

## 第6章

# 新生南アフリカの非営利セクター

### はじめに

1997年12月、南アフリカ共和国(以下、南ア)で「非営利組織法」(Nonprofit Organisations Act: 以下NPO法)が成立した。これは日本で98年3月に成立した特定非営利活動法人法に相当する法律で、公益を目的として設立され、会員や運営を担う者に収益・財産が配分されない団体として定義される民間非営利組織(nonprofit organisation: NPO)の活動を促進・支援することを目的とするものである。本章は同法の対象となるNPOからなる非営利セクターがアパルトヘイト期からポスト・アパルトヘイトの現在に至るまでの間にどのような変容を遂げつつあるのかを追い、同セクターの輪郭を描き出すことを試みるものである。アパルトヘイト期に反政府運動と密接に結びついて成長し、正統性をもたない政府に代替する役割を果たしてきたという歴史をもつ南アの非営利セクターへの「民主化の衝撃」の諸相を検討することが中心課題となる。

NPOという呼称は最近でこそ用いられることが多くなったものの南アに定着しているとはいえ、非政府組織(non-governmental organisation: NGO)あるいはコミュニティを基盤とする組織(community-based organisation: CBO)という呼び方がふつうであった。NGOとCBOの相違は一般に、専門スタッフを擁し相当額の資金へのアクセスのあるNGOが、コミュニティの住民自身によって運営されるCBOを支援する、という図式で捉えられてきたが、

このような区別は相対的なもので、どちらなのか判別しがたいグレーゾーンはある。あらかじめ注意を促しておきたいのは、アパルトヘイト期にNGO・CBOと呼ばれていたものの多くは非営利性よりも非政府性、あるいはより正確には反政府性に特徴づけられ、アドボカシーの域を越えた政治活動を行う組織を除外する先進国的なNPOの定義<sup>(1)</sup>を逸脱するものであったことである。本章ではこのようなNGO・CBOを含めた広義の意味でNPOあるいは非営利セクターという用語を使用する。

NPOの総数については諸説あるが、開発情報センター (Development Resources Centre: DRC) の推計によれば、1994年に約5万4000組織が南アで活動を行っていたとされる<sup>(2)</sup>。多様な内実をもつこれらの組織は、とてもひとくくりにして語れるものではない。しかし、新生南アの誕生にともなう非営利セクターをとりまく環境のドラスティックな変化によって、ある種の共通の試練を突きつけられているのは確かである。アパルトヘイト期からポスト・アパルトヘイト期にかけての変容という視角から浮かび上がる非営利セクターの像は、残り二つのセクター、すなわち公的セクターと私的企業セクターの陰画ともなっているに違いない。

以下、次節で南ア非営利セクターの歴史的な文脈を明らかにしつつ問題設定を行い、第2節以降でポスト・アパルトヘイトの同セクターの抱える課題についての具体的な検討に入ってゆく。

## 第1節 非営利セクターの歴史的な文脈

歴史的にみたととき、南ア非営利セクターの最大の特徴は、アパルトヘイト期に政治的目標に規定され、反政府運動と強く結びついて発展したことに求められる<sup>(3)</sup>。この結びつきは、単にNGOやCBOが反政府運動と協力関係にあったという次元のものではない。黒人意識運動 (Black Consciousness Movement) をめぐり抜けた1970年代後半以降、とくに83年に結成された統一

民主戦線 (United Democratic Front: UDF) において、CBOやNGOは反政府運動の重要な構成要素となっていたのである。

アパルトヘイトの犠牲者のために活動するNGOは1950～60年代においても存在していた。たとえば、人権NGOの草分け的存在であるブラック・サッシュ (Black Sash) は55年に結成されている。しかしそれらは概ね慈善的な性格が強く、担い手は白人に占められており、アフリカ民族会議 (African National Congress: ANC)、パン・アフリカニスト会議 (Pan-Africanist Congress: PAC) など同時代の反政府運動との結びつきはみられなかった。

それに対して1970年代に強い影響力をもった黒人意識運動は、「黒人の解放は、第1に劣等感を通じた心理的抑圧から自らを解放することに始まる」<sup>(4)</sup>と主張し、黒人の解放のためには白人による慈善行為はむしろ妨げになるとの認識に立った。そのうえで黒人自らの手によるコミュニティ開発を黒人解放の実現のための戦略として位置づけ、その具体的な試みとして黒人コミュニティ・プログラム (Black Community Programme) を運動の主要な柱の一つに据えた<sup>(5)</sup>。これが思想的源流となって、76年のソウェト蜂起のあとにタウンシップの自治組織シビック (Civic) をはじめとするCBOが花開き、やがて結成されるUDFの構成要素となる。UDFのもとで全国的に拡大し日常的なものとなった反政府運動がアパルトヘイト体制の最終的な崩壊に結びついたことはいうまでもないだろう。

CBOは本来であれば政府が提供すべきサービスを代わって成員に提供すると同時に、まさにそのことによって政府の正統性に挑み、反政府運動の草の根レベルでの担い手となっていた。したがってCBOに対する支援もまた、強い政治的意味合いを不可避的に帯びるものであった。CBOの財源として決定的な重要性をもったヨーロッパ共同体 (European Community: EC, 現European Union: EU) の「特別プログラム」 (Special Programme) は、この点を鮮明に示している。EC特別プログラムはアパルトヘイト犠牲者への財政的支援として1985年に開始された。その受け皿となるNGOとして86年にカギソ・トラスト (Kagiso Trust) が設立され、93年までに南ア国内600以上のコ

コミュニティ・プロジェクトに総額10億ランド以上がつぎ込まれた<sup>(6)</sup>。特別プログラムは同時期にECが実施した対南ア経済制裁を補完するものであり、南ア政府の頭越しに巨額の援助を投じ、アパルトヘイト犠牲者のエンパワーメントを行うことによって、ECは南ア政府に内外両面から圧力をかけようとしたのである。

特別プログラムの導入にあたってECは、露骨な政治介入とみられないよう、また冷戦構造を背景として、UDF(あるいは亡命ANC)ではなくカトリックおよびプロテスタントのキリスト教組織をカウンターパートとした<sup>(7)</sup>。また、カギソ・トラストの評議員リストにもツツ(Desmond Tutu)ら著名なキリスト教指導者が名を連ねた。しかし、アパルトヘイトに固執する政府との対決を神学の立場から正当化する「カイロス・ドキュメント」(Kairos Document)が1985年に出されるなど、当時キリスト教会の反政府運動へのコミットメントが強まっていたこと、ツツら著名なキリスト教指導者が政府批判の先頭に立って反政府運動の精神的指導者となっていたことを考えれば<sup>(8)</sup>、EC特別プログラムが反政府運動の支援を意味していたことは明白であった。

このように、アパルトヘイト体制打破という政治的な目標に規定され、資金的に、またリーダーシップのうえでも反政府運動と不可分の関係にあったことが、アパルトヘイト期のCBO、およびそれを支援したNGOの最大の特徴であった。また、お仕着せの地方政府を否定して自治を行ったシビックに典型的なように、この時期のCBOやNGOの活動は政府に代替するという性格が強く、政府に代わる正統性を主張するものであった。国外からの援助も、正統性を国際的に認められない政府に代わって受け取っていたとすることができる。このような政府との敵対関係および代替性といった特徴をもつNGOやCBOは、南アの民主化に大きく貢献したのであるが、民主化は同時にこれら組織の存立の条件を根底から覆し、変容を迫ることになった。その内容を詳しく検討するのが第2節および第3節の課題となる。

ただし、非営利セクターにとっての「民主化の衝撃」を上のように捉えるだけでは一面的であろう。なぜなら、これまで述べてきたように反政府運動

と強く結びついて成長したことが南ア非営利セクターの最大の特徴であるにしても、セクター全体が政府と敵対関係にあったわけではないからである。非営利セクターが強い政治性を帯び始めた時期である1978年に、政府は募金活動を許可制とする募金法 (Fund-raising Act) を制定した。これが反政府的な組織の活動を阻害することを意図しているのは明白であった。しかしその一方で、政治色が薄く(あるいは親政府的で)、募金法に基づき許可を受けて活動を行っていたNPOも当然ながらあった。また、のちに詳しくみるように、政府から補助金を得て社会福祉政策の実施に協力する、福祉組織 (welfare organisation) と呼ばれるNPOもあった。

すなわち、アパルトヘイト期の政府の対非営利セクター政策は、NPOの選別に基づく二重性に特徴づけられていたといえる。政府に公認され活動を支援されていたNPOと、政府と敵対関係にあり活動を阻害されてきたNPOは、ともに非営利セクターを構成しながら政府との関係で表裏をなしていたのであり、前者も後者とはまた違った形で「民主化の衝撃」を被っている。この点については、社会福祉政策の転換との関連で主に第4節で扱うことになる。

## 第2節 NPO法をめぐる——対政府関係の再定義

反政府性をアイデンティティとしていたNPOにとって、「民主化の衝撃」とは何をおいても対政府関係の根本的な変化を意味していた。この点を、1997年12月に成立したNPO法をめぐる議論を出発点としてみてみよう。

### 1. NPO法成立までの経緯

NPO法の目玉は、アパルトヘイトの残滓ともいえる悪名高い募金法を撤廃することであった。前節でも触れたように1978年の募金法は募金活動を許可制とするもので、反政府的と思われる組織には許可を与えず、その活動を資

金面から封じ込めようとしたものであった。新しいNPO法には募金法の一部条項を除く廃止が定められ<sup>(9)</sup>、こうして「何人も本法によって許可を受け、本法の条項にしたがった方法によらないかぎり、寄付金を集めてはならない」<sup>(10)</sup>とする募金法から、「共和国住民の多様なニーズに応えるNPOの活動を促進し支援すること」<sup>(11)</sup>を目的とするNPO法へと、非営利セクターをとりまく法環境は大きく転換することになった。

国民議会で法案説明を行ったフレイザー＝モレケティ (Geraldine Fraser-Moleketi) 福祉大臣は、募金法に象徴される敵対関係を脱し、政府と非営利セクターの関係の新しい時代を切り拓くものとしてNPO法を位置づけており<sup>(12)</sup>、復興開発計画 (Reconstruction and Development Programme: RDP) の成功には非営利セクターの参加が不可欠とする新政権の同セクターへの強い期待がうかがえる。一方で、NPO法成立に至る非営利セクター内部の議論の過程では、新しい政府との距離のとり方の難しさが浮き彫りにされることにもなった。

NPO法制定の推進役を果たしたのは、DRCを中心として1993年に始められた「NGOの活動を促進する環境に関する独立研究」(Independent Study into an Enabling Environment for NGOs: IS) である。ISでは、税制上の地位や登録制度など四つの分野について、非営利セクターの活動家や弁護士、専門家からなる作業グループが調査結果と提言を報告書にまとめ、その報告書をもとに、のちの南アフリカ全国NGO連合 (South African National NGO Coalition: SANGOCO) の原型となる州レベルおよび全国レベルの会議が開催されるなど、活発な議論が重ねられた<sup>(13)</sup>。

ISは、非営利セクターの活動を阻害するような法環境を変え、活動しやすい法環境をつくるための提言作成を目的としていたのだが、いかにして敵対的な法環境を解消するかということよりも (この点については議論の余地は少なかった)、むしろ新しい法律の実施体制をどのようなものにするかということに議論が集中した。なかでも、ISから委託を受けた弁護士チームが起草し、1995年8月に公表された「NPO法案に関する提案草稿」<sup>(14)</sup>が激しい議論を卷

き起こした。この草稿が、証人喚問、NPO役職員の職務停止などを含む強い権限をもたせる委員会（非営利セクターと政府双方の出身者からなる）を設け、小規模組織などの例外を除き原則として3年以内に同委員会に登録することをNPOに義務づけることを提案したのに対して、南アフリカ人種関係研究所（South African Institute of Race Relations）とヘレン・スズマン財団（Helen Suzman Foundation）を中心に、「市民社会への脅威」といった批判キャンペーンが展開されたのである<sup>(15)</sup>。

草稿には募金活動制限をはじめ問題の多い従来の法律の改廃を求める内容も多々含まれていたが、その一方でこのように管理・統制色の強い提案がなされたことについては、若干の背景説明が必要だろう。すなわち、ISが始まった当初の問題設定に加え、アカウントビリティをいかに確保するかが大きな課題として新たに浮上していたことである。

とくに非営利セクターを揺るがしたのが、聖職者で反政府運動の著名なリーダーの一人であったブサク（Allan Boesak）の「平和と正義のための財団」（Foundation for Peace and Justice）における資金濫用疑惑が1995年初頭に持ち上がったことであった。EC特別プログラムを通じてアパルトヘイト期に巨額の援助が南ア国内のNGO・CBOに流入したのはすでに述べたとおりだが、弾圧の口実とされるという危惧を抱いた南ア側の交渉当事者の希望を容れて、使途などに関するドナーへの報告義務は最小限に抑えられていた<sup>(16)</sup>。しかし、ブサクを告発したドナーが「アパルトヘイト期には必要だったからといって、そのような慣行を続ける言い訳にはならない」というように<sup>(17)</sup>、もはや秘密主義が許容される状況ではなくなった。上の草稿は、ブサクの知名度ゆえにいつそう失墜した非営利セクターの信用回復をかけて、アカウントビリティを徹底的に追求した結果だったのである。

もともと草稿起草の前段階におけるISの提言ではNPOの登録は任意とすべきとなっていたこともあり<sup>(18)</sup>、草稿が批判を受けてのち、非営利セクターへの政府の介入の余地をできるだけ限定する方向へと議論は収斂していく。結果的に、このときの論調がNPOの登録を任意とする最終的なNPO法の骨

格を固めたといつてよいだろう。福祉省がNPO法定化に向けて1997年初頭に諮問した作業委員会の顔ぶれは、ISの中心となったDRC、ISから生まれたSANGOCO、草稿の起草者、そして草稿批判にまわった人種関係研究所のそれぞれの代表を含むもので<sup>(19)</sup>、同委員会の報告書の内容も、また最終的なNPO法も、福祉省が同法策定作業に本格的に着手する以前に非営利セクター内部で行われていた上のような議論の帰結にほぼ沿ったものとなった。

なお、アカウンタビリティについては、登録したNPOについては報告義務があるものの、基本的には不正・腐敗などの問題には既存の法律の枠内で対処することになったが、SANGOCOが独自の倫理綱領を作成して啓蒙に努めるなど<sup>(20)</sup>、非営利セクター独自の試みがみられ、また厳しくなったドナーの要求に応えるために否応なくという面もあり、非営利セクター内部の意識は確実に高まってきているといえるだろう。

## 2. パートナーシップと独立性

前項でみたように、非営利セクターの意見が強く反映された結果、統制色のきわめて薄いものとなったことがNPO法の特徴である<sup>(21)</sup>。しかし、これをもって非営利セクターの独立性が自動的に担保されるというわけではない。

この点に関して注目されるのは、前節でみた歴史的な文脈を考慮すれば容易に理解されるように、ISの議論に加わったNPOの多くが反政府運動にルーツをもち、したがって現政権を握るANCとの関係が深いことが、NPOの政府からの独立性の問題と絡められて先のNPO法案草稿批判において再三にわたって指摘されたことである。たとえば、ヘレン・スズマン財団の機関誌に掲載された「一党制国家の建設？」と題された草稿批判記事には次のようなくだりがある。「法案(草稿のこと——引用者)を擁護する人たちに、国民党やインカタ自由党が率いる政府にも法案に書かれているような権力を与えてもいいのか、と聞いてみるがいい。何と恐ろしいことを、と彼らは言うだろう。彼らはANCの単一支配が永久に続くことを前提としているのだ」<sup>(22)</sup>。



ヘレン・スズマン財団のジョンソン (Bill Johnson) らの批判コメントと並べて民主党党首のレオン (Tony Leon) による草稿批判を載せる新聞記事も出るなど<sup>(23)</sup>、一連の批判は政治的な性格を帯びており、額面どおりに受け取るわけにはいかない。しかし、RDP担当無任所相であったナイドゥー (Jay Naidoo) がRDP実施への協力体制づくりを念頭に非営利セクターの組織化を推し進めたことなどを考えれば<sup>(24)</sup>、このような批判はあながちの外れでもなく、新しい政府との関係において非営利セクターが抱えることになったジレンマの一面を浮き彫りにしたことは確かである。RDP白書にあるように「本来ならば民主的な政府が果たすべき計画、教育、方針策定、支援の役割の多くをNGOが代わりに担っていた」時代から、「これらの機能を政府が本来の活動の一部として担わなければならない」時代へと移り変わるなか<sup>(25)</sup>、非営利セクターのRDPへの「参加」の意味が、意思決定段階での参加ではなく、政府が策定するプロジェクトの実施段階での入札・政府契約に基づく参加という方向に引きずられてきているのは否めない。

手続きの煩雑さや閉鎖性、また代金支払いのしくみに関するもの<sup>(26)</sup>など諸々の問題点があるにもかかわらず、多くのNPOにとって政府契約は財源として非常に重要な地位を占めるに至っており、SANGOCO会員組織を対象としたある調査によれば、「あなたの組織の財政にとって、政府契約はどの程度重要か」との問いに対して、89%が「非常に重要」あるいは「重要」と回答している<sup>(27)</sup>。次節で詳しくみる資金難を背景としたこのような現象は、コーテン (David C. Kortzen) の言葉を借りれば、価値観よりも市場シェアを優先し、ボランティア組織というよりも企業に近い「公益事業請負団体」(public service contractor)<sup>(28)</sup>化への圧力として理解することができるだろう。とくに1996年6月に発表された新自由主義的な「成長・雇用・再分配——マクロ経済戦略」(Growth, Employment and Redistribution: A Macroeconomic Strategy: GEAR) のもとで、低コストでのサービス提供についての政府のNPOに対する期待が強まるなか、「パートナーシップ」といえば聞こえはよいが、結局は政府の「下請け」の役割に押し込められるのではないかと、この危惧は、非営

利セクターに広く共有されるものとなっている<sup>(29)</sup>。

NPOの自由な活動を保証し、非営利セクターの新生南アにおける活動環境の基盤を提供するNPO法の成立は、非営利セクターと政府の関係の再定義において画期をなす出来事であった。しかし、NPO法はあくまでも出発点であってゴールではない。法律のうえだけではない実質的な独立性の担保については、上でみたように課題が残されており、その鍵を握る非営利セクターの財政基盤の問題について次節で検討する。

### 第3節 非営利セクターの財政基盤——持続可能性への長い道

民主化が南ア非営利セクターにもたらしている最大の試練は、活動資金の確保にかかわるものであるといえるだろう。独立開発トラスト (Independent Development Trust: IDT) が1995年6月に発表した調査報告書<sup>(30)</sup>は、調査対象となった128のNPOの95/96年度活動予算総額3億4330万ランドのうち、3分の2に当たる2億950万ランドが不足しており、しかもそのうち1億1650万ランド分は当てがまったくないという、深刻な状況を明らかにした。同報告書は、資金不足のために閉鎖、あるいは活動の大幅縮小を余儀なくされたNPOも多いことを指摘したうえで、アパルトヘイト期に南ア社会に大きく貢献してきたNGOやCBOがポスト・アパルトヘイト期に生き残れるかは、これから数カ月の間に財源を得ることができるかにかかっているとし、ドナーおよび政府に緊急に対策を講じるよう呼びかけて締めくくられていた。

非営利セクターの資金難は、マンデラ政権の誕生以降、ECなど主要ドナーが対政府援助へと方針を転換したことによって引き起こされたものである。たとえば、ECからカギソ・トラストへの援助は90%も落ち込んだ<sup>(31)</sup>。ただし、これはいわば事態の「正常化」であって、民主化後にこのような方針転換が生じるであろうことは当然に予想されていたのであり、対政府援助への切り替えそのものよりもむしろ、受け取った援助の分配に政府が失敗したこ

とが深刻な結果をもたらしたといえる。

RDPの財源として特別にRDPファンドが設けられると、外国援助はこのRDPファンドに向けられ、省庁の枠を超えたプライオリティ付けに従って、ドナーと協議しながらRDPオフィスを中心に政府がそれを調整することになった。先に引用したIDTの報告を受けて、資金難に陥っているNPOの緊急救済を目的として、移行期全国開発トラスト(Transitional National Development Trust: TNDT)が、RDPの一環としての政府の拠出金に加えEUの援助を受けて設立された。しかし、1300件、15億ランド分もの助成申請を受けながら、TNDTに用意された資金は全体で1億3000万ランドとその10分の1にも満たず、しかも1995年10月にはTNDT設立が発表され、申請を受け付け始めていたにもかかわらず、実際の支出が始まったのは96年半ばにまでずれこんだ<sup>(32)</sup>。

一方で、RDPファンドに組み入れられたものの使い切れずに1995/96年度予算から次年度予算に繰り越された額は、ファンド全体の半分以上に当たる20億ランド以上にのぼり<sup>(33)</sup>、RDPオフィスは期待された役割を果たさないまま96年3月に閉鎖されることになった。単純に比較すれば、RDPファンドのうち使い切れなかった分が非営利セクターにまわればこの資金難は解決されたことになる。要するに、パイの切り分けに問題があったのである。

このように1994年選挙後初期の南ア非営利セクターの財政問題は、援助資金を一手に握ることになった政府と、その当然の「分け前」を要求する非営利セクター、という構図で理解することができる。政府から非営利セクターへの援助資金の流れが整えられれば解決されると考えられていたという点で、この時期の財政問題は過渡的な性質のものであったといえるだろう。この局面において問題解決の鍵となる資金は政府の手に握られていた。援助の政府一極集中が招いたこの種の財政危機が最も深刻であった時期は、前節でみたNPO法をめぐる論議が最も白熱した時期と重なっているが、これは偶然のことではない。「公益事業請負団体」化の現象はコーテンが指摘するように財政的なプレッシャーと深くかかわるものである<sup>(34)</sup>。民主政府の誕生後、プロセ

ス（しばしば結果よりも）重んじる古いタイプのNPOに代わって、政府から仕事を請け負って活動することに専念する新しいタイプのNPOが増加しており<sup>(35)</sup>、非営利セクターのなかに「経済的保証のために独立性を売り渡す」、あるいは「政府から資金を得る代償が政府による統制なのであればそれでもよいと考える」<sup>(36)</sup>とも受け取られるような風潮が広まっていたことが、先のNPO法案草稿批判の背景にあったのである。

その後、1996年半ばにTNDTが遅ればせながら活動を開始し、98年には暫定的なTNDTに代わる恒久的な政府機関として全国開発局（National Development Agency: NDA）が設置されることも正式に決まった<sup>(37)</sup>。また、たとえばEUが対南ア援助の政府一極集中を改め、97年から援助の約25%をNPOに振り分けることを決めるなど、ドナーが再び援助方針を見直し始めたことで<sup>(38)</sup>、援助の「分け前」をめぐる問題は落ち着いてきている。しかし、財政問題はまた新たな別の局面を迎えている。SANGOCO総裁のラマシア（Rams Ramashia）によれば、99年以降予想される対南ア援助自体の減少、すなわちパイの切り分けではなくパイ自体の縮小という状況に直面し、南ア非営利セクターにとって「財政的持続可能性」（financial sustainability）が新たな決まり文句となってきているのである<sup>(39)</sup>。政治的な理由から非営利セクターへの多額の援助が行われていたというアパルトヘイト期の事情を勘案すれば、周知のとおり強力な私的企業セクターをもつ南アへの外国援助が減少するのは理解に難くない。

過渡的な危機に続く財政問題の新たな局面においては、私的企業セクターからの寄付拡大が最大の課題として認識されている。しかしながら、熟練労働力不足を背景とした教育・職業訓練分野の活動を除けば<sup>(40)</sup>、アパルトヘイト期の同セクターの非営利セクターへの貢献は限られたものであり、現在でも企業からの寄付は決して多くはなく、むしろ減少傾向にあるとさえいわれる<sup>(41)</sup>。私的企業セクターとの連携を通じたNPOの財政基盤強化を目的として1998年4月にSANGOCOら三つのNGOが共同で立ち上げた「非営利パートナーシップ」（Non-Profit Partnership）<sup>(42)</sup>など新しい試みが始まってはいるも

の、外国援助減少によって生じるギャップを埋めるのは容易なことではない。

制度上の問題もそれに追い打ちをかけている。現行の所得税法では、大学または教育基金への寄付に限って寄付金控除が認められているが、それも法人の場合はその年の課税所得の5%まで、個人の場合は500ランドか課税所得の2%のどちらか少ないほうまで、との制限がある。また、所得税免税が認められる組織の範囲も非常に狭く限定されている<sup>(43)</sup>。NPO関連の税制改正の必要性については政府も認識しており、寄付金控除および所得税免税の両面について税制構造検討委員会（Commission of Inquiry into Certain Aspects of the Tax Structure of South Africa、通称カツ委員会〈Katz Commission〉）において検討中である。いまだ最終的な結論は出されていないものの、遅かれ早かれ寄付金控除の対象組織の定義が拡大されることはほぼ確実であるが、NPOの所得税免税については、営利企業との競争において不公平が生じるという理由から、ある程度限定的なものとならざるをえないであろう<sup>(44)</sup>。また、政府契約のあり方に問題が多いことはすでに触れたが、政府が黒人企業育成を重要な政策課題としているなかにあつては、政府契約制度の改革は、NPOよりもむしろ競合する新興黒人企業に恩恵をもたらすことになる可能性もある。いずれにせよ、税制や政府契約制度の見直しは、新生南アにおける非営利セクターの財政問題の行方に大きな影響を与えるものであるのは間違いなく、今後の推移が注目される。

#### 第4節 社会福祉政策の転換と福祉組織

前2節では、主にアパルトヘイト期に反政府運動と結びついて成長したNGO・CBOがポスト・アパルトヘイトの南アで新たに直面している課題についてみてきた。しかし、「民主化の衝撃」を経験しているのは反政府運動起源のNPOにかぎらない。政府の規制の枠内で活動してきたNPOにとっても、

民主化は大きな転換点となっている。この点について本節では、募金法と同じく1978年に制定された国民福祉法（National Welfare Act）に基づき登録を受けて活動してきた、福祉組織と呼ばれるNPOに焦点を当ててみよう。

南アにおいて社会福祉政策の原型が整えられたのは1930年代のことであったが、これは「文明化労働政策」（Civilized Labour Policy：白人労働者を「文明化された」労働者、非白人の労働者を「文明化されていない」労働者としたうえで、「文明化された」労働者の賃金を「文明化されていない」労働者の賃金よりも高く設定することによって、白人労働者を保護しようとした政策）が推進された時期に重なる。南ア社会福祉政策はその発端からこの文明化労働政策と、「白人は非白人よりも高い水準の生活を送る当然の権利がある」という人種差別的な発想を共有するものであり、主に白人貧困層をターゲットとして発達した。社会保障の給付基準なども白人を頂点に「人種集団」別に細かく分けられ、このような社会福祉政策の実施は、格差解消どころかむしろ人種間の不平等の拡大をもたらすものであった。

政策実施のしくみとしては、政府の役割を副次的なものにとどめ、基本的には教会や地域住民によってつくられる民間の福祉組織にさまざまな福祉サービスの提供を任せていたことに特徴があった。国民福祉法に基づいて地域別、人種別に評議会がおかれ、その評議会が福祉組織として登録を認めたNPOには、組織に所属するソーシャル・ワーカーの人件費の75%に当たる補助金が支出された<sup>(45)</sup>。1990年時点で登録されていた福祉組織の数は1641組織であったが<sup>(46)</sup>、91～92年の調査によれば、その約半数は白人のみを対象として活動している組織であり、またホームランド地域には福祉組織が一つも存在しないなど、著しい偏りがみられた<sup>(47)</sup>。

募金法に基づく募金活動の許可と同様、福祉組織の認定にも政治的な配慮が働いていたことが、この偏りを生んだ背景にあった。このような社会福祉政策が民主化後に見直されるのは必然で、見直しにともない、受益者が白人に偏った福祉組織の特権も失われることになった。福祉組織として登録された組織のみに補助金を支出するとした国民福祉法の改正に向けた準備作業が

始まっており、上でみたような不均衡を考慮してすでに福祉省は登録されている福祉組織以外のNGOやCBOにも補助金を支出している。その結果、旧来の福祉組織への補助金は目に見えて減少している<sup>(48)</sup>。

登録制度によって維持されてきた既得権益を新生南アの誕生にともなって失うことになったのみならず、「開発社会福祉」(developmental social welfare)と銘打たれた新しい社会福祉政策のもとで<sup>(49)</sup>、福祉組織は活動内容の根本的な見直しを迫られてもいる。開発社会福祉アプローチとは、開発という大きな文脈のなかで社会福祉政策を経済政策とリンクさせて考え、経済発展を人々の福祉の向上に結びつくようなものとし、同時に社会支出を経済発展に貢献できるような内容のものにすることを目指すものであるとされ、貧困の結果として生じる問題への対処よりも、貧困の原因を除去するための施策に主眼をおくものである<sup>(50)</sup>。具体的には、たとえば5歳未満の子どものいる失業女性の収入創出活動を支援するパイロット・プロジェクトが1996年から始まっているが、これは従来であれば社会保障の枠組みによって対応するところを、経済的なエンパワーメントを通じて社会保障給付を必要とする状況そのものを解消することを意図するものである<sup>(51)</sup>。このように、社会福祉の意味するところが変化してきている状況で、ソーシャル・ワーカーによって担われてきた従来のような福祉組織は存在意義を喪失したのではないかとの問いも発されている<sup>(52)</sup>。

しかし、開発社会福祉の上のような理想の裏には、より現実的なもう一つの側面があることは見逃せない。民主化後の社会福祉政策見直しにあたっての最も基本的な要請は、アパルトヘイト期の諸制度の適用においてみられた人種間の不平等を解消することであったが、主に少数白人社会向けのものとして発展してきた従来の政策枠組みのまま対象だけを拡大すれば、財政的に破綻を来すことになるのは目に見えている。この財政的な制約条件を背景に、膨れ上がる社会保障支出を抑制することをも開発社会福祉アプローチは意味しているのである(その意味ではこの政策転換は、途上国の開発戦略というよりも、むしろ先進国における福祉国家見直しに近いものであった)。先にあげた

パイロット・プロジェクトも、財政的には「社会保障によるよりも低いコストで目的を達成する」ことをめざすものである<sup>(53)</sup>。

すでに幼い子どものいる貧困世帯向けの養育手当給付水準の引き下げなど、社会的に大きな影響を与える社会保障政策の見直しも実施に移されており<sup>(54)</sup>、GEARのもとで財政支出抑制の圧力がますます高まるなか、アパルトヘイトの遺産である貧困の蔓延に対する社会的セーフティ・ネットの提供を政府単独では担えないことは明らかであることを考えれば、伝統的な社会福祉分野における非営利セクターの活動の重要性は決して減じられたわけではなく、貧困と不平等が埋め込まれた社会構造の変革を目指す開発活動と並行して、今後とも積極的に取り組まれるべき課題であるといえるだろう。

## おわりに

本章では、新生南アの非営利セクターについて、アパルトヘイト期からの変容がいかなるものであったのかを念頭において検討してきた。

反政府性を最大の特徴として成長した南ア非営利セクターは、民主化後、政府との敵対関係を解消し、パートナーシップ関係に基づき南アの復興開発に積極的に貢献することを新たに求められることになった。しかし、アパルトヘイト期に非営利セクターに直接流入してその成長を支えた外国援助が、マンデラ政権の誕生にともない対政府援助に切り替えられたことを契機として、多くのNPOが深刻な資金難を経験しており、1994年選挙後初期の混乱状況は収束したものの依然として厳しい状況が続いている。また、反政府運動と結びついたNPOと表裏をなす形でアパルトヘイト期に特権的な地位を与えられていた福祉組織にとっても、民主化とそれにとまなう社会福祉政策の転換は、政策上の位置づけおよび活動内容の両面で大きな変化をもたらすものであった。

NPO法の成立によって法制度上の基本的な枠組みも整ったいま、アパルト



ヘイトの遺産である貧困と不平等の解消に向けて、南ア非営利セクターは本格的な取り組みを開始しているが<sup>(55)</sup>、その成功は、同セクターが目下抱える最大の課題である財政基盤の強化なしには望みえない。私的企業セクターに対する積極的な働きかけや独自の財源の確保など<sup>(56)</sup>、非営利セクター自体の努力が引き続き求められるのと同時に、税制改革や政府契約制度の改善など積み残されている制度上の問題の行方が注目される。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) たとえば、レスター・M・サラモン、H・K・アンハイアー（今田忠監訳）『台頭する非営利セクター——12カ国の規模・構成・制度・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社、1996年、23ページ。
- (2) Zane Dangor and the Development Resources Centre (DRC), *The Non-Profit Sector in South Africa*, Kent: CAF International, 1997, p. 18.
- (3) 民主化以前の南ア非営利セクターについて、とくに以下の文献を参照した。白戸圭一「ポスト・アパルトヘイトの南アフリカ共和国における開発NGOの役割・課題」（『立命館国際地域研究』第7号、1995年3月）83～120ページ／峯陽一・白戸圭一「コミュニティの開発とNGOの課題」（川端正久・佐藤誠編『南アフリカと民主化』勁草書房、1996年）104～127ページ。
- (4) 「SASO（南アフリカ学生機構）政策宣言」（スティーヴ・ビコ〈峯陽一・前田礼・神野明訳〉『俺は書きたいことを書く——黒人意識運動の思想』現代企画室、1988年）439ページ。
- (5) 黒人意識運動とコミュニティ開発の関連については、Mamphela Ramphela, “Empowerment and Symbols of Hope: Black Consciousness and Community Development,” in Barney Pityana et al. eds., *Bounds of Possibility: The Legacy of Steve Biko & Black Consciousness*, Cape Town and Johannesburg: David Philip, 1991, pp. 155-178.
- (6) *Kagiso Trust Review 1994/5*, Kagiso Trust, p. 3.
- (7) カギソ・トラスト以外に、プロテスタント系キリスト教会の連合組織である南アフリカ教会協議会（South African Council of Churches: SACC）とカトリックの南アフリカ・カトリック司教協議会（South African Catholic Bishops' Conference: SACBC）がEC特別プログラムの受け皿組織となった。
- (8) キリスト教組織・指導者と反政府運動とのかかわりについては、とくに次の文献を参照されたい。Peter Walshe, *Prophetic Christianity and the Liberation Movement in South Africa*, Pietermaritzburg: Cluster Publications,

- 1995/Tristan Anne Borer, *Challenging the State, Churches as Political Actors in South Africa, 1980-1994*, Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 1998.
- (9) Section 33, *Nonprofit Organisations Act*, Act No. 71 of 1997. 募金法のうち、災害救援などのために政府が設置する基金の運営に関する部分のみが残された。
- (10) Section 2, *Fund-raising Act*, Act No. 107 of 1978.
- (11) Section 2, *Nonprofit Organisations Act*, Act No. 71 of 1997.
- (12) *Debates of the National Assembly*, October 30, 1997.
- (13) Zane Dangor, "Experiences from the DRC's Initiative for Legislative Change in South Africa," in Owen Stuurman and Riaan de Villiers eds., *Circle of Power: An Enabling Framework for Civil Society in Southern Africa*, Johannesburg: Development Resources Centre, p. 43.
- (14) *Second Draft Proposal Concerning a Non-Profit Organisations Bill*, prepared by Richard Rosenthal and Matthew Walton on behalf of the Independent Study into an Enabling Environment for NGOs, August 1995. これは1995年2月に作成された第1版を修正したものであるが、第1版との実質的な差異はないとされる (DRC, *Issues Document of Policy and Legislative Changes for NGOs in South Africa*, April 1996)。
- (15) John Kane-Berman, "Threat to Civil Society," *Frontiers of Freedom*, No. 7, First Quarter 1996, Johannesburg: South African Institute of Race Relations/"Building the One Party State?: The Strange Case of the Non-Profit Organisations Bill," *Focus Letter*, Number 1, December 1995, Johannesburg: Helen Suzman Foundation. マス・メディアを巻き込んだこの論争の経緯については, "The Role of NGOs in Civil Society: South Africa and the Draft Bill Tempest," Kennedy School of Government Case Program, Harvard University, 1997を参照。
- (16) EC特別プログラム導入の際の交渉にカトリック代表としてかかわったイアン・リンデン氏 (Ian Linden <Executive Director, Catholic Institute for International Relations>) へのインタビューによる (1998年9月3日)。
- (17) "NGOs Reel under Boesak's Blows," *Weekly Mail and Guardian*, February 17, 1995.
- (18) Dangor, "Experiences from the DRC's Initiative...", p. 43.
- (19) Department of Welfare, *Legislation Addressing the Not-for-Profit Sector: Policy Document*, April 1997.
- (20) *SANGOCO Code of Ethics for NGOs*, South African National NGO Coalition.

- (21) また、本章では詳しく取り上げる余裕がないが、NPO法のもう一つの特徴として、全国経済開発労働問題評議会 (National Economic Development and Labour Council: NEDLAC) における検討プロセスの実質的不在があった。NEDLACの専門委員会の一つとしてシビックの連合体である南アフリカ全国シビック機構 (South African National Civics Organisation: SANCO) などコミュニティ代表を含む開発委員会がおかれているが、NPO法案は最終段階で形式的に同委員会の議論に付されたにすぎず、実質的な議論はNEDLACの外部ですべて行われた。これは本書所収の遠藤論文で扱われるシビックの凋落という論点ともからみ、NEDLACが事実上は政・財・労の3者の利害調整の場であって、非営利セクターにとって重要な政治的意思決定参加のルートとしては機能していないことを改めて示唆するものである。サグナ・ゴードン氏 (Sarguna Gordhan <Director: Non-governmental Organisation, Department of Welfare>) へのインタビューによる (1998年8月20日)。
- (22) “Building the One Party State?...”
- (23) “Outcry as Sweeping New Law Could See Big Brother Getting at NGOs,” *Weekend Argus*, September 30 - October 1, 1995.
- (24) ISの報告書を議論するための会議がSANGOCOの原型となったことはすでに触れたとおりだが、ナイドゥー無任所相からの働きかけもSANGOCO設立を後押しした要因であった。クミ・ナイドゥー氏 (Kumi Naidoo <Executive Director, SANGOCO>) へのインタビューによる (1998年8月19日)。
- (25) *White Paper on Reconstruction and Development*, November 1994, 7.6.2-7.6.3.
- (26) 現行の政府契約制度では代金は後払いで、しかも予定より遅れることもしばしばあるため、当座の資金の余裕がないと「政府の仕事をするために赤字にならざるをえない」。Judith Hudson, David Everatt and Ran Greenstein of the Community Agency for Social Enquiry (CASE), *NGOs and Tendering for Government Contracts*, Johannesburg: South African National NGO Coalition, 1998, p. 28.
- (27) *ibid.*, p. 26.
- (28) デビッド・コーテン (渡辺龍也訳) 『NGOとボランティアの21世紀』学陽書房, 1995年, 128~131ページ。
- (29) Hein Marais, “Annual Review: The Voluntary Sector and Development in South Africa 1996/97,” *Development Update: Quarterly Journal of the South African National NGO Coalition and Interfund*, Vol. 1, No. 3, December 1997, pp. 97-98.
- (30) *Survey of the Financial State of 128 South African Non-Governmental Organisations (NGOs) and Community-Based Organisations (CBOs)*, In-

- dependent Development Trust, June 1995.
- (31) Dangor and DRC, *Nonprofit Sector in South Africa*, p. 25.
- (32) Phiroshaw Camay and Anne J. Gordon, *NGO Week Conference Report 2-6 December 1996*, 1997, p. 5.
- (33) “Rollover System Is under Govt Review,” *Business Day*, March 22, 1996.
- (34) コーテン『NGOとボランティアの21世紀』130ページ。
- (35) Sholto Cross, “South African NGOs in World Perspective,” in *Development and Democracy*, No. 7, Johannesburg: Urban Foundation, 1994, p. 11/“Compromising Positions: Are NGOs Bent Out of Shape or Just Learning the Ropes?” *Development Update*, Vol. 1, No. 1, June 1997, pp. 30-32.
- (36) “Building the One Party State?…”
- (37) *National Development Agency Act*, Act 108 of 1998.
- (38) Marais, “Annual Review…,” p. 106.
- (39) “NGOs Fight for Survival as Funding Dries Up,” *Weekly Mail and Guardian*, March 6, 1998.
- (40) 白戸「ポスト・アパルトヘイト…」108ページ。
- (41) Marais, “Annual Review…,” p. 108.
- (42) 非営利パートナーシップは、非営利セクター向けの特別割引その他の優遇制度の導入を働きかけるなど、寄付以外も含めたさまざまな形での私的企業セクターとの連携を模索し、またNPOの財政にかかわるキャパシティ・ビルディングをめざすものであるとされる。“The Non Profit Partnership,” *NGO Matters: Newsletter of South African National NGO Coalition*, Vol. 3, No. 5, May 1998, p. 7.
- (43) Dangor and DRC, *Nonprofit Sector in South Africa*, p. 31.
- (44) カッツ委員会のNPO税制に関するサブ・コミッティーの中心人物であるリチャード・ローゼンタール氏 (Richard Rosenthal <Attorney>) へのインタビューによる (1998年8月28日)。
- (45) Shirley Robinson and Linda Biersteker eds., *First Call: The South African Children's Budget*, Cape Town: IDASA, 1997, p. 244/Leila Patel, *Restructuring Social Welfare: Options for South Africa*, Johannesburg: Ravan Press, 1992, p. 40.
- (46) Patel, *Restructuring Social Welfare…*, p. 39.
- (47) Robinson and Biersteker eds., *First Call…*, pp. 245-246.
- (48) *ibid.*, pp. 246-247/サグナ・ゴードン氏へのインタビューによる (1998年8月20日)。
- (49) Ministry for Welfare and Population Development, *White Paper for Social Welfare: Principles, Guidelines, Recommendations, Proposed Policies*

- and Programmes for Developmental Social Welfare in South Africa*, 1997.
- (50) James Midgley, "Promoting a Developmental Perspective in Social Welfare: The Contribution of South African Schools of Social Work," *Social Work/Maatskaplike Werk*, Vol. 32, No. 1, 1996/idem, "The Developmental Perspective in Social Welfare: Transcending Residual and Institutional Models," *Social Work Practice*, 1.96, Department of Welfare, March 1996. また, James Midgley, *Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare*, London, Thousand Oaks and New Delhi: Sage Publications, 1995, も参照。
- (51) Robinson and Biersteker eds., *First Call...*, pp. 72-73.
- (52) Mel Gray, "The Role of Social Workers in Developmental Social Welfare: Is There a Place for Them?" *Social Work Practice*, 2.96, December 1996.
- (53) Robinson and Biersteker eds., *First Call...*, p. 96.
- (54) *ibid.*, pp. 94-96.
- (55) 1996年から毎年開催されているNGO週間の98年のテーマは「貧困と不平等の経済学」(Economics of Poverty and Inequality)であった。
- (56) たとえばカギソ・トラストは, 1993年に設立した投資会社 (Kagiso Trust Investment Company) の収益を活動資金に充てている。