

東京財団研究報告書

国際協力NGO活性化の方策

2004-7

毛受 敏浩 (財)日本国際交流センター チーフ・プログラムオフィサー

The Tokyo Foundation

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミネート）することにより、広く国民や政策担当者に問いかけ、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「国際協力NGO活性化の方策研究プロジェクト」（2003 年7月～2004 年1月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2004 年 7 月

東京財団 研究推進部

「国際協力NGO活性化の方策」研究プロジェクト
共同研究者リスト

プロジェクト・リーダー

毛受敏浩（めんじゅ・としひろ）

日本国際交流センター

チーフ・プログラムオフィサー

プロジェクト・メンバー

石井達郎（いしい・たつお）

S G信託銀行 ディレクター

伊藤道雄（いとう・みちお）

国際協力NGOセンター 理事

佐渡友哲（さどとも・てつ）

日本大学法学部 教授

本城愼之介（ほんじょう・しんのすけ）

株式会社音別 代表取締役

事務局スタッフ

森田慈子（もりた・しげこ）

日本国際交流センター

プログラム・アシスタント

研究経緯と分担

本研究に当たってプロジェクトリーダー及びプロジェクトメンバーは、研究事業開始後、ほぼ月一回の割合で研究会を開催し、すべての研究会に全員が出席した。またこの研究会にはプロジェクトメンバー以外に、NGOの活動実態を知るためにシャンティ国際ボランティア会（SVA）の三宅隆史氏およびパレスチナ子どものキャンペーンの田中好子氏を招いたほか、NPOとの財政面での比較を行うために、パブリックリソースセンターの岸本幸子氏を招いて、ともに議論を行った。

報告書の執筆に当たってはNGOの現状、課題等に関して毛受敏浩がドラフトを作り、伊藤道雄氏らの意見を元に再構成した。NGOのマーケティングについては主として本城慎之介氏が担当し、NGOと地域社会との連携に関しては佐渡友哲氏が担当した。また提言とまとめについてはプロジェクトメンバー全員がそれぞれの立場、経験をもとに、具体的な提言を執筆を行った。そのなかでACTを活用した新たな財源については石井達郎氏と伊藤道雄氏がとりまとめた。また全般にわたるNGOについてのデータの集積及びNGOの現状のドラフトは森田慈子が行った。

目次

第1章 本研究の意義と目的	1
第2章 提言とまとめ	2
2-1. マネジメントの強化	6
2-2. 地域社会との連携の強化	8
2-3. 政府による新たなNGOへの支援策	10
2-4. 市民からNGOの資金循環のしくみ：ACTを活用した新たな NGO財源の提言	14
第3章 日本のNGOの現状	21
3-1. 日本における民間の国際協力活動の歴史的変遷	21
3-2. NGO とは	23
3-3. 人材	24
3-4. 財政	26
3-5. 広報・渉外	30
第4章 NGOのマネジメントの課題	32
4-1. はじめに	32
4-2. 営利組織と非営利組織の接近	32
4-3. NGO におけるマネジメントの積極的導入	33
A. NGOのマネジメント力の向上	33
B. 「事業」のマネジメント	33
C. 「関係」のマネジメント	35
D. 「組織」のマネジメント	36
D1 守るべき原則	36
D2 モチベーションマネジメント	37
E. マネジメントの評価	38

4-4. 事例	39
A. マネジメント力向上の支援事例	39
B. インキュベーションとしての支援事例 「みなと NPO ハウス」	40
C. 経営者の支援・育成事例	41
C1. E T I C	41
C2. 社会起業家フォーラム	42
4-5. これからの課題	42
第5章 NGO と地域社会との連携の可能性	43
5-1. はじめに	43
5-2. 地域における国際協力の現状	43
5-3. 啓蒙・人材育成としての開発教育／国際理解教育	44
5-4. 地域に伸びる「官」の支援事業	45
5-5. 国際交流協会が果たす役割の再評価	45
5-6. これからの課題	46
第6章 NGOの社会的意義	48
6-1. 途上国での効率的な援助・協力活動	48
6-2. 一般市民の途上国についての関心の喚起と理解の促進	49
6-3. ODAのあり方についてのアドボカシー	49
6-4. 新しいライフスタイル（経済、社会の仕組み）の提言	50
6-5. セクター、組織を超えた協力体制の仲介役	50
6-6. 国際的非営利活動を目指す人材の雇用の場	50
第7章 NGOセクターの問題点と可能性	52
7-1. 個々のNGOの問題点	52
7-2. 国際協力NGOを巡る社会環境の課題	53
7-3. 追い風の要素	55

添付資料

図 2-1	公益信託の仕組	59
表 2-2	受託件数、信託財産残高の推移	60
図 5-1	地域主体型国際協力の構図	61

第1章 本研究の意義と目的

国際協力活動を行う市民組織（以下NGO）は、戦後1960年代から誕生し、1980年代から1990年代前半にかけて非常な勢いで増加してきた。しかし、1990年代の後半になると、日本経済の悪化の影響を受けて新たに設立されるNGOは激減するとともに、既存のNGOも厳しい状況に立たされている。

長引く不況によって多くのNGOは財政面での課題を抱えている。NGOへの重要な資金源であった郵貯のボランティア貯金の交付金額は超低金利のために9割以上も減少しており、また不景気のために一般市民や企業、民間財団からの資金支援も先細り状態にある。

他方、日本赤十字社、共同募金会等、政府に近い組織や（財）日本ユニセフ協会、そして海外から日本に進出した（特活）ワールドビジョンジャパンや（財）日本フォスタープラン協会などのNGOに資金が集中しがちで、日本の市民の間で生まれたNGOの大多数は零細または小規模なままである。これらのNGOは、国際協力を行う上で十分な組織基盤があるとは言えない状態である。

また、NGOに対する一般市民の関心や認識も必ずしも高いとはいえない。NGOの認知度の低さは、NGOを支える個人会員の数にも反映されている。国内の主要NGO230団体の総会員数は35万人程度に過ぎず、欧米では一団体で100万人を超えるサポーターを持つNGOの存在を考えると、日本のNGOを支える市民の基盤が極めて脆弱であるといえる。しかも、会員数はここ数年減少傾向にあるといわれている。

本研究ではこれら、日本の国際協力に関わるNGOが抱える課題に対して、日本のNGOセクターをいかにすれば強化できるかとの視点から、NGOセクターの現状、NGOの課題について分析を行う。

さらに、その分析に基づき、個々のNGOとしての組織強化についての方法論を提示するとともに、NGOセクター全体の底上げのためにNGOセクターとして共通して取り組むべき方策について検討し、提言を行うものである。

第2章 提言とまとめ

日本の国際協力NGOを取り巻く環境は順風満帆という状況からはほど遠い。他の先進国では、一般にNGOの活動が社会的に高く評価され、政府や市民から支援を得るとともに、そのスタッフは専門性を持つプロフェッショナルとして活動している。これに比して、日本のNGOの現在の状況は大きな格差がある。

6章で国際協力NGOが果たす多様な役割を詳述するが、NGOの活動は途上国における個々の支援活動を行うことに意義があるばかりでなく、多面的な役割を持つものである。NGOの活動は途上国での支援活動における重要性とともに、閉塞した日本社会に新しい可能性をもたらすものとしての価値を含んでいる。

従って、NGOの果たす多様な意義を積極的に社会にアピールすることで、NGOに対する市民の理解につなげる努力が必要である。例えば、NGOは一般の人々に資源の浪費を戒め、新たなライフスタイルを提言することがあるが、NGOが主張する省資源やスローライフなどの提言は徐々に市民の間で共感を得つつある。世界の人々との共生の理念や地球環境に対するNGOの視点は、経済成長志向に対するアンチテーゼを含んでいるが、より洗練されたメッセージ性の高い広報戦略を採用することで、新たなライフスタイル、価値観の提言として受け入れられる可能性がある。またそのことによって、その活動を行うNGOの存在をアピールできよう。

さらにNGO、つまり「非政府組織」ということばの持つあいまい性がNGOの活動の足かせになる場合がある。NGOを名乗ることについての制約がないので、自称NGOと称して不適切な活動を行う組織が存在しかねないことは憂慮すべき点である。国際協力NGOセンターではその正会員のNGOには、（１）国際協力活動設立の経緯・目的の市民主導性、（２）明確な意思決定・責任体制（３）意思決定及び運営への市民参加、（４）情報公開、（５）一定の自己財源の保持、等の要件を求めている。一般社会に対して、NGOへの信頼性を確保するため、国際協力NGOセンターの正会員制度を社会に積極的に紹介し、これらの要件を満たすNGOについては、一部の市民がNGOに対して持つ「あやしげ」「うさんくささ」とは明らかに一線を画したNGOであることをアピールすることが求められる。

一般の人々が個別のNGOに対して積極的に寄付を行うことを妨げている心理的な要因として、3つのハードルが考えられる。一つは、個々のNGOの行う活動目的についての共感が得られるかどうかである。例えば、イラクの戦争孤児についての支援を行うというような活動目的に共感できるかどうかは最初のハードルとなる。次に、そのNGOのガバナンスがしっかりしたものであるかどうかについて納得できるかどうかということが問題となる。「いかがわしい」NGOが多いと考える人々にとってNGOが掲げる目標に共感できたとしても、そのNGO自体が信頼できるものかどうかは二番目の関門になる。三番目の関門は、NGOのパフォーマンスである。イラクの戦争孤児についての支援を行うことへの共感と、その組織の運営のあり方について納得がいったとしても、その実施する活動自体がどれだけ効果的であり、効率的なものであるかについての説得力がNGOに求められる。その3つの関門を突破して初めて一般の人々のNGOに対する財政支援、寄付に結びつくと考えられる。

ただし、その3つの関門の前提となる条件がクリアされていなければ、3つの関門を突破してもNGOに対する寄付は自動的には行われない。すなわち、一般市民はなぜ「自分」がそのことにお金を出さなければならないのかについて通常、納得できないできないからである。つまり、そうした活動は政府の仕事であり、自分は税金を納めており、新たにそのことに「個人的」にお金を出すことの必要性に疑問を感じる傾向が日本では根強い。すなわち、公的な活動の必要性やその事業の効果を認めたとしても、自分自身がそれに自腹を切ってまで関わる必然性を個々人が持たなければ寄付をするという行動には至らない。

その意味で、多くの日本人には、公的な活動に対して個人として資金面で支援をするという発想自体が薄いといえる。こうした考えの根底には、社会に対して積極的に個人として働きかける、つまり自分自身が社会運営（ガバナンス）の主体であるという考え自体が弱いと考えられる。すなわち、個人は社会にとっての客体でしかなく、社会の主人公が自分であり、個人として責任を持ったコミットを行うという意識が弱いと考えられる。

シビル・ソサエティの発展には個人が積極的に社会に参加し、社会を変えていくということの意識が必要となるが、その意識が日本では希薄である。その意味で市民意識の転換を迫るような新しい試みが求められるが、現在、NPO特区で行われているNPO支援のあり方に対して、新たな視点から提言ができる。すなわち、ハンガリーで行われている1%法*を構造改革特区の中で提案されている各地のNPO活動推進特区に適用し、所得税（住民税）の1%を自分の選ぶNPOへの寄付に回せるシステムを導入することである。そのことによっ

て、個人の意志で公的な活動を支援すると経験によって、個人の社会への積極的な参加意識の転換を図る契機になると考えられる。またそのことは「納税」の意味や政府の役割についての基本的な意味を考える契機ともなり得る。

一方、7章で見るようにNGOの活動を潜在的に促進する追い風の要因も存在する。途上国や国際関係に対する一般市民の関心の増大や、地域社会におけるNGOとの連携の可能性や教育分野におけるNGOと教育機関とのつながりも広がっている。このようなプラスの要因を最大限に活用しながら、NGOが日本国内でより活発に活動できる基盤を作るためには、従来の枠組みを超えた抜本的な取り組みが必要である。NGOセクター強化のために取り組むべきテーマとして以下の4点に焦点を絞って提言する。

最初にとりあげるのは個別のNGOのマネジメントのあり方である。従来、途上国での活動のみに目がいきがちで、多くのNGOはマネジメントやマーケティングについて専門的な取り組みを必ずしも行ってこなかった。市民からの幅広い支援を得るとともに、一定の活動資金を得ることで組織の基盤強化を図るためにはマネジメントの視点は欠かせない。NGOのマネジメントの強化について最後に具体的な提言を行う。

二番目はNGOと地域社会との連携の強化である。大都市ばかりでなく中小の都市でも国際協力を行うNGOが活動を始めている。また従来、地域社会で国際化を担ってきた自治体や国際交流協会も国際協力を携わり始めている。地域社会に根ざすことが今後のNGOの発展の一方向と考えられ、そのための方策を提言する。

三番目はNGOへの政府の支援のあり方である。政府および政府関連機関とNGOとのダイアログが行われ、次第に政府からNGOに対する支援のメニューも増加している。しかし、NGOが持てる十分な力を発揮するにはより一層の改善が必要である。

最後に、NGOへの市民からの資金の流入についての提言である。日本のNGOの脆弱さのひとつは、NGOに対して一般市民の寄付や財政的な支援の基盤が極めて弱いことがある。その解決策として、公益信託制度を活用し、既存の公益信託であるアジアコミュニティトラストを拡大、発展させ、NGOへの活動資金の包括的なリソースとしようというものである。

NGOの抱える課題の背景には、日本社会のシビル・ソサエティの基盤の脆弱さが根底に潜んでいる。NGOの強化は一長一短にできるものではないが、NGOの役割、可能性を探求し、社会に根づかせるためにも継続的な努力が必要である。

*ハンガリーの１％法とは

１９９６年にハンガリーで成立した法で、納税者は前年に収めた所得税の１％を自らが選ぶ非営利組織に振り向けることが可能となる。個人の所得を減らすことなく、すでに納めた税金から一定割合を自己の意思によって選択的に支出先を決められる点で極めてユニークな法である。

所得税の１％を供与されることが可能な組織は（１）非政府の組織（NGO）、（２）政府の組織、（３）政府もしくは自治体によって設立された公的財団、（４）政府による事業、（５）地域協議会によって運営されるローカルな文化機関、である。またそれぞれの組織は、３年以上にわたって登録された組織であること、公益活動（文化、教育、環境、社会福祉など）を行うこと、非政治団体であること等が要件となっている。納税者はこれに加え、さらにもう１％分を教会もしくは特定の政府事業の資金に指定することができる。

(<http://www.niok.hu/1/indexe.htm>を参照)

2-1. マネジメントの強化

NGOと営利組織のマネジメントは究極的には極めて似た活動であるといえる。NGOの持つ社会的使命を達成するために、NGOはマネジメントとマーケティングの手法を最大限に活用することが必要であり、以下のような点を考慮すべきである。

(1) NGOをマネジメントする上で、「ガバナンス」と「パフォーマンス」の2つの視点を重視すべきである。そしてそれらの状況を明確にするために、徹底した情報公開と評価の仕組みを導入することで、市民の意識・関心及び資金がNGOの活動に注がれるであろう。

(2) NGOにとってのマーケティングは「商品・サービスを購入してもらうための活動」ではなく、「ステークホルダーとの関係を良好に保つための活動」と捉え、マーケティングの理論を活用すべきである。

(3) NGOのにとっての「顧客」には3者、つまり、サービスの対象者、会員・ボランティアのメンバー、支援者・助成団体がいることを認識し、これらのステークホルダーとの関係の改善を意識して行うべきである。

(4) 「取り組んだこと」「取り組めなかったこと」「取り組もうとしていること」とそれに関する資金の流れを、ステークホルダー及び一般社会に対し徹底的に情報公開し評価を受けるべきである。

(5) 意思決定のプロセスが不透明である組織ではスタッフの間に不平不満が溜まりやすいので、内部に対しては意思決定のプロセスの透明化に留意し、誰が最終意思決定を行い、その責任を負うのか明確にする必要がある。

(6) 社会的問題意識の高いスタッフが多いということに甘んじず、NGOスタッフのモチベーションを高めるために、金銭的報酬や地位的報酬以外に、コミュニケーション的報酬(例えば、果たした仕事に対するアクノレジメントなど)に注目し、その報酬を供与することに積極的に取り組むべきである。

(7) NGOのマネジメント能力の向上には、企業のマネジメント経験者（定年退職者など）をCOO（最高執行責任者）などの立場で迎え入れ、次世代を担う若手がそのマネジメントスタイルを学ぶことが効率的である。

2-2. 地域社会との連携の強化

2-2-1. NGOと地域社会のアクターとの協力の推進

草の根のNGO活動の強化のためには、市民団体、自治体、政府機関との間で地域連携が必要である。

地域における草の根のNGOは、国際協力の強い目的意識をもち具体的に活動を行っているが、多くの場合、活動内容での他団体との協力関係はほとんどなく、会費やわずかな収益事業以外の収入もほとんどない状況である。人材交流や情報・資金提供などの機会を醸成するためには、自治体や政府機関との連携が望まれる。ヨーロッパに見られる地域主体の国際協力(CDI=Community-based Development Initiatives)は、こうした地域連携を基本としている。日本において、地域連携の中心的役割を果たすことができるアクターは国際交流協会である。(P59 図2-1を参照)

2-2-2. 国際交流協会への財政的支援強化

地域連携や情報の拠点としての役割を果たす国際交流協会をより強化すべきである。

当初、地域の国際交流活動の中核となることを目的に各地に設立された国際交流協会は、国際交流団体が行う事業支援や諸団体のネットワーク作り、在住外国人に対する支援ばかりではなく、途上国からの研修生受け入れ業務、開発教育／国際理解教育の推進、国際協力活動の普及など、幅の広い活動を担うようになった。こうした国際交流協会の働きを再評価して地域がこれまで以上に支援を強化する必要がある。多くの国際交流協会は、県や市から投入された基本財産をもとに設立され、自治体等からの助成および事業受託によって運営されている財団法人である。近年の仕事量の増大にともなって、非常勤スタッフを採用するところもあるが、もとより財政的には緊縮の傾向にある。国際交流協会は「世界に開かれた地域の窓」である。行政ばかりでなく、地域の住民や諸団体が支援できる体制が必要である。国際交流協会が個人や団体から寄付を受けられたり、また、J A I C AやJ B I Cなどの委託事業を受け入れたりする仕組みが要請されている。

2-2-3. 開発教育／国際理解教育へのNGOの一層の取り組み

市民団体間の地域連携形成には、開発教育／国際理解教育の場が重要な役割を果たしていることを評価すべきである。草の根のNGOはそれぞれ目的意識をもち独自の活動を展開してい

るため、活動面での他団体との関わりは多くない。そのような状況にあって他団体と協力し合って共にできる活動は、途上国理解を含む開発教育／国際理解教育を地域で実施することである。担い手たちが学校現場に出かけたり、地域でこうした場を設けることが人材育成や会員獲得につながるばかりでなく、広く国際協力に対する啓蒙・普及活動となるからである。実際、武蔵野市や福島県などでは、開発教育/国際理解教育を目的に、地域連携ができつつある。協会、NGO、学校の3者間による地域連携モデルが構築され、そのモデルが全国的に普及させることが期待される。

2-2-4. 地域NPOと国際協力NGOのパートナーシップへの期待

今日、地域において、まちおこし、福祉、環境、健康・スポーツ、国際交流などを目的に、多くの団体が活動しており、NPO法人として認定されるものも少なくない。こうした団体で活躍する人たちは、必ずしも国際的な意識を持っているわけではないが、地域活性化、スローフード、地産地消などの運動のように、グローバル化の中にある私たちの生活と無関係ではない。1980年より大分県で始まった「一村一品」運動は、地域活性化に貢献しただけではなく、ひとつのモデルとしてアジア地域を中心に広く模倣されるようになった。今では日本各地に見られる「道の駅」も、民間、自治体、JBICなどの働きにより、タイや中国に紹介されつつある。今までほとんど関わりがなかった、地域NPOと国際協力NGOがパートナーとなれば、地域に根ざした国際協力が期待できる。

2-3. 政府による新たなNGOへの支援策

2-3-1. NGOの持つ優位性を活用できる政府からの資金拠出システム

途上国支援におけるNGOの優位性は、社会開発への草の根的なアプローチ、現地のニーズに即した臨機応変の対応など、様々な点があげられるが、その優位性を発揮するには活動の裏付けとなる資金支出の柔軟性が求められる。会計面での詳細にわたる報告の要求や硬直的な支援制度の結果、NGOのもつ上記のような優位性が阻害されている。欧米の政府と同様に日本政府も、人材育成やモニタリングなどソフト要素を重視した支援を行いNGOの能力強化につなげ、また一定事業に対する多年度にわたる支援を行い、成果を重視する姿勢に転換することが求められる。

NGO・外務省連携推進委員会において、2003年7月25日にNGO側委員により提出された「日本NGO支援無償資金協力改善のための11の提案」は、日本のNGOの持つ潜在力を発揮するための政府資金の支出を中心に提案がされている。しかし、外務省が同年11月21日に行った回答の内容を見ると、予算の単年度主義は憲法上の規定で変更できない、また、制度が無償資金協力、すなわち贈与であるため「ハード中心」という原則は動かし難く、ソフト部分は全予算の30パーセントが目安になっていることなど、外務省としても、現在の対応がほぼ限界であることを説明している。これは、法律の枠内で動く政府機関としては、ある意味で当然のことと言わざるを得ないかもしれない。この状況を抜本的に変え、市民組織（NGO）が能力を強化し、その優位性をフルに発揮し、国際社会においてより大きな役割を果たす状況をつくっていくためには、新しい法律のもとに、新しいメカニズムをつくり上げる必要があろう。

2-3-2 NGOセクター強化のための「NGOチャレンジファンド」の創設

現状の政府による財政的な支援の枠組みにおいては、6章で提示したNGOの6つの社会的役割のうち、途上国での効率的な援助・協力活動を行うことのみしか、NGOの価値は認識されていないといえよう。NGOの持つ多元的な役割に注目し、それぞれの部分に専門性を持つNGOを支援する政府のしくみが必要である。そのためには政府として日本のNGOセクター全体を強化することに本腰をいれることが必要であり、それを実現するための案として、新しく「NGO活動促進基金」（仮称）の創設を提言する。

「NGO活動促進基金」（仮称）の概要は以下の通り。

目的： NGO活動の基盤強化と、NGOの優位性をフルに生かした事業の推進
基金の性格： 国連内に設置された「人間の安全保障基金」と同様に、政府が上記の目的を実現するために、一定金額を拠出し、その運営管理をNGOの連合体に委ねる。

基金の財源： 政府（総務省、外務省、その他）

当初基金： 200億円（5年間の事業費、運営管理費に充当する）

* 4年後に活動実績を評価して、第2次5ヵ年のための追加基金の規模を決定。

運営管理： 独立した運営委員会を設置する。メンバーには、政府、企業、大学、NGO等の関係者より構成。責務は、「基金」の助成方針の決定、申請事業の選考と決定。

事務局： NGOの連合体に置く。

事業内容：

(1) “NGO活動基盤強化プログラム”

以下のような活動に助成する

- ① 広報、会員拡大
- ② 開発教育／地球市民教育
- ③ スタッフ研修
- ④ 事業のための基礎調査、評価
- ⑤ 海外での国際会議、セミナー等への参加
- ⑥ 他

助成を受けた事業の内容と結果評価は公開する。

(2) “NGO海外事業チャレンジ・プログラム”

以下のような条件のもとで、NGOの海外事業を助成する。

- ① 単年度、多年度事業への助成を行う。
- ② 一定の自己負担率を定める
(例、人件費を含む事業経費総額の20～30パーセント)。
- ③ 会計結果は公開する。
- ④ 運営委員会が任命する第三者による評価を受け入れ、評価結果は公表す

る。

以上の「基金」の事業については4年後に第三者による評価を行い、その結果に基づき、追加基金の規模を決定する。

なお、「基金」の当初金額を200億円、年平均額40億円という金額は、郵便ボランティア貯金の最盛期の助成金額（平成7年度28億円、加盟者数は増えるものの金利の低下によって平成15年度には1億4千万円まで減少）を補填し、さらに約10億円を上積みした金額である。

2-3-3 政府によるNGO活動の広報の強化

市民がNGOについて知る手段は、その大多数がメディアであることは前述した通りである。あいにく、メディアを使うだけの財源は、ほとんどのNGOは持ち合わせていない。ここで次のような広報を提案したい。外務省が、スポンサーとなって、NGO活動の紹介番組を作成し、テレビで定期的に（毎週）放映する。番組内容は、現場で活躍するNGOスタッフの活動の様子、活動対象地域の住民の生活の様子、必要に応じて番組は、日本人スタッフと地域住民の間の人間ドラマなど物語にして織り込むことも考えられる。そして番組の最後に、NGO活動への募金を訴える。この場合、個々のNGOへの指定寄付を受け入れたり、または募金をプールして、年末にNGOからの申請に基づき、助成を行うことが考えられる。さらに、もし上記の「基金」が設立された後は、「基金」にその寄付金の運営は委託されることも考えられよう。

2-3-4 国際協力に関わる政府ポストの公募制の創設とNGOへの調査・コンサルタント業務の委託など

日本では政府とNGOセクター間で人事の移動がほとんど行われていないが、NGOセクターの発展のためには政府の一部のポストをNGO関係者に提供し、経験の場を広げる仕組みづくりが必要である。例えば、日本の在外公館では、専門調査員のポストが設けられ、現地のNGOとの窓口機能を果たせるが、このポストに就いているNGO関係者はまだ数名である。今後、このポストをNGO関係者にもっと広げる努力が求められるであろう。

また、一部で始まりつつあるが、国際協力銀行（JBIC）や国際協力機構（JICA）

など政府の援助実施機関が、NGOの優位性や経験を活かして、事業発掘調査、その他コンサルティング業務をNGOに委託することも考えられよう。このとき支払われるコンサルタント料は、NGOにとって大きな収入になる一方、JBICやJAICAが必ずしも得意としていない、住民参加型事業の発掘に役立つと思われる。

また、欧米においてNGOセクターが発展しているひとつの理由として、政府とNGOの間で活発な人の移動が行われており、政府とNGOとの組織面、待遇面、心理的ギャップが日本と比べて少ないことがある。

日本では国家公務員は基本的に、終身雇用、年功序列で、人事面では欧米政府に比べて極めて閉鎖性が強い。日本においても民間企業においては終身雇用制が崩壊しつつあるが、政府の公務員制度は維持されたままで、新卒者が定年まで役所に勤めるしくみが変わっていない。政府とNGOとの間の意識ギャップの大きさ、壁の高さはこのような閉鎖的、硬直的な公務員制度が根底にあると考えられる。

欧米のように一人の人間が政府とNGOの間を往復するような人事のしくみが構築されると、政府とNGOセクターのギャップが少なくなり、また長期的にはNGOセクターの財政的な基盤も強固されよう。公務員制度改革は外務省のみの課題ではないが、その改革の一步として、政府とNGO間での相互のインターンシップの導入や、政府の適切なポストの公募などの導入が必要である。

2-4. 市民からNGOの資金循環のしくみ：ACTを活用した新たなNGO財源の提言

2-4-1. はじめに

現在多くのNGOが、重要な資金源であった郵貯の助成額の大幅な減少、長年にわたる景気の低迷による一般市民・企業等からの資金支援の減少、一般市民のNGOに対する理解不足等の様々な問題により財政面で課題を抱え、NGOの活動、組織運営の大きな阻害要因となっている。本編では公益信託という枠組みを利用し昭和59年にわが国初の募金型の公益信託としてアジア諸国の支援事業に資金助成を展開しているアジア・コミュニティー・トラスト（以下ACT）を取り上げ、新たな資金調達の方法として、現行の枠を超え発展的な公益信託としての可能性を提案するものである。

2-4-2 公益事業支援の枠組みとしての公益信託制度とACT

A 公益信託とは

公益信託とは、個人や法人が委託者となって一定の公益目的のため財産を信託し、受託者がその財産管理・運用し公益目的を実現する制度で、通常信託銀行が受託者として委託者が意図する公益事業を実施する制度である。

わが国においては公益活動の主体として、財団法人と並んで公益信託が利用されているが、公益信託制度は大正11年に信託法に制度として規定されたものの実際には50年以上にわたって利用されず、戦後わが国経済の拡大による法人・個人の財産形成の進展と、民間による公益活動の意識の高揚により昭和52年5月に第1号の公益信託が組成され、平成15年3月末現在で受託件数は572件、受託残高で712億円となっている。

B 財団法人との比較

財団法人と比較した場合、公益信託の特色としては共にその設定、設立に際して、公益目的や管理、運営に関する規定を定める必要があること、及び主務官庁の許可を必要とする点は同じである。

一方で財団法人の様に相当規模の基本財産、専任の職員を置く必要はなく、維持運営費を節約して信託された財産を公益活動のために効率的に活用できる。

また、公益信託は比較的小規模の財産の設定が可能で、小口資金を集めて設定したり、信託元本の追加も出来、信託財源を取り崩して給付財源とする等弾力的な運営が可能である。

さらに公益信託は不特定多数の受益者保護の観点より信託管理人を定めることができ、公益目的の適正な執行のために受託者の補助的な機関として運営委員会を設置することが可能で、特定公益信託、認定特定公益信託ではこれが義務付けられている。

C ACT（アジア・コミュニティー・トラスト）

ACTは昭和54年11月に設立されたわが国初の募金型公益信託で設立以来アジア地域の教育・青少年育成・文化保全・農村開発・保険・医療に取り組む草の根レベルの市民組織に対し資金助成を行っている。平成15年3月末で合計371百万円の信託残高に拡大し、平成15年度にはアジア地域4カ国11団体の事業に対して1411万円の助成を実施しており、公益信託の枠組みを活用したACTの実績は高く評価されている。

ACT/特記事項

- ・運営委員会事務局/（特活）国際協力NGOセンター ・受託者/幹事 中央三井信託銀行ほか邦銀信託5行
- ・主務官庁/ 外務省アジア大洋州局地域政策課 ・認定特定公益信託/ ACTへの寄付金に税控除の優遇措置適用
- ・10百万以上の資金拠出の委託者が希望すれば助成目的の指定が出来、当該出資者の名前も付すことができる。

ACTの事業内容

- ・ACTは、アジア諸国において次のような事業を行う団体に対して助成を行っている。
- ・農業の振興および社会開発に寄与する事業
- ・学術研究ならびに教育・文化の振興に関する事業
- ・医療、保健衛生および社会福祉の向上に寄与する事業
- ・青少年の健全な育成に寄与する事業
- ・自然環境の保護その他人間環境の保全に寄与する事業

2-4-3. ACTの枠組みを活用したNGOへの有効な資金供給の提言

現在のNGOの現状・問題点を踏まえ、公益信託の分野において国際協力関連事業の代表的存在であり、実績のあるACTを活用し、わが国のNGOの活性化を図るための具体的な資金調達の提言と致したい。

A ACTの可能性

- ・ ACTは本邦初の募金型の公益信託で設立以来四半世紀の間、アジアを対象地域とした公益活動、国際協力事業に助成を実施し着実に成果を上げている。実績とノウハウ・ネットワークを保有する優良公益信託として、国際協力事業におけるアジアの重要度が高まりつつある中でわが国の国際協力事業の代表的な公益信託である。
- ・ ACTは募金型の公益信託であり、一方で資金拠出の委託者が希望すれば、一定額以上の資金拠出であれば助成目的の指定ができ、当該出資者の名前も付した個別目的の助成が可能な集合住宅的な性格を持つ公益信託である。

現状、NGOの事業活動等に対する広報、宣伝活動の強化が叫ばれるなかではACT及び国際協力事業の宣伝、広報活動を展開しながら、資金の拠出を募る募金型の公益信託の活用は単なる資金基盤の強化にとどまらず、NGO活動に対する社会の理解を深めうる有力な資金調達的手段となり得るものである。

また、大口の個人・法人の資金提供に対しては資金提供者の意図を反映し、出資者の名を付した個別の助成も可能であり、個人の篤志家、企業の社会貢献活動の受け皿としても利便性の高い構造となっている。

- ・ ACTの主たる助成先は、アジア各国の現地のNGOであるが、一方でアジアにおける日系NGOの事業にも資金的支援は可能である。現在、わが国の多くのNGOは寄付金の資格控除が与えられておらず、日本の景気低迷が長期化している中、資金獲得に困難を来している。こうした状況を打破し、わが国のNGOのアジアにおける協力活動を活性化し促すためにも、ACTの認定特定公益信託制度はわが国のNGOの有力な資金源となり得るものである。

B ACT及び公益信託の問題点

- ・ 公益信託の公益事業推進の主体は法律上・構造上は受託者である信託銀行となっている。

一方で通常信託銀行は金融、資産管理、記帳等の処理には長けてはいるものの、公益事業・国際協力事業等についてはノウハウの蓄積が充分でないことが多く、学識経験者等を中心とする運営委員会を置いて運営委員会の助言・指導をあおぎつつ運営を行っている。更に運営委員会も学識経験者等が散発的に招集されることが多くややもする実質的な事業推進の主体が構造的に不明確になりがちである。

ACTの場合、実質的な運営の主体は国際協力事業に精通した（特活）国際協力NGOセンターが運営委員会事務局として受託銀行から委託を受けACTの実質的な事業運営にあたっている。

しかしながら、運営委員会事務局に対する事務委託費は低く抑えられ事業遂行上、実際に要している人件費、広報・募金活動費等が賄い切れず、実質的な事業運営上の障害となっており、事業が無理なく円滑に遂行される為に改善を要する点である。

ACTの場合、特に公益事業委託者が広く多数である為に通常の公益信託勘定よりも運営上の負担が大きい。

・事業の公益性を勘案して受託者である信託銀行の信託報酬は低く抑えられているものの、受託銀行の業務遂行上の負担は監督官庁との許認可取得、報告、報告書の作成等を勘案すれば必ずしも信託報酬での作業負担を賄う収入構造にはなっていない。今後、良質で継続的な公益信託を維持、拡大する為には信託報酬の引き上げも検討を要するものと思われる。

・現在のACTでは国際協力NGOが国内で展開する事業、例えば会員、ネットワークを拡充する為の国内事業は助成の対象になっておらず、特にわが国のNGOの基盤強化の為の国内事業にも助成対象を広げることが望ましい。

・現在のACTは募金型の公益信託でありながら、広報・募金活動費の支出が限られ、必ずしも一般個人を対象とした募金促進の為の宣伝、広報活動が充分に行われていない。

C ACTを活用した国際協力NGOの財源の提言

・ACTの受託資産規模を総額で50億円程度を目標とする。

①ACTを現在わが国の国際協力NGOが直面する問題解決の具体的な突破口とするために前述の議論、方策を検討しながら個人・企業の民間から同金額程度の資金の調達を目標とした、信託協会の資料によればすでに本邦においても50億円以上の資産規模を持つ公益信託

が実在し、ボランティア貯金の助成金が激減している状況下でかかる資産規模の公益信託を目指したい。

・募金型公益信託の利点を活かしたACT・NGO活動の広報・宣伝の推進と効果的な募金活動の展開。

①例えばACTの取り扱い信託銀行の支店網を活用した募金箱の設置、ポスターの掲示を行う。

②マスメディア等を利用した広報活動と募金活動を展開する。

・集合住宅型の公益信託の特性を活かした大口個人篤志家・企業の社会貢献ニーズの発掘と効果的なACTの信託財産の拡大。

①信託銀行はACTを活用することにより大口個人富裕層の社会貢献ニーズを積極的に吸収し、個人大口顧客の取り引き拡大の手段とすることも考えられる。

②例えば電力会社、ガス会社等に協力要請し、利用者の支払代金の一部をACTの特定口座で当該企業のイメージの向上と社会貢献に結びつけるような個別の国際協力事業と結びつける等の組み合わせも可能である。また、コンビニ・流通業界を取り込み当該業者のネットワークで集められた小額コインをACTの特口座を設定してACTの資金の拡大に結びつけることも考えられる。

・国際協力NGOの国内基盤強化のための事業に対する対象事業の拡大。

①本件は現在の国際協力系NGOが国内での事業を実施する際に資金の助成を受けることが困難であることに着目し、ACTにおいては一定の基準を設けて国際協力NGOの国内の基盤強化事業にも助成できる様に対象事業の見直しを望みたい。

・信託銀行と運営委員会及び運営委員会及び連携の強化とACTの推進する国際協力事業の強化。

①前述の通りに、例えば信託銀行内での大口個人客開拓の為の公益信託の見直しが実施され、今以上に公益信託取り引きが営業戦略上重要視され、かつ信託銀行にとって公益信託の取り引きが妙味のあるものになるのであれば、公益信託運営当事者間の連携は今以上に強固なも

のとなる可能性があるものと思われる。

・実質的な運営主体である運営委員会事務局の強化。

①ＡＣＴの事業を実質的に運営する事業推進担当者は当該事務局組織の所属とし、事業推進担当者、事業運営に係わる人件費・調査費・運営・募金活動費等、運営費用の事業遂行上の相応のものが事務委託費から支払われる様見直しを行い、ＡＣＴ事業に特化した事務局体制を構築する。

②ＡＣＴに限らず国際協力事業の推進役となる人材の育成、事業の質的な維持・向上の為には実質的な事業推進部門の強化が急務である。

③ＡＣＴ事業の実質的な運営主体である事務局機能を強化するため、最終的にＡＣＴ運営に専念した独立した組織を設立する。

2-4-4. まとめ

前述の通り本提案は、現在のわが国のＮＧＯの構造的な問題点として指摘されている個人・企業等のＮＧＯ活動についての認識の不足／ＮＧＯ側の広報・宣伝の不足、組織・人材の脆弱性等の障害を克服して、公益信託という枠組みを利用し活動しているＡＣＴを活用し、現状の枠組みの限界を乗り越え、ＮＧＯの資金調達の強化を図ろうとするものである。

公益活動の枠組みとしては財団法人という枠組みで本件を検討する選択枝も考えられるが、機動力、柔軟性を重視して、更には現下の超低金利を勘案して公益信託を基盤とした提案を行った。

本件の実現を図るためには、本提案を土台とした 更なる議論の展開、監督官庁との折衝、信託制度・関連規則の見直し等が必用となる局面も有り得るものと思われるが、当報告を叩き台として発展的な議論の展開を望むものである。

(図 2-1) 公益信託の仕組 (P59 参照)

(表 2-2) 受託件数、信託財産残高の推移 (P60 参照)

(表 2-3) 公益信託受託状況 (平成 15 年 3 月末) (単位：件、百万円)

信 託 目 的	受託件数	受託財産残高
奨学金支給	172 (2)	18,356 (294)
自然科学研究助成	90 (-)	12,104 (-)
教育振興	82 (-)	3,916 (-)
国際協力・国際交流促進	58 (-)	6,148 (-)
社会福祉	44 (3)	4,147 (445)
芸術・文化振興	34 (-)	6,615 (-)
都市環境の整備・保全	31 (-)	10,829 (-)
自然環境の保全	16 (1)	4,142 (60)
人文科学研究助成	15 (-)	1,102 (-)
文化財の保存活用	3 (-)	223 (-)
動植物の保護繁殖	1 (-)	446 (-)
緑化推進	1 (-)	48 (-)
その他	25 (1)	3,102 (102)
合 計	572 (7)	71,184 (903)

注：（ ）は平成 14 年度中の新規受託分

- 出典：(社) 信託協会ウェブサイト内

<http://www.shintaku-kyokai.or.jp/NR150610-20.html>

参考文献：

- ・信託の法務と実務／三菱信託銀行・信託研究会 編著
- ・公益信託・その制度のあらまし／社団法人 信託協会
- ・信託業務基礎講座／社団法人 信託協会
- ・ACT／年次報告書／公益信託 アジア・コミュニティ・トラスト
- ・2003.12 公益法人／公益信託制度研究30周年記念座談会
- ・国際協力NGOの体質強化支援策に関する調査研究／(特活) 国際協力NGOセンター (JANIC)

第3章 日本のNGOの現状

「国際協力NGO」の活動内容や規模は様々であり、財源や人材確保などの課題についても個々のNGOによってその重要度には違いがある。しかし同時に、社会全体におけるNGOセクターのあり方という、いわば「構造上」の課題があることも事実であり、それら「構造上」の問題の解決が無くては、個々の団体の問題解決や活性化にも限度があると言える。国際協力NGO活性化のためには、個々の団体の努力と同時に、それを可能にし、生かすようなシステム上の変革という両輪が必要である。

そこで、この章では、全体像把握のために国際協力活動全体の歴史的な流れとNGOセクターの団体数や活動分野を概観し、人材や財源に関する現状について触れたい。

3-1. 日本における民間の国際協力活動の歴史的変遷

日本で国際協力活動を行っている団体の中には、文化交流や人材交流などと共に、それら活動の一環として部分的に協力活動を行っている団体もある。しかし、当研究プロジェクトにおいては、国際協力NGOセンター¹（以下、JANIC）編集・発行の「国際協力NGOダイレクトリー2002」掲載基準（d: vii）に見られるように、団体格に関わらず、国際協力を主たる目的として活動しているNGOを対象として活性化の方策を検討をした。それらNGOの事業形態は、主として以下があげられる（d: vii）。

1. 開発協力： 開発、人権、環境などのいわゆる地球的規模の課題領域の中で、たとえば、基本的生活ニーズの充足、基本的人権の擁護、地球環境の保全などの課題達成に向けて、資金的・技術的・物的あるいは人的な協力や支援を行う。
2. 教育・提言： 上記の課題達成のために、情報提供、教育・学習、政策提言・提案提示（アドボカシー）を行う。
3. ネットワーク： 1、2の活動を行う団体間の連絡調整やネットワーキングを行う。

¹ 2001年2月まで「NGO活動推進センター」という名称だったが、特定非営利活動法人の認証を受けたことに伴って、2001年3月から「国際協力NGOセンター（JANIC）」に改称。

日本における民間レベルの国際協力活動の歴史は、昨今始まったものではなく、1938 年、日中戦争によって発生した被災者や難民に対する診療活動をするために、京都在住の牧師の呼びかけで医療団が中国へ派遣されたことが始まりと言われている (a: 93-94)。その後、戦後の復興期から 1960 年代にかけて、労働問題、安保問題、原水爆問題などの社会的課題の解決を目指して、多くの市民団体が結成される (d: xvi)。このように、日本の国際協力 NGO は世界情勢と国内情勢の変動に影響を受けながら 1960 年代に誕生した。

1972 年には、シャプラニール＝市民による海外協力の会が結成されたが、国際協力 NGO が特に増え始めたのは、インドシナ難民が大量流出し始めた 1979 年からである。これは、日本に身近な東南アジアで起こった事件について、数多くのマスコミ報道がなされ、それに触発された青年が現地を訪問したり、あるいは支援の活動を行い始めたことによる。79 年から 82 年の 3 年間で、難民を助ける会、アジア・コミュニティ・トラスト (ACT) を含め、43 の新たな団体が設立されている (a: 148)。これ以降、国際協力 NGO の活動内容も農村開発や日本国内の定住難民を対象とした支援活動など、多様化していく (d: xvi)。

1980 年代には、国際活動も従来の欧米に加えてアジア諸国を対象としたものが増え始める。また、チェルノブイリ原発事故やバングラデシュ洪水災害など、世界的な関心をよぶ災害が発生したため、その救援を行う NGO 活動に対する市民の理解が徐々に進んだ (a: 148)。更に 87 年には、NGO 活動推進センターが設立されるなど、国内 NGO の間のネットワークが作られ、80 年代末までに 200 団体近くが稼働し始めた (a: 149)。80 年代後半以降になると「持続可能な開発」、「人間開発」等の新しい開発概念が唱えられ、貧困層など本来の受益者に利益が回るような協力活動のために従来から NGO が行ってきた住民参加による開発が必要であることも認識され始めた (c: 41)。

1990 年代に入ると環境問題など地球規模の課題に対する関心は更に高まり、92 年の地球サミットを契機に NGO が脚光を浴びるようになる。この時期から、グローバル化による日本と国際社会との相互依存性が高まったことで、国際交流・協力活動の必要性が改めて認識され、活動内容も更に多様化していく。NGO 団体数も増加し、90 年から 93 年までの間に 143 の団体が生まれた。しかし、94 年の新設 NGO 数は 92 年の新設の半数以下に減っており、新設のピークは 92 年だったと言える (a: 149)。

グローバル化や情報通信技術の発達、世界的なネットワークの一員としての日本の NG

の広報活動や政策提言（アドボカシー）活動にも大きな影響を及ぼした。このことで、1996年には「NGO・外務省定期協議会」が、1998年には「NGO・J A I C A協議会」などが始まったように国内の国際協力に携わるセクターを越えた組織間の連携も促進される(d: xvi)。

一方、地域社会においては在住外国人が増加するとともにその在留資格も多様化し、国内各地域で「多文化共生」と呼ばれる日本人と在住外国人との共住が大きなテーマとなった。これに対し、市民団体や自治体の設置した国際交流協会が活発な活動を始めようになった(a: 149)。また、海外での協力活動の経験を活かして国内での広報や支援活動も多様化してきている。一方、海外、途上国むけに活動を続けていたNGOも国内の市民団体や自治体との協力を目を向けるようになり、「国際交流」と「国際協力」との垣根が次第に低くなり、一体的な活動も行われるようになった。90年代以降は、交流活動と協力活動、国内と国際の区別が一層薄れ、国際交流・協力を通じて日本社会の変革を視野に入れた活動をする団体が増えた(a: 150)。

3-2. NGOとは

国際協力活動が多様であることは、先述の通りである。そして、それらに従事する団体の活動内容や方向性の多様化に伴い、NGOという言葉自体の解釈も近年多様化してきている。例えばNPO (= Non Profit Organization) との混同や、1998年12月の「特定非営利活動促進法(NPO法)」の施行以来は、「NPO法人」との違いについて混乱をきたす場合もある。

しかし、基本的に、NGOとNPO (= Non Profit Organization) の間に大きな違いはない。非政府性を強調して「Non Governmental = 非政府」を自称するか、非営利性を強調して「Non Profit = 非営利」を自称するかという方向性やニュアンスの違いはあるが、独立した意思決定を持って活動をするという点においては、いずれも「非政府」であり「非営利」な組織だと言える(d: xv, xvi)。従って、当プロジェクトにおいては、NPO法人の様に法人格を取得している団体も任意団体も含めて、非営利・非政府の立場で国際協力活動を主な事業として行っている民間団体を対象としている。

J A N I Cでは、国際協力NGOの定義として以下の4点をあげている(d: viii)。

1. 市民主導による国際協力活動：一般市民の発意や主導により設立され、市民活動としての理念や立場を基礎にして運営が行われていること。

2. 意思決定・責任体制：理事会や運営委員会などの民主的な意思決定機構があり、代表者や事務局責任者などの責任の所在が明確であること。常に会員や一般からの問い合わせに対応できる事務局体制を有していること。

3. 市民参加・支援：組織の意思決定や事業の運営が、一般市民の主体的な参加に基づいてなされていること。会員制度もしくは個人寄付金などによって運営が支えられていること。

4. 情報公開：事業内容や財政状況が広く公開されており、外部からの求めに応じて資料や情報の提供が可能であること。

以上の条件を共通して持っていても、活動内容は開発協力、緊急救援、開発教育、政策提言、連携構築など、団体によって多岐にわたっているため、課題も多様である。後にふれるが、理解を得やすくアピール度の高い緊急援助の方が、開発教育や政策提言などよりも募金が集まりやすいという現状がある等、NGOの活動内容は直接的・間接的にその組織基盤に影響をおよぼしている。(c: 3-18)

3-3. 人材

NGOの運営体制は団体の規模や財政によって差はあるものの、活動を担っている人々の立場は大きく分けて三つある。一つは無報酬で意思決定機構を構成する「役員」、二つ目は日常業務にあたる有給の「スタッフ」、そして三つ目は専従・非専従に関わらず無報酬で仕事をしている「ボランティア」である。また、学生などのインターンも短期間ではあるが、活動を担っている場合がある。

しかし、これらの区別や権限の範囲は、多くの場合判然とせず、また、すべての団体においてこれら三タイプの活動従事者がいるとは限らない。さらに、「意思決定機構」ではないボランティア達の会議で事業計画が策定されることもあれば、有給スタッフでも、報酬額が少ないため、むしろ携わった動機から「ボランティア」と自称するスタッフもいる。

次に、スタッフの人数についてみると、『国際協力NGOダイレクトリー2000』（JANIC）によると、有給スタッフがいるのは238団体中172団体で、その総数は1447名である。そのうち、有給専従で国内勤務のスタッフは782名、海外駐在スタッフは219名、残りは非専従である(c: 28)。例えば、「自己資金率が25%以上、年間国際協力事業費が300万円以上」

などの比較的規模の大きいNGO217団体が同NGOダイレクトリーの第一部に掲げられているが、それら団体の総スタッフ数は6195人で、日本人はそのうち約4900人である。53団体が無給スタッフだけで運営されており、専従スタッフのいない団体は45団体に上る。国内事務所の専従スタッフ数は増加傾向にあるが、専従者数1079人に対して、非専従者数は3188人と、やはり無給・非専従スタッフの割合は高い。ちなみに、海外事務所では、専従者が1347人で非専従者が581人である (e:153)。

このように、NGOは、スタッフの量的な確保に苦慮しているが、その原因の一つとしてこれに加えて彼らスタッフの定着率は高くないことがある。

1999年から2000年にかけてJANICAが行った調査によると、1992年に比べて、専従ボランティアは減少しているが、有給専従スタッフは増加している。人材を有給で採用するためのNGOの財源も豊かになってきているわけで、社会的認知度が高まったとも言える (c:34)。

しかし、有給専従スタッフの勤続年数は、2年以下がおよそ3割、4年以下が5割強である。これは、経験や人脈も重要とされる国際協力活動において好ましい状況とは言い難い。勤続年数の統計は、1992年の調査の時よりは伸びているが、このように勤続年数が短い理由としては、以下の点があげられる (c:35)。

- 設立されて年数がたっていないNGOが多い。
- 厳しい待遇のもとでは長い年限にわたる活動が困難。
- 収入の割に仕事量が多く、自由な時間をもっと持てるような仕事に転職してしまう。
- 能力向上と機会を求めて留学や進学する。
- 考え方の違いで同僚とうまくいかなくなる。

以上の点全てがNGO特有とは言えないが、二つ目、三つ目のポイントについては、NGOセクター全体を取り巻く現状を如実にあらわしていると言えるだろう。

また、これらスタッフのバックグラウンドは多様である。役員の場合、非営利団体・企業・大学関係者・主婦が多く、有給スタッフの場合は、民間企業での勤務経験者、公益法人、福祉団体やJANICA、他のNGO経験者も多いが、教員経験者、政府機関・地方自治体在職経験者もいる。また、宗教的背景も活動に携わる要因となっている (c:35)。所属団体でのボランティア経験のある有給スタッフは、全体のおよそ3割、他団体でのボランティア経験

者をあわせると4割以上がボランティア経験者である(c: 36)。

スタッフの待遇について触れると、有給スタッフの就業規則や給与規定を設けている団体は全体のおよそ4割である。見直し中、移行期間中という団体もいくつかある。また、有給スタッフとの間に労働契約あるいは雇用契約を結んでいる団体は、有給スタッフを抱える団体全体の6割ほどである。さらに、手当を支給している団体の割合は、通勤手当支給については約3分の2、賞与は4割、退職金、扶養家族手当、住宅手当は2割? 3割、超過勤務手当は1割である。また、「有給スタッフ」と言いながら、基本給を支給していない団体もある。その多くは非専従有給スタッフをかかえる団体であり、専従有給スタッフにも基本給を制度として設けていない団体もある。

年収については、有給専従スタッフの場合150万~400万円の者が半分以上を占め、150万円以下も4分の1ある。(有給専従とは言え、事務所を他団体や自宅においたりするなど、人件費を含む管理費を抑える場合がある。)有給スタッフの平均年収は250万円前後と考えられるが、実際は多数の低賃金の団体と、ごく少数の潤沢な団体という二重構造がある。

以上から、国際協力NGOの課題の一つは、財源難のための人材確保の難しさであるといえる。根本的な財政基盤の脆弱さに加えて、多くの場合、寄付金や補助金を人件費や管理費に充当することを認めておらず、各団体とも十分な人件費を確保できていない。寄付金や補助金を人件費や管理費に充当できない一因として、社会一般に「自発的に特定の活動に取り組んでいながら何故報酬を得るのか」、というような抵抗感の存在があげられる。しかし、多くのNGO専従従事者にとって、主たる動機が報酬目的でないことは、低賃金で長時間の労働にもかかわらず、NGO活動に熱心に従事していることから明らかである。同時に、定着率が低いという点が物語るのは、強い意思を持って取り組んでいても、安定した生活基盤がないまま国際協力活動に取り組むには限界があるということである。NGO専従従事者の待遇が改善されないことは、報酬を得ていないことが責任感の薄さにつながる場合がありうることや、団体にとって能力を持った人材を安定した状態で確保できないという問題を生みだしている(c: 39-40)。

3-4. 財政

JANIC「NGOデータブック'98」(e: 152)によると、平均的なNGOの財政規模は

2000 万から 3000 万円である。同データブックに掲載されている 368 団体中、収入 1 億円以上の NGO は 32 団体あり、その上位 10 団体の収入合計は約 100 億円で、NGO セクター全体の収入の 52% にも達する (e: 152)。さらに、そのうち 58% を 4 つの国際的 NGO の日本支部が占めており、これらの団体が日本で活動している NGO 全体の収入の 30% を占めることになる (e: 152)。

財務状況の現状分析をした JANIC の『国際協力 NGO の体質強化支援策に関する調査研究』では、JANIC 発行の『国際協力 NGO ダイレクトリー 2000』に掲載されている 387 団体中、以下の基準を満たし、第一部として掲載されている 238 団体が対象となっている (c: 19)。

- 1999 年 4 月現在、2 会計年度以上の活動の実績があること。
- 1998 年度の支出実績が海外協力中心型団体は 300 万円以上、国内での外国人支援及び教育・提言中心型団体は 100 万円以上、ネットワーク型団体は 50 万円以上の実績があること。
- 財源の 25% または 100 万円以上が自己資金（会費、寄付金、事業収入、基金運用益等）で賄われていること。
- 財務状況等が広く公開されていること。

(表 3-1) 238 団体の収入規模内訳

収 入 規 模	団 体 数 (割合)
1000 万円未満	54 (23%)
1000 万円以上～2000 万円未満	46 (19%)
2000 万円以上～3000 万円未満	42 (18%)
3000 万円以上～5000 万円未満	27 (11%)
5000 万円以上～1 億円未満	29 (12%)
1 億円以上	40 (17%)
	238 (100%)

出典：(特活) 国際協力 NGO センター『国際協力 NGO の体質強化支援策に関する調査研究』、2001 年、20 ページ。

表3-1をみると、収入規模が1000万円に満たない団体が238団体中54団体、すなわち23%にのぼっていることが分かる。これに、上記の条件を満たしていない第二部に掲載されている団体を合わせると、全掲載団体387団体中200団体近く（約5割）が1000万円を下回る収入規模で活動していることになる。収入規模が2億円以上の団体が22団体あるものの、「NGO」間の規模の格差は明かである(c: 20-21)。

収入源の一つとして会費収入や寄付金、基金運用益、事業収入から成る自己財源があるが、寄付金の割合が大きいというNGOが多い。しかし、大口の寄付金を確保しているNGOの活動内容をみても、里親制度を推進している団体、宗教信徒や賛助企業等特定の支持層を持つ団体、そして緊急救援活動を行っている団体が多く、それ以外の大半のNGOは会費や事業収入等、他の項目の収入額が低く、相対的に割合では寄付金が大きくなっているというのが現状といえる(c: 23)。

民間助成金と政府補助金・委託金については、前者が後者の3分の1の割合である。これは、国際協力活動に対して拠出される助成金額が絶対的に少なかったり、助成活動をしている民間の団体数自体が少ないということも一因であるが、受け手と出し手の情報交流不足や、各団体において申請書作成に必要な時間と労力をさくことができないという現状もある(c: 23)。このような民間助成金と比較すると、公的資金を得ているNGOは238団体中149団体(63%)と割合が高い。しかし、これら公的資金を全く受けていない団体が87団体(37%)を数えることから、公的資金へのアクセスは必ずしも十分とはいえない。これは、申請手続きの煩雑さや、使途目的の制限に加えて、取立て公的資金に頼りたくないというNGO側の意見もあることも理由の一つとして考えられる。

次に、支出についてである。表2-2(c: 24)は、238団体の総支出236億3043万円を費目別にあげたものである。

(表3-2) 支出の費目別内訳

事業運営費(注)	167億4,659万円(70.9%)
事務管理費	27億5,383万円(11.7%)
繰越金・その他	41億3,001万円(17.4%)
	合計 236億3,043万円(100%)

注：事業運営費の海外事業費と国内事業費の内訳は次の通り。

海外事業費	108 億 1,445 万円（全支出の 45.8%、事業費の 65%）
国内事業費	37 億 2,946 万円（同 15.8%、同 22%）
海外／国内別不明分	22 億 268 万円（同 9.3%、同 13%）
	合計 167 億 4,659 万円（同 70.9%、同 100%）

出典：（特活）国際協力NGOセンター『国際協力NGOの体質強化支援策に関する調査研究』、2001年、24ページ。

表3-2を見ると、支出の内訳の大きな割合を占める事業運営費には、民間助成金、政府補助金・委託金、会費、寄付金が充当されている。つまり、NGOの収入の多くは直接事業運営に計上されている。そこで問題となってくるのが人件費を含めた事務管理費の不足である。この一因として、前節でも触れたように、民間助成金や公的資金等の使途が必ずしも自由ではない上に人件費や事務管理費を対象としていないケースが多いことがあげられる。それに加えて、申請手続きや決算報告が煩雑なものも多いため、本来の事業を遂行する上で、むしろNGOにとって支障となってしまう場合もありうる。しかしこれらの制約が課される原因として、政府内部での一連の不正が大きな社会問題となったために、政府資金の支出のあり方が極めて厳しくなったことがあげられる。一方、NGO側においても一部のNGOでの不正な経理処理が明るみになることもあった。

NGOの透明性を改善するためには、十分な財務状況の公開も必要と言えるだろう(c: 29)。また、能力的、組織的など、あらゆる面において事業遂行能力を高めることは、資金獲得のためだけではなく、NGOの活動のためにも必要な取り組みである。そのためにも組織の基盤整備や人材確保に加えて、収入規模が1000万円に満たないNGOの場合は、事業費を確保するだけで精一杯で、人件費まで確保できないという現状がある。これらの団体は概して副業等他の収入源を持つボランティアとして関わっているスタッフに支えられている。

2000万円から5000万円の収入規模の団体においても、有給専従スタッフを確保できてはいっても充分とは言えず、一人あたりの人件費をおさえたり、有給スタッフの数を押さえるといった対応を余儀なくされている。収入規模が1億円以上の団体では、10名程度のスタッフを確保し、福利厚生においても何らかの手当がある。しかし、大半のNGOが先述の苦しい状況におかれているというのが現状である。

人件費・事務管理費確保の難しさに加えて、もう一つ民間助成金や政府補助金・委託金の問題点としてあげられるのは、単年度主義や精算主義が多いため、必ずしも必要な時期に必要な資金を確保することができず、多くの場合、事業の立ち上げ段階で、ある程度の資金が必要になることである(c:26-27)。

前節で触れたように、財源確保の難しさと切迫度は、開発協力、緊急救援、開発教育、政策提言、連携構築など、活動分野によって差があり、それによって、マネージメントやマーケティングのやり方に違いが見られる。。それぞれの活動分野に対する市民の理解度や興味も違うため、例えば募金についても、理解を得やすくアピール度の高い緊急援助の方が、開発教育や政策提言などよりも集まりやすいと言われている(c: 3-18)。

3-5. 広報・渉外

以上のように、人材や財政という具体的な問題をふまえて、個々のNGOの努力とあわせて必要とされるのが、課題解決を可能にするためのシステム面での変革である。人材面と財政面において悪循環を生み出しており、現在のシステム内での状況改善は非常に難しい。むしろ、社会的認知度・理解度を向上しながら、財源確保等のシステム上の問題を解決しなければ効果的な活性化は望めないといえる。個々のNGOで効率化を図ったり、NGO間の連携を強める等、NGOセクター内の努力だけではなく、国際協力活動の意義に対する理解を社会一般に広め、そのアクターとしてのNGOを支援する重要性を市民と行政に働きかけることが課題といえる。

そのような働きかけが必要とされるのが、マネージメント力の向上と効果的なマスメディアとの連携である。マネージメント力・マーケティング力と財源確保のつながりは深い。この点は、欧米型のNGOの安定ぶりが示している。3節で触れた収入規模から分かるように、収入規模や会員数からみると欧米型NGOの方が基盤が安定している。日本生まれのNGOの財政基盤が脆弱であるもう一つの理由は、景気低迷により、個人、企業、財団などからの寄付や会費収入が獲得しにくい中、効果的に説得力のある広報活動を充分に行うことができない点にある。団体とその活動に対する透明性を高めると同時に、民間からの資金を集めるための、抜本的な寄付システムの構築が必要である。

マスメディアは、政府とNGOの関係にも変化をもたらした。ODAの実施方法に対するマスメディアの批判などから、政府とNGOの対話がより活発に行われるようになった。ま

た、このような対話の活発化により、NGOのフェローシップ事業や、事業委託など、JANICAの様な政府系機関とNGOとの協力関係も増えてきた(e:151)。

また、NGOの活動に対する市民の認識向上において、マスメディアの果たす役割は大きい。1992年リオデジャネイロで開催された地球サミット以降、様々な国際会議に政府代表団に加わってNGOが参加したことや、紛争や途上国の開発問題においてNGOが果たす役割などの報道を通じて、NGOの活動が地球的に必要なとされているという意識が日本市民の間に少しずつ浸透してきたといえる。新聞で「NGO」という言葉が登場する頻度も大幅に増えている。このように、NGOに対する認識が深まった要因として、環境や経済などを含めて国境や国家を越えたグローバルな問題を提起し、それに取り組む活動に対する不透明性を取り除く媒体としてマスメディアとの連携は欠かすことができない(e:150)。

また、透明性の向上とNGO間・NGO-市民間の連携促進という点においては、マスメディアだけではなく、インターネット上のウェブサイトで団体情報を公開したり、Eメールや電子掲示板(BBS)でのやりとりなど、積極的かつ有効な情報伝達メディア全般の活用が求められる。従来、NGOの活動の傾向として、それぞれが独立性が高く、あまり協力関係が発達してこなかった点が問題としてあげられる。しかし、現在はNGOの間に一種のコミュニティ意識が芽生え始めており、情報交換や政府に対する働きかけでの協働、JANICによる合同新人研修が実施されるなど、NGOコミュニティが育ちつつある。

参考資料：

- a. 伊藤道雄「NGOの国際協力活動」、毛受敏浩編著『国際交流・協力活動入門講座Ⅰ：草の根の国際交流と国際協力』明石書店、2003年。
- b. (特活)国際協力NGOセンター『国際協力NGO活動に携わる人材の能力開発および待遇・福利厚生に関する実態調査報告書』、2001年。
- c. (特活)国際協力NGOセンター『国際協力NGOの体質強化支援策に関する調査研究』、2001年。
- d. (特活)国際協力NGOセンター「国際協力NGOダイレクトリー2002」、2002年。
- e. 毛受敏浩「国際協力・国際交流とNPO」、中村陽一・日本NPOセンター編『日本のNPO/2000』日本評論社、2000年。

第4章 NGOのマネジメントの課題

4-1. はじめに

国際的に活動するNGOの活躍が毎日のように報道され、世界的にその存在感は日に日に増してきている。NGOに対する、市場の失敗、政府の失敗を補う役割を果たすものとしての期待が大きくなってきたことの現れであろう。一方で、NGOが様々な問題を抱えているのも事実である。その問題解決の糸口として、「政府」ないしは「市場」からNGOが学ぶべきことも数多くあるのではないだろうか。本章では、NGOが「市場」すなわち「営利組織（企業）」から学ぶべき点として、マネジメントを中心に提起し述べることにする。

4-2. 営利組織と非営利組織の接近

営利組織と非営利組織が、まったく別なものと捉える人は、少なくなったであろう。営利組織は「利益」をあげるために活動し、非営利組織は「社会的使命」を達成するために活動すると、明確に別なもの考えることも多かったが、昨今では、それらは、非常に接近しきている。

営利組織にとっての「社会的使命」がいたるところで取り上げられ、利益と同時に社会的使命の達成も重視されている。また、非営利組織では、社会起業家（ソーシャル・アントレプレナー）と呼ばれるような、「適正な利益」を上げ、その利益を使命達成のために使う動きもある。

当然のことながら大きな違いもある。営利組織、非営利組織双方が「社会的使命」の達成が重要だとしても、アプローチは大きく異なる。営利組織が利益を中心に事業計画を立てるのに対し、非営利組織は社会的使命を中心に事業計画を立てる。また、営利組織は「顧客満足志向」だが、非営利組織は「社会満足志向」である。

しかし、P.F. ドラッカーが指摘するように、営利組織、非営利組織のマネジメントは根本的に同じである。営利組織、非営利組織のマネジメントの違いは、「適用の仕方の違いにすぎない。直面する問題や課題さえ、大きな違いはない。」²と言えよう。

² P.F.ドラッカー著 上田惇生編訳 『チェンジ・リーダーの条件』、ダイヤモンド社、2000年、115頁

4-3. NGOにおけるマネジメントの積極的導入

A. NGOのマネジメント力の向上

そもそも、マネジメントとは何であろうか？マネジメントの定義は様々な提示されているが、ここでは簡単に、「組織の使命を果たすために『人』『モノ』『金』『情報』を活用すること」としよう。

P. F. ドラッカーは、マネジメントの役割として、「第一に、組織に特有の使命すなわち目的を果たすことである。第二に、組織に関わりのある人たちが生産的な仕事を通じて生き生きと働けるようにすることである。第三に、自らの組織が社会に及ぼす影響を処理するとともに、社会の問題に貢献することである。」³としている。ドラッカーのこの指摘に従うと、マネジメントは「事業」「組織」「関係」の3つの軸に分けて捉えることができる。そして更に、マネジメントで重要になってくるのは、マネジメントそれ自体の「評価」である。「事業」「関係」「組織」「評価」、この4つのポイントについてマネジメントを見ていこう。

B. 「事業」のマネジメント

「事業」のマネジメントは、ミッションの明確化からスタートする。すなわち、「われわれの事業は何であり、何であるべきか」を定義するのだ。この問いから導きだされるのはその組織が目指す「現実」と「理想」の2つである。ほとんどすべての組織は、この現実と理想の間にはギャップがあり、このギャップこそが解決されるべき問題である。ここで大事なのは、ミッションを明確にすると同時に、現実と理想との間にあるギャップ、すなわち「課題」を明確にすることである。

課題が明確になれば、次に行うべきことは「仮説」の明確化である。その課題が「どのようにしたら（How）」解決されるのか仮説を立てる。ここで注意しなければならないのは、「なぜ（Why）」その課題が発生しているのかに意識を向けるのではなく、「How」に意識を強く向けることである。「なぜ」という問いは、知らず知らずに過去に向かって意識が向き、「原因」すなわち「犯人」を追い求める傾向にある。これに対して、「どのようにしたら」という問いは、未来に意識が向き問題解決するための「方法」を追い求める。問題の原

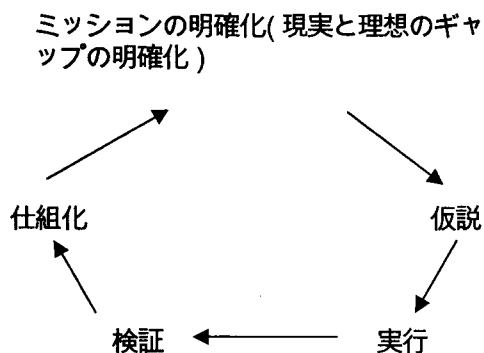
³ P.F.ドラッカー著 上田惇生編訳 『チェンジ・リーダーの条件』、ダイヤモンド社、2000年、23頁

因を見つけ出すことが重要に思いがちであるが、あくまでも問題を解決することに強い意志を持つ。当然のことながら、その過程で原因についても考察する必要があるが、原因が判明したからといって仮説を立てることをストップしてはならない。あくまでも最終的には方法を導き、「○○○という課題は、△△△によって解決される」というように仮説を立てる。

「仮説」が明確になれば、次は「実行」である。この実行を着実に行うためには、具体的な行動計画が必要になる。行動計画を作るときに一番のポイントは、「時間」「方法」「実行者」を明確にすることである。この3つが明確になっていない行動計画は、決して実行されることのない夢にしかすぎない。行動計画でもっとも重要なのは、それを見たら「すぐに、誰にでも実行できる具体性」である。

「実行」の後には「検証」である。仮説は正しかったのか？正しくないとするならば、どうすれば課題解決できたのか？もっと効率的に課題解決する方法はないか？などあらゆる側面から検証を続ける。検証が正しければ、最後に取り組んできた行動を「仕組化」する。よくあるのが、検証だけを行い満足し、忘れた頃に同じような課題が発生することがある。大事なのは、似たような課題を発生させないように問題解決のためにとった行動を組織の中で仕組化することである。

(図 4-1) 事業のマネジメントサイクル



C. 「関係」のマネジメント

ドラッカーは「事業の目的について正しい定義はただ一つしかない。それは顧客の創造である」としている。⁴ 組織にとっては、事業活動によって創造した「顧客」との関係を継続的に良好な関係を築くことが非常に重要になってくる。「顧客」というと、「商品・サービスを利用してくれる人」という狭く捉えることもできるが、ここでは、もう少し広く捉えいわゆる「ステークホルダー」として理解してみる。そしてこの「顧客の創造」という目的を達成するために「マーケティング」と「イノベーション」という2つの機能があるとドラッカーは指摘している。ここでは、「関係のマネジメント」という観点から「マーケティング」に絞って考えていきたい。

NGOにとってマーケティングが必要な理由はなんだろうか？ 一人の大富豪から巨額な寄付を得て問題解決することを目指しているNGOは少ないのではないだろうか。むしろそういう解決方法よりも、一人でも多くの人から小額の寄付を得て問題解決することこそが、NGOの大きな役割であろう。なぜなら、より多くの人々の意識変革の結果、引き起こされる寄付行為も含めた行動の集合により、社会的使命の達成を志向するのがNGOだからだ。より多くの人を巻き込み意識変革をもたらすためには、いわゆる「マーケティング」が非常に重要になってくる。NGOにとってのマーケティングは、理念の表明をし、適格に理解してもらい行動を起こしてもらうための活動に他ならずNGOの活動の根幹とも言えよう。

NGOにとってのマーケティングは、営利組織のそれと比較して困難であると考えられることが多い。それは、受益者と費用負担者（寄付者）が異なるという対象の二重性からもたらされるものであろう。NGOの場合は、「顧客」を

1. 受益者
2. 会員、ボランティア
3. 支援者、支持者、寄付者

などのように3つのレベルにわけて考えるのが一般的である。ここが営利組織のマーケティングとは若干異なると考えられがちなところである。ところが、営利組織の場合もいわゆる顧客に対するマーケティングだけではなく、株主や取引先などに対して良好な関係を築くために様々な活動を行っており、これをステークホルダーに対するマーケティングと考える

⁴野田一夫監修・現代経営研究会訳 『現代の経営』上巻、ダイヤモンド社、1965年、47頁

と、NGOのマーケティングとなんら変わることはないのである。「マーケティング」を「商品・サービスを購買してもらうための活動」と考えずに「ステークホルダーとの関係性を良好に保つための活動」と捉えることによって、より広くNGOでもいわゆるマーケティング論で述べられている数々の理論が活用可能になってくるであろう。

D. 「組織」のマネジメント

D1. 守るべき原則

ドラッカーは、組織には「こうあるべき」という正しい構造は存在しないが、組織には守るべき原則があると指摘している。その原則とは、

- 1) 組織は透明でなければならない。
- 2) 組織は最終的な決定を下すものを必要とする。危機にあつては、その者が指揮をとる。
- 3) 権限には責任が伴わなければならない。
- 4) 上司はひとりでなければならない。
- 5) 階層の数を少なくしなければならない。

の5つである。⁵

この5つの原則をNGOの組織に照らし合わせてみよう。まずは第1の「組織は透明でなければならない。」。多くのNGOが年次報告書、ホームページ、メールマガジンでの情報公開を行っており、透明性を高めるための意識を強くもっていると思われる。透明性は、組織の外部に対して確保されると同時に、内部に対しても透明性を高めなくてはならない。外部に対しては、とにかく「取り組んだこと」「取り組めなかったこと」「取り組もうとしていること」そしてそれらに関係するお金の流れを徹底的に情報開示する。組織内部に対しては、意思決定プロセスの透明性に一番留意すべきである。意思決定プロセスの不透明感がある組織には、不平不満が溜まりやすく、モチベーションの低下につながる。

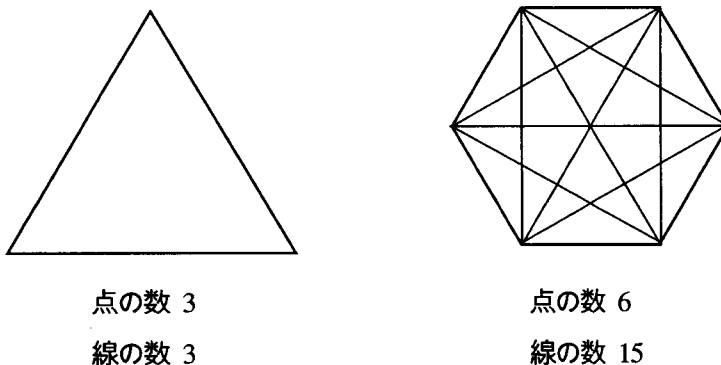
第2、第3、第4の原則からは、共通して1つのNGOに対する教訓が読み取れる。それは、NGOであろうと、誰か一人が「経営者」として組織を牽引していく必要があるということだ。そしてその経営者には、権限と責任があり、最終的な意思決定を行うことが大きな役

⁵ P.F.ドラッカー著 上田惇生編訳 『チェンジ・リーダーの条件』、ダイヤモンド社、2000年、118頁

割として期待される。ボトムアップも重要であるが、時には強い意思と明確な方針を持ってトップダウンで指示・命令を行うことも必要である。

NGOは、比較的階層が少ない組織構造のことが多いが、第5の原則からも学ぶべきことがある。組織の構成員の増加が、コミュニケーションの複雑化を招くということを意識しながら組織のマネジメントを行わなければならないということだ。構成員の人数が3人から6人に増えたとき、コミュニケーションの複雑さは同じく2倍にはならないのである。コミュニケーションの複雑さに注目するのであれば、点の数の増加ではなく、それらを結ぶ線の数の増加に注目すべきであり、3人から6人に増えた場合は、3から15、すなわち5倍に複雑さが増したと考えるべきである。すなわち、点の数 n に意識を向けるのではなく、それを結ぶ線の数 $n + \frac{n(n-3)}{2}$ を意識し、マネジメントするべきである。

(図 4-2) 3人から6人に増えれば、線の数5倍になる。



D2. モチベーションマネジメント

組織の中において、構成員のモチベーションは、その成果に大して大きな影響を与える。構成員それぞれがアウトプットする業績を簡単に表現すると、

$$\text{業績} = f(\text{能力} \times \text{機会} \times \text{モチベーション})$$

という式で表すことができる。能力が高くても、適切な仕事に恵まれなければ(機会)そこそこの業績しか出せないし、能力が高く、適切な人員配置であっても、モチベーションが高くないと最大点の業績は残せない。このモチベーションを高めるものとして様々な報酬が与え

られ、それは以下の3つに分類できる。

- 1) 金銭的報酬
- 2) 地位的報酬
- 3) コミュニケーション的報酬

営利組織では、昇給や賞与などの金銭的報酬や、異動や昇進といった地位的報酬を活用するチャンスが多くあるが、NGOなどはなかなかこの金銭的報酬や地位的報酬が活用できない制約があったり、NGOで活躍している人材には、これら2つの報酬がモチベーションを高めるためにそれほど有効でない場合もあろう。そういった場合には、最後のコミュニケーション的報酬を積極的に取り入れる必要がある。コミュニケーション的報酬の典型的な例は、昨今組織のマネジメントでも注目されているコーチングの「アクノレジメント（承認）」を活用することである。ここでは、コーチングについては多く触れないが⁶、NGOの組織の中でも、コーチング的なコミュニケーションを積極活用することによって、モチベーションを意識したマネジメントを取り入れてみてはどうだろうか。

E. マネジメントの評価

既に多くのNGOが、自然な形でマネジメントを取り入れているはずだ。自分たちでは意識していなくても、複数人が集まり、ある社会的使命を持ち活動していれば、自然とそのNGOなりのマネジメントが行われている。しかし、そのマネジメントが有効に機能しているとは限らない。是非一度、これまで述べた「事業」「関係」「組織」という3つの軸の観点から、社会的使命を果たしているか、マネジメントがしっかり機能しているかどうかチェックし、評価してみてほしい。マネジメントの評価、特に非営利組織のマネジメントの評価について、ドラッカーは次の5つの問いを提示している。⁷

⁶ コーチングについては、コーチングが人を活かす、鈴木義幸著、ディスカヴァー・トゥエンティワン 2000年 や コーチング・マネジメント、伊藤守著、ディスカヴァー・トゥエンティワン 2002年 などが導入の参考になるだろう。

⁷ 非営利組織の成果重視マネジメント、P.F.ドラッカー / G.J.スターン編著、田中弥生監訳ダイヤモンド社 2000年

-
1. われわれの使命は何か？
 2. われわれの顧客は誰か？
 3. 顧客は何を価値あるものとするか？
 4. われわれの成果は何か？
 5. われわれの計画は何か？

このドラッカーの5つの問いを、田中尚輝⁸は日本のNPOに活用しやすくするために、

1. あなたの団体にとってのミッション、そして、成功とは何か？
2. そのための事業計画はどのようなになっているか？
3. あなたの団体は第1の顧客（サービスの対象者）をどう定義しているか？
4. 事業の遂行のための組織はどのようなになっているか？
5. あなたの団体において、第1、第2（会員、ボランティアのメンバー）、
第3の顧客（支援者、助成団体）はどのように位置づけられているか？
6. 成果と改善点は何か？

と変更し提示している。⁹ドラッカーの問いも、田中の問いもいずれも「事業」「関係」「組織」の3つの軸を中心に組み立てられている。NGOの「経営者」は是非ともこの問いを参考にして、今一度自身のNGOのマネジメントを評価し、さらにマネジメントを改善してみてもどうか。

4-4. 事例

A. マネジメント力向上の支援事例

NGOをはじめとする非営利組織におけるマネジメント力の向上を支援するために、国内でも様々な活動が行われている。支援事例は大きく（1）非営利組織の「業務」の支援、（2）非営利組織の「経営者」の支援・育成の2つに分けることができる。「業務の支援」は、煩雑

⁸ 田中尚輝 NPO 事業サポートセンター常務理事・事務局長

⁹ 実戦！NPOマネジメント、田中尚輝著、学陽書房 2002年 148頁

な業務を少しでも外部の力で支援することにより、経営者や組織として「マネジメントを学ぶ時間」を作り出すことを重視している。言い換えるなら非営利組織のインキュベーションである。「経営者の支援・育成」は、非営利組織のマネジメント力を向上させるためには、組織に関わる人すべてのマネジメント力が向上する必要はなく、運営の中心人物、すなわち「経営者」のマネジメント力が向上すれば、必然的に組織のマネジメント力も向上するであろうという考えから活動していると言える。

B. インキュベーションとしての支援事例 「みなとNPOハウス」

港区は、2002年7月に、廃校になった学校施設（旧三河台中学校）を活用し「みなとNPOハウス」をオープンさせた。NPO団体の活動拠点として複数の団体が同居する施設であり、同時にNPOと区との協働のモデル事業を随時、実施している。

「みなとNPOハウス」の主な機能

1. NPO等の育成・支援

- (1) 活動拠点を提供し、立ち上がり段階の団体等の安定した運営基盤整備を支援します。
- (2) NPO等の育成、支援のノウハウを持つ団体と連携し、協働の相手方としてふさわしい団体の育成を図ります。

2. 市民活動の拠点の形成

貸会議室の設置、体育館等でのイベントの開催などにより、NPO等や地域住民にハウスの活動をPRし、市民活動の拠点化を図ります。

3. 区とNPO等とのネットワークの形成

協働モデル事業の実施等を通じ、区民やNPO等との協働に向けたネットワークを形成します。

が掲げられている。¹⁰

現在、教室を31団体が事務所として使用しており、体育館および校庭は、入居団体がイベントや講演会等を行う場合に使用できるようになっている。入居団体には、特定非営利活動

¹⁰ 港区ホームページより引用 <http://www.city.minato.tokyo.jp/npo/katsudou/npohouse/>

法人NPO事業サポートセンターも入居しており、「マネジメントサポートサービス」という、NPOに対して、NPO法人の設立方法や運営方法、会計処理方法など、NPO法人の設立準備から認証・登記・運営に至る各ライフステージで発生する課題や相談に対する具体的な支援や、研修・セミナーの開催を行っている。このような形でビジネスにおけるスタートアップ企業に対するインキュベーションサービス全般を提供するNGO／NPO版インキュベーションセンターが各地に出来ることにより、NGO／NPOを組織として支援することができるのではないだろうか。

C. 経営者の支援・育成事例

経営者の支援・育成事例として、最近活発なのが、「社会起業家」の育成・支援事業である。

「社会起業家」とは、社会的課題を、公益性のある事業を継続的に行うことを通じて解決することを目指す起業家であり、NPO・NGOの「事業性」をより強くしたものとえよう。

C1. ETIC

ETIC¹¹は次世代を担う若手に対する支援・育成を中心に行っているNPO法人である。その一事業である。「ETIC. 社会事業創出プラットフォーム『Jet』」は、「NEC、損保ジャパン、株式会社ピースマインドなど複数のパートナー企業と連携し、社会的課題にビジネスの手法で取り組むソーシャルベンチャーや、事業型NPOに挑戦する若手起業家を、企業のリソースや専門家からのアドバイスを活かして支援」¹²している。具体的な活動として、4ヶ月間から6ヶ月間の単位で「学生NPO起業塾」を開催し1) 事業実施に向けて最大50万円を助成 2) セミナーの開催 3) 事業パートナーとの連携のサポートを行っている。

また、「STYLE」という「社会的な課題に事業的手法を活用して取り組むビジネス・NPO・プロジェクトの「ビジネスプラン・コンペティション」を行っている。2002年の優秀賞を受賞した藤岡亜美氏は、エクアドルからフェアトレードによってコーヒーを輸入し販売することで、エクアドルの森林を保護し、日本の生活スタイルを、人と人とのつながりを重視

¹¹ <http://www.etic.or.jp/>

¹² <http://www.etic.or.jp/jet/np/jet.html>

する「スローライフ」への変化を促すカフェの経営事業「スローウォーターカフェ」¹³を行っている。同じく優秀賞の木下斉氏は、各商店街を母体として共済組合を設立して各地域と連携し、通常時は商店街と地域間で交流して地方活性化を図り、災害発生時は疎開先として助け合う、震災共済事業を展開している。¹⁴

C2. 社会起業家フォーラム

社会起業家フォーラム¹⁵は、2003年7月に、シンクタンク・ソフィアバンク代表の田坂広志氏が呼びかけ人となって発足した。田坂氏以外の15人のパートナーいずれも営利・非営利組織で実践的に活動している。2003年9月24日付 朝日新聞 夕刊によるとこれまでに約3600人のメンバーが集まったそうである。現在の活動は、おもにメールマガジンの発行による情報提供・情報共有とセミナーなどの開催が中心ではあるが、社会起業家を目指す若者を中心に、着実に広がりつつある。

4-5. これからの課題

マネジメントを組織の中に根付かせるためには、マネジメント経験者をとにかく迎え入れ、その人から学び吸収することが一番確実である。例えば、定年後の企業経験者の中で、NGOの活動に共感を示してくれる人物をCOO（最高執行責任者）的な立場で迎え入れる。そこに次世代を担う若手の有望な人材を張り付け、その人物のマネジメントスタイルをとにかく学ばせる。組織全体でマネジメントを強化しようというよりも、ごく少数の中核メンバーが徹底的にその意識を持ち、多少の軋轢を覚悟の上でマネジメントを強化するという強い意思を持って推進することが必要である。もちろん、NGOとしての理念や理想を曲げる必要はない。ただし、資金調達や広報などのマネジメント体制、そして人員体制が脆弱なために、社会的使命を果たせないということのないようにしなければならない。

¹³ <http://www.slowwatercafe.com/>

¹⁴ 商店街ネットワーク <http://www.shoutengai.co.jp/>

震災疎開パッケージ <http://www.shoutengai-sinsai.com/>

¹⁵ <http://www.jsef.jp/>

第5章 NGOと地域社会との連携の可能性

5-1. はじめに

今日、地域においても自治体やNGOによる国際協力活動、途上国問題や多文化を理解しようとする教育活動が注目されるようになってきた。それには次のような背景が考えられる。

(1) 草の根のNGO/NPO活動が目立つようになった。(2) それら草の根のNGO/NPOがネットワークを形成するようになった。(3) JVC (日本国際ボランティアセンター)、JCNC (日本ネグロス・キャンペーン委員会)、シャプラニール=市民による海外協力の会など先駆的なNGOが地域展開をするようになった。(4) 自治体が「国際交流から国際協力へ」を提唱するようになった。(5) 外務省、JICA (国際協力機構)、郵政公社、農水省など政府機関が地域の国際協力や開発教育に資金を提供するようになった。(6) 地域の国際交流協会が国際協力や開発教育を促進する活動の拠点となってきた。(7) 「総合的な学習」の開始により地域や学校で開発教育/国際理解教育が元気になるようになった。

ここでいう「地域」とは、人口数千から数万の市町村、人口数十万から100万の都市、そして道・県の規模を念頭に置いている。

5-2. 地域における国際協力の現状

地域においても自発的なグループによる国際協力活動が見られるようになった。会員数が数十人ながらバングラデシュの農村にある中学校の生徒に奨学金を供与したり図書を寄贈する活動をするグループ、フィリピン・マニラのスラムに住む子供たちを支援するグループ、モンゴルのいわゆるマンホール・チルドレンの問題に関わって募金活動をするグループなど、地域を活動の場としながら途上国の諸問題と向き合っている。地域で誕生し他県にまで広がりをもった活動をするようになったグループもある。佐賀県で生まれた「地球市民の会」は全国に会員をもっているし、チェルノブイリ原発事故で犠牲となった子供たちを支援する秋田県生まれのNGOはその活動が発展して「日本ベラルーシ協会」というグループ名に改名した。1984年に岡山県で設立された国際医療ボランティア組織のAMDAは、東京と大阪に国際医療情報センターをもち、神奈川県、兵庫県、沖縄県に支部を展開するようになり、今や全国的なNGOとして知られている。

また、主に東京に事務局を置く大手NGOが、会員を中心とした地域グループを組織している。こうした組織は、東京を中心としたピラミッド型の全国組織に組み入れられるためであるのではなく、地域の主体性を尊重した地域発の主体的な活動を展開している。地域の会員は基本的には事務局を財政的に支援しているが、もとより潤沢な資金があるわけではないので、一般的には、地域のイベントに参加したり開発教育の活動に参加している程度で、途上国の現地と直接的に関わっているグループは多くない。そんな中であって新潟国際ボランティア・センター（NVC）は例外的である。毎年、バザーなどで100万円単位で資金を集め、ベトナムやカンボジアで小学校建設の国際協力を行ったり、定期的に現地にスタディ・ツアーのグループを送り込んで、実践的な開発教育も行っている。

自治体も農業技術支援などを中心に途上国に直接的な国際協力をしている。青森県の車力村はモンゴルに初めて稲作を成功させたり野菜栽培技術を支援すると同時に、現地から研修生を招いている。同じく板柳町は中国の昌平区にりんご栽培の技術支援を行いながら中国からも研修生を受け入れている。島根県横田町は日本一のそろばん生産地として、NGO（日本国際交流センター）の協力を得てタイの小学校などにそろばんを提供し、教員を派遣して生徒を指導するほか指導者を養成している。県レベルでは一般的に、J A I C Aの委託事業としての「研修生受け入れ」が国際協力の中心であることが多い。例外なのが高知県である。フィリピンのベンゲット州に野菜栽培の技術支援をすると同時に研修生を受け入れている。両地域の関係は、姉妹提携協定を結ぶことにより継続している。

5-3. 啓蒙・人材育成としての開発教育／国際理解教育

今地域で、国際協力への理解を促進する開発教育／国際理解教育が浸透してきた。これは開発教育協会（DEAR＝会員約900名）がこの10年展開してきた地域における開発教育セミナーの実績が貢献していると考えられる。外務省からの委託事業をDEARが受けて、全国を6つに分けたブロックでそれぞれ毎年1回、地域セミナーを開催し開発教育の実践を重視した啓蒙活動を行っている。このセミナーでは、会員ばかりではなく教員、NGO／NPO活動家、国際交流協会スタッフ、青年海外協力隊OB会、主婦や学生などさまざまな参加者が開発教育の手法を学びその普及に関わる機会を作り出している。このセミナーをきっかけに全国で大小様々なボランティアな開発教育／国際理解教育あるいは地球市民教育のグループが誕生しそれぞれ活動している。

地域でのこうした開発教育運動には、前述したように国際交流協会、協力隊OB会、学校（教員の個人参加）、ボランティア団体など多彩な組織が関わっていることがその特徴である。地域のグループは財政的には細々したものであるが、大規模なセミナーやイベントには外務省、J A I C A、A I C A F（国際農林業協力協会）などがより積極的に地域のこうした活動に資金的な支援をする傾向にある。

5-4. 地域に伸びる「官」の支援事業

たとえば先の車力村がその活動を認められJ A I C Aより支援を受けたように、「官」が自治体の国際協力活動に注目し積極的に支援する体制が確立するようになった。自治体ばかりではなくNGO／NPO、民間企業、大学などの国際協力にもJ A I C Aは地域展開を始めるようになった。各地の国際交流協会には、「国際協力推進員」と称する地域の国際協力のアンテナになり、また開発教育の推進者にもなるJ A I C Aのスタッフが派遣されるようになった。地域のNGO／NPOは自分たちの国際協力や開発教育の理念や目的との違いを考えたつても、こうした支援を歓迎し受け入れる傾向にある。

外務省系のA P I CやJ A I C A、総務省系のC L A I Rや国際ボランティア貯金、農水省系のA I C A Fなど、「官」の地域展開は目立ってきている。

5-5. 国際交流協会が果たす役割の再評価

今日、県レベルのみならず、市や町にも国際交流協会が設置されるようになった。全国に国際交流協会が設置されるきっかけとなったのが、1989（平成元）年2月に自治大臣官房企画長の名前で各都道府県・指定都市国際交流担当部長宛に出された「地域国際交流推進大綱の策定に関する指針について」である。この「指針」では、「大綱」を策定することと同時に、中核的民間国際交流組織として「地域国際化協会」を設置することが促されており、次のように明記されている

「地域レベルの国際交流においては、民間部門が積極的に活動することが望まれる。このため、各地域の国際交流の中核となる民間組織（いわゆる地域国際化協会）が、地域における国際交流活動の中心になって主体的・創造的な活動を行うとともに、民間団体、住民等との連絡調整を行うことが望ましい。」

そしてその役割および活動内容については、国際交流情報の収集および地域への提供、各種民間交流組織との連絡・調整および同組織が行う事業への支援、生活情報の提供等在住外国人に対する支援事業、各種国際交流・協力事業の企画・推進、ボランティアの育成および組織化、民間資金の中核的受け皿としての役割、などが挙げられている。このように幅広い活動内容がすでに想定されていたが、当時は、現在のような地域のNGO/NPOの台頭や開発教育/国際理解教育の普及までは期待されていなかった。結果的に、国際交流協会（地域国際化協会）が抱える仕事が多くなり、地域の拠点としての役割もますます重要視されるようになったのだが、地域住民も自治体もその役割の重要性にまだあまり気づいていないようだ。

当時の自治省が「国際交流から国際協力へ」を掲げ、「自治体国際協力元年」を“宣言”したのは1995年であった。途上国の飢餓、貧困、開発、人権、環境などの諸問題がメディアによく取り上げられるようになり、全国的にNGOの役割が注目されてきて、青年海外協力隊のOB会も地域に根ざして活動するようになった頃であった。国際交流協会のスタッフにも協力隊OBやOGが採用されるようにもなった。これまで姉妹都市関係の仕事が中心であったり、主として先進国との交流事業をしていた国際交流協会が、次第に途上国やグローバルな問題に関心をもつようになってきたのである。

前述したように、最近ではJ A I C Aが主に協力隊OGを中心に、県レベルの国際交流協会へ「国際協力推進員」を常駐派遣するようになった。彼らは、地域の市民、自治体、大学、研究機関などの国際協力プロジェクトに注目して資金支援をしたり、国際協力セミナーや開発教育事業に人的・資金的協力を推進する役割を果たしている。今年度は、各県にほぼ一人ずつ派遣されている。国際交流協会のこうした傾向に、私たちはより注目し、再評価しなければならないであろう。

5-6. これからの課題

これまで述べてきたように、地域における国際協力/開発教育の活動環境はこの10年間で大きく変化したように思う。下記の課題を考える時代となったのではないのか。

- (1) 「官」からの財政的支援をどのように評価したらよいのか。
- (2) 地域のNGO/NPOを財政的に強化し実力をつけるためにはどうしたらよいのか。
- (3) 地域におけるJA、JC、商工会議所、学校、教会、寺社、ガールスカウト、ソロプチ

ミスト、ロータリークラブ、労働組合、生協、企業、NPO、CBO、国際交流協会など潜在的な国際協力のアクターをどのように結び付けられるのか。

(4) 自治体、市民・地域グループ(CBO)、NGO/NPO、学校、などが協働して行う地域主体型国際協力(CDI)のコンセプトをどのように作り出せるのか。

(図 5-1) 地域主体型国際協力の構図 (P61 参照)

第6章 NGOの社会的意義

NGOの現状や課題、可能性についてこれまで概観したが、そもそもNGOは日本の社会の中でどのような役割を果たしうるのかについて6章では検討する。国際協力NGOは多様な分野で活動しており、その存在意義も多面的に検討する必要がある。NGOは単に途上国において国際協力を効率的に実施するためだけがその存在意義ではなく、日本の社会のあり方について鋭い警鐘を鳴らし、また市民に新たな意識を植え付ける意味でも重要な役割を果たしている。

NGOが果たす多様な意義を以下に考察するが、そのことによってNGOの社会的必要性がより鮮明に浮かび上がってくる。

6-1. 途上国での効率的な援助・協力活動

NGOの活動の重要性が世界的に認識されるようになったのは、従来の政府間における援助の実効性の限界が明らかになったことが背景にある。途上国の人々とりわけ貧困層の人々が貧困の状態から脱し、基本的ニーズを満たすことの出来る暮らしを享受できるためには、政府による政策と努力だけでは限界があることが明らかになった。

多くのNGOは、政府の直接的な支援を受けることができなかった都市の貧困層や零細農民、女性、子どもなどに焦点を当て、そのような人々の中に入って支援を行ってきた。政府の手の届かなかった社会の底辺、片隅にまで手をさしのべてきたNGOの役割は大きい。

例えば、NGOは、地域のニーズに即した小回りの利く、そして機動的な事業を行い得る。政府がとすれば、官僚主義、予算主義に陥り、即座に対応できず、融通のきく活動が行いにくいのに対して、NGOはニーズの変化に敏感に対応して柔軟な活動を行うことが出来る。

また特定の地域や個人に焦点を当てたきめ細かな活動を行いうるのもNGOの特徴の一つである。政府であれば、広く平等に行きわたることを優先する結果、効果的な事業を行い得ない場合がある。また途上国においては行政の能力上の活動の限界があり、公的な活動をNGOが担うことがより効率的な開発を行いうることもある。また、国際協力NGOは、現地のNGOや住民組織などと協力しながら活動することによって、国境を超えた草の根レベル

の人々間の信頼と連帯意識を向上する上で寄与し得る。

6-2. 一般市民の途上国についての関心の喚起と理解の促進

NGOの役割は途上国における活動に限定されるものではない。NGOの重要な役割として、日本の市民に対して途上国のさまざまな状況についての情報提供することによって途上国についての関心を引き起こし、その理解の促進を行することができる。政府の広報機関やマスメディアでは伝わらない現地の人々の暮らしぶりやナマの声を伝え、途上国の課題を独自の視点で浮き彫りにすることも重要な役割である。

またNGOはスタディツアーを行い、NGOの会員や一般市民に呼びかけて、NGOの活動が行われている途上国の現地を訪問し、日本の市民が直接、途上国の人々の暮らしぶりを体験できる機会を提供しているが、このような個人的なレベルで途上国を知る機会を提供し得るのもNGOの大きな役割の一つである。

またNGOは、単に個人的な体験の供与だけでなく、日本人の途上国に対する支援や交流の希望を具体的な事業として橋渡しの役割を果たしている。途上国の苦境を聞いて何らかの支援を行いたいという日本人は多いが、自らが直接、支援を行える人は極めて限られている。NGOはそうした日本人の善意の寄付金や会費収入を活用して、途上国支援プログラムという具体的な形とすることができる。また途上国の草の根の人々と日本人との新たな交流の仲立ちをすることも可能である。

また青少年の教育において総合学習が小学校から高校のカリキュラムに導入されるようになったが、グローバルな問題や途上国の人々の暮らしぶり、異文化理解などの面で、実体験を持つNGOのスタッフは貴重な知識や情報の提供者となり得る。すでに多くの地域では途上国の現状や異文化についての理解を深めるために、NGOのスタッフやボランティアが地元の学校に呼ばれて話をするケースが増えている。

6-3. ODAのあり方についてのアドボカシー

政府が行う国際協力事業が引き起こし得る様々な問題、例えば環境上の影響や草の根の人々に対するマイナスの影響について、NGOが声を発し、政府の援助活動のあり方に警鐘を鳴らすことがある。民衆の実態を無視した政府の援助、とりわけ民主的な手続きが行われていない途上国においては、NGOが民主的な手続きを要求する上で重要な役割を果たして

いる。さらに、政府が重要視してこなかった「地球環境問題」や「ジェンダー」などの重要性を指摘したのもNGOである。その意味で、NGOは政府の行っている国際協力活動をチェックし、一国のみの利害を超えた国際協力のあり方を提示する役割を担っているといえる。

6-4. 新しいライフスタイル（経済、社会の仕組み）の提言

多様な活動を行うNGOの中には、グローバルな社会、経済システムに対する批判や市場経済至上主義がもたらす社会のひずみや社会的弱者の存在に注目し、オルタナティブな社会システムを提言する団体がある。また「フェアトレード」など、途上国の農民や貧困層が生産するモノを直接輸入し、通常の経済取引ルート以外のルートを開拓することによって、従来とは違った経済交流の突破口を開いている組織もある。

さらに、日本が資源などを輸入している途上国の人々の生活を身近に知ることによって、日本国内のエネルギーや資源の浪費に対して警鐘を鳴らし、環境に配慮した生活などを提唱する組織も多い。NGOは、現在の日本社会の経済中心の価値観に対してオルタナティブなライフスタイル、新しい生活の価値観を提示する役割を果たしている。

6-5. セクター、組織を超えた協力体制の仲介役

一部の力のあるNGOは、自治体、企業、市民などのセクターの壁を超えて、途上国に対する支援活動を行うための調整の役割を果たしている。日本においては縦割り型社会のために、それぞれの組織、セクター間の交流がとぼしい。また政府機関もそれぞれが決められた役割を果たすことにのみ専念しがちで、全体の状況を把握し、総合的な解決のためのイニシアチブをとりにくい状況にある。NGOは、国際協力に関わる多くのアクター間の交流と協力を取り持つさらなる役割を果たす可能性を持っている。

6-6. 国際的非営利活動を目指す人材の雇用の場

国際的な関心を持ち、グローバルなつながりを持って活動したいと考える青年は極めて多い。商社やメーカーで海外での勤務を希望するだけでなく、営利を目的としない公的な分野で国際的に活動したいと考える青年が増えている。

また近年、数多くの大学で国際協力に関係する学部や大学院が設置され、国際協力に関わる人材の養成がなされており、国際開発高等教育機構のHPには国際協力に関連する24の

大学院とのリンクが開催されている。日本人による国際貢献を支援するための教育機関の充実には望ましいことであるが、その卒業生が国際協力に従事する場として政府および政府関連機関、国際機関等での就職は、極めて限られているのが実態である。また政府機関よりも、より柔軟でグラスルーツ的な国際協力活動に従事したいと考える青年も多く、そうした活動に職業として携わることのできる場をNGOは提供しつつある。

第7章 NGOセクターの問題点と可能性

日本のNGOの抱える課題は大きく二つに分類することができる。ひとつは国際協力NGOそのもののあり方の問題である。個々のNGOのマネジメントや人材の確保・維持に派生する課題などがそうである。またNGO自体の課題以外に、日本の現在の社会システムそのものが国際協力NGOにとって極めて成長し難い側面を持っている。すなわち日本の社会、文化、政治システムの特異性のために、国際協力NGOに限らず、シビル・ソサエティそのものが脆弱性に伴う問題である。またそうした社会状況の中でもNGOにとって追い風となりうる現象も起こり始めている。

7-1. 個々のNGOの問題点

個々のNGOが持つ課題として、マネジメント能力の不足、対外的なアピール力の欠如、財源難、人材の不足などの課題がある。

多くのNGOはその組織、財政基盤の弱さから、有能な人材を長期に確保することが困難であり、またそのことによって事業の質の向上を図ることが難しいという悪循環に陥っている。NGOに関心を持つ有能な青年は増加しているものの財政的な基盤のない組織において、せっかく集まった優秀な人材を持続的、そして長期に雇用することは極めて難しい。スタッフを雇用しているNGOにおいても、低賃金が理由となって辞める職員がいるという問題を抱えている。

また国内外の大学や大学院で国際協力を専攻した卒業生も、NGOの即戦力としての能力に欠けることも多い。NGOの多くは社会経験を積んだバランスのとれた人材として企業等の経験者を求めているが、教育機関においてもNGOの実態の活動に沿った人材の育成が行われる必要がある。

一方、欧米に本拠地を持ち、日本に進出した大手のNGOはスタッフの給与水準も高いといわれる。そのようなNGOの組織基盤が充実しているのは、日本への進出に当たり、企業等での経験のある有能な人材をNGOの幹部に雇用することと併せて、新たな組織が財政的に自立できるまでの期間、資金面での支援を親組織が行うことが大きいと考えられる。すなわちNGOが独り立ちするまでの期間、外部から資金を注入することでNGOの足腰を強め

ることができ、その結果、組織としてのしっかりした基盤を形成することにより自立が行われている。

一方、日本で生まれたNGOのほとんどは組織の開始の時期にそのような資金を得ることができず、ボランティア的な状態で組織化が行われ、その結果、十分な資金がないまま自転車操業で事業を続けることになる。人の面では十分な給与を支給できずボランティア的なNGOの数が多い。また、比較的成功しているNGOでも、資金の確保の困難性に直面し、スタッフの長期確保に課題を抱えている。日本のNGOの組織強化、専門性の向上を望むならば、資金面で、事業に対する経費だけではなく、欧米の財団が行うようなNGOの組織強化のための財源の支出を行い、リーダーの能力の向上や組織の発展を考慮に入れた支援が必要である。

一方、NGOとしての市民から募金を行う戦略も不十分である。確かに災害の犠牲者や内戦等の避難民に対して寄付を行う個人は多い。しかし、これらの寄付者を含め、寄付を行う個人に対して、長期的に個人の関心を引きつけ、積極的な支持者になってもらう取り組みが十分に出来ていないように窺える。NGOにはより洗練された募金の方法の構築が求められている。

7-2. 国際協力NGOを巡る社会環境の課題

ア. 日本のシビル・ソサエティセクター全体の脆弱さ

日本の国際協力NGOの脆弱さの要因として、政府セクターと企業セクターとともに、社会の三つ目の柱として市民セクターを確立することの意義についての社会的な認識が大いに欠如していることが上げられる。日本の社会の中で、政府、企業セクターに次ぐ第三のセクターとしてシビル・ソサエティセクター（市民セクター）を発展させることについての理解が不十分であり、そのことが国際協力を行うNGOの脆弱性にもつながっている。

市民活動には福祉、まち作りなどさまざまな活動があり、そのような活動に関わる市民が増加する傾向にある。社会の中でボランティア活動を行う基盤は次第に形成されつつあり、シビル・ソサエティの底辺は拡大していると言えよう。

しかしその一方で、通常の職業として賃金を支払えるほどの財政基盤を持つNPOは極めて少数である。一方、政府の外郭団体では政府に準じた安定した職場

となっているが、類似した非営利で公益性の高い仕事をしていてもNPOの場合には就職の場としては極めて不安定で脆弱であるのが実態である。

日本のNPOのなかで、政府から資金が環流するしくみができたために、近年、組織化、プロ化が進みつつあるNPOの活動分野として福祉分野がある。これは介護保険制度によってNPOにお金の流れる仕組みができたためである。国際協力NGOの分野も、政府からの資金が入るしくみがあることによって、日本の市民セクターの中では比較的、財政面で優遇されている。そのような資金を活用して現実に数十人の常勤職員のいる国際協力団体もあるが、その一方で、常勤NGOスタッフの平均年収が250万円という数字があるように、NGOにフルタイムの職業として従事するには極めて難しい。

各地に自治体の手によってNPOセンターが生まれているが、ボランティアやNPO活動の助長に力を入れているものの、職員を継続的に雇用できるNPO組織が続々と生まれるという状況には至っていない。政府や企業に次ぐ第三のセクターとして、市民セクターが確立されていくには、国際協力に限らずNPO全体が給与面でも魅力ある就職の場となり得ることが必要である。

現在、NPO活性化のための政府の働きかけのほとんどは、ボランティア活動の促進に重点が置かれ、政府の関心の中心は行政サービスの効率的な代替役としてNPOが認識されているに留まっている。また、営利に近い分野での活動においてコミュニティビジネスと呼ばれる活動が活発化し、有給職員を持つ組織が促進される可能性はあるが、これら二つの活動領域は本来幅広い領域を持つ非営利分野の一部にすぎないといえよう。日本にNPO/NGOセクターが社会の第三の柱として必要であり、この新しいセクターを成長させるという発想がないと今のNPO/NGO支援制度ではこのセクターのプロ化は進展せず、他の先進国のようなNPO/NGOセクターの成長は見込めないと考えられる。

イ. 国際協力NGOに対する市民の見方

国際協力NGOに対して一般市民はどのように受け止めているのであろうか。2001年に国際協力推進協会が実施した国際協力NGOについての意識調査によれば、NGOについてはほとんど知らないと回答した割合が64.7%を占め、多少知っていると回答した割合は33.2%となっている。

よく知っていると答えた割合は2.1%にすぎない。NGOについて知っていると答えた人の

うち、その情報入手の経路を尋ねるとマスコミが圧倒的に多く 95.0%、NGOによる広報活動が8.0%と続く。少数派のNGOについて知っているとした人の中にも、NGOから直接、情報を入手した人の割合は極めて少なく、マスコミからの情報が極めて大きな割合を占めている。

昨今のNGOについてのマスメディアの報道のしかたを見ると、途上国に対する支援活動や緊急援助の活動という肯定的なイメージに加えて、北朝鮮の支援を巡るあやしい組織であるとのニュアンスを持ってNGOが登場するようになってきている。

またNGOということば自体が「非政府団体」という否定が頭につくことばであり、政府でないことを意味してはいるものの、組織としての活動内容が明示されることばではない。従って、NGOということばから積極的なイメージが想像されにくい面がある。またNGOの組織や活動についても多様性があり、またそれぞれの組織がNGOと名乗ることもできることから、一般市民にとってNGOが信頼に足る組織かどうかは不明瞭であると言わざるを得ない。NGOという言葉が示す曖昧さのために、個々のNGOの信頼性自体も影響を受けているといえよう。

ウ. 政府財源の限界

政府および政府関連機関によってさまざまな財政支援が展開されている。政府はODA改革の一環として国民参加を推進することを掲げており、その意味でNGOに対する資金助成を行う枠組みを広げている。

しかし、そのほとんどすべてがNGOの途上国における活動にのみ着目し、NGOの国内活動など多面的な活動を支援するものではない。外務省が実施する「日本NGO支援無償制度」の資金を受け取るNGOや緊急支援等を行う一部のNGOは、プロフェッショナル化が進められ組織は比較的多くの資金が得られるが、大半の中小のNGOについては、組織強化そのものに結びつく資金はほとんどないといった状態である。

7-3. 追い風の要素

NGOを取り巻く現在の社会環境はきびしいといえるが、その一方で、国際協力NGOの活性化に寄与する要因として以下がある。

ア. 学校教育への浸透

小学校から高校のレベルにおいて、総合学習の時間の導入とともに、国際理解がその柱の一つとして位置づけられてきている。総合学習の中で、国際理解は単に世界地理を学ぶだけではなく、より実践的な体験が重視されており、NGOの関係者が教室で自らの体験や途上国における状況を話す機会が増加している。NGOの活動について数多くの青少年が理解を深めることは、将来のNGOの理解者、支援者を増やす意味で大きな意義がある。またNGOが教育現場に入り込むことは、NGOについての社会的な認識を高める上で大きな意義がある。

イ. 地域レベルにおける国際協力活動の広がり

従来の地域レベルの国際交流の関心は欧米中心であったが、1980年代になってアジアに対する関心が高まっている。アジアからの留学生の増大がアジアとの交流や協力関係の元になった事例も多く、またアジアへの日本人の渡航者数の増大もアジアとの国際交流・協力に大いに寄与している。

個人や数人のグループでアジアへの支援活動を行う例も数多くなり、また青年海外協力隊のOBが国際協力を継続して行う例もある。草の根レベルで始まっているこのような国際協力活動の萌芽は、組織化されたNGOへと発展する可能性を秘めたものであり、「NGOの卵」が各地で生まれている。

ウ. 青年層の国際協力への関心の増大

欧米志向が強かったといわれる日本人の中に、アジアや途上国に対する関心を示す人々が増加している。とりわけ青年層の中には、途上国において開発の支援に携わりたいと考える人々が増加している。国内においても、国際協力に関する大学や大学院が続々と設置されており、そうした制度的な体制の強化と相まって、国際協力についての単なる関心だけでなく、専門的な知識を持つ青年層が増加している。

エ. 企業退職者の再就職の場

NGO活動の参加者は青年層ばかりでなく、企業の退職者や生活が安定している中高年の女性の間でも広まりつつある。商社など海外で暮らした経験を持つ人々、そして技術者とし

ての能力を持った退職者の間で、NGOの海外現場でまたは国内で自分を活用する場を求めるケースが徐々に増えている。とりわけ、企業等の退職者たちの間で、これまでの専門知識を活かすことで、国際協力の活動に従事しながら、民間企業で受け取れるような額でなくとも、一定の収入（月 10 万円程度）を得たいと考える人々も増えている。こうした人口が増加していることは、NGO活動の裾野を広げることにつながると考えられる。

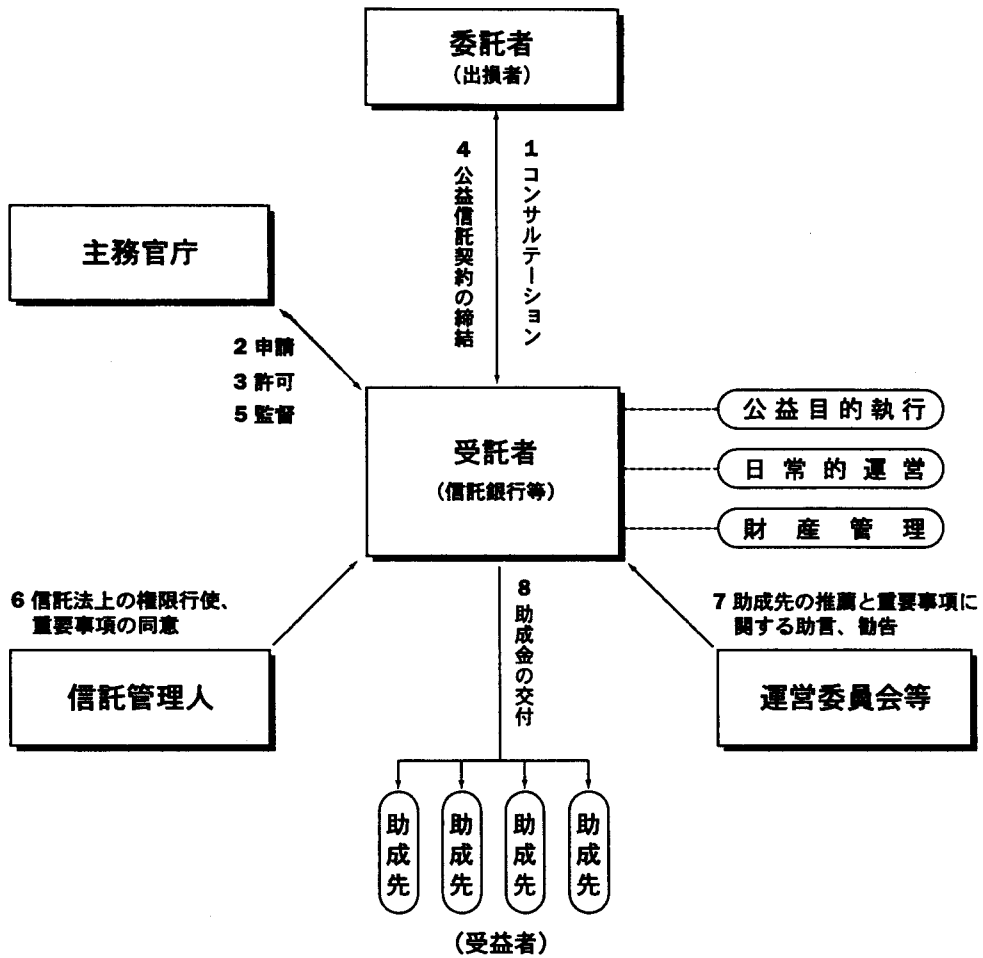
添付資料：

(図 2-1) 公益信託の仕組

(表 2-2) 受託件数、信託財産残高の推移

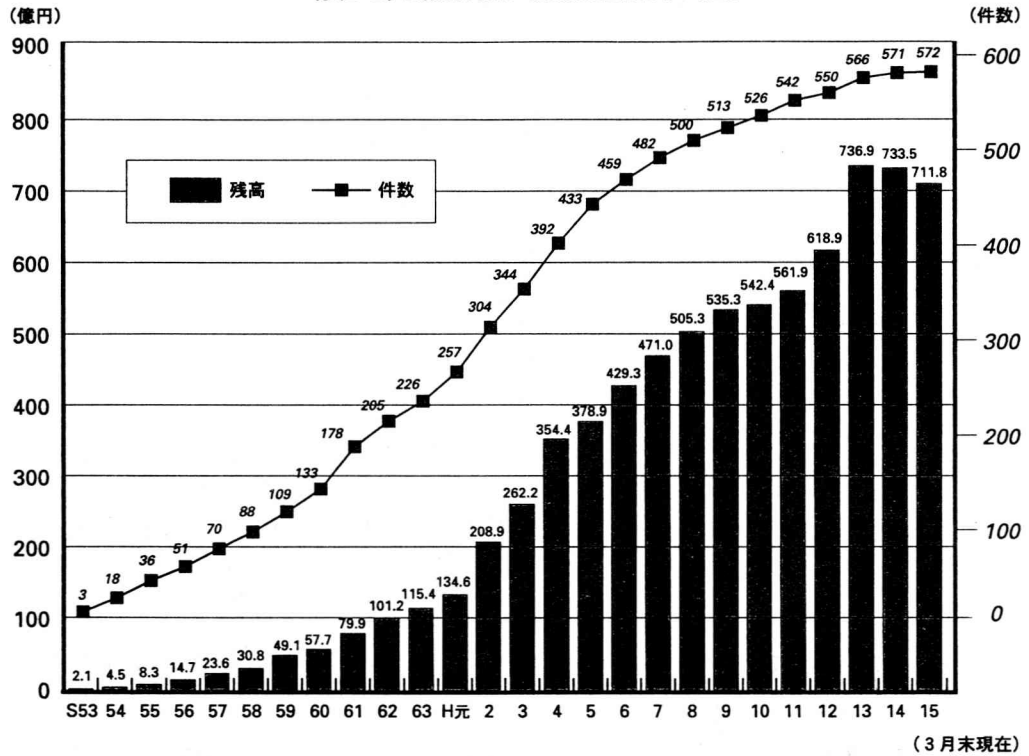
(図 5-1) 地域主体型国際協力の構図

(図2-1) 公益信託の仕組



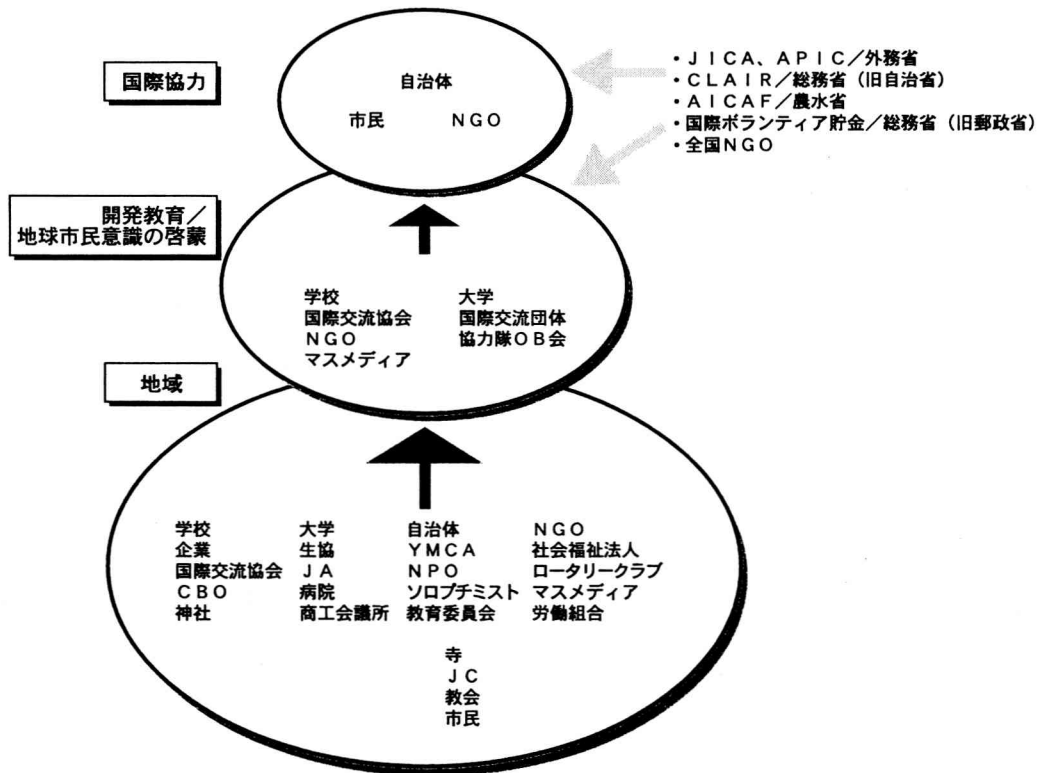
出典：「信託の法務と実務」三菱信託銀行、信託研究所編著

(表2-2) 受託件数、信託財産残高の推移



出典：『公益法人』Vol. 32, No. 12: 2003, 5 ページ

(図5-1) 地域主体型国際協力の構図



執筆者略歴

●編著者

毛受敏浩（めんじゅ としひろ）

（財）日本国際交流センターチーフ・プログラムオフィサー

兵庫県庁に勤務後、1988 年より日本国際交流センターで草の根交流及び自治体の国際化戦略、NGO や市民社会のグローバルな連携について調査研究を担当。静岡文化芸術大学非常勤講師を兼務。近著書に「草の根の国際交流と国際協力」（明石書店、2003）「異文化体験入門」（明石書店、2003）等。現在、草の根技術協力事業選考委員（JICA）、概観国際交流調査協力委員会メンバー（国際交流基金）、横浜市国際交流協会国際交流助成選考委員等。第一回国際交流・協力活動実践者全国会議 2003 委員長。慶応大学法学部卒。米国ワシントン州立エバグリーン大学行政管理大学院修士。

●執筆者（50 音順）

石井達郎（いしい たつお）

エス・ジー信託銀行株式会社ディレクター

立教大学卒業後、東京銀行に入行。東京銀行のシンガポール現地法人である BOT インターナショナル・シンガポール副社長、本店営業第四部部長代理等を務めた後、国際交流基金日米センターに2年間出向。その間、主任研究員として日米教員交流事業、日米女性リーダー交流事業等を担当。その後、東京三菱銀行においてプライベートバンキング部主任調査役を歴任後、退職。ビー・エヌ・ピー・パリバ信託銀行入行ファースト ヴァイス プレジデントを経て 2002 年より現職。逗子市まちづくり審議委員や逗子市まちづくり市民会議委員など、地域の市民活動にも積極的に参加している。

伊藤道雄（いとう みちお）

立教大学 21 世紀社会デザイン研究科教員／(特活)国際協力 NGO センター理事・特別事業担当ディレクター

南山大学卒業後、カリフォルニア大学ロサンゼルス校（UCLA）で行政学修士課程修了。（財）日本国際交流センターに入職後、アジア・コミュニティ・トラストで事務局長としてアジアの農村開発、保健・教育協力等のための資金援助活動に従事。1987 年、NGO 活動推進センター（現国際協力 NGO センター）を NGO の仲間たちと創設、2002 年まで事務局長を、2003 年まで常務理事を務める。「シーズ」副代表、「アジア農地改革・農村開発 NGO 連合」（ANGOC）副理事長、外務省「ODA 総合戦略会議」委員を兼任。著書に「第3章：共に生きる"地球市民社会"の実現をめざして？ 国際協力に携わる市民組織（NGO）の活動？」（山岡義典編著『NPO 基礎講座2』ぎょうせい、1998 年）、ほか。

佐渡友 哲 （さどとも てつ）

日本大学法学部教授

市民団体、自治体、企業、シンクタンク、大学などの非国家行為体が国境を超えて、いかに国際的なネットワークを創り出していくかを研究の視座とし、北東アジアやアジア太平洋の市民社会形成を模索しながら、開発教育や環日本海交流の運動に参加している。著書に『現代政治の解明』（共著・北樹出版）など、論文に「北東アジアにおける新国際秩序への模索」（『政経研究』日大法学部）などがある。専攻は国際関係論で、日本国際政治学会評議員、環日本海学会理事、開発教育協会理事などを務めている。日本大学大学院法学研究科修了。米国オハイオ州立大学客員研究員、英国オックスフォード大学難民研究センター特別研究員などを歴任。秋田経済法科大学教授を経て、2003 年より現職。

本城愼之介（ほんじょう しんのすけ）

（株）音別 代表取締役、楽天（株）取締役

1997 年、インターネットショッピングモール「楽天市場」を運営する楽天（株）の創業に参画。取締役副社長としてシステム開発を中心に、楽天の基盤を構築する。2002 年 12 月に教育事業に取り組むため、（株）音別を設立、代表取締役に就任。新しい学校設立を目標に現在活動中。慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程修了。

東京財団研究報告書 2004-7
国際協力 NGO 活性化の方策
2004年7月

編著者：
毛受敏浩

発行者：
東京財団 研究推進部
〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階
TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506
URL: <http://www.tkfd.or.jp>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。

報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

