

カナダの開発協力におけるNGOと 政府機関の関係の考察（3・完）

高 柳 彰 夫

構 成

- I. はじめに
- II. NGOの活動目的と外交—国別配分における「補完」と「対立・競合」
- III. NGOの開発の方法とCIDA資金
 1. 視角
 2. NGOに対するプログラムの部門別配分（以上、16巻3号）
 3. BHN部門での「補完」—救援から自立の促進へ
 4. 第三世界の社会変革へのNGOの関わりとCIDA資金
 5. NGOの開発教育・アドボガシー活動へのCIDAの資金供与をめぐって
 6. まとめ（以上、17巻2号）
- IV. 結 び
 1. NGOの独自性と政府資金
 2. 参加型開発・開発の民主化に向けて（以上、本号）

IV. 結 び

1. NGOの独自性と政府資金

本稿において、検討してきたことは、NGOが政府資金を用いて独自の活動を行なう可能性がどこまであるのかであった。カナダの場合、本稿での結果として以下のことが言える。

—NGOによる活動対象国の選択について；NGOがCIDA資金を用いるに当たって、対象国の選択について、Responsiveプログラムの場合、カナダの外

交政策、ODA政策の優先順位に従う必要はない。しかし、Non-responsiveプログラム、特にCountry Focusの場合、CIDAのODA政策において重視される諸国がやはり重視される。また、CIDAにより、ODA対象国として適格でないとされている諸国における事業では、NGOはCIDA資金を利用して事業を行なうことはできない（自己資金による活動は自由）。

－NGO独自の開発の方法との関係で；本稿では、現場の人々のempowerment（意識化・組織化の促進を通じ、社会的発言力・地位を向上させていくこと）や、人々のイニシアティブによる社会・経済構造の変革のための活動を支援することに、近年のNGOの、ODAなど政府機関による援助にはない独自性があるとの観点から分析を行った。CIDAのNGOに対するプログラムでは、慈善・救済的な活動よりも、第三世界の人々の自立をもたらすことを目的とした、基本的ニーズ関連部門（教育・保健衛生・農村開発など）の小規模事業を基本的に対象としている。CIDAは原則論として、empowermentや社会・経済構造変革の支援を行なうNGOの活動にCIDA資金を供与することに消極的である。しかし、現実には、こうした活動に対してもCIDA資金が提供されていることがある。その背景としては、CIDAのNGOに対する資金の多くがブロック・grant形式で供与されていること、実際には自立を支援する活動とempowermentや社会・経済構造変革の支援を行なう活動との区別を厳密に行なうことが容易でないことがあげられよう。またNGOのカナダ国内の開発教育活動を対象としたPPP資金は、単に第三世界の問題や開発協力の必要性についての理解を促進する活動のみならず、問題が発生する構造を扱ったり、さらにカナダ社会のあり方や政府の政策を批判的に扱うものも対象としている。

CIDAのNGOに対するプログラムは、一般的にはNGOの自己資金による活動を規制するものではない（ただしSUOCOのように、ケベック独立運動と関連した活動を行なったため、PPP資金を停止された例はある）が、CIDA資金の用途については一定の規制が課されている。

全般的に見れば、CIDAのNGOに対するプログラムに対するNGOの評価はポジティブなものである。ティム・ブロードヘッドら、調査・研究NGOである南北研究所（NSI）のNGOに関する研究では、「現在のところ、政府のカナダのNGOに対する支援の結果は、全般的に肯定的なものである。政

府は柔軟で受動的な方法で資金供与を行なっているので、NGOの自己の目的を追求する能力は向上し、干渉は最低限のものであった」と評価され⁽⁸⁴⁾、Canadian Catholic Organization for Development and Peaceのジャック・シャンパーニュは、議会下院外交通商常任委員会が『誰のため?』を作成する過程の公聴会での証言で、「CIDAのコファイナンスは、NGOの特有の性質とアイデンティティの正当な考慮のもとに行われている」と述べた⁽⁸⁵⁾。しかし、同時に、NGOの中には、安易に自らの事業方針をCIDAのガイドラインに合わせる（＝NGOとしての独自性を放棄する）傾向が一部のNGOで生じていて⁽⁸⁶⁾、NGOとしての独自性・自立性の維持が重要な課題であるとの指摘も多い。Inter Paresのジーン・クリスティは、議会公聴会で、「私は政府とNGOの間で健全な緊張関係が見られると思う。もちろん私たちはカナダ政府から得たResponsiveプログラムや激励に感謝している。しかし今日存在する緊張は継続するものであると思う。NGO界は政府から資金を受け取るようになってから、複雑な状況に直面することになった。これはある程度私たちの自立や独立に関わる問題でもある」と発言している⁽⁸⁷⁾。政府間プログラムの一環として行われるプログラムにNGOが参加する場合（Country Focusなど）には、ODA政策の優先順位にNGOも基本的に従うこととなるため、CIDAの国別・部門別の優先順位などにNGOが左右されやすくなり、NGOの独自性を喪失させるのではないかという指摘は、80年代初頭から常にあった⁽⁸⁸⁾。これらのプログラムでは、NGOの自己資金による負担が少ない（Country Focusの場合、90%までの資金をCIDAの負担とできる）ため、特にNGOが安易に飛び付くインセンティブをもつものである。実際には、Country Focusでも、NSIの研究によれば、事業の80%以上は最初にNGOにより案件発掘が行われたものである⁽⁸⁹⁾。NGOの間でも、従来に比べ事業規模を拡大できたと評価する意見と、NGOをCIDAの事業請負者とし、NGOのアイデンティティを失わせる恐れのあるものという意見の両方がある。前者の立場でCUSOのベティ・プリュウスは「私たちの（Country Focusに参加してきた：引用者）経験はおおむねポジティブなものである。このような大きな額の資金を得ることができることにより、私たちは従来小規模な関わりにすぎなかった活動を拡充することができた。これによって、長期的に計画を立て、調整を行うことができるようになった。私たちはカナダのNGOの特別

な経験と知識は、一定の条件の下で、C I D Aの受注者となる基盤となるものだとしている」と述べている⁽⁹⁰⁾。後者の立場に立つものとして、Country Focusにも参加しているInter Paresのジーン・クリスティの、「いつNGOがNGOとしてのアイデンティティを失うのか、C I D Aとの関係で対等性が失われるのか、正確にしめすことができないにしても、NGOが単なる業務取扱者となったとき、NGOとしてのアイデンティティが失われることは明白である」との発言がある⁽⁹¹⁾。このような議論を踏まえ、『誰のため?』では、「NGOの参加するCountry Focusのプロジェクトは推進されるべきであるが、Responsiveプログラムにとってかわるものとなってはならない」と勧告されている⁽⁹²⁾。なお、ここでNGOがC I D Aの事業の発掘・実施を行なう能力を身に付けてきていることにも注目すべきであろう。

本稿での検討の結果として、カナダの事例を通じてNGOが政府から資金を受けつつ、独自性を保つ条件は以下であると言えよう。

－政府機関（カナダの場合（C I D A）の監督権限が資金を供与している範囲内に限られていること

－ブロック・グラント⁽⁹³⁾形式が多く、個別案件に関する詳細な審査が行われないこと。

－NGOが高い比率で自己資金を持つこと（特に前述したCUSOの例のように、人材派遣型のNGOとしてICDS資金で活動を拡大させてきたNGOを中心に、C I D Aへの資金の依存率が大きいことが、NGOの方針の転換を難しくしてしまっている）。

カナダの事例を通じて、政府機関によるNGOに対する資金供与は、以下のような可能性を持つものと言える。第一には、NGOが独自性を保ちつつも、自らの事業を拡充できる可能性である。第二に、NGOが個別の事業についてもその事業を拡大できる可能性がある。これは従来NGOの一つの欠点と言われてきた、小さい範囲内でしか影響を及ぼすことができず、NGOが入った村と入らなかった隣の村との格差を作るといったこと⁽⁹⁴⁾を克服できる可能性を拓くものであろう。

最後に、近年のC I D Aを取り巻く状況のとの関連で指摘しておかなければならないことがある。カナダ政府は現在財政危機状況にあり、予算削減策に出ている。ODAも「聖域」とはなっていないため、今後NGOに対する資金供

与額も頭打ちになっていく。前述したCUSOの場合のように、CIDAと対立する部分を中心に、CIDAからの資金が削減される例も出始めている。1991年5月に筆者がオタワでインタビュー調査を行なった際には、CIDAへの批判を行なうNGOほどCIDA資金をカットされ、逆にCIDAに迎合する傾向がNGOの間で強まる危険性があることを指摘するNGO関係者が複数いた。CIDA資金をめぐるNGO間の競争が激しくなることが考えられる中、特にCIDAとの方針が「対立・競合」する団体とCIDAとの関係や、実際の資金配分がどのようになっていくのか、今後の動向に注目する必要がある。

2. 参加型開発・開発の民主化に向けて

これまでの研究でNGOの意義については論じられてきたことは以下の点であった⁽⁹⁵⁾。

—国家間関係や「国益」の発想では解決の難しい開発などの問題について、貧困・飢餓からの解放という「人類益」あるいは「地球的諸価値」の観点からNGOは取り組む。

—政府間援助は、供与する側の外交手段であり、国家間関係の道具である。NGOは（一部に例外があるが）外交的利益を超越する。

—市民自らの国際問題への取り組みを促進する。

—第三世界諸国の多くでは、少数の特権階層が権力を握り、それにより実施される開発・政府間援助プロジェクトは一般大衆に及びにくい。こうした政府による開発の恩恵を受けられない人々のニーズの充足にNGOの意義がある。

本稿では、再三繰り返すようだが、現場の人々のempowerment（意識化・組織化の促進を通じ、社会的発言力・地位を向上させていくこと）や、人々のイニシアティブによる社会・経済構造の変革のための活動を支援することに、近年のNGOの、ODAなど政府機関による援助にはない独自性があるとの観点を協調してきた。実はこうした考え方は、部分的に、政府機関による援助にも取り入れられつつある。

これには二つの背景があることが考えられる。第一に、ソビエト連邦の崩壊と東欧諸国の民主化に伴う国際社会の枠組が変化（＝冷戦の崩壊）していく過程の中で、民主化が地球規模の一つの大きな潮流となったこと、である。第二には、貧困（世界銀行によれば、世界の「絶対的貧困者」数は、70年代半ばの7.7

億人から11.16億人に増加した⁽⁹⁶⁾)や環境破壊の問題が深刻化する中で、開発・援助戦略の見直しが行われたことである。

OECDの開発援助委員会(DAC)は、1989年に採択した「1990年代の開発協力」と、同じ年の年次報告書の中で「参加型開発」(participatory development)という考え方を提唱した。これらでは、「参加型開発」について、「生産過程や政策決定過程、教育・保健その他の公共サービスへのアクセス、開発の利益の享受について、幅広い参加をとまなう持続可能で平等な開発の適切さを強調するものである」の述べ、経済において市場や民間企業の役割を重視することとともに、民主化、人権の尊重、地方自治の推進も含むものとして考えられている⁽⁹⁷⁾。その後、DACの1990・91年の年次報告書でも、「参加型開発」や民主化の重要性が述べられている。1991年のものでは、さらに詳細な議論を行っている。そこで「参加型開発」や民主化の中味や課題として以下があげられている。⁽⁹⁸⁾

- 民間セクターの役割の強化などによる効率的経済政策の推進
- 広範な人々がサービスを享受できるような開発・援助事業の実施(教育・保健などのBHN部門への援助の重視も含む)
- 政策決定への民衆の参加
- NGOなどの「より官僚的でない(less-bureaucratic)」アクターとの関係の拡大及びNGOの役割の促進
- 民主的な制度作りや人権尊重の促進のための措置を援助国がとる

国連開発計画(UNDP)の『人間開発報告』は、地域住民参加や民主化の重要性をさらに強調されている。1991年のものでは、「開発の真の目的は人々の選択を増やすことである。所得はこうした選択の一つで、重要なものであるが、人間の存在の総計ではない。人間の幸福の他の要素をあげれば、健康、教育、良い物理的環境、自由も同様に重要である」と述べ、そうした意味の開発を実施していくためには、政治的自由や基本的人権の尊重があるとして、「人間の自由指標」(human freedom index)を紹介している⁽⁹⁹⁾。翌年のものでも、開発とは人々の選択の増大であることを再確認した上で、「もし人々が選択を行なうことができないとしたら、(開発の=引用者)全過程にはせものになってしまう。したがって、自由は理想的な目的以上のものである。それは人間の開発の重大な要素である。政治的に自由な人々が計画や政策決定に参加で

きる。そして彼らが社会が専制的なエリートに支配されるのではなく、コンセンサスと協議にもとづいて組織化されることを保障する」と述べている⁽¹⁰⁰⁾。

こうした新しい開発・援助論は、従来の政府主導の経済成長を重視した、いわゆる「上からの」開発・援助論を修正したものである。CIDAが1987年に『私たちの未来を共有する』で打ち出した援助原則は、こうした新しい開発・援助論を先取りしたものと言えるかもしれない。しかしNGOの開発・援助論と同じになったのではない。政府援助機関の新しい開発・援助論は、経済自由化、規制緩和、民間企業の役割重視という大きな枠組の中での参加・民主化の推進であるのに対し、NGOは、自由貿易、規制緩和、多国籍企業の拡大が、貧困、貧富格差の拡大、人間の精神的貧困化などの問題をもたらし、地域分権と地域自立、BHN充足の消費主義に対する優先を今後の地域社会のあるべき原則として唱える点で異なっている⁽¹⁰¹⁾。この違いは決して小さなものとは考えられないだろうが、地域住民の参加や、NGOなど非政府チャンネルの重視は、NGOの開発・援助論を（その意図があったかどうかは別として）とり入れたこととなる。（民主化と言う言葉の意味や、現実に進んでいる第三世界の民主化が、農村部も含めた地域住民の参加をともなった民主化なのかといった点を本来は厳密に議論しなければならない。今後の課題としたい。）

しかし、参加型開発や開発プロセスの民主化が、援助プロセスの中でどこまで現実のものとしてできるものであろうか。カナダの事例では、CIDAは、参加型開発の考え方を先取りした援助原則を持ちながらも、その一方で、原則論として、empowermentや社会・経済構造変革の支援を行なうNGOの活動にCIDA資金を供与することに消極的である点は、変わっていない⁽¹⁰²⁾。これはたとえNGOを通すものであっても、政府援助を実施する機関は、現実には援助を実施する中で、参加型開発や開発プロセスの民主化に取り組むことが容易でないことを示唆していると言えよう。開発・援助において、社会制度のあり方は避けて通れず、その観点からもNGOの役割は重要である。にもかかわらず現実の政府間関係の観点からは、援助国政府は非援助国政府の社会制度の問題に関わりにくい。現実には拡大している、NGOと政府援助機関の関係のジレンマである。

開発、環境、人権などのいわゆる「地球的諸課題」に対する関心が高まっている今日、国際社会の中でNGOの役割が重要となってくることは間違いない⁽¹⁰³⁾。

しかしました、こうした問題について、単に南と北と言った形でなく、政府アクター、非政府アクターが絡み合って、複雑な対立と協調のパターンが現れてくるのではないだろうか。このようななかで、開発協力におけるNGOと政府機関の関係が、どのような「補完」性と「対立・競合」性をもっていくのか注目していく必要があろう。

注

- (84) Tim Brodhead & Brent Herbert-Copley, *Bridges of Hope: Canadian Voluntary Agencies and the Third World*, Ottawa, North-South Institute, 1988, p.150.
- (85) House of Commons, *Minutes and Proceedings of the Standing Committee on External Affairs and International Trade, 33rd Parliament*, (以下, *Proceedings*と記す), Oct. 22, 1986.
- (86) Arusha International Development Centerのアル・バトラーの発言。*Proceedings*, Nov. 4. 1986.
- (87) *Proceedings*, Jan.22, 1987.
- (88) Canadian Council for International Cooperation (CCIC), *Report of the Task Force on Governmental Funding*, Ottawa, 1982.
- (89) Brodhead et. al., p.62.
- (90) *Proceedings*. Jan.22, 1987.
- (91) Ibid.
- (92) House of Commons, *For Whose Benefit?: Report of the Standing Committee on External Affairs and International Trade on Canada's Official Assistance Policies and Programs*, Ottawa, p. 97.
- (93) ブロック・グラントは、ジュネーブに本部を置く国際ボランティア団体協議会 (ICVA) の「NGOのプログラムへの政府資金受入れのためのガイドライン」において、望ましいもの一つとしてあげられている。
- (94) バートランド・シュナイダーによれば、第三世界の農村部の人口約20億人のうち、NGOの開発プロジェクトの受益者は約1億人である。バートランド・シュナイダー (田草川弘訳) 『裸足の革命-自立をめざす第三世界の農民たち』サイマル出版会, 1987年, 262ページ。
- (95) 馬場伸也「『人類益』の促進を市民の手で」(初瀬龍平編『内なる国際化』三嶺書房, 1985年)。同「『人類益』の追求をめざして-アムネスティ拷問廃止運動を中心に」(武者小路公秀・臼井久和編『転換期世界の理論的枠組みⅡ-脱国家的イシューと世界政治』有信堂, 1987年), 同「国際社会学のプロレゴメナ」(同編『現代国際関係の新次元』日本評論社, 1990年),

チャドウィック・アルジャー（吉田新一郎編訳）『地域からの国際化－国家関係論を超えて』日本評論社，1987年。

- (96) World Bank, *World Development Report 1978, 1990*
- (97) *DAC Annual Report 1989*
- (98) *DAC Annual Report 1991*, Chapt. II-V
- (99) United Nations Development Program, *Human Development Report 1991*, Chapt. 1.
- (100) *Human Development Report 1992*, p. 2.
- (101) こうした考え方は，1992年6月にリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（UNCED）と並行して開かれたNGOによるグローバル・フォーラムの宣言文に現れている。“The People’s Earth Declaration: A Proactive Agenda for the Future”, Rio de Janeiro, 1992.
- (102) 筆者のオタワにおけるCIDAやNGO関係者のインタビューで，双方の側がこの点で同意していた。
- (103) 例えば，UNCEDとその開催に至る過程へのNGOの参加に見られる。