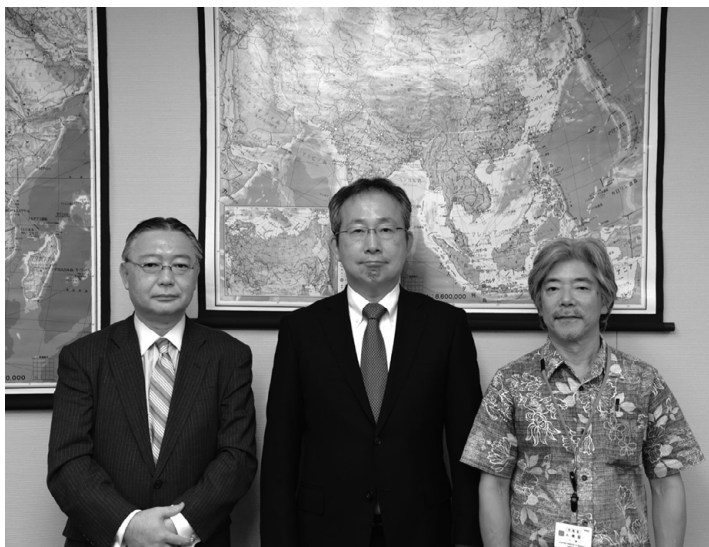


国際協力と 安全を考える

ダッカの襲撃事件や南スーダンの情勢悪化など、国際援助の現場では、地域的なリスクが高まっている。いったい何が起こっているのか。

現地で活動する企業やNGOの対処能力を高めるためにはどんな対策が必要か。

そして、国はどのようなサポートが可能なのか。



谷山博史 国際協力NGOセンター理事長

山田滝雄 外務省国際協力局長

板橋功 公共政策調査会研究センター長

——今年七月、ダッカでの襲撃テロ事件、南スーダンでの邦人退避など、国際協力の現場における安全の重要性を改めて想起させる二つの出来事が起こりました。

山田 ODA政策を着実に実施するためには、関与される

方々の安全確保が不可欠です。過去にペルーで農業専門家が極左テロリストに暗殺される事件（一九九一年）、キルギスで鉱山技師がイスラム武装勢力に拉致された事件（後に解放、九九年）など、JICA派遣の事業に関連した事

件があり、政府はそれらを教訓としつつ、さまざまな安全対策に取り組んできました。情報の収集・分析能力の向上、それらをもとにした安全対策の指針策定と共有、防護措置の充実、安全のための訓練、さらに予算の確保などです。それでも、今回このような事件が発生してしまいました。犠牲になられた方々のためにも、もう一度安全対策を見直し、強化するのは、政府の使命です。その一つの形として、八月三〇日に国際協力事業安全対策会議の最終報告を発表しました。後に議論したいと思います。

谷山 国際協力が必要としている国や地域には治安が不安定なところが少なくありません。そこで命の危険にさらされている人たちがいれば、NGOはそこに行かざるを得ません。そのなかで、いかにとどまって活動を継続するか、そして本当に危険な状況になったときにいかに逃げるかは、もつとも重要な判断の一つです。

安全対策というと防護や抑止の要素を重視しがちですが、われわれの安全対策の基本は「受容」です。国家レベル、県レベルの情報は大使館や政府、国連から入手可能です。しかし、各村々のローカルな情報は、住民から、あるいはそこで活動しているNGOなどからしか入ってきません。NGOの活動が現地で受け入れられていれば、現地の

情報が入りますし、危険な状態になっても村人が助けてくれます。

板橋 現地で長く活動を続けることで得られる信頼、その信頼関係によりもたらされる情報というのは、とても大切です。しかしながら、すべての組織や人がこのような関係を築けるわけではありません。また今回の南スーダンのように、急速に治安が悪化したりクーデターが起こったりした場合に、意外に現地よりも近隣の主要都市や東京（本社）の方が情報が豊富だったり、正確だったりする場合があります。それは、現地では報道が統制されたり、現地語が分からなかったりという障害があるからです。本社や本部においてさまざまな安全に関する情報を総合的に分析・検討する体制が必要です。

谷山 現地のローカルな情報まで取得するのは、確かに簡単ではありません。先ほど現地の「受容」について言及しましたが、そのためには事業が有意義だというだけでなく、住民全体が裨益するのだということを理解してもらわなければなりません。援助されない集団がいると、そこから武装集団に情報が流れたりします。さらに、軍と一緒に行動しないことも大切な原則です。支援地には欧米諸国から空爆されて家族や親族・友人を失った人たちがたくさんいま

安全対策は、 企業や組織の トップの責任です。

す。軍の手先だと思われたらアウトです。そのような中立性となる種の公正さがないと、現地での受容は難しいですね。

ダッカ事件の性格と教訓

板橋 ダッカ事件は、私たち日本人がテロの標的となつてゐることを如実に示しました。ISIL（イラク・レバントのイスラム国）は、二〇一四年六月にカリフ制イスラム国を宣言して以降、日本人もテロのターゲットであることを繰り返し公言しております。特に昨年一月の日本人質・殺害事件以降は、彼らの機関誌DABIQにおいてしばし



いたばし いさお 1959年生まれ。87年慶應義塾大学大学院経営管理研究科修士課程修了、社会工学研究所入所。92年公共政策調査会へ。研究室長を経て、2015年7月より現職。一貫してテロリズム問題（国際テロ情勢・テロ対策、組織犯罪、危機管理関係の研究に従事。共著に『フラット化社会における自由と安全』『危機管理入門』など。

ば指摘しています。もはや日本人は例外ではないと、意識を変える必要があります。

谷山 危険地とされる中東やアフリカの一部でなく、親日的といわれたバングラデシュで起こったことも、衝撃を大きくしています。

山田 このようなテロは、この一年を見るだけでも、パリやブリュッセルの同時多発テロ、イスタンブール国際空港、さらにダッカ事件後にはニースで起きています。地理的広がりだけでなく、民間人などのソフトターゲットが狙われていること、実行犯がSNSなどを通じて現地で急激に過激化した、いわゆるホームグロウン・テロリストであるこ

となど、テロの脅威がこれまでとは異なる形で深刻化していることがわかります。テロの予測、あるいはテロからの防衛が非常に難しくなっているのです。

板橋 これまでの占拠・人質事件では、身代金や仲間の釈放など何らかの要求がありました。しかし、最近のケースでは要求がなく、ゆえに交渉もありません。これまでは、長い時間をかけて犯人と交渉し、なるべく人質を減らしていくというのが対応のセオリーでしたが、このようなケースでは、時間をかけることによってむしろ犠牲者を増やすことになるかも知れません。たいへん難しい対応を迫られます。

谷山 事件の背景には、バングラデシュの国内情勢も影響しています。現政権の強権的体質、特に野党だったバングラデシュ民族主義党やイスラム協会が非合法化されて地下に潜る状況にあつては、いくらバングラデシュのためになる事業だと言っても、弾圧・排除される側からはそう見えません。中長期的には、日本のODAが人々を排除ではなく包摂する、持続可能な開発目標（SDGs）でいうところの「一人も取り残さない援助」にかなうよう、より強く意識して進めていくことも、迅速ではありますが、重要な安全対策につながるでしょう。

山田 今回犠牲になられた人たちが携わっていたのは、都市鉄道を利用したインフラ整備の事業でした。その事業の性格や意義について、相手国の国民に理解してもらうことは、確かに大切です。その意味で、バングラデシュの市民から、犠牲にあつた人たちが日本政府に対して、多くのお悔やみや、これまでの貢献に対する感謝のメッセージが寄せられたことは、特筆したいと思います。

ご指摘のように、テロを根絶させるための協力も大切です。各国の治安組織の構築や能力向上への支援はもちろんですが、より根本的に、テロの温床となる要素を摘みでいく努力が求められます。過激な思想や運動を緩和させるコミュニケーション支援や教育、反政府勢力の社会的受容、もちろん失業や貧困対策もそうです。いずれも日本が従前から積極的に取り組んできたテーマです。ユニークな取り組みをひとつ紹介すると、インドネシアのイスラム学校（プサントレン）の教師を日本に招く事業を十数年続けています。これは交流を深めるだけでなく、伝統的価値を守りながら近代化する事例としての日本を紹介することで、欧米とは異なる伝統と近代の調和のあり方を示す、そういう効果を期待したものです。

谷山 洗脳された人たちが「テロ」に走ることを止めるの

は難しいかもしれませんが、そこに至らずとも、社会に怒りを持つているような「予備軍」を救うことはできますね。

板橋 異なる宗教、民族、文化が共生するためのフォーラムの設置といった協力もできるでしょう。

より直接的には、先ほど山田さんが挙げられた治安組織に加えて、入管、税関、航空保安へのキャパシティ・ビルディング（能力向上）支援もテロ対策に役立ちます。また、テロに関する国際条約を締結する際には国内法の整備が必要ですが、その面で支援することもあります。いずれにしても、「対テロ戦争」ではテロは解決しません。対症療法ではなく根本から治療するという点で、日本が果たせる役割は大きいはずです。

南スーダン、緊急退避の状況で

——他方、南スーダンでは、国内の政治対立で急速に治安が悪化し、邦人退避の事態となりました。

山田 南スーダンの治安状況が難しいことは、援助関係者は十分に認識していましたし、対策もとられていたと思います。しかし、治安があまりに急速に悪化したため、政府として最善な対応に努めてきたところですが、退避において混乱した状況が生じたことも事実です。最終的には邦人

の退避が無事にできましたが、緊急事態の対応のあり方については、今後見直していく必要があると思います。

谷山 内戦が急速に拡大して危険な状態に巻き込まれるというケースは、これまでもありました。基本的にはリスクを最小限化させるために、個々の主体が判断して対応するとしか言いようがないところはあります。ちなみに、七月の騒乱で南スーダンで活動するNGOの約八割が避難しましたが、九月初旬の時点で半分程度が戻っています。南スーダンには二〇一三年の内戦で約二四万人の国内避難民と難民が発生し、今回の件でさらに状況が悪化しているので、それに対処せざるを得ないのです。NGOネットワークの中で、セキュリティ情報は常にアップデートしています。

板橋 先日、安倍総理が第六回アフリカ開発会議（TICAD VI）でケニアを訪問し、アフリカへの投資やビジネス機会を拡大する方針を示しました。今後は企業の関心が高まり、展開も進むでしょう。そうなれば必然的にトラブルに巻き込まれるケースも増えてきます。国ごとに綿密な対策が必要です。また、アフリカではやはり旧宗主国がノウハウを持っていますので、安全面でも現地政府に加えて、旧宗主国との協力関係を念頭に置きたいところです。

山田 南スーダンの場合は、政府としては、今回の教訓を

国際協力の 手足を縛らない ような施策を。



たにやま ひろし 1958年生まれ。86年日本国際ボランティアセンター（JVC）に参加し、タイ、ラオス、カンボジアに駐在。事務局長（東京事務所）、アフガニスタン現地代表などを経て、2006年より代表理事。この間、地域の国際協力推進会議、NGO非戦ネットなどのネットワーキングに関わる。2015年より現職も兼任。著書に『積極的平和主義』は、紛争地になにをもたらすか』など。

生かした改善策を講じた上で事業を再展開する、という手順を踏みます。現地には自衛隊がPKO部隊として派遣されていますので、必要な場合はその協力を得ることも考えられています。年内に、外務省、関係省庁、JICA、企業関係者、また要望があればNGOも交えて、類似の事態を想定した机上演習を行い、体制を整備する予定です。

谷山 PKOへの言及がありましたが、PKO部隊の自衛隊が、駆け付け警護や共同防護のために武器を使用することについては、果たして「安全」を増進するのか、かなり疑問です。大統領派・副大統領（当時）派の対立が続く南

スーダンでは、襲ってくる相手が政府軍であれ民兵であれ、一発撃ったら、その時点で紛争の当事者です。そうになると、もう現地での活動は難しい。特にNGOは、政府から独立し、公平さを旨とすることで現地からの信頼を基盤に事業を進めるので、それがどちらかの側についてという誤解を招いてしまえば、活動できないのです。

山田 自衛隊の協力を得ること＝武器使用というわけではなく、武器使用は最後の手段であり、抑制的に行使されるべきであることは言うまでもありません。その上で申し上げれば、今回のケースでも多くの援助関係者が、首都ジュバの市内から空港までのわずか数キロメートルの移動がで

きずに、不安な時間を過ごしました。他の国・地域では、これまで他国の軍隊に助けてもらったことも少なくありません。今後は自衛隊の活用の可能性を検討しておくのが、政府の責任だと思います。

谷山 あくまで最後の手段の一つとして、場合によっては自衛隊の活用があることは否定しません。選択肢は多いほうがいいのです。他方で、繰り返しになりますが、もし仮に武器使用といった事態になると、新たな混乱を誘発したり、そこまできなくてもJICAであれば、企業やNGOであれば、現地で活動する基盤や信頼を失ってしまう可能性があります。十分慎重な対応を期待します。

それと関連して、何を最後の手段とするかは、最終的には組織や個人のあり方、生き方の問題です。危険が迫っているからといって一律に管理しようとせず、組織や個人それぞれの判断を尊重してほしいと思います。もちろんその一方で、NGO側の対処能力が問われることは言うまでもありません。

トップ主導の取り組みが不可欠

山田 ダッカの事件を受けて、国際協力に携わる人たちの安全をどのように確保するか、もう一度問題点を洗い出し

て、新たな安全対策の指針を作ろうと、国際協力事業安全対策会議を設置しました。七月二日に第一回会合を開き、八月三〇日の第五回会合で最終報告を外務大臣に提出しました。大急ぎではありましたが、官民間わず多くの関係者の意見を聞き、まとめたものです。

具体的な施策については後掲の資料を見ていただくとして、大きな柱は二つあります。一つは、組織のトップ自らが安全対策に取り組む必要があるという認識を掲げたこと。もう一つは、必ずしも態勢が十分とはいえない中小企業を含めた、より広範囲の国際協力事業関係者・NGOの安全確保を目指すということです。

板橋 報告書に「もはや安全はタダではない」と明記されていますし、安全対策に必要な予算措置を行うということは、まさにトップの責任ですね。

山田 企業のトップの方々とお話しする機会があると、皆さん「わが社は安全対策に万全を尽くします」とおっしゃいますが、「では、御社の役員会では何回くらい安全対策を議論しましたか」と聞くと、なかなか返事がかえってきません（笑）。

板橋 他方で、コンサルティング会社も含め、中小企業、あるいはNGOもそうですが、大企業のようにお金と人員

をかけるのが難しいのが現状です。このような組織に関しては、例えばトレーニングの部分はJICAが担ったり、業界団体や日本商工会議所、東京商工会議所などが相談窓口となったりすることも検討する必要があります。あるいは、大企業は下請けや孫請けの企業まで相談に乗る体制を整えるなどすればかなりの範囲をカバーできるのではないのでしょうか。

NGOの安全管理能力向上を

谷山 NGOも連携して安全管理能力を強化する計画です。八月に「NGO安全管理イニシアティブ」(Japan

NGO Initiative for Safety and Security : JANISS) を発足させる準備会をスタートさせました。NGOのなかにも安全に対する認識の差、経験知の差はありますので、それを補うネットワークが必要だということです。トレーニングの部分については、外務省やJICAと協力して進められる分野です。また、国連難民高等弁務官事務所(UHCR)の訓練センター(eセンター)のワークショップなども、NGOにも開放されています。

新安全対策の話に戻ると、NGOには政府とは異なる独自のミッション、ポリシー、対応の仕方がありますが、それを踏まえて協力できることはしっかり協力することが大

安全対策の新指針を、
多くの意見を得て
作りました。



やまだ たきお 1959年生まれ。83年京都大学法学部卒業、外務省入省。英オックスフォード大学で哲学・政治・経済学修士号を取得。領事移住部邦人特別対策室長、ASEAN日本政府代表部大使、国際情報統括官組織参事官兼危機管理担当参事官、南部アジア部長などを経て、2015年より現職。

切です。その点でNGOとの連携強化、外務省・NGOの定期協議などへの言及があったのもよかったと思います。

板橋 協議の継続性という意味では、安全対策会議自体が常設化されたことの意義は大きいと思います。対策を作って終わりではなく、それをどう具現化していくか、そのプロセスに生じた問題も含めて、今後も定期的にレビューしていくことは、テロをめぐる情勢が刻一刻と変わる時代においては不可欠なことです。

個人においては、外務省をはじめさまざまな機関が安全に関する情報を出していますので、目を通してほしいと思います。最近のテロの傾向を見ますと、複数の国の人たちが集まる場所を狙う傾向にあります。国際空港、国際機関の近くの駅、著名な観光地やリゾートなどです。そこに行くなとは言いませんが、空港や駅などでは滞在時間なるべく短くするなど、意識してほしいと思います。

横並びの情報、横並びの対応では無意味

谷山 安全対策の実質化を進めるうえで、重要なカギのひとつは、やはり情報です。

板橋 私は企業関係者と話す機会も多いのですが、トップが知りたい情報は何かと聞くと、「他社（他組織）はど

してる？」「外務省は何て言ってる？」という方が多いわけです。これは情報ではなく、意思決定を他者に求めているということですね。現地の事業内容や規模、周辺地域での活動や拠点の有無、組織の規模や文化など、条件が異なるわけですから、当然、対応も異なるはずです。

山田 情報はヒントであって答えではありませんし、テロがいつ、誰をターゲットに計画されているといった情報をすべて入手することは、ほとんど不可能です。ましてやプロでもないテロリストがソフトウェアを狙うのを特定することは、きわめて困難です。断片的な情報をつなぎ合わせて判断できるような人材を養成することは、日本社会全体にとっても必要なことです。

板橋 他方で、企業も役所も、二〜三年で人事異動があるわけですから、蓄積が難しい。長期間、大量の情報と日常的に付き合っていくなかで初めて生まれる一種の「勘」のようなものがあります。情報を収集し、分析・判断し、アクションを提示できるようなプロフェッショナルの育成には時間がかかるわけで、人事面での考慮も必要でしょう。

谷山 政府からのものであれ、NGOや企業からのものであれ、重要な情報の共有は大切です。しかし守秘義務、あるいは情報提供者の秘匿原則との線引きが難しい。NGO

が情報提供したものの、その情報が活用されるなかで情報提供者が特定されてしまうケースも多々あります。お互い共有の仕方、活用の仕方には慎重でなければなりません。

もう一点、それぞれが独自に情報収集・分析を行った結果、判断が異なったときにどうするか。例えば退避をめぐって、政府が単に「危険だから退避せよ」と言うだけでは説得力に欠けます。どれだけ裏付けを持った個別具体的な情報を、一定の条件あるいは守秘義務の下に共有できるかは、NGOに限らず、組織の活動の根本に関わる問題として、今後議論していきたいと思います。

山田 政府としてもNGOとの関係は重要で、その自主性を最大限尊重します。他方で、日本人の安全確保は国家の大切な役割です。さらにODAや外務省予算が関係しているといった場合は、外務省にも安全に対する一層の責任があります。バランスを取りながら、具体的な協議を重ねる中で、方向性を探っていきたいと思います。また、NGOが安全対策に取り組む機運が出てきていることは歓迎で、この点についても協力関係を進めます。

100%の安全はない

板橋 ここまで安全の話をしてきてたいへん恐縮ですが、

最後に申しあげておきたいのは、それでもなお、100%の安全対策はない、ということ です。繰り返し言及されているように、テロの性質も変わってきていて、面ではなく、点の動きになっています。日本も含め、世界のどこで起こっても不思議ではありません。安全は国際協力の大前提ですが、そのハードルが高くなりすぎてリスクばかりに目が行ってしまい、実際の行動に二の足を踏む状況になっては本末転倒です。

谷山 重要なご指摘です。先ほどの話と重なりますが、多くのNGOはできる限り現地に残ろうとします。同じ国際協力の分野に携わっていても、組織の性格が異なれば、得られる情報やリスクの度合いも異なるので、判断が分かれることもある。

「もし事故があつたらODAが止まっちゃうんだよ」とよく詰問されることがありますが、十分に準備してもなお、事故は起こり得ます。もちろんそれを教訓とするための検証は必要ですが、事故があつただけを基準に、もうODAは止めるとか、NGOは現地に行かせるなどというような議論が先行してしまうと、国際協力の手足を縛ることになりかねません。その点についても、国際協力に携わる組織間の協力があつてほしいと思います。●

新たな安全対策固まる

国際協力事業安全対策会議最終報告のポイント

■ 最近の国際情勢を踏まえ、「安全はもはやタダではない」こと、組織のトップ自らが主導して安全対策を講じる必要があることを認識し、JICA 関係者にとどまらず、態勢の強くない中小企業を始め、より広範囲の国際協力事業関係者・NGO の安全確保に向け、以下の具体的措置をとることとする。

1 脅威情報の収集・分析・共有の強化

●外務省・JICAの情報収集・分析態勢の強化

⇒ 外務省：国際テロ情報収集ユニットの強化、外務省の地域・語学専門家の養成のための研修の充実及び増員
JICA：安全対策・地域専門家、地域情勢・危機管理の外部専門家・アドバイザーの増強、情報管理態勢の整備

●諸外国・機関との情報交換の強化

⇒ 現地当局等との協力強化・能力構築支援を通じた情報交換等の強化、同盟国・友好国や国連との情報交換の活発化

●関係者への情報共有の仕組みの整備

⇒ 東京：「国際協力事業安全対策会議」を常設し、定期的に実施（外務省、JICA 関係省庁、政府関係機関、事業関係者、NGO 等との情報交換等）
現地：在外公館が主催する「ODA タスクフォース」、「安全対策連絡協議会」を活用した情報共有の緊密化、緊急連絡態勢の構築（JICA職員・事業関係者・NGO による在留届・「たびレジ」登録の徹底）など

2 事業関係者及びNGOの行動規範

●外務省及び JICAの緊急連絡網の拡大（事業関係者・NGO をより広く含む）、現地での緊急連絡訓練の実施

●事業関係者の行動規範強化：JICAと契約関係にある者への行動規範の徹底、JICAと契約関係にない者への推奨

●NGO 等との連携強化：NGO への情報・行動規範の提供、安全対策に特化した外務省・NGO 協議の実施（年2 回程度）など

3 ハード・ソフト両面の防護措置、研修・訓練の強化

●防護措置の強化（以下※は平成28年度2次補正予算案で喫緊に必要な予算を計上）

⇒ 安全対策の専門家による定期点検（在外公館・JICA 在外事務所、プロジェクト・サイト等）、在外公館・JICA 在外事務所の安全対策機材（通信機器、防弾車等）等の増強（※約10億円）、現地当局による警備強化に向けた働きかけ・治安能力構築支援（※5億円）

●研修・訓練の強化

⇒ JICAの研修・訓練内容の充実、対象の拡大（JICAと契約関係にない事業関係者やNGO も含む）

●ODA 事業の安全対策における事業関係者の負担軽減（特に中小企業）

⇒ 円借款事業：①安全対策経費の借款額への計上、②安全対策経費を適切に含んだ形での入札評価、③治安情勢の悪化が原因で事業が遅延する場合の受注企業の免責に向けた現地当局への働きかけ、安全対策経費を可能な範囲で JICA で手当てすべく支援の在り方を検討（特に中小企業）

⇒ 無償資金協力事業：安全対策経費の事業経費への計上、予備的経費の活用等の促進、現地政府が安全対策を行うことを確保するための二国間文書の作成等

⇒ 技術協力：現地政府が安全対策を行うことを確保する規定を含む技術協力協定の締結交渉の更なる加速

⇒ NGO：政府の ODA 予算から資金を受ける NGO による安全対策経費の計上の促進 など

4 危機発生後の対応

●JICA関連事業に係る事件・事故の直接被害者への支援及び間接被害者（同伴家族等）へのメンタルケア等の支援

●事業関係者の必要な保険への加入等の徹底

●南スーダンからの退避事案と類似の事態に備えた机上演習（原則として本年中に実施）

●退避に係る費用を可能な範囲で JICA で手当てすべく支援の在り方を検討（特に中小企業）など

5 外務省・JICA の危機管理意識の向上・態勢の在り方

●外務省及び JICA の安全管理態勢の強化

⇒ 外務省は審議官／参事官級、JICA は役員級をそれぞれ安全対策担当に指名し、安全管理部署の態勢も強化。

●地域の拠点となる在外公館、JICA 在外事務所の態勢の強化

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003643.html