

ワシントンDC開発フォーラム

www.developmentforum.org

「NGOとドナーとのパートナーシップを如何に構築すべきか」

- 米国の政策と経験から考える -

2002年5月8日、ワシントンDCにて、政府、実施機関、世銀グループ・米州開銀・IMF、企業、NGO、シンクタンク・大学、メディア等の経済協力関係者約30名が、NGOとドナーのパートナーシップを如何に構築すべきかについて、昼食を交え個人の資格で意見交換を行ったところ、概要は次の通りです。

【ポイント】

米国のUSAIDは1970年代から意図的にNGOを育成した。その特徴としては、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、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ること、セクター・イシュー・地域別にネットワークNGO等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、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、USAIDの予算にとらわれ柔軟性を書けていること、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。

日本のNGO支援策は、NGOとの「連携」・NGOに対する「支援」と、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、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、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。

米国の政策と経験を踏まえ、日本政府に対しては、(イ)NGOが成長しようと思うインセンティブの構築、(ロ)政府内部でのNGOに対する意識改革、(ハ)政策・制度研究を行う組織・プログラムの設立、(ニ)きめ細かい研修のアレンジ、(ホ)ケースブックの作成、(ヘ)国内NPOと開発NGOの連携、(ト)職業NGOとしての制度・基盤作りを提言したい。

ただし、英国のNGO支援額の比率は米国よりはるかに小さいこと等に鑑みれば、米国との比較のみならず様々な可能性を考える必要がある。また、NGOや広く開発に対する国民の関心を高めること、高齢者を含む人材を活用すること、モデルとなる質の高いNGOを育成すること、NGOへの事業委託を通じてのキャパシティビルディングを図ること等も課題である。

【本文】

1. NGOとドナーとのパートナーシップを如何に構築すべきか 米国の政策と経験から考える (NGO研究者・杉原ひろみ氏)

(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いた。現在は、「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なっている。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、第一に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あげ、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出来るのか考えていけたらと思う。

(2) NGOとは何か?

(イ) 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、(a) Save the Children UKは第一次大戦時にロシア飢饉に対する救済のため設立され、(b) 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、(c) Oxfamは第二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、(d) Careは第二次大戦の戦後処理時(占領下日本への食糧支援目的も含)に設立され、(e) World Visionは朝鮮戦争時に同戦争孤児救済のため設立され、(f) 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、(g) 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(資料参照)。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。

(ロ) 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の特徴と言えるのではないだろうか。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な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と言える。

(ハ) 類型

第三に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(資料参照)。第一に受益型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。第二に契約型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。第三に主体型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。そして第四にアドボカシー型NGOである。これは、ドナーの政策や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と言っても実にさまざまで、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。特にNGOの間接費等において、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。

(イ) 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(資料参照)NGOの成長時期は主として(1)「開発の10年」と言われた60年代、(2)BHNが謳われた70年代、(3)USAIDが本格的なプロジェクト支援を始めた80年代、そして(4)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対話の深化が行なわれた90年代、の4時期が挙げられる。

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、ハードな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さか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は国内活動を行なう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。

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の総数がだいたい1500あまり、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。

(ロ) 特徴

USAIDのNGO育成策の第一の特徴は、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な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、活動内容等を理解しないと出来ないことであり、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出来ないことだと言える。

第二の特徴は、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。

第三の特徴は、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。

第四の特徴は、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がなる場合もある。また、USAIDや世銀職員から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。

（八）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な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。

第一に、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が、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。

第二に、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。

第三に、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となっていくと考えられる。

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。こうした成功の第二段、第三段を出すためには、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。

（イ）政府のNGO支援策

今年度の外務省のNGO支援策は、（イ）NGOとの「連携」とNGOに対する「支援」、（ロ）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）の二つを挙げている。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、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。

（ロ）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。第一に、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しくみになっていた。今年度から間接費を10～15%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・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。

第二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のが「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。

（４）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。

（イ）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、例えば世銀が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。

（ロ）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の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。

（ハ）政策・制度研究を行う組織・プログラムの設立

（a）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、

(b) NGOだけでなく「市民社会」に関する政策研究、などが包括的に出来る組織、またはプログラムの設立が必要であるように思う。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
と深みが増すとともに、日本政府が目指す「質の向上」や「顔が見え声が聞こえる援助」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、大学等多様なバックグラウンドを持つ人材を投入することだと思ふ。

(二) 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育成とオーバーラップ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見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。

(ホ) 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、実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、組織強化等の事例を集め、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。

(ヘ) 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のではないだろうか。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等、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」と言う観点から推奨し、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。

(ト) 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・ビルディングの一つとしてNGOがなり得るよう、きちんとした制度（健康保険・年金等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。

2. 席上及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

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のか。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、米国型ではないあ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も、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はないのか。

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)さらに、60・70年代に始まったということと、80・90年代にようやく立ち上がった、ということの違いが、その後の発展に影響を与えずにはおかないだろう、ということだと思う。さらに、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。

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回りの違いなのかもしれない。

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う。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。他方、日本では政府としてNGO支援に関する制度作り・基盤作りは必要である。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。

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。日本は第二次世界大戦後、急速に今の状況になった。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さかんになると思うが、実際にNGOが政府のパートナーとなり、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。

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等を詳細に承知したい。日本としても、これを踏まえて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。

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の支援が出来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

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2.2倍、グラント供与額は1.9倍ある。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。日本の市民社会はそのような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。そう考えると、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。

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ゆがんでおり、世銀や米国の説明を鵜呑みにしている点だと考えている。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。

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できるようになれば、興味を持って関与する人も増えるものと期待する。

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

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いまだあるが、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等は先の話したがであるが、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。

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適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、ワールドローディングが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NGOとルーマニアの似通った分野のNGO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NGOもあった)協働で草の根で活動することを通し、米国内のNGO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。

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

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。

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に鑑みると、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考。

自分の親は定年退職後、インドネシア、ミャンマー、ヴェトナム、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。旅行仲間の中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（途上国に対する考え方の相違や、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。

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、給与等の処遇面での限界、社会的認知度の低さ、さらに国内の労働市場の非流動性等を考慮すると、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。

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等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。この二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、第二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

日本政府からマルチの国際機関に結構流れるお金があり、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。

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等)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。日本政府が補助金等を通して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、主体性は生まれないだろう。(益々「顔の見えない」「声の聞こえない」日本のODAになっていかなるを得ない。) 土壌が違う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。

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。

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持っていることも改めて認識する必要がある。

(6) NGOの能力向上

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、そのため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一気にいれ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、規模を拡大させるという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・先進的アイディ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。

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コンテクスト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必要とするのか、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いけない。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

NGOの類型について、アドボカシー形の米欧NGOの中には、先進国を対象とするものだけでなく、途上国NGOに情報提供してエンパワーしたり、途上国の政府の開発政策に影響を与えるものもある。

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。

(以上)