

4. 調査を終えて

これまで、開発援助・緊急援助に関する主要援助機関の NGO 支援策を見てきた。以下では、指示書項目外の観察やインタビュー先の声を紹介して結びとする。

援助機関と NGO 関係の類型化

援助機関と NGO の関係は、国や機関によりまちまちだが、「パトロン型」、「契約型」、「一心同体型」、「間接型」の 4 種類に大きく区分できる（表 4-1 参照）。

パトロン型支援は NGO が企画立案した事業案をドナーに対して申請する方式で、NGO の申請に対して援助機関が直接資金を援助する。プロジェクトの企画立案は NGO が行うが、申請にあたっては援助機関の策定したマニュアルやガイドラインを順守する。

契約型は、援助機関と NGO が援助機関の政策や事業枠組みで合意したうえで、契約に基づいて援助機関が業務の委託を NGO にする。受注した NGO は援助機関の要求するサービスや人的資源などを提供し、対価をもらう。

一心同体型は NGO と援助機関が一つの共通のビジョンや目標に向かって協働する形。例えば子どもの幸せな環境の実現を目指す子ども支援の NGO と UNICEF との関係や、宗教の教えの実現を目指すドイツ教会系 NGO と BMZ のドイツ教会系担当の関係を指す。

間接型は援助機関と NGO の間に NGO 連合体などの組織が入る形である。基本的にはパトロン型の資金援助方法、つまり援助機関の定めたルールや方法に従って、NGO が企画立案した事業に対して援助機関が資金援助をする関係のことを言う。

企画立案の面で援助機関、NGO のどちらが主導権を持っているか、に着目すると、援助機関の NGO 支援の方法を「援助機関企画型」と「NGO 企画型」の 2 つに分けることができる。「援助機関企画型」とは、援助国・機関の政策が事業を主導し、NGO の個々のプロジェクト申請には対応しない支援方法。逆に、「NGO 企画型」は援助国・機関のルールに基づいて NGO が申請し、援助国・機関がそれに対応するものだ。例えば、国連機関は一般に、国連のビジョンを実現するために設立された機関であり、NGO に合わせることはないので援助機関企画型と分類できる支援方法が中心である。自国 NGO よりローカル NGO の能力構築と能力強化に力を入れるという政策を掲げているアメリカやイギリスは、自国の NGO に対して援助機関企画型の支援をするようになっている（正確には、現在、NGO 企画型から援助機関企画型へ移行中）。カナダや北欧諸国などは、援助機関企画型と NGO 企画型の両方の援助方式を併せ持っている。フランスは開発教育やボランティア派遣を通じたフランス文化の普及では援助機関企画型だが、NGO のプロジェクトに対しても資金を出しており、これは NGO 企画型である。

冒頭で説明した4類型の中で、パトロン型と間接型が NGO 企画型、契約型が援助機関企画型であることが多い。

表 4-1 主要援助国・機関と NGO との関係

類型	特徴 (代表的な国・機関)	資金提供方式・該当例	プロジェクト 企画立案
“パトロン” 型	トップダウン型、従属関係有り。直接助成金や補助金を出す。事務量大、管理型・管理役割大、ドナー関与度高い。課の人数多し(カナダ、フランス、英)	助成金・補助金、共同出資(co-funding, joint funding, co-financing ¹ , matching grant) ² (スウェーデン、フランス、カナダ、以前の英・米) 共同資金供給スキーム (英)、地方主体型協力予算 (EU)、無償資金 (米)、協調合意 (米)	NGO (NGO 申請に対応)
契約型	契約に基づく発注-受注関係。政策・方針策定と契約管理のみ。課の人数は 4-5 人 (UNDP、DFID)	枠組み合意 (スウェーデン)、事業委託契約、事業協力合意 (UNDP、UNICEF)、戦略的資金供給合意 (DFID)、枠組みパートナーシップ合意 (EU)	ドナー (NGO 申請に非対応)
一心同体型	共同事業主体 NGO 担当役割小さく NGO 課は小さいか存在しない (UNICEF)	組織的サービス合意 (UNICEF)、ドイツ、UNICEF イニシアチブをとるものの、実務能力に乏しいため	表向き双方だが、現実的にはドナー (NGO 申請に対して対応・非対応、どちらともいえない)
間接型	NGO 連合体を介した手続き・連携。NGO 連合体がドナーと NGO の仲介をする。	スウェーデン、ドイツ、EU、フランス	NGO (NGO 申請に対応)

援助機関側 NGO 担当者のネットワーク

援助機関の NGO 担当者同士のネットワークの緊密さには驚かされることがたびたびあった。特にカナダ、ジュネーヴ、パリ、ブリュッセル、ロンドンでは、聞き取りしたいと考える援助機関の NGO 担当者の中になかなか連絡がとれない人がいた場合、うまく面会できた他の援助機関の人にその状況を説明すると、この人がその場で電話して面会日程を設定してくれることがたびたびあった。EU での調査の議事録が EU の面会者によってその日のうちにまとめられ、次の訪問先のドイツの面会予定者に「こういう内

¹ 協調「融資」といえども、見返りの期待されていない無償に近い性格の資金でほぼ同義で使われる。

容だった、そちらでも同じことを聞かれるだろう」と送っていることもあった。

NGO や援助国・機関関係者は、頻繁に出張して各地をよく動く。本拠地のカナダやジュネーヴでインタビューできなかつた人を数日後、ジュネーヴやロンドンでつかまえてインタビューしたことがあった。国連機関の職員もニューヨーク・ジュネーヴ間の移動が頻繁にあり、ニューヨークでインタビューした緊急援助関係者とちょうど一週間後、ジュネーヴで偶然会ったりした。このような密度の濃いネットワークはメールだけではなく、共同合宿、勉強会、国際会議への継続的な出席と対面を通して形成されている。

このような密なコミュニケーション、頻繁な行き来は業務内容や、さまざまな書式の共有をはじめ、NGO の評価を含む幅広い情報と知識の共有に役立っているようだ。書式や情報の共有は、担当者の負担の軽減と申請団体の業務負担緩和と手続きの簡素化につながっている。ネットワークの存在が例えば NGO の資金不正使用防止に役立っているのでは、ということも考えられる。

開発教育的な情報の発信

カナダ CIDA 緊急援助のウェブページの中に興味深いコーナー³がある。カナダ国民が緊急援助活動にどのように貢献できるか、ということテーマにしたページで、海外での緊急事態や自然災害被害の緩和に貢献するための手段と手続きをしている団体を紹介しているほか、現地へ物資を送る送料をカナダ国民が負担する方法や、ボランティアとして現地に入ることの問題点などをまとめている。海外の悲惨な状況を見て何かしたい、という国民の気持ちをくじけさせることなく、カナダ全体としてどのようなことが喜ばれるかを考えるきっかけを与えている。

NGO の視点

カナダやフランスなどの NGO 担当窓口は、NGO が援助機関に何を期待しているかを知るためにメディア投書欄や番組のモニタリングを行っており、ときには局長自らテレビなどに出演して環境系 NGO の批判に反論していると聞いた。フランスは NGO の資金に関する調査を 2 年に 1 度やっている他、緊急人道援助における国家の役割、関係者の見方に関するアンケートを実施している。本報告書の本文でも、フランスの緊急支援に関するアンケートやカナダの市民社会組織国際ネットワーク (CIVICUS) 指標を用いた NGO 環境分析を引用した。

² co-funding, joint funding, co-financing, matching grant は同義で使われている

³ 海外緊急事態・自然災害被害：カナダ人として何ができるか。Emergencies and Disasters Abroad: How Canadians can help
http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf/8949395286e4d3a58525641300568be1/b62a278253c88f3a852564d8004bba38?OpenDocument

NGO 派生ビジネス

現場スタッフの安全確保の苦心と費用、精神的なケアの必要性、米国同時多発テロ攻撃後の保険率の高騰に、どこのNGOも国際機関も頭を悩ませていた。アフガニスタンやイラクなど現場で活動している関係者が生命の危機にさらされたり⁴、これまで攻撃の対象となっていなかった国連や人道援助関係者に対するテロ事件⁵が発生しており、NGOスタッフのモチベーション低下につながっていた。事件が起きるたびにスタッフの保険料が高騰して事業費を圧迫しているといったNGOケア・カナダの話もあった。

ケア・カナダは、人道援助関係者らの心のケア⁶のために一対一、24時間のカウンセリングサービス、大手保険会社の保険斡旋、特殊環境に対応する保険商品の開発ができる子会社⁷を作っている。子会社はNGOと同じビルで営業していたが、顧客はケア・カナダに限定されていなかった。ケア・カナダには開発援助・緊急援助固有の情報を蓄積するためのシステムを担当する部門⁸、援助関係者のリクルーティングとマッチングを専門とする部門⁹がある。

日本の NGO、NGO 環境に関する情報

現地調査中、各国機関の NGO 担当から日本の NGO 支援担当部局や、日本の NGO についての質問を数多く受けた。これは、日本の NGO 支援や NGO 自体の活動に対して興味をもたれているものの、その情報が伝わりにくい状態にあることが原因と思われる。実際、ユニセフ駐日事務所の前代表をはじめ、フランス、スウェーデン、EU、UNHCR、ユニセフの関係者より、日本の NGO や日本政府からの情報発信は十分でないとの指摘を受けた。具体的には、英文ウェブサイトを整備している NGO は少なく、日本政府のウェブサイトでも NGO 関連情報を扱う箇所は他国政府や国際機関と比較して少ない。この他、日本の NGO ダイレクトリーの英文版が出版されていない、国際会議への日本の NGO の出席と参加が少ない、などが指摘された。

これには NGO による自主的な情報発信が必要だろう。まず NGO による英文ホームページ作成・定期更新や英文パンフレットの作成が求められる。政府からの補助金により英文版 NGO ダイレクトリーの発行も考えられる。また日本の NGO が連合体として、

⁴ UNHCR のフランス人職員射殺。

⁵ 国連事務総長デメロ特別代表を狙った爆弾テロ、国際赤十字を対象とした爆弾テロ

⁶ 表向きは精神的に強そうな人でも、悲惨な日常を目の当たりにし続けていると感覚が麻痺したり、ストレスをうまく管理できなくなる状況も多々あるという。日本の NGO 関係者からも回転率の高さがこれに起因するところが大きいという話を得ている。

⁷ Global Development Group iHR Careers without Borders <http://www.globaldev.org/ihr.htm>

⁸ Global Development Group i2k <http://www.globaldev.org/i2k.htm>

⁹ Global Development Group iHR Careers without Borders <http://www.globaldev.org/ihr.htm>

あるいは日本のネットワーク NGO がニューヨーク、ワシントン、ジュネーブなどに駐在員を派遣する必要もあるだろう。欧

米 NGO とのネットワーク形成に加えて、アジアの NGO や NGO ネットワーク形成も必要だろう。

各国援助機関関係者から最も要求が多かったのは以下の 3 点だった。

- ・ 日本の NGO や NGO を取り巻く環境に関する英文情報の発信
- ・ 日本の NGO がもっと海外の国際会議に出席し、国際的な政策形成に参加すること
- ・ 民間援助支援室など日本側の NGO 関係者、政府関係機関の紹介