

NGO とドナーとのパートナーシップ

－米国国際開発援助庁（USAID）と NGO とのパートナーシップを事例に－

ロンドン大学大学院農村開発専攻

杉原 ひろみ

1. はじめに

1989年より外務省はNGO（非政府組織）⁽¹⁾支援を行っているが、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全体の予算は減額されてもNGO支援予算は増加している。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、これからいかに構築していくかが双方の課題である。そこで本報告では、アメリカを事例に米国国際開発庁（USAID）とNGOとのパートナーシップに注目し、USAIDが意図的にNGOを育成し、パートナーシップを形成した背景とその問題点を考える。

具体的には、第一にNGOとは何か、NGO誕生の歴史的背景を述べた後、NGOの活動を4類型に分けて説明する。第二に、NGOとドナーとのパートナーシップの事例として、米国NGOとUSAIDの場合について考える。アメリカでは1973年の対外援助法制定後、USAIDが意図的にNGOを育成した経緯がある。その歴史的経緯を明らかにした後、国際協力の実施アクターとしてNGOを認めて育成し、戦略的にNGOとパートナーシップを結んでいる点など特徴を3点挙げる。第三に、問題点として、フィールドのニーズやそれに対する配慮が欠けている点や、USAIDのコントラクターとなっていて独自性に乏しい点などを挙げる。

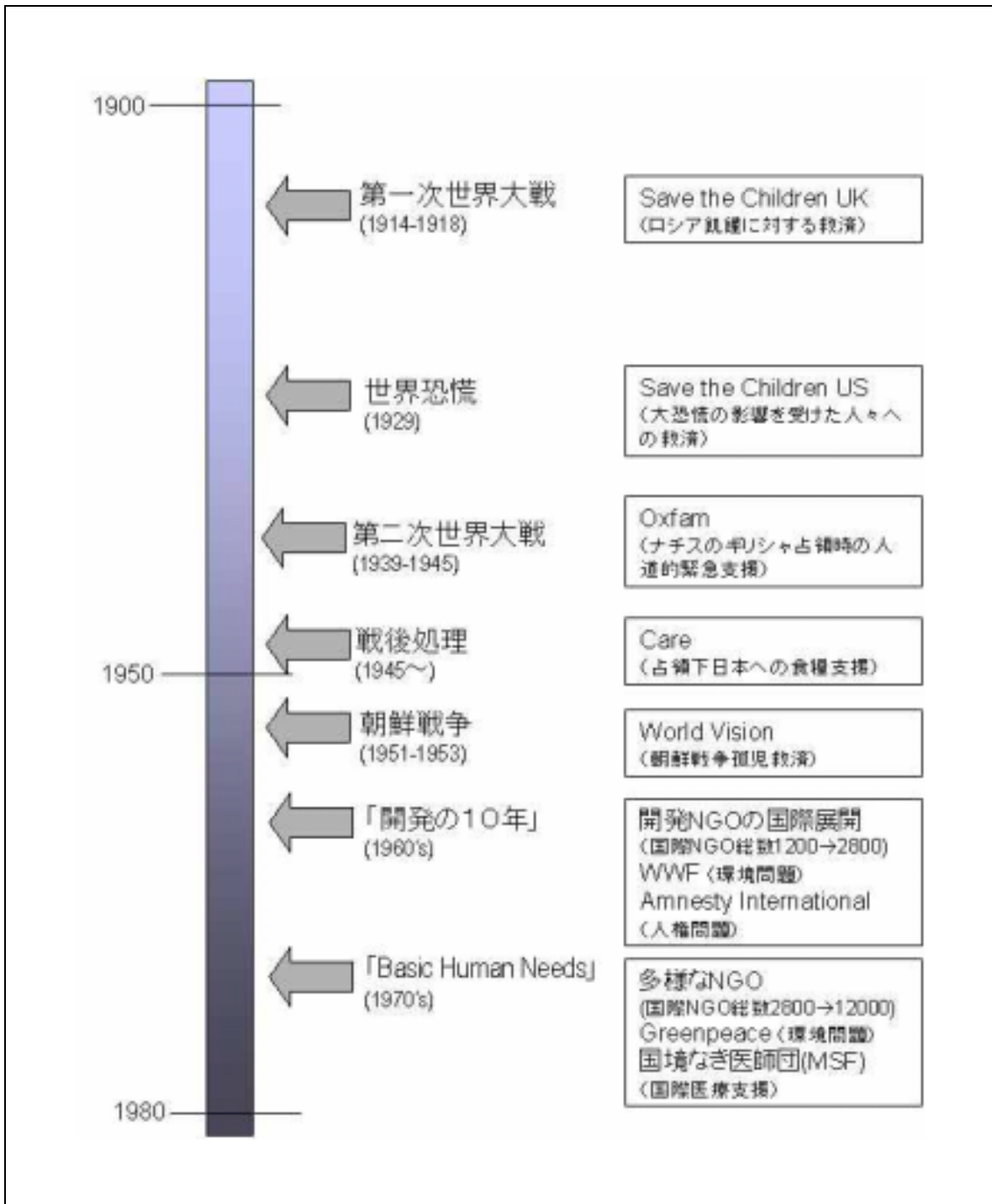
2. NGO誕生の背景およびNGOの特徴・類型

世界的に有名なNGOの誕生した時期は図1のとおりである。これを見て分かるのは、第一次世界大戦、世界恐慌、第二次世界大戦、戦後処理、朝鮮戦争など、国際政治経済の歪みの中で、既存の公的システムが機能しづらい、もしくは機能しなくなったとき、政府・市民社会双方からの要請でNGOが設立され、活動が拡大していることである。そして1960年代以降は、世界における開発援助の潮流の中で生まれ、時代のニーズを読んだNGOが飛躍的に成長している。

次にNGOの特徴として、価値あるものに対する追求や、特定のイシューに対する共感を行動に移すことが挙げられる。そして社会的に信頼に足り、理にかなうかどうかはNGO組織の存在意義に関わってくる。ただし商業セクターのように利益が組織の存在意義を計る指標になると異なり、NGOの場合、活動の成果を計る指標を設定しにくく、また他のNGO組織と活動を比較することも難しい(Fowler 1997)。

NGOの活動内容を類型別に整理すると、一般的に(1)受益型、(2)契約型、(3)主体型、(4)アドボカシー型の4つが考えられる(Malena 2000)。第一の受益型はドナーの資源・サービスを直接受益するタイプである。第二の契約型はドナーが計画したプロジェクトに対し、NGOが実施を請け負うタイプで、力関係ではドナーの方が強くなるを得ない。第三の主体型は、主体性を持って特定の目的や目標のために使命を実行するタイプである。そして第四のアドボカシー型は、途上国政府やドナーの政策・事業に影響を与えようとする、もしくは実際に参加するタイプである。なお、1つのNGOが活動内容によって複数の類型にまたがるケースもある。

図 1 NGO の台頭 世界年表



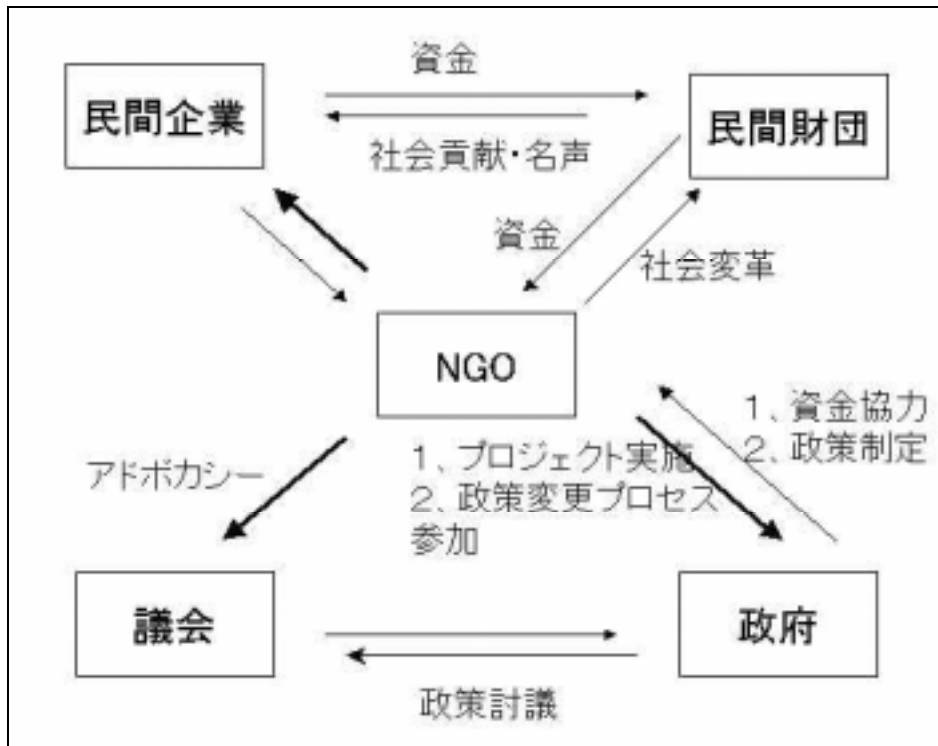
(筆者作成)

3. 米国のNGOとUSAIDとのパートナーシップ⁽²⁾

前項では、NGOが台頭してきた歴史的な経緯や、一般的にNGOが持つ特徴・類型について述べた。しかしNGOは時代の要請で誕生しても、それだけで規模が拡大し、活動が多様化されるわけではない。現地コミュニティ、現地政府、ドナーなど、他のアクターとの関係や経済社会環境など、外部環境から影響を受けて独自のダイナミズムを創り出す。アメリカの場合、政府だけでなく、議会や民間財団、企業など多様

なアクターが NGO に対して積極的に働きかけ合い、対話をしながら、今日に至っている (図 2 参照)。また、NGO の資金源に関しては政府より民間財団の果たす役割が多い。民間財団の場合、NGO のスタート・アップ資金や研究助成など柔軟性に富んだ協力をしており、その額は年々増加していると言われている。そうした背景の下、本項では、米国 NGO と USAID とのパートナーシップに注目し、考察する。

図 2 米国 NGO を取り巻く主なアクター

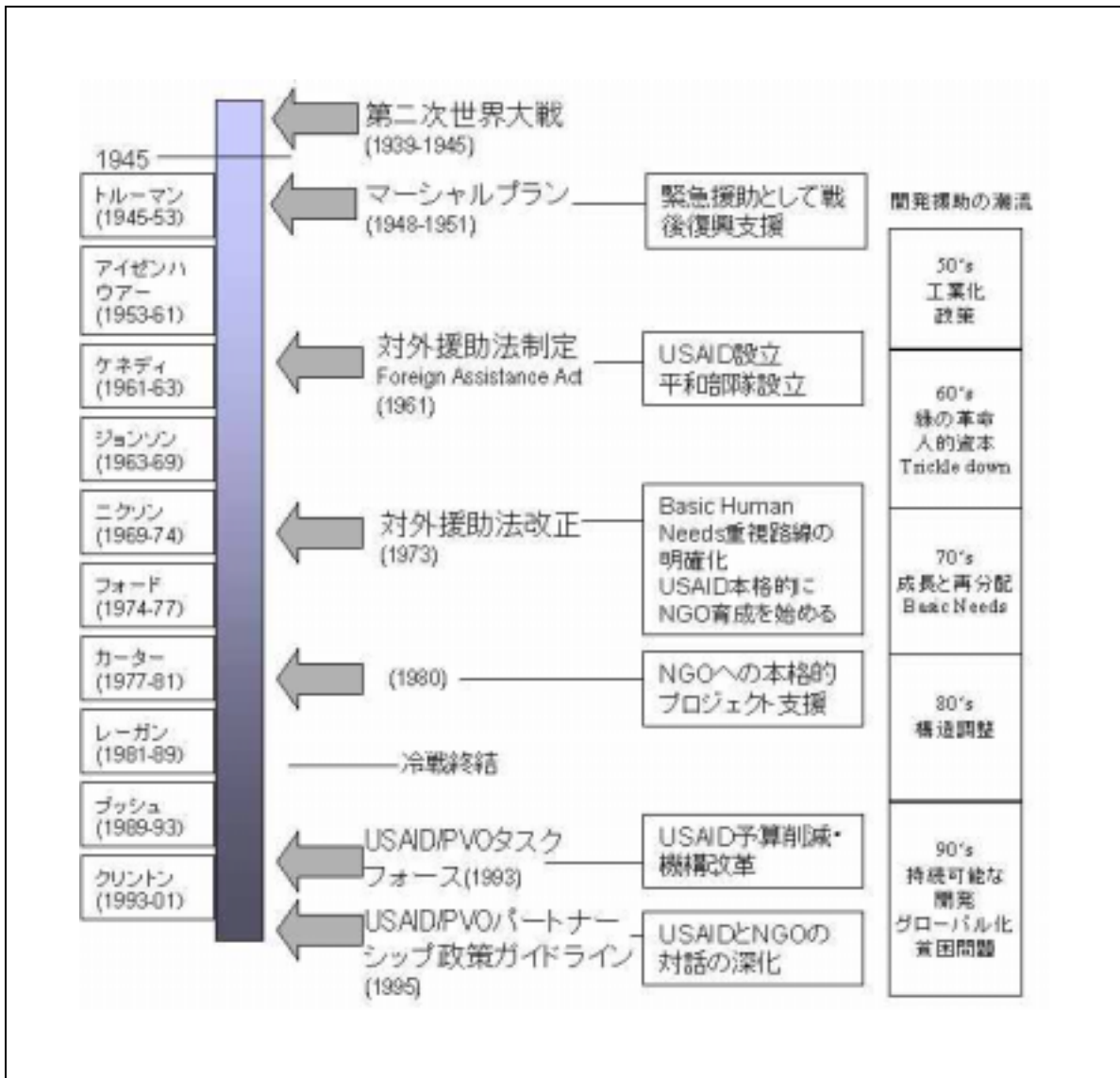


(筆者作成)

3. 1 USAID の NGO 育成策の変遷

USAID と NGO は、1970 年代以降、積極的な対話を推し進め、適度な緊張感と微妙な協調関係を保ちながら、双方が変革を遂げている。米国 NGO の成長時期を整理すると、(1)「開発の 10 年」と言われた 1960 年代、(2) ベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)が謳われた 1970 年代、(3) USAID が本格的なプロジェクト支援を開始した 1980 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革と NGO との対話の深化の 1990 年代、の 4 つの時期に分けられる (図 3 参照)。中でも 1973 年に改定した対外援助法において、アメリカ政府は BHN 重視の路線を明確にし、貧困者層に直接裨益する援助と、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としている。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。これは当時、インフラ中心で政府によるトップダウン方式の援助方法に対して NGO が不満に感じ、NGO が上・下院議員を通じて政府に対して援助のあり方を変えるよう積極的に働きかけた結果とする見方もある。

図3 アメリカ援助の歴史と NGO との連携



(筆者作成)

具体的には、1974～80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という団体はUSAID自らが設立したNGOで、USAIDはPACTを通してアメリカの小規模NGOのキャパシティ・ビルディングを行った⁽³⁾。そして1980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、同年、間接費用⁽⁴⁾の算出基準に関する法律も制定している。なお、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ない。1990年代、東西冷戦が終結し、USAIDの予算削減に伴う援助構造改革の中、USAIDはNGOとの対話を深化させるようになった。また、NGOも米国開発NGO連合体(InterAction)⁽⁵⁾などを通じ、USAIDに対して積極的に働きかけ、USAIDのコントラクターから、共同事業を行うパートナーとなるようなスキームを共同で創り上げている。具体的には、USAIDが”leader with associates”の導入を試みているように、より包括的な北と南のNGOとのパートナーシップの構築を目指している⁽⁶⁾。

3. 2 USAIDにおけるNGO育成の特徴

このようにして USAID は NGO を意図的に育成、パートナーシップを結んでいるが、その特徴として 4 点挙げられる。第一に、USAID が開発援助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 とのパートナーシップを結んでいる点である。一般にアメリカ ODA に占める NGO 支援額の割合が 30%とも 40%とも言われるように、NGO が開発援助における主要アクターになっている。これは日本の約 1%と比較してかなりの差がある（外務省 2002）。

第二に、USAID が NGO 同士の競争する市場を設け、そのための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、また人件費等の間接費も必要に応じて計上される制度が確立しているため、その資金を獲得するために NGO 間で激しい競争が起こる。その際、USAID は徹底的な情報公開と透明性の確保をし、NGO が提出したプロジェクト申請書の審査段階で外部者も入れ、公明正大に審査が行われているのも特徴的である。

第三に、開発援助に関わるアクター（図 2 参照）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、セクター別・地域別・イシュー別に設立し、USAID も積極的に資金・技術協力をしている点である。また ACVFA⁽⁷⁾ という政府と NGO、有識者からなる諮問委員会もあり、開発援助について討議される。これはパートナー間の信頼関係を生み出し、戦略的パートナーシップを構築する過程で重要な役割を果たしている。

そして第四に、アクター間での人材の流動性があることである。アメリカでは、一般に一つの職場に一生勤めることが少なく、議会関係者や外交官、USAID 職員が NGO に転職し、議会へのアドボカシー活動や、人道援助活動を行ったりするケースが間々ある。また、その逆もある。そうした人たちがアクター間のネットワークやパートナーシップの構築に際し、仲介・調整の役割を担っている。

3. 3 米国 NGO と USAID とのパートナーシップの問題点

このようにして米国 NGO と USAID のパートナーシップは構築されている。しかし、それが必ずしも有機的に働いているわけでない。筆者が 1997 年～2000 年まで在ジンバブエ日本国大使館で草の根無償資金協力を担当し、プロジェクトレベルで米国 NGO と接して感じたこと、また 2001 年 6 月～2002 年 3 月まで InterAction でインターンシップをして分かったことなどを元に、問題点を二点指摘する。

第一に、米国 NGO は、USAID の開発援助における優先事項に対応した形で活動を行い、フィールドのニーズやそれに対する配慮が欠けている点である。筆者がジンバブエ大使館に勤務していた時、米国 NGO から大使館へ一見すると立派なプロジェクトプロポーザルが提出されたが、現地のニーズや気象条件、地理条件を十分に把握していないため、現実味に乏しく、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。これは米国 NGO 内部のマネージメントが中央集権的であること、また、そうした構造を USAID が作り上げていると言える。

第二に、米国 NGO の多くは、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く、独自性に乏しい点である。USAID から資金支援を受けるための条件に、**20%**の米国政府以外の財源を持っていることがある。しかし NGO の多くは、USAID に大きく依存し、他のパートナーを早急に探す必要がないため、結果として、他のパートナーと協調を図りにくくなっている。その一方で、USAID から資金提供を受けるには、複雑な調達システムを経る必要があり、NGO はそれに振り回され、独自性のある活動がやりにくい。そうした状況を改善させるため、米国開発 NGO 連合体が調整役となり、NGO・USAID が定期的に集まって話し合いが持たれている。

4. おわりに

アメリカの NGO と USAID のパートナーシップを事例に、NGO と政府とのパートナーシップのあり方について考察した。アメリカの場合、1970 年代以降、USAID が積極的に NGO との対話を推し進め、組織や制度のキャパシティ・ビルディングを行ってきた経緯がある。対話に必要な情報の共有や信頼関係の形成に関し、USAID はネットワーク団体、コンソーシアムをセクター別・地域別・イシュー別に設立し、それが機能するメカニズムの構築を行い、資金・技術協力を行っている。そうして築き上げてきた NGO と USAID のパートナーシップであるが、NGO は USAID の要求を満たすことに精一杯で、本来のプロジェクトの受益

者である途上国コミュニティのニーズを把握していなかったり、また NGO としての独自性に乏しく、USAID のコントラクターになっているケースがあるなど問題点も多い。

近年、日本政府は NGO とのパートナーシップをさかんに打ち出し、各省庁とも、政府開発援助を実施する際のプロジェクト・プログラム、そして政策レベルにおいて NGO とのパートナーシップを模索している。NGO もまた、新たな展開を求めて政府との協調関係をどのように結ぶべきか模索している。他国から学ぶ場合にも、時代によって NGO の置かれる環境も異なれば、国によって社会構造も NGO を取り囲むアクターの顔ぶれも異なる。NGO と USAID のパートナーシップなど、先行モデルのベスト・プラクティスと失敗例を綿密に分析し、日本の文脈を考慮した上で、英米の先行事例で使える部分を抽出する必要がある。

注記

- ① 本報告では、開発協力活動を行う非政府組織を **NGO** とする。
- ② パートナーシップの概念については、(杉原 2001) に詳しい。
- ③ 財団法人国際開発センター (2000) 欧米主要国の国際協力における **NGO** 支援・連携策に関する調査、外務省
- ④ 行政管理予算庁 (OMB) が、間接費用の定義その他について法律 OBM Circular A-122 (1980 年制定) で定めており、USAID の米国 **NGO** (PVO) 支援の費用規準はその法律に基づく。なお、アメリカ **NGO** の総数は約 1500、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 PVO はその半分とも言われている。
- ⑤ 160 の開発・緊急 **NGO** からなるメンバーシップ組織。(1) 緊急・災害対策委員会、(2) ジェンダー委員会、(3) 開発問題委員会、(4) 公共政策委員会、等に分かれて活動。米国政府や国際機関へのアドボカシー活動も行う。
- ⑥ “**leader with associates**” については (USAID 2002) に詳しい。
- ⑦ **Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid** の略。ACVFA は第二次世界大戦後、政府が **NGO** と対話をする場として設けられ、年に 3 回タウンミーティングを開催し、誰でも参加できる。

参考文献

- 入江昭、2000、「NGO は何を変えるか」、『戦争のない世紀のために』、NHK 人間講座、95-105 頁。
- 外務省、2002、「ODA における NGO との協力関係」、外務省。
- 財団法人国際開発センター、2000、「欧米主要国の国際協力における NGO 支援・連携策に関する調査」、外務省。
- 杉原ひろみ、2001、「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、201-213 頁。
- Fowler, Alan. 1997. **Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development**, Earthscan Publications.
- Lipton, Michael. and Maxwell, Simon. 1992. “The New Poverty Agenda: An Overview.” **IDS Discussion Paper 306**
- Malena, Carmen. 2000. “Beneficiaries, Mercenaries, Missionaries and Revolutionaries: ‘Unpacking’ NGO Involvement in World Bank-Financed Projects.” **IDS bulletin. Vol.31. No.3. pp. 19-34.**
- Office of Management and Budget. “Circular No. A-122 Revised.” OMB.
<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a122/a122.html> (September 21, 2002)
- USAID. 2002. “Office of Private and Voluntary Cooperation (PVC) New Directions.” USAID.
<http://www.pvo.net/feedback/pvcnewdirections.pdf> (September 21, 2002)
- USAID. 2002. “A History of Foreign Assistance.” USAID. <http://www.usaid.gov/about/usaidhist.html> (September 21, 2002)