2. 日本 NGO 支援無償資金協力スキームの概要

2.1 日本の ODA による NGO 支援の沿革と本スキームの導入

日本政府は、ODA への国民の支持と理解を得るためにさまざまな改革努力を払ってきたが、その柱の一つとして、国民の幅広い層が国際協力に参加する「国民参加型援助」の拡大・推進の重要性が確認されている（第２次 ODA 改革懇談会（2002 年 3 月に「最終報告」）、ODA 総合戦略会議（2002 年 6 月より開催）、新 ODA 大綱（2003 年 8 月））。この認識に基づき、日本政府は、国際協力 NGO をはじめ、地方自治体や大学などとの連携を意識した国民参加型援助を推進してきている。そして、国民参加型援助の中核と位置づけられているのが国際協力 NGO である。

NGO による国際協力活動は途上国の地域社会・住民に密着した草の根レベルのきめ細かい援助や、緊急人道援助で迅速・柔軟な対応が可能であり、日本の国際協力 NGO が活躍する場面も近年益々増えている。しかし、日本の国際協力 NGO は、欧米諸国のそれと比べると歴史は浅く、欧米の主要 NGO のように組織や活動基盤が強固ではない場合が多い。外務省は、日本の国際協力 NGO との連携や支援を一層強化・充実していく上でさまざまな支援策を講じてきている。

日本政府は、1970 年代後半から累次の中期目標に基づき ODA の拡充を図り、その結果 1989 年には ODA 支出純額が 89 億 7,000 万ドルと、初めて米国を抜いて世界最大の ODA 供与国になった。（日本は、2001 年に再び米国に座を譲るまでトップドナーの地位を維持してきた。）そして、並行して途上国における援助需要の多様化が進み、小規模かつ機動的な援助の必要性が高まったことから、初めてトップドナーとなった 1989 年度に、NGO を対象とした草の根レベルの支援策として、「小規模無償資金協力」スキームと「NGO 事業補助金」制度が創設された。（1994 年度には外務省経済協力局に民間援助支援室が設置され、1996 年度からは、NGO との対話の促進のための NGO・外務省定期協議会が開催されている。）

「小規模無償資金協力」スキームは、1995 年度に「草の根無償資金協力」と改称され、2003 年度には、人間の安全保障の理念をより強く反映させるべく「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と再度改称された。「NGO 事業補助金」制度もその後拡充されたが、1990 年代後半からは、行政改革に伴う国庫補助助成の廃止・削減の一環として予算の削減が続き、開発協力事業のうち事業促進支援を除くその他の支援については、2003 年度をもって終了した。

本スキームは、2002 年度に、日本の国際協力 NGO 支援強化のために、「草の根無償資金協力」のうちの日本の NGO を対象とするもの、及び、日本の NGO を対象として 2000、2001 年年度に「緊急無償」の一環として実施された「NGO 緊急活動支援無償」を整理統合して創設された。開発途上国・地域で活動している日本の NGO が実施する草の根レベルに直接役立つ経済・社会開発事業に対して資金協力を行うことが、その目的である。なお、2000 年度に、日本の国際協力 NGO、経済界及び政府が連携・協力して効率的かつ迅速な緊急援助を行うための組織として「ジャパン・プラットフォーム」が設立されたこともあり、本スキームは、アフガニスタンやイラク等における「平和の構築」のための支援スキームとしても重要性を増している。更に、2002 年度には、本スキームの他に JICA の「草の根技術協力」スキームが導入され、NGO を初めとする市民社会と日本政府・関係機関の連携は着実に深まりつつある。

以上のように、外務省による各種 NGO 支援スキームは、1989 年以来、統廃合を経て、日本の国際協力 NGO を対象とした本スキーム（ジャパン･プラットフォームへの支援を含む。）と、日本以外の NGO を対象とした「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の二つに収斂されてきた。2003 年度の支援実績は、「NGO 事業補助金」（最終年度）：256.6 百万円、本スキーム：1,758 百万円（うちジャパン・プラットフォームへの支出：1,000 百万円）、「草の根・人間の安全保障無償」：11,497.5 百万円である。つまり、同年度には、約 10 億円ずつがそれぞれ日本 NGO が行う開発支援と緊急人道支援に、約 115 億円が日本以外の NGO が行う支援に充てられた。但し、NGO の活動に対する ODA の支出は増えているが、例えば、ODA 総額に占める NGO への資金支出割合が 4 割近くに上る米国（USAID による支出分）と比べると、日本の場合は ODA 全体に占める割合が 2.6％程度（日本以外の NGO への支出も含む。）であり、更なる拡充を期待する声も多い。（次項「図表 2-1　先進国の ODA による NGO への資金支出と NGO 支援スキーム等」参照。）

「NGO 緊急活動支援無償」とジャパン・プラットフォームへの支援という緊急的な支援を除いた、日本の国際協力 NGO による開発協力に対する外務省の支援実績は以下の通りである。これを見ると、本スキーム導入以前からの総額 10 億円のレベルが維持されてきていることが分かる。

- 2001 年度：994.3 百万円
  （NGO 事業補助金：512 百万円、草の根無償：482.3 百万円）
- 2002 年度：1,002.7 百万円
  （NGO 事業補助金：411.3 百万円、本スキーム：591.4 百万円）
- 2003 年度：1,014.3 百万円
  （NGO 事業補助金：256.6 百万円、本スキーム：757.7 百万円）

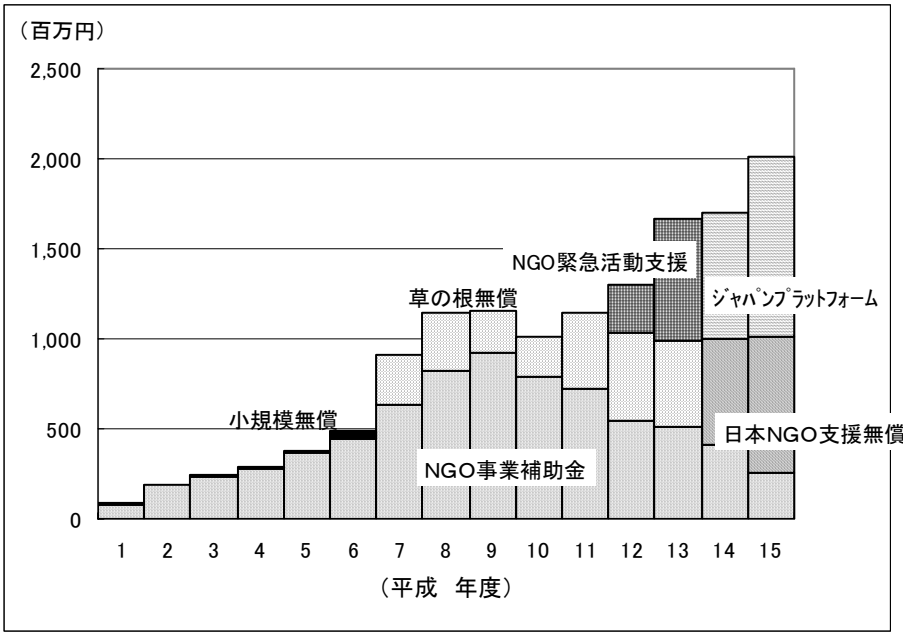
図表 2 - 1　先進国の ODA による NGO への資金支出と NGO 支援スキーム等

	米国	カナダ	英国	フランス	ドイツ	スウェーデン	EU	日本
NGOへのODA拠出額（ODA総額に対する割合）	18億7569万ドル（USAID拠出：2002）（不明　USAID支出額の37.4%）	2億2300万ドル（2001）（7.8%）	1億9100万ポンド（DFID拠出：2001/02）（不明　DFID支出額の6.5%）	2950万ドル（2002）（0.5%）	4億2276万ユーロ（2001）（11.0%）	8億9560万クローネ（2002）（8.2%）	1億3528万ユーロ（2002）（1.9%）	1億4300万ドル（2002）（1.5%）
政府のNGO支援スキーム	Matching Grant NGO Sector Strengthening Program Capable Partners Ocean Freight Reimbursement Program	NGOプロジェクト資金（NPF） NGOプログラム助成	市民社会チャレンジファンド（CSCF） パートナーシップ・プログラム支援（PPA） 国別プログラム	共同出資とボランティア支援	有り	ネットワーク団体を通じた資金拠出	B7-6000（Co-financing of NGOs） B7-6002（Decentralized Cooperation）	日本NGO支援無償資金協力 草の根技術協力事業（JICA） NGO事業補助金制度 草の根・人間の安全保障無償
間接費等の支援	有り（平均25%程度がNGO負担）	NPF：本部の運営費（全体の15%）の1/3以上がNGO負担	CSCF：補助金総額の8%まで PPA：規定なし	可能（本部管理費は、支援対象経費・管理費合計の10%以内）	可能。運営費は4%、雑費は3.5%を上限	管理費8.5～9%の上限	B7-6002：運営管理費は直接費の6%、雑費は5%を上限	図表3-12参照
申請から契約（送金）までに要する時間	スキームによって異なる	8～12週間程度と予想される	8～9ヶ月	4ヶ月以上	4週間～3ヶ月	Sidaで2ヶ月程度の審査期間	8～9ヶ月	スキームによって異なる
具体的審査基準	技術内容とコストの効果性・現実性、ジェンダー等。	CIDAの優先事項等との整合。活動の必要性、貧困削減の重視、パートナー能力の構築。	ローカルNGOとのパートナーシップ CSCF：技術と経験、プロジェクト管理能力 PPA：活動方針と内容、過去の実績	総会・理事会の開催、活動実施状況、予算計画	技術、見積もり	技術、見積もり	プロジェクト内容、手法、効率性、合理性、妥当性	スキームによって異なる
アカウンタビリティ・外部審査等	会計監査報告書の提出	年次監査報告書の提出、財務報告など	年次報告書、業務終了報告書、評価報告書等	会計報告など	年次報告書、業務終了報告書等	外部監査（5年毎）、年次報告書	外部監査	報告書、外部監査等
組織強化支援等	なし（以前まではあり）	ローカルNGO対象のみ	ネットワーク団体（BOND）が実施	不明	特になし	研修など	不明	NGO活動環境整備支援事業、NGO専門調査員制度、NGO 職員向け研修プログラム等

（出所）：外務省委託調査「主要援助国および主要国際援助機関における NGO 支援策の比較調査調査報告書」（2004 年 3 月）より作成。

このように、本スキームは、2002 年度創設以来、従来の「草の根無償資金協力」のうち日本の NGO を対象とするもの（2001 年度実績：482.3 百万円）と、1990 年代後半以降削減傾向にあった「NGO 事業補助金」を十分代替していると言える。

図表 2 - 2　日本の NGO に対する外務省の支援実績の変遷



（出所）：外務省ホームページ及び ODA 白書より作成。

その他の日本の国際協力 NGO への支援

JICA は 2002 年度に、従来の JICA 受託事業のうち、開発パートナーや小規模パートナー事業などを整理統合した「草の根技術協力」スキームを創設した。これは、広く市民の発意を募り、JICA との共同事業として案件を実施するものである。また、JBIC は、円借款事業に関して NGO と連携を図るため、「提案型案件形成調査」、「発掘方案件形成調査」の案件を公募している。

資金ベースの NGO 支援スキームの他、日本の国際協力 NGO の組織能力や専門性の向上を図るべく、外務省は 1999 年度に「NGO 活動環境整備支援事業」を導入した。「NGO 相談員」、「NGO 分野別研究会」、「NGO 専門調査員制度」、「NGO 職員向け研修プログラム」などの支援が行われている。一方、日本の NGO の多くは、先進主要国の NGO と比べ財政的・組織的基盤が脆弱であることから、NGO が国際協力においてより一層の活躍をする為には、その専門性や組織運営能力の強化が必要である。このような観点から、NGO の組織強化や人材育成などを支援する為に、外務省や JICA，国際開発高等教育機構（FASID）により、

様々なプログラムが実施されている。

更に、NGO と政府・政府関係機関の対話の強化のために、「NGO・外務省定期協議会（全体会議、小委員会－ODA 政策協議会及び連携推進委員会)」、「ODA 大使館（途上国における日本の NGO と大使館との定期協議会)」、「NGO・JICA 協議会」、「NGO・JBIC 協議会」などが開催されている。

2.2 本スキームによる支援６形態、資金の供与条件

本スキームの支援６形態および供与条件の概要は以下の通りである。

形態と対象分野

形態	対象分野
開発協力事業支援	草の根レベルに直接役立つ経済・社会開発事業
NGO パートナーシップ事業支援	日本の NGO が他の NGO 等と連携･協同して行う開発協力事業（旧称「セクター連携支援」）
NGO 緊急人道支援 （ｼﾞｬﾊﾟﾝ･ﾌﾟﾗｯﾄﾌｫｰﾑへの支援を含む）	武力紛争、自然災害等の被災地の現場で実施する事業 旧称「NGO 緊急活動支援無償」
リサイクル物資輸送費支援	中古物資を NGO が引き受け、途上国に贈与する際の輸送費等
マイクロクレジット原資支援	現地でマイクロクレジットの実績ある NGO への原資供与
対人地雷関係支援	地雷不発弾除去、犠牲者支援、地雷回避教育等

供与限度額 [1]

形態	供与限度額
開発協力事業支援 NGO パートナーシップ事業支援	海外での国際協力活動実績年数、支出実績等に応じ、 500 万円以下～5000 万円
NGO 緊急人道支援	１億円
リサイクル物資輸送費支援	1000 万円
マイクロクレジット原資支援	2000 万円
対人地雷関係支援	１億円

日本 NGO 支援無償の経費項目

（1） 現地事業費 （イ） 直接費目 資機材、施設及び役務を調達するために必要な経費

[1] 但し、プロジェクト総額が 2000 万円を超えるものについては、総額の 80%または 2000 万円のいずれか高い方の金額を供与限度額とする。

（ロ） ソフト費目 (a) 会議・セミナー等開催費 会場借料及び会議開催に要する設営費/ 講師招聘料（旅費、宿泊費及び謝金）/ 参加者支援（旅費、宿泊費）/ 資料作成費/ キャンペーン配布資料作成費（Tシャツ、帽子、ポスター等)/ 機材賃借 機材賃借料等 (b) 現地スタッフ人件費・雇用費 現地常設事務所の現地スタッフの人件費、及び人員の新規雇上げ費 (c) プロジェクト管理費 現地事務所のプロジェクト実施期間における借料（光熱・水道料を含む）/ 機材借料・修理費/ 通信費/ 旅費・移動費（車両借上）/ 印刷費等の経費 (d) 専門家招聘費（旅費宿泊費、謝金） (e) 人材派遣費（旅費日当宿泊費）
(2) 本部プロジェクト実施経費（NGO 本部スタッフのソフト経費） （イ） 当該プロジェクト実施に直接携わる本部スタッフの人件費 全労働時間中、当該プロジェクトに従事した時間に応じて計算 （ロ） 会議費 業務打ち合わせ会議開催に係る会場借料及び旅費、講師招聘料 （ハ） 通信・輸送料 現地事務所及びカウンターパートとの通信連絡及びプロジェクト関連資機材・資料の輸送・送付に係る経費 （ニ） プロジェクト資料作成費 （ホ） 機材借料・修理費 （ヘ） 雑費（事務用品購入費）
(3) 外部監査費 供与申請額（支援額）の 5%～10%（内数）を目安として計上する。

本スキームの 6 形態についてより詳細に述べれば、以下の通りである。

(1) 開発協力事業支援

日本の NGO が現地で実施する草の根レベルに直接稗益する経済・社会開発協力事業に対して資金協力を行う（供与限度額:原則 1,000 万円（ただし、過去の実績により 500 万円の場合あり）、最大 5,000 万円。ただし、人間の安全保障の理念が強く反映され、供与額が 5,000 万円を超える事業については「草の根・人間の安全保障無償資金協力」を適用し、限度額最大 1 億円まで認める（注））。

（注）：人間の安全保障の理念が反映されている事業としては、当面、以下のものを優先する。

1 コミュニティの能力向上のための基礎教育支援

2 紛争後の難民・避難民帰還支援

3 難民・避難民への母子保健支援

4 地雷除去活動支援

5 HIV 等感染症対策支援

(2) NGO パートナーシップ事業支援 （旧セクター連携支援）

日本の NGO が他の NGO と連携し、コンソーシアムを組んで実施する経済・社会開発協力事業に対し資金協力を行う（供与限度額は上記（1）と同様）。

（3） NGO 緊急人道支援

大規模な武力紛争や自然災害等に伴う難民・避難民等に対し、日本の NGO が実施する緊急人道支援事業に対し資金協力を行う（供与限度額：１億円）。

（4） リサイクル物資輸送費支援

消防車、救急車、学校用机等の中古物資を日本の NGO が引き受け途上国へ贈与するにあたり、その輸送費等を支援する（供与限度額：1,000 万円）。

（5） マイクロクレジット原資支援

マイクロクレジットの実績をもつ日本の NGO が、貧困層の人々に対し少額・無担保の貸し付けを行う場合、原資となる資金を供与する（供与限度額：2,000 万円）。

（6） 対人地雷関係支援

日本の NGO が行う地雷・不発弾除去、犠牲者支援、地雷回避教育等の対人地雷関連の活動を支援（供与限度額：１億円）。

2.3 本スキームによる資金供与プロセスの概要

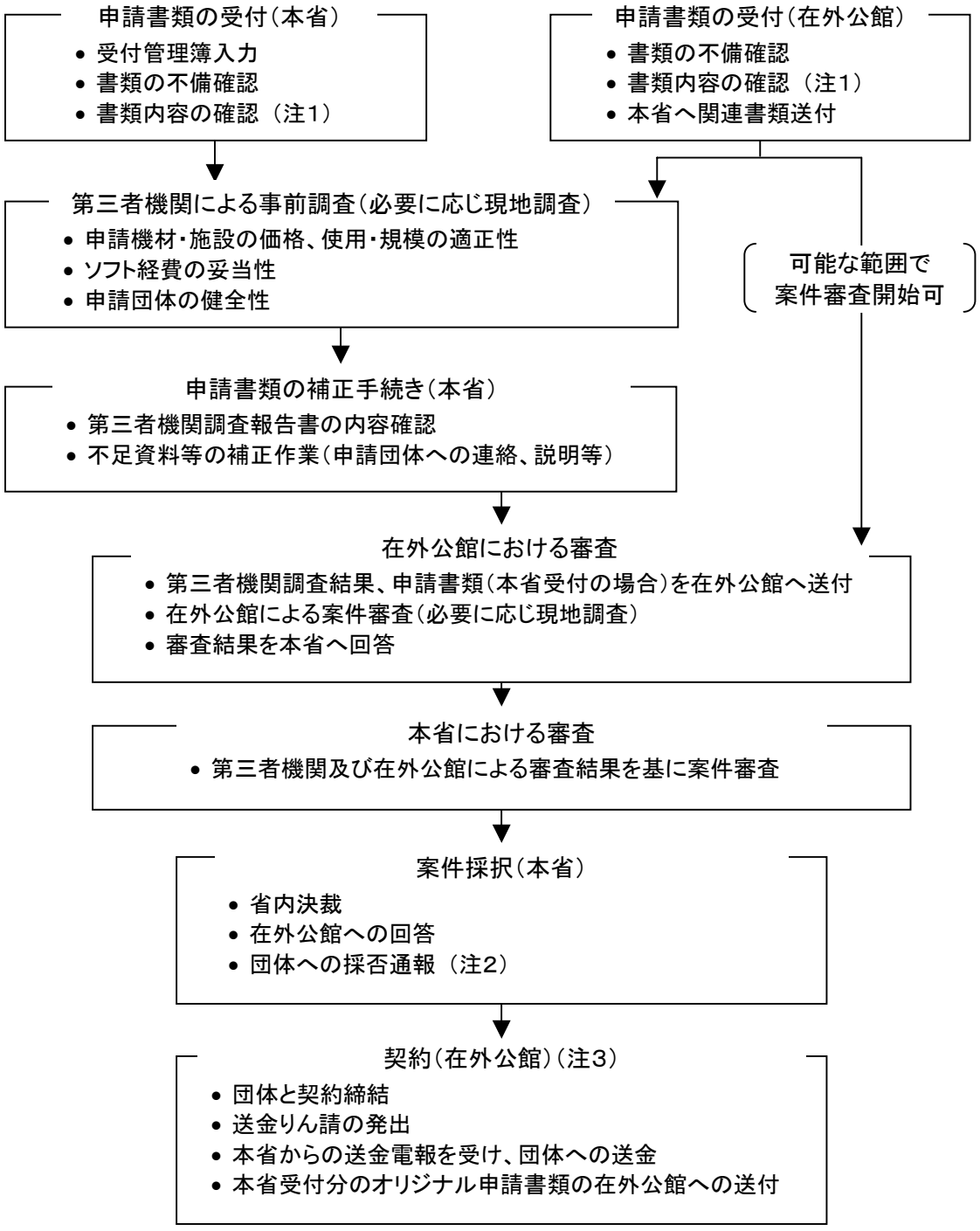
審査・決定プロセス

日本の NGO から在外公館あるいは外務省民間援助支援室に案件申請が行われた後、申請団体の適格性、事業の内容、外交上・治安上の問題点、現地ニーズ、住民への稗益効果、事業の持続性、事業計画、実施手法、積算根拠の妥当性等について、外部機関による事前調査を基に外務本省及び在外公館にて検討が行われ、案件の採否が決定される。

採用決定後の案件実施の仕組み

案件の採用が決定されると、原則として在外公館と NGO の間で贈与契約が締結され、在外公館から NGO に対し支援資金が支払われることになる。NGO は、事業の実施中及び実施後に、在外公館（あるいは外務本省）に対して中間報告書及び事業完了報告書を提出する。在外公館は、必要に応じモニタリングを行うことになっている。

図表 2 - 3　日本 NGO 支援無償資金協力関連業務の流れ（申請から契約まで）



（注１）　第三者機関が作業する上で支障をきたさない程度まで内容を整理する。
（注２）　なお、申請団体に対しては、補正後、案件内容等にもよるが約２～３ヶ月程度を目処として審査手続きの完了を目指す。
（注３）　日本にて調達せざるを得ない機材などの総額が供与額の２分の１以上または、案件実施国に送金することが困難な事情等がある場合には、例外的に日本にて団体側と契約を行う。
（出所）：外務省資料

本スキームの改善

NGO・外務省定期協議会での協議等を踏まえ、2004 年度には、供与限度額の改定（従前は一律 1000 万円）に加え、現地スタッフ人件費の合理的範囲内での支援（既に NGO 本部経費の一部は支援対象)、審査手続きの迅速化（申請受理後、必要な補正を経た上で、約 2～3 ヶ月程度を目処として審査手続きの完了を目指す）等の改善が図られている。また、案件の適正な実施の観点から、プロジェクト内容の ODA 大綱との整合性、地域住民の参加・自助努力による自立促進の明確化、安全対策等が供与条件として実施要領に明記された。

これまでの本スキームの変更点は以下の通りである。

2003 年度本スキームの主な変更点

（1）支援対象経費費目の追加：会議･セミナー等開催費の「参加者支援」、「キャンペーン配布資料作成費」
（イ）プロジェクト管理費の「旅費･移動費」に「車両借料」を明記。

（2）供与対象 NGO の要件として、以下の通り変更
（イ）任意団体への支出を対象としていたところを、「原則として法人格（公益法人、特定非営利活動法人）を有すること」及び
（ロ）「非合法的行為・反社会的行為などを目的としていないこと」。

（3）供与額に係る条件として以下の通り追加
（イ）「供与金額の多寡にかかわらず、原則として法人格（公益法人、特定非営利活動法人）を有する NGO に限り本資金協力に申請することができる」。

（4）その他の条件として以下の通り追加
（イ）全ての事業に関し、中間報告書、事業完了報告書を在外公館（または外務省）に提出する。

（出所）：2003 年度本スキーム実施要領より作成。

2004 年本スキーム実施要領における主な変更点

1. 適正かつ効果的・効率的な実施を確保するための主な改訂

（1） 供与限度額（一律 1000 万円）を以下のとおり変更
（イ） 海外での国際協力活動実績が 2 年以上、かつ直近の 2 年間の支出実績が各年 1000 万円以上の団体に対しては原則 1000 万円、最大供与額を 5000 万円とする（但し、2000 万円以上の供与額については、別途の条件あり)。
（ロ） 海外での国際協力活動実績は 2 年以上あるが、直近の支出実績が各年 1000 万円以下の場合には、当該団体の組織・財務体制を勘案した上で、原則 1000 万円とする。
（ハ） 海外での国際協力活動実績が 2 年以下、かつ国内外での活動実績が 2 年以上の場合は、原則 500 万円以下とする。

（2） 「プロジェクト内容に係る条件」として、「ODA 大綱を踏まえたプロジェクト内容である」及び「地域住民の自助努力による自立を促し、地域住民の参加があること」ことを明記。

（3） 安全確保の強化の一環として、「事業実施国の治安が悪化した場合は、プロジェクトの実施方法等

につき在外公館または外務省と緊密に連絡・協議し、必要な安全対策をとる」旨を明記。

（4） 事業変更手続きについて説明振りをより明確化。

2．利便性の向上及び柔軟な支援実現の観点からの主な改訂

（1） 現地スタッフ人件費に関し、当該プロジェクト実施に直接携わる現地常設事務所の現地スタッフ人件費（プロジェクト・マネージャー及び同補佐クラスの計 2 名限度）を合理的な範囲内で支援。

（2） 資機材、設備調達、施設建設、サービス等の三者見積もりに関し、右を必要とする金額を 3 万円以上とする。

（3） 申請後のプロセス迅速化のため、申請書到達後、必要な補正を経た上で、約 2～3 ヶ月程度を目処として審査手続きの完了を目指すことを明記。

（4） 従来のセクター連携支援を、途上国の NGO とのコンソーシアム事業も可能にする NGO パートナーシップ事業支援に改める。

（5） NGO 緊急人道支援における申請団体の条件として、これまで過去 5 年以内に NGO 事業補助金等で 5000 万円以上としていたものを、過去 5 年間に 5000 万円以上の実績を有することに変更する。

（出所）：外務省ホームページより抜粋。

2.4 本スキームの実績

本スキームは、いまだ 2002 年度の創設以来日は浅いが、供与実績については、2002 年度の 591.4 百万円に対し 2003 年度は 28%増の 757.7 百万円と、かなり拡大している。

- 2002 年度：32 カ国、60 件、36 団体、591,362,087 円（その他 JPF に 7 億円支出）
- 2003 年度：27 カ国、56 件、34 団体、757,699,019 円（その他 JPF に 10 億円支出）
- 2004 年度：568.5 百万円（2004 年 12 月末現在）（その他 JPF に 10 億円支出　2004 年 12 月末現在）

（JPF：ジャパン・プラットフォーム）

図表 2 - 4　本スキームの形態別実績

形態	平成14年度						平成15年度					
	金額（百万円）	（%）（注2）	事業数	（%）（注3）	団体数	（%）	金額（百万円）	（%）（注2）	事業数	（%）（注3）	団体数	（%）
開発協力	429	(33)	51	(79)	30	(70)	654	(37)	53	(81)	31	(70)
パートナーシップ	0	(0)	0	(0)	0	(0)	0	(0)	0	(0)	0	(0)
緊急人道（JPF分）	700	(54)	4	(6)	4	(9)	1000	(57)	9	(14)	9	(20)
リサイクル	24	(2)	5	(8)	5	(12)	12.3	(1)	2	(3)	3	(7)
マイクロクレジット	10	(1)	1	(2)	1	(2)	0	(0)	0	(0)	0	(0)
対人地雷	129	(10)	3	(5)	3	(7)	92	(5)	1	(2)	1	(3)
合計（注1）	1,291	(100)	64	(100)	43	(100)	1,758	(100)	65	(100)	44	(100)

（注 1）：合計金額はジャパン・プラットフォーム分を含む。
（注 2）：合計金額に対する該当形態の事業への支出割合。
（注 3）：合計事業数に対する該当形態の事業数の割合。
（出所）：外務省ホームページより作成。

以上のように、本スキームによる支援は、NGO 緊急人道支援（ジャパン・プラットフォームへの支出）以外では、主に開発協力事業に充てられてきている。なお、NGO パートナーシップ事業支援は二年度とも支援実績なし、マイクロクレジット原資支援は 2002 年度実績 1 件、2003 年度は実績なしとなっている。

一方、2001 年度（本スキームの創設前）の「草の根無償資金協力」における日本の NGO への支援実績は 482.3 百万円である。この実績と本スキームによる支援実績（ジャパン・プラットフォームへの支出は除く。）について、地域的配分を比較すると以下の通り。

図表 2 - 5　本スキームの地域別実績（注 1）

	草の根無償				本スキーム							
	2001 年度				2002 年度				2003 年度			
	金額（百万円）	（%）（注 2）	事業数	（%）（注 3）	金額（百万円）	（%）（注 2）	事業数	（%）（注 3）	金額（百万円）	（%）（注 2）	事業数	（%）（注 3）
東アジア	370.6	77	42	67	228.4	39	16	27	236.8	31	23	40
南西アジア	18.4	4	5	8	56.3	10	8	13	224.4	30	10	19
中東	17.3	4	2	3	139.1	23	11	18	143.6	19	6	11
アフリカ	35.9	7	6	10	93.4	16	13	22	54.6	7	6	11
中南米	0	0	0	0	1.0	0	1	2	0	0	0	0
大洋州	10.5	2	2	3	26.0	4	3	5	13.3	2	2	3
ヨーロッパ	29.6	6	6	9	43.1	7	6	10	84.8	11	9	16
NIS	0	0	0	0	3.4	1	2	3	0	0	0	0
合計	482.3	100	63	100	591.3	100	60	100	757.7	100	56	100

（注 1）：ジャパン・プラットフォーム支出分除く。
（注 2）：合計金額に対する該当地域の事業への支出割合。
（注 3）：合計事業数に対する該当地域の事業数の割合。
（出所）：外務省ホームページより作成。

本スキームは 2002 年度創設であり、今後の地域的配分を予想することは困難である。但し、現時点では、前身の「草の根無償」による日本の NGO 支援に比べ、ほぼ全ての地域（除中南米、NIS）で着実に実績を上げていることが看取され、日本の NGO の活動の地域的な広がりにも貢献しているとも考えられる。