

Report on

Rapid Assessment Report

Stocktaking of Humanitarian Food and Cash Assistance in Afghanistan

Dec, 2022



エグゼクティブ・サマリー

背景

本評価の主な目的は、ジャパン・プラットフォーム(JPF)加盟 NGO が、アフガニスタンの国内避難民、帰還民および越境住民を対象として計画する今後の JPF プロジェクトの策定にあたり、より良い情報提供を行うことである。人道危機の急速な深刻化を受けて、同国における加盟 NGO による支援は、救命活動および基本的人間ニーズに応えるサービスへの支援を再び重視する方向に進んだ。そうした中で、これまで JPF による介入の主要分野ではなかった食糧安全保障および資金援助における現地での実践について迅速に把握し、そのイノベーションおよび課題から学ぶことが必要である。より具体的に言えば、本評価は以下の 3 要素について計画を立てた。

- i. さまざまな活動環境および活動メカニズムに応じた、食糧、シェルター／非食糧品(NFI)、現金／バウチャーのサービス給付様式の利点および問題点について評価し、分析すること。
- ii. 効果的なモニタリングに焦点を当てて少数の優れた取り組みを抽出し、質を損なうことなく中間費用を抑制し、同国で活動する JPF 加盟 NGO およびその他のパートナーによるデジタル・ソリューションを活用すること。
- iii. 現金／バウチャー給付の中で、ハワラ、直接現金給付、直接現金トークン・システムについて給付(支払い)メカニズムの利点および問題点について評価し、分析すること。

本迅速評価で得られた知見は主に主要な利害関係者とのインタビューおよび詳細な文献調査に基づいており、本評価は新たな主課題を特定し、それに関する議論を喚起することによって、前進することに焦点を当てている。

手法

質的研究デザインを採用した。まず、本研究では、体系的な文献調査を足がかりとした。世界食糧計画(WFP)に地域レベル・各国レベルで接触するとともに、食糧および現物支給セクターにおける責任者にも接触し、課題分野、標準的な実践および優れた取り組みについて評価した。セクター内で活動している多数の NGO のうち、キー・インフォーマント・インタビュー(KII)への参加に前向きであり、介入規模が JPF 加盟 NGO に近い 13 の現地 NGO を最終候補とした。

調査結果

NGO による受益者の特定、確認および最終リスト化のプロセス

KII からは、すべての団体が、脆弱な人々が自団体によるサービスの受益者とみなしていることが判明した。KII を分析した結果、実際にすべての NGO が脆弱性について WFP による「ターゲティング・脆弱性基準(Targeting and Vulnerability Criteria)」を活用していることが明らかになった。NGO は、脆弱な家庭のリストを作成する際、地元政府のリスト等さまざまな情報源を用いているが、一部の NGO は、各家庭に直接訪問したり、独立機関に直接訪問を委託したりしている。インタビューを受けた 13 の NGO のうち、7 団体が受益者の特定にあたり家庭の直接的評価を行って

る。KIIによると、すべての NGO が受益者の特定プロセスに地元が参加するよう促すための取り組みを何らかの形で実施している。

受益者の確認および最終リスト化

NGO との KII の結果、多くの人々の身元確認および最終リスト化のためにさまざまな実践が行われていることが判明した。政府インフラが未熟で、繰り返し発生する自然災害および紛争に伴い人口の流動性が高いため、受益者の確認は NGO にとって課題となっている。13 の NGO のうち 3 団体が、ロングリストを作成した後、受益者の確認についてはコミュニティーの指導者に依存していることが判明した。他方で、独立機関から受益者の最終リスト化の支援を受けたり、WFP のデジタル受益者・給付管理プラットフォームである SCOPE への登録を活用したりしている団体もあった。

支給後のモニタリング

ほぼすべての NGO (13 団体中 11 団体)においてモニタリング・チーム／部門が設けられており、支給後のモニタリング(PDM)は通常支給の 1 週間後に実施されている。モニタリング・チームは、家庭への確認、支援および消費した支援の詳細についての問い合わせを行った後、全体的な支給プロセスのフィードバックを実施している。

NGO による女性の受益者に対する食糧支援のアプローチ

インタビューを受けたすべての NGO において、女性の受益者の特定を円滑に進めるため、プログラム・チームに女性スタッフを配置している。女性スタッフは、現地の支給地点に行き、支援を受ける女性への支給を手助けしている。

苦情管理体制

KII の結果、過半数の NGO にはその受益者からの苦情を受け、管理する体制が整備されていることが判明した。最も広く用いられている手段は、指定した携帯電話でフィードバックを受ける方式である。NGO は連絡先を記載したポスターおよびカードを配布し、人々に対し、苦情申し立ての際には掲載されている電話番号に連絡するよう要請している。

NGO のリスク管理および戦略

プログラム実施の透明性を確保し、金銭の強要を防止するため、NGO にはモニタリング・チーム／部門が設けられている。13 の NGO のうち 2 団体は、苦情メカニズムを活用し、受益者に対し、不適切な経験があった際には苦情を申し立てるよう要請している。アフガニスタン移動再建協会(AMRAN)は、職員向けの汚職防止ポリシーを定めている。13 の NGO のうち 5 団体は、両替商／資金サービスプロバイダー、電話会社等の第三者によるサービスを利用して現金支給を行っている。ある NGO は、受益者の SIM カードに現金を送金する電気通信サービスを利用しており、これにより、現金の物理的移動が不要になっている。別の NGO は、ハワラ・システムを活用して現金を支給している。KII の結果、複数の NGO が、コミュニティーとの対話を通じて、プロジェクトの範囲と支援ニーズのミスマッチに伴う緊張を緩和していることが判明した。

NGO の評価枠組み

NGO との KII の結果、プロジェクト成否の基準の定義は、回答者によって異なることが明らかになった。NGO はこれらの定義のうち 1 つ以上を採用し、介入前後の変化を定量化するか、単純に調査を通じて肯定的なフィードバックを受けるかどうかによって測定していた。

現金支援

現金支援の様式については、全回答者のうち、6 つの NGO 団体が、電子送金の利用は安全であると考えており、信頼していると回答した。現金の直接支給および両替商の関与がそれに続いた。アフガニスタン復興・農業開発協会 (RAADA) は、窃盗および強盗のおそれがあることから、現金輸送時の治安問題を懸念していた。研究・コミュニティ開発組織 (ORCD) は、ドナーからの現金の遅延が受益者を落胆させていることを懸念していた。シェルター・フォー・ライフ・インターナショナル (SFL) は、アフガニスタンの銀行システムには制限および制裁が課されており、ハワラ・システムを利用しなければアフガニスタンには送金できないことを指摘した。他方で、ハワラは料金が高く、認可を受けたハワラ業者が非常に少ないなどの課題がある。

検討事項

範囲: 適切な範囲は人道食糧支援 (HFA) の重要な側面であることから、文献のみならず食糧安全保障と農業クラスター (FSAC) の会合においても常に議論の的となってきた。範囲の問題の重要性は、受益者登録をめぐる苦情の数が多いことから測ることができる。この点は、KII の調査結果でも明らかになっている。WFP によるターゲティング・ガイダンス・ノートは、WFP または独立機関が受益者確認プロセスを実施するよう強調しているが、KII 調査への参加者の間では、活用しているのはごく一部の NGO に限られていることが判明している。本評価のために実施した KII だけでは、排除エラーの有無について十分に立証することはできなかった。同様に、NGO 側にも、そのようなエラーがないことを示す証拠はなかった。コミュニティとの対話が、受益者と非受益者との間のわずかな差異に起因する緊張を緩和するためによく用いられている戦略であることが明らかになったが、排除エラーを防ぐ解決策そのものではない。

業績測定および予期せぬ影響: WFP のガイダンス・ノートでは、予期せぬ影響について、受益者の優先およびターゲティングの実施に伴うコミュニティ／家庭に及ぼす影響として把握することが強調されている。HFA プロジェクトの大半は、予期せぬ影響の把握に失敗している。したがって、「Do No Harm (害を及ぼしてはならない)」原則を HFA プログラムのモニタリングおよび評価 (M&E) の枠組みに組み込むことに、食糧安全保障のアクターがどれほどの価値および重要性を置いているのかについては議論の余地がある。

テクノロジー: 透明性の問題に取り組み、登録をめぐる受益者の不安および苦痛を和らげるためには、プログラム実施においてテクノロジーを最適な形で活用することが必要である。

調整: 政府のあらゆる階層において、実施パートナーとの調整問題について取り組むことが急務である。アドボカシーおよびコミュニケーションの役割も担っている NGO、FSAC等の現在の手段は、想像と異なり、最も効果的とはいえない可能性がある。また、そのようなメカニズムがプログラムの効率性にどの程度効果的に寄与しているかという観点から、組織内およびクラスター構成員間の調整についても着目する必要がある。NGO間で情報およびリソースが共有されているという証拠は少ない。

ジェンダー: ジェンダー、特に女性の関与は、受益者選定の段階およびPDMにおけるジェンダー分析に限られており、アウトカム指標またはインパクトとの連関が欠けていた。人道支援をアフガニスタンの開発目標に近付けるため、女性のニーズを踏まえた食糧支援優先事項を想像し、女性の優先事項との連関を確立することが切実に求められている。

食糧か現金か: 人道状況における外部的・文脈的な要素は、国ごとに異なっており、そのために証拠を一般化することは困難である。正しい答えはないものの、現金ベースの支援は、確立した食糧供給市場において最も良く機能するとみられる。また、現金ベースの支援はHFAの効率性の面で優れているとみられるほか、受益者にとっての選択肢が広がるためインパクト経路を促進する。