

# 20

管理運営、人員配置、財政



目次	節	ページ
はじめに	1-3	326
緊急事態における職員配置	4-36	326-330
はじめに		
採用		
管理		
人事管理		
職員のビジビリティ		
職員の宿泊設備		
予算と財政	37-51	331-333
支出の権限		
送金		
銀行口座		
為替レート		
会計手続き		
非消耗品と事務用品	52-61	333-334
非消耗品		
資産管理システム		
事務用品		
事務所の敷地・建物	62-67	334-335
公用の輸送手段	68-75	335-336
車両		
軽飛行機		
事務所の組織	76-80	336
書類の整理と作成		
通信		
主な参考文献		336
付表		
付表1 「緊急事態管理官チェックリスト」からの抜粋		337
付表2 現地での文書整理システムの一例		342-343

## はじめに

1. 本章の目的は、緊急事態でUNHCRが実施すべき基本的な管理運営（administration）上の手続きと行動について、一般的な手引きを示すことである。本章は現行のルール、規則、指示、とりわけUNHCRマニュアル（UNHCR Manual）に代わるものではない。最新版の『緊急事態管理官チェックリスト（Checklist for the Emergency Administrator）』（以下、「チェックリスト」）は、緊急事態における管理運営の重要な参考資料であり、三部構成になっている。

- i. 実際のチェックリスト。付表1に収録。
- ii. チェックリストの付表（大型フォルダー）。主に、最もよく使われる管理運営書式の見本とUNHCRマニュアルの抜粋。
- iii. 多数の書式を収めたコンピューター・ディスク。

本章全体で、チェックリストの関連項目に触れていく。

2. 本章では、特に緊急事態で新事務所を開設する場合を扱うが、既存の事務所を拡張したり、準事務所や現地事務所を開設する場合も役立つだろう。

3. 開設されたUNHCR事務所の地位は、庇護国政府とUNHCR間の「協力合意」（「駐在事務所合意」あるいは「拠点合意（Accord de Siège）」とも呼ばれる）に規定される（チェックリストの敷地・建物に関する項を参照）。合意書の締結までは、国連開発計画（UNDP）が庇護国政府と結んだ合意の他に、「国際連合の特権および免除に関する条約」（1946年）<sup>1</sup>もUNHCRに適用される。同条約は国連敷地の不可侵性、外国通貨口座をもつ権利、公用品に対する直接税や関税の免除、お

よび通信の便宜・免責などを規定している。救援物資の取り扱いに関する規定など、緊急事態事業の特別な考慮事項が政府の物資援助要請やプロジェクト合意に関する交換文書に定められる（第8章参照）。

## 緊急事態での職員配置

（チェックリストのPersonnel, Staff Conditions and Security 人事・職員の労働条件・安全の項参照。Staff Rules and the Staff Administration and Management Manual、CD-ROMのInSiteデータベースも参照のこと。）

### はじめに

4. 事務所の責任者は、予想される一般職・専門職の要員数を、所定の人事手続きに従って検討し、緊急事態の職員配置を承認するのに必要な詳細と共にできるだけ早く本部に報告する。緊急事態用の待機職員から選ぶのは初期段階だけにする。役職設置前の初期段階では、臨時雇いとして地元職員を採用し、報酬を支払うことができる。

5. 必要な人事の投入に遅れがあってはならない。ただし、人員を補充するだけでは緊急事態の組織的ニーズは満たせない。事業計画と任務の内容が必要な人員（personnel needs）を決定するのであり、その逆であってはならない。小人数でも任務が明確に割り当てられていれば、任務が明確でない大人数のチームよりうまく機能することが、経験から分かっている。

緊急事態では、任務のあいまいな補充要員は管理部門の負担を重くするだけだ。

人事は柔軟に。人数は時間が経つとともに変化する。

<sup>1</sup> UNHCRのRefworld CD-ROMに収められている。

採用 (recruitment)

6. 国内職員（現地職員ともいう）と国際職員の長所を把握し、人事計画にうまく取り込むことが重要だ。国内職員は地元の事情を理解し、国際職員が見逃しがちな問題にも敏感だ。彼らはしばしば顔が広く、これによって「仕事をやり遂げる」のである。

7. 国内職員は難民の言語を話す場合がある。これは非常に重要なことである。一方、国際職員は事業に欠かせない要素である公平性とUNHCRの国際性をもたらす。他の場所での経験から国際職員が緊急事態の管理に寄与することもできる。

8. 国際職員の特定、採用、人事は本部が行なう。国際職員が必要かどうかは、緊急事態の規模や実施取り決めによって決まる。

UNHCRは多数のスタンドバイ協定を結び、ふさわしい国際職員を迅速に緊急事態事業に送り込む用意がある。

9. 下表に、大規模な緊急事態で必要になると思われる職員の任務を示した。

任務の種類
全般的な管理と指導統率
大規模緊急事態における運営管理
緊急事態チームにおける UNHCR の中核任務 フィールド活動、保護、計画
新事務所を開設し、職員を教育訓練するための緊急事態チームの管理・資金業務
コミュニティ・サービス
供給・輸送
専門的任務 技術調整官（保健・水・栄養など） その他の技術支援。健康状態の把握、流行病の予防対策、健康監視システム、技術工事（物的計画・水・衛生・道路）など。
支援任務。ベースキャンプの管理、通信、職員の安全確保など

10. したがって大規模な緊急事態では、少なくとも以下の（緊急事態チームを構成する）国際職員の必要性を検討する。

- 緊急事態チームリーダー（上級担当官の一人が副チームリーダーとなる場合もある）
- チームリーダーのための国際職員の秘書または補佐
- 主任保護官
- 保護官
- 主任計画担当官
- 計画担当官
- 分野調整官（コミュニティ・サービス、水、保健、栄養などの）
- 難民居住地に配属されるフィールド担当官
- 主任管理事務官
- 財務官 / 人事官
- 職員保安官
- 広報官
- ロジスティクス担当官
- 通信担当官

11. 緊急事態チームは、緊急事態スタンドバイ協定により送り込まれた職員だけで構成される場合もあるし、すでに現地に配属されているUNHCR職員との混成チームの場合もある。緊急事態スタンドバイ・職員配置取り決めには、UNHCR職員の組織内の当番表と、他の組織との緊急事態スタンドバイ協定などがある。詳細は、付録1「緊急事態対応資源カタログ」を参照。

12. 緊急事態事業を経験済みであることは、すべての職員にとって、当然のことながら、非常に有利なことである。

職員人事で何より優先すべきは、重要な管理ポストに、ふさわしい能力と経験があるUNHCR職員を就かせることだ。

13. すでに小規模な計画が実施されている国で、大規模な緊急事態が発生した場合、少なくとも緊急事態の間は、事務所長をより経験豊富な人物に交替させるのが必要な場合もある。

14. 管理運営のための職員も優先事項のひとつである。新しい事務所を開設する場合は、経験豊富な管理補佐職員が欠かせないし、大規模緊急事態では経験ある財務官・人事官が必要となる。こうした技能のある職員がいないと、他の職員がUNHCR内部の管理運営に不要な時間を取られてしまう。国内職員が管理運営にあたる場合は、職員の選定をし研修を受けさせる必要があるが、それにも経験のある監督者が必要となる。

15. どの難民緊急事態においても、事態の状況把握・初期段階から、一定の専門技術が必要となる。国内でこうした専門技術が確保できない場合は、速やかにスタンドバイ協定に基づく専門家の採用を本部に求める。協定の詳細は付録1「緊急事態対応資源カタログ」参照。

16. 非公式のボランティア（地元住民や外交官・外国人コミュニティのメンバー）が支援を申し出る場合もある。これら外部ボランティアの重要性は状況によってかなり異なる。ボランティア（volunteers）の技能や活動期間、ボランティアの調整・支援に必要な管理職員がいるか、などを把握することが重要である。

適切な管理支援がなければ、ボランティアの存在は、すでに過重労働を強いられている職員にとって助けになるのと同じくらい、あるいはそれ以上の負担となる。

#### 命令系統

17. UNHCR事務所のない地域に緊急事態チ

ームが配属された場合、チーム（team）のリーダーが、状況に応じて当該国または地域のUNHCRの代表あるいは特使に報告を行なう。

18. UNHCR事務所がすでに存在し、事業を行なっている地域に緊急事態チームを配属する場合は、チームを既存の事務所の人事システムに組み込む。事務所長と緊急事態チームリーダーのどちらが事業責任者になるかは状況、経験、年功で決まる。事業責任者が決まったら、最初から職員全員にはっきりと伝え、責任の所在や命令系統に不明瞭な点が一切ないようにする。

#### 管理

19. 緊急事態事業の成功には、しっかりした職員管理、監督、指揮統率が非常に重要である。このことは見落とされがちである。事態初期に関係者が持つ「やる気」は非常に価値があるが、監督者が忙しく、計画立案や組織化、指示、管理（management）、職員への継続的な動機づけができないと、事業の全体像が分からないレベルの職員たちは失望や欲求不満をつのらせていく。

20.

責任、役割、任務は明確に定め、理解させる。

職務記述書（job descriptions）は、各人の責務を明確にする最も一般的な方法である。ただし緊急事態ゆえに頻繁に改正される。職務記述書はUNHCR職員にとって重要なものだが、配属された職員（国連ボランティア UNV、コンサルタント、緊急事態スタンドバイ協定により配属された職員など）や非公式ボランティアにとってはさらに重要だ。できるだけ末端レベルにまで責任を割り当て、必要な権限を与える。権限なき責任は無

意味である。

21. スタッフ・ミーティングを初期段階から定期的に関く。チームの満足度は、緊急事態事業の成功を大きく左右する。

全員にUNHCRチームの一員であるという自覚をもたせる。これにはコンサルタント、配属された職員、ボランティアも含まれる。

22. 非常に長時間の勤務がしばしば必要とされるが、監督者は職員に難民居住地から離れた場所で休息をとらせ、過労によって能率が落ちたりプロ意識が失われないように注意する。

23. すべてのフィールド職員には自分の健康を管理する大きな責任があると同時に、同僚が精神的・肉体的な健康を保てるようにする役割もある（第22章参照）。早目に改善措置を取れば、主力職員の入院や引き上げは避けられる。

24. 緊急事態中、職員は時として、困難に直面している、ある特定の難民や家族に対し時間をかけた支援をすれば、その難民の苦しみを和らげられるのが明らかな場面に遭遇する。そうしたい気持ちはよく理解できるが、それは個人的な感情の深入りにつながり、難民全体に対するより幅広い責任をおろそかにするとともに、他の難民の反感も買いかねない。通常、個別的なケアには難民コミュニティが直接あたるのが最も望ましい。全職員とも、同情心はプロとしての取り組みによって抑制しなければならない。この点では、監督者の指導がしばしば必要になる。

25. 新たに採用した国内職員を適切に監督・激励するよう特に注意する。事務所長をはじめとする国際職員は会議や現場に出向いてい

て非常に多忙なことが多い。他の職員はしばしばUNHCRについて、そして事業についてはさらに知識が乏しく、指導も受けられず、一体感を感じていない。緊急事態事務所キット（本章第60項）に含まれている一般情報が、新たに国内採用した職員に対して状況説明をする際に役立つ場合もある。どんな場合も、新たに採用した職員に対し、少なくとも事業の全般情報と新人職員の役割を、直属の監督者が説明する。

人事管理（personnel administration）

26. UNDPが雇用条件の決定や国内職員の選定の手助けをしてくれるだろう。

27. 辺境地に配属されるフィールド職員の管理には、慎重な注意が必要だ。少なくとも初期段階にフィールド担当官を管理には、事業国への派遣、および国内での移動と日当（DSA = daily subsistence allowance）を承認する出張命令書（PT8）の発行が便利である。当初のPT8が国内移動に適用されない場合は、追加証明を発行してもらおう。通常、緊急事態状況では職員が多額の現金を持ち歩くのを避けるために、DSAの前払い金が毎月支払われる。この前払い金はUNHCRの仮勘定コードに勘定コードVF324として計上され、PT8の原本裏面に記録される。任務が完了したら、出張関係費を精算する事務所は、前払い金を給付金から必ず差し引くこと。

28. 辺地で働く国内職員（フィールド職員の運転手など）の適切な管理にも特別な注意が必要である。事務所長は、辺地で勤務につく職員に公用車の利用を認める（緊急事態のためこうした必要が生じやすい）。フィールド担当官には最初から運転手をつけるよう最大限の努力をする。運転手は様々な形でフィールド担当官の大きな助けとなる。

29. 辺地に勤務する国内職員は、全員契約を

結び、国連健康保健計画の費用や給付金を含む雇用条件や手当を理解し、定期的に給料を受け取り、相応な時間就労し、適宜休暇を取らなければならない。

職員全員が職務内容記述書を持ち、これを理解するべきである。

こうした条件は明白だが、緊急事態では満たすのは難しい。UNHCRの運転手には、運転の仕事以上に重要な役割が求められるだろう。あちこち移動するフィールド担当官について回るので、家を空ける時間が長くなる。こうした要因への配慮が必要だ。

#### 職員のビジビリティ

30. 一目でUNHCR職員と分かる方法が、特に首都以外の場所で必要となる場合がある。本部から入手できるビジビリティ用品には、旗、ステッカー（マグネット・ステッカーを含む）、チョッキ、腕章、Tシャツ、帽子などがある（付録1「緊急事態対応資源カタログ」参照）。

31. 名札のように身に付けられる写真付きUNHCR身分証明書（identification card）の採用も検討する。また、政府発行の外交身分証明書を入手できるよう、なるべく早く手配する。それまでの間、政府機関から現地語で書かれた公式証明書が迅速に発行されれば、非常に役立つ場合がある。

#### 職員の宿泊設備

32. 緊急事態の初期は、国際職員は派遣員の地位にあり、通常ホテルに宿泊することになる。適当なホテルに宿泊するための基本経費がDSAに含まれていない場合は、直ちに本部に連絡し、ホテル関係の領収書類はすべて保管しておく。逆に、公用の宿泊施設・食事が提供される場合は、DSAは減額される。任務地に配属された職員の宿泊施設のため

に、明らかに特別な手配が必要な場合は、その旨を現地の国連機関の慣行とともに本部に知らせる。

33. 極度に条件の厳しい地域で、職員のための適当な宿泊・事務所施設がない場合は、職員・事務所設備用の標準パッケージを受けとることができる。これは緊急事態用に保管されているプレハブ・セットで事業現場に空輸できる。詳細は巻末の「緊急事態対応資源カタログ」を参照。

34. 標準のトラベル・キットとフィールド・キットも緊急事態用の備蓄物資から入手できる。詳細は「緊急事態対応資源カタログ」を参照のこと。これらのキットは、地元でのより適切な手配がなされるまでの初期段階に役に立ちそうな、個人用の基本物資を職員に支給する目的で開発された。通常はジュネーブから、あるいはジュネーブ経由で孤立した地帯へ向かう職員に対して、または事業国に到着後、必要物資を入手する時間が明らかになさそうな場合に限って支給される。すでに当該国にUNHCR代表事務所がある場合、現地事務所は予想される状況と、どのような個人物資が必要となるかを十分に把握する。これらは地元で調達するのが一番よいだろう。

35. 自分に必要な物資を準備する責任は、一人ひとりの職員にある。標準キットがすべてのニーズを満たせるとは限らないので、キットが支給されても職員は他に何が必要かを注意深く確認する。キットを受け取った職員は任務終了時に報告が必要で、少なくとも非消耗品は返却する。

36. 状況が困難な場所では、UNHCR職員の生活面を担当するベースキャンプ管理者を雇う必要があるかもしれない。その業務内容はチェックリストに示されている。

## 予算と財政

(チェックリストの財政、設備、供給物資の項を参照)

支出 (expenditure) の権限

37. 現在、UNHCRでは、支出を以下の2種類に分類している。

- i. プロジェクト費
- ii. 管理支援費

この分類法は、将来変更される可能性がある。

38. プロジェクト費を使う権限は、業務命令書 (LOI = letter of instruction) によって与えられる。第8章参照。

39. 管理費を使う権限は、運営予算・支出承認書 (ABOD = Administrative Budget and Obligation Document) によって与えられ、本部が各事務所長宛てに発行される。職員人件費以外の費用すべてがまかなわれる。臨時雇いの給与や時間外手当などもABODに含まれる。

40. 緊急事態における管理費の追加権限は、既存のABODを変更して現地事務所に付与される。UNHCRの代表がいない国で緊急事態が発生した場合は、直ちに最初のABODが発行され、その後、管理運営上の必要事項を追加できる。割り当てられた資金に対する支出は、コンピューター会計システムで作成される運営予算管理表 (ABCS = Administrative Budget Control Sheet) で管理する。

送金

41. 資金は、すぐに利用できなければならない。通常、資金は銀行送金されるが、特に辺地にある現地事務所の銀行口座に送金する場合は、複雑な銀行手続きのため、送金がひどく遅れてしまう場合が多い。できればニューヨークのシティバンクかスイスのUBS銀行と

直接的な国際取引関係のある地方銀行を選ぶことが重要である。詳細は、本部財務課に問い合わせること。

42. 緊急事態の初期には、ジュネーブから銀行小切手を持参し現地事務所の銀行口座に直接入金することもできる。この場合、小切手の安全確保のために万全の措置を講じるのは当然のことである。

43. 全く銀行業務のサービスを受けられないという極端な場合は、財務課から特別許可を取りつけ地元で (地場企業・業者を通じて) 現金を取得することもできる。UNHCRが現金を受け取り次第、業者の指定する口座に資金が振り込まれる。また専門の宅配便会社を使い、現地事務所に現金を送ることもできる。現金の送金に関連する全ての文書の取り扱いは、特に慎重に行なう。

44. 追加資金は、以下に示す標準書式による現金補充請求をすれば、財務課から送金される。長期にわたり預金残高が不必要に多くなならないよう、資金はできるだけ利用日近くに送金されるよう手配する。

送付先: UNHCR財務課 (HQTY00)

送付元: 請求担当官 / 現地事務所の場合

件名: 現金補充の請求

以下の情報にもとづき、至急資金を送金願います:

(日・月・年) 現在の残高 (全銀行口座および小口現金): (合計額と通貨の詳細を記載)

向こうX週間 (最長4週間) の支払い必要額: (運営や計画のニーズ、合計額、通貨の詳細を記載)

補充請求額: (合計額と通貨を記載)

UNHCRの口座番号、現地事務所の口座の種類と受信銀行コードを含む、銀行の正式名称と所在地



45. 管理運営費もプロジェクト費も、地元の UNHCR の銀行口座を通じて支払われる。口座が開設されるまでは UNDP (国連開発計画) を通じて地元で支払われる。後者の場合、UNHCR 本部が UNDP 本部と取り決めをして、UNHCR の代わりに地元の UNDP 事務所に支払い承認が与えられる。UNDP との精算には、通常、1 万米ドル未満の金額について国連機関の間で使われる支払い伝票 (IOV = Inter-Office Voucher) を使い、大口の場合はニューヨークの UNDP に資金を特別に振り込む。原則として、100 米ドル相当を超える支払いには小切手を使う。地元の事情によりこの限度額を超える定期的な現金支払いが必要な場合は、本部の承認を得ること。

#### 銀行口座

46. 現地の UNHCR の銀行口座 (bank account) は、現地事務所の推薦に基づき財務課が開設する。銀行は、評判、アクセスの良さ、サービス内容、手数料などを考慮して選ぶ。他の国連機関、外交関係者、NGO にも相談する。以下の情報が必要となる。

- i. 銀行の正式名称
- ii. 所在地、電話番号、テレックス・ファクス番号
- iii. 口座の種類と通貨
- iv. ニューヨークまたはスイスの取り引き銀行
- v. 小切手1枚の最高限度額
- vi. 銀行口座の利用に際し、署名人として登録されるべき UNHCR 職員の名前
- vii. 1 回目の送金額

47. 銀行署名人は財務課が指定する。通常、UNHCR の銀行口座を利用するには2名の署名が必要だが、例外的に担当官1名の署名で認められる場合もある。

小切手帳の安全確保には、特に注意しなければならない。

小切手には UNHCR の文字を入れ、連番を付し、受け取ったら確認し、事務所の指定する職員が金庫に保管しなければならない。どのようにしても実行できないという理由がない限り、小切手には必ず受け取り人の氏名を記入し、線引きをして使うこと。いかなる場合も白紙の小切手や一部にしか記入していない小切手に署名してはならない。

48. 通常、現地事務所は非居住者用の現地通貨口座を一つ持つ。ただし、場合によっては非居住者用の米ドル口座や、居住者用の現地通貨口座の開設も必要な場合がある。為替管理規則上の問題が生じたら、直ちに本部の財務課に連絡する。現地事務所は、UNHCR 資金の送金や換金が最高の条件で行なえるようにする。

#### 為替レート

49. 市場の為替レート (exchange rates) と国連レートとの間に大幅な (3 パーセントを超えた) 差がある場合は、国連レートの修正を求める。地元の UNDP や他の国連機関と調整し、ニューヨークの UNDP に対し要請を行なう。その際、過去 60 日以上の為替変動を簡単に説明する。必要なら UNHCR 本部に間に入ってもらう。

#### 会計手続き

50. UNHCR の会計手続き (accounting procedures) は将来変更される可能性がある。現在、現地事務所が銀行口座を持つ場合は、各口座の全取り引き内容を毎月本部に報告しなければならない。これは管理運営費とプロジェクト費の両方に必要な手続きである。最も重要なのは、正しい裏付けのある支払い伝票を作成し、速やかにコンピューター会計システムに入力することである。まだこのシステムをインストールしていない場合は、手動式の支払い伝票 (F.10) を作成し、現金出納帳 (HCR / ADM / 800) に直ちに記録する。支

払い伝票には、支払い認可 (LOI・ABOD・PT8 旅行許可書) を付記することが重要である。緊急事態用のために特に作られた「小型伝票」(F.11) は、辺地のフィールド担当官も使える。本部からの資金補充以外の入金には、すべて正式なUNHCR領収伝票を発行し、現金出納帳に記録する。同様に、小口現金の支払いも小口現金出納帳 (HCR/ADM/800) に記録しなければならない。すべての支払い伝票や出納帳への記録には必ずUNHCR勘定科目コード表やPT8に記載されている勘定科目コード、またはLOIに付記されたプロジェクト記号を記録し、これに基づき取り引きの借り方/貸し方記入を行なう。

51.

緊急事態下でどんなに忙しくても、貸借勘定は必ず最新のものに更新し、毎月期日までに精算しなくてはならない。

これを怠ると銀行口座への資金補充が遅れるばかりでなく、本来必要とされる仕事よりもはるかに多くの手間が必要となることが、経験上分かっている。

## 非消耗品と事務用品

(チェックリストの財務・設備機器・供給物資の各項を参照)

非消耗品 (non-expendable property)

52. 事務所用家具・機器を購入する権限は、ABODによって与えられる。購入品の価格が本部の供給・輸送課<sup>2</sup>を通じて購入する価格

<sup>2</sup> 本部経由で入手できる物品の価格は、UNHCRの *Catalogue of Most Frequently Purchased Items*, UNHCR, Geneva (定期的に更新) や IAPSOの *Catalogue of Office Equipment*, IAPSO (定期的に更新) に記載されている。

より高くても、15パーセント未満なら現地事務所が地元または近隣地域で購入できる。

53. コンピューター機器、車両、通信機器、保安設備を調達する時は、UNHCRの仕様規格と一致させるために本部と調整する。現地調達を検討し、価格が上記の15パーセントの範囲以内におさまる場合は、現地事務所は調達品の仕様とともに3通の見積もり状を本部の供給・輸送課宛てに送付して承認を受ける。

## 資産管理システム

54. 資産管理システム (asset management system) は、資金源や利用者に関係なく、UNHCRが所有する (耐用年数1年以上の) 全ての非消耗品 (全ての車両、通信、コンピューター機器、家具・事務機器、診療所・事務所・病院などの建物、浄水器・建設機材など) を管理するコンピューター・システムであり、国の事務所レベルで少なくとも1台のコンピューターにインストールしておく。事業規模を考え、国内の他の事務所にもシステムをインストールする必要があるかを最初に判断する。事務所には、システムのマニュアル、バーコード・ラベル、データ入力フォーム (本部の資産管理部門から入手) も備えておかなければならない。

55. 資産を購入した時は、1) 地元で、2) 近隣地域で、3) 本部を通じて、あるいは、4) UNHCRの資金提供で実施協力機関が購入した場合も、バーコード化して資産管理システムに登録しなければならない。

56. コンピューターや通信機器など本部が管理する備品から物資を調達した場合は、詳細情報を資産管理システムに取り込むため、関連データを記録したディスクが現地事務所に送られる。

57. 資産を別の場所に移動させる場合は、関連データをディスクに保存し、受け取り側事務所に送り、資産管理システムに取り込めるようにする。

58. 事業の最初からすべての資産をバーコード化し、資産管理システムに記録することが重要で、これを怠ると資産の紛失につながったり、本来必要な業務よりずっと手間がかかってしまう。

59. 独自の資産管理データベースを使っている事務所は、定期的にデータを当該国の代表事務所に送り、整理してもらう。

統合されたデータベースは、3カ月ごとに本部に送付する。

#### 事務用品

60. 緊急事態事務所キット（巻末の「緊急事態対応資源カタログ」参照）を使えば、新規開設事務所に文具や小型の事務機器を支給できる。用意されているキットは重さ約120キロで、段ボール箱2つに分けられている。キットは、国際職員5人と国内職員10人の事務所用である<sup>3</sup>。

事務用品（office supplies）や文房具・書式類は地元や近隣地域で調達できるが、値段があまりに高い場合は、国連のカタログにある事務用品や用紙類を文具請求票（GEN-236/1）で直接本部に注文できる。緊急事態キットは、緊急事態であっても何度も供給するものではない。

61. 国連のカタログ<sup>4</sup>にも載っておらず、地元でも調達できない物品は、必要な詳細事項

<sup>3</sup> 詳細は『緊急事態対応資源カタログ』（付録1）にも掲載されている。

<sup>4</sup> Office Supplies, Forms and Materials, UN, Geneva, 1990.

と仕様を示し本部に発注できる。

#### 事務所の敷地・建物（office premises）

（チェックリストの敷地・建物の項）

62. 事務所取得の際の優先順位は以下の通り。

- i. 政府からの無償貸与
- ii. ほかの国連機関との建物の共有
- iii. 有償の政府提供事務所
- iv. 一般的賃貸

63. 当座の手配が必要な場合もあるが、UNHCRのプレゼンス（駐在）を、いち早く便利な場所に確立することは事業活動を成功させるために重要なのは明らかである。

64. 事務所スペースは、ひとりあたり約14平方メートル以内にする。事業規模に応じ、受付、面接室、会議室、作業場所（書類整理・コピー機など）を確保するには、ひとりあたり面積を30パーセント程度広くする必要がある。

65. 事務所を選ぶ際のチェック事項。

- 立地（省庁、実施協力機関、銀行、郵便局、空港などからの距離）
- 治安（難民やUNHCR職員が利用しやすい一方で、侵入を防止し、事務所・ファイルなどの安全を確保する）
- 駐車場
- 公共施設（電気・水道・暖房・空調・電話・トイレ・簡易調理設備・貯蔵室など）
- 建物の形と向き。建物や地面に無線や衛星通信用のアンテナを取り付けられることや、鉄塔など近隣施設の干渉を受けないことを確認する。
- UNHCRが調整のための会議を開き調整

任務を果たせるよう、十分な広さの会議スペースがあること

- 拡張の余地。緊急事態では職員数の変動が激しい。
- 事務所の状態

66. 住居用建物（別荘・邸宅など）を事務所を使うのも一案である。

67. 事務所の建物を決めたら、政府、外交関係者、他の国連機関、NGOに通知し、近隣のUNHCR事務所や本部に関連情報を送る。

## 公用の輸送手段

（チェックリストの通信・輸送の項を参照。第18章も輸送業務全般を扱っている。）

### 車両

68. UNHCR職員にとって移動しやすいかどうかは非常に重要である。適切な種類の公用車を十分確保することに優先的に取り組む。車両の調達については、本部の供給・輸送課に相談する（詳細は第18章を参照）。車両が売却されたりUNHCRの管理下から離れる時（賃貸借契約の終了など）は、国連またはUNHCRのロゴやステッカーを必ず取り外すこと。マグネット・ステッカー（本部から入手）は簡単に取り外しができ、再利用もできる。

69. 本部への車両調達申請書には詳細事項を明記する。1) メーカー。2) ボディの形。3) ドア数。4) ホイールベースの長短。5) ハンドル位置。6) ガソリン車かディーゼル車か。特別オプションとして以下が必要かも知らせる。7) サンドタイヤ。8) 予備燃料タンク。9) エアコン。10) ヒーター。11) 地雷防護装置。12) 盗難防止装置。現地調達を希望する場合は、市場価格（免税）と納期も知らせること。

70. 多くの国で、国連の公用車は燃料購入の際に免税処置を受けることができる。詳しい手続きは政府や他の国連組織にたずねる。過去の支払い分は往々にして返金してもらえない場合が多いので、最初からこの手続きに従う。

71. 公用車は、使用初日から運行日誌を付け、各車両の1日の走行距離と使用目的が分かるようにする。運転手と同乗者の氏名も記入する。走行距離は、購入した燃料と対照させて定期的にチェックする。

72. 車両が到着したら、直ちに保険に加入し登録することが重要である。現地事務所に割り当てられる公用車すべてに、信頼できる地元の保険会社を通じて第三者リスクもカバーする適切な保険を手配すること。

### 軽飛行機

73. UNHCRの事務所間で十分な連絡を取るには、軽飛行機を使うしかない場合もある。ニーズの把握や初期対応などのために一時的に必要な場合もあれば、既存の通信インフラが難民居住地までカバーしていなかったり、陸路による移動は距離が長く、不確実なために、長期的に必要な場合もある。治安上の配慮から必要な場合もある。

74. 必要な時に飛べるよう迅速な措置が不可欠である。初期段階では、あるいはニーズが短期的な場合は民間機をチャーターすることになるだろう（すでに国連で軽飛行機を所有していて余裕がある場合を除く）。地元で軽飛行機のチャーター会社がある場合は、その会社の信頼性について公平に意見を聞き、できる限り情報を集め推薦状と共に本部に送る。乗客保険の範囲も報告する。さらに、必要な週間飛行計画（首都～X地間3往復、首都～Y地間1往復、首都～X地～Y地～首都1巡回など）と概算費用（全額または月額）も記

載する。

75. 地元で飛行機をチャーターできなかったり、長期的なニーズが予想される場合は、できるだけ詳細にその必要性和対処方法（事業国で営業している近隣国のチャーター機会社など）を本部に知らせる。政府の災害救援機関や多数のNGOも軽飛行機を飛ばしている。すでにこうした事業が存在する場合は、この分野を専門とする団体（国境なき航空団（ASF = Aviation Sans Frontières）やミッションナリー・アピエーション・フェローシップ（MAF = Missionary Aviation Fellowship）など）に助言を求める。

## 事務所の組織

（チェックリストの書類整理・作成および通信・輸送の項）

### 書類の整理と作成

76. 簡単な事務所用の連絡システムを直ちに整備する。整理箱（各職員と各協力組織用に1個ずつあてるのが理想）、ホワイトボード、伝言板を用意すればいい。こうすれば混乱する緊急事態の初期に、連絡上の問題を抑えられる。

77. 事務所を新設したら、直ちに適切な文書整理システムや記録管理体制を作る。付表2に、必要となりそうな物、および整理方法の手引きを示した。

78. ゴム印（受領日、ファイル名、実行担当官、注意書きなどを示す）は非常に役に立つ。送信文書には送信順に番号を付けると非常に良い。これは混乱する初期に特に有効だ。あらゆる文書はコピーをとり、テーマ別ファイルのほか日付順ファイルに保存しておく。

79. 予防処置として、不要になった書類や通

信文は廃棄処分できるようにシュレッダーを備えておく。国によっては、古紙が販売され市場で包装紙に使われたりする。捨てられたUNHCRの書類がこのような形で使われないよう注意しなければならない。

## 通信

80. 通信のニーズについては、通信の章で詳述する。以下に、新しい事務所用の簡単なチェックリストを示す。記載の順番は優先順位を示すものではない。

- できるだけ早く通信網関連のニーズを把握する（無線、電子メール、通信衛星など）。
- 必要なら地方通信担当官（RTO = Regional Telecommunications Officer）や本部通信課の支援を受け、関係省庁官庁から必要な設備機器の使用許可を取る。
- 電話やファクスをすぐに使えるよう手配し、本部（適宜、近隣のUNHCR事務所にも）に番号と設置場所を知らせる。
- 最初から送受信を管理・記録する。
- 事務所・本部間の文書発送システムを確立する。
- 事務所の場所を決める際に、通信のニーズに配慮する。
- 郵便局で私書箱番号を取得し、本部（および地元当局など）に通知する。
- UNHCR通信網が設置できたら、政府、UNHCR本部、近隣のUNHCR事務所、外交団体などに通知し、国内の電話帳、地元の国連・外交関係リスト、UNHCR住所録などに正しく掲載されるようにする。

## 主な参考文献

*Checklist for the Emergency Administrator*, UNHCR, Geneva, 1998 (and updates).  
*Most Frequently Purchased Items*, UNHCR, Geneva, 1998 (updated annually).

NGO Directory, UNHCR Geneva, 1996 (And subsequent updates).  
Office Equipment, IAPSO, Copenhagen, 1998.  
The UNHCR Manual, Chapter 9, (Chapters on financial regulations and rules, especially those

financial rules for voluntary funds that are administered by the High Commissioner). UNHCR Geneva, 1995 (and updates).

付表1 「緊急事態管理官チェックリスト」からの抜粋

(Note: This checklist is regularly updated, the latest version should be consulted)

This checklist is intended as a practical tool for UNHCR staff when responding to emergencies and assigned to duty stations where there is no established UNHCR presence, or where the existing office needs to be strengthened as a result of new events. The complete Checklist consists of three components listed below. Only the first part, the checklist is reproduced here. The complete checklist in its three components can be obtained from the Emergency Preparedness and Response Section at Headquarters.

The 3 components are:

1. The **Checklist** itself which lists most activities requiring consideration when establishing a Branch, Sub or Field Office. Not all items will be relevant. The administrative officer together with the Head of the Office will need to determine what action is to be taken. The list is not presented in an order of priority and it is therefore important to set your own priorities depending on the local circumstances. The list does not cover administrative procedures and action required for the ongoing needs of the office, but concentrates on those related specifically to the establishment of an office. Each item is preceded by a box which you may tick off as action is taken.
2. **Annexes**, which are primarily extracts from existing documentation. These have been included for ease of reference and are not substitutes for existing manuals and instructions of which the most important is the UNHCR Manual to which frequent reference should be made. Not all relevant UNHCR forms are included, as these are available in the Emergency Office Kit, or directly on request from Headquarters.
3. A **computer disc** which contains the format for all forms or documents which are indicated by an (\*) in the Checklist. These forms or documents can be copied and amended to suit local needs. (It is recommended that the original format is not amended directly.)

**The importance of setting up effective administrative procedures from the outset cannot be over-stressed. They will have important consequences for the effective administration throughout the operation.**

## ESTABLISHING AN OFFICE CHECKLIST FOR THE EMERGENCY ADMINISTRATOR

	ACTION	ANNEXES
	<b>PREMISES</b>	
<input type="checkbox"/>	1. Establish a <b>UNHCR Cooperation Agreement</b> if not already in place or consider its amendment if one already exists but circumstances have changed	a. Model Agreement (*) b. Example Agreement c. UN Convention on Privileges & Immunities
<input type="checkbox"/>	2. Identify need for <b>Sub or Field Offices</b>	a. Excerpt from UNHCR Manual
<input type="checkbox"/>	3. Identify <b>Office Premises</b> , negotiate lease and seek approval from Geneva	a. Excerpt from UNHCR Manual b. Standard lease (*) c. Note on selecting
<input type="checkbox"/>	4. Consider the use of <b>UNHCR stickers and UN flags, posters and visibility material</b> . Request more from HQ if necessary	a. Flag Code b. List of stockpiled visibility material
<input type="checkbox"/>	5. Consider " <b>Base Camp</b> " requirements and need for Base camp manager, in situations where this is applicable	a. Base camp manager
	<b>COMMUNICATIONS AND TRANSPORT</b>	
<input type="checkbox"/>	6. Determine immediate needs for and set up <b>communications</b> : Telephone, E-Mail, fax, telex and/or radio and pouch. Complete communications questionnaire and send to HQs Attn. Telecommunications Unit	a. Communications Info Kit including Communications Questionnaire b. Telecommunications inventory forms (*) c. Pouch Service Instructions
<input type="checkbox"/>	7. Establish <b>telecommunications procedures</b> . Train staff and advise procedures	a. Sitor/Pactor Manual b. Voice procedure c. Codan user instructions (*) d. Handover letter for handsets (*) e. Handset user instructions (*) f. Radio room discipline (*) g. Communications procedures
<input type="checkbox"/>	8. Establish log for recording long <b>distance phone calls</b> giving particular attention to private phone calls	a. Excerpt from UNHCR Manual b. FOM 01/93 including Telephone log form (*)
<input type="checkbox"/>	9. Prepare forms for <b>telex/fax</b> messages	a. Model format (*)
<input type="checkbox"/>	10. Establish <b>communications log</b> and chron files	a. Radio message chron forms(*)
<input type="checkbox"/>	11. Establish a regular system (shuttle) for <b>transport of mail and personnel</b> between sub office and branch office (if necessary)	a. Shuttle Passenger Manifest (*)
<input type="checkbox"/>	12. Determine <b>Admin Vehicle needs</b> : Landcruisers, Pick ups, saloons and/or minibus	a. Excerpts SFAS Handbook b. Excerpts IAPSU Catalogue
<input type="checkbox"/>	13. Establish procedures for <b>light vehicle</b> use: – Authority for UNHCR staff to drive official vehicles – Driver trip logs – Vehicle tracking system	a. Excerpt from UNHCR Manual b. Driver Log format (*) c. Vehicle Tracking format (*) d. Excerpt from ICRC Handbook

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maintenance logs</li> <li>- Construct key box &amp; ensure key security</li> <li>- Identify best means for vehicle servicing</li> <li>- Make arrangements for the purchase of Duty Free petrol</li> <li>- Undertake driver education sessions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>e. Authority to drive official vehicles (*)</li> <li>f. Inventory record form</li> <li>g. Vehicle inspection check list</li> <li>h. Rules for drivers</li> <li>i. Vehicles in UNHCR operations</li> <li>j. Fuel receipt voucher (*)</li> <li>k. Mileage rates</li> </ul>
<b>PERSONNEL, STAFF CONDITIONS AND SECURITY</b>		
<input type="checkbox"/>	14. Establish <b>staffing table</b> with Organigram and job descriptions. Send to the Desk at HQs	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Typical field office structures</li> <li>b. Additional example organigram</li> <li>c. Post creation and review procedures</li> <li>d. Benchmark job descriptions</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	15. Identify <b>sources for local staff</b> recruitment. Prepare simplified Job Application Form for local Staff. (P11 to be used only for candidates who are being seriously considered)	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Simplified job application form (*)</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	16. <b>Recruit</b> essential and urgently required local staff. Set up local recruitment committee. Following selection, issue short term contract and arrange appropriate medical check	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Excerpt UNHCR Manual and related recruitment forms</li> <li>b. Interview notes &amp; Report Form (*)</li> <li>c. Recruitment tests for local staff (*)</li> <li>d. Regulations for NPOs – excerpt from APPB regulations</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	17. Identify <b>UN Examining Physician</b> if necessary if no UNDP Office and inform SASS for JMS approval	
<input type="checkbox"/>	18. Set up <b>Personnel files</b> for all staff	
<input type="checkbox"/>	19. Establish <b>leave recording</b> system	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Secretariat Instruction on time, attendance &amp; leave</li> <li>b. Example leave recording forms</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	20. Establish <b>Working Hours, Overtime and DSA</b> for local staff on mission in country in accordance with UNDP practice	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Excerpt from UNHCR Manual</li> <li>b. IOM 61/88 and IOM/120/88 on salary advances</li> <li>c. Copy OT recording form (*)</li> <li>d. IOM 76/89 on Overtime for local staff</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	21. Establish local <b>mission tracking</b> system	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Mission recording format (*)</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	22. Send variable information on " <b>Appendix B</b> " for your duty station to Geneva	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Format appendix B</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	23. Check that <b>DSA</b> appropriate for duty station and if considered to be inappropriate complete DSA Worksheet if no UNDP Office and transmit to SASS	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Excerpt from UNHCR Manual</li> <li>b. DSA Worksheet &amp; guidelines</li> </ul>
<input type="checkbox"/>	24. If new duty station complete <b>Classification of Duty Station</b> questionnaire & send to HQs	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Excerpt from UNHCR Manual</li> <li>b. Classification of Duty Station Questionnaire</li> </ul>



<input type="checkbox"/>	25. Review the validity of the <b>post adjustment</b> and if considered inappropriate advise DHRM	a. Excerpt from UNHCR Manual
<input type="checkbox"/>	26. Determine appropriateness of <b>salary level of local staff</b> and if inappropriate advise DHRM	a. Excerpt from UNHCR Manual b. Excerpt from CCAQ GS Survey Manual
<input type="checkbox"/>	27. Arrange payment of <b>salary and allowances</b> of international staff	a. Salary distribution request form and FOM/20/95 & Add.1
<input type="checkbox"/>	28. Negotiate discounts in local <b>hotels</b> and advise HQs. Ensure guaranteed room availability for mission staff	
<input type="checkbox"/>	29. Consider <b>security</b> procedures and an appropriate evacuation plan	a. Excerpts from UN Field Security Handbook b. IOM 47/92 on Field Security reporting
<input type="checkbox"/>	30. Collect <b>personal data</b> on international staff and request staff to complete inventories if warranted by security situation	a. Personal Data form b. Personal Effects Inventory form
<input type="checkbox"/>	31. Identify best means and procedures for <b>medical evacuation</b> of staff	a. Guidelines for Medevac Plan b. IOM/104/94 and IOM/26/95 – Guidelines on Medevac
<input type="checkbox"/>	32. Establish frequency and procedures for <b>staff welfare missions</b> through MARS/VARI/STAR	a. Excerpts from FOM/105/94 + addenda
<input type="checkbox"/>	33. Review the <b>living and working conditions</b> , report to Headquarters and request field kits, travel kits and staff accommodation as appropriate	a. Structure of living and working conditions report (*) b. Example of Emergency Operation Living conditions paper c. Excerpts from Catalogue of Emergency Response Resources (field kits, travel kits, staff accommodation) d. FOM/70/95 on Accommodation provided by UNHCR
<input type="checkbox"/>	34. Design and begin <b>training and coaching</b> programmes in office procedures for local administrative staff	a. Excerpts from UNHCR Training Module b. Notes on Coaching Skills c. Using Interpreters (*) d. FOM 102/88 on Language Training
<b>FINANCE, EQUIPMENT AND SUPPLIES</b>		
<input type="checkbox"/>	35. Survey local banks. Propose bank signatories and interest level and request HQ to open <b>bank account</b> . Propose ceiling and request approval for petty cash account	a. Excerpt of UNHCR Manual b. Questionnaire on Opening Bank Account
<input type="checkbox"/>	36. Establish <b>accounts procedures</b> : Vouchers, Journals, files, signatory arrangements etc.	a. Allotment Account Codes For essential guidelines on accounting procedures refer to Part 5, Chapter IX of the UNHCR Manual and to the FOAS Manual

<input type="checkbox"/>	37. Request Emergency Allotment Advice if not already received & finalize <b>administrative budget</b> request to HQs on ABPS	a. Copy of Emer. Allotment Advice b. Excerpt of Operating Instructions of ABPS c. FOM 120/94 Field Office Admin Budget Procedures
<input type="checkbox"/>	38. Purchase and inventorise <b>non expendable property</b> , particularly furniture, vehicles and equipment and decide which to be charged to admin allotment and which to project expenditure (if any)	a. Excerpt from UNHCR Manual
<input type="checkbox"/>	39. Check stocks of <b>stationery and supplies</b> , sort forms into Manila folders & order stationery and forms required from Geneva	a. Excerpt from UNHCR Manual
<input type="checkbox"/>	40. Investigate the possibility of the <b>local printing</b> of stationery. If possible and the cost is reasonable, request permission to do so from HQs. Proceed only once address, telephone number, etc. known and not likely to change	a. Examples of stationary Exemplestationery
<input type="checkbox"/>	41. Survey <b>EDP facilities</b> and needs and recommend improvements/request additional equipment. If necessary request services of ICSS consultant to assess optimum Admin (and programme) needs	
<b>FILING AND DOCUMENTATION</b>		
<input type="checkbox"/>	42. Advise BO or HQs which <b>newspapers and periodicals</b> to be sent on a regular basis. (This is part of field office budgeting (ABPS) but worthwhile arranging separately)	a. Entitlement
<input type="checkbox"/>	43. Set up <b>file list</b> , chron files and document registration system	a. Filing principles (*) b. Standard file list (*) c. Chron Register Format (*)
<input type="checkbox"/>	44. Set up <b>distribution system</b> with central location of trays. Consider local construction of pigeon holes. Establish document circulation system	a. Example Action Sheet (*) b. Example Circulation Slip (*)

\* Available on the computer disc which accompanies The "Checklist For The Emergency Administrator".

1. A file list should be set up immediately on the opening of a new office. It should be done in such a way that it can expand and contract to take account of new situations. One must achieve the correct balance between being too specific and too general.

2. Three types of files should always bear a standard format reference or symbol whether maintained at Headquarters or in the Field: personnel (PER/IND) files, individual case (IC) files and project files. The latter symbol is always allocated by Headquarters.

A *personnel file* bears the file reference PER/IND FAMILY NAME, Given Names, e.g. PER/IND SMITH, Ms Jane Marie

An *individual case file* bears IC FAMILY NAME, Given Names RUR (country of residence)/RUR (country of origin)  
e.g. IC SMITH, Ms Jane Marie RUR/RUR

A *project file* bears Year/Source of fund/Country of operation/assistance type/project number, e.g. 98/EF/RUR/EM/140.

3. An indication of subject files which might be required is given below. The number designates a subject not a file. Accordingly, files may comprise two or more file numbers.

**A file should "tell a story".**

Do not make subsequent perusal difficult by filing items out of sequence.

4. Security should be considered when filing documents, in paper and or electronic form. Files which should be destroyed in the event of evacuation of the office should be marked in advance. These should include individual case files and personnel files.

**Suggested File List**

**1. General & External Affairs**

- 100 UNHCR Structure/Mandate & Gen. Info.
- 101 Executive Committee
- 102 IOM/FOMs
  
- 110 Relations with (host) Government
- 111 Relations with local Consulates
- 112 Inter-Agency Meetings
- 113 NGOs (general & alphabetical by agency)
- 114 UN Agencies (general & alphabetical by agency)
- 115 Inter-Governmental Organizations (general & alphabetical by agency)
  
- 120 Reports from the field
- 121 Situation Reports (SITREPS)
- 122 Camp profiles
  
- 130 Missions to the office (UNHCR & alphabetical)
- 131 Missions by office staff (alphabetical)
- 132 Visitors to the office (non-UNHCR & chronological)
- 133 Public Information Activities & Media Relations
- 134 Press releases & Press clippings
- 135 Conferences and Special Events
  
- 140 Training/Seminars/Workshops
  
- 150 Fund Raising/Contributions

**2. Protection**

- 200 Protection General – UNHCR
- 201 Human rights/Country of Origin Info. (RUR – Alphabetical)
  
- 210 Protection (host country)
- 211 Detention
- 212 Determination
- 213 Tracing
- 214 Family Reunion
- 215 Physical Security of Refugees
- 216 Registration

**3. Operations & Assistance**

- 300 Field Operations General
- 301 Field Operations (by site/camp)
  
- 310 Programme General (UNHCR) including FOBS
- 311 Assistance Programme General (host country)
- 312 Emergency Management
- 313 Technical Support
- 314 Procurement
  
- 320 Food/Nutrition
- 321 Health
- 322 Water & Sanitation
- 323 Site Planning & Shelter
- 324 Non-Food Items & Domestic Supplies

- 325 Logistics (procurement, transport, storage)
- 326 Community Services, Counselling,  
Community Development
- 327 Education
- 328 Productive Activities & Income Generation
- 329 Camp Management
  
- 330 Repatriation
- 331 Local Settlement
- 332 Resettlement
  
- 4. Administration & Finance**
- 400 Administrative Policy
- 401 Administrative Instructions
  
- 410 Office Premises
- 411 Office and Personnel Security
- 412 Asset Management
- 413 Expendable property & Supplies
- 414 Utilities
- 415 Records Management/Filing
- 416 Communications
- 417 Transport/Vehicles
  
- 420 Staff Rules & Regulations
- 421 Office Staffing
- 422 Applications for Employment/Recruitment
- 423 Salaries/Benefits/Allowances/Living  
Conditions
- 424 Taxation/Exemptions/Privileges &  
Immunities
- 425 Leave & Holidays
- 426 Travel/Mission & Leave Rosters
  
- 430 Accounting & Finance Procedures
- 431 Rates of Exchange
- 432 DSA Rates
- 433 Administrative Budget & Obligation  
Document

# 21

通信



目次	節	ページ
はじめに	1	346
通信管理	2-8	346
遠距離通信	9-12	346-347
通信のインフラ		
通信の形態		
UNHCR通信網	13-27	347-349
現地での準備		
事務所の建物		
無線機器		
無線コールサイン		
フィールドと本部の通信		
通信課の業務時間		
主な参考文献		
付表		
付表1 共通の通信機器と用語		350
付表2 通信文・連絡事項の識別		351

## はじめに

1. 緊急事態では、優れた通信体制（communications）が欠かせない。有効な通信体制を作るには、適切な機器、インフラ、優れた管理が必要になる。

### 通信管理（communications management）

2. 通信手段の改良で遠隔地からの通信が可能となり、適切な管理が極めて重要となった。通信の仕組みと流れは事業管理の仕組みと流れを反映させ、情報がきちんと体系化された形で伝達されるようにする。

各段階に届いた報告や情報は、分析・整理してから次の段階に送る。

未加工の情報を、実施責任者宛てに送る以外は、機械的に複製して複数の管理レベルに一斉に配信してはならない。情報は、任務の遂行上必要とする者だけに与え、通信の使用も必要な場合のみにする。

3. 発信者は、常に通信文・連絡事項の目的は何か、受信者は誰か、通信文に含まれる情報が目的に対して十分かつ妥当かどうか、などを自問すること。

4. 緊急事態の緊迫した状況下では、不完全な情報が飛び交う傾向がある。（手元にある）情報が連絡の目的に対して不十分でも、事態が急を要する場合は、情報の不足を知らせれば時間の節約になり混乱も回避できる。例えば、「詳細は調査中なので、当面、状況に応じて対応してください」などと断る。

5. 費用、緊急性、情報量を考えて通信文・連絡事項に最適の送信方法を決める。例えば、電子メールで送信できる場合は、電話やファクスは使わない。一方、緊急でない限り、大

量のデータは、電子メールでなくUNHCR内部便か郵便（mail）で送ること。

6. 標準書式を使うか、書式を新たに作れば、それぞれの通信方法によって送られる情報のチェックリスト（checklist）にもなり、通信管理の助けになる（適例は状況報告書。第8章の付表を参照）。

7. 効果的な整理・参照システムを使う。これは優れた通信体制を確保するうえで重要な要素である。

明らかに異なる複数の案件がある場合は、案件ごとに通信文を作る。

番号ないし参照記号を正しく付ければ、以前の通信内容を大幅に確認しやすくなる。必要とされた措置を体系的にたどる手立てにもなり、きちんと管理された通信体制を維持できる。文書整理システムの詳細は第20章を参照のこと。付表1で本部通信課が使うUNHCR通信文・連絡事項識別システムについて解説した。

8. すぐに連絡しなければならない場合は、電話や電子メール、ファクスで対応できる。ただし、定期便、速達便、郵便の制度もできるだけ早く確立する。第20章に、事務所の開設時に考慮すべき通信ニーズのチェックリストを示した。『緊急事態管理官チェックリスト（*Checklist for the Emergency Administrator*）』にも、さまざまな通信手段を確立する手引き・書式・情報が掲載されている。

### 遠距離通信

9. 有効な遠距離通信体制を確立するには、専任者や専用機器が必要になる。通信の必要条件について計画する時は、できるだけ早い段階から地方通信担当官や本部通信課がかか

わること、当該事業に配属する経験豊富なUNHCR通信職員も選びやすくなる。緊急事態時には、UNHCRのスタンドバイ協定に基づいて選ばれた通信担当官を加えることもでき、必要ならばUNHCR通信職員を補うことができる。

#### 通信のインフラ

10. 当事国のインフラが不十分または破損していて、既存の通信インフラではUNHCRの要求を満たせない場合がある。治安が悪いために、しばしば通信施設が閉鎖されていたり、ほとんど機能していない状況もある。(この場合、携帯電話の使用も不可)

11. UNHCRは、緊急事態の発生後すぐに配備できるよう、あらかじめ準備された通信機器を持ち、遠隔地の緊急事態対応職員も、すぐに通信網にアクセスできるようになっている(付録1緊急事態対応資源カタログを参照)

#### 通信の形態

12. 現在UNHCRが使っている主な通信手段は以下の通り。

##### i. 電話

電話 (telephone) は、国内では標準規格の電話線や携帯電話網を使って、また他国とは国際回線や衛星回線 (VSATやINMARSATなど。付表1を参照) を通じて通信できる。

##### ii. ファクス

ファクスは、一般の電話回線や衛星回線 (VSATやINMARSAT) で使える。ファクス機器はほとんどの国で入手できるが、電子メールに比べると割高で接続も容易でない。

##### iii. 電子メール

電子メールも、一般の電話回線が衛星回線を経由して使える。事業の初期段階では、携帯型衛星端末か地元の電話回線

(もし使えれば) 経由でメールの送受信が可能である。その後、適当な接続ポイントがあればSITAネットワークやDAMA衛星システム(付表1参照)が使える。

##### iv. 無線

無線 (radio) は、音声と文書の通信 (電子メールや電子データを含む) に利用できる。免許をもつ技術者が設置する必要がある。UNHCR事務所間やUNHCRと他機関との連絡を確保するために、緊急事態では、ほぼ必ず無線網を設置する必要がある。電話線が切断された場合、無線は本部との通信を確保する緊急用の代替手段ともなる。移動無線機 (携帯用または車両装備用) では、現場にいる職員が他の職員や事務所に連絡できる。

v. VSAT (超小型地球局。ただし一番小さいパラボラ・アンテナでも直径1.8~2.4メートルあり、この呼称にはやや違和感がある)。VSATは、1) 電話、2) ファクス、3) 電子データ、4) 電子メールに利用される。VSATの設置 (installation) はかなり難しく、資格のある技術者が必要である。

##### vi. テレックス

テレックス (telex) は次第に使われなくなってきたが、現在も利用できる場所では選択肢のひとつである。

#### UNHCR通信網

##### 現地での準備

13. UNHCRの通信網を設けるかどうかは、UNHCR関連事項を担当する省庁 (内務省など) の適切な、できるだけ高いレベルの関係者と検討する。技術面の関係当局 (通信省や通信サービス当局など) に助言を求めること。「国際連合の特権及び免除に関する条約」第9条は、「国際連合は、その公用通信に関して、



当該国における外交使節団に対するのと同等の待遇を受ける」と規定している。

14. 通信網に関するニーズが分かり次第、本部通信課か地域通信担当官に連絡すること。事務所の数、位置、事務所間の距離について計画案を知らせ、どのような装置が必要か判断する材料を示す。

15. 無線局の設置と利用周波数については必ず認可を受けること。ほとんどの国に政府の標準申請書がある。短波（HF）と超短波（VHF）の場合、UNDPなど他の国連機関がすでに周波数の利用許可を受けているかを確認する。政府申請書の作成については、本部通信課か地域通信担当官から助言を受けることができる。

16. 衛星通信機器の設置時も認可が必要となる。国の監督当局は、利用周波数や装置の特性について情報を得る必要がある。この情報も地域通信担当官か本部通信課から得られる。

#### 事務所の建物

17. 事務所を選ぶ際、通信機器の物理的条件に配慮する必要がある（第20章参照）。無線アンテナを設置するには、建物の屋上か地上でのスペース（space）と、アンテナのごく近くに無線機器を設置した部屋が必要となる。機器を最大限有効に使うには、アンテナと無線機器を結ぶケーブルはできるだけ短く、もし可能であれば50メートル以下にする。

18. VSATを設置する時は、特に赤道の方角（つまり北半球では南、南半球では北）に障害物があってはならない。地上に設置するVSAT用パラボラ・アンテナの角度は事務所の緯度によって違い、赤道上では真上を向くことになる。建物の上（平らな屋根など）に

VSATを設置する場合は、VSATの重量に耐えられる強度の建物でなくてはならない。地上に設置する場合は、人が送信アンテナに近づく危険を避けるため、アンテナの周囲に十分なスペース（半径4メートル）が必要となる。

#### 無線機器

19. 通常、UNHCRがフィールド事業で音声・データを送信する時は、HF無線とVHF無線の2種類の無線機器を使用する。

20. 一般に、HFはVHFより長距離の通信に使う。VHFの有効通信距離は、中継器（リピーター）を設置すると大幅に拡張できる。したがってVHFとHF無線機器は、搭載車の基地局からの予定走行距離によって、事務所と車両に適宜設置する。

#### 無線コールサイン

21. 無線機器は設置後それぞれ独自のコールサインをもつことになり、事務所は「基地局」、車両は「モバイル（移動局）」になる。論理的に参照できるようコールサインの決め方について正式なルールがあると便利だ。例えば、ある文字は事業実施国を示し、別の文字は位置を示し、次の文字は関係機関を示す、というようにする。当該通信網の利用者が多い場合は、より詳細な情報を示す文字と数字を追加することもできる（事業が2カ国以上で実施されるのでない限り、通常、国を示す文字は省かれる）。

22. 例えば（架空の国）ルリタニア国タウンビル（Ruritania, Townville）のUNHCR事務所に無線機器が設置された場合、コールサインは（R）TH Base、または国を示すRを省略してTH Baseと示される。同事務所の車両に無線機器が設置されると、（R）TH Mobile 1、TH Mobile 2などとなる。

23. 無線でコールサインをより正確に伝えるためアルファベットを表す標準的な単語が使われる。(付録2のツールボックス参照)が使われる。上記の例では、ロメオ(R)・タンゴ(T)・ホテル(H)・Base、または国を示すRを省略してタンゴ(T)・ホテル(H) Baseとなる。

24. 携帯無線を使用する人のコールサインは、通常、事務所組織に準じて付けられる。例えば、ルリタニア国タウンビルのUNHCRだと以下ようになる。

- TH 1 代表(「タンゴ・ホテル・ワン」)
- TH 11 副代表
- TH 12 代表事務所の他の職員
- TH 2 主任管理事務官
- TH 21 管理事務アシスタント
- TH 22 他の管理職員
- TH 3 主任ロジスティクス担当官
- TH 31 ロジスティクス・アシスタント
- TH 32 他のロジスティクス職員

25. アルファベットを表す標準的な単語(phonetic alphabet)を付録2のツールボックスに示した。詳細その他の手続きは小型の手引き本*UNHCR Procedure for Radio Communication*を参照のこと。

#### フィールドと本部の通信

26. LANでつながった電子メール・ポストオフィスが設置されていれば、フィールドにおいても本部や各現地事務所の各人と電子メールで直接交信できる。ただし電子メールを職

員個人のメールアドレスへ送ると、その職員が予期せず不在の場合、メールが読まれなかったり、迅速に対応されない可能性がある。したがって即座に対応を要する通信文・連絡事項を送る場合は、代表アドレス宛てに送るほうがよい。本部の代表アドレスは「HQxxnn」という文字列が含まれるもので、「xx」は部課名を表す文字で、「nn」は下位組織を表す数字である。例えば「HQAF04」はアフリカ局4課の代表アドレスだ。緊急通信文は、本部の通信事務局宛てにコピーを送れば、関係事務官や職務担当官に適宜連絡してくれる。

#### 通信課の業務時間

27. 本部通信課は、以下の時間帯(ジュネーブ時間)に職員を置いている。

午前7時～午後9時 月曜日～金曜日

午前8時～午後5時 週末・祝日

電話番号 41 22 739 8777

電子メール HQTU50

スイス時間はグリニッジ標準時(GMT)より、冬時間で1時間、夏時間で2時間進んでいる。緊急時は、必要に応じ上記の業務時間は延長される。

#### 主な参考文献

*Checklist for the Emergency Administrator*, UNHCR, Geneva, 1998.

*UNHCR Procedure for Radio Communication*, UNHCR, Geneva.

付表1 共通の通信機器と用語

Common name or acronym	Full name	Description and Use
Codan	Manufacturer's name	High frequency radio system using voice communication, commonly used in vehicles
DAMA	<b>Demand Assigned Multiple Access</b>	Satellite (VSAT) system which allows multiple lines of telephone, fax and data to be transmitted via satellite
DTS	<b>Digital Transmission System</b> (proprietary name)	A successor to PACTOR, allowing the transmission of e-mail messages by radio
HF	<b>High Frequency</b>	Range of frequency of radio waves used for long distance radio communication
INMARSAT	<b>International Mobile Satellite Organization</b> (originally called <b>International Maritime Satellite Organization</b> )	Phone system which provides global phone, fax and data transmission via satellite
Pactor	<b>Packetised Telex Over Radio</b>	System whereby printed messages can be sent by radio
SATCOM	<b>Satellite Communications</b>	Generic term for any satellite communications system
SATCOM A, B, C, M, Mini-M	Refers specifically to INMARSAT terminals used by UNHCR	Telephone system used for voice, fax and data communications. The equipment comes in various sizes, from suitcase size to small laptop and with varying capabilities from simple telex to video-conferencing
SITA	<b>Société International de Télécommunications Aéronautiques</b>	An organization which provides a global communications network for airline reservations and ticketing. It can also provide a communications network for non-airline customers (e.g. UNHCR)
UHF	<b>Ultra High Frequency</b> (Higher than VHF)	Range of frequency of radio waves used for short distance radio communication
VSAT	<b>Very Small Aperture Terminal</b>	Satellite system which allows multiple lines of telephone, fax and data to be transmitted via geo stationary satellite
VHF	<b>Very High Frequency</b>	Radio waves used for short distance radio communications (e.g. handsets or walkie-talkies)
VHF Repeater	<b>Very High Frequency Repeater</b>	Equipment used to extend the range of VHF short distance radio communications to a range of 20 to 80 km, depending on the topography

The following instructions are for telecommunications operators who need to keep a formal log of all messages received and transmitted (including e-mail, fax and PACTOR). The principles are that in each case "HCR" must appear in the prefix and whatever the type and means of communication, each message must bear one number unique to that transmission for each addressee.

Components of the message identity are:

- Message from Headquarters to the Field: HCR/aaaaa/9999
- Message from the Field to Headquarters: aaaaa/HCR/9999  
where aaaaa is the official UNHCR location (Duty Station) code of the Field Office concerned, and 9999 is a four figure sequential number starting at 0001 on the 1<sup>st</sup> of January each year.
- Between field offices: aaaaa/bbbbbb/HCR/9999  
where aaaaa is the five letter location code for the sending field office and bbbbbb is the five letter location code for the addressee, and 9999 = four figure sequential number, starting at 0001 on the 1<sup>st</sup> of January each year.
- To non-UNHCR addressees: aaaaa/MSA/HCR/9999

There are two categories of four figure sequential numbers which may be used:

**Category A** is used for communications between Headquarters and field offices and between field offices with a considerable message exchange. The number used would be the next in the series for communications that year between the originator and addressee.

**Category B** is for UNHCR addressees who do not fall into Category A and for non-UNHCR addressees. If there are many such messages, two series may be used: UNHCR and non-UNHCR. All series or sequences restart at 0001 on the 1<sup>st</sup> of January.

### Examples

#### Category A messages:

HCR/ANGLU/0123 means the 123<sup>rd</sup> message from Headquarters to Luanda, Angola this year.  
ANGLU/HCR/0210 means the 210<sup>th</sup> message from Luanda, Angola to Headquarters this year.  
ANGLU/RSAPR/HCR/0097 means the 97<sup>th</sup> message from Luanda to Pretoria, South Africa this year (where Luanda and Pretoria use sequential numbering).

#### Category B messages:

ANGLU/SENDA/HCR/0024 means a message from Luanda to Dakar, Senegal, and which is the 24<sup>th</sup> Category B message this year from ANGLU (where Luanda and Dakar do not use sequential numbering).

If there is more than one addressee, a separate message identity must be used for each. If the message is being sent to some addressees for information only, this should be indicated in brackets after the respective message identity. For example messages from Luanda to Headquarters for action, copied to Dakar for information, would bear the following:

ANGLU/HCR/0124  
ANGLU/SENDA/HCR/0024  
(SENDA for info)

In order that the system can work effectively any missing sequential number in **Category A** must be reported to the other category A addressee as soon as possible, and the last number of the year (or of a series) must be reported to each category A addressee. If a category A number is duplicated by mistake, correct this by allocating the next available number and reporting this number to the addressee by a service (SVC) message. Note that the SVC message itself should also be numbered. Indicate the date or subject to avoid any danger of confusion.

# 22

## ストレスへの対処

---



目次	節	ページ
はじめに	1-4	354
ストレス症状の発見	5-15	354-356
蓄積性ストレス		
心的外傷性ストレス		
ストレス対処法	16-24	356-358
有害ストレスの予防と最小化		
心傷を残すような「重大事件」への対処（心的外傷性ストレス）		
主な参考文献		358

## はじめに

1. ストレス(stress)は人間の特性のひとつで、自分を守ると同時に傷つけもする。残念ながら「ストレス」というと否定的に取られる場合が多いが、実際にはストレスのおかげで変化に適応できるようになる。防御性のストレスは自然な反応であり、脅威を感じると、人の体は常に一般的な適応メカニズムによって反応する。ストレス状態に置かれると生じる身体症状によって、人は脅威から「逃げる」か「闘う」ことができる。この反応は基本的な生命保護メカニズムで、心身の防御と準備をする力を高める。注意力を高め、適切な行動が取れるようにエネルギーと資源を結集する。従って人は、ストレスのおかげで状況の変化や困難に直面しても生産的でいられる。ストレス反応は、人の性格、仕事の経験、心身の健全性によって異なる。

緊急事態では、ストレス反応が起きるのは当たり前である。

2. しかしストレスを伴う状況が過度または極めて強烈だったり、一定期間以上続くと、ストレスは人間の性格、健康、遂行能力にマイナスの影響を与え始める。

3. ストレスは莫大なエネルギーを奪う。ストレス状況に置かれると、人間は心身ともに消耗してしまう。しかしいったん危機的環境から抜け出して休息時間を与えられると、人は正常な感情の安定を取り戻す。

4.

ストレスの多い状況に対する正常な反応を理解し、対処法を知れば、症状の早期発見によって回復を早め、問題の長期化を防げる。

## ストレス症状の発見

5. 緊急事態職員はさまざまなストレスに見舞われるが、必要なのは「理想的な」レベルのストレスをもつことだ。ストレスが少なすぎると退屈、刺激不足、疲労感を引き起こし、多すぎると心身ともに圧倒されてしまう。有害なストレスには、蓄積性ストレスや心的外傷性ストレスがある。

### 蓄積性ストレス

6. 蓄積性(または慢性)ストレスは、1)大きく多岐にわたる要求、2)長時間労働、3)日々のフラストレーション、4)緊急事態における困難な生活と仕事、の結果として、ゆっくりと蓄積されていく。徐々に、いつのまにかたまっていくので本人も気づかないことが多いが、通常、身近にいる同僚には分かる。ストレス状況から解放され、休息を取ってくつろげるようになると、一般に症状は急速に回復し、自分でも違いが分かるようになる。

緊急事態活動に携わっていて激しいストレス状態に置かれている人は、自分の対処能力をうまく判断できない。

緊急事態の間、チーム・リーダーは各職員の反応に特に注意する必要がある。

7. ストレス症状は身体に出ることもあれば、精神面に出る場合もある。食習慣の変化、衛生観念の低下、引きこもり、長い沈黙など、通常の行動パターンに変化があるかもしれない。蓄積性ストレスの症状は、日常生活のあらゆる場面に出る可能性がある。以下に、最もよく見られる症状の一部を示す。

### 身体症状

#### i. 胃腸

口内乾燥、吐き気、嘔吐、腹部膨満感、胸やけ、腹痛、食欲の変化、下痢、便

を圧倒する、情緒的に強烈な予期せぬ出来事（心傷を残すような「重大事件 critical incidents」）によってもたされる。「重大事件」は大規模災害や緊急事態のなかでも起こる可能性があり、例としては以下のようなものがある。1) 同僚の死傷。2) 人質事件。3) 子どもの死亡。4) 極めて危険な状況の経験。5) 暴力を目撃しても無力だった経験。6) 激しいメディア取材の対象となった悲惨な出来事にかかわった時、特に報道が不正確であった場合。

11. 職員は、「重大事件」の起きている最中すぐに反応をみせたり、重大事件の数分後、あるいは数時間後、数日後に遅れて反応をみせる場合がある。ごく稀なケースだが、数カ月あるいは数年後にストレス反応が出る場合もある。

12. 心傷を残すような「重大事件」への反応は、蓄積性ストレスの症状と似ているが、より強烈になる場合があり、吐き気を感じるだけでなく実際に嘔吐してしまったりする。以下に、心傷を残すような重大事件に対する精神的な克服メカニズムを挙げる。感情の麻痺、時間の感覚の変化（目の前で閃光が走ったような感覚を伴う）、高い集中力または視野狭窄症、超覚醒状態。これらの初期反応は「重大事件」後には以下の症状に変わる可能性がある。前記の身体症状のほか、活動亢進状態、大げさなユーモア、攻撃的態度、引きこもり、恐怖、不安、悲しみ、悲嘆、記憶障害、集中力低下、思考力低下、知覚麻痺。

13. これらの症状は、著しい異常事態に遭遇した時の正常な反応であり、多くの場合自然に消滅する点を強調しておく。

14. しかし心傷を残すような「重大事件」の

- 秘。
- ii. 心臓血管  
高血圧、急心拍、紅潮、手足の冷え、発汗。
- iii. 呼吸障害  
息切れ、動悸、呼吸困難感。
- iv. 筋骨格  
けいれん、背中痛み、震え、神経性チック、顔面のゆがみ。
- v. 神経  
頭痛

心的症状

- i. 情緒  
不安、苦悶。
- ii. 行動  
睡眠障害、タバコ・アルコール・薬物の乱用、性欲の変化。
- iii. 知能  
集中力低下、記憶障害、論理的思考力の低下、言語障害。

8. 上記の症状が複合して現れたら、対処能力が低下し、職務の遂行に影響が出ることを意味する。ただし、一定の状況下で個人が示すストレスの兆候や程度は、ストレスの程度や過去の情緒的経験、各人の性格によって異なる。

9.

蓄積性ストレスの繰り返し起こる原因や、その結果として出る症状は、すぐに対処しないと極度の疲労がたまってしまい、最終的には「燃え尽きて」しまう。「燃え尽き」の症状が見られたら、休息をとってカウンセリングを受ける必要がある。

心的外傷性ストレス

10. 心的外傷性ストレスは、個人の対処能力



結果、心的外傷後ストレス傷害（PTSD = Post Traumatic Stress Disorder）という深刻な症状が現れる場合もある。PTSDに陥る危険は、1）心の準備、2）現場でのケア、3）事件後のデフュージング（ストレス緩和の心理的応急手当て）やデブリーフィング（災害体験を整理し受容するグループ・ミーティング）によってかなり減らすことができる。

15. PTSDとの診断は、以下を含むさまざまな要素にもとづき、精神科医か心理学者が判断をする。

- i. 侵入的再体験（フラッシュバック）
- ii. 悪夢と睡眠障害
- iii. 出来事の反復的回想
- iv. 無関心
- v. 事件を思い出させるような人物や状況の回避
- vi. 超覚醒状態
- vii. 不安、抑うつ状態、悲嘆、怒り
- viii. 自殺志向
- ix. 反応の悪化
- x. 明らかな性格の変化
- xi. 引きこもり
- xii. 事件についてずっと考え込む
- xiii. 絶えず新たな災害が起きると考える傾向
- xiv. 睡眠障害の長期化
- xv. 全くの無反応
- xvi. 恐怖症の形成
- xvii. 3～4週間継続する反応

## ストレス対処法

有害ストレスの予防と最小化

16.

自分の面倒が見られない者に、他人の世話はできないことを自覚する。

17. 心身共に十分に準備することが、有害ストレスに陥る機会を減らす重要な方法であ

る。この準備には、ストレスとその対処法を理解するだけでなく、事前に現地の生活条件、生じうる問題、言語や文化を学習しておくことも含まれる。特定の状況下で仕事ができるよう、身心ともに良い状態を維持することが重要だ。

18. 緊急事態中のストレス過多を予防するには、まず自分の限界を知る。次に、以下の対策が考えられる。

- i. 十分な睡眠をとる。
- ii. 規則正しく食事をとる。
- iii. アルコール、タバコ、薬の摂取を抑える。
- iv. 休息をとり、くつろぐ時間をとる。
- v. 運動する。運動は緊張を和らげ、スタミナと健康の維持に役立つ（毎日20分以上何らかの運動をする）。深呼吸や筋肉の緊張をほぐす運動もストレス解消に役立つ。
- vi. ストレスを表現する。感情を言葉にする。信頼して話ができる同僚を見つける。
- vii. 日記を付ける。会話ほど効果的でないかもしれないが役には立つ。

感情表現は、有効なストレス軽減法であることが分かっている。

19. 他のストレス軽減法は以下の通り。

i. 内面的対処

心身ともに脅威を感じる環境で困難な仕事をする時、心の中での対話が否定的で自己批判的だとストレスを増加させかねない。引き続き任務に集中するには「こういうのは苦手だ。私のやることは、ことごとく事態を悪化させている」といったマイナス思考は助けにはならない。困難な状況の時は、「いま、この怒っているこの人と接する気になれない。でも前にも出来たのだから今回も大丈夫」といった、前向きな励ましの言葉を自分にか

ける。

ii. 同僚との助け合い

仲間同士で助け合う方法として、過度のストレスや疲労の兆候を発見するため、事前にお互いの反応をモニタリングする合意をしておく。

iii. 模範例を示す

特に監督者は、自らがきちんとした食事、休息、適度な休日をとるなどしてストレス対処法の例を示す重要な役割を担っている。「私に食事をとるよう注意してくれ。疲れているようだったら、ここを離れるよう言ってくれ。私は疲れるとよい仕事ができない」と、同僚に言えるチーム・リーダーは、職員の良い手本になる。

iv. 休息を取る許可

危機状況では、多くの職員は自分の健康管理のために職務を休む許可を得る必要がある。人は、他人が自分を気に懸けていてくれると感じると、困難な状況でも良い状態を保てる。例えば、午後は休みにする許可を与えるなど、チーム・リーダーは自分と職員に特定の許可を与える責任がある。職員が緊急事態用の特別有給休暇を正しく利用することは、ストレス軽減に役立つ。

心傷を残すような「重大事件」への対処  
(心的外傷性ストレス)

20. ストレスのデフュージングおよびデブリーフィングは、危機後に職員の健康を守る方法である。重大事件を経験した人が、事実と自分の反応を中心に事件を語る。こうした会話は中立的な環境で行ない、事件現場では絶対に行なわない。また、訓練された専門家の指導のもとで行なう。以下の情報は、説明のため簡略化したもので、資格のない者がデフュージングやデブリーフィングを実施できるような詳細情報は含まれていない。

デフュージング

21. デフュージングは、心傷性災害に巻き込まれた人に何が起き、本人がどう反応したかを話させるプロセスである。事件後数時間以内に行ない、デブリーフィングよりも短時間で切り上げる。以下の3段階から構成される。

i. 導入

出席者の紹介、デフュージングの目的の説明、動機づけと参加の奨励

ii. 問題の探求

事件中に起きたことのディスカッション

iii. 情報

参加者に対して、事件に対して起こりうる反応、ストレス管理の手引き、現実に関与する情報を教える。質疑応答。

秘密を厳守すること。話の内容がグループ内の秘密とされれば、強烈な感情を安心して表現できる。

22. 怒りの感情は、気が動転するような出来事に対する正常な反応であり、職員はこれによって「感情を发泄させる」ことができる。仕事の結果を批判する時間ではなく、仕事の問題は、別のミーティングで扱う。

デブリーフィング

23. ストレス症状が重い場合はデフュージングでは不十分で、精神衛生の専門家による正式なデブリーフィングが必要になる。デブリーフィングは、心傷を残すような「重大事件」の衝撃を緩和するように作られている。グループ・ミーティングの形で行なわれ、事件に巻き込まれた者が安全かつ威嚇されない環境で、自分の思いや症状を語れるようにする。緊急事態チームのリーダーまたは責任者は、デブリーフィングを実施する精神衛生の専門家の派遣またはその選定を助けてくれるよう、本部の資源管理総局に要請する。セッションは、通常、重度のストレスを経験した職員を対象に開かれ、1) 体験を融和させ、2)

心的外傷性ストレス反応に関する情報を提供し、3) PTSDなど問題の長期化を予防し、4) 職員の事件に対する自分の反応の管理を手助けすること、を目的としている。

24. 心的外傷を受けたもののデフュージングとデブリーフィングの場が設けられない場合は、要請すること。UNHCR職員を対象とした個人相談やストレス関連のワークショップに関する情報は、本部の職員福利課から入手できる。

#### 主な参考文献

*An Operations Manual for the Prevention of Traumatic Stress among Emergency Services and Disaster Workers*, Jeffrey T. Mitchell and George Everly, Elliot City Maryland, 1995.

*Coping with Stress in Crisis Situations*, UNHCR, Geneva, 1992.

*Humanitarian Action in Conflict Zones – Coping with Stress*, ICRC, Geneva, 1994.

*International Handbook of Traumatic Stress Symptoms* Edited by John P. Wilson & Beverley Raphael, 1993.

*Managing Stress*, Terry Looker, Olga Gregson, London, 1997.



# 23

## 職員の安全



目次	節	ページ
はじめに		362
国連安全システム	1-9	362-363
必須計画	10-22	363-365
安全計画		
医療撤退計画		
移動管理計画		
無線による定期連絡		
安全	23-42	365-369
個人の安全		
住居の安全		
基地の安全		
フィールド（現場）の安全		
現金の安全		
群集の管理と安全		
地雷に対する警戒		
保護設備		
安全管理	43	369
主な参考文献		369

## はじめに

職員およびその扶養者、財産、組織の安全（safety）確保は、主に庇護国政府の任務である。

政府が任務を円滑に遂行できるよう最善を尽くし、適切な支援取り決めに締結したり、庇護国の安全当局者と定期的に連絡し情報交換する。

庇護国の安全当局者による措置に加え、以下の勧告事項をすべて検討して補完する。

すべての事務所に安全計画と医療撤退計画をもたせること。

地雷対策の基本ルールは、「疑わしい場合は近寄るな」である。疑わしい場合は庇護国の軍隊に通知する。不審な物体は地雷または仕掛け爆弾とみなす。

## 国連安全システム

1. 国連システム全体の取り決めは、『国連フィールド安全ハンドブック（*United Nations Field Security Handbook*）』（参考文献を参照）に詳述されており、本章ではその概要を述べる。

国連機関はフィールドの国連職員や施設・機器の安全を確保するため、国連全体での対応方式に合意している。

ニューヨークに拠点を置く国連安全調整官（UNSECOORD = UN Security Co-ordinator）は事務総長の代理として、いかなる安全状況に対しても国連の一貫した対応が行なわれるようにし、各国の安全状況について毎月レポートを発行している。UNHCR本部のフィールド安全課でも国別の情報と助言が得られる。

## 2.

職員の安全と保護に対する責任は、主に庇護国政府にある。

この責任は自らの管轄内において法と秩序（law and order）を維持するという、すべての政府に固有の役割に由来する。

3. UNHCRや他の国連機関は、可能かつ実行できる範囲で、共同活動しているNGO（非政府組織）の職員など外部の人々の保護に手を貸す。ただし、UNHCRには、難民にかかわる活動をしている外部の者に対して法的義務はない。

4. どの国でも指定担当官（DO = Designated Official）と呼ばれる国連の主任管理職級職員が、国連システムの安全管理（security management）対策を担当している。DOには、UNSECOORDを介して国連職員の安全状況を事務総長に報告する義務がある。

5. DOの主な任務は以下の通り。

- 安全問題について庇護国政府の当局者と調整する。
- 地域の安全計画を策定する。国内職員の移動と国際職員の撤退（evacuation）に関する規定を盛り込む。
- 職員の安全に影響を与えそうな事態はすべて（UNSECOORDを通じて）事務総長に報告する。
- 通信が遮断され事務総長の事前承認を受けられない場合は、移転や撤退を実行する。
- 安全管理チーム（SMT = Security Management Team）を組織する。
- 各国連機関の主任級職員に安全措置を知らせる。

6. DOは安全問題について助言するSMTを

組織する。SMTは通常以下のような人員 (personnel) により構成される。1) DO。2) フィールド安全担当官。3) 医療担当官。4) 地元の情勢と言語に通じた国際職員。5) 法律関係の経験がある職員。6) 訓練・経歴・経験上チームに貢献できる職員。

7. 国土が広い場合、緊急事態にある地域が本部から遠く離れている場合は、国連職員が地方安全調整官 (ASC = Area Security Coordinator) に任命される。ASCはDOの代理役を果たし、職員の安全についてDOと同じような責任を負うが、担当領域は当該地方に限定される。UNHCRは、この任務を引き受けるようDOから要請される場合がある。

8. ASC (当該地方にASCがない場合はDO) は、決められた地帯の安全を担当する安全監視員を任命する。国内職員と国際職員それぞれにつき監視員システムが必要となる場合もある。このシステムは、すべての人道機関を網羅するように作る。

9. 安全準備態勢を整える上で最大の手段は、国連安全システムの大きな特徴である安全計画である。

## 必須計画

10. 基本的な安全計画に加え、UNHCR事務所は医療撤退計画を持つと共に、場合によって移動管理計画と無線 (radio) による定期連絡も必要だ。

## 安全計画

11. 安全計画は国ごとに異なり、5つの段階がある。DOは、第1段階と第2段階では現場の判断に基づいて対策を実行し、国連事務総長に報告する。第3～5段階では、通常、事務総長の事前承認がある場合のみ宣言できる。ただし通信が遮断された場合、DOは、第3～5

段階においても裁量的に判断し宣言ができ、通信が回復次第、事務総長に報告する。

12. 国連の安全段階は以下の通り。

### 第1段階 予防

移動に際してDOの許可が必要となる。

### 第2段階 限定的な移動

国連職員とその家族の移動に対して高いレベルの警戒体制が取られる。別段の指示がない限り、全職員とその家族は自宅で待機する。

### 第3段階 移転

DOの助言に基づき事務総長が宣言する。全国際職員とその家族を集結させ、必要最低限の職員以外の職員と、家族は国内外へ移動させる。新たに職員を送り込む場合は事務総長の承認が必要となる。

### 第4段階 計画中断

DOの助言に基づき事務総長が宣言する。緊急事態事業や人道救援事業、安全問題に直接かかわっていない全国際職員が国外へ移動させられる。

### 段階5 撤退

DOの助言に基づき事務総長が宣言する。事前に立てられた計画に従って、全国際職員の撤退が実施される。

13. 各地の安全担当者 (DO、ASC) は、各国での安全計画の枠組み内で計画を立て、定期的に更新する。状況はそれぞれ異なるので、計画のレベルや構造も異なる。計画策定の手引きは、『国連フィールド安全ハンドブック』のほか、『緊急事態管理官チェックリスト (Checklist for the Emergency Administrator)』にも収録してある。



14. 安全計画の代表的な項目は以下の通り。

A. 任務地における安全概況。

B. 安全担当官名。現地、ジュネーブ、ニューヨークの担当者。それぞれのコールサイン、電話番号、ファクス番号を含む。

C. 国際職員とその扶養者の名簿。定期的  
に更新する必要がある。1) フルネーム、2) 国籍、3) 生年月日、4) パスポートとレセ・パセ（国連発行の職員用旅券）の番号（日付と発行地を含む）などの基本事項が記載されていること。訪問視察団の記録を保管する方法も確立する。『国連フィールド安全ハンドブック』の付表とUNHCR緊急事態管理官チェックリストに標準書式が示されている。

D. 国内職員とその扶養家族の名簿と詳細。定期的  
に更新すること。

E. 当該地域の区画分け。地図に、各区画、職員の数と住居をはっきりマークする。地図には各区画の担当監視員も明記する。

F. 通信。全職員と近隣諸国の事務所の電話番号、コールサイン、無線周波数などの詳細を含む。

G. 連絡・調整センターと集合場所の選定。計画では連絡・調整センターと集合場所の数、これらの場所に用意すべき備蓄と施設を示すこと。全職員が一つの集合場所に行けるとは限らないので、代替施設を事前に明らかにしておく。

H. 移転・撤退のための安全地帯（safe haven）と手段。計画には、あらゆる移動手段（空路、道路、鉄道、海路など）に関する情報を含めること。通常、国外に避難できるのは国際職員のみであり、国連安全システムで、国内職員に国外避難規定が適用されるのは、国連機関に雇用されていることにより身体の安全が脅かされたり、財産の損失・損害を受けたような、ごく例外的な場合に限られる。事務総長だけが、このシステムのもとで、国内職員の国外避難決定を下せる（DOとUNSECOORDの助言に基づく）。ただし、第3、4、5段階では、DOが例外的に、a) 現地

採用職員に特別有給休暇を与え、任地から離れる許可を出したり、b) 国内の安全な地域に移動させ、給与30日分までの支払いを認めることができる。しばしば最長3カ月分の給与と前払いと、職員と家族の交通費をカバーする給付金が支払われる。現地採用職員へのこうした各種支払いの手配を計画に含める。

I. 必需品。計画には、相応の期間内に職員全体が必要とする食糧、水、燃料など必需品のニーズが見積もられていること。パスポート、レセ・パセ、ワクチン接種証明書、トラベラーズチェック、現金など、手元に準備しておくべき品目もリストアップしておく。

J. 事務所の運営を、国内職員に引き継ぐ計画。

#### 撤退の計画立案

15.

安全計画には、撤退することになった場合のUNHCR事務所内での各自の役割を記載しておく。

1) 機密書類と個人情報ファイル（コンピューター上のファイルも含む）、2) 財務データ、3) 現金、4) 無線機、5) コンピューター、6) 車両の処理方法、を含める。

16. 個人情報ファイル、地元職員の人事ファイルなど、事務所を急に撤退する場合に破棄すべき文書ファイルには、全職員が了解済みである印をつけておく。時間があれば、ファイルをシュレッダーにかけるか焼却することが最優先事項である。焼却する時間がない場合は、機密ファイルの中味を床にぶちまけ他の文書とごちゃまぜにすれば、文書を守れる可能性がある。職員は安全状況に配慮するとともに、書類や電子文書を作成する時は、事務所に残していかなければならない可能性があることに留意する。

17. どの電子ファイル（電子メールのファイルを含む）を最初に削除すべき事前に合意しておくこと。コンピューター・ディスク（ハードディスク、フロッピーディスクを問わず）から機密記録を本当にするには、専用のソフトウェアが必要だ。ファイルを削除しただけではそのファイルが占有していたスペースの再利用が可能になるだけで、情報を消去することはできない。

#### 医療撤退計画

18. すべての事務所に、事務所から医療上の理由による撤退する場合の計画をもたせること。計画には、国内外の最寄りの医療施設情報、提供するサービスの種類とレベル、撤退の際の施設までの交通手段を含める（緊急事態管理官チェックリストに医療撤退計画の書式と撤退の際の意思決定フローチャートが示されている）。

19. 各国のUNHCR事務所の所長（駐在代表または派遣代表、担当官）は、「新医療撤退計画」（IOM/104/94 FOM/107/94）と「極度の緊急事態における医療撤退 SOSアシスタンス」（IOM/FOM 26/95）の規定する状況が起きた場合、本部の意向を聞かずに職員の医療撤退を決定できる。これらのIOM/FOMは緊急事態管理官チェックリストに含まれている。医療撤退が認められるのは

- i. 全ての国際職員、コンサルタントおよびその家族。地元の医療施設が不適切なため受けられない（そして任地外における次の休暇以前に処置が必要な）重要な医療ケアの確保が目的である場合。
- ii. 地元職員とその家族。人命が危険な状況の存在する大規模緊急事態、または職務中の病気・事故の場合。

さらに極度の緊急時には、SOSアシスタンス（SOS Assistance、世界中で緊急撤退サービスを24時間体制で行なう民間企業）を通じて撤退を手配できるが、料金が非常に高く、国連の保険でもカバーされない。人命が危険な状況、および疾病や負傷が深刻で通常の方法での撤退が組織できない場合に利用できる。SOSアシスタンスの支援を受けるにはパスワードが必要なので、事務所長は人事管理部から取得しておく。所長と副所長はパスワードを知っておく。

20. 医療撤退計画は関連するIOM/FOMを参照して策定し、UNHCRの計画健康調整官と医療関係のNGOの助言を求める。撤退が必要な場合は、国連の検査医師が、緊急性と必要設備について助言する。

#### 移動管理計画

21. 車両の移動を追跡する必要がある場合に移動管理計画を策定し、車両および乗客の現在位置、予定時間からの遅れを確認する。通常、車両の現在位置を基地局に報告させるため、決まった時間の間隔で（30分毎、60分毎など）基地局が車両を無線呼び出しすることを計画に含める。現在位置情報はホワイトボードに記し、無線通信ごとに更新する。各車両の運転手は、目的地に安全に到着したことを報告する。

#### 無線による定期連絡

22. 職員の現在位置と状況を把握する必要がある時は、無線による定期連絡を行なうべきだ。基地局からの無線呼び出しは、スケジュールに従って、または無作為に行なうことができる。

#### 安全

23. 有効な安全確保のカギは以下の通り。

- i. 何よりも個人レベルでの意識向上。

<sup>1</sup> IOM/104/94 FOM107/94 に記載されている。  
IOM = Inter-Office Memorandum  
IOM = Field Office Memorandum

- ii. 事件が起きる危険をなくす適切な行動。
- iii. 事件に対する各人の適切な対応。

#### 個人の安全

24. 安全を確保するために、以下に留意する。

- 自分を取り巻く状況に気を配り、警戒する。
- 周辺住民の行動を観察する。おそらく地元住民のほうが、一般的な安全上の問題をよく知っている。
- 単独で出歩かない。
- 多額の金銭を持ち歩かない。
- 日没後は、なるべく出歩かない。危険な事件はほとんどの場合、日没後に起きる。
- 基地を出る場合は、行き先と帰る時間を誰かに知らせる。
- 移動中は車のドアをロックし、窓を閉める。
- すぐ出られる場所に駐車する。
- 軍関係者や軍事施設の周辺で写真を撮らない。
- 現金、身分証明書類、救急バッグをまとめて、いつでも持ち出せるようにしておく。
- 常に礼儀正しく。地元当局者、警察、軍に対する自分のふるまいが、他の職員にマイナスの影響を与える可能性に留意する。

#### 住居の安全

25. 以下の措置を取れば、住居の安全は高められる。

- 頑丈なドアを付ける。外に面するドアは、絶対にガラス戸にしない。
- のぞき穴やドアチェーン、安全バーを取り付ける。
- 在宅時も出入口は常に鍵をかけておく。
- 少なくとも1階には鉄格子を取り付ける。
- すべての窓に鍵をつける。
- 夜はカーテンを閉める。

- 外灯を設置する。
- 非常用の電源、ロウソク、懐中電灯を用意する。
- 番犬その他の動物（ヤギ、ガチョウ、クジャクなど）を飼う。
- 電話が無線を設置する。

状況に応じて、またUNSECOORDの承認がある場合は、UNHCRが上記の改善策の一部費用を負担できる。

#### 基地の安全

26. 以下の措置によって、基地の安全を高める。

- 警備員を雇う。
- 庇護国当局が警備員を提供する場合もある。UNHCRが雇う警備員は勤務中の武器携行を許されない。警備員には訓練と状況説明を行ない、制服など警備員とわかる衣服を着用させる。
- 照明をつける。
- 照明は強力なものを使って敷地を囲むフェンスの外側を照らし、侵入者が発見できる光のバリアを作る。
- フェンスを設け、出入りを管理する。有刺鉄線付きの二重の柵は効果的なバリアになる。出入口は複数設ける。注意を要する場所（居住地区、通信室、発電機、燃料倉庫など）は、バリア用に周囲に砂袋を積む必要がある。敷地内への出入りを管理する手続きを確立する。フェンスで囲まれた敷地内は必要設備を完備させ、各種機器（スベアタイヤ、ジャッキ、消火器、救急箱、発電機、ポンプなど）は定期的に保守点検する。

#### フィールド（現場）の安全

27. フィールドの安全を高めるために、関連職員と所長は以下の措置を講じる。

- 移動管理計画を立てる（上記参照）。

- 出張の計画を立てる時は以下の人たちに最新の治安状況を確認する。1) DO。2) そこに行ったことがある者。3) 庇護国の職員。4) その他の国連機関。5) NGO。6) 業者。
- DOや庇護国当局から全ての必要な許認可を取得する。
- 事故や故障が起きた時の措置を全職員に周知させ、その場合の簡単な手続きを確立する。
- 車両には、以下のものを完備する。予備の食糧と水、寝袋、蚊帳、テント、水ろ過器、燃料、牽引用のロープ、ブラスターコード、スペアタイヤ、ジャッキ、懐中電灯、バッテリー、救急箱、旅行証明書、無線機、車両保険書類、シャベル、地図。
- 車両は良好な状態に保ち、定期点検する。フィールドに出る時は、ブレーキ、タイヤの摩耗、オイル・水など、照明、据え付け無線を必ず事前に点検する。
- 検問所での対処法を全職員に周知させる。職員が従うべき手続きを確立する。国連の車両内での武器携行は国連の方針上、許されない。

#### 現金の安全

28. 理想的には、職員が多額の現金を携帯すべきではない。当該地区に銀行制度があれば、出来るだけ利用する。

29. 現金を輸送する必要がある時は、庇護国当局と保護取り決めを結ぶ。多額の現金を手元に置くのはできるだけ短時間にとどめ、銀行に預けるか、給与の支払いその他の出費に早急に充てること。現金の残高を増やさないためには、(財務規則の遵守を条件に)前払いも考えられる。

30. 現金輸送時の安全を高めるために、以下の利用が考えられる。

- i. 専門の運送業者
- ii. 装甲車
- iii. 武装警備員
- iv. 工夫。輸送に規則性があるとはならない。時間、ルートなど細かい点を毎回変更する。
- v. 慎重さ。現金の移動、現金を運ぶ人の個人情報、運搬ルート、スケジュールを知る人の数は最小限に抑える。

#### 群集の管理と安全

31. 群集を避けられない場合は、以下を実施する。

- 群集に明確な情報を与え、彼らが現状を把握し将来を予測できるようにする。
- 代表者と協力して群集を小集団に分け座らせる。
- 攻撃的な話し合いには応じない。
- 不満について話し合う時は群集の代表者数名と会い、決して大勢を相手にしない。
- 衛生施設、水、日陰、シェルターを提供する。
- 群集の管理では、群集の中から(群集の動きなどを管理する)指導員を選出する。
- 車中にいるときに群集に遭遇した場合は、車から出ない。ドアがロックされているか確認し、慎重に運転してその場から離れる。
- 敵対的な人々と遭遇したら、怒りを見せず平静と威厳を保つ。

#### 地雷に対する警戒

32. 地雷の危険が高い国では、全事務所で適切な訓練を行ない、参考資料(主な参考文献を参照)を用意する。本書の情報は十分でなく、大まかな手引きにすぎない。

33. 地雷の埋設場所を特定するのは極めて難しいので、地元住民と地雷除去機関から、埋

設されている可能性がある地帯の最新情報を得ることが最優先事項となる。移動時にはこの情報を書き込んだ地図を持参し、地元住民に確認しながら情報を更新する。

34. 注意点。

- 標識 地雷埋設地帯を示す標識を覚える（地元の標識、国連その他の標識）
- 行くべきでない場所 地元住民が避ける地帯には立ち入らない。
- 目に見える地雷、または地雷があることを示すもの 地雷の種類によっては見えるものもある。また、地雷用の容器が、地雷の存在を示すこともある。
- 地元環境の破壊 地雷が埋設されたばかりの場所は土が掘り返された跡があり、以前からある地雷原は地面がくぼんでいる。
- 仕掛け線
- 地雷の被害（動物の死骸など）が見られたら他にも地雷が埋まっているものと見なす。

35. 車両を運転する時の予防策。

- できるだけ路面が硬くなっている道を通る。
- 常に他の車が作った新しいわだちの上を通り、前の車両から50メートル以上の距離をおく。
- 防弾服は座席のクッションや足の保護にも使える。
- シートベルトを着用し、窓は開けたままにし、ドアのロックを外す。

36. 地雷に遭遇したら守ること。

- 離れている。触らない。
- 石を投げて爆発させようとするしない。
- 直ちに車を止める。
- たとえ車が破損しても車内にとどまり、助けを求める。

37. 車から出なければならぬ場合の注意点。

- 無線で現在位置を知らせる。
- ハンドルを動かさない。
- 防護服がある場合は着用する。
- 座席を乗り越えて車両後部から脱出し、わだち伝いに歩いて戻る。絶対に車両の周りを歩かない。
- 人と人の間は20メートル以上間隔を置く。
- 道路を封鎖して他の交通を遮断する。

38. 徒歩で移動する場合の注意点。

- 植物が生い茂った地帯は決して歩かないこと。よく使われる道から離れない。

39. 地雷事故があった場合の注意点。

- すぐに死傷者に近寄らず、立ち止まって、状況を把握する。近くにまだ対人地雷がある可能性もあり、一人の犠牲者に応急手当てをする時に新たな犠牲者を出しかねない。
- 死傷者に近づくのは1人だけにし、犠牲者の足跡を正確たどり応急手当てを施す。
- やむを得ない場合以外、死傷者を動かそうとしないこと。地雷除去担当者と医療支援を求める。

40. 国連システム内では、地雷撤去と関連問題の主たる責任はPKO局にある。自主帰還に関する第19章の地雷関連の記述を参照。

保護設備

41. UNHCRが使用している代表的な設備は以下の通り。

- i. ほとんどの弾丸に対応できる防弾チョッキ
- ii. りゅう散弾対応用の防弾服
- iii. りゅう散弾対応用のヘルメット
- iv. 手りゅう弾と対人地雷に対する車両の防

護装備（バリスティック・ブランケット ballistic blanket の車両への装着）

- v. 装甲車
- vi. 破砕防止窓
- vii. 集合場所用の軍用配給食
- viii. 身体用の金属探知器

42. これらの物資は、関連事務局とフィールド安全課との連携のもと、供給・輸送課を通して注文できる。

## 安全管理

43. フィールド事務所でも支所でも、所長は、職員の無事と安全を確保する措置を講じなければならない。適切な安全管理対策としては、上述の措置のほかに以下がある。

- 自分も職員も正確かつ最新の関連情報を入力できるようにする。
- 全職員に対し、安全状況と安全計画自体についての体系的な状況説明を行なう。一部の職員、特に国内職員は地元の事情に通じているため、貴重な情報を提供してくれることがある点に留意する。
- 職員の意識向上の奨励。効果的な安全確保のカギは、各人の意識向上と安全状況に対する優れた対応である。
- 全職員に対し、任務地特有の危険についての研修を行なう。

- 任務地における職員のストレス管理と安全について資料を用意する（主な参考文献を参照）。
- 安全関係の事件を本部（フィールド保安課）に報告する。
- 安全状況について他機関やNGOとしっかりとした連絡関係を築く。
- 事務所の医療撤退計画をもつこと。さらに、各国における駐在事務所の代表（とその副代表）は、極度の医療緊急事態が起きた場合、SOSアシスタンスを使うためのパスワードを確認しておくこと。

## 主な参考文献

*Checklist for the Emergency Administrator*, UNHCR, Geneva, 1998.

*IOM/26/95-FOM/26/95, Medical Evacuation in Extreme Emergencies – SOS Assistance*, UNHCR, Geneva, 1995.

*IOM/104/94-FOM/107/94, New Medical Evacuation Scheme*, UNHCR, Geneva, 1994.

*Land Mine Safety Handbook*, CARE, Atlanta, 1997.

*Security Awareness Handbook*, UNHCR, Geneva, 1995.

*Security Guidelines for Women*, United Nations, New York, 1995.

*United Nations Field Security Handbook*, United Nations, New York, 1995.

# 24

## 軍との協同活動



目次	節	ページ
はじめに	1-5	372
国際軍事行動の法的枠組み		
軍の種類	6-13	372-373
国連軍		
地域機構軍		
国軍		
国軍以外の軍事組織		
人道事業で軍が果たしうる役割	14-22	373-374
人道支援の実施		
情報支援		
人道事業の安全確保		
撤退		
軍と民間機関の調整	23-27	374-375
国連による調整		
原則の確立と任務の調整		
連絡ルート		
主な参考文献		375



## はじめに

人道緊急事態で、UNHCR職員は軍と活動する場合がある。その相手は国連軍（ブルーベレー）、国連からの任務を受け活動する国軍や地域機構軍、または他の国軍や地域機構軍であったりする。

人道機関はニーズにのみ応じた中立・公平な活動をし、外部からもそのように活動していると見られなければいけない。人道機関は国連によって認められた軍事行動に対しても独立性を維持する必要がある。

各事業活動では、状況、軍の種類、必要とされる軍と民間の関係、に応じた調整の仕組みを作る必要がある。

国連平和維持活動局（DPKO）は、国連のあらゆる平和維持活動と、軍との国連の関係についての全面的責任を負う。

1. 軍との協同活動は、時として人道機関に機会と困難の両方をもたらす。

2. 軍は、軍独自の資源と判断が許す範囲でのみ、あるいは援助の方法や対象に関してなど、軍が持つ人道援助提供の権限の範囲でのみ、人道機関への支援ができる。

### 国際軍事行動の法的枠組み

3. 国連憲章に定められているように、国連の目的のひとつは、国際的な平和と安全の維持である。国連憲章は、この特別な任務を安全保障理事会にゆだね、第6章と第7章では目的達成のために取りうる措置を規定している。

4. 紛争の平和的解決に関する国連憲章第6章は、紛争当事者の行動について、実行可能な勧告するよう安全保障理事会と国連総会に命じている。同章にもとづく平和維持活動は、少なくとも理論上は、紛争当事者の合意に基

づき開始される。

5. 強制措置に関する第7章では、安保理が「平和に対する脅威、平和の破壊、又は侵略行為」の存在を判断した場合、紛争の強制的解決を認めている。第42条では、「国際的な平和と安全を維持・回復するために必要な場合」は、軍事力が行使されることを規定している。

## 軍の種類

6. UNHCRが関係、ないし直面する軍は以下の通り。

- i. 国連軍（平和維持軍）
- ii. 国連の指揮下で活動する地域機構軍その他の軍
- iii. 地域的な軍事同盟（北大西洋条約機構 NATO や西アフリカ諸国平和維持軍 ECOMOG など）臨時連合軍
- iv. 国軍
- v. 国軍以外の軍事組織

### 国連軍

#### 国連平和維持軍

7. 国連軍（「ブルーベレー」）は通常、監視団または平和維持軍のどちらかに該当する。これらの国連軍は、派兵を希望し、かつ全紛争当事者が認める国の兵士によって構成される。

8. 監視団は、主に軽武装した将校で構成され、政治外交的な仲裁を支援するために、軍事状況を把握することが主たる任務となる。

9. 平和維持軍には通常、後方支援を得た戦闘部隊が含まれる。以下はこれまでの平和維持活動の例。

- i. 敵対する当事者間に部隊を配備し、緩衝地帯または非武装地帯を作り、紛争当事者間の仲介役としての活動。

- ii. 交戦回避、武装解除、動員解除、捕虜の交換などを支援しながら、軍事活動を監視・報告することにより、停戦と和平合意の実施を後押しする。
- iii. 地元行政への、法と秩序の維持を目的とした支援、安全の確保による自由で公正な選挙の促進。
- iv. 人道救援事業の保護 倉庫、配達場所・ルート of 安全の確保、人道救援輸送隊の護衛、人道職員の安全の確保、後方支援の提供。
- v. 人道事業の支援 危機時において、必須施設、サービス、救援物資用のルート、を維持する技術的な任務の引き受け。地雷その他の武器の処理、人道救援物資の配達、人道機関への後方支援。

#### 国連の指揮下または承認を受けた軍

10. 国連憲章第7章に基づき、安保理は戦闘能力のある国軍や地域軍の配備（deployment）を承認、ないし命じることができる。こうした軍は、国連平和維持軍や監視団よりも厳しい安全原則の下に置かれ、UNHCR職員にとっては施設や情報へのアクセスが一層困難になる。承認された軍は、しばしば活動地域内の文民最高権限者の指揮下に置かれず、自らを非軍事的計画や人道計画を指揮している国際的組織とは全く関係のない組織と認識することもある。

#### 地域機構軍

11. UNHCRは、地域機構（アフリカ統一機構 OAU やNATOなど）の指示に基づいて編成され、平和維持や介入を目的とする地域機構軍と協同して活動する場合もある。

#### 国軍

12. 人道機関は、往々にして庇護国の軍、警察、憲兵、民兵などの武装した集団と、調整・交渉しなければならない。UNHCR職員は特に軍・武装集団側に明確な指揮系統

がない場合 こうした集団の支援や保護を受ける利点と欠点を考慮する。

#### 国軍以外の軍事組織

13. 国軍以外の軍事組織は反政府勢力、民兵組織、その他の武装集団からなり、往々にしてほとんど、又は全く規律がなく、指揮系統も貧弱で、政治綱領と呼べるものもない。

#### 人道事業で軍が果たしうる役割

#### 人道支援の実施

14. 並外れて大規模な緊急事態では、最後の手段として 例えば空輸などの形で 軍の資産を人道支援の実施に使える。

15. UNHCRは多くの国と覚え書きを交わし、各国政府があらかじめ内容を定めた「政府サービス・パッケージ」（GSP = Government Service Package）という自己完結型の緊急事態支援の提供についての取り決めを結んでいる。パッケージは20種類あり、長距離空輸、陸上輸送、水の供給と浄水処理、保健衛生、道路工事などの特定技術分野、またはロジスティクス分野で支援を行なう仕組みになっている。ただし、GSPは、従来の実施取り決めに代わるものではなく、並外れて大規模な緊急事態で、あらゆる手を尽くした後の最後の手段としてのみ利用される。

16. GSPは規模と経費が極めて大きくなるため、実施要請に対するGSPの費用は、当該政府からの追加的な資金拠出とみなし、かつ、UNHCRへの拠出金を削らずに実施することを前提としている。OCHA（国連人道問題調整事務所）内にある軍事・民間防衛課（MCDU = Military and Civil Defense Unit）も、こうしたパッケージ式の緊急援助や、他の分野のパッケージ援助を利用できるよう各国政府と取り決めを結んでいる。UNHCR内部におけるGSPの開発・配備の責任者は、事業支

援局の局長である。詳細は付録1の「緊急事態対応資源カタログ」を参照。

17. こうした措置を取る時も、事業活動の民間的性格および外見を維持する必要がある。政治的配慮から、公平・中立・独立という原則は慎重に守らなければならない。

#### 情報支援

18. 軍の情報収集能力は、通常、人道機関よりはるかに優れている。これには難民移動の追跡や用地選定の時に役立つ空中査察による情報などが含まれるが、こうした情報に対する判断や利用には十分な注意が必要だ。他から得られる情報、特に現場のUNHCR職員から直接入手した情報と慎重に照合する必要がある。

#### 人道事業の安全確保

19. 1949年のジュネーブ条約（本書第2章付表1参照）は、紛争当事者に人道援助（humanitarian assistance）へのアクセス付与を義務付けているが、アクセスが拒絶された場合の強制措置は規定していない。紛争当事者は、人道職員や人道事業に対する脅威に対処できなかつたり、やりたがらない場合があるので、平和維持の任務には、往々にして人道事業が安全に行なわれる環境作りを含めた、人道職員の安全に関する特定の任務が含まれる。

20. しかし人道支援を援護するために軍事力を使うことは、その性質上、中立を保てず、活動の基本原則を曲げてしまう恐れがある。人道活動を援護するために平和維持軍などの軍事力を使う時は、必ず事前にすべての紛争当事者と人道活動のアクセスを確保する交渉をする。人道支援を援護するための軍事力の使用を、紛争の根本的原因に対する政治的解決策の代わりにすることは決してしてはならない。

21. 人道事業の安全を確保するために平和維持軍を使う必要がある場合、中立的な立場を維持し、この公平性・中立性を全当事者に明らかにすることが特に重要となる。

#### 撤退

22. 人道職員の撤退計画は、現場にいる軍と調整して実施する（第23章を参照）。

### 軍と民間機関の調整

#### 国連による調整

23. 国連の平和維持活動の責任を負うのはPKO局で、戦闘をやめさせるか封じ込めるため、あるいは（紛争当事者間の合意を得て）和平合意の実施を監視するために紛争地域に軍や文民の派遣もする。したがってPKO局は、国連と軍との関係に全面的な責任を負う。

24. 国連軍が配備されると、通常、人道事業を含む、すべての国連事業について全面的責任を担う事務総長特別代表が任命される。

25. OCHA（国連人道問題調整事務所）内に、軍事・民間防衛課（MCDU、本部はジュネーブ）がある。MCDUの任務は、難民緊急事態を含むあらゆる種類の人道事業を支援するため、軍と民間防衛機関の資産の利用が適切な場合、それらの資源を最大限に活用できるようにすることである。国連の人道機関のなかで、MCDUは、政府、地域組織、軍、民間防衛機関などの資産の利用に関しての窓口となる。

#### 原則の確立と任務の調整

26. 早い段階で以下の事項を明確にすれば、軍と文民による機関の間に誤解が生じるのを回避できる。

□ 事業全体の目的と戦略、そのための軍と文民による機関の役割。

- 各組織または軍の活動の基盤となる基本原則と（現地レベルと世界レベル両方での）任務。
- 各組織または軍がそれぞれ相手方から期待できる活動、業務、支援、自らの実施能力の限界。
- 文民による機関と軍それぞれの事業活動における担当部分。決定を下す前の協議がどのような場合に必要か。
- 人道機関が自らの事業について決定を下す場・機関（第7章中の調整組織など）。

#### 連絡ルート

27. 組織上の優先順位、構造、規模などにおける相違に対処するため、軍と文民による機関の間で適切な連絡窓口を作っておく必要がある。文民による機関が軍からの様々な問い合わせに圧倒されてしまう事態は（事業規模が適切なら）ひとりのUNHCR職員を連絡担当官に任命し、軍との連絡窓口をひとつに絞ることにより回避できる。軍には専門の民事

部門がある場合もあり、特定の文民技能を有する予備兵や軍事専門家で構成され、人道機関と軍事組織の主な窓口の役割を果たす。

#### 主な参考文献

*A UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations*, UNHCR, Geneva, 1995.

*Humanitarian Aid and Neutrality*, Morris N, UNHCR Symposium 16-17 June 1995, Fondation pour les Etudes de Défense, ISBN 2-911-101-02-2.

*The US Military/NGO Relationship in Humanitarian Interventions*, Seiple C., Peacekeeping Institute, US Army War College, 1996.

*UNHCR IOM/91/9 UNHCR/FOM/96/97, UNHCR and the Military*, UNHCR, Geneva, December 1997.

*Working With The Military*, UNHCR, Geneva, 1995.