

第6章

危機下の最も脆弱な人々への支援

ハイチを壊滅させた地震と、何百万人もの人々に居住地からの退去を余儀なくさせたパキスタンの洪水は、2010年における最も深刻で複雑な人道的危機であった（40ページの「特集」を参照）。その余波の中で、ユニセフは全世界の組織内外のリソースを利用して、パートナーたちと密に協働した。

しかしこうした危機的状況というのは、これらだけにとどまるものではなかった。ユニセフはその年、全世界の約半数にあたる98の国で290件の人道的状況に対処した。すべてに共通する一つの側面は、自然災害や紛争という、おとなでも被害を被ったりその恐れのある緊急事態において、子どもたちは最も被害を受けやすく、権利がないがしろにされやすい集団に属するという点である。

ユニセフ発行の『人道支援に際しての必須項目』に要約

されているように、危機下にある子どもたちのために行うすべての活動において、ユニセフは、国際人権法と国際人道法の原則を厳格に遵守している。2010年に更新されたコミットメントは、子どもの権利を全面的に実現、保護するためには、国レベルと国際レベルの双方での協調的パートナーシップが重要であることを認めている。それは、ソマリアなどでの経験から裏付けられている。ソマリアでは、不安定な情勢が続いているにもかかわらず、ユニセフと地方自治体、100を超えるNGO、コミュニティ・グループとの緊密なパートナーシップにより、国内全域において途切れることなく基本的サービスを提供し続けている。また、ハイチの地震、パキスタンの洪水、およびその他の緊急事態下の国連機関間の対応においては、クラスター（支援調整組織）リーダーシップも極めて重要な要素であった。さらにユニセフは、極度に多い需要がある際には、内部組織での配置転換、外部組織からの派遣、交代のできるパートナーの手配によって対処した。こうした状況の中で直面した課題が、ユニセフのシステムを更なる改善へ導いている。

その他のコミットメントも、ユニセフが、最も脆弱な人々への支援が不公平さの是正につながるという点に重きを置き、人命救助の手段として、緊急時の適切な準備態勢が必要であることを強調している。準備態勢の重点化は、多くの場合、気候変動との関連で自然災害が増加傾向にあるという事実を反映したものである。どこに最大のニーズがあるかを探ったうえで行う人道的支援は、最も脆弱な人々がさらに取り残される事態を回避する。それがとりわけ重要となる紛争地帯において、ユニセフは、今後も治安状況と風評や政治



青海省で倒壊した家屋の下敷きになり、4時間後に救出された男性と2人の子ども（中国）

© UNICEF/NYHQ2010-0693/Zhao

的なリスクへの注視を強め、それらが決して子どもたちの権利を守るプログラムを妨げたり、人道的支援へのアクセスを妨げないようにしている。

ユニセフは、すべてのプログラムに緊急時準備態勢とリスク軽減対策を組み込むようにした。また2010年までに、ユニセフの事務所の77%において最低限の緊急時準備態勢が整備された。その効果はインドネシアにおいて見ることができる。同国は2010年の1年間に、突発性洪水、地震とそれに伴う津波、および火山噴火という3つの大災害に見舞われた。しかし強力な政府の受容力と調整メカニズムがあり、主要な準備態勢ができていたため、災害発生直後のわずか数日間で、被災地域の子どもたちに緊急支援物資を発送する準備が整えられた。

社会的・経済的な不公平さがあると、たとえば貧困層の子どももおとなたちも危機的状況に対して著しく脆弱になり、またそこからの回復も非常に困難となる。管理されないまま放置されるリスクがあると、不公平さが確実に増し、MDGsの達成と子どもの権利の実現に向けた前進が減速することになりかねない。2010年に特に重点が置かれたのは、ジェンダーの平等であった。すなわち人道的活動は、確実に女子と男子、女性と男性に対してより効果的な結果をもたらすのである。差別のために、女性や女子はたびたび最悪の脅威に直面するが、それに対処する能力は非常に限られている。ユニセフは、こうした問題を浮き彫りにしてそれに応えるために、人道的対応を要する状況が続いている国々にジェンダー問題の専門家を派遣した。

自然災害で受けた痛みを抑える

揺れる大地、隆起する海面、土砂降りの雨、あるいは雨不足が、子どもたちの命を脅かし、ほとんどの場合はそれが子どもの権利への侵害へとつながった2010年。ユニセフは、子どもの権利を守るとともに、安全な飲料水やワクチンといった緊急支援物資の供給から教育の継続性の確保に至るまでの、子どもたちが生存し成長するために必要な基本サービスを復活できるよう迅速に対応した。

中国北西部にある玉樹県を襲った震災では、震源地にあった家屋の85%が倒壊した。同県の初等学校の約80%と中等学校の半数が損傷を受けたことで、2万2,700人を超える子どもたちの学習が中断された。被災地は人里離れた山岳地帯で、接近が困難であったにもかかわらず、ユニセフは2万5,000人の児童たちに対する衣類、長靴、毛布

の搬入を支援し、また教室用断熱テント、プレハブの教室、早期学習やレクリエーション用教材の提供を通じて、教育の再開を支援した。2008年の四川大地震後に学んだ教訓を生かして設計された4カ所の新しい「子どもに優しい空間」を通じて、6,000人の子どもたちに心理社会的な支援を提供した。

ユニセフは年間を通じて98カ国、290件の人道的対応を要する状況に対処した

チリの巨大地震のあとには津波が襲来した。その対応において、ユニセフは教育、子どもの保護、安全な水、改善された衛生施設（トイレ）、および公衆衛生に関する教育に重点を置いた。学用品を詰めたリュックサックを合計4万セット配布して、子どもたちの授業への復帰を支援するとともに、子どもとかかわる仕事に従事している2,600人を超える専門家に訓練を施して、子どもたちの深刻な心理的ストレスを認識し、対処する能力の向上を促した。

人道的に懸念すべき状況によって、例年約100万人の人々が居住地からの避難を余儀なくされているフィリピンでは、年の終盤に台風によって地滑りが発生した。村落が破壊され、何千世帯もの家族が避難を余儀なくされたことを受けて、ユニセフは必要な場所に対し、事前に準備されていた緊急用の医療用品、水、衛生用品を活用した。またユニセフは、自治体が各自の行政区域の防災計画を改訂する上での支援を行った。学校のための災害リスク軽減に関するマニュアルには、気候変動に関する単元が盛り込まれている。

2009年と2010年の冬季には、ほぼこの半世紀で最悪となった雪害（dzud）と呼ばれる気候によって、モンゴルの半数以上の県に、長期にわたる氷点下の気温と豪雪がもたらされた。この雪害（dzud）は、モンゴル国民の約40%の働き口である農業生産に痛手をもたらした、前夏の干ばつに続くものであった。この災害の影響で子どもの死亡率が上昇し、栄養不良もさらに悪化した可能性が大きい。ユニセフは、緊急微量栄養素、栄養が強化された小麦粉、必須医療用品の提供を通じて直ちに集中的支援を行い、被災した30万人の子どもたちの健康維持に貢献した。またさらに長期的な観点で、ユニセフは政府に対して、非常に大勢の人々が依存し、不安定な状況にある土地を保護するために、持続可能な土地管理の実施を進めることを提唱している。



半壊したポルトープランスのノートルダム・ド・ラソンプション大聖堂の外でミサに参加する人々（ハイチ）

© UNICEF/NYHQ2010-2606/LeMoyne

チャドでは、降雨量の少ない不安定な状態が3年間続いたのちに猛烈な豪雨が襲い、ニジェールでは、2009年の雨不足によって穀物が打撃を受け、2010年の食糧供給量が大幅に減少した。ニジェールでは、収穫と同時に発生した深刻な食糧および栄養危機により、総人口の半分近くに当たる約700万人の人々が、中度から重度の食料不足に直面することとなった。チャドでは、穀物生産高が3分の1以上減少した。それからまもなくして両国とも、一部の地域で、急性栄養不良率が緊急時の基準である15%を上回ったのである。

ニジェールでは、ユニセフの支援を受けて、幼い子どもがいる34,500世帯に支援金が送られた。これは、子どもたちの分の食料が他の家族によって消費されるのを防ぐために策定された戦略であった。またユニセフはWFPと連携して、822の栄養リハビリテーション・センターで32万人を超える子どもたちの治療も行った。チャドでは、ユニセフは204の治療用給食センターを支援して、5万5,000人の子どもたちの治療を可能にする物資とトレーニングを提供した。

紛争時の権利の確保

2010年も紛争が続いていた地域や、それらが新たな危機へと発展した地域において、ユニセフは長年取り組んできた命を守る支援を子どもたちに届けた。アフガニスタンでは、4日間にわたる大規模なキャンペーンを通じて、予防接種率の最も低い38行政区域の約300万人を含む、760万人の子どもたちに予防接種を行った。パレスチナ自治区のC地区では、度々子どもたちの公共サービスへのアクセスを奪っているイスラエル当局とパレスチナ自治政府の狭間に立ち、ユニセフは8,500人の人々に安全な飲料水を提供するとともに、ニーズを抱える31の学校のうちの28校に対して支援を行った。

スーダン南部では2011年1月に住民投票が予想されていた中、ユニセフは、アクセスが困難な東部ジェベルマラと北部のジェベルムーン地域に住む100万人の避難民と紛争により影響を受けている2万3,000人の人々に対して、水と衛生の支援を提供した。スーダン人民解放軍との緊密な連携により、軍隊や武装グループで兵役に就かされていた1,200人の子どもたちが解放され、それぞれのコミュニティや家庭に戻った。人民解放軍は、自らの組織内に5つの子どもの保護部隊を設置することに合意し、5,700人近い兵士に対して子どもを入隊させないように指導した。

ソマリアは依然として不安定な危機的状況にあり、度々発生する武力衝突と不安定さのために住民は社会サービスを受けることができず、災害に対していっそう危機に陥りやすくなってしまっている。保健ケアの欠如と5年間にわたる雨不足によって紛争の傷跡がさらに悪化している中心部と南部では、6人に1人の子どもが急性栄養不良に陥っている。2010年にユニセフは、困窮している子どもたちの40%以上に相当する、国内全域の約15万人の急性栄養不良の子どもたちへの栄養食品と栄養補助食品の提供を支援した。そのほかの21万3,000人を超える子どもたちに対しては、その他の栄養部門のクラスター（支援調整組織）パートナーとの連携に基づく取り組みを通じて、支援が届けられた。

ソマリアのインフラが著しく弱体化しているを受けて、ユニセフは公衆衛生、水、栄養、基礎教育サービスの80%以上を支援している。ユニセフは、250万人の人々にサービスを提供している妊産婦と子ども向けの保健センターや簡易保健所などを通じて、基礎保健ケア用品、設備機器、必要な薬のすべてを提供している。2010年末までに、「幼児の生存の促進」に向けたユニセフとWHOの合同

プログラムにより、5歳未満児の90%と出産年齢にある女性の60%に対して、ワクチン、ビタミンAの補給、虫下し、飲み水の殺菌剤、栄養スクリーニングをセットにした基本パッケージを提供した。

2010年には、コンゴ民主共和国の東部地域から、戦争の「武器」としてレイプが利用されているという恐ろしい実態が発覚した。7月と8月には、数々あった事件のうちの一つでは、武装した男たちのグループによって、わずか数日の間に290人もの女性、少女、および少年がレイプされた。2010年の1年間で、ジェンダーに基づく暴力の犠牲者に向けた包括的な一連のサービスを受けた人々は、約6,000人の子どもたちを含めて9,800人近くに達した。

ユニセフは、コンゴ民主共和国における国際救援活動を調整する9つの人道部門のクラスター（支援調整組織）のうち4つを管理しており、国家復興計画の下で、国内避難民たちが戻りつつある地域の基本的社会サービスの再開に重要な役割を果たしている。2010年には、220万人を超える人々に清潔で安全な水と改善された衛生施設（トイレ）が提供され、そのおかげでコレラの発生や集団の移動に伴うその他のリスクが食い止められた。緊急時保健プログラムでは、3つの州において50万人の人々に、コレラの治療と必須ワクチンが提供されており、現在南キブ州では25万5,000人を超える5歳未満児の95%が、ワクチン接種によってはしかを予防している。

イエメンでは、2010年に大きな成果が見られた。政府が初めて、栄養不良をなくすことを国家の最優先事項として認めたのである。ユニセフはかねてからそのことを強く提唱しており、同国での「戦略的国家栄養計画」の実施を支援した。年末までに、21の行政区域と333の地区のすべてにおいて、栄養食品の提供と外来医療センターの運営が開始された。

特に優先されているのは、サーダ地区北部の子どもたちに支援が届くことであった。そこでは2010年2月に長年にわたる激しい戦闘について終止符が打たれたが、それまでに34万2,000人のイエメン国民が居住地からの避難を余儀なくされた。そのうちの3分の2以上は女性と子どもである。停戦になったにもかかわらず、依然として不安定な情勢が続いているために、サーダ市から半径7キロメートルを超える広域に住んでいる人々に支援を提供することができない状態となっており、そのために危機的状況がさらに悪化している。

2010年中盤に、キルギス南部の様々な民族が混在する

オシ、ジャララバードの両市で激しい暴動が勃発して、およそ30万人の市民が国内避難民となった。比較的短期間で平和を取り戻したが、住民たちが町に戻り始めてみると、そこでは家や職場が損壊したり、破壊されたりしていた。ユニセフは、安全な水の確保を目的とした非常用品一式を配給するための取り組みと、学校の衛生施設（トイレ）を修復するための取り組みを主導した。6カ月間にわたり、上水道局にオシ市で使用するための水処理薬品を提供したことにより、20万人の市民が病気の心配をせずに安心して水を飲むことができるようになった。

ユニセフは、紛争の影響下にある14カ国において、武力紛争に巻き込まれた2万8,000人の子どもたちに社会復帰（再統合）への支援を提供した

ユニセフは2010年を通して、アフリカ、中東、アジア、および中南米での紛争の影響を受けている14カ国において、武力紛争に巻き込まれた2万8,000人の子どもたちに、決定的な救命策となる社会復帰の支援を提供した。2010年5月に、子どもの権利条約の選択議定書の世界的批准に向けたキャンペーンを開始して以来、新たに7カ国が「武力紛争における児童の関与に関する児童の権利に関する条約の選択議定書」を批准している。

ハイチ、それからパキスタン：ユニセフはこれら2つの国で、2004年のアジアにおける津波発生以降、最大規模であり最も複雑な2つの人道支援を開始した。2010年にはこれら両国は即時の対応を要とし、今なお大規模で持続的な支援を必要としている。貧困と物資不足の悪循環を断つためには、様々な分野で協調的行動を取ることが不可欠であるの言うまでもない。

年初に発生したハイチの壊滅的な地震により、もともと貧困に苦しんでいた同国の一部は瓦礫の山と化した。22万人を超える人々の命が奪われるとともに、300万人以上の人々の命が危険にさらされ、75万人の子どもたちに直接的な影響が及んだ。それから9カ月後にはコレラが流行し、12月末までに3,300万人を超える人々が命を落とし、ほぼ15万人強が罹患することとなった。今日では、ハイチの家庭の半数近くが震災前よりも貧しくなっている。

パキスタンでは、モンスーンによる未曾有の大雨が原因で7月下旬から始まった洪水により、同国の土地の5分の1に相当する16万平方キロメートルの地域の住居と生活が奪われた。9月中旬に災害のピークを迎えるまでに、およそ2,000万人の人々が避難を余儀なくされたか、または別の形で影響を受け、約200万戸の住居が消失した。政府開発援助によって15億ドルの支援を受けていて、総人口のほぼ4分の1が国際貧困ラインを下回る水準の生活を送っている。収まらない戦闘的行為によって人道的危機が増幅しているこの国は、この災害による被害額が推定100億ドルにも上った。農作物と家畜が壊滅的な被害を受けたこと、作付けシーズンを逃してしまったことにより、食料の安全保障が弱体化し、貧困がより深刻化している。

緊急事態の発生前、その只中、および発生後というあらゆる局面で、世界各国のパートナーのネットワークと共に支援に取り組んでいるユニセフは、その豊富なリソースを結集させて災害に対処する態勢をしっかりと整えている。災害発生直後には直ちに人命救助を行い、復興が始まると、

今度は支援活動をより長期的なニーズと結び付けた。ハイチとパキスタンのいずれの災害においても、既に起こっている、あるいは新たに起こりうる脅威に対してより影響を受けやすくなる緊急事態後、子どもの保護対策が要される切迫した状況に、全世界がかつてないほど

大きな注意を払った。ユニセフは、危機下にある子どもたちを保護する強力な法律と社会福祉制度の制定に向けたアドボカシーを強化しており、そしてパートナー組織と協力して、今後いつまた災害が発生しても子どもたちを保護できるように、非常待機し即応のできるチームを設置する方向で取り組んでいる。

ハイチ：協調的活動

ハイチでユニセフは、健康を守る上で不可欠な貢献をするとともに、震災後の教育、水と衛生、栄養、子どもの保護の各分野におけるニーズに対する、国際的対応の調整においても重要な役割を果たした。保健への取り組みでは、最初は避難民用の施設で生活している子どもたちに重点を置き、それから周辺コミュニティの子どもたちへと対象を広げていった。

ハイチでは、もともと限られていた基盤インフラのほとんどが震災によって破壊されてしまったため、ユニセフは安全な水の供給と改善された衛生施設（トイレ）を利用できるようにするための活動に従事した。緊急性が最も高かった時期には、毎日約68万人の人々にトラックで安全な水が運ばれた。キャンプで暮らす約80万人の避難民のために公衆トイレが設置され、ユニセフは、7万7,000人近くの子どもたちのために、学校にトイレと手洗い施設の設置を支援した。適切な衛生習慣について訓練を受けた約5,200の人々のネットワークが国内全域に展開されて、70万人を超える人々に対してその指導が行われた。

1月から10月までの間に、約200万人の子どもたちに対して、はしか、ジフテリア・破傷風・百日咳、風疹、ポリオのワクチン接種が行われた。またそれらの子どもたちに対して、命を脅かしかねない栄養不足に対処するためのビタミンAの補給も行われた。ピア・エデュケーションやコミュニティへの訪問を通じて、7,000人の青少年や若者を対象に、緊急時を過ぎてから急増する恐れのあるHIV感染を防ぐための対策が講じられた。

ユニセフの調整の下で、2010年末まで10万人を超える乳児とほぼ5万人の母親が、「赤ちゃんに優しいテントとコーナー」のネットワークを利用していた。それらの会場は、母親と乳児に安全な空間を提供し、支援、栄養アドバイス、母乳育児に関するカウンセリングを提供した。また、幼児



が保護的環境で学んだり遊んだりできるように、4,650セットを超える早期幼児開発キットも配布された。

ユニセフはセーブ・ザ・チルドレンと密接に連携して活動し、ハイチの機能しなくなった教育制度を再構築するため調整を図った。教育の質を向上させるために、教育省との協力のもと、1万1,300人を超える教員や教育専門家を対象に、子どもたちの留年を防ぐよう開発されたカリキュラムに関する訓練が行われた。これらの教員のうちの6,000人は、子どもたちが災害の後遺症から立ち直ることができるよう支援するためのスキルも学んだ。全国規模で展開された「すべての子どもたちを学校に」キャンペーンでは、地震に負けずに学校に復帰するよう子どもたちに促し、またスラム街や見放された農村地域など取り残された子どもたちにも支援をし、ほとんどが就学経験のないそれらの子どもたちも同じように学校に通えるようにした。

コレラが発生したとき、事前に必要な物資を備蓄しておくことが、迅速な対応を促進する上で極めて重要であることが認識された。ユニセフは、72のコレラ治療センターのネットワークに、石鹼、浄水錠剤、安全な公衆衛生に関する情報を提供した。ハイチの10県すべての学校に通う子どもたちと、特に入所型ケア・センターで暮らす最も脆弱な子どもたち3万人に、合計約90万個の石鹼が支給された。

パキスタン：より長期的な回復を目指して

多くの犠牲者を出したパキスタンの洪水を受けて、ユニセフは、水・トイレ・衛生、栄養、教育（セーブ・ザ・チルドレンと協力）、子どもの保護を含むいくつかの分野での人道的活動の調整を行った。ユニセフはWHOとWFPとともに、様々な緊急時救命対応を結び付け、資源を十分に活かす戦略に取り組んだ。

初期の対策として、320万人近い人々への安全な飲料水の供給や、約150万人の人々のための衛生施設（トイレ）の提供を行ったが、これらは、水を媒介とする感染症の蔓延防止に寄与した。900万人を超える子どもたちにポリオワクチンが、そして800万人を超える子どもたちにはしかワクチンが接種された。2010年末までに、およそ2,790の臨時の学習センターで約16万5,000人の子どもたちが教育を受けられるようになっており、それらが洪水で損壊や倒壊の被害を受けた1万校以上の学校の代わりとして教育現場で役立った。また、およそ6,500セットの早期幼児開発キットも支給された。

4つの州で実施された栄養調査によって格差が明確になり、最も栄養不良に陥りやすい子どもたちが特定された。50万人近くの子どものと女性に対して栄養不良の検査が行わ

れて、中度および重度の栄養不良に陥っていたおよそ11万5,000人を給食プログラムに参加させた。また、ユニセフは4万4,000人の女性保健員のネットワーク形成も後押しし、それがとりわけ女性と少女に対する地域保健サービス提供の基礎になっている。もしそれがなければ、多くの女性や少女は、行動を制限する文化的な理由のために、保健ケアにほとんど、あるいはまったくアクセスできなかったかもしれない。こうしたコミュニティ保健員は、洪水で被災した地域全体に医療用品を配布するとともに、保健に関するメッセージを伝えるために動員された。

洪水のあとは、子どもたちが深刻なストレス、貧困、および暴力や搾取の危険に直面するため、洪水が発生する前から、すでに深刻だった子どもの保護の格差は、さらに差し迫った課題となった。各家庭は自分たちが食べていくことに四苦八苦していたため、扶養家族の数を減らすための手段として、少女たちが早期に結婚させられる恐れがますます高くなった。洪水から6カ月後、ユニセフの支援とそのパートナーのNGOを通じて設置された1,000近くの固定式および可動式の子どもの優しい空間では、そうした脅威に対し、およそ18万人の子どもたちに心理社会的支援とレクリエーションを提供している。

パキスタンのより長期的な復興と発展を推し進めるために、ユニセフは同国に対して、新たな政策とサービスを整備するように提唱してきている。例えば、洪水が発生する前から水質の悪化や衛生施設（トイレ）の利用が減少していたことから、ユニセフは国の政策立案者と協力して、「衛生施設に関する全国行動計画」を策定し、「全国飲料水水質基準」も採用した。

それにもかかわらず、パキスタンの完全復興までの道のりはまだまだ長い。もともと避難を余儀なくされていた地域、洪水被災地域、国内全域にある貧しいコミュニティでは、生存のための基本的支援が弱体化し続けている。パキスタンでは、およそ10人に1人の子どものが、5歳の誕生日を迎える前に命を落としている。より良い未来をつくるためには、すべての子どもたちのニーズを満たし、彼らの権利を守る取り組みを拡充することが、絶対に不可欠である。

