

第7章 日本の国際協力 NGOの課題

はじめに

NGO活動をめぐってはさまざまな誤解がある。それは一般の人々の間でNGOのイメージが先行する一方で、その活動が周知されていないことの現れでもある。NGO活動全般の理解を促進するためには、まずはこうした誤解の解消が必要であり、それはNGOにとっての課題に他ならない。

たとえば〈国・地域の違いがNGO活動を左右する〉という誤解は、本報告書を取りまとめるわれわれの側にもあった。日本のNGOの歴史を概観すると、地域によってNGO活動の開始時点が異なっており、また活動する団体数にも相違がある。これをアジアとの地理的近接性、あるいは逆にアフリカ、ラテンアメリカとの遠隔性に求めることが妥当でない点は既述のとおりである。活動の契機となったのは当該地域での緊急事態への対応であり、またそこで生じている問題に対する共感であった。いわば心理的な距離こそが問題であり、物理的な距離が必ずしも大きな意味を持つとは言えない。

第1節 資金・人材をめぐり問題

〈NGOは安上がり〉という誤解がある。しばしばこの点はNGOのメリットと見なされているようだが、実態は事務管理費といった組織運営に伴うコストを低く抑え込んでいる結果に過ぎない。また日本のNGOの主要な財源となっている政府系補助金が事務管理費支出を認めておらず、これを受給して事業自体は拡大しても事務管理費は増えないという現実がある。

日本の組織である以上、国内に基盤をおいた活動を展開すれば、たとえNGOといえども運営が安く上がるとは考えにくい。もちろんボランティア・

ベースの各種支援はあるにしても、基本的な管理・運営コストはまぬがれない。それを支えるのは NGO にとっての一般財源である会費収入であり、用途を特定しない寄付なのだが、これは伸び悩んでいる。必然的に NGO としては各種コストを切り込まざるを得ず、なかでも固定費として重くのしかかる人件費を圧縮しなければならないのである。

ところで、この人件費の問題というのは、〈NGO「業界」は人材不足〉という誤解とも深く関わっているように思われる。上述した事情から、NGO の人員、特に専従スタッフは事業規模に対して少人数に抑えられている。待遇など雇用条件で劣っているためスタッフの交代も少ない。しかし他方、支援者の広がり、あるいはボランティア・スタッフの動員力という点からして、NGO とその活動の魅力は決して小さいとは言えない。にもかかわらず人材の確保ができていない、少なくとも外部の眼には人材不足とうつるとすれば、その原因は財政的制約に求めざるを得ない。

こうした人員不足、人材不足とあわせて、日本の国際協力 NGO、なかでも現地で開発活動を実施している団体は、現場での日本人スタッフの扱いについて選択をせまられており、また組織運営面でも岐路に立たされている。これは次節で言及する「現地化」の問題とも関わるが、現地の人材活用が問題解消のための1つのオプションであるからに他ならない。もちろん作業効率やその他について日本人スタッフ派遣の意義は依然として大きいものの、人件費とのバランス、さらには本来の目的である現地協力という点に立ち返れば、日本人スタッフ中心の運営を継続する必然性はないと言えよう。もっともタイの報告にもあるように、人件費高騰に伴う人材不足の深刻さは決して日本だけの問題ではないのである。

第2節 現地住民、行政との関係

〈NGO は現地になじみ易い〉という誤解もある。対象国・地域の社会になじむこと、とけ込むことは、もとより円滑な活動展開にとって欠かすことのできない要素である。現地で事業を行う NGO の場合、住民はもちろん、当該地域を管轄する行政との関係もしばしば問題となる。それらがこじれると事業のみならず、NGO 活動そのものの存続があやうくなるからである。日本国際ボ

ランティアセンター（JVC）のエチオピアにおける活動について、そうしたケースが報告されている。

草の根活動を行う NGO にとって住民との関係は大前提である。これなくして現地での活動などあり得ず、対象地選定にあたって最も重要なポイントとなっている。もちろん活動開始後も常に配慮がなされており、それは現地スタッフの採用・配置にも及ぶ。また、上述した曹洞宗ボランティア会のように現地法人を設立することにより、さらなる現地化を指向したケースもある。活動の現地化ということが日本の NGO にとっての課題の1つとなっている。

他方、現地行政との関係は国・地域によってさまざまである。本報告書ではアフリカのサヘル地域に位置する2つの国、チャドとマリの場合を紹介しているが、両国の状況は好対照を示している。外国 NGO の受け入れ実績が政府の対応を左右しているとは言えるが、つきつめれば、国内開発における NGO の位置づけが国ごとに異なっているのである。現地行政への対応は、場当たりのものであってはならず、活動の長期的な展望の中で考慮されるべきものであろう。

ただし状況がより複雑かつ困難なのは、対象国・地域において住民と政府の間、あるいは住民間に緊張・対立関係が存在するケースである。ラテンアメリカに関する報告からもうかがわれるように、そこでは第三者としての NGO のスタンスがより微妙なものとなる。日本ラテンアメリカ協力ネットワークの場合、先住民組織との関係を重視しつつも、それ以外の住民あるいは自治体との関係にも配慮がなされている。また今後の役割として言及があるオンブズマンとしての機能は、NGO の現地での活動にとってキーワードになるように思われる。

第3節 アドボカシー

〈NGO は政府と対立関係にある〉という誤解は、特に政府側に根強いように思われる。また、反権力を掲げる市民運動の歴史をひもとくまでもなく、政府＝権力との対抗という意識が依然として NGO 側にもあることは否定できない。双方のこうした認識が、日本におけるアドボカシーの在り方に影を落としている。

本来、アドボカシーとは政策提言であり、それを通じて世論を形成することを意図した活動である。NGO 活動に関する段階論ないしは世代論によれば、慈善活動や緊急救援から始まり、しだいに開発活動に展開し、さらに支援の在り方そのものを問い直すアドボカシー段階に至る。したがって、NGO 活動あるいは運動の流れとしては、アドボカシー活動はいたって自然な成り行きであり、これを展開する NGO が特殊なわけではない。

もちろん NGO が取り組むイシューによっては、ややアドボカシーの傾向が強いものもあろう。たとえば、本報告書でも取り上げた環境 NGO に関しては次のようなタイプ分けもなされている。

◆実践型 (working) NGO

◆警告型 (barking) NGO

◆批判型 (biting) NGO

アメリカの大手の NGO を例にとれば、はじめの実践型はシエラ・クラブのような団体であり、次の警告型はワールド・ウォッチ研究所 (WWI) や世界資源研究所 (WRI) のような団体で、後者は調査研究型あるいは提言型と呼ぶこともできる。問題は3番目の批判型で、おそらく日本ではアドボカシーをこのタイプとして捉えている人が多いのだろう。政策論議を政治家など限られた人々のものと捉え、あるいは書生論としておとしめるような日本の政治風土にあっては、NGO による政策提言が正当な評価を受けることは難しいのかもしれない。

いまひとつの解釈として、後発である日本の NGO 活動がアドボカシーの段階に至っていないために、社会一般から認知されていないということもできる。政策レベルでの活動を展開するには、経験の蓄積とともに実績を有する人材が不可欠である。たとえばイギリスの NGO である地球の友 (Friends of the Earth、1971年設立、会員約20万人) の場合、その広範なメンバーシップの中に研究者はもとより政治家もいる。このようなメンバーシップがあってはじめて有効なキャンペーンやロビイングが可能になるのである。アドボカシー活動のための基盤整備は日本の NGO にとって、これからの課題となろう。

まとめ—情報ニーズとネットワーク—

NGO活動をめぐって種々の誤解が生じた背景には、これをめぐる情報の絶対的な不足があった。今日でこそNGO活動推進センター（JANIC）等による日常的な情報発信があり、『ダイレクトリー』や『データブック』といった媒体による活動実態の把握が可能になったものの、それらとて地域的には限られたものにすぎない。NGOやその活動に関する情報ニーズは、いまや部門・領域を問わず存在しており、それこそ全国の津々浦々から発せられている。むしろ地方でこそ情報が求められている、と言っても過言ではあるまい。そもそも問題として、NGO活動の存在を周知させること、これを広範に伝達してゆくことが検討されねばならない。

では、その担い手は誰かと言えば、まさにNGO自身に他ならない。JANIC自体もNGOであるが、阪神・淡路大震災やナホトカ号の原油流出事件に際しても、ボランティア活動に関して的確な情報を発信できたのは、行政でもメディアでもなく、ボランティア・グループでありNGOであった。問題は、個々のNGOに関する限り、広く情報を伝達あるいは開示するインセンティブも、また能力も欠いている点である。会報やニューズレター、あるいは報告会等を通じて流される情報量は限られており、その範囲も個々の団体のメンバーの枠を大きく上回るものではない。インターネットの時代とはいえ、ホームページを開設しているNGOの数は限られており、外部からの情報アクセスはまだまだ不十分である。

もちろんNGOの中には広報活動を重要な柱と位置づけ、積極的に取り組んでいる団体もある。社会的責任としての情報開示もさることながら、適切な広報が資金や人材の獲得に結びつくからに他ならない。特に新聞、雑誌といったマス・メディアによる広報は、イベントへの参加、新たなドナー（資金提供者）の発掘など、そのコストをはるかに上回るベネフィットをNGOにもたらしている。ただし現状でこれを享受できるとすれば、いわゆる国際NGOをはじめとした、総収入1億円超、スタッフ数100人以上といった規模のNGOだけではなからうか。

上述したネットワークの構築こそ、個々のNGOがその能力を補いつつ、ス

ケール・メリットを生かす方策に他ならない。少なくともナショナル・ネットワークには、小規模の NGO を支援するメカニズムとしての機能が期待され、実際に多くのネットワークが生まれた。しかしながら情報センターとして処理すべき情報量の増加と、そのコストの増大は、日本に限らず、ネットワーク組織ないし団体としての存立を阻んでいる。ネットワークがもたらすメリットへの期待が大きいだけに、ひとたびメンバーから配分や運営をめぐる不満が出るや、その崩壊も早い。NGO 活動にとって不可欠な情報メカニズムを実現するために、ネットワーク化にかわる方策は果たしてあるのだろうか。今後の展開が注目されるところである。

〈参考文献〉

佐藤 寛編『援助の実施と現地行政』（アジア経済研究所、1997年）、とくに、第6章 柴田久史「村落レベルの開発とローカル・レベルの行政—エチオピアにおける NGO の経験から—」
