

3. 緊急援助分野における援助機関の NGO 支援

近年、緊急援助へのニーズの高まりが顕著である。その背景として、頻発する災害だけでなく、冷戦後の内戦型の武力紛争¹の増加が考えられる。緊急援助へのニーズが高まるにつれ、各国ドナーは従来行っていた開発援助に加え、緊急援助を活動の柱のとして位置づけるようになった。

人道支援の拡大は、政府開発援助（ODA）総額とそれに占める人道支援額の割合の変化から見ても明らかである。全世界のODA総額は 1970 年代から 1980 年代にかけて一定レベルで安定していたが、その後 2000 年にかけて減少傾向に転じている²。それとは逆に、人道支援額は 1997 年以降増加しており、2000 年には 59 億ドル（ODA総額の 10.5%）に達した。米国は最大の人道支援供与国であり、1998 年から 2000 年までの全世界の人道支援合計額の約 3 分の 1 を拠出している³。援助形態別では、多国間供与から二国間供与へのシフトが見られる⁴。NGO は二国間援助の供与先として最大であり、少なくとも 4 分の 1 の資金を NGO が運用しているとされている。

一方、1990 年代半ば以降、人道支援自体とその実施団体である NGO に対する批判が多くなった。1994 年のルワンダ危機では、難民キャンプに対する支援が武装勢力の支援につながったとされ、緊急援助の原則である中立性と公平性が問題視されるようになった。NGO 活動の中には緊急援助の際に短期間のものが目立つようになり、調整能力、説明責任、行動規範、持続性が欠如しているとの問題点が指摘されるようになった。

このような問題に対応するため、共通の行動規範を定めることで活動を標準化し、援助の効率性やアカウンタビリティを高めようとする自主的な試みが行われている。「国際赤十字、赤新月運動、災害救援を行う NGO のための行動規範」（Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief）や、スフィア・プロジェクト（Sphere Project）はその代表である。ドナー側でもこれらの利用を NGO に義務付けるなど、広く浸透しつつある。ただし、行動の標準化への偏重が地域特性の軽視や援助活動の質の低下につながるとの懸念も一部で見られる⁵。

緊急援助分野における政府と NGO のパートナーシップは、国ごとに大きな違いがある。特に国ごとの違いは、ドナーによる資金の拠出方法（もしくは NGO 側の受け取り方法）からも明らかである。例えば、フランス・英国などでは緊急援助分野でも民間資金の活用が進んでいるのに対し、米国では政府資金が多く用いられている傾向が見受け

¹ 以後、「紛争」は武力紛争の意味で用いる。

² HPG レポート 11 によれば、1992 年から 2000 年にかけて、12%の減少。2000 年には 537 億ドル。

³ ODA 総額で見た場合、アメリカの供与割合は全体の 14～18%にすぎない（HPG レポート 11）。

⁴ 緊急援助額に占める多国間供与の割合は、1988 年には 45%だったが、1999 年には 10%代まで減少した（HPG レポート 11）。

⁵ この動きはフランスの NGO を中心としたネットワークの実施するクオリティ・プロジェクト（Projet Qualite）に代表される。

られる。

しかしながら、各国の政府が NGO の活動内容自体に関与することは稀であり、基本的には NGO 側に任されているようである。言い換えれば、政府と NGO の間に暗黙の壁が存在しているように思われる。この点については、特に、NGO の危険管理の面で顕著である。すなわち、危険地域で NGO が活動する場合、政府は勧告するが干渉はしない、との姿勢が明らかに見られる。

以下に各国ドナーによる緊急援助への取り組みを述べる⁶。

⁶ 尚、緊急援助と人道援助の区別をつけることが難しい場合もあるため、以下で緊急援助という場合、人道援助も含めるものとする。

3-1 米国

(1) ODA に占める NGO 支援額の割合

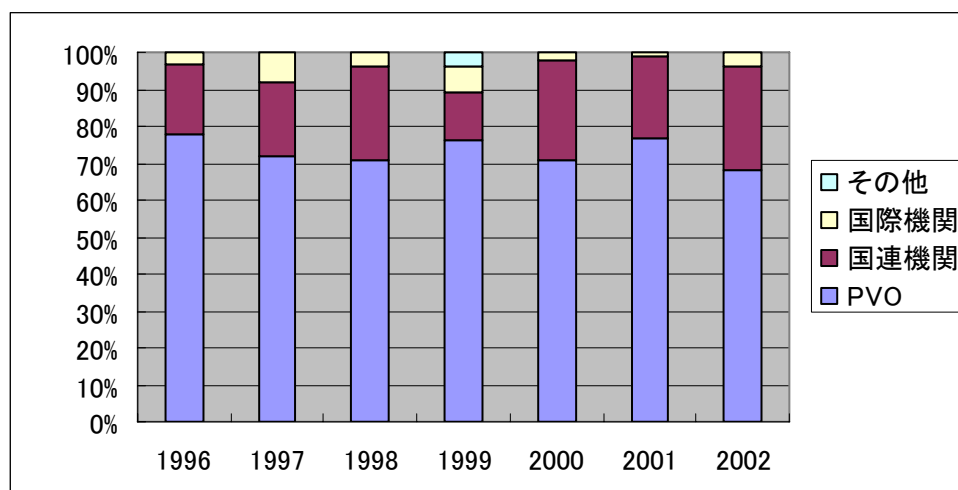
米国では、USAIDのほか様々な省庁が緊急援助のための資金を拠出しており、総額は不明。その中で主に緊急援助を行っているUSAIDの海外災害援助局（Office of U.S. Foreign Disaster Assistance、OFDA）の2002年度支出額は、2億5960万ドルであり、そのうち約68%は民間ボランティア団体（Private Voluntary Organizations、PVO。NGOにあたる。）支援に充てられている⁷。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

米国で主に緊急援助に携わる援助機関は、USAIDの民主主義紛争人道援助局（Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance、DCHA）の中のOFDA、移行イニシアティブ室（Office of Transition Initiatives、OTI）、平和のための食糧室（Office of Food and Peace、FFP）であり、災害や紛争の各局面に対応した支援を実施している⁸。このうち、PVOを通じた支援を行うのは、上記のOFDAとOTIである。

OFDAは、主に海外で発生した災害・紛争に対する援助を担当し、①救命、②人的被害の緩和、③災害時の経済的影響の軽減を任務としている。この他、災害救助だけではなく、災害後の復興、災害防止、被害状況の緩和にも従事している。

図3-1 米国緊急無償資金援助の組織別分配比率



出所：OFDA Annual Report 1996-2002

⁷ OFDA “Annual Report” 2002

⁸ DCHA の組織図については、2 章 2-1 の図 2-1 を参照。

OFDA が災害・紛争直後 12 ヶ月までの短期的な支援を主に行うのに対し、OTI は緊急援助と開発の移行期を埋めることを目的としているおり、活動の期間は 2~3 年になることが一般的である。活動目的は平和構築・民主化などを目的としたものが多い。OTI の支援を受ける場合には、活動期間は複数年になるものの、契約は 1 年後ごとに行われる。ただし、1 年目の予算を次の年にも持ち越すことができるため、実質的には複数年の契約が可能である。OTI の支出額は年間 5000 万ドル (2002 年度) と、OFDA 予算に比べ小さい。

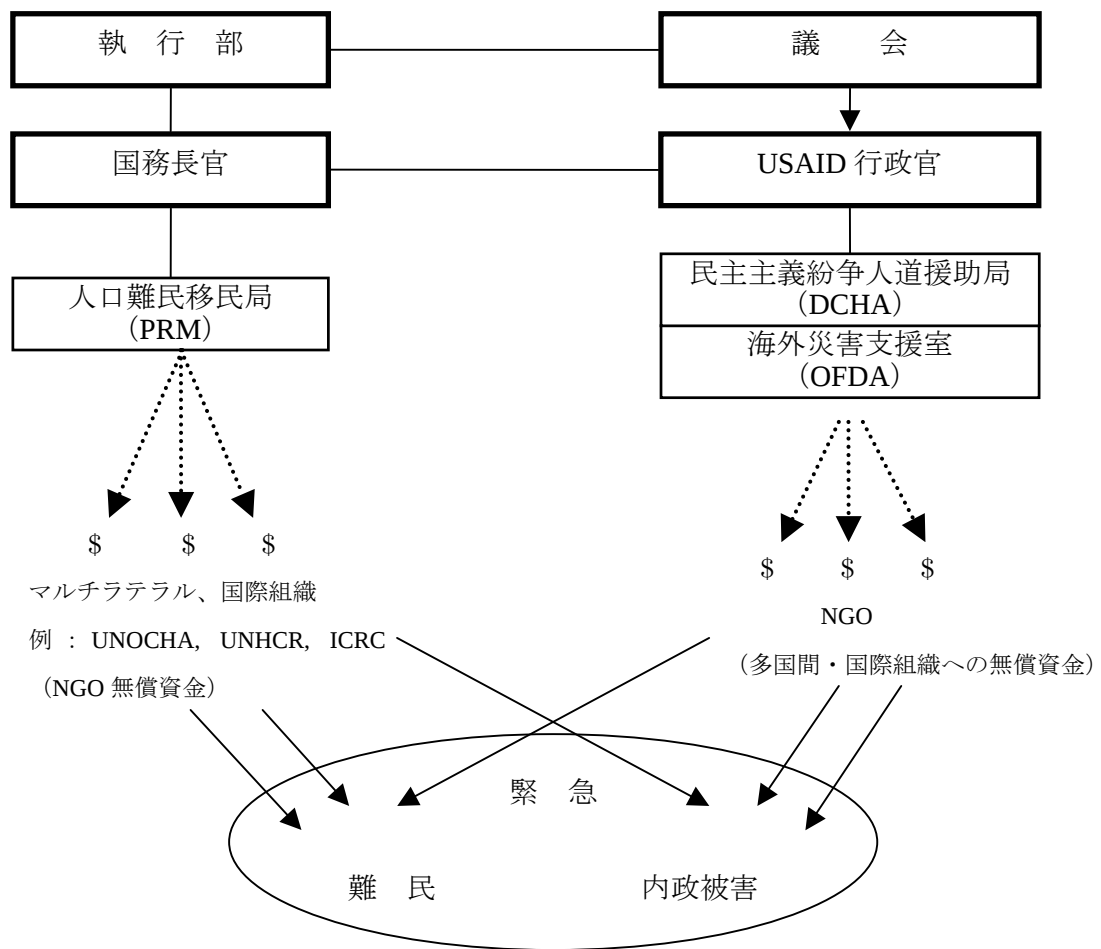
USAID に加え、国務省の人口難民移民局 (State Department, Bureau of Population, Refugees and Mitigation、PRM) や、農業省 (United States Department of Agriculture、USDA)、国防総省 (Department of Defense, Office of Stability Operations、DOD/SO) も協力して緊急援助活動を行う。

国務省人口難民移民局は、難民支援・再定住支援などを行う。人口難民移民局の 2003 年度予算 9 億ドルのうち 7 億ドルは海外支援に使われており、そのうち約 10% が NGO 支援に使われている。人口難民移民局の資金援助を受けるためには、NGO は財務・会計の基準を満たすことや、独自の行動規範 (Code of Conduct) を採用するよう求められるなど、USAID とは若干異なった条件が付与される。

上記のとおり、災害支援を行う NGO への支援は USAID の DCHA が主体で行っているのに加え、国務省人口難民移民局も難民を支援する NGO に対しての支援を行っている。DCHA と人口難民移民局との間に明確な線引きはされていないため、DCHA と人口難民移民局は四半期ごとに協議を行っている。

関連各省庁の連携体制を、以下の図 3-2 に示す。

図 3-2 緊急援助における米国各省庁の連携



出典：HPG Report 11, ODI, “The new humanitarianisms: a review of trends in global humanitarian action”, April 2002 より作成

災害が発生した場合、現地の米国大使館大使⁹は、以下の3項目全てが満たされた場合、緊急事態宣言を出し、OFDAに総額5万ドルを上限とした資金申請を行う。

- ・ 被害を受けたコミュニティだけでは対処することが不可能な災害規模の場合
- ・ 被害地域の代表者が援助を要請した場合
- ・ 米国政府の不利益とならない場合

この5万ドルは、大使権限（Ambassador’s Authority）と言われる資金で、OFDAに割り当てられている国際災害援助ファンド（International Disaster Assistance Fund）から拠出される。この資金は、緊急支援物資の購入や、NGO経由の支援のために使われる。OFDAから大使への承認は、2～3時間程度で行われる。

⁹ 米国大使館がない国々では、その地域担当の国務次官補が覚書をOFDAに提出し、緊急事態宣言を出すことができる。

災害が大規模である場合には、5 万ドルを上限にした資金支援を行うことに加え、OFDAは地域アドバイザーもしくは災害援助対応部隊（Disaster Assistance Response Team、DART）の派遣や、救済物資の提供を行う¹⁰。また、緊急援助を行うNGOへの資金提供を行う。

DART には、OFDA スタッフや、OTI スタッフ、USAID の専門家、契約官や国務省など各省庁のスタッフが含まれ、現場での緊急援助を主導し、NGO を通じた支援の権限も持つ。DART が派遣されない場合には、USAID の現地事務所が同様の権限を持つ。OFDA 内では、災害対応・緩和課（Disaster Response and Mitigation Division）が主体となって、DART の派遣を決定する。

OFDA の NGO に対する支援方針は、OFDA Guidelines for Grant Proposals and Reporting に定められている。

(3) NGO 支援スキーム

緊急支援のために、特に NGO 支援スキームとして定められているものはない。OFDA が管轄となる場合、その資金は国際災害援助ファンドから、OTI が管轄となる場合には、移行イニシアチブファンド（Transition Initiatives Fund）から資金がそれぞれ拠出される。支援対象となるのは米国 PVO および国際 PVO である。現地 NGO も適切と認められる場合には支援対象となる。

(4) ネットワーク団体

PVO 同士のネットワーク団体は、米国 PVO による緊急援助においてそれほど大きな役割を果たしていない。ネットワーク団体として最大規模の InterAction は緊急援助についての政策提言を行っているが、個々の PVO の行動の援助は実施していない。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

1) 申請・審査

5 万ドルの大使権限を利用する場合、USAID 本部の OFDA からの承認が行われると、大使館が所有するリストから適当な PVO を選定して依頼するか、あるいは

¹⁰ USAID “Guidance Cable and Supplement” 2003

PVO が大使館に資金申請を行う。この場合、PVO は正式なプロポーザルを提出する必要はない。

DARTが派遣された場合には、DARTはPVOへの資金の拠出を含め、災害対策として使われる資金・機材・物資の流通についての決定権限を持つ¹¹。大使権限の場合と同様の方法でPVOは選定される。

上記に該当しない場合、プロジェクトがUSAIDのホームページ上で公示され、PVOはプロポーザルをUSAID本部に提出する¹²。公示の方法は、主に年次プログラム書（Annual Program Statement、APS）の方式が取られる¹³。プロポーザル提出前に、プロジェクトの目的、予想される結果、コスト概算などを記したコンセプト・ペーパーの提出が推奨されている。

本部のOFDAスタッフは、現地事務所スタッフの協力の下で、所定の基準¹⁴に基づきプロポーザルの一次審査を行う。一次審査を通過した場合、技術面・コスト面・現実性・過去の実績を元に評価が行われる。緊急援助の場合には申請が1団体からでも審査を行う。

OFDAにより承認されたプロポーザルは、USAIDの調達室（Office of Procurement）で決済され、その決済をもとに承認される。申請者から要請があればOFDAは、決済前承認状（Pre-Award Letter、PAL）を発行し、PVOによるコストがカバーされ始める日付¹⁵を設定する。決済が行われなかった場合、そのコストがカバーされない。決済が行われた後、USAIDは補助金証書（Grant Document）を申請したPVOの本部に送付する。

OFDAの資金を使う場合、PVOはUSAIDへの登録をする必要はない。この他にも、通常のUSAIDによる資金調達の場合とは異なり、物資調達に関する規定¹⁶に従う必要がないなど、例外規定が付与される場合がある。

2) 支払い

PVOに対する支払い方法は、通常の場合と緊急支援の場合で同じであり、条件を満たせば前払いを受けることも可能であるが、精算払いが望ましいとされる¹⁷。

¹¹ USAID “Field Operations Guide” 1998, I-7

¹² PVO の現地事務所からでは、その本部が OFDA に送るよう規定されている。

¹³ 2-2 参照。

¹⁴ 提出日が含まれているか、プログラムプロポーザルが 20 ページ以内か、現実的な開始日が書かれているか、見積書が含まれているか、提出が必要な証明書が含まれているか、予想される受益者の数が記されているか、のなど 6 項目。

¹⁵ 決済日より前に設定される。

¹⁶ 通常の場合、例えば使用する飛行機が米国の航空会社により運航されているものに限定されたり、購入する車両が米国製に限定される。

¹⁷ 2-2 参照。

上記のとおり、大使館の管轄の場合には、即時に資金の拠出を行うことができる。通常の場合には、プロポーザル提出後 4～6 週間程度が必要となる。PAL が発行されている場合には、決済前に支出したプロジェクトコストもカバーされる。

契約内容も緊急援助の場合と開発援助の場合で同じである。

3) モニタリング

USAIDの資金を受け入れたPVOは、①プログラムアップデート報告、②データ収集報告、③結果報告および④会計報告を行う必要がある¹⁸。

①プログラムアップデート報告は、パフォーマンスの基礎データを記したものであり、報告時期は、補助金証書に定められる。②データ収集報告では、プロジェクトのターゲットとなる予定受益者数と実際の便益者数が四半期ごとに報告される。③結果報告は、プロジェクト終了後、あるいはプロジェクトが1年以上の場合には年1回、提出する必要がある。結果報告には以下の項目が含まれる。

- ・ 結果を測定するための評価データ
- ・ ターゲットとした受益者、実際の便益者数
- ・ 量的・質的データ
- ・ 目標を達成するための成功・制約・修正
- ・ 全体的なプロジェクト成果の評価
- ・ サクセスストーリー
- ・ コスト効率性

(6) その他

安全の危惧が感じられる場所に長期滞在する場合は、大使館に在留届を提出する。危険度が大きくなった場合、USAID から強制退避を命ずることはなく、勧告を行うのみである。

緊急援助分野では、OFDA が米国の緊急援助関係省庁と軍事関係者、NGO による 2 年毎の定期会合(DCHA/OFDA Biennial NGO Conference)を主催して、情報や意見の交換を行っている。

¹⁸ OFDA “Guidelines for Proposals and Reporting” 2002

3-2 カナダ

(1) ODA に占める NGO 支援額の割合

カナダの 2000 年度の人道支援額は 9961 万カナダドルであり、NGOを通した支援はこのうち 22.3%である¹⁹。カナダのODA額全体は 1993 年から 2002 年の 10 年で約 25%減少したのに対し、人道支援額は増加傾向にある。ODAに占める人道支援額は、1987 年の 2%から、最近では 7～8%まで増加している²⁰。

しかしながら、人道支援額の約 70%は国際機関に拠出されており、NGO向けの支出額は少ない。NGOのロビー活動もあってか、人道援助額に占めるNGO向け支出は 1990 年の 7.3%から 2000 年の 22.3%へ大幅に増加している²¹。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

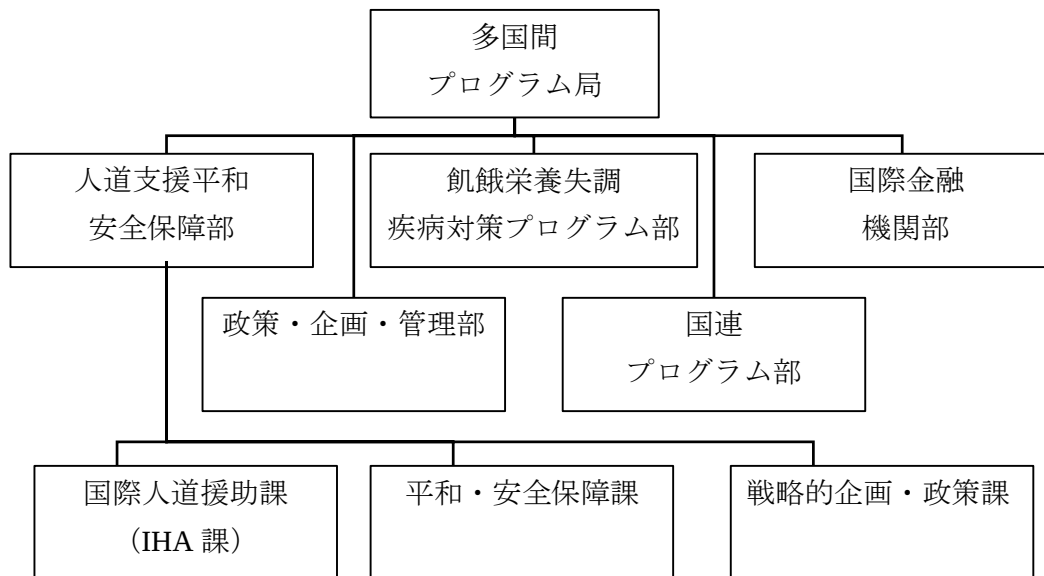
CIDA の人道援助分野の支援は、多国間プログラム局 (Multilateral Programs Branch) の飢餓栄養失調疾病対策プログラム部 (Program Against Hunger, Malnutrition and Disease、MPAH、通称 Food Aid Center) と、人道支援平和安全保障部 (Humanitarian Assistance, Peace and Security) 内の国際人道支援課 (International Humanitarian Assistance、以下 IHA 課) を通して実施されている。

¹⁹ CIDA “Statistical Report on Official Development Assistance 2001-2002” 2003
[http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/\\$file/STATrep02.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUIImages/stats/$file/STATrep02.pdf)

²⁰ ODI, HPG Background Paper Canada’s International Humanitarian Assistance Programme Policy Oversight Mechanisms 2002, p.2

²¹ 2001 年度には 14%に減少。

図 3-3 CIDA 多国間プログラム局組織図



出典：CIDA ホームページより作成

http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/AllDocIds/FD99D287635C59CF85256C8000599EE5?OpenDocument

多国間プログラム局の支出額のうち、NGO 向けに支出されるのは、全体の 6.6% (5090 万カナダドル)である。IHA 課の支出のうち 36.3%が NGO 向けとなっており、比較的高い。

表 3-1 多国間プログラム局支出額 (2001-02)

	支出額	NGO 向け 支出	割合 (%)
飢餓栄養失調疾病対策プログラム部	288.7	6.4	2.2%
人道支援安全保障部 国際人道支援課	122.7	44.5	36.3%
国際金融機関部	226.8		
国連プログラム部	128.7		
合計	767.0	50.9	6.6% (前年比-1.7%)

単位：百万カナダドル

出典：CCIC 作成資料 ODA Allocation 2001-02 Proportion to Civil Society Implementing Organizations

CIDAでは、1998 年 10 月 26 日から 11 月 3 日にかけて、特にホンジュラス、ニカラグア、エルサルバドルおよびグラテマラに甚大な被害²²を及ぼしたハリケーン・ミッチ (Hurricane Mitch) への対応の遅れを反省して、2001 年CIDA内緊急対応ユニッ

²² 多数の犠牲者、行方不明者や被災者を出したほか、道路、橋や水道・電力などインフラ施設が破壊され、また、家屋や学校なども多数が倒壊、さらに、中米諸国の主要輸出品であるコーヒーなど農業や牧畜・水産業にも未曾有の被害を与えた。他方、衛生環境の悪化により、マラリア、コレラやデング熱などが流行しており、被害は拡大した。 <http://www.chunambei.co.jp/hurricane.html>

ト (Emergency Response Unit、ERU) を設置し、カナダ赤十字に運営を委託した。ERU は、緊急支援物資の備蓄、24 時間以内に輸送できる体制と税関や物資の配布を支援することができるノウハウの構築、CIDA独自の緊急事態アセスメントチームが活動できるような契約やプロトコルなどを含む環境の整備、カナダ内の人材や資源のロスターの作成および維持管理、IHA課の重点地域への情報や分析の提供、人道支援に従事する職員の研修、カナダ公民に対する人道支援に関する広報を担当している。

NGO 向けのマニュアルとしては、IHA 課が策定している緊急人道支援事業申請のためのガイドライン (Guidelines for emergency humanitarian assistance project proposals、以下 “ガイドライン”) がある。

(3) NGO 支援スキーム

緊急事態が起こった際、CIDAは既に現場に入っているNGOとともに即座に情報収集を行い、短期対応型IHAプログラム (Short term Responsive IHA Programming、以下 IHAプログラム) ²³の枠組みの下でNGOを支援する。

IHA プログラムは、人道援助を適切、迅速、効果的に行うためにカナダ政府が資金を提供するもので、実施期間は通常 1 年間以下である。実施機関はカナダの NGO もしくは多国間機関であり、国連機関や国際赤十字赤新月運動などと協力して活動を行う。自然災害に際しては、当該地域の赤十字、国連機関、NGO などとの既存のチャンネルを通じ、数時間の内に対応が可能である。IHA プログラムでは、いわゆるマッチング・ファンドによる資金協力を行っていない。

IHAプログラムは、以下の項目に該当する事業を支援対象とすることができない²⁴。

- ・ 長期間の開発事業 (難民、帰還民、強制移住の対象者に関連した特別な復興プロジェクトを除く)
- ・ 複数年にわたる災害対策プロジェクト
- ・ 食糧援助 (栄養失調対策など治療上の食糧は除く)
- ・ 調査活動、搜索・救援活動、個人コンサルタント、調達公示の出ていない中古・新品資機材の輸送費

緊急人道支援分野での組織強化支援は、CIDA 内の緊急対応ユニット (ERU) が実施している。

²³ CIDA “Guidelines for Project Proposals and Reports” 2002, p.2-5

²⁴ CIDA “Guidelines for emergency humanitarian assistance project proposals” 2002, p.4

(4) ネットワーク団体

カナダ平和構築調整委員会（Canadian Peacebuilding Coordinating Committee、CPCC）は人道援助、国際開発、紛争予防と解決、平和教育、人権推進と保護、平和維持活動、紛争後の復興などに関わる組織や個人を包括するネットワークであり、研究機関、個人、学者や政府のネットワークとして 1994 年に設立された。

CPCCは、①特定の紛争地域や平和構築のような特定のテーマを研究し、調査結果を共有して学びあう、②カナダ政府の平和構築担当者との協議の調整や協働を促進する、③国内外で平和構築をサポートしてもらうための情報交換とネットワーキングを行うこと、を活動内容としている²⁵。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

1) 申請・審査

IHA課の定めるガイドライン²⁶では、申請過程や審査基準が明確にされており、例えばメディアへの対応方法など、詳細にわたる解説と書式の提供が行われている。

緊急事態での NGO による申請には、3 日以内に CIDA が回答することが可能となっている。

IHA課の定める審査基準は以下の通り²⁷。

- ・ カナダの組織で 3 年以上の活動経験がある。
- ・ 非政府、非営利組織として登録され、定款を有し、メンバーの状況、組織とカナダ社会との関係が明確に表明されている。
- ・ 職員の雇用状況、組織の資産に関しても明確である。
- ・ 財務会計、モニタリング、報告を含め、成果重視マネジメントのシステムや能力を十分に有する。
- ・ 人道援助分野において、特にカナダ国民からの資金調達能力を有する。
- ・ 国際赤十字赤新月運動及び災害救援を行う NGO のための行動規範(The Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief) に忠実である。
- ・ 活動実施に際して、スフィア・プロジェクト (Sphere Minimum Standards in

²⁵ CPCC のホームページ <http://www.peacebuild.ca/>

²⁶ CIDA “Guidelines for emergency humanitarian assistance project proposals”

²⁷ 同上、p.2-5

Disaster Response)²⁸、その他の倫理規範に順じている。

- ・ 経験が豊富で、成果重視の短期対応型 IHA プログラムを遂行できるだけの能力を証明できる。
- ・ 類似事業の報告書を提出できる。
- ・ IHA プログラムが優先するセクターのうち、少なくとも 1 つの分野で専門性を有する。
- ・ 少なくとも 3 ヶ国での人道援助の活動経験を 3 年以上有する。
- ・ 途上国のローカル NGO とネットワーク、パートナーシップ、連携ができ、既に現場の情報収集とモニタリングを行っている。
- ・ 「カナダの顔」が見える

審査の上で、人種、宗教、信条などが評価対象になることはない。

幅広い審査項目を短期間で処理決定しなければならないため、審査の上では第三者の関与度が高くなる。審査の上では、外務省・在外公館・国連・赤十字・NGO ネットワークが蓄積した情報を活用する。

2) 支払い

ガイドラインからの情報をもとに、以下に支払いの対象となる項目について説明する²⁹。

IHAプログラムでは、直接費と間接費の一部がカバーされる。直接費は、ある組織が特定の商品、サービス、活動やプログラムを提供するために設定され、その商品、サービス、活動やプログラムと直接的な因果関係のあるものを指す³⁰。間接費のうち、本部管理費と支部管理費はプロジェクト経費の 7.5%まで支援対象として

²⁸ スフィア・プロジェクトの作成は、1994 年のルワンダ難民支援時、NGO の援助内容にばらつきが生じ難民の人権をも侵す事態が発生した反省から、欧米の大手人道援助 NGO が最低基準書作成の必要性を痛感したことが背景となっている。構想から大小のあらゆる NGO が関与し完成したスフィア・プロジェクトは、現在、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) や世界保健機構 (WHO) などの国際機関、世界の多くの NGO から支持され、14 ヶ国語に翻訳されている。日本語版もこのうちの一つに数えられるとなった。スフィア・プロジェクトでは、まず、「人道憲章」を掲げ、援助活動における難民・被災民の人権保護を明確にうたい、その後、NGO が現場で活動する「給水・衛生」、「栄養」、「食糧」、「シェルター」、「保健」といった主要 5 分野に関する援助内容の最低基準の詳細を説明している。例えば、「給水・衛生に関する最低基準」では、「分析」・「給水」・「し尿処理」・「病原体媒介生物対策」・「固形廃棄物管理」・「排水」・「衛生促進」・「人材の能力と研修」の 8 項目についての分析基準が掲げられ、分析基準を補足するための基本指標、ガイダンス・ノートが記されている。出典は難民事業本部ウェブサイト (<http://www.rhq.gr.jp/info/oshirase/oshirase.html>)。

²⁹ ガイドラインでは、支払い手続きに関する説明されていない。

³⁰ なお、事業実施に際して組織内の人材や資機材等の資源を投入・活用することで発生する内部移転価格 (internal transfer prices) や機会費用 (imputed costs) は、直接費の対象外となる。出典：CIDA、「随意契約など貢献契約の間接費に関する方針」

http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/0/e5c17e6638ae11df852567f40056da04?OpenDocument

認められている³¹。

モニタリング評価経費も CIDA の支援対象となる。固定資産購入に関する規定は特にないが、購入に際して報告の義務がある。

緊急災害援助の際に、CIDAのIHA課の課長（Director General）レベルによって即日決済できる額は 100 万カナダドル、多国間プログラム局副局長（Vice President）レベルで 360 万カナダドルである。これ以上の金額については、国際協力大臣（Minister for International Cooperation）からの承認を得なければならない³²。

3) モニタリング

現地におけるモニタリングの経費は、現地事務費(local administration costs)として扱い、事業費の 3%以内であれば支援できるが、本部によるモニタリング費用は支援対象にならない。事業のベースラインデータが揃わないなどモニタリングが難しい場合、事業評価コストの 50%までが支援対象となるが、評価の業務指示書に対しての意見が取り入れられることが条件となっている³³。

事業完了報告、行動規約は国際的なスフィア・プロジェクト（Sphere Project）を順守するように規定している。

契約の目的どおりに利用されていない、あるいは不明となっている資金はカナダ政府の収税官（Receiver General）に返却することとなっている。（P.5 8. Refund）

(6) その他

CIDA は NGO スタッフの安全確保のための予算を認めており、申請されたプロポーザルにスタッフの安全確保のための予算項目が含まれていない場合、含めるよう指導する。

政府と人道支援系 NGO 間の政策協議は、緊急対応に関する政策行動グループ（Policy Action Group on Emergency Response、PAGER）という機構を通して不定期に実施されている。PAGER は情報交換を主な活動としており、問題解決に向けた協働や事業実施を目的としていない³⁴。

³¹ CIDA、「CIDA の随意契約など貢献契約の間接費（オーバーヘッド）に関する方針」（1999）

³² HPG Background Paper “Canada’s international humanitarian assistance programme: policy oversight mechanisms” p.3

³³ CIDA “Guidelines for emergency humanitarian assistance project proposals” Annex D p.31

³⁴ 構成メンバーは Alternatives、Canadian Foodgrains Bank、Canadian Lutheran's World Relief、Canadian Red Cross、CARE Canada、Médecins Sans Frontières Canada、Mennonite Central Committee、Oxfam Canada、Save the Children Canada、The Canadian Centre for International Studies and Cooperation、World Vision Canada である。CIDA-IHA 課の職員、外務貿易省の人道支援室はオブザーバーである。

3-3 英国

(1) ODA に占める NGO 支援額の割合

2001 年度の緊急援助分野における NGO への ODA 拠出金額は、1 億 9900 万ドルで、その内の 60.7%が NGO への拠出であった。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

DFID 内で緊急援助を担当しているのは、紛争人道部（Conflict and Humanitarian Affairs Department、CHAD）で、英国外の災害・紛争などにより発生した緊急状態に対応する。CHAD は 24 時間体制で、現地からの情報を常に受けられるようにしている³⁵。現地から得た情報を元に、緊急援助を行うかどうかを 12 時間以内に決定する。同部は、その後評価チームを派遣し、緊急優先的なニーズを判断する。

CHAD 管轄による緊急援助の平均期間は半年～1 年間。緊急事態が終了したと判断された場合は、各地域部が管轄となる。

(3) NGO 支援スキーム

DFID の NGO 支援スキームは人道援助（Humanitarian Assistance）と呼ばれ、CHAD が管轄している。支援対象となる NGO は、マニュアルに「英国・欧州・その他地域のチャリティ登録団体および（大学機関・会社などの）法人」と「国連・赤十字赤新月社」と記載されている。

CHAD の人道援助は、①緊急災害支援³⁶と②その他に分類することができる。①緊急災害支援には、ハリケーン・洪水・火山・地震などの自然災害と、紛争など人災への支援が含まれる。②その他では、難民・強制復興支援、災害に対する予防的な活動、人道援助に関する政策・制度構築や人材育成が含まれる。

DFID による人道援助に関するガイドラインとしては、Guideline on Humanitarian Assistance が用いられている。

³⁵ DFID の定めている緊急援助の際のガイドブックである Responding to Rapid Onset Disaster に添付されている Disaster Assessment Form により報告が行われる。ガイドブックには、衛生・シェルター・水・衛生や一時的な対応状況などが報告すべき事項として記されている。

³⁶ Rapid onset disaster relief

(4) ネットワーク団体

英国のNGOによる緊急援助では、NGOのネットワーク団体が非常に大きな役割を果たしている。災害緊急委員会（Disasters Emergency Committee、DEC）は緊急援助に対応するために 1963 年に設立された団体で、英国のNGO12 団体（2003 年現在）が所属している。DECは、ネットワークとしての役割としてより、コンソーシアム（連合体）として機能している。緊急援助が必要な事態が発生した場合、DECは各NGOを代表してアピールを行い³⁷、民間からの資金を集める。集められた資金は、各メンバーNGOの過去 3 年間の実施額（緊急援助の実施額 100%と開発プロジェクトの実施額 50%を足し合わせたもの）の比率に基づき、各メンバーNGOに割り当てられる額が決められる。各NGOへの分配割合は、下限が 3%、上限が 25%となるように設定される。

緊急事態への至急の対応を行うため、DEC の資金で活動する NGO は、DEC から割り当てられる資金の一部の前払いとして、コミュニティファンド（Community Fund、英国の宝くじ収益金により運営される基金）から無利子で資金を借り入れることができる。借入金は、割当金により DEC からコミュニティファンドに返済される。

DEC は 1999 年以降 DFID の資金を受け入れておらず、アピールにより集められた資金の 2%だけで事務局を運営している。アピールを行う際などには、各メンバーNGO から専門家の派遣を受けるなど、人材面での支援を受けている。

CHAD と DEC は定期的に会合を開いているとのことであるが、非公式なものもあり、頻度・会合の名称など特に定められていない。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

1) 申請・審査

NGOがDFIDからの資金援助を必要とする場合、上記(3)NGO支援スキームに記載した①緊急災害支援および②その他の両方のケースでプロポーザルを提出する必要がある。ただし、①緊急災害支援の場合には、プロポーザルを電子ファイルで提出することができる³⁸。この場合、DFIDは数時間で資金援助を行うかどうか決定する。

②その他の場合には、特に回答するまでの期間は定められていないが、3 週間以内に DFID が決定を行わなかった場合、プロポーザルを提出した NGO に進捗状況

³⁷ BBC などの放送局が無償でテレビ広告などを行うほか、アピールにおいて「パートナー」と呼ばれる企業が様々な援助を行う。

³⁸ プロポーザルは Microsoft Word で、予算は Microsoft Excel の形式でそれぞれ 3.5 インチフロッピーディスクに保存して提出することができる。

の説明がある。また、DFID がプロポーザルを却下する場合、DFID はその理由を NGO 側に連絡する。

プロポーザルは、DFID の他、大使館と高等弁務官事務所（High Commissions）により評価される。評価においては、DFID の評価チームにより収集された情報も加味される。審査の過程において、他ドナー機関との強調が必要な場合には、国際連合人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs、UNOCHA）、ECHO、EU などの意見を求める。プロポーザルは、“good practice standards”を満たしているか、優先事項、利用可能な資金額、により評価される。義務付けではないが、プロポーザル提出前に、コンセプト・ペーパー提出が求められる。

2) 支払い

DFID が資金提供を決定すると、DFID は NGO へ補助金の期間・金額などを定めたアカウントブル・グラント・レター（Accountable Grant Letter）を送付する。①緊急災害支援の場合には、NGO はサインしたレターを Fax で返送することにより契約を行うことができる。資金の支払いはすべて概算払いにより前払いされるが、活動期間が 3 ヶ月を超えるものに関しては、四半期ごとの支払いとなる。CHAD 管轄による緊急援助の平均期間は 6 ヶ月～1 年である。緊急事態が終わったと判断された場合、各地域部のデスクが管轄となる。

②その他の緊急性が低い場合には、プロポーザル承認後、CHAD がアカウントブル・グラント・レターを送付し、NGO 側は署名の上返送する。

500 ポンドを超える機材を購入した場合には、プロジェクトが始まって 4 ヶ月以内に目録を提出し、3 ヶ月以内に更新する必要がある。また、プロジェクトが完了した際には、目録を DFID に提出する。NGO が機材を処分する場合には、DFID の指示を受ける必要がある。機材はすべて DFID のものであることになっているが、ヒアリングベースでは、処分の際に DFID がその機材を引き取ることはなく、NGO が継続使用をすることもある。

3) モニタリング

プロジェクトが完了した場合、NGO 側は DFID に完了報告書を提出する必要がある。事後評価報告書作成のためのチームには、外部の専門家も含まれる必要がある。

この他、資金援助を受けている NGO は、独立した監査事務所に承認された監査済みの年次報告書を毎年提出する必要がある。年次報告書には、DFID から得た資金と DFID プロジェクトのための支出が明記することになっている。

(6) その他

安全確保については、基本的には NGO 自身がその責任を持っている。場合により NGO スタッフの撤退指示を行うこと、資金提供を停止することもある。

英国の NGO である RedR では NGO スタッフ向けの安全確保研修を事前に行っている。

3-4 フランス

(1) ODA に占める NGO 支援額の割合

フランスの 2002 年 ODA 総額は 54 億 8600 万ドル³⁹であり、そのうち 606 万ドル (571 万ユーロ) が緊急援助のために支出されている。緊急支援総額の 14%にあたる 82 万 8000 ドル⁴⁰ (78 万ユーロ) が NGO を通した支援に使われている。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

フランス政府における緊急援助の窓口は、2002 年に設置された外務省人道支援室 (Delegation Action Humanitaire、DAH) である。DAH は、人道支援政策課 (Sous-Direction de la Politique et de la Veille Humanitaire、DAH/P) と人道支援連携評価課 (Sous-Direction des Interventions humanitaires et de l'Evaluation、DAH/I) および資料センターによって構成されている。

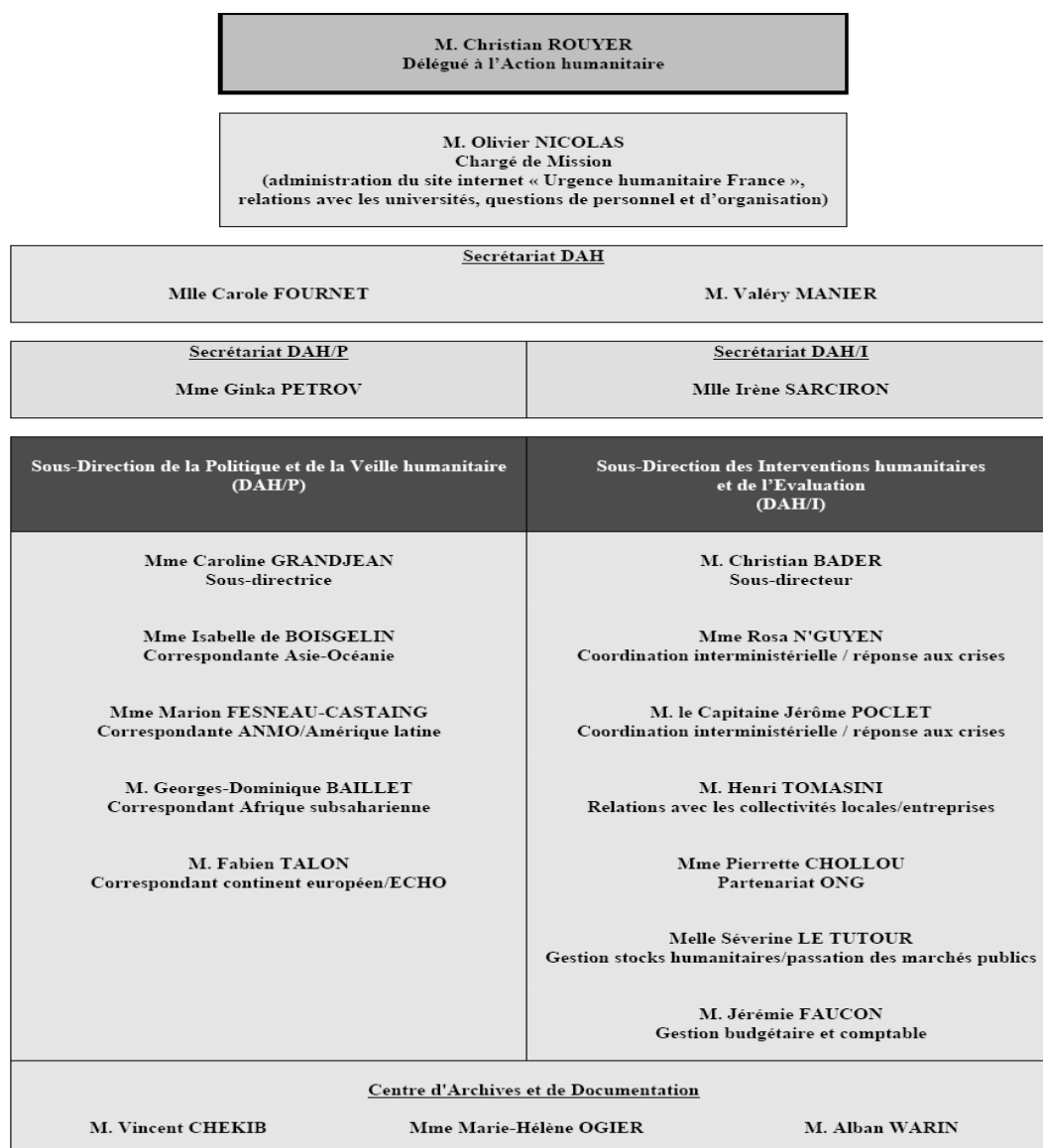
人道支援政策課は、世界の人道援助の傾向を分析し、フランスの人道支援政策を決定する部署であり、アジア・太平洋地域担当、北アフリカ・中東・南米担当、南部アフリカ担当、とヨーロッパ共同体との連携担当がそれぞれ配置されている。

人道支援連携評価課は、フランスの緊急援助、人道支援をとりまとめており、他省庁・企業・地方自治体連携担当、NGO 連携担当、調達担当、財務担当が配置されている。

³⁹ OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/3/2/22460411.pdf>

⁴⁰ フランス外務省 <http://www.diplomatie.gouv.fr/HUMANITAIRE/ressource/FD000810.pdf>

図 3-4 DAH 組織図



出所：フランス外務省 ホームページ

在外公館にも人道援助補佐官(Attache Humanitaire)が配置され、フランス政府と NGO の橋渡し役となっている。

人道援助に関わるフランスの政府、DAH を含む各機関と NGO 活動の協調の必要性、迅速化、効率化は認知され、議論されているが、明文化はされていない。

(3) NGO 支援スキーム

緊急人道援助基金 (Fonds d'urgence humanitaire、FUH) は、緊急事態における資金

需要に答えるべく、人道活動委員会（DAH）設置の 13 年前となる 1989 年に設置された。現在は、DAH が FUH を担当している。FUH の支援対象には、以下の活動が含まれる。

- ・ 医薬品、医療品、食糧、生活必需品の運送費など直接的な支援
- ・ 在外公館の実施する緊急援助を含む活動（柔軟性と機動性の高い基金であるため）
- ・ NGO 活動の支援（緊急支援活動の一環としての病院・学校修復、医療・食糧支援、難民や国内避難民のための水・衛生環境の整備）
- ・ ユニセフ、UNHCR などの国際機関への出資

(4) ネットワーク団体

開発分野とは異なり、緊急援助に関する政府と NGO の定期的な対話と連携の場はなく、政府から NGO への組織強化支援の研修なども提供されていない⁴¹。

このような背景もあり、2003 年 12 月、フランス外務省主催で「緊急援助に関する国家と NGO 会議（la Convention du 3 décembre 2003 sur les synergies entre acteurs de l'humanitaire）」が開催された。意見交換を通して、政府の緊急支援と NGO の緊急支援活動の連携を図ることが目的に掲げられ、フランスの緊急援助の現状、有効性、改善点などが様々な視点から検証された。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

緊急人道援助基金（FUH）の運用、申請団体の資格、具体的な審査基準、資金支払い方法、モニタリング評価などについて記載されている基礎資料が収集できなかったため、不明である。なお、フランスや外国の NGO が基金に申請をする際、DAH が直接審査している、ということがフランス外務省のホームページで記載されている⁴²。

(6) その他

「NGO、国際協力ボランティア団体と市民ボランティアに関する 1995 年政令第 3 条（Le décret de 1995 relatif aux volontaires civils et aux associations de volontariat pour la solidarité internationale,）」により、NGO が海外にスタッフなどを派遣する際、派遣前の研修が義務付けられている。

⁴¹ 「国境なき医師団」に代表される、緊急援助分野で世界的に有名で実績と資金力のある NGO が多く、それらの NGO が自己資金で活動の独立性を保つ方針を保っていることが理由の 1 つと考えられる。

⁴² <http://www.diplomatie.gouv.fr/HUMANITAIRE/1039.html>

3-5 ドイツ

(1) ODA に占める NGO 支援額の割合

緊急援助を主に担当するドイツ外務省が 2002 年度に拠出した金額は、総額約 8230 万ドルとされている（地雷除去を含む）⁴³。人道援助部関係者への聞き取り調査によれば、ドイツ NGO と国際 NGO への資金拠出をあわせると年間平均約 2500 万ユーロが拠出されており、そのうちドイツ NGO の割合は半分以上を占めるとのことであった。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

ドイツの人道援助形態は、大きく以下の 3 つに分けられ、外務省、BMZ の役割分担が比較的明確に分けられている。

- ・ 3 ヶ月未満で「緊急性」が高く、人命救助に近い活動（地雷撤去など）
- ・ 3 ヶ月以上 1 年未満の中長期的スパンで、より「構造的（structural）」な活動
- ・ 1 年以上の長期的スパンで、「開発」の要素が入った活動

①は外務省（Federal Foreign Office）の人道援助部（Task Force for Humanitarian Aid: Humanitarian Aid Abroad including Humanitarian De-mining; UNHCR, UNRWA, OCHA, ECHO; Disaster Prevention）⁴⁴が担当している。②と③は開発の要素が含まれる活動であり、BMZ の平和民主主義・人権・国連担当局⁴⁵の下にある、食糧援助・緊急援助・難民援助・世界食糧計画部（Division 213: Food Aid, emergency relief and refugee aid; World Food Programme）が担当する。

NGO 支援に関するマニュアルやガイドラインは特に公表されていない。

(3) NGO 支援スキーム

外務省が持つ人道援助分野の予算は年間平均約 2500 万ユーロだが、その約半分はドイツの NGO に、残りは国際 NGO（国際赤十字など）に拠出されている。

BMZ は、①世界食糧計画（WFP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、赤十字国際委員会（ICRC）、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWR）など国際機関を通じた支援、②ドイツ技術協力公社（German Agency for Technical Cooperation、GTZ）を通じた技術協力、と③ NGO を通じた支援を実施している。

⁴³ http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/humanitaere_hilfe/hh_aa_bilanz.html

⁴⁴ 聞き取り調査の時点で、外務省の人道援助関連部署には 25 人のスタッフが、BMZ には 10 人のスタッフがそれぞれ配属されていた。

⁴⁵ Directorate 21: Peace and Democracy; human rights; United Nations

人道援助分野で資金提供を受けている主な NGO は、Agro-Action、German Red Cross、CARITAS、DIAKONIA、CARE、HEALTH など、実績のある NGO が中心である。

(4) ネットワーク団体

特にネットワーク組織とよばれるものは存在しない。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

1) 申請・審査

緊急性の高い人道援助を専門に扱うドイツ外務省 (Federal Foreign Office) の場合、申請団体に関する情報 (連絡先、担当者名、人道援助における経歴、国際機関や政府機関からの資金供与経験、年次報告書など)、対象国での実績 (現地事務所、出向者、現地スタッフの有無を含む)、対象国の実施機関、申請案件の内容、見積もりを提出する。外務省担当者は、各プロポーザルを審査し、資金拠出の可否を判断する。申請から支払いまでの期間は、案件の規模や内容によって異なるが、緊急性を伴う場合は、NGO 申請から 48 時間以内に外務省からの回答を得ることもできる。

2) 支払い

支援対象経費などに関しては、1 案件あたり 100～300 万ユーロまでの拠出が可能である。また災害など予測不可能な事態が発生した場合は、迅速性確保のため、NGO は申請から 48 時間以内に資金支援を受けることができる。

3) モニタリング

100～300 万ユーロの案件については、対象案件をランダムに選び外部監査を行われる。2001 年度は 105 件、2002 年度は 118 件が評価対象となった。資金支援を受けている NGO は、案件実施終了時あるいはその途中で報告書を提出する義務がある。

(6) その他

安全に関する合意事項はないが、関連規定は契約ベースで決定される。安全情報・措置は各在外公館からの勧告を受け、NGO が当該国の状況下で申請団体の活

動が可能か否かを判断する。

ドイツ国内でのドナー・NGO 間の連携・交流としては、調整委員会 (Coordinating Committee) が月に一回ほどの頻度で開催され、外務省、BMZ、同委員会のメンバー NGO の間での意見交換が行われている。

3-6 スウェーデン

(1) ODA に占める NGO 支援額の割合

2002 年のスウェーデンの人道援助総額は約 16 億スウェーデンクローネで（管理費を除く）、そのうち NGO への拠出額は約 59%を占める。人道援助分野への拠出は ODA 全体の約 15%を占め、Sida と外務省を合わせると 25 億クローネにのぼる。通常、資金の用途については各 NGO に判断が委ねられる。

2002 年度に Sida が自国 NGO を通じて行った人道援助分野における ODA 拠出金額実績は約 5 億 7560 万クローネで、国際 NGO を通じては約 3 億 6800 万クローネを拠出している。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

Sida では NGO 協力人道援助紛争管理局 (Department for Cooperation with NGOs and Humanitarian Assistance & Conflict Management、SEKA) の中にある人道援助紛争管理部 (Division for Humanitarian Assistance) が、人道援助分野における NGO 支援を担当している。

人道援助分野における NGO 支援については、Sida のガイドライン「General conditions for Sida's grants to Swedish non-governmental organizations」と、「Directions for Sida's grants to non-governmental organisations from the appropriation for humanitarian assistance and conflict prevention」に記載されている⁴⁶。

(3) NGO 支援スキーム

スウェーデンは欧州諸国の中でも人道援助分野への関与が強い。原則的には要請ベースで、政府と二国間合意を持たない国や、政府としての合法性がない、あるいは国際的に認知されていない国にも Sida が資金を拠出しているケースがある。

スウェーデンが資金拠出の対象とする人道援助分野には、食糧確保、保健、水衛生、住居、緊急教育と調整業務が含まれる。Sida が資金を拠出する主な対象組織は、大きく分けて①国連機関（UNHCR、WHO、WFP、UNRWR、OCHA）への直接拠出、②スウェーデン赤十字を通じた赤十字連盟への拠出、③その他の国内 NGO および国際 NGO となっているが、ごく稀に小規模 NGO による個別案件を支援する場合もある。

⁴⁶ ファンディングの申請資格、審査方法、受注後の契約、報告の義務など。

(4) ネットワーク団体

スウェーデン赤十字が、人道援助分野で Sida と枠組み合意を交わしたパートナー組織に指定されているが、特にネットワーク団体としての役割を果たしているわけではない。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

1) 申請・審査

申請団体は、非営利目的で2年以上の活動実績があり、かつ対象国で1年以上の実績があることが求められる。また、国内登録をしており、民主的制度、理事会、組織規約、年次報告書・財務報告を行っていることも条件に含まれる。

人道援助の場合は、申請時期を特定することができないので、Sida は資金申請を通年受け付けている。審査は、技術審査（費用対効果、関係者との調整状況、現地資源、紛争状態へのインパクト）と予算審査が行われる。Sida が審査プロセス全体に関わるため、第三者の関与は低い。

災害などが発生し、緊急に資金申請が必要となった場合、NGOは 100 万クロネを上限とし、1 ページ程度の申請書（申請理由、災害の状況などを記載）をSida に送付後⁴⁷、資金申請が認められるか否かを問い合わせることができる。Sidaは 24 時間以内の回答が義務付けられている。

2) 支払い

直接費、間接費、運営管理費が支援対象となる。事務所、車両、通信設備など費用のかかる設備は支援対象となるが、土地購入は認められていない。運営管理費については、1 案件にかかる費用のうち 5%を上限として、支援が受けられる。

NGO への支払いは分割払いで行われ、余剰金額は案件終了時に Sida に返済する。

3) モニタリング

Sida は直接、あるいは外部に委託して 5 年毎に緊急援助活動を行う NGO の運営システムのモニタリングを行う。NGO は、案件終了後 6 ヶ月以内に財務報告書を含む最終報告書を提出し、外部監査を受ける必要がある。

⁴⁷ FAX による送付も可能。

3-7 EU

(1) ODA に占める NGO 支援額の割合

2002 年度の緊急援助分野における NGO への ODA 拠出金額実績は 5 億 3779 万ユーロで、緊急援助総額に対する NGO への拠出が 62%を占めている。

欧州委員会（European Commission）は世界最大の人道援助ドナーの一つで、年間で世界全体の人道支援額の約 25%を占めている。EU 加盟国の援助額を総合すると、EU 全体では年間、世界全体の約 50%を援助している。人道援助活動の予算は、主に以下のように分類されている。

表 3-2 EU 人道援助予算

通常予算	2003 年の実績
人道援助分野予算（Community Budget for Humanitarian Aid）	442
B7-210：人道援助活動への直接支援	—
B7-210A：技術支援、運営費支援	—
B7-219：活動支援の資金援助と災害予防活動	—
European Development Fund (EDF)の一部：アフリカ、カリブ海、太平洋地域諸国（ACP）を対象	98
緊急追加予算	
EC 予算の中で緊急予備資金	217
欧州委員会より既に申請されたイラク支援金額	79

単位：百万ユーロ

出典：ECHOホームページ⁴⁸より作成

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

EU の人道援助活動は、1992 年に設立された「欧州委員会人道援助局（European Commission Humanitarian Aid Office、ECHO）」が担当している。

(3) NGO 支援スキーム

ECHO は世界 60 カ国以上で約 200 のパートナーと呼ばれる組織への資金拠出を通じた人道援助活動を実施している。パートナー組織の分類とそれぞれへの資金拠出割合は以下の通り。

- ・ EC 諸国の NGO：62%
- ・ 国連の人道援助機関：27%

⁴⁸ http://europa.eu.int/comm/echo/finances/budget_en.htm

- ・ 他の国際組織（赤十字国際委員会を含む）：8%
- ・ EC 機関、政府機関、その他：3%

ECHO の人道援助活動で活動するパートナー組織の中でも、NGO は主要な担い手であり、上記のとおり、資金援助は 2000 年から 3 年間にわたり平均して 60%を超えている。それ以外では、27%が国連の人道援助機関、8%が赤十字国際委員会などの国際組織に拠出されている。

(4) ネットワーク団体

ECHO は、ネットワーク団体を通じた資金支援は行っていない。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

1) 申請・審査

ECHO の資金援助を受ける NGO は、ECHO と枠組みパートナーシップ合意（Framework Partnership Agreement、FPA）と呼ばれる協定を結んでいる。パートナー組織としての資格を持つのは、EU 諸国の NGO あるいは国際 NGO である。2004 年 1 月に枠組みパートナーシップ合意の更新が行われており、同年 3 月現在で EU 諸国 NGO⁴⁹166 団体と国際 NGO³ 団体が合意を結んでいる⁵⁰。

申請 NGO は非営利組織で、EU 加盟国あるいは受入国側に本部を置いていることが条件とされる。審査では、人道援助分野での実績、技術的・運営能力、過去の人道援助実績、他の人道援助機関との協力、当該地域での経験を問われる。また、財務規則を順守していることも求められる。

FPA 申請時には、当該国当局への登記簿コピー（英語か仏語に翻訳）、理事会メンバー、現地事務所リスト、年次報告書（過去 2 年間分）、事業評価報告書、年次会計報告書（外部監査による証明書付、過去 2 年間分）、他ドナーから受けた資金調達の情報や監査報告書などの提出が求められる。なお、ECHO とパートナー組織は、年次総会を開催している⁵¹。

申請手続きは電子化が進んでおり、申請から承認までの審査プロセスは 72 時間以内を原則としている。

⁴⁹ 2004 年 5 月加盟予定の NGO を含める。

⁵⁰ http://europa.eu.int/comm/echo/pdf_files/fpa_partners.pdf

⁵¹ 2003 年は 11 月 6、7 日にブリュッセルで年次総会が開催された。

2) 支払い

NGO への支払いは、最初に全体額の 50～80%が、残りは最終報告書を提出後に支払われる。税金、諸関税は支援対象経費に含まれず、固定資産購入についても土地・建物の購入は認められない。

案件実施後、資金が余った場合は、ECHO に通知の上、30 日以内に差額を返済する。

3) モニタリング

FPA 契約期間のうち、ECHO の要請で最低一度は会計監査を受けなければならない。NGO 関係者への聞き取り、質問表記入と審査を、NGO 本部あるいは活動地域で実施する。NGO には、インテリム、最終報告書（事業終了後 3 ヶ月以内）と財務報告書の提出が義務付けられている。

NGO による不正が発覚した場合、FPA で規定（Article 31）されている通り、書面にて活動の停止、打ち切り、中止を NGO 側に通知することができる。その場合、ECHO は拠出金の金額あるいは一部返済を要求することができる。

(6) その他

特になし。

3-8 UNICEF

(1) 援助機関予算・支出に占める NGO 支援額の割合

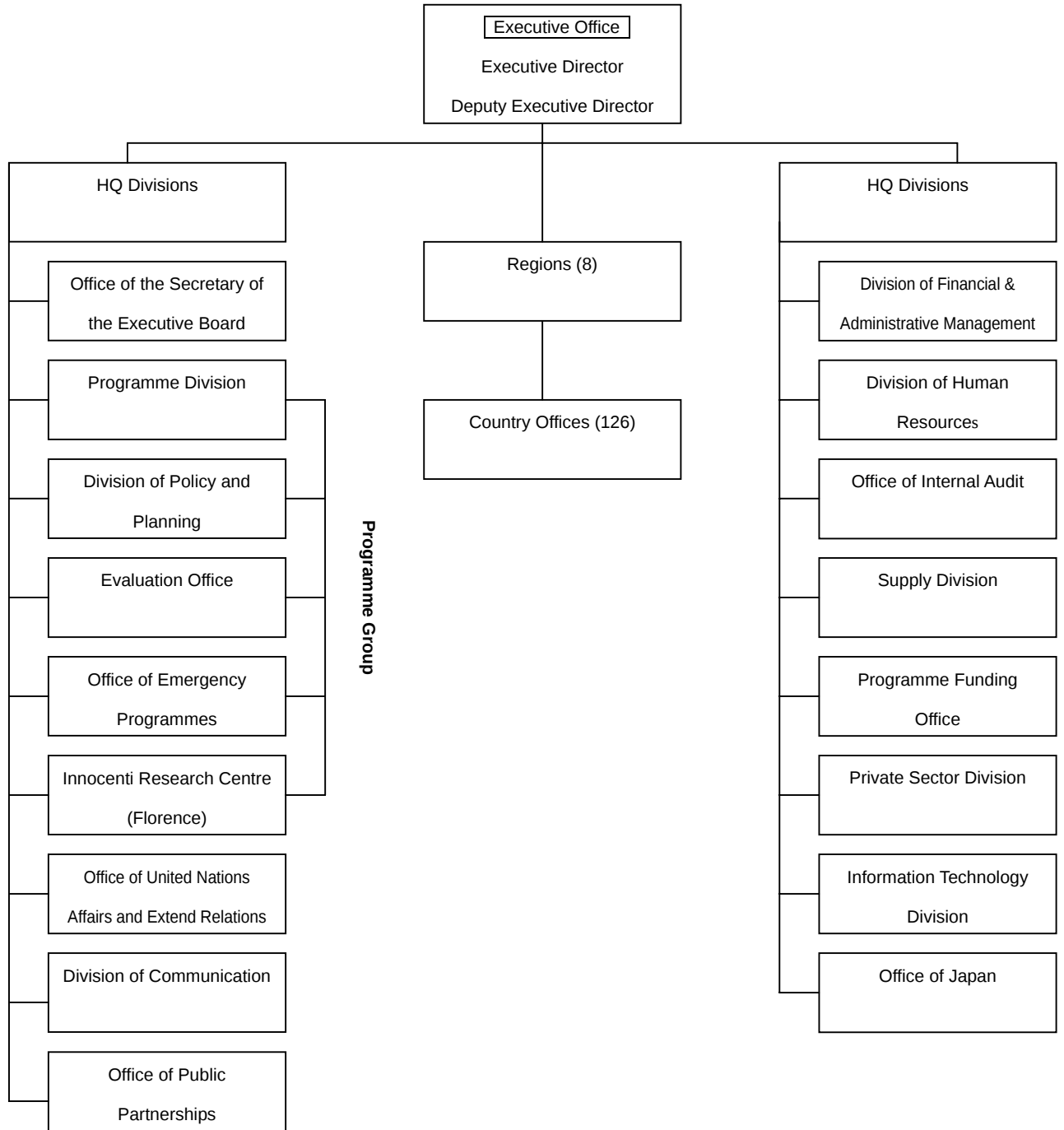
UNICEF（The United Nations Children's Fund）では現場主導がすすんでおり、本部ではUNICEF全体予算・支出に占めるNGO支援額は把握されていない⁵²。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

UNICEF の緊急支援活動をジュネーヴ・ニューヨークの本部から指揮するのは、緊急援助室（Office of Emergency Programs、EMOPS）である。EMOPS はまた、現場における UNICEF のパートナーである NGO に関する業務を担当している。

⁵² NGO との契約は、国別プログラムの一プロジェクトとして各国事務所で事業・財務管理システム（ProMS）を使って管理されているため、各国事務所ではそれぞれの NGO との契約状況を把握することができる。

図 3-5 UNICEF 組織図



出典：UNICEF ホームページより作成

(3) NGO 支援スキーム

UNICEF では、開発援助と緊急援助が明確に分けられていない。そのため、緊急支援活動でも、UNICEF の国別プログラムや開発活動同様に、UNICEF と NGO の業務提携や、UNICEF から NGO への業務委託が行われる。NGO は、UNICEF のミッションを遂行する上での対等なパートナーとして扱われており、またそのような行動が求められている。

緊急支援分野における UNICEF の活動は、緊急支援方針（Core Corporate Commitments for Emergency Response January 2004、CCC）が基本文書となる。緊急支援分野におけるマニュアルは現在のところ存在しないため、策定の準備が進められている。

緊急支援分野における NGO との協働に関しては第 2 章でも取り上げた国別プログラムにおける NGO や地域社会組織（CBO）との協働（コラボレーション）に関するガイドライン（Guidance for Collaboration with Non Governmental Organizations and Community Based Organizations in Country Programmes of Cooperation）」（以下「ガイドライン」）が用いられている。

緊急支援方針（CCC）では①UNICEFの緊急対応の基本原則や方法、②危機発生から 6～8 週間の行動計画、③緊急事態が発生する前の、パートナーとの協働情報収集活動を含む活動、④UNICEFが迅速かつ適時に対応できるような組織的準備、などを定義している⁵³。

緊急事態発生時、現地事務所所長の判断で、通常予算から 1 件あたり 7 万 5000 ～ 10 万ドル⁵⁴までを緊急対応資金（Rapid Response Facility⁵⁵）に振り替えることができる。この他、各国事務所は、本部が管理する緊急プログラム基金（Emergency Programme Fund、EPF）の利用することができる⁵⁶。

緊急事態が予測される国の事務所では、第 3 四半期末まで通常予算の 5～10%を予備に確保しておくことなども奨励されており、事務所長は主にこれらの資金と、国連 OCHA が管理している国連緊急回転資金（Central Emergency Revolving Fund、CERF）

⁵³ UNICEF “UNICEF Core Corporate Commitments for Emergency Response” January 2004, p.1

⁵⁴ 2004 年 1 月の CCC によれば事務所の通常予算が 200 万ドル以下であれば 7 万 5000 ドル、200 万ドル以上であれば 10 万ドルまで決済ができる。また今後、現場で決済できる額をそれぞれ倍の 15 万ドルと 20 万ドルにすることを提案している。

⁵⁵ 2004 年 1 月の CCC では Rapid Response Facility という言葉は使われていない。

⁵⁶ 緊急プログラム基金について。2004 と 2005 年度の 2 年間で 2500 万ドルの基金の増減は 2 年ごと執行委員会（Executive Board）にて決定される。緊急事態が発生した国の事務所長が UNICEF 本部に EPF からの融資を申し込む。EMOPS、プログラム局、プログラム資金局（PFO）三者の認可があつてはじめて EMOPS を担当する事務局次長が最終決定する。出典：1) <http://www.undmtp.org/english/roles/role.pdf> Annex A, p.4、2) 2004 年 CCC p.8、3) UNICEF 東京事務所確認の聞き取り

からの融資により、NGO⁵⁷との業務提携・業務委託による緊急支援活動を実施する。

なお、UNICEFは緊急援助分野において、8 団体⁵⁸と資金供与を伴わないパートナー業務に関する覚書を交わしている。

(4) ネットワーク団体

UNICEFは、児童権利情報ネットワーク（Child Rights Information Network、CRIN）及び下部組織の子どもの権利条約のNGOグループ（NGO Group for the Convention on the Rights of the Child）⁵⁹に対して資金協力を行なっている。CRINは、子どもの権利条約などに関する情報を、NGO、国連機関、教育機関やその他子どもの権利関係者へ発信する国際NGOネットワークである⁶⁰。CRINはUNICEFの他、各国セーブ・ザ・チルドレンより資金提供を受けている。現在 100 カ国に 1100 以上団体が会員となっており、そのうちの 84%がNGOである⁶¹。

また、カナダ外務貿易省の支援を受けるNGOネットワークのウォッチリスト⁶²（Watchlist）は、児童兵などに関する情報収集と分析内容を、UNICEFを含む関係機関・NGOへ発信している。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

1) 申請・審査

UNICEF 自体の緊急支援マニュアルは現在策定中であり、緊急支援分野におけるNGOによる事業申請・審査に関する手続きは策定されていない。

2) 支払い

各国事務所内の事業・財務管理システム（ProMS）が事業の進捗に基づいて支払いを含む資金の管理しているため、支払い手続きに関する情報を入手できなかった。

⁵⁷ 委託契約する NGO は国際、国内、ローカルレベルを問わず最も条件と実績のあるもの。

⁵⁸ International Committee of the Red Cross (ICRC)、Save the Children Fund、Anglican Church、Care International、the Centre of Excellence in Disaster Management、the Norwegian Emergency Preparedness System、Norwegian Refugee Council and Danish Refugee Council

⁵⁹ 団体詳細については右記参照。

<http://www.crin.org/docs/resources/publications/NGOCRC/NGOCRC-brochure.htm>

⁶⁰ 本部ロンドン。

⁶¹ <http://www.crin.org/index.asp>

⁶² ウォッチリストは警戒事項一覧、という意味である。団体詳細については右記参照。

<http://www.watchlist.org/about/index.php>

3) モニタリング

緊急支援の場合でも、実施とモニタリングは並行して行われており、モニタリングは自動的に事業・財務管理システム（ProMS）を通して行われている⁶³。また、現地職員が日々、プロジェクトのモニタリングをインフォーマルな方法で行なっている。

上記のとおり、UNICEFとNGOは業務提携・業務委託の関係にあるため、NGOによる不正が発覚した場合、UNICEFとNGOは共同責任を負うこととなっている⁶⁴。

UNICEFは、事業協力合意（PCA）12条の改定によりNGOが領収書などの原本を保持できるようになったことを受けて、資金の二重使用を防ぐため領収書原本に“Paid by UNICEF”というスタンプを押すようになった。

外部監査は、NGOとUNICEFが双方で合意した上で行われる。

(6) その他

UNICEFとの契約の下で働いているNGO職員は、UNICEF職員同様、危険地での活動に際して、最低安全水準（Minimum Operating Security Systems、MOSS）が適用される。NGO出身の暫定UNICEF職員は、軍事専門家が作成した各種マニュアルやハンドブックが与えられ、関連する研修やストレス対処カウンセリングを受けることができる。

UNICEFは出向可能なNGO職員の登録名簿（ロスター）⁶⁵を作成し、ニーズがあれば緊急支援活動の一員として受け入れている⁶⁶。一方でUNICEF内では、NGO職員の登録名簿が十分に活用されていないことや、UNICEF内の能力強化をせずに外部のNGOの職員に頼ることに懸念の声もあり、組織内のキャパシティ強化を優先すべきとの意見もある⁶⁷。

⁶³ UNICEF 東京事務所への聞き取り調査による。

⁶⁴ UNICEF “Guidance for Collaboration with Non Governmental Organizations and Community Based Organizations in Country Programmes of Cooperation” 2002, p.11 Clause 7

⁶⁵ EMOPSはこのロスター制度について、アジア地域のNGOの参入を強化したいという意向を示している。

⁶⁶ ジュネーヴでの聞き取り調査では給与はNGO負担という話があった。

⁶⁷ UNICEF “Desk Review on UNICEF Humanitarian Response Capacity” 2001

3-9 UNDP

(1) 援助機関予算・支出に占める NGO 支援額の割合

UNDP 本部では、上記のようなデータは収集されていない。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

UNDPは、国連内で紛争予防と復興支援の中心的役割を担っている。世界 166 カ国で行われる国連システム全体の緊急援助活動の調整を行う。これは、ブラヒミ報告書⁶⁸を受けた 2001 年のUNDP 執行理事会⁶⁹で決定されたものであり、アナン事務総長による報告書「武力紛争の予防」⁷⁰の影響を受けている。

UNDPは、UNDPの各国事務所⁷¹の常駐代表は、国連人道調整官を兼務しており、危機発生時と紛争直後に現地で、国連人道問題調整局（UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs、OCHA）⁷²、国連政治局⁷³、国連PKO局⁷⁴、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）や世銀を含む国際機関の調整を行う。

UNDP本部に 2001 年 11 月に設置された危機予防復興支援局（Bureau for Crisis Prevention and Recovery、BCPR）⁷⁵は、紛争予防と復興支援を担当し、特に自然災害への対応や、治安部門改革（警察）・武装解除・地雷除去・紛争予防など平和構築活動を担当する。BCPRとNGOとのリンクは少なく、BCPR内にNGO担当は設置されていない⁷⁶。

(3) NGO 支援スキーム

NGO に対する支援方針は、紛争後の状況にも配慮した 2-9 章で説明している NGO 実施マニュアルに記載されている。

UNDPでは、NGOは支援対象ではなく、政策対話に関するパートナー・アドバイザー、

⁶⁸ ブラヒミ報告書は、アナン事務総長が国連平和活動の再検討を行うために設置した独立パネルが 2000 年に作成した報告書で、現行の平和維持システムの短所を洗い直し、必要な政治、戦略・作戦および組織面を重視した改革への具体的勧告を提示した。ラフダール・ブラヒミ氏は、1999 年 10 月から 2001 年 10 月まで、このパネルの議長を務めた。<http://www.unic.or.jp/new/pr01-97.htm>

⁶⁹ Executive Board

⁷⁰ Prevention of Armed Conflict。報告書は、衝突が発生する前に国連の解決能力をいかに向上させるか、安保理側が事務総長にその構想を出すよう求めている。

⁷¹ UNDP は、世界 132 カ国に事務所を持つ。

⁷² UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA

⁷³ UN Department of Political Affairs, DPA

⁷⁴ UN Department of Peace-keeping Operations, DPKO

⁷⁵ BCPR の前身は 1996 年に設置された緊急対応部（Emergency Response Division, ERD）である。

⁷⁶ BCPR は本部の他の局、地域局などと同様、NGO の担当はない。これは BRSP が NGO との連携をグローバルレベルで一元的に担当しているためである。

あるいは紛争予防と復興の信託基金⁷⁷を通じた業務実施上のパートナーとして捉えられている。紛争予防と復興の信託基金での事業実施パートナーは、NGOだけではなく、他の国連機関、政府機関、民間会社も含まれる。このうち、NGOがどの程度の資金供与を受けているのかは不明である。

BCPRでNGOを対象としたキャパシティ・ビルディングを行った例は見当たらないが、紛争予防と復興に関する小委員会（Crisis Prevention and Recovery Sub-Committee、後述(6)参照）が、紛争予防活動を行うNGOの組織強化支援を行うためのワークショップを開催しているとの報告がある⁷⁸。

(4) ネットワーク団体

UNDPのパートナーとして位置付けられているNGOのためのネットワーク団体は存在しない。

(5) 紛争予防と復興の信託基金に関する諸手続き

1) 申請・審査

紛争予防や復興に関する活動を行うNGOは、UNDPが実施するプロジェクトの実施パートナーとして参加できる。各国UNDP事務所は、実施パートナー（NGO）と協議して作成したプロポーザルを本部に提出する。プロポーザルは、BCPRの優先分野と、UNDPの拠出金と拠出条件に照らし合わされ、迅速に審査される。特定の国に拠出が限定された資金は、当該国のUNDP事務所に分配される。

2) 支払い

支払いは現場で行われているため、本部に情報が集約されておらず、詳細は不明。

3) モニタリング

⁷⁷ 紛争予防と復興の信託基金（Thematic Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery）は2000年に設立され、設立以来2002年までの間に1億8000万円を拠出している。

⁷⁷ 本基金はBCPRによって管理されており、UNDPの多年度拠出枠組み（Multi-Year Funding Framework、MYFF）に基き、紛争国や紛争予防を必要とする国・地域での事業実施資金を供与する。基金のパンフレットによれば、同基金は柔軟な協調拠出金（co-financing）であり、迅速な資金支払い、柔軟な計画立案（プログラミング）、現場レベルの実施能力を高めることなどを主眼としている。2003年までに1億8000万ドルが調達された。

⁷⁸ 小委員会の活動報告と計画マトリックス参照。

プロジェクトに関する報告はNGOが、評価は実施委託をした現地事務所が行う。NGOは、通常のUNDP報告の戦略的成果枠組み⁷⁹に基づき、成果重視型年次報告書⁸⁰を現地事務所に提出することを求められる。

(6) その他

資金戦略パートナーシップ局（Bureau for Resources and Strategic Partnerships、BRSP）市民社会組織課（Civil Society Organization Division、CSO）の中に設置されているアドバイザー委員会は、総裁の諮問機関として2000年に設立され、世界各地のNGO⁸¹によって構成されている。

同アドバイザー委員会の中に設置されている、紛争予防と復興に関する小委員会は2002年に、復興へのNGO参加、紛争後の状況に合わせたNGO活動マニュアルの改訂や、復興支援におけるUNDPとNGOの連携の強化を、BCPRと議論している⁸²。

<http://www.undp.org/cso/partnerships/doc/CSOComm3matrix.doc>

⁷⁹ Strategic Results Framework, SRF

⁸⁰ Results Oriented Annual Report, ROAR

⁸¹ UNDP では、市民社会組織（Civil Society Organization、CSO）と呼ばれることが一般的ではあるが、BRSP内の市民社会組織課（Civil Society Organization Division、CSO）と混同するため、ここではNGOと呼ぶ。

⁸² 小委員会の活動報告と計画マトリックス参照

<http://www.undp.org/cso/partnerships/doc/CSOComm3matrix.doc>

3-10 UNHCR

(1) 援助機関予算・支出に占める NGO 支援額の割合

2002 年度の UNHCR 総支出額 9 億 2641 万ドルのうち NGO への拠出額は 2 億 1694 万ドルである⁸³。

(2) 援助機関における NGO 支援の組織体制

UNHCR と NGO のパートナーシップの運営は、4～5 人からなる NGO 課 (NGO Unit) が担当している。

UNHCR は、NGO を実施パートナー (Implementing Partners、IP) として位置付けており、IP のためのハンドブックとして「パートナーシップ- UNHCR のパートナーのための事業実施管理ハンドブック (Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners、以下 “ハンドブック”) が利用されている。

(3) NGO 支援スキーム

IP は、UNHCR と実施合意書 (implementing agreement) を締結し、プロジェクトのうちの一部分 (サブ・プロジェクト)⁸⁴を担当し、サブ・プロジェクト実施のために、UNHCR より資金提供を受ける。この意味で、IP は UNHCR の受託者であるといえる。IP となる NGO は、国際 NGO と現地 NGO の両方が可能である⁸⁵。

UNHCR の通常の事業予算は、年次プログラム資金 (Annual Programme Fund)⁸⁶と補助プログラム資金 (Supplementary Programmes Fund)⁸⁷の 2 種類からなる。サブ・プロジェクトは、担当する IP の事業目的に応じて、通常予算に相当する年次プログラ

⁸³ UNHCR Partnerships: Trends for 1994-2003” P.4 UNHCR funding of implementing partners total budget 1994-2003 slide titled “Budget and Expenditure, 1994 to 2002 UNHCR and Implementing Partners (IPs)”

⁸⁴ NGO (IP) が担当するのは、UNHCR が実施するプログラムの中の一部であるサブ・プロジェクトである。プログラムは特定の集団やテーマのために実施される保護、支援活動の全てを指す。複数のプログラムがセットになって country operation を形成する。プロジェクトは支援プログラムの中の 1 コンポーネントであり、ある目標を達成するため、特定の受益集団に対し、特定の期間にわたって実施される。サブプロジェクトはプロジェクトの一部で、IP によって実施される (出典：ハンドブック P.37-38)

⁸⁵ IP に対し、オペレーショナル・パートナー (Operational Partner) という形態もある。オペレーショナル・パートナーは、UNHCR とスタンバイ契約 (Framework Agreement for Operational Partnership) を締結するが、UNHCR より資金供与を受けない。オペレーショナル・パートナーには、UNHCR とともに難民支援を行う政府組織、NGO、他国連機関が含まれる。

⁸⁶ Annual Programme は地域別プログラム、グローバルプログラム (女性、子ども、青年難民に関わる製作や難民流出による環境へのインパクトなど)、本部の運営費によって構成される。出典：ハンドブック p.41-43

⁸⁷ Supplementary Programme は Programme Budget と Support Budget から成る。Programme Budget は運営とプログラムポスト関連の費用を、Support Budget は管理とアドミニ (MA)、プログラムサポート (PS) としてプログラム (P) をカバーする。出典：ハンドブック p.41-43

ム資金、もしくは特別予算になる補助プログラム資金のいずれかによって実施される。緊急事態、特に無政府状態になっている場合には、現地政府ではなくNGOや国連の専門機関がIPやOPとして選定されることが多い。

(4) ネットワーク団体

UNHCRと関係しているNGO⁸⁸の意見を取りまとめるネットワーク団体として、ボランティア機関国際評議会（International Council of Voluntary Agencies、ICVA）⁸⁹がある。ICVAは、約70団体の人権、人道、開発分野で活動するNGO間の地球規模ネットワークで、人道問題や難民問題に関する情報交換やアドボカシー活動⁹⁰に焦点を当てている。この他、ICVAは執行委員会前協議（Pre-Executive Committee Consultations、Pre-Excom）をUNHCRのNGO課と共催し、UNHCRとNGOのパートナーシップなどについてのメッセージをまとめ、UNHCRの執行委員会（Executive Committee、Excom）に向けて発信している。

(5) NGO 支援に関する諸手続き

1) 申請・審査

UNHCRがIPとなるNGOに求める条件は以下の通り⁹¹。

- ・ NGO 本部の所在国もしくは活動地で登記されていること。
- ・ 銀行口座を持ち会計報告する能力を持っていること。
- ・ 監査済みの財務諸表を毎年提出できること。
- ・ UNHCR の政策・規則・手続きなどを順守すること。

UNHCRでは、毎年10月に開催される執行委員会（ExCom）の後に、各国事務所への指示書（Letter of Instruction, LOI）⁹²が公布され、プロジェクト実施権限がこれにより本部から現地事務所に委譲される。そのため、NGOの提出するプロジェクト申請は、現地事務所で受付・審査・運営・管理される。緊急援助が必要となる場合

⁸⁸ UNHCR に対する聞き取り調査によると、ネットワーキングを積極的に行っている NGO は、ジュネーブに事務所もしくは駐在員を配置するケースが多いとのこと。

⁸⁹ 本部ジュネーブ。

⁹⁰ 主要な国際機関との関係促進も含む。

⁹¹ UNHCR “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR’s Partners” 2003, p.31 Choice of an Implementing Partner

⁹² UNHCR が現地事務所にプロジェクトの権限を委任する際に用いられる指示書で、プロジェクトの目的・目標・期間その他の概要を定義する。LOI によって現地事務所が直接プロジェクトを実施し、IP との実施合意を締結することができる。

には、緊急指示書（Emergency Letter of Instruction、ELOI⁹³）がやはり本部から現地事務所に公布される。ELOIの定型はLOIに準じる。LOIの公布などは本部と各国事務所の内部手続きのため直接IPからLOIを出してもらうことはない。

UNHCR が IP の審査を行う際には、活動の質、迅速性、現地経験、経済的・人的貢献、スタッフの継続性、UNHCR 事業実施の経験、現地 NGO との連携、NGO 連合体への参加、事業終了の計画を評価対象としている。審査過程において第三者は関与しない。これは、UNHCR 現地事務所の現場主導の課題解決や事業実施を重視するためである。

プロジェクト実施をLOIを通して本部より委任されているUNHCR現地事務所は、IPと相談した上で、プロジェクト概要をUNHCRの全体予算計画策定のための情報として、毎年11月に本部に提出することが求められている⁹⁴。

2) 支払い

概算支払により、4回払いされるのが一般的である。第一回目の支払いは、サブ・プロジェクト合意締結後、UNHCR現地事務所より行われる。その後、四半期毎（3月、6月、9月、12月）にサブ・プロジェクト・モニタリング報告書⁹⁵（Sub-Project Monitoring Reports、SPMR-Part 1⁹⁶）をUNHCR現地事務所に提出し、残り3回の支払いを受ける。SPMR-Part 1で報告された支出と約束に関して、手元にある資金が前回の分割払いで受領した金額の30%以下になったことが証明されないと、次回の分割払いを受領することができない。分割払い計画の提出によって支払い回数を増減することが可能。分割払いを要求する際には必ずSPMR-Part 1を提出しなければならない⁹⁷。

IPはこの他、SPMR-Part 2を6月と12月に、Final SPMRを最終精算から2週間以内に現地事務所に提出する必要がある。Final SPMRではサブ・プログラムの開始日から最終清算までのすべての支出を報告するとともに、サブ・プロジェクトの目標・概要、受益者、実施方法、UNHCR以外からの投入、支援活動の概要を説明

⁹³ 通常のLOIとは異なり、ELOIは現地事務所が即時に支出できることを目的とする。緊急事態が起きた国の現地事務所が、IPとプロジェクトおよびサブ・プロジェクトの合意を締結することができる。ELOIは全ての緊急援助活動をカバーするものではないが、詳細なニーズと資金のアセスメントをもとに作成されなければならない支援事業案の形成前の緊急ニーズへの迅速な対応が可能となる。（出典：ハンドブック P.90）

⁹⁴ UNHCR “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR’s Partners” 2003, p.74

⁹⁵ SPMRは、IPがUNHCRと締結するすべての合意に関して現地事務所に提出しなければならないモニタリング報告書のことである。SPMRには、財務モニタリング（Financial Monitoring Plan）とパフォーマンスモニタリング（Narrative Performance Monitoring Report）が含まれる。パフォーマンスモニタリングでは、プロジェクトでの活動を、サブプロジェクトの進捗状況、達成度、インパクト、課題、解決策などの面から適宜説明する。

⁹⁶ UNHCR “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR’s Partners” 2003, p.104-

⁹⁷ 同上、p.109

する。

NGOスタッフの支援対象経費に関するUNHCRの方針は、2003年1月に改訂された⁹⁸。特定事業に従事するNGOスタッフの給与、福利厚生やその他の関連費用⁹⁹は、概算払い（lump sum）される。実費が概算支払額を超える場合、超過分はIPによる事業への貢献とみなされ、IP負担となる。管理職レベルのスタッフの概算支払金は月額4000ドル、その他現場に派遣されている国際スタッフは月額3000ドルとされている。NGOスタッフが他ドナーの資金による別事業も管理している、すなわちUNHCR事業に専従していない場合は、相応の減額が適用される¹⁰⁰。緊急援助のために派遣されるスタッフには、最大月額6000ドルまで支給されることがあるが、最初の3ヵ月のみに限定される。

NGOの本部経費は最大5%まで認められる。しかし本部経費はサポートコストを超えてはならないと規定されている¹⁰¹。

IPは資産¹⁰²が必要な場合、賃貸契約をすることとなっている。資産管理委員会（Asset Management Board）が本部および現地にてモニタリングを行い、事業終了後の処分方法を決定する。

3) モニタリング

UNHCR職員への聞き取り調査によると、事業の財務面のモニタリングは監査法人による外部監査により、実際のプロジェクトのモニタリングは担当者によるプロジェクト視察により行われる。外部監査は10万ドル以上の事業の場合に義務づけられており、事業終了後6ヵ月以内に監査報告書を提出しなければならない。10万ドル以下の案件の外部監査は、UNHCRの判断によってNGOに対して要請することがある。

NGOによる不正が発覚した場合の措置や未然防止措置について記載された書類はないが、聞き取り調査では、「実施合意書を根拠に、担当者の責任で事業実施の軌道修正を支援するなど、対応策を講じる。最悪の場合、契約解消もある」、との見解が得られている。不正が発見された場合には、原因追求、プロジェクトが進行中の場合の軌道修正もしくは返金要求が行われる。その後、不正を起こしたNGOが再雇用されることがないよう、その記録が蓄積される。

⁹⁸ UNHCR “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR’s Partners” 2003, p.79

⁹⁹ 出張経費、日当宿泊、保険、年金、税金が含まれる。

¹⁰⁰ ハンドブック引用箇所には減額の規則・指針の詳細記述はない。

¹⁰¹ UNHCR “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR’s Partners” 2003, UNHCR “Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR’s Partners” 2003p.77

¹⁰² 1500ドル以上で5年間以上使用可能なものに加え、車両、通信機器、コンピュータが含まれる。

(6) その他

IP となる NGO のスタッフは、国連安全調整官室（Office of the United Nations Security Coordinator、UNSECOORD）の管理下に入る。UNHCR はこれに加え、独自の安全対策をとっており、現地安全対策アドバイザー（Field Security Advisor）を配置しているが、NGO のスタッフは同アドバイザーがいれば、その管理下にも入る。同時に同アドバイザーの実施するセキュリティ解説と研修を受けることができる。

表 3-3 NGO 支援額

	緊急援助分野における NGO への ODA 拠出金額	緊急援助総額に対する NGO への拠出額の割合
米国	2 億 5960 万ドル (2002 年度) ¹⁰³	68%
カナダ	2199 万カナダドル (2000 年度)	22.3%
英国	1 億 9900 万ドル (2001 年度)	60.7%
フランス	6 億 600 万ドル (2002 年)	14%
ドイツ	年間平均約 2500 万ユーロ	30.4%
スウェーデン	5億7560万クローネ (2002年)	59%
EU	5 億 6400 万ドル (2002 年)	62% (2002 年)
UNICEF	情報なく、不明。	情報なく、不明。
UNDP	情報なく、不明。	情報なく、不明。
UNHCR	1 億 6370 万ドル (2002 年)	約 20%

¹⁰³ USAID による支出額。

表 3-4 米国 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	OFDA Guidelines for Grant Proposals and Reporting
NGO支援担当部署	USAID民主主義・紛争・人道援助局（DCHA）内の、海外災害支援部（OFDA）、移行推進室（OTI）、紛争管理緩和部（CMM）、平和のための食糧部（FFP） この他、国務省の人口・難民・移民局（PRM）、農業省（USDA）
政府のNGO支援スキーム	なし。
他の援助機関とのマッチング・ファンド	可能。
プロジェクト・ベースでの支援	なし。
支援対象NGO	国内、現地NGOの両方可能。
間接費等支援	有り。
申請から契約までのプロセス、審査方法	OFDAによる緊急援助の場合には1件の応募でも審査を実施。 SWIFTメカニズムにより、契約者がさらにNGOと下部契約。大使館管轄の資金（5万ドル）は即時に送金可能。2名以上が審査。
申請団体の資格	OFDAの資金を使う場合、PVOはUSAIDへの登録をする必要なし。
具体的審査基準	プロポーザルに提示された技術的な利点、費用効果、現実性、過去の実績など。
審査過程における第三者・政府の関与	他の連邦政府省庁およびNGO評価者の関与は有り得る。
迅速性確保措置	即時の送金可能。
プールマネーの有無	有り。大使権限として総額5万USドルまで拠出可能。
資金支払い方法	通常の場合と同じ
固定資産購入に関する規定	通常の場合に従うが、例外規定が適用されることもある。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	特に定めなし。
安全確保のための措置	大使館に在留届を提出。危険度が大きくなった場合、USAIDから強制退避を命ずることはなく、勧告を行うのみ。
アカウンタビリティ・外部監査等	プログラムのアップデート、データ収集、結果報告、会計報告を行う。
組織強化支援の有無・内容	NGO、その他機関による現地スタッフのトレーニングプログラムを支援。
ネットワーク団体	なし。
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	なし。

表 3-5 カナダ 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	International Humanitarian Assistance Program Mandate-Mechanisms-Criteria
NGO支援担当部署	CIDA 国際人道援助課 (IHA課) CIDA 飢餓・栄養失調・疾病対策プログラム
政府のNGO支援スキーム	短期対応型IHAプログラム
他の援助機関とのマッチング・ファンド	奨励。
プロジェクト・ベースでの支援	人道支援を目的とする1年未満のプロジェクトを支援。
支援対象NGO	国内NGO
間接費等支援	本部管理経費については、支部の管理経費を含む全体額（プロジェクト運営のためのコスト総額）の7.5%を上限。モニタリング評価経費も一部カバーされる。
申請から契約までのプロセス、審査方法	審査の際には在外公館、CIDA関係プログラム、外務国際通商省（DFAIT）、国連や赤十字の情報ネットワークを活用。
申請団体の資格	組織の能力、プログラムの内容を問われる。
具体的審査基準	成果重視型。人道援助のニーズアセスメント、組織能力と事業への関与度、他ドナーの反応、実施可能性、安全性、間接費などの管理費への配慮、既存の資金を基準とする。
審査過程における第三者・政府の関与	外務省、在外公館、国連や赤十字、NGOネットワーク、CIDA緊急対応ユニット（ERU）が蓄積した情報を活用するなど、第三者の関与度は非常に高い。
迅速性確保措置	数時間から最長3日に対応できる迅速性を確保。
プールマネーの有無	緊急災害援助の際に、CIDAのIHA課の課長レベルによって100万カナダドルを上限に、多国間プログラム局副局長レベルで360万カナダドルを上限に、それぞれ即日決済できる。
資金支払い方法	情報なく、不明。
固定資産購入に関する規定	申請時の規定はないが、報告義務有り。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	契約の目的どおり利用されていない資金、あるいは不明となっている資金はカナダ収税官に返却される。
安全確保のための措置	措置はプロポーザルで提案、予算は認められる。
アカウンタビリティ・外部監査等	事業完了報告を行う。
組織強化支援の有無・内容	CIDA緊急対応ユニット（ERU）はカナダ赤十字によって運営され、CIDAの人道アセスメントチームへのサポート、研修、広報を担当する。
ネットワーク団体	緊急対応に関する政策行動グループ（PAGER）
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	PAGERで、主に情報交換が行われている。

表 3-6 英国 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	人道援助に関するガイドライン (Guideline on Humanitarian Assistance)
NGO支援担当部署	DFID 紛争人道部 (Conflict and Humanitarian Affairs Department, CHAD)
政府のNGO支援スキーム	緊急災害支援 (Rapid Onset Disaster Relief) その他 (復興支援、災害対策、予防、緩和など緊急でないものを含む)
他の援助機関とのマッチング・ファンド	可能
プロジェクト・ベースでの支援	有り。
支援対象NGO	国内NGO、現地NGOの両方可能。
間接費等支援	情報なく、不明。
申請から契約までのプロセス、審査方法	緊急性が低くてもプロポーザル提出後3週間以内に返答の義務有り (プロポーザル審査の進捗状況、却下の場合にはその理由)。プロポーザル承認後、CHADがアカウントابل・グラント・レターを送付する。NGO側は署名の上返送し、送金。
申請団体の資格	特に定めなし。
具体的審査基準	"good practice standards"、優先事項、利用可能な資金。
審査過程における第三者・政府の関与	英国大使館や国連人道援助部、ECHO、EU、などの意見も求める。
迅速性確保措置	緊急(Rapid Onset Disasters)の場合、数時間での対応可能。他の場合は緊急性に応じて、最長数週間まで。
プールマネーの有無	有り。
資金支払い方法	支払いは全て概算払いによる前払いだが、活動期間が3ヵ月を超えるものについては、四半期ごとの支払い。
固定資産購入に関する規定	DFIDから指示がない限り、全ての機材を保管する必要有り。保管物のリストはプロジェクト終了後にDFIDへ送付。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	特に定めなし。
安全確保のための措置	基本的にNGO自身が安全確保について責任を持つ。
アカウントビリティ・外部監査等	外部監査有。独立した監査事務所に承認された監査済み財務諸表を毎年提出。その他、モニタリング有り。
組織強化支援の有無・内容	組織強化支援を行うネットワーク団体有り。
ネットワーク団体	災害緊急委員会 (Disaster Emergency Committee, DEC)
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	有り。DFIDのCHADとDECが定期的に対話

表 3-7 フランス 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	なし。
NGO支援担当部署	外務省 人道支援室（DAH）
政府のNGO支援スキーム	緊急人道援助基金（Fonds d'urgence humanitaire、FUH）
他の援助機関とのマッチング・ファンド	情報なく、不明。
プロジェクト・ベースでの支援	有り。
支援対象NGO	国内外のNGO
間接費等支援	情報なく、不明。
申請から契約までのプロセス、審査方法	情報なく、不明。
申請団体の資格	情報なく、不明。
具体的審査基準	情報なく、不明。
審査過程における第三者・政府の関与	主にDAHが審査する為、第三者の関与度は少ない。
迅速性確保措置	なし。
プールマネーの有無	有り。緊急人道援助（FUH）基金
資金支払い方法	情報なく、不明。
固定資産購入に関する規定	情報なく、不明。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	情報なく、不明。
安全確保のための措置	赴任者を対象とした派遣前の研修が義務付けられている。
アカウンタビリティ・外部監査等	情報なく、不明。
組織強化支援の有無・内容	なし。
ネットワーク団体	スフィア・プロジェクトのフランス語版 Projet Qualite が発足しているが、詳細については不明。
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	なし。

表 3-8 ドイツ 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	特に公表されていない。
NGO支援担当部署	BMZ：食糧援助、緊急援助、難民援助、世界食糧計画部 (Division 213) 外務省：人道援助部 (Task Force for Humanitarian Aid)
政府のNGO支援スキーム	主にNGOへのグラント（外務省は3ヵ月未満の短期案件、BMZは3ヵ月～1年程度の中期案件）
他の援助機関とのマッチング・ファンド	特になし。
プロジェクト・ベースでの支援	有り。
支援対象NGO	国内・国際NGO
間接費等支援	基本的にはNGOが自己負担できない部分のみカバーする。
申請から契約までのプロセス、審査方法	NGOは12月までに次年度のプロポーザルを提出し、1月頃にBMZ担当者と個別協議を行った後、活動計画を立てる。ファンディングの審査には約4週間を要する。
申請団体の資格	申請から選定までのプロセスには約4週間かかる。
具体的審査基準	各申請案件によって異なる。
審査過程における第三者・政府の関与	案件実施国の在外公館を含む関係者の意見を反映させている。
迅速性確保措置	有り。NGOによる申請から48時間以内の資金拠出が可能。
プールマネーの有無	1案件あたり100～300万ユーロの拠出が可能。
資金支払い方法	情報なく、不明。
固定資産購入に関する規定	情報なく、不明。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	情報なく、不明。
安全確保のための措置	安全に関する合意事項はないが、関連規定は契約ベースで決められる。安全情報・措置は各在外公館からの勧告を受け、当該国の状況下で申請団体の活動が可能かどうかを判断する。
アカウンタビリティ・外部監査等	外部監査有。100～300万ユーロの案件についてランダムに実施（2001年度は105件、2002年度は118件）。報告書を提出。
組織強化支援の有無・内容	組織強化支援システムはないが、人道援助分野スタッフを対象とした研修を実施。
ネットワーク団体	Coordinating Committee：月1回、外務省、BMZ、NGOの間で意見交換を実施。
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	Coordinating Committee：月1回、外務省、BMZ、NGOの間で意見交換を実施。

表 3-9 スウェーデン 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	General conditions for Sida's grants to Swedish non-governmental organizations、Directions for Sida's grants to non-governmental organisations from the appropriation for humanitarian assistance and conflict prevention
NGO支援担当部署	Sida NGO、人道援助、紛争管理局 (SEKA) 内、人道援助・紛争管理担当部 (Division for Humanitarian Assistance)
政府のNGO支援スキーム	アンブレラNGOを通じた資金援助。
他の援助機関とのマッチング・ファンド	なし。
プロジェクト・ベースでの支援	なし。
支援対象NGO	国内（主にスウェーデン赤十字）・国際NGO
間接費等支援	直接費、関節費、運営管理費全てをカバー。運営管理費については1案件につき最大5%の支援が認められている。
申請から契約までのプロセス、審査方法	資金申請プロセスは通年。技術審査と予算審査。分割支払い。余剰金額はSidaの拠出割合に応じて返済する。
申請団体の資格	民主的制度、理事会、組織規約、定期会合の開催、国内登録、非営利目的、2年以上の活動実績、年次報告書・財務報告、対象国で1年以上の実績があること。
具体的審査基準	技術審査（費用対効果、関係者との調整状況、現地資源、紛争状態へのインパクト）と見積もり審査。
審査過程における第三者・政府の関与	なし。主にSidaが審査の責任を持つ。
迅速性確保措置	NGOは100万クロネを上限とし、1ページ程度の申請書をFAXなどでSidaに送付。Sidaは24時間以内の回答が義務付けられている。
プールマネーの有無	限られたNGOに対し有り（通常は拠出金に含まれる）。
資金支払い方法	分割払いされ、余剰額は案件終了時にSidaに返却される。
固定資産購入に関する規定	事務所、車両、通信設備など費用のかかる設備は可。ただし土地購入不可。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	情報なく、不明。
安全確保のための措置	特に定めなし。
アカウンタビリティ・外部監査等	外部監査有。原則的には案件終了後6ヵ月以内に最終報告書を提出。NGOの運営システムについては5年ごとにモニタリングを行う。
組織強化支援の有無・内容	なし。
ネットワーク団体	なし。
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	各NGOとは定期的に会合を開催。

表 3-10 EU 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	枠組みパートナーシップ合意（Framework Partnership Agreement、FPA）ガイドライン
NGO支援担当部署	欧州委員会人道援助局（ECHO）
政府のNGO支援スキーム	特になし。各種ファンドは有り。
他の援助機関とのマッチング・ファンド	可能。申請NGOが探す。
プロジェクト・ベースでの支援	なし。
支援対象NGO	EU諸国のNGO。
間接費等支援	NGOは購入・輸送する製品に、通常かかる商業リスクをカバーするような保険契約を結ぶ。また活動国の法規制に準じた保険契約を交わす。EUからの送金にはユーロを使用。税金、諸関税は原則として不可。
申請から契約までのプロセス、審査方法	申請は電子手続きが進んでいる。申請から承認までの審査プロセスは72時間以内が原則。
申請団体の資格	Framework Partnership Agreement (FPA)を交わしていること。
具体的審査基準	EU加盟国に自治権のある非営利組織で、EU加盟国あるいは受入国側に本部が所在していること。人道援助分野での実績、技術的運営能力、過去の実績、他の機関との協力、当該地域での経験。政規則の順守。
審査過程における第三者・政府の関与	なし。
迅速性確保措置	なし。
プールマネーの有無	なし。
資金支払い方法	最初に全体額の50-80%の支払いが認められ、残りは最終報告書を提出後に支払われる。余剰が発生した場合は、ECHOに通知の上30日以内に差額を返済する。
固定資産購入に関する規定	原則として土地、建物購入は不可。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	なし。EUは、書面にて活動の停止、打ち切り、中止をNGO側に通知することができる。拠出金の全額あるいは一部返済を要求。
安全確保のための措置	なし。
アカウンタビリティ・外部監査等	FPA契約期間のうち、ECHOの要請で最低1度は会計監査を受ける。インテリム、最終報告書（事業終了後3ヵ月以内）と財務報告書の提出が義務付けられている。
組織強化支援の有無・内容	なし。
ネットワーク団体	なし。
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	年に1度、ECHOとFPA団体が2日間年次総会を開催。

表 3-11 UNICEF 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	UNICEF Core Corporate Commitments for Emergency Response Guidance for Collaboration with Non Governmental Organizations and Community Based Organizations in Country Programmes of Cooperation
NGO支援担当部署	緊急援助オフィス（Office of Emergency Programs、EMOPS）が業 務の一部としてNGO連携を担当。
政府のNGO支援スキーム	業務提携、委託はしているが支援を目的とした連携はない。
他の援助機関とのマッチング・ファンド	特に規定なし。
プロジェクト・ベースでの支援	情報なく、不明。
支援対象NGO	国際・現地NGO。
間接費等支援	プログラミングマニュアルの技術補足としてConsiderations for Programming in Situations of Instability and Crisisで言及。
申請から契約までのプロセス、審査方法	現地事務所が地域事務所に申請する緊急プログラム基金がある が、NGOは直接申請できない。
申請団体の資格	NGOは直接申請できない。
具体的審査基準	平常時の開発活動に実績のあるNGOが緊急人道支援のパート ナーとして選定されることがある。平常時のNGOのパートナー審 査基準のサンプルチェックリストがガイドに掲載されている。
審査過程における第三者・政府の関与	なし。
迅速性確保措置	UNICEF現地事務所は、緊急対応資金・緊急プログラム資金など の利用が可能。国連OCHAが管理している国連緊急回転資金も利 用可能。NGOは直接アクセスできない。
プールマネーの有無	同上。NGOは直接アクセスできない。
資金支払い方法	ネットワーク上のプログラムマネージャーシステム（ProMS）が 管理している。
固定資産購入に関する規定	本部では情報を入手できず、不明。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	NGOとUNICEFが共同責任を負う。
安全確保のための措置	軍事専門家が作成した各種マニュアル、ハンドブックが有り、専 門家によるトラウマ・カウンセリングも受診できる。人道支援を 行うNGO職員はUNICEF職員と同様に扱われる。
アカウンタビリティ・外部監査等	外部監査はNGOとUNICEFが双方で合意した上で実施。
組織強化支援の有無・内容	情報なく、不明。
ネットワーク団体	該当せず。
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	現場で行われており、本部では把握されていない。

表 3-12 UNDP¹⁰⁴ 緊急援助におけるNGO支援

NGO支援に関するガイドライン	UNDP and Civil Society Organizations: A Policy of Engagement
NGO支援担当部署	なし。
政府のNGO支援スキーム	紛争予防と復興の信託基金では、国連機関・政府機関・民間会社・NGOが業務実施主体として扱われる。
他の援助機関とのマッチング・ファンド	情報なく、不明。
プロジェクト・ベースでの支援	NGOが紛争予防と復興の信託基金に申請するプロジェクトが資金供与を受けることが考えられる。
支援対象NGO	国際NGO、現地NGO
間接費等支援	詳細不明。
申請から契約までのプロセス、審査方法	情報なく、不明。
申請団体の資格	情報なく、不明。
具体的審査基準	情報なく、不明。
審査過程における第三者・政府の関与	情報なく、不明。
迅速性確保措置	
プールマネーの有無	情報なく、不明。
資金支払い方法	本部に情報が蓄積されておらず、詳細不明。
固定資産購入に関する規定	情報なく、不明。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	情報なく、不明。
安全確保のための措置	情報なく、不明。
アカウンタビリティ・外部監査等	報告と評価は通常のUNDP報告のプロセスである戦略結果枠組みと成果ベース年次報告書と連動。
組織強化支援の有無・内容	市民社会課アドバイザー委員会の紛争予防と復興に関する小委員会により、組織強化を目的としたワークショップなどを開催された。
ネットワーク団体	本部レベル、緊急支援では存在しない。
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	市民社会課によって設置されている、総裁の諮問機関であるアドバイザー委員会の紛争予防と復興に関する小委員会。

¹⁰⁴ 紛争に対する UNDP の取り組みは基本的に紛争予防・復興援助を中心としており、緊急援助は実施していない。そのため、本調査の対象項目は限られた。

表 3-13 UNHCR 緊急援助における NGO 支援

NGO支援に関するガイドライン	Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners
NGO支援担当部署	NGO課
政府のNGO支援スキーム	年次プログラムファンド(Annual Programme Fund) 補助プログラムファンド (Supplementary Programmes Fund) Implementing Partners (IP) を通した事業実施。IPの中にNGOが含まれる。
他の援助機関とのマッチング・ファンド	なし。
プロジェクト・ベースでの支援	サブ・プロジェクト（プロジェクトのうち、1機関が担当する部分）ベースで契約。
支援対象NGO	国際NGO、現地NGOとも可能。
間接費等支援	最大5%の本部管理費への支出を認める。
申請から契約までのプロセス、審査方法	現地事務所が審査、運営・管理を実施。
申請団体の資格	法的に登録されていること、銀行口座を有し会計報告できる能力をもつこと、監査済みの財務諸表を毎年提出できること、UNHCRの政策、規則、手続きなどを順守すること。
具体的審査基準	提供する業務の質、迅速な対応、現地経験、経済的・人的貢献、スタッフの継続性、UNHCR事業実施の経験、現地NGOとのつながり、NGOネットワークメンバーか否か、事業終了の計画。
審査過程における第三者・政府の関与	なし。
迅速性確保措置	緊急指示書により、迅速なプロジェクトの実施が可能。
プールマネーの有無	有り。
資金支払い方法	情報なく、不明。
固定資産購入に関する規定	実施機関は資産を賃貸契約する。資産管理会（Asset Management Board）が本部・現地にてモニタリングし、事業終了後の処分方法を決定。
不正が発覚した場合の措置・防止措置	担当者が実施合意書を根拠に対応策を講じる。契約解消の場合もある。
安全確保のための措置	有り。安全関連のブリーフィングと研修をNGOに提供。
アカウンタビリティ・外部監査等	10万ドル以上の事業は外部監査が義務。事業終了後6ヵ月以内に監査報告書と証明書を提出。それ以下の場合はUNHCRの要請に応じて外部監査を実施。実施機関は事業終了後、モニタリング報告書を提出。
組織強化支援の有無・内容	なし。
ネットワーク団体	該当せず。
政府とNGOの定期的な対話・連携の場	ボランティア機関国際評議会（ICVA）が、NGO課と執行委員会準備会合(Pre-EXCOM)を共催。