

令和2年度 外務省 NGO 研究会

国際協力分野における性的搾取・虐待・ハラスメントからの
保護（PSEAH: Protection from Sexual Exploitation,
Abuse and Harassment）に関する世界の動向調査と、
日本における取り組みに向けたガイドライン等の策定と、そ
の普及

Protection from Sexual Exploitation, Abuse, and
Harassment (PSEAH) in International Cooperation: Study
of Global Trends, and the Development and Dissemination
of Guidelines To Implement in Japan

目次

第1部 本 NGO 研究会の背景.....	2
1. はじめに－本研究会の概要.....	2
2. 本研究会の背景	2
3. 本研究会の目的と活動内容.....	4
(1) PSEAH に関する日本の国際協力 NGO の認識と実態の調査.....	5
(2) PSEAH に関する調査と普及に向けた取り組み	5
(3) PSEAH ガイドラインの策定	6
4. 本研究会の実施体制	6
第2部 活動の報告.....	8
1. PSEAH に関する日本の国際協力 NGO の認識と実態の調査.....	8
(1) アンケート調査の概要.....	8
(2) 回答内容.....	8
2. PSEAH に関する調査と普及に向けた取り組み.....	11
(1) 内部勉強会の実施.....	11
(2) 公開型イベントの開催.....	17
① PSEAH シンポジウムの開催	17
② HAPIC における PSEAH に関する課題の共有	22
3. PSEAH ハンドブックの制作	25
第3部 PSEAH 普及に向けた提言	27
1. 本研究活動の考察	27
2. 今後に向けた取り組みへの提言	27

別紙資料 1～8

別冊（本研究会 成果物として）

「PSEAH 性的搾取・虐待・ハラスメントからの保護 実践ハンドブック」

第1部 本 NGO 研究会の背景

1. はじめに－本研究会の概要

国際協力分野における性的搾取・虐待・ハラスメントからの保護(Protection from Sexual Exploitation, Abuse and Harassment: PSEAH)とは、開発・人道支援等での現場において、支援を受ける側の人々を、支援する側による性的搾取や性的虐待から守るための考え方および一連の予防と取り組みのための具体的な措置のことを指す。主に支援を受ける側、つまり受益者の保護を目指すものであるが、近年は、支援国体内部のハラスメントの予防と対応も組み合わせて考えられることが主流となってきている。1990年代以降、開発・人道支援の現場で、国際機関や国際 NGO 等の職員による、受益者に対する性的搾取・虐待の事例は報告されてきており、それに対して、これまでに国連、各国政府、援助機関、NGO が PSEAH や予防のための様々な取り組みを進めてきている。しかし、現在もこの問題が依然として存在することは周知の事実である。

一方、日本の援助機関や国際協力に従事する NGO 関係者の間でこの問題に対する認識は、まだ十分とは言えない。世界の人道状況は、複雑化、長期化しているなか、日本の NGO による支援活動自体は拡大しており、活動内容也多岐にわたっている。また、国連機関等との間で活動実施契約を締結するうえで、NGO 側が PSEAH を理解し、予防、対応できる体制を構築することも求められるようになってきている。

本 NGO 研究会は、このような状況を受け、今後、日本の政府、援助機関、NGO の関係者が PSEAH に関する方針の策定や具体的な取り組みを進められるよう、その概念や具体的な予防や対応のあり方について学びあう機会を提供し、普及の第一歩として、一連の啓発活動やガイドラインの策定などの活動を約一年間にわたって実施したものである。

2. 本研究会の背景

過去約 20 年以上にわたって、紛争地域における国連の平和維持活動 (PKO) 関係者による性的搾取・虐待については、様々な予防措置が取られているにも関わらず、根絶できない問題として長らく認識されてきた。国連としては、いかなる性的搾取・虐待も許容しない (zero tolerance) という方針を組織レベルでは打ち出しているものの、平和維持軍へ兵士を提供する国々が最終的な責任を負う形態の限界や啓発や研修の内容が十分に文化コンテキストを反映させたものになっていないという問題点もこれまでに指摘されている¹。国連の 2020 年 2 月の統計によると、2018 年から 2019 年にかけて、PKO 活動における性的搾取・虐待のケースは 43% 増加している²。近年は、これを性的搾取・虐待を行った個人の規律上

¹ Anania, J., Mendes, A., & R. U. Nagel (2020) *Preventing Sexual Exploitation and Abuse by Make Peacekeepers*, United States Institute of Peace, Special Report, September.

² 国連総会資料 ([A/74/705 - E - A/74/705 -Desktop \(undocs.org\)](#))。

の問題として扱うのではなく、このような搾取・虐待がそもそも発生してしまう構造へ働きかけることの必要性を指摘する声も出ている³。

PKO という平和維持活動と NGO による人道支援活動は、必ずしも同列に議論したり、単純に比較できたりするものではない。NGO は、緊急・人道支援活動において、個人等からの寄付金を使って、あるいは二国間援助機関や国連機関と契約し、受益者へ直接物資やサービスを届ける役割を担う。

2018 年 2 月、ある大手国際 NGO の管理職レベルの職員が 2010 年のハイチ大地震の緊急対応期に、被災地で買春に関与していたこと、また組織内でそれが発覚した後に、外部に対する説明もないまま本人は離職していたことが英国のタイムズ紙によって報道された。地震の被災者を支援するためにハイチへ派遣されたはずの管理職級の職員が被災者を性的に搾取していたという事実、組織はそれを把握しながらも表面化させずに組織の評判を守ることを優先させていたという事実、それが世界的に名の知れた団体であったことは関係者だけではなく人道支援セクターおよび社会全体に大きな衝撃を与えた。また、このハイチに派遣されていた管理職の行為をめぐっては、組織としてこのような行為を予防するあるいは発生した場合に適切に対応するための体制を有していたのか、という強い疑問の声が上がった。この行為に関わった職員が当該組織を離職した後、他の国際 NGO に問題なく職を得ていたことも次第に明らかになったほか、これをきっかけに、性的搾取・虐待の問題は、一部の組織に限られたことではなく、人道支援セクター全体としての問題であり、受益者の性的搾取とともに、組織内における女性職員に対する性的搾取やハラスメントのケースが次々と報道され、援助セクターに対する不信感が高まった⁴。

このような状況を受け、支援活動を実施するために NGO との間で業務実施を締結し、事業実施を委託する側にある多国籍機関や政府機関は対応に着手し、方針、指針の策定を加速させた⁵。

まず、2018 年 5 月にカナダで開催された G7 開発大臣会合では、「国際支援における性的搾取・虐待からの保護に関するウィスラー宣言」が採択され、関係者による行動倫理規範の遵守の徹底、違反時の処罰や報告メカニズムの明確化の重要性がうたわれたほか⁶、同年 6

³ 上記 Anania, J., Mendes, A., & R. U. Nagel (2020) など。

⁴ 例えば、BBC（英国放送協会）は、同年 7 月に英国の下院国際協力委員会出した報告書のなかで、2001 年以降に出されていた性的搾取・虐待に関する申し立ての内容を精査するとこの問題が長期間にわたって存在していたにも関わらず、NGO による対応が不十分であったこと、今後は犠牲者を中心に据えた対応を強化していく必要があることが指摘されている、と報道している ([Aid sector 'almost complicit' in sex scandal, say MPs - BBC News](#))。

⁵ 2018 年 2 月にハイチ地震対応期におけるケースが報道されるよりも前の 2017 年 9 月に開催された国連 PKO サミットでは、「性的搾取・虐待等からの保護に関する国連ハイレベル会議」が国連本部で開催されており、当時の安倍首相を含む 58 カ国の首脳が「性的搾取・虐待からの保護」のための共同声明に署名していた（外務省ホームページ：安倍総理の第 2 回 PKO サミット出席 | 外務省 ([mofa.go.jp](#))）。

⁶ 外務省 HP「G7 ウィスラー開発大臣会合の開催」([G7 ウィスラー開発大臣会合の開催 | 外務省 \(mofa.go.jp\)](#))。

月のタイドウォーター会合においても SEAH に関する宣言が採択されている⁷。さらに、英国国際開発省 (DFID、当時) は、同年 10 月にロンドンで「セーフガーディング・サミット」を開催し、性的搾取・虐待の防止影響を受けた人々との対話、性的搾取・虐待・ハラスメントの報告・通報を妨げる要因の解明と対応、学びの加速化に焦点をあてたコミットメントを発表した⁸。このサミットには、G7 メンバー国を中心に政府、NGO 関係者約 500 名参加している。

これらの動きと連動し、同年7月には、経済開発協力機構の開発援助委員会（DAC）は、「開発協力と人道支援における性的搾取・虐待・ハラスメントの撲滅に関する DAC 勧告－防止・対応に関する主要な柱」を採択した。この中では、1) 政策や行動規範の策定、組織文化の変化促進 2) 被害者中心の対応、支援メカニズムの構築、3) 組織の通報・対応体制の整備、4) 研修・啓発、5) 国際的な調整・協働体制の確保、6) モニタリング・評価・報告メカニズムの整備、が6つの柱として明記されているほか、DAC のメンバー国は、これらの取り組みの進捗状況についても ODA ピア・レビューで審査されることになっている¹⁰。

3. 本研究会の目的と活動内容

このような現状を受けて、本 NGO 研究会では、日本の国際協力 NGO の活動のなかで、今後、PSEAH を定着させていくために、長期的かつ継続的な取り組みの道筋をつけることを目指して、以下の活動を実施した。なお、2020 年 3 月に新型コロナウイルス対策法に基づき緊急事態宣言の措置が取られたことを受けて、大半は、オンライン・ツールを使用した

⁸ 英国政府の同サミットに関する一連の資料（[Safeguarding Summit: commitments - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/commitments/safeguarding-summit)）。

10 詳細は外務省ホームページ参照（ODA 開発分野における性的搾取・虐待及びセクシャルハラスメント（SEAH）に係る国際的取組 外務省（mofa.go.jp））。

遠隔の活動となった。

これらの活動を通じ、本研究会は1年間に350名以上の参加を得た。

(1) PSEAH に関する日本の国際協力 NGO の認識と実態の調査

日本の国際協力 NGO の間での PSEAH に関する認識と取り組みの実情を把握するために、国際協力 NGO センター（JANIC）会員団体およびジャパン・プラットフォームの加盟団体を対象に、オンラインによるアンケート調査を実施した。アンケートの結果と分析は、第2部で詳述する。

(2) PSEAH に関する調査と普及に向けた取り組み

■ 国際的動向および国内災害における PSEAH の動向の把握（内部勉強会）

PSEAH の基礎についての理解を醸成するために、主に本 NGO 研究会の運営と実施に関わる団体の関係者を対象に、国連機関をはじめ、各国政府、援助機関など日本国外の機関が取り組んでいる PSEAH の様々な取り組みに関して、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）および国際児童基金（UNICEF）の関係者を講師として招き、内部勉強会を開始した。

また、PSEAH は、2019 年度実施の NGO 研究会「日本の国際協力 NGO における「セーフガーディング」の取組促進のための提言とガイドラインの作成」とも密接に関わるテーマであるため、子どもと若者を対象にするセーフガーディングと PSEAH の共通点と差異について学ぶための勉強会も実施した。

さらに、日本国内の災害対応における PSEAH に関して、この分野の専門家を招き、議論の進展や制度の整備状況を学ぶ機会も設けた。

加えて、将来、日本での PSEAH の普及に向けて、本 NGO 研究会メンバーの理解力の向上と必要となる研修や教材を体系的に理解するために、UNHCR 本部職員を講師として招き、国連のパートナー団体向けに実施されている研修をオンラインで実施した。

■ 公開シンポジウムの開催

国際協力 NGO に加えて、国内で活動する NPO 等の関係者も含めた様々な国内の支援関係者、および政府や企業等の性的搾取・暴力・ハラスメントからの保護（PSEAH）に対する理解を深め、意識向上とそれぞれの取組みが推進されることを目指して、国内外から講師とパネリストを招き、実際に支援に従事する実務者を対象にしたオンライン・シンポジウムを2020年9月に開催した。このシンポジウムには約160人が参加した。また、2021年2月に国際協力 NGO センター（JANIC）が開催した国際協力に関する会議でも、本研究会の有

志が PSEAH 普及のためのセッションを設けた。

(3) PSEAH ガイドラインの策定

日本の国際協力 NGO がそれぞれの組織の中で、PSEAH に関する制度を整備し、対応していくための手引きとして、CHS アライアンス¹¹の“PSEAH Implementation Quick Reference Handbook”の日本語版を制作した。日本語版の題名は、「PSEAH 性的搾取・虐待・ハラスメントからの保護 実践ハンドブック」である。原文を和訳したうえで、用語の説明や参考資料の追加や日本の NGO の事例を加えた。

4. 本研究会の実施体制

本研究会は、JANIC を実施団体として、2020 年 1 月に発足した JANIC の PSEAH ワーキング・グループに参加する 11 団体、および 3 機関の協力を得ながら実施した。具体的な活動の実施にあたっては、ワーキング・グループのメンバーを「アンケート調査チーム」、「国際連携プログラム（シンポジウム）チーム」、「ハンドブック制作」の 3 チームに分けてチーム制でそれぞれの活動に取り組んだ。

ワーキング・グループに参画した団体と職員は以下の通りである。

（団体名 五十音順）

所属	氏名
国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所	小坂順一郎、西村愛子
独立行政法人 国際協力機構	小林恵理子
特定非営利活動法人 CWS Japan	五十嵐豪
特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム	塩野目祥子、柴田裕子、 富澤聖子、樋口博昭
特定非営利活動法人 ジェン	尾立素子
公益財団法人 ジョイセフ	浅村里沙、神谷麻美、斎藤文栄
公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	金谷直子、塩畑真里子
特定非営利活動法人 難民を助ける会	坂上佐和子、本多 麻純
特定非営利活動法人 ピースウィンズ・ジャパン	井上慶子、福井美穂
公益財団法人プラン・インターナショナル・ジャパン	榎田真季、長島千野、船越美奈

¹¹ 人道支援に従事する国際 NGO のネットワーク組織として、それ以前にあった Humanitarian Accountability Partnership International (HAPI) と People in Aid が合体する形で 2015 年に設立されたもの。「災害、紛争、貧困の影響を受ける人々やコミュニティに対する支援の効果とインパクトを高めること」をミッションとしており、現在、世界中の約 150 の組織が参画している。人道支援の必須基準（CHS）の推進のほか、国際人道支援に関する様々なイニシアティブを推進している。

特定非営利活動法人 Reach Alternatives (REALs)	玉木杏奈、八木令子
特定非営利活動法人 ワールド・ビジョン・ジャパン	池内千草、伊藤真理
特定非営利活動法人 難民支援協会	石井宏明
UNICEF 東京事務所	根本巳欧

第2部 活動の報告

1. PSEAH に関する日本の国際協力 NGO の認識と実態の調査

(1) アンケート調査の概要

国際協力分野における性的搾取・虐待・ハラスメントからの保護（PSEAH）に関し、日本の NGO の取り組み状況を把握するために、2020 年 9 月から 10 月にかけてオンラインのアンケート調査を実施した。内容は、回答者が所属する団体の属性、回答者の PSEAH の認識レベル、回答団体の性的搾取・虐待・ハラスメント事例の有無、PSEAH 対策の実施状況等にわたり、合計 46 問の質問となった。質問は、日本語もしくは英語で回答できるように設定した。本研究会のアンケート調査担当グループが一連の作業を担当した。アンケート調査への協力は、国際協力 NGO センター（JANIC）およびジャパン・プラットフォーム（JPF）のネットワークを通して呼びかけ、合計で 153 名から回答があった。

ここでは、このアンケート調査から明らかになった主要なポイントに絞って記述する。
（別紙資料 1 参照）

(2) 回答内容

➤ 回答者の所属団体と活動地域

回答者 153 名のうち、約 6 割が NPO 法人あるいは認定 NPO 法人、約 3 割が財団・社団法人の所属であった(Q1)。回答者の約 5 割は、直接支援の形態で活動を行っており、6 割が人道・緊急災害支援に携わっている（Q2,Q3）。また、回答者の約 8 割は、日本国内外の両方で活動に従事していた（Q4）。

➤ PSEAH 認知度

PSEA(性的搾取・虐待からの保護)もしくは PSEAH(性的搾取・虐待、性的ハラスメントからの保護)という言葉聞いたことがある、と回答したのは 69%であった（Q7）。7 割程度の回答者はこの言葉を聞いたことがあるが、一方で 3 割の回答者は、この言葉を聞いたことがなかった、ということになる。

➤ PSEAH 事例の有無

「あなたの組織内でこれまでに（過去 3 年間）性的ハラスメント（SH）の事例がありましたか？」という質問に対し、「あった」が 11%、「なかった」が 63%、「わからない」が 26%という回答となった（Q10）。また、PSEAH に関する過去 3 年間の「報告」の有無については、「あった」が 4%、「なかった」が 69%、「わからない」が 24%であった（Q11）。

また、回答者が所属する団体で、「職員が現地の人々から商業的性的サービスを受けたという話を聞いたことがあるか」という質問に対して、回答は、9%が「聞いたことがある」、「聞いたことがなかった」が81%、「分からない」が10%であった（Q12）。

➤ 方針や対策の整備状況と予定

ここでは、セクシャル・ハラスメント(SH)と主に受益者に対する性的搾取・虐待(SEA)に分けて質問を設定した。まず、所属する組織で、SHに関する規程や行動規範の有無を尋ねたところ、回答者の63%は、「ある」と回答し、「ない」という回答は22%、「わからない」が15%であった（Q18）。また、性的搾取・虐待（SEA）に関する規程や行動規範の有無については、「ある」と回答したのは37%、「ない」が45%、「わからない」が19%であった（Q20）。つまり、職員のハラスメントを予防する、あるいは対応するために何らかの文書が存在するというケースは6割強にのぼるが、受益者の性的搾取・虐待に関して何らかの措置を取っているのは4割以下、ということになった。

また、所属する組織で現在、PSEAHに関する文書等が何も存在しない場合、今後、取り入れる予定の有無について聞いたところ、「ある」という回答が24%、「予定はないが取り入れたい」が27%、「わからない」が46%であった（Q22）。つまり、現在、規程などの文書がなくても、今後導入するかどうか不明なケースが半数を占めていることになる。所属団体で、PSEAHの担当者の配置状況に関する質問では、38%が「いない」と回答し、28%が「いる」との回答であった（Q25）。

➤ 組織内の報告・通報制度

セクシャル・ハラスメント（SH）あるいは性的搾取・虐待が発生した場合に、組織内のしるべき担当者に報告される制度があるかどうかという質問に対しては、いずれについても制度が「ある」と回答したのは27%、「ない」と回答したのは33%であった。また、SHのみについて制度があると回答したのは21%となった。「わからない」は27%に上り、回答者の約3割は自分が所属する組織がこの制度を有しているかどうかについて認識していない、ということの意味する（Q26）。

報告する場合の報告先としては、「内部の部署」が82%、「外部機関」が25%、「その他」は13%であった。「その他」には、役員・理事、組織内の特別な担当者が含まれる（Q27）。

➤ 人事の制度と管理

新規に職員を採用する際に、以前の職場などに照会をするかどうかという質問に対しては、日本語回答者の38%が「していない」と回答したのに対し、英語回答者は、「している」が84%となった。この差の理由は明らかではない（Q32）。採用する際に、SEAをしない、と誓約書に署名をするかどうかについても、日本語回答者の16%が「する」と回答したのに対し、英語回答ではこれが56%に上った（Q33）。やはり、理由は明らかではない。

組織内で SEAH に関する研修の実施の有無に関してもいくつか質問した。まず、管理職を対象にした研修の有無については、「ない」が 5 割にのぼり、SH についてのみの研修があるという回答は 17%であった。SEAH をカバーする研修があると回答したのは 13%であった (Q34)。半数は、PSEAH についてまったく管理職研修が行われていない、ということになる。職員全般については、PSEAH に関する研修はない、という回答が 57%であった (Q35)。理事・役員については、「実施していない」が 46%、「わからない」が 40%であった (Q42)。

さらに、現地パートナー団体と連携して事業を実施している場合、当該パートナー団体に、PSEAH に関する制度があるかどうか尋ねたところ、日本語での回答者の 14%が「ある」と回答し、英語回答者の 50%を大きく下回った (Q37)。

➤ 説明責任

所属する組織が発行する年次報告書において、SEAH に関し何らかの報告をしているかどうか尋ねたところ、SEA についても SH についても実施している、と回答したのは 5%であった。「していない」は 75%であった (Q40)。報告している場合の内容は、「発生件数」「研修」「調査」であった (Q41)。

SEAH のケースがあった場合、そのケースの記録、管理、保管を一元化しているかどうかについて質問したところ、「している」が 12%、「していない」が 32%、「わからない」が 45%であった (Q43)。記録されたものが理事会へ報告されている、と回答したのは 46%であった (Q44)。

以上、予想されたことではあったが回答者の所属組織の大半では、PSEAH に関する制度はまだ立ち上がっておらず、何らかの方針、規程、行動規範を有するケースは 4 割程度にとどまっている。報告制度や専任者が配置されているケースはさらに低く 3 割程度、人事制度で運用しているケースは 1, 2 割程度、という結果となった。一方で、性的搾取・虐待やハラスメントのケースは発生していることは考えられるため、制度を導入する団体が増えることが期待される。

2. PSEAH に関する調査と普及に向けた取り組み

本 NGO 研究会の実施期間を通して、性的搾取・虐待・ハラスメントからの保護 (PSEAH) の認知を日本国内で高めることを目指し、一連の調査と普及活動を行った。これらは、主に、(1)NGO 研究会のワーキング・グループのメンバーおよびその所属団体の職員を対象にする内部勉強会、(2)一般公開としてより幅広く、日本国内外の支援従事者を対象にするもの、の 2 つから構成される。以下、それぞれの活動について詳述する。

(1) 内部勉強会の実施

開催した内部勉強会は以下の通りである。いずれもオンラインで開催した。

	テーマ・内容	時期
1	子どもと若者のセーフガーディングと PSEAH の共通点と相違点	2020 年 7 月 2 日
2	国連機関（ユニセフ・UNHCR）による PSEAH に関する取り組みの現状	2020 年 7 月 29 日
3	機関間常設委員会 (IASC) の性的不正行為からの保護と予防に関する国連機関の研修内容	2021 年 3 月 15 日
4	日本国内における災害時の女性と子どもに対する暴力問題とその対策のあり方	2021 年 3 月 16 日

① 「子どもと若者のセーフガーディングと PSEAH の共通点と相違点」に関する勉強会

開発協力や緊急人道支援は、そもそも貧困の問題に直面する脆弱層、自然災害や紛争によって権利を奪われた人々を対象に実施されるものであるが、支援する側がその立場を濫用し、暴力や性的搾取等によって、本来支援すべき対象の人々の権利が侵害されていることは第 1 部で述べた。また、性的搾取・虐待・ハラスメントからの保護 (PSEAH) の強化のための取り組みは、近年、特に 2018 年以降、国際的にも特に強化されてきていることも前述の通りである。

一方、開発・人道支援事業を実施するうえで、事業の枠組みの中で、危害、暴力、性的搾取・虐待などから大人よりもより脆弱な立場にある子どもや若者を守るという取り組みは、しばらく前より一部の組織によって積極的に推進されてきている。事業実施で発生し得る潜在的なリスクから子どもや若者を守る取り組み、報告や通報の制度、実際に危害が発生した場合の対応方法などはある程度確立されているとも言えるのである。

2019 年度には、公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンによって、このテーマが NGO 研究会として取り上げられており、「子どもと若者のセーフガーディングー最低基準の

ためのガイド」も発行されている¹²。そこで、本 NGO 研究会のテーマである PSEAH と子どもと若者のセーフガーディングの関係について、共通点および相違点は何か、関係者の理解を深めるための勉強会を 2020 年 7 月 2 日に開催した。講師は、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの金谷直子氏が務め、合計 26 人のワーキング・グループのメンバーが参加した。（別紙資料 2 参照）

子どもと若者のセーフガーディングは、より幅広い援助機関関係者による性的搾取・虐待、ハラスメント行為からの保護（PSEAH）のなかに位置付けられるものであるが、18 歳未満の子どもについては、この年齢層に特有の脆弱性とニーズがあり、別途の取り組みが必要であると認識されている。通常、子どもと若者のセーフガーディングは、「組織・団体が実施する活動において関係するすべての子どもが安全な状態に置かれることを保証するための措置。組織の活動によって直接的にあるいは間接的に子どもに危害が及んでしまわないようにする積極的な予防的措置も含む。これには、組織の職員あるいは組織が責任を有するボランティアなどによる身体的、性的、心理的な搾取、ネグレクト等から子どもを守ることが含まれる」と定義される¹³。

児童労働の予防、体罰の禁止、紛争等の影響を受け家族・養育者と離散してしまった子どもに対する支援などは、支援活動として「子どもの保護」と定義される。これらは、支援する団体の「外部」の要因で影響を受けた子どもに対する活動である。それに対し、子どものセーフガーディングは、通常、支援団体の職員やボランティアなど支援団体内部の要因に起因して発生する子どもに対するリスクを予防し対応するものである。

本勉強会では、金谷氏より、子どものセーフガーディングに関する様々な機関や組織によるガイドラインの紹介および上述の「最低基準」で取り扱っている項目の説明がなされた後、特に、PSEAH の「ハラスメント」について活発な議論が行われた。「性的搾取・虐待」は、通常、支援対象者、受益者が対象となるが、「ハラスメント」は、ボランティア等を含む組織の関係者や職員が対象になるものであり、報告や通報は別途組織内の取り決めが必要となることが確認された。国際的な潮流では、ハラスメントは、通常組織内の取り組みが必要でも、組織外の関係者が被害者になる「性的搾取・虐待」と抱き合わせて議論されるのが規範化されているため、本 NGO 研究会でも包括的に扱うこととなった。

② 「国連機関（ユニセフ・UNHCR）による PSEAH に関する取り組みの現状」に関する勉強会

この勉強会は、PSEAH に関する国際的動向、国連・国際機関による最近の取り組み、国連機関との事業パートナーシップを構築するにあたって NGO 側に求められる防止・対応能

¹² 外務省の NGO 研究会の HP（[\(ODA\)](https://www.mofa.go.jp/oda/ngo/research/) [NGO 研究会報告書](#) | [外務省 \(mofa.go.jp\)](https://www.mofa.go.jp/)）。

¹³ 国連児童基金（UNICEF）による定義等を参照のこと。

力や体制に関して、ワーキング・グループのメンバーの間で理解を深めることを目的に開催された。日本の国際協力 NGO として馴染みの深い国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）および国連児童基金（UNICEF）によるプレゼンテーションをもとに、援助団体・関係者として PSEAH に取り組むにあたっての課題や対策について意見交換をした。2020 年 7 月 29 日にオンラインで開催し、約 30 人が参加した。

まず、「性的搾取・虐待、セクシャル・ハラスメントからの保護」という題名で、UNHCR のジュネーブ本部で性的搾取・虐待・ハラスメントに関するシニア・コーディネーターを務めるダイアン・グッドマン氏 (Diane Goodman, Senior Coordinator on sexual exploitation, abuse and harassment) より、続いて、ユニセフ東京事務所の副代表を務める根本巳欧氏より、「性的搾取・虐待、セクシャル・ハラスメントの予防と対応に関するユニセフの取り組み：NGO パートナーシップの観点から」のプレゼンテーションがそれぞれ行われた。（別紙資料 3 および 4 参照）

UNHCR のダイアン・グッドマン氏からは、まず、現在、機関間常設委員会(IASC)として、所属する機関の間で協力して、共通の PSEAH 強化に関する取り組みが行われていることが紹介された¹⁴。UNHCR としては、支援現場における性的搾取・虐待の予防に優先的に取り組むため、組織内での啓発活動、支援現場に配置されている PSEAH のフォーカル・ポイントの能力開発と強化、搾取・虐待の事例が発生した際の対応能力の強化に尽力しているとの説明があった。PSEAH は、UNHCR のトップ・レベルでも最重要課題として認識されており、現行の報告メカニズムの簡素化と被害者を中心に据えた迅速な対応が求められている、とのことであった。

ユニセフからは、最近導入された実施団体の PSEAH 能力の事前アセスメントに関する説明、共有がなされた。ユニセフがパートナー団体（実施団体）と提携関係を締結するにあたって、これらの団体側の 1) PSEAH に関する組織としての方針、2) PSEAH に関する人事管理規程、3) 研修実施状況、4) 報告制度、5) 被害者の救済措置、6) 調査制度、のそれぞれの整備状況を事前に自己評価して申告しておくことが求められるようになった。これらの項目についてそれぞれ点数づけがなされ、当該組織の PSEAH に関する取り組みレベルが事前に判断されるようになったのである¹⁵。点数が低い場合、ユニセフとしては当該団体と契約を締結しない、ということではないが、予防や対応能力の強化に向けて具体的な措置が取られているかどうかをモニタリングすることになっている。

上記の内容を受けての当勉強会での主な議論内容は以下の通りであった。

近年、人道支援現場で発生した性的暴力・搾取の事案の例、あるいは、“Me Too Movement”

¹⁴ 機関間常設委員会(IASC)に所属する国連機関は、国際連合食糧農業機関(FAO)、国際移住機関(IOM)、国連人道問題調整事務所(OCHA)、国連開発計画(UNDP)、国連人口基金(UNFPA)、国際連合人間居住計画(UN-HABITAT)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、国連児童基金(UNICEF)、国連世界食糧計画(WFP)、世界保健機関(WHO)である。

¹⁵ このアセスメントの詳しい項目は、UNICEF, “PSEA Assessment & PSEA Toolkit for CSO Partners” にある。[Information-Brief-PSEA-Assessment-PSEA-Toolkit-for-CSO-Partners-24-Jan-2020.pdf \(unicef.org\)](https://www.unicef.org/psea/PSEA-Toolkit-for-CSO-Partners-24-Jan-2020.pdf)

が示しているように、この問題の根幹には、ジェンダーと権力の複雑な関係があり、単に団体の基準や方針を設定し手続きを整備するだけで防止したり解決できたりするものではなく、個人の考え方や組織の文化まで掘り下げた行動変容も求められるものである。

したがって、性的搾取・暴力およびセクシュアルハラスメントは、いずれも権力の不均衡とジェンダーの不平等に深く根差しており、この根本的な要因を理解しなければ解決にはつながらない。このような根本的要因に関する視点をワーキング・グループ内でも共有できたことは、日本における PSEAH を周知・普及する上でも重要である。

人道支援セクターに対する信頼の構築、回復のためにも、国連機関および実施団体である NGO が一丸となって長期的に協力、連携して取り組んでいく必要がある。

③「機関間常設委員会（IASC）の性的不正行為からの保護と予防に関する国連機関の研修内容」に関する勉強会

2021 年 3 月 15 日には、第 3 回内部勉強会として、機関間常設委員会（IASC）が開発した「性的不正行為からの保護と予防に関する国連機関用の研修（IASC Learning Package on Protection from Sexual Misconduct for UN Partner Organizations）」について学ぶ機会を設けた。講師として、UNHCR アジア太平洋地域局でコミュニティ・ベースのシニア保護オフィサー（Community-Based Protection Officer）を務める古川敦子氏および UNHCR 本部シニア政策アドバイザー（Senior Policy Advisor）のブランシュ・タックス氏（Blanche Tax）を招聘した。ワーキング・グループのメンバーおよび所属する団体から合計 50 名強の参加があった¹⁶。また、ブランシュ・タックス氏以外にも、UNHCR 本部のスタッフも数名参加した。

冒頭、UNHCR のアジア太平洋地域で、PSEAH のフォーカルも務める古川氏より、昨年の新型コロナウイルス感染の拡大によって同地域でも、性的搾取・虐待のリスクが増大していること、そのために人道機関どうして連携・協力を強化させていくことの重要性の指摘があった。具体的には、被害者/サバイバーを中心においた PSEA 対策が行われることを目指しているほか、2018 年 4 月に採択された国連の「実施団体に関する性的搾取・虐待に関する申し立ての取り決め（Protocol on Allegations of Sexual Exploitation and Abuse Involving Implementing Partners）」では、性的搾取・虐待の予防や対応について十分な能力を有さない団体とは、国連機関は契約関係を結ばない方針を打ち出していることについて、その周知にも努めているとのことであった¹⁷。

続いて、ブランシュ・タックス氏より、「性的不正行為からの保護と予防に関する国連機関の研修『性的不正行為にノー』」に関して、約 1 時間にわたって説明が行われた。この研修は、国際移住機関（IOM）が最初に開発した研修パッケージに基づき、WFP および UNHCR

¹⁶ 研修パッケージについての情報は、IASC のウェブサイトでも紹介されている（[IASC Learning Package on Protection from Sexual Misconduct for UN partner organizations](https://www.interagencystandingcommittee.org/learning-package-on-protection-from-sexual-misconduct-for-un-partner-organizations) | [IASC \(interagencystandingcommittee.org\)](https://www.interagencystandingcommittee.org/)）。

¹⁷ この国連の取り決めの詳細については、UNHCR のウェブサイトを参照（[Protection from Sexual Exploitation and Abuse \(PSEA\) - UNHCR/Emergency Handbook](https://www.unhcr.org/refugees-and-protection/sexual-exploitation-and-abuse-psea-unhcr-emergency-handbook)）。

が協力して、セクシャル・ハラスメントを含む内容に発展させたものである。また、この研修内容は、難民高等弁務官のフィリップ・グランディ氏がPSEAHの擁護者として進めたものでもある。タックス氏の説明からの主要なポイントは以下の通りである。

a. 研修の目的

本研修は、IASC 機関の実施団体あるいは実施団体となる可能性のある NGO の職員の性的不正行為に対する意識を高め、性的不正行為とは何かを理解し、適切に対応することができるようになることを目指すものである。本研修の実施は、通常、対面で一日を要する。事例、グループ・ディスカッション、関係者からの聞き取り、ロール・プレイ、ビデオや対話など様々な手法を使う内容となっている。

b. 研修の特徴と構成

この『性的不正行為にノー』の研修は、1) 事例分析、2) 権力関係、3) 性的不正行為の定義、4) 人道支援従事者のあるべき姿、5) 被害者の視点、6) 報告と通報、7) 総括、から構成される。受講者は、自らの経験に関連づけてジェンダーを含む権力関係を振り返る、考察することを促す内容となっている。講義よりも、自らがその立場に置かれたらどうするか、ということを経験的に考えるように設計されているのがこの研修の特徴である。使用される事例は、地域で信頼されている、とある男性の人道支援者が、受益者の女性と性的関係を持つという内容である。事例の登場人物がそれぞれ有する権力についての分析、他者との権力関係を理解するための演習も含まれているほか、搾取・虐待、ハラスメントが発生する根本原因が権力の格差・ジェンダー不平等にあることについて受講者の理解を促す仕組みになっている。

c. 被害者/サバイバー支援

この研修は、被害者/サバイバーを中心に据えた対応を重視し、受講者が被害者の証言を聞き、周囲に対する影響を理解するように工夫されている一方で、詳細な被害者/サバイバー支援の方法については含まれていない。現在、この研修開発に関わった関係者は、別途、被害者/サバイバー支援に特化した研修内容の開発に取り組んでいるところである。

タックス氏からの説明に続いて質疑応答が行われた。主要な点は以下の通りである。この研修の参加者は、最大で 30 名程度を想定しているが、地域、文化、社会などの文脈に合わせて、場合によっては男女別のセッションにしたほうがよいケースもある。いずれにしても、ジェンダー配慮は重要である。

研修の講師になるための資格や条件は、意図的に厳格に定めていないが、保護、ジェンダーに基づく暴力(GBV)に関する最低限の知識を有することは必要である。また、内容が機微なものを含み、かつ意見が分かれることもある内容があり、また議論が過熱化することもあるため、これらの議論をうまくファシリテートする能力は重要である。

現在のところ、IASC 機関と契約関係を有する NGO にこの研修の受講を義務化することはないが、今後、オンライン受講できる研修については義務化する可能性も検討されている。

本研修では、性的不正行為を行った当事者に対する罰則については詳しく触れていないが、それはそれに関する規定が団体によって異なることを考慮してのことである。解雇、懲戒などは、雇用者が判断する範疇にある。国連機関では、通常、性的不正行為が確認された場合には、解雇となる。また、ある期間で不正行為を行った場合、別の国連機関で採用されないように、データベース登録が行われている。

④「日本国内における災害時の女性と子どもに対する暴力問題とその対策のあり方」に関する勉強会

PSEAH は、当初は欧米の支援機関で課題として認知され、その概念の形成や予防・対応などの具体的な方策についてもこれらの機関がリードして進めてきたかもしれないが、日本国内の災害現場などでも問題になっていることは明らかである。この問題は、日本でもあまり表沙汰にされることはなく、問題認識も限定的であった。

一方で、国際協力 NGO 関係者は、PSEAH について主に国際機関から学ぶ機会があり、海外での経験を積んだ支援者が日本国内の災害対応に従事するようなケースも増えている。そのような海外事業経験者が今後日本国内の活動に従事するにあたって、日本国内での災害対応における PSEAH の課題と現状を理解し、日本の法制度や法的枠組みについて一定の知識を有しておくことも必要である、という認識から、本勉強会を 2021 年 3 月 16 日に開催した。講師として、瀬山紀子氏（明治大学、淑徳大学他非常勤講師、立命館大学生存学研究所客員研究員）および浅野幸子氏（減災と男女共同参画研修推進センター共同代表、早稲田大学地域社会と危機管理研究所招聘研究員）の二人を招いた。オンラインで開催し、本 NGO 研究会のワーキング・グループのメンバーのほか、国内災害対応に従事する団体の職員など 50 名弱が参加した。

まず、瀬山氏より、「日本における性暴力・ジェンダーに基づく暴力への取組と現状の課題」（別紙資料 5 参照）と題して、続いて浅野氏より、「国内における災害時の女性と子どもに対する暴力問題とその対策のあり方」（別紙資料 6 参照）というタイトルの発表があった。それに続いて質疑応答が行われた。発表と質疑応答からの主要な点は以下の通り整理される。

瀬山氏の発表では、1980 年代に大阪で起きた事件をきっかけに立ち上がった「性暴力を許さない女の会」、福岡セクハラ訴訟、1995 年の北京女性会議での「女性に対する暴力の課題化」など、その時代時代で日本社会における女性に対する暴力が浮き彫りになってきたが、現在も課題は山積していること、国連女性差別撤廃委員会による日本政府に対する勧告内容にみられるこれらの課題についての解説がなされた。特に働く女性の半数以上が非正規雇用となっていることは深刻な課題と認識される。一方で、2017 年に刑法のなかで性犯罪に関する改正があったことは進展と言える。日本は、極端な「性別役割分業社会」であり、男女格差なく、一人一人の自立を保障する社会を目指すことが必要であるとの提起があっ

た。

浅野氏の発表では、1995年の阪神淡路大震災、2004年の新潟県中越地震、2011年東日本大震災という流れのなかで、「災害時の暴力」が問題として認識されるまでの過程の説明があった。1995年にも2004年にも被災地で女性に対する暴力が発生しているという声はあがっていたものの、本格的な調査が行われたのは、2011年の東日本大震災の発生時であった。この時は、東日本大震災女性支援ネットワークが立ち上がり、「災害・復興時における女性と子どもへの暴力に関する調査報告書」が出されている。災害時に発生する暴力として、環境不整備に起因する暴力と対価型の暴力があるが、ドメスティック・バイオレンス（DV）についても、災害を機に暴力の形態が変化したり、悪化する傾向があることが報告されている。まずは、これらの女性に対する暴力の存在が認識されるようになり、研修、ガイドラインの策定、専門機関との連携に至っていることは大きな進展ではある。しかし、被害にあった女性が報告できないケースはいまだに多く、今後、社会啓発を含めて、自然災害の増える傾向にある日本でも長期的に、継続的に取り組んでいかなければならない問題である。

国際協力におけるPSEAHは、通常、支援する側による受益者に対する性的不正行為が問題になっており、それを想定した予防や対応が中心であるが、日本国内の災害で発生するPSEAHの問題では、被災者による他の被災者への性的不正行為、また被災者による支援者に対する不正行為も発生していることが特色であり、それも含めた対応がなされようとしている。権力関係と並行して、ジェンダー格差の大きい日本の社会を如実に表している現象とも言えるのであろうが、根本的な問題の解決のために、社会全体として取り組む必要があることをより強く訴えていく必要がある。

(2) 公開型イベントの開催

2020年9月に国内外の専門家を招いて半日のシンポジウムを開き、主に国際協力に従事する関係者を中心にPSEAHに関する啓発を行った。2021年2月にはJANIC主催のオンライン会議HAPICにて、セッションを設けて、PSEAHに関する認識の普及に努めた。

① PSEAH シンポジウムの開催

PSEAHの重要性とそれに対する認識の向上を目指して、2020年9月30日、日本国内外の支援活動に従事する団体の職員や個人を対象に、「性的搾取・暴力のない世界を目指してーそれぞれの予防と対策への取り組み」と題するオンライン・シンポジウムを開催した。前半に基調講演、後半にパネル・ディスカッションという形態を取った。参加者は160人に上ったが、日本からの参加以外にも、日本の国際協力NGOの海外駐在員や中国などアジア地域からの参加者も含まれた。

このシンポジウムの準備の過程では、後述する国際組織の関係者とのやり取りを通して、これらの機関のPSEAHへの最新の取り組み状況について学ぶことができたことも大きな成

果であった。

基調講演とパネル・ディスカッションの登壇者は以下の通りである。

【基調講演】

- ボランティア組織国際評議会 (International Council of Voluntary Agencies: ICVA)¹⁸ 政策オフィサー アロン・プラト (Alon Plato) (別紙資料 7 参照)
- 上智大学総合グローバル学部教授 田中雅子 (別紙資料 8 参照)

【パネル・ディスカッション】

- モデレーター: 国際協力機構 (JICA) 総務部法務課 小林恵理子
- パネリスト 1: CHS アライアンス プログラムおよびパートナーシップ・ヘッド ジュールズ・フロスト (Jules Frost)
- パネリスト 2: 豪州国際開発評議会 (Australian Council For International Development: ACFID) サラ・バロウズ (Sara Burrows)
- パネリスト 3: UNICEF 東京事務所 副代表 根本巳欧
- パネリスト 4: ワールド・ビジョン・ジャパン 支援事業部開発事業第 1 課 池内千草

基調講演の主な内容は以下の通りであった。

<アロン・プラト氏>

国連の調査では、国連職員の約 4 割がセクシャル・ハラスメントを経験している、という報告もあるなど、支援現場および支援機関における性的不正行為の問題は深刻である。問題は発生しているのに、実際に報告される件数がまだ少ないことは問題である。報告制度と対応のメカニズムの強化が期待される。

2018 年、国連は、「実施団体に関する性的搾取・虐待に関する申し立ての取り決め (Protocol on Allegations of Sexual Exploitation and Abuse Involving Implementing Partners)」を採択しており、国連と契約関係を結ぶ既存の団体、新規の団体すべてがアセスメントを受けることになった。

様々な取り組みが必要であるが、まずは、事業実施の最前線に立つ NGO 職員に対する啓発が重要で、このためには国連による研修パッケージもできている。また、各機関がウェブサイトで重要な情報を出している。組織どうして連携して、不正行為を働いた者が別の支援機関に雇用されることを防ぐ仕組みも重要である。ただし、誤用、悪用を防ぐことも重要で

¹⁸ 1962 年に設立された人道支援に従事する NGO のネットワーク組織。現在、100 以上の団体が加盟し、人道原則に基づいた支援の実現と支援活動の効果とインパクトの拡充をミッションとする。PSEAH についてもこれまで方針やガイドラインを発表してきた。日本からは、ジャパン・プラットフォームがメンバーとして加盟している。ホームページ ([International Council of Voluntary Agencies \(icvanetwork.org\)](http://www.icvanetwork.org)) 参照。

あるが、実際にそのようなケースはこれまでのところ非常に少ないとされており、性的搾取・虐待の防止のためには有用な手段であり、効果的な運用が望まれる。

実際に起きている件数よりも報告される件数が少ない理由はいくつか考えられるが、そのひとつには、報告することで報復を受けると恐れることがある。守秘が確保される報告制度の確立は最重要である。組織のアカウンタビリティとして、この制度の確立を目指す必要がある。また、多くの団体は、問題が発生した際の調査に対する取り組みが十分ではない。調査できる人材を育成する必要があるなど、団体にとってはコストが発生する。OCHA は小規模の団体に対して資金を提供するなどの取り組みはしているが、PSEAH のためにはある程度リソースが必要になることは確かである。

<田中雅子氏>

PSEAH への取り組みというものは、その国の文化、社会、物事の見方や考え方を反映するもの、と言える。数年前、カンボジアにフィールド調査に行った女性の学生が、自分が所属するグループの男子学生が買春していたことで動揺し、そのグループを脱退したが、果たしてどのような行動を取るべきだったのか悩んだ、ということ聞いた。これらの学生の行動は、周囲の大人からの影響がある、と考えられる。

日本のジェンダー開発指数は世界的に低い。日本が ODA など支援する国の多くよりも低い位置にあるのが現実なのである。また、日本での女性の地位は改善されるどころか悪化していることも懸念されるべきである。

1995 年の阪神淡路大震災発生時に、女性に対する性暴力が発生していた。しかし、日本ではそのような性暴力は存在しない、起きない、と思い込んでいる人も一定数存在する。これは、被災した人が性的暴力を受けたというケースもあれば、支援者の女性が被災者から暴力を受けたケースもあった。後者の場合、「避難者はつらい思いをしている」といった言説がプレッシャーになって被害を届けられないことがあると言う。支援に入る人へのサポートも必要なのである。

パネル・ディスカッションの登壇者からは、主に自団体の取り組みについてそれぞれ簡潔な報告が行われ、それに続き質疑応答が行われた。

<ジュールズ・フロスト氏>

CHS アライアンスとしては、これまでの人道支援の現場における性的搾取・虐待について、十分な対策が取られてこなかったこと、人道支援セクターが大きな失敗を犯してきた、という認識でいる。

現在、同アライアンスとしては、PSEAH の取り組みにあたって、人道支援の必須基準(CHS)

のなかで運用している。CHS 審査¹⁹を実施するにあたっては、PSEAH も審査内容に含まれており、PSEAH のハンドブックのなかでも、CHS 基準との連動がなされている。

CHS を改訂していくにあたって、PSEAH の要素、視点の強化の必要性は認識されている。今後、発行されるものでは、好事例を盛り込むことを検討している。また、加盟団体が行動規範を策定するうえでの補助となるような資料やツールも開発している。人道支援団体が活用してくれることを期待している。

<サラ・バロウズ氏>

豪州国際開発評議会 (ACFID)の加盟団体は、現在 125 あり、その 4 分の 3 はオーストラリアの団体である。

PSEA についてこれまで積極的に取り組んできた。2018 年には、外部の専門家に依頼して、加盟団体の PSEAH に対する取り組みを、フィールド調査を含めて体系的に調査しているほか、好事例なども集めている。この実施にあたっては、政府の外務貿易省からも支援を受けた。この調査報告書で出された提言内容に対して、ACFID として現在取り組んでいる段階である²⁰。

政府を含めてオーストラリアでは、PSEAH の重要性についてある程度の認識はあると思う。組織にとっては、PSEAH に取り組むことは、その組織の安全、評判(reputation)、活動の質の担保と直接関係している。また、PSEAH に取り組むにあたっては単に規程をそろえるだけではなくて、組織文化とリーダーシップが重要になる。被害者が報告することを促し、再発防止に努めるためには、各団体の学びや教訓を共有することも重要であり、そのためには、人的資源、時間、資金も必要になる。ACFID は、これらを実現するために、加盟団体の方針、手順を判断するための指標設定も行っている。

<根本已欧氏>

ユニセフでは、2013 年に PSEA ガイドラインを策定し、性的搾取・虐待は絶対に看過しない (zero tolerance) 方針で臨んできている。また、運用にあたっては、リーダーシップ、調整、コミュニケーションが重要であると認識しており、これは実施団体である NGO との関係性にも当てはまることである。

昨年度、ユニセフで報告された PSEAH のケースのうち、約 8 割はパートナー団体に関与するものであった。この問題の解決を目指すにあたっては、これらパートナー団体の能力強

¹⁹ CHS アライアンスは、人道支援団体に対して、人道支援の必須基準(CHS)の達成状況を確認すること (CHS Verification)を推奨しており、これには、外部組織に委託する外部アセスメントと自己アセスメントがある。この達成状況を確認するにあたって、同アライアンスは 2020 年に PSEAH も「横断的視点」としてアセスメント枠組みのなかに導入している。 詳細は、CHS アライアンスのホームページ参照：[Verify | CHS Alliance](#)

²⁰ 同報告書は、ACFID のホームページでも公開されている ([Prevention of Sexual Exploitation and Abuse | ACFID](#))。

化が必要であり、現在は、事業実施のための契約を締結している団体にはすべてアセスメントを行うことになっている。アセスメントで潜在的なリスクがあると認識された団体に対しては、ユニセフは研修の支援をするなどして、関与することになる。しかし、ハイリスクとされ、12 か月内に改善が確認されない場合は、契約を終了することも方針として打ち出している。これは、現在、世界 38 か国でパイロットとして実施しているもので、今後全世界で運用される予定である。国連機関の中でもユニセフは他の機関に先駆けてこの運用に着手しており、2021 年以降、他の機関も国連共通のアセスメントを導入する予定である。

一方で、実際には、ある程度規模の大きな団体はこの必要性に対応できていても、小規模な団体は困難に直面しているのが実情である。特に、新型コロナウイルスの発生によって、さまざまな活動を遠隔で実施しているなか、現地組織にどのようなサポートが可能なのか模索している段階である。

また、契約関係を有している組織は、PSEAH の事案が発生した際に、ユニセフへ報告する義務がある。

<池内千草氏>

ワールド・ビジョンは、世界約 100 か国で活動している。まず子どものセーフガーディングについては、2000 年頃に、「子どもの保護方針(Child Protection Policy)」として着手されたが、2018 年に、PSEA と統合し、包括的なセーフガーディング方針を打ち出している。また、組織内部が対象になるハラスメントに関する方針は別個設けている。

ワールド・ビジョン・ジャパンの PSEA ガイドラインは、ワールド・ビジョンの国際組織のものを運用している。これには、行動指針、人事・採用に関わる方針、コミュニケーションのあり方、性的搾取・虐待のケースが発生してしまった際の対応方法などが含まれる。また、事業活動そのものについても、PSEA とセーフガーディングが取り込まれているかどうかを確認するようになっている。

PSEAH の運用にあたって、職員の能力強化は重要である。ワールド・ビジョンでは新規採用時に職員に対して導入を行うが、採用後も 2 年ごとにリフレッシュ研修を行うことがルール化されている。

日本での課題は、PSEAH に取り組むにあたって、特に方針がなくても取り組めることもあるだろうが、多くの小規模団体では、方針、規程さえないことではないか。まずは行動指針を策定することが最低限である。特にボランティアを動員している団体の場合、行動指針を定め、誓約書に署名してもらうことは重要ではないだろうか。

パネル・ディスカッションでなされた議論の重要な点は以下の通りであった。

性的搾取・虐待は、何もないところで発生するものではなく、権力関係の中で発生するのである。これが人道支援の枠組みの中で発生しているのであれば、人道支援セクター全体の問題であると認識する必要がある。

権力の不均衡に起因するものであるが、人道支援セクターの中ではこの不均衡そのものを見直す必要性についても議論がなされている。現在、リスク、セクターの評判、という観点から大きな懸念が出ているが、逆にこれを機会とみなして、改革を進めていくことが求められている。また、人道セクターに従事する者は、自分たちの問題として責任を感じて臨むべきではないだろうか。

受益者に対する搾取・虐待に関し、予防、対応するための方策はある程度標準化されているが、それに対して、組織内のセクシャル・ハラスメントに関しては、各団体に委任されていると感じられる。団体によって、この問題への対応度合いに差が出るのが懸念される。

シンポジウムの閉会にあたっては、川崎敏秀民間援助連携室室長より、PSEAH が国際的な問題となるなか、日本政府もこの課題に取り組み、支援従事者の間の意識向上に尽力する必要性を感じているほか、現場レベルでも NGO と対話してこの問題の改善に向けて具体的な対話を行う旨のコメントがなされた。

② HAPIC における PSEAH に関する課題の共有

HAPIC とは、Happiness Idea Conference の略称で、国際協力 NGO センター（JANIC）が 2020 年から年に一度開催している会議である。この場では、注目されているグローバルな課題のテーマを中心に、NGO 活動、国際協力活動全般のあり方に関するアイデアが共有され議論がなされる。2021 年は 2 月 14 日から 16 日にかけてオンラインで開催された。参加する団体は国際協力 NGO が中心であるが、近年、日本国内の問題と共通する課題も多いことから、日本国内で活動する支援関係者も数多く参加している。

本 NGO 研究会は、この HAPIC の場を研究会のそれまでの成果を幅広く共有する機会と捉えて、2 月 14 日の 1 日目に PSEAH に特化した 1 時間半のセッションを設けた。後述する日本語版 PSEAH ハンドブックの紹介と、上述の NGO・NPO を対象とした PSEAH に関するアンケートの結果の共有を通じて、災害・人道支援の現場における PSEAH の取り組みについて国内関係者の理解を深めることを目指した。また、今後の展望を示し、PSEAH の理解を広げ、NGO・NPO が今後取り組んでいく必要なことは何か、振り返る機会となるように心掛けた。

このセッションでは、本研究会のワーキング・メンバーおよび参加団体の職員らが登壇し、国際協力 NGO 団体の関係者、一般の参加者、学生など 40 名強が参加した。登壇者は以下の通りである。

- 特定非営利活動法人ジェン（JEN）プログラムオフィサー 尾立素子
- 特定非営利活動法人 CWS Japan（CWS）プログラムマネージャー 五十嵐豪

- 特定非営利活動法人ピースウィンズ・ジャパン（PWJ）管理部部長/PSEA フォーカル・ポイント 角免昌俊
- 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）アジア太平洋地域局 コミュニティ・ベースのシニア保護オフィサー 古川敦子
- 公益財団法人 ジョイセフ（JOICFP）アドボカシー・マネージャー 斎藤文栄
- 特定非営利活動法人 ジャパン・プラットフォーム（JPF）緊急対応部長 柴田裕子

セッションの前半に、ワーキング・グループから2つのプレゼンテーションを行った。

まず、尾立氏より、PSEAH に関する NGO アンケートの結果発表と考察内容を紹介した。アンケートから導き出された課題として、1) NGO などの組織内で PSEAH の浸透が薄い、2) PSEAH に関して、リスクのアセスメントを実施していない団体が多く、現地パートナー団体のリスク管理についても取り組みは不十分である、3) 豪・英での調査と比較して、日本の NGO の PSEAH に関する取り組みは遅々としている、4) 特に潜在的に被害者への配慮とともに調査などの体制も不十分である、といった点が共有された。

続いて、CWS の五十嵐氏より、日本語版「PSEAH 性的搾取・虐待およびハラスメントからの保護 実践ハンドブック」を作成するに至った背景やその内容、CHS 指標との関係や実施の際のポイントと方法などを説明した。

後半はパネル・ディスカッション形式で、支援現場での取り組みが紹介された。まず、PWJ の角面氏より、PWJ が整備した PSEAH 対応システムが紹介された。PWJ では、PSEAH のフォーカル・ポイントを男女 1 名ずつ配置しているほか、職員を採用する際に、行動規範（SGBV Memorandum on Code of Conduct and SGBV）と PSEA 方針・手続き（Protection from Sexual Exploitation and Abuse Policy）への署名を求めている。さらに、内部研修を本部で年に2回実施し、啓発ポスターの作成や多言語での資料配布も行っている。海外事業における啓発は、事業地ごとの文化的背景にも配慮して行うように心掛けている。

UNHCR の古川氏からは、UNHCR の取り組みとパートナー団体に求めることについて、2021 年から国連の組織間で、共通のアセスメント方式が導入される予定であることが説明された。特に緊急対応初期には、性的搾取・虐待およびハラスメントのリスクが高まるため、関係者の中でより注意が必要になること、職員採用時の審査プロセスや行動規範運用の徹底、リスク分析、受益者の状況に合わせた報告、申し立て制度の確立の必要性が強調された。

このセッションは、日本語版「PSEAH 性的搾取・虐待およびハラスメントからの保護 実践ハンドブック」が完成した直後に開催されたため、その周知と普及が今後の課題であるなか、セッションの参加者に対してそれを周知する機会となったことは大きな成果であった。参加者に対しては、PWJ の現場での取り組みや組織内の体制の具体的な紹介がなされたほか、UNHCR が NGO と連携する際に求めることなど、PSEAH の認知がまだ低い国内 NGO にとっては重要な気づきと取り組みへの動機づけとなったと期待できる。

セッション終了後の参加者アンケートには「PSEAH の取り組みを進める必要性を強く感

じ、具体的な取り組みを開始することできた」という回答が複数あった。一方で、今後、PSEAH の認知を広め、意識向上につなげていくことができるか、多様なアクターの間での一層の連携や協力が重要であること、アドボカシーにも力を入れる必要があることが課題として挙げられた。

3. PSEAH ハンドブックの制作

日本の国際協力 NGO 関係者の間に PSEAH の概念や具体的な予防・対応方策を普及させていく上で、その基礎となる考え方や指針が分かる文書の必要性は一部の関係者の間で強く認識されていた。人道支援の必須基準 (Core Humanitarian Standards: CHS) に関する文書はこれまでに複数和訳されている。この CHS で最も重視されている項目のひとつであるアカウントビリティについて、PSEAH は特に受益者に対する説明責任とも密接に関係すると言ってよい。CHS の重要性、有効性は、日本の人道支援関係者の間でもある程度浸透してきているが、PSEAH は CHS と深くつながっているということがより認識される必要がある。

上述したように、国連が 2018 年に出した PSEAH に関する取り決め（プロトコル）や、ユニセフのアセスメント文書等も存在するが、本 NGO 研究会では、NGO のネットワークである CHS アライアンスが人道支援 NGO による活用を想定して制作した PSEAH Implementation Quick Reference Handbook が日本の国際協力 NGO にとって最も親和性が高いと判断し、この文書の日本語版を作成することに決定した。これは、初版は 2017 年に出されており、ちょうど 2020 年に改訂がなされたタイミングでもあった。この改訂によって、以前は性的搾取・虐待を扱っていた内容だったものに、ハラスメントの予防・対応も加えられている。同ハンドブックは、これまで PSEAH に関する方針や体制を整えていない組織にとっても、ステップごとに必要になる内容が具体的に説明されており、実践的なものである。

また、日本語版の制作にあたっては、日本人専門家による序文と日本の団体の事例も入れ、より、日本の関係者に親近感が生まれるように工夫をした。ハンドブックの構成は以下の通りである。

PSEAH 性的虐待・搾取・ハラスメントからの保護 実践ハンドブック（「別冊」参照）

- 『PSEAH 性的搾取・虐待・ハラスメントからの保護 実践ハンドブック』発刊によせて
- 寄稿『日本の災害支援現場で起きた性的搾取・暴力・ハラスメント』田中雅子（上智大学）
- 用語集
- PSEAH ハンドブックの概要
- PSEAH 方針の策定と実施およびその手順
- PSEAH 担当者の任命
- 職員、ボランティア、その他関係者による PSEAH への理解とその必須条件に則った行動の徹底
- 危機の影響を受けたコミュニティと人々の参加

- 提携・協力団体、調達業者、契約業者と共に実施する PSEAH の必須条件
- 安全な支援プログラムとプロジェクトの策定
- 職場における性的不正行
- 地域に根差した苦情対応メカニズムの策定と実施
- SEAH の報告への対応
- 参考文献

第3部 PSEAH 普及に向けた提言

1. 本研究活動の考察

PSEAH を巡っては、過去 20 年に渡り、特に人道支援関係者を中心に対策を講じ、取り組んできた背景があるものの、いまだ性的搾取や暴力の事例の根絶には至っていない。2018 年以降急速に国連機関を始め、国際 NGO の間で取り組みが推進されるようになり、2019 年にユニセフがパートナー団体に対する PSEA のアセスメントのパイロット導入を始め、これをモデルに、2020 年 9 月には IASC が全ての国連機関のパートナー団体共通の PSEA アセスメントツール²¹を発表した。NGO では、2018 年 2 月に発覚したハイチ大地震の事件を契機に、英国を中心に援助セクターへの批判が高まり、援助セクター全体が自分たちの行動を振り返り、具体的な方針や取り組みを講じることになった。こうした状況の中で、これまで日本の NGO の中では議論があまり見られなかった PSEAH に関して、本研究会を契機に、国際的な動向と国際基準についての理解が深まり、日本の NGO がワーキング・グループとして今後の普及に向けた素地を作ることができた。

本研究会では、PSEAH ワーキング・グループを、「アンケート調査」、「国際連携」、「ガイドライン策定」の 3 つのタスクごとのチームに分けて活動を行い、少人数で密に連絡を取りながら、各グループ内でより詳細にそれぞれの内容を学び活動を進めることで、各メンバーが知見を深めることにつながった。また、本年度は新型コロナウイルス感染症の拡大により、対面での会議やシンポジウムができず、当初計画していた海外への渡航もできなくなったが、シンポジウムや勉強会をオンラインで実施することによって、より多くの参加者の参画が可能になった側面もあった。日本国内には PSEAH についての情報共有や意見交換をできる場が殆どなかったが、ワーキング・グループという非公式の自発的な集まりを中心に研究会を進めることにより、より議論を深める場の情勢に繋がったことも本研究会を通じた成果のひとつであった。

また、PSEAH の推進においては、NGO だけでなく、国連機関、JICA、研究者らとも歩調を合わせ、国際協力セクター全体で取り組むことが非常に重要である。本研究会の実施にあたってはこの点を意識し、国内外の関連機関からゲストやオブザーバーを積極的に招聘するなど常に連携を図り、今後の活動においても他機関との有益な情報交換や連携ができるような関係構築に努めた。

2. 今後に向けた取り組みへの提言

本研究会で得られた学び、課題を踏まえて、今後の PSEAH 普及のための取り組みに対し以下 5 つを提言したい。

²¹ United Nations Implementing Partner PSEA Capacity Assessment <https://interagencystandingcommittee.org/un-implementing-partner-psea-capacity-assessment>

① NGO の PSEAH 制度を支援する仕組み作り

現地での活動において、PSEAH の取り組みが重要かつ不可避になっている状況を踏まえ、まずは、各 NGO が、団体の PSEAH に関する制度を整備していくことが必要である。重要となるのは、その制度を適切に運用する仕組みを維持することであるが、団体それぞれに強化すべき分野や不足する部分が異なり、団体によってはどこから始めるべきかななどの戸惑いの声も少なくない。また、このためには追加で人員や時間が必要になることから、比較的小規模の団体には負担が大きくなる傾向にあり、取り組みが進まないという声もあがっている。規模の大小を問わず効率的に取り組みが行き渡るような推進役の存在が求められるが、現状では、NGO 個別の課題を相談できる窓口がなく、必要な情報を取りまとめている組織なども国内にはない。このため、各 NGO の取り組みを進めるためには、こうした包括的に NGO の PSEAH 規定等の制度の整備や運営を支援する仕組みや相談窓口を設置していくことが必要となる。当面、PSEAH ワーキング・グループのメンバー内でこの支援を相互に担うことが期待されるが、さらにメンバー以外への支援を広げるには、人材の育成や新たな支援体制設置の検討が求められる。

② 資金提供者側からの要件整備

国連機関とのパートナー契約にあたっては、団体が PSEAH に関する規定や体制を整備することが必須となっており、今後、国連機関に限らず、海外での資金獲得には PSEAH の対策が必須要件となっていくことは明らかである。また、日本の NGO が海外での事業実施にあたり、現地提携団体と事業を実施するケースが増えているが、現地提携団体は、すでに様々な国際機関、国際 NGO と連携しているケースが想定され、日本の NGO が PSEAH の取り組みがなされていない場合には、現地提携団体との連携も難しくなり、信頼を失う恐れもある。PSEAH は NGO のみが直面する問題ではなく、資金提供にあたるドナーにもその重要な責任があることは、国際的な議論の場で繰り返し指摘されてきた。日本でも資金提供者が、PSEAH 対策を資金供与の要件とすることで、日本の NGO 全体の取り組みを推進することに大きく寄与するであろう。日本国内の主な資金提供者であるジャパン・プラットフォーム、JICA、日本政府などが、PSEAH にするドナーとしての責任と役割を整理し、資金供与の要件として PSEAH 対策を加えることを提案したい。

③ 事業助成への PSEAH 制度運営強化の組入れ

上記②での提案のように、資金提供者がパートナー団体に PSEAH の対策を資金提供の要件とする場合には、合わせて、各 NGO の取り組みにかかる費用を資金的にサポートすることを提案したい。それには、PSEAH の運営に不可欠な人員確保のための費用や、研修費用など、広く NGO の取り組みを支援することが推進および普及のカギとなる。

④ PSEAH 普及のための研修機会の提供

NGO 職員の PSEAH の理解を促進するには、適切な研修機会を設けることが必要であるが、比較的大規模な組織を除き、各団体が自前で基礎知識レベルから、上級、また調査のための研修など様々な内容の研修を実施することは難しい。本研究会で調べた限りでは、国内外の既存の研修機会は限られていることもあり、日本国内で研修機会を提供していく取り組みが必要になる。その場合には、日本語版ハンドブックや IASC の研修パッケージを活用して、各団体内で研修を促進するような内容も含まれることが持続性の観点からも望ましい。研修の提供にあたっては、すでに CHS 等の国際基準に関する研修実施実績があり、また日本の NGO の能力強化を支援する「支援の質とアカウンタビリティ向上ネットワーク (JQAN) ²²」や、ジャパン・プラットフォームとの連携が期待される。その際に、本研究会で作成した「PSEAH ハンドブック」を活用し、PSEAH のワーキング・グループ以外の NGO や、他支援関係者に広く普及させるツールとして活用していくことが望まれる。

⑤ PSEAH ネットワークの構築に向けたワーキング・グループ活動の継続

本研究会を機に立ち上げられた PSEAH のワーキング・グループは、本研究会の活動を終え、その一定の役割を果たしたが、日本の NGO セクターにおいて PSEAH がさらに周知、推進されていくには、今回の活動を第一歩として、活動を継続していくことが重要である。ワーキング・グループとして今後の目標と活動計画を策定し、活動が継続されていくことが期待される。継続して PSEAH の事例や課題を共有し、相談窓口としてアドバイスやその知見を蓄積していくには、NGO だけでなく、他機関や専門家も含めて知見が共有され、PSEAH を扱う専門家育成を推進する機能が必要となる。より安定した活動継続のため、将来的には、任意のワーキング・グループから、PSEAH のネットワークとして発展させる可能性も検討する余地がある。

²² 「支援の質とアカウンタビリティ向上ネットワーク」は質が高く、受益者に対しアカウンタビリティを果たす緊急人道支援の実践に向け活動していた任意のワーキング・グループを改組し、2015 年 7 月に設立されたネットワーク組織 (<https://jqan.info/>)