

カナダの開発協力における NGO と 政府機関の関係の考察(2)

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」
 1. 視角
 2. NGO に対するプログラムの国別配分
 3. 「補完」——80年代前半のニカラグアの事例、南アフリカの事例
 4. 「対立・競合」——「不適格国」問題
 5. まとめ
- 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・アドボカシー活動への CIDA の資金供与をめぐる
 6. まとめ（以上、本号）
- IV. 結び

III. NGO の開発の方法と CIDA 資金

3. BHN 部門での「補完」——救援から自立の促進へ

問題は、どのような考え方にもとづいて、BHN 部門で NGO と CIDA との連

携が行なわれているのかであろう。CIDA の NGO プログラムにおける方針は、「福祉、救援よりも、開発目的であること」、「兆候よりも根源に対処するものであること」というもので、根源に対処しない対症療法的な事業については、資金供与の決定に際し、高い優先順位は置かれない⁽⁵³⁾。NGO プログラムで対象となるのは表-7の事業である。カナダの NGO の活動も、近年、慈善・救援より状況の根源に対処する地域小規模開発が主流となっている⁽⁵⁴⁾。

CIDA は方針の上では NGO の動向に沿っているが、実際には CIDA の NGO に対するプログラムはどのような事業を対象としているのだろうか。CIDA 資金を利用した NGO の事業は年間数千にも及び、特に最近ではプログラム援助の増大に伴い、CIDA ですら正確な数を把握できないほどになっている。従って、CIDA 資金を利用した NGO の事業の傾向を全面的に分析することは困難である。ここでは、Responsive プログラム、Country Focus の具体的な例を、CIDA、NGO 双方の資料にもとづきながらあげ、比較・検討してみたい⁽⁵⁵⁾。

(1) 救援活動

救援活動は、災害・紛争などの際には BHN を充足する手段として欠かさ

表-7 CIDA の NGO プログラムの対象事業

以下のいずれかのプロジェクト・プログラムであること

- ・コミュニティ開発
 - ・農業（食糧生産）・漁業・植林
 - ・教育・技術訓練
 - ・人口・保健衛生
 - ・清潔な水の供給
 - ・環境保全
 - ・マネージメントや組織管理技術
 - ・信用機関・協同組合・小企業の創設
 - ・適正技術（特に代替エネルギー）
 - ・復興・建設
 - ・住宅
 - ・応用性のある調査研究
-

ず、活動全体に占める比重は低下しているが、カナダの NGO の多くにとって依然として重要な活動である。一方 CIDA も緊急時の救援とそうした活動における被災民と直接の関係を持ちやすい NGO の役割を重視してきた⁽⁵⁶⁾。

だが、緊急時以外には、慈善・福祉にとどまる活動は好ましくないという点で、NGO と CIDA は一致していると思われ、こうした観点から前述したように対症療法的な事業には高い優先順位を置かないのが、CIDA の方針である。これを具体的に反映しているのが、食糧援助であろう。食糧援助は、食糧不足に悩む人々に対し食糧を供給するもので、飢餓に直面する人々が生存するためには言うまでもなく不可欠である。しかしこれは自分たちで必要な食糧を生産することに結び付くものではない。必要を超える期間行なった場合には、受け取る側に依存心を生みだし、自分たちで食糧生産を行なう意欲を失わせたり、食習慣を変化させ食糧輸入の増加をもたらすなどの弊害を伴うものである⁽⁵⁷⁾。「第1世代型・段階」の NGO 活動である慈善・救援の色彩の強い食糧援助は、近年、相対的に減っていつている。

ただし1984年秋から翌年にかけてのエチオピアを中心としたアフリカ諸国の飢餓の時のように、緊急救援を要する広範な状況が出現し、NGO の多くがこれに取り組む時には、NGO に対するプログラムでも食糧援助も含めた救援活動への配分が多くなった。1985年には、CIDA が5250万ドルを支出し、これに NGO の自己資金など350万ドルを合わせて、アフリカ緊急援助 (AEA) が47の NGO が参加して行なわれた。3000万ドルは緊急救援プロジェクトに、1500万ドルは復興プロジェクトに、800万ドルは食糧援助に当てられた(残り輸送費と行政経費)。1986年からは、アフリカ2000プログラムが開始されたが、これは80の NGO からなるアフリカ・カナダ・パートナーシップ (PAC) を通して、農業、植林、水道などの部門での協力活動を行なうもので、緊急状況が一段落ついた後には、自立へ向けた開発プロジェクトを行なうという方針が反映されている⁽⁵⁸⁾。このアフリカへのプログラムの推移は、「救援より開発」の原則を持ちつつも、状況とそれに伴う NGO のニーズに応じて柔軟に対応することをしめした例と言えよう。

(2) 人材育成

人材育成・教育・保健・衛生・人口、といった部門は、CIDA の「人間を最優

先に」(Putting People First)という方針の下で、「人的資源の開発」(Human Resource Development)にかかわる部門として特に1987年の『私たちの未来を共有する』なかで重視すべきものとされている⁽⁵⁹⁾。

人材育成・教育では、すでに見たように、NGO に対するプログラムに関しては教育への配分が大きい。教育で重視されるのは、初等教育、識字教育である。初等教育・識字教育が重視されるのは、教育を受けられない、読み書きができないことが、無知→開発過程からの疎外→貧困という環循環をもたらししていると考えられるからである⁽⁶⁰⁾。初等教育・識字教育においては、この分野の活動を行なう地域の(local) 諸組織の教材の作成、あるいは教育の機構の整備を支援するというのが CIDA の方針であり、これは NGO と二国間 ODA を通じて行なわれるとされている⁽⁶¹⁾。地域の組織と関係を持つことは NGO の利点の一つとして認識されていることのひとつで、こうした CIDA の方針の下で、NGO に対するプログラムで教育は多くの資金が使われる部門となっている。初等教育・識字教育では以下の NGO の事業が CIDA 資金を利用して行なわれている。

- ・ Canadian Organization for Development through Education (CODE)は、現在第三世界の識字教育の推進を主要な活動としている。第三世界でそれぞれの現場に相応しい教材を作るために必要な紙を現地のグループに送る Paper Support Program は、1983年より CIDA からの資金援助を受け、1987-88年度からは4年間にわたって、480万ドルが供与されることとなった。
- ・ Canadian Catholic Organization for Development and Peace (CCODP) がハイチとコロンビアで識字教育を中心に地域での教育活動を実施。
- ・ Presbyterian Church of Canada のレソトでの識字プログラム。

Country Focus の事業として次のようなものがある。

- ・ World University Service of Canada (WUSC)がジンバブエに中学教師100名を派遣。
- ・ Inter Pares が現地の NGO のバングラデシュ農村振興委員会 (BRAC) と共同で初等教育プログラムを実施。

一般的に地域レベルでの細かい取り組みを必要とする初等教育や識字教育では NGO の役割が大きいと言える。

技術訓練でも NGO に対するプログラムの資金が多く配分されている。貧困層（特に、農村部から都市スラムに移っていった人々）が収入を向上させるには、職業訓練が必要である。また農村部での開発に必要な物資を現地生産するための技術訓練も行なわれる。貧困層対象の技術訓練においても、貧困層を直接の対象に活動しやすく、適正技術に関する知識も豊富な NGO の役割が重要視される。例えば、以下のような事業が NGO プログラムで行なわれている。

- ・カナダ UNICEF 委員会は、フィリピンでストリート・チルドレンの状況を改善するために、ソーシャル・ワーカーへの訓練などのプロジェクトを行なっている。これにより 8 つの都市で、6000 人のストリート・チルドレンに成果が及んでいる。
- ・Club2/3 は、マリとセネガルで、水道器具を生産するため、現地 NGO の鍛冶技術訓練プロジェクトに対する資金援助を NGO プログラムの資金を使って行なっている。

技術訓練では、政府間 ODA は政府機関関連のものを対象とするのに対し、NGO のものは基本的に地域の人々を対象としたものである。

(3) 保健・衛生・人口

保健・衛生の部門では、CIDA は、疾病に対する治療を行なうだけでなく、食糧・栄養の改善、清潔な水道、乳幼児保健、家族計画、病気の予防、保健教育、などの基礎保健（Primary Health Care）のプログラムを、特に農村部で行ない、疾病の予防や原因の根絶を目指すことを重視している。そして「これらの仕事の多くは、対象者と直接の接触を持つボランティアな組織を通じて実施される。ボランティアな組織の活動は非常に効果的なものである⁽⁶²⁾。」と述べ、NGO の役割を重視する姿勢を鮮明にしている。こうした CIDA の方針により、保健・人口、特に保健・栄養の部門で ODA 全体に占める NGO に対するプログラムの割合が高く、しかも金額の上でも割合の上でも増加しているものと考えられる。以下は、NGO プログラム資金により行なわれた NGO のこの部門の事業の例である。

- ・Save the Children, British Columbia は、ホンジュラスで 18 の村落で水道を設置。
- ・カナダ UNICEF 委員会は、フィリピンのミンダナオ島で、子供を対象とし

た栄養改善、保健教育プログラムを実施。

- Planned Parenthood Federation of Canada (PPFC)のブルキナファソにおける母親への健康教育、ケニアでの人々を直接の対象とした人口計画教育。
- SOPAR-Limbour のインドにおける80か所の井戸掘り。

Country Focus では次のようなものが行なわれる。

- バングラデシュ下痢調査研究所へ WUSC が人材派遣と資金援助。
- カナダ UNICEF 委員会のパキスタンで助産婦育成事業。
- CARE カナダのホンジュラスの30の村での水道整備などの衛生事業。

この部門でも NGO は人々を直接の対象とする事業を CIDA 資金を使って行なう。ただし、事業が広域化する場合や、人材育成や調査研究のための設備の運営に関わる場合には、Country Focus として行なわれることが多い。

(4) 農業、農村開発

第三世界では、都市における貧困の問題が深刻になっているとは言え、貧困の問題は農村部で特に深刻である。NGO は農民たちを直接の対象に「彼らの生活を向上するために農業に関する知識と簡単な技術を提供することができる⁽⁶³⁾」と考えられている。また、農村部の人々の生活向上のために、農業だけでなく、人材育成や保健・衛生も含め、総合的な農村開発に対しても NGO に対するプログラムの資金が利用されている。いくつか例をあげてみよう。

- OXFAM カナダは、ニカラグアで17000人、1000ヘクタールの農地におけるメイズ生産に種子、肥料を供給している。
- Club2/3 は、ルワンダで、農業技術訓練、食糧貯蔵のためのサイロ建設を行なっている。またハイチでは農村総合開発(保健、水道、教育なども含む)を実施。
- ケニアで CCODEP, ワールド・ビジョンがそれぞれ9村で農村開発を行なう。
- Mennonite Economic Development Associates (MEDA)は、ハイチで、1400人のココア生産者が加盟する組合の結成を支援し、その結果、生産や流通面の改善や信用組合の創設により、農民の所得が向上した。
- Aga Khan Foundation Canada は、パキスタン北部の350のかんがいなど

の小規模農村開発プロジェクトを支援した。

Country Focus で行なわれる農業、農村開発の事業としては次のようなものがある。

- ・ Christian Reform World Relief Committee はバングラデシュのボグラ県で、4 年間、215 万ドルの農村開発事業を行なっている。
- ・ Centre d'etudes et de cooperation internationale (CECI) はハイチで、ブタの飼育などの収入向上プログラム、土壌保全プログラム、保健衛生プログラムを含む農村総合開発を二つの地域で実施。

ここであげた事業を見てみると、NGO が CIDA 資金を活用して行なういずれも農業の生産の拡大、技術の改善、流通の改善、組合結成、といった方法で、農民の自立を促進していこうというものである。

以上、4 つの部門について、Responsive プログラム、Country Focus で行なわれている事業を具体的にあげながら、それぞれの特徴を見てきた。これらを一般化すると次のようなことが言えよう。Responsive プログラム、Country Focus のいずれの場合も、NGO の行なう事業は地域の住民や村落など小さな単位を対象に、人々の自立を目指したものである。ただ、一つの傾向として、NGO が規模が大きい事業、広い空間で事業を行なう場合には Country Focus の案件となりやすい。NGO は貧困・飢餓などに苦しむ人々を直接の対象に事業を行なうことが難しい政府間の ODA の弱点を「補完」する役割を果たしていることが分かる。また、NGO はこれまで空間的にも規模の面でも小さい単位でしか活動できないとされてきたのが、特に Country Focus により従来の活動を拡充させることができるとも言える。NGO が CIDA 資金によって行なう事業を見てみると、「福祉・救援よりも開発目的であること」、「兆候よりも根源に対処すること」が望ましいという原則が反映されていることも分かる。

しかし、以上のことは、Country Focus の場合、ICDS プログラム予算から資金を受ける人材派遣団体の場合は、問題が生じる。

まず、Country Focus で事業を実施する場合の条件は、当該国での CIDA の優先順位と一致することである。例えば、ある NGO がある国で教育の事業を実施しようとしても、CIDA がその国で教育を優先させるべき部門と考えていなければ、その NGO は Country Focus では教育の事業を行なうことはできな

い。Country Focus の場合には、NGO の事業の選択の幅が狭められ、CIDA の優先順位に従わなければならないという制約がある。

人材派遣団体の場合については、現在カナダで年間活動金額第3位（1989年度に2600万カナダドル＝約30億円）の NGO である CUSO の事例を紹介しよう。CUSO は1961年に、カナダ大学海外奉仕協会（Canadian University Service Overseas）の名前で、大学生・大学卒業直後の若者の第三世界への「コーペラント」（協力者）派遣を目的に設立された。しかし第三世界で人材や現地 NGO が育つにしがたって、活動現場で慈善的奉仕はできても専門家育成はできない若者よりも、専門知識を持つ人材が次第に求められるようになり、派遣される人々の平均年齢は設立当初は22歳であったのが現在では37歳になり、また大卒者に限らなくなった。また、CUSO は現在では人材派遣のみならず、現地で BHN 充足に関わるプロジェクト・プログラムの実施や、そうした活動を行なう現地 NGO への資金援助も行なっている。特に現地 NGO の活動が活発化しているアジアでは、人材派遣よりもプロジェクト・プログラムを重視するようになってきている。このような活動内容の変化にともない、1981年には「大学」・「奉仕」が名称としてもはや相応しくないとして元来の名称を放棄し、略称であった CUSO が正式名称となった。しかし CIDA の CUSO に対する期待は現在でも若者の人材派遣にあると言われ、こうした対立の結果、CIDA の CUSO への資金供与は次第に減額され、CUSO の CIDA 資金への依存率も一時は90%を超えていたのが現在では75%にまで減っている。1991年4月（カナダの予算年度は日本同様4月1日より翌年3月31日までである）、カナダ政府が財政危機から予算を削減する中で、CUSO は CIDA よりプロジェクト・プログラム関連の資金供与を33%減額（人材派遣については減額せず）を通告された。CUSO は財政危機に陥り、いくつかの現地事務所を閉鎖するなど活動の縮小に追い込まれている⁽⁶⁴⁾。

NGO に対する ICDS 予算の供与は、日本の青年海外協力隊（JOCV）のように人材派遣事業をカナダの場合は政府が行なうのではなく、そうした活動を行なう NGO を支援することを目的としていた。CUSO は ICDS に活動資金の大部分を依存しながら活動を拡大させてきた。CUSO は活動現場のニーズにしがたって活動内容を変化させていったが、ICDS の元来の主旨を維持しようとする CIDA との間に対立が生じた。ICDS は、NGO が慈善的奉仕から自立への支援

へという NGO の活動の変化に十分対応できない——これも CUSO と CIDA の対立が示していることではないだろうか。

4. 第三世界の社会変革への NGO の関わりと CIDA 資金

CUSO, OXFAM カナダ, Inter Pares の最近の活動の方向性については前述した (16巻 3号, 83-84ページ) が, このような「第3世代型・段階」の問題意識はカナダのみならず, 近年の世界の NGO 運動の中で強まっている。開発は人々の参加を伴わなければ持続可能とならず, 人々の参加を促進するためには, 人々が主体となった組織・制度を造り, 人々が参加できるような環境を作り (例えば, 人権抑圧や少数者支配の停止, 土地制度改革), 人々の自覚化・意識化を進めて社会内での発言力・地位を高める (これらを総称して empowerment という) ことが必要であるとの考える NGO が増加している。第三世界の NGO やそのネットワークの, 民主化や社会改革を要求する活動が活発化し, そうした第三世界の人々のイニシアティブに対し先進諸国の NGO が支援を行なっている。ブライアン・スミスが, ①貧困層の救援, ②貧困層の収入向上, 雇用創出, ③貧困層の技能, 知識向上, ④貧困層自身による社会・経済への参加のための組織化, ⑤貧困層の既存の支配層 (政府, 地主, 商人, など) に対するバーゲニングパワー強化のための組織化, ⑥貧困層が現状の社会・経済構造を変革するための運動の支援の6項目の優先順位をインタビュー調査したところ, カナダの調査対象 NGO の優先順位をまとめると④⑥③⑤②①の順であった⁽⁶⁵⁾。カナダの NGO の empowerment, 民主化や社会改革に対する関心は高いと言えよう。

しかし人々が力を付け (empower され) ることや, 民主化・社会改革を要求することは, 多くの場合第三世界の政府や支配層の利益を脅かすものである。第三世界の政府・支配層は自国の NGO の活動を警戒し, 先進諸国 (NGO であろうと政府であろうと) の支援を内政干渉として神経を尖らせる場合が少なくない⁽⁶⁶⁾。近年の NGO の活動は, 制度やパワーの問題に立ち入るものであり, 先進諸国政府にとっては, 政府間関係と「対立・競合」するこの種の活動に対して, どこまでコミットできるのかは難しい問題であろう。

この問題は, カナダの NGO の連絡協議団体であるカナダ国際協力協議会 (CCIC) の CIDA-NGO の関係に関するタスクフォースの報告書 (1988年)

で、核心的な論点となっている。少し長いが引用してみよう。

開発は期限までにモノのパッケージを持ち込むことに矮小化されてはならない。開発は人々が社会・経済的レベルに参加し、自ら目標を定めることであるが、それは政治的意味合いを持たないものではない。

二国間援助実施機関である CIDA は、他の省庁や外国の政府と付き合っていかなければならない。CIDA は社会変革に向けての運動体ではない。

CIDA とのマッチング・ファンドにより、CIDA の本質的限界が徐々に NGO を浸蝕するようになっていく。次第に多くの NGO はリスクを背負う気持ちも能力も失っている⁽⁶⁷⁾。

表-7 で見たように、NGO プログラムは小規模地域開発（「第2世代型・段階」）の活動に比較的対応している。CIDA は OXFAM カナダや Inter Pares のような方針を持つ団体にも多額の資金供与を行ない、また Inter Pares が CIDA 資金を用いて支援している団体には、例えばフィリピンの全国砂糖労働者同盟（NFSW）、Council for People's Development のように、明確に農地改革・社会改革を主張する団体もある⁽⁶⁸⁾。言えよう。しかし、個別案件に関しては、CIDA が第三世界で社会変革を支援する NGO の活動を資金供与の対象としないのが方針であることは、CIDA の関係者自身が認めていることであり、また多くの NGO 関係者の解釈である⁽⁶⁹⁾。

しかし実際に具体的な申請案件について、どこからが社会変革を支援する活動に当たるのかを線引きすることは難しい。CIDA の担当者によれば、人権保護活動への支援は一般的に対象とせず、農地改革に関わるもの（例えば、調査・研究を行ない、NGO の立場からの農地改革案を作成する）は一般的には対象とならないが、実施現場の国の政府が農地改革を政策に盛り込んでいるような場合には対象となり得る——当事国のカナダ大使館と相談し、外交的観点から判断する——というのがおおまかな判断基準である⁽⁷⁰⁾。ブライアン・スミスの研究によれば、CIDA は特にラテンアメリカ諸国では、NGO による労働運動、人権擁護活動、貧困の構造的背景に関する現地 NGO による調査・研究や出版物の作成に対する支援には資金を供与しない方針がある⁽⁷¹⁾。

Inter Pares を例に、どのような事業について CIDA から資金が供与されて

いるのかを見てみよう⁽⁷²⁾。Inter Pares は、ブロック・グラントの対象となっており、毎年、年度の事業計画書を CIDA に提出し、このうち CIDA が資金供与の対象と相応しくないと判断しているものを除いた事業についてマッチング・グラントが供与される。第三世界の NGO の人権擁護活動への資金助成については、CIDA から CIDA 資金を用いるものとして相応しくないと判断されるのが一般的である。CIDA 資金を用いているものとしては、以下のような現地 NGO の事業に対する支援がある。

- ・ The Caribbean Association for Feminist Research and Action による女性の社会的地位向上のための調査・研究、教育・訓練プログラム
- ・ インドのタミル・ナドゥ州の Association of Sarva Seva Farm (ASSEFA) の土地なし農民を対象とした、保健衛生、教育、農村開発、土地要求運動
- ・ バングラデシュの Nijera Kori による識字、組合結成、土地要求運動

これらの事例から分かることは、土地要求運動といった制度に関わる活動に対する支援も CIDA 資金を用いて行なっているが、同時に、教育、保健衛生、農村開発などの地域小規模開発事業への支援も行なっていることである。こうしたことが可能な背景には、前述したように CIDA は資金供与を行なう団体やその第三世界でのパートナー団体の方針、活動の政治的指向性を判断基準にしているわけではないと考えられること、Inter Pares が CIDA から個別案件ごとの助成でなくブロック・グラントを受けていることがあげられよう。

CIDA は、第三世界における民主化・社会変革を要求する NGO の活動、すなわち現地社会の制度やパワーに関わる活動は CIDA 資金を用いる対象の案件としないという原則を持っている。これらの活動を支援することは、現地国政府から内政干渉と受けとられかねず、政府間関係と「対立・競合」するもので、政府機関である CIDA のできることの限界を越えているのであろう。カナダの（のみならず世界の）NGO 運動の中で、開発とは人々の参加や empowerment の問題であり、制度やパワーに関わる問題であるとの問題意識が強まっている。しかし一方で、カナダの NGO の CIDA 資金への依存率は高まっている。CCIC の報告書は、カナダの NGO が CIDA 資金への依存が高い中で、問題意識を実際の活動に反映させることが難しくなっていることを指摘していると言えよう。ただ、Inter Pares の事例が示すように、団体やその第三世界でのパートナー団体の方針、活動の政治的指向性が CIDA が資金供与を行なう際の判断基準にな

っていないことや、ブロック・グラントをうまく利用することで制度やパワーの問題に関わる活動にも CIDA 資金を利用する余地のあることも指摘できる。

5. NGO の開発教育・アドボカシー活動への CIDA の資金供与をめぐる

NGO が南北問題・国際開発問題を単に第三世界の問題でなく、先進諸国を含めて国際社会における開発のあり方や価値観を問い直し、貧困・飢餓・環境破壊などの地球規模での危機を克服する問題と考えるようになったこと、南の NGO の発達に伴い NGO の南北分業が見直されたこと、の二つの要因により、先進諸国の NGO にとって、開発教育の重要性が高まっている。カナダでも同様の考え方で、NGO にとって開発教育がますます重要な課題となっていることが指摘されている。カナダでは開発教育はどのようなものとして考えられているのだろうか。CCIC は、「知らせること以上の教育が必要である。開発教育は選択肢を与え、開発問題への積極的参加を促進しなければならない。そのような教育は低開発の問題の所在をより明確にし、それを受ける人に自分たちの生活へのこれらの問題の関連性を理解することを助ける必要がある。また個人やグループによる行動が変革を促進することを示唆すべきである⁽⁷²⁾。」と述べている。1988年に設置された CCIC の開発教育タスクフォースは、開発教育を、情報（第三世界の貧困、飢餓の状況、カナダの援助プログラムなどに関するデータの提供）、教育（事実をもとに批判的に理解する能力を養い、問題が発生する構造についての認識を深め、変革へ向けての行動を考えること）、アドボカシー（政府や企業などの行動について、調査・研究、主張・提言、キャンペーンなどを行なうこと）の三つからなると考えている⁽⁷⁴⁾。現在、カナダの NGO の 77% は何らかの開発教育活動を行ない、NGO のスタッフの 10% が開発教育に従事している⁽⁷⁵⁾。開発教育専門の NGO も 50 団体前後あると見られる。

カナダでは NGO の開発教育活動に関して、CIDA が Public Participation Program (PPP) を実施し NGO の開発教育プロジェクト・プログラムに対する資金供与を行なっている。その目的は、カナダの人々の開発問題に対する意識を高めること、国際開発への人々の関心と参加を高めること、民間からの開発援助資金の増大を図ること、の 3 つである。PPP は NGO の開発教育の新しい動向に対応しているのだろうか。

(1) PPP の規模について

PPP の予算は、ほぼ一貫して NGO に対するプログラム全体の約 4 %、ODA の 0.4 % となっている。これは NGO の活動のなかで開発教育が相対的に重要になっている現状を反映したものとは言えない。議会下院外務通商委員会が『誰のため?』を作成する過程で行なった公聴会のなかで、PPP の増額を求める声がいくつか出された。マニトバ州の NGO の連合協議体であるマニトバ国際協力協議会 (MCIC)、Victoria International Development Education Association (VIDEA)、CCIC が PPP の増額 (MCIC、CCIC は ODA の 1 % と具体的な数字をあげた) を求める発言を行なった⁽⁷⁶⁾。

(2) PPP 資金の運用——NGO の批判性との関係で

では、PPP はどのように使われているのだろうか。近年の NGO の開発教育の動向に対応するものとなっているのだろうか。

PPP の目的を見ると、第三世界への開発協力の必要性についてカナダの人々の理解を促進することが目的としている。しかし、CIDA の特別プログラム担当副総裁のルイス・ペリンバム氏は、「NGO は国内での活動については、ラジカルになる自由、反 CIDA キャンペーンをやる自由がある。ラジカルなもの、政府に対して批判的なものについても PPP 資金を供与する。それは民主主義国として当然のことである。」と語っていた⁽⁷⁷⁾。現実はどうなのだろうか。

表-8 は、PPP 資金を用いて作成された開発教育教材の例である。実際にはこのダイレクトリーには 766 の教材 (81 % が印刷物、19 % が視聴覚教材。英語によるもの 72 %、フランス語によるもの 25 %、二か国語 2 %、その他 1 %) が紹介されていて、この表にあるものはごく一部にすぎない。ここではそれぞれの NGO の PPP 資金の使い方の特徴の出ているものを選んだ。また内容については全て CIDA の資料に記載されていることである。

この表を見ると、実に広範な教材について PPP 資金が用いられていることがわかる。直接情報・教育活動に使われるものの他に、開発教育の方法について述べたもの、教師用手引書、文献案内、さらにはカレンダーや年次報告書やカタログに至るまで、実に多くの種類のもものが PPP 資金を利用して作成されている。国別に問題を取り上げたものもあれば、問題領域別のものもある。また、学校での利用を目的としたものや、教師用教材もあり、教育現場と NGO と

表-8 PPPを利用して作成されたNGOの教材の例

NGO名	教材名	内 容
開発協力・開発教育双方に携わるNGO		
CUSO	Development Education: How to Do It	開発教育の方法論
〃	Basic Tools: A Collection of Popular	〃
〃	Education Resources and Activities	〃
〃	Here to Stay: A Resource Kit on Environmentally Sustainable Development	環境問題についての教材
〃	Bringing it Forums	千ばつ、女性と開発、難民などの問題に関する情報キット
OXFAM	From Arms to Alternatives: Militarism and Development	会議用情報キット
Canada	Surviving in the City: Urbanization in the Third World	調査報告書
〃	Nicaragua: Atlantic Canada Connection	ニカラグアでのプロジェクトについてのビデオ
〃	Workshop I: Famine in Africa	アフリカの飢餓・農業問題に関するワークショップ用キット
〃	Workshop II: Making Links-African and Canadian Farmers	〃
Canada Save the Children Fund	1) Introducing Haiti, 2) Introducing Grenada, 3) Introducing Nicaragua, 4) Introducing India, 5) Introducing Peru, 6) Introducing Burkina Faso	状況を知らせるスライド
カナダ	Within Our Reach: Helping Students	学校教師用手引書
UNICEF 協会	Develop an International Perspective	〃
〃	Street Children Education Kit	ストリート・チルドレンに関する教材
〃	Educational Material Catalogue	教材のカタログ
CCODP	1984-85 Catalogue of Publications	カタログ
〃	A Resource Guide for Schools	学校での教材に適したもの
〃	Profile 1) Guatemala, 2) Indonesia, 3) Philippines	各国の紹介
〃	Who Feeds Whom?: A Look at the Cause of Hunger	飢餓問題についての教材 カナダの援助や現地の軍 事化にも触れている

	Third World Solidarity Day	イベント参加者用パンフレット, 行動も提起
Inter Pares- CHP	Time to Decide Workshops: 1) Environment and Society, 2) Commodities and Economy, 3) Technology and Resources	地球的諸問題に関する教師用教材。印刷物と視聴覚教材。
〃	Africa in Crisis: The Causes, the Cures of Environmental Bankruptcy	アフリカの問題に関する調査報告
〃	Cultures and Commodities East Africa	地理教師用教材
〃	Environment and Development: Issues and Trends File System	教師用教材。人権や産業の問題にも言及。
〃	Trends to the 21st Century: 1) The Future of Nation State, 2) North-South Relations: Trade, Debt and Readjustment	高校生用教材
Inter Pares	Canada and Africa: Common Cause	カナダの援助などを問う
〃	Canada and Common Security	安全保障の問題に市民の立場から取り組んだ提言
〃	Canada and the World: National Interest and Global Responsibility: A Response to the Green Paper on Foreign Policy	カナダの外交全般に関する批判的主張・提言
〃	Picture a Woman: 1989 Calender	カレンダー
〃	Teaching-Learning for a Changing World: A Strategy for Canadian Schools	カナダの学校における開発教育の現状分析と提言
Club2/3	Repertoire des Projets	年次報告書
〃	Seminaire sur l'education a la cooperation internationale en milieu scolaire	中等教育での開発教育に関するセミナーの報告書
CODE	Theory and Practice of Literacy Work: Policies, Strategies and Examples	識字教育に関する調査・研究の報告書
〃	Growing up in a World Next Door	子供の問題についてのビデオ
IDAFSA	Any Child is my Child: Children in South Africa: Resistance and Repression	アパルトヘイト下の南アフリカの子供の状況を伝えるビデオ

〃	IDAFSA Catalogue	教材のカタログ
MATCH International	The Cooperative Approach and Access to Credit for Woman	教材
〃	Urban Woman in the Third World	マンガつき教材
〃	Women and the Development of Thailand: Who Profits, WHO Pays?	開発の進むタイの女性の地位の問題を取り上げた教材
Plenty Canada	Guatemala: A Commentary on Human Rights	
開発教育専門 NGO		
DEC	DEC Films	カタログ。課題別にも作成。
〃	From a Different Perspective: From Minority Background: 1) Culture in our One World, 2) Women and Hope	カナダでの少数民族、女性の問題を取り上げたカセットテープ
DECCA-ARUSHA	A Teacher's Guide to Resturces, Global Issues in the Classroom	教師向けの教材案内
〃	They Tried to Rob Me of My Name: Cross Cultural and Third World Literature for Social Change	アルバータ州のシク教徒移民の問題に触れつつ、異文化理解を促進
DECCA-Camrose	A Handbook for International Students	大学の夏期セミナー教材
〃	Hungry for Justice: 1) Food Production, 2) Food and Justice, 3) Wer and Peace	食糧問題に関するビデオ
〃	Liberation Theology: Hope of the Oppressed	「解放の神学」についての解説書
DECCA-ECCLC	Third World Film Festival	
〃	Global Perspectives in Today's Classroom	開発問題にとどまらず地球的諸問題全般に関する教師用教材
Global Village	Classroom Resources for Global Education	教師用の教材案内

IDERA	IDERA Clipping Service: 1) Central America, 2) Chile, 3) Mozambique, 4) Philip-pines, 5) South Pacific, 6) South Africa 7) Global Debt Crisis, 8) Education and Development, 9) Women and Development	国別, 問題領域別の資料集
〃	IDERA Films	カタログ
One Sky	Natives in Class Society	カスカチエワン州のインディアンなど先住民の社会・経済状況の分析
〃	One Sky Audio Visual and Book Catalogue	カタログ
TWRC	Famine in Africa: Resource Bibliography	文献案内
〃	Food: Resource Bibliography	〃
VIDEA	1) China, 2) Ethiopia, 3) Fiji in the South Pacific, 4) India, 5) Mexico, Information Kit: 1) Economics, 2) Food, 3) Population, 4) Resources, Environment, 5) Urbanization	中学教師向けの各国の状況についての教材
〃	Victoria Development Resources Catalogue	VIDEA の教材のカタログ
Ten Days in World Development	Land Study Kit	ブラジル・キューバ・フィリピンの農業の問題を取り上げている
CEDAL	Politique etrangere et aide publique du Canada en l'amerique latine and les antilles	カナダのラテンアメリカ・カリブ海地域への ODA の分析
CEDAL	America latina: El problema indigena	ラテンアメリカの先住民問題
〃	Feminisme et mouvements de femmes en amerique latine	ラテンアメリカの女性解放運動の調査研究
CIDMAA	La resistance en afriue du sud	調査研究
〃	Les eglises canadienne et les relations canada-afrique du sud	〃
Inter-church	Namibia Education Kit	ナミビア問題の紹介

Council on
Africa

Friends of the Tropical Rainforest
Earth

連絡協議体

CCIC

Development Education Survey

熱帯林問題について知識
普及と行動提起

カナダの開発教育の現状
調査

”

List of Canadian NGOs Involved in
International Development

NGO のリスト

(出所) CIDA, *Public Participation Programme's Resozmces Directory*, Hull, 1989

なお、略称は以下の通り

CCODP=Canadian Cathoric Organization for Development and Peace

CHP=Common Heritage Program

CODE=Canadian Organization for Development through Education

IDAFSA=International Defence and Aid Fund fer Southern Africa

DEC=Development Education Centre

DECCA=DEvelopment Education Coordinating Council of Alberta

ARUSHA=Arusha Development Center

ECCLC=Edmonton Cross-Cultural Learner's Center

IDERA=International Development Education Resources Association

TWRC=Third World ResourcesCentre

VIDEA=Victoria International Development Education Association

CEDAL=Centre de documentation d'amrique latine

CIDMAA=Centre d'information et de documentation sur le mozambique et l'
afrique australe

CCIC=Canadian Council for International Cooperation

の連携も図られている。

注目すべきこととしては以下のことがある。第一に、問題についてその現状だけでなく、原因を、カナダを含めた北の社会との関係を含めて述べていると見られるものが多い。第二に、南北問題、国際開発問題と環境、人権、軍事化など他の地球的諸問題と関連させながら取り上げた教材がかなり目に着く。これらは近年のNGOの開発教育の基本的方向に沿ったものである。第三に、DECの*From a Different Perspective: From Minority Background*やOne Skyの*Natives in Class Society*、DECCA-ARUSHAの*They Tried to Rob Me of My Name*のように、カナダ国内の少数民族や女性の問題を専らテーマにした教材にもPPP資金が出されていることである。開発教育では自国のなかの問題にも目を向けるべきであるという最近のNGOの開発教育の考え方に對してCIDAが理解をしめしていると言えよう。第四に、Inter Pares-CHPの*Trends to the 21st Century*のなかの*The Future of the Nation State*や、Inter Paresの*Canada and the World*のように、単に南北問題、国際開発問題にとどまらず、カナダの外交政策全般を扱うものにもPPP資金が用いられている。第五に、地球の友やCEDAL、CIDMAAなどアドボカシー中心のグループのものにもPPP資金が供与され、またこれらによるものも含め、主張・提言や、カナダの外交政策、ODA政策を批判的に取り上げたものにもCIDAが政府に対して批判的なものであることを承知の上でPPP資金が用いられていることである⁽⁷⁸⁾。第六に、カナダ国内でのライフスタイルや資本主義社会・産業社会のあり方、消費主義といったことを問い直すものにもPPPプログラム資金が用いられている。例えばCUSOの開発教育の方法論について述べたもの(*Development Education: How to Do it?*や*Basic Tools: A Collection of Popular Education Resources and Activities*)では、ライフスタイルや政府の政策を改める行動を喚起することも開発教育に含まれるものと考えられている。Inter Pares-CHPが1982年に発行した*Teaching Learning for a Changing World*は、「成長」・「開発」・「技術革新」といったものを問い直すものとなっている⁽⁷⁹⁾。PPPプログラムを申請するさいに細かい内容などを申告する必要はない。しかし以上のような内容を持つ教材を発行している団体に引き続きPPP資金が供与され続けられており、CIDAがPPP資金により作られた教材でライフスタイルやカナダ社会の価値を問うことにも柔軟であると言えよう。

これらのことがしめすことは何だろうか。PPPの運用は柔軟性に富んだものであり、単に開発協力の必要性を説くだけでなく、むしろ問題を生み出す構造についての理解を促進し、さらにカナダのなかの問題や社会のあり方、ODAなどの政府の政策を問い直すことにまで利用可能なことである。PPPはNGOの財政上の制約を「補完」し、カナダ国民に直接アプローチしにくいというCIDAの弱点をNGOが「補完」していることよりも、NGOとCIDAの間の考え方が異なっているにもかかわらず「対立・競合」が生じないことは注目に値しよう。PPPがカナダのNGOの国内での開発教育活動の批判性を妨げる要因とはなっていないと言え、またNGOの開発教育活動の地球要模での危機を克服するために先進諸国の政府の政策から人々のライフスタイルまで広範に問い直すという最近の「第3世代型・段階」のNGOの問題意識にもとづく開発教育の新しい動向に対応することが可能であると考えられよう。

ただ、CIDAとしても許容できないNGOによる開発教育活動もある。かつてはCUSOのケベック州組織（現在は独立）であったSUCOは、第三世界の民族解放闘争の運動家をケベック州に招き、ケベック分離運動と結び付けたため、PPP資金を停止された⁽⁸⁰⁾。

6. まとめ

カナダのNGOの中には、開発を人々のempowermentや社会変革・民主化の推進と考え活動を行なう団体が増えている。これはNGOの活動が対象国において権力関係の問題に立ち入り、すなわち政治的意味を強めることである。また、カナダのNGOが国内で行なう開発教育でも、カナダの国内の諸問題、政府の政策、人々の価値観やライフスタイルを問い直す内容となっている。カナダのNGOの中では、既存の社会のあり方に対して中立の福祉アクターから、社会変革の促進者へと変化する動向が生じているのである。デービッド・コーテンは、NGOがとっていきべき開発戦略として、従来の物質的生産の増大、経済成長を中心に考える「成長中心の開発」ではなく、分配平等、持続可能性、参加を重視し、開発を人々や集団が自己の希望にもとづいて生活を向上するために資源を管理・動員する能力を高めることと考える「民衆中心の開発」を提唱している⁽⁸¹⁾。カナダのNGOの中に現われた動向は、まさに「民衆中心の開発」の考え方にしたがって開発を行なっていくと言うものであると言えよう。

CIDA が1987年に発表した新しい援助戦略も、helping the people to help themselves ということばに見られるように、「民衆中心の開発」の開発の考え方を一部取り入れているとも言える。しかし、現実には NGO のどのような事業を支援しているのかということとなると、「民衆中心の開発」を実現していくための根幹とも言える、人々の empowerment や社会変革・民主化の推進に当たるような活動に CIDA 資金を用いることに CIDA は原則論として消極的である（ただ NGO にとって、現実には線引きが困難であり、CIDA からの資金がブロック・グラントとして供与される中で、そうした活動に CIDA 資金を用いる余地はある）。開発教育に用いられる PPP 資金の配分においてカナダ国内での変革に CIDA 資金を用いることが容易であることも比較してみると、CCIC の報告書も指摘するように、政府機関である CIDA が他国の社会制度や権力関係のあり方に関わることが難しいことが考えられる。

このことは以下の問題を提起する。第一に、先進諸国の NGO が「民衆中心の開発」の考え方にもとづく開発を促進しようとするとき、重要な資金源の一つである自国政府との関係はどうあるべきなのか、である。第二の問題はより大きなものである。ソ連の崩壊などに伴う国際社会の激動は、開発協力・援助の役割をも変化させるものであろう。最近では、「開発の民主化」や、援助における人権の考慮が盛んに論じられるようになってきている⁽⁸²⁾。援助は対象国の社会制度や権力関係のあり方に関わるものとなってきたのであるが（その一方で、こうした動向に対して第三世界諸国政府から主権侵害との抗議が出ている⁽⁸³⁾）、この新しい援助の動向に対し、カナダにおける NGO と CIDA との関係の経験はどのようなインプリケーションを持つのだろうか。こうした点を最後に考察してみたい。

[未完]

注

(53) CIDA, *NGO Division: Introduction and Guide*, Hull, 1986, pp. 11-15.

(54) Tim Brodhead & Brent Herbert-Copley, *Bridges of Hope: Canadian Voluntary Agencies and the Third World*, Ottawa, North-South Institute, 1988, p. 14 によれば、カナダの NGO の活動費用の59% がこうした活動に割り当てられている。

(55) ここで用いた CIDA の資料は、*Development* 各号、フィリピン、バン

グラデシュ、パシスタン、コロンビア、ハイチ、ジンバブエ、ケニアの Country Profile (いずれも80年代後半発行)である。また各 NGO の出版物 (年次報告書、ニュースレターなど) も参照した。

- (56) *Development*, Winter 1986-87, pp. 27-29. なお, Brodhead et. al., *op. cit.*, p. 14. によれば, 現在ではカナダの NGO 活動費用の10%が救援活動に用いられている。
- (57) 食糧援助についての体系的な研究として、Hans Singer, John Wood & Tony Jennings, *Food Aid: The Challenge and Opportunity*, Oxford; Oxford Univ. Press, 1987, がある。
- (58) *Africa Emergency Aid: Final Report to the Activities of Canadian NGOs Responding to Famine*, 1986. *Partnership Africa-Canada Annual Report 1987-88*.
- (59) CIDA, *Sharing Our Future: Canadian International Development Assistance*, Hull, 1987, p. 36.
- (60) *Development*, Winter 1985, pp. 11-14.
- (61) CIDA, *Sharing Our Future*, *op. cit.*, p. 38.
- (62) *Development*, Winter 1988-89, pp. 29-32.
- (63) *Development*, Spring 1985, p. 5.
- (64) *CUSO Forum*, 各号, および CUSO の Christopher Neal 氏に対するインタビュー (1991年5月3日, オタワ)。高柳彰夫「CUSO——人材派遣から多角的な開発協力へ」『法学セミナー』1991年12月号。
- (65) Brian H. Smith, *More than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1990, pp. 133-137.
- (66) 第三世界における NGO と現地政府との関係については、パートランド・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, 122-128頁。
- (67) CCIC, *Mind If I Cut in?: The Report of the Task Force on CIDA-NGO Funding Relationships*, Ottawa, 1989, pp. 50-51.
- (68) NFSW については, 西川潤, 日本ネグロスキャンペーン委員会編『援助と自立——ネグロス島の経験から』同文館, 1991年, で紹介されている。
- (69) NGO 活動推進センター「海外 NGO セミナール」(1990年5月19日)における CIDA の特別プログラム局担当副総裁 (当時) ルイス・ペリンバム氏の発言。(なお, 特別プログラム局は1991年夏にビジネス・プログラム局と合併し, パートナリーシップ局となった。この時, ペリンバム氏は CIDA を退任した。) 筆者が1991年5月にオタワ・ハルに訪問した際の, CIDA の NGO Division および NGO 関係者のインタビュー。
- (70) CIDA, NGO Division インタビュー (1991年5月3日)。Brian Murphy, "Creative Tension: Canadian NGOs and CIDA; Towards a New

Entente”, Paper, Ottawa: Inter Pares, 1990, p. 9.

(71) Smith, *op. cit.*, p. 211.

(72) *Inter Pares Annual Report*, *Inter Pares* (機関紙) 各号。また筆者は、1991年5月6日にInter Pares本部(オタワ)にてPeter Gillespie氏にインタビューを行なった。

(73) CCIC, *A Whole New World: Development Education in Canada*, Ottawa, 1986, pp. 6-7.

(74) CCIC, *A Development Education Strategy for Canadian NGOs: Report from the Development Education Task Force*, Ottawa, 1988, pp. 1-2.

(75) Brodhead et. al., *op. cit.*, pp. 17-18.

(76) House of Commons, *Minutes and Proceedings of the Standing Committee on External Affairs and International Trade*, 33rd Parliament, Oct. 22, 1986, Nov. 4, 1986, Feb. 17, 1987.

(77) (69)と同じゼミナールにおける発言。

(78) 筆者が1991年5月にオタワでインタビュー調査を行なった際、NGO関係者の間から、政府の財政難に伴うODA削減の中で、今後CIDAに対して批判的なNGOに対して特に資金供与が減らされる可能性を示唆する複数の指摘があった。従ってこの点に関しては今後の動向を見極める必要がある。

(79) この教材は、国際協力推進協会『開発教育の教材』1990年、で紹介されている。

(80) Smith, *op. cit.*, p. 214.

(81) David C. Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, West Hartford: Kumarian, 1990.

(82) *DAC Annual Report 1989, 1990, 1991*. United Nations Development Program, *Human Development Report 1990, 1991*.を参照。

(83) 一つの例をあげると、インドネシアは1992年3月25日に、オランダの援助を今後拒否することを発表した。記者会見の中でインドネシア政府はオランダが援助と人権を絡めていることを理由にあげたが、コミュニケでは、オランダが援助を内政への介入に使っているとだけ述べている。