

緊急人道支援海外調査報告

—海外における人道支援の評価と実践—



ミャンマーのサイクロン被災者に下痢症流行予防のための健康教育をする助産師

(写真提供: UNICEF)

文部科学省 世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業
人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価

—被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして—

(略称「共生人道支援」研究班)

研究代表者 中村 安秀

2011年3月

緊急人道支援海外調査報告

－海外における人道支援の評価と実践－

文部科学省 世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業
人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価
－被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして－

(略称「共生人道支援」研究班)
研究代表者 中村 安秀

2011年3月

目 次

はじめに 中村安秀（大阪大学大学院人間科学研究科）	1
1. 海外における人道支援の評価に関する動向	5
1-1. ALNAP の人道支援活動の評価にかかわる取り組み： 津吹直子（共生人道支援研究班メンバー）	
1-2. ALNAP 総会報告：中村安秀（大阪大学大学院人間科学研究科）	
1-3. Fritz Institute 訪問報告：エレーラ・ルルデス（共生人道支援研究班メンバー）	
2. 海外における心理社会的ケアの実践と評価	43
国際セミナー ‘Sports in Post-Disaster Intervention’ 参加報告： 藤丸健太郎（大阪大学大学院人間科学研究科博士前期課程）	
3. 緊急援助に関する最近の国際的動向	
–ミャンマーを事例として（第17回共生ワークショップ）	59
國井 修（UNICEF ソマリア支援センター）	

はじめに

2006年度、文部科学省の「世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業」の1つに、大阪大学の「人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価－被災社会との共生を実現する復興・開発をめざして－」(略称:共生人道支援研究班)が採択されました。

本研究班は、人道支援の規模が大きくなると同時に、人道支援の質が日本と被災社会との関係性に大きく影響するようになってきたことを受け、より地域住民の視点に立った人道支援の評価方法を提言することをその目的の1つとしています。地域住民の視点に立つためには、異なる社会状況にある多様な地域住民の声に耳を傾け、地域社会に内在する問題に目を向けることが必要であり、本研究班では、国際協力研究者のみならず、地域研究者、現場で活動するNGO、また、メディア関係者が「呉越同舟」で共にフィールドに赴き、東ティモールやアチエの被災地、ヨルダンのイラク難民を対象とした学際調査を実施してきました。

同時に、日本における人道支援の評価を考える上で、海外における評価や実践を知ることが不可欠であることから、本研究班では、海外で人道支援の評価・実践に携わる機関と連携し、これまでの取り組みから成果と教訓を学ぶとともに、世界的なネットワークの構築に努めてきました。

本報告書は、イギリスに本拠を持つ国際人道支援ネットワークであるALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance of Humanitarian Assistance)及び、アメリカに本拠を持ち、資金的支援及び評価を実施するFritz Instituteの取り組み、ドイツで開催されたスポーツを通じた災害後の心理社会的サポートに関する国際セミナーの報告を紹介するとともに、緊急人道支援に関する国際的動向に関するワークショップの記録をまとめたものです。國井修さんには、本ワークショップのためにアフリカから駆けつけていただき、本当にありがとうございました。

国際化する人道支援活動において、その評価方法も新たな枠組みを必要としています。本報告書が、今後の日本の人道支援に関する評価を考える上での一助となれば幸いです。

中村安秀

大阪大学大学院人間科学研究科国際協力学
(連絡先)〒565-0871 大阪府吹田市山田丘1-2
E-mail: relief@hus.osaka-u.ac.jp (特任研究員:岡野恭子)
<http://coexistence.hus.osaka-u.ac.jp>

1. 海外における人道支援の評価に関する動向

1-1. ALNAP の人道支援活動の評価にかかわる取組み

共生人道支援研究班メンバー 津吹 直子

1. はじめに

人道支援活動では、非常事態下での情報収集と状況判断、初動の迅速さや機動性、中立性と公平性の確保、刻々と変化する情勢への臨機応変な対応力など、ハードルの高い難題が連なる。そのような緊急性を帯びた人道的な活動における説明責任と実践（パフォーマンス）の向上のために設立されたのが、ALNAP: Active Learning Network for Accountability and Performance of Humanitarian Assistance（人道支援活動における説明責任と実践のための積極的学習ネットワーク）である。

ネットワーク発足から 10 年余が経ち、ALNAP の活動は多岐にわたっている。このうち、本稿は、ALNAP 事務局への訪問調査ならびに文献調査をもとに、ALNAP の人道支援活動の評価にかかわる取組みに焦点をあてるものである。ALNAP 事務局は英国の開発援助シンクタンクである海外開発研究所（Overseas Development Institute: ODI）に置かれている。2009 年 12 月 1 日、ロンドンの事務局への訪問調査で面談に応じてくれたのは Ben Ramalingam 氏（Head of Research and Development）である。

ALNAP に関する日本語の文献が限られていることから、はじめに、そのネットワーク組織について述べる。つづいて、人道支援活動の評価にかかわる取組みを説明したのち、ALNAP が開発した「評価」を質的に評価するためのツールである Quality Pro Forma について概説する。

Quality Pro Forma は ALNAP が毎年実施している評価レポートのメタ評価（Meta-evaluation）に活用されている。「評価」の品質を査定する役割とともに、評価にたずさわる者に評価行為に臨む際の考え方や心得を提供するという側面をもっている。Quality Pro Forma の活用によって「評価」の改善がすすめば、質の高い評価結果が得られ、それらがフィードバックされることで、ひいては人道支援活動における説明責任と実践の向上へと繋がっていく。このように、Quality Pro Forma は ALNAP の活動目的に照らしても重要な位置づけにあることから、本稿で取りあげるものである。

2. ALNAP の活動目的（ミッション）

ALNAP は人道支援に関わる機関・団体や専門家らによるセクター・ワイドな国際的ネットワークである。ジェノサイドが起こった 1994 年のルワンダ危機に対する緊急支援に関する合同評価（the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: JEEAR）の提言内容をもとに、その後いく度かのフォローアップ会合などを経て、1997 年に設立された。

ALNAP の活動目的は、人道支援活動における説明責任（アカウンタビリティ）と支援の質を向上するために、支援にかかわる機関・団体や人々が互いの経験や教訓を分かち合い、相

相互作用の高い積極的な学習プロセスを通して、共通の課題への対応を協議し、必要と判断される場合には具体的な方策を検討することである。具体的には、人道支援分野に見出される課題への質の高い調査と分析をおこなうメカニズムとしての機能、そして、特に ALNAP に参加する会員メンバーによる支援評価の報告書やレポート類のデータベースを構築するなど、人道支援分野の情報交換を促進するプラットフォームとしての役割を担っている。

そうしたミッションに基づく活動の前提条件として、①すべてのメンバーの平等性(equality)、②ネットワーク活動への積極的な参加(active engagement)、③学習および経験や知見の共有を推進するオープンな姿勢(openness to learning and sharing)、④ネットワーク組織としての中立性(neutrality)、という四つの核となる価値基準(Four Core Values)が掲げられている¹。

3. ネットワークの形態と運営

ALNAP の特徴として、そのネットワーク組織としての形態と運営が挙げられる。ALNAP の会員メンバーは、正会員(Full Members)とオブザーバー会員(Observer Members)で構成される。正会員には満たすべき基準や責任事項などを記した会員規則が定められている。また、正会員数は最大 75 までと上限が設けられている²。全ての正会員による自発的で積極的な参加(例:年 2 回の総会への参加、ネットワーク内での議論や活動へのインプット、国際社会の人道支援コミュニティへのアウトプットや貢献など)へのコミットメントが ALNAP の諸活動の前提となっている³。つまり、とすれば単純に拡大路線に転じがちなネットワークという組織を、闊達な意見交換や実質的な討議が可能な範囲にとどめることで、実動的なネットワークを目指したいとする意図である。

正会員には、国際救援委員会(International Rescue Committee)、ケアインターナショナル(Care International)、オックスファム(OXFAM)、ノルウェー難民評議会(Norwegian Refugee Council)をはじめとする多数の国際 NGOs や国際赤十字赤月社連盟(International Federation of Red Cross & Red Crescent Societies)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、国連児童基金(UNICEF)、国連人道問題調整事務所(UNOCHA)、国連開発計画(UNDP)、世界保健機関(WHO)、世界食糧計画(WFP)など国連諸機関、そして、ドイツやオランダをはじめ先進諸国の外務省やカナダ国際開発庁(CIDA)、米国国際開発庁(USAID)、デンマーク国際開発庁(DANIDA)、日本国際協力機構(JICA)といった多国間・二国間援助機関が参加している。さらに個人のコンサルタントや専門家、大学や研究機関などのアカデミックも正会員に加わっている(大阪大学は日本の大学として初めて正会員として参加している)。構図としては、人道支援活動を多面的に捉えることを目指し、実務と研究の両分野の有機的融合を図ろうとするメンバー構成と言えよう(正会員リストは資料1を参照)。

オブザーバー会員には特段の規則はなく、ALNAP が活動する領域に関わる個人や組織が加盟でき、ALNAP の各種情報を定期的に入手することができる。その数は 1,000 以上とされる。NGOs や専門家のほか、OECD/DAC のように人道支援分野で国際的な議論をリードする

グループや会合などが名を連ねている。

ALNAP の運営においては、正会員から選出された 8 名（正会員を構成する多国間・二国間援助機関、国際赤十字赤月社連盟、国際 NGOs、国連機関、専門家やアカデミックの各グループからの代表）を役員とする運営委員会（Steering Committee）が組織運営にかかわる重要事項の協議や承認等をおこない、実務レベルの各種業務については事務局（Secretariat）がその任にあっている。事務局は英国の開発援助シンクタンクである Overseas Development Institute（ODI）の中に置かれている⁴。

4. 人道支援活動の評価にかかわる取り組み

(1) ALNAP の「人道支援活動の評価」の定義

ALNAP は人道支援活動の評価（Evaluation on Humanitarian Action: EHA）を次のように定義している。『人道支援活動の評価とは、人道支援活動における政策と実践を改善して、説明責任を強化するための教訓を導き出すことを目的とする、体系的かつ客観的な査定である』とする⁵。

具体的には、

- 1) 人道支援活動の実績（パフォーマンス）を評価される組織からの依頼、あるいは、同組織との協力のもとに行われるもの；
- 2) 評価対象である組織に雇用されない者（外部者）で構成される評価チーム、あるいは、外部者と評価対象である組織の雇用者（内部関係者）で構成される評価チームによって実施されるもの；
- 3) 国際社会において広く認められている基準（例：OECD/DAC による諸基準）をもとに人道支援活動の政策や実践を査定すること；
- 4) 評価から見出された事柄の事実関係を明らかにして結論を導きだし、それらに関連付けられる提言を示すこと；

であるとしている（英語原文は資料 2 を参照）。

同定義の補足として、ALNAP は人道支援活動の評価がおこなわれる状況の特殊性を勘案する必要性を強調する。『評価内容を総括する評価レポートの作成にあたっては、評価活動での制限や条件等（例：支援関係者の異動・離職による情報収集の困難性、長引く被災状況下での現地アクセスの限界性など）を明記し、それらの要因が評価プロセスにどのような影響を与えたのかを明示する必要がある』としている⁶。

(2) 「評価」にかかわる諸活動

こうした定義は比較的近年に整理されたものであるが、ALNAP の発足以降これまで諸活動の概念的な基盤となっている。現在すすめられている人道支援活動の評価にかかわる取り組みには、大別して、次の 5 つの柱があげられる⁷。

- ① 評価レポートを中心とする情報やデータの蓄積
- ② 人道支援活動の評価に関連するリソースの開発
- ③ 開発したリソースで評価の実践的プロダクトを作成
- ④ 評価に関する調査研究
- ⑤ 人道支援活動の合同評価の推進

まず、人道支援活動の評価にかかわる活動の核をなすのが評価レポートを中心とする情報やデータの蓄積である。ALNAP は人道支援活動やプロジェクトの評価に関する報告書やグッドプラクティスに関するレポート類を収集し、データベース(Evaluative Reports Database: ERD)に整備してウェブサイト上で一般公開している(一部の情報へのアクセスは ALNAP メンバーに限定される)⁸。人道支援活動の評価における知見や経験を蓄積することで、グッドプラクティスや教訓の幅広い共有を図り、セクターワイドな学習環境の整備に取り組んでいる。

2 番目のリソースの開発では、国際社会に既存のリソースを補完するガイドラインを策定するほか、前述のデータベースからリソース・ギャップを特定してニーズに応じた新たなリソースの開発にも取り組んでいる。具体例としては、人道支援活動の評価に関連するガイダンスブック(*Evaluating Humanitarian Action- using the OECD/DAC criteria: An ALNAP guide for humanitarian agencies*⁹や *Protection - An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*¹⁰など)、評価を実施する際のチェックリスト(Quality Pro Forma など)、評価に関する研修用教材(研修モジュール、Trainer's tip など)がある。これらリソースの開発では、ネットワーク内で議論が積み重ねられるとともに、特定国でパイロット・スタディを実施するなど、現場からのフィードバックを反映するプロセスが踏まれている。

そうして開発されたリソースを実際に活用し、ALNAP は評価に関する実践的なプロダクト(報告書や出版物など)を作成している。上記の 3 番目の柱である。代表的な取り組みとして、評価レポートのメタ評価(Evaluation quality review through Meta-evaluation)があげられる。ALNAP は開発した Quality Pro Forma を評価ツールとして、2001 年から毎年一回、これまでに実施された評価の質を査定するために評価レポートの評価をおこなっている¹¹。評価結果は ALNAP の年次報告書である *Review of Humanitarian Action* において公表されている。

混同を避けるために明記しておくが、ALNAP はいわゆる評価機関ではない。メタ評価の意図は人道支援コミュニティにおける「評価」の動向を見極めることにある。そして、共通の課題(コモン・イシュー)は何であるかを系統的に分析し、評価の質的な改善を目指して時宜に適った方策の検討へと繋げていくのが狙いである。メタ評価を長年にわたって継続しておこなうことで、人道支援コミュニティの評価にまつわる質的な傾向(トレンド)の追跡把握が可能となる。言い換えれば、メタ評価は ALNAP の諸活動を支える実証的なバックボーンとなっている。

4 番目の柱として、評価に関する調査研究があげられる。調査研究のテーマや対象は、データベースに蓄積された評価レポート類の分析やメタ評価によって見いだされた課題に基づくものもあれば、ネットワーク内での議論から発展したものもある。近年の主要なテーマとして

は、「受益者や被災者の参加¹²」、「インパクト・スタディ¹³」、「評価(結果)の活用¹⁴」などが挙げられる。調査研究の報告書は ALNAP の年次報告書である *Review of Humanitarian Action* に掲載され、また個別のブックレットとして発行されている。

そして、近年、人道支援コミュニティにおける評価の傾向と相まって ALNAP の取組みが活発化しているのが、5 番目の柱である人道支援活動の合同評価(Joint evaluation)の推進である。ALNAP では、複数の諸機関・団体や関係者による複合的な合同評価が人道支援活動の実践における説明責任の強化に大きく貢献し、また時として政策アジェンダ(支援における基本方針や行動計画など)をも動かし得る影響力があるとして、合同評価の推進に努めている。

2005 年から 2006 年にかけて実施された合同評価である Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami of 2004, through the Tsunami Evaluation Coalition(TEC)では、ALNAP 事務局からスタッフを派遣して評価の実施母体である TEC の運営を技術的にサポートするなど、国際社会によるシステムワイドな合同評価の実施に尽力している¹⁵。

また、ALNAP は 2008 年に合同評価を主題とする評価レポートのメタ評価を実施している¹⁶。データベースからサンプル抽出された 18 の合同評価レポートを Quality Pro Forma を用いて質的に査定し、また評価に携わった関係者らを中心に評価プロセスに関するインタビューを実施した¹⁷。そして、特に単一機関による評価と合同評価の差異を見いだすために、過去のメタ評価のデータとの比較がなされた。

その結果、合同評価が参加した機関・団体間の信頼と社会資本の形成に寄与したこと、他方、今後の課題として、被災国のステークホルダー(NGOs、緊急・復興の主導機関、政府など)の一層の参加を実現する必要性が浮き彫りになった¹⁸。また、被災国側の視点では、合同評価によって度々訪れる個々の評価団の似通った質問や調査への対応を回避できることが示された。そして、単一機関による評価との比較では、総じて合同評価の業務指示書(ToR: Terms of Reference)はより明確で有効であること、評価プロセスでは被災者や受益者とのコンサルテーションがより活発であること、また国際的スタンダードが強く意識され、OECD/DAC の評価基準がより厳格に適用されていることなどが明らかとなっている¹⁹。一方、特に個々の機関・団体が有するドナー(supporters や funding agency など)に対する説明責任をはじめ、人道支援活動におけるすべての説明責任を合同評価がカバーするには限界があることも指摘されている²⁰。こうした評価結果を受けて、ALNAP では合同評価を効果的に実施するためのシステムの検討など新たな課題へと動き始めている。

このように、人道支援活動の評価にかかわる ALNAP の取組みは、ネットワーク内外から収集される評価レポート類のデータベースを核として、そこに蓄積される経験や知見、教訓を最大限に活用しようとするものだと言える。ALNAP は、それらの‘raw materials’である情報やデータをもとに質的・量的な分析や調査研究をおこない、実現可能な提言や対策を打ち出すシンクタンク的な機能を果たしている。みずからのネットワーク組織を‘learning vehicle’として、

ネットワーク内のメンバー間のアクティブな相互学習をすすめるともに、国際社会に立ちあげられている数々の国際イニシアティブやネットワークとの協調をはかりながら、人道支援活動の評価のあり方を模索し検討している。

5. The ALNAP Quality Pro Forma: 「評価」を質的に査定するツール

Pro Forma とはラテン語で‘見積もる’という行為や事柄を表現する言葉である。従って、ALNAP では Quality Pro Forma という語を人道支援活動における評価の質を見積もるためのツールという意味で用いている。

Quality Pro Forma は、人道支援活動における評価の考え方を捉えてグッドプラクティスを導き出すために、2000 年から 2001 年にかけて開発されたものである。自然災害や複合的な緊急事態への支援活動に関する評価レポートの評価に活用されることを想定している。初版の発表後も、評価の項目やコンテンツが実際の活用において実践的に解釈されることを目指して、メタ評価からの教訓や人道支援コミュニティでの評価に関する諸議論を反映するなど、継続的に改良が加えられてきた。現在は 2005 年の改訂版が普及している(英文オリジナルは <http://www.alnap.org/pool/files/QualityProforma05.pdf> を参照)。

(1) 全体的な構成

Quality Pro Forma には、図 1 に示すように、メインの評価枠組みと補遺の語彙集 (Glossary) と評価レポートのフォーマットに関するチェックリストが含まれている。

メインの評価枠組みは 6 つのセクションから構成されている。そして、セクションの 1 から 5 はそれぞれ、評価する項目 (Area of enquiry)、ガイダンスノート (Guidance Notes) が示されており、コメント (Comments)、レーティング (Rating) の 2 つの記入欄が設けられている。ただし、セクション 6 は情報提供を意図するものなのでレーティングの欄はない。セクション 1 から 5 で取りあげられていない課題に言及し、また評価対象である評価レポートに対する全体的なコメント (例: strengths and weaknesses など) がなされることになっている。

補遺の語彙集は、人道支援活動や評価に関連深いキーワードを扱っており、Quality Pro Forma のユーザーにそれらの統一的な定義の認識を促すことを目的としている。もう一方のチェックリストは、評価対象となるレポートが扱う「評価」の ToR がレポート・フォーマットについて言及していない場合に参照されるサンプル・フレームワークである。人道支援活動の評価レポートとして適切であるとされる同フォーマットに照らして、評価対象レポートの構成や流れをチェックすることになる。

イントロダクション

Quality Pro Forma の開発の経緯、使い方 (ALNAP の人道支援活動の評価の定義を含む)、メタ評価の紹介

評価の枠組み	
セクション1 評価の業務指示書	<ul style="list-style-type: none"> • 評価する項目 • ガイダンスノート • コメント欄 • レーティング欄
セクション2 評価の手法、実施、制約への対応の分析	<ul style="list-style-type: none"> • 評価する項目 • ガイダンスノート • コメント欄 • レーティング欄
セクション3 支援対象とその背景の分析	<ul style="list-style-type: none"> • 評価する項目 • ガイダンスノート • コメント欄 • レーティング欄
セクション4 介入に関する分析 (インターベンション)	<ul style="list-style-type: none"> • 評価する項目 • ガイダンスノート • コメント欄 • レーティング欄
セクション5 評価レポートの質	<ul style="list-style-type: none"> • 評価する項目 • ガイダンスノート • コメント欄 • レーティング欄
セクション6 全体的なコメント	<ul style="list-style-type: none"> • 評価する項目 • ガイダンスノート • コメント欄

補遺

Annex 1 : 語彙集 (Glossary)
Annex 2 : 評価レポートのフォーマットに関するチェックリスト

図1 Quality Pro Forma の構成
出典: ALNAP Quality Pro Forma (2005) をもとに筆者作成。

(2) 評価のすすめ方

次に Quality Pro Forma による評価のすすめ方について述べる。手順としては、評価者はまず、セクション 1 から 5 に列挙されている評価の項目についてレーティングをおこなう。Quality Pro Forma では次の 4 段階のレーティング方式が採用されている。レーティングが不可能な場合には 'Z=Not applicable' が付与される。

A=Good

B=Satisfactory

C=Unsatisfactory

D=Poor

Z=Not applicable

レーティングをおこなう際、評価者はガイダンスノートに列挙されているポイントを十分に意識しなくてはならない。レーティングの統一性を図るための重要な情報が盛り込まれており、何が 'satisfactory' に値するのかというガイダンスが提供されている。このガイダンスノートは、評価者による公平で一貫性のあるレーティングを導くために、ネットワーク内外からのフィードバックやメタ評価での実践から得られた教訓を踏まえて、数々の改善がなされてきた部分である。

例えば、英文オリジナルの Section 3. Assessing Contextual Analysis をみると、一点目の評価項目である『3.1 Analysis of context and of the crisis to which the intervention is responding (インターベンション(介入)がおこなわれた背景や危機に関する分析)』について、ガイダンスノートには『(a) 評価レポートは被災した地域と人々に関する分析(関連ある歴史的、社会的、経済的、政治的、文化的な要因を含める)をおこない、インターベンションの分析を支える情報として文章に盛り込む』こと、ならびに、『(b) 評価レポートは、主要な出来事・事象(必要であれば時間的順序に沿う形で)を含めて、危機に関する明瞭な分析をおこなわなくてはならない』というガイダンスが与えられている。

そして、二点目の評価項目である『3.2 Past involvement of the agency and its local partners(支援実施機関とそのローカル・パートナーの過去の関与)』については、ガイダンスノートに『評価レポートは支援実施機関とそのローカル・パートナーの過去の関与と主な活動に関する分析をおこなわなくてはならない。そうすることで、地政学上やセクター別の焦点のあて方といった過去の支援活動からの影響を理解することができる』と記されている。このように、ガイダンスノートは評価レポートに含められるべき情報や分析などを示すとともに、なぜ故それらが必要であるのか、評価者に「評価」に求められる視座を提供していると言える。

なお、ここにあげた例のように、ひとつの評価項目に複数のガイダンスが提供されている場合には、それらすべてにおいて 'satisfactory' であると判断されるときのみ、レーティングの 'B=Satisfactory' が付与されるルールとなっている²¹。

そして、最後のコメントの欄は、評価者がおこなったレーティングの簡潔な理由を記すことになっている。レーティングにおける洞察を明らかにすることで、質的評価としての Quality Pro Forma の有効性が高まり、また洞察の内容も考慮しながら評価結果をまとめることができる。つまり、人道支援活動の評価に関する ALNAP の定義に言及される、『評価から見出された事柄の事実関係を明らかにして結論を導きだし、それらに関連付けられる提言を示すこと』が可能となるのである。

また、レーティングがいずれかのレベルのボーダーラインであったとき、評価者がコメント欄にレーティングの理由を述べることで、それが最善の判断であったことが示される。このことは、特に、評価者が ‘B=Satisfactory’ と ‘C=Unsatisfactory’ のいずれかでレーティングを決める際に重要性をます²²。

そして、評価の項目が ‘Z=Not applicable’ と判断される場合は、その根拠が必ずコメント欄に示されなければならない。何故ならば、Quality Pro Forma はレーティングをおこなう評価者の判断に依拠するものに他ならないからである。それ故に、評価者による公平で一貫性のあるレーティングを導くためのガイダンスノートが非常に重要となる。

(3) Quality Pro Forma による査定の範囲と内容

次に、Quality Pro Forma による評価レポートの査定の範囲と内容をみていく。表 1 は、英文オリジナルのセクション 1 から 5 の評価する項目とガイダンスノートをもとに、Quality Pro Forma が査定する領域と主なチェック項目をまとめたものである。なお、セクション 6 については、ガイダンスノートを説明する際に例示したので省略する。

表 1 Quality Pro Forma の査定の範囲と内容(概要)

査定の領域	主なチェック項目
セクション1	
評価の業務指示書 (ToR) の適切性や妥当性	ToR に記載されるべき内容: ー 評価の対象となるプログラム、その目的と主要な関係者 ー 評価の意図、目的、焦点 ー 評価結果の活用方法とユーザー、フォローアップの責任の所在 ー 評価レポートのフレームワーク ー 評価時期の論理的根拠 ー 評価メンバーの選定プロセス ー 評価実施機関が考える適切な人道支援活動の評価(例: 多角的な評価手法、OECD/DAC 基準の採用、国際スタンダードや国際法の準拠など)

セクション2	
評価チーム、評価の手法と実施、制約への対応についての説明や分析の適切性や妥当性	<p>評価レポートに記載されるべき内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> －評価チームの構成、資質、適切性 －評価チームに考えられるバイアスとその対策 －ToR の確定における関係者間での協議の概要 －評価手法の適切性(当初に意図した目的・焦点や評価結果のユーザーと関連づけた査定であるか、長所と短所の言及があるか) －被災地域の受益者と非受益者の評価過程への参加や協議 －評価過程での他のステークホルダーとの協議 －国際的スタンダードとの比較評価(例:国際人道法や人権法、the Red Cross/NGOs Code of Conduct、Sphere など) －評価における制約とその影響(例:現地アクセスの限界、情報源へのアクセスの難しさ、通訳の問題など)
セクション3	
支援対象とその背景の分析の適切性や妥当性	<p>評価レポートに記載されるべき内容:</p> <ul style="list-style-type: none"> －支援対象の地域や人々、および、関連ある歴史的・社会的・経済的・政治的・文化的な要因の分析 －危機や主要な出来事の明瞭な分析 －支援機関とローカル・パートナーの過去の関与についての分析
セクション4	
介入(インターベンション)に関する分析の適切性や妥当性	<p>評価レポートに記載されるべき内容:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 支援機関の組織的な事柄に関する分析 <ul style="list-style-type: none"> －支援機関の政策や指針の適用範囲と介入への影響や関連性 －支援機関のオペレーションや人的リソースのマネジメント、および、それらの介入への影響 2. ニーズアセスメント、目的の設定、計画、実施に関する分析 <ul style="list-style-type: none"> －ニーズ/生活様式に関する調査 －介入の目的、支援対象と背景の分析、ニーズ/生活様式の調査の関連性 －プログラム・サイクル(計画、実施、モニタリング/実時間評価メカニズム、予算)とその介入への影響 3. OECD/DAC 評価基準との比較分析 <ul style="list-style-type: none"> －効率性(コスト面の効率性を含む) －有効性(適時性を含む) －インパクト

	<ul style="list-style-type: none"> －妥当性・適切性 －自主発展性・連動性 －範囲 －政策の一貫性 <p>4. 分野横断的課題への配慮に関する分析</p> <ul style="list-style-type: none"> －計画・実施・モニタリングにおける国際的スタンダードの適用 －介入の全過程におけるジェンダー平等性への配慮とその影響 －キャパシティ・ビルディングへの配慮とその介入への影響 －アドボカシー（対ドナー、現地政府など）への配慮とその介入への影響 －社会的弱者や周辺化されたグループ、差別や不利な立場にあるグループへの配慮
セクション5	
<p>評価レポートの作成における適切性や妥当性、内容の質</p>	<p>1. 評価から見いだされた事柄、結論、提言について</p> <ul style="list-style-type: none"> －二次的データ・情報を用いて本文中で参照されているか －結論はレポートに述べられている評価に見いだされた中心的事柄に論理的に立脚し、明瞭かつ適切な価値判断によって正当化されているか －提言は明瞭で関連性のある実現可能な内容であるか －提言は核となる結論から導かれ、関係者間の協議が反映されているか －提言は優先順位や実施のタイムフレームを提案し、また ToR に言及がない場合にフォローアップの責任の所在が示されているか <p>2. 評価レポートのカバレッジ、読みやすさ、入手経路について</p> <ul style="list-style-type: none"> －ToR の全事項を網羅し、また介入のパフォーマンスに影響を与えた追加的な要因が含まれているか －ToR が指示するフォーマットが踏襲されているか（ToR に言及がない場合、補遺のチェックリストが活用されているか） －意図する読み手やユーザーが入手可能であるか －要約は本文のフォーマットを反映し、主要な評価結果と提言が明確に記されているか

出典：ALNAP Quality Proforma(2005)をもとに筆者作成。

Quality Pro Forma の開発と改良にあたっては、前述の ALNAP による人道支援活動の評価の定義がベースとなっている。そして、国際的に広く認識されている評価スタンダードや OECD/DAC の評価基準、その他の人道支援活動に関連ある分野横断的課題 (cross-cutting issues) などが熟慮され、適宜、Quality Pro Forma の枠組みに組み込まれている。

表 1 に示されるように、Quality Pro Forma の枠組みは評価がおこなわれる流れに呼応している。まず、評価を実施するための ToR の決定や評価チーム選定の段階を査定し(セクション 1)、次に、評価のアプローチや手法を確定する段階の査定(セクション 2)を経て、支援の対象や背景などの分析について査定し(セクション 3)、つづいて、レポートの評価対象である支援活動に関する査定がなされ(セクション 4)、最後に、評価結果を総括して提言をまとめる評価レポートの作成とその内容についての査定(セクション 5)へとすすむ流れとなっている。

それら「評価」の各段階の査定で重視されなくてはならないポイントをみていくと、どの段階においても、Quality Pro Forma は常に「その評価が、誰のために、何のために、おこなわれるのか」という問いを投げかけている。表現をかえれば、その評価の位置づけ(グラウンド)、ならびに、評価結果の活用の方向性(ベクトル)が、評価活動の全プロセスにおいて一貫して堅持される必要性を説いていると言えよう。

ALNAP によれば、Quality Pro Forma はもともとプログラム評価を念頭に開発されたものだが、評価の対象や目的に合わせて関連のある項目やコンテンツを抽出すれば、例えば、人道支援マネージメントのプロセス評価やセクター別アプローチなどの評価にも活用できるとしている²³。

6. おわりに

本稿では、訪問調査と文献調査をもとに、ALNAP の人道支援活動の評価にかかわる取組みについて述べてきた。

人道支援活動をおこなう機関や関係者らは実にさまざまな説明責任を負っている。支援の対象である受益者や被災社会の人々に対して、資金を提供するドナー(サポーターや funding agency など)に対しての説明責任、また自らの組織内において、そして人道支援コミュニティの他の機関(peer agencies)に対しての説明責任もある。そうした説明責任を強化して、支援活動におけるパフォーマンスを向上していくための、ひとつの手段が「評価」である。評価はあくまで手段であって、評価という行為の終了がその目的の終点であるのではない。その評価が活かされる先へと道が繋がられていくことで、はじめて評価の意味が生成されるということを、ALNAP の評価にかかわる取組みをみるなかで再確認した。

訪問調査に応じてくれた ALNAP 事務局の Ben Ramalingam 氏は、『人道支援活動の実践を向上していくためには、セクター・ワイドな変革、そして、個々の支援組織における変革が必要である』ことが認識されてきており、ALNAP の今後の方向性として、『評価に関するプロダクトの作成や発信から、評価する文化(evaluation culture)の創造へとシフトしていく』ことをインタビューの終盤に語っていた。人道上の倫理観の堅持に努めながら、人道支援コミュニティがおかれている時代の要請に応えようとする ALNAP の活動がひきつづき注目される。

参考文献

- ALNAP Annual Review, 2001–2003. (<http://www.alnap.org/initiatives/current/rha.aspx>)
- ALNAP brochure: “*about ALNAP*”
- ALNAP Governance, Management and Membership
(http://www.alnap.org/pool/files/alnap_membership.pdf)
- ALNAP (2005) Quality Pro Forma 2005 version.
(<http://www.alnap.org/pool/files/QualityProforma05.pdf>)
- ALNAP Review of Humanitarian Action, 2003–2005.
(<http://www.alnap.org/initiatives/current/rha.aspx>)
- ALNAP 7th Review of Humanitarian Action.
(<http://www.alnap.org/initiatives/current/rha/7.aspx>)
- ALNAP 8th Review of Humanitarian Action.
(<http://www.alnap.org/initiatives/current/rha/8.aspx>)
- ALNAP Strategy 2008–2013 (http://www.alnap.org/pool/files/alnap_strategy_2008-2013.pdf)
- ALNAP (2005) Quality Pro Forma 2005 version.
(<http://www.alnap.org/pool/files/QualityProforma05.pdf>)
- Beck, T (2006) *Evaluating Humanitarian Action using the OECD–DAC Criteria: An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. London: ALNAP.
(http://www.alnap.org/pool/files/eha_2006.pdf) = (2007) 『OECD–DAC 基準を用いた人道援助活動の評価 人道援助機関のための ALNAP ガイド 日本語版』アジア福祉教育財団 難民事業本部編(編集・発行)。
- Beck, T and M Buchanan–Smith (2008) *Joint evaluations coming age? The quality and future scope of joint evaluations*. London: ALNAP/ODI.
- Tsunami Evaluation Coalition (2007) *Synthesis Report: Expanded Summary – Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami*. Tsunami Evaluation Coalition.
- Borton, J (2004) *The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*. Humanitarian Exchange Magazine, Issue 26. Humanitarian Practice Network; London: ODI.
- Cosgrave, J, B Ramalingam and T Beck (2009) *Real-time evaluations of humanitarian action: An ALNAP Guide – Pilot Version*. London: ALNAP/ODI.
(<http://www.alnap.org/pool/files/rteguide.pdf>)
- Geoffroy, V et al. (2003) *ALNAP Global Study: Consultation and participation in humanitarian action 3; Colombia*. London: ALNAP/ODI.
- Grunewald, F et al. (2003) *ALNAP Global Study: Consultation and participation in humanitarian action 4; Afghanistan*. London: ALNAP/ODI.
- Grunewald, F and K Robertson et al (2003) *ALNAP Global Study: Consultation and*

- participation in humanitarian action 1; Sri Lanka*. London: ALNAP/ODI.
- Mugiraneza, C and K Levy et al. (2003) *ALNAP Global Study: Consultation and participation in humanitarian action 5; Democratic Republic of the Congo*. London: ALNAP/ODI.
- OECD/DAC (2000) *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*. Paris: OECD.
(http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_34435_2086550_1_1_1_1,00.html)
- OECD/DAC (1999) *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. Paris: OECD. (<http://www.oecd.org/dataoecd/9/50/2667294.pdf>)
- OECD/DAC (1991) *Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris: OECD.
(<http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>)
- Proudlock, K, B Ramalingam and P Sandison (2009) *Improving humanitarian impact assessment: bridging theory and practice*. ALNAP 8TH REVIEW OF HUMANITARIAN ACTION: Performance, Impact and Innovation. Chapter 2. pp.101-184. London: ALNAP/ODI.
- Robson, P et al. (2003) *ALNAP Global Study: Consultation and participation in humanitarian action 2; Angola*. London: ALNAP/ODI.
- Sandison, P (2007) *The utilization of evaluations*. London: ALNAP/ODI.
- Slim, H and A Bonwick (2005) *Protection – An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. London: ALNAP. (<http://www.alnap.org/pool/files/alnap-protection-guide.pdf>) = (2007) 『保護 人道援助機関のための ALNAP ガイド 日本語版』アジア福祉教育財団 難民事業本部編(編集・発行)。
- Sokpoh, G, B and K Levy et al. (2004) *ALNAP Global Study: Consultation and participation in humanitarian action 6; Guinea*. London: ALNAP/ODI.
- 内海、勝間、中村編(2008) *国際緊急人道支援*、ナカニシヤ出版
- 外務省(2009) *ODA 評価ガイドライン第5版*、外務省国際協力局評価室
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/pdfs/guideline_5.pdf)

注釈 Notes

- ¹ ALNAP Governance, Management and Membership
(http://www.alnap.org/pool/files/alnap_membership.pdf)、ALNAP Strategy 2008-2013
(http://www.alnap.org/pool/files/alnap_strategy_2008-2013.pdf)ほか参照。
- ² 当初、正会員数の上限は 30 であったが、ALNAP への期待とともに参加機会の広げる要請が強くなり、2008 年から上限は 75 に変更されている。
- ³ 正会員のうち、多国間・二国間援助機関、国際赤十字赤月社連盟、国連諸機関、国際 NGOs は ALNAP への資金的サポートをおこなう。NGO ネットワークやアンブレラ・グループ、発展途上国の NGOs、研究機関、学者やコンサルタントなどの個人は現物出資(会合への施

設提供、発行物の翻訳などの in-kind contribution)をおこない ALNAP の運営をサポートする。

⁴ ALNAP Secretariat の所在は、c/o Overseas Development Institute, 111 Westminster Bridge Road, London SE1 7JD, UK である(2011年2月22日現在)。

⁵ Beck, T (2006) p.14.

⁶ Beck, T (2006) p.15.

⁷ 訪問調査でのインタビュー内容に基づく分類である。

⁸ Evaluation Report Database(ERD)による書誌検索はシンプルかつ機能的である。評価レポート類の分類・整理における一手法として参考となる。

⁹ 人道支援活動の評価においては、OECD/DAC(経済協力開発機構・開発援助委員会)による *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* (OECD/DAC, 1999) が国際社会で広く活用される指針のひとつとなっており、妥当性・適切性(relevance/appropriateness)、連動性(connectedness)、政策の一貫性(coherence)、対象範囲(coverage)、効率性(efficiency)、有効性(effectiveness)、インパクト(impact)という7つの評価基準をあげている。ALNAPはこのOECD/DACのガイダンスが効果的に活用されるための手引書を出版し、7つの評価基準をより詳しく説明し、基準を実践する際に考慮すべき事柄を述べ、具体的なグッドプラクティスを紹介して、OECD/DACの評価基準に基づく人道支援活動の包括的な評価の枠組みを提供している(Beck, T 2006; アジア福祉教育財団 難民事業本部編 2007)。

¹⁰ ALNAPのデータベースに蓄積された評価レポート類を分析した結果、人道支援活動に従事する者が保護プログラムの策定における重要な課題や実用性を熟慮するのに必要な知識やビジョンを養うためのリソースがないことから、支援現場のスタッフのための「保護(Protection)」に関するガイドが作成された。ALNAPのネットワークを通して保護プログラムの専門家や多くの機関との広範囲な協議がなされ、パイロット・スタディによる実地検証を経て作成されたものである。現場で活動する者が保護を支える概念と関連する実施要素を支える概念の両方について理解を深められる構成・内容となっている。2010年1月現在、仏語、スペイン語、日本語に訳されている。

¹¹ メタ評価は、中立性と公平性を確保するために、外部のコンサルタント2名に委託しておこなわれる。コンサルタントはデータベースからサンプル抽出された評価レポートを Quality Pro Forma に基づいて各々にレーティングし、その結果をつきあわせて集計する方式が採られている(Beck, T and Buchanan-Smith, M 2008)。

¹² 受益者や被災した人々の参加は、ALNAPが人道支援活動における説明責任の強化と実践の向上を目指すうえで重要なテーマのひとつに位置付けられている。「支援団体と受益者や被災者の関係性」、「被災したコミュニティや人々はどのように互いに作用しあうのか」、「受

益者や被災した人々の参加の機会とは何を意味するのか」、「なぜ参加の機会が損なわれるのか」という問いをベースとして、スリランカでのパイロット事業をはじめとして、アンゴラ、コロンビア、アフガニスタン、コンゴ民主共和国、ギニアの計6カ国でフィールド調査にもとづくケーススタディが実施され、*ALNAP Global Study series*としてモノグラフが出版されている。

¹³ ALNAP では人道支援活動のパフォーマンスの評価とインパクト・アセスメントの関係性に着目し、人道支援コミュニティにおける議論の動向や課題の所在を明らかにするために、2008年9月から2009年4月まで、文献調査、主要な情報提供者へのインタビュー、ALNAPの全メンバーへの質問紙調査、4つのケーススタディ(国際救援委員会(IRC)によるリベリア北部でのコミュニティ主体の復興プログラムのインパクト評価など)を実施した。人道支援セクターとして組織的に持続可能でコストを抑えたアセスメント方法を開発する必要性を提起し、理論と実践を結び付ける(bridging theory and practice)ための9つのKey messagesと5つのRecommendationsを示している(ALNAP 2009)。

¹⁴ 人道支援コミュニティでなされている評価は、教訓の抽出や組織的なメモリー構築の面では全体的にそれなりの質が確保されているが、パフォーマンスに顕著な変化や改善をもたらす意味で効果的な評価は乏しいとの背景から、ALNAPでは「評価の活用」に焦点をあて、「評価を活かすとはどういう事か」、「何に対してどのように活かせるのか」、そのためには、「評価をどのように読み解くのか」、といった問いを中心に、諸概念を整理し評価の活用に影響を与える要因を説明するとともに、ケーススタディをもとに実践的な評価結果の活用を紹介している。

¹⁵ 現在すすめられている Sphere Project や ALNAP 設立の契機となったのが、数々の提言をおこなった最初のシステムワイドな合同評価である Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda である。これに次ぐ、国際社会では2番目の総合的な合同評価がインド洋沖津波被害への人道支援活動の評価である。2005年から2006年にかけて、ドナー、国連機関、国際NGOsなど14団体で構成された Core Management Group と TEC スタッフが中心となり実施された。支援の国際的協調(コーディネーション)、ニーズアセスメントの役割、ローカルおよびナショナル・キャパシティへのインパクト、救援・復興・開発の各段階のリンケージ、資金的対応の5分野に焦点をあてている。同評価を総括した Synthesis Report は、オーナーシップと説明責任、キャパシティ、質、資金の分野で提言をおこなっている(TEC 2007)。

¹⁶ 目的は、①それまでに実施された合同評価の質をレビューする(可能であれば、単一機関による評価レポートを対象にした過去のメタ評価と比較する)、②それまでの合同評価から得られた事柄(特にグッドプラクティス)を今後活かせる形でドキュメント化する、③それら①と②の取組みを通じて国際社会の合同評価に関する経験や知見の蓄積に寄与する、ことであった(Beck, T and M Buchanan-Smith 2008)。

¹⁷ サンプルに選ばれた18事例の内訳は、自然災害が15件(うち、インド洋沖津波被害に関するものが7件)、紛争が2件、複合的危機が1件であった。

¹⁸ Beck, T and M Buchanan-Smith (2008) p.53.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Beck, T and M Buchanan-Smith (2008) p.54.

²¹ ALNAP (2005) p.2.

²² Ibid.

²³ ALNAP (2005) p.1.

資料1: ALNAP 正会員リスト(ALNAP ホームページより抜粋:2011年2月22日現在)

Organisation	Country	Constituency	Representative
<u>Action Against Hunger</u>	United Kingdom	NGO	Saul Guerrero
<u>AECID</u>	Spain	Donor	Pablo Yuste
<u>Africa Humanitarian Action</u>	Ethiopia	NGO	Dawit Zawde
<u>All India Disaster Mitigation Institute</u>	India	NGO	Mihir R. Bhatt
<u>ALNAP</u>	United Kingdom		John Mitchell
<u>AusAID</u>	Australia	Donor	Jo-Hannah Lavey
<u>British Red Cross Society</u>	United Kingdom	Red Cross / Crescent	Tendik Tynystanov
<u>CAFOD UK</u>	United Kingdom	NGO	Matthew Carter
<u>Canadian International Development Agency (CIDA)</u>	Canada	Donor	Anar Mamdani
<u>CARE International</u>	Switzerland	NGO	Jock Baker
<u>Catholic Relief Services</u>	United States of America	NGO	Bill Canny
<u>CDA Collaborative Learning Projects</u>	United States of America	Independent	Steve Darvill
<u>CENDEP</u>	United Kingdom	Independent	David Sanderson
<u>Christian Aid</u>	United Kingdom	NGO	Nigel Timmins
<u>Danida</u>	Denmark	Donor	Eva Broegaard
<u>Danish Refugee Council</u>	Denmark	NGO	Niels Bentzen
<u>DARA</u>	Spain	Independent	Riccardo Polastro
<u>Department for International</u>	United Kingdom	Donor	Paul Reglinski

<u>Development</u>			
<u>Development Initiatives</u>	United Kingdom	Independent	Jan Kellett
<u>Disasters Emergency Committee</u>	United Kingdom	NGO	Annie Devonport
<u>Emergency Nutrition Network (ENN)</u>	United Kingdom	NGO	Jeremy Shoham
<u>European Commission Humanitarian Aid Office</u>	Belgium	Donor	Nicoletta Pergolizzi
<u>Focus Humanitarian Assistance</u>	United Kingdom	NGO	Salim Sumar
<u>Food & Agriculture Organisation of the United Nations</u>	Italy	UN / UN Agency	Rachel Sauvinet-Bedouin
<u>Glemminge Development Research AB</u>	Sweden	Independent	Ian Christoplos
<u>Global Hand</u>	China - Hong Kong	NGO	Mike Tozer
<u>Global Public Policy Institute</u>	Germany	Independent	Andrea Binder
<u>Groupe URD</u>	France	Independent	François Grünewald
<u>Humanitarian Accountability Partnership International (HAP)</u>	Switzerland	NGO	Katharina Samara
<u>Humanitarian Futures Programme</u>	United Kingdom	Independent	Randolph Kent
<u>ICRC</u>	Switzerland	Red Cross / Crescent	Pascal Duport
<u>Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)</u>	Spain	Independent	Francisco Rey Marcos
<u>International Council of Voluntary Agencies (ICVA)</u>	Switzerland	NGO	Manisha Thomas

<u>International Federation of Red Cross & Red Crescent Societies</u>	Switzerland	Red Cross / Crescent	Josse Gillijns
<u>International Rescue Committee</u>	United States of America	NGO	Sue Dwyer
<u>InterWorks Europe</u>	Ireland	Independent	John Cosgrave
<u>Irish Aid</u>	Ireland	Donor	AnneMarie Daly
<u>JICA</u>	United Kingdom	Donor	Kimiaki Jin
<u>John Borton Consulting</u>	United Kingdom	Independent	John Borton
<u>London South Bank University</u>	United Kingdom	Independent	Michal Lyons
<u>MERCY Malaysia</u>	Malaysia	NGO	Heng Aik Cheng
<u>Ministry of Foreign Affairs, Germany</u>	Germany	Donor	Dennis Mueller
<u>Ministry of Foreign Affairs, Netherlands</u>	Netherlands	Donor	Roy Hans
<u>New Zealand Aid Programme</u>	New Zealand	Donor	Simon Williamson
<u>Norad</u>	Norway	Donor	Anette Haug
<u>Norwegian Refugee Council</u>	Norway	NGO	Oddhild Günther
<u>OFADEC</u>	Senegal	NGO	Mamadou Ndiaye
<u>Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</u>	United States of America	UN / UN Agency	Scott Green
<u>Osaka University</u>	Japan	Independent	Yasuhide Nakamura
<u>Overseas Development Institute</u>	United Kingdom	Independent	Sara Pantuliano
<u>Oxfam</u>	United Kingdom	NGO	Ivan Scott
<u>People In Aid</u>	United Kingdom	NGO	Jonathan Potter

<u>Philip O'Keefe</u>	United Kingdom	Independent	Philip O'Keefe
<u>RedR</u>	United Kingdom	NGO	Charlie Dalrymple
<u>Save the Children USA</u>	United States of America	NGO	Hana Haller Crowe
<u>Sphere Project</u>	Switzerland	NGO	John Damerell
<u>Steering Committee for Humanitarian Response</u>	Switzerland	NGO	Charles-Antoine Hofmann
<u>Swedish International Development Agency</u>	Sweden	Donor	Maria Thorin
<u>Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC)</u>	Switzerland	Donor	Yves Mauron
<u>Tearfund</u>	United Kingdom	NGO	David Bainbridge
<u>Tufts University</u>	United States of America	Independent	Peter Walker
<u>UNDP</u>	Switzerland	UN / UN Agency	Ela Ionescu
<u>UNICEF</u>	United States of America	UN / UN Agency	Robert McCouch
<u>United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)</u>	Switzerland	UN / UN Agency	Jeff Crisp
<u>USAID/OFDA</u>	United States of America	Donor	Mia Beers
<u>Valid International</u>	United Kingdom	Independent	Alistair Hallam
<u>Voice</u>	Belgium	NGO	Kathrin Schick
<u>World Food Programme</u>	Italy	UN / UN Agency	Caroline Heider
<u>World Health Organization</u>	Switzerland	UN / UN Agency	Nevio Zagaria
<u>World Vision International</u>	Switzerland	NGO	Kevin Savage

資料2: ALNAP 人道支援活動の評価(英語原文)

Evaluation of humanitarian action: the ALNAP definition *

Evaluation of humanitarian action (EHA) is a systematic and impartial examination of humanitarian action intended to draw lessons to improve policy and practice and enhance accountability. EHA:

- 1) is commissioned by or in cooperation with the organisation(s) whose performance is being evaluated;
- 2) is undertaken either by a team of non-employees (external) or by a mixed team of non-employees (external) and employees (internal) from the commissioning organisation and/or the organisation being evaluated;
- 3) assesses policy and/or practice against recognised criteria (eg, theDAC criteria);
- 4) articulates findings, draws conclusions and makes recommendations.

* In determining this definition, there was considerable discussion among ALNAP Full Members concerning the potential for evaluations to be 'impartial'. The question of how far evaluators can or should separate their own perspective from the evaluation.

出典: Beck, T (2006) *Evaluating Humanitarian Action using the OECD-DAC Criteria. An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. London: ODI. p.14.

1-2. ALNAP 総会報告

大阪大学大学院人間科学研究科 中村安秀

1. 第 26 回 ALNAP 年次総会

ALNAP (The Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) は、1997 年にルワンダの悲劇をきっかけに設立された。2011 年 2 月現在、ドナー機関、NGO、赤十字、国連機関など、世界各国から 70 団体が Full Members として参加している(日本からは、JICA と大阪大学のみ)。人道支援に関する種々のガイドラインや評価報告書などを出版している。第 26 回年次総会が下記の通り開催された。

と き: 2010 年 11 月 16 日 - 11 月 18 日

場 所: Putra World Trade Centre (PWTC)、クアラルンプール、マレーシア

主 催: ALNAP、マレーシア赤新月社、MERCY Malaysia (マレーシア NGO)

参加者: ALNAP Full Members、人道支援団体、政府関係者など

今回の年次総会のテーマは、「国際人道支援における当該国政府の役割」であった。従来、国際人道支援団体にとって、当該国の政府はできる限り遠ざけておきたい存在であったという。被災国や紛争国の政府関係者を招待した今回の ALNAP 年次総会は、画期的なものであった。

2. アジアのネットワーク化の動きは速い

マレーシア、タイ、フィリピンなどでも、緊急人道支援を行う団体や人材が増えている。ひとつずつの団体の規模は決して大きくないが、ASEAN やアジアという地域を軸に、ネットワーク化していこうという機運が盛り上がっている。スマトラ沖地震津波による災害が広域だったという記憶が鮮明に残っており、国際機関や ASEAN 事務局が後押ししているので、ネットワーク化のひろがるスピードは非常に速い。

(1) ADRRN (Asian Disaster Reduction and Response Network)

インド、インドネシア、アフガニスタン、パキスタンなど 13 カ国から 34 団体が加盟している。UN-OCHA がサポートしている。日本からの加盟団体はないが、京都大学の Rajib Shaw 氏が顧問を務めている。現在の議長は、Dr. Manu Gupta 氏 (インド SEEDS の代表) である。(URL: <http://www.adrrn.net/>)

(2) ASEAN Partnership Group

ASEAN 事務局が中心になり、アジアの NGO と政府機関が協力して、乳幼児死亡率の軽減などに取り組んでいる。ワールド・ビジョン、セーブ・ザ・チルドレンが重要な役割を担っている。災害時の心理社会的サポートなどにも取り組んでいる。

(3) APC-MADRO (Asia Pacific Conference on Military Assistance on Disaster Related Operation)

人道支援と軍の協調に関する新しいネットワーク。軍との協力の是非を問うまえに、現場ではすでに人道支援団体と軍は同じ場所で活動している。その現実を重視して、人道支援と軍の双方が「do no harm」や説明責任、情報の共有などの原則を確認した。ほとんど、合意文書ができあがり、2011 年中に公表される予定とのことであった。

(4) ADPC (Asian Disaster Preparedness Center)

バンコクに本拠を置く、災害時ネットワーク団体。ラオス、カンボジア、ベトナムに事務所を持つ。理事長は、元タイ外相の Dr. Krasae。

(5) Global HAND

香港に本拠をもち人道支援などを行っている Crossroads 財団が設立した、NPO ネットワーク組織。UN-OCHA や国際 NGO と連携している。

これらのネットワークには、マレーシアの MERCY Malaysia、インドの SEEDS、フィリピンの CDRRC (Citizens' Disaster Response Center) など、多くのローカル NGO が主体的に参加していた。残念ながら、これらのネットワーク化の動きに、日本の外務省や JICA が対応している様子は見られなかった。

3. 人道支援評価方法

人道支援評価方法としては、Mixed Methods が主流となりつつある。しかし、Culture を考慮した評価はほとんど行われていなかった。

以下は、ALNAP 報告書「The state of the humanitarian system : Assesing performance and progress, A pilot study」(ALNAP, 2010) の要約である。

(1) 100 以上の文献や報告書のレビュー、OCHA のディレクターや個々の NGO の年次報告書、89 名の人道支援関係者 (NGO、国連機関、赤十字・赤新月社、政府機関) へのインタビューを通じて、DAC5 項目による評価を行った。

(2) 人道支援の規模

全世界で約 21 万人の人道支援関係者が働いており、そのうち国際 NGO 関係者は約 11 万人以上にのぼる。緊急人道支援全体に使われた費用は増加傾向にあり、2008 年で約 66 億米ドルと推定された。

国際 NGO の規模は大きく、年間予算 1 億ドル以上の団体が 17 団体もある。年間予算 1 千万ドル以上の 56 団体については、国際スタッフが 9.5 万人、雇用しているローカルスタッフは 17 万人にのぼる。途上国、とくに被災した国において、国際 NGO が大きな雇用を創出していることがわかる。

(3) 人道支援の全体像

Coverage/sufficiency(資金充足)については、まだまだ十分ではないが、2007年、08年は、必要な額の85%を充足することができた。ただし、人道支援関係者の安全が脅かさせる機会は明らかに増大している。

Relevance(妥当性)については、人道支援ニーズ評価の改善はみられるが、まだまだ不十分である。Cash transfer や、生活支援のための新たな介入方法に関するアセスメントが必要である。

Effectiveness(有効性)は、多くの点で改善されていた。UNのCentral Emergency Response Fund(CERF)やDisaster Risk Reduction(DRR)など多機関にわたる調整機能が稼働し始めている。今後は、国際スタッフの勤務交替を減らすとともに、当該国のスタッフの育成が望まれる。

Efficiency(効率性)については、汚職などの危険性も含まれる。ただ、種々の報告書などにおいても、実態を明らかにするのはなかなか難しい点がある。

Coherence(一貫性)については、エイズなどの疾病、高齢者、ジェンダー、障害者など横断的な課題(Crosscutting issues)に対する取り組みが強く求められている。

(4) 評価とモニタリング

人道支援に関するモニタリングと評価は非常に弱いといわれてきた(Beck 2003)。近年大きく改善したという意見とあまり変わっていないという意見が混在している。

Real-time evaluations(RTE)は、緊急支援の開始時から行われ、一定の評価を得ている。しかし、「援助の量やカバー率が評価され、援助の質は評価されていない」、「生活支援に関するモニタリングはほんのわずかである」、「物資供給後のモニタリングはほとんど行われていない」といった批判もある。そのなかで、国際NGOや国連機関のスタッフがほとんど現地を訪問していないことが批判的になっている。「どうして誰も戻ってこないのか?」「お金がどのように使われているのか、どうして見に来ないのか?」という住民の声が紹介されている。

そのなかで、大学・研究機関と援助団体の協働は、始まったばかりである。国際赤十字と米国タフツ大学が共同して、北部ウガンダとスーダンで生活状況の調査を行った(Young 2009)。

また、Information and Communication Technology(ICT)技術を使ったモニタリングと評価も新しい課題である。ワールド・ビジョンが開始したAutomatic Identification and Data Collection(AIDC)はバーコードを使い、裨益者の同定と食料の配布を行うものである。Geographical information system(GIS)やGlobal positioning systems(GPSs)は、単に緊急時のフィールドスタッフの活動に利するだけでなく、得られた情報を蓄積することにより、長期間にわたるプロジェクトの立案や評価に役立つと考えられる。

4. JPF(Japan Platform)に対する意見

実は、ほとんどの参加者が JPF の存在を知らなかった。唯一、JPF の概要を知っていた参加者は、SEEDS INDIA の Executive Director の Manu Gupta 氏であり、彼はシーズ・アジアの理事として JPF の先駆性を評価していた。彼が議長をしている ADRRN に、JPF が参加する可能性についても言及していた。

NGO が、政府機関と民間企業とのプラットフォームを形成し、地域研究者を含む学術団体とも共同して、迅速かつ質の高い人道支援を行うという JPF の試みは、多くの参加者の関心を惹いていた。

人道支援団体にとって、伝統的にあまり関与していなかった業界(Non-traditional actors として、軍と民間企業が列挙されていた)の一つが民間企業である。そして、人道支援団体と民間企業の関係も、1対1の協調が中心であった。JPF のように、多くの NGO と多くの民間企業が双方向に連携しあっている方式は、世界的に見ても非常に珍しい。

その意味では、世界中の人道支援団体が集まった会議において、JPF の先駆性は注目を浴びていた。ワールド・ビジョン、セーブ・ザ・チルドレンなどの国際 NGO にとって、ジャパン支部の活動はあくまでも本部の活動の一部であり、JPF から支援があるという事実はほとんど知られていなかった。

今後は、JPF の活動の理念を書いた英語の文章が必要だと思われる。単に日本語の案内を英語に変換しただけでは、世界の人道支援の世界で認知されることはないであろう。グローバルな人道支援の状況を理解した上で、JPF の特色を他国の人にもわかるような説明の仕方が求められる。

1-3. REPORT OF THE VISIT TO FRITZ INSTITUTE

“Coexistence” Research Group Member: Lourdes Herrera

Background

Fritz Institute is a non-profit organization and one of a few humanitarian organizations that have dedicated effort to the assessment of humanitarian assistance impact from the beneficiary’s point of view on the following premises:

- Measuring humanitarian impact is essential to providing operational agencies with efficacy evaluation tools for their interventions.
- Sharing lessons learned across organizations is said to be critical to the creation of an evidence based which can continue to inform the sector about improvement; and
- Communicating the effectiveness of impact is necessary for the humanitarian sector to respond to increasing presence from donors and the general public to demonstrate the results of its efforts.

Two visits were conducted on February of 2010, 24th and 26th respectively. Interviews with the manager and co-founder of NPO Fritz Institute, Anyisia Thomas, PhD and with the person in charge of the “Bay Prep” program community based organizations CBO Liaison, June Gin, PhD complemented previous internet search.

General information on mission, funding and staff is followed by an explanation of recent activities in the fields of specialization of the Fritz Institute: Humanitarian Logistic Education and Certification, Networking Partnerships for Humanitarian Assistance projects, Research tools, Beneficiary studies, Disaster Preparedness and Community. Finally, difficulties and challenges in the field are summarized. A list of Partners by sector is included in the report for reference (Appendix). It is a characteristic of the institute to display most of the research material in its homepage (<http://www.fritzinstitute.org/index.htm>), logistic tools and questionnaires developed and applied by the institute are available upon request.

Mission, Funding and Staff

Fritz Institute located in San Francisco was founded in 2001 by the private initiative of Mr. Lynn Fritz to bring together business best practice, technology and academic research to augment the capabilities of humanitarian organizations engaged in disaster relief. By creating a worldwide network of scholars to research best practice and providing access to state-of-the-art technology from the commercial arena, Fritz Institute aims to facilitate the

effectiveness delivery of disaster relief and recovery by working in partnership with non-profit, government, universities and corporations.

The institute funds humanitarian research and assistance projects privately and also receives funds from other institutions and foundations (the USA and UK governments, etc).

Partnership is project based and there are no memberships. Once a project finishes the team dissolves. There are about 5 staffs at the headquarters; most members are in the field. Permanent staff is kept to a minimum.

Activities

I. Educational: Fritz Institute focuses efforts on certification. The Certification Program is a distance education program created in collaboration with a multi-agency Advisory Committee to enable organizations around the world to strengthen humanitarian assistance through professional training. It comprises three distance learning courses:

1. **The Certification in Humanitarian Medical Logistics Practices (MedLog)**, launched in September 2009, focuses on medical items' special supply chain requirements.
2. **The Certification in Humanitarian Supply Chain Management (CHSCM)**, launched in 2008, emphasizes strategic elements of supply chain management and is aimed at senior logisticians and logistics managers working at tactical or strategic levels.
3. **The Certification in Humanitarian Logistics course (CHL)** launched in September 2006, teaches the base principles of logistics and supply chain operations in the humanitarian context.

More than 300 people have enrolled in the program at the moment. Some universities are already offering PhDs in Humanitarian Logistics, a term created by the Fritz Institute. In addition, Fritz Institute awards 10 scholarships every year for those who need financial assistance (6 of the 2009 scholarships were awarded to Africa and 4 to Asia). Courses were created and developed by Fritz Institute and delivered by partner agencies.

II. Network:

1. **Creation of the Humanitarian Logistics Association (HLA) and humanitarian logistics certification program developed through networking**
(<http://www.humanitarianlogistics.org/>)

In a first overview research of the humanitarian sector Fritz Institute diagnosed shortage of

logistic tools and no logistics learning, teaching or training opportunities for those who worked in humanitarian assistance. In addition, by 2001 there was no logisticians' professional association neither professional networking. Fostering gatherings of logisticians led to the creation of the HLA gathered logisticians from top companies and organized the 1st Humanitarian Logician Conference (as of Feb.2010, 60 member organizations). As a result the humanitarian logisticians role has been defined and professional networking started.

Networking with the Chartered Institute of Logistics and Transport (UK) and the Logistics Learning Alliance led to the development and conduction of the certification programs in humanitarian Logistics.

2. Humanitarian Logistics Software (HLS) development and networking

Fully implemented in September 2003, HLS was built in partnership with the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) to address supply chain needs.

HELIOS, software for supply chain management was afterwards handed to the humanitarian sector for its management and application. It has been available to the humanitarian sector since then for free. Fritz Institute emphasizes its role as an incubator organization that specializes in work that other organizations in the sector can not perform due to lack of resources or funds. As other organizations take over and Fritz Institute starts new research.

3. Fritz Institute and Internews Network (Africa)

Fritz Institute and Internews Network formed a partnership to raise awareness among the international community about the power of local media in maximizing the effectiveness of humanitarian response.(<http://www.neparc-africa.org/index.php?page=PARTNERS>)

III. Research and Partnerships: To understand problems and gaps in the delivery of humanitarian assistance, Fritz Institute promotes multisectoral approaches. Groups of professionals and academic advisors from several fields are gathered to first make a baseline diagnosis. Teams are always project based and area experts form temporary committees to develop project-based activities. All models are bottom-up, developed from the problems and gaps found in the field. Models look for operational field-up rather than for policy down solutions; policy innovation is not one of the organization goals. Tools, initiatives and models are created, validated and tested before being handed for execution to partner or community organizations.

The **New Partnership for African Red Cross Red Crescent Societies (NEPARC)** is the first African-driven consortium to address Africa's humanitarian challenges, announced its works

with Fritz Institute to improve the efficiency and effectiveness of the Red Cross and Red Crescent Societies in African countries.

After the tsunami that affected Indonesia, India and Sri Lanka Fritz Institute partnered with organizations from the different countries to understand how humanitarian relief had worked in different countries and different contexts. Partnership was necessary to reach the beneficiaries. Evaluation should be conducted in the language and cultural nuance of the beneficiary to ensure accuracy. Instruments were created by the Fritz Institute staff and applied by local staff contacted through partners. In the case of India, the Indian Red Cross was hired to run the project with beneficiaries, they were in charge of identifying the resources to do the survey were asked about their recollections of the received assistance. Questionnaires and interview guides developed by Fritz Institute are available at request for their use and adaptation.

Fritz Institute also facilitates partnerships between people and organizations that possess advance knowledge in some field but lack knowledge and expertise of the ground; those who are able to filter the information and put it into a framework so that people in the sector and public in general can learn from it.

IV. Preparedness

Impact evaluation assessments revealed that each time there is a disaster; the same errors are repeated due to insufficient preparation. Fritz Institute in partnership with several governmental and community organizations built a program in California that comprises a whole network for emergency response in neighborhoods. Experience has demonstrated that the first ones to deliver humanitarian assistance are local dwellers. Local preparedness should be always enhanced, for local people are the most knowledgeable about their resources and their population (the old, women, children, disabled).

V. Difficulties

1. In the humanitarian sector funds are usually used to address disasters but they can not be used to improve the level of preparation or for strategic planning before disaster. It is difficult to obtain funds for preparedness and evaluation research. However, one dollar invested in preparedness may be worth 10 or 15 dollars spent in relief.
2. Most evaluation is carried out for donors; there is a culture in the sector of hiding bad outcomes and mistakes. If an organization does not present expected results, they will not be funded next time, with the consequence of scarce information to analyze and learn

from mistakes, because donors and not beneficiaries are regarded as the client.

VI. Challenges:

1. Building a data base of all the works that has already been done is one of the biggest challenges. Organizing raw data and making it available on the net is a long-term project.
2. Challenges for the sector are to gather baseline data, a diagnosis of the state of the population, the state of health, economic situation and community basic data. To collect data with valid instruments before and after the intervention and to use it for cross organizational beneficiary data
3. Research long term impact in beneficiaries of refugee camps and victims of natural disasters.

Appendix: List of Partners (as of 2011/02/22 from <http://www.fritzinstitute.org/index.htm>)

HUMANITARIAN ORGANIZATIONS

Aidworkers.net

AlertNet

American Red Cross Society

Benin Red Crescent Society

British Red Cross Society

Burundi Red Cross Society

CARE USA

CARE International

Cameroon Red Cross Society

Catholic Relief Services

Central African Republic Red Cross Society

Ethiopian Red Cross Society

Ghana Red Cross Society

Habitat for Humanity International

International Committee of the Red Cross

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

International Medical Corps

International Organization for Migration

International Rescue Committee

Kenya Red Cross Society

Lesotho Red Cross Society

Libyan Red Crescent Society

Mercy Corps

Medecins Sans Frontieres

Mozambique Red Cross Society

MSF Logistical Centre Nairobi

Namibia Red Cross Society

Nigerian Red Cross Society

Norwegian Church Aid

Oxfam UK

People In Aid

Red Cross Society of Côte d'Ivoire

Rwanda Red Cross Society

Save the Children

Sierra Leone Red Cross Society
Somali Red Crescent Society
South African Red Cross Society
Spanish Red Cross Society
Sudanese Red Crescent Society
Togo Red Cross Society
Uganda Red Cross Society
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
United Nations Children's Fund (UNICEF)
United Nations Joint Logistical Centre (UNJLC)
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)
United Nations World Food Programme (WFP)
World Health Organization (WHO)
World Vision International
World Vision USA
Zambia Red Cross Society
Zimbabwe Red Cross Society

GOVERNMENT AGENCIES



DANIDA
DFID
ECHO
SIDA
USAID

CORPORATE



Abbott Labs
Advantage Freight Network
APICS
Applied Materials
Barclays Bank, India
BearingPoint
Blue Star
Cost Plus World Market

Genentech
General Motors
Harris Interactive
Heidrick & Struggle
Hewlett Packard
Intel Corporation
IrisLogic
John Snow Inc.
JSI/DELIVER
KPMG
Levi Strauss
Microsoft
Pacific Gas & Electric
SAP
SGS
Wells Fargo

ACADEMIC INSTITUTIONS



Columbia University
Dartmouth University
Erasmus University
Georgia Institute of Technology
Georgetown University
Harvard University
INSEAD University
Kenyatta University
Massachusetts Institute of Technology
Social Science Research Council
Stanford University
Texas A&M University
Tufts University
UC College, London
University of Colorado at Boulder
University of Louisville
University of Nairobi

University of South Carolina

University of Washington

University of Wisconsin

FOUNDATIONS



Bernard Osher Foundation

Bernard Osher Jewish Philanthropies Fund

San Francisco Foundation

Stanley S. Langendorf Foundation

Walter and Elise Haas Fund

William K. Bowes Foundation

William and Flora Hewlett Foundation

2. 海外における心理社会的ケアの実践と評価

海外における心理社会的ケアの実践と評価 国際セミナー ‘Sports in Post-Disaster Intervention’ 参加報告

大阪大学大学院人間科学研究科博士前期課程 藤丸健太郎

1. セミナー概要

International Seminar ‘Sport in Post-Disaster Intervention’ は、国際スポーツ科学・体育協議会(International Council of Sport Science and Physical Education: 以下、ICSSPE)主催のもと、「実践的なワークショップと理論的な応用を組み合わせることで、実践者が適切な活動を行うためのツールを獲得すること」(ICSSPE¹)を目的として開催された、「災害救援における、心理社会的なスポーツプログラムの計画と実行に関する実践的セミナー」(ICSSPE)である。2007年に第1回が行われた当セミナーは、2008年の第2回に続き、今回が3回目の開催であった。

開催日程: 2009年11月2-8日【7日間】(プログラムは「添付資料」を参照)

開催場所: Hotel“HausRheinsberg”, Rheinsberg/Germany

(Rheinsberg は、首都 Berlin より北に車で約1時間のところに位置する。)

後援: ドイツ連邦共和国

協力: ケネソー州立大学 (アメリカ合衆国)、

国際赤十字赤新月社連盟・心理社会的サポートセンター、
スイス開発アカデミー (Swiss Academy for Development)

当セミナーには、17カ国(イタリア、ドイツ、ベルギー、モナコ、スペイン、チェコ、アンゴラ、ウガンダ、レバノン、ヨルダン、パキスタン、イラン、フィリピン、中国、オーストラリア、アメリカ合衆国、日本)から34人の参加者が集まった。参加者の所属は、UNICEF や UNHCR などの国連機関職員、NGO 職員、学生などであった。

2. セッション報告

(1) Monitoring and Evaluation in the Disaster Setting

講師: Ms. Daniela Preti (Swiss Academy for Development: SAD)

当セッションでは、「モニターリングと評価」(Monitoring and Evaluation: 以下、M&E と表記)をテーマとし、その紹介、M&E の様々なツールの概観、被災地で行う M&E に関する提言、またそのケーススタディが行われた。

講師が所属する SAD は 2003 年より「スポーツと開発」の分野に取り組んでいる。まだ歴史の浅いフィールドであるために、「スポーツは良いもの」という考え (Assumptions) を証明する

十分な科学的な根拠が欠けており、その原因として次の点が挙げられた。

- 文献、調査、団体、ネットワークなどについて、“North(支援する側)”と“South(支援される側)”の間に隔たりがある。
- 資金や人材の欠如、時間的な制約がある。
- “Social change”や進捗度合は測定が困難である。
- 長期的な研究が欠如している。
- スポーツを通じた支援は、他の支援と比較するとプライオリティを得られない(「するのはいいけれど…」というレベルに留まっている。)
- M&E に対するコンセプトが一致していないため、結果の比較が困難である。

当セッションでは、Monitoring と Evaluation は異なる概念であることを認識しつつ(表 1)、両者を併せて“M&E”とし、一つのテーマとしてその現状や課題について紹介された。

(表 1) Monitoring と Evaluation の違い

	WHAT? (定義)	WHEN? (いつ行うか)	WHY? (なぜ行うか)
Monitoring	システマティックに、決まった手段で実施中の <u>情報収集</u> 。	<u>継続的</u> 。 定期的な業務。	選択決定やプロセス学習の基盤となるような、結果、プロセス、経験を記録するため。
Evaluation	判断を下すための、詳細なデータや情報の <u>査定や評価</u> 。	<u>プロジェクトの最後</u> や、特別なイベントの際に実施。	戦略的決断の基盤となる評価のため。 開発目標、効率、有効性、効果、継続性の関連を判断するため。 質を高めて維持するため。

はじめに、M&E が行われている現場の現状について紹介された。現場でよく見られる問題として、以下のような問題が挙げられた。

- M&E を行うことが、負担となっている。
- ドナーが主導して M&E が行われることが多く、プロジェクトのアカウントビリティのためのみ行われる(報告されるのは肯定的な結果のみ)。
- M&E を行うモチベーションが欠如している。そのため質の低い M&E が行われる。
- M&E を行うための時間やお金が欠如している。
- M&E を行うための知識や経験が欠如している。
- M&E に関して、複数の異なる概念や基準が入り混じっている。

このため、M&E は「統制を図るために押し付けられる手段」、「オプションな“アクセサリ”」、「単にサクセスストーリーを示すだけのもの」、また「特定の個人によって行われるだけ

もの」として行われることが多い。だが、こういった現状に対して、あるべき M&E というのは、「変化を測定する参加型アプローチ、創造的アプローチ」であり、M&E はプロジェクトデザインの一部として組み込まれ、「開発における対話の場」として全ての関係者が関わらなければならないという点が指摘された。

それでは、なぜ M&E を行うのか。M&E を行う目的として、次の三点が挙げられた。

- 1) 「個人レベル」「組織レベル」「コミュニティ/家族/隣人レベル」という 3 つのレベルにおける学習と成長のため。それにより、プロジェクトとスタッフの質が改善され、ターゲットグループの利益につながる。
- 2) 業務の有効性を示す (Accountability) ため。また、成功事例だけではなく失敗事例も示すことで、信憑性や透明性が高まる。予想外の結果も重要視することが必要。
- 3) ノウハウや知識などの情報を蓄積するため。ファンドレイジングのための貴重な資料ともなりうる。

また、好ましい M&E の要素として、次の五つが挙げられた。

- 1) 科学的な要素を含む (Scientifically sound)
- 2) 費用対効果が高い (Cost-effective)
- 3) 複数の手法を用いたアプローチである (Multi-method approach)
- 4) 包括的/参加型である (Inclusive/participatory)
- 5) 妥当性があり、有用である (Relevant, useful)

さて次に、社会変化 (social change) の測定が困難であることが指摘された上で、それを分析するためのポイントとして、「Stakeholder 分析」「何を成果とするか」「指標 (indicator) 設定」が挙げられた。

主な Stakeholder として、「coaches/volunteers」「参加者」「実施するスタッフ」などが挙げられるが、「家族」「学校」「政府」「教会」「他の NGO」「Peer Groups」などとのパートナーシップもまた重要である。どのように Stakeholder を特定するかについては、次の二つのアプローチが紹介された。

- 1) どの機関、組織、グループ、個人が直接的、もしくは間接的にプロジェクトに影響を与えているか、もしくは影響を受けているか。
- 2) 誰がプロジェクトの成否に関わる重要な影響力をもっているか。

何を「成果」とするかについては、次のように説明された。

- 「成果」は具体的な目的に関連しているもの。
- 直接的または間接的に、サービス/活動 (outputs) の結果である。
- 変化、利益、学習などの効果である。
- ポジティブな「成果」もあれば、ネガティブな「成果」もある。また、予測できなかった「成果」もありうる。

指標 (indicators) 設定について、次のように説明された。

- Intervention が成功したかどうかの判断を可能にする “units of measure”。
- 立てられた目標を、量的または質的に測定可能な “statement”。

指標について、スポーツ活動を例に考えた場合、その達成目標が「1. 良いコーチを育成すること」「2. インクルーシブで、安全な環境の創出」「3. 女子の参加の達成」であるならば、それぞれの目標の達成度を測る指標例として、表 2 のように挙げられた。

(表 2) 達成目標と指標の例

達成目標	指標
1. 良いコーチを育成すること	・登録されているコーチ数やトレーニングを受けた審判数 ・コーチの持続率
2. インクルーシブで、安全な環境の創出	・障害者の参加度合い。 ・“特別なニーズ”についてトレーニングを受けた人数。
3. 女子の参加の達成	・新規の女子チーム数。 ・リーダー、コーチ、マネージャー、審判で女性が占める割合。

こういった指標に基づいて、それらを測るための “Key questions” を設定する。例えば HIV/AIDS 対策活動で、「人々を啓発し、偏見をなくし、エンパワメントを促す」という目標を達成するために、「HIV 感染者に対する偏見度合い」を指標とする場合、“Key question” として以下のようなものが挙げられる。

- HIV 感染者と同じスポーツチームでプレーできますか？
- HIV 感染者は他の人と関わりをもつべきではないと思いますか？
- HIV 感染者が子どもに関わる仕事をしていても安全ですか？
- HIV に感染しているかもしれないと思いますか？

M&E のツールの紹介として、「伝統的で規格化された M&E ツール」(Traditional, standardized M&E tools)と「新しく、刷新的な M&E ツール」(Alternative, innovative M&E methods)の二つに大きく分けて挙げられ、それぞれのツールの長短所が指摘された(表 3, 4)。その上で、創造的な M&E とは、「両ツールを体系的に組み合わせた参加型アプローチ」であることが指摘された。

(表 3) 伝統的で規格化された M&E ツール

長所	短所
比較可能。	繰り返し行われる。
広く認められうる。(Science-based)	厳格な規則がある。
はっきりとした枠組みの中で説明可能。	通訳次第で内容が損なわれる。

量的、質的なツール。	感情の欠如。
予測可能。	ドナー主導の場合が多い。
経験したことを体系的に記述できる。	識字能力が必要(語彙不足)
伝統的で規格化された M&E ツール例: 調査票、インタビュー、フォーカスグループディスカッション。	

(表 4) 新しく、刷新的な M&E ツール

長所	短所
調査的(故意でない成果が出る)。	擬似心理学。
感情をかきたてる。	比較可能なデータが得られない。
参加型ツール。	経験不足。
ダイナミック、フレキシブル。	説明が難しい。
モチベーションをもって行われやすい。	インフラ設備が必要な場合がある。
可視(PR のために役立つ)	科学的信憑性が疑わしい。
新しく、刷新的な M&E ツール例: 歌やダンス、写真やビデオによるモニターリング、Story-telling や詩、ブログや日記、演劇/Performing Arts(role-play)、描画や彫刻。	

M&E ツールの概観後には、被災地での M&E について述べられた。被災地では、「状況及び環境は常に感情的(emotional)で、混乱している(chaotic)」と前置きしたうえで、以下の留意点が指摘された。

- 1) スポーツ活動を取り入れたら、計画段階からすぐに M&E を開始すること。
- 2) ベースラインとなる情報を取り入れること。
- 3) 最低限の倫理コードを順守すること(匿名にする、倫理委員会を通す、同意書の作成等)。
- 4) 関係当局(政府、省庁など)に活動に関して伝えておくこと。
- 5) 初期の段階から、ディブリーフィングや心理社会的サポートを通して、現地スタッフ同士の関わりあいを活発に行うこと。
- 6) 害とならないようにすること。
- 7) 長期的に状況が改善されていくように、被災者と M&E の結果を共有すること。

次に、被災地で用いる M&E の手法及びツールについて、以下の留意点が指摘された。

- 1) 本当に関連性があり、シンプルで適切なデータのみを収集すること。

例:参加者の人数、性別、年齢。

活動の種類と目的。

ハイライトと課題。

備品とインフラストラクチャー。

外部の状況(危険、天気など)。

- 2) “one size fits all”とならないようにすること。
- 3) 確実な調査票(“ready-to use”、explorative な調査票)を作り上げようとして時間や労力を使わないこと。
- 4) グループのコントロールは、グループを特定することよりも難しい。
- 5) 柔軟性のある方法やツールは、具体的な現実には当てはめることができる。
- 6) 適した手法とツールは、被災者が示すニーズを反映していなければならない。また、プログラムを妨げるべきではない。

上記の留意点を踏まえて、M&E を実施する団体への提言として、次の三点が挙げられた。

- 1) 各団体の中で、M&E について計画を立てて作り上げること。(キャパシティビルディングにつながる。)
- 2) M&E のコンセプトを作り上げる際には、クリエイティブな視点で取り組み、またそれを早い段階で行うこと。(オーナーシップにつながる。)
- 3) ミスや失敗をさらけ出すことを恐れないこと。(長期的に、信憑性及び信頼性の向上につながっていく。)

最後に、ケーススタディとして、南部アフリカの三カ国(ザンビア、マラウイ、南アフリカ)での事例が紹介された。それぞれの事例で用いられた手法及びツールは、インタビュー、調査票、フォーカスグループディスカッション、コミュニティマッピング、ピクチャーモニターリング、学校の出席表のレビューであった。豊富な写真と共に事例が紹介され、当セッションは終了した。

(2) Sport Intervention in Disaster-Affected Areas: From Thailand to the Italian Earthquake

講師: Mr. Andrea Brunelli(ローマ大学)

講師は、‘Right to Play²’ のプロジェクトコーディネーターとして、2007 年から 2008 年までタイの津波被災地で活動後、2009 年 4 月にはイタリアの地震被災地にて、スポーツを用いて被災地の支援活動に取り組んだ経験をもつ。

イタリアの地震被災地では、2009 年 4 月 6 日の地震発生から 6 日後の 4 月 12 日よりスポーツと遊びを用いた活動が行われた。当活動は、4 月 26 日まで 14 日間毎日行われた。一日のスケジュールは次のとおりである。

10 時～11 時半: 6～10 歳を対象にした、屋外での遊び活動とスポーツ。

15 時～16 時: 6～10 歳を対象にした、屋外での遊び活動とスポーツ。

16 時～18 時: 4～10 歳を対象にした、屋内での活動(描画、映画鑑賞、カード遊び、ピエロ、

人形劇、粘土工作)。

16 時半～19 時: 青年を対象にした、屋外でのスポーツ系活動(バレーボール、サッカー、ラグビー、アルテミットフリスビー)。

そのときに用いられた、活動の効果を測定する指標の一つが、「Body / Movement Creativity」で、身体運動の創造力から効果を測定するというものであった。具体的には次の4つが挙げられた。

- 1) Free Body task: 一定のスペースでどのような身体運動をするかを観察する。
- 2) Bench task: ベンチの上でどのような身体運動をするかを観察する。
- 3) Hoop task: フラフープを用いてどのような身体運動をするかを観察する。
- 4) Ball task: ボールを用いてどのような身体運動をするかを観察する。

講師からは、効果を測る指標として、「創造力の程度」「問題解決能力」などが強調された上で、上記のような「Body / Movement Creativity」が効果測定のための指標となりうるのではないか、との提言がなされた。

(3) Debriefing Session

講師: Mr. Alan Kirk (ケネソー州立大学)、Mr. Jochen Grigutsch 氏 (ドイツ国防省)

当セッションは、まず参加者を二グループに分けて、それぞれのグループを二人の講師がそれぞれ担当する形式で行われた。時間は一時間弱と、他のセッションよりも短めであった。

当セッションでは、最初に行われたワークショップが重要であった。そのワークショップは、まず参加者全員に粘土を配り、「それを使って何でも好きなものをつくろう」という指示のもと、参加者が用意されたビニールシートの上で粘土工作をすることから始まった。数分の工作時間ののち、講師を交えて全員で「何をつくったのか」「どういう思いでつくったのか」を順に発表していったが、その途中で突然、長机が粘土細工の上に落とされた。一瞬事故のように思えたが、どかそうとされた机は再び、今度は明らかに意図的に、粘土細工の上に落とされた。多くの粘土細工が下敷きとなったために、つぶれてしまった。

セッションでは、そのワークショップ後に、参加者を二グループに分けて各グループ円になって座り、前述のワークショップでの出来事についての心境などを話していくグループワークが行われた。ファシリテーターからの「長机が粘土細工の上に落とされた時の心境は？」との問いに対して、参加者からは「おどろいた」「悲しかった」「腹が立った」「自分の作品が壊されなくて、ほっとした」などの意見が聞かれた。

このセッションでは、ワークショップ中に起きた長机の落下という出来事は「Disaster」であり、参加者はその「被害者」もしくは「援助者」(Responder)であった。このワークショップを通して、参加者は「不意に起こったショッキングな出来事」に遭遇したときの心境を疑似体験することができ、グループワークでは参加者各自から様々な心境、感情を聞くことができた。グループ

ワークでは、最後にまとめとして、ファシリテーター(筆者が参加したグループは Alan Kirk 氏)から、支援者に対する心理社会的ケアの重要性が説明された。そのために取り組むべきこととして挙げられたのは以下の3点である。

- 1) 強いチームをつくる。
- 2) チームのために、各自が経験したことについて話し合う(Debriefing)ための時間をつくる。
- 3) チームのための自主的な行動(self-direction)を促す。(リーダーによるコントロールを減らす。)

(4) Inclusive Activities and Games

講師: Mr. Ken Black(ラフバラ(Loughborough)大学)

当セッションでは、以下の四種類のインクルーシブ活動/ゲームが、セミナー参加者が実際に試行しながら紹介された。

1) Open activity

「Open activity」は、特別な条件やルールの変更をせずに全員が参加して行われる活動である。例えば、ウォーミングアップやクールダウンなどで行われる活動である。セッション内では、全参加者によって、「講師が指示した身体の部位を、近くの人とくっつけ合う」「講師が指定した人数のグループをつくる」などのゲームが行われた。

2) Modified activity

「Modified activity」は、ルール、スペース、用具などを変化させることで、全員が参加できるようになる活動である。この際、変化させるものとして、「STEP」(Size, Task, Equipment, People)を意識するよう指摘された。また、これらを変化させる際に留意するのは、優利な人にハンデをもたらすのではなく、不利な人の力を最大化する(Maximize)ような変化をつくることが指摘された。例えば、二人組をつくり、「相手の膝を触ったら勝ち」というゲームで、二人の動ける範囲を狭い円内にするなどのルールをつくることで、足が不自由な人も同じように楽しむことができる。参加者は、こういったアイデアを各組でそれぞれ考案しながら実際に取り組んだ。

3) Parallel activity

「Parallel activity」は、能力(ability)によってグループをつくり、全ての人が適切なレベルで参加する活動である。例えば、四人グループを二つ作り、それぞれのグループに足の不自由な人を二人ずつ入れて、ビーチボールバレーをしたり、全員が円になって座り、ビーチボールを落とさないように、バレーボールの要領でたたいていく、などのゲームがある。

4) Separate activity

「Separate activity」は、身体障害を持った人など、特定の個人やグループがあらかじめ分けられて行われる活動である。セッション内では、二人組をつくって紙でボールをつくり、「頭にボールをのせられるか」「高くボールを上げて、落下までに手をたたき、一回転する、地面を触

る」などのゲームが考えだされた。また、大きなボールを転がし、それにめがけて全員が小さなボールをぶつける、というゲームも行われた。

以上、四種類のインクルーシブ活動/ゲームについて、参加者は実際に体を動かしたり、自分たちでルールを考えたりして、学ぶことができた。最後に講師より、「教えることは何の意味を持たない。共有するように。」との指摘がされた。

3. 報告者所感

被災地への支援として、支援対象者の生存を保護するための「食糧」「保健医療」「住居提供」などの基本的な支援に加えて、支援対象者の心理社会的側面に焦点を当てた支援に対して力が入れられ始めている。心理社会的側面への支援を行うための手段として、演劇、音楽、その他レクリエーション活動が挙げられるが、その中でも「スポーツ・身体活動」を取り上げてテーマとし行われたセミナーが、本報告書の「International Seminar ‘Sport in Post-Disaster Intervention’」であった。

当セミナーでは、ICSSPE、SAD のほか、ドイツ国防省、国際赤十字赤新月社連盟、大学など、幅広い組織、団体から講師が集まり、「被災地での支援とは何か」から「心理社会的支援の意義」「スポーツ活動を取り入れる意義」まで、当セミナーのテーマに対して講師それぞれの経験に基づく講義や事例紹介を受けたが、当セミナーで特に特徴的であったのが、参加者はこれらの講義を単に聞いているだけではなく、実際に体を動かしスポーツや身体活動を体験したり、ワークショップがプログラムに組み込まれたり、現場での実践を念頭に置かれたセミナーであったことである。セミナー終了時に授与された終了証明書にも、「35 時間の“トレーニング”を終了し、「当トレーニングにより、被災地にて心理社会的スポーツプログラム、身体活動プログラムを行うのに必要な、理論的かつ実践的なスキルと知識が提供された」と書かれている。セミナー参加者も、「スポーツと開発」をテーマに掲げている NGO のスタッフなど現場での実践者が多かった。「Debriefing Session」も現場での実践者を意識したセッションであったと言える。

参加者も講師も、被災地支援におけるスポーツ、身体活動の可能性を認識し、追求する人々が多く、ワークショップなどでは自らそれらを楽しむ様子が見られた。だがその一方で、そういった活動を単に「楽しい」ものにとどめず、M&Eに関するセッションや、イタリアの地震被災地事例にて「Body / Movement Creativity」が取り上げられたように、どうやって効果を測定するのか、という課題に向き合っていた。

また、被災地では身体にダメージを負っている被災者が多いことを考えれば、「Inclusive Activities and Games」は、より多くの被災者の参加を促すために、当セミナーでは必要なセッションであったと言える。前述したように、被災地での心理社会的支援として歌やダンス、演劇、描画など、他にも多様なアプローチが行われており、そういった他のアプローチの方が、スポーツや身体活動よりも参加できる対象者が多いであろう。参加できる対象者が増えるよう

に、スポーツ、身体活動を工夫し、被災者のニーズに合わせて、その他のアプローチと組み合わせられた心理社会的支援が行われていくべきである。

「被災地でのスポーツ、身体活動を用いた支援」の必要性や可能性について、まだまだ広く認識されてはいるが、今回のセミナーを通して、この分野に強く関わっている実践者や学生の存在に強い感銘を受けた。今後、こういったセミナーを通して、被災地支援の一つのあり方としてスポーツ、身体活動を用いた支援が強化されていくことを望む。



(写真 1) 当セミナーは、体育館で行われた。このため、多くのセッションで、参加者が身体運動を交えながら学ぶことができた。

(写真 2) 「Debriefing Session」で、参加者によって作られた粘土細工。この後、粘土細工の上に長机が落とされた。



¹ <http://www.icsspe.org/index.php?m=16&n=32&o=145> (アクセス日: 2010 年 1 月 16 日)

² Right to Play は、「世界の最も恵まれない地域の子どもたちの生活を、発展と健康、平和のためのスポーツと遊びの力を用いることで改善する」ことをミッションとし、1992 年にリレハンメル冬季オリンピック組織委員会で考案された「Olympic Aid」がのちに発展した、国際人道開発組織である。(参照: <http://www.righttoplay.com/International/Pages/Home.aspx>, アクセス日: 2010 年 1 月 16 日)

資料: Sport in Post-Disaster Intervention2 – 8 November 2009

セミナープログラム

時間	プログラム名	担当者 (所属)
Monday, November 2		
12:30 pm – 3:00 pm	Arrival of Participants & Check-In	
From 3:00 pm	Ice-Breaker (Orienteering)	Mr. Christoph Schwager (Swiss Federal Institute of Technology Zurich) & Mr. Ken Black (Loughborough University)
7:00 pm – 8:00 pm	Free Time	
8:00 pm	Opening Reception & Dinner	
9:30 pm	Movie	
Tuesday, November 3		
8:00 am – 9:00 am	Breakfast	
9:00 am – 9:30 am	Welcome and Introduction	Ms. Katrin Koenen & Ms. Claudia Stura (ICSSPE)
9:30 am – 10:30 am	Disasters, Emergency Relief and Reconstruction	Mr. Andreas Karsten (Federal Office of Civil Protection and Disaster Assistance)
10:30 am – 11:30 am	First Steps in a Disaster Setting	Mr. Christoph Schwager (Swiss Federal Institute of Technology Zurich)
12:00 pm – 1:00 pm	Lunch	
1:00 pm – 2:00 pm	Civil-Military Co-operation: Interfaces and Support	Mr. Lutz Franke (Civil-Military Co-operation, Federal Ministry of Defense)

2:00 pm – 3:30 pm	Psychology as Part of Emergency Relief and Introduction into Debriefing	Prof. Dr. Alan Kirk (Kennesaw State University)
3:30 pm – 4:00 pm	Poster Presentation	
4:00 pm – 4:30 pm	Coffee Break	
4:30 pm – 5:00 pm	Psychosocial Support for Relief Workers	Mr. Jochen Grigutsch (Federal Ministry of Defence)
5:00 pm – 6:30 pm	Community Based Psychosocial Support in Complex Emergencies: Promoting Psychosocial Wellbeing of Beneficiaries, Staff and Volunteers	Ms. Nana Wiedemann (Reference Centre for Psychosocial Support, International Federation of Red Cross Red Crescent)
6:30 pm – 7:30 pm	Dinner	
8:00 pm – 9:30 pm	Using the Potential of Sports	Prof. Dr. Gudrun Doll-Temper (Freie Universität Berlin)
Wednesday, November 4		
8:00 am – 9:00 am	Breakfast	
9:00 am – 10:30 am	Teaching and Learning in Crisis Areas	Mr. Ian Pickup (Roehampton University)
10:30 am – 12:00 am	Activities without Equipment	Mr. Christoph Schwager (Swiss Federal Institute of Technology Zurich)
12:30 pm – 1:30 pm	Lunch	
1:30 pm – 3:00 pm	Sport and Culture	Prof. Dr. Ardith Peters (Kennesaw State University) & Dr. Dean Ravizza (Salisbury University)
3:00 pm – 3:30 pm	Introduction to Team Exercise	
3:30 pm – 4:00 pm	Coffee Break	
4:00 pm – 5:30 pm	Challenges in Crisis Area Leading to Good Practice	Mr. Christoph Schwager (Swiss Federal Institute of

			Technology Zurich)
5:30 pm – 6:30 pm	Dinner		
7:00 pm – 8:00 pm	The Uses of Sport for Children and Youth in Armed Conflict Settings		Dr. Dean Ravizza (Salisbury University)
Thursday, November 5			
8:00 am – 9:00 am	Breakfast		
9:00 am – 12:00 pm	Sport and Reconstruction – Examples of Good Practice		Ms. Jutta Engelhardt & Ms. Jaleh Saboktakin (Swiss Academy for Development)
12:00 pm – 1:00 pm	Demo - Debriefing Session		Prof. Dr. Alan Kirk (Kennesaw State University) & Mr. Jochen Grigutsch (Federal Ministry of Defense)
1:00 pm – 2:00 pm	Lunch		
2:00 pm – 5:00 pm	Free Time		
5:00 pm – 6:30 pm	From Individual Survivors to a Surviving Community		Prof. Dr. Anne Hicks-Coolick & Prof. Dr. Ardith Peters (Kennesaw State University)
6:30 pm – 7:30 pm	Dinner		
7:30 pm – 9:00 pm	Inclusive Activities and Games		Mr. Ken Black (Loughborough University)
Friday, November 6			
8:00 am – 9:00 am	Breakfast		
9:00 am – 11:00 am	Occupational Therapy in Disaster Relief		Ms. Susanne Waldow (Fürst Donnersmarck-Foundation)
11:00 am – 12:30 am	Team Exercise – Preparations		
12:30 am – 1:30 pm	Lunch		
2:00 pm – 3:30 pm	There is Nothing so Practical as a Good Theory: A Framework for		Prof. Dr. Colin Higgs (Memorial University of

	Effective Sport Interventions	Newfoundland)
3:30 pm - 6:00 pm	Team Exercise – Preparations	
6:00 pm – 7:00 pm	Dinner	
7:30 pm – 8:30 pm	Sport Interventions in Disaster-Affected Areas: From Thailand to the Italian Earthquake	Mr. Andrea Brunelli (University of Roma)
Saturday, November 7		
8:00 am – 9:00 am	Breakfast	
9:00 am – 10:30 am	Monitoring + Evaluation in the Disaster Setting	Ms. Daniela Preti (Swiss Academy for Development)
10:30 am – 12:30 pm	Team Exercise – Demonstrations & Evaluation(Group I-III)	
12:30 am – 1:30 pm	Lunch	
1:30 pm – 3:30 pm	Team Exercise – Demonstrations & Evaluation(Group IV-VI)	
3:30 pm – 4:00 pm	Coffee Break	
4:00 pm – 5:00 pm	Evaluation of the Seminar	Ms. Daniela Preti (Swiss Academy for Development)
5:00 pm – 6:00 pm	Closing (Certificates)	ICSSPE + Kennesaw State University
7:00 pm	Final Dinner	
Sunday, November 8		
	Breakfast, Check-Out and Departure	

3. 緊急援助に関する最近の国際的動向 – ミャンマーを事例として

(第 17 回共生ワークショップ記録)

日時: 2010 年 8 月 23 日(月) 12:30~14:30

場所: ジャパン・プラットフォーム会議室

講師: 國井 修 (ユニセフ・ソマリア支援センター 保健・栄養・水衛生部長)

司会: 中村安秀 (大阪大学大学院人間科学研究科 教授)

第 17 回共生ワークショップ

テーマ:「緊急援助に関する最近の国際的動向 — ミャンマーを事例として」

講師: 國井 修(ユニセフ・ソマリア支援センター 保健・栄養・水衛生部長)

<冒頭挨拶>

中村 今日、第 17 回目の共生ワークショップということになります。ナイロビからユニセフ・ソマリア支援センターの國井さんを招いて、「緊急援助に関する最近の国際的動向」ということで、お話を伺いたいと思っています。この共生ワークショップを企画をした理由について、少しでもその背景について述べさせていただきます。

一つは、文部科学省のニーズ対応型地域研究で「人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価」という研究班は5年間の研究班で、今年が最終年です。今まで、みんなで東ティモールに行ったり、アチエに行ったり、そしてヨルダンでイラク難民支援の現場を見てきました。学際評価といって、NGO の方や大学の研究者、国際協力の研究者、地域研究をやっている人、国連機関の人、いろいろな人とみんなで一緒に行って、現場の住民の視点でものを考える。そんなことをずっとやってきたわけです。

最終年に近くなって、突然文部科学省の中間評価では、日本国内だけではなくて、もう少し国際的な動向をきちんと把握するように、そして日本発の研究だけではなくて、国際的な動向をきちんと踏まえた上で、最終的な提言をしてほしいということがありました。それはまさに納得なのですが、ただ少しだけ納得しない話をいえば、当初予算にはないのに突然、途中からそれを入れてほしいと、そんな急に方向転換できませんという感じもあるのですが、そういう中で、実はいくつかの調査をしてきました。

ALNAP(The Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)というロンドンに本部を置く機関があって、そこはいろいろなやり取りをして、実は 2010 年 11 月にクアラルンプールで ALNAP 総会があるのですが、そこにニーズ研究班から、私たちの研究成果を発表するということにもなりました。また、ALNAP の加盟団体として、大阪大学の人間科学研究科が日本にある機関としては初めて正式に登録されました。また、アメリカ合衆国には、緊急人道支援の評価や研修を行う NPO がありますが、その一つの Fritz Institute を訪問して、資料を集めてきたりしてきました。

今回は、この分野では一番昔からいろいろな経験をしていらっしゃる國井さんに、国際的動向として緊急援助に関するお話をいただいて、前半1時間ぐらいでお話しいただいて、残り1時間ぐらいはもっとフランクに、では今後はどうしていったらいいのか、あるいはどんなことが考えられるのかを、いろいろと皆さんと議論をしていきたいなと思っています。それを全部テープに取ってテープ起こしをして、報告書の中に入れてたいと思っています。そのようなことで、もう國井さんにお任せしますので、よろしくお願いします。

<國井先生プレゼンテーション>

國井 お暑い中、お集まり頂きましてありがとうございます。私は今、ナイロビに住んでいるのですが、朝晩がすごく寒くて、毛布なしでは生活できません。日本があまりにも暑いものですから少し音を上げています。

本日は、「緊急援助に関する最近の国際的動向」というトピックですが、中でも援助協調を中心にお話したいと思います。特に最近、私は以前はミャンマーという国で、今はナイロビベースでソマリア支援をしており、共に援助協調という意味ではやや出遅れている国ではありますが、世界的には援助協調がかなり進んでいるのが現状です。つまり、世界的には援助協調は重要な課題で、グローバルなスタンダードの設定やその実践が進んでいますが、国別にはその進捗状況やパターンは違っているところもあります。また、ミャンマーは自然災害のサイクロンの中で援助協調が進み、ソマリアは長年の紛争で正式な政府不在の中で援助を進めなければなりません。結論からいえば、これがベストだという援助協調の形や過程はなくて、世界全体で方向性は決めながらも、結局、国別に試行錯誤しながら作り上げなければならないのが状況です。ですから、ミャンマーでも、ソマリアでも、援助協調は現在進行形で、暗中模索の状態でもあるということです。本日は、せっかくですから、ミャンマーのサイクロン緊急災害の状況と、そのときにどのような援助協調がなされたかを事例としてお話ししながら、援助協調に関する国際的な動向をお話したいと思います。

■ ミャンマー概要

ミャンマーは、面積は日本の2倍ぐらいで人口は2分の1。世界に残る数少ない軍事国家の一つです。ここは管区 (division) と州 (state) に分かれていて、135 の民族がいます。中には独立紛争などをして危険な地域もありますので、そういった国境付近の地域を統治するためにも軍事政権を維持することが重要だと理由付けを政府はしているようです。

この国は非常に貧しい国で、一人当たりの GDP (Gross Domestic Product) は年間2万円程度。1カ月 1,000 円から 2,000 円ぐらいの給料で国民の多くは生活してしまっていて、絶対的貧困の割合が非常に高いです。それでいながら海外からの援助額、さらに政府予算の社会セクターへの配分は非常に少ない。簡単にいいますと、国民一人当たりの海外からの援助額は約 300 円、保健医療に関しては、このうちの4分の1程度、だいたい一人当たり 80~100 円ぐらい援助を受けています。最低限の治療をするのに、途上国では一人当たり最低でも 2,000 円ぐらいのお金です。それを通常、国の負担、海外からの援助、さらに個人の出費で賄うわけです。日本の一人当たりの国民医療費は国家予算として約 40 万円。一人当たり 40 万円も保健医療にお金を払っている。これは、ご老人が多い、慢性疾患が多いなどの理由もあるのですが、それ以外に国民負担もあるわけです。アメリカの保健医療に対する国家予算は一人当たり約 70 万円です。ミャンマーでは、国際援助は 100 円以下、政府も 100 円以下ですから、それ以外は個人で負担しなくてはならない。

つまり、病気になったらほとんどは個人で支払わなければならない、それが家計を圧迫して貧困につながり、そのために貧困者は病院に行くのをためらい、病気が悪化して死亡したり重症化につながる。ここで病院に行くと、さらにお金がかかり、さらなる貧困につながる、という悪循環につながります。

ミャンマーの5歳未満の死亡率は、アジアの中ではアフガニスタンに続いて悪い。アフガニスタンは破綻国家のひとつですが、この国を除くとアジアで最悪の子どもの死亡率です。周辺国のカンボジア、ベトナム、ラオスなどよりもずっと健康指標が悪いのに、国際援助はラオスの確か 20 分の1ぐらいしかありません。軍政に対する制裁の影響が強いのです。慢性の栄養失調は子どもの3人に一人です。

■ サイクロン概要

スライドを観ていきましょう。これはサイクロンが走った通り道ですが、私もヤンゴンにおりまして被災しました。ヤンゴン自体も大木や電信柱がなぎ倒され、家が飛ばされ、大変な被災状況でしたが、南部のデルタ地帯はさらにひどい状況でした。強風・大雨以外に2～3メートルの高潮が広範に襲ってきて、村々、家々を大破したのです。このような学校も、村で唯一のコンクリート製の診療所なども高潮で倒壊して、中に避難していた子どもやお母さんたちが死亡したということです。サイクロン襲来後、政府の許可が下りず、われわれ外国人は現地に1カ月間入れなかったため、ユニセフの現地スタッフ、ほとんどは医師ですが、彼らを現地に派遣したのですが、帰ってきてみんなの顔が真っ青になっていました。撮ってきた写真を見たのですが、高潮に巻き込まれて溺れたと思われる子どもやお母さんたちの遺体が、倒れたヤシの木に引っかかって垂れ下がっていたり、何人もが山のように折り重なって死亡している姿などがあり、この災害の悲惨さを示していました。生き残った子どもたちやお母さんたちもいるにはいるのですが、ある村では 2,000 人ぐらいの人口で100人か200人ぐらいしか生き残っていない。そのうち子どもは数人、それも7歳以下は泳げなかったり、木につかまったりできないので、すべて死亡してしまったところもありました。

被災地は南北が約 80 キロ、東西が約 100 キロぐらいの地域で、非常に広いのです。ヤンゴンからボカレというところで、その当方で6時間ぐらい、ラプタという町まで10時間以上車がかかり、そこからさらにボートに乗って行かないと被災した村まで着けないのです。デルタ地帯は非常に大きな川で、川幅が数キロあるようなところもありますし、奥のほうに行くと、こういう小さなボートでしか入り込めないところもあります。この国は、詳細に村々の位置などが記された地図がありません。というか、軍では地図を持っているようなのですが、一般には公開されていませんし、GPS(Global Positioning System)とかも使用許可がおりない。携帯もつながらないところだったので、緊急援助では難儀しました。

■ 初期活動

インド洋、スマトラ島沖の大津波の緊急援助にかかわった方はご存じだと思うのですが、津波の被災地域は、ほぼ海岸線から 100 メートルから 200 メートルですね。バンダ・アチェ辺りでは、恐らく5キロから8キロぐらい奥まで被災したと思うのですが、それでもその程度の範囲です。被災地域はひどい状態ですけれど、そこから少し奥に行けばまったく問題ないわけですね。津波はだいたい1~2回、多いところで3回襲来したけれども、それ以外は雨風などもないので、被災していない場所への避難、また救援活動は比較的容易でした。しかし、ミャンマーでは先ほどお話ししましたように、80 キロから 100 キロ四方の範囲で被災していましたので、そこに入り込むのも難しいし、どこの村にどのぐらいの人が生き残っているのかを把握するのも難しかったです。ですから初めのころは、縦横無尽に走る川を奥のほうに入って行って、GPS を本当は使ってはいけませんが、密かに使いながら、村々を地図に書いて、どこに生存者が何人ぐらい残っているかを、援助しながら追いかけていました。

■ 緊急時におけるロジスティックの難しさ

今回の緊急援助の最大の問題はロジ(ロジスティック)で、国内に十分な救援物資がないため、たとえばミャンマーの最大都市ヤンゴンでも質の保証された医薬品を十分に入手することができず、コペンハーゲンにあるユニセフの物資供給施設に注文して送ってもらうのです。特に、この国では通常でも、必要なワクチンは 100%、ほかの必須医薬品も6~7割はユニセフが負担して供給していますが、通常は必須医薬品は船などで搬送し、冷蔵・冷凍のコールドチェーンが必要なものだけ飛行機で搬送していますが、今回は緊急援助ですので当初はすべて空輸してもらいました。WFP(World Food Programme)とユニセフが当初は飛行機を何回も飛ばしながら援助物資を空輸しましたが、そこから現場に送るまでの道のほとんどが舗装されていないでこぼこ道でしたので、特に、途中、サイクロンで橋も破壊されてしまって、応急処置である程度の整備はしたのですが、それでも2トン以下のトラックしか通行できず、何台ものトラックを毎日何度も往復させなければなりませんでした。

現地の街に臨時の物資倉庫を作り、そこからさらに被災した村々に送るのですが、これは多くの NGO の皆さんと手分けをしながら送りました。現地で活動する NGO の皆さんも人手はあるけれども援助物資がないというのがほとんどでしたので、協力し合いながら支援を行いました。ただ、急性期、特にはじめの1週間は、現場に現地スタッフを送り、備蓄倉庫にあった援助物資で細々と援助を開始したのはいいけれど、船の調達が困難、人手が足りないなどの理由で、なかなか大々的には援助を展開できませんでした。ですから、奥の奥にある被災地では、初めの1~2週間は、特に食料援助などは、現地の人々が自分たちの持っているもの、残っているものを分け合ったり、より被災している地域に送ったりしていました。外からの援助でなく、地域の人たちが助け合いながら食いつないでいたというのが実際のところでした。

デルタ地帯の奥の方にある村々を探しながら救援活動を行うのですが、ボカレという街から船で一日かけて、それも本当に入り組んだ川を下って行って、また少し荒れた外海に出てからさらに行ったところにある地域がありまして、そこはなかなかアクセスが難しかったこともあり、サイクロン発生後2~3カ月後にやっとまともな援助を届けたという地域もありました。調べてみると5万人から10万人の人が救援物資をずっと待っていたわけです。そういった意味では、このミャンマーのサイクロン災害は、今まで私が経験した中でも救援という意味では難しいところでした。

■ 緊急的救援活動

もともと、インフラがほとんど整備されていない地域で、村人たちはほぼため池の水を飲料水に使って生活しています。ミャンマーは、半年間はまったく雨が降らない、あと半年間は雨がずっと降り続けるという乾期と雨期の差が激しいところで、雨期に大きなため池に水を溜めて、その水を乾期に使用するというのが一般的です。ですから、救援活動も原始的で、高潮被害で塩水が入り込んでしまった水をポンプなどで汲み上げてきれいに清掃したり、池が破壊されたり、ため池が元々ないような村には復旧作業をしたり、改めて大きなため池を作ったりしました。また、池から運んできた水は、各家にこういうひとかかえほどの大きな水がめを配布してそこに溜める。さらに浄水剤を配布して、その水がめに入れて水を殺菌してから飲用してもらうよう指導する。もちろん、きちんとした上水道を整備できればいいのですが、このような広範の僻村では当分は無理でしょうから、しばらくの間はこうした浄水薬などを使って、最低限の処置をして飲用に使用してもらう。非常に水がにごっている場合は雲母みたいなものを入れて、沈殿させてから使用するなどの原始的な方法もあります。

衛生教育なども一緒に行うのですが、こういった緊急援助では、避難所の中に多くの人たちが密集し、そこで下痢症や麻疹などが流行して死亡率が上がることもありますから、早い時期に特に麻疹の予防接種を実施したり、感染症流行の予防や対応準備をしたりするのが重要です。子どもにはビタミンAの補給で免疫力を上げたり、ある地域ではマラリアやデング熱が流行するので、マラリア流行予防のために殺虫剤で処理した蚊帳を配布したり、デング熱流行予防として、家の周りがあるたまり水に、ボウフラが増加しないように、人体への影響の少ない殺虫剤を撒いたり、といった活動もしました。

■ 援助調整の難しさ

今から振り返ると、ミャンマーはとてもいい国だったと懐かしく思うことも多いのですが、当時はなかなか政府とのやり取りは難しいところもありました。ただ、最前線で働いている助産師さんなどの医療従事者はとても真面目で献身的で、どんな村でも熱心に保健医療活動を行っています。トレーニングをすればただの効果がみえることも多く、努力すればただで現地で反映できる場所がありまして、これが本当に素晴らしいなと思いました。なかなかアフリカではこううまくは行

かないことが多いという印象があります。

実はサイクロン襲来前から、Inter-Agency Standing Committee (IASC) という、NGO、国連など現地の援助団体が集まって、定期的に意見交換や協力のための会合をする場があります。これはもともと、緊急災害を想定して、国連、NGO などの援助機関が定期的に集まって緊急時の準備・対策をしているのですが、このサイクロン災害の前にも、数日前からミャンマー上陸との予報があり、準備はしていました。ただ、同様の予報があっても、大抵ミャンマーに上陸せず、北上してバングラデシュに上陸するケースが多く、首都ヤンゴンに関してはほとんどサイクロン被害を受けたことがありません。今回も、かなり大規模なサイクロンとの予報がありながら、最終的には北上して上陸はしないだろうとの油断があったと思います。実は1年前の同じ時期に、シドルという大型サイクロンが来まして、結局、北上してバングラデシュでは被害を与えましたが、ミャンマーはあまり被害を受けませんでした。この記憶が油断にもつながったのでしょうか。

いずれにせよ、NGO や国連などの援助団体による定期的な緊急援助の調整会合はありましたが、実際に予想を上回る災害が突然発生すると、調整というのは準備していても難しいものです。皆さんご存じだと思うのですが、まずドナーが様々な援助機関に資金を提供し、それぞれの機関が別々に予算申請をして様々な地域の被災者に送るのですが、それぞれの援助機関が個別に迅速調査などを行い、活動地域や活動内容を決めていくわけです。

例えば、スマトラ島沖大津波の時は、スリランカの被災地に行った方も多いと思いますが、コロンボからすぐ近く、30分から1時間ぐらいのところの避難民キャンプには、世界中から多くの医療チームが巡回診療に行っていました。あの津波災害は世界中に報道されたために、例えばシンガポール、台湾、タイなどから、これまで海外支援をしたことがないけれど、テレビを見て、医者や看護師を送ろうと、医療チームを送っていました。私も驚きましたが、中国語しか話せない医師や看護師が現地に来て、中国のテントを張って、中国の薬を使って救援活動をやったりしていました。

初めの1か月間は、様々な医療チームがほぼ1時間おきぐらいに来て患者さんを診ていたという避難所もありました。ですから患者さんの中には、手のひらいっぱい薬を持って、お菓子を食べるようにつまんでいました。そのご老人に聞いてみたら、高血圧で腰が痛いといいます。急性期の病気ではなく、慢性の病気でした。それでいながら、コロンボから離れたスリランカ南部のマタラやその先に行きますと、特に道沿いでなく、奥まった場所にある避難民キャンプに行きますと、被災後1か月くらいはちらほらと援助が来てはいたけれども、2~3か月以降はまったく来なくなったということでした。緊急支援をうまく調整するのはそう簡単ではないと思いました。

■ 緊急人道支援の調整メカニズム

この緊急時の調整は、いろいろと進んできていい例もあるのですが、最近ハイチの緊急援助に行かれた方はご存知の通り、調整が機能しないこともあります。ですから、いろいろと準備をして、そこから得た教訓をまた次に反映させようと思うのですが、また大きな災害が来てうまく機能

しなくなる。通信も遮断されて調整どころじゃないこともあり、政府も調整するキャパシティがないということもあります。

今、世界的に調整メカニズムというのがありまして、特に UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) という機関が全体的な調整をやっています。簡単にいいますと、グローバルには IASC が国際的にあり、この中に大手の NGO や国連なども入っていて、議論をしながらよりよい調整機能づくりをしています。特に人道援助に関しては、クラスターと呼ばれる、セクター毎の調整を行っています。10 ぐらいのクラスターを決め、それぞれにリーダー役というか調整役を決めて、その中に関心のある援助機関が入り、国際的に方向性を決めていきます。それが国レベルでも、リーダー役を中心にしてクラスターを構成し、また被災地域が広範囲の場合、それぞれの地域でも必要に応じてクラスターの調整をしています。この IASC は、結局フォーラムとして調整やポリシーをつくり、最終的な決定をしていきます。1992 年と、かなり以前から調整ははじまっているのですが、本当に機能しだしたのは最近です。特に人道援助を強化しようということで、この援助機関間で調整をしよう。

このグローバルレベルのクラスターに関しては、先ほどいいましたように、リード役を決めています。このリード役は、ある程度そこがそのセクターで重要な役目と経験・知識をもっています。そのため、そこを中心として様々な援助団体が集まり、それぞれのクラスターの能力強化をしながら現地での計画を立て、実施をしていこうということです。特にロジスティクス、これは特に援助物資を被災地に車や飛行機で送ったりというのを、それぞれの援助機関でやればいいのですが、できない場合も多いので、WFP が中心に調整をしたりします。あとは、通信や IT については、OCHA やユニセフや WFP。国際的にこのような調整役が一応決まっていますが、現場に行くとその国での援助機関の能力などに応じて変わってくることもあります。あとは、実際の現場におけるキャンプのコーディネーションとかマネジメントは、特に難民などの場合は UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)、ほかに赤十字とかがやる場合もありますが、一応リード役としては、UNHCR。シェルターに関しては、紛争の場合は UNHCR、自然災害の場合は IFRC、International Federation Red Cross です。あとは、ヘルスに関しては WHO (World Health Organization)、栄養や教育、ウォッシュ (Water, Sanitation and Hygiene: WASH) などに関してはユニセフ。ただ、クロスカッティングな 이슈 としては、早期復興 (early recovery)。緊急援助が始まって、最近ではけっこう早くて1カ月ぐらいから早期復興のあり方の議論をしまして調整役をやっていくことになりました。UNDP (United Nations Development Programme) が一応グローバルではやっています。ほかに保護、これは難民や避難民の保護もありますし、もう少し細かくわけて、女性だけの保護や子どもだけの保護などをやることもあります。

■ 資源の動員

グローバルのレベルでは、資源の動員はお金と人材です。そういったものを集めていき、できればロスターをつくって登録制にしてリードができるような人材を集めています。これは、例えば

WHO であれば保健医療に関して活動できる人をロスターで集めます。ロスターで集める前に最近
はトレーニングをするのですが、トレーニングを受けて適切だと判断されたらロスターに入れたりも
しています。専門技術をきちんとトレーニングし、またその分野に関する知識を蓄えていきます。

そして、事前準備です。いわゆる災害が起こる前に必要な物資をどこかの地域に送ったり、ま
たは国の中に倉庫を置いて集めていくことなどです。そのパーツも、例えばテントと一言でいま
すが、ミャンマーでサイクロンがあったときにテントを集めたのですが、パキスタンから持って来ら
れたテントは全く防水がなく、途中で水を吸い込んで中で水がどんどん垂れて大変な思いをしま
した。どこのどんな素材を使っているのかというのは非常に重要です。そういったことを学びなが
ら、ルートはこういうときにはここから送ろうとか、こういったところに備蓄しておいて、そこから地
域に流していこうというのも、一回一回学びながら行っています。ハイチ自体は非常にキャパシ
ティーが弱く、ユニセフもインターナショナルスタッフが非常に少なかったため、災害が起こった後
は右往左往していた状態でした。やはりそういったところでは、それぞれの国に大きなキャパシ
ティーを置くことはできませんから、もう少し地域事務所を評価していくなり、そういったことも一つ
づつやっています。

国レベルに関しては、やはりそれぞれのリーダーシップとコーディネーションです。もちろん、リ
ーダーシップというのは、最終的には現地の政府が発揮すべきなのですが、なかなか政府のリ
ーダーシップやコーディネーション能力がない、または災害によって弱体化した場合も多いため、
そうした意味ではリード役が中心になってクラスターを強めていくというのは、やはり必要性があ
るということです。

■ 援助の配分における調整

また、先ほど申し上げたように、援助の重複やギャップをきちんと同定してそこに振り分ける、
また再配分していくということも必要です。そして、プライオリティセッティングがなかなか難しいで
す。というのは、それぞれ自分の得意とするものがプライオリティだと思うからです。例えば、私だ
ったら医療ですから医療が一番大切だといいますし、食料の人は食料が一番大切だといいます。
みんながそれぞれやってしまうので、やはり IASC のような調整機構を活用して、Humanitarian
Coordinator、または Resident Coordinator のいるオフィスを中心に全体的な機関間調整を行う必
要があります。1億円あったら、今のこの緊急援助の1カ月間ではたとえば保健医療が 30%、栄
養が 20%、食料が 30%、教育は5%というように資金配分を決めていきます。3カ月後にはニー
ズが異なってくる可能性がありますから、もう一回セクター間の配分を変えていくという調整もし
ています。

あと、Cluster lead as provider of last resort ですが、援助団体がたくさんすぎる場合はよい
のですが、全く足りないという場合、そのギャップを埋めるのはそのリード役なのです。ですから、
お金が足りなくても、クラスターのリードはどうかして資金を集め、不足分を補充しなくては
いけないという大変な責任があることはあるのです。どのようにギャップを埋めるかですが、例え

ば、WHO は保健のテクニカルなリードとしてはいいのですが、実は資金は限られており、緊急援助のときにいつもアップアップしてしまいます。そうした場合、WHO だけでお金を集めようとしても集まらないため、より大きな全体的なアピールをして、そのお金を WHO の調整費用に充て、そのお金から WHO はロスターから人を呼んでリード役をさせようとか、薬が不足していてユニセフや WHO、UNDP でも不足分を全然埋めることができない場合は、そのお金をプールしておいてクラスタースターとして補充しようという話も出てきています。

■ 早期復興

早期復興に関しては、特にシェルターも暫定的なシェルターではなく、より永住型のシェルターづくりを行います。また、ソーシャルサービスの中でも、教育などは災害支援初期に重要な救命という範疇には入らないため、議論を始めるのが大体1カ月以降、実際にお金がつき始めるのが3カ月以降のことが多いです。また、そのときになってようやく ILO (International Labors Organization) や FAO (Food and Agriculture Organization) が入ってきて、自立のための農業や漁業の立て直しなどが始まってきます。

この早期復興に関しては、2006年に立ち上がり、これまでなかなか機能していなかったのですが、最近になってこの議論がかなり出てきました。といいますのも、ご承知のように、初めの数カ月、長くて1年ぐらいは関心が持たれ、ドナーも資金を集めていくのですが、どうしても1年以降はなかなか資金が集まりにくくなります。ところが、この災害から復興に移行する時に資金が必要となってきますので、そのお金をどのようにプールしていくかなど、やはり早い時期から緊急援助の資金を少しでも早期復興に流していこうという議論も最近あります。

■ 国際的な協力体制の構築—PONJA の実施

ミャンマーではとにかく初めは、ご存じのように政府が非常にかたくなで、援助団体を現地に入れるなという態度で、われわれも現地のスタッフも、ユニセフの服は絶対に着ないでロープロファイルで忍び込んで現場に行っていました。そうしなければ、その地域の軍の人たちに差し押さえられたりしていました。もちろん中には、そうした現地の軍の人たちともツーカーの人もおり、そうした人がいる時には逆にすーっと入り込めるときもありましたが、なかなか難しいところがありました。それで、最終的に国際的なプレッシャーをかけて、ASEAN と政府と国連が一緒になり3者でのコーディネーショングループというのを作り、もう少しハイレベルで議論をした結果、やはりこのサイクロンというのは、とてもではないが政府が簡単に援助できるものではないため、とにかくこの3者で話し合いながら進めていこうということになりました。このポリティカルな合意ができてからは、逆にスムーズに進んでいきました。

特にわれわれは、初めの頃はこうした合同調査は無理だと思っていたのですが、一応 PONJA (Post-Nargis Joint Assessment) というものが作られまして、少し時期的に遅くはありまし

たがジョイントのアセスメントをしようという話になり、ユニセフは保健医療、栄養、教育、保護といった分野の質問票づくりや、調整員に対して実際に身長と体重を測ったり、上腕周囲径を測るなどの訓練を実施して調査員を現場に送り込みました。お金はありませんでしたが、普通であれば絶対に行かせないような地域に、何百人だったか正確な人数は忘れましたが、ヘリコプターやボートを使って調査員を村の隅々まで送り込み、ハチの巣のように場所を決め、このハチの巣の中の4ポイントぐらいを決めて調査しました。ですから、本当にこのナルギス全体の村々の隅々まで人を入り込ませ、かなりきわどい質問もしました。そうした質問に関してはやはり少し削除された部分もありましたが、それは仕方がないと思いながら調査しました。

中村 こちらの写真がその一つですね。

國井 そうです。これは衛星写真ですが、このハチの巣状の地域から、ちょうど中心の辺りなどの4ポイントぐらいを取って、その村で何十というクラスターを決めて行う標本調査です。ですので、かなりしっかりとした調査でした。

中村 かなりしっかりとした疫学調査として。

國井 そうです。サンプリング調査できちんと統計学者を雇い、ワールドバンクから専門家を呼び、ユニセフからも専門家を呼んで、保健医療、栄養などは WHO とユニセフとで議論をし、項目を作って調査をしました。そういった意味では、このアセスメントは Tripartite Core Group (TCG) による大きな貢献でした。

5月の2～3日にかけてナルギスが被災し、その後2～3週間は少し大変でしたが、25日にポリティカルにある程度評価され、少し遅れて約1カ月後の6月にこの PONJA を計画し、実施をして結果が出てきました。その後、非常にいい情報が出たので、これを Periodic Review ということで定期的に同様の項目を調査し、それを約3カ月後ごとに3回きちんと実施して情報を集めました。つまり、一つはコーディネーションの中でも、まず何に対して調整協力をするのかという迅速評価が一番初めのニーズとなります。どこにニーズがあるのかというのが一番でしたので、迅速調査をいわゆる PONJA という形で実施しました。

次に、計画段階では各クラスターでそれぞれの合同計画を作成しました。保健だったら保健で、この1年間で何を目的に何をするのかを決めます。そして大体の予算を決めます。その予算に対し、クラスターごとにどの程度の予算が必要で、現時点で各団体がどの程度の予算を確保し、またどの程度不足しているのかというのをかなり早い時期に算出し、フラッシュアップとして出しました。つまり、資金集めも調整しようということです。実際に実施するときは、現地に既に入り込んでいる団体もありますので、それに関して、3W (Who does, Where, What)、誰がどこで何をしていたというのをマッピングし、その情報の全てを各クラスターの中に配置したインフォメーションマネージャーに渡し、その人が誰がどこでどんな活動をしているのかをまとめ、足りていない部分な

どを発信してもらおうという仕組みを作りました。ですので、NGO や国連などが一緒に活動している場合、いわゆるクラスターのリード役とインフォメーションマネジャーを必ず対で置きます。

また、モニタリングは、先ほどの定期的な評価や、他にもユニセフや UNDP が実施した調査などもいくつかありますので、そうした調査もモニタリングの中に一緒に入れて関係者でシェアしていきます。そのため膨大なメーリングリストがあり、そこに情報を送るのですが、ミャンマーでは初めの頃インターネットが非常につながりにくく、ひどいときには少しセンサーされていることもあり、現地のネットのバガンネットを使うと、E-mail が2～3週間後にチェックされたあとに来ることもあります。特に NGO の人たちは、インターネットで情報を送られてもなかなか届かないということで、国連のある場所を決め、その後はホテルに移動したのですが、そこに全ての情報を集めておき、ハードコピーなどでいつでも受け渡しできるようにしました。

■ 物資の供給における調整

その他にクロスカuttingな分野である物資に関しても、それぞれのクラスターが必要な物資をロジスティクスと一緒に共有しながら調整します。例えば、これだけのものがボガレに必要なだといったとき、それをロジスティクスが中心になって、なかなか送るのが大変だから一緒になってこれを送ろうとか、トラックも全然足りなくなってきたので、このトラックの空き分に WFP の食料を少し詰め込んで一緒に送ろうとか、そうした調整をします。特に、中には粉ミルクを現地に送るドナーがいるのですが、粉ミルクをこうした緊急援助のときに送ると汚い水で混ぜて飲ませますので、急に下痢症や肺炎が流行ったりして死亡率が高くなることがよくあります。よくあるというのは、今私が活動しているソマリアには栄養失調の子どもがとても多いのですが、そのうちの8割以上が母乳ではなくボトルで飲ませているのです。私は驚きました。避難民のキャンプで、本当に茶色くなっているようなミルクをボトルで飲ませるのです。そのミルクはどんなミルクかというと、調整用のミルクではなく、ニドとか、いわゆるコーヒーに入れるミルクなどです。あとはヤギの乳を搾って飲ませたりしているのです。それでは結局栄養素も足りないし、汚いばい菌なども入っていますから、下痢症を起こし、悪化して栄養失調になっていることが多いのです。つまり、人工的につくられる栄養失調というものが多いのです。それをどうしたかということ、ロジスティクスのほうに、そのような寄付があったら一切受け付けない、入りそうになったらすぐにユニセフに通報してほしいとお願いし、そのようなことはやめてほしいとドナーに交渉するなどの対応ができます。そういった意味では、結構うまく調整が取れていました。

実は、ミャンマーでの調整はうまくいったのですが、その理由の一つは、みんな現場に行くことができずヤンゴンで足止めをされていたからでした。ユニセフも含め、中には初めの1カ月や2カ月、本当に現場で人が足りず、世界中からスタッフを呼ぶべくビザを申請したのですが、ビザが全く取れず、結局バンコクまでは来れたが、バンコクから中に入るができなかったということがありました。国連にも NGO にもバンコクで足止めされている人がたくさんいたことから、バンコクでクラスター班のミーティングが行われました。つまり、現場に入ることができないため、仕方な

くバンコクまで情報を送って議論をしていくこともありました。そういう意味では、ミャンマーのヤンゴンでは非常に情報が入りやすく、また調整も行ないやすかったと思います。

■ マッピングから見える援助の実態

ここで調査した内容は、そのあとすぐにマッピングをします。かなり細かくやったので、そのパーセンテージを入れると非常にきれいなかたちになり、すべて赤はニーズがある、青は大丈夫という風にスポットがすぐに見えるようになりました。下痢症の発生であれば、この辺はボガレとラプタのちょうどあいだのモロミヤイジュンの辺りなのですが、ここはボカレから一度船で出て行かないと奥の方に入れなかったため少し援助も入りにくく、スポットとして少し残っていました。目に見えてわかると思います。医療支援に関しては、このボガレは比較的行きやすかったため、この周辺は早いうちから援助が配れていましたが、それから奥に入った辺りはなかなか援助が到達しなかった。実際この辺は被災も少なかったため援助も行っていなかったのですが、それがよくわかります。

こうしたマッピングを数カ月に一回しながら、どこがまだ残っているとかが見ていきます。これも実はもっと細かくみると、この辺りの地域のこの村では、例えば、はしかの予防接種率が4割以下だということもわかるので、その地域では予防接種を集中して行っていくこともできます。

■ 資金協調

資金も、当初必要な資金と後々必要になる資金は異なるため、アピールはフラッシュアップとそれを改訂したアピールの2回出し、それに対してどれだけのクラスターがどれぐらいのお金が必要か、必要ないのかというのを出していました。

5月2日～3日にサイクロンが発生し、緊急アピールを作ったのが9日ですから、1週間以内に緊急アピールを作ったことになります。これもなかなか大変で、1週間後というのは、死亡者数が不明で明記することができなかったためとても大変でした。5月5日の時点であれば、死亡者は恐らく500人といわれていました。それが一日経つごとに、500人が3,000人になり、1万人になり、5万人になるという状況で、全容がまだ全く見えない状況の1週間なのです。ですから、このときのアピールも、WHO とユニセフの2者である程度の協議をし、次に大手の NGO を集めて現場でどのぐらいの資金が必要かを話し合いながら、保健栄養には23億というアピールになりました。23億は少し多いかなと思いつつ作ったのですが、実際は全くお金が足りませんでした。

また、アピールを出してもすぐにお金が入るというわけではありません。このような場合、ユニセフにはローンがあるため、本部に連絡をして、ローンとしてお金を渡してもらいます。最初に1億円をすぐに送ってもらいました。1億円というのも、ちょうどサイクロンが発生した2日後の連絡だったため、どのぐらいのお金が必要なのかは全くわかりませんでした。1億円は多いかもしれないがかなりの額が必要になりそうなので送ってほしいと連絡しました。これがもう数日後にな

ると1億なんかのレベルではないということになり、緊急アピールになって 23 億となりました。それでもやはりどんどん足りなくなり、約2カ月後の7月頃に出したアピールでは3倍以上になっていました。食料に関しても、この時点ではこの程度の金額でしたが、100 億円以上のアピールでした。このように、緊急アピールの場合は主にライフセービング、つまり、約3カ月間に必要なお金として出しているのです。これは、どちらかというと1年間を想定してアピールをするということです。この合計に対して、またそれぞれのクラスターのアピールに対して、どのぐらいのお金が集まったかを定期的にドナーに知らせ、不足分をまたアピールしながら資金を集めるという調整をしました。

中村 この単位はドルですか？

國井 これはドルです。56million ですから、日本円にすると、50億円くらいでしょうか。金額的には、例えばスーダンなどでは何百億といきますので、そういうレベルに比べると少ないですが、それでもいわゆる災害としてはかなり大きいほうです。実際、このときには 14 万人の死亡者でした。津波のときは確か 27 万人だったと思いますが、その半分ぐらいですが、十何カ国が被災した津波と違い、これは1カ国でのことです。1カ国で起こった災害としてはかなりの規模ですし、被災者も 200 万人以上でしたので、援助額としてはこのぐらいは必要です。

このように定期的にアピールをする中で、食料に関しては最終的に 90 億円ぐらいは集まりましたが、まだ不足しているということをおアピールしながらドナーに示していくということです。こうした調整もなかなか大変で、各インフォメーションマネジャーは、それぞれの援助機関に何回もメールや電話をしないとなかなか集まってこないのです。といいますのも、先ほどいったように1週間のときのアピールというのは、われわれはてんやわんやですから、現場でやらなくてはいけないことがたくさんある中で、このクラスターの会合に毎日出て計画も一緒に練らないといけないというのは、非常に負担が大きいのです。そのため、最近ではクラスター担当の調整役と現場担当の人たちをなるべく別にしてやらないと、もう現場では追いつかないということで、NGO の中でも大手のところは調整役のためだけに現場に来るという人もいます。その人はずっと毎日会合に行くだけの人です。また、現場にずっと行って指揮をする人というのは、やはり分けていかないと絶対無理です。

■ 資金計画—CAP 概要

これから少しお金の話なのですが、かなり現実的な話ですが、最近 CAP というものを作るようになりました。慢性的な緊急援助というおかしいですが、Chronic な Emergency が継続して続いているところでは、毎年のようにこの CAP を出しています。これは Consolidated Appeals Process といまして、いわゆる1年間で、それぞれのセクターでどのぐらいのお金が必要かというのをそれぞれのクラスターで議論をし、計画するものです。初めはお金が一番重要ではあるのですが、

それ以上に計画をしようというものです。やはり援助として、いくらお金が必要かということだけではなく、何にどんなものが必要だということをきちんと示し、その中でも調整をしていこうということです。それぞれの機関がいくら必要だと勝手にいうのではなく、クラスターとしてプライオリティや役割分担をきちんと決めながらアピールをしていこうということで、最近では計画のツールとしても使っています。この中には、インターナショナル、またローカルのコミュニティなども含めて、最近では女性を入れていこうとか、HIV 陽性の人も入れていこうという人たちの声も反映させながら CAP に織り込んでいきます。特に、政府がある程度機能しているところであれば政府もきちんと入れて、ドナーやエージェンシーや NGO などがみんなで議論をしながら、最終的な計画を立てていこうということです。1992 年に始まり、最近では本当にきちんと年間報告書が出るようになりました。1年間で 30 億円ぐらいをアピールし、そのうちの6~7割が集まるわけですから、かなり集まるようにはなってきました。

■ 効率的な資金の確保に向けて—CERF 概要

それでも、アピールをしてもお金が集まらないというのは避けたいため、きちんとお金をプールしようという傾向がありまして、特に 1991 年から始まった Central Emergency Revolving Fund、最近ではこの Revolving Fund が Response Fund となって CERF と呼んでいるのですが、この CERF というのができました。CERF ファンドはお金がプールされてはいますが、そのお金の額が決まっているため、そんなにたくさんは出せないのですが、非常に利便性の高いお金で、先ほどいったフラッシュアピールや CAP などを行った際、例えばミャンマーでしたら、保健医療に関しては初めの段階で1週間以内に CERF から5億円ぐらいは出そうと決まればぽんと出るので。この CERF は基本的には国連の中で作ったファンドなのですが、国連を通じて NGO に拠出します。とはいえ、ライフセービング用のお金は3カ月以内に使わないといけないため、きちんと3カ月以内にライフセービングを実施し、モニタリングや報告もきちんとでき、それで結果も出せる団体にお金を出すこととなります。例えばユニセフであれば、3つぐらいの大手の NGO にお金を出しました。この中には、結果としてどのぐらいの受益者に対し、どのぐらいを対象とするという到達目標まで書いてあるので、それが達成されたかどうかということも報告する義務があります。そういった意味では、欲しいというところにただ拠出するということとはできないため、きちんと実施できる機関と話をします。お金が入るのは2~3週間後になるのですが、それでも最近はかなり早くなってきています。

お金が入ると1週間以内に用途を決めます。リボルビングファンドですから、もともとはローンとして始まりました。つまり、プレッジしたけれどもお金を出さないというドナーが多いためです。これには様々なビューロクラシーもあります。例えば、DFID (UK Department for International Development) が3億円を食料に出しましょうとプレッジしたとしても、実際にお金が下りるのは1カ月後になる場合、その1カ月間は この CERF のリボルビングファンドからお金を出しようとしたことが始まりでした。それが最近では本当にニーズが高くなってきたため、リボルビングだけではなく、きちんとグラントとしても出しようということになり、最近は金額も大きくなってきました。も

ともとは、リボルビングで出したら1年以内にはお金を返してください、そのためドナーもプレッジしたら1年以内には拠出してください、という性質のファンドでした。それが最近、2005年以降に関しては、きちんとしたグラントとして機能するようになり、特に時間との闘いであるライフセービングに関しては、3カ月以内のものとしてグラントが出ました。グラントですから、お金を返す必要はありません。それ以外にも、あまりにも利便性が高いためあらゆる要求が出てきました。最近では、単にライフセービングだけでなく、緊急なのですが、1年間ぐらい使えるもう少し広い意味での緊急で unfunded なもの、つまりお金がついていないもの、また、お金はすでに集めたが十分集っていない、でも絶対に必要だというものに関してもこの CERF から出すことができます。最近では、このグラントとしては450億円程度で、緊急対応としてライフセービングがクライテリアに決まっており、これを3カ月以内で財源が不足している緊急に関するものに対しても出すことができました。その他に、ローンの率は低いのですが、プレッジしたけれどもいまだにお金を出さない機関がこのローンを使うこともできます。

これは先ほど触れたフラッシュアップや GAP などを通じて行うため、GAP に入っていないとこの緊急対応にはお金は出ません。つまり、クライテリアの中には、フラッシュアップにきちんと出したプライオリティが高いもの、ライフセービングでも保健医療、栄養など、保健医療の中でもシステムの問題ではなく本当に現場で薬が足りない、これをやれば命が助かるというものなどかなり細かく分けられており、その基準に合わないとお金はもらえません。お金が集まっていないものに関しては、フラッシュアップではなく、もう少しきちんとした改訂されたものか、コンソリデートアップとしてある程度じっくりと時間をかけ、1年間のスパンで考えられたアップの中にもきちんと入っているものが基準になります。つまり、その国のプライオリティの中に入っているのにお金がなかなか集まらないというものが対象になってきます。最近では、特にアフリカに関しては、この CERF などだけでは全く足りず、慢性的な緊急状態のところもあるため、それぞれの国ごとにこのファンドを作っています。つまり、CERF は世界全体としてプールしているお金ではなく、現地できちんとコンソリデートアップなどを中心に、どうにかお金を集めるためにアップをしながらかん心を持っているドナーを集め、この Humanitarian Fund という中にお金をプーリングしてもらいます。つまり、いわゆる緊急のバスケットファンドだと思ってください。

■ 国レベルの状況に応じた援助調整

これは国によって違うのですが、最近では中央アフリカやスーダン、ソマリアなどの慢性的に支援が必要な国のドナーが集り、それぞれに CHF (Common Humanitarian Fund) というのを決めて、それぞれの国でプライオリティをセッティングし、配分もセクターごとに決めてもらいます。これをコーディネートするのは、いわゆるレジデントコーディネーター、または Humanitarian Coordinator と呼ばれている人が中心となったオフィスで、そこに IASC のメンバーが集まり、その中のコミッティをつくります。コミッティは、少し複雑なのですが、いわゆるそうした慢性的に支援が必要な国は、クラスターはクラスターとしてあります。ところが、緊急なのか開発なのかわから

ないところもたくさんあるわけです。スーダンやソマリアなどはそうした状況が 20 年以上続いていましたので、どこからが緊急で、どこからがそうでないのかがわかりにくいところもあるのですが、一応クラスターはクラスターとしてアプローチがあり、それ以外にセクターのコミッティの方で開発に関してより協議をし、この両方で議論をしていきます。

GERF に関しては、完全にクラスターが決めていきます。Humanitarian Fund に関しては、セクターの意見を聞きながらクラスターで決めていくこともあれば、クラスターの意見を聞きながらセクターで話し合ったり、国ごとによって違うのですが、そういう議論をしながら決めていきます。いずれにしても、この Humanitarian Response Fund も、それぞれの国にどれだけの関心を持つか、またドナーの力の入れ具合によって集まり方も全然違ってきます。特にアフリカというのは、やはり EC、その中でも特に DFID などはそのようなところが強くて援助調整が大好きですが、これを作るのにどれだけの時間がかかって、どれだけのオペレーショナルコスト、トランザクションコストがかかるか。そのお金があれば、調整をして様々なポストがつくわけです。どここの調整の人という具合にインターナショナルスタッフが次々につき、元のお金がどんどん消えていってしまいます。それよりも、そのお金を現場で使うことができればこれだけが助けられるのにといいこともあります。あまり言うてはいけませんけれども。そうした調整をしながら、その中でプライオリティをセッティングしていきます。

この中でも、ワークプランをまたそれぞれに作ろうというものがあります。特に国連の IASC というのは、NGO と国連などが全部集まって行う大きな会議です。それ以外に、One UN としてもやはり調整をしようという動きがあり、これは UNCT といいます。国連のカントリーチームということですが。そのカントリーチームの中でも、国連としてどのような方向を作り、プライオリティを作り、年間計画を作っていくのかといった調整です。ですから、本当にプランだらけという状況で、ユニセフの中でもプランをたくさん作らなければならず、それだけでも大変なのに、クラスターで作り、ヘルスセクターで作り、またヘルスセクターの中でもリプロダクティブヘルス、母子保健、病院、医療施設、そして最近では保健システムなど、そうしたサブコミッティがたくさんあり、その中でまたプランを作らなければならない。その上、議長などを頼まれたり本当に毎日会合が多くて大変な部分もあるのですが、プランを一回作ればそれに乗っ取って計画も立てることができますし、途中のモニタリングや評価もでき、最終的にその 1 年後にプランが達成されたかどうかを決めることができるため、プランを作ることは悪くはないのですが、そういった傾向もあります。

■ 国の状況に応じた協力体制ーソマリアの事例より

一つ付け加えると、今度は現場の話なのですが、今ソマリアという国は3つにわかれています、北にあるソマリランドと、そのほかにプントランドという暫定政権を作ってしまったところ、南のほうは 70%の人口が住む中南部地域でここはもう完全にアルカイダよりも急進的な、また原理主義的なアル・シャバブが占拠しているところなのですが、ここで全然方向性が違うのです。南のアル・シャバブが占拠しているところでは毎日のように紛争が起こっているため、とにかく国内被災

民がどんどん北のほうに流れていくのですが、北のほうもそれなりに紛争があるため、更に悪化しているということです。ですから、こういった国では、とにかく慢性的な栄養失調問題に取り組もうとしても、慢性的に栄養失調の子どもが次々来て、食料支援をしようとしても医療支援をしようとしても、現場の治安が非常に悪いため現場のオペレーションは非常に難しいところです。現場の NGO、これは国際的な NGO も結局外国人はなかなか現場に行くことが難しく、また、この2年間でもう 40 人ぐらいの援助者が死亡しています。ユニセフも2つぐらいの倉庫や事務所を乗っ取られて、けが人も続出しています。お金や調整も必要なのですが、やはり現地での治安もみんなと一緒に守っていこうということで、現地のスペシャルエージェンシーなどもみんなで雇いました。また、治安に関しては、NGO も国連もみんなで共有しました。最低限必要な人質になったときにどうやって生き残るか、カージャックを受けたときにどうやって殺されることなく車だけ持ってもらうかなどを考え、様々なトレーニングなどもみんなで共有しながら行うなど、違った意味での情報共有やトレーニングの共有も行っています。

全体として調整は若干時間かかりますし面倒な部分もありますが、一度やってみると、結局一つの機関ではできない、もっと広範囲で様々なセクターの情報も共有できますし、やはりお金に関してもみんなを集めていったほうが全体としては集まります。

■ 新たな機会の獲得をめざして－日本の援助体制に向けての提言

少し難しいのは、パフォーマンスが非常にいい団体と、パフォーマンスはあまりよくないが現地で活動している団体を同じように扱ってしまうと難しい面もあります。やはり参加という意味では、弱小の NGO も力を強めて全体として力を上げていったほうがいいのですが、効率としては、もともと大手でロジも人材もしっかりしている団体にお金を費やしたほうが現場のオペレーションとしては本当はいいのです。この調整は本当にとっても難しいです。Win-Win 状態になればいいのですが、時々、Lose-Win とか、Win-Lose などになり調整が難しいところがあります。

ただ世界的な傾向としては、特に大手の DFID やノルウェー、デンマークといった北欧系は確実にプールファンドをしたり、こうしたコーディネーションをしないとお金を流せないようなところもできていますので、そういった意味では、われわれ日本の援助団体としても、そうした傾向は把握しておく必要があります。ジャパン・プラットフォーム(JPF)の場合は、援助があったときに日本の中で資金を集めて現場に行くということになっているのですが、やはりできれば、そうした災害の起こりやすい地域、コアな国々に関しては、災害が起こる前から何かプラットフォームの代理役でもいいし、またメンバーの中の大手の NGO などがそうした役目を担い、情報を集めていく。できれば、集めるだけではなく、クラスターなどに入り込んで計画を一緒に立てていく。そして、初めのフラッシュアップのときにどんどん口を出して、現地に行けそうな NGO などは現地に入り、例えば WHO やユニセフ、WFP などの大手の国連機関と当初からがっちり話をしていれば、アップ段階で入れてもらうことができるため、その段階でできれば CERF などのファンドを取り込んでいく。そのお金がどこの団体に行くかは別の話として、ジャパン・プラットフォームとして取り込み、

協力していけたら、また違った意味でのお金や機会が入ってくるのではないかと私は勝手に少し考えています。あとはできれば、早期復興のときにもその中に入り込み、1年後、2年後といったお金も、現場の CERF のアンダーファンドなどのところからもらうなど、そういったこともできるのではないかと考えています。

例えばミャンマーに関しては、日本の緊急援助のお金をもらった場合、私は日本人なので、ユニセフでもらう5億円のうち、かなりのお金はできれば日本の NGO に流したいという話を大使館ともし、大使館としてもそれは願ったりかなったりということになりました。あのときはハビタットと UNDP だったと思いますが、できれば他の団体にもお金を流すのでこういう条件をつけましょうということをやったのですが、皆さんご存じのように、ミャンマーはもともと緊急援助の前から入り込んでいる NGO でないとそのあと許可が出なかったり、最終的には出るのですがなかなか出なかったり、場所とセクターと決められた以外のことをやってはいけないなど様々な制限がありました。そのため、私もいろいろな団体に連絡をして、こういうお金があるから一緒にやりましょうと声をかけたのですが、最終的にはワールド・ビジョンさんにやってもらったのですが、ほかのところはなかなか使えませんでした。そうした機会は実は探せばたくさんあるので、できればそういう機会が出てきたときにすぐにつかめるような状況にしておく。それは、すべての団体が日本にいと難しいので、緊急援助の前の段階、また始まった当初のころ、そこから少し早期復興に行く段階で、個々の団体の活動とは別にジャパン・プラットフォームとして現場でその流れを見て、機会があれば入り込んでいくという、そういう仕組みもあったらいいのではないかと気がしています。

これはジャパン・プラットフォームに限ったことではなく、こういう国際的なものに関しては外務省の経済協力担当者、草の根担当者でも今は誰でもいいのですが、出来ればなるべくこうした場にどんどん行っていただきたい。DFID などは、保健医療のたった一人の担当者がこういう場に出て行って、プランづくりから Common Humanitarian Fund などの方向性まで、どんどん議論の中に入り込んでいくのです。注文もつけていきます。注文もつけるし方向性もつけるけれども、きちんとお金も出すと。日本の緊急援助のお金に比べるとお金は大した額ではないのですが、口はすぐ出していて、イギリスの NGO だけにお金を流していったりなど、けっこうやっていくのです。そういうのを現場の人が、もし大使館の経協力担当者が忙しかったら JICA の企画調査員でもいいので、きちんと人を割り当て、とにかく常に顔を売って出してもらったらいかなと思います。突然緊急援助に行ったとしてもなかなか聞いてくれないところもあるため、そうしたことをぜひやってもらったらいかなと思います。どうしてもこういう全体的な Common Funding や計画の場に日本人が本当に誰もいないこと

が多いので、そういうことを少し入れていくだけでもかなり違ってくるかなと思います。以上です。

<質疑応答・総括>

中村 どうもありがとうございました。本当にいろいろな現実の中の問題点と、実際に起こったこ

と、そして最後に、国際的な援助調整と特に資金の協働体制の最近の動向、その後それをもとに日本が今後どう取り組んでいくのかという貴重な示唆をいただいた気がします。初めに、今の話でまずここをもう少し聞いておきたいとか質問があったら、どうぞ遠慮なく、どなたでも。はい、どうぞ。記録の必要上、所属と名前だけ先にいっていただけますか。

椎名 ジャパン・プラットホーム事務局の椎名と申します。援助調整についてお聞きしたいことがあります。この前ハイチに行ってきたのですが、最近ハイチだと、DFID が援助調整、クラスターミーティングにお金をつけていたのか、DFID が調整のメカニズムにお金を出して、その代わり人も口も出すみたいなのがハイチの中でもあったような気がしたのですが、それは今の一般的な流れとしてあるのでしょうか。お金を出すと、やはりそれは調整のところに、例えば DFID の意見が反映されるようになっているのでしょうか。

國井 ごもっともです。DFID は戦略的に出しており、ミャンマーのときにも出しています。基本的にクラスターの会合を行う際、初めは彼らがホテルの部屋を借り上げていましたし、インフォメーションマネジャーも雇っていました。クラスターに関しては、特に主なクラスター6つぐらいにお金をつける、インフォメーションマネジャーに対してお金をつける、ということをしします。最終的には、MIMU というミャンマー・インフォメーション・マネジメント・ユニットのホテルの部屋代も彼らが出しています。つまり、お金をぼんと出し、もちろん口も出す、時々コンサルタントもイギリスから出す、というパッケージでやっていたりします。やはりお金を出すと、特にそうした調整にお金を出すことは、Resident/Humanitarian Coordinator といった人たちとツーカーになります。彼らは全くお金を持っていませんから、そうした初期の調整に必要なお金を DFID が出します。こうしたかゆいところに手が届くようなお金は、日本などではなかなか出すのが難しいです。調整のために部屋を借りたり、コーヒーなどを準備するお金などです。ですが、DFID などはコーヒーなどもバンバン出しますので、結局 Resident/Humanitarian Coordinator、そして、クラスターのリードの人たちから一目置かれることになります。DFID に声をかければそうしたものにお金を出してくれる、人もある程度雇うことができるという話になり、諸々調整としてはやりやすくなり、声も出しやすいということになります。イギリスのシンジケートではないですが、イギリスのコンサルや大手の NGO にもお金が流れていくのです。なぜかと思えば、DFID などが後ろについていたりします。良いか悪いかといえば、私は逆に良いほうだと思っています。やはり、それぞれの国が自国の NGO を育てるという意味では、日本の税金を使っているからには日本の NGO にどんどん活躍してもらったほうがいいと思います。日本のコンサルなどもどんどん雇っていったほうがいいですから、そういう意味では DFID も戦略的に使っているのではないではないかと思います。

板倉 ジャパン・プラットホーム事務局の板倉です。今回、ミャンマーがメインだったと思うのですが、もう少しソマリアについての状況と、ソマリアは今中にもあまり入りにくいと思うので、国連関連でもいろいろな調整をしたと思うのですが、ソマリアに関してのお話を聞かせていただけます

か。

國井 ソマリアは、先ほど述べた通り、北にあるソマリランドとプントランドには政府があるので、一応その政府との交渉を含め、NGO と国連が協働して活動しています。北にあるハルゲイサ、ガローウェ、ボサソというところには一応国連の大きなオフィスもありますし、大手の NGO も入っており、そこまでは外国人の私も入ることができます。ただし、全国的な展開をしようしても地方にはなかなか行くことができないため、そうした場合はローカルな NGO やスタッフとともにやっていきます。基本的な調整はナイロビで行います。

実はソマリアの場合は、緊急援助のグループとポリティカルなグループとこの2つが少し難しい状況でして、特に南のほうはアル・シャバブというアルカイダと繋がっていると思われるグループと交渉し、うまくセキュリティーを確保してもらわないと緊急援助を実施することができません。ところが、いわゆる TFG(Transitional Federal Government) という小さな暫定政府がモガディシュにあるのですが、この暫定政府は実際にはモガディシュのある一部しかコントロールができていないのですが、国際社会としては一応そこをバックアップし、そこを中心にソマリア全体を統一させようということを行おうとしています。ですが、それをやってしまうとアル・シャバブから狙われて殺されたりということがあるため、緊急援助のグループはこのポリティカルな部分に絶対触りたくないのです。人質、殺害、爆破事件などは大体こうしたことに絡んでいます。ある国連の機関は、逆にこのアル・シャバブを中心に活動し、お金を少し払って活動を広げてしまったためにポリティカルなグループといろいろと衝突し、最終的には追い出されてしまったりと、非常に活動が難しいところですよ。

いずれにしても、援助調整というのは、単に集まってやればいいという話ではなく、特にアフリカの場合はどここの国でもそうですが、紛争地域というのは、政治とこの人道支援というのがなかなかうまく一致して活動することが難しいということがあります。

中村 今の話に関連して、少し質問なのですが、今の特にソマリアなんかだと、おっしゃるように、一つは、政治的にも相手側もいくつかの勢力にわかれている。そういう意味では国連というか援助するほうも、決して一枚岩ではなくてポリティカルにいくつかわかれている。片方では開発という課題もあるし、片方では緊急支援という課題がある。緊急復興開発という直線的なモデルはもう崩壊していると僕は思うのですが、でも緊急支援と開発という両方の課題が同時にありますよね。その辺を、結局国連機関あるいは援助する方は、一体どういうふうに整備をしようとしているのかを少し教えていただけますか。

國井 これは非常に難しいです。簡単にいうと、だいたい 700 万人の人口のうち、300 万人ぐらいがほぼ飢餓状態になっています。そのうちの 200 万人程度が国内避難民として国内におり、つまり、人口の半分近くが緊急状態なのです。もちろん難民もケニアなどに多く流れています。その 300 万人ぐらいを緊急援助、それ以外の人たちの貧困といった問題を開発の対象として一応は

考えてはいるのですが、結局、全国的に治安が悪く紛争状態であるため、いつこの 400 万人が緊急の方に移るかはわからない。また、国内被災民も開発の枠組みでどうにかして定住させ、生活を改善していかなくてはならないという側面もあります。特に 20 年間にわたる話ですから、緊急も開発の一環としてつなげていかなくてはならないということです。そういう意味では非常に難しいのですが、先ほど述べたコンソリデートアピールに関しては、毎年一度 CAP を作り、その時点での緊急状態といわれている人たちを対象にした計画を立てます。例えば栄養であれば、急性栄養失調の率が 40%以上もあるため、それに該当する人たちに関しては緊急援助の対象とする、ただし、農業や牧畜に関してはこの度は CAP には入れずに別のものに対応する、ということをやっています。ただ、これは非常に難しく、アピールにどうしても入れないとお金が集まらないことから、開発側の人たちも CAP に入れてほしいと要望したり、いろいろとやり取りはあります。

木山 JEN の木山です。まさに今のところが私が質問がしたかったところです。その CAP の中のプライオリティセッティングですが、誰がそのプライオリティが適切かを担保する役割なのでしょう。たぶん UNHCR か IASC の人たちなんだと思うのですが、やはりプライオリティセッティングが不適切だと次の緊急も起こりやすい。だから開発の人たちも、今の CAP づくりに入ってきたら、全体として適切なプライオリティがセットされたとはいえないと思うのですが。

國井 そうです。ですから一応コンサルテーションのプロセスがあり、そこには必ずすべての援助団体が提言、発言できるようになっています。それぞれのセクターにはセクターコミッティがあり、例えば国連は2枠、NGOも2枠、ドナーが2枠という風に参加者を決め、最終的な判断はそのコミッティが決めて IASC に上げ、そこで議論した内容を最終的には HCR が決めていきます。プロセスとしては、透明性と参加をきちんと注視して全員から声を集めたということになります。しかし一回ではやはり失敗するため、例えばコモンヘルスファンドというものを CAP に基づいてお金を割り当てたとします。ですが、やはりいろいろな問題が出てきたため、それに対しての lessons learned をクールが終わった後にもう一度各団体やセクター、クラスターなど関係者全員に出してもらい、最終的にそれを基に次の配分を決めるというプロセスをやっています。中にはクラスターリードなどが適当に自分で決めてしまうことがあります。あまり言うてはいけないのですが、某クラスターは自分の国連機関に全てのお金を流してしまい、やはり NGO のほうから反発があったということも時々あります。お金も限られているため、最終的に全員を満足させるということは難しいですが、苦情がなるべく少ないようにやるプロセスがユニセフにはあります。

木山 もう一つ。私たちがハイチに行って驚がくしたのが、20 年間も食料支援が続けられていたというのですが、20 年のあいだにはもう少し農業のプロジェクトやそういう自立のための何かをすることを誰も考えなかったのかと。考えなかったはずはないと思うと、どんなふうに関係の人たちと一緒にニーズに答える支援をしていくのかということが、すごく重要だと思うのですが、今のところはあまり大きな機能をしていない。難しいねといいながら、みんな適切ではないことをやり続け

ているのかと思うと、少し悲しい。

國井 そうなのです。これはまさにミャンマーの FAO 所長も、とにかく緊急援助だったらいくらでもお金を集めることができるが、われわれみたいに本当にライブリフッドを上げていくという分野は本当に全然お金が集まらないと言っていました。それをやはりドナーの声として、ドナーが率先して出すということも非常に重要で、DFID などは最近ライブリフッドにお金を出しています。リフトというライブリフッドのためのファンドをミャンマーで作りましたが、そうしたファンドを作ってなるべく開発のほうにお金を向けていこうという動きなどが最近では出てきました。しかし、やはり緊急援助のライフセービングのほうがお金が集まりやすいということが全体的な傾向としてあるため、どうしても CAP もそうしたことが中心になったりします。それはもうおっしゃるとおりです。

木山 それは、是正しようという動きはないのですか。システムとして是正しようという。

國井 動きはあります。システムとしてではないです。システムにするとしたら、例えば緊急援助がこのまま続いて、それを慢性的な緊急状態とするならば、ライブリフッドのパーセンテージを 30%以上にするとか、恐らくそういうかたちのチェックバルブを効かせるのだと思います。そうした動きは未だにありませんが、今やっと早期復興の話が少しずつ行われるようになってきました。これは本当に最近出てきた動きですので、ここに期待したいという話ではないかと思えます。また、現在緊急援助を行っているスーダンや中央アフリカ、ソマリアも含め、そうした地域で慢性的な緊急というものに関してのコンセプトをもう一度作り直し、それに対する資金メカニズムなどをもう一回議論をするということが少し必要ではないかと思えます。

中村 今のお話を聞きながら、ニーズ人道支援研究班では、災害が起こったあとやプロジェクトをやっているあいだに評価に入るのではなくて、意識的に、だいたいの支援がみんな終わって引き上げたあとぐらいで調査に入るということをしていたのですね。ですから例えば、アチエだったらアチエの津波や地震のあと3年ぐらいたって、そこに行ってみたら一体何が見えるのだろう。そういうふうにして、そういう災害後、援助後を見ながら歩いて行くと、まさに今まで私たちがやってきたことは、緊急のときに何かはしたが、人々の目から見たらそのあとのリカバリーにきちんと結びついているのかどうか。もう一つわかったのは、被災した人々の視点に立ってみると、緊急も復興も開発といった、そんな時間軸は地元の人たちの中にはないのです。大変な地震があって、そのあとこんなことがあって、私は今までこうして頑張ってきたという完全に連続した一連のものなのです。

その緊急・復興・開発という時間軸を括っているのは援助側ではないかという思いを非常に強く感じました。そういう中では、私たちが立っている地平も、世界が今考えているのとそんなに時間的に遅れた話ではないという気がするのと同時に、世界の中でいま早期復興が始まったばかりだということにすごく関心があります。研究班だけではなくて、ジャパン・プラットフォームなんかもい

っしょに、研究だけではなくて、同時に早期復興みたいな活動もできたら、と考えるからです。もう少し UNDP のミャンマーでの早期復興の発端と、どんなことをしたのか、たぶん初期のトライアルでしょうが、いろいろな問題と課題はあるでしょうが、もう少し教えていただけたらありがたいです。

國井 ミャンマーの場合、早期復興に関しては実は UNDP が覚書を結ぶことができませんでした。ミャンマーでは UNDP は認められておらず、いわゆる UNDP が行っている地域開発や地域医療といった活動は、恐らく数百人の現地スタッフを雇って、現場の井戸掘りや保健センターの建設などを本当に大手の NGO のような形で行っているようです。そのため、早期復興はハビタットやユニセフなどの諸団体が集まり行っていました。もともとこの地域はインフラもよくありませんでした。雨がよく降る地域で川もあるため漁業と農業をやっており、本当の貧困で飢えて死ぬような人はいませんでした。貧困の中でも生活できていたという地域なのです。そこで災害が起こり、政府としては元の状態に戻せばいいという状況なのです。

ところが、どうしても援助団体というのは Build Back Better でもう少しいいところまでやりますよね。こここのところ政府との折り合いが難しく、最終的にはリフトというプーリングファンドでライブリフッドを高めていくことになったのはドナー側の声が大きかったためです。DFID などからそうしたファンドをもう一度作ろうという声が大きく上がったため、一応作ることはできたのですが、必ずしも政府側は喜んでいませんでした。デルタ地帯は人口の 10% ぐらいしかいない地域で、もっとニーズの高い地域はあるのでここはもうやめてほしい、1 年も過ぎたらほかに移ってほしいという話でした。つまり、ドナー側と、早期復興はこれからだと思っていた FAO の人たちと意見が少し違う、足並みがなかなかそろわないということがありました。

早期復興はどこまでやるかということなのです。結局どこまで持っていければ終わりとしていいのか、というのが難しいところで、それも結局、緊急援助と開発の問題の難しさだと思います。やはり慢性的に続いている緊急の地域というのは、元々の貧困があり、元々の問題があるため、結局開発としてやった場合どこまで持ち上げることができれば良しとするのかというのが難しいところです。食料援助にしても、農業、牧畜などのいろいろな要素を考慮し、ある程度自立して食べていけるようになるためにはどうしたらいいのかと考えた時、なかなかそうしたことを行うことができない地域だったため緊急状態になってしまったわけです。それを持ち上げて自立させるためには、相当なお金と労力と技術支援といったものが必要で、関係者も頭ではわかっているながらも、本当にやれるのかという思いや、一旦始めれば途中で終わることはできないというところがあったため、食料でごまかしてしまえというところがあったりするのではないかと思います。WFP はご承知のように、本当に大変なのです。いろいろな地域で彼らも常にポリティカルな部分に悩んでおり、問題もいろいろと抱えているのですが、結論として緊急援助から開発にどうやってつないでいくかというところの糸口が、特にアフリカなどの紛争地域ではなかなか見えない部分があります。早期復興をどうにかしてもう少し高めていく必要があります。早期復興はやはりセクターをきちんとつないでいかないとできないものです。結局ライブリフッドだけでは駄目ですから、教育とら

イブリフッドとコミュニティ開発といったものを一体化して進めていかなければならないのですが、その足並みがなかなか揃っていかないところもあるのではないのでしょうか。あとは政府のやる気と、結局最終的には政府のお金としてもきちんと資金を確保していくことです。

言い忘れていましたが、今回、UNのSomalia Strategy Assistant Planというものをつくっているのですが、そのフレームワークを作る中で、脆弱な人たちのアクセスを何パーセント上げていくという指標があり、その中には政府の社会セクターに対しての配分も上げていく、政府のオーナーシップ、リーダーシップ、また調整能力を上げていくというものも含まれています。やはり、そうした要素も緊急援助の中に入れていきながら、キャパビルし、システムを作り、サステナビリティを上げていくということも、これからかなり考えていかなければならない部分だと思います。それは緊急援助のかなり早い時期から、政府のガバナンスやキャパシティといった要素をどのように含めていくのか、またどのようにそれを実際に運営していくかということが最近一つの課題となっています。早期復興も、政府の対応能力と一緒に上げていくという意味でつなげていかなければ、単にそれが国連やNGOが地域をうまくバックアップした結果、少しライブリフッドが上がったからいい、ということではないという考えに最近はなってきました。

五十嵐 難民を助ける会の五十嵐と申します。緊急から離れてしまうかもしれないのですが、昨日カンボジアのほうから帰ってきました。カンボジアでは政府の方と話をしています。政府と全体としては、すごくいろいろな国際社会に出ようとしているのですが、やはり私たちNGOと一緒に働くようなレベルの末端のお役人さんとかになると、何をしたらいいのかわからないみたいで、いまだにそういった意味ではキャパビルというのができていないと感じました。むしろカンボジアはいわゆる国際援助の象徴的でランドマーク的なもので、いろいろなNGOさん、チャリティー団体さんとかが入って、すごくきちんとしたプロジェクトをいろいろやっているのですが、結局カンボジア政府としては、きちんとしたプロジェクトの上におんぶに抱っこみたいなかたちで、そういった意味でキャパビルができていないと思うのです。戦後20年近くたっているのにというのが、今回帰ってきたときにすごく感じた印象で、今のお話を聞きながら思ったわけであります。

話は変わりますが、一つ緊急に関してこの機会でお聞きしたいなと思った件があります。私は去年のフィリピンの災害や、今年のハイチも当会のほうの第1弾で入ったのですが、お金もさることながら、当会にとってはフィリピンとかハイチという緊急支援の現場が初めての国だったので、最初はそういった人脈や情報などをウェブとかで調べたり、個人にしても会としてのレベルとしてもいろいろと情報を聞いたりとかしてないなりにもやっていました。やはり一番困るのが、現地に行ったときに、まったくそこでやったことがない私たちのような団体は、どこに行ったら本当に信用できる現地スタッフが採用できるかというのが、すごくいつも苦労しています。ある程度のレベルもちろん、コーディネートができるという現地スタッフもさることながら、本当に末端の荷物を運ぶ人夫にしても、トラックのドライバーさんにしても、見つけるのにすごく苦労したということがありました。

あと、そんなに当会も大きなNGOではないのですが、実際に緊急支援の場所に行くと、けっこ

う UN さんとかもって大手の NGO さんが入って、緊急支援バブルではないですが、一気に人件費が上がります。ぱっと上がって行って、現地の人との給与と比べて急にはね上がっているところがあるのです。そういった意味での人材がまずいるかいらないかとか、コーディネーションとかそういったものは何かあるのだろうかと考えています。

國井 私も常に感じている話なのですが、一つは、最近そうした情報を共有するために、ご承知かと思いますが、IRIN(Integrated Regional Information Networks)というものがあります。いろいろな情報を共有できるのですが、あの中には確か公募情報などもポストできるようなになっていたと思います。現地のコーディネーターを募るのであれば、そうした場にどんどん情報を出していくべきですし、国によっては、たくさんの NGO などが集まり、掲示板を設置したりしているところもあります。一番手っ取り早いのは、現地のいろいろなアソシエーションです。例えば保健医療関係であれば、身近なアソシエーションやナースアソシエーションなどに行くいろいろな人脈を持っていますので、大抵の場合は紹介してくれます。さらには、ローカルの手強い NGO やしっかりしている NGO、または市民団体などに入り込むと、その人脈などからいろいろと紹介してくれることも多いと思います。

私自身、国連が人件費をつり上げてしまうということをすごく感じています。特に NGO としてカンボジアで働いていた頃、医者への給料が1カ月 20 ドルにも満たなかった時期に、国連はドライバーに 150 ドルや 200 ドルを出しており、私も非常に憤慨していたことがありました。ミャンマーでも、たくさんのボランティアがユニセフのオフィスに働きたいとやって来たのですが、中には非常に良い経歴であったり、外国人の旅行者がロジスティクスとして雇ってほしいと来たり、アフリカで活動していた人や、現地の医者にしても本当に経験のある人たちがいるのです。ところが、ユニセフの採用手続きとして、きちんと公募して面接しなければならないということがあり、みんなボランティアでやりたいと来てくれているのに、お金を例えば 500 ドルとか払ってしまうのです。こうしたことは国連の場合は仕方ないところはあるのですが、やはり緊急援助の場合は少し是正していくなり、そういった意味でも調整をしていく必要があるのかなと感じています。ただ、NGO にしても、現地 NGO のコンソーシアムを作っている国が最近はかなりあります。そうしたところに行くいろいろな NGO のリストを紹介してくれたりします。スノーボールではないですが、一つ一つから広げていくということなのかなと思います。

また、初めのコメントのカンボジアの中央政府についてですが、それは非常に重要な話で、私も言おうと思って忘れていました。カンボジアというのは、当初 400 人以上の医者がかかかわらず、内戦で殺され、結局 20~30 人の医者しか残っていませんでした。私も内戦が終わった当時行って驚いたのですが、保健所に2~3人程度の人しかいませんでした。医学部の校舎もボロボロで、教える人もいないという状況でした。そのような状況の場合、中央政府にある程度のキャパビルをすることは必要なのですが、ソマリアで私が今やろうとしてことがあります。

中央政府、特に北のプントランドとソマリランドという新しい政権ができ、先日大臣以下を訪問したのですが、非常にやる気のある方々なのです。ところが、大臣、事務局長、あと何人かがい

る中で、本当に数人しかいないのです。そのキャパは絶対に必要ですが、それ以外に地区単位のレベルでキャパビルをしていくことも重要です。中央のキャパビルがきちんとしてから地方に広げるというのではなく、中央と地方とを同時に進めていくことが今後の国づくりに絶対に必要です。というも、政権が交代したとしても、地域の人たちというのはずっとその地域に長くいるのです。最近ではディストリクトマネジメントプランというのを作るようになってきており、これは現地でも非常にニーズとしてあるのです。

すぐに全てをローリングアウトすることはできないため、初めは5つぐらいの地区を決め、そこでヘルスプラン、教育プランなどのプランを作り、その中でどのようなキャパビルやトレーニングをしていくかを決めます。ユニセフが実際にやることというのは、はしかの予防接種です。はしか以下6つぐらいの予防接種などがあるのですが、ソマリアは接種率が現在 20%ぐらいしかないので、私はそれをできれば3年以内に、最低のラインを 60%に上げたいと思うのです。そのためには、マイクロプランを作り、必要なものを確保し、ロジを作るなどやることはたくさんありますが、それを今は物量作戦でがっとう上からやっています。対象の地域をいくつかの地区に決め、その地区の中だけでは供給プランやロジスティックプランなどを作ります。その程度であれば、人口的には大体2万人から多いところでも 10 万人ぐらいですから実施できる範囲です。母子保健センター、母子センター、ヘルスセンターなどがまとまっていないため、一つの機関が5つぐらいのヘルスセンターをまとめて統括し、モニタリングするというプランを作り、それを広げていきます。ちょうどアフガニスタンで実施した Essential Health Package のようなものです。アフリカであれをすぐにロールアウトはできないのですが、いくつかモデルをつくりながら広げていくというのはアフリカでもやれないことはないと思います。実際にルワンダは非常に成功しており、人口が非常に多くて実施しやすいという部分もありますが、初めの虐殺が起こったすぐあととやりからコミュニティの中で相互補助医療保険のようなものを作り、貧しい人たちに対してはあるエッセンシャルなパッケージを無料にし、ヘルスセンターから病院のレベルまで持っていくというヘルスシステムを作りました。全国展開ができなくても地域でやることによって、ルワンダは今は死亡率がぐっと下がって保健指数はかなり上がりました。

ですので、これからは中央から下に広げるというカリキュラムではなく、やはり、ディストリクトレベルやリージョンレベルでマネジメントができれば、ヘルスと教育とライブリフッドといくつかのセクターを決めてやっていくといいのではないかと思います。そうした場合、まさに NGO は現場に強いので、やはりそういった現場の NGO と、プランなどを立てるのは WHO やユニセフが強いので、そういうところと一緒にやるといいのではないかと思います。

木山 今のに関して、具体的にディストリクトレベルのキャパビルの特にマネジメント部分に関しては、マネジメントトレーニングみたいな、例えばリーダーシップ研修とかそういうものをやるのでしょうか。

國井 そうです。あとは、インフォメーションマネジメントですね。また、いわゆる組織図を作り、誰

が何をやるかという職務書を作って進めていきます。施設に関しては施設のエッセンシャルパッケージを作るのですが、ヘルスポストは何人ぐらいの人を雇うか、どういう医療行為、または予防行為を行っていくかなど内容を具体的に決めていき、それに対して必要な物資を配っていくということを行います。それができない場合は、どこで何ができないかということをはっきりと、ギャップ分析としてドナーに呼びかけるということを行います。マネジメントプランを作ることがまず最初だと思うのですが、実はソマリアなどではいくつか作っています。そのプランをもとに、今度は少しセクターに落としていき、ヘルスセクターではこのプラン、教育セクターではこのプランという風にもう少し細かく作っていきます。というのは、ナショナルプランというのは非常に荒いんですよね。網羅的なため様々な要素が組み込まれていますが、プライオリティが 20 個ぐらい出てきたりします。ですが、細かいプランがあれば、それを地域に落とした時、具体的にその現場でできるものを選んで実施することになります。また、NGO もこの地域はこの団体が実施する、という具合に現場でモニタリングを行うこともできるため、足りないところに必要なものを注入すれば良いため、実施しやすいのは実施しやすいです。

中村 今のに関連して、はいどうぞ。

児玉 児玉です。ミャンマーとか、バングラデシュとかに行くと、あとケニアも行ったのですが、ローカル NGO のキャパシティはけっこう高いというか、プロポーザルもある程度書けて、日本の NGO も国際 NGO 側もコントラクトアウトができるようなレベルにある程度あると感じました。その直前にアフガニスタンに行ったのですが、アフガニスタンは保健の分野なんかでいうと、国際 NGO はけっこう能力が高い。今おっしゃったように、EHS というのですが、Essential Health Package も国際 NGO が引っ張っていて、ローカル NGO はそれを担うだけの能力がまだないという感じがしたのですが、ソマリアにおけるローカル NGO のレベルというか、ローカル NGO の数はどの程度なのか、どのようなレベルなのか、いろいろな経験を通してどのように感じていますか。

國井 ソマリアに関しては、インターナショナルとローカルを含め約 100 から 200 ぐらいの NGO がユニセフとパートナーシップでやっています。ですから、大体 100 から 200 に関しては、ワクチンや薬、栄養治療薬などの配布をそれらの団体を通じて行っていますが、ローカルに関しては 20 から 30 ぐらいで、キャパは非常に低いです。というのは、すごくやる気があり、モチベーションもモラルも高い団体もあるのですが、そうではないところもあって、やはり物資が流れてしまったり、日当などのお金が無駄に使われてしまったりということがあります。それを本来であれば、インターナショナルとローカルがパッケージになって、現場での監督やモニタリングも一緒にやればわれわれも活動しやすいのですが、それが全然見えないところでやっているため、パフォーマンスもなかなか見えてこないということがあります。インターナショナルとローカルの NGO が一緒にやるのですが、インターナショナルスタッフも現場に行くことができないのです。

ソマリアはソマリア族という民族で構成されており、いわゆるクラン、氏族の社会なのです。ア

フリカでは唯一、単一言語、単一民族、単一宗教の国で、ブラックアフリカでは大変珍しい国です。ところが、豊臣家、徳川家、という風にクランが非常に多く、そのクランによって人々は動かされています。例えば、ユニセフのガードマンで60歳ぐらいになった人を辞めさせようとしたら、そのクランの長がやって来て辞めさせるなということになるのです。それでも辞めさせると、途中でカージャックにあたり、事務所長が殺されたりすることがあります。援助に対する何らかの問題というのは大体そうしたものに絡んでいたりします。これは非常に根が深く、またわれわれには見えない部分があります。私が20年前ぐらいにソマリアに行ったとき、現地で研究をしていた民族学者、イギリス人の女性でしたが、ソマリアのいろいろな情報を調べていたら、お前は知りすぎたと殺された人もいました。それぐらい伝統的な社会が残っているところがあり、難しいところがあります。

イスラム教系の faith based organization など、NGO はあるのですが、キャパは非常に弱いです。特にプロポーザルなどはなかなか書けないため、一緒になって書かなければならないこともあります。私の毎日はそうしたトラブルシューティングです。現場に送った1千万円分の薬がどこかに消えてなくなったとか。

中村 なんかどんとんと面白い話になりましたが、そろそろ時間も限られてきたので、できれば資金協調のことで、もう少しお話しを聞きたいと思います。すごく正直に言って、日本のNGOの規模と国際的に緊急支援をやっている国際的なNGOの規模では、1けた規模が違う気がするのですね。僕自身が思っているのは、日本の国際緊急支援をやっているNGOが、オールスターチームを組んで、まさにジャパン・プラットフォームがそうなのですが、そうすれば、いろんな分野での活動もできるし資金規模も大きくなる。ジャパン・プラットフォームだと、鈴木さん、今までで100億円くらいですか？

鈴木 そうですね。120億円くらいですね。

中村 120億円ですか。今までの援助経験の規模もけっこう大きくなっているわけで、国際的な団体にも少し対抗ができるのではないかと思うのです。そのときに実際にどんなことに気をつければいいのか、もう少しアドバイスがあれば教えていただきたい。

國井 これは個人的な意見ですが、まず一つは、前緊急状態の時期にやっておくべきことがたくさんあると思うのです。プラットフォーム全体としては、参加しているメンバーを含めると様々な国で活動を行っていると思います。開発支援も緊急支援も含めて、そういったところが、現地の、特に国連や大使館の経済協力担当者、JICAなども含め、とにかくいろいろなネットワークを作っておくことが先ずは必要だと思います。

また、自分たちの中での能力分析として、プラットフォームの中でどの団体がどの分野に強いかという強みをきちんと持つておくことだと思います。つまり、緊急援助の際、自分たちはこういうもの

を提供できますというセールスポイントをきちんと出せなければ、やはりいざ CERF の段階になった時に書き込めないのです。とにかく CERF の時は1~2日ぐらいで書きますから、セーブ・ザ・チルドレンやワールド・ビジョンなど、大手の団体で現場でかなり長くやっているところがぱっと出せるのです。その時は大手のメルリンや国境なき医師団は自分たちでやりたいということで入り込まないことになりました。あと、PSI(Population Service International)はマラリアや結核に強いという、緊急援助の中にマラリアが発生したとき、自分たちはそうした緊急事態に対応できるとぼんと資金を出してくるのです。そういう強みをぱっと出し、どのぐらいのお金でこんなことができるというものが出せるとすぐに書き込むこともできますし、逆に強みがないと中々入り込めないということにもなります。

ですから、災害が起こりやすそうな地域にもし事務所があるのであれば、その事務所などを通じて、例えば教育、ウォッシュ、水衛生、栄養関係の強い NGO があればユニセフと日ごろから話をし、こうした地域であればこうしたことができますということを伝えておくのです。保健医療であれば WHO、ライブリッドであれば FAO と。クラスターリードのようにそうしたキーとなるところには早めに売っておくことが大切です。できれば、現地の JICA や大使館を通じて自分たちの強みをいろいろな場で伝えいくことも良いと思います。やはりドナーからの声というのはすごく大きいので、ドナーから日本の NGO にはこんな団体があり、いざという時にはこんな活動ができますということを呼びかけていくことも必要かなと思います。

そうした事務局がない地域に関しては、潜在的に将来緊急支援が発生しそうな地域にはできればミッションを送り、大手の機関と会合を持ち、名刺を集めていざという時にプラットフォームとしてすぐに売れるような人脈を作っておくことです。そして、何か起こった場合にはすぐにプラットフォームの誰かが代表として現地へ赴き代弁する。各団体からそれぞれ人を出すと大変ですから、それを調整する人が現地入りし、IASC に入り込んで、自分たちはジャパン・プラットフォームの人間だということを初めから売り出しておくというのではないかと思います。

中村 今のところで、鈴木さん何かコメントとかがありますでしょうか。

鈴木 今の JPF は全体的に見ますと、33 団体でワールドアライアンスの有力な団体に入っていますし、そういう意味では、JPF はいろんなところに事務所を持っているという考え方ができます。今いただいたアドバイスに関して、どのようなかたちでこの中で売れるかなと思いましたが、一つ思いますのは、まず私たちにはブティックもあれば、総合商社もある、スーパーマーケットも出すし、なんでもできるという団体もあれば、ここに強いというタイプもあります。そこで、各団体さんが何に強いかということを一回分析して、各団体さんが持っている事務所をもう一回われわれが全体を把握して、ある程度恒久的に現地で活動している事務所を持っている団体さんが、ジャパン・プラットフォームをそこで代表するというような仕組みをつくれれば、今おっしゃられたような形ができるのかなと思って聞いておりました。そのためには、私たちがやはり緊急で行って半年なり1年で帰ってきてしまうというやり方を、少しでもなんとか変えていく。あとはずっと今日の話を開

いていますと、日本の開発は完全にこうなっているわけで、特に、スーダンとかそういうところでは、どこで緊急支援ができるかということはほとんどわからないといえますか、適切ではなくなってきた地域においては、ジャパン・プラットフォームとしては資金の濃淡はあるとしても、そこでやれる団体さんは、ずっとジャパン・プラットフォームを信じてやっていただけるような仕組みができれば、おのずとその地域でそこを代表する団体が集まって、今いただいたようなアドバイスにつながっていくのではないかと考えております。

國井 まさにそうです。現場でプロジェクトを実施することも必要なのですが、できればいつも誰かが会合に出ていろいろな情報を日本に流し、また発言をしていくという、その顔が非常に重要なのです。こうした調整役が日本の場合は非常に少なく、また人の入れ替わりも早くすぐに人が変わってしまいますよね。災害が起こった時、初めの段階からできれば3カ月ぐらいずっと現地に常駐し、会合に出て調整をするということが非常に重要な役目ですので、そういった人をプラットフォームとしてロスターで集めておくと、それだけでもかなり違うのかなと思います。現場でそれぞれのプロジェクトを作る人とはまた別の人を置くということです。大手の NGO では調整のためにインターナショナルスタッフを常駐させるところがありますが、そういったところは本当にお金も集まりますし、そのあとのプロジェクトも規模の大きい良いものになっていきますし、後々の開発にもつながっていきます。ミャンマーにはそれまで全く事務所がなかったのに、大きなプロジェクトを実施し、その後も継続して活動している団体が実はいくつかあるのです。それらに共通している点はやはり、初めの段階で調整役としてかなり優秀なスタッフを送り込み、そこで情報を集めながら積極的に発言をし、そこで無理にでもプロジェクトを作っていくことです。新しい団体ですので初めのうちは存在感もないのですが、発言していくうちに存在感が非常に大きくなっていき、そうしているうちに現地の NGO とパートナーシップを組み、そこから現地の優秀な人を雇って大きなプロジェクトを展開しているということがあるのです。調整役というのはかなり重要だと私は思います。

中村 國井さんから大きなヒントをいただいたような気がします。僕のほうから、2つだけ付け加えたら、一つはたぶんジャパン・プラットフォームは、今緊急資金を、政府資金と民間資金からもらうことを中心に考えていて、緊急支援に関しては、最近民間資金が増えて、自然災害に関しては、政府資金とほぼ同額の資金を民間企業から得られるようになったのです。それはすごく大きな進歩ですが、日本国内だけに資金源をたどるのではなくて、今いった日本がユニセフやいろいろなところに出しているわけですから、国連の資金も一つの資金源として、今後考えていく必要があるのではないかと。

もう一つは、緊急のときに現地に人を派遣するかどうかという話は、随分前から出ていたと思うのですが、その役割が、今日の國井さんのお話を聞きながらすごくわかったような気がします。個々の NGO が一人ずつ現地で働く人を派遣し、調整役をするのは大変ですし、日本の小さい NGO にとってはなかなか無理だと思うけれど、それをまとめたジャパン・プラットフォームとして一

人において、その方がいろいろなところで調整役をしつつ、ジャパン・プラットフォーム関連の NGO が現地で活動をしている状況を首都でアピールしていくのは、ものすごく大きな意味があるし、それがまた将来の資金獲得にもつながるのではないかという気がしました。

國井 例えば WFP は食料、ユニセフであれば栄養問題に関する栄養治療薬や薬、ワクチン、ほかにも教育のキットや水衛生のためのエッセンシャルキットなど、そうした大量の物資を集めて現場に持って行こうとするのですが、ユニセフにしても WFP にしても自分たちで関わることができないため、結局は NGO とパートナーシップを組んで実施するのです。契約を組んで実施するのですが、そこに日本の NGO がどんどん入り込んでほしいと思うのです。例えば今回のミャンマーの場合、ユニセフの保健栄養だけで恐らく 20~30 億ぐらいの資金があるのですが、その約半分以上は NGO との契約で実施していますし、現地スタッフへの給料や訓練も契約の段階で含まれていることもあります。ですから、資金が多くなっても、むしろ現場でコーディネーションができて、コミュニティの中でのモニタリングエバリュエーションがあれば、食料などの物資はものとしてはいくらでも来るのです。ですので、なるべく早く現地入りし、対象地域を決めてそういうシステムを作っていけばものは入ってくるということです。それは知っておかれるといいかなと思います。

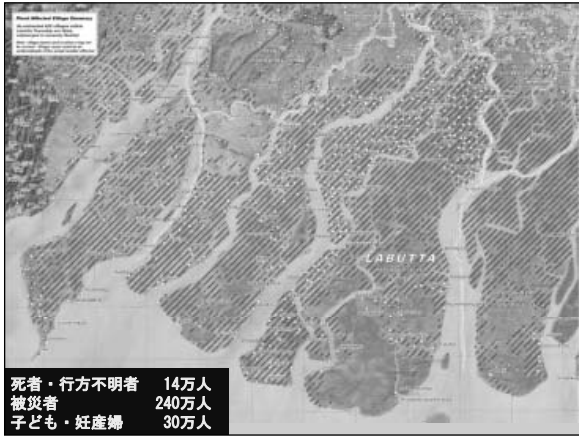
なかなかそうした時に日本の NGO は入って来ないため、結局私なんかは大手の NGO や現場にいる人たちをお願いしています。ミャンマーの時は、初めの1カ月から2カ月間で薬や水の衛生器などを送るのに 40 の NGO に連絡をしてアレンジしましたが、その中に日本は入っていません。現地に入っていれば、初めは少しどうかと思ってもまずは手を挙げてもらって、そこから交渉が始まって動くことですので、あまり難しいことを考えずに、できそうであれば手を挙げてください。できそうになれば契約の前にやめてしまえばいいのですから、そういうふうに思っています。

板倉 JPF の板倉です。先ほどのお話を聞いて、スーダンを私は今担当をしているのですが、五十嵐さんだったり今8団体が活動をしているのですが、ユニセフさんが食料とか蚊帳の配布とかをしていて、そういう物資を委託したり、あとはピースウィンズ・ジャパンさんだと思ったのですが、事業を実際やっていたりしているのですね。ただ、UNHCR さんの IP (Implementing Partner) を取って活動をしている団体さんがいても、ユニセフから IP というかたちで井戸掘りだったりとか、トイレも事業を獲得するのは、現地の話を聞いているとかなり難しいようなのですが、UNHCR さんとかユニセフさんの違いなど、物資だけでなくもう少し事業自体について、事業を請け負うぐらいにするにはどんなクラスターであるのかなど、少し教えていただきたいのですが。

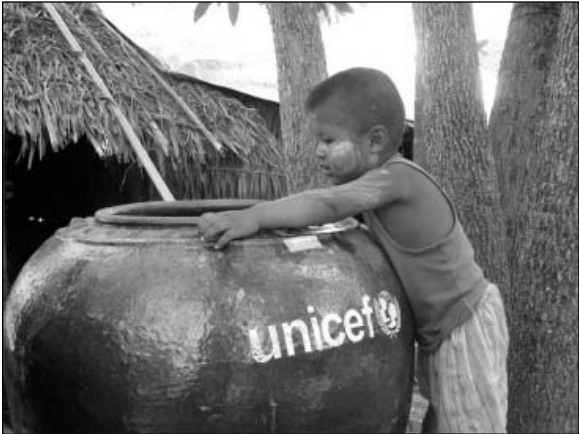
國井 一つには、UNHCR さんはどちらかというとマネジメントが多いので、けっこうぼんと投げてしまうものが多いのではないのでしょうか。ユニセフの場合はパートナーシップですので、基本的に何がお互いに持ち寄れるかという議論をします。こういうことがやれるということはある程度示しながら、契約を作る際に交渉し、議論をして戦略を決めていきますので、そこでできるかどうかということがかなり大きなポイントです。それを日ごろから実行していたり、交渉能力のある人であれ

ばそれだけ持って行けますし、少し押しが足りないといけないところもあるのかもしれませんが。UNHCR は投げないとお金がさばけないというところもありますので、そこが少し損をしているところですね。

中村 もう、時間のほうも迫ってきました。これから國井さんは長崎のほうに行かれます。一応これで、共生ワークショップとしては終わりたいと思います。僕は國井さんとはずっといろいろなことをいっぱい話をしてきたつもりだったのですが、今日は新しく聞く話がいっぱいあって、ものすごくいい勉強になりました。たぶんジャパン・プラットホームや NGO の方がソマリアで実際に動いたときに、國井さんのほうに連絡をさせていただいて、お知恵を借りることもあると思います。今日は本当にどうもありがとうございました。(終了)







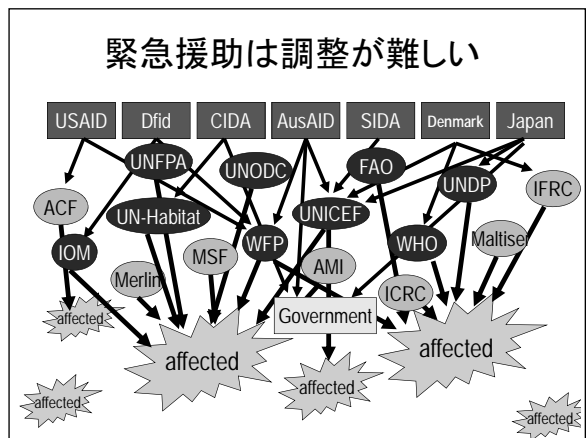
20

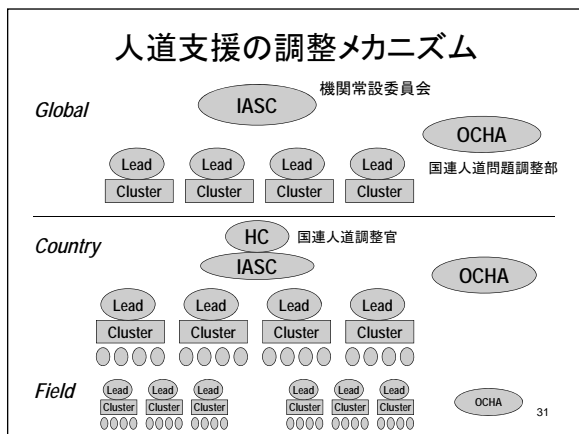




サイクロン緊急支援における
援助調整・協力体制

29





Inter-Agency Standing Committee (IASC)

- Forum for coordination, policy development and decision-making
- Established in June 1992
- To strengthen humanitarian assistance
- Primary mechanism for inter-agency coordination of humanitarian assistance

32

Clusters at the global level

Services:

- Logistics (WFP)
- Emergency Telecommunication (OCHA, UNICEF, WFP)

Assistance to Beneficiaries:

- Camp Coordination/Management (UNHCR - conflicts)
- Emergency Shelter (UNHCR- conflicts, IFRC – natural dis)
- Health (WHO)
- Nutrition, Education, Water, Sanitation, Hygiene (UNICEF)

Cross-cutting issues:

- Early Recovery (UNDP)
- Protection (UNHCR- conflict, UNICEF- natural)

At the global level

- Better surge capacity and standby rosters
- Consistent access to appropriately trained technical expertise
- Enhanced material stockpiles
- Increased engagement of all relevant humanitarian partners
- Coordinated capacity-building among agencies by encouraging focus and non-duplication of effort and resources

At the country level

- Ensure leadership and coordination
- Identify overlap and gap
- Priority setting
- Cluster lead as 'provider of last resort'
- Strengthen/Support national capacities

Early Recovery

- Since July 2006 in natural disaster and conflict
 - Strategic planning capacity in 5 priority sectors
 - Livelihoods: ILO/FAO
 - Community drive approaches: UNDP
 - Shelter: UN-HABITAT
 - Basic social services: UNICEF
 - Rule of law: UNDP
 - Disaster risk management and governance: UNDP

Early Recovery

- Tools & methodologies
- Predictable surge & rapid deployment capacity for early recovery
- Training
- Information management systems
- Knowledge management
- Financing mechanisms for early recovery
- Inter-Agency cooperation and agreements

調整・協力体制

情報

- ミャンマー情報管理ユニット(MIMU)設置

調査・評価

- ナルギス後合同調査(PONJA)
- 定期評価(Periodic review)

計画

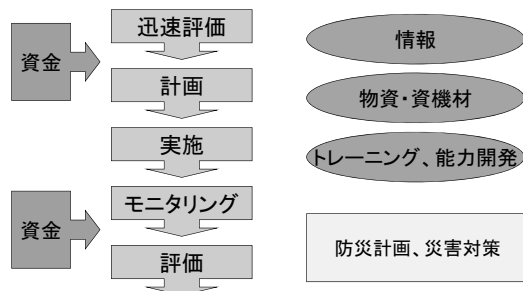
- セクター毎の救援計画
- ナルギス後復興準備計画(PONREPP、11/5)

実施

- クラスターアプローチ(10セクター・課題)

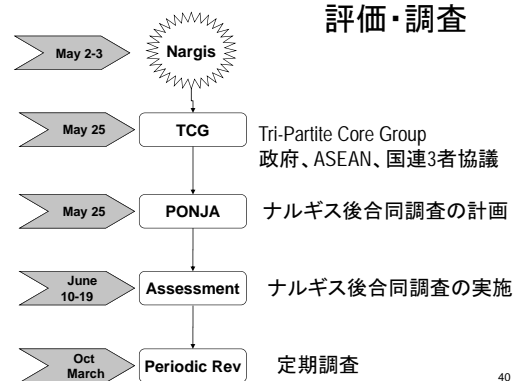
38

調整・協力体制

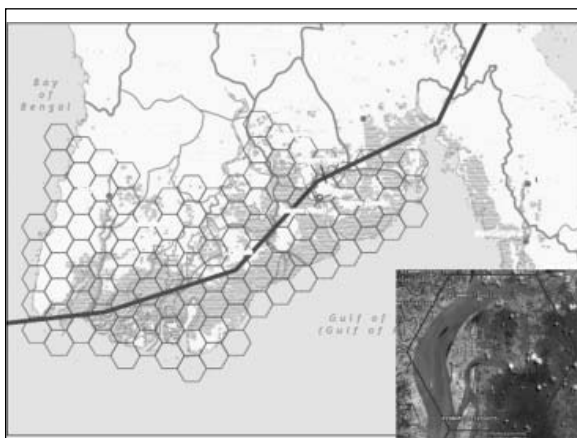


39

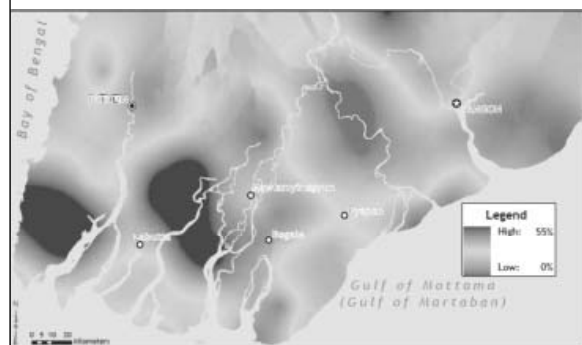
評価・調査



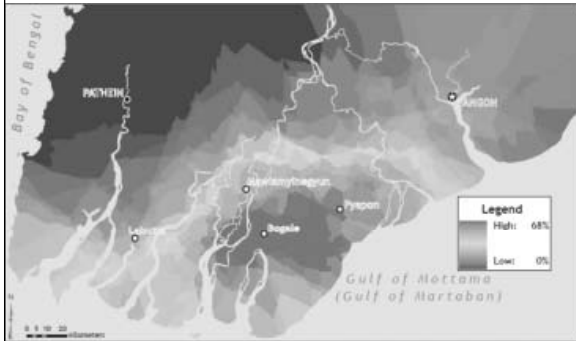
40



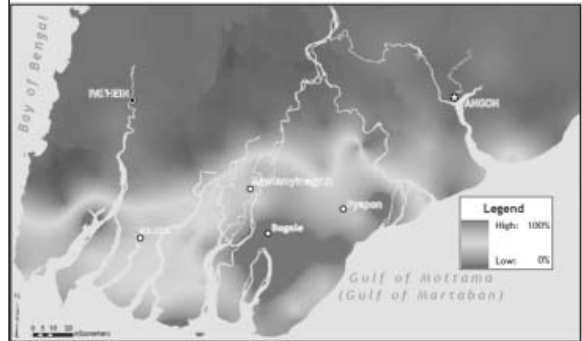
下痢症の発生



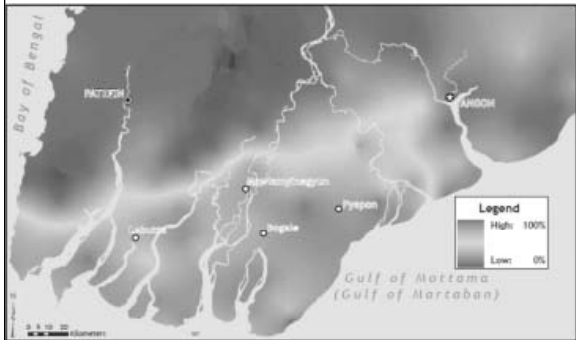
医療支援の到達度



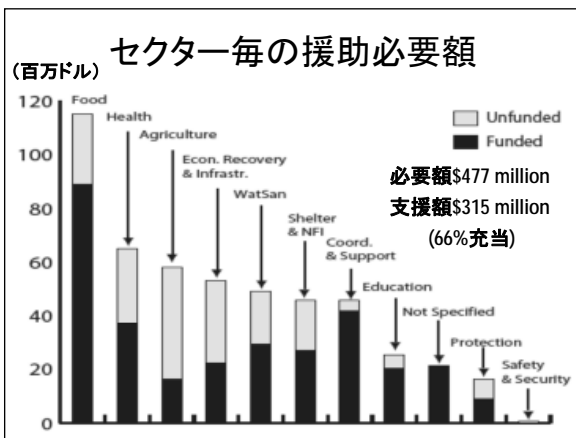
教育支援の到達度



石鹼・衛生キットの入手



	緊急 アピール(5/9)	改定アピ ール(7/11)
食料	56,000,000	114,968,767
保健・栄養	23,580,000	65,756,252
農業	10,000,000	58,406,169
経済復興・インフラ	3,889,947	53,731,489
水衛生	8,785,120	49,751,064
シェルター・NFI	20,300,000	45,694,699
調整・支援	52,883,057	45,604,831
教育	7,500,000	25,896,000
保護	4,390,000	16,848,700
治安・安全	209,977	476,282
合計	187,538,101	477,134,253



Consolidated Appeals Process (CAP)

- More than an appeal for money
- Tool used by aid organisations to plan, implement and monitor activities together
- Present to int'l community/Donors
- Fostered closer cooperation between governments, donors, aid agencies, Red Cross Movement and NGOs
- Since 1992, CAP has sought \$3.1 billion/y; received \$2.1 billion/y (68%)

Central Emergency Response Fund (CERF)

- 1991: Central Emergency Revolving Fund
- Loan to UNs for emergency programmes based on indication that donor funding is forthcoming
- Must be reimbursed within 1 year
- \$480 million disbursed in loans (past 16 yr)
- Cash-flow mechanism while waiting for donor pledges to be transferred

49

Central Emergency Response Fund (CERF)

Established in Dec 2005 by UN GA

1. Promote early action and response to reduce loss of life
2. Enhance response to time-critical requirements
3. Strengthen core elements of humanitarian response in underfunded crises

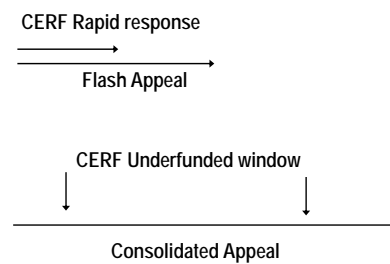
50

CERF

1. Grant facility : US \$450 million
 - rapid response (3 months)
 - under-funded emergencies (9-12 m)
2. Loan facility : US \$ 50 million

51

CERF and Appeals interaction



52

Common Humanitarian Fund (CHF)

- Humanitarian Response Fund → CHF
- Country-based pooled fund for humanitarian activities
- UN and Partners Work Plan
- 30% UNs, 70% NGOs, twice/yr
- E.g.) Somalia, CRA, Sudan

53



緊急人道支援海外調査報告 ー海外における人道支援の評価と実践ー

2011年3月発行

編集 中村 安秀(大阪大学大学院人間科学研究科)

発行 文部科学省 世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業

人道支援に対する地域研究からの国際協力と評価

ー被災社会との共生を実現する復興・開発をめざしてー

(略称:「共生人道支援」研究班) 研究代表者 中村 安秀

〒567-0871 大阪府吹田市山田丘1-2

大阪大学大学院人間科学研究科 人間開発学講座

Tel&Fax: 06-6879-8064

印刷 阪東印刷紙器工業所

〒553-0004 大阪市福島区玉川3-6-4

Tel: 06-6443-0936

