

より効果的で時宜と現地のニーズにかなったパートナーシップを実現するために 国際機関と日本 NGO の連携強化に関する意見交換会(UNPaD)からの提言書

国際協力を取り巻く環境

紛争や自然災害、人権侵害や差別、脆弱な法の支配や治安悪化、排他的な統治や統治の崩壊、深刻な貧困、伝統的な生活様式の崩壊、気候変動の影響や天然資源の争奪など、現在世界各地で起きている人道危機は、複雑化かつ大規模化、そして長期化している。最新の統計では、人道支援を必要とする人々は全世界で約 1 億 3 千万人以上¹、また難民・国内避難民は第二次世界大戦後最悪の約 6,850 万人に上り、その 52%は子どもが占めている²。89%の難民、99%の国内避難民は途上国で避難生活を送り、どちらも 50%以上が都市部において受入れコミュニティと共に生活をしている³。自然災害の影響も甚大であり、2017 年には自然災害により 9,500 万人以上が影響を受け、3,350 億米ドルを超える社会・経済的被害をもたらしている⁴。加えて 2 億 5,000 万人以上の人々がよりよい機会を求めて、あるいは生き延びるために移民となっている。

2016 年の世界人道サミットで提示された「人道への課題」では、応急処置としての人道支援活動を強化するだけでなく、危機に陥るのを未然に防ぎ、支援ニーズ自体の低減(レジリエンス)を目指す新たな国際協力のあり方を求めている。そのため、人道危機のリスク管理を行ないつつ、開発援助と人道支援の連携を強化しながら、より長期的な視点で危機の予防と構造的な課題の解決に取り組む必要があることが示された。さらに、現地の既存のシステムに取って代わるのではなくその強化に努め、細分化した取り組みを見直し、組織・セクターの壁を越えたより幅広いパートナーシップ、そしてイノベーションも含めた人道への投資が求められている。

複雑化そして長期化する人道危機の原因への対処として開発の視点も必要である。紛争や災害に見舞われるなど脆弱な状況に置かれ、リスクにさらされているすべての人々が、開発努力のなかにしっかりと位置づけられ、彼らの自立を支え、地域社会が持つ力を応援していくことも重要である。2015 年に採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ(SDGs)」の「誰一人取り残さない」という標語に象徴されるように、女性や子ども、難民・避難民、障がい者などの様々な社会的弱者のニーズを汲み取った支援と、人権・経済・社会・環境をめぐる広範な課題に統合的に取り組むことが求められている。

国際機関も新しい人道・開発支援の課題に向けて様々な改革を進めている。「2030 アジェンダ」の実現に向けて、国連は国連常駐調整官事務所の強化を目指しており、より現場に近い場所で意思決定ができるように改革が進んでいる。現場で活動する国連機関も、同様に地域・国代表事務所への権限移行(Decentralization)を進めており、より現場に近い所でパートナーシップ形成が行なわれている。支援のアプローチも、現地の既存システムに取って代わるのではなく、その強化に努める現地化が求められている(Localization)。国連と NGO のパートナーシップも、国際 NGO への依存ではなく現地・国内 NGO との事業連携促進や、そのような団体に対する能力構築・強化支援、資金やその他のリソース提供などの取り組みが求められている(当面の目標は 25-30%)。

¹ OCHA. 2018. *Global Humanitarian Overview 2019*.

² UNHCR. 2018. *Global Trends: Forced Displacement in 2017*.

³ World Bank. 2017. *Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*.

⁴ EM-DAT: The Emergency Events Database - Universite catholique de Louvain (UCL)

パートナーシップ形成の手続きや形式に関しても、手続きの効率性を高めるために、パートナー評価、合意文書、監査や報告手続きの標準化（Harmonization）が世界人道サミットの基本文章である「グラント・バーゲン」で合意された。この標準化に向けた動きは、事業実施におけるパートナー形成の透明性や公正性を強化する国際的な動きとも合致しており、政府、国際機関、NGO も対応が必要とされている。さらに、適正な事業実施だけでなく、財務、調達、人事、安全管理、ドナーやメディアとの関係維持、情報管理、パートナーシップ管理、行動規範など、様々なリスクの適正な管理や善管注意義務などが国際機関、NGO に求められるようになっている。

紛争や災害に見舞われるなど脆弱な状況にある人々が、地域のレジリエンスを高め、人道危機のリスク削減も含めた「誰一人取り残さない」支援を実現するには、「全社会型の参画と協力関係」（「仙台防災枠組み 2015-2030」）が必要である。複雑化、大規模化、長期化する人道危機に対して、もはや各国政府や国連・国際機関等のみで対応することは不可能であり、NGO、さらには地方自治体、企業、宗教団体、教育機関等多様なアクターが、資金・人材・イノベーション・ネットワークなどのリソースを持ち寄り、連携して対応することが求められている。

国際機関、日本政府、日本の NGO のパートナーシップ強化への提案

以上の国際的状況や国際協力を取り巻く環境に対応し、より効果的で時宜と現地のニーズにかなったパートナーシップを実現するために、本意見交換会参加団体・機関は、政府、国際機関と NGO に対して、以下を提案する。ここで言及する「パートナーシップ」とは、それ自体が目的ではなく、女性や子ども、難民・避難民、被災民、障がい者などの様々な社会的弱者など支援を必要とする人々に対し適切な支援を提供するという共通の目的達成のために、資源、専門性、人道主義へのコミットメントを最大化するための手段を意味する。

1. 現場でのパートナーシップ構築の促進

- ➔ 提案 1-1: 政府と NGO は協力して、人道危機におけるより迅速な初動展開や、事前の展開を可能とする資金スキームの改編・創設を行う（例えばジャパン・プラットフォーム（JPF）の審査・出動期間の短縮、新スキームによる事前準備対応など）。
- ➔ 提案 1-2: 政府と NGO は協力して、現地での支援活動の基幹を担える規模の資金スキームを、拡充・創設する。そのために、政府資金では JPF を通じた人道支援の通常予算の拡充や、補正予算との柔軟な組み合わせ、区分見直し等の運用改善を行う。また民間資金では、政府、国際機関、NGO が連携して、新たなファンドレイズ手段の開発やキャンペーン展開等を行う。
- ➔ 提案 1-3: 国連による現地化の流れを受けて、現地・国内 NGO とのパートナーシップ事業実施や能力構築・強化支援、フォローアップやモニタリング等の課題に対応できるよう、政府と NGO は協力してスキームの改編・運用見直しを行う。
- ➔ 提案 1-4: 政府と NGO は協力して、十分な安全管理能力を持つ NGO の邦人スタッフが政府資金供与事業にて、必要な場合に危険地へ渡航するための基準と手順を確立する。そのために、国際機関は、危険地の情報や安全管理体制の確認等において必要な協力を行う。

期待される成果: 事前展開も含めた早期展開が可能となることで、NGO が現地における国際機関の事業計画立案過程に早い段階から参加する機会を増やし、国際機関とのパートナーシップ構築の機会が大幅に増大する。また支援対象者や国への長期コミットが可能な資金・制度が準備されることにより、より多くの現場に中長期に展開し、現地の基幹事業に関わることを通じて、現地事業におけるリーダーシップを発揮し、継続的な国際機関とのパートナーシップが可能となる。

2. 現場のニーズに即した柔軟な資金の確保

- ➔ 提案 2-1: 現場に権限を委譲する国連機関の改革に合わせて、政府と NGO は、現地に決定権限を移し、案件形成・変更権限を有したスタッフを常駐させる等する。
- ➔ 提案 2-2: 政府と NGO は協力して、資金スキームのイヤーマーケティング(使用限定)をより柔軟にし、変化する現場のニーズに合わせた事業計画の変更や、現地団体も含めた他団体とのパートナーシップに対応可能とする。
- ➔ 提案 2-3: 政府と NGO は協力して、「人道と開発の連携」を現場で可能とするため、開発アクターと人道アクターの双方が活用しやすいよう、資金スキームを改善あるいは新設する。場合によっては、開発分野で拠出された資金を人道支援に転用したり、その逆も可能となるよう、資金スキームに柔軟性を持たせる。

期待される成果: 現場での案件形成と状況に応じた計画変更が可能となることで、パートナーシップの構築と継続の機会が増大する。さらに、開発支援実施団体の、人道危機・災害時における開発または人道支援の実施や、人道支援実施団体の開発支援の実施・人道からの移行が容易になり、人道・開発の双方を組み込んだ計画立案も可能となる。現地政府が現地・国内 NGO とのパートナーシップを要請することも増えているため、事業実施が可能な国・地域の幅が広がる。

3. NGO の中長期的な能力向上の戦略

- ➔ 提案 3-1: 政府と NGO は協力して、政府が NGO 向け拠出に対する一般管理費の大幅拡充を実現し、本部管理費、後方支援経費、調査研究費、研修費、評価費用、広報・営業費、アドボカシーや国際会議参加費用などを確保することで、NGO の組織強化につなげる。
- ➔ 提案 3-2: 人道支援においては、政府と NGO は協力の上で、個別の人道危機に限定した案件ごとの資金提供ではなく、NGO の事業展開能力や組織運営能力を強化する戦略的な年間プログラムベースの資金提供スキームの実現を検討する。
- ➔ 提案 3-3: NGO は、中期的に組織を成長、安定させるための計画や戦略を整え、提示できるようにすることで、政府、国際機関によるパートナーシップ構築の戦略立案と実施が容易になるよう図る。

期待される成果: NGO の能力構築やファンドレイジング、組織基盤強化が進むことで、実施能力と資金の柔軟性も高まり、より政府資金に依存しない形での事業展開と国際機関とのパートナーシップ構築が可能となる。さらに事前展開が可能となることで、日本の NGO は人道危機におけるパートナーシップ構築の機会を増加させ、さらにプログラム形成や調整においてもより重要な役割を担うようになる。

4. 政府による国際機関・NGO のパートナーシップ強化への側面支援

- ➔ 提案 4-1: 政府は、分野や関心を同じくする国際機関と NGO を日本レベル及び各国レベルで相互に紹介し、情報交換の機会を設ける。また国際機関、NGO は、そのような機会を積極的に活用・協力し、平素からの 3 者の信頼関係の構築に努める。
- ➔ 提案 4-2: 側面支援に際して政府は、現地の支援・調整ニーズ、地域への委譲が進む国際機関各事務所の権限と責任、国際機関と NGO のパートナーシップ構築における透明性・公平性確保のための規則・規定等の最新の情報について、十分に把握するよう努める。国際機関・NGO はそのために必要な情報提供を行う。
- ➔ 提案 4-3: 政府は、政府資金で活動する NGO の国際機関との連携強化への側面支援について、関係各部署・各国大使館において、その必要性と支援項目(紹介、情報提供、支援国政府との調整)及び現場の権限尊重の原則等について周知する。

- 提案 4-4: NGO の人道・災害支援の緊急期の現地展開において、大使館は個々の NGO の必要に応じて情報提供や紹介、特に在留許可、免税等での側面支援に注力する。一方 NGO は、大使館との窓口を一本化して情報を NGO 間で共有することで、効率的な連携を図る。

期待される成果: 政府の側面支援について、政府、国際機関と NGO の各アクターの担当者の考え方が整理されることで、より効果的に、かつ信頼関係に基づいて、政府、国際機関と NGO のパートナーシップ強化が進展する。

5. 新たにパートナーシップを模索する NGO への支援

- 提案 5-1: 政府、国際機関、NGO は協力して、従来国際機関とのパートナーシップを組んでいなかった中小規模の団体、新規団体の能力強化を促進し、情報・会合参加機会の提供等を進めることで、パートナーシップを検討する NGO の裾野を広げる。
- 提案 5-2: 以上の促進のため、3 者は協力して、制度、人脈、手続き・実務のノウハウ等を学べる「パートナーシップ構築セミナー(仮称)」の定期開催等、新たな取り組みを進める。

期待される成果: 国際機関とのパートナーシップを検討する日本の NGO の裾野が広がり、パートナーシップ構築団体の数や契約・連携事業数が増加する。

6. 国際的なフォーラムでの日本の NGO のプレゼンス強化

- 提案 6-1: 国連の地域への権限移譲に伴い、政府、NGO は今後国際機関の本部レベルのみならず、各地域や各国レベルで、パートナーシップやプログラム実施の権限を有する国際機関事務所との連携強化に取り組む。
- 提案 6-2: 各国際機関は、本部及び地域・国レベルで、日本の NGO が人脈構築やプレゼンス確保を行う機会として、会合、セミナー、訪問等の情報提供や、面会の調整に尽力する。
- 提案 6-3: NGO は、自然災害・人道危機や、開発の新規ニーズが発生してから、団体・活動のアピールやパートナーシップ構築に取り組むに留まらず、平素より国際機関の本部、地域、国の各レベルにおいて発信、提言を行う能力を高める。それによって、団体と活動の認知や理解向上、また各機関の各レベルの担当者との関係構築に尽力する。

期待される成果: 国際機関の各レベルで、日本の NGO の強み、実績、キーパーソンについて平素からの理解が広がることで、現場におけるパートナーシップ構築の可能性が高まる。

以上

UNPaD 参加団体・機関:

難民を助ける会(AAR)、アドラ・ジャパン(ADRA)、CWS ジャパン(CWS)、アイキャン(ICAN)、国際移住機関(IOM)、NGO 安全管理イニシアティブ(JaNISS)、難民支援協会(JAR)、ジャパン・プラットフォーム事務局(JPF)、日本赤十字社(JRCS)、日本国際ボランティアセンター(JVC)、プラン・インターナショナル・ジャパン(PLAN)、ピースウィンズ・ジャパン(PWJ)、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(SCJ)、シャンティ国際ボランティア会(SVA)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、国連児童基金(UNICEF)、国連世界食糧計画(WFP)、ワールドビジョン・ジャパン(WVJ)