

逆境下のNGO

山田 陽一（国際労働財団専務理事）

NGO参加の時代

開発協力活動の展開に当って、NGOの参加は、昨今、いわば当然視されるようになってきた。

もともと欧米諸国では、開発途上国への支援活動が宗教団体などのNGOによって開始されたケースも多かったという歴史的経過もあり、NGOは開発協力活動の主役の一人であることが社会的にも認知されてきている。

わが国でも、ODAの執行に当って、方針としては、NGO参加が声高に唱えられはじめている。

たとえば、わが国のODA政策の基本方針とされている「政府開発援助大綱」（1992年6月閣議決定）では、「必要に応じ、…我が国の地方公共団体及び労働団体、経営団体その他の民間団体等との適切な連携・協調を図る」こと、また「民間援助団体（NGO）との連携を図るとともに、その自主性を尊重しつつ適切な支援を行う」とのべられている。

さらに、昨1997年5月の「21世紀に向けてのODA改革懇談会」（外務大臣の諮問会合）の中間報告では、より具体的な連携・協調の方式が提言されている。すなわち、「開発途上国の援助ニーズが多様化する中、民間…と連携を図り…、官と民が役割分担を明確にした上で、協力…する必要がある」ので、「ODAの案件形成から評価、フォロー・アップまでの援助の各段階において、NGOの参加を働きかけ、…NGOの能力向上、人材育成など、NGOの自立を支援する施策を図る。…また、NGOの事業を直接支援する補助金制度の対象分野を拡大する…」と述べているのである。

わが国では、1997年の阪神大震災や、越前岬でのタンカー沈没による原油流出事件の際のボランティアの活躍がクローズ・アップされ、NGOが大きな注目を集めたのはなお記憶に新しい。だが、それからほぼ一年を経た現在、ことに開発協力活動に携わるNGO活動をめぐる環境は、経済停滞による資金獲得難や政府の財政構造改革によるODAカットなどが重なり合って極めて困難なものとなりつつある。

こうした事態は、欧米のNGOについてはすでに10年前頃から起こっていたのである。そして、この過程で、NGOをめぐってさまざまな実証的分析や評価がおこなわれてきている。そこで、以下では、まずこうした議論を簡単にみておくことにしよう。

NGOの功罪

OECD開発センターの研究報告書「NGOと政府」（注1）には、その冒頭に次のようなNGOに対する正反対の評価が引用されている。まず、ジョン・クラークによれば、「現在世界的に認められていることは、貧困の撲滅、飢餓の根絶、環境保全、草の根開発、債務危機から貧困層を守ることが優先課題だということである。だが、これらの領域は、公的機関は限られた経験しかもたず、自ら実施することは困難であることが明らかになっている。その結果、公的機関は積極的に北と南双方のNGOの協力を求めている。ボランティア組織はしばしば極貧地域で活動し、貧しい人々の社会と直接的な関係をもっており、さらに、環境問題への取組みにかなりの経験をもっている。NGOにとって、エキサイテン

グで挑戦的な時を迎えているのである」という。

他方、ジャン・ブロンクは、「NGOの腐敗が、この数年のうちに政治的な争点になりかねないし、それは今日すでに始まっている。NGOは巨大な官僚機構を備えつつあり、そこでの雇用が係争事項となったり、途上国での契約でもめごとをおこしている。またNGOは（政府への財政的な依存を強めることで）政府を批判することは不可能になっており、もし批判すれば、財政支援を失いかねず、援助の質を落とすことにもなるからである。いずれNGOは敗北者になるであろう。というのも、NGOは自らのプロジェクトに要する十分な資金を受け取ったうえで、残った援助プログラムの金のせいで腐敗させられてしまうからである」と断じているのである。

こうしたNGOに対する評価はいずれも極端なものとして引用されており、世界に存在する無数で千差万別のNGOを十把ひとからげに総括することはとうてい不可能なことはいうまでもない。とはいえ、NGOといえば慈善活動の担い手として無条件に礼賛を浴びるといった状況は失われており、今や冷徹な実証的分析の対象とされつつあるのが世界的な現実であるといえる。

そこで、やや長々しくなるがこのOECDの報告書からNGO現状分析の要点を紹介しておこう。

まず、NGOの組織実体について、①財政面の不安定性が著しく、民間企業なら倒産状況のものも多い。ことに、管理費（人件費、事務費）は非現実的なほど低い。②事業展開における専門性の不足が目立つ。逆に、専門化すると、それが組織の肥大化、官僚化につながる。政府との関係では、③先進国の財政危機の下で、全般的に世論がODA予算削減も「やむをえない」という風潮になっており、NGO予算も削減されている。④このため、NGO間の競争が激しくなり、NGOは安易に得られる資金に群がっている。⑤政府によるプロジェクト承認プロセスが長期化しており、不適切な場合も多い。⑥政府はNGO側が独自の行う事業の内容や結果の評価にはほとんど関心をもっていない。⑥政府は、一

方でNGOが求めるプログラムは制限しながら、他方でたとえば緊急難民問題などではNGOを利用するために安易にODAを支出している。⑦多くの政府は、エイズや女性、民主主義などの国民に人気のある課題には特別基金を設け、NGOに執行させて国民の関心に答えようとする。また、南のNGOとの関係では、⑧南のNGOが成長した結果、北のNGOからは干渉ではなく、金だけを求めはじめている。⑨南のNGOは、北のNGOの「親」意識や、度々おこる突然の財政削減などにイヤ気がさしている。⑩北の政府は、「南の政府の信頼性」とか、「南の参加」とか、「グローバル・パートナーシップ」といった言葉で、南側の責任分担を求めはじめており、それが北のNGOの態度にも反映されている、という。

このようなOECDの研究報告の指摘以外にも、⑪NGOが宗教や政治的な目的で活動することで受け入れ国や他の援助組織との摩擦を起すことがある。⑫小規模・乱立しており、また事業の中長期的戦略性に欠け、NGO間の協力が困難である、といった評価も下されている。

ところで、以上のような辛口のNGO評価の多くは、いわば最近のNGOの変質が問題にされているともいえるのであり、NGOがもともと持ち合せている次のような多くの有利性が忘れられてはならない。

それは、NGOが①人道的ニーズに機敏かつ機動的に反応出来る柔軟性をもっている。②政府や国際機関には出来ないところに手の届くきめの細かさを備えている。③専門家が見落としがちな社会的・文化的側面にも配慮する。④農村や都市貧困層に対する現場経験が豊富である。⑤現地の人々がNGO活動に参加し易い。⑥既存の規制にとらわれず、革新的な試みを展開出来る。⑦低コストで適正な技術を採用したり、ボランティアの利用が可能であることによる経済性、などの強味である。

率直に言って、NGOが僻地で善意に基づいて汗をかいているというだけで、好意的な評価を受ける

時代は過ぎたとされている。したがって、世界のNGOは現実の活動の中で、自らの有利性を実証することが求められているのである。

日本のNGO

ここでわが国の開発途上国の開発協力に携わるNGOの概況をみておこう。まず団体数は約400である。これらNGO自身が独自の財源でおこなう援助実績は約2億ドルであり、これは国民一人当たり1.7ドルに当るといふ。わが国NGOのほとんどは、1970年代以降に設立されたものであり、組織や財政基盤は未整備なままである。また、活動の重点は、70年代はインドシナ難民流出への支援、80年代にはアフリカ飢餓などへの緊急支援、90年代には教育、保健医療、環境保全などの社会開発分野に及んでいる。活動地域は、アジアが中心だが、80年代からはアフリカ、中南米にも広がっている。支援方法は資金援助が圧倒的である(1995年現在、外務省民間援助支援室による)。

1996年のOECD-DACの対日審査によると、日本のNGOについて、「歴史的にみて、他のDAC諸国に比べて活動は弱体であった」が最近改善されてきた。これにはNGO事業補助金や草の根無償といった、ODAによるNGO支援制度の創出(89年度)や、外務省にNGO支援室が設置(92年)されたことにもよるとしている。さらに、日本のNGO活動の障害の一つに、NGOの法的地位が不明確であり、それを得ることが非常に困難であることを指摘し、政府にその改善をうながしている。

この点に関しては、98年3月に「特定非営利活動促進法」(NPO法)が成立したことは周知の通りである。この法案にはNPOの収益事業収入への法人税率の軽減やNPOへの寄付金を支出した人や団体への所得控除などの税制優遇措置が含まれていないなどの不満が表明されているものの、NGOの法人格取得を容易にしたことで、NGO活動を活発化するための大きな前進であったことは間違いない。

だが、他面で注目すべきことは政府の財政構造改革によるODAの削減がNGOに大きな打撃を与えていることである。

97年12月に成立した「財政構造改革法」では、ODAについて、「平成10年度予算については、対平成9年度比10%マイナス」とすることが決定された。こうした措置をとるに当っては、ODAの「量から質への転換を図る」こと、さらに援助の実施の当っては「NGO等民間との連携の推進」をはかるとされていた。

たしかに、98年4月に成立した平成10年度予算では、ODA予算総額は前年度比6.2%のマイナスとなったが、NGOへの支援額は全体で4.0%のプラスになっている。だがその内実をみると、この増加は途上国のNGOや地方公共団体、研究・医療機関からの要請に対して支援する「草の根無償」を14.0%増やした結果である。そして、国内のNGOについては、事業補助金を受けるNGOへの補助金は4.2%のマイナスに止まったものの、地方公共団体への補助金はマイナス10%、さらに海外技術協力推進団体への補助金は実に16.4%のマイナスとなっているのである。

目下、わが国のNGOは、①こうしたODAの削減に加え、②経済停滞による民間からの寄付金の急減、③基金運営を行っている組織は極端な低金利による収入減、さらには④円安の進行の結果、円の現地での購買力の低下、などが重なり合って深刻な財政危機に陥っている。かくして、組織の解散や開店休業に追い込まれているNGOが続出しているという。

日本のNGOはやっと国際レベルのそれへと向って船出したとたんに、いわば暴風に見舞われているというのが現状であるといえよう。

学校プロジェクトの経験

最後にNGO活動の一端をわれわれの経験から紹介しておこう。

この2、3年来、児童労働が世界的な関心の的と

なり、NGO活動の重点課題にもなっている。ILOの報告書「児童労働」(注2)によれば、児童労働の廃絶のためには、「子供のための保護的な労働法(の確立)に加えて、子供とその家族のニーズに合致する良質かつ負担可能な教育が、究極的には最も効果的な手段である」とのべている。また、これまで児童労働者を就学させる活動が弱体であったのは、①児童労働があまりにも広範に慣習化しており、手の打ちようがないという無力感が一般化していたこと。②児童労働がおこなわれている諸国の政府は児童労働の存在を公的には認めようとしなかった。というも、多くの国では児童労働は法律で禁じられているため、違法な児童労働が存在するはずがないというのが政府の公式の立場であった。こうした状況では、国際的な支援活動はさきわめて困難であった。また、③家族にとっても、児童労働者を就学させることは家計に対する外部からの攻撃だと受けとめられたのである。

こうした状況下で、児童労働廃止のための支援活動に挑戦したのがNGOであった。NGOは政府の表向きの立場などに構わず、児童労働の現場に直行し救援活動を開始した。これが社会全体、さらには世界中に警鐘を鳴らすことになったのである。

筆者が働いている国際労働財団(JILAF)も、1997年からネパールの各地で10校の学校外教育(ノン・フォーマル・スクール)プロジェクトを展開している。以下にこのプロジェクトのごく簡単な内容と若干のコメントを記しておきたい。

このプロジェクトは、ネパール労働組合会議(NTUC)との合意に基づいて始めたものであり、現地の運営責任組織は、NTUC傘下のカーベット労働組合、農園労働組合、NTUC地方組織などである。またプロジェクト内容の柱は、①農村部の6～13才の公共学校に就学していない子供を対象とする。②1校50名を25名ずつ午前・午後の2クラス編成とする。③教科書は、UNICEFの作成した読み書きの初級クラスの2冊を用いる。④9カ月にわたって基礎能力をつけ、その上で近くの公共学校に

生徒を編入させる、というものである。

JILAFは、制服、カバン、教科書、ノート、筆記用具、黒板・チョークなどの備品、教室の賃借料、教員給与など、1校当り年間約11万円を支援することにしている。

ところで、われわれの短い経験からもさまざまな教訓が得られた。まず、なによりも、学校に通うという基礎的習慣を作るために、子供はもちろん、両親や地域の人々の意識転換が必要であること。また、子供が学校に通うことに魅力を感じるきっかけとして、制服やカバンの支給が有効であること。教員の質が決定的であり、そのための相互研修の場を設定する必要のあることを知らされた。また住民の協力的姿勢が大切であり、それが得られれば、住民自身が教室を準備したり、椅子を持ち寄って来る。また運営についても、9カ月で機械的に公共学校に移すのではなく、実情に合わせて対処する必要が出てくる。さらには、現地からの要望が靴やおやつを支給するなど次第にエスカレートすることへの支援の限度を明確にすることの重要さである。

児童労働の根本的な廃絶のためには、国家による法律の確立と実施、公教育の確立が絶対的な条件である。NGOは放置されたままの現実を受け、緊急的救援活動を展開することで国家や社会全体による本格的活動を促すことが活動の戦略目標であるといえる。

こうした児童労働をはじめ、アジアや世界の途上国社会の現実を知るとき、課題の現場に直行し、住民と連携しつつ機敏に弾力的に対応出来るという有利性をもったNGO活動の重要性はますます高まっている。したがって、目下の逆境を克服し強靱なNGOを作り上げることが切に求められているといえよう。(やまだ よういち)

注1. OECD, *Non-Governmental Organization and Governments, stakeholders for Development*, 1993

注2. ILO, *Child Labour-Targeting the intolerable*, 1996