

平成18年度 外務省委嘱

主要援助国・機関のNGO支援のための 資金供与に関する調査報告書

—プロジェクトベースとは異なる政策的な支援を中心として—

平成19年3月

財団法人 国際開発高等教育機構

はしがき

本報告書は平成 18 年度に外務省より委託を受け、主要援助国・機関の NGO 支援を行うための資金供与スキームについての調査結果をまとめたものである。

途上国の開発においては、政府と市民社会（NGO）がそれぞれの比較優位を活かしつつ取り組んできたが、ODA 予算削減の中で、両者の利点を相互補完的に組み合わせることにより、効果的・効率的な開発援助の実施が求められている。

本調査では主要援助国である米国（USAID）、英国（DFID）、カナダ（CIDA）及び国連機関（WFP、UNHCR）を調査対象とし、これらの機関が特定国の特定地域、セクター、分野等または分野横断的な開発援助を行うため、プロジェクトベースとは異なる NGO に対して実施している資金供与スキーム、及び NGO をパートナーとして選択する際の判断基準となる信用力の調査方法について調査した。

上記の主要援助国・機関の主な潮流をまとめると、以下の 5 点が挙げられる。1) NGO は各機関の重点国及び重点課題の目標を達成するための実施パートナーであり、対等な関係を築いている、2) プロジェクトベースとは異なる資金供与スキームは多様であり、組織体制が確立している大規模 NGO と組織強化が必要な中小規模 NGO に対し、異なる資金供与スキームで対応している、3) 供与された資金に基づく活動の成果を重視している、4) コストシェアリングを導入している、5) 途上国 NGO の組織強化を目的とした連携を条件とするスキームが多くなっている。

このような主要援助国・機関、及び日本の現状を踏まえ、本報告書は以下の 4 点について提言している。1) プロジェクトベースとは異なる資金供与スキームにおける委託先の選考過程に外部機関を導入すること、2) 1) の場合の NGO の登録制の導入、3) 1) の場合、コストシェアリングの概念の導入、4) NGO 組織強化のための資金供与もあわせ検討してみる。

本調査が今後の日本の NGO と日本政府間の連携強化の一助となれば幸いである。

最後に、本調査にご協力をいただいた USAID、在米日本大使館、在英日本大使館、UNHCR 駐日事務所、WFP 日本事務所、在京米国大使館、在京英国大使館、などの関係者の方々に、改めて深く感謝を申し上げたい。

なお、本報告書は FASID の責任において作成編集したものであり、日本政府ならびに外務省、その他関係機関の見解や政策を反映するものではないことを申し添える。

2007 年 3 月

財団法人 国際開発高等教育機構
国際開発研究センター所長代行
湊 直信

目次

1 章 調査概要	1
1.1 調査の目的と背景	1
1.2 調査の実施方法と手順	3
1.2.1 公開情報の収集	3
1.2.2 情報収集の整理・分析	3
1.2.3 インタビュー調査	3
1.2.4 現地調査	4
1.3 調査関係者	6
1.3.1 調査担当	6
1.3.2 調査補助	6
2 章 調査対象国・機関の NGO 支援の現況	7
2.1 米国国際開発庁(USAID)	7
2.1.1 NGO の定義	7
2.1.2 USAID の開発援助政策と NGO	8
2.1.3 NGO 支援を巡る国内の議論	12
2.1.4 USAID の NGO への資金供与スキーム	12
2.1.5 NGO への資金供与事例	20
2.1.6 USAID に見る資金供与目的の変化	25
2.2 カナダ国際開発庁(CIDA)	26
2.2.1 NGO の定義	26
2.2.2 CIDA の開発援助政策と NGO	26
2.2.3 NGO 支援を巡る国内の議論	26
2.2.4 CIDA の NGO への資金供与スキーム	27
2.2.5 NGO への資金供与事例	32
2.3 英国国際開発省(DFID)	37
2.3.1 NGO の定義	37
2.3.2 DFID の開発援助政策と NGO	37
2.3.3 NGO 支援を巡る国内の議論	37
2.3.4 DFID の NGO への資金供与スキーム	39
2.3.5 NGO への資金供与事例	51
2.4 英国会計検査院	55
2.4.1 英国会計検査院の活動概要	55
2.4.2 DFID との関係	55
2.5 オランダ外務省	57
2.5.1 NGO の定義	57

2.5.2	オランダ外務省の開発援助政策と NGO	57
2.5.3	NGO 支援を巡る国内の議論	57
2.5.4	オランダ外務省の NGO への資金供与スキーム	58
2.5.5	備考	65
2.6	国連世界食糧計画(WFP)	67
2.6.1	NGO の定義	67
2.6.2	WFP の活動概要と NGO	67
2.6.3	NGO との関係	67
2.6.4	WFP の NGO への資金供与スキーム	68
2.6.5	備考	72
2.6.6	NGO への資金供与事例 –WFP とワールド・ビジョン・ジャパン(WVJ) の南部スーダンにおける連携–	72
2.7	国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)	75
2.7.1	NGO の定義	75
2.7.2	UNHCR の活動概要と NGO	75
2.7.3	NGO との関係	75
2.7.4	UNHCR の NGO への資金供与スキーム	75
2.7.5	備考	79
2.7.6	NGO への資金供与事例 –UNHCR とピース・ウィンズ・ ジャパンのシエラレオネ・リベリア・スーダンでの連携を事例として–	79
3	章 NGO 支援の枠組み分析	85
3.1	NGO の信頼性	85
3.1.1	はじめに	85
3.1.2	信頼できる NGO とは	87
3.2	NGO アセスメントの方法 –海外における事例–	92
4	章 結論と提言	109
	参考文献	113

図表目次

図 1.1 1	: 援助機関・国際機関と NGO のパートナーシップ	1
図 1.2 1	: 調査手順	5
図 2.1 1	: 米国国際開発庁 (USAID) の PVO/NGO に対する資金供与スキーム	11
表 1.2 1	: 各機関への聞き取り調査担当者と訪問時期	4
表 2.1 1	: ワールド・ビジョンが受けた Child Survival Program の資金供与例	20

表 2.5 1 : オランダ外務省の対国際 NGO 戦略的連携 (SALIN2006 - 2010) の対象団体及びその受け取り資金総額の一覧.....	66
表 2.6 1 : WFP とパートナーとの関係	68
表 2.7 1 : UNHCR と実施契約を締結するパートナー(IP)の提出すべきレポート の種類と時期	78
表 2.7 2 主要援助国・機関の主な NGO 資金供与スキーム.....	83
表 3.1 1 : 主要援助国機関による開発援助を行う NGO の定義の比較	86
表 3.1 2 : NGO の信頼性向上のための各種評価のアプローチの例.....	88
表 3.1 3 : 組織面・財務面から見た NGO の信頼性を測るための視点	90
表 3.2 1 : NPO 組織に適用できる Sarbanes-Oxley Act の項目 (営利企業が遵守しなければならない米国の法律)	92
表 3.2 2 : Independent Sector (NPO、財団、企業寄付プログラムの連合組織) によるアカウンタビリティ向上のためのチェックリスト.....	94
表 3.2 3 : 国際 NGO による Accountability Charter	95
表 3.2 4 : プライス・ウォーター・ハウス・クーパーズ(PWC : 国際監査法人) による、会計報告の透明性を高めるための提言.....	97
表 3.2 5 : 米国第三者格付け機関(AIP)の審査項目と基準.....	98
表 3.2 6 : Charity Navigator (米国第三者格付け機関) の審査項目と基準.....	99
表 3.2 7 : BBB(米国第三者機関)の審査項目と基準	100
表 3.2 8 : USAIDGrants 上位 21 団体(2006 年度実績)と BBB の審査.....	101
表 3.2 9 : SGS (スイスに本部をもつ認証等発行企業) による評価の観点.....	102
表 3.2 10 : SGS による「NGO ベンチマーキング」の評価マトリクスの例.....	102
表 3.2 11 : Social Accountability International (米国 NGO) による適正な労働環境確保のための国際労働規格「SA8000」	103
表 3.2 12 : InterAction (米国ネットワーク NGO) による 「Self-Certification Plus」の認証基準.....	105

略語表

ACPP	Africa Conflict Prevention Pool (英国政府のアフリカの紛争予防に関する資金供与スキーム)
ACVFA	Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid (USAIDの民間海外援助に関する諮問委員会)
AEV	Mutual interests, mutual responsibilities (オランダの開発援助政策方針)
APS	Annual Program Statement (米国の無償資金供与(Grant)案件の公示方法)
ASHA	American Schools and Hospitals Abroad (USAID の PVO 担当部署)
BBB	Better Business Bureau (米国第三者格付け機関)
BOAG	British Overseas Aid Group (英国の NGO 連合体)
BOND	British Overseas NGOs for Development (英国の NGO 連合体)
CA	Cooperative Agreement (米国の資金供与形態)
CAP	Country Assistance Plan (DFID の国別援助計画)
CBF	Central Bureau on Fundraising (募金中央委員会)
CDP	Cooperative Development Program (USAID の協同組合開発プログラム)
CHAP	Common humanitarian Action Plan (オランダの人道活動計画)
CHASE	Conflict, Humanitarian and Security Department (DFID の紛争・人道・安全保障部)
CHF	CHF Partners in rural development (カナダの NGO)
CHF	Conflict and Humanitarian Fund (DFID の紛争・人道支援基金)
CIDA	Canadian International Development Agency (カナダ国際開発庁)
CN	Concept Note (DFID の資金供与スキーム申請のために提出する書類)
COCA	The Checklist for Organizational Capacity Assessment (オランダの組織能力評価チェックリスト)
CFA	Co-financing Agencies (オランダの協調融資機関)
CFA	Co-financing program (オランダの協調融資プログラム)
CORDAID	Network of Catholic organization (オランダの大規模 NGO)
CPB	Canadian Partnership Branch (CIDA の主な NGO 窓口)
CSCF	Civil Society Challenging Fund (DFID の市民社会チャレンジ・ファンド)
CSHGP	Child Survival and Health Grants Program (子供の生存と保健に関するプログラム)
CSO	Civil Society Organization (市民社会組織)
DAF	Development Awareness Fund (DFID の開発意識ファンド)
DCHA	Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance (民主主義紛争人道支援局)

DFID	Department for International Development (英国国際開発省)
EMOP	Emergency Operations (WFP の支援カテゴリーの一つ)
FFP	Office of Food for Peace (USAID 内にある平和のための食糧室)
FLA	Field Level Agreement (WFP と事業実施パートナー団体で結ばれる契約)
GCPP	Global Conflict Prevention Pool (英国政府の世界の紛争予防に関する資金 供与スキーム)
GDA	Global Development Alliance (USAID の官民パートナーシップ)
GFA	Grant Funding Agreement (DFID と CSO 間で結ばれる合意書)
GIM	Global Impact Monitoring (グローバル・インパクト・モニタリング)
GTF	The Governance and Transparency Fund (DFID の政府透明性ファンド)
HIVOS	Humanist Institute for Cooperation with Development Countries (オランダの NGO)
HIDN	Office of Health, Infectious Disease and Nutrition (USAID 内の部署)
ICCO	Protestant Interchurch Organization for Development (オランダの大規模 NGO)
ICFO	International Committee on Fundraising Organization (NPO 評価機関の 国際的連合組合)
ICPD	Information and Community Partnership Department (DFID 内の CSO との連携を担当する情報・コミュニティー連携部)
INGO	International Non-Governmental Organization(国際 NGO)
IOM	International Organization for Migration (国際移住機関)
IP	Implementing Partner (UNHCR の事業実施パートナー)
IRS	Internal Revenue Service (米国内国歳入庁)
JPF	Japan Platform (日本の NGO)
LOI	Letter of Instruction (指示書)
MDGs	Millennium Development Goals (ミレニアム開発目標)
MfDR	Management for development results (オランダの成果主義の方針)
MFP	Broad-based Co-financing Programme (オランダの包括的協調融資プロ グラム)
MFS	Co-financing System (オランダ NGO を対象とした協調融資制度)
NAO	National Audit Office (英国会計検査院)
NCDO	The National Committee for International Cooperation and Sustainable Development (オランダ国際協力・持続可能な開発委員会)
NGO	Non-Governmental Organization (非政府組織)
NGOSSP	NGO Sector Strengthening Program (USAID の NGO セクター強化プロ グラム)

NOVIB	Netherlands Organization for International Development Cooperation (オランダの大規模 NGO)
NPO	Non-governmental Organization (非営利団体)
OFDA	Office of U.S. Foreign Disaster Assistance (USAID 内の緊急援助を担当する海外災害援助室)
OMB	Office of Management and Budget (米国連邦行政府予算管理局)
OTI	Office of Transition Initiative (USAID 内の緊急事態発生後から開発までの移行期間を担当する移行イニシアティブ室)
PPA	Partnership Programme Agreement (DFID の包括的資金供与スキーム)
PVC	Office of Private Voluntary Cooperation (USAID 内の主な PVO 窓口)
PVO	Private Voluntary Organization (USAID が認定する非営利団体)
PWJ	Peace Winds Japan (日本の NGO)
RBM	Results-Based Management (CIDA の成果重視の事業管理方法)
RFA	Request for Applications (USAID の無償資金供与(Grant)案件の公示方法)
SAI	Social Accountability International (国際労働規格 SA8000 の認定機関)
SALIN	Strategic Alliances with International NGOs (オランダの対国際 NGO 戦略的連携)
SCP	Self-Certification Plus (InterAction による自己査定プラス)
SPMR	Sub-Project Monitoring Report (UNHCR の事業実施パートナーが UNHCR へ提出する報告書)
TMF	Theme-based CO-financing Programme (オランダのテーマ別協調融資プログラム)
UNHCR	United Nation High Commissioner for Refugees (国連難民高等弁務官事務所)
USAID	United States Agency for international Development (米国国際開発援助庁)
VFM	Value for Money (支出に対して最も価値の高いサービスを供給するという考え方)
VSF	Voluntary Sector Fund (CIDA のボランティア・セクター基金)
VSO	Voluntary Service Overseas (英国の市民社会組織)
VSP	Voluntary Sector Program (CIDA のボランティア・セクタープログラム)
WFP	World Food Programme (国連世界食糧計画)
WV	World Vision (国際 NGO)
WVJ	World Vision Japan (WV の日本支部)
WVSS	World Vision Southern Sudan (WV の現地組織)
WVUS	World Vision United States (WV の米国支部)

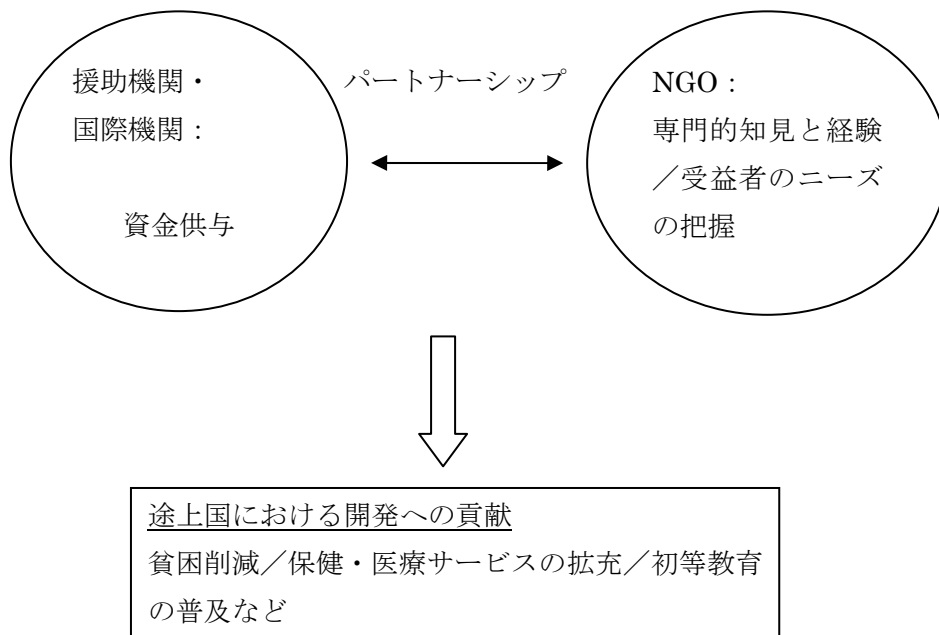
1章 調査概要

1.1調査の目的と背景

本調査は、主要援助国・機関の NGO 支援のための資金供与に関する調査を実施し、今後の我が国の NGO 支援のための方策を検討・提言するものである。途上国の開発援助においては、政府と市民社会（NGO）がそれぞれの比較優位性を活かしつつ取り組んできたが、ODA 予算削減の時流の中で、両者の利点を相互補完的に組み合わせることにより、効果的かつ効率的な開発援助の実施が求められている。

NGO は途上国の地域社会に根ざした草の根レベルの活動を実施しており、特に保健・医療、初等教育といった社会開発分野の問題において、受益者のニーズに即したサービスを提供したり、斬新的なアプローチを開発したりすることが可能である。また、緊急人道支援においても現場で培ってきた専門的知見および経験を蓄積しており、政府が NGO のノウハウ・機動性を活用することによって迅速かつ柔軟に対応することが可能である。一方、NGO にとっても、それぞれの組織の理念やアプローチと照らし合わせた上で、外部からの資金導入を得ることによりインパクトのある事業を展開し、開発目標の達成に貢献できるなどのメリットがあると考えられる。このように両者は補完的な関係にあり、NGO は単なる政府の下請け実施機関としてではない対等なパートナーであるとして、ODA 政策形成と実施において連携の強化が図られている。

図 1.1-1：援助機関・国際機関と NGO のパートナーシップ



本調査では主要援助国（ドナー）である米国（USAID）、英国（DFID）、カナダ（CIDA）及び国連機関（WFP、UNHCR）を調査対象とし、これらの機関が特定国の特定地域、セクター、分野等または分野横断的な開発支援を行うための資金供与スキーム（プロジェクトベースの資金供与以外のものを中心に）及び NGO をパートナーとして選択する際の判断基準（信用力の調査方法）について調査した。主要援助国に関しては、開発援助をめぐる国内の議論を踏まえつつ、これらの効果的開発援助のための基本方針およびアプローチについての分析を行った。また、各機関の資金供与スキームがそれぞれどのような目的を持ち、どのような条件の下で実施されているのか、そのメカニズムを明らかにするとともに、プロジェクト実施までの具体的なプロセスを考察した。なお、参考としてオランダ外務省の NGO への資金供与スキームについても文献調査及び情報収集を行った。既に実施された事例については、その実績に対する評価を収集すると同時に、日本の NGO が資金供与を受けた事例についても、情報の収集と分析を行った。

上記のような調査を通して、主要援助国・機関による NGO 支援の実態を明らかにした後、日本の NGO 支援政策への適用可能性を考察し今後の支援策に対する提言を行った。

1.2調査の実施方法と手順

調査手順は以下のとおり。

1.2.1公開情報の収集

(1) 調査対象主要援助機関および国連機関の公開情報の収集

調査対象主要援助機関（USAID、DFID、CIDA）、国連機関（WFP、UNHCR）の報告書（年次報告書を含む）およびウェブサイトから 1）政策レベル、プログラム・レベルの資金援助の経緯、必要性 2）資金援助の実績とその評価 3）各種要件（申請の要件、資金援助がカバーする費目の範囲、見積もりの立て方、契約形態、証拠書類の提出の要否等）に関する情報を収集し、資金援助を受けた国際および日本の NGO に関する情報収集をおこなった。

(2) 資金援助を巡る国内の議論の情報収集および分析

主要援助機関の所在地である米国、英国、カナダにおける国内の議論を各国の国会討論、各国シンクタンク、政策提言型 NGO、開発分野のジャーナル、メディアを通し情報収集・分析を行った。

(3) 国際及び日本国内の NGO の公開情報の収集

(1)で特定された海外における資金援助を受けた国際NGOおよび海外における主要援助機関、国連機関より資金供与を受けた日本のNGOに関し、各NGOの報告書およびウェブサイトを通じた情報収集を行った。

1.2.2情報収集の整理・分析

1.2.1で得た公開情報を基に、必要に応じて特定国の特定地域、セクター、分野等の視点から開発支援の情報を整理し、要因を分析する。さらに、主要援助機関および国連機関の援助形態の分析を行った。

1.2.3インタビュー調査

1.2.1、1.2.2における公開情報からの情報収集を基に、主要援助機関(USAID、DFID、CIDA)、国際機関(WFP、UNHCR)、および特定された国際NGOに電話、メールにて詳細についての問い合わせを行った。また、様々な研修やセミナーを通して得た当財団の有する幅広いネットワークを利用し、必要に応じて在京米国、英国、カナダ大使館、日本のNGO、そして国内の有識者へメール及び電話での問い合わせを行った。さらに、主要援助機関および国連機関がパートナーとしてNGOを選択する際の判断基準について調査を行い、またそうしたドナーによるNGOへの公的資金供与のフォロー（監査を中心に）について英国会計検査院、国際監査法人および民間のNGO格付機関に問い合わせを行った。

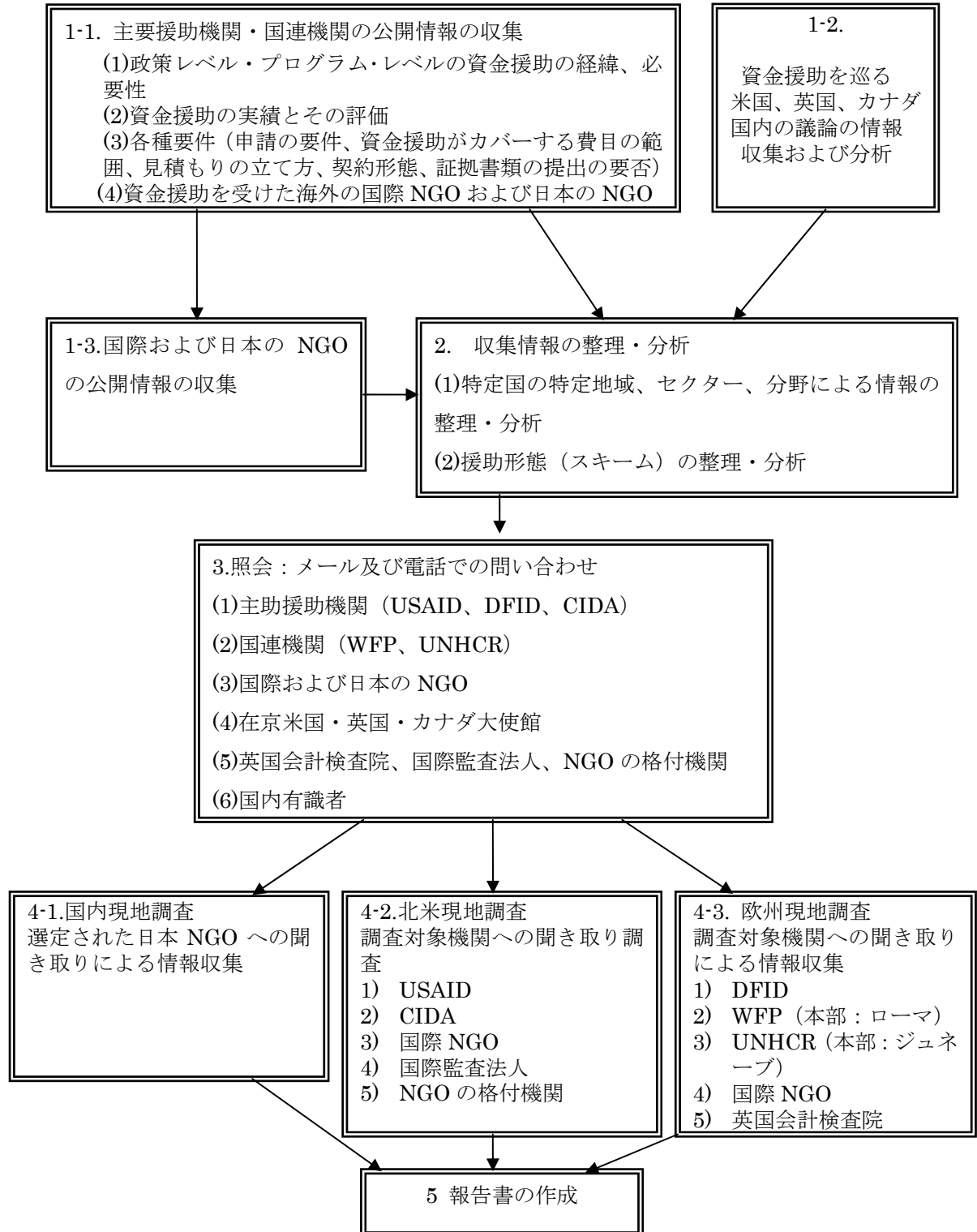
1.2.4現地調査

1.2.1 から 1.2.3 の事前調査に基づき、調査関係者で編成された地域ごとのチームが、海外における主要援助機関、国連機関、英国会計検査院、国際監査法人およびNGOの格付機関への聞き取り調査を実施した。さらに、1.2 で分析を行った援助形態毎のNGOへのヒアリングを行った。また、国内調査では、1.2.1 から 1.2.3 で特定された日本のNGOへの聞き取り調査を行った。

表 1.2-1：各機関への聞き取り調査担当者と訪問時期

訪問機関	担当者氏名	訪問時期
国連食糧計画(WFP)	中村 有希	2007年2月
国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)		2007年2月
イギリス国際開発省(DFID)		2007年2月
イギリス会計検査院		2007年2月
Save the Children UK (英国 NGO)		2007年2月
Marie Stopes International (英国 NGO)		2007年2月
SGS (民間企業)		2007年2月
米国国際開発庁(USAID)	高木 裕子	2007年3月
カナダ国際開発庁(CIDA)		2007年2月
CARE Canada(カナダ NGO)		2007年2月
CHF partners in rural development(カナダ NGO)		2007年2月
Price Waterhouse Coopers (米国国際監査法人)		2007年2月
World Vision(米国 NGO)	小宮 美穂	2007年2月
BBB Wise Giving Alliance (第三者格付け機関)		2007年3月
American Council for Voluntary Action (InterAction)		2007年3月
ワールド・ビジョン・ジャパン	村田 あす香	2007年3月
ピース・ウィンズ・ジャパン		2007年3月

図 1.2-1 : 調査手順



1.3調査関係者

1.3.1調査担当

湊 直信	当財団	国際開発研究センター	所長代行
高木 裕子	当財団	国際開発研究センター	主任
中村 有希	当財団	国際開発研究センター	主任
村田 あす香	当財団	国際開発研究センター	ジュニア・プログラム・オフィサー
坂本 寿太郎	当財団	国際開発研究センター	ジュニア・プログラム・オフィサー
小宮 美穂	当財団	国際開発研究センター	ジュニア・プログラム・オフィサー

1.3.2調査補助

小野 真依	当財団	国際開発研究センター	研究補助
渡邊 さやか	当財団	国際開発研究センター	研究補助
浜名 弘明	当財団	国際開発研究センター	研究補助

2章 調査対象国・機関の NGO 支援の現況

本章においては米国、カナダ、英国、オランダおよび国連の各機関における開発援助政策と NGO に対する資金供与の方法に関して概観する。機関によっては複数の資金供与スキームを有する場合もあり、そうした場合には各資金供与スキームの目的によって特に①対象となる NGO、②対象となる活動、③支払われる資金、④申請手続き、⑤選定基準、⑥NGO による義務、⑦NGO のモニタリングと罰則、といった点がどのように異なるかについて概観する。

2.1 米国国際開発庁(USAID)

2.1.1 NGO の定義

USAIDは特定の非営利団体を民間ボランティア組織(Private Voluntary Organization: PVO)として登録している¹。PVOと認定されるためには次の項目を満たす必要がある。

- ・ 非政府組織 (NGO)² であること
- ・ 非課税であること (国税収入局規約 (Internal Revenue Code) の条項 501(c)(3) に従い税金を免除されている)³
- ・ 非営利であること
- ・ 対外援助法 (Foreign Assistance Act) もしくは公法 480 (Public Law 480) に従い、海外活動を実施または実施する予定があること
- ・ 年間財政の一部を民間セクターから受け取り、市民からの寄付金もしくは労働力などの奉仕を受けていること

上記のとおりPVOとして認められるためには、非常に厳しい条件を満たす必要があり、NGOにとってUSAIDのPVOとして登録されることは容易ではない。また一度登録されても、3年間海外活動を行わなかった場合は、登録が取り消されてしまうことからPVO登録の厳しさが伺える。2007年2月現在、その条件を満たしてPVOとして登録されている数は、米国をベースとした組織が531、米国協同組合開発組織が7、米国以外をベースとしている組織が64である⁴。

¹ USAID(2004a) p.3

ただし、本文後述のとおり PVO に限定した資金供与スキームは減少傾向にあり、PVO に登録されることの現実的なメリットは減少しつつある。

² ここで NGO とは、USAID の定義する NGO であり、いかなる国家あるいは地方政府からも独立して組織される全ての民間および非営利団体を意味する。つまり、営利目的の民間企業を含む、大学や労働機関、財団、PVO が NGO に含まれる。(USAID (2004a))

³ ただし、大学、教育機関、民間財団、病院、研究もしくは科学活動のみを行う組織、教会、ユダヤ教会、モスクなど宗教的活動を主たる目的とする団体は含まれない。

⁴ 登録している PVO のリストは USAID の HP で見ることができると同時に、登録総数も確認することができる。登録している PVO のリストは以下参照。

2.1.2 USAID の開発援助政策と NGO

USAID による PVO/NGO への資金供与方法は大きく分けて業務契約資金供与(Contract)と無償資金供与(Grant)の二つの方法がある。

業務契約資金供与(Contract)は主な目的がUSAIDによる調達もしくはUSAIDの事業の委託であり、その業務内容はあらかじめ詳細に決められている。一方で無償資金供与(Grant)は事業実施内容、計画にPVO/NGOが参画可能で、より自由度が高い。このような資金供与形態の違いから、PVOは無償資金供与(Grant)を受ける場合が多い。この二つの方法をUSAID側からみると、無償資金供与(Grant)は新しい分野でUSAIDに専門家が少なくPVOからのアイデアを求める必要がある場合に、また、業務契約資金供与(Contract)はUSAID内の専門家が確立しUSAIDが方法等を指定する必要がある場合に、など、PVO/NGOに求める内容によって使い分けを行うケースもある⁵。

本調査においては、より用途の限定されていない無償資金供与(Grant)に焦点をあてる。

USAID の無償資金供与(Grant) の実施規定は、USAID が独自に持つものではなく、連邦政府の省庁間で統一した管理基準がある。規定内容は、連邦行政府予算管理局(Office of Management and Budget:OMB)が各省庁へ出す指示書である Circular に多く記述されている。PVO を含む非営利団体(non-profit organizations)への無償資金供与等に関する一般管理基準は Circular A-110 に記述されている。民主主義紛争人道支援局 (Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance、DCHA) の民間ボランティア協力室 (Office of Private Voluntary Cooperation: PVC)をはじめとしたいくつかの機能局には Circular A-110 に加えて、その目的や選定基準がより詳細に決められ、スキームとして確立したプログラムが存在する。

USAIDの無償資金供与は、RFA (Request for Applications)とAPS(Annual Program Statement)の二つの方法によって公示専用のウェブサイトGrants.gov⁶に公示される。RFAは、USAIDによる事業の一部を請け負う案件の公示方法であり、公示期間は最低 30 日間である。Office of Federal Financial Managementの規定したフォーマットに沿った公示方法をとる。一方APSは、PVO/NGOの戦略的な発展をUSAIDが支援する案件の公示方法で、公示期間は最低 6 ヶ月(～1年間)である⁷。こうして公示された無償資金供与(Grant)には、GrantとCA (Cooperative Agreement) という 2 種類の契約形態がある⁸。

米国 PVO :

<http://pvo.usaid.gov/usaid/pvo.asp?All=YES&INCVOLAG=YES&INCSUM=YES>

国際 PVO :

<http://pvo.usaid.gov/usaid/ipvo.asp?All=YES&INCVOLAG=YES&INCSUM=YES>

いずれも 2007 年 3 月 7 日閲覧、リンク確認。

⁵ 2007 年 3 月に東京で行われた USAID アジア地域開発事務所 HIV/AIDS 担当者への聞き取り調査による。

⁶ http://www.grants.gov/applicants/get_registered.jsp

⁷ USAID(2007)

⁸ USAID(2005)

Grantによって契約を締結した場合には、事業実施段階においてUSAIDは実質的な介入を行わないのに対して、CAによって契約を締結した場合には事業実施段階においてもUSAIDが実質的な介入を行う⁹。案件の性質に応じてどちらの契約形態でPVO/NGOを募集するかは当該案件のUSAID担当部署によってその都度決定される¹⁰。また公示方法としてRFAとAPSのどちらを使用するのかもまた当該案件の性質に応じて、事業ごとに担当部署が決定する。

PVO/NGOとのパートナー関係を構築する中心的な窓口は伝統的にPVCであったが、2003年にAmerican Schools and Hospitals Abroad(ASHA)と合併し、現在はPVC-ASHAがPVCの役割を引き継ぎ、PVO/NGO支援を行っている。ただし、PVO/NGOに対して無償資金供与(Grant)を行う部署がPVC-ASHAに限定されているというわけではなく、各USAIDの在外事務所や地域局および他の機能局もまたPVO/NGOに対して無償資金供与(Grant)を行っている(図 2.1-1: 米国国際開発庁 (USAID) のPVO/NGOに対する資金供与スキーム)。

DCHAの2006年度の予算は約15億4,725万米国ドルで、内PVC-ASHAに配当された予算は約3,670万米国ドル(2.4%)である。PVC-ASHAでは、1.NGOの能力強化、2.市民社会の強化、3.海外の市民への米国の知識や経験の提供という3つの目的に対して予算が配分されている。途上国の現地NGOの能力強化を目的としたものとしては、6つのスキームとして確立したプログラムが実施されている。このうち、フィールドでの活動に対する支援スキームには、2003年から始まったNGOセクター強化プログラム(NGO Sector Strengthening Program:NGOSSP)、協同組合開発プログラム(Cooperative Development Program:CDP)、2007年終了予定のマッチング・グラント(Matching Grant)の3つがある。この他のスキームとして確立したプログラムとしては、有能パートナープログラム、海外運賃返済、デントン・プログラムがあり、2005会計年度においてはNGOSSPに620万米国ドル、CDPに550万米国ドル、マッチング・グラントに280万米国ドル、海外運賃返済に270万米国ドル、有能パートナープログラムに200万米国ドルの予算が割り当てられた¹¹。

PVOとしてPVCのスキームから支援を受けるためにはUSAIDへの登録が必要となるが、現在登録されている531団体のうち、USAIDから無償資金供与(Grant)を受けている団体は1/3に止まる¹²。自由競争を原則としている米国社会では、PVOの規模にあわせた資金供与

⁹ 実質的な介入に関して USAID は以下の 4 点であると指摘している。(USAID(2007))

1.PVO/NGO の提出した実行計画の承認、2.主な対象者の承認、3.USAID による事業の共同実施、4.事業中断の勧告権限

¹⁰ ただし案件によってはどちらの契約形態でも申請可能なものもあり、その場合は申請する PVO/NGO がどちらの契約形態で申請するかを選択する。

¹¹ USAID、Office of Private and Voluntary Cooperation Budget Data Sheet, http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2006/cent_progs/pdf/pvc963-002.pdf

¹² 2007年3月に行われた USAID への聞き取り調査による。

のシステムは存在しない。このような場合、経験や能力などをすでに蓄積している一部の団体にのみ資金が流れる傾向があるが、自由競争の原則がある以上、一部の組織が優遇されることは特にない。ただし、中小規模のPVOはNGOSSPを利用する傾向がある¹³。

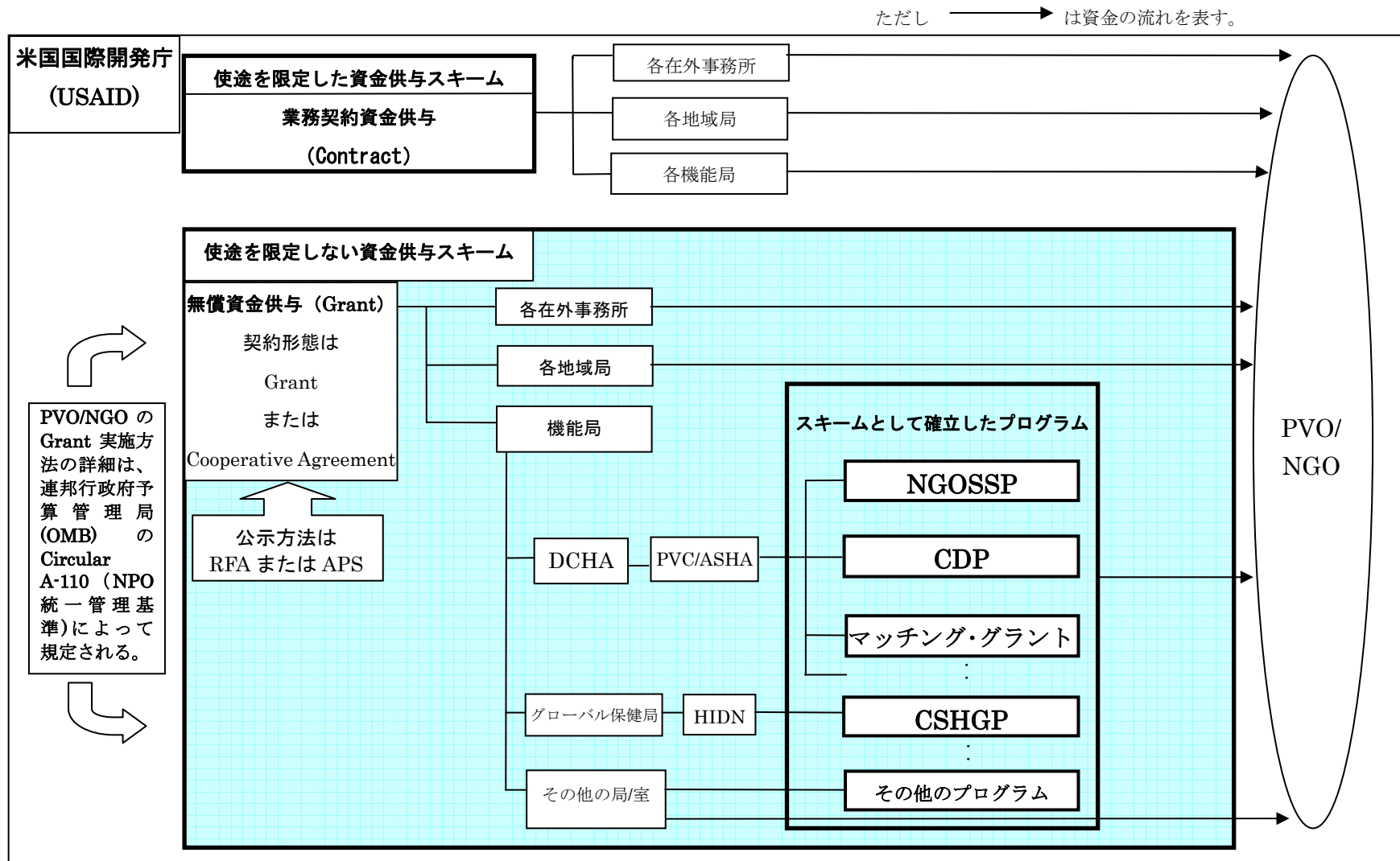
先述のとおり現在 USAID が PVO/NGO へ無償資金供与(Grant)を行う形態は様々であり、PVC-ASHA のほかには主な部署としては DCHA 内の緊急援助を担当する海外災害援助室 (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance : OFDA)、緊急事態発生後から開発までの移行期間を担当する移行イニシアティブ室(Office of Transition Initiative : OTI)、平和のための食糧室(Office of Food for Peace : FFP)等が存在する。

また、無償資金供与(Grant)の多くはPVOに申請資格を限定していない。USAIDの資金供与が営利活動につながらないのであれば、営利団体も資金供与を得る団体の対象となる。しかしながら、これまでの歴史的な背景から米国PVOが受注できる可能性が高く、結果的に、米国PVOが実施している場合が多い。近年では、米国以外の国際PVOが条件を整え、英国ベースの団体や途上国NGOへの資金供与も増えている。米国PVOに出された資金供与であっても、途上国NGOにSub-grantとして資金供与を行っている例も多くある¹⁴。

¹³ アイ・シー・ネット(2004)

¹⁴ 2007年3月に東京で行われた USAID アジア地域開発事務所 HIV/AIDS 担当者への聞き取り調査による。

図 2.1-1 : 米国国際開発庁 (USAID) の PVO/NGO に対する資金供与スキーム



出所 : USAID 公開情報より作成

2.1.3 NGO 支援を巡る国内の議論

米国の海外援助は常に、米国外交に関わる 2 つの目的のもとに実施されている。第一に途上国の市民の生活を向上させ、第二に民主主義と自由市場を拡大することである。これらの目的を達成するために、連邦予算の 0.5%未満を利用して世界で活動しているのが、USAIDである。USAIDは、経済成長、農業、貿易、グローバル保健、民主主義、紛争予防、人道支援の分野での支援を実施している¹⁵。

2001年の同時多発テロの影響により、米国民の 53%がブッシュ大統領による援助予算の増加を支持している一方で、米国民の 80%強が外国よりも国内の貧困対策を優先すべきであると考えている。また、政府を通じた援助は非効率との見方から、国民は PVO を通じた支援を支持する傾向がある。

また、PVOは自由度の高い無償資金供与(Grant)を求めているということもあり、USAIDが公示する資金供与形態のうち、特に用途の限定が極めて高い業務契約資金供与(Contract)の動向には敏感で、常に注目するとともに資金供与形態に関するUSAIDの明確な指針の提示を求めている¹⁶。

1992年から2000年にかけて業務契約資金供与(Contact)を通じてのPVO/NGOに対する資金供与が49%から40%に減って、柔軟性の高い案件が増加している。2002年に設立されたMillennium Challenge Account(MCA)でも、PVO/NGO支援において柔軟性が重要視されている。このようにUSAIDからの用途の限定が少ない無償資金供与(Grant)の比重がPVO/NGOへの資金供与として大きくなってきている近年では、同時にアカウンタビリティおよび透明性重視の傾向が高まり、PVO/NGOに対するフィールドレベルの成果を計る指標の重要性が求められてきている¹⁷。昨今、PVOのアカウンタビリティについては、米国内でも議論が絶えず、PVOを第三者機関が評価し、格付けを行うという傾向も見られる。後述する米国のネットワークNGOのInterActionは独自にPVOが自己査定できるような「PVO基準」を設定し、会員団体の透明性などの向上に努めている。

2.1.4 USAID の NGO への資金供与スキーム

PVCは従来、PVOの組織強化を目的に事業を実施してきたが、事業の持続性の強化とともにPVO/NGOを中心とした市民社会を巻き込んだ事業を行うためには、途上国の現地NGOの存在が重要となるとの考えから、今日では米国内だけではなくNGOセクター全体の育成へ重点が移行している。その一環として、25年間継続し主にPVOの組織力強化を指向したスキームであるマッチング・グラントにかわって、PVOを通して現地NGOの組織力強化を図るNGOSSPが開始された。またマッチング・グラントが終了に至った経緯としては、USAIDから1ドルの資金供与を受けるために1ドルの自己資金を拠出しなければならず、

¹⁵ USAID, "About USAID" http://www.usaid.gov/about_usaid/

¹⁶ USAID(2001)

¹⁷ USAID(2006a)

必ずしも組織強化が必要なPVO支援につながっていなかったという背景もある。このように、PVO支援を主たる目的としたスキームは減少傾向にある。近年の大きな変化として、2002年にPVCが管轄していたChild Survival Programを含む3つのプログラム¹⁸の他部署への移行等が挙げられ、それに伴いPVCの予算は大きく減少している。

USAIDはODAと民間企業との連携をさらに強化するため、2002年にGlobal Development Alliance(GDA)¹⁹を立ち上げ、ODAに民間の知識、情報、市場へのアクセス等といった利点を取り入れた事業を展開している。PVOは営利団体と同様の民間セクターとして政府と連携し、両者はお互いが持ち得ない情報を提供し成果をあげている。

以下では、PVOを含む非営利団体(non-profit organizations:NPO)への無償資金供与等に関する、連邦政府の統一管理基準であるCircular A-110の要件を検討し、さらにスキームとして確立したプログラムの例として、PVC-ASHAが戦略の中心課題として設定しているNGO強化プログラム(NGOSSP)と協同組合開発プログラム(CDP)の2つに加えて、これまでPVCが行ってきた中心的なPVO支援スキームであるマッチング・グラント、Global Health BureauのOffice of Health, Infectious Diseases and Nutritionが行っているチャイルド・サバイバル・アンド・ヘルス・グランツ・プログラム(CSHGP)について検討する。

(1) 無償資金供与(Grant)一般の規定²⁰

① 対象となるNGO

案件毎に当該部署が決定する。しかし、PVOに限定せず、PVOや民間企業を含む民間セクターを対象とする場合が多い。

② 対象となる活動内容

案件毎に目的に合わせて当該部署が決定する。

③ 支払われる資金

支払いは、申請団体が一年目は四半期毎、それ以降は一年毎に予算を作成し、USAIDが1) 前払い 2) 信用状(Letter of Credit)²¹による支払い 3) 精算払いのいずれかにより支払いを行う。信用状による支払いは、1ヶ月に2万5,000米国ドル以下の前払いを申請する場合、

¹⁸ Child Survival Grants は Global Health Bureau、Farmer-to-Farmer Program は Bureau for Economic Growth、Development Education Program(Bureau for Legislative and Public Affairs)の管轄となった。

¹⁹ GDAに関する詳しい情報はhttp://www.usaid.gov/our_work/global_partnerships/gda/

²⁰ 非営利団体との契約に関する基準はCircular A-110によって規定されている。なお、非政府組織を規制するより詳細な規定に関してはUSAID(2007(revision date)) Mandatory Standard Provision for U.S. Nongovernmental Recipients A Mandatory Reference for ADS 303において規定されている。

²¹ 銀行が特定の人に対し、自行または自己の指定した銀行に宛てて手形を振り出す権限を与える保証状のこと。銀行は手形の引き受け・支払いを保証する。(広辞苑より)

申請側の会計統制が過剰な前払いを最小限に抑えられると認められる場合、そして申請側の電子決済メカニズムが十分である場合を除いて連邦資金処理報告(SF272)を提出することになっている。SF272に加え、USAIDが追加資料の提出を求めることもある。例えば、PVOが一年間に1億米国ドル以上の前払いを受領する場合の月毎報告書などがそれにあたる²²。信用状による支払いは前払いや精算払いに比べ政府のリスクが高くなるため、信用力の低い小規模団体等は1)や3)の支払い形態をとっている。大規模PVOが中心となって他のPVOと共同で資金提供を受ける場合²³も信用力の程度により支払い方法を区別している²⁴。

認められる費用に関しては、その団体の資格毎に他の法によって規定されている。非営利団体(NPO)はCircular A-122によって、教育機関はCircular A-21によって、営利企業およびCircular A-122によって特別に定められた団体はFederal Acquisition Regulation (FAR) at 48 CFR part 31.によって規定されている(Circular A-110: 27)。支払い金額は、見積り額に対して支払われる。もし実際の費用が見積り額を下回った場合は、返金しなければならない²⁵。

④ 申請のための手続き

公示された案件に関して PVO/NGO は SF-424 を用いてプロポーザルを提出する。

⑤ 選定基準

各案件の目的に合わせて当該部署が決定する。一般的には、プロポーザルの内容が重視される。加えて、申請団体や従事者の経験や知見など実施可能性と組織の透明性などを考慮して選定される²⁶。

⑥ NGOによる義務

モニタリング、財政報告、成果報告の3点が義務付けられる。通常USAIDは年4回の財務報告、毎年の進捗状況報告および実施計画書更新、中間時およびプロジェクト終了時の成果報告書の提出等をPVO/NGOに義務付けている²⁷。また、PVO/NGOが他のPVO/NGOと提携している場合には、その団体が履行義務を果たしているかに責任を持ち、監督する義務を負う。また成果報告は通常、計画段階における目標と実際の成果との比較、コストが予算を超過した場合にはその要因を含まなければならない。

²² <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a110/a110.html>

²³ Consortium funding

²⁴ 2007年3月に行われたWorld Vision(DC)への聞き取り調査による。

²⁵ USAID担当者へのEメールによるフォローアップ調査による。

²⁶ 2007年3月に行われたUSAIDへの聞き取り調査による。

²⁷ ただしCircular-A110によれば成果報告は年に1回以上の提出を義務づけねばならず、逆に4半期に1度以上もとめてはならない。

なお、政府から 50 万米ドル以上の資金供与を受けている団体は、年に一度外部監査を受けることが CircularA-133 によって義務付けられている。USAID への証憑の提出は求められない。

⑦ NGO のモニタリングと罰則

USAIDによる監査や評価については、途上国現地における事業である限り、現地に赴いて行われる²⁸。通常、USAIDおよび外部のコンサルタントにより実施され²⁹、USAIDのプログラム・オフィサーが評価チームの一員となって評価過程に参加する場合もあるが、全ての評価にUSAIDの参加が伴うわけではない。

また、PVO/NGO がその責務を果たしていないと USAID 側が判断した場合には、USAID はその契約を打ち切ることが出来る。その他事実上 PVO/NGO がその義務を果たせない場合には費用の一部または全部の支払いを留保することが出来る。

(2) スキームとして確立したプログラム① NGO セクター強化プログラム (NGOSSP)

2007 年に終了予定のマッチング・グラントを引き継ぐスキームとして、2003 年に始まり、NGO セクターの開発支援活動の能力強化を目的として 5 ヶ年毎のプログラムとして実施されている。

① 対象となる NGO

米国 PVO および国際 PVO。

② 対象となる活動内容

NGOSSP においては、以下に資する活動が対象となる。

- ・ NGO、NGO ネットワーク、ISO の運営、技術、財政、広報能力強化。
- ・ 広範で、効果的な知識の普及。
- ・ NGO、NGO ネットワーク、ISO によってその支持者に対して供給されるサービスの質の向上。
- ・ 組織力の拡大と汎用性を目的とした重要な政策の実行。
- ・ 内戦からの復興や、内戦を沈静化する能力の向上。

③ 支払われる資金³⁰

Circular A-110 等により規定。(1) ③参照。

²⁸ ワールド・ビジョンからの聞き取り調査によると、評価団には、必ずしも USAID 関係者が含まれない。

²⁹ コンサルタントは、Johns Hopkins University や USAID からの推薦により選出される。

³⁰ NGOSSP には年間 620 万米ドルが配当されている (2005 年)。

④ 申請のための手続き

RFA によって、不定期に米国連邦政府の調達専用ホームページである **Grant.gov** で不定期に適宜公示される。SF-424 に加えて申請 PVO は、プロポーザル提出の際に過去 3 年間の類似案件リストとリファレンス情報の提出が義務付けられている。

⑤ 選定基準

以下の基準に従って、PVO から提出されたプロポーザルを評価し、企画競争により支援する PVO を決定する。

- ・ その国家もしくは地域における NGO セクターを構成している分野、機能、組織などを査定し、包括的なアプローチをとっていること。
- ・ 活動の戦略と投入に沿ったプログラムを策定していること。
- ・ NGO セクターにインパクトを与えるためにどの組織をもっとも強化すべきか決定していること。
- ・ 費用効率が高く、持続的な介入の方法を明確にしていること。
- ・ 紛争における脆弱性の要因を評価し、そうした点に焦点を当てたプログラムの開発を行っていること。
- ・ 持続可能な開発プログラムをうまく実施する能力を示していること。

⑥ NGO による義務

Circular-A110 等によって規定。(1) ⑥参照。

⑦ NGO のモニタリングと罰則

Circular-A110 等によって規定。(1) ⑦参照。

(3) スキームとして確立したプログラム② 協同組合開発プログラム (CDP)

米国協同組合開発組織(Cooperative Development Organizations)が、途上国における協同組合(Cooperatives: co-ops)³¹を支援することで途上国民が自らの発展を明確に意識し、統制する能力を養成することを目的とする。また米国の組織が国際的に活動する能力を強化するとともに現地のカウンターパートの技術支援や訓練の実施を支援する。

³¹ 協同組合とは、その参加者によって所有される民主的で地域に根ざした企業である。
http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/coop.html

① 対象となる NGO

米国の協同組合開発組織。

② 対象となる活動内容

現地の NGO が重要な問題に対する適切な解決能力を拡大、実行そして開発できるよう支援する活動が対象で、それは特に以下のものを含む。

- ・ 厳格な協同組合の規則制定支援。
- ・ 政策に根ざした管理支援。
- ・ 自立のために重要となる参加者資格の平等性の確保支援。
- ・ 外部からの援助への依存度の緩和支援。

また、副次的なものとして、米国の協同組合とその参加者が国際開発の努力に対する関心を喚起することがある。

③ 支払われる資金

予算配分は、550 万米国ドルが配当されている（2005 年）。プロジェクトベースで資金供与が行われるが、PVO に対して支出される額の上限は明示されていない。ただし、直接費、間接費比率などの支払われる費用は CircularA-122 で規定されている。

④ 申請のための手続き

Circular-A110 等によって規定。(1) ④参照。

⑤ 選定基準

本プログラムは米国の組織が長期間に渡って蓄積した専門性と資源を有効利用することにより、途上国の現地協同組合等、組合ベースの企業のニーズに応えるものであり、実施団体は、競争形式によって選定される。

⑥ NGO による義務

Circular-A110 等によって規定。(1) ⑥参照。

⑦ NGO のモニタリングと罰則

Circular-A110 等によって規定。(1) ⑦参照。

(4) スキームとして確立したプログラム③ マッチング・グラント

マッチング・グラントは 1978 年に始まった、現地レベルでの PVO の開発活動を 3-5 年単位で資金供与するプログラムである。2002 年に新規の募集を停止、2007 年には完全に終

了する予定である。第一の目的として掲げられていたPVOの組織強化という役割は次第に低下し、USAIDの政策がPVOを通じた現地NGOの強化へと目的の重点はシフトしていったため³²、現在その役割は先述のNGOSSPに引き継がれている。

① 対象となる NGO

米国 PVO。

② 対象となる活動内容

海外でのコミュニティベースでのプログラム活動が対象で、具体的には以下の4つを目的としている。

- ・ USAID の政策に則した地域での持続可能性と影響の増大に資するであろう PVO の政策の支援と強化。
- ・ PVO の計画、運営の能力を拡張するための支援および開発計画を実施するための技術的能力の拡張支援。
- ・ PVO との連携を通じた現地 NGO の能力拡大。
- ・ 開発援助に向かう米国の民間資金 1 ドルに対して、1 ドルの公的資金を支援し、民と官による計画を通じた民間資金へのインセンティブ付与。

③ 支払われる資金

1年あたりの供与実績は1993年から1998年の期間において、1,400万から1,800万米国ドル台を推移している。1998年の実績は、36件、約1,800万米国ドルであった。一件あたりの平均供与額は50万5,000米国ドルで、このうち供与金額の最大のものは160万米国ドル、最小のものは10万米国ドルであった³³。

USAIDからグラントの供与を受けるためには、全費用の最低20%を自己資金として準備する必要がある³⁴が、マッチング・グラントにおいては、PVO側の拠出する資金とほぼ同額をUSAIDは供与することになる³⁵。支払われる費用はCircularA-122に規定される。

2005年度の予算配当は、280万米国ドルである。

④ 申請のための手続き

³² USAID (2002)

³³ 国際開発センター (2000)

³⁴ ただし、この規定は2005年に撤廃され、無償資金供与(grant)を得る場合であってもPVOは自己資金支出の義務はなくなった。USAID(2006b):p.5

³⁵ 実際2001年から2005会計年度にペルーとモザンビークにおいて、貧困に対処するためのアグリビジネスと農産物生産ラインの強化を行ったカナダを拠点とする国際PVOであるMEDAの事例においては、トータルの支出としてMEDAが1,249,696米国ドルの資金を拠出し、USAIDは1,231,032米国ドルを供与した。

Circular-A110 等によって規定。(1) ④参照。

⑤ 選定基準

持続的に開発プログラムを成功させていることを評価の基礎として、PVO/NGO から提出されたプロポーザルを評価し決定する。

⑥ NGO による義務

Circular-A110 等によって規定。(1) ⑥参照。

⑦ NGO のモニタリングと罰則

Circular-A110 等によって規定。(1) ⑦参照。

(5) スキームとして確立したプログラム④ チャイルド・サバイバル・アンド・ヘルス・グラント・プログラム (CSHGP)

USAID は 1985 年以来 PVO/NGO が行うコミュニティベースの子どもの生存と保健に関するプログラムを支援してきており、チャイルド・サバイバル・アンド・ヘルス・グラント・プログラムは、プログラムを実施する PVO/NGO やその連携団体の活動を支援することにより、これまで USAID が支援してきた成果に継続的に寄与することを目的としている。

① 対象となる NGO

PVOを含む非政府組織。ただし、一度も米国政府の業務を受託した経験がない米国PVOとNGOは、本プログラムが指定する 1)新規 2)一般 3)結核の 3つのカテゴリーのうち、1)新規の事業にしか申請できない³⁶。

② 対象となる活動内容

コミュニティベースの保健プログラムのうち、特に子供の生存や保健の技術分野で活動している PVO/NGO を支援するため、毎年新しい“Cooperative Agreement”を締結している。この際の選定は企画競争によるものであり、担当部署が選定を行う。

そのほかに、168カ国で活動している 44 団体の CORE Group を支援し、ネットワーク形成を重要としている。

③ 支払われる資金

2005 年度の予算配当のうち、無償資金供与 (Grant) の配当は明記されていないが、子供の生存や保健、栄養摂取に関する予算配当は、5,090 万米国ドルであった。支払われる費

³⁶ Request for Applications (RFA) No. M/OAA/GH-07-003 FY-2007 Child Survival and Health Grants Program (CSHGP)(2006)

用は CircularA-122 に規定される。

表 2.1-1 : ワールド・ビジョンが受けた Child Survival Program の資金供与例

プログラム名	Landak/REACH CSP	Pragati CSP
期間	Sep 29,1999-Sep 30, 2004	Sep 30, 2003-Sep 29, 2007
実施国	Indonesia	India
供与金額	999,712 米国ドル	2,499,771 米国ドル

④ 申請のための手続き

公示方法は RFA を用い、契約方法は “Cooperative Agreement” を使用している。申請のための手続きは、上記の規定の支援プログラムと同様 CircularA-110 によって定められている。(1) ④参照。

⑤ 選定基準

技術的な提案は RFA に示された技術基準を元に選定が行われる。費用については、契約担当官が提出された費用の妥当性を判断する。その後、適当と思われるいくつかの団体と費用の交渉を行い、費用に比べて最も効果が大きいと考えられる組織を選定する。

⑥ NGO による義務

CircularA-110 等によって規定。(1) ⑥参照。

⑦ NGO のモニタリングと罰則

CircularA-110 等によって規定。(1) ⑦参照。

2.1.5 NGO への資金供与事例

(1) NGO 資金供与選定過程の詳細

USAIDの無償資金供与は、公示(RFP/APS)に対してプロポーザルを提出する場合と、時期を問わずプロポーザル提出する自発的協力申請(Unsolicited Assistance Application)がある。また、公示の中でも、地域や分野を特定している場合と、どのような事業を行うかは特定しておらず、国、セクターをまたがる場合とがある。国を指定している場合は、多くの場合、在外事務所が実施者を選定し、国をまたがる案件に関しては、指定された案件に関する専門性と経験をもつ専門家によって構成される調査委員会(Review Committee)によって選定される³⁷。

無償資金供与に基づく案件はすべて実施希望者のプロポーザルに提出を求め、内容によっ

³⁷ ただし、各 USAID 在外事務所もこの委員会に参加することで、選定に参加している。

て選定される。ただし、新参の NGO が USAID の公示案件に申請したとしても、選定されることは難しい。というのも、選定は「経験」を重視しているからである。NGO がどれほどよいプロポーザルを提出したとしても、プロジェクト実施地域や実施セクターに関する専門家が入っているかなど、実施者については、十分に協議された上で、決定される。しかし、USAID は PVO/NGO 同士の提携も認めているため、USAID から資金供与を受けられない PVO/NGO が、経験を持つ PVO/NGO の共同実施者として活動する場合もありうる。

USAID から PVO として資金供与を得るためには、USAID に事前に登録することが義務付けられている。登録には、内国歳入庁(Internal Revenue Service: IRS)の国税収入局規約の条項 501(3)(c)に従い、税控除を受けていることが条件となっており、USAID は実施者を選定する前段階でハードルを設け、厳格に審査している。

(2) 米国 NGO のケーススタディ

ここでは、米国の大手国際 PVO である「ワールド・ビジョン」および米国最大のネットワーク NGO である「InterAction」を例に、PVO が USAID からどのように資金提供を受け業務を遂行しているかを述べる。また、InterAction に関しては、当団体が現地での事業をもたないことから、米国 PVO のアカウンタビリティ、透明性および信頼力強化のための取り組みを中心に述べることとする。

① ワールド・ビジョン

・ ワールド・ビジョン概要

USAID から年間巨額の資金援助を受けているワールド・ビジョンは、世界 97 カ国において、緊急援助、教育、保健、経済開発等の分野で活動を行っている³⁸。当団体の総収入は、約 9 億 4,000 万ドルで、そのうち 4 割以上が民間からの寄付金で占められ、政府からのグラントは 28%となっている³⁹。

・ USAID からの資金供与

ワールド・ビジョンは、“Grant”もしくは“Cooperative Agreement”により USAID から資金援助を受けており、多くの場合、USAID のウェブサイト、日常から関係強化を図っている政府機関や他の PVO からの口伝えにより情報収集を行い、プロポーザルを提出している⁴⁰。プロポーザルは、公示もしくは自発的協力申請(Unsolicited Assistance Application)により申請され、緊急援助の場合は後者が一般的である⁴¹。提出したプロポーザルの内容

³⁸ USAID(2006b)によると World Vision は 2004 年の会計年度では、USAID から資金提供を受けた PVO の上位 6 番目に位置し、その額は 8,152 万米国ドルである。

³⁹ World Vision(2006)

⁴⁰ 2007 年 3 月に行われた World Vision(DC)への聞き取り調査による。

⁴¹ ワールド・ビジョンは各分野の専門家を抱えているため、プロポーザル作成にあたり、外部からコンサルタントを雇うことはまれである。

に対してUSAIDが介入し、内容（例えば達成目標等）を変更することはないが、プロジェクト開始後に、USAIDから他地域にプログラムを拡大あるいは追加援助資金があるような場合には事業自体を拡大するよう求められることもある。申請から資金提供までに要する期間はケースにより異なるものの、通常はおおよそ一年かかり、緊急援助の場合でも45日かかる⁴²。このように申請時からプロジェクト開始までに一定の時間があるため、USAIDは申請時の依頼書内容と現状との整合性を考慮し、プロポーザルの修正を求めることができる。また、プロジェクトの延長は、実施者側の要請に基づき、USAIDがプロジェクトの質、信用力および米国政府の優先分野や地域を考慮し、比較的容易に承認される。契約書には、主に無償資金協力名、国名、供与期限、供与額、報告要件（報告書受領担当者名および受領日時）、間接費、調達・渡航に関する規則、申請団体と資金提供契約を結んでいる他団体名、および他団体の報告要件等が記載されている⁴³。

・ Child Survival Program の事例

ワールド・ビジョンは、1999年9月29日から2004年9月30日までUSAIDからの無償資金協力の下、インドネシアでLandak/REACH Child Survival Programと題するプロジェクトを行った。本プロジェクトに対するUSAIDからの総資金供与額は999,712米ドルであり、プロジェクト期間内に当団体はUSAIDに対し以下の報告書を提出した⁴⁴。

1. 財務報告書（年4回）
2. 業績報告書（毎年）
3. 評価報告書(中間時およびプロジェクト終了時)⁴⁵

通常、財務報告は、米国政府指定のSF-269という、無償資金協力名、供与期間、支出額（プロジェクト開始時からの総支出額および財務報告対象期間の支出額）等が書かれた非常にシンプルなフォーマットを通じて報告される⁴⁶。Landak/REACH Child Survival Programの際は、ワールド・ビジョンのインドネシア支部および国際本部により会計検査

⁴² 2007年3月に行われたWorld Vision(DC)への聞き取り調査による。当団体のChild Survivalプロジェクトでは、提案依頼書提出後から資金提供を受けるまでに約1年かかった。

⁴³ 2007年3月に行われたWorld Vision(DC)への聞き取り調査による。

⁴⁴ 2007年3月に行われたWorld Vision(DC)への聞き取り調査による。

⁴⁵ 評価報告書の提出の有無はプロジェクトの実施期間による。プロジェクトが一年未満の場合、評価報告書ではなくプロジェクトの結果等の詳細情報を含んだ最終報告書を提出することが多い。

⁴⁶ 財務報告については連邦行政府予算管理局（Office of Management and Budget）

<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a110/a110.html#reports> の“Finance Reporting” *Reports and Records.52*を参照。SF-269は

http://grants.nih.gov/grants/fsr_sf269a_short.pdf から入手可能。プロジェクト終了時には、90日以内にSF-269を提出しなくてはならない。

が行われた⁴⁷。業績報告書には、目標、実際の成果、そして目標が達成されていない場合の理由等が記載されており、USAIDの判断により報告書の提出頻度（四半期毎または一年毎）が決定される。評価は、通常、当団体および外部のコンサルタントにより実施される⁴⁸。そのため、USAIDのプログラムオフィサーが評価チームの一員となって評価過程に参加する場合もあるが、全ての評価にUSAIDの参加が伴うわけではない。Landak/REACH Child Survival Programでは、中間期およびプロジェクト終了時に評価報告書を提出している。また、通常、USAIDからの要求を満たすため、当団体のプログラムオフィサーやフィナンソフイサーによる現地調査やUSAID本部およびUSAID現地オフィスと定期的なコンタクトおよび意見交換を行っている。

支払いは、一度、ワールド・ビジョンとUSAID間で契約が締結されると一年に必要な予算に基づき信用状(Letter of Credit)による支払いが行われ、予算額以上の支出がある場合でも予算の修正が容易にできるようになっている⁴⁹。

なお、ワールド・ビジョンが行ったChild Survival Programの成果については、1995年10月1日から2001年11月30日にエチオピアで行われたSenkolla Child Survival Projectの完了報告書がUSAIDのウェブで公開されている。報告書によると、本プロジェクトはエチオピアの保健省との協力の下行われ、1)5歳以下の子どもと母親の罹病率と死亡率の減少、2)パートナーの能力強化と質が高く持続的な保健サービスの提供を行うことを目的に実施された。これによって、ゴミや排泄の適正な処理による衛生の確保や、母子及び乳児に対する保健サービスの向上が達成されたことなどが報告されている⁵⁰。

・ NGOの信用力について

ワールド・ビジョンはすでに信用力を保持しているため、信用力強化に特化した取り組みは行われていないものの、基本的には、KPMG(米国の国際監査法人)などの外部の監査法人だけでなく内部監査部門による監査およびInterActionなどのメンバーシップ基準を満たすことにより信用力を確保しているといえる。ワールド・ビジョンは、BBB Wise Giving Alliance等の外部評価機関から高い評価を受けているものの、これら外部評価機関を利用して信用力強化を図っているわけではない⁵¹。また、さらなる信用力強化のため、当団体は、「Child Sponsorship Certification」を2005年に完結させている。

⁴⁷ 会計検査に関する CircularA-133 の規定は、

<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a133/a133.html> を参照。

⁴⁸ コンサルタントは、Johns Hopkins University や USAID からの推薦により選出される。

⁴⁹ 2007年3月に行われた World Vision(DC)への聞き取り調査による。

⁵⁰ World Vision Ethiopia(2001)

⁵¹ BBB Wise Giving Alliance(BBB)は、ワールド・ビジョンが BBB の定める 20 の Standards Accountability を満たしていると評価している。

<http://charityreports.give.org/Public/Report.aspx?CharityID=2544>

② American Council for Voluntary Action (InterAction)

米国における最大規模のネットワーク団体であるAmerican Council for Voluntary Action(InterAction)は約 160 の国際協力NGOを抱え、メンバー団体の効率性・専門性の強化に従事している。また、参加型フォーラム等の開催を通してメンバー間でのパートナーシップやリーダーシップを促進している。InterActionの会員となるためには、当団体が定める「PVO基準」に従うことが条件となる。そして加盟後も本基準に従って内部評価をすることが義務づけられている。本基準は、PVOの海外進出に伴い、社会に対する説明責任および信頼を確保する必要性から、メンバー団体の規範や効率性強化のために 1992 年に設立された。これは、各InterActionメンバー団体が、PVO基準を満たしているかどうかを自ら内部評価する、自己査定 (Self-Certification) である。基準を満たしていない場合は、アクションプランを作成し、一年の猶予の中で基準を満たすために必要なステップを踏むよう要請している。外部評価機関であるthe National Charities Information Bureau やthe Philanthropic Advisory Service of the Council of Better Business Bureausの基準に比べ、本基準は、ガバナンス、財務報告、資金調達、パブリック・リレーションズ、マネジメントだけではなくプログラム実施に関する基準も含まれている点で優れているとInterActionは強調している⁵²。本基準は、ドナー、政府、他NGO、そして社会全体との信頼構築だけでなく、メンバー団体間の関係および団体の組織の見直しや改善に貢献している。特に、中小規模のNGOは本基準を満たすことで組織の改善を図り、InterActionのメンバー団体になることにより、正当性 (Legitimacy) を確保し、USAID等に対する発言力を強めることができるというメリットがある。近年、各団体の最高経営責任者あるいは理事長の署名と共に毎年提出されるPVO Standard Compliance Formだけでは不十分であるとの声を受け、PVO基準の信頼のさらなる強化を図るため、InterActionは「Child Sponsorship Certificate」および自己査定プラス(Self Certification Plus: SCP)を導入した。「Child Sponsorship Certificate」と称する認証システムは、チャイルドスポンサーシップに従事するNGO 5 団体⁵³がPVO基準を満たしているかどうかを第三者機関を通して認証する初の試みである。1999 年に開始された本認証制度は、国際労働規格SA8000 の認定機関であるSocial Accountability International (SAI) により監査され、米国本部だけではなくフィールド調査等を含む包括的なプロセスを踏んだ後、2005 年 7 月までに全 5 団体が認証を受けた⁵⁴。本認証制度を通して、外部に対する信用力を増しただけではなく、競争関係にあった団体間における調和および情報の共有が促進された。

この「Child Sponsorship Certificate」の導入を受け、2004 年 2 月に他のメンバー団体の内部評価強化のため、「自己査定プラス (Self-Certification Plus : SCP)」が開始された。

⁵² 2007 年 2 月に行われた InterAction への聞き取り調査による。

⁵³ 5 団体とは、World Vision, Plan International-USA, Christian Children's Fund, Children International, Save the Children である。

⁵⁴ InterAction “Annual Report” 2005

SCPは、外部認証ではないものの、PVO基準を満たすために必要な証拠を自ら収集し、厳格かつ統一的に内部評価できるよう詳細な質問形式に基づくガイドラインで構成されている⁵⁵。本ガイドラインに沿って、メンバー団体は従来のPVO Standard Compliance Formに加え、チェックリストと質問書の提出が義務づけられている⁵⁶。本ガイドラインは、「ガバナンスと管理」、「プログラム」そして「組織の責務」の主要3項目で構成されており、全メンバー団体は、「ガバナンスと管理」「プログラム」に関する基準を満たすことが義務付けられているが、「組織の責務」に関しては、各団体の特質や発展段階を考慮して比較的緩やかな基準を設けている。2005年までに40のメンバー団体がSCPを完成させ、InterActionは、2006年までに全てのメンバー団体がSCPのガイドラインを使用し、内部評価するよう求めている。NGOからは、SCPを履行する中で、内部評価だけではなく外部評価による信頼性確保の必要性が唱えられている⁵⁷。

これらInterActionによる信用力強化への取り組みは、USAIDにも認められ、USAIDから資金援助を受ける際の公式な要件ではないものの、申請団体に対しUSAIDがInterActionのメンバーになるよう助言を行う場合が多い⁵⁸。また、InterActionは、USAIDと公式、非公式に話し合いの場を設け、頻繁に情報交換をすることにより密接な関係を築いている。

2.1.6 USAID に見る資金供与目的の変化

かつてはUSAIDの中でもPVCが自国のNGOの財政および運営能力を育成することを目的として資金を拠出していた。しかしPVOの成長と共に資金供与の目的は徐々に途上国における現地NGOの能力支援へと変化した。そして今日USAIDにおける公示案件は多くがPVOに限定していない。むしろ、民間企業と競合しうる成熟したパートナーとしてPVOをみなし、効果的でありさえすれば、民間企業であってもPVOであっても業務を委託するという方針がとられている⁵⁹。例えばUNHCRの事例で取り上げるピース・ウィンズ・ジャパンのように日本のNGOもまた、民間企業と競合する環境において、USAIDのパートナーとして資金供与を獲得している。

⁵⁵ InterAction “PVO Standard Self-Certification Plus Guidelines 2006”

http://www.interaction.org/files.cgi/908_SCP_Guidelines_2006.doc

“Self-Certification Plus Resource Guide”

http://www.interaction.org/files.cgi/5526_SCP_Resource_Guide.pdf

⁵⁶ 現地では、内部評価であるため、証拠書類の提出は求められていない。

⁵⁷ 2007年2月に行われたInterActionへの聞き取り調査による。

⁵⁸ 2007年2月に行われたInterActionへの聞き取り調査による。

⁵⁹ 2007年3月8日現在USAIDによる資金供与プロジェクトとして公示されている40件のうち、非営利団体に申請資格がかぎられていたものは4件であった。

フェデラル・グラントホームページ(<http://www.grants.gov>)より。2007年3月8日閲覧。

2.2カナダ国際開発庁(CIDA)

2.2.1NGO の定義

カナダの国際開発支援プログラムにとってボランティア・セクターは重要なパートナーとして認識されている。ボランティア・セクターには、NGOs、学術研究所、地方議会、訓練施設、協同組合などが含まる⁶⁰。そしてCIDAは支援するボランティア組織に明確な限定を定めず、広く 270 近いボランティア組織を支援している⁶¹。

2.2.2CIDA の開発援助政策と NGO

CIDAは開発協力政策として、まず第1に、カナダ国民の地球市民、平等、持続可能な環境に対する価値観を高めるとともに、安全、繁栄、ガバナンスに対する関心を向上させることを挙げている。その他、MDGsの達成や他の援助機関との協調のもとでの効果的で集中的な援助による貧困削減、地球規模の問題に対する持続可能な解決策の促進などを掲げている⁶²。

活発な市民社会が存在しているカナダでは、政府がNGOの役割を認め、政府とボランティア・セクターの役割分担、責任と資金供与方法を明記したA Code of Good Practice on Fundingを2002年に発行している⁶³。

CIDAは、カナダ・パートナーシップ局(CPB)を通して、ボランティア・セクターに対し主として資金面での支援を行っている。こうした支援を通じてCIDAは、次の5つの目標を達成しようとしている。

- ・ 途上国パートナーの能力強化。
- ・ ボランティア・セクターの政策影響力の増加。
- ・ ネットワーク、調査、財政、ボランティアなど資源の有効活用。
- ・ コミュニティー、国家、地域、グローバルレベルでの知識および情報共有の促進。
- ・ 開発分野におけるカナダ人の参加拡大。

2.2.3NGO 支援を巡る国内の議論

成熟した市民社会を有するカナダには17万以上のボランティア組織が存在し、半数以上がカナダ国税庁に登録された団体で、その収入の30%を民間からの寄付で賄っている。よって、ボランティア組織にとっても政府の支援が重要な資金源となっている一方で、政府としてもボランティア組織の参加によって、国民の政府開発援助への理解を得られるように努めている。

⁶⁰ CIDA(2002): p.18

⁶¹ そのためこれ以降本稿では、特段の指定がない限りカナダが支援する非営利団体をボランティア組織と明記する。また、そうしたボランティア組織が提携関係を結ぶ発展途上国の非営利団体を現地NGOとする。

⁶² 詳しくは、<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/NIC-5493749-HZK>

⁶³ 詳しくは、CIDA(2002)を参照

ボランティア組織は政府の資金供与を受けるとともに、必ずカナダ国民の途上国援助への参加を促す活動が含まれることが条件となっている。

2.2.4 CIDA の NGO への資金供与スキーム

CIDAがボランティア組織⁶⁴を支援する理由として挙げられる重要な点は、CIDAがなぜ途上国を援助するかの説明責任である。ボランティア組織を開発援助のパートナーとして取り入れる理由として⁶⁵、①途上国NGOのキャパシティビルディング、②カナダNGOの政策的な影響を途上国NGOに与えること、③カナダ国民の開発教育の3点が挙げられている。途上国のニーズに対するアクセス等のNGO自身の資源や専門性を重視するとともに、ボランティア組織は地域社会の支援を得ていることから、ボランティア組織への資金供与はカナダ国民に税金を途上国援助に投じることを理解してもらうためのツールのひとつとなっている⁶⁶。ボランティアを行う団体への支援はカナダ国民に浸透しており、カナダ国民の多くは抵抗なくチャリティに参加している⁶⁷。

CPBの下で実施されているボランティア組織に対する資金供与プログラムは、ボランティア・セクタープログラム(Voluntary Sector Program : VSP)、ボランティア・セクター基金(Voluntary Sector Fund : VSF)、大学・短大プログラム、イノベーション基金、スタン・アローン・パブリック・エンゲージメント基金、ボランティア協力プログラム、ユースプログラムの7つがある。それぞれの資金供与スキームには、組織、プロポーザル評価、財政の3点において、細かい基準が設けられている。中でも、大規模ボランティア組織に資金供与を行うスキームであるVSP、中小規模のボランティア組織に対して資金供与を行うスキームであるVSFが、用途を限定しない援助供与スキームになっており⁶⁸、VSPとVSFは同時に申請できない。

その他に、CPB以外にCIDA Bilateral Programmeから資金供与を受ける場合もあり、その場合は、民間企業との競合であったり、民間企業との連携による申請となる。

以下では、VSP、VSFの2つについて検討する。

⁶⁴ カナダでは途上国で国際協力を行っている団体のことをボランティアセクター(Voluntary Sector)と呼んでいる。

⁶⁵ CIDAでは、NGOに資金供与を行う部署は、Canadian Partnership Branchの中に属し、その中で、営利セクターとボランティアセクターに部署が分かれている。

<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/NIC-54115825-LR9>

⁶⁶ 2007年2月に行われたCIDA(Voluntary Sector Programs Directorate)への聞き取り調査による。

⁶⁷ アイ・シー・ネット(2004)より。

⁶⁸ 2004年にプロジェクト・ベースであった、NGO Project Facility(NFP)、The Environment and Sustainable Development Program(ESPD)、Innovative FundをVoluntary Sector Fund(VSF)として一つの窓口にした。

(1) ボランティア・セクタープログラム (VSP)

VSP は、途上国のパートナーと連携しているカナダのボランティア組織による持続可能な海外開発プログラムの支援や、カナダの国際開発の担い手を支援することを目的としたスキームである。

① 対象となる NGO

カナダに拠点を持ち、カナダの法律あるいは州法によって、非営利団体として法人化されている団体。

② 対象となる活動⁶⁹

以下の点を満たす活動が対象となる。

- ・ プログラムが MDGs への関与、重点地域、ジェンダー、環境への配慮といった CIDA の指令の一つ以上に焦点を当てていること。
- ・ プログラムが、少なくとも一つ以上の VSP の目標を対象としていること。
- ・ 貧困層と社会的弱者への政策的影響を強めること。
- ・ 少なくとも一つの途上国の NGO と提携して行われること。

③ 支払われる資金

VSP による財政支援プログラムは継続期間が通常最短 3 年で、予算も最低 50 万カナダドルの供与を CIDA から受けるものでなければならない。

CIDA から当該組織への資金供与の割合は、CIDA : 組織で見ると、最大で 3 : 1 であり、プロジェクトにかかる予算の 4 分の 1 は当該組織が拠出しなければならない。また直接費の 12% が間接費として認められる。資金の支払い方法に関しては、契約の際に CIDA との間で取り決められる (後述 ⑥参照)。

④ 申請のための手続き

申請は常時可能で、特に締め切りは設けられていない。CIDA にコンタクトを取り、当該組織と可能であればプロジェクトの説明を CIDA に行った後で、指定されたフォーマット⁷⁰によってプロポーザルを電子ファイルかファックスで CIDA に送付する。

⑤ 選定基準

資金供与を受けるためにボランティア組織は以下の要件を満たさなければならない。

⁶⁹ 詳しい地域や国は以下を参照のこと。

<http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm>

⁷⁰ フォーマットでは、予算や提携する途上国の NGO の情報など、特に②や⑤に関わる情報の記述が求められている。

- ・ 途上国パートナーと3年以上の協力関係を持ち、一カ国以上で広く国際開発を行い、指導力有していること。
- ・ 明確な内部管理体制を有すること。
- ・ 2年以内に監査済みの財務諸表があり、最新のものが18ヶ月以内に完成していること。

上記を満たしたボランティア組織に関して、CIDAは以下の観点から提出されたプロポーザルを評価する。

- ・ 明確かつ現地に則した開発ニーズを特定し、そのニーズに対するアプローチおよび結果⁷¹が明確かつ論理的に結びついているか。
- ・ 予想される資源の投入と効果の関係が妥当であり、かつカナダが新たに現地の効用を高められると明確に予測されるか。

また、CIDAは予想される成果を当該組織が実現できるかどうかは、以下の観点から判断する。

- ・ 現地において十分なオーナーシップ、パートナーシップ、結果に対するアカウンタビリティを有しているか。
- ・ 対象となる部門、地理および運営に関する経験を十分に有しているか。
- ・ プロジェクト実行のための方法論における技術を十分に有しているか。
- ・ 前提条件およびリスクを把握していて、それらを提示しているか、またそうしたリスクの緩和戦略を有しているか。
- ・ その提案が組織の戦略計画に組み込まれていて、理事会から支持されているか⁷²。

上述の選定基準を満たし、現在進行中のVSPおよびVSFが1年以内に終了する場合は、新規のVSPを申請することができる。

⑥ NGOによる義務

プロジェクトの実施に先立って、ボランティア組織とCIDAはコントリビューション契約を締結する。コントリビューション契約はおおまかに定まった形式があり、契約締結に際して望ましい報告・モニタリングの方法およびスケジュールを両者の協議の上決定する。ただし最低1回の会計および成果を明確にした中間報告と、最終報告の提出がボランティア組織に義務付けられる⁷³。

⁷¹ただし結果は明確かつ現実的で、測定可能でなければならず、CIDAの関与が終了しても、結果（効果）が持続する確証がなければならない。

⁷²ただしもし当該団体がすでにVSPもしくはVSFから支援を受けている場合は、VSPからの財政支援を受けられないが、Conference Secretariatや国際ユースインターンシッププロジェクトには例外規定が設けられていて、VSPを同時に受けることも可能である。

⁷³ Treasury Board of Canada Secretariat(2000): p.16

コントリビューション契約では、成果をもとにして資金が支払われることになっている⁷⁴ため、ボランティア組織は支払いの請求を行う際に会計状況と、企画書で計画された成果に対して実際の成果を報告しなければならない。ただし、支払いの際に毎回報告を要求することが現実的でも、費用に対して効果的でもなく、かつ適切な目的に使われているという確証がある場合には、報告の頻度はより少なくてもよい。

⑦ NGO のモニタリングと罰則

CIDA はボランティア組織が予め決められた条件に従っているかを監視する義務を有し、ボランティア組織から提出された報告および会計と評価の結果を精査し、必要な場合には監査と助言、指導を行う。コントリビューション契約には、CIDA の監査権限が明記される。また、必要な場合には第三者機関によるボランティア組織の評価が行われる場合もある。

(2) ボランティア・セクター基金(VSF)⁷⁵

VSF は、カナダのボランティア組織が途上国のパートナーと提携して行う持続可能な国際開発プロジェクトを支援することを目的としている。

① 対象となる NGO (組織としての適正)

定期的に出選される理事会を持ち、カナダの法律もしくは州法で非営利団体として法人化されている、カナダに拠点がある団体。

② 対象となる活動

途上国のパートナーと連携しているカナダのボランティア組織によって提案された国際開発プロジェクトであること。ただし、5つの優先分野（ジェンダーの視点を横断的なテーマとして、ガバナンス、保健、基礎教育、民間セクター開発、環境）のうち少なくとも一つの分野に関する3年以内のプロジェクトでなければならない。

③ 支払われる資金

VSF は、(現地組織提供分ではなく)カナダ側が提供する資金全体の最大75%まで供与し(つまりカナダのボランティア組織は最低 VSF の4分の1の資金を提供する)、CIDA は一つのプロジェクトに対して最大50万カナダドル(最大3年間)を供与する。ただし一期に供与を受けられる案件は最大3件である。

④ 申請のための手続き

申請時期に関して特段の取り決めはなく、事前にCIDAにコンタクトを取り、可能であれ

⁷⁴ Treasury Board of Canada Secretariat(2000): p.12

⁷⁵ 年間2,000万カナダドルの予算が配分されている。

ばプロジェクトの説明をする。そして指定されたフォーマット⁷⁶によってプロポーザルを電子ファイルで送付する。

⑤ 選定基準

支援を受けるためにボランティア組織は以下の条件を満たさなければならない。

- ・ 2年以内に監査済みの財政諸表があり、最新のものが18ヶ月以内に完成していること
- ・ 組織の過去2年間の財政において、年間の収入がカナダ国内から少なくとも5万カナダドル以上あること。ただし CIDA から一度も財政支援を得たことのない組織は、少なくとも年間2万カナダドルの収入があることを証明すればよい。
- ・ 途上国パートナー組織との連携により途上国で国際開発の管理・運営を行う経験を少なくとも2年間もつこと。
- ・ 過去の CIDA 財政支援プロジェクトと関連して、CIDA との未解決の問題がないこと
- ・ VSF で規定されている一つ以上の適性国家をターゲットにしていること。
- ・ CIDA の VSF 財政支援で決められている 3 : 1 の割合の予算を確保していること。
- ・ VSP からの財政支援を受けていないこと(ただし組織のプログラム財政支援が一年以内に終了するのであれば、現在支援を受けて実施しているプログラムの財政支援が終了するまで、認可されたとしてもプロジェクトを始めてはならないと理解していれば VSF に申請することができる)。

上記を満たしたボランティア組織に関して、CIDA は以下の観点から提出されたプロポーザルを評価する。

- ・ プロジェクトの開発目標の焦点、受益者、達成目標が CIDA の優先分野の少なくとも一つを支援している。
- ・ プロジェクトがカナダ・パートナーシップ局のボランティア・セクターの目標(途上国組織の開発能力、貧困層、社会的弱者もしくは関係するカナダ人の能力強化)の少なくとも一つに関与している。
- ・ CIDA の適切な重点地域における開発の優先分野・計画・戦略が、現地の能力強化を含めた貧困層・社会的弱者の開発ニーズに的を絞った形で支援する。
- ・ 当該プロジェクトは CIDA のジェンダー政策に従っている。
- ・ 提案された計画の開発目標と矛盾しない形で、環境に対する考慮がされている。
- ・ 予想される効果およびその連鎖⁷⁷は CIDA の成果に基づく管理(Result-Based

⁷⁶ フォーマットでは、予算や提携する途上国の NGO の情報など、特に②や⑤関わる情報の記述が求められている。

⁷⁷ ただし、プロジェクトの終了段階に予想される結果が算出と定義され、論理的で完成された効果およびその連鎖とは、もし提案されていることが全て行われた場合に、算出が達成されると考えられ、その算出を達成することが論理的に将来の影響に資するということ

Management:RBM)アプローチに則し、論理的で完成しているものであるか、またそれらは特定された開発目標／ニーズに明確に資するものである。

- ・ 明確で現実的で、測定可能な結果を支援する活動である。
- ・ 投入される資源が費用対効果の高い方法で、特定の受益者に資する結果を生み出す確証がある。
- ・ CIDA の関与終了後も、結果／効果が持続するとされる確証がある。
- ・ カナダが新たに現地の効用を高める可能性がある。

また、CIDA は予想される成果を当該ボランティア組織が実現できるかどうかは、以下の観点から判断する。

- ・ プロジェクトが現地主導であり、現地との間で結果に対する責任と説明責任が共有されていて、明確な役割と責任が担保されている。
- ・ 結果を達成するための十分な開発アプローチの技術を有している。
- ・ 予想される結果を達成するための当該組織の能力、部門、地理的／文化的経験が十分である。
- ・ 指摘している前提条件、リスクおよび高い確率で起こることが予想されるリスクに対する緩和戦略が適切である。

⑥ NGO による義務

- (1) ⑥参照。

⑦ NGO のモニタリングと罰則

- (1) ⑦参照。

2.2.5 NGO への資金供与事例

(1) NGO 資金供与選定過程の詳細

CPB による VSP および VSF は、資金供与を行うための条件として現在 3 : 1 の割合でコストシェアリングをしている。つまりプロジェクトの 25%はボランティア組織自身が、ファンドレイジング（カナダ国民）から得た資金の供与が求められている。この条件は、ボランティア組織のアカウントビリティーの向上に役立っている。ただし、コストシェアリングである以上、ボランティア組織の主張も CIDA は受け入れなければならない立場であり、実施中にプロポーザルに提示しているプログラム目標の変更を容認する場合もある。

さらに、アカウントビリティーや透明性の確保のため、CIDAには確立したシステムが存

を意味する。提案されていることが全てなされたとしても、現実的に算出が達成されない場合には、その効果およびその連鎖は不完全とみなされる。

在している⁷⁸。ボランティア組織が受ける外部会計監査は当然ながら、CIDA自身も独自の監査システムを持っている。

(2) カナダ NGO のケーススタディ

ここでは、カナダの大手ボランティア組織であるCAREのカナダにおけるメンバー組織である「ケアカナダ」および中規模のボランティア組織である「CHF⁷⁹ partners in rural development」を例に、VSPプログラムを中心に比較的大きな資金供与を受けているボランティア組織とCIDAの資金供与および関係構築に関する対応について述べる。

① ケアカナダ

・ ケアカナダの概要

ケアカナダは、米国に拠点を持つケアインターナショナルのカナダにおけるメンバーとして、オタワ市に事務所を有するボランティア組織である。活動内容は、途上国における貧困削減のため、保健医療、水衛生、緊急援助、教育など、多岐にわたっており、46カ国において221のプロジェクトを実施している。2006年度の収入は1億9,200万カナダドルで、そのうちの約12%が、政府(CIDA)からの資金供与となっており、42.8%がケアインターナショナルのメンバーからの寄付金によって運営されている。

・ ケアカナダがCIDAから受ける資金供与について

ケアカナダがCIDAから受ける資金供与は、CIDAのCPBが実施しているVSPを中心とした用途を限定しない資金供与、二国間プログラム局(Bilateral Programmes Branch)が実施している道路整備、水供給や衛生等のインフラ中心のプログラム、及び多国間プログラム部(Multilateral Programmes Branch)が行っている「人道支援」や「平和と安全」などのプロジェクトを、災害被害への人道支援を実施している。CIDAから受ける資金供与のみを見ると、VSPは3:1のコストシェアリングを条件にしているが、最も多くの資金供与を受けている二国間プロジェクトや緊急援助に関する資金援助は自己資金を寄与していない⁸⁰。

・ ケアカナダのVSPプログラムの詳細について

ケアカナダが実施しているVSPプログラム(題名: CARE's Program for 2003 - 2006)は、2003年に開始され、29のプロジェクトが20カ国で実施されている。本プログラムでの活動分野は、HIV、民間セクター開発、資源管理、公式および非公式な教育と分野横断的であ

⁷⁸ CPB内に『成果、危機管理、アカウントビリティフレームワーク』(RESULTS AND RISK MANAGEMENT AND ACCOUNTABILITY FRAMEWORK (RRMAF))が存在し、評価やモニタリングのあり方を細かく指定している。

⁷⁹ 前身は Canadian Hunger Foundation

⁸⁰ CARE Canada(2006)

る。本プログラムは当初2006年12月で終了の予定であったが、半年の延長が認められ2007年6月までとなった。合計3年半のプログラムで、総費用は1,602万カナダドルである。そのうち、CIDAからの資金供与は、1,201万5,000カナダドルでありこれはプログラム総費用の75%にあたる。なお、ケアカナダはVSPプログラムの終了に伴い、現在新しいプログラムの企画書(題名:”Building Capacity for Innovative, Locally-led Development”)をCIDAに提出したところであり、30のプロジェクトを22カ国で実施する予定としている。本案件は、これまで3年であったプログラムを5年間にし、合計2,666万2,000カナダドル(そのうち1,999万カナダドルがCIDAからの資金供与)の予算を見込んでいる⁸¹。

ケアカナダのVSP担当者によると、VSPが資金供与の条件としているボランタリー組織のプログラム費25%の負担は、ケアカナダ自身の財政面における自立と、カナダ国民及び途上国の住民との連結を促進しているという。これは、カナダのボランタリー組織が受ける寄付金額は、多くの場合企業等からの巨額の寄付とは無縁で、カナダ国民一人一人からの小額の寄付金で成っているからである。

ケアカナダはCIDAの担当者と週に2-3回のペースで意見交換を行っており、全てシェアリングストラテジーを基本としている。つまり、費用を共同出資するだけでなく、CIDA担当者と密に連絡をとることによって、お互いが目指すもの、目標とするものを共有しており、理解できない点については、納得するまで議論する体制をとっている。

ケアカナダには、監査を行う専門の職員がいるほか、CIDAも監査を行っており、何重にも不正回避の仕組みが構築されている。

なお、被援助国においては一つの事務所が、ケアカナダを含むケアのメンバー組織のそれぞれの事業に対応している。事業費は各メンバー組織が受ける資金供与先が異なることから、事業別にコードで管理している。一方で、プロジェクトの成果は、それぞれのケアメンバー組織が行うプロジェクトから受ける相乗効果が期待でき、ケアカナダが資金供与をCIDAから受けるための強みになっている。

② CHF Partners in rural development(CHF)

・ CHFの概要

CHFは1961年に設立され、世界40カ国を拠点に、アジア、アフリカ、アメリカにおける人々の日常生活の改善と、貧困の悪循環を断ち切るために活動を行っているカナダのボランタリー組織である。2005年度の財源は8,548,411カナダドルで、その約48%をCIDAからの資金供与が占めており、CHFにとっても、CIDAは非常に重要な事業実施のパートナーとなっている⁸²。

・ CHFがCIDAから受ける資金供与について

⁸¹ CARE Canada へのEメールでのフォローアップ調査による。

⁸² CHF (2005)

CHFがCIDAから受ける資金供与の内訳は、二国間寄与契約(Bilateral contribution agreements)と対応型プログラム(Responsive programs)を主としており、二国間寄与契約は、プロジェクトベースで公示に応えるもの⁸³で、対応型プログラムは、先に述べたVSPを含むプログラムベースの資金で、プロポーザルを提出しそのプロポーザルに対して資金供与を得ている。また、他にも会議等への小額の資金供与を受けている。

2005年度に受けた二国間寄与契約に基づく資金供与は、CIDAから受ける資金供与全体の約70%(2,842,154カナダドル)、対応型プログラムは約22%(893,084カナダドル)となっている。

- ・ CHFのVSPの詳細について

CHFがCIDAから受けているVSPで現在実施中のプロジェクトは、“Building Capacity for Sustainable Livelihoods in Vulnerable Communities”と題され2006-2009年を実施期間とし、プログラム全体で3,417,176カナダドルをCIDAから受ける予定である。本案件の活動は、ガーナ、ジンバブエ、ケニア及びベトナムの途上国4か国とカナダで実施され、プログラムの達成目標は、貧困削減及びHIV/AIDSの蔓延防止となっている。各プロジェクト実施によって期待されている成果は、1)HIV/AIDSに冒されている農家や地域の暮らしが向上し、持続可能になる、2)HIV/AIDSに冒されているまたは冒されやすい地域における住民の暮らしが向上するように南のパートナー(被援助国)の能力(Capacity)が強化され、ジェンダー配慮ができるようになる、3)HIV/AIDSに冒されているまたは冒されやすい地域における住民の暮らしに対する「ジェンダー配慮と持続可能性アプローチ」へのサポートがプロジェクト実施国及びカナダにおいて強化される、の3点である。

提出を求められる資料は、四半期ごとの活動報告、年に一度の成果報告及び財務報告書等である。成果報告には、プロポーザルに記したプログラムの活動から得られると予測される成果と、成果を測るための指標また、それに基づく結果を記さなければならない。CIDAは、活動内容や、活動、財務の透明性、説明責任も重要であるが、資金供与を行っている以上ボランティア組織に成果を出すことを求めている。

CHF職員は、プロジェクトに何時間費やしたかを毎日記しており⁸⁴、毎月、データベースに落とし込み、それぞれのプロジェクトに費やした時間を報告している。ただし、現地で一つのプロジェクトにのみ関わっている職員は、その必要はない。

特にCHFのVSPは、途上国におけるNGOの組織強化も目的としており、現地NGOのプロジェクトへの参加を条件としている。これから、現地NGOの職員給与をプロジェクト費で支払い、プロジェクトを通して現地NGOが組織強化され、プロジェクト終了時には、現地NGOが独自で職員に給料を払えるようになった事例が複数あり、成果を上げている。

精算時の報告は、報告書はボランティア組織の外部による会計監査及びCIDA内の会計

⁸³ 二国間プログラム局(Bilateral Programmes Branch)が実施している。

⁸⁴ 例えばAプロジェクトに3時間、Bプロジェクトに4時間といった、簡単なもの。

監査を通して行われるが、CIDA から証憑の提出を求められることはない。ただし、一部提出を求められる場合があり、7年間の保存が義務付けられている。現地での費用は、領収書を現地で保管しており、監査で求められたときは、FAXなどで取り寄せて提出している。

CHFの担当者によると、CIDAからVSPを受けるため、プロポーザルは1年半をかけて執筆される。VSPは、実施期間を原則3年以上としているが、最近CIDAはそれぞれのVSPの更新に係る労力を削減するため、実施期間を5年以上にするように働きかけているという。

2.3 英国国際開発省(DFID)

2.3.1 NGO の定義

英国国際開発省 (Department for International Development: DFID) は民間非営利セクターを市民社会 (Civil Society) として、これを「国家、民間部門、家計の間に存在し、社会が共通の関心事について議論し交渉する場」⁸⁵と定義しており、市民社会組織 (Civil Society Organization: CSO) は労働組合、宗教団体、業界団体などの制度化された組織や、住民組織、非政府組織などの地域組織を含んでいる。DFIDはNGOとほぼ同義でCSOという表現を用いており、以下でもその表記に従ってCSOまたは非営利セクターと記す。

2.3.2 DFID の開発援助政策と NGO

DFID は、1979 年以降外務省の傘下にあった海外援助庁 (Overseas Development Administration) が 1997 年に省に格上げされたもので、以来独立した政府機関として英国の途上国支援および貧困削減への取り組みを一括して行っている。なお、英国の CSO 支援及び CSO との連携の歴史は 40 年以上に及ぶが、その関係は 1997 年の DFID 設立及び国際開発白書 (White Paper) の発刊以降大きく変化した。

2002 年に施行された国際開発法⁸⁶は、英国の開発援助政策の基盤となる法律であり、貧困削減を第一目標とすることを明記している。この目標達成のため、DFIDはCSOを開発政策の戦略的パートナーと位置づけ、大型国際CSOだけでなく、英国内外の 120 以上の団体と提携を結んでいる。DFIDの対CSO支援総額は年々増加傾向にあり、2005/6 年度には 2 億 6,100 万ポンドに達した。これにはDFID在外事務所から現地CSOに対して直接行われるものも含まれ、1996 年と比べて約 44%の増加となっている。なお、対CSO支援額がODA総額 (44 億 1,300 万ポンド) に占める割合は 6%である。

2.3.3 NGO 支援を巡る国内の議論

現在の対CSO支援政策の基盤は1998年にブレア政権と非営利セクターとの間で合意されたコンパクト(Compact)に端を発する。そもそも、英国の非営利セクターは1979-97年の保守党政権下において「小さな政府」実現を支える社会福祉サービスの提供者として目覚しく台頭し、英国社会の中で重要な位置を占めるようになっていたが、政府からの下請け事業委託が増加するに従って非営利セクターの政治的自立性の保持を危惧する動きが強まり、またこれを受けて政府の支援政策も一時冷え込むなど、政府と非営利セクターとの連携関係は古くから確立されていたわけではない。これに対して1997年に成立した労働党政権は「第三の道」を掲げ、英国の開発政策戦略も直接的サービスの追及から現地CSOのキャパ

⁸⁵ 但し DFID はこの定義を暫定的なものとしており、CSO をどう定義するかをめぐる議論についてはウェブを通して一般からも常に意見を募っている。

<http://www.DFID.gov.uk/aboutDFID/DFIDwork/workwithcs/cs-how-to-work-what.asp>

⁸⁶ International Development Act 2002.

<http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2002/20020001.htm>

シティビルディングの重視へと大きく転換し、またその中に広く非営利セクターを巻き込んでいく方針を打ち出した。政府の非営利セクターの位置付けは、初代国際開発大臣であったクレア・ショート氏のスピーチ“NGOs in a Global Future⁸⁷” (1999年)の中にもはっきりと明示されている。また、DFIDが発表した“**How to work with civil society**”と題するガイダンスに示されているように、CSOとの連携に関するアプローチは、プロジェクトレベルでの連携からDFIDの活動目標である貧困削減、具体的にはMDGsの達成というさらに戦略レベルでの連携へと変化している⁸⁸。

このような開発戦略の変化に伴い、CSOへの資金供与スキームは1999年以降大幅に改定され、現在、DFIDの対CSOセクター支援は幅広い市民社会層をターゲットとした市民社会チャレンジファンド(Civil Society Challenge Fund :CSCF)、より大型のCSOとの戦略レベルでの合意に基づいた包括的資金供与スキームであるパートナーシップ合意(Partnership Programme Agreement :PPA)、人道的支援(資金供与スキーム名としては紛争・人道支援基金(Conflict and Humanitarian Fund: CHF))など合計5つのスキームを通じて施行されている。これらのCSOへの資金供与スキームの実施・モニタリング等は、実際には主に以下の3つの部署を通じて行われている。

(1) 情報・コミュニティー連携部 (Information and Community Partnership Department : ICPD)市民社会(Civil Society)チーム

人道支援を除く各種資金援助スキームの審査・実施・モニタリングや、DFIDと英国・現地CSO団体との連携構築を行っている。なお、PPA締結団体の管轄は市民社会チーム内でCSOの種類により、分野別機関及びボランティア派遣機関とイギリス海外協力団体グループ(British Overseas Aid Group: BOAG)⁸⁹及び非分野別機関とに区分されている。

(2) 紛争・人道・安全保障部 (Conflict, Humanitarian and Security Department: CHASE)

DFIDは、DFIDの各国在外事務所や他の政府部局、援助機関およびCSOなどとの様々なパートナーとの連携を通じて、紛争や人道的緊急事態の対応と防止、及び安全保障と公正の促進に取り組んでいる。これらの紛争・人道支援イニシアティブは、CHASEが一括して担当している。

(3) 在外事務所

国別に様々なプログラムベースの資金供与を実施している。2004/5年の拠出金総額は9,000万ポンド以上にのぼった。

⁸⁷ <http://www.dfid.gov.uk/news/files/sp-ngoglobal130199.asp>

⁸⁸ <http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/DFIDwork/workwithcs/cs-how-to-work-working.asp>

⁸⁹ Oxfam、Save the Children UK、Christian Aid、CAFOD、Action Aid という英国を代表する巨大CSO5団体により、1980年に結成されたネットワーク団体。

2.3.4 DFID の NGO への資金供与スキーム

DFID の対 CSO セクター支援スキームは以下の 5 つに大別される。

- (1) 市民社会チャレンジファンド(Civil Society Challenge Fund :CSCF)
- (2) パートナーシップ合意 (Partnership Programme Agreement :PPA)
- (3) 紛争・人道支援基金 (Conflict and Humanitarian Fund: CHF)
- (4) 政府透明性ファンド(The Government Transparency Fund :GTF)
- (5) 開発意識ファンド(Development Awareness Fund: DAF)

2005/06 年度総拠出金額に対して各支援スキームが占める割合はCSCFが 5%(1,326 万ポンド)、PPAが 31%(8,165 万ポンド)、人道的支援が 37%(9,525 万ポンド)、その他が 27%(7,071 万ポンド)となっている。単独団体として獲得拠出金が最も多いのは英国赤十字(総額 5,200 万ポンド超)であり、VSO (2,900 万ポンド)、及びOXFAM (2,100 万ポンド)がこれに続く⁹⁰。

DFID 全体としての CSO 支援方針を明記した文書は特になく、各スキーム枠によってその目的や対象となる団体、補助金に計上可能な費目の制限等は異なる。また CSO の活動に対するモニタリングは、原則として CSO による年次報告書の提出をもって行われ、CSO の不正行為に対する罰則などは特に規定されていない。各スキーム別の具体的内容については以下の通り。

(1) 市民社会チャレンジファンド(CSCF)

CSCFは、巨大国際CSOだけではなく、より広範な市民グループ層にも国際協力への参加を促すことを目的に、2000 年より実施されているプロジェクトベースの資金供与スキームである。2006 年 11 月までに 393 団体がこのスキームを通じた資金供与を受けている⁹¹。

CSCFは 1998 年の資金供与スキーム改定により、中・小規模CSOを対象としてプロジェクトベースの資金供与を実施していたJoint Funding Schemeに代わって導入されたスキームである。Joint Funding Schemeにおいては、DFIDからCSOに供与される資金の上限が必要プロジェクト経費の 50%と設定されていたが、2002 年にCSCFにおいてその上限は 100%に変更された⁹²。なお、比較的小規模で活動の歴史が浅くとも、専門技術を持ち革新的なアプローチで貧困削減に取り組むCSOに資金供与を行うことはDFIDの目標達成に有効だと考えられている⁹³。

⁹⁰ DFID(2006)

⁹¹ <http://www.dfid.gov.uk/news/files/sp-workngo001201.asp>

⁹² NAO (2006), P.34.

⁹³ 2007 年 2 月に行われた DFID 及び英国 CSO の Marie Stopes International への聞き取り調査による。

① 対象となる CSO

英国ベースの非営利団体またはネットワーク（民主主義メンバーシップ団体 (Democratic Membership Groups)、宗教団体、労働組合など）。国際開発を活動の主目的に掲げていない場合にも、DFID の貧困削減目標に貢献するものであれば対象となる。但し PPA 締結団体は対象外。

② 対象となる活動内容

CSCF は途上国の貧しいコミュニティや少数派の人々（minorities）に対して持続的な利益をもたらすことをその狙いとしている。CSCF の支援対象とする活動については、2007 年 2 月時点で以下のように定められている。

- ・南の CSO のキャパシティ・ビルディング、及びその国家・地方レベルでの意思決定プロセスへの参加を促進するもの。
- ・世界的なアドボカシー活動を通じて国家間の連携を向上させるもの。
- ・画期的なサービスの提供を行うもの。
- ・サービスの提供が困難な地域にサービスを提供するもの。例えば、公共サービス供給が不十分または存在しない地域や、紛争終結地域で未だ社会システムの復興段階にある地域、また半遊牧民や“先住民” (Indigenous People、Tribal People) など、今日の一般的なサービス提供体制に適合していない社会共同体など。

また、プロジェクトを実施する CSO の途上国におけるパートナー団体としては現地 CSO が想定されており、主要パートナーが政府機関または営利団体であるプロポーザルについては考慮しない。この他、CSCF の対象とならない活動内容、及び直接経費としては計上できない費目は以下の通り。

- ・ 他の DFID 資金供与スキームによってカバーされている費目。
- ・ プロジェクト期間終了後の経費。
- ・ 災害人道援助プロジェクト（CSCF ではなく、CHASE 管轄の人道支援資金供与スキームに応募すること）。
- ・ 福祉活動／固定資産（土地、建物、車両、施設など）の購入費、および建物の建築費用。
- ・ 人種、性別、性的志向、宗教、身体障害、年齢など全ての形の差別を含むプロジェクト。
- ・ 一回限りの会議やセミナー、トレーニングやエクステンジ・プログラムの実施費用。
- ・ 奨学金。
- ・ 調査、および布教活動を含むプロジェクト。
- ・ あらゆる形の市民的不服従を積極的に推奨するプロジェクト。

③ 支払われる資金

個別の案件毎に 50 万ポンドを上限にプロジェクト費用の最大 100%までが支払われる。期間は最長 5 年。なお、資金供与は 4 月に開始され、以降 3 ヶ月毎に支払われる。支払方

法は原則として概算払いであるが、必要であれば、精算払いでも受け取ることができる。補助金総額の8%までを英国国内での管理費支出に当てることが認められているが、対象プロジェクトに直接関係しない管理費については対象外とする。

提出した予算案が認可された場合、DFIDはCSOに対してグラント・ファンディング合意書(Grant Funding Agreement: GFA)と、予算案の概要を送付する。予算案の概要は、資金、人材の配属、実施費用、活動内容、情報&宣伝、モニタリング&評価、英国国内支出の7つの予算項目から構成され、プロジェクト経費はこの予算案と一致するものでなくてはならない。各予算項目内の資金移転は10%まで認められているが、10%を越す場合、または予算項目間にまたがる資金移転を希望する場合には、DFID担当者の合意を得る必要がある。

また年度末(3月末日)までに使用されなかった予算は、政府会計基準に基づいて財務省に払い戻されるため、予算の繰越を希望する場合には、CSOはDFID担当者に早期のうちに報告し、予算案の変更内容とその理由、及び予算案の変更がプロジェクトにもたらし得る影響に言及した改定予算案を提出する。なお、改定予算案においても、英国国内での総支出額が年間8%以内であることが必要となる。

④ 申請のための手続き

申請を希望するCSOは、毎年2月1日から6月15日までの期間に所定の様式に従ってコンセプト・ノート(CN)を電子メールでDFIDに提出する。CNに対する審査を通過したCSOのみ、プロポーザルを提出する。資金供与開始希望年度の前年の7月31日がプロポーザルの締め切り期日となる。

⑤ 選定基準

提出されたプロポーザルは、まずDFIDが契約するコンサルタント会社の専門家パネル⁹⁴によって評価され、コメント付きでDFIDへ戻される。同時にDFIDの在外事務所、DFIDロンドン事務所内のカントリー・デスク、DFIDの政策チーム、プロジェクト実施先の英国高等弁務官または英国大使館にも送付され、内容が現地の状況に即したものであるか、またDFIDの国別援助計画(CAP)との関係性についても熟考される。DFIDは専門家パネルおよび上述のDFID関係機関のコメントも考慮し、内部選考委員会において最終選定を行う。CSCFファンドのCSO選定に関しては、以下の3点が勘案される。

- ・ 海外のCSOとの連携関係が確立していること。この連携は単にDFID及び他の援助資金のチャンネルにとどまらず、プロジェクト全体に付加価値を与えるものであること。
- ・ 業務実施に必要な予算と経験の保有。
- ・ プロジェクト費用会計の実施能力の保有。

なお、選定段階でDFIDとの連携の対象となるCSOの透明性・アカウンタビリティにつ

⁹⁴ 現在、DFIDは英国の民間コンサルタント会社 Triple Line Consulting Ltd. (<http://www.tripleline.com/>) と契約を結んでいる。

いても調査が行われる。大規模CSOであれば団体の内部管理体制や会計監査等の情報が利用されるが、小規模CSOに対しても相当な注意（due diligence）を払うとの意見が聞かれた⁹⁵。

⑥ CSO の義務

CSOは、以下の報告書の提出を義務付けられている⁹⁶。いずれの報告書の場合においても、DFIDの指定するスタイルに従ってワード形式で作成し、電子メールでDFIDに送付する。

(i) 年次報告書

プロジェクト最終実施年度を含む、毎年7月末日までに提出する。報告書の中には、[1]プロジェクトに関する叙述的報告、[2]年次会計報告（エクセルファイル形式での提出も可）、[3]論理的枠組み、及び[4]DFIDの定めた成果評定尺度によるプロジェクト評価、の4つを掲載する。[2]については、補助金の支払請求の要約ではなく、あらかじめ合意された予算案と照合して作成し、10%以上の変更があった場合にはその理由を説明する。

(ii) プロジェクト終了報告書

プロジェクトの終了後4ヶ月以内に作成する。助成金の総額が10万ポンドを超すプロジェクトについては、その実施終了後6ヶ月以内に評価を行わなければならない。記載すべき内容は年次報告書の[1]～[4]と同じであるが、プロジェクトの成功・失敗、またそこから得た教訓も含まなければならない。

このほか、プロジェクトの総合評価の実施は義務ではないが、DFIDはCSOがこれを行うことを強く推奨している⁹⁷。

⑦ モニタリング、評価について

CSOがDFIDに提出する年次報告書の提出には外部監査が義務付けられており、毎年このうちの3割が外部コンサルタントによる総合査定にかけられる（残りの7割については、DFID内部で評価を実施する）。またプロジェクト終了報告書の作成にあたっては、その評価チームの半数以上が外部の人間によって占められている必要がある。なお、全てのプロジェクト終了報告書が外部コンサルタントによって評価される。このほか、DFIDは毎年、横断的に複数のCSCFプロジェクトを対象とした現地調査を実施している⁹⁸。

⁹⁵ 2007年2月に行われたDFIDへの聞き取り調査による。

⁹⁶ CSCFでは、これら報告書に使用すべきフォント・大きさから、記載すべき項目の一つ一つに至るまでを全てDFIDが規定し、報告書のスタイルの統一を徹底して行っている。
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/cscfprepreq.pdf>

⁹⁷ The United Kingdom Parliament. CSCFに関する国会答弁議事録より(27 Jun 2005)。
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo050627/text/50627w05.htm>

⁹⁸ *ibid.*

(2) パートナーシップ合意(PPA)

PPAは、DFIDの活動目標であるMDGs達成のために戦略的レベルで貢献できると判断されたCSOに対して、複数年に渡り用途を限定せずに資金供与を行うスキームである。1998年まで実施されたブロックグラント（Block Grant）の対象は英国の巨大CSO5団体のみであったが⁹⁹、MDGsの達成という究極的目的への貢献のためにCSOとの複数年に及ぶ包括的連携を図るため、その対象を拡大し、導入されたスキームである。合意提携時にプロジェクト指針や財政面での大枠の取り決めを行うほかはCSOによる実施結果報告書の提出のみをもってモニタリングを行うとし、DFIDとCSO双方の事務的な負担の軽減を図る。

2007年現在、PPAを締結するCSOはブロック・グラントの供与を受けていた団体を含む26団体となっている¹⁰⁰。2002年からその対象が英国のCSOから国外のCSOにも広げられたが、現時点でPPAを締結する非英国CSOは、Transparency International（ドイツに拠点を置くCSOで、2006年よりPPA締結）のみとなっている。

① 対象となるCSO

専門家組織、共同体、宗教団体、貿易組合など、英国内外で活躍し、その活動がDFIDの貧困削減目標の達成に沿うと認められるCSO。なお、2000-2003年PPA交渉ラウンドにおけるPPA申請のための条件は、以下の通りであった¹⁰¹。

- ・ CSOの活動方針・目的がDFIDの戦略的目標と一致すること。
- ・ DFID戦略的目標ペーパー(Target Strategy Paper)が定める活動分野のうち、一つ以上の分野において、最低5年の活動経験があること。
- ・ “草の根”の活動を幅広い政策的／アドボカシー活動に連結させる能力があること。
- ・ 過去3年間で、DFIDから75万ポンド以上のファンディング経験があること。

② 対象となる活動内容

2006年のPPA交渉ラウンドにおける条件は以下の通りであった。

- ・ MDGsの掲げる各目標の達成に貢献する活動。
- ・ DFIDとの連携を通じて、明確な付加価値の創造を実証できるもの。また、斬新で、現行のPPAのポートフォリオに貢献するもの。

⁹⁹ BOAGを構成するOxfam、Save the Children UK、Christian Aid、CAFODの4団体及びAction Aidを対象として限定的に包括的な資金供与を行うもの。

¹⁰⁰ PPA締結団体はDFIDウェブサイト内の下記ページに一覧が掲載されている。

<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/DFIDwork/ppas/partnerprogagreements.asp>

¹⁰¹ The United Kingdom Parliament. CSCFに関する国会答弁議事録より(Jun 2000)。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmsekct/cmintdev/475/006/507.htm>

③ 支払われる資金

合意期間は DFID と CSO との合意によって異なるが、多くの場合 6 年で、支払いは毎年行われる。金額の上限、間接費・直接費の区分けも含め、資金使途に関する細かな規定は特に設定されない。

④ 申請のための手続き

申請受付は毎年行われるわけではない。また、開始当初は非公開であったが、第 2 回契約交渉からは PPA 締結に関心を表明した CSO に対して審査実施・決定という公開制に変更された。

申請に当たっては、CSO は関心表明書 (Statement of Interest) を 6 頁以内にまとめ電子メール若しくは郵送で DFID に送付する。必要書類の提出締め切りは、年によって変更されているが、2002 年 4 月開始の PPA 申請手続きにおいては、CSO が関心表明書を 1 月までに DFID に送り、5 月までにプロポーザルを提出、審査・交渉が 8 月までに行われた。2006 年 4 月開始の PPA の場合には、関心表明書の提出期日は 2005 年 9 月 15 日であった。選考結果は 1 ヶ月以内に通知され、これを通過した CSO は 2005 年 11 月 11 日までにプロポーザルを提出し (この時、DFID から CSO に対してプロポーザルの中に明記すべき内容についての指示がされる)、審査・交渉が 2 月の末日までに行われた¹⁰²。

⑤ 選定基準

DFID のプライオリティや PPA を締結する CSO の活動領域のバランス及び全体予算等を配慮し、総合的に判断されている。なお、2006 年の PPA 交渉ラウンドにおいては、以下の条件に基づいて選定が実施された¹⁰³。

- ・ 申請団体の関心と組織的構造：申請団体の背景と目標。
- ・ 貧困削減 (MDGs) への貢献度。
- ・ DFID との PPA を通じて創出される付加価値。
- ・ 申請団体の DFID との方策的／プロジェクト関与経験 (または今後の関与の可能性)。
- ・ 斬新性：現行の PPA のフレームワークへの貢献性。

⑥ CSO による義務

年次報告書、及び年次財務報告書の提出。年次報告の中には (1) DFID と合意された目的がどれだけ達成されたか (2) 今後の共同プロジェクトの計画について、の 2 点を盛り込むこと。なお、会計報告書の作成に当たっては外部監査が義務付けられている。

102

http://www.civiblog.org/blog/CivilSocietyResources/_archives/2005/7/27/1081040.html

103 *ibid.*

⑦ モニタリング、評価について

原則として、CSOはDFIDに対して年次報告書を提出する。また2005年3月以前に締結されたPPAは、契約の第2年目に綿密な中間審査を実施し、外部者の参加（または外部からの情報提供）を交えて支払い金額に見合った価値が創出されているかの検討を行うことを規定しているが、2005年3月以降に締結されたPPAには評価方法に関する詳細情報は規定されていない。

⑧ 備考

2004年にBONDはICPD（当時はICSD：Information and Civil Society Department）の委託を受けPPAを通じた連携のパフォーマンスに関する報告書¹⁰⁴をまとめている。同報告書は資金の柔軟性、戦略的な成果への集中、取引費用の削減などをPPAの強みとしてあげている。その一方で、PPAの限界として政府とCSO両者の役割分担の不明確さ、資金供与レベルに関する理論的根拠の不明瞭さなどを指摘し、CSOのパフォーマンス基準に関して一層の一貫性と透明性が必要であるとまとめている。これに対してDFIDは、PPA締結団体間の活動分野のより良いバランスを図るためにPPA予算を拡大することを勧告し、また、提示されたパフォーマンス基準におおむね合意したが、この実施には至っていない。

(3) 紛争・人道支援基金(CHF)

CSOはCHASEの目的を果たすのに重要なパートナーであると位置付けられている。対CSO資金供与スキームには、3～5年の期間で補助金の用途をCSOの自由裁量に委ねる非特定財政支援(unearmarked funding)と、個別案件型のプロジェクト支援(project funding)とがある。

① 対象となるCSO

(i) 非特定財政支援

紛争防止、緊急援助、災害リスクの軽減、安全保障の分野で活動する全ての非営利団体またはネットワーク。但し特定の国で活動する団体や、Global Conflict Prevention Pool(GCPP)、及びAfrica Conflict Prevention Pool(ACPP)から資金供与を受けているプロジェクトについては原則として対象外とする。

(ii) プロジェクト支援

CHASEの目的に沿う非営利団体またはネットワークで、業務実施に必要な予算と経験があるもの。年次会計およびプロジェクト費用会計を実施する能力を備えていること。

104 BOND(2004)

② 対象となる活動内容

- ・ 紛争・人道問題の分野における、南の CSO のキャパシティ・ビルディングに取り組むもの。
- ・ 貧困・脆弱者の視点を代表し、国際的紛争・人道体制に対して証拠に基づいたアドボカシーを行うもの。
- ・ 上記の分野における、新型アプローチや技術革新などをもたらすもの。
- ・ 成功事例を共有・学習し、またそれを改善するもの。

調査を本旨とするものや、布教活動、差別の要素を含むものは不可。また特定財政支援・プロジェクト支援とも、原則として年間 20 万ポンド以下の資金供与の申請については対象外としている。このほか、急遽発生した災害援助については別枠とする。

③ 支払われる資金

(i) 非特定財政支援

半期毎の精算払い方式をとる。その際 CSO は財務の要約と経費の詳細を提出すること。また、CSO は DFID に年次決算（監査済みのこと）の写しを提出する。

(ii) プロジェクト支援

四半期毎の精算払い方式をとる。供与資金によってカバーされる費目は、資本支出や経常項目などの直接費、また管理費についても妥当な範囲であれば認められる。これらにはプロジェクト実施に不可欠なもののみを含める。

④ 申請のための手続き

(i) 非特定財政支援

所定の様式に従い、意図表明書(Statement of Intent)を関係書類とともに電子メールで DFID に送付する。選考は、DFID 側からさらに詳しい情報の提供を求められた場合を除き、原則としてこの意図表明書に基づいて行われる。選考の結果はその年の提出締切日後 4 ヶ月以内に通知される。2007 年度における意図表明書の提出締め切り期日は 2 月 8 日であり、全ての選考過程は 5 月 31 日迄に終了する予定である。

(ii) プロジェクト支援

所定の様式に従い、CN を電子メールで DFID に送付する。選考を通過した場合にはその約 3 ヶ月以内にプロポーザルを提出する。一つの団体が 2 つ以上の CN を提出することは可。CN とプロポーザルの提出締切日は毎年変動しており、2007 年度においては CN の提出締め切りが 2 月 8 日、プロポーザルが 5 月 17 日で最終選考結果の発表が 5 月末日であった（2006 年度の場合は CN の提出締め切り日が 3 月 24 日、プロポーザルが 6 月 16 日であった）。

⑤ CSO の義務

(i) 非特定財政支援

半年毎に財務諸表、および目的達成状況に関する実施報告書を提出する。また、CSO は DFID に年次決算（監査済みのこと）の写しを提出する。なお、プロジェクト実施終了から 4 ヶ月以内にインパクト分析結果を掲載した最終報告書を提出する。

(ii) プロジェクト支援

四半期毎の財務諸表、およびプロジェクトの実施期間中は年次財務報告書の写しを提出する。また半年毎に目的達成状況に関する実施報告書を、プロジェクトの終了後にはプロジェクト終了報告書を提出する。年次財務報告書の写しとプロジェクト終了報告書については、DFID と CHASE の双方に提出する。拠出支援金が 100 万ポンド以上にのぼる場合には、DFID の担当者によって進捗に関する見直しが毎年実施される。また支援金の 95% が支払われた時点、または支援期間の終了前 3 ヶ月となった時点で終了報告書を提出する。なお、同報告書では合意された目標達成の度合いや、目標達成へのリスクについても言及する。

(4) 政府透明性ファンド(GTF)

GTF は、市民社会こそが説明責任（アカウンタビリティ）および透明性の高いガバナンスを築き上げる鍵であるとの考えの下、市民社会やメディア、その他セクターのエンパワーメントを目的に設けられた資金供与スキームである。ファンドの実施体制としては、需要主導型・自由公募制をとり、DFID は GTF のために 5 年間で総額 10 億ポンドを割り当てている。DFID は 2007 年半ば以降に申請団体の選考過程を終える予定としているが、その詳細については 2007 年 3 月時点で未発表である。

① 対象となる CSO

主として非営利団体を対象としているが、地方政府機関や一部営利団体（メディア等）からのプロポーザルも、同ファンドの目的に関連性が認められる場合には考慮する。英国外からの申請も受け付けるが、申請団体は正式な法人組織でなければならない。具体的には、NGO、信仰団体、労働組合、協同組合、メディアグループ、女性団体、その他の市民社会グループ（職業集団など）、小規模市民社会グループや地域密着型グループをかかえる包括事業体など。DFID から他の資金供与スキームを通じて補助金を受け取っている団体についても、対象に含める。

② 対象となる活動内容

プロジェクトは（1）ジェンダー、（2）HIV/AIDS、（3）環境、（4）障害者の 4 つの課題全てを検討したものでなければならない。人道支援、差別や布教活動を含む活動、奨学金については対象としない。

③ 支払われる資金

個別のプロジェクトではなく、特定のポートフォリオや活動に対して最大 100%の資金供与を行い、75～500 万ポンドの巨額プロポーザルのみを考慮する。なお、GTF 資金のうち 85%を途上国でのパートナーに供与することが目標とされている。

④ 申請のための手続き

GTFの実施は経営代理人 (managing agent) に委託されることが決定されている¹⁰⁵。この経営代理人に対して、申請団体は3頁以内にまとめた関心表明書(Expression of Interest)を提出し、選定を通過した場合、正式なプロポーザルを提出する。プロポーザルには次の項目を明記することが必要となる。

- ・ ガバナンスと透明性の分野における経験と実績および将来的可能性。
- ・ 途上国の団体とのパートナーシップについて。
- ・ パートナーシップの形態、現地パートナー団体の詳細、及び現地のガバナンスと透明性の分野における現地パートナー団体の潜在活動能力。

⑤ 選定基準

プロポーザル選定の際に勘案される項目は次の3点。

- ・ 活動内容、セクター、アウトプット、地域性、パートナーの観点から考慮して、筋の通った均衡が保たれているか。
- ・ 予算案の妥当性。
- ・ DFID 在外事務所より、連携相手として相応しい団体であるとの了解が得られること。

⑥ CSO の義務

プロジェクトの年次会計報告(途上国のパートナーにどれだけの資金が供与されたかの詳細も掲載すること)、及びプロジェクト最終会計報告の提出。

⑦ CSO のモニタリングについて

経営代理人が上記報告書の査定を行う。このほか、プロジェクトの目標達成状況についても、経営代理人によって年次報告書が作成される。なお、報告書は、DFID のウェブサイト等で一般公開される予定となっている。

(5) 開発意識ファンド(DAF)

DAFは、DFID戦略報告書”Building Support for Development¹⁰⁶”の掲げる「多様な社会組織団体との連携」に基づいて設置された資金供与スキームである。DAF2007/08 年卒の

¹⁰⁵ 但し、2007年3月時点では具体的な経営代理人名は未発表。

¹⁰⁶ <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/buildingsupportdevelopment.pdf>.

新規プロジェクトには、総額 150 万ポンド（暫定）が割り当てられている。

① 対象となる CSO

以下の条件を満たし、開発への意識及び理解向上に取り組む全ての英国ベースの団体またはネットワーク。但し PPA 提携団体は対象外とされる。

- ・ 業務実施に必要なスキルと経験の保有。
- ・ プロジェクト費用会計の実施能力の保有。

② 対象となる活動内容

以下を満たす活動。

- ・ 開発、とりわけ貧困削減課題における主な挑戦と、その展望についての長期的な知識と理解の獲得に努めるもの。これには、途上国の住民が自国についての知識と理解を深めることも含める。
- ・ 今日におけるグローバルな相互依存関係のあり方、とりわけ世界の貧困率の削減に失敗することが、我々にもたらし得る深刻な影響への理解を深めるもの。
- ・ 貧困削減・開発促進にむけた国際協力（MDGs を含める）への理解と支持を生成するもの。
- ・ 個人が果たし得る役割や、その行動が世界中に与えるインパクトについての認識向上に努めるもの。

同ファンドは主として英国内における意識向上を目的とした活動を対象としているが、英国外の一般大衆（audience）を対象とした活動も考慮する。

③ 支払われる資金

プロジェクトベースで年間 1～10 万ポンド、最長 3 年間にわたって資金を供与する。年間 1 万ポンド以下の零細プロジェクトについては、DAFではなく、開発意識ファンド小型助成金スキーム¹⁰⁷に申請すること。具体的な供与金額はグラント取り決め書(Grant Arrangement letter)に規定される。原則として、申請団体／ネットワークはプロジェクト費用の最低 25%を負担しなければならない(またはDFIDからの助成金以外の資金をもってこれを満たさなければならない)。例外的処置を申請する場合には、その理由と、応募する申請団体／ネットワークがDFIDからの資金供与に依存することなく持続的にプロジェクトの実施にあたることをプロポーザルの中で証明することが必要となる。

¹⁰⁷ 開発意識ファンド小型助成金スキーム(Development Awareness Fund Mini-Grant Scheme)は、年間 1 万ポンド以下のプロジェクトを対象としており、申請団体の拠点によって管理運営の代行者が異なる。英国を拠点とする申請団体については Development Education Association、スコットランドについては IDEAS、ウェールズについては Cyfanfyd、北アイルランドは the Centre for Global Education となっている。

DAF によって供与された資金のうち、最大 8%をプロジェクトに関連する管理費（郵便料金、賃借料、電話代等）として用いることができるが、プロジェクトに関係しない間接費、及び法外な出費を含む費目（旅行費など）は資金の使用費目として認められない。

④ 申請のための手続き

申請団体／ネットワークはCNを所定の様式に従って DFIDに電子メールで提出する。2007/8 年度のDAFについては、2006 年 9 月 30 日がCNの提出締め切りであった。書類がISPDに受理されてから 4 週間以内にCNへのフィードバックと選考の結果が通知され、プロポーザルの提出に進むことを許可された場合には、11 月末までにこれをDFIDに電子メールで提出する。なお、プロポーザルの中には、規定の予算項目に沿って作成した予算案を盛り込むことが必要となる。全ての選考過程は 2007 年 3 月 31 日までに終了する予定となっており、選考を通らなかったプロポーザルについては、2007 年 5 月 31 日までにフィードバックが通知される。また、CNの提出は、DAF2007/8 年枠までは任意となっていたが、DAF2008/9 年枠以降は必須となった。

⑤ 選定基準

プロポーザル選定の際に勘案される項目は以下の通り。

- ・ DAF の掲げる目標に対するプロジェクトの貢献性。
- ・ ターゲットとなる民衆の性向、範囲、およびプロジェクトへのターゲットの関与の度合。
- ・ プロジェクト実施の需要の検証。
- ・ プロジェクトが生み出す明確で測定可能な成果の度合。
- ・ 学校教育の分野に関わるプロポーザルについては、EES の目標への理解の明示と、同目標との一貫性、貢献性。
- ・ プロジェクトの持続可能性。
- ・ プロジェクトのモニタリング・評価。
- ・ 組織の持続可能性。
- ・ 金額に見合う価値。

⑥ CSO の義務

報告義務・財政的規定の具体的な内容についてはグラント取り決め書に明示される。

⑦ モニタリングについて

モニタリング方法に関する情報は公開されていない。

2.3.5 NGO への資金供与事例

DFID の CSO への資金供与スキームは前述したとおりであるが、この中で PPA は CSO に対して複数年に渡って用途を限定しない資金を供与するユニークなスキームとなっている。以下、DFID と PPA を締結している英国 CSO の Save the Children UK (以下、セーブ) を事例として、その契約及び PPA の枠組みにおける活動について見ていくことにする。

(1) 団体概要

セーブは子どもの権利の実現を目的として 1919 年に設立された NGO であり、その活動は 43 の国・地域に及び、主要な活動領域は 1) 緊急援助、2) HIV/AIDS、3) 保健医療、4) 教育、5) 貧困と経済状態、6) 搾取と虐待からの保護、7) 平等と子どもの権利の実現となっている¹⁰⁸。なお、セーブは 27 カ国のセーブ・ザ・チルドレンで構成される世界連盟 (International Save the Children Alliance) の一員として、世界の子どもたちとそれを取り巻く状況を改善するために活動を行っている。また、セーブは英国の開発援助・人道援助団体のネットワークである BOAG、BOND (British Overseas NGOs Aid Group)、DEC (Disasters Emergency Committee) のメンバーとして、NGO 間のネットワーク強化、英国政府・国際機関へのアドボカシー活動等にも積極的に参加している英国を代表する NGO の一つである。

セーブの活動の基本的アプローチは、国家やコミュニティーが子どもたちとその家族の権利の実現及びその保護という義務を果たせるようになることで、良質な基本的サービスを提供するために政府とともに活動すること、研究活動と経験に基づく政策変化と実践、英国の若者との経験の共有等を重要な要素としている。

セーブの 2005 年度の収入は約 1 億 6,320 万ポンドで、総収入の 43.2% となる約 7,050 万ポンドが寄付・贈与である。次いで総収入の 35.6% となる約 5,800 万ポンドが英国及び諸外国政府、国際機関等からの資金供与となっているが、英国政府 (DFID、外務省、大使館、教育雇用訓練省) からの資金額は約 1,380 万ポンドである¹⁰⁹。

(2) DFID から受ける資金供与

セーブと DFID はその活動において、教育、HIV/AIDS、児童労働、緊急援助等を含む多分野の政策提言と実践、プログラム及び研究活動を通じて得られた成果の共有、開発プログラムにおける子どもたちの参加、人道危機における効果的対応等の分野で英国内及び海外で長い協力関係の歴史を持つ。また、一定期間お互いのスタッフの交換を行うなど¹¹⁰、

¹⁰⁸ Save the Children ウェブサイト

(<http://www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/newhome.jsp?flash=true>) より。なお、セーブが活動の目的としている子どもの権利の実現は、国連子どもの権利条約 (<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>) を理念としている。

¹⁰⁹ Save the Children UK (2006)

¹¹⁰ DFID-SAVE THE CHILDREN PARTNERSHIP PROGRAMME AGREEMENT

政策・調査研究・人的交流と様々な面での連携強化を図ってきた。

これらの DFID との連携の歴史及び団体としての活動実績を背景に、セーブは様々な資金供与を受け、活動を実施してきた。前述したブロック・グラントに代わって PPA の導入が決定した際には、最初の締結交渉に参加し、2001 年から 2004 年までの 4 会計年度で合計 2,070 万ポンドの資金供与を受ける PPA（以下、前 PPA）を締結した。なお、この資金供与額はブロック・グラント及びその他の資金供与スキームを通じてセーブへ供与された資金額を参考に決定されたものである。その後、前 PPA の契約期間終了に伴い、セーブは DFID と 2005 年 4 月 1 日から 2011 年 3 月 31 日までの 6 年間に渡る PPA（以下、現 PPA）を新たに締結し、現在に至っている。

また、セーブは PPA のみならず、他の資金供与スキームを通じて DFID から資金供与を受けている。この資金供与はセーブが活動する約半数の国・地域における幅広い活動領域（ブルガリアにおける児童養護施設での保護に代わる措置¹¹¹、モンゴルにおけるストリート・チルドレンの収容施設¹¹²等）をカバーするものとなっている¹¹³。

(3) セーブの PPA の詳細について

現 PPA における DFID とセーブの連携の目的は「世界のもっとも貧しく脆弱な子どもたちに対するミレニアム開発目標を達成するために多大な貢献をすること」とされている¹¹⁴。この目標の下、子どもの貧困、HIV/AIDS、基本的サービス、開発における子どもたちの参加、開発に対する意識向上の 5 つの分野を特定領域として選定し、各領域における一つの達成目標を設定している。領域ごとの達成目標の下には、セーブ・DFID それぞれがこの目標達成のために行う活動が記述されているが、活動を行うべき国・地域や予定されるプロジェクトの内容等についての記載はない。これらの活動の詳細及びそのための予算配分決定に DFID が介入することはなく、PPA 締結後にセーブ自身が目標の達成を鑑み決定することとなっている¹¹⁵。なお、現 PPA の締結交渉に当たり、セーブは DFID にプロポーザルを提出したが、プロポーザルに含めるべき内容についても DFID から特別な指示はなく、その内容はセーブに委ねられた。そのため、セーブはプロポーザル内で活動の優先地域として、自らの団体の優先地域であると同時に DFID の優先地域として指定されている地域を選

2001-2004（以下、PPA2001-04）、<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/scf-ppa.pdf>

¹¹¹

<http://www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/wherewework/country.jsp?ukww=ww§ion=europe&subsection=bulgaria&pagelang=en&page=3>

¹¹²

<http://www.savethechildren.org.uk/scuk/jsp/resources/details.jsp?id=644&group=resources§ion=project&subsection=details&pagelang=en>

¹¹³ その他、詳細については下記 URL 参照。

<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/DFIDwork/ppas/savethechildren-ppa-outside.asp>

¹¹⁴ DFID-SAVE THE CHILDREN PARTNERSHIP PROGRAMME AGREEMENT 2005-2011（以下、PPA2005-11、<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/scf-ppa-2005.pdf>

¹¹⁵ DFID へのフォローアップ調査による。

んで記述した、とのことである¹¹⁶。

その他、PPAに規定される各事項の詳細については以下の通りとなっている。

①モニタリング

前PPAはセーブの活動に対するモニタリングの方法として、セーブが行う年次戦略レビューへDFIDが参加すること、及びこのレビュー後にセーブがDFIDへ年次報告書を提出することを定めている。この年次報告書には、セーブの活動によってもたらされた成果、PPAに定められた活動についてのセーブ・DFIDの実践の評価、及び次年度の共同事業計画が含まれることとなっている。公開されている現PPAにおいて具体的なモニタリングの方法に関する記述はないが、DFIDでの聞き取り調査及びフォローアップによると前PPAと同じ方法でモニタリングを行うことが合意されている、との回答が得られた¹¹⁷。

以下、2004年度のモニタリングのプロセスを紹介する。2004年度の年次報告書において、セーブはPPAに規定される自らの活動をグローバル・インパクト・モニタリング（GIM）というフレームワークを用いて評価し、その活動によって生じた子どもたち及び若者たちに関わる5つの側面における変化について、具体的な国及び受益者の数を引用して進捗状況を報告している¹¹⁸。例えば、PPAの目的2に定められる教育分野の活動成果の一例として、ソマリランドにおける学校数の増加、及びインドにおいてセーブが支援する学校の就学率の向上を取り上げている。なお、提出された年次報告書に対してはDFIDから活動のアプローチ、活動によってもたらされた変化及びその効果（**impact**）についてコメントが付されている。教育分野に関しては、DFIDはセーブの示した政策と実践における変化の事例を評価する一方、報告書内でセーブが記述する政府とコミュニティの間の対話及び責任の連帯を促進する役割については、自らが主張するのではなく、あくまでも促進を促す立場をとることが重要である、とのコメントを付している。なお、このモニタリングの結果として付されたDFIDのコメントに対して、セーブが実施した行動を次年度の年次報告書において説明することが決定されていた¹¹⁹。

¹¹⁶ 2007年2月に行われたセーブへの聞き取り調査及びEメールでのフォローアップによる。

¹¹⁷ 2007年2月に行われたDFIDへの聞き取り調査及びフォローアップによる。なお、OxfamとDFIDとのPPAは、DFID担当部署とOxfamとの定期的会合、及びPPAに記述する指標に基づく成果を示した年次報告を通じてOxfamが目標に対する進捗状況を報告することをモニタリング方法として規定している。

<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/oxfam-ppa-2005.pdf>

¹¹⁸ Save the Children UK (2004)。

¹¹⁹ DFID担当者へのフォローアップによる。

②評価

公開されている現PPAにおいて、活動に対する評価方法については記述がない。DFID担当者によると、その評価方法についてはセーブと交渉中であり、決定には至っていないとのことである¹²⁰。なお、現在DFIDのウェブサイトで公開されている他のCSOとのPPAも正式な評価プロセスについては記述がない、若しくは契約の最初の2年以内に協議・合意されるという記述があるのみとなっている。

前PPAはPPA最終年度の最初の6ヶ月の間、もしくはDFID・セーブのどちらかによって要求され双方が合意すれば他の時期に、独立した外部評価を実施することを規定している。また、その評価の内容には、連携の効果と価値を調査し確定すること、活動の見直し、モニタリングシステムの評価、連携の発展のあり方、将来の連携にとって有効なDFIDの予算レベルでの提言を含むこと、を規定している。しかしながら、セーブ担当者に確認したところ、現在まで規定された外部評価は実施されていない、とのことである。なお、DFIDウェブサイトには前PPAに基づきCAFOD、International Service、Progressio、Skillshare International、WWF-UKが実施した外部評価報告書が公開されている¹²¹。

③会計報告

現PPAは2005年4月1日から2011年3月31日までの6年間に渡るDFIDからセーブへの資金供与を規定している。2005年からの最初の3年間の資金供与額は年640万ポンドと決定しているが、残りの3年間についてはセーブとDFIDの間で順次合意される予定となっている。また、詳細な会計及び手続事項に関しては、DFIDとセーブの間で覚書(Memorandum of Understanding)を設定する旨を規定している。

現PPAにおける会計報告に関する詳細な規定はないが、DFID及びセーブ担当者に確認したところ、前PPA同様、セーブがDFIDへ外部監査法人によって承認された年次会計報告書のコピーを提出することが合意されている¹²²。年次会計報告書のフォーマットはチャリティ団体を管轄するチャリティ委員会(Charity Commission)によって統一されたものとなっている¹²³。

¹²⁰ DFID 担当者へのフォローアップによる。

¹²¹ PPA 締結団体一覧

(<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/DFIDwork/ppas/partnerprogagreements.asp>)からリンクされている各団体ページ内に掲載。

¹²² DFID 及びセーブへの聞き取り調査による。なお、前PPAにおいては、DFIDからの資金は四半期毎にセーブからの翌四半期の総合支出を見積もった請求に基づき供与され、セーブは団体の総支出とその中のPPAによる資金の割合を示した会計報告を四半期毎に提出することとなっていた。

¹²³ セーブはチャリティ委員会に登録されたチャリティ団体として税制上の優遇措置等を享受する一方、団体を監督するチャリティ委員会に対して活動報告・会計報告等を行う等の義務を負っている。詳細は<http://www.charity-commission.gov.uk/>を参照。

2.4 英国会計検査院

2.4.1 英国会計検査院の活動概要

会計検査院 (NAO) は政府の公共支出を監査する独立した機関である。NAO の長である会計監査官 (Comptroller and Auditor-General) には会計監査及び調査権が授与され、会計検査院職員は代わってこの任務を果たしている。

会計検査院 (NAO) は主要な任務は 2 つある¹²⁴。一つは英国議会に代わって英国の全ての国家機関、公的機関の会計支出が適切に使われているかという事項を確認するために会計検査を行い、結果を議会の公共会計委員会 (Public Accounts Committee) に報告することである。なお、その監査対象は英国中央政府の資金供与を受け活動を行った国連機関や CSO などにも及ぶ。もう一つは公費支出を「経済性—より少なく」、「効率性—より効率的に」、「有効性—より効果的に」の 3 つの観点から評価する Value for Money 監査 (VFM 監査)¹²⁵を行うことであり、その結果をまとめた報告書においては、公費支出に関してどこをどうすればより改善できるかといった提案も行っている。

2.4.2 DFID との関係

NAO は、英国政府の一機関である DFID に対しても前述した会計監査を実施する権限を持つ。DFID は様々な政府、国際機関、CSO 等に資金供与を実施しているため、NAO は資金供与を受けた団体がスキームの設定する条件に従って資金を使用し、適切に会計報告を実施しているかどうかについても確認しなければならない。

DFID から資金供与を受ける CSO はそのスキームに従い、DFID に会計報告を行う義務を負っているが、通常 CSO は外部監査人によって承認された会計報告書を DFID に提出する。NAO は DFID から提出される会計報告書類に虚偽表示 (material mis-statements) がないか、その会計処理が適切かどうかを確認する。なお、NAO 職員への聞き取り調査においても、DFID が連携するパートナーの会計報告に関するアカウントビリティ・透明性を確保することは DFID の責務であり、NAO は提出される報告に対して監査を実施する立場である、という見解が述べられた¹²⁶。

また、NAO は DFID に対し、前述した VFM 監査及び組織としての効率性に関する調査を行うなど、DFID の業務監査を実施し、その結果を議会の公共会計委員会 (Public Accounts Committee) に報告している。DFID の活動は英国以外の様々な国々で実施されているため、NAO 職員は DFID 職員と共にプロジェクトが実施されている現地を訪問し、監査を行う権限を持つ。このプロジェクト監査は、DFID が在外事務所を置く国のうち年間 4・5 カ国が対象となり、CSO への資金供与を通じて実施されるプロジェクトも監査を受け

¹²⁴ 詳細は <http://www.nao.org.uk/about/index.htm> 参照。

¹²⁵ Value for Money とは支払に対して最も価値の高いサービスを供給するという考え方。詳細は <http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/pdf/j23d07.pdf> 参照。

¹²⁶ 2007 年 2 月に行われた NAO への聞き取り調査による。

る。NAO 職員は CSO との契約事項の確保、成果に対するモニタリングの方法、予算における透明性等の事項に関して DFID がどのような措置を講じているかを監査し、そのシステムに関して CSO 職員と協議を行い、英国議会の公会計委員会への報告書を作成する。また、例外的ではあるが、より詳細な監査を実施することもあるという。

2006 年に発行された報告書”Working with Non-Governmental and other Civil Society Organisations to promote development”では、主に、開発における目的達成のための CSO との連携、DFID の資金供与スキーム、及び資金供与と成果に関するモニタリング・評価について分析と提言を行っている¹²⁷。以下、資金供与事例としてその詳細について前述した PPA スキームに関する NAO の分析と提言について述べたい。

① PPA を締結する CSO のガバナンスについて

NAO は、DFID は CSO と連携を結ぶ前にその団体がガバナンスに対して十分な措置を講じている事を述べた上で、DFID が供与する資金を CSO がかなり自由に使用できる PPA において、この評価を行うことは極めて重要であると主張している。なお、調査時点で PPA を締結していた 18 の CSO のガバナンスに対して、NAO は概して満足できる内容だと判断する一方、改善点が残る領域があること、及び CSO のガバナンスに関する措置若しくはその改善への取り組みと CSO が受領する資金額との間に関連性がないことを指摘している¹²⁸。

② PPA の枠組みで実施される活動のモニタリング、評価について

PPA の資金供与額は CSO の活動成果でなく、主に DFID の目的に関連して決定されている、と NAO は指摘した上で、次期供与額のレベルはより活動成果にリンクさせた形で決定することが望ましいと提言する。また、DFID は PPA に設定される活動の達成状況を図るための指標 (indicators) を改良すべきである、と提言している。

PPA の資金供与によって実施された活動を評価することは非常に難しい、という認識は、DFID と CSO 双方に共通している。セーブへの聞き取り調査においては、PPA で設定される戦略的目標をいかにして様々な活動を通じて達成していくか、自ら考えて実施していくための団体としてのキャパシティが求められること、また、年次報告書において活動の進捗状況を目に見えるものとして記述することが難しい、という意見も聞かれた。一方、DFID への聞き取り調査においても、NAO 報告書が指摘する指標の改良にどう取り組むか、ということは今後検討していかなければならない、という意見が述べられた。

¹²⁷ NAO (2006)

¹²⁸ NAO (2006):p. 5

2.5 オランダ外務省

2.5.1 NGO の定義

オランダ外務省によるNGOの定義は公開されていないが、在日オランダ大使館経済部の担当者にお問い合わせで得られた回答によれば「NGOとは、政府から独立した組織であり、公益や社会的関心の分野に取り組むもの」である。またこれらの組織は、多くの場合環境や保健医療、開発、人権の分野で活動を行うものであると想定されている¹²⁹。

2.5.2 オランダ外務省の開発援助政策と NGO

オランダでは、開発援助は外交政策の重要な一環として位置づけられており、外務省の開発協力担当大臣がこの施策を担当する。オランダには援助機関がなく、ODAの8割は外務省を通じて主要援助チャネルに分配され、残りの2割は大使館を通して二国間プログラムに割当てられる。また、開発政策に関する広報や世論調査等については同省内のオランダ国際協力・持続可能な開発委員会(the National Committee for International Cooperation and Sustainable Development:NCDO)がこれを一括して担当している。

2005年におけるオランダのODA総額の対GNI比率は0.8%であり、DAC(開発援助委員会)諸国中では米、日、英、仏、独に続く第6位となっている。オランダは1975年以来、ODAの対GNI比率に関する国連推奨値である0.7%を上回り続け、「OECD諸国中で最も気前の良いドナー」としての地位を確立してきた。2003年に発表された政策方針“Mutual interests, mutual responsibilities”(オランダ語の略称でAEV)は、オランダ開発援助の目標が貧困削減であることを確認し、MDGsをその目標達成の尺度として掲げている。オランダは中小規模国ながら、他の政策との一貫性、また援助対象地域と分野を絞った戦略的なアプローチの徹底を通じて、質と効率性の高い援助の実現に取り組んでいる¹³⁰。

2.5.3 NGO 支援を巡る国内の議論

オランダの非営利セクターの雇用はフルタイム換算で66万9,000人であり、非農業部門での雇用の12.9%を占める¹³¹。NGOはODAの受け取り手としても大きな位置を占めており、2005/6年度の総ODA額に占める支援対象セクター別の内訳はNGOが20%、民間セクターが25%、多国間援助が28%となっている¹³²。このような市民社会セクターを広く巻き込んだ開発援助政策は、世論の開発援助への支持にも貢献していると思われる。Eurobarometer(2005)によれば、国民の77%が「自国の支援が途上国貧困層の生活改善に役立っている」と評価しており、EU諸国の中で第一位の高評価となっている。

¹²⁹ 2007年3月に行われた在日オランダ大使館経済部へのEメールでの照会による。

¹³⁰ 貧困削減の用途で使われる資金の半分がアフリカに当てられており、分野としては教育、HIV/AIDS、性と生殖に関する健康および権利(SRHR)、環境と水に重点を置いている。

¹³¹ 長坂(2003)

¹³² OECD(2006):p.12

オランダでは、1965年から協調融資機関(Co-financing Agencies: CFA)と呼ばれる大型 NGO¹³³に資金を一括で供与し、これを通じて途上国NGOにプロジェクトベースでODAを分配・実施する、協調融資プログラム (Co-financing program: CFP) をとってきた。しかし1990年代に入って、従来のCFPのあり方の見直しを求める声が強まった。これは (1) これらCFPが社会的構造を反映したものでなくなってきたこと、及び (2) 開発援助の有益性を問う動きが強まってきたことに因る。また援助の貢献の質と効率性の向上のために、2002年以降数回にわたって対NGO支援グラント枠の大幅な改正が行われている。

先ず 2002 年には、従来のCFPは包括的協調融資プログラム(Broad-based Co-financing programme:MFP¹³⁴)とテーマ別協調融資プログラム(Theme-based Co-financing Programme:TMF)に分割された。従来のCFPが国内の 5 大NGO¹³⁵にひも付きで資金供与を行ってきたのに対し、MFPは提携団体の選定に公募制を導入しているほか、審査方法についても見直しが進められた。現在同プログラムを通じて資金供与を受けているのは、2003 年より新しく加わったTerre des Hommesをはじめ、58 団体となっている。

一方、2003 年から開始されたTMFについては、外務省の指定する地域・分野で活動する国内外の様々な組織を対象に、プロジェクトベースで資金供与を行うもので、英国のCSCFファンドにも類似している¹³⁶。MFPとTMFは、2007年に全てのオランダNGOを対象とした協調融資制度(Co-financing System: MFS¹³⁷)として一括化される予定である¹³⁸。

また 2006 年からは、新しく国際NGOに限定して資金供与を行う対国際NGO戦略的連携(Strategic Alliances with Internatioanl NGOs :SALIN)が創設された。これに伴い、TMFではオランダ・ベースの団体のみに対象を限定することとなった。国際NGOとの連携は、特に国際政策へのアドボカシーや、政治的に慎重な対応を要する国際的課題への取り組みの分野で重要な意義を持つものであると位置付けられており、国内団体とは別枠を設けることで、より大きな連携の戦略的効果を期待するものと見られる。SALINの第一期(2006～2010)は、現行のTMFを補う形で実験的に実施されており、その評価は外務省によって 2009 年にまとめられる予定である¹³⁹。

2.5.4オランダ外務省の NGO への資金供与スキーム

現行のオランダ外務省の NGO 援助スキームは以下のように大別される。

¹³³ 協調出資窓口機関 (Medefinanciering particuliere organisaties:MFO) とも呼ばれる。

¹³⁴ 略称はオランダ語のプログラム名に基づく。

¹³⁵ ICCO (プロテスタント系)、CORDAID (カトリック系)、NOVIB (社会民主主義)、HIVOS (ヒューマニスト) の 4 団体 (それぞれ「柱状化社会」オランダの主要な宗教・政治的信条の柱に対応している)。これに 2001 年からは Plan が加わって 5 団体となった。長坂(2003):p.38

¹³⁶ BOND(2004):p.36

¹³⁷ 略称はオランダ語のプログラム名に基づく。

¹³⁸ Steering Committee Evaluation TMF Programme (2006):p.3

¹³⁹ 2007 年 3 月に行われた在日オランダ大使館経済部への E メールでの照会による。

- (1) 包括的協調融資プログラム(MFP)
- (2) テーマ別協調融資プログラム(TMF)
- (3) 対国際 NGO 戦略的連携 (SALIN)
- (4) 人道支援 (Humanitarian Aid)

以下、各援助スキームの具体的内容について詳しく見ていく。

(1) 包括的協調融資プログラム(MFP)

前身であるCFPと同様に、南のパートナーとのネットワーキングを通じた多国間・複数の分野にわたる活動を対象としている。全般的な執行政策については各NGO(CFA)とオランダ外務省との協議によって決定される。英語による資料が公開されていないため、申請手続きや査定基準等に関する詳細は不明であるが、以下、2007年3月に行われた在日オランダ大使館経済部へのEメールでの照会、及びBOND(2004)、石橋(2004)を参考に同スキームの概略を記す。

① 対象となるNGO

オランダを拠点とする全ての組織団体。構造的貧困削減と社会構築を活動の目的とするもの。2006年度のMFPには合計112の応募があり、申請金額よりも減額査定されたものも含めて58団体が資金供与を受けている¹⁴⁰。

② 申請のための手続き

公募は4年に一度実施される。2002年の競争制度の導入に伴い、以前からCFP団体としてオランダ政府と連携関係のあった5団体も、改めてMFPに申請手続きをとることが必須となった。また同年より審査方法についても見直しが進められた。申請団体のプロポーザルの査定は、協調融資プログラム委員会が20数項目の指標に基づいて行う。この審査により、事業計画と予算案の審査過程で資金の供与水準に対して組織管理能力や援助対象の適切性などが低いと評価された場合には、申請金額よりも減額査定されることとなった。2006年の審査で減額査定されたのは14団体である。

③ 支払われる資金

MFPを通じて供与される資金総額に関しては、オランダ外務省と各CFAとの合意によって決定されるが、平均して援助予算総額の11～14%を占める。MFP資金のCFA団体間での配分に関する決定権は、外務省が委任する専門委員会に委託される。また、CFAは供与資金の7.5%を管理費に当てることができる。

¹⁴⁰ 2007年3月に行われた在日オランダ大使館経済部へのEメールでの照会による。

④ モニタリングについて

4年に一度、協調出資評価ステアリング委員会がNGOの政策・運営、実施プログラムの成果について監査を行う。

⑤ 備考

CFAと政府との政策調整、及び海外プログラムの調整は、協調融資協議機関(GOM)が行う。GOMは定期的に政府担当者との協議の場を設け、CFAからの意見を陳述するなどCFAと政府との連絡機関として機能している。また、GOMは2003年にまとめた報告書の中で、これら大型NGOの自治能力を前提としたODA実施体制はその効率性・信頼性の評価が難しいことを指摘している。これに対応して、外務省は2005年に”Results in Development”と題されたレポートを発表し、MDGsの達成度合に照らして国レベルでの実績を示すなど、成果主義の方針(Management for development results: MfDR)を掲げた。

(2) テーマ別協調融資プログラム(TMF)

TMFは2003年より開始されたプロジェクトベースの資金供与制度であり、1ラウンドにつき4年の融資期間で、合計4ラウンドの実施が予定されている。創設当時は国内外の幅広いNGOをその対象としていたが、2006年から新しくSALIN枠が設置されたことを受けて、TMF第4ラウンド(2006-2009年)からは国内のNGOのみを対象とすることとなった。改定後のTMFは、資金供与の対象を活動のテーマ又はセクター別の小規模の組織に限定することで、①これら組織の専門性を高めること、②その政治への参画を促進すること、③アプリケーション・プロセスの効率向上を図ることを目的としている。

TMF第4ラウンド以降においては、年額3,400万ユーロがTMFに割り当てられることになっている。これは前年度に比べて減額となっているが(例えば第2ラウンド(2004-2007年)のTMF資金供与総額は年額4,120万ユーロであった)、前年度にオランダNGOに対して供与された資金総額よりは大きい。また、TMF第4ラウンドまでに資金供与を受けたNGOは計215団体(オランダNGO117団体、海外NGO98団体)である¹⁴¹。

① 対象となるNGO

外務省の指定するテーマ・分野での活動を行う国内外の組織。対象とする活動分野は次の7つ¹⁴²。

- ・ 経済開発(持続的経済発展、企業の社会的責任、国際貿易)。
- ・ 人的開発(基礎的保健、下水と衛生、HIV/AIDS、母子保健、栄養、児童と青少年、スポーツ)。

¹⁴¹ Steering Committee Evaluation TMF Programme (2006):p.4

¹⁴² 2007年3月に行われた在日オランダ大使館経済部へのEメールでの照会および石橋(2004)p.110による。

- ・ 社会文化開発（基礎教育、文化とコミュニケーション）。
- ・ 政治的開発（人権、グット・ガバナンス）。
- ・ 平和と安全保障（紛争予防、平和構築、地雷除去、紛争後の再建）。
- ・ 環境（エコ開発、生物多様性）。
- ・ 男女間の機会均等。

② 申請のための手続き

4年に1度公募が行われる。より詳細な TMF へのアプリケーション手続きに関するガイドラインは英語で公開されていない。

③ 選定基準

選定に際しては、とくに以下の点が勘案される。

- ・ 組織の構造改革を念頭に置いた団体であること。
- ・ 組織のオペレーションの効率性・実利性。
- ・ 他組織との協調が可能であるか否か。
- ・ （その組織に対する）世論の評価。

その他、以下の分野で活動を行う組織に対しては特別に考慮する。

- ・ 社会の中での女性の地位。
- ・ 環境への影響。
- ・ 国際人道原則。

モニタリングはオランダ外務省が指名する独立した委員会によって実施される。また、TMF へのアプリケーション手続きに関するガイドライン、及び支払われる資金に関する規定、及び NGO の義務に関する詳細については英語で公開されていない。

(3) 対国際 NGO 戦略的連携 (SALIN)

国際 NGO（以下 INGO とする）を対象に、オランダ外務省が指定した分野でのプログラムに対して資金供与を行うもので、2006年1月より開始された。2006-10年枠については少数の INGO のみを対象として実施する。2007年時点で SALIN 資金供与を受けている INGO は 20 団体であるが、そのうちの 15 件は 2006 年以前にも TMF スキームを通じて資金供与を受けていた INGO がそのまま SALIN に移行したものである。外務省は 5 年間で総額 2,000 万ユーロを同スキームに割り当てている。また SALIN の開始に伴い、2003 年よりオランダ国内外の NGO を対象としていた TMF はオランダ NGO からの申請のみを受け付ける。

① 対象となる NGO

次の条件を満たす INGO。

- ・ オランダ政府の開発政策を補完し、オランダ NGO が効果的に活動を行っていない地域で活動を展開する INGO。
- ・ 途上国組織とのパートナーシップ強化を目指す INGO。
- ・ ユニークな成果や手法を提供する INGO。

ただし、現在TMFグラントを受け取っているNGOは、新規申請受付の対象外とする。SALIN第一期(2006-2010年)で実際に資金供与を受けているINGOのリストについては表 2.5-1を参照。

② 対象となる活動内容

(1)教育、(2)HIV/AIDS、性と生殖に関する健康および権利(SRHR)、(3)環境と水、(4)グッド・ガバナンスと人権、平和構築、(5)持続可能な経済発展の各分野における活動。ただし、国を特定したプロジェクトについては SALIN 枠ではなく、現地オランダ大使館に申請すること。

③ 支払われる資金

プログラム総費用の 50%までを限度に、最大 5 年の期間で資金が支払われる。細かい活動計画、過程、優先事項リスト等は全て各団体と締結される実施協定に明記される。巻末資料として、SALIN第一期(2006-2010年)の供与資金配分については表 2.5-1を参照のこと。

④ 申請のための手続き

申請する団体は助成金申請書類を提出。申請書類の選考では以下の点が考慮される。

- ・ 計画結果が同ファンドの条件に沿うものであること。
- ・ 戦略的分析の質の高さ。
- ・ 途上国パートナーへの対処として妥当な戦略方針を掲げていること。
- ・ プロポーザルは目的、結果、資源に分類して作成されていること。
- ・ SMART (具体的、測量可能、[関係するステークホルダーにとって]許容可能、現実的、期限を設定) の 5 原則に沿っていること。
- ・ 革新的な発想。
- ・ 質的管理、企画、モニタリング、評価、学習の能力の有無。
- ・ 施行される介入が、持続的可能なものであること。

また、プロポーザルは以下の項目に留意して作成すること。

- ・ オランダ外務省と戦略的連携を組む上で、INGO が自分の役割をどう位置付けているか。
- ・ プロポーザルと、INGO の持続可能な貧困削減に対するミッション、及びこれまでの活

動との一貫性。

- ・ プロポーザルが、効果的な介入戦略、目的、意図する結果を含むものであるか。
- ・ 申請する INGO が良いドナーであるとの検証。
- ・ 第三者との関係について（補完関係の中での位置付け及びその実現、戦略的連携、国際的調査機関との連携状況）。
- ・ INGO の過去の実績。
- ・ INGO が、効果的なサービスの提供を実施する組織体制、文化を備えているか。
- ・ INGO の人事政策、及び革新性策が、効率性の更なる向上を促進するものであるか。
- ・ 現行のモニタリング手法・システムが適切なものであるか。
- ・ INGO 内の評価及びプロジェクトの質の管理体制の有無。
- ・ INGO の財務・管理能力について。

⑤ 選定基準

選定の際に勘案される項目は次の通り。

- ・ 連携によって生じるオランダの開発協力政策への戦略的付加価値。
- ・ AEV の提示する目標、および MDGs への貢献度。

⑥ NGO の義務

- ・ SALIN を通じて補助金を受け取る INGO は DAC-1 リスト掲載国における貧困削減に積極的に取り組まねばならない。
- ・ 開発協力大臣との中間会議への参加。これは、両者の関係が活動の実施団体とそのモニタリングという関係以上のものになるべきとの考えに基づいて、連携実施期間中に設けられるものである。NGO は効果的なモニタリング・評価体制を常に保ち、合意された基準に基づいて、プロジェクト実施の過程と結果に関する報告を大臣に行うことが義務付けられる。協議での確認事項によっては必要な調整を行わなければならない。

⑦ NGO のモニタリングについて

NGO と開発協力大臣と間での中間会議の実施。また連携実施期間中に一度、外部評価の機会が設けられる。

(4) 人道支援

① 対象となる NGO

期間限定のプロジェクトを対象とする。最長24ヶ月。現地 NGO のキャパシティビルディング、および先進国 NGO との格差解消を図る狙いから、原則として INGO から現地 NGO への資金チャネリングという形態をとる（現地 NGO に対する直接支援は行われぬ）。

② 対象となる活動内容

援助対象となる活動は、HIV/AIDS 問題に留意するものでなければならない。

③ 支払われる資金

2006 年以降は原則として活動費用の最低 20% を NGO 自身、または他のドナー団体が負担する。

④ 申請のための手続き

プロポーザルには、次の項目を記載する。

- ・ ターゲットグループの定義、及びその明確なニーズ。目的・手段・測定指標、および活動内容。期待される結果に沿うものを明確に記すこと。
- ・ プロジェクトの終了計画。
- ・ 活動内容に沿った明確な予算案（自明でない計上項目については要説明）。予算には直接プロジェクトに関係する費用のみを含める。需要の特定化・検証のための費用は計上不可。

またプロポーザルは、主に人道的支援の実施によってもたらされ得る負の影響の度合い (do-no-harm principles) に基づいて測定すること。これに加えて、プロジェクトが創出する持続的な結果についても一部考慮される。

⑤ 選定基準

申請団体は外務省助成金規定の規定・条件を満たすものであること。また、選定時に特に勘案される項目は次の通り。

- ・ 活動分野における経験と実績（組織の信頼性）。
- ・ 立証された知識と専門性の保有（組織の適合性）。
- ・ プロジェクト実施能力の保有。
- ・ 組織体制、戦略及び財務能力について、組織能力評価チェックリスト (The Checklist for Organizational Capacity Assessment: COCA) で高得点を得ていること。
- ・ 共通人道活動計画 (Common humanitarian Action Plan: CHAP) への参加の有無。不参加の場合はその理由。
- ・ 高い管理能力の有無。

⑥ NGO の義務

可能な限り UN coordination structure に積極的に関与し、他の NGO 団体との協働・活動調整を行うこと。

⑦ NGOのモニタリング

NGO のモニタリング方法に関しては情報が公開されていない。

2.5.5 備考

最後に、オランダのNGO評価システムについて言及する。国内に推定 300 以上のNGOを抱えるNGO大国であるオランダは、NPO評価機関の国際的な連合組織である募金団体国際委員会（International Committee on Fundraising Organization:ICFO）がはじめに設立された地でもある。募金中央委員会(Central Bureau on Fundraising :CBF)は同国唯一の募金・公益団体の格付け機関であり、1925年に設立されて以来情報の収集や提供、また1995年からは「認証シール」の発行を行っている。CBFの認証シールの取得は、自治体で募金活動（特に戸別訪問）許可を得るための条件ともなっており、2004年現在でシール獲得団体は147である。政府から補助金は出ているが、NGOモニタリング（税務面での評価をもってこれを行う）の実施には政府は関与していない¹⁴³。

¹⁴³ 長坂(2004a)

表 2.5-1: オランダ外務省の対国際 NGO 戦略的連携 (SALIN2006 - 2010)の対象団体及びその受け取り資金総額の一覧

団体名	活動分野	資金供与総額 (万ユーロ)	資金供与額 (万ユーロ)					備考
			2006	2007	2008	2009	2010	
Global Campaign for Education (GCE)	(1) 教育	1500	300	300	300	300	300	2006年のSALIN開設に伴って新規に連携開始。
合計		1500	300	300	300	300	300	
Population Services International	(2) HIV/AIDS、性と生殖に関する健康および権利 (SRHR)	1410	0	0	470	470	470	2008年よりSALIN枠に移行。
IPAS		240	0	0	80	80	80	
International Planned Parenthood Federation		1200	0	0	400	400	400	
International Women's Health Coalition		150	0	0	50	50	50	
合計		3000	0	0	1000	1000	1000	
Global Village Energy Partnership	(3) 環境と水	450	90	90	90	90	90	2006年のSALIN開設に伴って新規に連携開始。
International Centre for Trade and Sustainable Development		280	0	70	70	70	70	2007年度よりSALINに移行。
International Development Enterprises		480	0	120	120	120	120	
WaterAid		320	0	80	80	80	80	
合計		1530	90	360	360	360	360	
Federation Internationale des Ligues des Droits des Hommes	(4) グッド・ガバナンスと人権、平和構築	60	0	15	15	15	15	2007年度よりSALINに移行。
Global Witness		180	0	40	40	50	50	
Association for the Prevention of Torture (APT)		50	10	10	10	10	10	
International Council on Human Rights Policy		100	20	20	20	20	20	2006年よりSALINに移行。
International Service for Human Rights		75	15	15	15	15	15	
International Peace Academy		140	0	35	35	35	35	2006年のSALIN開設に伴って新規に連携開始。
International Alert		120	0	0	40	40	40	2008年よりSALIN枠に移行。
Transparency International		150	0	0	0	75	75	
World Conference on Religion and Peace (WCRP)		83	0	0	0	41.5	41.5	
合計		958	45	135	175	301.5	301.5	
International Fertilizer Development Center	(5) 持続可能な経済発展	1600	200	200	400	400	400	2006年のSALIN開設に伴って新規に連携開始。
Women's World Banking		375	75	75	75	75	75	
合計		1975	275	275	475	475	475	

出所：在日オランダ大使館経済部 Femke Boersma 氏の情報を筆者編集。ただし斜線部は INGO とオランダ外務省との間に TMF の連携合意期間が残っていることを表す。この間、INGO は TMF を通じて資金供与を受け取るため、SALIN からの供与額は 0 となっている。

2.6 国連世界食糧計画(WFP)

2.6.1 NGO の定義

WFPはガイドラインの中においてNGOをPVO(private voluntary organizations)と同義としている¹⁴⁴。またWFPはNGOを大規模国際NGO、小規模国際NGO、大規模現地NGO(large national NGO)、現地NGO(local NGO)、地域コミュニティーの5つに分類しているが、それらの違いは必ずしも明確にされていない。

2.6.2 WFP の活動概要と NGO

WFP（国連世界食糧計画）は国連唯一の食糧援助機関であり、飢餓と貧困の撲滅を使命として1963年から正式に活動を始めた。NGOをはじめとした他の機関と提携関係を締結するが、そうした機関を支援すること自体が直接的な目的ではなく、受益者に対するよりよい支援を行うための手段である。

WFPはNGOに対して主にWFPが用意する食糧の分配を期待しているが、それに限らず、特に大規模NGOに対して滑走路、井戸の建設、道路の舗装といったロジスティック活動での協力も期待している。

2.6.3 NGO との関係

現地WFPは通常、首都にある基幹事務所と戦略的拠点となる地方に存在するいくつかの副事務所によって構成されている。基幹事務所は副事務所のNGOとの提携関係、プロジェクトの実行に関して責任を持ち、副事務所は平時から提携可能なNGOおよび活動地域を調査、選定し、基幹事務所からの許可を得て他の国際機関や現地NGO、国際NGOまた政府機関と綿密な協力体制のもと食糧援助活動を行う。現地WFPは共同でプロジェクトを遂行するためのパートナーを選定するが、パートナーとの関係は営利的なものも含めて4通りある（表 2.6-1：WFPとパートナーとの関係）。

(1) Cooperating Partnership（以前の Implementing Partnership）

NGOとWFPとの関係でもっとも一般的な形態¹⁴⁵。フィールド・レベル契約（Field Level Agreement: FLA）を結ぶ。WFP指揮下のプログラムで、食物の貯蔵、輸送、分配などを実行する責任を持ち、WFPはそれを実行するために必要な経費を支払う。

(2) Complementary Partnership

パートナー、WFPのそれぞれが計画を持ち、共同して厚生向上に努める。WFPは食物を供給し、多くの場合NGOは非食物を提供する。定式化された標準の契約は存在せず、多くの場合FLAを修正して用いられる。

¹⁴⁴ “WFP/NGO cooperating arrangements Guideline for preparation of NGO budgets in support of WFP operations”

¹⁴⁵ 全てのNGOとの提携形態の内の90%。(WFP's operational relationship with NGOs)

(3) Coordinating Partnership

公的な契約を締結することはなく、共同で活動するわけでもない。お互いの情報を交換しあう関係。

表 2.6-1 : WFP とパートナーとの関係

	Commercial	Cooperating	Complementary	Coordinating
目的の共有	なし	あり	あり	必ずしも必要としない
原則の共有	なし	あり	あり	あり
計画の共有	なし	あれば望ましい	あれば望ましい	なし
WFP 側の貢献	金銭	食物 金銭 訓練 影響・支援	食物 金銭 訓練 影響・支援	情報と助言
相手組織の貢献 (主に NGO)	利潤に基づいた 特定のサービス	利潤には基づかない、特定のサービス	非食物 金銭 資源 訓練 人的貢献 専門的助言	情報と助言
契約の形態	一般的契約 (contract)	FLA	修正 FLA	なし

出所 : A Handbook for Non-Governmental Organizations p.54

WFPは食糧援助のために必要な資金や現物をドナーから供給されるが、その用途は、現地での調達や隣国での調達を義務付けられるなど、ドナーによってしばしば指定される。このような意味で特にドナーを中心とした世論にドラスティックな影響を受ける場合がある¹⁴⁶。ただし、その他の点では、世論を要因に援助のスキームが変化したという指摘はない。

2.6.4 WFP の NGO への資金供与スキーム

(1) フィールド・レベル契約

WFPはNGOに対する資金援助のスキームは Cooperating Partner と FLA を結ぶ場合と Complementary Partner と修正 FLA を結ぶ場合の 2 種類ある。両者は NGO が自己資金

¹⁴⁶ WFP(2005b)

により事業へ貢献するかどうかという点で異なるが大きな相違はない。現地 WFP は NGO や政府機関等から提出された事業計画に基づき、パートナーを選択する。しかし実際には WFP 側から NGO に対して働きかけることも多い。

① 対象となる NGO

上記にあげた全ての NGO がパートナーになることができるが、パートナーは NGO のほかに、他の国連機関、国際組織、政府機関などがパートナーとなる。2005 年においては 307 のプロジェクトのうち 209 のプロジェクトが NGO とパートナー関係を結んでいた。なかでも Cooperating Partner、2,055 団体の内国際 NGO は 234 団体(11%)でほぼ 9 割が現地 NGO であった。

② 支払われる資金

細かい規定があるが、ほぼ全ての直接費用が支払われ、パートナーの本部が現地以外の国にある場合は間接費用の一部が支払われる。ただし以下の資金は支払われない。

- ・ 活動のための NGO による初期の費用の見積もりに関わる費用。
- ・ 食糧援助分配に平行して行われるが、NGO が独自で行うことに関わる費用。
- ・ 活動と平行して別個に行われる NGO の活動の間接費用または、WFP と NGO の間で締結した契約の中で、NGO が支払うとされている活動費用。
- ・ 軽車両。

指定のフォーマットにて提出された請求書または会計報告に基づいて、WFP はあらかじめ合意された予算を毎月パートナーに支払う。通常は毎月提出する月例報告（後述）が提出された後に支払われるが、要請に応じて前払いを行う。ただし、パートナーから証憑書類が提出した会計報告証明書を WFP の代表が容認し、サインしない限り、支払いは行われない。

会計報告書類が提出されてから 21 日以内に WFP はパートナーに支払いを行うが、書類に疑問や疑いがある場合、WFP は 75%の前払いを行う。十分な説明が後に提出され、承認された場合にはその承認後 21 日以内に残額が支払われる。

③ 申請のための手続き

パートナーになるためには固定費用と可変費用、初期費用と最終費用、通常 5%の間接費用が分けられた予算を、指定されたフォーマット¹⁴⁷によって提出し、WFP から許可を受けなければいけない。

¹⁴⁷ WFP(2005a):pp.62-64

④ 選定基準

Cooperating Partner となるためには以下の基準を満たす必要がある。

- ・ ある特定の地域を支配する政府から認識され、人道的活動を行う許可を得、そのための事務所と接触可能な住所をもつこと。
- ・ 卓越した人道活動の経験を有すること。
- ・ 優れた食糧分配計画及び食糧援助と関連する問題に関する計画をもつこと。
- ・ 人材、現地事務所、自動車、コミュニケーション手段といった適切な人材及び組織構造を持っていること。
- ・ 透明な制度形態、草の根レベルの参加、情報システム、書類作成能力、専門知識、現地へのアクセスなどを持っていること。
- ・ 地域コミュニティやコミュニティに根ざした組織と活動する意思と能力があること。

また、以下の基準も満たしていることが望ましい。

- ・ プロジェクトに関わる費用の一部または全てを負担できること。
- ・ 計画と財政管理に関する基本的な能力を持つ人材を有し、当該地域における物資の移送、食物の分配、受益者参加の分析的な技術と能力を持っていること。
- ・ WFP の監視、報告の要求に従うことが出来、適切で信頼しうる財政、会計制度を持っていること。

こうした一応の基準はあるもののWFPと連携するNGOとの契約に関する権限は全て現地事務所に移譲されており、統一的な選定基準は設定されていない。これは各国の状況・優先事項によって選定基準が異なることが背景にあるが、一般的にこれまでの活動、国連機関との連携の実績、他団体による評価等の情報等によって選定され、NGOのアカウントビリティ・透明性についてはNGOが公表する財政報告等が参考とされている¹⁴⁸。

⑤ NGO による義務

Cooperating Partner は FLA に記載されている事項を履行する義務をもつが、Cooperating Partner は主に WFP によって届けられた食糧を分配する役割を期待されている。そのため FLA に記載されている事項も、食糧の貯蔵、移送、分配に関わるものが多い。

その他には会計報告、事業報告および会計書類の保存が義務付けられている。

- ・ 月例報告：会計上の報告
パートナーは WFP から配布された食糧の在庫、損失、受益者に分配した数量、活動毎、

¹⁴⁸ 2007年2月に行われたWFPへの聞き取り調査による。この他、国連が持つタリバーンと協力する団体のリストに該当しないこと、という条件が設定されている。

性別別の受益者の数を明記した報告書を指定のフォーマットで毎月提出する。その際、前述した情報を証明する書類の提出が義務付けられているが、詳細については明示されていない。

- ・ 四半期報告¹⁴⁹：月例報告に加えてパートナーは量的情報と質的情報を含んだレポートを四半期に一度提出する。

配送、分配の手配、実際に直面した障害とその克服方法、損失を軽減するために取った手段、供給した食糧の受け入れ状況、パートナーによるものも含めた WFP 以外の財源からの補完的投入、対象とする受益者に対して達成された結果、全体の状況の改善可能性、さらには追加的に可能な計画に関するコメント、さらには可能な場合は以下の情報を添付する。性別のデータ、現地の食糧管理、流通委員会のジェンダーバランス、特に女性によって占められている地位、活動によって占められている利益配分など。

最終報告はあらかじめ合意された最終期日より 90 日以内に提出する。資金供与を受ける NGO は全て WFP に対して会計報告を行う義務を負うが、提出書類は NGO の代表によって承認された報告書のみである。

⑥ NGO のモニタリングと罰則

全ての WFP のプロジェクトはパートナーと WFP の双方によりモニタリング (monitoring)、評価 (evaluation) されることになっている。会計監査に関する義務はないが、WFP は資金供与した NGO の活動に対して監査を行う権限を持つ。モニタリング、評価の方法はプロジェクトの計画段階で、契約文書において双方の合意を受けて決定されることとなっている。また、モニタリングの中には以下の項目が含まれなければならない。

- ・ モニタリングのためのデータはいつ、どのようにして、誰からそして誰によって得られ、分析されそして報告されたか。
- ・ モニタリング、評価のためのデータと分析方法の正確さの担保方法。
- ・ プロジェクトの影響を測るために、プロジェクト以前の指標を示すベースラインの記述。
- ・ 中間評価を含む他の評価 (ただし、そうした評価が行われた場合のみ)。

WFP とパートナーの間で期待されるモニタリングにおける役割は異なる。パートナーは日々の出来事を月例報告、四半期報告および最終報告に反映することが求められ、一方 WFP には以下の役割が求められる。

- ・ パートナーが任務の目的を満たしているか確かめること。
 - ・ 現地の情報をパートナーから独立して収集し、パートナーの結果と付き合わせること。
- また、WFP にもパートナーにも事後モニタリングが求められる。

先述の通り、モニタリングの結果によって資金が支払われ、疑問があった場合には 75%

¹⁴⁹ フォーマットの記載なし

の支払いに留められる。この点は罰則と考えることが出来るが、それ以外の罰則に関しては明示されていない。

その他、現地 WFP、外部の有識者、実際に活動にあたった NGO、第三者の NGO、WFP 本部などによって事業の評価が行われる。ただし、そうした評価の扱いは明示されていない。

2.6.5備考

WFP は Cooperating Partner をあくまで共同事業を行うパートナーであると考え、Cooperating Partner の負担する費用の一部または全てを肩代わりしようというものである。そのため NGO を中心とした Cooperating Partner に対する広範で用途の限定されない援助スキームは存在しない。

2.6.6NGO への資金供与事例

－WFP とワールド・ビジョン・ジャパン(WVJ)の南部スーダンにおける連携－

WFP の第一義的な活動は食糧援助の組織化とその管理であり、実際の受益者への食糧配給ではない。従って、WFP が NGO に期待する役割は、WFP が援助する食糧の受益者に対する配給活動および WFP の実施する活動を非食糧分野及び技術支援により補完するロジスティック活動である。

ここでは、ワールド・ビジョン・ジャパンが WFP のパートナーとして南部スーダンで行った事例に関して取り上げる。

(1) ワールド・ビジョン・ジャパンの組織概要

キリスト教精神に基づき米国で始まった NGO で、子どもたちの支援を中心としたチャイルド・スポンサーシップによる地域開発援助のほか教育、医療・保健衛生、農業指導、水資源開発、収入向上、指導者育成、HIV/エイズ対策などの活動を行っている。また、国連機関や政府機関と連携した援助事業にも積極的に取り組んでいる。

ワールド・ビジョン・パートナーシップにおいて、日本を含む支援国では、各国で独自の総会・理事会を持ち、その国のワールド・ビジョン (WV) の運営に関する責任は各国の総会・理事会が負う。WV 全体にかかわる方針や事業計画、予算等の調整作業および総会・理事会のない国への支援等はワールド・ビジョン・パートナーシップ・オフィスが行い、最終的に各地域から選出された理事で構成される国際理事会の承認により決定される¹⁵⁰。

¹⁵⁰ WVJ のホームページより (<http://www.worldvision.jp>)

(2) 南部スーダンにおけるプロジェクト概要

① 活動内容

WVJはジャパン・プラットフォーム (JPF) から資金供与を受けて 2006 年 8 月より南部スーダンのアッパーナイル州において活動を行っており、1) 7つの村において 10 個の浄水装置の設置、2) 3校の小学校、クリニックに 5 基のトイレ設置、3) 水管理委員会の設置、4) 衛生教育を行った。また、コミュニティー参加を促進し、オーナーシップを育てるという観点から、事業対象となる村から労働力の提供を受け、その対価としてWFPの食糧を提供する (フード・フォー・ワーク) という形で支援を行っている¹⁵¹。

② 活動開始と契約

WVJは他のWVの支援国事務所と協働して、WFPの「EMOP¹⁵²」フェーズ I から、CP (Cooperating Partner) として、もっとも一般的な形態であるフィールド・レベル契約¹⁵³ (Field Level Agreement: FLA) を結び、食糧を貯蔵、移送、分配している。WVは、被災国に現地組織 (今回の場合はWV Southern Sudan: WVSS) を設け、WVJ、WVアメリカ (WVUS)、WVオーストラリアなどが共同でプロジェクトを運営するというユニークな形態をとっており、事務所の運営費などを分担することで経費削減、事業の効率化を図っている。プロポーザルはWVSSとWFPの現地事務所との協働で草稿し、レビューの段階でWV各参加事務所がターゲットの変更など技術的なサポートを行い、最終的なプロポーザルを作成する。WFPとの連携にはNGO側の貢献が必要となるが、WVの経験から最低でもEMOP予算の10% (今回の場合、約200万ドル) の持ち出しがないと、EMOPの実施は困難であるため、WV各参加事務所が自己資金から拠出し、1つのプロジェクトを実施している。アッパーナイル州の事業については、WVJの駐在スタッフがWFPの現地事務所にて、JPFからの資金による事業との連携の可能性について協議した結果、WVは既にEMOPを実施していたため、当該プロジェクトにEMOPで供与された食糧の一部を用いることで合意した¹⁵⁴。

¹⁵¹ 同上

¹⁵² Emergency Operations (EMOP) : WFP の支援カテゴリーの1つで、自然あるいは人的災害に対する緊急支援。その他、「Relief and Rehabilitation」、「Development Projects」、「Special Operations」がある。WFP のホームページより

(http://www.wfp.org/operations/introduction/index.asp?section=5&sub_section=1)

¹⁵³ 契約に伴う NGO の義務の詳細については 2 章を参照のこと。会計報告に関しては、現場レベルで WFP に領収書等を提出する必要はないが、WFP (内外含む) による監査が求められた際には速やかに関係書類を提出する必要があるため、領収書等は 5 年間保存することが求められている (2007 年 3 月に行われた WVJ への聞き取り調査による)。

¹⁵⁴ 2007 年 3 月に行われた WVJ への聞き取り調査による。

③ パートナー機関との関係構築

WVでは、3つのレベルにおいてパートナー機関との関係構築を重視している。第1に、アドボカシー活動による政府との対話を通じた「ドナーレベル」での関係構築である。米国はWFPのトップドナー¹⁵⁵という背景もあり、WVUSは米国政府と政策的な対話を行って、米国政府からWFPへの拠出に関しても間接的な影響力を持っている。第2に、「現地レベル」での関係構築である。WVは2006年度WFPとUSAIDの食糧援助スキームにおいて、合計62万3,000トン（約3億1,700万ドル分）の食糧を35カ国で配給しており、現地WFPとの関係を構築し連携しながら大規模な援助を行うキャパシティーがあるという証明となっている。また、食糧の「損失率」が0.5%の高水準であるとWFPから評価されたことから示されるように、WVとしてもハンドリングの技術向上の努力を行ってきた。第3に、「本部レベル」での関係構築に関しては、WV内部に食糧支援関係を調整するフード・リソース・マネージメント・グループ(Food Resource Management Group)を設け、各国で起こった問題と解決策を総括的に検討し、WFPローマ本部との間で情報と意見の交換を行っている。このような3つのレベルにおける関係の強化を通して、互いの信用を確立し、よりよい連携が可能となるよう配慮している¹⁵⁶。

¹⁵⁵ 2004年において、アメリカ合衆国は10億ドルを超える資金をWFPに拠出しており、全ドナーの中でもっとも大きな額を拠出している。

http://www.wfp.org/aboutwfp/funding/governments.asp?section=1&sub_section=7

¹⁵⁶ 2007年3月に行われたWVJへの聞き取り調査による。

2.7 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

2.7.1 NGO の定義

UNHCRはNGOを政府ではない、もしくは政府のコントロールを受けない機関と定義している。そしてNGOをさらに国際NGO(International NGO)と現地NGO¹⁵⁷(Local NGO)とに分類する。それぞれの定義は以下の通りである。

国際NGO : UNHCRとサブ・プロジェクト契約を結ぶ国の国外に団体の本部を置く
NGO¹⁵⁸

現地NGO : 以下の4者のいずれかを満たすNGO

- (1) 当該国における法律で、その法的地位を定められている団体
- (2) 国際NGOの現地事務所
- (3) 明確な戦略と目的をもった現地の社会的、宗教的団体
- (4) 現地の自助的協会や協同組合

2.7.2 UNHCR の活動概要と NGO

UNHCR は、人道的な立場から、国籍を持つ国からの保護を失った難民の権利を守り、同時に食料・医療・住居などの援助を行うこと、そして難民問題の解決をはかることを任務としている。

NGOをはじめとした他の機関と提携関係を結ぶことは、そうした機関を支援すること自体が直接的な目的ではなく、難民に対するよりよい支援を行うための手段である。現地のNGOを支援することを目的とすることもあるが、それは現地NGOの能力強化を図ることでUNHCRや国際NGOの活動を現地NGOに委譲あるいは協働する能力の養成を最終的な目的としている¹⁵⁷。

2.7.3 NGO との関係

UNHCR 本部から UNHCR 現地事務所に指示書(Letter of Instruction: LOI)が公布され、これによりプロジェクト実施(依頼)権限が本部から現地事務所に委譲される。そして現地 UNHCR は共同で事業を行うパートナーを選定する。そのパートナーはオペレーショナル・パートナーと呼ばれ、オペレーショナル・パートナーの中でも、UNHCR と実施契約を締結し、資金提供を受けるパートナーはインプメンティング・パートナー(Implementing Partner: IP)と呼ばれる。

2.7.4 UNHCR の NGO への資金供与スキーム

(1) サブ・プロジェクト契約

UNHCRはNGOに対する資金援助のスキームはIPとサブ・プロジェクト契約を結ぶ1種

¹⁵⁷ UNHCR (1998) : p.1

¹⁵⁸ CSO ネットワーク(2005): p. 40

類のみである。現地UNHCRはNGOや政府機関等から提出されたサブ・プロジェクト計画に基づき、IPとなるパートナーを選択する。しかし実際にはUNHCR側からNGOに対して働きかけることも多く、UNHCRの内部報告においては費用対効果を高めるために積極的にそうした働きかけを行い、潜在的なIPを見つけることに努めるべきであるとしている¹⁵⁷。

① 対象となる NGO

国際NGOと現地NGOどちらであってもIPになることができる。またIPとなるには、必ずしもNGOである必要はなく、政府機関、学術・研究機関などもIPになることが出来る。実際 1995 年にはIPへの支出の内 40%が国際NGOに、28%が現地NGOへ、26%が政府機関に、3%が国連機関へ、3%が国際移住機関(International Organization for Migration: IOM)に支出された¹⁵⁹。

② 支払われる資金

支払われる資金はNGOの形態によって異なる。資金はオペレーショナル・コストとサポート・コストに分けられていて、どのNGOであってもオペレーショナル・コストは支払われる¹⁶⁰が、サポート・コストは国際NGOにのみ支払われる。

- ・ オペレーショナル・コスト：現地における全ての費用
- ・ サポート・コスト：国際 NGO の本部における、現地事務所を維持するための費用

オペレーショナル・コストは全額支払の対象となるが、サポート・コストはオペレーショナル・コストの 5%を上限として支払われる。これらは概算払いで支払われることが多く、実費が概算払いよりも高い場合には、差額は IP による事業への貢献とみなされる。ただし逆に実費よりも概算払いの額が高くなってはならない。

サブ・プロジェクト契約締結時に第一回目の支払いがあり、残りは SPMR(Sub-Project Monitoring Report)-Part1 (後述) が提出された際の年 4 回支払われる。ただしその前に支払われた金額の残高が 30%以下になっていない場合には新たな支払いは行われない。

③ 申請のための手続き

IPは現地UNHCRに以下の情報を盛り込んだサブ・プロジェクト計画を指定されたフォーマット¹⁶¹によって提出する。

国家の行動計画への影響、期待される成果といったサブ・プロジェクトの位置付け、少な

¹⁵⁹ UNHCR (1997)

¹⁶⁰ どちらも計上不可能と明記されているコストは存在しない。しかし、「あくまでも常識の範囲」内であること。

¹⁶¹ UNHCR(2003): AppendixB

くとも年代および性別によって区分された予測される受益、プロジェクトに関わるものの責任、スケジュールなど実行者の関係、プロテクション・イシュー、優先政策事項への影響、NGOの独自支出額や、同様の効果を持つ計画など関連する投入および計画、目的と算出、予算、行動計画など。

ただし状況が変化した場合には追加契約（Supplementary Agreements）を用いて事業計画を変更する。

④ 選定基準

IPとなるためには以下の要件が必須となる

- ・ 本部が所在する地域において、もしくは活動する地域において登記されていること。
- ・ 活動地域において銀行口座を持ち、独立した銀行口座と、できれば UNHCR の事業のために用いるあらゆる支出の記録を維持できること。
- ・ 監査済みの財務諸表によって財政的自立を証明できること。
- ・ UNHCR の政策・規則・手続き、および活動国の法律を遵守すること。

一応のガイドラインは存在するが、上記の基準を満たしているならば、IPとなるNGOの選定は現地事務所に一任されている。またそのガイドラインが適用される場合は決して多いとはいえ、明確で拘束力のある選定基準を設けるべきであると指摘する内部報告もある¹⁶²。

現地事務所は活動内容・実績等の情報、現地事務所が管轄する地域における活動実績がない場合は他地域での情報を参考にIPとなるNGOを選定する¹⁶³。

⑤ NGOによる義務

IPはSPMR-Part1とSPMR-Part2の2種類のレポートを提出する必要がある。

- ・ SPMR-Part1：財政モニタリングレポート

四半期に一度と最終精算2週間後に提出する。またUNHCRが求めた場合及びUNHCRからの資金が手元に30%以下になった場合には、期日ではなくても提出の必要が生じる。

- ・ SPMR-Part2：成果モニタリングレポート

半年に一度及びサブ・プロジェクト終了後に提出する。このレポートはSPMR-Part1において提出された財政情報の意味を説明するものである。

表 2.7-1：UNHCRと実施契約を締結するパートナー(IP)の提出すべきレポートの種類と時期

¹⁶² UNHCR(1997):p.2

¹⁶³ 2007年2月に行われたUNHCRへの聞き取り調査による。なおIP契約を結んだNGOの情報は本部のデータベースに集約され、他地域及び将来の活動の参考にすることが可能だという。

レポートの種類	レポートの対象期間	締め切り
SPMR Part 1	3月31日	4月10日
SPMR Parts 1 and 2	6月30日	7月15日
SPMR Part 1	9月30日	7月15日
SPMR Parts 1 and 2	12月31日	2月15日
Final SPMR Parts 1 and 2	プロジェクトの最初から最後まで	最終清算の2週間後

出所) UNHCR (1998) Strategy FOR ENHANCING NATIONAL NGO PARTNER EFFECTIVENESS (<http://www.unhcr.org/partners/PARTNERS/3be16bb64.pdf>)

SPMR-Part1 において委託された内容と支出に関して記されていないならば、そのデータを要約し、証明しなければならない。

その他IPは以下を示す書類の保管が義務付けられる¹⁶⁴。ただしその提出は義務付けられていない¹⁶⁵。

- ・ 契約とそれに付随した修正事項。
- ・ LOIに記載されているのと同様のサブ・プロジェクトのシンボル（認証番号）、支払い相手、額、日付、目的が明確な支払い証明及び、その証拠となるあらゆる書類。
- ・ サブ・プロジェクトに関わる現金その他あらゆる信用形態によってなされた送金の証拠書類。
- ・ サブ・プロジェクト予算に対する実際の支払いに関する定期的な検討。
- ・ サブ・プロジェクト実現のためになされた全ての財政的貢献の記録。
- ・ サブ・プロジェクトの会計と活動に関する会計監査官による記録。

可能であれば以下の記録も含むこと

- ・ 総勘定元帳会計システム。
- ・ 預金収支報告書及び調整表。
- ・ 金銭出納帳。
- ・ 現地購入によって生じた税と売上の個別会計。
- ・ 実際のスタッフを示した計画段階でのスタッフ表。
- ・ 完全な購入注文表。
- ・ 資産、在庫（食糧、非食糧含む）目録。

¹⁶⁴ IP 調達行動規約(FINANCIAL AND PROGRAMME ARRANGEMENTS Appendix to Sub-project Agreement)

¹⁶⁵ ただし予算が 10 万米ドルを超える場合には、サブ・プロジェクト契約締結以前にその調達行動が UNHCR の Committee of Contract に承認され、調達のための事前許可を得る必要がある。

- ・ 雇用契約。
- ・ 工事契約と下請け契約。

⑥ NGO のモニタリングと罰則

財政面に関しては、10 万米国ドル以上の事業の場合に外部監査が義務付けられており、事業面に関しては、現地 UNHCR 職員の視察により行われる。その他 UNHCR のモニタリングは財政・会計的な適切性を測る監査、現地 UNHCR の運営と役割に関する弁務官による査察、UNHCR の計画、実行、手続きについての外部団体などによる評価とが存在する。

こうしたモニタリングの結果が好ましくない場合、その発覚が事業の途中であれば「軌道修正を支援するなど対策を講じるが、最悪の場合契約解消もありえる。また、不正を起こした NGO が再雇用されることがないように、その記録は蓄積される」¹⁶⁶。しかしそうした罰則は明文化されていない。

2.7.5 備考

UNHCR は IP をあくまで共同事業を行うパートナーであると考え、IP の負担する費用の一部または全てを肩代わりしようというものである。そのため NGO を中心とした IP に対する広範で用途の限定されない援助スキームは存在しない。

2.7.6 NGO への資金供与事例

－UNHCR とピース・ウィンズ・ジャパンのシエラレオネ・リベリア・スーダンでの連携を事例として－

UNHCR の主要任務である難民の保護と支援を遂行するためには、難民支援に関連する特殊技術及び資金を持った NGO と連携してサービスの提供を行うことが不可欠である、という立場を UNHCR はとり、UNHCR は NGO を IP として共同で事業を行う。

ここでは、日本発祥の NGO であるピース・ウィンズ・ジャパンと UNHCR のシエラレオネ、リベリア、スーダンにおける提携事例を取り上げる。

(1) ピース・ウィンズ・ジャパンの組織概要

ピース・ウィンズ・ジャパン (PWJ) は 1996 年に大西健丞氏によって設立されて以来、「必要な人びとに必要な支援を」をモットーに民族、政治、宗教、信条にとらわれることなく、国境をこえ、難民、国内避難民、災害被災者、また貧困に苦しむ人びとの支援を行っており、アフガニスタン、東ティモール、スーダン、リベリア等に現地事務所を有している¹⁶⁷。

(2) プロジェクト概要

¹⁶⁶ CSO ネットワーク (2005)

¹⁶⁷ PWJ のホームページより (<http://www.peace-winds.org/jp/index.html>)

① 活動内容

・ シエラレオネの事例

2001年4月からUNHCRと協力して、シエラレオネ帰還民キャンプの運営を開始した。リベリア難民の増加に対応して同年10月にはリベリア難民キャンプの運営も開始し、最大時には3つの難民キャンプの運営を行った。シエラレオネ国内では安定化が進み、帰還民キャンプの人たちのほとんどが2002年5月までに出身地へ戻っている。多くの住民が難民・避難民となったコノ地区での井戸掘削などを行い、再定住の促進と地域安定を支援した。リベリア難民の帰還が進み、2007年からはシエラレオネ政府系の援助機関が難民キャンプの運営を受け継ぐことになったため、PWJとしては2006年末で支援を終了している¹⁶⁸。

・ リベリアの事例

2004年3月からJPFやUNHCRなどの協力も得て、帰還民の数が最も多いとされるリベリア北西部のロファ州で重点的に活動し、2006年からは南部のボミ州でも活動を開始した。具体的には、トランジット・センターを運営し、帰還難民に対して2か月分の基本食糧、毛布、生活用品などを配給している他、シェルターや建設資材等を調達し配布している。また、「住民支援プロジェクト」では住民参加による井戸・トイレの建設、学校の修復等も行っている¹⁶⁹。

・ スーダンの事例

2006年8月、ジョングレイ州ボー郡の中心部で支援活動を開始し、2007年初めまでに、地域で活動する援助団体のなかでも最大規模となる18基の井戸と公共施設8カ所でのトイレの建設を実施した¹⁷⁰。今後、水設備等のニーズが極めて高い地域で、井戸掘削や衛生施設の建設を進め、難民の帰還と復興を支援する予定である¹⁷¹。

② 活動開始と契約

・ シエラレオネの事例

PWJにとってはシエラレオネがアフリカにおける初の支援国であり、事業の候補を探すために調査に入ってUNHCRにコンタクトを取ったところ、ちょうどUNHCR側もIPを探しており、両者のニーズが一致してIP契約締結に至った。UNHCRとの契約に基づき難民キャンプの運営（住民代表のサポート、キャンプ内の設備管理・修理、給水場のメンテナンス、弱者保護）を行い、WFPとの契約に基づき同キャンプ内での食糧配給を行った。

UNHCRとの連携事業の活動内容や予算に関しては、現地UNHCRの担当官と相談しながら

¹⁶⁸ 同上

¹⁶⁹ 同上

¹⁷⁰ 2007年4月に終了予定。

¹⁷¹ PWJのホームページより

ら決定しており、毎年10月頃から翌年の事業の交渉に入る。しかし、シエラレオネの場合は予算決定の遅滞等の諸事情により、2月あるいは3月に入っても契約締結に至らないという年もあった。また、契約が締結されても、各国政府からの拠出金の支出状況等により、途中で予算が削減され、事業の縮小あるいは自己資金からの補填を余儀なくされる場合もあった¹⁷²。

・ リベリアの事例

リベリアにおける支援事業は、当初JPFの緊急スキームで合同調査に参加し¹⁷³、その際にUNHCRとの意見交換を行い、調査終了後契約交渉を開始した。リベリアでの支援経験を持たなかったが、シエラレオネでの実績等もあって、特に問題なくIP契約締結に至った。プロジェクト・サイトの選定に関しては、PWJはシエラレオネにおけるリベリア難民キャンプからの帰還民が最も多かったロファ州における支援を希望した。そこで活動している国際NGOが少なかったこともあり、UNHCRにその意向が受け入れられ、ロファ州での支援が決定された¹⁷⁴。

・ スーダンの事例

2006年5月にJPFの緊急スキームで調査に入り、8月からJPFの資金で事業を開始した。UNHCRとは現地レベルで日常的に情報交換を行っており、どの地域の支援にどれくらいの予算があるのかなどといった情報も収集している。2007年からの開始した事業は、前年10月ごろから交渉を行い、契約の締結に至っている。スーダンの場合に限らず、国連機関のプロジェクトにかかる契約一般として、リソースのある欧米系の大規模NGOが契約を取りやすく、自己資金が乏しいNGOにとっては難しいという傾向がある。UNHCR側の予算制約もあるため、効果的な事業を行うNGOよりも、車や通信機器等が揃っており事業費を供与された段階で即座に事業の開始が可能なNGOが優先されることが多い。今回のスーダンの事業では、初動費用がJPFから拠出されたこともあり、ほとんどの日本のNGOがIP契約の締結に至った。PWJでは、UNHCRとJPFの事業を平行して行っているが、管理費に関しては相当程度をJPFからの資金で賄っており、UNHCRから拠出されるサポート・コスト¹⁷⁵だけでは事業実施が困難であるというのが現状である¹⁷⁶。

¹⁷² 2007年3月に行われたPWJへの聞き取り調査による。

¹⁷³ ただしPWJは自己資金で調査ミッションに参加。

¹⁷⁴ 2007年3月に行われたPWJへの聞き取り調査による。

¹⁷⁵ サポート・コスト（国際NGO本部における現地事務所を維持するための費用）は、オペレーショナル・コスト（現地でかかる費用）の5%を上限として支払われる。（詳細については、2.7.4参照のこと。）

¹⁷⁶ 2007年3月に行われたPWJへの聞き取り調査による。

表 2.7-2 主要援助国・機関の主な NGO 資金供与スキーム

	米国				カナダ	英国		オランダ	WFP	UNHCR	
プログラム名	無償資金供与(Grant)	Grant①NGOセクター強化プログラム	Grant②協同組合開発プログラム (CDP)	Grant③マッチング・グラント(2007年終了予定)	Grant④CSHGP	Voluntary Sector Program	Program Partnership Agreement (PPA)	Conflict and Humanitarian Fund (CHF)Unearmarked funding	Strategic Alliances with International NGOs (SALIN)	Coordinating PartnerまたはComplementing Partner	Implementing Partner
プログラム予算	2004年度のPVOに対する無償資金供与(Grant)は全体で約18億5,765万米ドル(内訳:米国PVO17億9680万ドル、国際PVO6,085万米ドル。)	620万米ドル(2005年度)	550万米ドル(2005年度)	280万米ドル(2005年度)。なお、2002年以降新規公示は行っていない。1998年の実績は、36件、約1,800万米ドル。	子供の生存や保健、栄養摂取に関するUSAIDの予算配分は、およそ5,090万米ドル	1億1千万カナダドル/年	8,165万ポンド (2005/06年度)	577万ポンド (2006/07年度)	400万ユーロ/年	NA	NA
資金供与を受けているNGO	資金供与を受けているPVOは、登録531団体中1/3程度	2003年度受注団体はMercy Corps International, Private Agencies Collaborating Together, Inc. (PACT), Planning Assistance等8団体	情報は公開されていない。	World Vision, Conservation International, Save the Children等	Management Sciences for Health, World Vision Relief and Development Inc.等	Care Canada, CHF partners in rural development 等およそ100団体	Oxfam, Save the Children, Care International, Christian Aid等26団体(2007年現在)	MapAction, Collaborative for Development Action (CDA) / Collaborative Learning Projects等7団体 (2006/07年度)	Global Campaign for Education, Population Services International, IPAS等、国際NGO20団体	ワールド・ヴィジョンなど現地NGO、国際NGOなど2055団体(2005年)に加えて他の国連諸機関、政府機関など。ただし、国際NGOは全体の約1割。	ピース・ウィンズ・ジャパンなど現地NGO、国際NGOなどに加えて他の国連諸機関、政府機関など。ただし約4割の予算が国際NGOに対して支出された(1995)。
資金供与の額	年間USAIDの資金供与を最も多く受けているPVOは「CARE」で2004年度実績は19,070万米ドル。	非公開情報	情報は公開されていない。	一件あたりの平均供与額は50万5千米ドルで、このうち供与金額の最大のもの160万米ドル、最小のものは10万米ドル(1998年度実績)	4-5年のプログラムで、上限150万米ドル	CIDAの資金供与が50万カナダドル以上のプログラム。上限についての規定はない。一件あたり平均は百万カナダドル/年	金額の上限についての規定はなし	原則として年間20万ポンド以下の資金供与の申請については対象外	・プログラム総費用の50%を上限 ・2006-2010年ラウンドSALINにおいては最大4億1244万ユーロ/年 (International Planned Parenthood Federation)、最小1000万ユーロ/年 (Association for the Prevention of Torture)	資金供与の上限や下限は特に規定されていないが、慣習的に10%以上の資金供与がNGOに求められる。	資金供与の上限や下限は特に規定されていないが、100,000米ドルを予算規模が上回る場合には求められる提出書類などの規制がより厳しくなる。
プログラムの特徴	無償資金供与(Grant)は事業実施内容、計画にPVO/NGOが参画可能で、より自由度が高い。無償資金供与(Grant)には、GrantとCA (Cooperative Agreement) の2種類の契約形態があり、CAによって契約を締結した場合には事業実施段階においてもUSAIDの実質的な介入がある。	現地NGOの組織強化に資する活動であることが条件となっているが、国や分野は横断的である。	米国協同組合開発組織の途上国の協同組合への支援を通して、途上国の住民に啓発活動を行ったり、米国の組織の国際的活動の強化と現地のカウンターパートの能力強化を行うことを目的としたプログラム。	USAIDの政策に資すると考えられるPVOを支援し、PVOの組織強化や能力強化、現地NGOの能力拡大を目的とする。また、アメリカの民間資金1ドル(PVO)に対して、1ドルの公的資金(USAID)を原則とした資金供与を行っている。	世界でもっとも貧しい地域における子どもの生存及び保健に資する活動を行い、活動国に現地パートナーを持つPVO/NGOに対する支援のための資金供与。	・3:1(CIDA:NGO)でコストシェアリング ・カナダが重視する国を少なくとも1国及び指定するセクターをプロポーザルに入れること ・CIDAの資金供与が50万カナダドル以上である案件であること ・3年以上のプログラムであること 等	・市民社会組織 (CSO)による実施結果報告書の提出のみをもってモニタリングを行い、DFIDとCSO双方の事務的な負担軽減を図る ・期間は多くの場合6年間	・資金の使途はCSOの自由裁量に委ねられる。 ・期間は3~5年	・指定された7つの分野でのプログラムを対象とする ・期間は最大5年、2006年1月より開始	WFPとNGOが協働して事業を行い、NGO側にかかる資金の一部または全部をWFPが支援する。	WFPとNGOが協働して事業を行い、NGO側にかかる資金の一部または全部をWFPが支援する。
申請方法	不定期に公示(RFA/APS)に対するプロポーザルの提出	不定期に公示(RFA/APS)に対するプロポーザルの提出	不定期に公示(RFA/APS)に対するプロポーザルの提出	不定期に公示(RFA/APS)に対するプロポーザルの提出	子どもの生存と保健に関する特定の技術領域のコミュニティベースの保健プログラムを支援するため毎年公示を行い、新規の団体と契約を結んでいる。	いつでも申請可能	ICDPに関心表明書を提出。選考を通過したCSOのみプロポーザルを提出。ただし、毎年募集されているわけではない。	毎年募集あり。指定された期日までにCHASEに趣旨書を提出 (場合によっては選考の過程で追加資料を提出)。	助成金申請書類を提出	費用項目を格別に分けたフォーマットによるプロポーザルの提出。ただし現地の副事務所が平時から提携可能な団体を調査し、コンタクトを取っている。	受益者や政策への影響を記載した、指定のフォーマットによるプロポーザルの提出
申請要件	案件ごとに当該部署が決定する。しかし、PVOに限定せず、PVO/NGOを対象とする場合が多い。	米国PVO、国際PVO	米国の協同組合開発組織	米国PVO	PVO/NGO	カナダに拠点をもち、カナダの法律あるいは州法によって、非営利組織として法人化されている団体。	英国内外で活躍し、その活動がDFIDの貧困削減目標の達成に沿うと認められるCSO	紛争防止、緊急援助、災害リスクの軽減、安全保障の分野で活動する全ての非営利団体	国際NGOのみ	特に規定なし。ただし、平時から現地事務所とコンタクトをとっているNGOから選定される傾向にある。	特に規定なし。活動内容・実績等の情報、現地事務所が管轄する地域における活動実績がない場合は他地域での情報を参考に現地事務所はNGOを選定する。
カバーできる費用	活動にかかる直接費及び間接費。間接比率は団体ごとにUSAIDとの交渉によって毎年決定される。(CircularA-122で規定)	CircularA-122で規定	CircularA-122で規定	CircularA-122で規定	CircularA-122で規定	活動にかかる直接費及び間接費(間接費は直接費の12%)	間接費・直接費の区分けも含め、資金使途に関する細かな規定はない	情報は公開されていない	情報は公開されていない	直接費用の全額。ただし国際NGOの場合には直接費用の5%分の間接費用が認められる。	直接費用の全額。ただし国際NGOの場合には直接費用の5%分の間接費用が認められる。
選定基準	案件ごとに目的に合わせて当該部署が決定する。一般的には、プロポーザルの内容が重視される。加えて、申請団体や従事者の経験や知見など実施可能性と組織の透明性などを考慮して選定される。	・実施国もしくは地域におけるNGOセクターを構成している分野、機能、組織などを査定し、包括的なアプローチをとっていること ・活動の戦略と投入に沿ったプログラムを策定していること ・NGOセクターにインパクトを与えるためにどの組織をもっとも強化すべきか決定していること 等	非公開情報	持続的に開発プログラムを成功させていることを評価の基礎として、PVOから提出されたプロポーザルを評価し決定する。	技術的な提案はRFAに示された技術基準を元に選定が行われる。費用については、契約担当官が提出された費用の妥当性を判断する。その後、適当と思われるいくつかの団体と費用の交渉を行い、費用に比べて最も効果が大きいと考えられる組織を選定する。	外部コンサルタントに査定を委託し、内部の調査委員会(Review Committee)で決定。	①申請団体の関心と組織的構造、②MDGsへの貢献度、③DFIDとのPPA連携を通じて創出される付加価値、④DFIDの方策/プロジェクトへの関与経験、⑤申請団体の斬新性、及び現行のPPAフレームワークへの貢献性	趣旨書に記載されたアイディアがCHASEの目的に沿ったものであるか	①連携によって生じるオランダの開発協力政策への戦略的付加価値、②AEVの提示する目標、およびMDGsへの貢献度	会計制度、運営能力、経験など一般的な基準は規定されているが、それらを参考に現地事務所が判断する。	財政的自立や事業のための独立した銀行口座の維持などが必要となる。また本部によって選定のためのガイドラインが設定されているが、選定は現地事務所にはぼぼ一任されている。
提出書類	年4回の財務報告、毎年の進捗状況報告および実施計画書更新、中間時およびプロジェクト終了時の成果報告書(CircularA-110で規定)	CircularA-110で規定	CircularA-110で規定	CircularA-110で規定	CircularA-110で規定	プログラム実施レポート、会計監査報告、年間活動計画等(毎年)、四半期会計報告、プログラム活動報告(四半期)等	年次報告書、財務報告書(四半期毎)	財務諸表(半年毎)、実施報告書、最終報告書	情報は公開されていない	毎月の財政報告と四半期毎の成果報告	年に4回の財政報告と年に2回の成果報告

3章 NGO 支援の枠組み分析

3.1 NGO の信頼性

3.1.1はじめに

(1) 日本の NGO の台頭

国際協力に携わる日本のNGOは、その多くが 1979 年のインドシナ難民問題を契機に誕生し、70 年代後半には 30 弱であった団体数は、89 年には 186 に上っている。NGO の数が増加するにしたがって、NGO 間でそれぞれに蓄積された経験や情報の共有を行うためのネットワークを構築する動きが活発化した。ネットワーク NGO の 1 つである国際協力 NGO センター (JANIC) は、「NGO 関係者懇談会」を基礎に 87 年に NGO 活動推進センターとして発足し、2001 年に特定非営利活動法人となって活動している¹⁷⁷。米国の InterAction や英国の BOND に代表されるような欧米のネットワーク NGO は、ある程度成長した NGO 間の全国的な連携を目的として設立されたのに対し、日本の場合、誕生間もない NGO の支援を主要な目的の 1 つとして設立されたという大きな違いがある¹⁷⁸。この潮流を背景に、89 年度には外務省「NGO 事業補助金制度¹⁷⁹」が始まり、90 年代を通じて公的補助金による NGO 事業への支援の増加が見られた。99 年には NGO 組織自体の強化を目的として「相談員制度」、「調査員制度」なども新設されている¹⁸⁰。

(2) 日本と海外との比較

現在の日本の NGO の概況であるが、1998 年の特定非営利活動促進法の施行後、特定非営利活動法人の認証総数は 26,393 件に達している (2006 年 3 月末現在)。日本 NPO センターが行った調査に対して回答のあった 8,004 団体のうち、国際協力分野で活動する団体は 4.2% に当たる 337 法人である¹⁸¹。これら国際協力分野のうち、財政規模を見ると 500 万円未満が 50% 強で、1 億円以上が 5% 弱という構成になっている。

社会文化も大きく異なるため欧米諸国と単純に比較することはできないが、日本の NGO 及びそれを取り巻く環境は以下の 2 点に集約される。第一は、NGO の団体数の圧倒的な少なさである。6 ヶ国 (米、加、英、仏、独、日) の NGO セクターを対象に行った比較調査によれば、カナダは 18 万、英国は 60 万、米国は 120 万という数を誇っている¹⁸²。人口規

¹⁷⁷ 2006 年 12 月現在、正会員数は 70 団体である。

JANIC のホームページより (<http://www.janic.org/janic/organ.html>)

¹⁷⁸ JANIC(2001):第 2 章

¹⁷⁹ 正式名称は国際開発協力関係民間公益団体補助金。

¹⁸⁰ 若井他編(2001):第 1 章

¹⁸¹ 日本 NPO センターの NPO 法人データベース「NPO 広場」による

(<http://www.npo-hiroba.or.jp>)。また最新の『国際協力 NGO ダイレクトリ-2004』には 354 団体が掲載されている。

¹⁸² 目加田(2004):p.216

模を勘案すれば、その差は歴然としている。ただし、国際開発分野の活動を行っている NGO の数はさほど多くなく、米国で 489 団体、カナダで約 100 団体であり¹⁸³、上述の 337 団体という数は欧米諸国と比較して遜色はない。また、以下の表で示されるように（表 3.1-1：主要援助国機関による開発援助を行う NGO の定義の比較）、国によって NGO の定義が異なるため、資金供与を受ける対象 NGO にも差異があることに留意する必要がある。第二は、全体の規模が小さいために、高いキャパシティを持った団体の絶対数が少ないという点である。日本においては国内基盤が脆弱である NGO が多く、説明責任、透明性の確保といった組織基盤が確立している NGO が依然少ない¹⁸⁴。このキャパシティの低さは国際協力分野に限定しても当てはまると言える。

表 3.1-1：主要援助国機関による開発援助を行う NGO の定義の比較

日本 外務省	<p>日本 NGO 支援無償資金協力の対象となる団体¹⁸⁵</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本の非営利の法人組織（NPO 法人、公益法人[財団法人、社団法人]）である。 ・国際協力活動の実施が団体の主要な設立の目的の一つとなっていて、自ら供与対象事業の主要部分を実施する。 ・政治的・宗教的活動を主たる目的としない。／等
米国 USAID	<p>PVO（民間ボランティア組織）¹⁸⁶と呼ばれている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・非政府組織（NGO）であり、市民からの寄付金を受けている。 ・非営利であり、非課税である（国税収入局規約（Internal Revenue Code）の条項 501(c)(3)に従い税金を免除されている）。 <p>（ただし、大学、教育機関、民間財団、病院、研究もしくは科学活動のみを行う組織、教会など宗教的活動を主たる目的とする団体は含まれない。）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・対外援助法（Foreign Assistance Act）もしくは公法 480（Public Law 480）に従い、海外活動を実施または実施する予定がある。／等

¹⁸³ *ibid.*:p.217

¹⁸⁴ 若井他編(2001):第 15 章

¹⁸⁵ 外務省「平成 18 年度日本 NGO 支援無償資金協力 申請の手引き」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kaikaku/oda_ngo.html

¹⁸⁶ 米国 PVO としての登録基準：

http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/conditions_us_organizations.pdf

米国以外の PVO としての登録基準：

http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/conditions_ipvos.pdf

カナダ CIDA	<ul style="list-style-type: none"> ・非営利の法人組織である。 ・海外での開発活動に従事したことがある。 (学術研究所、地方議会、訓練施設、協同組合なども含まれる ¹⁸⁷ 。) / 等
英国 DFID	市民社会組織 (Civil Society Organization: CSO) と呼ばれている。国家、民間部門、家計の間に存在する団体で、労働組合、宗教団体、業界団体などの制度化された組織や、住民組織、非政府組織などの地域組織を含んでいる ¹⁸⁸ 。

出所：アイ・シー・ネット（2004）を元に作成

3.1.2信頼できる NGO とは

(1) 注目される NGO の信頼性

前述したように、NGOの台頭に伴って、公的補助金制度の整備が進んでいるが、NGOの運営能力の脆弱さが課題として残っている。一般にNGOは、企業における「市場」、行政における「選挙」のような社会からのチェック機能が働く環境に置かれていない。しかし、NGOに対する公的補助金が増加するにしたがって、NGOのアカウンタビリティ¹⁸⁹、透明性がますます重要視されるようになり、「信頼」できる団体かどうかを社会に対して証明するメカニズムの構築が求められている¹⁹⁰。こうした要請に応えるものが「NGO評価」である。

(2) 評価の概要

評価と言っても、目的・点・対象などによって多種多様であるが、一般的な評価アプローチの例を整理したものが以下の表である（表 3.1-2：NGOの信頼性向上のための各種評価のアプローチの例）。評価の目的に応じて、選択・組み合わせをすることで適切な評価フレームワークを用いることが重要である。NPOは団体のメンバーの他、特に寄付者・支援者や受益者、社会一般と多様なステークホルダーに支えられている実情を反映して、「誰の

¹⁸⁷ CIDA(2002): p.18

¹⁸⁸ 脚注 85 参照。

¹⁸⁹ 通常、「説明責任」と訳されるが、「利害関係者の期待や要求に応えること」と解釈される。JANIC「NGOのアカウンタビリティ」より
(<http://www.janic.org/janic/ngonet/pdf/ngoac.pdf>)

¹⁹⁰ 特定非営利活動法人は法律の要件を満たせば法人格を取得できるため、法人格を持つことと信用できるNGOであることとは異なる。なお、認定特定非営利活動法人（認定NPO法人）は、その組織と活動の公益性において一定の要件を満たしており、国税庁長官の認定を受けた特定非営利活動法人である。JANIC ホームページより (<http://www.janic.org>)。

ために¹⁹¹⁾、「何のために」、「どのような」評価を行うのかを十分に認識して取り組む必要がある。本論の主題である「NGOへの資金供与」という観点からは、NGOが自らの組織の信頼性を積極的に外部に発信し、確保していくことが必要であり、外部利用を考えた事業評価（活動評価）・組織評価が重要となろう。

表 3.1-2：NGOの信頼性向上のための各種評価のアプローチの例

目的別	「形成評価」：事業を継続することを前提に改善点を見出すための評価。 「総括評価」：事業継続か中止を判断することを目的とした目的とした評価（中止を前提とする事もある）。
実施者別	「内部評価」：事業実施者が行う評価。 「外部評価」：事業実施者以外の第三者が行う評価。
タイミング (時期)別	「事前評価」：事業の目的の設定・予算・活動予定にいたる計画立案に必要な情報を収集し、計画の実行可能性を検証する作業。 「中間評価」：事業の実施過程で行う評価（モニタリングなど）。 「事後評価」：事業実施後の結果、あるいはアウトカムやインパクトを測定し、事業の効果を検証する作業。
対象別	事業評価：主に成果や業績を対象とした評価。 「プロジェクト評価」：個々の活動あるいはその活動の束によって構成される事業の評価。 「プログラム評価」：特定の目標あるいは分野ごとに事業を束ねたプログラムの評価。 「クラスター評価」：1つに集められた類似事業（クラスター）の評価。 「政策評価」：社会システムや動向、政策の変化を対象とした最もマクロレベルの評価。 広義の組織評価 「組織評価」：団体の運営システムまたは能力チェックを中心とした評価。 「財務評価」：組織の財務面の健全性・安定性チェックを中心とした評価。

出所：田中(2005)を元に作成

しかし、NGOに限ったことではないが国際開発分野で活動を行う組織を対象に、統一的な基準や指標に基づいて、その事業成果を相互に比較可能な形で評価することは困難を伴う。対象分野の相違は言うに及ばず、例えば教育などの同一分野であったとしても初等教育なのか、高等教育なのかによっても評価視点は異なってくる。またNGOに特異な事情であ

¹⁹¹⁾ しかしながら NPO 評価の究極目的は対象となる NPO 法人のためになされなくては意味が無い（内閣府国民生活局(2002)）。

るが、NGOの本質的な行動特性である多様性・個性・創造性・先駆性・機動性・柔軟性・人間性を客観的な尺度で捉えることは賢い選択ではない¹⁹²。

ある特定の分野において、ある目的を遂行するために支援するNGOの選定を行うという場合には、助成主体は事業に関し、暗示的にせよ独自の評価視点を有していることが多い。例えば、初等教育という分野における就学率に注目した場合、就学率をもっとも効率的に上げる活動に価値を置くのか、或いは創造性に満ちた新たな活動に価値を置くのかといった視点である。前者のように成果にリンクした価値基準がある場合には、目的に応じた活動分野で、その視点に基づく活動成果の評価を行い、場合によっては格付けすることは可能であろう。しかし、様々な分野で活動する団体を包含するNGOという大枠の下で適切な資金供与先を選定するという目的から見ると、国際開発分野のNGOの事業を統一的なフレームワークの下で評価することは困難である。個々の分野ごとに評価視点を異にするフレームワークを構築することも可能だろうが、効率的ではない。

むしろ、有効な活動を行っているかという判断事項は極めて重要ではあるものの、活動成果に基づく評価よりも組織としての体制や、遂行能力に着目する組織評価・財務評価に焦点を当てた方がより有益な判断材料を提供すると考えられる。これらの評価視点は、対象となる組織がプロジェクトを実施するだけの信頼性・実行力、及び倫理を有しているかを問うものであり、成果や結果を評価するという困難さをある程度回避できる。また、多様な価値判断に依存することなく、ある程度統一的な視点の下で、信頼性を問う基礎情報を示すことが可能となる。その上で、主観的見地からの判断を必要とする場合には、各助成目的に応じた価値基準に従い、先駆性・創造性といったような事業内容に関する面を判定すればよい。

また、プロジェクトに対してではなく、用途を限定しない形の資金供与であれば、一層、組織としての信頼性や遂行能力が問われるべきであり、組織評価・財務評価がもたらす効用は大きい。

(3) 組織面・財務面から見たNGOの信頼性

内閣府国民生活局(2002年)では、組織評価を、「主として総会、理事会、事務局の機能状況やそのモチベーション、役員数、社員数、有資格者数などの部署体制、情報公開、意志決定の公正性、業務の効率化、品質向上などの運用状況の視点で、活動主体として適正であるか等について」の評価と定義している。これは主に組織体制を対象にした定義であり、ここでは上記に、他のアクターとのパートナーシップや事業実施体制など事業遂行能力を問う視点を加えたものと捉える。他方、財務評価とは、「主として財務面から資産状況、収支状況の健全性や安定性、その適正な運用や透明性、無駄なく運用がなされているかなどの効率性の視点」からの評価と定義されている¹⁹³。

¹⁹² 内閣府国民生活局(2002):p.11

¹⁹³ 内閣府国民生活局(2002):p.79

組織、財務を対象に、信頼性を示すための項目を抽出し、健全性、安全性、持続性の観点から評価の項目を以下に整理した（表 3.1-3：組織面・財務面から見たNGOの信頼性を測るための視点）。

表 3.1-3：組織面・財務面から見た NGO の信頼性を測るための視点

組織面	事業遂行能力	健全性	NPO 法人の設立目的、理念と事業目的の合致性 受益者、利用者、参加者の数 ボランティア、企業、行政等との協働関係 一般参加などの公開性 スタッフ間の情報の共有 / 等
		安全性	事業計画書の有無 事業計画と投入人材、費用等の妥当性 専従スタッフの参加と役割の明確化（指揮系統などの確立） リスクヘッジ（保険の加入、緊急時対応など） / 等
		持続性	事業持続の可能性（参加者、利用者の満足度、参加者数、利用者数など） 事業発展性の可能性（参加者数、利用者数などの増加） 事業終了後の反省会などの実施 / 等
	組織体制	健全性	活動目的、理念、事業が目指すものなどの開示 理事会の回数などの意思決定方法 情報公開の状況（機関紙、ホームページなど） 会員数、ボランティア、寄付者数の規模 新規会員、ボランティア、寄付者の定着数、定着率 / 等
		安全性	理事、スタッフのプロフィールの開示 年度計画、年度報告書の開示 監査、決算体制の状況 専従スタッフの役割分担とその明確さ ボランティアスタッフのスタッフ数に占める割合 / 等
		持続性	新規会員、ボランティア、寄付者の増加数、率 利用者数、受益者数の増加数、率 人材育成、教育などの体制づくり / 等

財務面	健全性	収入総額における非関連収入等への依存度 収入総額における本来事業費への支出割合、額 人件費への支出割合 寄付金、助成金額の収入額と本来事業への支出額 / 等
	安全性	借入金のバランス 経常収支 会費未納率 / 等
	持続性	総収入の増加率、額 本来事業収入の増加率、額 会費収入の増加率、額 経常収入の増加率、額 / 等

出所：内閣府国民生活局(2002)、図表IV-6、p59 を元に作成

3.2 NGO アセスメントの方法—海外における事例—

米国では NGO/NPO の信頼性およびアカウンタビリティの議論が盛んに行われており、NGO/NPO コミュニティーでは信頼性・アカウンタビリティの確保が必須の課題として認識されているほか、その測定・審査が多種多様な形で実施されている。実際に、多くの NGO/NPO 組織がアカウンタビリティを確保するための規範を示すなど、信頼性の確保に自主的に試みている。また、寄付者の要請を受けて NGO/NPO の格付けを実施している機関も複数存在する。本節では、主に米国を中心とする NGO/NPO 組織のアカウンタビリティ改善の試みおよびそのアセスメントについて、代表的な実施例を概観する。

(1) Sarbanes-Oxley Act of 2002

米国で NPO のアカウンタビリティが盛んに唱えられている背景の一つには、2002 年に施行された Sarbanes-Oxley Act (サーベインズ=オスクリー法) の影響がある。エンロン等の大企業の不正を受けて施行されたこの法律は、企業の財務報告に係わる内部統制報告書の作成や、当該報告書の監査を受けることを義務付けるものである。当法律は企業を対象としたものであり、当然 NPO にその遵守義務は発生しないが、一部の州議会は当法律を NPO にも適用しているほか、NPO 組織の中には当法律の一部を行動規範として採用しているケースもある。例えば、NPO の活動支援を目標とする Board Source や Independent Sector といった NPO では、当法律の一部を抽出して NPO 組織が自主的に遵守する枠組みとして提示している。その内容は、理事会の監査機能や、会計報告のあり方、利害の抵触等に関するものであり、今日のアカウンタビリティの議論を鑑みるに、一つの組織体としての NPO が遵守して然るべく規範であるといえよう。

表 3.2-1 : NPO組織に適用できるSarbanes-Oxley Act の項目¹⁹⁴ (営利企業が遵守しなければならない米国の法律)

項目	内容の要約
独立した監査委員会	理事会に、監査委員会を設立する 毎年外部による会計監査を実施する (組織の規模による) 監査委員会はいかなる報酬ももらわず、利害の抵触に触れない 監査委員会に最低一人の財務専門家が含まれているか否かを公表する 監査委員会が、監査機関を選択し、その監査を監督する 理事会が、監査結果を承認する

¹⁹⁴ BoardSource and Independent Sector(2006)

監査人の責任	5年に1度は、監査実施者を変更する 監査の実施に際して、利害の抵触を防止するモニターを実施する 監査機関が、監査以外のサービスを同時に提供することを禁ずる 監査機関は、必要な会計規定・手順を、監査委員会に伝える
財務諸表	責任を請け負った管理者が、財務諸表の適切性を証明する 監査実施の1年以内に、管理者はその監査機関で勤めていない
インサイダー取引 利害の抵触	管理者に対する報酬は法律に準じ、管理者へのローンは基本的に実施しない (理事会が必要だと判断した場合は適切な情報公開および承認の上で実施する) 利害の抵触に関する規定を作成、施行する
情報開示	内部統制資料、財務諸表、Form990、オフバランスシート取引等の情報を開示 運営・財務状況の変化を迅速に公開する
内部告発者の保護	内部告発に対する報復処置等への対処の規定をする 組織内の不満の声に誠実に対処し、必要ならば解決策を講じる

出所: BoardSource and Independent Sector(2006)を元に作成

(2) Independent Sector

1980年にNPO、財団、企業寄付プログラムの連合として立ち上げられたIndependent Sectorは、米国における慈善活動を強化・促進することを目的としている。その活動の一環として、Independent Sectorでは各組織の目標をより高い倫理基準を持って達成するために、Checklist for Accountabilityというアカウンタビリティ向上のために組織が取るべき項目をまとめたチェックリストを公表している。Independent Sectorは、各NPOが単に法律を遵守するだけでなく、表4-2-2に示した9項目を自主的に満たすことで、NPOのアカウンタビリティがより改善すると提唱している。つまり、米国では法律を超えた自主的なコミットメントがNPOに求められていると考えることができる。

表 3.2-2 : Independent Sector (NPO、財団、企業寄付プログラムの連合組織) によるアカウンタビリティ向上のためのチェックリスト

チェック項目	内容
説明責任・透明性の文化	組織の説明責任・透明性の原則を職員に教える。見本となる規範行動を共有する
価値・倫理規範の表明	職員が従うべき、価値・倫理規範を明記した表明を理事会で承認し、公表する
利益相反の規定	組織のニーズ、法律に準じた形で、利害の抵触に関する規定を作成、承認する
理事会の財務責任の履行	理事会はすべての会計報告、文書をレビューし承認する
財務レビュー、監査	財務の健全性を確保するため、財務手続等の第三者レビュー、監査を行う
Form990 の公開	財務・運営状況を共有するために、正確な情報に基づく Form990 を公開する
透明性の確保	組織の財務、運営、ガバナンス、インパクトを記載した文書をウェブに掲載する
内部告発の規定	組織の信用性確保のため、不正行為の告発を容易にする規定・手続を確立する
既存の法律の遵守	現在の法律をフォローする職員を任命し、組織が既存の法律を遵守するようする

出所：Independent Sector ホームページを元に作成

(3) 国際 NGO に求められる規範

その他にも、NPO/NGO コミュニティーが自ら遵守すべく規範を提示する例は数多くある。国際 NGO (INGOs: International Non-Governmental Organizations) コミュニティーでは、各国際 NGO の経験、教訓、戦略を共有し、より効果的な活動を実現するためのプラットフォームとして、2003 年より International Advocacy Non-Governmental Organizations (IANGO) Work Shop を毎年開催している。このワークショップの成果として、国際 NGO が遵守すべく規範として INGO Accountability Charter が作成され、2006 年に 11 の主要国際 NGO¹⁹⁵ によって憲章の採択が行われた。憲章の内容は、現地コミュニティとのパートナーシップ、差別の禁止、人材開発への貢献、資金調達など、前述の 2

¹⁹⁵ 11 機関は以下の通り。ActionAid International、Amnesty International、CIVICUS World Alliance for Citizen Participation、Consumers International、Greenpeace International、Oxfam International、International Save the Children Alliance、Survival International、Terre des Hommes、Transparency International、World YWCA。

例に比較すると、より多様な側面から、NGO（NPO）のアカウントビリティを捉えていると考えられる。なお現時点では、各NGOが、当憲章の事項を実際に満たしているか否かをチェックする監査等は課されていない。しかし、憲章に正式に調印し、憲章のロゴを使用するためには、各NGOが発刊する年次報告書に憲章に合意している旨を明記しなければならない。NGOにとっては、ロゴを掲載するなど、規範を遵守している事実を対外的にアピールできれば、説明責任の向上と共に、資金調達で有利になるといった可能性がある。つまり、各種アカウントビリティ規範を自主的に遵守する理由には、外部からのプレッシャーだけでなく、NGO/NPO組織の戦略でもあったと考えられる。

表 3.2-3：国際 NGO による Accountability Charter

独立性	政治的・財務的に独立していること
アドボカシー	アドボカシーは、組織のミッションに沿ったものである
プログラムの有効性	持続可能な発展に向けた活動をする NGO や現地コミュニティとのパートナーシップ
差別の禁止	多様性を尊重し、いかなる差別をも禁ずる
透明性	<ul style="list-style-type: none"> ミッション、方針、活動における透明性を確保する -適切な報告義務を果たす -年次会計報告の発刊にあたり適切な監査を受ける -正確かつ信頼できる情報を提供する
ガバナンス	明確なミッション、適切な組織構造、意志決定プロセスなど、良いガバナンスを持つ
規律ある資金調達	<ul style="list-style-type: none"> -寄付者の権利を尊重する -調達にあたって、資金の必要性用途を明確にする -現物寄付に対しては記録を残すなど適切な対処をする -第三者への寄付活動は、組織の規定に完全に一致した形で実施されなければならない
適切な運営管理	<ul style="list-style-type: none"> -資金の適切かつ効果的使用を確保するための内部規定・手続があること -適切な評価を実施し、活動の有効性を高めること -一般からの批判に適切に対応すること -パートナーにおいても適切な説明責任を果たすための基準をクリアすること -人材の質が組織のパフォーマンスに結びつくことを認識し、人材開発に取り組むこと -賄賂や汚職を禁ずること -性的な差別に厳しく対処すること -内部告発を可能にする環境を整備すること

出所：INGO Accountability Charter ホームページを元に作成

(4) Price Waterhouse Coopers (PWC)

NGO/NPO のアカウントビリティー規範を提示するのは、NGO/NPO コミュニティーだけではない。例えば、世界各国に拠点を持つ国際監査法人である PWC は、NPO に特化した会計監査人を有し、監査を行っている。さらに、会計監査法人の立場から NPO 透明性に注目し、情報開示という観点からアカウントビリティー改善のための項目を提示している。PWC は特に教育・医療関係の NPO における会計報告に注目し、明確かつ信頼性のある会計報告を、適切な時期、適切な方法で公開することが重要だと述べている。アカウントビリティー改善のための追加的な検討事項として、将来的なパフォーマンス予測やリスクの開示などを記載するなど、NPO に求められるアカウントビリティーのレベルは非常に高い水準になりつつある。

表 3.2-4: プライス・ウォーター・ハウス・クーパーズ(PWC: 国際監査法人)による、会計報告の透明性を高めるための提言

戦略	現在の会計報告に、組織の目標と戦略を詳細に記載 成功・リスク要因を管理する戦略・計画が議論する 戦略・計画の実施スケジュールの、報告書への記載
財務管理 運営	資金： 資金フロー、内部の資金活動の情報の開示 純資産の内訳の開示 予算： 運営資金の全てを予算化しているか確認 運営予算と内外部の会計報告の整合性の確保 今後数年間に必要となる資本支出をカバーする資本予算の確保 分類： 複数の活動を実施している場合、運営結果を分野・活動別に提示 分野・活動別のバランスシートの開示 資産状況を種類別に提示 施設： 保有する施設への支出状況の開示 施設の推定価値の把握 資産予算が施設維持費をカバーするように確保 補助活動： 補助活動の戦略の開示 補助活動の会計、結果等の詳細の開示
ステーク ホルダーの 要求	概括： 組織の規定や方針、量的・質的なパフォーマンス結果等の開示 格付け： 格付け会社が重点的に評価している分野・項目を開示 信任： 信任についての情報を開示 IRS： Form990 のレビューを実施 管理者の給与公開が適切なデータ、契約に基づくように確保
追加的な 情報公開	将来性： 予期される傾向やパフォーマンスなど、将来的な予測の開示 会計方針： 会計報告書における会計方針や会計評価・予測の記載 リスク： 組織が直面するリスクの開示 コミット： 組織が現金化できる資産額の提示 提携組織の財務状況・保証の公開

出所: John A. Mattie. Et al., *Enhancing the Transparency of Financial Reporting* の情報を元に作成

上記に示したようなNPOのアカウントビリティー規範は、数多くのNGO/NPO組織によって提示されている。NGO/NPO組織が自主的に各々のアカウントビリティーを高める努力として当然望ましい傾向であるが、同時に乱立する規範・基準に対してNGO/NPOコミュニティーの統一した認識を形成する必要性が唱えられているほか、こうした規範・基準を満

たした際の認証・承認プロセスの構築が求められている¹⁹⁶。NGO/NPO組織のアカウントビリティーの審査、認証となると、外部組織による実施が主となっている。

(5) American Institute of Philanthropy (AIP : 米国第三者格付け機関)

NPO のアカウントビリティーを巡る議論が高まっている米国では、第三者機関による NPO 格付けも広く実施されている。その多くは、無数に存在する NPO の中から、寄付するに値する NPO を判別するための情報を提供することを前提している。よって NPO 格付けにおいても、寄付金が効率的かつ適正に使用されているか否か、つまりは財務面の効率性に焦点を当てるケースが多い。

AIP は、NPO の情報を寄付者に提供し、寄付金が最大限に有効活用されることを目的とする NPO 組織であり、1992 年から NPO の第三者格付けを開始した。具体的には、「予算に占める事業費の割合」「寄付金調達にかかる費用」「利用可能な資産」の 3 項目それぞれに対して 5 段階の評価を下し、その結果を“Charity Rating Guide”という報告書に記載している。3 項目という限定した観点から財務分析を行っており、500 以上の NPO の結果が掲載されている。

表 3.2-5 : 米国第三者格付け機関(AIP)の審査項目と基準

項目	基準
事業への支出割合	全支出における事業費の割合 (60%以上が適切)
100 ドルの資金調達にかかる費用	100 ドルの寄付を集めるためにかかる費用 (35 ドル未満が適切)
利用可能な資産	現在の純資産だけで何年間活動できるか (年度予算の 3 年分以内に抑えることが適切)

出所 : AIP ホームページを元に作成

(6) Charity Navigator

2001 年に設立された Charity Navigator は、組織の効率性と組織の能力という 2 つの観点から、NPO の財務の健全性を測定し、レーティングを行う NPO 組織である。その目的は、NPO の信頼性に関する情報を提供し、寄付にあたっての判断材料を提供することにある。

審査項目は全部で 7 項目に分類されており、各項目に対して最高点を 10.0 とするレイテ

¹⁹⁶ INGOs (2006), NGO Impact Initiative Synthesis Report.

イングを行い、その結果を踏まえた上で、組織の効率性、組織の能力、全体評価の 3 点を最高 4 つの星で示している。レイティングには主に Form990 の情報を活用しており、現在 5,000 を超える NPO の審査が実施されている。審査項目の数を鑑みるに、AIP よりも多角的な視点で NPO の財務状況を分析していると考えられる。また、NPO の業務内容に応じて偏差を組み込んでいることも Charity Navigator の特色といえよう。

表 3.2-6 : Charity Navigator (米国第三者格付け機関) の審査項目と基準

項目	基準
事業支出	全支出における事業費の割合
運営管理費	全支出における運営管理の割合
資金調達費用	全支出における資金調達にかかる費用の割合
資金調達の効率	1 ドルの寄付を集めるためにかかる費用
総収入の増減	過去 3-5 年間ににおける総収入の増減
事業費の増減	過去 3-5 年間ににおける事業費の増減
利用可能な資産	現在の純流動資産だけで何年間活動できるか (資金が多いほど良い)

出所 : Charity Navigator ホームページを元に作成

(7) BBB Wise Giving Alliance (BBB)

NPO 第三者評価機関の老舗である National Charities Information Bureau と、1970 年より NPO 評価を実施する Council of Better Business Bureaus が、2001 年に合併してできたのが BBB Wise Giving Alliance であり、慈善団体アカウントビリティ基準 (Standards for Charity Accountability) を用いて NPO の信頼性を公表している。BBB は、ドナーからの要請があった NPO、もしくは自発的に審査を受けたいと申し出た NPO に対して、審査に必要な情報の提供を要請する。審査実施に同意した NPO は、質問表の回答 (オンラインで実施)、近年の会計監査報告、Form990、年次報告書の提出し、それら資料を基に BBB が審査を実施して結果を公表する流れとなっている。BBB の評価は、Charity Navigator や AIP のように格付けは行っておらず、その NPO が 20 評価項目を満たしているか否かの判断を下す形式となっている。また、基準が満たされない場合には、その項目と理由が明記される。なお、全 20 項目を満たしている NPO の割合は約 65% だという¹⁹⁷。

BBB による審査は「ガバナンス」「有効性の測定」「会計」「資金調達・広報活動」の 4 つの観点から計 20 項目で構成される。会計面の分析に限定される前述の 2 機関と比較すると、より多様な面から NPO の信頼性を分析しているといえる。特に、資金調達の部分でプライバシー・ポリシーについて留意している点に独自性がある。また活動の有効性に関する項

¹⁹⁷ 2007 年 3 月に行われた BBB への聞き取り調査による。

目もあるが、プログラムのインパクトの評価ではなく、プログラムのインパクトを測定する機能の有無を審査するにとどまっている。これに対してBBBは、「インパクト評価の重要性が増していることを否定できないが、の活動の多様性から見ても、NPOのインパクトを測定する普遍的な方法を設定することは不可能に近い」と述べていた¹⁹⁸。

表 3.2-7 : BBB(米国第三者機関)の審査項目と基準

項目	基準
ガバナンス 監視・監督	<p>理事会が、慈善事業および職員に対する適切な監督をする機能を果たしている</p> <p>理事会は、最低5名の投票権を持つメンバーで構成されること</p> <p>最低年3回の理事会を開催すること</p> <p>有給の職員を兼務する理事は、構成メンバーの10%以下であること</p> <p>理事会メンバーは、利害関係のある業務（利害の抵触）に従事しないこと</p>
有効性の 測定	<p>活動の有効性を測定して目標達成に向けた行動計画を決定するという方針・規定があること</p> <p>活動のパフォーマンス・有効性の測定結果および提言を上部組織に提出していること</p>
会計・財務	<p>全支出の65%以上をプログラム活動に使用していること</p> <p>募金活動の経費は、関係する寄付金の35%以内であること</p> <p>現プログラムに使用可能な資金の蓄積を避ける（活動に使用可能な非拘束純資産の制限）</p> <p>年次会計報告書の公表</p> <p>部門別の支出（プログラム、募金活動、一般管理費への配分等）を会計報告に記載すること</p> <p>資金調達や運営費用の明細を含め、事業の支出を適切に報告すること</p> <p>理事会で承認された年次予算を持つこと</p>
資金調達 広報活動	<p>事実に基づいた情報を掲載した広報資料を保有していること</p> <p>組織の目的、過去の活動、メンバー名簿、財務情報を掲載した年次報告書を発刊していること</p> <p>上記情報およびForm990へのアクセスを組織ホームページに記載すること</p> <p>組織のプライバシー・ポリシーを周知させると共に、寄付者の守秘依頼を尊重する</p> <p>製品の販売やサービス提供を通じて得る組織の利益を明確に公開すること</p> <p>募金活動やプライバシー・ポリシー等に対して寄せられた不満に迅速に対応する</p>

出所：BBB Wise Giving Alliance ホームページを元に作成

¹⁹⁸ 2007年3月に行われたBBBへの聞き取り調査による。

表 3.2-8 : USAIDGrants 上位 21 団体(2006 年度実績)と BBB の審査

No.	Agency	USAID Grants	BBB評価
1	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc.	190,708,809	基準を満たしている
2	Population Services International	115,479,846	未評価
3	Catholic Relief Services - United States Conference of Catholic Bishops	107,525,000	審査中
4	CHF International	97,768,692	2つの基準が未達成 (有給理事メンバーの制限、Form990のウェブ・アク)
5	The Academy for Educational Development	82,087,522	未評価
6	World Vision, Inc.	81,520,000	基準を満たしている
7	Save the Children Federation, Inc.	80,531,468	基準を満たしている
8	Mercy Corps	62,036,895	基準を満たしている
9	ACDI/VOCA	55,420,750	未評価
10	Management Sciences for Health, Inc.	55,035,199	未評価
11	The Asia Foundation	50,136,180	未評価
12	Pathfinder International	37,806,027	審査中
13	International Rescue Committee	30,455,000	基準を満たしている
14	Population Council	29,573,073	審査中
15	Private Agencies Collaborating Together, Inc.	29,129,209	未評価
16	Winrock International Institute for Agricultural Development	28,864,380	未評価
17	Adventist Development and Relief Agency International, Inc.	28,538,361	基準を満たしている
18	Engender Health, Inc.	28,304,060	2つの基準が未達成 (予算承認、個人情報保護対策の明記)
19	IFES, Inc.	26,127,731	未評価
20	Education Development Center, Inc.	25,689,729	未評価
21	International Medical Corps	22,894,255	基準を満たしている

出所：2006 VOLAG Report 及び BBB Wise Giving Alliance ホームページを元に作成

(8) SGS NGO ベンチマーキング

上述した AIP、Charity Navigator、BBB は NPO 組織・連合であるが、NPO の第三者評価を体系的に実施する企業もある。ジュネーブに本社を置き、環境、工業製品、食品などの検査・認証を行う企業である SGS は、NGO 組織の第三者評価・認証を行う NGO ベンチマーキングというサービスを提供している。このサービスは SGS が開発援助プロジェクトの調達に関する査定やプロジェクト実施のモニタリング業務を実施していた事に端を発する。開発援助における NGO の役割が増大するとともに、ドナー及び一般大衆は自らが拠出した資金を基に NGO が行う活動の透明性・効率性に注目するようになり、NGO にはこれらを証明する責務が求められるようになった。このような状況を背景に、SGS が企業を対象として実施している特定基準に基づく検査・認証業務を NGO 対象に応用・開発したのが NGO ベンチマーキングサービスである。

このスキームは、対象となる NGO の活動と目的が説明責任を果たし、効率的かつ適切な方法で実施されているか否かを検証・評価するものである。具体的には、108 の指標を下記表にまとめた 4 つの観点に照らし合わせた上で得点化することで、対象 NGO のパフォーマンスとコンプライアンスが測定される。この指標は開発援助機関や NPO 団体によって国際的に採用されている行動基準や国際基準¹⁹⁹から SGS が抽出し、数値化できる指標として作成したものである。実際の評価作業においては、SGS の監査人及び提携する監査機関の監査人がチームとして派遣され、インタビュー、NGO から提出される証拠書類の審査、プロジェクト現場の立ち入り検査などを実施する。この評価作業にはおおよそ 5-7 人/日を要するという。

¹⁹⁹ Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, Sphere Standard 等。

表 3.2-9 : SGS (スイスに本部をもつ認証等発行企業) による評価の観点

評価の観点	項目
1. グッドプラクティス (カッコ内は指標数)	理事会(12) 戦略枠組み(8) 一貫した運営管理(17) コミュニケーションとアドボカシー(5) 人材(12) 資金調達(22) オペレーション(17) 活動の成果(7) 継続的な改善(8)
2. 寄付者の期待	透明性 効率性
3. 運営管理の要素	システム 活動 人材 財政
4. 継続的な改善	計画 実施 評価 改善

出所 : SGS NGO Benchmarking ホームページ(<http://www.benchmarking.sgs.com/>)を元に作成

表 3.2-10 : SGS による「NGO ベンチマーキング」の評価マトリクスの例

指標	グッド プラクティス	資金提供 者の 期待	運営管理 の要素	継続的な 改善	
Q. 100ドルの資金 調達にかかる費用	資金調達	効率性	財政	実施	得点
Q. 全事業に対し インパクト評価を 実施しているか?	効果	効果	活動	評価	得点
	得点	得点	得点	得点	総合 得点

出所 : SGS ホームページを元に作成

実際の評価は上記マトリクスを用いて、百分率でスコア化される。全体スコアが 70%以上で、なおかつ結果の整合性が確認され、さらに「グッドプラクティス」の項目の中で、理事会、戦略的枠組み、資金調達、オペレーションの各スコアが 50%以上に達した NGO に対して、コンプライアンス認証が与えられる。認証の有効期限は最終的なスコアによって変わるが、1年から1年半である。また、SGS は評価結果の報告に際して、現状やリスクについての説明に加え、継続的な改善に向けた行動計画を提供する。また必要に応じて、セクターや国を考慮した上で、同スキームの評価を受けたその他の団体と比較をした詳細な報告書を提供する。

同スキームの評価を受けた NGO は、SGS の認証を得ることにより業務受注が有利に働く、外部から指摘や助言を得ることができる等の可能性があるという。また、SGS の認証は業務依頼者に限らず、現地住民等の関係者に対するアピールにもなり得る。なお、ベンチマーキングの評価結果を NGO に資金供与する際の参考情報とするために、SGS が評価を実施し、その結果を受注団体に報告した実績もあるという。

ただし、SGS に評価を依頼できる NGO は資金力のある組織に限られたため、上記のような認証サービスが重視される傾向が生まれると、NGO の二極化に拍車がかかる可能性もある。

(9) Social Accountability International (SAI)

組織のアカウンタビリティーを考える際の一つの視点として、労働者の人権擁護がある。米国の NPO である Social Accountability International は、労働者の適正な労働環境の確保を目的とする規格である SA8000 (Social Accountability 8000) を 1998 年に策定した。その対象は企業であるが、普遍的な価値・倫理を取り扱う規格であり、NPO のアカウンタビリティーにも適用できる部分が多い。SA8000 は 9 つの審査項目とそれに準じる審査基準で構成されており、実際の監査・認定は、SAI がライセンスを与えた独立の第三者機関によって実施される。

表 3.2-11 : Social Accountability International (米国 NGO) による適正な労働環境確保のための国際労働規格「SA8000」

項目	基準
児童労働	<ul style="list-style-type: none"> -児童労働に従事・幫助していないこと -児童労働に該当する状況にある児童の救済の方針や手順を確立すること -保護されている児童、若年労働者の教育を促進させるための方針や手順を確立すること -職場の内外を問わず、児童又は若年労働者を有害、危険な環境にさらしてはならない。
強制労働	<ul style="list-style-type: none"> -強制労働に従事・幫助していないこと
健康・安全性	<ul style="list-style-type: none"> -安全かつ健康を害することのない労働環境の提供 -労働者の健康と安全面の責任を持つ代表者の任命 -労働者に対する定期的な健康・安全研修の実施を -労働者の健康と安全を脅かす危険性を発見・対処するシステムの構築 -最低限の衛生施設の整備 -住居設備がある場合は、最低限の安全・衛生設備の確保
組合や団体交渉の自由	<ul style="list-style-type: none"> -連合組合参加の自由の尊重 -連合や団体交渉に法的制限がある場合、補完的な手段をとるための支援をすること -組合の責任者は差別されることなく、メンバーへのアクセスを持つこと

差別	-人種、出身国、宗教、障害、性別、政治信念、年齢に基づく差別に加担しないこと -労働者の人権活動・組合活動などを妨げないこと -性的な強要、脅威、虐待等に値する行動を禁ずること
懲戒的行動	-体罰や精神的・肉体的な威圧を用いた懲罰行為に従事しないこと
労働時間	-労働時間に関する法律の厳守 -時間外勤務は随意とする -団体交渉に応じて、規定時間以上の勤務を認めることもある
報酬	-法的な基準に準じた賃金の支払い -懲戒目的による賃金カットの禁止と、福利厚生の特典の明確化 -労働に限定した契約調整や、虚偽の見習制度を行わない
経営体系	-社会評価と労働状態の会社方針・規定を定義すること -経営方針、手順及び結果の妥当性、適切性、継続的な有効性を定期的に見直すこと -上級管理責任者を任命し、本規格の要求事項が満たされることを確実にする -本規格の要求事項が、組織全体で理解され、実行されることを確実にする -本規格の要求事項を満たす能力があるパートナーを選定する手順を確立する -本規格の要求事項に関連する問題提起に対して対応すること -本規格に関する情報を、関係者に定期的に知らせるための手順の確立 -本規格の要求事項を満たしていることを示す適切な記録を保持すること

出所：SA8000 の内容を元に作成

(10) American Council for Voluntary Action (InterAction)

これまで見てきたように、NGO/NPO のアカウントビリティーについては、多様な規範や基準が提示されている上、第三者機関による監査も実施されている。その中で、NPO 自らが自分の組織のアカウントビリティーを監査・認証しようという動きも本格化してきている。

米国の約 160 の NPO により構成されるネットワーク組織である InterAction は、加盟 NPO の地位向上を目的としている。InterAction に加盟するためには、同ネットワークが設ける PVO (Private Voluntary Organization) 基準を満たすことが求められており、各メンバーはその基準を用いて各組織の自己監査を毎年実施している。2004 年には PVO 基準を高めるために考案された自己査定プラス(Self Certification Plus: SCP)が試験的に開始され、2005 年には全メンバーに SCP を課す決定がされた。

SCP は「ガバナンス・管理」「プログラム」「組織のコミットメント」の 3 分野から合計 43 項目の監査項目が設定されている。メンバーは、少なくとも「ガバナンス・管理」「プログラム」の自己監査を実施し、その結果を提出しなければならない。監査項目の内容は多

岐に渡っており、理事会の規定など組織面の監査、会計・財務面の監査、人権や差別の禁止など社会監査、プログラムのモニタリング・評価システムの審査、組織の意欲など、自己監査とはいえ、非常に多角的な側面から NPO のアカウントビリティーを監査しているといえる。

メンバーは、各設問に対してその組織が項目を満たしているか否かを回答するとともに、回答の根拠とした資料(各項目を満たしていることが記載されている文書等)を示さなければならない。ただし、資料自体の提出は求めている。もし、項目を満たしていない場合はその理由を記述することが求められる。満たされていないと判断された項目については、その項目を満たすための行動計画を練り、1年以内に項目の達成もしくは改善を実現が求められる。実現されない場合は、メンバーシップの停止が示唆されている。

表 3.2-12 : InterAction (米国ネットワーク NGO) による「Self-Certification Plus」の認証基準

I. ガバナンス・管理の基準	
理事会の責任	<ul style="list-style-type: none"> -理事会が組織に対する全面的な責任を保有しているか -理事会の意思決定方法が明確に示されているか (頻度、メンバー、投票) -理事会は適切な法律に準じた形での組織活動を遵守させているか -理事会は会計・財務監督の機能を果たしているか (予算承認、監査実施、報告レビュー) -組織は年次報告やそれに準じるレポート (会計報告書や Form990) を発刊しているか
理事会の理念・方針	<ul style="list-style-type: none"> -投票メンバーの制限、評議員の利害関係の制約、報酬禁止等の制約を規定しているか -直接・間接的な利害の抵触 (公益と私利の衝突) を禁ずる規定があるか
財務管理説明責任	<ul style="list-style-type: none"> -理事会で承認された予算に基づいた運営を行っているか -調達資金・運営コストはニーズに適したレベルで最小化されているか -未承認の取引・支払いを避けるための内部コントロールがされているか -Form990 を毎年提出しているか
公平なアクセス	<ul style="list-style-type: none"> -社会的弱者の健康・安全の確保、危機に直面している人々の支援を念頭においているか -ジェンダー、民族の多様性、障害者の尊重を理念・方針に明記しているか
組織の誠実性	<ul style="list-style-type: none"> -社会的に不正義 (行為) に反対し、適切に対処する規定が遵守されているか -告発者に対する報復や不平に対処・是正する規定・方針があるか -監査に必要な文書の保持を義務付ける規定・方針があるか

運営 人的資源	<ul style="list-style-type: none"> -権利・利益を含め、被雇用者に対する適切な方針に基づいた手続がなされているか -サービス提供および人事慣行における差別を禁ずる規定・方針があるか -すべての男女に対して公平な給与を確約する規定・方針があるか
II. プログラムの基準	
プログラムの 発展性	<ul style="list-style-type: none"> -地域・個人のエンパワメント、環境への配慮を通じてプログラムの自立化を促進しているか -ジェンダー・民族など多様性の認識がプログラムの全段階に組み込まれているか -社会的弱者を含めた関係者の参加がなされ、彼らが利益を享受できる配慮がされているか -現地の組織やグループとの協働が優先されているか
人権の促進	<ul style="list-style-type: none"> -実施プログラムにおいて、人権が尊重・促進されているか
モニタリング・評価	<ul style="list-style-type: none"> -人的資源・資金の有効活用を参照し改善できるモニタリング・評価が行われているか -アウトプットの有効性を参照し改善できるモニタリング・評価が行われているか -現地のローカルレベルでの、会計およびパフォーマンスの監督・監視を提供しているか
説明責任	<ul style="list-style-type: none"> -資金援助や寄付が適切な使途で活用されるために、適切な運営・会計監督がされているか
資金調達 情報公開	<ul style="list-style-type: none"> -マーケティングと広報活動に際して、適切な情報を提供し、組織の誠実性を確保しているか
III. 組織のコミットメントの基準	
管理・運営	<ul style="list-style-type: none"> -組織の知識、経験、教訓をその他の組織・人々と共有する意欲があるか -女性、他民族、障害者をスタッフやプログラムに加える次期計画を持っているか -仕事と家庭のバランスを取る環境を創出する方針をもっているか -知識・技術、活動へのコミットメントの意志を持つ職員の採用・確保に取り組んでいるか -職員採用の過程において、ジェンダーや民族的な多様性に配慮・尊重する慣行があるか -活動の結果・成果に関して、カウンターパート(契約者)との間に明確な合意がされているか -あらゆるレベルで、差別のない労働環境、多様性を尊重した運営スタイルを促進しているか

	<ul style="list-style-type: none"> -福利厚生など被雇用者に対する義務の履行に向けた努力・工夫を行っているか -資金調達や広報活動にあたって、一般的に適用される活動基準を満たしているか -資金調達活動において、実質的活動に使用される額（割合）を告知しているか -資金調達活動の契約において、活動を監督・規制する契約書または合意書を保有しているか
アドボカシー —公共政策	<ul style="list-style-type: none"> -ロビー活動を行う場合、組織決定やアドボカシー関連活動を統制する明確な規定があるか -ロビー活動を行う場合、その活動は適切な法律を遵守しているか -公共政策への関与を意図する場合、その活動は組織の理念・規定を遵守するものであるか

出所：InterAction ホームページを元に作成

これまで概観してきたように、米国を中心に NGO/NPO のアカウントビリティーに対する取り組みが活発に実施されている。多様な NGO/NPO 組織がアカウントビリティー規範を提示しているほか、第三者機関による NGO/NPO 監査・認証も実施されている。また、InterAction のように NGO/NPO の自己監査を体系的に実施する動きも広まっている。

こうした動きは比較的まだ新しく、発展途上ということもあり、いくつかの課題も見られる。まず現状の NGO/NPO アセスメントは、組織のあり方や、財務の効率性等を監査しているため、その組織が行っている事業が適切なものかどうかを判別することはできない。また、BBB の担当官が述べていたように、NGO/NPO 全般を対象にした公正なインパクト評価を広く実施する環境はまだ整備されていない。

しかし、NGO/NPO のインパクトへの注目は徐々に高まっていると考えられる。実際に、2004 年の津波被害に対する NGO 活動のレビューが実施されたことを受けて、NGO のインパクトを高めようとする NGO Impact Initiative が開始された。その報告書の中では、アカウントビリティー向上、NGO 間の協調、現地の能力強化、NGO のプロフェッショナリズムが謳われている²⁰⁰。このように、NGO に求められる役割、活動の水準はますます高度になってきており、NGO/NPO の組織・活動の監査や認証の重要性がこれまで以上に高まることはもちろんのこと、将来的には体系的なインパクト評価の需要も増していくと考えられる。

²⁰⁰ INGOs (2006)

4章 結論と提言

第1章では、本調査実施に当たっての方針及び調査方法等概要を述べ、第2章では主要援助国(米国、カナダ、英国、オランダ)及び国連機関(UNHCR、WFP)における各機関のNGOに対する資金供与政策と事例をもとに各援助機関・NGOとの関係について述べてきた。第2章で述べた最近の援助国及び援助機関の主な潮流をまとめると、以下の5点が挙げられる。

- 1) 主要援助国の機関においては、各援助国機関の重点国及び重点課題に関する目標を達成するための実施パートナーとしてNGOをみなし、対等な関係を築いている。
- 2) 主要援助国機関と長年に渡って関係を構築し、経験や組織形成が確立している大規模NGOを対象とした、プログラムベース(時に国、分野、横断的)のスキームと、経験が少なく予算や組織規模が比較的小さいNGOを対象とした、プロジェクトベースのスキームとの、二通りの方法で実施している。
- 3) 資金供与の条件として、成果主義を掲げており、NGOは実施プログラムあるいは実施プロジェクトによって得た成果の報告義務を有する。
- 4) コストシェアリングを導入し、NGOの自立を促している。
- 5) 主要援助国の機関においては、自国のNGOの組織強化が進み、途上国のNGO組織及びネットワークの強化へと重心がシフトし、プロジェクトの持続性や、途上国の自助努力を促している。そのため、先進国のNGOの活動にも、途上国NGOとの連携が条件となっている場合が多い。

上記のような現状を踏まえ、NGO側でも、資金供与を受けるために、各国、各機関の援助動向を十分考慮した上で、それぞれの団体が持つミッションを達成するための活動に関するプロポーザルを作成し、提出している。また、コストシェアリングのプリンシプルから、自国におけるアドボカシーや、ファンドレイジングが不可欠となっている。

これまでNGOは、政府機関と民間企業の活動の隙間を埋める活動を担う団体という位置付けがされてきたが、政府もNGOの途上国における知識や専門性を認め、両者にとってなくてはならない存在となっている。一方で、NGOが政府から資金供与を受けるためには、NGOが提案する活動が政府の方針に合い、また、政府の達成目標に貢献できることが条件となってきた。さらに、NGOの活動が「慈善事業」であり、よいか、悪いかの評価は行わないという考えは過去のものであり、効率性や、成果、さらに、効果を問われる時代になっている。

このような潮流から、第3章では、日本のNGOの状況を考察すると共に、NGOの信用性及び透明性を主に米国でどのように図っているかという点について注目した。各国においてNGOの活動が成果主義となっている背景には、第1に国民の税金を投与する政府から

の資金供与の透明性を挙げる、第 2 にファンドレイジングを受けた資金の透明性を示すという 2 点が挙げられる。このような動向を受けて、NGO は、自身の透明性や信用力を示すため、受けた寄付金の何%がプロジェクト(各 NGO が途上国などで行う活動)に費やされ、何%がそれ以外の管理費等に費やされたかをいう数字を明確に打ち出すようになってきている。また、寄付金を受けるためにも、管理費の割合が低いほうが効率的に事業を展開しているという判断を受けやすいことから、大手 NGO が競うようにプロジェクト以外に費やされる費用の割合を下げる傾向も見られる。

これらの状況を踏まえて、以下に、プロジェクトベースとは異なる資金供与スキームを行う場合の、日本における NGO への資金供与制度について提言したい。

提言 1. プロジェクトベースとは異なる資金供与スキームにおける委託先の選考過程に外部機関を導入する。

CIDA の VSP や VSF、DFID の市民社会チャレンジファンド等は選考過程において、コンサルタント会社にプロポーザルへのコメントを求める等、外部専門家の意見を取り入れた選考を実施している。選考過程において、外部の専門的知見及び過去の経験を通じて蓄積されたノウハウを参照することは、資金供与スキームの対象となる活動の質を高めることにつながり、効果的・効率的な開発援助の実施が可能になると考えられる。

よって、プロジェクトベースとは異なる資金供与スキームを行う場合は、委託先の選考過程に外部機関を導入することも一案ではないだろうか。

提言 2. プロジェクトベースとは異なる資金供与スキーム行う場合、登録制を導入する。

第 3 章において、組織の透明性、信用性を高めるためには、財政面及び組織面に注目する必要がある点を述べた。プロジェクトベースとは異なる資金供与スキームでは、対象とする開発援助の枠組みが、地域やセクターを特定しない、あるいは分野横断的なものになる可能性がある。その場合、NGO に供与される資金額も必然的に大きくなる。従って、そのスキームの実施可能性を高めるためには、資金供与先となる団体を財政、組織体制等の側面から細かく審査をする必要が生じる。そのためにも、登録制を設けることは有効である。基本的なハードルをクリアしなければ、政府から資金供与を受けることはできない仕組みが、今後は必要ではないだろうか。また、NGO にとっても登録制を設けることによって、組織を強化するためにどのような基準を満たさなければならないのかを明確にでき、さらに、基準を満たすために、努力することができるのではないだろうか。

提言 3. プロジェクトベースとは異なる資金供与スキーム行う場合、コストシェアリングの概念を導入する。

上記に述べたように、国連機関やカナダ、米国において、コストシェアリングを条件とする資金供与スキームが導入されつつある。コストシェアリングの良い点としては、お互

いが、対等の立場になることである。

カナダでは、プロジェクト資金の 25% を NGO 側から拠出することが求められており、CIDA や NGO 関係者への聞き取り調査で、これよって、組織的自立性や NGO の信用性、透明性の確保も可能になっているという意見が聞かれた。日本の NGO には、今後も引き続き、組織強化が必要であるといわれている。NGO の資金負担分については、段階を踏む必要があるが、コストシェアリングは、NGO に対し自己資金の調達を促すことになり、さらには、組織強化にもつながるのではないかと考える。また、コストをシェアするという事は、プロジェクトへの責任、リスクもドナーと NGO が共有することであり、その点からも NGO の組織強化が望めるのではないだろうか。

提言 4. プロジェクトベースとは異なる資金供与スキーム行う場合、NGO 組織強化のための資金供与を合わせて検討する。

本報告書では、主要ドナー国の用途を限定しない資金供与スキームについて主要援助国ドナーである米国、カナダ、英国を中心に概略したが、資金供与を受けている NGO は、既に組織が確立されている大規模、中規模の NGO である。これらの団体は、政府からの資金供与によって自らの組織の強化を行うよりも、連携している途上国の NGO の組織強化を重視している団体が多い。

しかしながら、欧米では 50 年代から 70 年代にかけて NGO の組織強化がなされたのに対し、日本の NGO セクターでは、組織能力の強化が現在でも必要である。NGO セクターは、より途上国の受益者に近い存在であり、政府や民間企業ではできない草の根の活動を行う専門性をもっている。従って、NGO セクターを拡大することは、今後日本が開発援助を行っていく上で非常に重要になると考えられる。

NGO 組織全体を強化するためには、現地事務所で活動する職員の能力強化のみならず、開発現場に近い現地事務所をバックアップするための本部の組織体制構築や財政の透明性の確保などが必要である。今後、資金供与する際にも、人材育成に加えて NGO の団体としての組織強化にも繋がるような支援体制が必要ではないだろうか。

カナダでは、政府から用途を限定しない資金供与を受ける条件として、カナダ国民の開発援助への参加を促す活動を含めることをあげている。これは、政府にとっては、開発援助への国民の理解を得ることができるとともに、NGO にとってもファンドレイジングの手助けになり、さらには、NGO の組織強化につながることを期待できる。

参考文献

欧文資料

- BoardSource and Independent Sector (2006) *The Sarbanes-Oxley Act and Implications for Nonprofit Organizations.*
- BOND (2004) *Funding of UK Development Civil Society Organisations Through PPAs.*
- Butcher, Catherine and Winer, Nicholas (2004) *Evaluation of the Partnership Programme Agreement (PPA) between DFID and WWF-UK FINDINGS, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS*
- CARE Canada (2006) *CARE Canda Annual Report 2006*
- CHF (2005) *Annual Report 2005*
- CIDA (2002) *A Code of Good Practice on Funding*
- _____ (2005) *CIDA's Business Process RoadMap The Guide to Responsive Programming*
- _____ (2006a) *Terms and Conditions for International Development Assistance*
- _____ (2006b) *CIDA's Business Process RoadMap Overview*
- _____ (2006c) *Voluntary Sector Program Guidelines and Application Form*
- _____ (2007a) *CIDA's Business Process RoadMap The Reference Desk*

_____	(2007b)	<i>Contribution Agreement-VSP-Sectoral(Program) Template</i>
DFID	(2006a)	<i>Civil Society and Development</i>
_____	(2006b)	<i>DFID Departmental Report 2006</i>
	(2006c)	<i>Statistics on International Development 2001/02-2005/06</i>
Hardman, Jill	(2004)	<i>DFID and SKILSHARE INTERNATIONAL EVALUATION OF THE PROGRAMME PARTNERSHIP AGREEMENT (PPA) REPORT</i>
Hutchison, Gordon	(2004)	<i>EVALUATION OF THE WORK OF CIIR</i>
INGOs	(2006)	<i>NGO Impact Initiative Synthesis Report.</i>
InterAction	(2005)	<i>Annual Report 2005</i>
_____	(2006)	<i>InterAction PVO Standards Self-Certification Plus Guidelines 2006 InterAction.</i>
Marie Stopes International	(2006)	<i>Annual report and accounts 2005/2006</i>
Mattie, John A., and Lee Ann C. Leahy	(2006)	<i>Enhancing the Transparency of Financial Reporting, PriceWaterhouesCoopers.</i>
NAO	(2006)	<i>DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT Working with Non-Governmental and other Civil Society Organisations to promote development</i>

OECD	(2006)	<i>"The Netherlands, DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations."</i>
Oxfam	(2006)	<i>DFID - Oxfam GB Partnership Programme Agreement 2001/02 - 2004/05 Final Report</i>
_____	(2006)	<i>Annual Report & Accounts May 2005 - April 2006</i>
Peberdy, Max	(2004)	<i>EVALUATION OF THE PARTNERSHIP PROGRAMME AGREEMENT (PPA) between DFID and International Service EVALUATION REPORT</i>
Save the Children UK	(2004)	<i>Annual Global Impact Report 2004</i>
_____	(2005)	<i>Annual Report 2004/05</i>
_____	(2005)	<i>In the right direction Examples of the impact of Save the Children's work 2005 A Synthesis from Global Impact Monitoring Reports</i>
_____	(2006)	<i>Annual Report 2005/06</i>
Steering Committee Evaluation TMF Programme	(2006)	Evaluation of The Theme0Based Co-Fiancing Programme(TMf) of the Dutch Ministry of Foreign Affairs: Synthesis Report

The Performance Assessment Resource Centre	(2005)	<i>Evaluation of the DFID/CAFOD PPA</i>
Treasury Board of Canada Secretariat	(2000)	<i>Policy on Transfer Payment</i>
UNHCR	(1997)	“Review of UNHCR Implementing Arrangements and Implementing Partner Selection Procedures” <i>Evaluation Reports 1 Nov. 1997</i>
_____	(1998)	<i>STRATEAGY FOR ENHANCING NATIONAL NGO PARTNER EFFECTIVENESS</i>
_____	(2003)	<i>An Operations Management Handbook for UNHCR Partners</i>
_____	(2004)	<i>NGO PARTNERSHIPS IN REFUGEE PROTECTION QUESTIONS & ANSWERS</i>
USAID	(----	<i>A Resource Guide for Private Voluntary Organizations: Working in Partnership with the U.S. Agency for International Development.</i>
_____	(2001)	“A New Agenda for Foreign Aid” <i>ACVFA Public Meeting Summary Report</i> January 10,2001
_____	(2002)	<i>A Strategic Framework for the Office of Private and Voluntary Cooperation FY2003-2007</i> Washington D.C. December 2002
_____	(2004a)	<i>A USAID Resource Guide for Private Voluntary Organizations</i>

_____	(2004b)	<i>A Resource Guide for PVOs</i>
_____	(2005)	<i>ADS Charpter 304 Selecting the Appropriate Acquisition and Assistance(A&A) Implementation Instrument</i>
_____	(2006a)	“Foreign Assistance Rreforms Discussion Group Summation” <i>ACVFA Public Meeting</i> October 25 2006
_____	(2006b)	<i>2006 VOLAG REPORT OF VOLUNTARY AGENCIES</i>
_____	(2007)	<i>ADS CAHPTER303 Grants and Cooperative Agreements to Non-Governmental Organization</i>
WFP	(2005a)	<i>How to work with WFP A Hand book for Non-Governmental Organizations(NGOs)</i>
_____	(2005b)	<i>WFP's operational relationship with NGOs Annual Report 2005</i>
World Vision	(2006)	<i>2006 World Vision Annual Review</i>
World Vision Ethiopia	(2001)	<i>”CS XII Final Evaluation Report Shenkolia Child Survival Project”</i>

和文資料

- アイ・シー・ネット株式会社 (2004) 『主要援助国および主要国際援助機関における NGO 支援策の比較調査』
- 飯島聡、佐久間真実 (2004) 「英国援助政策の動向－1997 年の援助改革を中心に－」『開発金融研究所報』 第 19 号
- 石橋太郎 (2004) 「オランダ政府の開発援助政策」『開発金融研究所報』 第 21 号
- 国際開発ジャーナル (2007) 「[米国国際開発庁(USAID)]民間セクターと連携して開発を行う「PSA プログラム」アネンソン国際開発担当参事官に聞く活動の意義と展望」『国際開発ジャーナル』国際開発ジャーナル社 2007 年 3 月
- 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』
- 田中弥生 (2005) 『NPO と社会をつなぐ』東京大学出版会
- 独立行政法人労働政策研究・研修機構 (2006) 『労働分野の国際援助動向および我が国の援助のあり方に関する調査研究報告書』
- 内閣府国民生活局 (2002) 『NPO 活動の発展のための多様な評価システムの形成に向けて』 財務省印刷局
- 長坂寿久 (2003) 「オランダの NPO セクター」『国際貿易と投資』 No.54.
- _____ (2004a) 「NPO の評価システムについて」『国際貿易と投資』 No.57
- _____ (2004b) 「ODA (政府開発援助) と NGO : 第 3 の ODA ルートの意義」『国際貿易と投資』 No.55

- | | | |
|-------------|--------|--|
| 目加田説子 | (2004) | 『NGOセクターに関する6ヶ国比較調査—MDBsとの連携に向けて—』 経済産業研究所 |
| ワシントン駐在員事務所 | (2005) | 「米国の二国間援助政策」『開発金融研究所報』2005年3月23号 |
| 若井晋 他編 | (2001) | 『学び・未来・NGO』新評論 |
| 吉見宏 | (2001) | 「監査論の立場から見た会計検査と行政評価」『会計検査研究』第23号 |
| CSO ネットワーク | (2005) | 『外務省委託事業主要援助国・機関のNGO間接費支援に関する調査』 |
| JANIC | (2001) | 『国際協力NGOのネットワーキングについての調査研究—より効果的な国際協力の実現にむけて—』 |