

平成 23(2011)年度「NGO 長期スタディ・プログラム」最終報告書

提出日:2012年3月13日

氏名:小川 亜紀

所属団体:特定非営利活動法人 アフリカ日本協議会

受入先機関名:Coalition of Asia Pacific Regional Newtworks on HIV/AIDS (7 Sisters) アジア太平洋地域 HIV/AIDS 関連ネットワーク団体連合 (タイ王国)

研修期間(全体):2011年9月13日～2012年3月10日

研修テーマ:HIV/AIDS の影響を受けたコミュニティの、アジア・太平洋地域の HIV/AIDS 政策及びプログラム実施への参画拡大のための能力向上

全体研修目標:アジア・太平洋地域における「世界エイズ・結核・マラリア対策基金」(世界基金)の案件のマネジメント、および今後の世界基金の案件形成に直接かかわることにより、現場のニーズと政策形成とのギャップを把握し、現場の人々のニーズを満たすような政策形成の能力を涵養する。

当該目標は、以下の要素に分けることができる。

- (1) アジア・太平洋地域での「世界基金」の案件のマネジメントに関して実務を通して理解する。
- (2) アジア・太平洋地域での「世界基金」の案件提案書の作成について、実務を通して理解する。
- (3) アジア・太平洋地域の現場での HIV/AIDS に関する課題やニーズと、政策面で検討されている課題のギャップ、異同について、実務を通して理解する。
- (4) 当該ギャップを埋め、現場の人々のニーズを満たせるようなプログラム、プロジェクトおよび政策の在り方について検討、考察する。

具体的な研修内容

(1)アジア・太平洋地域における世界基金の案件の形成・実施の状況を学ぶ

9月中旬の赴任以降、約1か月程度にわたって、アジア・太平洋地域のいろいろな HIV/AIDS 関連ネットワークの事務所や、国連機関・国際機関の事務所などを訪問し、同地域における世界基金の案件、とくに複数の国にまたがった案件などの状況把握を行った。

その結果として、HIV 陽性者、薬物使用者、男性とセックスする男性(MSM)、移住労働者、セックスワーカー等の直面する問題について、現地のコンテキストを理解することができた。また、それぞれのネットワークおよびその間に、イシューやカギとなる機関、人材などについて習熟している専門性の高いスタッフがおり、その結果、問題があった場合に適切な対応が取れるようになっていたことが分かった。

一方、各ネットワークや国際機関、国際 NGO のそれぞれの間に複雑な政治的關係があり、また、重層的な下請け關係などによって、それぞれの間に不満や不平がたまっており、時としてこれらが噴出することがある、といった複雑な問題点も明らかになった。

また、世界基金やその他国際機関のプロジェクトに関するルールの硬直性によって、本来、それらのコミュニティにとって優先順位の高いことにもかかわらず、実施ができないといった事項も存在することがわかった。

(2)世界基金第11回新規案件募集(Round 11)について、市民社会の能力強化、技術サポートを通して案件形成を学ぶ

10月初旬より、(1)で得た情報をもとに、セブン・シスターズ、および同ネットワークの傘下にある世界基金に関する「市民社会行動チーム」(CSAT)として、第11回新規案件募集に向けたプロポーザル策定の支援を実務として行い、その中で、様々なセクターの傘下による案件形成の方法について学んだ。

今回の第11回案件募集では、ネットワークの案件としては、アジア太平洋地域セックス・ワーカー・ネットワーク(APNSW)の案件と、「エイズと人口移動に関する行動調査調整機構＝アジア」(CARAM-Asia)の案件の二つを提出する予定であった。そこで、これら二つのネットワークがCSATと連携してプロポーザル作成のための会議を行った。この時期、バンコクは洪水に見舞われたが、これらの会議は実施され、十分に練り上げられた活動計画を形成することができた。しかし、この過程で、多くの国でセックスワーカーや移住労働者の予防・治療・ケアにとって、懲罰的な法律や人権侵害が最大の問題となっており、世界基金をはじめとする国際機関が、これらの問題について十分に対応できていないということも明らかになった。

もうひとつの課題が、特に女性や移住労働者に関しては、個別性以外に、クロスカutting・イシューとしての側面がある。つまり、薬物使用者にも、その他の様々な個別のコミュニティにも、女性や移住労働者は存在する。しかし、このクロスカutting・イシューとしての女性や移住労働者に関して、これまでほとんど認識がされてこなかったため、女性や移住労働者の課題は、どのネットワークにおいても十分に取組みられなかった、という現状がある。これについて今後どのように取組みかが大きな課題である。

(3)世界基金理事会に向け、現場の立場から政策提言を学ぶ

11月21-22日に開催された世界基金第25回理事会に向けて、10月下旬より、アジア・太平洋地域のコミュニティの意見を集めるため、各団体を訪問して会合、ヒアリングを行った。また、これらの声を、電話会議やメールベースでのコミュニケーションを通じて、理事会に出席する「三大感染症の影響を受けたコミュニティ代表団」に伝え、討議した。

この中で、特に、HIVに関わる人権侵害の問題について様々な意見が出され、それを代表団に伝えることができた。また、世界基金のコンセプトである「低コストで高いインパクトをもたらす取組み」に関連して、例えば薬物使用者におけるニードル・エクスチェンジを始め、予防は、治療に比べると極めて低コストで済むので、これらのコミュニティの、人権に配慮し、また科学的な証拠に基づいたアプローチを重視するべきである、ということが明確になった。

11月21日の理事会にて、大変大きな決定がなされた。資金不足により、第11回新規案件募集を中止し、また、今後、新規案件への拠出は2014年まで実施しないとしたのである。一方、現行実施案件が2014年までに終了し、代替案がないケースについては、暫定資金拠出プログラムを設けることとなった。また、世界基金事務局の全体を「資金の不正使用防止」の観点から改革することとなった。これらの情報について、現場のコミュニティに伝える必要があったため、様々なチャンネルを通じて、今回の理事会決定や新しく採択された組織改革方針案が何を意味するのかについてコミュニティに提起した。

この決定によって、当然ながら、プロポーザルの作成を進めていたAPNSWおよびCARAM-Asia、その他の地域もしくは国別のコミュニティ団体は、プロポーザルを出す機会が奪われ、取組みのスケールアップを行う機会を失った。これらの団体は、世界基金について数年間をかけて関係者が皆で学び、プロポーザルを出すためのモメンタムを作り、

能力を上げてきたところであったので、失望感は大きかった。実際、これらのネットワークは、援助機関等から十分な資金を得ることができておらず、世界基金の「コミュニティ・システム強化」は非常に重要なチャンネルであると理解していた。また、アジア・太平洋地域では、世界基金の資金で継続や拡大ができないとなると、これまでの成果の積み上げが台無しになったり、後退したりしかねないという状況があり、不安も広がっている。

また、世界基金の理事会の提案や決定事項は、非常に技術的・専門的に高いレベルの英語力を要する文体で書かれており、一般の人が読んだだけでは、理解できるものではない。また、これらの決定が、フィールド・レベルでどのような意味を持つかが理解できないという問題もある。これは、世界基金において特に、その機構が複雑で分かりにくいということによるものだが、他の機関においても共通した課題である。

一方、今回の事態によって、中所得国が多いアジア・太平洋地域においても、エイズ対策資金の多くを世界基金などの海外の資金に頼っていたことが明らかとなり、HIV/AIDS に取り組む団体が、アジア太平洋の各国政府に対して、当該国のエイズ対策を責任を持って行うべきであるというアドボカシーが足りていなかったのではないかと反省もあった。

(4)世界基金案件実施・マネジメントを学ぶ

研修期間を通じて、アジア太平洋地域の地域・国レベルの NGO ネットワーク等の関係者などから、世界基金の案件、また、それ以外の国際機関や政府、国際 NGO 等が行っているプロジェクト案件についての情報を得、その課題や現状などについて理解に努めてきた。

これについては、世界基金の第 11 次案件募集が中止となったことにより、世界基金以外の援助機関や国際 NGO が行っている案件についても対象とすることとした。

そこから理解されたのは、世界基金がいわゆる「資金の不正流用」の問題を指摘されたことで、資金使用についての規定を極めて厳格かつ複雑に設定することとなり、それが現場で混乱をもたらしている、ということであった。実際、世界基金の「資金の不正流用」は、そのほとんどが政府や主要資金受領機関 (Principal Recipient) レベルで起こっており、最も現場の近いところで、HIV/AIDS に関わる取り組みを進めているコミュニティ組織においては、プログラムに影響を与えるような規模での不正・腐敗などは生じていないのが現状である。にもかかわらず、これらの規定はもっぱら現場で取り組むコミュニティ団体にしわ寄せされ、現場の感覚を無視した形で適用されている。アカウンタビリティはもちろん、コミュニティ団体においても必要だが、現状の在り方は、不正使用等にほとんど責任のない、コミュニティ団体にばかり負担がかかる形となっており、不合理である。

一方、英国に本部のある某 HIV/AIDS 関係の国際 NGO が主催したワークショップはコンサルタントが対象で、プロポーザル作成、プロジェクト実施、モニタリング評価の能力向上が目的とされていたが、ここでは、コンサルタントが合法的に得られる謝金を最大化することが裏の主要テーマとなっていた。実際、世界基金の案件は、期せずして、現場の人々よりも、コンサルタントに莫大な資金を支払うものとなっている。これは世界基金においてもよく表れているが、他の援助機関についても同様である。実際、現場の人々にこそ資金が行き、現場の人々がキャパシティを上げることによって、コンサルタント謝金が最小限で済むようにするということが目指されるべきではないのだろうか。

また、世界基金についていえば、発足以来、様々な課題が指摘され、その結果として、理事会や事務局レベルでの改善は試みられてきたが、これが逆に、世界基金の仕組みや方針、決定事項などを極めて複雑なものとし、コンサルタントを使わなければ世界基金の案件が取れないというような複雑怪奇な仕組みにしてしまったという逆説が存在する。このような逆説を生まないような改革が本来必要なはずである。

研修の成果

研修によって、以下のことが理解でき、取り組む課題を把握することができた。

(1) 地域レベルのネットワーク組織の在り方について

地域レベルのコミュニティ組織は、コミュニティの視点から、地域レベルの HIV/AIDS の課題や、それに取り組む国際機関・国際 NGO 等のアクターについて熟知し、これらを国レベルのコミュニティ組織と共有して、課題への効率的な取り組みを実現するという重要な意味が存在する。一方で、多くのコミュニティ組織が存在することで、協力も築かれているものの、お互い同士の対立や複雑な政治的関係などもあり、プラスの意味だけがあるわけではない。このような複雑な力学を理解することができ、また、ネットワーク組織のより効率的な運営の在り方についてどうするかについての示唆を得ることができた。

(2) 世界基金およびその他の国際機関・援助機関の在り方について

世界基金は HIV/AIDS 対策に多くの資金を提供し、主要なドナーとして存在している。その存在意義について理解することができた。一方で、こうした主要な機関において資金不足が生じた場合の問題点、また、こうした組織が、複雑怪奇な仕組みを發展させ、その結果、コミュニティの人々にとってはよく理解のできない、手の届かないものになってしまう可能性、さらに、そうした複雑さをあえて作り出すことによって、本来、資金を得て取り組むべき人々のところに資金が行かず、一部の専門家が不当利得を得る傾向が出てきてしまうという問題点についても理解した。

(3) 世界基金の案件形成とコミュニティ団体の存在意義について

世界基金の案件形成については、そのプロセスとコミュニティ団体のかかわりについて学ぶことはできたが、結局、第 11 次案件募集が中止となり、さらに、今後は、「案件募集」とは異なる形で案件形成を行うという方針が、「包括的移行プラン」によって示されたため、案件形成についての学びは意味をなさなくなってしまった。ただ、コミュニティ団体がどのように自らのニーズを把握し、それを表現するかということについては理解し、また、その能力強化を行うことができた。

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

(1) アフリカ日本協議会は、国際保健政策における政策提言を中心的な活動としているが、今回の経験は、「政策提言」の在り方それ自体に大きな疑問を呈するものとなった。

即ち、日本の市民社会運動は、「コミュニティ」という表現に、無前提に「善きもの」としての位置づけを与えがちである。しかし、現実のコミュニティは、総体としての「人間」であり、「善きもの」としての価値を読み込む必要はない。逆に、それを読み込むことはステレオタイプでしかない。治療へのアクセスも、例えば薬物使用者のホーム・リダクションも、特権ではなく、保健への平等な権利を目指しているにすぎない。まずその点について理解する必要がある。

また、世界基金については、理事会や事務局レベルで積極的な組織改革を推し進めた経緯がある。その結果として、多くの改革が行われたが、それは結局、フィールド・レベルにおいては、世界基金を複雑で理解しにくい機関とし、コンサルタントが不当利得を得る機会を拡大することにつながってしまっている。まずもって、フィールド・レベルでどう見えるか、また、フィールド・レベルにどう貢献するかという視点が、組織や制度改革には必ず含まれていなければならない。

(2) 上記などから、私たちは、(特活)アフリカ日本協議会が 2002 年から行ってきた、世界基金に関する政策提言・アドボカシー・資金確保のための運動づくりの取り組みなどについて、抜本的な改革を行い、よりフィールド・レベルの視点を持ったアドボカシーを行うこととした。また、そのために、アジア・太平洋地域のネットワークやグラスルーツのコミュニティ団体との関係を強化することとした。

本プログラムや事務局側に対する提案、要望等

本プログラムによってバンコクに派遣され、本研修を受けることができて大変良かったです。この機会を与えて頂き、大変ありがとうございました。

その他

写真類につきましては、本件派遣先の団体及びネットワークで関係した人々のほとんどが HIV 陽性者、薬物使用者、セックス・ワーカー等、社会的、また法的な差別、抑圧を受けている人々であり、写真等については積極的に公開することが難しいため、本報告書への添付は遠慮させていただきます。

以上