する。

食糧以外の物資 (日用品、衣料品、ストーブ、チャコール、毛布等) については、今後村へ帰還する避難民が帰還する際に配布する予定である。

#### h. サリプル州内の支援活動におけるコーディネーション

PWJ は、UNOCHA との合意により leading agency として、サリプル州各地で活動をしている NGO 全てのコーディネーションを任されている。具体的には、各 NGO 間の調整、UNOCHA への各 NGO の活動報告、他の UN 機関や地元の軍・治安当局との交渉・調整を行っている。NGO 間の調整として毎月一回調整会合を開催している。また、地元の軍司令官がキャンプの立ち退きの圧力をかけてきた際には、キャンプの移動は事実上非常に困難である旨を軍関係者に伝え、キャンプの立ち退きを春まで延期する約束を取り付けた。

### 【復興にむけて カブール・サリプルにおける学校復旧への取り組み】

ピースウィンズ・ジャパンは学校復旧として学校修復にすでに取り組んでいた。カブールにおいてはカブール事務所が I S A F 建設部隊ならびに教育省の調整会議において支援候補校をあげ調整後作業に取り掛かる。ピースウィンズ・ジャパンは行政サービスの届かないハザラ地区の学校修復に取り組んでいた。屋根・壁・窓枠の修復、学校備品（机、椅子 教育省の基準あり）更新、衛生設備の改修等の作業をローカルの人々が作業していた。

またサリプルでは学校登録現場でジャパン・プラットフォーム資金と企業協力で開発・提供されたバルーンシェルターを設置し、学校の登録作業が行われ、ここでも屋根・壁・窓枠の修復が行われており、さらに郊外の学校の修復も予定されていた。

カブール・サリプルどちらにおいても、就学意欲は高く、5年程度の空白もあり収容数を上回る登録者があり校舎の増設も急務である。

今後教育復興については、平和構築の礎として日本のNGOの活動が期待される分野であり、日本のNGOも現地行政・コミュニティと協力し作業を行っていく。

### 考察

#### a. ローカルスタッフ

プロジェクトの実施には優秀なローカルスタッフの確保と育成が必要である。NGOとしての志、語学力、事務処理能力に比べ採用時に不偏不党性を確保するためバックグラウンドチェックを行うことも重要である。賃金高騰を防ぐためのNGO間の合意、他の団体の給与水準を参考に給与は決定されている。採用後はPCの利用、書類管理、契約等の業務をOJTで教えていく必要があるが、NGOの重要な役割として現地での雇用の創出と現地へのノウハウのトランスファーがある。ピースウィンズ・ジャパンのような大規模プロジェクトにおいてはローカルスタッフの協力が不可欠である。

#### b. 地元NGOの質とキャパシティ・ビルディング

よきパートナーとしてローカルNGOとの関係を築いていくことは、持続的な支援には不可欠である。PWJのパートナーCOARに依頼した登録作業においてもモニタリングの結果一部不備がわかったように、日本のNGOによる品質管理がもとめられる。地元NGOのキャパシティ・ビルディングとして捉え、新しい仕事を依頼する場合は作業手順等を指導していく等具体的に関与することが重要である。

#### c. コーディネーターとしての仕事

UNUNOCHAは北部地域の調整機関の仕事を担っており、PWJをサリプル州のコーディネーターに指名している。PWJはUNOCHAと協力し、他のUN

機関、現地行政機関、中央出先行政機関、国際NGO、地元NGOとの調整会議を実施している。これらのコーディネーションは緊急時においてもまた復興・開発においても重要である。

日本のNGOも積極的に同様な会議に出席し、適切な支援プログラムを行うことが必要となる。ただし会議への出席、各団体の調整と負荷がかかることから相応の人員の手当てが必要である

d. キャンプ運営上の難しさ

数万人の規模にのぼるキャンプ運営はキャンプ内の自立的な避難民コミュニティの意思決定機関との連携が不可欠でありPWJも現場でキャンプの避難民代表との会議を頻繁に行っていた。

またキャンプの恒常化をさけるためには帰還を適切な時期に行う必要がある。このためキャンプでの配布についても慎重な対応が必要である。またキャンプと周辺コミュニティの関係についても周辺コミュニティに対し影響を与えないよう注意しなければならない。経済的な影響を食い止めるためにも帰還は不可欠な作業である。

e. 安全策

安全対策についてはUNのセキュリティミーティング等の出席や現地スタッフ等からの情報等恒常的に情報収集を行い、全てのスタッフに緊急時の対応を徹底させる必要がある。PWJは独自の退避計画をもっている。

また無線についてはUNや他の国際NGOとの安全情報の共有、緊急時の通報等から不可欠な設備である。車輛についても、現地の道路事情から整備状況のよい四駆やトラックをもつことが安全にもつながると考えられる。活動中の車輛故障を想定すると遠出する場合は複数車輛での運行か、無線設備があることが望ましい。(PWJは遠出の場合複数車輛での運行を安全規定として定めている。)

f. 通信インフラ

カブールをふくめアフガニスタン諸都市では電話事情が悪く、外部との通信は衛星電話に依存することが多い。ただ音声通信については無線による連絡網を構築することがもっとも有効であると考えられる。

g. 送金手続・為替 現地会計

現地会計は本部から総務会計スタッフを送り込んでいるが、各事務所では単式簿記による必要現金の管理、月次締めによる本部への報告を行っている。PWJでは各項目の振替は現地で行い、証憑帳票については現地において番号付けを行い管理している。緊急時はこれで充分であるが、将来持続的な支援を行う場合は現地事務所と本部との締めが同時に行われるよう、現地での複式簿記の採用等の対応が必要となろう。

h. バルーンシェルターの活用

ジャパン・プラットフォームの供与資金によって購入されたバルーンシェルターが現地にもちこまれ、キャンプでの登録、物資配布時、学校登録時に適宜展開され使用されている。本バルーンシェルターは反復利用が可能であり、かつ随時仮施設を短時間（1時間）程度で展開可能であることから今後自然災害や難民支援の現場での再利用が期待できる。

i. 煩雑な手続業務

PWJはイスラマバード、カブール等にも現地事務所をもち充実した現地ロジ体制をしいている。現地ロジは各省庁の手続、業者との契約交渉等にくわえ通行許可書の取得、UN機等の手配等多岐にわたる。ロジ体制が貧弱であればプロジェクトの推進に影響がでることは明白である。

j. 復興支援への連携

PWJの緊急支援活動は復興支援へとつなげる過程にある。復興支援はロジがさらに延長するとともに、より困難な地域を広範囲に抱えることとなる。持続的な支援体制に転換することが課題となる。

PWJはUNや現地政府との調整のうえで道路修復（サリプル）、学校修復（サリプル・カブール）農業支援（サリプル）等の復興支援計画をたてている。これらは外国政府からの資金提供もうけているものもあり、ジャパン・プラットフォームの初動立上の実績が評価されたことと、初動体制で購入した車輛等が今後有効に使われることを示している。

UNからは今後セクター別の支援からより総合的な地域別のプログラムが期待されており、現在の足場をいかして今後数年以上現地復興に寄与することが求められている。スタッフも専門性の高い人材を本部もしくはローカルで手当てする必要がある。

ジャパン・プラットフォームとの関係

ジャパン・プラットフォームの政府資金供与により初動の段階でまとまった資金が使用できることにより、テントの調達、事務所の立ち上げを迅速に行うことができ結果として早い段階で越冬テントを避難民に配布することができた。

ピースウィンズ・ジャパンは政府資金を背景にジャパン・プラットフォームの一員としてアフガニスタン北部にテロ以前から現地入りし調査を行い支援のオペレーションが始まる前から支援に関する情報をいち早く入手した。テロ直後の9月の段階でUNから支援活動への参加の打診があり、支援活動の役割分担を決める段階から支援に関心ある旨を伝え、まとまった資金が供与されているため支援活動の役割分担の交渉に有利に加わることが可能となった。結果として、UNICEFやCRSをはじめとする各団体から物資の配給を依頼されることになった。また、UNからサリプル州の支援活動の取りまとめを行うleading agencyとして指名されることとなった。既に各NGO間で役割分担が決まった後、支援に参加したコソボと比較すればより役割は大きくなったと



いえよう。

初期の政府資金による初動立上によりその後のUN、他国の資金、他の援助代替の物資獲得に役立てることが可能となっている。

車輛・無線についても単なる活動の道具というより安全・保安上不可欠なものであり中・長期的にみれば不可欠な物資であり、出勤当初より調達手続きにはいるべきものである。これらはプロジェクトと切り離し、アフガニスタンでの支援活動が単なる緊急出勤ではなく、国家の最構築による紛争予防という事業へ関わるという戦略的見通しに基づいて決定される必要がある。

#### (4) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (SCJ)

団体名 社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン  
プロジェクト アフガニスタン北部食糧支援  
実施責任者 事務局長 松原繁生  
現地インタビュー 鶴田MS、棚田MR (project 担当 カブール) 大島MR (サリプル州)  
期間 平成13年10月1日から平成14年2月28日まで  
地域 アフガニスタン北部 (サリプル州)  
体制 ジャパン・プラットフォームイスラマバード事務所: SCJ派遣職員2名  
SC世界連盟マザリシャリフ事務所: 米国SCスタッフ2名、現地職員約20名  
SC世界連盟サリプル事務所: SCJ派遣職員1名 (大島芳雄)、現地職員9名他  
イスラマバード、ベシャワール、カブール、アシュカバードのSC事務所よりバックアップ 平成14年2月SCJカブール事務所立ち上げ  
受益者 サリプル州2地区における干ばつ被災民  
ゴスファンディ地区: 10,000家族 (約60,000人)  
サヤド 地区: 7,000家族 (約42,000人)  
パートナー セーブ・ザ・チルドレン世界連盟、現地アフガニスタン NGO (COAR)

#### プロジェクト概要

サリプル州2地域 (ゴスファンディ、サヤド) における干ばつ被災民に対する補助的食料 (豆類、食糧油、砂糖、塩、それぞれ3か月分)

#### プロジェクト実施状況

10月 3日 職員1名 (鶴田)、イスラマバードに派遣・駐在 (調査・調整等)

11月12日 職員1名 (大島)、イスラマバードに派遣・駐在 (セーブ・ザ・チルドレン世界連盟アフガニスタン北部緊急支援チームへ合流、サリプル州緊急支援統轄責任者として)

1月初旬 第1ラウンド食糧配布開始 (小麦のみ、ゴスファンディ、サヤド、ソズマカラ、サンチャラックの4地区)

1月21日 職員1名(小荒井) イスラマバードへ派遣・駐在(調査・調整等)  
1月24日 職員1名(大島) マザリシャリフへ移動1月下旬 第1ラウンド食糧配布終了  
2月4日 世界食糧計画(WFP)とサリプル州における食糧配布計画(第2ラウンド)の最終合意 2月7日 職員1名(大島) サリプルへ移動  
2月9日 サリプル、サヤドアバド地区へ食糧配布(小麦のみ)  
2月23日 ゴスファンディ地区へ食糧配布(小麦・補助的食料)  
2月26日 サヤド地区へ食糧配布(小麦・補助的食料)  
3月16日 サンチャラック地区へ食糧配布(小麦・補助的食料)  
3月20日 ソズマカラ地区へ食糧配布(小麦のみ)  
3月下旬 サリプル、サヤドアバド、ソズマカラ地区への追加食料配布(補助的食料、資金確保が可能であれば)第2ラウンド食糧配布終了 モニタリング・アセスメント  
4月以降 第3ラウンド食糧配布開始  
6月下旬 第3ラウンド食糧配布終了 アフガニスタン北部食糧支援終了  
考察

a. 現地マネージャーの役割

ゴスファンディの現場にて大島マネージャーは現地家屋を借り、厳しい条件のもとで活動を実施。現場マネージャーとして現地スタッフ、地元NGOによる配布作業の管理を実施した。現場マネージャーによる監督はアカウンタビリティの向上のためにも極めて重要である。

b. 現地NGOの経験

現地の補助食糧品配布はWFPの主食(小麦粉)配布と並行して行われていた。補助食糧品は複数品目を組み合わせて配布するため、作業工程が複雑になり、現地NGOに対する指導が必要であった。現地NGOがUNと直接パートナーシップ契約を結ぶためにはなお人材、能力の面から問題があり、国際NGOによるローカルNGOに対する能力開発プログラムの提供は有効であるとおもわれた。

c. セキュリティ

調査地のゴスファンディについては現地武装勢力の小競り合いがあり、現地に入る前にも配給を中止する事態となった。また調査3日後再び小競り合いがあり死傷者が出る事態となった。このように現地のセキュリティについては局地的、限定的に不安定になることがあり細心の注意が必要である。

d. 地域支援の困難さ

SCJが取り組んでいる食糧配布はキャンプでの配給と異なり地域を面とした活動となる。調査地域ゴスファンディはサリプルから数十キロの距離にあり郡の中心地ではあるものの、四駆で片道4時間を要する。これは無舗装・悪路・高低差があるためであり、トラックは更に時間がかかる。村単位での配布は車輛では無理な場

合も想定される。今後復興期において国内外の帰還者を含む地域支援を行う場合は日本では想像できない困難が考えられる

今回物資については、一部現地、一部近隣諸国での購入を行っている。これは購入による地域の物資価格への影響をなくすための配慮である。また食糧配布により耕作意欲が低下しないよう配布量、時期についても調整が行われている。今後も地域経済への影響が極力少ないよう慎重な調整が必要と思われる。

e. パートナーシップのアカウンタビリティ

今回SCJはSC世界連盟のアフガニスタン支援方針のもと、SCUS(セーブ・ザ・チルドレン米国)をパートナーとし、広汎な地域でのより多くの受益者への配布を可能とするプロジェクトを実施している。登録やロジ面ではパートナーの協力が不可欠である。パートナーとの実施契約においては詳細な報告を担保するなど実態性の確保が求められる。プロジェクト管理者としての参加は極めて成功しているがプロジェクト管理者の役割の定義や労働条件等詳細な取り決めがパートナーと必要である。

ジャパン・プラットフォームとの関係

a. SCJのジャパン・プラットフォームへの協力

SCJは当初イスラマバード共同事務所立上の主要メンバーとし、またジャパン・プラットフォームの現地での代表として活動した。ジャパン・プラットフォームに対する取材等がある場合の説明を行うというのが主な仕事であったが、ジャパン・プラットフォームの初めての試みである本プロジェクトでジャパン・プラットフォームの現地での役割が確定しない困難のなかで、十分な貢献をしていただいたと考える。

b. 初動体制と復興・開発プロジェクト

SCJはサリプルでの食糧支援を行いながら、カブールを中心に復興支援プロジェクトを計画している。サリプルでの食糧支援についてはパートナーとの契約による事業となっているが、初動の立上体制を生かした復興支援については自己資金等による独自のプロジェクトを計画している。今後独自プログラムで持続的支援としての活動が期待されている。

(5) J E N

団体名（特非）J E N

プロジェクト アフガニスタン難民・避難民のための越冬支援事業

期間 2001年9月28日 ~ 2002年2月28日

地域 アフガニスタン・カブール州、及びカブール隣接州、パキスタン・ペシャワール

現地インタビュー 田沢茂之MR（アフガンミッション代表）、砂口二葉MS（プログラムオフィサー）、越川芳枝MS（現地代表 調整員）、Mohamma Hashim Barakzai MR（プロジェクト担当）、Asma Malik MR（プロジェクト担当）

事業パートナー アフガニスタン難民担当省

### プロジェクト概要

アフガニスタン国内避難民、及び帰還民に対しニーズの高い越冬用生活必需物資をカブール及びジャララバードを中心に配布。

パキスタン国内のアフガン難民に対する衣料品等の配布。

### プロジェクト実施状況

#### a. 国内避難民、帰還民に対する越冬用生活用品の配給

カブール市周辺にて生活必需物資 4000 セットを国内避難民・帰還民に配布している。対象となる避難民・帰還民は、特に経済的に困窮している世帯をアフガニスタン暫定政権・帰還民省がリストアップし、JEN がそのリストから抜き取り調査で確認をし、特定した。約半数が女性が家長である家庭とのことであった。

パッケージの内容は、毛布3枚、敷物、バケツ、ポリタンク、ランプ、ストーブ、水壺、キッチンセット、石鹸で、パキスタンで1セットあたり約40ドルで調達したものである。厳しい冬を乗りきるための物資を中心に、UNHCRによって行われたニーズ調査の結果も踏まえてこのパッケージの内容が決められている。

調査団はカブール市内での生活用品配給を見学することができたが、トラック3台で運ばれてきた約500セットが当日帰還民省の職員によって配布された。引換券を持たない数名の女性が係官に詰め寄るということもあったが、対象者は男女別で引換券を手に列を作り、整然と配給が行われていた。

ジャララバード周辺でも同様の生活用品6000セットがUNHCRとの協力の下、配布された。

#### b. 冬物子供服パッケージ配布

シャツ、ズボン、運動靴、靴下、手袋、下着、タオル、セーター、帽子でなる冬物衣料パッケージを2001年12月にペシャワールの孤児院（Afghan Human Rights International 運営）で難民の児童に400セット配布した。また、2002年2月、暫定政権・教育省との協力で同セットをカブール市内の2ヶ所の孤児院において1,687人の孤児に配布した。

上記 の生活用品と子供服パッケージはジャパン・プラットフォームの資金で調達

されている。

c. その他

衣料メーカー提供の防寒着 12000 着、立正佼成会提供の毛布 10000 枚をパキスタンのアフガン難民キャンプで配布した。

教育支援として、カブール市内の公立小学校で文具の配布も行っている。

考察

- a. JEN はイスラマバード、ペシャワール、カブールの 3 ヶ所に事務所をおいて活動を展開しているが、調査時カブール駐在であった越川調整員は昨年 8 月からイスラマバードに駐在し現場で活動を継続してきた。安全の確保など厳しい条件での活動のため、比較的短い期間の派遣が多い N G O 職員の中では、長期の継続となり、そのことが UN や現地政府との信頼関係を築く上で、大いに益となっている。
- b. 調査団は JEN のパートナーである暫定政権・帰還民省に Abdul Qadez Ahady 副大臣を訪ねたが、JEN のプロジェクトを高く評価しているとのことであった。同時に教育が農業に次いで重要な分野であるので、特に支援を期待しているとのことであった。
- c. 支援物資のほとんどをパキスタンで調達しているが、ペシャワール、カブールに倉庫を確保し、物資の管理をしている。
- d. 四輪駆動車など車輛の一部は、免税処置、輸出入手続き等の事務処理が継続中であるため、調査時にはまだ現場に配置されておらず、支援活動の支障となっていた。

ジャパン・プラットフォームとの関係

J E N は共同事務所、現地調達等の団体との協調を重視した対応をおこなった。また配布物全てについてジャパン・プラットフォームロゴを掲示する等の煩雑な作業も行いジャパン・プラットフォームの認知度をあげている。

J E N の活動は着実なロジ体制の構築とそれを活かした活動でありジャパン・プラットフォーム資金により初動立上げの資金が提供されたことは極めて有効であったと考える。

(6) MeRU

団体名（特非）日本医療救援機構

プロジェクト マザリシャリフ国内避難民を対象とする母子医療活動

期間 2001年12月 1日 ~ 2002年 2月28日

地域 アフガニスタン北部マザリシャリフ

現地インタビュー 東秀樹MR（アフガニスタン事業統括責任者） 須田将MR（アフガニスタン所長） 小郷真紀MS（助産士） 井口美和MS（薬剤師）

事業パートナー アフガニスタン暫定政権・保健省

### プロジェクト概要

女性 1000 人あたり 17 人が出産中、または直後に死亡するという高い妊産婦死亡率、また、15.1%という高い乳児（1才未満）死亡率を改善するため、助産院を開設。マザリシャリフ周辺の国内避難民を対象に母子医療を行い、同時にアフガニスタン人の産婆さんに対する教育を実施

#### プロジェクト実施状況

##### a. 助産院

マザリシャリフ市内に助産院を開設し、国内避難民を対象に母子医療を行っている。マザリシャリフ周辺には大小数多く避難民キャンプが点在しているが、その内、Khorasan 1（約 32000 名） Kamarbandi Balkh（約 3000 名）に 1 日数回車輦を巡回させ、対象となる女性を助産院まで搬送している。1 月 29 日の開設以来、1 日平均 11 名の妊産婦が診療を受け、5 名の新生児が誕生した。

日本から派遣された助産士とパートナーである暫定政権・保健省から派遣されている助産士が共同で診療にあたり、OJT の機会ともなっている。

夜間キャンプ内での急な出産に備え、妊産婦には UNICEF 提供の分娩キット（ガーゼ、かみそり、糸、ビニールシート等）が配布され、使用方法が説明されている。その他の薬品については、ウズベキスタンを経由して調達されている。また、助産院で使用する水については浄化を MeRU 独自で行っている。

##### b. 助産士教育

地元の Traditional Brith Attendant、いわゆる産婆さんに対する研修を日本人助産士が行っている。助産院訪問当日、研修も見学することができたが、イラストや人形を使った胎児の成長の過程やへその緒の切り方などの説明に、参加していた産婆さん 13 名も熱心に見入っていた。

#### 考察

- a. 今回視察した NGO のほとんどがパキスタン経由で物資を調達していたが、MeRU はタシケントにも事務所を設置し、ウズベキスタンより物資を調達していた。UNOCHA に団体名、個人名等を登録すると人道支援物資は現在フリーパスでア

フガニスタンに輸入することができ、物資調達面での問題は少ないとのことであった。

- b. アフガニスタン北部は暫定政権樹立後も政治的対立のため、治安面の不安が残る地域といえるが、MeRUは避難計画や緊急時の対応など安全対策の詳細なマニュアルを作成し、月一回定期的に職員にも周知徹底を図るなど、安全対策が非常にしっかりとられていた。これは東統括責任者のアフリカ等での豊富な経験に拠るところが大きい。
- c. 暫定政権・保健省との良好な関係により、医療者の派遣を受けることができていた。また、今後予定されている村落部への巡回医療については、村のリーダーとの信頼関係構築だけでなく、巡回する村の政治的背景についてもそのバランスに注意を払っているとのことであった。

#### ジャパン・プラットフォームとの関係

MeRUの活動は医療分野という専門性の高いものであるがロジ面でも緊急、紛争の状況に対応したものとなっている。高価な医療器具の調達ならびにロジ面での立上にジャパン・プラットフォームの資金が活かされており、今後の地域での活動ノウハウも蓄積されている。

ジャパン・プラットフォーム資金を利用し、組織のキャパシティ・ビルディングを図っている例といえる。

### 3. 課題

#### (1) 安全対策

アフガニスタンの活動においてスタッフの安全問題が当初より非常に懸念されていた。

現在までのところ大きな問題は発生していない。しかしながらアフガニスタンは武装勢力が割拠し、当局の治安能力は極めて低いと思われる。

現在活動中の各団体は、UNの治安担当者、現地行政等と連絡を持つとともに、紛争地域での経験等を参考に、国際機関やNGO間で尊重されている安全対策をとっている。

例えばMeRUは詳細な退避計画を含む総合的な安全対策指針をもち、プロジェクト責任者が全てのスタッフに徹底をはかっている。このことにより医療専門家の安全が確保されている。また他の団体でも施設・設備管理、移動管理等様々な対策をとっている。

今回一部の団体では全てのスタッフに安全対策に関する指針等が周知徹底されているとはいいいがたい面があった。特にスタッフの交代時においては、時間をとって安全に関するブリーフィング等を現地でもルーティン化する必要がある。

特に大規模な活動を行っている団体は、施設・車輛等を狙う強盗等の発生も充分想

定されることから対応には万全の配慮が必要である。

また各団体の活動参加者はUN等の安全教育を事前に受講しておくことが望まれる。

さらに今回車輛・無線について以下2に述べるように煩雑な手続等大きな労力をかけて現地にもちこむ作業が行われたが、整備の行き届いた車輛を所有することはスタッフの安全上からも不可欠であることが理解できた。単純な故障もスタッフの危機につながる場合があり、また車輛調達が不便ななかで無理な行動計画をたてることもリスクを増大させる。

無線についてもUN・他の国際NGOとの情報共有、移動時の連絡等衛星電話等では代替できない面をもっているため早急の配備完了が望まれる。

## (2) 手続

今回のアフガニスタンでの活動では、隣国パキスタンでの行政手続（NGO登録、車輛・無線免税、保税化等）に大きな労力がかかり各団体の活動の上で大きな負担となった。在地日本大使館の全面的なサポートを受けながらも現地手続は遅々として進まないばかりか朝令暮改、担当官ごとの対応の相違等に苦しめられた。

しかしながら、これらはアフガニスタンでの事業の初動立上において通過しなければならないものであり、各団体がその作業を通じて現地事情を理解し、ロジ能力を高める一助となった。

またアフガニスタンにおいても暫定政府機構、地方行政機構等から新たな手続が続々と導入されており、手続上多くの困難をともなった。

アフガニスタンについては大規模で持続的な支援活動が予想されることから今回の障害も復興を含む全体のプロセスとして捉えれば通過点であるかもしれない。

ジャパン・プラットフォームの各団体は情報交換をしながら手続を進めたが、各団体それぞれ対応も異なることから、情報共有を密接に、協力できる点では協力するというゆるい連携での作業となった。

今後も情報共有、また必要に応じた日本政府や現地政府への共同の働きかけ等ジャパン・プラットフォームの利点をいかした相互連携構築に努力するとともに、各団体も実際の現地活動に不可欠なロジ支援体制の強化にあたることが望まれる。

## (3) コーディネーションの重要性

アフガニスタンならびにパキスタンは長年の内戦から既存の難民キャンプ等もあり、人道支援について様々な経験が積み重なっている。このため支援にあたっては現地で望まれる支援の調査、各NGO間での調整、UNとの調整が不可欠である。このためには常駐スタッフが負担となるコーディネーション業務を行う必要があり、それを見込んだ人員配置が必要となる。

今回訪れた各団体はそれぞれコーディネーションに十分な配慮をしていたと考える。UN・国際NGO・現地NGO、行政機関等のコーディネーションにおいて中心的役割をまかされたNGOもあり日本のNGOとしてよい経験となっている。



今後日本国民に対しても、現地のニーズにあった充分調整の行き届いた支援を行う必要がある点理解を求めていく必要があるだろう。

緊急フェーズの活動であってもコーディネーションの重要性はいささかも減ずるものではなく、組織的対応が各NGOに求められている。また持続的支援にあたってはさらにコーディネーションが求められ各団体が積極的に関与すべきであろう。

#### (4) 緊急から復興

調査時期は緊急フェーズの最終局面にあたり、また復興への移行の第一段階という時期にあたった。今後アフガニスタンでは海外難民、国内避難民の帰還とともに地域での復興支援が本格化する。UNの担当者はアフガニスタンの状況を考えた場合、NGOも長期的な関与が必要であるとし、今後の活動には短期的な視野での人材の投入ではなく専門家を含む長期にわたる要員の確保が必要であると指摘している。またセクター別の支援からより地域単位への総合的支援に責任をもつ必要があると述べている。

緊急から復興への移行には引き続き継続的な公的支援が必要と考えられるが、同時に緊急から復興にむけたNGO側の体制整備が強く求められている。

特にジャパン・プラットフォーム資金により初動立上を行ったNGOは、保有する資財を用いて現地での活動を発展させることができる条件にあり、今後復興支援において、新たにアフガニスタンに来る他の日本のNGOの先駆的役割も担いながら課題に取り組むことが期待される。

#### (5) 活動の形態

今回訪問した団体の現地での活動は自立型とパートナー活用に形態が分類できる。自立型の団体は現地運営体制がローカルスタッフ等を多数雇用し大規模な活動を行っており、パートナーシップをとる場合でも資金や物資を提供してもらい自己の組織体制のもとでその物資を活用して支援活動を行っている。パートナー活用型の団体はパートナーシップの相手側に基本的な支援体制が組み立てられており、この組織を活用し、自己団体の専門性やノウハウを生かした事業計画を実行する形をとっている。もちろん自立型団体でも地元NGOの活用や業者へのアウトソーシング等のパートナーシップ、パートナー活用型の団体でも事業実施人材の投入等部分的に自立型活動に近い活動を行っているものがある。

NGOの活動形態については多様な形が保障されてしかるべきであるが、その実態はより細かく説明される必要がある。自立型組織は自己点検をたゆまなく行うとともに政府や民間寄付者への事業説明を充分に行う必要がある。パートナー活用型組織はパートナーと詳細な実施契約を結び受益者の特定、事業内容、報告内容等を定め実施管理を行う必要がある。

NGOは多様なパートナーと連携し事業を行っている姿も評価されるので各団体は詳細にその内容を公開することが望ましい。

またジャパン・プラットフォームとしてはいずれの形態をとるのであれ日本のNGO

〇のキャパシティ・ビルディングがはかられることを支援にあたって担保すべきである。

#### (6) スタッフの状態

今回個別のスタッフ・インタビューでは各スタッフから過労や疲労、仕事に関する切迫感が感じられた。これらはスタッフがボランティア精神により現場では昂揚感にもとづいて活動をしているものの能力を越えた状態にあることを示唆している。実際交代体制が充分にとられておらず、ノウハウのあるスタッフが張り付いた状態となっている団体が目に付いた。

アフガニスタン現地は治安状況も不安定で生活環境、自然状況も厳しく日本では想像できない精神・身体状況にスタッフが追い込まれることが予想される。緊急支援の場合は短期的な外地での休暇、現地での休息を保障する必要性を感じた。また復興期にあっては、複数スタッフ制等により定期的な休暇を保障する体制が求められる。

今後助成金において本部運営費、特に本部派遣スタッフの人件費を助成する場合、スタッフの交代や労働条件を助成の際の条件とし、十分な助成（交代スタッフ要員費用をふくむ）をおこなうといった経済的バックアップをNGOに対して行うことが望ましい。

#### (7) 能力向上と評価

緊急支援においてスフィア・スタンダードやUNHCRや他の国際団体のマニュアル等を参考に活動をおこなうべく現地で参照しながら計画をたてている団体もあった。またそれらの書籍は現地にはないが、スフィアやUNHCRの教育をうけた職員を配置しプロジェクト管理をおこなっている団体もあった。

今回の調査個別のプロジェクトに対し評価基準を定めて評価するといったことはしていない。また今後の調査においては緊急支援の場合、支援の結果を反省材料として検証するために評価を行うことは有効かもしれないが支援途中で評価を入れることに躊躇なしとはしない。

しかしながら一つの評価方法として、緊急支援であっても緊急支援の様々な評価基準について知識をもったスタッフが配置してあるかを問うことは可能とおもわれる。今後の助成にあたっては、知識をもった緊急要員の本部人件費を助成するかわりに助成にあたってはこれらのスタッフが現地やバックアップ体制に投入されることを条件とするという方法も考えられる。これらの促進策により各団体は常時スタッフの能力向上につとめ、支援のスタンダードについて学習し、緊急時には柔軟に現地で最善をつくすといった方向で取り組むことが期待できる。

#### (8) ジャパン・プラットフォームの役割

ジャパン・プラットフォームは事務局スタッフ一名をイスラマバードに長期派遣し、主として広報対応をおこなった。各団体からはジャパン・プラットフォーム事務局の現地機能強化策としてコーディネーションを行う要員、事業や会計のモニタリングを

常時行う要員等の派遣のアイデアが出された。もとよりN G O活動は各団体の自主性を重んじる活動であるが、緊急支援活動でかつ評議会で定められた地域で、大きな事業目的を共有するジャパン・プラットフォーム事業にあっては共同スタッフを現地にもつ意義は十分あると考えられる。

緊急時には団体間のコーディネーション・情報共有等をすすめ、ジャパン・プラットフォームを代表する事務局次長クラス1名、会計や調達契約業務等をモニタリングし、適切なサポートを行うスタッフを1名、ジャパン・プラットフォームの各団体の現地活動を紹介しジャパン・プラットフォームとしての広報活動を推進するスタッフを1名、計3名程度のチームが活動を行うことは検討に値する。

その場合日本側の体制も同等かそれ以上が確保されること、スタッフは安全面やロジ面で独自に活動ができるだけの知識能力をもっていることが条件となる。

これらはジャパン・プラットフォームの本部運営体制の整備とともに現実の課題としなければならない。その間各団体と協力し、限られて資源のなかで最大限の活動支援体制が組めるよう体制を整備する必要がある。

#### 【付記 共同事務所】

今回ジャパン・プラットフォーム参加4団体で共同事務所を10月14日～4月14日イスラマバードに開設した。

共同事務所のメリット

コスト効率化（共有スペースの利用）

情報共有

セキュリティの向上

スタッフの精神ケア

訪問者との接触

考慮すべき点は事務所設営の事務的負担や作業を公平に分担できるかという点ならびに各団体の支援計画上いつまで共用できるかの調整が必要。

今回はアフガニスタン支援という大型オペレーションであったため効果があった。ただし今後ジャパン・プラットフォームとしてスタッフ派遣等のバックアップ体制の整備が課題である。

#### 【付記 共同調達作業】

車輜・無線等についても発注時の交渉、調達作業、免税手続、輸送、登録等の作業において情報交換、関係機関への働きかけ等の共同作業が行われた。

特に先行する団体からの情報も参考にできる点ロジ能力の弱い団体にとりメリットはあったと思われる。

また在外公館を通じた現地政府に対する働きかけについては共同で行うことのメリットは大きい。

ただし実際の作業は困難を極め、各団体で対処しなければならない場合も多かった。  
調達作業についてもジャパン・プラットフォームとしてのサポート体制の整備があればより実際の支援活動に専念できるとおもわれる。