

# 3

## 緊急事態管理



目次	節	ページ
はじめに	1-10	30-32
第II部の構成		
対応力と資源		
緊急事態管理・運営における主な任務	11-22	32-33
はじめに		
指揮・統率		
計画立案		
組織化と調整		
監督		
難民緊急事態事業の各段階	23-38	33-35
緊急事態の準備態勢		
緊急事態対応		
図表		
図1 緊急事態管理の検討事項		31
表1 緊急事態指標		35

## はじめに

1. 難民緊急事態の管理・運営（emergency management）に決まった形はない。全く同じ緊急事態が繰り返すことはないからだ。ただし経験上、一定のパターンが認められており、これに従って展開することが多い。

優れた緊急事態の管理・運営は、こうしたパターンと有効な対応策を知っているか否かに左右される。

緊急事態は、悲惨な結果に終わるとは限らない。準備段階から適切に管理・運営をすれば、悲劇が起きる可能性は大幅に減る。

2. 緊急事態の管理・運営には、一般的な意味での「優れた管理・運営」と多くの共通点があるが、以下のような特徴もある。

- i. 人々の生命と福利が危機に瀕している。
- ii. 対応時間が短い。
- iii. 危険要因が多く、間違い、遅れが悲惨な結果を招きかねない。
- iv. 不確実性が高い。
- v. 不測事態対応計画の立案、その他の準備活動が必須である。
- vi. 職員や管理者は、安全上の問題や厳しい生活環境などが原因で、特に大きなストレスを受けやすい。
- vii. 唯一の明確、かつ正しい答えはない。

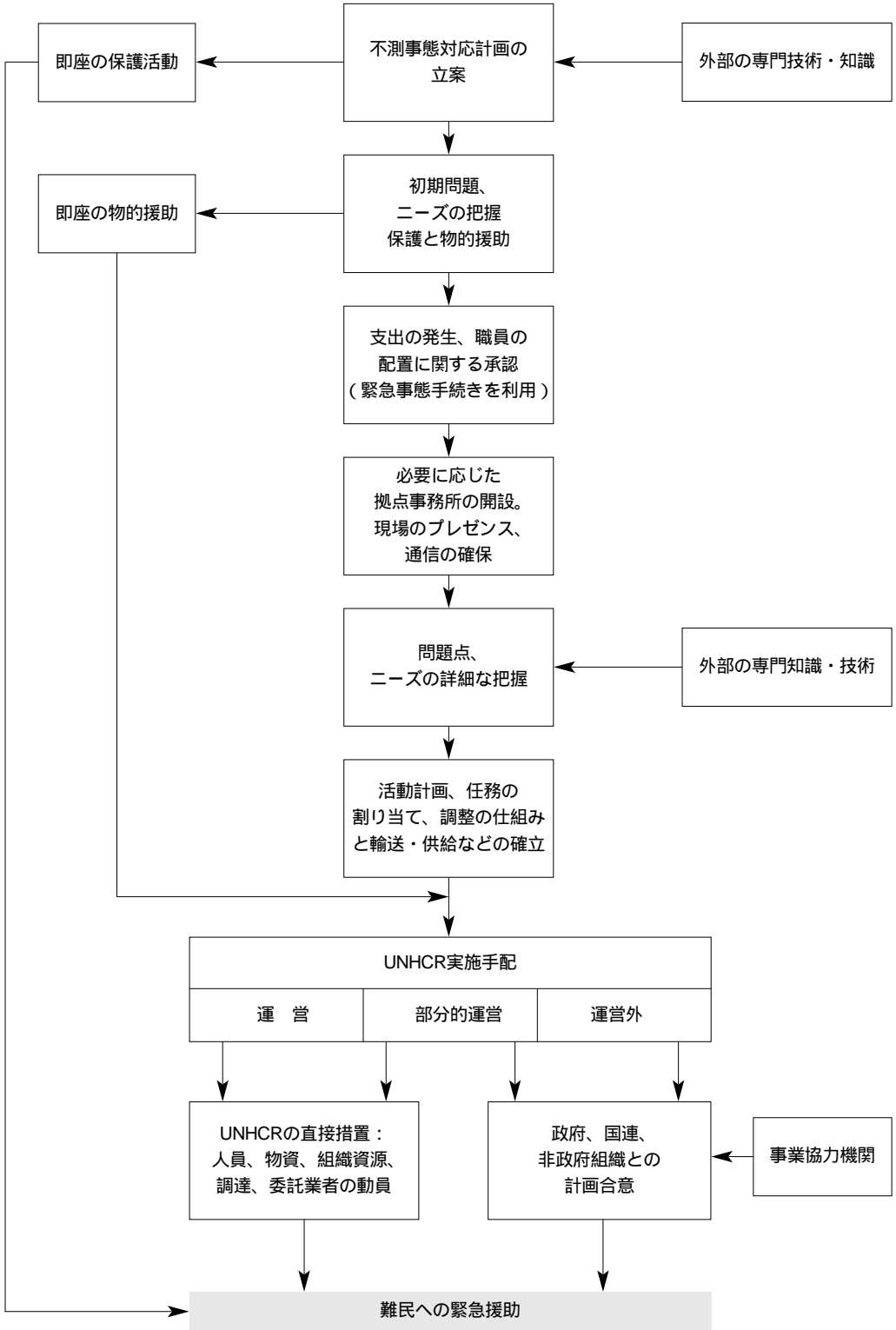
### 第II部の構成

3. 本ハンドブックの第II部（第3章～第9章）は、緊急事態の準備と対応が、事態の段階に応じて構成されている。まず、第4章では不測事態対応計画の準備や早期警戒活動について、次の第5章では初期段階のニーズと資源の把握、および即時対応を扱う。事業計画の立案、調整、組織化は、第6章と第7章で扱う。続いて第8章で事業の実施、監督、管理のための手続きなど、実施の手順を検討する。最

後に第9章では、庇護国政府との関係（事業実施国におけるUNHCRの正式な駐在手続きを含む）、抛出国・外交団との関係、メディア対策を取り上げる。活動の中には、緊急事態準備・対応の各段階にまたがるものもある点に注意する。特に対外関係、調整、計画立案はそうである。

4. 図1は、第II部で扱う検討事項の一部、特に緊急事態対応に関わる事項を表で示した。問題点、何が必要とされているか（ニーズ）の把握（needs assessment）、事業計画、実施手配、援助計画の策定（programme formulation）といった対応活動は、すべて密接に関係している。本書では個別に扱われていても、実際には分離できない部分もある。また緊急事態事業の立案にあたり、唯一の正しい順序や方法はない（ただし、UNHCRの所定手続きに従う必要はある）。

図1 緊急事態管理の検討事項



## 対応力と資源

5. 緊急事態管理・運営は、以下のように定義できる。

対応力（capacity）と資源（resources）を組織化し、難民の生命・福利に対する脅威に対処すること。

6. 難民緊急事態の準備と対応では、必要な時に必要な資源が利用できること、およびこれら資源を有効利用する能力が要求される。

7. 「対応力」とは内部の組織力を意味し、計画立案、人員配置、組織構造、制度、手続き、指針（ガイドライン）、情報の流れ、意思の疎通、意思決定、管理・運営側からの支援などが含まれる。「資源」には、財源、人的資源、救援物資、支援設備、手段、施設などが含まれる。

8. 対応力が弱いと、たとえ資源は十分にあって、緊急事態対応は不十分となりがちである。

対応力が強ければ、限られた資源をより有効に活用でき、時には資源の不足を補える。

9. 緊急事態の管理・運営上、対応力が適切な重要度を与えられない場合がある。目に見える資源のほうが、計画立案と実施の両段階で重視される場合が多いからだ。しかし、緊急事態対応の良否を決めるのは対応力である。適切な対応力を備えた組織には必要な資源が集まり、信頼性の高い、有効な事業を実施できる可能性が高い。

10.

緊急事態を効果的に管理・運営するには、緊急事態対応事業の各段階を通じ、対応力の利用、対応力の開発の重要度を

的確に判断しなければならない。

必要な対応力の多くは、あらかじめ備えているべきだが、実際の活動を通じて伸ばすことも可能である。

## 緊急事態管理・運営における主な任務

はじめに

11. 以下の管理・運営任務は、難民緊急事態全般を通じて不可欠である。

- 指揮・統率
- 計画立案
- 組織化と調整
- 監督

12. 11にある管理・運営業務はUNHCRという組織、およびUNHCR内のあらゆるレベルの個人にも求められる。

これらの業務が遂行されないと、緊急事態事業の管理・運営に重大な欠陥が生じるだろう。

これらの管理・運営業務は常に事業全体の責任を負う者の責務だが、他の職員に委任される時もある。

指揮・統率

13. 指揮・統率は以下のように定義できる。緊急事態事業の構想を描き、これを伝え、極めて不確実で危険な状況下でも、行動の明確な方向性を示すこと。

14. 管理・運営の成功にはリーダーシップが必要である。事態にかかわる政府の役割にもよるが、リーダーシップはUNHCRが緊急事態で提供する最も重要な貢献かもしれない。一度下された決定は正しく実行されることが要求される。この規律は、検討事項を説明す

る時間がないことの多い緊急事態では不可欠である。事業に直接参加している関係者は、自分の職務に影響する決定にはなるべく参加すべきだが、最終責任はUNHCRの担当職員にある。

## 計画立案

### 15. 計画立案の定義

状況を把握し、短期的および長期的目標を定めるとともに、目標を達成するための活動を定めること。

16. 計画立案は、緊急事態の発生前も進行中も重要であり、資源、および何が必要とされているかの詳細な把握に基づく必要がある。

## 組織化と調整

### 17. 組織化と調整の定義

所期の目的を達成するために制度や仕組みを確立し、人と組織の調整をはかり、共通の目的に向けて、理にかなった方法で協力できるようにする。

18. 人員の選出、訓練、監督のほか、関係者全員の役割と任務の明確化、整理された伝達・情報の流れが含まれる。緊急事態では、調整が組織運営の決定的な要素となる。

## 権限と責任の委任

19. 緊急事態における管理・運営は、権限と責任ができるだけ現場に委ねられるよう組織し、事業の現場や受益者のできるだけ近くで実施する。職員全員が知っている明確な命令系統を確立する。

20. 管理・運営上の決定など、活動のアカウンタビリティ（説明責任）が明確になるよう管理・運営体制を設計する。決定を下す者には、そのための適切な知識があり、実行とその結果に付随する問題（モニタリングを含む）に対する責任も負う。不必要な管理職

層や必要以上の数の職員が決定と実施責任にかかると、説明責任が混乱したり散漫になってしまう。任務の定義があいまいで明快さを欠く場合も行動は遅れる。

## 監督

### 21. 定義

実施状況を、計画と照らし合わせてモニタリング・評価し、必要に応じて変更を加えること。

22. 主な管理・運営任務は、程度の差こそあれ、緊急事態対応時だけでなく準備段階でも重要である。組織と調整の仕組みは不測事態対応計画の立案段階で考える。

## 難民緊急事態事業の各段階

23. 以下の表は、難民緊急事態で取りうる活動モデルのひとつである。難民緊急事態事業の各段階と活動は、重複したり同時発生しうることを理解しておく。

24. 緊急事態事業の最終段階は、緊急事態の対応から長期的な支援（生活援護）と恒久的解決策（自主帰還、庇護国定住、再定住）へ

段階	活動の典型例
緊急事態準備態勢	予防策 早期警戒 不測事態対応計画の立案 緊急事態対応制度の構築 想定される庇護国と抛出国からの支援確保 即応資源の用意 物資の事前配備 研修
緊急事態対応	問題点、必要、資源の把握 資源の動員 抛出国やメディアへの対応 事業計画立案 実施と調整 モニタリングと評価 緊急事態以後の事業への移行

の移行である。緊急救援活動に費やす時間は最小限にとどめる。計画の立案・実施は常に長期的視野に立って行なう。短期的活動と長期的活動のバランスが、多くの主要分野で重要となる。

25. 各国政府が難民問題の恒久的解決策を探るのを助けることは、UNHCRに委託された任務である。恒久的解決策は、不測事態対応計画の立案段階から、常に留意しておく必要がある。援助の方法、規模、期間は、立案段階で決定されるからである。こうした決定は、緊急事態の終結後も長く行なわれる恒久的解決策の先行きに影響を与える可能性が高い。

#### 緊急事態の準備態勢

26. 有効な緊急事態対応を確保する最良の手段は、急りのない準備である。緊急事態準備態勢は以下のように定義できる。

計画を立案し、緊急時において、予想されるニーズを満たす必要な資源が、必要な時に入手できるようあらかじめ行動をとっておくこと。そして、かかる資源を活用する対応力を備えておくようあらかじめ行動をとっておくこと。

27. 緊急事態の準備態勢は幅広い範囲におよび、活動は世界、地域、国の各レベルで実施することができる。

準備対策によって、組織は緊急事態に迅速かつ有効に対応できるようになる。

28. UNHCRは、緊急事態対応に使える即応資源を世界レベルで集中管理している。こうした資源は、過去の緊急事態における経験に基づき開発されたもので、人員支援、人的資源、財源、事業支援物資・業務、集中管理される緊急用備蓄が含まれる。必要とあれば、これらの即応資源を、どんな場所へでも、すぐに送ることができ、世界的な緊急事態準備

態勢を最低限、予測可能な範囲で確保している。加えて、対応力の強化に利用される訓練・研修活動もある。

29. こうした資源の詳細は、付録1「緊急事態対応資源カタログ」を参照。

30. 不測事態対応計画は、効果的な対策を取るために必要な準備時間を短縮し、対応能力を高める重要な手段である。

早期警戒と不測事態対応計画の立案は、国家と地方の双方にとって重要な準備措置である。

31. 不測事態対応計画の立案過程（第4章参照）を通じて、資源の不足もあらかじめ確認できる。具体的な計画があることで、抛出国などは不足資源の提供をしやすくなる。

32. 不測事態対応計画の立案は、差し迫った緊急事態の特徴を予測する手立てにもなる。緊急事態が起きた際に使う、組織の分析能力を高めることにもなる。また、どんな準備を追加すべきかを知るうえで役立つ。こうした準備活動には、当該国におけるUNHCR組織の展開や再編、緊急事態人事、備蓄、物資の事前配備、訓練・研修が含まれよう。中でも、準備に時間がかかる活動を優先すべきである。

#### 緊急事態指標

33. 緊急事態は、難民の突然の流入とともに始まる場合がある。何千何万もの人々が一度に国境を越え、明らかに人命が脅かされる状況が引き起こされる。しかしほとんどの場合、緊急事態はさほど劇的、明白には始まらず、徐々に、特別な対応や例外的措置が必要な状況へと進展していく。したがって、緊急事態対応が必要な状況が存在する（または差し迫っている）かどうか、また何が重要な特徴と

なりそうかを認識する能力が必要不可欠である（表1参照）。

34. 以下の指標は、数値で測定可能なため、規定値として広く利用されている。これを上回れば（または下回れば）明らかに緊急事態である。事態が制御されているかどうか、緊急の救済措置は必要か、などの目安にもなる。中でも最も重要なのは死亡率である（死亡率の算出方法については第14章を参照。その他の指標の詳細については、各章および付録2「ツールボックス」を参照）。

表1 緊急事態指標

指標	緊急事態とされる水準
死亡率	1日1万人あたり2人を超えた場合
児童の栄養状態	体重が平均値0.8未満の児童が10パーセントを超える
食糧	1日1人あたり2100キロカロリー未滿
給水量	1日1人あたり10リットル未滿
水質	下痢の人が25パーセントを超える
キャンプ用地面積	1人あたり30平方メートル未滿（庭の面積を含まない）
避難所の面積	1人あたり3.5平方メートル未滿

35. このほかに、容易に数量化できないが同じくらい重要な指標もある。例えば、難民に対する身体的脅威や、難民が享受すべき人権基準に対する脅威などである。特に、追放・強制送還の恐れは、緊急事態対応が必要かどうかの指標である。

### 緊急事態対応

36. 緊急事態対応（emergency response）は以下のように定義できる。

難民の生命を助け、保護を確保し、福利を回復するための迅速かつ適切な行動。

37. 安全な避難が確保されると、次に緊急事態管理で優先されるのは救命活動である。問題点、ニーズ、資源についての的確かつ迅速な把握がなされれば、事前に立案された計画の中で、どこに専門知識・技術や資源の不足があるかを確認あるいは特定できるだろう。

38. 専門家の専門知識・技術を要する問題の特定は極めて重要である。ほとんどの難民緊急事態では、保護の専門家以外に、保健衛生、食糧、栄養、衛生、水、避難所、インフラなどの重要な技術分野を調整する技術専門家が、少なくとも1人は必要である。

### 参考文献

*A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children*, UNHCR, Geneva, 1992.

*Contingency Planning - A Practical Guide for Field Staff*, UNHCR, Geneva, 1996.

*Coordination Among International Organizations in Complex Emergencies, Disaster Management Training Programme*, UN, 1997.

*Initial Assessment in Emergency Situations - A Practical Guide for Field Staff*, UNHCR, Geneva, 1998.

*Supplies and Food Aid Field Handbook*, UNHCR Geneva, 1989. *UNHCR Handbook; People-Oriented Planning at Work : Using POP to Improve UNHCR Programming*, UNHCR, Geneva, 1994.

*UNHCR Manual, Chapter 4*, UNHCR, Geneva, 1995 ( and updates ).

*Partnership : A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, UNHCR, Geneva, 1996.



# 4

## 不測事態対応計画の立案



目次	節	ページ
はじめに	1-9	38
立案時期		
早期警戒		
計画立案の過程	10-17	38-40
会議		
対応計画の立案作業	18-22	40
シナリオの確認		
方針と計画全体の目標		
分野別の目的と活動		
優れた計画の特徴	23-27	40-41
参考文献		41
図		
図1 不測事態対応と緊急事態事業の計画上の相違点		39
付表		
付表1 不測事態対応計画のモデル構成		42

## はじめに

1. 不測事態対応計画（以下「対応計画」）の立案（contingency planning）は、以下のように定義できる。

不確実な状況における、先を見越した計画の立案過程であり、1) 概要と目標の合意、2) 管理上の措置および技術的措置の決定、3) 緊急事態を回避、または適確に対応するための対応システムが策定される。

2.

「対応計画の策定」が立案の目的であることを忘れてはならない。

立案過程では、協力していく団体や組織が参加し、共通の目標を確認するとともにそれぞれの責務と行動を定める。

3. 対応計画の立案は、迅速かつ効果的に緊急事態に対応するための必須条件である。事前の対応計画がないと、緊急事態の初期に相当の時間が浪費されてしまう。対応計画の立案は組織の対応力を強化するとともに、事業計画と緊急事態対応の基盤を作ることにもなる。

### 立案時期

4. ほとんどの場合、フィールド職員は経験と適切な現状認識によって、的確な立案時期を見極めることができる。

5. 対応計画の立案を開始すべき時期については「疑いのある場合は立案する」という以外ルールはない。

「計画が必要でない状況で立案する」ほうが「必要とされる計画がない」よりましである。

### 早期警戒

6. 重大な出来事が起きそうな兆しが見られたら、すぐに対応計画を立て始める。早期警戒（early warning）とは、情報の収集・分析・利用により、現状と今後起きそうな事象をより適切に把握することである。人々が移動を強いられそうな事件には、特に注意が必要となる。早期警戒のための情報源は、政府、地元住民、政治指導者、報道機関、学術機関、難民、国際・国内組織など広範囲にわたる。

7. 早期警戒情報の収集と分析は、UNHCR事務所の日常業務の一部でなくはない。決まった形での定期的なモニタリングと報告は、傾向やパターンを確実に記録し、人々の難民化を示す予兆、変化を発見する重要な手段である。

8. 早期警戒情報が難民緊急事態の恐れを示している場合、対応計画の立案を自動的に開始する。

9. UNHCRが最もよく目にする緊急事態の前兆は、難民の新たな流入もしくは急増である。しかし対応計画は、現行事業の実施中でも立案されるべきである。新たな難民の流入、難民キャンプに影響を与える自然災害、疫病、キャンプへの攻撃、キャンプ内の暴力、突然の自然発生的な帰還、敷地内や職員にとっての治安悪化などにも、対応計画が必要となりうる。継続中の事業の現状を十分認識できている、今後の展開に備えて対応計画を策定しなければならない。

### 計画立案の過程

10. 計画立案は継続的な作業である。立案者は絶えず状況を分析し、新たな展開を考慮して行動の目標と方向性を調整する必要がある。

11. 対応計画は常に見直していないと、すぐ

に現状に合わなくなり、見せかけの安心を生む。立案内容を定期的に見直して更新すれば、適正かつ確かな準備対策を維持できる。

12. 対応計画の立案過程そのものが、緊急事態の対応に大きく役立つ場合も多い。実施協力機関とその対応力・資源を確認し、協力関係を築き、問題点や優先事項、任務について共通の認識ができるからである。

緊急事態への対応能力は、活動参加者が対応計画の立案にかかわることで高められる。

13. 対応計画と事業計画の立案では、いずれも戦略的目標と分野別目標が設定され、これを達成するための行動計画が策定される。ただし、不測事態対応計画の立案は、仮定と予想に基づくのに対し、事業計画の立案は、開始時期がはっきりしており、ニーズと資源の把握に基づく点が大きな違いである。

図1 不測事態対応と緊急事態事業の計画上の相違点

	不測事態対応計画	事業計画
緊急事態との関係	発生前	発生期間中
計画の範囲	世界規模またはシナリオに基づく	戦略的かつ特定の
関係する機関	可能性のあるすべての協力機関	事業・実施協力機関のみ
焦点	合意したシナリオに基づく計画	有効かつ迅速な対応
関係	確立しつつある	利用中
立案のスタイル	協議による	支持と協議による
割り当て	役割	責任
期間	流動的、不確定	固定的、即時的

会議

14. 対応計画の策定は、協同作業で行ない、地元の力をできるだけ広く取り込み、地元の力では足りない部分を外部の応援で補完することで、多くの失敗を回避できる。

対応計画の最も良い立案方法は、すべての関係当事者が、一定期間中、同じの目標のもと協調・協力しながら立案することである。

通常、一回限りの会議では不十分で、計画案も不適切なことが多い。したがって、対応計画は、定期的な会議やその会議に付随する行動を通じて立案される。

15. 対応計画の立案には、政府、諸機関、抛出国や地元組織の代表者、専門家など、緊急事態対応にかかわると思われる人々が参加すべきである。関係者すべてが参加する重要性を強調するために「円卓会議」とも呼ばれる。機関によって見解が食い違う場合もあるが、かえってあらゆる事態を想定し、計画をよりよくするための有効な討論の場となり、立案に役立つことが多い。こうして最終案はより現実に則した内容となる。UNHCRが円卓会議の推進役になる場合もあるが、各参加者の役割と重要性を尊重しなければならない。

16. 対応計画の立案会議は、以下を含む計画案を作成する。

- i. シナリオ（事態の展開予測）の特定
- ii. 計画全体の目標
- iii. 分野別の目標と活動

その後の会議では、早期警戒の指標を見直し、前回の会議以降に取った措置を報告し、現行の計画を更新する。

17. こうした会議では、専門家の知識や助言、現地視察の結果、各機関の政策文書などが提

出される。一方、会議の結果、不測事態対応計画、予算案、備蓄などの非常用手配などが決められる。

## 対応計画の立案作業

シナリオの確認 (scenario identification)

18. 立案参加者は、早期警戒を示す指標とそれぞれの経験に基づき、予想されるシナリオを描く。これは最も直観的な作業だが、その後すべての立案作業の基盤となるので非常に重要な作業となる。シナリオを描くには想定が必要となり、入手可能な情報をすべて駆使して行なわれるが、不確定要素は排除できない。

19. シナリオはいわば目安である。難民の流入規模が予想を下回った場合は余裕をもてるし、予想を上回る場合は是正措置を急ぐ必要がある。

20. シナリオを描く際、以下に注意する必要がある。

- i. あらゆる可能性を検討する（想像力を働かせる）
- ii. 予想される展開の数を絞る（1～2個が目安）。さもないと立案過程が複雑になり過ぎる。
- iii. 最悪の事態を想定したシナリオ、または最も可能性が高いシナリオのいずれかを採用する。

方針と計画全体の目標

21. 立案参加者たちは、事業全体の方向性についてある程度の見通しを持っている必要がある。関係者ができるだけこの見通しを共有していることが望ましい。特定の問題に対し、様々な実施協力機関が異なる方針（policy）や取り組み方をすることは珍しくない。こうした違いを解消できなくても、少なくとも全関係者が違いを認識し、理解しておく必要が

ある。ただし、緊急事態対応の全体的目標（overall objectives）を設定し、全体にかかわる諸原則の一部について合意を形成する努力をすべきである。計画の中で実施されるすべての活動は計画の全体的目標と一致していなければならない。

分野別の目標と活動

22. これは立案過程で最も細かい部分である。立案者は、時間が許す限り詳細に、分野ごとに以下の事項につき合意すべきである。

- i. 分野別の目標（基準を含む）
- ii. 主な任務
- iii. 各任務の実施責任者
- iv. 実施期間

## 優れた計画の特徴

23. 優れた計画（事業計画が不測事態対応計画かを問わず）とは包括的であるべきだが細かすぎたはならない。重要項目を網羅しつつも細かな作業に追われぬよう、適正なバランスを取る必要がある。

24. 計画書はうまく整理し、読みやすくする。そして重要なのは更新しやすいことである。計画の大部分は実際の活動のためにある。従って、だれが、いつ、何をすべきかがはっきりと分かる構成にする。

25. 生きた計画書として、常に更新・修正・改善していく。計画書は、決められた日時に全面改訂される文書ではなく、常に書き換えられている。

短く明快な構成の計画書は更新しやすい。

26. 対応計画は、様々な事態の展開に適用できる柔軟性と、備蓄物資をどこに置かといった具体性のバランスを取って立案する必要

がある。また、あまり命令的になってはいけないが、適切な手引きを示す必要がある。また、対応計画を固定された計画として扱ってはいけない。

27. 典型的な対応計画の構成は、付表1を参照のこと。

#### 参考文献

*Contingency Planning - A Practical Guide for Field Staff*, UNHCR, Geneva, 1996.

---

付表1 不測事態対応計画のモデル構成 ( model structure )

以下に示すのは、不測事態対応計画の構成例である。難民の流入を想定した例なので、状況が異なる場合は修正が必要である。

第1章 全体的状況と展開予測

- i. 背景と当事国情報
- ii. 入国地点
- iii. 立案上の対象者総数
- iv. 移動の規模
- v. 受け入れ、予想される国内移動
- vi. 居住地の手配
- vii. 予想される難民の人口構成
- viii. 緊急事態対応のタイミング

第2章 方針と事業全体の目的

- i. 計画全般の戦略的目標
- ii. 実施協力機関の姿勢に関する説明

第3章 分野別の目的と活動

- i. 管理と全般的な調整、任務の割り当て
- ii. 保護、受け入れ、登録、安全
- iii. コミュニティ・サービス
- iv. ロジスティクスと輸送
- v. インフラ社会基盤と用地計画
- vi. 避難所
- vii. 家族支援
- viii. 給水
- ix. 環境衛生
- x. 保健と栄養
- xi. 食糧
- xii. 教育
- xiii. 経済活動
- xiv. 運営、管理、通信、職員支援と安全に対する支援

各項目には、分野別の目的と実施内容、ニーズ、資源、活動、必要資金、既存および提案中の準備措置、実施責任・時期などの考慮を記載する。

第4章 フィードバック ( 計画実施後の反応 )、更新、今後の行動に関する手続き

計画の更新・改訂方法とその実行責任者、情報の伝達方法を記載する。

付表の候補

- i. 地図
- ii. 登録用紙
- iii. 計画立案に参加する組織・個人のリスト
- iv. 関係諸機関の概要 ( agency profiles ) ( 職員、資源、今後の意図の詳細 )
- v. ギャップ ( 不足 ) 確認表 ( 第6章参照 )
- vi. 必需品の明細
- vii. 予算案





# 5

## 初期の状況把握と即時対応



目次	節	ページ
はじめに	1-8	46-47
状況把握活動（現地調査）の実施	9-16	47-48
即時対応	17-22	48
対応力の確保		
保護		
実施上の配慮事項		
保護と物的援助	23-28	49
難民の所在地		
現場における指揮		
人数と登録		
生命に関わる緊急ニーズ		
参考文献		49
作表		
付表1 初期の状況を把握するためのチェックリスト		50-51

## はじめに

1. 緊急援助は、1) 難民にとって最も差し迫った問題やニーズの十分かつ迅速な把握と、2) こうしたニーズへの対応に利用可能な資源に基づいていなければならない。

2. 緊急事態の初期における問題分析とニーズ把握の目的は、緊急事態の全容を量・質の両面で明確かつ簡潔にUNHCRに知らせることである。従って問題分析とニーズ把握は、事態の進展を、少なくとも短期的に予測するに足る情報を提供すべきである。これを基に、将来の事業に影響しうる決定が下される。

3.

緊急事態が発展し、ニーズが変化するに従い、より詳細な状況把握、評価が行なわれる。この作業に終わりはない。

初期の、およびそれに続く状況把握は、事業計画立案と密接に関係しており、その基礎となる。また初期評価は、不測事態対応計画の立案において基本要素となる。

4. 初期の状況を把握するための作業は、以下の要素を含む。

- 「主な問題点は何か」、「緊急事態かどうか」に答える。
- 「UNHCRが緊急事態対応にかかわるべきか」、「関与するならどの程度か」を決定するための十分な情報を提供する。
- 複数機関で合同に行なうものとするが、ひとつの機関が、全体的調整を行なうようにする。状況把握チームにはUNHCR、政府、協力が期待できるその他の組織（他の国連機関やNGOなど）の職員が参加する。理想としては、不測事態対応計画の立案にあたった複数機関から成るチームが、問題とニーズの

簡単な状況把握を行なう。初期の状況を把握する者が、初期対応にも従事することが多い。状況把握チームには、なるべく緊急事態事業の現場における担当予定者を参加させること。

- 迅速に実行する。
- 一部の地域や分野に集中せず、緊急事態の全容を示す（完璧でなくても全体像が分かるほうがよい）。
- 緊急事態の影響を受ける人々について記す（人口構成に関する簡単な記述）。
- 難民自身の対応能力を確認する。
- 現地の利用可能な資源を確認する。
- 急を要する最優先事項を確認する。
- 数値測定が可能なニーズは、合意され適格な基準を用いて評価・査定する。
- 最初から難民（男女とも）を参加させる。難民と知り合い、その関心事を理解する。彼らは重要な情報源（source of information）である。
- 集めた情報の出所を記録する。
- ひとつの手段に頼らず、様々な角度から情報をチェックする（例えば、航空調査は地上での視察や面接で確認する）。
- 適切で入手可能な技術を投入する。
- 分析が難しい詳細情報を過度に集めるより、標本調査やアンケートを使う。
- 実施に必要な資源を示し、即時措置の勧告を作る。
- 迅速かつ有効な対応を開始させる。
- 結果を速やかに、かつ幅広く共有できるようにする。

5. 状況把握は、最低限、付表のチェックリストの質問に答える内容にする。チェックリストには緊急事態における事業を立案する上で必要不可欠な最低限の情報を得るための質問が列記してある。

6. 初期の状況把握では、保護、水、食糧、衛生、避難所、保健衛生など、生命を脅かす

事項に重点を置く。状況把握では、難民の生存と当面の福利に必要なものを「基準 (standards)」とし、その基準と比較した難民の現状を判断する。難民が自由に利用できる資源も把握・評価する。

状況に則した「基準」の設定は、ニーズを把握するための重要な前提条件である。

7. 「基準」は、難民の状態を把握する目安となる（生存のための最低基準については巻末の付録2を参照）。緊急事態援助（emergency assistance）のために作られる「基準」は、難民の生命と基本的福利を確保するという目的に一致し、すべての難民に公正に適用され、関係者全員に尊重されねばならない。

8. 緊急事態の状況を把握するための冊子、*Initial Assessment in Emergency Situations-a Practical Guide for Field Staff*（参考文献を参照）は、より詳細な評価のチェックリストを掲載しており、諸原則、計画立案、技術、方法、形態に関する実務的な情報を含んでいる。第6章にはニーズと資源を比較検討するのに便利な「ギャップ（不足・欠落）確認表」の例を添付した。

### 状況把握活動（現地調査）の実施

9. 初期の状況把握活動は、難民緊急事態が存在する可能性があると分かり次第、現地で実施する。把握活動には、政府その他の主要関係機関を参加させる。

10. 当然、直ちに難民が居る場所に向かうことが必須条件である。状況把握活動をなるべく早く実施するためには、迅速かつ現実的な措置が必要となる。難民と一緒に、または難民の近くにおいて直接情報を入手し、難民に面接し、他の情報源を利用し、現地の専門技術や資源を動員する。

11. 組織立った取り組みが必要な反面、必要な専門技術がないからといって時間を浪費してはならない。UNHCRのプレゼンス（存在・駐在）が既にあるなら、初期活動の開始をより専門的知識をもつ職員の到着まで遅らせてはならない。

明らかに緊急のニーズがある場合、全体の状況把握が完了していないからといって、対応を遅らせてはならない。

12. 状況把握活動を立案する際には、目標の設定、委託条件の作成、参加者の選出などがなされる。状況把握活動の計画には、収集すべき情報を示し、その情報を収集できなかった場合はその旨を報告書に明記する。

13. 当事国にUNHCRのプレゼンスがない場合は、通常、UNHCR本部が状況把握チームを編成する。

14. いかなる問題点やニーズを把握する場合も、まず既存の背景情報（派遣報告書、報道記事、状況報告書、現地の地図）を検討する。理想としては、すでに不測事態に対応する計画が作成され、継続的に更新されており、状況把握と即時対応のために利用できるようにする。UNHCR本部のデータベースから、地図と地理上の情報も入手できる。地図と情報は、状況把握活動に沿って入手できる。状況把握には、難民その他の当事者との面接も含める。

15. 状況把握活動では、一般に以下の道具・方法が利用される。

- i. アンケート
- ii. チェックリスト
- iii. 現地視察

16. 通常、こうした方法を組み合わせて結論を多角的に確認する。アンケート（question-

naire)とチェックリスト(基本的な内容は本章の付表を参照)は、取り組み方を一本化し、状況調査をする者に、どんな情報を集めるべきかをあらかじめ認識させ、計画を立てさせることができる。現地視察により、全体的な情報を得ることができ、また組織的に集められた情報が全体の状況の中でどんな位置を占めるかを知ることができる。

## 即時対応

17. 問題点やニーズ、資源に関する情報を集める一方、基準の設定を行えば、緊急に必要なとされているが、対応できていないものを発見できる。

最も緊急を要する措置は、たとえ手元にある情報が不十分でも、現地の物資や組織の資源など、入手可能なものをすべて利用し実行すべきである。

18. 生命に関わる緊急なニーズを確実に満たすためには、以下の初期活動が最も重要といえよう。

- i. 対応力の確保
- ii. 保護
- iii. 実施上の配慮事項

### 対応力の確保

19. 何より優先すべきは、緊急事態のニーズを満たすために必要な、組織だった対応力の提供である。

適切な能力と経験を持つ、UNHCRと実施協力機関の職員を十分な数、配置する。

資金配分、実施手配、食糧供給、現地調達、人材募集のために、緊急事態用の手続きが必要になるかもしれない。UNHCR緊急事態対応資源の利用法は、巻末の付録1に詳細を示した。当事国政府とともに、即時対応計画の

範囲内で、UNICEF、WFPなどの国連機関やNGOの資源を動員しなければならない。

## 保護

20.

難民の庇護を受ける権利を保証しない援助計画はありえない。

この目的のため、また難民の安全と基本的人権を保障できるよう、対応措置を講じる必要がある。難民の所在地にUNHCRのプレゼンスを置く重要性は、これまでも強調してきた。危険にさらされている集団(保護者のいない子ども、未婚女子、少数派など)のニーズと満たし、特別な保護問題を解決するため、また部外者の勝手な行為や、集団の安全を脅かす内部グループから難民を保護するために特別な対策が必要な場合もある。

### 実施上の配慮事項

21. UNHCRはその主要事務所や本部と確実な連絡手段を確保しながら、難民がいる場所にプレゼンスを確立しなければならない。援助を届けるために必要な輸送・供給力をいかに組織するかが非常に重要である。

22. 問題点とニーズの把握が終わり次第、難民たちがどこにしようと、彼らの生命に関わる援助を優先する。また、この時点で事業全体の今後を左右しうる組織上または計画上の重大決定が下される場合もある。以下にその概要を述べるが、こうした決定も即時対応の一部とみなす。

意思決定を怠るか、あるいは誤ると、後日の軌道修正は非常に難しくなる。

## 保護と物的援助

### 難民の所在地

23. これは難民の保護と援助の全分野にわたり大きな影響を及ぼす。難民たちがばらばらに住み着いている場合、特に切迫した理由がない限り、無理に集めて居住させるべきではない。ただし、居住に不適と判断される場所にいる場合は、移動させる。難民を不適切な場所から移動させるのは、時間の経過とともに著しく困難になる。既に居住してしまっている者を動かさない場合でも、新たに到着する難民は別の場所に移動させる（第12章を参照）。

### 現場における指揮

24. まず適正人口を定め、それに従い新しい用地（sites）を割り当てる。難民が到着したら、居住地を注意深く管理し、あらかじめ用意した区域から順次埋めていくようにする。

### 人数と登録

25. 人数を正確に見積もることは、保護と援助を有効に行なうための必須条件である。助けを必要とする人全員を効率的に援助するには、少なくとも家族登録が必要であり、その準備をできるだけ早く行なう。ただし初期段階は、完全な登録ではなく、推定された数に基づく援助もやむをえない（第11章と第13章を参照）。

生命に関わる緊急ニーズ（urgent survival needs）

26. 最も緊急を要する死活問題、すなわち食糧、水、緊急避難所、保健衛生に公平な分配を確保しながら対処する。

i. 難民の参加。最初から難民を参加させ、自立を促す。さもないと、緊急事態援助の効果は著しく損なわれる。また、難民たちがつらい経験から早く立ち直るチャンスも失われてしまう可能性がある。

- ii. 食糧。少なくとも最低限のカロリーを満たし、その後に本格的な配給に着手する。明らかに栄養不良の兆候がある場合は、特別給食プログラムを作る。備蓄設備を作る。
- iii. 水。既存の水資源を汚染から守り、手に入る最も簡単な方法で最大限の貯水能力をはかる。他に方法がない場合は、現地に水を輸送する。
- iv. 緊急避難所。屋根を作るための材料などの必要物資は、できれば現地調達する。必要なら外部からの供給（ビニールシートなど）を要請する。
- v. 保健。当事国の保健当局と緊密に連絡を取りながら、必要な組織的援助、保健職員、基本的な医薬品や医療機器などを提供する。当初必要とされるのは、ケガや病気の治療となるだろうが、予防策、特に衛生環境対策も怠らないこと。
- vi. 衛生。排泄物を水源や住居施設から遠ざける。

27. 社会的ニーズを満たす措置を取り、必要とあれば家族を再会させる。困っている人は表面化しない場合が多いので、調査で確認する必要もある。追跡調査も必要となろう。難民の集団が離ればなれにされている場合は一緒にしなければならない。保護者のいない子どもを世話する特別措置を優先する。

28. 以上のような優先措置を取った後に、より幅広い計画立案を開始する。

### 参考文献

*Initial Assessment in Emergency Situations - a Practical Guide for Field Staff*, UNHCR, Geneva, 1998.

## 付表1 初期の状況を把握するためのチェックリスト

本チェックリストは難民の流入を想定しており、緊急事態の実状に応じて修正の必要がある。

### 難民の特徴・人数・到着方法など

- おおよそ何人の難民がいるのか。
- 難民はどこから来て、なぜ難民となったか。
- 難民たちがどれぐらいの規模・割合で来ているのか。今後、増えそうか、減りそうか。
- 難民すべてが到着したらどれぐらいの数になりそうか。
- 難民が到着した場所と滞在している場所の位置（緯度・経度）
- 到着した難民たちは個人として、それとも集団で来ているのか。集団なら、家族、氏族、部族、民族、村民か。
- 家族、村民集団、共同体（コミュニティ）は皆一緒か。
- 難民集団の組織はどうなっているのか。集団・共同体のリーダーがいるか。
- 難民の移動手段は徒歩か車か。
- 難民全体における男女の割合。
- 難民全体の年齢構成。内訳（5歳未満、5歳～17歳、18歳以上）は分かるか。
- 保護者のいない未成年者の数。彼らの状態。
- 難民たちの避難前の社会的・経済的状态、技能と言語、民族的・文化的背景。
- 特別な社会的問題を抱えた個人・集団の有無。この事態により、さらに弱い立場に立たされている集団はいるか（例えば、身障者、家族と生き別れた未成年者、介護の必要な高齢者）
- 難民の基本的な食生活、避難所、衛生習慣。
- 難民集団内の治安状況。グループごとに分離する必要があるか。武装グループの有無。
- 難民の正式な法的地位。

### 所在地の特徴

- 難民滞在地周辺の地理的特徴。
- 土壌、地形、下水設備の状況。
- 滞在者と今後到着する難民に十分な広さの土地があるか。
- 季節を問わず行き来できるか。
- 難民は滞在地から救援援助物資・活動を手、利用できるか。
- 植生。
- 難民が木を燃料として、あるいは避難所の材料として使う必要はあるか。
- 難民が到着した地で生活する人々（地元民）のおおよその数。
- だれが土地（または使用权）を所有しているのか。
- 牧草地の有無。耕作可能地の有無。
- 地元住民に与える（与えそうな）影響の内容。難民に対する地元住民と地元当局の態度。
- 治安問題の有無。
- 配慮すべき環境要因（地域の環境がどれだけ破壊されやすいか、地元住民による地域環境への依存度、難民による環境破壊の速度、環境保護区域までの距離）
- 地元住民の状況。難民に援助する場合、地元住民への援助も必要か。

## 健康状態（health status）と基本事項

- 難民の中に多数の病人や負傷者がいるか。死亡率が過度に高くないか。
- 難民の中に栄養不良の兆候があるか。
- 難民は十分な量の安全な飲み水は利用できるか。
- 難民は食糧を蓄えているか。その食料はどれぐらいの期間もつのか。
- 難民に適切な避難所があるか。
- 難民の適切な衛生施設は利用できるか。
- 難民は基本的な日用品を持っているか。
- 炊事・暖房用の燃料は十分あるか。

## 資源、自力での準備、もたらされる援助

- 難民が持参した所持品の種類と量。
- 最も差し迫ったニーズに対応するため、これまで難民たちがしてきた処置。
- 地元住民、政府、国連機関、その他の組織からすでに提供されている援助の内容。その援助は十分かつ持続的か。
- 現行の援助は今後、増加・存続・減少するのか。
- 難民援助に関する政府の政策。
- 援助事業に影響を及ぼしそうな重大な制約はあるか。
- この種の緊急事態向けの対応計画が立案されているか。
- 調整のための準備には何が必要か。

## 保護・援助の提供方法

- 現地における迅速かつ効果的な実施取り決めの可能性。不可能ならば、その代替案の内容。
- 保護・援助の提供について援助機関と一緒に調整ができる難民の指導者が存在するか。
- 輸送・供給上のニーズとその対応方法。
- 必需品の調達はどこからするか。
- 必需品を難民に届ける方法。
- 貯蔵が必要な物資。貯蔵場所と貯蔵方法。
- 地域外からのみ調達可能で、なおかつ早急な供給が極めて重要な必需品（食糧・トラックなど）の有無。
- UNHCRと実施協力機関の職員、そして職員支援のために必要なものは何か。



# 6

## 事業計画の立案



目次	節	ページ
はじめに	1-8	54-55
事業計画の立案作業	9	55-56
責任の割り当て	10-14	56-57
ギャップ確認表 役割と作業		
図		
図1 ギャップ確認表の例		56
付表		
付表1 事業計画のモデル構造		58
付表2 ギャップ確認表（記入用紙）		59

## はじめに

1. 緊急事態対応には、優れた計画が必要だ。その重要な要素が特に緊急事態状況では事業計画の作成である。事業計画は、問題点、ニーズ、資源の把握に基づく重要な管理・運営の手段である。事業計画は各援助計画の優先順位を決め、目標を設定し、さまざまな事業分野の責任者がとるべき措置を明記する必要がある。緊急事態における特定の作業とその実施責任者をはっきりと定め、可能な限り明確かつ具体的に計画を策定する。

緊急事態の発生時は計画立案が後回しにされがちだ。これは立案のための情報が入手不可能であり、計画がなくても明らかに急を要するニーズには少しずつ対応できるためだ。しかし、こうした傾向に流されてはならない。

2. 事態が重大であればあるほど、事業管理者は時間を作って状況全体をよく検討し、優先順位を決め、対応すべきニーズ、対応時期、担当者、対応方法について計画を練ることが重要になる。

3. 事業計画は、不測事態対応計画（以下、対応計画）とその立案手順、特定の協力機関、準備された資源を利用するのが理想的である。事業計画と対応計画の立案には同じ原則が適用されるから、事業計画は対応計画に基づくことができる（本章の付表1）。事業計画ではさらに幅広い要素が含まれ、その多くは時間の経過と共に取り込まれていく。対応計画と事業計画の立案における主な相違点と、優れた計画の特徴については、第4章で論じた通りである。双方の作業とアプローチの違いは、主として状況把握の有無に起因する。事業計画の場合、立案の開始時期が明らかであり、状況把握の作業が、対応計画におけるシナリオや予測の多くにとって代わる。

4. 事業計画を策定する際は、難民の意見に配慮する。難民のニーズを満たす上で、難民は最も重要な情報源であり、最良の方法について明確な考えを持っている。事業計画は難民自身の持つ資源と自立を強化し、依存心を生まないように立てなければならない。また、事業計画には恒久的解決策という目標を反映させる必要もある。

5. 事業計画は包括的でなくてはならず、すべてのニーズ、問題、資源を明らかにしなければならない。これらに対処するのがUNHCRなのか、他の機関、資金源であるのかには関係がない。事業計画の立案は協同作業であるべきだが、政府ないしUNHCRが明確な指示を出さなくてはならない。

最も効果的な事業計画は、計画の実施者によって または実施者の協力を得て作られる。

6. 計画は包括的であるべきだが、迅速に立案する必要性とのバランスも重要となる。急展開する緊急事態では、事業計画が完成前に役立たずになってしまいかねない。また、冗長な計画は更新しにくい。優れた計画の特徴は第4章第23～25節で論じた通りである。

7.

不測事態対応計画と同様、事業計画の立案も、ひとつの過程でしかないことを重視する。

計画はひとつの文書であり、それ自体が目的ではなく、手順を記したものに過ぎない。事態の進展に照らし合わせて常に更新する必要がある。すなわち計画の実施状況をモニタリングして是正措置を取り、合わせて計画を調整・改訂する。事業計画は、必要とする者全員が入手できるようにしなければならない。

8. 本章では、協力機関と共に作成される事業計画を中心に論じる。ただし、UNHCR内での計画の立案も無視すべきではない。現場から本部に至るUNHCR内のそれぞれのレベルが、事業計画全体に沿った明快な行動計画を、同じ原則のもとで策定すべきである。原則とはすなわち、目的を明確にし、責任を割り当て、目的達成のための活動を決め、調整の仕組み（UNHCR職員の会議など）を定めることである（第20章で解説）。

## 事業計画の立案作業

9. 事業計画の立案には、以下に示す作業が含まれる。

- i. 現行の計画と対応計画の情報を見直す。
- ii. 問題点、ニーズ、資源を把握・評価する。  
未対応の重要ニーズを明らかにする。

問題点、ニーズ、資源を把握・評価することにより、なすべき措置と優先事項が決まる。こうした把握・評価は計画の一部である。計画は、新たな評価結果と計画の進捗状況を取り入れながら更新されなければならない。評価結果から未対応なままの重要なニーズを明らかにし、さらに評価結果を確立された基準と比較し、どの援助活動を行なうべきかを決定する。これは極めて重要である。さらに入手可能な資源と必要な資源も確認しなければならない。資源には、人的資源と人員のほか、地域的・国際的な実施協力機関と事業協力機関や物的資源が含まれる。

大規模な緊急事態の初期に、すべてのニーズを満たす資源がそろっている可能性は低い。従って事業計画の立案では優先順位の設定が重要となる。

- iii. 全体的な目標を設定する。

事業の、そして戦略上の全体的な目標を明確

にしなければならない。その他の目的と活動は、すべてこの全体目標に一致させるべきである。目標を定めるうえで最も重要な問いは、「どのような結果を意図しているか」である。目標は具体的で、適度で、達成可能かつ現実的であるべきで、期限も明記する。

- iv. 立案上の予測事項を明らかにする。

緊急事態事業の背後にある大きな制約事項や立案上の予測事項、諸原則も明らかにする必要がある。政府、UNHCR、その他の国連機関および実施協力機関の役割、責任、方針の説明などを明記すべきだ。また、モニタリング・調整の仕組み、合意覚え書き（MOU）といった基準や確立された手続きも記載すべきである。同様に、様々な分野の基準や、必要な特別ガイドラインも、分野別の目的、目標などと共に明記する必要がある。これらは不測事態対応計画に盛り込まれているはずだが、問題点やニーズ把握・評価に照らし合わせて改訂し、必要とあらば新たに参加する協力機関のために再度説明する。参加者全員が同じ予測に基づき、同じ基準に従って活動できるようにする。

- v. 全体的な目標達成のための活動方針を決定する（実施取り決め）。

さまざまな目標達成手段、その長所と短所をそれぞれ検討する。柔軟性があるのはどれか、最も効率的かつ効果的なのはどれか、などである。急変する状況下では、柔軟性のある実施準備方法を選ぶことが重要だ。この点については第8章で詳述する。

- vi. 分野別目的を達成するよう目標と活動方針を決定する。

各分野の目的、活動、目標を決める。不測事態対応計画の立案と同様、これは事業計画で

最も細かい部分となる。特定の分野または場所について事業責任を負う機関が、当該分野または場所の行動計画を作成すべきである。

vii. 責任を割り当てる。

UNHCR内部において、そして事業の関係者の間で、責任の所在を明確に示す必要がある。

viii. 調整の仕組みを定める。

事業関係者間の調整の仕組み（メカニズム）を確立する。異なる地理的レベル（例えば、現地と首都あるいは地方都市）間の調整も確実にする必要がある。大規模な事業では、分野ごとに調整の仕組みを持つことも必要になるだろう。

ix. モニタリングの仕組みを定める。

難民緊急事態の管理には、当初から実施状況を示す指標の測定による継続的モニタリング、報告、評価を含める。これは、状況が変化しても適切な目標を維持し、目標達成ための活動を効果的に実施するためである。

x. 計画を記録・公開し、進捗状態をモニタリングして、是正措置を取り、計画を調整・改訂する。

UNHCRの *Effective Planning Guidelines for UNHCR Teams*（1999年1月改訂）は、立案過程を事業の全レベルにおいて、できる限り効果的かつ効率的に管理・運営する方法を、より詳細に述べている。このように立案過程が強調される背景には、立案過程が優れているほど、費用効率、早さの両面で優れた成果がもたらされるという考え方がある。

図1 ギャップ確認表の例

	現場 1	現場 2	現場 3
現場の管理全般	機関M	機関M	機関R
保護	UNHCR	UNHCR	UNHCR
食糧配給	機関B		機関K
避難所	機関B	機関Y	
水	機関W		機関W
保健衛生		機関H	機関H
その他			

## 責任の割り当て

### ギャップ確認表

10. ギャップ（不足、欠落）確認表（gap identification charts）は、単純だが極めて重要かつ有用な道具で、これにより責任を効果的に割り当て、難民事態の現場における未対応の重要ニーズを場所・分野ごとに明らかにすることができる。この表はある事業において、誰が何の責任を負うかを場所・分野別に示し、注意を要する事項を明らかにする。上の表のように、空欄は「ギャップ」、すなわち責任を負う者が誰もいない場所または分野があることを示す。従ってここに優先的に注意を向ける必要がある。付表2は未記入の確認表で、図1は記入例である。

### 役割と作業

11. 関係者全員の役割と作業は、明確に定めなくてはならない。責任分担の決定が遅れると、各当事者は勝手に目標を定め、各自の責任範囲を設定するようになる。その結果、たちまち混乱、不足、重複が生じうる。責任は、組織と個人の双方について各管理レベルで定めるべきである。個人への責任の割り当て方法については第20章で論じる。

12. 難民緊急事態下での責任は、おもに組織の任務に応じて、また国際合意や組織間で交わした既存の合意覚え書き（MOU）により

各組織に割り当てられる。

13. 責任と役割は、難民状況の特別なニーズや現地の様々な当事者の対応能力に応じてさらに詳細に定められる。その内容は実施協力機関との実施合意書、他の国連機関とのMOUや書面のやり取り、政府との合意に規定される。正式合意が未完成で協力の根拠が合意書に基づいている場合、事業計画書に記載された責任の定義が一段と重要になる（合意書の書式については第8章の付表1を参照）。

14. 援助活動を行なっているがUNHCRの実施協力機関ではない組織の責任範囲も定めなくてはならない。これは、特に各NGOが特定分野の担当を希望する場合に問題となりうる。最終的な権限は政府にあり、UNHCR地域代表や事業管理者は当局と緊密に協議する。いかなる利害の対立も、可能な限り調整により解決すべきである。

---

## 付表1 事業計画のモデル構成

### 問題点、ニーズ、資源の評価に基づく

以下に示すのは事業計画の構成例である。難民の流入を想定しているため、状況が異なる場合は当然修正が必要となる。

#### 第1章 全般状況

- i. 背景と当事国情報
- ii. 入国地点
- iii. 立案上の難民の数
- iv. 到着の規模
- v. 受け入れと国内移動
- vi. 居住地の手配
- vii. 難民人口の構成

#### 第2章 方針と全般的な事業目的

- i. 計画全般の方針・目的、戦略的目的
- ii. 実施協力機関の方針に関するコメント

#### 第3章 分野別の目的と活動

- i. 管理と全体的な調整、責任の割り当て
- ii. 保護、受け入れ、登録、安全
- iii. 食糧
- iv. ロジスティクスと輸送
- v. インフラと用地計画
- vi. 避難所
- vii. 家庭のニーズと家族支援
- viii. 水
- ix. 環境衛生
- x. 保健と栄養
- xi. 地域サービス
- xii. 教育
- xiii. 経済活動
- xiv. 運営、管理、通信、職員支援と安全に対するサポート

各項目には、分野別の全体的な目的、場所ごとの目的と目標、問題点、ニーズ、資源、資金的な条件、活動、実施責任、および実施時期を記載する。

#### 第4章 事業計画の更新手続き

事業計画の更新方法、その確認責任者、情報の伝達方法を記載する。

#### 付表の候補

- i. 地図
- ii. 登録用紙
- iii. 事業に参加する組織・個人のリスト
- iv. 機関の概要（事業に参加する職員・資源の詳細）
- v. ギャップ確認表
- vi. 必需品の明細
- vii. 予算

付表2 ギャップ確認表（記入用紙）

	現場 1	現場 2	現場 3
用地管理全般			
保護			
登録			
避難所			
水			
保健			
栄養			
衛生			
配給			
その他			



# 7

## 調整と現場の組織化



目次	節	ページ
調整	1-25	62-64
はじめに		
国連による難民緊急事態対応の調整		
難民緊急事態における調整の仕組み		
複合的な緊急事態に対する国連の対応の調整		
現場における組織化	26-38	64-66
はじめに		
難民コミュニティの組織化		
コミュニティの参加		
難民の代表		
参考文献		66
付表		
付表1 調整組織の構成要素		67
付表2 会議運営の心得		68-69

## 調整

はじめに

1. 調整とは、共通の目標をめざした、人々と組織の調和的かつ効果的な協力活動、と定義される。
2. 優れた調整もたらすもの。
  - i. 利用可能な資源に対する最大効果。
  - ii. 援助活動の欠落や重複の解消。
  - iii. 適切な責任分担。
  - iv. すべての受益者に対する統一的な対応と保護・援助活動の基準。
3. 効果的な調整には、さまざまなレベルにおいて適切な取り組みと仕組みが必要となる。また、優れた管理・運営と、明確に定義された目標、任務、権限が必要とされる。

調整はタダではない。調整を機能させるには時間や資源というコストがかかる。

国連による難民緊急事態対応の調整

4. 国連システム内において、難民に対する責任はUNHCRにある。したがって難民緊急事態では、UNHCRが、国連全体の緊急事態対応を調整する責任機関となる。

難民緊急事態における調整の仕組み

5. 効果的な調整は、堅実な管理・運営の結果もたらされる。明確な目標と任務・権限の割り当てなしに作られた調整の仕組みは効果がない。調整は、特に現場との良好な情報交換に基づく必要がある。さもなければ逆効果になりうる。
6. 調整の仕組みとは、以下の事項を含む。
  - i. 世界的なレベル（地域、国レベルの場合もある）で任務と役割を定めた国際・地域条約および合意。
  - ii. 個別の事態ごとに任務と役割を定めた他

機関との合意覚え書き（MOU）や交換書面、および実施協力機関と庇護国政府間の合意。

- iii. 調整組織。
  - iv. 分野別委員会（必要に応じて）。
  - v. 定例会議。
  - vi. 報告と情報共有。
  - vii. 共同業務と共同施設。例えば車の修理サービス、通信、および共同の職員安全委員会など。
  - viii. 人道緊急事態で活動する組織の行動規程。
7. 難民緊急事態で、効果的な調整がなされていない場合、UNHCRは調整組織を設立するなど調整の指揮を取るべきである。
  - 8.

どのような実施取り決めであろうと、事業の調整組織はひとつ（作業部会、委員会、事業本部などと呼ばれる）にする。

調整組織は、援助計画の実施を調整し、管理運営上の決定を行なう枠組み（framework）を定める。また、明確に定義され、幅広く公表された責任と権限を持つべきである。

9. 調整組織のメンバーと機能といった構成要素は、本章の付表1に示した。会議の調整など運営の心得は付表2に示した。
10. 調整の仕組み（メカニズム）がなければ、UNHCRは政府と連携し、調整の組織と仕組みの確立の先頭に立つべきである。これはUNHCRがリーダーシップを発揮すべき任務のなかでも非常に重要な部分である。政府はUNHCRの強力な支援のもと調整組織を設置し、政府とUNHCRが協同で、あるいはいずれかが調整組織の議長を務める。
11. 調整組織には政府省庁・部局のほか、

UNHCR以外の国連機関、NGO、その他の関係団体が参加すべきである。UNHCRとの実施合意があるか否かに関わらず、すべてのNGOの活動を調整することが重要である。多くの団体が活動する大規模な緊急事態は、調整組織の手に負えない場合もある。それでも、全ての活動団体に調整組織へ何らかの形で参加させることが可能なはずである。直接あるいは分野別委員会で接触したり、UNHCRとの関係が強い調整組織に代表を送っている活動団体を通じて接触することができる。

12. 調整組織は定例会議を開き、全体的な進行を見直し、計画を調整する。調整組織の参加者はお互い個別に連絡を取り合い、定例会議を補う。

13. 調整組織は、必要に応じて保健衛生や栄養などの分野別委員会を設置する。こうした委員会は、当該分野の実施を調整する責任と、調整組織に対し報告する責任を負う。また、分野別委員会は援助（assistance）提供の、個別的な基準を策定する上で重要な役割を果たす。事業規模がかなり大きい場合は、UNHCRの分野別の調整官が分野別委員会の調整を行なう時もある。

14. 新たな機関が参加する際、その援助活動を計画全体に統合し、実際の運営手順に組み込み、ブリーフィング（状況説明）を行なう際にも調整組織は極めて重要な役割を果たしうる。

15. 調整作業では、特に現場レベルとの情報交換を密にしなければならない。現場レベルの組織と調整の体制は、ほぼ中央（本部）レベルの体制を反映したものになる。中央レベルと現場レベルで情報がタテに流れるようにするのは、組織間のヨコの情報交換と同じくらい難しい場合がある。各組織は責任を持

って現場レベルと中央レベルの職員の間にしつかりした連絡、意思の疎通があるように、そして重要情報が調整組織に伝わるようにする。

複合的な緊急事態に対する国連の対応の調整

16. 複合的な緊急事態とは、以下のように定義される。

内戦または戦争によって当局の権威が完全または大きく失墜し、単一機関の任務や対応力、ないしは継続中の国連の国別援助計画を超えた国際的対応が必要とされる国、地域、社会における人道危機。

17. 複合的な緊急事態は、以下のような特徴をもつ場合が多い。

- i. 民間人の犠牲者が多く、人々が包囲されたり避難を強いられ、危機が大規模である。
- ii. 大規模な国際援助が必要で、その対応策が一機関の任務や能力を超える。
- iii. 人道援助活動が紛争当事者に妨害、または阻止される。
- iv. 人道援助活動を行なう援助職員に対する身体的な危険性が高い。
- v. 援助職員が紛争当事者の攻撃対象となっている。

18. 国連人道問題調整事務所（OCHA）は、複合的な緊急事態に対する国連の人道援助を調整すべく設置された国連機関である。OCHAには三つの大きな任務がある。1）人道的対応の調整、2）方針策定、3）人道問題に関する唱道活動（アドボカシー）である。

19. OCHAはおもに、人道諸機関<sup>1</sup>が参加し緊急援助調整官（ERC = Emergency Relief Coordinator）が議長を務める「国連機関合同常設委員会（IASC = Inter-Agency Standing Committee）」を通じて調整任務を遂行す

る。IASCはニーズの把握、共同アピール、現地調整の手配、人道政策の策定など、複合的な緊急事態に対し、複数の機関にまたがる意思決定を形成する。

20. 複合的な緊急事態が起きると、個人または一機関が、現地で国連システムの対応を調整する責任者に任命される。この個人または機関は「人道調整官」と呼ばれる。

21. 人道調整官の任命権は、IASCにある。

22. 人道調整官に任命される機関は、緊急事態の性質と当該地域における相対的な対応力によって決まる。

23. 複合的な緊急事態における国連援助の調整は、通常以下の四つの方法による。

i. 常駐調整官

常駐調整官は、当事国における国連関係者のリーダーであり、通常は国連開発計画（UNDP）のその国における最高責任者である。複合的な緊急事態では、常駐調整官が人道調整官にも任命される場合がある。

ii. 主導機関

援助の大部分を行なう国連機関のひとつが調整役に選ばれる。

iii. 人道調整官

緊急事態の極めて大規模な場合、常駐調整官事務所や主導機関とは別に、人道調整官が任命される。通常、緊急事態が回復基調に乗ると人道調整官は活動を縮小し、残務があれば常駐調整官に戻す。

iv. 地域人道調整官

緊急事態が複数の国に影響を与える場合は地域担当の人道調整官が任命される。

## 複合的な緊急事態におけるUNHCRと他の国連機関の役割

24. 難民を伴う複合的な緊急事態では、UNHCRが難民の保護と援助活動を担当する。UNHCRが主導機関に任命される場合もあり、その場合は国連による対応策の調整も担当する。

25. UNHCRが主導機関であるか否かに関わらず、UNHCRの地域代表は、UNHCRの国別援助計画にかかわる全ての問題とUNHCRの任務にかかわる政策・問題について、国連難民高等弁務官に対する直接の責任を負う。

難民の保護は、常に、国連難民高等弁務官（UNHCR）のみが持つ権利でなければいけない。

## 現場における組織化

はじめに

26. 現場レベルでの組織と調整の体制は、中央レベルの体制を大まかに反映する場合が多い。だが根本的な違いがひとつある。現場では難民自身が主役を果たすべきである。

難民コミュニティ（共同体）の組織化は、難民自身の自給能力を支援・強化するものでなければならない。

27. 緊急事態事業の目的と目標を明確に理解し、適切に調整することは、中央レベルより現場レベルで一層重要となる。失敗や誤解が難民に直接影響を与えるのは、現場レベルだからである。

特に重要なのは、多くの機関が似たような援助を提供している場合、共通の基準を採用することである。

<sup>1</sup> IASCのメンバーは、OCHA（委員長）、FAO、IOM、UNDP、UNHCR、WFP、ユニセフ、WHOからなり、ほかに赤十字組織やNGOなど、多くの常任招待組織がある。

関係者の定期的な会合は必要不可欠である。政府当局、UNHCRフィールド担当官、ないしは実施協力機関が議長を務める全体的な調整の仕組み（メカニズム）が作られるべきであり、このメカニズムは分野別委員会によって補われる。

28. いくつかの活動は相互依存関係にあったり共通点を持ち、現場レベルでの特に細かい調整を必要とする。例えば、環境衛生に関する措置は保健サービスと、保健活動の一環としての家庭訪問は、給食計画やコミュニティ・サービスとのきめの細かい調整が必要だ。

29. 援助職員が頻繁に交代すると、現場レベルの調整に大きな問題が生じかねない。もっとも、明らかに短期間だけ必要な専門家もいる。難民との関係が緊密になるほど継続性は重要になる。現場の事業協力機関は、人員が交代しても活動と方針の継続性を確保するためオリエンテーションやブリーフィングの標準的な手続きを用意しておくべきである。

#### 難民コミュニティの組織化

30. コミュニティ（共同体）の意識を維持・促進する重要性は、第10章と第12章で強調されている。現場と難民によるコミュニティの組織化について考え、これを理解するには、最小単位 家族 から始める。大きな単位から考えると、自然または現在の共同体の構造とその関心事を反映しない場合が多い。

31. したがって、現場の組織化と管理・運営の基本的な立案単位は家族であり、これに伝統的な社会様式、難民人口の顕著な特徴（保護者のいない未成年者や、青少年や女性が家長を務める世帯など）を考慮する。組織作りや代表制度という目的で大きな単位を考える際も、共同体の仕組みに従う。例えば、家族の次に大きな単位は生活条件に沿った約80～100人から成る共同体となり、その次は約

1000人の共同体となる。居住地における様々なサービスは、こうした単位に沿って提供される。例えば、給水とトイレは世帯レベル、教育や保健施設は共同体またはそれ以上のレベルで提供される。また、現場（居住地）の配置・区画は社会組織に大きな影響を与える。

一般に、居住地は小さいほど良い。人口密度の高い、大規模なキャンプは極力避ける。

#### コミュニティの参加

32. 難民は、自らのニーズを満たす対策の立案と実施に参加しなければならない。難民コミュニティを組織化する方法いかんでは、難民自身の技能を生かし、難民の中から現場での業務・活動の従事者を出すこともできる。

33. 難民の参加には三つのレベルがある。第1のレベルは、全体的な計画立案と組織化への参加だ。例えば、制約された状況下で、最良で、かつ地域の文化に一番かなった解決策を決めなければならない場合がある。この場合、難民コミュニティの中に、難民を適切に代表する社会組織が必要となる。従来の社会構造が大きく破壊されている可能性があるため、そうした社会組織を作るには時間がかかるかもしれないが、緊急事態における事業の成功と難民の将来のためには重要となる。この間、もちろん明らかなニーズを満たす緊急措置も取り続けなければならない。

34. 第2の参加レベルは、事業の実施において、可能な場合は、常に難民の技能と資源を利用することである。難民コミュニティは、可能な限り難民自身が運営すべきである。看護婦、教師、伝統医療を施す人など、適当な資格と経験を持つ難民がいるなら、彼らを採用すること。こうした難民がいない場合は、外部からの援助により難民を訓練し、仕事を

引き継げるようにする。他にも、給食計画、衛生（トイレの保守・掃除、排水溝、ゴミ処理、病菌を媒介する生物の駆除など）、建築（避難所と共同施設）、教育、追跡、一般事務といった業務がある。女性や若者は必要な技能があっても、申し出る自信や言語能力がないことが多い点に注意する。彼らを見つけるための方策が必要となる場合もある。

35. 同時に、建築や井戸掘りなど他の伝統的な技能も活用する。状況によって自立心をはぐくむ措置は異なるが、難民の外的援助依存を避けたり抑えることを常に目標とする。一般に、難民になじみのある方法や慣習に基づく措置のほうが、成功の度合いは高い。

36. 第3のレベルは、新たな環境での生活（これまでとは大きく異なる可能性がある）に関するコミュニティ全体の教育である。例えば、人口過密環境における衛生の重要性、母親と保育の問題、使い慣れないトイレの使用といった公衆衛生教育がある。見知らぬ食材や調理法を使わなければならない場合は、すぐに実用的な指導を行なうことが不可欠となる。この種の教育・指導は、外部の支援のもと、女性と若者を含む難民自身が行なうのが最もよい。

#### 難民の代表

37. 難民居住地は、通常、従来 of 共同体生活を単純に再現したものではないから、大多数の難民は、一時的に、共同体の元来の指導体制とは異なる環境で暮らしている。しかしほとんどの緊急事態には、難民のリーダー、代弁者、または尊敬を集める長老がいる。緊急事態計画の立案と実施の過程で、指導者の選出方法を共同体と一緒に決め、公平な代表選びと適切な参加を確保する必要があるだろう。これは、従来 of 生活と難民居住地生活の差が大きいほど、緊急事態援助計画を成功させるうえで重要になる。

ただし、新たな権力構造が力にものをいわせて出現し、難民を事実上支配していても、難民全体を代表しない場合があるので注意が必要である。

38. 難民の代表制度には以下が必要とされる。
- i. 共同体の様々な利害と分野、および男女の双方が真に代表されるようにする。
  - ii. 様々な社会階層の代表者やリーダーを参加させ、難民一人ひとりが適切に代表され意思が伝達できるようにする。
  - iii. 言語能力などによる先入観を避ける。外部の援助提供者と共通の言語を操れるというだけで、ある難民を難民共同体の代表にする理由にはならないことに留意する。
  - iv. なるべく伝統的な指導体制に基づく。ただし、それが適切な代表をもたらすことが条件である（例えば、伝統的な指導体制が女性を排除する場合でも、女性の代表者を出すべきである）。
  - v. 現場の区画と一致させる。

#### 主な参考文献

*A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations taking account of Women, Men and Children*, UNHCR, Geneva, 1992.

*Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners*, UNHCR, Geneva, 1996.

*UNHCR Handbook; People-Oriented Planning at Work: Using POP to Improve UNHCR Programming*, UNHCR, Geneva, 1994.

## 付表1 調整組織の構成要素

以下の各要素は、個別の状況や庇護国政府の方針に照らして評価する必要がある。事業を開始する時、UNHCRは調整会合に適した会議室を確保する。

### メンバー

調整組織の性格と有用性は、メンバー構成によって決定される部分がある。

1. 参加基準
  - i. 援助活動の直接の提供
  - ii. 調整会議へ常に出席すること
  - iii. 難民への援助活動の指針（ガイドライン）と基準に従うこと
  - iv. 調整組織に対する定期的な資金的供与
2. 調整組織の正式メンバーではないが、調整会合への出席を希望する組織もある。
  - i. 正式参加でない形を選ぶ組織（ICRCなど）
  - ii. 拠出組織と拠出国代表者
  - iii. 公益団体
  - iv. 軍隊

### 調整組織の機能

1. ミーティング。中央レベルと現場レベルで必要。以下を含む。
  - i. 全体調整会議。緊急事態の発生当初は毎日必要かもしれない。
  - ii. 分野別委員会（保健衛生、登録、水など）
  - iii. 会議、協議会。
2. 必要な援助活動の確認と、これらサービスの提供任務を引き受ける機関の募集。
3. 寄付物資と拠出金の割り当て
4. 援助活動提供のガイドラインと基準
5. 新たな参加機関に対するオリエンテーション
6. 新任職員に対するオリエンテーション
7. 調査と記録作成
8. 居住地調整委員会の支援
9. 外国機関との調整
10. 情報交換
11. 資金調達



---

## 付表2 会議運営の心得

### 1. 会議の目的を明確に設定する

- 会議が必要な理由と期待する成果（連絡、問題解決、計画立案、意思決定など）
- 誰が会議に出席すべきか。
- 正式会議、非公式会議どちらにするか。

### 2. 議題を準備する

- 明確な目的と各事案のおおまかな討議時間を記載した議事進行表をあらかじめ作成する。
- 議事進行表に会議が必要な理由を明記する。
- 議事進行表は現実的で（議題は多すぎないこと）適切な討議順序であるようにする。
- 複雑で重要な問題は早めに処理する（一番最初は素早く、簡単に処理できる事案を処理する）
- 会議が1時間以上にわたる場合は休憩をとる。
- 情報交換と意思決定を区別し、それぞれ別の会議を開く。

### 3. 記録作成

- 詳細な議事進行予定、参加者リスト、背景資料（前回の議事録など）を、あらかじめ（ただし早過ぎないこと）回覧する。2～3日前が理想。
- 会議の開催日時、場所、所要時間を明記する。
- あらかじめ視聴覚資料を用意する。

### 4. 座席配置

- 円卓または長方形のテーブルを選ぶ。
- コミュニケーションが難しくなるため、細長いテーブルはなるべく避ける。
- 非公式会議では、フリップ・チャートに対して椅子を半円形に並べるのが理想。
- お互いの顔が見えるようにする。
- 隣の人と近づきすぎたり、離れすぎたりしないようにする。

### 5. 会議中

- 定刻に開会する。
- 出席者に知らない者同士がいたら自己紹介させる。
- 会議の目的をはっきりさせ、議題と時間配分を確認する。
- 会議の実施方法（方法論）を説明する。
- 報告者または事務担当者を確認する。
- 議題に対する賛否を問い、些細な変更なら同意を得て柔軟に対応する。
- 必要なら、これまでの会議で決められた活動事項を再検討する。
- 参加者全員の注目を確認し会議を始める。

会議中、議長や進行役は以下に注意する。

- 議論に個人的な参加はしない。
- 会議の目的を総合的にとらえる視点を保つ。
- 議論の筋道を忘れない。
- 議事進行表に忠実に（ただし、議題の範囲内では柔軟に）。
- 情報と意見の発表を求める。
- キーポイントをまとめ、再提示する（報告者が秘書にフリップ・チャートを使わせ、要点を記録させる）。
- 必要事項は明確にし、詳述する。
- 重要な事案に集中し、脱線しない。
- 合意を取り付ける。
- 参加者全員に発言の機会があるようにする。
- 合意された任務（議案ごとの行動、責任、日程）の担当と期限を決める。
- 次回会議の日時と場所を決める。
- 明確で肯定的な雰囲気、定刻通り会議を終了させる。

#### 7. 会議後

- 会議の記録をつける。以下の基本事項を含める。
  - i. 出席者リスト。通知されたが出席しなかった人も記録する。
  - ii. 議題ごとの結論、決定、勧告事項、必要なフォローアップ作業。作業責任者と期限も含める。
  - iii. 次回会議の日時と場所。

注意：小グループでの作業

大規模な会議（参加者が12名以上）で議論が長くなる場合は、参加者を小グループに分けると効果的な場合がある。テーマによっては、特定の問題について踏み込んだ議論ができ、問題解決も促せるだろう。

# 8

## 実施取り決め



目次	節	ページ
はじめに	1	72
実施取り決め	2-12	72-73
UNHCRの担う事業責任の程度		
政府の事業上の役割		
国連機関の事業上の役割		
非政府組織（NGO）		
実施手続き	13-31	73-76
緊急事態業務命令書（ELOI）		
実施合意		
実施協力機関の管理運営支出		
UNHCRの直接支出		
調達		
現物寄付		
モニタリング、報告、評価	32-39	76-77
特別な考慮事項	40-50	77-78
難民が住む土地の購入または賃借に対する支払い		
難民に対する支払い		
地元住民に対するサービスの提供		
不正行為		
政治・宗教活動		
主な参考文献		78
付表		
付表1 合意書締結の相互同意書の例		80-81
付表2 UNHCR現地事務所による調達		82-84
付表3 緊急状況報告書（SITREP）の例		85-86
付表4 緊急状況報告書における集団の状況に関する報告書式例		87

## はじめに

1. 緊急事態事業の実施にあたって、適切な取り決めは事業を成功に導く基盤となる。UNHCRには「国際的な保護を提供する」という法的に定められた特有の責任がある。だが難民に対し物的援助の提供・分配を行なうことの責任には法的根拠がなく、UNHCRが直接行なう場合もあれば、他の組織、すなわち政府、国連機関、または非政府組織（NGO）が実施する場合もある。援助事業の実施取り決めには、多くの要因が影響する。本章では、モニタリング、報告、評価など、緊急事態の実施取り決めと手続きを概説する。詳細は、UNHCRの標準手続きガイドラインを参照のこと。

## 実施取り決め

2. 緊急事態の規模やニーズによって、さまざまな分野で多数の実施取り決めが必要となる。ある組織は保健関連、別の組織はロジスティクス（輸送・供給）関連の事業責任を負う。同じ分野の中でも事業責任を分けなければならない場合もある。保健問題は、難民居住地や共同体（コミュニティ）ごとに担当する事業協力機関が異なるかもしれない。UNHCRの定義する事業協力機関とは、難民を保護・援助するためにUNHCRと協力して活動する組織や機関であり、このうちUNHCRと実施合意を結んでいるのが実施協力機関（implementing partner）である。

3.

UNHCRは、直接的ではなく、なるべく実施協力機関を通じて間接的に援助活動を実施する道をさぐる。

この方針は、UNHCR事務所規程に定められている。第1条は、「政府及び、関係国政府の

認可に基づき民間団体を援助することによって、難民問題の恒久的解決策を図る」ことを高等弁務官に求めている。また同第10条には「高等弁務官は難民援助のために受理した公私からの一切の基金を管理し、この援助を運営するにもっとも適格であると同弁務官が判断する民間機関及び（適当な場合には）公的機関にこの基金を分配する」とある。

## UNHCRの担う事業責任の程度

4. 通常、UNHCRは実施協力機関を通じて間接的な実施の道をさぐる。しかしUNHCR自身がより大きな事業責任を担うことが難民の利益にとって必要ないし明白な場合もある。どの程度直接的に事業責任を負うかは緊急事態によって異なり、事業の進み具合も左右される。

5. UNHCRや他の組織、政府の事業責任の大きさは、以下の要因に影響される。

- i. 当事国政府の緊急事態管理能力。これは難民緊急事態の規模、性格、場所、ならびに既存の政府組織の対応能力によって決まる。
- ii. 援助が最も必要な分野での、政府以外の組織の存在と対応力。
- iii. 緊急事態の段階。緊急事態の発生当初は、政府自身が全面的な事業責任を負う場合が多い。例えば、新たな難民流入が起きると、まず、地区または地方当局による援助が実施される。他方、UNHCRが最大の事業責任を負うのも緊急事態の発生時期であることが多い。これは、適当な事業協力機関が当事国ではすぐに見つからないためである。

6. UNHCRが大きな事業責任を実際に負う場合、十分な数のUNHCR職員を迅速に配備し、必要な人員と専門知識を駆使できるような迅速な措置が必要とされる（第20章を参照）。同時に、各分野で任務を引き受ける機

関を特定し、その動員措置をできるだけ早く講じる。

#### 政府の事業上の役割

7. 実施取り決めがどのようなものであれ、全体的な責任は、UNHCRの支援を受けた庇護国にある。実施取り決め案は、UNHCR事務所規程の第1条に基づき、関係国政府の同意を得なければならない。

8. 政府は、主要事業機関としての対応力を持たない場合も、UNHCRと抛出国の活動を実施する上で大きな役割を果たすことができる。この場合、政府の政策部門（内務省など）と、UNHCRから資金を引き受ける事業体は、しっかり分離することが望ましい。UNHCRから資金を受けとる事業体との関係は、UNHCRと政府との関係とは大きく異なるからである。

援助計画の実施は既存の省庁が担うことが望ましい（保健計画は保健省など）。原則として、難民緊急事態に対応するために新たな政府省庁を特別に設置するべきではない。

こうした特別省庁の新設を阻止するよう極力努力する。

#### 国連機関の事業上の役割

9. 難民の保護に関するニーズに対してはUNHCRが常に責任を負うが、難民の物的ニーズがかかわる各分野は、国連システム内の他の機関が、その任務、経験、能力の上で特に適性を有する場合が多い。世界食糧計画（WFP）やユニセフ（国連児童基金）などがその例である。国連機関の役割と責務は、各機関の任務と合意覚え書き（MOU）によって決定される。各事業における責務は、書簡や合意書の交換によって定められる。これにより重複が避けられ、ギャップ（欠落・不足）

を最低限にとどめ、それぞれの長所を認識した上での各機関の役割が明らかになる。

#### 非政府組織（NGO）

10. 政府自身が、ある分野の実施協力機関でない場合、必要な能力を持つ国内組織やNGOを協力機関に選ぶことが有利な場合もある。国内または地方組織は、すでに緊急事態援助を実施していたり、現地に職員を置いていて、当事国についても熟知している可能性が高い。

11. 多くの国際的NGOは、難民緊急事態における活動経験が豊富であり、中には専門分野と一般的な管理・運営の両面で直ちに人員と資源を配備できるNGOもある。自らの組織の職員に加え、適切な技能と経験をもつ人の幅広い人脈もあるだろう。すでに当事国で活動している国際的NGOは、各組織の本部の支援を受けている場合がある。例えば、国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）は、当事国の赤十字・赤新月社による緊急事態事業の実施能力を迅速に強化する支援を行なうことができる。

12. 実施協力機関の選定基準は、「UNHCRマニュアル（*UNHCR Manual*）」の第4章に記載されている。

#### 実施手続き

実施手続きは変更されることもある。本章の第13～31節で述べる形態、条件、書類、手続き、参照資料（例えば、UNHCRマニュアルの第4章）は、適宜変更される。ただし、基本原則は維持される。

13. 事業計画で予定されている活動を実施する権限は、実施にかかわる法的文書を通じて正式に付与される必要がある。こうした文書はプロジェクトの実施条件や債務と支出を承

認する条件を定めている。

14. 実施の権限は、まずUNHCRの内部で委譲される。通常は、プロジェクト（水、衛生など個々の計画）の直接実施を認める業務命令書（LOI = Letter of Instruction）、または実施協力機関との実施合意締結を認めるLOIにより、UNHCR代表に権限が委譲される。この内部的な権限委譲に基づき、UNHCR実施協力機関との実施合意書の署名が可能となる。

UNHCR資金を支出する当事者は、UNHCRと正式な合意書に署名している必要がある。

緊急事態業務命令書（ELOI）

15. 緊急事態業務命令書（ELOI = Emergency Letter of Instruction）は、通常の業務命令書（LOI）より書式や手続きを簡略化したもので、実施権限を迅速に現地に委譲するために利用される。通常は電子メール、ファックス、またはテレックスで送られる。ELOIは緊急事態が急展開している国のUNHCR代表に支出を認め、実施協力機関とプロジェクト実施合意を結ぶ緊急権限を与える。ELOIは、ニーズと資源の詳細な評価に基づく援助計画が策定されるまでの間、至急のニーズにすぐ対応するためにあり、緊急事態の事業全般をカバーするものではない。したがって資金が枯渇したり、ELOIプロジェクトの終了後も援助を継続するためには、事業の管理者はUNHCRマニュアル第4章の手続きに従い、できるだけ早くLOI発行のための詳細なプロジェクト案を本部に送る必要がある。

16. ELOIを作成してもらうために、現地事務所は分野レベルの予算案（米ドル換算）を本部に送る。プロジェクト記述書や作業計画は必要としない。

17. 16を受け、本部は以下の基本情報を含むELOIを発行できる。

- i. 必要総額
- ii. 初期支払い限度額
- iii. 支出の目的（分野レベル）
- iv. 支出に適用される期限
- v. プロジェクト記号
- vi. 分野レベルの予算概要

18. ELOIに基づく実際の支出は、さらに細かなレベル（分野別活動、できればさらに細かく）まで記録し、実施中の適合するプロジェクトに対して請求されなければならない。あらゆる支出を記録するために、支払い先、金額、プロジェクト記号、支払い目的、支払い日を示す支払い伝票を作成する必要がある。この伝票は、受け取り人が署名するか、領収書を添付して月次会計とともに本部に送付する。

19. 特別な状況では既存のLOIに基づく資金の再割り当てが可能で、ELOIが必要ない場合もある。

実施合意

20. プロジェクト全部または一部の実施は、実施協力機関に委託できる。UNHCRが資金を支出する当事者はUNHCRとの正式合意に署名している必要がある。この合意は、内部的な権限委譲に基づき、さらに権限の条件（LOI、ELOIなど）と財務規則に合致している必要がある。すべての実施合意が含むべき基本条項は、UNHCRマニュアル第4章に記載されている。

21. 政府または国際機関が、自らの資源を使い救援物資を調達する場合、UNHCRは、現金または現物による払い戻しを书面で合意する場合がある。ただしその金額は、米ドルで限度額を明記し、ELOIその他の既存の権限に基づく支払い限度額を超えてはならない。

こうした支払い義務は、ただちに本部に報告すべきである。

22. 援助提供にかかわる政府との合意は、その国におけるUNHCRの駐在に関する管理運営合意とは全く別のものである。この管理運営合意（「UNHCR協力合意 UNHCR Cooperation Agreement」と呼ばれることが多い）の締結が必要な場合は、本部から特別な指示が出される。この件ではUNHCRの*Checklist for the Emergency Administrator*のannexも参照する。

#### 同意書

23. 実施協力機関が合意締結の前に援助を開始しなければならない場合は、「合意書締結の相互同意書（Mutual Letter of Intent to Conclude Agreement）」を調印することにより資金の支払い限度を承認できる。これは合意書の詳細を詰める時間ができるまでの暫定合意である。同意書は、いくつかの基本条項を盛り込む必要がある。付表1に、同意書の書式の例と基本的な条項を示した。

#### 合意書

24. 合意の形態は、状況および実施協力機関によって異なる。合意書には2種類の書式がある。二者合意は政府または非政府組織が実施するプロジェクトに関するもの。三者合意は非政府組織が実施するプロジェクトに関するもので、庇護国が第三署名者となる。UNHCRを代表して署名する者はELOIまたはLOIの名宛て人である。合意書は各当事者の任務を規定する。その任務とは援助計画に対する政府の供与（土地、サービス等）救援物資の輸入・輸送を円滑にする業務（通行・着陸権、租税・関税の免除など）などである。

#### 実施協力機関の管理運営支出

25. UNHCRは、実施協力機関が難民援助計画に自らの資源を提供すること、そしてその運営費用、特に本部の運営費用をまかなう能力を開発することを期待する。しかし特定の運営費用は、UNHCRに対し正当に請求できる。運営費用（事業費用に対する）の定義は、運営費用に適用されるガイドラインとともにUNHCRマニュアル第4章に示されている。

#### UNHCRの直接支出

26. 多くの場合、UNHCRは援助計画の直接実施に加え、プロジェクトへの直接支出を必要とする。これにはUNHCRによる国際調達、現物寄付の通関・貯蔵・国内輸送費用、難民所在地のUNHCR現地事務所が行なう初期の直接事業支出が含まれる。

#### 調達

27. UNHCR代表は、一定の限度額（1998年時点で10万米ドル）内ならば、特別な本部からの承認なくして、物資とサービスの調達契約（または一連の関連する契約<sup>1</sup>）を結ぶことができる。ただし、適切な権限（ELOIなど）と手続きに従わなければならない。

28. UNHCR代表が上記の限度額を超える契約（または一連の関連する契約）を結ぶ必要がある場合は、本部または現地契約委員会の承認を得なければならない。現地契約委員会は必要に応じて（例えば必要な物資やサービスが現地で入手できる場合の緊急事態の初期に）設置される。ただし設置には本部の（付表2の手続きに従った）承認が必要である。

29. UNHCR代表は、いかなる物品またはサービスを調達する場合も、競争入札などの方法で、入手可能な選択肢を対象に適正な査定

<sup>1</sup> 関連する購入とは、過去90日以内に供給業者と結ばれた10万ドル以上の契約をいう。ただし契約委員会承認した契約は含まない。



を行なわなければならない。

30. 調達手続きは、UNHCRマニュアル第4章に述べられているほか、付表2に記載した。第18章も参照のこと。

#### 現物寄付

31. 緊急事態計画上で予測されるニーズに対し、現物寄付が行なわれることもある。直接あるいはUNHCR経由のいずれで寄付がなされる場合も、その現物の価額（一般に、予算の見積もりと同じ基準で評価される）は、通常、その現物が適合する予算項目への収入として扱われる。従ってその価額は、UNHCRのドナーに対する資金要請額から差し引きかれる。この仕組みは、政府と実施協力機関に念入りに説明をする必要があるだろう。UNHCR経由でなされるすべての現物寄付については、本部はその価額に応じて別途プロジェクトまたは「現物用LOI」を作成する。LOIの名宛て人は、寄付物が到着し配給されたら、現地から本部へ報告書を提出しなければならない。現地が受け取る現物寄付については第9章53節で解説している。

#### モニタリング、報告、評価

32. UNHCR現地事務所と事業協力機関によるUNHCR資金の管理とモニタリング、および評価は規定のUNHCR手続きとELOIやLOIの該当条項に基づき実施される。支払い限度額と支出レベルの厳しいモニタリングを含め、プロジェクトの適正な管理は、過剰支出のおそれや、未使用資金を遅滞なく再配分する必要性から、緊急事態ではとりわけ重要となる。

33. 活動と成果には慎重かつ綿密なモニタリングが必要不可欠だ。実施取り決めがどのようなものであれ、難民所在地ではUNHCRのプレゼンスが、少なくとも同一人物による頻

繁な訪問が必要である。

34. モニタリングとは、援助の投入、活動、結果を予算や作業日程などを計画通りに進めるため実施中の事業やプロジェクトを継続的に見直すことである。モニタリングでは、目的に向けた進展状況を調べ、それを管理者が分析・評価し、より適切に目的達成をめざして改良または是正の措置を取れるようにする。この作業は「我々は物事を正しく進めているか」という問いに集約される。

35. プロジェクト自体も、その目標を分析し目標は妥当なもので達成が可能か 評価する必要がある。これは、「我々の進めている物事、進めてきた物事は正しいか」という問いに集約される。

変わりゆくニーズに対応し、欠点を補い、事業を調整するため、意思決定者にとって十分な情報が入手可能でなければならない。

36. モニタリングと評価は難民の保護や援助を手薄にする時間のかかる作業だ、と見なしではならない。これらの作業は、急変する状況のなかで実施中の活動の妥当性を維持し、最も緊急の問題に対処し続けるための、重要な手順と考える。難民女性と子どもの状況は特に重視する。女性・子どもの状況は、事業全体の有効性をモニタリングする指標として利用でき、また利用すべきである。

37. 報告書に重要な情報が含まれ不要な詳細が省かれるよう、標準書式を用いるか、あるいは標準的な事項を盛り込む。常に報告の目的と読み手に留意し簡潔に、かつ要点を絞ること。活用されない情報のやり取りにエネルギーを浪費しないこと。読まれず、それに基づいて行動が取られない報告書は、紙と時間の無駄である。

38. 緊急事態状況報告書の標準書式については、付表3を参照のこと。

状況報告書の提出は日常活動の一部となるべきである。

保護、保健、コミュニティ・サービスなど分野別の報告が必要となる場合もある。

39. 実施協力機関は、現場のUNHCRに報告書を定期的に提出する。その報告義務は、実施合意書に定めなくてはならない。UNHCRの現地事務所も本部に定期報告書を提出しなければならない。現地事務所を通して本部に送られる実施協力機関の報告書には、必ずUNHCR代表の分析とコメントを添える。

### 特別な考慮事項

40. 難民緊急事態において、職員は多くの問題に直面しうが、以下の手引きが役に立つだろう。

難民が住む土地の購入または賃借に対する支払い

41. UNHCRは、基本的な方針として土地の購入や賃借をしない。土地は、庇護国政府が提供するものとするからである。この方針に対する例外措置には、本部の承認が必要となる。ただし、土地上の建築物に対しては、UNHCRが出資することもある。

難民に対する支払い

42. 特定の援助活動（一部のコミュニティ・サービス、基本的なインフラや避難所の建設など）では、難民への現金または現物による支払いが生じることは避けられない。この問題をいかに解決するかが、居住地の性格に重大な影響を与える。

支払いを受け取ることにより、難民が自

分たちの生活に対する自らの責任感を失ってしまう可能性がある。

しかし支払いをしなければ、居住地の生活に不可欠の作業ができなかったり、外部の賃金労働者を使わなければならなくなる。

43. 居住地が作られたばかりの初期段階では、通常、難民に支払いをするのは適切でないだろう。難民は仲間とともに居住地の確立に参加する責任を担うべきである。この段階は、現物支給さえ不適切だろう。居住地の確立に対し賃金支払いや現物支給を受ける権利がある、という不適切な印象を難民に与えるほか、もともと不可能な継続的な支払い・支給の責任や、居住地全体の配分を犠牲にしなければ対応できないような支給義務も生じうる。初期の居住地では、供給体制に必ずといってよいほど問題が生じる。こうした状況下では、一部の者が他者の不利益によって余分な物資を得るべきではない。

44. 長期的には、何らかの支払いをしなければ作業水準が低下する作業が出てくる。これは特に、その重要性が必ずしも難民に正しく理解されない公衆衛生業務にあてはまる。どんな支払い計画も、開始前に予想費用総額を計算し、必要な特別資金や食糧が入手できるか確認すること。大規模な難民集団に対する継続的な資金関係は莫大になりうる。

ある仕事または作業グループに対する支払いが始まると、他の者はこれを前例と考えてしまう点に留意する。

共同体（コミュニティ）における有給の作業については、明確かつ限定的な基準を設ける必要がある。導入する賃金制度は、自立的な居住地に向けた進展を阻むものであってはならない。分野別の業務担当機関は、当該分野で作業する難民の賃金を負担すべきである。

45. 難民はすでに支援を受けているので、報酬の水準は国内相場よりかなり低く設定する。この報酬は、おおむね同じ作業を行なっている難民全員に公正に適用することが重要だ。多くの難民居住地で生じる不和の主たる原因は、同じ作業に従事する難民に対し、異なる機関が大きく異なる賃金を支払うことである。

標準賃金の設定が不可欠である。

技能水準を踏まえた賃金格差の導入は、難民と協議のうえ決定する事項である。

#### 地元住民に対するサービスの提供

46. 既存の地域サービスや環境に対する難民の影響を理由に、地元住民が難民を重荷と考えたり、また難民だけに与えられるように見える恩恵を理由に、難民に反感をもつようになってはならない。したがって難民に恩恵をもたらす活動の中で、地元のインフラ（道路、病院、学校）の保守や改善、または地域環境を守る活動は、地元住民の反感を回避したり緩和する手立てとなる。

47. 二国間援助計画や国連システム内外の諸機関を促し、地元住民に対する援助を奨励する。難民に対する援助は、地元住民の状態を考慮に入れて柔軟に取り組む。地元住民が入手できるサービス（業務・事業）より高水準のサービスを難民に提供にしないことが原則である。

#### 不正行為

48. UNHCRは、不正行為に対するUNHCRの方針を援助提供の関係者全員に周知させなければならない。UNHCRには、拠出国との合意およびその任務規定によって、UNHCRのすべての資金を難民のために適切に使用し、すべての取り引きを財務規則に従って行なう義務がある。UNHCRは、業務上適切、

あるいは許容できる行為と、そうでないものを明示すると共に、違反は許されないことを明らかにする。こうしたメッセージは、厳格なモニタリングと管理が、関係者すべてにはっきりと見えるやり方で実施されることで、より強力に伝わるだろう。

#### 政治・宗教活動

49. すべての人は政治的・宗教的表現の権利を有する。しかし難民は同時に、庇護国の法律・規則と公の秩序を維持する措置に従う義務がある。UNHCR自身は非政治的でなければならない<sup>2</sup>。難民居住地の治安と公の秩序については、常に当事国政府が責任を負う。秩序維持がしやすいように、用地計画の際は、難民の中で、敵対するグループを物理的に分離する必要性についても考慮する。

50. 援助機関の中には、通常業務に宗教的要素を含む機関もある。一部の機関はUNHCRの長年にわたる協力団体であり、宗教活動とそれ以外の活動の分離を以前から十分に理解し確立している。しかしその他の団体とは、基本原則を確認するとよい。難民共同体の外部の者による宗教活動（当局が認可した上で行なわれる）は、難民に対する援助や活動の提供と明確に分離しなければならない。

教育、保健、共同体サービスなどの提供に伴い改宗が行なわれてはならない。

#### 主な参考文献

*Partnership : Programme Management Handbook for UNHCR & Partners*, UNHCR, Geneva, 1996.

*Supplies and Food Aid Field Handbook*, UN-

<sup>2</sup> UNHCR事務所規程第2項は以下のように規定している。「高等弁務官の事業は、完全に非政治的性質のものでなければならない。また、同事業は人道的及び社会的なものでなければならない、...」

HCR, Geneva, 1989.

*UNHCR Manual, Chapter 4*, UNHCR, Geneva,  
1995 ( and updates ) .

NATIONS UNIES  
HAUT COMMISSARIAT  
POUR LES REFUGIES



UNITED NATIONS  
HIGH COMMISSIONER  
FOR REFUGEES

Date  
Notre/Our code:

Dear

I should like to refer to our exchanges [*add details as appropriate*] concerning the implementation by [*name of implementing partner*] on behalf of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) of a programme of emergency assistance to [*origin and number of beneficiaries*].

It is my understanding that it is our mutual intention to conclude and sign as soon as possible an agreement covering our cooperation in the above mentioned programme. This agreement will incorporate, inter alia, the attached clauses and will require [*name of implementing partner*] to report in financial and narrative form on the use of all contributions received from the High Commissioner. The conclusion of an agreement embodying these requirements is mandatory under the Financial Rules of UNHCR whenever funds are made available by UNHCR.

I should be grateful if you would confirm in writing below that this understanding is correct, and your agreement that the use of the sum of [*amount in local currency or in US dollars*], that the High Commissioner intends to make available to [*name of implementing partner*] on receipt of this confirmation, will be considered as subject to the terms of the Agreement, once concluded and signed.

*[signature and title of addressee of ELOI]*

I confirm that the understanding set out above is that of [*name of implementing partner*], which agrees that the use of the sum of [*amount in local currency or in US dollars*] will be considered as subject to the terms of the Agreement, once concluded and signed.

*[signature and title of addressee of letter above, and date]*

---

#### MANDATORY CLAUSES

*Clauses governing Rate of Exchange (1.08 or 2.03), Maintenance of Financial and Project Records (3.08), Inspection and Audit (3.11 and 3.12), Audit Certificate (3.13) and Non-Liability of the High Commissioner (4.05 and 4.06) are STATUTORY REQUIREMENTS and cannot be excluded (paragraph numbers given are those from UNHCR Manual, Chapter 4, Appendix 8). These clauses are set out below:*

### Rate of Exchange

- 1.08 (if the government is a signatory to the Agreement): grant the most favourable official rate of exchange for all conversions into local currency of funds provided by the High Commissioner for the implementation of the project governed by the UNHCR Agreement;
- 2.03 (if an NGO is the implementing partner): apply the most favourable official rate of exchange for all transactions relating to the implementation of the project governed by the UNHCR Agreement;

### Maintenance of Financial and Project Records

- 3.08 maintain separate project records and accounts containing current information and documentation which, *inter alia*, shall comprise:
  - a) copies of the UNHCR Agreement(s) and all revisions thereto;
  - b) payment vouchers, clearly showing the (Sub-)Project symbol, the name of the payee, the amount, the purpose and date of disbursement, evidencing all payments made and with all pertinent supporting documentation attached;
  - c) vouchers evidencing the receipt of all remittances, cash or any other form of credit to the project account;
  - d) periodic analyses of actual expenditure against the project's budget;
  - e) records of all financial commitments entered into during the project;
  - f) reports by auditors on the accounts and activities of the project;

### Inspection and Audit

- 3.11 facilitate inspection and audit of the project governed by the UNHCR Agreement by the United Nations Internal Audit Service or any other person duly authorized by the High Commissioner on behalf of the United Nations. Should they at any time wish to do so, the United Nations Board of Auditors may also carry out an audit of the project. Audits of the project will include, *inter alia*, the examination of the project accounting records in order to determine that the charging of administrative and operational support costs to the project complies with those specified in the annexes to the UNHCR Agreement. For auditing purposes, project accounting records shall be retained for the six years following the project's termination;
- 3.12 facilitate visits by the High Commissioner or of any other person duly authorized by him/her to the project site(s) to evaluate the progress and achievements of the project during its period of implementation or thereafter;

### Audit Certificate for Governmental Implementing Partners

- 3.13 submit to the High Commissioner, within three months of the final date for liquidation of commitments, an audit certificate issued by the appropriate government audit authority, together with such comments as the auditor may deem appropriate in respect of project operations generally and, in particular, the financial situation as reported by the Government;

### Audit Certificate for International NGO Implementing Partners

- 3.14 submit to the High Commissioner, within six months of the end of the Agency's fiscal year, a copy of its consolidated audited financial statements, wherein UNHCR funding is clearly identified, issued by an independent audit authority and as presented to and endorsed by the Agency's governing body. The audit report and opinion should include such comments as the auditor may deem appropriate in respect of UNHCR funded project operations generally and, in particular, the opinion should clearly indicate that UNHCR funds were duly included in the audit;

### Audit Certificate for National NGO Implementing Partners

- 3.15 for all UNHCR Agreements for a value of US\$100,000 and above, submit to the High Commissioner, within six months of the final date for liquidation of commitments, an audit certificate issued by an independent audit authority. The audit report and opinion should include such comments as the auditor may deem appropriate in respect of project operations generally and, in particular, the financial situation as reported by the Agency to UNHCR in its final Sub-Project Monitoring Report. For all UNHCR Agreements for a value of less than US\$ 100,000, UNHCR reserves the right to request an audit in accordance with Clause 3.11 above.;

### Non-liability

- 4.05 not be liable to indemnify any third party in respect of any claim, debt, damage or demand arising out of the implementation of the project governed by the UNHCR Agreement and which may be made against the other parties to the Agreement;
- 4.06 not accept liability for compensation for the death, disability or the effects of other hazards which may be suffered by employees of the other parties to the UNHCR Agreement as a result of their employment on work which is the subject matter of the Agreement.

## 1. Introduction

- 1.1. The procedures applicable to the procurement of goods and/or services by UNHCR Headquarters or UNHCR offices in the field (other than contractual arrangements for the employment of staff) vary according to the US dollar value (at the prevailing United Nations rate of exchange) of the goods or services, and are described below.
- 1.2. For all purchases of substantial quantities of relief or other supplies by UNHCR offices in the field, Representatives should nominate a purchasing/logistics focal point with a clear line of responsibility. Local purchases will be initiated by, or at least cleared with, the purchasing/logistics focal point. In all circumstances, including the evaluation of contracts for the supply of goods and services or consultancies, the procedures described below will apply. The term "Purchase Order" is to be read as also applying to other forms of authorization used in relation to contracts for services or corporate or institutional consultancies.
- 1.3. In all cases of procurement of goods and/or services, the procedures and controls applied should be in accordance with Appendix 8 of Chapter 4 of the UNHCR Manual and must provide an open, competitive, qualitative and accountable process to obtain such goods or services which meet project requirements at the lowest available cost. It is the responsibility of the addressee of the Letter of Instruction to ensure that the relevant procedures are adhered to.
- 1.4. All contracts entered into for the procurement of goods and/or services should ensure exemption from, or reimbursement of, all customs duties, levies and direct taxes on services and goods, supplies or any other articles imported or domestically purchased.
- 1.5. It is the responsibility of the Representative to ensure that each UNHCR office in the field maintains a register of all commercial contracts entered into and that a sequential number is assigned to every such contract.
- 1.7. **For a value of less than US\$ 2,500**  
A Purchase Order may be issued without recourse to formal tender, provided that funds are available under the Letter of Instruction and that at least three informal offers or prices have been considered and the best offer has been selected.
- 1.8. **For a value of over US\$ 2,500 and up to US\$ 5,000**  
A Purchase Order may be issued provided that funds are available under the Letter of Instruction and that at least three informal quotations have been compared and the best offer has been selected. A written record of the quotations and the reasons for the selection must be kept.
- 1.9. **For a value of over US\$ 5,000 and up to US\$ 50,000**  
A Purchase Order may be issued provided that funds are available under the Letter of Instruction and that selection has been made on the basis of at least three competitive offers obtained in response to a formal Quotation Request sent to selected suppliers inviting them to submit sealed quotations within a specified time frame. Chart 3.F and Annex VIII of the Supplies and Food Aid Field Handbook provide guidelines and an example of a Quotation Request. The Quotation Request must stipulate that all offers must be received at the UNHCR office in signed and sealed envelopes and marked with the Quotation Request number. All quotations received must remain sealed and must be kept under lock and key until the expiration of the bid deadline. All bids must be opened before a witness by the Administrative Officer or the Officer in charge of administration in the office, and must be initialised by both the person opening the bids and the witness. The witness shall be selected by the Representative and drawn from the professional or national officer categories. All formal quotations will be compared on a Tabulation of Bids form as per Annex IX of the Supplies and Food Aid Field Handbook. The recommended supplier and the reasons for selecting that supplier will be stated thereon.
- 1.10. **For a value of over US\$ 50,000 and up to US\$ 100,000**  
Representatives will establish a Purchasing Committee to consider bids and to make the appropriate recommendations. The approval of Headquarters is not required. Rules and procedures concerning Purchasing Committees and their composition are set out below. In a

country with more than one Field/Sub Office, the Representative may wish to establish Purchasing Committees at different duty stations. Depending on local costs and current exchange rates, Representatives may also lower the financial limit of procurement to be considered by the Purchasing Committee. The Committee will consider quotations subject to the same conditions as set out in paragraph 1.9 above. If appropriate, the Representative and/or the Committee may wish to request specialist advice from the Programme and Technical Support Section or the Supply and Transport Section at Headquarters.

#### 1.11 For a value of US\$ 100,000 or more:

A submission must be made to the Committee on Contracts at Headquarters except in cases where Headquarters has authorized the establishment of a Local Committee on Contracts as described in 3 below. For submissions to the Headquarters Committee on Contracts, a minimum of four formal quotations must be requested and considered by the Purchasing Committee which will make a proposal as to the most suitable supplier to the Committee on Contracts through the relevant Desk at Headquarters. In cases where Headquarters has authorized the establishment of a Local Committee on Contracts, the latter may evaluate and decide on all bids without recourse to the Purchasing Committee. Nevertheless, in all cases, the relevant specialists in the Programme and Technical Support Section and the Supply and Transport Section must be consulted before or during the tendering and evaluation stages so as to ensure compliance with technical requirements and that prices are compatible with international market rates for the goods or services under consideration. Submissions to the Committee on Contracts should include information as shown in Chart 3.G of the Supplies and Food Aid Field Handbook. After approval by the Committee on Contracts (or a Local Committee on Contracts), a Purchase Order may be issued.

## 2. Purchasing Committee

- 2.1 Procurement of goods or services by a UNHCR office in the field for a value of over US\$ 50,000 and up to US\$ 100,000 must be approved by a Purchasing Committee. This Committee will also prepare proposals to the Headquarters Committee on Contracts for procurement for a value of over US\$ 100,000 in cases where Headquarters has not authorized the establishment of a Local Committee on Contracts. The Purchasing Committee will be established and chaired by the Representative and will consolidate the requirements, oversee the tendering process, select suitable local suppliers and record its recommendations in writing.
- 2.2 The Committee will be composed of Members and alternate members designated by the Representative and drawn from the professional or national officer categories. Staff members responsible for procurement should be excluded from membership. In cases where several implementing partners require similar supplies the Representative may consider including in the Purchasing Committee staff from implementing agencies. A quorum will consist of three Members.
- 2.3 The staff member in charge of procurement should present a written proposal to the Purchasing Committee which will include information on the goods or services to be procured as per Chart 3.G of the Supplies and Food Aid Field Handbook. The minutes of the meeting will be taken and issued (at least in draft) within two working days after the meeting. Alternatively, particularly in an emergency, Members of the Committee may approve purchase by signature of the proposal with appropriate comments. In general, the Committee should adopt procedures similar to those of the UNHCR Committee on Contracts as set out in Annex 8.5 of Chapter 4 of the UNHCR Manual, except for the provisions concerning emergency procedures.

## 3. Local Committee on Contracts

- 3.1 In a UNHCR office in the field, the Representative may request Headquarters to approve the establishment of a Local Committee on Contracts, particularly in the early stages of an emergency operation and when required goods or services are known to be available locally or regionally. The authority to establish a Local Committee on Contracts must be obtained from Headquarters, which will normally stipulate the purpose, the geographic, time and financial limits, the necessity to apply the relevant rules and procedures and, if applicable, the necessity to consult the Supply and Transport Section or the Programme and Technical Support Section on the prices and sources of supply of commodities and/or services available in the region. The Committee will be chaired by the Representative or by a formally designated alternate, and



will be composed of at least three professional staff members. If there is no quorum, the matter will be referred to the Committee on Contracts at Headquarters. The Local Committee on Contracts will consider quotations subject to the same conditions as set out in paragraph 1.9 above.

- 3.2 All requests for the establishment (or the extension of the period of validity) of a Local Committee on Contracts should be sent via the Desk to the Chairman of the Committee on Contracts who will check the criteria and the justifications provided, and, if appropriate, request the Secretary of the Committee on Contracts to prepare an authorizing communication. The authorizing communication should be cleared by the relevant Regional Bureau and the Chief of the Supply and Transport Section, and be authorized by the Chairman of the Committee on Contracts. Requests for the establishment of a Local Committee on Contracts must include a full justification as well as information on the requested time and financial limits, and must also confirm that the goods or services being sought are available locally or regionally and that the requisite minimum number of professional staff would be available to act as Members of the Local Committee on Contracts. Requests must include the names of three members and three alternate members.
- 3.3 The Representative shall appoint a secretary to the Local Committee on Contracts to receive submissions to the Committee, to schedule meetings and secure the relevant documentation, to conduct required correspondence, to maintain the Committee's files and to prepare and distribute minutes of the Committee's proceedings.
- 3.4 Copies of the minutes and proceedings of each meeting of the Local Committee on Contracts, together with a Tabulation of Bids form and copies of the contracts entered into or purchase orders placed (and any amendments to these) must be forwarded to the Secretary of the Committee on Contracts at Headquarters who will present these to the Chairman and Members of the Committee on Contracts for their comments. The minutes must contain a summary of the discussion, the reasons for decisions taken, details regarding the contractor or supplier selected and the potential costs involved.

1. In emergencies, it is essential that regular situation reports reach the outside world (other UN agencies, implementing partners). The frequency of such reports will be determined by the characteristics of the situation; more frequent reports will be necessary in the initial stage of an emergency. Situation reports should give an overall view of the situation with sufficient factual content and explanation of changes since the last report to answer rather than raise substantive questions. By indicating progress achieved, problems encountered and steps being taken or planned to overcome these problems, the reports should give a cumulative picture of how the needs of the refugees are being met. It should report on actions including actual and planned activities; however, it should not dwell on intentions.

The SITREP should:

- Be short;
  - Focus on priority areas;
  - Give quantitative data in a standard format (e.g. give the death rate as deaths/10,000/day NOT the number of people who have died);
  - Highlight trends (e.g. increasing/decreasing water supply, increase/decrease in arrival rate);
  - Clearly say who is expected to take any actions which are specified.
2. A suggested format is given below. Information contained in the SITREP should be analyzed and consolidated before being passed on to the next management level. The practice of simply copying "raw" and un-analyzed information from one level to another should be avoided. If the same format is used by all levels from site to central office to Headquarters, it will make it easier to consolidate reports from various areas. Major headings should as a rule be the same in each report, indicating "no change" if appropriate. The report can either be structured by sector of assistance with sites covered under each sector, or alternatively, by site, with sectors of assistance covered under each site heading. In either case, the information under each sector of assistance and for each location should cover as applicable:
    - i. Current situation;
    - ii. Particular problem areas, remedial action planned with time frame;
    - iii. Any variation from overall implementing arrangements;
    - iv. Any action required from the addressee of the SITREP.
  3. The reports should be sequentially numbered, copied to other UNHCR offices as appropriate (including the UNHCR liaison office in New York). The report may be used as the basis for wider situation reports issued from Headquarters.

SITREP (*number*)

COUNTRY

COVERING PERIOD (*date*) TO (*date*)

Drafted, cleared, authorized by ( ) on (*date*).

A. GENERAL SITUATION

B. MAJOR DEVELOPMENTS

Summary of general assessment of situation, assessment of refugee location, and field deployment of UNHCR staff. Summary of major trends including protection.

C. REFUGEE STATISTICS AND REGISTRATION

By location in country of origin or by distinct groups if not self-evident. Explanation of changes since last report. Indication of sources, e.g. government, UNHCR, etc. Any additional information (as relevant) on gender breakdown, vulnerable cases, variances between UNHCR and official figures, group or individual determination, etc. A format for reporting on population in emergency situation reports is given in Annex 1 of chapter 11 on population estimation and registration.

D. PROTECTION AND DURABLE SOLUTIONS

Summary of any developments.

E. OPERATIONS

E.1. Coordination

Government departments, UN system, NGOs – both at central and field levels.

E.2. Overall Implementing Arrangements

Role of authorities. Operational role of UNHCR. Role of UNHCR's government counterparts, other UN agencies, international organizations and NGO partners. Other sources of significant assistance.

E.3. Assistance

Summary of main developments since the last report, broken down by sector and/or site, as applicable. Additional information provided could include major problems encountered in programme delivery and modifications required to implementing arrangements.

F. EXTERNAL RELATIONS

Significant events in relations with donor government representatives, with diplomatic missions in general and with the media.

G. ADMINISTRATION AND STAFFING

Establishment of UNHCR presence, office premises, vehicles and equipment, staffing arrangements, local recruitment, etc.



# 9

## 外部との関係



目次	節	ページ
政府および外交団との関係 状況説明会	1-11	90-91
メディアとの関係	12-42	91-95
はじめに		
メディア対応の一般的ガイドライン		
地元メディア		
政府との情報共有		
現地と本部との情報共有		
インタビューの心得		
テレビ出演についてのガイドライン		
事業のビジビリティ		
資金調達とドナー（拠出国・拠出機関）との関係	43-63	95-98
緊急事態基金		
OCHAの緊急事態用基金		
既存資金を使う		
ドナー（拠出国、拠出機関・団体）へニーズを知らせる		
緊急事態アピールの準備		
現地と本部の連絡		
ドナーへの報告と特別な必要事項		
正式な書面通信	64-71	98-99
付表		
付表1 1998年11月現在のUNHCR執行委員会（EXCOM）メンバー国		100
付表2 口上書（note verbal）の例		101

## 政府および外交団との関係

1. 緊急事態でUNHCRが新たなプレゼンス（事務所や職員の駐在）を確立する場合の外交手続きは、他の国連機関の場合と同様、すべて当事国の外務省が行なう可能性が高い。しかし難民にかかわる実質的な事柄は、大統領府や首相官邸、内務省など他の当局が担当する場合もある。政府との書面通信の書式については、後で手引きを示す。
2. 当事国に駐在する外交団（各国大使館など）に対しては、緊急事態の初めからUNHCRの活動情報を継続的に伝えることが重要だ。情報を手に入れ、関心を深めた外交団の存在は、緊急事態事業に対する当事国の機関からの援助と、拠出国政府から資金を得る際の助けとなる。

### 状況説明会

3. 状況説明会（ブリーフィング）は緊急事態の初期に開始し、定期的に続ける。緊急事態の初期に、すでに難民問題に強い関心を持ち、状況説明に耳を傾ける大使らのグループがあるかもしれない。こうしたグループが存在しなかったり、より正式な会合を開催したい場合は、UNHCR執行委員会（EXCOM）のメンバー国の大使を状況説明に招くのがよい（EXCOMのメンバー国一覧は、この章の付表1を参照）。

EXCOM、および重大な関心を持つ他の各国政府に対し十分な情報を伝える一方で、貴重な時間を外交儀礼などに費やすべきではない。

4. 状況説明の準備や参加者については、以下の人々が助言者として役立つかもしれない  
EXCOMの現議長国の大使、外交団長、主な拠出機関である欧州連合（EU）やアフリカ統一機構（OAU）、その他の地域連合の

現議長国からの大使。

5. 当事国政府の代表はこうした状況説明会に出席するのが通例である。国連機関や緊急事態事業に直接関与しているNGOも招待する。
6. 当事国政府の代表が議長にならない場合は、通常UNHCRが会合の議長を務め、他の機関に活動の説明を求める。初期段階では、隔週あるいは毎週こうしたミーティング（meetings）を開く必要があるかもしれないが、状況が落ち着いてきたら月1回が妥当だろう。
7. 難民の数など特定の項目や課題について合意があるよう、事前に参加機関と協議して、状況説明会に備えておくが良い。
8. 質問に即答できない場合は、後で質問者に個別に対応する。
9. こうした状況説明会は、資金調達においても重要となる。拠出国政府の代表が外交団に加わり、会合に参加すると考えられるからだ。拠出国の特別な懸念に対応するために、あるいは拠出国の派遣団が到着した時は、小規模な状況説明会を開くとよいだろう。重大な保護問題に関して、小規模で目立たない説明会が必要になる場合もある。
10. UNHCRの週間報告書や月次報告書は有用な補足資料となり、事態発生から時間の経過と共に、外交団向け会合などの状況説明会の代わりにもなりうる。書式は内部用の標準的な緊急事態状況報告書（SITREP）に倣えばよい（第8章の付表3を参照）。このように、SITREPを説明の目的で使用する時は、一般に公表すべきでない部分にはっきり印をつける。直接関与している他の国連機関も、活動の説明を提出する。こうした状況報告書は事

業地域で広く配布すると同時に、本部の担当者にも送る。

11. 状況説明の実施には、それ相当の時間と努力が必要となる。最優先すべきは難民に必要な緊急援助を届けることである。だが、関心を持つ人々や政府にとって事業の進展状況を知るための情報源がないと、UNHCR職員が個別の状況説明にいつそう多くの時間を取られることになりかねない。

メディアとの関係 (relations with the media)

はじめに

12. 通常、メディアは、UNHCRなどの困難な状況下で活動する人道機関の味方である。メディア 特に地元在住の記者 は貴重な情報源ともなる。緊急事態にはメディアの大きな関心が集まり、国際社会全般の対応 (特にUNHCRの対応) については、事態の早い時期に論調が固まる。これはUNHCRへの支援に重大な影響を及ぼす。好ましくない第一印象を正すには時間がかかるし、メディアの関心はそのままほかへ移ってしまうこともある。

メディアからの支援と好意的な報道を得る最良の方法は、直面する状況下で、最大限効果的な緊急事態事業を運営することである。メディア対策のノウハウも、優れた業績に取って代わることは決してできない。

13. テレビ、ラジオ、新聞は厳格に決められた締め切り時間に追われる中、緊急事態の現状を伝える情報と、ある程度の背景情報を必要とする。雑誌と一部のラジオ・テレビ番組には調査と確認の時間的余裕があり、掘り下げた報道ができる。テレビのニュースチャンネル (CNN、BBC World、Sky Newsなど)

や通信社 (AFP、AP、ロイターなど) が報じるのは速報型のニュースで、締め切りも非常に短く、世界中で緊急事態が報じられる際の重要なニュース源となる。

14. 交通・輸送に問題が多い緊急事態では、ジャーナリストが人道機関に移動面での助けを求めることが多い。事業上の優先事項と情勢を考慮した上で、国内外のジャーナリストの取材活動をできる限り支援をする。

メディア対応の一般的ガイドライン

15. 最初にメディア担当者を決める。メディアは事業責任者から直接情報を得たがるが、これによって事業責任者が多くの時間をとられてしまう場合がある。したがって、UNHCRのフィールドチームに、あらかじめ広報官を加えておくことが望ましい。

16. 広報官は、事業の展開とUNHCRの方針・対応に関する情報を、完全かつ即座に入手できなければならない。当該事業において最高位のUNHCR職員から、必要とあれば何回でも (大規模な緊急事態では1日1回以上) 最新情報が得られるようにする。その条件を整えば、広報官はメディア関係の全側面について責任を持つ。UNHCRに広報官がない場合、他の機関の報道担当者との密な連絡関係を築いておけば、一般的な助言を得たり、共同記者会見を開く際の助けとなる。

17. 緊急事態では、メディアはおそらく (多くの場合事前の通知なく) 難民所在地に行き、現地のUNHCRフィールド職員から状況説明を受けようとする。この場合は、事実と実際の活動目標に限った説明をする。後でインタビューの心得を示す。

18. 特定の事件に報道機関の関心が集まるのが予想される場合、まず最初は、短く簡潔な声明を作って質問者に配り、それ以上の



コメントは避ける。こうした事件がUNHCRのフィールド職員がいる場所で起きた場合は、フィールド職員との綿密な調整が欠かせない。問い合わせはジュネーブの本部に寄せられることが多いので、必ず本部にも声明の内容を送る。

19. 事実誤認については、一般に、新聞の編集者は紙面に訂正記事を書けるほか、UNHCRの役割と方針に関する誤解についてUNHCRが意見を表明するスペースを紙面の意見欄などで割いてくれることも多い。一方、テレビやラジオでなされた事実誤認を訂正するのは難しい。ただし訂正させようとする際も、解釈ではなく事実を対象とする。

UNHCRは、公の場での対決的な論争を避けるよう心掛ける。

地元メディア (locally-based media)

20. 国内メディアは、難民に対する地元住民の態度を決める上で非常に重要であり、微妙な問題や政府の政策を早い時期に示唆する場合もある。政府は、外国での報道と同じくらい、国内報道に気をつかうだろう。地元の外国語新聞はそれほど重要ではないかもしれないが、外交関係者や外国記者団に影響を与えるため間接的な重要性をもつ。

21. 現地事務所は、世論への影響に関して新聞よりもさらに大きい役割を担うラジオとテレビを含めた地元メディアをモニタリングする必要がある。緊急事態を取材する地元記者と、良好な関係を築く。ただし、インタビューが報じられる経験を積むまでは、非常に慎重であること。特に電話でのインタビューでは言葉の壁が誤解を生む場合が多い。この点、地元採用の広報アシスタントが非常に役に立つ。

22. 主要国営 (と地元の外国語) ラジオ局と

テレビ局、新聞社の報道担当編集者と早期に連絡をとり、UNHCRの役割を説明するのも有益となる。緊急事態のニーズが最優先されていることを強調し、追加情報が必要な場合の連絡先を知らせる。

政府との情報共有

23. 政府が難民報道に敏感な場合もあるので、政府の広報担当局や情報局と早期に連絡をとる。一般的な声明やプレスリリースは、政府の情報局、難民問題担当局、そしてUNHCRの担当部局に知らせる。政府とUNHCRの共同事業に関する声明は、まず政府の承認を受ける。

現地と本部との情報共有

24. 定期的かつ迅速な情報交換は必要不可欠だ。事業に関する問い合わせの多くは、ジュネーブのUNHCR本部とニューヨークの国連本部へ直接なされる。ジュネーブでは、毎週火曜日と金曜日の朝に国連の報道関係者向けのブリーフィングがあり、UNHCRも参加している。ニューヨークでは、平日の正午に事務総長の報道官が報道関係者向けのブリーフィングを行なっている。UNHCRはこれらの広報活動に加え、必要に応じて臨時記者会見を行なう。

25. 本部広報部には最新情報が集まっていなくてはならない。したがって現地事務所は

- 本部に報告する際は、常にメディアの関心に留意する。
- 特にメディアが関心をもちそうな事柄について情報を提供する。
- 地元メディアによる報道の様子をまとめ、本部に送る。

26. 現地事務所が主要外国紙や主要外国テレビ局のインタビューを受けた場合、あるいは外国特派員が攻撃的だったり回答に不満な様子を見せた場合は、本部広報部に知らせてお

く。

27. 現地事務所も、国際メディア（international media）の報道状況を本部広報部から定期的に知らされる必要がある。重要な国際メディアによる報道（現地での状況説明に基づく報道を含む）は、現地に伝わらない場合がある。

現地取材を事前に本部に知らせてきた報道関係者には、緊急事態中、現地事務所は非常に限られた時間しか割けず、移動手段などに関しても限定的な支援しかできない旨を明確に説明する。

インタビューの心得（tips for interviews）

28. インタビューの基本ルールを事前に明示すれば、たいていの場合、記者はこれを尊重する。情報源や回答者の名前の扱いがどうなるかを、あらかじめ記者と合意しておく。氏名によるのか、「UNHCR報道官」、「国連筋」、「人道職員」、「国際社会の情報筋」によるのかなどである。ひとつのインタビューの中で、事実については情報源を明確にし、政治的配慮の必要な事柄や、制限の必要な事項については情報源に触れない場合もある。一方、情報源をすべて明らかにするインタビューもあるし、インタビューが録音される場合も多い。背景情報を得るためのインタビューもあるが、この場合、回答者は直接の情報源とはされない。

29. ラジオとテレビのインタビューは、UNHCRの目的にとって肯定的な報道となりうる。原則として、情報源（だれが何を言ったか）は完全に明らかにされる。特に微妙な問題がある場合はインタビューを避ける。ラジオやテレビのインタビューは編集される点に留意する。

30. どんなインタビューやコメントでも、慎

重さを優先させ、確信のないこと、知らないことは答えない。発言を予定の範囲内に収めるには、相当の経験と自制が必要だ。インタビューに応じたり、質問に答えることを事前に同意していれば、どんなに質問が不合理であったり誘導的であったとしても、敵意や苛立ちを見せればほぼ間違いなく逆効果をもたらす。

31. UNHCRの仕事には困難が伴い、必然的に間違いが生じるが、問題や困難を隠そうとしないこと。ほとんどのジャーナリストはこうした問題や困難を理解しており、非常に困難な状況下での活動に敬意を払っている。したがって、メディアが独自に問題を発見するこれはほぼ確実に起こる前に、こちらから問題点を話すのが、常にとって良いほど、最良の方法である。もし間違いがあったら、それを認め、そこから教訓を得るべきである。

慎重さも重要だが、正直さと明快さが最良の策である。

32. 質問に完全な回答を与えて沈黙が訪れたら、そのまま黙っていること。強制的に話をさせられているのではない。とりとめなく話すより、回答を組み立てるために間を置いたほうがよい。重要な情報を広める目的がない限り、次の質問を誘導しないこと。

33. 記事をボツにしたり、伏せるよう頼まないこと。検閲しようとする逆効果となり、1) 伏せようとした事柄を一層詮索され、2) 伏せようとしたこと自体への批判的な記事、という二つの結果をすぐにもたらす。

34. 記者会見、特に電波メディアでは、最初に一番重要なポイントを話すこと。また、それ以降の回答や発言でも、その最重要ポイントに繰り返し言及すること。ラジオとテレビ

が相手の時は、短く答えること。テレビとラジオでは情報量が厳しく制限されるため、長々しい説明や回答は使われず、重要ポイントが報じられない傾向がある。

35. 率直な質問には率直に答えること。事実関係が分からない場合には、その旨を告げ、後でその記者に情報を提供する。

36. 微妙な政治的または政策上の質問は、UNHCRの主要な現地事務所に問い合わせる。現状に関する一般的な質問には、UNHCRの任務と目標を念頭に答える。

37. 主導権を握る。「もし...だったら」といった推測に基づく質問には答えない。

話の流れをリードするよう準備し、インタビューが事業の肯定的な部分に向かうよう話をする。

38. どんなインタビューでも、以下の事項を忘れてはならない。

- 落ち着くこと。ジャーナリストは常に面白いネタを探しているが、インタビューの相手にみじめな思いをさせようとしているのではない。気を楽しんで、友好的な態度を取る。質問者を見る。神経質な身振りや癖は出さない。答えは短く、簡潔に。
- 肯定的に話すこと。同僚、他の国連組織、NGOを批判しない。我々は皆、同じ苦勞をしているのだ。
- 分かりやすい、会話的な表現を使うこと。ジャーナリストが相手の場合は、簡潔かつ明瞭に話す。多くのUNHCRの内部文書に見られるような言い回しは使わない。普通の人とは日常会話で、「様相」、「恒久的解決策」、「なかんずく」、「特定の国際保護任務」、「NGO」、「実施パートナー」といった言葉は使わない。聞

き手が理解できるような例を挙げる。

- 簡潔に話すこと。インタビューには10分かかっても、放送で数秒、新聞で3行になったりする。自分の考えを、記事や放送の中で引用されるような言葉にまとめることが必要不可欠である。
- UNHCRに属すると分かるようにする。テレビのインタビューを受ける時、あるいは記事に写真が付く時は、背景にUNHCRのロゴ(旗、車両など)が入るようにしたり、UNHCRのTシャツや帽子を着用する。

#### テレビ出演についてのガイドライン

39. テレビのインタビューでは、以下の点を忘れずに。

#### すべきこと

- 視線は、カメラでなく質問者の目に合わせる。キョロキョロしない。
- 控えめな色の適切な衣服を着る。通常のフィールド活動で着ている服で十分。ネクタイやスーツは不適当。
- カメラの前に出る前に、髪、ボタン、ファスナーなど自分の姿をチェックする。
- 発言は短くし、それぞれに説得力をもたせる。
- 最も重要なポイントをできるだけ話の冒頭で述べる。
- インタビューの前に、質問者と話の方向性について話し合う。
- 質問者も視聴者も、自分ほど話の内容に詳しくないことを覚えておく。
- どんな番組も放映前に編集されることを覚えておく。

#### 注意事項

- たばこを吸わない。
- サングラスをかけない。ジュエリー、アクセサリーをつけない。
- テレビではちょっとした癖も目につくこ

とを忘れない。

- ペン、鉛筆、ライターなどをもてあそんだり、いじらない。
- 「私は～と思います」を連発しない。話の内容に確信がないように聞こえる。「私たち」、「UNHCR」を主語にする。

#### 事業のビジビリティ

40. 緊急事態の管理者は、UNHCRの事業が報道されるようメディアと協力するだけでなく、事業のビジビリティ（visibility、人目へのつきやすさ）にも気を配る必要がある。

41. ひと目でUNHCRの職員、車両、建物、救援物資だと識別できれば、受益者、地元当局、協力機関との話し合いもスムーズになる。

紛争地帯では、職員や施設・機材に目につくマークや標識を付けることが重要な安全対策になる。

42. 職員は、外見でUNHCRの職員だと確認できるようにする。職員、車両、建物に付ける識別用のマークなどは本部から入手できる（巻末の「緊急事態対応資源カタログ」Appendix 1を参照）。UNHCRだと一目でわかれば、UNHCRがこの場所で活動中であり、難民に援助を提供しているという事実を受益者や外部に知らせる助けとなる。

#### 資金調達とドナー（拠出国・拠出機関）との関係

##### 緊急事態基金

43. どんなUNHCRの緊急事態活動でも、資金の確保は必須条件である。こうした活動の初期における事業費や管理運営支援費にはUNHCRの緊急事態基金が使われることが多い。UNHCRの財務規則によれば、緊急事態基金は、「執行委員会が承認する援助計画に

含まれていない緊急事態における、難民と避難民に対する資金援助」のため、またこうした緊急事態の追加的な管理運営費をまかなうために設けられている。この基金のうち年間の合計で2500万米ドルまでは、高等弁務官の裁量で割り当てることができる。ただし、ひとつの緊急事態につき年間800万米ドルまで、かつ、基金に800万米ドル以上の残高があるようにしなければならない。詳細は巻末の「緊急事態対応資源カタログ」のAppendix 1とUNHCRマニュアルの第4章を参照。

##### OCHAの緊急事態用基金

44. 国連人道問題調整事務所（OCHA）のCentral Emergency Revolving Fundと呼ばれる緊急事態用の基金は、緊急事態に迅速に対応するため、国連システム内に資金を提供する目的で作られた。基金の目標は5000万米ドルで任意拠出金から成り立っており、国連事業機関や事業体への前払い金として使用される。原則として、こうした前払い金は、その後の収入（通常、共同アピールの結果）から真っ先に返済される。詳細は巻末の「緊急事態対応資源カタログ」を参照。

##### 既存資金を使う

45. 既存の事業の中で緊急事態が起きた場合は、当座の資金は当該事業の予算から、あるいは計画準備金から確保される。ニーズの拡大規模と、緊急事態が起きた時期によって、さらなる資金調達が行なわれる。これは当該年度または次年度の新規プロジェクトとして執行委員会に提案されるか、特別アピールの対象となる。

ドナー（拠出国、拠出機関・団体）へニーズを知らせる

46. 事業の運営に何が必要か、進展状況、制約事項は、ドナー（拠出国、拠出機関・団体）にはっきりと伝えなければならない。ドナーに対する渉外戦略は、緊急事態の早い時期に

立て、継続する。

47. ドナーとの関係は、以下のような方法で維持する。

- i. UNHCR職員とドナー代表が、現地レベルで状況説明ミーティングを開いたり定期的に連絡する。ドナーとの定期的な状況説明会（本章第3～11節）では、実施中の措置、保護問題、制約事項の最新情報を提供し続けること。
- ii. 定期的な連絡、拠出に関する事後報告を本部レベルで行なう。
- iii. 難民所在地や援助現場の視察にドナー代表を参加させる。
- iv. メディアにおけるUNHCRのビジビリティを通じて事業に対するニーズを間接的に伝える。

48. ドナーと連絡を取る際は、UNHCRの保護・調整の役割を強調することが重要だ。UNHCRが現場で実際に、適切なリーダーシップを取って調整を行ない、その活動が外部からも分かるようにする。

49.

正式に承認された事業と予算についてのみ資金拠出を求める。

この点に例外はない。これは、資金を最も必要とされている場所に集め、事業上の優先事項と目標に一貫性をもたせ、それをドナーに知らせるうえで必要となる。UNHCR内には、ドナーに状況説明をする部門が複数あるが、信頼性を確保するためには、それぞれの部門の状況説明が一貫していることが重要となる。資金調達のために、何をドナーに提示するかは本部のドナー・リレーションズ部に助言を求める。

50. ドナーの関心が、資金が最も必要とされ

ている活動や事業分野に集まるようにする。妥当な場合は、地域的な資金調達を推進する。緊急事態には地域的な側面があることを忘れてはならない。状況説明ではUNHCR事業のさまざまな要素を盛り込み、事業のあらゆる面への資金拠出についてドナーと話し合う準備をしておく。

51. 用途を事業の一分野に指定した寄付は、事業の柔軟性を損なう。巨額の資金が用途を厳しく指定され拠出される場合がある。ドナー組織内で、いったん資金の用途が予算化されると、よほどのことがない限り修正はされない。

ドナーに対し、できるだけ用途を指定しない拠出をするよう奨励する。

それでもドナーが事業の特定分野に限定した資金使用を強く望む場合は、当該事業分野にまだ資金がわたっていないこと、他のドナーに対し資金拠出を申し入れていないことを、UNHCR本部のドナー・リレーションズ部に確認するよう、そのドナーに対し助言する。

52. 特に緊急事態では、ドナーは現金でなく、物品やサービスの提供を申し出ることがある。こうした寄付の適切性の判断は、現場に大幅な裁量が認められている。現物寄付の申し出があったら、すぐに本部のドナー・リレーションズ部に報告し、ドナーにも本部に通知・連絡するよう求める。複数のドナーから同様の寄付が重複するのを避け、現金と現物の計算が混同しないようにするために、現物寄付を受ける際は本部の調整が必要である。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 現物寄付の詳細は、*Procedures for Handling Contributions in Kind IOM/65/96 - FOM/74/96, UNHCR, 1996年11月*」で説明している。現物寄付の取り扱いに関する予算手続きについては、第8章を参照する。

## 緊急事態アピールの準備

53. ドナーに送られる最初の連絡文書は、緊急事態アピールである。状況説明でも、ドナーの注意を向けさせる対象はアピールであり、進展状況が報告されるのもアピールに記載された活動についてである。

54. 緊急事態アピールは、現地と本部の双方で作成される。

アピールに記載される事業の必要性に関する情報は、援助の提供場所 つまり 現地 で得られる。したがって、主に現場で書かれたアピールが、資金調達で最も効果を発揮する。

アピールの発行の責任は本部にある。本部は予算を承認し、なるべく早くアピールを発表できるように、現地からあらゆる必要な情報をできるだけ早く入手する。

55. アピール作成の際は、当事国政府に相談する。さらに、アピールでは初期の状況把握の結果を考慮に入れ、予算は予想される支出をすべて含むようにする。

56. 緊急事態の最中に状況が急変し、現行のアピールが不適切になった場合、現地事務所は本部と新たな方向性について合意した上で、事業目的を見直す。その後改訂された事業をドナーに提示する。

57. UNHCRの事業協力機関が政府である場合、アピールや事業への出資方法が混乱の原因となりうる。想定される予算が全て当事国における支出に使われると誤解される場合がある。もちろん予算はUNHCRの全直接支出（当事国外からの調達や現地および本部の事業費、保護などの管理運営支援費）をカバーする。この点を、例えば地元向けのプレスリリースやコメントで最初からはっきりさせて

おけば、後での混乱を回避できる。

## 現地と本部の連絡

58. 本部と現地は、資金調達とドナー渉外に関して密接に協力する必要がある。本部の担当はドナー・リレーションズ部である。本部の民間資金調達課も、一般の人々や、個人・法人の寄付者向けにアピールを出す。

59. 本部ドナー・リレーションズ部の仕事は以下の通り。

- 特定のドナーへの対応方法を助言する。
- 事業の資金調達に関する最新情報を提供する。
- 現場で話し合われている将来的な拠出要請について拠出国政府に知らせる。
- アピールを作成・配布する（現地事務所が積極的に参加）。
- ドナーの資金拠出部門向けに提出書類を作成する（現地事務所が積極的に参加）。
- ドナーに詳細な報告書を提出する。

60. 現地事務所は、以下の活動・業務をする。

- 事業の基本情報とアピール用の情報を作成する。
- あるドナーが資金拠出に関心を示したら、拠出がアピールに対してなのか、特定の事業に対してなのか、指定した活動に対してなのか、現物寄付なのかを本部に伝えると共に、ドナーに対して本部を通して拠出するよう求める。
- 現状とUNHCRの計画についてドナーに情報を提供する。ドナーは寄付の決定に情報を必要とする。情報の一部は、緊急事態アピールや状況説明にも含まれるが、もっと詳しい情報を必要とするドナーもある。タイミングの良い、きめ細かな対応は、迅速な資金調達を可能にする。
- ドナーに対する報告書提出を支援するた

め本部に報告書と情報を送る。継続的な資金拠出を確保するためには、必要情報が遅滞なく現地から供給されることが欠かせない。

#### ドナーへの報告と特別な必要事項

61. ドナーが拠出金を計上し、追加的資金を拠出するには様々な報告書を必要とする。ドナーへの報告回数は、UNHCRの報告・事業サイクルとは必ずしも一致しないことに留意する。

62. UNHCRの緊急事態事業に拠出している主要ドナーのなかには、特定の期限内に、独自の書式で、特に詳しい報告（財政と事業内容の両方）を求めるドナーがある。こうした特別報告書は、現地事務所からの情報に基づき、本部ドナー・リレーションズ部が作成する。一部のドナーは、自分たちの代表を通じて実施状況を直接モニタリングしている。

63. 多くのドナーは、援助物資にマークを付けるなどの方法により、資金援助が目に見える形になることを極めて重視する。

#### 正式な書面通信

64. ある国にUNHCRが新たにプレゼンス（駐在）を確立する際は、政府または地元当局に宛てた多くの正式な書面通知が必要となる。ここでは正式書簡と「口上書（note verbal）」（三人称で書かれる正式な覚え書き。付表2を参照）の作成について簡単な手引きを示す。

65. 正式書簡は、重要事項に関する大臣、大使、政府高官（政府部局の局長など）宛ての通信に利用される。

66. 大使、大臣、その他高官との書面通信では、以下の点に注意する。

- i. 正しい書き出しは、“ Sir ” または “ Madam ”。しかるべき場合は、上書きにのみ “ His (またはHer) Excellency ” を使う。ただし、書き出しも結びも “ Your Excellency ” とするのが地元の慣習の場合もある。不確かな場合は、国連開発計画（UNDP）に聞くか、“ Sir ” を使う。“ His (またはHer) Excellency ” は、他の称号、地位より前にくる（Her Excellency Dr. XY、His Excellency General AB、Minister of the Interiorなど）。
- ii. “ I have the honour ... ” という表現は、通常、書き出しにのみ使う。
- iii. “ You ” は通常本文で使用可。ただし長い文章の場合、よりフォーマルな呼びかけを適宜入れると丁寧な感じになる（“ I should be grateful if you, Sir, [ または Your Excellency ] would confirm that this is also the understanding of your Government ” など）。
- iv. 正式書簡は “ Accept, Sir/Madam/Your Excellency, the assurances of my highest consideration ” で結ぶ。

67. 口上書は三人称で書かれる正式な覚え書きである。口上書は、外務大臣または外務省、大使または大使館宛てにする。口上書は、常に受領した口上書に対する返答に使用され、人から人（例えば、代表から大臣）へ、事務所から事務所（例えば、駐在事務所から省庁）へ宛てて書かれる。以下の点に留意が必要。

- i. 口上書が使用される典型例は、UNHCRと政府、大使館、在外公館との情報交換である。他の国連機関との通信には通常使用されず、NGOや一般市民との通信には決して使用されない。口上書は、以下のいずれかの書き出しで始まる。“ The Special Envoy/Representative of the United Nations High Commissioner for Refugees in (国名) presents his/her compliments to... and ( ~ に敬意を表す

- ると共に = あいさつのきまり文句) has the honour to...” または “ The Branch Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in ( 国名 ) presents its compliments to ... and has the honour to ... ”
- ii. 称号は、少なくとも書き出しと結びの両段落では省略せずに書く。国の名称は略さず正確に書く ( Kingdom of ..., Republic of ..., Democratic Republic of... など )<sup>2</sup>
  - iii. 口上書の結びは常に同じにする。 “ The ( 代表 / 特使 ) of the United Nations High Commissioner for Refugees in ( 国名 ) avails him/herself of this opportunity to express ( renew ) to ... the assurances of his/her highest consideration. ” またはしかるべき場合は、 “ The Branch Office ... ” など。
  - iv. 口上書には署名を入れない。タイプした日付の上に事務所印を押し、口上書を送ることの責任を負う者が自分のイニシャルを押印の内側に記入する。代表または特使、および代理人は、イニシャルまたは署名を外務省の儀典局に登録しなければならない場合がある。
  - v. 場所と日付は、最終ページの右下隅に記入する。口上書に住所は入れない。
  - vi. 口上書の本文はシングルスペースにし、段落間はダブルスペースにする。

68. 正式書簡と口上書には、第1ページの左上にできるだけ簡潔に整理番号を記入してもよい。

69. 口上書には常に口上書で回答し、正式書簡には正式書簡で答える。上記の口上書の使用に関する制限以外には、UNHCRが先にやりとりを開始する際にどちらの形式をつかう

かについての明確なルールはない。一般に、口上書は簡単な情報を伝え、儀典局との日常的な情報交換の通常の形態として、例えば救援物資の通関を求めたり、国際職員の到着を知らせる場合に用いられる。政府高官との重要な会合や、特に協議済みの大きな問題に言及する場合は、通常、正式書簡を利用する。正式書簡のほうが、通常、口上書よりも早く担当官に到達する。

70. 特定のテーマ ( 政策、実施した行動、意図など ) についてUNHCRの立場を説明しなければならない場合は、三人称による覚え書き ( aide-memoire ) の形をとることがある。覚え書きには名宛て人がなく、ただ “ Aide-Memoire ” と見出しを付け、その下に表題をおく。同じ目的に利用されるものに、「国連難民高等弁務官事務所メモ ( Note by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees )」があるが、この記述が表題の下にくるといふ小さな違いがある。通常、覚え書きは、政府省庁または部局、大使館または外交団に情報を伝えるために使用される。それほど正式なものでなかったり、広く配布される場合には、上記の「事務所メモ」が適当かもしれない。

71. 以上4種類の通信はすべて、UNHCRのレターヘッドが付いた便箋と封筒を使用する。

<sup>2</sup> 以下の文書は、有用な手引きである。 *Terminology, Country Names, United Nations Bulletin No. 347 ( ST/CS/ SER.F/347/Rev.1 )*



1998年11月現在のUNHCR執行委員会（EXCOM）メンバー国

アルジェリア	マダガスカル
アルゼンチン	モロッコ
オーストラリア	ナミビア
オーストリア	オランダ
バングラデシュ	ニカラグア
ベルギー	ナイジェリア
ブラジル	ノルウェー
カナダ	パキスタン
中国	フィリピン
コロンビア	ポーランド
コンゴ民主共和国（旧ザイール）	ロシア連邦
デンマーク	ソマリア
エチオピア	南アフリカ共和国
フィンランド	スペイン
フランス	スーダン
ドイツ	スウェーデン
ギリシア	スイス
ローマ教皇庁（バチカン）	タイ
ハンガリー	チュニジア
インド	トルコ
イラン	ウガンダ
アイルランド	イギリス
イスラエル	タンザニア
イタリア	アメリカ合衆国
日本	ベネズエラ
レバノン	ユーゴスラビア
レソト	

NATIONS UNIES  
HAUT COMMISSARIAT  
POUR LES REFUGIES



UNITED NATIONS  
HIGH COMMISSIONER  
FOR REFUGEES

Note Verbale

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Branch Office for [Ruritania] presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs of \_\_\_\_\_ and has the honour to request authorization to import [two Toyota land-cruisers]. It requests furthermore that the usual advice be sent to the appropriate authorities for exemption of payment of import duty, excise duty, registration and licensing fees for [these vehicles]. Details of (the vehicles) are as follows:

1. Bill of lading number: TAN-P-C 16-11/25-03
2. Engine numbers of vehicles: B-L-C 741-1334  
B-L-C 24-04-01

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees avails itself of this opportunity to renew to the Ministry of Foreign Affairs [of Ruritania] the assurances of its highest consideration.

(stamp)

[name of place of UNHCR office in Ruritania], [date]