

ODA (政府開発援助) と NGO

第 3 の ODA ルートの意義

長坂 寿久 NAGASAKA Toshihisa

拓殖大学国際開発学部 教授
(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

はじめに

欧州ではよく NGO の国際セミナーやシンポジウムが開催されている。オランダ駐在時代にこうした会議に時々出席したことがあった。その時、アフリカなど開発途上国からの参加者はオランダの援助方式をしきりに褒めるのである。その理由は間もなく分かった。

オランダの政府開発援助(以下 ODA)は、その ODA 予算の 10% を自動的に NGO へ供与する仕組みがあり、途上国からの代表者はそれを高く評価していたのである。このオランダ方式は、政府から ODA 予算の配賦を受けたオランダ NGO が、開発途上国の NGO からプロジェクトの申請を受け、審査の上、その現地 NGO に対し資金を直接供与する。かくして、現地 NGO はオランダの ODA によって、自分たちの小さなプロジェクトを自主的に実施できる、というのが主たる理由である。

開発途上国への ODA の供与形態は、日本ではこれまで「二国間」援助と「多国間」援助とに実質的に限定されてきた。前者は相手国政府からの要請に基づき直接当該国政府に資金を供与するもので、後者は世界銀行、アジア開発銀行、国連開発計画 (UNDP) などの国際機関に供与し、これら国際機関を通じて行う援助である。

この二つの援助形態に次ぐ、第 3 の援助形態として、NGO (非政府組織) 経由の援助形態が 90 年代に注目を浴び、次第に定着してきている。

この第3のルートは、途上国のコミュニティ開発や有意義な小規模プロジェクトに対してODAが供与され、しかもその国の人々と直接的なネットワークをつくりながら実施されるという点で、まさに「顔が見える」ことを意味する。

ODA資金を自国のNGO経由で供与していくやり方が制度化されるようになったのは、1960年代半頃からである。1965年にオランダが「コファイナンス(協調融資)制度」として開始したのが恐らく世界で初めてかもしれない。オーストラリアも1965/66年度(7~6月)からODAをオーストラリアのNGOへ供与することを始めている(注1)。カナダも1965年にNGOへの資金供与を初めて行っているが、オランダのように「コファイナンス制度」としてプログラム化したのは1968年からである(注2)。そして、米国もクリントン政権時代にODAの40%をNGOがかかわるプロジェクトに供与していく旨発表した。現在では、ほとんどの先進国がNGOへ一定のODA資金の供与を行う予算体系を導入するようになっている。

本稿は、開発協力における政府(ODA)とNGOの協働の意義について述べることを目的としている。そこで、まず各国のODAの対NGO配賦比率の状況を概観し、次いでオランダの制度を紹介し、最後に日本の状況について検討する。

DAC諸国のODAとNGOへの 供与

(1) NGOによる開発途上国への贈与
まず最初に、NGOによる開発途上国への資金協力(贈与)状況を金額的にみておこう。OECD(経済協力開発機構)のDAC(開発援助委員会)統

計では、DAC諸国(先進国)による開発途上国への長期資金供与(フロー)は、第1に「ODA(政府開発援助)」、第2に「その他公的支援」(輸出信用等)、第3に「民間資金」(直接投資、証券投資、輸出信用)、次いでもう一つ第4の資金供与として「NGOによる贈与」があげられている。これはNGOが市民から寄付等で集めた資金

を、民間の開発協力支援として開発途上国に供与しているものである。本稿で対象としている、政府からの ODA 資金が NGO を経由して開発途上国に供与されていく部分は、この中には含まれていないと思われる。

この NGO による贈与額の DAC 諸国合計額は、1985 / 86 年の平均額は 31 億 900 万ドル、1990 / 91 年平均は 52 億 4,000 万ドル、そして 2001 年は 72 億 8,900 万ドルであった。2001 年には、15 年前の 1985 / 86 年に対し 2.34 倍、10 年前の 1990 / 91 年に対し 1.39 倍の伸びを示している。この間、DAC 諸国による ODA 総額は、1985 / 86 年(平均)の 322 億 9,600 万ドルから、1990 / 91 年(平均)には 548 億 1,300 万ドルへと伸びを示したが、2001 年には 523 億 3,600 万ドルと、90 年代には減少していつている。

ちなみに、DAC 諸国の総 ODA 額に対する NGO の贈与額の比率は、1985 / 86 年および 1990 / 91 年とも 10% であったが、2001 年には 14% へと上昇している。1990 / 91 年から 2001 年への ODA 総額の減少額は約 25 億ドルだが、この間の NGO による贈与額は約 20 億ドル増

加しているのである。90 年代における先進国の不況と「援助疲れ」による ODA の減少を、NGO が何とか補充している姿が浮かび上がってくる。

(2) ODA 資金の NGO への供与

別表は、DAC 主要国における、ODA の対 GNI (国民総所得) 比率 (%)、ODA に占める NGO 向け供与比率 (%)、そして一人当たり ODA 額 (2000 年価額、ドル) を示している。いずれも 2000 / 2001 年平均のデータである。

これによると、スウェーデン、ベルギー、カナダ、ノルウェー、オランダ、スペイン、スイス、オーストリア、デンマーク、フィンランド、イタリアなど、多くの国で ODA の中から一定比率が NGO へ供与されていることが分かる。逆に言えば、0.7% のフランスと 1.7% の日本は例外的に少ないといえる。

しかし、この DAC 統計では、ODA の NGO 向け比率は、多くの国でせいぜい 10% 前後であるが、実際はもっと大きいのである。ちなみに、DAC 文書にも、オランダは「全 ODA の約 20% が NGO へ供与されており、オランダの開発援助プログラムの実施に

は NGO が大いに活躍しているのが特徴」と記述されている（注³）。

DAC 資料で、同じ国でも ODA の NGO 比率の違いがあるのは、統計の取り方の違いによるのだが、別表の統計は、NGO 向け配賦を予算項目として掲示してあるもの（以下ではこれを「NGO プログラム」と呼ぶ）を対象としていると思われる。オランダでは ODA 予算の 10% が自動的に 5 つの NGO に配賦される予算形態となっており、別表の 10.3% はそれに対応しているといえる。その他の ODA 予算は、貧困対策、医療対策、緊急支援など目的別に計上されている。そうした項目別予算はプロジェクト・ベースで実施されることが多いため、プロジェクトに応じて特定の NGO に委託されるケースがある。20% はそうした NGO へ委託されたプロジェクト分を含んだものといえよう。

また、米国については、1995 年に社会開発世界サミットが開催された時、ゴア副大統領（当時）が「新パートナーシップ・イニシアティブ」を提唱した。米国際開発庁（USAID）の ODA 供与を、政府間のものに重点を置く従来のやり方から、NGO を通じたものに重点を移行させようとしたも

ので、目標として USAID 供与の ODA のうち 40% を NGO に扱わせようというものであった。この達成状況について、筆者が USAID にヒアリングした際（2002 年春）すでに 38% ほどがそのようになっていると担当者は述べていた。

オーストラリアも Aus AID への筆者のヒアリングでは（2003 年春）90 年代は約 10% であったが、近年は 7% ほどに低下していると述べていた。第 1 表ではオーストラリアは 4.4% となっており、その差はプロジェクト・ベース事業によるものであろう。

カナダは、CIDA（カナダ国際開発庁）という援助機関が 68 年から ODA 予算を NGO に流し、NGO と協働して開発協力を行っていく仕組み（協調融資制度）をつくってきたことで知られる。昔は NGO 比率はもっと高かったが（80 年代にはカナダの ODA の 50% が NGO 向けとなっていたと報告されている（注²）。近年はかなり低下してきてしまい、別表では 10.3% となっている。しかし、これも DAC 文書では 15% ほどと記されている（注⁴）。この差が恐らく NGO プログラムのほかに、プロジェクト・ベースで NGO へ配賦されるものがある

ることを示していると思われる。

もう一度 DAC 統計に戻って、DAC 諸国の ODA 総額は、2000 / 2001 年(平均)は 530 億ドルであった。この時の NGO 向け比率の平均は別表のとおり 4.7% であった。つまり少なくとも約 25 億ドル以上が第 3 のルートとしての NGO 経由で途上国に向かったことになる。NGO が独自に途上国向けに贈与した金額は、前述のように 71 億ドルであったため、合計 96 億ドルが NGO によって途上国の開発協力に使われたことになる。これは DAC

諸国の ODA 総額の 5 分の 1 近くに相当する。

オランダの NGO への協調融資制度の展開

(1) オランダの協調融資制度

すでに各国が ODA を NGO に供与していく仕組みを作っている。カナダがこの制度を本格的に導入した国として日本では知られているが、本稿ではオランダの制度について紹介する。1968 年から開始されたカナダの制度

別表 DAC 主要国の ODA と NGO 比率 (2000 / 2001 年平均)

	ODA/GNI 比率	NGO/ODA 比率	ODA/1 人 (ドル)
オーストラリア	0.26	4.4	50
オーストリア	0.29	8.5	59
ベルギー	0.34	12.6	83
カナダ	0.24	10.3	54
デンマーク	1.07	7.9	309
フィンランド	0.32	7.7	73
フランス	0.38	0.7	71
ドイツ	0.30	6.9	61
イタリア	0.19	7.3	26
日本	0.28	1.7	97
オランダ	0.86	10.3	196
ノルウエー	0.82	10.5	290
スペイン	0.27	9.6	36
スウェーデン	0.80	15.2	205
スイス	0.34	9.4	124
英国	0.33	5.9	78
米国	0.11	—	38
DAC 合計 (平均)	0.24	4.7	63

(出所) OECD・DAC 統計から筆者作成

は、以下に述べるオランダの「協調融資制度」とほとんど同じものである。ただし、カナダとオランダとの大きな違いは、オランダはODA 予算の一定比率を自動的に NGO に配賦することとし、しかもその配賦対象 NGO（協調融資 NGO）を 4 つの NGO のみに絞ってきたことである。これに対し、カナダはとくに 70 年代になって、配賦先の対象 NGO を拡大してきた。そのためか、カナダの方が本格的に ODA の NGO ルート方式を先駆的に開拓した国として知られるようになった。

ODA の国際的合意（国連決議）は、対 GNP（国民総生産）比 0.7% である。別表のように、多くの国がこれを達成していないが、80 年代を通じオランダの ODA 比率は 0.9% で、これがオランダの ODA 予算としてほぼ固定されてきた。しかし、92 年頃から低下を始め、94 年には 0.76% となったが、95 年以降は、0.8% を維持することを議会で決議し、以後これを守っており、2001 年は 0.86% である。

オランダの開発協力省は外務省傘下の独立機関的存在となっているが、専任の開発協力大臣が置かれており、開発協力問題では外務大臣と開発協力大

臣とは対等の権限を有していることになっている。そのため援助予算が、他の閣僚との利害関係の中で閣僚の権限が下位に置かれているために阻害されることはなく（他の国では援助担当閣僚がいても他の閣僚に比べてポジションが低いケースが多い）、援助予算の一貫性と他の政策との整合性を確保することができるかとされている。この点でも DAC は、オランダを開発協力のモデル国として推奨している。

オランダの開発援助政策の詳細は紙面の都合で省略するが、そもそもオランダの開発協力は、歴史的にその積極性とともに、仕組みにおいても独特のものを持ち、開発途上国から高い評価を受けてきた。また、オランダはその NGO（NPO）セクターにおいても際立って特色がある。第 1 は、国内での社会福祉サービスの提供はほとんどが NPO によって行われており、地域（地方自治体）では NPO と協働した形で公的サービスが提供されていること。第 2 は、多くの NGO が政府から補助金を得て積極的に活動していること。オランダでは政府が NGO / NPO に補助金を供与するのはきわめて通常であり、しかも供与額も多い。そして、第 3 は、NGO が政府から莫

大な ODA 予算を得て、開発協力プロジェクトを実施(代行)している点である。

オランダの開発協力の特色の一つは、この NGO による ODA の代行実施システムにある。オランダの NGO は、政府から一定の ODA 予算の交付を受け、それを開発途上国の NGO へ直接的に供与するシステムを早くから導入してきた。つまり、NGO の活動を政府が全面的に支援・促進している点にある。しかも、政府と NGO との関係がうまくバランスするよう、それを制度として導入していること、そして活動面でも政府と NGO は実際に信頼関係にあることである。つまり、オランダの政府と NGO の関係は、「よくいえばコンセンサス(合意)の状態にある」と報告されている。

この仕組み(制度)として最も重要なのが「協調融資」(コファイナンス)プログラムである(米国では「マッチング・プログラム」と呼ぶことがある)。「コファイナンス」の本質は、政府主導でないという点にある。NGO が政府と対等なパートナーとしてかわるという意味が込められているのである。

オランダの協調融資制度の特色は、

対象 NGO を 4 つの NGO に絞ってきたことである(ただし 2000 年からもう 1 団体が追加され、5 団体となった)。これはオランダの社会構造の特質(宗派・信条別に区分された「柱状社会」)を反映したもので、各信条グループから代表的 NGO を 1 つ選択した形となっている。オランダの ODA 予算の一定比率を毎年受け取っている団体は現在 5 NGO で、これらはオランダではその制度のオランダ語名から「MFO」と呼ばれているが、ここでは「協調融資 NGO」と呼ぶことにする。この 5 団体は、政府の開発援助プログラムの代行機関として指定され、政府から前述の莫大な開発援助予算(10%)を受け取り、開発協力プロジェクトを実施する NGO である。長い間 4 団体であったが、2000 年に 1 団体が追加され、5 団体となった。

- 1) BILANCE カトリック系開発協力 NGO (旧名 CEBEMO)
- 2) ICCO (イコー) プロテスタント系開発協力 NGO
- 3) HIVOS (ヒーボス) ヒューマニスト系開発協力 NGO
- 4) NOVIB (ノビブ) 非宗教系開発協力 NGO
- 5) フォスター・プラン 開発途上

国の里親制度、教育支援
NGO、2000年から対象

もちろんオランダにはこれ以外に多くの開発協力 NGO がある。主なものとしては、(a) 約 300 にのぼる全国的・地域的な NGO (これらの団体名リストは外務省がダイレクターとして発行している)、(b) 開発教育関係 NGO (王立熱帯研究所をはじめ、開発教育にかかわっている NGO はオランダには多くあり、これらは国内で活動する NGO 向けの補助金、つまり ODA とは別の補助金を受けて活動しているのことが多い)、(c) その他の開発協力にかかわっている団体として、労働組合 (FNV、CNV)、経営者組織 (VNO)、オランダ地方自治体連合 (VNG)、開発調査・教育協力機構 (NUFFIC)、専門家やボランティアを派遣する組織 (SNV、PSO) などがある。

協調融資 NGO 5 団体は、政府の ODA 予算の供与を受け、開発途上国で行われているプロジェクトに対し、開発途上国の NGO からの申請に基づいて選定し、援助に足るプロジェクトに対し資金供与を行う。この援助先の開発途上国の NGO (受け皿) を「パートナー」と呼んでいる。つまり、途

上国のパートナー組織 (NGO) のプログラムやプロジェクトに無償援助を行う。

この点では先に述べたように、この 5 NGO は援助プロジェクトの選定代行機関になっているといえるが、重要なことは、そのプロジェクトごとの選定に対し政府は原則として(実態的に)一切口を出さず、NGO の自主性と責任に任せていることである。

このプログラムの政策目標は、人道的プロジェクトに対し貢献する、開発途上国社会の開発において貧困層の人々の参加を促進する、貧困をなくし、貧困者の自助努力に貢献すること、となっている。

協調融資 NGO へ配賦される、「協調融資プログラム」の予算額は、開始された 1965 年は、全 ODA 予算の 6% と設定されていた。これに加え、さらに 2% まで緊急援助プロジェクトなどによる予算を、政府はこれら 4 NGO に供与できるとしていた。91 年以降この 6% は毎年 0.25% ずつ増え、94 年には 7% となった。そして、現在は 10% となっている。さらに政府からは、協調融資プログラムだけではなく、「緊急援助プロジェクト」予算等からプロジェクト・ベースで配賦

を受けることもできる。重要な点は、これら政府から受託した資金のうち、7.5%までを人件費に使用できる。また、この5団体は政府と折衝するための協議機関(GOM)を設置しており、この協議機関が基金の受け取りと配分、および開発協力の調整を行っている。

この当初の4NGOの政府からの資金配分はおおむね、BILANCEとICCOが各々33%、NOVIBが23%、HIVOSが10%ほどとなっていたが、フォスター・プランが加わり、配分に変化が起こったわけである。

(2) 協調融資 NGO 方式の展開

戦後、オランダのカトリックとプロテスタントの多くのミッションが開発途上国で非常に活発に活動し、とくに小規模な開発支援では非常に有効な活動をしているとして評価されていた。

65年に「協調融資プログラム」がスタートする時、政府との公的関係に入るに当たり、各々の「柱状社会」は、新たに受皿となるNGOを設立した。

プロテスタント系は多くの関係教会組織が集まってICCOを、カトリック系はCEBEMO(現BILANCE)を設立した。NOVIBは、非宗教系組織

として56年に設立されたNGOで、開発途上国の支援団体としては早くからイニシアティブをとってきた、現在ではオランダを代表する国際的に有名なNGOである。NOVIBは英国で始まったOXFAMのオランダのカウンターパートとなっている。

HIVOSは、ヒューマニティ(人道主義)系組織として68年に各種の人道主義団体のイニシアティブで設立され、77年に協調融資NGOとして認められた。

宗教系NGOは募金活動はせず(これら宗教系組織には別途多数の募金団体があるため)、すべて政府の補助金に依存して活動しているが、NOVIBやHIVOSは政府の補助金を中心ではあるが、自ら募金活動も行い、独自の活動を展開している。

80年にこれらNGOは政府との間に協調融資プログラム協定を締結し、政府から定率の補助金の配賦を受けて、独自の立場から開発途上国の開発協力プロジェクトに援助するようになった。このプログラムは4年ごとに見直されている。

また、80年までは、協働融資NGOが開発途上国のプロジェクトに支援決定する時、各プロジェクトごとに、事

前に政府当局の承認を必要とした。しかし、その後長い経験を踏まえ、政府とNGOの信頼関係ができ上がっている、80年以降は、各NGOはそれぞれの特色に沿い、独自に決定でき、政府への報告は事後の年次報告ベースでよくなった。

途上国の援助プロジェクトの選定は各NGOの自主性にまかされているが、事後に監査を受けることはいうまでもない。補助金の支出実績の報告とともに、会計監査を受け、政策管理（政策に沿って行っているか）の検討を受ける。これに基づき、大臣は議会に対し報告書を提出する。

96年の第4次協定で、NGO側に一層の自由と自主性が認められると同時に、プロジェクトの実施に一層の質的向上を図る努力が求められた。94年に新しい評価方式が導入され、とくにプログラムの質、募金の仕方、保健・教育に関し評価することになった。また、援助先のセクターや国やパートナー団体についても見直しを行い、これに応じてNGOの活動も再構成された。

協調融資NGOのプロジェクトは、主として貧困救済（サステイナブル・ボパティ・リリーフ）と小規模プロジ

ェクトで、現地側の高いレベルの参加を得て実施していくことを通じて“社会構造を強化”していくことを目標としている。また、この協調融資方式は、2つの労働組合（FNV、CNV）、オランダ自治体連合（VNG）、オランダ高等教育協力機関（NUFFIC）に対しても別途適用し、実施されている。

（3）その他のNGO向け予算

オランダ政府は、5つの協調融資NGO以外のNGOに対しては、プロジェクト・ベースでODA予算を供与している。予算的には14項目以上に分かれており、開発途上国の文化（先住民対策、開発途上国の記念碑類の補修等）、コミュニケーション（第三世界の報道機関などの支援）、子供たちへの支援、西・東・南プログラム（旧中東欧諸国との関係）、都市問題、環境問題、EU南北センター事業等々がある。さらに補助金は、小規模NGOをはじめ、セイブ・ザ・チルドレン、CARE、CONCERN（アイルランドのNGO）、国境なき医師団など、外国のNGOにも供与されている。

これら補助金についても、人件費は7.5%まで支出できる。また、例えば大量の緊急援助プロジェクトの取り扱い

いでは、NGO は人件費として 10 % まで使ってよいことになっている。

なお、緊急援助プロジェクトに対応して、集団的な緊急募金を多くの NGO が行っている。国境なき医師団、オランダ赤十字社、NOVIB、ユニセフ、MEMISA、涙基金、SOH、カリタス等々である。これらが統一キャンペーンを行って募金をすることはオランダで定着しており、キャンペーンで募金した基金を分け合い、また政府は通常マッチング(民間が集めた金額と同じ額を政府が補助)の助成を行う。

また、政府が ODA 予算を供与している NGO の中で、専門家やボランティアを派遣している団体が 2 つある。SNV(オランダ・ボランティア財団)と PSO(パーソナル・サービス・オーバーシーズ)である。

SNV は、65 年にアメリカの平和部隊をモデルに設立された民間組織だが、スタッフには外務省の役人が一部出向しており、人件費は補助金でまかなわれている。主たる活動分野は環境問題に置いている。現在の方針は、現地フィールド・オフィスへの一層の権限委譲、現地の人々の参加促進で、オランダからの派遣はできるだけ少なくし、現地の人々の雇用・参加を促進す

るようにしている。また、オランダ人のみならず他の欧州諸国の人々の参加を得て、より国際色を出して実施していく方針としている。実施に当たっては、熟練の専門家を派遣するようにしている。

PSO は、開発途上国に専門家を派遣している 30 の NGO が会員となって設立された。派遣先での現地給与は通常低いため、その補填を行い、かつ現在のよりよい給与の職場を離れなくてもよいように保証する機能もっている。政府はこの機能を維持するため補助金を出している。

さらに、政府は 2 つの労働組合(FNV と CNV)にも開発協力の補助金を提供している。開発途上国の労働組合や関連組織を支援するプロジェクトを実施している。労働組合の場合は、協調融資プログラムと同じ方式をとっている。

このように、オランダの開発協力の方式は、できるだけオランダの NGO と現地の NGO を活用していくという考え方をベースとしている。オランダには日本の JICA(国際協力機構)のような、政府系の開発援助の実施機関がないためでもある。ただし、前述のように、オランダでは ODA の専門担

当省として開発協力省があり、同省が ODA 事業の中心的実施機関である。

なお、開発協力のための常設政策審議会として「NAR」がある。事務局は外務省 / 開発協力省の職員が外向しており、各界から有識者を集め、たえず諸問題に合わせて答申していく体制となっている。あらゆる政策はまず NAR に答申され、政策諮問を受けてから議論し、実行していくのがオランダの習わしである。

日本の ODA と NGO

日本の ODA と NGO との関係はどのようなになっているのだろうか。

日本の ODA 予算額は、2002 年度は 9,106 億円、2003 年度は前年度比 5.8% 減の 8,578 億円である。日本政府も、公式には「国民参加型援助」の推進が重要として、国民参加型援助の中心をなすものとして NGO とのパートナーシップの強化を強調している（ただし新しい ODA 大綱では、NGO の位置づけは必ずしも明確に打ち出されていない）。

日本の政府（ODA）と NGO との関係は、現在次のとおりである。日本の ODA 予算が、日本の NGO の国際

協力活動を支援する事業を最初に導入したのは 1989 年度で、「NGO 事業補助金」「草の根無償資金協力」として計上された。1997 年度に政府と NGO との相互理解を深める事業として、NGO 関係者と ODA 関係者が共同で援助活動を評価する「外務省・NGO 共同評価」事業が導入された。1999 年度には、NGO の組織強化・育成を図るための事業として「NGO 活動環境整備支援事業」の名称で、「NGO 相談員」「NGO 研究会」「NGO 専門調査員」制度が導入された。2000 年度には緊急人道支援活動を強化するため、政府・NGO・経済界との連携・協力システムとして「ジャパン・プラットフォーム」(JPF、後述)が設立された。

そして、2002 年度には、これらのうち草の根無償資金協力と緊急人道支援（NGO 緊急活動支援無償）を整理・統合して、「日本 NGO 支援無償資金協力」と従来の JICA 委託事業のうち開発パートナー事業や小規模パートナー事業などを整理・統合して「草の根技術協力」事業が創設された。それ以外には、1996 年から「NGO・外務省定期協議会」、1998 年から「NGO・JICA 協議会」、2001 年から「NGO・

JBIC 協議会」、2002 年から「ODA 大使館」などの対話の場も設定されている。

ODA 予算が削減されている中で、これら NGO 向け事業予算は増額している。「日本 NGO 支援無償」は 2002 年度の 20 億円から 2003 年度は 22 億円へ、「草の根・人間の安全保障無償」は同 100 億円から 150 億円へ、「援助活動支援等」の中の NGO との連携事業は同 3 億 4,300 万円から 3 億 5,400 万円へ、といった具合である。しかし、日本の ODA 総額に占める比率は、0.9 % とまだきわめて小さい(注 6)。現在の NGO 関係予算をもう少し見てみよう。

(1) 草の根・人間の安全保障無償資金協力

1989 年度から導入されてきた制度が 2003 年度から人間の安全保障の視点を含めることとなった。途上国で活動する NGO が現地で実施する小規模プロジェクトに対して、現地の日本の在外公館が中心となって資金協力をを行うもの。1 件当たり原則 1,000 万円以下、ただし内容に応じ最大 1 億円まで認めることもある。分野は コミュニティの能力向上のための基礎教育支

援、紛争後の難民・避難民帰還支援、難民・避難民への母子保健支援、地雷除去活動支援、HIV 等感染症対策支援である。

(2) 日本 NGO 支援無償資金協力

開発途上国で日本の NGO が実施する草の根レベルの経済・社会開発協力事業を支援するもの。「開発協力事業支援」(1 件当たりの供与限度額は原則 1,000 万円、最大供与額 5,000 万円で、在外公館から資金の支払いが行われる)、「セクター連携支援」(日本の NGO が他の NGO や研究機関等と連携してコンソーシアムを組んで開発協力事業を実施するもの)、「NGO 緊急人道支援」(後述のジャパン・プラットフォーム向けと個々の NGO が行う緊急人道支援活動への資金協力の両方を含む。個々の NGO の場合は供与額は事業総額の 80% を上限)、「リサイクル物資輸送費支援」(開発途上国向けに NPO や自治体等が市民や企業から集めた中古物資等の輸送費等を支援するもの、上限 1,000 万円)、「マイクロクレジット原資支援」(民間銀行などからの融資対象からはずされている貧困層や女性の自立支援をするための少額・無担保の信

用供与制度を行っている日本の NGO に対して原資を資金供与するもの、限度額は 2000 万円入 「対人地雷関係支援」(供与限度額 1 億円)。

(3) 「草の根技術協力」

JICA と NGO (大学、地方自治体、財団等も可) が協働して実施する事業でとくに NGO からの提案を重視し、それを JICA が支援する形で取り組む事業。本予算は 2002 年度から始まったものだが、最大の注目点は、単年度予算でなく、3 年間(最大)の継続予算方式を初めて導入したことである。NGO が実施する開発協力事業は単年度方式では成果をあげることは難しい。かねてから NGO 側は複数年度の継続予算化を要望していたが、それが実現したものである。現在、NGO から最も評価されている予算である。事業規模は総額 5,000 万円以内。

(4) NGO 活動環境整備支援事業

日本の NGO のキャパシティビルディング(能力強化)につながるよう支援する事業。前述の「NGO 相談員」「分野別 NGO 研究会」「NGO 専門員」事業がある。

(5) 外務省・NGO 共同評価

NGO 関係者と ODA 関係者が共同で ODA の援助プロジェクトの評価活動を行うことを通じて、NGO と政府の協力・連携の方向性を導き出す取り組みとして 1997 年に開始。

(6) NGO との定期協議会等 対話の場)

NGO と政府との対話の場として、前述のような「NGO・外務省定期協議会」「NGO・JICA 協議会」「NGO・JBIC 協議会」「ODA 大使館」など、定期的な協議・意見交換会を開催している。このほかには、「GII / IDI に関する外務省と NGO との懇談会」(人口・エイズに関する地球規模問題イニシアチブ = GII と沖縄感染症対策イニシアチブ = IDI に関するもの)、「食料増産援助(2KR)に関する NGO 等との意見交換会」も開催されている。

(7) JICA と NGO

ODA の実施機関である JICA は、1997 年以降、その事業の中に NGO との協働プロジェクトや NGO 育成事業を行ってきた。「開発福祉支援事業」(1997 年)、「開発パートナー事業」(1998 年)、「NGO - JICA

相互研修」(1998年)、「小規模パートナー事業」(2000年)、「NGO人材育成プログラム」(2000年)そして前述の「草の根技術協力」(2002年)である。

(8) JBIC と NGO (ODA 一般プロジェクトでの NGO との連携)

JBIC (国際協力銀行) の円借款事業などでも、現地において現地 NGO との連携を行うケースもみられるようになってきている。農村開発における職員の能力向上トレーニングの実施、発電所などの大プロジェクトの建設にともなう移転住民の教育、保健サービスの提供、植林事業の実施などを、現地 NGO と連携して行うようになっていく。また、JBIC は「環境ガイドライン」の策定作業の委員会に NGO の参加 (FoE ジャパンなど) を得ている。

(9) ジャパン・プラットフォーム (JPF)

JPF は海外で発生する地域紛争や自然災害に対する緊急援助において、政府・NGO・産業界の3者が対等なパートナーシップで協働するシステムとして構築された。外務省が ODA 予算から JPF に供与し、他に経済界から

(日本経団連の1%クラブから)も拠出され、運営されている。緊急援助の実施部隊として、NGO ユニットが置かれ、希望する NGO は参加でき、各 NGO の専門分野で援助活動を分担する。経費は当該 ODA 予算から供与される。現在は 14 の NGO が NGO ユニットに参加している。それらは、アドラ・ジャパン (ADRA)、災害人道医療支援会 (HuMA)、JEN、シャンティ国際ボランティア会 (SVA)、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (SCJ)、難民を助ける会 (AAR)、日本医療救援機構 (MeRU)、日本国際民間協力会 (NICCO)、日本赤十字社、日本紛争予防センター、日本レスキュー協会、BHN テレコム支援協議会 (BHN)、ピースウインズ・ジャパン、ワールド・ビジョン・ジャパンの 14 NGO である。オブザーバーとしてアジア福祉教育財団難民事業本部が参加している。

政府から供与される ODA 予算の規模は、2001 年度が 5 億 8,000 万円、2002 年度は 6 億 1,000 万円、2003 年度は 7 億円となっている。この予算は、単年度方式でなく (各年度に使い切る必要はなく)、残った分は政府に返納の必要はなく、留保できる。

(10) JANIC(国際協力NGOセンター)

JANIC は日本の国際協力関係の NGO のネットワーク組織として設立された。政府と NGO との関係では、JANIC が中心的な役割を演じている。政府(外務省、JICA、JBIC等)と NGO との定期協議会では主要な参加メンバーとなっており、ODA 総合戦略会議の委員や、ODA 大綱への NGO 側の意見提出の取りまとめ、NGO・外務省共同評価の実施、さらに外務省改革の一環として、外務省職員 50 名を NGO にインターンとして受け入れるに当たって、JANIC が配置先の NGO の調整やオリエンテーション等を実施している。また、JANIC は NGO に関する相談事業や、研修事業、日本の開発協力 NGO のダイレクターの作成、毎年日比谷公園で開催される「国際協力フェスティバル」の共催などを行っている。

政府と NGO の協働へ向けて

(1) 政府と NGO の協働の意義

92 年のリオデジャネイロでの国連環境開発会議(地球サミット)で、政府と NGO は対等な「パートナーシップ」という新たな関係が決議され、

NGO の意思決定過程への参加が不可欠であるということに合意した。こうして今や、NGO は国家と国際社会における正式な参加者とみなされることになった。

政府と NGO との協働を促進することの意義として多くの理由があげられている。

- 1) 途上国にとって新しい開発協力のニーズは、教育や医療・保健などの社会開発に向かっている。NGO の開発協力の特質はまさに社会開発・人間開発にあり、NGO の協力を仰ぐことは、今後の ODA 政策上、また途上国のニーズからも重要なこととなっている。
- 2) NGO は開発途上国の人々のエンパワーメント(能力向上)を目指しており、しかも途上国の人々との人的ネットワークによって活動を行っている。その点で、住民の生活と直接かかわる保健・医療、教育などの社会分野の開発援助には、NGO との連携を欠いては効果的に行えないことが多い。
- 3) NGO は機動性に富み、活動が柔軟で、きめ細かな活動、人と人との絆を強くする。そのため、コミュニティの小回りのきく重要なブ

プロジェクトに NGO はとくに有効である。そのためこれを ODA として支援すると、いわば「顔の見える」援助となりうる。

- 4) NGO は、政府ができない活動を完全に肩代わりするようになっていく。例えば中東の占領地域での活動、アパルトヘイト時代の南アやピノチェット政権時のチリなど、政府が行うことは政策的に難しいが、NGO ならば民間として活動できるからであった。別の言い方をすれば、NGO は国家間の開発協力(援助)とは違う、もう一つの(オルタナティブな)独自の役割をもっている。NGO は、政府が行えない重要な社会的機能の多くを充足し、貧しい開発途上国の民主主義的経験や理解において重要な役割を果たしている。
- 5) 世界経済の不況などを通して、援助疲れが起き、ODA の量的拡大が困難になってきている。そこで、より低コストでより効果的かつ質の高い援助の実施を考えなければならぬ。NGO はその際のもっとも有効なパートナーである。
- 6) NGO を経由する方が、政府を通じる場合に往々にしてみられる汚

職、腐敗を避けることができ、政治的立場から離れた活動が可能である。また、NGO は実施すると援助の成果を的確につかめ、援助を受けるべき人が恩恵を受ける確率が高くなる。

- 7) 政府にとっては NGO への委託によって行政コストや労力を省くことができる。
- 8) 政府が ODA を通して NGO を支援することは、日本にとっては NPO (NGO) セクターの育成に繋がる。

(2) 日本の NGO と政府の問題点

ところで、先にフランスと日本は例外的に ODA の NGO 比率が小さいことを指摘したが、その理由は次のように説明できるかもしれない。フランスは欧州の中でも、社会構造的に政府と労働組合(や NGO)は協調的ではなく対峙している形態をとっており、NGO 比率の少なさはフランス社会の特質をまさに示していると思われる。

では、日本はどうか。日本は明治の建国以来、「皆のこと」を意味する「public」を「公共」と訳して、これは政府の役割であって、市民は関与しなくてよいという法体系(民法等)に

よって日本社会は形作られてきた。そのために皆（市民）が「公共」のことに参加する NGO（NPO）セクターは未成熟のままであった。しかし、グローバル化に対応するこめにも、日本は NPO セクターが未成熟の故に改革が進まず、そこで 1998 年末の NPO 法の成立等によって、NPO セクターの育成を図っていくことになった。つまり、今後、この ODA に占める NGO 向け比率の上昇の行方は、日本の NPO セクターの形成の状況を示す重要なメルクマールの一つとなるのに違いない。

JICA の NGO 調査報告書によると（注7）、日本の NGO は「活動資金が確保できない」「会員数、事業参加者層が拡大しない」「人材、技術が十分でない」「活動時間が確保できない」といった問題を抱えている。他方 NGO は、政府との協働の問題点・改善への要望事項として、NGO・外務省定期協議会の連携推進委員会で、「日本 NGO 支援無償協力改善のための 11 の提案」（2003 年 7 月）を行い、検討されている。この提案が現時点の政府（ODA）と NGO の協働の上での最先端の問題点を示しているといえる。これまで NGO 側が主張してきた

主な点として、大まかに整理すると以下のとおりである。

- 1) 申請手続きや清算が複雑である。手続きを処理するスタッフがおらず、時間が不足している。とくに支援申請に伴う煩雑な事務手続きは大きな壁となっている。
- 2) ODA 予算をもらうと、申請時の計画に沿って事業を進めていくことを求められる。現場の状況に応じて活動内容を変えていくという NGO のスタイルに合わない。NGO の特色は柔軟性にあるはずである。人的交流を活動の柱としている場合、成果が形に残ることがなく、支援制度を受けられない。支援を受けようと思えば、必然的に形に残るものを援助国に送るようになってしまう。つまり、NGO への ODA 予算の供与では単年度方式は問題である。NGO 活動の性格からして、もっと長いスパンでプロジェクトを見守る姿勢が政府には求められる。
- 3) NGO の柔軟性を生かすためにも、事業計画の事前チェックより、事後チェックを重視して評価する方法を導入し、現場における自由度を確保すべきである。

- 4) NGO の国内活動や事務所経費への支援をもっと拡大すべきである。NGO の運営には、事務所の家賃や人件費など間接費がかかり、その負担が NGO のネックになっており、NGO が能力を十分発揮できないでいる要因となっている。
- 5) 開発教育など、国内で行われる国際協力活動への支援がきわめて不十分である。
- 6) ODA など政府の補助金は信用ある比較的大きな NGO に供与されている。小さい NGO を支援していく仕組みがもっと必要である。
- 7) 政府側の担当者は 2 ~ 3 年で交替する。担当者が代わるとそれまでの信頼関係や共通の認識が振り出しに戻ってしまう。
- 他方、NGO 側の問題点として、次のような点が指摘されている。
- 8) NGO は資金を求める時のみコンタクトし、事後報告が不十分となっているケースが多い。NGO の人材不足のせいもあるが、事後報告(情報開示)こそが NGO の特質であるはずである。
- 9) NGO は組織であり、単なるボランティアではない。NGO の社会

的位置づけが大きくなるに従い、また ODA を含め政府からの補助金が拡大していくに従い、NGO は組織としての営業力、交渉力をもたなければいけない。

(3) 政府と NGO の信頼関係の構築

オランダでも、政府と NGO との信頼関係は、一朝一夕にでき上がったわけではない。NGO が政府の外交政策と衝突するかもしれない活動を行ったり、その恐れがある場合は、NGO は政府に情報提供する責任をもつ。その場合は政府と NGO は、プロジェクトの内容について積極的に議論し、内容によっては当該プロジェクトには補助金が供与されないこともあった。

しかし、こうした話し合いの経過を通じて、政府も NGO の役割を認識し、国交のない国、人権問題国だからといって ODA を使わせないということではなく、プロジェクトによっては意味のあるものがあることを認識するようになり、外交政策上の衝突はほとんどなくなっていった、という。

とくに 4NGO に対する政府の評価は、「政府は南の被援助国の NGO と直接的なネットワークはないが、NGO にはそうしたネットワークがあ

る。また、多くの南の NGO プロジェクトは先進国政府から直接援助を受け取ることができない。彼らは運営能力が不足し、経理的な能力も不足し、ネットワークも十分でない。オランダの協調融資 NGO は、これらを直接支援することができる」としている。

ちなみに、政府が NGO による協調融資制度に基づく個別プロジェクトの実施に関し、各プロジェクトごとに承認を必要とすることを止めたのは、開始（1965 年）から 15 年後の 1980 年であった。以後、事後報告でよいことになった。本当の信頼関係の構築に、オランダですら 15 年かかったということであろう。

日本の場合、信頼関係の構築にはまず、政府側のスタッフが 2 ～ 3 年で移動せずにもう少し長期化する、あるいは NGO 専門官の導入を図るなどの、組織的な改革から取り組む必要があるだろう。

（4）NGO の補助金への依存と政府との緊張関係

NGO が ODA 資金への依存を高めると、NGO の自立性や独自性は脅かされるのだろうか。この点について、カナダで大いに議論されていることが

報告されている（注²）。「現在のカナダの NGO の CIDA 資金への依存率は 40 ～ 45 % であり、中には 80 % を超える団体もある」状況であるという。

カナダでは、1983 年からは CIDA は政府間 ODA に NGO を利用しようとするようになる。NGO 側からの提案によるプロジェクトよりも、政府側からの提案によるプロジェクトに NGO を利用する姿勢へ変化した時期があった。NGO の優先順位ではなく、政府（CIDA）の政策の優先順位に NGO を合わせようとするようになったのである。

政府政策と NGO の目的との関係と摩擦は、カナダをはじめ各国で多くの議論を呼んでいるが、オランダではほとんど議論の対象とならなかった。これは政府と NGO の間の信頼関係が長い間の協調融資プログラムの経験などを通して確立されてきたからであろう。ちなみに、オランダで 1989 ～ 95 年の間に、政府補助金を使った NGO の活動プロジェクトで、政府が拒否したケースは、開発教育プロジェクトで 3 件あっただけという。政府資金を求めない NGO もあるし、政府方針と合わないプロジェクトについては独自の資金で実施している NGO も

ある。

NGO の自主性がどこまで尊重されるのか、政府の政策意向に NGO が利用されるという形に実質的になってしまいかねないという問題は、確かに現実の恐れとしてある。

米国政府が ODA の 40 % を NGO 経由とする方針を打ち出したが、これも実質的には政府政策にとっての ODA の有効化のために NGO を使うという方向のものであったとみられている。USAID から ODA 資金を受け取る方法は、原則としては 2 つある。USAID がプロジェクト案を明示する場合と、NGO がプロジェクト案を提示する場合である。後者は NGO が自発的にプロジェクト案を USAID に話し、USAID が乗り気になれば NGO が正式に提案書を作成して提出する。しかし、通常の場合は USAID の案を受け入れる形をとるのがほとんどだという。つまり、USAID の各国の支部が優先関心事項を年次プログラム説明書として明示し、それに対して関心ある NGO がプロポーザルを出すという形となったのが実態といわれる。

しかし、税金も国民のお金である。政府からお金をもらっても、NGO が自分の目標に沿って、自分のやるべき

活動ができれば、その NGO は政府から自立しているといえる。オランダの NGO たちはどこもそう言っている。オランダでは、どの NGO も政府から多額のお金をもらいながら、しかも実質的に職員の給与もその政府補助金から出ている場合もあるが、自主的に運営していると、どの NGO も答えている。

重要なことは、お金が政府からかどうか（これは国民からの税金である）よりも、各プロジェクトで NGO が自らの目的をどれだけ達成し得たかの点を問題にすべきである。

まとめ

開発協力を NGO と協働して行う動きは、先進国政府（ODA）だけでなく、国際機関でもみられる。世界銀行は 90 年代後半に、重債務国（HIPC）対策の一つとして導入した PRSP（貧困削減戦略ペーパー）では、各国は開発計画を NGO の参画を得て作り上げるよう指導した。世銀は国家が代表権をもつため、NGO の参画は各国政府次第とならざるを得ないが、世銀内には NGO 室を設置（ただし数人のスタッフ）すると共に、各部署に

「NGO スペシャリスト」を採用・配置し、NGO 的視野を入れた事業活動の展開を本格的に図ろうとして試みている。また、アジア開発銀行なども NGO スペシャリストの積極的採用を図ってきた。

日本において、今後、ODA の NGO への資金供与比率を高めていくことは、日本の ODA を効率的かつ、途上国のニーズにより対応する形で実施するために必要となっている。そして、同時に日本に NGO (NPO) セクターの構築を図るためにも重要なこととなっている。

政府と NGO の本格的な協働への取り組みに向けて、これまで NGO 側から、JANIC を中心に多くの提言が行われてきた。現在は、前述のように NGO ・外務省定期協議会連携推進委員会で「日本 NGO 支援無償資金協力改善のための 11 の提案」があり、検討が行われている。この検討状況をみると、次第に外務省の役人が対応できる段階を経て、制度的（法的）改革が必要な段階を迎えているといえる。

そのためにも、まず以下のような政策・目標の構築と認識が求められよう。

(1) ODA 政策に NGO を明確に位置づける 1998 年の「21 世紀へ向けての ODA 改革懇談会」や 2002 年の「第 2 次 ODA 改革懇談会」の報告書では、「国民参加」や「NGO との協力企業・連携」の姿勢が打ち出されていた。新 ODA 大綱では NGO に対し特段の位置づけをしていない。NGO は「国連諸機関、国際開発金融機関、その他の援助国、NGO、民間企業などとの連携を進める」「国内の NGO、大学、地方公共団体、経済団体、労働団体などの関係者が ODA に参加し... 連携を強化する」と 2 カ所のみ、他の機関と並列して登場する。日本政府の姿勢は、NGO の力と必要性の認識からはまだ程遠い。

新指針では、まず「政府と NGO との関係は、代替的なものではなく補完的なものである。政府と NGO の関係は対等なパートナーシップが前提となる」という認識を明確にした上で、途上国のニーズに対応した援助の実施のために ODA との効果的・効率的かつ戦略的（顔が見える援助）協働関係の構築を明確に位置づけることが重要。

(2) ODA の対 NGO 向け予算比率を徐々に拡大し、目標値を設定する

例えば、目標は3年以内に5%、7年以内に10%をメドとするなど。その仕組みとして、協調融資制度や、NGO職員の派遣経費補助(給与補填を含め)、国内で活動するNGO・NPO向けの支援・育成事業の拡大(開発教育など国内事業への支援も図る。ODA予算からのNGO管理費支出の認可と拡大を図る)などの措置が求められる。また、ここでいう「協調融資制度」の意味には、日本のNGO経由で途上国のNGOへODAが供与されていく仕組みも含む。

(3) ODA予算の継続年度化をさらに促進する 草の根技術協力事業は3年度間の継続事業とし、単年度内での予算消化を方式でなくしたことは大きな前進である。今後はさらに5年度継続事業へ延長したプロジェクトを導入していく。

(4) NGO専門官の導入と人材育成・人材交流を図る 外務省、JICA、JBIC等のODA機関や主要な在外公館に、NGO専門官を採用・配置する。NGO専門官を部内に育成する。また、NGOとODA関係機関との人材・人事交流を行う。ハイレベルのNGO担当

補佐官を設置し、かつ権限をもたせる。

(5) NGO評価システムを導入する 人々がNGOへ安心して寄付や協力ができるよう、NGOが責任をもって事業遂行するよう、第三者(機関)によるNGOの評価と、開発協力プロジェクトの評価を行う。特に事後評価を重視する。NGOは情報公開をはじめ、アカウンタビリティを高める。

(注1) Laurie Zlvetz, ed. 『Doing Good ~ The Australian NGO Community』 Allen & Unwin, 1991

(注2) 高柳彰夫著 『カナダのNGO』(p. 125) 明石書店、2001年

(注3) OECD - DAC: The Netherlands: Development Cooperation Review Main Findings and Recommendations, 2002

(注4) OECD - DAC : Canada DAC Peer Review: Main Findings and Recommendation, 2002

(注5) オランダのNPOセクターについては、本誌『季刊国際貿易と投資』2003年秋号長坂寿久「オランダのNPOセクター」、および長坂寿久著『オランダモデル』日本経済新聞社、2000年参照。

(注6) NGO・外務省定期協議会2003年度第2回連携推進委員会(2003年11月)での外務省五月女NGO担当大使発言(議事録は外務省およびJANICのホームページに掲載)

(注7) 国際協力事業団国際総合研究所『地域に根ざしたNGOとの連携のために 草の根NGOとJICAとのパートナーシップ構築』、2003年