

## 平成 25(2013)年度

## 「NGO 海外スタディ・プログラム」最終報告書

提出日	2014年3月15日
氏名	西野ゆかり
所属団体	(特活)ピースウィンズ・ジャパン
受入機関名(所在国)	UNHCR(国連難民高等弁務官)ソマリア事務所(在ナイロビ/ケニア国)
研修期間	2013年9月1日～2014年3月15日

研修テーマ	現場で活動する NGO が次のファンドを獲得したい場合、どのようにクラスターシステムを活用できるかに関する考察
全体研修目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人道支援において、国連や NGO、ドナーや現地政府などの様々なアクターが関与して考案し、改善し続けるべき大きな枠組みといえるグローバルクラスターシステムについて理解が深まる。</li> <li>・現場のクラスターがどのように NGO や国連の事業を調整しているかを、4Wマトリックスの管理やクラスター会議での議論を通して学び、クラスターの運営に必要な知識が身につく。</li> <li>・クラスターを通じたファンドチャンスにどのようなものがあるか理解が深まる。</li> <li>・上記の点を帰国後に報告会のような形で日本の NGO 向けに還元することにより、日本の NGO がクラスター強化活動に積極的に関わられるよう貢献したい。</li> </ul>

## 具体的な研修内容

UNHCR ソマリア事務所にて、シェルター・NFI (non-food items) クラスターとプロテクションクラスターのサポートオフィサーとして勤務することを通じて、以下の内容について理解を深めることができた。

- ・ クラスターの仕組み
- ・ クラスターの運営方法
- ・ クラスターとしての戦略設定 (どのようなプロジェクトが必要か、望ましいかのコンセンサス作り)
- ・ ソマリア国内で活動する NGO の事業内容強化の試みと課題
- ・ クラスター関連のファンド内容と事業選定プロセス

## 研修の成果

## 1. クラスターシステムの仕組み

2004年のインドネシア津波に対する人道支援の反省(主に各セクターでのリーダーシップ不在によるアクター間での調整不足、共通戦略や説明責任の不在)を経て、2006年に現在の形が編成された。グローバルレベルでの11クラスターのリード団体は以下:

キャンプコーディネーション/マネジメント	UNHCR(紛争)、IOM(自然災害)
Early Recovery	UNDP
教育	UNICEF、Save the Children

シェルター	UNHCR (紛争)、IFRC (自然災害)
Emergency Telecommunications (無線など)	OCHA, UNICEF, WFP
食糧(Food Security)、農業	FAO, WFP
保健	WHO
ロジスティクス	WFP
栄養	UNICEF
プロテクション	UNHCR (紛争)、 UNHCR/OHCHR/UNICEF (紛争以外)
水・衛生	UNICEF

クラスターアプローチは、緊急人道支援における調整機能の改善を図って設立されたものであり、網羅的に全分野（セクター）をカバーしている。ただし、これはグローバルレベルでの責任分担であって、現場ではそれぞれの緊急事態において、上記 11 クラスターの中でどのクラスターが必要か、またどの団体がリードを取るかは、Humanitarian Coordinator（OCHA のトップ）が率いる Humanitarian Country Team<sup>1</sup>（HCT）の判断による。さらに、複数のクラスターを統合する（例：保健と栄養）ことも可能で、現場の実情に合わせて国連ではなく NGO がリードを取ることもある。緊急事態の初期は国連がリードを取っていても、徐々に現地の NGO（ナショナル NGO）をトレーニングして、現地 NGO がクラスターリードを取れるようにしていくのが望ましいという提言もある。

## 2. ソマリアクラスターの成り立ちと機能

ソマリア支援においては、現在、以下の 7 クラスターが活動している（右側はクラスターリード団体）。

教育	UNICEF & Save the Children
シェルター・NFI(non-food item)	UNHCR & UNHABITAT
食糧	WFP & FAO
保健	WHO & Merlin
栄養	UNICEF
プロテクション	UNHCR & DRC
水・衛生	UNICEF & Oxfam GB

この表で「&」となっているのは共同議長制を取っているクラスターで、NGO（Save the Children, Merlin, DRC<sup>2</sup>, Oxfam GB）が積極的に参加しているクラスターもあることが分かる。

クラスターの存在理由は一言でいうと「調整機能」だが、具体的には以下のように説明できる。

- ① 各分野において、ソマリアの実情を反映した実際的な支援方針や戦略を立てることによって、支援の成果（インパクト）や効率の向上を図る
- ② ソマリア支援に携わるアクター（政府、国連、ドナー、NGO、受益者）について理解を深め、アクター間の調整を図る
- ③ モニタリングや NGO 全体のキャパシティビルディングを通して、事業の質を高めるよう努める

<sup>1</sup> ソマリア支援においては、7 つの国連機関、4 つの国際 NGO、2 つのソマリアナショナル NGO、3 つのドナー機関、ソマリア NGO コンソーシアムが HCT のメンバーとなっている。

<sup>2</sup> Danish Refugee Council

- ④ 上記を通してソマリア支援における予測可能性、透明性、説明責任を高め、クラスターという「まとめられた声」を活かして政府やドナーに対してアドボカシーを実施する（ファンドの配分に対する提言を含む）

本研修に参加する前は、クラスター会議と言うと、緊急支援において「誰がどこで何をいつするのか」(4W= Who, Where, What, When)といった支援内容を調整・報告する、また、シェルターの統一規格やNFIの標準パッケージの情報を入手する場、という程度の理解しかなかったので、今回の研修でクラスターの意義について体系的かつ実践的に理解できた。

### 3. クラスターの運営方法

本研修では UNHCR がグローバルリードとなっている2つのクラスター（シェルターとプロテクション）において、各クラスターコーディネーターの補佐役（サポートオフィサー）として仕事をする機会を得た。

クラスターとは参加団体の合議から成る存在で、クラスターコーディネーターはその調整役に過ぎない。そのため、クラスターの運営方法とは基本的には、パートナー団体（NGO、国連）と①現状に対する問題意識を共有する、②その解決策を議論する、③でてきた結論のいくつかをパイロット事業的に試してみ、さらに良いものにブラッシュアップしていく、④プロトタイプが出てきたらそれをクラスター内でスタンダード化する、すなわち各団体が容易に使えるようなツールを作る、という流れを経て、より意義のある支援に近づいていくという考え方で運営されている。以下では、クラスターの構造や運営方法を、シェルター・NFIクラスターを例に説明する。

#### 【シェルター・NFIクラスター】

他国の事例でも見られることだが、ソマリア支援では、シェルタークラスターはシェルター事業とNFI事業を扱う。いずれかまたは両方を実施する場合は、シェルター・NFIクラスターとの調整が求められる。

構造としては、ケニアのナイロビにナショナルクラスターが設置され、UNHCRのクラスターコーディネーターが3か月に一度のシェルタークラスター部門会議を開催している。これはクラスターに参加する約40団体が対象となる。他方、クラスターの戦略や方針を議論する場として、UNHCR、UNHABITAT、国際NGO2、ナショナルNGO2、から成るStrategy Advisory Group (SAG)が理事的な役割で存在する。SAGは議題があると召集され、定期的な会合は開かれない。

また、SAGと一部メンバーが重複するが、主にCAP<sup>3</sup>やCHF<sup>4</sup>の審査に携わるCluster Review Committee (CRC)がある。これらのメンバーはUNHCRとUNHABITAT以外は自薦・他薦で、シェルター・NFI事業において実績のある団体が選ばれる。さらに、ナショナルクラスターの中にsustainable shelter solutions working groupという名のテクニカルワーキンググループ（作業部会）が設置されている。ここでは、シェルター事業のプロジェクトマネジメントサイクル全体の改善を目指して、実際にシェルター事業を実施している約10団体がアセスメントの手法やシェルター規格等について実務的な検討をしている。

<sup>3</sup> Consolidated Appeal for Somalia <http://www.unocha.org/somalia/financing/consolidated-appeal-somalia>

<sup>4</sup> Common Humanitarian Fund <http://www.unocha.org/somalia/financing/common-humanitarian-fund>

2013 年の新たな試みとして、ソマリアを 9 地域に分けて、Regional Shelter Cluster Coordinator が置かれた。ソマリアシェルタークラスターとしてユニークなのは、この地域別のクラスターリードポジションに、各地域で実績のある NGO スタッフを置いていることである。これは、シェルターに強い UNHCR スタッフが足りず、UNHCR だけでは全ての地域をカバーできていない、という実際的な理由から生じているが、こうしたポジションに自団体のスタッフを出せるのは、後述するクラスターへの積極的な参加という点から有効な方法と言える。ちなみに、UNHCR からの資金援助はなく、むしろ当該 NGO はクラスターコーディネーションを担うスタッフの仕事を半減させて、その分、クラスターの仕事ができるようにする措置が求められている。

とはいえ、この地方クラスター制は、まだまだ端緒にすぎたばかりであり、特にソマリア国内でのシェルター事業のレベルが質量ともに限られている（国連や国際 NGO は遠隔操作が多い。治安事由で事業地へのアクセスが限られていることもあって受益者参加型ではなく、地元業者に発注するタイプの事業が多い。長年、内戦下であったため、資金の使い道について適切なモニタリングがされなかったことも事業の質に影響している）ことから、こうした地方クラスターを機能させるためにどのようなキャパシティビルディングを Regional Shelter Cluster Coordinator に対して実施していくかは、今後の大きな課題である。

#### 4. クラスターの戦略

シェルター・NFI セクターにおけるもう一つの課題は、事業内容をどうやって強化し、意義あるものに近づけていくか、という点である。ソマリア支援においては、まだまだ NGO が現場に国際スタッフを駐在させ、クラスターが規格を設定し、それに則ったシェルターを地域分担して建設していく、という段階にはない。

特に中南部は治安の問題もあり、シェルター事業と言ってもそのほとんどがプラスチックシートと紐、支柱と釘からなる「緊急シェルターキット」の配布、または地元の業者を使ってトタンを用いた簡易シェルターを建設するといった内容が多い。しかも、長年の戦闘で土地の所有権が明確ではないため、政府公認の IDP<sup>5</sup> キャンプは存在せず、自然発生的に都市部を中心に IDP セトルメントと呼ばれる集落が散在しており、政府の IDP 支援策も形になっていない。すべての IDP セトルメントの地図すら完備していない状況である。

こうした中、NGO はシェルターキットの配布、NFI の配布などを続けているが、単発的な事業に終わることが多く、こうした支援のあり方は先の見通しのないまま援助依存を生んでいるという見方が強い。クラスターはこうした現状に対して、現時点で即効性のある解決策を提示できているとは言いがたい。だが、以下のような観点から新たな試みをパートナー団体（シェルタークラスターに参加している NGO、国連）と共に実施している。

##### ✓ アセスメント方法の客観化

携帯端末（スマートフォン）に特定の質問リストを組み込んだプログラムを作り、紙を使わずに携帯でデータを収集することで、ナイロビからもウェブ上で結果を分析することができる。これは、事業地のアクセスがナショナルスタッフに限られる地域が多いこと、ソマリア国内での携帯電話や IT の普及率および新規のテクノロジーに対するソマリア人の順応性などから現実的と判断され、以下のプログラムが開発され試用中である。

- ・ シェルタークラスター共通のアセスメントシート（質問票）を組み込んだプログラム

<sup>5</sup> Internally displaced person: 国内避難民

- ・ IDP セトルメントのインフラ（井戸やトイレ、クリニックなど）の位置情報を GPS で記録するマッピングプログラム
- ・ これまではエクセルシートで管理していた 4W (Who, where, what, when) を、各 Regional Cluster Coordinator が携帯端末を持って団体の事業地を訪問して、その場で進捗状況（含：建設中のシェルターの写真など）を記録できる 4W モニタリングプログラム

#### ✓ 受益者参加型事業の推進

- ・ キャッシュやバウチャーを使ったアプローチ（Cash Transfer Programming）の導入
- ・ 受益者を世帯レベルではなくコミュニティレベルにするコミュニティ参加型アプローチの推進
- ・ シェルター建設を地元業者に請け負わせるのではなく、受益者世帯もしくはコミュニティが中心となって建設に携わる owner driven approach の推進

#### ✓ 土地問題へのアプローチ

たとえばある地域にパーマネントシェルターを建設できるのか、それともテンポラリーシェルターにすべきか、といった議論は、対象となる受益者が土地の使用権を持っているのか、それともすぐに立ち退かされる可能性が高いのか、といった土地の所有権と密接に絡んでくる。クラスターシステムにおいて、こうした分野は Housing, Land and Property (HLP) と呼ばれ、プロテクションクラスターの領域として位置付けられている。だが、ソマリア支援においてはシェルター事業との関連も深いため、二つのクラスターが専門家を共有する形で、問題の分析や解決方法を模索している。国際 NGO の NRC<sup>6</sup> は、いち早くこの分野を団体の専門性の一つとして位置付け、他国での事業例や研究例もあることから、今後、NRC の専門家を派遣してもらい、ソマリア独特の土地問題へのアプローチ手法について提言を受けることになっている。一般的な方法論としては、事業地の法制度や慣習法を考慮しつつ、地方政府との対話や国際人権法などのアドボカシーを通じて、受益者（主に IDP や帰還難民を想定）の権利が最大限守られるような解決策を探る。政府の土地政策全般への提言も含まれる場合が多い。

## 5. クラスター関連のファンド

最も一般的なものは CAP と CHF だろう。ソマリアの場合、現在の CAP は 2013 年から 2015 年の 3 年間で総額 38 億ドルとして発表された。（2013 年 13.3 億ドル、2014 年 12.3 億ドル、2015 年 12.4 億ドル）

CAP においては、まず対ソマリア支援における必要額と共に、その根拠となるベースラインや援助方針を OCHA が取りまとめ、各クラスターはそれに則った戦略目標やターゲット数値を出す（特に目新しいものはなく、これまでのクラスター内の議論の積み重ねであることがほとんどである）。これに対して NGO や国連は、これらの目標を達成するための事業案を提出し、クラスターが内容を審査して承認する。別の言い方をすると、対ドナー向けに作られたカタログブックが CAP であり、NGO が提出したプロポーザルは、カタログの中の商品としてドナーから購入されるのを待っている状態である。CAP にある目標（ターゲット）というモザイク画を構成するための要素の一つひとつが事業案、とも言える。

したがって、CAP に参加している（事業案が掲載されている）だけでは、すなわち事業資金を受け取ることを意味しない。ただし、クラスターが所管するファンドとも言える CHF（正確には OCHA 内のプールファンドであり、CHF 事務局が配分に責任を持つが、実際の事業案選定にはクラスターシステムが使われる）では、資金の配分先は CAP に掲載されている事業（またはその一部）であることが条件となっている。つまり、CAP に参加していることが CHF にプロポーザルを提出す

<sup>6</sup> Norwegian Refugee Council

る資格要件となっているわけである。そして、CHFのプロポーザル審査は、CAPにプロポーザルが掲載されるかどうかを決める時とほとんど同じプロセスを経て事業や資金規模が選定される。

◆以下は、クラスターサポートオフィサーとして内部から見た CHF の事業選定プロセスである。

- ① 各クラスターのクラスターコーディネーターが出席する Inter Cluster Working Group にて、CHF 事務局から次期 CHF の重点分野が議題として提出される。
- ② この時、既に CHF 事務局として独自にアセスメントを実施し、重点地域 (region) が決まっている場合もあれば (例: 2013 年前半)、CHF 事務局が各クラスターコーディネーターに要請して、それぞれのクラスターの中で優先度の高い分野 (事業内容) や実施地域を推薦する場合もある (例: 2014 年前半)。後者の場合、クラスターコーディネーターは前述の SAG の枠組みを使って意見を取りまとめることが多い。
- ③ 数回の ICWG を経て CHF の重点分野がまとめられる。この過程で、複数のクラスターコーディネーター (例: 教育、水・衛生、シェルター、プロテクション) が事前に集まって内容のすり合わせをし、インタークラスターアプローチで特定の地域で集中的に事業を実施するよう提案する、といった調整も図られる。
- ④ Humanitarian Coordinator 名で重点目標や重点地域などが書かれたガイドライン (Standard Allocation Document: プロポーザル募集要項) が発表される。各クラスターの予算額も明記される。
- ⑤ NGO は、これを受けてプロポーザルの準備を始める。Eメールで送るのではなく、オンライン上のシステム (所定のフォーマット) に記入していく方式。時間的にはわずか 1 週間。  
<http://fundiNGOCHAsomalia.org/?msg=1>
- ⑥ 並行してクラスターコーディネーターは、プロポーザルの審査基準 (スコアシート) を既存のクラスター方針や戦略および上記の CHF ガイドラインに沿う形で準備し、SAG や CRC に諮る。
- ⑦ プロポーザルの提出締切後すぐに CRC を開催し、スコアシートを使って各プロポーザルの採点・審査をする。ここでは、プロポーザルがクラスターの指針や④のガイドラインに合致しているかどうか審査のポイントとなる。CRC で選ばれたプロポーザルに対し、予算面の折衝や追記事項の調整をする。ここまでの全てを 1 週間弱でおこなう。
- ⑧ クラスターコーディネーターは、この結果を CHF 事務局に対して報告する。
- ⑨ CHF 事務局から各 NGO に対して最終的な確認質問や調整などがされる。だが、たいていは各クラスターの CRC を通ったものがそのまま認可される。
- ⑩ 正式に Humanitarian Coordinator から承認され、契約締結に入る。

以上が CHF のプロポーザル提出から認可までのプロセスだが、CHF のプロポーザル募集は 1 年に 2 回が多いものの、タイミングについては特定できず、金額やファンドのリリース時期も不確定なことから予測可能性はあまり高くないともいえる。それでも、現場の NGO、特に既に事業を実施していて、さらに地域を拡大したり受益者数を増やしたりしたい、と感じている団体にとっては、使い勝手のよいファンドと言える。

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
-------------------------------

本研修においては、現場で活動する日本の NGO が次の (あるいは追加的な) ファンドを獲得する方法の一つとして、現場のクラスターシステムを有効に利用できないかという観点から、クラスターの運営方法や関連のファンド、また、他の国際 NGO がどのようにクラスターとの関係を持っているかに着目した。

以下の 10 点は、日本の NGO が組織を強化し、特に現場での事業を発展させていくためのクラスター活用法に関する提言である。(3月19日に東京にて日本の NGO 向けの報告会を開催予定)

1. CAPには必ず参加すべし (CHF などのファンドに申請する資格条件となる)
2. CHF のプロポーザルの特徴に合わせた書き方をすべし (クラスター内で合意された戦略、優先順位。ジェンダーマーカークリアするような書き方)
3. そのためには、CHF のプロポーザル募集要項が出る前後のタイミングでクラスターコーディネーターと個別ミーティングを持つべし (プロポーザルの全体レベルは低い。特にターゲット数、クラスターの戦略との整合性など、書き方が弱い団体が多い。日本の NGO の緻密さに加えて、事前にクラスターコーディネーターからポイントを聞いておけば、審査を通るプロポーザルを書ける可能性は高い)
4. 初めてクラスター会議に出る際は、前後でクラスターコーディネーターとアポを取っておくべし。そこで、これまでの活動実績や潜在能力、クラスターへの参加意思を積極的にアピールすること。
5. 事業地が遠隔で中央のクラスター会議に出席できない場合は、事業地のある場所で regional cluster 会議を開催し、自らそのリード団体になる可能性を考慮すべし (クラスターコーディネーターと事前の打合せが必要)
6. 事業内容に自信があり、地域での経験も積んでいる場合は特に、クラスター内のワーキンググループ議長や、CRC、SAG のメンバーシップポジションを積極的に狙うべし (情報の入り方がまったく違う)
7. クラスターアプローチを尊重するドナーは多い (例: ECHO) ので、クラスター内で存在感を示せるようになったら、こうしたドナーとの個別ミーティングを設定すべし
8. プロポーザルを書く際は、クラスターの方針、戦略に沿った事業内容に修正する、あるいはコンポーネントの追加を図るべし
9. そのためには、クラスター内で話題となっているテーマ、たとえばシェルターなら HLP、キャッシュやバウチャーを使った支援、携帯電話を利用したマッピング技術などについて理解を深め、団体として専門性を磨いておくべし
10. 事業地で積極的にアセスメントやモニタリングを (できればインタークラスター、インターエージェンシーの枠組みで) 実施し、その結果を関係するクラスターコーディネーターと共有すべし

本プログラムや事務局側に対する提案、要望等
-----------------------

- ・ 研修期間が現状では最長 6 か月だが、もう少し長く研修できるとより成果が上がるのではないか (たとえば 12 か月あるいはそれ以上)。
- ・ 他国の NGO の中には、UNHCR とスタンドバイアグリーメントを結び、ロスター制でスタッフを国連に一時派遣するシステムを持っているところもある (NRC、DRC など)。これは、UNHCR の中で特定のポジションにすぐに人材がほしいときに、UNHCR が要請すると、NRC や DRC はそれぞれのスタンドバイロスターの中から適切な人材をすぐに派遣し、6 か月または 1 年程度のスパンで働いてもらう、という仕組みである。給与は NGO 側が負担するが、身分的には出向者という位置づけなので、UNHCR のスタッフとして業務に携わる (今回の私の出向もこの枠組みを応用して実現した)。本研修期間中も、たとえばシェルターコーディネーターポジションは NRC からの出向者で、ケニアからのソマリア難民帰還オペレーションの広報を担当するスタッフは DRC からの出向等、業務内容は多岐に及ぶ。

こうした NGO と国連との人材交流のような制度は、国連の仕事の仕方を理解し、関係を強化する上で非常に役立っている。上述の 2 団体と UNHCR とのアグリーメントの背景には、ノルウェー政府、デンマーク政府の関与もあると聞いているので、本プログラムの理念の延長線上に、何らかの形でこうしたロスター制度を作ることも一考に値するのではないか。

その他
-----

(添付)

ソマリアシェルター・NFI クラスタ内のテクニカルワーキンググループ (sustainable solutions working group) で作成したコンセプトペーパー (ドラフト作成に参加)

以上