

第 3 章

バングラデシュの NGO の現状

下 沢 嶽

はじめに

これまでのバングラデシュの NGO⁽¹⁾ に関する論文等は、個別の NGO や特徴的な一部の活動の紹介、またはおおざっぱな観察による活動傾向の分類にとどまりがちであった。これはバングラデシュで活動する NGO 全体を論じるための情報が十分集約されておらず、散らばった情報を集める時間的な労力が大変なためであった。例えば、どれだけの資金が NGO に流れているのかを正確に把握することさえもむずかしい状況があった。しかし、バングラデシュ政府が1990年に NGO ビューローを設立して以来、NGO 全般を論じるのに重要な情報のいくつかが把握されるようになり、以前より NGO 全体を的確に把握しやすい状況が整いつつある。本章ではそれらの資料をもとにバングラデシュの NGO の活動の歴史、特徴と現状を、できるだけ数量的な把握・分類を伴う形で簡潔に論ずることにある。

第1節 NGOの登場

バングラデシュでいちばん古い民間の福祉団体は1794年に活動を始めたバプテスト・ミッショナリー・ソサエティと言われ、クムディニ福祉財団が1944年に活動を開始、その他に女性の手工芸品、識字、家族計画を実施する団体や全パキスタン女性協会 (All Pakistan Women's Association) などの連絡交流組織があったと言われている⁽²⁾。欧米の NGO としては、Ford Foundation が1950年代、CARITAS が67年、CARE が70年の自然災害や難民への救済活動をきっかけにバングラデシュで活動を始めており、バングラデシュ建国以前に活動を始めていた団体はほんの数団体だった。

1971年12月、10カ月におよぶ戦争のすえ、東パキスタンは西パキスタンから分離独立し、「ベンガル民族の国」としてバングラデシュが新たに産声をあげた。戦争に傷つき、国境付近に逃がれたバングラデシュの民衆の惨状が世界各国に報道され、世界中の政府や援助団体から多くの寄付や物資が寄せられ、現地に乗り込んで救援活動を始める欧米の NGO が相次いだ。71年から73年の半ばまでに、13億ドルの援助金がバングラデシュに寄せられたなかで、1億1500万ドルが NGO をとおしてバングラデシュに入ったといわれている⁽³⁾。

当時、欧米 NGO の活動にボランティアとして、または雇われたスタッフとしてかかわるバングラデシュ人も多数いたが、バングラデシュ人による NGO も数多く組織された (以後こういった NGO をバングラデシュ NGO という)。この頃に組織された NGO は、現在も影響力をもつ団体が多く、代表的なものに BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee=ブラック) や PROSHIKA (ベンガル語の Proshikon=研修と Shika=学ぶを結合させた造語、プロシッカ)、GSK (Gono Shasta Kendara=民衆健康センター)、GUP (Gono Unnoyon Prochesta=民衆による開発努力) などがあり、現在も精力的に活動を続けている。

第2節 NGO 開発戦略の流れ

バングラデシュで活動する NGO の内容は多岐にわたるものの、その活動の主流はやはり村落開発にあり、活動スタイルの流れを知るとき、それをまず見つめる必要がある。筆者の独断ではあるが、これまでの活動スタイルの流れを、救援活動から開発活動への移行までの時期（1972～74年）、農村貧困層でグループづくりを始める時期（1975～80年前半）、多様な活動内容の展開時期（1980年前半～80年後半）、無担保小規模ローンの時期（1980年後半～現在）の四つに分類したい。

1. 救援から開発へ（1972～74年）

外国からの支援に支えられた緊急救援ブームは1973年頃まで続いた。緊急救援は大量の資金や物資を外から持ち込むため、徐々に支援する側にも疲れが出る。また、無料でばらまかれる物資や医薬品に群がる人々を見て、救援活動が逆に彼らの本来の生活様式を壊すと、疑問の声が NGO 関係者からも上げられるようになった。一時的な緊急救援活動ではなく、持続的で、貧困の根本的な解決をめざし、しかも人々が本来もっている生活から主体的に始められるような農村開発プログラムづくりに NGO の多くは向かっていった。

このような反省をとおして1973年頃から「総合地域開発プログラム(Integrated Community Development Approach)」と呼ばれるプログラムが、NGOをとおしてバングラデシュ各地でよく実施された。これは農業、養殖、家畜、保健・家族計画等のさまざまな活動が複合的に組み合わせられたもので、食料増産に活動の重点がおかれていた。そのために最新機器が導入され、生活改善の技術の一端を伝えるために外から専門家が入ることも多く、村のすべての階層が農村の発展のために参加するといった考え方が前提にあった⁽⁴⁾。しかし、結果は従来の政治的、経済的構造の力関係を変えることなく、豊かな

階層が恩恵をひとり占めしたり、不公平な利益の配分のため、失敗した例が出ている。

例えば現在バングラデシュ最大の NGO といわれる BRAC も、緊急救援活動ののち、1973年から4年間の総合地域開発プログラムを開始した。「村の高等教育を受けている青年らを識字クラスの教師として育成し、同時に保健衛生・家族計画を進めるよう仕向ける活動だった。まず村開発センターをつくり、医療保険の制度づくりもねらい、村の訓練された青年を中心に構成された保健衛生プログラムのサブ・グループと合同で活動を始めた。しかし、徐々に人々の関心は薄らぎ、計画はうまくいかなかった。金持ちと貧乏人はそれぞれの貢献とその配分に不平があるように感じるが多かった。金持ちのなかにはあえてプログラムをとおして自分たちの利益を生み出すために、腐敗構造をつくろうとする者もあった。こうして地域のすべての層の人々を対象とし、村の富裕層のボランティアを基本にすえた開発プロジェクトは実現しなかった」⁽⁵⁾。

このような失敗から、新たな「ショミティ」と呼ばれる農村の貧困層を対象を絞ったグループづくりへと活動が変わっていった。

2. ショミティのアプローチ (1975年から80年前半)

そこで、新たに見直されてきたのが「ショミティ」の手法であった。ショミティとは、ベンガル語で「グループまたは組合」を指すが、ここでは NGO が育成する農村の貧困層を対象とした相互扶助的なグループのことを指す。農民をグループ化する農村開発の手法はすでに、1959年の A・H・カーン氏の提唱で、東部コミラ地方で始められていた。

このプログラムでは、行政区分の村を一つのユニットとしてとらえ、そこに受け皿としてのグループをつくり、総合的に農村開発をすすめていくものであった。実際には技術研修、家族計画、教育プログラムなども取り入れられたが、最終的な目的は地域の農業の生産力を増加させるものだった。

1971年にバングラデシュが独立したのち、コミラ・モデルは政府の推進する総合農村開発計画(IRDP)として全国に普及されていく。82年には機構改革され、バングラデシュ農村開発局(BRDB)として格上げされた。86年の時点では登録組合数6万4000、メンバー240万人となっているが、多くは活動が活発でなく、一部は上層農民によって私物化されるなど当初の目的を達成できずにいる⁽⁶⁾。

NGOはこういった課題をふまえながら、農村の貧困層だけをメンバーにするという「ショミティ」づくりのアプローチをすたいにし取り入れるようになった。

ではNGOのショミティとはどんなグループなのか。

まず対象者を、土地を持っていないか、持ってもその土地からの収入では、1年間十分に生活できない村人に絞った。BRACやPROSHIKAは対象となる村人を所有土地0.5エーカー以下の農民に限定している。組合を結成するときもNGO側から活動計画や細かい指示を出してしまうのではなく、自分たちが納得したメンバーで(ただし貧しい農民が中心という基準で)まず共同で貯金を始め、グループの運営方法や問題解決も自分たちの民主的な話し合いで決める等、住民の自主性を尊重したかかわり方をした。また貯蓄だけでなく、NGO側から文字の読み書きや保健衛生の改善、技術研修など、組合のメンバー自身の能力の開発となるようなプログラムをショミティをとおして、徐々に導入するようになっていった。

1975年ぐらゐをさかゐに、こういった農村貧困層のみを対象とした、自主性の高い組合を基軸にした農村開発戦略が盛んになっていく。この方式をリードしたのは、BRACやPROSHIKAなどのバングラデシュNGOであった。

このショミティの活動の意義は、貯金の額やそれを元手に行った小規模の投資活動等からの収益が増えたこともひとつだが、それ以上にこの組合づくりが貧しい農民の「社会的めざめ」のきっかけになったことだった。バングラデシュの農村貧困層たちのほとんどが、初等教育を受けていない。そのた

め、自分の貧困の原因や、どう働きかければ自分の環境が変わるのかという考え方を十分持てていなかった。つまり NGO ワーカーが農村貧困層に対して、「抑圧された自分の社会的位置に気づくこと」「生活は自分で変えられること」「ひとりなら無理だが、みんなで集まれば可能性が開ける」といった方向に、ひとりひとりの意識を向けていくようにし、それを実践に移すように促すのである。彼らを不当に騙したり、搾取している村のエリートや地主層との関係の見直しもこの意識化のなかに当然含まれていた。当時これらの意識変化の過程を「意識化(Conscientization)」という言葉で表現した。

3. 多様な活動内容の展開 (1980年前半～80年後半)

1980年代に入り、NGO はショミティづくりだけでなく、さまざまなプログラムの開発を試み、新しい開発の手法を提示し、実践してきた。文字の読み書きを学ぶための成人識字学級、農村貧困層を対象とした人間開発研修(Human Development)、保健衛生プログラムの発達は NGO の寄与したところが多い。

(1) 成人識字プログラム

バングラデシュでは識字率が現在でも33%程度で、初等教育の普及率が低く、貧しい農民の生活向上のネックになっている。まず人々が文字の読み書きができるようにと、いくつかの NGO はブラジルのパウロ・フレイレの開発した被抑圧者のための識字教育の考え方や方法を積極的に導入した。機械的にベンガル文字を教えるのではなく、農民の日常の生活とつながりのあるテーマで議論をし、その議論のキーワードを新しい単語として文字と一緒に学習するという、これまで教育をほとんど受けていない農村貧困層に馴染みやすい内容で、彼らの意識改革をもめざす識字教育プログラムを開発していった。いちはやく成人識字プログラムを開始した BRAC は、1974～76年に200の成人識字センターを実施。77年には6カ月コースのテキストを完成さ

せている。その他にも、FIVBD (Friends in Village of Bangladesh Development) は、80年に6カ月間の成人識字用のテキストを完成させ、これは現在も多くの NGO に使われている。

(2) 研修プログラム——人間開発

1970年代、政府が農村貧困層を対象に研修を行うことすらまだ少ないなか、NGO は農村貧困層を対象とした研修プログラムをつくっていった。この頃の政府機関が行う研修は、一定程度の学校教育を受けた層を対象にした技術研修や、政府管理職対象の管理・運営技術研修がほとんどで、農村貧困層の能力開発や意識向上を目的にした研修は十分行われていなかった。NGO が積極的につくりあげた研修は、よく人間開発 (Human Development) 研修と呼ばれ、農村貧困層の自主性を育み、自分の陥っている社会的状況の分析をしながら、開発に積極的に参加していく意識を養うものであった。その研修には、喩え話や歌、芝居などが盛り込まれており、教育を以前受けたことのない農民にもわかりやすくつくられている。バングラデシュ NGO の BRAC、PROSHIKA などはいちはやく自分たちの研修所建設とともに、こういった研修プログラムのひな形をつくっていった。現在では、研修プログラムを専門の活動とし、他の NGO や政府機関の職員などにも研修の場を提供している NGO で、VERC (Village Education Resource Centre)、UST (Unnoyon Shomaj Team) などがある。

(3) 保健衛生プログラムの発達

緊急救援活動から、開発活動にその流れが移るにしたがって、村人の健康を守る活動はクリニックや対処療法から予防や公衆衛生に重点がおかれるようになった。現在でも保健衛生の領域で秀でた活動を展開している BRAC は、1979年から83年にかけて Oral Therapy Extention Program (OTEP) という下痢の予防知識の普及活動を手掛けている。これは五つの県で農村貧困層など約251万世帯を対象に径口補水塩⁽⁷⁾のつくり方や下痢の感染をど

う防げるかなどの予防知識の普及を行うものだった。文字の読み書きを知らない農民でもすぐ実践できるように、予防知識の情報をわかりやすく整理し、伝えていく作業を展開したのである。その後 BRAC はこのプログラムをもとに、さらに多様な Child Survival Program (CSP) を86年より開始した。これはいままでの径口補水塩のつくり方の指導にあわせ、バングラデシュ政府の実施する予防接種プログラムおよびビタミンAの配給プログラムへの協力を盛り込んだもので、340万世帯を対象に実施された。BRAC の始めた予防に力点をおいた保健衛生プログラムは、その後他の多くの NGO にも取り入れられ、強い影響を与えた。また、簡易衛生トイレや手押しポンプ井戸等の設置も NGO が精力的に行った。

(4) 連絡型 NGO の発足

ADAB (Association of Development Agency in Bangladesh) は、1973年に The Association of Voluntary Agencies in Bangladesh (AVAB) という名で NGO の調整を目的として発足した団体であったが、83年に開発活動を行う NGO 間調整を目的とした団体として再結成された。ADAB の最大の目的は、NGO をさまざまな形で調整し、NGO の活動を活性化のために側面的に支援することであり、そのための情報提供、ネットワークづくり、バングラデシュ政府との交渉、NGO スタッフのための研修、出版などの活動を進めている。全国12カ所に地域の NGO をとりまとめる支部事務所があり、約600近い NGO の情報が集められている。政府と NGO 間での、制度や手続きの簡素化などの交渉は、ADAB の呼びかけでミーティングが開かれ、共通の意見書をつくり、交渉にあたることが多い。

1990年のエルシャド政権崩壊時、ADAB の役員・スタッフの政治的発言や理事長の引き下ろし事件などが続き、政治的中立を保つべきと多くの NGO から批判が相次いだ。そのため会員が減った時期もあったが、現在、組織・人事体制などの変革が進み、NGO 間の調整役としての地位を今も持ちつづけている。

4. 無担保小規模ローン時代（1980年後半～現在）

NGOの活動は、ショミティの結成や独自のプログラムの開発をしながら、どちらかという農村貧困層の「意識化」や「社会的めざめ」を基点に、農村貧困層の自主的な活動を育成するというものだった。そのため、直接農村貧困層の収入に貢献するようなプログラムはまだ弱かった。グラミン銀行の出現は、NGOの経済活動のあり方に影響を与えた。

グラミン銀行はチッタゴン大学のモハメッド・ユヌース教授が「貧困層は、適性な条件で資金を得ることができれば、外からの援助なしに生産的な自己雇用機会を生み出すことができる」という仮説をもとに、所有土地が0.5エーカー未満の農村貧困層や土地なし農民に、無担保で短期のローンを貸与するという実験から始まった。

グラミン銀行は、1993年には1030の支部と1万2000人のスタッフをかかえ、貸付金額約1億ドル、160万人のメンバーをかかえるまでに発展した。これだけの大規模な貸付業務にもかかわらず、いままでの政府系の銀行などが行ってきた農業セクターへの融資プログラムの返済率46%に比べ⁽⁸⁾、グラミン銀行の返済率は98%という高い成績を示している。

グラミン銀行が強調しているのは、「農村貧困層はけっして教育されたり、指導されなくても、適性な資金を得られれば自ら雇用機会を創出できる」という点で、「意識化」や「社会のめざめ」を活動の中心にすえていたNGOとは異なり、グラミン銀行はすでに農民がもっている能力をまず活用し、小規模ながら農村の貧困層の直接の収入につながる活動を進めていった。

グラミン銀行の活躍にともない、いち早く小規模無担保ローンを活動の中心に大規模に導入したのもBRACであった。現在ではBRACはグラミン銀行に次ぎ、貧しい農民へ大きな貸付を行っている。1980年代後半からはASA (Association for Social Advancement), PROSHIKA, CARITASなどの大きなNGOも小規模無担保ローンの貸付を次々に始め、現在では多くのNGOが

生活向上の一環としてローンの貸付を行っている。

第3節 数字でみる現在の NGO の傾向

1. 登録数

ここでいう登録とは、バングラデシュ政府 NGO ビューローへの登録を指す。NGO ビューローができる以前は登録をとる制度はあったが、各省庁がばらばらに行っており、全体の登録数の把握すらむずかしかった。表1からもわかるとおり、1995年には1057の登録がされている。70年代は外国のNGOが数の上でも優位であったものが、80年初頭からはそれが逆転し、95年には登録数の約87%がバングラデシュ NGO となっている。バングラデシュ NGO とは、バングラデシュ人が創設し運営している NGO で、外国に本部をおかない団体である。特に80年代後半以降バングラデシュ NGO の登録数は急増しているが、これは88年の大洪水、91年のサイクロンの救援活動時に NGO にも資金が集まり、その勢いのなかで新しい NGO が次々に結成されていったためではないかと推測できる。

表1 政府登録 NGO 数の推移

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
外国 NGO	68	73	75	80	80	83	88	89
Bangladesh NGO	45	62	77	112	112	126	157	191
合計	113	135	152	192	192	209	245	280
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
外国 NGO	89	99	111	125	124	129	132	
Bangladesh NGO	241	395	523	600	683	790	882	
合計	330	494	634	725	807	919	1,014	

(出所) NGO Affairs Bureau.

2. 援助全体のなかのNGOの位置

NGOへ流れる資金総額についてはNGOビューローが設置された1990年から集計がなされるようになり、その実情が徐々にわかってきている。表2のとおりNGOへ流れる資金額も年々増加しており、93年度では12%の開発資金援助がNGOを通じて支出されている。ここ数年の増加率からも、NGOが開発援助活動全般に占める位置は金額上も年々増していることがわかる。

3. 活動の傾向

これまでNGOの活動内容の全体像がわかる資料を手に入れるのは至難なことだった。しかし、NGOビューローが設立された1990年から92年12月までに認可されたプロジェクトを1冊にまとめた報告書「NGO's in Bangladesh (Brief Activities of NGO's)」が出された。これらには824件の認可案件ごとに予算、期間、活動内容、活動場所等がまとめられていたため、筆者がそれらを集計、分類し、表3～表7までにまとめた。この824件のなかには、91年の大型サイクロンの被災地への救援・復興活動の案件も多く含まれているため、その分野の活動がやや多くなっている。

まず活動分野であるが、これまでNGOの活動分野はおおざっぱな紹介しかされてこなかったが、表3からもわかるとおり、その活動資金からみた活

表2 援助のなかのNGOへの資金の流れ (単位：100万タカ)

	開発資金援助支出総額	NGOの開発資金支出総額	%
1990～91	69,303	4,264	6.2
1991～92	64,458	4,865	7.5
1992～93	62,345	7,828	11.7
1993～94	69,303	8,410	12.1

(出所) Flow of External Resources into Bangladesh (As of June 30, 1995).

表3 活動分野別件数および認可額

活動分野	件数	%	認可額合計 (100万タカ)	
				%
農村総合開発*	190	23.1	2,946	25.8
教育	138	16.7	1,105	9.7
緊急救援	106	12.9	2,083	18.2
収入向上	95	11.5	672	5.9
保健・医療	88	10.7	1,833	16.0
家族計画	71	8.6	337	2.9
福祉	50	6.1	1,243	10.9
環境保全	21	2.5	23	0.2
都市スラム	10	1.2	505	4.4
NGO支援	8	1.0	235	2.1
教会支援	8	1.0	204	1.8
その他	39	4.7	239	2.1
合計	824	100.0	11,425	100.0

(注) *農村総合開発は生活向上のために教育プログラムを含む二つ以上の活動を複合的に行っているもの。

(出所) NGOs in Bangladesh, Dec. 1992.

動分野はまず総合農村開発型のものがいちばん多いが、それだけにとどまらず、教育、保健医療、福祉等のさまざまな分野にも比較的均等に資金の流れが分かれていることがわかる。

4. 支援国・団体の傾向

表4からみると支援国はアメリカが圧倒的で、次いでイギリスとなっている。また、表5からわかるとおり、資金提供をしている団体のほとんどが先進国NGOで、政府・国連関係の占める割合は一部である。先進国政府が先進国NGOに資金を提供している場合も多いため、すべてNGOの自己資金として算入できないが、NGOが現地NGOへの資金提供の決定を行っている事実は変わらず、現地NGOに対する影響力は先進国NGOに集中しているといえる。

表4 支援国別支出額

(単位: 100万タカ)

国名	認可額合計	%
アメリカ	1,833	28.6
国際NGO	945	14.7
イギリス	695	10.8
スウェーデン	465	7.3
カナダ	405	6.3
スイス	310	4.8
デンマーク	200	3.1
ノルウェー	130	2.0
ドイツ	123	1.9
日本	122	1.9
国連	121	1.9
韓国	111	1.7
フィンランド	105	1.6
フランス	97	1.5
オランダ	88	1.4
オーストラリア	60	0.9
ニュージーランド	60	0.9
アイルランド	13	0.2
その他	73	1.1
不明	449	7.0
合計	6,405	

(注) 1団体のみで支援している案件のみで集計。

* 国際NGOとは、複数の国にまたがって組織運営されているNGOのこと。

(出所) NGOs in Bangladesh, Dec. 1992.

表6の資金提供団体上位15位をみると、カソリック系のCARITASが圧倒的な金額を占めているが、それだけでなく、World Vision, MCC, World Council of Church, Luthern World Federation, Korean Development Association, Buptist Church, Christian Reformed World Relief Committeeなどキリスト教色の強い団体が8団体もあり、NGOの支援母体の特徴を物語っている。

表5 ドナー機関の分類

(単位: 100万タカ)

機 関 名	認 可 額 合 計	%
先進国NGO	5,632	87.9
政 府	627	9.8
国 連	122	1.9
不 明	24	0.4
合 計	6,405	100.0

(出所) NGOs in Bangladesh, Dec. 1992.

表6 上位15支援団体一覧表

(単位: 100万タカ)

団 体 名	認 可 額 合 計	%
1. Caritas	669	
2. World Vision	327	
3. Mennonite Central Committee (MCC)	271	
4. World Council of Churches Switzerland	250	
5. Radda Barden	216	
6. Asia Foundation	198	
7. Oxfam UK	195	
8. Usaid	177	
9. Danida	174	
10. Care	160	
11. Lutheran World Federation Geneva Switzerland	123	
12. Korean Development Association	111	
13. UNICEF	103	
14. Bupsist Church	88	
15. Christian Reformed World Relief Committee (CRWRC)	83	

(出所) NGOs in Bangladesh, Dec. 1992.

5. プロジェクトの規模

表7から、限られた NGO への資金が、少数の大きな団体に偏っていることがわかる。ちなみに筆者が勤めているシャプラニールはバングラデシュで25年近く活動を続ける日本の NGO で、年間の予算は1995年度で約2000万タカである。筆者が現地でさまざまな会議やワークショップに参加するたび、他の NGO 関係者からよく「シャプラニールは中規模」と言われた。これを仮の基準として案件の規模を二つに分けると中規模以上の案件174 (21.2%) が全体の資金の87.4%を占めていることがわかる。

第4節 政府との関係

1. 政府の NGO 対応のシステム

政府は東パキスタン時代から徐々に活発になる市民の自主的な社会活動を

表7 案件額の分布

1件の案件額 (100万タカ)	案 件 数		認可額合計 (100万タカ)	
		%		%
1未満	265	32.2	131	1.1
1～10未満	384	46.6	1,304	11.4
10～50未満	121	14.7	2,998	26.2
50～100未満	32	3.9	2,095	18.3
100～200未満	12	1.5	1,526	13.3
200～300未満	4	0.5	988	8.6
300～400未満	3	0.4	1,098	9.6
400以上	3	0.4	1,292	11.3
合 計	824	100.2	11,432	99.8

(出所) NGOs in Bangladesh, Dec. 1992.

統制しようと、法律を制定しはじめた。そして、外国からの影響が強くなるにしたがってその法律や制度も徐々に改良を加え、対応も変わってきている。時代の流れにそってみると、次のような制度上の変化があった。

社会福祉団体法：東パキスタン時代の1961年に、政府は社会福祉団体法を制定し、初めて自主的な市民の団体を統轄しはじめた。現在ではこの法律の下に1万3000団体以上（1991年）が登録されているが、その多くはすでに名前だけで活動をしていない団体がかかなりある。また、これらの登録下のNGOの多くは外国の資金を受けていない団体がほとんどである。

外国寄付統制法令 (Foreign Donation Regulation Ordinance)：1978年にこの法律が施行されるまで、外国NGOも村の青年団も社会福祉団体法の下で管理されていた。外国NGOや外国から資金を受けるNGOの増加に伴って、増大するお金の流れをコントロールしようとする法律がつくられた。外国の資金を使って仕事をするNGOは、政府への登録およびプロジェクトの事前の許可が必要であるとこれによって定められた。

しかし、この法律の制定により、逆にNGOは煩雑で非効率的な政府の申請の手續きに追われることになった。書類は各省庁をたらい回しにされ、ひとつのプロジェクトの許可をとるのに1年以上かかることも少なくなかった。

NGOビューローの設立：1978年に制定された外国寄付金統制法令は82年に一部改正されたものの、基本的には原型は変えられなかった。その許可を取りつけるためNGOは各省庁をたらい回しにされる状況で、多くのプロジェクトは開始が遅れたり、許可をとるために必要な書類の作成に追われた。手續きの遅滞の改善を求める外国ドナーとNGOの要請に応じて、NGO関連の調整のみを扱うNGOビューロー(NGO Affairs Bureau)が、大統領府に90年に設立され、新たに法律と制度が一部変更された。制度上の大きな変化としては、以下の三つがあげられる。

- ①あらゆる書類は一括してNGOビューローで扱われる
- ②あらゆる申請には60日以内に返答する
- ③NGOの登録は5年ごとに更新する

このように政府は徐々に拡大する NGO の活動にあわせて、その対応や制度を変えてきた。それは次に触れる第4次5カ年計画のなかにもあらわれている。

2. 第3次5カ年計画と第4次5カ年計画にみる政府の NGO 像

バングラデシュ政府と NGO の関係は悪いと一般的によく言われる。NGO 側は、「政府は本来の活動は何もしないのに、手続きを繁雑にして、NGO の自由な活動を疎外している」といった印象をよく口にし、一方政府の側は「NGO は会計管理もずさんで、管理費が高い」といったコメントをすることが多い。第3次5カ年計画(1985~90年)と第4次5カ年計画(1990~95年)の文中にあらわれる NGO 像を比べてみると、政府の考える NGO に対する期待や対応の大きな変化が読みとれるだけでなく、政府の NGO のとらえ方がうかがえる。

まず第3次5カ年計画では、雇用創出の章で以下のような記述があり、一定の評価をしているが、その他には NGO の記述がほとんど見られず、無関心、無視といった態度が見受けられる。「かなりの NGO は緊急救援・復興活動から始まったが、雇用の増大・収入の増加を目的としている。また、貧しい農民へのさまざまなアプローチを開発していったことは評価できる。しかし、グラミン銀行や BRAC が多少、農村貧困層の意識高揚、識字、グループづくり、ローンへのアクセスを容易にした以外は、まだまだまとまったサービス提供につながっていない」⁽⁹⁾。

しかし、第4次5カ年計画では一転して、あらゆる章に NGO という単語があらわれ、その活用や利用を謳っている。そのなかでも最初の章には、政府の NGO のに対する姿勢が読みとれる以下のような記述がある。

「これまでの NGO は次のようなふたつに分類できる。(1)(一部略)個人の利益を社会に還元するような NGO, (2)それぞれの地域で地域開発にかかわっている NGO。教育的組織や医療センターをつくったりしているが、この

なかでいくつかの NGO は、(a)自分たちは貧しい層へ働きかけ、貧困軽減、雇用創出に対して政府の機関より効率的である、(b)こういった層への働きかけの方法を独自に開発してきた、と自認している。しかし片方で、(a)管理維持費が高く、貧しい者がより少なく支援を受けることになる、(b)特定の領域での活動で、その対象としている人々の数も少ない、という批判がある^{〔10〕}。

「第4次5カ年計画では NGO を調整し、効果的な協力を求める。すべての NGO は、(a)ウボジラやユニオンレベルで統括されなければならない、(b)特定の貧しい人々を対象としている NGO は収入向上活動に力を入れ、徐々に人々を自立の方向に導き、その地域から特定の期間中に撤退すべきである」^{〔11〕}。

その他にも、女性と開発、環境と持続的な開発、農業、水資源農村開発、産業、エネルギー、教育、保健・医療等の章に NGO との共同、活用がさかんに謳われている。

政府としてはさらに効率よく（つまり維持管理費を抑え）、対象や活動地をさらにひろげ、収入向上活動を中心に自立をめざした活動に注力する NGO 像を求めているようである。おそらくローンを重視する国際社会の流行の影響を受けていると推測もできるが、理想の NGO 像を求めすぎという感も多少ある。しかし、一定の評価をしながら、政策の一端として活用しようとする姿勢の変化は十分読みとれる。

第5節 多くの課題

外国 NGO は徐々に資金的な支援に回り、プログラムの実施や新たな活動の提案はバングラデシュ NGO のほうに比重が移り、それぞれの役割分担が進んできている。そして資金的にも、政府の政策の一環としても、NGO はバングラデシュ社会のなかで、重要な位置にいることはまちがいない。当然バングラデシュ NGO にさらなる成長が期待されるわけであるが、現在のバ

ングラデシュ NGO にはまだたくさんの課題が残っている。近い将来必ず問題になる NGO の課題の主なものをあげてみると次のようなものが考えられる。

(1)外国の資金への依存：依然としてバングラデシュ NGO は、外国からの寄付や ODA 資金に極度に依存した財政状況である。「NGO は欧米先進諸国の手先」と一部の政治家やイスラム原理主義者に揶揄されるのも、欧米ドナーへの財政的依存がひとつの原因になっているといえる。本来ならばできるだけ安定した資金をもとに、農村の活動に集中することが望ましい。自分たちの好むプログラムの嗜好や短期の効果を求める先進諸国のドナーの思惑の合間で揺れ動きながら、資金集めのためのドナー対応と申請書づくりで自分たちの本来すべき活動に集中できないバングラデシュ NGO のジレンマも大きい。広くバングラデシュ市民からも支持されつつ、安定した資金源をどう確保するかが今後の鍵といえる。

(2)大きな NGO に活動資金がかたよりすぎている：ダッカ市内に大きな事務所をもつ大型の NGO ばかりに活動資金が集まり、地方を拠点にしている NGO にとって、十分な配分となっていない。NGO の活動は舗装道路が通っていて交通の便のよいところに偏りがちで、活動の重複が目立つ場所が多い。大型の NGO もこれを免れない。できるだけ NGO の活動の重複を避ける意味でも、遠隔地や幹線道路から離れた場所で活動している NGO にもある一定の資金が流れる必要がある。どうしても先進諸国のドナーの活動範囲がダッカ周辺に偏りがちで、ダッカに事務所をもつ NGO との接触が多く、こういったドナーの行動形式が一部の NGO への資金の集中を助長している。また、現場を検証しての支援決定というより、申請書レベルで判断をしがちで、英語の申請書を書くのが苦手な中小の NGO はどうしても資金へのアプローチが弱くなってしまう。遠隔地で活動する NGO でもよい活動を行っている場合、外国への資金のアクセスが可能となるようなドナーの配慮が必要とされている。

(3)農村貧困層の能力育成、ショミティの自主性・組織性を高めるプログラ

ムの編成が必要である：NGO 自身が自己財源を確保するため、利子の形で収入が入るローンの貸与に比重をおいた活動が目立つようになった。そのため、農村の住民もローンの確保だけを目的にシヨミティメンバーになったり、NGO 側もこれまで得意としていた意識化や人々の能力育成にあまり時間をかけず、ローンを出すケースが増えてきている。そのため、無計画なローンの貸付で返済ができず負債をかかえ込んだりする例も出はじめている。ローン活用の可能性を高めるためにも、農村貧困層のさらなる能力開発、技術訓練が今以上に合わせて行われねばならない。

(4) NGO 間の連絡調整やネットワークの強化が必要：規模の小さい NGO 同士が互いに連絡をとりあい、相互協力と情報交換を重ねることで、活動内容や活動地域の重複を避け、効果的な活動を促進できる。また、政府との関係改善にも、NGO 同士が互いに連帯しあい、共通の意見形成をさらに進める必要がある。しかし、独自性の強い NGO は、互いの思惑や利害関係に左右されやすく、まだ十分なネットワークをつくれずにいる。

こういった課題にバングラデシュ NGO 自身だけでなく、先進諸国のドナーたちがどう対応していくかで、バングラデシュ NGO の進路は大きく影響されてくるだろう。単にバングラデシュ NGO がプロジェクトのための一時的な下請けエージェントとなるか、ある一定以上の社会的役割を担う団体の前身となるか、その岐路に NGO は立っていると見える。外国ドナーの一方的なプログラム支援の都合や尺度で、バングラデシュ NGO の本来もっている可能性を抑えることなく、NGO が育つ環境づくりや、ローンの供与だけに偏らない、持続的でバランスのとれた開発活動の育成にも配慮していくことが必要である。

注(1) NGO：文中で NGO とは Non-Government Organization の略で、バングラデシュでさまざまな社会的活動をする民間の非営利団体のことを指す。

(2) Khawja Shamsul Huda and Azfar Hussain, "Genesis and Growth of NGOs in Bangladesh," *Adab News*, May-June 1990, 1p.

- (3) MD. Nurul Islam Choudhury, *The Role of Non-Government in Development in Bangladesh*, 1984.
- (4) Fr. R.W. Timm CSC, *Development in South Asia*.
- (5) Catherine H. Lovell, *Breaking the Cycle in Bangladesh*, 1992, p.28.
- (6) Maloney C., *Rural Saving and Credit in Bangladesh*, University Press Dhaka, 1988.
- (7) 下痢にかかったとき水分補給のために使われる浸透性のよい溶液のこと。
- (8) *Bangladesh Economic Survey 1990-91*.
- (9) Planning Commission Ministry of Planning, Government of the People's Republic Bangladesh, *The Third Five Year Plan 1985-90, Employment, Human Resources Development and Technology*, 5.35, 1985.
- (10) Planning Commission Ministry of Planning, Government of the People's Republic Bangladesh, *The Fourth Five Year Plan 1990-95, Macro Economic Framework for the Fourth Five Year Plan* 1.48, 1990.
- (11) Planning Commission Ministry of Planning, Government of the People's Republic Bangladesh, *The Fourth Five Year Plan, 1990-95, Macro Economic Framework for the Fourth Five Year Plan* 1.49, 1990.