

平成 26(2014)年度

NGO 海外スタディ・プログラム最終報告書

提出日	2015 年 1 月 21 日
氏名	横山 明子
所属団体	特定非営利活動法人アムダ
受入機関名（所在国）	InsideNGO（本部：米国、研修実施国：タイ）
研修期間	2014 年 11 月 16 日～2014 年 11 月 22 日

研修テーマ	海外の援助機関との連携に向けた援助スキームの理解と申請書作成技術の習得
全体研修目標	国連や海外援助機関との連携強化を図る上で必要となる、海外の援助機関のプロジェクト・マネジメントや対 NGO 援助スキームの知識や技術を習得する。

具体的な研修内容

2014 年 11 月 16 日から 22 日までの 7 日間、NGO 海外スタディ・プログラムの「研修受講型」の研修を実施し、タイのバンコクで開催された InsideNGO 主催のワークショップに参加した。研修期間内に緊急医療支援活動の専門家（タイ人医師）へのインタビューを実施し「実務研修型」の活動を取り入れた。スケジュールは次の通り。

日・時期	内容
11 月 16 日	移動(TG647 名古屋 16:55→バンコク 21:40)
11 月 17 日 ～19 日	ワークショップ形式の研修に参加し、USAID をはじめとする米国政府の援助機関の援助スキームや規則を学ぶ。 コース名 : USAID Rules & Regulations: Grants & Cooperative Agreements 時間 : 08:30-17:00 場所 : バンコク市内ホテル
11 月 19 日	タイ緊急医療学会の医師から、海外の援助機関との連携に必要なノウハウを学ぶ。 面会者 : クルエガンチャナー医師 (国立ラチャウィティ病院、タイ緊急医療学会) 時間 : 18:00-20:00 場所 : バンコク市内ホテル
11 月 20 日 ～21 日	ワークショップ形式の研修に参加し、USAID を例に申請書作成の過程(計画や人員構成)や執筆技術を学ぶ。 コース名 : USAID Proposal Development: From RFA/RFP to Proposal 時間 : 08:30-17:00 場所 : バンコク市内ホテル
11 月 22 日	移動(TG644 バンコク 00:05→名古屋 07:30)

研修の成果

(1) 海外の援助機関のプロジェクト・マネジメントの知識と技術の習得

ワークショップの概要

参加型ワークショップ形式で、米国合衆国国際開発庁 (United States Agency for International Development、以下 USAID) の規則とプロポーザル作成プロセスを学んだ。ワークショップの主催者は Inside NGO という米国の NGO で、Inside NGO 自身も USAID など米国政府から案件を数多く受注している。講師の 3 人(リビー、シャーナン、キース)は、25 年以上の国際協力分野での活動経験があり、USAID や米国政府の構造や規則に熟知している。ワークショップでは NGO が陥りやすい問題などを自身の経験から分かりやすく解説し、解決策を提示してくれた。

前半 3 日間のワークショップでは「USAID の規則 (USAID Rules and Regulations: Grants and Cooperative Agreements)」のハードコピーが各参加者に配布され、講師が実例を用いながら規則を解説。解説の後には全体での質疑応答やグループごとの演習を行った。ちなみに、USAID の規則は法律家によって書かれた専門的に高度な文書で、A4 用紙 400 ページ以上にのぼる。後半 2 日間は、グループに分かれてプロポーザル作成のプロセスを立案したり、過去に公示されたケニアのエイズ案件の業務指示書を用いてプロポーザルの戦略を立てたりした。

USAID のプロジェクト・マネジメントの 8 割は「良きビジネスの実践法」として通常業務に適用できる。現場でプロジェクトの活動に従事しているスタッフにとっても、オフィスをベースに運営管理に従事しているスタッフにとっても有用な研修だった。以下に、研修で習得した知識と技術を簡潔に述べる。

USAID の規則

ワークショップのなかで最も強調されていたのは「証拠書類の作成」である。例えば、USAID の担当官から、事前承認や変更許可を文書やメールで得て記録に残すことの重要性を学んだ。また、調達の見積もりは 3 者の見積もりに拘るのではなく、適正な市場価格のリサーチを十分に行うこと(インターネットでも良い)が本来の目的であり、そのプロセスと結果を記した文書が合い見積もりと同等の根拠になることを知った。米国民の税金を使う以上、その説明責任を果たすために文書で記録を残しておくことは USAID の事業に関わる者全員にとって必要最低限のルールである。この点は、日本の JICA や外務省による ODA の事業と変わらない。ただし日本の NGO にとっては英語と日本語で文書を残さなくてはならなくなるため、ペーパーワークの労力が 2 倍になってしまうことが難点である。

一方、USAID 独特のルールに、(1) USAID でしか使われていない用語、あるいは USAID 特有の定義、そして(2) 米国の利益を守るためのルールがある。例えば(1)では、USAID の備品 (equipment) の定義は単位原価 5000 ドル以上、一年より長い寿命があるものであり、それに満たないものは生活用品 (supply) として管理される。しかしながら、団体のルールやその国の法律で 5000 ドル未満の定義がある場合にはそれに順ずる。これは、USAID のルールだけでなく、団体のルールを整備しておくこと、自国の法規をきちんと熟知して遵守する必要があることを示唆している。次に、(2) の例として代表的なのは「フライ・アメリカ」という規定である。特例を除いて、基本的に米国の航空会社を使わなくては行けない。また、原則として米国の NGO にはプロジェクト活動資金を管理するために有利子の銀行口座を開いて利子を USAID に戻すことが義務付けられている。後者に関連して言えば、日本の NGO でも活動資金が潤沢であれば、有利子の銀行口座を開いて利子を活動費に回すことができるだろう。人道支援とはいえ、ビジネスマインドを持ってお金を扱うことの重要性を再認識した。

USAID の申請書作成の過程

プロセス 1. クライアントを知る

USAID の組織図を使って、予算配分決定がどのようになされているかを学んだ。例えば、国際保健は USAID の中で最も予算が多い。本部や地域事務所を使うお金を極力減らし、現地活動費に回すという USAID の方針により、全体の予算配分は、USAID 本部もしくは地域事務所に 50%、現地事務所に 50% と決まっている。USAID の国別援助方針は 3~5 年毎に作成されオンライン上で共有されている。まず、NGO は活動国で USAID がどのような方針を持っているか国別開発協力戦略 (Country Development Cooperation Strategies: CDGS) を見て確認し、NGO の方針と異なるようだったら協働しないという判断をこの段階ですることができる。全ての基礎情報はオンライン上で共有されているので、初心者はそれらの情報で事前学習したほうが良い。

プロセス 2. リサーチ

リサーチには、自分の団体が案件を受注する準備ができているかの組織分析 (Assess)、クライアントからの直接的な情報収集 (Networking)、そしてウェブサイトや広報誌などの資料からクライアントの期待を探る間接的な情報収集 (Anticipating) の 3 つがある。それを総称して ANA と呼ぶ。特にクライアントからの情報収集に関しては「専門家よりローカルスタッフのほうがその国のことを良く知っている」「事務所よ

り会議やバーで会った方が良い」「同じ国の方がアプローチしたほうが良い」等の具体的なアドバイスを受けた。情報収集の手段は様々だが、公示前の事前準備が応札の明暗を分けることが分かった。

プロセス 3. 概要の把握

リサーチによって集まった情報を元に、新規案件の概要を把握し、プロポーザルを出す・出さないの内部会議「Go/No Go ミーティング」を行う。USAID から公示 (RFA: Request of Application=申込依頼) がでてから、プロポーザル提出までには約 1~3 か月しかないので、このミーティングは RFA が出る前に行う。もし、Go/No Go ミーティングでプロポーザルを提出する方針が決まった場合は、プロポーザルチームの形成や案件を実施するために必要な人員の募集も行う。プロポーザルチームは、複数で、経理担当や決裁権のある者が入ることが必須。小さい団体では、一人でプロポーザルを書くこともあるが、ドラフトの段階から経理担当や上層部を巻き込んで戦略を立てるようにするだけでもプロポーザルの質を改善できる。

プロセス 4. プロポーザル作成

今回の研修では、文章を書く技術を向上させるための指導や演習はなかったが、参加者が各自の経験と照らし合わせながら、プロポーザルを書く上で注意すべきことを挙げて全体で共有した。講師からは「できないことは書かないほうが良い」という指導があった。当然のことではあるが、競争にのめり込むと忘れてしまう視点である。その後、グループに分かれていくつかの演習を行った。業務指示書に関して NGO から USAID に出す質問項目を列挙したり、地元 NGO がインドの保健案件に応札するという仮定で何を自分たちのプロポーザルの「売り」にするかを話し合ったりした。また、ロールプレイで、(a) 予算編成と算出根拠を作成する役割、(b) 作成された予算編成と算出根拠を正当か判断する役割の両方を体験した。元請と下請のメリット・デメリットについても分析を行った。

(2) 対 NGO 援助スキームの知識の習得

USAID の援助スキームの分類

USAID の対 NGO 援助スキームには、USAID から NGO への業務委託である「調達 (Acquisition)」と USAID が NGO の活動に資金を提供する「支援 (Assistance)」の 2 つの契約形態がある。いずれも法的契約に変わらないが、調達が USAID の指示通りに NGO が物やサービスを提供するのに対して、支援は USAID の定める範囲内であれば NGO の裁量が認められている。USAID の「支援」の代表的なものに「助成 (Grant)」と「共同契約 (Cooperative Agreement)」があり、今回のワークショップ (11/17~19) では助成と共同契約に関する USAID の規則を学んだ。NGO は、米国の NGO と米国以外の NGO (Non-US) の 2 つに分類され、それぞれ異なる規則がある。本来は、途上国の NGO を強化する目的で、Non-US の NGO が USAID と契約できるように規則が設けられた。しかし、今日多くの国際 NGO が USAID との契約に興味を持ち、国際 NGO が Non-US の規則を使って USAID と契約している。日本の NGO が USAID と契約する場合は、Non-US の規則が適用される。

日本の NGO に必要な知識・能力

NGO が USAID の支援を受ける上で重要なのは、規則を学ぶことである。多くの NGO は、プログラムの技術的なレベルはクリアしているが、規則を熟知していないために、定期報告や経理などの運営面で USAID に求められる基準を満たすことができず、失敗している。USAID が NGO に支援を行うか否かの基準は、その団体が USAID の規則を熟知していて順守する能力があるかどうかである。

日本の NGO が USAID と共同契約を結ぶ上でクリアしなければいけない一つの問題がある。それは、「費用分担 (Cost Sharing)」である。NGO は USAID との共同契約のなかで、事業費のある一定割合もしくは一定額を負担しなくてはならない。例えば、共同契約の事業費が 600 万ドルで NGO の負担が 20% の場合、NGO は 120 万ドルを負担しなければならない。4 年間のプロジェクトの場合、単純計算で NGO の負担額は年間 30 万ドルになる。負担割合は、プロポーザルを提出する時点で NGO が提案し、割合が多い NGO が応札に有利になる。年間 30 万ドルは、米国政府のドナーの資金でなければ、その他の援助団体等からの資金で賄うことが認められている。ただし年間 30 万ドルもの資金調達を行うのは多く

の NGO にとって難しいと言える。そこで USAID「支援」のなかには、小さい団体向けの援助スキームもある。

小規模 NGO に対する USAID の助成

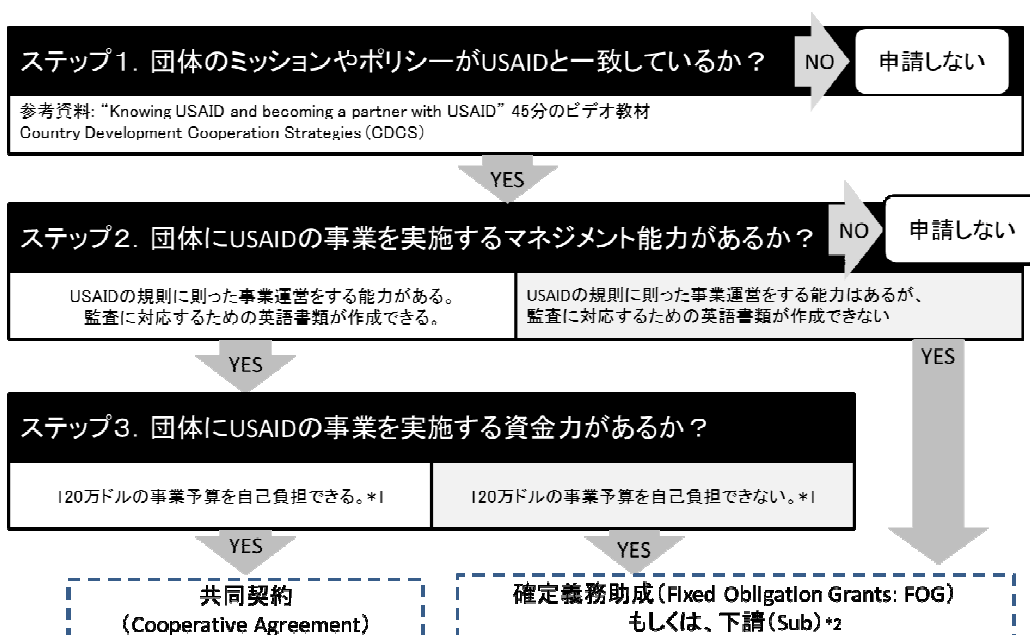
例えば、確定義務助成 (Fixed Obligation Grants)、通称 FOG(フォーグ)と呼ばれる援助スキームは、USAID プロジェクトの成果の一部を NGO に委託するものである。FOG の実施年限は 3 年で、Non-US の NGO に与えられる年間予算は 50 万ドル、総額 150 万ドルが上限となっている。他のスキームに比べて報告が簡易で、監査の必要もなく、初めて USAID の助成を向ける団体にお勧めのスキームと言われている。

あるいは、USAID プロジェクトの元請 (Prime) ではなく、下請 (Sub) になるという選択肢もある。USAID は、地元 NGO を育成したいという方針があるため、国際 NGO が下請になる場合は、全事業予算の 20% 未満の事業費委託に限るという制約がある。それでも 600 万ドルの事業であれば、その 20% の 120 万ドルの活動資金を受け取ることになる。ただ、下請は、USAID から年額 50 万ドル以上受託している場合は会計監査の義務があるほか、決定権が小さく、活動主体として社会的認知もされにくい(プロジェクトは USAID と元請が実施団体という認識)というデメリットがある(下表参照)。

確定義務助成 (FOG: Fixed Obligation Grants)	<ul style="list-style-type: none"> USAID プロジェクトの成果の一部を NGO に委託するものである。 実施年限は 3 年で、Non-US の NGO に与えられる年間予算は 50 万ドル、総額 150 万ドルが上限。 報告が簡易で、監査なし。
下請 (Sub awards)	<ul style="list-style-type: none"> 途上国の NGO を育成したいので、日本の NGO が下請になる場合は、全事業予算の 20% 未満しか委託されない。 (例) 600 万ドルのプロジェクト → 120 万ドル受託 下請のデメリット <ul style="list-style-type: none"> ✓ 会計監査 (年額 50 万ドル以上) ✓ 決定権が小さい ✓ 社会的認知が低い

日本の NGO が USAID の資金にアクセスするためには

以上の分析を踏まえて、日本の NGO が USAID の資金にアクセスする上で検討が必要な事項を下表にまとめた。各団体は、①ミッションやポリシー、②マネジメント能力、③資金力の 3 つを評価分析することで、USAID の資金にアクセスするか否かを検討することができる。



*1 事業費が600万ドルの共同契約で20%の費用負担が求められている案件を想定。事業費や費用負担は案件により異なる。
*2 下請の場合、年額50万ドル以上の受託で監査義務が発生する。

(3) 国連や海外援助機関との連携強化の可能性

国際 NGO との連携

ワークショップの参加者は 30 人余りで、参加国はアフガニスタン、インドネシア、タイ、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、米国、フィリピン、ミャンマーなど。団体としては、アメリカ赤十字、国際稲研究所 (IRRI)、国際救援委員会 (International Rescue Committee)、プランジャパン、フリーランド財団、マーシー・コープス、USAID 世界的流行の脅威プログラム (Emerging Pandemic Threats Program) が参加していた。ワークショップ中には、各自の経験に基づく質問が多く出ており、他の参加者の体験から学ぶことが多かった。例えば、パキスタンで USAID のプロジェクトの元請をしている NGO の男性は、数か月単位の契約で数多くの下請と契約をしており、それら全ての下請の会計監査を管理することや、テロに関与していないかの身元調査を行うことは、USAID のルールであっても現実的な労働量を考えると不可能であるし、元請と下請の信頼関係を損なうことになると指摘した。プログラムに従事している実務者や、NGO のマネジメントに関わる管理職が多かったため、経験や知識が豊かな海外の NGO ワーカーと結びつくことができたのは、AMDA にとっても大きな財産と言える。

ミャンマー難民支援

ワークショップの休憩時間や昼食時に、多くの参加者と話をすることができた。開催地がタイだったことから、タイとミャンマーの国境付近でミャンマー難民支援に関わっている NGO がいくつか参加しており、難民支援活動についての現状を聞くことができた。例えば、スワンニット財団資金マネージャーのアン氏からは、タイ北部のタック県のミャンマー難民に対する巡回診療や、タイ移民局へのロビー活動について話を聞いた。国際救援委員会タイ事務所に勤務しているミャンマー人のカヨ氏からは、長年の AMDA のミャンマーでの活動に対して労いの言葉をいただいた。カヨ氏は最後の日に「日本はマジョリティが中産階級だが、ミャンマーはマジョリティが貧困層。私はその一人。貧困層のために働く。」と話してくれた。多くの情熱あふれる活動家と知り合えたことは、私自身の国際協力に対する姿勢を見直すきっかけになった。研修後も、メールやソーシャルネットワーク (facebook) で繋がり、公私にわたって相談できる関係づくりができた。

ベトナム救急医療支援

また、ワークショップの時間外に、国立ラチャウィティ病院医師・タイ緊急医療学会所属のパイロット・クルエガンチャナー氏と面会をし、タイ保健省とアメリカの大学が共同で実施しているベトナム救急医療研修について話を聞いた。出資者はタイ保健省とアメリカの大学で、ベトナムからタイに年間 30 人を招へいし、タイからもベトナムへ行き医師と看護師に救急に関する集団研修を行っている。プロジェクトの実施期間は 3 年で、現時点でプロジェクトの実施期間は残り 1 年になっている。このプロジェクトをモデルとして、カンボジアやミャンマーなどタイ周辺国でも展開していく可能性を協議した。

(4) 研修全体の成果

5 日間の研修を通して、プロジェクト・マネジメントに関する技術や知識を習得しただけでなく、NGO ワーカーとしての自己啓発も行うことができた。Inside NGO のシャーナン講師は度々研修生に「誰が運転席にいるのか」と問いかけた。共同契約においてプロジェクトという車を動かしているのは、USAID の職員ではなく、NGO である自分たちなのだ。NGO が USAID の規則を知ることによって、規則以上に USAID の職員の判断に頼ることや、給与や賃金を不当に下げることが回避できると教授してくれた。本研修を通して、NGO ワーカーとしての誇りと自信を身につけることができたように感じる。研修の最後には、USAID の規則 (USAID Rules & Regulations) と USAID のプロポーザル作成 (USAID Proposal Development) の 2 種類の修了書を受け取った。

本研修成果の自団体の組織強化や活動の発展への活用方針、方法

研修を終了してから約 2 か月の間に、自治体からの助成プロジェクトにおける予算管理・リスクマネジメントなど、研修で学んだプロジェクト管理手法を日常業務に応用している。また、研修の報告書を組織内で共有したり、AMDA の支部やネットワーク団体のスタッフに研修の情報を提供した

りした。今後は、研修で学んだ規則やプロジェクト・マネジメントの視点を活かし、AMDA 緊急医療支援活動の危機管理・被害対策ガイドラインの作成を計画している。その他、AMDA のホームページやフェイスブックを通じて研修の内容を共有し、他団体からの問い合わせがあればメールや電話で応じる。研修報告書を英訳して AMDA の支部やネットワーク団体と共有する。

本プログラムや事務局側に対する提案、要望等

NGO 海外スタディ・プログラムでは、研修の時期や場所、内容を自由に計画することができたお陰で、2 人の子どもがいながら自己研鑽する機会をいただいた。今回学んだことを日々の業務を通じて少しでも多くの人に伝えていきたい。また、今後も様々な事情を持ちながら能力向上の可能性を模索している NGO スタッフの方々が NGO 海外スタディ・プログラムを通じて自己研鑽・自己啓発の機会を得られるよう希望する。

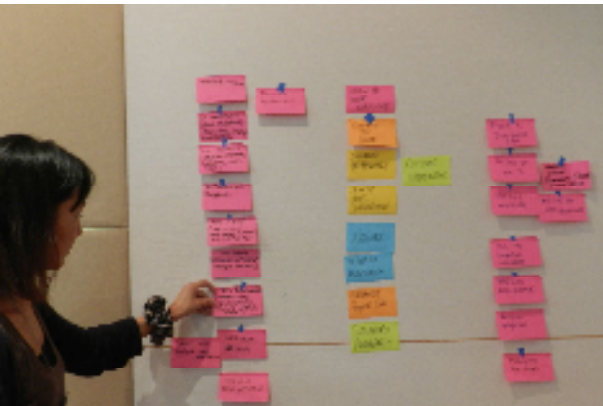
その他



USAID 規則ワークショップの講義(シャーナン講師)



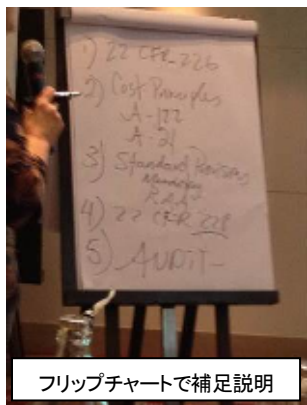
プロポーザル作成の演習(グループワーク)



プロポーザル作成プロセスの演習(グループワーク)



プロポーザル作成ワークショップ最終日の集合写真



フリップチャートで補足説明



マニュアルとハンドアウト



コースごとに主催 NGO から修了書を発行