

国際NGO(非政府組織)の 現状と課題 ——英米の事例から読む——

今田 克司(CSOネットワーク
共同事業責任者)
黒田かをり(CSOネットワーク
共同事業責任者)*

はじめに

一九九四年に、ジョンズ・ホプキンス大学政策研究所のレスター・サラモン教授が「地球規模の連帯革命」という衝撃的なことばで表したように、ここ一〇〜一五年に、民間非営利セクターは、地球規模で拡大し、その存在感を世界に示してきた。複雑化する社会的問題や新たなニーズには、もはや国家や市場だけでは十分に対応しきれないことが認識されると、非営利セクターへの期待が高まり、国内でも地球規模でもその役割が強く求められていった。

国際開発や人道支援の分野でも、特に冷戦後における国際NGOの活躍ぶりは目を見張るものがあった。経済協

力開発機構(OECD)への登録NGO数は、一九八〇年に約一六〇〇団体だったのが、一九九三年には約三〇〇〇団体が増加し、また同時期の国際NGOの年間総支出額は二八億ドルから五七億ドルへと倍増した^①。また、政府開発援助(ODA)資金のうち、NGOを経由する割合も急増した。NGOに還流した英国のODA資金は、一九八四年から一〇年の間に五倍に拡大し^②、同時に国際NGOの総収入に占める政府資金の割合も大きくなった。さらに、緊急救援や人道支援においては、政府資金の約四分の一が国際NGOを経由するようになった。政府の人道支援予算の六〇%近くがNGOに還流している米国では、二〇〇〇年には、NGO約四〇〇〇団体に対し、人道支援

と開発援助の資金二五億ドルが拠出された^③。これらの数字が表しているように、一九九〇年代に、主に欧米に本部を置く国際NGOや一部の「南」のNGOは巨額な資金を得て、大きく発展していった。

しかし、九〇年代後半あたりから、巨大化したNGOの弊害が開発の現場で見られるなどの批判が起こった。同時に、政策への関与を深めるNGOの説明責任や正統性を求める声も次第に大きくなり、NGOへの逆風が吹き始めた。一方で、開発アジェンダが貧困削減に集約され、途上国のオーナシップを高める方向に移るようになると、先進国に本部を置く国際NGOの役割もおのずと変わらざるを得なくなった。NGO自身も自らの役割や存在意義の

(*) CSOネットワーク(CSO Network Japan)：国際協力や開発援助の諸活動にシビル・ソサエティを巻き込み、参加を促すことで、ひとりひとりの尊厳が保障される社会の実現に寄与する。おもな活動に、CSO(市民社会組織)や国際協力に関する調査・研究、情報発信、異なるステークホルダーの連携促進、貧困削減を目指すグローバルなキャンペーンへの参加など。
Eメール：info@csnj.org URL：www.csnj.org

(1) D.Hulme & M. Edwards (eds) 1997, *Too Close for Comfort : NGOs, States and Donors*, Macmillian.
(2) A.C.Hudock, 1999, *NGOs and Civil Society : Democracy or Proxy*, Blackwell Publishers, Ltd.

問い直しを始めていた時期に、九・一
一のテロ事件が起き、次に、複雑化
する国際政治や安全保障の利害が、N
GOが活躍している国際開発や人道支
援にも大きな影響を及ぼすようになっ
た。

このような潮流を視野に入れ、本稿
では、国際NGOのなかでも影響力の
強い英国と米国のNGOに焦点をあわ
せ、国際NGOの現状と直面する課題、
将来へのビジョンなどについて考察し、
日本の国際NGOの今後に対する展望
を描いてみたい。

英国の国際NGOを 取り巻く環境の変化

英国は、長いチャリティの歴史をも
っている。国際的な活動を行うNGO
もまた、比較的早い時期から登場し、
発展してきた。戦争などの犠牲者救
済や人道支援を目的としている団体、
人権擁護団体、野生生物保護団体など
多数が存在している。最も古くからあ
る国際NGOは、一八世紀末に始まっ
た奴隷貿易制度撤廃運動に端を発し、
一八三九年に設立したアンチ・スレー
バリー・インターナショナルで、現在
もあらゆる差別撤廃を求める人権団体
として活発な活動を続けている。また、
一九一九年には、第一次世界大戦下の
ヨーロッパで、家や家族を失い食糧難
に苦しむ子供たちに救援の手を差し伸
べようと、セーブ・ザ・チルドレンが

作られた。第二次世界大戦後に、国際
的に有名なアムネスティ・インターナ
ショナル、世界自然保護基金、オック
スファムなどが、英国人により次々と
設立された。

開発協力や人道支援を行う国際開発
分野には、財政規模の大きな一握りの
大手NGOと非常に多くの中小NGO
が存在しているが、最近の調査⁽³⁾によ
れば、現在活動する国際開発NGOの
七五％は一九七一年から二〇〇〇年の
間に設立された団体で、全体の五割強
は一九九一年以降に作られている。そ
れまで、国際NGOは個人寄付や市民
社会の寄付などを主な財源として活動
していたが、前述のように、八〇年代
から政府資金などの公的資金がNGO
に流れ込むようになると、その規模は
飛躍的に拡大した。

一九九七年にトニー・ブレア率いる
労働党政権が誕生すると、NGOを取
り巻く環境が大きく変わり、国際NG
Oに非常に大きなインパクトを与える
ようになった。労働党政権は、新たに
打ち出したさまざまな政策に、民間非
営利セクターとの実質的なパートナー
シップを盛り込んだ。これにより、政
府と民間非営利団体との間で対等な協
働関係を保証するための協定である
「コンパクト」の成立、チャリティの寄
付税制の改正、子供を含む一般国民の
民間非営利団体支援を呼びかけるギヴ
イング・キャンペーンの実施など、民

間非営利セクターを取り巻く環境改善
とセクターの活動推進が積極的に行わ
れた。

開発分野においては、ブレア政権は、
それまで外務省（FCO）の管轄下に
あった海外援助庁を担当大臣を置く国
際開発省（DFID）に再編し、二二
年ぶりに国際開発白書を発行し、その
なかで、貧困削減を開発援助の第一義
的な目的とする新しい開発政策の枠組
みを打ち出し、大胆な改革を行った。
NGOとの関連で言えば、NGOが長
年にわたって働きかけをしていたODA
のアンタイド化や、ジェンダーや人
権などその他の政策提言が国際開発白
書に反映されたのみならず、NGO、
住民組織、労働組合などを含む幅広い
シビルソサエティ組織との連携推進が
強調された⁽⁴⁾。一方、DFIDのシビ
ルソサエティ支援は、途上国の貧困削
減を効果的に実施するために、現地の
シビルソサエティを含む途上国自身の
開発のオーナーシップを推進するとい
う枠組みのなかに位置づけられた。自
国の市民社会組織との連携については、
あくまでもこの枠組みのなかで推進す
るという立場をとっており、それまで
の英国の国際開発NGOに優先的にO
DA資金を拠出する政策とは一線を画
すものであった。同時に、これらの開
発政策の変更は、英国の国際NGOの
開発における役割の見直しやその存在
意義の問い直しに拍車をかけた。

(3) A. Stoddard, 'Humanitarian NGOs: Challenges and trends' Chapter 3 in J. Macrae & A. Harmer (eds), *Humanitarian action and the 'global war on terror': a review of trends and issues*, HPG Report 14, July 2003. Overseas Development Institute.

(4) Charities Aid Foundation (CAF) & BOND, 2004, UK International Development NGOs - A Profile of the Sector, April 2004.

(5) David Lewis, 2001, 'International Development NGOs: Policy Conflict and Convergence' in M. Harris & C. Rochester (eds), *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain: Perspectives on change and choice*, Palgrave.

米国の国際NGO 揺らぐ政府との協働

一九世紀にフランスの社会学者トクヴィルが注目したように⁽⁶⁾、「新大陸」米国の伝統には草の根のボランティアの国民性があり、これに民間非営利の活動を支える制度的環境が二〇世紀前半に整備されたことにより、二〇世紀後半には広くNPO活動と呼ばれる社会的ミッションを担った多種多様な活動が大きく展開していった。

そのなかで、国際協力に従事する民間の活動として国際NGOが大きく伸長していったのは一九六〇年代以後のことである。一九六〇年代以前の段階でも、教会を中心とした国際的な救済活動、大学を中心とした農業技術開発の途上国への応用、農業団体（協同組合）と政府の連携による農産物の途上国への物資輸送、フード、ロックフェラーらの民間財団を中心とした途上国支援などが中心となって、国際協力を携わる民間の活動が成立していた。これらの素地を活用して、一九六〇年代後半以降、のちに国際開発NGOと呼ばれる一群が伸長を始めていった。

米国の国際開発NGOを全体として眺めた場合、その大きな特徴は政府との連携の強さである。一九七〇～八〇年代の成長期において、多くの米国NGOは政府との緊密な協関係のもとで事業に従事するスタイルを確立して

いった。これが今日、ワシントンDCやその近郊に本部を置き、年間数億ドルの予算規模で活動する大手NGOへと発展している。もちろん、米国民政府の援助政策にさまざまな理由で異を唱え、あえて政府から「遠い」場所に身を置き、政府系の資金を手にするのではなく活動を展開しているNGOも多く存在する。しかし、予算規模や政府との関係を利用して、影響力を強め、これを行って来たのは、ケア、セーブ・ザ・チルドレン、ワールド・ビジョンなどに代表される大手NGOである。

米国国際開発庁（USAID）は、国際協力に従事するNGOの登録制度をもっているが、登録されているNGOの事業規模や財務情報は、毎年集計公表されている。この「国際協力NGOレポート」⁽⁷⁾の二〇〇四年最新版（二〇〇三年一〇月時点の数字が掲載されている）によると、今日、政府登録されている米国NGOは四八九団体で、それらを総合した財政規模（収入総額）は、約一八四億ドルにのぼっている。この数字は、例えば今日の日本の国際協力NGOの事業規模の総額が、年間約二五〇億円程度であることを考えると⁽⁸⁾、その大きさがわかるだろう。

米国のNGOが米国民政府から得ている資金は約二八億ドルで、その他国際機関や他の政府機関からの資金が約二〇億ドル、民間からの資金（個人寄付、

企業寄付、財団助成金、対価による事業収入、民間からの委託契約等を含む）が約一四五億ドルとなっている⁽⁹⁾。

一九九〇年代以降、米国民政府は、NGOとの強固なパートナーシップを、米国の援助政策を支える大きな存在として宣伝するようになる⁽¹⁰⁾。と同時に、特に最近、政府は、NGOとのパートナーシップが対等な関係であることを強調するようになっていく。「パートナーシップとは、資源、リスク、便益、説明責任を分け合うことによって、互いに共通の目的達成のために努力すること」と、リスクや資源の分担を前面に押し出すようになるのだ⁽¹¹⁾。二〇〇二年一二月に発表されたUSAIDのNGO連携に関する五カ年計画には⁽¹²⁾、米国NGOとの連携を前提とした新たな開発戦略が記されている。ひとつは、米国が力を入れて開発を支援する国々において活動する途上国地元のNGOの能力強化に努めることであり、もうひとつは、民間セクターとの協働を強め、より多くの民間資金を開発に集中させることである。

このような流れのなかで政府との信頼関係を築き、活動を強化してきた米国のNGOであるが、ブッシュ政権になると、「テロとの戦い」の一環で、NGOや民間業者を「米国の政府の一部」として捉え、政府の外交政策と連動した援助を展開すべきだとの発言が開発に携わる政府高官から聞かれるよう

(6) Alexis De Tocqueville, 2001, *Democracy In America*, Signet Classic, New York, NY. (初版は1835年出版)

(7) Report of American Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development Registered with the U.S. Agency for International Development, 通称 VolAg Report. この年次レポートは、1998年以降に関しては、USAIDのウェブサイト上の Development Experience Clearinghouse (DEC) (<http://www.dec.org/>) からPDFファイルでダウンロードできる。また、それ以前も同じウェブサイトから資料を取り寄せることができる。

(8) 国際協力NGOセンター (2002年) 「国際協力NGOダイレクター2002」 p. xvii

(9) USAID, 2004 Report of American Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development Registered with the U.S. Agency for International Development, http://www.dec.org/pdf_docs/PNACW422.pdf. この政府資金と民間資金の対比には注意が必要である。これは、USAIDに登録しているNGOが受け取っている額の総額であり、国際協力NGOの国際協力活動に対して、政府資金と民間資金がこの比率で流れているというわけではない。USAIDに登録しているNGOが行う米国内の活動に対して支払われている民間資金もこの数字のなかには含まれている。

になった¹⁰⁾。こういった発言は、NGOからも驚きをもって迎えられた。過去三〇年かけて培われてきたNGOと政府の信頼関係が、昨今の一連の政府の動き、特に安全保障と開発を直接結びつける思想やこれをもとにした政策の発表で、大きく揺れ始めている。米国の国際開発NGOの連合体であるインターアクションでは、こうした政治的状况のなか、二〇〇三年一月に、「出現しつつあるトレンド」と題した政策ペーパーを発表し¹¹⁾、ブッシュ政権が開発援助を安全保障の眼鏡で捉えていることに警鐘を發している。

国際NGOが直面する課題とその役割の変化

「NGOバブル期」と呼ばれた一九九〇年代に、国際的認知を高め、大きく成長した国際NGOは、国内外の開発政策にも大きく関与することになったことで、新たな課題に直面することになった。まず、「誰の声を代表しているのか」という正統性に関する疑問や、ドナーだけでなく貧困者に対する説明責任の確保において批判が強まった。そのほかにも、開発プロジェクトを実施することが貧困削減にどれだけ効果をもたらしているのか、プロジェクトの評価が適切に行われているかなどの疑問が、NGO自身からも湧き上がった。同時に、ますます複雑化する国際政治の波にも巻き込まれるようになり、

NGOは自らの限界と存在意義の危機感を感じるようになっていった。

一方、DFIDなどを中心に、開発援助を貧困問題に集中させ、貧困削減への直接的支援のために、援助対象国のオーナershップを重視した貧困削減戦略文書の作成、セクター・ワイド・アプローチの採用、プログラム援助や対象国への直接財政支援など新たな概念スキームやアプローチが次々と編み出された。これらの開発政策や手法の変更は、結果として国際開発NGOの長年の主張を反映したものであったが、これにより、開発プロジェクトの実施を活動の中心としていた多くのNGOは自らの存在意義が危うくなるような状況に追い込まれるようになった。自らのアイデンティティーや中心的役割を問い直し始めたNGOは、概ね、DFID等が提唱する新政策路線を支持しており、その路線に沿って、「北」のNGO（本部を先進国に置く国際NGO）の役割の再定義を行ってきた。

その第一は、「北」のNGOの開発の現場における役割の変化である。「南」の国の開発のオーナershップが重要視されると、それまで「北」のNGOが現場で行ってきた社会サービスの提供や開発プロジェクトの実施などは「南」の国の政府、NGO、住民組織やその他のシビルソサエティ組織に取って代わられるべきだという考え方が主流になっていった。同時に、「北」のNGO

は、パートナーシップ等を通じて、「南」の自治体や住民組織、NGOなどの能力構築への協力や、権利をベースとした開発の強化など、開発事業の側面支援に徹するべきという考えも強くなっている。実際、英国の開発手法や考え方に共鳴するオランダや北欧などの「Like-minded Group」のドナーなどは、直接、「南」のシビルソサエティに拠出するODAを増やしている。もともと、政情が不安定な国や、紛争地域などでは、相変わらず「北」のNGOに多くを依存しているのも事実である。

第二に、「北」のNGOの新たな役割として、「南」の現地の団体との連携を深めながら、現地の声を自国政府やG8諸国、世界銀行、世界貿易機構（WTO）などに届けるアドボカシーの強化や、政策への働きかけが浮かび上がっている。こういったアドボカシーの活動は、伝統的に「北」のNGOが担ってきた役割のひとつではあるが、国際舞台でのNGOの発言権が増すにつれ、そのあり方が変質しつつある。すなわち、それまで、いわば 堀の外から個別の政策に関して抗議活動や示威行動をすることが中心だったNGOのアドボカシー活動が、政策決定の場に招かれて、よりマクロな意味での開発政策の方向性や指針づくりにおいて意見や提言を表明するようになりつつあるのである。

第三に、開発教育などを通して自国

(10) 例えば、A Resource Guide For Private Voluntary Organizations - A Strong Partnership という文書がUSAIDのウェブサイトにあり、いかに政府がNGOと協調して海外での支援活動を展開しているかが描写されている。
http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/resourceguide.pdf
 (11) USAID, 1995, Policy Guidance: USAID-US PVO Partnership
 (12) USAID, 2002, A Strategic Framework for the Office of Private and Voluntary Cooperation, FY2003-07.
 (13) InterAction, 2003, Monday Developments, Vol. 21, No., 10, June 9, 2003, p.1 & p.4
 (14) InterAction, 2003, Emerging Trends - Foreign Assistance in Focus, An InterAction Policy Paper, Washington, DC.

民の開発問題への理解を促進し、自分たちの活動の支持基盤を拡大することに力を注ぐことがNGOの重要な役割として再認識されつつある。支持基盤の拡大すなわち個人や企業の広い層から物心両面での支援を獲得することは、ドナーが「北」のNGOへの依存度を低める趨勢があるなかで、生き残りかけた戦略の一環であることは否めない。開発政策の変化に踊らされることなく、比較的大口のドナーの資金に頼らずに安定した資金の流れを確保することは、NGOの経営の観点からも必要なことであり、その意味でも支持基盤の拡大はNGOが存続していくためには避けては通れない道である。

しかしながらこれは、単なる経営の問題ではない。支持基盤を拡大することは、政策へのアドボカシーが「北」のNGOの新たな役割の大きな柱であるのと同様に、それと対になるキャンペーン活動の支柱となるものなのである。貧困削減という国際的課題に数値目標をつけて、これの達成を目指すミレニアム開発目標(MDG)などにより多くの国の多くの市民を巻き込むとするキャンペーンを、二〇〇五年のMDG中間レビューの年を契機に仕掛けようという動きがNGOのあいだで見られている。こういった意識や行動を喚起する活動は、広い支持基盤があつてはじめて広い層の人々が参加する大きなうねりとして成り立つもの。

また、NGOの支持基盤の広さは、先に述べた正統性を確保する点からいっても重要である。NGOの主張がしっかりした調査研究に裏づけられていることも正統性を示すひとつの要件だが、同時に、主張が多くの人々に支持されていることによって、それが国際舞台のなかでの発言権をもつ理由づけを与えられるのである。

しかし、国際NGOのなかには、途上国での開発事業の実施を専ら行ってきた団体も少なくなく、大手のNGOを除き、上記のような役割の変更はたやすく行えるものではない。英国においても、DFIDのシビルソサエティ支援のスキームが貧困削減を戦略的に行う団体に向けられるようになったため、開発の現場でのみ活動していたNGOが、国内で開発教育を実施している団体と合併するなどの動きが一部で出ている。

NGOをめぐる 新しい動きと今後の展望

NGOの正統性に疑念をはさむ動きは、最近、米国を中心にその勢いを増している。保守系のシンクタンクとして知られるアメリカン・エンタープライズ・インスティテュート(AEI)が中心となり、昨年NGOウォッチというウェブサイトを立ち上げた¹⁵⁾。NGOとは一体何者で、何を目的に活動をしているのか。誰から資金を得て、

誰に対する説明責任を果たしているのか。選挙で選ばれている人たちでないにもかかわらず、誰の利益を代表して国際会議等の舞台で発言力を得ているのか。こういったことを精査しようとして、各種のNGOについての情報をウェブサイトに掲載している。「いまでも多くのNGOは草の根に根ざした声の代弁や犠牲の精神のうえに成り立っているが、一方NGOがいまや一人前のビジネスになったことはまぎれもない事実だ¹⁶⁾」と述べ、政府や企業と対等な立場で、政策立案に関与し、支援者や一般に社会問題に関するメッセージを投げかけるNGOに対する警戒感をあからさまにしている。

国際開発NGOの正統性に関しては、昨今、数多くの論文が発表されているが¹⁷⁾、これは、NGOが政策アドボカシーや市民に対するキャンペーンを行うようになったことと密接に関係している。「NGOのアドボカシー活動が効果をあげるかどうかは、正統性の有無にかかっている」とハドソンが述べるように¹⁸⁾、正統性の確保はアドボカシー活動の生命線であると言っても過言ではない。正統性の概念の議論にここで詳しく立ち入る紙面の余裕はないが、それは例えば、組織が「社会に存在し、行っていることを行う正当な権利があると認められること¹⁹⁾」と定義されている。自身の存在や行動に対し、「北」のNGOが「正当な権利」を有するか

(15) <http://www.ngowatch.org>

(16) <http://www.ngowatch.org/info.htm>

(17) 例えば以下の論文を参照。

L. D. Brown, 2001. 'Civil Society Legitimacy: A Discussion Guide.' In L.D. Brown (ed) *Practice-Research Engagement and Civil Society in a Globalizing World*. Washington, D.C.: Civicus and the Hauser Center for Nonprofit Organizations

M. Edwards, 1999. 'Legitimacy and values in NGOs and voluntary organizations: some sceptical thoughts' in Lewis, David (ed), *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*. London: EARTHSCAN

M. Edwards & S. Zadek, 2003. 'Governing the provision of global public goods: The role and legitimacy of nonstate actors,' in I. Kaul, R. Conceicao, K. Glouven & R. Mendoza (eds), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. Oxford University Press USA.

A. Hudson, 2000. 'Making the Connection: Legitimacy claims, legitimacy chains and northern NGOs' international advocacy' in D. Lewis & T. Wallace (eds), *New Roles and Relevance: Development NGOs and the Challenge of Change*. Bloomfield: Kumarian Press.

どうかに関しては、判断をくだす主体として、政府や国際機関らのドナー、企業、民間財団、「北」の国の市民、「南」の国の市民らが現れているが、なかでも「南」の市民との関係は重要なものとして取り上げられている¹⁸⁾。

いずれにせよ、NGOの正統性の問題が難問なのは、NGO自身ができることが、正統性を「主張」することにどまらからである。複雑化したグローバル・ガバナンスのなかで、NGOの正統性に関してこれを「認定」できる機関など存在しない。そこで最近多くのNGOは、情報公開や透明性の向上などによる説明責任確保の努力、第三者機関による認証プロセスの作成、事業評価や組織評価の徹底による効果・効率性の向上などによって、正統性の問題に取り組んでいる。

正統性の確保という意味においても、NGOの存在意義を問うプロセスにおいても、国際的な開発目標の達成など多くの課題の解消に向けて、NGOがより多くの社会のステークホルダーと連携することが重要視されていることは、先に述べた。国際開発NGOの連携の成功例として、債務帳消しを求めたジュビリー二〇〇〇のキャンペーンが挙げられるが、今日ほど、多くの国民の巻き込みや国やセクターを越えた連携が叫ばれている時はない。英国では、G8サミットが開催され、七月から一二月までEUの持ち回り議長国と

なり、ミレニアム開発目標の中間レビューの年にあたる来年二〇〇五年に注目し、国際NGOを中心に、貧困削減を目指して、大々的なキャンペーンが行われている。このキャンペーンはすでに国際的にもつながり、米国のインターアクションや、民間非営利団体の世界組織であるCIVICUSなど多くのネットワーク組織などと連携して、債務問題などの開発金融政策の見直しや貿易の公正なルールづくりなどに向けて働きかけを行おうとしている。

また、G7（G8からロシアを除く）諸国それぞれの国際開発NGOネットワーク組織を介したG7諸国のNGOの広い連携も始まっており、当面の目標を二〇〇五年のG8サミットにおいて、各国政府の開発政策や貿易政策に働きかけを行う動きが活発化している。さらに、ODA供与額を対国民総所得比〇・七％のレベルまで増加させようとするNGOの国内キャンペーンも各国で行われている。これまで開発教育にあまり力を入れてこなかった米国においても、自国民の地球規模問題への理解促進などに努める動きがはじめている。

ここに列挙した動きは、お互いに連動することで、その効果を高めようと、IT技術を駆使した情報交換が活発になされている。これらの動きを加速化させているのは、二〇〇五年はまたとないチャンスであるという認識で

あると同時に、この機会を逃したら、国際世論を動かして開発の課題の解消につなげる好機はもうめぐってこないかもしれないという強い危機感があるのである。

日本のNGOへの視座

以上のように、国際開発NGOをめぐる情勢が激しく変化しているなかで、日本のNGOはいかにこれを自分たちの課題として捉えるべきなのだろうか。もちろん、英米をはじめとして、欧米諸国と日本の国際開発NGOの力量には相当のギャップがあるが、グローバル化された世界のなかで日本が開発政策をめぐる潮流と無縁というわけにはいかない。そうであれば、NGOをめぐる国際的な動きから学び、新たな時代ににおける自分たちの役割を再認識する作業を進めるべきだろう。

間違いなく言えるのは、日本のNGOも自分たちを「北」のNGOの一員として捉え、アイデンティティーの確立作業をする必要が出てきているということだ。日本のNGOのなかでも、開発の現場でのネットワークが強い団体は、これを否応なく認識している傾向が見られる。現地の「南」のNGOや他のシビルソサエティ組織、他の「北」の国のNGO、ドナー機関等が介在するなかで、貧困削減に向けた包括的な取り組みなどが行われるなか、「北

(18) Hudson 前掲論文
 (19) Edwards 前掲論文
 (20) J. Borden, 2003. Speech delivered at the Seminar series on Civil Society and Civil Society Organizations, "The Challenge for NGOs: Developing Connection Within Their Community" on February 17, 2003, Tokyo (CSOネットワークのウェブサイト www.csonj.org に掲載)

のNGOが現場で求められているニーズは確実に変わってきているし、それを実感している日本のNGOも決して少なくない。このことを前提として、ここでは信頼性の確保、支持基盤の拡大、政策への関与の三点を、日本のNGOの課題としてあげ、本稿のしめくくりとしたい。

第一に、日本のNGOは、欧米諸国との大きな違いとして、信頼性の確保の問題を抱えている。これは、NGOの歴史の長さや資金還流メカニズムの違いから派生するもので、決してNGO自身の活動が信頼を生み出して来な

かったというわけではない。しかし、そうだとしても、まだ一部で「うさんくさい」イメージで語られることのあるNGOが広範な信頼を確保することは急務といえる。ことNGOに関しては日本では「性悪説」が幅を利かせており、新聞等のメディアでは、不正等が発覚したときにことさらに「NGO」の文字を見出しに使うNGO全体にレッテルを貼るような傾向が見られる。しかし、特にここ数年のアフガニスタンやイラクの復興支援活動で、NGOの人々が解説役や専門的なコメントを寄せる立場で新聞やテレビ等に登場する機会も増え、これがNGO全体の信頼性の向上に貢献していることは間違いない。

メディアに登場することは別に、信頼性確立のために日本のNGOがす

べきこととして、まず、すでに言及した正統性の問題が日本のNGOにとっても大きな課題であることを認識し、方策を講じていく必要があげられる。さいわい、国際協力NGOセンター(JANIC)などを中心に最近アカウインタビリティ構築の動きがあり、ほかに情報開示、透明性確保などの面での意識が高まっている。信頼性や理解の向上を優先課題として取り組んでいるNGOも増えつつある。

また、行っている仕事はどういった種類のものであれ、NGOがしっかりと目に見える結果を出していく必要性が増している。使われたお金、注入された労力に見合った成果を出すということは、いまや時代の要請である。資金源が政府であれ企業であれ個人であれ、NGOは事業の成果と効率性を明確に示していくことにより、信頼され、その次の活動資金が集まるようになる。もちろん、きっちりした成果を出すには、NGOは、団体内部にそれなりの技能・経験をもったスタッフを配置する必要がある。これは、NGOという世界の「プロ」化の要請として捉えられる。当然のことながら、NGOは、最初にミッション(使命、活動理念)ありきで、それなしに成立するものではない。しかし、「プロ」化を進めることとミッションの優位性を含めたNGO「らしさ」を保つことは相矛盾することではない。結果や効率性の要請に

応えるために、組織の刷新を図っていくことが、いま日本のNGOに求められている。

さらに、日本のNGOには自分たちの活動をこれまで以上にしっかりと伝えていくことが求められている。NGOが強い思いと献身的な活動で支えられている以上、伝えるコツを体得すれば、その活動は多くの人々から共感を生むものに映るに違いない。やや逆説的だが、これまで日本のNGOには、自分たちがよい活動をやっているからこそ、伝えるための「小手先」の技術などもたなくとも、伝わる人には伝わるというような考えが見受けられた。そうではなく、やはり伝えることばをもつことは大事である。そのことを認識しているNGOも増えているが、このような動きにはもっと加速度がつけべきだろう。

こういったことが、信頼性の確保のためにNGOに求められることとしてあげられるが、しかしこれは広く日本の市民社会に突きつけられている課題であることを忘れてはならない。NGOの信頼性を確立するということは、別言すれば、まっとうなNGOとそうでないNGOを見分ける目を市民の側が養うということを意味する。信頼に足るNGOが存在するかどうかは、信頼されるNGOを作っていく市民の努力にかかっているのだということを忘れてはならない。

「北」のNGOとしての日本のNGOの課題の第二の点は、第一の信頼性の課題と大きく関係することだが、支持基盤の拡大である。当世、NGOのキヤパシティ・ビルディングの呼び声のもと、日本のNGOの規模や活動領域を一気に引き上げようという動きが存在する。そのために、組織のガバナンスやマネジメントに注目して、運営の質を上げ、資金獲得の能力を増強し、優秀な人材をリクルートできるように組織の力を成長させようと、各種の研修やワークショップが行われている。しかしながら、なんでも規模を大きくすればよいというものではない。事業規模で物事を考えれば、NGOが政府や国際機関に太刀打ちできるはずがない。また、NGOは機動性や柔軟性、独自性や自律性が活動の大きな特徴であるから、規模を大きくして官僚化が進むことはNGOから「らしさ」を奪ってしまうことにほかならない。

しかし規模を一気に拡大しようとする動きに懸念を発しなければならぬより大きな理由は、いま日本のNGOの規模を大きくしようとするのが、そのための新しい財源の多くを政府系の資金に頼ることに直結しがちだからだ。日本の政府開発援助(ODA)をもっと日本のNGOを経由する形で拠出するべきだという主張は、特に一部のNGOのあいだを中心に、一〇年ぐらいい前から今日にいたるまでしばしば耳にするものだ。確かに欧米諸国と比べれば、ODAが自国のNGOを通して使われている割合は日本では極端に低い。しかし、本稿で概観したような国際開発NGOの世界的な動き、特に「北」のNGOをめぐる潮流を鑑みれば、果たして政府系の資金を自国のNGOを介して途上国に還流することが、今の時代の動きにあっているのか、まず疑問をもっておいた方がよいだろう。

むしろ、いま日本のNGOが考えるべきなのは、いかにして市民社会に支えられるNGOになれるかである。これは、国際開発NGOに限らず、現在の日本の民間非営利活動が抱える最大級の課題と言っている問題といえる。本稿で述べてきているように、特に国際開発NGOにとつて、支持基盤の拡大、特に市民の広い層から支援を獲得することは、アドボカシー活動など、「北」のNGOの新しい役割を果たしていくために必要不可欠な要件になってきている。このことを日本のNGOも強く意識すべきであろう。

最後に、日本のNGOが「北」のNGOの一員として役割をまっとうしていくには、日本政府とマクロな意味での開発における政策論議を仕掛け、積極的に政策形成に関与していく必要がある。理想的には、政府、研究機関、NGOなどが一緒になって、新しい日本の開発のあるべき姿などについて議論をしていくことが望ましい。異なる立場で異なる優先順位をもつアクターが、貧困削減という世界的な開発目標のために日本が何をすべきかを話し合うことは、シナジー効果を生み、建設的な議論につながるはずだ。いまや時代はそういう時代になりつつあり、そういう議論を日本のなかでも実験的に進めていく価値は大きい。もちろん、日本のNGOのなかでこういった議論に参加していく力量をもつNGOはまだ限られているが、日本のNGOのキヤパシティ・ビルディングにおいて育てるべきは、NGOの政策形成能力であるという認識がもっと広まるべきだろう。

(いまた かつじ／くらだ かをり)



Non-Governmental Organization