

国際協力における より良いパートナーシップの構築と普及を目指して

～シャプラニールの経験と現地 NGO パートナーとの国際会議の報告書～

**Aiming for Establishment and Dissemination of better Partnership in
International Cooperation**

Experience of Shapla Neer in Bangladesh and Nepal
and an International Conference on Partnership with NGOs from Bangladesh and Nepal

目次

会場風景（写真）	2
はじめに	（筒井哲朗） 3
要約.....	（白幡利雄） 4
第一章 シャプラニールのパートナーシップの経験	（内本充統） 6
1-1 パートナーシップ方式導入の背景	
1-2 シャプラニールのパートナーシップ方式の現状	
1-3 まとめにかえて	
第二章 パートナーシップ・国際的な視点から.....	（下澤 嶽） 10
2-1 パートナーシップと残される力の偏り	
2-2 パートナーシップの弱点の改良	
2-3 さらなる論点へ	
第三章 パートナーシップ方式についての国際会議発言者による事例紹介と強調点.....	（吉田晶子） 12
3-1 PAPRI（バセット氏）－中長期的なパートナーシップ	
3-2 Aparajeyo-Bangladesh（ワヒダ氏）－アジア流パートナーシップ	
3-3 RRN（アルジュン氏）－マイクロマネージメントからの脱却、プロジェクトからプログラムへ	
第四章 パートナーシップ方式についてシャプラニールの考えと理論.....	（大橋正明） 16
4-1 パートナーシップ方式のこれまでと現状の整理	
4-2 シャプラニール内部のこれまでの議論：パートナーシップ方式のメリット・デメリットについて	
4-3 パートナーシップの展望と課題	
第五章 NGOによる国際協力とパートナーシップ座談会	20
出席者：青木美由紀（シェア）	
今田克司（CSO ネットワーク）	
松尾沢子（JANIC）	
筒井哲朗（シャプラニール）	
進行：大橋正明（シャプラニール）	
第六章 ヘルプから協力、協力から共生、そして	（大橋正明） 29
～パートナーとシェアすべきシャプラニールの理念とは何か～	

会場風景

- 東京 日時：平成 25 年 4 月 8 日（月）13：30～16：30
場所：国立オリンピック記念青少年総合センター
国際交流棟 国際会議室



東京会場ではシャプラニールの活動映像を鑑賞した後、シャプラニールが実施してきたパートナーシップについて海外ゲストと課題を共有し、それをもとに日本の NGO リーダーや ODA 関係者とともに議論した。

- 大阪 日時：平成 25 年 4 月 10 日（水）18：30～21：00
場所：大阪市総合生涯学習センター第 4 研修室



大阪会場では、東京会場での議論の内容が報告された後、海外ゲストと参加者との問題共有と議論が行われた。

はじめに

特定非営利活動法人シャプラニール=市民による海外協力の会（以下シャプラニール）は、南アジアで40年にわたり支援活動を実施してきた。そのほぼ中間地点の1996年からは現地NGOとのパートナーシップによる開発協力活動として事業を実施し、現在ではすべての事業を現地NGOとの協働で進めている。

本報告書は、先に発表した「グローバルコミュニティにおける国際NGOと現地NGOとの役割と関係（2004年）」での議論をベースに、その後の10年間の経験を加味し、改めてパートナーシップで事業を実施する意味についてまとめたものである。

パートナーシップを通じた開発協力は今後さらに主流化していくと思われる。その中で「北のNGO」であるわれわれの関わり方を現地パートナーである「南のNGO」がどのように受け止めたのか。そして、それを当会はどう咀嚼して次に進めていくのか。こうしたパートナーシップのプロセスと「本音」を明らかにすることが、これから現地NGOとのパートナーシップで事業を進めようとしている日本のNGOにとって、パートナーシップについての理解を深め、よりよいパートナーシップを構築していくための一助になればと思っている。

特定非営利活動法人 シャプラニール=市民による海外協力の会
事務局長 筒井哲朗

要 約

シャプラニールは、バングラデシュやネパール、インドの活動現場において、自前の事務所と現地スタッフを通じて直接支援活動を実施する「直接運営方式」と、現地 NGO とのパートナーシップにより活動する「パートナーシップ方式」、両方の経験を持っている。90 年代末、すべての活動を原則として「パートナーシップ方式」で実施する形式にして以降、パートナーシップとは何かにつき、シャプラニールの中でも様々な議論があったものの、統一的な定義をするにはまだいたっていない。

「パートナーシップ」という言葉は、その受け取られ方において、またどこと誰との間のものかにより、実に多様な側面をもっており、特に国際協力の分野では、ステークホルダーが個々の住民や CBO に始まり、いわゆる「南の NGO」、「北の NGO」、そして国際援助機関や国家にいたるまで、その規模や資金力、性質があまりにも異なるため、単にパートナーシップと言うだけでは、共通の理解を得ることが難しいのが現状である。

こうした現状に鑑み、シャプラニールでは「実践しつつ議論する」スタイルで、具体的なプロジェクトの実施運営と、必要な概念整理に取り組んできた。文字通り、一筋縄にはいかない、その苦闘の様子は第四章に詳しいが、団体同士だけでなく、個人同士の関係性にも強く影響されるパートナーシップの実情が、その背景にあることが容易にみてとれるのではないだろうか。

本報告書は、シャプラニールおよびそのパートナー団体や NGO の仲間たちとの議論の過程を現時点でまとめたものであり、団体としての統一的な見解を示すものにはなっていない。しかし、以下の各章で指摘ないし示唆されていることはすべて、シャプラニールがこれまで現場での経験を積み重ねる中で実感し、苦悩してきたことである。この報告書は、日本で国際協力にかかわる多くの方々へ、私たちの経験を伝えることを企図しているが、それだけではなく、シャプラニールの中でも、「議論から、よりよい実践へ」と変わっていくための土台になるものと考えている。各章の概要は以下のとおりである。

第一章では、シャプラニールが海外での活動形態をどのように変化させてきたかを概観している。駐在員を常駐させ、現場のリアリティにもとづく、本当に必要とされる活動を執拗に模索してきた団体として、直接運営方式からパートナーシップ方式への切り替えには、反対意見を含むさまざまな反応があったこと。同時に、現地スタッフの大規模なストライキが起きたことによって全体の体制変化が促されたことなどが、プロジェクトとパートナー団体の一覧とともに示されている。

第二章は、資金や多様なリソースをもつ「北の NGO」と、力をつけつつある「南の NGO」とのバランスという観点から、パートナーシップを考える際の論点整理が行なわれている。さらに今後の議論に供する視点として、資金を前提としない活動のあり方や、NGO 同士だけでなく、地域住民と NGO との間のパートナーシップ構築の必要性などについても、指摘がなされている。

そして第三章は、シャプラニールと関係の深い現地 NGO の代表者 3 名が、国際会議の場で発言した内容をコンパクトにまとめた。バングラデシュからの 2 名（バセッド氏とワヒダ氏）は、「長期的かつ戦略的なパートナーシップの必要性」と、「明確な課題意識を共有するアジア流パートナーシップの重要性」について、それぞれ豊富な事例とともに問題提起をしている。また、ネパールの 1 名（アルジュン氏）からは、「援助効果から開発効果を重視する流れの中で、マイクロマネージメントを脱すべき」との主張がなされた。

第四章では、三章までの議論を総括しつつ、シャプラニール内部での議論のありようとその経過を、より詳細に整理している。その中で、パートナーシップは相手に応じて変わるものであり、相互に学びあい、その過程で関係を変化させていくものである、という認識を早い段階でまとめていたこと。それに対して今回、パートナー団体の側の意見を通じて明らかになったこと（第三章）などを通じ、シャプラニールはパートナーシップをむしろ画一化する方向で対処してきてしまったという問題点が、それを困難とする組織運営の実情とあわせて指摘されている。

第五章は一転して座談会形式とし、シャプラニールに類似した現場経験をもつ日本の NGO、世界の援助動向を市民の立場から注視する市民団体、ODA と NGO とをつなぐ立場も持つネットワーク団体、3つの立場からの発言をまとめている。国際的なパートナーシップに関する議論と実際の現場の状況とのかい離や、同じようなことが東日本大震災で、はからずも露呈している日本の現状との対比を含め、パートナーシップをめぐる価値観の整理と共有の重要性が浮き彫りになった。

第六章は全体のまとめであり、かつシャプラニール自身への問題提起にもなっている。すなわち、シャプラニールがパートナーシップをめぐる議論してきた内容をそのままにせず、組織内部で柔軟に実践していくこと。そのことが広く外部に共有されることの大切さが指摘されている。

(海外活動グループチーフ：白幡利雄)

第一章 シャプラニールのパートナーシップの経験

シャプラニールは1996年にパートナーシップによる開発協力に着手した。パートナーシップによる国際協力活動は、様々な困難を経験しながらも一定の成果を上げてきている。本稿はシャプラニールの国際協力活動を概観することを目的として、パートナーシップの導入に至る議論と、導入以降の活動を整理するものである。

1-1 シャプラニールにおけるパートナーシップ導入の背景

シャプラニールはバングラデシュにおける活動を、日本人がプロジェクトに直接関わり現地の人々を雇用・管理する、直接運営方式¹で実施してきた。1990年代に入ると、シャプラニールは国際NGOとしての経験と視野を広げることを志向し始め、バングラデシュにおける活動の見直しと直接支援方式に代わる方法を検証することになった。この時選択肢の一つとして浮上したのがパートナーシップである。

一方、1996年にバングラデシュに続く新たな活動地と定めたネパールのプロジェクトが、パートナーシップで開始された。またバングラデシュでは、翌97年12月に現地雇用スタッフのストライキが起き、直接運営方式の難しさが明らかになった。こうした出来事の結果、シャプラニールはパートナーシップの導入に踏み切ったのである。その後2005年に直接運営方式で運用されていた最後の地域活動センター（CDC）がNGOとして独立し、この団体とのパートナーシップによる支援が開始された。これによって全てのプロジェクトがパートナーシップで運用されることになったのである。

以上がパートナーシップ導入にあたってのおおまかな経過であるが、この背景で進められた議論について、シャプラニールの会報等の記述に依拠しつつ整理したものが以下の一覧である。

1991年 長期ビジョン 対象期間：1991-1995年	バングラデシュ人による独立NGOへの移行過程の第一段階として「ランチ型」での運営と、バングラデシュ人所长選定プロセスが提案される（実施はされず）。
1996年 長期ビジョン 対象期間：1996-2000年	外国NGOとしての支援方法のあり方を模索：ショミティ以外の新しい種類の活動の可能性と、「パートナーシップ方式」の可能性を含んだ現地協力体制の検討。
1996年6月 会報138号「ネパールプロジェクト開始報告」 定松ネパール駐在員	パートナーシップとは、プロジェクトに必要な資金はシャプラニールが提供し、計画立案、事業実施、評価作業にも全ての駐在員が参画するが、プロジェクトの直接の実施は、シャプラニールが契約を結んだネパールのNGOが担当する。
1996年11月 会報143号「プロジェクトの直接実施から現地NGOのパートナーへ：バングラデシュでの活動方式の転換を提案します」大橋会員	シャプラニールはバングラデシュ現地のNGOをパートナーとして草の根プロジェクトを複数支援すべきで、目的は特定のプロジェクトの完遂ではなく、現地の人々の自立性を高めることである。 現地の人々が育ってきており、イニシアチブを発揮する機会をつくること。 現地の複数のNGOを選択し、よりよいと判断されるものを支援すべき。
1998年2月 会報158号 「バングラデシュ開発協力とNGO」ダッカ会議報告 長畑スタッフ	創立25周年記念事業として企画された国際会議で、25団体の36名が出席した中で、外国のNGOは直接プロジェクトを運営するよりも、地元のNGOとパートナーシップを組んで共同でプロジェクトを実施することが望ましいとの結論が出される。
1999年2月 パートナーシップ開始に向けての調査報告書	パートナーシップは新しい問題に取り組むのに最も効果的。 地元の優良な団体を育成することにもつながる。

¹ 雇用されたバングラデシュ人ワーカーが現地で活動を行い、日本人所长が責任者としてプロジェクトを管理する方法については、「直接プロジェクト実施方式」等複数の呼称があるが、本稿では「直接運営方式」で統一する。

1999年 会報 171号 「バン グラデシュ支援でパートナー シップ方式の議論が出てきた 背景」 斎藤代表	外国 NGO として現地 NGO を差し置いて同じことをする妥当性はあるのか。新しい問題 に対応する現地 NGO の新たな試みこそ、支援すべきではないか。
1999年6月 会報 174号 「ス トライキから見えてきたもの」 斎藤代表	大規模の直接雇用マネジメントの限界。 軽いフットワークで多様な展開が可能な組織形態を実現する。 新しい分野の開始をパートナーシップで行う。 新規開拓・既存（元 CDC）両方でのパートナーシップを開始する。
2000年 海外協力に関する活 動方針	現地 NGO や住民組織を側面支援する「パートナーシップ」を重視する。 側面支援する促進者としての役割や人々の連携を促す「媒介者」としての役割に積極的に 取り組む
2002年 中期ビジョン 対象期間：2004-2006年	当事者主体の活動を支援するパートナーシップの確立。 現地で自分たちの社会を変革する視点を持つシャプラニールのような NGO を見つけ出 し、パートナーとしてサポートする。 主なパートナーは NGO、住民組織、当事者団体であるが、政府や地方行政、企業や個人 も含む。
2002年8月 会報 194号 「シヨミティとは何だったの か」 大橋代表理事	プロジェクトは直接的には実施しない。 ドナーとの違いは活動計画の立案、可能であれば実施の一部、事後評価などに相手団体を 通じて積極的に関わる。 稀少な資源を有効に活用する。 一層の専門性がもとめられる。 他 NGO や個人への情報提供や、ODA への政策提言が可能になる。
2003年2月 会報 197号 「ネパール NGO とのパートナ ーシップについて思うこと」 岡山カトマンズ事務所長	日本人が掲げる理想論と、ネパールの 1NGO が目指す方向性のずれを、お互いにハラを 割って話し合い、双方が納得する方向へ持っていく作業もやりがいのある仕事。 問題点：予算の縮小にともなう管理費の削減・パートナー団体のスタッフの流出によって 運用が左右される。
2005年4月 会報 210号 「国際 NGO と現地 NGO との 役割と関係：パートナーシップ のあり方とは何か」 大橋代表理事	パートナーシップは内容が固定されたものではなく、相互関係の変化するプロセス。パー トナーシップには様々な形がありその形も変化する。自分たちにとって望ましい、相手も 同様に考える関係を現地 NGO と築く。関係構築のためには、長期にわたる関わりが必要 であるため、似通った考え方を持つ複数の現地 NGO と常日頃から関係を結んでおくこと。
2007年 中期方針 2007-2011	「取り残された人々」とそうした人々を支えようとする組織や人々を主にパートナーシッ プを通じて支援していくことが、外部者かつ媒介者としての国際協力 NGO の役割。

こうした議論を経て、「中期方針 2007-2011」をもとに海外協力活動の指針となる「海外活動ガイドライン」が作成され、パートナーシップによる海外協力活動は、シャプラニールに定着することになった。

一方、パートナーシップの導入に慎重な意見もあった。例えば会員から、パートナーシップへと移行することは、これまでの活動を否定的に評価することにならないか、シャプラニールの独自性を失うことにならないか、パートナーシップは時期尚早であり、直接運営方式・パートナーシップに関する情報をオープンにし、会員と一緒に議論することが必要ではないか、という意見や、パートナーシップがバングラデシュの現地 NGO に対して有効な協力ができるかどうかを見極めてから判断することが必要、といった意見が寄せられた。またシャプラニール内部からも、取り組みたい課題にパートナーの自主性を尊重しながら一緒に取り組み、期限を定めて成果を出すという課題にふさわしいパートナーを探すのは大変困難である、との意見も

出てきた²。2007年の中期方針以降、シャプラニール内ではパートナーシップとともに、新たな支援方式の可能性を探ろうとする動きが見られるようになっていく。

1-2 シャプラニールのパートナーシップの現状

次に、パートナーシップが導入されてからの具体的な支援の展開について見てみよう。図Aは1996年以降のパートナーシップによる海外協力活動について、パートナー団体、プロジェクトの期間を図式化したものである。表の左端に団体名、そして次に当該パートナー団体と実施した主なプロジェクト名を記載し、矢印がプロジェクト実施期間を示している。プロジェクトの開始と終了については原則としてパートナー団体と交わされた契約書に記載された日付に基づいている。この図からシャプラニールにおけるパートナーシップの傾向を簡単に整理しておこう。

図A：1996年度以降のバングラデシュ・ネパールにおけるパートナー団体（年度は4月～3月/年度途中に開始・終了したプロジェクトはその旨を記載）

国名	団体名	プロジェクト名	年度																		
			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
バングラデシュ	APARAJEYO-BANGLADESH	ストリートチルドレン支援活動					9月														
	PAPRI	・中洲(チョール)における児童教育 ・障害者のエンパワメント支援					9月													継続中 ～2015年3月	
	STEP	マニクゴンジ県キオール郡・ドゥロトプル郡開発活動 → 災害リスク軽減のためのコミュニティ開発																	6月終了		
	GOLI	イシヨルゴンジ郡開発活動																			
	JJS	サイクロン被災地域における災害リスク軽減のためのコミュニティ開発												11月						継続中 ～2015年6月	
	Phulki	家事使用人として働く少女支援										2005年11月 ～12月調査	7月							継続中 ～2015年3月	
	YPSA	家事使用人として働く少女支援活動 チャタゴン																	6月	6月	継続中 ～2015年5月
	ジュマネット	チャタゴン丘陵地帯における先住民族支援活動																		10月	継続中 ～2015年3月
	QBK	バングラデシュ北西部・先住民族の子どもたちの文化教育支援																			継続中 ～2015年3月
	ネパール	CSD	サルヤン郡・オカルドゥンガ郡農村開発事業						9月												
SPACE		バルディア郡カマイヤ支援活動						6月													
CSRC		土地獲得運動支援プロジェクト																		11月	
SOUP		カトマンズ近郊都市貧困層支援活動					9月					8月	2月								
CAP-CRON		働く子どもたちの状況改善プログラム																		12月	
JAFON		働く子ども支援活動																		12月	
RRN		住民主体の洪水リスク削減プロジェクト																		7月終了	
WATCH		貧困女性の生活向上支援																		10月	
CWIN		カトマンズ盆地におけるレストラン児童労働の予防と削減への取り組み																		11月	
インド	Parichiti	家政婦として働く女性への支援																		7月	
	DRGSC	子どもたちによる環境学習事業、西ベンガル州東部の紅茶園スラム居住者支援																		7月	

この他に災害緊急支援・復興支援(バキスタン、インド、スリランカ)、また調査実施時に現地NGO団体をパートナーとして活動を行っている。プログラム名はフェーズによって異なるが、ここでは最新の名称を用いている。

シャプラニールは1996年度から現在までにバングラデシュの9団体、ネパールの9団体、インドの2団体をパートナー団体として海外協力活動を実施してきた。3ヶ国を合わせて、最も多くの活動が見られる年度は2006年度と2007年度である。国別に見ると、バングラデシュでは2006年度以降は毎年度5団体以上の活動が実施されており、ここ2年間(2012年度と2013年度)にパートナー団体数が最多を数えている。ネパールでは2006年度に5団体とのプロジェクトが実施されていたが、2011年度の前半には1団体になっている。現在は2つの団体との活動が実施されており、今後新たな団体とのパートナーシップが検討されている。インドでは2007年度から2008年度にかけて2つの団体とのプロジェクトが実施されていたが、現在は1団体のみである。

さて、パートナー団体を選定するにあたっては、団体同士の方針や価値観が共有できることが望ましい。信頼関係に基づく良好なパートナーシップを築くには長期間が必要であり、そのためパートナーNGOだけでなく、似通った考え方を持つ複数の現地NGOとも常日頃から関係を結んでおくことが望まれる。こうし

² 2010年8月 会報242号 「今、シャプラニールが大切にしている視点」 筒井哲朗

たことから、図 A の団体の多くは、シャプラニールが現地で長期間の調査を経たうえで選定されている。またパートナー団体の中には、シャプラニールが直接運営方式を運用していた時期の地域活動センターが NGO となった団体（PAPRI、STEP 及び COLI）と、災害の緊急・復興支援からプロジェクトへと展開した団体（JJS）が含まれている。

こうした事柄をふまえて活動期間に着目すると、20 のパートナー団体の中で 17 の団体が 3 年以上の継続期間を有している。最も長期にわたりパートナーシップが継続している団体は Bangladesh の PAPRI である。逆に 3 年未満でパートナーシップが終了した団体は Nepal に多い傾向が見られる。

パートナーシップを結んだ団体から見えてくる傾向として、シャプラニールは貧困問題から、現地の深刻な問題に取り組む現地 NGO へと対象をシフトしていることがわかる。2005 年度には Bangladesh と Nepal でほぼ同時期に児童関連のプロジェクトが開始されているように、児童を対象とした活動が増加傾向にある。

1-3 まとめにかえて

シャプラニールは、異なる性格を持つ様々な団体とパートナーシップによる活動を行ってきた。本稿では一つの試みとして、パートナーシップ方式導入の背景となった議論や、パートナー団体との活動の様態を図式化してみたが、これらからシャプラニールの活動自体の傾向について一定の分析や解釈が可能となるであろう。本稿では筆者の経験不足により詳細な解釈や分析ができなかったが、今後の課題として考えていきたい。

ただしその際に留意すべき点は、パートナー団体代表との国際会議において強調されたように、「南の NGO の視点」をいかに分析視点として用いることができるかであろう。これまで蓄積された経験は、ともすれば私たち、すなわち「北の NGO の理屈」になりがちであった。現在シャプラニールが課題として感じている「プロジェクトへの積極的な関与はどこまで行うべきか」という点は、「南の NGO の視点」ではどのように見えるのだろうか。「南の NGO の視点」とは何かを検証し、自らの経験やパートナー団体との関わりを検証するためにそれを活用することが、今後必要不可欠となるだろう。

こうした意味で、パートナーシップはシャプラニール自体の独自性を今一度問う機会となり、組織としての更なる成長を約束する可能性ももちあわせているのである。

（海外活動グループ：内本充統）

2-1 パートナーシップと残される力の偏り

NGOによる開発途上国社会への支援活動は、北のNGO³の発意で生まれ、発展してきた。こうした支援活動は植民地時代からみられたが、飛躍的に増加したのは戦後である。「どの国の誰を支援するのか」「どのくらいの金額で」「いつまで支援するのか」「何が起きたら支援を止めるのか」といったプロジェクトのオーナーシップは、北のNGOが持つのがその頃は当然だった。北のNGOから開発途上国に派遣された外国人ボスを頂点に、現地で雇われたスタッフが何百名もいる運営体制が一般的になったのが1970年代頃だった。

先進国中心のプロジェクト管理に対してオルタナティブを提示したのが、南のNGOの存在だった。北のNGOから発展的に独立した南のNGO、これまでの活動基盤を発展させ北のNGOと同等の活動を展開する南のNGOが徐々に現れ始める。80年代に入ると、両NGOの間で「資金は北が、実施は南が」といった役割分担が模索され、つくられていった。これがパートナーシップと言われる南北協働スタイルのことである。南のNGOのコストの安さ、現地社会への理解の深さ、プロジェクトの持続性を考えれば当然の帰着だった。パートナーシップという表現は、「役割は違うが目的達成のため対等に働く仲間」という意味合いがある。

パートナーシップという南北の役割分担は、新しい協働スタイルとして急速に広まっていった。しかし、広がりの方で、プロジェクト決定力が北のNGOに偏ることがよく指摘されるようになる。中には、相手を「パートナー」と呼びながらも南のNGOを委託業者と変わらない扱いをすると指摘されることもあった。「ドナーへのアカウンタビリティ」「数値を重視した成果管理」「適正な会計管理」などを北のNGOが強く打ち出すたびに、南のNGOの多様な価値観や運営を縛るようになる。資金の権限を北のNGOが独占しているため、プロジェクト決定力に偏りが生まれやすいのだ。パートナーシップという新しい協働にも、まだこうした課題が残っている。

シャプラニールも1997年に発生した現地雇用スタッフのストライキによって、日本人ボスによるプロジェクト管理、雇用者の管理の難しさを感じ、パートナーシップへの移行を早めることになった。日本では、パートナーシップによるプロジェクト運営はゆっくりではあるがひろがりつつあり、こうした議論ができる下地がようやくできつつある。2010年9月にイスタンブールで開催されたオープンフォーラムでCSOによって採択された8原則の中に「公正なパートナーシップと団結を模索する」が掲げられたが、こうした流れを考えると当然であり、ようやく公式の舞台での議論が活発にされるようになってきたと言える。

2-2 パートナーシップの弱点の改良

資金力による力の偏在を逃れ、貧困層が裨益する持続的な支援活動を展開するために、パートナーシップの改良が続けられている。ひとつの例が、両者の決定力の差を配慮して、できるだけ南のNGOに配慮した態度、対応をとる考え方だ。たとえば、計画づくり、モニタリング、評価、プロジェクトの変更・停止・中止の決定に対して、南のNGOの側の意見が出しやすい環境づくりを、北のNGOの担当者の采配やカンだけで決めてしまうのではなく、契約書で南のNGOの権限を明記したり、組織でその姿勢を明文化したルールをもち、組織でしっかりとクオリティ管理をするという試みである。これは90年代に入って欧米のNGOの間でゆっくりと増えていったようだ。

³先進国に拠点をおき、主に先進国の人間によって運営されているNGOをここでは「北のNGO」とし、逆に開発途上国に拠点をき、主にそこの人間によって運営されているNGOを便宜的に「南のNGO」とする。

さらにこれらを発展させたものに、欧米のいくつかの巨大 NGO のアライアンス（alliance、時にはネットワーク network、コオリション coalition）化に見ることができる。

巨大 NGO は、開発途上国だけでなく、先進国にも同名の事務所を多数もつ。個々の国々がアライアンスという形で横のネットワーク化を図り、年間の活動テーマ、連携上のルール、時には予算の配分ルールといった連携上に必要なテーマを年に数回話し合う場を持っている。アライアンスの中で何が決められ、何が制約されているかは団体によって違いがあるが、基本的には同じ名称をもつ NGO 同士が南北の合意を形成する場になっている。アライアンスの中で、南北 NGO が、毎年の予算配分のあり方を決定したり、北の NGO の過剰な介入を議論し防ぐことができるのであれば、南北 NGO のパートナーシップはさらに健全さを確保できる。日本では欧米の巨大 NGO ほどの大きな組織は存在しないが、このアライアンス方式を一部活用できるのではないだろうか。たとえば 3 年以上パートナーとして活動している団体らが数年おきに集まり、支援のあり方、資金提供の適正さなどを議論することは有効なことである。

2-3 さらになる論点へ

以上のようなパートナーシップの改良以外に、今後考えるべきパートナーシップ周辺に残る論点を三つ提示したい。

一つ目は、北の NGO の資金から生まれる介入力を避けるために、南の NGO が資金的に北から自立する方法を模索することである。多様なビジネスの展開で自己財源を確保している南の NGO がすでに多数ある。そうすると北の NGO の役割はまったくないのかということそうではない。いくつかのプロジェクトを通して協働も同時に続いていくだろう。しかし、以前のように南の NGO 組織運営に北の NGO が不用意に介入することは難しくなるだろう。

二つ目は、資金を前提としない活動のあり方を模索することである。まったく資金をゼロにするというより、南の NGO が自力で行おうとする活動に対して、資金以外の方法でかかわることを優先する支援活動である。たとえば、人権 NGO、平和構築 NGO の中にはこうした事例がいくつも見られるように思う。

三つ目は、プロジェクト地の地域住民と NGO の間のパートナーシップ構築の必要性である。本来は彼らのためのプロジェクトであり資金である。しかし、その計画や予算などは地域住民にはほとんど知らされることはない。南北 NGO 同士のパートナーシップの構築と同時に、プロジェクト地の地域住民とのパートナーシップの確立は、難しいが、今後の論点になるだろう。

（静岡文化芸術大学／元シャプラニール事務局長 下澤 嶽）

3-1 Mr.Abu Bsed :PAPRI(Poverty Alleviation through Participatory Rural Initiatives)⁴

1) バセッド氏のシャプラニールとの関係のこれまでと現在

1999年にシャプラニールのプロジェクトが独立する形で創設された PAPRI の専務理事を務めるバセッド氏は、1980年にシャプラニールがノルシンディ県の農村で、貧しい村人によるショミティ(相互扶助グループ)の活動を始めた当時、その地域で独自に活動する社会活動家であった。その後まもなくシャプラニールのスタッフとして加わり、次第にリーダーとしての頭角を現していった。学歴がモノをいう社会の中で、大学に行かず英語も不自由であったが、スタッフや村人に慕われており、90年代にはシャプラニールがバングラデシュ数か所に開設した地域開発センターの所長になった。

97年末に始まったシャプラニールスタッフによるストライキでは一参加者であったが、その終盤にリーダーに祭り上げられ、終結に向けた話し合いの代表者を務めた。その終結の過程で、バセッド氏は自身がかわっていたシャプラニールの農村開発プロジェクトを独立させる意向を表明し、シャプラニールはその支援を約束した。

PAPRI はシャプラニールのプロジェクトから独立した三つの現地 NGO の最初の団体であり、シャプラニールにとってこの団体の独立が極めて重要であった。シャプラニールは、PAPRI の設立後 5 年間は 100% の資金支援を行い、その後次第にその割合を減額し、特定のプロジェクトを支援するパートナーとなった。独立以来、数年間単位のマイクロクレジット、児童教育、障害者支援などのプロジェクトをシャプラニールと切れ目なく実施する一方、ユニセフなどの外部資金を獲得し、最近ではノルシンディ県最大の地元 NGO となっている。

2) バセッド氏の強調点：戦略的な中長期のパートナーシップ関係の確立の必要性

バセッド氏は、PAPRI としてこれまでのシャプラニールとのパートナーシップを振り返り、良かった点と良くなかった点を整理したうえで、今後は、中長期間に亘るパートナーシップが必要だと考えていた。

シャプラニールと他団体を比較した時、シャプラニールとは共にプロジェクトの企画立案が行え、さらにその意志決定の場に参加できることや、現行プロジェクトの延長や見直しについても前もって知ることができるという利点があり、互いの信頼関係も良好で、資金援助以上の関係ができているとのことだった。しかし、シャプラニールとのパートナーシップで実施している障害者支援は、非常に長い時間をかけてやっていたかなくてはならない。にもかかわらず、3年毎にプロジェクトの存続の心配をしなくてはならないことや、駐在員がその都度交代してしまうことに不安を感じることから、バセッド氏はもっと中長期的な、安定した関係のパートナーシップを築きたいとのことであった。

バセッド氏の論点は、①現在は全体の 6 割程度は PAPRI 自身で資金調達をしているので、シャプラニールとのパートナーシップで重要な点は、資金援助よりも共にプロジェクトを実施し、共通の目的を持って活動できるかどうかである、②意見の相違が生じた場合は、どちら側からか、パートナーシップ関係をキャンセルする可能性もある、③活動地域の拡大やキャパシティ・ビルディングの強化など、PAPRI としての今後の展望も共に考えていけるような、長中期に渡って戦略を組めるパートナーシップが必要である、と整理できる。

⁴ PAPRI (パプリ) はベンガル語で蓄の意味

3-2 Ms. Wahida Banu Shapna : Aparajeyo-Bangladesh

1) Aparajeyo ワヒダ氏のシャプラニールとの関係のこれまでと現在

ワヒダ氏は、ストリートチルドレンなど貧困や抑圧に苦しむ子どもたちを支援するバングラデシュの NGO、Aparajeyo-Bangladesh (オポロジェヨ・バングラデシュ：以下 AB と表記) の専務理事である。AB は PAPRI と同様、元はある国際 NGO が取り組むプロジェクトを担っていたが、1995 年にそのプロジェクトが独立し、AB としてスタートした。当初は 2,000 人程の子どもの支援を行っていたが、現在は都市部を中心とした約 15 万人のストリートチルドレンの支援を行っている。教育を受ける機会を持てなかった子どもたちへの青空教室や、保護施設としてのドロップ・イン・センターの運営などに取り組むと同時に、その母親や地域住民によるコミュニティ支援へとつなげる活動を行っている。

シャプラニールとは 2000 年から 2011 年までおよそ 10 年にわたって活動を共にした。シャプラニールはこのプロジェクトの開始時から、地域コミュニティの活動への参加を促すべきと強く主張していた。すなわちストリートチルドレン問題を地域の課題として取り組むよう、意識改善を目指してきたのである。AB はプロジェクト終了の 2 年前に、地域住民にもその旨を明らかにし、「地域コミュニティ支援システム (Community Support System)」の確立を模索するなど、ドナー資金に依存せず、地域資源を活用して活動した。この経験は両団体にとって大きな経験となったが、必ずしもすべてうまくいったわけではなかった。

プロジェクト終了後、シャプラニールと AB は「資金を介さないパートナーシップ」を確立させてきた。その結果シャプラニールによるプロジェクト支援終了後も、小規模ながら活動が継続している。特に元ストリートチルドレンのネットワーク形成のためのモラル的な支援を行ってきた。その過程で、シャプラニールと AB だけでなく、地域社会や企業など、さまざまなステークホルダーが、それぞれのもつ資源を持ち寄る (組み合わせる) 「最適混合 (Best Mix)」方式という考え方を得ることもできた。

シャプラニールにとっては初めての都市部における活動であったこと、同時にそれまで面識のない現地の他団体とパートナーシップを組むことも初めてであったことから、パートナーシップに対する理解が深まり、また価値を見出すことにもつながった。

2) ワヒダ氏の強調点：アジア流 (シャプラニール流) のパートナーシップ

ワヒダ氏は議論の中で、シャプラニールとのパートナーシップを、「アジア流パートナーシップ」という言葉で表現した。AB が活動していく上で、政府や他のドナーからの資金を活用することは重要だが、シャプラニールとのパートナーシップには欧米のそれらとは異なる形があるとし、それをアジア流のやり方だと発言した。例えば国際的で大規模なドナーは、AB を道路や橋を作る下請業者のような扱いをするのに対し、シャプラニールとは人的資源の育成や社会変革にとも関わっていきこうという理解のもとにパートナーシップを築いた。またシャプラニールはダッカに事務所があり、他団体とのパートナーシップでは見られない、プロジェクトのモニタリングの日常的な実施、共同での評価、同じポートフォリオでの政府への対応も考えた。また、ドロップ・イン・センターに対しても、シャプラニール自身のセンターであるかのように、子どもたちと触れ合ってもらえたことが非常に印象的であったと述べた。

AB の長年の課題は、ドナーがいなくなった時にバングラデシュの子どもたちをどのようにサポートしていけばよいか、というものであった。シャプラニールからは、支援の期間が終わってもそれまでの活動を継続していけるようにという働きかけがあり、その結果、センターへの地元からの寄付を募ったり、そのためのコミュニティへのトレーニングを強化したりすることで、成果が見えるようになった。概念的な食い違いや整理などは時間をかけて話し合い、共通の理解に至る必要がある。社会情勢、経済、文化等の問題においてもどのようなパラダイムがあるか考える必要がある。そういう面でもシャプラニールとは常に共同経営、共

同モニタリングといったアプローチをとり、共に最終的な成果にいたるまでのプロセスをデザインすることができた。

ワヒダ氏の言う「アジア流パートナーシップ」とは、そういう安心感を与えてくれることや、オープンかつフランクに話し合いができ、透明性やアカウンタビリティがあり、プロジェクトの失敗や成功にかかわらず、パートナーとしての連帯責任を共に感じることができるという部分がポイントとなっていた。

東京会場での第二部では、ABが自己資金を確保するためのマイクロクレジットを実施しない理由は、自分たちが支援している子どものことについて、ドナーがどのように考え、どのように扱っているのかわからないこと、子どもたちをビジネスの手段にしたくないということであった。また、国際組織との間で起こった事例の具体的な話しがあった。ABのスタッフがより高い報酬がもらえるという理由で、その組織に流れていってしまうことや、ある分野での専門家としてバングラデシュに派遣されてきた人が、実際は全く違う分野での専門家であったことなど、資金援助をする側と受ける側との間に起こりがちな問題が指摘された。ワヒダ氏は、ABはドナーから要求される文書形式や原則、会計ガイドラインに従っているのに、ドナー側は、専門家のプロフィールや年次監査報告書などを提示しないことは、共にプロジェクトを実施していくパートナーとしておかしいことだと指摘した。こうした事柄においても、対等にお互いのことを知り、何か問題が起これば十分に対話をして、共に解消していけるような透明性やアカウンタビリティを持つことがパートナーシップを組む上で重要なポイントだと話していた。

そして、シャプラニールに対してのメッセージとして、もっと目的をはっきりさせ、それを政府や国際機関に示して欲しいと述べた。明確な目的をもちアドボカシーをすれば、政府ももっといい方向に意思決定しやすくなるので、シャプラニールも共に声を上げ、活動をして欲しいと述べた。さらにワヒダ氏はもっとネットワークを広げ、組織が自立できるよう、活動を強化したいとABの将来についても語った。

3-3 Dr. Arjun K. Karki : Rural Reconstruction Nepal (RRN)

1) RRN のアルジュン氏のシャプラニールとの関係のこれまでと現在

アルジュン氏はネパールの農村開発に取り組むRRNの代表であり、後発開発途上国の国際ネットワークLDC Watchの国際コーディネーターなどを兼務する国際的に著名な活動家である。2007年後半より、シャプラニールのパートナー団体として共に活動を行うようになった。RRNがシャプラニールとパートナーシップを組むに至ったのは、1990年代にシャプラニールの役員であった大橋正明と、当時農村開発における活動家であったアルジュン氏との交流がきっかけとなった。RRNはチトワンの農業大学を卒業した学生グループが中心となり1989年に発足したが、現在は600人以上のスタッフを抱えるネパール最大のNGOである。活動内容は農村の女性、土地を持たない農民やダリット及びエスニックマイノリティといった、厳しい状況下にある人々の人権を、エンパワメントを通じて保障していく支援である。

シャプラニールとのプロジェクトは、主に貧困層に配慮した地域への防災活動と洪水によるリスク削減を目指した活動である。この活動は洪水被害が頻発する地域の1つであるチトワン郡で実施されており、5つのVDC（行政村）に13の防災グループが結成され、住民390人がこれらのグループで活動している。このプロジェクトはJICAの「草の根技術協力事業」として実施されている。防災インフラの整備を行う他、防災グループに対しては、国内外の専門家を活用してのより高度な研修の提供、ハザードマップの作成や、コミュニティの防災意識の向上と、災害時の被害が最も深刻な貧困層の収入向上の活動に取り組むなど、地域住民の災害リスクの回避を目的とした活動を展開している。さらに今年に入り、日本の技術者に加わってもらい、現地の視察とそれに対するアドバイスを受けるなどして、ネパールにおけるコミュニティレベルでの防災活動の強化に励んでいる。

2) アルジュン氏の強調点：マイクロマネジメントからの脱却とプロジェクトからプログラムへの移行

シャプラニールとのパートナーシップについて、アルジュン氏はワヒダ氏同様、「小さく美しい」という表現を用いた。団体規模は小さいけれど、その国の文化や言語を学ぼうというアプローチがとても献身的で美しくあり、それがシャプラニールのパートナーシップの精神であり、アイデンティティだと語った。もちろん規模も資金も大きいドナーもいるが、こうした団体は非常に大きなアジェンダを持ちこみ、ときにそのアジェンダは自分達や住民のそれとは異なる場合もある。一方シャプラニールにはそういった面はなく、自分達がプロジェクトを実施していく上での目的に適っていると話した。しかしシャプラニールに限らず、一般的に小規模団体は、プロジェクトに関して細部まで知りたがる傾向にあり、時にそれはマイクロマネジメントと見られることもあると指摘した。シャプラニールのそうした傾向の背後には、日本政府や他団体から資金を受ける際にそれらのコンセプトやアプローチに従う必要があり、日本政府の望むことを実施していく義務があること、またそれぞれの国とネパール政府との間にある国際的な公約のため、全ての団体の活動には制限があることがジレンマになっていると発言した。

シャプラニールに対してどのようなアドバイスがあるかという会場からの質問に対しては、パートナーシップを追求したいのであれば、どのような開発パラダイムを目指していくのかを考えなければならない。そのためには、プロジェクト重視ではなく、プログラム重視へ移行すべきだと回答した。それは、バセッド氏が強調した、長期的戦略のパートナーシップに通じる部分でもある。「プロジェクトからプログラム」へ移行すべきであるとの発言の意味は、短期から長期的へ持続的なアプローチ（予測可能なアプローチ）をとるとのことと、開発というのは社会を相手に行うことであり、社会の科学でもあるということである。

東京会場の第二部では、日本人ゲストスピーカーからシャプラニールをパートナーとして捉えるのか、あるいはドナーとして捉えるのか、という質問があった。アルジュン氏は、実際区別するのは非常に困難で、ドナーでもあり同時にパートナーだとも言えると話した。パートナーシップは精神であり、同時に協働での計画立案、モニタリング、評価におけるアカウンタビリティを確保することが重要であると述べた。もしも NGO をパートナーとして協働する場合、NGO を探す過程にもっと時間をかける必要があり、どこが適切で民主的な NGO であるかどうか探らなくてはならない。そして、選んだ団体とパートナーシップの精神を活用し、地域住民のエンパワメントのプロセスとして、ローカルキャパシティ・ビルディングの強化と、その地域住民のオーナーシップ性を育てることが重要な点であるということがポイントとなった。

どういったタイミングでプロジェクトからプログラムに移行するのかという質問に関しては、開発パラダイム、援助の構造（Architecture）の形が現在変わりつつあり、今後 10 年間は援助効果が開発効果へ移行していくことが大きな課題となるだろうという話があった。そして地域住民のエンパワメントにおいてより重要なことは、コミュニティがどのように災害を防止できるのか、あるいは農村の女性のエンパワメントのプロセスにグローバルレベルの開発効果がどの程度期待できるのか。これが RRN の最も大きな関心事項なのであると述べた。

（海外活動グループインターン 吉田晶子）

4-1 パートナーシップ方式のこれまでと現状の整理

下澤が第2章で指摘しているように、パートナーシップとは「ドナーが直接プロジェクトを管理する方法から、現地の NGO にプロジェクト実施の多くを任せる運営形態」と、そのための相互平等な関係を指している。

日本の NGO であるシャプラニールは、1974 年以来現地でプロジェクトを直接実施してきたが、現地の NGO による実施とその支援、つまりパートナーシップを始めたのは今から 17 年前、現地政府が外国 NGO に対してそのように求めるネパールで活動を始めた 1996 年のことだ。バングラデシュでは、ストライキ終息時にそのことがストライキ側から申し入れられ、その一年後から、それまでのプロジェクトが現地 NGO として独立していくプロセスが本格化した。その 1999 年からみると、14 年間に経過している。

パートナーシップ方式が主流となった 2004 年、シャプラニールは「グローバルコミュニティにおける国際 NGO と現地 NGO との役割と関係」という企画を立ち上げ、トヨタ財団から助成を得て実施した。この企画はインド、バングラデシュ、ネパール及び日本の NGO 関係者や識者、政府関係者などと議論を交わし、北の NGO、特にパートナーシップでは新人であるシャプラニールが果たすべき役割を、改めて認識することが目的であった。

南アジア三か国で三回、東京で二回、名古屋で一回の議論を経た結果は、大橋がシャプラニールの「もうひとつの南の風」⁵に以下のようにまとめている。

- 1) パートナーシップは、内容が予め固定されたものではなく、変化する相互関係のプロセスである。つまり形は様々で、かつ変化するもの。
- 2) そのために、互いに望ましい関係を構築すべき。
- 3) こうした関係を築くには長時間を要するので、同様な思考を持つ複数の NGO と普段関係を結んでおくべき。

上記の一部を言い換えると、1) パートナーシップは相手に応じて変わるものであり、2) パートナー関係では相互に学びあい、その過程で関係を変化させていくものである、ということになる。これらを念頭に、9 年後の今年 2013 年に開催されたシンポジウムを振り返ってみよう。

今回の国際シンポジウムに招聘した三つのパートナー団体が、シャプラニールとのパートナーシップ関係において特に強調したと考えられるのは、以下の通りである。

- ①プロジェクトを前提としない長期間の安定したパートナーシップ関係を持つこと
- ②アジア的と表現された、シャプラニール独自のパートナーシップの在り方を認識すること
- ③国際 NGO がプロジェクトのマイクロマネージメントに関わることの不適切さ、あるいはその抑制の必要性

②や③が指摘される背景には、シャプラニールが上記 1) で述べた相手に応じた多様な関係を適切に構築してこなかった可能性が強く疑われる。②を述べた Aparajeyo-Bangladesh(以下 AB と表記)は、欧米の NGO と異なり実施レベルにより関与するシャプラニールのことを歓迎しているように見えるが、これは AB にと

⁵ 2005 年 8 月 もうひとつの南の風 Vol.3 「ディスカッション・フォーラム」大橋正明

ってそうなのであって、一般化することはできまい。実際③の指摘をした Rural Reconstruction Nepal (以下 RRN と表記) にとって、シャプラニールの関与は必要以上である。

相手によって対応が変わるべきであることを、シャプラニールは改めて認識すべきであろう。さらには、そのためにも不断に相互に学びあうべきという 2) も、シャプラニールがどこまでできているかは不明である。

また 3) については、今回 PAPRI が見事にその必要性を復唱している。実際「シャプラニール中期方針に基づく海外活動ガイドライン 2007～2011」のオペレーショナルマニュアルには、この視点が欠落している。AB とはプロジェクト終了後数年間は、そのような関係を築いていることは評価できるが、十分組織的に行っているかは疑わしい。

つまりシャプラニールは、9 年前の国際シンポから得られた教訓を十分生かし切れていない、と結論せざるを得ない。今後に向けて、シャプラニールは早急に適切な対応を取ることが必要に思われる。

4-2 シャプラニール内部のこれまでの議論：パートナーシップ方式のメリット・デメリットについて

ここでは、シャプラニール内部で長年交わされてきた、パートナーシップ方式に関する賛否両論の議論を、主に既存の文献を通じて吟味しておこう。

シャプラニールの会報上で初めてパートナーシップ方式への言及がなされたのは、1994 年 5 月の会報で、シャプラニール職員の定松が、「現地 NGO とのパートナーシップは可能か？」というタイトルで、新プロジェクト地を探すために行ったフィリピン調査報告を寄せている。その中で彼は、以下のようにパートナーシップの可能性を示唆しており、同様なことをその後のネパール調査報告で述べている。

フィリピンの人々は、外部からの適切な支援がある一定期間保証されれば、あとは自分たちの努力で自立を達成する可能性を秘めている。そのために現地 NGO が我々のような外国の NGO よりも有効な『道具』であるなら、われわれはその道具をむしろ積極的に（パートナーとして）活用すべきかも知れない⁶。

同年 6 月に開催されたこの新プロジェクト地調査の報告会では、参加者から「NGO の魅力は顔の見える援助にある」という、言わばプロジェクトの直接実施を求めるかのような意見も出された。とはいえ 9 月にネパールを次のプロジェクト地とすることが決まり、10 月には定松が長期調査員として現地に派遣された。

シャプラニール東京では、定松から提出された現地調査報告を受けて方針を決めるために「ネパールプロジェクト委員会」が 1995 年初めに組織され、議論を続ける。しかし、パートナーシップ方式で行うことについて大きな議論がなされた記録は見当たらない。この背景には、一部繰り返しになるが、ネパール政府は外国 NGO に対して現地 NGO をパートナーとして活動を行うことを課していることと、その抜け道として、現地にダミー NGO を設立するという手法は、シャプラニールとしては好ましくないとされたことがあると言えよう。そして 96 年から、現地の 2 つの NGO をパートナーとして、ネパールでの活動が本格的に開始された。

ネパールにおいて、新たにパートナーシップ形式で活動を行うことは、1996 年 3 月発行の会報⁷で報告された。それまでパートナーシップ形式の導入について何度か言及があったせい、このことに対する反発は、少なくともその後の総会の様子などを伝える会報や関係文献の中には見当たらない。

斉藤千宏シャプラニール代表は、1996 年 1 月発行の会報⁸でも「地道な活動を踏まえて新たなる飛躍へ」という記事のなかで、「バングラデシュでの農村開発プロジェクトの直接実施からもっと広い範囲で活動を

⁶ 1994 年 5 月 会報 113 号 「現地 NGO とのパートナーシップは可能か？」 定松栄一

⁷ 1996 年 3 月 会報 135 号 「ネパールの活動いよいよ始動」 定松栄一

考えていきたい」、と述べている。この思いを反映させたのが、同年 12 月、シャプラニール創設 25 周年を記念してバングラデシュからゲストを招いて開催された「バングラデシュ開発協力と NGO」東京会議だ。このなかで「外国の NGO の役割」が話題となり、複数の海外ゲストから「直接に開発活動を実施するよりも、地元 NGO を様々な形で支援したり、共同で事業を行うこと」⁹が求められていると報告している。

実はこの国際会議の一か月前、1996 年 11 月発行の会報¹⁰に、当時常任運営委員だった大橋正明は意識的に会員という肩書きで、「プロジェクトの直接実施から現地 NGO のパートナーへ：バングラデシュでの活動方式の転換を提案します」という投稿を行った。この投稿は、パートナー形式への転換理由として、①現地 NGO が発展していること、②ショミティ方式¹¹の限界にシャプラニールが答えられないこと、③日本人駐在員のコストが高いだけでなく能力が発揮できていないことを挙げている。パートナーシップに変更すれば、シャプラニールの駐在員は人事などの管理から解放され、代わりに現地の開発課題を把握することができ、よりよい協力ができると主張している。この提案は、現地で様々な意味で限界を感じ、多くの能力の高い現地 NGO に触れた、当時の斉藤代表を含めた元バングラデシュ駐在員の多数派の考えでもあった。

これに対しては数人の会員と定松ネパール駐在員から反応があったことを、1997 年 2 月発行の会報¹²が伝えている。疑問視する二名の会員に共通するポイントは、パートナーシップ移行によってそれまでの「顔の見える関係」が出来なくなるという点である。それに加えて定松駐在員からは、バングラデシュでショミティ方式に行き詰ったからパートナーシップに乗り換えるのなら、パートナー選びも曖昧になりかねず如何なものか、という指摘がなされた。筆者の主観ながら、後者の指摘には一定の同意をせざるを得ない。

その後ストライキを契機にパートナー方式への移行が始まり、それ以上の議論は表立ってはなされなかった。しかし実際には不満や不安を持つ仲間がいたことは事実で、それらに答える形で、斉藤代表は 1999 年 3 月発行の会報¹³で、「バングラデシュ支援でパートナーシップ方式の議論が出てきた背景」という記事を寄せている。その中で彼は、「ショミティ方式がだめ（だから移行）」や「ストライキがあった（から移行）」という面を否定はしないものの、一番積極的な理由は「外国 NGO のとしての役割の妥当性」であるという明確な考えを明示している。議論が十分になされたとは言えないが、斉藤のこの意見をもってパートナーシップ導入の是非を巡る議論は一応終息する。

組織が大きくなった分、十分に議論しつくせていないことは否定できないし、実際ストライキの終息を機に一挙にパートナーシップ化が始まってしまったので、議論を続ける余裕もなくなった。結局斉藤代表が強調した、バングラデシュにおける現地 NGO の数と質の大きな発展と、それに対応した国際 NGO の役割の変容という事態の認識が、会員やスタッフには十全にはシェアされなかったと言えよう。

なお会報などでは表現されていないが、1998 年のストライキ終了後にダッカ事務所長として赴任した筒井哲朗も、直接運営方式を強く支持していた。彼の主張は、「直接方式だからこそ、現地スタッフは資金確保に気を取られることなく、本当に必要な活動に専念できる」というものだった。

これを実現するための取り組みとして、当時もっとも独立が遅れていたイシヨルゴンジ県のショミティを中心とした農村開発プロジェクトのうち、最も新しい第三地区で現場のニーズに応じて、現場の裁量で相当程度自由に対応できる試みが数年間にかけて行われた。前にも述べたように、この事実やその背景はどこにも明記されていないが、当時のスタッフや一部の常任運営委員には共有されていた。ただこの地区の活動も、

⁸ 1996 年 1 月 会報 133 号 新春座談会「地道な活動を踏まえて新たなる飛躍へ」

⁹ 1998 年 4 月 会報 160 号 「バングラデシュ開発協力と NGO」東京会議の報告 長畑誠

¹⁰ 1996 年 11 月 会報 143 号「プロジェクトの直接実施から現地 NGO のパートナーへ」 大橋正明

¹¹ ショミティとはベンガル語で相互扶助グループを意味し、社会的にも経済的にも弱い立場にある人々が日常生活上の様々な問題を自発的に解決していくことを目指して組織されたグループである。ショミティを用いた活動は 1990 年代までシャプラニールの生活向上活動の中心になっていた。

¹² 1997 年 2 月 会報 146 号 「11 月号「意見あり」大橋提案に反響続々！！」

¹³ 1999 年 3 月 会報 171 号「バングラデシュ支援でパートナーシップ方式の議論が出てきた背景」 斉藤千宏

結局目立った違いが生み出されないまま、その後 COLI という現地 NGO への統合過程に巻き込まれていった。

4-3 パートナーシップの展望と課題

これまで述べたことを改めてまとめると、パートナーシップに移行する段階で表面化した懸念は、①プロジェクトが見えなくなること、②シャプラニールがそれまでの活動方針にけりをつけなかったこと、③現地活動がドナーの制約を受けやすくなることと言えよう。このうち①と③については、これまでのところ懸念であったと言えるが、②については、その指摘に伴って出された懸念が多少現実化しているとも言えるかもしれない。以下では、それを念頭に置きつつ、最近のシャプラニールのプロジェクトの状況を見ていこう。

ここ数年、特定のプロジェクト向けの外部資金に頼るあまり、そのプロジェクトの管理に駐在員が多くのエネルギーを費やしてしまい、当初期待されたような現地の開発課題を学び方向を見出していく役割を果たせていないこと、またダッカ事務所に勤務する現地人スタッフが資金提供という強い立場に安住してしまったのか、担当プロジェクトの実施に真剣に取り組んでいない、といった指摘が、内部では何度かなされている。11年度末には、小嶋ダッカ事務所長は、プロジェクト実施の政府の許可をシャプラニールが持つことにして、現地スタッフの責任感をもっと強めたい、という提案も行っている。

一方、バングラデシュとネパールのパートナー団体からは、2013年4月に東京で開催されたシンポジウムでの発言に代表されるような、プロジェクト期間に限定しない長期の戦略的パートナー構築の必要性、シャプラニール的なパートナーシップの明確な提示、プロジェクトのオーナーシップやマネジメントにおける役割分担の明確化などが求められている。

(前シャプラニール代表理事 大橋正明)

第五章 NGOによる国際協力とパートナーシップ座談会

出席者

青木美由紀：特定非営利活動法人 シェア＝国際保健協力市民の会 支援者サービス担当
今田克司：一般財団法人 CSO ネットワーク 代表理事／前 CIVICUS 事務局次長
松尾沢子：特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター（JANIC）広報グループマネージャー
筒井哲朗：特定非営利活動法人 シャプラニール＝市民による海外協力の会 事務局長

進行

大橋正明：恵泉女学園大学教授／特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター（JANIC）理事長／前シャプラニール代表理事

座談会の趣旨

私たちは4月に行われた国際会議で、バングラデシュとネパールのパートナー団体の代表者の意見をもとに、パートナーシップの形や方法、北と南のそれぞれの NGO の役割、他の日本の NGO へ伝えるべきメッセージについて議論した。この座談会は、国際会議の振返りを会議時に流した映像を見てもらったあと、シャプラニールの支援について、日本の NGO 団体のリーダーに自由に語ってもらうことを目的とした。

～パートナーシップの経験～

「対等なパートナーシップの関係」は本当に可能なのか（今田）

アジア的なパートナーシップを実践していくために、どのようなアプローチをしていけばいいのか（青木）

パートナーシップは全方位的な関係性（松尾）

今田克司（以下今田）：パートナーシップは国際的なスタンダードであり規範になりつつありますが、シャプラニールは現場での経験から学んだことが随分大きいのではないかと思います。ネパールの場合は、政府の規制があり、方針を作っていく上での影響も大きかったと思うのです。こうした中で、現場で活動してきたことからの学びを通して出てきたパートナーシップの理念や原則、考え方などを紹介し、広報していくことには大きな意味があると思います。

現在、北の NGO、南の NGO という言い方がありますが、そろそろその言い方も変えなければいけない時期にきています。2000～2003年に欧米で北の NGO の存在意義が問われ始めます。欧米的な考え方では、北の NGO はドナーという面と、現地での活動主体という側面を持っています。

それらが混在する中で、北の政府が南の国や NGO を直接支援するという機運が高まり、もう北の NGO は必要ないのではないかと、という疑問が生まれました。北の NGO はアイデンティティの危機に陥ります。ところが一方で、北の政府は北の NGO のお金の配分団体としての役割を残そうとしました。北の政府がドナーとして資金を細かく配分することが難しいので、自国の NGO にこれを肩代わりしてもらおうとしたのです。

それから10年程経過した現在は落ち着きつつあります。単に資金を提供するだけではなく、様々な問題に取り組んできた結果、分配方法のノウハウが北の NGO の中に蓄積されました。シャプラニールにはそういった世界的な流れのなかで、どのようにパートナーシップについて考えるかを発信して欲しいと思います。

また国際的には北と南の関係が内包する力関係に鑑み、そもそもイスタンブール原則の着地点である「対等なパートナーシップの関係」が本当に可能なのか、という疑問が出てきました。これは支援を出す側、受ける途上国側も同じように感じている疑問です。こうしたパートナーシップの危うさに関してももっと議論を仕掛けていって欲しいと思います。

大橋正明（以下大橋）：ありがとうございました。今のお話でお聞きますが、北の政府が直接南の NGO を支援し始めたという意味ですか？

今田：はい。資金の流れで言えば、北の政府から南の政府へ、南の政府から現地の NGO へというパターンがあります。しかしこれをやってみたところ、様々な国で汚職の問題が取り上げられて大きな問題になった。このパターンは今後も続くでしょうが、別ルートでのやり方として、自国の NGO を通して南の NGO を支援するという経路がある程度定着しています。しかしこれは、北の NGO がアカウンタビリティを強く要求する主体になるということで、北の NGO をドナーとする権力関係に繋がっていると思います。

筒井哲朗（以下筒井）：バングラデシュでは 2000 年以降というよりは、80 年後半～90 年代頃からそういう動きがあったような気がします。

今田：NGO 先進国ですからね。

大橋：次は青木さんに、現場での体験をもとに話していただきます。

青木美由紀（以下青木）：私が直接関わったパートナーシップと言うと、ひとつは駐在した南アフリカで JVC とシェアが共同で実施した HIV/AIDS のプロジェクトです。もうひとつは、タイでのシェアの現地化のプロセスです。

南アフリカの方はシャプラニールと RRN の形に似ていると思いました。南アフリカのプロジェクトは既にドナーの候補が挙がっており、プロジェクトに合ったカウンターパートを探すところから始まったパートナーシップでした。ドナー在りきでプロジェクトを実施する場合、プロジェクトデザインを優先しなければならず、こちらのやり方を理解してもらうまでに非常に時間がかかりました。本来ならもっと関係性を築くところから始めなければいけません、それができなかったことが反省です。南アフリカでプロジェクトを始めるための調査をしていた 2004 年当時、私達が活動をしていた州で HIV/AIDS のプロジェクトを実施している団体は 20 数団体しかありませんでした。ですが、2006 年には 300 団体にまで増えていました。ということは、それだけお金があるということです。政府からのお達しもあり、NGO 団体が雨後のタケノコのように

できているという時期でした。そのような大きな国際ドナーがいる中で、日本の私達のような NGO が一緒にプロジェクトをやっていくということが、今となれば、彼らにとって混乱を招いていたのではないかと思います。

南アフリカの現地 NGO は既に 10 年位活動をしており、自分達のスタンスも持っていました。活動の一部分と一緒にやりましょうという形で始まったわけですが、彼らは既に国際 NGO からたくさんのお金をもらっていました。いわゆる欧米的なパートナーシップのやり方に慣れていたので。そこに私達が入っていき、正にワヒダさんがおっしゃっていたようなことですが、私が日常的にいつも一緒に活動をするので、よかった点もあったでしょうが、内部干渉をされていると思われた部分もあったかと思っています。そういう意味ではお互いに理解し合い、信頼関係を築くことが大切です。

実は私は、その団体が国際 NGO からの多額の資金を横領していたことを発見してしまいました。その団体とのプロジェクトの協働はそこで終わり。多くの欧米ドナーが参入してきている援助環境の中で、アジア的なパートナーシップを実践していくために、どういうアプローチをしていけばいいのかを、もっと考えなければいけないと学びました。

もうひとつは、タイの事務所に関することです。シェアのタイ事務所は南アフリカの事例とは反対で、シェア設立当初に看護師の一人が村に入りこんで人間関係を作っていく、プロジェクトへと発展し、それが NGO になりました。シャプラニールでの PAPRI のように、NGO として独立して現地化しましょう、というのがここ数年の動きでした。タイ事務所は無事に独立・現地化して、財団化しました。しかし、今後はシェア本部に 100% の資金援助を期待することはできなくなるので、国際ドナーからの資金を得て活動しなくてはなりません。

私は個人的に、パートナーシップのあり方や、私達のこれまでの方法や関係をどこまで、どのように維持できるかが課題だと感じています。このふたつのパートナーシップの違いに思いを巡らせながら、これらはシェアとしてパートナーシップを考える上での課題であると思いました。

大橋：アジア的やり方なのか日本的やり方なのか、そこは分からないけれども、そこが議論のポイントですね。ワヒダさんもそういう言い方をしています。シェアのタイ事務所の現地化とシャプラニールの現地化プロセスは少し違うのではないかと思います。シャプラニールの場合は現地事務所がなくなったわけではなくて、現地事務所は相変わらず活動を続けており、現地のプロジェクトが NGO 化したのです。しかもシャプラニールの場合は 5 年～10 年の資金計画を作り、それを 10 年かけて減らすという方法をとりました。

青木：一応シェアも 5 年ぐらいは資金的な点でも支援しながら現地化を見守ることになっています。現地化した団体は、タイ語でシェアという名前も残していますが、今はタイ人スタッフだけで運営しており、日本人駐在員は不在です。

大橋：シェアとシャプラニールのパートナーシップには相違点があります。南アフリカの場合はかなり共通していますが、タイの場合は少し違うところがあります。パートナーシップの何をどう、共通のもの、違うものと見るかは、後でまたもう一度議論したいと思います。それでは松尾さんお願いします。

松尾沢子（以下松尾）：国際会議で上映されたビデオにまとめられたパートナーシップは、実施者同士、支援をする者同士、日本の団体であるシャプラニールと現地の団体の人たちとの関係、という印象を受けました。パートナーシップは全方位的な関係性だと思います。ドナーと言われる人たちと実施をする人たちの間、NGO と社会の中の他セクターとのパートナーシップという、並列な構成員として持つパートナーシップもあります。さらに、支援対象の村や地域の人達と当事者とはどんな関係性を持つのかということも問える概念だと思います。シャプラニールの変遷や資料から、パートナーシップは方法論ではなく概念なのだと思います。

突飛な発想かもしれませんが、人のマネジメントとして考えられることもできるのかなという気がしています。例えば今、シャプラニールという日本から現地の課題に関わろうという団体、それから、PAPRI というバングラデシュの団体としてバングラデシュの課題に関わろうという団体は同じレベルにいる。さらに言えば、人。最初はシャプラニール

に雇用されていたが、今は独立して、自分たちの意思で取り組もうとしている人です。シャプラニールの方もそういうことに関わりたいという意思で来ている人。課題に関わることを意識している個人の集団という意味では同じで、日本から来ているからとかシャプラニールに所属、PAPRI に所属という概念を取り払っての議論を、いかに実現できるかが狭い意味でのパートナーシップの一例なのかなと思います。これは、日本の企業が海外進出して現地法人化する際に、一体感を作り出すことに腐心するのと似ています。

そうなると、パートナーシップで最も大切なのは、双方の経営層、つまりシャプラニールの経営層と PAPRI の経営層が、共通の資源として持っている「人」を用いて、一緒に何をバングラデシュで達成したいのかという経営戦略を共有することなのかなと思います。例えば、お互いの理事になることとか。パートナーシップは全方位的な関係性なのではないかということを前提にすると、シャプラニールでは、課題に直面している現地の人達（いわゆる受益者）と、自分たち（課題解決に関わる支援者）という部分のパートナーシップはどうなっているのでしょうか。議論があるのであれば教えていただければと思います。

筒井：シャプラニールの言うパートナーシップというのは、事業を共同に進めていく現地の NGO とのパートナーシップであり、かなり狭義のパートナーシップだと思います。今回の 3 団体は、喧嘩をしながらも関係が続いています。喧嘩別れもありましたし、一方的に関係を終了した団体もありました。現在 9 団体とパートナーシップで活動していますが、これらはその地域、社会、国の中で、ある程度認められている NGO ばかりです。良いパートナーばかりとしか仕事をしていない。以前は、NGO になる前の市民グループを育てていこうという視点がありました。独立したての PAPRI やネパールの元ストリートチルドレンが作ったような団体を支援していく。ネパールでも最初にパートナーになった団体には人件費だけ出し、組織支援を行いました。しかしそういう団体との関係はことごとく失敗しています。現地パートナーのマネジメント力が極端に低いのです。もともとあったプロジェクトは 3 つの

NGOに独立していきましたが、今付き合っているのはPAPRIだけで、あとの2つにはこちらから一方的にパートナーシップを解消しました。

シャプラニールは大規模で安定した団体としかやらないのですか、とよく言われます。しかし大きい団体でも、人がどんどん辞めて継続性がなく、末端のワーカーにプロジェクトの内容が届いておらずちんぷんかんぷんな動きをしています。すごくフラストレーションを感じながら活動しなければならない。

最近私は「ワントップ・フルボトム」という言い方をします。これは一番上の人だけが話がわかってよく通じる一方、中間管理職がおらず、情報を伝達していく道筋がないために、下位の職員が混乱している状況を表します。これはバングラ・ネパール・インド9団体のほとんどにあてはまります。

青木さんがおっしゃったように、ドナーが作ってしまった悪いカルチャーがNGOに根付いていて、何でもハイハイといい、私らの顔を見てなんでもやりますよ、お好きなようにやってくださいという団体とは付き合わないようにしていますが、結果としてはそうなってしまっている。現地のNGOが社会の問題、あるいは、市民社会の代表として自分たちの問題というものをきちんと捉えているのかというよりは、援助屋さんになっていて、とりあえず仕事をやって、プロポーザルを書いて、報告書を書くということに終始しているところが多くなってきているのが現状だと思います。

今田：基本的にNGOのパートナーシップというのは、内部でコミュニティのことをよく知っている人々とそれ以外の人という、違う立場の人が一緒に活動することだと思います。もう一つの特徴は、異なるリソースを持っている人で、それが現地にとって役に立つだろうという予測のもと一緒に活動することです。

そこまではいいのですが、私はこういった関係に不均衡性があることに危うさを感じています。現地の様々な知識とか経験とかノウハウは、コミュニティ内部の人が持っているわけですが、外部の人はお金を持ってやってきます。市場経済が支配する世界では、どちらが「強い立場」に立てるかと言うまでもありません。

また、援助の世界を決める国際的なアジェンダにどのくらい通じているかに関しても不均衡性があります。2~3年ぐらいのスパンで、HIVだ、環境だ、子どもだ、女性だというアジェンダが、世銀とか国連とかEUという組織からトリクルダウン的に国に下り、NGOに下り、中間組織に下りて現地に下りてくる。お金と同時にアジェンダがやってきて、現地が振り回されるのです。

現地の人たちはそういう世の中で生きるノウハウを身に付けています。現地のNGOは振り回されて流されて行く方が楽でいいわけです。プロジェクト単位でお金をもらって、プロジェクトをこなして報告書を出して結果を見せれば、それでとりあえずひとつのフェーズは過ぎていきます。

そういう危うさや大きな波の中で、シャプラニールはそれに抵抗するように自前のことをやってきたのかなと思います。そのへんでパートナーシップについてのシャプラニールなりのやり方というのを前面に出して欲しいと思います。

大橋：今田さんのおっしゃった構図がある一方で、シャプラニールのような原則的な関係を求めてもしょうがない、という議論もあります。これは、青木さんや松尾さんから見るとどんなふうに見えるのでしょうか。

青木：ワヒダ・バヌーさんの発言で、目的をもっとはっきり示して欲しいという部分にハッとしました。「シャプラニールが早婚や児童労働に反対するのであれば、それを明確にしてローカルNGOを通して政府に働きかけるべきでしょう」という指摘です。私たちは問題を解決するために一緒に活動していますが、そこまで一緒に出来ているのかなと考えさせられました。一緒に問題を解決していくためにはもっと大きな働きかけがないといけない。私たちシェア自身も「アドボカシー力がないね」と言っているところですが、そういうことも一緒に現地のNGOとやっていかなければいけなかったのではないのかなと感じました。

やはり何のために一緒にやらなければならないのかということです。単に彼らがリソースを持っているだとか、一番現地のことを知っているというレベルの話ではなくて、私たちがもともと何のためにその国や地域でやっているのかということ考

えた時に、なぜパートナーが必要なのかということ
を考えさせられました。

大橋：なぜパートナーなのかといった時に、単に事
業の実施だけではなく、広い意味でのアドボカシー
等、ひとつの共通する大きなゴール、価値観などが
必要なのかもしれません。その辺何かありますか？

筒井：90年代にシャプラニールは、エンパワメン
トされた人たちを見たかったのだと思います。当時
ショミティ方式で活動していましたが、学校に行っ
ていない村人でもここまでやれるのだということ
を見たかった。それを見ることができれば、別に国
がどういうふうに通こうが、政策がどうであろうが、
良かった。BRACはよく“Small is beautiful. Big is
necessary.”と言いますが、国を動かしていくという
大きな動きを、シャプラニールは当時求めません
でした。小さくエンパワーされた人たち、あるいはグ
ループがいくつか出てくるということを目指して
いました。多分、そういう意識はずっと続いている
ので、なかなかアドボカシーができなかった。

今ようやく、パートナーとしての行政等へ意識が
向くようになっていますが、これまではこじんまり
した綺麗な絵を描くところで終始していたと思
います。もう少し社会的に大きくインパクトのあるよ
うな動きが求められているのかもしれないね、とい
うことは考えてはいますが、まだ活動には移してい
ません。オポロジェヨはもともと国への提言を行っ
ており、フィールドもしっかりやっているという団
体ですが、そういう NGO は本当に少ない。ワヒダ
さんでさえ、実際一緒にやっているとかなり感情的
で、議論にならないことが多かった。最後の2年は
お互い顔を合わせず話もしない状態でした。シャプ
ラニールからの資金は受け取ったきりで、こちらが
提案したアイデアは全て自分たちのものにし、現
場はつくづく苦労しました。彼女は「本当はこうい
うことをやりたいのだけど」と言っていますが、こ
うした議論は実際にはさせてもらえなかったの
です。

大橋：パートナーシップに変更すると提案したのは、
その意味を強く感じてきていたからです。ショミテ
ィがそのままいってショミティの連合会ができて、
社会的な変革につながることを私は一貫して言っ
てきました。ただ、マイクロクレジットの波の中で、

ショミティがうまくいかなくなった。行き先が誰に
もわからないという中で、別の方法が必要となった。
また駐在員が社会的な問題とか全体状況を理解し
ながら活動していくという余裕を生むためにも、パ
ートナーシップは必要だということを使い続けて
きたのです。

～南の NGO の課題～

問題の背景にあるものをきちんと伝えていかなけ
ればいけないということが、私たち外から来て一緒
に活動していく者の役割。私たちが抱えている国際
社会の大きな課題を、どういうふうにつなげるのか、
私たちは北の NGO としてもっと何かできることがあ
るのではないかと感じました。（青木）

筒井：今田さんは5年ぐらいで流行り廃りが出てく
るとおっしゃっていました。バングラデシュやネパ
ールの NGO の中では、流行り廃り以上に大きなイ
ンパクトがあったのはマイクロクレジットです。今
までドナーにへこへこ頭を下げたお金もらって
くるのが NGO のトップの仕事だったのが、マイク
ロクレジットをしっかりと回転させれば、それは必要
なくなってきました。自分たちでお金を稼いで、自
分たちの思うように回していけるわけですから。

しかし、それが NGO の質を低下させたと思いま
す。マイクロクレジットが流行ることによって地域
の問題は見なくても良い、自分たちの商売をやっ
ておけばそれでいいというふうになり、ドナー化によ
って流行り廃りに左右され、地域の問題より国際社
会のテーマに沿って事業を運営していく NGO が増
えてきました。

バングラデシュやネパールでシャプラニールの
パートナーを見ても、自分たちの地域の問題は
何なのか、これからどういう問題が出て来るのかと
いう視点が、全体として抜け落ちた状況が蔓延して
いると強く思います。

今田：いま質の低下とおっしゃっていたけれども、
商売上手にはなっているわけですね？

筒井：商売上手にはなっていますが、社会運動とか、
市民社会をどういうふうにつなげていくとか、また
予防の視点というのは欠落しているように思いま
す。

今田：さっき青木さんは、ワヒダさんの「目的」に関する発言が印象に残っていると言われましたが、そのことが私には印象的でした。現地に行ってみれば、私たちが何をそこで果たそうとしているのかが明確だといいですよね。今は HIV が援助の主流になっていて、私たちはここからお金をもらっていて、現地でこうやってお金を使って、成果を出すのが私たちの仕事だと説明すれば、ああそうかと思える。じゃあ一緒にやってみようということになる。

一方、パートナーシップありきで、あなたたちは CSO だし一緒に成果を出していきましょうとなると、「あなたたちはここに 10、20 年いるだけで one of us になるわけではないし、帰るところがあるでしょう。そうであれば、何がやりたいの」となる。現地からは、ずっとそのように見られていたのではないかと思います。

松尾：現地の人々も、私たちにどのような援助をして欲しいかがわからない場合もあるのではないかと思います。90 年代半ばぐらいから国際社会的にオーナーシップが大切だと言われていますが、それを刷り込まれて NGO を立ち上げた南のリーダーたちは、オーナーシップを主張するときに、「北の人たちはこれまであまり情報開示してこなかった、後ろめたい気持ちがあるはずだ」として、「もっと共有してくれ」と言う場合もあります。南側にいるという自分たちの立ち位置を使って、オーナーシップとかパートナーシップという言葉のもとに、建設的に聞きたいわけではなくて、ただ反発しているような人もいるのではないかと私は感じています。

シャプラニールは商売でやる組織になりたくないから、議論をきちんとできる相手を探しているのだと思いますが、このようにやっていますということ、関わっている人々に対してはわかりやすく説明するということが大切になってくるのではないかなという気がします。

今田：シャプラニールが現地の人たちと現地の団体をどう見極めるかが大切だと思います。現地にはいろいろな人がいます。現地の NGO といえどもいろいろな団体があって、その中にはお金をもらってプロジェクトを回せば良いと言ってそこから発展しない人たちもいる。国際的なアジェンダは何なのか、

それはどうしてそうなっているのか、今これが大事と言われることを理解しようとしている人たちもいる。

現地の人たちには色々なところからインプットがあります。どのレベルの人たちと、実施型 NGO として付き合っていくのが一番良いのか、もう少し背中を押してあげればすごく良い活動をしている人たち、この団体とやるとすごく伸びるといふところをどう見つけるかということ、今は北がノウハウとして身につけないといけないのかもしれないと思います。

大橋：シャプラニールの場合は、アドボカシーの方法を現地から学ぶというのもあるし、南から出てくるキャンペーンに協働する方法もある。グローバルな市民社会というものの一つのあり方を探っているのも良いのではないかと思います。国際 NGO の多くは、理念が一致している仲間が世界各国に存在してしまうので、現地との距離間や理念がどのような位置づけになるのかを言語化していかなければなりません。シャプラニールは自分たちの関係グループと共有できるものを作っていかなければならない。言語化するのとは日本的な、アジア的なパートナーシップの中身です。これも相手によって様ではないのですが、具体的な方法論よりも、どちらかということになると思います。

今田：アドボカシーはパートナーシップの一つの出口ですが、ただ、2002 年から 2003 年頃に行われた、北の NGO の存在意義に関する議論のところで北の NGO のいくつかの役割が考えられました。1 つは、国際アドボカシーというのは、現地の人たちにはなかなか外部からの助力がないとできないが、外部者の力を借りてなら舞台に立って発言できるということです。国際会議で白人男性が発言するのはあまりよくないという規範がありますが、そういう中で、当事者の声を聞くために、パートナー同士と一緒に国際アドボカシーをする。

2 つ目は、北の国の自国民に対する広報、啓発、開発教育です。北の国の一般の人々が国際的なイシューを考える橋渡し役として、北の NGO、南のコミュニティをよく知っている人たちがどんどん発言者になる。

3つ目に広い意味での連帯があります。連帯はグローバルなコミュニティを形成するので、何かあるとすぐに応援したり、政府を批判したり、アドボカシーということに限らず、ジェスチャーを見せることができる。アドボカシーは少し成果主義で物事を考えていますが、連帯は、私はあなたのそばにいるということを見せることができる。グローバルな広がりがあることが、すごく励みや強みになります。シャプラニールの経験と蓄積の中から、その3つを組み替える、あるいは4つ目にこれがあるという読み替えができたなら面白いのかなと思います。

筒井：日本人駐在員が現場にいくと、「私たちのことを心配してくれるのはいいけれど、あなたにとって何のメリットがあるのですか」と、よく現地の人から尋ねられます。私は、日本の今の社会の中で気づかないといけないヒントが、現地の人々の生活の中にたくさんあると思っています。そういうものを日本の中で発信していくというのが多分私たちの役目だと思います。

シャプラニールという日本のNGOが独立間もないバングラデシュからずっと一緒に活動してきている。ツアーでは日本人が現地に来る。シャプラニールは40年間活動をして、多分大きな日本人像のようなものを現地に植えてきたのではないのでしょうか。その意味で現地との連帯も図られてきたと思います。

青木：私が現地に行って、HIVの活動をしているという団体の人たちと話をしていると、木を見て森を見ずという感じであることに、最初びっくりしました。村で人が大勢死んでいくなど、自分たちの目の前の問題はわかっていますが、その背景とか、世界で今何が起きているのか、自分たちになぜ治療薬が届かないのか、ということに関しては、村の人たちは一切知らないのです。こういうことをきちんと伝えていかなければいけないというのが、外から来て一緒に活動していく者の役割でもあったと思います。南アにTACというNGOがあります。これは、HIV陽性者が医療者と同等に話ができるようになるため、HIVに関しての知識を身に付けようというHIV陽性者のネットワークから独立した団体です。その団体は、ワークショップを通じてHIV陽性患者をエンパワメントしています。村に住んでい

るHIV陽性者、村で病気を患ったという村の女性たちが、自分にも患者としての権利があること、これまで知らなかったWHOや保健省の政策を5日間のトレーニングを通して学び、すごくエンパワメントされて、その人たちがそれぞれの村に帰ってトレーナーとなるという状況を見てきました。自分たちの権利と、私たちが抱えている国際社会の大きな課題を、どういうふうにつなげるのか、私たちは北のNGOとしてもっと何かできることがあるのではないかと感じました。

～ドナーへの教育～

理念があっても、結局は資金管理なりプロジェクトを効率的に実施しなければならないという圧倒的な力が働く。公的資金が来れば来るほど、こういう状況が強くなってしまいます。（大橋）

時流としてはパートナーシップへというのがある一方で、中身を見てみると、ドナーが本当のパートナーシップへ移ることを難しくしている（今田）

松尾：実施者レベルのパートナーシップの構築とか普及ということで言うと、ドナーの教育も必要だろうと思います。活動の本質的な意義が評価されるような仕組みづくりという意味です。

筒井：シャプラニールでも90年代後半は、ドナーに対して物を言うということが、もう少しやれていた気がします。物言いが少なくなったのは、私たちがお金をもらう量が増えてきたからだだと思います。

松尾：やはり資金の存在は大きいですね。

大橋：大きいです。だから、理念があっても結局は資金管理なりプロジェクトを効率的に実施しなければならないという圧倒的な力が働く。シャプラニールを例にして言えば、駐在員は、結局プロジェクト管理から全然自由になっていなくて、この領収書はどこへ行ったのか、休暇届はどうするのか、等のような管理に終始してしまっている。公的資金が来れば来るほど、こういう状況が強くなってしまいます。ドナー意識がこれを支えています。それがアジア的なパートナーシップになっているのかもしれない。

青木：南アで不正な会計処理を発見した時に、次に実施したのはドナー・コーディネーション・ミーテ

ィングでした。全部のドナーを呼んで、何回かミーティングをやりました。ドナーは自分たちのモニタリングシートで、自分たちのお金がきちんと使われていればいいというスタンスでした。自分たちのことしか見えていなくて、自分たちさえよければ良いという態度が、不正な会計処理を生む環境を作っていたと言っても過言ではありません。ドナー教育は本当に大切です。

今田：ドナーのことはすごく難しく、日本や欧米に限らず、NGO がプロジェクト管理に終始してしまっているところは山ほどあります。残念ながらその傾向は、いま世界的に強まっていると思います。

現在いろいろな国で右傾化の傾向が強まっていますが、その一つのパターンは、なぜ海外協力をするのか、海外協力をするのであれば結果を出してもらわないと困る、というものです。その結果が即座にプロジェクト管理の締めつけというところにつながりつつあります。

数年前までは、特に相手が政府の場合、バスケット・ファンディングと言って、お金をポンと出してあとは任せようという方法がありました。相手がNGO の場合、コア・ファンディングが主流でした。それが今や、主流がプロジェクト助成に戻りつつあります。しかも、成果が長期よりも短期のいろいろな指標で示せるものになりつつあり、そういう意味では、今パートナーシップを作っていくこと自体が非常に難しい。

時流としてはパートナーシップへというのがあ一方、中身を見てみると、本当のパートナーシップへ移ることを難しくしているドナーが多いと感じます。

～東日本大震災からの学び～

震災を通じてパートナーシップ論を深められるのではないかと思います（松尾）

今田：今日は外部者の役割がずっと問われているという話をしていますが、私は日本国内で震災があったことによって、日本国内でそのことを分かる人がすごく増えたと思っています。シャプラニールを含め、本来は途上国で活動している団体が東北に入っ

て活動し、国内で現場を持っているというのは、すごいことだと思います。そこで共通項、あるいは日本だから違うという相違点を峻別してみると面白いのではないかと思います。

実は共通項は集団的な共感かなと思っています。基本的には外部者として入りますが、東北の現地の人たちにはない、お金や知識も含むいろいろなリソースを持っていて、パートナーシップと似たような形が成立していると思います。ただ、東北の現地の人たちはドナーなりパートナーなりとの付き合いは慣れていないので、途上国の援助漬けのところとは違う悩みが出てきていると思います。震災復興が新しいフェーズを迎えると、内部者、外部者的な考え方が生きる場所があるのではないかと思います。

松尾：それは実際起きています。ワールド・ビジョン・ジャパンは組織強化を支援していますし、BAJ（ブリッジ・エーシア・ジャパン）さんも地元のNGO と相互に役員についているなど、これから先の関係性作りというのを考えておられます。BAJ は、被災地での活動とミャンマーでの活動のどこが同じでどこが違うのかという問いかけをされているというお話を伺いました。震災を通じてパートナーシップ論が深められるのではないかと思います。そう言う意味では、素材が揃ったタイミングとも言えます。広くNGO 界でこういう議論ができればよいのではないかと思います。

青木：シェアは気仙沼で活動しているのですが、現地の人からはなかなか本音を聞き出せません。本当は何をやりたいのか、何が必要なのかについて、現地の人たちの意見を聞くという、私たちが途上国で直面することと同じような難しさにぶつかっています。同じ日本の中でも、地域によって違いがあります。今まで途上国で同じようにすごく大事だ、大事だと言っているPHC（プライマリー・ヘルス・ケア）の5原則を、本当に日本でもできたのかを振り返りながら活動しています。そこにもドナーがいますし、同じ構造が出来上がっています。現地で一緒に活動した人たちがNPO を作りましたので、パートナーを組むというやり方をしました。そのNPO が今後も長期に亘ってNPO として存続するかどうか、話し合われているところです。NPO と

して活動を継続することが本当に必要なのか、もしくは、形を変えてでも、NPO という組織をそこに維持させることが必要なのかということが、今問われているところです。

大橋：それはシャプラニールも福島で問われていることです。

～パートナーシップをまとめるにあたって～

パートナーシップという概念を言語化し、そのことを共有・検討することが、極めて重要なプロセス(大橋)

筒井：最後にシャプラニールのパートナーシップはこうですよ、というところにきちんとまとめたいと思います。

大橋：パートナーシップの価値は私たちが掲げてきた議論をもう少し整理すれば、ある程度のものまでは出てくると思います。それには日常の活動をきちんと言語化すること。その言語化がされれば、多分、ある程度見えてくるのではないかと思います。

今田：もしかしたら、現地駐在員の役割の今と今後を議論することではないでしょうか。NGO の一つのパターンは、3年、5年、10年と年限を区切って、現地の人たちをちゃんといろいろな概念・理念的な部分とマネジメント能力の両方の部分をしっかり行い、ここまで行ったと思ったらいなくなるというものです。

もしシャプラニールが、今後も現地駐在員を置くのであれば、そこで一体何をやるのかということを実

き詰めて考えると、今日の話とうまくかみ合っているとところがあるかもしれません。

大橋：シャプラニールは、協力から共生へと言っていますが、共生の中身は何だ、というところを必ずしも出しきれていない。取り残された人々というけれど、なぜ取り残されているのかはあまり言わない。障害を持っている子どもたちはなぜ取り残されてしまうのかということと言わないと、単にかわいそうな人たちとみなされてしまう。みなさんのおかげでこうしたことの言語化が重要だと理解しました。日本の国際NGOでも、プランさんのやり方とワールド・ビジョンさんのやり方が違うように、同じようには言えませんが。ただ、同じ理念を共有した団体を現地に持っているというところが私たちとは全然違う。そういう違いも言語化することが必要です。

今田：例えば、デンマークやフィンランド、オランダなど、NGO が主体的に南のNGO との共存共栄を考えている所と将来的に意見交換できたら面白いかもしれませんね。

大橋：最終的には、健全な市民社会を作ることが私たちの共通した役割だと思います。市民社会といっても多様ですし、それぞれの文化もあります。共通の価値観みたいなものは頑張っつけていければと思います。

第六章 ヘルプから協力、協力から共生、そして

～パートナーとシェアすべきシャプラニールの理念とは何か

41年前に東京で NGO ヘルプ・ Bangladesh・コミティとして生まれたシャプラニールの当初の理念あるいは目的は、その組織名にあるように、その前年 9 か月間の「血と泥」にまみれた悲惨な内戦を経て独立を達成した Bangladesh の人々を、世界的な「ヘルプ・ Bangladesh」の声に同調して支援し続けようというものだった。その後数年間、Bangladesh では干ばつや洪水、飢饉、そして政治的混乱などが続き、人々は困窮を極めていたので、この継続したヘルプは適切かつ重要なものであったと言えよう。

この「ヘルプ=助ける」という理念に疑問を抱くようになったのは、現地のポイラ村で日本人ボランティアが活動を行い、かつそれが自分たち自身の至らなさを主因として継続不可能になった 70 年代後半のことだ。貧しい村人を「ショミティ」に組織しエンパワーしていくという方法を、現地の NGO から教えられ、その活動を始めた。理念的には、創立 10 年後の 1983 年、シャプラニールは「市民による海外協力」という概念を確立し組織名称につけ加えた。それまでの「政府による国際協力」とリベラルな社会運動の「人民連帯」とは異なるこの新しい理念は、今ではすっかり定着している。この理念においては、日本の市民が現地の市民に協力する、つまり私たち日本人の役割は管理やコミュニケーションなど限定的で、現場では Bangladesh 人のワーカーが前面に立つ、という役割分担であった。

この理念に基づいた役割分担はその後 20 年余り続くのだが、96 年にネパールで現地政府の要請に従って現地 NGO をパートナーとして活動を始めた時から、変化を始める。この変化が遠因となり雇用不安が広まった Bangladesh で、97 年末から始まった現地人スタッフによるストライキ事件が、この変化を決定的なものにした。これ以降約 10 年間をかけて、シャプラニールの Bangladesh での活動は、すべて現地の NGO をパートナーとして行う、というスタイルに変化していった。

その変化の途上の 2002 年の創設 30 周年では、組織名こそ変更しなかったものの、理念的には日本の私たちが Bangladesh やネパールの人々も、異なった形で現れるが共通したグローバルな課題に対応しているという考え方を強く打ち出し、それをいくつかのドキュメントなどで、対等な立場であることをより強調した「共生」と表現した。それと共に「当事者主義」を掲げ、それぞれの当事者がそれぞれに対応した活動を行うことを重視した。この当事者の中には、「取り残された人々」の周辺にいる人々、つまり貧しい村人やスラムの住民、児童労働者だけではなく、現地の各レベルの行政、NGO を含む市民社会や富裕層、企業なども含まれている。最近よく言われる権利ベースアプローチ (RBA) で言うところの義務保持者 (duty bearer) に着目し始めた、とも言えよう。さらにこうした変化を遂げ始めた当初、私たちはパートナーシップを南アジアと日本で問い直すワークショップを繰り返し、その内容の多様性・柔軟性が重要であることを学んだ。

今日のシャプラニールのパートナーシップでは、このような経験蓄積の上に立って、対等かつ多様な関係が築かれているはずである。しかし現実には、ドナーの求めに応じたプロジェクト管理、ドナーと支援の受け手との間の力関係、相手の多様さを無視した単一的な対応や介入、短期的プロジェクト中心主義といった諸問題をシャプラニールが抱えていることが、今回明らかになった。いま求められているのは理念自体の進化というより、こうした現有の理念を組織内部に浸透させ、実践に移すことなのではなかろうか。

(前シャプラニール代表理事 大橋正明)

※東京と大阪で開催された会議の議事録をご希望の方に配布します。詳細はシャプラニール＝市民による海外活動の会（下記連絡先）にお問い合わせください。

※シャプラニールの動画による活動紹介は下記のサイトにてご覧いただけます。

<http://www.shaplaneer.org/support/movie.html>

なお、国際会議で用いたビデオは上記サイト内の「より良いパートナーシップの構築と普及を目指して」をご覧ください。

トヨタ財団 2012 年度アジア隣人プログラム特別企画『未来への展望』報告書

「国際協力におけるパートナーシップに関する国際会議」報告書
～より良いパートナーシップの構築と普及を目指して～

Aiming for Establishment and Dissemination of better Partnership in International Cooperation

Experience of Shapla Neel in Bangladesh and Nepal and an International Conference on Partnership with NGOs from Bangladesh and Nepal

発行：2013 年 10 月

編集・発行 特定非営利活動法人 シャプラニール＝市民による海外活動の会

〒169-8611 東京都新宿区西早稲田 2-3-1 早稲田奉仕園内

Tel : 03-3202-7863 Fax : 03-3202-4593

URL : <http://www.shaplaneer.org>

Email : info@shaplaneer.org

印刷・製本 東京リスマチック株式会社

