

平成19年度NGO専門調査員制度 調査・研究報告書

研究テーマ

途上国において国際協力事業を行なう本邦 NGO の能力強化

調査員名： 七尾 明紀

受入団体：（特活）アジア太平洋資料センター

目次

1. 受入団体概要
2. 調査員略歴
3. 調査・研究活動内容
 - 3-1 実施期間
 - 3-2 活動目的及び背景
 - 3-3 調査・研究内容と結果
 - 3-4 分析
 - 3-5 提言

1. 受入団体概要

1973年に設立され、当初はアジアに関する情報の提供と調査、日本国内での市民の意識化を主たる目的としていた。1980年より「自由学校」という名称で、一般市民向けに開発、環境、人権などの講座を実施し、年間平均400名程度の受講者がある。1990年代後半より開発教育教材としてビデオを制作しており、学校教育教材として活用されている。

国際協力事業としては、1996年からタイのソンクラーク県において環境保全と環境教育のプロジェクトを現地NGOのタイ・ボランティア・サービスと共同で実施した。1999年より東ティモールにおいて緊急救援を実施(2001年まで、一部草の根無償資金協力の支援をうける)。2002年より、JICA草の根技術協力事業として「アイナロ県マウベシ郡コーヒー生産者支援事業」を実施し、コーヒーのフェアトレード輸入に関わる。2002年のスリランカでの停戦を受け、2004年よりジャフナ半島の漁民を対象とした復興開発支援を開始。2004年12月のスマトラ沖地震による津波復興支援(NGO支援無償)を経て、現在も漁村支援を継続している。

2. 調査員略歴

青年海外協力隊員としてバングラデシュの現地NGOに派遣され、農村女性を対象とした生計向上プログラムに携わった。その後、国際協力機構のジュニア専門員として、JICA広尾センターに配属され、NGOを含む市民団体が実施する草の根技術協力事業の進捗運営管理を担当した。これらの実務経験に加え、国際地域経済開発(修士号)を取得。

3. 調査・研究活動内容

3-1 実施期間

2007年5月から2008年3月まで

3-2 活動目的及び背景

受入団体である(特活)アジア太平洋資料センター(PARC)は1999年より途上国に現場を持って、本格的に国際協力事業に関わるようになった。その点では、本邦の国際協力NGOの中でも比較的歴史の浅い団体といえる。そのため、国際協力経験豊富な運営委員のメンバーの支援があるものの、ファンド申請や報告書作成などの実務的なノウハウが事務局に十分に蓄積されていない面もあった。また、受入団体は、国際協力事業とフェアトレ

ード事業を独立させることにより、専門性を高めていきたいという要望があった。

このようなことから、人材育成として実務能力の向上を目指すと同時に、助成金などの申請書作成のプロセスを共有することにより、NGO の資金的な強化についても調査・分析を行った。また、東ティモールのプロジェクトサイトでの活動についても調査を行った。

3-3 調査・研究内容と結果

主に受入団体の活動に実際に関わることにより、以下の調査分析を行った。

◇ 委託事業や助成金事業等について

NGO が活用可能な委託事業や助成金事業について、インターネットなどを活用して、事業内容、申請時期、予算規模などを調査した。実際に、申請書を受入団体とともに作成することにより、プロセスを確認し、受入団体の業務内容に適した委託事業や助成金事業に関して取りまとめた。さらに活動の幅を広げると共に資金源の多様化を図り、日本社会での国際協力への理解を深めるために企業の CSR(社会的責任)事業の実態についても訪問調査ならびにインターネット上での調査を行った。

助成金事業の多くは活動自体に対しての資金援助がほとんどであり、メーカーなどが自社製品のパソコンなどを寄付するといった支援はあるものの、事務局の運営コストやインフラ整備などに対するものはわずかしかなない。したがって、競争倍率も非常に高いものになっているようだ。

国際協力事業への支援としては、様々なスキームが存在する。主には、企業、財団法人、地方自治体などによる助成金事業、そして外務省、国際協力機構(JICA)、国際協力銀行(JBIC)などによる委託事業に分けられる。

助成金事業は全体事業費の一部を助成するものが多く、積算段階では全体経費の総額から助成を申請する経費の内訳を見積もることとなる。助成金額は機関によってさまざまであるが、数十万円規模のものから国際ボランティア貯金のように2,000万円(すでに配分を受けたことのある団体に限る)までかなりの幅がある。ただし、この国際ボランティア貯金は現時点では郵政事業民営化に伴い、中止されてしまっており NGO にとっての資金源がひとつ大きく減ってしまっている。

委託事業ではプロポーザル審査で採択されれば、業務委託契約を締結し、受託団体は契約に基づいた事業を行うこととなる。つまり、後者は委託側の機関の業務を NGO が請け負う

ということであり、一般の開発コンサルタント会社などとの契約と同様のものである。したがって、助成金とは趣旨が大きく異なる。一般には必要な経費を積み上げた見積もりがプロポーザル審査の対象となるが、JICA による草の根技術協力事業などは事業実施期間 3 年間で 5,000 万円を上限とすることが定められているものもある。

また、海外での国際協力事業への支援ではないが、外務省の NGO 活動環境整備事業による NGO 相談員のスキームは、団体の持つ専門的な経験や知識を活用しながら、一般市民や NGO 関係者からの質問や照会に回答するというサービスを NGO 団体に委託するものである。本 NGO 専門調査員事業と共に、NGO の専門性を高め、基礎体力を強化するための貴重なスキームといえる。

いずれにしても、それぞれにスキームの趣旨、予算規模、計上可能な費目などは異なるため、戦略的に選択していく必要がある。そのためには、団体としての選択基準を明確にしておく必要もある。特に、受入団体では東ティモールおよびスリランカ北東部をプロジェクト地域としており、情勢が不安定なために状況に合わせた活動変更の柔軟性なども重要なポイントとなっている。

◇ NGO 向け人材育成研修への参加

JICAによる NGO 人材育成研修に参加した。

これは、NGO 職員の人材育成を通じ、NGO の組織強化を支援することを目的とし、今年度より新たに募集がはじまったスキームである。この研修での成果を受入団体にフィードバックするため、受入団体事務局内でワークショップを実施した。そして、団体が「すぐに取り組めること」「3 ヶ月以内に取り組めること」「1 年後に取り組めること」「将来的に取り組むこと」といったテーマで、ワークショップを実施した。その結

果もふまえ、組織強化の課題の中でも優先順位の高いものとして、広報に焦点を絞り、広報計画(下図)を策定した。具体的には、ホームページのリニューアルに取り組むこととなり、4 月 1 日にリリースが予定されている。

さまざまな機関により、NGO 職員のスキルアップや組織強化も目的とした研修が開催さ



れているが、習得した技術や知識を組織内で提言・実践するのは難しい点もあると思われる。しかし、ホームページという部門横断的な広報ツールのリニューアルといった具体的なプロジェクトで計画策定し実施することにより、組織内の連携も強化される。ただし、ホームページはリニューアルがなされた後の維持管理や定期的な情報の更新が必要なことは言うまでもなく、研修効果の持続性については引き続きモニタリングが必要となる。

一方で、多くの NGO 職員は膨大な業務を抱えているために、人材育成に必要性を感じながらも、研修等に参加するための時間を割くことが困難なのが現状であろう。また、関心が高いであろうと思われるマネジメントや広報の研修でも、個々の団体の性格の違いから生じる特有の事情もあり、習得した技術や知識がすぐに適用できないということもあると思われる。

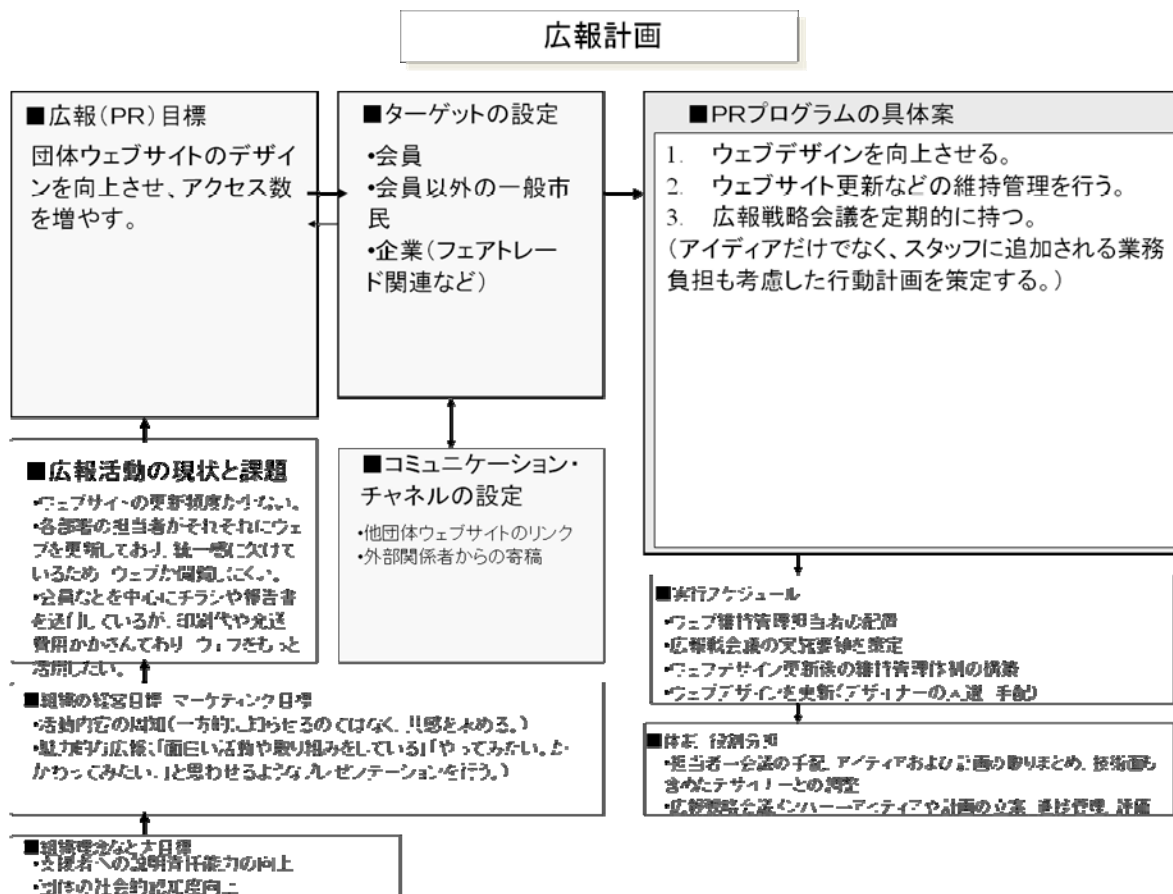
特に、広報戦略の策定は今の時代に NGO が組織基盤を整備していく上で非常に重要な鍵となっているが、受入団体にあっても専任の職員の確保が困難なことから、重要性を認識しながら配置できずにいる。しかし、当該研修の成果を団体事務局と共有したことにより、受入団体が今後国際協力事業を持続的に発展させるために必要な役割として、専任職員の配置が検討されている。

当該研修において博報堂ディレクター中野民雄氏などの講師陣により、団体としての目標、理念から現状の広報活動を分析し、改善目標を明確とすること、そしてターゲット層の分析、明確化を通じて、広報戦略を見直すということは受入団体にとっても、調査員にとっても大きな示唆を与えられた。

広報戦略を立てる際に、同時にスタッフに追加される業務負担を考慮して行動計画を策定するという点は見落とされがちなこととして銘記されるべきであろう。行動計画の実効性のため担当を明確にする必要があるものの、担当者のみが業務を負担することがないようにタスクチームを形成して、定期的な検証による実行計画の見直しが重要である。

なお、広報にあたってはどうしても個別の NGO として実施せざるをえないが、比較的新しい分野であるフェアトレード分野においては、国際的なフェアトレード・デーを機会にフェアトレード団体が協同して広報にあたっていることは広報効果を倍増させる結果をもたらしている。同様に、グローバルフェスタ(主催外務省)のような場の設定と参加も広く日本の市民社会に国際協力を広報していくうえで重要であると認識した。受入団体もこれに参加しており、調査員も担当ブースを魅力的にしていけるためにボランティアとの協力を行った。

＜広報計画＞ ※ 中野民雄氏作成のフォーマットを活用



◇ 広報活動の強化

上記の研修での成果を生かし、受入団体の広報活動を検証する目的で、ニュースレター作成・発送、事業報告会(スリランカと東ティモール事業に関して実施)やグローバルフェスタなどイベント出展にかかる実施企画に関わり、事務作業量とそれに対応する効果という点から考察した。

このような広報業務は事前準備にかなりの業務が生じる。特に、報告会やイベントなどを新聞などのメディアで取り上げてもらえれば、全国紙の新聞などではかなりの広報効果が期待できるものの、既存のネットワークがある場合は別として、アプローチが困難である。一方で、インターネットのソーシャル・ネットワーキング・サービスなどを利用した広報も、「関心あり層」に直接情報を届けることができるため効果的である。報告会は会員サービスの一環でも

あり、幅広く活動を広報する機会でもあるので、有効に活用すべきである。

ニュースレターは作成するまでの業務と発送するまでの業務は膨大であり、デザイン・印刷・郵送などのコストの負担が大きい。定期的な事業内容をまとめて発信するという意味で支持者との間の信頼関係を維持強化する手段となっている。メールやホームページの利用などにより、受入団体でも情報発信の方法を分散化しているものの、国際協力事業のニュースレターを年2回作成しており、一回につき約2,000通を郵送している。しかし、ニュースレター送付による効果を定量的定性的に評価してみるのも一案であろう。その場合に、単に寄付金額といった数値目標ではなく、会員サービスとしての質といった点も含めた総合的な評価項目が必要となるだろう。

◇ プロジェクトサイト調査

受入団体は東ティモールにおいて、2003年よりJICA草の根技術協力事業（パートナー型）によりコーヒー生産者支援事業を実施している。当該事業は、東ティモールの主要産業であるコーヒーを生産する農民を組合に組織化し、コーヒーの加工技術を移転することによるコーヒーの品質を向上させることを支援している。現在、8グループを組織化し、約200世帯のコーヒー農家を支援しており、収穫・加工されたコーヒーはフェアトレード・コーヒーとして本邦で販売されている。このプロジェクトを対象として、首都のディリおよびプロジェクトサイトのマウベシで調査を行った。

東ティモールの首都であるディリでは主に東ティモール政府関係者、駐東ティモール日本大使館、JICAなどの政府機関、コーヒー生産者支援を行う他のNGOの関係者、コーヒー産業関係者、現地NGO職員など幅広く面談を行った。

東ティモールは2002年に独立したばかりであり、インフラ整備や法整備が不十分であることもあり、NGOへの期待が高い。特に、受入団体が実施しているコーヒー生産者組合の組織化事業については、先駆的な事例として東ティモールにおける組合のモデルとして期待されている。しかし、今後は組合活動を様々な団体が個々にそれぞれの地域で活動を行うのではなく、国家的な取り組みとして、制度化していく必要性が東ティモール国内の関係者によっても十分に認識されており、継続して東ティモール政府関係者、外務省、JICAなどの政府機関、東ティモール国内外のNGOなど様々な機関と連携しながら、スケールアップをめざすための情報収集および支援を行う必要がある。

プロジェクトサイトはアイナロ県マウベシ郡に位置しており、標高約 1,500 メートルの高地であり、コーヒー生産に非常に適した土地である。しかし、山がちな地形であるがゆえに道路などのインフラはほとんど整備されていない。

そのため、コーヒー生産農家は所有するコーヒー農園を管理し、収穫されたコーヒーの実を販売して生計を立てていく以外に収入源を持っていない。したがって、現金収入が乏しいにもかかわらず、独立後の物価は上昇し、生活はむしろ厳しくなっている。当該事業においては、このような生産者を組合組織化し、加工技術を移転することにより、農民の生計向上を支援している。プロジェクトの成果により、組合員の所得は向上したものの、組合の自立運営にまでは至っておらず、組合を運営する人材の育成とあわせて今後の最大の課題となっている。



★ プロジェクトサイトでの組合員代表者会議の様子

コーヒーの収穫時期は年 1 回であり、農民たちの主な年間所得はこの時期に得られる現金収入となっている。そのため、コーヒー価格の暴落や不作といった農民ではコントロールできない事態が生じた場合、収入は激減する。したがって、コーヒー以外の農産品を開発するなど収入源を多角化してリスク分散する必要がある。

また、コーヒーの木の老朽化による収量の減少といった問題にも直面している。組合が、これらの課題に対し主体的に取り組めるようになることが最終的なプロジェクトの目標である。



★ 徒歩での生産者訪問

雨季の時期に視察を実施したこともあり、プロジェクトサイトでは道路が整備されていないぬかるんだ道を徒歩でコーヒー生産者を訪問し、コーヒー農園を視察した。対象となる村落までは、徒歩で 3 時間から 4 時間を要した。車両の入れない悪路ではあるが、そもそも車両をもっていない組合員は収穫したコーヒーの実を加工場まで人力で運んで作業を行う。日本の現

実とは大きく隔たる組合員の日常を日本の支援者に丁寧に伝えていく方法を模索する必要性を感じた。

3-4 分析

1) 事務局の業務量と職員の負担

調査員自身は職務経験の中で NGO と連携しながらの業務に携わったことがあるものの、実際に NGO 業務を目の当たりにするのは初めてのことであった。本調査を通じて、個々の事務局員が担当業務以外に横断的に様々な業務にかかわらざるを得ないということがわかった。それによって、個々の事務局員の業務負担は大きくなり、専門性を高めるという点では困難をもたらしている。したがって、業務内容の見直しなどによって、全体業務の軽量化を図ることは切実に必要とされているように思われた。

2) 助成金・委託事業の活用と資金源の多角化

また、資金的な能力強化の点では、多くの国際協力 NGO は何らかの助成金事業や委託事業を受託することにより、活動を継続している。提案が採択されない場合には、自己資金でまかなうか、最悪は事業規模の縮小あるいは撤退を余儀なくされることもある。その点が、プロジェクトごとに予算確保がなされる ODA による技術協力事業などと異なる点でもある。

特に、NGO による国際協力活動はコミュニティー支援など社会開発的な要素を含むものが多い。このような活動は、地域社会との密接な関わりの上に成り立つものであり、ある程度長期的な支援を視野に入れ信頼関係を構築する必要がある。そのため、安易にプロジェクトを中止できないという側面がある。しかし、日本の助成金や補助金は単年度で供与されることが多く、長期的な展望を立てにくいということが受入団体にとっても課題となっている。

そのために本邦 NGO にとって、会費や寄付による収入、助成金事業や委託事業の受託など幅広いリソースで資金確保することである程度リスク分散をしているというのが現状ではないだろうか。そのような意味で、受入団体のようにフェアトレード・コーヒーの販売といった収益部門を有することは強みでもある。

3) 広報活動

上記のように、受入団体では広報活動が計画的・戦略的に行われていないという点は改善していく必要がある。広報という視点から毎年、毎月の重点課題を明確化すること、理解を

容易にする図解などを活用した広報ということが受入団体においても次年度の重要な課題として認識されている。

4) 国際協力活動

特に、受入団体の東ティモールでのコーヒー生産者支援活動も来年度で7年目を迎えるが、その間日本人駐在員が一度も交替せずに配置されており、現地に根付いた支援を行う団体として認識されるようになっていく（先方政府機関を訪問した際には、来訪がニュースレターで報じられるほどであった）。このような認識に基づく相手国、住民からの信頼は、国際協力活動を実施していく上で貴重な財産である。

今回は受入団体の、もうひとつのプロジェクトサイトであるスリランカ国ジャフナ県を視察する機会を得られなかったが、受入団体はここでも内戦によって生活が破壊された漁民コミュニティに対して長期にわたる支援活動の継続を計画している。

他方、フェアトレード商品をあつかうショップが日本にも増えているが、東ティモールの生産者と日本の消費者の懸け橋となっているという点は受入団体の特色といってもよいだろう。この点を生かして広報効果を高めることで、長期的な支援プロジェクトを国内で支えていく基盤が形成されることが望まれる。

3-5 提言

受入団体の設立は 1973 年と 30 年以上の歴史を持っているが、本格的に現場を持って国際協力活動を開始したのは 10 年ほど前のことである。したがって、教育や保健医療といったセクターや特定の国や地域への支援に特化する国際協力 NGO と異なり、会員の関心も様々である。これは会員層のばらつきともとらえられるが、さまざまな経験や興味を持つ人々にアプローチできるチャンスでもある。その意味では、受入団体が産地との密接なかかわりを持って輸入販売するフェアトレード・コーヒーは幅広く受け入れられる国際協力の広報ツールともなりうる。

また、受入団体では国際協力事業以外に、月刊誌の発行、市民講座の実施、視聴覚資料の作成が主な事業となっている。例えば、月刊誌に国際協力事業の報告を掲載する、市民向け講座の中に国際協力やフェアトレードに関する講座を組み込む、スタディーツアーを実施する、東ティモールを題材としたビデオを作成する、といった形で国際協力事業とリンクさせた活動を行っている。これらは、国際協力に特化する NGO とは異なる特色であり、相乗

効果もあることから、このような協力関係は今後も強化していくべきだろう。

一方で、弱みとなるのは部門が多岐にわたるため、必然的に国際協力部門に配置する職員数が少ないということであろう。受入団体の東京事務局では現在 6 名の常勤職員を有しており、本邦 NGO 団体の中では職員数が少ないとはいえないものの、国際協力の専門性を持つ職員の数とは十分ではない。また、横断的に組織の活動を広報する専門的な人材の配置もなされていない。多くの NGO にとって、人材の確保は課題ではあるが、事業実施実績とともに、人的リソースを蓄積し、専門性を高めていくような人材育成計画も活動の中に組み込んでいく必要があると思われる。

以上