

平成 30 年 6 月 8 日現在

機関番号：14501

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03341

研究課題名(和文) 移動する国際NGO職員のキャリア・パターンの研究：国際協力人材の育成のために

研究課題名(英文) Mobility of Japan-base International NGO workers

研究代表者

片山 裕 (Katayama, Yutaka)

神戸大学・国際協力研究科・名誉教授

研究者番号：10144403

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：2010年以降の欧米ドナーの東南アジアへの援助動向に関する研究は、OECD-DACに加盟していない中国やインドなどの新興ドナーの援助とそのインパクトに関する実証的研究、Rights-Based Approachに代表されるNGOの役割の見直しに視点を当ててきた。

東南アジアにおいては2010年以降、各国が世界銀行及びアジア開発銀行の融資を受けて最貧困層へのサービス提供を実施しており、その過程において多くの「元NGO職員」が同省の契約ソーシャルワーカーとして雇用されている現状が明らかになった。

本研究では、日本、東南アジア、欧州をはじめ複数国で現地調査を実施し、成果の一部を国際学会で報告した。

研究成果の概要(英文)：This research tries to examine whether experienced International NGOs workers and mobility in their career make positive impacts to aid governance in Japan and Asia.

Shrinking "NGO industry" and mobility of NGO workers are observed both in Japan and in developing countries in Asia. In Japan, because of lack of sustainable self-income, most NGOs depends on project-based subsidy from Japanese government. Most of workers are contractual and leave organizations in 2-3 years. In Southeast Asian countries, governments started massive social service programs to the poor funded by World Bank and Asian Development Bank since 2010. To implement the projects, former/ active NGO workers are hired to government agencies as contractual social workers.

Part of the findings have been already published in academic papers and oral presentations in international conferences.

研究分野：国際協力政策

キーワード：NGO 国際協力 JICA キャリア

1. 研究開始当初の背景

従来、NGO/NPO が行政の委託を受けて医療や福祉といったサービスを供給することに対しては、「行政の下請け化」という批判が根強く存在した。しかし、辻中豊・坂本治也・山本英弘編著『現代日本のNPO 政治：市民社会の新局面』(木鐸社2012)が大規模な量的データをもとに論じているとおり、NGO と政府との関係は「対立・従属」から「協調・平等」へと大きく変化してきた。研究代表者(片山)と研究分担者(木場)が過去2年間にわたって実施した日本の国際協力 NGO に関する調査でも、外務省、JICA、NGO 職員らへの聞き取りから、欧米で学んだ優秀な国際 NGO の職員らが、外務省や財務省と対等に国際会議の場で議論し、提言を行ってきた事例が確認された。

日本政府は近年、従来の外務省・財務省・JICA だけでなく、NGO や経済団体、防衛省-自衛隊をも日本の国際協力の重要な担い手と位置づけており、外務省と経済界の支出金を日本の国際 NGO がある程度の自由裁量の下に緊急援助活動に使用できる「ジャパン・プラットフォーム」が設立されるなど、政府、NGO、経済界の連携が進んできたかのように見える。

こうした背景にあって、日本をベースとする国際 NGO の政策提言活動や政府-NGO 関係を分析した学術書、報告書が多数見られる一方、NGO で働く人材の内情や彼らのキャリア・パスに関する分析はほとんど存在しない。研究代表者らによる上記の聞き取り調査からは、日本をベースとする国際 NGO の財政面の不安定さ、それに起因する職員の離職率の高さなどが課題として指摘される

が(片山裕『2012 年度野村財団社会科学助成実績報告書』)、本研究で扱おうとする課題は学術研究テーマとしても政策課題としても取り上げられてこなかった。

他方、被援助国を脱して「中進国」となりつつある国々の開発 NGO のその後については、開発援助の視点から豊富な研究蓄積が存在する。2014 年に発表された Andy Samner 編『ドナーのジレンマ(The Donors' Dilemma: Emergence, Convergence and the Future of Aid)』や、政府機関の能力強化支援にシフトしつつある欧米ドナーが NGO への支援を減少させたことによって NGO 人材が政府機関、あるいは欧米の巨大 NGO に「移動」し、国家の制度とガバナンスを強化していくモデルを論じた「ライツ・ベースト・アプローチ」分野の各種報告書などはその一例である。

本研究は、それらの理論や、援助国を脱しつつある東南アジア(特にフィリピン、タイ)の NGO 人材のキャリア・パスの先行研究を参考としつつ、東南アジアの

NGO と類似の「人材流出」の課題を抱える日本の NGO の現状と、それが日本の国際協力政策にもたらす帰結を分析する。

2. 研究の目的

本研究は、日本および東南アジア中進国の国際 NGO が、それぞれの国の政策に対してもつ影響力とその課題を、人材育成およびキャリア・パスの視点から分析する実証研究である。日本の NGO は過去20年間、環境配慮、人権配慮などの観点から知見を高め、政府の援助政策や個別の ODA 案件に対して提言を行ってきた一方、慢性的な人材不足・資金不足の問題を抱えてきた。東南アジアでも、かつては欧米からの援助を受け専門的に活動してきた NGO の財政規模が、援助からの「卒業」に伴って縮小し、そこから流出した人材が政府や企業などに「移動」して活躍している。

本研究は、日本及び東南アジアで政策提言活動を率いてきた新旧 NGO 職員らへの聞き取りとキャリア・パスの追跡をもとに、国際協力人材の育成上の政策的課題を分析する。

3. 研究の方法

本研究は、NGO セクターと政府セクターとの人的交流に関する一次資料の分析を中心とした理論的考察と、NGO 職員および外務省・JICA 職員へのインタビュー調査という2つの方法をとった。

まず、日本と東南アジアの NGO に資金を出してきた欧米ドナーの報告書や資料をもとに、評価、分析を収集し、理論的枠組みを構築する。同時に、対象とする日本の NGO の組織基盤や資金フロー、職員の推移について、公開情報をもとに文献調査を実施した。

上記文献調査を裏付けるため、10の NGO に所属する現役の職員、元職員にインタビューを行い、データの裏付けを行う。さらに、NGO と仕事をした経験のある外務省、JICA 職員への聞き取りを実施した。

4. 研究成果

研究代表者(片山)と研究分担者(木場)が本課題の前に2年間にわたって実施した日本の国際協力 NGO 職員および外務省・JICA 職員への聞き取り調査では、以下の4点が明らかになった。

職員のキャリア(学歴、職歴など)は、10年前と比較してあまり変化していない

日本の NGO 職員の給与の低さおよび不安定さ(プロジェクト・ベースで雇用される職員は期限付きであること)

NGO から政府機関・教育機関への転職の事例は確認されたが、欧米のような政-官-学-民-NGO といったキャリアを行き来するいわゆる「回転ドア」的な人材や、セ

クター間での具体的な人材交流は見られない。

政策提言 NGO で活躍する人材は優秀であるが、その活動内容は人格的/属人的な傾向があり、ノウハウが institutional memory として必ずしも定着していない。また、政策提言に携わる NGO 人材を育成する制度が存在しない。

これに対し、本研究の研究期間内には、国際協力 NGO に加え、日本の政策提言 NGO をも含めた広義の「国際協力 NGO」を対象に、資料調査及びインタビューを通して、人材定着率と離職理由、NGO 離職者のその後のキャリア、上記に対する当人・組織の意識と評価などについて調査を実施した。

平成 27 年度には、国際 NGO の人材育成に関する理論的考察を行った。同分野の議論や評価は主として開発援助分野において蓄積があるところ、先行研究を精査した。

2010 年以降の欧米ドナーの東南アジアへの援助動向に関する研究は、Beyond Aid という表現にみられるように、OECD-DAC に加盟していない中国やインドなどの新興ドナーの援助とそのインパクトに関する実証的研究と、Rights-Based Approach に代表される NGO の役割の見直しに視点を当ててきた。

その上で、ドナーの報告書などの一次資料や報道をもとに、NGO で活躍した人材が政策形成に与えたインパクト、それに対する市民社会やメディアからの見方、政府機関の職員からの反応などを整理した。公開資料のほか、議会資料、調査研究書、報道記事、コラムなどを利用した。

平成 28 年度は、文献調査を裏付けるインタビューによるデータ収集及びその分析作業を実施した。インタビューの内容は下記 3 点を中心とした。

(ア)日本をベースとする国際 NGO の具体的な人材定着率と離職理由。

(イ)離職者のキャリア・パス(転職先の業種、国内か海外か)。

(ウ)NGO で特に政策提言に関わった経験を持つ人材の他セクターへの移動は、どのような変化をもたらすか。従来、大学、国際機関、行政、企業、NGO との間での、この分野での協力は従来、必ずしも十分ではなかった。たとえば、NGO で経験と専門知識を積んだ人材の一部が大学教員として採用されることはあっても、NGO から行政へというキャリア形成は、JICA の契約社員などの例外を除き、ほとんど閉ざされている。欧米のようなセクター間の活発な人事交流が、なぜ日本ではなされない

のか。

日本の NGO は歳入に自己資金の占める割合が非常に少なく、多くは、プロジェクト・ベースの政府補助金、委託費などを主要財源としている。このため、職員を 1 年未満の契約で募集、雇用することが多く、離職率はきわめて高い。元職員の多くは再度、NGO に転職するか、または、JICA などの政府機関の契約職につく。

東南アジアにおいては 2010 年以降、各国が世界銀行及びアジア開発銀行の融資を受けて最貧困層へのサービス提供を実施しており、その過程において多くの「元 NGO 職員」が同省の契約ソーシャルワーカーとして雇用されている現状が明らかになった。従来、政府が担えないサービス供給を担っていた「NGO 業界」が、経済発展に伴うドナーの退場によって縮小し、NGO 業界の人材が政府に移動するという現象がみられる。

そして問題は、こうした人材のセクター間移動は社会サービスの質の向上やガバナンスの深化を意味するのか、それとも単に政府セクターで働くべき人材が戻ってきただけなのかという点である。パブリックセクターを大きくできない国家が、使いやすい元 NGO 職員を短期契約で雇用しているだけなのか、それとも、NGO で経験を積んだ人材が国家のプロジェクトに関わるのはガバナンスに対して何らかのインプリケーションを持ちうるのか。この点についての答えはまだ出ていないが、この図式は日本の国際協力人材の NGO から政府への移動モデルと共通する。

平成 29 年度は、本研究で明らかになった点に関し、国際会議などを通じて発信し、そこで得られた反応をさらに研究にフィードバックし、に実務家からの意見や知見を得た。

これまでに、日本、東南アジア、欧州をはじめ複数国で現地調査を実施し、成果の一部を国際学会で報告した。今後、新書などの形で成果を出版していきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

Yutaka Katayama, The Philippines under the Duterte Administration: Where's the Roadmap? *AJISS-Commentary* 249, pp.1-5, 2017.

片山裕『防災をめぐる国際協力のあり方：グローバル・スタンダードと現場との間で』ミネルヴァ書房、2017。

Saya Kiba, "State donors and non-state

donors approach to "legitimate" community policing," *15th Asia Pacific Conference*, Beppu, Japan, 2017.

Saya Kiba, "Civil-military interaction as risk management- the case of Japan," *Inter-University Seminar on Armed Forces and Society*, Virginia, U.S.A., 2017.

木場紗綾 "菲律宾政府对贫困层毒品取缔一事的包容和排除" *International Symposium on "Past, Present and Future of the Welfare State*, 中国社会科学院、Beijing, China, 2017.

Saya Kiba, "Military-NGO Confrontation in preparing Non-combatant Evacuation Operation after the New Security Legislation of Japan," *European Research Group on Military and Society*, Athens, Greece, 2017

Yasutomi, Atsushi and Saya Kiba, " Civil-Military Cooperation Strategy for Disaster Relief in Japan," *Liaison Vol. IX-1*, Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance, Hawaii, pp.14-17. 2017.

Yutaka Katayama, "What has the 1991 Local Government Code Changed: The "Meaning" of the Birth of President Rodorigo Duterte," *International Conference of the Philippine Association of Public Administration*, Manila, 2016.

Yutaka Katayama, "Changing Landscape of Government-NGOs Relations in Multinational Level: Cases of Japan and Middle Income Countries in Southeast Asia," *The 4th International Conference on Magsaysay Awardees: Good Governance and Transformative Leadership*, Mahasarakham, Thailand, 2016.

Saya Kiba, "Japan's ODA Fund to the NGOs: Assessing the Impacts on Projects/Programs," *The 4th International Conference on Magsaysay Awardees: Good Governance and Transformative Leadership*, Mahasarakham, Thailand, 2016.

Saya Kiba, "Aid or Defence Cooperation? Japan's Defence Cooperation through the Capacity-Building Assistance and Other Initiatives in the Asia-Pacific

Region," *Exploring the 'Beyond Aid' Agenda through Southeast Asia's Rapidly Changing Development Landscape*, Seoul, Korea, 2016.

〔雑誌論文〕(計 2 件)

〔学会発表〕(計 8 件)

〔図書〕(計 1 件)

〔産業財産権〕

○出願状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

○取得状況(計 0 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕
ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

片山裕 (Yutaka KATAYAMA)
神戸大学大学院国際協力研究科名誉教授
研究者番号：10144403

(2)研究分担者

木場紗綾 (Saya KIBA)
公立小松大学国際文化交流学部准教授
研究者番号：20599344

(3)連携研究者 なし

(4)研究協力者 なし