

災害対応における **NGO** 間の国際的パートナーシップの強化
3.11 の教訓

バックグラウンド・ペーパー
(ドラフト)



日本国際交流センター (JCIE)

2013 年 11 月

はじめに

2011年3月の東日本大震災直後から、日本国内外の何百もの組織・団体が連携して災害対応の活動をともにした。これらの多くの団体にとっては、これは「3.11」の通称で知られるようになった未曾有の大災害に対応するための一度限りのアクションだった。しかしながら、もともと災害救援やフィランソロピー活動に特化し人道的支援の専門性を有していた多くの日本や欧米のNGO¹にとっては、3.11は、将来的に発生しうる災害時での人命救助や被害の軽減、迅速な復興などの能力強化にむけた国際的連携を促進する大きなきっかけとなった。この報告書は、それらの専門性を持った団体間の国際的パートナーシップをいかにして強化することができるかという点について論じるものである。

近年の情勢は、より効果的な災害支援や人道的支援分野での非政府間協力を深化させる機が熟していることを示唆している。過去二十年間、NGOは、世界各地でおきた大規模災害における支援活動で着実に中心的な役割を果たすようになってきている。たとえば2004年のスマトラ島沖地震・インド洋沖大津波では、海外からの資金・支援金の40%近くがNGOを通じて拠出されている²。その7年後の3.11では、国際NGOや市民団体が動員した支援金は、各国政府や国連機関が動員した金額の総額を上回るものとなった³。

特に、東アジア地域では自然災害や人為的災害の脅威が高まっている。むろん、この地域は元々災害が多発する地域ではある。2011年までの30年間の罹災者のうち、55%が東アジア地域の人々であり、災害の影響による世界的な経済的損失の42%、実に8930億米ドルが同地域に由来するといわれている⁴。そして今日、気候変動、急速な都市化、沿岸部への人口移動などが、アジアの人々を更にリスクの高い状況においこんでいる。スイス再保険会社（Swiss Re）の2013年の調査によると、世界中でもっとも深刻な災害リスクにある上位10都市中7都市が東アジア地域にあるという⁵。

この傾向が示唆するのは、3.11の救援・支援に活躍した諸団体が将来、アジア、また日本、米国、その他各団体の母国で起こりうる災害において日本と欧米の市民団体が連携することで更に効果的な人道支援活動を展開できる可能性があるということである。この可能性を現実のものにするためには、3.11への対応で有効だったこと、そうでなかったこと、また、日本・アメリカ・その他の西洋諸国のNGOが国際的パートナーシップの基盤をどのようにして強化できるかについて分析し教訓を得ることが必須である。

なぜ「欧米」の団体が

3.11の災害支援においては、世界中のNGOや市民団体が募金活動を行い、貴重な貢献をした。しかしながら、一部の例外を除いては、欧米の団体（少なくとも欧米的な団体）がとった手法やアプローチと、アジア等の他地域の団体のそれにはいくつかの特徴的な違いが見られた。例えば、韓国や台湾、中国の団体は日本のために大きな規模の募金を集めた。これらのほとんどは、日本の団体に一度限りの寄付金として寄せられたため、提供もとの海外ドナーと日本の受益団体による共同作業は最小限にとどまり、継続的なやり取りを必要としなかった。しかしながら、3.11への対応において最も大きな役割を果たした北米や欧州の団体は、助成金などのような、プロジェクト実施において目標や手法などに関する綿密な協力を必要とする形で提供され、多くの場合は日本の団体との共同プロジェクトという形で提供された。その結果、多くの欧米と日本の団体間に、より深い関わりあい生まれ、継続的なパートナーシップに発展しうる大きな潜在性が生まれたのである。

3.11以降のシビル・ソサエティー間の国際的パートナーシップの特徴

2011年3月11日、マグニチュード9.0の巨大地震が発生したとのニュースが入った直後から、人道的支援に携わるNGO等あらゆる海外の団体が即座にスタッフを動員した。中には数時間のうちにスタッフを飛行機で日本に向かわせた団体もあった。これらのうち、ごく一部には長年にわたって連携してきた日本国内の団体に支援やサポートを直接提供した団体もあったが、大半の海外の団体は、現地での支援活動をするにあたって連携を組む日本側の団体を探すところから始めなくてはならない状況だった。そして、それは多くの場合困難を極めた。日本専門家や人道支援活動の専門家にとっても、災害対策・支援に携わる日本の団体に関する知識、そしてより広い意味でのいわゆる非営利セクターに関する体系的な知識が不足していたのだ。

他方、世界中で、小規模な市民団体から大規模な人道支援機関を含め、あらゆる規模の数千もの団体が日本のための募金活動を開始し、惜しみなく寄せられた募金の総額は、誰も予想しないほどの大きなものとなった。日本の震災対策のために海外から最終的に集まった金額は、10億米ドルをゆうに超え、そのうち7億1000万米ドル以上がアメリカ単独からの寄付であった⁶。しかし多くの場合、これらの寄付金を現地で活動する日本の団体に届けることは予想外に複雑で困難なこととなった。欧米側が日本のシビル・ソサエティーについて知識不足であったことに加えて、日本側の非営利セクターのキャパシティーが不十分であったために、集まった寄付金を最も有効に活用する術を特定することが難しかったのだ。

しかしそうした中でも、最終的には、数多くの欧米と日本の団体が良いパートナーシップを組むことができ、その多くが東北地方の復興に大きく貢献した。これらのパートナーシップの形態は次に挙げるいくつかのパターンに分類される。

1) 救助・救援・復興に携わる日本の団体への助成

海外から3.11対応に向けられた支援の大部分を占めたのが日本のシビル・ソサエティー団体に対する資金提供である。これらの一部は使途を問わず煩雑な書類手続きを要さない「寄付金」の形で提供されたが、大半は、募金活動を行った海外のドナー団体がどのような形で寄付金が活用されたか寄付者へ報告することができるよう「助成金」の形で提供された。一度限りの送金とは違い、これにはより深い信頼関係、つまり一定以上のパートナーシップが求められ、欧米のドナーと日本の助成先団体の双方により大きな負担をともなった。多くの場合は、双方の目標・目的に沿う説得力あるプログラムを作り上げるために、詳細な意思疎通やコミュニケーションが必要とされ、日本の助成先団体には相応の説明責任（アカウントビリティ）が求められた。

2) 支部や中間組織を通じた海外からの資金提供

いくつかの大規模な国際人道支援 NGO は、3.11 以前から日本に支部や拠点を有していた。これらの支部のほとんどは日本でのファンドレイジングを主な業務としていたが、中にはもっと幅広い業務を行なう支部もあった。このように日本に姉妹団体のある NGO は日本のカウンターパートへ資金提供を行うため比較的容易に寄付を集めることができた。使途については、日本側カウンターパートに一任されたケースが多いが、使途や配分においてドナーの意向が強く反映されるケースもあった。国際赤十字赤新月社連盟（the Red Cross and Red Crescent Societies）、救世軍（the Salvation Army）、セーブ・ザ・チルドレン、ワールド・ビジョン等、多くの著名な国際 NGO がこの形で支援活動を行った。しかしながら、3.11 後の支援活動においては、長年の協働体制と信頼関係を有するこれらの本部・支部の関係でも齟齬が生じるケースもあった。いくつかの支部からは、他のパートナーと活動するほうが有効だったとの感想も聞かれる。米国のカトリック救援事業会（Catholic Relief Services）を例にとると、同会が集めた支援金の大半は、日本の姉妹団体にあたるカリタスジャパンではなく他の団体の協力のもと被災地に提供されたという。

似たような支援のパターンとして見られたのは、海外ドナーからの支援金が、日本に拠点を持つフィランソロピー団体を通じて被災地に届けられるというパターンである。中間にたったこれらのフィランソロピー団体は、歴史のある団体から、今般の震災に対応するために新たに立ち上がったものもあった。例えば、ニューヨークのジャパン・ソサエティは日本 NPO センターに多額の資金提供をし、これを日本 NPO センターが個別の NPO 団体へ助成した。イギリスのジャパン・ソサエティは仙台の一般財団法人地域創造基金みやぎ（通称：さなぶりファンド）とドナー・アドバイズド・ファンドのプログラムを立ち上げ、これを通じて被災地で活動する諸団体への資金提供を行った。このパターンでは資金の流れが複雑化した。米国法人日本国際交流センター（JCIE/USA）には数百にのぼる全米の個人や団体から寄付金が寄せられたが、このうちにはより小規模なドナー団体が集約したものも含まれていた。これらの寄付金は日本のパートナー団体である公益財団法人日本国際交流センター

(JCIE/Japan)へ送られ、被災地で活動する様々な団体の組織基盤強化のために助成金として配分された。

3) 海外と日本の団体による共同事業

欧米の多くの NGO は、通常、発展途上国での災害時に行うような発生直後の緊急支援のスタッフ派遣は行わなかったが、より着実で確実な復興支援活動の管理を行うため徐々にスタッフを日本に駐在させたり、アジアの他の国から巡回させたりするようになった団体もいくつかある。ほぼ全ての団体が、複雑難解な日本社会に上手く対応し、人材やスキル、現地情報を確保して有効なプログラムを実施するために、日本現地の団体とパートナーシップを組む必要性を感じているという。この協働体制は、資金面では海外パートナーに、実働面では日本パートナーに負担の比重がかかるが、大半の場合は共同事業と呼ぶにふさわしいレベルの連携と協力が起案から実施までのあらゆる段階でなされている。

注目に値する例としては、3.11 以前より協力関係にあった米 NGO のマーシーコーと日本のピース・ウインズ・ジャパンの共同事業や、国際救援委員会 (International Rescue Committee) が、AAR Japan [難民を助ける会]、特定非営利活動法人 JEN とそれぞれ行なった共同事業があげられる。国際救援委員会と日本の 2 団体の連携は、3.11 によって初めて協力関係が始まり、2 年間の共同事業を経て正式なパートナーシップ協定に至った。

4) 技術支援

欧米の諸団体は、主に被災地における支援プログラムの一環として、日本の団体に技術面での協力も行っている。米国の団体セーフキャスト (Safecast) が、福島で活動する日本の団体に放射線モニタリング技術や放射能ホットスポットのマッピング技術などのサポートを提供したことはよく知られている。他にも、心的外傷後ストレス障害 (PTSD) や心理カウンセリングへの対応など、欧米の諸団体が専門知識・技術面での協力を多く行っている。また、3.11 後、多くの団体が日本のパートナーと協働して、日本の非営利セクターの発展のため、プロジェクト開発、助成金申請、プロジェクト評価手法、全般的な能力強化のためのトレーニングや支援を行っている。

これらのパートナーシップは、いずれも東北地方の復興において重要な役割を果たし、従事した団体の双方にとってやりがいのあるものとなった。しかし同時に、ほとんどの場合、予想されていたよりも多くの作業や業務が発生したこともまた事実で、相互理解や労働習慣の違い、組織同士のキャパシティの違いなどの溝を埋める作業を繰り返す必要があった。また、多くのケースでは、それぞれが必要とする専門性を補い合い、連携することに対するコミットメントと互いの仕事に対し敬意をもちあいながら活動していたにも関わらず、日本側と欧米側ではパートナーシップに対する評価・分析に違いがみられた。

結婚に例えるならば、妻と夫の双方が互いのフラストレーションや課題を認め合い、ともに解決に向けて取り組まなければ本当によい関係は築けない。3.11 後の支援活動におけるパートナーシップについても同じことが言える。連携を組んだ日本と欧米の団体が、どのような事柄に対して見解が違っているのか究明し、国際 NGO 間のパートナーシップを今後どのようにして強化していくことができるか分析することが重要である。本調査では、30 名近い日本と欧米の団体の幹部にラウンドテーブルや個別インタビューなどで意見を聞いた。以下は、それらの場で主に聞かれた共通のテーマや課題を要約したものである。

国際的パートナーシップにおける欧米の団体の役割について日本側の視点

日本の団体が国際的パートナーシップを語り評価する際、海外のカウンターパートと仕事をできた喜びなど前向きなコメントが多くなされる傾向にあるが、聞き取りを続けていくうちに、互いへの期待度や思考の違いなど、様々な認識・観念上の相違が異文化間での協力体制を困難なものにしていることが見えてきた。

海外パートナーに対する賛辞

概して、日本の団体は、海外の団体の寛容さに対して大いに感謝し、欧米側カウンターパートから示された思いやりや連帯感に感動している。その謝意は非常に深いもので、いくつかの日本の団体は、例えば米国でのハリケーン・サンディ被害への支援を行うなど、たとえ実質的なインパクトが小さく、象徴的な意味合いにしかならなかったとしても、何らかの形でカウンターパートへの恩返しをしようとの取組を行っている。

また、日本の団体は、欧米の人道支援 NGO の高いプロフェッショナリズムにも敬意を抱いている。多くの日本側団体は、欧米 NGO の組織基盤、高度な人材、強い財政基盤をうらやむべきことと捉え、全てが日本社会で機能するかどうかは別の問題だとしても、非営利団体のマネジメント全般や災害対応・支援の面で欧米の団体には学ぶべきところが多いと感じている。

数人の日本の NGO 幹部は、国内外全てのドナーのうち、欧米諸国の人道的支援団体、特に米国の団体が、資金供給の面でもジョイント・プログラムで実働する面でも、最も連携しやすいと感じたとコメントしている。これは、一般的に欧米の人道支援団体は、支援金の使い道にある程度の融通性が必要であることを認識し、刻一刻と情勢が変わる被災地でのニーズに対応するため、支援金の使途について日本の NGO の判断を信頼し委ねるといった姿勢を積極的に保っている傾向があるためと考えられる。

相互理解にむけた課題

いかなるパートナーシップにも課題はつきものである。日本の団体も欧米の団体と連携するにあたって様々な課題に直面した。とりわけ大きな課題となったのが、日本のシビル・ソサエティの現状、日本の非営利組織の活動・運営の実態、また日本の団体同士の間における繊細な配慮の必要性などについて、欧米側団体の理解不足である。複数の日本側 NGO 代表があげた例は、3.11 への対応で、被災地内のステイクホルダーや団体間の信頼構築・調整にどれほどの時間と労力が必要かということに対する欧米側の認識不足であると感じていた。あらゆる決断や調整が遅々として進まないことに対する欧米側のフラストレーションについては日本の NGO リーダーらも共感するものの、やはり、海外からは極めて単純明快に見える事柄でも、日本では多くのいわゆる「根回し」がなくては物事が進展しないのだという点について、十分な理解を得られなかったと感じた。

日本の NGO リーダーらは極めて自己批判的で自らの団体の欠点について認識しているが、同時に、海外の団体は日本の非営利組織が基盤を拡大し強化していくことの難しさについて十分理解していないと感じている。例えば、日本の NGO リーダーの多くが自らの組織の最大の弱点がプロフェッショナルな人材を欠いている点だと認識しているが、海外の団体はこの状態の改善が日本ではどれほどまでに困難なことかということを理解していないのではないかと危惧している。例として、ある日本の団体のマネージャーは、海外のパートナー団体が、高いスキルをもった人材を雇用するための費用 1~2 年分を提供するとオファーしてくれることは有難いが、日本では一度一人の職員を雇用すると、本人の意思によっては何年にもわたって雇用を維持する義務が発生するため、このようなオファーを受け入れることは日本の団体にとって非常に難しいことなのだと語っている。

正式なパートナーシップを結んだ団体もあるが、日本と欧米の NGO はそのようなパートナーシップについての認識の違いが見られた。欧米の NGO が契約書や覚書などの団体間文書で合意を交わすことにあまり抵抗がないのに対して、一般的に日本の NGO はこのような法律的文書に神経質になりやすく、欧米カウンターパートには過剰反応と捉えられるほどに、正式文書の記載事項を綿密に精査しようとする傾向がある。

こうした文化的な温度差のほかにも、日本側 NGO のリーダーらは欧米側が時として団体間協定を正式に結ぶことにかかる日本側のコストに配慮が至らない傾向があると感じている。日本側の団体が懸念する事柄として、規模が大きく資金的にも潤沢な欧米の団体と正式な協定を結ぶ

ことによって、自らの団体がその実績や伝統に関わらず従属的な立場に立たされるのではないかといった懸念や、一つの団体のみとの協定に縛られてしまうのではないかといった懸念があげられる。また、一部のリーダーは、米国の団体と協力関係を結ぶことは、今後の海外で人道的支援活動を行なうにあたり中立的な立場を捨てることを意味すると危惧しているという。彼らは、世界各地で喜んで米国の団体と協力したいとする一方で、ミャンマーやベトナム、また、言うまでも無くアフガニスタンやパキスタンにおいては、米国 NGO と協力関係にあるとみなされることは一つのマイナス要因になりえると感じている。

異なる労働文化

他に日本側の非営利団体代表らが感じる欧米団体とのギャップは、互いの関わり方・コミュニケーションのとり方である。もちろん、それは流儀上の問題という場合もある。シビル・ソサエティー分野においても、日本では欧米と比べると形式を重んじた交流の仕方をする傾向があり、その違いが双方にとって困惑や不快感の種となるケースもある。国際的な環境で仕事してきた日本の NGO リーダーですら、これが該当する場合がある。例えば、日本では、敬意の表し方の一つとして、若手ではなく代表や幹部クラスがパートナー団体と対面して直接交流をはかるが、欧米ではこうした儀礼や序列を重視しない傾向がある。同種の事例として、ある日本の NGO リーダーは、欧米 NGO とのある重要な会議で、日本人側が全員スーツを着用していたことに対して、欧米側はジーンズとバックパックという姿で出席していたことに驚きを覚えたという。

姿勢の問題、違い、という場合もある。米国側カウンターパートを賞賛し彼らから多くのことを学びたいと話していても、日本側 NGO リーダーの中には、欧米側が正しいと信じるやり方を積極的に共有しようという姿勢には感謝しながらも、欧米側が日本人を指導する立場にあるとの認識に不快感を示す者もいる。このタイプのリーダーらは、欧米の経験から学ぶことは多く、欧米の NGO の支援が大いに役立つ場面があることは承知しながらも、日本のシビル・ソサエティーをプロフェッショナルなものに成長させていくのは日本人である自分達の役割であり責任であるとの認識をしている。

活動面での溝

より具体的な課題として、多くの日本の NGO リーダーがパートナーシップにおいて直面した最も大きな課題として挙げるのは、プロジェクトの実施や支援金の分配を性急に行うようプレッシャーがあったことだ。同様のプレッシャーは国内外いずれのドナー団体からもあったものの、日本のドナーが非営利活動や被災者支援活動の理解が不十分なことは予見できたが、欧米のドナーは慎重かつ計画的な長期支援に理解があるとの期待感があったという。欧米のドナー団体は、日本の同様の団体よりも、支援者からのプレッシャーを制し、長期的で持続可能な支援の必要性を説く力があると期待されていたのだ。

そして日本側団体からは、連携業務にかかる時間と労力を海外のパートナーが過小評価する傾向があるとの声が聞かれた。特に、日本側が外国語に対応することが常となっているため、あらゆるやりとりを英語で行ない、文書を翻訳し、日本社会の仕組みと複雑さについて海外パートナーに説明する負荷がかかるためだ。特に、日本では異なった基準のプロジェクト報告が一般的なため、欧米では通例となっているレベルの説明責任や透明性を維持することは容易ではなかった（例えば、日本の NGO は、詳細な支出報告を提出することには慣れているが、プロジェクトの成果報告については、活動の直接的な結果のみの報告に限定する傾向がある。これに対し欧米 NGO は、プロジェクトのインパクトを報告することに重きを置いており、たとえ他の要因で説明できる事柄でも、自分たちの活動が少しでも貢献していると思えば、それをアピールすることにあまり抵抗がない。）加えて、日本の労働文化として上級スタッフが組織を代表する責務を負うため、海外の団体とのパートナーシップにおける負荷が組織内で最も忙しく責任のある上級スタッフにかかることとなる。

最後に、対外的コミュニケーション力やマーケティング能力の違いは、パートナーシップにおいて多くの日本側団体に自らの影が薄れてしまったような感覚を残すこととなった。日本と比べると、アメリカや欧米の NGO は日本に比べ、活動情報の発信力があり、ブランド作りや PR 活動に重きをおいている。一部の日本側団体は、パートナーシップにおいて共同で事業を行っているにも関わらず、欧米側の団体が社会的評価の大半を獲得して、自らの貢献度が十分に認知されていないと感じている。欧米の団体が自らの活動を宣伝・告知する度合いは、日本の非営利セクターでは低俗で不快なものとなされかねないこともあるため、日本の NPO 団体は同じように自らの実績や貢献を宣伝したり売り込んだりすると、先々も日常ベースで協力し協調関係を維持し続けなくてはならない日本の他団体の反感を買ってしまうと感じている。

国際的パートナーシップにおける日本の団体の役割について欧米の団体の視点

欧米側パートナー団体も、日本の救援スタッフらを高く評価している。しかし日本の団体とのパートナーシップ構築には複雑な思いを抱いている。日本が既に成熟した社会システムを有しているため、そこに適応したり、システムを十分に理解したりすることが難しく、日本でのプロジェクト実施は大変難しいものだったとする声が多い。国際的な環境での災害支援・対応の経験が豊富な団体にとっても、また日本社会を十分に理解できていると思われた団体ですら、日本は世界で一番パートナー団体を見つけにくい国の一つであると語る。他方、一度良好なパートナーシップを提携できた際には、世界のどの国の団体よりも長く続く実りある関係を結ぶことができ、日本の団体は得てして期待値よりも高い成果を上げることが多いという。

日本の非営利団体の活動に対する称賛

3.11 の災害対応に携わった欧米の NGO やフィランソロピー団体の代表らの多くは、協働した日本の団体スタッフの働き振りを「勇敢」で「勤勉で疲れを知らない」と高く称賛する。日本のパートナー団体と直接関与した人々の多くが個人的な信頼関係を構築し、相手を生涯の友人であるととらえている。

欧米側団体の日本の非営利団体と協力したいとの意欲の背景には、いくつもの動機があった。

3.11 発生直後は、多くの欧米 NGO リーダーらが日本に強い絆を感じ、助けになることは何でもしたいと思った。また当時、これらの多くの団体には支援者らから惜しみなく東日本への寄付金がよせられていたため、これらを有効に復興支援に活用し支援者らの思いに応えるためにも日本の団体と協力関係を結ばなくてはならないとの義務感にもかられていた。

時間の経過とともに、一部の人道的支援 NGO は日本の団体と長期的で戦略的なパートナーシップを築くことの有益性を認識し始めた。先進国における大災害への対応について経験豊富な日本の団体からは学ぶことも多く、また、一部では、日本と欧米の NGO は、ミャンマーやベトナムなどの発展途上国で人道支援や開発支援のプロジェクトを実施する際に、相互補完的な協力ができるのではないかと認識も芽生えた。これらの NGO は持てる資源を最大限に活用するプレッシャーを抱えている傾向にあるため、強い協力関係を築くことは将来の活動に向けた重要な戦略であると捉えている。最後に、複数の欧米の NGO が、日本の団体とパートナーシップを築くことによって、双方にとって良い形で日本政府や日本企業の資金にアクセスを得ることを期待していることもわかった。

日本の非営利セクターの脆弱さに対する懸念

未成熟な日本のシビル・ソサエティの現状は、国際的パートナーシップを結ぶにあたって障壁となった。特に活動初期の段階では、欧米の団体は日本の非営利セクターに関する知識不足と日本の NGO との個人的なネットワークの欠如に阻まれた。日本赤十字社のように世界的なネットワークの一支部として活動している団体を除いては、世界の人道的支援 NGO 界で名を知られている日本の団体はわずか 1~2 団体で、海外で知られている日本の NGO リーダーもごく一握りしかいない。

日本の NGO の国際的な知名度の低さの原因は、明らかにその数の少なさ、規模の小ささ、組織基盤の脆弱性にある。その結果、多くの欧米の NGO が特定の日本の NGO リーダーと連絡をとろうと殺到し、それらの団体には短期間で大きな負荷がかかることとなった。同様の現象は海外からの支援金についても発生した。ある日本の NGO 代表が振り返るところでは、特定の日本の団体が対応能力があるとの評判を得ると、とたんに欧米の団体がその団体に支援金を提供しようと殺到し、その受益団体のキャパシティを超えてしまい、そもそも彼らを魅力的たらしめた特徴を侵す結果を招いてしまった。

日本の非営利団体との活動を始めると、欧米の団体は別の障壁に阻まれた。日本では人道支援団体に対する安定した支援体制が整っていないのだ。アメリカやヨーロッパに拠点を置く国際的な人道支援団体は、InterAction や CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development)、また、途上国においては国連主導によるドナーむけのラウンドテーブル等、コーディネイト機関による調整があるという前提条件が常である。しかしながら、日本では、そのような欧米の団体間、また、日本の団体とのコーディネーション機能を果たす確立した仕組みがない。これは日本のような先進国で発生した災害への支援として、これほどまでに国際的な支援が集まった事例がこれまでになかったことも一因ではあるが、やはり非営利セクターのインフラ基盤が欠如していることは明らかであった。加えて、仮に欧米の団体が潜在的にパートナーとなりうる日本側団体とつながりをもつことができたとしても、日本の非営利セクター内での関係調整をすることは容易ではない。

パートナー間のコミュニケーション不良

当初から、欧米の団体は何故日本側カウンターパートとのコミュニケーションが上手くいかず困難なのか理解しようと努めねばならなかった。これは、必ずしも日本側 NGO に英語力のあるスタッフが足りなかったことだけではなく、いつ、何について、どのようにコミュニケーションをとるかという点についての認識に齟齬があったからと考えられる。東京や海外を拠点として活動していた欧米の団体によると、日本側カウンターパートから、現場での具体的なニーズについて明確な情報を得ることが難しかったという。日本側カウンターパートは、包括的で十分に練り上げられた書面が整うまでは連絡を取ることをためらうため、長い間音沙汰がなくなる場合があったが、欧米側団体が期待していたのは、たとえ書面が不十分であっても頻繁に進捗報告をうけることであった。

特に欧米 NGO やドナー団体が課題だと感じた点として、彼らの支援がどのような成果や影響を及ぼしているか支援者らに強く訴えかけられるような「ヒューマン・ストーリー」とも言うべき事例の報告が十分に得られなかったことがあげられる。こうした団体の代表らは、実際に現地を訪問した際に目の当たりにする支援プログラムのインパクトや高度なアプローチ手法に感嘆したと語る。しかしながら、残念なことに、こうした成果は日本側パートナーとのやり取りからは十分に伝わっておらず、これらの成果が外からは全く見えないままになっている。ただし、一部には突出した例外的なケースもあった。一部の日本の NGO では、国際経験豊富なスタッフを現地に派遣し、支援を受けた人々に関するエピソードや他にもプロジェクト効果を計る指標の情報収集をさせ、定期的に欧米のパートナーに提供していた。複数の欧米団体が、このようなコミュニケーション力は、その団体へのより大きな支援を決定付けた重要な要素としてあげている。

考え方の違い

欧米の団体が日本のパートナーと組むにあたって多くの時間と労力を費やしたとする要因には、課題に対する大きな考え方の違いがあったとしている。例えば、日本側パートナーは過程を重要視しすぎて効果を軽視する傾向があるという。このような、広い視点で事業全体を語ることもよりも細部へのこだわりが強い傾向はプロジェクト計画にも現れており、多くの欧米の団体が日本のパートナーのプロジェクトプロポーザルで展開される議論・論証の質が低いと感じている。ある欧米の NGO 代表は、自身関わった日本の団体の多くが「自分達の議論は筋が通っているだろうか」ということよりも「プロポーザルの言葉遣いや表現は的確だろうか」というこ

とに注意を払いすぎているとコメントした。同様の問題は支援金の使途報告にも見られる。大きなゴールに向けてどのような成果があがっているかといった成果報告よりも、行った行事の数などの詳細な活動報告に終始してしまう傾向があった。

また、日本側パートナーのリスク回避の傾向や、大儀のためであっても社会規範を曲げない硬直的で創造性に欠ける姿勢が協力関係を滞らせていると感じる欧米パートナーもいた。こうしたケースでは、日本側パートナーの「それは難しいです」といったような悲観的な言葉に度々接し、本当に実現不可能なのか、不慣れなことに対する不安感を示しているのか、または、実行できるか定かではないために確約を避けているだけなのか、判断に困る場面に頻りに直面したという。全般的に、こうした態度や、合意形成に向けた協議が頻繁に必要であることは、日本の社会システムの中で何かを実行するには非常に大きな時間と労力が必要であることを意味し、たとえ成果が実りあるものだったとしても、欧米側パートナーにとっては磨り減るような活動となってしまったようだ。

組織能力の限界

日本の団体と協力したいと考える欧米側団体の多くが、日本側団体の資金力、組織内の体制、スタッフなどの組織基盤の脆弱性を大きな課題だととらえている。日本の非営利団体の大半は強固な財政基盤を持たず、欧米のカウンターパートのような基本財産や準備積立金を有する団体はごく僅かなため、欧米の団体は、自分達が資金提供を終了しても共同事業が継続されるのかどうか不安を抱いているという。また、ほぼ全ての日本の人道的支援団体は、欧米の非営利組織では当たり前の組織内の体制や専門性を有さない。欧米の人道支援 NGO では、ほとんどの場合、スタッフの専門性がジェンダー、精神ケア、コミュニケーション、資金調達、アドミニ等事務業務といったように細分化されているが、日本の非営利組織は、そうした体制をとるには規模が小さすぎる。このため、多くの団体はカリスマ的なリーダーの個人的な知恵とスタミナに頼ることとなり、欧米やアメリカで通例となっているレベルの透明性や説明責任を果たすことが困難となっている。

より強固で対等なパートナーシップの構築にあたって特に困難な障壁となったのは、日本側非営利団体のスタッフ数の少なさと、それによるスタッフの能力の限界である。日本の NGO にとって、専門性のあるスタッフが 20 名いれば大規模であるという感覚だが、米国では、スタッフ 50 名規模の団体は比較的小規模だと認識される。これは、パートナーシップに不均等感を与える。JEN のようにフルタイム職員が 20 人以下の団体や、ピース・ウインズ・ジャパンのように国内スタッフが 40 名以下の日本の団体がどのようにしてマーシーコーのような 4500 人規模の団体や全世界に 8000 人のスタッフを有する国際救援委員会のような欧米の団体と対等なパートナーシップを築くことができるか。結果として、日本側のスタッフが、欧米側では数人体制で行うような限界を超えたレベルの責任と業務を負うことになってしまう。

3.11 後の支援対策に関わった人々は、日本の非営利組織が欧米の NGO のようなスタッフ数の拡大をはかりにくいいくつかの要因を分析している。大きな要因として最も頻繁に指摘されるのは、資金源が限られていることと、日本におけるフィランソロピー、ファンドレイジング活動の未成熟さである。また、明確なキャリアや進路が若手 NGO スタッフに示されていないことや、序列を重んじる文化のある日本の団体においては有能な若手スタッフにも十分な権限が与えられないことなども、若手の意欲を阻害し業界から離れていってしまう要因として挙げられている。

加えて、数年間日本の人道的支援 NGO で職務経験を積んだ後に、給与面などの待遇が良く、社会的なステータスもあり、職務環境が整っている国際協力機構 (JICA) や国連機関に転職する若手スタッフの比率が高いことも指摘されている。この現象は日本の NGO リーダーらにとって特に大きなフラストレーションの原因となっている。本来であれば、JICA や国連機関から、組織の基盤強化のために支援を受けて、海外のカウンターパートと同等のプロフェッショナルリズ

ムを育成すべき状況であるにも関わらず、まるで、それら大手機関のための人材育成をさせられているかのような構造になっているからだ。

ポスト 3.11 のパートナーシップ強化：予備分析

上記のとおり、課題は多いものの、欧米側 NGO も日本側 NGO も、自分達のパートナーシップについては高く評価しており、今後その関係を拡大し強化していくことが重要であるとしている。3.11 対応に関わった人々からは、日本と欧米の NGO が、より効果的で持続可能なパートナーシップを組むためのいくつかの方策が示された。以下は、不完全ではあるが、今回の調査のなかで浮かびあがったいくつかの案である。

相互理解の深化

- 日本側の NGO リーダーの中に、もっと英語で専門的な実務を遂行できる人材が増えることより良い。また、欧米側 NGO も、多少なりとも日本語能力がある職員を増やしたり、日本社会や日本の労働慣習に詳しい人材を確保したりする段階的な努力が求められる。
- 欧米側と日本側 NGO の規模や財政のミスマッチは当面続くものと予想されるが、欧米側が対等な関係であると認識し続けることがパートナーシップを成功に導く重要な要素である。
- 欧米側 NGO のリーダーや専門家に対する教育的取組として、日本側 NGO が彼らとのパートナーシップにおいてどういった課題を抱えているか伝える努力が必要である。一つの手法として、3.11 後の支援活動におけるパートナーシップの成功例と失敗例のケーススタディをつむことが有効と考えられる。

個人的信頼関係とネットワークの強化

- スタッフ数が限られている日本の団体の現状では、日本の NGO リーダーが欧米の人的支援 NGO の国際会議やフォーラムに出席する時間を割くことは難しいが、日本の非営利セクターからの出席者を増やすことは有益である。適度な旅費の支援等によって、日本の NGO リーダーらの国際会議への参加率を高め、国際的ネットワークづくりを後押しすることが出来るのではないかと。
- 日本と欧米の NGO 代表らがアジア地域でのネットワーキングにより深く関わっていくことは有益である。

組織間連携の深化

- 日本と欧米の NGO が親近感やスタッフ間の信頼関係を発展させ、互いの業務のやり方や姿勢を学びあうには、具体的なプロジェクトをともに運営していくことが最も有効な手段の一つと考えられる。アジアや世界各地において開発や災害リスク軽減の分野で共同事業を実施していくことで日本と欧米の NGO パートナーシップをより確固たるものにすることができる。資金助成元もこれを後押しする戦略的な役割を果たすことが出来る。例えば、日米両国の政府機関（JICA、外務省、USAID 等）は、過去に日米が協力して実施した開発事業を踏まえて、日米の人的支援 NGO 団体が協力して第三国におけるプロジェクトを実施するための ODA 拠出が可能なのではないかと。
- また、3.11 への対応から学び、将来の災害対策に資するための共同研究を行うことで、日本と欧米の団体は親近感を深めることができる。この調査に特に適していると思われる分野は、1) 先進国における人道上の緊急事態への国際社会の対応、また、2) 放射能に関する緊急事態への対応、などである。
- 平時に協力できる潜在的な分野を描いておくために、正式なパートナーシップ協定を結んでおくことも有効と考えられる。欧米と日本の NGO はいくつかは既にこの選択肢を模索し始めている。
- 人的交流、特に、日本側 NGO のリーダーを欧米側 NGO の事務所に派遣し、一定期間業務をともにすることで、個人的な信頼関係を構築したり、欧米の NGO がどのようにして運営されているか学んだりすることが望ましい。ただしこれは、日本の NGO の人材

が限られている現状では、あまり現実的ではないかもしれない。しかし、欧米側の人道的支援 NGO の職員、特に、既にある程度日本に馴染みのある者を日本側パートナー団体に派遣することには一定のメリットがあると考えられる。

- GlobalGiving の協力により、Atlas Corps と TOMODACHI Initiative は、日本の若手人材をアメリカの NGO にフェローとして 12~18 ヶ月間派遣し、欧米の NGO がどのように運営されているか現場で学ぶプログラムを立ち上げた。フェローらは帰国後、非営利セクターで就職することが期待されている。こうしたプログラムの範囲や予算を拡大し、海外の NGO で働いた日本人が日本の団体に就職するケースを増やすことで、送り出し元の欧米の団体と就職先となる日本の団体がおのずと組織間の関係を築くこととなる。

パートナーシップ提携に対する組織的・資金的キャパシティの強化

- 日本と欧米の NGO 間で、スタディ・グループを含め、プロジェクトデザインや評価手法などの技術的・人的交流を促進することで、日本の団体の運営レベルを国際的な基準に高めることができる。
- 欧米のパートナーの存在や専門性を利用できる分野で、日本と欧米の人道的支援 NGO がチームとして連携し日本の政府や民間ドナーからの資金を調達すれば、双方にとって新たな資金調達先を開拓するというメリットがあり、また、間接的に日本側 NGO の能力拡大にもつながる。
- 日本の NGO は、企業や他のドナーと組んで活動するための革新的な策について、欧米の団体から学ぶところが多い。
- 世界中で個人から寄付金を集めている GlobalGiving や Give2Asia 等の海外の資金プラットフォームを有効利用するために日本の NGO がすべきことはまだまだ多い。ただし、これは、実際に集まる額がどの程度のものか、現実的な視点をもってなされなくてはならない。
- 日本の政府関係者と NGO 幹部らは、日本の民間非営利セクターの成長を阻害しないよう JICA 等政府機関の雇用手法の改善について議論すべきである。

コミュニケーションの改善

- 日本の団体は、高い英語力を求めるだけでなく、より広い意味での国際的なコミュニケーション手法に長けた人材を配置することを検討すべきである。また、受益者の体験談を集めたり、より洗練された評価手法を採用したりするなど、プロジェクトの効果や達成度を評価し説明することに注力することも検討すべきである。
- 欧米の団体は、積極的でアグレッシブなコミュニケーション戦略が日本の団体とのパートナーシップに予期せぬ影響を与えうることをより強く自覚し、また、日本側のパートナーがジョイント・プロジェクトに対する当事者意識を十分に感じられるよう配慮すべきである。

注記

¹通常、国際的な場では「NGO」という表現はありとあらゆる規模と分野の非政府・非営利の組織に対して使われるが、日本の場合は、一般的に「NGO」は比較的大きな規模で主に国際協力・開発分野で活動する団体に対して使用され、国内での活動を主とする比較的小規模な非営利団体に対して「NPO」が使用される。

² Michael Flint and Hugh Goyder, *Funding the Tsunami Response* (津波被害対策への財政的支援) (ロンドン: Tsunami Evaluation Coalition 津波評価連合、2006)、27。

³ 日本国外務省の報告によると、諸外国政府からの寄付金は175億円(1米ドル=95円換算で1億8400万米ドル)で、そのほかに多くの現物による寄贈があった。(外国政府からの拠出で大きかったのは、クウェイト政府からの石油の寄贈400億円(4億2000万米ドル)相当、米国連邦議会調査局発表による9500万米ドルのトモダチ作戦への支出、また、中国政府からの市場価格で約2500~3000万米ドル相当のガソリンとディーゼル燃料各1万トンの寄贈)。合計すると、諸外国政府からの現金や現物寄贈による寄付は670億円または約7億米ドルだった。

対照的に、*Giving Japan 2012* や日本国際交流センターの集計によると、大口の民間からの寄付金—米国からの7億1260万米ドル(677億円)、台湾からの約1億8800万米ドル(179億円)、韓国からの4700万米ドル(45億円)、英国からの2600万米ドル(25億円)、諸外国から国際赤十字・赤新月社連盟によせられた2億5200万米ドル(240億円)—を総合すると、少なくとも1270億円(約13億米ドル)が海外の民間ドナーからよせられた計算となる。

Andrew Feickert and Emma Chanlett-Avery, *Japan 2011 Earthquake: US Department of Defense (DOD) response* (2011年日本地震:米国防総省の対応) (CRS Report for Congress, No. 41690)、ワシントンDC:議会調査局、2011;外務省、*諸外国等からの物資支援・寄付金*、2012年外務省ウェブサイト;日本国際交流センター(JCIE)、「東日本大震災への米国からの寄付が7億1000万ドルを超える」*シビル・ソサエティ・モニター* (2013年3月);日本ファンディング協会、*寄付白書 2012/Giving Japan 2012* (東京:日本経済団体連合会、2012年)。

⁴ データは1982年から2011年までのもので、ルーヴァン・カトリック大学(ブリュッセル)災害疫学研究センターEM-DAT国際災害データベースによるもの。www.emdat.be

⁵ 同報告書は、災害リスク下にある人口が最も多い10都市のうち、7都市が東アジア地域内にあると推定している。スイス再保険会社(Swiss Re)“Mind the Risk: A Global Ranking of Cities Under Threat from Natural Disasters, (リスクに注意:自然災害リスクのある都市世界ランキング)”2013年、http://media.swissre.com/documents/Swiss_Re_Mind_the_risk.pdf

⁶ 日本国際交流センター(JCIE)、「東日本大震災への米国からの寄付が7億1000万ドルを超える」