

JCIB



## 人道支援における日米NGOの パートナーシップの強化 —東日本大震災に学ぶ



日本国際交流センター



# 人道支援における日米NGOのパートナーシップの強化 東日本大震災に学ぶ

日本国際交流センター (JCIE)

#### 日本国際交流センター

日本国際交流センター(JCIE)は、国際関係や地球的課題、政治・経済・社会など幅広い政策課題をめぐり、日本と諸外国の相互理解と協力関係を促進し、国際社会の発展に寄与することを目的として1970年に設立された民間の事業型財団です。東京とニューヨークに拠点を置き、国際的な政策対話・共同研究や政策提言、各種交流プログラム、企業市民活動の推進やNPO・NGO支援など、非営利・非政府としての立場から幅広い国際交流事業を実施しています。

#### 公益財団法人日本国際交流センター(JCIE/Japan)

〒106-0047 東京都港区南麻布4-9-17

[www.jcie.or.jp](http://www.jcie.or.jp)

#### 米国法人日本国際交流センター

Japan Center for International Exchange (JCIE/USA)

135 West 29th Street, Suite 303

New York NY 10001 USA

[www.jcie.org](http://www.jcie.org)

著作権©日本国際交流センター 2015

無断複写・転載を禁じます。

翻訳: 森田慈子

編集: キム・ゲールド・アシザワ

レイアウト: 石山パトリック

カバーデザイン: 伊石悦子

表紙写真: (左) Christopher Cabatbat, Mercy Corps; (右) 長谷川浩美, JCIE; (背景) ジェームス・ギャノン, JCIE

Printed in the United States

# 目次

はじめに .....	5
東日本大震災への対応における国際的パートナーシップの特徴 .....	9
NGOの国際的パートナーシップの評価 .....	12
提言：東日本大震災後の日米NGO間パートナーシップの強化 .....	20
注記 .....	24



## はじめに

2011年3月に東北地方を襲ったマグニチュード9.0の巨大地震と、40m近くに及んだ大津波、そしてそれらに続いた福島第一原子力発電所のメルトダウンという未曾有の災害に対応すべく、日本国内外の何百もの組織が連携を取り合い活動した。大半の団体にとっては、これは「3.11」の通称で知られるようになった東日本大震災に対応するための一度限りの連携活動だった。しかしながら、もともと災害救援や人道支援に特化し専門性を有していた日本と欧米の多くのNGOにとっては、「3.11」は、将来的に発生しうる災害における人命救助や減災、迅速な復興などに取り組む能力の強化にむけたパートナーシップを促す契機となった。

東日本大震災の被害に共に立ち向かったこれらの団体の経験が物語るのは、日本と欧米の市民団体が、第三国、特にアジアや自国において、国際的パートナーシップのもとに人道的活動を行うポテンシャルがこれまでになく最も高まっているということである。ただし、これを実現するためには、東日本大震災への対応において上手く機能したこと、失敗したこと、また、日本のNGOと海外のカウンターパートとの間に持続可能で生産的なパートナーシップが維持される望ましい環境づくりのためになされるべきこと等を分析しなくてはならない。

この報告書は、日米のNGOがより緊密に、そして効果的に協力関係を築くにはどのようにすれば良いのか、東日本大震災の経験から教訓を得ようとするものである。東日本大震災への対応においては、幅広い分野の様々な市民団体が重要な役割を果たしたが、この報告書では、今後地球上で発生しうる災害において活動する可能性が最も高い人道的課題や国際開発に特化したNGOに注目して論じる。これらのNGOがコーディネート力を向上させ、有益なパートナーシップに基づく緊急人道支援に対応する能力を育むことは、より効果的な人道支援を可能にするだけでなく、より強固な二国間関係にも寄与すると考えられるからだ。

## なぜ災害救助と人道支援の分野でパートナーシップを結ぶのか？

人道支援活動におけるシビル・ソサエティの役割は増す一方である...

効果的な災害支援や人道支援分野における非政府間協力を深化させる機は熟した。過去二十年間にわたって国際環境は大きく変化した。各国政府や国際機関の取り組みを補完するように、世界各地の大規模災害に対する支援活動におけるNGOは、より中心的な役割を担うものとなってきている。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、海外からの寄付金・支援金の40%近くがNGOによって集められたり、NGOを通じて拠出されたりしている<sup>1</sup>。その7年後の東日本大震災では、国際NGOや市民団体が集めた支援金は、各国政府や国連機関の総額を上回る10億ドルとなった<sup>2</sup>。

...アジア地域では特に災害リスクが高まっている...

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年間を通じた世界中の罹災者のうち、約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8930億ドルが同地域に由来するといわれている<sup>3</sup>。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追い込んでいる。スイス再保険会社(SwissRe)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<sup>4</sup>。

...そして、パートナーシップを組むことは、NGOが活動を効果的に拡大することに寄与する。

パートナーシップを結び維持するには、相当な時間と労力を要するため、パートナーシップを結ぶことを目的化して協力・活動することは理にかなわない。しかしながら、多くの事例で明らかになっているとおり、パートナーシップを結ぶことの効果はコストをはるかに上回る。戦略的に協力することにより、NGOは、これまでに活動基盤を持っていない地域でも機敏に対応して活動することが可能になる。たとえば、日本のNGOが拠点を持たない国で緊急の人道支援の必要が発生した場合、一からその地域での活動基盤を作ろうとすると多大な投資と時間がかかってしまうが、アメリカ側パートナーの現地事務所や専門性、当該地域のサポート枠組みが既にあれば、それらを活用することができる。事務所スペース、移動手段となる乗り物、警備、ローカルスタッフ人件費などのコストを分担することで、双方のパートナーが相当なコスト効率化をはかりながら、より多くの活動を行うことができる。パートナーシップ当事者であるNGOのみならず、そのプロジェクトを資金的に援助している政府機関やドナー機関も、本来であれば支援を届けることができなかつたような地域にまで支援を広げ、資金をより効果的に活用することができるため、得るところが大きい。何よりも重要なことは、受益国で裨益するコミュニティにとってのメリットが大きいことだ。受け取る海外支援の総額はより大きくなり、個別にプロジェクトが実施されるよりも、より効果的に統合された支援となるからだ。

## 東日本大震災後のパートナーシップ:二つの成功事例

### ニジェールにおける干ばつと食糧危機に対する支援活動でのパートナーシップ

2012年秋、深刻な干ばつに対応すべく、ピースウインズ・ジャパンとマーシーコー（Mercy Corps）は共同で2カ月間の「キャッシュ・フォー・ワーク」事業をニジェール共和国ティラベリ州フィレンゲ郡において展開した。この共同事業は、両 NGO の東日本大震災での連携協力から発展したものだ。

両 NGO は 2001 年から共同で支援事業を行ってきた関係にあるが、その関係は、東日本大震災後特に密接な協力へと発展した。マーシーコーは 2011 年 3 月 11 日に起こった一連の災害への支援として 1,600 万ドルを集め、ピースウインズ・ジャパンの活動に資金援助するとともに、シニア職員を派遣して日本に常駐させた。

2012 年、緊急援助への寄付金提供元の連合体であるジャパン・プラットフォームが、日本の NGO に向けて、サヘル地域の深刻な干ばつによる栄養不良に直面していた 2000 万人近い人々への支援事業の実施を呼びかけた。ピースウインズは当初、同地域での活動実績がなく、アフリカで活動展開している海外の NGO に比較すると規模も小さいため、この呼びかけに手を挙げることを躊躇していた。しかし、マーシーコーの日本代表との協議の結果、マーシーコー・ニジェール（MCN: Mercy Corps Niger）の活動実績を活かす共同事業のプロポーザルを提出するに到った。最終的にピースウインズは、ジャパン・プラットフォームからの資金約 4,800 万円を得て、マーシーコーがより早い時期から開始していた事業の延長としてプロジェクトを実施することができた。

この事業は 2012 年 8 月に共同評価のための現地調査として開始された。参加したピースウインズ職員は、この訪問によって、MCN の対象コミュニティでの活動実績から学ぶところが多かったと評価している。その後、ピースウインズの職員 2 名が派遣され、MCN の事務所を拠点にプログラムを遂行した。彼らは、同年 9 月から 11 月にかけて、保水力向上のための土地整備作業にかかわった村人に労賃を支払う形で危機に瀕していた 4,266 の家庭に現金収入の機会を提供した。

両 NGO は、パートナー提携がウィン・ウィン関係を生み出したと話している。マーシーコーは、既に実施していた他のプログラムを補完する形で、より大きな規模で活動展開することができた。また、ピースウインズは、新しい活動地域にも関わらず、事務所探しや設備等の調達などをせず最小限の立ち上げコストで、なおかつ迅速に事業を開始することができた。また、マーシーコーが有していた現地の情勢などの専門性を参考にすることもできた。マーシーコーの事務所機能、警備体制、通信機材、住居、移動手段を活用し、また、現地スタッフを単独で雇用する必要がなかったため、相当な経費軽減にもつながった。



### フィリピンにおける台風 30 号（国際名：Haiyan）からの生活再建支援

東京を拠点として活動する国際交流 NGO ピースボートは、1995 年の阪神淡路大震災をきっかけに日本国内での災害救援活動を開始し、その後世界各地へと活動を展開するようになった。東日本大震災の発生直後、政府機関以外では唯一の大規模な災害ボランティアプログラムの拠点を被害の大きかった宮城県石巻市に設立・運営し、50 カ国以上からの約 14,000 人のボランティアによる被災地支援活動をサポートした。国際キリスト教奉仕団（CWS：Church World Service）は、東日本大震災発生直後から、ピースボートのボランティア動員・派遣活動や避難所でのあたたかい食事の炊き出しなどに対して資金を提供した。両団体が協力しやすかった理由の一つには、CWS のアジア太平洋災害救援事業の責任者が日本人で、日本国内外の非営利セクターに精通していたことがあげられる。この責任者は CWS のバンコク事務所から日本へ派遣され、プログラム計画から実施まで、単なる資金提供者の役割を超えてピースボートと協力関係を築いた。両団体の協力関係は、より深いパートナーシップへと発展し、東日本大震災以降は復興支援、アドボカシー、東北地方を含めた日本全国の減災対策など多岐にわたる活動において協力関係を維持している。

2013 年 11 月に台風 30 号がフィリピンを襲った際、ピースボートは先遣チームを派遣して、どのような形で支援に関わることができるか、いち早く調査を行った。東日本大震災後もピースボートと CWS の職員は日常的にコミュニケーションを取り合っていたため、この時もピースボートでは CWS の先遣チームも現地入りしていることを承知していた。これにより、両団体のスタッフが現地で合流し、どのような協力の形が有り得るかについて話し合うことができた。そして、東北での経験から、両団体は即座にパートナーとして活動することを決定し、災害発生後の 2 週目と 3 週目には、ピースボートは CWS が他の提携団体とともに既に開始していた食糧と物資の大規模な緊急配布に参加した。

数週間が過ぎたのち、CWS とピースボートは国連を含めた国際支援から取り残されていたビラン島に共同調査チームを派遣し、現地の 2 団体とともにプログラムを実施することに合意した。2013 年 12 月、両団体は 1,125 家庭に対して家屋修繕セットとキッチン用品セットを配布した。ピースボートはこのプログラムに 840 万円を寄付したが、このうち 120 万円は、東北地方の被災者から東日本大震災への支援に対する御礼として寄せられたものだった。とりわけこのエピソードは CWS の職員らに感動を与えたという。

協力して活動することは、どちらの団体にも、個別で活動するよりも大きな成果をもたらした。ピースボートは、CWS の提携組織等が現地での数 10 年間にわたる活動で培ったフィリピン現地のネットワークを活用することができた。このことにより、支援の提供にかかる時間を節約することができ、また、CWS から紹介を受けた現地の事情に精通したパートナーとともに活動することによって、より広範に、かつ、効率的に活動することができた。CWS はもともとピースボートよりも長期間にわたってフィリピンに拠点を置いて活動することにコミットしているため、ピースボート職員が引き揚げたのちもプロジェクトのモニタリングに協力することができ、ピースボートのアカウントビリティ維持を費用効率の面からもサポートした。一方、CWS の側にも得るところがあった。ピースボートが短期間に集約した資金が追加予算として活用されたり、経験を積んだ優秀なピースボート職員が派遣されたりしたことにより、CWS 単体で活動するよりも効率的に活動することができたのである。

# 東日本大震災への対応における国際的 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東京に向かわせた団体もあった。ごく一部の団体は、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が、ほとんどの海外の団体は、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。それは極めて困難な課題であった。日本専門家や人道支援活動の専門家の間でも、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、小規模な市民団体から大規模な人道支援機関を含め、世界中の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ていた。当初はあまり明らかではなかったが、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大規模なものとなった。日本のために海外の個人や団体から最終的に集まった金額は、ゆうに10億ドルを超え、そのうち7億3700万ドル以上がアメリカ単独からの寄付であった<sup>5</sup>。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、予想以上に複雑で困難なこととなった。海外側が日本のシビル・ソサエティとのやりとりにおいて相対的に不慣れだったことに加えて、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。

しかしながら、米国側の団体が予想したよりもはるかに長い時間を要したものの、最終的には、数多くの海外と日本の団体が適切な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

海外から東日本大震災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・ソサエティ団体に対する資金提供である。これらの一部は用途を問わず煩雑な書類手続きを要さない寄付金という「ひも付き」ではない形で提供されたが、大半は、募金活動を行った海外のドナー団体が寄付金の用途を寄付者へ報告できるよう、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まった。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（アカウンタビリティ）が求められた。

## 2) アライアンス・支部や中間組織を通じた海外からの寄付

大規模な国際人道支援 NGO のいくつかは、東日本大震災以前から日本にアライアンス NGO や支部を有していた。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アライアンス NGO もあった。このような組織には、国際赤十字・赤新月社連盟、救世軍、セーブ・ザ・チルドレン、ワールド・ビジョン等が含まれる。このように日本に提携組織を持つ国際 NGO は、日本のアライアンス NGO や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。用途については、日本側カウンターパートに一任されたケースが多いが、用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。しかしながら、東日本大震災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とアライアンス / 支部の関係でさえも齟齬が生じるケースもあった。いくつかの提携組織からは、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）を例に取ると、同会が集めた支援金の大半は、日本の拠点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

立ち上がったものまでであった。例えば、ニューヨークのジャパン・ソサエティは日本 NPO センターに多額の寄付金を提供し、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公益財団法人地域創造基金さなぶりと協力して、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支援金提供を行った。このように、多くの事例で資金提供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何百万ドルもの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、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、徐々に多くの団体が、より着実に確実なプログラム管理を行うためスタッフを日本に駐在させたり、地域内を巡回させたりするようになった。ほぼ全ての団体は、複雑な日本社会に上手く対応し、有効なプログラムを実施するために必要となる人材やスキル、現地情報を確保する上で現地日本の団体とパートナーシップを組む必要性を感じたという。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、起案から実施までのあらゆる段階で共同事業と呼ぶにふさわしいレベルの連携と協力がなされている。

注目に値する例としては、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、ピースボートと国際キリスト教奉仕団（CWS）のパートナーシップ、国際救援委員会（IRC: International Rescue Committee）が日本を代表する二つの NGO、AAR Japan [難民を助ける会] と特定非営利活動法人 JEN と行なった共同事業があげられる。IRC とこの日本の 2 団体は、

この共同事業を経て正式なパートナーシップ協定に至っている。

#### 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、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を専門とする多くの海外の団体が、知識・技術面での協力を行っている。また、東日本大震災後、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、事業計画、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。

## NGOの国際的パートナーシップの評価

東日本大震災における国際的パートナーシップを分析し評価することは、日米の団体が今後の協力関係を推し進めていくための手がかりとなる。日本側のシビル・ソサエティ、地域活動家、自治体や政府関係者が、国際的パートナーシップによる活動について、東北地方の復興に重要な役割を果たしたとの共通の評価をしているのは、明るい展望である。また、これらのパートナーシップに直接かかわった関係者も、双方にとって有益な活動だった評価する傾向にある。しかし同時に、パートナーシップに基づいて活動した多くの日本側と欧米側のNGO 代表者らによると、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という。また、多くのケースでは、互いに不可欠な専門性を持ち寄り、協力して活動することへのコミットメントを共有し、互いの活動に対する敬意を表しあっていたにも関わらず、日本側と欧米側と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。

東日本大震災での支援活動に協力して取り組んだ日本と欧米の諸団体が、どのような事柄について異なった見解をもったのかを特定し、今後、どのようにすればNGO 間の国際的パートナーシップを強化していくことができるかを究明するために、筆者は、約20名の日本と欧米の団体幹部に聞き取り調査を行い、また、欧米と日本双方のNGO、ドナー、政府機関などのカギとなる関係者80人を招いた2つのセミナーを開催して、感想やフィードバックを引き出した。以下は、それらの場で共通して浮かび上がったテーマや課題を要約したものである。

### 欧米側パートナーについての日本側の見解

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・観念上の重大な相違が異文化間での協力体制を困難なものにしたことが見えてきた。

## 海外パートナーに対する称賛

概して、日本の団体は、海外の団体の寛容さについて大いに感謝し、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している。

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ル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、全てが日本社会で通用するかどうかは別として、非営利団体のマネージメント全般や災害対応・支援の面で欧米の団体に学ぶところが多いと感じている。

日本の NGO 幹部の数人は、国内外全てのドナーのうち、欧米諸国の人道支援団体、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柔軟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う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の海外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、東日本大震災への対応で、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

ことに対する海外側の認識不足である。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、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という。

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課題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を改善すること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、高いスキルをもった人材を雇用するための費用 1～2 年分を提供すると海外のパートナー団体がオファーしてくれたことを有難いこととしつつも、日本では、一度職員を雇用すると、その費用が途切れた後も何年にもわたって雇用し続ける義務感があるため、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た。

正式なパートナーシップを結んだ団体も多いが、日本と欧米の NGO ではそのようなパートナーシップについての認識にも違いが見られた。欧米の NGO が契約書や覚書 (MOU: Memorandum of Understanding) 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から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、世界各地で米国の団体と喜んで協力したいとする一方で、ベトナムのように歴史的に深刻な「荷物」を背負った国では、米国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。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、なおのことである。

## 異なる労働文化

他に日本側の非営利団体代表らを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、それは単なるスタイルの違いの場合もある。日本ではシビル・ソサエティにおいても、欧米と比べると形式を重んじたやり取りをする傾向がある。その違いは、双方にとって困惑や不快感の種となるケースもあり、日本人であっても、国際的な環境で長年働いた経験のある NGO リーダーのなかには違和感をおぼえる者もあるようだ。例えば、日本では、敬意の表し方の一つとして、スタッフレベルではなく代表者がパートナー団体と直接対面する慣例があるが、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とネクタイを着用していたことに対して、欧米側は全員が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不快感を覚えたという。

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、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、日本側 NGO リーダーの中には、これらは欧米側が日本側 NGO を指導する立場にあるとの姿勢の表れだとして不快感を示す者もいる。こうした認識を持つリーダーらは、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

とは肯定しながらも、究極的には、日本のシビル・ソサエティ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

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多くの日本の NGO リーダーが挙げるのは、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・海外いずれのドナーからも受けたものの、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カウンターパートが過小評価する傾向があるとの声が聞かれた。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、自団体の活動の直接的な成果に限定する傾向がある。これに対し欧米 NGO は、プロジェクトの成果を報告することに重きを置いたため、たとえ複数の要因で説明できる成果でも、自分たちの活動が少しでも貢献していれば、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 は情報発信力があり、社会的評価を得るためのブランディングや 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たにも関わらず、欧米側の団体が社会的評価の大半を獲得して、日本側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らぬこともあり、日本の団体は同じように自らの実績や貢献を宣伝することは、将来にわたって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ことを恐れる傾向にある。

## 日本側パートナーについての欧米側の見解

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目立つ。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していると思われた団体ですら、日本は、資金提供先となるパートナー団体を世界で一番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れば、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。

## 日本の非営利団体に対する称賛

東日本大震災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ぶりを「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にとらえている。

日本の非営利団体と密接に協力したいとの欧米側団体の意向には、いくつもの動機があった。東日本大震災発生直後、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感じた。また当時、これらの多くの団体には支援者らから東日本への寄付金とめどなく提供され、これらを有効に復興支援に活用しなくてはならないという重圧があった。何らかの対応を求める支援者らの思いに突き動かされ、多くの団体が、個別のアクションを直接とるよりも、できるだけ日本の団体と協力して活動することで、最も責任ある効果的な形で寄付金を活用しようとの結論に至った。

時間の経過とともに、一部の人道支援 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。さらに、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性に対する懸念

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員として活動している団体を除いては、世界の人道支援 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、団体数の少なさ、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2～3名の日本のNGOリーダーと連絡をとろうと殺到し、そのリーダーらに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を持ってい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にしてい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。たとえば、アメリカやヨーロッパに拠点をおく国際的な人道支援団体は、米InterAction（災害救援や難民救済など社会的弱者支援のNGOの連合体）やCONCORD（全ヨーロッパの国際開発NGOの連合体）のような調整機関を通じて海外での支援活動について情報交換を行うことが常であり、途上国で実際に活動を行っている間は、国連主導によるドナーむけのラウンドテーブルを通じてそうした調整を行う。また、国内で支援活動を行う際は、米国ベースのNVOAD（全米の災害対策支援団体のフォーラム型NGO）の調整に頼ることも多い。しかしながら、日本では、国内の団体同士の調整機能を果たす確立した仕組みすらほとんど無く、ましてや海外と日本のNGOの連携を調整することまでできる組織はさらに少ない。その結果、調整にむけた努力や取り組みは、その場限りの個別な性質のものに限定された。ジャパン・プラットフォームや国際協力NGOセンター（JANIC：Japan NGO Center for International Cooperation）のように、もともと日本のNGOが海外で支援活動を行う際の調整を目的としている組織も、海外NGOの日本での活動を調整する役目を果たそうと努力したが、既存の活動もキャパシティの限界に近い状態で運営されていたため、新しい任務に割く組織的な余裕は限定的だった。

連携する上で以上のような問題・課題が発生することは、ある程度は想定範囲内だったといえる。それは、日本のような先進国で発生した災害への対応として、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からだ。しかし、海外の団体が日本で効果的に活動する上で日本の非営利セクターのインフラ基盤の脆弱性が障害となったことは明らかである。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、なぜ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その理解に苦しんだ。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だと考えられる。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<sup>6</sup>。こうした欧米の団体の代表らは、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効果的な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しまった。ただし、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。

## 思考の違い

欧米の団体は、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要因には、課題の捉えかたに大きな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たという。ある欧米の NGO 代表は、自身が関わっ

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たという。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・傾向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、それらの事柄が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、謙遜なのか、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。こうした傾向は、実現できもしない過大な約束をしがちな他の国のローカルパートナーの傾向に比べれ

## 日本の人道支援NGOの概観

2014年1月に発表されたジャパン・プラットフォームとマーシーコーによる日本を代表する45の国際支援NGOの調査報告書が日本の人道支援セクターの実態を報告している。

- これらの NGO は平均して 23 人の正規職員と 4 人の非常勤職員によって運営されている。
- 年間の予算額は、450 万円から 45 億円まで大幅に異なる。しかし、このうち 6 億 3000 万円以上の予算があったのはわずか 7 団体で、半数が年間 1 億 8200 万円未満で運営されている。
- 回答があったうち、10 団体は国際 NGO の「アライアンス NGO」（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン、ケア・インターナショナル・ジャパン、ワールド・ビジョン・ジャパンなど）で、収入規模で上位 3 団体、また上位 10 団体のうち 5 団体はアライアンス NGO が占めた。
- 同調査によると、アライアンス NGO は、資金調達能力のみならず、人材マネジメント、財務管理、技術力、プログラム構成ツールなど、他の組織力・能力においても強い基盤を持っていることが分かった。報告書執筆者らは、これらの団体が本拠となる国際 NGO との業務上のやり取りが彼らの組織基盤向上に影響していると推測しており、こうしたアライアンス NGO ではない日本の NGO も、アメリカの NGO とパートナーシップを結び活動することによって同様の組織基盤強化という副次的な効果を得られるのではないかと提案している。

出展：ジャパン・プラットフォーム & マーシーコー、「TOMODACHI NGO リーダーシップ・プログラム『NGO ベースライン調査報告書』」、2014年1月。

ばマンではあるようだが、こうした日本側の態度や、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多大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

日本の団体との協力を考えた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認識した。日本の非営利セクターの未熟さには、歴史的・政治的・文化的な背景があるが、その結果として、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である。そのため、多くの欧米の団体は、自分たちが日本から引き揚げねばならなくなった後も共同事業が継続されるのかどうか不安を抱いたという。

また、こうした資金面の懸念以上に、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衡感を与える。日本を代表するNGOと言われるJENのフルタイム職員は24人以下で、ピースウィンズ・ジャパンでも国内スタッフは40名以下のため、マーシーコーのような4,500人規模の団体や全世界に8,000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比べると極めて小規模である。つまり、日本側のスタッフは、欧米側では数人体制で行うようなレベルの責任と業務を一人で負っていることになる。

日本のNGOが職員のキャパシティについて抱えている課題は、人数の規模にとどまらない。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、ヨーロッパや北米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。このような制約は（その他多く要因とともに）、多くの日本の団体がカリスマ的なリーダーの個人的な知恵とスタミナに過剰に頼る状況を生み出している。

東日本大震災後の支援に関わった人々は、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、日本社会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。平常時における日本のNGO向けの資金は少ない。また、他の国や地域では当たり前とされている人件費への支援を日本の支援者が敬遠する傾向も、日本のNGO職員が低給与・低待遇の状況に置かれ続ける要因ともなっている。（多くの日本のドナーは、間接経費や事務諸経費を支援することも嫌う傾向があり、組織基盤の脆弱性を助長する要因となっている。）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日本の団体においては、たとえ有能であっても若手スタッフに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、あたかも、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。



上記のとおり、東日本大震災への対応にあたっては、課題が多く判明したものの、欧米側 NGO も日本側 NGO も、自分達が直接かかわったパートナーシップについては概ね高く評価している。また、多くの関係者が、第三国でも協力して活動していけるように、今後も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。中には、パートナーシップ協定の締結によって共同プロジェクトの資金を得ようとするなど、組織間の協力関係を強化する方策を模索し始めている団体も多い。

## 提言：東日本大震災後の日米NGO間 パートナーシップの強化

東日本大震災への対応で日米NGO間の協力体制が成功したことは、彼らが今後も協力関係を維持し、有効な場合には共同プロジェクトを行うような能力を強化することで得るものが大きいことを示唆している。こうした協力関係は、第三国において効率よく効果的なプロジェクトを実施するための備えとなるだけでなく、このような協力体制のパターンを構築しておくことで、日米のNGOが次に東日本大震災級の大災害が発生した際に、より迅速に大規模な活動を展開する準備ともなる。

東日本大震災で日米それぞれのNGOが得た経験の違いは、第三国での活動においても異なった対応として表出することが予測されるが、パートナーを組むための能力強化として着手できる対策はいくつか考えられる。むしろ、NGOは(特に日本のNGO)、限られた資金と人的体制でオペレートしているため、日常的な業務とさほど密接な関係のない長期的な戦略的目標のために多くの時間や資金を費やすことはできない。つまり、日米のNGOが協力して活動するキャパシティーを強化する上で最も現実的かつ有効な手段としては、十分な資金を得られる単独・個別のパイロットプロジェクトに共に取り組むことと考えられる。日本とアメリカで災害対応に取り組んでいるNGOの多くは、発展途上国における広範な人道支援分野に携わっているため、両者が協力して活動する機会が豊富にあり、予期せぬ緊急時に対応する備えとなるパートナーシップを構築しておくことができる。

しかしながら、日米双方のNGOに、互いに手を組んで活動することがより簡便で魅力的なものとして検討されるためには、乗り越えなくてはならない大きな課題が複数ある。たとえば、相互理解や互いへの期待値に関しては、まだ大きな溝がある。また、特に日本側のNGOにおいては、パートナーシップを組む組織基盤が不足している。それに加えて、日米のNGOがオペレートしている環境は、いずれもあまりパートナーシップ提携に資するものではない。事実、NGOリーダーやドナー機関の間にもパートナーシップを組むことについて十分な価値が見出されておらず、日本のNGOによる資金の用途を規制する諸規則も、パートナーシップを結ぶことを消極的にさせるものとなっている。これらの課題を踏まえて、日本とアメリカの人道支援団体が有意義な形で共に活動を行う基盤を促進するための方策がいくつか考えられる。

## 日米 NGO 間パートナーシップ強化に 向けた提言

### 相互理解の深化

- ① 日米の人道支援 NGO をつなぐ個人的なネットワークの強化
- ② 革新的な職員交流への支援
- ③ 日米 NGO による共同研究への資金提供

### 組織基盤の強化

- ④ 人材雇用策と離職率低減策の協議開始
- ⑤ 日本の人道支援 NGO の能力強化への支援
- ⑥ コミュニケーションの改善と協調

### 支持的な環境の整備

- ⑦ 有望なパートナーシップを優先事項と位置づける
- ⑧ 政府資金の規制を調整
- ⑨ 日米パートナーシップ基金の創設

## 相互理解の深化

日本とアメリカの人道支援団体代表者間の個人的なネットワークは、いまだに希薄である。東日本大震災の対応に関わったごく一部の関係者を除いては、どのようにすれば効果的に協力して活動できるかという理解が日米双方に不足している。また、日本とアメリカの団体の規模や資金源の違いによって、パートナーシップに対する期待感の溝は深まる一方である。より強固な日米パートナーシップの基盤を築くためには、さまざまな NGO 職員同士の交流をより活発化させ、情報共有や個人的な信頼関係とネットワークを発展させることが極めて重要である。以下の方策はこれを促進するものと考えられる。

### ① 日米の人道支援 NGO をつなぐ個人的なネットワークの強化

定期的に国際会議やフォーラムに参加することは、日本の人道支援団体の代表者らがアメリカ側のカウンターパートらとの個人的なネットワークを築くことに役立つ。適切な資金援助があると、日本の団体代表らがこうした

国際会議や専門家の協会（例：InterAction の年次フォーラム等）に参加する後押しとなるだろう。

### ② 革新的な職員交流への支援

中堅の NGO 職員の交流としてカウンターパート団体の本部事務所などに期間限定で勤務する取組も、相互理解を深め信頼関係をつくることに役立つ。日本の外務省が現在主催している人材交流のプログラムなどは高い評価を得ている<sup>7</sup>。残念ながら、日本の NGO は嘆かわしいまでに人手不足なケースが多く、優秀な職員をこうしたプログラムに十分な期間参加させることが困難である。アメリカ側の NGO の方が人手に余裕がある場合が多いので、アメリカ側の中堅職員を日本側パートナー団体の事務所に一定期間勤務させることも検討の価値があると考えられる。この際、両事務所が協力して取り組むことができる共同プロジェクトの追加資金も得られると、より高い効果が期待できる。

加えて、日米双方が事務所を共有し、職員が机を並べて共に仕事ができる発展途上国での共同プロジェクトの可能性も積極的に模索されるべきである。また、アトラスコープ (Atlas Corps) の TOMODACHI フェロー・プログラムのように、意欲的な若手日本人 NGO 職員がアメリカの団体で働くことを支援する取組も維持・拡大されるべきである。

### ③ 日米 NGO による共同研究への資金提供

先進国における国際的な緊急人道支援活動についての研究や放射線緊急事態への対応など、東日本大震災から得られた教訓に基づき、日米の団体が将来の災害対応に備えるための共同研究として取りまとめるのに適した分野はいくつもある。このような共同研究を資金的に援助することは、次の大災害への備えを万全にするのみならず、共同研究に取り組む日米の団体間の絆を強化することをも促す。

## 組織基盤の強化

アメリカのNGOは概して日本の組織とのやり取りに不慣れだが、より生産的な日米NGO間パートナーシップを実現するにあたって最大の障壁となるのは、日本側組織のキャパシティー不足である。脆弱な組織基盤は、日本のNGOが他の組織とパートナー提携するにあたり、少なくとも三つの点で阻害要因となっている。

第一点目は、日本のNGOの脆弱な資金力は、欧米NGOと対等なパートナーシップを結ぶことを困難にしている。根源的な理由の一つは、日本社会においてフィランソロピーが未発達であることだが、国際NGOのアライアンス組織として活動するNGO（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンやワールド・ビジョン・ジャパン等）による資金調達成功ぶりに鑑みると、その他の日本のNGOが国内で資金基盤を拡大する潜在的な可能性は十分にあると考えられる。また、より短期間で解決できうる理由として、日本のNGOを通じて拠出される政府開発援助（ODA）の規模が他の先進国と比較して極めて小規模にとどまっていることが挙げられる。たとえば、2011年度のアメリカの二国間援助予算の23%（アメリカを拠点とする組織を通じた48億ドルを含む）が市民社会組織（CSO）を通じるかその組織そのものに対して拠出されたことに対して、日本では二国間援助予算のわずか2%しかCSOを経由しておらず、先進諸国の平均を大幅に下回っている<sup>8</sup>。このうち、発展途上でプロジェクトを実施している日本のNGOを通じて提供された金額は、わずか約7千万ドルである<sup>9</sup>。

第二点目として、日本のNGOはあまりにも人手が足りていないことがあげられる。特に、国際的な環境で業務を遂行できる高い専門性を持つスタッフが不足している。その結果、海外の組織とパートナーシップを組むことによる業務的な負担は、ただでさえ多くの業務を抱えている限られたシニアスタッフに偏ってしまう。専門性の高いスタッフの不足は、日本のNGOの脆弱な資金基盤と直結している。しかし同時に、この状況を助長しているもう一つの原因は、日本のNGOの活動現場で経験を積んだ優秀な中堅スタッフがJICAや国連機関のような待遇の良い職場へ流出してしまっていることである。

第三点目として、コミュニケーション能力の違いが日米NGO間パートナーシップを困難にしていることがあげられる。東日本大震災に対応した団体の経験によれば、日本側とアメリカ側の組織には、パートナーとのコミュニケーションの取り方や外部とのコミュニケーション手法について、認識と能力に明らかな隔たりが見られた。こうした隔たりによって、既に多くの課題を抱えていたパートナーシップ関係はさらにぎくしゃくしたものになってしまった。

日本とアメリカのNGOの組織基盤を改善し、より効果的なパートナー関係を築くための方策がいくつか考えられる。

### ④ 人材雇用策と離職率低減策の協議開始

日本政府とNGO代表者は、有望な人材がNGOから流出し続ける状態に歯止めをかけ、JICAや国連機関を含む他の機関の採用活動が非営利セクターの発展を阻害しないようにするための方策を協議し始めるべきである。

### ⑤ 日本の人道支援NGOの能力強化への支援

日本側NGO職員を対象に、プロジェクト計画、予算編成、報告手法、評価手法等、欧米側カウンターパートが活用しているスキルや手段の技術トレーニングを提供する取り組みが既に複数進行している。中には、これを米国NGOとの交流プログラムを通じて行っているケースもある。これらの取り組み努力を維持継続することは極めて重要である。

それと同時に、日本の国内ドナーらが、単発のプロジェクトへの資金提供ばかりではなく、人道支援に取り組むNGOの組織基盤強化に対する資金をより多く提供することで、長期的な組織力の拡大につながるだろう。また、日本政府や他のドナーが、NGOが間接経費に支援金を充てることを柔軟に認めるようになれば、日本のNGOセクターの強化に大きく貢献するだろう。

## ⑥ コミュニケーションの改善と協調

日本の組織は、英語でのコミュニケーションを円滑に行うことのみならず、国際的舞台で一般的とされるコミュニケーションの手法・スタイルを身につけることを目指して、海外とのコミュニケーションを専門とする人材を配置すると良いのではないか。パートナーとのコミュニケーションや海外での認知度を向上させる上で利するところがあるだろう。また同時に、自らの成果を積極的に宣伝することが慣習化している欧米側組織は、自分たちのコミュニケーション戦略が、ともすれば意欲的に過ぎ、意図せぬ形で日本側組織とのパートナーシップに不均衡をもたらす可能性があることをより強く認識し、共同プロジェクトの成果について日本側のパートナーにも十分な社会的評価がなされるよう配慮すべきである。

## 支持的な環境の整備

より望ましい環境を整備することは、日本とアメリカ双方の NGO が相互理解を深め、協力して活動していくための組織的能力の強化につながる。手始めに、政府機関や他のドナー機関は、国際的パートナーシップをより高く評価すべきである。日本の NGO が人道支援活動や開発プロジェクトを実施するにあたって、アメリカのパートナーと組むことが有効と考えられるような場面では、日本政府が予算の拠出元となるケースが多い。しかしながら、これらの予算の使途に付随するさまざまな規則は、たとえそれが長期的にみて最も効率の良いアプローチだったとしても、パートナーシップを組むことを困難にしている。現在提供されている資金枠組みをパートナーシップ提携にも利用できるようにするほか、国際パートナーシップに特化した新たな資金枠組みを構築することも、日本の NGO が海外のカウンターパートと対等な立場でオペレートできるようにするために有益と考えられる。

## ⑦ 有望なパートナーシップを優先事項と位置づける

日米両政府はこれまでに様々な場面において、開発や人道支援の分野における二国間の政府間協力や官民パー

トナーシップの拡大を提唱してきた。両国の NGO 間の協力も、二国間協力においてより重要な要素としてそれぞれの社会で明確に位置づけられるべきであるし、今後のより深い日米協力の最先端となる潜在性を有していることが認知されなければならない。両国政府の指導者らは、日米 NGO 間パートナーシップをより前向きな姿勢で打ち出したり、二国間協力強化における優先事項として促進したりすることが望まれる。

## ⑧ 政府資金の規制を調整

現状では、ジャパン・プラットフォームを通じて日本の人道支援 NGO に配分されている資金は、海外のパートナーにかかる間接経費に充てることが認められていないため、必然的に米側 NGO が日本側カウンターパートを経費の面でも支えることとなり、潜在的にパートナーとなりうる米側 NGO との関係発展の可能性をむしろ損んでいる。パートナー団体が十分にプロジェクトに貢献していることを前提として、ジャパン・プラットフォームや他のチャネルを通じて提供される日本政府の資金がパートナー NGO の間接費をカバーできるような改革・調整が望まれる<sup>10</sup>。

## ⑨ 日米パートナーシップ基金の創設

日米両政府機関が、過去の日米開発協力の実績に基づいて、日米パートナーシップ基金を創設することも考えられる。両政府がしかるべき ODA 資金を提供し、日米の NGO が協力して取り組むべき人道支援や開発協力の活動を支援するのである。日米の NGO が協力して優先度の高い分野で活動するために米国国際開発庁と日本国外務省がそれぞれに年間 1,000 ～ 1,500 万ドルの ODA 資金を提供するような枠組みは、両国の様々な組織がチームを組んで費用効率の良い活動方法を模索することを促すことにつながるうえ、先駆的な共同プログラムのモデルを開拓することにもつながる提案といえる。

## 注記

1. 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年)、27ページ。
2. 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690億円(7億3千万ドル)だった。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ドル=95円換算で1億8400万ドル)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(4億2千万ドル)相当、米国連邦議会調査局発表による9500万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。  
対照的に、少なくとも1180億円(約12億5千万ドル)が海外の民間から寄せられた寄付だった。日本国際交流センターの集計によると、7億3700万ドルが米国から寄付された。また、Giving Japan 2012の調査によると、台湾から約1億8800万米ドル(179億円)、韓国から4700万ドル(45億円)、英国から2600万ドル(25億円)、諸外国から国際赤十字・赤新月社連盟を通じて2億5200万ドル(240億円)が寄せられた。  
上記数値の出典は、次を含む。Andrew Feickert and Emma Chanlett-Avery, 「Japan 2011 Earthquake: US Department of Defense (DOD) response (日本2011年地震: 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年); 外務省、「諸外国等からの物資支援・寄付金」(外務省ウェブサイト、2012年); 日本国際交流センター(JCIE), 「US Giving for Japan's 2011 Disaster Totals \$737 Million,」 「シビル・ソサエティ・モニター」2015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)。
3. 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。
4. スイス再保険会社(Swiss Re)、2013年「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)」、[http://media.swissre.com/documents/Swiss\\_Re\\_Mind\\_the\\_risk.pdf](http://media.swissre.com/documents/Swiss_Re_Mind_the_risk.pdf)。
5. 日本国際交流センター(JCIE), 「US Giving for Japan's 2011 Disaster Totals \$737 Million」。
6. 東日本大震災の支援に携わった日本のNGOに対してJANICが行った調査によると、国際パートナーシップにおけるもっとも重大な問題は、日本のNGOと海外のNGOが報告業務に対して持つ期待値のギャップにあることがわかった。国際協力NGOセンター(JANIC)、「東日本大震災市民社会による支援活動: 合同レビュー事業検証結果報告書~国際協力NGOの視点から~」(東京: JANIC、2014年)、125ページ。
7. 日本国外務省は高い評価を得ている「NGO海外スタディ・プログラム研修」を主催している。これはJANICによって運営されており、11人の中堅スタッフが1~6ヶ月間、海外NGO・国際機関・教育機関などで研修を受けることにより能力強化をはかる人材育成プログラムである。
8. OECD開発協力局、「Aid for CSOs」(パリ: OECD、2013年)。
9. 2011年度、日本のODAのうち60億円弱(約7千万ドル)がNGOを通じて拠出された。このうち約半分はジャパン・プラットフォームへ、もう半分は「日本NGO連携無償資金協力」への資金供与の形で支出された。外務省、2013「国際協力とNGO: 外務省と日本のNGOのパートナーシップ」パンフレット。外務省、2014「2013年ODA白書」。パンフレット英語版: <http://www.mofa.go.jp/files/000024755.pdf>、日本語版: [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/pdfs/oda\\_ngo\\_2013.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/pdfs/oda_ngo_2013.pdf)。
10. 日本の人道支援NGOが米パートナー団体と第三国で共同の活動を行うにあたって、日本政府から支出される資金が、米側パートナー団体の米国事務所で発生する間接費にも適用されるべきだとの議論は、理屈が通らないように聞こえるかもしれない。しかしこのことは大変に重要な措置である。欧米の団体と比べると脆弱で、海外にネットワーク拠点を築くほどの組織基盤を持たない大半の日本のNGOにとって、アメリカの団体とパートナーシップを組む最大の利点は、パートナー団体の現地インフラ(事務所、車両、警備保障、銀行口座開設など現地の法的な手続き等)を利用したり、こうしたパートナーシップに不可欠となる彼らの国際的なサポート体制を受けたりすることにある。これによって予算も効率化され、プロジェクトそのものに充てられる予算規模も大きくなる。たとえば、米側NGOが安定したフィールドオフィスを持つアフリカでの共同プロジェクトに500万ドルを投じるとすると、その一部、たとえば15%ほどは、米国の本部で発生するプロジェクト計画費、予算編成と管理業務、モニタリングや報告にかかる業務、プロジェクト受け入れ国政府とのやりとりのサポート、その他サポート業務の費用に充てる必要がある。もし、この米側団体の現地インフラを活用することを前提とした日本側パートナーがこのプロジェクトにさらに500万ドルを投じて参加するとするとプロジェクト規模は2倍になり、米側団体の本部によるサポート業務も増加することになる。そこで、米側パートナーが長年をかけて築いてきた現地での信頼関係や現地の施設を利用することによって経費の節約までしている日本側が、この増加分のサポート業務に対して費用を負担できないのは問題の火種となってくる。加えて、実務上の問題も生じる。こうしたパートナーシップにおいては、日本側NGOが米側パートナーの口座にある程度の予算を振り込んでおく必要があるが、日米間の会計システムの違いや、米側NGOとUSAID(米国国際開発庁)や他のドナー機関との契約も問題の種となる。日本側が負担できない間接費を、米側団体が別途追加の資金調達をせざるを得ないという状況が生じてしまい、米側にとって過度な負担となるからだ。





JCIE

米国法人 **日本国際交流センター (JCIE/USA)**

135 West 29th Street, Suite 303, New York, NY10001

[www.jcie.org](http://www.jcie.org)

公益財団法人 **日本国際交流センター (JCIE/JAPAN)**

〒106-0047 東京都港区南麻布4丁目9-17

[www.jcie.or.jp/japan/](http://www.jcie.or.jp/japan/)