



令和 3 年度 NGO 研究会

国際協力における「現地化（ローカリゼーション）」の
世界的動向調査・分析および日本の国際協力 NGO における
同テーマ推進のための課題と可能性の検討



AAR Japan

認定NPO法人 難民を助ける会

令和3年度 NGO 研究会

国際協力における「現地化（ローカリゼーション）」の世界的動向調査・分析および
日本の国際協力 NGO における同テーマ推進のための課題と可能性の検討

報告書目次

はじめに

現地化に関する国際協力の動き年表

略語・用語一覧

令和3年度 NGO 研究会活動リスト

I. 現地化に関する国際的潮流と議論の動向

1. 現地化の議論の背景
2. グランド・バーゲンと現地化
3. 活発化するグローバル・サウスの動き
4. 援助の「脱植民地化」に向けて

II. 現地化をめぐる日本の国際協力 NGO の状況

1. 日本の国際協力と現地化
2. NGO による現地化の認識と実践
3. 現地主導の支援：推進する意義の理解の深化に向けて

III. 現地主導の人道支援の実現に向けて

添付資料

1. 参考文献一覧
2. 現地化進捗計測枠組み 日本語版
3. セミナー、シンポジウムのプレゼンテーション資料

令和3年度外務省 NGO 研究会成果物

発行：外務省国際協力局民間援助連携室

東京都千代田区霞が関 2-2-1

電話 03-3580-3311

編集：特定非営利活動法人 難民を助ける会 (AAR Japan)

東京都品川区上大崎 2-12-2 ミズホビル 7F

電話 03-5423-4511

はじめに

人道支援を中心とした支援の現地化の議論は複雑である。現地化は、支援のあり方をトップダウンからボトムアップへ転換し、支援のあり方そのものを再構築する可能性を持つものである一方、現地主導の支援を実現していくために必要な方策は何かを考え始めると、そもそも、意思決定はいかにあるべきか、資金提供者や国際スタッフの役割は何か、多くの問い合わせに向き合わなければならなくなる。

「現地化」という言葉自体、問題性があるという見方もある。支援は国際組織が実施することが標準（デフォルト）であり、現地化は、それを現地組織が実施する方向へ転換させるプロセス、と定義してしまうと、支援を受ける地域の人々はもともと危機に対応するための体制や能力がないという考えを前提にしている印象を与える。その考え方自体が植民地主義的思考に基づくもので問題である、ということである。

国際協力セクターでは、現地化は 1990 年代から何らかの形で議論されてきた。現地化を進めるべきという声は幾度かあがったものの、具体的に実施する機運はなかなか起きていないかったのである。2016 年に開催された世界人道サミットで、現地化の重要性が改めて浮上し、また、2020 年になって活性化した国際的なブラック・ライブス・マター運動が人種差別問題にとどまらず、南北問題、植民地主義への問い合わせに発展したことによって、過去数年間でその重要性と具体性がより高まってきたと言える。

国際的な動きとは対照的に、日本国内では 2020 年の時点では支援の現地化の議論はほとんど起きていなかった。国外では、活発な議論が展開され、具体的に支援の実施方法の変更さえ試みられているのに、なぜ日本ではこの議論が盛り上がらないのか。この問い合わせが NGO 研究会テーマとして現地化を提案することにした背景である。

今後、現地化の議論が国際的にさらに進んでいくことは必至である。まずは、現在の国際的潮流を把握し、その議論の中で日本の国際協力関係者が取るべき立場、立ち位置とはどのようなものであるべきか、検討する必要に迫られている。

この NGO 研究会は、現地化が目指していることは何か、なぜこのような議論が展開されているのか、という問い合わせるとともに、現地化は日本の国際協力 NGO にどのような付加価値をもたらすのか、NGO は、現地化を推進するためにどのような方針を取るべきか、という議論を行うことを目的に実施された。本報告書は、その成果を総括するものである。この報告書の内容は、2022 年はじめ時点での議論状況であり、今後もその内容は進化していくことが予想される。現地化のこれまでの議論の経緯を把握し、論点の整理につながる一助になれば幸いである。

2022 年 3 月
特定非営利活動法人 難民を助ける会（AAR Japan）
NGO 研究会実施関係者一同

現地化に関する国際協力の動き年表

年	月	出来事
1994	1	国際赤十字・赤新月社連盟、国際NGOが「災害支援における行動規範 (Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief)」を策定。災害支援における現地のリソース、現地組織の重視が明記される。
1997		災害や紛争の影響を受けた人々の支援を受ける権利を基本理念とするスフィア・プロジェクトが開始される。
2003	6	16の政府機関、欧州委員会が「人道支援ドナーのあり方に関する原則とグッド・プラクティス (Good Humanitarian Donorship)」に署名。支援活動における受益者の参加（原則6）、支援を受ける国の政府とコミュニティの危機対応能力強化の重要性（原則7）が明記される。
2004	12	スマトラ島沖大地震およびインド洋沖津波発生、死者・行方不明者数約33万人に。2007年に出された津波対応評価報告書の提言として、現地コミュニティ自身による救援や復興努力を妨げないこと、現地アクターを中心とした人道支援への転換の必要性が指摘される。
2005	3	援助効果に関する第2回ハイレベル会合（於パリ）、「援助効果にかかるパリ宣言」で、支援受け入れ国のオーナーシップが原則として入る。
2007	7	国連とNGOによる「グローバル人道プラットフォーム」が国際組織と現地組織の連携のための「パートナーシップ原則」を策定。平等性、透明性、成果重視、相互責任、相互補完性の5つを原則として掲げる。
2011	11	第4回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム開催（於釜山）、支援受入国の主体性、パートナーシップの重要性の原則が合意される。
2011	11	紛争・脆弱国、支援国、市民社会組織から成る「平和構築・国家形成のための国際対話 (International Dialogue on Peacebuilding and State-building)」が「ニュー・ディール」に合意、脆弱性から移行するプロセスは当事国主導とすることを原則として盛り込む。
2012		英国に本部を置く国際NGOの5団体が、「パートナーシップを通した現地化の加速 (Accelerating Localisation through Partnerships)」コンソーシアムを結成。
2015	7	現地組織への直接資金拠出、透明性の向上などを約束する、国際NGOと現地NGO/CSOの間の「変革のための憲章(Charter for Change)」が成立。
2016	1	人道財政に関する国連ハイレベル・パネルが「人道資金ギャップへの対応」報告書を提出。現地組織の強化を含む国際人道支援体制の改革の必要性と改革内容について提言を出す。
2016	5	約180カ国の政府、NGOや市民社会組織(CSO)から約9千人が参加し、世界人道サミットが開催される（於イスタンブル）。グランド・バーゲン採択。
2020	1	コロナウイルスの発生と世界的な感染。5月以降、ブラック・ライブス・マター(BLM)運動が活性化。
2021	6	グランド・バーゲンの年次会合で、質の高い資金拠出と並んで、現地化が今後の最優先テーマとすることが決定される。「グランド・バーゲン2.0」が合意される。

略語・用語一覧（アルファベット順）

A4EP	Alliance for Empowering Partnership	パートナーシップ・エンパワメントのためのアライアンス
BLM	Black Lives Matter	ブラック・ライブス・マター運動
C4C	Charter for Change	変革のための憲章
CAFOD	Catholic Agency for Overseas Development	カトリック海外開発基金
CBPF	Country Based Pooled Fund	国別プールファンド（国連）
CERF	Central Emergency Response Fund	中央緊急対応基金（国連）
CHS	Core Humanitarian Standards	人道支援の必須基準
CSO	Civil Society Organisation	市民社会組織
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会(OECD)
Donor	Donor	ドナー（資金拠出する政府）
ECHO	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations	欧州委員会人道援助・市民保護総局
EU	European Union	欧州連合
GB	Grand Bargain	グランド・バーゲン 人道アドバイザリー・グループ（豪州）
HAG	Humanitarian Advisory Group	人道カントリー・チーム
HCT	Humanitarian Country Team	機関間常設委員会
IASC	Inter-Agency Standing Committee	赤十字国際委員会
ICRC	International Committee of the Red Cross	国際赤十字赤新月社連盟
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	国際労働機関
ILO	International Labour Organisation	国際開発協会（世界銀行）
IDA	International Development Association	アジア協会アジア友の会
JAFS	Japan Asian Association & Asian Friendship Society	世界の医療団
MDM	Médecins du Monde	エンパワーされた支援対応ネットワーク
NEAR	Network for Empowered Aid Response	非政府組織
NGO	Non-Governmental Organisation	ノルウェー難民評議会
NRC	Norwegian Refugee Council	国連人道問題調整事務所
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	海外開発研究所（英国）
ODI	Overseas Development Institute	経済協力開発機構
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	プラン・インターナショナル・ジャパン
PLAN	Plan International Japan	国連開発計画
UNDP	United Nations Development Programme	国連人口基金
UNFPA	United Nations Population Fund	国連難民高等弁務官事務所
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	国連児童基金（ユニセフ）
UNICEF	United Nations Children's Fund	

令和3年度 NGO 研究会活動リスト

月日	活動・内容等	講師等
2021年 6月2日	支援の現地化ワーキング・グループ(WG) 第1回会合 メンバー紹介、グランド・バーゲンと現地化に関する国際的潮流の話題提供	塩畑真里子氏（開発・人道支援コンサルタント）
7月29日	WG第2回会合 セミナー「現地化とは？人道支援の事例を中心に」	桑名恵氏（近畿大学国際学部）
9月10日	WG第3回会合 メンバーNGOからの現地化の動きに関するプレゼンテーション	米良明子氏（世界の医療団）木村美羽氏、辻田岳氏（日本赤十字社）
10月27日	国際シンポジウム（オンライン） 「これからの中東・北アフリカ地域の現地化の動きについて考える—支援の現地化の課題と可能性」 ・プレゼンテーション（4名） ・パネル・ディスカッション	桑名恵氏（近畿大学国際学部）、ブジ・ブジオノ氏（インドネシアブジオノ・センター）、シャヒーダ・アリフ氏（NEAR アジア代表）、渡部美久氏（ユニセフ中東・北アフリカ地域事務所実施パートナーシップ管理専門官）、ハリル・オスマン氏（AAR Japan トルコ事務所代表）、古川千晶氏（AAR Japan）
12月7日	WG第4回会合 メンバーNGOからの現地化の動きに関するプレゼンテーション	菊池礼乃氏（シャンティ国際ボランティア会） ギタウ明香氏、相島未有沙（ピースウィンズ・ジャパン）
12月17日	NGO関係者間の現地化ワークショップ（オンライン）課題と可能性についての議論	NGO関係者 25名
2022年 2月14日	WG第5回会合 バングラデシュを事例に現地組織ネットワークによる現地化の動きに関するプレゼンテーション	エサヌル・ラーマン氏、ルーシヨン・アリ氏（National Alliance of Humanitarian Actors, Bangladesh）
2月15日	HAPIC2022にて成果発表セミナー 「国際人道支援の将来ー『現地化』の視点から考える」	桑名恵氏（近畿大学国際学部） 古川千晶氏（AAR Japan 事務局長） 塩畑真里子氏（コンサルタント）
3月15日	WG第6回会合 人道支援の必須基準(CHS)とその認証制度における現地化の議論	松尾沢子氏（国際協力NGOセンター（JANIC）コーディネーター）

I. 現地化に関する国際的潮流と議論の動向

現在、人道支援を中心とする現地化の議論に対する見方は一様ではなく、議論が進展していると考える人道支援関係者もいれば、逆に数年前にグランド・バーゲンでその推進が打ち出されながらもほとんど変化は見られない、という意見もある。本章では、この見解の隔たりを念頭に置きながら現地化に関する近年の国際的議論を可能な限り包括的にレビューする。国際機関が現地化を推進する根拠と、現地アクターが現地化によって実現しようと期待していることの両方を検討するが、これは、第II章で議論する日本の国際協力NGOの現地化に関する立ち位置を検討するうえで有用だと考える。

なお、この報告書における「現地化」という言葉の使い方について、最初に断っておきたい。現地化 (localisation)は、原則として、現地組織、現地アクター主導の人道支援対応／活動 (locally-led humanitarian response/action) へ転換していく過程を意味する¹。これは、必ずしも国際機関や国際NGOが有する人道対応に関する知識やキャパシティを現地組織へ移管するということを意味するものではない。多くの現地組織はこれまでに人道対応を実施してきた長い経験もあれば、一定の知識やキャパシティを有しているためである。現在の国際的議論において、英語ではこのふたつの言葉を意識して使い分けているケースもあれば、一様に「現地化」という言葉のみを使用しているケースもある。本報告書の中では、便宜上、「現地化」と「現地主導の人道対応」をほぼ同じ意味で使うこともある。

1. 現地化の議論の背景

(1) 国際協力と現地化

過去数年間、国際人道支援体制の枠組みで展開されている現地化の議論は、2016年世界人道サミット以降に活性化し、現在、人道支援改革の優先事項の一つとして捉えられているが、それよりも前から存在したテーマである²。

外部者、外国人が支援の優先分野、活動の内容、実施方法を決めるのではなく、現地の組織や住民の意思を尊重した形で活動は実施されるべき、というのは開発セクターではしばらく前から提唱されている考え方である。日本の国際協力関係者の多くは、ロバート・チェンバースが提唱した住民参加型の考えに馴染みがあることであろう³。

国際人道支援については、多くの場合、大規模な人道危機が発生した後に国際機関・国際組織⁴が駆け付け、通常とは異なる混沌とした状況下、本来は調整役を果たすべき受け入れ

¹ 本報告書で英単語、英文を引用するにあたっては原文に基づいて行う。スペリングについては、原則として機関間常設委員会 (IASC) が使用しているものに従う。

² 桑名恵 (2019) 「人道支援における『現地化』の潮流と課題：世界の動向と日本のNGOをめぐる状況からの考察」 *Journal of International Studies*, 4, 111-128.

³ 例えば、ロバート・チェンバース、1995.「第三世界の農村開発：貧困の解決」明石書店。

⁴ 本報告書では、「国際機関」は主に国連の専門機関を指し、「国際組織」とは国際NGOを指す。国際NGOとは、主に経済開発協力機構 (OECD) 加盟国に本部を置くNGOのことである。これに対して、「現地組織」「現地アクター」は、支援が実施される国に本部を置くその国のNGO、市民社会組織、住民

国政府の体制も十分に整っていないなかで支援が開始されることによって、資金を含むリソースを持ち込む外部者が自ずと強い影響力を行使する。そこに権力の不均衡の問題が発生することは明らかである。そのような状況下であったとしても、被災者の意思や優先事項が尊重される形で支援は実施されるべきであることは確かだが、実際にはそれがほとんど実現されていない。国際機関・国際組織の関係者が現地の政府や現地組織と対等な関係に基づいて、支援対象者の意見を聞き、権力や資金を含めたリソースや意思決定権をより現地側に委譲する形で活動を行うことは決して易しいことではない。

その難しさにも関わらず、支援は現地主導で実施されるべき、という考えが根強いのは、その価値観、根本的にはその形が正しい、ということが国際的にも一定程度共有されているからだと考えられる。それは、1990年代から、現地主導の支援を実現するために国際的に様々なイニシアティブや試みが取られてきたことにも反映されていると言えよう。前掲の年表にあるように、国際赤十字等による1994年の行動規範、国連とNGOによる2007年のパートナーシップ原則などがそれにあたる。

国際政治・経済体制に存在する構造的な格差や不平等の側面は、支援の制度にも浸透しており、あらゆる支援活動において資源と権力を有する富める国々、機関が優位に立つ事実は否定できない。支援をする側と受ける側がより対等な形で意思決定を行う、現地へより権限を委譲する、といった変革の実現のためには、実務者のレベルを超えて政治的リーダーシップが求められることもある。また、「支援」「援助」ということ自体、より富める者による供給側主導の活動であるため、そのルールやパラメーターを決めるのは支援する側であつて然るべきだ、という考え方も根強いと言える。

このような内在的な難しさにも関わらず、2021年半ばの国際人道支援関係者による会合で、今後の国際人道支援改革において現地化を最優先テーマとして進めることが合意されたことに見られるように、この議論が過去数年で大きく活性化した背景には複数の要因があると考えられる。人道支援資金が絶対的に不足しているなど、従来の国際人道支援体制が機能不全に陥っているのではないか、と危機感を抱く関係者は多い。また、人種差別を終焉させ、より対等で平等な世界を実現することを望む声が特に2020年以降、世界的に格段に高まった。資金不足は国連をはじめ国際機関が意識することである。より対等で平等な世界の実現については、これまで支援を受け入れる側であった国々からの声が強い。アジアを中心に経済成長を実現した新興国も増え、中近東諸国が拠出する人道資金が増加傾向にあるなか、そもそもこれまでの人道支援体制のあり方が時代にあわなくなってきたことを指摘する声もある。

(2) 国際人道支援体制：資金不足と支援のあり方の課題

2015年5月、潘基文国連事務総長（当時）は、増大する人道支援ニーズに対して資金が

組織、女性組織、現地政府（中央政府、地方政府の両方）を指す。

絶対的に不足している事態を受け、人道支援財政のあり方を検討するためのハイレベル・パネルを設置した⁵。2016年5月に開催されることになる世界人道サミットで提示する人道支援改革の青写真を描くことが目的にあり、2016年1月に同ハイレベル・パネルが提出した報告書では、複数の具体的提言が打ち出された。拡大する人道ニーズに対して国際社会が適切に対応していないことに強い危機感を感じさせている報告書であるが、主要な提言内容は以下の3点である⁶。

■ 人道支援ニーズの低減と開発との連携の強化

人道支援ニーズそのものを低減させるために人道危機の根源的解決を目指すべきである。紛争や災害を未然に防ぐためにはより強い政治的意思とリーダーシップが求められる。また、開発援助は脆弱性の高いところへより集中的に向けられるようにすべきである。防災を含めレジリエンス（強靭性）強化のために体系的な取り組みが必要である。人道ニーズを国の所得レベルで判断するのではなく、支援を必要とする人口の規模で捉え直し、世界銀行の貧困国向け融資であるIDA（国際開発協会）融資も中所得国に対しても活用できるように制度を見直すべきである。短絡的な年ごとの資金拠出を改め、脆弱な立場に置かれた人々がより長期的にエンパワーセルされるように、複数年拠出を含む質の高い資金提供がなされるべきである。

■ 人道支援のための資金ベースの拡充

資金不足は人々の苦しみを増大させる上、世界の不安定化にもつながることを認識すべきである。人道支援資金は、従来限られた数の政府の資金へ過度に依存してきた。近年は、新興国による支援も増額しており、これは富の蓄積には責任が伴うことが理解されている証であろう。今後は民間資金の活用、社会インパクト・ボンド⁷、巨額な利潤を有する企業からの資金収集など、新たな手法を探るべきである。また、多くの低中所得国では海外の移民からの送金が国内経済に重要な役割を果たしているが、これらの資金は人々の危機への準備や対応の要となるものであり、緊急事態発生の際には送金手数料を撤廃するなどの対応も拡大されることが期待される⁸。

■ 人道支援の効率化

⁵ クリストリナ・ゲオルギエヴァ欧州委員会予算・人的資源担当副委員長（当時）がこのハイレベル・パネルの委員長を務めた。（<https://www.un.org/press/en/2015/sgsm16772.htm>）

⁶ High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General (2016) *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap.*

⁷ 財務的利潤よりも社会的インパクトを生み出すことを目指して行われる投資のこと。人道支援分野では、国際赤十字委員会(ICRC)が世界初の「人道インパクト債」を発行し、ナイジェリア、マリ、コンゴ民主共和国で紛争の影響を受け身体に障害を持つ人々のリハビリセンターの運営の資金を調達した事例がある。（<https://www.icrc.org/en/document/worlds-first-humanitarian-impact-bond-launched-transform-financing-aid-conflict-hit>）

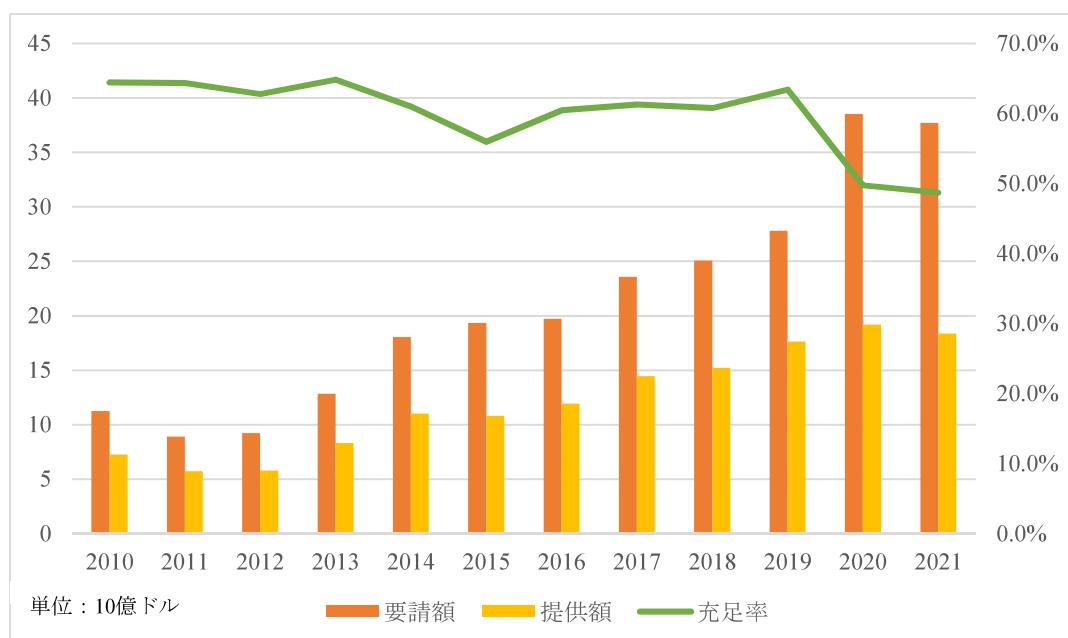
⁸ 途上国への送金は、ハイレベル・パネル報告書が執筆された2015年時点、世界で4,400億ドル以上に達した。例えばソマリアでは経済の約4割は移民からの送金で成り立っており、その額は同国が受け取る国際人道支援、開発援助、海外直接投資の合計額を上回る（ハイレベル・パネル報告書、p.13）。

新規の資金を動員できたとしても、それを効率的に活用するためには人道支援実施のあり方そのものに抜本的な変革が必要である。効率性が高まれば、新たな資金の投入を呼び込むことができよう。資金提供国（「ドナー」と呼ばれる主に二国間政府援助機関）と実施機関（国連機関およびNGO）の間で約束を交わし（「グランド・バーゲン」と呼ぶ）、それを実行することで、資金提供側にはより質の高い、柔軟性のある資金を提供すること、実施機関側はより透明性も効率性も高い支援活動を実施することを求める。幾多もの機関を仲介しなければ支援を必要とする人々に支援が届かないという現在の非効率性は抜本的に改善されなければならない。改革には、現金給付型支援の拡充、現地組織の動員等が含まれる。資金提供側は複数年拠出を増やし、イヤーマーク資金を削減、報告義務の簡素化に着手すべきである。実施機関側は、拠出された資金が支援を必要とする人に着実に届けられたことが分かるよう透明性を高めなければならない。管理費の定義さえも機関によって異なる現状は改めなければならない。

この提言内容の3点目が2016年の世界人道サミットで採択される「グランド・バーゲン」に直接つながっており、この提言書のなかでグランド・バーゲンの骨子が提示されていたということになる。

このハイレベル・パネル設置の背景にあった人道支援資金の不足の深刻化を見るため、以下の図に2010年から2021年にかけての世界各地で発生した人道危機の対応計画に基づく訴求額、それに対して拠出された金額、充足率を示す。

図1：人道対応計画に基づく要請額と拠出額（左軸）、充足率（右軸）の推移



注)要請額は世界各地の人道対応計画に基づく訴求の合計額。国連中央緊急対応基金(CERF)等は含まない。
出典) OCHA Financial Tracking Service (<https://fts.unocha.org/>) より作成。

この図から、2010 年ぐらいまでは世界各地の人道対応計画にもとづく訴求の総額が年間 10 億ドル程度であったのが 2013 年から増加を続け、世界人道サミットの前年である 2015 年には約 20 億ドルに迫っていたことが分かる。同期間は、2011 年に勃発したシリア危機の深刻化、南スーダンの内戦等、複数の深刻な人道危機が起きていたが、これらの危機に対して世界平均で、およそ 6 割程度しか必要な資金が拠出されなかった。

人道支援訴求額は人道サミット開催以降も増加を続け、2020 年には 38.5 億ドルに達した。同年、COVID-19 の発生によって、従来の資金提供国からの拠出は前年比でほとんど増加せず、充足率は 5 割を下回る事態になった。人道サミット開催から約 6 年が過ぎたが、世界の人道ニーズは縮小されておらず、拠出される資金は微増こそしているものの、支援ニーズには追い付いていないのが現時点の状況である。

(3) なぜ「現地主導」が重要なのか—2016 年以前の議論

上記の国連ハイレベル・パネルによる提言は、拡大する人道支援ニーズに国際社会が十分に対応できていない背景として資金の絶対的不足、人道支援システムの非効率性を挙げており、これらの課題に対応するための方策を主な論点にしている。特に、提言の 3 点目として挙げられた人道支援の効率化の手段は多岐にわたるが、その一つが「現地化」であった。現地化を実現することで一体どの程度費用を節約できるのか、具体的な数値は試算されてはいないものの、国際アクターに代わって現地アクターを動員することによってコストを節約する、という選択肢は多くの人道支援関係者の多くは直感的に道理にかなっていると考えることであろう。一方、このロジックは、現地化をいわばコスト節約のためにトップダウンで推進するという考え方、とも言える。

これに対し、現地アクターを動員することで費用を節約するという考えは、現地アクター自身からは現地化の理由としては聞こえてはこない。現地アクターは、自分たちが「経済性」「効率性」の観点から優位である、という捉え方ではなく、そもそも、当事者たちが意思決定に参加を認められていない北側主導の現行の国際人道体制は対等でも公正でもない、という問題意識に立っている。権力分配や権限の不均衡さ、外部者にルールを決められていることの道徳性への疑問が湧くのは自然なことである。ボトムアップ型の現地化推進の声、とも言えるだろう。

現地化をコスト削減の手段と捉えるか、より公正で対等な関係に基づいた人道支援には必須のものと捉えるか、必ずしも矛盾するわけではないが、近年、南側のアクターの声への共感は徐々に高まっていると言える⁹。

⁹ 例えば、2021 年 2 月 5 日付ガーディアン紙は、コロナウイルスの世界的感染によって、もともと問題を内包していた国際人道支援体制の弱点や不平等性がさらに明白になったとし、実際の人道支援関係者の意見を紹介しつつ、北側の支援団体が現地へ権力を委譲する必要性を指摘している。

(<https://www.theguardian.com/global-development/2021/feb/05/were-all-connected-how-aid-can-be-made-to-work-better-after-covid>)

そもそも国際機関・国際組織自体も、コストの面からではなく、現行の国際支援のあり方を問題視し、より現地主導の支援に転換する必要があることを指摘していた経緯がある。

例として、2004年末に発生した、スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害の大規模な国際支援の評価調査が挙げられる。この評価調査は、国連機関とNGOなど複数の国際アカタ一間の協力によって実現されたもので、1990年代のルワンダ虐殺時の国際人道支援評価調査以降、最も大規模な人道支援事後評価調査となった¹⁰。インドネシア、スリランカなど複数の国々に甚大な被害をもたらした地震と津波の発生後から、大規模な国際支援が展開されたが、2007年に出された支援評価報告書は、オーナーシップ、アカウンタビリティ、支援の質、資金など複数の面から詳細な分析がなされている。同報告書は、調査から判明したことの第一点として、以下のように述べている。

発災直後に人命救助を一手に行ったのは、過去の災害と同様、現地の人々自身であった。発災直後にどれだけの人命を救えるのか決め手となるのは彼ら、彼らのキャパシティである。被害が発生する前から現地の緊急対応能力に投資していた組織は、より効果的に支援を行うことができた。現地でネットワーク、信頼関係を構築することで、国際組織と現地組織の間の双方のキャパシティを効果的に活用できたのである。しかし、国際組織のなかには現地組織や現地政府に対するアカウンタビリティを謳いながらも現地のキャパシティを脇に追いやり、現地の構造を無視し、地元コミュニティに対してまともなコミュニケーションも取らなければアカウンタビリティを果たさなかったケースもしばしばあった¹¹。

また、ここから提言として、「国際人道支援体制は、支援を提供するのではなく、コミュニティ自身による救済と復興の努力を支援し、促進する方向へ根本的に転換しなければならない」、としている¹²。さらに、

従来から指摘してきたような、（支援組織は）受益者と適切なコンサルテーションを行うべきというレベルにはとどまらない変換が求められる。これまでコンサルテーションが行われていたとしても、それは実施団体がすでに決めた活動内容について住民に説明する、というものであった。ここで言っているのは、受益者自身が優先順位を決めて自ら復興計画を作るコンサルテーションのことである。受益者のオーナーシップを高める必要性は明白である。それは、受益者自身のほうが外部組織よりも自分たちの置かれた状況をはるかに正確に把握しているからである¹³。

とも述べている。

興味深いことに、スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害は、各国政府からの支援に加え、

¹⁰ スマトラ沖地震及びインド洋津波被害の発生直後の2005年2月、二国間政府、国連機関、国際NGOなど約40の機関が支援の質向上、同被害への対応をめぐるアカウンタビリティ確保、複数機関による合同評価の有効性のトライアルを目的にして、共同で津波評価連合（Tsunami Evaluation Commission: TEC）を立ち上げた。

¹¹ Tsunami Evaluation Coalition (2007) Synthesis Report: Expanded Summary, p. 4.

¹² Tsunami Evaluation Coalition (2007) Synthesis Report: Expanded Summary, p. 25.

¹³ Tsunami Evaluation Coalition (2007) Synthesis Report: Expanded Summary, p. 22.

一般市民からの支援金を合わせると 62 億ドルという人道支援史上最大規模の寄付を集め¹⁴、「最も寛大でかつ迅速に資金が集まった」人道危機であった¹⁵。資金ギャップは発生しなかったのである。つまり、この複数国にわたる大規模な国際支援の実施を通して、支援側と当事者が認識した問題は資金不足ではなく、むしろ、被災者を中心としたとは言えない支援のあり方そのものであった。

2007 年初頭に出されたこの評価報告書は、その後人道支援関係者に完全に無視されたわけではないものの、その提言内容をもとに、現地アクターを中心に据えた支援への転換について、具体的な議論が始まるまでにはさらに数年を要した。

2012 年、英国に本部を置く国際 NGO の 5 団体が、「パートナーシップを通した現地化の加速 (Accelerating Localisation through Partnerships)」という名称のコンソーシアムを形成した。その後今日に至るまで、このコンソーシアムは、現地主導の人道支援のあり方について複数の共同提言報告書を発表してきている¹⁶。例えば、2013 年に出された「失われた機会」と題する報告書では、以下のように述べている¹⁷。

インド洋沖津波の事後評価報告書で現地アクターの重要性が指摘されていたにも関わらず、その後、それを推進するための具体的な方針や計画が不在であることは問題である。現地アクターとの連携強化は、現行の国際人道支援体制を変革させ、リソースと権力の配分に大きな脅威となる可能性があるため、人道支援機関の間で抵抗はあっても変革の機運はないであろう。これまでも国際人道支援はいくつかの変革を遂げてきたが、何かが急進的に変化したことはほとんどなく、既存体制の微修正を繰り返す漸進的な変化しか現実的には期待できないであろう。

さらに、国によっては、外部からの国際支援を減らそうとする動きがある。また、アフガニスタンに見られるように、国際的軍事プレゼンスがある場合、その国の政府から国際 NGO の独立性や中立性に対して懸念が出されるケースも出てきている。このように国際情勢が次第に変化してきていることを国際 NGO はより強く認識すべきであるとも主張している¹⁸。

¹⁴ 国連人道支援調整事務所 (OCHA) 資料参照。

https://ftsarchive.unocha.org/onlineReport/onlineReport.aspx?RepID=&Param=&Year=&Type=PDF&rparams=404;https://ocha-fts-prod-web-eastus2:80/reports/ocha_r10_e14794&URL=404;https://ocha-fts-prod-web-eastus2:80/reports/daily/ocha_r10_e14794.pdf&Refer=www.google.co.jp

¹⁵ The Guardian, 25 December 2014. Where did the Indian Ocean Tsunami aid money go? (<https://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/25/where-did-indian-ocean-tsunami-aid-money-go#:~:text=More%20than%20%24187m%20of%20the%20aid%20was%20provided%20to%20high%20quality,homes%20in%20Ach%20safe%20home>)

¹⁶ オックスファムとあわせて、クリスチャン・エイド、カトリック海外開発基金 (Catholic Agency for Overseas Development: CAFOD)、ティア・ファンド(Tearfund)、アクションエイド(Actionaid)の 5 団体。2017 年から 2019 年まで欧州連合(EU)の資金を受け、人道支援の現地化推進のための調査を南側にある NGO とも協力して実施した。

¹⁷ ActionAid, CAFOD, Christian Aid, Oxfam GB and Tearfund (2013) *Missed Opportunities: the case for strengthening national and local partnership-based humanitarian responses*.

¹⁸ ActionAid, CAFOD, Christian Aid, Oxfam GB and Tearfund (2013) *Missed Opportunities*, p.12.

このコンソーシアムのメンバーでもある国際 NGO オックスファムは、単独でも現地化に関する提言を精力的に展開してきている¹⁹。世界人道サミット開催の直前の 2016 年 4 月に「変革へのコミットメント」と題する文書を発表し、同サミットでは、世界の政治リーダーが国際人道法の遵守を再確認することと並び、国連機関および国際組織が現地組織への支援を「劇的に」増やすことを最優先課題として掲げた²⁰。さらに、オックスファム・フィリピンが 2021 年に出した「現地の人道リーダーシップ」という報告書では、現地主導による支援に関して以下の点を指摘、主張している²¹。

- 国際組織と現地組織の間には、支援活動における意思決定、リソース、調整へのアクセスについて大きな不均衡が存在する。その結果、支援対象者にも支援活動そのものにも悪影響が及んでいる。資金へのアクセス以上に、権力の不均衡そのものが問題である。
- 北側の国際組織は、現地組織について、「キャパシティが不足している」「組織が多様で調整が困難」「災害などの影響を受けたら対応はできない」といったエンパワーメントにはつながらない否定的な評価をすることが多い。このナラティブに対しては、一夜で変わることは期待せず、継続的に対応していくなければならない。
- 人道支援体制の変革は究極的には、現地組織への権限委譲を進めることがある。人道支援システムは、より多様性を認め、権力を分散させ、現地組織が根源的な脆弱性の要因に対応し、強固で健全な支援活動を実現できるように変革されるべきである。

同報告書によると、フィリピンでは、日常的に小中規模の自然災害が発生し、現地組織が常に対応している。しかし、世界的な注目を集める大型の人道危機が発生すると国際組織が突如として現れる。その極端な例が 2013 年にフィリピン中部を直撃した超大型台風ハイエンへの対応であった。国際支援は、現地組織に対する十分な配慮もなければ、調整メカニズムに現地団体を組み込むこともなく実施されたと感じた現地の関係者は多い。そのため、翌年に開催されたフィリピンの防災・気候変動対応市民社会組織サミットは、会議の題名を「現地の声と参加：強靭性へのカギ」とした。国際組織と現地組織の微妙な関係を理解したフィリピン政府は、2014 年 12 月上旬に大型台風ハグピットが到来した際に、影響を受ける地域において史上最大規模の住民退避を実施したものの、国際救援は受け付けなかつた²²。

¹⁹ 例えば、Gingerich, T. R. & M. J. Cohen (2015) *Turning the Humanitarian System on its Head: Saving lives and livelihoods by strengthening local capacity and shifting leadership to local actors*. Oxfam America.

²⁰ Oxfam (2016) *Commitment to Change: What world leaders must promise at the World Humanitarian Summit*.

²¹ Oxfam Pilipinas (2021) *Local Humanitarian Leadership: The View from Local Actors*.

²² Oxfam Pilipinas 報告書、p.10.

コラム 1

「コロナウイルスは世界を変えた。援助も変わることは可能か？」 ——国際スタッフ自身の振り返り——

国連機関や国際 NGO の職員としてスーダン紛争、ハイチ地震など複数の人道危機で支援に従事した経験を持つ米国人のジェシカ・アレキサンダーは、人道支援のオンライン雑誌 *The New Humanitarian* の 2020 年 7 月号に上記の題名の記事を寄稿、現在の北側諸国主導の国際人道支援体制のあり方に疑問を投げかけている。

国際人道支援の精神は、支援を必要とする人々やコミュニティを助けるという意図、安全の確保、尊厳の回復に基づくものであり、誰もが賛同するものである。しかしこれらの精神や価値を実行するために取られた手段はおおむね欧米、北側の機関による援助であり、「貧困国」に対して問題解決の方法をトップダウン的に示すことで実施されてきた。しかし、この体制が今後も世界で受け入れられるのだろうか。

2010 年のハイチ大地震、2013 年のフィリピンの超大型台風の国際対応の事例を紹介しながら、ジェシカ・アレキサンダーは、現地では国際支援体制と並行して住民が自らを組織化し、発災直後から食料、シェルター、治安維持などの分野で分担しながら助け合っていたことを指摘している。

特にフィリピンでは、当時国連がハイチ地震やパキスタン大洪水の対応への反省から新たに提唱していた、人道支援改革のための「変革的アジェンダ(Transformative Agenda)」に沿って対応することが求められ、クラスターの立ち上げやニーズ調査だけで幾多もの承認プロセスを求められるなど柔軟で迅速な緊急対応からは程遠かった、という。

発災数か月後に大きな被害を受けたタクロバン市をジェシカ・アレキサンダーが訪問し、ヒアリングした相手のコミュニティ組織の女性リーダーは、それまでに支援に駆け付けた団体名を詳細に記録しており、そのノートを見せてくれた。この女性組織に最初の国際機関が支援の申し出に来る前に、実に数十のフィリピン国内団体から支援の打診を受けていたという。国際機関が「緊急対応」を開始する時点で、すでに地元住民は、自分たちの生活を再建、正常化するための復興活動に取り掛かっていたのである。

国際人道体制の問題は、フィリピンのような中所得国、対応能力がある国とそうでない国を一律に扱い、災害を受けた国を十把一絡げにしてあたかも「失敗国家 (failed state)」のように見なすことではないだろうか。国際コミュニティがもたらす特有の価値というものはあるだろう。しかし、内部の専門性と外部の専門性はこの状況では判別し難くなり、また、そのような状況では外部者が派遣されるためにかかるコストを正当化することも難しくなる。

現在の国際人道システムが抱える問題は、1990 年代のルワンダ内戦での国際機関の対応のまずさからの強い反省、人道支援には専門性が必要だ、という考えが大きく影響しているとも言える。21 世紀に入り、国際関係も世界経済も大きく変容し、シリアに見られるような長期間の人道危機、多数の難民流出といった新しい課題が次々と生まれてくる。しかし、これらに対応するはずの人道システムは、巨大で官僚的、硬直的なものとなり、新しい課題が生まれるたびに適応するだけで多くの時間を要している。

この記事の最後に、ジェシカ・アレキサンダーはコロナウイルス発生によって、現地組織への依存は高まった、国際組織はこれをチャンスととらえて、よりボトムアップの支援を実現するために尽力すべきである、と提言している。

＜参考文献＞

Jessica Alexander (2020) *COVID-19 changed the world. Can it change aid, too?* (URL: <https://www.thenewhumanitarian.org/special-report/2020/07/16/Rethinking-humanitarianism-will-coronavirus-change-aid>)

世界人道サミットの前年の 2015 年、上述の「パートナーシップを通した現地化の加速」コンソーシアムの団体を含めた複数の国際 NGO によって、現地化を促進するための具体的な方針にコミットする「変革のための憲章 (Charter for Change)」が成立した²³。署名者となった国際組織は、現地組織に対して直接拠出する資金を増やす、パートナーシップ原則の重要性を再認識する、現地への資金譲渡にあたって透明性を高める、など 8 の方針を守ることを約束する。これに対して、南側の NGO などの組織は、署名した国際 NGO に対して、方針の順守とアカウンタビリティを果たすことを求める「承認者」となる。2022 年 2 月時点で、この憲章には、39 の国際 NGO が署名し、57 カ国の 510 の現地 NGO が承認している。

この憲章には、国連機関や資金規模の最も大きい国際 NGO は署名していない。北側の国際 NGO が現地化推進のために必要な具体的なアクションを約束し、南側の組織がそれを承認する、というのは急進的な動きでもある。見方によっては、国連機関など巨大な組織による現地化が遅々として進まないことに対して、より機動性のある組織がより具体的な行動を取って先例を作る動きであるとも言えよう。

2. グランド・バーゲンと現地化

(1) ワークストリームとコミットメント

グランド・バーゲンは、資金を提供する国（主に「ドナー」と呼ばれる政府機関）がより質の高い資金を提供し、実際に現場で人道支援活動を行う機関・組織（主に国連機関と NGO）がより効果的、効率的な活動を実施するために必要な改革を行うことを目指すものである²⁴。資金提供者と実施者の間の相互の約束であることが最大の特徴である。

グランド・バーゲンの構想が検討されていた初期の段階では、世界の人道資金提供国上位 5 カ国と国連機関の最も規模の大きい 6 の機関の間の改革案であったが、実際に支援活動を行う NGO などのアクターも参画すべきという声を受け、2016 の世界人道サミット時には、最終的に 18 の政府、16 の国連機関、国際 NGO のネットワーク組織、国際赤十字運動が署名した。その後、署名する機関、組織は増え、現在までに政府、国連機関、国際組織の署名者数は、63 機関・組織に達している²⁵。

改革が必要な課題は、「ワークストリーム」と呼ばれ、2016 年の採択時には、10 のワークストリームについてそれぞれコミットメントも提示された。

²³ Charter for Change のホームページ：<https://charter4change.org/>

²⁴ グランド・バーゲンのなかで「質の高い資金」とは、柔軟性があり予測可能で複数年に渡って拠出される資金を意味する。

²⁵ グランド・バーゲンは、機関間常設委員会（IASC）に事務局を置いており、そのウェブサイトで詳細な情報を入手できる。（<https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>）

表1：グランド・バーゲンのワークストリームとコミットメント（2016年当時）

ワークストリーム	コミットメント
1. 透明性の向上	<ul style="list-style-type: none"> 人道資金に関する透明で調和の取れたデータの公開 データ分析に基づく活動、組織、状況の説明 デジタル・プラットフォームの強化、改善 データへのアクセスと公開に関する実施機関への支援
2. 現地対応者への支援と資金ツールの拡充（現地化）	<ul style="list-style-type: none"> 現地アクターの予防、対応、調整面での組織強化を支援するための複数年に渡る支援の拡充 事務的負担を減らすべく、実施機関が現地アクターと提携するにあたって障壁となる制約の低減 既存の現地調整メカニズムがある場合はそれを尊重しつつ、国際調整メカニズムへの現地アクターの参画促進 支援の成果を最大化し、取引費用を削減することを目指して、2020年までに国際人道資金の25%を現地アクターへ可能な限り直接拠出 現地アクターへの直接・間接資金拠出をモニターするための「現地化マーカー」の開発 現地アクターによる支援拡大を実現するための資金措置の拡充（現地プールファンドなど）
3. 現金給付型支援の促進	<ul style="list-style-type: none"> 人道支援活動全般における現金給付型支援の慣例化 リスク低減を行いつつ現金給付型活動の規模を拡大するための新しい手法への投資 現物支援と比較しての費用、便益、効果、リスクなどのエビデンス・ベースの構築 リスクと便益についてより理解が進むように、基準やガイドラインの共有を促進
4. 重複と管理費の削減	<ul style="list-style-type: none"> 技術やイノベーションを活用し削減できる費用の試算 （個人情報などの）データ保護の対策をしたうえで、提携合意書の統一化、アセスメント情報などのデータの共有 機関間で要する物品やサービス調達の効率化
5. ニーズ・アセスメントの改善	<ul style="list-style-type: none"> 包括的、セクター横断的かつ公正なニーズ・アセスメントの実現 データ収集の調整と簡素化 個人情報を保護した上でデータの共有
6. 支援を受ける人々の参加	<ul style="list-style-type: none"> 支援を受ける人々に対するアカウンタビリティ強化のためのカントリー・チームと調整メカニズムのリーダーシップとガバナンスの改善 コミュニティと関わり、参加を促すための基準とアプローチの開発 コミュニティからの報告に応じて支援活動を変更、修正するための予算面での柔軟な対応
7. 資金の複数年拠出	<ul style="list-style-type: none"> 予算の複数年拠出の拡充 複数年拠出が適用される場合は、実施組織の間に差異はなく同一条件とすること 最低5ヵ国における複数年支援計画 人道支援と開発協力それぞれの原則を守りつつ、両者の関

係性や相互補完性を促進	
8. 予算イヤーマークの低減	<ul style="list-style-type: none"> イヤーマーク予算を縮小し、2020年までに人道支援予算の30%をイヤーマークされていない予算とする²⁶ イヤーマークされていない資金を効果的で効率的に報告する方法の開発 ドナーごとのイヤーマーク拠出割合の見える化
9. 報告義務の簡素化	<ul style="list-style-type: none"> 用語の統一、求める報告内容の検討を含むドナー提出報告内容のドナー間の統一化 情報へのアクセスを簡易にするための技術への投資
10. 開発と人道のネクサス	<ul style="list-style-type: none"> 長期的に人道ニーズを遙減させていくための既存のリソースや体制の活用 開発セクターと協力して行うハザード、脆弱性分析、それにもとづく複数年計画の策定

上記のうち、複数年拠出とイヤーマークの削減（7と8）は、その後統合、ひとつのワーカストリームとして扱われるようになったほか、開発と人道のネクサス（10）は単独ではなく、全体に横断的に関わるテーマとして扱われることになった。

これらのワーカストリームは、単独で成り立つものではなく、相互に密接に関わっている。例えば、現地アクターの組織面や管理能力を強化することによって、現地NGOがコンプライアンスを遵守しながら大規模な予算を管理できるようになるためには（2の現地化）、資金拠出にあたってイヤーマークのない、より柔軟に使用できる資金が必要になる（8予算イヤーマークの削減）。このように、一つの目標に向けて複数のテーマが関係していく。

（2）グランド・バーゲンの実施と進捗

グランド・バーゲンの実施体制は、賢人(Eminent Person)と呼ばれる役職が全体の推進の責任者となり、そのもとにファシリテーション・グループが設置されている。現在の賢人役は、ノルウェー難民評議会(NRC)の事務局長であるヤン・エグランドが務めており、欧州委員会人道援助・市民保護総局（ECHO）、ドイツ政府、国連人道問題調整事務所（OCHA）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国際赤十字委員会、2つのNGOのネットワーク組織がファシリテーション・グループのメンバーとなっている。任期はいずれも2年間である。また、それぞれのワーカストリームについて推進に責任を持つ機関や政府が決められている。

過去の国際人道支援の改革は、国連機関が中心となって実施するのが通常であった。グランド・バーゲンは、署名した機関・組織の参加、巻き込みがより本格的に求められる国際イニシアティブであると言える。署名者は、毎年、組織としての取り組みの進捗を報告することが求められているためである。各機関・組織から提出された報告書は、IASCのウェブサイトで開示されている²⁷。

²⁶ 各国政府が拠出する人道資金において、使途を指定し、特定の国や地域、分野の事業の実施経費に充当するものをイヤーマークと呼ぶ。

²⁷ グランド・バーゲンの開始直後は、署名機関・組織は10のワーカストリームのそれぞれについて、新

これらの署名機関・組織からの報告や他のデータをもとに、英國のシンクタンクである海外開発研究所(Overseas Development Institute: ODI)が取りまとめを行い、毎年6月に「グランド・バーゲン年次独立報告書」として発表している。グランド・バーゲンの開始から5年が過ぎた2021年6月には、5年間の進捗を総括する報告書を発表し、それぞれのテーマについての進捗について詳細な分析と、今後の課題や制約について考察を出している²⁸。

この総括報告書の冒頭では、2016年初頭に国連ハイレベル・パネルが出した人道支援の問題に関する分析の妥当性と有効性は、5年後も失われておらず、多くの署名機関・組織がグランド・バーゲンで目指された改革内容の有効性を今日も認識しており、自国の国際人道支援に関する制度改革に着手、改革への意欲が依然として高いことが述べられている。また、資金提供側と実施側の双方が水平的関係にもとづき問題の解決、改革に向き合うことの意義、付加価値を高く評価する関係者も多い、と述べている²⁹。

ワークストリーム別にみると、現地化(2)および現金給付型支援の促進(3)は、他のテーマと比べてより進捗しており、現地組織・アクターの能力強化に取り組む署名機関は増加傾向、現地組織への直接資金拠出25%の目標をすでに達成しているドナーも存在する³⁰。

対照的に、透明性の向上(1)については、投入された資金に対する成果の確認と実証を求めることや支援資金に関する詳細な情報の提出にあたって国際基準を満たすことが実務的に難しいことが浮き彫りになった、としている。同様に、重複と管理費の削減(4)は、どの程度の効率性を求め、どの程度の効率性が現実的に達成可能なのか、より議論、検討が必要である一方でドナー間の協力が不十分である、としている³¹。さらに、支援を受ける人々の参加の確保(6)については、人々の意見を事業形成に取り入れることを体系化する実施団体も出てきている一方で、全体としてさほど進捗しておらず、支援する側が人道支援内容を決定しているのが現状であると報告されている³²。

このように、開始から5年が過ぎて、すべてのテーマについて一様の成果が見られる状態ではないものの、現地化については成果があったことが強調されている。その背景には署名機関・組織の関心が高まったことがある。

(3) 現地化の進捗状況

たに導入した政策、実施した活動、次年度の計画について報告することが求められていたが、近年は、1)報告年の主な実績、2)横断的テーマのひとつであるジェンダー平等化に関する実績、3)同じく横断的テーマである開発と人道のネクサスの主流化に関する実績、4)グランド・バーゲン開始以降の組織内の全体の進捗と実績の自己評価、5)自組織を超えてグランド・バーゲン全般の進捗の観察、6)実施にあたっての課題や制約、の6点について報告することになっている。IASCのウェブサイト参照。

(<https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-self-reporting-exercise-2020-2021>)

²⁸ Metcalfe-Hough, V., Fenton, W., Willitts-King, B. and Spencer, A. (2021) *The Grand Bargain at five years: an independent review*. HPG commissioned report. London

²⁹ *The Grand Bargain at five years: an independent review*, p.22.

³⁰ *The Grand Bargain at five years: an independent review*, p.18.

³¹ *The Grand Bargain at five years: an independent review*, p.20.

³² *The Grand Bargain at five years: an independent review*, p.20.

ODI の総括報告書では、「グランド・バーゲンの目玉と言っても過言ではないほど、政府機関、実施機関が注目しており」、注目度が高い分、他のテーマと比しても進捗が見られている、とされている。また、この 5 年間で、「現地化の概念やそれを進めることの合理性に対する疑問はほぼ解消した」とも断言している³³。この背景にある要因については後述するが、関心を示し、関与する機関や組織が多い分、調整が難航する面もあり、当然ながら、実現に向けては技術的に解決が必要な項目もあれば、政治的な課題も残る。

グランド・バーゲンで推進されている各ワークストリームについて、推進を担当する機関・組織が割り当てられているが、現地化を担当するのは、署名機関・組織のうちスイス政府と国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）である。この 2 つの機関のリードのもとに、2016 年にワークストリーム 2 グループ（GBW2）が形成され、主に国際 NGO、二国間援助機関、南側 NGO のネットワーク組織が参画、これまでに、特に、1)世界各地の現地アクターとの関係強化、2)国レベルでの現地化への取り組みの強化、3)ガイダンスの開発、4)現地アクターへの資金拠出状況の計測手法強化、を中心に行動計画を策定、実施してきた。国レベルでの現地化推進については、複数の国からグッド・プラクティスの事例も集められている。

また、2019 年にこれらの機関のリードのもと、優先するコミットメントを 2 点に絞り、以下の指標と成果を打ち出した³⁴。

表 2：現地化に関するコミットメントと成果の指標

コミットメント	指標	指標と成果の定義
1. 現地組織・アクターの予防、対応、調整面での組織強化を支援するため、複数年に渡る支援を拡充する	提携合意書、契約書において、現地組織・アクターに対する複数年の組織能力強化が含まれている割合。女性による組織、女性の権利に関する組織との契約数の報告は任意。	・アウトプットを計測するうえで最も簡素な方法。現時点でインパクトを計測するのは困難。 ・「現地組織・アクターとの合意書、契約書」は政府、国連機関、NGO が署名者となるものすべてを含む。
2. 支援の成果を最大化し、取引費用を削減することを目指して、2020 年までに国際人道資金の 25% を現地アクターへ可能な限り直接拠出する	現地組織・アクターに対して直接拠出された人道資金の割合。女性による組織、女性の権利に関する組織への拠出に関するデータの報告は任意。	・当初合意されていた「25%」の目標を維持することが現地化のテーマ関係者で確認されている。 ・ジェンダーは横断的テーマであるが、女性組織への拠出に関する目標値は設定しない。

³³ *The Grand Bargain at five years: an independent review* 報告書、46 ページ。

³⁴ コア・コミットメント指標および目標成果(Core Commitment Indicators and Target Results: CCITR)と呼ばれる。グランド・バーゲンの現地化に特化したウェブサイト参照 (<https://glocalisation.ifrc.org/grand-bargain-localisation-workstream-2/>)

ジェンダーはグランド・バーゲン全体で横断的テーマとして重視されており、この現地化に関する指標でも女性組織の組織強化や資金拠出が言及されている。上記の優先コミットメントそれぞれについて、上述の ODA 総括報告書は過去 5 年間の進捗実績と課題を分析している。要約すると以下の通りである³⁵。

コミットメント 1: 現地アクターの組織強化支援

実績

- (1) グランド・バーゲンの署名者のうち、4つの機関・組織（国際労働機関（ILO）、国連開発計画（UNDP）、オックスファム、カトリック海外開発基金 CAFOD）は、現地組織との提携合意や事業契約において、大半の場合、何らかの形での能力強化支援策を組み込むようになった。アクションエイド、国連人口基金(UNFPA)など割合についてより具体的な数字を提出している機関・組織もある³⁶。
- (2) オーストラリア、デンマーク、ドイツ政府は国際 NGO と事業契約を締結するにあたって、現地組織・アクターの能力強化を組み込むことを義務化した。アイルランド政府は、国際 NGO との提携契約を従来の 4 年間から 5 年間に期間を延長し、それによってこれらの国際 NGO が現地の能力強化支援をより効果的に実施できるようすることを検討している。
- (3) 現地主導の人道対応をどのように実現していくかについて、国際機関と現地組織・アクターがミャンマー、シリア北西部、ソマリア、南スーダン、ナイジェリア、コロンビアで対話を実施している。また、複数の南側の市民社会組織のネットワークがグランド・バーゲンの署名者にもなった³⁷。
- (4) 2019 年データでは、世界平均で人道カントリー・チームのメンバーになっている現地 NGO(NNGO)の割合は 7% となり、組織別に見ると 4 番目に多い。調整クラスター参加団体に占める実施組織のうち NNGO の割合は 43% となった³⁸。一方、クラスター・リードの役割を担う現地組織は 8% にとどまる³⁹。

課題

³⁵ *The Grand Bargain at five years: an independent review* 報告書、46-59 ページ。

³⁶ ODI 報告書によると、契約条項の中に能力強化が組み込まれていなくとも別の形で現地組織を支援している国際アクターは存在するはずであるが、現行のグランド・バーゲンの報告フォーマットではそれを拾うことができない、としている。

³⁷ Network for Empowered Aid Response (NEAR), Alliance for Empowering Partnership (A4EP)が該当する。

³⁸ 人道カントリー・チーム (Humanitarian Country Team) は、大規模な人道危機、もしくは長期化している人道危機について立ち上がる国レベルでの支援に関する政策策定、意思決定を行う仕組みである。国連の人道調整官が議長になり、国連機関事務所、NGO、赤十字の間の調整を行い、政府窓口との調整の役割も担う。

³⁹ 機関間常設委員会 (IASC) は、国レベルにおける調整クラスターへの現地組織の参画をさらに促すことを目的に 2021 年 7 月、カントリー調整官およびクラスターの責任者向けのガイダンスを発表している (IASC (2021))。この中では国際機関と現地アクターの対等なパートナー関係の重要性や既存の現地の調整メカニズムに対する配慮が強調されている。

- (1) 現地組織との契約締結においては、従来、活動実施に重点が置かれていたため、管理費についての議論があまり起きていなかった。しかし、特にリスク管理、職員のスキル向上、調整会議における役割など組織的強化を目指すうえで管理費や間接費の確保は極めて重要である。一部のドナーや国連機関は、現地組織の管理費計上を開始しており、UNHCR は 4% の、UNFPA は平均 7.2% の管理費を契約で認めている。同様のことを行う国際 NGO も現れている。現地組織は管理費がなければ、プロジェクト・ベースの短期的な活動からの脱却は不可能であるし、ドナーは必要な支出を承認する倫理的義務を負う。
- (2) 現地での組織強化に取り組もうとしている国際 NGO は、公的資金がこの目的には活用できないことを指摘している。オックスファムは 13 カ国で複数年に渡る現地アクターの組織強化プログラムを実施しているが、このために自己資金(一般寄付)を充当している。現地アクターの組織強化のために予算を配分しているのは米国とスウェーデン政府に限られ、規模も小さく、規模拡大につながっていない。多くのドナーは開発協力資金では現地アクターの能力強化に予算を拠出しているのであろうが、人道支援との連携、調整が十分に実現されていない。

コミットメント 2: 現地アクターへの直接資金拠出

実績

- (1) 資金を拠出する立場にある署名機関・組織 53 のうち、13 機関が 2020 年に人道予算の 25% もしくはそれ以上の割合を現地組織へ直接拠出した。NGO のクリスチャン・エイドと CAFOD に至っては、それぞれ資金の 7 割強を現地組織へ直接拠出している。他に 25% 目標を達成した機関は、ユニセフ、WFP、UNHCR、UNFPA などがあり、スペイン政府やニュージーランド政府も同様である。
- (2) 国連が管理する国別プールファンド (Country Based Pooled Fund: CBPF) については、2020 年実績で、資金の 39% が現地組織へ拠出されており (このうち 30% は直接、9% は間接)、2016 年の 25% より大幅に増加。国別プールファンドは、現地組織への直接拠出の手段としては、予算上、最も大きな資金源となっている。中央緊急対応基金 (CERF) については、2018 年までの数値しかないものの、15% が現地組織・アクターへ間接的に拠出された。コロナウイルスの発生を受け、2020 年に CERF に特に迅速に拠出する特別枠を設け (全体予算の約 2 千 500 万ドル)、国レベルで契約に至った NGO の 3 分の 1 は現地組織・アクターであった⁴⁰。

課題

⁴⁰ CERF の 2020 年の実績は、拠出額が 8.5 億ドルであった。世界各地で発生する緊急危機に対して、主に人命救助を優先する形で拠出され、受け手となるのは通常は国連機関である。国別プールファンドの 2020 年度実績は、8.9 億ドルであったが、拠出は国レベルの人道調整官に権限があり、国連機関に限定されず、国際 NGO や現地組織も資金を受け取ることができる。

- (1) 現地アクターへの直接拠出 25%の目標を達成する機関・組織は徐々に増加しているものの、2020 年の世界の人道支援予算全体の 4.7%にとどまる。2019 年の 3.8%から増加はしているが、2016 年から目に見えて増加しているわけではない。一方で、ドナー（主に北側政府）の観点からは、現地組織と会計上のリスクをいかに共有、分配することが可能か、現地組織の観点からは、事業実施上、負わなければならないリスクを軽減しつつ資金へいかにアクセスできるようになるか、が課題となっている。
- (2) 国別プールファンドは、様々な理由から現地アクターへ直接資金を拠出することが難しい立場にあるドナーにとって、直接拠出の目標を達成するためには有効な手段である。また、特に紛争の危機にあるコンテクストでは活用しやすい。一方、複数年の拠出ではないことに加え、活動を超えて組織強化の面でも活用できるように管理費を含め、制度を改善、強化していく余地がある。多くの現地アクターは国際機関と交渉するうえでより弱い立場に置かれていることを認識すべきである⁴¹。

以上のように、現在、グランド・バーゲンにおける現地化の優先的課題は、現地アクターの組織強化の支援の拡充、現地アクターがアクセスできる資金の拡大となっている。

このうち、組織強化の一環で述べられている現地でのクラスター調整については、調整メカニズムに参加する現地組織の数だけで現地化の進捗を測ることにも問題はある。スーダンのある人道支援機関の職員によると、調整クラスターは完全に国連機関が独占する形で進められており、「国際 NGO でさえ対等には扱われていない」ケースがあるという。また、たとえ現地組織がメンバーに入っていたとしても、「機微な」内容は現地アクターがいる場では議論されず、無難な内容しか共有されていないと感じている現地組織関係者もいることが報告されている⁴²。

一方で、スイス政府と IFRC のリードのもと、これまでに、パートナーシップ、資金、キャパシティ強化、調整、ジェンダー、ドナーと中間組織、というサブ・テーマに関して、現況を分析し提言をまとめた各種のガイダンス・ノートが出されている⁴³。これらのガイダンス・ノートでは、国際アクターと現地アクターの双方が提携、協力するにあたって留意すべき点、基準とすべき考え方が示されている。

特に日本の NGO 関係者にとって関心の高いキャパシティ強化については、以下のようにまとめられている⁴⁴。このガイダンス・ノートの作成にあたっては現地アクターとの協議も

⁴¹ プールファンドについては、OCHA によるもの以外にも複数の形態がある。プールファンドについて 2020 年に実施された詳細な調査があり、資金量、資金の質、リスクの共有、現地化の目標の達成、という観点から分析がなされている。Featherstone, A. & M. Tasneem (2020) 参照。

⁴² Barbelet, V., Bryant, J. and Spencer, A. (2021) *Local humanitarian action during Covid-19: findings from a diary study*. HPG working paper. P.22.

⁴³ 詳細は、現地化ワーキングストリームのガイダンス・ノートに関する以下のサイトを参照 (<https://glocalisation.ifrc.org/grand-bargain-localisation-workstream-2/guidance/>)

⁴⁴ 現地化ワーキングストリームのサイトのキャパシティ強化の項を参照: [Guidance note on capacity strengthening \(May 2020\) - Grand Bargain Localisation Workstream \(ifrc.org\)](https://glocalisation.ifrc.org/guidance-note-on-capacity-strengthening-(May-2020)--Grand-Bargain-Localisation-Workstream-ifrc.org)

あったと思われ、より水平的なキャパシティの捉え方が明確に打ち出されていることは歓迎すべきであろう。

ガイダンス・ノート：現地化のためのキャパシティ強化

キャパシティの定義

- 人道危機に苦しむ人々を支援するために必要なキャパシティすべてを含む。人道原則の尊重、迅速かつ効率的で質の高い活動を計画・実施する能力、人々のレジリエンスを高める能力、リソースを透明性と説明責任（アカウンタビリティ）に基づいて管理する能力。また特定地域のコンテクストの理解、支援を要する人々との関係を構築する能力も含む。
- 国際アクターと現地アクターの双方がキャパシティについて共通の理解を持つことが重要である。
- キャパシティは、通常、「欠如」「不足」していると捉えられるがちであるが、それを「強化」「交換」「共有」という言葉を使って既存のキャパシティがあることを認識する姿勢も必要である。

キャパシティのアセスメント

- 現在の慣行では、資金拠出や提携関係契約を念頭に国際機関・組織が現地組織・アクターを一方的に「アセス」することが多い。しかし、特定の団体や組織に限定せずにコンテクスト全体を見渡してどのようなキャパシティがすでに存在するのかを見極めたほうが、現地化の推進にあたってはより適切である。
- 各組織の「キャパシティ」は固定されたものではなく、流動的でダイナミックなものである。また、個人やコンテクストにも左右される。各組織にとってそれぞれ適切なキャパシティ強化のあり方を考えるべきである。

全般的の提言

- キャパシティの強化は国際組織が現地組織・アクターに対して行う、というよりも双方向の形態で行うことがより適切である。国際アクターは、技術的なことや活動運営上、現地から学ぶべきことがある上、地域の政治、社会、文化の背景等について学ぶことが必要である。
- 現地組織・アクターは、キャパシティ強化策そのものについて、優先課題を決め、オーナーシップを持って、目下必要なことと合わせてより長期的に必要な施策の両方を考慮することが望ましい。
- 一定の地域全体のキャパシティ強化を視野に入れることが理想的である。セミナーやワークショップといった一度切りの研修機会よりも、メンタリング、コーチング、シャドーイングのほうが有用なことが多い。

ドナーを含む国際アクターへの提言

- ドナーは、現地組織・アクターのキャパシティ強化に長期的視野と柔軟性を持って協力できるようリソースを確保すべきである。
- 国際組織は、現地組織・アクターのキャパシティ強化のために自らが果たして適切で十分な能力を有しているのかどうか自己検証すべきである。知識やスキルの伝達にあたっては可能な限り国際スタッフではなく、現地に存在する専門性・専門知識を動員すべきである。
- 提携を目的に現地組織・アクターのリスクやキャパシティのアセスメントを実施する場合は、同定されたギャップについてそのままにするのではなく、そのギャップを埋める支援を実施すべきである。

現地アクターへの提言

- (国際アクターと提携する場合) 自ら事前に自分の組織のアセスメントを行い、長所と短所を把握しておくべきである。そうすることによって不足している点についてオーナーシップを持つことができる。
- 現地アクター同士で協力し合って評価するなどネットワークを最大限活用すべきである。声を集めることによって共同でより対等な（国際アクターとの）提携関係の実現をめざすべきである。

今般の NGO 研究会で 2021 年 10 月に開催した国際シンポジウムでは、現地化を推進する国連機関の事例として、ユニセフ中東・北アフリカ事務所で実施パートナーシップ管理官を務める渡部美久氏より、同地域におけるユニセフの取り組みの紹介があった。ユニセフでは従来、国際 NGO を実施パートナーとして中心的に選定していたが、数年前から現地政府機関や現地 NGO をより意識して選定するようになりつつある。

ユニセフの現地化推進のためのアプローチとして、パートナーシップ原則、予測可能な財政的支援の強化、当事者の参加を高めるための地域の緊急支援人材の強化、現地組織のリスク管理の強化を重視しており、特に各国において現地の政府機関との関係強化に尽力している。また、国ごとの事業サイクル（カントリー・プログラム・サイクル）において、現況分析、戦略策定、事業実施、モニタリング・評価というすべての段階で現地化の視点を組み込むようになっている。一方で、課題としては、組織や能力開発の観点から予測がつく形で予算を確保することが望ましいが複数年予算の確保が難しいこと、紛争地域など複雑かつリスクが高い環境での事業実施にあたってのリスク管理、現地市民社会組織の組織開発などが挙げられた。

コラム 2

「現地アクター」とは誰か？「直接拠出」とは？

グランド・バーゲンの現地化ワークストリームでは、「2020 年までに人道支援予算の少なくとも 25% を可能な限り直接的に現地組織に拠出、支援の効果を向上させ、取引費用を削減する」というコミットメントが打ち出された。また、「できるだけ現地へ直接的に、必要に応じて国際的に(As local as possible, as international as necessary)」という文言も導入された。そこから、「現地組織」とは誰を指し、「直接的に」とは何を意味するのか、定義する必要性が生じた。そのため、IASC（機関間常設委員会）が複数の国際 NGO、政府機関、南側の NGO ネットワーク組織である NEAR などと協議を行い、2018 年 1 月に「現地化マーカー」の定義を定め、公表した。

この過程では、予算を受け取ることになる「現地アクター（local and national actor）」はどの組織が含まれるのか、また、「できるだけ直接的に」というのが何を指すのかを明らかにするために、定義についての素案が作成され、それについて多方面から意見が収集されたほか、実際に南側の組織の意見を聞くためにオンラインのアンケート調査も実施された。これには 71 カ国から 400 人近くが回答したという。様々な意見を集約した上で定義を改訂し、2017 年末までに現地化ワークストリームを担当するスイス政府および IFRC のリードで、グランド・バーゲンの署名機関・組織の承認に至った。その定義は以下の通りである。

■ 現地アクター(National and local actors)

- ・ 現地の非政府アクターとは、**支援活動が実施されている国に本部があり、その国内で活動を行い、国際組織には所属していない団体**。これには、国内の複数の地域で活動するナショナル NGO、一定の地域で活動するローカル NGO、コミュニティ・ベースの組織、赤十字社、個人・団体の非営利組織が含まれる。
- ・ 現地の政府アクターとは、**人道支援を受ける国家の中央もしくは地方レベルの機関**。中央政府の省庁、国家に属する組織、地方支部等が含まれる。
- ・ 財政、ガバナンス、意思決定の面で国際組織につながっている団体は現地アクターとは

見なされない。南側（OECD 非加盟国）に本部を置き、本部が所在する国以外で活動している支部は現地アクターには含まれないが、本部のある国では現地アクターと見なす。

■ 直接拠出(as directly as possible)

25%という目標値は、個々のドナーが独自に達成する目標というよりも、国際人道支援資金の全体で達成すべき数値と捉えられている。一方で、重複を避けるため、また、目標に向けた達成状況をモニタリングするためにも組織の形態ごとにデータは収集される必要がある。

- 公的ドナー（主に政府機関）の「直接拠出」とは中間組織を通さずに直接現地アクターに拠出すること。
- 国連機関および国際 NGO による「直接拠出」とは、**公的資金以外の一般寄付を現地アクターに直接拠出すること**。
- 「直接」には、現地組織が直接アクセスできるプールファンドへの拠出、現地アクターに直接資金を出す国際組織への拠出、も含まれる。2つ以上の組織を介する拠出は、「間接」となる。

<参考文献>

IASC Humanitarian Financing Task Team (2018) Definitions Paper: Localisation Marker Working Group (URL: <https://interagencystandingcommittee.org/humanitarian-financing-task-team/documents-public/hftt-localisation-marker-definitions-paper-24>)

3. 活性化するグローバル・サウスの動き

過去の国際人道支援改革とグランド・バーゲンが異なる点はいくつかあるが、顕著な点として、従来、支援を受け入れる側になることが多かった国々の NGO や市民社会組織のプレゼンスが格段に向上し、改革の推進に積極的に貢献している点がある。従来は、「低所得国」「途上国」と呼ばれてきた国々であるが、最近は「グローバル・サウス」という呼称のほうが適切になりつつあるので、ここでもこの言葉を使うこととする。

上述の通り、世界人道サミットの前年に「変革のための憲章(Charter for Change: C4C)」が成立し、これまでに同憲章に署名する国際 NGO とそれを承認するグローバル・サウスの組織は徐々に増えてきている。この C4C の運動に参加する団体の総数が 500 を超えているなか、国によっては、現地加盟団体が年次会合を開き、署名した国際 NGO の現地化へのコミットメントの実施状況を確認しているほか、現地組織の資金へのアクセス状況、管理費の負担状況などについて意見交換をしている。2021 年 7 月には、グランド・バーゲンの賢人役であるヤン・エグランド宛に、C4C として、グランド・バーゲンの議論が国際機関・組織の本部レベルにとどまっている限り現場での変化は起きにくいこと、そのためより国レベルでの国際機関・組織と現地アクターの対話を促進する必要があること、国際 NGO を中心とする中間組織の役割を見直す必要があること、現地プールファンドをより現地アクターが活用しやすいよう複数年度拠出にすること、能力強化にもリソースを割り当てるよう改善していくことを求める公開レターを出している⁴⁵。複数の国にまたがり、多くの団体が参加するネットワークとして、国際機関に働きかけることで現地アクターの存在感、存在意義は

⁴⁵ C4C ウェブサイト参照。<https://charter4change.org/resources/>

高まりつつある。

世界人道サミットの開催に合わせて結成された Network for Empowered Aid Response (NEAR) の活動も特筆に値する。このネットワーク組織は、「公正、対等、尊厳のあるパートナーシップの実現」という共通の目標を持つ 96 のグローバル・サウスの NGO が集まって立ち上げたネットワークである。主に政策提言、加盟組織同士の学びの機会の提供、新しい資金メカニズムの考案を主な活動分野とし、北側のグランド・バーゲン署名機関・組織である国連機関や国際 NGO に対して説明責任を果たすように働きかけ、現地化の進捗を計測するための枠組みの策定と普及も行っている⁴⁶。NEAR は、ゲーツ財団やオープン・ソサエティ財団の支援を受け、事務局を運営している⁴⁷。グランド・バーゲンの署名組織にもなっているだけでなく、この国際イニシアティブを推進する役割を担うファシリテーション・グループの 2021/2022 年期のメンバーにもなっている⁴⁸。国連機関を中心とする意思決定のメカニズムにこのようにグローバル・サウスの組織が参画するのは画期的なことと言える。

本 NGO 研究会で開催した国際シンポジウムでは、NEAR のアジア太平洋地域代表のシャヒーダ・アリフ氏による NEAR の戦略や活動内容のプレゼンテーションの機会を設けた。その発表資料は本報告書の別添資料として掲げる。

また、2018 年に設立され、2020 年にグランド・バーゲンの署名組織となった Alliance for Empowering Partnership (A4EP) というネットワークの活躍も目覚ましい⁴⁹。本部はバングラデシュにあるが、加盟団体は、世界各地に広がっており、政策提言、現地組織の強化、加盟組織同士の経験の共有、学び合いを積極的に行っている。具体的には、フィリピンとヨルダンにおいて、両国の加盟団体が OCHA と協力しながら、国レベルでの「現地化対話プロセス」をリードし、具体的に各国で現地主導の人道対応を推進していく上での課題の分析、課題解決に向けた行動計画の策定に取り組んでいる。国際機関・組織、現地組織の関係者のヒアリングに加え、人道支援の受益者との議論も行った上で、2021 年半ばに出されたフィリピンの報告書では、国際アクターと現地アクターが共同で意思決定することを通してのパートナーシップ関係の質の向上、キャパシティの共有、支援を受けるコミュニティの人々が自分たちのニーズやキャパシティに応じて支援内容を決められる方法の確立、コミュニティ・グループの長期的視野に立った支援、小規模団体への資金アクセスの確保などを必要なアクションとして挙げている⁵⁰。

上記のようなネットワーク組織による政策レベルでの提言や働きかけの活動に加え、実際の支援の現場でも、国際組織と現地組織・アクターのより対等で協力的なパートナーシッ

⁴⁶ この枠組みは、Localisation Performance Measurement Framework と呼ばれ、2017 年から 2019 年にかけて開発された。いくつかの国では運用が開始されている。本報告書の添付資料として日本語版を添付する。

⁴⁷ NEAR のウェブサイトに戦略や活動計画が掲載されている。<https://www.near.ngo/>

⁴⁸ 2021/22 年期のファシリテーション・グループのメンバーは、NEAR のほかに ECHO、ドイツ政府、OCHA、UNHCR、国際赤十字委員会、ICVA となっている。

⁴⁹ A4EP ウェブサイト参照。<https://a4ep.net/>

⁵⁰ A4EP, ECOWEB, Oxfam and OCHA (2021) *Moving forward localisation of humanitarian action in the Philippines: Empowerment leads to better humanitarian outcomes.*

の実現を目指して、現地組織主導の事業形成と活動の実践がなされている。例として、2016年から2021年まで、バングラデシュとウガンダでイケア財団が資金提供した人道支援プログラムがある。これは、国際組織であるオックスファムが仲介する形で、いずれも気候変動と難民の流入という2つの人道問題を国内に抱える両国において、現地組織ネットワークへの支援と実際の事業実施を支援するものであった⁵¹。

通常の人道支援では、国際組織と現地組織が提携する形の事業であると、国際機関・組織が事業内容を決め、それを提携先である現地組織が実施するのが大半であるが、その場合、現地組織の能力が強化されるとは限らず、事業の成果も限定的であるという指摘がある。このプログラムでは、現地組織が自ら事業を形成するように最初から取り決められた。そのためには、事業の形成にある程度の柔軟性を持たせることが必要であったが、通常は事業の内容が固まっているければドナーは資金を提供しないところ、イケア財団はこの課題を理解し、同一プログラムの中で、現地アクターの能力強化のための資金、事業実施のための資金の2つを用意することに同意したという。後者についてはプログラムの開始時に内容や実施方法が固まっていたわけではない。参加する現地組織がニーズを調査、分析しながら、事業を形成、実施していくのである。

また、ウガンダでもバングラデシュでも、現地政府、現地メディア、民間セクターも巻き込んで、地域の人道対応能力について議論し、十分な能力がない分野について、強化や改善のために必要な方策について皆で広く話し合った。その根底にある考えは、「ほとんどの地域の問題は地域で解決できる」「誰でも対応能力の強化に貢献できる」という信条、原則であった。

参加する組織が提案した事業には、組織レベルの財務や調達能力強化などに加えて、参加団体による共同でのニーズ調査、早期警報のための調整メカニズム、地方政府が有する防災計画に合致した予備計画の策定など個別の団体を超えたものもあった。これらの団体の単位を超えた、集合的な活動は、事業ごとに資金の確保を考えなければならない短期的な視野に立つのではなく、長期的な視点から問題解決に臨んでいく方向へ関係者の心構え（マインドセット）を変えることにつながった。また、参加団体同士の説明責任の強化、そして何よりも支援を受ける人々への説明責任につながった、と考えられている。同一地域内で活動する複数の団体が同じ目標に向かって、合意形成をしながら活動を行い、相互に説明責任を果たしあう形は、「水平的説明責任」と呼ばれ、パートナーシップを促し、それが現地の能力の強化にも貢献していると評価されている。

さらに現地NGOにとどまらず多様なステークホルダーを巻き込んだことで、いくつかの変化が生まれたという。特に県や郡の地方行政との関係が強化され、現地政府による自然災

⁵¹ このプログラムは、The Empowering Local and National Humanitarian Actors (ELNHA)と呼ばれた。ウガンダとバングラデシュで合計約250の団体が参加した。ウガンダは西ナイル地方のCommunity Empowerment for Rural Development (CEFRD)と、同国東部のSoroti Rural Development Agency (SORUDA)が、バングラデシュでは、北部ロンプール管区のクリグラム県にあるGarib Unnayan Sangstha (GUS)というネットワーク組織が参加した。

害の予防や対応活動における NGO との協力関係が形成、強化されつつある。また、多くの団体、組織が参加したため、調整能力が問われることとなった。参加団体の間での批判や中傷もあるが、誰かが仲裁することで調整能力の重要さが理解され、競争ではなく、相互に補完する関係の構築については、今後も試みが続く（国際アクターも同様であろう）。信頼関係は一夜にして達成できるものではない、ということを多くの関係者が学んだという。

これまでどちらかというと、与えられた活動内容、予算、時間枠で物事を進めるに慣れてきた団体にとっては、調整や交渉に膨大な時間を要することに抵抗を示すケースもあったという。また、現地組織は自分たちで形成した事業に資金が拠出されることに価値を見出しつつも、通常国際組織が管理するような規模の予算が充当されないことについては不満が表明され、ニーズを満たすには不十分であるという声も多く聞かれた。予算規模が小さいあまり、これらの団体とコミュニティの信頼関係がくずれることを懸念する声もあった。

このように現地主導の人道活動はすべてがバラ色ではないし、改善の余地も大いにある。これらのプログラムの実施地域では、国際 NGO も活動を実施していたが、たびたびの要請にも関わらず、この現地組織主導の動きに情報交換を含め協力的な姿勢を見せるることはほとんどなかった。それでもウガンダとバングラデシュでのプログラム実施を通じ、関係者は、現地主導の人道対応の推進にあたっては、長期的な戦略的パートナーシップ、協力の形成が成功のカギだと確信している。これらを資金へアクセスするというインセンティブから完全に切り離すのは難しいことではあるが、人道危機がこれほど長期化、複合化するなか、その解決の糸口は現地組織、現地の人々の能力に見いだされる。現地アクターの強化、と言う際に、個々の団体への支援よりも、現地行政も含めたネットワークへの支援がより有効であることもこの経験から得られた学びであろう⁵²。

4. 援助の「脱植民地化」に向けて

現地化の議論については、本報告書執筆時点でも、グランド・バーゲンの現地化ワーカストリーム関連グループから次々と新しい情報が発信、更新されている。

現地化の動きが加速化しているのは、国連を中心とする国際機関が積極的にそれを望んでいるというよりも、この方向性について広く社会的な勢いがあるためであると考えられる。2016 年のグランド・バーゲンの採択時には予想していなかった局面から現地化の動きを後押しする社会的機運が生まれてきている。グランド・バーゲンの文書で書かれたことはとどまらない動きである。

2020 年 5 月、米国ミネアポリスで発生した黒人男性を白人警察官が死に至らしめた事件から世界的に広がったブラック・ライブス・マター (BLM) 運動は、日本国内では現在、報

⁵² ELNHA プログラムに関するより詳細な情報は、イケア財団のウェブサイト (<https://ikeafoundation.org/press-release/ikea-foundation-and-oxfam-eur-7-3m-partnership-to-improve-disaster-response/>)、ODI のウェブサイト (<https://odihpn.org/magazine/strength-voice-and-space-making-locally-led-response-a-reality/>)、オックスファム・オランダのウェブサイト (<https://www.oxfamnovib.nl/donors-partners/about-oxfam/projects-and-programs/elnha>) を参照。

道は下火になっているものの、米国、欧州各国では 2022 年に入っても人種差別の根幹にあると捉えられている過去の植民地主義、植民地支配の見直しが進んでおり、定期的に BLM に関する動きがニュースになっている。欧州の博物館を含め、多くの組織や機関が自ら関与した過去の奴隸貿易や植民活動を見直し、過去に犯した行為を認め、謝罪し、どのように正していくか対応を迫られているのである⁵³。

欧州の複数の都市では植民地主義者や奴隸貿易を通して富を蓄積した人物の銅像が、過去に抗議が出ていたにも関わらず建立されたままであることに対し、2020 年以降、BLM の流れで強い抗議運動が起きた。英国のブリストルでは同年 7 月に、17 世紀に奴隸貿易で財を成し、市の発展のために遺産を寄付したとされるエドワード・コールストンの銅像が抗議者によって引き倒され、港に投げ入れられたことは日本でも報道された⁵⁴。同年 9 月の全米オープン・テニスで大坂なおみ選手が人種差別の犠牲者の名前が書かれたマスクをつけて人種差別への抗議を表現したことでも記憶に新しい。現在もサッカーなどのスポーツのイベントで、片方の膝を地面につけて、人種差別撲滅への団結の意思表示を示す選手は後を絶たず、大きな社会的インパクトをもたらしている。

これらの一連の動きが人道支援セクターにも影響を及ぼしている。アジア、アフリカなどの旧植民地で「支援」を行う国際 NGO の組織体制は、往々にしてリソースと権限を北側出身者に集中させていること、彼らがグローバル・サウスの人々を「支援を必要とする可哀そうな人たち」というイメージで固定化し、それを通じて寄付を訴えることは、人々の尊厳を否定することにつながっており、植民地主義の継続以外なものでもない、との批判的見方は以前から存在していた。これが BLM を受けてより社会的に広く議論され、かつ共感を得るようになったのである。

英国では、国際協力 NGO のネットワーク組織である BOND が加盟団体に対して組織の人種差別に関する調査を行った。2021 年に出された調査結果によると、回答した 150 団体の 73% が組織の雇用の機会均等（いわゆるダイバーシティ）に関する組織方針を有しているものの、エスニック・マイノリティの回答者のうち実に 7 割近くが過去 1 年間に自団体の中でなんらかの人種差別を受けた、あるいは差別を受けた同僚を知っていると回答した。この調査の報告書は、「社会正義を果たすことを標榜している組織が、組織の外に対して変革を訴えていることそのものを自分の組織の中で行うという抑圧的慣習がある」と述べて

⁵³ 例えば、ロンドンの大英博物館が保管、展示している英帝国時代に西アフリカから略奪したとされるブロンズ像の返還の是非に関して議論が起きており、対応についてまだ最終的な決定はなされていない。

⁵⁴ オックスフォード大学にある、19 世紀に南アフリカで金鉱開発に従事し、後のアパルトヘイト政策の原型をつくったとされるセシル・ローズの銅像については撤去することが決まっている。また、2022 年初頭には、ブラッセル中心部にあるレオポルド 2 世の銅像について、歴史家や建築家から成る専門家委員会が銅像を溶解し、ベルギーによるコンゴ支配の犠牲となったアフリカ人の記念碑を新たに建てる選択肢を含めた提案を提出したことが報道されている。ガーディアン紙参照。

<https://www.theguardian.com/world/2022/feb/21/call-for-brussels-statue-to-be-melted-and-made-into-memorial-for-congo-victims>

いる⁵⁵。

この流れで、多くの国際 NGO が組織内の人種差別撲滅や特に理事会レベルでのダイバーシティの確保に向けた取り組みを誓う声明を発表している⁵⁶。

しかし、現地化との関係で問題視されている国際 NGO の課題は、組織内のマイノリティ職員に対する差別が存在することに限られるものではなく、むしろ、NGO の独立性と中立性を強調するあまり人種差別に対して「盲目的」になっている点である。つまり、そもそも、「脆弱な立場にある人々」を助けることをミッションに掲げる組織なのだから、組織としても職員としても人種差別に関与するはずがない、というロジックがこれまで通ってきた、ということである。このロジック自体を疑わない限りは、自らが無意識に持っている他者に対する潜在的な偏見や差別的な意識に誠実に向き合い、それを修正し、態度を変えるという行動につなげることは難しい。

人種差別、脱植民地化、現地化のあいだの関係について、国際人道支援専門家であるスムルティ・パテル氏は、2021 年 9 月の海外開発研究所（ODI）のブログ記事で以下のように述べている⁵⁷。

- BLM は、人道支援セクターに長らく存在していた人種差別について、それを経験してきた人たちが口火を切って語り始める機会をもたらした。同セクターには根本的な（白人）優位性が存在し、それは下位に置かれた人々に「腐敗している」「能力の欠如した」「信頼性に欠ける」といったレッテルを貼り、国際組織と現地組織の信頼関係を傷つけてきた。
- 現地組織の関係者は、国際組織から人種差別的な扱いを受けていても、資金を絶たれることを恐れて問題のある行為や発言に対して抗議することができずにいる。権力、特権についてのきちんとした議論がないまま、意味のある現地化の議論をすることは難しい。
- 人道支援組織は、自らが支援を必要とする人々との連帯感のもとに成り立っているのか、自らが人道主義、他者への尊厳、多様性がもたらす付加価値に対して誠実かどうかを見極める必要に迫られている。

⁵⁵ BOND (2021) *Racism, power and truth: Experiences of people of colour in development*.

⁵⁶ 国際 NGO の組織内の人種差別問題について、例えば、国境なき医師団英国は 2020 年 6 月の声明で国際スタッフが現地スタッフの持つ経験を十分評価せずに権限も与えられていない現行の組織のあり方を見直すことを、セーブ・ザ・チルドレン英国は同時期に「人種差別によって生じた害は組織のミッションの脅威になるだけでなく、当事者には多大な心理的かつ個人的な損害を与えてきた」とウェブサイトそれぞれで述べている。国境なき医師団：<https://msf.org.uk/msf-uks-commitment-addressing-institutional-racism>；セーブ・ザ・チルドレン英国：<https://www.savethechildren.org.uk/blogs/2020/update-leadership-team-anti-racism-commitments>

⁵⁷ スムルティ・パテル(Smruti Patel)氏は、上述のグローバル・サウスの NGO ネットワークである NEAR の創設者の一人でもあるほか、2007 年のインド洋沖津波対応の評価報告書の執筆にも関わった人道支援の専門家。同氏のブログ記事は、ODI の Humanitarian Practice Network に掲載されたもの。
<https://odihpn.org/blog/localisation-racism-and-decolonisation-hollow-talk-or-real-look-in-the-mirror/>

- ・ 旧植民地の国々では、市民社会組織も政府も徐々に自分たち自身の能力に自信を持ち、主張し始めている。植民地主義を断ち切る手段は多様であろうが、究極的には意思決定権を現地に委ねない限りそこからの脱却は実現できない。

支援機関が植民地主義や人種差別から完全に決別するまでは時間が必要であることであり、一夜で変化することは期待できない。しかし、まずはBLMを発端に人々がこの問題を語ることができるようにになったことを歓迎し、セクターの改革、改善に向けて前進すべき、としている。

コロナウイルスと現地化の推進の関係についてもすでにいくつか分析が出されている。2020年はじめから、国際移動が大幅に制限され、事業地へのアクセスが困難となり、現地アクターの重要性については再認識された。しかし、これによって国際NGOは現地組織との提携をさらに強化するか、またそれによって今後、たとえアクセスができる事業地であっても同様に現地組織との提携を推進する傾向が進むのかどうか、現時点では様々な見方がある。

国際組織の責任者や関係者が支援現場から不在になったため、資金が現地組織に直接拠出されると思いきや、その資金自体が止められたケースがあったことも報告されている⁵⁸。2020年4月にバヌアツなど大洋州の国々に被害をもたらしたサイクロン対応にあたって、コロナウイルスのため国際支援の実施はなくなったため、現地組織が対応すべく立ち上がった。しかし、そのために国際人道資金が現地の対応者へ直接拠出されることはない。むしろ、それ以前に発生したサイクロンへの対応に際して現地組織が国際組織を通して確保していた国際資金の額のほうが大きかったという。現地組織に直接拠出することに慎重になる姿勢が顕著であるが、ドナーのマインドセットは変わっていない、ということなのである⁵⁹。

BLM運動、コロナウイルスなど人道支援セクターを取り巻く目まぐるしい動きがあるなか、2021年6月、2日間にわたってオンラインによるグランド・バーゲン年次会合が開催された。採択から5年が過ぎたところで、2016年当時の計画も修正、更新され、「グランド・バーゲン2.0枠組み」が署名機関・組織によって合意、承認された。会合の記録によると、現地化をさらに加速化させることの必要性、支援を受ける人々の声を体系的に集める仕組みや、支援受け入れ国政府との関係強化の必要性も議論されている⁶⁰。また、この会合では、

⁵⁸ Barbelet, V., Bryant, J. and Spencer, A. (2021) *Local humanitarian action during Covid-19: findings from a diary study*. HPG working paper. P.24. BLM運動を受けて、国際NGOのなかには現地組織と提携しなければ寄付者からの評価が下がるレビュー・リスクを恐れ、その必要性から現地提携を進めている例もある、という見方もある。その結果、眞の現地主導の支援の実施を目指しているのか、現地事務所から国際スタッフを減らすことで組織の評判を維持しようとしているのか、一貫性のないケースも観察されるという。

⁵⁹ Humanitarian Advocacy Group and VANGO (2020) *No turning back: local leadership in Vanuatu's response to Tropical Cyclone Harold*.

⁶⁰ Grand Bargain Annual Meeting 2021 Summary Note より。<https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-annual-meeting-2021-summary-note>

「現地化は推進すべきものなのか」という問い合わせ、「現地化をどのようにして推進すべきか」と議論が転換したことが確認された。この転換、発展によって現地化の政策と実践の変化につながる、という期待も出てきた⁶¹。

「グランド・バーゲン 2.0 枠組み」の戦略的目標は、「効率性と効果、説明責任の拡大を通して、すべての関係者が平等な位置に立った上で人道支援の成果を向上させる」と設定された。そのための優先課題を、①効果的な人道対応を担保するための資金の質の向上、②現地の人道対応者へのリーダーシップとキャパシティ強化のための支援拡充と人道ニーズに的確に対応するための受益者の参加の確保、の 2 点とした。

グランド・バーゲンを推進していくための体制も改定された。これまでに各ワーカストリームで達成された実績は、主に技術的、実務的な局面に集中しており、今後より変革を起こしていくためには、より確固とした政治的意思が求められている。そのために、そのような政治的コミットメントが求められる課題については、コーカス（幹部会）を設置し、そこで集中的に推進のための検討をしていくことになった⁶²。現在、現金給付に加え、新たに導入された「中間組織(intermediaries)の役割」というテーマについてのコーカスがすでに立ち上がっている。また、質の高い資金拠出についても今後コーカスが設置される予定である。これに伴って、現金給付型支援の拡充、重複と管理費の削減、資金の複数年拠出とイヤーマークの削減のワーカストリームは廃止された。

「中間組織」とは、主に国連機関と国際 NGO のことを指している。2021 年 6 月にオーストラリアの人道支援専門シンクタンクである人道助言グループ（HAG）が出た調査報告書では、現在、国際的に現地化を進める方向性の合意はあるものの、中間組織特に国際 NGO が現地で事業を実施する際に、直接実施とするか、現地組織と提携するか、そのバランスを考える必要性が出てきていること、また、多くの現地組織からの意見では、提携する国際組織が適切な中間的役割を果たしていない、という問題について議論されている⁶³。また、多くの現地組織にとって、国連の専門機関と国際 NGO が支援実施国において、ドナーからの資金の受け手となり、現地組織・アクターと提携せずに事業を実施することは、現地化の精神に沿わないものであり、現地組織の強化を阻害する要因という見方も次第に強まっている⁶⁴。一方でドナーによっては法律上、自国の NGO としか契約を締結できないケース

⁶¹ Barbelet, V., Bryant, J. and Spencer, A. (2021), p.7.

⁶² IASC ウェブサイト “Criteria for establishing Grand Bargain 2.0 Caucuses”

(<https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/criteria-establishing-grand-bargain-20-caucuses>)

⁶³ Humanitarian Advisory Group, Glow Consultants, et al. (2021) *Bridging the Intention to Act Gap: The future role of intermediaries in supporting locally led humanitarian action.*

⁶⁴ 国際 NGO が従来資金調達を行ってきた北側の国々では、すでに NGO が飽和状態でこれ以上寄付収入の増額を図るのは難しいと考えられているようなマーケットもある。そのため国際 NGO がグローバル・サウスの国々で新たに出現した富裕層、中間層をターゲットに資金調達に着手するケースも増えている。しかし、世界的にも知名度の高い国際 NGO がそのブランド名を使って資金獲得活動を行うことは、現地の NGO や市民社会組織にとっての脅威ともなりえる。Alliance for Empowering Partnerships (A4EP)の創設メンバーの一人で、Humanitarian Aid International (HAI)の代表でもあるインド人のスタン・シンは、インドの現地組織である限りインド国内の開発事業のために海外から資金を受取ることはおろか、インド

もある⁶⁵。

HAG の報告書では、現在の人道システムをめぐる権限やプロセスは内在的に現状を維持する傾向にあり、変化への意志はあっても望ましい行動の変化につながっていくことには非常に複雑なプロセスがあること、また、抜本的改革なしでは、人道支援体制は漸進的にしか変化しない、としている。そして、まずは中間組織に対して変化する動機づけを行うこと、具体的な新しい役割を自ら選択できるよう具体的な姿を描くことを提案している。

新たに設置された中間組織のコーカスは同報告書の提言内容に基づくものである。その目的は、「現地アクターが地域住民と協力して人道対応をリードし、設計し、実施できるよう、ドナーと中間組織がスペースを提供するようになること」とされている⁶⁶。この点で前進があれば、現地組織がドナーから直接拠出を受ける資金の拡大が期待できる。国連機関や NEAR の代表者から成るコーカスは 2022 年前半には何らかの提言を出す見通しである。

コラム 3

中立性と人種差別の関係

——国境なき医師団英国 理事の振り返り——

コロナウイルスの感染が開始してから数か月、またヨーロッパでの BLM の抗議運動が活性化した 2020 年 6 月、医師で、国境なき医師団英国(MSF UK)の理事長を務めた経歴を持つジャビッド・アブルモネイム氏が国際人道支援団体と人種差別の関係について、自分の経験を踏まえた考察をブログ記事として発表している。彼自身、英国で生まれ育ったエスニック・マイノリティでもある。

コロナウイルスは、医療の面でも社会経済の面でも人種を境にした格差を浮き彫りにした。英国では、感染者の重症化率や死亡率がエスニック・グループによって異なることが次第に統計として出てきていた。感染抑制のための封鎖によって、行動が制限され、経済の面でも大きな打撃を受けたのは貧困層やエスニック・マイノリティであった。そこにブラック・ライブス・マター(BLM)運動が起きたのである。

その 3 年前の 2017 年、MSF 各国支部の最高責任者が集まる国際総会で、米国支部から、「MSF は、制度的人種差別の問題を抱える組織である」という動議が提案されたことがあった。MSF 英国の代表責任者としてその総会に参加していたジャビッド氏はその動議を否決する側に回った。人種、肌の色、宗教、政治信条に関係なく、人道危機の現場で負傷した人、病人を救助する立場にある MSF がなぜ人種差別的組織になり得るのか、その当時は米国支部が提起した問題の意味を理解できなかった、と打ち明けている。

BLM が起き、国民医療システム (NHS) という巨大な組織に所属するエスニック・マイノリティの一人の医者として改めて自分の立場や MSF という組織について振り返ってみた。

医者にとって、「患者は患者、あくまでも患者である」。医療行為では人種、政治的信条、紛

国内の民間企業からの寄付も国際 NGO のインド事務所を通さないと受け取ることができない現在の制度の改善の必要性を指摘している。Singh, S. S. (2021) 'If you want to support, vacate the space.' CDA Blog, <https://www.cdacollaborative.org/blog/if-you-want-to-support-vacate-the-space/>.

⁶⁵ 例えば、欧州連合(EU)の人道支援資金について、現行では、EU 加盟国に本部を置く NGO のみが契約の資格を有している。

⁶⁶ グランド・バーゲンの「中間組織の役割コーカス」ウェブサイト参照。

<https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/caucus-role-intermediaries>

争における敵味方など一切関係ない。負傷者、患者を救助、治療することが何よりも優先される。MSF の人道支援活動では、アフリカやアジアの地域で肌の色が異なる、往々にして肌の色の白い医療従事者が診察、治療にあたる。それが中立性であると信じてきた。その国の活動で独立性と中立性を守るために、外国人である必要がある。外国人であることで国際的に連帶していることも示されている。

従って、支援の前線に地元出身者もしくは肌の色が同じである医者や看護師が送り込まれることはまずないのである。彼らに期待されている役割は副次的なものにとどまる。

果たしてそのやり方は、中立性、独立性という点で正当化されるべきものなのか?「医療従事者、医療行為に人種は関係ない」と主張することが実際には組織内の国際スタッフと現地スタッフの間の二重構造を形成してきただけでなく、その構造の正当性に向き合うことを閉ざしてしまっていた。

中立性と独立性の価値観を極度に強調することが、組織内の二重構造をつくってきたことにジャビッド氏は BLM を通じて気づいた、と振り返っている。

<参考文献>

Dr Javid Abdelmoneim (2020) Addressing racism in MSF (URL: <https://msf.org.uk/article/addressing-racism-msf>)

II. 現地化をめぐる日本の国際協力 NGO の状況

前章では、グランド・バーゲンを含め、現地化の国際的議論の潮流を概観した。本章では、日本の国際協力 NGO がこの議論に照らし合わせて現在どのような位置にあるのか、また、現地化をめぐってどのような課題があるのかを考えていく。NGO 研究会で実施したセミナー、シンポジウム、ヒアリング等を通して抽出された日本の NGO 関係者の見解や意見をもとに検討していくこととする。

1. 日本国際協力と現地化

前章で述べた通り、グランド・バーゲンの現地化に関するコミットメントに関し、署名機関・組織が報告を求められている項目として、①現地アクターへの組織強化支援状況、②現地アクターへの直接資金拠出、の 2 点がある。これまでに日本政府による年次自己報告での現地化に関する記述は以下の通りとなっている。

表 3：日本政府による現地化に関する報告⁶⁷

報告年（報告書日付）	現地化のコミットメントに関する記述
2020 年 (2021 年 2 月 16 日)	<ul style="list-style-type: none">緊急事態においては、迅速にかつ説明責任を果たしつつ対応することが求められる。そのような状況で現地組織の能力やスキルを確認することは困難であるため、一定規模以上の資金を現地アクターに直接を拠出することは困難である（5 頁）。そのため、日本政府は国際機関に対して現地組織と協力するよう促している（5 頁）。
2019 年 (2020 年 2 月 13 日)	<ul style="list-style-type: none">日本政府は人道ニーズを減らすことを視野に防災事業に力を入れており、開発支援において現地政府のエンパワーメントに尽力している（3 頁）。日本政府は 2019 年 6 月に仙台防災枠組み第 2 フェーズを発表、世界で 500 万人に裨益する洪水予防、8 万 5 千人の政府関係者および現地のリーダーの育成に加え、80 カ国で防災計画の策定を支援する予定ある（3 頁）。
2018 年 (2019 年 3 月 22 日)	<ul style="list-style-type: none">ウガンダで難民居住区とホスト地域両方をカバーするデータを作成した（2 頁）。
2017-18 年 2018 年 (日付なし)	<ul style="list-style-type: none">一定割合の予算が現地アクターに拠出されるがそのような予算の記録はない（5 頁）。
2016-17 年 2017 年 (日付なし)	<ul style="list-style-type: none">2015 年度、草の根人間の安全保障を通し、（現地組織に対して）約 8 千 3 百万ドルを 855 のプロジェクトに拠出した（4 頁）。

2019 年の報告内容には、防災事業に触れているが日本の ODA では、受け入れ国政府への技術協力が重視されているためこのような報告内容となっていることは説明がつくと言え

⁶⁷ IASC のウェブサイトで過去の報告が公開されている。（<https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-annual-independent-reports-and-self-report-archive>）

る。また、2020年報告では、現地組織への直接拠出は難しい、としている。国際人道支援改革という観点から考えると、これらの報告内容は、例えば、オーストラリア政府の大西洋州地域における国際NGOコンソーシアムと現地組織の合同委員会の設置支援、同地域のサイクロンやコロナウイルスへの対応の意思決定をこの合同委員会へ委譲したという報告、あるいはノルウェー政府による、現行の制度では現地アクターへは直接資金拠出には制約があり、従って当面は国連による現地プールファンドへ資金拠出を行うという報告（いずれも2020年度報告）とは対照的である⁶⁸。日本政府の2018年報告にあるウガンダ難民居住区におけるデータ作成については、現地化との関連で報告されている内容ではあるが、現地政府、現地組織への技術協力が行われたのかどうか明確にされていない。また、いずれの報告においても、日本の国際協力のNGOの活動についての言及はなかった。

現在の国際人道支援改革の議論では、国際NGOが直接支援をするよりも、現地組織と提携して事業を形成、実施していくほうが望ましいという考えが支持を集めつつあり、その方向へ転換していく流れが生まれてきていることはすでに述べた。グランド・バーゲンで期待されているのは、その提携にあたって国際組織と現地組織が対等なパートナーシップの精神に基づいて提携すること、必要に応じて現地組織が必要とする支援を国際組織が提供することである。

日本のNGOが現地組織と提携して事業を実施する際、内容や形態は多様であろうが何らかの現地組織強化の要素が入るケースは多いと考えられる。しかし、公的資金であるNGO連携無償資金協力やジャパン・プラットフォーム（JPF）の現行の制度では、上述したグランド・バーゲンのコミットメントの1点目、「現地アクターの組織強化支援」で目指されていることを反映していない。現地組織の組織やキャパシティの強化策を事業の活動として組み込むことは奨励されておらず、現地組織の運営費は計上が認められていない。

国際的に求められている方向に沿って現地アクターの組織とキャパシティの開発、強化を視野に入れて活動を実施していくためには、事業開始の度に提携先を見つけ、変更するよりも、より中長期的視野に立って、基準に従って選ばれた提携先と一定期間協力、提携していくことが望ましい。あるいは、現地の個別の組織レベルではなく、地域や国単位で強化に貢献しようとするのであれば、その目的に沿った理念や戦略が必要となろう。

一方、2つ目のコミットメントである現地アクターへの直接資金拠出については、国連が管理する国別プールファンドへの日本政府の拠出は、2021年実績で80万ドルにとどまっている（1位のドイツ政府は約4億ドルを拠出）⁶⁹。NGOについては、日本の個人寄付や企業寄付を自団体の現地事務所に拠出するのではなく、現地の組織へ提供することが求められているわけであるが、現在のところ政府以外、グランド・バーゲンに署名している日本の組織はないこともあり、このような新しい形の資金の流れについての本格的な議論は起きて

⁶⁸ オーストラリア政府およびノルウェー政府の報告書も上記のウェブサイトで入手可能。

⁶⁹ OCHAの国別プールファンドに関するウェブサイト参照。<https://www.unocha.org/our-work/humanitarian-financing/country-based-pooled-funds-cbpf>

いないのが現状である⁷⁰。

現地化のコミットメントを果たしていくための課題や制約はいくつか考えられるが、日本のODA予算全体に占めるNGO資金の割合が他の開発援助委員会（DAC）諸国と比較して格段に少ないこともある。経済協力開発機構（OECD）が2020年に出した「市民社会組織を通し支援」という資料によると、DACメンバー30カ国のNGOを通して実施する政府開発援助の割合は、2018年平均で15%であった。カナダ、オランダ、北欧諸国のようにODA予算の3分の1から4分の1をNGOを通して拠出する例もある⁷¹。日本は、同年の実績は2%であった。予算の絶対額も割合も少ないため、NGO連携無償資金協力、JPFいずれにおいても、現地化推進のために日本のNGOに対して現地団体との提携を促進あるいは義務づけたところでインパクトは限定的であるため、そのような方向付けのインセンティブがない可能性がある。

上記のOECD資料は、ODA資金のNGOへの拠出について、自国のNGOへの拠出と現地NGOや市民組織への内訳も提示している。これを見ると、日本政府による現地アクターへの拠出額は、2018年は4千万ドル弱（約44億円）であった。草の根・人間の安全保障無償資金協力、草の根文化無償資金協力が該当すると思われるが、この現地アクターへの直接拠出額は、同年の英国政府やオランダ政府による現地アクターへの拠出実績の半分以下であった。また、これらの草の根資金協力では、現状では、直接事業費の支出しか認められていない。

グローバル・サウスの国々では、前章で述べたように、現地組織の動きが活発になっており、国連機関を含めた国際アクターとの交渉力も今後さらに高まっていくことが予想される。このようななか、日本政府とNGOも、公的資金予算はたとえ限られていても、日本のNGOと現地組織との提携のあり方について何らかの方針を検討する必要があると思われる。実際には、NGO連携無償資金協力やJPF事業のなかで、日本のNGOが現地組織に対して組織強化のための取り組みをしているケースもあるため、グランド・バーゲンの報告に含めていくことから始めることも一案であろう。

2. NGOによる現地化の認識と実践

日本の国際協力NGOの事業実施形態は多様である。複数の国でいくつもの事業を直接自団体のみで実施するケースもあれば、反対にほとんどの事業を現地団体と提携する形で実施してきた団体もある。また、事業国や事業地によって、直接実施にするか、現地組織と提携するか、その時のニーズや状況に応じて決める場合もある。現地政府の施策により、国際

⁷⁰ 2020年はじめに中国の湖北省で新型コロナウイルスの感染が深刻化した際に、日本の多くの地方自治体や民間企業が現地の病院など医療施設に対して医療機材、医薬品、防護服等を寄付したケースはある。また、他の国でも突発的に起きた自然災害に対して、日本の団体が現地団体へ直接支援物資や支援金を送るケースは多々ある。これらは突発的で一時的な動きであり、中長期的にかつ体系的に現地機関・組織を支援することを目指した支援ではないので、現地化の動きには含めることはしない。

⁷¹ OECD (2020) Aid for Civil Society Organisations: Statistics based on DAC Members' reporting System database (CRS) 2017-2018.

NGO が事業を実施する際に現地組織との提携を義務づけられている場合はそれに従う必要もある（例えばネパール）。また、団体設立の経緯や考え方に基づいて現地パートナーシップを重視しているからこそ提携の形態で事業を実施することもある。

2016 年に実施された国際協力 NGO を対象にした調査では、事業を実施する形態について、自団体と活動国の団体が提携して事業を実施する形態が最も多いことが判明している（全体の 39%）。次いで多いのが自団体のみによる実施であった（同 31%）⁷²。

今般の NGO 研究会の実施にあたっては、2021 年 5 月に支援の現地化の NGO のワーキング・グループを設立し、約 10 団体が参加した。そこでは、本報告書冒頭の活動リストにあるように、セミナーという形での参加団体による現地化に関連する取り組みの事例紹介、2021 年 10 月末には海外からの現地組織ネットワークおよび国連機関関係者を呼んでのシンポジウム、12 月には NGO 関係者の間で現地化についての考え方や今後の展望を議論するためのワークショップを実施した。

多くの日本の NGO 関係者にとっては、グランド・バーゲンや現地化の議論の国際潮流はそれほど馴染みがあるものではなく、関係者のなかにはワーキング・グループの立ち上げ時、グランド・バーゲンの現地化に関する世界的なコミットメントの存在を知らないケースもあった。また、コロナウィルスの影響で現地への渡航、出張も大幅に制約されていたため、事業国での支援機関の調整やクラスターに関する情報も入手しづらくなったりした状況があった。そのため、現地化についての国際的議論を意識している関係者は比較的限られており、現地化とは、各団体が独自に定義を行うものであり、それを進めるかどうかは各団体が独自に決めるものである、という意識が観察された。他方、国際アライアンス系の NGO 関係者のなかには、国連機関が現地組織との契約に舵を切りつつあるため、北側の支部が以前よりも国際機関の資金を確保することが難しくなってきており、アライアンス全体としての収益が減っていることを指摘する声もあった。

現地化の定義や認識は別としても、現地化そのものに関する議論を促すことを目指し、ワーキング・グループ形成後はまず、本 NGO 研究会のアドバイザーである桑名恵近畿大学准教授より現地化の議論の背景およびグランド・バーゲンの内容を共有した。その後、数回にわたり、参加団体から具体的な現地化に関する取り組み事例を紹介してもらう機会をもうけた。ワーキング・グループで共有された 4 団体の発表内容のうち、3 団体の事例を以下、要約する。これらの団体の発表資料は、別添資料としても本報告書に掲載する。

(1) 世界の医療団（MDM）米良明子氏（2021 年 9 月 10 日）

- MDM は、ベトナム戦争終了後間もない 1979 年に設立された。支援そのものだけではなく、証言すること（フランス語で témoigner）も重視することが特徴である。現在世界 16 カ国に事務所・法人があり、それぞれ資金調達・動員を行う。日本では 1995 年に活

⁷² 外務省、特定非営利活動法人国際協力 NGO センター（JANIC）（2016）NGO データブック 2016

動開始。緊急支援と並び中長期の医療保健活動も手掛ける。

- ・ この 16 の各国事務所・支部で現地化について重視することは多様性があり、例えばフランス支部はエンパワーメントに、スペイン支部は相互補完に重点を置いている。MDM はグランド・バーゲンに署名はしているものの、署名者になることが現地化を推進することの前提条件だとは捉えていない。そもそも現地化のためには、北側の事務所関係者の思考転換も必要である。
- ・ しばらく前から事業実施にあたっては現地組織との提携においてキャパシティ強化を入れることが標準になっている。具体的には 2016 年以降、各事業で予算の 6%を、2018 年以降は 11%を、自己資金から充当して現地組織に提供している。
- ・ さらに、MDM として財団を立ち上げており、現地組織がセクシャル・リプロダクティブ・ヘルス、ジェンダーに基づく暴力のテーマで資金申請ができるようにしている。それを通して中長期的には申請する現地団体が他の財団からも資金を確保できるようになることを目指している。

(2) 日本赤十字社 木村美羽氏、辻田岳氏（2021 年 9 月 10 日）

- ・ グランド・バーゲンの現地化ワークストリームは、国際赤十字赤新月社連盟（IFRC）がイスラエル政府とともにリード役となっている。組織内で現地化を実行するために様々な議論をしている。
- ・ 「現地化」と言うと、国際人道支援体系に基づき現地アクターが対応する、という国際組織目線の捉え方であると感じられるため、「現地主導の人道対応」を意識して使用している。現地化を推進する理由として、迅速な対応、アクセシビリティ⁷³、開発との連結、費用対効果の 4 点を組織内の共通の理解としている。
- ・ 赤十字では、支援を必要とする人々が中心にあり、支援にあたるのは現地の赤十字社であることが大前提である。現地赤十字社への組織強化の支援もあるが、強化そのものを目指すのではなく、結果としてより適切な支援サービスが実現できたかどうかを重視している。
- ・ 現地赤十字社がより主導していく形で支援ができるように、パートナー型アプローチを通してのアカウンタビリティとリスクの共有、プールファンドの運用、組織能力の見える化など具体的なツールが導入されている。また、従来米国政府資金は米国赤十字を通して現地に拠出してきたところ、これを IFRC 本部、米国政府、米国赤十字の間で現地化推進のために交渉と調整を重ね、米国政府資金が現地の赤十字社と直接契約する新しい方式をアジア地域で開始しようとしているところである。

(3) シャンティ国際ボランティア会（SVA） 菊池礼乃氏（2021 年 12 月 7 日）

⁷³ 支援の現場で多様なステークホルダーやコミュニティのメンバーから支援団体への理解を得ることを指す。

- ・ SVA では、2000 年代はじめに組織発展論の観点から「組織現地化」の考えが出てきた。当時は年次で事業計画を立てていたが、現地の人材育成も含めより長期的観点から組織運営と事業実施を行う構想をあたため、2011 年の理事会で「運営現地化の基本的考え方」という方針が承認された。運営現地化は、「運営の主体性を現地事務所へ委譲するプロセス」と定義された。その後、「運営権限を最終的に現地へ移譲する取り組み」と改訂された。
- ・ 現在もこの過程は進められている。現地の組織形態としては、現地事務所の運営を主に現地の職員が行う運営現地化、より自主的な意思決定を行う運営自立化、独自の理事会を持ち意思決定を行う組織自立化などがある。独立しても、SVA 本部とパートナーシップ関係を持つか、完全に独立するかの選択肢がある。
- ・ いずれにしても SVA 本部としては現地の能力強化を重視しており、ガバナンス、人事、財務、プロジェクト管理などの 6 分野に整理して、これまでカンボジアやラオスを含めた複数の国で現地のスタッフの人材育成計画を策定、実施してきた。これらの実施を通して、現地リーダーシップの育成強化、資金調達手法の面について今後、改めて重視していくことの必要性が浮かび上がった。
- ・ 将来的には、組織全体としての運営現地化のスケジュールの明確化、東京本部の国際化、現地パートナーシップのあり方について見定めていく必要があると認識されている。

また、日本の NGO の現地化への取り組みについて情報を補完するため、ワーキング・グループには参加していない以下の団体より個別にヒアリングを行った。ひとつは、例外なく現地組織と提携して事業を実施している組織、もうひとつは国際アライアンス団体である。

(4) アジア協会アジア友の会 (JAFS) 热田典子氏 (2022 年 1 月 14 日)

- ・ 1979 年の組織設立時、創立者の考え方として、アジア地域の人々を「支援する」というよりも、彼らと同じ市民としてつながる「共同体」の必要性の考えがあった。以来、連帯を前提にした活動を行ってきている。そのため、現在も 18 カ国で事業を実施しているが、JAFS が直接実施することではなく、すべて現地の組織と提携して実施している。
- ・ 現地にすでに存在している組織、グループと提携することもあれば、プロジェクトがきっかけとなり現地で組織が形成されることもある。事業の主体はあくまでも現地組織である。
- ・ 水衛生、教育、緊急支援などの分野の活動を行うが、技術的、専門的知識や経験よりも現地組織が自ら考える姿勢を重視している。自分たちで自分たちの問題を解決する、という問題意識と意欲は重要だと考えている。日本の組織は一緒に考える役割を果たす。そのためにアジア地域の各団体の間でのネットワーク連携も重視し、相互に情報・意見交換ができるようなプラットフォームもつくっている。
- ・ 理想的にはすべての活動を自己資金で実施できることであろうが、現実はそうではな

い。公的資金の活用も必要であるが、求められるコンプライアンスなどは必ずしも現地組織の主体性や自立性を促進するものではないことが課題に感じられることもある。

(5) プラン・インターナショナル・ジャパン (PLAN) 馬野 裕朗氏 (2022年1月19日)

- ・国際組織として、しばらく前から組織運営のあり方として、従来のシェアホルダー式（資金を拠出する側が拠出額に応じた意思決定権を持つ）からステークホルダー式に転換し、より事業地に近いところで意思決定がなされるべきではないかという議論がなされてきた。組織の運営にあたってグローバル・サウスの声をより反映させるための模索は今も続いている。
- ・2022年半ばから開始される予定の国際組織としての5か年中期計画では、”Locally led, globally connected”という言葉が謳われており、より現地を重視したものとなる見通しである。そこでは、一層現地組織との提携が強化、推進されることになる。ただし、その場合、必ずしも現地NGOとの提携に限られるものではなく、コミュニティ・レベルの女性グループや青少年グループとの提携が重要であり、効果的に提携、協力することで、より公正な社会の実現、開発と人道の連結を実現することを視野に入れている。

上記の団体のうち、MDMとPLANは国際アライアンスに所属するNGOであり、SVAとJAFSは日本に起源がある団体である。いずれの場合でも現地化に対する考え方や取り組み方は多様である。

MDMは、医療・保健分野に特化した組織であるが、早くから事業実施にあたって現地組織の強化のための予算配分をしていること、また現地組織が自ら資金獲得ができるようになることを視野に入れて、財団を設立し、決められたテーマで助成を行っている取り組みは興味深い。また、現地組織の強化は、グランド・バーゲンへの署名有無に関わらず実施する、という姿勢は、団体の思想として現地の主体性や能力を重視しているからこそ出てくる発想なのである。

PLANは、事業実施国数はより多く、また資金規模も比較的大きいが、意思決定の権限が北側に集中していることの問題への意識があり、これを今後どのようにバランスの取れたものにしていくか、課題になっていることが分かる。

赤十字は、国際連盟としてスイス政府と共にグランド・バーゲンで現地化のリード役を果たしているが、組織形態としては世界各国に赤十字支社が存在し、人道対応にあたってはこれらの支社が中心となって実施することになるため、もともと現地主導で活動が行われてきた側面がある。しかし、大規模災害対応で資金規模が大きい事業を実施する場合は、資金源である北側の組織の発言力が増すなど、他のNGOとも共通の課題があることが分かる。そのためにより対等な関係を目指して、具体的なツールも開発されてきている。

JAFSは、設立時から一貫してすべての事業を現地組織と提携して実施しているが、このように「アジア共同体」という思想に基づいて現地提携を徹底している団体は比較的少ない。

今後、国際的に現地主導型の実施がより推進され、中間組織としての国際 NGO の役割を再考する方向が進むなかで、現地組織に対して果たすべき責任や役割を考えていく上で JAES の経験から学ぶべき点は多いであろう。

また、SVA についても、これまでアジア地域を中心に直接事業を実施してきた流れで、グランド・バーゲンとは関係なく、独自に現地主導の実施のあり方への転換を目指し、具体的な人材育成計画を進めてきたことは特筆に値する。

現地組織との提携を重視するという考え方や姿勢は、限られた期間内で一定の支援や事業を届けることを目的にするのではなく、その国や地域の人々やリーダーと協力して連帯する精神を育成していくこと、それによって長期的に地域の課題が解決されていくという考えに基づいているとも言える。そのため、現地組織との提携、あるいは現地への権限移譲という発想になるのが自然な流れとなるのであろう。開発協力だからこそ可能となる形態であるとも言える。とは言え、長期的な提携関係、基盤を有することが、仮に緊急事態が発生した場合、すでに信頼関係が構築されているため、より効果的な活動の実施の実現につながることは、上述したインド洋津波対応の事後評価でも指摘されていたことである。また、組織が現地化を進めるか、直接実施よりも提携型実施を重視するかどうか、これは組織の「哲学」とも深く関係していることでもある⁷⁴。

以上、事例の数は限られているものの、現地主導の事業実施のあり方の背景にある考え方、実際の事業の実施形態は日本の NGO の間でも多様であることが分かる。同じ国際アライアンス組織であっても、MDM と PLAN の間では事業の実施形態には大きな違いがあるし、同じ日本の組織であっても、JAES のように設立以降すべてを現地提携としている組織もあれば、SVA のように直接実施から次の新しい形態へ移行しようとしている組織もある。現段階でまだ分からることは、今後、前章で紹介した国際的な動きや議論の結果がどのようにして、またどの程度、日本の NGO の事業実施形態に影響を与えることになるか、という点である。

以上の点を踏まえ、日本の NGO の現地化を視野に入れた事業実施形態を国際的議論と照らし合わせて類型化してみると以下のようになる。

表 4：現地主導の事業実施の形態

形態	メリット	課題
国際 NGO の現地事務所の運営の責任を現地職員が担う（事務所の現地化）	・将来的に現地スタッフが活躍していくための能力強化が計画的かつ効果的に実施されることで、長期的にその国の市民社会	・現在のところ、「ナショナル化」と呼ばれ、国際的には現地化とは区別されている。

⁷⁴ ラオスで長年に渡って日本の NGO を通じて教育事業に携わった小野豪大氏は最近の著書のなかで、「組織的文脈は各国際 NGO で大きく異なっていても、組織哲学がローカライゼーション促進の中心的な部分に存在することは確かである」と述べている（小野(2021)）。

	<p>組織の強化に貢献する可能性がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・長期的には事務所を現地組織に転換する（登録を変更する）ことも可能性としてある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・意思決定権が「北側」にある限りは、眞の現地化とはみなされていない。
現地組織と提携して事業を実施する	<ul style="list-style-type: none"> ・当面は現地化の推進にあたって現実的な形態であり、現地組織が北側のドナーへアクセスするうえで有効な方法。 ・日本の NGO の約 4 割はすでに実施している形態である（NGO データブック 2016）。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現地組織によっては、提携よりも直接資金拠出を受けたほうがるべき姿であり、望ましいという考え方もある。 ・現行の公的資金スキームでは、国際 NGO の主体性を求める、現地組織への管理費拠出がない、などの制約がある。
現地組織へ直接資金を提供する	<ul style="list-style-type: none"> ・グランド・バーゲンでは国際 NGO もこの形の貢献を求められており、国際 NGO のなかには実際に寄付資金の大半を現地組織へ拠出する例も出てきている。 ・現地組織が自主性を發揮して活動できる形態である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現地団体と長期的に提携した実績がない、信頼関係がまだ築かれていない、という場合は実現が難しい可能性あり。

ここまで述べてきた背景を踏まえ、現地化に対する議論を深め、様々な意見を出し合うことを目的に、2021 年 12 月には NGO 関係者を対象にオンラインでワークショップを開き、以下の 4 つのステートメントをもとにして、参加者 25 人が 5 つのグループに分かれて議論を行った。

- (1) グランド・バーゲンの枠組み、グローバル・レベルで展開されている現地化の推進の議論は、日本の国際協力 NGO にとってどのような挑戦と機会をもたらすか。現地化について日本の国際協力 NGO の間で協力して取り組むべきことは何か？
- (2) グランド・バーゲンのなかで約束されている「現地化の推進」および現在のグローバル・レベルでの議論に照らし合わせ、日本の国際協力 NGO にとって、短期的、また中長期的に実現できる現地化の姿はどのようなものか。
- (3) 国際 NGO と現地アクターが協力するにあたって、より対等なパートナーシップを実現することによって達成できることは何か？また、対等なパートナーシップを実現するために必要なこととは何か？
- (4) 現地アクターの持続的なキャパシティ強化のために必要なことは何か。また、現地のリーダーシップと調整メカニズムの強化のためには何が必要か。現地化の持続性を高めるため、国際 NGO に出来る役割は何か？

1点目の日本のNGOにとっての機会や課題については、やはり新しい役割を見出す必要があること、一方で、現地組織との「相互補完」を唱えることはやさしいが、実際の事業実施となった場合にどのようなものができるのか、まだ不明なのではないか、という指摘があった。また、他国政府と異なり、日本政府が現地化について具体的な方針を出していなかったため、日本のNGOにとってはインセンティブが不在である、という指摘もあった。

2点目の現地化した状態の将来像は、現地の組織が持続的に組織を維持でき、事業を継続して実施できている状態であること、また、一方で、北側のドナーが申請書や報告書を英語でも受け付ける状態になっていること、との声もあった。

3点目のパートナーシップのあり方については、対等で水平な関係へ移行することの重要性の指摘が多かったものの、「国際NGOによる現地NGOへの介入は完全になくすことはできない」という声もあった。

4点目のキャパシティ強化についても、国際的に指摘されているように、長期的なコメントメント、予算の複数年拠出などによる支援の必要性が指摘されたほか、技術的な面と合わせて組織強化の重要性についても議論がなされた。

これらについて議論することで、1章で引用したスムルティ・パテル氏の言葉、「自らが支援を必要とする人々との連帯感のもとに成り立っているのか、自らが人道主義、他者への尊厳、多様性がもたらす付加価値に対して誠実かどうか」を考えるきっかけになったのではないかと思われる。

いずれのステートメントに対しても正しい回答があるものではない。参加者にとってこの議論への参加を通じ、前章で引用したスムルティ・パテル氏の言葉、「自らが支援を必要とする人々との連帯感のもとに成り立っているのか、自らが人道主義、他者への尊厳、多様性がもたらす付加価値に対して誠実かどうか」について振り返る機会になったのではないかと思われる。このワークショップの議論の記録は、本報告書の添付資料として掲載する。

3. 現地主導の支援：推進する意義の理解の深化に向けて

NGO研究会を通して開催したセミナーやシンポジウムの場では様々な質問や意見が出され、議論が展開された。現地化の精神の重要性を理解し、それを推進していくべき、積極的に推進していきたい、という声もあれば、現地化そのものに対して懐疑的な声も少なからずあった。数量的にどの程度か示すのは難しいものの、現地組織主導の支援のあり方へ抵抗を示す姿勢や意見も出たのが実情である。また、現地化の議論は主に欧米諸国が展開しているものであり、そもそも日本のNGOが現地化を進める必要があるのか、という質問も何度か浮上した。

日本の国際協力NGOでは、歴史的に日本人職員が現地に駐在し、言葉や文化を学び、政治や社会に精通し、現地の人々の考えを理解して活動を行うことが期待され、むしろ日本人職員が「現地化する」ことが望ましい、とされてきた面もある。それはそれで重要な姿勢であるが、現地の職員が主体性や自主性を発揮することを奨励するという考えが不十分な

のではないか、という声もあった。

さらに、現地化を推進するにしても、現地提携をより積極的に推進していく上では、上述の通り、公的資金の制度面で様々な制約があることも現状である。

また、前章で述べたブラック・ライブス・マター運動とその結果として出てきた援助の脱植民地化の議論については、日本ではメディアが取り上げないため話題として取り上げられることはほぼなかった。インターネットやソーシャル・メディアがこれだけ普及している反面、グローバル・サウスのリーダーたちが主張していることがなかなか日本国内には伝わってきていない現実がある。

セミナーやシンポジウムの開催時には、ほぼ毎回、アンケート方式で質問やコメントを募った。その際に寄せられたコメントのなかには、現地化についてもっと知りたい、推進を検討したいというものと、現地化の必要性に対する懐疑的な見解があった。懐疑的意見は、すでに他の国や地域で国際アクターから出されていたものと共通のものが多くみられた。以下にいくつか代表的な論点・疑問点、それぞれに対する反論(counter argument)をまとめる。

表5：現地化をめぐって出された論点・疑問とそれに対する反論

1. 現地化を進めることは果たして必要なのか。日本はアフリカや南アジアで植民地支配をしておらず、日本の組織は欧米の組織と異なり、現地とより対等な関係を築いているのではないか。
☞ 日本はグランド・バーゲン署名国であり、コミットメントを果たしていく責任を有する。 ☞ 現地主導の人道対応活動の意義と有効性は、開発と人道支援の連結、防災や予防、現地コンテクストへの理解などからすでに実証されている。 ☞ 現地組織の関係者が日本の組織の関係者が自分たちを真に対等なパートナーとして付き合ってきていると感じているかどうかエビデンスが求められる。 ☞ 現地側が希望しているのは、自主性や主体性が尊重される形で支援が実施できることである。
2. 現地組織は果たして人道支援原則である中立性、独立性を担保できるのか。より現地政府の影響を受けてしまうのではないか。
☞ 人道原則に対する理解は進んでいる。中立性、独立性を担保して支援活動を実施する現地組織の例は数多くある。 ☞ 逆に国際組織が100%中立性、独立性を担保できるという保証はない。 ☞ 市民社会スペースが狭まることは、現地組織にとっても国際組織にとっても好ましいことではない。一方でフィリピンの2013年大型台風の対応時に見られたような国際支援の問題の結果、現地政府が国際アクターを歓迎しないケースもある。そのようなケースと市民スペースの縮小は明確に区別した議論が必要である。
3. 現地組織に多額の資金を渡すような契約は安全なのか。

☞国や地域によっては、国際機関との大型案件の契約をしている現地組織は存在する。
☞これまで現地組織の組織面、管理面強化に十分投資してこなかった国際社会が変わる必要もある。現地化の促進のためには、国際機関・組織の考え方の転換も求められ、最初から大規模な契約をすることも求められていない。近年では、ドナーがある程度のリスクを覚悟することも必要であるという主張も強まっている。

4. 現地組織が主体性を持つことで、その地域に存在する好ましくない風習が再生産されてしまうのではないか。

☞実際に好ましくない風習が再生産されたケースをもとに議論する必要がある。
☞多くの国では現地組織のネットワークが存在する。ネットワークには女性、障がい者、子どもなどに特化した団体が加盟していることが多く、そのような団体を中心に相互に補完、協力し合う体制ができれば、このような懸念を解消できる可能性がある。

5. 現地組織は質の高い事業を実施するだけのキャパシティを有しているのか。そのようなキャパシティをつけるまでに時間を要するのではないか。

☞キャパシティをどのように捉えるかでかわってくる。緊急支援の技術的側面（シェルター、水衛生、保護など）では現地組織は国際組織と同等あるいはそれ以上の技術、スキルはすでに有していることが多いと考えられている。
☞コンプライアンスについては、近年より厳格化される方向にあり、国際組織も遵守に苦心しているのが現実である。より現実性のあるものをドナーに対して働きかける必要がある。

6. 現地化によって、国際スタッフが現場に行かないことで日本国内での寄付が集まりづらくなるのではないか。

☞新しい訴求方法を開発する余地はある。どのようにして寄付収入のレベルを維持するか、新しいアプローチを模索するべきである。

これらの懷疑的見解は、見方によっては自然なものだとも言える。これまでに出されている国際的報告書などでも議論されている国際アクターによる意見や見解と重なる内容も多く、日本に限らず、北側アクターの間に共通にみられる反応だと考えられる。重要なのは、これらの意見のなかには、根拠に基づく正当な懸念と、自らの権力を維持したいために無意識に出される抵抗感からの意見の両方があることである。根拠に基づく正当な懸念に対しては解決策や代替案を検討していく必要があろう。現地アクターへリソースや権限をより移管していくことは決して一夜にして達成されることではない。

今回のNGO研究会の目的のひとつは、今まで議論されなかつたことを議論する機会をつくることでもあり、その意味では、懷疑的意見が出されたことも成果の一つであると解釈できる。

コラム 4

国際 NGO が妥当であり続けるための道は？

——オックスファムの模索——

現地組織・アクターが中心となって自分たちの国や地域の開発活動を担っていくこと、人道危機が発生した際には第一対応者になって最前線に立ち、人々を支援するという形は、日本人を含めて多くの国際スタッフが理想として描いている姿のはずだ。そもそも開発支援とは、その国の人たちが自分たちで自分たちの課題を解決していくことを側面支援する、という前提のはずである。しかし、その一方で、現地アクターの重要性ばかりが強調されると、国際組織や国際スタッフがこれまで果たした役割が十分に評価されていないようにも感じてしまうのではないだろうか。

国際的に最も知名度の高い組織とも言えるオックスファムは、10年以上も前の 2008 年に、直接事業を実施する組織から現地組織と連帶する存在になる、という方向へ転換することを決めた。アライアンスの中でも、オックスファム・インドは国際組織としてより戦略的に重要な役割を果たすようになった。しかし、組織内やネットワークの運営のあり方だけではなく、組織の外に対しても、世界の権力の不均衡を意識し、いかにしてあらゆる組織（特に現地組織）と水平で平等な関係を構築することができるのか、方策を模索し続けてきている。つまり、国際組織として存続するためには、解散するという道を選ばないのであれば、新たな役割、価値を自ら見出さなければならない、ということを意識してきた。

オックスファムの現地事務所を現地組織に転換するケースもでてきた。コロンビアでは事務所を現地化する際に、現地の NGO 関係者を幅広く呼んで、現地化したオックスファムが果たすべき役割は何か、議論した。そこでは、オックスファムはコロンビアの現地 NGO と連携して平和構築に向けて活動するべきだ、と要請されたという。オックスファムの代表は、すべての活動を現地組織と協力して実施すること、資金助成を受ける場合は他の団体と共同で受け取り手になることを約束した。現地組織に真に受け入れてもらう存在になるためには、自分の組織だけが目立とうとしないこと、職員自身も他者との連帯、連携を意識すること、カルチャーの変革が重要だと認識している。

他の国や地域でも、国際 NGO の現地支部は、現地組織から、資金獲得や意思決定に関わるポジションを得る上での競争相手だと認識されることが多い。現地組織を支援するためにその国に事務所を構えていても、国際ネットワークを有しているというだけで現地アクターの目には脅威に映るのである。

その国や地域に存在しつつも現地アクターの脅威ではなく真の友人、パートナーになるためには何が必要なのか？国際 NGO の現地支部は、厳密には現地組織ではない。そのネットワークへのアクセスを場合によっては現地組織に提供するぐらいの心構えが必要である。真に対等な形での能力強化や組織強化をしようとすれば、誰もが自分にはまだ学ぶべきことがあれば、周囲に提供できることもあると認識する必要がある。

事業を実施するかしないか、何を実施するのかという議論ではなく、実施する場合はどのような考えに基づき、どのような形で実施するのか、問われる時代になってきている。

<参考文献>

Leela Ramdhani, Ahmed Abdi Ibrahim, Lydia Zigomo and Carlos Mejia (2021) *Can INGOs go national in the Global South without recolonising aid?* (URL: <https://odihpn.org/blog/can-ingos-go-national-in-the-global-south-without-recolonising-aid/>)

III. 現地主導の人道支援の実現に向けて

グランド・バーゲン署名国である日本は、人道支援資金上位拠出国の一国として、政府と NGO が一体となって国際人道支援システム改革に貢献し、役割を果たしていくことが国際社会からは期待されている。

日本の ODA は、伝統的に現地からの「要請主義」であることに重きを置き、現地政府が事業を提案する自主性を尊重してきた。また、日本政府は、30 年間にわたって草の根・人間の安全保障無償資金協力等を通して現地組織へ直接資金を拠出する実績を有している。日本の NGO についても、現地組織と効果的に提携関係を構築してきた組織がある。

目下国際的に議論されている現地化の推進は、国際組織と現地組織の間に、権力、意思決定、リソースのあり方をめぐって緊張をもたらすものである。現在、グローバル・サウスから期待されていることのすべてが日本の団体や組織にとって望ましいことではないかもしれないが、人道支援の本来の目的である危機に苦しむ人々に最も効果的で効率的な支援を迅速に届けること、支援を受ける国の人々の自主性と尊厳を尊重することへより理解と共感を示すことが期待されている。

現地主導の支援に対する考え方には、組織内での自分の役割や立場、信条などによって異なるものである。同一組織の中でも立場によって現地化に抵抗を示す職員もいれば、より推進すべきと信じる職員がいて当然である。現地化によって国際 NGO の役割がなくなる、縮小される、ということではなく、新しい役割や付加価値を見出すことが必要になっているのである。

日本の NGO 関係者には、あからさまな人種差別的行動や発言を経験した人は限られているかもしれない。しかし、ブラック・ライブス・マターと脱植民地主義の議論が現在の国際人道システム改革に深く影響を与えている要因であることを認識すべきである。日本人は人種差別の対象になることもあれば、人種差別の加害者になることもある。新しい価値観を生み出すことができるかどうかは日本人職員の力量次第である。

グランド・バーゲンは、昨年 6 月に新しい枠組みが導入されてから、「Quid Pro Quo の精神で」と強調されることが多くなった。これは、「得るものもあれば失うものもある」「お互いさま」の精神と解釈される。この精神を念頭におきつつ、日本の関係者に対して現地主導の人道支援の実現に向けての以下 4 点を提言する。

1. 国際的潮流と議論への理解

まず、現地化の議論を含めてグランド・バーゲンで推進されている様々な国際人道改革の動きについて、日本の支援関係者のあいだで情報をキャッチし、議論を活性化していくことがより求められる。

日本政府のグランド・バーゲン担当窓口は、外務省緊急人道支援課であるが、グランド・バーゲンの実施に関して、JICA のみからの情報に頼るのではなく、実際の人道支援現場の

最前線での活動や調整クラスターに関与している日本のNGOからの情報や意見も効果的に収集し、活用していく余地がある。それによって、外務省も国際機関や他の二国間政府機関のグランド・バーゲンに関する方針や制度改革についてより情報を入手できるはずである。

NGOは、コロナウイルスのために出張が以前より制約されていることもあり、現場の情報や国際的な動きに関して情報が入りづらくなっている面もあるかもしれない。現地職員や現地提携組織を通して、調整会議やクラスターで議論されていることについてより新しい情報を入手することや、またグランド・バーゲンについては、IASCのウェブサイトで情報は常時更新されているため、国際的動向を追うことは可能である。

現地化に関する方針を含めて、各団体が独自に方針や指針を持つことも重要ではあるが、現在国際的潮流がどこにあるのか、国際的な規範はどのようなものかを理解した上で方針や指針は検討されるべきである。

2. 現地化のビジョンづくりと普及

今日までに提出された日本政府のグランド・バーゲン年次報告からは、他の署名国政府の報告内容と比較して、国際人道支援改革に対して積極的に協力、貢献する姿勢を見ることが難しい。現地化に関する報告で、「緊急危機下では現地組織の能力を評価できない」と断定してしまうことは、そもそも現地化の内容を含む国際的約束に署名した意義はあったのか、と読者に疑問を抱かせる恐れがある。また、報告内容が、事業国レベルで実施したプロジェクト内容であることが多く、他の署名国政府が国際環境の変化に合わせて人道セクターに関する自国の制度や方針の見直しに着手しているのとは対照的である。日本のビジビリティを過度に強調する、現地プールファンドへの拠出を躊躇することで国際社会に映る日本のイメージにどのような効果を与えるのか慎重に考える必要があるのではないだろうか。

日本政府は、「納税者への説明責任」を根拠に日本の支援であることが分かるようにすることを求めることが多い。これは、支援を受ける人々がある特定の支援物資もしくは内容が日本からのものであると知ることで日本の納税者への説明責任を果たすことができる、ということを前提にした論理である。人道支援に資金が拠出される目的は、それが政府資金であっても、個人寄付であっても、支援を必要とする人を助けることである（個人寄付者は支援したいから寄付をする）。仮に支援の中身が受け手にとって真に意味のある支援であれば、納税者に対しての説明責任はそれで自動的に果たされたことになるはずである。

また、政府とNGOの両者が現地主導の人道支援に向けて、共通のビジョンと理解を醸成する必要もある。NGOが自らの現地化方針を立てることも重要であるが、政策、方針を通して変革へインセンティブを与えることができるのは資金を拠出する側である。

現在もNGO連携無償資金協力やJPFを通して、日本のNGOは現地組織と提携して事業を実施している。しかし、事業審査の過程では、日本のNGOの主体性を求める、現地組織の組織強化に関する費用の計上を認めないとという点で多くの申請団体が苦心しているのが現状である。この報告書で紹介した国際的潮流を踏まえ、現地組織との提携に関する現行の

方針を見直し、目まぐるしく変化する国際動向や新しい時代に合致したものなのかどうか、また、グランド・バーゲン署名国としてそこで約束されているコミットメントを果たしていくために具体的に必要な方策は何か、政府とNGOの間で協力していできる対応はあるのか、具体的に検討すべきである。

3. 現地組織との提携事業の促進

上記2.と関連し、現地組織との提携にあたって改善すべきこと、改善できることは複数ある。グランド・バーゲンのフォーラムを通しての現地化の動きは今後もさらに進んでいくことが予想されるところ、日本のNGOにとっては、当面、現地組織と提携した事業を推進、強化していくことが現実的な選択肢である。安全管理の面から日本の組織のアクセスが難しく残された選択肢として現地組織と提携するのではなく、国際組織と現地組織が提携、相互補完することでどのような新しい価値を生むことができるのか、より前向きな思考から現地提携をより積極的に選択すべきである。そのために具体的に以下の点を検討すべきである。

(1)提携の目的の明確化

上述したように、現状では、公的資金に提携事業を申請すると、その審査過程で、日本のNGOの主体性が問われることが多い。そのため、多くの申請団体は現地組織と提携しながらも自分たちに主体性や管理権限があることを説明しようと腐心する。国際的な現地化の流れと真逆のことを求められているため、本来であれば日本のNGOとして新たな役割を考える時期に来ていることを意識しているものの、それができずにいる。

これまで述べてきたように、現地の状況をより理解し、長期的視野に立って予防や開発との連携を実現できる現地組織の意義、役割に対する認識が世界的にこれほど高まっているなか、事業実施のコントロールを日本のNGOにのみに握らせるという主体性の求め方には問題がある。同じ国の中で、他国の国際NGOがより現地組織と対等なパートナーシップに基づく事業を展開している環境の中で、日本のNGOのみが現地組織を過度に管理、コントロールすることで、逆に日本のNGOの存在が不利になるリスクも生まれる可能性さえある。現地NGOの中には、複数の国の複数の国際NGOと契約締結をすることも頻繁にある。

日本のNGOと提携するのは難しい、と思われてしまう事態を招かぬよう、また日本が国際社会の一員として役割を果たしていくためには、まず提携事業は最後の手段、という従来の思い込みに終止符を打ち、新しい時代の新しい思考に脱皮していくことが求められる。つまり、現地組織と提携するのは、それによってより効率的、効果的、迅速な事業を実現できるためである、と提携の目的を新たに定義すべきである。現地提携の目的が明確になることによって、日本のNGOの役割も新たに見出していくことが可能になる。

(2)提携の基準とルールづくり

提携する目的を新たに定義した上で、日本の NGO が現地団体と提携するにあたって、①どのような基準で提携先団体を選択し、②どのような組織キャパシティの開発計画を立て、③提携することによって事業国・地域でどのような目的が達成されるのか、を NGO 側が提示できるようにしていく必要がある。現行では、現地組織と提携することが前向きに捉えられていないがゆえに、提携団体の選定・評価基準はなく、仮に日本の NGO がアドホックな形で現地提携団体を選定し、事業実施段階で問題が生じたとしても、体系的に対応し是正する制度が不在である。デュー・ディリジェンスを含め、現地提携に関する制度を整備、運用することで、現地提携の目的に沿った支援の効果を高めていくことが期待できる。

そのうえで、グランド・バーゲンの現地化ワークストリームすでに必要性が指摘されている現地組織への管理費の配分、国際 NGO による現地組織への必要な支援の提供、組織強化の取り組みの促進を行うべきである。このためには、前述した NEAR の現地化枠組みという参照できるリソースも存在する（日本語訳は添付を参照）。

また、より意味のある提携関係を促進するためには日本の団体と現地団体の提携関係の質を評価することも将来的には求められ、そのための手法を検討する必要もある。

(3)現地組織ネットワークとの関係構築・強化

これまで述べたように、グローバル・サウスの国々では、現地組織の動きが活発になっており、国連機関を含めた国際アクターとの交渉力も年々高まっているだけでなく、発信力も強めている。多くの国では現地 NGO や支援団体のネットワークはすでに構築されている。この NGO 研究会でもバングラデシュのネットワーク組織をセミナーに呼び活動について紹介してもらった。このようなネットワーク組織とジャパン・プラットフォームが平時から情報交換を行う関係を構築しておくことで、人道危機が発生した際にどのような提携ができるのか迅速に対応することが可能になるのではないだろうか。

その意味で日本の複数の NGO が 2013 年から 2019 年の間に実施した「アフガニスタン市民社会の能力強化事業」の意義は大きい。現地ネットワーク組織の重要性は今後も高まる。日本の団体にとっては、緊急事態が発生してから現地提携先を探すことでの支援が遅れるケースもある。現地組織ネットワークとジャパン・プラットフォームの間で恒常的な関係を構築し、双方の加盟団体が手掛けている支援分野、人材などの情報を平時から共有しておく制度があれば、より効果的で迅速な提携事業の実施につながるのではないかだろうか。

4. 「キャパシティ」の捉え方の見直し

本 NGO 研究会での議論を通じ、現地組織のキャパシティについての疑問の声が幾度となくあがつた。キャパシティは重要なテーマであり、日本の関係者だけではなく、特にドナ

一の間でも現地組織のキャパシティが現地化推進の阻害要因のよう指摘されることがある。時には現地化によって事業の質が妥協されなければならないといった解釈がなされることさえある。

この問題は、キャパシティを非常に狭く定義している結果、あらかじめ決められた枠組みに入らないものはすべて「キャパシティの欠如」としてしまう考え方陥っていることに北側の関係者が気づく必要性も最近では指摘されている。

「キャパシティ」を狭く定義することで実際の対応活動でも問題が発生する。例えば、ある国の紛争地域で人道支援が必要な状態が突如起きた場合、国際組織が駆け付けるよりも、その場で紛争コンテクストに精通している地元組織が迅速に支援を実施できる「キャパシティ」のほうがはるかに有効ではないだろうか。その現地組織のキャパシティを国機関からの視点で評価しようとしていたら支援、救援は遅滞することになる。

また、グランド・バーゲンの現地化のガイダンス・ノートで明記されているように、キャパシティは国際組織が有するもので現地組織には「欠如」しているという二分的な考え方方がされることが多いが、例えば、国際機関どうしの調整能力の欠如、現地コンテクストへの理解不足、また国際組織が複数の小規模現地組織と契約することができないこと、などは現地側からみた国際アカターの「キャパシティ」不足、とみられている、という報告もある⁷⁵。さらに、「国際アカターは、現地の団体は国際組織が自分たちのキャパシティを強化してくれることをじっと待っている、という誤った認識を持っているが、そうではない。成長している組織は自ら自発的に自分たちのキャパシティを戦略的に開発している」という声もある⁷⁶。多くの現地団体は、国レベルのネットワーク、あるいはNEARのような国際的ネットワークに所属しそこでの相互学習も活性化していることを日本の関係者も認識すべきである。

キャパシティをめぐる誤解が現地化を促進するにあたっての妨げになっていることは再三指摘されているため、今後もこの議論を継続していく必要があろう。

⁷⁵ Barbelet, V., Bryant, J. and Spencer, A. (2021) *Local humanitarian action during Covid-19: findings from a diary study*. HPG working paper. P.31.

⁷⁶ 同上。

謝 辞

本研究会を主催した外務省、支援の現地化ワーキング・グループに参加した NGO 団体関係者、経験を共有してくださった NGO 団体関係者、シンポジウムへの登壇に応じてくれたインドネシアのプジオノ・センター、NEAR、ユニセフの関係者の皆様、セミナーでバングラデシュの現地化の動きを共有してくれた NAHAB の皆様、研究会の実施と報告書へアドバイスをしてくださった近畿大学の桑名恵先生に感謝いたします。

お断り

本報告書は、開発・人道支援コンサルタントの塩畠真里子さんが主に執筆しました。この報告書に書かれていることは、外務省および AAR Japan の公式の見解をあらわすものではありません。内容については執筆者が全面的に責任を負うものです。

特定非営利活動法人 難民を助ける会 (AAR Japan)

事務局長 古川千晶