

GRIPS Development Forum
Policy Minutes

ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No. 5

NGO と ODA

発行:2002 年 6 月

- 政府と NGO が抱える問題

杉原ひろみ

- NGO とドナーとのパートナーシップ

米国の政策と経験から考える

杉原ひろみ

まえがき

ワシントンDCには、多数の日本人の経済協力関係者が、政府、実施機関、世界銀行グループ、米州開発銀行（IDB）、国際通貨基金（IMF）、企業、NGO、シンクタンク、大学、メディア等で実務や研究に携わっています。2001年9月にODA改革を考えるブラウンバッグランチが有志により開始され、その後、2002年3月に発足したワシントンDC開発フォーラムに引き継がれて現在に至っています。そこでは、各人が個人資格で自由かつ率直な議論を行い、開発戦略に関する互いの情報・知見を深めるとともに、政策実施に携わる世界各地の関係者に議事録を発信してきました。

今般、政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムとワシントンDC開発フォーラムは協力して、ワシントンDCにおける政策議論をさらに広く紹介することになりました。議事録をトピック別に再整理し、一連の「GRIPSポリシー・ミニッツ（政策議事録）」としてここに発表いたします。これらが多くの関係者の実務や研究に生かされることを願っています。

なお、ワシントンDCフォーラムの詳細についてはウェブページ www.developmentforum.org をご参照下さい。

2002年6月

ワシントンDC開発フォーラム
GRIPS開発フォーラム

政府と NGO が抱える問題

NGO 研究者 杉原ひろみ

2001 年 12 月 6 日

【ポイント】

- 1 . 政府の側は、なぜ、どのように NGO を通じた援助を実施していくのか、明確な戦略・政策を提示する必要がある。政府として NGO に予算を付ける以上、何に重点的に予算を配分していくかという戦略・政策を提示していくことに精力を集中し、実施レベルでは NGO に競争させてアイデアを出してもらおうというアプローチを取るべきである。そのために、政府は NGO が主体となって行う援助現場を知るための方策、NGO を通じた支援の立案能力や NGO に対する審査・モニタリング能力の向上、NGO の実態に関する情報収集能力の向上、政府部内の調整・情報共有に取り組むことが重要である。
- 2 . NGO の側には、NGO 間の対立、世代格差、人事・財務管理の未成熟、理念・政策・戦略の不足、説明能力の不足、専門性や語学力の不足など、様々な問題がある。予算不足、人材不足には NGO 側の取り組みにも一因がある。今後、開発 NGO は国際交流から脱皮して専門性を持ち、途上国のコミュニティだけでなく、他国の NGO やドナーとのコミュニケーションを図り、交渉能力をつけるとともに、援助に関わる全ての関係者に対する説明責任を果たすことが重要である。また、NGO には資金授受し、プロジェクトを行うだけでなく、政策対話・協議や、先進国社会のあり方自体の見直しといった役割もあることに留意すべきである。

杉原 ひろみ (すぎはら・ひろみ)

1967 年東京生まれ。東京外国語大学外国語学部朝鮮語学科卒。ロンドン大学大学院(SOAS)開発学修士課程修了。日本アジア投資(株)、日本貿易振興会、在ジンバブエ日本国大使館専門調査員、米国開発 NGO 連合体「InterAction」インターンを経て、現在ワシントン DC にてフリーで NGO 研究を行う。専門は農村開発、NGO と市民社会。

主著：「ジンバブエにおける貧困層向け小口金融と支援のあり方」(共著)『国際協力研究』Vol.16, No.2 (2000 年)、「草の根無償資金協力におけるパートナーシップ ジンバブエを事例に」『国際開発研究』第 10 巻第 2 号 (2001 年)。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1 . はじめに

私は、1997 年から 2000 年まで、在ジンバブエ日本国大使館の専門調査員として、経済協力班で主に草の根無償資金協力を担当していた。具体的には、現地 NGO や国際 NGO、国連機関などが行うプロジェクトを年間 10 件程度支援していた。2000 年に大使館での任期満了後、夫の転職に伴いワシントン DC に移り、現在、インターアクションで日米官民パートナーシップ(P3)イニシアティブのインターンとしてフォレスト事務局長と一緒に働いている。

2 . 開発援助における NGO の位置付け

(1) 援助におけるドナー・途上国政府・NGO の関係

開発援助は、以前であればドナー・途上国政府・援助裨益者の 3 者間で行われていた。しかし、1980 年代後半から 90 年代にかけて国際的に開発援助の流れが変わり、先進国 NGO や途上国 NGO が援助のアクターとして重要視されるようになってきた。これにより、アクター相互の関係がより複雑になり、その力関係により援助が左右されるようになった。その結果、アクター間の調整がより重要になってきている。

(2) NGO の 4 類型

自分自身の考えでは、NGO の類型として次の 4 つが挙げられる。

受益型：ドナーの資源・サービスを直接受益する、途上国の草の根組織、コミュニティをベースとした組織。

コントラクター型：ドナーからプロジェクトの実施を請け負って実施する組織。

主体型：主体性を持って組織の使命を実行する組織。

アドボカシー型：途上国政府やドナーの政策・活動に影響を与えようとする組織。

例えば英国の場合には、国際開発庁 (DFID) は従来からの英国 NGO への支援を削減して途上国 NGO を直接支援するようになってきているため、英国 NGO 自身が主体型からアドボカシー型に移らざるを得ないといった状況に置かれてきている。

米国の場合、特にワシントン DC に事務所を構えている NGO はコントラクター型 (USAID から実施を請け負うもの) が主流である。ただし、一部に主体型 NGO もある。

日本の場合には、従来は NGO に政府の資金が流入してこなかったため主体型 NGO が多かったが、昨今の政府による NGO 支援強化を考えるとコントラクター型が増加すると思われる。

3 . 日本の NGO ・ ドナー関係

(1) ドナーの NGO に対する期待

第 1 に、昨今何かと日本国民から批判を受けている ODA に対して国民の理解と支援を得るため、シビルソサエティの中心になると思われる NGO との連携が必要になってきていると言える。この文脈ではドナーはコントラクター型の NGO を期待している。

第 2 に、NGO は途上国の地域社会・住民に密着したきめの細かい援助の実施や緊急人道支援などで迅速・柔軟な対応が可能という点が挙げられる。しかし、自分の経験から言えば、力がない NGO もあり、逆に力のある NGO でも、ドナーが現場の状況を把握し、柔軟な対応をして行かなければ、そうした期待は実現できないことに留意する必要がある。

(2) NGO 支援の実態

こうした NGO に対する期待を実現するため、政府は NGO 組織のキャパシティ・ビルディング、マネージメント・専門性・アカウンタビリティの向上などのために、各種トレーニング、ワークショップを実施している。しかし、現実には日本の NGO は組織が脆弱で、政府側としても予算をいかに効果的に使い、NGO 育成をするかが課題になっている、との状況が浮かび上がってくる。

(3) 日本の NGO 自身が抱える問題点

11 月 26 ~ 28 日までロンドンで開催された日英 NGO パートナーシップ会議に個人の資格で参加し、15 の本邦 NGO 代表と実際に話す機会があった。また、インターアクションでは日米 NGO 協力関連の情報が入手できる。その中から、日本の開発 NGO 自身が抱える問題点を次のとおり整理した。

日本の NGO 活動のインセンティブは「目立つこと」であり、その手段として開発援助を行っているという側面がある。例えば緊急支援の場合、いち早く現場に行き自分たちの活動をアピールすることが重要で、その中では他の NGO との協力関係は考えられない。それが問題である。個々の組織の利益のみを追求する傾向にあり、他の組織と協力し合うことで、皆が得をするメカニズムが構築されていない。

この結果、NGO 同士の足の引っ張り合いが起こっている。ここ数年、かなりの数のドナー・NGO 会議が東京をはじめ各地で開催されており、これがある意味で NGO の業務を妨げている面があるが、それに対して米国の場合には NGO の相互協力により対応している。例えばインターアクションは、会員 (NGO) のコンセンサスを得て、情報収集とその共有をしている。またインターアクション自体が会議の場を設けて国務省、USAID、国連機関などを招いて NGO 間の調整を行い、目的を達成していこうという動きがある。

また、NGO の世代格差の問題がある。第 1 は、NGO 内部の職員間の世代格差である。全共闘世代の NGO 職員と、ポストバブル世代 90 年代に入った NGO 職員の

間で、大きな世代格差が生じている。第2は、NGOの組織間の世代格差である。開発NGOには、1970年代のインドシナ難民問題を契機に生まれたNGOと、1990年代の国際社会の変革の中で生まれたNGOがあり、その間には世代格差がある。また、大学の体育会系サークルに似た雰囲気があり、飲み会などでは、昔は違った、俺達は苦労したという狼藉も見られる。1990年代後半に生まれたNGOには、既存のNGOコミュニティと協力関係を築くメリットが感じられず独自の行動を取り、また政府と敵対するより協調し合ってポジティブに開発援助を推進しようとの意思が見られるものもある。その例として、ピースウィンズジャパンが挙げられるのではないかと。

NGO組織には、人事・財務管理などが未成熟で持続性に欠けるという問題もある。その理由として、NGO内の文化もあるが、NGOの理念、政策、戦略が明確化されていないことが挙げられる。目立つことが目標となっている場合も多く、理念、政策、戦略を前面に打ち立てて一貫性のある動きがとりにくいことがよくある。

客観性に欠け、活動内容を他者に納得できるように説明できないという問題もある。途上国では、ドナーをはじめとして様々なアクターが様々な形で関係と役割を持ち、援助を行っているのが現状だが、自分が先週出席した日英NGOパートナーシップ会議の日本側NGOの中には、自分たちと途上国のコミュニティの間で全てが完結し、その国の社会経済状況、セクターを横断しての状況など、全体像を把握した上での自分の位置づけを考えていない。この結果、活動の意味合いを第三者に納得できるよう十分説明できていない。

更に、国際交流型NGOから脱却できず、専門性に欠けているため、他のNGOと対等なパートナーシップを結べない。自分自身日米NGO間の「お見合い」を担当しているが、「仲人」の力を発揮する以前の問題として、日本のNGO側から活動の意義につき客観的な説明を受けられず、自分自身どのように米国NGOにつないだら良いのかわからない。そのような状況の中で、パートナーシップの相手方である米英のNGOは、多くの場合下心があり、日本政府の資金を日本のNGO経由で得たり、日本のNGOを通して日本政府や国民にアドボカシー活動を行いたいと考えている。これでは真のパートナーシップは結べない。

日本のNGOは「人材不足」、「予算不足」と言っているが本当にそうであろうか。日本人大学生の中には、国際開発分野で華麗な活躍をすることを夢見て英米の大学院に進学して日本に帰ってくる者もいる。しかし彼らの心を日本のNGOはつなぎとめられていない。予算不足で薄給だとしても、仕事を通して得ることがあったり、自分の意見を組織に反映できるなど、やりがいもあり組織が魅力的であれば、人はついてくるのではないかと自分は考える。予算についても、かつて自分はジンバブエで主に現地NGOに予算をつける仕事をしていたが、大使館や外務省に予算は確保されており、何時でもNGOからのアプローチを待っている。しかし、現地NGOから出されたプロポーザルには、アイデア不足、政府側への戦略的なアプローチ不足、NGO間のコーディネーション不足、好意的な大使館担当ですら説得できない詰めの甘さ、勉強不足などが頻繁に見られた。同じことが日本のNGOにも言えるのではないかと。

また、言語、文化の問題がある。NGO は英語が下手というが、英語ができるできないの問題ではない。NGO には英国人と何ら変わらない英語を使う人もいるが、説明に客観性がなく、サークル活動の延長で外国に進出してくるため、第三者に受け入れられない場合も見られる。

4 . ドナーと日本の NGO が解決すべき課題

ドナーと NGO のそれぞれが今後解決しなければならない課題を考えるに際しては、背景として日本政府による「NGO 支援バブル」の恐れがあるという事実を認識しなければならない。例えば、日英 NGO パートナーシップ会議の参加者の中には、会議の参加そのものより、英国にただ来たかったという人もいたようである。人間なので私心をなくすことはできないが、チェックしていくことは必要である。政府の ODA 批判をしていた NGO が、ODA の利権に入り込んではいけない。

また、NGO はその国の社会構造やシビルソサエティの歴史の中から生まれ、変化するものであって、またドナーと途上国政府の力関係によって異なって当然のものである。現在、日本の NGO は英米の NGO から学ぼうと各種研修プロジェクトなどが行われているが、英米のアプローチが日本の NGO に本当に当てはまるのか、十分に吟味する必要がある。

(1) ドナーの課題

もし日本の NGO 支援が日本国民の ODA 批判に対処する形で始まったとすれば、非常に危険である。それでは真の NGO は育たない。政府は、「なぜ」、「どのように」NGO とパートナーシップを結び、援助を行うか、明確な政策を提示する必要がある。そして第三者にもわかる整合性のある戦略を立てなければならない。

このためには、現場を知るための方策、NGO の審査・モニタリング能力の向上、情報収集能力の向上 (NGO 内外のうわさ、評判など公の会議では話されないことこそが重要)、そしてドナー側組織内部・組織間の調整と情報共有が大事である。

(2) 日本の NGO の課題

他方、NGO の側としては、国際交流的な開発 NGO から脱皮し、専門性を持ち、途上国のコミュニティだけでなく、他国の NGO やドナーとのコミュニケーションを図り、交渉能力をつけることが重要である。大学のサークルの延長であったり、開発ツーリズムの大衆化 (NGO がお茶の間の人をつれて井戸掘りや学校建設の現場を見せたり、病院に余ったベッドを送るなど) で良いのか。専門性がなければ、日本の開発 NGO は国際社会でますますマージナルな存在になっていってしまう。

最後に援助に関わる全ての関係者に対する説明責任を果たすことが重要である。NGO と A 村、B 村で完結せずに、実施するプロジェクトの置かれた文脈を考えに入れて円熟した説明を行う必要がある。

5 . おわりに

以上、率直に日本の NGO を考える材料を提供させていただいた。NGO の問題は、同時にドナーの問題でもある。昨今 NGO 支援のための予算は増加しているが、ドナーが明確な戦略を持って NGO と向かい合い、国際社会のダイナミズムの中で NGO を育成していかないと、NGO の利権に対する批判が国民から生まれる恐れも考えられる。今は日本の ODA 転換期であり、その中で NGO が重要なプレーヤーであると考えられるからこそ、今回意見を述べさせていただいた。

【席上出された意見】

1 . 日本の NGO の歴史・現状

昨年 NGO の人に、大学で NGO の歴史という講義をお願いしたことがあるので、その内容をご紹介したい。以前日本に NGO は存在していなかった。70年代後半までは、平均的な社会人は良い大学、良い企業に入るという文化であり、NGO に入るのには社会からのドロップアウトという認識であった。しかし、1回目の波は、ベトナムのボートピープルが出てきた時に来た。日本に来たボートピープルにどう対応すべきか、日本として何ができるのか、という動きが起きて、80年代はじめに NGO の最初のムーブメントになった。次に、2回目の波は、阪神淡路大震災で、日本全国でボランティアが生まれ活動した。このいずれについても、NGO のミッションがあり、問題に自ら主体的に関わり達成するといった活動が多い。例えばベトナム、中国、バングラデシュに資源を投入して達成している。しかし、あくまでボランティアの域を超えず、専門性が薄く、他者との関係に拘らず、困っている人の救済が活動の動機で自己完結的である。

2 . NGO の人材育成

- (1) 日本の NGO にはプロフェッショナルがいない。1年前の話だが、NGO の有給スタッフは日本全国で300人くらいであり、NGO 組織から給料をもらっている層は薄い。世界銀行などとのパートナーシップのために人が貼り付くと、人手不足で NGO の活動自体ができなくなる。
- (2) 英国では NGO 職員と大学教員とドナー職員のポジションを自由に移動できる雰囲気があり、大変良い。日本もこのような形になることが望ましいが、そのためには NGO のステータス確立が鍵である。
- (3) 言葉の問題について、外国に出て貧しい人を助ける以上、相手に迷惑をかけては困る。少なくとも英語を使う場所が多いので、英語の能力を付けるなり、通訳を雇って予算を請求するという制度にした方が良い。

3 . NGO の予算

- (1) 日本の NGO の予算規模は小さい。統計によれば 2 年前の NGO 予算の上位 3 ~ 4 位までは国際 NGO で 10 ~ 20 億円程度。日本固有の NGO で出てくるのは 5 ~ 6 位で、年間 2 ~ 3 億円程度。上位 10 位で NGO 全体の資金のほとんどを占めている。
- (2) 日本の NGO には予算が不足している。これは米国と日本の大きな違いである。米国では間接費が 6 割までもらえる。日本の NGO は従来ではゼロであり、今後の改善も徐々に進むと期待している。政府がもし NGO の活動を本格的に支援したければ、間接費もまかなわなければならない。特に、NGO の規模が小さく経験が少ないほど間接費が必要となる。もっと間接費を出せば、プロフェッショナリズムが出てくるのではないか。

本年 5 月のホノルルでの日米 NGO 協力会合でも、間接費の支援の必要性については日本の NGO が強く問題提起をしていた。日本政府として、これから NGO もコンサルタントのように専門性を持って開発援助に関わって欲しいと考えるのであれば、今までのように NGO はボランティア団体なので間接費は払えないと言ってはいけない。コンサルタントには間接費は認めており、これと差を付けるのでは、長期的な意味で NGO の力をつけることは難しい。ただし、自分が米国 NGO に勤めていて思うことは、NGO といっても実際にはコンサルタントと同様の事業を行う必要がある中で、NGO の特性は何か考えさせられる。実際、教育など各分野で、NGO ・コンサルタントを横断する形で、ロビーイングなどのためのコアリションができてきている。

- (3) 国際協力へ向けての日本の予算を守るという視点は大事である。コンサルタントと NGO の垣根を低くして、NGO というくくり方でなく、民間セクターないし市民社会というより広い枠で議論して、予算を配分していく方が適切ではないか。

4 . NGO 間の競争、NGO の専門性

- (1) NGO は民間の団体であって政府でない。公共性を有しているとしても、健全な競争があって良い。足の引っ張り合いということではなく、競争していくうちに質が高まるようなシステムができないか。具体的なアイデアとして適当かわからないが、OECD で行っているピアレビューのように、NGO が相互にピアレビューすることによって、お互いを客観的に見られるのではないか。
- (2) サークルのような NGO もアメリカに多数ある。もっとプロになれば良い、という議論もあると思うが、米国にもクラブのような集まりがあり、それはそれで大変良いと思う。自由な社会で人が集まり好きなことをやるのは当然であり、他の人に害を与えない限り何をやっても良い。開発効果がなく、開発ツーリズムとなっても良く、好きなことをやれば良い。他方、政府が支援する NGO

は、限定すべきである。インターアクションでは、160 団体の全てが 25 頁ほどの厳格な基準を遵守している。サークルのような NGO はこの基準では入れなくなる。このような二重構造の下で、NGO がそれぞれ違う方向に進化していくのが良いのではないか。NGO をひとつのコミュニティにすることは考えない方がよい。

- (3) 日本の NGO を他国の NGO と比較した経験をお話したい。OXFAM、国境なき医師団、CARE などは学者や専門家が多く、ボランティアやコンサルタントを通じて理論的な話ができる。日本の NGO はその面が一番弱い。また、ビジネスライクにやるよりサークル的な NGO が多い。お金の出し入れについても井勘定が多い。更に、やりたいプロジェクトのプロポーザルを書く能力が少ない。木を植える団体、砂漠を緑にする団体、太陽光発電の団体などある。NGO はビジネスの団体として独立した力をつけないと、魅力もなく、良い人材を集められない。経済の話ができる人、法律の話ができる人がいない。恒久職員でなくても良いから、ボランティアとしてでも人を動員して欲しい。日本の NGO と仕事をした経験があるが、そのような能力が欠けている者が多い。OXFAM は意識があり規模も大きく歴史も古いので比較しては悪いが、やはり違う。日本の NGO にも力を付けて欲しい。
- (4) NGO の専門性、専従性を否定すること、すなわち、NGO の活動「のみ」を通じて、必要な専門性を涵養するといったアプローチに必ずしも拘らないことにひとつの鍵がある。1 人の人がいくつかのところに自由に行ける。本も読めるし、現場も踏める、NGO としての顔も持つ、という人が NGO に関わる、といった形が今後益々増えてくることを期待する。

5 . 米国の NGO

- (1) 日本の NGO が内包する組織的問題の多くが、NGO が縦構造に支配されていることに起因するようであるが、NGO 間の横の構造を強化する上で例えば米のインターアクションのような会員制ネットワークのようなシステムが効果的であろう。そのような横のネットワークが全くの NGO の自主性から生まれ得るものなのか、それとも立ち上げにはある程度政府のリードや動機付けが必要なのか。米国のインターアクションの場合はどのように形成されたのか調査し、参考にすることができると思う。
- (2) 米国では、1980 年代初めに開発型 NGO のネットワークが出来、それとは別途に難民支援型 NGO のネットワークが出来た。これらの 2 つのネットワークは、活動内容や資金を提供する政府機関との関係が類似している NGO 間に共通の利益が生まれたことから、それぞれ形成されたものである。1984 年に両者が合併してインターアクションが出来たが、両者を一緒にすることでネットワークが広がり、参加団体の相互交流が更に活発になった。ただし、インターアクションには難民委員会、緊急援助委員会、開発委員会、女性の地位向上委員会などがあり、別々に活動している。そして、同じ団体がインターアクショ

ンの全ての委員会活動に参加していることが珍しい。NGO の目的、体質はそれぞれ違っており、ひとつに整理するのは難しい。

- (3) 米国の NGO は USAID、国務省などから、NGO セクター強化のためということで、かなりの支援を受けてきた。その上に、民間財団からの資金や出版物の収入もある。
- (4) インターアクションの活動を観察すると、うまく機能している委員会は、緊急支援や難民問題委員会であり、会員 NGO の利益が一致し、共通の目標に向かって話を進めやすいと考えられる。他方、開発全般、金融と開発などの委員会は、会員 NGO のベクトルが違うため、ひとつのコンセンサス、ひとつの行動を起こすのは難しいようである。

6 . NGO の世代間の問題

あと 10 ~ 15 年で NGO 内部の世代格差は解消するのではないかと思う。古い世代には、お山の大将的な人が多く、自分自身もやりにくい。自分自身の経験から見ても、批判が強すぎるのではないかと思う。ただ時間とともに解決するとの希望を持っている。また、NGO の中での新しい、古いという問題もある。競争させて淘汰させるより仕方がない。その中で、予算を持ってきて説明して実行できる場所を選ぶべきである。

7 . NGO から政府の経済協力へのインプット

- (1) JICA の開発パートナー事業をバングラデシュでシャプラニールと立ち上げた経験から、日本の NGO と ODA との関係につき建設的な提案をしたい。自分は開発パートナーシップ事業でジョイセフ、シャプラニールの 2 つの開発現場をバングラデシュで見てきた。双方の共通の問題点は、NGO が独力でできないことがあった点である。これらの NGO は現地政府から距離を置いた活動をしているが、他方で政府は JBIC のお金で農村インフラ整備をしているものの、その資金配分をめぐり現場の声が届けられていない(現場でやっている、水はけから見ればとんでもない場所に橋が架けられたりするのをつぶさに見る)。資金配分はトップダウンで硬直的である。NGO の立場は政府から距離を置いているので強いことを言えない。その面で日本の ODA に期待している。これは、ジョイセフ、シャプラニールの双方から聞いた。
- (2) ODA と NGO の間の、資金援助を通じたつながりを強化することだけが ODA と NGO の連携強化の姿ではない。NGO は各団体とも設立・発展してきた背景が異なり、活動の背景となる団体のミッションも異なる。ODA からの資金提供を受ければ、ODA の目的から独立した立場でいることはできない。これはその団体のあるべき姿として必ずしも適切ではない(私は、体育会サークル的 NGO でも、その存在には肯定的である)。たとえ ODA との間に資金授受の関係が存在しなくても、NGO はその団体としてのミッションを大切に独

自の活動を継続しつつ、「対話」「協議」を通じて ODA との関係を強化していくことができる。

- (3) 日本がバングラデシュ政府と政策協議を行い、国別援助政策計画を作る中で、現地の NGO と協議をする場を作って欲しい、現場の声を政策協議の場に反映して欲しいとの要望があり、バングラデシュではそのような要望に応える動きが JBIC、JICA で始まっている。ただし、日本の NGO が弱いため、すぐに成果が挙げられるようなところには、ODA の役割が考えられる。アフガン復興についても、今後の復興計画に日本の NGO の声を反映させる役割が日本の政府にはあると思う。ODA 改革懇談会の報告でも、そのような視点をはっきり出していただければと思う。
- (4) 途上国の新しい議員は、何をやれば良いのか必ずしもわかっていない。新代議士のキャパシティ・ビルディングや、地方の行政職に対して地方レベルでの横のコーディネーション、縦割りの中でできればより住民に近いところで横のコーディネーション、住民とのコミュニケーションを良くしていくことが重要である。

8 . 先進国の社会のあり方も視野に入れた NGO 活動

- (1) 途上国の困難な状況に先進国が少なからぬ影響を与えていることを考えると、先進国の社会のあり方自体を見直していくということが重要な意味を持つ。そのような文脈において、地球市民としてのあり方をゲマインシャフト的に考える、といった新たな社会カテゴリーとして NGO のあり方が注目を浴びてくる可能性があるろう。
- (2) パートナリシップからグローバル・シティズン・アクションへ、という研究のレベルだが、グローバル化の流れの中で、国際化した市民社会が開発に果たす役割を分析し、先進国・途上国の問題を考える動きが英国の開発学界の中で起こっている。具体的にはサセックス大学の開発学研究所 (IDS) やロンドン大学 (LSE) の Centre for Civil Society など研究がなされている。

9 . NGO 支援メカニズムの改善

- (1) NGO が育つには、まずドナーが変わる必要がある。ドナー側は、計画とモニタリング・システムを確立することが喫緊の課題である。受託側からも国際競争力のあるプロポーザルが上がって来ないし、委託側にもプロポーザルの良し悪しを判断できないスタッフが多い。外部委託が大きな流れなら、品質管理の手法開発や人員再配置がドナーの課題である。
- (2) USAID は「子供の生存」プログラムを NGO に委託しているが、5 人の専任スタッフがフルタイムで働いてもこなしきれない。プロポーザル数 10 件を USAID 内外の専門家に読んでもらって順位をつける、また採択された団体は

半年後に基本計画を出す、これも揉む必要がある。採択から漏れた団体からは何時間も粘られて対話をする。この対話は必要とわかっているからやっている。

- (3) ある国のあるセクターにつき、民間からのプロポーザルを出してもらい、それを実施して運営してもらおう。メッセージがない、理念がない、人がいないと言う。しかし援助機関としては、政策や何に重点的に予算を配分していくかという戦略を打ち出すことに集中し、それを個々のレベルでどのように実施するかは、むしろ民間・市民社会の担い手からアイデアを出してもらい、良いものからファンディングしていく、というアプローチを採るべきでないか。その結果、競争原理が生まれるし、ドナー側も鍛えられていく。このようなメカニズムを作ることは可能であり、実際 JICA は民活プロ技協を本年から導入している。
- (4) 経済協力の 20 年後、50 年後の姿を考えれば、コンサルタントのように途上国の現場でプロとして支援に従事する人と、専従性はないが何らかの関わりがある人に分化していく。前者について、建設的な競争原理の確立を公的セクターが育成助長するといったアプローチ、具体的には、エコファンディング、ピースファンディングなどのメカニズムを作って専門家集団を組み込み、環境、開発に前向きなことをやっている人にどんどんお金を出すというメカニズムの構築を支援していくことなどが考えられる。
- (5) 日本政府が予算をつける以上、NGO にもっと健全な競争をさせるとともに、事後の審査をしっかりと実施すべきである。会計のアカウンタビリティが少なく、まず NGO 自身の内部の審査をしっかりとさせるべきである。

NGO とドナーとのパートナーシップ 米国の政策と経験から考える

NGO 研究者 杉原ひろみ

2002 年 5 月 8 日

【ポイント】

1. 米国の USAID は 1970 年代から意図的に NGO を育成した。その特徴として、(1) 国際協力のアクターとして NGO を認め、育成し、戦略的にパートナーシップを形成していること、(2) NGO 同士が競争する市場を設けてインセンティブを働かせていること、(3) セクター・イシュー・地域別にネットワーク NGO などを設立し情報共有を図っていること、が挙げられる。他方、その結果生じた問題点として、(1) USAID の基準・目標の達成にとらわれ現場への配慮に欠けていること、(2) USAID の予算にとらわれ柔軟性に欠けていること、(3) コントラクター化して独自性に乏しいこと、が挙げられる。
2. 日本の NGO 支援策は、(1) NGO との「連携」、(2) NGO に対する「支援」、(3) NGO の「キャパシティ・ビルディング」の 2 つを挙げている。他方、問題点としては、(1) 間接費用支援の不足により NGO 事業補助金を積極活用するインセンティブが働かなかったこと、(2) 政府内部構造の硬直化により日本と海外の NGO 支援の連携が不足したり、省庁間縦割りの弊害により個別の対 NGO 協議会が行われていることが挙げられる。
3. 米国の政策と経験を踏まえ、日本政府に対しては、(1) NGO が成長しようと思うインセンティブの構築、(2) 政府内部での NGO に対する意識改革、(3) 政策・制度研究を行う組織・プログラムの設立、(4) きめ細かい研修のアレンジ、(5) ケースブックの作成、(6) 国内 NPO と開発 NGO の連携、(7) 職業 NGO としての制度・基盤作り、を提言したい。
4. 英国の NGO 支援額の比率が米国より小さいことなどを考えると、米国との比較だけでなく様々な可能性を考える必要がある。NGO や広く開発に対する国民の関心を高めること、幅広い人材の活用、モデルとなる質の高い NGO の育成なども課題である。

杉原 ひろみ (すぎはら・ひろみ)

1967 年東京生まれ。東京外国語大学外国語学部朝鮮語学科卒。ロンドン大学大学院(SOAS) 開発学修士課程修了。日本アジア投資(株)、日本貿易振興会、在ジンバブエ日本国大使館専門調査員、米国開発 NGO 連合体「InterAction」インターンを経て、現在ワシントン DC にてフリーで NGO 研究を行う。専門は農村開発、NGO と市民社会。

主著：「ジンバブエにおける貧困層向け小口金融と支援のあり方」(共著)『国際協力研究』Vol.16, No.2 (2000 年)、「草の根無償資金協力におけるパートナーシップ ジンバブエを事例に」『国際開発研究』第 10 巻第 2 号 (2001 年)。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1 . はじめに

私は 1997 年から 2000 年まで在ジンバブエ日本国大使館専門調査員として開発援助に従事し、現地 NGO や欧米 NGO、アメリカ平和部隊（ピースコー）隊員とプロジェクトレベルで仕事をした。任期満了後、住まいを米国ワシントン DC に移し、この 3 月まで米国開発 NGO 連合体組織であるインターアクションでインターンをしてきた。現在はフリーで「ODA の政策決定過程において NGO の声が反映されるしくみ」について英米を事例に調査研究を行っている。今日はアカデミックと実務の中間領域にいる私が、USAID と NGO とのパートナーシップの形成過程を事例に取り上げ、今後、日本政府がどのように NGO と協調関係を結ぶのが好ましいか提言したいと思う。

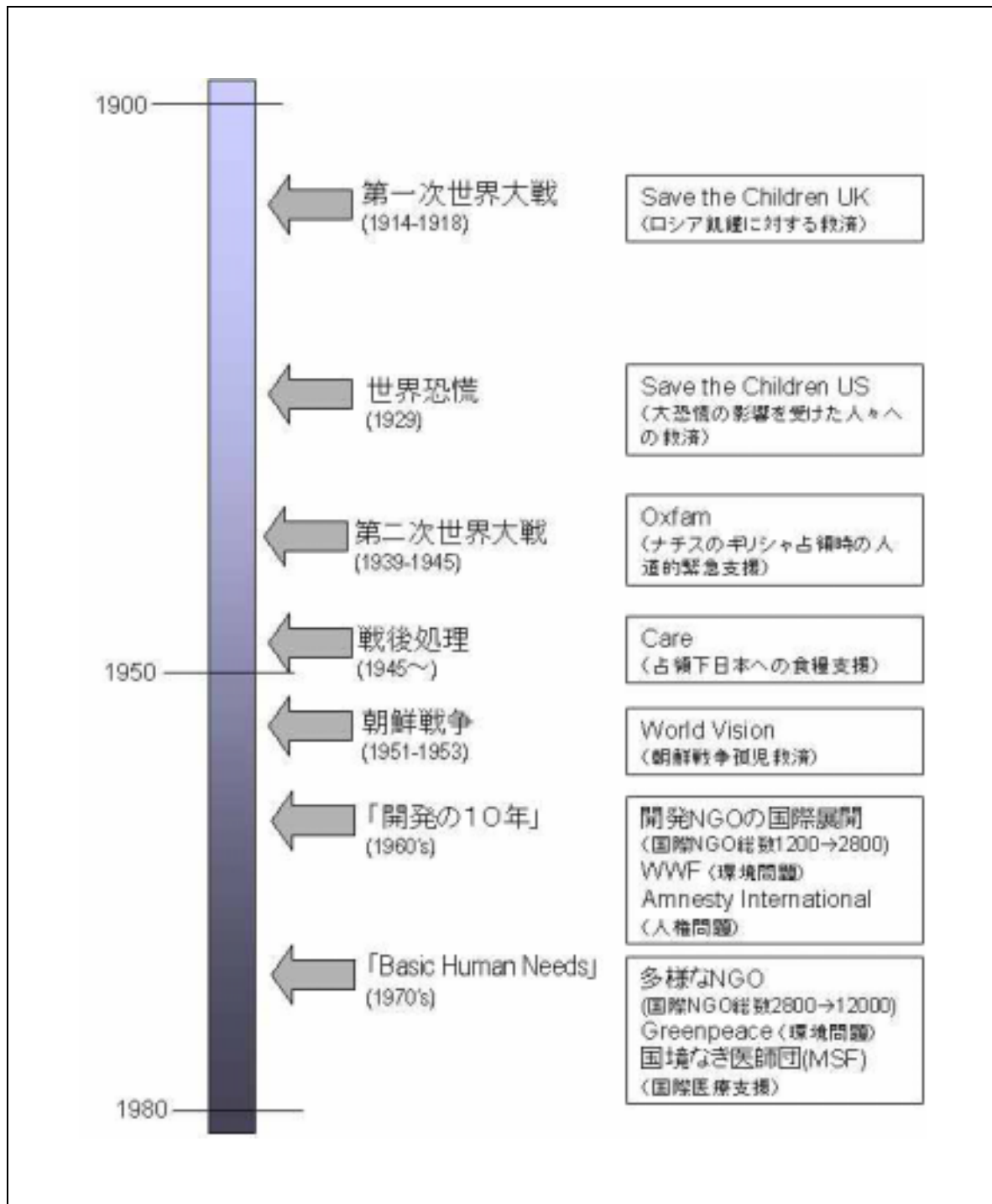
プレゼンテーションの流れとしては、第 1 に NGO とは何か？という問いに対し、現在世界的に有名な NGO が誕生した歴史的背景を述べ、NGO の持つ性格および類型について簡単に説明する。その後、NGO と政府とのパートナーシップについて、最初に USAID と NGO とのパートナーシップを事例に挙げ、USAID がどのように NGO を意図的に育成してきたのか、その特徴、問題点について考える。そして次に日本の NGO と政府の関係について、主に外務省の NGO 育成策の現状と問題点に触れる。最後に日本に対する提言を行い、今日の出席者と一緒に、日本で今後どのように NGO と政府が協調関係を結び、共同作業をしていけるのか、していくべきか、ワシントンから何が発信できるのか考えていけたらと思う。

2 . NGO とは何か？

(1) 歴史的背景

今日、世界的に有名な NGO がいつ、なぜ設立されたか調査したところ、 Save the Children UK は第 1 次大戦時にロシア飢饉に対する救済のため設立され、 Save the Children US は 1929 年世界恐慌時に大恐慌の影響を受けた人々の救済のため設立され、 Oxfam は第 2 次大戦時にナチスのギリシャ占領時の人道的緊急支援のため設立され、 Care は第 2 次大戦の戦後処理時（占領下日本への食糧支援目的も含む）に設立され、 World Vision は朝鮮戦争時に同戦争孤児救済のため設立され、多くの開発 NGO ・ WWF や Amnesty International は 1960 年代の「開発の 10 年」を機に設立され、 グリーンピースや国境なき医師団は 1970 年代の「ベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）」強調を背景に設立された（図 1 参照）。ここから言えるのは、NGO は政治経済の歪みの中で、既存の政府メカニズムが機能しなくなった時、政府・市民社会双方の要請により、設立・活発化するという史実である。また、60 年代以降誕生する NGO は、当然と言えば当然であるが、世界における開発援助の潮流の中で時代の要請で生まれ、飛躍的に成長しているとも言える。

図 1 NGO の台頭 世界年表



発表者作成

(2) 性格

次に NGO の持つ性格であるが、民間企業のように利益追求を目標にするのではなく、価値あるものに対する追求と、特定のイシューに対する共感を行動に移すのが NGO の特徴と言える。例えば、アフガン人女性の社会で置かれている立場を改善させるために女性の識字教育の向上が必要だと痛切に感じ、それが一般市民や政府から

共感を得て、実際に女性の識字教育や基礎教育を行うことなどが挙げられる。特定のイシューに対して価値を置き、行動に移すのが NGO の一般的な特徴である。

(3) 類型

第3に NGO の類型であるが、昨年12月の本ブラウンバックランチで発表した時に説明した通り、一般的に受益型、契約型、主体型、アドボカシー型の4つの類型が考えられる。第1に受益型 NGO である。これは、ドナーの資源・サービスを直接受益する、途上国の草の根組織、コミュニティをベースとした組織などが考えられる。第2に契約型 NGO である。これは、ドナーからプロジェクトの実施を請け負って実施する組織を言う。第3に主体型 NGO である。これは、主体性を持って組織の使命を実行する組織のことである。そして第4にアドボカシー型 NGO である。これは、途上国政府やドナーの政策・活動に影響を与えようとしたり、また政策形成過程に実際に参画する NGO を言う。1つの NGO がプロジェクト・プログラムレベルでいくつもの類型にまたがるケースもある。

3. 米国 NGO (USAID に資金依存する NGO) と政府とのパートナーシップ

次に、米国 NGO と政府とのパートナーシップについて、USAID の NGO 育成策に焦点を当て、その特徴および問題点を述べたいと思う。米国の NGO と言っても実に様々で、活動資金のほとんどを USAID に依存する NGO もあれば、一切依存せず、独自の価値観を持って開発援助活動を柔軟に行っている NGO もある。また教会組織の政府に対するアドボカシー活動も見逃せない。今日はドナーと NGO とのパートナーシップがテーマなので、USAID に資金依存している NGO に注目して政府との関係を述べたいと思う。

最初に申し上げたいのは、米国の場合、NGO と政府とのパートナーシップは勝手に出来上がったものでないということである。米国 NGO の成長は、政府・NGO 双方で対話を繰り返し、微妙な協調関係を保ちながら双方が変革して現在があると言える。米国では、議会や民間財団、企業と言った多様なアクターが働きかけ合いながら、時間をかけて成長している(図2参照)。特に NGO の間接費などにおいて、フォード財団やビルゲイツ財団、ヒューレッド財団など広く市民社会を支援している民間財団の果す役割は大きい。民間財団の場合、比較的資金規模は小さいが、NGO の立ち上げ資金や、ちょっとした研究助成などにも出資してくれるため柔軟性が高いと評価されている。その中でアメリカの NGO が成熟しているという事実を忘れてはいけない。そうした事実も踏まえ、USAID が NGO をどのように意図的に育成したのか、それがもたらす弊害・問題点を指摘したいと思う。

図 2 米国で NGO に関するアクター



発表者作成

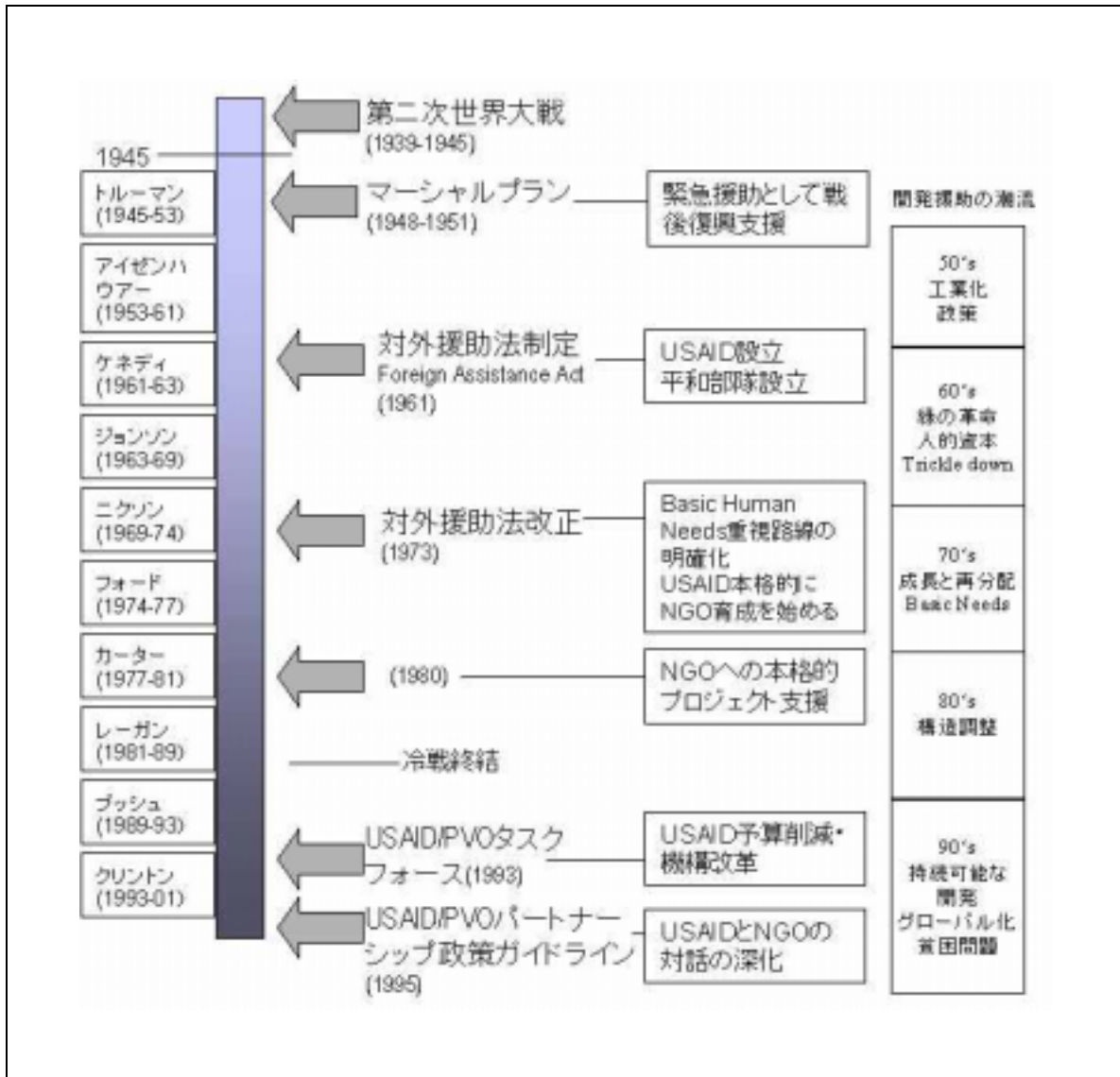
(1) USAID の NGO 育成策の歴史

USAID の場合、意図的に NGO を育成していった背景がある。アメリカ援助の歴史と NGO との連携についてまとめると、NGO の成長時期は主として「開発の 10 年」と言われた 60 年代、BHN が謳われた 70 年代、USAID が本格的なプロジェクト支援を始めた 80 年代、そして東西冷戦が終結し、USAID の予算削減に伴う援助構造の変化と NGO 対話の深化が行われた 90 年代、の 4 時期が挙げられる(図 3 参照)。

その中でも、73 年に改定した対外援助法において、BHN 重視の路線を明確化し、貧困者層に直接届く援助方式として、“Poor targeting approach”と、そのための開発援助の諸段階における受益者の参加を保障すべきだとしている。当時の模様を知る NGO 関係者にインタビューをすると、70 年代当時、インフラ中心のトップダウン方式の援助に対するフラストレーションを抱え、NGO は主に地元議員を通じて政府に対して盛んに援助の在り方を変えるよう働きかけていった由である。

その 73 年の対外援助法に基づいて、74 年より USAID が本格的に NGO 支援を開始した。具体的には、74~80 年にかけて USAID は国内活動を行う NPO で国際協力に参加する潜在性を持つ組織の強化に励んだ。例えば、PACT という NGO は 72 年、小規模 NGO の組織強化のため USAID が設立した NGO である。つまり、USAID が自ら NGO を作り、その NGO がアメリカの小規模 NGO のキャパシティ・ビルディングを行ったのである。

図 3 アメリカ援助の歴史と NGO との連携



参考資料： USAID, "A History of Foreign Assistance", <http://www.usaid.org/about/usaidhist.html>
 「開発援助の潮流」Lipton, M. and Maxwell, S. (1992), "The New Poverty Agenda: An Overview" IDS Discussion Paper 306 をもとに発表者作成

そして 80 年以降、USAID は本格的にプロジェクトに対する資金協力を開始し、同年、間接費用の算出基準に関する法律も制定している。USAID から資金協力を得るためには、USAID の PVO(Private Voluntary Organizations)として登録しなければならず、アメリカ NGO の総数が概ね 1500 余り、そのうち USAID に登録している PVO は約 420、更に USAID から実際に資金協力を得ている NGO はその半分と言われている。

(2) 特徴

USAID の NGO 育成策の第 1 の特徴は、USAID が国際協力の実施アクタ として NGO を認め、育成し、そして戦略的に NGO とパートナーシップを結んでいる点である。その根拠として外務省が 4 月に発表した文書によると、NGO 支援額の ODA に占める割合は、米国の場合 33.6% であるのに対し、日本は 0.51% で、アメリカの援助における NGO の位置付けが分かると思う。また別の根拠として、個々の NGO に合わせて間接費の設定を行っている点が挙げられる。プロジェクト経費、人件費、管理費といった広範囲にわたる予算補助をしている。これが逆に後で指摘する問題点にもつながるが、いずれにしても、間接費用を個々の NGO の状況に合わせて出すには、ドナー側は NGO の組織規模や形態、活動内容などを理解しないとできないことであり、中途半端に NGO 支援をし、その延長線で間接費用を支出する程度の考えではとても太刀打ちできないことだと言える。

第 2 の特徴は、USAID が NGO 同士の競争する市場を設け、インセンティブを働かせている点である。USAID の NGO に対する資金協力は規模が大きく、その資金欲しさに NGO は頑張る。また、徹底的な情報公開と透明性の確保をし、書類審査過程に外部者も入れ、公明正大に審査が行われる。USAID が求める NGO とは何かという戦略とその目的が明快なため、さまざまな NGO が参入しやすく、結果として NGO 同士が競争するメカニズムが出来上がっている。

第 3 の特徴は、開発援助に関わるアクタ (政府、NGO、議会、財団、民間企業など) 間で、情報の共有や問題の解決を行えるようなネットワーク団体・コンソーシアムやプログラムを USAID がセクター別・地域別・イシュー別に設立し、積極的に資金・技術協力をしている点である。パートナー間の信頼関係を築く過程で必要な情報の共有や意見交換の大切さを USAID も NGO も認識し、そこに双方ともお金と人を投下しているのは特徴的である。

第 4 の特徴は、人材の流動性があることである。ワシントンに来て実に様々な NGO 関係者と知り合う機会があるが、彼らのバックグラウンドで特徴的なのは、国務省などの省庁や USAID、議会に携わる職員から NGO への人材移動が多いことである。これはワシントンの特徴だと思うが、政権が変わると失職する人がおり、その人たちの受け皿に NGO になる場合もある。また、USAID や世界銀行職員から NGO へ転職し、アクティビストとしてワシントンでアドボカシー活動を行うケースもある。

(3) 問題点

次に、USAID が戦略的に NGO 育成をした結果もたらされている問題点を述べたいと思う。これは私がジンバブエ大使館で社会開発分野における具体的プロジェクト形成を行った際に感じたこと、また、ここワシントンでアメリカ NGO と話をする中で感じたことなど、自らの経験に基づくものである。

第 1 に、アメリカの NGO は、USAID の求めるスタンダードやプロジェクトの目的を満たすことに一生懸命で、フィールドのニーズやそれに対する配慮に欠けている点

である。これはジンバブエ大使館にいた際感じたことであるが、彼らは日本大使館に一見立派なプロジェクトプロポーザルを提出するが、現地のニーズや気象条件、地理条件を十分把握しておらず、現場にいた私には現実味に欠け、誰の何のためのプロジェクトなのか分からないものが多かったように思える。これは米国 NGO 内部の組織問題なのかもしれない。中央集権型の NGO がまだ多く、アメリカ本部がイニシアティブを取ってプロポーザルを書くケースが多いのではないだろうか。

第2に、NGO は、USAID の予算・スキームサイクルで活動しているため、他のドナーやパートナーとの協働が難しい点が挙げられる。アメリカ NGO は USAID から十分な資金提供を受けているため、無理して他のパートナーと協調しなくてもいいことが理由として考えられる。USAID が飽とむちで、NGO を相当コントロールしている表れとも言える。

第3に、NGO が USAID のコントラクターと化していて、独自性に乏しい点である。アメリカ NGO の内部ミーティングに参加すると、NGO は創造的・革新的であり続けなければ NGO でないと言いつつも、USAID の複雑な調達システムがマイナスの影響を及ぼしているため、私からすると NGO は USAID のコントラクターと化しているように思える。その点は NGO も認めており、調達システムを改善し、創造的・革新的な活動ができるよう、米国開発 NGO 連合体（インターアクション）が調整役となり、NGO・USAID 双方が集まって話し合いが持たれている。

4．日本の NGO と政府とのパートナーシップ

以上、アメリカをケースに政府と NGO のパートナーシップについて述べた。アメリカと異なり、日本の場合、ここでは外務省を指すが、NGO 支援を開始したのは 89 年からである。ここ数年、本格的に育成・支援しなければならないと考え、ODA 全体の予算は削減されても NGO 予算は右上がりになっている。しかし、政府と NGO とのパートナーシップは始まったばかりで、これから如何に構築していくかが課題である。

その中で、政府・NGO・経済界が共同で緊急援助を行うためのシステム「ジャパン・プラットフォーム」の立ち上げが約 2 年前にされたが、このプラットフォームは、NGO 側のイニシアティブによるものだと言われている。もしそれが本当だとすれば、政府と NGO のパートナーシップの成功例として画期的だと思う。こうした成功の第 2 段、第 3 段を出すためには、イニシアティブを取った NGO、ピースウィンズ・ジャパンが、どのように政府や経団連に対してアイデアを提案し、説得し、最終的に受け入れられたのか、十分に検証し、応用する必要があると思う。

(1) 政府の NGO 支援策

今年度の外務省の NGO 支援策は、NGO との「連携」と NGO に対する「支援」、NGO の「キャパシティ・ビルディング」(専門性・組織運営能力の向上)の 2 つを挙げている。NGO との連携に関しては、NGO・外務省定期協議会の開催と、NGO

との共同評価の実施を行い、支援に関しては、開発協力事業への財政支援の実施を行う予定である。そして、専門性・組織運営能力の向上に関しては、NGO 職員向け研修プログラムの実施、および NGO が行う分野別研究会（保健・医療、教育、農業・農村開発）への財政支援を行い、組織運営能力の向上に関しては、NGO 相談員を全国各地の NGO に配置し、NGO 専門調査員を NGO に派遣予定である。

（２）NGO と政府とのパートナーシップを構築する上での問題点

次に問題点を述べさせて頂きたい。第 1 に、NGO にとってこれまで外務省の NGO 事業補助金を積極活用するインセンティブが働かなかった点である。これまで事業における間接費用の支援がなかったため、NGO が外務省補助金を受けてプロジェクトを実施すればするほど赤字が出る仕組みになっていた。今年度から間接費を 10～15%を上限に計上することが可能になった由であるが、10%だけで赤字が解消されるのか、またその 10%という数字の根拠が何なのか明確に示さなければ、外務省の補助金制度の積極的活用、ひいては外務省と NGO のパートナーシップは構築できないと思う。また、外務省の NGO 支援の選考過程が不透明であることも、インセンティブの低下に結びついていると思う。

第 2 に外務省内部構造の硬直化と、省庁間の縦割りの弊害で、外務省および他の省庁との連携が取れていない点が問題点として挙げられる。外務省内部構造に関して言えば、主に NGO 支援室と在外公館の連携がうまく取れておらず、その結果、日本と海外の NGO 支援のつながり（情報やノウハウの共有など）がほとんどないことである。同じ NGO 支援としてつながりを持たせ、包括的に支援していくことが「開発援助」を中心課題と考えた時当然の流れなのに、それが無いのは援助の質や効率化の面から見ても問題である。他方、省庁間の縦割り行政の結果、ざっと挙げただけでも外務省と NGO、財務省と NGO、JICA と NGO、JBIC と NGO 間の協議会があり、そのたびに呼び出される NGO の金銭的・時間的負担はかなりのものだと思う。省庁ごとに競争が行われ、質の向上が図られるならまだしも、そうでないのは問題である。

5．日本政府に対する提言

先ほどアメリカを例に政府と NGO のパートナーシップについて述べたが、USAID の場合、30 年もの時間をかけて戦略的に NGO を育成してきた。日本政府の NGO 支援体制はまさに 70 年代のアメリカであると思う。そうした状況を踏まえ、日本政府に対する提言を申し上げたい。

（１）NGO が成長しようと思うインセンティブの構築

国際競争力のある NGO 育成を目標とし、例えば世界銀行が NGO に対して行う小規模無償と同スタンダードな国際コンペを国内 NGO に対して導入してみるなどし、NGO 同士が競争する環境を作り、徐々に国際競争力のある NGO を育成することが大切ではないだろうか。

(2) 政府内部での NGO に対する意識改革

省内部の政治的な問題にもつながると思うが、省内において NGO 支援をすることへのインセンティブが働かないことには、一部の部局がいくら NGO 支援策を発表したところで根本的解決には至らないと思う。一部のフィールド・オフィス（大使館）では、NGO の相手は専門調査員や他省庁からの出向者にやらせておけばいいという考えをいまだに持っているようであるが、政府が機能しないアフリカ諸国では、各ドナーとも政府に代わって NGO を通して途上国の市民に援助をしているのが現状である。相手国政府のみを相手に外交や開発援助を行う時期は終わり、多様なアクタ と参加型プロセスを経て、開発支援をしていくアプローチが主流になってきている。従って、政府内部で、他ドナーが具体的にどのように NGO と関わりを持ち、NGO を開発援助のキーアクタ として扱っているか実態を知り、意識改革をしていく必要があるように思える。

(3) 政策・制度研究を行う組織・プログラムの設立

援助に関わるアクタ すべてが必要とする情報やノウハウの集約と研究、NGO だけでなく「市民社会」に関する政策研究、などが包括的にできる組織やプログラムの設立が必要である。例えば政策研究大学院大学の開発フォーラムなどの研究機関でそうした研究を包括的に行うことで、開発援助に広がりや深みが増すとともに、日本政府が目指す「質の向上」や「顔が見え声が聴こえる援助」が可能になるのではないだろうか。その際、大切なのは、役人、NGO、民間企業、大学など多様なバックグラウンドを持つ人材を投入し、既存の枠組にとらわれず思い切った活動をするのが大切である。

(4) きめ細かい研修のアレンジ

個々の NGO の目的やレベルに応じたきめ細かい研修のアレンジをする必要があると思う。具体的に、会計や経営・リーダーシップに関する研修であれば、日本の起業家育成や国内 NPO 育成と重複する部分が多いと思う。そこからノウハウを移転する、もしくはアメリカのように研修プロバイダーを作り、NGO のキャパシティ・ビルディングを行うのも手ではないだろうか。一方、海外研修を行い、刺激を受ける必要があると思う。その際、個々の NGO のニーズを十分に汲み、レベルに合った研修を行う必要があると思う。日本の NGO が知りたいのは、海外の NGO がどういうプロセスを経て大きくなったのか、大きくなる要因は何か、政府からの資金をもらってみて実際のところ活動はどうか、政府のコントラクターになることに対してどう思うか、など具体的な経験や歴史、現地プロジェクトのケース・スタディではないだろうか。

(5) ケースブックの作成

日本国内やフィールドで問題にぶつかったとき、問題解決を試みるツールとして、事例から学ぶものは多いと思う。例えば FASID は 1992 年より「ケース・メソッド・セミナー」を実施しているが、そうしたセミナーを活用し、英米その他の NGO がこれまで行ってきたプロジェクト、経営、組織強化などの事例を集め、そのメソッドを

使って整理して本にすることで、NGO 関係者のみならず、援助関係者全体にとって役立つのではないだろうか。

(6) 国内 NPO と開発 NGO の連携

開発 NGO にとって、一般市民に開発援助を理解してもらうことが、草の根レベルでのサポーターを増やすことにつながり、国内ネットワークを持つ NPO と連携する意義は大きい。国内問題の延長線上に開発援助問題を考える、もしくは開発援助を行う根本的な問題を国内問題と結びつけるなど、国内問題と開発援助問題を切り離しては考えられないと言うことを一般市民に教育する必要性があり、その面で開発 NGO と国内 NPO との連携は意義があるのではないだろうか。具体的には、国内 NPO と開発 NGO との積極的な連携を「市民への開発教育推進」という観点から推奨し、具体的にプログラム・プロジェクトを行う開発 NGO と NPO に対して、「ODA 広報」予算で支援するなど、インセンティブを働かせるのも一案である。

(7) 職業 NGO としての制度・基盤作り

日本経済の悪化に伴い、終身雇用制度も崩壊しつつあり、今後、人材の流動性が増すように思われる。その時、キャリア・ビルディングの1つとして NGO がなり得るよう、きちんとした制度（健康保険・年金などで不利にならないような制度）・基盤作りをしていく必要があるのではないだろうか。

6 . おわりに

以上、今回は米国USAIDの政策と経験を事例に分析し、日本の政府とNGOが今後、どのようなパートナーシップを結べばいいのか判断・比較材料を提供した。NGOとドナーのパートナーシップを考えた時、例えば80年代末以降、世界銀行は各出資国やNGO、リサーチ機関等からの圧力でNGOと対話を始め、協調関係を政策・プログラム・プロジェクトレベルで結ぶなどしており、アメリカ以外にも先行モデルは沢山ある。そうした先行モデルのベスト・プラクティスと失敗例を緻密に分析し、日本の文脈を考慮した上で、使える部分を抽出する。そしてそれを応用することで日本の政府とNGOのパートナーシップがより親密なものになるのではないだろうか。

【席上および電子メールで直後に出された意見】

1 . 欧米 NGO と比較しての我が国 NGO のあり方

(1) 米国での積極的な NGO 支援策に習うべきとの示唆だと思うが、米国の場合は ODA に占める NGO の費用が 33.6% ではあるが、英は 3.8% となっていることをどう考えるか。英国の NGO の名声(reputation)を考えると、この数字は政府と NGO の関係を考えるにあたって、米国型ではないやり方も可能であることを示唆しているのではないか。日本の NGO 支援を考えるにあたって、米国型だけでなく広くいろいろな可能性を考えるべきである。

- (2) プレゼンテーションの中にあつた、日米の NGO 活動の「成熟度」の違いという表現は、いろいろな側面が含まれたものと感じるので、それを分解して分析することが必要なのではないかと考える。ひとつは、時間軸との関係で、取り組みへの取り掛かりが早かったか遅かったか、(日本の NGO、NGO と連携する役所や、NGO を生み育てる市民社会は「遅れている」という現象) 更に、政府の NGO 支援が 60・70 年代に始まったアメリカと、80・90 年代にようやく始まった日本、ということの違いが、その後の発展に大きな影響を与えているということだと思ふ。更に、別の軸(時間の経過だけでない質的な違い、NGO が社会の中で持つ自由度の違い、NGO に期待されるものの違い、それが反映するであろう資金源、人材供給源の違いなど)があるものと思われる。
- (3) ODA による NGO 支援のシェアの大きさは、各国の取り組みの「何か」の違いを反映しているが、それが何であるのかは興味深いものがある。例えば 33% とされる米国におけるシェアでなされている作業は、じつは NGO も、NPO も、コンサルタント会社(個人)も、大学も、あまり変わらない内容についてくられているのではないか。統計の取り方の問題、という切り口もあるが、むしろ社会が求める役割の違いなのかもしれない。
- (4) 日本の NGO と政府の関係はまだこれからであり、これをどう成熟させるのかは、政府のみならず民間企業、財団、政府、議会を含む多くのアクターの課題だと思ふ。日本の場合は米国と参加アクターもその力関係も異なる。直接的に米国の事例を輸入してもうまくいかないであろう。日本ではこれまで官の力が強かっただけに政府として NGO 支援に関する制度作り・基盤作りが必要である。そして、NGO も同時に変わる必要がある。NGO はどのように成長すべきなのか、開発援助という観点から政府としてどのように関わっていくべきなのか、政府内部でも真剣に話し合わなければならない。
- (5) 英国の援助は植民地支配の精算という考えに基づき、歴史を重視している。そうした文脈で考えると NGO の立場も環境も違う。日本は第 2 次世界大戦後、急速に経済発展を遂げ先進国になった。今後、日本でも NGO を含んだ市民社会と政府との関係についての議論が盛んになると思ふが、実際に政府が NGO と協力して制度・環境作りを行ったり、具体的プログラム・プロジェクトを進めていく際には、米英(欧州も含め)の良いところを吟味して参考にすることが賢いやり方ではないだろうか。
- (6) USAID が米国 NGO に深く関与する中で、米国 NGO として失ってしまった問題点などを深く考える必要がある。日本としても、これを考慮し対応していくことが適当と考える。米国の国家戦略のなかで、NGO は下請けの地位に甘んじてきているということはないか。例えば、イランやスーダンなどには政府は関与できないとして、NGO もやはり関与できないのか、それとも政府が直接関与しない分政府を補完する形で NGO が関与するということがあり得るのか。特に政府が NGO の経常費用を面倒みることを考えると、NGO の独立性の問題が生ずるが、こうした問題が日本でも問題になってくるという点については、よく考える必要がある。

- (7) 米国の失敗を十分に勉強する必要がある。日本としても、中央集権型の NGO を育成するのではなく、開発のフィールドレベルから日本の NGO の支援ができるか考えるべきである。そのために、在外公館による NGO 支援を是非活用すべきである。

2 . 国内世論との関係

- (1) 日米の民間財団を比較すると、圧倒的に規模が違う。米国の上位 20 財団の規模は日本の 20 財団の 22 倍、グラント供与額は 19 倍である。この問題は、NGO 自体の問題というよりも、開発というアジェンダに対して日本国内の世論をいかに啓発していくのかという問題に関わっている。また、最近日本の NGO は会費収入が減ってきており、民間財団のグラント規模も 90 年代半ばをピークに減ってきている。日本の市民社会は NGO の活動に対して理解の基盤が薄く、どう底辺を拡大していくかが課題である。今後の提言として強調すべきは、開発問題について国民の関心が薄いこと自体にどう対処するかという点であろう。政府の ODA 広報や、また国内 NPO と開発 NGO の情報交換も必要であろう。NGO 内部や政府と NGO の関係のみならず、政府自体の問題としても考える必要がある。
- (2) やはり、国民の意識を開発に関心を持つような形に持っていくことが重要である。先程国内戦略の一環として国内 NPO に言及があったが、メディアが重要だと思う。私の両親も社会問題に関心があり、当初は国内社会問題に関心があったが、最近では同時テロ関係、アフガン、紛争、中東情勢などの報道もフォローしている。目が徐々に外に向いてきた。気になるのはメディアの報道の仕方が歪んでおり、世界銀行や米国の説明を鵜呑みにしている点だと考えている。メディアは開発問題について国民全体の意識を向上させていくことについて大きな役割を持っているが、一方的報道にならないようにしていく。NGO の育成という文脈でも考えるべきである。
- (3) NGO 自体を知らない国民が多いため、広報がとても重要だと思う。現時点での限られた NGO の資金力を考慮すると、この点における官の果たすべき役割はとても大きいと思う。NGO について国民に情報を与えて国民が理解するようになれば、興味を持って関与する人も増えるのではないか。
- (4) 広報にあたっては、既存の Best Practice, Good Practice を活用するのが効率的、効果的ではないか。例えば、長野にジャイチというボランティア団体があり、ネパールでイチゴの植え方から収穫のやり方まで教えている。現地を訪問し試食させていただいたが、とても美味しかった。このようなベストプラクティスについては皆知らないが、その他同様の活動も多いはずであり、このような例を積極的に広報すれば、海外援助活動に興味を示す人が増えるのではないか。

3 . 国内 NPO と開発 NGO の連携

- (1) 国内 NPO と開発 NGO の連携促進といっても、何らかのインセンティブを働かせなければ動かない。NPO / NGO はボランティア団体であるとの認識がまだまだあるが、それを職業にする人もいるし、彼らがプロフェッショナルとして質の高い仕事をするには、財源が必要となる。そういった発想のもと連携促進のための補助金というのも一案ではないかと思う。また、どの省庁のどの予算を充当するかなどは先の話であるが、それ以前に縦割りが問題である。NGO は外務省、NPO は総務省ということではなく、横の連携を取る必要がある。米国ではもともとは国内問題の NPO が開発問題にも手を広げた側面がある。それと比較して、日本では国内問題と開発問題が切り離されている。これでは大変もったいないし、有効活用する潜在性がある。
- (2) 米国内で国内 NPO と開発 NGO の間の協力ができているかという点、必ずしもそうではない。国内のプロジェクト・セーフティーネットについて途上国に応用できるものも多いと思うが、情報提供はしておらず、国内は国内、開発は開発という形で取り組まれている。大学院生は卒業したときに国内 NPO に就職すると、開発 NGO に転職するのはネットワークが別々になっているため難しい。ただし、ワールドラーニングが USAID から請け負ってやっているプロジェクトに、対ルーマニア支援のために、米国の国内や地域で活動している NPO とルーマニアの似通った分野の NPO をマッチングし、(米国側には米メリーランド州の地域地盤の極小型な NPO もあった) 協働で草の根で活動することを通し、米国内の NPO の経験を海外で活用しようとしている例もある。USAID がそういった形で連携の可能性を模索している。地元で根ざした団体に実際の途上国開発に参加してもらうメカニズムが望ましい。
- (3) 例えば、米国で公共保健関連の会議があると、国内 NPO と開発 NGO の双方が集まってくる。そのようなインフォーマルな形で交流できる。

4 . NGO の人材

- (1) 提言には賛成できる点が多いが、最終的には NGO に良い人材が入るかどうかが鍵だと思う。日本の場合、NGO にはどのような人材が流れ込んでいるのか。日本の開発関係者は政府か JICA / JBIC か学者か、狭いマーケットのなかで組織に貼り付いているのが現状で、米国のような専門家の流通市場ができていない。具体的な処方箋を聞きたい。
- (2) 世界で前例のない高齢化社会を迎えようとしている日本の状況を考えると、国際協力のリソースとして老人パワーについてより真剣に考えるべきであろう。JICA のシニアボランティア制度を更に拡充していくことも一案である。
- (3) 自分の親は定年退職後、インドネシア、ミャンマー、ベトナム、ネパールなどへの旅行を楽しみ、途上国問題にも関心がある。旅行仲間の間でメーリング

リストを立ち上げ、情報やデジカメで撮影した写真を交換している。このようなシニアな方のリソースの活用は、活かすも殺すもコーディネーターのリーダーシップ能力にかかる。如何にやるかについては、世代間のギャップ（途上国や市民社会に対する考え方の相違）を十分に認識した上で、自尊心を傷つけず、やる気を持たせて組織を起こし、拡大することが大切である。

- (4) 中長期的には、若い人から年配の人まで NGO に参加するのが望ましいが、現在の NGO の資金力不足、給与などの処遇面での限界、社会的認知度の低さ、更に国内の労働市場の非流動性などを考慮すると、当面は退職後間もない層の活用がとても重要かつ有用であると思う。
- (5) NGO および海外援助活動そのものに興味を示す人はいくつかの層に分かれると思う。最初の層は広報活動などにより情報が与えられると、何か自分も貢献したいと考える人たちで、この人たちは処遇はあまり関係ない。情報が与えられると自ら手を挙げる。次の層は、興味はあるもののそれほど社会貢献意識は高くなく、処遇によっては参加するような人たちである。この2つの層の人材をうまく活用するように考えるべきではないか。最初の層を含めた国民向けへの広報活動、第2の層の人たちのための適切な処遇設定が重要であると思う。

5 . NGO の資金源

- (1) 日本政府からマルチの国際機関に流れるお金が結構あり、NGO の活動支援強化に活用できる。精査すれば、もっと使えるお金があると思う。各種の財団・社団法人など、実はお金はないわけではない。
- (2) NGO の類型で、受益型、コントラクター型、主体型、アドボカシー型の4種が紹介されたが、特に欧米にみられる主体型 NGO には、宗教ベースのものが多と思う。これらの NGO はミッションを明確に持っており、資金源も安定していて、ドナー（USAID など）のスタンダードや予算サイクルに左右されずに活動しやすい。よって主体性をもって自らのミッションを遂行できる。他方、日本で同じような宗教ベースの NGO が育っていく可能性は少ない。日本政府が補助金などを通して NGO の成長を支援していく際に、主体型の NGO を特に意識して育成していかないと、国際競争力のある NGO が育ち、アメリカのような NGO や開発コンサルタントの競争市場ができて、主体性は生まれまいだろう（益々「顔の見えない」「声の聴こえない」日本の ODA になっていかなざるを得ない）。土壌が違ふところに十分な水と肥料をやっても同じ作物が育たないように、日本の土壌が欧米のそれとは異なることを認識し、独自の NGO 支援体制を築いていく必要がある。
- (3) 米国の NGO にはそれぞれ使命と目標を持っており、それを実現するためのリソースを求めている。従って、これらの NGO が政府が資金を出さないような事業をやりたい場合には、米国内の財団や一般市民から資金を調達するのが

普通である。

- (4) ODA 事業において NGO をより一層活用することや、あるいは、NGO に対して間接費補助を含めた支援を拡充することが望ましいという認識は、半ば自明のことであるかのように扱われているが、これらがマイナスの効果をもたらすことも改めて認識する必要がある。

6. NGO の能力向上

- (1) キャリア・ビルディングの一環として、職業人が勤務できる NGO を育てる必要がある。現在はまだ NGO に日が当たっていない。モデルとなるような NGO が 1 つでもあれば、その他の団体も出てくる。ピースウィンズがその例になるかもしれない。日本の NGO を育てるためには、競争原理は重要だが、それにはマーケットが元気な時であって、マーケットが元気でない時は競争原理を導入すると死んでしまう可能性がある。従って、ある程度 NGO を元気付かせる仕組みを考える必要がある。このためには、規模を拡大させるよりも質を向上させるインセンティブ作りが重要である。分野別 NGO は、小規模ながらも専門性で比較優位を持っている。この強みの向上を追求させるインセンティブが良い。規模・資金でなく知識・先進的アイデアに対して然るべきインセンティブをつければ、それなりに起業家精神を持った人材が政府民間企業のみならず NGO にも入る。全体像としては、そちらの方向性に期待している。質、専門性の向上に良さがある。
- (2) 米国 NGO と USAID の関係において、日本でいえばコンサルタント会社に近い事業形態をとっているところも多い。コンサルタント会社と NGO では営利・非営利と行動原理が異なるが、途上国現場で良い活動をするという点では同じであり、両者とも日本の制度のもとで良い活動をする余地がある。多くの日本の NGO にとって、組織マネジメントおよび財務的自立が課題であると思うが、そのキャパシティ・ビルディングのために日本政府側がとり得る効果的な支援策は事業のコントラクトアウトである。すなわち、事業の経験を積む過程でキャパシティを向上させるのが日本的な文脈では最短距離であると考えられる。そのためには、まず援助機関側のキャパシティ・ビルディングが必要である。外注するには、援助機関の側が、まず自分たちが何をやる必要があるのか、現状分析、アプローチ、ポリシーを含めてしっかりと文書化して見せられなければならない。また、(援助は相手のある仕事であるので)経験が浅い者によって引き起こされるネガティブ・インパクトを避けるためのモニタリング評価を援助機関の側が行える体制を整えることが重要である。

7. その他

- (1) NGO の類型について、アドボカシー型の米欧 NGO の中には、先進国を対象とするものだけではなく、途上国 NGO に情報提供してエンパワーしたり、

途上国政府の開発政策に影響を与えるものもある。

- (2) 日本の NGO 支援策について、NGO が援助政策に共同形成するという視点が欠けているように思う。支援額の比率に表れないような、政府と NGO との深い関係も構築できる。