

地域の NGO/NPO と JICA が
共通ビジョンを達成するための

協働のハンドブック

2012 年 12 月 1 日

目次

1. はじめに
 - 1-1. 協働の定義
 - 1-2. 協働の意義
 - 1-3. ハンドブック作成の目的・位置付け
 - 1-4. ハンドブックの構成
2. 協働の有効性と魅力
 - 2-1. 多様なリソース(人材・情報・資金)の活用
 - 2-2. 機動力、発信力の向上
 - 2-3. 事業の質の向上
 - 2-4. 目標達成、ビジョン実現力の向上、地域力向上に貢献
 - 2-5. 関わった人々の成長と活性化
3. 双方の考える課題(コミュニケーションの強化で乗り越えること)
 - 3-1. NGO/NPO 側から考えること
 - 3-2. JICA 側から考えること
4. 協働を進めるために必要なこと
 - 4-1. 基盤となる認識の共有
 - 4-2. 持ち味を活かした役割の発揮
 - 4-3. 対等なパートナーシップに基づく対話と協調による事業実施
 - 4-4. より良い事業実施に向けた振り返りと提案
5. 協働関係をさらに発展させるための方策
 - 5-1. 事例集の作成とリソース情報の整理
 - 5-2. 透明性、説明責任の確保と効率的事業実施のための事業管理
 - 5-3. 協働のプロセスの重要性の理解と好事例の共有
 - 5-4. 協働事業を取り巻く周辺環境への理解

注:本ハンドブックの別冊として、現在、「協働のためのチェックシート」、「各種事業における成果集」、「JICA の市民参加事業について」、「JICA の市民参加事業に関連する法令」、「本ハンドブック作成の過程について」の取りまとめ作業を進めており、完成次第公開予定です。

1. はじめに

1-1. 協働の定義

協働とは、複数の主体が、何らかの目標を共有し、対等な関係と参画のもと、ともに力を合わせて活動することをいう。コラボレーション、パートナーシップともいう。

1-2. 協働の意義

(1) NGO/NPO と JICA の違いからの出発

市民の自由な発意に基づくNGO/NPOと、日本国政府のODAの実施機関であるJICAとは、その成り立ちや理念、社会的な役割、予算規模・人員配置は無論異なり、その立場、視点、組織文化、地域社会へのアプローチは自ずと異なってくる。一見すると、その違いから共に協調して働くことが難しいと思われることもある。確かに、組織文化や社会的立場の違いは、両者にストレスを与え、合意形成のために時間と手間を強いることがある。

(2) 困難を乗り越えても協働する魅力

しかし、その困難を、対話と相互理解によって乗り越え、両者が双方の強みを生かした協働が機能しはじめると、相乗効果や相互補完性が働き、社会的影響が大きく、質の高い事業が行えるようになり、単独では成し得ない、より大きな共通の目標やビジョンを達成できるようになる。例えばNGO/NPOは事業のスケールアップや、点から面への展開が強化でき、JICAは草の根レベルのアプローチが強化できる。また、多様なリソースの投入や様々な市民やセクターへのアプローチは、多様なニーズに応えることを可能とするとともに、幅広い国際協力への関心層や関係者の理解と参加を促し、その意識に影響を与えることが期待できる。

(3) 協働から生まれるさらなる効果

さらに、協働が新しい協働を生むことも、協働の大きな魅力である。協働のために必要な対話や相互理解を通じて、担当者も、組織も、刺激を受け、成長する。視野や発想が広がり、硬直化した先入観を打ち破る力を得る。成長した担当者や組織が、さらに新しい次元の協働を生む。

このように協働には、事業への参加者や地域社会に良い影響を与え、協働に参画した担当者や組織を成長させる魅力がある。地域のNGO/NPOとJICAが協働し、対話と相互理解によって、より大きな共通の目標やビジョン（「世界のより多くの人々が自己の尊厳を回復し、またお互いに認め合い、幸福を感じられる世界の実現に貢献する」「より多くの市民/国民から国際協力に対する理解を得、参画するプレイヤーを増やす」など）の達成が期待できる。

1-3. ハンドブック作成の目的・位置付け

(1) ハンドブック作成の経緯・目的

この10年、中部地域のNGO/NPOとJICA中部は、様々な障害を対話と相互理解によって乗り越え、数々の協働事業を成功させてきた。この過程で、「地域のNGO/NPOとJICA中部との協働には

大きな可能性と魅力があるが、良好な協働関係を築き、より大きな成果を得るためには、お互いに対する理解、様々な配慮・留意事項がある」ことを学んだ。そこで、協働の10年のワークショップを開催して振り返り、「協働の有効性」と「双方の考える改善点」を明らかにし、「協働を進めるための重要事項」「協働をさらに発展させるための工夫」などについて、双方が納得する形でハンドブックとして取りまとめることにした。

(2) 本ハンドブックの位置づけ

このハンドブックは、中部地域において協働を実践している地域のNGO/NPOとJICA中部が対等な立場で参加・協議し、双方向の議論の中で作成したものである。魅力は最大限の可能性を語り、改善点は率直に指摘し受けとめ合うという内容になっている。双方これを尊重し、このハンドブックを協働する際の目安として活用する。また、定期的(2年に1度)にその内容の見直しを協力して行い、各々を取り巻く環境の変化に沿ったものにしていく。

1-4. ハンドブックの構成

本ハンドブックは、以下の7章から構成される。

第1章では、既に示したように、協働の定義とその意義、ハンドブックの目的・位置づけ、構成について説明する。

第2章では、協働の有効性と魅力について、ハンドブック作成のワークショップの際に、協働事業に携わっている双方の担当者から出された意見をまとめて示す。

第3章では、中部地域のNGO/NPO、JICA中部双方の担当者が日ごろ感じている、改善が必要な課題について、率直に述べ、第4章、第5章で、その具体的な対応策について述べる。

第4章では、協働を進める上で、常に意識すべきことをまとめた。この章の内容をチェックリストとして用いることで、基本的な協働関係の維持・発展に役立てることができる。

第5章では、協働関係をさらに発展させるための方策についてまとめた。第4章に比べ難易度も高く、より発展的な課題でもある。

第6章は、これまでに中部地域で行われた地域のNGO/NPOとJICA中部との協働事業の成果集である。代表的な事例について、事業や制度の始まった経緯、歴史、目的や狙い、得られた成果についてまとめる。

第7章では、各種の補足資料をまとめる。JICAにおける市民参加事業とその関連法令、本ハンドブック策定の過程、協働のためのチェックリストを掲載する。

まず、第1章から第5章を先行して作成し、第6章から第7章は2013年3月までに完成させる。

2. 協働の有効性と魅力

この章では、実際に協働に携わっている双方の担当者が、日ごろ感じている協働の有効性と魅力について、ハンドブック作成のためのワークショップで出された意見を中心にまとめた。

2-1. 多様なリソース(人材・情報・技術・資金)の活用

- 1) ネットワークとリソースの拡大、活性化が図れる。
- 2) 課題に対応した資金と技術のきめ細かい投入が可能となる。

2-2. 機動力、発信力の向上

- 1) 課題解決力や機動力が向上し、事業対象のニーズに適切に応じることができる。
- 2) 対外発信(広報)力が向上し、地域社会からの信頼が高まる。

2-3. 事業の質の向上

- 1) 多様な資金の確保で、活動の幅とインパクトが広がる。
- 2) 協働によって、新しい視点、発想が生まれ、事業の質が高まる(1+1=C以上*)。
*C以上とは、量的変化ではなく、質的、次元を超えるというニュアンスを大切にしたいという趣旨
- 3) それぞれの持ち味(視点、立場、技術、ノウハウ、アイデア、ネットワーク)を活かすことで、相乗効果、補完効果がある。

2-4. 目標達成、ビジョン実現力の向上、地域力向上への貢献

- 1) 共通の課題解決のためのアプローチの幅が広がる。
- 2) より大きな共通の目的を達成できる。
- 3) 共通のビジョンの実現を早めることにつながる。
- 4) 地域や市民の参加度も広がり、地域の活性化への貢献が期待できる。
- 5) NGO/NPOやJICA、また市民や行政の間で、更には支援を必要としている当事者との間でもネットワークが形成、拡大され、より幅広い効果の広がりが期待される。

2-5. 関わった人々の成長と活性化

- 1) 組織の文化を越えて、新しい発想が生まれる。
- 2) 新しい出会いがある。良い出会いが楽しい。
- 3) 違った分野、価値観の人々が協働することによって、視野が広がる。
- 4) モチベーションが高まり、より良い活動へのエネルギーとなる。
- 5) 多様な視点が得られ、自分たちを見直すことができる。

3. 双方の考える課題(コミュニケーションの強化で乗り越えること)

この章では、双方の担当者が日ごろ感じている、改善が必要な課題について、率直に示した。次章以降で、それぞれに対応した方策を示す。

3-1. NGO/NPO 側から考えること

3-1-1. 協働する者同士の対等な立場の尊重

- 1) JICAから十分な説明もなく、ルールの変更や急ぎの報告を求められることがある。
- 2) 一方的に、駄目な所ばかり指摘され、モチベーションが下がることがある。
- 3) 評価者の立場で参加しており、協働実施者としての姿勢が感じられないことがある。
- 4) 私たちの税金を、ともに使っているという意識が感じられないことがある。
- 5) 共通の目的達成のためではなく、報告のための事業と感じられることがある。

3-1-2. 事務処理の合理化

- 1) 他の政府系資金に比べても、JICAへの申請書、報告書、会計報告は、非常に煩雑。そのため、管理コストが高く、事業実施に影響がでることもある。
- 2) ルールに従うために同じものを安価に購入することができず、ルールを守るための会計処理なのか、国民の利益を考えての会計処理なのか、わからないことがある。

3-1-3. JICA内の協働に関する意識と一貫性

- 1) JICAでNGOとの協働や市民参加関連事業に関わっている人は少数で、協働の発展には、JICA全体での協働に関する意識が向上する必要があると思うことがある。
- 2) 担当者により言うことがまちまちで、統一した基準がないのではと思うことがある。
- 3) 異なる部署間(国内機関、本部、在外事務所など)の連携が不十分と思うことがある。
- 4) 契約書に、対等性、協働性を反映していない文言があり、現場における協働や合理的判断を阻害することがある。

3-1-4. 事業の継続性確保と現場理解

- 1) 担当者が2~3年で変わってしまい、人脈、ノウハウ、信頼関係の継承が行いにくい。
- 2) 地域においては、住民や地域社会と対話しながら進める必要があるが、計画にこだわる傾向にあるJICAには、そのようなNGOの方法が理解されにくい。
- 3) 担当者が地域や現場にこまめに足を運ばず、事業を進めることが多い。もっと日本の地域社会(現場)を理解する努力が必要と感じることがある。

3-2. JICA 側から考えること

3-2-1. 法令・規定遵守義務への理解不足

- 1) JICAは国の会計原則に基づき、会計検査などへの説明責任があることから求められる事務処理がNGO/NPOとは異なることへの理解。
- 2) JICAは政府開発援助の実施機関であることから、国の事業を取りまく状況の変化でルールが変更されることに対する理解。
- 3) 業務の進め方(報告書等も含め)についても事業の統一性等により、制度・ルールに基づいた実施が求められることへの理解。

(以上は、JICAの事業においては法令・規程・制度等の下で事業は実施されること、つまり担当者が行うのは運用上の工夫であることが多いことへの理解が不足していると考えられる。)

- 4) 事業の本質への理解不足(JICAが単なる資金提供者と思われてはいないか)

3-2-2. JICAの要求内容とNGO側の対応との整合

- 1)「JICAが考える文書作成」と「NGOの文書の書き方」との違いはあるものの、JICAの法人文書として守るべき体裁等への理解。
- 2)「JICAの会計ルール」と「NGOの会計処理の考え方」との違いはあるものの、公金を扱うJICAとして守るべき事務手続きへの理解。
- 3)同様のイベントが毎年継続し、「マンネリ化」を招きかねないことへの懸念。

3-2-3. JICAからのより高次の課題解決への提案(草の根技術協力)

- 1)現場が「点」だとすれば、「線」や「面」にしていく発想(これは、いわばJICAの役割だが、まさに「パートナー」として取り組むべきこと)

表1 第3章で示した課題とその対応策(第4章、第5章で後述)の関係

課題	＜協働を進めるために必要なこと＞				＜さらに発展するための方策＞			
	4-1.基盤となる認識の共有	4-2.持ち味を活かした役割	4-3.対等なパートナーシップ	4-4.継続的な評価と協調	5-1.事例集,リソースマップ作成	5-2.効率的な事業管理法	5-3.好事例の共有と評価法	5-4.周辺環境への理解
3-1-1. 対等な立場の尊重	○		○					
3-1-2. 事務処理の合理化						○		○
3-1-3. 協働に関する意識		○		○	○	○	○	○
3-1-4. 継続性確保と現場理解	○	○	○		○		○	○
3-2-1. 法令・規定遵守の理解	○					○		○
3-2-2. 要求と対応との整合	○		○			○		○
3-2-3. 高次の課題解決の提案		○						○

4. 協働を進めるために必要なこと

この章では、前章で示した双方から出された課題のうち、協働を進めるために、常に意識すべきことをまとめた。この章の内容をチェックシートとして用いることで、良好な協働関係の維持、発展に役立てることができる。

4-1. 基盤となる認識の共有

- 1) 事業を始めるにあたって、同じ課題を共有することができるか、対象とする課題に対し協働が有効に機能するか双方の認識を十分擦り合わせ確認し合う(共通理解)。
- 2) 解決すべき課題という「目的」と、いつまでにどれだけの成果をあげるのかという「目標」をお互いに設定・確認し合う。
- 3) 事業の根拠(法令・規程・予算)および制度、運用上の工夫の範囲を双方で確認・理解し、お互いに納得して事業を進めるうえでの遵守事項を確認する。
- 4) これらの共通理解、目的、目標、遵守事項を尊重し、常にお互いの立場を理解し、共通の課題解決の基本に戻って確認する。

4-2. 各団体の持ち味を活かした役割の発揮

- 1) 事業の目標達成のために、自分の持ち味(視点、立場、技術、ノウハウ、アイデア、ネットワーク)を活かした役割を積極的に担う。
- 2) 各種条件の下で、お互いの持ち味を生かした協働となるように、不明なことは確認し、お互いの知恵と工夫により、活動成果の最大化を目指す。
- 3) 各団体の役割を果たしつつ、状況の変化に柔軟に対応し、お互いにサポートしあう。
- 4) 良い点は褒めあい、修正の必要な点は率直に指摘しあう。

4-3. 対等なパートナーシップに基づく対話と協調による事業実施

- 1) お互いに違いがあることを理解し、お互いの立場や考え方、自主性・自立性を尊重する。
- 2) 対等なパートナーとして、率直かつ丁寧なコミュニケーションにより、信頼関係の形成を進め、有効な協議を心掛ける。
- 3) 相手に理解しやすい説明を工夫し、背景も含めて丁寧に説明するとともに、相手の立場や置かれた状況に配慮し、歩み寄りができる範囲をお互いに明らかとする中で協調の道を探る。
- 4) MY project + MY project = Our projectを意識し、監理者・受託者の視点ではなく、事業主体者としての意識を持って関わる。
- 5) 現場の状況を正確に把握するため、メールでのやりとりのみならず、現場の生の声に触れ、常に現場を意識した取り組みを進めるため、可能な限り実際に現場に足を運ぶ。
- 6) お互いの事情を踏まえ、会議開催方法・場所等、お互いに配慮する。
- 7) はじめての協働時、あるいはどちらかから提案があった場合に、本協働のハンドブックを踏まえつつ、「目的の実現と双方納得して協働するための共通認識」づくりを行うことで、実務レベ

ルでの対話と協調を進める。

4-4. より良い事業実施に向けた振り返りと提案

- 1) 各々の事業・活動の計画段階で予め設定した目標・指標等に基づき、各事業や活動の目的達成状況、成果や効果等について双方(あるいは共同)で確認する。
- 2) さらに、協働の効果、適正な事業運営などをお互いに確認・点検するように努める。高く評価できる点も、次の課題となる点も、率直に評価し、明らかになった課題を次の事業実施に活かす。
- 3) より質の高い事業実施が期待できる場合には、事業の性格、合理性や効率性、双方の状況等に応じて、地域のNGO/NPOとJICA中部だけでなく、他のステークホルダー(利害関係者)の参加を進め、プラットフォーム(幅広い連携の場)を形成するよう努める。

5. 協働関係をさらに発展させるための方策

この章では、協働関係をさらに発展させるための方策についてまとめた。第4章に比べ難易度も高く、より発展的な課題である。

5-1. 事例集の作成とリソース情報の整理

各団体の担当者は、担当の変更、人事異動等によりいずれ替わる。JICA では、はじめて地域における NGO/NPO との協働事業に携わる担当者も少なくなく、引き継ぎを確実に行うことは、事業継続上、重要である。また、各地域において、国際協力や国際理解教育を担う団体・組織の数も性格も様々であり、地域社会のニーズも様々である。お互いの把握している地域リソースやニーズ、経験を共有し、対象地域にあった活動・協働の促進に役立てることが重要である。

そこで、中部地域の NGO/NPO と JICA 中部とが長年の協働により培い、蓄積したネットワーク、知見、ノウハウなどを確実に引き継いでいくために、以下に示す協働事業の事例集や地域のリソース情報を作成・整理し、共有する。

1) 協働事業の事例集の作成

代表的な協働事業の事例をまとめる。

草の根技術協力事業

国際理解教育セミナー in なごや

国際協力カレッジ

開発教育指導者研修および海外教師研修プログラム

2) リソース情報の整理 (2013年3月末を目標に、内容についても討議した上で、概要をとりまとめる。)

地域の NGO/NPO や JICA 中部 をはじめ、地域にある国際協力や国際理解教育に関連した様々な人材、組織、情報、資金支援制度、物品等を整理して共有する。

5-2. 透明性、説明責任の確保と効率的事業実施のための事業管理

- 1) 4-1 の事項を踏まえ、事務手続きの平準化・合理化(含む会計処理)に資する手続き上の工夫は積極的に取り入れる。
- 2) 業務報告書の目的と責任についての認識を共有した上で、より効率的かつ効果的な記載方法等について、地域の NGO/NPO と JICA 中部の両方で協議し、あり方について 2013 年 3 月を目処にまとめる。
- 3) 契約書(あるいは付属書等)の内容・文言について、公的機関の法人契約文書として遵守すべき事項等を理解した上で、可能な限り、対等性・協働性が反映させるように努める。

5-3. 協働のプロセスの重要性の理解と好事例の共有

協働により進められる事業・活動では、事業の目的のより効果的な達成を図る上で、その過程での、関係者間の対話と協調、周囲の関係者の参加促進の過程、参加のあり方とその変化なども重要であり、その意義をお互いに理解することが大切である。これらも重要な成果の一部として取り扱うように務める。また、これまで実施された協働の事例で、協働のプロセスが事業の質を向上させたり、活動の迅速化につながった等の好事例を共有する仕組みについても検討する。

5-4. 協働事業を取り巻く周辺環境への理解

NGO/NPO と JICA との協働事業の多くは、独立行政法人国際協力機構法 第 13 条第 1 項第 4 号を法的な根拠として実施されている。例えば、草の根技術協力は第 4 号ハを、国際理解や国際協力イベントは第 4 号ニを根拠にしている。さらに、JICA の本部には、各スキーム毎に方針や実施要領などを策定している企画・とりまとめの部署があり、各地域にある JICA の国内機関は、その方針や実施要領を参考に、その地域の NGO/NPO との協働事業を進めている。

地域の NGO/NPO と JICA が協働を進めていく上で、上述のような法規や行政機関の組織運営を理解し、適切に、関係機関と協力や協議をしていくことは重要である。JICA 内での情報共有や協働に対する理解の浸透を進めるとともに、NGO/NPO と JICA との包括的協議や各地域での NGO/NPO との連携により、継続的に協働関係の進展を図ることが重要である。現在行われている全国及び中部地域の NGO/NGO と JICA との協議、連携の場として、以下のようなものがあり、地域間の NGO の間で政府系機関との連携に関して意見交換する仕組みも整いつつある。

1) NGO-JICA 協議会

JICA 業務の透明性・説明責任の向上と、対等なパートナーシップに基づく連携による国際協力活動の実践を目的に、年4回実施。

2) 中部 NGO-JICA 中部 地域協議会

対話を通じて双方の相互理解を深めるとともに、対等なパートナーシップに基づく連携による国際協力活動および地域社会の課題に取り組む活動の向上を図ることを目的に、年2回実施。

参加団体一覧

このハンドブックは、中部地域の以下の団体の協力により作成しました。

特定非営利活動法人 アジア技術協力ネットワーク (**ATCN**)

公益財団法人 アジア保健研修所 (**AHI**)

特定非営利活動法人 イカオ・アコ

認定 **NPO** 法人 ソムニード

東部パレット

特定非営利活動法人 地域国際活動研究センター (**CDIC**)

特定非営利活動法人 名古屋 **NGO** センター

特定非営利活動法人 **NIED**・国際理解教育センター

独立行政法人 国際協力機構 中部国際センター (**JICA** 中部)