

第三世界の開発における NGOと政府機関の協力関係

—その意義と問題点—

高 柳 彰 夫

1. はじめに

西側先進国の納税者・国民が援助⁽¹⁾という言葉を見たとき、多くはそれは貧困という第三世界諸国の多くが抱える問題を解決するために自国政府が等第三世界諸国に供与している金であると考えてきたのだろう。もちろん現実には援助は人道的目的だけでなく、政治・戦略的目的や経済・商業主義的目的を達成するための手段⁽²⁾であり、極論すれば人道主義は援助を納税者に対して正当化するためのレトリックであった場合もあるとも言えるかもしれないが。

戦後行なわれてきた援助は第三世界諸国の貧困解消に有益であったのだろうか。カッセンらによる研究『援助は役に立っているのか (Does Aid Work?)』によれば、援助は貧困解消に役に立ってきている——少なくとも援助がなければ貧困はもっと深刻であっただろう——が、もっと多くの役割を果たすことができる⁽³⁾と述べている。しかし特に最近では、第三世界における貧困が解消されてきているとは言えず、そればかりか援助プロジェクトのなかには貧困層でなく富裕層を潤したり、地域文化・自然環境・技術についての状況などに適合しなかったり、などの理由から地域住民にネガティブな影響を与えるものもあることが知られるようになり、援助に対する疑問・批判が高まってきている⁽⁴⁾。

援助に比べてより貧困の解消に効果的で地域のニーズに適合した援助を行なうことの出来るものとして国際的に注目を集めているのがNGO(non-governmental organizations)であろう。NGOという言葉は明確な定義を欠いたままさまざまな場において用いられているが、NGOという言葉でくられる諸組織に共通の特徴としては、非政府組織であり、営利でなく取り組む問題に対する自発的動機で活動する、ということがある。NGOにはここでとりあげている開発のほか、軍縮、人権などの諸問題に取り組むものもあるが、

ここでは開発に取り組むものに限って表わすこととする。NGOには先進国（北）に本拠をおくもの、第三世界（南）に本拠を置き南の人々により運営されるものの両方があり、南の人々の状況を改善することを目的とした開発協力活動を行う。人々や地域などミクロなレベルの問題に直接取り組むことができることがNGOの開発協力活動の特徴である。北のNGOは南のNGOと協力関係を持ちながら開発協力活動を行なう場合が多い。この他にNGOの活動として、⁽⁵⁾開発教育とアドボカシーの二つもあるが、これもミクロなレベルの現状を問題意識にしている。

先進国の援助に関する協議体であるOECDの開発援助委員会(DAC)の1986年の年次報告書で「成長セクター(growing sector)」と呼ばれていること⁽⁶⁾に現われているように、援助供与国の諸政府もNGOに対する関心を高めている。そして多くの援助供与国、国連機関、世銀など国際金融機関(以下、本稿ではこれらを政府機関と総称する)は資金を供与するなどNGOとの協力関係を模索している。また政府機関は様々な形でNGOとの協議の場を持ち、こうした場を通してNGOは政府機関の援助政策に対して影響を与えるようになってきている。

一般に、ここでとりあげている(開発)NGOを含め非政府アクターの台頭は現代の国際社会の特質の一つとしてあげられていることであり、「国益」とりわけ軍事安全保障をめぐる主権国家間の闘争という従来⁽⁷⁾の国際社会に対する認識の転換を迫るものとなった。また非政府・非営利組織(本稿より広義な意味でのNGO)は、軍縮、人権、開発、環境など「国益」追求の観点からは解決の難しい人類が共通して直面しているいわゆる「地球的諸問題(global problematique)」に、「国益」にとらわれない立場から取り組んでいるという特徴を持つものである。NGOは「国益」でなく「人類益」の立場から開発協力に取り組むのが一般的である。

NGOの政府機関という目的も特徴も異なったもの同士の協力は開発協力の効果を高めるうえで大きな意義を持つものとなろう。だが、一方で政府機関によるNGOへの資金協力など関係の拡大がNGOの独自性・自立性・主体性を損なっているのではないかと⁽⁸⁾いうことが指摘されている。こうした問題が現実のものであるならば、NGOの活動に政府機関の援助の問題点が及ぶこととなり、NGOのメリットを失わせることとなろう。

本稿では、NGOと政府機関との協力関係の深まりがどのような意義と問題点を持っているのかを、「人類益」と「国益」、地域・人々レベルと国家レベルの開発という二つの軸をふまえつつ、NGOの開発協力活動、開発教育・アドボカシー活動について検討し、最後に日本でも進みつつあるNGOと政府との関係について若干述べたい。

2. 開発協力におけるNGOと政府機関の関係をめぐる諸問題

(1) NGOの開発協力の特徴

NGOの開発協力の特徴は、地域の人々のニーズにもとづき、文化・技術・自然環境などに適合した事業を行なっていることであろう。NGOの開発協力の歴史は古く、その原形は植民地体制下の宗教活動に伴っていた慈善事業に求めることができよう。特にNGOによる開発協力活動が盛んになったのは戦後のことである。⁽⁹⁾

NGOの開発協力に対する考え方は時代とともに進化してきている。これをコーテンは、現実のNGOの活動のなかにはそれらが混在しているとしつつも次の三つの段階、世代に分けて説明している。「第一世代NGO」は専ら恵まれない状況におかれている人々に対するチャリティー事業や災害などに際しての緊急救援を行なってきた。しかしこうした対処療法的なことだけでは状況を一時的に緩和するにすぎず、人々が自らニーズを満たす能力をほとんど向上させない。「第二世代NGO」は地域の自力更生を目指したコミュニティー開発に力点を置いた。地域の人々の状況改善をもたらさない政府による大規模開発に対抗し、地域のニーズの充足や開発に必要な資源をコントロールする力を増大することを目標に、村落・地域レベルの開発を目指した小規模プロジェクトが実施された。しかしこうした地域単位のアプローチでは限られた対象となった地域の人々の状況改善しかもたすことができなかった。近年現われはじめた「第三世代NGO」は持続性を持ち人々の参加を重視した開発が行なえるような環境を作る、あるいは（北のNGOは）南の人々が主体となった機構作りを側面から支える活動に主眼を置いている。⁽¹⁰⁾

NGOは、社会のなかの貧しいあるいは厳しい状況に置かれた人々・地域というマイクロな対象に対し、それに密着し、そのニーズにもとづいた活動を行なっていて、またこうした開発におけるマイクロな単位に関する知識や情報、活動経

験を蓄積している点の特徴であると言えよう。

(2) 政府機関のNGOへの注目

最初述べたように、政府機関はNGOの持つ利点に注目し、60年代後半から70年代にかけて各国で政府開発援助(ODA)の一部のNGOへの供与が開始されるなど、援助実施においてNGOの活用を模索している。その背景としては、「地球共同体」意識の高まりと、それにともない「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」など貧困層により直接効果をもたらすことを狙った開発援助戦略が提唱されたが、基本的には政府間関係において実施される援助はマイクロなレベルに届いたり、そのニーズを反映したりすることが現実には困難であることがあげられる。DACでも1979年より本格的にNGOとの協力が提唱されるようになって⁽¹¹⁾いる。DAC諸国がNGOに注目する狙いは、各国の国民の開発協力への関心を高め参加を促進すること、柔軟性や第三世界の民衆を直接の対象とした活動を行なえることなどの利点を生かすことにあるとされる⁽¹²⁾。1987年の年次報告書によると、DACでは以下がNGOのメリットとして考えられている。

- ・NGOの援助は大部分は途上国のNGOを通すかそれらの協力を伴う
- ・NGOはその活動を低所得国に集中させている
- ・NGOは活動を共同体のなかの貧しい部分に向ける傾向がある
- ・NGOは農村部または都市の貧しい人々のいる部分で活動し、人々の機構が自らのニーズを満たすことを促進する
- ・NGOは地域政府と共同で作業ができる
- ・NGOの専門家は自発的でシンプルな生活をする意志を持っているので、コストがかからない
- ・NGOは新しい考えや技術を取り入れやすい性質をもつ⁽¹³⁾

個別の供与国についてみると、カナダは、援助の第一の目的は貧しい国や人々を助けること、人々の自立を支援すること、カナダの人々や組織と第三世界の人々や組織とのパートナーシップの強化、などを援助理念とし、それら、特にパートナーシップ強化を目的にNGOを支援している⁽¹⁴⁾。スウェーデンもNGOの役割を重視し、国際開発庁(SIDA)の理事会にNGOのメンバーを加えているほどであるが、この国は、道徳的義務、平等と開発の促進が世界平和や世界の繁栄の条件であること、を援助の根拠とし、二国間援助では後発開

発途上国（L D D C）を対象とするなど、人道主義色の強い援助を実施している。⁽¹⁵⁾

世界銀行は、貧しいコミュニティーや遠隔地に届く協力ができること、事業の計画や実施に当たって貧しい人々の参加を促進できること、運営コストが安いこと、ニーズへの適応性や革新性を持つこと、の四点をNGOの持つ利点と考⁽¹⁶⁾えている。

(3) NGOと政府機関の協力関係

NGOと政府機関との協力関係には、大きく分けると政府機関がNGOの活動に対し資金援助を与えること、NGOが政府機関の援助実施に当たって調査などの面で協力すること、の二つがあろう。

① 供与国政府

現在、日本とイタリアを除くすべてのDAC諸国で政府がODAの一部をNGOに供与し、それとNGOの自己資金によりプロジェクトを行う「コーファイナンス」(アメリカ・カナダでは「マッチング・グラント」)が実施されている。またカナダ・西ドイツ・オランダ・イギリスの四か国は用途を指定しない「ブロック・グラント」をNGOに供与し、カナダ・デンマーク・フランス・ノルウェー・スウェーデン・スイス・アメリカの七か国は南のNGOを対象とした資金援助も行なっている。各国ごとのNGOに対する資金援助額は表1に示されている。⁽¹⁷⁾

援助政策・実施についての協議も多くの先進国で行なわれている。前述したようにスウェーデンではNGOがSIDAの理事会に正規メンバーとして参加し、援助政策全般に大きな影響を与えている。このほかに、デンマーク・ノルウェーでは公式に、オランダ・オーストラリア・西ドイツ・フランス・ニュージーランドなどでは非公式ながらも事実上制度化された形で、政府とNGO(またはその連合体)との協議が行なわれている。⁽¹⁸⁾オーストラリアのようにNGOに対して政府の援助政策について自由な提言を求める事例もある。⁽¹⁹⁾

② 国連機関

国連憲章にもとづきNGOは経済社会理事会(ECOSOC)の諮問機関として活躍している。⁽²⁰⁾また、国際農業開発基金(IFAD)、国連開発計画(UNDP)、食糧農業機構(FAO)、世界保健機構(WHO)、国連児童基金(UNICEF)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)などがNGOに事業

の一部を委託したり、NGOと共同で事業の計画や実施を行なったりしている。
UNDP・IFADはNGOとの「コーファイナンス⁽²¹⁾」も実施している。

表1 DAC諸国のNGOへの公的資金の供与(1986年)

国名	金額(100万US\$)	ODAに占める割合(%)
オーストラリア	5	0.7
オーストリア	2	1.0
ベルギー	36	6.6
カナダ	168	9.9
デンマーク※	7	1.6
フィンランド	8	2.6
フランス	17	0.3
西ドイツ	248	6.5
アイルランド	3	4.8
イタリア	42	1.8
日本	92	1.6
オランダ	112	6.4
ニュージーランド	1	1.3
ノルウェー	49	6.1
スウェーデン	37	3.4
スイス	59	14.0
イギリス	12	0.7
アメリカ	1060	11.1

※1985年

(出所) OECD, *Voluntary Aid for Development, The Role of Non-Governmental Organizations*, Paris, 1988, p.83

③ 世界銀行

世銀はNGOの貧困層を直接対象とした活動における能力、プロジェクトの設計や実施で貧困層など地域住民の参加をはかるうえでのメリット、運営コストの安さ、地域のニーズへの適応性、を認識し、協力関係の拡大をはかっている。

世銀とNGOとの協力関係は、大きく分けるとNGOによるプロジェクトの実施と、世銀の政策やプロジェクト実施計画でのNGOの参加や世銀—NGO間の協議の二つで見られ、特に近年では活発化している。より細かく見ると開発問題に関する調査・研究、プロジェクト発掘、プロジェクト設計、コーファイナンス、世銀プロジェクトの実施、事後評価がNGOが世銀に協力できる分野としてあげられている。

NGOが世銀プロジェクトの実施となるのは貧困層向けのプロジェクトにおける場合が多い。世銀とNGOとの政策協議の場としては、1982年より世銀・

NGO委員会が制度化されている。この委員会以外の場も含め、世銀—NGO間の協議では近年では環境問題、構造調整借款の貧困層への影響が主要な話題となっている。⁽²²⁾

(4) NGOと政府機関の協力の意義と問題点

NGOと政府機関との協力関係は、後者の側が援助が人道的目的を達成するうえでの効果を高めることを大きな狙いとして、また開発協力により広く国民を参加させることも目的として、強化されてきたと考えられる。このことは以下の意味を持つと言える。第一に、言うまでもないことであるが、政府間関係を基本に行なわれてきたこれまでの援助の枠組の限界と、それとの対比におけるNGOの利点が広く認識されたことである。第二に、NGOのような「人類益」追求を目的としたセクターとの協力は、援助を狭い意味での「国益」追求の手段から転換させることを意味する。元来ある国の「国益」とは一義的に定義できるものではないが、援助が「脱国益化」したとも考えられるし、あるいは援助を通して追求される「国益」が、狭い自己利益だけでなく、「人類共通の利益」も内包し、国内のより多くの立場をも含んだ幅広いものとなったと考えられることもできよう。第三に、NGOの政策・計画立案への参加は、NGOの価値や方法を政府・国際機関の政策に反映させ、その利点を援助においても生かすこととなる。政府・国際機関の側が、NGOとの協力関係の中で学んだことをもとに、援助の実施方法を改善して行くことも可能となろう。またより実務的な面では、NGOの活用により政府・国際機関の援助の欠点を補い、他方NGOは自分たちでは対応できないよりマクロな国家経済レベルの問題について、情報の提供などを通してミクロな地域・人々レベルでのニーズとの整合性を高めさせることができるという相互補完性を持つことができる。

だが、NGOと政府機関とは対立・競合の側面もあることも認識されなければならない。もともと両者は目的・利害でも、「開発」に対する考え方（政府・国際機関が「近代化論」「欧米化」の立場に立つのに対し、NGOはそれに批判的で「もう一つの開発」を模索している場合が多い）でも異なっている。さらに国家レベルでの開発のための大規模事業は地域・人々の利害と対立することもしばしばある。こうした対立的側面は、NGOと政府機関との協力関係が様々な問題を発生させることにもつながる。また協力関係を通して政府機関の欠点——官僚主義など——がNGOに波及する点も問題点の一つと言える。

NGOの政府機関との協力関係は、資金の流れの関係上、前者が後者に依存・従属する関係になりやすく、このため後者が前者をコントロールする手段と化し、その結果、NGOの自立性・独自性の喪失につながる危険を伴うものである。実際、NGOと政府との協力がすでに10年以上進められてきている欧米諸国ではNGOは自立性・独自性を保つことができるのかということが大きな問題となっている。あるいは政府機関の側が一方的な利害にもとづいて資金供与の対象となるNGOとならないNGOとの線引きを行い、NGOの側では政府機関から資金を得るために活動内容を歪めるといった問題が現実化している。特にアメリカでは政府資金を受ける際の政府のNGOの活動内容への干渉や、NGOが現場より国際開発庁（AID）の意見を重視する傾向が現われている⁽²³⁾。

NGOに政府からの資金が流れることにより生じる恐れのある問題として、ジュネーブに本部をおく国際ボランティア団体協議会（ICVA）は以下を指摘している。第一に政府の政策がNGOやその活動の受益者の利害と衝突したり、NGOが異なった目的で行なわれる政府の政策に巻き込まれることである。第二に政府の政策における規制（対象国やグループ、形態など）がNGOの計画間にアンバランスをもたらすことである。第三にNGOが政府資金を受け取るために、活動の優先順位、様式、形態を変更することである。第四にこれまでの資金源を軽視するようになることである⁽²⁴⁾。

もちろん、NGO・政府機関ともこうした弊害を防ぐために様々な努力を行なっている。政府機関側では、前述した「ブロック・グラント」もNGOの活動の自主性を高めるための施策であるし、大部分のDAC諸国ではNGOプロジェクトに占める政府資金の割合に制限を設け、NGOの政府への過度の依存を防止し、政府のNGOへの影響力が高まらないようにしている⁽²⁵⁾。

一方NGOサイドでも、個別にあるいはNGO間で政府機関との関係が深まることが自立性・独自性を喪失させることを防ぐための議論が重ねられてきている。ここではICVAの「NGOプログラムのための政府資金受入れのためのガイドライン」のなかで定められている5つの原則を紹介しておこう。

- ・NGOや地域コミュニティの本来性・自立性・柔軟性・効率は維持されるべきである。
- ・NGOのパートナーやプログラムの受益者との協議は、政府資金の要請に先立って行なわれるべきである。

- ・NGO相互の対話は、政府資金に対するNGOの立場を集团的に形成して行くために促進されるべきである。
- ・会計監査や評価については両方で合意されなければならない。
- ・用途の幅広いものかブロック・グラントが望ましい。

(5) 開発協力におけるNGOの限界

最近では政府機関による援助への批判と、それに対応してNGOへの期待が高まっているが、NGOの開発協力における役割やNGOと政府機関との関係を考えるに当たっては、NGOが人道的開発協力を行なううえでの問題点、限界が認識されなければならないだろう。第一にNGOと言っても能力の面で多様であり、十分な能力を備えていないものもある。第二にNGOには資金、人材面での限界があり、ミクロなレベルの問題にしか対応できず、小規模な事業しか実施できず、空間的には「⁽²⁷⁾貧困のなかの成功の島」を結果的には作り出すことにもなってしまうことである。コーテンの言う「第三世代NGO」はこうした限界を克服することを狙ったものである。第三に特にNGOの活動のプレゼンスが大きくなると国家統合や経済成長を優先する場合が多い現地国政府の利害と衝突し、法制・出入国管理行政などを通じてNGOを規制する動きが出てくるなどの国家主権の壁が立ちふさがることである。⁽²⁸⁾第四にNGOの場合も先進国流のやり方を押し付けたりして人々のニーズに根差した開発協力ができなくなる危険がある。この点に関しては、南のNGOが成長してきているなかで、北のNGOと南のNGOの役割分担についての議論が必要となる。いずれにせよ、単にNGOのメリット・デメリットを議論するだけでなく、それぞれのNGOの活動の中身が問われなければならない。

3. 開発教育・アドボカシーとNGO—政府機関関係

(1) NGOの活動としての開発教育・アドボカシー

開発教育とは、近年は政府の側でも力が入れられ、公教育の場でも⁽²⁹⁾欧米諸国では盛んに行なわれていることである。一言で言えば、南北問題に対する理解を深め、それに先進国社会はどう対応するのかを考える教育・学習活動である。今日では、北の社会のあり方も含めて、南の問題の発生の構造を理解し、問題を発生させる要因を除去するにはどうしたら良いのかについて理解・考察を深めることに主眼がおかれている。

アドボカシーとは、政府機関や企業に対して行なわれるものであり、それらに対して政策の変更などを働きかけ、キャンペーンなどを行なうことである。

開発教育・アドボカシーも、地球社会の直面する問題として「人類益」追求の立場から開発の問題に取り組むうえで、北のNGOにとって重要な活動であると欧米諸国では考えられている。NGOは南での活動を通じて学んだことを北の社会に伝え、北の人々の南の直面する問題に対する理解を深めようとする。先進国のなかにはNGOの開発教育活動に対しても資金助成を行なっているところもある。

コーテンのNGOの三世代論については前述したが、コーテン自身やブロードヘッドによれば、開発教育・アドボカシーの領域においても世代ごとの変化がみられる。「第一世代NGO」では、開発教育では南の世界の現実と援助の必要性についての理解を深めること、アドボカシーでは援助の増加の要求が中心であった。「第二世代NGO」になると、開発教育では南の抱える諸問題を生み出す構造の理解に、アドボカシーも南の人々のレベルでの発展を妨げる要因の除去に主眼がおかれるようになる。「第三世代NGO」では「第二世代NGO」の傾向が持続するとともに、開発教育では北を含め地球社会の調和のとれた持続的な(sustainable)な発展のために社会のあり方を考えることにも力点がおかれ、北アメリカにおける農業環境の悪化、経済効率至上主義の個人・コミュニティへの影響、地域文化の同質性、など、一見南の問題とは関係ないとも思われるような問題も取り扱われるテーマとなっている⁽³⁰⁾。

(2) 開発教育・アドボカシーと援助

こうしたNGOの開発教育・アドボカシー活動の進化は、NGOの援助に対するスタンスをどのように変えていったのだろうか。援助に関しては「第一世代NGO」では前述したように、その必要性和増額がテーマとなったが、次第に南の開発に取り組むうえでの問題点も論じられるようになる。最近ではNGOによるいくつかの援助の批判的検討も公にされている⁽³¹⁾。開発教育の場では援助の必要性だけでなく、そのあるべき姿や問題点なども学習されるようになっている。援助政策の改善の要求はNGOのアドボカシー活動の一つともなり、貧困対策に的を絞ることを要求したり、援助による政治・戦略的、経済・商業主義的利益の追求に対抗したりしている。また対インドネシア援助を話し合う政府間協議の場であるインドネシア債権国会議(IGGI)に対応し、毎年I

GGIの前にインドネシアの開発などの問題や対インドネシア援助に関わる問題を話し合う「インドネシアに関する国際NGOフォーラム」(INGI)のようにNGOによる国際的取り組みの事例も存在している⁽³²⁾。

(3) NGOと政府機関との緊張関係

以上見てきたように、NGOの開発教育・アドボカシー活動は現代の国際社会のあり方を問い直す内容や援助などの北の対応に対する批判的見地を含んでいる。一方、政府の側がNGOの開発教育に期待することには、援助政策の「シンク・タンク」となることもあるが、DACの報告書に「DAC各国の人々の間で開発問題に関する理解をより得るためにも(NGOと=引用者)共同で取り組む方法を考える機会である。こうした方針にもとづいて前進することは我々の援助努力をより強固に支持する基盤を作ることとなる⁽³³⁾」と述べられているように、援助に対する国民の支持を獲得することもある。

このようにNGOの活動は開発教育の面でも政府機関の援助政策を補完する側面を持つ一方でアドボカシーも含め対立的側面をも持つ。この点は政府のNGOの開発協力や開発教育に対する資金助成の問題を考えるうえでも重要である。ICVAはNGOが政府資金を受けることにより、開発教育における立場を「軟化」させたり、政府に対して批判を行なう意欲を喪失したりする恐れがあることを指摘している⁽³⁴⁾。NGOは一方で援助の批判者、もう一方で援助をもらう利益集団の一つとなるという二面性をもつことになるのである⁽³⁵⁾。

4. 日本のNGO補助問題を考える——結びにかえて

以上検討してきたように、NGOに対して政府機関が資金などの補助を行ない、またNGOに援助の実施・政策過程への参加を求めるといった協力関係を作り発展させて行くことは、次の意義と問題点を持つこととなる。意義としては、NGOが強化されることにより政府間というこれまでの援助のチャンネルを通しては困難であったミクロなレベルの人々・地域、特に貧困層への直接的な支援を拡大し、人道的見地から開発の問題に取り組むうえでの効果を高めること、NGOの価値や方法が援助政策に影響を与え、援助の理念や実施方法の改善をももたらし得ること、援助が供与国・受取国双方の国内のより幅広い利害を反映したものとなること、広く国民の援助に対する関心を高め開発問題への考察力を養うことがあげられよう。政府機関とNGOの協力関係は、援助をより人

道的なもの、「人類益」に沿ったものにし、ミクロなレベルの問題への対応、貧困解消の手段としての効果を高めることを目的に、またより広範な参加をはかることを目指して強化され、実際にそうした効果をもたらしているのである。だが一方で、政府機関の側がその利益追求にNGOを利用し、NGOと政府との関係が深まることによって、NGOの自立性・独自性・批判性が失われるという問題点を生じさせる危険が出てくるのである。

さて、日本でも今までも若干のNGOに対して補助金が供与されてきたが、⁽³⁶⁾ 欧米諸国のような「コーファイナンス」のような制度は導入されてこなかった（DAC諸国でこうした制度を実施していないのは日本とイタリアだけである）。日本でも一部の有力NGOからプロジェクトに対する補助の要望が数年前から出され、政府も最近になってNGOの活動に対する評価を高め、その活用を検討するようになっていく。外務省の政府開発援助に関する年次報告書の『我が国の政府開発援助』でも1988年のものには「NGOは様々な分野でそれぞれの専門性を生かしつつきめの細かい活動を実施しており、政府としてもNGOの主体性を尊重しつつNGOの活動を支援し、その活動との連携を強めていくことが重要である」と述べられて⁽³⁷⁾いる。そして1989年度よりNGOのプロジェクトを対象とした「事業補助金」がスタートすることとなり、またやはり新設の各大使館の自由裁量で使われる「小規模無償資金協力」の一部は南のNGOに対する資金供与を目的としている。

日本のNGOの状況を見ると、日本は北だけでなく南も含め、世界的に見て「NGO後進国」と言える。前述したように、欧米諸国ではNGOの開発協力の歴史は古く、植民地時代にまでさかのぼることができる。援助が開始される前からNGO活動があったと言える。これに対し、日本のNGOは歴史経験は浅い。キリスト教系の団体を中心に終戦直後から活動していたグループもあるが、多くは1970年前半のバングラデシュ救援運動やアフリカの飢餓、70年代の終わりからのカンボジア難民問題や80年代の再度のアフリカの飢餓という状況のなかで活動を開始した。

また、DAC諸国のなかで国民一人当たりのNGOによる贈与の額が下から二番目であることに見られるように、NGOの社会的基盤も弱い。その背景としては、日本社会のなかの、閉鎖性、「脱亜入欧」を目指し経済発展を遂げてきたことによる欧米指向と非西欧社会への無関心や蔑視、「官尊民卑」の思想

を背景とした対外関係は政府に任せるべきだという発想，キリスト教・仏教・イスラム教など各国でNGOの精神的基盤となっているようなものが日本人には見当たらないこと，などがあげられよう。⁽³⁸⁾

日本のNGOの活動を見てみると，開発協力に活動が偏り，開発教育やアドボカシーの領域の活動は不活発である。日本でもようやくチャリティーに対する理解は深まっているが，南北関係の問い直しや政治性を持った活動を行なうことについては理解を得ることが依然として難しいことが背景にある。

新制度の導入の背景には一つは貧困層に届いていないと言われてきたこれまでの援助に対する反省がある。外務省の大島政策課長はNGO支援のメリットとして，NGOの持つ利点を活用することとともに，援助の新しいアプローチを検討するうえでNGOがモデルとなり得ることを述べている。⁽³⁹⁾しかし一方で，「相手国の開発ニーズに対応し」評判が良い，援助の90%がうまく行っているというのが外務省の援助全般に対する評価であり，NGOとの関係強化がどの程度援助の改善に向けてのインパクトを与えることができるのかは疑問である。また援助政策や個別事業の実施のうえでNGOの意見を採り入れて行く方針もあるのかどうか不明である。外務省にはNGOを担当している職員はわずか一人であり，政府側の体制も不十分である。

NGOの自立性・独自性・批判性との関係でも問題が発生する可能性が否定できない。既存のNGOに対する補助は「我が国の経済協力政策と軌を一にし」ているNGOを対象に行なわれてきた。⁽⁴¹⁾これが新設の制度にも当てはめられるとすれば，NGOの活動を歪めたり，開発教育・アドボカシー活動への意欲をますます低下させたりする危険があり，NGOの存在意義を失わせることとなるだろう。この点に関しては日本のNGOの間でも議論が行なわれている。NGO活動推進センター（JANIC）は1989年3月に「NGOとODAの望ましい関係のあり方」と題する提言を政府に提出している。このなかでは「NGOに求められる五つの課題」として，「NGOの連携強化」「一般市民の協力と開発協力」（このなかでは開発教育の重要性にも触れている），「人材の開発」，「ODAに対する建設的な批判と提言」，「NGOの主体性の強化」を，「NGOとODAの望ましい関係のための三原則」として，「発展途上地域の民衆の真のニーズを反映するものでなければならない」，「NGOの活動の健全な発展に資するものでなければならない」，「NGOと政府の対話に基づく合意によっ

て保持されなければならない」をあげ、「望ましい関係の具体的方策」として「NGO・学識研究者合同委員会（仮称）の設置」やNGO代表者と政府関係者によって構成される「NGO・外務省合同委員会（仮称）の設置」など実施体制⁽⁴²⁾についての提言を行なっている。

今回の新制度については不確定の部分も多い。NGOの社会的基盤が確立する前に導入されていることも制度の今後を考えるうえでの不安材料であろう。しかし政府がこれまでのNGOに対する冷淡な態度、あるいは一部の「NGOを通しての開発協力は内政干渉」という発言⁽⁴³⁾にみられるような否定的な態度を変えてきていることは確かである。国家経済の成長はもたらしても、地域の人々のニーズに直接対応することが困難であった日本の援助に対する見直しのきっかけとなることを期待したい。

- (1) 近年ではしばしばODA（政府開発援助）という言葉が用いられるが、ODAには途上国の開発を目的とした公的資金というだけでなく、DACで定められた指標「グラント・エレメント」25%以上という条件があるが、ここではこうした指標と関係なく、開発目的の公的資金全体を問題としたいので、それを援助という言葉で表わすこととする。
- (2) Raymond Hopkins, "Aid for Development; What Motivates the Donors", Edward Clay & John Shaw eds., *Poverty, Development and Food; Essays in Honor of H. W. Singer on his 75th Birthday*, Macmillan, London, 1987.
- (3) Robert Cassen et. al., *Does Aid Work?*, Oxford Univ., Press, Oxford, 1986 Chapt. 2.
- (4) 例えば、村井吉敬・甲斐田万智子『だれのための援助?』岩波ブックレット, 1987, 年, Independent Group on British Aid, *Real Aid: A Strategy for Britain*, 1982. Austrarian Council for Overseas Aid (ACFOA), *Basic Human Needs: A New Focus for Austraria's Overseas Aid Programme*, Canberra, 1983. Frances Moore Lappé et. al., *Aid as Obstacle: Twenty Questions about our Foreign Aid and the Hungry*, Institute for Food and Development Policy, San Francisco, 1980. Douglas Hellinger, Stephen Hellinger & Fred M. O'Reagan, *Aid for Just Development: Report on the Future of Foreign Assistance*, Lynne Rienner, Boulder, 1988 ブリギッテ・エルラー（伊藤明子訳）『死を招く援助—バングラデシュ援助紀行』亜紀書房, 1987年
- (5) Larry Minear, "The Role of Non—governmental Organizations in Development", Edward Clay & John Shaw eds., *op. cit.*,
- (6) OECD—DAC, *Development Co—operation: Efforts and Policies of*

- the Members of the Development Assistance Committee* (以下、*DAC Annual Report*と記す) 1986 Report, pp. 21—22
- (7) 非政府アクター、特にNGO、については、関寛治・高柳先男「非国家行為主体の展開」関寛治編『国際政治学の学ぶ』有斐閣、1981年、馬場伸也「NGO(非政府間組織)と国際社会」法学セミナー増刊『国際政治と日本の選択』、1982年、同「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、を参照。
- (8) Douglas Hellinger, Stephen Hellinger & Fred M. O'Reagan, *op. cit.*, chapt. 7 H. van der Heijden "The Reconciliation of NGO Community, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors", *World Development*, vol. 15 Supplement, 1987. なおNGOと政府機関の関係について述べた、佐渡友哲「ODAとNGOの関係—NGO側からODA資金受け入れの方法を考える」『平和研究』13号、1988年、もこの問題についても触れている。
- (9) NGOの歴史については、OECD, *Voluntary Aid for Development: Role of Nongovernmental Organizations*, Paris, 1987, chapt. 1
- (10) David C. Korten, "Third Generation Strategies: A Key to People-centered Development", *World Development*, vol 15 Supplement, 1987
- (11) OECD-DAC, *Annual Report 1979*, pp. 109—115
- (12) OECD-DAC, *Twenty Five Years of Development Co-operation (Annual Report 1985)*, pp. 151—155
- (13) OECD-DAC, *Annual Report 1987*, pp. 25—26
- (14) Canadian International Development Agency, *Sharing Our Future: Canadian International Development Assistance*, Quebec, 1987
- (15) Swedish International Development Authority (SIDA), *Sweden and International Development Co-operation*, Stockholm, 1986
- (16) 世銀の内部文書による
- (17) OECD, *op. cit.*, chapt IV.
- (18) OECD, *op. cit.*, pp. 79—81
- (19) ACFOA, *op. cit.*, は政府からの諮問にもとづいて提出されたものである。
- (20) 国連憲章71条はECOSOCが民間団体との協議ができることを定めているが、その民間団体を表わす言葉としてNGOが用いられるようになったのがこの言葉が国際的に用いられるようになったきっかけである。国連とNGOの関係については、福田菊『国連とNGO』三省堂、1988年、を参照。
- (21) 同上、5章、およびOECD, *op. cit.*, pp. 94—97
- (22) OECD, *op. cit.*, pp. 97—100. および(16)で参照した文書
- (23) Douglas Hellinger, Stephen Hellinger & Fred M. O'Reagan, *op. cit.*, chapt. 7
- (24) ICVA, "Suggested Guidelines on Acceptance of Governmental Funds for NGO Programmes", quoted in H. van der Heijden, *op. cit.*, pp. 106—107

- (25) 各国は以下のように定めている。50%＝オーストラリア，フランス，イタリア，イギリス，アメリカ，E C。50-66%＝スイス。60%＝フィンランド。75%＝ベルギー，西ドイツ。80%＝スウェーデン，ノルウェー。100%＝オランダ，デンマーク。特に定めなし＝オーストリア，カナダ，日本。
- (26) ICVA, op. cit., quoted in H. van der Heijden, op. cit., p. 108
- (27) Anthony J. Kozlowski, "International Non-governmental Organizations as Operating Development Agencies", OECD Development Centre, *The Role of Non-governmental Organizations in Development Co-operation*, Paris, 1983, p. 13
- (28) 例えばインドネシアでは「社会団体法」が施行され，すべての外国からの送金を政府の監視の下におくことが試みられたが，NGOへの適用は凍結されている。
- (29) デンマーク・オランダでの学校での開発教育を紹介したものとして、『朝日新聞』1986年7月28日の松井やより記者の記事がある。
- (30) David C. Kortten, op. cit., Tim Brodhead, "NGOs: In One Year, Out the Other?", *World Development*, vol. 15 Supplement, 1987
- (31) (4)の文献は，エルラーのものを除いていずれもNGOの関係者によるものである。
- (32) INGIは1985年より開始され，毎年4月下旬に会議開催し，IGGIへの要求・提言として「エイド・メモアール」を発表している。
- (33) OECD-DAC, *Annual Report 1986*, pp. 21-22.
- (34) ICVA, op. cit., quoted in H. van der Heijden, op. cit., p. 108
- (35) Larry Minear, op. cit., p. 224
- (36) 対象となってきた団体は，日本国際医療団，オイスカ産業開発協力団，家族計画国際協力財団，国際看護交流協会，国際協力推進協会の5つである。
- (37) 外務省経済協力局『我が国の政府開発援助』1988年上巻，41-42ページ
- (38) 日本のNGOの社会的基盤の弱さの背景を述べたものとして，室靖「国際開発協力とNGOの役割」宇沢弘文・篠原一編『世紀末の選択—ポスト臨調の流れを追う』労働総合研究所，1986年，177-179ページ
- (39) JANIC主催の「国際NGOシンポジウム」(東京，1989年3月17，18日)における発言
- (40) 飯田経夫・松浦晃一郎・春名和雄「座談会 援助大国への条件」『外交フォーラム』1988年12月号における松浦外務省経済協力局長の発言
- (41) 村山富市衆議院議員(社会党)の質問に対する政府答弁書(1989年6月9日)
- (42) NGO活動推進センター，NGO-ODA関係研究委員会『提言書 NGOとODAの望ましい関係のあり方について—要約』1989年3月
- (43) 1983年5月にタイ・タマサート大学で開かれた「タイ・日本関係セミナー」における日本の駐タイ大使館参事官の発言。永井浩『される側から見た「援助」—タイからの報告』勁草書房，1984年，238ページにて引用。