

## 平成 24(2012)年度「NGO 長期スタディ・プログラム」最終報告書

提出日	2013 年 3 月 15 日
氏名	山木 聡
所属団体	特定非営利活動法人 ブリッジ エーシア ジャパン
受入機関名(所在国)	United Nations High Commissioner for Refugees Manila (フィリピン共和国)
研修期間	2012 年 11 月 3 日～2013 年 2 月 28 日

研修テーマ	プロジェクトにおけるニーズ調査から案件形成、モニタリング・評価までのシステム確立およびマネジメント手法の習得
全体研修目標	本研修では、国連高等難民弁務官事務所(以下:UNHCR)マニラ事務所での研修を通じ、国連機関がどのようにしてプログラムのモニタリング・評価(以下:M&E)の枠組み(以下:フレームワーク)を構築し、それに基づくルール作成やマネジメントを行い、実施しているのか、実際の業務に携わりながら勉強し、理解することで、最終的に研修員の所属する団体(特定非営利活動法人 ブリッジ エーシア ジャパン、以下:BAJ)におけるフレームワークやガイドラインの作成を行い、M&E を実施する事を目標としている。

## 具体的な研修内容:

UNHCR は難民や亡命者、国内避難民を対象とした国連機関であり、フィリピン国内において 1970 年代初頭より活動を開始した。当初はベトナムからの難民を対象とした再定住事業を実施していたが、現在は世界各国から難民の受け入れや、国内で多く見られる国内避難民の保護を推進している。事業は数多くの政府系パートナーや事業実施団体(地元 NGO)など、外部による事が多く、予算や進捗を細かに確認し、その上で最終的な振り返りを行うことが求められている。

このような中、本研修はオン・ザ・ジョブ・トレーニング形式で行われ、通常業務に携わりながら、以下の通り研修を行った。

## 当初予定

- 1) UNHCR マニラ事務所におけるプロジェクト・マネジメントの形態や手法について理解する
- 2) UNHCR では計画立案から評価までのプロジェクト・サイクルがどのように実施されているか学ぶ
- 3) プログラムの M&E 調査に実際に参加することで、調査や分析手法について学ぶ
- 4) BAJ 内の M&E フレームワークの見直しを実施する(帰国後)

## 計画の変更

フィリピンでは 2012 年 10 月に政府とモロ・イスラム解放戦線(MILF)間で和平の大枠合意が交わされ、長年に渡る紛争もひとまずの決着がつくと思われていたが、その直後から分派したイスラム系のグループによる爆破行為などが依然として続いているため、現地のセキュリティ・レベルは非常に高い状態にある。そのため、事前の話合いでは問題がないと思われていた現場への訪問に、今回は行く事ができないであろうと伝えられた。

現地の状況に対応するため、調査の実施を計画から外し、マニラ事務所で、UNHCR が実施する計画立案や M&E のケースについて学び、また、外部機関や NGO から情報も収集することで、フィールドで実施する予定だった調査の部分の補足をすることに変更した。具体的には、当初予定の 3)を以下に変更した。

- 5) ニーズ調査～M&E に関わる情報収集、マネジメント手法のケースについて学ぶ

## 研修スケジュール・業務内容

研修期間中の業務やヒアリングのスケジュールは以下を参照(スタディ・プログラムの目標に直接的・間接的に関わる業務のみ記載)。

<p>2012 年 11 月</p>	<p>【UNHCR の状況】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 11 月・12 月は 2 年計画の見直し・修正を行う時期にあたり、フィリピン本部であるマニラ事務所ではプランニングを中心に業務が実施された</li> </ul> <p>【業務内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ UNHCR のプログラムが全体としてどのように動いているのか理解するため、各スタッフのサポートを中心に、マニラ事務所で全体の業務に携わった。</li> <li>・ UNHCR のプログラムマネジメントを管理するソフトウェア「Focus」の使用方法を学び、実際に Focus を活用して Program Overview Sheet(事業実施団体への資金供与を管理するエクセルを用いたシステム)を構築。</li> <li>・ ドナーから UNHCR に対する資金供与の流れを把握するため、Donor Matrix(ドナーからの供与額が、プログラムのどの部分に反映されているのかを把握し、活用率を計算するためのエクセルを用いたシステム)を作成。</li> </ul> <p>【ヒアリング】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 予算作成やプランニング等を担当する Senior Admin に UNHCR プログラムマネジメントの仕組みについてヒアリング。</li> <li>・ 予算管理や、同じくプランニングを担当する Program Officer に、UNHCR のプログラムサイクルや Focus の活用方法、ドナーから事業実施団体までの資金の流れなどについてヒアリング。</li> <li>・ フィールド事務所情報マネジメントを担当している Information Officer に、定期的を実施しているニーズ調査や紛争等の情報収集等についてヒアリング。</li> </ul>
<p>12 月</p>	<p>【UNHCR の状況】</p> <p>5 日にミンダナオ島を中心に、サイクロン・パプロが甚大な被害をもたらす。それ以降 UNHCR は緊急モードとなり、ファンドレイジングや緊急物資の調達を開始。</p> <p>【業務内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ サイクロン直後から開始した、UNHCR 以外の国連機関や NGO が、コーディネーションを行い、被害に対するアクションを決定していく Protection Cluster Meeting に参加。</li> <li>・ サイクロンに対する緊急物資の調達および配布プランの作成サポート。</li> <li>・ フィリピン国内に多数暮らしていると思われる無国籍者のマッピング調査結果を分析するワークショップ(Mapping Results Analysis Workshop)に参加。</li> </ul> <p>【ヒアリング】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ UNHCR 以外の機関が行うプランニングやモニタリングについて学ぶため、UNDP にてヒアリング。</li> <li>・ ゴミ山の問題に関わる地元住民をサポートする NGO である SALT のスタッフに、地元住民が主体となった評価手法についてヒアリング。</li> </ul>
<p>2013 年 1 月</p>	<p>【UNHCR の状況】</p> <p>緊急モードは継続されており、一部スタッフの業務は緊急支援に集中。</p> <p>【業務内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 以前より、管理費や人件費、UNHCR が直接行う事業予算の管理が課題であったため、予算に対する支出状況を把握するための Spending Monitoring Sheet(予算を管理するためのエクセルを用いたシステム)を作成。</li> <li>・ フィリピン法務省と、2012 年事業の振りかえりや、2013 年プランの修正および To Do 作成を行うワークショップ(DOJ-UNHCR Planning Workshop)に参加。</li> <li>・ 引き続き、物資配布プランの作成サポート。</li> </ul> <p>【ヒアリング】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国連機関や NGO の連携業務をコーディネーションする UNOCHA からヒアリング。</li> <li>・ 子どもの人権をサポートする NGO である Lunduyan Foundation のスタッフに、子どもが主体となったプランニング手法についてヒアリング。</li> </ul>
<p>2 月</p>	<p>【UNHCR の状況】</p> <p>緊急モードは継続されているものの、UNHCR の 2013 年プログラムも開始されたため、通常業務への重点を強化。事業実施団体とのコミュニケーションが増加。</p>

	<p>【業務内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2014 年のプランニングを開始するため、UNHCR を取り巻くフィリピンの現状についてリサーチ、報告。また、同じくプランニングを行うためのデータを Focus から抽出。</li> <li>・ 緊急物資の配布プロジェクトのコンセプトノートを作成。また、物資が到着したため、空港での受け入れ手続きサポート。</li> </ul> <p>【ヒアリング】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ Senior Admin から、UNHCR プログラムの M&amp;E に関するルールや Focus との連動性、普段行われる業務と M&amp;E の仕組みのひも付け方法などについてヒアリング。</li> </ul>
--	--

## 研修の成果

UNHCR マニラ事務所の中で、研修目標に関わらず業務全体に関わった事や、外部の機関や NGO 等からヒアリングを実施したことで、BAJ における M&E フレームワークの構築に必要であると考えられる、以下の項目について新たに学ぶ事ができた。

### 現場横断的なフレームワークの導入

UNHCR は世界 125 カ国、414 カ所で活動を実施しており、その内容は多岐に渡る。大きく広がった組織としてプログラムの品質や進捗管理を行うには、しっかりと基礎の固まったルールを導入し、事務所横断的に導入する事で、基準の均一化を図る必要がある。そのため、M&E やプランニングのフレームワークはある程度現場によって自由度が高まるよう、で紹介するひ益者のカテゴリ分けやひ益者ごとに見なくてはならない指標などが設定されており、それに基づいて各国・各地域でのプログラムが形成されている。

BAJ はプログラムがミャンマーとベトナム、東北で事業を実施しており、計 3 カ国・7 事務所で実施されるプログラムは、地域ごとに特化した問題を取り扱っている。プログラムの実施形態も直接的に対象地域を支援する単年度型であったり、パートナーと組んだ長期型の場合もあり、全体のクオリティやアウトプットにばらつきが生じている。さらに、日本人スタッフが常駐しない事務所もあるため、全体としてのクオリティを均一に保ち、一定の指標をもってモニタリングが実施できるフレームワークを導入することで、プログラムの質の底上げを図る事ができる。また、UNHCR のフレームワークより自由度が高いものにする事で、現場での柔軟な対応もできるのではないかと期待している。

### ひ益者主体のフレームワーク

UNHCR では、ひ益者である難民、無国籍者、亡命者や国内避難民に対してどのような事業を行い、彼らがどのような状態になるのが好ましいのか、非常に明確な定義がなされている。基本的には計 4 種類の対象者ごとにプログラムは独立しているため、1 つの国においても、対象者ごとにプログラムの立案がなされている。

しかし、例えば国内非難民の中にも女性や子ども、障がい者や老人など、多様な問題を抱えた人が混在しているため、難民、国内避難民と言ったカテゴリ分けではなく、その人たちが「失ってしまった権利」ごとに分けられた、Rights Group と呼ばれる UNHCR 独自の対象者カテゴリがプランニングに用いられている。

(例:サイクロンの甚大な被害によって電気の供給がなくなってしまい、女性が夜トイレに行くにも危険を感じる、と言った状況に陥ってしまった場合、彼女達はただの国内避難民ではなく、「身の危険を感じずに夜中にトイレに行く権利」がなくなってしまったことになる)。

結果として、1 つの地域に存在する多数の課題に対して、課題ごとの対応ができるようになったため、より効率的・効果的に動く事ができるようにデザインされている。

プログラムのひ益者が明確になることで、彼らが「どのような状態になる事が望ましいのか」といった、ひ益者主体のプログラム立案を今まで以上に意識できるようになるだけでなく、BAJ で構築する予定の M&E フレームワークでもひ益者を軸とし、最終的には彼らがどのような状態になっているのが望ましいのかを明確にすることで、実施するプログラムの目標や活動内容、ひいては指標まで明確にすることへとつながる事を理解した。

### フレームワークと実務の連動性と浸透性

この Rights Group を軸として、プランニングや M&E のフレームワークが作られており、それに沿って、綿密にプランニングから実施後の評価まで実施されている。例えば、最終的な評価を行うにはどのような項目が必要なのか、

結果としてどのようなアウトプットが必要とされているのかなど、常に結果をふまえた意識をもって、プログラムが運営されるようにフレームワークが活用されている。

また、こういった意識は日々行う業務にも反映されているため、新たなプログラム立案を行う際には、当たり前の事ではあるが、指標や何をもってプログラムが成功したと言えるのかをふまえた上で、モニタリングのタイミングやどのような内容を評価するのか明確にし、プログラム実施期間中は、そういったゴールや指標が全スタッフにシェアされ、必要なタイミングで指標を図るのに必要なデータ収集やプログラムの振り返りがなされている。

BAJ で活用されているモニタリングや評価のツールは現場横断的ではなく、どちらかといえば独立的であるため、全体的にバラ付きが生じてしまい、統一的なモニタリングを実施する事がまだできていない。ひ益者を軸としたフレームワークの構築は、ひ益者に応じたプログラムの形成へとつながるため、結果としてモニタリングの内容は統一できないが、あらかじめ評価内容による基準やタイミングを定めておく事で、モニタリングや評価を実施する人に左右されないフレームワークの構築につながると学ぶ事ができた。

#### フレームワークをサポートするインフラの整備

フレームワークはマネジメント用ソフトウェアである Focus にも反映されているため、自分が所属する事務所のプログラム内容を視覚的に理解できるようになっている。プランニングや運営に関わるスタッフ全員が閲覧することができ、許可を得ていれば編集も可能であるため、必要に応じて、プログラム内容の見直しや修正を行う事ができる。本部が管理しており、全世界的に活用されているため、更新できる時期が決まっていたり、期間外の更新は許可制となっているなど制限も大きいですが、上手く活用する事で統一的なプログラム管理を実施する事ができる。

BAJ ではミャンマーやベトナムで実施されているプログラムをまとめて理解できる仕組みがないため、プログラムごとに発表される報告書などを読む事で、1つ1つ理解していくしかなく、プログラム内容の全体像が分かりづらいという課題を抱えている。Focus には各プログラムのゴールから指標まで全データが入力されており、BAJ でも同様に、エクセルなどを活用して全体像を把握しやすくしておくことで、より深い全体の理解だけでなく、事業横断的な M&E フレームワークの導入、およびモニタリングの実施も可能になると考えている。

#### プログラム立案時のステークホルダーの巻き込み

研修期間中に実施されたワークショップ「Mapping Results Analysis Workshop」や「DOJ-UNHCR Planning Workshop」では、ステークホルダーである事業実施団体や政府機関と合同でワークショップが開催され、ニーズ調査の分析や次年度のプランニングが実施された。UNHCR ではプログラムの内容を決定する際に、ステークホルダーの巻き込みを積極的に行っており、分析や振り返りがパートナー主体で実施される。

ここでは、パートナーの意見を引き出すための工夫や主体となって動いてもらうために必要なデータ等がとても参考になった。BAJ では現地スタッフを対象としたモニタリングに関するワークショップ等を開催しているが、BAJ の理念等を深く理解した上でのディスカッションにはまだ至っておらず、結果としてプログラムがどのような流れで実施されており、全体としてどのように動いているのかまで把握できていない。そのため、指標が達成されているのか確認する事はできても、なぜそれを行っているのかといったことまで理解されていないため、効果的な M&E の実現には、今後、理解を深めていく事が重要となる。フレームワーク自体にスタッフの育成を含めたステークホルダーの巻き込みを項目として入れ込む事が重要となる。

### 本研修成果の自団体の組織強化や活動の発展への活用方針、方法

BAJ では統一された M&E の仕組みが整っていない。M&E は現場独立的に実施されている事が多いが、結果としてモニタリングや評価の内容がバラバラとしてしまっている。本研修の結果として、BAJ 内部で M&E のフレームワークおよびガイドラインを作成することが決定したため、4 月前半に、ミャンマーとベトナムの駐在員を招いたワークショップを開催し、M&E の勉強会や独立的に実施されていた M&E の振り返りを行った上で、フレームワークを構築し、6 月末までにガイドラインの作成を行う。また、ガイドラインの作成後、ベトナムで実施されている事業を対象とした M&E フレームワークの導入を行い、実際に評価を実施し、今後のプログラム・プランニングを行う。

### 本プログラムや事務局側に対する提案、要望等

4 ヶ月にわたる研修が実現したのも、一重に本プログラムや事務局によるサポートによるものであり、この場をお借りして、感謝の意をお伝えしたい。当団体のキャパシティでは長期にわたる研修にスタッフが参加するにも無理があり、資金的・事務的サポートがなくては実現しなかった。

研修期間中に感じた事としては、月ごとに発生する受入経費の仕組みを改善する事ができないか、という事が挙げられる。今回の研修では、出張の日程や場所が頻繁に変更されてしまったため、宿泊費や旅費にも変更が生じてしまい、結果として申請した額とは違ってしまったことや、申請期限に間に合わなかったため断念した出張があった。事後申請にできれば、より柔軟に研修を受ける事ができたため、さらに効果の高い内容にする事ができたのではないかと思う。ただし、申請額からの変更については、事務局にて柔軟に対応していただき、あらためて深い感謝の意を表したい。

### その他(写真)



Mapping Results Analysis Workshop の様子。調査の結果を地域ごとにグループに分けて分析し、最終的に対象地全域のトレンドを抽出する。結果をパワーポイントにまとめて発表。意見交換が活発に行われた。結果をもとに、2013年度は何を実施すべきなのか、そのためにどのように計画作成をすべきなのか、UNHCR スタッフから伝えた。

DOJ-UNHCR Workshop は前年度の法務省による活動をもとに、13年、14年のプランをたてるために実施された。参加者はほぼ全員弁護士の方。話し合いでは、難民認定に関する手続きや新たにスタートした無国籍者に対する対応などについてが焦点となった。

以上