

国際協力におけるJICAとNGO
の連携に関する基礎研究
報告書

平成7年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
JR
95-23

LIBRARY

JICA LIBRARY



1120963121



国際協力事業団

78015

国際協力におけるJICAとNGO
の連携に関する基礎研究
報告書

平成7年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

序 文

近年、内外の援助実施機関等の間において、開発戦略の変遷あるいは、冷戦終結にともなう世界の情勢変化のなかで、開発ニーズや開発を担う機関・組織の多様化がより強く意識されるようになってきており、援助の枠組みやアプローチにおいても、こうした多様性に応え得るような柔軟性や持続性の尊重が重要視されるようになってきている。

JICAにおいても、多様な途上国の現状とニーズのより正確な把握と、援助計画への的確な反映と実施における配慮を促進していくことがますます重要になってきており、現地の事情に通じ、草の根活動に長じたNGOとの連携を促進する必要性が認識されるようになってきた。

本調査研究報告書は、JICA職員、専門家、プロジェクト調整員等のJICAプロジェクトに携わる人々を対象に、NGOとの連携の重要性・有効性についての理解・認識を深めることを目的としている。その中で、開発組織としてのNGOの役割、JICAとNGOとの連携の必要性といった基本的な点を整理し、具体的に開発のどのような局面での連携が可能であるのか、そのためにどのような改善方策ないしは留意が必要であるか等について文献調査やアンケート調査を通じて検討した。さらには、他の先進国機関等の経験と比較しつつ、JICAにとって実現可能な取り組みのための枠組みを探ることを中心においた。

なお、本調査研究の実施及び報告書の取りまとめにあたっては、日本福祉大学の濱裕助教授を始めとする研究会メンバー、ならびに事業団内の関係各課に多大な協力をいただいた。ここに心より感謝申し上げたい。

本報告書が、関係各位の参考書として活用され、JICAとNGOとの効果的な連携促進が図られていくことを期待するとともに、今後取り組むべき応用編としての調査研究の継続に向けて、各位のご意見、ご示唆をお願いしたい。

最後に、本報告書に記載された内容は、研究会メンバーの責任のもとに取りまとめられたものであり、国際協力事業団の組織としての意見を代表するものでないことを申し添える。

平成 7 年 3 月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 岩波和俊



目 次

要約	i
本編	
第1章 調査研究の概要	1
1.1 調査研究の背景	1
1.2 調査研究の目的と狙い	2
1.3 調査研究の方法と内容	3
第2章 開発におけるNGO	5
2.1 NGOの開発組織における位置付け	5
2.1.1 NGOの位置付け	5
2.1.2 NGOの比較優位	6
2.2 NGOの種類	7
2.2.1 本拠地による類型	8
2.2.2 活動内容による類型	9
2.2.3 コーテンによるNGOの3つの世代	9
2.3 開発理論の変遷とNGOの機能の多様化	10
第3章 参加型プロジェクトにおけるNGOの位置付け及び活動事例報告	12
3.1 参加型開発の基本的概念	12
3.1.1 「地域社会の開発」と参加型開発のアプローチ	12
3.1.2 参加型開発と開発の3要素：資源、組織、規範	12
3.1.3 参加型開発プロジェクトの目標	13
3.1.4 参加型開発に影響を与える要因	14
3.2 参加型開発プロジェクトの分析枠組み	15
3.3 事例分析	19
3.3.1 The Ugnayang Magsasaka Ng San Simon (UMSS) の事例要約	19
3.3.2 UMSSの事例分析	22
3.4 援助ドナーと現地NGOとの望ましいあり方に関する教訓	28
第4章 CIDAとUSAIDにおけるNGOとの協調体制の比較	31
4.1 NGOとの連携における基本的考え方	31
4.1.1 連携に対する基本的な姿勢	31
4.1.2 政府機関とNGOとの相違点	31
4.1.3 NGOとの連携によるメリットとデメリット	32
4.2 連携の内容	33
4.3 NGOとの連携における実施体制	35
4.4 フィリピンでの連携実施例	36
4.4.1 CIDAのPDAP (フィリピン開発援助プログラム Philippine Development Assistance Programme)	36
4.4.2 PVO共同出資プログラム	39

4.5	知見及び教訓	40
4.5.1	基本的な政策	40
4.5.2	基本的な体制	42
第5章	「JICAとNGOとの協調」アンケート調査結果	43
5.1	アンケート調査の方法及び回収状況	43
5.2	調査結果	43
5.3	JICAとNGOとの協調に関する提言	49
5.4	アンケート調査結果に基づくまとめ	51
第6章	提言及びまとめ	52
6.1	NGOとの連携における基本的な姿勢	52
6.2	具体的なNGOとの連携のあり方	55
6.3	JICAのとるべき改善方策についての提言	57
6.3.1	現状で取り組むべき改善方策と留意点	57
6.3.2	中長期的に取り組むべき改善方策	60
資料編		
資料		
1	「Servus Human Resource Development Programme (SEHRDEP)」の事例分析	67
2	「NGOとの協調に関するCIDAの枠組み」	76
3	「USAIDのNGOとの協調体制」	89
事例報告		
1	「The Ugnayang Magsasaka Ng San Simon (UMSS)」	98
2	「Servus Human Resource Development Programme (SEHRDEP)」	108

要 約

開発途上国の多様な人々のニーズを反映し、状況に応じた開発を実施するためには、援助国機関、非政府組織（NGO）や住民組織などの様々な開発にかかわる組織が個別に開発を進めていくばかりでなく、協調、連携を通じてより重層的に取り組むことが必要不可欠となっている。

本調査研究は、開発組織としてのNGOの特性とその役割、JICAとNGOとの連携の必要性といった基本的な点を整理し、具体的に開発のどのような局面での連携が可能であるのか、そのために援助の実施体制及び実施方法においてどのような改善ないしは留意が必要であるか等について検討している。

本調査報告書の構成としては、（1）開発におけるNGOの役割の検討、（2）参加型開発におけるNGOの役割と国際援助機関との協調関係の分析、（3）USAID及びCIDAの対NGO協調体制の比較検討、（4）JICA事業部および在外事務所へのNGO協調に関するアンケート調査をそれぞれまとめた。さらに、（5）議論のまとめとして、JICAがNGOとの連携を考えていく上でまず整理しておくべき基本的視点、具体的な連携のありかた、及び今後改善して行くべき課題を取りまとめた。

開発におけるNGOの類型と役割

（1）NGOの類型

「NGO」の語源的意味合いとしては、慣習的に「非政府(non-government)」に「自律性/自発性(voluntary)」と「非営利(non-profit)」を加えた3つの要素が固有の特性であるとされている。本調査研究では、NGOを組織的に捉え、政府機関あるいは政府間の合意で設立された国際機関以外の団体組織（「広義のNGO」という）から、営利団体及び「住民組織(PO: People's Organization)」を除いた団体組織（「狭義のNGO」という）として定義づける。

（2）NGOの開発における役割

NGOは政府ベースの開発アプローチと比較すると、草の根レベルの地域住民や地域に対して直接アプローチすることによって、住民の開発ニーズを的確に把握し、柔軟かつ迅速に対応できるといった優位性を有しているが、反面、組織的な自立性、独立性ゆえに、組織の脆弱性や資金、人材、技術面の力量不足等の弱さも指摘されている。

NGOの果たす役割と機能については、1950年代からの開発理論に関する議論の変遷の中で多様化が見られる。つまり、(1)従来のような、政府機関や援助機関による資源・サービスの供与において、これらの機関が対象とするコミュニティレベルにまで入り、資源・サービスを広く住民に行き渡らせるといった機能のみならず、(2)住民との間に信頼関係を築いて、住民とともに生活状況を細部に互って調査し、把握する機能、さらには(3)地域住民が自主的に資源の運営管理を行うために、利害を調整しつつ、利益を獲得するための住民の意識化や、住民組織の形成を支援する機能に広がってきている。

NGOに対する理解を深めるためには、単に組織形態別の視点からNGOを把握するのみならず、機能別の視点からNGOを分類し、NGOの技術、経験を把握することが求められている。な

かでも、上記(3)のような持続的な開発に資するような地域社会の能力形成、組織形成に関わるNGOの機能に注目することが重要になってきている。

参加型開発プロジェクトにおけるNGOの位置付け及び活動事例

(1) 参加型開発の概念とNGOとの連携の必要性

開発理論の変遷のなかで、コミュニティ開発においては従来の「地域の社会開発」の考え方から、地域社会そのものが自立的に開発に取り組んでいくための社会的能力及び制度メカニズムを形成していくこと、すなわち「地域社会の開発」を目指すものに移行しつつある。つまり地域社会を開発の主体において、地域社会において資源やサービスを自立的に管理運営する協議メカニズムの構築及び管理運営能力形成を図ること、つまり「地域社会の開発（能力形成）」が重要だと考えられるようになってきた。

JICAにとってNGOとの連携の必要性は、特にこのような開発主体としての地域社会を育てていくための参加型アプローチの適用にある。このためには、参加型開発プロジェクトの展開、成果としての地域住民の力量形成のプロセスにおいて、NGOの果たす機能を評価する手法を検討し、適切な連携対象としてのNGOを選択していく必要がある。

(2) 事例研究による参加型開発の展開プロセスとNGOの役割分析

そもそも参加型開発が進展する際には、物的、財政的、人的「資源」、開発の主体としての「組織」、目的達成に向けてその組織の活動を律していくための「規範」の3要素の投入が必要である。つまり開発の3要素の提供と充足を巡り、地域住民・組織、途上国の政府機関、NGO、援助ドナー機関といった諸アクターの間相互補完的な関係が構築され、結果として均衡の取れた機能的な社会システムが創出されていくことにより、地域社会が自立的な活動を持続的に展開することが可能となる。このためには、3要素の投入の経路としてのコミュニティ、地域行政、市場システムの選択や組み合わせ、上記の開発に関わる諸アクターの機能的分担を勘案していく必要がある。

こうした点を考慮して、3つの開発要素の充足と、地域社会の能力形成に向けてもたらされた効果を相互連関的に把握するための分析枠組みを検討し、それをフィリピンの参加型開発の事例に適用した。こうした事例分析を通じて、参加型開発プロジェクトの内容とその展開、及び支援組織としての現地NGOと海外の開発援助機関との望ましいあり方についての教訓が学び取れる。

参加型開発の進展に際しては、地域住民が固有の社会経済状況において直面している具体的ニーズあるいは問題の充足・解決から始まって、「持続性」の達成を追求する参加型開発は極めて長いタイム・スパンを必要とする（最低10年位）。そのプロセスにはソーシャル・プレパレーション、活動の拡大、地域組織への発展ならびに統合の3つの段階があるが、特に、第1段階のソーシャル・プレパレーション、すなわち小規模資源の運用を通じた組織形成ならびに規範の確立は、その後の活動の基礎となる故に極めて重要である。こうした地域組織の形成と活動の展開に当たっては、当該地域に拠点をおき地域住民と密接な関係を維持しながら活動するNGOと、活動の発展段階に応じて専門的な技術的資源・サービスを適宜提供する地域外のNGOとの連携が重要である。

また、現地NGOと海外開発援助機関との関係においては、プロジェクトの初期段階で、地域組織活動の基礎を築くソーシャル・プレパレーション（住民の意識化・規範形成・組織化）の側面に経験豊かなNGOの参加協力を取り入れている。そして海外の開発援助機関は、参加型開発プロジェクト活動の第2および第3段階において、活動の継続的展開及び拡大発展に必要な資金・技術を提供している。そして、海外の開発援助機関が地域住民組織の活動を支援するに当たっては、プロジェクトの実施管理運営に豊かな経験を有し、支援に対して最終的な責任を負うことのできるNGOを直接・間接的なカウンターパートとして介在させている。両者間の関係においては、カウンターパートNGOにある程度の裁量権限を与えるとともに、両者間にプロジェクトの立案並びに評価の側面におけるパートナーシップの関係と相互協議メカニズムを構築しており、プログラムの目的達成に向けて合意に基づく柔軟な対応ができる状況が設定されている。

CIDAとUSAIDにおけるNGOとの協調体制の比較

(1) 連携に対する基本姿勢

NGOとの関係としては、両機関ともNGOの特性を活かした「パートナーシップ」の関係、つまりプログラム/プロジェクトを計画し、実施していく上で対等の立場、相互補完関係を基本として考えている。NGOは一定程度の資金分担(コスト・シェアリング)によって、独自性を保っている。プロジェクトの実施に関しては、基本的に援助機関がNGOの活動に介入しないことを基本方針としている（Hands-offの原則）。特にCIDAはインスティテューショナル・ファンディングにもみられるように、個別プロジェクトではなくNGOの活動全体をバックアップする支援スキームをもっている。

(2) 広範なNGOの活用

NGOとの連携を図ることは、双方が補完関係を構築することによって国民の支持の確保及び資源の動員というメリットがある。一方、個々のNGOの特異性から協調関係の標準化が難しく、効果的な資金運用が阻害される場合があることも指摘されている。

NGOとの連携によってより効果的な援助となる分野としては、主にその直接受益者として貧困層を対象としたマイクロレベルのプロジェクトを中心に考えられている。特に、CIDAは人的資源開発、組織・制度づくり、コミュニティ開発、貧困軽減といった分野を、USAIDも民主的な組織づくり、BHNの充足といった社会開発の分野を対象としている。

(3) NGOとの連携の方法

NGOとの連携を実施する方法として二つあり、一つは両機関が直接連携するカナダ及びアメリカ国内のNGOが実施主体となって、現地NGOと共にプロジェクトを形成し、実施する方法である。基本的には資金については援助機関とNGOがそれぞれ分担し、プロジェクトの形成、実施などのイニシアチブ及び最終責任についてはNGOがもつ。二つ目の連携方法は、国内NGOが仲介機関として機能し、現地NGOがプロジェクトの実施を担う方法である。CIDAでは、カナダのNGOの連合体が途上国のNGOの連合体とコンソーシアムを形成し、後者がイニシアチブを持ってプロジェクトを計画、実施するものがある。

(4) 連携対象としてのNGOの選定とNGOの能力把握

CIDAやUSAIDではNGOの登録制度（自国内および対象国内）をもっている。また、NGOコンソーシアムやアンブレラ型NGOの育成にみられるように、これまでに実績のある国内NGOの保有する現地NGOに関する情報とネットワークを活用している。

NGOの能力把握に関しては、CIDAのインスティテューショナル・ファンディング等のパートナー評価において、プロジェクト・プロポーザルの内容について細かに審査し、当該NGOの実施能力の審査に重点を置いている。また、必要に応じNGOの組織、制度づくりに支援協力している。

(5) NGO担当部署の設置と現地事務所への分権化促進

両機関とも他の二国間援助との仕組み上の違いを考慮して、NGO担当部署を置いている。こうした部署は、内部におけるNGOに関する情報を確保し、常に更新しておくとともに、国内外の多様なNGOに対して、援助機関の協調プログラムや実施手続きについて正確に伝えるシステムを持っている。また、連携プロジェクトの実施に当たっては、両機関とも現地事務所にかなりの裁量権を与えることで迅速かつ柔軟に対応している。

「JICAとNGOとの協調」アンケート調査結果

JICAの各事業において、NGOとの協調経験、今後のNGOとの協調の必要性及び期待される内容、阻害要因及びそれらを克服するための提言を把握するために、アンケート調査を実施した。調査結果の概要は次のとおりである。

- (1) JICAにおいてはNGOとの連携、協調の必要性の認識は高く、特に現地NGOの機動性、現地ニーズの的確な把握力、住民参加の促進のための役割等への期待がある。
- (2) NGOとの連携、協調が進んでいない理由として、今後は在外事務所がある程度の執行権限をもち、小規模の財政支援スキームをつくっていく等の改善が必要である。
- (3) JICA内でのNGO担当部署の設置、及びNGOとの情報交換や、連携・協調のためのガイドラインの整備、さらには、特に現地NGOの財務、会計上の責任性やODAとの明確な役割分担、並びに途上国側政府の認識の向上が必要である。

JICAがNGOとの連携を推進していくための基本的考え方及び当面の課題

JICAがNGOとの連携を図っていくにあたっての基本的考え方としては次の4点が重要である。すなわち、(1) 地域社会の開発支援のためにJICAが「参加型開発」アプローチを重視していく上で、現地の事情に精通したNGOの支援に頼るべき領域があること、(2) NGOがその独自性を活かして、イニシアチブを発揮できるような協力関係となりうるように、相互補完の関係、すなわちパートナーシップの関係をもつべきこと、(3) 途上国政府との合意形成を図ること、(4) 開発援助プロジェクトの効果的展開のためには、現地の事情に精通したNGOが参加できるような実施枠組みをつくることといった体制整備が必要であること、である。

具体的な連携の局面としては大きく見て、(1) 従来の援助の効果をさらに向上させる目的において、現地の事情、ニーズに通暁しているNGOの情報、知識を活用するという局面と、(2) 参加型

開発に即した地域社会及び住民の社会的能力の形成支援といったJICAにとっては新しい支援の分野でNGOの機能を活用するという局面の2つがある。

こうした考え方に則って、JICAがNGOとの連携促進のために現状の援助の枠組みの中で取り組みうる当面の改善策及び留意点は次のとおりである。

- (1) 地域社会の受容能力を見極めつつ社会的能力の育成を図ったり、地域社会の現状とニーズ分析を行うための社会調査を行うためには、連携できるところから積極的にNGOとの協力関係を試行し、一つでも多くの経験を積むことが大切である。
- (2) NGOと連携するに当たって、事業の透明性や公正性が確保され、先方政府との合意が形成されるならば、現地業務費の小規模な運用等において現場の専門家やJICA事務所のイニシアティブに任せるなどの現実的な工夫によって柔軟性を確保する必要がある。
- (3) 地域社会の開発を進める上での大原則として、計画策定段階から住民参加と情報公開に努め、双方向のコミュニケーションによりそれぞれの関連主体の意向を反映した計画づくりと実施を推進することが望まれる。
- (4) 職員・専門家に対し、JICAや国内外のNGOとの連携事例を紹介し、その経験を共有することは有益である。

中長期的に取り組むべき改善方策

中・長期的にJICAの援助スキームや実施体制の改善も含めて取り組むべき方策はつぎのとおりである。

- (1) JICAとしての「参加型開発」援助の理念・枠組みの明確化と職員、専門家、コンサルタントの認識の向上
- (2) 途上国政府関係者との間における、開発目標、実施方法、NGOの参加形態、役割権限の分担等に関する共通認識の構築
- (3) NGOとの相互理解のための対話協調の促進
- (4) 「参加型開発」援助にかかわる、NGOへの資金的支援を含めた多様かつ新たな援助スキームの検討
- (5) NGOとの連携促進のための調査研究の強化
 - ア. 社会分析手法の研究と確立
 - イ. 現地NGOの機能分析方法の研究と確立
 - ウ. 国別のNGOインベントリーの作成
- (6) JICAの援助実施体制／手法の改善
 - ア. NGO担当部門の創設・強化
 - イ. プロジェクト現場への権限委譲
 - ウ. NGO関連の情報の収集・蓄積及び連携実績の蓄積・提供
 - エ. プロジェクト予算制度の柔軟化

本 編

第1章 調査研究の概要

近年の政府開発援助（ODA）の課題を表現するキーワードの一つとして、「多様化する開発ニーズ」への対応、あるいは「多様な開発援助アクター」との連携といった表現に見られるように「多様性」という言葉がある。開発途上国の開発ニーズは途上国の民族構成、歴史、文化、社会風土、賦存する資源などが異なる中で、地域間、社会階層間、発展段階において多様な様相を呈している。多様化したニーズ及び固有の開発課題は、援助を有効に活用して効果的、効率的な開発及び持続可能な成長を、よりきめ細かな対応によって実現することを求めている。つまり人々のニーズを反映し、状況に応じた開発を実施するためには、援助国機関、非政府組織（NGO）や住民組織などの様々な開発にかかわる組織が個別に開発を実施するばかりではなく、協調、連携を通じてより重層的に取り組むことが必要不可欠となっている。NGOの開発組織としての役割の重要性は、既に多くの場で認識されてきており、JICA事業においても、NGOとの連携を具体的に検討することが必要となってきている。

本調査研究では、開発組織としてNGOの役割をどのように捉えるべきか、JICAとNGOとの連携の必要性はどのようなところにあるのかといった基本的な点を整理し、更に開発のどのような局面での連携が可能であるのかなどについて現場に即して検討することとする。そのためにまず、本章では本調査研究の背景、目的、構成及び実施体制といった研究枠組みを述べる。

1.1 調査研究の背景

(1) JICA事業とNGO

これまでにも、JICAではNGOとの連携の必要性は認識されており、幾多の援助研究会や評価調査報告などにおいて、各援助対象国、対象分野、対象案件別にNGOとの連携を促進することの必要性を提言に取り上げている。しかし具体的な連携の方法については、「分野別（貧困問題）援助研究会報告書」、「フィリピン国別援助研究会報告書」の提言においてマッチング・ファンドの活用、NGOとの情報交流の実施などに僅かに言及しているのみである。従って、JICAにとっては、どのようなNGOとどのような開発の局面での連携を考えていくべきかについて具体的に検討する時期にきている。

【分野別（貧困問題）援助研究会報告書】1990年7月

(4) 柔軟な対応が必要であること

援助機関においては、上述した（貧困に対する認識の）特徴を配慮し、柔軟な対応をすることが求められる。このため、現地即応体制の整備および他の援助機関、民間援助団体（以下「NGO」という）との連携活動体制の確立が必要である。（p18）

2.5 貧困対策に関する人材・情報の集約

……政府機関の援助に比べ、NGO事業は柔軟な対応が可能なが大きな特徴である。この長所をのばすためには、あるプロジェクトを実施する際、NGOが準備した資金に対して一定割合で補助し、資金全体の使途はNGOに委ねられる、いわゆる「マッチング・ファンド」の形式について検討すること。（p38）

【フィリピン国別援助研究会報告書】 1994年3月

(6)NGOs、POsとの協力

……NGOs、POsとの連携としては、これまでも青年海外協力隊の派遣、また小規模（草の根）無償資金協力の実施が成果を挙げてきているが、今後は上記のように援助の効果が住民に直結する基礎生活分野、農業・農村開発、環境保全分野におけるNGOs、POsの活動に対する協力をより拡大し、また案件の実施段階での参加を検討してゆくのが望ましい。……このためにはローカルNGOsとの直接的な情報交流を更に促進していく必要がある。日本側からは日本の援助の仕組・方針などの情報をNGOsに対し積極的に提供していくことも重要であり、今後は国際協力事業団(JICA)事務所等によるローカルNGOs向けの協力事業紹介のセミナー開催などが考えられる。大学等の機関やNGOsの連絡・調整会議として結成された開発NGOネットワーク会議(CODE-NGO)のような組織の協力を得るのも有効な方法であろう。(P36)

また、JICA事業レベルにおいては、NGOとの連携に関しては主に環境、貧困対策、WID、地域総合開発、農村開発、社会林業などのプロジェクトにおいて住民へのサービス・資源などの提供、技術の普及にNGOが有効との認識は高まっており、NGOとの連携はより効果的な援助の実施を可能にすると考えられつつある。しかし実際のプロジェクト実施段階では保健医療、環境、貧困対策、WID、BHNの分野などにおいて、コンサルタント業務的な部分を委託する形が散見される程度である^{注1}。

(2) 主要援助諸国におけるNGOとの連携

主要援助諸国においては積極的にNGOとの連携体制が整備されており、多くの連携プロジェクトが実施されてきている。しかし、連携における近年の傾向から以下の3つの点が課題として指摘されている。第一はNGOとの連携におけるプロジェクト規模の拡大についてである。主に大規模な経済インフラプロジェクトにおけるNGOとの連携は、NGOの実施能力範囲と許容量を越え、官僚主義化が生じる懸念が指摘されている。第二に、先進国援助機関は、NGOを途上国の政府機関に代わる効率のよい開発実施主体と見なす傾向がある。しかし現地政府はNGOとは根本的に機能が異なるのであり、NGOを「代用品」として扱うことは、現地社会における各組織の役割を無視することになり、健全な社会組織の発展を阻害することになる。従って、関連する各社会組織の機能とその能力を正確に把握してプロジェクトを実施する重要性が指摘されている。第三は、プロジェクトの計画実施における組織の責任に起因する問題である。つまり、援助ドナー機関はODA資金が税金によることから、自国民に対する報告責任があり、予算措置上立案した計画通りに実行されることが重要となるが、NGOの場合は出資者及び受益者に対して責任を負っており、実施の結果がより重視される。従ってNGOは体質的に状況に応じて柔軟に対処できるが、ODAとの連携により柔軟な対応が規制される可能性があることが指摘されている。

1. 2 調査研究の目的と狙い

以上の背景を踏まえると、JICAがNGOと連携するにあたってはNGOの機能・能力が十分に発揮できるようにし、また連携による援助効果をより有効なものにする必要がある。このためにはNGOの機能、能力などの専門性を把握し、開発の様々な局面に対して、状況に応じて戦略的に

^{注1} JICAの各事業部の具体的な連携の実績や今後のニーズについては、第5章「[JICAとNGOとの協調]アンケート調査結果」参照。

NGOとの連携を図っていくことが重要となってくる。従って、本調査研究ではNGOとの連携を特に地域社会開発に焦点をおいて、NGOを機能的側面から考えることを目的とし、JICAにとってどのような開発ニーズに対応し、どのようなNGOとの連携をどのような方法で考えていく必要があるのかを検討する。そしてNGOとの連携にあたっての基本的視点及び考慮すべき点を整理し、今後具体的な連携のための方針・連携スキームを考えるための基礎資料を作成することを狙いとする。

1. 3 調査研究の方法と内容

(1) 調査研究の進め方

外部有識者、派遣専門家、国際協力専門員及びJr専門員よりなる研究コアメンバーにより、NGOの役割に関する議論のまとめ、主要援助国の取り組み調査、NGOの活動事例についての分析、JICA本部、各事業部（課）等に対する連携実績と今後のニーズに関するアンケート調査等を実施し、今後のJICA事業とNGOの連携促進に当たっての課題と提言をとりまとめた。なお、とりまとめに際しては、JICA本部の職員及び調査研究課（事務局）職員、Jr専門員の数名を検討委員とし、研究コアメンバーによる報告書素案について、内容、提言の方向性について検討を加えた。

(2) 調査研究報告書の構成及び概要

第2章ではまず、NGOの基本的な事柄としてNGOに含まれる組織、比較優位と問題点及びNGOの分類・類型化について、文献調査を通じて整理する。更にNGOの役割の必要性を開発戦略の変遷から概観し、地域社会開発とのかかわりをまとめる。特に、NGOの「地域社会の開発」における比較優位性に重点を置く。

第3章では「参加型開発」アプローチの基本的概念に触れた後、フィリピンでの地域社会開発の事例分析を通じてNGOの機能的側面を明らかにする。NGOによるプロジェクトの展開の中で、地域社会の開発の発展に伴ってNGOの果たしてきた機能的役割の変化を、プロジェクトにかかわる各機関組織の機能分析（静態分析）とプロジェクトの進展プロセスの分析（動態分析）を行うことによってまとめる。そして「参加型」アプローチにおけるNGO活動から得られた知見・教訓をまとめる。

第4章においてはCIDA及びUSAIDにおけるNGOとの協調政策と連携体制の経験を文献・資料に基づき整理する。更に、NGOの機能的側面を活用している両機関の連携に関する政策枠組み及びスキームについて、両機関の類似点及び特異な点をまとめ、JICAが連携方法を検討するにあたって教訓となる点を取りまとめる。

第5章はJICAの現場におけるNGOとの連携に対する認識、現状、今後の可能性及び課題に対するアンケート調査結果をまとめる。

第6章の提言では、以上の分析、調査から得られた結果を取りまとめてJICAがNGOとの連携を考えていくにあたって具備すべき基本的姿勢、考慮すべき点など実施体制上の課題を整理する。

更に巻末に上記の議論のもととなった資料を取りまとめた。まず資料編として第3章、4章、5章の分析のもととなっている資料及びデータをそれぞれ記載した。また、事例資料として第3章関連の事例報告を記載した。

(4) 実施期間

1993年7月から1995年3月まで

(5) 調査研究の実施メンバー及び執筆分担

ア. 実施体制

研究会コアメンバー

大濱 裕 研究会主査 (日本福祉大学 経済学部助教授)
田中敏裕* (国際協力総合研修所 調査研究課 Jr 専門員) (現UNDPミャンマー事務所)
佐々木聡* (国際協力総合研修所 調査研究課 Jr 専門員) (現バングラデシュ派遣専門家)
丸山裕之 (フィリピン派遣専門家) (現UNICEFモザンビーク事務所)

検討メンバー

黒柳俊之 (無償資金協力業務部計画課課長代理)
草野孝久 (企画部地域第一課課長代理)
橋本栄治 (国際協力総合研修所 調査研究課課長)
桑島京子* (国際協力総合研修所 調査研究課課長代理)
雑賀葉子* (国際協力総合研修所 調査研究課 Jr 専門員)

*事務局兼務

イ. 各章及び事例報告資料の執筆分担

第1章 調査研究の概要 佐々木聡/雑賀葉子
第2章 開発におけるNGOの役割 佐々木聡/雑賀葉子
第3章 参加型開発プロジェクトにおけるNGOの位置付け及び事例分析 大濱 裕
第4章 CIDAとUSAIDにおけるNGOとの協調体制の比較 佐々木聡/雑賀葉子
第5章 「JICAとNGOとの協調」アンケート調査結果 田中敏弘/橋本栄治
第6章 提言 大濱 裕及び検討メンバー(黒柳俊之及び桑島京子)

事例報告 フィリピンのUMSS及びSEHRDEPの2事例 丸山裕之

第2章 開発におけるNGOの役割

NGOは活動の目的、基本方針、形態、規模、支持者などの側面で多種多様であって、何をもってNGOの定義とするのかは定かではない。これまでもNGOを理解するために、どのような特性、性格を持っているのか、どのようにNGOを定義づけるのかなどについて様々な議論がなされてきた。

本章ではNGOの開発組織における位置付け、政府機関に対する比較優位及び弱い点などNGOを理解するための基本的な事柄を整理し、さらに開発におけるNGOの役割を開発戦略の変遷及び地域社会との関わりから概観する。そしてNGOの機能的な特性・専門性を活かして開発をより有効に実施していくためには、NGOをどのような視点から把握すべきなのかを探る。

2.1 NGOの開発組織における位置付け

2.1.1 NGOの位置付け

近年、開発援助に限らず社会の様々な側面においてNGOが果たす役割について取り上げることが多くなり、「NGO(Non-governmental Organization)」という言葉は既に市民権を得た言葉と言って良いだろう。日本語では「非政府組織(団体、機関)」あるいは「民間非営利団体」と訳されることが多い。アメリカでは、NGOの同義語としてPrivate Voluntary Organization(PVO)という言葉が用いられている。

「NGO」には開発に関するだけでもかなりの種類があり、その意味するところにかかなりの「幅」があると考えられる。そこでNGOが開発にかかわる様々な組織の中でどのような位置付けにあり、どのような組織がNGOに含まれるかについて本項で考えることにする。

歴史的には「NGO」はどのように認識されてきたのだろうか。「NGO」という言葉が具体的に取り上げられ、用いられるようになった経緯についてバレンズエラは次のように述べている。

「非政府機関という用語は1950年の国連経済社会理事会での討議において、国連加盟国政府との区別上使用されました。つまりNGOという表現は、一国の政府あるいは多国間協定によって設立されたのではない国際組織を指していたのです。ところが、しだいにNGOは、共通する主義主張の下に自発的に結集したグループや個人からなる社会組織を指すようになりました。」

(NGO活動推進センター、1989)

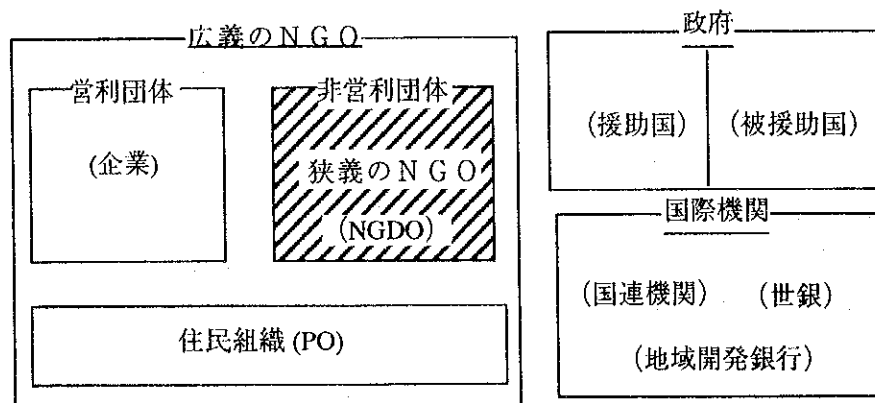
このことから当初NGOは、形態的に「政府機関や国際機関ではない」国際組織を指し示すために用いられた用語であったことがわかる。この区分だけでは言葉上は企業など営利団体も含まれることになるが、その後さらに「NGO」は慣習的にその意味するものを限定し、国際的あるいは国内的組織であるかは問わず、「非政府(non-government)」に「自律性/自発性(voluntary)」と「非営利(non-profit)」を加えた3つの要素が固有の特性であることが広く認められるようになった。


これ以上の語源的な意味合いからNGOを考察することは、一般名詞の含意する範囲を規定するに等しく、NGOが現実にはどのような機能を持っているかなどについては明らかにしない。従っ

て、次に、NGOにはどのような組織が含まれるのかといったNGOの活動内容に議論を進めることにする。

図2-1「開発にかかわる組織」には開発に関係する組織を示した。このなかで、「広義のNGO」は政府あるいは政府間の合意で設立される国際機関以外の組織を指している。従って、「広義のNGO」のなかには営利団体も非営利団体も含まれている。しかし、開発においてNGOとの連携の必要性が特に認められているのは非営利団体の部分であり、この部分は「広義のNGO」に対して「狭義のNGO」ということができる。「狭義のNGO」はその活動内容が利他的であることに限っている。「住民組織 (PO: People's Organization) 」は地域住民が生活向上を目的として自らが組織した団体である。「住民組織」は「狭義のNGO」の一つとして扱われることもある。これはメンバー自らが受益者である住民組織が発展して、利他的なNGOとしての役割も果たすように組織の活動内容が変化することがあるためである。住民組織がある目的について自己組織した経験を、他の地域の住民の要望によって今度は指導する役割を担うようになる。更に、確立された住民組織はその経験をもとに、別の目的のために新たな住民組織化を行い、利他的なNGOとしての性格を備えていくのである。しかし基本的には住民組織は構成員自身が裨益対象であり、多くの場合、他の「狭義のNGO」の働きかけによって組織化されることから、本調査研究では利他的なNGOと自らが受益者となる住民組織を区別して扱い、住民組織は「広義のNGO」には含まれるが、「狭義のNGO」には含めないこととした。以下、本調査研究では「狭義のNGO」を指して開発に係わるNGOと呼び、調査研究の対象とする。特に、こうしたNGOをNGDO (Non-governmental Development Organization) と呼ぶことがある。

図2-1 開発に係わる組織



(注)：  の部分が本調査報告書研究対象となるNGOを示す

2.1.2 NGOの比較優位

NGOはどのような性格を備えているのだろうか。NGOの政府機関に対する比較優位性によってNGOは開発アクターの重要なひとつと注目されてきた。つまり、開発政策の実施機関として従来より位置付けられた政府機関が、最終的受益者である地域住民の状況を十分に把握しきれずに、地域住民と乖離する傾向があると指摘されている。一方、NGOは草の根レベルの地域住民や地域

社会に対して直接アプローチする手法を採用してきた。このため、NGOは政府機関の持つ構造的欠点をカバーし得る存在として重視されてきている。以下に述べる政府機関に対するNGOの比較優位はNGOが開発に関わるべきであるとする正当性の根拠ともなっている。

- (1) NGOによる開発援助は、政府の経済主導型の開発アプローチが取り残してきた貧困層の自立的な生活の向上を中心的課題としているので、住民組織や裨益民と直接接することによって、住民の生活状況を把握することに重点を置いているため、住民の開発のニーズを的確に把握できる。
- (2) NGOは政府機関や国際機関と比べ組織規模が小規模であるため組織能力に脆弱な面を持つが、プロジェクトを実施する上で手続きや制度に縛られることなく地域住民の状況やニーズに柔軟にかつ迅速に対応できる。
- (3) 政府開発援助ではコミュニティー・レベルの小規模プロジェクトを対象とすることが難しいが、NGOはこうしたプロジェクトでの援助に必要な社会的技術を蓄積してきており、きめ細かい対応ができる。
- (4) 政府機関に比べてNGOは、伝統的な価値観や従来の制度の枠組みから踏み出して、革新的な試みに対して積極的に対処できる。
- (5) NGOの組織的柔軟性によって、状況に応じてプロジェクトの変更を迅速に行うことが可能となるため、費用効率がよく、安いコストでプロジェクトを実施することが可能である。
- (6) 国によっては政権の交替、行政機構の変更、担当職員の頻繁な交替により実施機関として開発に関係する政策形成、計画実施の一貫性を欠く場合があるが、NGOは組織形態の分裂、合併を経験しながらも、開発に対する主義、理念が大きく変更することはない。

NGOの以上の比較優位は組織の独立性・自立性に依拠しているが、その半面、以下に挙げるような組織の脆弱性、不安定な資金調達、波及効果の限界など弱点にもなっている。

- (1) 行政機関が系統だった組織基盤と予算という形で財源を有するのに対して、一部の先進国に本拠地をもつNGOを除けば、一般的にNGOは組織の脆弱性と不安定な資金調達力から、プロジェクトの継続が困難になる場合がある。
- (2) 対象の住民あるいは地域に対し、一つのNGOが動員できる人材、技術、資金は限られており、住民がより高度な技術を必要とする場合には、一つのNGOが関与するだけでは開発を更に高度化させ、持続させることは難しい。
- (3) NGOが得意とする地域住民や地域社会を対象とする草の根レベルでのプロジェクト展開は、その効果が地域的に限定される傾向があり、全国レベルまでの波及効果の観点からみたととき十分な成果を上げることは難しい。

2.2 NGOの種類

NGOと連携を図ることの利点は一般的なNGOの持つ比較優位性によるだけではなく、NGOのそれぞれの機能性、専門性を十分に活かすところにある。では、NGOはどのような機能性、専門性を持っているのだろうか。本項ではNGOを把握するために一般的に用いられてきた主要な類型化とそれぞれの特徴と限界を紹介し、機能性に重点をおいたNGOの捉え方を考える。

2.2.1 本拠地による類型

NGOを本拠地によって類型化する場合、途上国内に本拠地を持ち自国内で活動しているNGOを「南のNGO」と呼ぶのに対して、先進国に本拠地を持つが、途上国および自国内で途上国の開発にかかわる活動を実施している団体を「北のNGO」と呼ぶ^{注2}。この類型は、南北のNGOには異なる役割があり、両者の協調関係が途上国の開発の促進につながるという論議に基づいて用いられている。

近年「南のNGO」のなかには、自国内だけではなく、他の途上国の現地のNGOとの協調（NGOの南南協力）を展開しているところもあるので、特に「南のNGO」の役割の多様化については注目する必要がある。

南のNGOは、本拠地から更にその活動手法や設立契機によっていくつかの範疇に類型化される。活動手法は大きく分けて、

- (1) プロジェクトの実施に直接係わるもの
- (2) 全国あるいは地方レベルでNGO間あるいは政府・国際機関との調整を図るもの
に分けられる。NGOが設立された契機でみると、
 - (1) 住民組織が発展してNGOとしての性格を持つようになったもの
 - (2) 社会問題の解決など特定の目的のもとに個人、あるいは既成の団体によって設立されたもの
 - (3) 特定の目的のために政府が後ろだてになって設立されたいわゆる「Quango (Quasi-nongovernmental Organization)」
などに分けることができる。

北のNGOについても同様にその活動方法や設立母体から類型化できる。活動方法については、

- (1) プロジェクトの実施に直接係わるもの
- (2) 南のNGOに対して資金供与を行うもの
- (3) 調査研究活動を主体として国際世論の形成を促すもの
- (4) 国内での開発教育を行うもの
などがある。設立母体別では、
 - (1) 教会など宗教団体によって設立されたもの
 - (2) Quango
 - (3) 人道的理由など宗教以外の理由及び動機による市民団体
などが考えられている。

NGOの機能性を捉えるためには、本拠地や設立母体は重要な要素とはなり得ない。これらの類型ではどのようなプロジェクトのどのような段階に係わるのかといったことまでは分類せず、プロジェクトに直接係わるかどうかを一つの範疇にしているの、NGOの機能性についての具体的な内容は明確になっていない。

^{注2} この本拠地による分類では、例えば、途上国で活動しているNGOのなかには「北のNGO」の現地支部が含まれるが、こうした組織は途上国で独自の活動を展開するよりは、本部の出先機関として存在し、資金的にも、制度的にも本部からコントロールされていることが多いので、所在地の観点からだけではなく、自立性の観点から北のNGOの一部として考えることが重要であるという意見が強い。

2.2.2 活動内容による類型

最もよく使われる、NGOを類型化する方法は、そのNGOがどのような活動を行っているかによって性格付けするものである。それは以下のように活動内容を分類している、

- (1) 草の根レベルでの住民に直接的な効果を及ぼす援助を行うNGO。例えばあるコミュニティのなかで井戸を掘る、あるいは診療所を運営するといったタイプのNGO。
- (2) 住民の組織化や地域社会集団への教育を行うNGO。つまり、直接手を加えるのではなく、住民が自ら問題解決を図るための組織づくりを行うもので、草の根レベルの開発を促す触媒作用を行うもの。
- (3) 人権擁護、環境保全、WIDといった特定のテーマを持ち、こうした問題に直接取り組むか、あるいは(1)や(2)の組織を支援する形をとるもの。

NGOの活動内容の多様性から、全てのNGOが上述したいずれかの範疇に必ずしも収まるとはいえず、二つの性格を兼ね備えている場合もあり、分類の基準とはなりえないことも指摘されている。更に特定の分野あるいは特定のテーマに対してNGOがどのように取り組むことができるのか、様々なプロジェクト段階の中で全てを専門とするのか、あるいは住民組織化や技術の伝達などのある部分を専門とするのかまでは把握できないという限界がある。

このように活動方法による分類の仕方は、NGOの性格を示すものではあるが、NGOの機能性を戦略的に開発プロジェクトに組み込んでいくために必要なNGOの具体的な役割までは明らかにしていない。

2.2.3 コーテンによるNGOの3つの世代

デビット・コーテンは1950年代からのNGOの活動内容の変遷から、三世代に区分して開発戦略の変化を説明している。

「第一世代のNGO」は、福祉サービスのアプローチによって救援活動を中心に行うもので、物質的な不足を補う役割をはたすものである。「第一世代」が外部から物質的支援をすることによって急場をしのぐことに主眼が置かれていたのに対して、「第二世代のNGO」は地域住民が外部に頼らず、自立的な生活環境を整備していくための支援に重点を置くようになる。「第三世代のNGO」は、地域住民による発展に持続性を持たせるためのシステム化/制度化を推進するものとして

いる。

更に、第一世代及び第二世代のNGOはコミュニティー・レベルで活動していたが、地域での個々の開発プロジェクトが持続性を獲得するには国の政策レベルでの調整作用が不可欠であるとの見解から、「第三世代のNGO」は調査研究を行い、政府やその他の公的機関に働きかけるなど交渉活動によって影響を及ぼし、援助についても仲介者としての役割を果たすNGOを指すとしている。このことは、地域住民がNGOという新たなチャンネルを通じて、自分達の生活に大きな影響を与える開発政策についてより直接的に発言する機会を得ることになる。

デビット・コーテンは各世代の開発戦略を、第二世代、第三世代のNGOが前世代の戦略の経験を踏まえて、その弱点を補うかたちで活動内容を展開し、発展させてきたことをまとめている。しかし、NGOの新たな開発戦略は前世代の開発戦略に単に入れ替わる性格のものではなく、それぞ

れの世代の機能は様々な開発プロジェクトの様々な段階に応じて求められるものである。すなわち、難民や自然災害の被害者のように緊急措置を必要とするもの、あるいは農村開発の初期段階に関しては「第一世代のNGO」がその役割を果たし、農村開発など地域社会開発については「第二世代のNGO」、また、住民を取り巻く環境の整備などについては「第三世代のNGO」が効果を発揮すると考えられる。

デビット・コーテンの考え方はこれまでのNGOを本拠地あるいは活動分野による類型よりも、地域社会でのNGOの役割に視点を置いて、開発の局面に沿ってNGOがどのように活躍しているかという機能的側面からNGOを捉えていると言える。しかし、デビット・コーテンはNGOの3つの開発戦略の変遷をまとめたのであり、NGOの類型化を行なったものではない。従って、機能的類型化として参考となる分類方法ではあるが、NGOは必ずしも第一世代から第二世代へ移り変わるものではなく、各世代の中でも求められる機能によって更に細分化が可能であることから、機能別類型化のための改善点は残されていると言える。

2. 3 開発理論の変遷とNGOの機能の多様性

本節では、開発理論の変遷を辿ることによって開発のプロセスにおけるNGOの機能の変化とその限界を概観する。

1960年代から70年代に主流であった開発理論は、経済成長を最優先させることによって、その効果が国民一人一人にトリックル・ダウンすると考えられ、開発が実施されてきた。この戦略は東南アジアを中心に高い経済成長をもたらしたが、開発の効果は必ずしも各階層あるいは国民一人一人に均等には発現せず、国際的、国内的な産業間、地域間、階層間格差をより拡大させたという構造的な矛盾を露呈した。そして70年代末から、単に経済のパイを大きくさせるだけではなく、それが公正に分配される仕組み（growth with equity, equitable development）を開発政策に組み込んでいく必要性が認められた。しかしBHNアプローチも含めて基本的にそれまでの援助では、資金、技術、施設などの資源を行政機構あるいはNGOを通じて上から下へ流すというサービス・デリバリー型のアプローチが取られてきた。このサービス・デリバリーによるアプローチでは、多くの途上国の抱える行政機構の官僚主義による硬直化、実施能力の不足といった問題のために十分な効果がみられず、このアプローチを疑問視する声が高まった。すなわち、NGOにとってもサービス・デリバリー型のアプローチのみでは、援助の最終受益者である途上国住民に資源を行き渡らせることや、住民のニーズを十分に反映することが困難であり、受益者が能動的にプロジェクトに関わらなければ、現地側の自助努力が行われ難く、援助終了後のプロジェクトの効果の持続性、さらには開発全体の持続性を確保することが困難であることが指摘されるようになった。

このような議論から、このような「上からのアプローチ」に対して、地域住民が自立的に生活の向上を図ることを中心にすえた「もう一つの開発（Alternative Development）」といわれるアプローチが注目された。地域住民に資源、サービスなどを供与することによって問題解決を図るという考え方から、単に資源を供与することに終らずに、さらに地域社会が資源を自立的に管理運営できるような能力形成の必要性へと発展した。つまり、地域社会の能力形成のためには、途上国政府機関、開発援助機関、あるいはNGOなどがそれぞれ地域住民と協議、協調して開発を推進できるような、開発のパートナーシップの関係を築くことが不可欠であると考えられるようになった。

開発理論におけるこのような変遷の中で、NGOの機能も次のような多様化をみせてきたのであ

る。つまり、(1)従来のような、政府機関や援助機関による資源・サービスの供与において、これらの機関が対象とする行政単位以下の自然村などの集落レベルにまで入り、資源・サービスを広く住民に行き渡らせることができるといった機能のみならず、(2)住民との間に信頼関係を築いて、住民とともに生活状況を細部に互って調査し、把握する機能、さらには(3)地域住民が自主的に資源の運営管理を行うために、その地域にどのような利害が存在し、その利害の調整をどのように行い、利益を獲得するにはどのような方法があるかを考えていけるように、住民の意識化を図ること、あるいは住民組織の形成を支援する機能に広がってきている。

このようにNGOはそれぞれの財政的、組織的規模が多様であるのみならず、開発プロセスの中で求められる役割の多様化に伴い、それらが保有する技術、経験、資金、地域社会に関する情報収集面での能力・機能も様々である。このため、NGOに対する理解を深めるためには、単に組織形態別の視点からNGOを把握するのみならず、機能別の視点からNGOを分類し、NGOの技術、経験を把握することが求められているのである。なかでも、持続的な開発に資するような地域社会の能力形成、組織形成に関わる機能に注目することが重要になってきているのである。

地域社会の開発を促進していくためには、様々な開発を担う機関及び組織が相互に補強、補完しあうプロセスが求められる。このことからJICAにとってもNGOとの連携の必要性は、特に地域社会の開発にあたっての参加型アプローチの推進にあるのであり、開発の進展に伴い開発組織に求められる機能、役割の変化に応じて、戦略的にNGOの専門性を活かすように組み込んでいくことが求められる。

第3章 参加型開発プロジェクトにおけるNGOの位置付け及び活動事例分析

本章では、JICAとNGOとの連携の可能性を探るにあたり、NGOの支援活動が最も必要かつ有効だと思われる、参加型開発プロジェクトを事例にとって考えてみる。NGOのなかにも得意とする活動領域や分野、経験蓄積の度合いは様々に異なっており、参加型開発プロジェクトにおいて発揮されうるNGOの役割と特性を、機能別に十分に把握した上で、JICAとしての連携対象を決定していく必要がある。

本章では、まず第1節で参加型開発の概念を整理し、参加型開発が進展する際に必要となる3要素（資源、組織、規範）とその3要素の提供、供与に関わる、途上国の政府機関、NGO、援助ドナー機関といった諸開発組織、機関の相互補完関係について取りまとめる。さらに第2節では参加型開発プロジェクトがどのように展開され、地域住民の力量形成が成果としていかに実現されたかといったプロセスにおいて、NGOの果たした機能を評価する手法を検討してみることとする。第3節では特にNGO活動の面で豊富な経験を有するフィリピンの参加型開発の事例に基づき、第2節の手法を用いてNGOの機能を評価する。最後に第4節で援助ドナー機関とNGOとの関わり方を整理してみる。

3.1 参加型開発の基本的概念

3.1.1 「地域社会の開発」と参加型開発のアプローチ

第2章3節で触れたように、従来の「近代開発論」の開発戦略に対する異議申立ての形で新しい諸理論（従属論、環境開発論、BHN開発論、解放論、内発的発展論）が展開されてきている訳であるが、その一つとして参加型開発が位置付けられる。開発理論の変遷にしたがい、地域社会レベルの貧困撲滅、生計向上、環境保全等の課題への取組みにおいても、資源やサービス等を提供して問題の解決を目指すものから、上記の課題に対し地域社会そのものが自立的に取り組んでいくための社会的能力及び制度・メカニズムを形成していくこと、すなわち地域社会の開発を目指すものに移行しつつある。つまり地域社会を開発の主体において、地域社会において資源やサービスを自立的に管理運営する協議メカニズムの構築及び管理運営能力形成が行われることが必要だと考えられるようになってきている。この点が従来の「地域の社会開発」の考え方と「地域社会の開発」の概念との明確な違いであり、参加型開発のアプローチはこのような「地域社会の開発（能力形成）」という目的を達成するための最も有効なアプローチの一つとして、貧困撲滅、生計向上、環境保全といった領域で採用されるようになってきた。

3.1.2 参加型開発と開発の3要素：資源、組織、規範

開発能力と制度・メカニズムを備えた開発主体としての地域社会を育てていくことは、極めて複雑かつ困難なプロセスである。従来のアプローチでは問題解決のためには資源、サービス供与が中心で、それらを適切に管理運用してゆく社会的能力及び制度・メカニズムの形成とそのプロセスは十分に重視されてこなかった。しかしながら、開発プロジェクトの意図する目標を達成し、その成果を維持していくためには、地域社会が持続的発展を担っていけるような開発主体となり、独自の

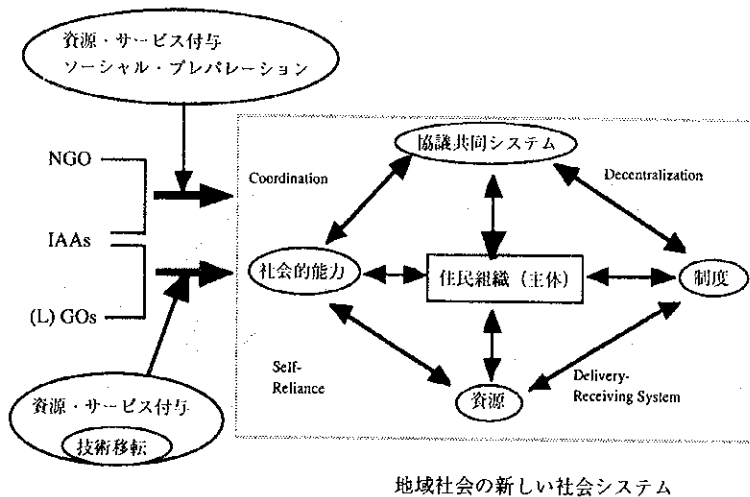
開発能力や、組織としての制度・メカニズムを形成していくことが必要である。こうした能力や制度・メカニズムの形成とそのプロセスの進展のためには、次の3つの要素が存在し、またそれらが一定の組織原理に基づいて均衡関係にあることが不可欠である。

3つの要素とは、目的達成のために動員されるべき物的、人的、資金/技術的「資源」、それを適宜運用していく主体としての「組織」、また目的達成に向けてその組織の活動を律していくための「規範」である。地域社会が自立的な開発主体として育っていくためには、これらの3つの要素が共同原理のもとに総合的に満たされることが基本的前提として考えられるべきであり、これらの提供、形成支援にあたっては、当該地域社会に固有な要素間均衡を十分理解した上で、地域住民の側との協議によって、戦略的なアプローチを選択していくことが重要である。

3.1.3 参加型開発プロジェクトの目標

参加型開発プロジェクトの目標は、短期的にはそのプロジェクトの「社会的受容性」と「実現性」を高めることであるが、中長期的には、プロジェクトの「持続性」を、「参加」プロセスを通じて地域社会に内在化させていくことである。後者のための基本的要件は、地域社会における上述の開発の3要素（資源、組織、規範）の提供、形成に関わる諸機関・組織、すなわち地域住民、N G O、政府機関、並びに援助ドナー機関の間の相互的な補完関係である。これらの諸組織の活動を通じて十分な資源の充足と諸主体間の相互協議メカニズムが整備され、これらが地域社会の能力の形成と制度・メカニズムの確立に向けて有機的に連動したとき、地域社会が開発主体として自立的な活動を持続的に展開するための「新たな社会システム」を獲得しえると考えられる（図3-1）。

図3-1 参加型開発プロジェクトによる地域社会の新しい社会システムの形成



(略語)

(L)GOs: 途上国の地方レベルの政府機関
IAAs: 海外の援助ドナー機関

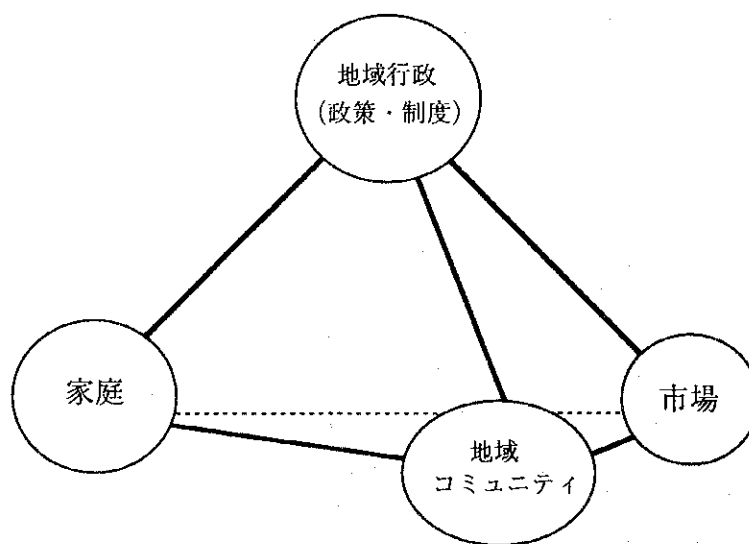
地域社会におけるプロジェクト自体の自立的な持続性を確立していくためには、参加型開発にかかわる諸組織がどういった側面で相互に補完補強しあい、結果として均衡のとれた機能的システムを創出していくかといった点が焦点となる。このような諸組織間の相互補完の関係が構築されることで、地域社会が開発主体として住民の意識化と組織化を図り、資源の自立的な管理運営能力、対外交渉能力を身につけていくことが重要である。NGOとの協力関係を形成する必要性は、まさにこのような参加型のプロジェクトの展開に長じたNGOの経験、ノウハウの蓄積活用にある。

3.1.4 参加型開発に影響を与える要因

参加型アプローチによって地域社会の開発を考えていく際には、開発の3要素（資源、組織、規範）の充足や、地域社会の開発主体としての能力と制度・メカニズムの形成を促進ないしは制約する二つの要因を考慮しておく必要がある。

一つの要因は、(1)開発プロジェクトの展開に必要な資源が誰によってどういった経路で投入利用されるのかという点である。すなわち政策、制度を通じて政府から直接投入されるのか、市場を介して間接的に提供されるのか、または地域社会において固有の伝統的メカニズムを通じて配分されるのかといったいずれの経路なのか、またはそれらの組み合わせなのかということである（図3-2）。すなわち、プロジェクトによってどの経路を用いるか、地域社会の能力や制度・メカニズムの形成状況に応じてどの経路のどのような改善、改良を図るかといった戦略的な計画が必要となってくる。

図3-2 開発プロジェクトの展開に必要な資源の投入経路



二つめは、(2)誰が適切な資源の配分、供与を行い、どのような組織がその運営管理にあたるのか、そのためにどのような組織と組織間の連関が形成されるべきかという点である。参加型開発のプロジェクトの展開プロセスにおいて、いずれの開発組織が資源、組織、規範のうちのどの開発要素の充足に主導的役割を持つべきかという点に関わってくる。例えば、途上国政府や海外の援助ド

ナー機関は資源（物的資源や技術）を十分に有していても、地域社会に伝統的に存在する資源運営メカニズムや運営能力を把握して、必要に応じて適切な資源を適時に提供する点においては、現地NGOの経験ノウハウには及ばない。また、個々の現地NGOは地域の諸状況に精通し、地域住民を意識化、組織化し、開発プロジェクトの形成、実施に向けて住民を動員していくことには長じていても、提供しうる資源の側面には限界がある。すなわち、参加型の地域社会の開発プロジェクトを効果的、効率的に進めていくためには、上述したような、開発に影響を与える二つの要因に関わる諸組織間の連関性とそれぞれの優位性を勘案しつつ、最も効果的な選択・連携（ベストミックス）が行われることが必要である。

3. 2 参加型開発プロジェクトの分析枠組み

前節で述べたような参加型開発プロジェクトにおける、資源、組織、規範という3つの開発要素の充足形態と、それが開発成果にもたらした効果を相互連関的に把握するための分析枠組みを検討する。後者の開発成果の評価にあたっては、地域社会全体というよりは主に開発プロジェクトが直接の対象とする「地域住民の能力形成」を判断基準として用いている。

まず、プロジェクト全体としての開発3要素の充足の静態分析として、どのような共同関係によって、どの開発機関・組織から何が提供され、補完、補強されているを把握することから始める。マトリックス1（表3-1）では、縦軸にプロジェクトにかかわる機関・組織（NGO、途上国政府機関、及び援助ドナー機関）を、横軸にそれらの行為対象である開発要素をとっている。

表3-1 プログラム内での開発の3要素のあり方（静態分析）：マトリックス1

	資源	組織	規範
NGO			
GOs			
IAAs			

NGO： Non - Government Organizations

GOs： Government Organizations

IAAs： International Aid Agencies

さらに動的分析として、各アクターによる開発要素の投入をプロジェクトのサイクル、すなわち事前の社会調査、計画、実施、評価に沿って、各サイクルにおいて誰が何を投入していくことでプロジェクト展開を可能ならしめたかを把握することが必要である。マトリックス2（表3-2）では、縦軸に開発要素を、横軸にプロジェクトサイクルを設定している。プロジェクトの展開プロセスにおける諸機関・組織の関与とその相互連関、並びにこれらの機関・組織が地域住民に対していかなる経験的教育の機会を提供しえたかを理解することができる。

表3-2 プログラム/プロジェクト・サイクルにおける3要素の充足（動態分析）
：マトリックス2

プロジェクト・ サイクル		社会調査	計画	実施	評価
		資源	物		
	人				
	資金/技術/情報				
	組織				
	規範				

参加型開発プロジェクトを進めていくためにカウンターパートとしてのNGOを選択していくためには、それぞれのNGOが得意とする活動領域や分野、経験蓄積の度合いを十分に把握し、プロジェクト展開の段階及びその必要性に応じて、的確な機能的選択を行う必要がある。例えば、技術普及から、住民の意識化、組織化、あるいは緊急援助から教育訓練まで様々な得意領域または経験を持ったNGOが存在する。マトリックス3（表3-3）はNGOの様々な特性や機能について、開発要素やプロジェクトサイクルとの関連において把握しようとするものである。

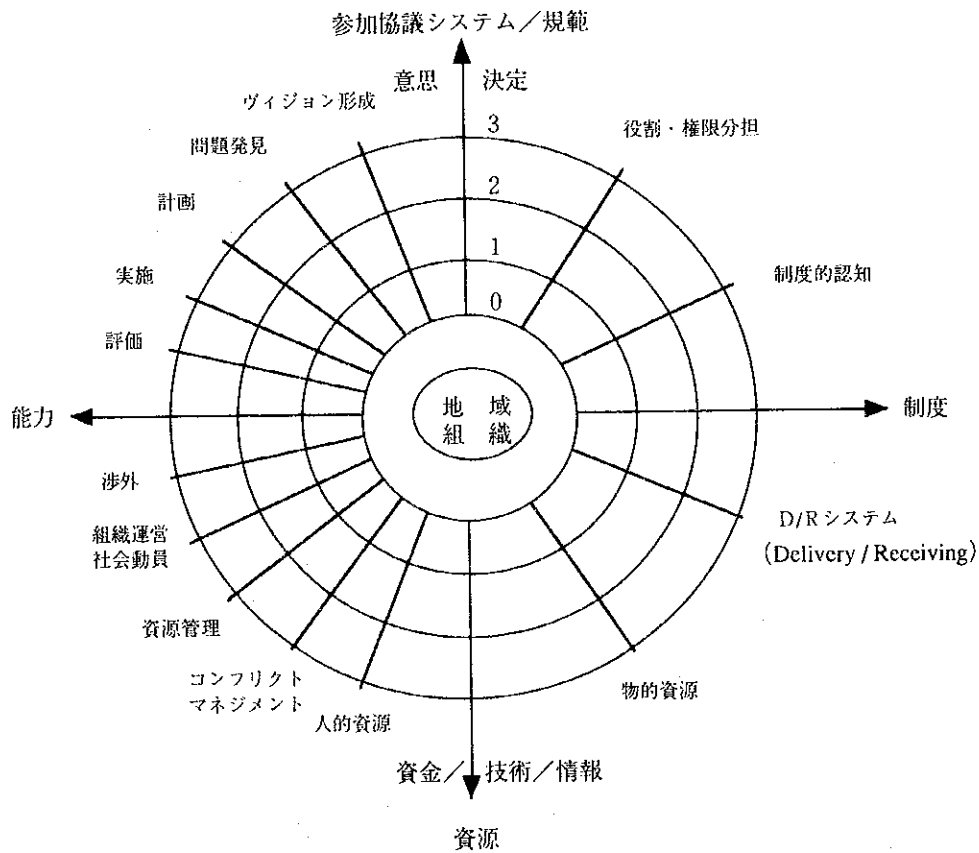
表3-3 NGOの経験的能力：マトリックス3

活動対象領域： _____（例えば、農業技術普及、社会林業、保健・医療、基礎教育など）

	資源			組織			規範		
	資材供与	技術トレーニング	資金・情報提供	組織形成	リーダーシップ・トレーニング	運営・管理トレーニング	意識化	規範形成トレーニング	アドボカシー・キャンペーン
社会調査									
計画									
実施									
評価									

参加型開発プロジェクトの目的達成度を図る基準としては、その持続性の達成度、すなわち開発を持続的に進めうる地域住民の能力形成と制度・組織整備の達成の視点から考えることができる。第1節で述べた「新たな社会システム」構築のための資源、能力、参加協議システム、制度化の諸側面の達成度を以下の指標に基づいて判定し、それらを蜘蛛の巣モデル（図3-3）に数値化表示することを試みる。なお、数値化のための判断指標については、その正確さの追求が今後の課題となろう。

図3-3 「参加型開発」の目的達成度：蜘蛛の巣モデル



囲み1 参加型開発プロジェクトの目的達成度を図る基準指標

4つの側面	基準
(1) 資源側面 a. 物的資源 b. 人的資源 c. 資金・情報・技術	0：無／全面的に外部に依存 1：一定度存在、多くは外部に依存 2：部分的に外部に依存 3：十分に存在している
(2) 能力側面 1) 計画実施能力 a. 問題発見 b. 計画 c. 実施 d. 評価 2) 管理運営能力 a. 渉外・交渉 b. 組織運営／社会動員 c. 資源管理 d. コンフリクト／マネジメント	0：無／全面的な外部サポートが必要 1：ある程度形成されているが依然として多くの外部サポートが必要である 2：部分的な外部サポートがあれば対応できる 3：十分に自立的な能力を内在化させている
(3) 参加協議システム側面 a. 開発ビジョン形成 開発プログラム形成 b. 意志決定 c. 役割・権限・責任分担	0：住民の参加は全く無し 1：名目的な参加枠組みのみ 2：一定度（部分的）の住民参加のみ実現 3：全面的に住民参加が実現されている
(4) 制度化側面 a. 資源のD/R(注)システム b. 制度的認知	0：外部組織との関連を持たない 1：NGOとのみ関連を持つ 2：NGO／政府機関と関連を持つ 3：政府組織・制度の一部を構成する
(注) D/R=Delivery/Receiving	

3.3 事例分析

ここでは第2節で述べた、開発プロジェクトの3要素の充足形態把握のための静態分析及び動態分析、及びそれに関わるNGOの経験的能力の把握、参加型地域社会開発としての目的達成度分析の枠組みに基づいて、ここではアジア諸国の中でもNGO活動経験の豊かなフィリピンの具体的事例をもとに事例分析を試みた。

ここで取り上げるUMSS(The Ugnayang Magsasaka Ng San Simon)の事例は、地域レベルで活動するNGOであるUMSSの活動を中心として、政府/民間金融機関並びに海外の開発援助機関の多面的な協力のもとで20年の歳月をかけて、地域社会の自立的な開発能力を形成していくプロセスを描いたものである。以下に事例要約及び事例分析結果を示す。

なお、本調査研究ではUMSSの事例のほか、フィリピンのSEHRDEP(Servus Human Resource Development Programme)の事例分析も行った。SEHRDEPの事例及び分析結果については、巻末の資料編に掲載したのであわせて参照されたい。

3.3.1 The Ugnayang Magsasaka Ng San Simon (UMSS)の事例要約

この事例は、地域の自立に向けて自助努力を重ねる稲作農民の苦闘、それを支援する教会系地域NGOの支援戦略ならびにUSAID等の外部支援組織による開発援助のプロセスを紹介するものである。

(1) 背景

サン・シモンは中部ルソン、パンパンガ州のカンダバ湿地に位置し、幾つかの稲作農村で構成される町である。この地は、古くより農民運動の中心地の一つであり、先の戦争中は日本占領軍に対するゲリラ闘争が激しく展開された歴史を持つ。戦後もフク団の反政府武力闘争の舞台となる等、フィリピン農村の前近代的な社会矛盾を体現した地域柄をその特徴としている。

1972年、当時の政府は米の自給達成を目的としてマサガナ99プログラムを導入し、そのための農村金融の受け皿としてサマハン・ナヨン協同組合を全国的に組織した。サン・シモンでもサン・ミゲル農民組合が中心となり同プログラムの資金貸付を受けたが、多くの農民は資金返済を実行しなかった。そのために公的資金融資の道を絶たれ、加えて73年の洪水により農民の多くは極めて深刻な打撃を被るに至った。その結果、農民はMRMF(Mother Rosa Memorial Foundation)に復興援助を求めたのであった。

MRMFは、1966年に設立されたカトリック系の慈善団体である。アサンプシオン女学校をその母体とし、同地域の農民師弟の教育ならびに種々の救援活動を幅広く行ってきた。農民の援助依頼を受けて、MRMFはサンタ・モニカ地区を対象に養豚と家禽類飼育のために運転資金を提供するが、農民側の未熟な技術と組織力の不足でプロジェクトを維持できず結局失敗に終わってし

まった。しかし、MRMFはこの苦い経験から「農民の長期的・持続的な生活向上には単なる経済的援助だけでは不十分であり、彼らの自立性・自助努力を高める適切な教育訓練と組織化が必要である」という教訓を引き出した。

(2) 組織形成と社会学習過程：第1期／1973-77年

この教訓に基づいて、MRMFとサン・シモン農民はSSIRD P (San Simon Integrated Rural Development Programme) の策定に取り掛かる。このプログラムはその目的に、組合や組織作りを通じて農民の経済生産性の拡大を図り、住民参加の促進と問題解決能力の育成を目指した人的資源開発によって生活の質的向上を追求することを掲げていた。そこでは、人間生活を社会・経済・文化・精神に基づく包括的営みと捉え、地域社会との関連において人間の総合的開発を目指すことが基本理念として置かれていた。これらを実現してゆく具体的手だてとして、参加・協力 (Saupan)、回想・自助努力 (Balik-Diwa) ならびに 分かち合い・連帯責任 (Damayan) が導入された。協力については、先ず組織化を参加による問題の共同解決能力育成のための前提として位置づけ、回想はプロジェクトの事後評価手段として活用され、また分かち合いは5名位の小グループ形成とその連帯責任の強化として展開された。したがって、プログラムは従来の青写真型のものではなく、達成目標と簡単な運営管理方針が示すだけの「農民組織の形成および社会的学習過程」に重点が置かれたものであった。

MRMFは、この構想をサン・ミゲル地区で農民への銀行融資保証として実験的に開始した。先の、マサガナ資金の未返済により公的融資の道を閉ざされた農民を対象に、MRMF理事が保証人となって銀行からの融資を引き出した。2年がかりで農民は融資を完済したものの、こうした動きを快く思わない高利貸しは様々な手段に訴えて農民の生産活動を妨害し、特に灌漑ポンプの操作によって作物を枯死せしめ、農民の信用を落とすためであった。これに対し、MRMFは灌漑ポンプを高利貸しより買取りそれを農民へ貸与した。それに先立ち、農民の灌漑施設の自主管理体制を確立するためにはその組織化が不可欠との認識から、P B S P (Philippine Business for Social Progress) に委託してチームワークづくり、自己認識、簿記等の研修をサン・ミゲル農民に実施した。

農民はSMR I S A (San Miguel Riverside Irrigators' Service Association) を33名の有志で組織し、協力・回想・分かち合いに基づいた灌漑組合運営を展開した。強固な組織と自己管理運営の訓練により、農民達は収穫量を倍増させ銀行に対する借金も完済してみせたのであった。この経験は近隣地区の農民にも波及し、76年には同様の灌漑水利組合がMRMFの財政支援を受けて新たに2つ形成された。また、SMR I S Aの構成員のうち11名が本格的なリーダーシップ訓練を受け、自立的な組織運営管理能力ならびに農業技術をより高めていった。

(3) 地域組織への成長：第2期／1978-85年

地区レベルにおける組織化の進展に伴い、組織相互間における共同活動、意見交換、問題の共同解決への取り組みが頻繁に行われるようになってきた。共通の課題であったのは生産資金の銀行からの借入れであるが、農民組織の対銀行信用を維持するために組織連合を組むことがリーダー達の

間で合意された。その結果、サン・シモンの近隣5地区の組織で、1978年にUMSS (Ugnayang Magsasaka Ng San Simon) が結成されたのである。

UMSSは、途中で一組織の脱落を経験しながらも、着実に発展していった。灌漑ポンプの水利管理活動を中心に、生産資金融資の側面でもPBSPやLBP (Land Bank of the Philippines) から財政支援を受けて規模的にも拡大し、制度的にもより強固な関係が築かれていった。しかも、分かち合い (Damayan) 規範に支えられて個々の農民が確実に責任を全うしたために、融資資金返済率は常に100%を維持していたのであった。こうした実績により、銀行といった制度金融の利用を確実にし高利貸しの支配から脱却しただけでなく、LBPからは年利15%、完済時には3%の払い戻しという優遇レートの獲得にも成功している。更に、農民は各地区の灌漑施設管理を完全に自らのものとして実施し、新型ポンプの購入による使用料の差額は全てUMSSの資本積立金として共同資産の充実に向けられていった。また、UMSSはその活動を肥料・除草剤・殺虫剤といった生産投入物の共同購入にも拡大していく。こうした中で、活動の基本単位であるDamayan組織も当初の融資の連帯責任のためのものから、農作業計画、予算の協議・策定、灌漑水路修繕等の計画実施単位に変質・発展を遂げていくのである。

灌漑施設の自己管理や共同購入において成功を納めた農民は、更に流通における高利貸し支配からの脱却を図るために自らの精米所の設立と米倉庫の建設を検討し始める。土地については、自己資金でサン・ホセ地区に1200平方キロを16.5万ペソで購入し、上物の建設費についてはMRMFに協力を依頼した。MRMFはこの計画を外部開発援助団体に取り次ぎ、その結果、西ドイツのMiserior基金からは倉庫建設用に110万ペソ (年利3%) が、CRS (Catholic Relief Services) からは精米機・乾燥機用に66万ペソが提供された。これらの資金を得て、UMSSは構成農民の労働奉仕で計画を実行に移したのである。そして、これらの完成を機に、UMWRI (Ugnayang Magsasaka Warehouse and Rice-Mill, Inc) がUMSSの関連外部組織として形成され、それらの維持管理に責任を持つことになった。創業当初は比較的順調な経営で農民の利益に奉仕できたものの、85年に至るとUMWRIの経営は倉庫業・精米事業の低利潤率のために次第に逼迫して行き、米の買入れ価格も仲買人価格との連動を余儀なくされる。精米業は特に旧式機械の性能上の制約から規模の経済を達成することができず、既存の仲買人に依存することとなった。

こうした活動と平行して、UMSSはサン・シモン地区で4つの女性グループの組織化を進め、ボランティアによる保健・栄養委員会を設立して独自の生活改善運動を展開していった。女性達は、MRMFの仲介でCCFより (Children's Christian Fund) 財政援助を得て、様々なプロジェクトを起こし、併せて各種のセミナーを開催していった。このように、UMSSの活動は各セクター分野に拡大したのみでなく「地域」を基礎とした開発の方向性を鮮明に打ち出して行ったのである。

(4) 自立的地域集団への成長：第3期／1986年—現在

1977年よりMRMFは農民にリーダーシップ訓練を施し、地域住民の間に自立的な指導者を育成することに取り組んできていた。その後もMRMFとUMSSは共同してより農民のニーズに

合致した訓練プログラムの開発に努力を重ねた。その結果、81年にはCOVP (Community Development Volunteers Programme) を開始し、FEED (Foundation for Educational Evolution and Development) の支援を得てUFTC (Ugnayan Farmers Training Center) を建設、MRMFスタッフとUMSS農業指導員が共同でその運営に当たった。

UFTCは、サン・シモンのみならず近隣の地域でも組織化訓練を実施し、また女性・土地無し労働者等の人々もその訓練対象に加え、86年にはUMSSのメンバー地区のみならず他の14地区へとその活動領域を拡大した。また、UFTCの運営をUMSS農民に移管するための訓練も拡大強化され、MRMFの専門家の指導でプログラム計画の策定、指導者育成に関する技術指導がなされ段階的に農民に管理運営業務を引き継いでいった。86年には、UFTCは完全にUMSS農民によって管理運営されるに至る。こうして、UFTCの農民自身による指導訓練は近隣諸州を初めフィリピン各地の農民組織から要請を受けるようになり、89年にはその事業規模は6州71市町村にまで拡大されていた。

1986年、UMWRIはNFA (National Food Authority) のケダン資金計画の有資格組織に認定され、89年までに約250万ペソの資金借入れを行い、農民からの米買取り事業を再び安定化させた。また、1987年にはUSAIDの支援を得てUMSSは銀行等の制度金融を利用できない貧しい農民のみを対象とした資金貸付窓口をサン・シモンに開設し、資金の提供と共に組織化と独自の規範の確立を働きかけた。87-88会計年度にはUSAIDの無償資金200万ペソが市中金利でこの窓口を通じて融資された。この過程で、地域に農民組合、女性グループ、土地無し小作農等の7つのセクター代表で構成されるBLCs (Barrio Livelihood Councils) が創られ、プロジェクト・プロポーザルの取りまとめがなされた。提出されたプロポーザルは同セクター代表者で構成されるUMSS委員会によって査定され承認された。更に、農業省の専門家を中心とした経営支援グループをUMSS内部に設け、資金融資の対象となった各生計プロジェクトに適切な指導助言を与えていったのである。その結果、極めて高い成功率を示し融資返済は順調になされたのであった。92年には、TLRCやPDBといったUSAID以外の資金源も増え、その貸付資金総額は1000万ペソを越えるに至った。また、こうした活動の拡大を反映して、UMSSの構成も22の農民組織と8の女性グループからなる813名という規模に達したのである。

これらの他にもUMSSは、LBP (Land Bank of the Philippines) の融資を得て農業用品購買協同組合事業に乗り出し、単なる共同購入からUMSS自身が御売業者として地域農民の利益に貢献するようにもなってきた。また、同州の環境汚染問題についても地域住民を組織動員して公害企業と交渉を重ね改善を引き出す等、地域における中心的住民組織としての役割を果たしつつある。

3.3.2 UMSSの事例分析

ここでは、上記の事例を、先に前節3.2「参加型開発プロジェクトの分析枠組み」において検討・紹介した基本的枠組みを用いて分析し、持続的開発の基礎となる地域社会の開発能力形成に対し、海外の開発援助機関ならびにNGOが如何なる方法・アプローチをもって貢献し得るかを検討する。但し、今回取り上げることとなった事例は、必ずしも当初意図したようにプロジェクトそのものの実施プロセスに焦点を当てたものではない。そのため、準備した分析枠組みの全てを活用で

きた訳ではなく、行間から読み取り当て埋めてゆく方法を採らざるを得なかったことを予めお断りしておきたい。然し、そのことは本研究の意図目的を削ぐようなものでは決してなく、むしろ地域社会への取り組みのあり方がより明確となったと考えられる。

UMSSの事例は、地域NGOを中心とした政府/民間金融機関ならびに海外の開発援助機関の多面的協力の下で、20年の年月をかけながら自律的な開発能力を備えた地域社会組織を形成していったプロセスを描いたものであった。他のアジア諸国と比較してもフィリピンはこうしたNGOと政府・民間・海外の開発援助機関との共同実施プロジェクトの経験を数多く有しているが、この事例くらい地域社会の開発主体形成に成功したものは稀であると言っても決して過言ではない。活動の内容から、先に第2章で取り上げたようなD. コーテンの組織の発展モデルに依拠して全体の期間を3期に分類し、それを可能にした背景要因とその成果を以下に分析してみる。

(1) 開発3要素の充足状況

マトリックス1・1(表3-4)は、この事例全体において、開発3要素が誰によってどのように充足されていったかを把握したものである。更に、横軸の欄外には各主体による貢献内容が、また縦軸欄外にはそれらの成果として地域社会組織に何が蓄積されて行ったかが示されている。

表3-4 UMSS事例における開発3要素の充足説明：マトリックス1・1

	資源	組織	規範	貢献形態
NGOs	(1)MRMF(灌漑ポンプ) PBSP(簿記トレーニング)	MRMF(Saupan) PBSP(チームワーク・トレーニング)	MRMF (Damayan,Balik-Diwa Saupan) PBSP (自己認識トレーニング)	資材・資金・技術 供与
	(2)PBSP(生産資金) CRS(精米・乾燥材用資金) CCF(女性プロジェクト資金)	MRMF(リーダーシップ・トレーニング) FEED(CO・トレーニング)	MRMF (Damayan,Balik-Diwa Saupan)	組織形成
	(3)PBSP(融資資金) MRMF(計画技術トレーニング)	MRMF(リーダーシップ・トレーニング)	MRMF (Damayan,Balik-Diwa Saupan)	規範形成・強化
民間企業	(1) —	—	—	資金供与
	(2)LBP(生産資金)			
	(3)TLRC (融資資金)			
GOs	(1) —	—	—	資金/技術 供与
	(2) —			
	(3)NFA(ケダシ資金) DA(経営技術)			
IAAs	(1) —	—	—	資金供与
	(2)Miscior基金(倉庫建設用資金)			
	(3)USAID(無償融資資金)			
POs (成果)	(1)灌漑用ポンプ施設	SMRISA	Damayan(分ちあい・連帯責任) Saupan(参加・協力) Balik-Diwa(回想・自助努力)	
	(2)精米所・貯蔵倉庫及び用地 精米・乾燥機械 UMSS 共同基金 トレーニング・センター(UFTC)	UMSS UMWRI、UFTC 7セクター・グループ(女性・貧農等)		
	(3)組織管理及び経営技術 プロジェクト計画管理技術	BLCs		

(注)：POs=People's Organizations

このマトリックスから以下の事柄が明確に読み取れる。

- 1) 先ず、第1期の組織形成と社会学習過程においては、MRMF/PBSPといったNGOが資源・組織・規範の3側面全てにおいて関与し、地域社会に基本的なソーシャル・プレバレーションを実施している。
特に、小規模な資源提供（灌漑ポンプ）をエントリー・ポイントとしてその管理運営のための規範並びに組織形成のためのトレーニングに重点が置かれている。
- 2) 民間金融機関（LBP、TLRC）、政府機関（NFA、DA）、海外の開発援助機関（Miseri基金、USAID）が関与し始めるのは、第2期の地域組織への成長の段階からであり、その方法は専ら資源（資金、専門技術）の提供に集中している。一方、規範の形成ならびに組織の育成強化は引続きNGOがその任を担っている。
- 3) 第2および第3期に上記諸機関によって提供された資金は、地域住民組織が、灌漑組織といったセクター活動から地域内部における他のセクター領域への活動拡大、および近隣地域への諸活動の拡大展開に極めて重要な役割を果たしている。これらは、NGOの負担能力を越える資源需要を満たしていく意味において欠くことのできない貢献である。
- 4) こうした外部資源の効果的投入は、それを適切に受領し管理運営できる受け皿（地域住民組織およびそれをサポートするNGO）の存在があって初めて可能となる。この点で、NGOが全期間に亘って進めてきた組織形成と規範の内在化は資源供与の前提として極めて重要な事柄である。
- 5) これらの結果、サン・シモンを中心とした地域住民組織は、様々な諸資源（灌漑ポンプ、精米所、貯蔵倉庫、施設用地、精米・乾燥機、訓練センター、共同基金ならびに組織管理運営の諸技術）を共有資源として獲得し、またそれらの運営管理に必要な機能的諸組織（SMRISA/UMSS/UMWRI/諸セクター・グループ/BLCs）を各々の活動に応じて段階的に発展させて来た。また、そうしたプロセスにおいて常に規範（参加/共同/連帯責任/自助努力/分かちあい）を強化し、全体として資源・組織・規範を充足させつつ自律的な地域社会組織を形成してきたと言える。

(2) プロジェクト・サイクルにおける3要素の充足

先にも指摘した通り、プロジェクトそのものとして把握できないため、比較的その側面が見え易い部分を抽出検討した。即ち、第2期におけるUMSSの精米所・貯蔵倉庫建設がそれであり、マトリックス1・2（表3-5）はそのプロセスにおける住民組織/NGO/海外の開発援助機関の開発3要素充足への関わりのあり方を示している。

表3-5 UMSS事例におけるプロジェクト・サイクルにおける3要素の充足：

マトリックス1・2

プロジェクト・ サイクル	社会調査	計画	実施	評価
物	—	—	UMSS Members(資材)	—
資源 人	UMSS Members [参加による技術移転]	UMSS Members (参加による技術移転)	UMSS Members(労働)	UMSS Members [参加による技術移転]
資金/技術/情報	MRMF(調査技術)	MRMF(計画技術)	Miserior基金(資金) CRS(資金)	MRMF(評価技術)
組織	UMSS/Damayan	UMSS/Damayan	UMSS/Damayan UMWRI	UMWRI (UMSS/Damayan)
規範	Balik-Diwa Saupan	Balik-Diwa Saupan	Balik-Diwa Saupan	Balik-Diwa Saupan

このマトリックスが示すところは以下の事柄である。

- 1) 社会調査・計画に関わっていったのは住民組織であるUMSSの構成メンバーと地域NGOのMRMFスタッフであった。資源としての調査・計画技術はMRMFが提供し、組織面においては住民組織UMSSが中心となり、協力(Saupan)・回想(Balik-Diwa)といった規範に則ってメンバーの参加(Damayan)を実現している。ここで注目すべき点は、そうした組織メンバーの参加の過程で調査・計画の技術(資源)が住民組織の側に経験的に学習移転されていることである。
- 2) 実施の段階では、社会調査・計画段階と同様に組織としてはUMSSが、規範としては協力・回想が中心となっているが、一方、資源側面において新たな機関が関与してくる。即ち、海外の開発援助機関としてのMiserior基金ならびにNGOのCRSがそれである。前者は貯蔵倉庫建設用に110万ペソ、後者は精米機・乾燥機購入資金として66万ペソを提供した。物的・人的資源としてはUMSSメンバーがDamayan規範に則って建設用資材・労働力を提供し、その結果様々な資源の統合をUMSSが組織として実現している。
- 3) 上記の実施プロセスにおいてMRMFは直接の関与を行わず、外部資金導入への側面支援ならびに計画実現への助言役に徹している。これは、ファシリテーターとしてのNGOの役割を忠実に実行していることを意味していると考えられる。また、このプロセスから精米所・貯蔵施設の管理運営に携わるUMWRIが機能組織としてUMSSから派生形成されていることは重要である。この実現に対してMRMFが同様に側面支援をしたことは十分に伺い知れることである。

- 4) 評価の段階では、新たに形成されたUMWR IとMRMFが共同で実施している。ここでも、参加共同による経験的学習により評価技術がUMWR Iに移転されていることに注目しておく必要がある。規範の側面は前者と同様である。
- 5) プロジェクト・サイクルにおける開発3要素の充足の観点から重要なのは、地域社会内外における要素資源の統合、それを実現し管理運営していく機能組織の形成、調査・計画・実施・評価に必要な諸技術の経験的育成とその地域組織への内在化ならびにそれらを支える規範の維持・深化である。

(3) NGOの経験的能力の把握

この事例では、関連した諸NGOの個々について具体的な情報が提示されている訳ではないので、当初の分析枠組みに落とし込んでその妥当性を検証することはできなかった。しかし、内容から読み取れる範囲で幾つかの知見を以下に記しておきたい。

- 1) この事例において中核的役割を果たしてきたNGOであるMRMFは極めて柔軟な対応をその特徴としている。即ち、第1期において組織形成の必要性を認識した際、それに経験を有する他のNGO（PBSP）に委託することで効果を優先し、よくありがちな組織的排他性を自ら克服している。更に引続きPBSPの協力を得て資源・組織・規範に関わる多面的トレーニングを実施しながら、地域住民の伝統的価値観や行動規範をプログラム実施のための組織・規範づくりに統合していった点も評価に値するものである。こうした柔軟性の故に、MRMF自体も経験的学習を重ね、当初の慈善団体といった枠組みを越えて開発NGOとしての経験と実績を蓄積してゆくことができたのである。それは、第2期におけるUMSSに対するリーダーシップ・トレーニングの実施、精米所・貯蔵倉庫建設における調査・計画・評価技術の指導伝播、並びに第3期のUFTC管理運営に関わる住民への訓練・委譲等に現れている。これらの背景には、住民への奉仕を第一義とするキリスト教活動理念があるが、いずれにしてもNGOとの連携共同を実施するに際して、具体的技術の有無とは別の意味でこうした組織的モラルと活動の柔軟性が考慮されるべき要素となるであろう。
- 2) 他の関連したNGOではPBSPが重要な役割を果たしている。第1期においては、資源・組織・規範の全ての側面でトレーニングを通じて地域住民の意識化、組織化ならびに技術訓練・養成に貢献した。しかし、第2期以降はその大半をMRMFに譲り、拡大する住民活動への資金的援助に回っている。また、第3期のUFTCの活動においては、コミュニティ・オーガニゼーション（CO）に経験の深いFEEDが専門のトレーニングを構成住民メンバーに実施している。これらの事柄からNGOとの連携協力において次の2点が留意されるべきことが理解できるであろう。即ち、先ず第一に、地域に根をおろし地域住民と共に活動する中核NGOと外部から側面的に必要な資源・サービスを提供できるNGOを戦略的に選択し結びあわせる必要性、そして活動の発展段階に応じて関与のあり方を軌道修正できる柔軟性である。第二には、先にも指摘したことで

はあるが、現実的なニーズに具体的に応えることのできる知識・技術・経験をもったNGO選択の重要性である。

(4) 参加型開発の目的達成度

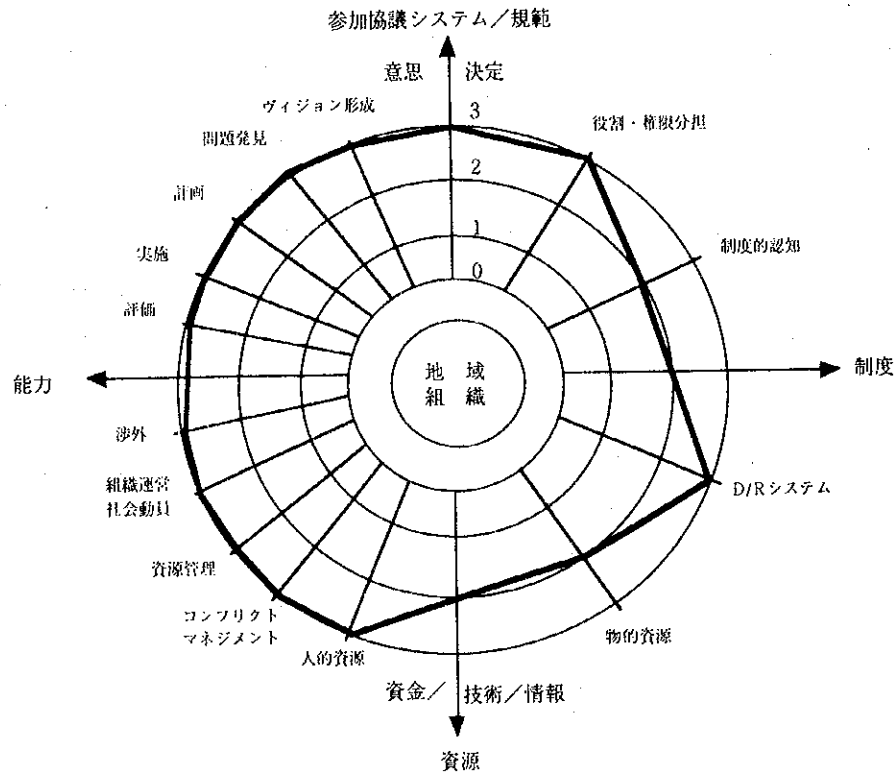
参加型開発の中長期目的である「持続的発展」のための能力形成・制度構築の視点からすると、この事例で紹介されたサン・シモンを中核とする地域住民組織は十分な成果を挙げたものと理解される。ここに形成された住民組織は単に地域住民自身のニーズを自らの力によって充足してゆくといった領域をはるかに越え、UFTCの活動に象徴される如く開発NGOとしての役割の一端を担う存在にまで成長している。

構造機能的視点から、こうした地域住民組織の成熟度を、先に示した目的達成度の判断指標の構成要件に照らして総合的に分析し、数値化してみると以下のような結果が得られる。それは、この地域住民組織が極めてバランスのとれた成熟度の高いものであること、即ち、地域社会の持続的発展を自律的に展開していくに足る条件を内在化していることを示している。これらの諸条件をモデル指標に沿って以下検討してみる。

- 1) 先ず、資源側面における評価としては人的資源＝3、及び物的／資金的資源＝2と考えられる。即ち、人的資源の評価は集団的リーダーシップに基づく広範な組織構成員の参加状況と自律的な管理運営能力の獲得状況の反映であり、一方、物的／資金的資源については一定度の共有資源・施設を獲得しながらもその財源を外部機関からの借入りに依存していることを表している。しかし、地域内に資源が無くとも外部からそれを調達導入できる能力と信用がある限りそれは潜在的保有資源と考えてもよいであろう。
- 2) 計画実施／管理運営に関する能力側面であるが、報告から判断する限り現時点ではこれらは十分に自立的な能力として確立されていると判断できる。(評価＝3)
- 3) 参加協議メカニズムについても同様の判断がされ、全面的な地域住民の参加が実現されていると考えてもよい。(評価＝3) これは、住民組織が既に地域組織として確立され、そこでは女性グループを初めとした諸セクターグループが存立活動し、それらがBLCsに統括される等「目的／対象別の機能グループ」が形成され、それが集団的管理によって活動している状況から推定される。
- 4) 最後に、制度化側面では、制度的認知の点では公的制度に組み込まれてはいない故に評価＝2ではあるが、NGOのみならず政府・民間機関および海外の開発援助機関とも多面的な協力関係を維持しており、また堅実な管理運営能力に裏打ちされた資源のD/R (Delivery/Receiving) システムを確立している。(評価＝3)
- 5) また、モデルの縦軸を形成する資源・組織・規範の3要素は共有資源・施設を媒介として共同原理に基づいた管理運営が実現されており、十分に機能していると考えられる。

これらの諸条件に鑑みるに、この地域社会は持続的發展を自立的に維持してゆくだけの構造機能を備えていると結論できる。これらの評価を蜘蛛の巣グラフに示しておく（図3-4）。

図3-4 UMSSのプロジェクト目標達成度に関する蜘蛛の巣モデル



3. 4 援助ドナーと現地NGOとの望ましいあり方に関する教訓

前節3. 3でこれまで紹介分析してきたフィリピンのUMSSの事例、及び巻末資料編に掲載したSEHRDEPの事例は、各々活動の内容を異にしながらも「自立した地域社会の形成」を開発援助の基本的方向性として据えている点に共通性を見いだすことができる。成果の点では、地域的環境、活動内容、時間的経過、協力するNGOの性格等を反映して、相異なる段階の成熟度を示しているのは見てきた通りである。そこからは、「自立した地域社会の形成」の実現に向けてあるべき援助協力に関して共通した知見・教訓が引き出せる。

ここでは、本調査研究の目的であるJICAとNGOとの協力推進の視点から、事例分析より得られた知見・教訓をとりまとめて、参加型開発プロジェクトの内容とその展開、及び支援組織としての現地NGOと海外の開発援助機関との関係の2つの側面から整理してみる。

(1) プロジェクト内容・展開

- 1) 「持続性」の達成を追求する参加型開発は極めて長いタイム・スパンを必要とする（最低10年位）。そのエントリー・ポイントは地域住民が固有の社会経済状況において直面している具体的ニーズあるいは問題の充足・解決である。
- 2) そのプロセスには基本的に3つの段階がある。即ち、ある短期的目的を効果的に達成するためのソーシャル・プレパレーションとしての第1段階、次いでそれを基礎に目的達成の効率化を図ると共に地域内の他の分野に活動を拡大する第2段階、そしてそれらの経験を周辺地域に拡大波及し目的別の地域組織に統合していく第3段階がそれである。特に、第1段階の小規模資源の運用を通じた組織形成ならびに規範の確立は後の活動の基礎となる故に極めて重要である。
- 3) 上記のプロセスは、量的には小規模なものから次第に大規模なものへ、またある特定分野から他の複数の分野の活動に拡大展開される。一方、質的な側面では、その拡大過程で活動の内容目的に応じた機能組織・グループが派生ないしは新たに形成され、それらが地域において統合管理運営されていく。
- 4) これらの活動に必要な住民の知識・技術・態度は、住民自身の活動プロセスへの参加を通じて経験的に学習され、それらの諸経験は組織に蓄積されていくと共に必要に応じて他の活動に再生産されていく。
- 5) 諸活動を通じて外部から提供された資源は、当初は個人的便益に供されていくが、活動の発展拡大過程の中で概ね組織の「共有資源」として組織構成員の利益のために集団的に管理運用されていく。こうした資源の共同管理運営の経験が更に地域の一体性を高め、能力経験の蓄積と共同原理の内在化を具体的に進展させていく。
- 6) こうした地域組織の形成と活動の展開に当たっては、当該地域に拠点をおき地域住民と密接な関係を維持しながら活動するNGOと、活動の発展段階に応じて専門的な技術的資源・サービスを適宜提供する地域外のNGOとが連携する必要がある。

(2) 現地NGOと海外開発援助機関との関係

- 1) 地域組織活動の基礎を築くソーシャル・プレパレーション（住民の意識化・規範形成・組織化）に関しては、具体的な地域ニーズに基づく小規模プロジェクトの実施展開を通じて専らNGOがその任に当たっている。そこでは、具体的成果を直接もたらす基本的技術が提供される。従って、プロジェクトの初期段階ではこれらの側面に経験豊かなNGOの参加協力は不可欠の要素である。

- 2) 海外の開発援助機関の関与は、プロジェクト活動の第2および第3段階において「一定度の規模の資金供与」ならびに「より専門性の高い技術の提供」をもってなされる。これは、活動の拡大発展に必要な資金・技術を提供するものであり、活動の継続的展開のためにはNGOのみをもってしては完遂しえない効果的な支援形態である。
- 3) 海外の開発援助機関が地域住民組織の活動を支援するにあたっては、プロジェクトの実施管理運営に豊かな経験を有し、支援に対して最終的な責任を負うことのできるNGOを直接・間接的なカウンターパートとして介在させており、またその関係において明確な役割・権限のデマケーションがなされている。
- 4) 現場での具体的な活動については、カウンターパートであるNGOにある程度の裁量権限を与え、状況変化に応じて臨機応変な対応がとれる柔軟性を賦与している。特に、この点は、資料編のSEHRDEPの事例におけるCIDAのPDAP-2の資金転用への対応に顕著に現れている。
- 5) 両者間にプロジェクトの立案並びに評価の側面においてパートナーシップの関係と相互協議メカニズムが構築されており、プログラムの目的達成に向けて合意に基づく柔軟な対応ができる状況が設定されている。

これらの現場の経験から得られる知見・教訓は、「参加型開発」が優れてダイナミックかつ複雑なプロセスを必要とするものであり、その展開を支援するための海外の開発援助機関とNGOとの協調と連携は、発展段階に応じた戦略的対応と柔軟性に富んだ共同関係が不可欠の前提要件であることを示している。換言すれば、今日の開発途上国の開発現場で「持続性」の確立を目的としたプロジェクトを展開しようとするれば、従来型の部外者による机上の計画・短期的スケジュールに基づいて資源の供与を専らとするアプローチでは意図された成果を挙げることは難しいことを物語るものでもある。

第4章 CIDAとUSAIDにおけるNGOとの協調体制の比較

本章では、NGOとの連携を積極的に行ってきたCIDA及びUSAIDにおけるNGOあるいはPVO^{注3}との連携に関する基本的な考え、スキーム及び実施体制等を各機関毎にまとめた分析資料^{注4}に基づいて、CIDAとUSAIDの類似点またはそれぞれに特有な点を整理する。そして、JICAが今後どのようにNGOと連携体制を構築していくべきかという視点から、JICAにとって有益と思われる両機関の経験と現状から得られた知見及び教訓をまとめる。

4.1 NGOとの連携における基本的考え方

4.1.1 連携に対する基本的な姿勢

(1) 連携の位置付け

CIDA及びUSAIDの両機関は、NGOと連携を図ることを様々な援助スキームのひとつと捉えており、他のプログラム/プロジェクトとの整合性を持たせている。このことは途上国政府及びNGOのそれぞれが得手とする領域を組み合わせることで、バランスよく、一貫性のある開発を推進しようという考え方に基づいている。

(2) 政府機関とNGOとの関係

CIDA及びUSAIDの両機関はNGOの特性を活かすために、両機関とNGOとが基本的には「パートナーシップ」の関係にあると考えている。パートナーシップという考え方は「決定権を持つ出資者としての政府機関」と「実施者としてのNGO」ではなく、また実施能力の不足している現地政府の代替機関として、あるいは実施に関わる複雑な手続きを省略するために援助国機関がNGOを使うことを意味しているのではない。つまり、プログラム/プロジェクトを計画し、実施していく上で対等の立場、相互補完関係にあることをその基本姿勢とするものである。

対等の立場の関係は主に資金分担(コスト・シェアリング)によって保たれており、NGOはこの資金分担(コスト・シェアリング)によって、独自性を保っている。しかし実際には、援助プログラム/プロジェクト内容が通常のコンサルタントなどの企業では対応が難しいが、NGOには適しているという場合には、NGOを実施機関として扱う場合がある。このような場合は対等なパートナーシップにあるとは言い難い。また、USAIDが行っているように、プロジェクトの一定の枠組みとガイドラインをUSAIDが設け、それに沿ってNGOがプロジェクト・プロポーザルを策定し、USAIDの出資を受けてNGOが実施するというように、完全に対等なパートナーと言い切れない、その中間的な形で連携関係を築いているのが現状である。

4.1.2 政府機関とNGOとの相違点

CIDA及びUSAIDに限らず、援助国機関とNGOは開発に対する共通の目的を持ちながらも^{注5}、組織上の関係から、なぜ援助をするのかという動機と、また援助の内容を誰に対して報

注3 USAIDではPVO (Private Voluntary Organization) を「NGO」とほぼ同義に使用している。本章においては「NGO」をNGOとPVOの共通名称として使用する。

注4 資料編「NGOとの連携に関するCIDAの枠組み」及び「NGOとの連携に関するUSAIDの枠組み」参照。

注5 USAIDはNGOと開発に対する共通の目的として、(1)途上国の人々が自身で問題解決を図るための技術・能力を身につけることを支援する、(2)民主的な住民の組織づくりを挙げている。資料編「NGOとの連携に関するUSAIDの枠組み」参照。

告・説明する義務を負うのかという責任の二つの点で明確に異なる。すなわち、援助国機関は外交政策を基軸に自国の国際的な立場と利益を考慮した上で援助を実施するわけであり、また援助資金が国民の税金によって賄われることから、その国の財政制度に則って予算が組まれ、支出報告の手続きを行うことが必要である。

これに対してNGOは基本的に、そのNGOの掲げる活動目的及び主旨に賛同した構成員とその支持者によって成り立っており、援助した内容の報告義務は出資した支持者に対して負うことになる。NGOは援助することが活動目的であるから、具体的なプロジェクトの主旨に異論がなければ、援助国機関に比べて、外交政策や国家的及び国際的視点などの視点を考慮に入れて援助を考える必要はない。

このように、動機及び責任体制が相違していることによって、連携が行なわれてもそれぞれの特性を活かすことができず、援助の効果を上げることにつながらないということもある。この点をいかに克服するかがJICAの今後の課題となろう。

4.1.3 NGOとの連携によるメリットとデメリット

(1) メリット

NGOとの連携を図ることは、NGOの持つODAに対する比較優位性を活用できるだけではなく、双方が補完関係を構築することによって得られるメリットとして国民の支持の確保及び資源の動員の二つが指摘されている。国民の支持の確保とは、NGOが加わることによって援助の内容が見えやすくなり、一般国民からの意見が反映される機会が増える、すなわち援助の透明性が高まることが期待される。政府機関から見ると、NGOという試金石を無事通過した案件は国民からの直接支持を得ているという証明にもなる。これは特にUSAIDにおいて強調されていることであるが、個々のNGOの持つ任意性は社会の様々なグループの考えを反映させることを可能にし、NGOが援助に関与することによってアメリカ社会の様々な側面を援助に反映させることを可能にする。つまり、政府開発援助という一定の枠組みのなかでは援助が均質化する傾向にあるのに対して、NGOとの協調が行われることによって、援助のバリエーションが増え、途上国の状況に応じたきめ細やかな対応が可能になる。

資源の動員とは、NGOを通じて政府機関内部だけでは得られなかった様々な資源を開発援助に取り入れることが可能になることである。例えば、様々な技術をもった人材、現地の情報や手法に関する情報など、政府援助機関にはない新たな資源を加えることができる。投入できる資源の幅が広がれば、政府援助機関が単独で個別に実施するプロジェクトよりも実施能力の向上と拡大を図ることが可能になる。

(2) デメリット

NGOとの連携によるマイナス要因について、両機関とも公的文書においては特に挙げていないが、USAIDは個々のNGOの特異性から協調関係の標準化が難しく、効果的な資金運用が阻害される場合があることを指摘している。

4. 2 連携の内容

(1) 実施主体あるいは仲介機関としてのNGO

NGOとの連携を実施する方法として、CIDA及びUSAIDのスキームから2つの方法が参考になると考えられる。第一は、両機関が直接連携したカナダ及びアメリカ国内のNGOが実施主体となって、現地NGOと共にプロジェクトを形成し、実施する方法である。これにはCIDAのパートナーシップ・プログラムとUSAIDの共同出資プログラムが該当する。両プログラムとも基本的には資金についてはCIDAおよびUSAIDとNGOが分担し、プロジェクトの形成、実施などのイニシアチブ及び最終責任についてはNGOや研究機関などが持つものである。

二つ目の連携方法は、USAID及びCIDAがプロジェクトの計画においてイニシアチブを持つが、プロジェクトの実施については現地NGOへ業務を委ねるために、現地NGOとの仲介機関として国内NGOと連携するものである。CIDAでは、カナダのNGOの連合体が途上国のNGOの連合体と連携（コンソーシアム形成）し、途上国のNGOの連合体がイニシアチブを持ってプロジェクトを計画、実施するものがある。

(2) 援助機関のプロジェクト実施への係わり方

プロジェクトの実施に関しては、基本的に援助機関がNGOの活動に介入しないことを基本方針としている（Hands-offの原則）。特にCIDAがこの方針を明確にしている。CIDAはインスティテューショナル・ファンディング^{注6}にもみられるように、NGOとの協調に関して、その具体的活動内容はできる限りNGOに任せるべきとしている。この場合、前提としてNGOに対する信頼性が重要なポイントになる。従って、実施内容についてはプロジェクト・プロポーザルの審査の精度を高め、同時にパートナーであるNGOの実施能力の把握に重点を置くことが不可欠となる。

(3) 資金分担

両機関とも、NGOを仲介機関（Intermediaries）として現地でのプロジェクト実施を依頼する場合を除き、NGOを連携の対等のパートナーとして位置付けるために、NGOも独自の財源を使って資源の投入を行うことを前提条件にしている。これにはNGOの人件費や機材費、事務所等の施設費なども投入資源として加算することができる。プロジェクト予算全体の20%がNGO側負担額のひとつの目安となっている。NGOの資源を引き出すことは

- 1) NGOの独自性が確保されることから、ODAに対する比較優位性が有効となり、NGOがオーナーシップを持った形でプロジェクトが実施できる。
- 2) NGOのコミットメントを引きだし、政府機関への依存を避けることができる。
- 3) 政府以外からの資源が活用できる。
- 4) NGOとの連携を通じて自国民の開発問題についての関心を喚起することができる。

といった意味で重視されている。

^{注6} 従来のプロジェクトへの資金供与では資金活用の内容がプロジェクトに関するものに限られる。インスティテューショナル・ファンディングはNGOの組織運営に関わることにも資金が活用できるように、NGO組織強化やマネジメント強化などの活動全体に対して資金的支援を行うもので、当該組織が活動資金として広く活用できる連携スキームである。（資料編「NGOとの連携におけるCIDA」参照）

(4) 連携の対象となるNGO

これは特にCIDAにみられる傾向であるが、パートナーシップ・プログラムは連携の直接の対象をカナダ国内のNGOとしており、直接現地のNGOをパートナーとする場合は、CIDAと現地NGOとの間にカナダのNGOを介在させて間接的な関係をつくっている。これにはいくつかの理由があげられる。第一に、政府機関は現地のNGOについて熟知していないので、どのNGOがどの分野でどの程度の能力を持っているのかを判断する情報が十分ではない。これに対して現地で活動してきたカナダのNGOの方がこうした情報を掴んでいるため、的確に判断できる。第二に、CIDAはカナダのNGOを通じて現地NGOの実施状況について報告を受けるので、会計検査などカナダ政府が要求する基準で業務を遂行することが可能になる。また、広い意味でカナダ国民が途上国との係わりを深めることは、地球規模での共通基盤の強化に繋がるとしている。

USAIDにおいても、これまでにNGOの実施能力を高めるためのキャパシティー・ビルディングを積極的に実施してきていることから、政策目標として、現地でのプログラム実施にPVOを積極的に活用することを掲げている。しかし一般的には、現地事務所を中心にして、PVOを介して現地のNGOがプロジェクトを実施するケースが多い。

(5) NGOの分類

両機関とも連携を図る直接の対象となるNGOは、主に国内のNGOであるが、その分類は活動分野、組織形態と活動内容の違いによって行なっている。

CIDAのNGOとの連携を担当しているCPB (Canadian Partnership Branch) では、NGO分類にあたっては、INGO (International Non-governmental Organizations) を除くと、それ以外についてはFundraising Organizations, Community Organizations, Volunteer Sendersなどの活動内容によって区分をしている。

USAIDはNGOを活動内容と組織形態の2つの側面から分類している。活動分野に関するものには、協同組合及び金融機関、労働機関、家族計画機関を含めており、合衆国政府がイニシアチブをとって援助業務をこうした機関に委嘱しているものである。もう一つは組織形態によるもので、非営利コンサルティング機関、伝統的ボランティア機関が含まれる。

援助国機関にとっては業務推進上どのNGOに対しても、協調関係はできるだけ標準化の方が合理的なはずである。しかし、USAIDとCIDAでは、連携の原則やポリシーは共通でも、実施上は契約手続きやそれぞれの責任範囲など細かい点がNGO毎に異なっており、標準化することは必ずしも容易ではないため、いくつかの公約数でNGOを分類することが必要になっている。

JICAがNGOとの連携を考えるにあたっては、第2章及び第3章においても議論したように、NGOの機能が明らかになるような分類が望ましい。CIDA及びUSAIDの分類では必ずしも機能性を重視した分類を行っているとはいえない。

(6) 連携の対象となる分野

NGOのODAに対する比較優位性から、両機関ともNGOとの連携によってより効果的な援助となる分野として、主にその直接受益者として貧困層を対象としたマイクロレベルのプロジェクトを中心に考えている。

CIDAは人的資源開発、組織・制度づくり、コミュニティ開発、貧困軽減といった分野をNGOとの連携が必要となる分野としている。USAIDも連携分野として民主的な組織づくり、BHNの充足といったCIDAと共通する社会開発の分野を対象としている。

(7) NGOの組織・制度づくり

USAIDはこれまでに国内NGOに対して、組織支援グラントやコンソーシアムグラントの供与を通じて組織・制度づくりへの支援を実施してきた。また共同出資プログラムによってアンブレラ型PVOの現地での活動を支援し、この多くの傘下のNGOとの間で技術、情報など、開発に関わる資源の動員・分配が行われるよう支援している。アメリカのNGOは開発プロジェクトの計画、実施に関し十分な能力形成がなされているとUSAIDは考えている。しかし、プロジェクト実施において組織やマネジメント面での強化が必要と認められる場合には、個々のNGOに対しても支援する姿勢である。

一方、CIDAは、国内の小規模なNGOのプロジェクト実施能力強化についての支援を行う他、インスティテューショナル・ファンディングのようにNGOの活動全体をバック・アップする資金協力体制を整備しつつあることがUSAIDと大きく異なる点である。

いずれにしても、NGOとの協調を行う場合、パートナーの組織の管理・運営能力及びプロジェクト実施能力形成は重要であり、必要に応じてNGOのインスティテューション・ビルディングを支援協力すべきであるという見解は一致していると考えられる。

現在JICAは技術協力専門家養成研修のなかで日本のNGO職員に対して語学研修の枠を設けているが、NGOの制度・組織づくりの観点からすれば十分とは言えない。NGOの組織・制度づくりを支援するに先だって、まずNGO側との意見交換を行うといったようなNGOとの意志疎通が必要となる。またNGOの組織としての能力形成とともに、他のNGOや援助機関との関係づくりに積極的に協力していくことも必要であろう。

4.3 NGOとの連携における実施体制

(1) NGO担当部署の設置

両機関に共通して言えることは、各機関のNGOの分類に応じて連携プロジェクトを実施するための担当部署を設置している。CIDAではCanadian Partnership Branch (CPB) を設置し、NGOの活動内容ごとの分類に沿って4つの課が置かれている。またUSAIDではFood for Peace and Voluntary Assistance Bureau (FVA) がNGOとの連携を担当している。

NGOを介して援助する方法は、NGOが提出する申請書類や報告書など援助の手続きが相手国政府を実施機関とする他の二国間援助とは大きく異なるため、担当部署の設置が不可欠になっている。

(2) 関連情報の収集

政府開発援助に関して言えば、NGOとの協調の歴史は浅い。また援助政策や実施に関する規定、NGOの役割についての認識やその能力の向上など援助とNGOを取り巻く状況は常に変化していると言える。こうした変化に対応するためには、2系統の情報の流通が不可欠である。ひとつ

は内部におけるNGOに関する情報を整備し、機関内各部署からの問い合わせに応じられるよう必要な情報を確保し、常に更新しておくことである。もうひとつは、国内外の多様なNGOに対して、援助機関がどのような協調プログラムを持ち、どのような手続きによってそれを実施しているのか正確に伝えるシステムを持つことである。CPB (CIDA) あるいはFVA (USAID) が現地事務所との連携によってこうした機能を果たしている。

(3) 現地事務所の役割

両機関とも実際に連携プロジェクトを実施するにあたっては現地事務所に調整機能を持たせることで迅速に、柔軟に対応している。各受け入れ国でのNGOの活動状況は異なるため、また受け入れ国政府との調整が重要であることから、現地事務所がイニシアチブを取り、また協調プロジェクトの直接担当者（たとえばCIDAのプログラム・チーム・リーダー）との密接な連携を図るなど対象国内での調整を行う体制を整備している。また、現地でのNGOの活動事情についても現地事務所を通じてCPB (CIDA) あるいはFVA (USAID) に情報の蓄積が図られることになる。

4.4 フィリピンでの連携実施例

両機関がNGOとの連携スキームによって具体的にどのようにプロジェクトを実施したかをフィリピンでの実施例に沿ってまとめる。

CIDAはフィリピンの住民組織の育成、経済的生産力及び市場対応能力の向上を目指したServus Human Resource Development Programme (SEHRDEP)^{注7}を実施する上で、NGOコンソーシアム形成による連携協力を行なっている。USAIDはアンブレラ型PVOとの連携を行なっている。

4.4.1 CIDAのPDAP (フィリピン開発援助プログラム Philippine Development Assistance Programme)^{注8}

(1) プロジェクトの目的

PDAPは1986年にコミュニティー開発を目的としてフィリピンで登録されているNGOの連合体とカナダのNGOの連合体によって結成されたNGOのコンソーシアムによる開発プログラムである。PDAPの第1フェーズは1986～1989年で、19のカナダ側NGOが約100のフィリピン側NGOに対して支援を行なった。総額580万ドルの地域開発プロジェクトにカナダ側NGOは25%、フィリピン側NGOは20%を負担した。残りの55%はCIDAが出資している。

その目的は、貧困軽減のための直接的なインパクトを持つ短期間かつ小規模のプロジェクトを実施するフィリピン国内の多くのNGOを支援するためのファンドを運営することにある。従って小規模な現地NGOもフィリピン側コンソーシアムのバック・アップを受けることで、CIDAとの協調が可能になっている。一方ではカナダのNGOを仲介させることでカナダ政府以外からの資源を付加するとともに、現地NGOと協調する際に生じる会計検査の手続き上の障害を軽減できる。

注7 資料編「Servus Human Resource Development Programme (SEHRDEP)」の事例分析及び事例報告を参照。

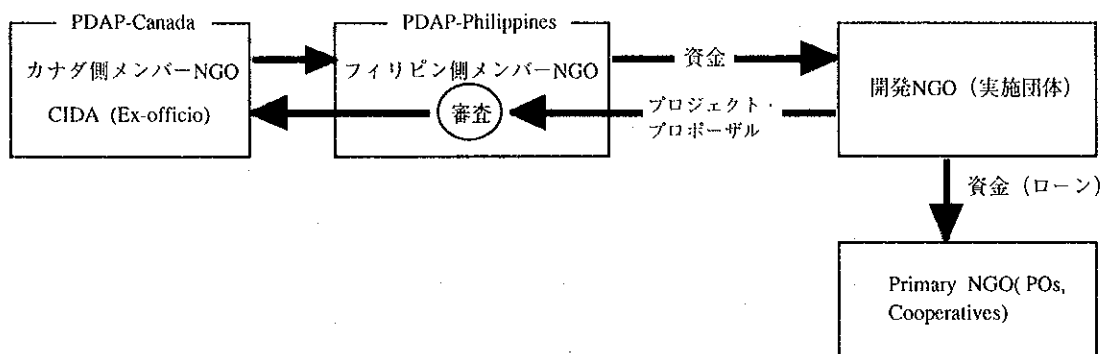
注8 同上

更にカナダ国内で開発教育を促進し、カナダ国民の開発に対する認識を強化する。長期的にはこうした活動を通じて、両国のNGOの活動を活性化できる点も挙げられる。

(2) 組織と役割

PDAPはフィリピンとカナダにある2つの国内委員会（PDAP-PhilippinesとPDAP-Canada）から成る。CIDAはPDAP-Canadaに職務上のメンバー（Ex-officio）として参加し、PDAPに対して資金を供与している。それぞれの委員会には事務局が設置され連携の核になっている（図4-1：資金の流れ参照）。

図4-1 プロジェクト・プロポーザルと資金の流れ



PDAP-Philippinesの役割は、フィリピンの開発NGOとPDAP-Canadaの間の仲介を行うことである。フィリピン側の構成メンバーはフィリピンの代表的なNGO連合体から選出された次にあげる6団体の代表から成っている。なお、構成メンバーは自分が直接関わっている組織に対してはPDAPの支援が受けられないことになっている。

- (1) The Philippine-based Asian NGO Coalition (ANGOC)
- (2) The Association of Foundation (AF)
- (3) The Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Area (PHILDHRRRA)
- (4) The Philippine Business for Social Progress (PBSP)
- (5) The National Council for Social Development (NCSDF)
- (6) Assisi Development Foundation (Assisi)

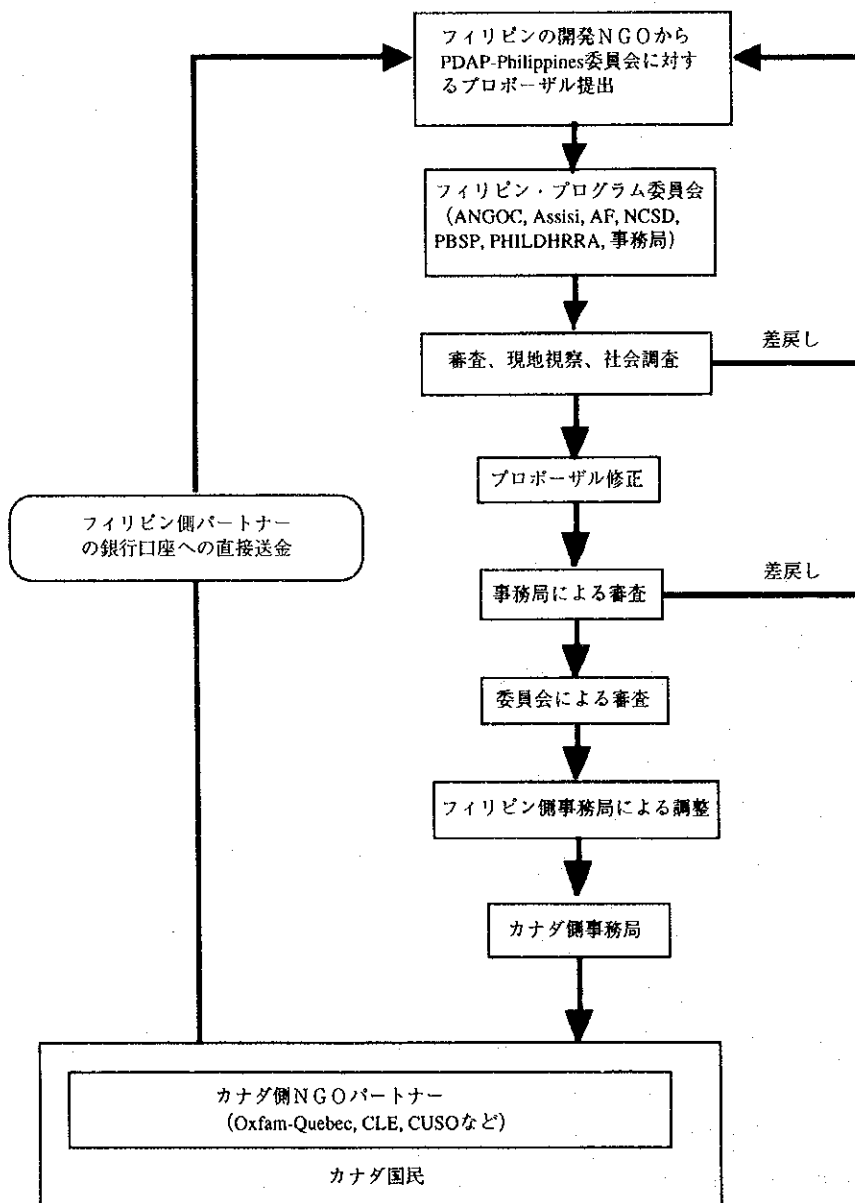
PDAP-Philippinesは、まず社会経済的に不利益を被っている人々による住民組織と協調関係を持っているフィリピン政府に登録している現地NGOに対して、プロジェクト案を策定しPDAPに対して支援を要請するように促し、案件の発掘を行う。提出された案件を審査しPDAP-Canadaに送付する。

PDAP-CanadaのメンバーであるカナダのNGO（13団体）は、PDAP-Philippinesから送付されてきた資料を検討し、各々が支援すべきプロジェクトを決定する。このプロセスのなかで、実際にフィリピン側のパートナーやプロジェクト現場を訪問し、さらに情報を得て協調関係を形成する。カナダ側の委員会メンバーは次の通りである。

- (1) Save the Children Fund of British Columbia
- (2) The Canadian Hunger Foundation

- (3) Cardinal leager and His Endeavours
- (4) CUSO
- (5) Hope International Development Agency
- (6) YMCA Canada International
- (7) OXFAM-Quebec
- (8) Canadian Saints Outreach
- (9) World Relief Canada
- (10) Canadian Lutheran World Relief
- (11) Canadian Rotary
- (12) Committee for International Development
- (13) Canadian Physicians for Aid and Relief

図 4-2 プロポーザル推進メカニズム



4.4.2 USAIDのPVO共同出資プログラム

PVO共同出資プロジェクトはUSAIDがグラントのかたちでフィリピンあるいはアメリカのPVOの実施するプロジェクトに出資を行うもので、その対象となる分野は、プライマリー・ヘルスケア、環境保護、小規模農業とアグロ・フォレストリー、小口金融システムの開発と小規模事業、コミュニティ組織、少数部族支援となっている。

(1) PVO共同出資の目的

フィリピンにおいては、持続性のあるシステムや自立のための組織の開発、社会経済と環境の向上に資する資源の動員、コミュニティやさらに上のレベルでの民主化のプロセスを強化することを目的として、1980年以来、住民組織を含む200以上のPVOとの協調によるプロジェクトに対して5千万USドルの出資を行ってきた。PVOは政府による限られたサービス・デリバリー・システムを補完し、貧困層のニーズに応えるものであり、実際にコミュニティの組織化、地方レベルでのエンパワーメントについて高度な能力を有している。

PVOとの協調によるプロジェクトの実施は、フィリピン政府の開発政策や構造改革にとって代わるものではないが、中央政府や地方政府の手が届かない部分で現在直面している社会経済問題に対して直ちに取れる解決手段となっており、多くの場合、裨益民が基本的な物資やサービスに対してアクセスできるような機会を提供するものとなっている。

(2) 連携の手続き

PVO共同出資プログラムの支援を受けるためには、PVOはフィリピン政府に非営利機関(not-for-profit organization)として登録していることと、USAIDに対する登録をしていることが前提条件となる。USAIDに登録するためには、理事会のメンバーとその機能状況、トップ・マネジメントの構成と給与、資産状況、財務状況(過去3年分、そのPVOとは無関係の会計士による監査を受けたもの)、会計報告、収入状況など9種類にわたるかなり詳細な書類を提出することになっている。

USAIDの登録PVOとして認められた後に、PVOはプロジェクトのプロポーザルを提出することになるが、主な書類としてプロジェクトの背景、目的とアウトプット、実施計画等がある。このプロポーザルについて、USAIDはプロジェクトのコンセプトの意味、アイデアの明確性、現状把握の状況、資金の有効な活用、プロジェクトの実施可能性、PVOのプロジェクト実施能力等の点が審査するポイントであるとしている^{注9}。

このCIDA及びUSAIDによる二つのスキームは、現地NGOの連合体との連携によるコンソーシアムあるいはアンブレラ型のPVOを対象としていることから、NGOのネットワークが形成されていることが連携する上での大前提となっている。そのネットワークを形成しているNGOはCIDA及びUSAIDに登録しているNGOと途上国政府に登録しているNGOである。そしてCIDA及びUSAIDの両機関はそれらのNGOについて活動分野ごとに分類している。詳細な経験、技術、現状把握の状況、人材、資金などの機能性、組織構成については、提出された書類

^{注9} 1993年度にはこうした審査に基づいて新規プロジェクト12件が決定している。

を審査することによって決定している。従って、活動分野によってある程度絞られたNGOが提出したプロジェクトに対するプロポーザルの内容によって、連携対象としてのNGOが選ばれている。

4.5 知見及び教訓

以上の連携の経験から、JICAがNGOとの連携を図るにあたって参考となる基本的な政策及び体制に対する課題をまとめる。

4.5.1 基本的な政策

(1) NGOの自主性の確保

NGOの機能性を活かした援助を行うためには、NGOとの間で政府開発援助の下請け機関としてではなく、パートナーとしての関係を築き、裨益民のニーズを反映したプロジェクトの形成・実施を行うことが大切であることは既に述べた。そのためにはNGOの自立性を確保することが必要であるが、両機関の連携の体制の事例から、自立性はプログラム／プロジェクトにおけるコスト・シェアリングによって維持されるといえる。

しかし実際においては、一部欧米系のNGOあるいはその下部組織としての現地NGOを除けば、多くのNGOは資金の調達に苦慮しており、政府開発援助を恒常的に重要な資金源として導入せざるを得なくなっている。政府資金を導入すれば、プロジェクトの規模が拡大し、これはNGOの実施能力の限界を越え、更に、実施スケジュールなどに対する厳密な要求は、NGOの柔軟な取り組みを阻害する結果を招いている。

JICAがNGOとの連携を積極的に進めることによって、多くの資金源を求めている途上国内のNGOが関心を寄せるであろうことは想像にかたくない。その際、コストシェアリングによるNGOの比較優位性を活かすことと慢性的な資金不足の問題等にどのように対処するかが考慮すべき点である。

(2) 広範なNGOの機能の活用

CIDAとUSAIDにおけるパートナー選定、あるいはプロジェクト・モニタリングの基準から、両機関がNGOとの連携に関して、政府開発援助資金をいかに効率的に活用し、裨益民にいかにも効果的に恩恵をもたらすかを重要な目的としていることがわかる。つまり、相手国政府機関では困難な資源・サービスを住民に供与する機能をNGOに期待しているといえる。しかし、効率的なサービス・デリバリー機能はマイクロ・レベルでのNGOの重要な役割のひとつではあるが、「参加型開発」の中で実施されている「NGOとの協調」が目指すべきはサービス・デリバリーにとどまらず、第2章及び第3章でも述べたように、プロジェクトの実施を通じて地域住民組織の自己運営能力の形成など社会開発を図ることである。従って、プロジェクトの各段階での評価に関して、単にサービス・デリバリーの効率だけを取り上げるのではなく、サービス・デリバリーした技術、資源をどのように住民が主体的にかつ持続的に運営管理していくことができるようになったかについて検討していく視点も必要である。

技術移転による人づくりを中心に行なってきたJICAには、今後NGOとの連携を考える上で、NGOの機能性が活きる上記のような社会開発分野を、どのような位置付けで扱っていくのか更に検討が必要であろう。

(3) NGOの機能的な能力把握に関する評価基準の設定

NGOとの協調によるプロジェクトを実施するにあたり、最初の難関となるのは、どのプロジェクトにおいてどのNGOと組むべきかを判断することであろう。CIDAやUSAIDではいくつかの工夫が見られた。ひとつはNGOの登録（自国内および対象国内）を行うことである。CIDAのインスティテューショナル・ファンディングにおけるパートナー評価の基準ではかなり細かい部分までを審査の対象としている。しかしこれは登録のための基準であり、プロジェクトの実施に関してNGOの持っている能力を評価する基準にはなっていない。能力把握は具体的にプロジェクトが明確になった段階で提出されるプロポーザルの内容から判断している。もう一つの工夫は、PDAP（CIDA）あるいはアンブレラ型NGOの育成（USAID）にみられるように、これまでに実績のあるNGOを中心にして、国内NGOが連携している現地NGOに関する情報とネットワークを活用することによって最終的な実施機関としてのパートナーを選び出すことである。この方法は現実的で有用と思われるが、NGOの能力評価には直接つながらない。パートナー選定について独自の判断をするためにも、またNGO育成の観点からもNGOの機能性を重視した能力評価基準についての整備が課題となる。情報として現状においてNGOがどのような分野での技術を専門としているかを把握することも重要であるが、連携対象のプロジェクトに対するNGOの考え、現状把握の状況、地域社会との信頼関係などによって機能性を把握することの方がより合理的であろう。

(4) NGOの組織・制度づくり

CIDAとUSAIDのNGOとの協調に関してみる限り、組織・制度づくりは個々のNGOの能力形成として扱われている。しかし、NGOとの協調プロジェクトの実施にはNGOだけではなく援助国機関（CIDAあるいはUSAID）自身、さらに受け入れ国政府の関連機関が関与しており、こうした各機関の組み合わせによるプロジェクト実施レベルでの、機関及び組織間の関係を築くための組織・制度づくりについても考慮する必要があるだろう。特に、両機関のNGOの活用上の共通点として、プロジェクトを実施するために、一つの国内NGOまたはNGOの連合体を通じて、より多くの現地NGOと連携できるようにNGO間におけるネットワークが既に形成されていることが挙げられる。日本の現在の状況では現地NGOとの幅広いネットワークを持つ日本のNGOが十分にまだ育っているとは言い難いことから、今後日本においては国内及び現地NGOとの間のネットワークづくりを支援・強化することが優先課題となるだろう。

(5) NGOとの連携による2つの方向性

NGOとの協調は新たにCIDAがインスティテューショナル・ファンディングを打ち出したことによって今後の協調のありかたについて二つの異なる方向が示された。ひとつはアンブレラ型NGOやNGOのコンソーシアム形成のように多くのNGOをパートナーとして組み入れていく方法であり、これは政府開発援助の枠組みのなかにNGOという新たなチャンネルを加えたもので、援

助の対象を拡げるという意味で総合化の方向にある。これは基本的に従来通りのカントリー・プログラムのなかで処理されうるものである。

これに対して、現在はカナダのNGOに限られているがインスティテューショナル・ファンディングは、個々のNGOの組織運営を含む活動内容全体を支援するものであり、プロジェクトに関わる資金的支援とは限らない。インスティテューショナル・ファンディングは二国間援助という政府間関係から離れて市民社会（Civil Society）の発展のためにNGOの自主性の尊重を主眼においている点が注目される。NGOという個別のポリシーを持った団体がこの連携によって強化され、独自の活動を展開していくことが予想される。

日本の多くのNGOは未だ十分にネットワークが形成された段階にないが、NGOの持ち得る機能として途上国にどのようなインパクトを与えるかについて動向を見守る必要があるだろう。

4.5.2 基本的な体制

(1) NGO担当部署の設置

両機関とも、途上国毎に異なるNGOとの連携に関する手続きを迅速に行うために、NGO担当部署を設置し、分類したNGO毎に課を分けて連携を実施しており、また連携に関する情報、NGOに関する情報を収集している。

(2) 現地事務所への権限委譲

連携に当たって、両機関とも現地事務所にかなりの裁量権を与えている。プロジェクト実施に関する様々な決定を現地事務所レベルで下せることによって、迅速に、また現地の状況に応じて判断されることから現地のニーズを反映した開発を行うことができる。更に現地スタッフが現地を熟知していることからの確に情報を収集することも可能になり、本部のNGO担当部署とともに情報の収集が強化される。

第5章 「JICAとNGOとの協調」アンケート調査結果

5.1 アンケート調査の方法及び回収状況

(1) 調査の目的

JICAの各事業において、NGOとの協調関係の現状把握と協調の具体例、今後の事業展開においてNGOとの協調の必要性及び期待される内容、並びにNGOとの協調を推進するに際しての阻害要因及びそれらを克服するための提言を把握することを目的として、アンケート調査を実施した。

(2) 調査の対象

JICA本部の各事業部及び在外事務所

(3) 調査実施期間

平成6年1月にアンケート用紙を送付し、同年3月までに回収した。

(4) 回収状況

JICA本部からは、16事業部(局)の31課(あるいは部)から37件の回答があった。在外事務所は、30事務所から回答があり、本部分とあわせると67件の回答を回収したことになる。

(5) アンケート調査項目

上記(1)のアンケート調査の目的に従い、主として、以下の3点について設問し、回答は選択及び記述方式とした。

- ア. 現時点でNGOと協調して実施している協力案件の有無及び「有」の場合の具体的事例(案件名及び協調内容)
- イ. 今後の事業展開においてNGOとの協調の必要性、必要の程度(割合)及び協調案件においてNGOに期待する役割
- ウ. NGOとの協調に際し、阻害となる要因及びそれらを克服するための提言

なお、関連テーマとして、「参加型開発」に関する質問も同時に行い、住民や住民組織の開発プロジェクトへの参加促進の現状と今後の取り組みに関する項目も調査項目に加えた。

5.2 調査結果

調査結果については、質問事項が多岐にわたり、また記述回答が多かったため、設問項目ごとの回答掲載を避け、分析結果の要点及び提言に反映されるべき事項について要約する。

(1) JICAとNGOとの協調の現状について

ア. 日本国内での協調

本部各事業部（課）からの回答結果を分析すると、人的交流及び広報事業において若干の事例が散見される程度である。

研修員受入事業では、集団研修コースの半分以上が各種公益法人、民間団体、地方公共団体などによって実施されているが、いわゆる市民組織としてのNGOとの協調となるとほぼ皆無である。青年招聘事業では受け入れ機関の一部に民間協力団体やNGOがあり、地域住民との密接な交流ができて好評との回答があった。

青年海外協力隊や専門家派遣事業におけるNGOとの協調事例もきわめて少なく、協力隊のOB・OGが自らNGOを結成したり、NGOの会員となっているケースが多少報告されている。

広報事業では、国際協力への国民の理解を深めるための様々なイベントや開発教育の普及などにおいて、市民組織系のNGOや協力隊OB・OGの会などに参加を依頼したり、パネリストや講師として協力してもらう事例が増加している。また逆に、NGOの組織に会場を提供したり、後援したりといったNGO活動支援の事例も増えてきている。今後もこうした傾向は強まると予想される。

イ. 途上国における協調

途上国に存在する44の在外事務所のうち30の事務所から回答が寄せられたが、このうち17の事務所からプロジェクトレベルでのNGOとの協調が「有」との回答があった。

JICAの実施している様々の協力形態毎の内訳では、青年海外協力隊事業における連携・協調の事例（13事務所）が最も多く、次いでプロジェクト方式技術協力、研修員受入事業となっている（表5-1参照）。

なお、回答のあった在外事務所30のうち、9事務所の所在国は、青年海外協力隊派遣対象国ではないことから、同事業におけるNGOとの連携・協調の割合は、21事務所中13事務所と約6割の高い割合となる。

表5-1 JICA在外事務所におけるNGOとの連携・協調の現状

在外事務所数	30	
NGOとの協調	「有」：17	「無」：13
事業形態別内訳 ()：事務所数	青年海外協力隊事業 (13) 研修員受入、プロ技協 (各6) 無償資金協力 (5) 専門家派遣事業 (4) 機材供与、開発調査 (各3)	

(2) JICAとNGOとの協調：今後の必要性について

今後のJICA事業の展開において、NGOとの協調が協力形態別にどの程度（割合）で必要とされるか予測を行ってもらったところ、結果は表5-2のようになった。

回答のあった30事務所の全てにおいて、協力形態の全てあるいはいずれかの形態において、NGOとの協調が必要であるとの回答で、協力形態別にみると青年海外協力隊事業が全体の9割の事務所でその必要性を認識している。次いで研修員受入、専門家派遣事業及びプロジェクト方式技術協力が約7割の事務所においてNGOとの連携の必要性を予測している。

連携・協調の必要性の程度（割合）については、「10%未満の案件で必要」が約3割、「10～25%の案件で必要」が約1/4の事務所で両者を合わせると過半数を越える。

本部の各事業部（課）からの回答結果は、回答内容が当然のことながら各部課の所掌する事業形態に偏ったものとなり、在外事務所の回答結果との比較は不可能であるが、本部の回答数37の内、95%がNGOとの連携・協調が今後必要であると予測しており、現状における具体的事例は限られているものの、今後の事業展開においては、協力形態別に内容や程度（割合）は異なるもののNGOとの連携・協調を積極的に検討していくことが必要となろう。

表5-2 在外事務所（30）によるNGOとの連携・協調の必要性の予測

協力形態	連携・協調の「必要性」及びその程度（割合）					合計	必要無または無回答
	10%以下	10-25%の案件	25-50%の案件	50%以上	100%の案件		
研修員受入	34%	33%	3%	3%	0	73%	27%
専門家派遣	33	32	3	3	0	71	29
機材供与	27	23	10	0	0	60	40
プロ技協	35	10	13	10	3	71	29
開発調査	27	13	13	0	3	56	44
無償資金	27	10	17	3	0	57	43
青年協力隊	19	38	23	10	0	90	10
平均	29	23	12	4	1	69	31

(3) 事業形態別のNGOとの連携・協調の必要性について

各在外事務所の所在する国毎のNGOの成熟度、開発案件への参加実績、政府の方針等により、各在外事務所の回答内容には特徴が見られ、事業形態別の連携・協調への期待内容にも差異が見られるが、要約のみを以下に記載する。

ア. NGOの機動性に着目するもの

開発調査、プロジェクト形成調査などの調査を主体とする事業では、環境案件などの調査にNGOの機動性を活用したいとしている。

イ. 協力効果の発現及び受益者に着目するもの

社会林業、BHN、貧困、WID、地域開発などの協力案件では、事業形態を問わず、受益者となる地域住民の意見を代表するものとして、あるいは長期間を要する協力対象地域の社会調査などにNGOを活用する必要性を指摘している。

ウ. 開発への参加と理解に着目するもの

プロ技協、無償資金協力などでは、特に案件終了後の持続的発展を確保する主体としてNGOの役割に期待しており、案件の計画段階、実施段階からの参加を促進することの必要性を指摘してい

る。また、青年海外協力隊や草の根無償資金協力は、直接的にNGOなどの活動を支援するものであり、連携・協調なくしては事業そのものが成立しないことになる。

エ. その他

政府の役割の縮小、民間活力の活性化政策等に伴うNGOの活躍の場・機会の増大により協力形態を問わず様々な局面でNGOとの連携・協調に配慮する必要性の指摘があった。また、第三国専門家の人材ソース、企画調査、シルバー・ボランティアや日本語教師派遣におけるNGOとの連携・協調を指摘する回答があった。

(4) 協調するNGOの選択基準及び選択理由について

NGOが協力案件の連携・協調相手となるために最低限必要な要件は、まず現地政府に登録され、その活動が公的に認知されている団体・組織であることが挙げられている。現状の事例では、先方政府機関の推薦を受けたという理由で協調しているケースがほとんどである。

政府間協力という枠組みの中で、連携・協調する相手のNGOを選定するに際し、JICA側のイニシアティブ発揮を予測する回答はほとんどなく、先方政府主導による選定となるとの回答が大宗を占めた。

確かに、現地NGOに関する情報量が圧倒的に少ない現状においては、先方政府の主導に頼らざるをえないが、推薦されたNGOの財務、資金管理の透明性や公正性、政治的・宗教的中立性、当該分野の技術力、地域住民との信頼関係等に関する情報を、JICAとしても追加調査するなり情報をデータベースとして整備していくことなどの方策が必要となろう。

(5) NGOに期待する分野と役割について

本部各事業部（課）及び各在外事務所がNGOに期待する分野、役割及びその理由について、現地のNGO、日本のNGO及び国際NGOとに区分して調査した。在外事務所の回答内容は、きわめて精緻なものとなっており、NGOの区分に応じた役割を詳細な理由を付しているのに対し、本部各事業部（課）からの回答は、NGOを包括的に捉えた回答内容となっている。

表5-3に、「本部各事業部（課）のNGOに期待する分野、役割及びその理由」を示した。また、表5-4に「在外事務所のNGOに期待する分野、役割及びその理由」を示した。

本部各事業部（課）及び在外各事務所のNGOに期待する分野、役割及びその理由について、要点のみ列挙すると以下のとおりである。

ア. 分野について

- (ア) NGO全般： 環境、人口、貧困、WID、地域開発、農村開発、生計向上、保健衛生・基礎医療、社会林業、基礎教育
- (イ) 現地NGO： 社会福祉、女性と子供への教育訓練、障害者リハビリ、中小企業開発、小規模融資、協同組合、村落給水・農村電化、人権、エイズ対策、緊急援助
- (ウ) 日本NGO： 日本語教師、中小企業開発、啓蒙活動、職業訓練、人材養成、基礎教育
- (エ) 国際NGO： 緊急援助、生物の多様性保全、母子保健・栄養改善、村落給水、地方行政、エイズ対策、第三者評価

イ. 役割及びその理由について

(ア) NGO全般：

環境、人口、貧困、WID等地球的規模の課題については、各国毎の利害が対立しがちな政府間による実施よりも、政治・外交とは一線を画し、国境を越えた活動を行っているあるいは行うことが可能なNGOの方が、より効果的な活動、貢献が期待できるという認識が強い。地域開発や農村開発といった地域社会に密着した活動が要求される活動についても、途上国の地方行政が脆弱であることから、特に現地NGOとの連携を中心として、NGOへの期待が高い。

(イ) 現地NGO：

現地NGOは、地域住民を対象に援助・支援する役割と同時に、援助の受け手あるいは開発の主体である地域住民の代表という性格を有しており、開発の様々な局面での役割が期待されている。具体的な事例として挙げられた役割も、例えば、住民や国際NGOとの橋渡し、現地ニーズの把握、機材や教材の管理や普及、小規模融資といった開発の媒介者、支援者としての役割と村起こし、地域住民サークルの核・リーダーシップといった開発の主体、実施者としての役割の2つの側面に分けられる。

(ウ) 日本のNGO：

期待される役割は、日本の技術力や発展経験を活かした援助を行い、途上国の人材育成や産業育成に対する貢献が期待されている。日本のNGOならではのユニークな役割として、日本人の行動規範や考え方による試行錯誤（経験）の蓄積と共有、日本国民への現地事情の紹介、各種活動を通じた現地住民に対する日本紹介についての期待も大きい。基本的には、日本と途上国とを結びつける媒体としての役割が日本のNGOには期待されている点が強調される。

(エ) 国際NGO：

緊急援助、母子保健・栄養改善といったような人道的な援助、生物多様性保全やエイズ対策といった地球的な課題に対する援助及び村落給水、地方行政といった地域社会に根ざした援助、以上の3区分の援助が国際NGOには期待されている。彼らの経験の豊富さと高い専門知識及び国際的なネットワークを通じての援助のカウンターパートとしての役割が期待されている。

表5-3 現地NGOについて

分野	役割	理由
<ul style="list-style-type: none"> ・地域社会生活 ・環境 ・WID ・貧困対策 ・村落開発（生活改善） ・小規模企業開発 ・人口家族計画 ・保健衛生 ・社会林業 ・農村電化 ・人権 ・緊急援助全般 ・漁村開発等 	<ul style="list-style-type: none"> ・情報及びネットワークの提供 ・住民との橋渡し ・住民のニーズの把握 ・アドボカシーキャンペーン ・技術移転の普及 ・きめ細かいフォローアップ ・リーダーシップ等 	<ul style="list-style-type: none"> ・草の根レベルの住民に関する情報が重要である場合に、現地情報に詳しい。 ・より住民に近い所で活動しているため、住民の意見が反映されやすい。 ・政府援助では届かない末端レベルに対して援助できる。 ・現地文化・言語等に馴染んでおり、コミュニティーに入り込みやすい。 ・貧困、環境、地域社会開発といった分野は政府機関だけでは対応できない。 ・社会的受容性や持続性の向上に有効である。 ・住民の参加を促進させる。 ・住民と教育・研究機関とは直接的な接点がなく開発された技術を普及する仲介が必要。

表5-4 在外事務所のNGOに期待する分野と役割

	分野	役割	理由
共通	環境、人口、貧困、WID、地域社会開発、農村開発、生活向上、保健衛生・基礎医療、社会林業、基礎教育	住民の組織化、資金援助、地域住民の啓蒙、開発の実施主体または実施の補助的な実施者としての役割、各種の技術訓練及びその普及	<ul style="list-style-type: none"> ・地球的規模の協力分野（環境、貧困、人口等）についてはNGOの方が連携を取りやすい。 ・農村開発、社会林業、保健衛生、基礎教育を縦軸にし、貧困対策、WID、環境を横軸にして総合的なアプローチを採ることがより効果的であるため。 ・地方農村の低所得者層支援、生活向上に向けた援助においては、住民と密接なつながりを持つNGOの協力が必要である。 ・きめ細かい協力が可能である。
現地NGO	社会福祉、女性と子供への教育訓練、障害者リハビリ、中小企業開発、小規模融資、協同組合、村落給水、AIDS対策	村起し、住民との橋渡し、現地ニーズの把握、政府の情報に偏らない情報源、現地語による活動、家族計画の普及、機材・教材の普及、供与機材の維持・管理、地域住民サークルの核、リーダーシップ、小規模事業の促進、住民への融資、隊員活動のパートナー、労働奉仕、現地の技術・知識の活用、現地の国際NGOとの橋渡し	<ul style="list-style-type: none"> ・現地の実情について把握している他、住民の組織化や啓蒙についてのノウハウを有する。 ・地方住民特に高齢者や女性、子供は現地語しか話せず、また現地特有の見方・考え方に強く影響されていることが多い。 ・政府機関は形式的な存在である。 ・USAIDとすでに活動実績がある。 ・農民への技術移転のカウンターパートの役割が果たせる。 ・特に政府機関と地域住民の意識の乖離が大きいと思われる分野、社会的背景を詳細に検討する必要がある分野についてはNGOとの関係構築が重要である。 ・協同組合形成の必要性は感じていても、その方法や運営について農民が不慣れである。
日本NGO	日本語教師、中小企業開発、啓蒙活動、職業訓練、人材養成、基礎教育	日本語のネイティブとして日本の先進技術を用いた合弁事業、進んだ技術を用いた協力、機材・教材の分配、日本人の見方・考え方による試行錯誤、日本国民への現地事情紹介、各種活動を通じた日本紹介、アドボカシー・キャンペーン、情報及びネットワークの提供	<ul style="list-style-type: none"> ・視聴覚機材、日本語教材、訓練用中古機材の供与などNGOの方が柔軟に対応できる。 ・ODAで支援できない資金援助 ・円滑かつ効果的な国際協力のためには、日本人の見方・考え方のみならず日本そのものを広く知ってもらうことが必要であり、この点で日本NGOとの協力は有効である。
国際NGO	緊急援助、生物の多様性保全、母子健康・栄養改善、村落給水、地方行政、AIDS対策	情報及びネットワークの提供、家族計画の普及、NGOの知識・経験の共有、組織的で幅広い協力、国際協力のあり方に関する意見交換、適正技術の開発、環境モニタリングの実施、ワークショップの共同開催	<ul style="list-style-type: none"> ・柔軟な資金援助が可能。 ・これまで培った経験・知識・手法が活かせる。 ・先進国のNGOは多くの分野で豊かな経験と高いノウハウを有しており、これらとの協力は効果的な協力の実施のみならず協力手法の向上の点でも得るところが大きい。 ・国際的視点、草の根の視点から客観的な判断が可能である。

(6) 協調の阻害要因及び問題点

ここでは、今後JICAがNGOとの協調あるいは連携を促進していくに際して障害となる要因について、現地NGO側に起因する要因及び問題、日本のNGOの場合の阻害要因及び問題点、現地政府側の、そしてJICA側の4項目に区分して、選択式で得た回答を要約する。

本部事業部のいくつかの部署からは、「国によってあるいは具体的なNGO名によって状況が異なり、一般化しては回答し難い」として回答が無かったことを付記しておく。

表5-5にアンケート調査結果の概要を一覧掲載したが、現地NGOについては「組織基盤の脆弱性」について懸念する回答が本部・在外ともに多かった。日本のNGOについては、在外からの回答が少なかったが、これは情報量が少なく、判断材料に乏しかったためと推測される。現地政府

に関する回答では、現地政府のNGO活動に対する認識不足、知識・情報の不足等を指摘する回答が、本部・在外ともに多かった。

回答の中で、特筆すべきは、本部・在外ともに、NGOとの協調を阻害する要因及び問題点の最大のもは、JICA自身にあるとの回答結果となったことである。援助の機構・スキームの硬直性のみならず、JICA側のNGOそのものおよび彼らの活動についての認識不足、情報不足、経験・能力不足等が指摘された結果となり、今後NGOとの協調・連携を推進する上で、基本的な情報収集等からの取り組みの必要性を示唆するものと推量される。

表5-5 JICAとNGOとの協調を阻害する要因及び問題点

阻害要因及び問題点		本部事業部(課) 37	在外事務所 30
現地 NGO	・NGO組織基盤の脆弱性	17	15
	・現地政府との関係	14	8
	・NGOの政治的立場・イデオロギー	13	5
	・日本のODAに対する不信	6	1
	・宗教	5	4
	・自立性喪失(依存)の可能性	5	6
日本 の NGO	・経験・能力の不足	19	0
	・ODAに対するアレルギー・対立姿勢	17	2
	・組織基盤の脆弱性	13	0
	・相手国政府との政治的立場・イデオロギー相違	6	8
	・自立性喪失(依存)の可能性	2	0
	・宗教	1	4
	・現地社会との軋轢	0	3
現地 政府 側	・政府のNGOに対する認識の問題	13	7
	・NGOとの協調における経験・能力の不足	10	14
	・政治体制の問題	9	1
	・政府とNGOの対立・緊張関係	9	1
	・NGOについての知識・情報の不足	9	9
	・政府の開発スキームの硬直性	8	5
J I C A 側	・援助の機構・スキームの硬直性	19	21
	・NGOとの協調について認識不足・不統一	17	15
	・NGOについての情報不足	17	17
	・NGOとの協調について経験・能力不足	14	17
	・現地政府の了解が得難い	7	6

5.3 JICAとNGOとの協調に関する提言

アンケート調査項目の最後の項目として、今後JICAとNGOとの協調を促進するための方策について、(1) JICA、(2) NGO及び(3) 現地政府各々に対しての具体的な提言を回答を得た。

回答結果は、きわめて多岐にわたりかつ個別的であるので、ここでは、要約のみを以下に掲げる。

(1) JICAに対する提言

援助のスキームを改革し、NGOとの連携・協力を可能にする予算措置を行い、その執行権限を在外事務所に委譲することが必要である。特に小規模な機材供与や協力案件に対する財政支援を可能とするようなスキームが開発されれば、NGOとの連携・協調を推進することが可能となる。

さらに現地NGOとの連携を促進するためには、在外事務所の人員、体制を強化し、NGOや住民組織との緊密な接触を通じ、情報交流等の人的ネットワークを形成していくことが必要不可欠である。

他方、JICA自身、NGOについての知識、情報が欠如しており、これを十全なものとするために、職員とNGOスタッフとの意見交換、セミナーや勉強会等を通じての情報交流や経験紹介等による相互理解の機会を積極的に設けていくべきである。このためには、NGOとの協調を具体的に推進していくための窓口をJICA内に設置するとともに、情報公開や国内外のNGOに関する情報収集やNGO・人材リストの作成、マニュアル、ガイドラインの策定など具体的なかつ組織的な対応が必要である。

(2) NGOに対する提言

現行のJICAスキームの限界を踏まえた提言・要望が多く、まず第一には、NGO側からの積極的なアプローチを期待する声がある。ODAやJICAに対する理解を深めてもらい、協調可能な部分については現実的なアプローチをしてほしいとの意見である。次に、現地NGOに関しては、「財源の確保」、「経理・会計システムの確立」、「財務管理能力の向上」等透明性、アカウンタビリティの確保・強化に関する提言が多く寄せられた。

また、JICAに対する提言とも共通するが、「ODAとNGOの役割分担の明確化」の必要性を指摘する意見が多数あったが、「開発」という目標が共通することを考えると、明確な役割分担は難しく、個々の案件において、ODAがNGOに期待する役割、NGOがODAに期待する役割とは異なってくると思われる。

従って、現時点では、個々のNGOが活動の主目的の明確化、実施体制基盤の強化、自立的体制の強化を図りつつ、ODA事業との関わりを主体的に模索し、NGO側からの援助実施機関や現地政府への協調の働きかけを強め、個々の案件においてはケースバイケースでの対応を図り、協調案件の事例を積み重ねていくことが現実的かつ重要と考えられる。

(3) 現地政府に対する提言

現地政府に対する提言内容も基本的には上記2項目と共通する枠組みでの提言である。第一には、NGOや住民組織及び彼らの活動に対する政府の認識を深めることが重要である。開発の様々な局面において、NGOや住民の参加を確保し、彼らの組織力を開発資源の重要な要素として、積極的に支援していくことが必要である。さらに、NGOや住民の声を反映し得るような制度・組織づくりを推進していくことが重要であり、このためには官僚や行政官の意識や能力の向上と政策面での支援、協調の具体的事例の積み重ねを図ることの重要性が指摘される。

5.4 アンケート調査結果に基づくまとめ

以上の5.1から5.3に取りまとめたJICA内でのアンケート調査結果のポイントを、次のように整理する。

(1) JICAにおけるNGOとの連携・協調の必要性に対する認識は高い。

具体的なNGOとの連携事例は、青年海外協力隊事業を始めとして現場のプロジェクトレベルでの事例等のように数は少ない。しかしながら、回答のあった在外事務所及び本部からの回答の9割程度からは、JICA自身のNGOとの連携、協調の必要認識が読み取れる。特に、現地NGOに対して、その機動性、地域社会に密着した援助を行うための現地ニーズの的確な把握力、援助案件への参加の促進のための役割等への期待がある。

(2) NGOとの連携・協調が進んでいない理由として、今後の課題はJICAのスキームの改善にあるとの認識も強い。

今後は在外事務所がある程度の執行権限を持つ、小規模の財政支援スキームをつくっていくことが提案されている。

(3) NGO担当部署の設置とNGOとの情報交流を促進し、連携・協調のためのガイドラインの整備の必要性がある。

JICAのNGO活動に対する認識不足、情報不足、経験・能力不足等を解消していくために、本部においては、NGOとの情報交換の窓口を設置し、基本的な情報の収集、整備やNGO活用のためのマニュアル、ガイドラインを整備していくほか、在外事務所においては普段からの接触を通じ、情報交流の人的ネットワークを形成していくことが提言されている。

さらには、特に現地NGOと協調していくためには、NGO側の財務、会計上の透明性、責任性やODAとNGO活動との明確な役割分担、並びに途上国側政府のNGOや住民組織活動に対する認識の向上を求める必要があるとの指摘もなされている。こうした留意点を含め、今後JICAは上述したようなNGOとの連携、協調のための考え方をガイドラインとして整理していくことが必要となろう。

第6章 提言及びまとめ

本調査研究は、JICA職員、専門家、プロジェクト調整員等のJICAプロジェクトに携わる人々がNGOとの連携の重要性・有効性についての理解・認識を深めることを目的として開始された。第2章から第5章まで、(1)開発におけるNGOの役割検討、(2)参加型開発におけるNGOの役割と国際援助機関との協調関係の分析、(3)USAID及びCIDAの対NGO協調体制の比較検討、(4)JICA事業部および在外事務所へのNGO協調に関するアンケート調査をそれぞれまとめてきた。即ち、本調査研究は、JICAとNGOの将来的な連携関係のあり方を他の諸国および現場の経験から学び、JICAにとって実現可能な取り組みへの枠組みを探ることに作業の中心を置いてきた。その意味で、今後の調査研究を展開していく上で出発点であり、将来への方向性を示唆するものと位置づけられる。

本章では、ここまでの議論のまとめとして、JICAがNGOとの連携を考えていく上でまず整理しておくべき基本的視点、具体的な連携のありかた、及び今後改善して行くべき課題を取りまとめる。

基本的姿勢については、開発の大前提としてJICAが「参加型開発」アプローチを重視していくためには、現地の事情に精通したNGOの支援に頼るべき領域があること、及びNGOと対等の関係をもつべきこと、ならびに途上国政府との合意形成、効果的な援助実施のための体制づくりの重要性の4点について述べる。具体的な連携としては従来の援助の効果をもさらに向上させる目的において、現地の事情、ニーズに通暁しているNGOの情報・知識を活用するという側面と、参加型開発に即した地域社会及び住民の社会的能力の形成支援といったJICAにとっては新しい支援の分野でNGOの機能を活用するという側面との2つの側面があることを論じる。今後の課題については、NGOとの連携促進のために現状の援助の枠組みの中で取り組みうる方策と、中長期的に援助スキームの改善をも視野に入れて取り組んでいくべき方策を分けて整理し、JICAに対する提言をとりまとめる。

6.1 NGOとの連携における基本的姿勢

(1) 参加型開発のアプローチの必要性とNGOの比較優位性

今日の開発をめぐる論議においては、「住民の主体的参加」に基づく「地域社会の持続的発展」が重要なテーマとなっている。それは開発に関わる基本的枠組みでもあり、「環境への配慮」とか「女性の参加」といった事柄も、個々に独立したテーマとしてではなく、実はこの文脈の中において総括的に論じられて初めて意味を持つてくる。BHNの充足についても、今日では単なるニーズ充足のための資源・サービスの提供というよりは、むしろ提供された資源・サービスに対する受益者の自立的な管理運用能力の育成に重点が置かれつつある。即ち、過去の様々な紆余曲折の経験の中で、開発の課題が「持続性」の確立を達成するための諸要件の整備充足に凝縮されてきているのが今日の状況である。

こうした開発に関わる変化の重要な諸側面において常に登場してきているのがNGOであるが、その中で特筆されるのは、地域住民の開発プロセスへの参加促進ならびに能力形成支援活動を行う

NGOである。もとより、相異なる地域社会の現実的状況や具体的ニーズに基づいてそれぞれに木目細かい活動を展開するNGOは、政府諸機関や国際開発援助組織が十分に対応できなかった様々な間隙を埋める存在として注目を集めてきた。しかし、NGOは資源・サービス供与のための代替的役割を果たすに留まらず、住民の「意識の向上（意識化）」ならびに「組織化」を通じた地域住民の開発主体としての形成を図る上で他の開発援助組織が果たし得ない重要な役割を果たしてきている。ここにNGOの開発組織としての比較優位性が存在する。

このように、先進国・途上国を問わず地球規模で「持続的」な発展のあり方が模索される中で、「参加型開発」が有力な開発のアプローチとして提示されているのであり、JICAとしても、援助にこのような開発のアプローチを取り入れていくことの重要性を認識していく必要がある。すなわち、開発の「持続性」を達成するには、地域社会の能力形成と共に組織・制度の形成・整備が不可欠の要素である。NGOの役割は、このための住民の組織化・意識化ならびに能力育成を図るものである、という文脈の中で正当に把握・評価されるべきであり、JICAはそのプロセスを積極的に支援する必要があるとの認識である。JICAとしては、このように参加型開発アプローチの中で、NGOとの適切な協調体制を樹立・整備していくことを重点課題の一つとして捉えていくことが必要である。

(2) NGOとのパートナーシップの形成

NGOとの連携共同を推進するに当たっては、従来のようにNGOを援助実施の手段とだけみなすのではなく、双方の役割・権限を明確に規定した上で対等なパートナーとして接することが基本となる。このとき援助実施機関であるJICAとNGOとの関係は、決して発注者とJICAの協力案件を請け負うコンサルタントという関係とは必ずしも同じではない。すなわち、上記(1)に述べたように参加型開発をめざすNGOがその独自性を活かして、イニシアチブを発揮できるような協力関係となりうるように、相互補完の関係、すなわちパートナーシップを形成していくことが重要である。

このためには、援助の対象とするものが開発のどのような段階にあり、どの部分をJICAが担えるかを考えるのと同時に、NGOにどのような補完的機能を期待できるのかが明確になっている必要がある。特に「参加型開発」を現実に展開する場合、現場の状況を把握するための社会分析の実施から始まり、現場における重要な活動の大半はNGOが担うことが多い。したがって、JICAはそれらの活動を側面から効果的に支援する姿勢で臨むことが望ましい。

つまり、第2章及び3章で見てきたように、開発におけるJICA、NGO、相手国政府、関係する地域社会・住民の、相互に関連する役割を明確にする必要があるのである。例えば、住民の参加の素地造りといった面でNGOが単独で支援を行うべき段階であるのか、その段階から先に進んでJICAが政府を通じて提供する技術や資金を効果的に活用してもらうために、住民による維持管理・普及のための能力向上といった部分はNGOの方が効果的に担い得る段階であるのか、といった点である。あるいはモデルプロジェクトの終了後、住民が自立的に運営していくためにNGOが力を発揮すべき段階にあるのか、さらには上記のいずれの段階にあるとしても現地の事情に精通したNGOからのどのような情報、知識を側面的にもとめる必要があるのか、といったことが整理されていなければならない。

そしてこうした理解の上になつて、上記のうちのどの機能に長じた、どういったNGOが実際に存在しているのかを把握しておくことが必要である。その上で、初めてJICAとNGOの機能の有機的な補完関係を配慮したパートナーシップが形成しうるのである。

また、NGOの側から見れば、NGO自身がパートナーとなりうるような組織的能力やNGO間のネットワークを獲得していることが必要である。JICAはNGOが独自に行っている活動への支援を通じて、当該NGO自身の組織・制度づくりを支援していくことも必要であらう。

(3) 途上国政府とのNGO連携に関する合意形成

JICAが参加型開発を重視していくとしても、援助の対象が全て地域住民や地方機関、NGOに絞られるべきだということではない。様々な開発組織がどのような補完的役割にあるかによって、それぞれが必要としている援助、あるいはこれを果たし得る機能が違ってくる。JICAがNGOとの協力関係を結んでいくためには、途上国政府がこうした明確な役割分担の認識の中で、現地NGOや住民組織の活動の意義を認めていることが大前提である。

そのためにも、JICA自身が開発組織としてのNGOの比較優位性を十分に認識し、把握しておくとともに、途上国政府のNGOに対する政策及び姿勢を理解したうえで、当該政府との間でJICAとNGOとの協力関係構築についての合意形成を図っていくことが重要である。

(4) 開発援助プロジェクトの効果的展開のために必要な実施体制の整備

JICAの援助案件の計画・実施にあたっては、現地の事情及びニーズを的確に計画に反映し、またその実施プロセスにおいて住民との意思疎通を活性化し、派生してくる諸問題に効果的に対応していけるような体制的な枠組みが必要である。

その実現のための一つの方法は、現地事情に精通したNGOに参加できるような実施体制を整備していくことである。具体的には援助案件の形成ならびに計画段階において、NGOから地域社会や住民組織、あるいは住民意識の状況についての情報を収集することから始まる。さらには、援助プロジェクトのステアリングボードを設置し、NGOをその構成員の一部として正式に位置付け、プロジェクトの計画実施に関する意思決定に参加できる枠組みを整備すること等が挙げられるであらう。こうしたNGOの参加は地域社会や住民との意思疎通を円滑にし、プロジェクトの社会的受容性や実効性を高めていくことに貢献するものと期待される。

また、終了後の援助案件についてのフォローアップは、基本的には地域住民自身、さらにはカウンターパート機関である政府機関が中心となって対応すべきものであるが、参加型開発プロジェクトの計画・実施のプロセスにおいては地域に密着したNGOが住民とともに当該プロジェクトの持続性を定期的に自己点検していくシステムを構築しておくことが必要である。こうした自己点検の結果、継続的な外部支援が必要な場合は、当該政府機関の側が地域住民またはNGOからの支援要請に基づいて必要な援助の継続を検討していけるような、開かれた体制と意思を持つことが必要となる。このように案件の形成、実施を巡る協議のなかで、途上国政府機関の行政能力の向上、情報公開、法・制度の整備等の「グッドガバナンス」形成に向けて積極的な働きかけを行っていくことも重要である。

6. 2 具体的なNGOとの連携のあり方

前節6. 1の基本的考え方に基づいて検討していくと、JICAとNGOとの連携のあり方は、援助対象となる地域社会の成熟度や開発プロジェクトの進展状況によって、次のような局面あるいは領域に分けて考えることができよう。すなわち、(1) 開発援助プロジェクトの計画・実施及び運営管理の質的向上、(2) 開発援助プロジェクトの実施改善に向けた研究ならびに訓練がそれである。(1)で挙げたものには、1) 社会分析及び分析結果に基づいた開発援助プロジェクトの計画策定、2) ソーシャル・プレパレーション支援、3) 開発活動及び組織運営管理に関する知識技術の提供、4) プロジェクト終了後の資金的・技術的支援、の4つが含まれる。(2)については、人材の養成訓練、社会分析手法の開発等、JICAが中長期的に取り組むべき課題として次節においてさらに詳細に述べる。

これら諸局面における連携は、全体として地域社会の自立及び持続的発展を実現していくための支援であり、相互に関連したものである。それらは同時平行的に実施していくことが必要なこともあれば、相互に連続して展開することが求められる場合もあろう。また、連携の実際の形態も、上記いずれかの局面に限定されることもあれば、援助活動の進展に伴って、あるいは援助案件のターゲットとする地域社会の多様性に基づいて経験や活動対象領域を異にする複数のNGOによる重層的な、あるいは分業的な組み合わせによって行われることも考えられる。

(1) 開発援助プロジェクトの計画・実施及び運営管理の質的向上

1) 社会分析及び分析結果に基づいた開発プロジェクトの計画策定

開発プロジェクトを住民が中心となって運営し、便益を継続的に享受していく能力やメカニズムを地域社会に形成していくことが「参加型開発」の究極的な目的である。こうした「参加型開発」の展開にあたっては、そのプロジェクトの性格上、援助案件の対象地域社会の「社会分析」を必ず実施し、現地の具体的状況及びニーズに基づいた計画づくりを行なうことが基本となる。このような計画策定は、政府関係統計資料及び情報に依拠した事前調査だけでは不十分なものである。即ち、地域社会の具体的状況に精通し、住民とともにニーズを掘り起こしていく経験と手法をもったNGOこそがこの任を果たすに最適のものといっても過言ではない。

したがって、JICAはこうした側面において、社会調査及びその結果を踏まえたプロジェクト計画をNGOと共同で策定していくことが参加型開発を効果的に展開していく上で不可欠の要件と考えられる。

2) ソーシャル・プレパレーション^{注10}

参加型開発において最も重要な点は、地域住民自身が開発プロジェクトに主体的に参加し、自助努力を通じてその目標を達成し、便益を維持していこうという意識を確立し、その実現のために自らを組織化していくことである。こうした住民の意識化・組織化のプロセスを「ソーシャル・プレパレーション」というが、それには外からの側面的な働きかけが必要である。特に住民が主体と

^{注10} 参考文献：国際協力事業団「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」平成7年3月 p 8～14 参照

なって開発プロジェクトを運営・管理していく、あるいは中央／地方政府の主導の開発事業を受容し、継続的な便益を維持していただくだけの能力的、組織的素地がない地域社会においては、マイクロレベルの努力によって、住民の当事者能力を育てていくための住民組織化を促進することが重要である。

こうしたプロセスを支援することのできるのは、JICAや途上国政府機関ではなく、参加型アプローチの手法を身につけたNGOである。特に草の根レベルの住民をターゲットとするようなJICAの農村開発、地域開発プロジェクトを行うにあたっては、プロジェクト開始前、あるいはプロジェクトの社会分析調査と平行してNGOによるソーシャル・プレパレーション支援が行われるといったように、垂直的ないしは水平的な連携が考えられよう。こうしたNGOと連携し、JICA援助の実施段階に先だつてこのソーシャル・プレパレーションを支援することは、JICAの援助プロジェクトがその終了後も地域住民自身の手によって持続的に運営管理されていく前提条件を形成することにもつながると考えられる。

3) 開発活動及び組織管理運営に関する知識技術の提供

地域住民が開発活動を展開していくために必要な経験的学習や、開発プロジェクトを通じて住民等に供与・普及される技術や機材の維持管理や普及の促進のために、住民レベルでの補完的訓練や教育、あるいは組織運営支援をNGOが行うことが考えられる。

住民による開発活動の展開のためには、その進展状況に応じて具体的な知識・技術を指導し、参加を通じた経験的学習によって住民の能力形成を進めていく必要がある。また、JICAの行なう開発援助事業を通じて住民に供与される技術・機材を有効に活用し、住民の活動を維持・発展させていくためには、それらの技術・機材の維持管理や普及促進が必要である。これらの知識・技術の移転及び維持発展にNGOの参加協力を得られれば、持続的開発の観点から大きな効果が期待されるであろう。

さらには、具体的な活動側面の知識・技術のみならず、プロジェクト組織の円滑な活動のための組織運営管理に関わる知識・技術、例えばリーダーシップ、コンフリクト・マネジメント、対外交渉、簿記及び監査等に関するトレーニングを継続的に実施できるようなNGOの役割は極めて大きい。JICAはこうした側面に関するNGOのトレーニング活動を積極的に取り込むことにより、効果的なプロジェクトの運営管理を期待することが可能になると考えられる。

これらの側面に対するNGOによる知識・技術移転のためのトレーニングを、JICAの協力事業のサブプロジェクトとして位置付け、援助プロジェクトと同時平行的に実施していくことも検討に値するものと考えられる。

4) プロジェクト終了後の資金的・技術的支援

JICAの援助終了後、あるいは当該国政府による開発事業の終了後、また開発施設等の地域社会やコミュニティへの引き渡しが行われた後、地域住民がプロジェクトによって供与された施設及び便益を持続的に維持管理していくために必要な資金、技術、機材等のフォローアップ支援をNGOが行なうものをいう。開発プロジェクトの中長期的目標が、単なる一過性の便益供与ではなく、便益を維持管理していく社会的能力の育成と、それを蓄積していく組織・制度の強化にあることを考えれば、この点は極めて重要である。

また、終了後の援助案件について、地域社会の能力形成という視点でフォローアップ支援を検討するためには、前節6.1の(4)に述べたように、地域住民がNGOとともにプロジェクトの持続性を自己点検していけるようなシステムがプロジェクトの中に内在化されていることがまず必要であり、カウンターパート機関である政府機関の側にも柔軟な意思と対応能力が求められる。こうした諸点は、JICAがNGOを通じて支援を行なうにせよ、直接的支援を行なうにせよ、継続的な援助を検討する際の前提要件となるであろう。

(2) 開発援助プロジェクトの改善に向けた研究ならびに訓練

現地側の大学研究機関を含むNGOとの共同研究を通じて、「現地の実態に即した連携協力のあり方」を調査研究することも積極的に検討されるべき一例である。これらの研究は、JICAの援助スキームを継続的に改善していくための基礎研究となりうる極めて重要な役割を担うものと考えられる。

また、こうした共同研究のプロセスで参加型開発に経験豊かな現地の人材・組織を発掘することも期待できる。これらの専門家や組織には、これまで述べてきたプロジェクトの形成実施の側面での協力関係を期待することができるのみならず、参加型開発の要素を取り込んだプロジェクトの増大が予測される中で、今後派遣される日本人専門家等に活動地域の特性に基づいた開発手法やアプローチに関する研修訓練を委託することも可能であると考えられる。

6.3 JICAのとるべき改善方策についての提言

本提言は、前節までに述べたようなこの調査研究の位置づけと連携のあり方を勘案しつつ、JICA職員・専門家・プロジェクト現地調整員等のJICAプロジェクトに携わる人々が、現場においてNGOとの有効な連携の下に各々の業務を展開していけるよう、JICAが組織として実施すべき事項に着目して今後取り組むべき課題の整理を試みたものである。本提言では、まず現在の援助の枠組みの中で取り組み得る方策や留意点、及び中長期的に改善を図っていくべき方策の二つに分けて述べる(表6-1参照)。

6.3.1 現状で取り組むべき改善方策と留意点

(1) NGOとの積極的な連携実績の蓄積

JICAが実施する技術協力において、NGOの活用ないし連携の必要性が唱えられて久しいが、JICA事業においてNGOとの連携が進んでいるかと言うと必ずしもそうではない。その理由の一つとして、JICAとNGOの双方がお互いのことを十分に理解し合っていないことが挙げられよう。先ずは、以下に挙げるような点において連携し易いものから連携し、一つでも多くの経験を積むことが大切である。経験を通じて、JICAとNGOがお互いの長所・短所を理解し、お互いの弱点を補完し合うことにより事業を展開して行けば、効率的効果的な援助が期待できることが多い。

ア. 地域の社会的能力の育成とNGO

地域社会の開発にあたっては、JICAが得意とする分野である資源やサービス提供に加え、必ずしもJICAにノウハウの蓄積が十分あるとは言えない地域住民の意識化や住民の組織化を通じた地域の能力育成を行うことが重要である。資源、サービスの供与はJICA、地域の能力育成はNGO、と各々が得意とする分野での機能分担が有効ではあるが、このような機能分担を行う場合、JICAは機材供与や専門家派遣等の投入計画を立てる前に、先ず、ごく少数の専門家、例えば、リーダーや地域社会開発の経験のある調整員予定者を長期調査員として派遣し、地域の住民・被援助国政府及びNGOとの協議を行うなど、先方の受容能力を見極めつつ地域の能力育成・向上に必要となる投入計画を立てる必要がある。

イ. 社会調査の実施とNGO

地域社会の開発のため、効果的効率的な援助を実施するためには地域社会の現状とニーズ分析を行うための社会調査の実施は不可欠であるが、この実施にあたっては、地域の事情を熟知し、また、これを実施するに十分な技術を有する者が行うことが必要である。この二つの要件を同時に満たすのはNGOである場合が多いことから、これについては、NGOをローカルコンサルタントと見なすなどして積極的にNGOを活用すべきである。

(2) 柔軟性のある援助の実施

NGOは地域社会の能力形成を行うにあたって地域の事情、住民の要請等に応じ柔軟な対応をとっているが、NGOと連携するにあたって、JICAの慣例に基づいた定型的な援助方法に固執しようとするならば、NGOのみならず地域社会とも衝突が起こるのは避け難い。事業の透明性や公正性が確保され、先方政府との合意が形成されるならば、実施、運営の全ての面において現場の専門家、あるいはJICA事務所のイニシアティブに任せ、現地業務費の小規模な運用等については本部への事後報告のみとするなどの工夫が必要である。このように具体的かつ現実的な方策によって現場の柔軟な対応が保障されるように努めるべきである。

(3) 開かれた援助の実施

地域社会の開発を進める上での大原則は住民参加と情報公開であり、計画策定段階から住民参加と情報公開（開発調査にあつては事前調査、インセプションレポート、中間のレポート公開、プロジェクト方式技術協力であればR/Dや計画打ち合わせの内容の公開）に努めるべきである。しかしながら、一方的な情報の発信や形式的な住民参加は、逆に住民の反感を買うことが懸念される。開発主体との双方向のコミュニケーションによりそれぞれの関連主体の意向を反映した計画づくりと実施のため、地域社会や行政側とコンタクトを持つNGOと共同したプロジェクトの推進が望まれる。

(4) 職員・専門家に対するNGOとの連携事例情報の提供

地域社会の開発においてNGOの有用性については、既に援助に携わる多くの人達に認められているところであるが、先にも述べたようにJICAにあつてはNGOとの連携の経験が浅いために連携を躊躇する場合がみられる。このようなことを避けるためには、JICAの中で既にNGOと

の連携の経験のある人たち、あるいは、国内外の有識者を講師に招き、職員・専門家に研修を行い、これらの人たちの経験を共有することは有益である。

表6-1 JICAの取るべき改善方策

(注) () 内の数字は本文中の項目と対応

	当面の課題	中長期的な課題
NGOとの連携実績の蓄積	(1) 地域の社会調査や社会的能力形成のための可能な範囲でのNGOとの連携の積極的な実施	(6)-3 NGOとの連携実績情報の国別蓄積
職員、専門家、コンサルタントの認識の向上	(4) 職員や専門家に対するNGOとの連携事例情報の提供 (3) 開かれた援助の実施（住民参加や情報公開の促進）	(1)-1 JICAの「参加型開発」援助の理念・枠組みの明確化 (1)-2 専門家養成研修や職員研修等による参加型開発理念の共有化
途上国政府関係者との共通認識の構築		(2) 途上国政府関係者に対する研修、ワークショップの開催による参加型開発やNGOの参加形態、役割分担等に関する共通認識の構築
NGOとの相互理解のための対話協調の促進		(3) 養成研修等によるNGOの参加促進や在外事務所をNGOとの情報交流・意見交換・相互理解の促進
「参加型開発」援助に関わる柔軟な援助スキーム、援助実施体制の改善	(2) 現地業務費の小規模運用等、現地のイニシアティブを尊重した具体的な改善策の実行	(4) NGOの活動支援、NGOへのJICA事業の計画・実施及び評価の部分的実施委託、NGOへの資金的支援の検討 (6)-1 本部におけるNGO担当部門の設置とNGO関連情報の収集・分析・整理機能の強化 (6)-2 在外事務所、プロジェクトサイトへの権限委譲の促進 (6)-4 プロジェクト予算運用の柔軟化、選択的なローカルコスト負担拡大の検討
調査研究の強化		(5)-1 地域社会の現状把握のための社会分析手法の研究とマニュアル作成 (5)-2 連携対象選定のための現地NGOの機能分析方法の研究とマニュアル作成 (5)-3 国別のNGOインベントリーの作成