

2023 年 1 月 31 日

ウクライナ人道危機プログラム 初動対応期レビュー報告書

ジャパン・プラットフォーム

ウクライナ人道支援プログラム(初動対応期) 概要

図1, 実施事業の支援分野別割合

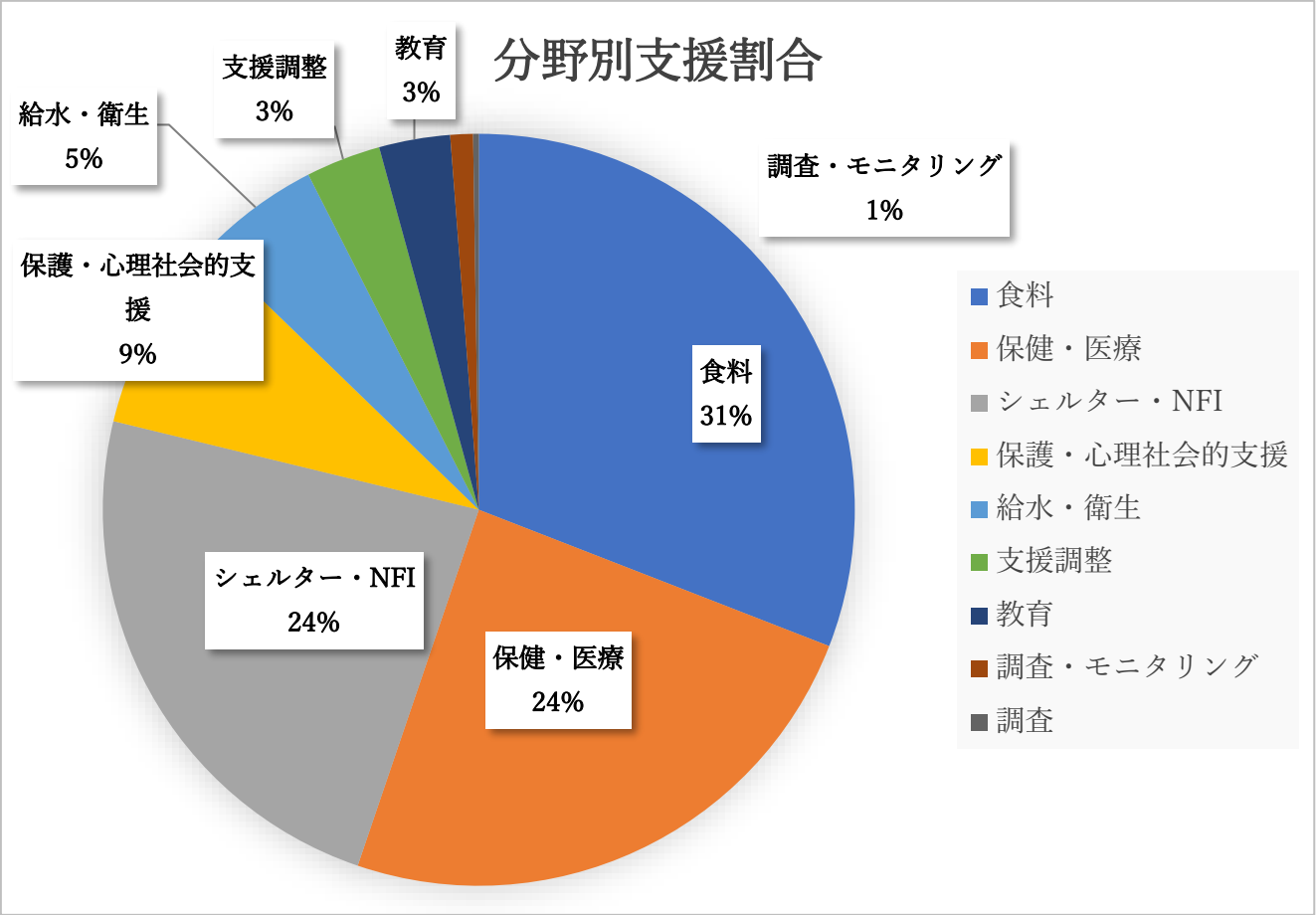
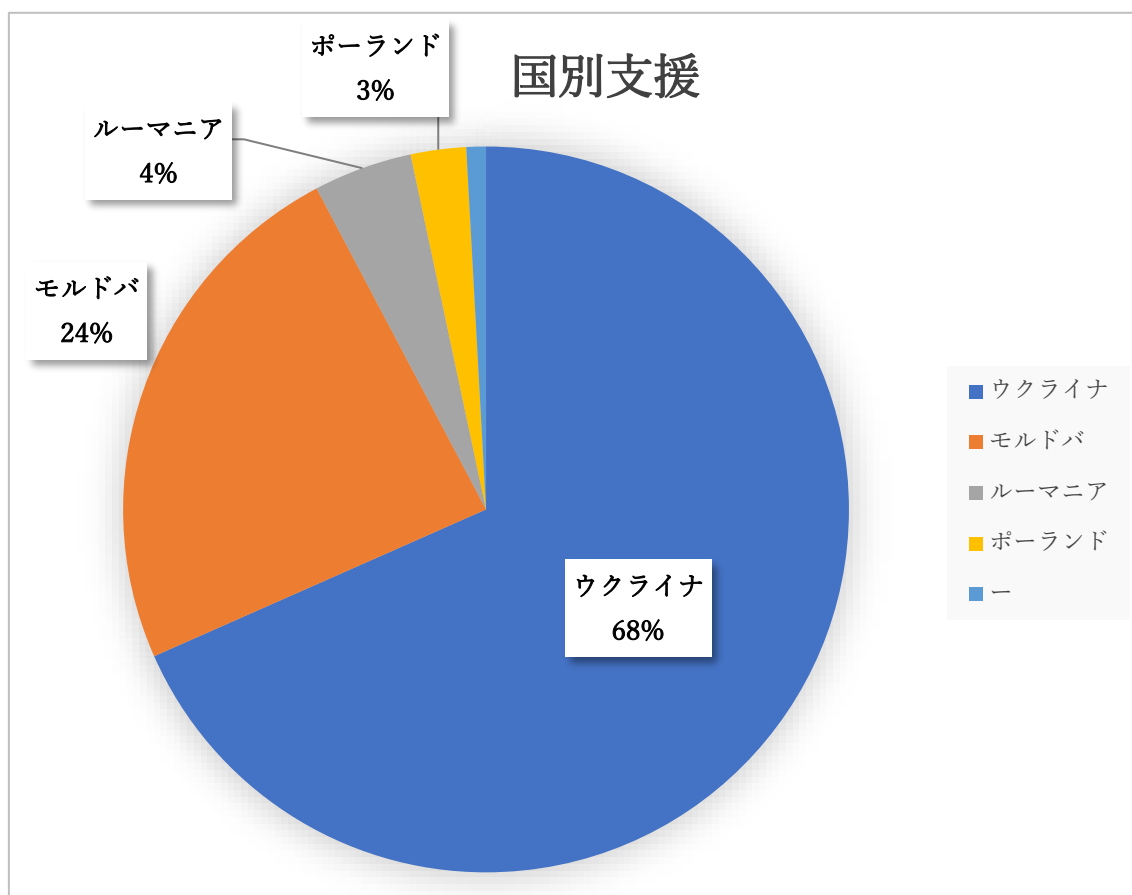


図2:実施事業の支援の国別割合



JPF ウクライナ人道危機プログラム 初動対応期レビュー

執筆者: 石井正子 (立教大学)

I. レビューの概要

1. 背景

2022年2月24日、ロシアがウクライナに軍事侵攻した。これにより、2022年3月8日までに時点で、200万人が国境を超えて逃れ、100万人が国内避難民となる甚大な人道危機が発生した¹。

JPFでは、軍事侵攻翌日の2月25日に加盟NGOが緊急初動調査を開始。3月7日には臨時事業審査委員会を開いて出動を決定し、6か月間のウクライナ人道危機プログラムを開始した(その後、プログラム期間は2024年3月22日まで延長された)。本レビューは、同プログラムの初動対応期(6か月間)を振り返るものである。

ウクライナ人道危機プログラムの資金については、3月7日の出動決定時には、政府資金 6,142万9,620円(令和3年度の緊急準備金の残額)と民間資金 3,000万円であった。その後、日本政府から3月11日と4月5日に2度の追加拠出を得たことにより、政府資金はのべ 32億3,000万円となった。民間からも2022年7月12日の時点で5億円を超える寄付金を集めた。武力紛争に起因するプログラムに対する寄付としては、JPF発足以来最大規模であり、一般市民、メディアからの高い関心がかかる。初動対応期には、加盟NGO9団体が21事業をウクライナ、および周辺国(モルドバ、ルーマニア、スロバキア、ポーランド)で実施した。その予算規模は22億2,200万円であった。

一方、ウクライナ人道危機プログラムは、次の点においてJPFにとって新たなチャレンジとなった。第一に、内戦ではなく、国家間の戦争が展開する最中での対応であった。欧米諸国や日本がロシアの軍事侵攻を国際法違反であると非難する一方、ロシアは自衛権行使の名のもと武力行使を正当化した。このような状況において、政府資金を使って人道支援を行ううえでは、人道4原則、なかでも「独立性」の原則をどう遵守するかが問われることとなった。

第二に、ウクライナ人道危機は、同時進行の他地域の人道危機と比べものにならないほど、日本のメディア、一般市民の関心を集めた。初動対応期に37億円超の予算を確保できたことはNGOの大規模な事業展開を可能にした反面、ミャンマー、アフガニスタンなどの人道危機対応とのあいだに格差を生むことになった。このことは、Do No Harmの「異なる命に異なる価値」に対する課題を突きつけることになった。

第三に、初動対応期の事業に関わった加盟NGOは1団体を除き、ウクライナおよびその周辺国で過去に事業を実施した経験がなかった。アライアンス系の加盟NGO以外は、初の事業地で、初対面のパートナー団体と提携することとなった。加えて、外務省の規制により、ウクライナ国内に日

¹ UNHCR. 2022. Ukraine Situation Flash Update #1. March 8.

本国籍の NGO 職員が入らないことが条件とされた。言い換えれば、直接現場を確認できない未経験の事業地で、初めて組むパートナーを相手として遠隔事業を実施することになったのである。

以上のような新たな状況に直面したことに鑑み、本レビューは、以下を目的に実施する。

2. 目的

- 1) JPF ウクライナ人道危機プログラム初動対応期において、人道原則(公平性／不偏性、中立性、独立性)および Do No Harm にどのように注意が払われ、遵守されたのかを振り返り、今後の武力紛争地域における人道支援の方針策定に寄与する。
- 2) 事業実施体制を振り返り、加盟 NGO の遠隔運営による事業実施の方針、および JPF のローカライゼーションについての方針の議論に貢献する。
- 3) 武力紛争を起因とする人道危機対応における JPF のプログラム運営に関する教訓を導き出す。

3. 方法

以上の目的に迫るために、以下の方法をとった。

- 1) 海外の支援団体へのインタビュー
 - ① Dr. Unni Krishnan, Global Humanitarian Director, Plan International (国際 NGO)
 - ② Dir. Miran Bengora, Director, Swiss Solidarity (スイス、中間支援団体)
 - ③ Dr. Markus Moke, Project/ Quality Assurance, Action Deutschland Hilft (ドイツ、中間支援団体)
- 2) 専門家へのインタビュー
 - ① 長有紀枝氏 (立教大学教授、AAR 会長、元 JPF 代表理事)
- 3) NGO へのインタビュー
 - ① ウクライナ国内で医療支援事業を実施した加盟 NGO 6 団体へのインタビュー²
- 4) JPF 各委員、緊急対応部事務局員へのインタビュー、書面での質疑応答
 - ① 代表理事 (永井秀哉氏) への書面での質疑応答
 - ② 事業審査委員 (清水研氏)、常任委員 (桑名恵氏) へのインタビュー
 - ③ JPF 事務局長 (高橋丈晴氏) へのインタビュー、JPF 緊急対応部事務局員 (柴田裕子氏、館野和之氏、富澤聖子氏) への聞き取り
 - ④ 外務省民連室長 (松田俊夫氏) へのインタビュー³
- 5) 関連資料 (加盟 NGO の事業計画書、対応方針、対応計画など) の検証

² GNJP (2 事業), IVY (2 事業), MDM (1 事業), NICCO (1 事業), PVB (2 事業), PWJ (3 事業) (表 1 参照)。

³ 外務省民連室には、書面にて質問 (付録 1) を送り、インタビューに答えていただいた。が、目的 1) に関しては、民連室長の一存では回答しかねるため、回答が必要であれば、外務省宛での正式な質問を民連室経由で送ってほしいとのことであった。

4. レビュー担当者

石井正子(立教大学教授、元 JPF 理事・常任委員・事業審査委員)

5. 実施スケジュール

2022 年 10 月～2023 年 1 月

II. レビュー結果と提言

1. 人道原則(公平性／不偏性、中立性、独立性)および Do No Harm の遵守の検証

1.1 人道原則の遵守

人道原則のなかでも主要な人道主義、公平性／不偏性、中立性、独立性(人道4原則)は、第二次世界大戦以降に国際赤十字・赤新月社委員会(ICRC)が中心となり、赤十字創設以来の活動原則をまとめることを契機として確立されてきた。冷戦が終結すると、民間の人道支援団体は、国際戦と内戦が入り混じる複雑な武力紛争、武装勢力による人道支援物資の転用、危険な人道支援現場における軍事組織の優位性と民軍関係の課題の浮上など、新たな状況に直面することになった。こうした状況に鑑み、ICRC、国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)および 6 つの国際 NGO が 1994 年「災害救援における国際赤十字赤新月社運動ならびに NGO のための行動規範」(以下、「行動規範」)を策定した。「行動規範」の 10 か条のうち、1～4 か条が人道4原則にあたる。JPF に加盟する NGO は、「行動規範」に署名することが条件となっている。つまり、JPF の事業実施にあたっては、これらの人道4原則の遵守が求められている。

JPF ウクライナ人道危機において、これらの人道4原則にはどのような注意が払われ、遵守されたのだろうか。以下、公平性／不偏性、中立性、独立性に注目して述べる。

1.2. 公平性／不偏性(Impartiality)

「行動規範」第2条 援助は、受益者の人種、信条、国籍の別なく、またいかなる種類の差別なく行われ、援助の優先順位はその必要性にのみ基づいて決定される。

1.2.1. 対象者、対象地の選定

初動対応期には、周辺国において 7 団体 11 事業、ウクライナ国内において 7 団体 12 事業が展開された。初事業を周辺国で展開し、次事業をウクライナに移した団体が 1 つあり、より必要性の高い人びとに支援を届けようとしていた(表 1)。

ウクライナ国内事業では、日本国籍スタッフが国内に入れないなか、対象者、対象地の選定は、第一義的にはパートナー団体が行い、加盟 NGO と協議する形で最終的に決定されていた。武力紛争が展開中であり、刻々と状況が変わるなか、対象者、対象地の妥当性を全体の必要性に位置づけたり、客観的な事実関係に照らし合わせて確認することには困難が伴った(このことについての提言は、3.3.3.で述べこととする)。

1.2.2. 地域差

周辺国(7 団体 11 事業)やウクライナ西部(6 団体 6 事業)と、砲弾着弾の危険性と隣り合わせの東部・南部(6 団体 9 事業)では状況が大きく異なった。このような状況においては、東部・南部に支援を最も必要とする人びとがいることは疑う余地はない。東部・南部では、安全確保が最優先されたため、情報収集がままならず、不透明な状況でパートナー団体を信用して事業を託さざるを得なかった。

危険な事業地においては、安全確保と事業計画の緻密さはトレードオフの関係になる。とりわけ、武力紛争が展開中の人道支援においては、個別の事業地の紛争分析にもとづくプログラム運営が求められる。JPF のプログラム運営には、地域によって異なる事業地の危険度が十分に考慮されていなかった可能性がある。

1.2.3. ジェンダー、マイノリティへの配慮

ウクライナでは、東部を除いては、戦争を契機とした社会的分断への配慮はそれほど必要なかった様子であった⁴。一方、周辺国への避難民の多くが女性と子どもであったことからジェンダーへの配慮や、ロマ人などのマイノリティへの配慮が必要であった。

周辺国で行われた避難民を対象とした事業においては、ジェンダー配慮が行われていた。ウクライナ国内の医療支援は病院などの施設を支援対象としており、基本的には差別をしないで患者を受け入れるという前提に立っていた。一方、今後事業を継続するうえでは、マイノリティを排除していないかなど、支援対象地ごとのきめ細やかな配慮が求められよう。差別なく支援が届けられるよう、意見収集の経路を設けたり(CHS5)、スタッフや団体がよりよく対象地の事情を学ぶなどの活動(CHS7)が求められる。

1.2.4. ロシア側に避難したウクライナ人への配慮

ロシア側にもウクライナ人避難民は 2022 年 6 月時点で 100 万人⁵、10 月時点で 300 万人発生していた⁶。この状況について、JPF では一部の委員が留意していたが、委員会などで確認されることはなかった。その理由はロシア側での事業実施が非現実的であったためである。しかし、ウクライナ人を犠牲者として救済を訴える日本を含む西側の情勢に流されて、そもそもロシア側の情勢が視野に入ってなかった可能性もうかがえた。公平性の原則からは、戦局のゆくえによっては情勢が変化することも視野に入れて、ロシア側への避難民の動向にも注意を払うべきであった。

⁴ インタビューでは、ロシア語話者などの特定の民族集団が戦争を契機にウクライナ人が社会から周辺化されていた様子はなかったとのことだが、この点についても引き続き注意が必要であろう。

⁵ Vorobyov, Niko. 2022. Ukrainians in Russia align with Moscow but lament refugee camps: More than a million Ukrainians have sought shelter in Russia since the war began. *Aljazeera*. June 17. <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/17/ukrainians-in-russia-blame-european-governments-for-ongoing-war> (2023 年 1 月 20 日アクセス)

⁶ UNHCR. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (2023 年 1 月 20 日アクセス)

1.3. 中立性(Neutrality)

「行動規範」第3条 援助は、特定の政治的、あるいは宗教的見地を助長するために利用されてはならない。

ウクライナ人道支援は、武力紛争展開中に実施された。そのような、人道支援団体が注意すべきは支援物資の軍事転用である。インタビューをした欧米の 3 つの団体は、防弾チョッキの供与を求められても断るなど、特にこの点に留意していた。

JPF加盟NGOもパートナー団体との MOU の締結(PWJ)、現地駐在国際スタッフ(非日本国籍)による確認(PWJ)、一般市民を対象とした病院の選定(IVY, PBV)、写真や動画による確認(GNJP, PBV, IVY)、日々の運営のなかでの頻繁な確認(IVY)、支援物資の別倉庫での管理(NICCO)、市長などの行政担当者との連携(NICCO, PWJ)など、配布した医薬品が軍事転用されないよう配慮していた。

一方、現地に入って直接確認することができないため、軍事転用のいかんに関わらず、配布物資の最終的な利用者、利用効果の確認には必然的に限界性が伴った。

なお加盟NGOのなかには、医療支援をした病院で傷病兵の治療が行われることが中立性の原則に抵触するとの懸念の声もあったが、ジュネーブ諸条約で「軍隊構成員の傷病者」の保護が謳われていることから、懸念に値しないと思われる。

1.4. 独立性(Independence)

「行動原則」第4条 我々は、政府の外交政策の道具として行動することなきよう努力すべきである。

ロシアのウクライナ軍事侵攻に対し、日本政府はロシアを非難する外交上の立場を表明した。独立性の原則もとづけば、加盟NGOは日本政府の立場と軸を一にしてはならない。すなわち、ウクライナ人道支援プログラムで加盟NGOが政府資金で行う事業が、日本政府の外交の道具とならないよう注意を払うべきである。しかし、それには十分な注意が払われたとは言い難い。

「独立性」の原則に注意を払うべきだとの意見は、2022 年 5 月 20 日の事業審査委員会において提起され、ワーキングやプログラム戦略会議で人道原則を確認することの重要性が議論された。しかし、ワーキングでは事務局から問題提起が共有されたが、プログラム戦略会議および常任委員会では確認されることはなかった。事業審査時に加盟NGOに対して「日本の旗を振ってください」との意見が出された場面もあり、独立性の原則に対する認識への薄さがうかがえる。

加盟NGOは、人道原則に対して無自覚ではなかった。しかし、JPFにおいて議論を俎上に載せることはしなかった。理由として、1)ロシア側での事業の実現可能性が低い、2)民間資金を使用したとしても外務省が容認しないと思った、3)JPFでの事業は GONGO (Government-organized Non-Governmental Organization)として振る舞わざるをえない、などの意見が表明された。実質的には、NGO が言う通り、ロシア側での実現可能性は低いため、「独立性」について、確認、議論したとしても実態は変わらなかったと思われる。しかし、組織として「独立性」について確認したうえでロシア側で実施できないと判断したこと、確認せずにいたこととの間には、大きな違いがある。

後者の2)3)の意見は、JPFで事業を行うかぎり、独立性を担保することは難しいという諦観である。またここには、問題提起をすることで政府資金獲得に支障が生じることを避けようとする心理が働いている可能性もある。

ウクライナ人道危機プログラムにおいては、常任委員会にて、1)政府資金がロシア側でも使用可能か否か、2)否の場合、民間資金をどう使用するか、を確認すべきであった。仮に政府資金がウクライナ側のみで使用可能という条件が課された場合、それを無批判に利用することは、独立性原則に反することになりかねない。

なお欧米系の3団体も、インタビュー時点ではウクライナ側のみで支援を行っていた。JPFと同じく、ロシア側での事業展開を非現実であるとして考慮に入れていなかった。一方、事業の実施対象地については、ドナーの制約を受けることはないという前提に立っていた。これに対し、JPFに拠出される政府資金は、フィリピン南部人道支援プログラム(2017年6月～9月)⁷、ミャンマー人道危機2021プログラム(2021年10月～2022年5月)⁸に対しては外交上の理由から拠出されないという事態が起こっている。

ちなみに、日本政府は2011年7月に「我が国の人道支援方針」を策定し、人道支援の基本原則として、「人道原則」「公平原則」「中立原則」「独立原則」を示した⁹。日本政府がかかげる「独立原則」は、「政治的、経済的、軍事的などいかなる立場にも左右されず、自主性を保ちながら人道支援を実施すること」とされている。長有紀枝氏によれば、この「自主性」は、元は2003年9月の国連総会決議「国連の緊急人道援助の強化」において定義づけられたもので、日本政府はそれを踏襲したものである。当該国政府や当局から独立しているわけではないことを意味しており、「行動規範」の独立性とは意味が異なっている¹⁰。

日本政府は外交上の問題が生じない限りにおいては、「我が国の人道支援方針」に則り、深刻な人道危機発生地に対する政府資金を制限することはない。しかし、厳密には日本政府の「独立原則」と「行動規範」の「独立性」は異なっていることから、JPFにおいても政府資金が外交に左右されることが前提となる。こうした状況に鑑み、武力紛争地域における人道支援については、民間資金を外交からの「独立性」を担保するものとして戦略的に位置付けることが求められよう。

しかし問題は、JPFの事業費の約9割が政府資金であり(2019年現在)¹¹、とくに「独立性」の原則

⁷ フィリピン南部ミンダナオ島で国内避難民が発生したことから、緊急準備金で出動を計画したが、フィリピン政府が外国の支援を必要としていないと在マニラ日本大使館が伝えたことにより、政府資金での出動が不可能になった。

⁸ 2021年2月のクーデターを受けて、同年6月にNGO2団体が緊急初動調査を開始し、8月に出動趣意書が提出されたが、タイとミャンマーの越境支援を行うことが、外交上の問題になるとの懸念から政府資金は拠出されず、民間資金約3000万円を財源としたプログラムとなった。

⁹ 外務省(2011)「我が国の人道支援方針」7月1日

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien1_1.html (2023年1月20日アクセス)

¹⁰ 長有紀枝(2017)「人道支援をめぐる『独立』概念をめぐる一考察」『人道研究ジャーナル』6: 40-54.

¹¹ 柴田裕子・石井正子(2022)「ジャパン・プラットフォーム(JPF)」内海成司・桑名恵・大西健丞『緊急人道支援の世紀：紛争・災害・危機への新たな対応』ナカニシヤ書店, p.121.

が問題となる武力紛争地域での人道支援には、民間資金が集まりにくいことである。このような現状では、NGO が JPF において民間資金によって「行動原則」の独立性を担保しうる余地は小さく、課題は大きい。

日本政府がロシアを非難する立場をとっていること、またウクライナ側のみで支援を行う状況は、ロシア側からは特定の政治的見地を助長する支援であるように見られかねない。が、こうした客観的状況についての認識も十分ではなかったように思われる。

1.5. Do No Harm: 異なる命に異なる価値

政府資金がウクライナ人道危機プログラムに約 32 億円が拠出された一方、同様に深刻な人道危機が起きているミャンマー人道危機 2021 プログラムが一時中断したことについては、インタビューの対象になった NGO すべてが、それは Do No Harm の異なる命に異なる価値に反するものであるとの意見に同意であった。一部の NGO は、自己資金を使うことにより団体の活動が「異なる命に異なる価値」にならないよう配慮していた。一方、外務省の立場としては、在ミャンマー日本大使館をも含めて JPF のプログラムを検討した結果、外交関係を悪化させかねないとの懸念から、プログラム開始時には政府資金を拠出できなかった。

なお、日本国籍の国際スタッフがウクライナに入ることができず、日本国籍以外のスタッフが入ることができている状況について、異なる命に異なる価値であるのではないかと、との懸念が表明されたことも、重要な問題提起であるとして、加筆しておく。

1.6. 人道支援の必須基準 CHS (Core Humanitarian Standards)

CHS については、事業計画書の様式にその実施方法を記載する欄が設けられている。多くの団体が「苦情や要望対応」(CHS5.3)を行うと記載しているが、実際には苦情は寄せられることはなく、時々要望があがってくるとのことであった。

1.7. 提言

武力紛争が展開中の人道支援においては、事業地の危険度を考慮にいれてプログラム運営を組み立てる必要がある。安全性の確保、不確実性とそのリスクには、特別な配慮が必要となる。

武力紛争地域での人道支援においては、政府資金が外交上の制約を受けるか否か、受ける場合には人道4原則をどのように遵守しうるかを、常任委員会にて確認することを提言する。

政府資金が外交上の制約を受ける場合、武力紛争地域における民間資金の利用は、政府資金と戦略的に差別化して利用することが求められる。ウクライナ人道支援には、武力紛争地域への民間資金がこれまでになく集まったことから、どのようにして企業や一般のドナーに寄付を訴えていくのか、方策が求められる。

CHS5.3 については、被益者は支援団体に直接苦情を言いにくいと、苦情、要望受付の窓口を JPF 事務局が担ってはどうかという案が提案された。JPF に裨益者の意見を集める窓口を設けることは、公平性／不偏性の原則の遵守のみならず、不正防止メカニズムとしても有効に機能させる

ことができると思われる。しかし、それには緊急対応部の人員増加が必要となろう。

2. 事業遠隔運営およびローカリゼーションについて

2.1 パートナー団体との連携の実態

インタビュー対象となった6団体のうち、MDM1事業とGNJP4事業以外は、初めて組むパートナー団体との事業であった。

パートナー団体の選び方については、縁などの属人的なつながりによるものから(IVY, NICCO, PBV)、Webで探した(PWJ)、メールで支援の問い合わせがあった(GNJP1事業)ことなどを契機としてつながったものがあった。

つながりが属人的なものであったか否かにかかわらず、初めてのパートナーと組んだ NGO は、1) 自己資金で小規模な初事業のトライアルを行う(PWJ)、コンセプト・ペーパーを作成してもらい現状把握と事務処理能力を見極める(GNJP)、3) CHS について団体に説明をする(IVY)、などを行い、慎重にパートナー団体のキャパシティを検証して進めていた。このような慎重な検証の結果、大きな問題なく事業を完遂した。

2.2. ウクライナ入りできないことの問題点

パートナー団体は想定以上に専門性が高かった。言語能力、安全管理の点においても加盟 NGO より比較優位があり、ウクライナ国内での活動をパートナー団体に委任することができた。このことは、ローカリゼーションの議論において、初めての事業地で、初めての団体と組む場合においても、一定の条件が確認できれば、事業の運営の決定権の一部を委任できることを証明している。

一方、事業運営においてパートナー団体に比較優位がある、事業の運営の決定権の一部を委任できることは、国際スタッフが現地に入らなくてもいいことの十分条件ではない。事業を遠方から支えるうえでも、現場の事情把握、関係・信頼構築、寄付者への説明を行ううえでも、現場訪問と現場での共同作業は欠かすことができない。

2.3 提言

ウクライナ人道支援プログラムにおいては、直接現場を確認できない未経験の事業地で、初めて組むパートナーを相手として遠隔事業を実施することが可能であることが証明された。これは、2.1.に示したように、加盟 NGO が慎重にパートナーの力量を見極め、信頼を構築し、事業を進めた結果であった。一方で、ローカリゼーションを進めることは、決して加盟 NGO が現場に行かなくてもいいことを意味しないことも確認された。

JPFがローカリゼーションの方向に向かう際に、見直さなければならないのが、日本政府によって1)「わが国の NGO による『顔の見える援助』と 2)「わが国の NGO が迅速な初動活動を行う」(＝つまり日本の NGO の能力強化)ことが、設立以来、JPFの役割として期待されていることである¹²。

¹² 外務省 (2001)「ジャパン・プラットフォームに対する資金拠出について」7月31日

このうち外務省民連室によると、1)については引き続き日本のNGOのビジビリティが期待されている一方、近年ローカリゼーションが世界的な潮流になっていることも十分理解されており、NGOからの強い要望もあることから、その実現可能性について協議が継続中であるとのことである。ただし、ローカリゼーションを進めるうえでは、「わが国の NGO」という文言の改訂については、外務省との交渉が必要とされよう。

2)については、JPFに加盟するNGOのなかには、経験、規模においても差があり、なかにはキャパシティ・ビルディングが必要なものもある。ウクライナ人道支援プログラムにおいても、海外で初めて事業を行った規模が小さいNGOは、とりわけ初事業においては試行錯誤し、苦労が多かった。

なお、Swiss SolidarityとADHは、JPFと同じ中間支援団体であるが、NGOの加盟条件を高くし、専門性が高いNGOのみを助成対象としている。これに対し、JPFは外形的な条件さえ満たせば加盟できる。

JPFにおいて加盟NGOは組織体制、実績などをもとに4つの助成カテゴリーに分けられている。カテゴリーは現在、異なる助成上限を設定することに適用されているだけある。だが、設立20年以上がたった今、事業審査の簡易さ、ローカリゼーション実施の度合いなど、別の条件にも適用し、十分に経験のあるNGOと経験が浅いNGOの区別化による事業運営の検討を始める段階にあるのかもしれない。一方、別の条件に適用することは、加盟NGOの平等性を大切にしてきた従来のJPFのあり方を変えることとなるため、慎重な検討を要する。なお、ローカリゼーションを進めるうえでは、東日本大震災被災者支援プログラムにおいて民間資金で実施した「共に生きる」ファンドのように、一定の条件下で事務局が直接現地の団体に小規模な助成を行う仕組みを考えることも一案である。それを政府資金で実現するためには、上述の「わが国」条件の見直しが必要となろう。

3. JPFのプログラム運営に関する教訓

3.1. プログラム方針・決定の課題

初動対応期の「プログラムの方向性」は5月20日の常任委員会で承認されたが、緊急対応期の「対応計画」は常任委員会ではなく、事業審査委員会のメール審議に諮られ、承認された(表2)。加えて、緊急対応期の対応計画の策定と承認が遅れたため、初動対応期終了時の9月22日から、緊急対応期開始時の10月3日まで10日間のギャップが開いた。これにより、初動対応期と緊急対応期がシームレスにつながらず、一部のNGO事業が中断を余儀なくされた。「事象ごとの手続きについての整理」(2020年5月22日ジャパン・プラットフォーム事務局資料)を見直し、プログラムの方針(ポリシー)に関わる決定事項をどの委員会が行うのか、整理と関係者への整理が求められる。また、シームレスにつながらなかったことについては、本レビューにおいても反省の声が聞かれており、責任と危機感の引き締めが一層求められよう。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/keitai/kinkyu/010731_1.html (2023年1月20日アクセス)

3.2. 提言

以上の事業審査の振り返りにもとづき、以下を提案する。

3.2.1. 事業計画書のフォーマットの見直し

事業計画書策定にあたっては、整合性を担保するためにフォーマットが用意されている。記録をみると、事務局整理の段階で時間を要していることが分かる。フォーマットに指定されている記載必要条項を再度事務局と NGO で見直すことを提案する。

3.2.2. 属人的な縁によって形成される事業の注意点

NGO の事業が属人的な縁によって形成される場合、質問が多く寄せられる傾向がある。この場合、妥当性の観点から、当該事業が縁故主義によるものではないかのチェックを受けることは当然のこととなる。縁によって形成される事業は、ウクライナ事業のように未経験の事業地ではまれではなく、信頼の観点からは望ましい場合もある。一方、その場合には、全体の被災状況における当該事業の位置づけ、客観的データによる必要性の提示など、妥当性の記載に特に注意を払うことが求められる。

3.2.3. 不透明な状況をどう事業計画書に落とし込むか

ウクライナ人道危機プログラムのように、武力紛争が展開中の事業には、不確実性が伴う。緊急人道支援を行うJPFでは、不確実性を伴う事業を認め、サポートするという組織の合意を今一度確認する必要がある。そのうえで、NGOは事業申請書に不確実性の実態を隠さずに丁寧に述べることが求められる。その際に重要なのがリスク分析の厚い記述である。つまり、分からないこと、決まっていないことはその通りに述べ、併せてそのリスクをどう想定し、対処するかを説明することが重要である。

3.2.4. 事業審査委員会の見直し

JPFの事業は、設立依頼、増え続ける傾向にある。例えば 2021 年度には、年間 147 本の事業計画書の審査を行っている。このうち、85 本は事業審査分科会に諮られ、62 本メール審議を行っている。つまり、事業審査委員会は毎月 12.25 本の事業計画書に目を通す作業を行っており、負担が増えている。

ウクライナ人道危機プログラムのような武力紛争に起因するものと、自然災害に対応するプログラムでは、当然、審査の難しさや専門性が異なってくる。事業審査委員会を大きくこの二つに分けて、異なる専門性を持たせ、事業負担を分割することも一案であろう。

3.2.5. その他

事務局員による現地モニタリングが事業審査を多いに助けたという意見があった。現場の状況が

分からなければ、サポートにも限界がある。事務局員や、ときには常任委員、事業審査委員の随行を伴うモニタリングのための現地訪問は効果的な事業審査を助けることになる。Q&Aセッションは、NGO と事業審査委員の相互理解と信頼構築を促進するためにも有効である。

NGOからは、誰がどの質問を行っているのかを開示してほしい(透明性を高めてほしい)という要望があった。しかし、それは審査者の立場を危うくし、引いてはチェック機能を弱めかねない。一般的にも、審査にあたっては、委員の名前を開示することはあっても、質問者を特定することは行われていないため、難しいのではないかと思慮する。

最後に、上限解除の案内が分かりにくかったという声があったことを付け加えておく。

むすびに代えて

ウクライナ人道危機への対応は、設立 20 年以上がたち、世界各地の人道危機で経験を積んできた JPF にとってさえ、大きなチャレンジとなった。国家間の戦争に起因する人道危機への対応をふりかえってみれば、人道原則について確認することの重要性に改めて気が付かされる。事業費に占める政府資金の割合が大きい JPF は、政府の「独立原則」と行動規範の「独立性」の違いを改めて確認し、NGO の「独立性」をどのように担保するか戦略を立てる必要があるだろう。また、組織運営については、設立 20 年がたったからこそ必要な見直し点も見えてきた。

最後に、本レビューはあらかじめ JPF 事務局と合意した 3 つの目的に沿って行われたもので、JPF の事業実績については詳細には検証していない。したがって、事業実績について述べたものではないことを、お断りしておく。

以上

添付資料一覧：

表1. ウクライナ人道危機プログラム 初動対応期事業一覧

表2. ウクライナ人道危機プログラム 経緯

付録1. 外務省民連室への質問

表1 JPFウクライナ人道危機プログラム 初動対応期事業

NO	団体名	事業名	事業地	分野	事業資金	提携団体		
					資金規模(¥)	団体名	提携団体の役割	連携団体との事業実績(*)
1	AAR1	モルドバ共和国におけるウクライナ難民 への食料および生活必需品の配付	モルドバ	食料 物資配布	46,335,700	Fundatia Regina Pacis	事業計画 事業実施	×
2	AAR2	モルドバ共和国におけるウクライナ難民への食料および生活必需品の配付(第2期)	モルドバ	食料 物資配布	102,501,029	Fundatia Regina Pacis	事業計画 事業実施	○
3	AAR3	モルドバ共和国の都市部および地方における保護メカニズムの強化	モルドバ	保護・心理社会的支援	123,575,225	Fundatia Regina Pacis	事業実施	○
						Keystone Moldova (KM)	事業実施	×
						Junior Chamber International	事業実施	×
4	ADRA1	ウクライナ戦争被災者食糧・NFI(非食糧物資)配付事業	ウクライナ	食料 物資配布	187,529,690	ADRA Slovakia	事業実施、事業計画、M&E	△
5	ADRA2	ウクライナ戦争被災者周辺国避難民生活支援事業	スロバキア ハンガリー	教育 保護	21,419,957	ADRA Slovakia	事業実施、事業計画、M&E	△
						ADRA Hungary	事業実施、事業計画、M&E	△
6	GNJP1	ウクライナ難民対応ルーマニア現地調査	ルーマニア	調査	2,390,293	GN International	調整	△
7	GNJP2	ウクライナ人道危機における被災者を対象とした食糧および医療薬・物資緊急輸送支援	ウクライナ	食料・医療 物資配布	64,462,785	GN International	調整	△
						Fight for Freedom: FFF	事業実施	×
8	GNJP3	ウクライナ人道危機における被災者を対象とした食糧、医療および越冬緊急支援	ウクライナ	食料・医療 物資配布	218,695,842	Fight for Freedom: FFF	事業実施(食糧輸送支援)	×
						MGM	事業実施(食糧輸送支援)	×
						Radauti Civic	事業実施(医療支援)	×
						Inima de Copil	事業実施(医療支援)	×
						Paliantysia	事業実施(越冬支援)	×
9	IVY1	ウクライナ西部3州の医療体制強化と国境での避難民の心理的応急処置・情報提供	ウクライナ	医療・食料 PFA	34,616,714	STEP-IN	事業実施、調達、リスク管理	×
10	IVY2	ウクライナ国内での応急手当対応者育成と医療機材等の支援	ウクライナ	医療	64,876,415	STEP-IN	事業実施、調達、リスク管理	○
11	JADE	ウクライナ西部の都市リビウに避難するIDPの妊産婦、授乳中の母親と10歳以下の子どもに対する緊急健康改善事業	ウクライナ	保健・医療	5,383,747	Community Self-Help (CSH)	事業実施、調達	△
12	MDM	ウクライナ人道危機被害者に対する緊急医療支援	ウクライナ	保健・医療	64,762,698	MdM Espagne	事業実施	△
13	NICCO1	ウクライナ人道危機に対するルーマニア調査	ルーマニア	調査	2,323,060	—	—	—
14	NICCO2	ウクライナ・オデッサ州における国内避難民への食糧・生活必需品の配布、および市民病院への医療品の供与	ウクライナ	物資	14,630,364	City Help and Interaction Center	事業実施 モニタリング	×
15	PBV1	ウクライナの病院への医薬品配布事業	ウクライナ	保健・医療	29,999,908	PATRIR ルーマニア平和研究所	事業実施	×
16	PBV2	ウクライナの病院への医薬品配布事業(第2期)	ウクライナ	保健・医療	49,726,927	PATRIR ルーマニア平和研究所	事業実施	○
17	PLAN	ルーマニア国内に逃れたウクライナからの避難民のための緊急物資支給プロジェクト	ルーマニア	物資配布、衛生、心理社会的支援	93,064,837	プラン・インターナショナル・ルーマニア	事業計画、事業実施、モニタリング	×
						JRS	事業実施	×

NO	団体名	事業名	事業地	分野	事業資金	提携団体		
					資金規模(¥)	団体名	提携団体の役割	連携団体との事業実績(*)
18	PW1	モルドバ共和国におけるウクライナ難民への食料・日用品支援事業	モルドバ	物資配布	230,509,355	National Congress of Ukrainians of Moldova: NCUM	事業実施	○
19	PW2-1	モルドバ共和国におけるウクライナ避難民への緊急医療支援事業	モルドバ	保健・医療	17,480,088	—	—	—
20	PW2-2	モルドバ共和国におけるウクライナ避難民への健康管理支援事業	モルドバ	保健・医療	11,383,263	—	—	—
21	PW3	ウクライナの人道危機状態に置かれた地域への医療支援事業	ウクライナ	保健・医療	181,285,783	ウクライナHIV陽性者ネットワーク:100%Life	ニーズ把握、事業実施、人員配置	×
22	PW4	ウクライナの人道危機下の地域の脆弱層住民の退避および避難生活支援事業	ウクライナ	退避支援、避難所、食料・物資、	286,424,182	Vostok-SOS	ニーズ把握、事業実施	×
23	PW5	ウクライナ西部における国内避難民およびホストコミュニティに対する保護 支援事業	ウクライナ	食料・物資、心理社会的支援	214,367,963	Right to Protection	ニーズ把握、事業実施、人員配置	×
24	SVA1	ウクライナ人道危機の影響を受けた被災者を対象とした食糧・生活必需品の配布および教育支援事業	ウクライナ ポーランド	食料・物資、教育	109,680,762	Humanosh	物資輸送、物資配布	×
25	SVA2	ウクライナ国内の避難民に対する生活再建支援および食糧・生活必需品配布事業	ウクライナ	食料・物資、心理社会的支援、教育	46,898,473	ポルタヴァ成人教育センター: Adult Education Center of Poltava Region (AEC)	ニーズ把握、事業実施、モニタリング	×

作成:JPF事務局
 (*) ○:事業実施実績あり、2△:事業実施実績はないが、その他の連携実績あり、×:初めて提携する
 注:グレーのハイライトがオンライン・インタビューの対象となった事業

表 2 JPF ウクライナ人道危機プログラム 経緯

日付	内容	備考
2022/2/24		ロシアによるウクライナ攻撃開始
2/25(金)	1 団体(PWJ) 緊急初動調査開始	
2/26(土)	・加盟 NGO(PWJ)がルーマニアへ ・他国・NGO ネットワーク(EAA)との協議開始。(英国、スイス、カナダ、ドイツなど主要な支援国は引き続き情報収集)	
3/1(火)	調査中の現地 PWJ,および複数の NGO との会合。今後の JPF の対応に向けて協議。 外務省へ最初の問い合わせ	国連・ウクライナ緊急アピール、周辺国支援計画を発表
3/4(金)	NGO より正式に出動の発議。メールにてコアチームの意見招集。臨時事業審査委員会開催を決定。	
3/7(月)	10 時 臨時事業審査委員会開催 出動決定 期 間 : 6ヶ月 活動予算 : 91,429,620 円(R3 政府緊急準備金の残金、及び民間資金 3 千万円)	ウクライナからの難民は 170 万人
3/9(水)	企業向けプログラム説明会開催	
3/11(金)	外務省より追加拠出決定(1,410 万ドル=15 億 2,280 万円 / メール審議でプログラム拡大決定 期 間 : 1 年(6 か月の延長) 活動予算 : 1,461,949,620 円(民間資金 3 千万円、政府資金 1,431,949,620 円) (一般管理費を除いた 13 億 7,052 万円の追加) https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009302.html	ウクライナからの難民は 250 万人
4/5	外務省 2 回目の追加拠出发表(1,850 万ドル=19 億 9,800 万円) https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009330.html	
4/4-16	JPF 事務局による現地調査・モニタリング実施 (モルドバ、ルーマニア、ポーランド) *4/8 ウクライナシンポジウム開催 *4/20 事業審査委員会 出張報告	
4/20	第 1 回事業審査委員会でプログラム予算の拡大を承認。 <u>(変更) 3,440,149,620 円 (民間資金 210,000,000 円、政府資金 3,230,149,620 円)</u>	

	(集まった民間資金を反映。政府資金は一般管理費を除いた 17 億 9,820 万円を追加)	
5/20	第 1 回常任委員会で、「プログラム方向性」を承認 「フォーカスエリア」を設定。 第 1 回資産管理委員会で、ウクライナ・プログラムに関する 助成カテゴリー上限の解除についての基本方針を承認。	
7/24- 8/10	JPF 事務局による現地モニタリング実施 (広報チーム同行・映像撮影など) (モルドバ、ルーマニア) (8/25 事業審査委員会にて報告)	
7/29	ウクライナ・オンラインシンポジウム開催	
8/15	ウクライナ・プログラム緊急対応期 対応方針、および期間 の延長メール審議開始 (初動対応期～9 月 22 日まで)	
10/3	緊急対応期 対応方針・およびプログラムの延長承認 2022 年 3 月 23 日～ <u>2024 年 3 月 22 日</u> (1 年間の延長) 2023 年 3 月 22 日まではメール審議	

付録1

JPF ウクライナ人道支援プログラム 初動対応期レビュー 外務省民連室へのご質問

石井正子（立教大学）2023 年 1 月 12 日

1. 人道原則（中立性、公平性／不偏性、独立性）および Do No Harm の遵守につきまして

1) 外務省は緊急・人道支援の基本概念として、「人道原則」「公平原則」「中立原則」「独立原則」を掲げております。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien1_1.html

このうち「独立原則」は、JPF 加盟 NGO が署名する「災害救援における国際赤十字赤新月社運動ならびに NGO のための行動規範」の第4条の独立性（我々は、政府の外交政策の道具として行動することなきよう努力すべきである）と、どのように異なりますでしょうか。

2) 外務省の「独立原則」に鑑み、今後ロシア側に大量の避難民が発生し、ロシア側で人道支援を実施できる状況が生まれれば、政府資金により加盟 NGO がロシア側で事業を実施することは可能でしょうか。もし実施できない場合、それはなぜでしょうか。

3) ウクライナ国内に加盟 NGO の日本人スタッフが入らないことが外務省から求められていたとのことですが、これはあくまでも要請で、助成金の拠出条件ではないという了解でよろしいでしょうか。必要に応じて日本人スタッフがウクライナに入った場合、どのようになりますでしょうか。あるいは、加盟 NGO に在日朝鮮人など日本在住の非日本国籍のスタッフがいる場合、彼らがウクライナに入ることは可能でしょうか。

4) JPF に拠出される政府資金について、ミャンマー支援が一時的には0円であったのに対し、ウクライナ支援に30億円以上に配分されたことについて、「異なる命に異なる価値」をつけるものではないかとの懸念が出ております。このような意見と質問があった場合、外務省としては、どのように説明責任を果たすことになりますでしょうか。

5) 初動対応期の「プログラムの方向性」は5月20日の常任委員会で承認されていますが、緊急対応期の対応計画は常任委員会ではなく、事業審査委員会のメール審議に諮られ、承認されました。承認された対応計画が常任委員会で報告されていない可能性もあり

ます。この意思決定プロセスについて、いかがお考えでしょうか。

6) 対応計画の承認の遅れにより、初動対応期から緊急対応期へシームレスにつながらず、ギャップが生じたことにより、支障をきたした NGO 事業があったとのこと。このことにつきまして、以下がお考えでしょうか。

2. 加盟 NGO の事業遠隔運営による事業実施の方針、および JPF のローカリゼーションについての方針

1) JPF に拠出される政府資金が、日本の NGO が海外で緊急人道支援を行うことに對して拠出されるという規定はどこにありますでしょうか (JPF に拠出される ODA はどのようなスキームなのでしょう)。日本の NGO を通じた顔が見える支援のために JPF に資金を拠出するという当初の方針は (下記 URL)、今でも変わっていませんでしょうか。日本の NGO への拠出という要件は変えることはできないのでしょうか (JPF に拠出される ODA のスキームは誰によってどのようにして決定されているのでしょうか)。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/keitai/kinkyu/010731_1.html

2) JPF プログラムで遠隔事業が増えていることについて、政府および外務省はどのように見ているのでしょうか (日本の NGO の顔が見える支援ができないという意味において)。

3) 世界人道サミットでローカリゼーションが提唱されることに見られるように、先進国の NGO を通じて行う人道支援ではなく、現地団体が直接事業を行うことをサポートする人道支援への方向転換が議論されています。JPF という枠組みを通じてローカリゼーションが推進されることについては、どうお考えでしょうか。政府資金を使った事業では、どこまでを現地団体に権限譲渡することが可能でしょうか。JPF の枠組みで、政府資金ないし民間資金にて現地団体を直接助成する可能性につきましては、いかがお考えでしょうか。

4) ウクライナ人の追加拠出金につきまして；どういう政府の意思決定プロセスのもとに追加拠出されたのでしょうか。

3. JPF のプログラム運営に関して

1) ウクライナ人道支援プログラム初動対応期における加盟 NGO の事業計画書の審査プロセスをふりかえり、課題等がありましたら、ご意見をいただけないでしょうか。

2) JPF 事務局のプログラム運営について、課題や問題など、お気づきの点がありましたら、ご意見をいただけないでしょうか。

以上