

NGO の発展の再考

—NGO の開発協力の変遷とその持続可能性に関する考察—

2012年3月

北九州市立大学大学院社会システム研究科

博士（学術）学位請求論文

重田 康博

論文要約

『NGO の発展の再考—NGO の開発協力の変遷とその持続可能性に関する考察』

今日、国際協力 NGO（以下 NGO という）の活動とその役割が注目されている。NGO は、従来の国際社会のファクターである政府、国際機関、企業と共に、21 世紀の国際社会の新しいファクターとして目覚ましい働きをしている。NGO といっても、欧米の NGO など先進国の NGO（北の NGO）、アジア・アフリカ・ラテンアメリカなどの発展途上国の NGO（南の NGO）、そして日本の NGO もある。

このような NGO は、世界の相互依存と経済のグローバル化が進む時代に、貧困のない世界、共生できる世界、公正な世界を目指して、市民一人一人が形成する市民社会に依拠しながら、開発、環境、人権、平和などの諸課題の解決・改善のために活動している。当然今日まで NGO については、その発展を肯定して活動や実践を進めることが多く、その成果も数多く公表された。当然 NGO 研究についても、これまで NGO の発展性を強調して発表されることが多かった。

しかし、今日まで発展してきた NGO による開発協力は「生活の安定や生活の向上による貧困削減に結びついているのか」、「住民の依存ではなく自立に結びついているのか」、「住民の参加を導き出しているのか」、「NGO は誰を代表して支援や政策提言を行っているのか」、「資金の使途の透明性に欠ける NGO」など意見や批判が言われるようになり、以前のように NGO の活動を手放しの肯定や賞賛できる時代ではなくなってきている。

本論文では、NGO の開発協力に焦点を絞りその歴史的な流れと変化を振り返ることによって NGO の発展のあり方を再考することができないか、NGO の開発協力は量的にも質的にも発展してきているのであろうか、途上国の住民が真に自立していくためには NGO のどのような開発協力が有効なのか、NGO の開発協力は住民の自立支援のために持続可能性があるのかという問いを設定し、このような問題意識から、過去の NGO の開発協力の変遷の分析を行い、NGO の開発協力の持続可能性に関する考察を行う。さらに日本の NGO による開発協力の変遷とその持続可能性について、日本国際ボランティアセンター(JVC)のカンボジアの農村開発協力の成果と課題を住民参加の視点から取り上げ、日本の NGO の住民主体の開発協力がどのように変化していったのか、JVC の開発協力は住民にとって本当に有効だったのか、JVC のカンボジアにおける開発協力の変遷を俯瞰してその有効性と持続可能性（貧困削減、住民参加、プロジェクトの継続性）について検証する。また本論文では、NGO の発展を再考しながら理論的、思想的、実証的考察を行い、NGO の開発協力におけ

る外部者と内部者による発展のあり方を批判的に吟味し問題点を取り上げて、NGO の開発協力による発展のあり方および住民への自立支援の視点から今後の NGO の開発協力の持続可能性を論証する。

本論文の具体的内容については、以下の通りである。

第 1 章では、NGO の発展について、NGO の発展の実態（数の増加、規模の拡大、活動形態の多様性）、NGO の発展要因について考察する。第 2 章に関しては、NGO の開発協力の発展について、緊急援助、平和構築、長期開発協力の変遷を振り返り、その発展について検証する。第 3 章については NGO の開発協力の中でも参加型開発を取り上げ、「参加型開発は住民にとって有効なのか」、「住民による持続性は可能なのか」について、参加型開発の有効性と持続性を問う議論から論証する。第 4 章においては、日本の NGO による開発協力の変遷およびその有効性・持続可能性の視点から、日本国際ボランティアセンター (JVC) のカンボジアにおける農村開発プロジェクト（持続可能な農業と農村開発=SARD、生態系に配慮した農業による生計改善=CLEAN）を事例に実証する。第 5 章は第 1 章から第 4 章までの議論を踏まえ、NGO の開発協力の有効性と持続可能性の観点から再考する。

最後に第 6 章の結論として、NGO の開発協力は有効でありプロジェクトの効果の一定の持続の可能性を認められる、その一方その開発協力は住民のニーズと時代の変容への対応の過ちや援助資金の継続によって、住民の援助への依存体質を助長する構造的な問題も抱えている。また、開発効果が真に向上し住民が貧困から脱却し自立していくためには、NGO が住民のニーズと時代の変容を的確に捉え住民自ら参加し、エンパワーメントするような協力や支援をしていかなければならず、そのためには、NGO が開発協力におけるアカウントビリティを問い、NGO は政府の ODA や国際機関等ドナーへのアカウントビリティを果たしていくことが求められる。そして、NGO 自身が開発協力の受益者である現場の住民に対して開発協力の透明性を高め社会的責任を果たすことによって、NGO の役割や正統性を高めていくことになる。

Abstract

Reconsidering NGOs Evolution – An Examination of the Transition of NGO Development Co-operation and Sustainability

Today the activities and roles of International Development NGOs are watched by all the world with keen attention. NGOs are developing as a new factor in the 21st Century with their remarkable work. After the Second World War, the number of NGOs has been increasing rapidly; specifically, the Northern NGOs in Western countries and Japan and the Southern NGOs in developing countries such as Asia, Africa and Latin America. NGOs have published many studies, much research and many theories that have stressed NGOs evolution. Currently, NGO research is also studying NGOs evolution.

However, NGO development co-operation is also criticized by the world in terms such as ; “ Is it real effectiveness and contribution regarding poverty–reduction for the village people? ”, “ Is there self-reliance, not dependence for the village people to receive aid fund?”, “ Is it real participation for the village people? ”, “ Who is the representative regarding NGO development co-operation and advocacy”, and “Lack of transparency by NGOs.” Today NGO activities are neither acknowledged nor praised.

This dissertation will examine and reconsider NGOs evolution focusing the transition of NGO development co-operation and sustainability. There are on questions such as ; Does NGO development co-operation really work? “Is NGO aid sustainable for development co-operation?” This dissertation will also examine the transition of a Japanese NGO’s (Japanese International Volunteer Centre=JVC) development co-operation and its sustainability regarding participation for the village people in Cambodia. Consequently, regarding the success and problems of JVC’s development co-operation, this dissertation considers JVC’s development effectiveness and sustainability (poverty reduction, people participation and project sustainability) for the village people.

NGO development co-operation is certainly effective and sustainable for the village people. However NGO development co-operation has structural problems and has not keep up with the village people’s needs, with the change of the times, and with strengthening dependence between village people and NGOs by aid funds. NGOs need to keep up with the village people’s needs and the change of the times. NGOs also need to support empowerment for village people. As a result, I look forward to improving the NGO accountability by improve transparency for aid funds and contributing to their social responsibility. NGO accountability will underscore the role and legitimacy of NGOs.

論文『NGO の発展の再考—NGO の開発協力の 変遷とその持続可能性に関する考察』

目 次

序章 NGO の発展を考える	P1
1 研究の背景と目的	
2 研究の対象—NGO、市民社会とは何か	
3 NGO の発展の定義	
4 事例の選定	
5 研究の方法	
6 過去の先行研究	
7 研究の意義	
第1章 NGO の発展の考察—NGO はなぜ発展したのか	P23
1 NGO の発展とは何か—NGO の発展の実態	
2 NGO の発展要因—NGO はなぜ発展したのか	
3 小括	
第2章 NGO の開発協力の発展—緊急援助、平和構築、長期開発協力の変遷	P49
1 NGO による緊急援助	
2 NGO による平和構築	
3 NGO の長期開発協力の開始—開発協力の変化	
4 小括	
第3章 NGO の参加型開発の有効性と持続可能性	P75
1 参加型開発とは何か	
2 参加型開発を巡る論議	
3 参加型開発に対する批判	
4 小括	

第4章 日本の NGO の開発協力の変遷とその有効性・持続可能性—日本国際ボランティアセンター (JVC) のカンボジアの農村開発を事例に— P97

- 1 カンボジアの現状と NGO
- 2 JVC の「持続可能な農業と農村開発 (SARD) プロジェクト」の 14 年の変遷
- 3 JVC の「生態系に配慮した農業による (家族経営農家の) 生計改善 (CLEAN) プロジェクト」について
- 4 小括—JVC の開発協力の意義とその持続可能性

第5章 NGO の開発協力の再考—その有効性と持続可能性を問う P137

- 1 NGO の発展の阻害要因—なぜ NGO は発展できないのか
- 2 NGO の開発協力の有効性と持続可能性の阻害要因
- 3 NGO の開発効果
- 4 NGO の開発協力におけるアカウンタビリティ
- 5 国際関係の中の NGO の関係性
- 6 小括

第6章 (結論) NGO の発展の再考—NGO の開発協力の有効性と持続可能性について P149

参考文献 P151

あとがき P161

序章 NGO の発展を考える

1 研究の背景と目的

今日、国際協力 NGO（以下 NGO という）の活動とその役割が注目されている。NGO は、従来の国際社会のファクターである政府、国際機関、企業と共に、21 世紀の国際社会の新しいファクターとして目覚ましい働きをしている。とはいえ、NGO といっても一様ではなく、欧米の NGO など先進国の NGO（北の NGO）、アジア・アフリカ・ラテンアメリカなどの発展途上国の NGO（南の NGO）、そして日本の NGO もある。

このような多様な NGO は、世界の相互依存と経済のグローバリゼーションが進む時代に、貧困のない世界、共生できる世界、公正な世界などを目指して、市民一人一人が形成する市民社会に依拠しながら、開発、環境、人権、平和などの諸課題の解決・改善のために活動している。当然今日まで NGO については、その発展を強調し、その立場から研究や理論を進めることが多く、その成果も数多く発表された。

しかし、今日まで発展してきた NGO による開発協力は「生活の安定や生活の向上による貧困削減に結びついているのか」、「住民の依存ではなく自立に結びついているのか」、「住民の参加を導き出しているのか」、「NGO は誰を代表して支援や政策提言を行っているのか」、「資金の使途の透明性に欠ける NGO」などの意見や批判が言われるようになり、以前のように NGO の活動を手放しの肯定や賞賛できる時代ではなくなってきている。

本論文では、NGO の開発協力を焦点を絞り、その歴史的な流れと変化を振り返ることによって、NGO の発展のあり方を再考することができないか、NGO の開発協力は量的にも質的にも発展してきているのであろうか、途上国の住民が真に自立していくためには NGO のどのような開発協力が有効なのか、NGO の開発協力は住民の自立支援のために持続可能性があるのか、という問いを設定し、このような問題意識から、過去の NGO の開発協力の変遷の分析を行い、NGO の開発協力の持続可能性に関する考察を行う。さらに日本の NGO による開発協力の変遷とその持続可能性については、日本国際ボランティアセンター(JVC) のカンボジアにおける農村開発協力の成果と課題を住民参加の視点から取り上げる。日本の NGO の住民主体の開発協力がどのように変化していったのか、JVC の開発協力は住民にとって本当に有効だったのか、JVC のカンボジアにおける開発協力の変遷を俯瞰して、その有効性と持続可能性（貧困削減、住民参加、プロジェクトの継続性）について検証する。また本論文では、NGO の発展を再考しながら、理論的、思想的、実証的考察を行い、NGO の開発協力における外部者と内部者による発展のあり方を批判的に吟味し、問題点を取り上げて、NGO の開発協力による発展のあり方および住民への自立支援の視点から、今後の NGO の開発協力の持続可能性を論証する。

2 研究の対象—NGO、市民社会とは何か

本研究の対象とする NGO は、欧米、途上国、日本の国際協力を行う NGO である。各章で NGO の発展の事例や非発展の事例を紹介し分析するが、その時には題目に合わせて欧米、途上国、日本の各 NGO の中で一番適当だと思われる事例をとり上げて紹介する。しかし、題目によっては、欧米の NGO や途上国の NGO に比べ、日本の NGO の事例が多くなる場合もありうる。NGO の全てを扱うことはできないので、ここでは先進国、途上国、日本の大手 NGO が対象となる。

NGO、市民社会についての定義を説明する前に、最初にそれらの歴史的発展の経緯について簡単に触れる。

市民社会のルーツは、古くは古代ギリシャの哲学者アリストテレスの Polis（都市国家）から始まったとわれている。その後欧米諸国において、市民社会は長い歴史の激しい闘争の中で時間をかけて形成されてきた。17世紀から19世紀にかけて歴史的に有名な清教徒革命、名誉革命、フランス革命、チャーチスト運動等の革命や運動は、市民革命や市民運動とも言われ、議会が作られ、民主主義が発展し、徐々に市民の支持と参加を獲得し、欧米の市民社会の成長に貢献した。市民社会の起源は、古代ギリシャの哲学者アリストテレスの Polis（都市国家）にあるといわれている。その後、近代市民社会は、17世紀から19世紀の間にイギリスのロックやアダム・スミス、フランスのモンテスキュー、ドイツのヘーゲルやウェーバーなどヨーロッパの啓蒙思想や市民社会観、マルクスのマルクス主義の影響を受けて欧米諸国を中心にして成長してきた¹。20世紀に入り、ドイツの社会学者ユルゲン・ハーバーマスは彼の名著『公共性の構造転換』の中で、市民社会について「自由な意思にもとづく非国家的・非経済的な結合関係である。もっぱら順不同にいくつかの例を挙げれば、教会、文化的なサークル、学術団体をはじめとして、独立したメディア、スポーツ団体、レクリエーション団体、弁論クラブ、市民フォーラム、市民動があり、さらに同業組合、政党、労働組合、オルタナティブな施設にまで及ぶ」²と述べ、市民社会と公共圏の関係性について説明している。ハーバーマス以前は常に国家との関係で市民社会が語られることが多かったが、ハーバーマスの市民社会論以後は、市民が社会のあり方について自由に議論し合意を形成していく「市民的公共圏」の議論がされるようになった。

その一方、市民社会の中でも国際 NGO のルーツは、12～13 世紀欧米諸国の中にはキリスト教会による慈善活動や貧困者救済活動や中産市民による自治都市の形成であったといわれている。16 世紀から 20 世紀にかけての欧米諸国のキリスト教団体による植民地の慈善活動は、現在のチャリティや NGO 活動の原点とも言われている。18 世紀から 19 世紀における欧米諸国の市民による黒人奴隷解放運動は、今日の人権 NGO の原型とも言われている。

1 山口定 (2005) 1-23 参照。

2 ハーバーマス(2007)1990 年新版への序言 xxxviii を引用。ユルゲン・ハーバーマス著 細谷貞雄・山田正行訳(2007 第 2 版第 14 刷)『公共性の構造転換』未来社。

19世紀のイタリアの統一戦争、20世紀以降の第1次と第2次の2つの世界大戦、スペインの内戦、日中戦争における市民による戦争被災者、難民支援活動は、今日の国際NGOの原型ともなっている。さらに、第2次世界大戦後アジア・アフリカの植民地国の独立と解放は、先進国のNGOによる途上国支援、南のNGOの誕生につながっていくことになる。

こうして、今日、国際協力NGOは、21世紀の国際社会の新しいファクターとして、発展してきている。欧米のNGO、途上国のNGO、あるいは規模が大きい国際NGO、限られた地域で活動するNGOは、それぞれ独自のプロセスを歩みながら、その誕生から今日まで歩み続けている³。

次に、NGOとは何か。その定義について考えてみたい。

最初に、「NGO」という言葉についてである。NGOとは、英語の Non-Governmental Organization の略称で、国連憲章71条の中で明文化され、国連と協力関係を持つ政府以外の団体を呼ぶときに使われている用語である。日本ではNGOのことを「国際協力市民組織」「非政府組織」「民間公益組織」「民間海外援助組織」「民間海外協力組織」など、「非政府」を強調している。

国際協力NGOには、以下の4つの特徴がある⁴。

①非政府であること

—政府組織でなく、政府から自立した非政府組織である。

②非営利であること

—民間企業ではなく、営利を目的としない非営利組織である。

③ボランティアリズムであること

—市民の自発的（ボランティア）な参加と支援によって運営されている組織である。

④国際協力を行うこと

—草の根の国際協力を行う組織である。

特に、国際協力を行うNGOにとって最も基本的な理念は、国境を越えた「人道主義」（ヒューマニズム）、世界の平和を願う「平和主義」、世界の人々の文化、宗教、言葉等多様性を尊重することであり、世界の、さらに日本国内のさまざまな民族の人々に目を向け共生していく、「多文化共生主義」である。

それに対して、最近日本では国際協力NGOを含むすべての民間非営利組織のことをNPO（Non-Profit Organization）と使うことが多い。NPOは「非営利」を重視している組織のことを指す。日本では1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が施行され、それ以後NPO法との関連でNPOという用語が使われることが多い。

その他、欧米諸国や途上国ではPVO（Private Voluntary Organization）、CBO

³ 同上26-58ページ参照。

⁴ NGO活動推進センター（1997）、5ページを参照して作成。

(Community-Based Organization)、PO (People's Organization)、CSO (Civil Society Organization)という用語も使われている。PVO は米国で多く使われ、CBO や PO は途上国や欧米諸国のローカル組織を指して呼ばれることが多い。CSO については、次のページで説明する。

また、今日 NGO や NPO の活動と共に、1990 年代以降に入ると、NGO や NPO を含めた市民社会やそれを拡大させた「地球市民社会（あるいはグローバル市民社会）」という用語が使われるようになってきている。

この様に近年市民社会が注目されている中で、その定義はどのように変化してきているのであろうか。最近紹介された市民社会の定義について、以下に紹介する。

メアリー・カルドーは、市民社会の定義について「ひとつもしくは複数の、女性と男性双方の個人間の社会契約や政治的・経済的な権力中枢間の社会契約が交渉され、そして再生産される媒体⁵⁾」として定義し、また市民社会の解釈について、①市民社会、②ブルジョア社会、③社会活動家的な見解、④ネオリベラル的な見解、⑤ポストモダン的な見解、の5つに分類して展開している⁶⁾。そしてカルドーは、グローバル市民社会とは、市民活動家にとっては「グローバル化した公共空間」であり、ポストモダンにとって「異議申し立てのグローバルなネットワークの多元性」⁷⁾と述べている。

また、イギリスの DFID は、市民社会について「広く家庭、国家、民間セクターの間にある場所を占めるグループや組織を意味する。市民社会の定義には、その他に、貿易組合、ビジネス組合、協同組合、雇用組合、信仰グループ、貿易協会、レクリエーショングループ、シンクタンクを含む」⁸⁾としている。近年では、これらの団体のことを CSO(Civil Society Organizations)と呼ぶようになっており、DFID も CSO という用語をしばしば使用している。DFID は CSO について「市民社会は人道援助の主要な配達人であり、しばしば多国間あるいは2 国間ドナーと一緒にパートナーシップを組み活動している。CSO は健全なネットワークであり、しばしば効果的に慎重に人道援助を実施する適正な位置にいる。CSO は柔軟で素早く反応することができる」⁹⁾と非常に評価している。

現在グローバル市民社会という場合に、発展途上国の現場へ人道支援を行う国際 NGO や市民団体などを意味し、または G8 サミット、国連会議へ政策提言活動を行う NGO や市民団体、世論やマスコミへキャンペーンを行う NGO や市民団体のことをグローバル市民社会という場合が多いが、その一方市民社会は誰の声を代表しているのかという市民社会の正統性の問題がある。筆者はグローバル(地球)市民社会について「市民の自立と参加、地域からの発展、自然環境との共生、伝統文化の重視、基本的人権の擁護、人間の基本的ニーズ

⁵⁾ Kaldor, Mary (2003) pp.44-45. ;メアリー・カルドー(2007) 64 ページ。

⁶⁾ Kaldor (2003) pp6.12 ;メアリー・カルドー(2007) 11-19 ページ。

⁷⁾ Kaldor(2003) p.10. ;カルドー(2007) 16 ページ。

⁸⁾ DFID (2006) p2.

⁹⁾ DFID (2006) p.13

(BHN)の充足、南と北の NGO や住民グループの参画とそれらのネットワーク活動、経済のグローバリゼーションによる富の公正な分配、という構成要素で成り立つものである」¹⁰、つまり世界において人類が共生を目指す市民社会と考えていた。

以上のことから、本論文では市民社会とは「政府や市場に代わる個人や NGO などで構成する自発的自律的な社会のことである」であり、さらに国境を超えて活動するグローバル市民社会は「政府や市場に代わる NGO・NPO など公益民間団体に構成するグローバルな自立的な公共圏」とする。つまり、通常は、第 1 セクターが政府、第 2 セクターが企業や市場、第 3 セクターが市民社会（非政府・非営利セクター）と考えられている。市民社会を構成するメンバーは、NGO、NPO、労働組合、協同組合、宗教団体、大学など学校関係機関、医療団体、学術団体、社会運動団体、その他の団体となっている。

また、本論文では特に国際協力 NGO に焦点をあてて分析を行うので、NGO という用語を使用する。しかし、国際社会や国際市民社会における議論の際は、市民社会、CSO という用語を使用することにしたい。

3 NGO の発展の定義

NGO の発展を考える上でまず重要なことは、活動の使命（ミッション）と理念（ビジョン）が明確であることである。NGO が地球上に貧困、飢餓、干ばつ、環境破壊、HIV/AIDS、マラリアなどの感染症、人権侵害、ジェンダーの不平等、教育の不平等、紛争、内戦、債務拡大、不公正貿易、水不足など問題の解決に向けての活動していることを彼らの使命や理念に明確していることである。また、NGO の活動が世界や地域の貧困者、弱者、被害者に必要とされていることも発展を考える上でなくてはならないことである。

ここでいう NGO とは、政府から独立した国際協力に関わる市民団体ということである。「NGO の発展」とは、NGO がその国の中で政府や企業などから独立した組織として経済的・社会的に自立していくプロセスである。それは、NGO の財政規模や活動規模が大きくなること、スタッフの人数が増えることも含まれる。通常、国際協力に関わる NGO が発展するということは、その活動の範囲が一地域から多地域へ、一国から多国へ、一分野から多分野へと、地域から地球規模へと活動の規模を拡大してことが考えられる。

しかし、NGO の発展を考える場合、NGO の活動が多地域・多分野に拡大することだけでなく、一地域に留まって活動を行い地域で成長している NGO、つまりローカル NGO の事例もある。また、NGO の発展とは、ただ規模が大きくなるということだけでなく、NGO による途上国での活動が国際的に、国内的に高い評価や信頼を得られたり、法人化することなど社会的な存在として認知されたり量的ではなく質的に評価されることでもある。同時に、NGO が国際社会と各国で民主化運動と直接的・間接的に関わり、市民社会を構築していくことも NGO の発展と見なすことができる。その他、NGO が規模を拡大したり活動

¹⁰ 重田康博(2005) 294 ページ。

を継続するに従い、収入が安定し、自己資金比率が高くなっていくこと、会員、マンスリー・サポーター、ドナー、途上国の住民、一般社会に対して説明責任（アカウンタビリティ）を果たしていることも発展と考えていきたい。

本研究では、以上のことを念頭に置き、「NGO の発展」について以下の通りの重要なポイントを事例として挙げるが、これが決して全ての事例ではないことは指摘しておかなければならない。本研究で紹介する NGO の発展の事例は、下記のいくつかを含んでいることで NGO の発展と考えることにする。なお、NGO の発展の阻害要因（問題点）については、第 5 章で取り上げることにしたい。

表-① 「NGO の発展」を考える上での重要なポイント ¹¹

1	活動の使命と理念が明確であること（要因）
2	活動が世界や地域の貧困者、弱者、被害者に必要とされていること（役割）
3	政府からも企業からも経済的・社会的に独立して独自の活動をしていること（要因、特徴）
4	規模が大きくなり多国間、多分野で活動して大きな成果をあげていること（結果）
5	地域でローカル NGO として継続的な活動をして大きな成果をあげていること（結果）
6	団体の名称が国際的に、国内的に知られ、活動に対して結果と成果を出し高い評価と信頼を受けていること（要因）
7	国際社会と各国で民主化に関わる活動を行い、市民社会を構築していること（役割）
8	収入が安定し、自己資金比率が高いこと（結果）
9	会員、マンスリー・サポーター、ドナー、途上国の住民、一般社会に対して説明責任（アカウンタビリティ）を果たしていること（要因）

出所：注 8 の文献を参考に筆者作成

4 事例の選定

¹¹ 重要なポイントを挙げる上で、1 から 9 までのポイントについて基本的に重田康博（2005）を参考にした。その他に、以下の文献を参考にした。（日本語文献）国際協力 NGO センター（2007）、重田康博（2005）、下澤嶽（2007）、（英語文献）Drucker.P.F.（1990）；日本語訳：P.F.ドラッカー著/上田惇生訳（2007）、Edwards,M.and Hulme,D.eds.,（1995）；コーテン、デビット著/渡辺龍也訳（1995）、Riddell, Roger C.（2007）Smillie,I（1993）

(1)活動事例

本論文の NGO の発展の事例としては、「NGO の開発協力」を中核に取り上げている。第 2 章では「NGO の開発協力の発展」として緊急援助、平和構築、長期開発協力の事例、第 3 章では「NGO の参加型開発の有効性と持続性」、第 4 章では「日本の NGO の開発協力の変遷と持続可能性」を取り上げている。

それでは、なぜ NGO の開発協力を取り上げたのか。開発協力を取り上げた理由は、以下の通りである。

1 開発協力は活動の原点

NGO にとって開発協力は、活動の原点である。その開発協力の変遷を知ることは NGO の発展の軌跡そのものを知ることであり、意義のあることである。19 世紀以降植民地でのキリスト教会による慈善活動、イタリア統一戦争により国際赤十字の活動が始まって以来、第 1 次世界大戦、第 2 次世界大戦、そして近年の対テロ戦争、地域紛争における開発協力活動までの NGO の活動の歴史は、2 世紀、200 年以上になり、NGO の発展の成果である。

2 緊急援助の複雑化・多様化

近年特に 2001 年の 9.11 以降、対テロ戦争や地域紛争の影響もあり、緊急援助は、複雑化、多様化し、予防外交や平和構築などの活動に変容しつつあることを認識しなければならない。それは、21 世紀においては NGO が単独で緊急人道支援を行うことがすでにむずかしくなり、南の NGO、政府さらに国連関係機関、軍隊などとの協力や連携も視野に入れて活動する時代になっていることを示している。そのような緊急援助を NGO の発展と考えるべきなのかを検証することは本研究において必要不可欠なことである。

3 長期型開発協力と参加型開発協力の多様化

NGO による開発協力は、緊急人道支援だけでなく長期型開発協力や参加型開発協力もあり、多様化しており、これらの活動は、NGO の発展として紹介できる事例も数多くある。特に、参加型開発は 1990 年代以降 OECD 開発援助委員会など多くの国際機関、政府、NGO により重要視され、国際的に注目を集め実践されてきたため、NGO の発展の事例として本研究において取り上げる価値のあるものである。本論文では、NGO の参加型開発の有効性と持続性について理論面を中心に検証している。

4 援助効果・開発効果の議論の活発化

近年の OECD の援助効果や NGO の開発効果を問う国際的な議論が活発化している通り、第 2 次世界大戦後の政府開発援助(ODA)や NGO の開発協力のあり方やその有効性が近日問われている。その意味で日本の NGO の開発協力の有効性を問うことは重要である。本論文では日本の NGO の事例として、「日本国際ボランティアセンター(JVC)」のカンボジアにおける農村開発活動を定性的な現地調査に基づき実践面から取り上げることにより、NGO の開発協力の有効性と持続可能性を検証する。

5 有効性と持続可能性の判断や評価の必要性

本論文の副題にもなっている開発協力の「有効性」と「持続可能性」は、開発協力の効果を判断したり、評価したりするときに必要である。「有効性」とは、上記の援助効果・開発効果の議論とも重なるが、NGO の行う開発協力が本当に住民の生活向上や貧困削減に貢献しているのか、その効果や成果を検証することである。

また、「持続可能性」とは、外部者である北の NGO が離れても本当にその開発協力は持続してやっていけるのか、当事者で受益者でもある住民自身が本当にその開発プロジェクトを運営し継続してやっていけるのか、ということの意味し、貧困削減、住民参加、プロジェクトの継続性の観点から分析する。貧困削減とは、食の確保、収入の向上、技術移転、生活の安定のことであり、住民参加とはどれくらいの住民参加（女性を含む）があったのかという住民の意識化（エンパワーメント＝能力強化）の側面、住民参加による収入向上があったのかという数量的な面、住民のキャパシティ・ビルディングとう人材育成の面、プロジェクトの継続性とはプロジェクト終了後の住民の自立性のことを指す。

(2)北の NGO（欧米の NGO、日本の NGO）、南の NGO の事例

本論文では、「北の NGO」、「南の NGO」という用語を使用している。

①「北の NGO」について

本論文において「北の NGO」という時、これまで欧米諸国（欧州諸国、米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドの NGO を指すことが多かった。今日の欧米の国際 NGO は、表②の通り、歴史的に 19 世紀から 20 世紀、（特に第 1 次・第 2 次世界大戦における戦争被災者・難民人道復興支援活動を契機）に誕生し発展してきた（例、国際赤十字運動、セーブ・ザ・チルドレン、オックスファム）。第 2 次世界大戦後の 1950 年代から 1960 年代にかけてアジア・アフリカ諸国が植民地から独立するようになり、1950 年代後半オリバー・フランクスによる「南北問題」という用語が東西問題との対比される形で使われるようになり、1960 年代初頭国連によって南への本格的な開発支援を訴える「国連開発の 10 年」が提唱されるようになると、国連や欧米諸国の政府と共に、欧米の NGO が途上国支援を行うようになる。以後開発協力の歴史は、一貫して豊かな北の国から貧しい途上国への支援という形で行われるようになり、今日まで継続しているが、「北の NGO」から「南の NGO」への支援もこの同じ構図の上にあるといえる。しかし、「北の NGO」は南の NGO が自立して活動するようになると、北の自分の国内内で開発教育、政策提言、キャンペーン活動を行うようになる。つまり、「欧米の NGO」の思想の土台にあるのは、キリスト教の影響を受けた博愛主義による慈善活動、植民地支配や黒人の奴隷貿易による南への贖罪意識や移民の受入れ等による植民国との深い関係性があると思われる。

②「南の NGO」について

本論文で「南の NGO」という時、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの開発途上諸国で誕生し、活動している NGO のことを指す。南の NGO は、表②にある通り、第 2 次大戦後戦争被災者・避難民・難民の救済、貧困者・弱者の救済という貧困からの脱却、紛争予防・平和構築を彼らの最大の目標に挙げてきた。ティム・ブロードヘッド（カナダ国際協力協議会(CCIC)の元専務理事）の「NGO の 3 つの発展段階論」とデビット・コーテン（「民衆中心の開発フォーラム（People-Centered Development Forum）」の「NGO の 4 つの世代論」で紹介されている通り、南の NGO は、当初北の NGO によって支援される対象であり、現に小さな住民グループや宗教団体グループが北の NGO の支援によって NGO 組織として自立した事例も多い（例、バングラデシュの BRAC やプロシカ）。しかし、南の NGO は、北の NGO から自立するようになると、自ら資金や技術を集めて自己資金や海外の多くのドナーから資金を獲得するようになる。「南の NGO」の中には、自ら国内で募金を集めるだけでなく、マイクロ・クレジット（小規模金融）、フェア・トレード、倉庫、印刷業等を行って自己資金を集めるようになり、自国以外アジアやアフリカの国々で活動する団体も出てきている。このように「南の NGO」は、過去の支援のみされる対象から、開発プロジェクトを行い、地球的諸課題を「北の NGO」と一緒に解決するを行うパートナー団体へと成長している団体もある。そればかりか、南の NGO は先進国政府による ODA 資金も自ら獲得するようになっており、北の NGO にとってはパートナー団体どころか北の資金を獲得し合うライバル的な存在にもなっている。

表一② NGOの誕生と発展の要素

	欧米諸国(北)のNGO	開発途上国(南)のNGO	日本のNGO
誰が設立したのか	個人や市民グループの自発的意志 キリスト教関係者・関係団体 国際NGOからの要請／独立	個人や住民グループの自発的意志 宗教関係者・関係団体 国際NGOからの要請／独立	個人や市民グループの自発的意志 仏教・キリスト教関係者・関係団体 国際NGOからの要請／独立
何のために(要因)	貧困者・弱者に対する人道主義 戦争被災者・難民に対する人道主義 植民地政策への贖罪意識 黒人奴隷制度への贖罪意識 人権侵害・環境破壊 南北問題の経済的格差・不公正 政府や国際機関の政策への不満	植民地支配の克服と北からの自立 戦争被災者・難民に対する人道主義 貧困からの脱却 人権侵害・環境破壊 南北問題の経済的格差・不公正 政府や国際機関の政策への不満	貧困者・弱者に対する人道主義 戦争被災者・難民に対する人道主義 アジア侵略への贖罪意識 人権侵害・環境破壊 南北問題の経済的格差・不公正 政府や国際機関の政策への不満
特徴	(18世紀～19世紀) キリスト教系団体による植民地慈善活動 黒人奴隷解放運動 (19世紀～20世紀) 戦争被災者・難民人道復興支援 貧困削減のための開発援助 人権・環境分野への支援 南北問題解決のための開発教育 政府や国際機関への政策提言 国内・国際ネットワークの構築 紛争予防・平和構築	(20世紀) 戦争被災者・避難民・難民救済 貧困者・弱者への救済・支援 南にある課題・問題(環境・人権など)への支援および伝達 国内・国際ネットワークの構築 紛争予防・平和構築	(7世紀～13世紀) 仏教徒による国内慈善活動 (19世紀) 戦争被災者救援 (20世紀) 戦争被災者・難民緊急人道支援 アジアへの開発援助開始 インドシナ難民緊急人道復興支援 貧困削減のための開発援助 人権・環境分野への支援 南北問題解決のための開発教育 政府や国際機関への政策提言 国内・国際ネットワークの形成 阪神・淡路大震災緊急復興支援 NPO法制定をめぐる動き 紛争予防・平和構築

作成：重田康博

また、中国やインドのNGOについても今後は南のNGOというよりも「新興国のNGO」として国際的に注目されていくのではないだろうか。特に、インドは「NGO 大国」として有名であるし、中国の中のNGO活動も非常に盛んである。

③「日本のNGO」について

「日本のNGO」は、1970年代後半から1980年代前半にかけてのインドシナ難民救済活動を経て本格的活動するようになり、1980年代後半以降の政府による支援で、数や規模を

拡大していった。本論文において日本の NGO は、「北の NGO の一員」に属することにするが、その発展の経緯は北の NGO と違って後発組で独特で複雑である。というのは、日本の NGO ルーツは、アジアとの歴史的関係性、アジアの植民地支配に対する贖罪意識、欧米のキリスト教的な博愛主義や仏教主義に基づく団体も存在しているが、「限定された自発的な市民性」によって支えられている部分が強いのではないかと筆者は考える。現に 1995 年の阪神淡路大震災は「ボランティア元年」といわれる程全国から多くの若者が参加し、2011 年の東日本大震災や福島第一発電所事故には多くの人ボランティア活動に参加した。このような地震・津波災害や原子力発電所放射能被害は、これまでの開発や経済のあり方を見直す程日本人に大きな影響を与え、日本におけるもう一つ生き方や新しい公共づくりを考えるきっかけになっている。その他、日本の NGO の開発協力は、第 4 章の日本の NGO として日本国際ボランティアセンター (JVC) の事例で紹介する様に、日本人を現地に派遣し、NGO のスタッフでプロジェクトを行う信頼に基づく「顔の見える直接支援型開発協力」を実施するところが多く、欧米の NGO ように南の NGO を通した「パートナーシップ型開発協力」を行っている NGO はまだ少ないことも日本の NGO の開発協力の特徴である（詳しくは第 2 章、第 4 章参照）。

また、今日北の開発援助クラブである OECD の開発援助委員会（以後 DAC）に所属しているのは、かつての欧米諸国だけでなく、アジアから 1961 年に日本、2009 年に韓国も加入し、DAC のメンバーも欧米諸国だけではなくになっている。当然、NGO も欧米諸国だけでなく、日本や韓国等アジアの NGO も今後北の NGO の一員として開発に関する国際会議や開発協力活動に呼ばれることになる。現に 2011 年 11 月末に開催された「援助効果向上に関する第 4 回ハイレベルフォーラム(釜山 HLF4)」は、新しく DAC のメンバーとなった韓国の釜山で開催され、韓日政府と共に、韓日 NGO が一緒協力して、政府に対して提言活動を行っていることが印象的だった¹²。

このような文脈の中で、日本の NGO は、「欧米の NGO」とは発展プロセスや開発協力の方法に違いはあるが、今日では「北の NGO」の一員として位置づけることができる。第 3 章で指摘している通り、日本の NGO はそれぞれ長所と短所を持っているが、だからといって日本の NGO は欧米の NGO より勝っているかどうかという問題ではなく、日本の NGO は長所である住民との信頼関係を大切を生かしながら顔の見える開発協力づくりを「北の NGO」の一員として貢献していくことが求められる。

④今後の「北の NGO」と「南の NGO」の関係性、日本の NGO の位置づけについて

以上の理由から、今後の NGO 活動は、これまでの「北の NGO」と「南の NGO」の関係性から脱し、国際会議、共同プロジェクト、共同キャンペーン等マクロ的な活動部分で

¹² 国際協力 NGO センター (2012) 「第 4 回 ODA 改革パブリックフォーラム (ODA 援助効果公開シンポジウム『国際援助はどこへ向かうのか? ~援助効果にかかる第 4 回釜山閣僚会議報告』) 会配布資料 2012 年 1 月 16 日参照、国際開発ジャーナル社 (2012) 国際開発ジャーナル 1 月号、88 ページ参照。

はこれまでの南北の枠組みを超えた新しい関係性の中で取り組まれていくのではないだろうか。一方、ミクロ的な活動部分では、小さな南の NGO や少数の住民グループの財政事情が切迫し、今後北の NGO に対する従属性や依存性が一層強まっていく可能性もある。その意味でも、「南の NGO」の中で二重構造的な格差が起こる可能性も十分にあり得る。NGO 関係者や開発関係者は、グローバル化が急激に進む世界の中での大きな・小さな変化を見逃してはならない。「北の NGO」と「南の NGO」との関係性の中で、日本の NGO はこのマクロ的な活動部分とミクロ的な活動部分の両方の貢献が期待されている。

(3) 国別の事例

本研究の事例研究では、「第 4 章日本の NGO の開発協力の変遷と持続可能性」で日本国際ボランティアセンター(JVC)のカンボジアにおける農村開発の事例を取り上げる。NGO の開発協力の発展に関して、NGO のカンボジアにおける活動の有効性と持続可能性に関する実践的研究を行い、本論文に厚みと説得力を持たせる。

開発協力の有効性の事例として、カンボジアを選んだ理由は以下要点のみ述べるが、詳しくは本論文第 4 章 1 の「カンボジアの現状と NGO」を参照されたい。

- 1 カンボジアは貧困国であり、住民が NGO を含めた開発協力を必要としているからである。現在カンボジアは開発途上国と位置づけられ、国連や先進国さらに NGO の援助を求めている。
- 2 カンボジアへの開発協力は、緊急人道・復興支援から長期開発支援、最近では参加型開発段階に移行しつつあり、NGO の開発協力の事例を知るには適当であることである。このように、カンボジアは、NGO の開発協力を知る上でふさわしい事例として取り上げることにした。特に本論文で取り上げる日本国際ボランティアセンター(JVC)は、カンボジアにおいて約 30 年と長期にわたり活動している成果を検証できる。
- 3 カンボジア政府は NGO の存在を認めているため、国内におけるいろいろな NGO の動きが把握できるからである。現在カンボジア国内において、多くの欧米、日本、ローカル NGO が活動することをカンボジア政府は保証している。しかし、近年フンセン人民党による長期政権が続くようになると、反政府活動に対する規制も行われるようになり、NGO への圧力も強まっているといわれている。
- 4 カンボジアでは、多くの NGO、特に日本の NGO が参加型開発を取り入れて活動しており、参加型や住民主体の開発協力の事例として相応しいからである。近年、日本の NGO、例えば日本国際ボランティアセンター(JVC)、シャンティ国際ボランティア会(SVA)、シェア＝国際保健協力市民の会 (SHARE) は、その事業に参加型の視点を取り入れるようになっている。

5 研究の方法

筆者は、1986年から2000年まで財団法人国際協力推進協会(APIC)、NGO活動推進センター（現在の特定非営利活動促進法人国際協力NGOセンター、APIC）に勤務し、国際協力活動や調査研究活動を実施してきた。その間、以下のようなNGO研究がある。

- ・国際協力推進協会『南北NGO間の開発協力調査』（外務省補助事業）1987年
- ・JANIC『アジアのNGOのパートナーシップ調査』（国際交流基金助成事業）2000年

また、カンボジアにおいては1999年に『カンボジア評価調査/NGO外務省定期協議会』に加わり、2003年以降は九州国際大学社会文化研究所等の助成も受け、毎年カンボジアの農村でNGO研究調査を行ってきた。

本書のカンボジア調査は筆者が1999年に『カンボジア評価調査/NGO外務省定期協議のNGO側メンバーとして日本のNGOとODAのそれぞれの評価活動行ったことを契機に、2003年から2010年まで毎年カンボジアの農村においてNGO調査を実施し、主に日本国際ボランティアセンター(JVC)カンボジアの農村開発協力活動の研究調査を毎年カンボジアで1週間程度調査を行ってきた。その調査結果をまとめたのが、「北のNGOと南のパートナー団体とのパートナーシップ」（2003年）、「カンボジアにおける日本のNGOによる参加型開発—参加型開発の有効」（2006年）であり、それが本論文の第4章のベースになっている。

調査の方法は、1週間程度の短期間の調査や視察を毎年積み重ねたものであるが、多くの住民のアンケート調査等の定量調査よりも、住民やJVCスタッフへの直接インタビューによる定性調査が主体となった。その理由は、第1に調査が短期間であったこと、第2にJVCの都合により外部者である筆者が直接JVCの農村開発プロジェクトを行っている村に入って評価活動や住民調査をすることがむずかしかったこと等が挙げられる。調査の場所は2003年から2008年までがオンスノール県、2008年から2011年までがシュムリアップ県が中心であった。一方、このような調査の制約によって、筆者が個人で直接村に入って自由にインタビューやアンケートをとることができなかつたことは独自の調査の限界を意味し、本研究の限界にもなった。

筆者の経験から、グローバル化が進むアジアの農村社会に危惧を持ちNGOの開発協力の有効性や役割について常に問い続けてきた。本研究は個人の蓄積をベースに、NGO研究から得た経験や手法も取り入れながら構想した。同時に現在筆者が関わっている国際NGOの経験や調査研究を活用しながら、かつ実践的視野に立ちながら、国際NGOが抱えている課題と困難を解決する筋道を明らかにしていく。

NGO研究は、筆者のライフワークであるが、1986年から2005年までの約20年間の筆者のNGO調査活動をまとめたのが、2005年に発行された『NGOの発展の軌跡』明石書店

である。本書は、単なる理論、資料研究ではなく、過去に筆者が勤務していた国際協力団体、イギリスや日本の国際 NGO の経験や調査研究を活用しながらまとめた著書である。同時に、同書で活用されたかつ調査やインタビューや収集した資料集は、本論文でも引用されている。

6 過去の先行研究

(1) NGO の発展に関係する国内外の文献

過去の先行研究として、NGO の発展に関係する国内外の以下の文献を活用した。

- ・元 NGO のスタッフで開発専門家であるティム・ブロードヘッドの「NGO の 3 つの発展段階論」については、Brodhead, T. (1987), 'NGOs : In One Year, Out the Other?' を参照する。*World Development* に発表された本論文は、北の NGO と南の NGO の発展段階と両者の開発協力における関係性を表した表と共に開発協力の関係者の間で話題になった (本章 10-12 ページ参照)。
- ・開発専門家であるデビッド・コーテンの「NGO の 3 つの世代」については、Korten, D. C. "Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development" *World Development Autumn 1987* および Korten, D. (1990), *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, Kumarian Press を参照する。ティム・ブロードヘッドの論文と同時に、1987 年に *World Development* に発表された本論文は、北の NGO と南の NGO の 3 つ世代論とその戦略を表した表は大きな反響を呼び、その 3 年後に「NGO の 4 つの世代」として再解釈し単著として発表した (本章 10-12 ページ参照)。
- ・マイケル・エドワーズの『フューチャー・ポジティブ開発援助の大転換』は、Edward, M. (2000), *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*, Earthscan Publications Ltd (日本語訳版マイケル・エドワーズ『フューチャー・ポジティブ開発援助の大転換』日本評論社、2006 年) を参照する。本書は、元 NGO スタッフである著者の豊富な経験に基づいて、開発援助の発展とその阻害要因が書かれているだけに大変説得力がある (本章 13 ページ参照)。
- ・開発専門家アラン・ファウラーの「(NGO の) 第 4 の立場」は、Fowler, A. "NGO Futures - Beyond Aid: NGDO Values and the Fourth Position", Edwards, M. & Fowler, A. (eds) (2002), *The Earthscan Reader on NGO Management*, Earthscan Publications Ltd を参照する。NGO のマネジメントについて初めて本格的に扱った論文集に掲載されている 本論文では、NGO について国、市場、市民社会の 3 つの立場をつなぐ「第 4 の立場」として説明している (本章 13 ページ参照)。
- ・マイケル・エドワーズとデビット・ヒューム編著の『NGOs - パフォーマンスとアカ

ウンタビリティ (成果と説明責任)』については、Edwards,M. & Hulme,D.(eds)(1995), *NGOs-Performance and Accountability*, Earthscan Publications Ltd

を参照する。本書は 1990 年代に始めて本格的に NGO のアカウンタビリティ (説明責任) 研究を取り上げたことで、関係者の話題になり、イギリスのロンドン大学アジア・アフリカ学院 (SOAS) でも 教科書として使用される等 NGO のアカウンタビリティ研究に大きな影響を与えた (本章 13-14 ページ参照)。

- ・元 NGO スタッフのリサ・ジョーダンとピーター・ヴァン・ツイジル編著の NGO のアカウンタビリティの発展に関する「5 つの時代の推論」については、Jordan.L & VanTuijl.P.(eds)(2007), *NGO Accountability-Politics, Principles & Innovations* Earthscan Publications Ltd を参照する。本書は、Edwards,M. & Hulme,D.(eds)(1995), *NGOs-Performance and Accountability*, NGO から 10 年以上経過し、NGO のアカウンタビリティ研究を再確認にし、さらにその研究を多くの共著者によって深化させたものである (本章 14 ページ参照)。
- ・オックスファムの事例については、マギー・ブラックの Black, Maggie “A Cause for Our Times-Oxfam the first 50 years” (Oxfam Publications, 1992)を参考にする。本書は国際的に著名な NGO オックスファムが設立 50 年目を迎え、オックスファムの 50 年の歴史を振り返ったものであるが、国際 NGO の発展のプロセスを学ぶには必読書である。
- ・本論文の開発援助への問いやその効果については、30 年以上の開発の世界の経験を持つロジャー・リデルの Riddell, Roger, C (2007) *Does Foreign Aid Really Work?* を参考にした。本書は第 2 次世界大戦後の開発援助は本当に機能したのか、効果的だったのかということを経験し、その問題点を総括している。政府や国際機関の援助だけでなく、NGO の開発援助も取り上げ、その効果やインパクトを問い、その問題点も分析している点が有益である。
- ・同様の日本の研究者や NGO 関係者による NGO の発展論の研究の事例は、直接 NGO の発展論とはいいいくいが、高柳彰夫「NGO 活動の変遷」(高柳彰夫『カナダの NGO』明石書店、2001 年)、重田康博「NGO の誕生と発展の要素」(『NGO 発展の軌跡』明石書店、1995 年)、磯田厚子「日本ならびに世界の NGO の変遷」(磯田厚子「NGO による国際協力」、2005 年)、下澤嶽 (2007)『開発 NGO のパートナーシップ』コモンズ、がある。

(2)海外における NGO の発展理論

次に、NGO のこれまでの発展理論を考え、過去の代表的な先行研究を紹介する。

NGO の発展論はこれまで多く紹介されているが、その代表的な理論を検証しながら、NGO の発展を考える。これまでに NGO の発展や戦略について書かれた文献をみると、その代表的理論としてティム・ブロードヘッド (カナダ国際協力協議会(CCIC)の元専務理事) の「NGO の 3 つの発展段階論」とデビット・コーテン (「民衆中心の開発フォーラム (People-Centered Development Forum)」の「NGO の 4 つの世代論」がある。

ティム・ブロードヘッドの「NGOの3つ発展段階論」は以下の通りである。(表①参照)

- 第1段階「救援復興・慈善福祉活動」
- 第2段階「南の自立・参加のための支援活動」
- 第3段階「促進者・触媒者としての側面的支援活動」

デビット・コーテンによるNGOの「4つの世代論」は以下の通りである。(表②参照)

- 第1世代「救援・福祉」
- 第2世代「地域共同体の開発」
- 第3世代「持続可能なシステムの開発」
- 第4世代「民衆の運動」

前者のティム・ブロードヘッド氏は、NGOの発展段階について、過去から現在までの歴史に一定の発展段階があるとして、欧米のNGO(いわゆる北のNGO)による開発協力活動を表①の通り、「救援復興・慈善福祉活動」、「南の自立・参加のための支援活動」、「促進者・触媒者としての側面的支援活動」の3つの段階に分けて説明している。

ティム・ブロードヘッドは「開発NGOの発展段階」について、第1段階の「救援復興・慈善福祉活動」では、北のNGOが南の国々に乗り込み、現地事務所を開設、専門家やボランティアを派遣し自ら現地で活動を行い、技術指導や救援のための食料物資の支給を行うなどして外部導入型の援助を行う立場であると共に、この時期の開発教育は、自分が所属する国内で資金集めのために、南の貧しさや厳しさを感情的に訴える募金活動、あるいは政府開発援助(ODA)を含めて援助が必要であるという広報活動が中心であった。それに対して、南(途上国)の現地の人々は北から救援や技術指導を受ける一方的な受益者という立場にあり、南のリーダーたちは北のNGOの活動の下で働いていた。

表—③ T.ブロードヘッドによる開発NGOの発展段階

	第1段階	第2段階	第3段階
開発協力	救援復興・慈善福祉活動	南の自立・参加のための支援活動	促進者・触媒者としての側面的支援活動
開発教① (教育・学習)	情報提供・広報・ 変革のための実現	南北問題の構造理解	人類生き残り活動
開発教育② (提言・キャンペーン)	募金・政府援助	適正な貿易・体制作り・ 障壁除去政策	側面的な支援活動

出所： World Development Autumn 1987

第2段階の「南の自立・参加のための支援活動」では、第1段階のような北という外部

から持ち込まれる援助や指導による開発活動に対する反省が起こり、本当の開発活動は南の現地に住む人々の手で行われることによって成果をあげることができるという考え方に変化してきた。北の NGO は現地住民の自立や参加を促す活動に移行し、南の国々にローカル NGO（いわゆる南の NGO）が組織されるようになる。北の NGO は、南の NGO を資金的に支援し、南の住民自身による開発を推進するようになる。また、北の NGO の開発教育は、単に南の人々の貧しさや厳しさを訴えるのではなく、問題を生み出している要因や南北問題を広く構造的に理解し、その問題の解決に向けた実践を志向する活動が試みられるようになる。

第 3 段階は、「促進者・触媒者としての側面的支援活動」である。この段階では、南の NGO の活動は活発になり、大都市だけでなく各地域に住民参加型の実地開発を進める地域コミュニティグループ（いわゆる CBO）が設立されるようになり、農村レベルにおいても自立や参加のための開発活動が行われるようになる。南の NGO は、そのような CBO や住民組織を支援していくようになる。

北の NGO は、南の人々自身の自立型の活動を側面的に支援する促進者（＝ファシリテーター Facilitator）あるいは触媒者（＝カタリスト Catalyst）として活動するようになる。また、北の NGO は、開発教育において南の開発問題を自分たちと無関係に位置づけるのではなく、世界の市民へのキャンペーンや各国政府や国際機関への政策提言活動（アドボカシー）など北の諸国を含めた地球社会全体の生き残り（サバイバル）のための活動、すなわち持続可能な開発のための活動が求められている。

次に、「民衆中心の開発フォーラム」のデビッド・コーテンは、表②の通り NGO の戦略を第 1 世代「救援・福祉」、第 2 世代「地域共同体の開発」、第 3 世代「持続可能なシステムの開発」、第 4 世代「民衆の運動」というように、4 つの世代に分けて説明している。

ティム・ブロードヘッドの「NGO の 3 つの発展段階論」とデビッド・コーテンの「NGO の 4 つの世代論」は、両方共に多くの NGO 関係者や研究者などに活用され、共通点もあり、後の NGO の発展論に大きな影響を与えた。しかし、ブロードヘッドとコーテンの両理論は、NGO の発展について楽観的に語られているが、直接 NGO の発展の阻害要因や非発展性など問題点を指摘しているわけではない。一方コーテンの理論は、第 1 世代のモノ不足のための救援・福祉、第 2 世代の地域社会の後進のための地域共同体の開発、第 3 世代の制度・政策上の制約のための持続可能なシステムの開発、第 4 世代の民衆を動かす力をもったビジョンの不足のための民衆運動という問題意識をあげているが、NGO が各世代の問題を克服し解決して発展していくという前提で語られており、NGO 自身が持つ根本的な問題や慢性的な弱点について述べられているわけではない。

しかし、ブロードヘッドとコーテンの NGO の発展論は、発表時期が 1987 年および 1990 年と冷戦の終結の直前であり、今日（2012 年）とは NGO が活動する時代背景が大きく異なっている。例えば、冷戦終了後アフリカ、イラク、アフガニスタンなどの地域や国での地域紛争の多発と 2001 年 9 月 11 日アメリカ同時多発テロ以後アメリカ、イギリスによる

アフガニスタン、イラクへの軍事侵攻、それに伴う紛争地域での NGO による緊急人道援助が大きな活動領域になっていることは注意する必要があるだろう。

表一④ D. コーテンによる NGO の四つの世代とその戦略

	第1世代 救援・福祉	第2世代 地域共同体の 開発	第3世代 持続可能な システムの開発	第4世代 民衆の運動
問題意識	モノ不足	地域社会の後進性	制度・政策上の制約	民衆を動かす力をもったビジョンの不足
持続期間	その場かぎり	プロジェクトの期間	10～20年	無限
対象範囲	個人ないし家庭	近隣ないし村落	地域ないし一国	一国ないし地球規模
主体 (相い手)	NGO	NGO と地域共同体	関係するすべての公的・民間組織	民衆と諸組織のさまざまなネットワーク
NGO の 役割	自ら実施	地域共同体の動員	開発主体の活性化 (触発)	活動家・教育者
管理・運営の 方向性	供給体制の管理・運営	プロジェクトの管理・運営	戦略的な管理・運営	自己管理・運営的 ネットワークの連携 と活性化
開発教育 のテーマ	飢える子どもたち	地域共同体の自助努力	制約的な制度と政策	宇宙船地球号

出所：デビッド・コーテン著、渡辺龍也訳（企画・協力 NGO 活動推進センター）『NGO とボランティアの21世紀』学陽書房、1995年、145ページ

近年の NGO の発展理論については、マイケル・エドワーズの *Future Positive*¹³ がある。同書の中でマイケル・エドワードは、これまでの開発援助や開発援助機関の発展だけでなく非発展的な問題点をあえて取り上げて、援助の大胆な転換と援助機関の組織的改革の必要性を訴え、将来の援助について楽観的な希望を著している。特に、NGO については、規模の増大などに走る発展の阻害要因を述べ、本来非政府であることの長所を生かしながら、貧困者の立場に立って創造的に貧困問題に取り組む姿勢の必要性を述べている。マイケル・エドワーズは、かつて10年間国際 NGO オックスファム・イギリスに働いていたという経験があるだけに、NGO の問題点に対する指摘も非常に説得力がある。

近年では、マイケル・エドワードとアラン・ファウラーは、*The Earthscan Reader on NGO Management* の中で、NGO マネージメントの発展論について語っている。彼らは、NGO マネージメントと組織開発を述べる中で、NGO は市民社会に属しているが、彼らは単独で市民社会に属しているわけではなく、市民社会、国、市場の間の空間で活動しているとし、NGO はそれらをつなぐ「コネクター」としている。さらに、アラン・ファウラーは、“NGO

¹³ Edwards.M.(2000)

Futures - Beyond Aid: NGDO Values and the Fourth Position”の論文の中で、21世紀のNGOの目標、役割、仕事について述べている。彼は、21世紀のNGOは援助を越えて国、市場、市民社会の3つのセクターの間で相互に作用する「第4の立場」として、国、市場、市民社会の3つのセクター間をつなぐNGOの「コネクター」としての立場を強調している¹⁴。

また、NGOの発展理論を直接述べられているわけではないが、NGOの発展の証しの一つとしてアカウントビリティを述べている場合がある。マイケル・エドワーズとデビット・ヒュームの編著による *NGOs – Performance and Accountability – Beyond the Magic Bullet* では、NGOの事業評価とアカウントビリティの概念やNGOと利害関係者（ステークホルダー）の関係性について取り上げており、NGOにおけるアカウントビリティとは、あるNGOが関係のある人や組織（ステークホルダー）に対して、事業、活動、そして運営の状況について説明する責任のことであると述べている。エドワーズとヒュームは、アカウントビリティについて以下のように定義している。「アカウントビリティとは、一般的に人々や組織が認知された権威者や権威者達に報告したり、彼ら（人々や組織）に活動に対して責任をもたせるための手段として解釈される」¹⁵。つまり、NGOにおけるアカウントビリティとは、あるNGOが関係のある人や組織（ステークホルダー）に対して、事業、活動、そして運営の状況について説明する責任のことなのだ。彼らは、NGOが発展するにはアカウントビリティが必要であると述べ、NGO発展の阻害要因として「歪んだアカウントビリティ」をあげている。歪んだアカウントビリティとは、第1にNGOがすべてのステークホルダーに対して同等のアカウントビリティを果たすことは難しく、NGOのアカウントビリティが下向きの草の根レベルよりも彼らの資金源となっている上向きの方にばかり向いていること、第2に「機能的アカウントビリティ（NGOが短期間で行う収入・支出など事業報告、中間報告）」は、「戦略的アカウントビリティ（中・長期間で行う、他のNGOとの関係性を含めたNGO活動全般および環境評価）」より弱いとしている。そして、NGOの発展のためには、歪んだアカウントビリティを是正し、利害関係者間との調整のプロセスを行う「アカウントビリティのマネージメント」が必要だと強調している¹⁶。

その後、出版されたリサ・ジョーダンとピーター・ヴァン・ツイジル編著による *NGO Accountability-Politics, Principles & Innovations* の中で、リサ・ジョーダンとピーター・ヴァン・ツイジルは、NGOのアカウントビリティの25年間の発展過程について、第1の推論：政府の補完(1980年 - 1989年)、第2の推論：市民社会の向上(1989年 - 1995年)、第3の推論：良い統治の向上(1995年 - 2002年)、第4の推論：国の主権の回復、第5の推論：権利ベースアプローチ、という5つの時代に分けて推論している。同書は、この5つの推論を基にして、NGOのアカウントビリティの問題と政治について述べている。マイケ

¹⁴ Fowler.A. (2002) pp8-9, pp19-21.

¹⁵ Edwards, M and Hulme, D.(1995) p.9.

¹⁶ Edwards, M and Hulme, D.(1995) pp.219-223.

ル・エドワーズによる *NGOs – Performance and Accountability – Beyond the Magic Bullet* から 12 年の月日を経て発行され、同書は NGO のアカウンタビリティの議論をさらに深め、NGO のアカウンタビリティのさらなる発展の事例をまとめている¹⁷。例えば、グローバル・ガバナンスや市民社会における代表者とアカウンタビリティの事例、法律的なアカウンタビリティとドナー・ベースのアカウンタビリティの形態の事例、国際 NGO アクション・エイドによるウガンダでのアカウンタビリティのシステムの事例 (ALPS, the Action Aid Accountability, Learning and Planning System)、中国やインドネシアの国別の事例、グローバルな組織によるアカウンタビリティのプロジェクト (GAP, the Global Accountability Project) の事例など豊富な事例を紹介している。

(3) 日本における NGO の発展理論

一方、日本の研究者や NGO 関係者による NGO の発展論の研究の事例は、直接 NGO の発展論とはいえないが、高柳彰夫「NGO 活動の変遷」(高柳彰夫『カナダの NGO』明石書店 2001 年)、重田康博「NGO の誕生と発展の要素」(『NGO 発展の軌跡』明石書店 2005 年)、磯田厚子「日本ならびに世界の NGO の変遷」(磯田厚子「NGO による国際協力」2005 年)、下澤嶽 (2007)『開発 NGO のパートナーシップ』コモンズ、がある。

カナダの国際協力や NGO の専門家の高柳彰夫による「NGO 活動の変遷」は、ブロードヘッドの段階論とコーテンの世代論を参照しながら、「四つの世代型」に整理して述べている。高柳は、「世代型」の概念で NGO 活動の変遷について、「慈善から出発した NGO がなぜネットワークや国連会議でアドボカシー活動を行うようになったのか、など問題を考える上で有効であり、NGO 活動の世界的な大きな潮流をとらえることができる」とそのメリットを述べている。一方、高柳は「世代」論の 2 つの問題点を指摘しており、第 1 に「『世代型』の論議があまりに理念的で、具体的な活動を考える際にどの「世代型」の活動と考えるのか判断に難しい場合がある」、第 2 に「『世代型』の形で活動が変化していない NGO も一定の力を持っていることがある」と述べ、「世代型論」は NGO 活動を分類する上で有効であるが、団体の分類には他の形でのタイプ分けが必要であるとして、NGO を 3 つに分類して整理している。しかし、高柳はあくまでも「世代論」の限界を述べることに留まり、特に NGO の発展の阻害要因をあえて取り上げて紹介しているわけではない。

さらに、元 NGO スタッフで現在大学教員の磯田厚子の「日本ならびに世界の NGO の変遷」は、日本の NGO の変遷を欧米および南の NGO の変遷と比較しながら、日本の NGO の弱点と長所を整理して述べている。磯田によれば、「日本の NGO の弱点として、①経験が短く、市民社会にまだ十分認知されていない。その結果、財政基盤が弱い。②パートナーシップや外部者の役割としての認識がまだ弱い。③政策対話や世界規模でのキャンペーンの力量がまだ弱い。④戦略性、成果重視の姿勢がまだ弱い。一方日本の NGO の長所 (現場経験に基づく印象から) は、①欧米 NGO よりも柔軟性がある、②押し付けず、文化的な多様さを尊重する、③特にアジアにおいては、同化しやすい。同じものを食す。④この結

¹⁷ Lisa Jordan & Peter Van Tuijl (2007)

果、住民のニーズをよりつかめる。反発を招きにくい。経験交換しやすい」¹⁸と磯田は日本の NGO の短所と長所について、長年日本の NGO に活動している経験を基に鋭い指摘をしている。しかし、磯田の論文は日本の NGO がなぜ途上国に外国人として関わるのか、NGO の歴史や活動について解説し、日本の NGO の課題やディレンマを整理して論証したものであって、特に NGO の発展やその限界を述べているわけではない。

また、元 NGO スタッフで現在大学教員の下澤嶽の『開発 NGO のパートナーシップ』は、途上国と先進国の NGO は本当の対等なパートナーシップの関係を築くことが可能なのか、下澤の長年の NGO の現場経験に基づいて、南の NGO の発展のプロセスと北の NGO の関わり方を検証している。下澤は、その北との従属的な関係に縛られる南の NGO の自立的発展のためには、南の開発 NGO の国内での活動資金の確保が必要である¹⁹、と述べており、南と北の NGO のパートナーシップによる発展のあり方を問いた好著である。

次に、筆者による「NGO の誕生と発展の要素」(表③)は、NGO の誕生と発展の軌跡について、欧米諸国の NGO、南の NGO、日本の NGO に分けて、「誰が設立したのか」、「何のために(要因)」、「特徴」を説明する。これは、18 世紀からの 21 世紀の今日までの NGO の誕生と発展について歴史を遡ってわかりやすく整理しているが、NGO の発展要因と特徴のみ述べられているだけで、NGO の非発展つまり発展の阻害要因の分析を行っておらず、NGO の発展を批判的に再検討しているわけではない。

また、カンボジアの NGO に関する先行研究としては、金敬黙『越境する NGO ネットワーク—紛争地域における人道支援・平和構築』明石書店 2008 年がある。本書は緊急人道支援から紛争後の平和構築にいたるまでのプロセスにおいて、ネットワークを活用した NGO 活動を実証的に分析しているが、カンボジア紛争を事例に人道支援と平和構築における NGO ネットワークの分析を行っている。人道支援と平和構築分野におけるカンボジアの NGO のネットワーク活動を焦点に分析しているが特徴だ。

7 研究の意義

本論文の独自性という観点からの意義は、以下の通りである。

第 1 に、NGO の発展の研究であることである。

NGO の発展に焦点をあてられてばかりいた NGO 発展研究について、逆に NGO の発展の阻害要因にも焦点もあて、欧米・発展途上国・日本の NGO の事例を考察しながら、あえて NGO の批判的な分析を行い、NGO の問題点と今後のあり方について検証したことがある。つまり、本研究は、「NGO 発展研究」であり、同時に「NGO 非発展(発展の阻害要因)研究」でもあるのだ。例えば、NGO の非発展要素である阻害要因を挙げ、第 5 章

¹⁸ 磯田厚子 (2005) pp.17-18.

¹⁹ 下澤嶽 (2007) 6-13 ページ参照。

では NGO の発展の阻害要因を取り上げ、NGO の発展と非発展の両面を考察した。

第 2 に、NGO の住民参加の視点を取り入れた開発協力の研究であることである。

NGO の開発協力の歴史的な流れと変化を振り返ることによって、NGO の発展のあり方を再考した。そのために、過去の NGO の開発協力の変遷の分析を行い、NGO の開発協力の持続可能性に関する考察を行った。さらに、NGO の開発協力の発展分析研究のために、日本の NGO の開発協力の事例として、日本国際ボランティアセンター(JVC)のカンボジアの農村開発協力の成果と課題を住民参加の視点から取り上げ、日本の NGO の住民主体の開発協力がどのように変化していったのか、JVC の開発協力は住民にとって本当に有効だったのか、JVC のカンボジアにおける開発協力の変遷を俯瞰してその有効性と持続可能性（貧困削減、住民参加、プロジェクトの継続性）について検証した。本論文は、NGO の発展を再考しながら理論的、思想的、実証的論証を行い、NGO の開発協力における外部者と内部者による発展のあり方を批判的に吟味し問題点を取り上げた。

第 3 に、NGO の参加型開発の理論を肯定論と否定論のそれぞれの立場の考察を行った研究であることである。NGO の開発協力の中でも「参加型開発」を取り上げ、参加型開発の有効性と持続可能性を問う議論を理論面から検証した。北の NGO、南の NGO、日本の NGO の事例を取り上げ、参加型開発を巡る論議として「当事者のための参加」か「外部者のための参加」なのか、「目的としての参加」か「手段としての参加」なのか、それぞれの立場の見解、参加型開発の批判、チェンバースの反省を取り上げた

第 4 に、NGO の開発協力におけるアカウンタビリティ研究の必要性を求めたことである。

NGO が開発協力におけるアカウンタビリティを問い、NGO は政府の ODA や国際機関等ドナーへのアカウンタビリティを果たしていくことが求められる。そして、NGO 自身が開発協力の受益者である現場の住民に対して開発協力の透明性を高め社会的責任を果たすことによって、NGO の役割や正統性を高めていくことになる。マイケル・エドワードとデビット・ヒュームは NGO のアカウンタビリティが資金源となる上向きの方だけでなくもっと下向きの草の根レベルを向くべきであると述べ、ヘーミッチは NGO は開発途上国での彼らの活動の受益者への説明責任を果たすことの必要性を強調し、マイケル・エドワードは NGO は規模の拡大ばかりだけでなく、非政府である NGO が貧困者の立場に立って貧困問題に取り組むべきだと助言している通り、NGO はもっと開発協力の現場でのアカウンタビリティを求めるべきである。

第1章 NGO の発展の考察—NGO はなぜ発展したのか

NGO はなぜ発展したのだろうか。NGO の発展の変遷は、欧米の NGO、途上国の NGO、日本の NGO のそれぞれのケースで異なっているが、発展の実態や発展の要因について共通項を見出すこともできる。

本章では、最初に NGO の発展を考察するために、数の増加、規模の拡大と援助資金の増大、活動形態の多様性の観点から検証する。次に、NGO はなぜ発展したのか、NGO の発展の要因について、序章にある表-②「NGO の誕生と発展の要素」(10 ページ)を参照しながら、18 世紀後半から今日までの欧米諸国、発展途上諸国、日本のそれぞれの NGO のおおよその共通性のある要因として、複雑化する国際社会と国家の弱体化による NGO の役割の増大、市民社会の成長、明確な使命と理念、優れた指導者(リーダー)の存在、国際組織からの要請、NGO の社会的信用の増加の 4 点に焦点をあてて考察する。

1 NGO の発展とは何か—NGO の発展の実態

(1) NGO の数の増加

それでは、NGO は本当に発展しているのだろうか？ NGO の発展とはどういうことなのだろうか？ NGO の発展を一般的に考える場合、NGO の数の増加、資金やスタッフ数等の数値で見える NGO の発展を検討すべきである。ここでは NGO の発展を考える際に、前提となる NGO の数の増加の推移を見てみたい。

NGO の数に関する調査は、OECD によって OECD 諸国を中心に調査報告書やダイレクトリーが発行されたことがあるが、現在ではほとんど行われていない。少し古い数字になるが、1988 年に発行された OECD のデータ¹によると、1981 年の OECD 開発センターのダイレクトリーでは OECD メンバー諸国の開発 NGO の数は 1702 団体とし、1989 年に発行が予定されている同ダイレクトリーでは 4000 団体を上回ると予想している²。また、1993 年に発行された、イアン・スマイリーとヘリー・ヘルミッチの編集による OECD の調査報告書では、北の先進国の NGO の数は 1980 年に 1600 団体、1990 年に 2500 団体、そして 13 カ国を対象にした 1993 年の調査では 2970 団体としている³。その一方、OECD 諸国以外のアジア、アフリカ、ラテンアメリカ等発展途上国の NGO の数を正確な調査によって把握しているところは少ない。

¹ OECD (1988)

² OECD (1988) p.16.

³ Smillie, I (1993) p.21.

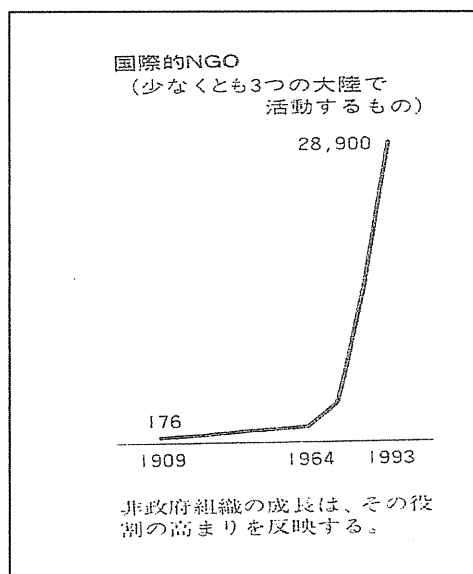
グローバル・ガバナンス委員会によると、図一①の通り国際 NGO の数は 1909 年に 176 団体であったが、1964 年以降急速に拡大し、1993 年には 28,900 団体になったとしている⁴。

その後、国際組織連合(the Union of International Associations)によると、国際 NGO の数は 1978 年から 1998 年までの間倍増し、

1951 年の NGO の数の 20 倍になり、そして 2000 年には 45,674 団体に達したとしている⁵。

次に、アジアと言う地域に限ってみれば、少し古い資料になるが、987 年の時点でアジア 8 カ国の開発にかかわる NGO の数と特徴については、表一①の通り、マレーシアを除き各国とも NGO の数は多く、特に、インドネシア、バングラデシュ、インドは 5000 団体以上が存在している⁶。この表の通り 1980 年代のアジアの NGO は、北の NGO や宗教団体の協力によって、数も活動内容も急速に発展している時期であった。

図一① 国際 NGO (数の変化)



出所：地球リーダーシップ P63

表一①アジア 8 カ国の開発に関わる NGO の数と特徴

国名	NGO 数	特徴
フィリピン	800~3,000	キリスト教会など中心に活躍。
インドネシア	数千~1 万	活発なるも、政府との関係緊張・
タイ	約 200	80 年代になって活発化。
マレーシア	30~50	数少ないがキリスト教系 NGO 中心に活動。国際的著名 NGO も。
バングラデシュ	6,000 以上	北の NGO も入り混じって大変活発。
ネパール	300~数千	政府傘下の NGO が中心。
インド	1 万以上	70 年代以降活発に。
スリランカ	100 以上	全体としては形成期ながら第三世界最大規模の NGO も存在。

出所：国際協力推進協会（1989 年）『わが国における NGO 活動の発展に資するための調査研究—南北 NGO 間の新しい開発協力のあり方を探る調査』17 ページ。

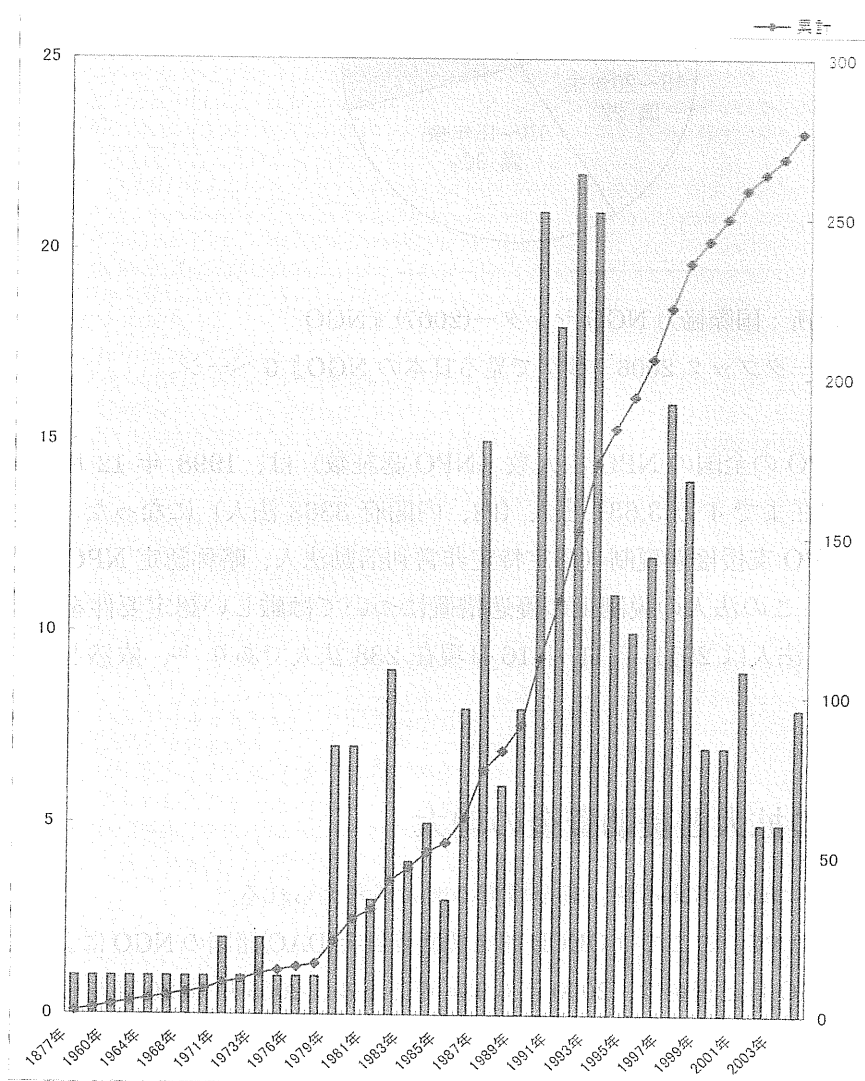
⁴ Commission on Global Governance (1995) p.32. ; グローバル・ガバナンス委員会(1995) 63 ページ。)

⁵ Union of International Associations, ed. (2002), p2407. Ahmed,Shamima and David M.Potter (2006) p.19.

⁶ 国際協力推進協会（1989 年）17 ページ。

また、日本の国際協力 NGO については、国際協力 NGO センターの調査⁷によると、図一②の「設立団体数と累計の推移」の通り、1877年に最初の NGO が設立され、1970年までに累計で8団体であったが、1980年に累計30団体、1990年に累計112団体、2000年に累計250団体、2004年に累計277団体と順調に増加している。特に、1980年代はインドシナ難民救援活動を契機に新規に82団体が設立され大きく日本の NGO が増加した年代であり、1990年代は外務省、当時の郵政省、環境庁、国際協力機構(JICA)等政府による NGO 支援が本格的に開始され新規に138団体と NGO の数が飛躍的増加した年代であり、NGO バブルの年代であった。以後2000年に入ってからからは、NGO の設立は27団体と、少し落ち着いてきたといえる。

図一② 設立団体数と累計の推移

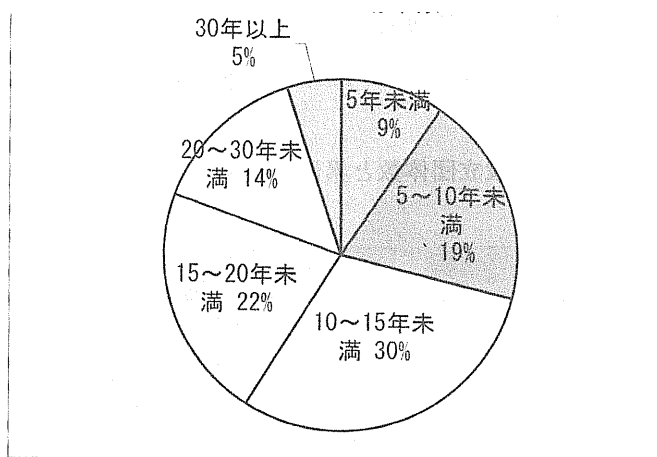


出所：国際協力 NGO センター(2007)『NGO データブック 2006—数字で見る日本の NGO』
4 ページ

⁷ 国際協力 NGO センター(2007) 4 ページ、78 ページ。

また、日本の NGO の「活動年数」を 2005 年を基準に見ると、図一③の通り活動年数が 10 年以上から 20 年未満の団体が 143 団体（52%）と全体の半数以上を占め、逆に 20 年以上は 54 団体（19%）という結果となり、日本の NGO の半数は設立されて 20 年未満の比較的新しい団体といえる⁸。

図一③ 各団体の活動年数（2005 年を基準）



出所：国際協力 NGO センター(2007)『NGO データブック 2006—数字で見る日本の NGO』6 ページ。

さらに、日本の NPO の全国の NPO 法人数（NPO 認証数）は、1998 年 12 月 1 日から 2011 年 9 月 30 日現在まで 4 万 3,631 法人（内、内閣府 3363 法人）になった⁹。さらに 2001 年 10 月 1 日 NPO 支援優遇税制（認定特定非営利活動法人、略称認定 NPO 法人）が施行された。しかし、この法人の税制上の優遇措置については厳しい認定要件を満たさねばならず、認定 NPO 法人は 2011 年 11 月 16 日現在 238 法人であり¹⁰、依然としてその数は限られている。

(2) NGO の規模の拡大と援助資金の増大

NGO の規模の拡大について考える時、資金規模の増大が考えられる。

NGO の資金規模について、ここでは OECD 開発援助委員会(DAC)諸国の NGO による援助実績と比較してみる。NGO 自己資金は、2000 年 6,934 百万ドル、2005 年 8629 百万ドル、2007

⁸ 同書 6-7 ページ、78 ページ。

⁹ 内閣府 NPO 認証数 <http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/meibo/01.htm> (2011 年 11 月 19 日閲覧)

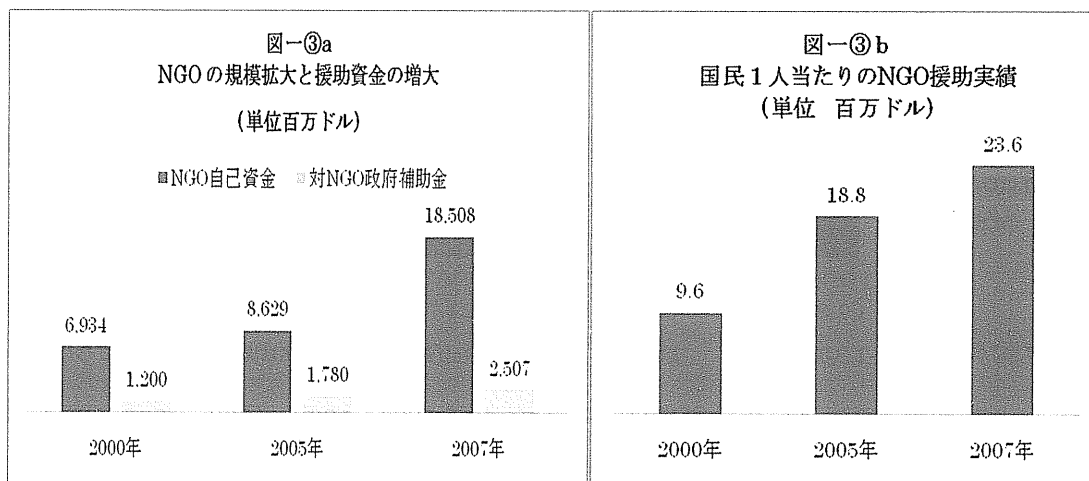
<https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>

¹⁰ 国税庁認定 NPO 法人名簿 (2011 年 11 月 19 日閲覧)

<http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/meibo/01.htm>

年 18508 百万ドルと年々増加している。対 NGO 政府補助金は 2000 年には 1200 百万ドル、2005 年には 1780 百万ドル、2007 年には 2507 百万ドルと年々向上している。国民一人当たりの NGO 援助実績 (NGO 自己資金+政府補助金) は 2000 年 9.6 百万ドル、2005 年 18.8 百万ドル、2007 年 23.6 百万ドルの何れも上昇している¹¹⁾。

途上国の NGO についても、バングラデシュの BRAC 等の様に 100 億円を上回る予算規模の NGO も存在するようになってきている。



出所：図一③a、図一③b 共に OECD 開発援助委員会 DAC 議長報告 2002, 2006, 2009 年度版を元に筆者作成

一方、日本の NGO の財政規模については、国際協力 NGO センターの『NGO データブック』によると、1992 年度 186 団体の総収入は 188 億 7700 万円、1994 年度 247 団体の総収入は 185 億 3161 万円、1996 年度 217 団体の総収入は 192 億円 6075 万円、2004 年度 275 団体の総収入は 286 億円 1320 万円、2009 年度 224 団体の総収入は 275 億 111 万円となっている。団体数は毎年違ってはいるが、総収入は 1994 年度、2009 年度を除いて毎年増加し、2004 年度は 10 年前の 1994 年度に比べ約 100 億円以上収入アップしている¹²⁾。しかし、2009 年は 2004 年度に比べて約 6 億円減少である。

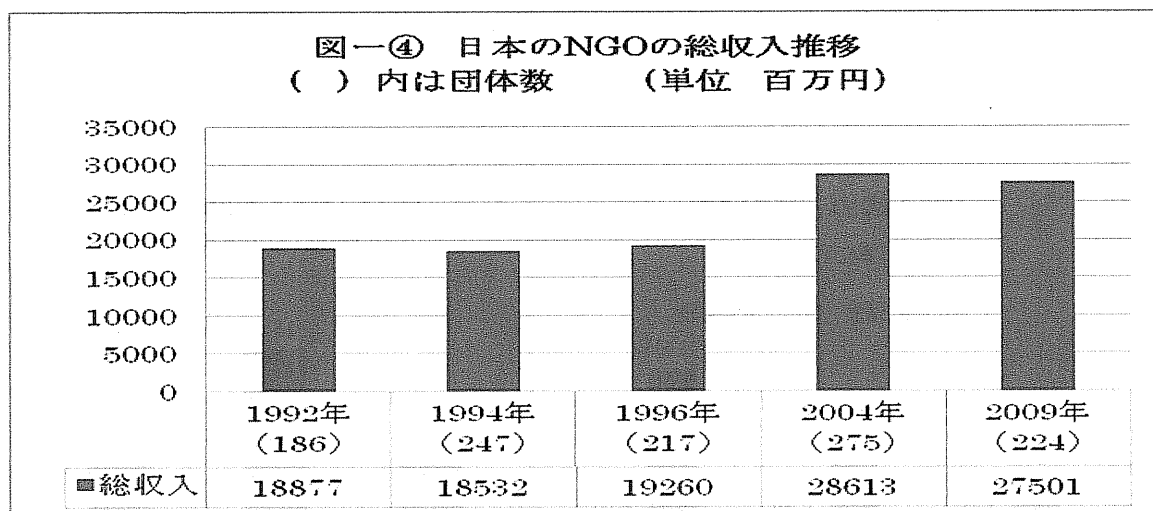
また、同時に NGO の開発援助資金も増大している。長年開発援助に携わっている専門家のロジャー・リデルは NGO は開発支援の取り組みに対する NGO の貢献が著しく多くの開発プロジェクトやプログラムを実施し、2004 年までに NGO の援助資金の総額は 240 億ドルに達し、援助(ODA)の 30%以上に達し、貧困国において NGO は健康と教育のサービスのために 10%の責任を負っており、バングラデシュの BRAC は 1 億 4300 万人の人口のうち 9700 万人以上に対

¹¹⁾ NGO の資金規模は、2009 年 DAC 議長報告 (外務省(2010 年))、2002 年 DAC 議長報告 (外務省 (2004))、2006 年 DAC 議長報告 (外務省 (2008)) を引用。

¹²⁾ 日本の NGO の財政規模 (総収入) は、1992 年度は NGO 活動推進センター (1994)、1994 年度は NGO 活動推進センター (1996)、1996 年度は NGO 活動推進センター (1998)、2004 年度は国際協力 NGO センター (2007)、2009 年度は国際協力 NGO センター (2011) を引用。

し単独で基礎的治療と予防医療を提供していると述べている¹³。

以上の通り、NGOの自己資金、総収入の増加はNGOの規模拡大であり、またNGOの援助資金の増大はNGOの発展の証しである。



出所： 国際協力NGOセンター『NGOデータブック』1994, 1996, 1998, 2007, 2011から引用して筆者が作成

(3)NGOの活動形態の多様性

NGOの活動形態が多様になり多くの成果を出したことも、NGOの発展と考えることができる。ここでは、NGOの活動形態を6つの形態に分けて、欧米、途上国、日本の各々のNGOの事例について検討していく¹⁴。

①戦争被災者・難民・避難民のための人道復興支援

欧米のNGOの人道復興支援は、19世紀にイタリア戦争における戦争負傷者の救護の呼びかけに応じて設立された赤十字国際委員会に始まり、20世紀に入ってから二つの世界大戦の時にも、戦争被災者、難民、避難民への人道復興援助を行ったことがきっかけで、今では世界的にも著名な多くの国際NGOが設立された¹⁵。

次に途上国のNGOは、上記の通り、異なる宗教的立場を乗り越えて、人道的観点から戦争・紛争による難民・避難民・被災民への救援活動を行っている。例えば、バングラデシュ最大のNGOであるBRACは、1972年バングラデシュ独立戦争後、帰還難民の定着のための救済復興活動を行った。また、アフリカ国内の地域・民族紛争、内戦における難民、避難民、被災者、負傷者救済のため、多くのアフリカのローカルNGOが救済活動に関わっ

¹³ Riddell (2007) p.259.

¹⁴ 本章1(3)は、重田(2005)の第1部、第2部を参照し加筆・修正をした。

¹⁵ 重田(2005)33-37ページ、43-52ページ参照。

ている¹⁶。

また日本の NGO の場合、19 世紀の西南戦争における戦争被災者の救援活動を行った「博愛社」を前身として日本赤十字社が誕生した。20 世紀に入ると日中戦争の被災者、避難民、難民の救援活動、1970 年代後半から 1980 年前半にかけてはインドシナ難民救済活動に日本の市民や宗教関係者が関わり、その後 NGO 団体が設立されることにつながった。インドシナ難民救済活動への参加は、日本の NGO 活動にとって大きな飛躍になった。また、日本の NGO は、1970 年代のバングラデシュ独立戦争後の救援復興、1980 年代のフィリピン・ネグロス島の飢餓救援、パレスチナ難民・国内避難民救援、1990 年代の東チモール独立紛争後の救援復興、アフガニスタンの難民・国内避難民救援復興、イラクのクルド難民、戦争被災者救援などの活動を行っている。日本国内での人道復興支援としては、阪神淡路大震災への救援活動がある。1995 年 1 月 17 日に発生した阪神淡路大震災によって阪神・淡路地区の死者は約 6000 名となる大規模な被害に見舞われ、この大震災の救援活動に日本全国から多くの NGO やボランティアが参加して注目され、この年は日本のボランティア元年ともいわれ、これらの活動を契機に特定非営利活動法（NPO 法）の制定の運動が行われるようになっていく。1990 年代に特定非営利活動法（NPO 法）の制定に向けて、多くの NGO や NPO が協力しあった。特に、阪神淡路大震災への全国のボランティアの救援活動は、この NPO 法制定にむけての大きなうねりとなり、NGO、NPO、国会議員、市民による働きかけもあり、1998 年 12 月国会において特定非営利活動法（NPO 法）が承認・制定された¹⁷。

② 貧困者救済・支援のための開発協力

欧米の NGO による開発協力の原形は、キリスト教系団体による植民地での慈善活動である。18 世紀から 19 世紀、欧米諸国のアジア、アフリカ、ラテンアメリカ諸国における植民地政策に伴い、キリスト教会は海外布教と同時に、植民地国の教会への支援活動を行った。18 世紀後半になると、キリスト教系の団体が独自にアジアの国々など植民地国において貧困者への慈善活動を行うようになり、これらの活動が現在の NGO による途上国への開発協力（海外援助）活動の原形となった。その後、NGO による途上国への開発協力が本格的に行われるようになるのは、第 2 次世界大戦後である。1950 年代から 1960 年代にかけて、多くのアジア・アフリカ諸国が独立し、アメリカのケネディ大統領による「国連開発の 10 年」が打ち出されるようになると、従来の人道復興支援や緊急援助だけでなく、途上国における貧困者救済・支援だけでなく、貧困削減そのものが国際開発における大きな目標となった。その結果、途上国の現地住民の自立・独立のために、住民主体の長期的な開発協力が行われるようになっていく。こうした中で、NGO が中心となって行っていた参加型開発の手法が OECD や国連機関にも注目されるようになり、OECD も参加型開発を表明するようになる¹⁸。

¹⁶ 同上 33-39 ページ、76-93 ページ参照。

¹⁷ 同上 33-42 ページ、94-146 ページ参照。

¹⁸ 同上 33-37 ページ、43-52 ページ、148-171 ページ参照。

次に途上国の NGO の貧困者への開発協力である。1950 年代から 1970 年代にかけて、多くの途上国の NGO が設立され、貧困者への救済・支援活動に乗り出す。欧米の NGO、先進国政府、国際機関もこの時期途上国の植民地からの独立とともに、南への開発協力を開始する。有力な途上国の NGO は、やがて貧困者への救済・支援のために、欧米の NGO、先進国政府、国際機関から資金を得て活動を行い、逆にこれらのドナーにとっては途上国において援助資金を効果的・効率的に活用する上で、これらの途上国の NGO が最も有力な、信頼のおけるパートナーにしていることが多い。むしろ、先進国のドナーが現地に実際に人を派遣するよりも、コスト的にも効率的である¹⁹。

続いて日本の NGO の途上国への開発協力活動の原形は、仏教関係者による国内外の救援活動である。仏教関係者は、7 世紀奈良時代や 13 世紀鎌倉時代から貧困、飢餓、疫病などに苦しむ弱い人々を、宗教や宗派の違いを乗り越えて、人道的な立場で救済支援する国内慈善活動を行っていた。第 2 次世界大戦後、1960 年代以降から個人やキリスト教関係者などによって、最初にアジアへの援助が行われるようになる。その理由は第二次世界大戦中のアジアの国々や人びとへの贖罪意識やアジアの貧困削減などであるが、日本とアジア諸国との地理的、歴史的、文化的な関係から、アジアへの援助が出発点だったことは当然のことである。日本の NGO は、アジアの中でもフィリピン、タイ、ネパール、カンボジア、インド、バングラデシュなどを対象とする国が多いが、1970 年代のバングラデシュ独立戦争後の救援復興、インドシナ難民救援、1980 年代のフィリピン・ネグロス島の飢餓救援、1990 年代の東チモールでの復興支援、2000 年に入ってアフガニスタンの難民・国内避難民支援などの活動も行っている。その他にも、日本の NGO は、1980 年代以降からエチオピアなどの飢餓救済活動を契機に、一番貧しい国々が多いといわれているアフリカへの開発協力、イラクのクルド難民への救援活動、その他ラテンアメリカや旧ソ連地域への支援を行うようになっている²⁰。

③南北問題解決のための開発教育（地球市民教育）

欧米の NGO は、1970 年代以降途上国に対する海外援助だけでなく、先進国の市民を対象とした開発教育を行うようになる。その背景には、先進国政府、国際機関、国際 NGO から途上国への援助が行われ、途上国国内での経済開発が進められているにも関わらず、途上国と先進国の経済的格差の拡大など南北問題が深刻化しているという現実を欧米の市民が理解し教育やキャンペーンによってその状況を変革していくことが求められたからである。開発教育は、先進国の人びとの生活様式と国際経済の不正な構造を変革していくために、学校教育や社会教育の現場で行われ、NGO は教材の作成、ワークショップ・セミナーの開催など、を行うようになる²¹。

日本の NGO による開発教育は、1970 年代後半の国連などが主催する開発教育シンポジウム

¹⁹ 同上 33-39 ページ、239-248 ページ参照。

²⁰ 同上 33-42 ページ、94-146 ページ参照。

²¹ 同上 33-37 ページ、172-180 ページ参照。

を契機に日本で初めて開発教育が紹介されたことによる。1982年には開発教育協会（旧開発教育協議会）が設立され、1980年代から1990年代にかけて開発教育や国際理解教育を専門とするNGOが設立され、既存の国際協力NGOも開発教育や国際理解教育活動に取り組むようになってきている²²。

④政府や国際機関などへの政策提言・キャンペーン

欧米のNGOの政策提言活動の原形は、黒人奴隷解放および奴隷貿易の廃止運動だといわれている。18世紀後半から19世紀前半にかけて、欧米諸国によりアフリカからの黒人奴隷貿易が行われたことに対し、イギリスで奴隷解放と奴隷貿易の廃止を訴える団体が登場し、これが現在の人権問題の提言活動、さらに現在の政策提言活動の原形になったといわれている。1960年代から「アムネスティ・インターナショナル」のような欧米のNGOが人権問題に関する政策提言活動を行うようになる。1970年代以降から欧米のNGOは、援助、貿易、債務など南北問題の深刻化、国際経済の経済的格差拡大などの不公正、地球環境の破壊などを是正していくために、先進国政府、G8サミット、国連関係機関、世界銀行、国際通貨基金、GATT、最近ではWTOなどに、政策提言活動（アドボカシー、ロビイング）を行っている²³。

途上国のNGOは、貿易、債務、環境、地雷廃絶などの課題に対して、世界中の市民を対象に、政策提言や国際的なキャンペーン活動を行っている。途上国のNGOに求められるのは、先進国のNGOが行う政策提言・キャンペーン・開発教育に対して南の現場にある課題、問題の情報を提供・伝達することである。南のローカルNGOは、貧困の拡大、人権侵害、環境破壊、教育の不公正、児童労働、地雷の被害拡大、債務による負担の増大、貿易の不公正、HIV/エイズの蔓延、地域紛争、先進国や国際機関の援助による住民の被害や犠牲の告発（森林の環境破壊、住民の強制移住など）など、自分の国や地域にある様々な課題・問題の所在を欧米のNGOを通して北の政府や住民、国際機関などに提供・伝達していく役割がある。北のNGOは、南のNGOから受けた問題や課題を直接・間接的にわかりやすく加工して、北の政府やユニセフ、WTO、世界銀行、IMF、アジア開発銀行など国際機関への政策提言・キャンペーンや開発教育に活用していく。T・ブロードヘッドは、北のNGOの役割について、触媒（カタリスト、ファシリテーター）として側面的支援活動をあげているが、南のNGOにも同様に、北のNGOや先進国政府や住民、国際機関などに情報を伝達していく役割がある。ただし、南のNGOの中でも地域にある小規模NGOは、使用言語、インターネットの設備、国内および国際NGOによるネットワークへの不参加などの問題があり、そこに北のNGOや国際機関と太いパイプを持つ南のNGOが介在することによって、現場にある問題・課題の情報を先進国や国際機関に伝えられていく場合がある²⁴。

日本のNGOによる政策提言・キャンペーンの契機は、1970年代以降「アムネスティ・イン

²² 同上 180-212 ページ参照。

²³ 同上 36-37 ページ、213-238 ページ参照。

²⁴ 同上 37-39 ページ参照。

ターナショナル日本支部」や「アジア太平洋資料センター」が設立され、国際人権問題に対するアピールや情報提供などの活動が行われるようになったことである。政府や国際機関への政策提言が本格的に行われるようになったのは 1980 年代以降である。1980 年代中盤には、フィリピンでのマルコス大統領の政府開発援助（ODA）疑惑事件を契機に ODA を問う市民キャンペーン活動が行われた。国際 NGO のキャンペーン活動に連動する形で、地雷撤去、貿易の公正、債務の帳消し、地球温暖化防止などを求める NGO などが設立され、先進国政府、G8 サミット、国連関係機関、世界銀行、国際通貨基金、GATT、最近では WTO などに政策提言（アドボカシー、ロビイング）、一般市民を対象にしたキャンペーン、などの活動が行われるようになった²⁵。

⑤国内・国際ネットワーク

欧米の NGO は、国際協力や国際開発の課題であるところの援助、貿易、債務、環境、地雷、教育、HIV/エイズ、地球温暖化、女性や児童の人権、最近では国連ミレニアム開発目標（MDGs）など先進国内および国際的なネットワークを構築したり、課題別の他、地域別・国別ネットワーク活動をしている²⁶。

南の NGO は、南にある問題・課題を北の政府、国際機関に伝達するために、北の NGO や市民の力を借りながら、すでにある既存の国内・国際ネットワークに参加したり、あるいは新しい国内・国際ネットワークを形成したりしている。例えば、西暦 2000 年までに途上国の債務帳消しを訴えたジュビリー 2000 キャンペーンは、最初は北の NGO・宗教界・労働界から始まった運動であったが、南の NGO や市民もジュビリーサウスという形で後から参加し、G7 諸国や世界銀行の債務帳消しに大いに影響与えた。先進国の ODA のあり方を問うリアリティ・オブ・エイドには途上国の NGO が参加し、近年の世界社会フォーラムはブラジルやインドで開催され、多くの南の NGO が開催に関わったり、参加したりしている²⁷。

日本の NGO は、1980 年代中盤以降から各地域の NGO からネットワーク NGO によるネットワークを形成している。1990 年代以降全国のネットワーク NGO によって全国の NGO が集まった「全国 NGO のつどい」、最近では地域のネットワーク NGO による「ネットワーク NGO 全国会議」が開催されている。また、国際協力や国際開発の課題であるところの援助、貿易、債務、環境、地雷、教育、HIV/エイズ、最近では国連ミレニアム開発目標（MDGs）の達成など国際的なネットワークに参加し、国内でも課題別にネットワークを形成する活動が行われている。その他、地域別・国別ネットワークなどもある²⁸。

⑥紛争予防・平和構築

従来の人道復興支援に加え、近年紛争予防や平和構築活動に関わる欧米の NGO が増加して

²⁵ 同上 39-42 ページ参照。

²⁶ 同上 35-37 ページ、70-72 ページ参照。

²⁷ 同上 37-39 ページ、90-91 ページ参照。

²⁸ 同上 39-42 ページ、134-135 ページ参照。

いる。世界では、アフガニスタン、イラクなど対テロ戦争、武装勢力との戦争、アフリカの内戦および地域・民族紛争などが増加している。戦争や内戦が世界においてますます増加する可能性がある中、NGOは従来紛争国の間に入って調停や調整を行う予防外交活動に取り組んでいたが、1990年代以降NGOが紛争予防・平和構築活動に関わる必要性が出てきた²⁹。

また、北の政府やNGOによって進められていた紛争予防、予防外交、平和構築などの活動は、紛争国や紛争地にある南のNGOの中にも取り組む団体が出てきている。例えば、南アフリカにあるアコード（ACCORD）は、アフリカ大陸で引き起こされる紛争を解決するために、紛争予防、平和構築活動を行っている。また、直接このような活動は行っていないが、スリランカのサルボダヤ運動は、80年代半ば以降シンハラ民族とタミール族の間の地域紛争に関わってきたし、ルワンダのネットワークNGOであるルワンダNGOフォーラム（FORWA）は1994年のルワンダでのツツ族によるツツ族の大虐殺の経験を基に連絡調整、セミナーの開催などを行っている³⁰。

日本のNGOの中にも、従来の人道救援復興活動に加え、近年紛争予防・平和構築・平和活動に関わる団体が出てきた。平和構築とは、JICA³¹によると、1996年10月にカナダ政府によって提案された人道緊急援助、復興・開発支援、紛争予防／再発防止の3つのアプローチを実施する概念であるが、日本でも「ジャパン・プラットフォーム」のようなNGO、外務省、企業が協力する共通土台のような支援システムに入って、イラクやアフガニスタンのような紛争地域で平和構築に取り組もうとしているNGOもあるし、個々のNGOが紛争地域などで平和構築活動に取り組んでいる事例もある³²。

以上のように、NGOの活動形態の特徴について考察した。欧米、途上国、日本のNGOの活動形態の特徴の共通項としては、人道復興支援、開発協力、開発教育（地球市民教育）、政策提言、市民キャンペーン、国内外のネットワーク、紛争予防・平和構築がある。

逆に、NGOの活動形態における問題点は、欧米・日本のNGOによる国内活動の優先順位の問題がある。NGOの中には海外の現場で活動と共に、国内活動は募金・広報活動だけやればいいと考え、開発教育、政策提言、市民キャンペーン、ネットワーク活動に参加しない団体もある。

2 NGOの発展要因—NGOはなぜ発展したのか

(1) 複雑化する国際社会と国家の弱体化—NGOの役割の拡大

²⁹ 同上 35-37 ページ参照。

³⁰ 同上 37-39 ページ、89 ページを参照。

³¹ 国際協力事業団 JICA 平和構築研究会『事業戦略調査研究 平和構築報告書』、2001 年。

³² 重田康博（2005）39-42 ページ、136 ページ参照。

20世紀に入り、人類は第1次世界大戦、第2次世界大戦を行い、戦後は米国を中心とする西側諸国とソ連を中心とする側諸国との間で東西冷戦が開始され、アジアやアフリカでも東西の代理戦争が開始される。同時に、欧米列強による植民地支配が終わり、アジア、アフリカ諸国が独立し、やがて豊かな先進国と貧しい途上国の間の南北問題が登場する。そして、今日のグローバル化の時代に、国家は弱体化し、リーマン・ショックを契機に米国や欧米諸国を中心に世界中で金融危機が発生する。欧米諸国や日本など G7 の国際社会における相対的地位は低下し、G20に見られるようにブラジル、ロシア、インド、中国の BRICS 諸国のような新興国が国際社会において大きな勢力となっている。9.11 米国同時多発テロ以後、米国のイスラム過激派などを対象にした対テロ戦争宣言によるアフガニスタンやイランでの戦争は混迷を極め、アフリカやパレスチナでも紛争が続いている。

このように国際社会はより複雑化し、多様化し、国家が弱体化し政府の役割が低下する中で、グローバル・ガバナンスの必要性が問われ、開発、環境、平和、人権等の分野で欧米の NGO、南の NGO、日本の NGO の活動が注目され、彼らの役割が拡大している。

このような複雑化する国際社会と国家の弱体化の中で、国際 NGO はどのような役割があるのか。取りあえず、国際 NGO に求められる役割を挙げると以下の 6 つの役割の拡大が求められている³³。

○国際 NGO に求められる 6 つの役割

①困難に直面している国、地域、人々に対する協力・支援活動を行う。

—困難に直面している国、地域、人々への協力・支援活動は、NGO の人道的役割である。

②地球規模の諸問題の解決のために困難に直面している現場で活動を行う。

—地球規模の諸問題の解決のために困難な現場で直接、間接に活動することは、NGO の根源的役割である。

③地球規模の諸問題を解決するために政府、国際社会に働きかけを行い、これらの問題を市民に伝え世論形成を行う。

—地球規模の諸問題を解決するために、NGO は調査研究によって問題分析を行い、政府、国際組織、企業に対して政策提言（アドボカシー）を行い、一方開発・環境・人権・平和の問題を教育やキャンペーンを通して世界や国や地域の市民社会に対して訴え、世論を形成する役割が求められている。NGO は、グローバル・ガバナンスを形成するためのキー・ファクターになることが求められている。

④NGO が持つ理念と方法を提起する。

—NGO は、いろいろな政策や利害が絡む政府、国際機関、企業では持つことができない、平和で平等な社会づくりを目指すための理念や理想を持ち、貧しい人々や困難な立場にある人々が社会参加できるように直接的・間接的に支援する方法を提起する役割がある。

³³ 同上 20-22 ページ参照。

⑤NGOのネットワークを通じた活動の拡大と深化を行う。

—NGOによる国境を越えた国際レベル、地元に着した地域レベルのネットワーク活動は、地球規模の諸課題の解決に向けたNGO間の協力や市民参加を生み出し、政府、国際機関、企業に対して一丸となって対応していくためのネットワーク組織を形成する。

⑥「国際市民社会意識」と「NGO文化」の普及と共有化を行う。

—NGOは、国際レベル、国レベル、地域レベルで市民社会意識を普及し共有し、NGO文化を育成する役割がある。これら意識や文化の普及と共有化は、究極的には社会の信頼を獲得し、真の市民社会を育成することにつながっていくことになる。

(2) 市民社会の成長

NGOが発展した要因としては、序章でも述べた通り「市民社会」の成長が考えられる³⁴。今日複雑化する国際社会の中で、NGOやNPOの発展には、欧米諸国、日本、さらに一部の途上国の中における市民社会（地球市民社会あるいはグローバル市民社会）」の活躍や存在が欠かせなくなっている。

近年、市民社会が特に注目されるようになった。その理由は、1980年代以降欧米諸国による政府開発援助(ODA)が停滞し、それに代わり市民社会の一員である発展途上国におけるNGOの役割が注目されるようになったこと、1990年代以降ソ連やベルリンの壁の崩壊に伴う東西冷戦後の東欧や南の国々における民主化の流れ、独裁国家や赤字財政で閉塞した国家に代わるNGO・NPOを含めた市民社会の機能が脚光を浴びたことである。例えば、1992年に開催された国連環境開発会議(UNCED、地球サミット)や1995年に開催された国連社会開発サミット(Social Summit、社会サミット)において、NGOを含めた市民社会の活躍が注目を集めた。また、1991年イングバル・カールソン(スウェーデン)、シュリダス・ランファル(ガイアナ)を共同議長として、各国から26名の委員(日本からは緒方貞子氏)を集めて設立された「グローバル・ガバナンス委員会」は、1995年1月スイス・ダボスの世界経済フォーラムにおいて報告書*Our Global Neighbourhood*(地球隣人社会、邦題『地球リーダーシップ』)を発表し、NGOを含めた市民社会という新しい担い手の役割を重視した³⁵。また、同報告書は、このように世界にある共通の課題を解決するために国際協力や利害調整を進める方法・継続的なプロセスを「グローバル・ガバナンス」と述べ、市民社会がグローバル・ガバナンスの中で果たす役割、方法、成果を強調している。

序章でも述べたが、欧米諸国の中で近年特に市民社会という用語を積極的に使っているのはイギリスである。1997年に登場したイギリスのトニー・ブレア労働党政権は、NGOを含めた市民社会の役割を重視するようになり、市民社会に所属する団体を市民社会組織(Civil Society

³⁴ 「序章 NGO、市民社会とは何か」本論文2-5ページ参照。

³⁵ Commission on Global Governance (1995) ; グローバル・ガバナンス委員会/京都フォーラム監訳(1995)。

Organizations=CSO)と呼ぶようになった。例えば、イギリスの新労働党政権は、国際開発白書の中で「発展途上国における市民社会の声を強化することは、特に重要である」³⁶と述べた。また、イギリスの国際開発省(DFID)は「DFIDは、市民社会が貧困の削減に重要な役割を果たすことを続け、市民社会がDFIDにとって重要なパートナーになることを続けることを期待する」³⁷と強調した。さらに開発専門家のリデルは、開発における市民社会の役割の重要性を指摘し、とりわけ国連ミレニアム開発目標の達成の市民社会による支援の様に近年の15年間開発議論の中心テーマに市民社会の概念が主役を演じるようになり、NGOは「市民社会の強化」を挙げ、その予算面でも全NGO予算の15%を直接開発支援以外に使用し、キャパシティ・ビルディングや市民社会強化費を含めると25%から35%になることを指摘している³⁸。

(3) 明確な使命と理念

次に、NGOの発展要因として挙げるのは、明確な使命(ミッション)と理念(ビジョン)の存在である。ミッションとは存在目的や存在価値でもあり、ビジョンは方向性、可能性、願望のことである。P.F.ドラッカーはミッションの価値は正しい行動をもたらすことにあること、ミッションは行動本位たるべきものであり、非営利組織はミッションのために存在し、それは社会を変えるために存在すると述べ、非営利組織におけるミッションの重要性について指摘している³⁹。開発専門家のアラン・フォウラー(Alan Fowler)は「ビジョンとミッションはNGDOが望まれる社会変革の過程にNGDOをつなぐコンセプト(構想)でありステートメント(表明)である」⁴⁰と強調している。ミッション=使命は非営利組織にとってそれほど重要である。そもそもNGOは何のために設立され発展しているのか。確かな使命と理念を持っているということは、NGOの存在理由の根幹にあたる部分である。

ここではNGOの使命をミッション、ビジョンと理念と訳し、両者をここでは厳密に分けて使うことがむずかしいので、一緒に使うことにする。NGOの使命と理念について大まかに7つに分けて、欧米、途上国、日本のNGOの事例別に紹介それぞれの使命と理念について検討する⁴¹。

①戦争や紛争の被災者、難民、避難民への人道主義

欧米のNGOは、19世紀に設立された「国際赤十字運動」のように、戦争や紛争の被災者・難民への人道主義から、途上国を含む世界の国々で救援活動を行うために設立された。第1次世界大戦中に設立された「アメリカン・フレンド・サービス」、「セーブ・ザ・チルドレン」は

³⁶ Secretary of State for International Development(2000) p.103.

³⁷ DFID (2006) p.3.

³⁸ Riddell (2007) p.265.

³⁹ Drucker (1990) pp.3-6, pp.45-49. ; P.F.ドラッカー(著) 上田惇生(訳) (2007) 2-4 ページ、50-56 ページ参照。

⁴⁰ Alan Fowler(2002) p.77.

⁴¹ 本章 2 (3) は、重田(2005)の第1部、第2部を参照し加筆・修正をした。

被災者への救援、復興支援活動を契機に設立された団体である。第2次世界大戦後欧米の NGO は、朝鮮戦争の被害者への支援活動、アジア、アフリカ諸国の独立と共にこれらの諸国で発生した被災者、難民、避難民への人道支援活動を行う⁴²。

次に途上国の NGO は、戦争と紛争の難民・避難民・被災者に対して人道主義の立場から救援・復興活動を行っている。第2次世界大戦終結後、アジア、アフリカなど途上国では、植民地からの独立あるいは新国家建設のための独立戦争、政府軍と反政府軍による紛争や内戦、さら部族間の小規模の内乱が発生している。途上国の NGO は、異なる宗教的立場を乗り越え、戦争・紛争・内戦における難民・避難民・被災民への人道主義の観点から救援・復興活動を行っている⁴³。

日本においても、戦争や紛争による難民、被災者への人道主義が NGO の使命や理念になっている。「日本赤十字社」の前身となる「博愛社」の設立は、佐野常民らによる西南戦争の負傷者へ人道および博愛主義的立場から救援活動を行ったことが契機となった。第2次世界大戦後のキリスト教系 NGO の設立は、戦前の日中戦争の被災者や難民への救済を行った「中国難民救済施療班」の人道および博愛主義が発端になった。1970年代後半からのカンボジア内戦によるインドシナ難民救援活動を契機に多くの NGO が設立されたが、彼らが難民や避難民への救済活動を行ったのは一人ひとりの市民による人道主義がその出発点であった。その後、日本の NGO は、アジア、アフリカでの戦争や紛争による難民、避難民、被災民への人道支援を行うようになり、発展を続けている⁴⁴。

②宗教による博愛主義・人道主義

イギリスの NGO の場合、過去の植民地国、現在の途上国の貧困者や弱者へのキリスト教的博愛主義が根幹にあり、このキリスト教的博愛主義が欧米の NGO が発展するための使命と理念を支えたのである。イギリスのキリスト教系団体がキリスト教の伝道を目的にアジア、アフリカでの慈善活動を開始した他、18世紀後半から19世紀にかけていくつかのキリスト教系の団体が当時のイギリスの植民地国で活動するようになっている⁴⁵。

途上国の NGO も宗教団体や関係団体によって設立されている。途上国には、イスラム教、キリスト教、ヒンドゥー教、仏教、その他様々な宗教が存在し、それらの団体は世界各地で布教活動と同時に、困難な立場にある人々や貧困者に寄り添って慈善活動を行っており、このような活動を行う宗教団体や宗教者から NGO が設立されるケースもある⁴⁶。

また、日本の NGO のルーツは、奈良・鎌倉時代の仏教ボランティア活動の先駆者が貧困、飢餓、疫病に苦しむ人々へ救済活動を開始したことである。彼らは、日本の地域（藩）、宗派、風習の違いを超えて人道主義の観点から、貧困者、弱者への支援を行っている。第2次世界大

⁴² 同上 33 ページ、35-36 ページ参照。

⁴³ 同上 33-34 ページ、37-38 ページ参照。

⁴⁴ 同上 34 ページ、40-41 ページ参照。

⁴⁵ 同上 31 ページ、35 ページ参照。

⁴⁶ 同上 31 ページ参照。

戦後は、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの貧困者・弱者への支援を人道主義的立場から行うために NGO が設立され、発展している⁴⁷。

③過去の植民地支配に対する贖罪意識

欧米の NGO の中には、過去に欧米諸国が宗主国としてアジア・アフリカ諸国に対する植民地支配をした国々への贖罪意識や黒人奴隷貿易に対する反省から活動を始めた団体もある。植民地支配への贖罪については、現在のアフリカの紛争問題や貧困問題の根源的な原因の一つに欧米諸国の植民地支配によって民族分断国家になったことがあげられる。このことは欧米の NGO が直接言葉でいうことは少ないが、欧米社会は過去の植民地支配に対する贖罪意識を共通に持っていて、だからこそ欧米の NGO はアフリカの貧困問題の解決に向けて長年活動に取り組んできているのである。また、18 世紀後半から 19 世紀前半かけて奴隷貿易反対運動を行ったことを契機に設立された「反奴隷インターナショナル (Anti-Slavery International)」もあり、今日の人権問題等の政策提言を扱う NGO のルーツとなっている。これらの贖罪意識が欧米の NGO の使命と理念の深い部分を支えている⁴⁸。

さらに、日本 NGO の場合アジアの人々への贖罪意識や戦争責任意識が彼らの活動の根幹を支えている場合がある。日本の NGO の中には、戦前日本軍のアジア侵略によりアジアの国々や人々に多大な犠牲を与えたことに対する贖罪意識や日本軍による戦争責任意識から、アジア諸国に対する救援や支援を行うようになった関係者も多い。「日本キリスト教海外医療協力会」の設立は、日中戦争や第 2 次世界大戦を通じて日本軍が多くのアジアの人びとに迷惑をかけたという動機が、活動の出発点にある。また、日本の若者だけでなく、多くの日本人が戦時中のアジアの人びとへの罪の意識から、定年退職後の中高年齢者が「日本シルバーボランティアズ」などの NGO に参加してアジアへの支援活動を開始した場合もある。このような行為は、自らの罪の償いとしてアジアへの救援活動に関わっているのである⁴⁹。

④植民地支配国からの完全自立の実現

また、途上国の NGO は植民地支配の負の遺産を克服し、かつての植民地支配国（宗主国）からの完全な自立を図ることが彼らの思想の根幹にある。これは、途上国 NGO だけに限らず、途上国政府と国民が共通の思いを持っている。途上国がかつての植民地支配から独立して数十年の月日が流れても、新従属理論という説も打ち出された通り、貿易や債務問題に関して経済的に先進国政府や IMF や世界銀行などの戦後のブレトンウッズ体制に頼らざるを得ない関係をいまだに断ち切れない状況にある。南の NGO が北の NGO と連動して、公正な貿易、構造調整プログラムの廃止あるいは改革、債務帳消し、ミレニアム開発目標の実現などの国際キャンペーン活動やロビイング（政策提言）活動を行うのは、このような北の支配の構造から脱却して、完

⁴⁷ 同上 31 ページ、34 ページ、39-40 ページ参照。

⁴⁸ 同上 33 ページ、35 ページ参照。

⁴⁹ 同上 34-35 ページ、40 ページ参照。

全な自立を図って発展していきたいという強い思いがあるからである⁵⁰。

⑤ 貧困・開発問題の解決と貧困からの脱却

欧米の NGO は、国連などが挙げる南北問題、貧困、教育、保健医療、ジェンダー、環境、援助、貿易、債務など開発の課題、経済のグローバリゼーションによる経済的格差や不公正の問題の問題を解決するために、途上国に対する支援活動を行っている。彼らは、それらの問題を解決できない先進国政府や国際金融機関の政策に対して疑問を持ち、南北問題やグローバリゼーションによる経済的格差や不公正の問題の解決のため、あるいは政府や国際機関の政策の撤廃・改革・変革を求めるために活動を続ける。欧米の NGO は、2015 年までに貧困問題の解決を解決する「国連ミレニアム開発目標(MDGs)」を達成するために、途上国、日本の NGO、各国政府、国際機関と協力していく必要があり、これらの貧困問題や開発の課題が欧米の NGO の使命や理念の根底にあり、彼らの活動を支えている⁵¹。

また、途上国の NGO は、貧困からの脱却意識を基礎に貧困者や弱者に対する支援活動を行った。途上国の多くの人々が政治的、経済的、社会的にも劣悪な状態に引き続き置かれている現状の中で、途上国の貧困者の多くは農業で生計を立てる農民がいる農村部に集中し、都市部には農村で生計が立てられなくなった農民が都市に出稼ぎに来てスラムを形成してゴミ拾いなどをして生活する。途上国の NGO は、このような貧困者のための支援活動を都市部でも農村部でも行っている。貧困からの脱却は、彼らにとって大きな使命や理念であり、最重要課題である。そのためにも、途上国の NGO は、2015 年までに貧困人口を半減することを目指している MDGs の実現に向けて活動している⁵²。

一方日本の NGO は、欧米の NGO の影響もあり、南北問題、貧困問題、国連などが挙げる援助、貿易、債務など開発の課題、経済のグローバリゼーションによる経済的格差や不公正の問題を解決するという観点に立って支援活動を行うようになり、発展を続けている。彼らは、南北問題やグローバリゼーションによる経済的格差や不公正の問題の解決のため、あるいは政府や国際機関の政策の撤廃・改革・変革を求めるために活動を続ける。日本の NGO も、2015 年までに貧困問題や開発の課題の解決のために国連ミレニアム開発目標を達成するために、世界の NGO、各国政府、国際機関と協力していく必要がある⁵³。

⑥ 戦争や紛争をなくすための平和主義

欧米の NGO には、戦争や地域・民族紛争そのものをなくそうという平和主義がある。例えば、原水爆の禁止運動、小規模武器輸出禁止のための条約の作成、地雷撤去、クラスター爆弾の廃絶、武装解除、除隊兵士支援など活動を行うのは、平和主義の使命や理念からである。近年欧米の NGO は、途上国での戦争・紛争（発生予想）国・地域において、紛争予防、予防外交、

⁵⁰ 同上 33 ページ参照。

⁵¹ 同上 33 ページ、36 ページ参照。

⁵² 同上 33-34 ページ、37-38 ページ参照。

⁵³ 同上 126-135 ページ参照。

平和構築などの活動を行っている。また、戦争や紛争をなくすために、自国内や国際社会で平和教育を行っている NGO もある⁵⁴。

途上国の中には、近年戦争、紛争、内乱を事前に防ぐため、紛争当事者の両者の間に介入して和解のための調停・調整を行う紛争予防・予防外交に関する活動を行う NGO も出てきた。これらの NGO は、自分たちの国や地域で行われている戦争や民族紛争そのものをなくそうという平和主義の観点に立って活動している。例えば、地雷撤去、武装解除、除隊兵士支援など活動を行うのは、平和主義の使命や理念からである⁵⁵。

日本の NGO も、戦争、地域・民族紛争そのものをなくそうという平和主義の思想を持っている。日本の NGO は、原水爆の禁止、小規模武器輸出禁止、地雷撤去、クラスター爆弾の廃絶、武装解除、除隊兵士支援、国内での平和教育のなど活動は平和主義の観点から行われている。日本は原爆被爆国ということもあり、戦後原水爆の禁止運動や平和教育は盛んに行われ、現在まで根強く継続されている。また、地雷廃絶日本キャンペーンは、地雷とクラスター爆弾の廃絶において、日本政府のこれらの兵器の使用禁止に関する国際条約批准と完全撤廃に成功し、大きな成果をあげた⁵⁶。

⑦公正な地球社会を求める地球市民主義

欧米の NGO は、1960 年代に飢える子どもたちなど途上国の貧困、飢餓、難民などを開発教育のテーマにして、自国の国内における途上国理解や国際理解に対する意識啓発を始める。1970 年以降開発教育のテーマは南北問題の経済的格差、不公正な貿易、債務の拡大、児童や女性など人権侵害、環境破壊、HIV/エイズの拡大など途上国における開発問題に対する意識や世論を喚起させるようになっていく。1990 年以降欧米諸国の政府や NGO の間でも市民社会、市民教育、地球市民教育、最近では持続可能な開発のための教育(ESD)という用語が使用されるようになり、開発教育のテーマも宇宙船地球号の乗組員として、公正な地球社会を求める地球市民を育てる教育活動に変化し、地球市民主義が定着していく。

欧米の NGO は、地球社会にある差別や不公正な問題に対処するという地球市民主義の使命と理念に基づき、G8 政府、各国連機関、世界銀行、国際通貨基金 (IMF)、世界貿易機関 (WTO) など国際機関への政策提言、学校教育などへの開発教育 (地球市民教育)、市民へのキャンペーン活動を行っている⁵⁷。

一方日本の NGO の地球市民主義のルーツは、1970 年代に欧米から「開発教育」の概念が紹介されたことである。最初に「開発教育協議会」(現在の「開発教育協会」)など日本の NGO は、開発教育として、最初に自国の国内における途上国理解や国際理解に対する意識啓発活動を行い、次に南北問題の経済的格差、不公正な貿易、債務の拡大、児童や女性など人権侵害、環境破壊、HIV/エイズの拡大など途上国における開発問題に対する意識や世論の喚起の活動を

⁵⁴ 同上 35-37 ページ参照。

⁵⁵ 同上 39 ページ参照。

⁵⁶ 同上 133 ページ参照。

⁵⁷ 同上 36-37 ページ参照。

実施し、1990年以降公正な地球社会を求める地球市民を育てる教育活動を継続し、地球市民主義が定着していく。

日本のNGOは、欧米のNGOによる政策提言活動や開発教育の影響を受け、地球社会にある差別や不公正な問題に対処するという地球市民主義の観点から、G8政府、各国連機関、世界銀行、国際通貨基金（IMF）、世界貿易機関（WTO）など国際機関への政策提言、学校教育などへの開発教育（地球市民教育）、市民への国際市民キャンペーン活動を行っていくようになる。2002年の国連地球サミットでは日本の小泉首相から「持続可能な開発のための教育(ESD)」を行うことが提案された。現在日本のNGOは、ESDの視点を日本の開発教育や環境教育に取り入れるべく現在活動している⁵⁸。

(4)優れた指導者（リーダー）の存在

「NGOはなぜ発展したのか」についての要因を考えると、NGOに優れた指導者（リーダー）がいたことが明白な事実としてある。優れた指導者がNGOを起業し、組織にはいくつかの困難があったにも関わらず、それを乗り越え、組織を発展させていった事例がたくさんあるからである。P.F.ドラッカーはその著書で「非営利組織のリーダーたる者は成長することを知らなければならない。もちろん、適宜調整することもできなければならない。やがて成長も止まるからである。だが、組織としての勢い、柔軟性、活力、ビジョンを失ってはならない。さもなければ組織は硬直化する」⁵⁹と述べている通り、彼は非営利組織におけるリーダーの重要性、特にリーダーの役割と責任を強調している⁶⁰。

ここでは、欧米・途上国・日本のNGOは誰が設立したのかを紹介し、優れた指導者や国際組織の存在がNGOの発展にどのように貢献したのかについて述べる。

第1は、優れた個人や市民グループの自発的意志により設立され、発展したことである。

多くの欧米のNGOは、魅力ある個人の強いリーダーシップや市民グループの献身的な働きによって設立され、発展していったと考えられる。NGOの設立の動機や初期の段階では、カリスマ性のある個人や意思の強い市民グループが発展する上で大きな役割を果たしている。例えば、スイス人のアンリ・デュナンは、19世紀にイタリア戦争で負傷した兵士の悲惨な姿を見て、「国際赤十字」の設立の必要性を提唱した。イギリス人の女性教師のエグランタイン・ジェブは第1次世界大戦で家族や家を失った子どもたちを救援しようと1919年に「セーブ・ザ・チルドレン」を立ち上げた。その後第2次世界大戦中の1942年「オックスファム・イギリス」のように、飢餓と病気に苦しむ人々を救済しようとオックスフォードの市民グループが立ち上がって設立されたNGOもある⁶¹。

一方、開発途上国のNGO（南のNGOともいう）は、その多くが偉大な指導者によって第2

⁵⁸ 同上 35 ページ、41 ページ参照。

⁵⁹ Drucker (1990) pp.10-11. P.F.ドラッカー（著）上田惇生（訳）（2007）10-11 ページ。

⁶⁰ Ibid., pp.9-44 ; 同書 9-49 ページ。

⁶¹ 重田康博（2005）29-ページ参照。

次世界大戦後に設立された。そのような NGO は、フィリピンの「PRRM(フィリピン農村再建運動)」の、スリランカの「サルボダヤ・シュラマダーナ運動」の A.T.アリヤラトネ、バングラデシュの「グラミン銀行」のムハマド・ユヌス、「BRAC(バングラデシュ農村振興団)」の F.H.アベッド、インドの「SEWA (自営女性労働者協会)」のイラ・バッド、タイの「ドゥアン・プラティープ財団」のプラティープ・ウンソンタムなど偉大な個人や市民グループによる自発的な意思によって設立され、発展している。途上国の NGO の活動初期の段階では、熱心な意志の強い個人の指導力や都市・農村にある委員会やグループの活動(例えば、都市スラムでの活動や農村でのワークキャンプや村づくり委員会の活動など)が重要な役割を果たしている⁶²。

多くの日本の NGO も、1960 年代以降有能な個人や市民の自発的意思により設立され発展している。例えば、1960 年代以降に設立された NGO の場合、アジアにおける活動のため個人の強いリーダーシップにより設立された団体、アジアでの農村復興活動やインドシナ難民救済活動のために市民の自発的参加により設立された団体がある⁶³。

第 2 は、偉大な宗教関係者・関係団体により設立され発展していることである。

欧米の NGO は、そのルーツを辿っていくと、18 世紀後半からキリスト教など宗教関係者・関係団体によって設立されている。これらの NGO の設立と発展は、途上国つまりかつての植民地国と密接な関係を持つキリスト教関係者および関係団体が大きく影響している。例えば、イギリスで 18 世紀後半に設立された「バプティスト・ミッショナリー・ソサエティ」が、キリスト教の伝道を目的にインドでの慈善活動を開始した他、18 世紀後半から 19 世紀にかけていくつかのキリスト教系の団体が当時のイギリスの植民地国で活動するようになっている。イギリスの場合このようなキリスト教の伝統から誕生したチャリティという慈善活動がイギリス市民の中に広く深く根付いていき、それが今日の NGO への支持と発展につながっている。「アメリカン・フレンド・サービス」はペンシルベニア州フィラデルフィアの若いクェーカー教徒が第 1 次世界大戦への従軍を良心的に拒否する代わりにフランスの難民の子どもたちへの救援活動を 1917 年に開始したことを契機に創設された。第 2 次世界大戦後当時の西ドイツでは 1958 年にカソリック教会関係者が中心となり「ミゼリーオール」が、1959 年にプロテスタント教会関係者によって「世界のためにパン(BfdW)が創設された⁶⁴。

途上国の NGO も、その多くがカリスマ性のある宗教関係者・関係団体によって設立され発展している。これらの国では、イスラム教、キリスト教、ヒンズー教、仏教、密教、土着宗教などさまざまな宗教があり、それぞれの団体は各地で布教活動と同時に慈善活動を行っており、このような活動を行う宗教団体やグループから NGO となったケースもある。また、途上国の NGO の中には、宗教団体から派生した団体ではないが、NGO を設立したリーダーが宗教関係者であったり、それぞれの宗教の理論や実践を取り入れている団体もある⁶⁵。

日本の NGO にも、偉大な仏教、キリスト教など宗教関係者によって設立され発展した団体

62 同上 29 ページ、76-91 ページ参照。

63 同上 31 ページ参照。

64 同上 31 ページ、50-63 ページ参照。

65 同上 31 ページ参照。

があることは、すでに述べた。第 2 次世界大戦後では、インドシナ難民救援活動に関わった曹洞宗などの仏教関係者が団体を設立している。キリスト教関係者による団体は、1938 年日中戦争の被災者や難民への救済活動を行ったほか、第 2 次世界大戦後アジアで医療活動を行う NGO や、東南アジア農村指導者を対象に日本国内での人材育成を行う「アジア学院」が設立されている⁶⁶。

(5) 国際組織からの要請

次は、大手の国際 NGO からの要請により先進国や途上国に設立され発展している場合である。

先進国の場合、19 世紀は、国際赤十字の要請で欧米各国に「国際赤十字」が発足し、20 世紀に入り第 2 次世界大戦以降大手国際 NGO が発展し拡大していくと、世界各国に支部や事務所を持つようになり、世界的規模で活動するようになる。また、「オックスファム・インターナショナル」のように、設立時は独立して活動していた各国の団体が、1990 年代に入って共通の使命と将来像を模索して統合された場合もある。オックスファムは、当初は各国で独立して誕生した別々の NGO が、オックスファムのブランドを守り地球的規模での政策提言やキャンペーン活動を行い、G8 を始めとする各国政府や国際機関へ圧力をかける時代の必要性から統合し、1995 年に国際 NGO のネットワークとして本部をイギリスのオックスフォードに置いて生まれ変わった特別な場合もある。しかし、各国の独立した NGO をオックスファム・インターナショナルという一つのブランドにまとめるためには、各団体内のブランドやアイデンティティを守るという観点から、内部における大変な葛藤あり、共通の規約づくり（例えば、「Stiching Oxfam International Constitution」2001（定款）、「Stiching Oxfam International Code of Conduct」2001 行動規約、Stiching Oxfam International "Trade Mark Licence" 2002 トレードマーク・ライセンスなどがある）の作成や調整に膨大な時間と労力を費やしている⁶⁷。

途上国の場合、その国内での緊急人道支援活動や開発協力活動を契機に大手の国際 NGO からまたは途上国側の要請で各国に事務所か支部が設立されたり、それらの事務所や支部が独立して発展していく場合がある。「国際赤十字」は世界各国に赤十字社あるいはイスラム国の場合は国際赤新月社を持ち、「セーブ・ザ・チルドレン・インターナショナル」、「国際家族計画連盟」、「オックスファム・インターナショナル」のメンバー団体、「ケア・インターナショナル」、「国境なき医師団インターナショナル」、「ワールド・ビジョン・インターナショナル」、「プラン・インターナショナル」、「WWF インターナショナル」などの大手の国際 NGO も途上国に事務所を発足させ、発展している。さらに、バングラデシュ NGO の「プロシカ」の様に、最初は北の NGO（カナダの「CUSO」）のリーダー研修部門が独立して、代表がバングラデシュ人になったことで、現地のローカル NGO として再出発した場合もある。「オックスファム・イ

⁶⁶ 同上 31 ページ参照。

⁶⁷ 同上 32 ページ、337 ページ参照。

ンド」は、当初オックスファムの現地事務所であったが、現在では独立した事務所として格上げになり、オックスファム・インドとしてオックスファム・インターナショナルのオブザーバー団体を目指している。また、数は少ないが、途上国 NGO であっても、バングラデシュの BRACK はアフガニスタンで支援活動を行うようになっているし、「ENDA ザ・サード・ワールド」のような巨大な NGO は、日本を含めた先進国各国に事務所をもつことを計画している⁶⁸。

日本の NGO 中にも、大手の国際 NGO からの要請によって設立され発展している NGO がある。19 世紀に「国際赤十字」からの要請により個人の主導の基に「博愛社」が設立され、後に「日本赤十字社」となる。1960 年代は、「国際家族計画連盟」の要請により「家族計画国際協力財団（現在の「ジョイセフ」）、1970 年代は「アムネスティ・インターナショナル」や「WWF インターナショナル」のような国際 NGO が日本に支部・事務所を設立し、1980 年代以降から欧米の大手国際 NGO が次々に日本に事務所・支部を開設するようになる⁶⁹。

多くの大手国際 NGO は、募金や広報目的あるいは現場の活動を実施するために各国に事務所を設立し、国境を越えたネットワークを発展させ、その後国際本部を発祥地から別の国に移している。その結果、ケア・インターナショナル、プラン・インターナショナル、ワールド・ビジョン・インターナショナル、国境なき医師団、国際家族計画連盟、オックスファム・インターナショナルなどは、募金や広報面で多大な成果を収め、国際 NGO としてさらに組織を発展させることに成功した⁷⁰。

資金力のある国際 NGO は、一定の資金を投下しながら、経験に基づく様々な広報プログラムを駆使して募金集めを行い、組織を発展させている。例えば、子どもの教育支援プログラム（昔の国際里親プログラム）を扱う NGO は、一定の資金を拠出して新聞・雑誌・インターネットなどに広告を出して全国規模の PR を行ったり、広報や募金集めの専門家を雇用してマンスリー・サポーター獲得のために様々なプログラムを行っている。オックスファム・インターナショナルは、「トレイル・ウォーカー」という 3 日間で 100km を 4 人で歩いて関係者から寄付金を集めるファンドレイジング・イベントを開催している。この様に、現在国際 NGO は NGO といえども企業と同様にプロフェッショナルリズムに徹し、専門家集団によるビジネス・ライクな仕事をしている⁷¹。

(6) NGO の社会的信用の増加

NGO の発展の最後の要因は、NGO の社会的信用が増大したことである。

欧米では歴史的に元来チャリティボランティア活動に対する信頼が高く、欧米の国際 NGO は世界で発生している戦争や紛争、自然災害における緊急人道支援や途上国の貧しい農村やス

⁶⁸ 同上 32 ページ参照。

⁶⁹ 同上 32 ページ参照。

⁷⁰ 同上 32 ページ、337 ページ参照。

⁷¹ 筆者が理事をしているオックスファム・ジャパン（2003 年～2012 年）での経験から。

ラムで開発協力、あるいは国内での政策提言、開発教育、市民キャンペーン等これまでの活動の実績や成果から、社会的信頼を獲得し、組織や活動を発展させてきた。国際 NGO は募金者から資金集め、それを基に事業を行い成果を出してきたが、その成果が募金者の信頼に応える結果となり、組織を発展させてきた。政府や国際機関が行う事業のフォローアップや問題、これらの機関に対する不満や批判も国際 NGO が市民に代わって代弁してきたことも信用を得てきた理由であろう。個人主義の強いイギリス人は家族よりもチャリティに自分の拠り所を求めることが多く、政府は信じないがチャリティは信じるという人もいるぐらいチャリティに対する信頼は厚い⁷²。また P.F.ドラッカーがいう通り、アメリカ人は非営利組織をコミュニティにし、非営利組織はアメリカ人にとって自己実現の場ともなっている⁷³。

途上国の NGO も活動当初は活動規模が小さかったり、欧米 NGO の支援を受けていたりしていたが、途上国では政府や自治体の機能が弱体化している国が多く、NGO が政府や自治体に代わって活動して、確実に成果を出していった。これらの途上国の NGO は、政府のように汚職や賄賂のような腐敗も少なく、住民から税金の徴収や見返りを求められることなく活動しているために、住民からは歓迎され信頼されることが多い。スリランカの農村で高校の教師が始めたワークキャンプはやがて全土 2 万の農村内 7 千を越える村で農村開発が行われるようになり、やがて「サルボダヤ・シュラマダーナ運動」という NGO に成長した。バングラデシュで開始されたマイクロ・クレジットを行う NGO 「グラミン銀行」や「BRAC」は、やがて多くの貧しい女性グループや住民に融資を行うようになり、彼らとその資金で事業を行うことによって収入を得て自立できるようになったことは、南の NGO が貧困層から信頼を得る契機になった⁷⁴。

それに比べて、日本の国際 NGO は活動を本格化させたのは 1980 年のインドシナ難民救援活動以後になり欧米の NGO に比べると歴史が浅いが、アジア、アフリカ等地域を拡大し活動の成果をあげ、徐々に支援者を拡大させていった。1995 年の阪神淡路大震災の被災民への支援活動を契機に全国からボランティアが駆け付け、1998 年の特定非営利活動促進法（通称 NPO 法）制定化の運動につながっていった⁷⁵。2000 年以降は、特に大手の国際 NGO が会費収入、事業収入、募金を拡大し年間収入も 30 億円を超える NGO も現れるようになった。これらのお手前の国際 NGO の資金の拡大の成功の要因は、団体のブランド化・広報・組織マネジメントがより戦略化しプロフェッショナル化しているということもあるだろうが、彼らの活動の実績やメッセージがより多くの日本人に伝わっている成果であると考えることができる。

その一方、このような国際 NGO の組織の発展や活動の拡大に伴い、当然彼らの団体や活動の評価や社会的責任を求める声も 1990 年代以降 NGO の所在国や活動国の中で強まっている。それらの声に対して、NGO は社会的責任から社会的信頼を得るために自らのプロジェクト評価やアカウンタビリティ（説明責任）のマネジメントを行うようになってきた。

これらの背景には、国際社会における NGO の役割の増加、国際社会の関心と期待の高まり、

⁷² 重田康博（2005）46 - 49 ページ参照。

⁷³ Drucker(1990)pp.9-44. ; P.F.ドラッカー同書、9-49 ページ。

⁷⁴ 重田康博（2005）76 - 80 ページ参照。

⁷⁵ 同上 137-138 ページ参照。

政府資金への拡大と透明性の確保、ステークホルダーに対する説明責任、NGOへのNGOの正統性の確保、NGOのマネージメント能力の向上、支持基盤の拡大による自己資金の確保、NGOの不祥事による国際社会から監視、途上国NGOからの要請等がある。アカウンタビリティの必要性は、すでに政府や企業だけの問題ではない。日本のNGOに比べれば、欧米のNGOは歴史も経験もあり、政府や募金をしてくれる一般市民など多様なステークホルダーを抱えているために、説明責任を負うのは当然の帰結だ⁷⁶。

さらに、非営利組織論と評価論の専門家である田中弥生は、近著『市民社会政策論』の中で「エクセレントNPO」を提唱している。田中は「エクセレントNPO」の定義について、「自らの使命のもとに、社会の課題に挑み、広く市民の参加を得て、課題の解決に向けて成果を出していること。そしてそのために必要な、責任ある活動母体として、一定の組織的安定性と刷新性を維持していること」⁷⁷と定義している。つまり、「エクセレントNPO」とは、現代の「知識社会」において、めざすべき、望ましい非営利組織のことであり、田中はこの像を具体的に示すために、「市民性」、「社会変革性」、「組織安定性」の3つの基本条件と33の評価基準を作成した⁷⁸。

今日世界的な経済危機と経済不況により、NGOの置かれている環境はより厳しくなっている。今後、NGOはアカウンタビリティだけでなく、望ましい非営利組織として「エクセレントNPO」を目指し、国際標準化機構(ISO)の社会的責任のガイダンス文書ISO26000の参照、企業の社会的責任(CSR)と共にNGOのSR(社会的責任)を実施して、社会的信頼を高めていかなければならない。

3 小括

以上本章では「NGOの発展—NGOはなぜ発展したのか」について、NGOの発展の実態、NGOの発展の要因について考察した。NGOの実態については、数の増加、規模の拡大、活動形態の多様性から見てもNGOが発展したことは明らかである。それは欧米および日本のNGOだけでなく、近年途上国のNGOも急速に発展したことは明らかな現象である。NGOの活動の形態の問題では国内の活動の優先順位の問題があり、開発協力や人道復興支援を行うNGOは国内活動は募金・広報活動のみ専念するNGOがあり、開発教育、政策提言、市民キャンペーン活動に参加しない団体がある。途上国の貧困問題と先進国の経済・貿易・ライフスタイルはつながっており、途上国と先進国の経済的格差は南の途上国の問題だけでなく北の先進国の問題でもあるという観点から、開発協力を行うNGOは開発教育、政策提言、市民キャンペーン活動に参加していくことが求められる。特に「国連ミレニアム開発目標(MDGs)」の設定以降NGOも含めた市民社会の役割が国際社会の中で強まっていることは触れておくべきであろう。

しかし、開発協力の専門家のリデルは、開発におけるNGOの役割の解釈の中で、NGOの開

⁷⁶ 同上 308 ページ参照。

⁷⁷ 田中弥生 (2011) 66 ページ。

⁷⁸ 同上 65 ページ参照。

開発協力の様々な活動の正統性について議論を行い、アドボカシーやロビイングのような別の種類の活動は非合法的であり NGO はこれ以上政治領域に介入すべきでないとする批判を取り上げ、NGOがアドボカシーやロビイングを取り止め彼らの活動のインパクトを高めるように集中すれば開発協力の効果を向上させることができるだろうとも述べている⁷⁹。また彼は NGO が貧困支援だけでなくあらゆることを行ったりアドボカシー活動に特化する NGO が存在するようになり、大手の NGO は総予算の4分の1以下を開発支援以外の活動に使用するようになっているが、問題は多くの NGO が活動資金を詳細に公表していないことだとも述べている⁸⁰。このように NGO は政策提言よりも開発援助に集中すべきであるというその正統性の議論や NGO の開発支援以外で使う資金の使用が不透明であるというアカウンタビリティの議論があるが、NGO は政府と同じでなく途上国の脆弱な人々やマイノリティの声や立場を聞き彼らを開発支援するだけでなく彼らに代わって国際社会に彼らの声を代弁したりしなければならないこともあるのだ。

南北の経済の不公平が明らかになっている今日のグローバリゼーションの時代だからこそ、自分や自分の団体だけお金儲けしていればいいということでは済まされない。開発協力を行うどの NGO も途上国の現場の問題を解決することを最優先に活動しているわけであるが、NGO は途上国の現場の脆弱な人々やマイノリティの問題や貧困の問題と先進国の経済や生活様式(ライフスタイル)はつながっており南北の経済的格差は南の問題だけでなく北の問題でもあるという認識を持つ必要がある。だからこそ、途上国の開発問題全般を扱う MDGs の達成や経済のグローバル化に関するような人類の共通の大きな課題については、ひとつの NGO だけで解決するのではなく、多くの NGO と協力して活動を行うことが求められる。そのためには、NGO が海外活動だけでなく、国内において開発教育、政策提言、市民キャンペーン、国内外ネットワークを行うことが求められるのである。

⁷⁹ Riddell (2007) p.262.

⁸⁰ Ibid., p.264.

第2章 NGOの開発協力の発展—緊急援助、平和構築、長期開発協力の変遷

前章で、NGOの発展の概要についてみてきたが、NGOの発展はNGOの開発協力活動と共に、変化し成長してきたといえる。

本章では、NGOの発展の証しでもあるNGOの開発協力を取り上げて、緊急援助、平和構築、長期開発協力の活動の3つに分けて、その発展の過程を述べていく¹。NGOにとって開発協力の原点であり、その開発協力の歴史を知ることはNGOの発展の歴史そのものを知ることになる。NGOの開発協力は、欧米のキリスト教関係団体による植民地での慈善活動から始まり、開発途上国での戦争や紛争の負傷者、被災者、難民に対する緊急人道支援および復興支援活動、途上国での現地住民の自立、自助努力、参加のための長期開発協力活動、さらに最近は途上国における紛争予防、平和構築活動と、時代とともに変遷し多様化し発展してきたことを述べる。

1 NGOの緊急援助

(1) 緊急援助とは

緊急援助とは、戦争・紛争・テロ・原子力発電所事故などの人間災害（人災）、地震・台風・津波・洪水・土石流などの自然災害による、被害者、被災者、難民、国内避難民の生命や安全を守るために、国、国際機関、NGOによって、救援物資など必要な支援を迅速に、最も被害が大きい地域や人びとに行うことである。NGOが緊急援助を行う際の利点は、①最も被害の大きかった地域や人びとが最も何を必要としているかのニーズを、NGOの現場情報を駆使してできるだけ速く把握することができる、②政府・国際機関と協調したり、逆に政府や国際機関が介入できない国や地域で活動することができる（かつてのカンボジア、コソボ難民、アフガニスタン、イラク）、③NGOの独自のルートを活用して専門知識や判断力を持つ人材を求め、資金と必要機材などを準備することができる、などである。

NGOは、緊急援助の際、医療・保健、衣食住など物資の供給、水の供給、避難用シェルター建設、ソーシャルケア、情報センターの設立、地域の復興の確立等の分野で活動している。従来、日本のNGOは救援物資や専門家のストックもなく、間接経費もかかるため緊急援助に対応できるNGOは少なかったが、近年日本政府もNGOによる緊急援助に支援を行うようになってきている。緊急援助の段階については、表①の通り第1段階から第2段階ま

¹ 本章は、重田（2005）第2部「第1章 NGOによる開発協力」を参照し、加筆・修正した。

であるが、緊急援助と開発援助の間にあたるのが、難民・国内避難民などが収容されるキャンプや救援シェルターなどでの救援活動である。緊急援助活動ではあるが、生命を脅かされるなどの危機的な段階は過ぎ、外部者による支援に頼りながら、自分の生活を継続することができるような状況にある難民や被災者への援助をいう²。

また、日本の NGO による緊急援助活動の実際については、表②の通り、国内での準備、現地調査と活動準備、援助活動開始、撤収あるいは引き続き援助を行うかを決定、という段取りになる。緊急援助は初期段階がかなり重要であるが、最後に活動を撤収するか援助を引き続き行うかの判断が必要になる。

表一① 緊急援助の段階

第1段階	被害国の政府・自治体——消防・救急・警察、軍隊によるレスキュー活動、その国の赤十字もしくは地元NGOが医療活動・物資の供給などを開始する。
第2段階	先進国や近隣諸国から来る政府のレスキュー隊、国際赤十字や先進国NGO（例えば、国境なき医師団、オックスファムなど）などが参加し、各々の活動を行う。UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、ユニセフ（国連児童基金）、WFP（世界食糧計画）などの国連機関も活動をスタートさせる。
第3段階	レスキューや応急手当が一段落すると、多くの難民や被災者はキャンプに収容され、事態が改善されるまでの間、外部援助依存型の生活を行うことになる。難民の場合には、UNHCRが全体を調整し、WFPが食糧を提供し、ユニセフが教育関係の支援を行う。この時、実際にキャンプを運営したり、食糧、保健医療や教育のサービスを届けるのは、国連のパートナーと呼ばれる国際NGOである。国際赤十字や国境なき医師団は保健医療活動を行い、オックスファムは飲料水をキャンプに供給するための水ポンプの施設作りを行うことを専門とする。
第4段階	現地の治安や状況が落ち着き、難民・被災民が元の定住国や定住地に帰ったところで、難民キャンプを撤収していく。引き上げのタイミングの判断は難しい。帰還先が失われ、新しい仕事を見つけられなかったり、被害のショックで精神的に立ち直れない難民や被災者へのソーシャルケアが必要な場合もある。

出所：森祐次「NGOスタッフのための緊急援助体験」、『NGO新人スタッフ・ボランティア基礎力アップ研修報告書』JANIC／立正佼成会一食平和基金を参考に作成

² 大橋正明（2000）58－59 ページ参照

表一② 日本の NGO による緊急援助活動の実際

①国内での準備	<ul style="list-style-type: none"> ・現地情報収集（国連機関、外務省、大使館、国際 NGO、マスコミなど） ・スタッフの確保 ・初動活動用資金の確保 ・現地へのアクセス手段調査 ・通信手段の確保（衛星電話、携帯電話、FAX、Eメールなど）
②現地調査と活動準備	<ul style="list-style-type: none"> ・活動拠点の確保（ホテル、事務所など） ・食糧の確保 ・現地政府および国際機関などへの登録 ・移動手段（車両など）の確保 ・通訳、運転手など現地スタッフの確保 ・現地での情報収集（国連機関、現地政府、大使館、国際 NGO など） ・銀行口座の開設 ・現地での実地調査と活動方針の検討
③援助活動開始	<ul style="list-style-type: none"> ・事務所設置と現地スタッフ雇用 ・事業計画の策定（事業計画と予算） ・日本政府関連補助金の確保（緊急無償資金協力、NGO 事業補助金など） ・国際機関関連委託金の確保（UNHCR、ユニセフなど） ・危機管理マニュアル（緊急時対応および連絡網）作成 ・事業実施
④撤収あるいは引き続き援助を行うかを決定	<ul style="list-style-type: none"> ・完全撤退または保管 ・難民キャンプなどでの救援 ・キャンプ撤収後も残り周辺地域の村の住民などを対象に長期間の開発援助を行う

出所：森祐次「NGO スタッフのための緊急援助体験」、「NGO 新人スタッフ・ボランティア基礎力アップ研修報告書」JANIC / 立正佼成会・食平和基金を参考に作成

(2) NGO の緊急援助の事例

NGO の誕生や緊急援助の誕生と発展の大きな要因のひとつは、個人や地域・宗教関係グループが戦争や紛争による負傷者、被災者、難民、避難民などに対する救援活動を開始したことだった。戦争や紛争時の救援活動がきっかけとなり、今日世界を代表する多くの緊急援助を行う NGO が生まれ、これらの NGO はその後緊急援助活動を一層発展させることに貢献した。

欧米の NGO の場合、19 世紀に設立された「国際赤十字」の誕生は、アンリ・デュナンがイタリア戦争で負傷した兵士の救済を自費出版の本により提唱したことが契機だった。20 世紀に入り、「セーブ・ザ・チルドレン」は、第 1 次世界大戦で、孤児になったヨーロッパの子どもたちに対する救済活動と子どもたちの人権保護を国際的に提唱したことにより生まれた。オックスファムは、第 2 次世界大戦中ナチスドイツの攻撃と包囲による飢餓に苦しむギリシャの人々を救済するために、「オックスフォード」のクェーカー教徒などの市民が、古着、食料、募金を集め、それらを送ったことがきっかけだった。「ケア(CARE)」

は、第二次世界大戦後、アメリカ国内の 22 の団体が協力して荒廃したヨーロッパの被災者へ救援物資を送ったことが契機となり設立された。国境なき医師団(MSF)は、既存の人道緊急援助組織など戦争や紛争時における国際人道援助活動に限界を感じた二人の医師の出会いが組織の誕生の発端となった。

途上国 NGO の中にも地域の紛争による被災民・難民・避難民への救援活動を行っている NGO もある。バングラデシュの BRAC は、1972 年バングラデシュ独立後バングラデシュ北東部シレット県の帰還難民の救援活動を契機に発足した³。BRACK は現在アフガニスタでの避難民支援活動も行っている。スリランカのサルボダヤ・シュラマダーナ運動は 1980 年代から続いたシンハラ族とタミール族の民族紛争による避難民を長年支援してきた。現在サルボダヤは、2004 年 12 月に発生したスマトラ沖大地震・津波に対する緊急援助活動も行った⁴。

一方、日本の NGO の場合も、欧米の場合と同様に、戦争や紛争時に個人や地域・宗教関係グループが負傷者、被災者、難民、避難民などへの救援活動を行ったことが、NGO の誕生や緊急援助活動の発展に大きく寄与した。NGO の場合、19 世紀に「日本赤十字社」の前身となる博愛社の結成は、佐野常民氏らが西南戦争での死傷者を見て、ヨーロッパの赤十字同様に戦争時の救護団体の必要性を政府に願い出たことがきっかけだった。1970 年代後半から 1980 年代前半にかけてのインドシナ難民への救援活動は、「難民を助ける会(AAR)」、「日本国際ボランティアセンター(JVC)」、「シャンティ国際ボランティア会(SVA)」などの NGO の誕生の契機となり、その後これらの団体はアフリカへの救援援助(AAR、JVC)、旧ユーゴ(AAR)、アフガニスタン(AAR、JVC、SVA)、イラク(AAR、JVC)、最近ではスマトラ沖大地震・津波災害(SVA、JVC)などの地域で活動し活動地域を拡大させ、緊急援助の質も向上させている。保健医療の分野に関する人道緊急援助を行うアムダの設立の発端は、カンボジア難民救援活動に参加した菅波茂氏らの医学生がアジア医学生会議を母体に 1980 年代半ばに「アジア医師連絡協議会 (AMDA、現在はアムダ)」を設立したことであり、その後アムダは各国の医師からなる多国籍医師団を編成して世界各国レベルで活動を展開するなど緊急援助活動をさらに発展させるための組織づくりを行い、最近のスマトラ沖大地震・津波災害の時も活躍している。

1990 年代前半には、フランス発祥の国際 NGO として名高い「国境なき医師団」がアジアにおける先進国としての日本の重要性に鑑み日本にも設立された。最初は活動や募金集めに苦戦をするが、2002 年には 12 億円を超える規模の収入になる。その後 90 年半ばには、立正佼成会やいくつかの NGO による初の連合体として「日本緊急救援 NGO」(後に JEN)が、旧ユーゴスラビア地域における難民・避難民への緊急救援活動を行うために結成された。緊急援助活動については緊急救援／生活インフラ再構築／心のケア／自活支援／ソー

³ Catherine H.Lovell (1992) p.23. : キャサリン・H・ラヴェル/久木田由貴子・久木田純 (2001) 63 ページ。

⁴ Lanka Jathika (1997) pp.1-15.

シャルサービス支援を対象分野とし、帰還民再定住支援、難民・国内避難民支援、自然災害に対する緊急救援事業を行い、対象国も旧ユーゴの他、アフガニスタン、エリトリア、イラクに拡がり、「心のケアと自立の支援」を充実させ活動を発展させている。また、「ピース・ウィングス・ジャパン(PWJ)」は、1990年代前半、現統括責任者の大西健丞氏による湾岸戦争後のイラク北部クルド人自治区プロジェクトの立ち上げを機に発足した。PWJの場合、緊急時に生命の安全と生活の基本を支える「緊急人道支援」、荒廃からの復興および人々の自立を目指す「復興・開発支援」、自然災害など「緊急支援」の三つの活動に分けて行う他、平和構築の観点から、紛争地における復興・開発・平和構築事業（イラク、シエラレオネ、アフガニスタンなど）を行い、活動を発展させている。PWJは、日本政府、経済界、NGOによる新しい緊急援助システムである「ジャパン・プラットフォーム(以下JPF)」のNGOユニットの参加団体であり、このシステムを積極的に活用してアフガニスタン、イラクで活動を行っている。このJPFについては、政府・財界の思惑が働く組織だということで懐疑を抱いているNGOもあり、このシステムを活用するかしないかは団体の方針によって違ってくるが、現段階では十分に吟味する必要があるし、このシステムを活用しない団体が不利になることは当然避けなければならない。

最近の日本のNGOによる緊急援助については、表③の通り、①日本のNGOによる被災民、難民支援活動、②国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)と契約している日本のNGO、③日本のNGOと日本政府による緊急援助の協力体制（日本政府によるNGO支援）となっており、コソボ帰還民に対する緊急援助、緊急無償資金協力、NGO緊急活動支援無償、JPFという様に日本政府による対NGO緊急支援の規模が年々拡大しているのが特徴である。

表一③ 日本の NGO による緊急援助

<p>①日本の NGO による被災民・難民支援活動 (国際協力 NGO センター『国際協力 NGO ディレクトリー 2004』より) (事業対象分野) 自然災害、人災、予防外交、平和構築、難民・国内避難民、被災者 (保健医療、給水・水資源、食糧・飢餓、その他) (事業形態) 緊急救援 (資金助成、物資供給、人材派遣、物資協力、その他) (事業形態の内容) ・緊急救援物資供給 (衣類、食料・水、医療品、毛布、燃料等) ・資金援助 (現地 NGO、赤十字、現地政府への支援) ・人材派遣 (医師、看護師、薬剤師、技術者、教師、調整員等) ・プロジェクト実施 (医療、教育、建設、職業訓練、所得創出等) (活動対象地域) ・アジア地域、アフリカ地域、中東・旧ユーゴスラビア地域、全世界</p>
<p>②国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) と契約している日本の NGO: 4 団体 (2004 年度) 日本国連 HCR 協会、難民支援協会、法律扶助協会、日本国際社会事業団</p>
<p>③日本の NGO と日本政府による緊急援助の協力体制 (日本政府による NGO 支援) ・1999 年度コソボ帰還民等に対する緊急援助 (越冬支援等) ・緊急無償資金協力 (2000 年度 5 億円)、NGO 緊急活動支援無償 (2001 年度 10 億円) ・「ジャパン・プラットフォーム」設立 (2000 年 8 月)、2001 年度 5 億 8000 万円予算化、ただしこれは 2001 年度 NGO 緊急活動支援無償予算に含まれる。 ・04 年度日本 NGO 支援無償資金協力 日本の NGO が開発途上国に実施する経済・社会開発プロジェクト及び緊急人道支援プロジェクトに対して資金協力するものである。草の根無償資金協力のうち日本の NGO を対象とするもの、NGO 緊急活動支援無償を統合して 03 年に創設し、2004 年度予算で 27 億円 (03 年 22 億円)。支援内容の中に、「NGO 緊急人道支援 (ジャパン・プラットフォーム支援を含む)」がある。</p>

出所：国際協力 NGO センター『国際協力 NGO ディレクトリー 2004』および外務省経済協力局民間援助支援室『ODA と NGO 政府と NGO 間の連携・支援・対話』、2004 年を参考に作成

(3) NGO の緊急援助への判断基準

NGO が緊急救援を行う際に、対象地域で活動を開始するのか否か、どの活動に参加しどの活動に参加しないのか、判断基準が必要になる。そうでないと、緊急援助を行う NGO はすべての対象地域での活動に参加することになってしまうこともありうる。最近でもスマトラ沖地震および津波災害など自然災害が発生し、また戦争および紛争による人災害もますます増加していく中で、日本の NGO の人材不足や資金難の現状から考えると、当然 NGO の中にも緊急援助の際の判断基準が必要になってくる。

例えば、保健医療の分野で緊急援助を行うアムダが定めている、緊急援助を行う際の「アムダの四原則」は、以下の通りである。

①100 名以上の死者が予想されること、②新聞やテレビなどのメディアで報道済みであること、③AMDA のパートナー団体がいる地域であること、④AMDA で活動して効果が期待されること、である⁵。

⁵ 森祐次 (2000)。

官民が一体となって緊急援助、平和構築活動を行う「ジャパン・プラットフォーム」の緊急支援の対象（出動条件の目安）は、以下の通りである⁶。①難民支援のケース—予想される難民及び避難民の数が5万人以上（過去の例—ルワンダ、コソボ、コンゴ、シエラレオネ）、②紛争下の被災者支援ケース—5万人以上の人々が生命の危機にさらされている（過去の事例—新ユーゴ、シエラレオネ、リベリア、アンゴラ）、③かんばつや洪水等の被災者支援—予想される被災者数が120万人以上（過去の例—ケニア旱魃、エチオピア旱魃、中国洪水、バングラデシュ洪水、エチオピア旱魃、スーダン南部旱魃）、④震災や台風等の被災者支援—数千人の被災者が予想される（過去の事例—津波、ホンジュラスハリケーン、コロンビア震災、トルコ震災）。

次に、緊急人道支援、復興・開発、平和構築を行う「ピースウィンズ・ジャパン」が活動を決定する際に基準とするのは、①アクセスが難しい地域であること、②介入の必要性が高い地域であること、—国家崩壊を起こしている地域例えば紛争地帯、国家の破産、政府が特定地域の統治機能を停止、のような状態にある場合である⁷。

この他、日本国際ボランティアセンター(JVC)のように、災害の規模やメディアの注目度等、援助する側のみの都合だけで緊急救援を実施する、実施しないを決めてはいけないというNGOもある(60ページ参照)。

また、NGOによる人道的介入については、様々な議論があるところである。国際NGOの場合、国境なき医師団(MSF)は、その憲章の中で「人道的な救援の権利」として「国境なき医師団は、普遍的な医学倫理と人道的救済の権利の名のもとに、何ものにも妨げられることなく、その職務を中立と公平な立場でおこなう」⁸とし、さらに2000年の活動報告の中で、「MSFはすべての関係当事者が認可を与えるまで行動を起こさない、というやり方を拒否する」⁹と述べ、直接介入という言葉を使っていないが、MSFが人道的介入を行うという従来の緊急救援の新しいあり方についても述べている。しかし、現在のイラクなどの状況を見てみると、戦争や紛争の中ではNGOによる人道的介入にも一定の限度があることは明らかである。

(4)日本のNGOの国内緊急援助

近年日本でも阪神淡路大震災、新潟中越地震、そして2011年東日本大震災と国内の緊急復興活動に関わる機会が増えている。特に東日本大震災は地震・津波被害だけでなく、福島第一原子力発電所事故による放射能被害が重なり、未曾有の被害をもたらしている。この震災によって、かつてない程日本のNGOが国内の被災地で活動するようになった。しか

⁶ ジャパン・プラットフォーム Web (<http://www.japanplatform.org/>)参照。

⁷ 大西健丞談(2000)。

⁸ 最上敏樹(2001)『人道的介入』162ページ。

⁹ 同上167ページ。

し、日本の NGO が突然国内の活動を行うようになったのではなく、これらの経験には阪神淡路大震災、新潟中越地震に対する経験が土台になっている。

東日本大震災に対する支援は、国際協力 NGO センター(JANIC 調べ)によると、JANIC の独自の緊急対応 (①東日本大震災活動支援まとめて募金の設置、②NGO 情報交換会の定期開催、③震災メーリングリストによる情報共有、④震災タスクフォースの設置) がある。

また、JANIC 正会員団体 37 団体、協力会員 1 団体が支援活動 (7 月 4 日調べ) については、分野は物資配布、炊き出し、医療、心のケア、教育・保健、体制作り・情報提供、片付け・清掃となっており、JANIC・NGO サポート基金を通じて 2011 年 7 月 30 日現在 72,370,965 円 (合計 143,587,329 円、JANIC の Web より) を JANIC 会員団体 34 団体に配布し、JANIC 活動報告 31 団体に配布した (2011 年 7 月 1 日—7 月 31 日)¹⁰。

さらに JANIC では、2011 年 3 月 11 日の地震直後の 3 月 16 日「東日本大震災支援全国ネットワーク」世話人会を開催し、JANIC、JPF、全国社会福祉協議会、共同募金会、東京ボランティアセンター、日本 NPO センターなど全国の間接組織が参加した。この会議の結果、JANIC は JPF と主催情報交換会を行い、JPF と JANIC が外国 NGO への窓口となり、合同事務所を仙台棟など設置した。JANIC 大橋理事長によると、この規模とスピードで国内の救援・復旧活動は初めての経験であった。なぜそれができたのか、その理由は①今回の災害が大規模で深刻であったこと、②多くの NGO の国内外の豊富な経験や責務があったこと、③一部の NGO は緊急救援のための初動活動資金が確保できたこと (内部留保、JPF) の必要性があったこと、である、その他に、全社協や日本 NPO センター、企業などは「災害ボランティア活動支援プロジェクト会議」を設立し、同時に災害発生後県・市町村の社会福祉協議会が各地域で災害ボランティアセンターを設立した¹¹。

(5) 災害を予防するための今後の課題

①社会や地域住民の観点から

—社会や人々の早期警戒体制・危機管理能力・情報収集能力の強化

自然災害の場合、災害を事前に予防する、または災害の被害を軽減するためには、日常から社会や被災者・住民の早期警戒体制・危機管理能力・情報収集能力を強化する必要がある。この時、警報装置、堤防などの整備だけでなく、テレビやマスコミを使った早期警戒警報の発令など通信手段の強化、被災者・住民の早期警戒体制・危機管理能力・情報収集の能力を育成することが重要である。2005 年 12 月末のスマトラ沖大地震・大津波の被害は、津波に対する事前の情報や警戒心がないこと、さらに地震・津波発生後の被害について全く予期していなかったことが、死者 30 万人を超える大惨事につながった。緊急救援では、災害直後の段階で、まず被災者・地域住民自身が救援活動を行うことが災害の被害

¹⁰ JANIC Web (2011 年 8 月 27 日閲覧)。

¹¹ 大橋正明 (2011) 14-16 ページ。

を最小限に食い止めることになる。このためには、日頃から地域住民の適応能力、地域の早期警戒体制・危機管理能力・情報収集能力を強化ための準備・研修・訓練などを行うことが求められる。

②NGO スタッフの観点から

—優秀な人材と緊急救援のための専門性・危機管理能力の確保

緊急支援に係わるNGOは、優秀な人材を集め、緊急救援のための専門性や危機管理能力を確保する必要がある。そのためには、NGO スタッフは、日頃から緊急救援のための情報（対象国・地域、ロジスティクス、救援物資の調達、資金提供先（ドナー）、募金活動など）を収集し、研修や訓練を受けるなどして、その専門性や危機管理マネジメントを高めておく必要がある。また、被災国や紛争国における、スタッフの危機管理体制を確立しておく必要がある。特に、NGO スタッフは、緊急救援における現地でのロジスティクスの把握と共に、どの勢力にも属さないように主体性・独自性・中立性を維持していくことが求められる。また、NGO による緊急救援活動が終了した後、撤退するのか、それとも継続して復興支援活動、開発協力活動を行っていくのか、短期的緊急救援、中期的復興支援、長期的開発協力の間の調整を行うことが必要である。

③予防外交・紛争予防

戦争、民族紛争を事前に防ぐために、予防外交という活動が注目を集めている。予防外交とは、将来戦争・民族紛争が発生する可能性がある地域において、政府、国際機関、NGO などが対立し紛争・戦争を起こしそうな当事者（国、地域、民族、宗教団体など）の仲介に立って、事前に問題解決のための協議や交渉を行い、当事者間の平和的問題解決を目指す活動である。日本では最近、「日本予防外交センター」が設立された。

④平和構築

近年、「平和構築 (Peace Building)」という概念が日本に紹介されるようになった。この概念は、戦争前の予防的外交と従来の開発援助活動を一つの流れとして考えるものである。戦争が起こる前の、もしくは起こらないようにするための予防外交を重視し、その後に展開される開発援助活動は 1 つのリハビリテーションとして捉えるのである。ピース・ウィンズ・ジャパンなど、この平和構築の考え方を取り入れて活動しようとしている日本の NGO もある。

2 NGOの平和構築

(1) 平和構築とは何か

21世紀の今日、世界の様々なところで、特に開発途上国において多くの戦争、紛争、テロ被害が起こっている。特に、2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ以降、アフガニスタン、スーダン、イラクなどで戦争や紛争が発生し、パレスチナ・イスラエル国境周辺地域、旧ソ連地域などでもテロによる被害が発生している。

1980年代以降から、予防外交という概念が紹介され、イギリスにある「インターナショナル・アラート」や「ピース・ブリゲード・インターナショナル」は、早くから紛争予防や予防外交の分野で活動してきた。そして、1990年代以降には、国連のガリ事務総長などによって「平和構築 (Peace Building)」という新しい概念が紹介され¹²、1996年カナダ政府により平和構築基金および平和構築プログラムにより構成される、カナダ平和構築イニシアティブを提唱した。日本では、国際協力機構(JICA)が2001年に事業戦略調査研究として『平和構築』報告書をまとめ、国際協力銀行(JBIC)も2003年に平和構築に関するリサーチ・ペーパー『紛争と開発：JBICの役割——スリランカの開発政策と復興支援』を発行している。

それでは、平和構築とは何であろうか。JICAの『平和構築報告書』によれば、「平和構築とは、紛争予防、紛争和解、そして復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり、従来の軍事的、政治的な枠組みに加えて、開発援助を行うことにより、トータルな形で対処して和平を達成しようとする概念である。(中略)紛争発生の可能性を最小限化し、発生した紛争の拡大を防止し、紛争によるダメージを復興し、その地域の持続的開発に結び付けていくプロセスであり、平和構築の究極的な目的は、開発途上国にかかわる能力を備えることにより、恒久的な自立発展を目指すこと」¹³としている。

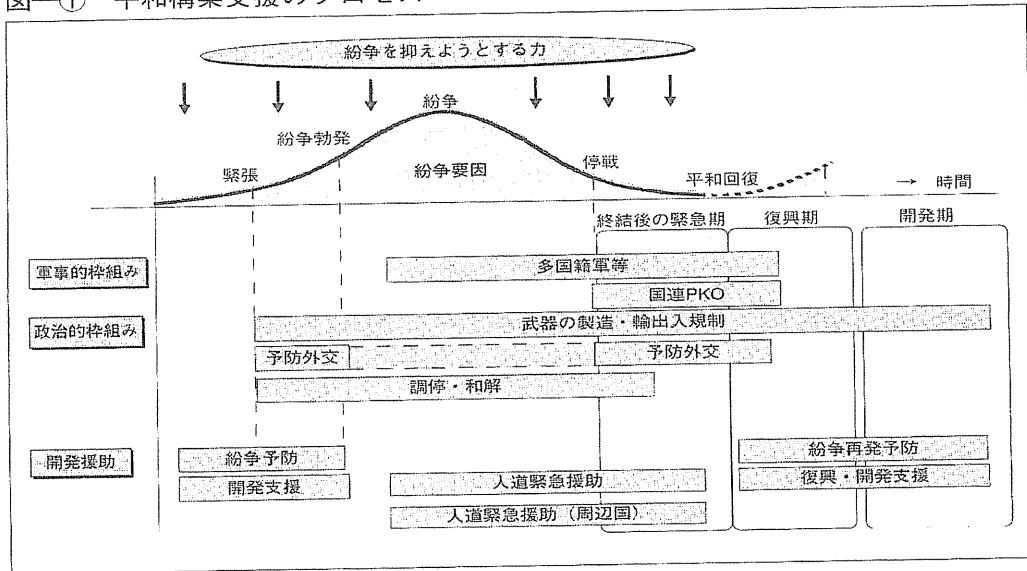
JICAによれば、従来平和構築は、軍事的枠組み(多国籍軍、国連平和維持軍=PKF)、政治的枠組み(国連平和維持活動、予防外交、軍縮、調停)の2つの枠組みで取り組んできたが、近年、新たに開発援助の果たす役割が重要視されている。この開発援助の枠組みにおいては、図①、②の通り、①人道緊急援助(紛争中・終結直後の緊急期における人道援助)、②復興・開発支援(紛争終結後の復興・開発のための援助)、③紛争予防/再発予防(紛争を予防・回避するための援助)の三つのアプローチによって、平和構築支援は実施される¹⁴。

¹² 篠田英朗(2003)5ページ。

¹³ 国際協力事業団(2001)を参照して作成。

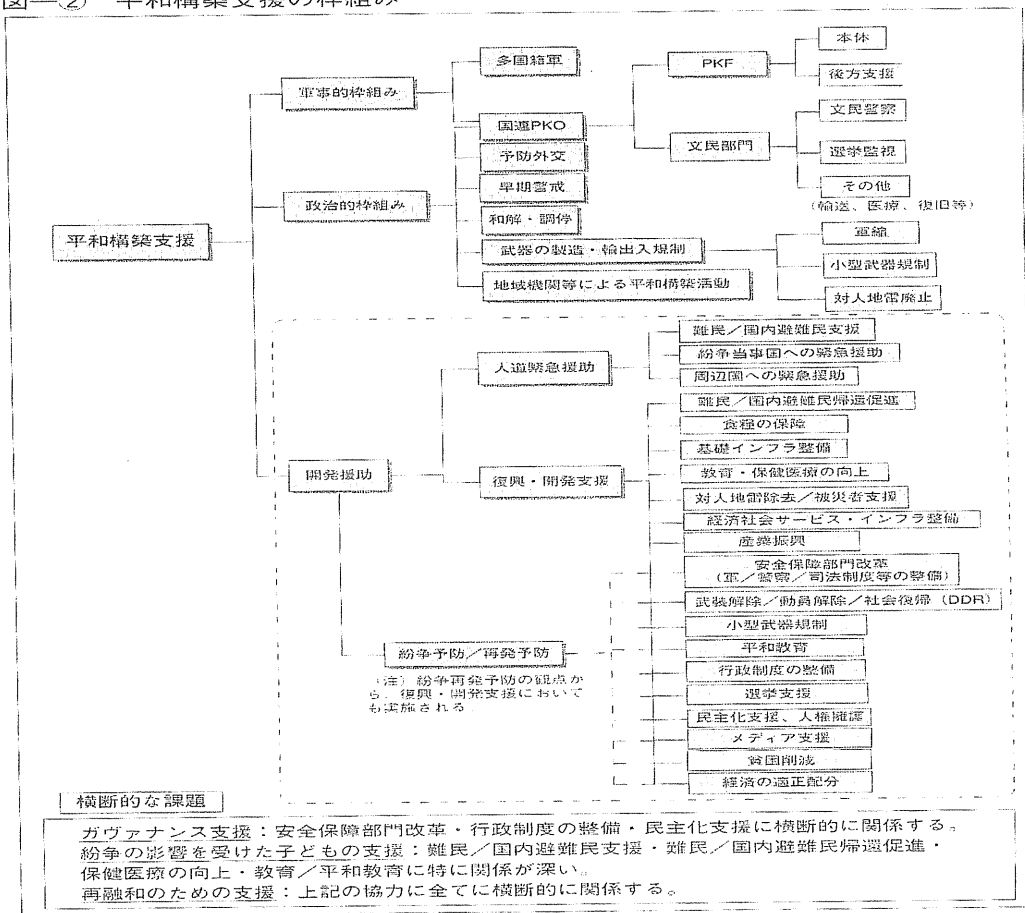
¹⁴ 同上。

図一① 平和構築支援のプロセス



出所：国際協力事業団国際総合研究所『事業戦略調査研究 平和構築報告書』2001年3月

図一② 平和構築支援の枠組み



出所：国際協力事業団国際総合研究所『事業戦略調査研究 平和構築報告書』2001年3月

(2) 日本の NGO の平和構築活動

1990年代に平和構築という概念が紹介されてまだ日が浅く、日本の NGO による平和構築の活動もまだ進んでいるわけではない。1999年9月日本・カナダ合同シンポジウム「開発と平和構築」が JICA、外務省、CIDA（カナダ国際開発庁）の主催により開催されたが、この前後にカナダ政府から平和構築の概念を日本に紹介し共同事業などの可能性を模索するために、JANIC など日本のいくつかの NGO に熱心なアプローチがあった。現在、日本の NGO の中で「平和構築」、「予防外交」をあげている NGO の数は、『国際協力 NGO ダイレクトリー2004』によると、第一部に掲載された 226 団体のうち、「平和構築」が 25 団体、「予防外交」が 5 団体であった。その内、平和構築を主要な分野として積極的に行っているのは、「アユス＝仏教国際協力ネットワーク」、「アジア太平洋資料センター(PARC)」、「アムダ」、「日本インドネシア NGO ネットワーク」のみである。その他、NGO ダイレクトリー掲載団体以外には、「インターバンド」、「日本紛争予防センター」が平和構築、予防外交に関係した事業を行っている。

平和構築や予防外交の分野に関わる NGO が少ない理由は、①従来から日本の NGO が開発協力活動の中心に行っているのは、緊急支援、人道緊急支援、復興支援、開発援助の分野であって、平和構築・紛争予防の分野は団体としてまだはっきりと把握をできずに未知数が多いこと、②小規模の NGO にとっては、多くの資金や人材を必要とすることが負担であること、③平和構築や紛争予防の活動は、開発援助と共に、軍事枠組みや政治的枠組みも関係してくるので、これらの活動は非政府である NGO が行うのではなく、政府や国連が行うべき活動であると考えられる傾向が強いこと、などである。特に、日本政府が自衛隊を派遣して平和構築や復興支援などの活動を行う際、NGO が自衛隊とどう関わるのか、という問題もある。

また、「日本国際ボランティアセンター(JVC)」は、1999年から平和構築の調査・研究を開始しているが、平和構築事業を直接行うのではなく、少し離れた視点から、イラクなど現地の住民の視点に立って、政府に対して平和構築の価値や原則について提言活動を行っている¹⁵。

(3) 「ジャパン・プラットフォーム(JPF)」

次に、日本の NGO による海外援助の発展のプロセスとして、NGO と政府、企業が協力して、緊急救援や平和構築活動を行う新しい援助システム「ジャパン・プラットフォーム(以下 Japan Platform、JPF)」の事例を紹介する。

JPF は、1999年アルバニアで始まった NATO の空爆による難民救援活動を行った日本

¹⁵ 高橋清貴 (2004) を参照。

の NGO4 団体の経験から、NGO 単独では実現できない緊急援助に対応する大規模な仕組みを日本社会全体の力で作ろうということで、2000 年 8 月 NGO 間の連合体、政府、経済界（企業）、三者一体で緊急人道支援を行う新たな合同援助システムとして設立された¹⁶。

JPF は、NGO、政府、民間企業、財団、メディアなどが連携・協力し、緊急人道支援活動を推進するための共通の土台（プラットフォーム）を形成するものである。このプラットフォームには、緊急援助分野での活動実績、会計の透明性などについて、一定の基準を満たす NGO が参加することができる。また、政府、企業、財団などがからの資金をプールして、NGO 初期の緊急活動（初期調査、実施体制の立ち上げ、救援物資配布への支援）に活用される他、NGO は民間企業から必要な技術、機材、人材、情報などの提供を受けることができる。すでに、日本経済団体連合（経団連）の 1%クラブが JPF への支援を行っている。表④、図③の通り、JPF の「NGO ユニット」には 2004 年 9 月 22 日現在 16 団体が参加しており、同評議会のメンバーには、議長として JPF の大西健丞氏、評議員には NGO 代表 3 名が 1 評議員を構成している¹⁷。

その一方、この JPF については、NGO 側からの問題提起もある。日本国際ボランティアセンター(JVC)の谷山博史は、JPF には以下の問題点があると指摘している。「最初は、紛争時の援助に働く政治的な偏向の問題である。日本人が一丸となった「顔の見える援助」を標榜すると、NGO は国家的利益に絡めとられ、中立的な活動をすることが難しくなる。緊急援助などで、自衛隊と NGO との連携に向けた動きなど、政治的に利用されやすい危険性を持っている。このことは、NGO 独自の活動への制約の表れと判断される。次に、援助の質の問題である。ジャパン・プラットフォームの援助実施ガイドライン案は、難民・紛争被災者の規模が五万人以上、災害被災者の規模が 30 万人以上というように援助事態の規模、マスコミの報道が大きい場合を重要視している。しかし、規模やメディアの注目度で、援助の必要性の優劣はつけられない。また、こうした援助する側の論理は、現地の人々や NGO の、復興への主体的な努力を損なう危険をはらんでいる」¹⁸としている。

この他、JPF について、吉田鈴香は中途半端なシステムであると述べ、その理由について、内部調整に手間取り一刻を争う緊急援助には向かないこと、一部の NGO に利益をもたらすすべての加盟全団体が利益を得るとは限らないこと、情報入手のための予算が持ち出しになること、スケールメリットのなさ、などをあげている¹⁹。

3.11 東日本大震災を受けて、JPF は国内における災害にも支援するようになった。JPF は、2011 年 7 月 31 日現在東日本大震災被災者支援の進捗状況（JPF・WEB より）は、

¹⁶ 黒川千万喜（2004）を参考に作成。

¹⁷ 同上 90 ページ、外務省経済協力局民間援助支援室（2004）16-17 ページおよびジャパン・プラットフォーム配付資料を参考に作成。

¹⁸ 谷山博史（2000）「NGO と「国益」の接近は危険」朝日新聞『論壇』朝日新聞社、2000 年 10 月 3 日参照。

¹⁹ 吉田鈴香（2003）60-61 ページ参照。

総額寄付 64 億 9,776 万 9,607 円(3 万 7,000 件の寄付) であった。詳しくは、①加盟 NGO への助成 69% (40 事業) 約 44 億 7 千万円、②「共に生きる」ファンド助成 15% 約 10 億円、これから活用する資金 16% 約 10 億 2 千万円であった。主な支援分野として、初動・ニーズ調査、教育支援、医療・公衆衛生支援、地域復興支援、食糧・物資支援、情報収集・IT 支援、その他 (外国人被災者に対する法的支援など) であり、現在加盟 33 団体中 32 団体が活動している²⁰。同じ中間組織でも官民の合同システムである JPF への総額寄付は、NGO の中間組織である JANIC への寄付 72,370,965 円に比べ約 9 倍とはるかに高く、JPF は資金を集めやすいことがわかる。しかし、10 月に入り、JPF への寄付額は急激に下がっており、東日本大震災への関心も薄れていく可能性がある。

表—④ ジャパン・プラットフォームの体制 (2004年 9 月22日現在)

評議会構成メンバー

- ジャパン・プラットフォーム評議会議長
大西健丞 (特活) ジャパン・プラットフォーム NGO ユニット代表理事
- 評議員
堀江 良彰 NGO ユニット副代表理事
峯野 龍弘 NGO ユニット副代表理事
三宅 隆史 NGO ユニット副代表理事
(上記 3 名で 1 評議員を代表する)
上村 司 外務省経済協力局政策課長
林 寛爾 日本経済団体連合会 社会本部企業・社会グループ長
石崎 登 (財) 助成団体センター理事
中村 安秀 大阪大学教授
- アドバイザー、オブザーバー
UNHCR、UNDP、UNICEF、WFP 等の国連機関の日本代表

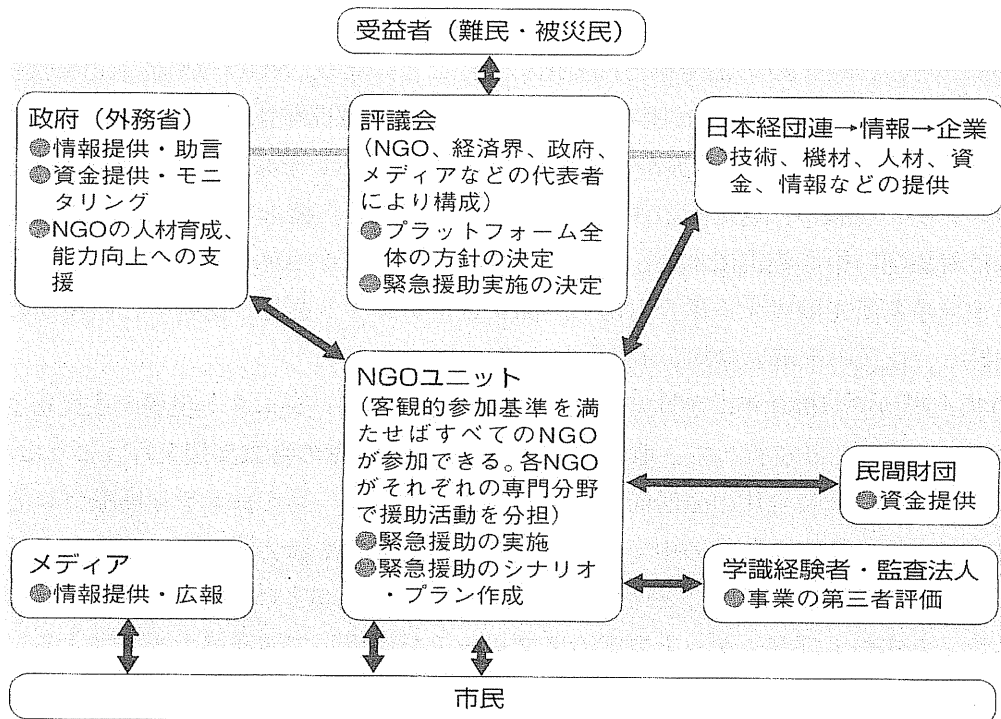
NGO ユニット参加団体 (50音順)

- ・ アドラ・ジャパン 【ADRA Japan】
- ・ (特活) 災害人道医療支援会 【HuMA】
- ・ (特活) JEN 【JEN】
- ・ (社) シャンティ国際ボランティア会 【SVA】
- ・ (特活) 人道目的の地雷除去支援の会 【JAHDS】
- ・ (社) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 【SCI】
- ・ (特活) 難民を助ける会 【AAR】
- ・ (特活) 日本医療救援機構 【MeRU】
- ・ (社) 日本国際民間協力会 【NICCO】
- ・ (特活) 日本地雷処理を支援する会 【JMAS】
- ・ 日本赤十字社 【JRCs】
- ・ (特活) 日本紛争予防センター 【JCCP】
- ・ (特活) 日本レスキュー協会
- ・ (特活) BHN テレコム支援協議会 【BHN】
- ・ (特活) ピースウィンズ・ジャパン 【PWJ】
- ・ (特活) ワールド・ビジョン・ジャパン 【WVJ】
- オブザーバー
- ・ (財) アジア福祉教育財団難民事業本部

出所：今田克司、原田勝広編著『連続講義 国際協力 NGO——市民社会に支えられる NGO への構想』日本評論社、2004年、90ページ

²⁰ JPF-Web (2011 年 8 月 27 日閲覧)

図—③ ジャパン・プラットフォーム組織図



出所：外務省経済協力局民間援助支援室「ODAとNGO 政府とNGO間の連携・支援・対話」2004年12月

3 NGOの長期開発協力の開始—開発協力の変化

(1) NGOと途上国のNGOの長期開発協力

NGOによる海外援助の原点は、キリスト教会による植民地での伝道活動・慈善活動であることはすでに述べた。欧米のNGOは、旧植民地国であった途上国におけるキリスト教会の慈善活動を通じて、途上国住民と長く太いパイプを持ち続けている団体もある。その一方、戦争や紛争時に緊急人道復興支援を開始した。NGOは第2次世界大戦後ヨーロッパや日本への戦後復興を行うが、1950年代から1960年代東西冷戦やアジア・アフリカ諸国の独立を巡る内戦や紛争に伴い、独立したアジアやアフリカ諸国へ支援を行うようになる。1960年代に国連が「国連開発の10年」を打ち出すと、NGOは途上国に対して緊急人道支援と同時に、本格的に長期的な開発協力を行うようになる。1960年代から1980年代にかけて、NGOは途上国の住民の貧困問題を解決するためにBHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）など地域開発、社会開発、人間開発を行うようになっていく。1980年から2000年代に入ると、いままでの経済成長重視の開発援助のアプローチが見直され、「内発的發展」、「持続可能な開発」、「参加型開発」、「社会開発」の考え方がNGOの開発協力のアプローチにも導入されるようになっていく。ここでは、1960年代以降開始された長期的な開発協力を

長期開発協力と呼んで、NGOによる開発協力の変化を見ていくことにする。

① 長期開発協力（直接型支援、コミュニティ開発とターゲット開発）

1960年代以降 NGO の開発協力は変化してくことになる。NGO は緊急人道支援援助、復興援助だけでなく、途上国の貧困者を直接対象にした長期開発協力を行うようになる。1960年代欧米諸国の NGO は、本国からスタッフ（所長クラス）を派遣し、現地事務所を持って現地スタッフを雇い、途上国の住民（受益者）に直接型支援を実施していくことになる。彼らは対象国の中心都市に本部を置き、または一国にいくつかのプロジェクトを実施する場合地域事務所を開設する場合もある。開発プロジェクトを行う場合その住民のニーズを把握し、住民の理解と参加が不可欠になる。

1970年代から1980年にかけて、NGOの開発協力はプロジェクト現場の住民を主体にした小さなグループづくりを行って、地域コミュニティや貧困者の自立支援を行うようになった。地域社会や農村社会全体の生活向上と生活改善を目指す「コミュニティ開発（コミュニティ方式）」、地域社会や農村の中でも対象者をより貧困者や社会的弱者に限定した「ターゲット開発（ターゲット方式）」が行われるようになる。北および南の NGO もそれぞれコミュニティ方式およびターゲット方式のアプローチを採用して開発協力を推進するようになった。

しかし、ターゲット開発は、コミュニティ全体にアプローチするという点では有効だったが、貧困層への自立支援ということでは問題もあった。

例えば、南の NGO のターゲット開発の事例として、BRAC の事例がある。キャサリン・H・ラヴェルは BRAC の事例について次の通り説明している。バングラデシュ NGO の BRAC は 70 年代救援組織から開発組織へと発展した。その過程で、BRAC は調査を行い、なぜコミュニティ全体を対象とした開発アプローチのプログラムがうまくいかなかったかを分析し、その原因がわかると、対象を絞り込むアプローチである「ターゲット方式」を採用した。「ターゲット方式」は村全体よりも村人のもっとも貧しい層に焦点をあて、「共同組合（ショミティ）」を組織化した。また、この方式では女性が多様な問題に直面しているので、女性に特に焦点をあて、男女別のグループに分けた。このターゲット方式は、今日の BRAC の中核的アプローチとなり、BRAC に大きな成功をもたらした²¹。また坂口和隆は、コミュニティアプローチは地主や有力者のみを巻き込んでいるので最も貧しい人までは到達できないことが分かり、対象者を特定してサービスを供給するターゲットアプローチ、つまりショミティ活動として始まったと述べている²²。

こうしたコミュニティ開発やターゲット開発による開発協力の結果、途上国に巨大な NGO が出現するようになる。例えば、バングラデシュの BRAC やプロシカ、インドの SEWA、

²¹ Lovell Catherine H. (1992) pp28 – 33.; キャサリン・H・ラヴェル/久木田由貴子・久木田純(2001) 69 – 77 ページ。

²² 坂口和隆 (2004) 64 ページ。

スリランカのサルボダヤ・シュラマダーナ、インドネシアのビナ・スワダなどの南の NGO である。特に BRAC はサイクロンと戦争の犠牲者へ救援活動を契機に創設され、その当初名称を「Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee (バングラデシュ復興支援委員会)」、活動を救援から開発に変えると「Bangladesh Rural Advancement Committee (バングラデシュ農村向上委員会)と変更し、1990 年代になると都市スラム開発にも取り組み、最近ではアフガニスタンやアフリカ諸国などバングラデシュ以外の国でも行うようになり「Building Resources Across Communities (すべてのコミュニティにわたる資源づくり)として、委員会という名称から資源づくりという組織のモットーを表す名称に変えたことが示す通り、組織の発展が常に変化しており、小規模から巨大 NGO と変化し続けている南の NGO の一つの成功物語を表している²³。

70 年代以降、バングラデシュでグラミン銀行による貧困層の女性グループを対象にしたマイクロ・クレジット（無担保小規模融資）が行われるようになる²⁴。その成功により世界的に知られるようになると、BRAC、SEWA、サルボダヤ・シュラマダーナなど南の大手 NGO もマイクロ・クレジットを行うようになり、90 年代以降多くの途上国でマイクロ・クレジットが広がっていく。こうした南の NGO の巨大化と自己資金の増大は、マイクロ・クレジットの成功に負うところが大きい。

しかし、坂口和隆はこうしたマイクロ・クレジットを行って大きくなった巨大 NGO と小規模 NGO の格差も問題になっており、農村では小規模な NGO 同士がシェア争いを行っており、受益者としてはサービスの良い NGO に流れるのは当然であるが、本来の受益者の自立という目的から遠ざかってしまうという問題点を指摘している²⁵。

このように NGO の開発協力は、直接支援型から始まり、コミュニティ方式からターゲット方式に移行し、さらにマイクロ・クレジットを行うようになる。その過程はまさに試行錯誤というべきであるが、受益者への本来の自立支援から離れてしまっているという問題点も残した。

② 間接支援型(ドナー型)開発協力からパートナーシップ型開発協力へ

こうして 1970 年以降途上国の地元 NGO が成長してくると、欧米の NGO は直接型支援から途上国の地元 NGO 等を通じた間接型支援、つまりドナー型開発支援を行っていく。地元の NGO を通して支援を行うのは、現場のニーズは地元の NGO が一番良く知っており、現場の NGO を通して支援の方が効果的・効率的であるからである。間接型支援の場合、欧米の NGO は地元 NGO から提案されるプロジェクトを審査し、承認されればプロジェクトを資金援助していくことになる。この支援は、現地委託型支援であるけれども、欧米の

²³ Smillie, Ian. (2009) p3. ; イアン・スマイリー著/笠原清志監訳者/立木勝訳者 (2010) 24-25 ページ。

²⁴ Yunus, Muhammad. (1997) ; ムハマド・ユヌス&アラン・ジョリ/猪熊弘子訳 (1998)、Yunus, Muhammad. (2008) : ムハマド・ユヌス/猪熊弘子訳 (2008)。

²⁵ 坂口和隆、66 ページ。

NGO は現地事務所を持ったり、現地事務所を持たなかったりする。これらの欧米の NGO と途上国の NGO による間接型支援は、ドナー型として欧米の NGO による開発協力では一般的に一番多いパターンになる²⁶。

この間接型支援は、後に「パートナーシップ型開発協力」と変化していくことになる。

1980 年代後半から 1990 年代にかけて、欧米諸国の NGO と途上国の NGO はパートナーシップ型の開発協力を目指すようになる。この時代以降今日まで、北と南の NGO はパートナーシップの必要性が欧米諸国や国際機関等国際社会で唱えられるようになる。NGO 間のパートナーシップの場合、先進国 NGO と途上国の NGO の協力関係づくり、さらに国別・地域別・課題別に連絡・調整を行うネットワーク NGO による協調行動を指す場合がある。最近では、貧困削減、環境保全、債務帳消し、女性の地位向上、地雷廃絶、貿易の格差是正、初等教育の普遍化、HIV/AIDS の拡大防止など地球上にある様々な開発の課題を解決するために、課題別に NGO 同士がパートナーシップを組むことが多い。

ではパートナーシップ型の開発協力とは何であろうか。何のために行うのでであろうか。

パートナーシップ型の開発協力とは、資金援助だけでなく、プロジェクトの計画段階から、中間モニタリング、事後評価までプロジェクトの全工程を途上国の NGO と欧米の NGO がパートナーシップを組んで一緒に実施していく支援形態である。筆者も携わった NGO 活動推進センター（現国際協力 NGO センター・JANIC）日本とアジアの拠点 NGO 間のネットワーク調査では、NGO 間のパートナーシップについて、「アジアの現地 NGO と北の NGO（ここでは日本の NGO）が対等な立場で、そのアジアの国における生活水準を高めるという共通目標に向けて開発事業に従事するメカニズムを表わす。とりわけパートナーシップとは、（計画およびプロジェクトの発掘、実施、そして評価という）プロジェクトサイクル全体における開発事業の共同的なプログラムづくりを必然的に伴う。」²⁷とアジアの NGO と日本を含めた NGO 間の対等な共同のプログラムづくりだと述べている。アラン・ファウラーは本当のパートナーシップとは NGO コミュニティにおける社会資本の構築と効果的業務コスト削減と述べ、本当の NGO のパートナーシップに影響を与える組織的特徴を NGO の社会資本の構築と業務コスト削減と説明している²⁸。また、下澤嶽は彼の著書『開発 NGO パートナーシップ』の中で、パートナーシップについて「開発途上国におけるプロジェクトの実施に関して、南北開発 NGO 間で役割分担をし、決定権などの力関係においては対等であろうとする価値、姿勢、行動様式」²⁹と定義し、パートナーシップとはプロ

²⁶ 筆者が 1995 年から 1997 年まで所属していたクリスチャン・エイドのアジア・太平洋チームでもこの間接支援型方式をほとんどのプロジェクトで実行しており、途上国からの支援団体や教会系団体の申請が上がってきてから、それをチーム審査会で審査して支援先を決定していた。

²⁷ NGO 活動推進センター（1999）2 ページ。筆者は JANIC による本調査で日本の NGO 調査を担当した。

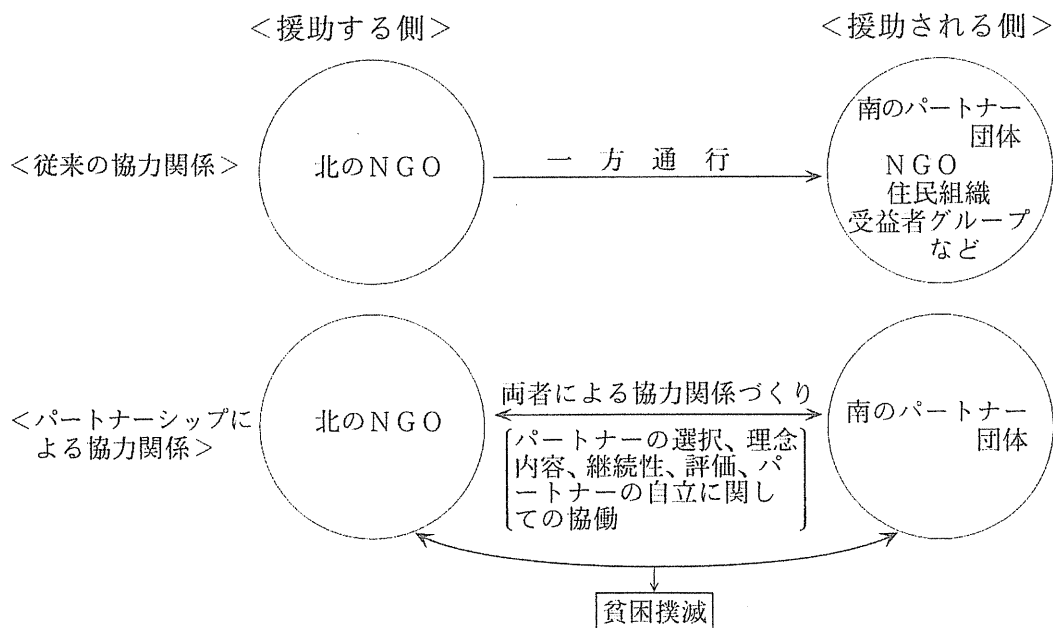
²⁸ Fowler, Alan. (1997) pp.107-111.

²⁹ 下澤嶽(2007)25 ページ。

プロジェクトだけでなく、パートナーである組織のあり方や成長に注目していこうとする考え方であると述べている。

このような NGO 間のパートナーシップに関する先行研究から、筆者が考える日本を含む北の NGO と南のパートナー団体とのパートナーシップとは、図④の通り、「貧困撲滅のためのプロジェクトを行う上での、パートナーの選択、理念、内容、継続性、評価、パートナーの自立を協働で行う協力関係づくり」³⁰ のことを示す。この NGO 間のパートナーシップとは、南のローカル NGO と日本の NGO の両者が、共通の課題を確認し、対等な立場で協力をしながら取り組むことを意味している。

図-④ 北の NGO と南のパートナー団体とのパートナーシップ



出所：重田康博「NGO の発展の軌跡」244 ページ 明石書店（2005）

その一方で、南北の NGO 間のパートナーシップには実際に問題もある。パートナーシップ型は本当に途上国の NGO、ローカル・グループ、NGO の自立支援に結びつき、貧困削減、住民参加、プロジェクトの持続性という点で持続可能な開発を実現させていくのであろうか。例えば、下澤はパートナーシップという美しい言葉の陰に潜む、資金援助が生み出す南北 NGO の間にある力関係や従属関係に違和感を感じているという³¹。また、高柳彰夫は南北の NGO 間のパートナーシップは対等な関係とされているが、実際には垂直的な関係、一方的な資金・技術などのリソース移転、北の NGO によるトップダウン型の政策決定など、北優位の関係にあると説明している³²。パートナーシップがアラン・ファウラ

³⁰ 重田康博（2005）244 ページ。

³¹ 下澤嶽（2007）6-29 ページ。

一の述べる通り NGO コミュニティの社会資本の構築と業務コストの削減とするならば、途上国の真の自立支援に結びにくい。また、下澤や高柳が指摘した通り、パートナーシップが南北 NGO 間の従属関係や不平等な関係ならば持続可能性のある開発とは言い難い。

③ 参加型開発の主流化

NGO の長期開発協力（直接型支援、コミュニティ開発とターゲット開発）を行う中で、住民の自立支援にはどのような形態や方法がいいのかを模索し続けた。そして欧米の NGO は途上国の地元 NGO が成長してくると、直接型支援から途上国の地元 NGO 等を通じた間接型支援（ドナー型開発支援）やがてパートナーシップ型開発協力を行っていく。

NGO は、住民の自立支援にはどのような開発協力が有効なのかを検討し、途上国の住民の意識化や参加を促すエンパワーメント（能力や権限の強化）につながるような支援のあり方である「参加型開発（Participatory Development, Participatory Approaches to Development）」を導入する。やがて参加型開発は 1990 年代以降 OECD 開発援助委員会（DAC）、各国政府、国際機関、NGO によって取り入れられ、開発協力の中で主流化していくことになる。参加型開発の概念や手法のルーツは、1960 年代以降から、パウロ・フレイレの識字教育や欧米の NGO の住民参加型の手法にあるが、ロバート・チェンバースの「PRA (Participatory Rural Appraisal) 主体的参加型調査法」によって広く知られるようになった(詳しくは第 3 章参照)。

④ 権利ベースの開発協力（ライツ・ベース・アプローチ）

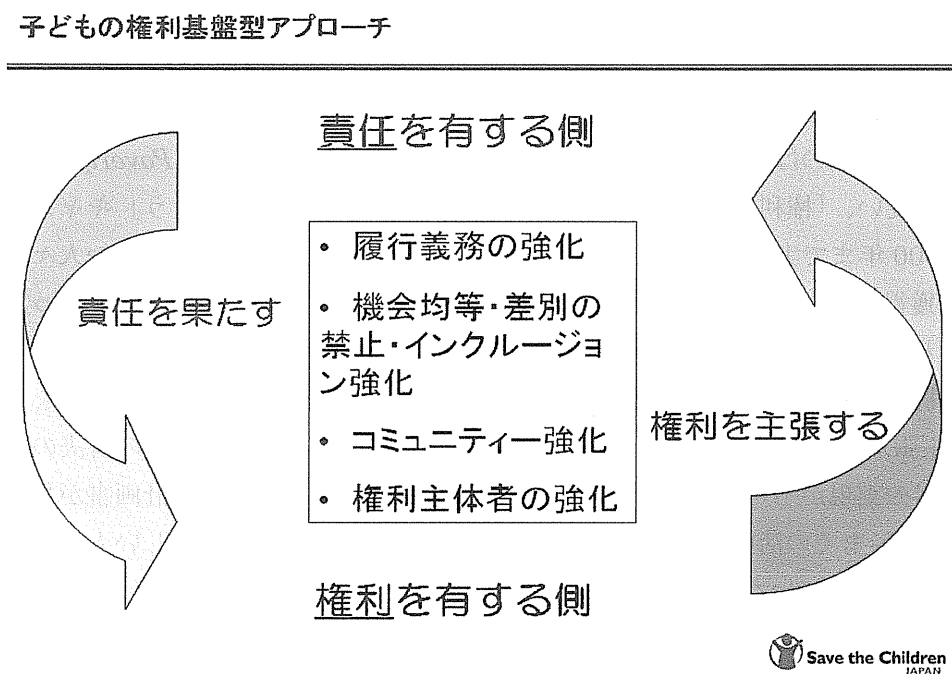
さらに、90 年代後半以降、国際社会や国連において経済開発に代わり持続可能な開発、人間開発、社会開発が重視されるようになり、途上国の人々の人権等権利の要求の高まってきた。これを受けて、UNDP や UNICEF 等国連、一部の欧米の政府、欧米の NGO は、国際人権基準の原則を基に途上国の住民が自分の基本的権利を確認しながら開発を推進する「権利ベースの開発（ライツ・ベース・アプローチ、Rights-based Approach）」を行うようになった。「アクション・エイド」、「オックスファム」、「ケア」、「セーブ・ザ・チルドレン」、「プラン」等欧米の NGO は、南のパートナー団体と共に、権利ベースの開発を行うようになった。ポール・グレディとジョナサン・エンソワの著書 *Reinventing Development?: Translating Rights-Based Approaches From Theory into Practice* は、権利ベース・アプローチの理論から実践までこれらの NGO の事例と共に、権利ベース・アプローチと開発によって生じる多くの問題を紹介している。ポール・グレディとジョナサン・エンソワは、本書の貢献として権利を考察するために権利ベース・アプローチが必要不可欠なものとして強調し、権利ベース開発の意義の焦点は全体か部分かで異なり、権利と開発の間にある社会的責任とその理解の度合いとで異なり、その相異を明らかにすることが

³² 高柳彰夫 (2007) 48 - 50 ページ。

本書の貢献であり、核心となる共通の特徴として確認することができる³³。

例えば、「セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン」の権利ベースの開発（彼らは「権利基盤型アプローチ」と呼ぶ）は、図⑤の通り権利を有する側（権利保有者、Rights holder）と責任を有する側（義務履行者、Duty bearer）の両者が、履行義務の強化、機会均等・差別の禁止・インクルージョン（包括）強化、コミュニティー強化、権利主体者の強化の義務を果たすアプローチである。このアプローチには、①義務履行者が人権を尊重し、守り、実現するようそのアカウンタビリティ（能力）を強化、②権利保有者（およびその代理人）がその権利を要求できるよう、その参加（能力）を強化、③平等と参加を促進し、不平等をなくす、という3つの目標がある³⁴。ネパールの教育事業では、権利ベースに基づくアプローチを立て、住民主導の事業推進、地域住民の権利意識の向上、行政への働きかけ、子どもの参加の促進、低位カースト住民への支援を行っている³⁵。

図一⑤ セーブ・ザ・チルドレン/子どもの権利基盤型アプローチ



出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(チャイルド・ライツ・センター)/プレゼンテーション資料(2008a)より。

表一⑤ 従来の開発アプローチと権利に基づくアプローチの違い

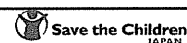
³³ Gready, Paul and Jonathan Ensor, (2005) pp.1-44.

³⁴ セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(チャイルド・ライツ・センター)(2008a)より。

³⁵ セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン/プレゼンテーション資料(2008b)より。

従来の開発アプローチと権利に基づくアプローチの違い

従来の開発アプローチ (ニーズに基づくアプローチ)	権利に基づくアプローチ
慈善、ボランティア (主観的)	社会的・政治的・法的責任を伴う (客観的)
人々には満たされるべきニーズがあり、そのニーズには優先順位をつけられる	人々には法的に保障された権利があり、それらは相互に関係している
貧しい人々は、慈善の対象として支援に値する	貧しい人々は、権利の主体として支援を受ける権利がある
支援を受けられない人々も出てくる (目標は100%ではない)	全ての人には等しく権利があり、それは満たされなければならない (目標は100%である)
影響を受ける人々は、受身の裨益者として参加に活動することができる	影響を受ける人々は、積極的に参加する権利を持つ
ある文化では、認められないニーズもある	権利は普遍的かつ取り上げることができない
権力構造を変えるのは難しすぎるため、実際的な方法を考える必要がある	人権実現の妨げとなる権力構造は変える必要がある
開発援助は「専門家」がリードして行うものである	開発アクターは、権利保有者が権利を主張できるようエンパワーしなければならない



出所：セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(チャイルド・ライツ・センター)/プレゼンテーション資料(2008a)より。

次にオックスファムは、1990年代後半以降「権利ベースの開発」を導入している。この活動のベースとなったのは、『オックスファム貧困レポート』*The Oxfam Poverty Report* である。これに従い、「権利のために共に戦い、貧困に対して共に協力しよう」キャンペーンが1995～2000年まで実施された。このキャンペーンは、途上国で貧困に苦しむ人々が基本的な権利を獲得することを支持し、貧困問題を解決することを目的するものであった。基本的な権利として、「すべての人が、住居、きれいな水、十分な食糧、安全な環境、暴力からの庇護、機会の均等、未来への発言、教育、生活財、保健医療の基本的な権利を有する」³⁶という主張がこの報告書のメッセージである。2001年には、貧困問題の解決のためには公正な世界の実現が不可欠であると考え、『公平な世界へ』という戦略計画書が発表され、2001～2004年までの活動のベースになっている³⁷。これは、世界の貧しい人や人間の基本的な人権が守られていない立場の弱い人々がグローバル化によってどのような影響を受けているかを分析し、達成すべき五つの目標と四つのアプローチを定めたものである。この戦略計画をベースに、2000年以降オックスファムは「必須社会サービス・キャンペーン」を開始した³⁸。

以上の通り、「権利ベースの開発」は途上国の住民に対するエンパワーメントと共に、中には住民が自分たちの権利のためのアドボカシーを行うことを奨励する場合もある。この権利ベースの開発を川村暁雄は「人権に基づく開発アプローチ(Human Rights-based

³⁶ 重田康博 (2006年) 113 ページ。

³⁷ この戦略計画書は、後から2006年まで延長して摘要された。

³⁸ 重田康博 (2006年) 109-131 ページ。

Approach)」と呼び、エンパワーメントとアドボカシーについて、住民の能力を焦点とするエンパワーメントと住民から要求される側への視点の両者の関係のあり方とそれぞれの能力に注目し、「権利の実現」という共通の目標を置くことにより両者の関係のあり方についての社会的合意を生み出そうとする点に新しさがある。国際協力的手段もアドボカシー支援や訴訟支援も含むなど、より多様なメニューで行われるになると述べている³⁹。

しかし、この権利ベースの開発アプローチは住民のエンパワーメントという点では自立支援に結びついていくのであろうが、住民の権利や子どもの人権が全面に押し出すこのような西洋型のアプローチを出せば当然現地を支配する権力者や有力者から反発を浴びることになる。特にイスラム社会では女性や子どもの伝統文化の問題にも触れることになるので、西洋の NGO による直線的な・押し付け的なアプローチには十分配慮する必要がある。

⑤日本の NGO の長期開発協力

一方、日本の NGO の開発協力の形態は、直接支援型で開発協力を行うことがまだ多く、間接支援型で開発協力をを行う NGO はまだ限られている。というのは、日本の NGO は、直接現地に行ってプロジェクト実施する直接支援型の方が現地の団体にプロジェクトを委託する間接支援型に比べ、より日本人の気質に合っていることも関係している。その理由は、日本の NGO が現地の人々と直接顔を突き合わせて一緒に汗をかいて協力を行うことができるという利点がある。磯田は日本の NGO の4つの長所で述べている通り⁴⁰、日本の NGO は途上国の多様性や文化を尊重し、同化しやすい。また、日本の支援者やドナーは、現地との直接的な関係や情報を求めているので、直接支援のプロジェクトを行っている。地元 NGO へ現地委託する間接支援型は、欧米型で直接的な関係を築きにくいことがある。しかし、直接支援型のデメリットは、自分のプロジェクトのみ関心が傾き、その国や地域の NGO 全体の動きが見えにくくなり、他の NGO との交流が途絶えることがあり、その国や地域の問題が把握したり、共有できなくなることもある。また、直接受益者を支援するために、プロジェクトが自立型・参加型になりにくいこともある。

日本の NGO による間接支援型（現地委託型）開発協力は、日本人スタッフが駐在せず、南の NGO 等現地の団体を通してプロジェクトの管理・進行を行うので、コスト面で節約でき、プロジェクトを客観的に管理・評価することができるようになり、日本の NGO と南の NGO によるパートナーシップ型の開発協力にまで発展させることも可能である。

しかし、間接支援型のデメリットは、普段直接プロジェクトを管理・運営できないので、現地が実際どうなっているのか見えにくく、住民の状況も南の NGO を通した報告が中心になり、直接的な変化に気づきにくいことがある。モニタリングや評価が必要になるが、現地委託をしたりパートナーシップを組む南の NGO の選択やその南の NGO との関係性や信頼性が大切になってくる。バングラデシュを支援する「シャプラニール」は、当初貧困者

³⁹ 川村暁雄(2007) 142 - 144 ページ。

⁴⁰ 本論文 20-21 ページおよび磯田厚子 (2005) 17-18 ページ参照。

や社会的弱者に限定した「ターゲット開発」としてショミティ方式による農村開発事業を進めていたが、ネパールにおいて現地 NGO とのパートナー方式による事業を遂行したことにより、近年ではバングラデシュの NGO との間でパートナー方式による農村開発事業を導入して、協働で事業を展開するようになっていく⁴¹。

4 小括

本章では NGO の開発協力の発展の変遷について、緊急援助、平和構築、長期開発協力に分けて見てきた。彼らの開発協力は長い歴史を経て大きな成果を挙げていることは間違いないであろう。特に国家が直接・間接支援できない戦争の被害者や自然災害の被災者や貧困削減のために脆弱な人々やマイノリティに対してアプローチできたことの意義は大きい。

つまり、NGO の開発協力の歴史を知ることは、NGO の発展の歴史そのものを理解することにつながる。

NGO は戦争・内戦・紛争の被害者や犠牲者、自然災害の被害者に対して緊急援助を実施してきた、その緊急援助は 18 世紀からのアンリ・デュナンによる国際赤十字や第 2 次世界大戦以後の国境なき医師団の過去の栄光ある活動からして、その必要性や意義は十分理解できる。一方、平和構築は 1990 年代以降国連のガリ事務総長によって提案された、紛争と開発協力の間に立つて行うその開発効果の考え方は理想的であるが、国家でもない武器ももたない NGO が紛争国に入って平和構築で成果を発揮することは極めて困難である。現に 2003 年以降のイラク戦争では日本を含む外国 NGO はイスラム過激派のテロの標的になるために、すべてイラク国内から撤退し、イラク人スタッフへの国外からの遠隔操作やイラク国内のローカル NGO を通して開発支援を行ったりしていた。2001 年 9.11 以後アフガニスタンでもアメリカ連合軍の侵攻が始まってから、アフガニスタンで活動する外国の NGO は一時全て撤退し、アフガニスタン・スタッフへの遠隔操作やローカル NGO を通じて開発支援を行っている。1990 年以降紛争解決 NGO の活動も注目されていたが、インターナショナル・アラートの活動を見ていると、スリランカ内戦の紛争解決でも NGO としてはっきり成果を出したとはいえない。

一方 NGO は、緊急援助、復旧・復興援助を経て、住民のニーズが緊急性のあるものから農村や地域で住民の生活の自立や貧困からの脱出ということにシフトしてくると、外部者である NGO は住民のニーズに応えた長期的開発を行うようになり、直接的支援、コミュニティ開発、ターゲット開発を行うようになった。多くの日本の NGO は現地の日本人スタッフを駐在させて直接的な支援を行う一方、BRAC、サルボダヤ等多くの南の NGO は農村社会全体を支援するコミュニティ開発やマイクロ・クレジットのような小規模融資を通じて貧困者や女性に対するターゲット開発支援を行うようになった。この開発協力のプロセスにおいて、住民のニーズの変化に対応し NGO の開発協力が変化してきたのは本章で見てき

⁴¹ 筒井哲朗 (2010) 4-6 ページ参照。

た通りであるが、それはマイノリティや最貧困層などの脆弱な受益者へ支援が届かない、さらに女性や子どもも含めた本来の受益者の自立という目的から離れてしまっているという限界も残している。

さらに、間接支援型（ドナー型）開発協力およびパートナーシップ型開発協力は、欧米の NGO が現地のローカル NGO や中間組織を通じて支援する方が直接支援型開発協力より効果的・効率的な支援ができるという結果の上に行われるようになった。しかし、この援助が北と南の NGO の社会資本の構築と業務のコスト削減ということにのみこだわるなら、南と北の NGO による関係性のみで捕われ、そこには支援を必要とするマイノリティや脆弱な人々の姿は見えにくく、やはり真の受益者の自立には結びつきにくい。

以上、NGO の開発協力について議論をしてきたが、開発協力は誰にとって必要だったのか、それは本来の受益者の自立支援につながっているのだろうかという疑問も出てくる。つまり、開発協力の効果の捉え方は様々であり、開発協力そのものを否定的に考える貧困者や NGO も存在し、その効果は簡単に図ることができないこともあるのである。開発協力を再考するためには、開発協力は誰のためになぜ行うのか、開発協力は有効なのか本当に効果的なのか、開発協力はどのような方法で行えばよいのか、NGO であっても開発そのものを問う根源的な議論に立ち返ることが必要である。次章では、開発協力は誰のために必要なのか、開発協力の方法、有効性と持続性を考えるために、住民参加型の自立のための開発協力と言われている、NGO の参加型開発を取り上げて検証することにする。

第3章 NGOの参加型開発の有効性と持続可能性¹

冷戦終焉後の国際社会は、経済のグローバリゼーションの浸透と相互依存の深まりの影響により、富める国や個人はより豊かになり、貧しい国や個人はより貧しくなるという二極化する傾向にあり、その一方、中国、インド、ブラジルなどの新興国は急激な経済成長を背景に新たな中産階級が生まれつつある。9.11.同時多発テロ以降の米国や英国を始めとする対テロ戦争を巡る攻防、アフガニスタン、イラク、パレスチナ、アフリカなどでの地域紛争は、なかなか終結への道筋が明らかにされない。地球温暖化や自然環境の破壊、人身売買、児童労働、労働差別など子どもや女性への人権侵害など地球規模の問題への解決は見えず、状況が一層混迷化する可能性もあり、2015年までの国連ミレニアム開発目標(MDGs)の達成も困難な状況にある。

一方、今日の国際社会の重要な担い手として、政府、国際機関、民間企業と共に、国際協力に携わる民間非政府・非営利組織すなわち NGO・NPO の活動が注目されている。このような NGO は、現在の国際社会が抱える諸問題の解決・改善するために、国境を越えて人々が共に生きる「地球市民社会」を目指して活動している。

そのような NGO は、国際開発の分野で、途上国住民との信頼を構築するために、途上国の現場において新しい開発プロジェクトを模索している。その新しい開発プロジェクトの一つが「参加型開発 (Participatory Development)」である。参加型開発の概念や手法のルーツは、1960年代以降から、パウロ・フレイレによる識字教育の実践の中で取り入れられ、また欧米の NGO が現地の団体や住民を支援するために住民参加型の手法が導入されるようになり、ロバート・チェンバースによって「PRA (Participatory Rural Appraisal) 主体的参加型調査法」が取り入れられ広く紹介されるようになった。その結果、1990年代以降 OECD 開発援助委員会 (DAC) を始めとして、各国政府、国際機関、NGO によって参加型開発が取り入れられ、国際的に注目を浴びるようになった。

本章では、NGO による開発協力の中でも「参加型開発」を取り上げる。前章の NGO の開発協力の歴史と変化の議論の中で、その開発協力は誰のために必要なのか、開発協力の方法、その効果と持続性が本当に有効だったのかという議論を行ったが、その有効性と持続可能を問うために、住民参加型開発協力と注目を浴びている「NGO の参加型開発」を取り上げて検証することにする。

「NGO の参加型開発のプロジェクトは有効なのか」、「援助終了後住民によるプロジェクトの持続性は可能なのか」について、参加型開発の有効性と持続可能性を問う議論を理論

¹ 本章は、重田康博(2011)「NGO の参加型開発と共生」『宇都宮大学国際学部多文化公共圏センター年報第3号』の原稿を基に一部修正し加筆したものである。

面から考察する。ではなぜ参加型開発を取り上げるのであろうか。二つの理由がある。第一に、参加型開発が 1990 年代以降国際機関や開発業界で注目され、国際機関、政府機関、NGO、住民組織等の市民社会を問わず、PRA を始め世界中の開発の現場で実行されるようになったからである。参加型の導入によって、従来の開発プロジェクトでなしえなかった、住民自身の自発的な参加による意識化やエンパワーメントの向上の変化を住民も外部者（この場合開発プロジェクトを行う国際組織のスタッフや専門家等）が実感できるようになった意義は大きい。第二に、世界中で普及した参加型開発であるが、それ故に住民や外部者の間で問題や誤解も生じ、開発問題に係る関係者や研究者から参加型開発を巡る議論や批判が行われるようになり、参加型開発の本来のあり方やその有効性が問われるようになったからである。

本章では、そのような参加型開発が開発の現場で住民の自立にとって本当に有効なのか、そして NGO の参加型開発は住民の持続性を可能にするのかについて、参加型開発を巡る議論の理論面から検証する。「住民の持続性」とは、外部者である NGO が離れても本当にその開発プロジェクトを継続してやっていけるのか、当事者である受益者自身が本当にその開発プロジェクトを継続してやっていけるのか、ということの意味する。本稿の構成は、最初に参加型開発とは何か、北の NGO、南の NGO、日本の NGO の事例について紹介する。次に参加型開発を巡る論議として「当事者のための参加」か「外部者のための参加」なのか、「目的としての参加」か「手段としての参加」なのか、それぞれの立場の見解について述べる。さらに参加型開発の批判として、「参加型開発は不正な権力という新たな専制とする立場」から「参加型開発は専制から変容してく立場」までの流れ、及びチェンバースの反省を取り上げた上で、最後に参加型開発が開発の現場で本当に有効なのか、そして NGO の参加型開発は住民の持続性を可能にするのかについて論証する。

1 参加型開発とは何か²

第2次世界大戦以後、北のNGOは南の住民への地域開発を行いながら、どうすれば現地住民が真に自助自立できるのかを模索してきた。南の住民の主体性や問題解決能力を重視し、北のNGOの役割を考え続けた。その結果、欧米のNGOが辿りついた開発援助の方法が、住民の「参加」をベースとする援助であった。当初、彼らは、彼らの長期的ビジョンにたった住民主体の援助について、わざわざ参加型援助とは呼んでいなかった。イギリスの「オックスファム」、オランダの「ノビブ」、カナダの「キューソ」などの欧米のNGOは、海外援助対象国のNGO、住民組織、宗教団体、労働団体、農民グループ、女性グループなど

² 本章の「1 参加型開発とは何か」は、「3 参加型開発」重田康博（2005）『NGOの発展の軌跡』明石書店の163-170ページまでを大幅加筆・修正した。

に対して、「コミュニティ開発」といった形で自助自立のための長期のプログラム支援を行ってきた。その中で、欧米つまり北のNGOから支援を受けながら、バングラデシュの「プロシカ」など、北のNGOから完全に独立していった南のNGOもあった。

このように、「参加型開発」は、決して新しい開発援助の方法ではない。しかし、1990年代以降、「参加」あるいは「参加型開発」は、開発の分野においてさかんに活用される用語になった。1989年OECD開発援助委員会（DAC）は「1990年代の開発協力における政策表明」において、「参加型開発」の考え方を重視し、92年には世界銀行の「民衆参加研究会」が報告書を出し、さらに国連開発計画（UNDP）は93年度の『人間開発報告』において「住民参加」を特集した。このように90年代は「参加」が開発におけるキーワードになり、「参加型開発」（Participatory DevelopmentあるいはParticipatory Approaches to Development）が政府、国際機関、NGOによって推進されてきた。

この時期に、「参加型開発」という用語が急速に活用されるようになった理由には、第一に、1960年代～70年代は、途上国において、トップダウン方式の開発計画、経済発展中心の開発が進められ、その結果途上国の都市と農村において、貧富の差が拡大したこと、第二に、90年代に米ソ冷戦の終結によって開発途上国で民主化運動が行われ、南のNGOや住民グループが自助自立を目指す開発を進めようになったこと、による。

(1) 「参加型開発」の定義

参加型開発については、定まった定義は存在しないが、国際機関や研究者がそれぞれ異なる時代と文脈の中で定義している。例えば「参加」について、コーエンとアビホフ（1977）は「参加は政策決定過程全体への人々の関与を含むものである」³と説明し、国連FAO（1982）は「すべての政策決定過程への参加を強調しているが、それは民衆自身による組織や自ら組織した行動によるもの」⁴と述べている他に、いろいろな定義を述べている。日本の国際開発センター（1992）は「地域住民が参加する開発のあり方で、住民参加の側面に限定し、開発プログラム・プロジェクトのすべての段階（政策決定、実施、利益配分、評価）に受益者が主体的に参加すること」⁵であると述べている。つまりこの開発は、決して外側の援助する側から実施されるものではなく、開発の受益者である地域住民が開発の政策決定過程に「参加」することによって、住民の主体性・自立性・独立性を確保する開発の方法である。それは、住民の開発における「公平性」を保ち、自ら問題解決能力を高める「エンパワーメント（自己問題解決能力、自らの向上力）」の要素を含んでいる。エンパワーメントとは、開発の過程が社会的な弱者や少数者が自らの力をつけていくことである。

³ Cohen and Uphoff（1977）（Kumar（2002）pp.23-27）；クマール（2008）18-19 ページ。

⁴ FAO（1982）（Kumar（2002）pp.23-27）；クマール（2008）。

⁵ 国際開発センター（1992年）1 ページ。

筆者は参加型開発について「開発プロジェクトの全ての過程に地域住民が主体的に参加しながら、その過程を通じて住民がエンパワーメントする開発のあり方」と考えている。つまり、開発途上国における開発プロジェクト実施のプロセスにおいて、住民の参加を得ることによって彼らの主体性・自立性・問題解決能力を強め、結果的に開発プロジェクトの効果を上げ、その効果の持続発展性を高めることである。

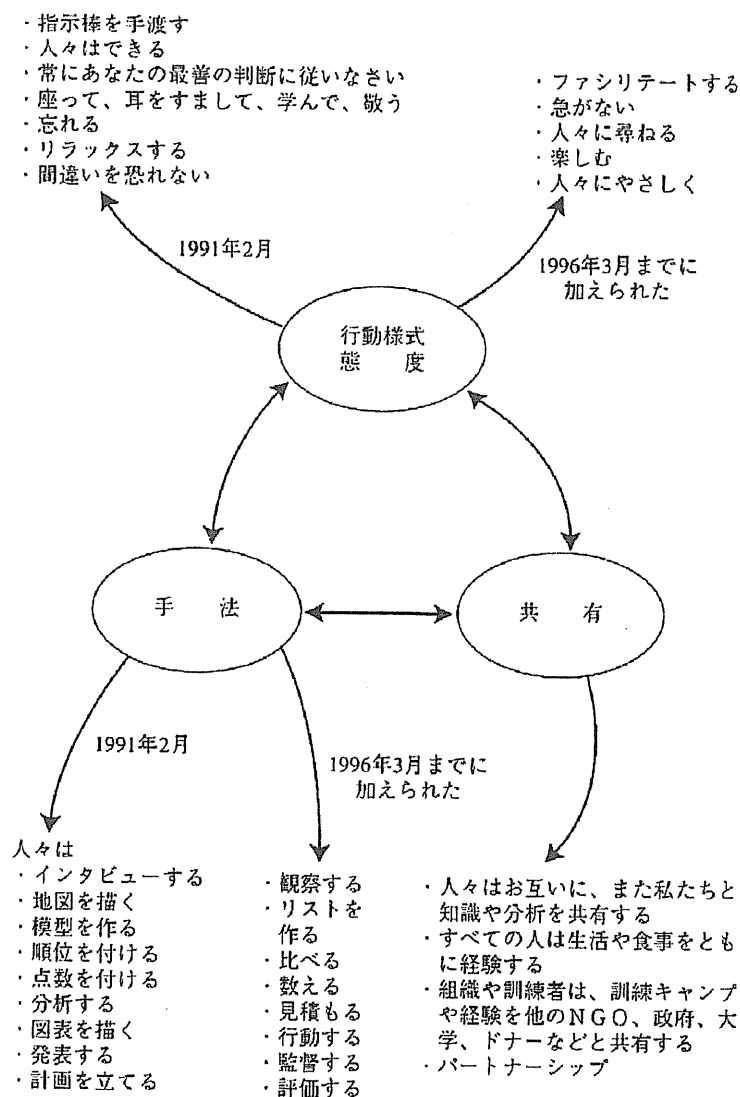
参加型開発の方法にはいくつかある。1960年代には、パウロ・フレイレが、住民に対する識字教育を実践するために、意識化を目指す参加型の手法を取り入れて行い、ラテンアメリカを中心に意識化の実践が行われた。その後1980年代に入り、「PRA (Participatory Rural Appraisal 主体的参加型農村調査法)」が世界各地の開発の現場で広まるようになった。PRAは、70年代後半に生まれたRRA (速成農村調査法)に「参加」の概念を付加し、80年代後半から途上国の開発現場で発展してきた手法である。参加型開発の手法としてPRAを広めた開発専門家ロバート・チェンバースは、PRAとは「地域住民が自らの生活の知識や情報を共有し、高め、分析し、さらに計画し、行動し、監視し、評価することを可能にする、一連のアプローチや方法のことである」⁶と説明している(図①参照)。具体的な方法としては、地図の作製(自然資源・社会資源)、季節カレンダー(農作物の種類や収穫量、農業労働など)、年表の作成、生活状況表の作成、組織相関図の作成、ジェンダー分析表の作成、そして、表を用いた点数付け、順位づけ(ランキング)などを行い、村における問題を視覚的にとらえ、住民自身の話し合いによって、その解決方法を探るというものである⁷。チェンバースは参加の実践であるPRAの成功を認め、「その最もたるものは、貧しい人々が自ら分析し行動することによりエンパワーされることであり、専門家たちがかれらの現実と優先順位を新しい知見をもって認識したことである」⁸と、このPRAの実践が驚くほど広がり、これらの成功事例が多く利益をもたらしたことを実感している。

6 Chambers (1997) p.102. ; チェンバース (2000) 249 ページ。

7 Ibid., pp102-129. ; 同上、249-306 ページ。磯野昌子 (2000) 32-35 ページを参考に作成。

8 Kumar (2002) Foreword by Chambers. pp.15. ; クマール (2008) 3 ページ。

図一① PRAの3本の柱



出所：ロバート・チェンバース 野田直人監訳（2007）

『開発の思想と行動—「責任のある豊かさ」のために 明石書店』432 ページ。

(2) 参加のはしご

「従来型開発」は、サービス供給者としてのドナーが受益者になかば一方的に与える開発協力であり、「参加型開発」はキャパシティビルディング（意識強化、組織強化、潜在能力強化）やエンパワーメントを促し、参加者に自立権を持たせる開発の方法である。

例えば、援助する側とされる側では「参加のはしご（段階、レベル）」があり、参加型開発は以下の第4段階の「問題の解決策を自ら計画・実施・評価できる」を現地で目指している。

「参加のはしご」⁹

- ① 便宜を受け取る
- ② 他者に言われたように行動する
- ③ 他者との協議・討議に参加する
- ④ 問題の解決策を自ら計画・実施・評価できる

また、「参加のはしご」については、上記以外にも環境心理学者ロジャー・ハートにより、表一①及び図一②のとおり、子どもの「参加」における8段階のはしごが作成されており、NGOによる参加型開発にも適用することが可能である。他に、野田直人は外部者と内部者の関係性を「住民の労力提供」、「住民との相談」、「住民の主導権」という「参加のレベル」という形で表している¹⁰。

表一①・図一② ロジャー・ハートの参加のはしご
表一① 参加のはしご

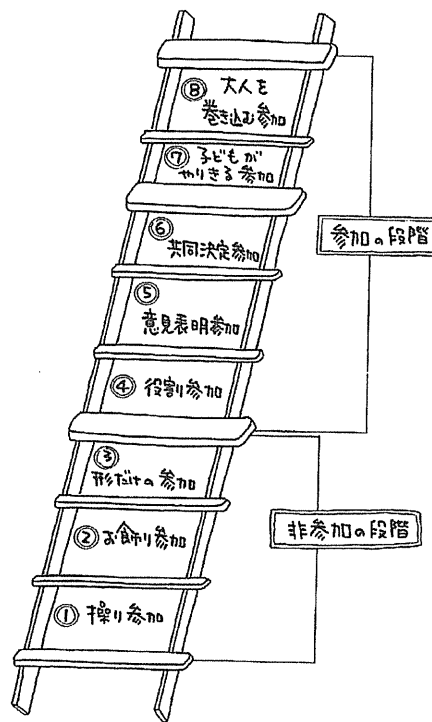
■参加のはしごの説明	
第1段	操り参加（欺き参加）……大人の利益や体面のために子どもを利用している。あるいは大人の意図を隠して子どもを欺いている。
第2段	お飾り参加……子どもが「お飾り」で利用されている。
第3段	形式的参加……子どもは形だけ参加させられていて、実質的には参加していない。
第4段	役割参加……大人が子どもに一定の役割を与えている。子どもには行う活動の情報が与えられていて、子どもはその意味はわかっている。
第5段	意見参加……子どもは行う活動について大人に対して自由に意見を言うことができる。しかし、最終決定は大人が行う。
第6段	共同決定参加……子どもと大人とが活動について一緒に考えて、双方納得して意志決定する。
第7段	子ども主導の参加……子どもが主体的に計画して最後までやりきる。
第8段	大人を巻き込む参加……子どもが計画、実行するが、その過程で大人を巻き込む。主導権はあくまで子どもにある。

出所：『「援助」する前に考えよう 参加型開発と PLA がわかる本』
開発教育協会（2006）83 ページ（図2）

⁹ JICA 田中由美子作成、JICA、JANIC（1999）『1999年度 NGO—JICA 相互研修報告書』。

¹⁰ 野田直人（2003）66-70 ページ。

図-② 参加のはしご



出所：『「援助」する前に考えよう 参加型開発と PLA がわかる本』
開発教育協会（2006）84 ページ（図 2）

(3) NGO の参加型開発

①北（欧米）の NGO の参加型開発

参加型開発の起源は、第2次世界大戦後、北（欧米）の NGO は、住民の自立を目指した、彼らの「参加」をベースとする援助を行ったことに由来する。多くの北の NGO は途上国のローカル組織に対して、「コミュニティ開発」のための長期のプログラム支援を行ってきた。その結果、北の NGO から支援を受けながら、多くの南の NGO が設立され、発展してきた。ここでは北の NGO の参加型開発の事例として、イギリスの「アクション・エイド（Action Aid）」の事例を取り上げる。アクション・エイドは、1972年の設立以来子どもへのスポンサーシップによる教育プログラムを実施し、今日では約 40 ヶ国で参加型を取り入れた長期的な開発援助、緊急援助を行う他、開発教育、キャンペーン、政策提言活動を行っている。現在は、教育キャンペーン、食料権利キャンペーン、HIV/エイズキャンペーンを行っている¹¹。

アクション・エイドの参加型の手法として、REFLECT (Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques、コミュニティの技術向上を通じたフレイ

¹¹ Acton Aid <http://www.actionaid.org.uk> (September 2010)

レ型識字教育の再生) アプローチがある。REFLECT は 1993 年から 1995 年の間にウガンダ、バングラデシュそしてエルサルバドルにおいて行われ、革新的なパイロット・プログラムとして開発された。その後これはリテラシー能力 (Literacy、識字を含めた教育的能力) を向上させる手法として世界中に広がり、2000 年には 60 カ国の 350 組織によって実施されている。その目的は、コミュニティの能力の向上を通して彼の生活に影響を与える決定に人々の意味のある参加を求めていくことである。REFLECT は、コミュニティをエンパワーすることを通じてブラジルの教育学者のパウロ・フレイレの考え方を再生させたリテラシー向上のための参加型の手法なのである。つまり、それはリテラシーとジェンダー分析のイデオロギー的アプローチを取り入れ、パウロ・フレイレの政治哲学と考え方と PRA を発展させた実践的な手法の融合として開始された¹²。ワディングトンとモハンは、『コミュニティのエンパワーメントを通じた手法』は、外部から押し付けられた手引きを使うのではなく、コミュニティ自体がリテラシー向上のために PRA ツールを活用することを指している¹³と述べ、REFLECT が PRA を活用したコミュニティのエンパワーメントの手法であることを述べている。現在 REFLECT は、例えばブルンジの平和と和解、インドの村落計画、エルサルバドルの地方政府のアカウンタビリティ、南アフリカの土地権利の活動、マリの学校マネジメントのためのキャパシティビルディング、ネパールのコミュニティ・フォーレスト・リソース (地域森林資源) への参加、バングラデシュの紅茶プランテーション労働者の組織化、ペルーの二言語および異文化教育、バスク地方の文化的会アイデンティティーの活動等が行われている¹⁴。

サミュエル・ヒッキイとジャイルズ・モハンは「これまで多くの事例において REFLECT は素晴らしい成果を挙げており、ジェンダー関係、地域社会と国家の関わり合い、地域における異なる年齢集団の間柄などで真の社会変容が促されている」¹⁵として、REFLECT に対して一定の評価を与えている。また、定松栄一も PRA の調査の応用として住民が作成した図表をそのまま識字教育の教材として用いる REFLECT の手法について、住民たちの村に固有の問題を授業でそのまま取り上げられることができるので、ネパールのカマイヤ再定住地の調査でも積極的に取り入れたことを述べている¹⁶。

②南 (途上国) の NGO の参加型開発

南の NGO は住民主体の参加型開発を行い、北の NGO はそれに参加するという参加型開発のあり方がある。南の NGO の参加型開発の草分けの事例として、スリランカの「サルボ

¹² Archer and Newman for CIRAC (2003) pp.2-3.

¹³ Waddington and Mohan (2004) p.223. ; ワディングトンとモハン (2008) 242 ページ。

¹⁴ Archer and Newman (2003) pp.2-3.

¹⁵ Hickey and Mohan (2004a) p.164. ; ヒッキイとジャイルズ・モハン (2004) 198 ページ。

¹⁶ 定松栄一 (2002) 94-96 ページ。

ダヤ・シュラマダー運動（以下サルボダヤと記す）」がある¹⁷。この団体の設立のきっかけは、1958年、当時コロomboで高校教師をしていたATアリアラトネ氏が、高校生や学校教師を対象にして、僻地の農村でワークキャンプを実施したことに端を発している。サルボダヤの思想的基盤は仏教にあるが、ガンジーの非暴力の思想にも共鳴している。サルボダヤとは、すべてのものの「覚醒」と「解放」を意味し、いわば人間の持つ潜在能力を開発することである。シュラマダーナは労働の分かち合いを意味する。つまり、この農村開発運動は、個々人の潜在能力を開発しつつ、労働の分かち合いによって農村開発を進め、さらにはその覚醒を個人、村、国家レベルへ、そして地球レベルへと広げていこうとするものである。サルボダヤの目指す開発モデルとは、「貧困のない社会」、「過度の豊かさ、浪費のない持続可能な社会」で、経済開発だけでなく、文化的、道徳的、精神的な要素の開発が重要で、伝統文化、宗教的価値観を見直し、心の開発というアプローチの実施であった。現在サルボダヤ運動は、スリランカ全土で13,000以上の農村において、教育、保健衛生、社会福祉、収入向上、マイクロクレジット、環境保全、平和構築など幅広い活動を行っている。活動本部は、コロombo近くのモラトワにあり、全国に地域センター、地区センター、地域グループ代表組織などスリランカ全土にネットワーク体制を確立している¹⁸。

このようにサルボダヤは、シュラマダーナキャンプ、リーダーシップトレーニングなど外部者による開発に依存しない参加型開発の手法を早くから取り入れている。ジョアンナ・メーシーがサルボダヤは農村の女性を参加させ村落の覚醒において女性に顕著な役割を与えていることに成功している¹⁹と語っている通り、サルボダヤが当初から男性以上に女性の参加と役割を重視していたことは注目できる。野田真理が「サルボダヤ運動では民衆自身のエンパワーメントによる民衆主体の開発が基礎となっており、それをサルボダヤが支援するという点に特徴がある。つまり主体は民衆でそれに参加するのは外部者の方である」²⁰と述べている通り、開発の主体がはじめから住民自身であり、住民による住民主導の開発を進めるという意味では最初から外部者の参加というのは想定していない。外部者に依存しない住民主導のサルボダヤの参加型の南のNGOの事例を見ると、ロバート・チェンバースの参加型開発の思想でさえ外部者による開発アプローチの見方であることを認識できる。

③日本のNGOの参加型開発

さらに、日本のNGOの参加型開発の事例を紹介する。過去に、日本のNGOは、アジアにおいて協力対象となる農民やその他の住民に直接関係を持つ傾向が強く、現地事務所を開設し、本国から派遣された専門家やボランティアが支援を行い、支援物資を配給するな

¹⁷ 磯田厚子はサルボダヤ運動は参加型開発の草分けということができると述べている。磯田厚子（2007）57ページ。

¹⁸ Lanka（1997）pp.1-16.

¹⁹ Joanna（1983）pp.79-82.；メーシー（1984）162-163ページ。

²⁰ 野田真理（2001）82ページ。

どすることが多かった。このやり方の場合、国際協力の主役は日本の NGO であり、現地の人々は指導や配給を受ける被援助者としての立場におかれ、自立することは半永久的に困難になってしまう。援助を受ける人々は「援助慣れ」してしまい、自分たちの手で自立していこうという意識や行動の変化が起きないからである。しかし、近年いくつかの日本の NGO はこの姿勢を改め、アジアの住民の参加型開発のための触媒者として活動するようになってきている。

例えば、日本の市民による海外援助の草分け的存在である、「シャプラニール=市民による海外協力の会（以下シャプラニール）」は、バングラデシュのポイラ村で保健衛生、教育、収入向上の三つの事業を展開している。活動の初期にはポイラ村に駐在員を置いていた時期もあったが現在は置かず、ダッカ事務所のみには駐在員を置いている。事業展開の方針は、あくまでも村人主体である。村人、特に貧しい農民や女性をショミティ（小グループ）に組織して、その中で自分たちは何をすべきかを話し合っって事業を決める。事業を展開するにあたっては、できるだけ自分たちで貯金をして事業を進める。例え失敗しても、村人が自分たちで決めたことを一つ一つ実行していくことが大切である。日本の NGO であるシャプラニールの役割は、シャプラニールがすべてを行うのではなく、村人が自分たちで育つ場を保証していくことである。シャプラニールは、過去 30 年余りの歴史を経てこの地点に到達した。実際、日本の NGO の中でも、日本から物やお金を送るだけだったり、現地の人に良いだろうと勝手に判断した事業をそのまま展開している NGO がある。シャプラニールが長年にわたって支援してきたポイラ村においては、「ポイラ地域活動センター」が設立され活動の拠点になっていたが、同センターは 2002 年独立して「STEP（ステップ）」という NGO になった²¹。

次に、アジアで教育支援をしている「シャンティ国際ボランティア会（以下 SVA）」は、カンボジアにおいて「参加型開発」を取り入れた学校建設事業をしていた。例えば、カンボジアのスヴァイリエン州で行われた「ワット・チューティル小学校校舎増設支援事業（基礎教育環境整備事業）」では、僧侶を中心とする学校委員会が州教育局を通じて SVA に校舎建設に対する支援要請を行い、サンタピアップみやぎボランティア会の資金協力により、一棟五教室の校舎が建設された。最初の段階では、僧侶を中心とする村の寺委員会にある学校建設委員会の活動を核として、小学校校舎を「住民参加」という過程を通して建設することにより、学習環境を改善することを目的とした。SVA は、村からの要請で協力を行う際、最初に寺委員会で集まりワークショップを行い、「なぜ学校を建てるのか」について話し合った。その結果、SVA が供与するのは、カンボジア人設計士による校舎設計、学校建設資材の調達とその専門性であり、村人には募金を集めるように、村人の「参加」を呼びかけた。労働力は村人から提供され、校舎建設を通じて建設技術移転が図られた。また、学校建設と共に、米銀行、植林活動、伝統音楽の復興などの事業も村人自らの活動として同時に行われ、村人の参加意識も高まった。カンボジアの農村部では、寺、学校、灌漑用

²¹ 田中治彦（1994） 93-94 ページ。

水路、道路など伝統的に村人が自分達で建築しており、村人の「参加」により相互扶助社会を成立させてきた。村人の「参加」の利点としては、「自分達で学校を建設できるものと思うこと」、「ドロップアウトしそうな子どもの親の意識が変化すること」などがある。

しかし、ラオスのような社会主義国では、中央集権制度が整い、政府の能力が高く「参加型」がうまくいかないため、学校建設事業の場合あえて参加型手法を用いず、事業を外部の建設業者に委託して行っているという。

この学校建設事業を住民参加という視点で見ると、プロジェクト発掘・形成段階では寺の僧侶が中心となって進め、委員会メンバーは村人の賛同を得て選ばれた者であるゆえに住民の代表とみなされる。また、プロジェクト発案・実施状況は、学校建設委員会によって、仏教祭事や休日時に村人に公開されており、村人の意見を聞く場が設定されていた。ただし、学校建設委員は、代表である寺の僧侶をはじめ5名全員男性で構成されており、女性はいない。その訳は、学校建設資材調達の仕事は力仕事になること、仕事が夜遅まで続くこと、による。学校の女性教師、村の女性委員会を通じて、女性の意見は聞いているという。だが、学校建設委員会は、学校維持管理に関しての責任を任されているので、女性委員の学校委員会への参加など、女性の意見を継続的に聞くことができる制度の導入が望まれる。

また、学校建設の過程を通じて村の連帯感が活発化したとのことである。つまり、住民参加による学校建設事業を通じて村のコミュニティの連帯感が強化され、学校に関する維持管理活動が活発化したとのことである。この学校建設事業の前にも、村にとって必要な事業は僧侶を中心にした住民委員会が村人からの募金を集めて実施した経験があり、この地区においては、元来、村人どうしの連帯感があったといえる。SVA は、そこに不足していた資金・技術・事業企画への援助を行ったことで、村のコミュニティの連帯活動に裏方から寄与し、同時に村のコミュニティ育成にも貢献した²²。

2 参加型開発を巡る論議

(1) 「当事者の参加」か「外部者の参加」か

このような参加型開発であるが、現在までいろいろな議論が行われている。スリランカの NGO サルボダヤ運動に係わる住民のように南の住民自身が開発を進める「当事者による参加」があり、あるいは欧米の NGO や日本の NGO のように外部者がその土地に入って住民にサービスを提供したりアドバイスしたりして開発を進める「外部者による参加」もあ

²² NGO-外務省定期協議会(1999)『NGO・外務省相互学習と共同評価報告書(カンボジア)』を参考に作成。筆者もカンボジアにおける本調査のメンバーに加わり、評価を行った。本稿はその調査に基づいて書かれている。

る。すでに説明してきた通り、1980年代頃からこれまでのトップダウン方式の開発援助や経済発展中心の開発のあり方に対する反省が行われ、「誰のための開発協力なのか」、つまり開発の主体や受益者中心の開発のあり方が問われるようになってきている。このような背景もあって、今日参加型開発を巡る論議がある。

ここでは、参加型開発は誰のために何のために誰が行うかという開発のあり方を考察するために、参加型開発は「当事者の参加」なのか、それとも「外部者の参加か」についての問題を取り上げる。

PRAを通じた参加型開発を提唱しているチェンバースは、途上国の開発の現場における「アウトサイダー（外部者）」の役割の重要性について論じている。彼は、アウトサイダーについて「農村開発に関わっているが、自分自身は農村に住んでいるのでも、貧しくもない人々のことをさす。その多くは、第三世界の政治機関の本部職員やフィールド・スタッフである。また、研究者、外国の援助機関のスタッフ、銀行家、ビジネスマン、コンサルタント、医者、技術者、ジャーナリスト、弁護士、政治家、神父、教師、研修所の職員、民間援助団体の職員なども、アウトサイダーに含まれる。アウトサイダーには往々にして農村の貧困の本質が良く見えない」²³と述べている。彼は、「参加型アプローチの全体を通して重要なカギとなるのは、我々アウトサイダーの行動に対するコミットメントと、その行動の質の高さである」²⁴と述べ、アウトサイダーが貧しい農村における住民の問題をどのように理解し、どのように行動するのか、その重要性を指摘している。

続けて、チェンバースは「誰のリアリティが重要なのか（*Whose Reality Counts?*）」について論じている。彼は「豊かさを享受している上位の人は、下位の人々のリアリティを優先し、尊重する責任を持っている。開発とは、貧困層自身によって語られる言葉の意味での、良い方向への変化のことである。下位の人々のリアリティこそが重要である」²⁵と述べ、途上国の貧困者、弱者など下位をエンパワーし彼らのリアリティを優先するためには、上位の人である開発専門家＝「外部者の姿勢」から変わらなければならないとしている。これまでチェンバースは、前著 *Rural Development* (1983) では「最後の人を最初に」(*Putting the Last First*) と訴え、次の著書 *Whose Reality Counts?:* (1997) では「最初の人を最後に」(*Putting the First Last*) というメッセージを残し、「PRAの経験から学ぶ最も根本的なことは、利他主義や『最後の人を最初に』という寛容性を超え、『最初の人を最後に』という境地に到達することである。あるいは、下位の人々の許しと、上位の人々の達成感によって実現される権力の責任ある放棄である」²⁶と述べ、支配の逆転(下げる、指示棒を渡す、ファシリテートする)の必要性を求めている。アジア経済研究所の開発専門家の佐藤寛は

²³ Chambers (1983) p.2.; チェンバース (1995) 20 ページ。

²⁴ ロバート・チェンバース「日本語版に寄せて」穂積智夫・甲斐田万智子監訳ロバート・チェンバース (1995)『第三世界の農村開発/貧困の解決—私たちにできること』明石書店、11 ページ。

²⁵ Chambers (1997) p.240.; チェンバース (2000) 541 ページ。

²⁶ Ibid., p.236. 同上、531 ページ。

「チェンバースらが参加型開発で訴えようとしたことは、途上国社会に向き合うときの「われわれの姿勢」の再考である」とし、「チェンバースの主張（中略）は、『開発プロセスに外部から関与するものの姿勢』を問いかけているという意味で、当事者よりもむしろ『外部者の参加』を問題にしているのである」²⁷と述べ、参加型開発は途上国での「外部者の参加」の関わり方の問題であるとしている。

ここで「当事者の参加」か「外部者の参加」に関する議論を「有効性」や「持続性」という視点で考えると、参加型開発において当然「当事者である住民の参加」が一番理想的である。なぜなら、当事者である住民自身の参加によって自発的・主体的にエンパワーメントを達成できれば、スリランカの NGO サルボダヤ運動が目指すような外部者の介入の必要がない本来の参加型開発となるからである。しかし、この NGO のような「外部者の参加」による開発プロジェクトにおいて、全て当事者のみでプロジェクトを行うことは不可能なため、当事者は「外部者の参加」を得てプロジェクトを進めなければならないのが現実である。それ故、チェンバースがいう通り、アウトサイダーである外部者がどのように住民と関わり彼らの自立性を高め住民の持続性を高めていくのかが問われることになる。チェンバースの上位の人のみでなく下位の人リアリティが重要であるという指摘ももつともであるが、逆に下位の人のみ参加すれば参加型開発なのであろうか。表②の通り、本当の参加型開発は下位の人も上位の人も共に開発のプロセスに参加することであり、住民の自立を持続するということは下位の人も上位の人もそのプロセスを共有し、その果実を分け合うことなのである。

表一② 参加型開発の「当事者の参加」と「外部者の参加」の比較

	NGO	有効性・持続性
当事者の参加	南の NGO (例：サルボダヤ運動)	住民の参加による自発的・主体的エンパワーメント
外部者の参加	欧米の NGO (例：Action Aid) 日本の NGO (例：シャプラニール、	外部者と住民が共に開発のプロセスを共有し、その果実を分け合う。

出所：筆者作成

(2) 「目的としての参加」か「手段としての参加」か

また、このような「当事者の参加」か「外部者の参加」の議論に関係して、参加型開発における別の議論に、その参加が「目的としての参加」か「手段としての参加」かという

²⁷ 佐藤 (2003) 6 ページ。

議論もある。

「目的としての参加」は、サルボダヤ運動の事例の通り、外部からの力ではなく、当時者である住民が覚醒化・意識化されて自ら主体的・自発的に参加するという彼らのエンパワーメントの達成を重視する「理念先行型」の参加型開発のあり方である。これに対して、「手段としての参加」は、欧米や日本の NGO 等の外部者や当事者によってプロジェクトから何らかの利益や資源を得ることを目指す「結果・成果重視型」の参加型開発のあり方である。

最初に、参加型開発における参加は、「目的として参加」であるという立場から検証していく。PRA の提唱者であるチェンバースは「PRA においても、人々が行う調査、計画作り、活動を手助けしてエンパワーすることは、それ自身が達成なのである」²⁸と述べ、PRA による住民のエンパワーメントの達成を重視している点から、「目的としての参加」の立場であるといえる。インドにあるパートナー参加型活動研究所のソメシュ・クマールは参加が手段なのか目的なのかは実践者にとって悩ましい問題であるとして、「PRA は本質的に参加を手段としてではなく目的として捉えているということだけは言うておこう」²⁹と述べ、PRA は本来参加を目的として捉えていると言及している。さらに、日本の開発専門家である野田直人は、理念を尊重する参加型開発について「受益者が主体的に開発プロセスをコントロールする」³⁰ことであり、住民が状況判断や計画の立案・実施の主導権をもつという「住民の主導権」を重視しており³¹、「理想的な参加型開発では開発目的の設定も住民が自主的に行う」³²と述べ、この点はチェンバースやクマールと同じ意見である。さらに佐藤寛は、参加型開発を『理念』の問題として捉える立場の人々は、こうした『目的としての参加』こそが参加型開発のあるべき姿であると考えてるのである³³として、「目的としての参加」は「質の変化」³⁴を重視すると述べている。

しかし、このような「目的としての参加」への批判もある。アジア経済研究所の坂田正三は「「目的としての参加」という議論は、参加がどのようなメカニズムでエンパワーメントを導くのか、さらにエンパワーメントがどのように途上国住民の生活の質の向上につながるのか、というプロセスを見えなくしてしまう」³⁵と述べ、参加型開発において住民がどのようにエンパワーされたかという結果が重視されるのではなく、途上国を取り巻く政治的・社会的・経済的要因を入れた新たな開発戦略が必要であるとして、理念先行の「目的としての参加」の立場をとる参加型開発を危惧している。

28 Chambers (1997) p.236.; チェンバース (2000) 531 ページ。

29 Kumar (2002) p.26.; クマール (2008) 22 ページ。

30 野田 (2003) 72 ページ表 3 より引用。

31 同上 68 ページ。

32 同上 75-76 ページ。

33 佐藤 18 ページ。

34 同上 17 ページ。

35 坂田 (2003) 53 ページ。

次に、参加型開発の参加は「手段としての参加」であるという立場を取り上げる。佐藤は「手段としての参加」の場合は、参加のあり方が主体的・自主的であるかは大きな問題ではなく、ドナーにとっての手段であれ、当事者にとっての手段であれ、目的が「成果」に結びつくことである³⁶とその成果を強調している。つまり彼は手段としての参加は成果主義・結果重視主義であるとして、それも参加型開発であるとしている。

一方、そのような成果主義の「手段としての参加」はもうすでに参加型開発ではないとする批判がある。つまり外部の専門家によるツールや手法やNGOが行うサービス提供型開発はもはや参加型開発ではないと考えているのである。野田は外部者がツールや手法を使えば安易にプロジェクトの目的を実現できるという誤解を招いていることを危惧し、プロジェクトの目的を達成するための参加型手法・ツールの導入はもはや本当の参加型開発ではないと論じている³⁷。また、日本のNGO「シャプラニール＝市民による海外協力の会」の筒井哲朗は、シャプラニールはボトムアップの仕組みではあっても本来の意味で参加型ではない住民主体のサービス提供型アプローチを行っており³⁸、「当初から活動がデザインされているサービス提供型開発では、住民主体の開発（参加型開発）はできない」³⁹とまとめている。つまり、シャプラニールという日本のNGOが行うサービス提供型開発は、プロジェクトの目標を達成するために「住民主体のサービス」を手段としての取り入れているのであって、これは住民主体の開発、つまり参加型開発ではないと説明している（表③参照）。

36 同上 17 ページ。

37 野田 74-76 ページ。

38 筒井 (2007) 39 ページ。

39 同上 39 ページ。

表一③ 参加型開発サービスと提供型開発の相違点

	参加型開発	サービス提供型開発
アプローチ	ボトムアップ	トップダウン
性格	(どちらかというと) NGO的	(どちらかというと) 行政的
デザイン作成	企画から住民と一緒に作り上げる	開発のヒナ型が存在する
主な活動	住民の能力・技術・知識を引き出すための諸活動	公共サービスの提供
視点	住民の視点	開発者の視点
力点	プロセス重視	成果重視
変化の現れ方	内面的な変化	外面的な変化
範囲	特定の狭い範囲でオーダーメイド	ビジネスモデルを広範囲に普及
時間	比較的時間がかかる	期間限定(比較的短時間)
発想	あるもの探し(地元でどんなリソースがあるか)	ないものねだり(地元にとりないものは何か)
主体(誰が動くか)	当事者(住民) > 外部者(職員・役人) : ファシリテーターとしての外部者	役人・職員のみ 住民は主体とならない場合が多い
住民の役割	開発の主体。開発設計から実行・管理・評価までを行うこともある	便益を享受(強制立ち退きなど、一部不利益の可能性も)
外部者の役割	ファシリテーター、情報提供者	開発設計・実行・管理・評価
一言で表すなら	Small is beautiful	Big is necessary

出所：筒井哲朗「参加型開発の現状と課題」立教大学平和・コミュニティ研究機構編『平和・コミュニティ研究 No. 3 共生社会への課題—人の移動と参加型開発』唯学書房 (2007) 36 ページ

以上の通り、参加型開発を巡る「目的としての参加」か「手段としての参加」の論議を紹介してきた。NGOは開発協力の発展のプロセスとして、かつ長期的な開発協力の変容した開発協力のあり方の一つとして、「参加型開発」を行うようになった。「住民の持続性」の視点に立つと、「目的としての参加」、つまり、外部者の介入のない「住民の主導権」による参加型開発こそ住民の持続性という点では理想的である。しかし、本来は途上国の住民を主体とする「当事者としての参加」を進めるべきであるが、現実の開発プロジェクトにはNGOが「外部者として参加」している。表④の通り、途上国の現場において、実際上NGOはドナーからの資金によるプロジェクトを抱えており、参加型開発の「理念」や「目的」を実現することは理想であるけれども、プロジェクトの到達目標を実現するための「手段」として参加型開発を取り入れて行っているのが実情である。そもそもプロジェクトの進行において資金と権限を持っているのはNGOである。そのNGOと受益者である住民とがプロジェクトの出発点からお互いに対等であるはずがないので、最初からNGOと住民との対等な関係はむずかしく、プロジェクトを進めるプロセスの中で住民による継続性を考えることができる。

表一④ 参加型開発の「目的としての参加」と「手段としての参加」の比較

	NGO	開発のあり方
目的としての参加	南の NGO (例：サルボダヤ運動)	理念先行型（住民の主導による 開発）
手段としての参加	欧米の NGO (例：Action Aid) 日本の NGO (例：シャプラニール)	結果・成果重視型（プロジェクトの到達目標を実現するための開発）

出所：筆者作成

3 参加型開発に対する批判

(1) 専制から変容へ

1980年代半ばから1990年代にかけて開発の現場ではロバート・チェンバース等が唱えたPRAを始めとする参加型開発が数多く行われるようになった。

しかし、2000年以降、このような開発による参加は「新たな専制（The New Tyranny）」⁴⁰の始まりであると非難する論文集 *Participation: The New Tyranny?*（邦訳『参加—新しい専制？』）が2001年に発表された⁴¹。その編者であるビル・クックとウマ・コザリは専制とは参加型開発の本当の潜在的な帰結であり、参加型開発には正当性のない不公正な権力という専制が潜んでいる可能性がある」と鋭く批判している⁴²。また彼らは参加型開発の実践重視における理論の弱さ、住民組織が存在している地域コミュニティやそのコミュニティにある権力構造を十分考慮に入れていないということを問題にしている⁴³。

このような批判が出てきた背景には、チェンバースが好むと好まざるとにかかわらず、世界中に広がった参加型開発が開発援助の主流となって世界中に広がり、その手法が開発現場で実施されるようになったからである。しかし、2000年に入って1990年代に世界中に広がった参加型開発の経験や失敗から、参加型開発やPRAは威圧的であり、弱者のエンパワーメントに結びついていないという批判が展開されるようになる。そのような参加型開発

⁴⁰ Tyranny には『広辞苑』では圧政という意味もあるが、*Participation-From Tyranny to Transformation?* (2004) (真嶋克彦訳 (2008)『変容する参加型開発—「専制」を超えて』明石書店の翻訳者である真崎克彦は「専制」と訳しているなのでここではそれを採用した。

⁴¹ Cooke and Kothari eds., (2001a) .

⁴² Ibid., (2001b) pp.3-4.

⁴³ Ibid., (2001b) pp.1-15.

に対する批判は、ビル・クックとウマ・コザリの論文集に集約されている。サミュエル・ヒッキィとジャイルズ・モハンが、参加型開発は「1990年代の後半から、弱者エンパワーメントへの貢献度がきちんと検証されないまま美化されてきたという反発を受けるようになってきている」⁴⁴と述べている通り、世界中に広がり美化された参加型開発に対する批判が噴出してきたのである。

しかし、この参加型開発に対する批判を踏まえて、参加型開発には状況次第では本当の社会変容を行う開発協力となる潜在的な可能性があり、もう少し楽観的な見通しを立てその救済策を考えようという『変容する参加型開発—「専制」を超えて』(*Participation From Tyranny to Transformation?*) という論文集⁴⁵も2004年に出版された。その編者サミュエル・ヒッキィとジャイルズ・モハンは、*Participation: The New Tyranny?* の中で最も手厳しい批判を受けているチェンバースのPRAのプロジェクト・ベースの手法であるが、この手法に対する批判の多くは悪例ばかり取り上げて逆に成功事例を無視していること、チェンバースの手法にも有益な戦略や住民が受けることができる利益があるのにそれを認めていないこと、の2点を留保している⁴⁶。彼らは更に「ラディカル・ポリティクス」による参加型開発アプローチは社会変容に寄与する可能性があり、参加を開発のラディカル・ポリティクス・アプローチから見直していくことを提唱している⁴⁷。

さらに最近の参加型開発を批判する議論として、国際開発の研究者である真崎克彦は2010年に発行された著書『支援・発想転換・NGO—国際協力の「裏舞台」から』の中で、「住民参加型アプローチの定番(PRA/PLA)は主体性を尊重するのか」という問題提起をしている。例えば、NGOのプロジェクト例⁴⁸を挙げて、国際協力の場で住民参加を謳いながら住民の主体性を制限する「例外状況」が発生しうること、支援者が「正当な態度や行動」を身に付けるために無意識に生み出してきた『援助文化』(=支援事業者がてきぱきと事を進める慣習、つまり事業を短期間に効率よく完遂することに眼目が置かれていること)を見直していく必要性を述べている⁴⁹。真崎は「そもそも住民参加型アプローチは『住民の主体性』を『外からの働きかけ』で高めるという原理的な矛盾(=「例外状況」の発生)を抱えており、そこから逃れることはない。支援者はそうした矛盾を住民参加型アプロ

⁴⁴ Samuel and Mohan (2004b) p.3.; ヒッキィとモハン (2008) 18 ページ。

⁴⁵ Ibid., eds. (2004c) ; 同上。

⁴⁶ Ibid., (2004b) pp.11-12. ; 同上、29 ページ。

⁴⁷ Ibid., (2004a) p.159. : 同上、190-191 ページ。真崎克彦はラディカル・ポリティクス・アプローチとは社会に内在する当事者間の「ポリティクス」(=駆け引き)を優先して従来とは異なる社会変容を目指す取り組みであると説明している(サミュエル・ヒッキィ&ジャイルズ・モハン編著/真崎克彦訳 (2008)『変容する参加型開発—「専制」を超えて』明石書店、「訳者あとがき」342 ページより)。

⁴⁸ 真崎はプロジェクトPLA編(2000)『続入門社会開発—PLA 住民主体の学習と行動による開発』国際開発ジャーナル社、2000年、のNGOの事例を引用して説明している。

⁴⁹ 真崎、144-179 ページ。

チが抱える『根本的な問題』としてきっちりと受け止めた上で、不必要な「例外状況」が安易に設けられていないか注意深く見定めていかなければならない⁵⁰と述べて、参加型開発を進める上で、主体性を制限する「例外状況」が支援者の主導によって行われていないか十分見極めることの重要性を説いている。

(2) チェンバースの反省

2001年にチェンバースは参加の実践であるPRAの成功を認め、「その最たるものは、貧しい人々が自ら分析し行動することによりエンパワーされることであり、専門家たちがこれらの現実と優先順位を新しい知見をもって認識したことである⁵¹と、このPRAの実践が驚くほど広がり、これらの成功事例が多くの利益をもたらしたことを歓迎している。

その一方、彼はPRAの実践に問題があることを認めている。彼は「その提唱者と実践者が個人や組織の変革の必要性を認識しなかったため、多くの言動はうわべだけのものとなり偽善的なものとなった⁵²と述べている。例えば、『指揮権を渡す』ことの重要性を認識することに失敗し、PRAのアプローチと手法は貧しく、弱く、周辺に追いやられた人々のエンパワーメントの長いプロセスの一部であることを認識しない人は多い。また多くは、PRAを自分の調査のために使用して、住民の期待を高め、期待を浪費し、その結果何も地元にもたらさないという倫理的問題を引き起こした⁵³とPRAの問題点を挙げ、倫理的問題を乗り越えるために自己を反省し、個人の責任ある態度と行動を実行する必要性を述べている⁵⁴。

チェンバースはそれらの反省の上に、2005年に過去の論文を集めた *Ideas for Development* (邦訳『開発の思想と行動—「責任のある豊かさ」のために』) という本を発行した。本書は過去のロバート・チェンバースの著作を引き継いで書かれたものであるが、本書のキーワードは邦題でもある通り「責任ある豊かさ (Responsible Well-being)」である (図③参照)。チェンバースは、開発全体の目標としてすべての人は豊かさを享受する責任があり、責任ある豊かさは潜在能力と生計手段の相互関係によって支えられ、公平性と持続性の原則に基づいている。そして公平性と持続性が生計を向上させて生計手段の保障

⁵⁰ 同上、179 ページ。

⁵¹ Kumar (2002) Foreword by Chambers. pp.15-17.; クマール (2008) 3-6 ページ。

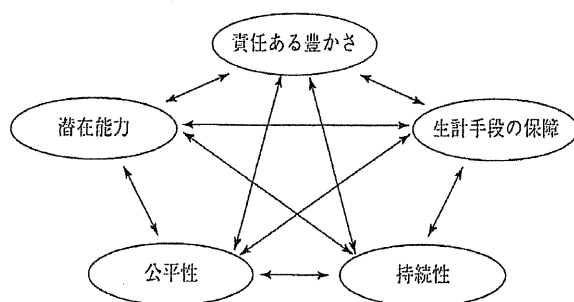
⁵² Ibid., pp.15-17. : 同上 3-6 ページ。

⁵³ Ibid., pp.15-17. : 同上 3-6 ページ。

⁵⁴ チェンバースはPRAの実践のその他の問題の例として、データを自らの目的のために引き出したファシリテーターが主な受益者だったこと、評価と分析に加わったメンバーが地元のエリートだったこと、PRAに熟達しているコンサルタントと講師の態度と行動が優越的で独占的だったこと、多くの物はPRAを手法のみ考えトップダウンで搾取的な標準的されたやり方で適用したことを挙げている (Ibid., pp.15-17. ; 同上 3-6 ページ)。

を形成し、豊かさを向上させて責任ある豊かさを形成すると述べている⁵⁵。そして彼は「主体的行為能力 (Agency)」、つまり「私たちすべてはすなわち行動し、世界を変える力を持っており、それゆえに作為と不作為のもたらす結果について責任持つ」⁵⁶と述べ、より貧しく弱い人たちの権利を、より豊かで権力を持つ人たちの義務によって補完していくこと求めている。本書は近年の参加型開発を巡る批判に直接答えたものではないが、彼の過去の著作よりもさらに突っ込んで、貧しい人たちは「主体的行為能力」、つまり「責任ある豊かさ」を持つ権利を持つ責任があり、貧しい人たちの権利を獲得するために権力を持つ人たちの義務を説いている。

図一③ 責任ある豊かさの網



出所：ロバート・チェンバース 野田直人監訳

『開発の思想と行動—「責任のある豊かさ」のために』432 ページ 明石書店(2007)

4 小括

以上の通り、本章では、そのような参加型開発が開発の現場で住民の自立にとって本当に有効なのか、そして NGO の参加型開発は住民の持続性を可能にするのかについて、参加型開発を巡る議論の理論面から検証してきた。

参加型開発は途上国の現場で本当に有効なのであろうか。ビル・クックとウマ・コザリの論集が述べる通り参加型開発や PRA は威圧的であり、弱者のエンパワーメントに結びついていないという批判もある。サミュエル・ヒッキとジャイルズ・モハンによる、参加型開発による弱者エンパワーメントへの貢献度がきちんと検証されていないという意見もある。また、真崎克彦が述べる通り、支援者の主導による参加型開発が住民の主体性を制限することは十分注視しなければいけない。

⁵⁵ Chambers (2005) pp.192-198.; チェンバース (2007) 432-434 ページ。

⁵⁶ Ibid., pp.202-203. 同上、450-456 ページ。

筆者は、参加型開発は成功事例、失敗事例もあるが有効であると考える。一部がうまくいかないといっても、これまでの参加型開発の全てを否定することはできない。それは本稿で取り上げた、チェンバースの証言やサミュエル・ヒッキィとジャイルズ・モハンの議論を見ても明らかである。チェンバースは、PRA は成功もあるし、問題もあると率直に自ら認めている。サミュエル・ヒッキィとジャイルズ・モハンはチェンバースの手法について成功事例もあり、有益な戦略や住民の利益があることを認めている。それはサルボダヤ運動やアクション・エイドのような参加型開発の成功事例を見ても明らかである。南の NGO の実践を研究したヘイリーは、成功する NGO は参加型の技術に頼るのではなく、NGO が地域住民組織と共に個別なコンタクトや個別な関与の過程で信頼関係を構築していくことの必要性について述べている⁵⁷。外部者である NGO は参加型の手法や技術ではなく、最終的に現地の住民や住民組織と互いに信頼を築いていくことが重要であり、信頼を築いていくことは NGO の参加型開発の継続的効果につながっていく。

筆者は、NGO による参加型開発は「住民によるプロジェクトの持続性」を可能にするが、それが全てうまくいっているわけではないと考えている。しかし、開発プロジェクトにおいて住民としての当事者の参加も部分的には可能であり、当事者と外部者が参加型開発の理念や目的を一部共有しつつ、参加型開発を手段として取り入れながらプロジェクトを進めていくことが現実的であり、このような過程を通して両者の信頼関係が構築されプロジェクトの持続性への道を探ることになる。そして、NGO が住民による「持続性」を述べる場合、チェンバースが指摘している通り、発展途上国の現場では外部者である NGO は住民が本来持つべき権利や義務（＝チェンバースがいう「責任のある豊かさ」）を獲得していくために共に活動していくことが求められる。

このように NGO の参加型開発は、当事者の参加に関して一定の成果を出しながら、一定の限界を示しながら、開発協力の枠の中で発展し進歩してきたといえる。このような貧困者や弱者のエンパワーメントの貢献度や権利と義務という点については、近年問われている弱者やマイノリティへのアカウンタビリティ（説明責任）や援助効果や開発効果の議論⁵⁸と共通するものがあり、第 2 次世界大戦後本格的に行われるようになった政府開発援助（ODA）や NGO による開発協力のあり方そのものが問われているのである。

⁵⁷ Hailey (2001) pp.100-101.

⁵⁸ 国際協力 NGO センター (2010) 3-4 ページ。

第4章 日本のNGOの開発協力の変遷とその有効性・持続可能性－日本国際ボランティアセンター(JVC)のカンボジアの農村開発を事例に－

本章では、日本のNGOによる開発協力の変遷とその有効性に・持続可能性について考察するために、「特定非営利活動法人日本国際ボランティアセンター（以下本章ではJVCあるいはカンボジアで活動するJVCをJVCカンボジアと呼ぶことにする）」のカンボジアにおける開発協力を事例に検証する。最初に、カンボジア現状を取り上げ、どうしてカンボジアなのか、カンボジアのNGOがどのような課題について取り組んでいるのかについて触れる。次に、JVCのカンボジアについて取り上げ、なぜJVCを取り上げたのか、なぜJVCがカンボジアで活動を始めたのか、JVCの農村開発プロジェクトである「持続可能な農業と農村開発(SARD)」から「生態系に配慮した農業による生計改善(CLEAN)」までその開発協力の変遷を取り上げ、その目的、特徴、役割を見る。さらに、JVCの農村開発の成果と課題を考察し、最後にJVCのカンボジアにおける農村開発のように、日本のNGOがどのように外部導入型の住民サービス提供型の開発から住民主体の開発協力に変化していったのか、JVCの開発協力は住民にとって本当に有効だったのか、JVCの開発協力の変遷を俯瞰してその有効性と持続可能性（貧困削減、住民参加、プロジェクトの継続性）について分析する。ここでいう「持続可能性」とは、外部者であるJVCが離れても本当にその開発協力は持続してやっていけるのか、当事者である受益者自身が本当にその開発プロジェクトを運営し継続してやっていけるのか、ということの意味する。

1 カンボジアの現状とNGO

(1) どうしてカンボジアなのか

最初に、カンボジアの現状について述べる¹。

カンボジアでは、1991年のパリ和平協定により長年続いた内戦が終了し、その後復興と開発を目指してきた。今日のカンボジアは、3度目の総選挙の後、2004年7月に連立政権を発足させた。しかし、政府内の汚職・賄賂はなくなり、法の整備は進んでいない。世界的レベルでのグローバリゼーションが進む中、カンボジアは世界貿易機関(WTO)に加盟し、国内の市場経済化を最優先に目指している。市場経済化の政策は、経済成長率や国内総生産(GDP)を成長させる一方、海外から安価な農作物が輸入され、企業による土地の囲い

¹ カンボジアの現状については、重田(2006a)を参照した。

込みが行われ、国内の貧富の格差の拡大、農民の土地喪失などの問題が発生している。

ユニセフの『世界子供白書 2006』の基本統計（表①参照）²によれば、総人口は 2004 年で 1379 万 8000 人、人口の年間増加率は 1970-1990 年 1.7%から 1990 年-2004 年 2.5%に上昇し、1 人あたりの GNI（国民総所得）は 2004 年 320 米ドルとなっている。出生時の平均余命も 1970 年 44 歳、1990 年 55 歳、2004 年 57 歳と上昇している。

このように表面上カンボジアが豊かになったように見えるが、その反面世帯当たりの所得の分布(1993 年-2003 年)は最下位 40%の世帯が受け取る所得は 20%、最上位 20%の世帯が受け取る所得は最上位 48%となっており、世帯当たりの所得格差が拡大している傾向にある(日本はそれぞれ 25%と 36%)。1 日 1 米ドル未満で暮らす人の比率も 34%と高い。

保健関係の指標を見ると、表①、表②の通り、5 歳未満児死亡率は 1990 年 115 から 2004 年 141 に上昇、乳児死亡率（1 歳未満）も 1990 年 80 から 2004 年 97 に上昇している。改善された水源を利用する人の比率(2002 年)は全国 34%、都市 58%、農村 29%となっており、農村は都市に比べ改善された水源を利用できる人の比率は低い傾向にある。適切な衛生施設を利用する人の比率(2002 年)は全国で 16%、都市で 53%、農村で 8%になっていて、農村は都市に比べ適切な衛生施設を利用する人の比率が低いという結果がでてい

る。HIV/エイズはここ数年急激にカンボジアにおいて急激に拡大してきたが、表②の通り、HIV 感染の成人の有病率(15 歳-49 歳)は 2003 年末 2.6%、HIV 感染の成人と子ども(0 歳-49 歳)は 2003 年 17 万人（子ども 7300 人、女性 5 万 1000 人）となっている。この問題は単に HIV の感染者やエイズ患者が増加しているということだけでなく、彼の子どもたちにも影響してくるのである。例えば、子どもの HIV 感染者が 7300 人いつということだけでなく、両親がエイズで亡くなり孤児となった子どもの数(0 歳-17 歳)は 2003 年 67 万人、孤児の学校への出席率は 1998 年-2004 年 71%となっている。

教育関係の指標を見ると、表①、表③の様に、成人の総識字率は 2000 年-2004 年 74%（男 85%、女 64%）と上昇傾向にある。初等教育純出席率（1996 年-2004 年）は男 66%、女 65%は同総就学率・純就学率に比べ低くなっており、小学校段階でいかに子どもたちのドロップアウトする比率が高いかを知ることができる。一方、中等教育純出席率(1996 年-2004 年)は男 21%、女 13%となっており、中学校段階では男女と共に、特に女性の出席率が低い傾向にある³。

表一①カンボジアの基本統計

5 歳未満 児死亡率 の順位	5 歳未満児死亡率		乳児死亡率 (1 歳未満)		総人口 (1000 人)	年間出生数 (1000 人)	5 歳未満 児の年間 死亡数 (1000 人)	1 人あた りの GNI (米ドル)	出生時の 平均余命 (年)	成人の 総識字率 (%)	初等教育 純就学/ 出席率 (%)	世帯当たりの 所得の分布 (%)		1 日 1 米ドル 未満で暮ら す人の比率 (%)
	1990	2004	1990	2004								1993-2003*	1993-2003*	
26	115	141	80	97	13798	422	60	320	57	74	65 s	18	48	34

出所：ユニセフ『世界子供白書 2006』

² ユニセフ（2006）

³ 同上、基本統計、保健指標、HIV/エイズ指標、教育指標、人口統計参照。

表一② カンボジアの保健

改善された水源を利用する人の比率(%) 2002			適切な衛生施設を利用する人の比率(%) 2002			HIV感染						孤 児		
						成人の有病率 (15-49歳) 2003年末 (%)	HIV/エイズとともに生きる人の推定値 (1000人) 2003					すべての原因により孤児となった子どもの数(0-17歳) 2003 推定 (1000人)	孤児の学校への出席率(%) (1998-2004*)	
推定値	成人と子ども (0-49歳)	推定値 (下限)	推定値 (上限)	子ども (0-14歳)	女性 (15-49歳)									
	全国	都市	農村	全国	都市	農村	推定値							
34	58	29	16	53	8	2.6	170	100	290	7.3	51	670	71	

出所：ユニセフ『世界子供白書 2006』

表一③ カンボジアの教育

成人の識字率 (%)		初等教育就学率(%) (2000-2004*)				初等教育純出席率 (%)		中等教育就学率(%) (2000-2004*)				中等教育純出席率 (%)	
		総就学率		純就学率		(1996-2004*)		総就学率		純就学率		(1996-2004*)	
男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
85	64	130	117	96	91	66	65	31	20	30	19	21	13

出所：ユニセフ『世界子供白書 2006』

本章において、NGO の開発協力の事例としてカンボジアを選んだ理由は、以下の通りである。

第1に、カンボジアは貧困国であり NGO を含めた開発協力を必要としていることである。

カンボジア王国は、インドシナ半島にある立憲君主国である。1970 年代初めベトナム戦争の影響により内戦になり、1975 年のポルポト共産党政権が発足した。1978 年ベトナムの軍事侵攻により再び内戦化し、1979 年のポルポト政権崩壊後のヘンサムリン政権が樹立するが、1991 年パリ和平協定が調印されるまでカンボジア紛争が続くことになる。その過程で、ポルポト政権は国の中核を担う年配の知識人を中心に女性を含む罪なき市民まで 150 万人を超える人々を虐殺したといわれている。

ヘンサムリン政権はベトナムの傀儡政権と呼ばれ、西側先進諸国からの支援はなく、社会主義国であるソ連、ベトナムの支援を受けながら、国づくりを進めた。その過程で、国内において避難民やカンボジア・タイ国境沿いでは難民が大量に発生し、国連や特に西側 NGO がカンボジア難民などを対象に緊急人道支援を行った。その後、1991 年のパリ和平協定により長年続いた内戦が終了し、その後国連暫定統治機構(UNTAC)が置かれ、西側先進国や国際機関からの支援を受けながら復興と開発を目指してきた。今日のカンボジアは、3 度目の総選挙の後、2004 年 7 月に連立政権を発足させた。

今日世界的レベルでのグローバリゼーションが進む中、カンボジアは世界貿易機関(WTO)に加盟し、国内の市場経済化を最優先に目指している。市場経済化の政策は、経済成長率や国内総生産(GDP)を成長させ国民の生活が豊かになる一方、いまだに地方の農民の

生活は貧しく、海外から安価な農作物が輸入され、企業による土地の囲い込みが行われ、国内の貧富の格差の拡大、農民の土地喪失などの問題が発生している。政府内の汚職・賄賂はなくなり、法の整備は進んでいない。

国連開発計画（UNDP、United Nations Development Programme）の『人間の開発報告』の人間開発指数（HDI、Human Development Index）⁴によると、カンボジアの HDI（2007 年）は 0.593 で 137 位（統計がでている 182 カ国中）であった（表④参照）。一般的に HDI は 0.5 以下が人間開発度が低く、0.8 以上で高いとされていることから、カンボジアの人間開発は将来にわたり継続する必要があると考えられる。このように、現在カンボジアは開発途上国と位置づけられ、国連や先進国さらに NGO の援助を必要としている。

表-④ カンボジアの 2007 年人間開発指数と構成要素

人間開発指数 (HDI 値)	出生時の 平均寿命 (歳)	15 歳以上 成人の平均 識字率(%)	初・中・高等 教育総就学率 (%)	1 人当たり GDP(PPP 米 ^{ドル})	平均余命 指数	教育指数	GDP 指数	1 人当たり GDP ラン ク HDI ラ ンク差
0.593	60.6	76.3	58.5	1,802	0.593	0.704	0.483	6

出所：国連開発計画（UNDP）（2010）『人間開発報告 2009』

第 2 に、カンボジアが NGO 開発協力の事例に相応しい国であることである。

カンボジアへの開発協力は、緊急人道・復興支援から長期開発支援、最近では多くのカンボジアの NGO がドナーから支援を受けながら活動するようになっており、NGO の開発協力の事例を知るには適当な国であることである。カンボジアは、1975 年のポルポト政権発足、1978 年ベトナムの軍事侵攻により内戦化し、1991 年パリ和平協定が調印されるまでカンボジア紛争が続くことになる。1979 年のポルポト政権崩壊後のヘンサムリン政権は、西側先進諸国の支援はなく、社会主義国であるソ連、ベトナムの他、特に西側 NGO がカンボジア難民などを対象に緊急人道支援を行い、大きな役割を果たし、国際的に注目された。1991 年パリ和平協定調印後は西側先進国、国連関係機関、世界銀行など国際機関による復興支援、長期開発支援を経て、最近ではカンボジアのローカル NGO の活動も盛んである。このように、カンボジアは、NGO の開発協力を知る上で相応しい国である。

第 3 に、カンボジア国内における NGO の活動が把握できることである。

カンボジア政府は NGO の存在を認めているため、国内におけるいろいろな NGO の動き

⁴ HDI は UN の平均寿命、UNESCO の成人識字率と初等教育、中等教育、高等教育の総就学率、世界銀行の 1 人当たりの GDP を基に算出した。UNDP(2009) *Human Development Report 2009-Overcoming Barriers Human Mobility and Development*. (監修：横田洋三、秋月弘子、二宮正人(2010)『人間開発報告 2009—障壁を乗り越えて』阪急コミュニケーション)。

が把握できるからである。現在カンボジア国内において、多くの欧米、日本、ローカル NGO が活動することをカンボジア政府は保証している。カンボジア政府がこのように NGO に寛大な姿勢をとるのは、1979 年以後西側先進国政府や国際機関の支援が止まる中、西側の NGO が緊急人道・復興活動において多大な貢献をしたことが影響している。1991 年以後、西側の政府や国際機関の大量の援助が流入すると、多くのカンボジアのローカル NGO が急速に設立されたが、現在ローカル NGO が多すぎて生存競争が激しくなり、閉鎖したり解散したりする NGO 出てきている。しかし、近年フンセン人民党による長期政権が続くようになると、反政府活動に対する規制も行われるようになり、NGO への圧力も強まっているといわれている⁵。

第4に、カンボジアでは NGO が「住民参加」の視点を取り入れた活動を行っていることである。カンボジアでは、多くの NGO 特に日本の NGO が参加の視点を取り入れた開発を取り入れて活動しているからである。1979 年以後西側の NGO による支援は、緊急人道・復興支援が中心だったが、1991 年多くのカンボジアのローカル NGO が設立されると、欧米の NGO や西側被援助国は、長期開発協力と共に女性や子どもの参加の視点を取り入れて開発を行うようになってきている。近年、日本の NGO、例えば日本国際ボランティアセンター(JVC)、シャンティ国際ボランティア会(SVA)、シェア＝国際保健協力市民の会(SHARE)は、その事業に住民参加の視点を取り入れた開発を行うようにしている。

(2) なぜ日本の NGO である JVC なのか。

次に本研究において、カンボジアで活動する日本の NGO の中でどうして日本国際ボランティアセンター(JVC)を取り上げたのであろうか。

第1に、JVC はカンボジアの農村開発活動においての長い経験と実績があることである。

日本国際ボランティアセンター(JVC)の誕生は、カンボジア、ラオス、ベトナムの「難民救援」のために、日本からタイの難民キャンプに駆けつけた若者(現代表熊岡路矢氏と在タイの日本人元事務局長星野昌子氏ら)が、タイ難民キャンプに駆けつけた若者がバンコクで難民救援組織を設立したことに始まる。活動は次第にカンボジア国外に逃れた難民救援から、カンボジアに残った人々の「国内復興支援」を行うようになり、やがて、タイ、カンボジア、ラオス、ベトナムにおいて、水、農業、植林、保健、職業訓練などの「地域開発・農村開発・生活改善活動」を行うようになる。また、アジアだけでなく、アフリカの飢餓に対応して、ソマリア、エチオピアにおいて、難民支援、飢餓難民緊急支援を行い、農業や植林・水源確保など「飢えない村づくり」を目指すようになる。

JVC のカンボジアにおける活動は、1982 年より井戸掘り支援、自動車修理技術学校、

⁵ 本調査は、重田の05年シェアカンボジア事務所における上田美紀氏、植木光氏へのインタビューより。

母子保健プロジェクトを展開し、その経過の中で、農村での給水と農業の重要性を確認し、農村開発プログラムを行う。活動は次第にカンボジア国外に逃れた難民救援から、カンボジアに残った人々への「国内復興支援」を行うようになり、1982年にカンボジア国内に入り1987年から当初旧プノンペン郡の郡病院と母子保健活動を行っていたが、1991年にJVCカンボジアのスタッフが直接農村に入れるようになり、母子保健活動を行っていたカンダール県オンスノール郡のトゥールプレッチ集合村において、農民から「水不足」、「コメ不足」、「借金苦」という農村における貧困問題を解決するために、7年後の1993年からカンボジアの貧しい農民を対象とする長期的な農村開発に転換していくことになる。そして1994年からSARD（持続的農業と農村開発：Sustainable Agriculture and Rural Development）プロジェクトの第1フェーズを開始した。そのために、インドのDRCSCのオルデンドゥ・チャタジーをアドバイザーとして招き、「農業の生産性だけでなく、地域の食料、生活源となる池・川・森なども守りつつ生活基盤の安定をはかり、自給自足的な生活を築くことを目指す」という新しい農村開発を目指すようになった⁶。1987年からJVCのカンボジアにおける開発協力の活動を知ることは、そのまま日本のNGOのカンボジアにおける足跡を辿ることになる。JVCは日本のNGOの中でも一番早くからカンボジアに入って活動しているので経験と実績がある半面そのJVCの開発協力プロジェクトの持続可能性や有効性も問われており、彼らの開発協力の変遷を知ることはその持続可能性と有効性を把握することになるのである。

第2に、JVCはカンボジアの貧困層を対象にした持続可能な農村開発活動を行っていることである。

JVCは、「すべての人々が自然と共存し、共に生きられる社会」を築くために、①困難な状況にありながらも、自ら改善しようとする人々を支援、②地球環境を守る新しい生き方を広め、対等・公正な人間関係を創り出すこと、という長期的な目標に取り組んでいる⁷。JVCはこのような目標に基づいてカンボジアで活動しており、一貫して貧困層を対象にした持続可能な農村開発を行っている。1987年から農村で母子保健活動を行い、1994年から2008年まで14年間にわたりSARD（持続的農業と農村開発：Sustainable Agriculture and Rural Development）プロジェクトを実施した。そして2007年から新しい農村開発プロジェクトとして、CLEAN（生態系に配慮した農業による生計改善：Community Livelihood Improvement through Ecological Agriculture and Natural Resource Management）プロジェクトを開始した。彼らの2つのプロジェクトの支援対象は、農村における貧しい農民であった⁸。本研究は、NGOによる途上国の貧困層を対象にした開発協力の変遷とその持

⁶ 鈴木まり（2008）4ページ。チャタジーはDRCSC（Development Research Communication and Services Centre 代表）でインドのアッサム地方出身。西ベンガル州でDRCSCの活動を行う。1994年から3年間JVCカンボジアの農村開発や資料センターの開設に関してアドバイザーとなる。日本国際ボランティアセンター（2007）p.3参照。

⁷ 日本国際ボランティアセンター（2009）。

⁸ 鈴木まり（2008）4ページ。

続可能性を考察することであり、JVC のカンボジアにおける農村開発活動は本研究の目的や趣旨と合致している。

第3に、JVC は参加の視点を取り入れた「住民主体の開発」を目指していることである。

JVC の山崎勝によれば住民主体の開発とは、「もともと地域の住民は自立して生活ができていることを前提とし、住民がまず行動を起こすところから活動が始まる」⁹として、JVC の存在を前提に住民が行動を起こす活動であると述べている。また JVC の坂本貴則は「住民主体のコミュニティー開発」について「地域に住む人たちが、生活を良くしようと、話し合い、決定し、行動を起こしていくこと。そのために、住民は自分の意志でパートナー（含む NGO）を探し、協力を求める」¹⁰と語っている。つまり、参加型開発は住民が外部者（パートナー）の存在なくして自ら開発を進めようという行為であるのに対し、住民主体開発は「外部者の存在」を前提として開発を進めようという行為であり、この外部者すなわちここでは JVC という外部者が住民主体の開発の前提になっているのである。

JVC のカンボジアにおける農村開発活動は、SARD から CLEAN までこの「住民参加」の視点を取り入れた活動を行って来ている。SARD については参加の視点を取り入れた住民主体の開発を目指し、CLEAN についても住民の持続的な農業と食料自給に対する意識化と自主的な参加（すなわち住民のエンパワーメント）を目指し、農民が「誰でも参加できる」、「参加しやすい」仕組みづくりを行っている。本研究は参加の視点から NGO の住民主体の開発協力を検証するものであり、JVC の農村開発プロジェクトは参加の視点を取り入れた住民主体の開発は本研究の研究対象として相応しい事例である。

第4に、日本の NGO であり北の NGO でもあると同時に農村開発プロジェクトの一事例として取り上げるからである。

本章では JVC のカンボジアの農村開発プロジェクトの事例として取り上げるが、JVC は日本の NGO であると同時に、北の NGO の一員でもある。確かに、カンボジアでは、多くの日本の NGO、北の NGO、カンボジアの NGO が農村開発プロジェクトを行っている。しかし、それは日本の NGO の農村開発プロジェクトの一事例として取り上げるのであって、JVC の農村開発プロジェクトが日本の NGO や北の NGO の代表的な農村開発の事例として取り上げるわけではない。

2 JVC の「持続可能な農業と農村開発（SARD）プロジェクト」の14年の変遷

⁹ 山崎勝(2005) 120 ページ。

¹⁰ 坂本貴則 (2011 b) 配布資料参照。

(1) SARD の活動概要

ここで、JVC のカンボジアにおける「持続的農業と農村開発（以下 SARD : Sustainable Agriculture and Rural Development）プロジェクトの概要について述べる。

以下は、2003 年 2 月 17 日から 20 日までの筆者による「JVC カンボジアの SARD プロジェクト調査」データに基づいている。

調査者：重田康博

調査期間：2003 年 2 月 17 日から 20 日まで

調査地域：JVC カンボジア事務所（カンボジア・プノンペン）

JVC「持続的農業と農村開発（以下 SARD : Sustainable Agriculture and Rural Development）プロジェクト」（カンボジア・カンダール県オンスノール郡マッカ集合村・トゥープレック集合村）

調査方法：米倉雪子 JVC カンボジア代表へのインタビュー

余部徹 JVC カンボジア・SARD 担当スタッフへのインタビュー

JVC カンボジア・ローカルスタッフへのインタビュー

JVC は、1994 年より、農業・村の生活改善を総合的・多面的に行う農村開発プロジェクト（SARD）を開始した。表⑤は JVC が作成した SARD・14 年表を新たに SARD14 年の変遷として作成したものであるが、SARD 実施期間は 1987 年から 1993 年までを SARD 創設期、1994 年から 1998 年の第 1 次 SARD は SARD 拡大期、1999 年から 2003 年の第 2 次 SARD は SARD 持続性課題期、そして 2004 年から 2005 年の第 3 次 SARD は SARD 方針転換期、2006 年から 2008 年は SARD プロジェクトが終了するために SARD 終了期と新活動実施開始期として区分することができる。

このプロジェクトは、図一①の通り、首都プノンペンから北西 40 キロのところにあるカンダール県オンスノール郡の 2 つの集合村（トゥールプレッチ集合村・マッカ集合村）の中の 50 ヲ村という広い地域を対象に実施された。JVC はなぜこの場所でプロジェクトを行ったのか。その理由は、この地域がメコン川から離れており、乾季には水不足が心配され、周辺の土地は急激な伐採の影響で森林がなく砂地の養分が乏しいからである¹¹。この土地はメコン水域地域と違い、養分を外から与えられない痩せた土地で、様々な人災で森林を SARD 消失してからは土は枯れる一方だという¹²。

SARD プロジェクトは、表⑥の通り、①持続可能な農業（土壌改良、栄養改善、複合経営農業、育苗）と②農村開発（浅井戸、折衷井戸改良、水がめ作り、共同池掘り、衛生教育、コメ銀行、牛銀行、女性相互扶助グループ、農村開発委員会の結成と人材育成、小学校での環境教育、村の小規模公共事業）、の 2 つから成り立っており、2001 年度におけ

¹¹ 本調査は、重田の 2003 年 2 月重田カンボジア調査余部徹氏へのインタビューより。

¹² 岩崎美佐子（2000 年）52-54 ページ。

図一① JVC カンボジアの SARD の活動地



出所：地図：余部徹（2003 a）「カンボジア 10 年目を迎える農と村づくり」日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.226』参照）

る活動資金は決算 14,034,030 円、2002 年度予算 10,590,000 円である¹³。SARD プロジェクトの内容は多岐にわたるが、2003 年 2 月の著者のカンボジア調査の結果を踏まえて、SARD の「農村開発」プロジェクト（農村開発委員会、コメ銀行、女性相互扶助グループ、牛銀行、浅井戸・折衷井戸、環境教育）について、以下に住民参加の視点から検証していく¹⁴。

¹³ 日本国際ボランティアセンター(2002) 26-27 ページ。

¹⁴ 本 SARD の「農村開発」プロジェクト調査（農村開発委員会、コメ銀行、女性相互扶助グループ、牛銀行、浅井戸・折衷井戸、環境教育）は、重田の 2003 年 2 月 20 日重田カンボジア・カンダール県オンスノール郡マッカ集合村・トゥールプレック集合村 SARD 調査および同年 2 月 17 日 JVC カンボジア事務所における余部徹氏インタビューより。

表一⑤ JVC・SARD14 年年表

SARD 創設期	
1987年	JVC 旧プノンペン郡の郡病院と協力し、母子保健活動を開始。
1991年	外国人も自由に村に通い直接村人と関わり、トゥールプレッチ集合村の村人の井戸掘り委員会との関わりで、「水不足」「米不足」「借金苦」が問題となる。
1993年	トゥールプレッチ、マカッ集合村内の 12 ヶ村で安全な水の供給のための井戸掘り、その他の村で生活改善のモデル村としてコメ銀行、椰子砂糖組合を設立。
SARD 拡大期	
	SARD 第 1 フェーズ開始。 持続的農業、自然農業との共生を拡大。資料・情報センター(TRC)開設。
1995年	活動対象が 14 ヶ村に増加、普及員を養成。トレーニング手引書作成。
1997年	女性の相互扶助グループ(MAG)活動開始。
1998年	村人の参加を得て活動の振り返りワークショップ実施。
SARD 持続性課題期	
1999年	SARD 第 2 フェーズ開始。
2003年	牛銀行活動のグループ化を進める。 SARD 第 2 フェーズ終了時評価実施。 グループ活動の持続性、自然資源の減少等課題になる。
SARD 方針転換期	
2004年	SARD 第 3 フェーズ開始 (グループ活動の自立支援を目的とした 5 ヶ年計画)。
2005年	SARD 年次計画会議 でプロジェクト終了に向けたプロセスについて議論し、活動計画を決定。干ばつによる緊急支援として、折衷井戸実施。 新活動調査本格化。 MAG メンバー対象に土地問題、状況調査実施。
SARD 終了期と新活動開始期	
2006年	SARD 「自立支援」 でなく「支援終了」へ。 持続的農業は研修は協力団体の CEDAC が実施。 新規活動地での活動開始(シュムリアップ県)。
2007年	コメ銀行、MAG に関しては全グループが出資金(コメ)を返済。 コメ銀行、牛銀行、MAG グループ活動最終評価実施。
2008年	持続的農業の事後評価実施。環境教育を除いて活動終了。

出典：鈴木まり「SARD14 年を振り返る」特集 ここで暮らそう、自分たちの力で。－カンボジア SARD プロジェクトが残したもの『Trial & Error No.268』2008 年 8 月 p4 の年表を基に筆者作成。

- 「農村開発委員会」

農村開発委員会 (Village Development Committee、VDC)は、JVC が長年 SARD プロジェクトを実施している村において、村人自身が農村開発活動を引継ぎ、これらの活動の責任を持つ組織が必要になり、設立された(住民参加)。VDC は、村の代表によって構成され、米銀行、女性相互扶助グループ、牛銀行など村の農村開発活動の管理と調整を行い、現在7つの村で実施され特に2つの村でうまくいっている。この2つの村の場合、リーダーがコメ銀行など1人2役3役を行っている。VDC は村委員会や寺委員会など既存の行政委員会とは別に運営されており、VDC が既存の行政委員会と対立したりすることはない。これは JVC の現地スタッフが長年村のリーダーを尊重しながら良い人間関係を築いてきたからである。しかし、JVC が SARD プロジェクトを行う全ての村でVDC が存在するわけではない。多くの村では、VDC はなくてもコメ銀行、女性相互扶助グループだけを行っている。JVC としては、村のニーズに合わせて VDC を設立したりしなかったりしている(住民参加)。

- 「コメ銀行」

コメ銀行は、コメの不足する乾季の時期に、村人が自分達で備蓄したコメを都合し合うコメ不足をしのぐため設立された助け合い活動の一つ(住民参加)である。一世帯で会費5kg、出資米8kg、の計13kgのコメを出してメンバーとなり、JVC は村人が集めたコメの4倍のコメを元手として貸し出す。またコメ倉の建設の材料費も支援する。運営は、コメ銀行委員会を立ち上げて村人自らが行う。コメを借りたメンバーは、次の収穫期に15~20%の利子をつけて返済する。村人が商人から借りると50%の利子をつけて返済しなければならず、村人が借金返済により土地を手放す原因にもなる¹⁵。対象は、活動地の50村の中の25村で、村のリーダー(コメ銀行委員会)がコメ銀行の運営・開設を担い、結果的にコメ銀行設立を希望する村は増加している(住民参加)。

コメ銀行の目的は、水田を隣り合わせ、田植えを共同作業するものどしどしが、相互不信や思想信条の違いを乗り越えて、物と心の両面で助け合い安心して暮らせる村にすることにある。JVC がコメ銀行を設立を支援するのは、村人が積極的に出資し、協力が得られそうな場合に限る。コメ銀行を行うことを通じて、村人は協力しあうことの大切さや、共有財産の管理方法を学ぶことができる(住民参加)。

コメ銀行を行うメリットは、貸し出しと返済を何回か繰り返すと、元米が増えて、JVC が初めに足した分を返せるようになることである。

コメ銀行の今後の課題は、①米を借りない家族への勧誘を行うこと、②かんばつに備えての自主的な危機管理を行うこと、③村外から借米に頼らないようにすること、高額な利子は土地を失う原因になる、④参加者の帰属意識を強化し透明性を確保すること、⑤コメ銀行と平行してコメの増産や家庭菜園などによる自給の向上と支出削減、もしくはコメ以

¹⁵ 余部徹(2003 a) 7 ページ。

外の作物をつくることなどを同時にすすめること、である。

- 「農村開発委員会」

農村開発委員会 (Village Development Committee、VDC)は、JVC が長年 SARD プロジェクトを実施している村において、村人自身が農村開発活動を引継ぎ、これらの活動の責任を持つ組織が必要になり、設立された(住民参加)。VDC は、村の代表によって構成され、米銀行、女性相互扶助グループ、牛銀行など村の農村開発活動の管理と調整を行い、現在7つの村で実施され特に2つの村でうまくいっている。この2つの村の場合、リーダーがコメ銀行など1人2役3役を行っている。VDC は村委員会や寺委員会など既存の行政委員会とは別に運営されており、VDC が既存の行政委員会と対立したりすることはない。これは JVC の現地スタッフが長年村のリーダーを尊重しながら良い人間関係を築いてきたからである。しかし、JVC が SARD プロジェクトを行う全ての村でVDC が存在するわけではない。多くの村では、VDC はなくてもコメ銀行、女性相互扶助グループだけを行っている。JVC としては、村のニーズに合わせて VDC を設立したりしなかったりしている(住民参加)。

- 「コメ銀行」

コメ銀行は、コメの不足する乾季の時期に、村人が自分達で備蓄したコメを都合し合うコメ不足をしのぐため設立された助け合い活動の一つ(住民参加)である。一世帯で会費5kg、出資米8kg、の計13kgのコメを出してメンバーとなり、JVC は村人が集めたコメの4倍のコメを元手として貸し出す。またコメ倉の建設の材料費も支援する。運営は、コメ銀行委員会を立ち上げて村人自らが行う。コメを借りたメンバーは、次の収穫期に15~20%の利子をつけて返済する。村人が商人から借りると50%の利子をつけて返済しなければならず、村人が借金返済により土地を手放す原因にもなる¹⁶。対象は、活動地の50村の中の25村で、村のリーダー(コメ銀行委員会)がコメ銀行の運営・開設を担い、結果的にコメ銀行設立を希望する村は増加している(住民参加)。

コメ銀行の目的は、水田を隣り合わせ、田植えを共同作業するものどしどしが、相互不信や思想信条の違いを乗り越えて、物と心の両面で助け合い安心して暮らせる村にすることにある。JVC がコメ銀行を設立を支援するのは、村人が積極的に出資し、協力が得られそうな場合に限る。コメ銀行を行うことを通じて、村人は協力しあうことの大切さや、共有財産の管理方法を学ぶことができる(住民参加)。

コメ銀行を行うメリットは、貸し出しと返済を何回か繰り返すと、元米が増えて、JVC が初めに足した分を返せるようになることである。

コメ銀行の今後の課題は、①米を借りない家族への勧誘を行うこと、②かんばつに備えての自主的な危機管理を行うこと、③村外から借米に頼らないようにすること、高額な利

¹⁶ 余部徹(2003 a) 7 ページ。

子は土地を失う原因になる、④参加者の帰属意識を強化し透明性を確保すること、⑤コメ銀行と平行してコメの増産や家庭菜園などによる自給の向上と支出削減、もしくはコメ以外の作物をつくることなどを同時にすすめること、である。

表一⑥ JVC 持続可能な農業と農村開発 (SARD) プロジェクト第2フェーズ

(1) プロジェクト名：	持続可能な農業と農村開発
(2) 活 動 地：	カンダール県オンスノール郡の2つの集合村(トゥールプレッチ集合村・マッカ集合村)内の50ヵ村
(3) 対 象 分 野：	農村開発、持続可能な農業、適正技術、環境保全
(4) 対 象 者：	両集合村に住む村人13,919人。 トゥールプレッチ集合村5,827人、マカッ集合村8,092人(2001年)
(5) 協 力 期 間：	1999年3月～2004年3月
(6) 実 施 主 体：	プロジェクト運営：JVC SARD チーム、村人 カウンターパート：村人、地域行政機関、農村開発者
(7) 活 動 目 的：	
農村開発：	農村に住む人々の生活・生計をより安定させるため、コメ銀行や牝牛銀行のような、相互に協力して取り組む農村開発事業の計画段階からすべての過程に参加するよう、人々を励ます。また、土壌改良や水の安定供給など、地域資源の共同管理・利用の知識や技術を向上する機会を提供する。
持続可能な農業：	地域の資源を保全・再利用し、在来の知恵や技術の長所を見直すことよって、環境を保全し、自給自足のための食糧生産を増やす。
(8) 主な活動内容：	
農村開発	
* 安全な飲料水—生活水の確保：	浅井戸掘り、折衷井戸への改良、雨水保存用水がめ作り、共同池掘り、衛生教育
* 相互扶助活動	：コメ銀行、牝牛銀行
* 女性への支援	：女性相互扶助グループ
* 共同体組織支援	：材づくり委員会の結成と人材育成
* 環境教育	：小学校での環境教育
* 村の小規模公共事業	：道路、排水路、橋、集会所、学校などの建設・修理
持続可能な農業	
* 土壌改良	：有機肥料や多作・輪作を通じて土壌を改良するために、トレーニングや家庭訪問を行う。
* 栄養改善	：栄養改善のため、家庭菜園、果樹育苗、養魚などの研修。
* 複合経営農業	：農民同士で互いに訪問しあい、意見や経験の交換を行う。
* 育苗	：JVC農村事務所、学校、共同あるいは個人の育苗場を作り、苗を生産して地域の緑化につとめる。

出所：JVC カンボジア『年次報告書2001年』、2002年

● 「女性相互扶助グループ」 (MAG=Mutual Assistance Group)

女性相互扶助グループ(以下 MAG と記す)は、農村の女性メンバー全員の貯蓄活動によって回転資金を作り、自分たちの経営する小規模事業へ融通し合う活動で、商人からの借金を減らし女性の相互扶助と地位向上を目的に 1997 年に開始された(住民参加)。

MAG の内容は、女性は 10 人で 1 グループを作り、定期的に集会を持って貯蓄していき、メンバー全員が初めの 13 週間 (3 ヶ月間) 定額の貯蓄をしたところで、JVC はその 3 倍の資金をグループに貸す。この資金を元に、メンバーはお金を借りることができるが、1 ヶ月 3%の利子をつけて返さなくてはならない(その利子は全てグループに還元される。グループのメンバーは借り手であると同時に貸し手でもある) JVC の貸した元金は、5 年目に利子なしで返してもらう。彼らは借りたお金を、雑貨屋、ヤシ砂糖づくりの資金、豚の飼育、家具づくりなど、小規模事業に運用している。同時に、会合は生活上の問題や商売の経験などについて、女性たちが話し合う機会にもなっている。

表一⑦ 2001年度に設立支援した女性相互扶助グループ

(単位：リエル；100リエル≒3円 2001年末現在)

村名	会員人	開始年月日	貯蓄後、活動開始当初の資本金			現在の状況(2001年末現在)		
			受益者出資金	JVC出資金	合計	貸付資金	緊急基金	合計
チョンロック	10	2001.11.01	300,000	900,000	120,000	1,150,000	70,000	1,220,000

出所：JVC カンボジア『年次報告書2001年』2002年、8 ページ

MAG の成果は、①2002 年までに 21 グループが活動を行うようになったこと、②活動を通じて MAG への帰属意識に大きな違いを生んでいること、③チョンロック村では貯蓄期間の 3 ヶ月でメンバーは計 300,000 リエルの貯蓄を行い JVC は 900,000 リエルを貸し出し新 MAG が誕生したこと(表 7 参照)、数年間かけて結成された 16 のグループ全てが返済率 100%を誇っていること、④女性は自己資金を持てるようになり女性の地位向上にも役立っていること、である。

一方、MAG の課題は、①MAG の自主運営を強化すること、②MAG の外への相互扶助を広げること、である。メンバーの定期会合への出席率が低いなど、グループ内での信頼関係が構築できず、MAG の立ち上げを見送ったケースもあった。

● 「牛銀行」

牛銀行の目的は、牛のいない貧困家庭を対象に、牛が得られるように雌牛銀行の活動を行うことである。現在 25 村 68 人のメンバーに広がり、10 頭の牛が生まれている。その内容は、JVC が貧窮家庭に雌牛を貸し出し、飼っている間に子牛が生まれたら、その子牛のうち 2 頭を JVC に返却してもらい、3 頭目からの子牛と母牛はその家庭のものになる、というものである。

牛銀行の課題は、①村人がこの運営を担えるように仕組みを考えていくこと、②牛銀行の村人による自主運営、③村を越えた協力の可能性を検討すること、④受益者選定の基準を明確にして牛を公平に活動地全体に行き渡らせること、⑤牛銀行への村人の参加意識の向上と自立発展性を探ること、である。

● 「浅井戸・折衷井戸づくり」

JVC では、維持管理がむずかしく修理が不可能なポンプ式に代えて、修理の必要が少なく村人が建設に参加しやすい簡易なつくりの「浅井戸づくり」をこの地域で進めている。その内容は、10 家族に一つの浅井戸を目安とし、村人は協力しあって自分たちの手で井戸を掘り、セメントリングをつくって井戸にはめ込む。水が出にくいところでは、井戸の底から細いパイプをさらに深く水脈へ延ばした「折衷井戸」を採用している。JVC カンボジア事務所の SARD 担当の余部徹氏は、この浅井戸づくりについて、「同じ井戸を掘るということ一つをとっても、時が経つにつれ、受け止められ方は変わる。事業の成果というものは一朝一夕には計れないということがわかる。JVC が支援する浅井戸も、あと 20 年もすれば評価が変わってくるかもしれない。」と述べていた。

つまり、浅井戸・折衷井戸づくりの今後の課題は、井戸づくりの成果が見えにくいことである。この村の水事情も、将来水道が引かれ、井戸が使われなくなる可能性もあり、事業の成果や評価も時とともに変化していくのである。

● 「環境教育」

環境教育は、環境保護・環境回復に関する意識を向上し、実用的な知識を身につけることを目的としている。2001 年には、5 つの小学校で活動を行った。その内容は、5 校の小学校での環境教育担当の教員 5 人で、毎週 2 時間の環境教育の授業を進めるための会合を毎月持つ。テキストは、国連開発計画 (UNDP) から抽出したものを使い、カリキュラムを組む。例えば、ゴミ拾い活動の場合、教員が環境教育先生委員会を立ち上げ、学校側の理解もある。

(2) JVC の SARD の有効性について

次に、JVC の SARD プロジェクトの有効性について検証する。JVC の SARD の有効性については、2006 年の重田のカンボジアにおける SARD 調査データに基づき述べていく。

調査者：重田康博

調査期間：2006 年 2 月 22 日

調査地域：JVC カンボジア事務所 (カンボジア・プノンペン)

JVC 「持続的農業と農村開発 (以下 SARD : Sustainable Agriculture and Rural

Development) プロジェクト」(カンボジア・カンダール県オンスノール郡マッカ集合村・トゥープレック集合村)

調査方法：米倉雪子 JVC カンボジア代表へのインタビュー

鈴木まり JVC 東京事務所スタッフへのインタビュー

山崎勝 JVC カンボジア・SARD 担当スタッフへのインタビュー

JVC カンボジア・ローカルスタッフへのインタビュー

JVC の SARD は、農村開発、水、持続的農業、環境教育の 4 つの事業に分かれる。SARD の成果については、各事業の村人のメンバー数・グループ数は、米銀行 1137 人・31 グループ、女性相互扶助グループ(MAG)225 人・26 グループ、牛銀行 306 人・30 グループで JVC の牛 60 頭の支援に対し 121 頭に拡大した。井戸は 50 村 2500 世帯から 3000 世帯に対し合計 250 本掘り終了した。井戸は 25 世帯に 1 本の割合になり、1 村 50 世帯から 60 世帯だとすると井戸が 1 本から 3 本あることになる。これで、村の最低限の水が確保されたことから、この地域での井戸掘り事業から撤退することになった。

JVC が堆肥づくりをトレーニングする村では、化学肥料を使っていない世帯は 180 世帯の内 129 世帯、農薬を使っていない世帯は 180 世帯のうち 165 世帯になった。JVC の支援により、村の道路沿いの木を年間 1 万本、計 3 万本を植えた。環境教育を行う小学校は 5 校 15 クラスになり、教員 15 名、404 人の生徒が参加するようになった。この中で特に注目されるべきことは、「JVC が存在しなくてもこれまでの事業を続けていきたいか」という各事業のグループへの JVC のアンケートに対し、継続したいと回答したのは米銀行 28 グループ、MAG は 16 グループ (わからない 2 グループ、撤退する 4 グループ)、牛銀行 25 グループだった。本アンケート結果は、SARD 事業の大きな成果であったと考えられる¹⁷。

JVC カンボジアはこの 2 つの集合村で、SARD 第 3 期 (2004 年 4 月～2009 年 3 月) として 50 カ村約 15,000 人、約 2,550 世帯を対象に農民の自立に向けた活動を行っている。

JVC カンボジアは、2006 年 1 月現在この 2 つの集合村で、50 カ村約 15,000 人、約 2,550 世帯を対象に、第 3 期(2004 年 4 月～2009 年 3 月)農民の自立に向けた活動を行っている。

JVC による SRI (System of Rice Intensification、直訳は米増収システム、日本語訳では「幼苗 (ようびょう) 1 本植え」による)支援の個人家庭への聞き取りの場面を視察した。SRI は現在カンボジアのローカル NGO である CEDAC が取り入れて成果を上げている農業技術で、水が少なくて済むので灌漑設備を必要とせず、また害虫に強く有機肥料と堆肥を混ぜて行われている。JVC も 2005 年度からこの SRI 支援を 40 世帯で開始している。カンボジアでも人口が増加し、狭い土地を有効に活用しなければならないので、JVC はこの

¹⁷ 本調査は、重田の 2006 年 2 月 22 日のカンボジア・カンダール県オンスノール郡マッカ集合村・トゥールプレッチ集合村の SARD 調査および JVC カンボジア事務所における山崎勝へのインタビューに基づく。

SRI の導入を決定した。聞き取りを行った家庭の場合、米の収穫量は従来 1 ha 当たり 1,200kg だったのが、SRI によって同 2,000kg になった。SRI を導入した彼らの村の 10 世帯の合計の米の収穫量は 8t まで増加し、米の販売利益も 1t で 250\$、8t で 2,000\$ となる。このように SRI は安全な米であり、米の収穫量が確実に上がっているで、JVC も今後 SRI 支援を本格的に考えている¹⁸。

(3) SARD の持続可能性について

第 3 に、JVC の SARD プロジェクトの持続可能性について取り上げる。

持続可能性の視点については、ここでは①貧困削減、②住民参加、③プロジェクトの継続性、を挙げる。①の貧困削減については、カンボジアの貧しい農民が農業を行う上で最も求めている食の確保、収入の向上、技術移転、生活の安定という点からについて取り上げる。②の住民参加については、住民の意識化（エンパワーメント）、女性の参加、自治能力、キャパシティ・ビルディングという点から取り上げる。③プロジェクトの継続性については、プロジェクトが終了しても住民がプロジェクトで得たことを実行していけるのか、プロジェクト終了後住民が農村に残って出稼ぎせず自立して生活していけるのか、という点から取り上げる。以上の 3 つの観点から、SARD の持続可能性について検証する。

① 貧困削減の観点から一食の確保、収入の向上、技術移転、生活の安定

・ JVC の SARD から CLEAN の開発の変遷の中で、「生計（収入）の向上」による「生計の安定」、つまり農村の貧困削減に確実につながっているのであろうか。

上記の結果からも、2000 年以降から 2008 年までの SARD のプロジェクトによって、食の確保、収入の向上、技術移転という面から貧困削減に効果があったことは明らかである。

貧困削減の観点からは、JVC の壽賀一仁の「村人と探った暮らしの変化と SARD の価値」に基づいて、以下に述べていくことにする。

壽賀によると、JVC は 2003 年に SARD 第 2 フェーズ評価を行い、村長、篤農家、活動参加者へのインタビューを行った。その結果、①自給率の向上と借金の減少、②農民によるグループ活動の自主的な管理、③自然資源に関する意識の向上が見られると評価し、これを受けて、2004 年から SARD 第 3 フェーズを行ったと述べている¹⁹。

つまり、JVC としてはここまでの第 2 フェーズまで上記の①から③までの結果プロジェクトは有効であると評価し、プロジェクトは JVC のような外部者による支援を持続可能なものとして継続したわけである。

以下壽賀によると、「SARD の活動全般が村人に与えた影響評価の実施（2008 年 3 月）」

¹⁸ 本調査は重田の 2006 年 2 月 22 日カンダール県オンスノール郡マッカ集合村・トゥールプレッチ集合村 JVC・SARD 調査および JVC カンボジア事務所における山崎勝へのインタビューに基づく。

¹⁹ 壽賀一仁（2008）1-2 ページ。

の結果は、以下の通りである。評価の方法は、以下の点を注意した。

- ・村の暮らしの側からプロジェクトを見ることで、村人にとっての SARD の「価値」（生活の改善効果）、「値打ち」（コストパフォーマンス）、「重要性」（目指す開発への貢献度）の把握（目指す開発とはどのような方向か）
- ・具体的には、チョンロック村等 SARD 活動地内の 3 村において、村の暮らしの変化とそれに対する取り組みを 7 つに分けて振り返りを共有した。

表一⑧ SARD の活動全般が村人に与えた影響評価（2008 年 3 月）の結果

<p>(プラス面)</p> <ul style="list-style-type: none">・ コメ銀行によって村人が商人から米を借りることがなくなったこと、・ 多目的樹種が増えて堆肥づくりが普及したこと・ 牛銀行で耕作用の牛が増加したこと <p>(マイナス面)</p> <ul style="list-style-type: none">・ 2002 年食糧不足や生活苦で男女の若者が村外へ働きに出る(以前村人は椰子砂糖づくりや男性の建設現場への出稼ぎで生活を埋めていた)・ 生活が苦しくなり 7 割もの村人がゴミ拾いで生計・ 村人が村の共有地や田畑を売った収入で家を新築しバイクやテレビを購入 (500 倍という大変な地価高騰もある) <p>(その他の課題)</p> <ul style="list-style-type: none">・ コメ銀行や持続的農業研修など食と農にかかわる SARD の活動が個々の活動の枠内で上げた成果は、直接受益した村人にとって一定の「価値」や「値打ち」があったこと。・ それらの成果は食糧不足を抱える村の暮らし全般に十分なインパクトを与えることができず、村人が目指す生活改善の方向にとって「重要性」の高いものとはならなかった。 <p>そのため、活動の一定の「価値」にもかかわらず、SARD 活動地ではいまや出稼ぎが全世帯の半数以上、土地売却が共有地の 7 割、畑の 6 割、田の 5 割までに広がり、人手と田の減少でますます苦しくなった米の自給は、ひとたび干ばつが来ればすぐに緊急支援が必要なほど脆弱である。</p> <ul style="list-style-type: none">・ 評価対象の一つだったポイントノール村は、かつてはコメ銀行が始められないほど貧しく、SARD の活動がほとんど入っていない。しかし、村人自身の家具作りを村の産業に育てあげたお陰で、今も多くの村人が出稼ぎに出ることなく村で働いている。・ (JVC の SARD の活動地であったチョンロック村のように) 首都近郊の経済開発の波にどう対処するかは大変むずかしい課題である。食糧不足人口の増加と自然資源の減少への過去の記録に言及もあった。・ 客観的に村の暮らしの視点で活動を見つめ直していたら、達成目標を明確にして SARD の「価値」と「重要性」を一層具体的に高め、村人が出稼ぎに出ずに土地を守る地域の動きの可能性もあった。
--

出所：壽賀一仁「村人と探った暮らしの変化と SARD の価値」『特集 ここで暮らそう、自分たちの力で。ーカンボジア SARD プロジェクトが残したもの』『Trial & Error No.268』2008 年 8 月) pp.1-2 を参考に筆者作成。

上記の評価については、プラス面の①村人がコメ銀行から米を借りれるようになったこと、②多目的樹種で食料用の野菜づくりや自然堆肥づくりができるようになったこと、③牛銀行で牛が増えたこと、の3点は以前に比べ農民の生活に以前に比べ少し生計が向上し、SARDが「貧困削減」の面で有効だったということができる。

しかし、壽賀が指摘する通り、それ以上に①村人の食料不足や生活苦による出稼ぎの増加、②生活苦でゴミ拾いで生計する村人の増加、③グローバル化によるプノンペン近郊の土地の高騰による土地の売却と一部の村人の収入の増加、という問題があった。

② 住民の参加の観点から一住民の意識化＝エンパワーメント、女性の参加、キャパシティ・ビルディング

本JVCのSARDプロジェクトの持続可能性の「②住民の参加の観点から」については、以下の2006年の重田のJVC・SARD調査データに基づき述べていく。

調査者：重田康博

調査期間：2006年2月22日

調査地域：JVCカンボジア事務所（カンボジア・プノンペン）

JVC「持続的農業と農村開発（以下SARD：Sustainable Agriculture and Rural Development）プロジェクト」（カンボジア・カンダール県オンスノール郡マッカ集合村・トゥープレック集合村）

調査方法：山崎勝 JVCカンボジア・SARD担当スタッフへのインタビュー

JVCカンボジア・ローカルスタッフへのインタビュー

マッカ集合村・トゥープレック集合村へのインタビューによる

JVCの山崎勝は、住民主体の開発におけるJVCと村人の協力関係について「プロジェクト開始の1年目は少数の村人が参加し、2年目は村人の参加が増加し、3年目は今後村人がJVCから自立してプロジェクトを発展させるためにはどうするのか、基本的なノウハウのみをJVCが村人に提供する、だから、プロジェクトを開始する最初の目標と戦略づくりが非常に大切で、立ち上げに失敗すると後からの修正は困難です」と述べていた。また参加型開発については、「ワークショップには絵やカードなどが必要で、PRAなどの手法の有効活用も村人のやる気次第です。準備がしっかりしていない参加型開発は、逆に村人のやる気を失わせることもあります」と説明してくれた。山崎は、そんなJVCと村人の関係が参加型開発を行う上での理想だという²⁰。

²⁰ 本調査は重田の2006年2月22日カンダール県オンスノール郡マッカ集合村・トゥープレック集合村JVC・SARD調査およびJVCカンボジア事務所における山崎勝へのインタビューに基づく。重田康博（2006a）に掲載。

○参加が収入向上に結びついた事例

多くの MAG は貯蓄活動面では成功したが、メンバー一人当たりで換算すると 20 ドルの元本が数年間で 200 ドルになる程度である。一方、土地を売れば少なくとも数千ドル、道沿いの土地なら 1 万ドル以上になるのだ²¹。

○キャパシティ・ビルディング

次に「スタッフや村人のリーダーのためのキャパシティ・ビルディングの必要性」である。SARD の目標を達成するためには、JVC のカンボジア人スタッフや村人のリーダーの人材育成のためのキャパシティ・ビルディングの強化が求められる。JVC カンボジアでは、これまで村人による相互扶助社会を目指してきましたが、村人の生活が苦しく余裕がない中では、お互いに助け合うことが困難である。相互扶助社会の基本になる米の収穫量が増加しなければ、村人のやる気が衰え、村人の自立はむずかしい。これから JVC が SRI を進めるためには、農業に関する専門知識が必要とされる。米銀行、牛銀行、MAG の活動によって村人の資金は確かに確保することができたが、JVC が 10 年間活動してどこまで相互扶助社会が実現したのか、再検討しなければならない。今後村人の真の自立のためには、JVC の側のファシリテーションやキャパシティ・ビルディングだけでなく、SARD の新しい方向性や具体的な戦略性が求められる²²。

表一⑨ チョンロック村における、村の暮らしの変化とそれに対する取組の振り返り

1996 年の状況(1)	その後の村での取組み(2)	2002 年 (出稼ぎに始まった頃: (3))		その後の村での取組み(6)	2008 年の村の現状(7)
		ここまでの活動成果 (4)	この頃に起きた変化 (5)		
多目的樹種なし。果物もわずか。	JVC が多目的樹種や果樹の苗、堆肥づくりの研修を提供。	薪となる木や果樹が増え、木の葉など堆肥の材料が増加。	村人は化学肥料を減らし、堆肥を多くつくるようになる。		金世帯が堆肥をつくる。
少数の人だけが牛保有。	JVC が牛を提供。	牛の頭数増加。			牛銀行は継続。
多くの人が 1～6ヶ月間、食糧不足。	JVC が CoM 銀行を導入。	米を商人から借りなくなる。	一部の世帯は依然食糧不足。	JVC が篤農家に SRI 研修を実施。	CoM 銀行は継続。
	7割の村人が椰子砂糖づくり。		椰子砂糖づくりは 4 家族のみに。	JVC が小商いの資金を女性に提供。	相互扶助グループは継続。
	男は建設労働者として出稼ぎ。一部の村人が CoM 拾い。		若者は男女とも村外に働き、7割の村人が CoM 拾い。		若者はみな職を得るために町へ。CoM 拾いはなくなった。
安い地価 (1 アール = 0.13\$)			地価上昇 (田 1 アール = \$70、畑 = \$50) で、土地売却増加。		さらに 10 世帯が土地売却。土地のない子供の将来を心配。
小さな家。電話なし。自転車なし。			家を新築。バイクや自転車、携帯電話、テレビを入手。		暮らしは良くなったが、日々物価上昇。

出所： 寿賀一仁 「村人と探った暮らしの変化と SARD の価値」

「特集 ここで、暮らそう自分たちの力で。—カンボジア SARD プロジェクトが残したものの『Trial & Error No.268』 2008 年 8 月 pp 3 より。

21 鈴木まり (2008) 4-5 ページ。

22 本調査は重田 2006 年 2 月 22 日 JVC の SARD プロジェクトカンダール県オンスノール郡マッカ集合村、トゥールプレッチ集合村の山崎勝、農民へのインタビューによる。

③ プロジェクトの継続性の観点から一プロジェクト終了後の住民の自立性

さらに、プロジェクトの継続性の観点から、プロジェクト終了後住民をどのように自立させていくのが重要である。JVC の山崎は、「JVC も同じ村に 3 年以上いると、JVC と村人との間の依存性が強まってしまいます」と住民の自立を目指したプロジェクトを行う上での JVC と村人の依存関係について指摘していた。この中で特に注目されるべきことは、「JVC が存在しなくてもこれまでの事業を続けていきたいか」という各事業のグループへの JVC のアンケートに対し、継続したいと回答したのは米銀行 28 グループ (31 グループ中)、MAG は 16 グループ/わからない 2 グループ/撤退する 4 グループ (26 グループ中)、牛銀行 25 グループ (30 グループ中) であった²³。

最後に、SARD の今後の展望に関して、JVC カンボジア農村開発担当の山崎勝は次の様に述べた。今後は JVC の SARD の成果、特徴、独自性というものが求められる。その上で、第 1 に、これまで SARD 事業を実践してきたオンスノール郡では 2006 年度から JVC は徐々に撤退し、カンボジアで農村開発を行うローカル NGO である CEDAC²⁴と共同事業の形で SRI を進めてく予定である。第 2 に、カンボジア全体の農業を考えながら、コンポントム県、シュムリアップ県のような米不足の新しい地域での活動を検討している。今後 SARD 事業の新しい方向性や具体的な戦略性が必要である²⁵。

2004 年 SARD 第 3 フェーズプロジェクト終了では、農民のグループ活動の自立運営を支援した。壽賀は「しかし、終了への道筋の具体化に苦しむうち、逆に支援が続く限りグループの自立は望めないのだと気づきました」と述べている通り、SARD の第 3 フェーズでは、活動を継続することが目的になってしまった。JVC と村との依存関係が発生してしまい、村人の参加による自立的運営が困難と判断した。その後、支援終了を事前に明示し、自立的に活動を継続しようとするグループに必要な研修を行った後、JVC は予定より 1 年早い 2008 年 3 月に SARD を終了した²⁶。

そして、JVC は SARD 第 3 フェーズの評価として、2007 年 7 月—8 月住民のグループ活動の自立支援評価を実施した。

その方法は、コメ銀行、牛銀行、女性の相互扶助グループへのインタビューとワークショップ形式で、その結果は以下の通りであった。

- ① コメ銀行 28 グループ中 25 グループ、牛銀行 31 グループ中 25 グループが問題を自分たちで解決し、自立運営できる段階に達していた。
- ② 女性の相互扶助グループ 23 グループ中 19 グループが解散、しかし継続を希望した 4 グループが自立運営できる段階に達していた。

²³ 同上。ただし本調査は 2006 年 2 月 22 日時点での調査結果による。

²⁴ CEDAC (英語名: Cambodian Center for Study and Development in Agriculture) 1997 年に 7 人のカンボジア人によって持続的農業と農村開発のために設立される。

²⁵ 同上。重田康博 (2006 b) 5 ページに掲載。

²⁶ 壽賀一仁 (2008) 1-2 ページ。

その理由として、① プノンペンへの出稼ぎで現金収入が増加したこと、② メンバーが離脱したこと、であった。SARD 終了に向けた出口戦略としての第 3 フェーズは、活動継続を希望するグループ自立運営できるように持続性を高めた点で、目標をほぼ達成した。

しかし「今後、何かほかのグループ活動を始めたいですか」という質問に「始めたい」と答えたグループはなかった。「相互扶助の広がり」という側面での成果やインパクトをこの評価では確認することができなかった²⁷。

その後、JVC は「支援が続く限りはグループの自立は望めない」と厳しい判断を行い、グループの「自立支援」でなく「支援終了」へ舵を切ることになった。その理由として、村人からの要請を断れないスタッフに、住民と JVC の関係が浮き彫りになったからである。村人は困ったら JVC に相談し要請するというある種の「相互依存」、「甘え」の関係ができていた。この結果、一部の活動を除いてプロジェクト自体も前倒しで終了させることが決まった²⁸。

次に、「住民の参加」がプロジェクトの継続に結びつくこともあれば結びつかない事例もある。女性相互扶助グループである MAG は、自分たちで帳簿記入をつけやすい方法に工夫して継続したグループもあれば、地価の高騰に伴い土地を手放して資金を得たメンバーが増えたり都市部への出稼ぎが増えたりしたことで解散したグループもある。05 年に MAG メンバー対象に土地の売買状況の調査を実施した結果、活動地内 24 村で約 7 割の共有地が売却され、私有地も水田として利用できない土地の約 6 割がすでに売却されていた。この結果は、近年中国や韓国など外国資本の流入など急速なグローバル化するプノンペン近郊の土地の高騰で土地が売却され、都市部への出稼ぎが増加したことにより、住民の参加がプロジェクトの継続に結びつかなかったという事例を示している²⁹。

また、持続的農業がプロジェクトの継続に結びつかない事例もある。JVC が支援してきた持続的農業技術は自給農業を目指したものであったが、土地を手放せば農業はできなくなり、農業外収入の占める割合が増えれば農業への意欲は失われてしまう。つまり、持続的農業が土地の売買や農業外収入の増加によって、プロジェクトの継続に結びつかなくなってしまったのである³⁰。

SARD のまとめとして、筆者の 2006 年 2 月の調査後の意見を述べる。2006 年の SARD 訪問前までは、JVC の SARD 事業が第 3 期 2009 年までこれまで通り継続されると考えていたが、JVC のスタッフから SARD の事業の見直しと改革案を口にされたのは大きな驚きだった。むしろ、JVC のスタッフから SARD の現状と課題を正直に話されたことは、JVC の懐の深さとカンボジア全体の農業の発展に真剣に取り組もうという JVC の意気込みを感じた。今回の調査で、カンボジアのローカル NGO である CEDAC の SRI を中心とする農

²⁷ 同上。

²⁸ 鈴木まり (2008 年) 4-5 ページ参照。

²⁹ 同上。

³⁰ 同上。

業・農村開発の現場とプノンペン事務所、その CEDAC を支援するオックスファム英国、オックスファム米国の事務所を訪れた。これらの団体を訪問して、カンボジア全体の農業の発展を考えるためのミッション、ビジョン、戦略計画の重要性を認識した後に、JVC カンボジアの SARD の現場の訪問したことは、カンボジアでの農業・農村開発のあり方について深く考えさせられた。筆者は農業の専門家ではないが、逆に JVC カンボジアの SARD が今後どのように変化していくか気がかりだった³¹。

3 JVC の「生態系に配慮した農業による（家族経営農家の）生計改善 (CLEAN) プロジェクト」について

JVC は、1994 年以来カンボジアで 14 年間にわたりカンダール県オンスノール郡にて SARD プロジェクト（持続可能な農業と農村開発）を行ってきた。その結果は上記で述べた通りであるが、農民のグループ活動の自立運営を支援し、当初のプロジェクトの目的は達成した判断し、予定より 1 年早い 2008 年 3 月に SARD を終了した。そして、カンボジアの中でもより生活が厳しいシュムリアップ県において新しい「生態系に配慮した農業による（家族経営農家の）生計改善（以下 CLEAN、Community Livelihood Improvement through Ecological Agriculture and Natural Resource Management）」プロジェクトを開始した。JVC がシュムリアップ県東部で活動を始めたのは、第 1 にカンボジアの中でも土地がやせていることから米の収穫量が少なく貧しい地域であること、第 2 にこの活動地域は内戦があり外国の支援が受けられず農民が外部からの農村開発を受けられる機会がなかったからである。第 3 にこの地域は 1997 年までゲリラ活動が行われており NGO の活動がほとんど行われていなかったからである³²。

(1) CLEAN の活動概要

本 JVC の CLEAN プロジェクトについては、以下の 2007 年の重田の JVC 「生態系に配慮した農業による（家族経営農家の）生計改善（以下 CLEAN、Community Livelihood Improvement through Ecological Agriculture and Natural Resource Management）」プロジェクト調査データに基づき述べていく。

³¹ 本調査は、重田が 2006 年 2 月 22 日 JVCSARD プロジェクトカンダール県オンスノール郡マッカ集合村、トゥールプレッチ集合村を訪問した時の記録である。

³² 坂本貴則(2011 a) p.21 および JVC カンボジア事務所 (2007)参照。

●第1回 JVC「生態系に配慮した農業による（家族経営農家の）生計改善(以下 CLEAN)」

プロジェクト調査調査

調査者：重田康博

調査期間：2007年2月22日から2月24日

調査地域：JVCカンボジア事務所（カンボジア・プノンペン）

2月22日カンボジア・プノンペン・JVCプノンペン事務所

2月23日午前カンボジア・シュムリアップ県チークレン郡スアンペイントお
よびコンボンクダイ集合村ドムラインチュラン村

午後コークドックルー集合村クラークモム村

2月24日午前コークドックルー集合村ソンカエ村

午後スピエントナム集合村トティア村

調査方法：山崎勝 JVCカンボジア・SARD担当スタッフへのインタビュー

JVCカンボジア・ローカルスタッフへのインタビュー

シュムリアップ県キーファーマーおよび農民へのインタビュー

カンボジアは、1991年のパリ和平協定以後都市部を中心に急速な経済開発を進め、インフラ整備が進みや観光客も増加している。その一方カンボジア政府の経済成長優先の政策の結果、都市と農村の経済格差は拡大し、農村部における貧困削減は改善されず、貧困問題は依然存在している。また中国やカンボジアの外国資本の導入によるグローバル化が進み、貧富の格差が広がり、土地を手放す農民、出稼ぎ農民も増えている。カンボジア統計資料局によると、2004年のカンボジアの2004年GDPに占める割合は農業31.1%、工業27.5%、サービス業35.8%となっており、また農業がGDPに占める割合は1995年に47.7%、2000年に35.9%と激変している。その結果、家族の病気による借金、天候不順による農作物の不足などにより土地を手放す「土地なし農民」が増えている³³。

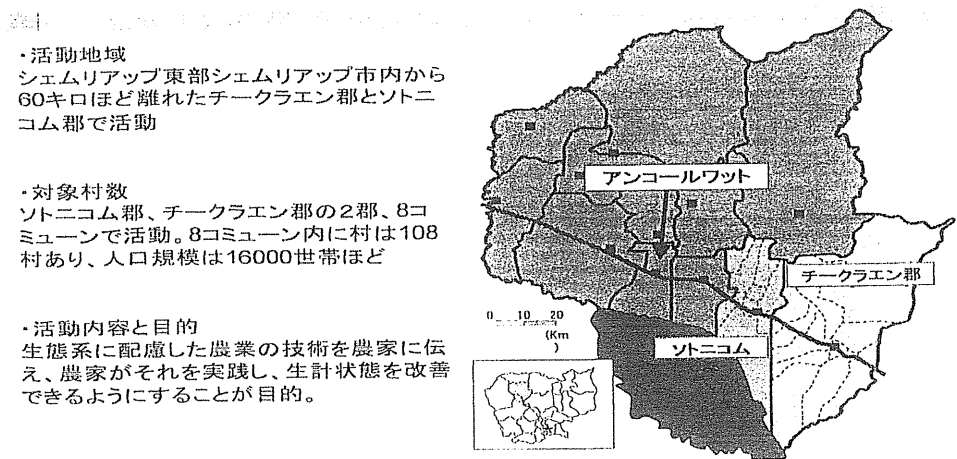
JVC山崎勝によると、JVCによるSARDは活動開始から10年以上が経過し、そろそろ次の展開の必要がでてきた。そこで、1997年までポルポト派によるゲリラ活動が行われNGOがまだ活動していないシュムリアップ県東部地域において「シュムリアップ県東部地域における小規模農家支援事業」（後からCLEAN事業と名づける）を実施することになった。本事業は、カンボジアの小規模農民が自分の将来を選択し決定できるようになるために、地域の自然や文化を生かしながら農民の生活向上と食糧の安定供給を行うことを目的としている。対象村は、図一②の通りチークレン郡、ソトニコム郡の2つの郡にある村で、受益者を3年間で約35村、受益者数2500世帯から5000世帯を予定している³⁴。

³³ JVCカンボジア（2009）参照。

³⁴ 同上、および重田の2007年2月22日から2月24日カンボジア・シュムリアップ県におけるCLEANプロジェクト調査より。最近の資料ではチークレン郡はチークラエン郡と呼んでいる。当初スパイルー郡も入れていたが、現在まで同郡ではプロジェクトを実施していない。

2007年当初のJVCの主な活動としては、初年度は農村地域での生活の基盤である、稲作、養鶏、家庭菜園、堆肥作り、植林などの研修を実施し、各世帯の食料確保と生計改善を目指す、2年目は貯蓄活動、食品加工、共同出荷、環境教育などに関する研修を行ない、農民のグループ活動を支援する、3年目は国内外の農民グループとの交流の機会を提供し、農民同士が学びあえるように支援する、ことを目指していた³⁵。

図一② JVCカンボジア・CLEAN活動地



出所：（地図）坂本貴則「2011年11月11日カンボジア農村開発支援活動報告会—住民主体のコミュニティ開発の取り組み」会場配布資料参照。

「CLEAN プロジェクト(生態系に配慮した農業による生計改善プロジェクト)」の具体的な活動概要は、以下の通りである³⁶。

長期目標：地域の生態系に配慮した農業や自然資源の活用、相互扶助活動などによって、カンボジアの家族経営農家の生活が安定する。

活動目標：地域の生態系に配慮した農業や自然資源の活用、相互扶助活動などによって、

³⁵ 重田の2007年2月22日から2月24日カンボジア・シェムリアップ県におけるCLEANプロジェクト調査、および米倉雪子、山崎勝（2007年）2ページ、坂本貴則（2011a）2ページを参照。

³⁶ JVCカンボジア（2009）参照。

対象地域の家族経営農家の生計が向上する。

活動期間： 第1フェーズ 2007年4月～2010年3月

第2フェーズ 2010年4月～2013年3月

活動対象地域：シュムリアップ県東部ソトニコム郡およびチークレン郡内8コミューン35村、約5,000世帯

期待される成果：

- 1 対象地域の農民が生態系に配慮した農業を実践する。
- 2 対象地域の農民同士の相互扶助が強化される。
- 3 対象地域の農民が地域の自然資源や伝統技術などを生かした取組みを行う。

具体的な事業：

- 1 農薬や化学肥料を利用しない稲作栽培（幼苗1本植え）(SRI)研修
- 2 栄養菜園研修
- 3 土壌改良のマメ科の植林支援
- 4 家畜飼育、養魚、きのこ栽培など技術研修
- 5 食品加工などの収入向上活動など
- 6 環境教育

(2) CLEAN プロジェクトについての農民へのインタビュー調査

① 2007年2月カンボジア調査

重田は、調査員として2007年2月20日から3月1日までカンボジア・シュムリアップ県を訪問し、CLEAN プロジェクトを調査した。今回の調査の目的は、JVC カンボジアのCLEAN プロジェクトのSRI（幼苗一本植え）と家庭農園を調査することだった。以下に農民へのインタビュー結果を報告する。

・インタビュー1：農民（女性）

2007年2月23日（金）調査者である重田は、JVC カンボジアのシュムリアップ県東部での農村開発プロジェクト地域を調査訪問した。

午前にはチクレンジング地区スアンペインおよびコンポンクダイ集合村ドムラインチュラン村を、午後にはコークドックルー集合村クラークモム村を訪問し、キーファーマー（プロジェクトで中心となる農民）とキーフォーマーから紹介してもらった農民A（女性）にインタビューした。インタビューの結果、農民の女性はこの地域は米の収穫量が低く乾季にはいつも米不足になっているが、JVC の研修を受ければSRIによって米の収穫量が増え出稼ぎや資材の投入も減ることを期待しているということだった。

・インタビュー2：農民（女性）2名

続いて2月24日（土）終日 JVC カンボジアのシュムリアップでの農村開発プロジェクト

ト地域を調査した。午前にはコードックルー集合村ソンカエ村農民（女性）B、午後にはスピエントナム集合村トティア村を訪問し、前日と同様にキーファーマーから紹介していただいた農民（女性）Cにインタビューを行った。

午前には会った農民（女性）Bは母親、子ども3人の5人家族で、賭け事で借金をした夫とは10年前に離婚した。彼女は現在農業で生計を立てているが、1年間の収入は300ドルで月25ドル=3000円、1日97円、つまり1日1ドル以下で生活している。毎月20ドルの赤字で彼女の親戚、村銀行などからお金を借りて、月利2%で返済している。スブンロワンさんはJVCの家庭菜園のトレーニングを受けたことがあるという。

また、午後にお話を聞いた農民女性C（27歳）は夫、子ども2人、の4人家族であるが、夫は現在建設現場に出稼ぎに行っている。米の収穫は年1回、乾季は水がないので何も植えられない。農業だけではやっていけないので、乾季の3ヵ月のみ夫が出稼ぎに行っている。家の建設や子どもの病気の時の入院費などで中国人の高利貸しから借金をして、月10%の利子で返済している。CはJVCの家庭菜園とSRIの研修に参加した。SRIは0.5ヘクタールのみ続けている。家庭菜園はやりたいが水がないのでむずかしい。村の人ができることとできないことがある。村に適したことをやって欲しい。

両家庭を訪問して調査者が感じたことは、女性が子どもの世話など家庭を支えているということだ。もちろん1人は夫が出稼ぎに行っているが、普段の子どもの面倒などは妻が支えている。女性は、農業の他家事もやり2重の負担である。それに家に借金もあり、貧しい財政事情の中お金を工面しながら何とか生活しているのが実情である。これらの家庭は、国連がいう1日1ドル以下で生活する貧困者の典型であるが、国連がミレニアム開発目標(MDGs)で目指している通り2015年までに彼らの収入は1日1ドル以上になるのだろうか、このままでは大変厳しいと想像できる。それは、両家庭とも農業による収入に限られていること、借金の返済があること、JVCの研修の成果が反映されていないこと、以上の理由からだ。2007年に訪問した農民の場合、CLEANプロジェクトによるJVCのSRIや家庭農園研修の成果はこれからだったが、農民も研修の成果を期待しているようだった。

② 2009年2月カンボジア調査

続いて、調査者である重田は、2009年2月18日カンボジア・シュムリアップ県CLEANプロジェクトの調査を行った³⁷。同調査の内容は、以下の通りである。

●第2回JVC「生態系に配慮した農業による（家族経営農家の）生計改善(以下CLEAN)」プロジェクト調査調査

調査者：重田康博

調査期間：2009年2月15日～2月20日

調査地域：JVCカンボジア事務所（カンボジア・プノンペン）

³⁷ 2009年7月20日JVC九州ネットワーク福岡重田カンボジア報告会での配布資料参照。

2月16日カンボジア・プノンペン・JVC プノンペン事務所

2月18日午前カンボジア・シュムリアップ県チークレング郡コンボンクダイ
集合村にて家庭菜園訪問

午前カンボジア・シュムリアップ県チークレン郡スピアントナット
集合村オークラウム村にて自然堆肥の作り方研修トレーニング
視察

栄養菜園研修について、08年度は栄養について関心をもってもらうために「料理コンテスト研修」、栄養菜園の基本的な考え方と菜園作りを学ぶ「基礎研修」を10村で143名の農民が参加して行った。また08年度は、具体的な野菜の育て方の研修である「野菜栽培研修」に重点を置き、研修を10村で334名の農民が参加して行った。合計10村で約300世帯の女性たちが栄養菜園に取り組む。

SRIについて、08年度はSRIの普及を35村(07年度普及が進んだのは8村)で実施した。SRI普及のために、SRIビデオ上映会(28村、3000人以上、基礎技術研修(27村、962名)、相互訪問研修(12村、306名)、収量調査研修(14村、409名)の4つの研修を実施した。収量は、1haあたり2.5tから5tになり、従来の約2倍になった。08年度は、約1000世帯が研修に参加し、研修の結果、231名がSRIに取り組む。

2009年2月の筆者の調査のまとめとして、以下の4つの課題が挙げられる。

- ・CLEANプロジェクトは、開始されて2年目であるが、SRIや栄養菜園トレーニングが次年度までどの程度の成果があるのかが課題である。
- ・CLEANプロジェクトのドナー探しはプロジェクトが地味で成果が見えにくいので大変である。
- ・SRIがカンボジアでどの程度広がっていくのか、どのように貧困農村家庭の収入向上と生計安定、さらに貧困削減につながっていくのかについて注目する必要がある。
- ・環境に対する意識を啓発するために教員を育成することを目的にする。

●第3回JVC「生態系に配慮した農業による(家族経営農家の)生計改善(以下CLEAN)」プロジェクト調査調査

調査者：重田康博

調査期間：2010年3月12日

調査地域：JVCカンボジア事務所(カンボジア・プノンペン)

3月12日午前カンボジア・シュムリアップ県ソトニコム郡ドムライチュラン
集合村

午前カンボジア・シュムリアップ県ソトニコム郡ボンゴー村

●インタビュー3：村長（男性）

- ・日時：2010年3月12日調査者重田農民へのインタビュー
- ・場所：シュムリアップ県ソトニコム郡ドムライチュラン集合村
- ・対象：村長(58歳)
- ・研修内容：

村長(58歳)は、家庭菜園でトマト、サヤエンドウ、クーシンサイを作る。

2007年からJVCの研修参加。1年目は幼苗1本植え(SRI)研修、2年目はコンポストづくり研修、3年目はハウスガーデン研修を行う予定である。

- ・研修結果：

SRIで収穫は2倍なった。苗や収穫米の質がよくなった。種もみが少なくなった。SRIは狭い土地では適している。自分は村長としてJVCの研修のモデルとしてやっている。SRIは人手を必要としているが、今後どれだけ人材を確保できるのかはまだわからない。ハウスガーデンでトマトだけでなく、クーシンサイができるようになった。

肥料は以前は牛ふんを使用していたが、JVCの研修でコンポストを作り、肥料として使用する。SRIだけでなく、どれだけコンポストを確保できるのかを試してみたい。

JVCの研修の結果今までより量・質ともよくなった。JVCの支援が終了しても、SRIや家庭菜園を続けていきたい。

●インタビュー4：農民（女性）

- ・日時：2010年3月12日調査者重田農民へのインタビュー
- ・場所：ソトニコム郡ボンゴ村
- ・対象：CCVの農民（女性）Eの家庭菜園

研修内容：

Eは、2009年からSRI研修を実施する。2010年1月に研修を受けて、JVCから種を譲り受けて、長豆、トマト等を植えて育てる。収穫した作物は、彼女の家族が食べる。彼女は1年前からSRIも行い、SRIになって化学肥料の支出が減った。従来の化学肥料を使う米は収穫量10kg＋化学肥料代（100ドル程度）であったが、SRIは収穫量8キログラムのみで肥料代はかからなかった。

(3) JVCのCLEANの有効性について

JVCカンボジアの2009年CLEAN『終了前評価報告書』³⁸に基づき、CLEAプロジェクトの活動評価（活動の実施状況（インプット）と結果（アウトプットの確認）は、以下の通りである。

①稲作改善活動

³⁸ JVCカンボジア（2009）参照。

- ・ 2007 年度—288 世帯
ビデオ上映会研修 15 回（約 1000 人参加）
基礎研修 19 回(370 人参加)
相互訪問研修 18 回（433 人参加）
収量調査研修 5 回(179 人参加)
稲作勉強会 3 つのコミュニオンで 2 回提供
- ・ 2008 年度—231 世帯
07 年度 15 村+06 年度 12 村合計 27 村で研修
ビデオ上映会研修 28 回（3000 人参加）
SRI 基礎技術研修 27 回（962 人参加）
相互訪問研修 12 回(12 村 306 人参加)
収量調査研修 11 回(14 村 409 人)
- ・ 2009 年度—291 世帯
SRI 基礎技術研修 35 村(1083 人参加)
コミュニオンの評議員や各村長対象の研修 8 回（247 人）、合計 103 村の関係者に研修

②栄養菜園活動

- ・ 2007 年度—10 村で活動、60 世帯
料理コンテストトレーニング・栄養講座 10 回（360 人参加）
苗木生産・植樹活動 600 本
- ・ 2008 年度—15 村で活動、142 世帯
料理コンテストトレーニング・栄養講座 10 回（360 人参加）
野菜栽培技術研修各村 1 回計 15 回（421 人参加）
堆肥の作り方研修 17 村(538 人参加)
苗木生産・植樹活動 8675 本
- ・ 2009 年度—調査中
苗木生産・植樹活動 9290 本

以上の通り、CLEA プロジェクトの活動評価（活動の実施状況（インプット）と結果（アウトプット）の稲作改善活動と家庭菜園活動は、2007 年から 2009 年まで確実に成果を出しており有効だったと考えられる。

(4) CLEAN の持続可能性について

次に、JVC の CLEAN プロジェクトの持続可能性について、SARD プロジェクトと同様に①貧困削減、②住民参加、③プロジェクトの継続性、の 3 つの観点から CLEAN の持続可能性について検証する。

① 貧困削減の観点から一食の確保、収入の向上、技術移転、生活の安定

JVC の SARD から CLEAN の開発の変遷の中で、「生計（収入）の向上」による「生計の安定」、つまり農村の貧困削減に確実につながっているのであろうか。

上記の結果からも、2007 年から 2009 年までの CLEAN のプロジェクトによって、食の確保、収入の向上、技術移転という面から貧困削減に効果があったことは明らかである。

JVC の 2009 年『終了前評価報告書』では、CLEAN プロジェクトの「達成度」の期待される成果と指標として、「対象地域の農民が生態系に配慮した農業が実践される。」についての達成状況について、稲作改善に関しては十分に実践とあるが、栄養菜園はある程度実施しているが、まだ十分とはいえない、としている。その理由は、①JVC の研修が質、量ともにできなかったこと、②菜園用の水の確保などの側面からサポートが不足していたこと、であると述べている通り、SRI の稲作改善は十分実践されているが栄養菜園の実施はまだ課題があるようだ³⁹。

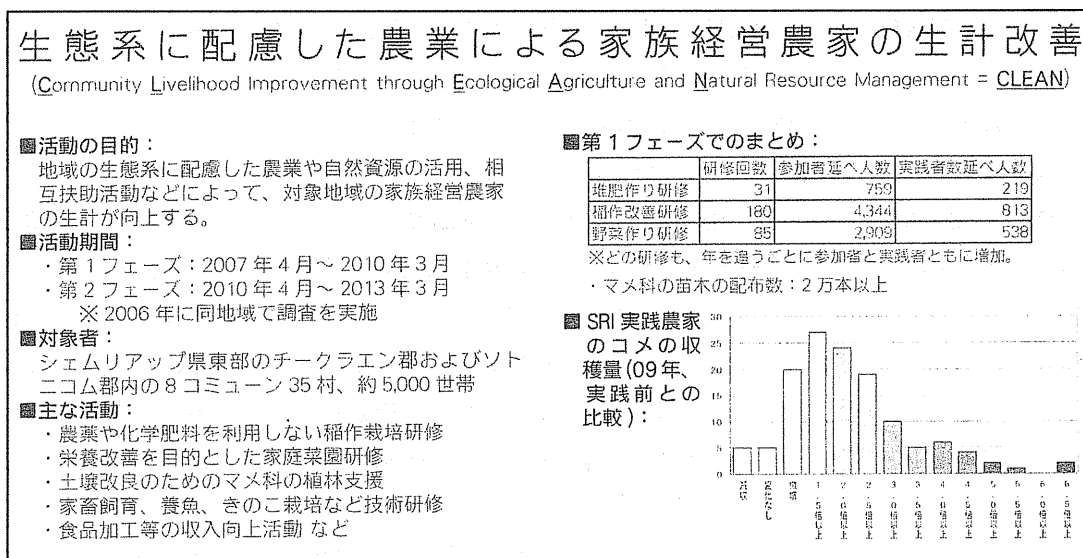
坂本貴則は CLEAN プロジェクトの最初の変化として「生計向上」を挙げ次のように述べている。「まず一つ目の変化は、コメや野菜の収穫量が上がったことである。SRI 実践農家のコメの収穫量は 1 ヘクタールあたり平均で 2.74 トンとなり、地域の平均より多いことがわかった。またこれと同時に、SRI を導入したことで種籾（たねもみ）に使用するコメが減り、その分を食べる用に回せることも大きかった。実に 8 割近くの農民がこの点を指摘している。野菜栽培に関しても一年を通して十分な収穫があるわけではないが、ほぼ 100% の農家が以前より家庭で消費する野菜の量が増え健康になったと答えている。野菜が多く採れる時期には近隣の農家や村で野菜を売り、それを日用品の購入に充てる農家が半数以上、子どもの通学費に充てる農家も 2 割以上いた。このように、活動は農家の生計向上にある程度資することができた。⁴⁰

この坂本や前述の重田による村長と農民へのインタビューでも明らかな通り、SRI 実践農家のコメや家庭菜園による野菜の収穫量の増加による生計の向上は明らかである。それは、図一③「SRI 実践農家のコメの収穫量(09 年、実践前との比較)」でも、コメの収穫量が「1.5 倍以上」が一番多く、「2.0 倍以上」、「微増」、「2.5 倍以上」と続いており、同様にコメの収穫量の増加が実証されている。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 坂本貴則（2011 a）2-3 ページ。

図一③ 活動と内容とコメの収穫量の比較



出所：坂本貴則 (2011 a) 坂本貴則 (2011 a) 「特集カンボジアと歩く。/ カンボジア人も、収穫が多ければ嬉しいよ。」 日本国際ボランティアセンター(JVC) 『Trial & Error No.287』 pp.2-3。

しかし、生計の向上が上位目標である「生計の安定」にむすびついているかどうかについては、JVCの2009年『終了前評価報告書』でのDAC評価基準5項目の「③インパクト」の部分でも「上位目標である「生計の安定」に本プロジェクトがどの程度寄与できたかは、本評価でははっきりと示すことができなかつたが、「生計の向上」の向上が将来の「生計の安定」に向け必要条件であることを考えた場合「生計の安定」にJVCが確実に寄与していたという「インパクト」があったことは明白である」と述べている通り、CLEANプロジェクトが「生計の向上」への「インパクト」はあったものの、上位目標の「生計の安定」ははっきりと示すことができないとすると、その農家の将来の「生計の安定」を数年間の所得の変化や出稼ぎの状況などで立証し、このプロジェクトが貧困削減に貢献できたかどうかを確認する必要がある⁴¹。

② 住民の参加の観点から一住民の意識化=エンパワーメント、女性の参加、自治能力、キャパシティ・ビルディング

CLEANプロジェクトは、「住民参加」の視点からも成果があったことは明らかだ。

JVCの2009年『終了前評価報告書』では、CLEANプロジェクトの「達成度」の期待される成果と指標として「1-1 3割以上の世帯が研修に参加する。」についての達成状況は、「活動対象地域の全35村5000世帯の内、稲作改善の研修には、計8000人が参加で十分達成できた」としているが、逆に「栄養菜園の研修には計1200人の参加で、十分達成でき

⁴¹ JVCカンボジア (2009) 参照。

なかった」⁴²と述べ、稲作改善の研修では十分な住民参加があったが、栄養菜園研修においては住民参加が十分達成できなかったことを明らかにしている。

同じく「1-2 研修に参加した 7 割の農家が生態系に配慮した農業に取り組む」の達成状況については、「今回の調査では稲作改善研修を受けた 35 人中 29 人が 4 年間の間に稲作改善に取り組んだとして、栄養菜園研修を実践した農家は、20 人中 14 人いて、7 割の農家が取り組むという目標は達成した」⁴³と述べ、稲作改善研修及び栄養改善研修共に当初の目標の「住民参加」があったとしている。

同様に「2 対象地域の農民の相互扶助が強化される」の達成状況は、生態系農業の研修の結果、「稲作技術の伝達」や「野菜の種子交換」の様に、一部相互扶助関係が強化された、と述べ、「2-1 活動対象地域の 7 割の村で農民グループが結成され、定期的な会合が開かれる」の達成状況は、「研修後に農民間で自主的に情報交換を行い、野菜の種交換を行うが、グループが結成され、定期的な会合が開かれるまでには至らない。3 グループが自主的に SRI 勉強会を開いた例はあった」⁴⁴と一部の農民による「住民参加」があったことを認めている。

これに関連して、坂本貴則は CLEAN の 3 年間の活動の変化として、「村人間の人間関係がより円滑になったように見受けられることだ。JVC は農家同士での経験交流が大切と考え、農家同士が意見交換できる機会を研修やフォローアップを通じて意識的に設けてきた。その結果、研修で得た技術や自分の実践経験を他の農民に伝えたり、収穫した野菜の種を交換しあったりするなど変化があったことが評価を通じてわかった。そのような変化が農民間の人間関係を円滑し、コミュニケーションを活発化させたのではないと思われる」⁴⁵と述べており、農民の相互扶助による人間関係の円滑化とコミュニケーションの活発化を指摘している。

また坂本貴則は、CLEAN について「住民参加」の視点から次の通り述べている。「今回の活動ではこうした研修を実際に運営するにあたって、「誰でも参加できる」とことと「参加しやすい」ことに力を入れてきた。「誰でも参加できる」とは、研修に興味がある人全員に参加してもらえるようにする、ということだ。その方がより多くの人に研修で伝えたい内容を伝えることができるため、こうした方針にした。また坂本は「参加しやすい」という意味では、農民が実際に生活している各村において研修を開始した。日本のように交通手段が豊富にあるわけでもなく、暑い国で何キロも歩くのは大変だ。参加者に、無理のないよう、JVC 側が各村を訪問した。その結果、参加者の 7 割～8 割は女性で、その半数ほどには乳飲み子や就学前の子どもがいた。生活拠点から離れた場所での研修では、こうした女性たちはおそらく参加は難しかっただろう」⁴⁶。

⁴² 同上。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上。

⁴⁵ 坂本貴則 (2011 a) 2-3 ページ。

⁴⁶ 同上。

以上の通り、2007年から2009年までのCLEANプロジェクトにおいて住民の一定以上の「参加」があり、JVC側が各村を訪問したという配慮もあり女性や子どもの参加もあったことが明らかになった。その一方、農民の自主的なグループづくりや定期的な会合は開かれなかったという課題が残った。

③ プロジェクトの継続性—プロジェクト終了後の住民の自立性

さらに、CLEANプロジェクトは、プロジェクトの継続性の視点からプロジェクト終了後の住民の自立性という点ではどのような成果があったのであろうか。

JVCの2009年『終了前評価報告書』では、CLEANプロジェクトの「達成度」の期待される成果と指標として「2-2 貯蓄や収入向上活動により農民グループの運営資金を確保し、独立して運営できる。」の達成状況として、「達成できなかった。本活動優先度が下がったために具体的なアクションができなかった」⁴⁷と述べており、プロジェクト終了後の住民の自立につながる農民グループの貯蓄や収入向上につながる運営資金の確保ができなかったと述べている。

また、同じくまた、「3 対象地域の農民によって地域の自然資源や伝統技術を生かした取組みが強化される。」の達成度は、「今回の評価の対象ではないが、研修後に堆肥を作る農家が多数現れたことや、コミュニティの共有地への植林活動が実施される。」「化学肥料や高収量品種の導入を考えた農家が有機肥料や既存品種への信頼を取り戻す。」と述べているが、続く「3-1 農民グループが結成された村の5割でメンバーの発案に基づいた独自の取組みが行われる」の達成度は、「農民グループの結成には積極的に関与してこなかったため、グループでの独自の取組みは行われていない」⁴⁸として、グループの独自の取り組みが行われず、これもプロジェクトの継続性が心配される。

さらに、JVCの2009年『終了前評価報告書』でのDAC評価基準5項目の「自立発展性」についても、「本プロジェクトが提供した農業技術は、今後も農家に継続して利用されていく可能性が極めて高いと、今回の評価の結果から言える。JVCの研修に参加し、その後の活動で農家同士の交流を深めたのも、「地域の自立性」には非常に大切なことであった」⁴⁹と述べているが、JVCがいなくなっても技術移転した農業技術が農家に継続して利用されることをどのように実証するのか、プロジェクトの継続性という視点から問う必要がある。

(5) CLEANの課題

以上CLEANプロジェクトを見てきたが、以下の課題が残った。

a. プロジェクトの実施方法

- ・非ターゲット・アプローチ化の有効性が実証できたことが明らかになったが、ターゲット

⁴⁷ JVCカンボジア（2009）参照。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 同上。

- ト・アプローチとの比較による実証が必要ではないか。
- ・代表者を選ばず、誰でも参加できる研修を実施した結果、多くの人に参加してもらえたとあるが、代表者を選んだ場合との比較が必要ではないか。
 - ・自然資源の活用、相互扶助活動による農家の生計改善の効果に関して、農民をグループ化できなかった。JVC側の働きかけの不足とあるが、JVCはターゲット・アプローチをとっていなかったこともあり、グループ化することを目的にしていなかった。
- b. JVCが撤退した後の村人の自立を考えた場合、村人の行動が持続性に欠けることは多く実証されているが、それならば農民の参加度や持続性を考えた場合農民をグループ化した方がいいであろうか。具体的な比較が必要ではないか。JVCカンボジアの場合以前から農民の自主的で継続的な活動が少ない気がする。
- c. プロジェクトの人件費の割合を下げて、村人にとって現実的な効率的・効果的な運営が求められる。具体的な事業の可能性はないのか？
- d. 評価には、内部者だけでなく、外部者の参加も必要ではないか？

4 小括—JVCの開発協力の意義とその有効性・持続可能性

本章では、日本のNGOによる開発協力の変遷とその有効性について考慮するために、日本国際ボランティアセンター(JVC)のカンボジアにおける開発協力を事例に検証した。JVCの農村開発プロジェクトSARDからCLEANまでその開発協力の変遷を取り上げ、その成果と課題を考察し、最後にJVCカンボジアの農村開発のように、日本のNGOがどのように外部導入型の住民サービス提供型の開発から住民主体の開発協力に変化していったのか、JVCの開発協力は住民にとって本当に有効だったのか。JVCカンボジアのプロジェクトは、SARD、CLEANと16年のプロジェクトの中で何を残したのか。当初の復興支援プロジェクトから「自立支援」のための長期的な開発協力、「自立支援」から「支援終了」、新プロジェクト開始とそのシフトを変えてきているわけであるが、その持続可能性についてはどのように分析するのか。

ここでは、JVCの開発協力を俯瞰して、その成果を含めた意義とその持続可能性（貧困削減、住民参加、プロジェクトの継続性）について分析する。

本章でも分析した通り、JVCのカンボジアの農村開発協力(SARD、CLEAN)の成果も含めた広い意味での意義は以下の通りである。

①貧困削減や技術移転に成果があった。

本章での研究調査の通り、JVCがカンボジアの農村開発協力において貧困削減や技術移転の面で一定の成果を残してきたのは明らかである。

②住民の一定の規模の参加

NGO という外部者の介入により住民による主体的な開発を進め、住民の一定の参加があった。本章での研究調査の通り、外部者である JVC が住民主体のプロジェクトに関わることによって、住民の一定の規模の参加があった。

③プロジェクトの一部に住民による継続性

本章での研究調査の通り、JVC の農村開発プロジェクトに住民やそのグループが自立的に活動を継続している事例もあり、プロジェクトの一部に住民による継続性が認められた。SARD プロジェクトの経験は、JVC として新規の CLEAN プロジェクトに引き継がれた。

それでは、JVC カンボジアの農村開発の問題点について、SARD の事例を中心としながら検証してみる⁵⁰。

① JVC と農民の間の理念や達成目標のギャップ

NGO がプロジェクトを行う場合必ず理念や達成目標というものを持っている。SARD プロジェクトの元々の思想は、インドのチャタジーの環境保全農業と自然資源管理を通じて食料と生活の安定を図るための農業の理念と実践によるところが大きい⁵¹。

JVC カンボジアはチャタジー氏から学んだ理念や実践をうまく農民に伝え実行できたのか。また JVC カンボジアは、プロジェクトを行う現地の住民やカウンターパートとの間で彼らの理念や達成目標を共有することができたのであろうか。JVC の SARD の理念は、①農村での安定した食糧の確保と生活の維持、②農民の自治および自立能力の向上、③自然資源の公正な管理と分配である。しかし、農民には、水や米の不足、借金の増大、出稼ぎという生活上の問題を常に抱えており、JVC の理念よりも毎日直面する問題に対応せざるをえない。JVC の理念やその達成目標と農民との現実の生活の間にギャップがあり、農民が求めていた生活上の問題の解決とはならなかった。

② 目的化してしまうプロジェクト

SARD の場合 JVC が行うプロジェクトが目的化してしまい、本来の住民参加が得られず本来の住民参加に結び付かなかった。例えば、JVC が関わる住民によるプロジェクト個別のグループは、JVC のプロジェクトを行うことを目的として作られたグループであり、最初から住民は JVC の理念や具体的目標を共有しているわけではなく、JVC が行う他のプ

50 本課題①から⑤までは、重田康博『カンボジアにおける日本の NGO による参加型開発—参加型開発の有効性を問う—』九州国際大学社会文化研究所紀要 58 号 2006 年 61-66 ページ参照。

51 チャタジーについては、本論文 124 ページ参照。

プロジェクトの自発的・自主的な参加に結びついていくことは少ない。NGOによるプロジェクト支援は、それが目的化してしまうと、住民の参加意識を高めず、自立を妨げる要因にもなることを、支援する側は理解しなければならない。

③ モデル農家とそうでない農家との間の意識の格差

NGOがプロジェクトを行うことによって、プロジェクトに直接関わる人と関わらない人との間で、知識と技術の普及、村の総合開発に関して意識の格差が出てくることがある。JVCのSARD事業では、農業技術の普及ではJVCカンボジアスタッフによって選ばれたモデル農家とそうでない農家との間で農業の技術や収穫量で差がついて、それ以上に両者の間に大きな意識の格差がでた。モデル農家は、JVCから多くのトレーニングを受け、稲、苗、農具などを支援してもらえる立場にあるからだ。このような理由から、現在JVCでは、モデル農家や特定の個人だけを対象に参加型開発をやらないように貧しい農民も含めて村の全員が参加できるように注意している。村の貧困を作る出す原因は、社会や経済の変化に参加できず対応できない農民がいるからである⁵²。

やはり、NGOが村でプロジェクトを行う時、参加しない住民が少なくなるように、可能な限り多くの住民が参加できるような体制づくりの工夫を行うことが、住民のプロジェクトへの参加意識や目的意識を高め、プロジェクトに良き成果をもたらすことにつながってくる。

④ 適正な技術や知識の移転

住民が不安なく暮らせるように適正な技術や知識を移転する方法を検討することが必要である。JVCは、この地域で10年以上SARD事業を展開しているが、それにも関わらず、農民の生活は干ばつや洪水などで米の収穫量が下がり苦しく不安定で、多くの農民が出稼ぎに出ている状況がある。JVCカンボジアの山崎は、「JVCが提供してきた持続的農業の技術では、食糧不足を決定的に改善するには至らなかったことが原因」⁵³と率直にSARDの反省点述べている。

JVCがSARDの「活動の10年を振り返って」行ったJVCの元カンボジア人スタッフのチャン・ナリンへのインタビューでは、村人の不安は、自然、米の収穫、病気であるという。農村の自然が喪失し、干ばつや洪水が発生し、米が収穫できなくなることを村人は一番恐れている。また、JVC山崎勝による村人へのインタビューで、「人が集まることの利点」を聞いてみたところ、「人と話すこと」(55.9%)、「相互扶助の促進」(33.8%)は多かった反面、期待していた「相互に学習しあう」(4.4%)と「協力の重要性を学ぶ」(10.3%)は低く、「特になし」も16.3%であった。JVCとしては、この結果から、農民は人と話すことを通じて農民の協力関係ができることを望んでいるが、その一方彼らは相互に学習しあう参加型開発

⁵² 日本国際ボランティアセンター（2004）4-6 ページ参照。

⁵³ 山崎勝（2005）124 ページ。

よりも自分の家庭の安定を第一に望んでいると考えている。農民としては、参加型開発よりもまず自分たちの生活の安定を望んでいるのだ⁵⁴。

JVC は、これまで彼らのプロジェクトの理念の基に自然資源の公正な管理と分配に配慮した農業を進めてきたが、それが農民の生活を安定させるような米の収穫量の向上に結びつかなかった。これからは、農民が生活に困らないように、SRI のような米の収穫量を増やすような具体的な農業技術や知識の提供が必要なのだ。

このような NGO による適正な技術や知識の移転が、村の住民の生活を安定させ、将来のカンボジアを担う人材の育成につながっていくのである。

⑤ 援助における依存関係の認識—住民と NGO の役割と責任の確認

援助における依存関係の認識し、プロジェクトにおける住民と NGO の役割と責任の確認の必要性である。NGO は、あくまでも一定の期間その地域において支援を行う外部者なのであるから、住民がプロジェクトを通して NGO に依存しない関係をつくりあげるべきである。JVC の壽賀一仁は終了への道筋の具体化に苦しむうち、逆に支援が続く限りグループの自立は望めないのだと気づいたと述べている⁵⁵。つまり、JVC の活動を継続することがプロジェクトの目的になってしまい、JVC と村人との依存関係ができあがってしまったのだ。この後 JVC は村人の参加による自立的運営をあきらめ、終了を明らかにして示し、グループ研修を行った後、2008 年 3 月に SARD を終了した⁵⁶。また、鈴木まりは「支援が続く限りはグループの自立は望めないことから、グループの「自立支援」でなく「支援終了」へ舵を切ることになった。村人からの要請を断れないスタッフに、住民と JVC の関係が浮き彫りになったからだ⁵⁷とはっきり語っている。

JVC の山崎勝がいう通り、現在の SARD プロジェクトにおいても、住民主体開発と謳いながらも、実際には住民は自立していないということを外部者である JVC の存在条件としてしまっており、プロジェクトにおいて外部者が住民を自立させることはできない、どう自立するかは住民自身が判断すべきである⁵⁸。

このように、JVC の SARD はその第 3 フェーズの段階で住民が NGO への支援をいつまでも期待してしまう依存体質を作り出してしまったということで、支援終了を決定した。つまり、カンボジアの住民の顔が見えにくい、住民の主体性が見えないプロジェクトになってしまっている。山崎勝は、この住民の依存体質について、「SARD プロジェクトの活動地において、住民が自ら提案し、実施するという例はきわめて少ない。カンボジアの場合、内戦直後の混乱の中で多くの援助機関が流れ込んだことによって、援助する側とされる側という固定した関係が外部者と住民の間に生まれてしまっているという現状があるが、理

⁵⁴ 日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.237』2004 年、6 ページ参照。

⁵⁵ 壽賀一仁（2008）1-2 ページ参照。

⁵⁶ 壽賀一仁（2008）2 ページ参照。

⁵⁷ 鈴木まり（2008）4 ページ。

⁵⁸ 山崎勝（2005）121 ページ参照。

由はそれだけではない」⁵⁹と指摘している通り、内戦直後の援助する側の外部者と援助される側の住民との間に固定的な構造ができ、住民の依存体質が出来上がってしまっているのである。

では、援助における依存体質を転換させるものは何か。

住民参加のプロジェクトを実施する場合、①で説明した通り住民にプロジェクトの理念や具体的目標を示さなければならないが、外部者としての NGO は自分たちが撤収しても、村人が自主的にプロジェクトを行っていくような方策を検討し、失敗した場合の責任を NGO と住民が共に検討することが求められる。住民参加のプロジェクトにおいては、住民と NGO がお互いにプロジェクトにおける役割と責任を認識しながら、最終的にはそのプロジェクトの成果が、その地域に根付き、住民が自分たちで管理・運営できるような体制づくりを行うようになり、その住民やカウンターパートに利益をもたらし、問題解決に結びつくようなものになることが期待される。つまり、援助における依存体質を転換させるためには、住民と NGO がプロジェクトにおける役割と責任を持つことが必要だ。

⑥ 時代の変化による住民のニーズへの対応

住民の暮らしの変化の課題がある。壽賀一仁は「SARD は住民に一定の成果（「価値」や「値打ち」）を上げながら、村人の暮らしに十分なインパクトを与えることができず、住民の生活改善のための「重要性」の高いものにならなかった」と述べている通り、JVC がグローバル化による農村社会の急激な変化を認識することができずに、住民のニーズへ十分に対応することができなかったことを表している⁶⁰。

このように、プノンペン近郊の農村にまで近代化と開発の波が押し寄せ、JVC カンボジアにとって 2000 年以降プロジェクト地が適当であったのか、プロジェクトに関してその見込みが甘かったのではないか、もっと早く撤収を検討できなかったのか、という疑問が持たれる。SARD の支援によって住民の出稼ぎを防げなかった、住民の生活改善のための「重要性」の高いものにならなかったことは、「農民の生計向上と生計の安定」という根本的な貧困削減に貢献できかったということを示しており、JVC カンボジアの SARD プロジェクトが時代の変化による住民のニーズに対応できなかったということを問われることになる。

つまり、JVC の SARD プロジェクトは農村開発協力として一定の有効性があったことは認めながらも、「生計向上と生計の安定」という根本的なところで農民の貧困削減に貢献できず、そのプロジェクトとしての持続可能性については限界があったと認めざるをえない。

⑦ プロジェクトの現地化とカンボジアの NGO とのパートナーシップの可能性の検討

⁵⁹ 山崎勝（2005）120 ページ。

⁶⁰ 壽賀一仁（2008）3 ページ。

以上見てきた通り、JVC は、SARD や CLEAN プロジェクトにおいて、数名の日本人スタッフをカンボジアに置いてカンボジアのローカル・スタッフを活用して直接型の開発協力を実施してきている。

しかし、JVC は、今後これらのプロジェクトに関して現地化や現地のローカル NGO を通じたパートナーシップ型開発協力を模索していくのであろうか。カンボジアでも、近年他のアジア諸国と同様、ローカル NGO の活動が参加になっている。本論文第 2 章で見た通り、1990 年代以降欧米の NGO はローカル NGO を通じたパートナーシップ型の開発協力を実施しているが、JVC カンボジアは今後プロジェクトの現地化やパートナーシップ型開発協力についてどのように取り組んでいくのであろうか。現に本章 114 ページで紹介している通り、JVC は SARD から撤退した後オンスノール郡でカンボジアのローカル NGO である CEDAC との共同事業で SRI を進めようとしていたが、その後 CEDAC と表立ってパートナーシップ事業を進めているわけではなく、また SARD 終了後オンスノール郡でのプロジェクトの現地化がうまくいっているわけではない。その代わりとして、JVC のローカル・スタッフが本来南の NGO のパートナーシップで行う協力形態を補完している部分があり、このローカル・スタッフの存在が現地化の際非常に重要な役割を果たしていくことになる。

むしろ、これからは、依然として直接型開発協力を行う日本の NGO がプロジェクトの継続性やプロジェクトの現地化の際に果たす新たな役割が問われている。JVC としても、1994 年から SARD や CLEAN まで 18 年間一貫してカンボジアの農村開発を行ってきたわけであるが、プロジェクトの現地化やカンボジアの NGO とのパートナーシップについて、農村開発協力の持続可能性という観点から真剣に戦略や導入を検討していく時期に差し掛かっていることを認識していくべきであろう。

第 5 章 NGO の開発協力の再考—その有効性と持続可能性を問う

本論文の 1 章から 4 章までは、NGO の発展の証しを考察するために開発協力を取り上げ、開発協力の中でも住民の自立や参加の点で注目されている参加型開発、さらに日本の NGO である JVC のカンボジアの農村開発による開発協力と住民主体開発協力の事例について、その有効性と持続可能性を検証してきたが、逆に本論文で指摘した通り、NGO の発展、NGO の開発協力や参加型開発には、問題点や課題も数多く見受けられる。

本章では、第 1 章から第 4 章までの議論を踏まえ、NGO の発展の阻害要因、開発協力の有効性と持続性の阻害要因特に住民のニーズと時代の変容への対応、援助資金への住民の依存体質、参加型開発の問題点を取り上げ、国際的に注目されている NGO の開発効果と NGO の開発協力のアカウンタビリティ、国際関係の中の NGO の関係性、に関してどのように取り組むかを検証し、NGO の開発協力の有効性と持続可能性の再検討を行う。

1 NGO の発展の阻害要因—なぜ NGO は発展できないのか

本論文序章 3 の「NGO の発展の定義」で、「『NGO の発展』を考える上での重要なポイント」を挙げた。しかし、NGO は発展すると同時に、その発展を阻害する要因や問題点を抱えている。以下に、「『NGO の発展』を考える上での重要なポイント」を参照しながら、逆に筆者が考える「『NGO の発展における阻害要因（問題点）』」を考える上での重要なポイント」を指摘したい。

NGO の活動の使命や理念が明確でなく、活動が世界や地域の貧困者、弱者、被害者に必要とされなければその団体の発展の意義や存在理由を問われてしまう。非政府組織である NGO が財政的に政策的に政府に大きく依存している場合、例えば日本の政府系外郭団体は市民組織としての NGO とはいえない。NGO の収入が不安定で、政府からの収入に極端に依存し自己資金比率が低いことも「非発展」の事例であると考えられる。そして、NGO が地球規模で多分野に活動を拡大しても、その活動に問題点や阻害要因を含むことがある。また、NGO が問題を起こして解散したり、資金を流用したりする場合や現在は活動の成果をあげていないことも NGO の発展ではない。しかし、NGO は解散するといっても、取り組んできた問題を解決したために解散したり、活動期限を定めて解散したりすることもあり、これらはあくまでも NGO の発展的解散であり問題点として捉えられない場合もある。その他の阻害要因の事例としては、NGO の会員、マンスリー・サポーター、ドナー、途上国の住

民、一般社会に対して説明責任（アカウンタビリティ）を果たしておらず、活動に対して評価や信頼を受けていないことがある。

表一①「NGOの発展における阻害要因（問題点）」を考える上での重要なポイント ¹	
1	活動の使命と理念が明確でないこと(要因)
2	活動がもはや世界や地域から必要とされていないこと（役割）
3	政府からも企業からも経済的・社会的に独立していないこと（要因、特徴）
4	過去に多国間、多分野で活動し規模が肥大化し、財政事情の悪化などにより規模を縮小したり、解散したりしていること、また現在は活動の成果をあげていないこと（結果）
5	地域でローカルNGOとして継続的な活動をしているが、成果を挙げていなかったり、説明責任（アカウンタビリティ）を果たしていなかったりしていること（結果）
6	団体の名称が国際的に、国内的に知られているが、現在活動に対して結果と成果を出しておらず、評価と信頼を受けていないこと（要因）
7	国際社会と各国で民主化に関わる活動を行わず、市民社会を構築していないこと（役割）
8	収入が不安定で、自己資金比率が低いこと（結果）
9	会員、マンスリー・サポーター、ドナー、途上国の住民、一般社会に対して説明責任（アカウンタビリティ）を果たしていないこと（要因）

出所：筆者作成

2 NGOの開発協力の有効性と持続性の阻害要因

(1) 住民のニーズと時代の変容への対応

¹ 重要なポイントを挙げる上で、1から9までのポイントについて基本的に重田康博（2005）を参考にした。その他に、以下の文献を参考にした。（日本語文献）国際協力NGOセンター(2007)、重田康博（2005）、下澤嶽（2007）、（英語文献）Drucker,P.F.(1990)；日本語訳：P.F.ドラッカー著/上田惇生訳(2007)、Edwards,M.and Hulme,D.eds.,(1995)；コーテン、デビット著/渡辺龍也訳(1995)、Riddell, Roger C.(2007) Smillie,I (1993)。

本論文で見てきた通り、NGO の開発協力は緊急援助、復興援助を経て、長期的開発を通じた直接的支援、コミュニティ開発、ターゲット開発、さらに参加型開発、権利ベースアプローチを行うようになった。NGO の開発協力の变化は住民のニーズの変化や時代に対応してきたわけであるが、その一方それはマイノリティや最貧困層などの脆弱的で周辺に置かれた受益者へ支援が届かない、さらに女性や子どもも含めた本来の受益者の自立や主体性の尊重という目的から離れてしまっているという限界も残している。

それでは、NGO の開発協力について議論をしてきたが、開発協力は誰にとって必要だったのか、それは本来の受益者の自立支援につながっているのであろうかという疑問も出てくる。リデルはその著書 *Does Foreign Aid Really Work?* 中の NGO による開発援助は効果があったかという議論について、それは簡単に回答できることではなく論争されることさえあり、なぜならば NGO は開発と貧困削減への最善の方法をどのようにするべきかという解釈で合意していながらである。貧困者は開発を望んでいない、または貧困者は近代化を望んでいないと主張する NGO もあり、この視点に立つと援助は有益よりも有害であり、援助をするだけ損害を与えることになる³と述べている。つまり、開発協力の効果の捉え方は様々であり、開発協力そのものを否定的に考える貧困者や NGO も存在し、その効果は簡単に図ることができないと述べている。開発協力を考えるためには、NGO であっても開発そのものの根本的な議論に立ち返ることが必要である。

また、NGO の開発協力が時代の変化にどのように応えていくのか。2000 年以降から一層の市場の自由化による急激なグローバル化や世界金融危機の影響が途上国の都市部だけでなく農村部に押し寄せ、人々の仕事、生活は大きく変容しつつある。例えば、カンボジアでは中国や韓国等外国資本が入り、急速な経済成長が進められ、農民の所得格差の拡大、医療費の支出負担の増加、農業収入と副収入の減少、農民の借金の拡大、土地の売却による土地なし農民や出稼ぎ農民の増大の問題が存在している。

その一方、このようなグローバル化の中で、途上国の NGO を含めた市民社会がローカルレベルで進めるもう一つの開発の動きがある。彼らはグローバル化に対する一定の歯止めをかけ、地域レベルでセーフティ・ネット機能を築き持続可能な社会を維持しようと、例えば貧困削減、住民参加、伝統文化、適正技術、自然資源と環境の再生、などの活動を実施している。市民社会が進めるローカルレベルのもう一つの開発は途上国の中ではまだ小さいが一つのメッセージを出している。例えばカンボジアの CEDAC は環境に配慮した持続的農業の実施し、日本の NGO 日本国際ボランティアセンター(JVC)は CREAN(Community Livelihood Improvement through Ecological Agriculture and Natural Resource Management、生態系に配慮した農業による生計改善)プロジェクトと環境教育を実施している。その意味では、NGO は変化の激しいアジアのグローバル化する社会の中でも脆弱な農民や貧困層に対してグローバル化に対する保護と歯止めという一定の役割を果たしていることになる。

³ Roger C. Riddell (2007) pp.261-262.

その一方、今カンボジアの都市と農村はグローバル化の中で、2000年以降開発の波が押し寄せるプノンペン近郊の農村で SARD という農村開発プロジェクトを推進していた JVC カンボジアの活動は適当であったのか、プロジェクト地が適当であったのか、プロジェクトに関してその見込みが甘かったのではないか、もっと早くプロジェクトから撤退できなかったのか、という時代の変化に対する JVC の判断やモニタリング（中間評価）の対応に関して疑問が持たれる。第4章4小括「⑥時代の変化による住民のニーズ」（156ページ）で見た通り、SARD の支援によって、住民の出稼ぎを防げなかった、住民の生活改善のための「重要性」の高いものにならなかったことは、住民の生計向上と生計の安定的という根本的な貧困削減に貢献できなかったということを明らかにしており、JVC カンボジアの SARD プロジェクトが時代の変化による住民のニーズに対応できなかったことが問われることにわれることになる。リデルは NGO の開発プロジェクトとプログラムのインパクトを述べる中で、即時のプロジェクト目的の達成について総合的活動に関わる NGO は社会セクター活動、支援する健康と教育プロジェクトにおいてより成果を挙げているように見えるが、しかしより技術的で複雑なプロジェクトの実行においてはあまり成果を挙げていない。対照的に、訓練を受けたスタッフがいる専門的な NGO は、より専門化した関与によりとても大きな成果を挙げていると述べている⁴。

以上のことから、NGO の開発協力は住民のニーズと時代の変化を的確に捉え、その変化に応じたきめの細かいより専門化した支援が求められる。NGO は、技術的で複雑なプロジェクトを行い成果が得られない時、NGO はためらわず外部の専門家のアドバイスを受けることが確実な成果につながっていく。

(2) 援助資金への住民の依存体質

NGO の開発協力の援助資金は、住民の依存体質を作り出すという構造的問題も明らかになった。

JVC のカンボジアでの農村開発の事例(本論文第4章 155-156 ページ参照)で見た通り、JVC の活動を継続することがプロジェクトの目的になってしまい、JVC と村人との依存関係ができあがってしまっていることを指摘している。つまり、NGO の農村開発の事前計画や到達目標を誤ると、NGO のいつまでも援助が続き、援助資金が NGO と住民の依存関係を作りだしてしまうことがあるので、NGO が開発協力を行う上で、この点は援助する側がどうしても避けるべきことである。

では、援助における依存体質を転換させるものは何か。依存関係を避けるためには、常に両者の関係を見直し、お互いに開発協力の到達点を確認することが必要だ。

具体的には NGO が住民参加のプロジェクトを実施する場合、住民にプロジェクトの理念

⁴ Riddell (2007) p.270.

や具体的目標を示さなければならないが、外部者としての NGO は自分たちが撤収しても、村人が自主的にプロジェクトを行っていくような方策を検討し、失敗した場合の責任を NGO と住民が共に検討することが求められる。住民参加のプロジェクトにおいては、住民と NGO がお互いにプロジェクトにおける役割と責任を認識しながら、最終的にはそのプロジェクトの成果が、その地域に根付き、住民が自分たちで管理・運営できるような体制づくりを行うようになり、その住民やカウンターパートに利益をもたらし、問題解決に結びつくようなものになることが期待される。つまり、援助における依存体質を転換させるためには、住民と NGO がプロジェクトにおける役割と責任を持つことが必要だ⁵。

(3) 参加型開発への批判

本論文の第 3 章では、参加型開発に対する批判を取り上げた。

参加型開発は、途上国の住民の主体性の確保と自立にとって現本当に有効なのであろうか。参加型開発は世界に驚くほど広がり、とれは途上国ばかり世界の市町村の至るところで現在実施されている。チェンバースが言う通り参加型開発は住民が自らエンパワーメントするのにある程度貢献したことは間違いないだろう。その一方参加型開発を巡る議論として、ビル・クックとウマ・コザリは参加型開発や PRA は威圧的であり、弱者のエンパワーメントに結びついていないと述べているし、サミュエル・ヒッキイとジャイルズ・モハンは参加型開発による弱者エンパワーメントへの貢献度がきちんと検証されていないという意見もある。また、真崎克彦が述べる通り、外部者である支援者の主導による参加型開発は住民の主体性を制限し彼らの自立を阻害する側面もあることは十分認識する必要がある。

NGO の開発協力の歴史のプロセスの中で、上からのトップダウン型の国家主導の開発だけでなく、下からの住民主導の開発を行う上で「参加」は必然だったのである。かつては開発を巡る論議において、貧困からの脱出のためには国家主導の経済開発しかないと考えられ、開発独裁による開発が一方的に進められ、人権や環境が犠牲になってきた。特に、国家による開発の場合最貧困層、女性、マイノリティ等社会的脆弱者の権利が認められず、環境破壊や公害が一層悪化した。だからこそ、外側から住民の支援をする NGO の下からの支援と住民「参加」は必要なのである。参加型開発の効果や成果は見えにくいだが、一部の途上国の農村社会では確実に住民主体や NGO 主体による参加型開発が浸透していることは実証されている。

⁵ 重田康博 (2006) 63 ページ参照。

3 NGO の開発効果

参加型開発や権利ベース開発協力を含めた今日の開発協力の議論では、最貧困者や弱者へエンパワーメント貢献度や権利と義務という点が重視されている。この点は、近年問われている弱者へのアカウンタビリティ（説明責任）や援助効果（Aid Effectiveness）や開発効果（Development Effectiveness）の議論と共通するものがあり、第2次世界大戦後本格的に行われるようになった政府開発援助(ODA)や NGO による開発協力のあり方そのものが問われているのである。

最近援助効果の議論は、2005年に援助効果に関する第二回パリ閣僚会議で、具体的な数値目標を定めた「援助効果にかかわるパリ宣言」は、援助効果向上のために、オーナーシップ（Ownership）、整合性（Alignment）、調和化（Harmonization）、成果のマネジメント（Management for Results）、相互のアカウンタビリティ（Mutual Accountability）の5つの施策が柱になっている。2008年にはガーナで第三回アクラ閣僚会議が開催され、パリ宣言を補完するアクラ行動計画（Accra Agenda for Action : AAA [トリプル・エー]）が発表され、2011年11月には韓国で第四回ソウル閣僚会議が開催され、パリ宣言から後の5年間でどの程度の進捗があったのかの評価が行われ、今後の援助効果の方向性が議論された。NGO においても政府や国際機関による援助の監視役だけでなく、NGO や市民社会（CSO）が行う開発効果についても問われている⁶。

この流れを受けて、世界の NGO や市民社会側は、2010年9月トルコ・イスタンブールで開催された「CSO 開発効果第1回オープンフォーラム世界大会」において「CSO 開発効果に関する国際枠組み案」をまとめ、「CSO 開発効果に関する原則（以下イスタンブール原則）」が採択された。このイスタンブール宣言は、①人権と社会正義を尊重し、推進する、②女性と少女の人権を推進し、ジェンダーの平等と公平性を実現する、③人々のエンパワーメント、民主的オーナーシップと参加に焦点を当てる、④環境の持続性を尊重する、⑤透明性とアカウンタビリティを遵守する、⑥公平なパートナーシップと団結を模索する、⑦知識を創出、共有し、相互学習に関与する、⑧プラスの持続的変化の実現に寄与する、の8つの原則が合意されている⁷。

さらに、2011年6月カンボジア・シェムリアップで開催された「CSO 開発効果第2回オープンフォーラム世界大会」において、CSO が活動しやすい政策環境づくりの事例として、カンボジアにおける NGO 法改正の問題が発表され、NGO の登録を義務付ける NGO 法に反対する CSO の声明は既に650団体以上が賛同に署名し、日本大使館を含む各国政府も一定の懸念を表明した。CSO が NGO 法に反対するのはカンボジアにおける表現の自由

⁶ 国際協力 NGO センター（2010）3-4 ページ。

⁷ 林明仁（2011）22-23 ページ、高柳彰夫（2011）4 ページ、谷山博史（2011）5-6 ページを参照。

や結社の自由が脅かされる危険性があるからだ⁸。JVC カンボジア事務所現地代表の若杉美樹は、カンボジアの NGO の連合体 CCC (Cooperation Committee for Cambodia カンボジア協力委員会) など CSO はこの NGO を規制する NGO 法が成立する前に、NGO が開発効果向上に向けた指針を示し、NGO 活動が保障される民主的な環境づくりを目指していると述べている⁹。このカンボジアの NGO 法を巡る背景には、近年の土地紛争を契機に土地問題で困難な立場にある農民を擁護するカンボジアの人権 NGO を規制しようという、国家による NGO に対する法規制で NGO を管理しようという動きが強まっている¹⁰。

高橋清貴は、NGO がパリ宣言でいう「援助効果」ではなく「開発効果」と使っているのは「援助効果」は最低限度達成すべき指標に過ぎず、真の「効果」を向上させていくにはそこにとどまってはならず、貧しい人々の社会的正義や人権、エンパワーメントを含めた開発全体への効果（「開発効果」を目指すべきだと述べ、「援助効果」から「開発効果」への概念化の発展の背景には、途上国の NGO の置かれた政治環境の変化がある、と述べている¹¹。

NGO の開発はどのような効果をもたらしているのでしょうか。特に開発協力の受益者としての住民の生活にどのような影響をもたらしているのでしょうか。リデルは NGO プロジェクトの大部分は多分明らかかな利益をもたらしたのであるが、その利益の多くは受益者の生活を改善し、人生の幸福を高めることに小さな貢献しか行っていないだろうと NGO の開発効果について厳しい評価を行っている¹²。

本論文では開発協力の有効性と持続可能性についての議論を進めてきたが、この真の「効果」を向上させていくという開発効果の議論は本論文の議論と共通する議論があり、住民が貧困から脱却し自立していくためには住民のニーズと時代の変容を的確に捉え、住民自ら開発のプロセスに参加してエンパワーメントをしていくことが求められる。特にイスタンブール宣言の中の 8 つの原則は、人々の人権、エンパワーメント、環境、アカウンタビリティ、パートナーシップ、持続性を挙げており、本研究で取り上げてきた課題と重なる部分があり、今後 NGO が開発協力を行う上で、どのように効果が求められるか、いかにアカウンタビリティを向上させ信頼や社会的責任を果たしていけるのかが、国際的な援助や開発協力の議論を行う上でも求められているのである。

⁸ 宮下恵(国際協力 NGO センター) 「CSO 開発効果第 2 回世界大会の報告」
『ODA 政策協議会資料』2011 年 7 月閲覧。

http://www.mofa.go.jp/mofa/gaiko/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs より。

⁹ 若杉美樹 (2011) p.7。

¹⁰ 高橋清貴 (2011) pp.203-204。

¹¹ 同上 p.200。

¹² Riddell (2007) p.272。

4 NGO の開発協力におけるアカウントビリティ

最後に、NGO の開発協力におけるアカウントビリティについて述べたい。

市民社会の中で NGO の責任と役割が大きくなるにつれて、NGO の活動の専門性が強く求められるようになり、さらに最近では NGO のアカウントビリティ（明確な説明責任）が特に重視されるようになっている。

NGO に求められるアカウントビリティとはすでに序章で述べているが、欧米では、政府、企業と同様に、NGO のアカウントビリティの研究調査が進んでいる。、例えば、序章で述べた通り、1995 年に発行されたマイケル・エドワーズとデビット・ヒュームは、"NGOs – Performance and Accountability – Beyond the Magic Bullet (NGO—パフォーマンスとアカウントビリティ（成果と説明責任）"の中で NGO が発展するにはアカウントビリティが必要であると述べ、NGO の事業評価とアカウントビリティの概念や NGO とステークホルダー（利害関係者）の関係性について述べられている。そして彼らは NGO 発展の阻害要因として「歪んだアカウントビリティ」をあげている。歪んだアカウントビリティとは NGO のアカウントビリティが下向きの草の根レベルよりも彼らの資金源となっている上向きの方にばかり向いていることであり、NGO の発展のためには、歪んだアカウントビリティを是正し、利害関係者間との調整のプロセスを行う「アカウントビリティのマネージメント」が必要だと強調している¹³。

同様に、I・スマイリーと H・ヘーミッチの編者によって 1999 年に発行された『ステークホルダー（利害関係者）——国際開発における政府と NGO』¹⁴では、ドナーである政府と NGO の関係性における事業成果、アカウントビリティと事業評価の必要性について、OECD 諸国、欧州連合、世界銀行を事例に調査している。*Does Foreign Aid Really Work?* のリデルも近年公的および NGO を含めた非営利セクターのアカウントビリティと透明性について、多くの先進国を超えて幅広い議論が広がり始めていると述べている¹⁵。

また、ヘーミッチは「開発協力の行為者（すなわち政府と NGO）は、納税者、民間財団そして特に開発途上国での彼らの活動の受益者への説明責任を果たすことを必要としている。目標への確かな公約は、よりよいアカウントビリティと評価を行う際に重要な要素となる」¹⁶と述べ、同じくスマイリー氏は「多くの NGO にとって問題は、アカウントビリティの欠如ではなく、どの程度アカウントビリティに気をつけるかというバランスのこと

¹³ Edwards, M and Hulme, D.(1995), *NGOs-Performance and Accountability*, EARTHSCAN, p.219-p.223.

¹⁴ Smillie, I and Helmich, H "Stakeholders", EARTHSCAN 1997. ステークホルダーとは、正確には NGO のドナー、支援者、受益者を含めた国内、途上国の現場、さらに国際の各レベルでの関係者すべてを意味する。

¹⁵ Riddell (2007) pp.267-268.

¹⁶ Smillie, I and Helmich, H "Stakeholders", EARTHSCAN 1997, p.5.

であり、組織の課題のトップにこの根本問題の影響をどのように維持し続けるか、ということだ」¹⁷と説明し、両者ともに NGO のアカウンタビリティの必要性について述べている。

以上の通り、開発協力におけるアカウンタビリティは非常に重要であることがわかる。マイケル・エドワードとデビット・ヒュームは NGO のアカウンタビリティが資金源となる上向きの方だけでなくもっと下向きの草の根レベルを向くべきであると述べ、ヘーミッチは NGO は開発途上国での彼らの活動の受益者への説明責任を果たすことの必要性を強調し、マイケル・エドワードは NGO は規模の拡大ばかりだけでなく、非政府である NGO が貧困者の立場に立って貧困問題に取り組むべきだと助言している通り、NGO はもっと開発協力の現場でのアカウンタビリティを求めるべきである。本論文で述べた、NGO の開発協力の有効性と持続性を高めていくためには、途上国住民へのアカウンタビリティが必要である。そして NGO は政府の ODA や国際機関による開発援助のアカウンタビリティだけでなく、NGO 自身が開発協力の受益者である現場の住民に対して開発協力の透明性を高め説明責任を行っていくことが求められる。

5 国際関係の中の NGO の関係性

(1) 北の NGO と南の NGO の新しい関係づくり

本論文では、NGO を再考してきたわけであるが、序章の「北の NGO、南の NGO の関係性」の中で述べた通り、今後の「北の NGO」、「南の NGO」という枠を超えた新しい国際関係の中での関係作りが期待されている。

第 2 章、第 4 章で紹介した通り、1980 年代以降欧米諸国、日本を含めた北の NGO は、南の途上ローカル NGO を通したパートナーシップ型の開発協力を実施してきたが、1990 年代半ば以降カンボジアでも、他のアジア諸国と同様、ローカル NGO の活動が参加になっている。近年、アジアの国々の中には、急速に経済発展し、先進国から中進国や新興国と見なされる国も多くなっている。南の NGO の中には、資金難に喘ぐ北の ODA から資金を期待せず、北の NGO とのパートナーシップによる開発協力の関係を見直し、北の NGO や ODA から外部資金を導入する方針から転換し、自ら自己資金を得るためにマイクロ・クレジット、フェア・トレード始め自主事業を始めている団体もある。例えば、スリランカの NGO サルボダヤ・シュラマダーナ運動自身も、1990 年代以降欧米諸国からの ODA や NGO からの援助削減に苦しみ、マイクロ・ファイナンス、印刷、家具、木工製品、本づくり、開発教育研究所の運営に取り組んで来ているわけでありが、経営的に必ずしもうまくいっているわけではない。これからサルボダヤの活動には、従来以上にマネージメント能力、

¹⁷ Ibid, p.5.

従来の農村開発協力とビジネス化との融合、活動におけるアカウンタビリティの質の向上が求められる。サルボダヤ・シュラマダーナ運動の専務理事であるビニヤ・アリヤラトネは「スリランカは、欧米諸国からすでに中進国と見なされており、サルボダヤもこれから多くの援助を期待できるわけではない。むしろ、今後サルボダヤもより一層組織の社会企業化や現地化を一層進めなければならない時期に来ている」と述べていたことが印象的であった¹⁸。

その一方、第4章で紹介した JVC の様に多くの日本の NGO は、依然として日本人スタッフを現地事務所に置き、ローカル・スタッフを現場で活用する直接型開発協力を行っており、プロジェクトの現地化や南の NGO とのパートナーシップについて、農村開発協力の持続可能性という観点から、南の NGO との新たな関係作りが求められる。

その意味では、欧米の NGO や日本の NGO による開発協力は、プロジェクトの継続性やプロジェクトの現地化の際に果たす新たな役割が問われている。

(2) 新興国も含めた南北の NGO の新しい関係づくり

現実の世界を見ると、2012 年の今日の世界で、欧州金融危機、中東の民主化、イランの核開発問題、WTO（世界貿易機関）の貿易交渉や COP17 の地球温暖化防止交渉の決裂、という問題に対して従来の先進諸国や G8、国際機関などだけではもう解決できず、これらの国々の国際社会での発言力の低下とそれに対する中国、インド、ブラジルなど新興所国、G20 諸国が国際社会で大きく台頭するようになってきている。

その一方、NGO のマクロ的な動きを見ると、1990 年代北の NGO 中心とした「地雷廃絶国際キャンペーン」、北の NGO の南 NGO が共同で行った債務帳消しのための「ジュビリー2000 キャンペーン」、2005 年の国連ミレニアム開発目標（MDGs）を目指す「G-CAP キャンペーン」のような世界的に大きな成果をあげた政策提言やキャンペーンが目立たなくなってきたことだ。それは、最近の貿易交渉、地球温暖化交渉、国際連帯税（グローバル・タックス）の政策提言や国際キャンペーンなどは、かつての南北対立や米国の孤立だけでなく、新興諸国も加わって国際交渉が複雑化・多様化し、NGO もかつてのように 1990 年代から 2005 年までの G7、先進国、国連、IMF、世界銀行、WTO などの国際機関のような単純明快な相手を対象とした政策提言やキャンペーンができなくなっており、中国、インド、ブラジルのような新しい新興国の登場にどのように対応していいか、戸惑っているというのが正直な印象である。南北の NGO は、新興国の NGO と手も結び新しい展開が必要なのであろう。

序章や本章で、2011 年 11 月末に韓国・釜山で開催された「援助効果向上に関する第 4 回ハイレベルフォーラム(釜山 HLF4)」においては、国際 NGO のオックスファムや国際

¹⁸ 2012 年 3 月 12 日、16 日筆者によるスリランカのサルボダヤ・シュラマダーナ本部におけるビニヤ・アリヤラトネ氏へのインタビューより掲載。

NGO のネットワークベターエイド (Better Aid) らに混じって、「釜山パートナーシップ合意」に関して各国政府や国際機関に対して、韓日 NGO が一緒に協力して、提言活動を行っていることについてすでに述べたが、国際 NGO や韓日の NGO が 2015 年に迫った MDGs の実現、人権アプローチや新しい援助効果の議論したことは、今後の新しい NGO の協力のあり方の可能性を感じさせる¹⁹。

6 小括

本章では、NGO の発展の阻害要因、開発協力の有効性と持続性の阻害要因、具体的には住民のニーズと時代の変容への対応、援助資金への住民の依存体質、参加型開発への批判を検証し、その上で国際的潮流になっている援助効果から開発効果の議論を踏まえて NGO の開発効果の真の向上を求め、NGO の開発協力のアカウンタビリティ特に途上国住民へのアカウンタビリティと NGO 自身が住民に対して開発協力の透明性を高め説明責任を行っていくことの重要性を取り上げ、国際関係の中の NGO の関係性を考えた。

今後 NGO は、このような問題点や課題を克服して、NGO の開発協力の有効性と持続可能性を更に高めていくことが期待されている。さらに、これまでの南北 NGO 間の協力のあり方を超えた新しい NGO 間の関係づくりが求められている。

¹⁹ 国際協力 NGO センター (2012) 「第 4 回 ODA 改革パブリックフォーラム (ODA 援助効果公開シンポジウム『国際援助はどこへ向かうのか? ~援助効果にかかる第 4 回釜山閣僚会議報告会』」配布資料 2012 年 1 月 16 日参照。

第6章（結論）NGOの発展の再考—NGOの開発協力の有効性と持続可能性について

本研究では、NGOの発展を再考し、NGOの開発協力の有効性と持続可能性を問いてきた。最初にNGOの発展を考察し、NGOはなぜ発展し、何を持って発展したのかを検討し、NGOの発展は、数の拡大、規模の拡大、役割の増加、活動の多様化と形態に見ることができた。

次にNGOの開発協力の変遷を辿りその有効性を問うことにした。NGOの開発協力は緊急復興支援から始まり現在の平和構築まで行っていくことになる。その一方長期開発協力を行い直接的支援型開発からコミュニティ開発そしてターゲット開発へとつながり、その変化の中で欧米のNGOにドナー型の間接支援型開発からパートナーシップ型開発協力として途上国のNGOを支援するようになり、それらの開発協力の反省の上に住民参加の視点を重視した参加型開発が主流となり、途上国の住民・子ども。女性・貧困層・マイノリティの権利や人権を重視する権利ベース型開発協力へと変化していく。この開発協力のプロセスにおいて、住民のニーズの変化に対応しNGOの開発協力が変容してきたのは本章で見てきた通りであるが、それはマイノリティや最貧困層などの脆弱な受益者へ支援が届かない、さらに女性や子どもも含めた本来の受益者の自立という目的から離れてしまっているという限界も残している。さらに開発協力の効果の捉え方は様々であり、開発協力そのものを否定的に考える貧困者やNGOも存在し、その効果は簡単に図ることができない。だからこそ開発協力を考えるためには、NGOであっても開発そのものの根本的な議論に立ち返ることが必要である。

そして主流となった参加型開発は「目的としての参加」か「手段としての参加」なのかという様々な議論や「参加型開発は不正な権力という新たな専制とする立場」という批判から「参加型開発は専制から変容してく立場」から変化していき、チェンバースはPRAは成功もあるし問題もあると自ら反省している。参加型開発は「住民によるプロジェクトの持続性」や当事者である住民の参加を一部可能にするが、当事者と外部者が参加型開発の理念や目的を一部共有しその手段として取り入れながらプロジェクトを進めていくことが両者の信頼関係を構築しプロジェクトの持続性を高める。

さらに、日本のNGOによる開発協力の変遷とその有効性についてJVCカンボジアの開発協力を事例に住民参加の視点からその成果と課題を検証した。JVCの開発協力がどのように外部導入型の住民サービス提供型開発から住民主体開発協力に変化したのか、JVCの開発協力は住民にとって本当に有効だったのか、JVCの開発協力の変遷を俯瞰してその持続可能性（貧困削減、住民参加、プロジェクトの継続性）について分析した。

最後に、NGOの開発協力を有効性と持続可能性の点から再考した。NGOが発展でき

ない阻害要因、NGO の開発協力の有効性と持続性の阻害要因として住民のニーズと時代の変容への対応の過ちや判断ミスがあり、また援助資金が住民の依存体質を助長する側面が存在し、先の参加型開発への批判を述べた上で NGO の開発協力の歴史のプロセスの中で、上からのトップダウン型の国家主導の開発だけでなく、下からの住民参加による参加型開発は必然であり、参加型開発の効果や成果は見えにくい、一部の途上国の農村社会では確実に住民主体や NGO 主体による参加型開発が浸透している。その上で、パリ宣言やイスタンブール宣言など国家による援助効果や NGO の開発効果の国際的潮流が注目されているが、開発効果の真の向上の議論は本論文の開発協力の有効性と持続可能性への問いと共通項があり、住民が貧困から脱却し自立していくためには住民のニーズと時代の変容を的確に捉え、住民自ら開発のプロセスに参加してエンパワーメントをしていくことが求められる。特にイスタンブール宣言の中でも人権、エンパワーメント、環境、アカウンタビリティ、パートナーシップ、持続性は重要で、今後 NGO が開発協力を行う上でどのように効果が求められるか、いかにアカウンタビリティを向上させ信頼や社会的責任を果たしていけるのかが、国際的な援助や開発協力の議論を行う上でも求められている。開発協力におけるアカウンタビリティは不可欠な要素であり、NGO の開発協力の有効性と持続性を高めていくためには途上国住民へのアカウンタビリティも必要である。

以上の通り、本論文の結論として、NGO の開発協力は有効でありプロジェクトの効果の一定の持続の可能性が認められる、その一方その開発協力には住民のニーズと時代の変容への対応の過ちや援助資金の継続によって、住民の依存体質を助長する構造的な問題も抱えている。また、開発効果が真に向上し住民が貧困から脱却し自立していくためには、NGO が住民のニーズと時代の変容を的確に捉え住民自ら参加しエンパワーメントするような協力や支援をしていかなければならず、そのためには NGO が開発協力におけるアカウンタビリティを問い、NGO は政府の ODA や国際機関等ドナーへのアカウンタビリティを果たしていくことが求められる。そして、NGO 自身が開発協力の受益者である現場の住民に対して開発協力の透明性を高め社会的責任を果たすことよって、NGO の役割や正統性を高めていくことになる。

【参 考 文 献】

序章

(日本語文献)

磯田厚子 (2005) 「NGO による国際協力」 特集「国際協力と開発教育」 開発教育協会『開発教育』 No.52。

NGO 活動推進センター (JANIC、現国際協力 NGO センター) (1997) 『NGO って何だ!』 国際開発ジャーナル社 (2011) 『国際開発ジャーナル』 2011 年 1 月号。

国際協力 NGO センター (2012) 「第 4 回 ODA 改革パブリックフォーラム (ODA 援助効果公開シンポジウム『国際援助はどこへ向かうのか? ~援助効果にかかる第 4 回釜山閣僚会議報告会』」 配布資料 2012 年 1 月 16 日。

重田康博(2005) 『NGO の発展の軌跡』 明石書店。

高柳彰夫 (2001) 『カナダの NGO』 明石書店。

下澤嶽 (2007) 『開発 NGO のパートナーシップ』 コモンズ。

山口定 (2005) 「「市民社会」問題をアジア諸国の事例から見直す」 山口定編著 (2005) 『現代国家と市民社会-21 世紀の公共性を求めて』 ミネルヴァ書房。

(英語文献)

Brodhead,T. (1987), 'NGOs : In One Year, Out the Other?' *World Development. Vol.15*, Pergamon Press.

DFID(2006) *Civil Society and Development* .

Edwards,M. & Hulme,D.(eds) (1995) *NGOs-Performance and Accountability*, Earthscan Publications Ltd.

Fowler.A.(2002) "NGO Futures - Beyond Aid: NGDO Values and the Fourth Position", Edwards.M & Fowler.A.(eds), *The Earthscan Reader on NGO Management*, Earthscan Publications Ltd.

Edward,M.(2000), *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*, Earthscan Publications Ltd (日本語訳: マイケル・エドワーズ著/CSO ネットワーク・杉原ひろみ企画・監修/杉原ひろみ・畑島宏之・鈴木恵子・粉良麻知子訳 (2006) 『フューチャー・ポジティブ開発援助の大転換』 日本評論社)

Jordan.L & VanTuijl.P.(eds)(2007), " NGO Accountability-Politics, Principles & Innovations"Earthscan Publications Ltd.

Kaldor, Mary (2003) *Global Civil Society: An Answer to War*, Cambridge: Polity Press.

(日本語訳: メアリー・カルドー著/山本 武彦 (翻訳), 宮脇 昇 (翻訳), 木村 真紀 (翻訳), 大西 崇介 (翻訳) (2007) 『グローバル・市民社会—戦争へのひとつの回答』 法政大学出版局)

Korten.D.C.(1987)"Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered

- Development” World Development Autumn. (コーテン、デビット著/渡辺龍也訳(1995)
『NGO とボランティアの 21 世紀』学陽書房)
- Black, Maggie (1992) “*A Cause for Our Times-Oxfam the first 50 years*” Oxfam
Publications.
- Riddell, Roger C. (2007) *Does Foreign Aid Really Work?*.

第 1 章

(日本語文献)

- 磯田厚子 (2005) 「NGO による国際協力—日本の NGO はなぜ問われるのか」開発教育協会『開
発教育』No.52。
- NGO 活動推進センター (1997) 『NGO って何だ!?!』。
- NGO 活動推進センター (1994) 『NGO データブック 1994』。
- NGO 活動推進センター (1996) 『NGO データブック 1996』。
- NGO 活動推進センター『NGO データブック 1998』1998 年。
- 外務省 (2004) 『2003 年版政府開発援助白書』。
- 外務省 (2008) 『2007 年版政府開発援助白書』。
- 外務省 (2010) 『2009 年版政府開発援助(ODA)白書 日本の国際協力』。
- 国際協力事業団 JICA 平和構築研究 (2001) 『事業戦略調査研究 平和構築報告書』。
- 国際協力推進協会 (1989 年) 『わが国における NGO 活動の発展に資するための調査研究—
南北 NGO 間の新しい開発協力のあり方を探る調査』。
- 国際協力 NGO センター(2007) 『NGO データブック 2006—数字で見る日本の NGO』。
- 国際協力 NGO センター(2007) 『NGO データブック 2011—数字で見る日本の NGO』。
- 重田康博 (1995) 『NGO 発展の軌跡』明石書店。
- 高柳彰夫 (2001) 『カナダの NGO』明石書店。
- 田中弥生 (2011) 『市民社会政策論』明石書店。
- ハーバマス、ユルゲン・著/細谷貞雄・山田正行訳(2007 第 2 版第 14 刷) 『公共性の構造転
換』未来社。
- 山口定 (2005) 「「市民社会」問題をアジア諸国の事例から見直す」山口定編著 (2005) 『現
代国家と市民社会・21 世紀の公共性を求めて』ミネルヴァ書房。

(英語文献)

- Black.M. (1992) *A Cause for Our Times-Oxfam the first 50 years*, Oxfam Publications.
- Brodhead,T. (1987) ‘NGOs : In One Year, Out the Other?’ *World Development. Vol.15*,
Pergamon Press.
- Commission on Global Governance(1995) *Our Global Neighbourhood*, Oxford: Oxford
University Press. (日本語訳: グローバル・ガバナンス委員会著/京都フォーラム訳(1995)
『地球リーダーシップ—新しい世界秩序をめざして』日本放送出版)
- DFID (2006) *Civil Society and Development*.
- Drucker.P.F. (1990) *Managing the Nonprofit Organization*, HarperCollins Publishers.

- (日本語訳：P.F.ドラッカー著/上田惇生訳(2007)『ドラッカー名著集④非営利組織の経営』ダイヤモンド社)
- Edwards,M.and Hulme,D.eds.,(1995)*NGOs-Performance and Accountability*, Earthscan Publications Ltd.
- Edward,M.(2000), *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*, Earthscan Publications Ltd (日本語訳：マイケル・エドワーズ著/CSO ネットワーク・杉原ひろみ企画・監修/杉原ひろみ・畑島宏之・鈴木恵子・粉良麻知子訳 (2006)『フューチャー・ポジティブ開発援助の大転換』日本評論社)
- Fowler, Alan (2002) ‘Organizing Non-profits for Development7’ , in Michael Edwards and Alan Fowler ed., *The EARTHSCAN Reader on NGO Management*, London and Sterling, VA:EARTHS.
- Korten,D.(1987) ‘Third Generation NGO Strategies: A Key to People-centered Development’ *World Development. Vol.15*, Pergamon Press.
- Korten,D. (1990) *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*, Kumarian Press. (日本語訳：コーテン、デビット著/渡辺龍也訳(1995)『NGO とボランティアの 21 世紀』学陽書房)
- OECD(1988) *Voluntary Aid for Development–The Role of Non-Governmental Organization*, Paris:OECD.
- Riddell, Roger C. (2007) *Does Foreign Aid Really Work?*, : Oxford, New York, Oxford University Press.
- Secretary of State for International Development (2000) *White Paper on International Development / Eliminating World Poverty : Making Globalization Work for the Poor*, The Stationery Office Limited.
- Shamima, Ahmed, and David M.Potter(2006) *NGOs in International Politics*, Bloomfield:Kumarian Press,Inc.
- Smillie,I (1993) ‘Introduction’, in Smillie.I and H.Helmich(eds), *Non-Governmental Organisations and Governments: Stakeholders for Development*, Paris: OECD.
- Union of International Associations, ed., (2002) *Yearbook of International Organizations: Guide to Global Civil Society Networks, 2000-2001*.Vol.1B(Munich: K.G.Saur Verlag.
(インターネット)
- 内閣府 NPO 認証数 <https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html> (2011年11月19日閲覧)
- 国税庁認定 NPO 法人名簿
<http://www.nta.go.jp/tetsuzuki/denshi-sonota/npo/meibo/01.htm> (2011年11月19日閲覧)

第 2 章

(日本語文献)

- アジア福祉教育財団難民事業団 (2001)『世界の難民日本の支援』。
- 磯田厚子 (2005 年)「NGO による国際協力—日本の NGO はなぜ問われるのか」開発教育

- 協会『開発教育』No.52。
- 稲田十一、吉田鈴香、伊勢崎賢治（2003）『紛争から平和構築へ』論創社。
- 今田克司・原田勝広編（2004）『連続講義 国際協力NGO』日本評論社。
- NGO—外務省定期協議会（1999）『NGO・外務省相互学習と共同評価報告書（カンボジア）』。
- NGO 活動推進センター（1997）『NGO って何だ!?!』。
- NGO 活動推進センター（1999）『日本とアジアの拠点 NGO 間のネットワークづくりに関する調査研究—21世紀に向けての新しいパートナーシップの確立をめざして』。
- NGO 活動推進センター（2000）『日本の市民組織（NGO）による国際協力—活動の軌跡を辿って』。
- 大西健丞（2000）「ピースウィンズ・ジャパン」小特集「緊急援助」開発教育協議会『開発教育』No.41。
- 大橋正明（2000）「緊急援助とは」小特集「緊急援助」開発教育協議会『開発教育』No.41。
- 大橋正明（2011）「JANIC 初の国内緊急支援開始」国際協力 NGO センター『シナジー vol.150』。
- オークレー、ピーター編著、勝間靖・斉藤千佳訳（1993）『「国際開発論」入門—住民参加による開発の理論と実践』築地書館。
- 開発教育協議会（2000）「小特集 緊急援助」開発教育協議会『開発教育』No.41。
- 開発教育ビジョン研究会編（2000） 開発教育資料集『開発をいかに考えるか』開発教育協議会・東和大学国際教育研究所。
- 外務省経済協力局編（2001）『我が国の政府開発援助上巻』国際協力推進協会。
- 外務省経済協力局民間援助支援室（2004）『ODA と NGO—政府と NGO 間の連携・支援・対話』。
- 川村暁雄（2007）「第5章人権と NGO」馬橋憲男・高柳彰夫編著『グローバル問題と NGO・市民社会』明石書店。
- 国際開発センター（1993）『セクター別援助指針策定のための基礎調査「参加型開発」』。
- 国際協力 NGO センター（2002）『国際協力 NGO ダイレクトリー2002』。
- 国際協力 NGO センター（2004）『国際協力 NGO ダイレクトリー2004』。
- 国際協力 NGO センター（2001）『地球市民』2001年10月号。
- 国際協力事業団・NGO 活動推進センター（1999）『1999年度 NGO—JICA 相互研修報告書』。
- 国際協力事業団・NGO 活動推進センター（2000）『2000年度 NGO—JICA 相互研修報告書』。
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（2001）『事業戦略調査研究「平和構築」報告書 Executive Summary』国際協力事業団。
- 黒川千万喜（2004）「市民社会として国際協力を支える仕組み—ジャパン・プラットフォームの事例から」、『連続講義 国際協力 NGO』日本評論社。
- 斎藤文彦編（2002）『参加型開発』日本評論社。

- 坂口和隆 (2004) 「第4章 途上国における地域開発とは？」今田克司・原田勝広編著『〔連続講義〕国際協力 NGO—市民社会に支えられる NGO への構想』日本評論社。
- 重田康博 (2005) 『NGO 発展の軌跡』明石書店。
- 重田康博(2006年)「6章 オックスファムによる世界の貧困問題への取り組み」功刀達郎・毛利勝彦編著『国際 NGO が世界を変える—地球市民社会の黎明』東信堂。
- 篠田英朗 (2003) 『平和構築と法の支配—国際平和活動の理論的・機能的分析』創文社。
- 自由国民社 (2000) 『現代用語の基礎知識 2000』。
- 下澤嶽 (2007) 『開発 NGO のパートナーシップ』コモンズ。
- セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (チャイルド・ライツ・センター)/プレゼンテーション資料(2008a) 『子どもの権利と権利基盤型アプローチ/CRP』。
- セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン/プレゼンテーション資料(2008b) 『ネパール事業』。
- 高橋清貴 (2004) 「平和構築と NGO—イラクの現場から考える」、今田克司、原田克司『連続講義 国際協力 NGO』日本評論社。
- 高柳彰夫 (2007) 「第1章 貧困・開発と NGO—世界の現状と北の NGO の活動」馬橋憲男・高柳彰夫編著『グローバル問題と NGO・市民社会』明石書店。
- 田中治彦 (1994) 『南北問題と開発教育』亜紀書房。
- チェンバース、ロバート著、穂積智夫・甲斐田万智子訳 (1995) 『第三世界の農村開発—貧困の解決 私たちにできること』明石書店。
- チェンバース、ロバート著、野田直人・白鳥清志訳 (2000) 『参加型開発と国際協力—変わるのはわたしたち』明石書店。
- 筒井哲朗 (2010) 「今、シャプラニールが大切にしている視点」シャプラニール=市民による海外協力の会『南の風』No.241。
- ハート、ロジャー著、田中治彦ほか監修、IPA 日本支部訳 (2000) 『子どもの参画—コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実践』萌文社。
- 最上俊樹 (2001) 『人道的介入—正義の武力行使はあるか』岩波新書。
- 森祐次 (2000) 「NGO スタッフのための緊急援助体験」『NGO 新人スタッフ・ボランティア基礎力アップ研修報告書』NGO 活動推進センター/立正佼成会—食平和基金。
- 山田満 (2003) 『「平和構築」とは何か』平凡社新書。
- 吉田鈴香 (2003) 「紛争地域における NGO の活動」稲田十一、吉田鈴香、伊勢崎賢治『紛争から平和構築へ』論創社。

(英語文献)

- Fowler, Alan. (1997) *Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of Non-Governmental Organisations in International Development*, London: Earthscan Publications Ltd.
- Gready, Paul and Jonathan Ensor. (2005) "Introduction" in Gready, Paul and Jonathan Ensor ed., (2005) *Reinventing Development?: Translating Rights-Based Approaches From Theory into Practice*, London and New York: Zed Books.
- Jathika, Lanka (1997) *Sarvodaya: An Introduction to the Sarvodaya Shramadana Movement of Sri Lanka*.
- Lovell, Catherine.H. (1992) *Breaking the Cycle of Poverty: The BRAC Strategy*, Kumarian Press, Inc. (日本語訳: ラヴェル、キャサリン・H/久木田由貴子・久木田純 (2001) 『マネージメント・開発・NGO』新評論)

- Oxfam (1995) *The Oxfam Poverty Report, An Oxfam Publication*. (日本語訳: Oxfam ボランティアチーム翻訳 (1996) 『オックスファム貧困レポート要約』 日本国際ボランティアセンター)
- Riddell, Roger C. (2007) *Does Foreign Aid Really Work?*
- Smillie, Ian (2009) *Freedom from Want*, Kumarian Press. (日本語訳: スマイリー、イアン著/笠原清志監訳者/立木勝訳者(2010)「序章 熱意の時代」『貧困からの自由—世界最大の NGO-BRAC とアベッド総裁の軌跡』 明石書店)
- Yunus, Muhammad and Jean-Claude Lattes (1997) *Vers Un Monde Sans Pauvrete*. (日本語訳: ムハマド・ユヌス&アラン・ジョリ 猪熊弘子訳(1998)『ムハマド・ユヌス自伝』 早川書房)
- Yunus, Muhammad.(2008) *Creating A World Without Poverty*, Public Affairs. (日本語訳: ムハマド・ユヌス/猪熊弘子訳 (2008)『貧困のない世界を創る』 早川書房) (新聞記事)
- 谷山博史 (2000)「NGO と「国益」の接近は危険」朝日新聞『論壇』朝日新聞社 2000 年 10 月 3 日。
(インターネット)
- ジャパン・プラットフォーム <http://www.japanplatform.org/> (2005 年 1 月閲覧)。

第 3 章

(日本語文献)

- 磯野昌子 (2000)「社会・開発に参加するための学習」『開発教育』No.42、開発教育協議会。
- 磯田厚子 (2007)「参加型開発を問い直す—NGO における課題と可能性」開発教育協会「開発教育」編集委員会『開発教育 2007 Vol.54』。
- NGO—外務省定期協議 (1999)『NGO・外務省相互学習と共同評価報告書 (カンボジア)』。
- 開発教育協会 (2006)『「援助」するまえに考えよう 参加型開発と PLA がわかる本』。
- 国際開発センター (1992)『セクター別援助指針策定のための基礎調査 (参加型開発)』。
- 国際協力 NGO センター (2010)『JANIC イシューペーパーNo.1 NGO と開発効果—アドボカシー・アカウンタビリティ・NGO 支援の拡充—』。
- 坂田正三 (2003)「第 2 章 参加型開発概念再考」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所。
- 定松栄一 (2002)『開発援助か社会運動家』コモンズ。
- 佐藤寛 (2003)「第 1 章 参加型開発の「再検討」」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所。
- 重田康博 (2005)『NGO の発展の軌跡』明石書店。
- JICA、JANIC (1999)『1999 年度 NGO—JICA 相互研修報告書』。
- 田中治彦 (1994)『南北問題と開発教育』亜紀 書房。
- 筒井哲朗 (2007)「参加型開発の現状と課題」立教大学平和・コミュニティ研究機構編『平和・コミュニティ研究 No.3 共生社会 への課題—人の移動と参加型開発』唯学書房。

- 野田直人 (2003) 「第3章 『参加型開発』をめぐる手法と理念」佐藤寛編『参加型開発の再検討』アジア経済研究所。
- 野田真理 (2001) 「第2章サルボダヤ運動による“目覚め”と分かち合い—スリランカの仏教に根差した内発的发展—」『アジアの内発的发展』藤原書店。
- プロジェクトPLA編 (2000) 『続入門社会開発—PLA 住民主体の学習と行動による開発』国際開発ジャーナル社。
- 真崎克彦 (2010) 『支援・発想転換・NGO—国際協力の「裏舞台」から』新評論。
(英語文献)
- Archer, David and Kate Newman for CIRAC (2003) *Introduction to Reflect-Innovative approach to adult learning and social change*, Action Aid.
- Chambers, Robert (1983) *Rural Development: Putting the Last First*, Essex: Pearson Education Limited. (日本語訳: 穂積智夫・甲斐田万智子監訳ロバート・チェンバース (1995) 『第三世界の農村開発/貧困の解決—私たちにできること』明石書店)
- Chambers, Robert (1997) *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*, Practical Action Publishing. (日本語訳: 野田直人・白鳥清志監訳 (2000) 『参加型開発と国際協力—変わるのはわたしたち』明石書店)
- Chambers, Robert (2005) *Ideas for Development*, Copyright @ Institute of Development Studies, EARTHSCAN. (日本語訳: 野田直人監訳 (2007) 『開発の思想と行動—「責任のある豊かさ」のために』明石書店)
- Cohen, Johan and Norman Uphoff (1977) *Rural Development Participation: Concept and Measures for Project Design, Implementation and Evaluation*. Ithaca, Cornell University.
- Cooke, Bill and Uma Kothari eds. (2001a) *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books.
- (2001b) □The Case of Participation as Tyranny□eds. (2001) *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books.
- FAO (1982) *Participation in Forestry*, Paper presented by Siteke Kupersus, Department of Forest Management, Agriculture University, Wageningen.
- Hailey, John (2001) □Beyond the Formulaic: Process and Practice in South Asian NGOs□
- Cooke, Bill and Uma Kothari eds. (2001a) *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books.
- Hickey, Samuel and Giles Mohan (2004a) □Relocating Participation within a Radical Politics of Development: Insights from Political Action and Practice□, eds., (2004) *Participation: From Tyranny to Transformation?*, London: Zed Books. (日本語訳: 真嶋克彦訳 (2008) 『変容する参加型開発—「専制」を超えて』明石書店)

- (2004b) □Towards Participation as Transformation: Critical Themes and Challenges□eds. *Participation-From Tyranny to Transformation?*, London: Zed Books. (日本語訳: 真嶋克彦監訳 (2008)『変容する参加型開発—「専制」を超えて』明石書店)
- (2004c) *Participation: From Tyranny to Transformation?*, London: Zed Books. (日本語訳: 真嶋克彦監訳 (2008)『変容する参加型開発—「専制」を超えて』明石書店)
- Kumar, Somesh (2002) *Methods for Community Participation*, Sage Publication India Pvt. Ltd. (日本語訳: 田中治彦監訳・企画協力 (特活) 開発教育協会 (2008)『参加型開発による地域づくりの方法—PRA 実践ハンドブック』明石書店)
- Lanka, Jathika, Sarvodaya Shramadana Sangamaya (1997) *An Introduction to The Sarvodaya Shramadana Movement of Sri Lanka*.
- Macy, Joanna (1983) *Dharma and Development*, Kumarian Press. (日本語訳: 中村尚司監訳 (1984)『サルボダヤー仏法と開発』めこん)
- Riddell, Roger C. (2007)*Does Foreign Aid Really Work?*
- Waddington, Mark and Giles Mohan (2004) □Failing Forward: Going Beyond PRA and imposed forms of Participation□ Hickey, Samuel and Giles Mohan eds. *Participation: From Tyranny to Transformation?*, London: Zed Books. (日本語訳: 真嶋克彦訳 (2008)『変容する参加型開発—「専制」を超えて』明石書店)
(インターネット)
- ActionAid <http://www.actionaid.org.uk> (September 2010)

第4章

(日本語文献)

- 余部徹 (2003 a)「カンボジア 10 年目を迎える農と村づくり」日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.226』。
- 余部徹 (2003 b)「くらしと営農のセーフティネット:カンボジア」、日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.229』。
- 余部徹 (2003 c)『2003 年 4 月 JVC カンボジア帰国報告会配布資料』。
- 岩崎美佐子(2000)「第 2 章 あの豊かさを再び村に一揺れ動くカンボジアの村人と共に」日本国際ボランティアセンター『NGO の時代—平和・共生・自立』。
- NGO—外務省定期協議会 (1999)『NGO・外務省相互学習と共同評価』。
- 坂本貴則 (2011 a)「特集カンボジアと歩く。/カンボジア人も、収穫が多ければ嬉しいよ。」日本国際ボランティアセンター(JVC)『Trial & Error No.287』。
- 坂本貴則 (2011 b)「2011 年 11 月 11 日カンボジア農村開発支援活動報告会—住民主体のコミュニティ開発の取り組み」会場配布資料。
- 重田康博 (2003)「北の NGO と南のパートナー団体とのパートナーシップ (協力関係づく

- り)の一考察」九州国際大学社会文化研究所『紀要 52 号』。
- 重田康博 (2005)『NGO の発展の軌跡』明石書店。
- 重田康博 (2006 a)「カンボジアにおける日本の NGO による参加型開発—参加型開発の有効性を問う」九州国際大学社会文化研究所『紀要第 58 号』。
- 重田康博 (2006 b)「カンボジア調査報告」JVC 九州ネットワーク『News Letter No.53』。
- JVC カンボジア (2007)『シュムリアップ県東部地域における小規模農家支援事業』配布資料。
- JVC カンボジア (2009)『生態系に配慮した農業による生計改善プロジェクト終了前評価報告書』。
- 重田康博 (2005)「カンボジア調査報告」JVC 九州ネットワーク『News Letter No.52』。
- 重田康博 (2006)「カンボジア調査報告」JVC 九州ネットワーク『News Letter No.53』。
- 鈴木まり (2008)「SARD14 年を振り返る」日本国際ボランティアセンター「特集 ここで暮らそう、自分たちの力でカンボジア SARD プロジェクトが残したもの」『Trial & Error No.268』。
- 壽賀一仁(2008)「村人と探った暮らしの変化と SARD の価値」「特集 ここで暮らそう、自分たちの力で。—カンボジア SARD プロジェクトが残したもの」日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.268』。
- 日本国際ボランティアセンター(1995)『市民として関わるカンボジア改訂版』。
- 日本国際ボランティアセンター(2002)『Trial & Error No.223』。
- 日本国際ボランティアセンター(2004)『Trial & Error No.237』。
- 日本国際ボランティアセンター (2005)『活動案内』。
- 日本国際ボランティアセンター (2005)『NGO の選択』めこん。
- 日本国際ボランティアセンター(2007)「特集 自然を生かし、確かな暮らしをつくる手法を学ぼう—インド、チャタジーの活動地にて」『Trial & Error No.258』。
- 日本国際ボランティアセンター(2007)『生態系に配慮した農業による生計改善プロジェクト』とは何か」特集カンボジア：農民として生きるために『Trial & Error No.263』。
- 日本国際ボランティアセンター (2009)『Trial & Error No.282 2009 年度年次報告書』。
- ユニセフ(2006)『世界子供白書 2006』。
- 山崎勝(2005)「第 2 章 農民との対等な関係をめざして—カンボジア持続的農業と農村開発プロジェクト」日本国際ボランティアセンター著『NGO の選択』めこん。
- 米倉雪子、山崎勝(2004) 日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.237』 日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.237』。
- 米倉雪子、山崎勝(2007)「『生態系に配慮した農業による生計改善プロジェクト』とは何か」特集カンボジア：農民として生きるために日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.263』。
- (英語文献)
- UNDP (2009) *Human Development Report 2009-Overcoming Barriers Human Mobility and Development*. (日本語訳監修：横田洋三、秋月弘子、二宮正人(2010)『人間開発報告 2009—障壁を乗り越えて』阪急コミュニケーション)

第 5 章

(日本語文献)

- 重田康博 (2006) 『カンボジアにおける日本の NGO による参加型開発—参加型開発の有効性を問う—』九州国際大学社会文化研究所『紀要 58 号』。
- 国際協力 NGO センター (2010) 『JANIC イシューペーパーNo.1 NGO と開発効果—アドボカシー・アカウンタビリティ・NGO 支援の拡充—』。
- 国際協力 NGO センター (2012) 「第 4 回 ODA 改革パブリックフォーラム (ODA 援助効果公開シンポジウム『国際援助はどこへ向かうのか? ~援助効果にかかる第 4 回釜山閣僚会議報告会』) 配布資料 2012 年 1 月 16 日。
- 林明仁 (2011) 「CSO 開発効果とナショナルコンサルテーション」国際協力 NGO センター『シナジーvol.149』。
- 高橋清貴 (2011) 「第 5 章日本の国際協力 NGO は持続可能な社会を夢見るか?」藤顔美恵子・越田清和・中野憲志『脱「国際協力」—開発と平和構築を超えて』新評論。
- 高柳彰夫 (2011) 「『援助効果』と『開発効果』」日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.286』。
- 谷山博史 (2011) 「『CSO 開発効果』が生まれた経緯」日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.286』。
- 若杉美樹 (2011) 「カンボジアにおける CSO 開発効果と NGO 法の動き」日本国際ボランティアセンター『Trial & Error No.286』。

(英語文献)

- Edward, M. (2000), *Future Positive: International Co-operation in the 21st Century*, Earthscan Publications Ltd (日本語訳: マイケル・エドワーズ著/CSO ネットワーク・杉原ひろみ企画・監修/杉原ひろみ・畑島宏之・鈴木恵子・粉良麻知子訳 (2006) 『フューチャー・ポジティブ開発援助の大転換』日本評論社)
- Riddell, Roger C. (2007) *Does Foreign Aid Really Work*, : Oxford, New York, Oxford University Press.
- Edwards, M and Hulme, D (1995) *NGOs-Performance and Accountability*, EARTHSCAN.
- Smillie, I and Helmich, H (1997) *Stakeholders*, EARTHSCAN.

(インターネット)

- 宮下恵国際協力 NGO センター「CSO 開発効果第 2 回世界大会の報告」
『ODA 政策協議会資料』2011 年 7 月調べ。

http://www.mofa.go.jp/mofa/gaiko/shimin/oda_ngo/taiwa/pdfs

あ と が き

私が北九州から今の宇都宮の職場に異動して、丁度満 5 年の月日が流れました。北九州市立大学大学院の博士論文の作成は、私にとって九州に残してきた最後の宿題でした。その間、本当に慌しかった日々でした。新しい大学での仕事に追われた日々でありました。新幹線や電車の中や宿泊先のホテルで論文を書くこともありました。

本博士論文の提出には、北九州時代を含めて 6 年の月日を費やしました。その一方、学ぶことも多く実に有益な日々でもありました、特に、北九州市立大学大学院での先生方との学びは、実に楽しい日々でもありました。しかし、職場の関係で北九州を離れてしまったのは、本当に残念でした。途中、論文の方向性に迷い、悩んだ時期もありました。その間、何度も論文提出をあきらめようとしたこともありましたが、最後に指導教官である横山宏章先生に励まされて、切羽詰まった、ぎりぎりのところで論文を提出することができました。人間、最後まであきらめてはいけないんだな、とつくづく思いました。本論文が少しでも世界の NGO や日本の NGO の発展に役立ち、社会人でありながら博士論文を書いている方々の励みになれば幸いである。

本論文の作成の上で、山田満先生、中野博文先生をはじめ多くの先生方、関係者の方々、関係機関にお世話になりました。カンボジアの現地では、特に米倉雪子氏、山崎勝氏、坂本貴則氏のお世話になりました。皆さまに心からお礼を申し上げます。

最後に、指導教官の横山宏章先生には、6 年間叱咤激励をしていただき、本当にお世話になりました。心から感謝申し上げます。

春の桜の開花に近い宇都宮にて

2012 年 3 月

重田 康博