

NGOとODAの連携強化のあり方
ODA改革の突破口として

2000年3月
21世紀政策研究所

要約

はじめに

外交政策上の軍事的手段が制約されているわが国では、「非軍事面」での積極的な国際貢献をより効果的かつ戦略的に展開していくことが、安全保障の確保と国際的地位の向上につながる。非軍事的国際貢献の領域での既存の政策手段は、わが国の場合、ODAが中心である。しかし、わが国のODAは、金額的には8年連続世界第一位だが、総合的な援助戦略の欠如、運営の非効率さ、硬直性等問題点が多い。本稿では、非政府部門である国際協力NGOの機能に着目し、ODAの変革の担い手としての可能性について検討する。本論では、次の5つの基本的視点の下に、ODAとNGOの連携強化の方策を議論する。

(5つの基本的視点)

国際的に評価される非軍事的国際貢献の展開(上位目標)

組織本位(government activities)から機能本位(民主体)のODAへの変革(目的)

NGOのODAへの本格的な関与の実現(手段)

NGOの自立的発展の促進とアカウンタビリティの向上(手段)

「シビル・ソサエティ」の発展(並立する目標)

1. なぜNGOのより深い関与を求めるべきなのか

NGOがODAを担うべき理由と背景について、次の4点を論じる。第1は、ODAの量的拡大の時代が終焉し、より効果的で低コストのODAを展開する必要性が高まる中で、NGOの役割のポテンシャルが大きい点である。第2は、世界的に援助のニーズの重点が社会開発分野へシフトし、NGOの特性と優位性を活用すべき領域が拡大している点である。第3は、「シビル・ソサエティ」台頭という世界的潮流の中で、NGOのODAへの関与の拡大を通じて、わが国のシビル・ソサエティの発展を促進し得ること、そして、第4に、国益の概念が古典的な狭い領域を越えて拡大し、地球社会規模の市民益の増大をめざすNGOの国際協力と、国益重視のODAが正面对立しなくなりつつあることを論じる。

2. わが国のNGOの現状評価

わが国のNGOは、欧米等に比べ、一般に規模が小さく財政基盤も脆弱であり、明日から直ちにODAを本格的に担える状況にはない。また、ボランティア精神が先行し、専門的能力が不十分な場合が多い。最大のネックは資金不足にあるが、同時にNGO従事者が諸外国のように高度な知的職業として認知されていないことが問題である。プロとしての専属スタッフを持続的に育成していく必要がある。NGO間の連携の未発達さも弱体の理由のひとつであり、今後、ネットワーク型NGOの拡充・強化も課題である。

3. わが国の援助行政当局によるNGO支援策の現状評価

1989年度にODAの中に「NGO事業補助金」と「草の根無償資金協力」の2つの制度が発足し、以来、主にこの2つの制度的枠組みの下でNGO支援が行われてきた。最近では、援助行政当局とNGOとの定期的な意見交換の場が設定され、また今後5年間の「政府開発援助に関する中期政策」(1999年8月発表)の中でもNGOへの支援・連携強化の姿勢が打ち出されるなど、外務省を中心に行政当局はNGOを重視する傾向にある。しかし、NGOを援助の政策、企画、戦略を協働で構築する対等なパートナーと見なす姿

勢からは未だ程遠い。また、わが国の外交政策におけるNGOの戦略的な位置づけが明らかではない。

4. 政策提言 NGOを主体としたODAの再構築に向けて

- (1) **理念・基本原則の明確化**：わが国のODA政策におけるNGOの戦略的位置づけならびに行政とNGOの基本的な関係のあり方について、その理念と基本原則を明確にし、内外に示すべきである。その際、行政とNGOは国際協力という目標を共有する対等なパートナーである、との認識が重要である。
- (2) **NGO担当補佐官制度の設置**：統一的で一貫性のある戦略の下に、行政とNGOの有機的連携が迅速に展開できるよう外務省内の窓口を早急に一本化する必要がある。一本化された窓口が有効に機能するためには、ハイレベルで権限を持つNGO担当補佐官を設置すべきである。
- (3) **オープン・システムの確立**：政策立案、企画の段階からNGOが参画できる開かれた政策決定システムを確立すべきである。このためには、「NGO・外務省定期協議会」を、より戦略的な政策検討の場に拡充・強化する必要がある。
- (4) **在外公館におけるNGO担当専門官の配属**：SNGO（南側のNGO）を直接支援しようとする草の根無償資金協力が本来の目的を達成するためには、主要な日本大使館に、現地のNGO事情に精通したNGO出身者等の民間人を、担当専門官として配属すべきである。
- (5) **第三者によるNGO評価システムの確立**：NGO自身の情報公開とアカウンタビリティを高めるためには、NGOのパフォーマンスに対する評価（事業評価）ならびに組織としてのNGOの格付けが、行政から独立した第三者によって行われる必要がある。
- (6) **「チーム・ジャパン」結成への支援**：難民支援等の緊急救援において、NGOが各種ドナー（行政府、国連機関等）、ビジネス界、学界、メディア等の国内の利用可能なリソースを総動員して、迅速かつ効果的な活動を展開できるようなメカニズムを日頃より確立しておくべきである。
- (7) **NGO活動ファンドの設置**：既存の制度の問題点を抜本的に解決し、NGOとODAの連携を本格的に展開するためには、多年度契約方式を導入すべきである。将来的にはその経験と実績を踏まえ、ODA予算の一定割合をイヤーマークすることによって、「NGO活動ファンド」を設置すべきである。

目 次

| | 頁 |
|---|----|
| 要約 | |
| はじめに | 1 |
| 1．なぜ NGO のより深い関与を求めるべきなのか | 2 |
| （1）わが国 ODA の量的拡大路線時代の終焉（今後 5 年間の「中期政策」） | 2 |
| （2）援助のニーズの変化 | 3 |
| （3）「シビル・ソサエティ」台頭の世界的潮流 | 3 |
| （4）国益と「地球市民的利益」の収斂傾向 | 4 |
| 2．わが国の NGO の現状評価 | 5 |
| （1）規模、資金力 | 5 |
| （2）専門性、人材 | 5 |
| （3）ネットワーク、NGO 連合体 | 6 |
| （4）NGO の ODA に対する意識と政府との距離 | 7 |
| （5）NGO の成功要因 | 8 |
| 3．わが国の援助行政当局による NGO 支援策の現状評価 | 8 |
| （1）援助行政当局の NGO に対する基本姿勢 | 8 |
| （2）NGO 支援策に対する評価 - その 1．「NGO 事業補助金」 | 9 |
| （3）NGO 支援策に対する評価 - その 2．「草の根無償資金協力」 | 10 |
| （4）国際ボランティア貯金制度（郵政省）の問題点 | 11 |
| 4．政策提言　　NGO を主体とした ODA の再構築に向けて | 12 |
| （1）理念・基本原則の明確化 | 12 |
| （2）NGO 担当補佐官制度の設置 | 12 |
| （3）オープン・システムの確立 | 13 |
| （4）在外公館における NGO 担当専門官の配属 | 14 |
| （5）第三者による NGO 評価システムの確立 | 15 |
| （6）「チーム・ジャパン」結成への支援 | 15 |
| （7）NGO 活動ファンドの設置 | 16 |
| おわりに　　NGO 自身の自助努力に期待して | 17 |
| 脚注 | 18 |
| 図表 | 22 |

NGOとODAの連携強化のあり方

ODA改革の突破口として

はじめに

外交政策上の軍事的手段が制約されているわが国では、「非軍事面」での積極的な国際貢献をより効果的かつ戦略的に展開していくことが、安全保障の確保と国際的地位の向上につながると思われる。特に、21世紀においてわが国が国際社会の様々な局面でイニシアチブを発揮し、それが受け入れられるためには、非軍事面での国際貢献の実績を積み重ね、とりわけ東アジア近隣諸国との間に信頼関係を醸成することが重要である。

非軍事的国際貢献の領域での既存の政策手段は、わが国の場合、ODA(Official Development Assistance:政府開発援助)が中心である。わが国のODAは、金額的には8年連続世界第一位である(図表2)。したがって、世界のリーディング・ドナーであることについては国際的にも一定の評価を得ている。しかしながら、日本政府全体としての統一的な援助戦略が不明瞭なまま総花的に量的拡大を続けてきた結果、随所に非効率さや硬直性が目立つようになっている。その問題点および改善策については、すでにかなり以前より各方面で指摘されてきた(注1)。

被援助国の国民が抱える問題の解決を促進するような効果的、効率的なODAとするためには、支援国側の都合に基づく組織本位(government activities)ではなく、機能本位の原則を打ち立て、思い切ったリソース(政策手段・資源)の組み直しが必要である。すなわち、被援助国の国民にとっての問題解決者(solution provider)となるODAが実施されねばならない。しかし、現行の縦割り行政下での中央政府主導型支援の延長線上では、抜本的な変革は期待できない。

そこで、本稿では、代替案として、非政府部門である国際協力NGOの機能に注目し、わが国ODAの変革の担い手としての可能性について検討する。国際貢献の担い手たる国際協力NGOの拡充、強化が図られれば、国内のNPO活動をも刺激し、わが国の「シビル・ソサエティ」の発展に対して相乗効果が期待できる。

しかしながら、わが国の国際協力NGOの現状をみるに、明日から直ちにODAを本格的に担える状況にはない。わが国のNGOが欧米等の諸外国並みの実力をつけ社会的地位を確立するには、NGO自らの自助努力とともに、それを促進する制度的枠組みと社会的環境づくり、さらにはその前提となる国民の意識改革が不可欠となる。

なお、NGO(Non-governmental Organization)あるいはNPO(Nonprofit Organization)の厳密な定義は存在しない。そこで、NGOとは政府から独立した非営利組織であるとの一般的な理解に基づき、本稿においては、特に断りのない限り、国際協力を主要な活動とする

NGOを意味することとする（注2）。

以下では、ODA改革の突破口として、次の5つの基本的視点の下に、ODAとNGOの連携強化に向けた方策を検討する。

（5つの基本的視点）

国際的に評価される非軍事的国際貢献の展開（上位目標）

組織本位（government activities）から機能本位（民主体）のODAへの変革（目的）

NGOのODAへの本格的な関与の実現（手段）

NGOの自立的発展の促進とアカウンタビリティの向上（手段）

「シビル・ソサエティ」の発展（並立する目標）

1. なぜNGOのより深い関与を求めるべきなのか

（1）わが国ODAの量的拡大路線時代の終焉（今後5年間の「中期政策」）

日本政府は、昨年8月に発表した今後5年間の「政府開発援助に関する中期政策」（以下「中期政策」）において、「我が国の経済財政事情は依然厳しい状況にあり、援助を巡る内外の環境も以前とは大きく変化している。ODAも、従来にも増して、こうした諸事情を総合的に勘案して実施していく必要がある。」（注3）と述べ、過去5次にわたる量的拡大路線の修正を打ち出した。

他方、今後ともODAがわが国の非軍事的国際貢献の中核であることに変わりはなく、限られたODA予算枠の中で、国際的には増大する一方の援助の要請に対応していかなければならない。「中期政策」においても、「これまで以上に効果的かつ効率的に援助を推進すること、その政策につき国会をはじめ広く国民に対して十分な説明責任を果たすことが必要である。」と述べている。援助行政当局自らが、結果的にこうした認識を持つに至ったことは評価できるが、問題はそれを実行するための具体的な手段と制度をどう設計していくかであろう。

今後は、個々のODAプロジェクトやプログラムが実施されるに当たり、より厳しくコスト・パフォーマンスが問われることになろうが、その場合、実施主体として、迅速性、柔軟性、低コスト、現場感覚等の特性を持つNGOの国際協力活動が果たすべき役割のポテンシャルは大きい。図表1は、われわれがインタビューを行ったNGO、財団ならびに関連団体等の関係者から得た証言、資料等を参考に作成した「官によるODAの問題点とNGOによる国際協力の利点」の対照表である。この表は、けっして網羅的な官民比較ではなく、むしろ例示的なものである。また、必ずしも日本の国際協力NGOの現状をそのまま説明するものではないが、少なくとも、直接的な行政主体の援助活動と比べて、NGOによる国際協力活動の潜在的貢献度が高いことを示唆している。国際的にも、外部性を伴う公共サービスの分野における「行政」に対する「民間」の比較優位性を示す実証的根拠

が蓄積されつつある。例えば、米国の外交問題評議会のジェシカ・マシューズは、1997年に発表した論文“Power Shift”の中で、「貧困国であれ富裕国であれ、もし適切な資金が与えられれば、さまざまな国際的公共サービスをめぐってNGOの方が政府よりも優れたパフォーマンスを示す能力をもっている。」と総括的に論じている（注4）。

（2） 援助のニーズの変化

近年、世界的に援助に対する考え方が、経済成長重視のインフラ整備を主体とした援助から、社会開発、人材育成、地球環境保護等の「人間中心の開発」、「人間の安全保障」へと重点がシフトしている。1996年5月、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が取りまとめた21世紀に向けての新開発戦略においても、「人間中心の開発」の考え方が打ち出されている。この「新開発戦略」では、2015年までに世界の貧困人口の割合の半減など地球上のすべての人々の生活向上について具体的な目標と達成すべき期限を設定しており、明らかに社会開発分野がOECD諸国による援助の中心に据えられている（注5）。また、伝統的に大型インフラ・プロジェクト開発を支援してきた世界銀行においても、近年は自らを「知識銀行」（knowledge bank）と称して、途上国の「能力拡充」（capacity building）支援などのコンサルティング的機関へと急速な転換を図ろうとしている（注6）。

「人間中心の開発」、「人間の安全保障」といった概念は、比較的新しく、必ずしも明確な定義がなされているわけではない。ただ、「人間（中心）」という言葉には、「国家（主権）」や「国境」を絶対視する考え方に対するアンチテーゼが暗黙のうちに含まれている。この分野での援助は、国境を超えた国際協力活動の担い手の役割が大きく、常に国境に縛られる政府関係諸機関に比べ、比較的抵抗なく国家の障壁を越えることができるNGOの活動がクローズアップされてきている。

わが国の援助政策が、必ずしも国際的な援助動向を追従する必要はなく、独自の戦略を持つべきであることは言うまでもない。また、途上国の発展のためには引き続き経済成長が必要であることも事実である。しかしながら、ハード中心の円借款が未だにODA全体の半分以上（2000年度事業予算ベースで52%、図表3参照）を占める硬直的な援助予算構成の現状に対しては、途上国のニーズを適切に反映していないのではないかと、といった批判が各方面に起きており、援助行政当局では円借款の見直し作業に入っている（注7）。今後、わが国においても、ハードよりもソフト、あるいは経済インフラ建設よりも社会開発へと重点をシフトすべきであるとの議論が、一層高まると予想される。それは、取りも直さず、先述のNGOの特性と優位性を活用すべき領域の拡大を意味するものである。

（3） 「シビル・ソサエティ」台頭の世界的潮流

いまだに「公（パブリック）」の問題は、「官」のみが行うものとの考えが根強い日本で

は、援助の分野においても諸外国と比較してNGOの活動が大きく立遅れている。例えば、米国では援助の40%をNGOに託す旨の方針が打ち出されており(注8)、また、カナダではODA全体の約25%(1997/98年の実行ベースでは26.4%)がNGOに供与されている。これに対して、日本の場合、0.5%程度に留まっている(注9)。世界のNGOは、今や国連システム全体(世銀、IMFを除く)が提供する開発援助を上回る額を提供している(注10)。金額的には8年連続のトップドナーであるにもかかわらず、とかく「日本の顔が見えない」、「有難がられていない」等の批判が生じる理由のひとつは、日本の援助活動全体の中でNGOのプレゼンスの希薄さにあると考えられる。

OECDの開発援助委員会(DAC)の開発協力に関する対日審査報告書(1999年版)は、わが国のODAの課題としてNGOの弱体さを指摘しており、効率性の観点からNGOとの協力拡大を勧告している(注11)。援助の分野に限らず、如何なるグローバル・イシューについてであろうともNGOの発言権やプレゼンス自体を否定することは、民主主義社会では容認されない行為である、との認識が国際的にはすでにかなり以前より一般化している(注12)。

NGOのODAへの関与の拡大というプロセスは、援助という分野を通じた国際的なシビル・ソサエティとの連帯によって、わが国のシビル・ソサエティの発展を促進するという観点からも意味が大きいと考えられる。

(4) 国益と「地球市民的利益」の収斂傾向

これまでわが国では、国益を確保するためのODAと地球社会規模での市民益の増大をめざすNGOによる国際協力は理念的に相容れないものであるとの考え方が、行政とNGOの双方に根強かったことは否定しがたい。しかしながら、一方で地球環境、人口、難民、エイズ、食糧、エネルギー問題等の地球規模での問題への国際的認識が高まり、他方で人権、民主化支援が場合によっては国家主権に優先するとの考え方も台頭してきた。このような情勢を背景に、国際社会においては、国益の概念が伝統的な領域を超えて拡大する方向にある。これに伴って、NGO的発想・理念と国益が正面から対立する構図は次第に消えつつある。

わが国の政府内部では、ODAの執行をNGOの関与と絡めて、平和や安全保障問題と直接結びつける本格的な政策論議が始まっているとは思われないが(注13)、国連をはじめとする国際社会では、「予防外交」あるいは「平和構築」に係わる一連の非軍事的措置の中に開発援助や災害救援を組み込むべきであるとの考え方が一般化している。そして、その際のオペレーションの活動主体として各国政府、国際機関等とともにNGOの関与が当然視されているのである(注14)。

国際関係論の領域においても、国家(政府)を主要かつ単一の行為体(アクター)とする伝統的な考え方に対し、最近では多元化や「グローバリズム」を強調し、NGO、国際機関、多国籍企業等の非政府行為体を重視し、全世界規模で国家と他の行為体が相互に作

用し合う状況に分析の焦点を当てようとする手法が一般的である（注15）。国益を古典的な狭い定義の中に閉じ込め、「国益を担う外交活動は、全て政府の手の中に委ねられるべき」といった観点からは、政府がNGOとの協働、連携を図るといった発想は生まれない。

2. わが国のNGOの現状評価

(1) 規模、資金力

上述のあるべき姿・理念とわが国のNGOの現状との間には、極めて大きな乖離がある。わが国のNGOの実態についての総合的な研究・調査は少ないが、JANIC（NGO活動推進センター）の作成による「NGOデータブック98」によれば、国際協力に携わるNGOの数は現在368団体であり、諸外国に比べ総じて小規模である。JANICの説明では、あえて平均的な日本のNGOを描くとすれば、有給スタッフが2,3名、無給の定期（週1日以上勤務）ボランティアが3～5名、会員数が300名前後、年間収入は1～3千万円が平均的な財政規模となる（図表7, 8, 9）。

JANICが行った1996年度アンケート調査によれば、年間収入が1億円を越えるNGOは32団体あるが、そのうちの上位10団体（日本フォスター・プラン協会、オイスカ、家族計画国際協力財団、ワールド・ビジョン・ジャパン、シャンティ国際ボランティア会〔旧称：曹洞宗国際ボランティア会〕、日本国際飢餓対策機構、世界自然保護基金日本委員会、難民を助ける会、日本国際ボランティアセンター、日本ユネスコ協会連盟）の収入の合計が約100億円である。これは、全NGOの収入の半分以上（52%）を占めており、しばしば「NGO内の南北問題」と言われる実態を浮き彫りにしている（図表6）。

また、同アンケート調査に回答した全NGOの有給スタッフ総数は、2,482名、海外の現地スタッフ総数は1,307名である。因みにカナダの場合は、1994年のカナダ南北問題研究所（The North South Institute）の調査によると、NGOが雇用する有給スタッフ総数は4,550名、海外スタッフ総数は11,000名である（注16）。両国の人口規模の差（1:4.7）を勘案した上でこの数字を単純比較すれば、わが国のNGOの社会的なプレゼンスの大きさはカナダの8分の1弱と見ることができる。

(2) 専門性、人材

専門性（プロフェッショナリズム）については、欧米との客観的、定量的な比較は存在しない。しかし、日本の場合にはボランティア精神が先行し、専門的な能力が不十分なNGOが多いことは否定し難い。その最大のネックは資金不足にある。大半のNGOが、資金不足のために質と量の両面において人材確保に苦労しているのが実状である。「欧米の大学で学位を取得した院卒の優秀な若者が、日本の国際貢献の一翼を担いたいとの高い志を持ってNGOに職を求めて多数門を叩きに来るが、給与水準を知って辞退する人が多い。たとえ採用しても、低報酬に耐えられず数年でやめてしまう。」（複数のNGO関係者の証言）といった切実な現実に直面しているNGOが少なくない。

NGO専属スタッフの給与水準の低さの背景には、NGOの財政基盤の脆弱さという一般的な要因の他に、日本の社会全般に「NGOは無償のボランティア活動であり、そこに職を得る者の給与は低くて当然である」との雰囲気がいまだ根強い点を指摘しておかねばならない。これは、「シビル・ソサエティ」の中でNGO従事者を高度な知的職業とみなす国際的な通念とは相容れぬ考え方である。健全なNGOの活動は、マネジメントやコーディネーションに責任を持つ専門スタッフと、労力、時間、専門知識・技能等の一部を自発的に提供する多数のボランティアの双方が揃ってはじめて成り立つ。しかし、わが国では、両者の概念区分がしばしば曖昧になるきらいがある。質の高いNGO活動を支えるプロフェッショナルリズムを日本においても確立するためには、資金調達を含む専門知識、経営ノウハウ等を身につけたNGOスタッフを持続的に育成していく必要がある。

また、専門分野の知識・技能とは別に、NGOの専属スタッフに必要とされる一般的な資質と能力としては、語学力（主に英語）をはじめ、国際的な交渉力、緊急事態にも動じず臨機応変に対応できる冷静さ、バランス感覚と判断力、ロジスティックスを仕切れる事務能力、海外の日本人ではないローカル・スタッフも指揮できる統率力等が挙げられる。具体的なイメージとしては、「大企業の総務課長や総合商社の海外駐在事務所長が務まるような人材」（NGO関係者の証言）が求められている。また、NGOの専属スタッフとして職を得る前に、大企業または国際機関等の組織の中で働いた経験を持つことが有用であるとの指摘もある。

このような高い能力が要求される一方で、職場としてのNGOの現状は、高い能力と意欲を持ち国際感覚にも優れた若い人材が自らの職業人生を託すには、あまりに脆弱でリスクが大きい。わが国NGOの規模、資金力、専門性、人材をめぐる問題は、相互に深く関連すると同時に、労働市場のあり方、さらにはNGOスタッフについての認識を含む日本人の「シビル・ソサエティ」に対する意識が絡む根深い問題と言える。

（3）ネットワーク、NGO連合体

わが国のNGOが弱体である理由のひとつとして、NGO自身が閉鎖的で相互の結束力が弱く、欧米のような援助行政との連携・協力の窓口になるべきNGO連合体（コアNGO）が存在しないという問題は従来から指摘されてきた。代表的なネットワーク型NGOとしては、「NGO関係者懇談会」を前身とし、NGO間の協力関係の促進を目的として1987年に設立されたJANIC（加盟NGO数59団体）、関西NGO協議会（同30団体）ならびに名古屋NGOセンター（同20団体）がある。しかし、現状では、これらが全国で少なくとも368団体あるNGO界全体を代表しているとは言いがたい。自発的で多様な存在であるNGO本来の性質からしてすべてのNGOがカバーされる必要は全くない。ただし、ネットワーク形成がわが国におけるNGO強化の鍵のひとつであるとすれば、今後、これらネットワーク型NGOが組織・機能をより一層充実させ、コアNGOの機能を高めていくことが望まれる。

また、同じネットワーク型でも、複数のNGOが各々の専門分野、持ち味を互いに活かしながら協力してプロジェクトを遂行するプロジェクト・チーム型が出現していることは、

注目に値する。この形態は、日常的ネットワークの構築を通じ、国外の災害時等、緊急時における効果的な緊急救援活動を円滑に行う場合に適したものである。NGOの特性である柔軟性、スピード性の観点からも、このようなプロジェクト型ネットワークの拡充・強化の方向を目指すべきであると考えられる。

(4) NGOのODAに対する意識と政府との距離

非政府組織であるNGOにとって、行政府との距離をどうするかという問題がある。これは、NGOのあり方にも係わる根本的な問題と言える。援助行政当局や援助実施諸機関と協力することに対するNGO自身のスタンスは、個々のNGOによってさまざまであり、単純に一般化して捉えることはできない。しかしながら、敢えてODAに対する意識によって区分を試みると、次の3つのグループに大別される。

第1のグループは、基本精神として「官」のカネであるODAと係わりを持つこと自体を潔しとしないNGO群である。NGO事業補助金制度（後述）の発足当時は、政府の補助金を得ることの是非を巡ってNGO界の中で意見が二分し、中には反政府的なメンタリティーやイデオロギー上の理由からODAに対する拒否反応を示すNGOも少なくなかったようである。しかし、10年余り経過した現在では、同補助金を申請する規模と能力を持つNGOの大半が、結果として補助金を受けており（1998年度で111団体が供与されている）、このグループに属するNGOはかなり少数となった。

第2のグループは、ODAの資金を利用することにほとんど何のこだわりも抵抗感も持たず、利用可能なODA資金は受け入れる用意のあるNGO群である。このグループに属するNGOの大半は、少なくとも日本の基準では最大手の部類に入るNGOであるが、数としてはさほど多くはない。また、このグループのNGOのうち、特に欧米系のNGOには、ODA資金に対して「お上から賜るカネ」といった意識がなく、「納税者（タックス・ペイヤー）のお金として『官』が国民から預かっているODA資金を我々に任せてくれれば、もっと効果的かつ効率的に活用できる。」との自負を持っていることは興味深い。

第3のグループは、ODA資金から補助金等の支援を受けながらも「資金は官、活動主体は民（NGO）」という図式を無条件にすんなりと受け入れることには慎重なNGO群であり、数としては最も多いと思われる。「官」の資金の大量受け入れに慎重な理由は主に2つある。

第1の理由は、補助金等を通じて援助当局のコントロール下に置かれたり、下請け化することを回避したいとの意識による。これは、やや別の見方をすれば、日本のNGOの基盤の脆弱さや力量不足の裏返しであると見なすこともできる。事実、NGO関係者自身の中から「下請け化を怖れるのは、NGO側に実力がないからである。」あるいは「専門能力が十分ではないNGOには、下請けすら無理である。」との厳しい指摘もある。

第2の理由は、「官」の資金にあまり大きく依存しすぎると主体性を失うだけでなく、NGOの本質的性格であるはずの市民参加から遠ざかってしまい、市民との接点を見失うとの懸念による。この点は、あくまで一般市民に支えられる民間団体たろうとする意識の強い

NGOほど顕著である。そうしたNGOは、欧米諸国の一部のNGOに見られるような活動資金の大半を政府予算に依存してしまう姿には疑問を抱いている。

NGOと援助行政当局は、理念と政策目標を共有する対等なパートナーとして、適度な緊張関係を保ちつつ協働作業を行うことが理想である。NGOと行政の双方が互いに抵抗なくそうした関係を受け入れられるようになるためには、今後、ODAに限らず公的資金（税金）への民（NGO）の係わりのあり方について国内の各方面で十分な議論が必要である。

(5) NGOの成功要因

これまでみてきたとおり、わが国のNGOは総じて脆弱であり、十分な国際競争力を持つには至っていないが、個々のケースを観察すると欧米等の諸外国のNGOと伍して活躍し、国内外で高い評価を得ているNGOも出現している。

その成功要因を分析すると、少なくとも以下の5点が指摘できる。

留学等の国際経験を有する比較的若い世代がマネジメントの責任を持ち、欧米等の国際NGOと同様の感覚で資金調達（ファンド・レイジング）やビジネス（収益事業）等にも積極的に取り組んでいる。

大企業のOBまたは勤務経験者が、事務局長等の運営責任者として、近代的で組織的なマネジメントを行っている。

明確な事業方針を掲げ、国際競争力のある専門分野を確立することによって、UNHCR（国連難民高等弁務官）、WHO（世界保健機関）、UNFPA（国連人口基金）等の国連の関連機関の信用を勝ち取り、資金面を含めた連携が行われている。

大手企業とのパイプ作りができており、資金、技術、ノウハウ等の面で企業のサポートを獲得している。

すでに国際的に評価が確立し、知名度が高い欧米系の手先国際NGOの日本支部あるいは日本版として設立されている。

これらの諸点を総括すれば、自助努力の下に戦略的なマネジメントが行われているNGOは、総じて成功を収めていると言えよう。

3. わが国の援助行政当局によるNGO支援策の現状評価

(1) 援助行政当局のNGOに対する基本姿勢

NGOの台頭という国際的潮流を受けて、外務省は1985年度にODAの新規予算項目としてNGO調査・支援費を設けた。その調査結果を踏まえて、1989年度に「NGO事業補助金」、「草の根無償資金協力」の2つの制度が発足し、以来、主にこの2つの制度的枠組みの下でNGO支援が行なわれている。

最近では、JANIC等のNGO側からの要請に基づき、援助行政当局とNGOとの定期的な意見交換の場が設定されている。1996年には、「NGO・外務省定期協議会」が発足し、政府

側からは外務省経済協力局の関係者が、NGO側からはJANIC、名古屋NGOセンター、関西NGO協議会の代表者が出席し、NGO事業補助金はじめNGO支援策について話し合いが行われている。1997年には、「NGO・大蔵省定期協議会」が発足し、世銀、IMF、アジア開発銀行に対する日本政府の対応等について協議されている。さらに、1998年には、JICAとNGOの協議会も開始されている。

先の「中期政策」においても、NGOへの支援・連携を重視する姿勢を打ち出し、「NGO等への支援及び連携」として、以下の5点に配慮すると明記している。すなわち、NGOとの定期協議会を通じた情報・意見交換と対話の強化；ODAによる支援の充実・強化；事業委託を含めNGOの人材、ノウハウの活用；NGO活動の基盤強化への支援；ODA実施にNGO活動経験者の活用、である（注17）。このように、援助行政当局もNGO活動を評価し、ODAとの連携を強化していく姿勢を示しており、この点は評価に値する。また、1999年度より、NGO本体の強化育成を目的とした諸制度（相談員制度、調査員制度、海外研修員制度等）が外務省経済協力局の所管の下に開始された。現時点でのこれら新制度に対する評価は時期尚早であるが、NGO本位の実のある制度として発展していくことが期待される。「外務省はじめ行政がNGOを本当に理解しているとは思えないが、最近のわれわれに対する態度は、数年前に比べれば雲泥の差の観がある。」が、大方のNGO関係者のほぼ一致した見方である。

しかしながら、「中期政策」においても、草の根レベルでの直接の働きかけ、きめ細かい援助、柔軟性、迅速性等NGO活動の個々の現象面の特徴を指摘するに留まり、本稿でこれまで論じてきたようなNGO活動の本質的な意味については言及されていない。ODAの実施の一部を請け負わせる相手としての限定的な位置づけの域を出ておらず、NGOを援助の政策、企画、戦略を協働で構築する対等なパートナーとして捉えようとする姿勢は読み取れない。なぜNGOの関与の拡大を求めるべきなのか、それが国際的に如何なる意味を持つのか、また、わが国の外交政策の中でNGOをどう戦略的に位置づけるべきなのか、といった理念や基本方針についての踏み込んだ言及は「中期政策」の中には見られない。

（2）NGO支援策に対する評価 その1.「NGO事業補助金」

同制度は1989年に導入され、補助対象事業（メニュー）として、農漁村開発、人材育成、女性自立支援、保健衛生等の11分野が定められている。1998年度には、予算規模11億5100万円で、111団体による185事業に対して供与されている。発足以来、1997年度までは予算規模が拡大の一途を辿ったが、98年度より、補助金に関する政府全体の方針に基づき低減傾向にある（図表4）。

半額補助原則（NGO側は少なくとも50%を自己資金で賄わねばならない）やメニュー方式（対象分野をあらかじめ援助当局が指定）であるため、あくまで補助金行政の域を出ることはない。また、NGO側の主導で対象国・地域や事業を決定しているわけではなく、ODAの一部下請け的な性格が色濃いと印象を拭えない。JANICでは、外務省との共同に

よるNGO事業補助金制度研究会を発足させ、同制度の実務的な改善策の検討に入っている（注18）。

しかし、同制度の根本的な問題点を整理すると、以下の3点が指摘できる。第1に、既存の行政システムの枠内に留まる限り、硬直性や迅速性の欠如を抜本的に解決することは不可能である。国際協力の趨勢が、現地のSNGO（南側＝被援助国側のNGO）との提携強化（現地化）という方向に進んでいる中で、例えば、支出の細目にわたる全てについてオリジナルの領収書の提出を要求されるといった問題がある。このような現行の仕組みは、国際協力の現実から大きく乖離したものである。「NGOにとって利用可能な資金の中で、NGO事業補助金は最も使い勝手の悪い資金である。」と証言するNGO関係者が少なくない。

第2に、同制度がNGOの活動状況の全く異なる欧米諸国の制度をモデルに導入したため、NGOが未だ弱体な日本の事情に必ずしも合わなかった可能性がある。この10年間にNGO事業補助金制度がわが国のNGOを育成し、活動を活性化させてきた面があることは確かであろう。しかし、本体の財政基盤が脆弱な日本のNGOに対して、固定的なメニュー方式でしかも人件費や事務管理費をカバーしない事業補助金のみを拡大しても、自発的なNGO活動が発展することには繋がらない。

第3に、補助金交付事業の決定を如何なる評価基準により、如何なるプロセスを経て行っているのか、また事後的な事業評価がどうなっているのか、といった諸点については外部には明らかにされていない。これは、アカウントビリティと透明性の欠如を示すものである。「最初に補助金を獲得するのは非常に大変だったが、いったん申請が通ると、次回からは簡単に（別のプロジェクトに）補助金が出る。」と証言するNGO関係者もある。また、「制度の発足当初の10年前からずっと補助金を受けているが、この間、領収書だけは厳しく求められるが、われわれが行ったプロジェクトそのものに対して評価を行いたいとの話は一度たりともなかった。」との証言は、現行制度の根本的な問題点を浮き彫りにするものである。

以上から、本制度をいかに拡充しようとも、その延長線上に本来あるべきNGO主体の国際協力の姿を描くことは難しく、補助金制度は、縮小される方向が望ましいと考える。これに替わる制度としては、今年度からJICAが試験的に開始する一括事業委託（開発パートナー事業）のような包括契約方式（コントラクト・アウト）の本格的な実施や、次章で提示するNGO活動ファンドの設置を検討すべきである。

（3）NGO 支援策に対する評価 その2.「草の根無償資金協力」

本制度も1989年にNGO事業補助金制度と同時に導入された。1998年度には、1,064件に総額57億円が供与された。発足以来、予算規模、実施件数ともほぼ一貫して拡大している（図表4、5）。同制度の特徴は、現地の在外公館（大使館、領事館）の判断で供与・運営されていること、主に相手国のSNGOに直接供与されること、NGO側に自己資金の用意を義務づけていないこと、等である。このため、現地のニーズに合った支援を行いやすい制度と見なされ、金額的にもSNGOにとってはかなりのインパクトを持ち得る規模と

考えられる（1事業あたりに供与額は平均500万円、最大2000万円）。1999年版ODA白書によれば、98年度には金額ベースで総額の43%が現地NGOに供与されている他、途上国の地方公共団体に同21%、教育・研究機関に同15%が供与されている。また、日本のNGOに対する協力は総額の約4%であった。

欧米のドナー（援助供与当局）は北側(援助国側)のNGOのみでなく、SNGOに対する直接支援を重視する方向にある。わが国においても、積極的に現地のNGOを直接支援する同制度は基本的に是認されるべきものである。しかしながら、現実には在外公館の現地NGOに関する情報、知識、経験の不十分さ、マンパワー（担当官）の不備等のため、選定基準、評価基準も不明瞭なまま、ばら撒きの供与されているケースも少なくない、等の問題点が指摘される。また、現地の在外公館の意向と本省の指針が必ずしも一致せず、関係者の間に混乱を招いているケースもあるとのNGO関係者の証言もある。

さらに、日本のODA全般の問題点としてしばしば指摘される所謂ハコもの（ハード）偏重との批判が、草の根無償資金協力についても関係者から多く聞かれる。同制度は、同じODAでも円借款等とは異なり、社会開発分野に焦点を当てるものである。とすれば、ソフトが中核となるべきであり、ハード偏重の弊害は特に深刻である。

（4）国際ボランティア貯金制度（郵政省）の問題点

本制度は、郵政省貯金局長の研究グループ「郵便貯金に関する調査研究会」（座長：大石泰彦東大名誉教授）が1989年に「1990年代の郵便貯金ビジョン」を発表し、その中で打ち出された「国際ボランティア貯金」構想を具体化したものである。仕組みとしては、郵便貯金の受取利子の一定割合（通常20%）を寄付金として集め、これを郵政省がNGOに分配するもので、所謂ODA予算ではない。特定の事業指定がないこと、NGOの発意に任せられていること、予算の単年度主義が柔軟に運用されていること等、他の制度に比べて柔軟性があり、NGO側の評価も概して高い。

しかしながら、同制度については以下の基本的な問題を指摘しておく必要がある。第1は、NGO側の自己資金が必ずしも要求されないため、配分金に過度に依存するケース（極端な例では、年間予算の90%を依存）や、配分金目的のNGOが設立されるといったNGO側のモラル・ハザードを引き起こしたケースがあった。1995年度のピーク時には28億1000万円あった配分金、その後の金利低下により1997年度には10億6000万円にまで減少（図表4）したため、存在そのものが窮地に陥ったNGOもあったようである。

第2は、本制度の本質に係わる問題である。郵政省関係者は「郵便貯金制度についてはいろいろご意見をおっしゃる先生方ですら、ボランティア貯金制度については反対される方は誰もいない。」と証言する。確かに「民間の発意に基づく開発途上にある海外の地域の住民の福祉の向上に寄与する等のための援助の充実」（「郵便貯金の利子の民間海外援助事業に対する寄附の委託に関する法律」の第1条）という目的自体に異論を唱える向きはないかもしれない。問題は、このように一般の人々の自主的な寄附による税金でもない資金を、行政

当局である郵政省（貯金局総務課ボランティア推進室）があたかも国家予算であるかの如く分配する許認可権をなぜ持ち得るのか、という点である。

確かに、「国際ボランティア貯金」制度に賛同し、寄附に応じる人々の立場からすれば、「国際協力に携わるNGOを支援したいが、どのNGOが信頼できるか判断がつかない。郵政省というお役所が審査して然るべきNGOに分配してくれるからこそ安心して寄附できる」という意識が一般的であろう。しかしながら、市民の自発的な寄附金の使途をわざわざ行政に委ねざるをえないという実態は、わが国のNGOが未だ社会的に十分認知されず、信用を勝ち得ていないことの証左と言わざるをえない。本来、国際ボランティア貯金制度で集められた寄附金の分配は、厳正なアカウントビリティと透明性を大前提として然るべきNGO連合体に一任されるべきであろう。

4. 政策提言

NGOを主体としたODAの再構築に向けて

(1) 理念・基本原則の明確化

わが国のODA政策におけるNGOの戦略的位置づけならびに行政とNGOの基本的な関係のあり方について、その理念と基本原則を明確にし、内外に示すべきである。

すでに指摘したとおり、「中期政策」には、随所にNGOとの連携、協力等についての言及が散見するものの、そもそも日本の援助戦略全体の中でNGOが何をどう担っていくべきなのか、また、それによって何を達成しようとするのか、といった基本的なビジョンはまったく示されていない（注19）。援助行政当局としては、まず行政とNGOの関係は、監督・指導する側と下請け団体ではなく、国際協力（途上国の貧困撲滅と自立支援、持続的経済発展、民主化支援、人権保護等）という目標を共有する対等なパートナーである、との認識を強く持つ必要がある。その上で、ODA政策全体の中でのNGOの位置づけについて明確なビジョンを内外に明らかにし、公表すべきである。そして、これを1992年に閣議決定されたODA大綱を補完する海外援助の基本指針とすることが望ましい。

また、具体的なコミットメントとして、例えば今後5年間で2国間ODA予算総額（技術協力分）のうちNGOに執行を委ねるシェアを10%に拡大する、などの政策目標の設定を検討すべきである。具体的な政策目標の設定は、NGOに対する明確なメッセージとなり、意欲と力量を持つNGOの誕生と発展を促すことが期待できる。

(2) NGO担当補佐官制度の設置

統一的で一貫性のある戦略の下に、行政とNGOの有機的連携が迅速に展開できるよう外務省内の窓口を早急に一本化する必要がある。と同時に、その窓口が有効に機能するためのNGO担当補佐官を設置すべきである。

外務省内にNGO関係を総括するセクションが存在しないため、NGO自らが省内を回り、関係部局を調整せざるを得ない状況がしばしば生じている。経済協力局内だけに限っても、案件によって政策課内の民間援助支援室と国際緊急援助室、無償資金協力課、技術協力課等が関与し、さらに難民援助では国際社会協力部の難民支援室が所管となる。これに加えて当該被援助国を担当する地域課が係わってくる。この結果、省内の関係部局との政策調整に時間がかかり、迅速な政策決定が行われていない。スピードを要する緊急救援の場合、問題は特に深刻である。

こうした弊害を克服するために、外務大臣または政務次官クラスが、NGOとの連携に総合的な責任を持つシステムを早急に導入するとともに、それを補佐し、省内の総合調整に権限を持つハイレベルのNGO担当補佐官を任命すべきである。

また、外務省内の調整問題とは別に、外務省と他省庁との政策調整の必要性についても以前より各方面から指摘されている。将来的には、NGOとの連携強化を総合的に推進するためにも、関係省庁の援助関連部局・実施機関の抜本的整理統合を前提とした援助庁（国際協力庁）設立を視野に入れ、ODA全体を統括する国際協力担当大臣の任命も検討する必要がある。

（3）オープン・システムの確立

政策立案、企画の段階からNGOが参画できる開かれた政策決定システムを確立すべきである。このためには、「NGO・外務省定期協議会」のあり方を見直し、より戦略的な政策検討会議に拡充・強化する必要がある。

従来より、ODA行政については、不透明で情報公開が不十分であるとの批判が絶えない。個々のODA案件については、外交上の機密に属する部分があり得ることは理解できる。しかし、援助の基本政策の策定については、NGOはじめ広く行政当局以外の各方面の知見を取り入れるべきである。

「中期政策」の策定過程も、オープンであったとは言い難い。この点について、NGO側もその政策策定プロセスが閉鎖的で不透明であった旨の批判的なコメントを公表している。（注20）また、昨年9月に経団連が発表した意見書の中でも、「『中期政策』策定に際して必ずしも情報公開や民間セクターの関与が十分でなかったごとく、官民連携のあり方については改善の余地がある。」として、民間参加による援助計画作成と透明性の確保を求めている（注21）。

援助行政当局とNGOの関係は、これまでは、概して当局が政策を決定した後、NGOがそれに沿ってごく一部の実施に係わる、というパターンであったといっても過言ではない。本来、NGOは援助の実施段階に止まらず、援助政策全体の立案、企画、さらにはわが国の援助理念の確立にまで溯って参画すべきである。その政策決定過程に参画するNGOについては、国際協力型NGOに限らず、環境、人権問題を含む幅広い領域のNGOを対象とすべきで

ある。行政とNGOは適度な緊張関係の中で、対等なパートナーとして互いの情報、ノウハウを共有しつつ、政策理念をぶつけ合い、しかる後の合意形成に基づき、NGOがODAプログラムの実施を担っていくべきである。

「中期政策」では「『NGO・外務省定期協議会』、『NGO・JICA協議会』などを通じ、開発途上国において活動を行うNGOとの情報・意見交換と対話の強化を図る。」と記されているが、実際の政策にどこまで反映されるかが問題である。前述のJICAによる一括事業委託（開発パートナー事業）の実現は「定期協議会」の成果として評価できる。ただし、今後、「定期協議会」が、単に現行制度・手続きの改善論議に終始するだけでなく、広くODA政策全般の方向性や抜本的な制度改革等を議論する戦略的な政策検討の場となるべく拡充、強化されることが望まれる。

目下、外務省経済協力局では、主要援助対象国について「国別援助計画」を策定中だが、その過程においてもNGOはじめ広く民間部門からの英知を求めるべきである。また、「計画」の中で国毎にあらかじめNGOの役割を明確に組み込む必要もあろう。

（４）在外公館におけるNGO担当専門官の配属

SNGO（南側のNGO）を直接支援しようとする草の根無償資金協力が、本来の目的を達成するためには、主要な日本大使館に、NGO関係者等の民間の専門家を担当専門官として配属すべきである。

ソフト面を中心とした被援助国の住民参加型のODAを実現していくためには、SNGOとも密接な連携と協働作業を念頭に置いた現地情報の収集が、これまで以上に重要となる。相手国のSNGOを直接支援できる草の根無償資金協力制度を、質、量ともに充実させていくためには、案件の要請内容の検討から、候補案件の選定、要請団体との贈与契約まで行っている在外公館の体制強化が急務である。

草の根無償資金協力制度が発足して10年を経過しているにもかかわらず、現地の日本大使館が広報に熱心でないため、肝心のSNGOの間での知名度が低いという指摘がある（注22）。その背景には大使館員の人員不足と予算不足があると説明されているが、こうした状況を打破するためには、主要な被援助国の在外公館に現地のNGO事情に精通したNGO出身者を、専門官として配属することを提言したい。

その際、留意すべきことが少なくとも2点ある。第1点は、NGO担当専門官に大幅な権限を委譲すべきであるという点である。担当官は権限を持ってこそ、現地側関係者と深い信頼関係を築くことが可能となる。第2点として、担当官の任期を長期（最低でも2～3年）とし、現地NGO等との継続的な関係を維持できるようにすべきである。担当官の任期があまりに短いことの弊害について現地関係者からの批判は多い（注23）。これらの配慮があってはじめて、現地NGO関連の情報収集とネットワークづくりの強化が可能となり、草の根無償資金協力の予算がより効果的なODAとして活きることが期待できる。NGOスタッフの配

属には、例えば、既存の専門調査員派遣制度の予算枠を拡充し、優先的に充てることによって直ちに対応できるはずである。

(5) 第三者によるNGO評価システムの確立

NGO自身の情報公開とアカウンタビリティを高めるためには、NGOのパフォーマンスに対する評価(事業評価)ならびに組織としてのNGOの格付けが、行政から独立した第三者によって行われる必要がある。

ODAに対するNGOの関与が拡大するということは、NGO自身の能力、アカウンタビリティならびに信頼性がこれまで以上に大きく問われることを意味する。従って、適切な評価システムの確立が、必要不可欠な前提条件となる。しかしながら、現状では、NGOに対して補助金等を供与する際、各関係当局が戦略的な相互調整も十分ないまま不透明な形で審査を行っており、またその選定基準や選定理由も対外的に明らかにされていない。

評価は、NGOが実施する個々のプロジェクト評価(事前、事後)と、個々のNGOの組織評価と分けて考える必要がある。第1に、プロジェクト評価については、外務省内部でODA評価制度の見直し作業中との報道(注24)があるが、NGOによるODAプロジェクトであろうとODAプロジェクト全般であろうと、援助行政当局自らの手による密室的な評価では意味がなく、民間への評価委託も視野に入れた透明性の高い評価システムの導入を検討すべきである。

第2に、組織評価については、ODA等の公的資金(納税者の資金)を活用する意思のあるNGOに対して、その能力と透明性が厳しくチェックされる必要がある。従って、監査と格付けの対象と見なすべきである。ここで重要なポイントは、格付け者は行政からも個々のNGOからも独立していること、すなわち中立的な第三者であることが担保されねばならない、という点である。フィリピンの例(注25)に見られるように、確固としたNGO連合体がわが国にも確立されれば、そこに格付けを一任することも可能になる。また、一部のNGOの間で、相互に評価ならびに格付けをし合ってはどうかとの議論が起きており、こうしたNGO自身による自発的な動きが発展し、より組織的な格付けの手法が確立されていくことが最も好ましい姿と言える。

特定非営利活動促進法(NPO法)施行1周年を迎え、同法で議論が先送りとされていたNPO、NGOに対する税制優遇制度問題について関係各方面で議論が活発化している。われわれは、早急に優遇制度の導入を実現すべきと考えるが、その際のNGO自身の情報公開とアカウンタビリティを確保するためにも第三者による格付けが有効である。

(6) 「チーム・ジャパン」結成への支援

難民支援等の緊急救援において、NGOが各種ドナー(行政府、国連機関等)、ビジネス界、学界、メディア等の

利用可能なリソースを総動員して、迅速かつ効果的な活動を展開できるようなメカニズムを日頃より確立しておくべきである。

難民問題等の緊急救済に対するニーズは、今後、一層増大するものと予想される。しかし、要請主義等の制約に縛られるわが国の二国間ODAでは、周辺国への支援に限定されるくらいがある。ここに柔軟、迅速に動けるNGOの役割を求めることができるが、わが国のNGOの現状を考えると、単にODAの資金を供与するだけでは、十分とは言えない。「中期政策」においても、「紛争に伴う難民問題については、難民流入等により影響を受ける周辺国への支援を含め、緊急対応のための人道的支援を積極的に行う。その際NGOの役割の重要性に配慮する。」(注26)と明記されているものの、現実にはこの分野でNGOの役割を組み込んだODAのメカニズムは存在しない。

こうした状況を受けて、UNHCR東京事務所と一部の緊急救援型NGOの非公式グループ(PARinAC)では、「2000年プラットフォーム」(チーム・ジャパン)構想の検討に入っている。これは力不足の日本のNGO相互の連携強化をはかるとともに、ドナー(ODA資金、UNHCR、各種民間財団等)、ビジネス界、学界、メディアの協力の下に難民問題対応のメカニズムを構築しようとする試みである(図表10)。今後、同構想の具体的化に向けてNGO関係者を中心に検討が進められるようであるが、その際、企業の協力をどこまで得られるかが注目される。欧米の大手のNGOに比べ専門技術を組織内に持つに至っていない日本のNGOにとって、通信、コンピュータ等のテクノロジー面や車両メンテナンス、パーツ調達等のロジスティックス面における民間企業からの支援が極めて重要な意味を持つ。潜在的に支援の意思と能力を有する企業が、積極的な支援を行いやすい環境を整備すべきである。

(7) NGO 活動ファンドの設置

既存の制度の問題点を抜本的に解決し、NGOとODAの連携を本格的に展開するためには、多年度契約方式を導入すべきである。将来的にはその経験と実績を踏まえ、ODA予算の一定割合をイヤーマークすることによって、「NGO 活動ファンド」を設置すべきである。

既述のとおり、現行の「NGO事業補助金」や「草の根無償資金協力」は、いずれも個々の案件に対する補助金であるため、NGO側からは予算項目・運用の硬直性と使い勝手の悪さ(事務管理費・人件費、事前・事後調査費が認められない、金額の大小に係わらず全てオリジナルの領収書の提出を求められる、清算主義、単年度主義等)が指摘されている。こうした問題を解決すると同時に、NGOの主体性と独立性を高めるために、すでに多くのDAC諸国で実施されているような多年度契約(block funding)方式を早急に導入すべきである。その趣旨は”long-term perspective, yearly budget”(NGO関係者)、すなわち会計上は年度ごとに監査があるのは当然としても、事業自体はより長期的な視点を持って戦略的に実施する

という点にある。この方式によって、細切れではない一括型の資金提供が可能になり、事業の継続性も確保される。

多年度契約方式の経験と実績を経た後、同方式をさらに発展させ、ODA予算の一部をイヤーマークした「NGO活動ファンド」を設置することを提言したい。その実現には、既存の制度との整合性、運営主体(人材)の確保等多くの困難が予想されるが、NGOとODAの本格的な連携を推進するための極めて有用な政策手段のひとつになると見込まれる。

「ファンド」の具体的な形態については、今後、関係各方面の英知を結集した現実的な検討が必要だが、ここでは設置にあたっての基本原則として以下の4点を挙げておきたい。

第1に、NGOに対する資金供与は、部分的な補助金ではなく包括的な事業委託方式を主体とすべきである。というのは、NGOの主体性と力量を高めるためには補助金方式から脱すべきと考えるためである。第2に、NGO界を含む民間セクターから「ファンド」の最高運営責任者(CEO)を選任し、徹底した透明性とアカウンタビリティを条件に全面的な権限委譲を行うことによって、日々の運営に対する行政介入を遮断すべきである。むしろ、CEOに対するチェック機関としての運営理事会等の存在は不可欠である。また、任期終了時にはCEO自身の評価が厳しく問われることになる。第3に、資金供与すべきプロジェクトの審査にあたって、先述の第3者によるNGOの評価および格付け手法を全面的に活用すべきである。第4に、「ファンド」資金の用途範囲については、人件費を含む一般管理費はじめ海外研修等、NGOスタッフの人材育成関連費用や開発問題に係わる調査・研究費等を認めるなど、可能な限り柔軟に幅広くするべきである。

これらの基本原則が担保された「NGO活動ファンド」の実現は、NGO主体によるODA資金の活用を促し、現行の行政主体による組織本位のODAから民間主体による機能本位のODAへの変革を先取りしたモデル・ケースとなる。また、「ファンド」を利用したNGOによるプロジェクトを通じて、しばしば硬直的で受け身の援助の原因と見なされるわが国ODAの「要請主義」を実質的に克服することも可能となろう。

おわりに NGO自身の自助努力に期待して

NGOである以上、資金力・運営能力・専門能力(プロフェッショナリズム)の向上、透明性、アカウンタビリティの強化等あらゆる面で、「官」に頼る前にまず自助努力を重ねるべきは当然である。資金調達ノウハウ、組織マネジメント等の面においても、わが国のNGOは欧米等に比べ立遅れているとの指摘は多い。むしろ、これはNGOだけの責任ではない。税制面やメディアの対応を含め、これまでNGOに優しい(friendlyな)政策がとられて来なかったことも大きな要因であるし、さらにその背景には「公(パブリック)」イコール「官」との認識から脱しきれない国民全体の意識にも問題があろう。

しかし、このようなNGOをとりまく厳しい環境を前提にしても、NGO自身の努力や意識改革によってNGOがパワーアップできる余地は少なくない。日本の寄附文化の有無を云々

するよりも、まずNGO自らの知名度を国民の間で高める必要がある。そのためには、NGOといえども、メディアの活用など広報・広告活動にビジネス戦略的視点を積極的に取り入れることに躊躇すべきではない。それが効果的な資金調達にも繋がるはずである。NGO間の結束・連携強化、ネットワーク化は、行政当局に対する交渉力の強化になるだけでなく、情報、ノウハウ等の共有により相互補完的なNGOどうしの共同プロジェクトが可能にもなる。そうした自助努力を通じて、わが国のNGOが力量をつけ、国際競争力を高め、行政をつき動かし、硬直化したODAの変革の起爆剤となることを期待したい。

また、本論では言及できなかったが、NGO支援においても、またODA改革においても、国権の最高機関たる国会の果たすべき役割が大きいことは論を待たない。国会には、すでに「国際協力NGO活動推進議員連盟」ならびに「NPO議員連盟」が結成されている。わが国の「シビル・ソサエティ」の健全な発展に必要な法制度的枠組み作りは、立法府の最終的判断に委ねられているのである。

ところで、われわれが訪問した多くのNGO関係者から同じことを何度か聞かされ、いささか危惧の念を抱いていることがある。それは、最近、様々な省庁および援助実施機関等から、「NGOを支援したい」旨のアプローチを頻繁に受けるというものである。外務省、大蔵省以外にも複数の省庁から定期協議会合の開催の打診があるという。「すべてお受けしていたら、お役所との会合ばかりで活動の時間がなくなってしまいますよ。」と苦笑いするNGO代表者もあった。これも、ODA行政が一本化されていないことの弊害である。各省庁がNGO支援の名の下に、競ってNGOを取り込もうとしている姿には、危ういものを感じざるを得ない。「官」主導による縦割り前提の下請け的NGOの育成というシナリオだけは、回避されるべきであろう。そのためにも、市民の理解と支持の下にNGO自身が主体的に力量を高め、ひとつでも多くのNGOのサクセス・ストーリーを早急に生み出す必要がある。それが可能な社会になるか否かは、われわれ国民一人ひとりにかかっている。

以 上

【脚注】

- (1) 例え、最近では「21世紀に向けてのODA改革懇談会最終報告」(外務大臣懇談会、1998年1月)、政策提言「発展途上国支援の新方向を探る」(日本国際フォーラム、1998年3月)、「対外経済協力に関する小委員会調査報告書」(参議院国際問題に関する調査会、1998年4月)、「今後の政府開発援助と国際協力銀行への提言」(経団連、1999年9月)などがある。
- (2) NGOの語源は国連憲章にあるとの理解が一般的である。国連憲章第71条(第10章 経済社会理事会)は、「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体(non-governmental organizations)と協議するために、適当な取極を行うことができる。」と規定している。これに基づき、「国連NGO協議制度」が国連創設当初より設置されている。わが国では、国内活動を中心とする市民組織をNPOと呼び、開発援助、地球環境保護等の国際活動を行う団体をNGOと称する傾向が強いが、これは国際的にはあまり一般的な区分ではない。なお、レスター・サラモンは「台頭する非営利セクター」(レスター・サラモン、アンハイヤー、1996年、ダイヤモンド社)の中で、非営利セクターを正式に組織されたものであること、政府とは別組織であること、営利を追求しないこと、自己統治組織であること、ある程度自発的な意志によるものであること、の5点の特徴を共有する組織と規定している。NPOとNGOをできるだけ幅広く捕らえようとする場合には、この5点が適当であると考えられる。
- (3) 「政府開発援助に関する中期政策」2p.(1999年8月10日)
- (4) Jessica T. Mathews, "Power Shift", *Foreign Affairs*, January/February 1997. もっとも、同氏は同論文の中で、日本はシビル・ソサエティの活動が例外的に低調な国・地域の一部である、と断じていることに留意する必要がある。(「パワー・シフト—グローバル市民社会の台頭」として「中央公論」1997年3月号に訳掲載)
- (5) 「新開発戦略」では、具体的な目標として 2015年までの貧困人口割合の半減、2015年での初等教育の普及、2005年までの初等・中等教育における男女格差の解消、2015年までの乳幼児死亡率の3分の1までの削減、妊産婦死亡率の4分の1までの削減、性と生殖に関する健康(リプロダクティブ・ヘルス)に係わる保健・医療サービスの普及、2005年までの環境保全のための国家戦略の策定、2015年までの環境資源の減少傾向の増加傾向への逆転という目標を掲げている。
- (6) ウォルフエンソン総裁は、スティグリッツ同副総裁(チーフ・エコノミスト)との連名で、フィナンシャル・タイムズ紙に“Growth is not enough”と題する投稿論文を発表し、その中で世銀は成長一辺倒の古いアプローチから決別し、民主的、公平、持続的な生活水準の向上に開発目標を置いている旨強調している。James Wolfensohn, Joseph Stiglitz, "Growth is not enough", *Financial Times*, September 22, 1999
- (7) 本年1月20日付け日本経済新聞の報道によれば、外務省は同月19日、円借款見直し懇談会の第一回会合を開催し、本年6月までに報告書が纏められる予定とのことである。
- (8) 1995年3月の国連主催「世界社会開発サミット」において、ゴア副大統領は、向う5年以内に米国援助庁(USAID)の資金のNGOに対する供与を40%にまで高める旨コミットしている。

- (9) 1996年のDAC統計では、2.5%の計算になる。わが国行政当局の情報公開が不十分なため、内訳ならびに根拠が不明で確定的なことは言えないが、ODA予算を持つ省庁の本来NGOとは呼べない関連団体等へ供与されている予算が、かなり多く含まれていると思われる。
- (10) 前出 Jessica T. Mathews, “Power Shift”
- (11) Development Cooperation Reviews: Japan No.34, 1999 Edition、「日本の開発協力審査：1999年版」
- (12) 神田浩史によれば、1990年に世銀・IMF総会が米国ワシントンで開催された際、日本の大蔵省が総会に出ようとしたNGO関係者に通行許可証の発行を拒否したため、NGOの国際会議で日本政府の非民主性が議論され批判された。(ただし、この場合のNGO関係者は国際協力実施型のNGOよりも、アドボカシー型NGOが中心であったと思われる。) 神田浩史「試されるNGOの政策提言能力」(『関西NGO協議会News Letter』,1997年7月)
- (13) 昨年12月、JICA(国際協力事業団)が「平和構築」研究会を発足させ、開発と平和構築支援の基本戦略の検討に入っていることは注目すべきである。ただし、本来、こうした政府関係部内での政策論は、援助実施機関のJICAではなく、外交・援助政策全般を所管する立場の外務省が主体となるべきであろう。
- (14) 国連等での予防外交の議論ならびに実態については、「予防外交入門」(編著者 堂之脇光朗、1999年、日本国際フォーラム)が詳しい。
- (15) 例えば、「国際関係論 現実主義、多元主義、グローバリズム」(ポール・ピオティ、マーク・カピ著、石坂他訳、1997年、彩流社)の解説が平易で簡潔である。
- (16) “The Role of the Voluntary Sector in Canadian ODA”, Discussion paper by the CCIC Policy Team, October 1995
- (17) 前出「中期政策」、25p.
- (18) 「補助金制度研究会の設置について」(1999年5月12日、NGO・外務省定期協議会NGO側事務局)によれば、同研究会は改善策の提案を盛り込んだ報告書を本年3月までに作成する予定となっている。
- (19) 外務省委託調査報告書「草の根無償援助を越えて ODAとNGOの連携のあり方 基礎調査」(国際開発高等教育機構、1998年3月)は、途上国9カ国の現地で実施したインタビューの結果の中で「NGOや他のドナーの回答者のほぼ全員がまず求めているのは、日本がまず国別のビジョンと開発の目標を現地の言葉ではっきりと示すことである。これをしない限り、日本はこれらの諸国において、引き続き「見えない」ままである。…日本がその国で具体的に何をしたいのかを知りたいという要望は共通していた。」(同34ページ)と記している。
- (20) 「『中期政策』への『ODA改革懇談会最終報告など実現に向けた小委員会』NGOメンバーからのコメント」の中では、「私たちは、NGOの『ODA中期政策』策定プロセスへの参加を強く求めてきました。しかしながら、策定プロセスにおいて、公式な市民・NGO参加の場は設けられませんでした。『ODA中期政策』にはNGOから出された提言の内容が散見できるものの、まだまだ政策策定のプロセスは閉鎖的で不透明なままです。今後、『ODA中期政策』の見直しはもちろんのこと

ながら、これの下に策定作業が進んでいる『国別援助計画』やODA実施機関における諸ガイドラインの策定など、政策策定プロセスにおける市民・NGOの参加を改めて強く求めます。」と記されている(1999年9月)。

(21) 前出「今後の政府開発援助と国際協力銀行への提言」(1999年9月、経団連)

(22) 前出「草の根無償援助を越えて」31p.

(23) 同上 43p.

(24) 読売新聞、1999年11月24日

(25) 同国では、NGOに対して寄附控除および免税団体としての資格認証を行う団体 Philippine Council for NGO Certificationが設立されている。PCNC自体もNGOである。詳しくは、「NGOによるNGOの免税認証機関 研修報告書」(1999年7月、田中弥生、笹川平和財団)。

(26) 前出「中期政策」15p.

* 本稿を取り纏めるにあたって、多数のNGOおよび財団等の関係者にインタビューを行い、非常に貴重な示唆に富む現場の情報と意見を頂いた。したがって、本稿中には「NGO関係者の証言」等の表現が何度か使われている。本来は、研究レポートとして証言のソースを逐一明らかにすべきであるが、匿名を条件にインタビューを承諾して頂いたケースが多いので、敢えて団体名を伏せることとした。

###

(図表 1) 官によるODAの問題点とNGOによる国際協力の利点 (対照表)

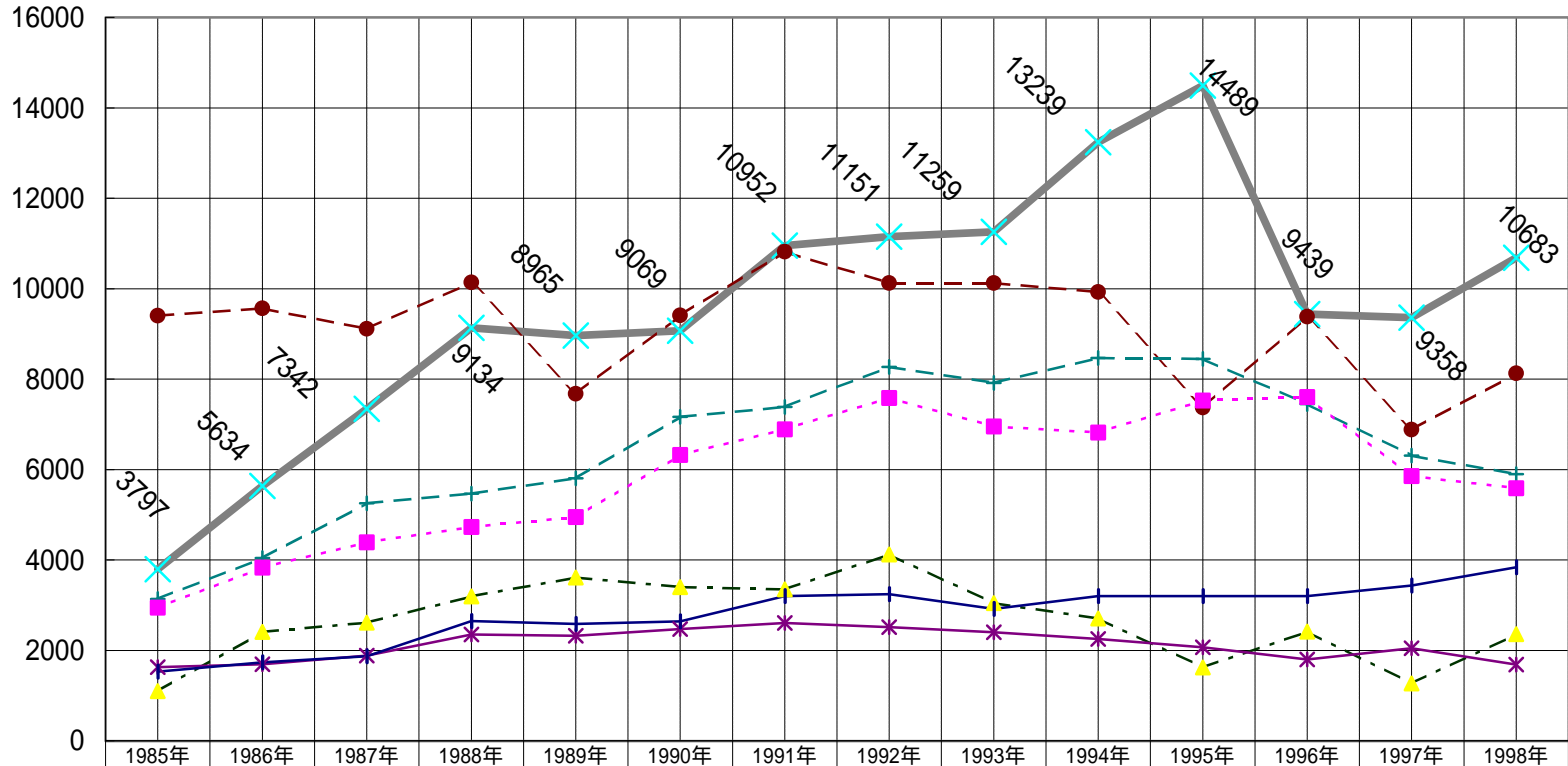
| | | 官 (従来 の ODA) | 民 (NGO の 国際 協力 活動) |
|----|---------------------|--|--|
| 1 | 基本的性格 | 組織本位で硬直的 (各省庁別予算執行、実施機関別事業) | 機能本位で柔軟 (国際協力をコミットする個人、ネットワークが主体) |
| 2 | 目標 (ビジョン) の設定 | 形式的・不明瞭 (組織先にありき、予算先にありき) | 実践的・明瞭 (NGO は自発的個人の集合体) |
| 3 | カウンターパート | 相手国中央政府、テクノクラート中心 | ローカル・コミュニティ (住民、SNGO 等) |
| 4 | 相手国ニーズの把握 | 間接的 (相手国の中央政府を通じた情報収集) | 直接的 (SNGO、国際NGO等とネットワークを通じた情報収集) |
| 5 | 人権、民主主義等の政治的価値観との関連 | 触れる事に抵抗大 (相手国国家主権への配慮) | 触れる事に抵抗小 (国家主権を絶対視せず「地球市民」的視点重視) |
| 6 | 意思決定のスピード | 遅い (官僚組織、関係省庁・機関の間の調整) | 早い (ネットワーク、プロジェクト・チーム形成が可能) |
| 7 | 意思決定のプロセス | 中央 (霞ヶ関) 指令型の閉じたトップダウン | フィールド、ローカル情報重視のオープンで民主的なボトムアップが可能 |
| 8 | 企画・実施主体 | 原則的にすべてが日本人 (組織) 主導 | 相手国の住民、NGO参加型が比較的容易 |
| 9 | 責任者と担い手の継続性 | 短期で人事異動のためプロフェッショナルリズムの確立困難 | キャリア、ライフ・ワークとしての長期的コミットメントによるプロフェッショナルリズム確立が可能 |
| 10 | コスト (費用対効果) | 高い (コスト意識低い) | 低い (コスト・マインド強い) |
| 11 | プロジェクトの選定 | 要請主義の呪縛 | SNGO、国際NGO等との双方向の働きかけ (ネットワーク) |
| 12 | プロジェクトの規模と形態 | ハード中心の大規模事業が主体 (予算消化意識の先行) | ソフト中心できめ細かい中・小規模事業が主体 |
| 13 | プロジェクトの継続性 | 単年度を前提とし、長期的コミットメントが困難 (予算制度上の制約) | 長期的コミットメントが可能 |
| 14 | 事業変更の柔軟性 | 硬直的で変更困難 | 柔軟に状況に応じて途中変更可能 |

21世紀政策研究所作成

SNGO = 南 (途上国) 側のNGO

(図表2) G7国のODA動向 (支出純額ベース)

(US \$ million)



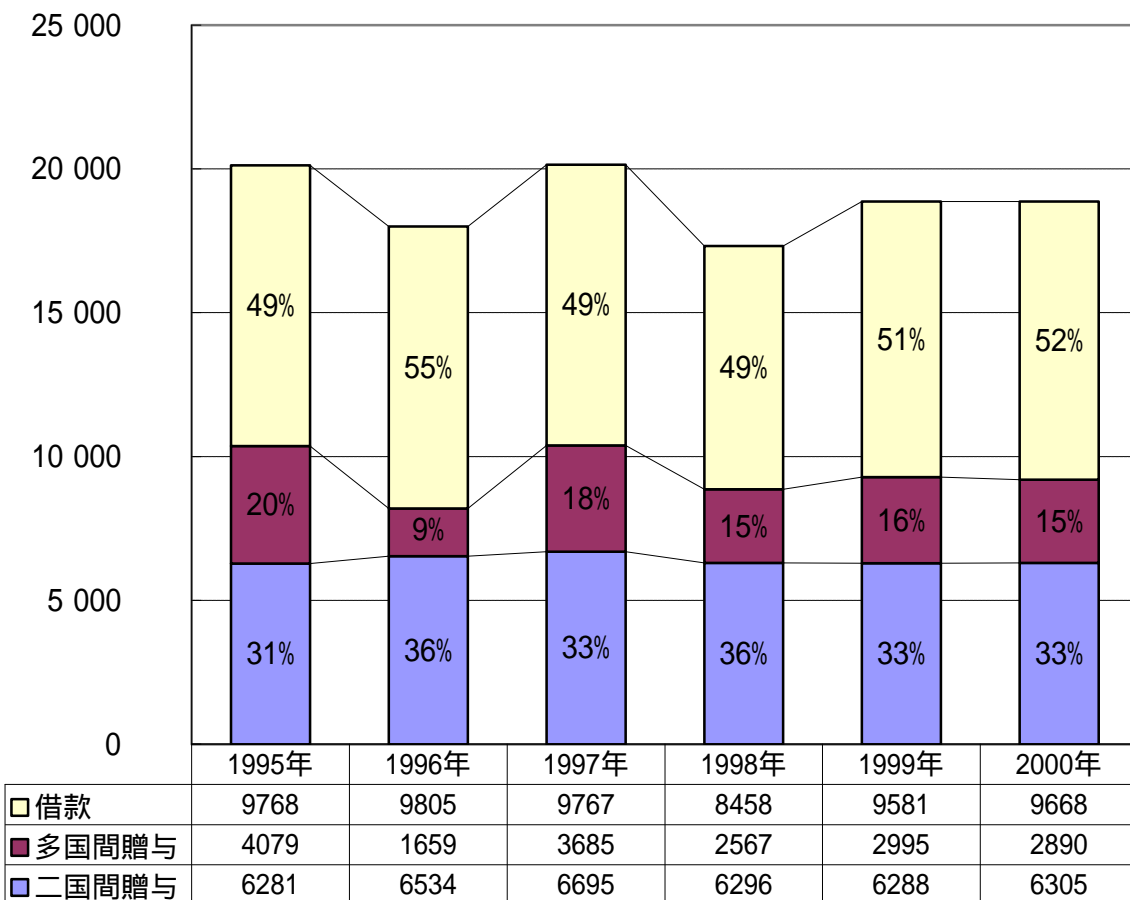
| | 1985年 | 1986年 | 1987年 | 1988年 | 1989年 | 1990年 | 1991年 | 1992年 | 1993年 | 1994年 | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| —✕— JAPAN | 3797 | 5634 | 7342 | 9134 | 8965 | 9069 | 10952 | 11151 | 11259 | 13239 | 14489 | 9439 | 9358 | 10683 |
| -●- UNITED STATES | 9403 | 9564 | 9115 | 10141 | 7677 | 9407 | 10815 | 10123 | 10123 | 9927 | 7367 | 9377 | 6878 | 8130 |
| -+- FRANCE | 3134 | 4042 | 5250 | 5463 | 5802 | 7163 | 7386 | 8270 | 7915 | 8466 | 8443 | 7451 | 6307 | 5899 |
| -■- GERMANY | 2942 | 3832 | 4391 | 4731 | 4948 | 6320 | 6890 | 7583 | 6954 | 6818 | 7524 | 7601 | 5857 | 5589 |
| -▲- ITALY | 1098 | 2404 | 2615 | 3193 | 3613 | 3395 | 3347 | 4122 | 3043 | 2705 | 1623 | 2416 | 1266 | 2356 |
| -✱- CANADA | 1631 | 1695 | 1885 | 2347 | 2320 | 2470 | 2604 | 2515 | 2400 | 2250 | 2067 | 1795 | 2045 | 1684 |
| -+ UNITED KINGDOM | 1530 | 1737 | 1871 | 2645 | 2587 | 2638 | 3201 | 3243 | 2920 | 3197 | 3202 | 3199 | 3433 | 3835 |

DACホームページ 'Net ODA flows '(in current U.S. dollars/1950-97 for all DAC Donors) およびOECD News Release (Paris, 10 June 1999) より作成

(図表3) わが国ODA事業予算(政府全体)の最近の推移

| | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 | 1999年 | 2000年 |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| ・ 贈与 | 10 361 | 8 194 | 10 380 | 8 863 | 9 284 | 9 195 |
| 1 . 二国間贈与 | 6 281 | 6 534 | 6 695 | 6 296 | 6 288 | 6 305 |
| (1)経済開発等援助 | 2 127 | 2 166 | 2 202 | 1 995 | 1 998 | 2 079 |
| (2)食糧援助等 | 596 | 606 | 612 | 541 | 497 | 432 |
| (3)技術協力 | 3 558 | 3 762 | 3 881 | 3 760 | 3 794 | 3 795 |
| 2 . 国際機関への出資・拠出 | 4 079 | 1 659 | 3 685 | 2 567 | 2 995 | 2 890 |
| (1)国連等諸機関 | 705 | 749 | 761 | 757 | 806 | 791 |
| (2)国際開発金融機関 | 3 375 | 910 | 2 924 | 1 810 | 2 189 | 2 098 |
| ・ 借款 | 9 768 | 9 805 | 9 767 | 8 458 | 9 581 | 9 668 |
| (1)海外経済協力基金 | 9 397 | 9 395 | 9 397 | 8 100 | 3 596 | - |
| (2)国際協力銀行 | - | - | - | - | 5 600 | 9 300 |
| (日本輸出入銀行) | 7 | 0 | - | - | - | - |
| (3)その他 | 364 | 410 | 371 | 358 | 385 | 368 |
| ・ 計(事業規模) | 20 129 | 17 998 | 20 147 | 17 321 | 18 864 | 18 863 |
| 回収金 | 2 463 | 2 788 | 3 381 | 3 431 | 3 413 | 3 748 |
| 合計 | 17 665 | 15 210 | 16 766 | 13 891 | 15 452 | 15 115 |

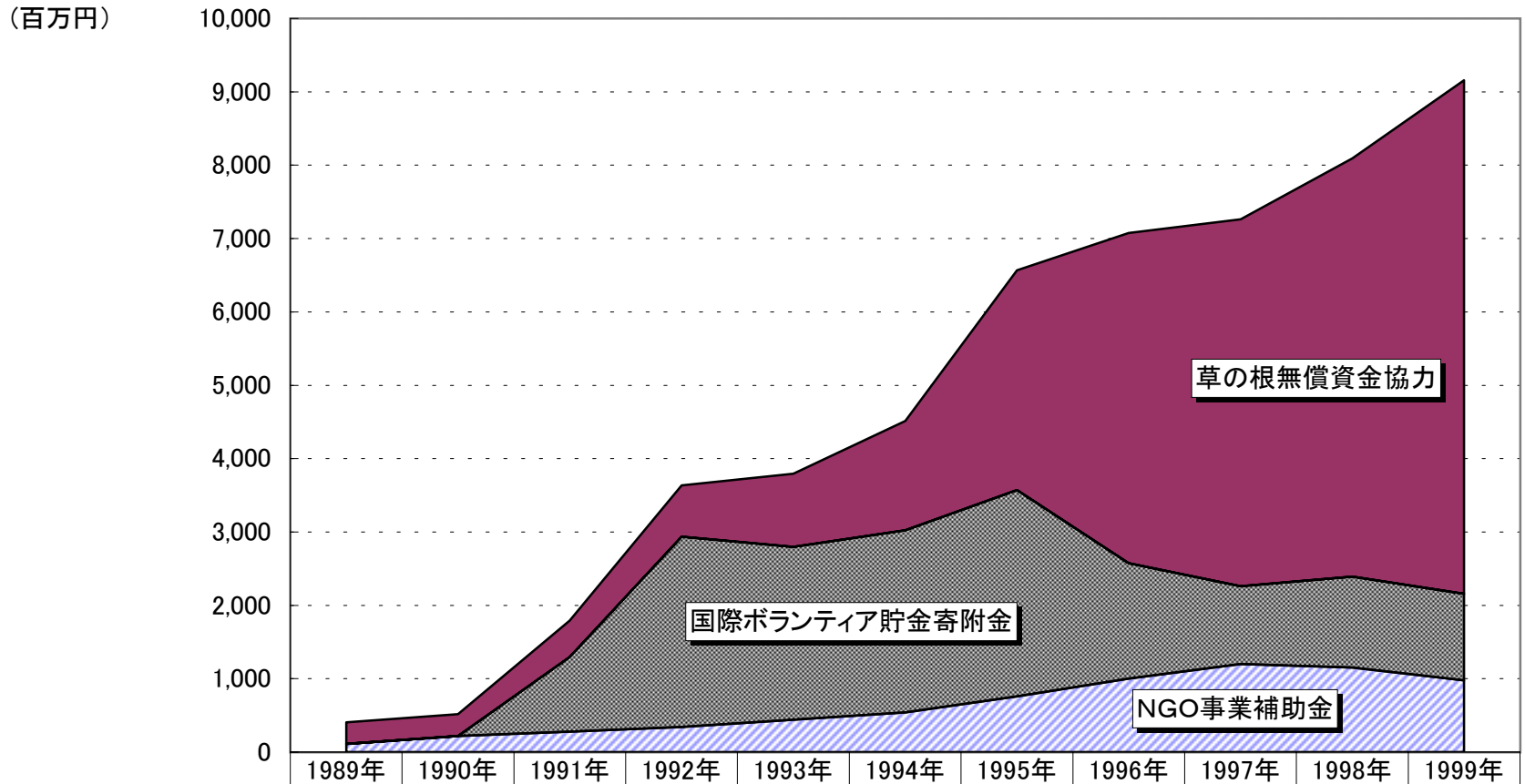
1999年10月より海外経済協力基金と日本輸出入銀行は統合され「国際協力銀行」になった。そのため、99年度予算においては海外経済協力基金の事業予算は9月分まで。10月から年度末までの予算は国際協力銀行の「海外経済協力勘定」分となる。



外務省『ODA白書』および外務省ホームページより作成

(億円)

(図表4) 行政当局による主なNGO支援策(実績額の推移)



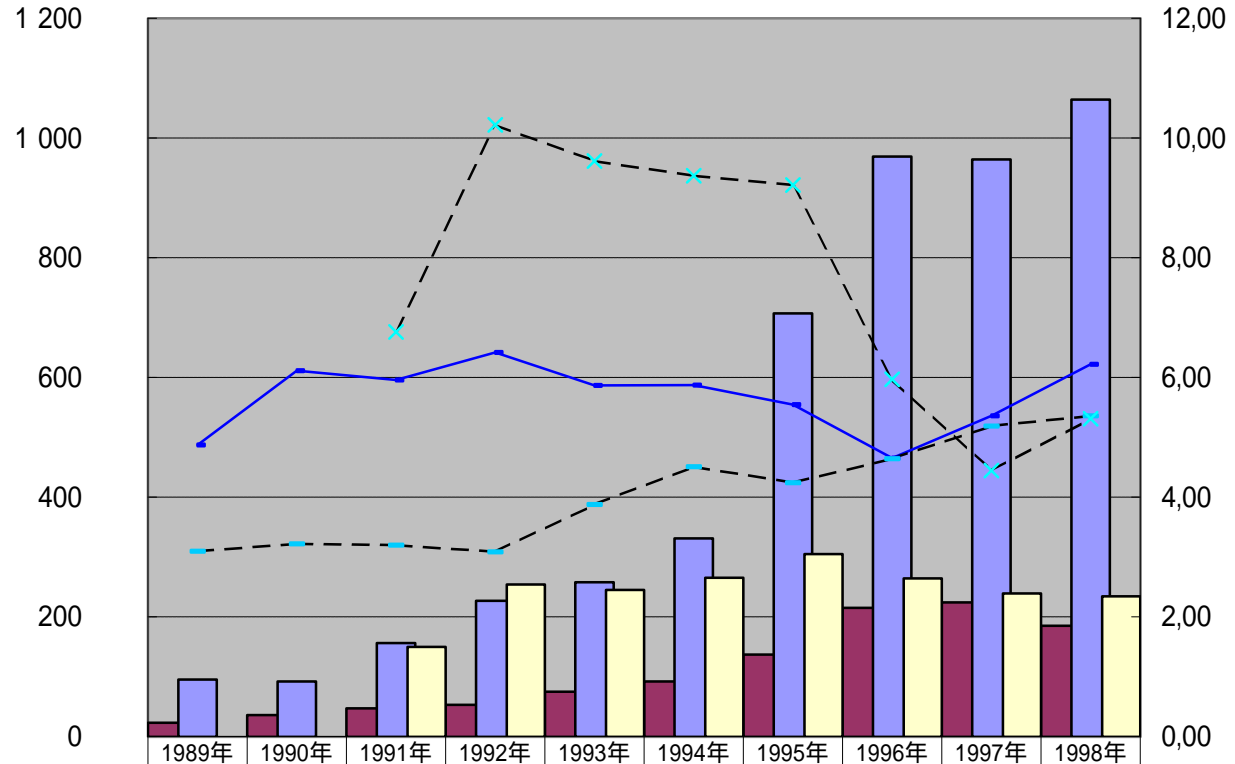
| | | | | | | | | | | | |
|-----------------|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ■ 草の根無償資金協力 | 294 | 296 | 499 | 700 | 1000 | 1492 | 2998 | 4500 | 5000 | 5700 | 7000 |
| ▨ 国際ボランティア貯金寄附金 | 0 | 0 | 1014 | 2596 | 2356 | 2483 | 2811 | 1576 | 1062 | 1242 | 1180 |
| ▤ NGO事業補助金 | 112 | 220 | 280 | 340 | 440 | 540 | 760 | 1000 | 1200 | 1151 | 976 |

外務省『ODA白書』各年度版および郵政省ホームページより作成

(図表5) 行政当局による主な支援策（実施案件数と平均配分額）

事業総数（件）

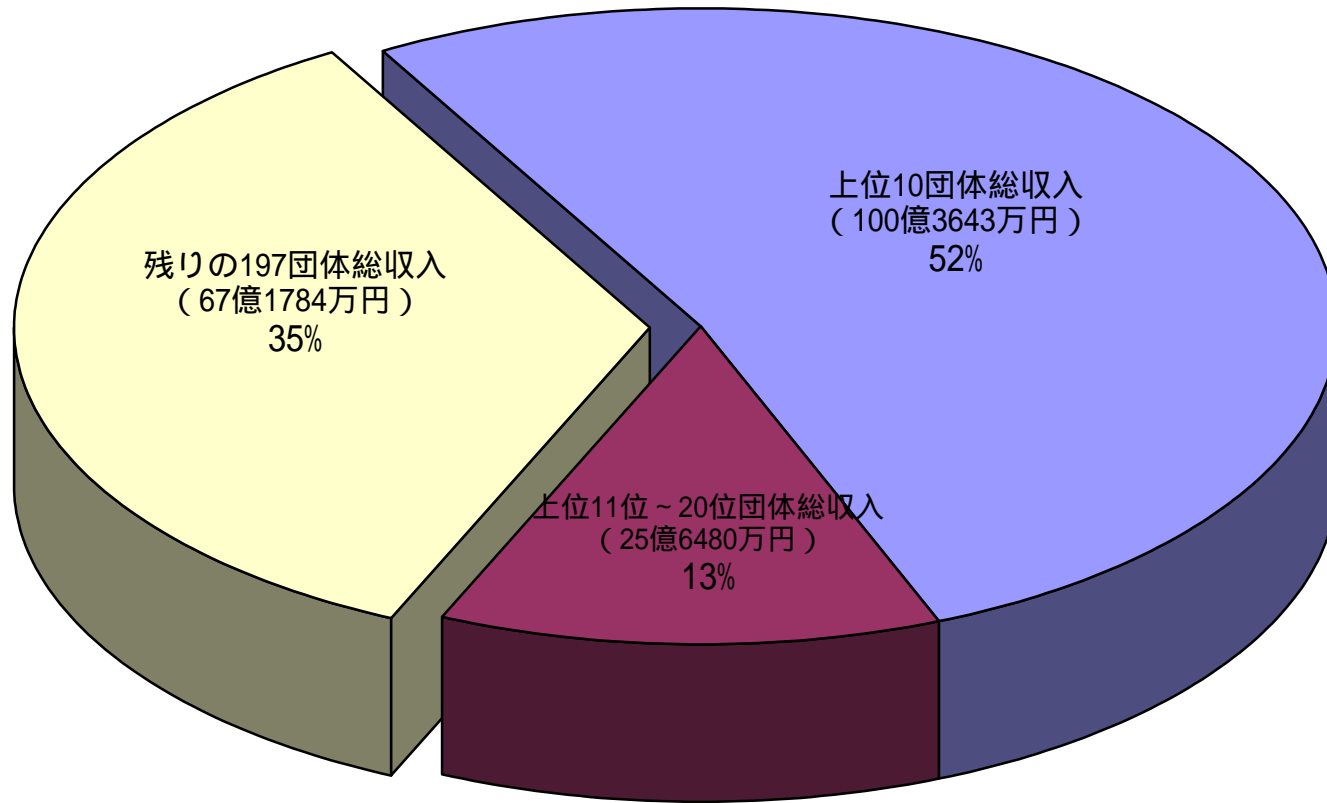
平均配分額（百万円）



| | 1989年 | 1990年 | 1991年 | 1992年 | 1993年 | 1994年 | 1995年 | 1996年 | 1997年 | 1998年 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| ■ 採択案件数（NGO事業補助） | 23 | 36 | 47 | 53 | 75 | 92 | 137 | 215 | 224 | 185 |
| ■ 実施件数（草の根無償） | 95 | 92 | 156 | 227 | 258 | 331 | 707 | 969 | 964 | 1064 |
| ■ 配分事業数（国際V貯金） | | | 150 | 254 | 245 | 265 | 305 | 264 | 239 | 234 |
| —●— 平均予算額（百万円）：NGO補助 | 4,869,565 | 6,111,111 | 5,957,447 | 6,415,094 | 5,866,667 | 5,869,565 | 5,547,445 | 4,651,163 | 5,357,143 | 6,221,622 |
| —●— 平均予算額（百万円）：草の根 | 3,094,737 | 3,217,391 | 3,198,718 | 3,083,7 | 3,875,969 | 4,507,553 | 4,240,453 | 4,643,963 | 5,186,722 | 5,357,143 |
| —x— 平均配分額（百万円）：国際V貯金 | | | 6,76 | 10,22047 | 9,616327 | 9,369811 | 9,216393 | 5,969697 | 4,443515 | 5,307692 |

外務省『ODA白書』各年度版および郵政省ホームページより作成

(図表6) NGO217団体の収入状況
(1996年度分)



年間収入上位10団体
 日本フォスター・プラン協会
 オイスカ
 家族計画国際協力財団
 ワールド・ビジョン・ジャパン
 曹洞宗国際ボランティア会
 日本国際飢饉対策機構
 世界自然保護基金日本委員会
 難民を助ける会
 日本国際ボランティアセンター
 日本ユネスコ協会連盟

年間収入上位11～20位団体
 アジア医師連絡協議会
 基督教児童福祉会・国際精神
 里親運動部
 アジア保健研修財団
 国境なき医師団日本
 アムネスティ・インターナシ
 ョナル日本支部
 セーブ・ザ・チルドレン・ジ
 ャパン
 日本キリスト教海外医療協力会
 日本シルバーボランティアズ
 かながわ・女のスペース'みず
 ら'
 日本民際交流センター

『NGOデータブック'98』(JANIC編)より

「NGO217団体」とはJANIC編『NGOダイレク
 トリ-'98』に掲載されたNGO団体368のうち、第1
 部掲載団体('95年10月以前に発足し、'96年度国
 際協力事業費実績が開発型で300万円以上、教
 育・提言型で100万円以上、ネットワーク型で
 50万円以上の団体)とされた217のNGO団体の
 ことである。

(図表7) 国内スタッフ数から見たNGO217団体

(1) 属性別にみた国内スタッフ数

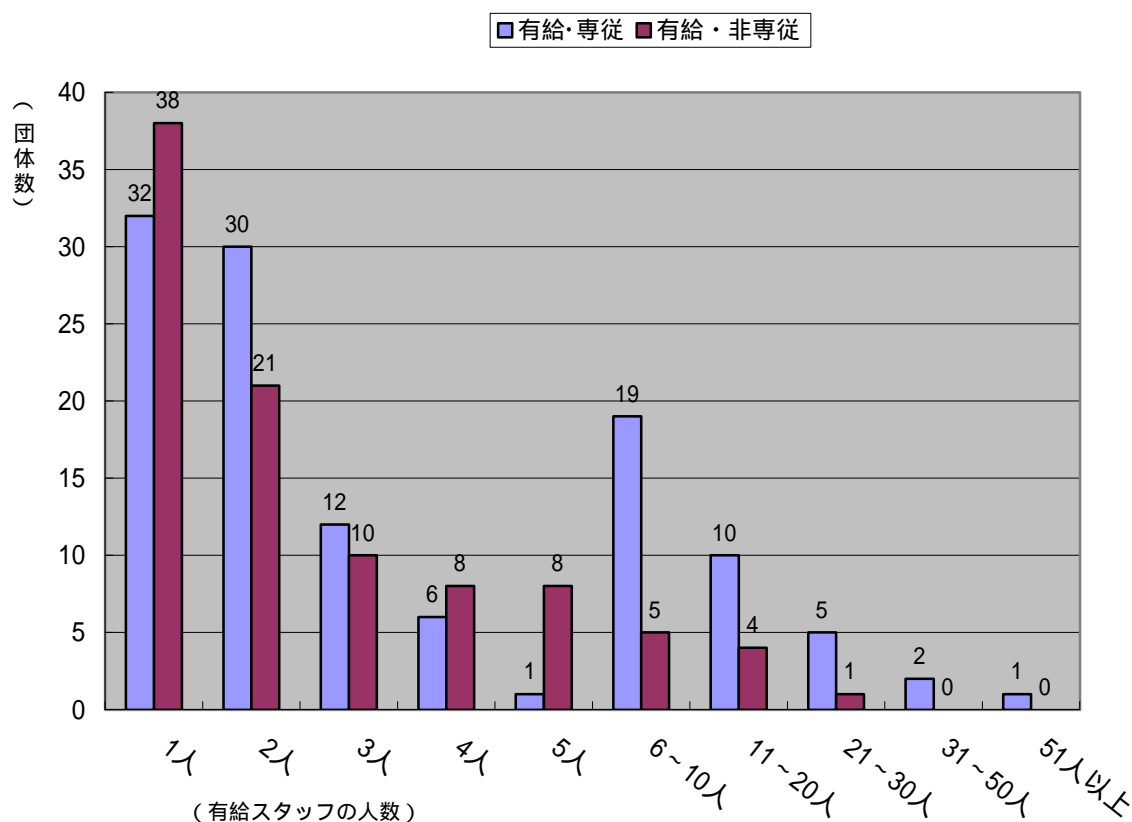
| 属性 | | 人数 | 一団体平均 |
|----|-----|------|-------|
| 有給 | 専従 | 719 | 3,3 |
| | 非専従 | 299 | 1,4 |
| 無給 | 専従 | 360 | 1,7 |
| | 非専従 | 2889 | 13,3 |
| 計 | | 4267 | 19,7 |

(96年度・217団体)

(2) 国内スタッフ数別に見たNGO団体数

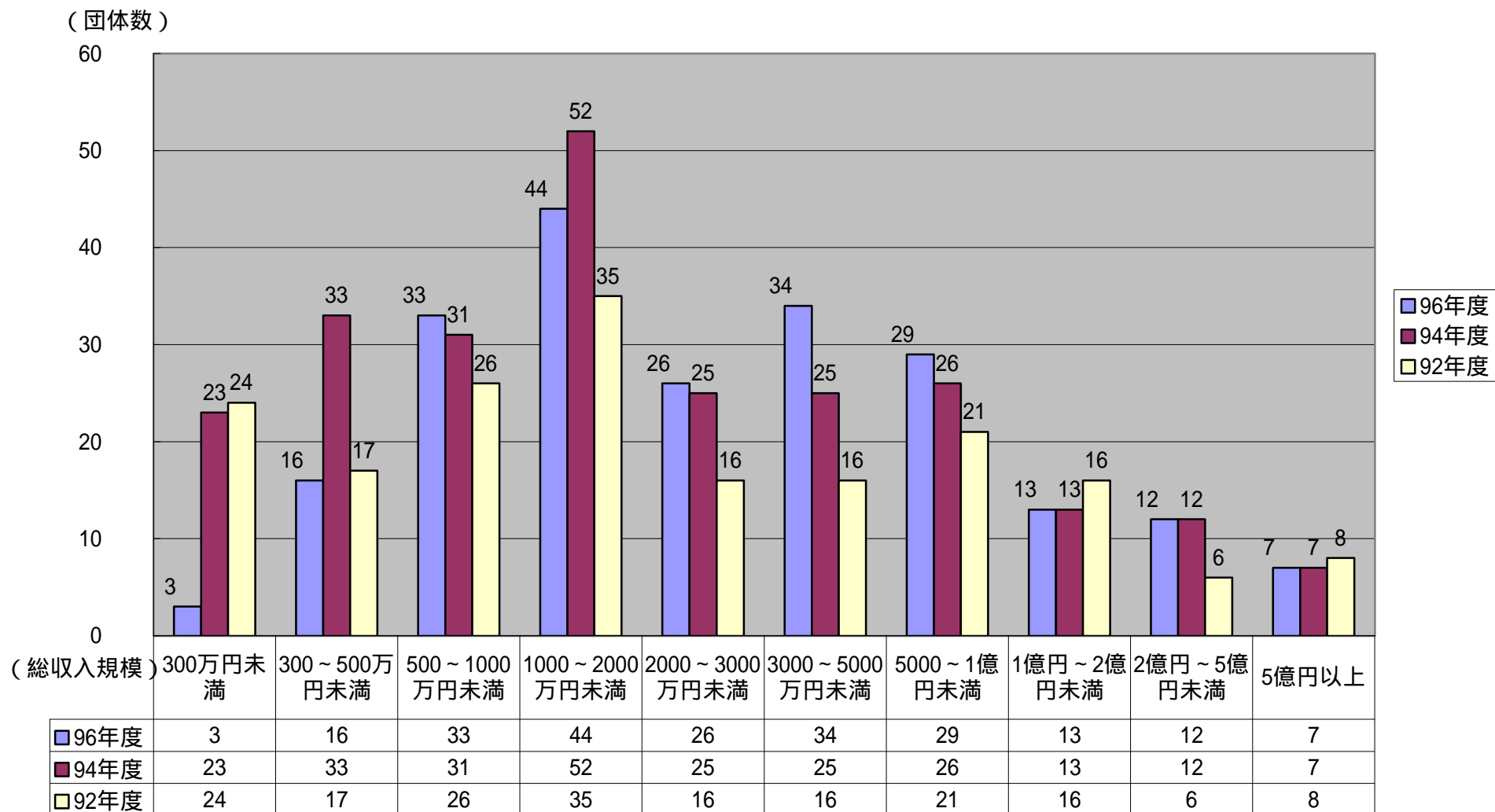
| 人数規模(人) | 有給・専従 | 有給・非専従 | 無給・専従 | 無給・非専従 |
|---------|-------|--------|-------|--------|
| 0人 | 99 | 122 | 154 | 74 |
| 1人 | 32 | 38 | 33 | 27 |
| 2人 | 30 | 21 | 12 | 12 |
| 3人 | 12 | 10 | 5 | 11 |
| 4人 | 6 | 8 | 2 | 15 |
| 5人 | 1 | 8 | 3 | 8 |
| 6~10人 | 19 | 5 | 3 | 27 |
| 11~20人 | 10 | 4 | 2 | 23 |
| 21~30人 | 5 | 1 | 0 | 10 |
| 31~50人 | 2 | 0 | 2 | 2 |
| 51人以上 | 1 | 0 | 1 | 8 |

国内「有給」スタッフ数別に見たNGO団体



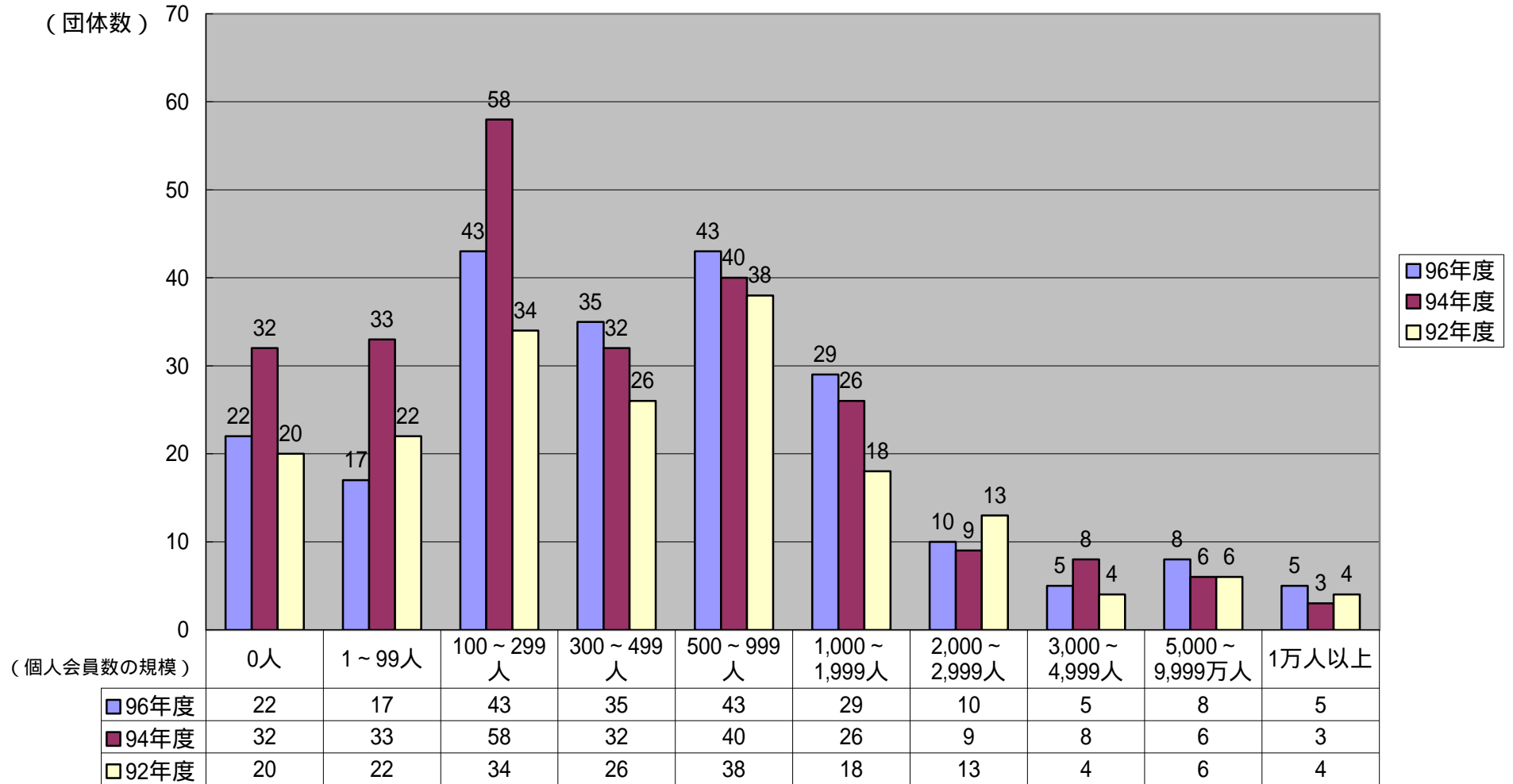
「有給・専従」または「有給・非専従」ともにスタッフ数を「0人」と答えた団体数を除いた。
『NGOデータブック'98』JANIC編より作成

(図表8) 総収入規模別に見たNGO217団体



『NGO01'-タック'98』 JANIC編より作成

(図表9) 個人会員数から見たNGO217団体



『NGOデータブック'98』 JANIC編より作

(図表10) 「2000年プラットフォーム構想」

<Illustration of PLATFORM PLAN>

