

第4章 タイにおける NGO 活動の現状と問題点

はじめに

この章では、タイにおける日本の NGO 活動の実際について、日本の NGO の中では早い時期からその展開をしてきた曹洞宗国際ボランティア会（SVA）の事例をみながら、その現状および問題点を描いてみたい。

なお、この章で挙げる事例の多くは、SVA からのヒアリングをもとにして
いるが、以下の文章において事実誤認や錯誤があったとしても、その責任は監
修者の負うべきものであることを先に断っておきたい。

第1節 曹洞宗国際ボランティア会（SVA）の設立とタイにおける 活動の経緯

曹洞宗国際ボランティア会（SVA）は、1979年末、宗教団体の曹洞宗（禅宗）の人たちへの呼びかけから生まれた団体である。目的はカンボジアの難民救援。当時、インドシナ3カ国の難民問題というのがあり、社会的な関心を引いていた。その中でも特にカンボジア難民問題に注目が集まっており、SVA の前身 JSRC（Japan Sotoshu Relief Committee）もこの流れの中で発足した。1981年2月に、宗教団体からは分離して、ボランティア会という形の会員組織に立ち上げ直し、名称も曹洞宗ボランティア会に改称。そして90年前後に「国際」の文字を加え、現在の名称になった。

次に活動内容の歴史を概観する。当初の活動は緊急救援活動から始まった。長期的な視野に立って活動内容を検討した結果、将来的にカンボジアの難民の人たちが自立できるような形の協力をしたいという方向性を得た。その中から、教育、文化的な活動への協力をするこ
とで、難民の人たちのアイデンティ

ティーを維持しつつ自立を支援することを始めた。具体的には、カンボジア語文献の収集および復刻、これに絵本なども加えた移動図書館を仕立てての難民キャンプ巡回活動である。その後、活動は難民キャンプへ通う方式から、難民キャンプ内でのそれへと移行し、印刷所や図書館の設置という形で職業訓練や教育活動を展開した。こうして発足から4、5年が経過するうちに、常駐体制が固まるなどして、活動全体が落ち着いてきた。90年代に入り、難民キャンプの縮小に伴い、難民救援活動をしていた NGO に対し、今後活動を続ける上での法的な問題がつけつけられた。すでにその時点で、SVA をはじめ日本の NGO は、難民救援活動以外にもキャンプ周辺の農村での活動や都市スラムでの活動を展開するようになっていた。当時、欧米の団体を含めると四、五十団体があり、それらが CCSDPT (Committee for Coordination of Service to Displace Persons in Thailand) という連合体を結成して、タイ国務省や国軍との調整を行っていた。活動中の日本の3つの NGO も、日本では任意団体であるにも関わらず、CCSDPT のメンバーということでタイ政府の承認を得て、日本人スタッフのビザの延長や給料に対する課税について優遇措置を享受することができた。このような流れの中で、任意団体のまま活動を継続する NGO もあったが、SVA は現地法人化するという方針をとり、シカアジア財団を設立した。1991年10月、タイ内務省を窓口とする現地法人設立の諸手続が完了し、その後、事務所を置いたバンコクで法人登録を行った。SVA の現地法人という位置づけのシカアジア財団が、SVA のタイ国内の事業を実施していく体制にした。

第2節 SVA の活動の現状

1. SVA の組織と活動

SVA は、国内基盤としての組織のあり方に対して次のように考えている。すなわち SVA としては、本部・支部といった形ではなく、それぞれの地域主体型の関係団体をより多くつくっていきたいという考え方に立っている。それぞれの人がそれぞれの地域で、例えばラオス向けの活動であるとか、タイ向けの活動であるとか、カンボジア向けの活動であるといったように、個々の関心に沿った活動をする。これに対し SVA は各関係団体間のつなぎ役に徹する。

こうした形での組織づくりを目指しているのである。現状では、SVA の活動対象は国際協力が中心なので、各地域での活動を SVA を介してつなげるということに主眼を置いている。

このような組織形態を国内の基盤としつつ、今後の実際の活動内容としては、緊急救援を一つの柱に据えている。これは阪神大震災を通して学んだものの一つである。つまり、災害時における緊急救援活動は、多くの人の意識を強く結びつける効果をもっている。こうした観点から、昨年のカンボジアの水害の時にも積極的に活動した。また今後もこうした緊急救援活動を展開していくと同時に、その活動の中で、日本人の意識を緊急救援活動からボランティア活動へとうまく結びつけていければといったことを考えている。

他方、事務所レベルでの組織体制に目を転じてみると、そこには現地スタッフの存在が浮かび上がってくる。タイにおける SVA の活動が成功した一つの要因として、現地のスタッフを採用して、会の活動に参加してもらったということが見逃せない。SVA においては、日本人とタイ人は比較的に明確な形で役割分担を行ってきたのである。まずタイ国内における日本人スタッフの役割は、対日本人相手の連絡調整である。例えば、日本にタイ人スタッフを送る場合の細かい手続、あるいは日本からタイに人を受け入れる場合のアレンジ、または日本、タイ、カンボジア、ラオス、などを含めたワークショップの開催や評価会議などの企画・調整といった業務。こうしたものが日本人の役割となっている。これに対し、タイ人スタッフはそれ以外の部分を担う。例えば現地政府との交渉、現地の資金調達などである。人事等については一部、日本人も関わっているが、運営面についてはタイ人が行っている。こうして日本人とタイ人の比較的明確な役割分担を決め、その中で現地業務をタイ人が主体となって引っ張っていくことにより、SVA の活動はうまく機能してきたのである。

2. SVA の資金状況

この SVA の資金面について、タイにおける全般的な NGO への資金の流れと併せて、次に見ていくことにする。まずタイにおける NGO に対する外部機関からの資金の大まかな流れは次の通りである。外国からタイに向けての援助資金は DTEC (Department of Technical and Economic Cooperation) が窓口となっている。この機関に国外からの資金を集積し、タイ国内で活動する団

体に分配する。例えば国連機関をはじめ日本の国際協力事業団（JICA）などもここを通して資金協力活動を行っており、すべての援助は、正式な形ではここを通過する形で行われている。ただし、申請してから許可が下りるまでの時間が長いなど、その手続き等には煩雑な面が存在し、これが問題視されている。

一方、タイ政府の幾つかの省庁も NGO に補助金を出すようになってきている。一番金額が多いのは環境省であり、環境問題に対しての NGO 向け予算をもっている。労働福祉省や保健省も金額的には少ないものの、同様の NGO 向け補助金を出すようになってきている。

次に SVA の資金調達状況についてであるが、SVA の場合、95年度の資料によれば資金構成は以下の通りとなっている。

◆会費	4 %
◆一般募金（支出先無指定）	13%
◆指定募金（特定事業向）	14%
◆政府系補助金	24%
◆民間助成金	10%
◆曹洞宗系補助金	2 %
◆事業収入（職業訓練・物品販売など）	28%
◆雑収入	5 %

この数字からも見られるように、会費と一般募金が17%しかないのに対し、大口の民間団体の事業の助成金や政府系補助金が30%から40%ぐらいの割合を占めるといった、あまり望ましくない状況にある。

3. タイにおける日本の NGO 活動の現状

SVA の展開は以上に見た通りであるが、全体としてタイにおける日本の NGO 活動はどうなっているか。まず、その特徴からみてみたい。

日本の NGO の最も関心のある分野というのは教育であると思われる。例えば奨学金プロジェクトなどは非常に多く見かけるものである。続いて保健衛生分野、また植林と絡めて農業といった分野のものも多くなっている。別の分類で言うならば、最近の傾向としてはいわゆる援助型、すなわち物資を供給するあるいは、建物を建てるといった形のものよりも、むしろ研修交流型の事業が

増えてきており、訪問者も多くなっている。例えばSVAに限って見ても、年間1,000人ぐらいの事務所見学者が訪れる。特に、スタディーツアーについては、タイでは大変な人数を受け入れている。スタディーツアーの内容としては、ホームステイをいろいろな村やスラムでやって、その住民との交流をはかったりし、それによって日本人が勉強していくという形のものが行われている。なかでも若い人たちは、体験を通じて学ぶということでこうしたツアーに多く参加している。このような日本からタイといった方向のスタディーツアーが非常に増えている一方で、逆方向の研修プロジェクトも増えてきている。すなわちタイ人が日本に来て、村や小さなボランティアグループの受け入れで、地方に行ってホームステイをしたり、農業の研修を受けたり、保母さんならば保育園に入って日本の幼児教育を勉強したりといった機会も非常に増えてきているのである。このような状況からすると、NGOを通じた人的交流というのは大変に増加してきていると言えるであろう。こうした人的交流の動きは、カンボジア、ラオスにも少しずつ広がりつつあるが、絶対数においてはタイが一番多い。

以上のようなタイにおける日本のNGO活動の現状の一方で、NGOに求められている役割としては、以下のようなものがあげられるだろう。端的に言って、経験の交流とか、専門的な分野での協力体制というものが、求められているのではないだろうか。例えば、現在も労働者に関する問題は多く存在する。また環境や、エイズ、麻薬などについてもいろいろ問題が起きている。こうした分野についての経験のシェアは行えるはずであり、こうした部分での協力体制を築いていくことがNGOに求められている。

その一方でタイの人たちが自ら担える部分については、タイ側でこなしていくことが必要である。例えば教育、福祉的な運営を行っていくであるとか、農村開発などの部分については、タイの人たちが自立して行っていくことが求められる。

4. タイ側のNGOに対する見方とNGO同士の関係

前項までは日本のNGO側の視点から、その活動の特徴および期待される役割を見てきたが、タイ側は外国のNGOをどのように見ているのだろうか。この点について率直に言えば、タイ政府は外国NGOに対してあまり大きな期待

はしていないように感じられる。かといって、必要以上の監督をすることで NGO の活動を制限しようとしているわけでもない。確かに NGO が現地で活動するにあたって、予算規模であるとか、活動内容に関する書類の提出を求めはするが、この部分をきちんとおさえておけば特に問題は起きない。例えば、タイでは地域への出入りが自由なので、地域住民や学校を訪問して、直接的な形でボランティア活動が成り立つ状況にある。こうした状況は、ほかのどの国でも許されている一般的なものではない。さらに SVA の場合においては、現地法人を立ち上げているので、その活動の自由度はさらに大きく、これは法的にも保証されている。現地法人化した結果、タイのいろいろな省庁とも正式な話ができるようになり、またタイ国内で資金調達の道も開かれた。加えて、病院やスーパーマーケットなどに、募金箱を設置することも可能になっている。こうした点から見ても、政府が必要以上に NGO を監督することによってその活動を阻害するようなことは起こっていない。ただし、外国 NGO、特に日本の NGO に対する、大きな期待あるいは国や県としての明確な方針は持たれていないように感じられるのが、タイ政府の外国 NGO に対する認識の現状である。

NGO 同士のつながり、ネットワークの形成に目を転じてみる。すると、タイの場合は、環境関係、エイズ関係、子供専門といった、分野別のネットワーク型の組織ができ始めている。これと同時に地域的ネットワークも存在している。例えば、東北タイや、北タイなどのネットワーク、あるいはスラム関係のネットワークなどである。このように分野別、地域別のネットワークは既に形成されており、全国レベルでも名前が知られているものもある。ただし、一方でその活動状況をみると、実際にはほとんど機能していない。主たる原因は、ネットワークの目的、あるいはネットワークを組むことによって生まれるメリットが不明確なために、ネットワークが機能しにくくなっているからである。明確な目的があれば、NGO の連帯も可能であろうが、現在のように無理やりネットワークをつくっていても、あまりうまくはいかないであろう。こうした一方で、ネットワークを組むことによりつぎのような活動が可能になることが期待されてもいる。すなわち、ネットワークを通じて、事業ごとにカウンターパートを探したり、幾つかの住民組織あるいは実行委員会などが同一の事業の中でネットワークをつくってカウンターパートと協力したりということであ

る。これを実現するには責任の所在や、メンバーをはっきりさせておかなければならないが、それさえ満たされればネットワークが機能する可能性は十分であろう。こうした意味でのネットワーク活用の可能性は大きいであろう。

第3節 タイにおける NGO 活動の問題点

1. 人材に関わる問題点

前述のように SVA の活動がうまくいった要因の一つに、現地スタッフの採用が含まれるのは間違いない。特に SVA は、日本人の役割を連絡調整的な部分にまわし、現地の実地的な活動においては、タイ人がリーダーシップを発揮することが可能な組織形態を追求してきた。これにより、冒頭で述べたような、SVA の現地活動の成果が得られたと思われる。ただしこの方法はもちろん完全なわけではなく、以下に示すような留保点も含んでいる。

留保点の一つとして、日本人スタッフとタイ人スタッフの組み合わせの問題が挙げられよう。新しい日本人スタッフが来ると、その役割が現地のスタッフの下に置かれることになる。この時、そのような体制下でうまく動ける人と動けない人とが出てきてしまう。これは日本の団体に限らず、海外の団体が活動する場合に問題となる点であろう。

またこれは良くも悪くもあるが、タイで活動する NGO においては、そのリーダーとなるタイ人スタッフによって組織の性格が左右される面がある。日本の組織とは異なり、トップが代わると組織全体の性格が一変するということが、タイの NGO にはよく見られる。

タイでの NGO 活動においての最大の問題点の一つが、まさにこの人材確保である。上述のように、タイにおいては、得られる人材によって NGO 活動の行方は大きく左右される。にも関わらず、長期的に NGO 活動に中心となって関わるタイ人が少なくなっているのである。理由の一つは給与にある。難民キャンプ時代には NGO の給与は他の企業と比べて高かった。あるいは公務員と比べても高い水準の給与が支払われていた。ところが90年代に入って、タイの経済成長が一層加速するのと足並みをそろえて、公務員や企業の給与が急上昇した。このため NGO の職員の給与は相対的に非常に低くなってしまった。その結果、多くのスタッフが NGO で働くことをやめて企業に勤めたり、

あるいは教員の免許を取得するなどして、NGO から離れてしまったのである。こうした流れのため、日本の NGO がタイの優秀な人材を確保していくことは大変厳しい状況になってきている。そしてこの人材不足の問題は深刻な悩みとなっているのである。

2. 資金面に関わる問題点

日本の NGO が利用する日本の ODA 関連資金としては、外務省所管の草の根無償と NGO 事業補助金とがあげられよう。しかし残念なことにいくつかの理由によりいささか使い勝手が悪くなっている面がある。以下では、特に草の根無償援助について、不便と感じられる点をいくつかあげてみた。

まずは利用回数についてである。タイの場合は、1 団体 1 案件というのが原則となっている。1 団体 1 案件ということは、1 回、「草の根」を取ると、原則的に、もう 2 度と申請できないということである。草の根無償の場合大使館によってその原則が異なるため、カンボジアやラオスではその規定は全く異なる。タイの場合は、このように利用回数について厳しい制約があり、利用しにくくなっている。

二つ目としては、対象となる案件の内容がハードに偏る傾向があり、ワークショップや研修に対しては、なかなか許可が出にくいという点があげられる。もちろん事務管理費に対しては支給されない。このように用途先の制約がきついことが草の根無償のもう一つの難点である。

また、三つ目の点として、単年度主義ということもあげられる。単年度主義のためにプロジェクトは一回やってそれで終わりにになってしまう傾向が強い。草の根無償援助の協力下で、継続的なプロジェクトを行うことはできなくなってしまう。さらに、草の根無償援助全体の予算も限られているため、認められる案件数もタイについては、やや少なめになっている。

最後に、これは草の根無償援助に限らない政府補助金・助成金に関わる問題として、分配の問題を挙げておこう。政府補助金の傾向として、少額を数多くの団体に配分する、という傾向が見える。つまりここでは、小さな NGO が仕事ができるようにというのが、政府補助金の大きな目標になっているように見える。こうした中で予算規模が 5 億円、6 億円の NGO になると、政府側の判断として、大きな団体であり政府が補助金を出さなくとも大丈夫な NGO とい

う結論に結びつく。この結果、絶対的額はさほど大きなわけでもないのに関わらず、相対的に大きな団体から補助金が切られていくということが起きている。当然、組織が大きくなっていれば、その分スタッフ等も多く抱えているので、固定管理費が膨らんでいる。このように、現在の補助金の少額配分主義の下には、組織を大きくしてその基盤を安定させようとすることは、逆に資金面において不安定を招くといったジレンマが存在しているのである。

他方で、地元タイの NGO が利用する際には次のような点もあげられる。まず、タイの NGO に対しては、あまり申請の諸手続きのやり方が周知されていないようである。にも関わらず日本の大使館は、ほかの国の大使館に比べても、相当に細かいところまで尋ねてくる傾向がある。例えば、物品購入の際に 3 社以上の相見積を取ることであったか、団体の会計監査の資料の提出といったことを要求してくる。こうした要求をタイの NGO 側としては非常に嫌がる。その結果、一層利用されない状況が生まれているようである。

これらのいくつかの点が、草の根無償援助を利用する際の、難点となっており、この政府補助金を利用しにくいものにしている。そしてここであげたいいくつかは草の根無償に固有の問題ではなく、その他の日本政府の補助金・助成金にも共通した問題なのである。

資金調達の方法として、これまで公的な補助金について見てきたが、最近では NGO 側も今までとは異なる認識を持つようになってきている。その一つは、地方自治体の国際協力活動に対する評価である。地方自治体の国際協力というのは、勉強会なども行っているが、まだ広がりとしては少ない状態である。そうした中であって神奈川県は非常に積極的な動きを示している。また、これまで住民中心の「国際交流」だけであった東京都も、その国際交流財団から資金を提供するという方向にシフトをし始めている。今一つは、お金を持っているのは政府よりもむしろ市民・一般人なのだという認識である。そこで、資金調達の別の方策として、現地で募金活動を行ったり、協力者——企業も含めて——に呼びかけて資金獲得をしていくことも念頭においている。例えば SVA がこれから行おうとしているのは日系企業への呼びかけである。今までは日本人会や、商工会議所などを通して、チャリティー委員会に寄附してもらっていた。しかしその際に SVA とは、どこの団体かわからないであるとか、赤十字の方がよいといった声の聞こえることがままたち、十分な理解を得

られていなかった。今後は、こうした個々の企業の人たちにも積極的に協力してもらえよう態勢を組むことを目指している。そして、このような「市民にも目を向ける」といった姿勢を持っていないと、特にタイのように経済が浮上しつつある国での活動に対する資金調達は厳しくなっていくと思われる。

(以上、樹神昌弘)

まとめ

SVA 活動のレビューを通して、タイにおける日本の NGO 活動の展開過程と今後の方向性が明らかになったように思う。すなわち当初はカンボジア難民救援という、いわば70年代末の緊急援助からスタートし、次に80年代に入ってタイの日常生活の中にある経済・社会問題に比重を移し（仮に「経常援助」と呼んでおく）、さらに90年代になると交流を主体としたものへ（「交流援助」と呼ぶ）と活動の重点を移しつつある。特に経常援助から交流援助への移行は、タイの経済成長、あるいはそれにともなったタイの政府、NGO 自身の力量の増大にともなったものであるから、タイのみならず途上国を支援する NGO が共通して経験する可能性のある変化であろう（ただし、これは緊急援助の重要性がなくなることを意味しない。緊急援助の必要は先進国でさえ“緊急”に起こりうるからである）。

このような援助形態あるいは援助目的の変化にともなって、援助の体制も変化してきた。もっとも重要なのは、タイ人スタッフ、あるいはタイ NGO、タイ政府との関係である。SVA は被援助者の「自立」を重視してきたが、それは人的な意味で言うと、タイ人スタッフに組織活動のマネジメントを任せていくということであった。SVA によれば、カンボジアの NGO と比べると、タイではフィールドスタッフのみならず、管理経営の部分までタイ人のスタッフに任せるようになったという。その結果、日本人がやることは対外的な交渉、調整に限定されつつある。

しかしこのことは日本のあるいは日本人の NGO 活動が不要になっていることを意味しない。むしろ現在のように交流を中心とした活動に比重が移ってきている段階では、日本（人）の NGO の役割はいっそう重要になっているといわねばなるまい。

ここで交流活動の重要性について説明を付加しておきたい。現在のようにタイの中に経済的な余裕が生まれてきている段階では、問題はそれをどのように住民の経済的・社会的福祉に結び付けていくか、という技術的な面がより大切になる。農村でも個々の住民は「赤貧」状況と言うのではなく、あるていどの現金収入と余剰があるから、それをうまく組織的に動員すれば例えば貯金組合のような相互融資組織が作れるのであるが、そこで問題になるのは組織作りや運営のノウハウである。あるいは公衆衛生活動に対してタイ政府がある程度資金援助がなされるようになったとすれば、問題は指導に回る人々のノウハウである。じつはこのような草の根レベルでの住民組織化や普及に関して、日本は明治以来大変な経験の蓄積をしてきたのである。それをタイの経済・社会開発に役立てることができれば、と考えるのは当然の帰結であった。

いわゆる交流援助が日本の NGO 活動の中心になると、日本政府の NGO への援助の仕方にも変化が求められるであろう。以前から政府の資金援助はハードものに片寄っているという批判がなされてきたが、今後はいっそうソフトの部分への資金提供が求められることになる。なぜならば経常援助の段階では、援助する物資のようなものが付帯している場合があったから、それへ資金を提供することができたが、交流となれば、人を動かして交わせるのが中心になるので、ハードの資源を新たにつぎ込むということはほとんど起きなくなるのである。むしろ必要なのは、研修やワークショップの開催に伴う、旅費、講師謝礼、会議費などへの資金提供である。しかも成果は人の能力に蓄積されるので、目に見えにくい（すくなくとも施設、機材の形では残らない）。その点で示唆に富むのは、カナダの CIDA があるタイ NGO に対しておこなった資金援助の評価方法である。これは、監修者が偶然立ち会う機会をもったものだが、CIDA は NGO の計画にしたがって何年かおきに評価のミッションを送って、実際に援助サイトで調査をし、NGO の活動が本当に住民の経済・社会開発に役だっているのかをチェックしていた。NGO のリーダーも、「ひとつひとつに領収書のいる資金援助は要らない」とすら語っていた。

ところで、交流援助で求められている経験やノウハウは、日本でも草の根レベルの人々、つまり住民自身や地方自治体の末端にいる職員達が有しているものである。この点で日本の地方自治体との協力・提携は興味深い。これは直接には、NGO が一様に抱える資金問題の解決策として考えられている。つまり

日本政府の NGO に対する資金的援助の伸びが見込めない状況があるなか、地方自治体にも援助を期待しようというのである。しかし上述したような NGO の役割転換の中で、その意味は単に資金的なものにとどまらないように思われる。つまり住民参加の経済・社会開発におけるノウハウを持ちながら、国際交流についてのノウハウを持たない自治体や住民と、途上国の NGO や住民団体との間をつなぐものとして、日本の NGO が果たせる部分は大きいのである。

最後に、タイの場合、政府（地方機関も含め）との関係は比較的摩擦の少ないものであったようだ。タイの政府は、NGO を肯定的に位置づけてきたわけではないし、しばしば政府批判をする団体としてむしろ煙たい存在と見てきた。しかし政府は共産主義勢力の脅威がほぼなくなった1980年代初頭から、NGO に対して特に敵対的な政策をとらず、放置してきたというのが実態であろう。これはタイの NGO が体制転換や政府打倒のような政治的イシューについて直接的な活動をしてこなかったためであり、またタイの政体維持について権力の側が自信をもっていることの反映でもあろう。したがってこれは少々タイに固有の特色かもしれない。

(重富真一)
