

2002年5月8日 ワシントン DC 開発フォーラム BBL
 「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

自己紹介	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、現地NGOや欧米NGO、アメリカ平和部隊隊員とプロジェクトレベルで仕事をしました。任期満了後、住まいをDCに移し、この3月まで米国開発NGO連合体組織でインターンをしていました。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ます。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います。
プレゼンテーションの流れ	第一にNGOとは何か？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ご説明いたします。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ます。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ます。最後に日本に対する提言を行い、今日お越しになっていらっしゃる皆様方と一緒に、日本が今後どのように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います。
1. NGO とは何か？	
(1) 歴史的背景	別添1の世界年表をご参照ください。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、このようになりました。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す。また、60年代以降誕生するNGOは、当然と言えば当然ですが、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ます。
(2) 性格:	次にNGOの持つ性格ですが、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 이슈に対する共感を行動に移すのがNGOの特徴であると言えるのではないのでしょうか。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など、特定の 이슈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ます。
(3) 類型:	第三にNGOの類型ですが、これは前回のBBLで発表させていただいたときご説明いただきましたが、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ます。別添2をご覧ください。一つが受益型NGOです。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ます。二つに契約型NGOです。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います。第三に主体型NGO、主体性を持って組織の使命を実行する組織のことで、そして第四のアドボカシー型NGO、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を言います。
2. 米国 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います。アメリカのNGOと言っても実にさまざま、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もあります。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ません。今日はドナーとNGOとのパートナーシップがテーマですので、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います。 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す。米国NGOの成長は、政府・NGO双方で対話を繰り返

	<p>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ます。別添3を見ていただければ分かるように、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のです。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です。民間財団の場合、比較的資金規模は小さいですが、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ます。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ません。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います。</p>
(1) USAID の NGO 育成策の歴史	<p>USAIDの場合、意図的にNGOを育成していった背景があります。アメリカ援助の歴史とNGOとの連携についてまとめた年表が別添4です。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時期が挙げられます。</p> <p>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ます。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そうです。</p> <p>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支援を開始しました。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みました。ちなみに本日いらしている紺野さんが現在、研修している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です。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す。</p> <p>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ます。ちなみに USAID から資金協力を得るためには、USAID の PVO 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ます。</p>
(2) 特徴	<p>第一の特徴として、USAIDは国際協力の実施アクターとして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す。その根拠として、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%ですから、アメリカの援助におけるNGOの位置付けが分かると思います。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ます。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ます。これが逆に後で申し上げる問題点にもつながりますが、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、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での考えではとても太刀打ち出来ないことだと言えます。</p> <p>第二の特徴として、USAIDはNGO同士が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す。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は頑張ります。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ます。USAIDが求めるNGOとは何か？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ます。</p> <p>第三に、開発援助に関わるアクター（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</p>

	<p>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す。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す。</p> <p>第四に人材の流動性があることです。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りますが、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す。これはワシントンの特徴だと思いますが、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がなる場合もあります。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ります。</p>
(3)問題点	<p>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います。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す。</p> <p>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す。これはジンバブエ大使館にいた際感じたことですが、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のですが、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ます。これは米国NGO内部の組織問題なのかもしれませんが、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のでしょうか。</p> <p>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ます。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ます。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ます。</p> <p>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す。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でないとはいつつも、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ます。その点はNGOも認め、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ます。</p>
3.日本のNGOと政府とのパートナーシップ	<p>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ました。アメリカと異なり、日本の場合、ここでは外務省を指しますが、NGO支援を開始したのは89年からで、ここ数年、本格的に育成・支援しなければならぬと考え、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ます。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ます。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年前にされましたが、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ます。もしそれが本当だとしたら、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います。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います。</p>
(1)政府のNGO育成策	<p>今年度の外務省のNGO支援策は、(1)NGOとの「連携」とNGOに対する「支援」、(2)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)の二つを挙げています。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す。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</p>

	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 に派遣予定です。
(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	<p>次に問題点を述べさせていただきます。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す。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ました。今年度から間接費を10～15%計上することが可能になったそうですが、10%だけで赤字が解消されるのか？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、しいては外務省-NGOのパートナーシップは構築できないと思います。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います。</p> <p>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ます。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す。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点として挙げられます。</p> <p>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います。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と思います。</p>
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ましたが、USAIDの場合、30年もの時間をかけて戦略的にNGOを育成してきました。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います。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と思います。
(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でしょうか。
(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いますが、省内においてNGO支援をすることで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います。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すが、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す。相手国政府のみ相手に外交や開発援助を行う時期は終わり、多様なアクター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ます。ですから、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ー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ます。
(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ー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います。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しますし、日本政府が目指す「質の向上」や「顔や声の聞こえる援助」が可能になるのではないのでしょうか。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います。
(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います。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います。そこからノウハウを移転

	<p>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でしょうか。</p> <p>一方、海外研修を行い、刺激を受ける必要があると思います。その際、個々のNGOのニーズを十分にくみ、レベルに合った研修を行う必要があると思います。その際日本のNGOが知りたいのは、海外のNGOがどのような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・スタディではないでしょうか。</p>
(5) ケース・ブックの作成	<p>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います。例えばFASIDは1992年より「ケース・メソッド・セミナー」を実施していますが、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のでしょうか。</p>
(6) 国内 NPO と開発 NGO との連携	<p>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(広報の意味でも)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のでしょうか。</p> <p>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のでしょうか。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す。</p>
(7) 職業 NGO としての制度・基盤作り	<p>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ます。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のでしょうか。</p>