
第1章 日本の国際協力 NGO の現状

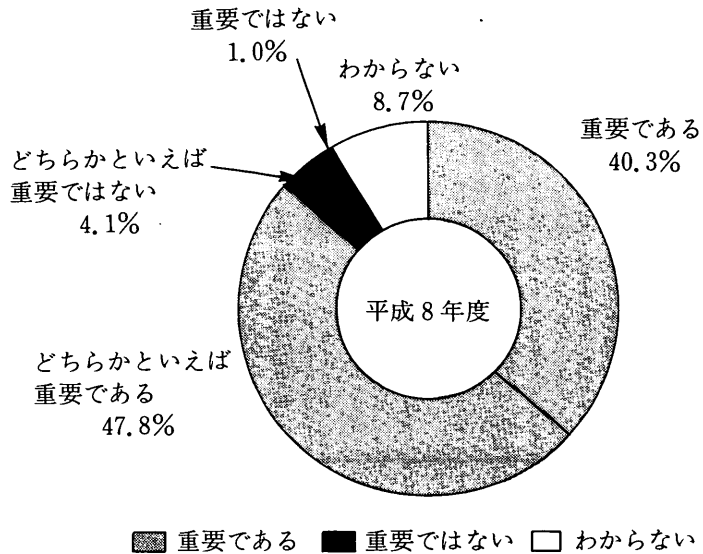
はじめに

アジア NIEs と呼ばれる韓国、台湾、香港、シンガポールの経済発展や、タイ、マレーシアなど ASEAN 諸国の1980年代後半からの急速な経済成長によって、アジアの発展途上国に対する日本人の認識は大きく変わった。少なくとも70年代までは、海外旅行に行ってみたい国としてアジア諸国はマイナーであった。しかし80年代に入ってから、航空運賃が下落したこともあって、アジアを旅したことのある人の数は急速に増えた。近年、アジアに代表される発展途上国が、日本人にとって急に身近に感じられるようになった。80年代後半にアジアから多くの外国人労働者が来日したこともあって、「発展途上国に行く人」、「発展途上国から来る人」と出会うことは稀ではなくなった。

一方、1995年の阪神大震災の際に、民間の一般の人々による救援活動、協力活動が広く行われたことから、それ以来、企業や行政以外の一般の人々による自発的な社会貢献活動への期待が高まっている。総理府が毎年10月に行っている「外交に関する世論調査」によれば、ボランティア活動が「重要である」と答えた人の割合は1996年には40.3%であり、前年の38.0%を上回ったほか、「どちらかといえば重要である」と答えた人の割合も、前年の44.1%から、1996年は47.8%へと増加した（図1、2を参照）。また、市民活動促進法案（通称 NPO 法案）に関する議論が活発に行われていることにより、このような一般の人々で組織される団体を法人として認知しようという気運も高まっている。

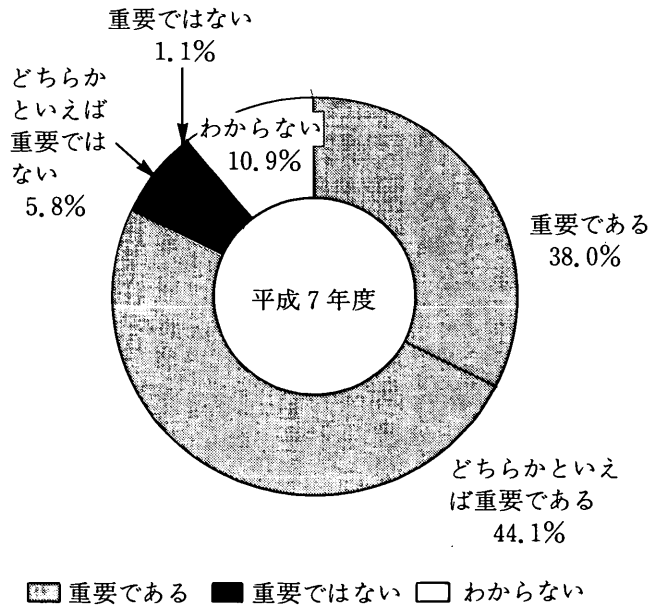
このような経緯から日本では、NGOに興味を持っている人、その活動を支援している人、実際に活動に携わっている人の数が増加しているように見受けられる。

図1 ボランティア活動は重要か（世論調査：1996年10月）



出所) 内閣総理大臣官房公報室『外交に関する世論調査』

図2 ボランティア活動は重要か（世論調査：1995年10月）



出所) 図1に同じ。

第1節 日本の NGO の歴史

1. NGO とは

NGO とはいったいどういう組織なのだろうか（注1）。

そもそも NGO（Non-Governmental Organization）とは、国連において各国代表と一緒に協議する資格を持っている組織を指すのに用いられた言葉である。しかし現在では、当初用いられた言葉の意味を離れ、非政府、非営利の活動を行う組織を NGO と呼ぶことが多い。本書では特に断りのない限り、その NGO の中でも途上国との国際協力に携わる NGO をとりあげている。ちなみに NPO 法案という場合の NPO は Non-Profit Organization の略であり、一般には学校、病院、協会、財団、研究所などが含まれる。

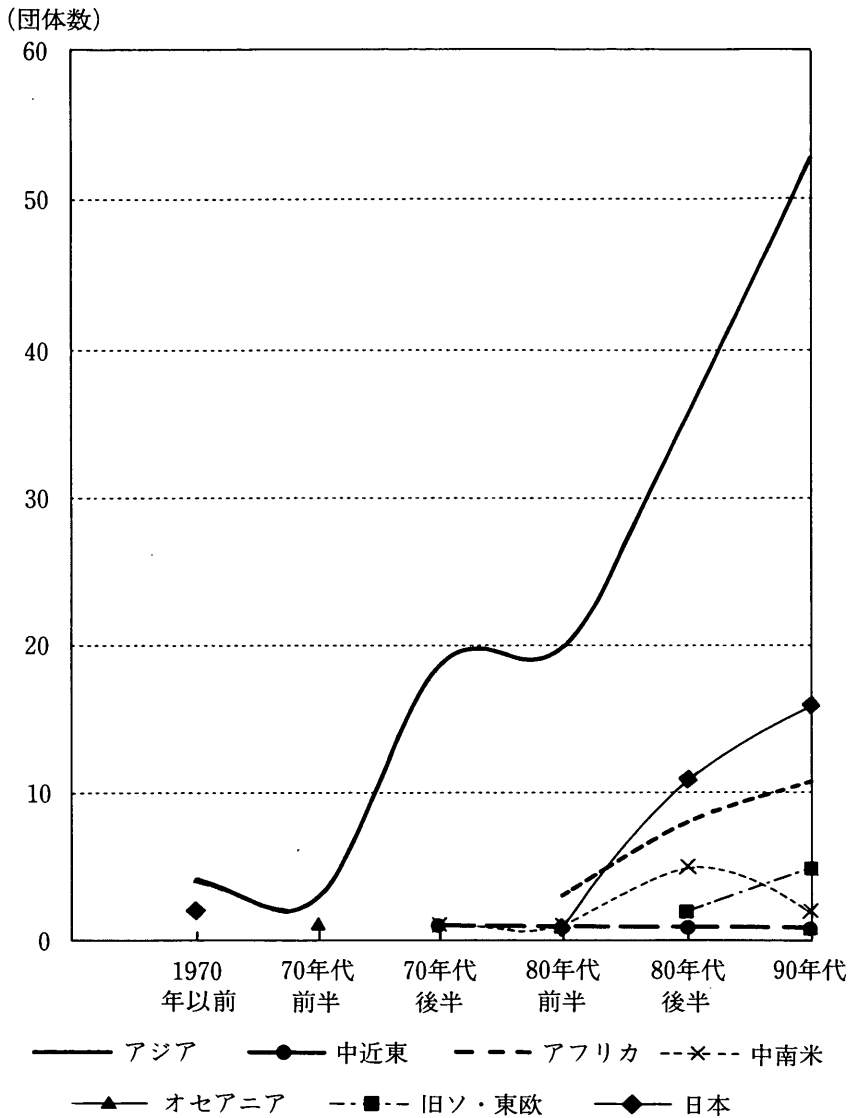
2. NGO の歴史

国際協力に携わる NGO は、欧米でも日本でも、最初はキリスト教系組織が多かった。第一次、第二次世界大戦等にかかわる罹災者、難民、孤児等への支援を目的に、いくつかの世界的 NGO が設立され、今日まで活動を続けている。先進国での問題が解決に向かってからは、これらの NGO が発展途上国の開発に取り組むこととなった。

NGO 活動推進センターの『NGO ディレクトリー'96』によれば、ディレクトリーに掲載されている日本の NGO は373あり、そのほとんどが1970年代以降に設立されている。60年代およびそれ以前に設立された NGO のうち現在活動を続けているのは11団体に過ぎない。これらの11団体には、日本キリスト教海外医療協力会（JOCS：Japan Overseas Christian Medical Cooperative Service）、オイスカ、風の学校、家族計画国際協力財団（JOICFP：Japanese Organization for International Cooperation in Family Planning）などがある。

70年代にはいると国際協力 NGO の設立が増加する。バングラデシュを中心に活動を続けているシャプラニールは、1972年に設立された。その後、70年代後半にベトナム、カンボジア、ラオスから多くのインドシナ難民が近隣諸国に流出するに及んで、難民の緊急支援のために、多くの国際協力 NGO が設立さ

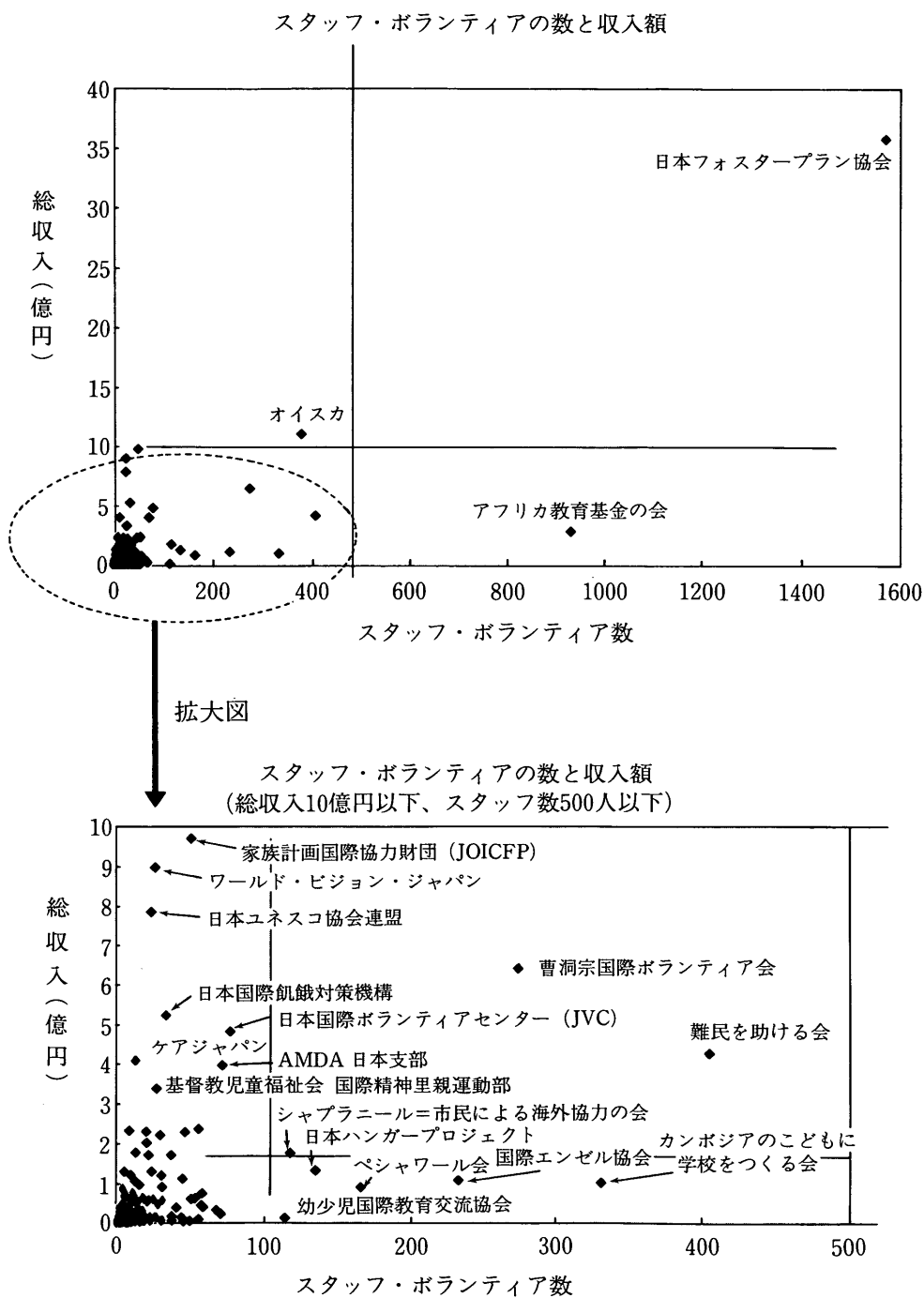
図3 対象地域別団体数の推移



データ) NGO 活動推進センター編『NGO ディレクトリー'96』同センター 1996年注) 本図は概念図であり、正確な団体数を表したものではない。また、複数の地域を活動対象とする団体は除いている。

れた。図3から明らかなように、70年代後半にアジアを主な対象地域とするNGOの数が急増している。日本国際ボランティアセンター (JVC: Japan International Volunteer Center)、曹洞宗国際ボランティア会 (SVA=JSRC: Japan Sotoshu Relief Committee)、幼い難民を考える会 (CYR: Caring for

図4 スタッフ・ボランティアの数と収入額 (1994年度)



データ) NGO 活動推進センター編『NGOダイレクトリー'96』同センター 1996年

Young Refugees) 等がインドシナ難民の救援を目的として設立され、タイの難民キャンプで活動を開始した。これらのグループは、当初の緊急救援からより長期的な支援へと活動の幅を広げている。

80年代に入るとアフリカに大規模な飢饉が生じ、これ以降アフリカを対象とする NGO の数が増えた。また、この時期には NGO 間のネットワークが組織されるようになり、1983年には NGO 懇談会が発足した。そしてそれを発展させた形で、NGO 活動推進センター (JANIC: Japanese NGO Center for International Cooperation) が設立された。

90年代に入ると NGO の数がそれまで以上の勢いで増加した。まず、1992年にリオデジャネイロで地球サミットがあり、それを契機に環境問題を主な対象とする NGO が数多く設立された。また、1989年から外務省の「NGO 事業補助金」が、1991年には郵政省の「国際ボランティア貯金」が創設され、国による NGO の支援が始まった。

第2節 日本の NGO の規模と活動内容

1. NGO の規模

日本の国際協力 NGO の規模にはかなりのばらつきがある (注2)。図4に1994年度の NGO のスタッフおよびボランティアの数と総収入の分布を示した。上の図の左下半分、つまり総収入10億円以下、スタッフ・ボランティア数500人以下の NGO を取り出したのが下の図である。

まず、日本フォスター・プラン協会が総収入36億円、総スタッフ数1,571人 (うち無給非専従ボランティア1,500人) と飛び抜けた規模であることがわかる。この団体はイギリスの Plan International という50年以上の活動実績を持つ民間国際機関の関連団体である。このように、欧米に本部を持ついわゆる国際 NGO の多くは80年代に活動を始めた。

また、アフリカ教育基金の会のスタッフ・ボランティア数が非常に多いのは、ルワンダ難民救援活動などのために800人以上のスタッフを現地で採用したからである (注3)。

スタッフ・ボランティア数が100人を超える団体、総収入が1億円を超える団体の多くは、前述のように日本の国際協力 NGO の歴史を作ってきた団体

や、国際 NGO である。図中のワールド・ビジョン・ジャパン、ケアジャパン、日本ハンガー・プロジェクト等は、いわゆる国際 NGO の範疇に入る。

平均的な NGO の規模は収入額で見てもスタッフ・ボランティア数で見ても小さい。ほとんどが総収入1億円以下、スタッフ・ボランティア数100人以下である。NGO 活動推進センター編集による『NGO ダイレクトリー'96』（以下『ダイレクトリー』と略）に活動のプロフィールが掲載されている247団体の平均総収入は7,460万円で、平均スタッフ・ボランティア数は31.2人である。また、総収入の中央値（注4）は1,671万円、スタッフ・ボランティア数の中央値は8人である。この中央値の方が日本の国際協力 NGO の平均的な姿を現していると言える。というのは、スタッフ・ボランティア数、収入額とも分布が低い方に極端に偏っており、単純に平均をとると、少数の規模の大きい団体に引っ張られた値になってしまうからである。参考までに、データの平均的な散らばり具合を表す標準偏差は総収入で26,539万円、スタッフ・ボランティア数で124.4人で、それぞれ非常に大きい。

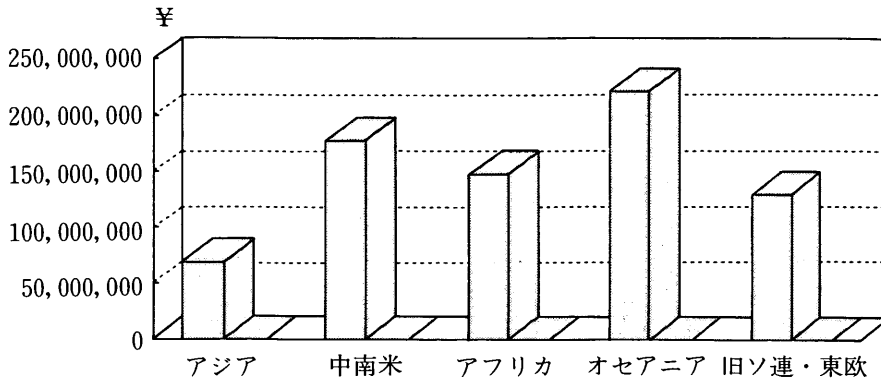
スタッフ・ボランティア数を国内、海外に分けてみると、国内スタッフ・ボランティアの中央値が6人、海外スタッフ・ボランティアの中央値が1人である。海外スタッフ・ボランティアがいない団体も数多い。

日本の国際協力 NGO 全体としては、1994年度に180億円余りの収入があった。ちなみに1995年の日本の政府開発援助の総額が13,854億円であった（外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA 白書』国際協力推進協会1996年）。スタッフ・ボランティアの総数は7,710人であるが、日本フォスター・プラン協会が1,571人、アフリカ教育基金の会が927人であり、この2つの団体だけで全体の32%を占めることに注意する必要がある。また、複数の団体のボランティアとなっているスタッフ・ボランティアもいると考えられることにも留意されたい。

2. NGO の活動内容

NGO 活動推進センターの『ダイレクトリー』のデータは、NGO 活動推進センター編『NGO データブック'96』同センター 1996年（以下『データブック』と略）に整理されている。それによれば、「事業分野」として最も多く挙げられているのが「教育」で、それに「保健医療」、「こども」、「環境保全」、

図5 対象地域別団体平均収入
(日本フォスター・プラン協会を除く)



データ) NGO 活動推進センター編『NGOダイレクトリー'96』同センター 1996年

「女性」、「農村開発」が続く。1995年の二国間ODAの配分は経済インフラおよび生産セクター重視(それぞれ全体の44%、12%)で、「教育」や「保健医療」が含まれる社会インフラ分野への配分が全体の27%に留まっている(注5)。このことから、ODAは生産面重視、NGOは社会セクター重視とすることができる。

対象地域としてはアジアが最も多い。247団体のうち188団体(他の地域でも活動している団体を含む)がアジアを対象にして活動を行っている(注6)。同様に、アフリカでは56、中南米では37、オセアニアでは18、旧ソ連・東欧では22の団体が活動を行っている。

アジアを対象にしている団体には、資金的に規模の小さい団体が多い。収入が他より抜きんで多い日本フォスター・プラン協会を除くと、アジアを少なくとも活動対象地域の一つにしている団体の平均収入は6,968万円である(図5を参照)。同様に、中南米は17,820万円、アフリカは14,866万円、オセアニアは22,229万円、旧ソ連・東欧は13,076万円である。これらの数字は、地理的に近いアジアでは比較的小規模な団体も活動が可能で、それ以外の地域での活動となると高い経費がかかることを反映していると思われる。ちなみに日本フォスター・プラン協会はアジア、中南米、アフリカを活動対象としている。

3. NGO の組織形態

日本の国際協力 NGO にはしばしば設立およびその後の活動に深くかかわる母体組織がある。キリスト教系の組織が母体となって国際協力 NGO が設立されることがよくあるということは先に述べた。また、世界にまたがる国際 NGO が日本に関連団体を発足させることもある。『データブック』によれば、NGO 活動推進センターの調査において、「母体組織がある」と答えた NGO は247団体のうち32%の78団体で、別の国際協力 NGO が母体と答えた NGO が28、青年会議所、生協、学校、労働組合、住民組織など国際協力以外の非営利組織が母体と答えた NGO が23、宗教団体が母体と答えた NGO が21あった。宗教団体の中ではキリスト教系が過半である。

法人格を持っている国際協力 NGO は少ない。NGO 活動推進センターの調査によれば、1994年に何らかの法人格を持っている国際協力 NGO は247団体中25団体であった。残りの90%の NGO は任意団体である。法人格を持っている NGO の大半は財団法人か社団法人であった。法人格を持たない NGO は、一般に契約その他の主体となることができないなどの問題がある。現在審議中の市民活動促進法案（NPO 法案）が法律として成立すれば、国際協力 NGO を含む民間非営利組織の法人格取得はより容易になる。

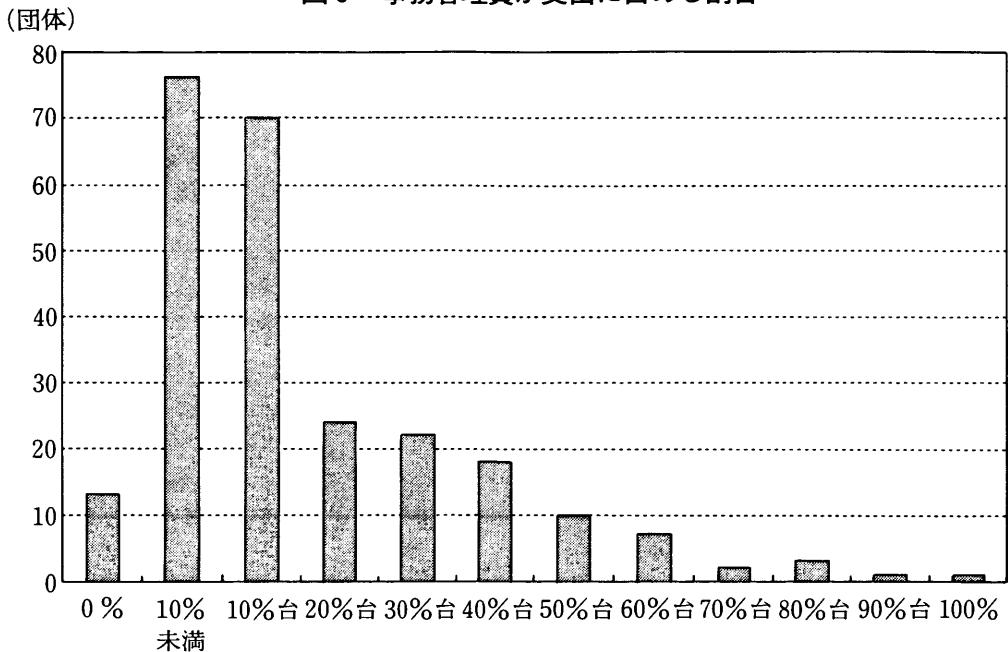
第3節 日本の NGO の財政状況

1. 支出—低い事務管理費

『データブック』によれば、1994年度には247団体の総支出額のうち82%が事業費（うち海外事業費が63%、国内事業費が19%）、18%が事務管理費（うち人件費12%、事務所賃貸料2%、他）であった。この傾向は92年度の同調査でも同様であって、総支出額のうち80%が事業費（うち海外事業費が53%、国内事業費が27%）、15%が事務管理費（うち人件費7%、事務所賃貸料4%、他）であった。

これにみられるように、日本の国際協力 NGO の事務管理費の総支出に占める割合は低い。事務管理費の主なものは人件費と事務所の賃貸料である。図6に、事務管理費が総支出に占める割合のヒストグラムを掲げた。事務管理費が全く支出されていない団体が10あまりあるうえ、10%台および10%未満の団体

図6 事務管理費が支出に占める割合



データ) NGO 活動推進センター編『NGOダイレクトリー'96』同センター 1996年

を合わせると全体の半数を超す。分布は10%未満を頂点にし、低い方に極端に偏った山形をなしている。

事務管理費の割合が小さい理由は大きく言って2つあると考えられる。第一は、無給のボランティア活動に参加することが多いうえ、事務所を個人の自宅にしているケース、また家主が活動に深い理解を示しているケースなど、人件費、事務所の賃貸料を安く抑えることが可能な場合があるということである。これはまさに、民間の非営利組織であるがゆえにかち得た信用、理解によるものであろう。第二の理由は、後述の政府系補助金が一般に、補助金を用いた事務管理費の支出を認めていない点である。政府系補助金の増加によって事業それ自体は拡大しても、それに伴う事務管理費の増加は、補助金以外の資金源で補填しなければいけないことになる。いきおい事務管理費は圧縮されざるを得ない。

2. 収入一寄付・会費の伸び悩み

『データブック』によれば、1994年度の247団体の総収入の内訳は以下の通り

である：寄付（41%）、会費（14%）、事業収入（10%）、民間助成金（4%）、政府系補助金（14%）、その他（17%）。同様に92年度の総収入の内訳は以下の通りである：寄付（41%）、会費（14%）、事業収入（8%）、民間助成金（6%）、政府系補助金（9%）、その他（22%）。調査対象団体の総収入額は1992年度の189億円（185団体）から1994年度の185億円（247団体）へと、約2%減少した（注7）。しかし、その主たる収入源である、寄付、会費による収入の比率はそれぞれ安定している。一方、政府系補助金の割合が増加していることがわかる。

冒頭で述べたように一般にはボランティア活動や NGO、NPO への関心が高まっているのだが、それは寄付、会費の増大となって現れてはいない。NGO 活動推進センターは1992年度と1994年度の NGO の活動を詳細に調査したが、1992年度から1994年度にかけて調査対象 NGO 数が185から247に拡大したにもかかわらず、それぞれ185団体、247団体の個人会員数が277,800人から272,700人に減少しているほどである（注8）。

3. 政府系補助金

これに対して、シェア、絶対額とも増加したのは政府系の補助金である。NGO 活動推進センターが調査した NGO への政府系補助金の総額は1992年度の17億2,760万円（185団体）から1994年度の26億4,930万円（247団体）へと増加している（注9）。政府系補助金のうち主なものは、郵政省の国際ボランティア貯金、外務省の NGO 事業補助金および草の根無償資金協力、環境庁等が管轄する環境事業団による地球環境基金の4つである。このほかにも、建設省による NGO 国際建設協力支援事業、農林水産省による NGO 農林業協力支援事業、林野庁による林業 NGO 活動推進事業および熱帯林保全民間活動促進事業、厚生省による国際緊急保健医療援助支援事業、その他地方自治体による事業がある。

このうち最も早く NGO への補助を始めたのが外務省の NGO 事業補助金と草の根無償資金協力である。表1に見られるように、NGO 事業補助金は1989年度の0.83億円から1996年度の8.17億円へとほぼ10倍に増加している。NGO 事業補助金には、1事業に対し50%までの補助であるので、事業費に含まれていない人件費および事務所賃貸料などはカバーされないという点で、NGO に

表1 ボランティア貯金と NGO 事業補助金の推移 (百万円)

年 度	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
国際ボランティア貯金 (郵政省) (団体数)			1,014 [103]	2,596 [186]	2,306 [187]	2,483 [197]	2,811 [235]	1,576 [223]
NGO 事業補助金 (外務省)	83	189	236	278	368	450	631	817

出所：NGO 事業補助金：外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』
国際協力推進協会 1996年238ページ(1996年度の数值は、外務省経済協力局による)
ボランティア貯金：郵政省『平成8年度 国際ボランティア貯金 NGO 活動状況報告書』郵政省 1997年

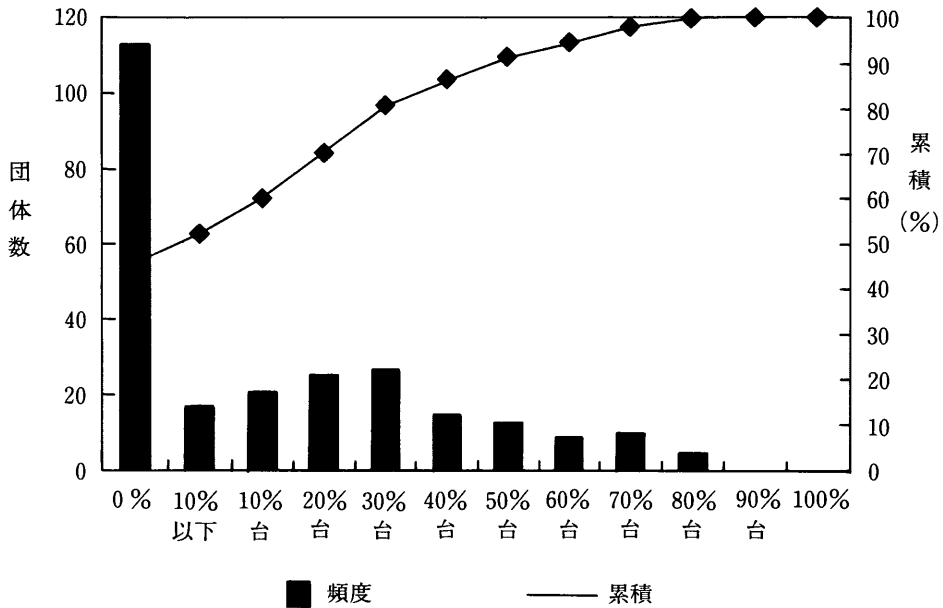
とっての利用しにくさがある。草の根無償資金協力は、発展途上国におかれて
いる日本の在外公館(大使館等)が募集を行うもので、当該国で活動する日本
の NGO のみならず、その国の地方公共団体、研究・医療機関などをも対象に
している。1995年度には30億円、707件の援助が実施されており、そのうち日
本の NGO が対象とされたのは、707件のうち443件(62.7%)であった。1996
年度予算では、45億円が計上された(注10)。

郵政省の国際ボランティア貯金は1991年に始まった。当初より10億円もの規
模の補助が実現したこと、また全国の郵便局が主体となって地元の NGO への
支援に努力したこと、NGO 全体への影響力が大きかった。表1に見るよ
うに1995年度には28億円にまで達したが、1996年度には16億円と前年の約半額
に減少した。これは低金利とそれに伴う郵便貯金への預金額の減少による。一
方、1995年度から1996年度にかけて配分団体数は金額に比べて減少の程度が小
さく、1団体当たりの配分額がほぼ一様に減額されたものと見受けられる。

地球環境基金は地球サミット後の1993年に創設され、それ以降96年度まで4
年間で順次、4億円、6億3千万円、6億円、6億7千万円が助成された。こ
の補助金は環境保護一般を目的に助成されるので、日本国内での活動を目的と
する団体にも配分されている。

このような政府系補助金の増加は、NGO の活動を活性化しているが、政府
系補助金依存率の高い NGO は政府系補助金の動向に活動が左右されやすいと
いう問題が生じている。図7に見られるように、政府系補助金を全く利用して
いない NGO が約半数ある一方で、収入の半分以上を政府系補助金に依存して
いる NGO が247団体中33ある。30%以上依存している団体は全体の30%以上

図7 総収入に占める政府系補助金のシェア



データ) NGO 活動推進センター編『NGO ディレクトリー'96』同センター 1996年

に及ぶ。特に郵政省のボランティア貯金に依存していた団体は、1996年度のボランティア貯金の減額によって厳しい財政運営を迫られたことになる。

まとめ

民間の社会的活動への意識の高まり、アジアを中心とする発展途上国との交流の深まりを背景として、NGO の数が増加した。しかし、数百もの NGO の規模、体制にはかなりのばらつきが見られる。また、近年では一般から NGO への寄付、会費収入が伸び悩んでいる。政府系補助金も景気に左右される場合があるうえ、制度的に必要経費の全てを賄えないようになっている場合もある。市民活動促進法がまだ成立していない状況では、団体としての立場も弱い。向かい風は弱まったが、追い風も未だ頼りがたい、というのが日本の国際協力 NGO の現状であろう。

(注)

- 1 本節の記述は主に、NGO 活動推進センター編『NGO ディレク トリー'96』同センター 1996年、および NGO 活動推進センターの鈴木宏美氏へのヒアリングによっている。
 - 2 本章で挙げる数値は、特に断りがない限り、NGO 活動推進センター編『NGO ディレク トリー'96』同センター 1996年、に掲載されている247団体の情報をデータベース化 し、それを用いて集計したものである。
 - 3 NGO 活動推進センター編『NGO データブック'96』同センター 1996年（以下『デー タブック』と略）82ページによる。
 - 4 ここではサンプルが247だから、中央値は、総収入やスタッフ・ボランティア数を大き い順に並べて、上から（下からでも同じこと）124番目の団体の総収入やスタッフ・ボ ランティア数のことである。
 - 5 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上』国際協力推進協会 1996年、109ページ、図表-42。
 - 6 『ディレク トリー』のデータに基づいている。『データブック』の数値とは完全には一 致しない。
 - 7 1992年度および1994年度の調査のどちらの調査対象ともなった146団体に限ってみると 微増している。
 - 8 やはり146団体に限ってみると、個人会員数は1992年度の22万4,900人から1994年度の 23万5,800人に微増している。『データブック』43ページの表7、55ページの表11を参 照のこと。
 - 9 1992年度、1994年度調査に共通の146団体に限ってみても政府系補助金は16億円から22 億円に増加している。『データブック』55ページの表11を参照のこと。
 - 10 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』国際協力推進協会 1996年 126ページ。
-