

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



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

公益財団法人日本国際交流センター(JCIE/Japan)
〒107-0052 東京都港区赤坂1丁目1番12号 明産溜池ビル 7F
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

翻訳: ガイガー敦子
編集: キム・グールド・アシザワ
レイアウト: 石山パトリック
表紙デザイン: 白政聖子

表紙写真:

表右 ジャパン・プラットフォーム経由の資金により実施された事業で、支援を受けるイエメンの子ども達
(写真: ジャパン・プラットフォーム)

表左 2010年の洪水後、パキスタン、シンド州の移動医療施設にて、男児を診療する国際医療隊の医師
(写真: Vicki Francis/DFID)

裏表紙 コンゴ共和国南キブにおけるUSAIDの支援事業でレイプ被害者を支援する国際救援委員会の心理療法士
(写真: Angela Rucker/USAID)

目次

はじめに

概要	5
アメリカの経験	7
真の戦略的パートナーシップの3要素	7
政府にとっての利点	8
政府とNGOの戦略的パートナーシップとは具体的に何を意味するのか	10
政府とNGOの戦略的パートナーシップの事例	11
NGOが戦略的パートナーとなるまで	13
NGO組織基盤強化支援のためのUSAIDの戦略的努力	13
ケーススタディ:USAID民間ボランティア協力室(PVC)による マッチング・グラント・プログラム	14
NGO組織基盤強化支援の効果	17
アメリカの経験から日本が学べること	19
注釈	23

はじめに

本調査は、2011年の東日本大震災後、日米、その他各国から集まり、協力して支援活動を行った NGO やフィランソロピーセクターのリーダー達の勇敢な努力、そして日米 NGO がパートナーシップを築こうとした際、組織基盤の大きな差が障壁となり直面した数々の困難がきっかけとなり、スタートしたものである。

本調査では、NGO が組織基盤を構築する過程で直面する数々の課題や、アメリカの NGO セクターを育て上げた過程に直接関わってきた何十名という方々にお話を伺い、たくさんの情報を頂いたが、ここでは個人名を出すことは控えさせて頂く方が賢明だろう。しかし、特に報告書の内容を形にし、執筆にあたって様々なアドバイスをくれた日本の調査団の素晴らしいメンバー、堀江由美子氏（セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン）、小美野剛氏（チャーチ・ワールド・サービス・ジャパン）、柴田裕子氏（ジャパン・プラットフォーム）に、お礼を申し上げます。また、多くの指導・助言をくれたランディー・マーティン氏、そして、報告書作成をサポートしてくれた当センターの同僚、勝又英子、キム・アシザワ、ガイガー敦子、マリー・ルイズ・キーンにも、深く感謝する。最後に、本報告書のきっかけをつくった2015年のプロジェクトはマーシー・コーの支援で実施され、ジャパン・プラットフォーム、JANIC、SDGs 市民社会ネットワークにも様々なところでご協力頂いた。そして、国際交流基金日米センターの助成により本調査と報告書作成を実現することができた。深く感謝申し上げます。

米国法人日本国際交流センター
エグゼクティブ・ディレクター
ジェームズ・ギャノン

概要

開発・人道支援における日米協力の効果を上げるには何が必要か。2015年10月、この課題について米国政府関係者や政策専門家と意見交換するため、日本の国会議員とNGOリーダー8人で構成される派遣団がワシントンD.C.を訪れた。アメリカでは対外援助においてNGOが重要な役割を果たしている。例えば、2014年に米国政府が行った二国間政府開発援助（ODA）のうち、67億ドル（7370億円）が市民社会団体を通じての支援である¹。そこで派遣団は、まず米国政府とNGOの関係について理解することが重要だと感じ、米国国際開発庁（USAID）を訪れた際、同庁がNGOをどのようにみているのかを質問した。この問いに対し、政府関係者は「NGOは対外援助における“戦略的パートナー”である」と答えた。翌日、国務省での懇談では派遣団が質問をする前に、「NGOは“戦略的パートナー”であり、NGOなしでは難民支援はできない」と高官が説明した。その後、ホワイトハウスの国家安全保障会議で人道支援を担当するスタッフとの面談でも「NGOは政府にとって“戦略的パートナー”である」というところから話が始まった。

派遣団は訪問した米国政府各省庁で、この「戦略的パートナー」という言葉を何度も耳にした。特にこの言葉が予め準備された報告書や質問で使われていたわけではない。「戦略的パートナー」というのが、ワシントンD.C.内、また支援先現地における政府とNGOの関係を表すのに適切な言葉だったのである。

アメリカでも政府とNGOが常にこのような関係だったわけではない。長い間、開発・人道支援NGOは主要な団体でも規模、能力ともに、政府の戦略的パートナーとなれる水準ではなかった。NGOの組織基盤が成長、拡大し、重要なプレーヤーとして重きを置かれる存在になったのはこの数十年である。

開発援助に関わるNGOの中間支援組織であるインターアクション（InterAction）の会員190団体が1年間に集める資金は180億ドル（2兆円）にのぼる²。年間歳入が5億ドルを超える団体は24団体以上あり、その中でも救世軍（Salvation Army）、ハビタット・フォー・ヒューマニティ（Habitat for Humanity）、ワールド・ビジョン（World Vision）の3団体については、年間歳入が10億ドル以上である。これらの団体はスタッフが何百人、何千人といるのが普通で、例えば、サマリタズ・パース（Samaritan's Purse）には2500人、国際救援委員会（IRC）には1760人のスタッフが在籍し、セーブ・ザ・チルドレンUSA（Save the Children USA）は1600人のスタッフで運営されている。これほどの規模になると、公衆衛生、ジェンダー、マイクロファイナンスなど、特定の専門分野で経験を積んだスタッフを維持することが可能であり、その専門知識は政府省庁を超えることも多い。

米国政府が多様な事業を実施するにはNGOが頼りであり、これが戦略的パートナーという関係に反映されている。現在、アメリカでは対外援助の約4分の1が市民社会団体を通じて実施されている³。またこの戦略的パートナーシップは資金的な関係を大きく超え、実質的なパートナーとなっている。上級政策立案者にとって、NGOは各国の現地事情を得るための重要な情報源であり、政策立案、調整の過程でも重要な役割を果たす。例えば、エボラ出血熱対策や2010年のハイチ地震のような人道危機において、米国政府がNGOセクターとの緊密なコミュニケーションなしに対策をとることは考えられない。

2015年のワシントンD.C.訪問中、日本の派遣団が出会った「戦略的パートナーシップ」という表現がきっかけとなり、米国政府とNGOの協力関係

6 開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ

について調査を行うこととなった。その調査結果が本報告書にまとめられている。調査では、現・元 NGO スタッフ、政府職員、その他、過去 40 年間にアメリカの NGO セクターの強化に関わってきた人々にインタビューを行った他、2017 年に日本の NGO リーダーが第二次派遣団としてワシントン D.C. を訪れ、日米関係者と対話した内容も参考にした。本報告書ではまず開発・人道支援における協力で NGO と米国政府の経験を考察し、本質的な戦略的パートナーシップとは具体的に何を意味するのか、その概要とともに、そのようなパートナーシップの利点について、政府と NGO

それぞれの視点から分析する。次に、アメリカの NGO が本当の意味で政府のパートナーとなり得る水準まで成長したその過程、特に NGO セクターの組織基盤強化支援という先見性ある米国政府の取り組みについて説明する。最後に、アメリカの経験から日本が学べること、また、日本の NGO と政府の協力関係を効果的、戦略的にするための方法を考える。日本で NGO と政府の関係を強化することは、開発・人道支援における日米協力をさらに効果的にするための基礎作りとなるだろう。

アメリカの経験

真の戦略的パートナーシップの3要素

特定課題への資金援助、他の技術支援、政策関連なども含め、現在、アメリカで開発・人道支援に関わる政府省庁は20以上ある。しかし抜きん出て重要なのはUSAIDで、開発援助を牽引する他、海外災害援助室（OFDA）を通じて災害や避難民に対する人道支援の大半を管理する。一方、国務省の人口・難民・移住局（PRM）は難民に関する人道支援を担っている。

これらの省庁がNGOセクターと協働する場合、通常は委託事業となり、事業の各段階で何をするのかを契約書に明確に記した上で、資金が提供される。しかし、このように政府を事業の管理者とする上下関係でNGOを縛るのではなく、場合によっては、目的を共有する団体と柔軟な関係を築く方が有益であることが、政府関係者の中で理解されるようになった。そこで、NGOが政府から資金提供を受ける際、両者がより対等な立場となるよう、委託ではなく、助成となる場合がしばしばある。NGOと政府職員は情報共有を緊密に行い、政策協議にNGOが参加するだけでなく、開発援助について国民の理解を深め、支援を広げるという点でも、政府はNGOセクターの貢献を陰ながら評価しているのである。

米国政府とNGOの関係をみると、効果的で持続的な関係には三つの要素があることがわかる。まず第一に、パートナーシップが対等であること。多くの場合、信頼のおけるNGOに助成をし、事業の詳細については管理せず、結果を出すための最善の方法をNGOの判断に任せた方が成果が上がる、というのがUSAIDや国務省の認識である。例えば、元USAID幹部職員が言うように、人道支援の現場など混乱状態の中では、3年先、場合によっては1年先でも事業詳細をあらかじめ計画することは不可能である。そこで委託契約で管理するよりも、望まれる結果を達成するのに必要なビジョン、

状況の変化に応じて対応するための柔軟性、また現地との強い繋がりを持ち、効果的に活動を行い、説明責任を果たせるNGOとパートナーシップを組んだ方が米国政府にとっては有効な手段である。そのためにはNGOが対等なパートナーでなくてはならない。

第二に、戦略的パートナーシップは双方にとって有益でなければ続かない。資金提供する側の政府は、費用対効果の高い方法で開発援助の目的を達成できる能力をパートナーであるNGOに求めている。また、NGOは経費報告と成果について責任を持ち、事業の進行状況や課題について政府担当者に定期的に報告しなければならない。NGOにとっては、事業内容が

主なNGOを通じてのアメリカ対外援助⁴

開発援助

USAID

2014年度合計：135億ドル

2014年度NGO経由の支援額：28億ドル

人道支援

USAID 海外災害援助室（OFDA）

2015年度合計：19億ドル

2015年度NGO経由の支援額：9億5000万ドル

国務省人口・難民・移住局（PRM）

2017年度予算：34億ドル

2017年度NGO経由の支援額：2億7700万ドル

団体のミッションにかなっていること、そして事業にかかるコスト全てがカバーされる必要がある。

NGOにとって政府とのパートナーシップが資金面においても理にかなうよう、米国政府の助成ではNGOが定期的に間接経費について交渉するシステムが取り入れられている（これは「交渉による間接経費率合意契約」

8 開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ

[NICRA (Negotiated Indirect Cost Rate Agreement)]に基づいて行われる)。NICRA で受け取ることのできる資金は、NGO 本部や国際事業のサポートシステムの管理維持にかかる経費をカバーするためのもので、典型的なケースでは事業予算全体の 15 ～ 30 パーセント、またはそれ以上を拠出する場合もある。短期的にみれば、政府にとっては間接経費の負担により個別のプロジェクトコストが膨らむが、「投資」として NGO セクターを支えることで、米国政府や支援を受ける途上国の政府が行うより、安く、効果的に複雑な事業を NGO に実施してもらえるようになるという点で、長期的にはコスト減になると開発援助の専門家や政府職員は指摘する。

第三に、政府の公的資金を受け取ることで NGO には一定の責任が生じるものの、真の戦略的パートナーシップでは、NGO の独立性が確保されなければならない。これは国際支援の現場でもアメリカ国内でも同じである。例えば、米国政府のルール上、NGO スタッフや団体の安全に大きな危険が予測される場合、現地の大使館やその他政府機関が NGO に警告することは許されている。しかし NGO に対し、危険地帯からの撤退を義務づけたり、水面下で圧力をかけたりすることは決して許されない。また、米国外交官や開発援助に関わる政府職員は、政府にとって不都合な地域で活動を行っているからといって、NGO に対する助成を保留するといった手段を使うことは、超えてはならない一線だと感じている。今回の調査で話を聞いた関係者は、NGO の活動に口出しをしない方が、長期的にはアメリカの国益にかなうという意見であった⁵。

また、NGO の独立性を確保するには、政府の政策と対立する立場をとる自由がある環境が必要となる。これは、特定の分野では政府の政策に対して声高に対立しても、それが建設的な方法で行われている限り、通常、他の領域では政府との協力関係を続けることができるということである。例えば、ジョージ・W・ブッシュ政権下でアンドリュー・ナチオス USAID 長官が、公的資金を受け取る NGO は売春に反対する立場を公に示さなければならないと発表した。しかし、多

くの NGO は、エイズの流行を効果的に予防するにはセックスワーカーに働きかけて予防活動に参加してもらう必要があると考えていたため、オープン・ソサエティ・インスティテュート (Open Society Institute) やインターアクションをはじめとした NGO は、そのような助成条件は NGO の表現の自由を侵すとして USAID に対して訴訟を起こし、条件を取り下げるよう申し立てた。裁判は最高裁まで持ち込まれ、最終的には NGO 側の勝訴となった。しかし訴訟が争われた 8 年間、インターアクションやその他の NGO は USAID との緊密な関係を保ち続け、政府職員が NGO に対する報復として助成を保留することなどはなく、NGO 側も情報共有を続けて政府の事業を支えたのである。

政府にとっての利点

NGO が USAID や国務省をはじめとする米国政府省庁との繋がりに利点を見出していることは容易に理解できる。政府からの資金提供、情報共有に加え、NGO は政府との繋がりにより政策に対する働きかけを行う機会も得られる。

一方、政府が NGO との戦略的パートナーシップを求める理由は一見明白ではないかもしれないが、政府は NGO と協働することで、人材、知見、現地のネットワークなどを多大なコストをかけて一から築かずに事業を実施できるのである。USAID 高官は「NGO の人材なしには仕事が成り立たない」と話す。加えて、NGO を通じて事業を行うことで、米国政府は、政府として直接介入することができない地域のプロジェクトを支援することもできる。例えば、米国政府は視察のために政府職員をシリアに送ることはできないし、説明責任能力についての問題やテロ対策に関わる法律などで、現地のグループに直接資金を送ることは消極的である。しかしキャパシティがあり、現地にスタッフがいるアメリカの NGO を通じて資金支援を行うことで、そのような地域でも確実性を持って事業を実施することができるのである。

また、政府は NGO とパートナーを組むことで、その専門的視点や知識を事業に取り込むことができるようになる。例えば、国務省で難民支援の資金管理を担当する職員の話では、危機的な難民支援における大規模な事業の実施には、通常、国連機関を頼ることが多いが、人々の生存がかかる状況でその支援に手一杯な中、難民コミュニティ内の性暴力への対応といった個別の課題に対しては、国連機関が人材や時間を割くことが難しい場合もある。そのようなケースでは、国連機関に大きな優先事項を任せつつ、専門性に合わせて特定の課題に対応できる NGO に小規模な助成を行って「分業化」を図る方法が有効だと国務省は気がついたという⁶。

さらに米国政府職員は「NGO はイノベーションを起こす存在である」と話す。世界各地の危機で政府諸機関には多大なプレッシャーがかかり、緊急事態から緊急事態へと次々に対応を迫られることも多く、政府職員は積極的に革新的なアプローチを試す時間も余裕もない。米国政府が支援する国連機関も同じ問題を抱えていることが多い。しかし、NGO に事業の実施を任せると、NGO は新しい手法を考案したり、新しい技術を試したりすることに長けている場合も多く、後にそういった手法や技術を政府が他の事業に取り入れることができる。

また、NGO は事業実施のパートナーというだけでなく、開発・人道支援のための資金調達という面でも政府にとって重要な存在である。アメリカでも難民支援のように複雑で一般にアピールしにくい課題では、予算の大部分を政府資金に頼らざるをえない団体もあるが、他の NGO については、しっかりとした民間の資金源を築いているところも多い。USAID に登録している NGO は 600 以上で、これらの団体に年間約 28 億ドルが提供される。一方、これらの団体はその 10 倍近い 240 億ドルを民間から集め、その資金の多くは政府の開発目標を支援するプロジェクトに使われるのである⁷。この調査で話を聞いた元 USAID 長官は「NGO が USAID の助成で一旦プロジェクトを立ち上げると、その後、

政府の支援が縮小、終了した後も、NGO 自身が民間の資金源を見つけて事業を継続することも多く、NGO の資金調達能力が様々な面で政府にとっても有益である」と話す⁸。

政府にとって NGO との戦略的パートナーシップのもう一つの利点は、政府が集められない現地の情報を NGO から提供してもらえることである。これは政府職員が簡単に入れない紛争地域などで活動する NGO から得られる情報も含まれるが、それ以外に国内外の NGO スタッフ達が現地のコミュニティや個人と交流する中で、現地の人々が外国政府とは共有しないような情報を NGO 関係者に話すことも多い。戦争で荒廃したアフリカのある国に在任した元米国大使は「現場では、情報が力」と言い、現地の政府情報より NGO の見解の方が直接的で信頼できたため、USAID のパートナー団体となっている NGO に定期的にブリーフィングを依頼したと話している⁹。

ワシントン D.C. でも、特定の課題について政策的立場を決める際、議会・政府関係者が NGO に意見を聞くことが多くなっている。行政府職員、立法補佐官な

米国政府にとって戦略的パートナーとしての NGO の価値は何か？

政府関係者は下記を含め、政府ができないことを効果的に行ってくれるパートナーとして、NGO との戦略的パートナーシップに価値を見いだしている。

- (1) 事業実施と人材提供
- (2) 特定分野の専門性と知識
- (3) イノベーション
- (4) 民間からの寄付
- (5) 創造的な政策アドバイス
- (6) 開発・人道支援に関する一般社会の支援拡大

10 開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ

だが、様々な技術的課題への対応や、遠隔地域の活動で培った NGO の専門性を頼りにするケースが多々ある。上級議会スタッフが開発援助に関する複雑な課題について最も精通した専門家として NGO 職員に政策素案作りを 0 依頼することもある¹⁰。

最後に、米国政府関係者は、開発援助について一般市民を教育し、政策立案者と共にアドボカシーを展開してくれる存在としても NGO を重要視する。ある政府高官は「行政府が立法府に対してアドボカシー活動を行うことはできないが、NGO が開発・人道支援予算確保のために議会に働きかけを行ってくれる」と話した。結果として NGO は、USAID や他の開発機関にとって重要な支援者として一役を担う存在となっているのである。さらに NGO は、アメリカの外交における対外援助の重要性について一般社会の理解を深め、支持を広げることに長けている。政府職員や議員がこのような NGO の努力について公に話すことはないが、その成果については静かに認めているといえよう。

政府と NGO の戦略的パートナーシップとは具体的に何を意味するのか？

戦略的パートナーとしての米国政府と NGO の関わり方にはいくつかのパターンがある。一つ目は個々の NGO と政府機関の日常的な連携、二つ目は NGO コミュニティー全体と政府の主要機関で行われる定期的な会合、三つ目は特定課題や緊急事態における政府と NGO の対応調整である。

日常的には、様々なところで NGO スタッフと政府職員の連携がみられる。USAID や国務省から助成を受けている団体は、事業の実施状況や課題などについて報告するため、政府担当者と頻りに打ち合わせを行う。また、ベテランの NGO スタッフや政府職員になると、政府と助成先団体という関係の外でも、現地の状況についての情報や意見を定期的に交換している。例えば、情勢の不安定な辺境地域で活動を行う NGO の上級

スタッフの話では、毎回出張から戻ると必ず現地の状況について 1 ページほどの短いレポートを作成し、政府高官に送ることになっているという。また、途上国に在任経験のある大使達も、各国の遠隔地で活動する NGO スタッフが首都を訪れる時は、ブリーフィングを依頼したと話している。NGO にとってこのような情報交換を行う相手は助成を行う政府機関だけに留まらず、ホワイトハウスや他の省庁職員、議会メンバーやスタッフを含むことも多くある。

また、NGO も各自の専門分野において、政府の対応を協議、要請するため、政府担当者に頻りに連絡をとる。NGO スタッフによると、その際、アドボカシー活動と助成についての話を混同しない方が賢明だという。例えば、NGO が現場での経験から、飢饉、難民、その他の危機的状況が差し迫っているため、政府は対応を準備すべきだと話せば政府側も耳を傾ける。しかし「危機対応のために自分の団体にもっと資金を提供すべきだ」と言えば信頼を損なうことになる。

このような非公式の日常的連携・交流は、政府と NGO コミュニティーで定期的に行われる会合に支えられている。例えば、PRM の要請で、インターアクションは年 4 回、政策会議を開く。この会議には、PRM、OFDA、人道支援 NGO の代表が集まり、政府からは新たな政策手段についての報告、NGO からは現場の課題についてのブリーフィングが行われる。また、PRM は四半期ごとに NGO や国連機関と政策や予算について見直しを行うことで、双方の財務計画を調整できるように努力をしている。開発・人道問題に関する専門的な課題についても、政府省庁と NGO の代表が定期的に会合を設けている。

さらに、新たな課題への対応調整のため、合同組織やタスクフォースといった形で政府代表と NGO 職員が集まることもある。これは 2010 年のハイチ地震、2014 年のエボラ出血熱流行など大規模な危機や災害が起きた際によくとられる方法で、インターアクションなどの中間支援組織が調整役を担う場合が多い。また緊急支援以外にも、開発・人道問題で新たな重要課題が

政府とNGOの戦略的パートナーシップの事例

エボラ出血熱対応におけるNGOスタッフの派遣

2014年、西アフリカでエボラ出血熱感染が拡大した際、最も事態が深刻であった3カ国の一つリベリアにおいて、海外対応グループの指揮をとる役割をアメリカが担った。米国政府内の担当機関はOFDAであったが、大規模な医療危機における政府の経験、能力は限られていた。一方、複数のNGOには必要な専門知識があり、スタッフやボランティアなど団体内外のネットワークで医療専門家を多数集めることができた。

流行が広まるとOFDA職員はインターアクションを通じて集まったNGOと会合を開き、対応計画と支援を提供できるNGOの特定を始めた。次にOFDA、インターアクション、各NGO代表が集まり、NGOがリベリアに人員を派遣するには何が必要かを話し合った。政府は資金提供に加え、現地に滞在するNGOスタッフ専用の治療施設を開設することで、これらの団体が類をみない危険地域にスタッフを派遣する決断をサポートした。治療施設はすぐに設置され、米国公衆衛生局の医師、看護師、その他医療スタッフが配置された。また政府がNGOスタッフや医療ボランティアのために出発前のトレーニングを行うことも決まり、米国疾病管理予防センターがアトランタに施設を開いた。このようなステップを踏んだことで、NGOコミュニティからの大規模な参加が可能となり、国際医療隊(International Medical Corps)、パートナーズ・イン・ヘルス(Partners in Health)、米国難民委員会(American Refugee Committee)、その他のNGOを通じてアメリカから何百人という医療者がリベリアに渡った。結果として、NGOスタッフのための治療施設を除き、その後、エボラ出血熱の治療目的でリベリアに設置された施設の人員は全てNGOで賄われた。



シリア難民女性の支援における柔軟なアプローチ

2012年から国務省PRMは、シリア難民支援に37億ドル以上を費やしている¹¹。この多くは国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) や他の国連機関にあてられたものだが、UNHCRがシェルターや食料を供給するので手一杯な中、PRMは国連で手が回らないような特定分野での支援にはNGOをパートナーとして事業を行なっている。例えば、難民女性・女兒に対する暴力が大きな問題であるため、PRMはIRCを通じて被害者の救済や、被害に合わないようするための女性のエンパワメント事業を実施している。

2014年後半、PRMは多くの難民が流れ込んだシリア国境沿いのレバノン北部でジェンダー暴力に関するプログラムを支援するためIRCに助成を行った。通常、支援団体は難民キャンプ内にセンターを置いてプログラムを実施するが、シリアのケースでは、キャンプに滞在しているのは難民全体の10パーセントのみで、他は国境を接する国々の都市や町に逃げ込み、現地のコミュニティと混ざりあっているため、難民に支援の手が届きにくくなっている¹²。そこでIRCは新しい形の「移動」プログラムを作り、難民が集まるモスク、医療施設、コミュニティセンターなどに出向いて、PTSD (心的外傷後ストレス障害) 支援やカウンセリングなどを行った。IRCに在籍するレバノン人やシリア人スタッフがプログラムを実施するため、米国政府職員や海外からの渡航者が入れないような地域でも活動ができ、また難民コミュニティからも信頼を得ることができた。

このプログラムでは数々の成果が得られたが、最も重要なのは女性の間の社会的ネットワークが強まって必要な時に支援が届くようになり、難民女性・女兒の状況が改善されたことである。また、IRCは自主性と柔軟性を持って事業を運営する一方、他団体とともに現地の状況について定期的に国務省と情報共有し、難民危機の広がりについて重要、かつユニークな視点を届けることに努力した。さらにIRCはノボ財団 (NoVo Foundation) とスウェーデン国際開発協力庁からの資金も同事業にあてることができたため、米国政府単独の支援で実施する以上の成果を上げることができた。

12 開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ

浮上した際、同じような形で NGO コミュニティーと政府の代表が集まることもある。例えば、ミレニアム開発目標（MDGs）に続く 2015 年以降の優先事項を決定すべき時期が近づいた時、オバマ政権が NGO にアドバイスを求めたケースである。国家安全保障会議の職員はアメリカのアジェンダを国連で推進し、MDGs に対する一般社会の支持を集めることに NGO が効果的な役割を果たしていることに気づいていた。そこでポスト 2015 年のアジェンダ設定についてインターアクション

内にタスクフォースを設置し、NGO リーダーと政府職員が情報共有、意見調整するためのプロセスが設けられた。NGO のグループは政府職員と定期的に打ち合わせをし、毎週メールでも連絡をとった（その際、メールは簡潔で焦点を絞った内容であるよう細心の注意が払われた）。これらの努力は、後に持続可能な開発目標（SDGs）となるアメリカのアジェンダ設定に繋がり、政府と NGO は統一した立場を打ち出し、アメリカとして一つの声でアジェンダ推進ができたのである。

NGOが戦略的パートナーとなるまで

アメリカでも、政府がNGOを戦略的パートナーとして常にみていたわけではなく、NGOにもその役割を果たせるキャパシティがあったわけでもない。長い間、対外援助に関わるアメリカのNGOは、ボランティア精神で成り立っているシンプルな慈善団体であった。アメリカのNGOが国際開発の分野で主要なプレーヤーとなる強い組織ベース、知識、専門性を持つようになったのはこの数十年のことである。そこでNGOがどのように成長したのか、その過程を振り返ってみる。

第二次世界大戦前、国際関係においてアメリカのNGOは目立った存在ではなかった。それが変わり始めたのは1950年代、60年代に海外で活動をする「ボランティア団体」が多く登場し始めた頃である。しかし、当時の主な活動は救援物資を届けることであった。1970年代に入ると、これらのNGOの中から年間歳入1億ドルの団体もいくつか出てきたが、多くのNGOは小規模でスタッフも限られ、複雑な開発課題に長期で取り組むというより、シンプルな救援活動に焦点をおいていた。

それから40年でアメリカのNGOセクターは急速に成長し、開発・人道支援でNGOが果たす役割は拡大した。この成長の一部は、米国内外での大きな流れの変化によるところがある。ビアフラ（1960年代後半）、カンボジア（1970年代後半）、エチオピア（1980年代半ば）で起きた人道危機では新しい世代のNGOが活躍し、これらの団体の名が知れ渡るようになると、民間ドナーにとってNGOが魅力のある寄付先となった。そして1990年代半ばに米国内の慈善寄付と海外へのフィランソロピーが拡大すると、多くのNGOの財政基盤が拡大した。

しかし、NGOコミュニティの成長はNGOの活動に対する需要と寄付の拡大だけが理由ではない。特に、米国政府はNGOが活躍できる環境を整えて成長を促すという面で、重要な役割を果たした。1990年代、USAIDはアメリカの対外援助の効果と持続性を

拡大する目的でNGOの組織基盤強化に意図的に投資し、その努力はアメリカのNGOが開発・人道分野で他の主要アクターと肩を並べて活動するのに必要な能力を築くことを助けたのである。

NGO組織基盤強化のためのUSAIDの戦略的努力

1950年代以降、貧しい地域を巻き込み専門的なプログラムを実施するのは、政府よりNGOの方が効果的だという考えが、開発援助の専門家や政府内のリーダー達の間で広まった。冷戦後1990年代初めになると、市民社会の外交政策における役割が理解されるようになり、アル・ゴア副大統領やブライアン・アトウッド USAID 長官を含むアメリカの指導者達も、NGOは多様性と民主的価値を推進する存在であり、アメリカの開発援助においてNGOの役割を拡大すべきだという意見に賛同し始めた。

一方、財政的にも対外援助の予算が厳しくなる中、開発援助事業を行うのは政府よりNGOの方が効率的であり、NGOとパートナーを組むことで、限られたODA予算を有効活用できるとも考えられるようになった。さらに、USAIDは予算カットでフィールドオフィスを閉めなくてはならない状況になっても、NGOと協働していれば多くの国で活動を継続できると考えた¹³。そしてNGOとパートナーを組むことで民間の寄付も加算され、政府の費用対効果が拡大すると計算したのである。

政府内でのこのような意識変化は、対外援助のルートが途上国政府や国連機関からNGO経由に移ったことに反映されている。USAIDは1960年代からNGOを活用するためのステップを踏み始めた他、米国議会も1980年代初めに助成の12～16パーセントを「民間ボランティア団体（PVO）」を通じて行うよう指示した¹⁴。

14 開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ

しかし、大きな変化は1990年代に入ってアル・ゴア副大統領が、USAIDの開発援助の40パーセントをNGO経由で実施することを目指すとして発表した時であった¹⁵。USAIDはこの目標を達成できなかったが、このような後押しと民間からの寄付が増えたことにより、USAIDに登録するNGOの年間支出の合計は1970年の5億5700万ドルから2013年までに50倍の270億ドルに拡大した¹⁶。

しかし、対外援助の資金をNGOに回すだけでは、NGOの可能性を最大限に引き出すのに十分とはいえない。開発・人道支援を行うために必要な組織基盤を強化するために、NGOコミュニティと米国政府は共

に積極的に努力した。これは、主に(1)NGOの能力構築支援、(2)スタッフの専門性向上のためのトレーニングへの支援、(3)NGO中間支援組織の強化、という三つの要素で成り立っていた。

(1) NGOの能力構築支援

米国政府によるNGOの組織基盤強化の努力は、USAID民間ボランティア協力室(PVC)が先導した。USAIDの様々な機関でNGOと直接のやりとりはあったが、開発援助におけるNGOセクターの役割を拡大

ケーススタディ:

USAID民間ボランティア協力室(PVC)によるマッチング・グラント・プログラム

30年間に渡りPVCの主な役割の一つは、開発援助資金をNGOセクター経由で提供することであった。そのため、PVCはNGOの様々な活動に対して助成を行った他、活動を効果的に展開するための専門的なトレーニングや技術支援にも資金提供し、NGOを支援した。NGOを対象としたPVCの事業は六つほどあるが、中でも中心的な役割を果たしたのはマッチング・グラント・プログラムである。この事業では優秀なNGO40~60団体に対し1500~1800万ドルが助成された。USAIDは「マッチング・グラント・プログラムの主な目的は、比較的、活動の確立された民間ボランティア団体(PVO)が、新たな分野に事業拡大できるよう能力を強化することである」と説明している¹⁸。

この事業には、特筆すべき特徴がいくつかある。一つ目に、実績があり、団体内で技術的能力強化に対する政治的意思があることを証明できるNGOのみが助成の対象となったことが挙げられる。そこで、NGOの能力強化に関する適切な評価方法を見つけることが重要となったが、あるケースでは明確な数字による評価(例えば支援を得た子どもの数など)が使われ、他のケースではもっと漠然とした基準、例えば団体内で優先事項を絞る能力などが評価対象となった¹⁹。

二つ目は、団体が持続的に組織基盤を築いていけるよう、助成期間が比較的長く、複数年から多くの場合は5年となったことである。

三つ目に、この事業ではプロジェクトにかかる予算全体の50パーセントを他の財源から調達できるNGOのみが助成を受けることができた。この条件によりNGOは自身の能力強化に真剣に取り組むことが必須となった。また、USAIDが寄付をマッチングすることで、民間ドナーにとっては寄付を行う動機づけにもなった。PVCの支援先となったNGOが民間から集めた寄付については、NGOの資金調達能力が強化された成果を示すものとして、USAIDも度々その金額に言及している。

最後に、支援先のNGOがある程度の規模に達すると、今度は小さな団体、特に活動を行う現地のNGOとの協力が推進された。その目的は、助成団体が自身の教訓を「仲間」の小規模団体と共有することで、NGOセクター全体の能力強化に繋げることであった。助成事業の中には、NGOが新しい分野に活動を拡張し、そこで専門性を築くことができるよう企画されたものもあった。例えば1996年からの5年間にプラン・インターナショナル(Plan International)が受けた225万ドルの助成では、まず同団体が既に活動を行っていた6カ国で、女性のための小規模ビジネスに対するマイクロファイナンス事業の立ち上げを支援し、その

することを主なミッションとしたのはPVCのみであった。PVCは1976年に設立され2006年に閉鎖されたが、政府とNGOの関係調整を担い、USAIDの助成を受けるNGOの登録作業から、NGO事業に対するODAの提供まで行った。NGOセクターの組織基盤強化については常に重きを置いていたが、持続的に開発援助を担うことができるようNGOの能力強化支援を明確に打ち出すようになったのは1990年代である。この時期、PVCの唯一の戦略的目標は「持続的な事業実施を可能にするPVCパートナー（であるNGO）の能力拡大」であった¹⁷。

この目標を達成するために、PVCは1990年から1999年までに「マッチング・グラント・プログラム」

を通じて1億7300万ドルをNGOに提供した。これはPVCの能力構築プログラムの中でも最も重要なもので、国際開発事業を実施しながら人材育成と技術的専門性の向上を支援する目的で、NGOに大規模な助成を複数年単位で行った（詳細は下記参照）。また、NGOが助成を受けるためには、助成と同額の寄付を他の財源から集め、それまでよりも洗練されたモニタリングと評価を行わなければならなかったため、NGOリーダーや開発援助の専門家は、このプログラムがアメリカのNGOセクターを強化するのに重要な役割を果たしたと評価している。

後、他国で同事業を展開するための支援がなされた。具体的には、助成金はプラン・インターナショナル内でこの事業の企画、監督を行うスタッフ3人で構成された「マイクロファイナンス・テクニカル・チーム」の運営にあてられ、このチームが13カ国で9万5000件、900万ドル以上に及ぶ貸付を統括した。またテクニカル・チームのメンバーはマイクロファイナンスを成功させる鍵となる条件について団体上層部を教育し、団体の主要な政策文書にもこれらの指針が盛り込まれるよう働きかけた²⁰。プラン・インターナショナルはもともと途上国の子どもを金銭的に支援する事業から始まり、長年、貧しい国々への慈善募金という伝統的な形で活動を行ってきたため、ビジネスの原理に基づきローンの返済を義務づけるような事業は、団体の気風に反したもので、考え方やアプローチに大きな転換が必要であった。しかし最終的には、PVCの助成などを受けたことで、プラン・インターナショナルはこの分野の事業運営において経験を積み、結果としてマイクロファイナンスを何百万という受益者に届けることができた。

その他に、NGOの既存事業も助成の対象となった。例えば、1993年から1996年にヘレン・ケラー・インターナショナル(HKI)に提供された240万ドルの助成では、同団体が既に活動を行っていた4カ国で複数のプログラムが支援されたが、その一つは、モロッコ保健省との協力による国家規模の失明予防事業で、これはHKIが開発し、モロッコ南東部で実施していた事業を北部地域に拡大するものであった。

一方、その他の助成（または助成の一部）は、「経営システムとフィールド事業を支える技術的な専門性の向上」の支援にあてられた²¹。1991年から1996年にセーブ・ザ・チルドレンUSAが「女性／子どものインパクト」プログラム運営のために受けた500万ドルの助成はその一例である。この助成の目的の一つはバングラデシュ、ボリビア、ハイチ、マリの各国で女性のエンパワメントのための包括的事业を拡大することであった。一方、ジェンダー問題への対応、事業成果の評価、助成の管理方法といった分野でスタッフの能力を向上させることも助成目的の一つであった。そのため助成金は、ジェンダーの視点を事業計画に取り込むための指針や方針の策定、ハンドブックの作成、ジェンダーに関するスタッフのトレーニングなどにもあてられた。また、セーブ・ザ・チルドレンUSAはPVCからの助成を使い、事業成果の評価、手法を向上するための調査を立ち上げ、女性／子どものインパクト・プログラムや他の事業の効果をより明確に示すためのグラフィックやパンフレットの制作なども行った²²。

(2) スタッフの専門性向上のためのトレーニングへの支援

また、USAID 諸機関は、NGO スタッフのための専門的なトレーニングに資金援助を行った。例えば 1990 年代半ば、OFDA はインターアクションに資金を提供し、複雑な緊急事態における健康管理に関する看護コースと、NGO がフィールドの安全性に関するリスク評価を行い、安全対策をとる能力をつけるためのセキュリティートレーニングを支援した。2 週間の看護コースはその後コロンビア大学でも取り入れられ、今では世界各地で講習が行われている。一方、セキュリティートレーニングは、NGO の安全性に関する分野の発展に繋がった。当初、専門のセキュリティーオフィサーがいたのはケア (CARE) とワールド・ビジョンの 2 団体だけであったが、インターアクションでのトレーニングなどの効果で、現在は開発・人道支援に従事する主要団体のほとんどにセキュリティーオフィサーが在籍し、リスク評価、安全性確保の手法設定、スタッフへのアドバイスなどを行っている。同様に USAID は PACT やカトリック・リリーフ・サービス (Catholic Relief Services) など他の団体にも

資金提供し、事業のモニタリング・評価の他、現地の起業支援などの分野でトレーニングを支援した。

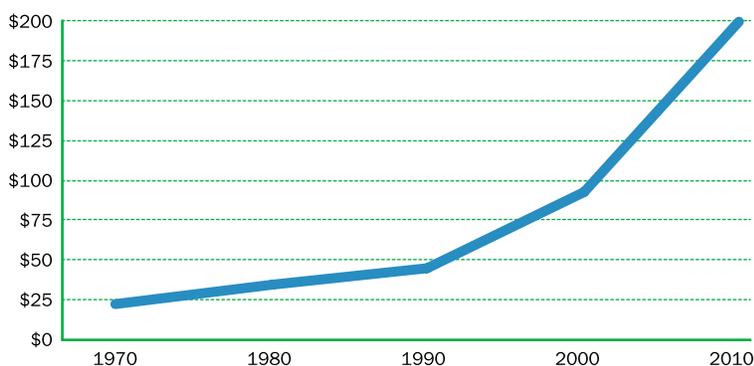
(3) NGO 中間支援組織の強化

さらに、USAID は NGO の職業団体や協会団体といった中間支援組織の強化も支援した。最初に行ったのは、大規模な人道危機が起きた際に寄付先として NGO のリスト (その多くはインターアクションのメンバー) を報道機関と共有したことである。また USAID 職員が NGO コミュニティーと定期的に打ち合わせを行う際、インターアクションに調整役を任せたことで、NGO コミュニティー内でのインターアクションの役割が強化され、そのメンバーになる利点も示された。その後 USAID はインターアクションのスタッフやメンバーの NGO が、運輸省や保健福祉省など開発・人道支援に時折関わる他の省庁の職員と会う機会も設け、NGO のネットワークの拡大を助けた。

特に NGO 中間支援組織に対する直接的な資金援助は、その組織能力を拡大するのに重要な役割を果たした。

この資金援助の一部は中間支援組織の運営を直接的に支援するもので、現在でも、インターアクション内での人道支援 NGO のサポート部署の予算は、70 パーセントが米国政府からの資金である。NGO の安全課題についてアドバイスを行う「セキュリティー・ハブ」機能の予算についても同様である。また、USAID は NGO の人材育成支援の助成以外でも、インターアクションの他のイニシアチブに多額の助成をしており (例えば、1993 年には人道支援の重要性に関する一般社会の理解を広げるために集まった団体をまとめるために、PVC が 3 年

図1 PVCのマッチング・グラント・プログラムで助成を受けた
トップ20団体の平均予算(単位:100万ドル)



出典：マッチング・グラント・プログラムのデータは「PVC Portfolio」レポート (1991 年～2000 年)、NGO 予算のデータは USAID の「VolAg 報告書」をもとに筆者が計算。

注：図は 1990 年から 1999 年の間に PVC のマッチング・グラント・プログラムで最も多く助成を受けた 20 団体の平均予算を示す。

間で290万ドルの助成を行っている)、これらの事業助成も組織基盤を強化し、メンバーへのサービスを向上するのに一役買っている。

USAID の NGO 組織基盤強化支援の効果

NGO や USAID 職員は米国政府による NGO の組織基盤強化支援を高く評価する。1997年、USAID のパートナー 130 団体と USAID 海外派遣団の 6 割を対象としてボランティア海外支援諮問委員会が行ったアンケートでは、開発分野の NGO の成長には USAID の支援が貢献したという点で幅広い同意がみられた。NGO の 92 パーセントは組織が強化されたと答え、さらに詳しい回答では、51 パーセントが財源の多様化や USAID への依存度低下など、財政的自立を得たと答えた。また 78 パーセントが運営能力の強化を挙げた他、80 パーセントが技術的能力の向上を挙げた²³。

数値で表すことのできる組織基盤の評価基準の一つに財政があるが、PVC が活発に活動していた期間、NGO セクターは財政面で飛躍的に成長した。特に USAID の組織基盤強化支援を受けた団体の成長は顕著である。図 1 が示すように、1990 年代に PVC のマッチング・グラントを最も多く受けたトップ 20 団体の年間予算は 10 年間で 2 倍増、1 団体あたりの年間平均予算は 1990 年の 4500 万ドルから 2000 年には 9200 万ドルとなった²⁴。これは当時 USAID に登録していた他の平均的な団体と比べて、約 50 パーセント高い成長率であった。次の 10 年で成長はさらに加速し、これら 20 団体の年間平均予算は 2010 年までに 1 億 9800 万ドルまで拡大した。これはこの分野の一般的な NGO と比べ、2 倍のスピードである²⁵。

表 1 は PVC 助成団体の予算規模を示しているが、ここでも長期的なインパクトをみてとれる。1990 年に組織基盤強化支援を受けたトップ 20 団体のうち 10 団体の予算は 1000 万ドル以下、1 億ドル以上の予算がある団体は 2 団体だけであった。しかし 2010 年まで

表1 PVCマッチング・グラント・プログラムを受けたトップ20団体の予算額による分布
(単位:団体数)

	1990	2000	2010
1億ドル以上	2	4	8
5000万~9900万ドル	2	3	5
1000万~4900万ドル	6	9	4
1000万ドル以下	10	4	3

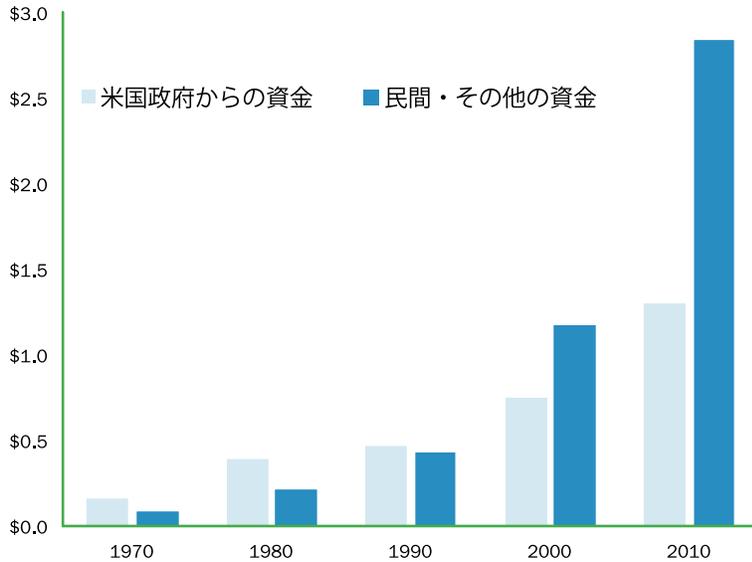
注: 表は、1990年から1999年の間にマッチング・グラント・プログラムで最も多く助成を受けた20団体について、各年毎に予算額で振り分けた団体数の分布を示す。

に同じ 20 団体のうち、予算が 1000 万ドル以下の団体は 3 団体までに減り、8 団体が予算 1 億ドル以上となっている。

政府から NGO への資金の流れが増えた一方、これらの NGO の予算内で政府の資金が占める割合は減っている。この数十年、開発・人道分野において NGO に対する民間の寄付と政府からの資金は同じ割合で増えている。しかし PVC の組織基盤強化支援を最も多く受けたトップ 20 団体については、政府資金の伸びに比べ、民間や国連機関など他の財源からの支援が劇的に拡大している。これらの NGO では、米国政府資金が予算全体に占める割合が、1990 年の 53 パーセントから 2000 年までに 39 パーセントに減り、2010 年には 31 パーセントとなった²⁶。つまり USAID の支援を受けた団体では、政府資金への依存度が低下し、民間からのファンドレイジングが強化されたことが示されている (図 2)。

組織基盤をはかるもう一つの指標は、スタッフのキャパシティーであるが、USAID の支援は、NGO のスタッフ増強を可能にただけでなく、専門性の向上という面でも重要であったことが示されている。2000 年に行われた PVC のマッチング・グラント・プログラム評価調査では、多くの NGO で助成金がスタッフ増員に使われたことが明らかになり、「(増員された) スタッフの多くはトレーニング、モニタリング、評価など、民間ボラン

図2 PVCのマッチング・グラント・プログラムで
助成を受けたトップ20団体の歳入源
(単位:10億ドル)



出典:「PVC Portfolio」レポート(1991年～2000年)、NGO予算のデータはUSAIDの「VolAg報告書」。

注:表はマッチング・グラント・プログラムで最も多く助成を受けた20団体の歳入源を示す。

ティア団体(PVO)が能力や実績を築くのに欠かせない分野に従事した」ことがわかった²⁷。またUSAIDの支援はマイクロファイナンス、子どもの生存、開発におけるジェンダーなど新しい分野においてNGOが専門性を強化する手助けをただけでなく、人材管理、フィールドオペレーションの安全性確保、アドボカシーといった団体の機能面でも能力向上に役立った。さらにNGO職員が専門家として名が知られるようになると、国連機関の諮問委員会や他の国内外の委員会のメンバーに選ばれるようになり、彼らの所属する団体の知名度も上がった。そしてNGOの知名度が上がり、政策に対する影響力も拡大するとともに、1990年代半ば以降、米国議会で対外援助の予算カットを要求する陣営に対し、NGOコミュニティーが予算を援護する効果的な役割を果たすようになった。これはUSAIDのNGO支援が同庁にとって長期的な利益をもたらした興味深い点である²⁸。

さらに、1990年代にマッチング・グラントを受けた団体の多くは、予算の一部を事業計画や評価手法の

策定にあてるなど、事業のモニタリングと評価の向上に資金を使い、これが団体全体の戦略的計画策定能力を強化することに繋がった。またインターネットの利用が急速に普及した頃、NGOは情報管理システムのアップグレードに助成金を使うことができた。そして特に重要なのはPVCの支援がファンドレイジング能力構築を助けたことである。マッチング・グラント・プログラムの助成がてこ入れとなり、民間からの寄付集め、ファンドレイジング用ツールやアウトリーチ機能の向上、企業パートナーの開拓ができたことで、団体の持続的な運営が可能になった。

最後に、USAID内外で行われた多くの評価調査で、USAIDの支援がNGOの実績を向上させるととも

に、新しい事業モデルを試す機会を与えたこともわかっている。例えば、前述したようにマッチング・グラント・プログラムは、当時まだ新しかったマイクロファイナンスの拡大に繋がった。1987年、マッチング・グラントを受けた団体が行っていたマイクロファイナンス事業の受益者は5万人に満たなかったが、PVCの支援により事業の拡大と向上が図られ、2000年までに受益者の数は世界で約200万人に達した²⁹。子どもの生存についても、USAIDの支援によりNGOは新しい手法を試すことができ、同様の効果がみられている。マッチング・グラントに関する2000年の調査によると、PVCの支援のおかげで下記のような成果があった。「セーブ・ザ・チルドレンは、小児死亡率の高い環境でも貧困家庭が健康な子どもを育てることができる要因を特定する“ポジティブ・デビアンズ(良い逸脱)”など、新しいアプローチを開発・試行することができた。このアプローチは現在、子どもの生存に関する標準的な手法となっている³⁰。」

アメリカの経験から日本が学べること

1990年代から開発・人道分野においてNGOと政府がパートナーシップを組めるよう、アメリカでは政府、NGOのリーダー達がNGOセクターの強化に継続的な努力を行ってきた。アメリカの経験は日本にとっても示唆に富むところが多い。もちろん日米のNGOでは違いも多く、特に組織基盤には大きな差がある。しかし、アメリカのNGOが政府の真の戦略的パートナーとなるまでの成長過程で直面した様々な課題は日本のケースと重なるところも多くあり、教訓となり得る。特に重要と思われる点を以下に挙げる。

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つながらない現地のコミュニティーとの繋がりを持つ。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「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、考えもしなかっただろう。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³¹。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。

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。特に予算とスタッフの規模についてその差は明確である。下記は日本のNGOトップ45団体（2014年のジャパン・プラットフォームによるアンケート調査に回答があったもの）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団体を比較したものである。

開発・人道支援に従事する日米NGOの規模³²

	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)

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で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、セキュリティプロトコルを実施できるよう、セキュリティ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

することにし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。

最後に、アメリカの人道危機対応について国連が概算を出す際、データに政府ODAだけではなくNGOの貢献額も含めるよう、NGOと政府が国連人道問題調整事務所（UNOCHA）に働きかけたおかげで、アメリカ全体としての貢献の規模が示されたことは、米国政府にとっても利益となった。

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。

注釈

- 1 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: United States 2016*, 74. 本報告書では全て為替レートUS\$1=¥110で計算。
- 2 InterAction, *InterAction 2015 Annual Report*, <https://www.interaction.org/2015-annual-report/about>
- 3 2014年にはアメリカの二国間援助の23.6パーセントが市民団体経由で実施され、そのうち80パーセントはアメリカの団体であった。OECD, *Peer Reviews*, 74.
- 4 金額はUSAIDに「民間ボランティア団体(PVO)」として登録されている、アメリカに本部を置く大手NGO経由で実施された開発・人道支援である。現地の市民団体に対する支援、アメリカの団体向け基盤強化支援や一般市民に対する教育支援、その他の市民社会向けイニシアチブに対する支援は含まない。
- 5 筆者による国務省、USAID高官へのインタビュー。元在ソマリア、コンゴ民主共和国大使を含む。
- 6 国務省人口・難民・移民局職員へのインタビュー(2017年3月3日)。
- 7 USAID, *2016 VolAg: Report of Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development Registered with the U.S. Agency for International Development*, (Washington DC: USAID, 2017), 4.
- 8 ブライアン・アトウッド元USAID長官へのインタビュー(2017年3月2日)。
- 9 派遣団によるインタビュー(2017年3月1日)。
- 10 派遣団による上級議会スタッフへのインタビュー(2017年3月1日)。
- 11 USAID, “Syria Complex Emergency–Fact Sheet #6 FY18” (April 6, 2018).
- 12 International Center for Research on Women, “Reaching Refugee Survivors of Gender-Based Violence: Evaluation of a Mobile Approach to Service Delivery in Lebanon” (2016).
- 13 USAID, “A.I.D. Partnership in International Development with Private and Voluntary Organizations,” A.I.D. Policy Paper, September 1982, 2. また、Joint PVO/USAID Task Force (USAID & InterAction), “The US Agency for International Development and the Private Voluntary Community: Policies for a More Effective Partnership” (1993), 12–13.
- 14 USAID, “A.I.D. Partnership,” 1.
- 15 開発援助における市民社会の役割を位置づける目的で立ち上げられた「New Partnerships Initiative」の一環として、40パーセントの目標が1995年3月12日に発表された。
- 16 USAID/Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid, “Voluntary Foreign Aid Programs: Reports of American Voluntary Agencies Registered with the Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid” (December 1970), 9; USAID, *2015 VolAg Report* (Washington DC: USAID, 2015), 5.
- 17 Bureau for Humanitarian Response (BHR), Office of Foreign Disaster Assistance, USAID, “Results Review FY1998 and Resource Request FY2001” (April 1999), 5.
- 18 USAID, “Strengthening the Public-Private Partnership: An Assessment of USAID’s Management of PVO and NGO Activities,” USAID Program and Operations Assessment Report, no. 13 (April 1996): E3.
- 19 インターアクション理事長サム・ワーディングトン へのインタビュー(2016年11月)。
- 20 USAID, “USAID/PVC Matching Grant Evaluation Series: Institutional Strengthening of Credit and Microenterprise Programming Matching Grant FAO-0158-A-00-6047-00 between PLAN International USA (Childreach) and USAID/PVC” (Program evaluation, March 2002).
- 21 USAID, “1996 BHR/PVC Portfolio” (1996), 5.
- 22 Save the Children, “The Woman/Child Impact Program–Annual Report 1995” (October 1995).
- 23 Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid, *An Assessment of the State of the USAID/PVO Partnership*, (Washington DC: USAID, 1997), 28.
- 24 1990年から1999年の間にPVCから最も多く助成を受けた20団体は助成額の大きい順に下記の通りである。
 (1) CARE USA, (2) Opportunities Industrialization Centers International, (3) Save the Children Federation,
 (4) TechnoServe, (5) FINCA [Foundation for International Community], (6) Pact [Private Agencies Collaborating

24 開発援助における政府とNGOの戦略的パートナーシップ

- Together], (7) Opportunity International, (8) Helen Keller International, (9) Freedom from Hunger, (10) Food for the Hungry, (11) International Institute of Rural Reconstruction, (12) Catholic Relief Services, (13) YMCA, (14) Aga Khan Foundation, (15) Salesian Missions, (16) World Relief, (17) Salvation Army World Service Office, (18) Accion International, (19) Plan International USA, (20) World Vision.
- 25 USAID/Advisory Committee on Voluntary Foreign Aidの「VolAg報告書」をもとに筆者による計算。1990年から2000年までにUSAIDに登録するNGOの平均予算は70パーセント増えたのに対し、PVCの組織基盤強化支援を受けた20団体の平均予算は105パーセント増えた。2000年から2010年では、他の団体の平均予算は55パーセント増えたのに対し、20団体の予算は116パーセント増えた。
- 26 上記、「VolAg報告書」の各当年データをもとに筆者による計算。PVCのマッチング・グラントを受けたトップ20団体では、歳入合計に占める米国政府の支援が1990年の52.5パーセントから2000年に38.8パーセント、2010年には31.3パーセントに減少した。一方、USAIDに登録する他の団体では政府支援の割合の減少は微々たるもので、1990年の16.3パーセントから、2000年に15.6パーセント、2010年には15.0パーセントであった。
- 27 USAID Office of Private Voluntary Cooperation, “Assessment: PVC’s Support of PVO Capacity Building” (April 2000), 30.
- 28 Institute for Development Research, “Partners for Development: USAID & PVO/NGO Relationships” (1996), 10.
- 29 USAID, “Office of Private Voluntary Cooperation (PVC): New Directions” (2000), 2.
- 30 Ibid., 2.
- 31 米国政府高官は、NGOの組織基盤強化支援を長年行っているイギリス国際開発省(DfID)のProgram Partnership Agreements (PPAs) も、NGO強化で参考にすべき好事例として挙げる。
- 32 日本のNGOに関するデータはジャパン・プラットフォーム／マーシー・コーのアンケート調査から引用。Japan Platform & Mercy Corps, “Tomodachi NGO Leadership Program NGO Baseline Survey Report” (January 2014). アメリカのNGOのデータは各団体の2016年度納税申告(申告書990)に基づき筆者が計算した。スタッフ数と歳入額は米国内のもので、海外の関連団体の数字は含まれていない。

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。

www.jcie.or.jp | www.jcie.org



JCIE