

平成 28 (2016) 年度 NGO 海外スタディ・プログラム最終報告書

提出日	2017 年 3 月 10 日	
氏名	玉木 杏奈	団体印
所属団体(正式名称)	特定非営利活動法人 日本紛争センター	
受入機関名(所在国)	International NGO Safety Organization (INSO) Kenya (ケニア共和国)	
研修期間	2017 年 2 月 19 日～2 年 26 日	
研修テーマ	紛争影響国における NGO の安全管理およびその能力強化に関する知見と手法を学ぶ	

1. 導入

1-1. 問題意識

近年、国境を越えた予測困難な事件が世界各地で頻発し、セキュリティ・リスクの高い地域において活動する人道支援・開発支援従事者¹の間で、誘拐、テロ攻撃、強盗、交通事故などの脅威に対する意識が高まっている。

1997 年以降、人道支援従事者の被害件数は増えている。2004 年以降は、武力紛争地での戦闘死者数と並行し、人道支援従事者の被害件数も増加した²。特にシリアや南スーダンで戦闘が激化した 2013 年に、被害件数はピークを迎えた。The Aid Worker Security Base (AWSB)³の統計によると、265 件の事件に 475 名が巻き込まれ、178 名が負傷、156 名が殺害され、141 名が誘拐されたという。

しかし、2013 年以降は徐々に減少傾向にある⁴。AWSB の統計では、2014 年の被害者数は 329 名、2015 年は 287 名と発表されており、2013 年から 2015 年の 2 年間で被害者数は約 20% 減少した。どの調査研究機関も決定的な因果関係を証明するにいたっていないが、国際機関や国際 NGO による安全管理対策の向上および強化が背景にあるという見方が強い⁵。

団体の安全管理能力強化は、海外で人道・開発支援に従事する日本の NGO にとっても喫緊の課題である。弊センターは紛争の影響下にある東アフリカや中東地域で活動中だが、流動的な現地情勢にあわせ安全管理体制を最適化するために、継続的に安全管理能力を強化する必要がある。

日本の NGO の安全管理に対する取り組みは、団体ごとに大きな差がある。安全を確保するための最低基準の欠如に加え、個人や団体の能力強化のための研修も不足している。さらに NGO での勤務経験をもち活動の実態を熟知したセキュリティ専門家の不足も課題である。なかには海外で本格的なセキュリティ研修に参加して能力強化を図る NGO もあるが、高額な料金設定のために職員全員に機会を与えることは難しい。さらに知見を得た優秀な人材は国際機関に流出してしまう傾向も強い。こうした課題に対して最近設立されたのが日本 NGO 安全管理イニシアティブ (JaNISS) である。

¹ 統計や報告書により定義は異なるが、一般的に国際機関職員、国際 NGO 職員、赤十字・赤新月社職員、現地 NGO 職員などが含まれる。

² The Peace Research Institute Oslo (PRIO), "Understanding Attacks on Humanitarian Aid Workers", Conflict Trends June 2015.

³ The Aid Worker Security Base (AWSB) URL: <https://aidworkersecurity.org/>

⁴ The Peace Research Institute Oslo (PRIO), "Understanding Attacks on Humanitarian Aid Workers", Conflict Trends June 2015.

⁵ The International NGO Security Organization (INSO) Kenya の Director Philippe Durado、RedRUK の Regional Team Leader Sophie Nyakabi によるインタビューより

1-2. 手段と研修の目的

NGO の安全管理に最新の知見を有する International NGO Safety Organization (略称: INSO) ケニア支部において、加盟 NGO に提供中の各種サービスを調査し、スタッフへの個別インタビューを通じて、紛争影響国における安全管理の最新のノウハウや、セキュリティに関する情報収集・分析手法、セキュリティ・ブリーフィングや関連研修の基本的な構成等を学んだ。そこで得た学びを、弊センターだけでなく日本の NGO 全体の安全管理能力強化にどのように貢献できるか検証した。

2. 本文

2-1. IINSO の組織概要

(1) INSO について

The International NGO Safety Organization (INSO)は、情報、分析、助言の提供を通じて NGO を中心とした人道支援コミュニティを支援することを使命としている。本部をドバイ（英国から移転）に置き、現在 11 カ国を対象に支部が存在している。アフガニスタン、イラク、ウクライナ、ケニア、コンゴ民主共和国、シリア（トルコ南東部で活動）、ソマリア（国内およびケニアで活動）、中央アフリカ、ナイジェリア、パレスチナ、マリに加え、2017年度末までにカメルーンと南スーダンにも新事務所の設置を予定しているという。INSO の提供するサービスは会員制であり、各支部の会員になるには現地の NGO 登録が必須条件となっている

INSO の成り立ちは複雑だが、過去 15~20 年かけて各国で結成・設立された NGO 安全管理に関わる類似団体が、徐々に INSO へと集約されていった。当初は、2002 年米国のアフガニスタン侵攻を契機に設立された The Afghanistan NGO Security Office (ANSO) をはじめ、2004 年に設立されたソマリアの NGO Safety Project for Somalia (NSP)、2017 年に設立された The Gaza NGO Safety Office (GANSO) など、それぞれが個別に活動していた。2011 年に ANSO が INSO へと形を変え英国に本部を置いて以降、各団体を INSO の支部として吸収合併する形で規模を拡大していった。ただし 2016 年に INSO Yemen が INSO から独立するなど、各支部の動きは流動的である。

INSO 本部（ドバイ）には、代表 1 名、5 名の総務・経理担当、4 名の技術担当スタッフがあり、INSO 組織内の基準や各種フォームの作成、各支部へ技術的な助言を行っている。

(2) INSO ケニアについて

2012 年に INSO のケニア支部として設立された。ナイロビ事務所、北部のダダーブ事務所、東部のイシオロ事務所の 3 つの事務所を有している。職員数は、ナイロビ事務所に約 10 名、地方事務所には 5-6 名である。その他、各地にモニターと呼ばれる非正規の職員が約 35~40 名が配置され、各事務所に対して治安情報の収集・連絡を行っている。主な資金先は、欧州市民保護局(ECHO)、英国国際開発省 (UKAid)、スイス開発協力庁 (SDC) で、ECHO からの資金提供が約 8 割を占める。

現在 INSO Kenya に登録されている会員団体数は、国際 NGO が 152 団体、現地 NGO が 28 団体、国際機関が 4 団体（国連人道問題調整部 (UNOCHA)、国連安全保安局 (UNDSS)、国連何民高等弁務官事務所 (UNHCR)、国際連合児童基金 (UNICEF)）、資金提供団体が 3 団体である。会員団体スタッフ登録数は合計 1,158 名で、団体代表は合計 117 名登録されている。登録団体は INSO Kenya が提供するすべてのサービスを無料で利用できる。弊団体も 2012 年から会員である。

2-2. 提供するサービス内容

INSO ケニアは、主に以下の 9 つのサービスを会員団体に対して提供している。

(1) 緊急警報サービス : 24/7 Flash Alert

ケニア各地で発生した窃盗、強盗、誘拐、衝突、爆発、デモ等、緊急対応を要する事件の情報を英語で発信する、緊急警報サービスを 24 時間 365 日提供している。緊急警報サービスは、まず INSO に登録されている各スタッフの携帯電話に SMS (ショートメールサービス) で短文の速報が送信され、その後各メールアドレス宛に詳細な情報が送信される。メールによる緊急警報サービスは主に 2 種類あり、「第一報メール」とその後の「情報更新メール」である。INSO は年間約 10,000 件の事件を、この緊急警報サービスで発信している。

(2) 事件履歴データベース : Incident Tracking

事件が発生した日付、時間、場所、分類、被害状況、被害者情報などが入力された事件データベース (エクセル表) を都度更新しており、毎週金曜日に最新版を INSO 会員に提供している。被害者が INSO 会員の場合は公開可能な情報のみ記載し、個人情報 は INSO 内部で厳重に保管している。

(3) 分析レポート : Analysis Report

分析レポートは、一定期間中に発生した事件に関する分析をまとめた報告書である。発行頻度は、隔週、四半期ごとの 2 種類あり、それ以外に不定期で発行する特別報告書が存在する。

① 隔週レポート : Bi-weekly Report

毎月 2 日、17 日に発行される報告書で、対象期間内に発生した事件の詳細を、ナイロビ、北西州、リフトバレー州、沿岸州、西州、中央州の 6 地域ごとに分析している。地域ごとに、4 つの主体 (犯罪組織、武装反政府組織、ケニア政府、民族) が関わる事件数をグラフで表示しており、直近の治安動向を一目で把握できる点が分かりやすい。

② 四半期レポート : Quarterly Report

毎年 1 月、4 月、7 月、10 月に発行される報告書で、4 つの章 (武装反政府組織、犯罪、民族政治暴力、NGO 関連) で構成されている。前四半期との比較に加え、対象四半期に発生した事件の傾向が分析されており、現地の政治・経済・社会の文脈のなかで治安情勢が把握しやすいようになっている。例えば、犯罪のカテゴリーを誘拐、脅迫、強盗、襲撃、強奪など 13 種類に分けて、その発生件数と発生時間帯を示しており、具体的な回避行動に役立てやすい点が優れている。

③ 特別レポート : Special Report

特定のテーマを扱った報告書で、不定期に発行される。たとえば、特定の高リスク地域を対象に数年間蓄積したデータを分析した地域別の報告書や、4 年ごとに実施される大統領選挙をテーマとした報告書などがある。時宜にかなったものが多く、安全管理の責任者にとって参考になる。

(4) ブリーフィング

隔週レポートが発行された翌週の火曜日に、その解説を口頭で行う目的で、INSO ケニア事務所 3 カ所で開催される。隔週レポートの解説だけでなく、情報の不備や誤りがないか、追加すべき最新情報がないか、参加者と共に情報の共有と確認を行う。また NGO 会員同士が安全管理を目的に顔を合わせる貴重な場であり、ネットワークの機会となっている。毎回 10 名前後が参加しているという。

(5) オリエンテーション : Orientation

ケニアに新たに赴任した会員 NGO スタッフを対象に、月 1 回の頻度でオリエンテーションを開催している。約 3 時間にわたり、ケニアの近代史や政治的背景、各地域の特徴や、各主体の動向の最新分析、NGO の被害状況、INSO の活動紹介などが行われる。

(6) 有事の際の支援アシスタンス : Crisis Assistance

事件に巻き込まれたり、被害に遭ったりした際に、会員 NGO に対して電話や面談を通じた助言を行っている。会員 NGO が現場対応に追われて余裕がない場合などには、代理で各国大使館や関連組織へ連絡、救急車など医療サービスの手配を柔軟に行う。

(7) 安全管理政策の確認・見直し : Policy Review

希望に応じて、会員 NGO の安全管理方針や、不測の事態における緊急対応策などについて、共に内容の見直しと助言を行う。

(8) 特定地域の最新情報の提供 : Site Review

会員 NGO の要望に応じて、特定の地域に関する最新情報、道路情報、ホテル、警察署や病院などの連絡先をまとめたレポートを作成している。例えば、新しい地域で事業を企画している場合や、初めて出張に行く場合など、現地の情報を事前に得るため依頼してくるケースが多い。当サービスの年間利用件数は、約 5~6 件程度であるという。

(9) 研修の提供 : Training

ECHO の資金で、RedR ケニア（英国に本部を置き、安全管理に係る研修を提供する NGO）に業務委託する形で、年間を通じてトレーニングを実施している。毎年 3 月上旬頃に日程が発表され、INSO 会員団体の職員であれば受講可能である。別途 RedR ケニアと協議したところ、オーダーメイド式で要望にあわせて柔軟にトレーニング・メニューを作成することが可能であるという。例えば、日本国内で勤務する職員対象、あるいはケニアに駐在する職員対象、南スーダンやソマリアなど近隣国において事業に従事する職員対象など、いずれも対応可能である。

2-3. スタッフの役割と情報収集・発信過程

上記サービス内容から明らかだが、INSO の最大の強みはケニア国内で発生している事件に関する最新情報の収集と精度の高い分析、そして会員への迅速な情報提供である。ここではその仕組みと各スタッフの役割を示すとともに、過程を説明する。組織図は部外秘のため、ここには記載しない。

(1) 現場のモニター

INSO には、モニターと呼ばれる非正規スタッフが各地に約 35~40 名配置されている。モニターは毎月給与を得ており、INSO 職員に対して報告義務を負う。毎週 2 回（月曜と金曜）発生した事件等の定期報告を行うが、担当地域で事件が発生した際は都度報告する。

現地の警察や現場の関係者などから治安情報を収集するが、主にスマートフォンのコミュニケーション・アプリケーションを利用している。地域ごとにメンターと INSO 職員を含むグループが作られており、そこに投稿するか、直接 INSO の担当職員に対して情報を伝達する。

(2) インフォメーション・オフィサー

モニターからの報告を受けて、関連情報を追加収集し情報を精査するのが、インフォメーション・オフィサー（INSO 職員）である。毎日早朝から、新聞、テレビ、ツイッターなど、各種メディアで発信されている大量の情報に目を通し、治安情報を確認する。例えばツイッターでは、ケニアの行政機関や、民間警備会社、現地警察署長、国際 NGO などふくめ 76 団体・個人をフォローしているという。SNS も情報収集の重要なツールとして利用していることがわかる。モニターからの治安情報を各メディアの情報と照合し、必要に応じて現地当局に電話確認を行い、検証している。

インフォメーション・オフィサーは、緊急警報サービスの発信権限を持つ。同権限を持つのは、ほかに INSO 代表、セキュリティ・アドバイザーのみである。モニターだけでなく、INSO 会員からの情報提供も重要視されている。とくに NGO 職員の被害や安全に関するデータは INSO 会員からの報告なしに成立しない。

(3) オペレーション・オフィサー

モニターからの報告をもとに、事件発生の日時、地域、種類、被害状況、被害者数など事件履歴データベースに全情報を入力する。オペレーション・オフィサーが利用するデータベースは、会員に提供されるものより詳細で、情報を入力するとグラフや表が表示される仕組みになっている。ほぼ全ての項目に、入力内容の選択基準とそれに沿ったカテゴリーが存在しており、入力エラーが起きにくい。このデータベースは、INSO の量的分析の基礎になっており、非常に重要なものである。

(4) GIS オフィサー

オペレーション・オフィサーが入力したデータベースをもとに、地図上に特定のマークや記号、数字などを追加して、危険度にあわせた色分けをするなど、治安情報を視覚化するのが GIS オフィサーである。こうした作業済の地図は、INSO の報告書の多くで利用されており、一目で事件発生頻度の高い地域や、特別な警戒が必要な地域、被害件数の増減傾向などがわかるようになっている。

(5) セキュリティ・アドバイザー

情報収集から発信に関わるすべての作業を統括し、治安情報を発信する権限を有する。情報の正確さを最終的に検証して、緊急警報サービスや各種報告書の作成を行う。またブリーフィングやオリエンテーションといった会員に対する解説や講義も、セキュリティ・アドバイザーの業務である。

以上のように、INSO では、各モニターや会員 NGO からの情報収集、分析、検証、発信まで、体系的かつ効率的に作業を行う体制が整備されている。最新情報をタイムリーに発信し、事件の分析を限られた時間で行って会員に過不足なく提供していくために、一定の技能を備えた人材の配置と、明確な役割分担が必要であることが判明した。その一方で、会員 NGO からの積極的な情報提供も重要であり、会員 NGO からの報告や協力が無い限り正確な情報を得ることができない。会員 NGO の積極的な参加や情報共有を呼びかけることも、INSO の運営にとって必要不可欠であることがわかった。

2-3. INSO ケニアの安全管理対策と人材確保

INSO は各国支部の安全管理方針（Security Policy）の他、国別で安全管理計画（Security Plan）や不測の事態に対する緊急対応策を有する。INSO ケニアの安全管理計画については半年に

一度更新しており、必要に応じて参加型ワークショップを開催して計画を見直す作業を行っている。最新の安全管理計画は、今年 1 月に更新したばかりという。新規職員は、方針や計画を含む安全管理ガイドライン一式を熟読した上で、1~2 時間ほどブリーフィングを受ける。

また INSO ケニアの正職員のうち、警察や軍隊での職務経験を持つものは少数である。業務内容として情報やデータを扱う作業が中心のため、IT や統計処理に秀でた人材が多いのが事実である。しかし、INSO ケニアはセキュリティ・リスクが高い地域で事業を実施する NGO を対象にサービスを提供しているため、実務者の観点から数字やデータを分析して有効な助言ができる人材を重用している。安全管理に高度な知見を持つ人材を確保するのは難しく、これは NGO 全体が抱える課題である。

3. 考察・提言

3-1 結論

当研修を通じて得た学びや教訓は、以下の通りである。

(1) 日々の最新情報の収集・分析作業を通じて、着実に安全管理能力を向上させる

紛争影響国においては、積極的な情報収集が団体・個人の安全確保に重要であるとあらためて実感した。各団体のスタッフ一人ひとりが、安全管理に関する最低限の研修を受けてパーソナル・セキュリティの知識と能力を向上させることも重要であるが、それと並行して常に最新情報を積極的に収集して各団体に最適化された対策を検討することが、安全管理体制の強化につながる。

INSO は、各スタッフの安全管理に対する意識がすこぶる高く、日常の業務を通じて安全管理のノウハウを体系的に習得している。会員 NGO に対して安全管理に関する助言を行う組織である以上、十分な知識とノウハウを持っていることは当然だが、スタッフの多くは研修を通じてではなく、最新情報を収集・分析するという日常作業を通じて安全管理能力を継続的に向上させている点が印象的だった。

(2) セクターを超えたネットワーク構築によって、多様な情報の収集と多角的な分析が可能になる

INSO にとって会員 NGO からの提供情報は、各地に配置されているメンターやメディア等から得られる情報と並び、重要な情報源の一つである。INSO の情報収集の強みは、NGO ネットワークにある。さらに会員 NGO だけでなく、政府機関や国際機関、民間警備会社、新聞社、ジャーナリスト、ショッピングモールのオーナーなど、多様な関係者と情報交換や意見交換を定期的に行っている。業界を超えた関係を構築・維持することで、広範な種類の情報を入手し、多角的な分析を行うことができる。

また INSO はオリエンテーションやブリーフィングを通じて、各会員 NGO に意見交換の場も提供している。安全管理をテーマに対面で意見交換する機会は意外と限られているため、懸念点や課題などを共有することで互いの学びとなり、会員 NGO 間のネットワーク構築にもつながっている。

(3) INSO サービスをもっと積極的に利用すべき

今回の研修を通じて、多くの NGO が緊急警報サービスや各種報告書の受信と、オリエンテーションへの新規職員派遣の、主に 2 つのサービスしか利用していないことが判明した。

例えば、隔週開催の INSO のブリーフィングについて、2 月 21 日のブリーフィングには 5 団体しか参加していなかった。ブリーフィングでは、文章に落としこみにくいニュアンスや、事件の背景に関する情報などを知ることができるだけでなく、参加 NGO からの質問に対する INSO の返

答や助言を通じて、安全管理の実践的ノウハウを多く学ぶことができる。経験の浅い職員には良い学びの機会となるだろう。また特定地域の最新情報の提供（Site Review）も、年間利用件数は5～6件と少ないが、これも INSO に依頼することで会員 NGO が保有する情報と比較・確認が可能になり、有意義である。

3-2 本研修成果の自団体、NGO セクターの組織強化や活動の発展への活用方針・方法

第一に、毎日決まった時刻に、政治・経済に関する情報や事務所および事業地の治安情報を積極的に収集して分析する作業をルーティン化する。そうすることで厳密な定点観測ができるようになる。分析結果は団体内で迅速に共有し、安全管理意識の向上に貢献したい。

第二に、大使館が主催する安全対策協議会とは別に、トルコに事務所を持つ他の日本の NGO と安全管理に関して定期的に意見交換を行う場を設けたい。またトルコにおいて国際機関や現地 NGO はもちろんのこと、民間企業や商店、大学、研究機関など、可能な限り幅広く信頼関係を築き、政治や経済、また治安情勢や安全管理に関する意見を交換できる機会を設ける。

第三に、弊センターの内部勉強会にて今回の研修成果を共有したい。職員で安全管理に関する課題を抽出するとともに、各自の経験を共有して学びあう場を作る。また日本に一時帰国する際に、可能な範囲で JaNISS をふくむ外部団体対象の報告会を行い、今回の研修成果と学びを共有して参加者間で意見交換を行う場を提供したい。

3-3 テーマに関する日本の国際協力分野への提言

安全管理能力を向上させるにあたって注意すべきは、目まぐるしく変動する世界情勢と多様化する脅威にあわせ、必要な知識や能力を正確に見極めたうえで、常に最新のものを習得しておかなければならないということである。とくに現代においては、技術革新の加速化もあいまって、新しい知識や技術の有効期間が短縮される傾向にある。日本の国際協力分野においては、研修を実施して満足してしまう傾向が一部に認められるが、研修を一回受講しただけでは十分でない。定期的な追加研修が必要であると同時に、対処すべき脅威の変化に応じて研修内容自体を見直すことも重要であることを、あえて提言したい。

現在 JaNISS は、アドボカシー、MOSS（セキュリティ最低基準）の策定、安全管理能力強化に資する研修の提供など、主に3つの目的をもって活動している。INSO のように、強固な NGO ネットワークを基盤とする相互扶助型の治安情報収集・分析・検証・提供システムの構築は視野に入っていない。現状の活動方針の下では、JaNISS は変化の激しい世界情勢や新たな脅威に対応するのに必要な知識と能力の見極めそのものがタイムリーにできず、いずれ自ら提供する研修内容が陳腐化してしまう可能性がある。

4. 団体としての今後の取り組み方針

弊団体は、トルコとケニアに加えて、南スーダンでも活動している。2017 年度中に INSO が南スーダン支部を開設する予定が明らかになったため、弊団体の南スーダン事務所（首都ジュバ）も迅速に INSO に加盟することとする。

また INSO のサービス内容の詳細を、弊団体の各国事務所に周知徹底したうえで、適切なものがあれば積極的に活用するよう現地責任者に促したい。同時に、INSO への情報提供や意見交換を通じた協力を怠らず、相互扶助の関係を維持・強化するようあらためて注意したい。

さらに JaNISS の活動については、日本の国内事情を反映して視野が狭くなりがちであることが懸念材料であり、邦人の海外における活動範囲を拡大するための証拠・実績づくりに終始している印象がぬぐえない。より本質的に、実際の NGO の能力強化につながる仕組みの構築を積極的に働きかけていきたい。そのために外部報告会や、各種定期会合の機会を利用したい

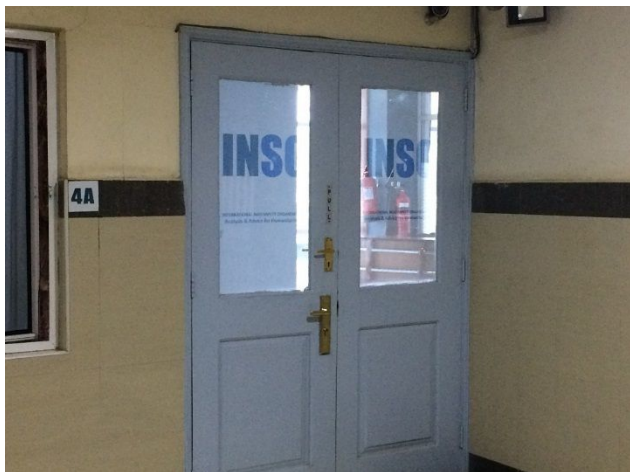
5. その他

5-1 本プログラムや事務局側に対する提案・要望等

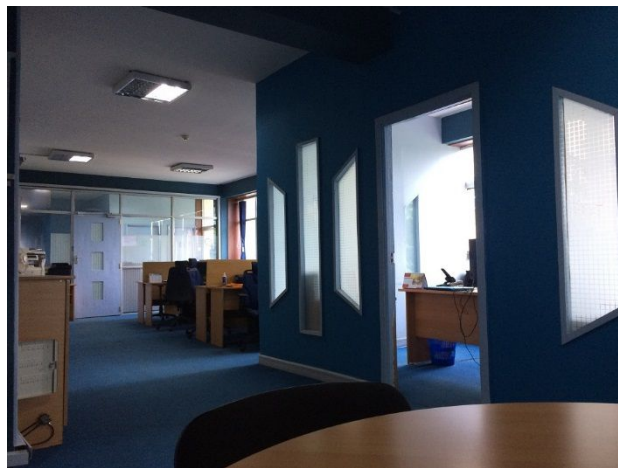
当研修を通じ、研修先のケニアと駐在先のトルコという、2つのセキュリティ事情の異なる国を比較することができ、非常に良い刺激となった。今回得た学びを、日々の業務の中に活かしていきたい。年度末直前かつ海外駐在という特殊な環境にもかかわらず、柔軟に対応して頂き、こうした貴重な機会を頂けたことに感謝したい。今後多くの NGO 職員に、当研修を利用して頂けることを願っている。

5-2 写真類及び研修員が受入先機関に提出した報告書類等があれば、添付 研修の写真添付。

以上



INSO ケニアのナイロビ事務所の入り口



INSO ケニアの事務所の様子



ブリーフィング後の様子



この会議室でブリーフィングやオリエンテーションが開催されている。



右から GIS オフィサー、オペレーション・オフィサー、インフォメーション・オフィサー



INSO ケニア代表のフィリップ（左）と研修員の玉木（右）