

FASID 第 259 回 BBL セミナー（要旨）

テーマ： 人道・開発・平和構築の連携 ～支援の現場から伝えたいネクサスの現状と課題～
日時： 2024 年 11 月 28 日（木）13:30～15:00
場所： Zoom ミーティング
講師： 谷口 博子 氏（特定非営利活動法人 国境なき医師団日本 副会長 / 東京大学医学系研究科国際保健政策学教室 客員研究員）
出席者： 20 名（FASID 内参加者含む）

1. 発表要旨（谷口講師）

(1) 人道援助活動－国境なき医師団の例－

- 国境なき医師団（MSF）は、紛争、感染症、災害の影響下にある人々や医療から疎外された人々へ医療を届けることを主な目的としている。また、医療倫理と公平性、独立性、中立性の原則を重視している。
- 近年、スーダン、パレスチナ、レバノン、ウクライナでの紛争、トルコ、シリア、モロッコ、アフガニスタンでの地震、世界各地での洪水など、様々な危機が同時に起きており、人道支援のニーズが増大している。MSF の活動は緊急援助だけでなく、長年続いた紛争による影響や貧困などによる基本的な医療サービスのニーズに対するギャップフィリング（gap filling）としての長期的な医療支援まで及ぶ。2023 年は、安定した状況下での活動が 36%、紛争地域での活動が 35%、内政不安地域での活動が 26%、ポストコンフリクト地域での活動が 2%を占めた。¹ 長期的な医療支援には HIV/AIDS、C 型肝炎、結核などの治療も含まれる。HIV/AIDS のように患者が生涯治療を必要とするような医療を提供することについては、緊急医療人道支援団体である MSF が責任を持って支援できるのかという点において多くの議論が MSF 内であった。HIV/AIDS だけでなく、長期的な医療支援の項目一つ一つにおいて、課題と向き合い、様々な議論を行いながら、活動を展開している。
- MSF は支援の対象者に対して無償で医療サービスを提供している。そのため、国や地域が社会・経済的に復興や開発の途上である場合には、MSF がその地域を去ると必ずしも同等の医療提供が継続されるとは限らず、その地域の人々にとって大きな影響を及ぼす。「どうすれば人道支援が去った後も質が保たれた医療が人々へ提供できるか」という課題は、当事国や地域に常に突きつけられており、MSF の中でも活動の引き継ぎ先の確保や、活動当初からの保健省やコミュニティとの連携など検討・試行錯誤が続けられている。

(2) 継続的な医療へのアクセスを考える旅

- 2009 年に MSF 日本事務局に事務局職員として入職し、約 10 年間活動した。元々メディアおよびコミュニケーション分野の職務経験があり、医師とジャーナリストによる MSF 設立の理念に共感し参加した。日々の業務やスワジランド（現エスワティニ）、南スーダン、ハイチ、ギリシ

¹ MSF International Activity Report 2023 <https://www.msf.org/international-activity-report-2023> (accessed on December 15, 2024)

ヤ、フィリピン、ウガンダなどの現場での調査や取材を通じて、「人々が必要不可欠かつ質が保たれた医療にどうすれば継続的にアクセスできるか」を常に考える環境にあった。

- 2018年にMSF日本事務局を退職し、東京大学大学院医学系研究科に入り、国際保健学を専攻し、「すべての人々が基礎的な保健医療サービスを、必要なときに負担可能な費用で享受できる状態」を指すユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）を専門に研究した。その中で、コンゴ民主共和国のエボラウイルス病パンデミックの対応や日本で開催されたG20にも関わる機会があり、「膨大なニーズを抱える人々のために、国際社会がどう連携できるか」へと問いが広がった。この間、コートジボワール、ナイジェリアなどでMSFと地元行政・コミュニティが連携した活動に参加した。
- 2022年より約2年半にわたり国際協力機構（JICA）の開発協力を携わった。JICA推薦により国連のネクサスアカデミーに参加する機会を得た。2024年前半にはリベリアのJICA保健プロジェクトに従事し、無事に活動を終えたが、現地の医療状況の厳しさを痛感し、再びMSFとしてリベリアに戻り、現在も活動を続けている。

(3) 人道から開発まで、国際機関の役割と活動ー世界保健機関の例ー

- 東京大学での国際保健政策の研究、特にコンゴ民主共和国で2018年～2020年に起きたエボラウイルス病パンデミックへの対応に関する研究では、多様な関係者と関わった。
- 世界保健機関（WHO）は国連の専門機関として、公衆衛生の課題を前進させる加盟国の努力を支援している。例えば、コンゴ民主共和国では元々エンデミックが起きている感染症に対する継続的な支援に注力している。また、公衆衛生推進には正確な情報発信が重要であり、誤情報が広がるインフォデミックへの対応も重視している。さらに、女性や子どもといった社会的弱者が適切な医療を受けられるよう配慮し、支援活動を展開している。これらの多角的な取り組みを通じて、公衆衛生の向上を目指している。
- 平時より加盟国に寄り添った活動を行っているWHOだが、より危機的状況が増した時は、ヘルスクラスタを立ち上げる。ヘルスクラスタは、危機対応を目的とし、保健分野の調整を行う枠組みである。ヘルスクラスタの中心には危機の当該国の保健省とWHOが位置し、その周囲には当該国の他省庁などの関連政府機関、国内外のNGO、国連機関、ドナー、その他の関連組織が取り巻き、連携して活動する。国際赤十字やMSFは独立と中立の立場を保つということで、ヘルスクラスタにはオブザーバーとして参加する形式をとっている。ヘルスクラスタにより、多様なアクターが協力し、危機下においても効果的な保健医療サービスの提供を目指す仕組みが構築されている。²

(4) 開発の役割と活動ー国際協力機構の例ー

- 私自身が関わったJICAについても紹介したい。JICAは、日本の二国間支援機関として、技術協力、資金援助、融資、緊急援助、民間連携などを通じた開発支援を展開している。「Prosperity（豊かさ）」「People（人々）」「Peace（平和）」「Planet（地球）」の4つのグローバルアジェンダに

² Health Cluster: Democratic Republic of the Congo <https://healthcluster.who.int/countries-and-regions/democratic-republic-of-the-congo> (accessed on December 15, 2024)

基づき、グローバルな課題解決に向けて取り組んでいる。保健は「People（人々）」の中に位置づけられている。³

- 保健分野において、JICAは開発だけでなく、人道支援も実施しており、パンデミックなどの公衆衛生上の緊急事態にも迅速に対応する体制を整えている。例えば、コンゴ民主共和国でのエボラウイルス病のパンデミックにおいて、国立生物医学研究所と協力し、財政的技術的支援を提供した。2019年には、長年、エボラウイルス病などの研究および疾病対策の人材育成に尽力された現地のムエンベ・タムフム教授に野口英世アフリカ賞が授与された。また、2023年からのガザでの人道危機においては、国際緊急援助隊（JDR）が初めて紛争などの人為的な危機に対して物資供与で介入した。
- JICAは平和構築も活動の柱としており、平和の定着と武力紛争の発生・再発防止を理念に、経済・社会経済インフラ支援やガバナンス強化を実施している。ウガンダでは国内避難民の帰還支援から再定住、開発と安定に至るまで10年以上にわたる支援を展開し、コートジボワールでは、当該国政府および国連と連携し、国家警察や地方警察の能力強化を進めている。^{4 5}

(5) ネクサス・アプローチの定義

- このように、人道支援、開発、平和構築の活動領域が重なり合い、各組織やセクターの関与が拡大している状況である。そのような中、2019年頃から具体的な対話が進んできたのがネクサス・アプローチである。経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）はネクサス・アプローチを「特定の脆弱性や危機的状况において、人道・開発・平和構築それぞれの強みを活かしつつ、直近のニーズに対応し、リスクや脆弱性、危機の根本原因に対処しながら、人道支援件数を長期的に削減し、最終的にニーズが終焉するよう、人道・開発・平和構築間の連携、一貫性、補完性の強化を目指すもの」と定義している。⁶ MSFを含む一部組織は定義の全てに賛同していないものの、人々を中心に据え、役割分担や連携の重要性を認識している。対話を継続し、各アクターが協力し合うことが不可欠である。

(6) ネクサス・アプローチを始めるにあたって

- 人道・開発・平和構築には、多くの違いがある。まず、それぞれが異なる時間軸で動いている点が挙げられる。緊急援助として人道支援が入るときは発生直後から数週間、数ヶ月といった短期集中的な対応が求められる。一方、例えば自身が関わったエジプトの保健政策を実現するための融資による開発プロジェクトでは、融資までに数年、そこから実際に資金投資が行われ、エジプト政府から返済が行われるまでに数十年を要する。また、使用する言葉や略称が異なるため、相互理解を妨げることがあり、人道・開発・平和構築の三者間のコミュニケーションが必ずしも円滑とはいえない現状がある。近年のネクサス・アプローチの議論により対話が促進されつつあるが、依然としてそのための下地作りが重要な課題である。さらに、資金調達の仕組みが

³ JICA Annual Report 2020, 2023 <https://www.jica.go.jp/english/about/disc/report/index.html> (accessed on December 15, 2024)

⁴ JICA, What We Do, Peace-Building JICA Activities <https://www.jica.go.jp/english/activities/issues/peace/activity.html> (accessed on December 15, 2024)

⁵ JICA: Activities in Uganda <https://www.jica.go.jp/english/overseas/uganda/activities/index.html> (accessed on December 15, 2024)

⁶ DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf> (accessed on December 15, 2024)

それぞれ異なることも調整の難しさを生んでいる。例えば、MSFは民間寄付による財政的独立を保つ一方、各国政府の拠出金を主な資金とするNGOも多い。こうした違いにより、活動や意思決定における独立性の度合いが異なる。また、イシューや文脈の解釈、説明責任の対象、主要なステークホルダーもそれぞれ異なる。人道支援は迅速な現場対応が重視され、受益者への説明責任が求められるが、開発や平和構築では政府や国際組織への説明責任が重要視される場合が多い。これらの違いを踏まえた調整が、今後の連携を進める上で鍵となる。

- ソフトパワーは、もともと Joseph S. Nye Jr.により「強制や支払いでなく、魅力や説得で望むものを手に入れる能力」と定義され、武力介入ではない外交による介入の場面で用いられてきた。⁷ しかし、政治的または軍事的介入が、人道的介入としてソフトパワーの一環で「保護する責任 (responsibility to protect: R2P)」に基づいて行われる場合、それは本当に人道的と言えるのか。このような介入は、人々の間で混乱を招く可能性があり、また、それが「人道的」と呼ばれることで、人道的空間 (humanitarian space) が危険にさらされる。このような理由で、MSFは人道を外交に結びつけることに反対するが、ルワンダ虐殺では軍事介入を国際社会に求めた事例もある。また、西アフリカでのエボラウイルス病パンデミック時のように、感染症対策として軍が投入された例もある。また近年では、新型コロナウイルス感染症用のワクチン寄付など医療外交の形での介入も見られ、人道と国益とのバランスが複雑になっている。
- ネクサス・アプローチの実施には多くのジレンマや課題がある。多様なアクターや変化する文脈、受益国の政策とパートナーの考え方、ドナー間の人道・開発・平和構築への資金戦略などにおいてすり合わせが必要となるほか、人道・開発に比べて平和構築が議論の中心になりにくい現状もある。さらに、人道・開発・平和構築間の調整とプログラム設計を加速させる能力もまだ不十分であり、計画の具体化にも多くの時間を要している。^{8 9 10}

(7) ネクサス・アプローチと資金調達

- ODAの内訳では、「二国間開発プロジェクト・技術支援プロジェクト」が大きな割合を占めている。次に多いのは「マルチ ODA」である。「マルチ ODA」は各国が国連機関などに資金を拠出し、そこから人道支援や開発へ資金が供与される仕組みである。「人道支援」の割合は比較的小さいものの、近年多発する人道危機により、増加傾向が見られている。「ドナー内難民費用」はドナーが難民を受け入れる費用であり、2021年以降急増している。¹¹

⁷ Joseph S. Nye Jr., “China’s Soft Power Deficit,” Wall Street Journal, May 8, 2012 <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304451104577389923098678842> (accessed on December 15, 2024)

⁸ European Union, Capacity4dev, Lessons learnt from the Humanitarian-Development-Peace Nexus approach 2020 https://capacity4dev.europa.eu/articles/lessons-learnt-humanitarian-development-peace-nexus-approach_en (accessed on December 15, 2024)

⁹ Morinière, Lezlie and Morrison-Métois, Susanna (2023) Working across the humanitarian-development-peace nexus: What can we learn from evaluations? London: ODI/ALNAP <https://alnapp.org/humanitarian-resources/publications-and-multimedia/working-across-the-humanitarian-development-peace-nexus-what-can-we-learn-from-evaluations/>

¹⁰ Horigoshi, A. and Custer, S. 2023. Humanitarian-Development-Peace Nexus: Successes, Failures, and Lessons from U.S. Assistance in Crisis and Conflict. Williamsburg, VA: AidData at William & Mary. <https://www.aiddata.org/publications/humanitarian-development-peace-nexus-successes-failures-and-lessons-from-u-s-assistance-in-crisis-and-conflict>

¹¹ OECD, DAC countries - Components of official development assistance (ODA) 2000-23, 2024 <https://www.oecd.org/en/topics/oda-trends-and-statistics.html> (accessed on December 15, 2024)

- 一方、平和構築への ODA は過去 20 年間横ばいである。¹² 資金規模は大きくないが、人道支援や開発と連携することで、限られた予算を超えたインパクトを生む可能性がある。
- 危機対応の例として、JICA はウクライナやパレスチナで無償資金協力（グラント）と融資（ローン）を併用している。他方、国連開発グループは、個々のプロジェクトへの「ファンディング」から、「ファイナンス」への転換を促している。「ファンディング」とは、資金拠出者から受益者への資源の移転を意味するが、「ファイナンス」とは、共通の結果を達成するため、多様な資金の流れを構造化することである。「ファンディングからファイナンスへの転換」（F2F）には、公的、民間、国内、国際の様々な資金源の活用と調整が必要である。¹³
- 例えば、MSF は原則的に「ノン・イヤマーク（使途指定なし）」で資金調達を行い、MSF 自身が現地のニーズを見極め、自らの判断で資金の配分を決定する。これにより、現在のスーダンなどのメディアが入りづらく、国際社会の目が向きにくい地域で起きている危機に対しても、迅速に資金を投入できる。一方、突発的な大規模危機に対応するために「イヤマーク（使途指定あり）」の資金調達を使う場合もある。

(8) ネクサス・アプローチ実施のボトルネック

- ネクサス・アプローチ実施のボトルネックの一つとして、システムと行動の変革が挙げられる。つまり、ネクサス・アプローチを実施するという事は、人道・開発・平和構築の三者ともに国家中心から人々を中心としたアプローチ（people-centered approach）へ転換することになり、多様なパートナーと協力するための調整や交渉に伴う費用がかかる。また、三者による相互依存プログラムにおけるリーダーシップや説明責任の明確化が必要であり、未だ説明責任の仕組みは構築されていない。さらに、三者の効果測定はサイロ化しており、ネクサス・アプローチとしての効果測定や学びの共有も難題である。三者の知見を活かせるよう、対話を重ねることが重要である。¹⁴

(9) よりよいネクサス・アプローチ実施に向けて

- OECD の DAC は、ネクサス・アプローチへの提言として、よりよい調整、プログラム形成、ファイナンスに関する 11 の原則を提示している。¹⁵
 1. Joint gender-sensitive and risk informed analysis of causes and drivers of conflict
 2. Empowered leadership
 3. Political engagement
 4. Prioritising prevention mediation and peacebuilding

¹² OECD, Flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1], 2022 [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CDevelopment%23DEV%23%7COfficial%20Development%20Assistance%20%28ODA%29%23DEV_ODA%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=11&vw=tl&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_DAC1%40DF_DAC1&df\[ag\]=OECD.DCD.FSD&df\[vs\]=1.1&pd=%2C&dq=DAC.1100%2B1200%2B1300%2B1400%2B1500%2B1600%2B1700%2B1800..1140.USD.O.&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CDevelopment%23DEV%23%7COfficial%20Development%20Assistance%20%28ODA%29%23DEV_ODA%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=11&vw=tl&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_DAC1%40DF_DAC1&df[ag]=OECD.DCD.FSD&df[vs]=1.1&pd=%2C&dq=DAC.1100%2B1200%2B1300%2B1400%2B1500%2B1600%2B1700%2B1800..1140.USD.O.&to[TIME_PERIOD]=false) (accessed on December 15, 2024)

¹³ UNDAF Companion Guidance: Funding to Financing <https://unsdg.un.org/sites/default/files/UNDG-UNDAF-Companion-Pieces-5-Funding-To-Financing.pdf> (accessed on December 15, 2024)

¹⁴ Peace & Security Thematic Working Group, DAC-CSO Reference Group, THE NEXUS IN PRACTICE - A Spotlight Report April 2024 https://www.cspps.org/files/2024-04/The%20Nexus%20in%20Practice_0.pdf (accessed on December 15, 2024)

¹⁵ OECD, DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD/LEGAL/5019. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf> (accessed on December 6, 2024)

5. People at the centre
6. “Do no harm”
7. Aligning programming with the risk
8. Strengthening national and local capacities
9. Invest in learning and evidence
10. Developing evidence-based humanitarian, development and peace financing strategies
11. Predictable, flexible, multi-year financing

2. 質疑応答

Q1. 今現在開発を学んでいる人が、開発を学ぶ上で心に留めておくべきような視点はあるか。

A1. 人道支援と開発の違いとして、開発は中長期的に相手国と寄り添い、双方のプライオリティを理解しながら進める点が挙げられる。特に、自国の政策方針や相手国のニーズとスピード感を把握し、両国の関心が一致する分野に注力することが重要だと考える。また、自身の専門分野や地理的エリアに関する理解を深めることで、より効果的な活動が可能になる。

Q2. 谷口講師はどのようなきっかけで人道支援の道に入られたのか。また、どのような理由で大学に戻られたのか。

A2. 幼少期から国際交流に関心を持っており、メディアとコミュニケーションに携わる中で国際理解を中心に仕事をしてきた。そんな中、医療・保健分野のメディアを担当したことで当分野に興味を持ち、国際的な医療保健分野への転身を考え、MSFのコミュニケーション職に応募し、10年間、世界の医療ニーズを、日本を含む国際社会に伝える活動に従事した。その経験を通じて公衆衛生と国際保健の専門性を深める必要性を感じ、大学院への進学を決意した。

Q3. ネクサス・アプローチの定義に関して、具体的にどのような観点で論議が起きているのか。

A3. ネクサス・アプローチの定義の中に「人道支援件数を長期的に削減する」とある。個人的には戦争や紛争、突発的な自然災害による緊急事態は起きない方が人々にとって良いはずで、誰も望んでいないことだと思う。各国のレジリエンスが高まり、緊急事態が起きてしまった場合には、負の影響を最小限に抑える仕組みがその国に備わっていることが重要である。他方で、MSFの「人道」の概念は、今そこにある危機に迅速に対応し、独立・中立の立場で公平に命を救い、苦痛を軽減すること。国連や二国間支援機関が定義する「人道」支援とMSFの「人道」支援は合致しない領域もある。

Q4. 気候変動対策に「適応 (adaptation)」があるように、危機が起こる前の予防策としての開発の役割があるように思う。また、メディアに当事者の感情などを斟酌する部分はあるのか。

A4. 昨年3月、JICAとMSFはアジアの災害対応について意見交換し、JICAからASEANが中心となる災害予防と被害緩和の取り組みについて説明いただいた。経済発展が進むアジア諸国では、JICAが災害リスク削減、インフラ整備、防災能力強化のための人材育成などの支援に注力し、事例も多数紹介された。これにより、従来のMSFなどによる緊急援助が不要となる可能性も示

唆され、各国での災害対応の推進が開発分野の重要な役割であると再認識した。

また、メディアが当事者の感情をどのように反映するかという点について、記者自身の思いや価値観が取材や記事に影響を与えることは避けられない。特に署名記事では、記者が責任を持ちつつ事実と意見を明確に分けることが重要である。

Q5. 広報や証言活動において、人道危機の現実をより伝えるための工夫、人道危機に直面している現地の人々や子どものプライバシー保護について、特に気を付けていることはどのようなことか。

A5. MSF では医療活動と、現地の状況とニーズを伝える証言活動が活動の二本柱で、証言活動を活発に行っている。支援の対象者（患者）にインタビューを行う際は、コンセントフォーム（同意書）を用いて同意を得た上で話を伺う。特に未成年の場合は保護者の同意を得ることが求められ、保護者が不在の場合は医療・心理ケア提供者や現地スタッフなど状況をより理解しているスタッフに確認を行う。また、政治・社会的なリスクが伴う場合、患者の安全を最優先し、発言内容や個人情報の取り扱いに慎重を期している。

Q6. MSF の資金で、資金の使い道が特定されていないのは全体のどのくらいの割合か。また、資金の使い道が特定されやすい地域や活動はあるか。

A6. 通常、特定のプロジェクトに対する資金としては受け取らず、一般的な支援として資金を募っている。ゆえに、ほとんどの資金は用途が特定されていないものである。例外として、ハイチの地震やコロナ禍など突発的に大規模資金が必要となる場合には、用途指定金として資金調達を行うこともある。他方、例えばアフガニスタンなど特にセンシティブな状況にある国では、特定の国からの資金を入れない方針を取っている。これにより、活動の独立・中立性、患者さんやスタッフの安全を維持している。

以上