

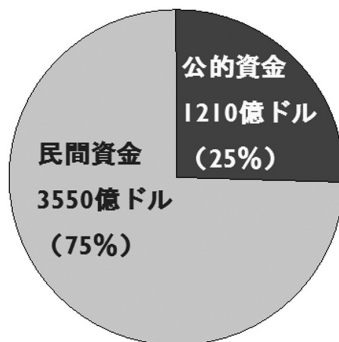
米国の民間開発支援（PDA）と NGO Private Development Assistance (PDA) and NGOs in the U.S.

黒田かをり
KURODA Kaori

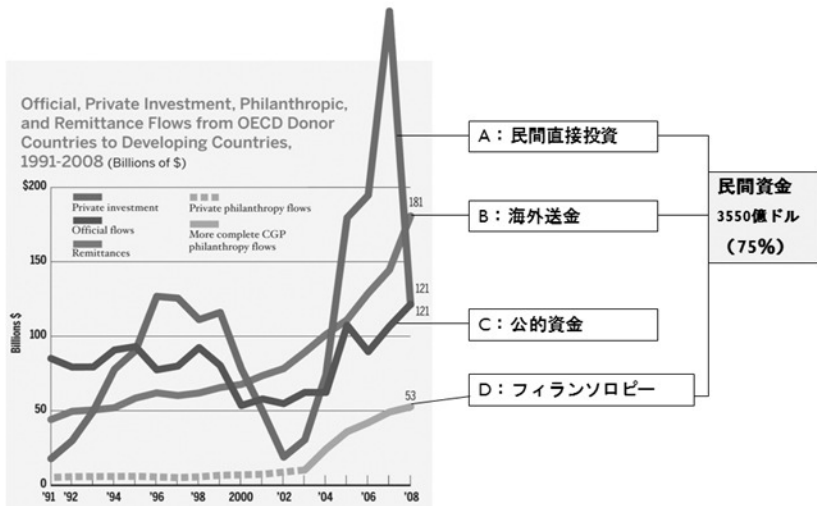
今、長先生からご紹介いただきました黒田です。これまではアメリカの非営利セクター全般についてのお話が多かったと思いますが、私は国際的な活動をしている民間非営利団体に焦点を合わせてお話をしたいと思います。

民間開発支援（PDA）について

本題に入る前に民間による開発支援ということについて少しお話しします。Hudson Institute, The Center for Global Prosperity というところが毎年 The Index of Global Philanthropy and Remittances という統計データを公表しているのですが、そのデータを使ってお話いたします。これはアメリカだけではありません。OECD 諸国ですから日本とかイギリスとかフランスも入っているわけですが、いわゆる先進国といわれている国から途上国に流れている資金を見ると、2010 年現在、公的資金の額は民間資金の 3 分の 1 になっているということです。両者は 1992 年くらいまではほぼ同額だったのですが、その後グローバル化により民



OECD 諸国から途上国に流れる資金
出所: The Index of Global Philanthropy and Remittances 2010, The Center for Global Prosperity, Hudson Institute



OECD 諸国から途上国への資金の流れ

出所: The Index of Global Philanthropy and Remittances 2010, The Center for Global Prosperity, Hudson Institute

間セクターが非常に大きくなりました。リーマン・ショック以降減速はしましたが、民間資金の方が圧倒的に大きいという状態は変わりません。

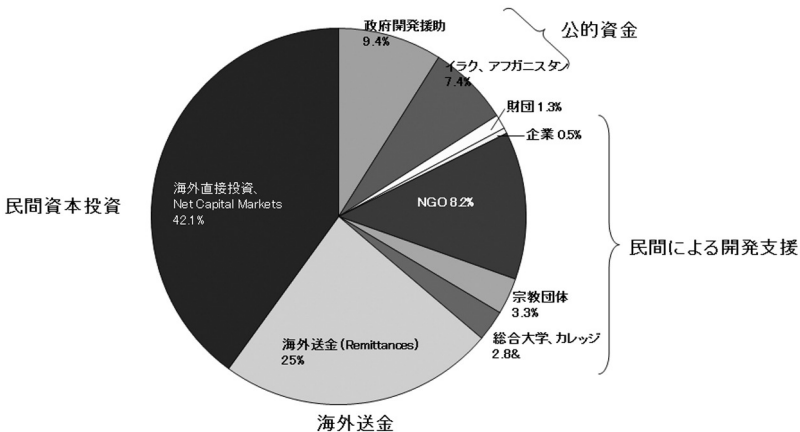
この図の一番上の A のラインが民間直接投資で、ものすごく落ちこんでいるのはリーマン・ショックの後です。B のラインで堅実な伸びを見せているのは海外送金といわれる Remittance です。アメリカで働いている人のご家族が例えばブラジルにいたとして、稼いだお金を本国であるブラジルに送るといようなことで、このような海外送金の総額は ODA (政府開発援助) をはるかに凌いでいます。C のラインは公的資金で、下の D のラインがフィランソロピーです。繰り返しますが、これはアメリカだけではなく OECD 諸国全体です。

民間開発支援 (PDA) という言葉は、まだ一般的には使われていない言葉だと思いますが、最近いろいろな文献で見かけるようになりました。特に決まった定義というのではないと思いますが、民間の社会貢献活動による途上国支援を意味することが多いと思います。具体的には国際的な NGO、財団、

個人のフィランソロピスト（個人でそういった寄付をするなどの活動をしている人）、あとは企業などによる支援です。企業も直接投資ではなくて社会貢献分野ということになります。あとは大学、宗教団体の支援なども入ってきます。ここには書いていないのですが、ボランティアを金額に換算して入れているものもあります。民間資本投資というのは一般的にはこういうものには含めませんが、さっき申し上げた海外送金に関しては研究者によって入れたり入れなかったりするようです。この PDA という用語は ODA に対して使われていると思います。一般的に途上国支援をやっているのは ODA だと思う人は多いと思いますが、実はこの民間による支援が想像する以上に大きいということを最初にご紹介したいと思います。

アメリカの PDA について

次にアメリカです。この図は 2005 年で少し古いもので恐縮ですが、2005 年だからイラク、アフガニスタンへの資金が結構大きいです。政府開発援助とイラク、アフガニスタンを合わせたものが公的資金で、その下にある財

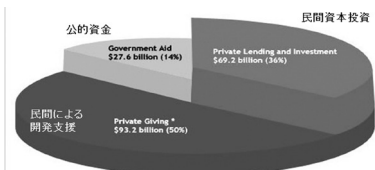


米国から途上国への資金フロー額: FY2005 1640 億ドル

出所: USAID Global Partnerships: Global Development Alliance: Pie Chart Guide
www.usaid.gov をもとに筆者作成。

団、企業、NGO、宗教団体、総合大学までが民間による開発支援です。その下の大きな部分が海外送金でこれを民間の開発資金に入れる場合もあるという話をしましたが、ここでは分けてあります。海外直接投資というのがいわゆる一番大きな部分になりますが、これは民間資本投資の部分です。次の図は別の団体が作っているものですが、先ほど申し上げた海外送金を民間の中に入れていきますので、いわゆる民間による支援（private giving）が非常に大きくなっているという図です。

アメリカのPDAを見ると、国際的な活動をするNGOというのは、先ほどご紹介したインデックスによると118億ドルになります。その後財団（43億ドル）、企業（77億ドル）、宗教組織（82億ドル）、大学（17億ドル）が続きます。これを見てもNGOが



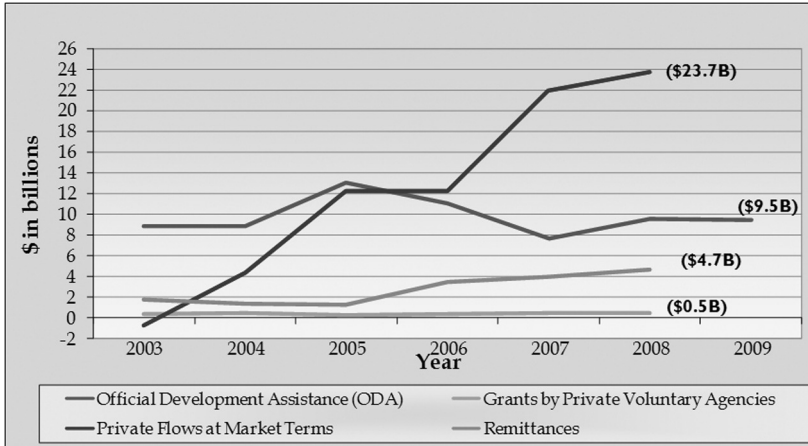
海外送金を含めると……

出所：<http://www.america.gov/st/washfile-english/2007/May/20070524165115zjsredna0.2997553.html>

組織	金額(億ドル)	%
国際的な活動をするNGO	118	35
財団	43	13
企業(慈善活動)	77	23
宗教組織	82	24
大学	17	5
合計	337	100

米国の民間開発支援(PDA)2008

出所: The Index of Global Philanthropy and Remittances 2010, The Center for Global Prosperity, Hudson Institute



日本から途上国に流れる資金 2003-2008 (Billions of \$)

出所: CSO ネットワーク・The Asia Foundation 主催のセミナー(2010.10.20)の
基調講演者 Carol Adelman 氏の発表資料より

なり大きな部分を占めているということが分かります。

なぜ私が今このような話をしているかと言いますと、私が所属している団体が10月20日に今お話している民間の開発支援をテーマにセミナーを開催したのですが、その際に先ほどからお話しているインデックスを作っている Center for Global Prosperity というところのディレクターに基調講演をお願いしました。そのお話の中に日本に関する話がありました。日本はもちろん民間の直接投資が非常に大きいのですが、その次に ODA が来ていて、海外送金も比較的多いです。しかしこの Grants by Private Voluntary Agencies という、いわゆるフィランソロピーの部分が非常に低い。これは2つ原因が考えられます。1つはそもそも少ないということなのか、あるいはきちんとしたデータが把握されていないのではないのかという指摘もされました。実際に本当にこんなに低いのかどうかは、今のところよく分からないのですが、できれば今後それを調べてみたいと思っています。

アメリカの民間財団

さて、本日は NGO をテーマにお話をしたいのですが、その前に NGO を資金面で支える米国の民間財団というのがどれだけ大きいかということをご簡単に紹介したいと思います。これはアセット・ベースですので、毎年いくらお金を出しているかということではありません。これを見ると、皆さんもよくご存知の Bill & Melinda Gates 財団がトップにきます。マイクロソフトの創業者のビル・ゲイツさんが作った財団で、今では彼はファウンデーションの方の仕事をメインにしていると伺っています。ここに書いてあるアセットの額は今のレートでいくと約 2 兆円です。その次はフォード財団、というように続きます。日本の民間財団の数字を今は持っていませんが、それと比べても格段に大きいです。前にイギリスのことを少し調べたこともありましたが、アメリカほど大きな民間財団をもっている国はないと思います。これらの財団は国内の活動だけでなく国際的な活動をする NGO にもたくさんお金を出しています。

Million US dollars			
Rank	Name	Assets	As of Fiscal Year End date
1	Bill & Melinda Gates Foundation	\$29,889	12/31/2008
2	Ford Foundation	10,234	09/30/2009
3	J. Paul Getty Trust	9,339	06/30/2009
4	The Robert Wood Johnson FDN.	7,513	12/31/2008
5	The William and Flora Hewlett FDN.	6,869	12/31/2009
6	W.K. Kellogg Foundation	6,813	08/31/2009
7	The David and Lucile Packard FDN.	5,699	12/31/2009
8	John D. and Catherine T. MacArthur FDN.	5,237	12/31/2009
9	Lilly Endowment Inc.	5,149	12/31/2009
10	Gordon and Betty Moore Foundation	4,509	12/31/2008

米国の民間財団の規模

出所: Foundation Center,

<http://foundationcenter.org/findfunders/topfunders/top100assets.html>

アメリカの国際 NGO の活動分野

次にアメリカの国際 NGO の活動分野と活動地域を見てみます。左の活動分野に関しては、日本やイギリスなど、他の国の NGO の活動分野とそれほど大きな差はないのではないかと思います。トップは災害支援、難民救済、人道支援等。これはどこの国でも非常に大きいと思いますが、これが約 4 割弱です。次に経済成長と貿易でこれが 26% で、先ほど非常に大きいと言われた医療、保健衛生が 23% で 3 位にきます。その次の教育は海外支援だと 11% です。アメリカの NGO の中には民主化やガバナンスの活動をしているところが少なくなく、私が関わっているアジア・ファウンデーションという団体は、この分野に力を入れています。これが 2% ということになります。右側は活動地域です。やはり地理的なことが大きいと思います。日本の国際協力 NGO の約 7 割はアジアですが、米国の NGO はラテンアメリカ、カリブ海（近いというのが大きな要素だと思います）が 4 割、次にアフリカ、そしてアジアが 3 位、そのあとヨーロッパ、中央アジア、中近東、北アフリカと続きます。日本の NGO もいろいろな所で活動していますが、私の印象ではアメリカの NGO の活動地域はかなり広いと思います。

活動分野	パーセント	活動地域	パーセント
災害支援、難民救済	38%	ラテンアメリカ、カリブ海	40%
経済成長、貿易	26%	サハラ以南アフリカ	25%
医療、保健衛生	23%	アジア(中央アジア除く)	19%
教育	11%	ヨーロッパ、中央アジア	12%
民主化、ガバナンス	2%	中近東、北アフリカ	4%

米国 NGO の活動分野と活動地域

出所: The Index of Global Philanthropy and Remittances 2010,
The Center for Global Prosperity, Hudson Institute

NGO の課題

次に NGO の課題を、今 NGO がどのような状況にあるかを含めてお話し

ていきたいと思います。最初にアカウンタビリティと正当性 (legitimacy) です。これは少し時間をかけてお話したいと思います。後の2つ (NGO の開発効果と経済危機への対応) は簡単にご紹介をする程度にしたいと思います。

NGO のアカウンタビリティ

先ほどの渡辺元先生のお話の中にレスター・サラモンの「地球規模の連帯革命」という言葉が紹介されていました。NPO などの民間非営利セクターが非常に大きくなった背景のひとつに、冷戦構造の終焉後に多額の資金が民間非営利セクターに流れたことがあります。そのような中でいろいろな地域で影響力を増していく NGO、NPO が出てきたわけですが、影響力が強くなってくると政治とか政策とかに関心を持つだけでなく働きかけをするようになるのは自然の流れと言ってよいでしょう。たとえば、もともとサービス提供型の医療支援団体が力や資金を得るにつれて、医療政策にもものを言うようになるというように。しかし、NGO の資金力や影響力が強まると NGO 自身のアカウンタビリティや正当性が以前にも増して問われるようになります。これはアメリカだけではなく、世界どこでも同じような話だと思えますが、NGO が民主的なプロセスを経て選出されていないことはしばしば取り上げられ、「一体誰を代表しているのか」という批判を招くわけです。また NGO が主張することやその専門性に対して疑問を投げかける人も出てきました。それまで NGO は政府や企業に対してアカウンタビリティを強く求めてきたわけですが、その NGO への「逆襲」というようなことも起き始めました。特にブッシュ政権下で起きた 2001 年 9 月の同時テロの後には、アメリカの NGO の資金、海外に流れるお金、NGO 自身の政策などに対して、政権や社会から非常に厳しい目が注がれるようになりました。私は 2006 年にアメリカに 8 ヶ月間滞在していたんですが、国際的に活動をしている NGO の人たちが元気がないという印象を受けました。クリントン政権の頃はみなさんすごく生き生きとしていたんですが、政権や国内からの逆風だけでなく「アメリカは世界中から嫌われている」というようなことを言って元

気を落としている人すらいました。このような中で NGO 自身、自主的にアカウンタビリティを向上させようとする機運が高まっていました。他にもエンロンやワールドコムの不祥事があり、そういったことをうけて全般的にアカウンタビリティの強化が求められる時期でもあったわけですが、そういう中で NGO や市民社会組織 (CSO) といったものも規制強化の流れの中に身を置かざるを得なかったと言えると思います。

NGO がアカウンタビリティを果たす際に留意すべき点は、NGO はいろいろな人たちと様々な関わりがあるということです。例えばお金をもらう相手といっても一般の寄付者もいるだろうし、政府、企業、財団などさまざまですし、活動自体の対象もいろいろで、外部者との関係を企業と比べると、NGO の場合、一番重要なステークホルダーが誰かということがなかなか特定しにくいということがあると思います。すべての関係者に対してひとつの報告書でよいかということそうではない。それぞれと関わり合いのあるステークホルダー同士が利害対立することもある。この 10 - 15 年で一番問題になっているのは、NGO が実際に活動を行っている対象者、受益者に対するいわゆる Downward のアカウンタビリティが不十分だということがよく言われます。お金をもらっている相手に対してはそれぞれに報告義務というのが発生するのでどうしてもそちらに注力してしまいがちです。一方で、自分が例えばウガンダの村の子供たちに対する支援をしている場合、その自分たちがどういう活動を何のために、そしてどのようにしているのか、その成果はどうか、ということとその村の人たちにちゃんと伝えているかということ。そこが不十分なのではないかと指摘されています。

また NGO 自身がアカウンタビリティを推進する上で、その多様性も考慮に入れなければなりません。大きな NGO の代表格にワールド・ビジョンという団体があります。ここは複数のワールド・ビジョン (ワールド・ビジョン USA、ワールド・ビジョン・ジャパンなど) の連合体なのですが、数年前の年間予算は連合体合わせて約 21 億ドルで、これはその当時の国連機関 UNHCR の 1 年間の予算のほぼ倍にあたると聞いたことがあります。このように NGO といっても非常に大きなところもある。しかし一方ではスタッフを雇えないほど小さなところも無数にある。このように組織によってかな

りばらつきがあるので、NGO というカテゴリーに有効なメカニズムとかアカウンタビリティを果たすためのツールというのはなかなか開発しにくいということもあります。そういった意味でアカウンタビリティ向上のためのしくみづくりなどを議論するときは多様性を考慮する必要があると思います。小さな団体にとって自分達が本来やろうとしている活動に割く時間よりもそういったペーパーワークに時間を取られ過ぎては本末転倒でしょう。またただだけのコストやスタッフの時間を使うのかということも本業との兼ね合いの中で考えなければなりません。

先ほど信頼性の話がありました。信頼性を担保するものとしてもアカウンタビリティが必要ですし、また透明性も求められると思います。NGO 自身が自主的に規制をかけていくという取り組みはいろいろあります。InterAction は、国際的な活動をする NGO を約 170 団体束ねている、いわゆるアンブレラ組織です。そこでは 90 年代初頭から、アカウンタビリティやガバナンスというものをきちんとしていくための基準を作っています。4～5 年前には「Self-certification Plus」といって、自分たちでチェックをするためのツールも開発しました。日本でも似たような取り組みが行われています。

InterAction の「Self-certification Plus」には、組織が法を遵守しミッションや自らの価値観に基づいて運営されることを強化するためのガバナンス指標も入っています。アクションエイドという国際 NGO では、多様なステークホルダー（活動対象者、受益者を含む）との対話や、参加を促進するために Accountability, Learning and Planning System というプログラムを開発しました。先ほどお話ししたように、活動対象者や受益者に対する説明責任がきちんと果たされていないということがずっと言われ続けているので、このプログラムはアカウンタビリティを果たすと同時に、そういった人たちの関わりや参加を促進することを目的に作られたそうです。

NGO の正当性 (legitimacy)

次に NGO の正当性についてお話しします。これは先ほど申し上げました「NGO は誰を代表しているのか」ということに関係するものです。NGO

というのは別に選挙によって選ばれたわけではなくて、自分たちで自発的に集まって声を上げている人たちなわけです。では、NGOが正当性を確保するためには何をしたらよいか。これは David Brown という Harvard 大学の教授が挙げているものですが、ここにある4つのことをきちんとやってみれば、NGOの正当性というのはある程度確立できるんじゃないかということです。その4つとは、道徳的な正当性、技術的・業務遂行能力に直結する正当性、政治的正当性、そして法的正当性です。今やNGOはアカウンタビリティを果たさなければいけないし、透明性も担保しなければいけない、同時にこういった正当性というものもきちんと確立していかなければいけないという状況にあります。

では、具体的にNGOは正当性を確保するためにどういうことをしているのでしょうか。情報公開や透明性を向上させることで説明責任能力を高めて行く。あるいは、会員獲得など支持基盤を拡大していく。つまり、より多くの人に支えられていれば、自分たちの主張というのは、「これだけの人に支持されている」ということで、正当性というものが認められるということだと思います。また事業評価や組織評価といったことを徹底的にすることによって、事業等の効果・効率性を向上させる。ほかに専門性の向上というのもあります。先ほどの渡辺靖先生のお話にもありましたが、あまりにもプロフェッショナリズムが重要だということが言われすぎて、多くのNGOが専門集団、あるいはエリート団体になりつつあるというのはおっしゃる通りかと思えます。より専門性の高い集団を目指す——これはここ10～15年の間にもものすごく行なわれてきましたが——一方で、草の根的なものが少し置き忘れられているのではないかと、というような懸念も最近NGOの中に出てきています。後で時間があればこういった話もしたいと思えます。

NGOの開発効果

次にNGOの開発効果について少しお話ししたいと思います。何度も出てきた Downward accountability ですが、これは開発においても非常に大きな課題になっています。特に受益者や支援者に対する透明性やアカウンタビリティ

ティの確保を推進していくことは、NGOの中にいる人たちの間にも非常に重要な課題として位置づけられています。あと最初の方にお見せした図を思い出していただきたいのですが、今では政府以外にさまざまな組織や人々が途上国支援に関わっているということをお分かりいただけたかと思うんですが、財団であったり、企業の社会貢献であったり、企業がソーシャルビジネスや本業で途上国に出ていくこともどんどん増えてきていますし、その他にも大学だったりいろいろなステークホルダーがそういった開発の現場に入って来ているわけです。そういった意味でも、NGOには他のステークホルダーと上手くつながりながら、開発アジェンダに取り組むことも求められていると思います。特にフィランソロピーやCSR（企業の社会的責任）との連携はさらに深まりをみせているのではないかと思います。

ご参考までに申し上げますが、ここ数年、国際的なNGOが集まって自分たちの開発効果——ここにCSOと書いてあるのは「市民社会組織」でNGOをもう少し広く捉えた言い方ですが——の向上のためにさまざまな議論をしてきました。ここに書いてある開発効果の基本原則はその中の一つの成果物です。このような原則をNGO（CSO）はODA関係者や、他の民間の開発支援団体などにも共有していきたいと考えているようです。

- ① 人権と社会正義を尊重し、促進する。
- ② ジェンダー平等と公平を実現し、女性や少女の権利擁護を促進する。
- ③ 人々のエンパワメント、民主的オーナーシップ、参加を中心にすえる。
- ④ 環境持続性を推進する。
- ⑤ 透明性を確保し、説明責任を果たす。
- ⑥ 公平なパートナーシップと団結を追求する。
- ⑦ 知識を創出、共有し、相互の学びにコミットする。
- ⑧ 持続的変化への実現に寄与する。

イスタンブール CSO 開発効果基本原則

出所：CSO ネットワーク The Asia Foundation 主催のセミナー(2010.10.20)の
今田克司の発表資料より

経済危機への対応

2008 年秋ごろからの経済危機は NGO にも大きな影響を及ぼしました。この危機への対応について少しだけお話ししたいと思います。組織の縮小やリストラというのは行なわれていますが、一方で革新的な方法やツールを開発することで、あるいは他の団体とスタッフを共有するシェアリングをすることで、この危機を乗り越えている NGO も増えています。Catholic Relief Services (CRS) という有名な人道団体がありますが、ここは幅広くやっていた活動地域を限定してより多くの支援をアフリカや南アジア、中近東に振り向けるということを一例として紹介させていただきました。

最後に、最近はハイブリッド型というのが特にアメリカで注目されています。何がハイブリッドかというと、営利と非営利、あるいはビジネスと社会的な活動がハイブリッドなんです。例えばグーグル (Google) 財団です。みなさんグーグルはよくご存知だと思いますけれども、このグーグルがやっている財団は営利で経営しています。ほかにも非営利団体が事業をやったり、営利と非営利の間を行ったり来たりしていたり、またはその中間に位置するような社会起業家やソーシャルビジネスというものもすごく増えています。こういったことについては今日は触れませんでした。そういった新しい組織や活動に関心をもつ若者がどんどん増えてきているということも既存の NGO や民間非営利セクターに影響を与えてきていると思います。ここで私の話を終わらせていただきます。ありがとうございました。