

第2章 アフリカにおけるNGO活動の現状と問題点

著者	望月 克哉
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研トピックリポート
シリーズ番号	26
雑誌名	NGOの現在 国際協力活動の現状と課題
ページ	15-26
発行年	1997
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00009609

第2章 アフリカにおける NGO 活動の現状と問題点

はじめに

アフリカにおける日本の NGO 活動の契機となったのは、1980年代前半に深刻化した飢餓問題であり、これに対する緊急救援がコミットメントの端緒と言えるであろう。その原因となった干魃そして飢饉が改めて注目される所となり、環境問題への関心の高まりとも相俟って、これに取り組む日本の NGO が多数現れた。

NGO 活動推進センターが発行する『NGO データブック'96』の分析対象とされた247団体のうち、アフリカを主たる活動地域とするものは54団体、対象国は27カ国とされている（北アフリカを除く）。東、西、中部、南部というサハラ以南アフリカの区分でみる限り、大きな地域的偏りはないものの、NGO 活動はそれぞれの地域で深刻化している諸問題への対処が中心となっている。そのうち「サヘル」と称されるアフリカの半乾燥・乾燥地帯で活動を展開している2つの NGO から、その現状と問題点について聴き取りを行った。1つは1991年3月に設立されチャド共和国で砂漠化防止と地域住民の食料自給を目指した活動を行っている「緑のサヘル」、いま1つは1992年9月に設立されマリ共和国で農村住民の自立支援を行っている「西アフリカ農村自立協力会」である。

以下の内容は、両 NGO からの聴き取りを参考にして監修者がとりまとめたものであり、本章における議論は、「緑のサヘル」や「西アフリカ農村自立協力会」の見解と必ずしも一致するものではないことを、あらかじめおことわりしておく。

第1節 サヘルにおける NGO 活動の背景

1. 対象地域の概略

サヘルとは、「岸辺」「沿岸」を意味するアラビア語に由来する用語で、一般にはサハラ砂漠南縁部の地域を指している。両 NGO が活動するチャド、マリ
の両国はこのサヘルに位置する内陸国で、年間降水量は平均500~600ミリと乾燥が
厳しい熱帯気候であり、大西洋、ギニア湾に面した沿岸諸国に比べて人口は希薄
である。いずれも旧フランス領植民地として長く植民地支配の下におかれてきた
こともあり、経済開発においても多くの問題を抱え、1人当たり GDP の水準では
最貧国に分類されている。

両 NGO とも主たる活動地域は農村部であり、「緑のサヘル」は首都ンジャメナから
120~300キロメートル離れた24カ村の約19,000人、他方「西アフリカ農村自立協
力会」は首都バマコから100キロメートルほど離れた17カ村の約13,000人を対象
としている。いずれの対象地域も営農条件は厳しく、また農家所得も総じて低い。

2. 活動開始の経緯

上述のように、両 NGO は厳しい条件の下におかれた農村を活動地域に選定して
いるが、この点は活動開始の時点で明確に意識されていたポイントである。住民支
援と、その生活改善をめざして日本人スタッフが活動を開始した経緯も両 NGO に
共通しており、活動地域選定後に日本国内での組織化が行われている。

「西アフリカ農村自立協力会」の場合、89年9月に現在の現地代表がマリに入
国して、貧困解消に取り組んでいた農村（マディナ村）の現地 NGO の活動に加
わり、当初は自らの専門である保健医療分野での協力を目指した。その後、92
年に同じ村落を対象地域とした「マリ共和国保健医療自立を支援する会」の設
立に結びつき、翌年に現在の名称に変更された。これは単なる名称変更ではなく、
活動分野をより広く農村自立支援にするとともに、将来は西アフリカ全域を活
動対象にしたいとの意思が込められたものである。94年には、さらに貧困状況
が深刻な村落（パブグー村）に活動対象地域を変更して今日に至

っている。

他方、「緑のサヘル」はその名称からもうかがわれるように、砂漠化防止を目指して、植林を中心に据えた活動を開始した。92年2月に最初の村落（バイリ村）で、林業、農業、適正技術の3部門で事業を開始、その後まもなく農民組合支援もこれに加え、翌93年には養魚部門も設置している。こうした事業の多角化は、植林のみを推進するのではなく、農民の生活全般にわたる支援の中にこれを1コンポーネントとして無理なく組み込むとの配慮からきたものである。93年5月からは農民組合支援をいま1つの村落（トゥルバ村）でも開始し、両村周辺地区での活動は現在も継続されている。

3. 現在の活動状況

まず「緑のサヘル」の方は、現地に3名の日本人スタッフを配置して、19名の現地人スタッフ（運転手などサポート要員を含む）とともにチャドでの事業を担っている。このほか97年度より新たにブルキナファソの首都ワガドゥグゥから約370キロメートルに位置する村落（タカバングゥ村）での活動を立ち上げ、こちらには日本人1名、現地人3名のスタッフを配置している。東京事務所のスタッフは3名であるが、事業全体を統括する立場にある代表は現地出張も多く、事務局運営に専念できない状況にある。チャドでの事業は開始から5年を経て各部門の基礎は固まってきたものの、住民のニーズを踏まえた部門間の提携、さらには部門を越えた統合的活動が必要となってきた。さらに不作による飢餓、あるいはコレラの蔓延といった緊急事態が頻々と発生しており、これらへの対処も新たな課題となっている。

これに対して「西アフリカ農村自立協力会」の場合、97年7月段階で現地代表とコーディネーター、計2名の日本人スタッフ（いずれも女性）を配置しており、有給の現地人スタッフ7名とともに活動の一切を担っている。また、首都バマコに現地人アドバイザー1名を配置しているほか、東京の事務所には事務局長を含め3名が運営にあたっている。事業内容は、現地代表のもとに寄せられた要請を、首都バマコに配置した現地アドバイザーや日本の事務局とも協議の上で実施に移す。その結果、1つの村への支援から始まった支援活動が、現在は17カ村にまで拡大した。もっとも、全ての村落で同一の事業を実施しているのではなく、各村落の住民が必要とする事業から着手するという配慮がな

されている。最近、事業開始の要望を出してくる村落はますます増えており、これは支援活動への理解のあらわれと受けとめてはいるが、実際には人材・資金面での制約もあり対応には限界があるとのことである。

第2節 活動の展開とその内容

1. 現地での事業展開

「西アフリカ農村自立協力会」の現地代表が最初にスタートした活動は疾病（主にマラリア）の予防であり、これは人々が健康で働ける環境作りを意図したものであった。具体的にはマラリア予防薬の投与だが、無償配布ではなく、活動参加費という名目で若干の金額を徴収しているにもかかわらず参加者は年々増加している。この分野の活動は寄生虫の駆除を含めた衛生知識普及まで広がってきたと言う。

次に手がけたのは菜園の運営指導で、これは副食であるソース（スープ）に加える野菜を栽培することで住民の栄養改善を図ろうとするものであった。活動当初は野菜といってもバオバブの葉を乾燥して粉にしたものぐらいしかなかったところで、現在は乾期にも野菜が手に入るようになっており、余剰の販売により農民の所得向上にも結びついた。

「西アフリカ農村自立協力会」からの報告でさかんに強調されたのは住民の意識の向上という点である。植林のための苗木の配布といった NGO 側が提供するサービスに対する対象住民の姿勢の変化が指摘されている。この点について識字のケースから見ておこう。

対象村落でも識字教育は以前から続けられていたが、現地語（バンバラ語）で対象は男性のみ、しかも雨期に字の読める人が帰村している期間だけという非常に限定的なものであった。字を覚えようとする意識の向上は夜間の識字教室への参加者の増加にあらわれたと言う。何故、字を覚えると良いのかという意識が生まれ、これが識字教室へのニーズに結びつき、NGO 側として建設資材提供といった新たなサービスにもつながったのである。

これはまた別の展開も生んでいる。識字の意識が向上するにつれて、とくに女性から字を覚えたいという声が上がってきた。女性の意識の変化は他の分野にも拡大し、たとえば裁縫や刺繍を覚えるための訓練にも展開した。

この過程での NGO 側の認識としては、衛生状況のチェックを行う中で、保健衛生・栄養問題を考えていく上で野菜の栽培が有効であり、医療は二次的なものにすぎないと自覚するに至った。まず必要なのは食料であるとの認識から、上述の菜園での野菜栽培や、さらに植林、改良カマドの製作にも事業が広がっていった。現在はインフラとくに道路の整備も考えているとのことだが、いずれにしても当初から企図していたものではなく、活動の過程で対象住民のニーズから事業が生まれてきた点に注目すべきであろう。

2. 事業体制と活動見直しの契機

「緑のサヘル」の事業体制の特徴の1つは、以下に示す5つの部門が、活動のメニューとしてではなく明確に設定されていることである。

- ◆林業部門…育苗センター、住民育苗所、実験植林区
- ◆農業部門…野菜栽培、実験農場、稲作
- ◆適正技術部門…改良カマド、グルニエ（穀物貯蔵庫）、井戸
- ◆養魚（淡水魚養殖）部門
- ◆農民組合支援

これは、1991年3月の設立から翌年2月にチャドで活動を開始するまでに行われた周到な事前調査の結果であると同時に、後述するチャド政府の厳格な計画実施の要求とも無関係ではない。砂漠化防止を掲げる NGO として、形の上とは言えチャド政府の砂漠化防止計画の一翼を担うことになり、予算ほか事業運営の面でも明確な枠組みを設けたものと考えられる。

部門設定とその経緯を見る限り、あくまで植林を中心に据えながら、伐採を減らす手だてを講じ、あわせて生活改善を推進するという方針をよく反映したものとなっている。事業としても助成金の主たる対象であり、国内の会員の関心分野でもある植林を前面に出す必要があり、そこには日本の NGO としての台所事情もうかがえる。しかしながら、6年目に入った現在では部門間にまたがる問題が生じてきており、分野を越えた活動の有機的連携を模索する必要性にせまられている。むろん植林だけに集中することは困難になっており、これと関連づけた形での事業展開が求められているのである。

一例が適正技術部門における改良カマドの普及である。在来の「三ツ石カマド」に比べて燃焼効率が40～50パーセント上昇する改良カマドは、薪の節約、

ひいては薪採取とこれにかかる手間の減少という意味をもっていた。現在まで6タイプ、200個余りを普及したにもかかわらず、2年ぐらい前からこれが頭打ち状態になっている。さらなる普及のためには、とくに生活改善と結びついた方策が探られねばならず、昨年来、女性組合との協力による取り組みも始まっている。

そもそも開発援助の現場ではこの「適正技術」という発想自体に問題が含まれている。援助側は「この技術が移転されれば生活は良くなる」と考えがちだが、援助国と現地とでは技術に対する発想・捉え方が異なっている。技術が「食べていく手段」であり、それゆえに代価を求めうるものである土地では、仮に村落に1人技術者を配置しても技術が広まることはない。「緑のサヘル」はこうした経験を通じて適正技術部門の活動を見直すとともに、農民組合支援といった新たな分野への展開を行ったのである。

第3節 NGO活動をめぐる問題点

1. 現地行政との関係

「西アフリカ農村自立協力会」が活動するマリ共和国は、総じてNGOに対して寛容であり、政府の認可さえ取得すれば活動が展開できる。認可申請の手続きも決して複雑なものではなく、要件とされている内容も無理なものではない。たとえば、村落レベルで活動するには、当該村落の開発委員会の代表、県庁、郡庁の役人と協議の上で決定すること、NGOの外国人スタッフの身分は査証発給で保証されること、雇用に際しては労働基準法に則って行うこと等が記載されている。ただし雇用に関しては、待遇面について社会保険・休暇等がこと細かに規定されており、やや労働者優遇かと思われる内容である。他方、自動車を無税で購入できるといった優遇措置もある。NGOには活動全般に関する年次報告書を内務省に提出することが義務づけられている。活動内容もさることながら、マリ政府が最も注目しているのは「マリにどれだけお金を落としたか」という点である。毎年1月31日が提出期限とされている年次報告について、担当官が最初にチェックするのは支出報告の「セーフーフラン(CFA franc:現地通貨単位)の桁」である。無論、その中には雇用したマリ人スタッフの給与、井戸や植林等にかかる費用等をはじめ、電気料金、燃料

費、その他事務所の運営費等も含まれている。多くのお金を支出してさえいれば、マリ政府に睨まれることはない。

これに対して「緑のサヘル」が活動するチャド共和国の方は、NGO に関するチェックがかなり厳しい。まず、活動の開始にあたってチャド政府と2つの議定書を締結しなければならない。1つは活動の認可に関するものであり、いま1つは期間3年の契約である。活動認可に伴い以下の諸点が義務づけられる。すなわち、3ヶ月ごとの報告書の提出、年次報告、契約期間3年の終了段階における最終報告である。これとは別に2年目には政府の担当官による審査が実施されており、被審査側が負担する関連経費（交通費、日当、食費、滞在費）を含めてNGOにとっては重荷となっている。

マリ共和国と同様に、NGO に対する免税措置という特典はあるものの、これを利用して購入した物品に関してはプロジェクト終了段階でチャド政府に寄贈することが求められている。ブルキナファソにもプロジェクト地をもつ「緑のサヘル」としては、チャドで購入した車両をそちらに使い回そうとしても許可が下りないことになる。こうした締め付けがあるためにNGOの間ではチャド政府に対する不満も大きい。現在、チャドで活動する国際NGOは20団体程度にすぎないのだが、支援のため現地入りしたにもかかわらず実施に至らなかったケースもあったと言う。ひとつにはNGOも含めて国際援助団体がチャド国内で活動した歴史が浅く、政府自体の経験が不足していることが問題であろう。また、国外団体による活動も政府の計画の一環に位置づけられているという制度上の問題が、とりわけ経費面などでの必要以上に厳しい処理の要求につながっているとも言えよう。

2. 助成金をめぐる問題

助成金はその大半が用途を限定しているため、「西アフリカ農村自立協力会」の場合、それぞれ以下の活動に振り分けている。

- ◆国際ボランティア貯金（郵政省）→保健衛生知識の普及。
- ◆地球環境基金（環境庁）→環境保護、防砂、防風林と薪炭林の造成。
- ◆自然保護基金（経団連）→果実、葉、樹皮等が利用可能な有用樹の植栽、これに樹間農業として野菜栽培を取り入れたアグロフォレストリーの実現。専門家の指導の下に村民の生活に直結した複合農業を目指す中で、沙

漠化の克服と、鳥類や小動物の回帰を図る。

たとえば井戸掘削はいずれの助成金についても支出項目とされているが、目的はそれぞれ異なる。菜園に深井戸を掘る場合には野菜栽培による住民の栄養状態の改善が目的ということで「国際ボランティア貯金」、また浅井戸を掘る場合には植林用として「自然保護基金」、という形での使い分けがなされている。もちろん、深井戸の補助目的で浅井戸が掘削される場合もある。

公的助成に関して言えば、両 NGO とも代表的な補助金のうち「国際ボランティア貯金」、「地球環境基金」の配分を受けているにもかかわらず、外務省のそれは交付されていない。この理由の1つとして、マリとチャドには在外公館がなく、前者については在セネガル大使館、後者については在カメルーン大使館が兼轄している点が指摘できる。現地の NGO を対象とする「草の根無償」補助金はもちろん、日本の団体に対する「NGO 事業補助金」についても、その交付にあたって在外公館とのコミュニケーションは大きな意味をもっている。

この点、「西アフリカ農村自立協力会」はダカールの日本大使館との接触を通じて、現地 NGO による診療所、学校などのプロジェクト数件に対する「草の根無償」を実現させた。しかし他方「緑のサヘル」についてはブルキナファソなら可能だが、チャドに関する交付は困難との見方をとっている。事業実施の条件の比較からしても、ブルキナファソに比べて著しく厳しいチャドでこそ公的助成が必要なのであり、こうした状況は改善されねばならない。

もちろん、他の助成金についても交付にあたり事業対象地域の変更などさまざまな条件が付されてきた経緯があり、公的助成全般についてそうした「使いにくさ」を解消する方策を講ずる必要があるだろう。とりわけマリやチャドのような最貧国において、「草の根無償」による資金は他国の何倍もの重みがある。また日本の NGO の活動にとっても、現地 NGO に対してこうした公的助成の橋渡しをすることは重要な意義をもっている。この点を踏まえた配慮が助成側にも必要ではなかろうか。

3. 人材をめぐる問題

まず人材に関して NGO 関係者が異口同音に指摘するのは、柔軟性の重要さである。NGO スタッフが住民のレベルで考えられるか否かがカギとなる。現

場の経験者ならではの次のようなコメントもあった。「その場に行けば、必要なもの、必要なことは自ずと分かる。無論、知識があるにこしたことはないが、一般的に物事を見極めることのできる、住んでる人の身になって考えられる人であれば、特殊な資格や知識は必要ないのではないか」。あらかじめプログラムを組んでおくのではなく、事業を開始した段階で一件一件調査していき、その過程でそれぞれ必要なことが分かってきたので、必要な技術ないし専門家を手当てしたというのである。

この点、特殊技能・知識・資格を有する人ほど事業の進捗・成否について心理的プレッシャー受けることになり、また対象住民に対しては押しつけ気味になる傾向がある。職人気質で技術移転に目が行き過ぎて自滅する日本人専門家が多いとは、NGO 活動のみならず公的な技術協力の場でもしばしば報告されている。こうした観点からすると、日本人の専門スタッフ確保といのは必ずしも事業にとって大きな要因であるとは言い難いのかもしれない。両 NGO から現地人スタッフへの高い評価、事業におけるその貢献度の指摘があった。現地スタッフの雇用については、農村レベルで人材を探すことが強調されている。特殊な技能・知識が必要とされるような場合には、たとえば農業技術者や看護師の資格をもつ人を雇うとか、大学で専門分野を学んだ人を雇う場合もあると言う。また、スタッフに一定期間の研修を施すことも一般に行われており、資格取得のためその期間が数ヶ月に及ぶことすらある。

スタッフの雇用・配置で興味深い指摘を2つだけあげておく。まず現地人スタッフについて、両 NGO ともその雇用・配置に際して、出身地、エスニック・グループ、あるいは宗教での偏りが生じないように配慮しているとのことであった。アフリカにおける民族・グループ問題の複雑さはしばしば指摘されるところだが、こうした配慮を欠いた場合に生じかねない事態を想定して、あらかじめ対立・反目の芽を摘んでおくことは確かに重要かもしれない。しかし、それにもかかわらず何らかのしがらみはついてまわり、たとえば普及員として活動するような場合に対象村落・住民との関係で問題が生じることもあると言う。

また日本人スタッフの配置については「緑のサヘル」による説明が印象的である。つまり資金繰りを圧迫している最大の要因が日本人の人件費だと言うのである。この点、NGO の常勤スタッフの給与水準は決してめぐまれていると

は言えないし、そのため手当の上で国内と現地で差をもうけないという方針も納得できる。だが、それにしても1年間の植林事業の予算が日本人1人分の人件費と同じであるとの指摘には考えさせられる。マリについても、日本人1人分の給与は現地人の10人分の水準であるとの指摘があった。さらに、現地人スタッフの給与は助成対象となるにもかかわらず、日本人の人件費や滞在費といった間接費用は助成金の対象外とされている点も問題を深刻化させている一因である。

4. 外国 NGO、現地 NGO をめぐる問題

対象地域の選択にあたって、現地行政の関与の度合、他の NGO の活動への配慮、事業の重複の回避がかなり意識されている。特にアフリカにおける日本の NGO 活動は後発であり、先発の外国（国際）NGO とその活動には配慮が必要かもしれない。「西アフリカ農村自立協力会」からも対象地域選定の段階で、すでに活動中の外国 NGO がある場合にはその地域を避けたとの報告がなされており、これは先発者への「仁義」であり、活動重複により生じかねない無用のあつれきを回避するということでもあろう。

こうした判断の背景には、特に資金面における外国（国際）NGO への依存、そして期待ということが考えられる。現地 NGO の多くは資金繰りが厳しいために、その運営資金をしばしば外国 NGO に負っている。現在、マリ共和国で活動している外国 NGO がおよそ150団体、現地 NGO は400団体を越えると言われている。これは NGO の優遇によって生じたものでもあろうが、それだけに資金目当ての「にわか NGO」も少なくない。とくに資金援助が伴う場合には、ドナー側の機関・スタッフによる現地でのチェックが不可欠である。

この点とあわせて配慮が必要なのは、現地での NGO の統制メカニズムである。「西アフリカ農村自立協力会」の報告によれば、マリ共和国には外国からの NGO 支援の受け皿となる一種のアンブレラ・メカニズムがあり、特定の NGO がいわば「元締め」として、助成資金の管理、さらには事業の評価まで関与している。こうした仕組みはドナー側にも存在してきたが、一方で NGO 活動の拡大と団体数の増加、他方で資金の頭打ちにより、必ずしも十分な成果を上げてこなかった。NGO 活動の環境変化という観点からも注視していく必要がある。

まとめ

1980年代、アフリカ飢餓問題を1つの契機として本格化した日本の NGO 活動は、その後多様な展開を見せた。西アフリカ、サヘル地域におけるその活動も、1990年代に入って「緑のサヘル」や「西アフリカ農村自立協力会」の登場により国内での関心も集めるようになっていく。アフリカは多くの日本人にとって物理的にも心理的にも遠い地域だけに、たとえばアジアのように数多く、しかも小規模な NGO が進出することはなかった。それだけに既存の NGO とその活動の展開が、この草の根分野での日本の国際協力を特徴づけていくことになる。

今回聴き取りを行った2つの NGO に限らず、アフリカで活動する開発 NGO の多くが比較的短い期間に事業の変遷をみせている。それは緊急救援・慈善的活動から（小規模）開発活動への段階的移行ばかりでなく、活動当初のスキームから別のそれへのシフト、あるいは多角化というケースもある。もちろんそれらが対象地域、とくに住民の意識やニーズの変化を捉えたものであることは言うまでもない。両 NGO の多様な事業展開はこの点を物語っている。

しかしながら現地での活動、事業展開を制約するさまざまな問題があることもまた事実であり、これを次のように整理してみた。第1は現地行政との関係であり、とくにチャドのように NGO 活動の歴史が浅く、行政上の位置付けが不明確なことから生じる硬直的対応により生じる問題。第2は多くの NGO にとって基幹的な財源となっている公的助成金の「使いにくさ」の問題。第3は事業展開と密接に関わるスタッフの雇用・配置の問題。第4は対象国・地域における先発の外国 NGO や現地 NGO との関係という点から活動の環境をめぐる問題、以上の4点である。

本章ではアフリカの中でも自然条件が厳しく、それゆえに開発活動における制約も多いサヘル地域に焦点を絞ることで NGO 活動をめぐる問題点の抽出を試みた。地域固有の問題、あるいはアフリカ的なそれを予想していたにもかかわらず、実際に指摘されたのは他の地域とも共通する問題であり、またすぐれて日本的なものであった。もちろん活動対象である国や地域に固有の問題として捉えるべきものもあり、今後の検討が必要であろう。しかし、それ以上に求

められているのは、後発者としての日本の NGO が活動が続けていく上での国内的制約をまず解消することではなかろうか。

〈参考文献〉

- ・ NGO 活動推進センター (JANIC) 編、『NGO データブック'96～数字で見る日本の NGO』(NGO 活動推進センター、1996年)
 - ・ 外務省監修、『体験から協力へ～アフリカで活動する NGO は今～』(アフリカ日本協議会 (AJF)、1995年)
 - ・ 村上一枝「マディナ村に住んで」『アフリカレポート』No.18 (アジア経済研究所、1994年)
-