

開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ

アメリカの経験から日本が学べること

—— 概要 ——

現在、米国政府は年間40億ドル以上の政府開発援助をNGO経由で拠出している。さらに、NGOセクターはその4倍近い額を米国政府以外の財源から集め、自身が行う開発・人道支援事業にあてている。政府とNGOが戦略的パートナーとして協働することは、アメリカにとって大きな強みであり、広く社会から対外援助に対するサポートを集め、アメリカの外交・開発目標を進める上でも利点となっている。しかし、アメリカでもNGOが米国政府の戦略的パートナーとなれる規模までに成長したのは1990年以降であり、それには政府とNGOセクターの意図的な努力が必要であった。

本報告書では、政府とNGOの戦略的パートナーシップとは何を意味し、そのようなパートナーシップはどのようにして生まれたのかを考察する。また日本のNGOが政府の戦略的パートナーとなるために必要な組織基盤を築くためにアメリカの経験から日本が学べることを考え、教訓として下記の10点にまとめた。日本のNGOと政府の関係が強化されることは、ODAの効果を向上させ、開発援助における日米協力を拡大するための基礎作りとなる。

1. 真の戦略的パートナーとして協働すること は、政府とNGO双方に多くの利点がある

アメリカのケースでは、NGOが規模、能力共に成長したことで、効果的、効率的に事業を実施できるようになったことがわかる。例えば、NGOが開発事業や危機対応に必要な人材を提供することで、対応の規模を迅速に拡大、縮小することが可能になる。また、NGOは政府にはない専門知識や活動の柔軟性、外国政府職員とは接しながらい現地のコミュニティとの繋がりを持つ。さらに、NGOはODA予算を含めた対外援助に関する重要課題について、一般市民の理解を深め、政府機関にはできないアドボカシーを展開することもできる。そしてNGOが民間の寄付を集めることで、政府資金で始めた事業の効果を拡大することもできる。アメリカや他国の政府がNGOとのパートナーシップを通じて国際的な影響力を拡大する中、日本のようにNGOセクターが弱小な国は、開発・人道支援において、リーダー的役割を果たすことが難しくなる可能性がある。

2. 戦略的パートナーシップは双方の信頼関係と、助成するNGOの独立性に対する 政府の認識がなければ成り立たない

数十年に渡り、USAIDや国務省はNGOや民間企業に事業を委託し、作業計画を細かく指示していた。しかし細かく干渉をせず、事業運営の詳細はNGOに任せる「パートナーシップ的アプローチ」が有益な場合が多いことに気づいた。このアプローチには少なくとも二つの利点がある。一つ目は、助成によりNGOが試みる新しい手法や技術がイノベーションに繋がることである。このようなイノベーションから生まれた手法や技術は、その後、政府事業でも活用することができ、長期的には費用対効果が上がることになる。二つ目に、NGOは政府の助成で一旦事業を立ち上げると、その後は民間からの寄付で事業を継続することも多く、事業に持続性が生まれることである。米国政府職員は、このようなパートナーシップをうまく機能させるには、助成を出す政府機関がNGOの自主性と独立性を重んじること、そして、税金を使う側として、NGOがきちんとアカウントビリティ（説明責任）を果たしていれば、それ以上面倒な報告義務を課さないことが重要だと説明している。

3. アメリカのNGOセクターも、政府のパートナーとなるのに必要な組織基盤がもともとあったわけではない。その能力は意図的に養われたものである

1980年代以前、アメリカのNGOのほとんどは善意のボランティア団体で、大規模な団体としての運営能力はなく、開発援助での役割はごく小さいものであった。当時はNGO自身も政府と対等のパートナーになるなど、考えもしなかつただろう。しかしその後、NGOセクターの組織基盤は拡大し、米国外交政策における効果的、かつ魅力的なパートナーとなるまでに成長した。

4. アメリカのNGOが政府のパートナーとなるまでに成長した過程では、NGOセクター、および政府内の協力者による戦略的な努力が必要であった

NGOの組織基盤強化にあたっては、NGOセクター自身のリードに加え、米国政府内の協力者が果たした役割は大きい。USAIDと国務省人口・難民・移住局はODAをNGO経由で実施することで、NGOの成長を助けた。さらに有望なNGOについては組織基盤強化に特化したイニシアチブを打ち出し、マッチング・グラント・プログラムでは、1990年代だけで1億7000万ドル以上の支援を行った。また、研修などを含めNGOスタッフが開発・人道分野の特定課題について専門性を高められるよう支援した。そして、セクター全体の基盤強化のため、NGO 中間支援組織のプロジェクトを立ち上げる資金的支援も行った。

5. NGOの組織基盤強化のために政府が行った支援の効果により、長期的にはNGOの政府資金への依存度が低くなった

米国政府の最も野心的な組織基盤強化イニシアチブであるマッチング・グラント・プログラムでUSAIDから助成を受けた団体は、他のNGOと比べて飛躍的に成長した。1990年から2010年の20年間でUSAIDの組織基盤強化支援の助成を最も多く受けた20団体の歳入は、同分野の平均的なNGOと比べ2倍に伸びた。同時に、民間の寄付や国際機関からの資金が増えたことから、これら団体の予算にUSAIDからの資金が占める割合は、

53パーセントから31パーセントに減った。NGOセクターの組織基盤が成長を遂げた後、2000年代初めまでに政府の支援は徐々に終了したが、その効果は今も継続しているといえる。

6. 政府資金によるNGOの組織基盤強化の支援は、NGOの間接経費が十分にカバーされなければ効果はない

米国政府がNGOとの連携を深めて気づいたことは、人件費や本部運営、後方支援などの間接的なコストを含め、事業を実施するのにかかる経費全てをカバーする必要性である。現在、間接経費については各NGOとの交渉により決定されるが、典型的な目安は事業予算の15～30パーセントである。NGOに間接経費を支払うことで現地の受益者のための資金が減るのはと危惧する声もあるが、政府や専門家による様々な分析では、NGOの経費全てをカバーすることが、長期的にはODA事業の効率性をあげ費用削減につながると示されている。

7. 政府はNGOセクターがプロの専門家となるよう支援をした

各団体への支援に加え、NGOが有益で魅力的なパートナーとなるよう、米国政府はマイクロファイナンスや妊産婦と子どもの健康など、特定の分野におけるNGOの専門性向上のため、インターアクションなどのNGO中間支援組織を通じた支援をうまく行った。また、NGOが機能面でも能力を強化できるように多額の支援と努力

日本のNGOの組織基盤

この20年で日本のNGOセクターは大きく成長したが、欧米に比べると日本のNGOの組織基盤はまだ弱い。例えば、日本のNGOトップ45団体と、開発・人道支援に従事するアメリカのNGOで最も規模の大きい20団体の予算とスタッフの規模を比べると大きな差がある。

開発・人道支援に従事する日米NGOの規模

	アメリカ	日本
平均予算	491.8億円	6.3億円
平均正職員数	665人	23人

(為替レートUS\$1=¥110で計算)

を行った。例えばUSAIDの災害援助室は危険地帯における活動で、NGO自身が安全性評価を行い、セキュリティープロトコルを実施できるよう、セキュリティーオフィサーの人材育成を支援した。また政府は、NGOが一般社会に対する意識啓発等のアドボカシーを展開する能力強化も支援した。NGOが政府に対して批判的な立場をとる場合もあり得るが、NGOのアドボカシー活動は最終的に開発援助の賛同者を増やし、政府の優先事項を進める上で役に立つとの判断であった。

8. セクター全体の成長のためには、NGOリーダー達も考え方を変えなければいけなかった

開発・人道支援におけるNGOの役割が拡大し始めると、NGOリーダー達はそれまでの運営方法を変える必要性に気がついた。中心となるメンバーは、NGO中間支援組織を通じてNGO同士が実利的に協力をすることが重要であり、時には全て平等にいかず、自分の団体にとって不利になることでも、セクター全体の強化のためには取り組まなければならない事項があると気づいた。またリーダー達は、中間支援組織は政治的に中立でなければならず、保守的なグループ、宗教系団体、進歩的な団体などイデオロギーに関わらず全ての団体を会員として受け入れ、共和、民主両党の支援者と連携することが必要だと気がついた。そして政府の政策に素早く対応できるよう、意思決定プロセスをそれまでの合意形成ベースから、多数決ベースに変えていった。また開発・人道支援における一般社会からの支援を広げ、アメリカの対外援助の重要性について議員の間で理解を深めるため、長い間躊躇していたパブリック・アドボカシーについても、インターアクションなどを通じて活動を始めた。

9. 政府にとって戦略的パートナーシップが有益になるようNGO側がとれるステップがいくつかある

アメリカのケースでわかるように、戦略的パートナーシップがうまく機能するためには、政府とNGOの双方が

絶えず利益を見いだせる関係が必要である。この点でNGOができることの一つは、現地の情勢について客観的でユニークな情報を政府職員に提供することである。特にベテランのNGOスタッフは、政府関係者に分かりやすい形で情報を伝えることに長けている。例えば、NGOスタッフの中には、情勢が不安定な地域を訪れた後、必ず短い報告書を用意して政府担当者と共有することに行っていると話す者もいれば、政府職員と会ってブリーフィングを行う者もいる。

また、アメリカのNGOは政府との情報共有に関して複数のチャンネル(情報伝達経路)を築くことが大切だと感じている。助成に関する定期的な一対一のミーティング、政府機関やNGO中間支援組織が開く会合に加えて、オフレコで話せる内輪のディナーやシンクタンクなどによる円卓会議なども、政府高官とNGOリーダーが情報交換し、協力意識やミッションを共有しているという感覚を養うのに重要な役割を果たしている。

10. 開発・人道支援においてアメリカのNGOは日本のNGOとの協力を望んでいるが、日本のNGOセクターの組織基盤が弱く、日米NGO協力の障壁となっている

これまでにも、アメリカのNGOは日本のNGOとの協力を望んできた。しかし、人材や資金面での規模の差が日米協力を阻んできた。これは、現地のネットワークや専門性という面で日本のNGOの方が勝る地域での事業でも同じである。そこで、日本のNGOを知るアメリカのNGOリーダーや政府関係者は「NGOを巻き込んだ日米協力が成果を出すには、まず日本のNGOセクターの組織基盤を強化する必要がある」と言う。また、あるホワイトハウス元高官は、開発分野で日米協力を展開するための最初のステップとして、日米NGOの共同事業を支援する専門の助成機関を設立することを提案している。