

# 日本の国際協力 NGO が抱える根本的障壁

---

—外部者として何ができるか—

2011 年度

卒業論文

国際政治経済論演習

下川雅嗣教授

学籍番号 A0853704

外国語学部フランス語学科 4 年

鈴木 麻美

## 要旨

日本を拠点にして途上国の貧困問題解決を中心に行う国際協力 NGO は JANIC (国際協力 NGO センター) のデータによると、現在 400 団体以上あるとされている。彼らが善意で行う貧困解決のための活動は果たして本当に貧困者の役に立っているのだろうか。決して全てが役に立っているとは言えないだろう。ではその要因は何なのかをまず本論文では考えていく。

筆者はその要因を「様々な障壁のせいで受益者となる途上国住民の真のニーズをきちんと分析できていないこと、ニーズを引き出せていないこと」にあると考えた。その様々な障壁というのは NGO の活動分野や活動形態によって変わるものであるし、活動していく中で次々に直面していく。しかしある 2 つの大きな障壁が多くの NGO に共通して存在すると考えた。それは NGO の支援対象となる受益者・NGO・主に資金提供をするドナーとの関係にある。つまり受益者と NGO が上下関係ではなく、対等な関係を築けるかどうかということと、お金の流れが起きているドナーと NGO との関係をどうしていくかということである。

またこのような障壁がある中で、現地において NGO が外部者として何ができるかを考える。確かに貧困者が気付くことができない問題や当たり前になってしまっている構造に第 3 者として NGO が気付かせること、差別や搾取が行われないように監視するなどの役割はある。しかしこのように考えると所詮外部者であり、できることは限られているのかもしれない。では実際世界における開発問題をめぐる議論の中で、北（先進国）の NGO に求められている役割とはどのようなものなのだろうか。1990 年代に入ると、冷戦終焉とグローバル化の進展を背景にして、新たな途上国支援の戦略が次々と打ち出されるようになった。その中では途上国自身の主体性（オーナーシップ）を求める動きが出てきている。その動きから、南（途上国）の NGO と北の NGO とのパートナーシップを組むこと、また「意思決定に影響を与えるべく政策レベルに働きかけていく活動」であるアドボカシー活動が注目されているのは確かである。

マイナスの影響を与えてしまうくらいなら現地に入って活動しないほうがいいのか、外部者としての役割が何かという問いに対する答えを出すことはそんなに簡単なことではない。しかし自分自身に問いかけながら貧困問題に取り組むことに大きな意味があるのではないか。

## 目次

はじめに

### 第1章 国際協力 NGO の概要と問題点

#### 第1節 国際協力 NGO の概要

#### 第2節 国際協力 NGO の問題点—2つの大きな障壁

### 第2章 NGO とドナーとの関係—ドナー優位の構造

#### 第1節 NGO の資金、ドナーについて

#### 第2節 ドナー優位の構造

### 第3章 NGO と受益者との関係

#### 第1節 対等な関係を築くことができない要因

#### 第2節 インドの NGO—SPARC が築く対等な関係

### 第4章 外部者としての役割—開発援助の現状

#### 第1節 現地における外部者の役割

#### 第2節 世界の開発援助をめぐる動きと北の NGO に求められる役割

終わりに

参考文献一覧

## はじめに

貧困問題などに取り組むNGO(Non-Governmental Organization)はたくさん存在する。本論文で取り上げる、日本を拠点にして途上国の貧困問題解決を中心に行う国際協力NGOはJANIC（国際協力NGOセンター）のデータによると、現在 400 団体以上あるとされている。しかしそれらの団体が行っているプロジェクトは失敗に終わることもあり、時に貧困者にマイナスの影響を与えていることに気づいていないことすらある。しかしNGOとして活動する人はみな善意で行っている。そこに悲しさを感じた。なぜそのような結果になってしまうのかを考える中で、NGOの日々の活動にはさまざまな障壁があるために根本的なニーズをくみ取ることができないということがわかった。何がうまくいかない障壁になってしまっているのか、NGOの可能性はないのか、という問いに対する答えを見つけ出たくて論文を書くことに決めた。さらにその問題点や可能性について考える中で、外部者として関わることや外部者の役割について考えさせられた。言ってしまうと、私たちは途上国の人びとにとって外部者でしかない。途上国の主体性（オーナーシップ）<sup>1</sup>が謳われている中で、外部者ができることはそもそも限られたものでしかないのかもしれない。しかし先進国で不自由なく生活する私たちが、これらの貧困問題の責任を全く負っていないわけではないし、何かできること、すべきことはあるはずである。本論文ではまず第1章でNGOとは何か、そして私たち外部者がNGOとして関わる中での障壁や問題点について述べる。その中で、様々な障壁が複雑に絡み合っていること、ある2つの大きなポイントがあることがわかった。第2章、第3章においてこれら2つの重要な障壁がそれぞれどのようなものか、日々の活動にどのような影響を与えているかについて論じる。第4章では、まず現地で直接住民と関わりを持ちながら活動する中で、外部者としてできることは何かを論じていく。一方、現在世界における開発援助の在り方をめぐる議論の中で、どんな支援が求められているのかを論じる。このような議論の中で実際にNGOは途上国に対してどのように活動していくのが望ましいのか、主に北のNGOと南のNGOとのパートナーシップ、そしてアドボカシー活動について考えていく。最後に筆者自身の考えをまとめとして

---

<sup>1</sup> 90年代に行われてきた国際会議やサミットの間では「貧困削減」が開発援助の中で脚光を浴びるようになり、貧困削減のためには経済成長だけではなく、経済成長のパターンや機会の拡大、所得の分配、グッド・ガバナンスや政府の透明性も重要であるとの認識が広がっていった。(大橋 2011 p.60) この動きの中で提唱された「包括的開発のフレームワーク (CDF)」では途上国がオーナーシップを持つことが尊重されている。

論じていく。

## 第1章 国際協力 NGO の概要と様々な障壁から生じる問題点

### 第1節 国際協力 NGO の概要

NGO(Non-Governmental Organization)の定義は国によって異なる。NGOという名詞は1946年に国際連合の経済社会理事会(ECOSOC)で「多くの政府の連合体」である国連と協力関係にある「非政府の主体」、特に民間の非営利団体をNGOと呼んだことに由来する<sup>2</sup>。当時国連に登録されたNGOは宗教団体、政治団体、労働団体、専門家集団など幅広い分野においてであって、これらの団体の共通点は非政府というだけであった。しかし次第に政府系NGOの誕生も見られるようになり、現在に至っても正式なNGOの定義はされていない。JANICはNGOをホームページで「貧困、飢餓、環境など、世界的な問題に対して、政府、国際機関とは違う民間の立場から、国境や民族、宗教の壁を越え、利益を目的とせずこれらの問題に取り組む団体」と定義している。本論文では、これらをふまえて「国際協力を行う非営利の市民団体」とする<sup>3</sup>。また欧米のNGO、現地のNGOなど様々な地域で活動するNGOがあるが、本論文では日本のNGOをメインに考えて論じていきたい。日本のNGOと言っても、日本に事務所をおいて現地と連絡をとり、支援する形態、駐在員を派遣する形態、現地のNGOとパートナーシップを組む形態など様々であるが、どの形態においても外部者として関わることに変わりはないため、これらを含め、全体的に現地住民と関わるNGOについて論じていく。

現在のNGOの活動は様々である。歴史的に見ても、NGOの数もNGOとして活動する人の数も増加している。現在、日本に国際協力NGOは400~500団体あると言われている<sup>4</sup>。そもそもNGOが発展していったのはいつ頃からなのだろうか。世界的に見れば、国際協力NGOが脚光を浴びるようになったのは1970年代からだと言われている<sup>5</sup>。1961年に採択された「国連開発の10年」計画に従って先進諸国政府は動き始めた。しかしその後貧富の差は縮まるどころか拡大し、次第に70年代以降になると開発への人びとの参加が求められるようになった。政府の力だけでは難しく、NGOがここに来て大きな役割を果たすようになった。一方日本の国際協力NGOが発展していった代表的な出来事として挙げられて

<sup>2</sup> 国際協力 NGO センター (JANIC) (2011) p.10

<sup>3</sup> 緊急援助に関する NGO の活動については本論文では取り上げないこととする。

<sup>4</sup> 同上 p.6

<sup>5</sup> 渡辺 p.10

いるのは、1979～1980年のインドシナ難民の発生である。このような緊急事態の発生により、支援を始めたNGOが次第に農村開発などの現地コミュニティの支援に活動を広げていくなど、NGOの活動は多様化していった。その後も、IT化・グローバル化が後押しする形で私たちと途上国の人びととの距離を縮めていき、90年代以降には現在も活動しているようなNGOが多く設立されていった。

## 第2節 国際協力 NGOの問題点—2つの大きな障壁

このような歴史的背景の中で誕生したNGOにより、途上国が貧困から抜け出すための支援やプロジェクトはこれまで多く行われてきた。しかしそれらは全て成功と言えるものだったであろうか。NGOが行ってきた支援は100%無駄であったとまでは言わないし、それらの支援が行われて喜ぶ人びともいるだろうが、100%途上国の住民にとってプラスであったと言える支援はそう多くはないだろう。自分たちが行ってきた支援が、実はその地域にはうまく適応しないものだったり、マイナスの影響をももたらしてしまっていることに気づいてもない場合も考えられる。例えば教育の分野で支援を行うNGOの支援を挙げてみよう。途上国において学校に行けない子どもたちはたくさんいる。学校に行けるように支援を行うNGOもたくさんあるだろう。金銭的な支援を行い、一時的に学校に行けるようにはなる。しかしその子どもたちの家庭が、子どもも働かなければ生活していけないほど貧乏であれば長期的に学校に通うことはできない。マイナスな影響とまで言うことはできないが、私たちの支援はこれで終わってしまっているのだろうか。この例だけではとても単純かもしれないが、時にNGO側が想定外の影響を与えてしまうこともある。

では支援が思うようにいかない要因は何なのだろうか。それは様々な障壁のせいで受益者となる途上国住民の真のニーズをきちんと分析できていないこと、ニーズを引き出せていないことにあると考えられる<sup>6</sup>。またそのことにNGO側が気付けていないことにある。では本当のニーズを引き出すことができていない要因として考えられる多くの障壁とはど

---

<sup>6</sup> 例外としてニーズをきちんと把握し、分析できていたとしても途上国住民にとって必ずしもプラスに働かなくしてしまう問題点に直面する場合がある。例えば、90年代バングラディッシュにおいて政府軍による人びとへの人権侵害が日常的に発生していた。しかしNGOは基本的に国家の利益に害を与えない範囲内でしか活動できなかった。(下澤 2007 p.158 - 160)。また「ニーズに対処する」という支援アプローチそのものが、途上国住民を patient として扱っており、agent としての役割を減じてしまうというアマルティア・セン等のより本質的な批判もあるが、本論文ではそこまでは扱わず、「真のニーズを引き出せていない」という問題のみに限って論じる。

のようなものなのか。多くの障壁というのは、NGO によってさまざまであり、本論文では全てを論じることはできない。また活動していく中で次々と出てくると考えられる。いくつか例として挙げる。まず基本的な言語や文化の壁、NGO が活動の際に理念に縛られてしまうこと（理念を越えた活動が制限されてしまうこと）、人材や資金不足などがある。

大橋氏はNGOの組織についての難しさを著書の中で述べている<sup>7</sup>。国際的なネットワークを組んで仕事をしていくメリットは、支援事業のスケールアップがしやすいこと、ノウハウの共有ができることなど、いくつか挙げられる。しかし一方組織内のグローバル化には難しさも伴う。国際的なガバナンス構造の中で業務を行うためには、日本では常識とか当たり前と考えられていることが通用しない場合があるからだ。たとえば世界共通の会計システムが利用されているなどの実務的、技術的な対応についてはもちろんだが、一番難しいのは日本的な事の進め方や考え方、感じ方を変えなければならないことであると述べている。日本的な運営方法や意思決定のやり方では受け入れられないこともある。様々な国に事務所を置いて活動しているような比較的規模の大きなNGOはこのような障壁に直面する可能性がある。

日本のやり方が世界において通用しないということは以上の通りだが、実際により深刻なのは支援対象である現地の人々の持つ文化や彼らのやり方と、大きな規模のNGOが持つ世界共通のやり方との間の乖離であると考えられる。決められたマニュアルがあるNGOが、柔軟に現地のやり方を採用することはあまり考えられない。ここには、支援対象である住民の意思を尊重しようとしても簡単にそうすることはできないというNGO組織の障壁があることがわかる。

真崎は自身の著書の中で、NGOの活動が「当面のニーズに応える」ことと「根本的な問題に向き合う」こと<sup>8</sup>のバランスの難しさについて述べている<sup>9</sup>。国際協力の現場において「当面のニーズに応える」必要性に迫られるあまり、その活動の背景にある「根本的な問題」が知らず知らずに脇に追いやられている状況が常に起きていると述べている。ここで言う「当面のニーズに応える」とは「生活に困窮する人たちが抱える問題に速やかに支援の手を差し伸べる」ことであり、「根本的な問題に向き合う」とは「そうした当面のニーズに応える活動の中で見過ごされがちな矛盾に目を向け、それに立ち向かおうとする」こと

---

<sup>7</sup>大橋 (2011) p.76

<sup>8</sup> ここでいう「根本的な問題」とは実際に何を示すのかという問題は本論文では取り上げないこととする。

<sup>9</sup> 真崎 (2010) p.11 - 13



である。「当面のニーズに応える」ことは緊急支援・復興支援の一環として大事な活動である。たとえば子どもたちが安心して勉強できる環境づくりのために、NGOが学校建設プロジェクトを行うなどといったことは確かに重要なことである。しかしそれでは問題の根本が解決されないままである。かといって「根本的な問題」だけに目を向けては、目の前にいる貧しい人を迅速に支援することはできなくなってしまう。これらはどちらがより大事かという話ではなく、両者は重なり合っているため、バランスをとることが重要だと言える。そのバランスを取ることの難しさもNGOが抱えている一つの大きな障壁である。

NGOが支援活動を行う際に直面する障壁の一つには、支援対象者の絞り込みの難しさがある。つまり支援が草の根の然るべき人たちのところにきちんと行き届いているか、ということである。たとえば、食糧援助が権力者に横流しにされることなく、飢餓に苦しむ人たちの手に確実に行き渡っているか、あるいは貧困層のための融資が別の層の人たちに横取りされずに適切に活用されているか、といった議論である<sup>10</sup>。国際協力の支援活動の開始段階では、誰を支援対象者にすべきかをあらかじめ決めておき、そこにきちんと支援が行き届くよう筋道を立てることが基本的な流れとなっている。支援従事者が支援対象者の絞り込みを行って、実際に支援活動が開始されたとしても、必ずしも絞り込みを行った人たちだけに恩恵がもたらされるとは限らない。最も支援を必要としている人々には行き届かなかったり、ある程度裕福な人々にまで支援が行き届くこともある。これまでの支援従事者たちの間では、そうしたジレンマには背を向け、あらかじめ決められた目標に向けて適宜作業を進めていく目的論、機械論的な姿勢が優勢であった。限られた時間、資金、人員の中でとにかく支援対象者の選定を早く決めて事業を開始しなければならない（目的論的発想）、そのためには何よりもまず参加者分析を効率よく進めなければならない（機械論的発想）、といった姿勢である、と真崎氏は述べている<sup>11</sup>。

またNGOの専門性に関する障壁もある。大橋氏はこの障壁を「ボランティアと専門性の追求<sup>12</sup>」と著書の中で表現している。つまり「国際協力におけるアマとプロの矛盾をどう解決すべきか<sup>5</sup>」という問題である。協力の質を高めようと思えば専門性や仕事の効率化、生産性などを重視する方向に傾きがちとなる。しかしそのような組織は往々にして元来NGOが大事にしてきたボランティアや会員といった多くの支援者との関わり（ボラ

---

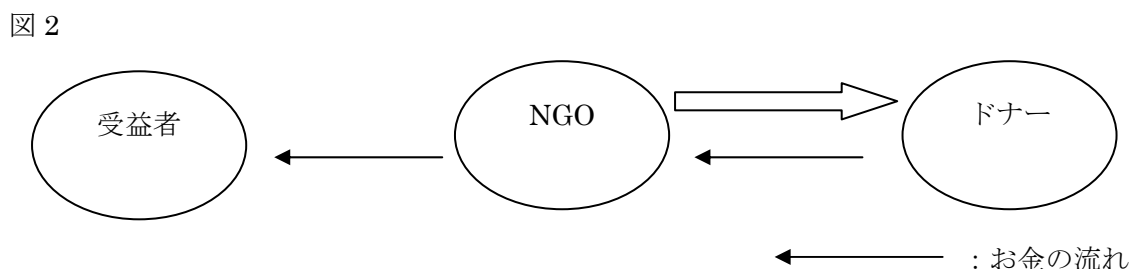
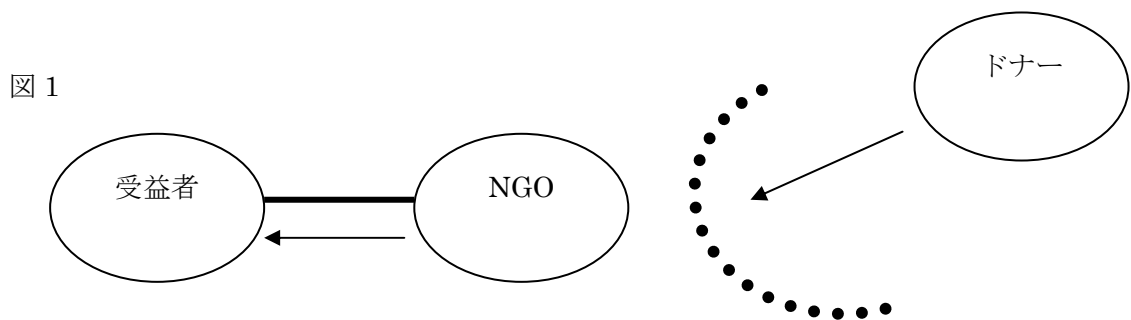
<sup>10</sup> 真崎 (2010) p.100

<sup>11</sup> 真崎 (2010) p.118

<sup>12</sup> 大橋 (2011) p.65

ンタリズム)を薄くしてしまう傾向にあると指摘している。また秦氏は著書の中で、理想かもしれないが、お金を預かる以上、活動内容の質は常に高いものでなければならず、現地で政府関係者や住民に受け入れられなければならない、また目標達成のためにはそれなりの指標が示され、参加している人々にとってわかりやすく満足のいくものでなければならぬと指摘している<sup>13</sup>。つまり専門性を求めることと、NGOが市民により身近な存在となることとのバランスの難しさもNGOは抱えている。そして、この専門性を高めることは、NGOとドナー側の市民の乖離を起こす以上に、現地の人々との乖離にとって深刻性が大きいと思われる。すなわち専門性が高まれば高まるほど、現地の人々と共有する知識、考えそのもののギャップも大きくなるであろうし、NGOと現地の人々の力の差も大きくなると思われる。

これらの障壁は時に複雑に絡み合う。そして活動していく中でさらなる障壁と直面する。これらの障壁について考えていく中で、多くのNGOに共通して言うことができる、ある2つの重要な根本的障壁が存在することがわかった。その2つの障壁は以下の図によって表すことができる。



(出所：筆者作成)

この図はNGOが支援を行う場合に関わる支援対象となる受益者と、NGOに資金提供をす

<sup>13</sup> 秦 (2001) p.95

るドナーとの関係を表したものである。左向きの矢印はお金の流れを表している。本来は図1の関係であるはずが、活動していく中で、または活動し始める時からすでに図2の関係になってしまっている場合がある。図2の関係は2つの大きな障壁によって築かれていってしまうと考えられる。その障壁の一つとしてドナーの問題がある。つまりドナーとのある関係によって NGO は問題の根本にどのようなことがあるのか、問題の構造はどうなっているのかを正確に把握することができなくなり、結果として100%住民のニーズにこたえることができなくなってしまうのだ。図2の右向きの大きな矢印は、NGO がドナーに対して大きく傾いていることを示しており、このドナーの問題の中で重要となる。ではドナーの問題とは、どのようなものなのか、NGO の活動にどのような影響を与え、根本的問題を把握しづらくしてしまうのかを第2章で分析していく。もう一つの障壁とは、受益者となる途上国の人びとと対等な関係を築けていないことである。これは現地の NGO と日本の NGO とがパートナーシップを組む場合にも同じことが言える。住民が本当に必要としているものや支援を知るため、聞き出すためには本当の信頼関係が築けていなければならない。その信頼関係を築くためには支援者・被支援者という上下関係ではなく、対等である必要がある。第3章ではインドにおいて、対等な関係づくりを基本的な考えとして貧困者のサポートを行っている NGO、SPARC について紹介する。理念や実際の彼らの活動をいくつか例にしながらどのようにサポートしているのかを分析する。NGO の日々の活動はこの受益者・ドナーとの関係によって成り立っている。これまで述べた障壁はそれぞれ重要なものであるが、関わりの大きい受益者、そしてドナーとの間にこそ様々な障壁というのがあると考えた。つまり NGO という一つの組織の中に存在する障壁よりも、実は彼らとの関係の中に存在する障壁の方が、大きな割合を占めているということである。そしてそれら様々な障壁が生まれてしまう根本的な関係について、以下の第2、3章で論じていく。

## 第2章 NGO とドナーとの関係—ドナー優位の構造

## 第1節 NGOの資金、ドナーについて

NGOの活動には資金が必要となる。国際協力NGOは利潤獲得目的の企業とは異なり、非営利の団体であるため、財やサービス提供の対象である受益者（NGOの活動対象者）から利益を得ることは難しい。そのため、ドナーに活動資金を求めることになる。第1章の図2が表しているように、NGOは活動の対象である受益者となる途上国の人びとと、資金提供をするドナーとの間に挟まれている。この3者関係は日々のNGOの活動の根本であり、活動に影響を与えている。

NGOの資金調達方法として会費、寄付金、補助金・助成金、委託金、事業収入が挙げられる。会費、寄付金、補助金・助成金、委託金に関わる人・団体を本論文ではドナーと呼ぶことにする。つまり寄付者、会員、助成金や補助金、委託事業費を提供する民間企業や財団、政府機関、国際機関などがドナーにあたる。事業収入は「自団体で行う事業によって得る収入」のことである<sup>14</sup>。各NGOが主催するチャリティーコンサートなどのイベントや物品販売、セミナーの開催による収入などが挙げられる。これらの事業収入については、本論文では取り上げないこととする。

ではそれぞれの資金がどのような特徴があるのかを述べていく。まず会費はそのNGOの活動の会員から定期的集めるお金で主に年会費などという形をとっている。使用用途が制限されていない場合がほとんどで、NGOの資金の中でも比較的自由度が高いとされている。またNGO側にとっても安定した財源となっており、会員を増やす努力がなされている。NGOによっては個人会員と団体会員によって制度を分けている場合もあり、個人会員の場合の年会費は平均して5000～10000円程度である。寄付金は使用用途が決まられていない場合は会費と同じように自由度が高い。次に行政からの補助金や、財団からの助成金は、必要書類の申請により受けることができる。会費や個人の寄付に比べると額は大きい。しかしその用途については、限定されている。すなわち、原則として、申請した事業以外に使うことはできず、自由な財源とは言えない。補助金や助成金は、主に設立時や事業の立ち上げ時に必要な費用を申請し、そのなかで、審査を得て承諾された場合に得ることができる。他の団体との競争率が高くなっていることも特徴である。ま

---

<sup>14</sup>国際協力NGOセンター（JANIC）（2011） p.75

た申請の際に実施期間や目的などが設定されている場合もあるため、活動が制限されてしまう。

## 第2節 ドナー優位の構造

これらの方法によって資金を提供するのがドナーであり、NGOを通して受益者のためにお金が使われる。それが多くのNGOにとって避けられない関係となっており、日々のNGOの活動の根本となっているともいえる。またこの関係のためにNGOの活動には多くの制約が設けられてしまっており、活動に多くの影響を与えている。では第1章の図2では具体的にどのような関係が問題となっているのか。これは様々な目的が合わさり、NGOは次第にドナーに対する活動に力を入れるようになることを表している。NGOの増加に伴い、ドナーからの資金をめぐる競争がNGO間で起こっているため、各NGOはドナー獲得のために様々な工夫をしている。それらの活動が現地の受益者となる人びととの活動よりも重要になってきてしまい、NGOは無意識に問題の根本や構造を見ることができなくなってしまうのである。そもそも日本に事務所を置いて、途上国の人びとを支援しているNGOは地理的な距離からもドナーに近いと、どうしてもドナー側に傾きやすいということが言えるだろう。具体的にドナーに対する活動はどのようなものかという点、まず資金獲得のための活動として個人寄付者や会員になってもらうための広報、助成金や補助金を出してくれるような団体を探すことである。「○○円で子ども○人の命を救える、○○を提供することができる」などの文句や痩せ細った途上国の子どもの写真が使われた広告などをどこかで目にしたことがあるかもしれないが、それらもドナーを求める活動の一環として行われているものである。次に資金を獲得した後には、これらのドナーに対して様々な方法で活動報告を行う。それらは例えば定期的に発行される会報や報告書、どの事業にどのくらいのお金が使われたかという会計報告、現地を訪れた様子を映す映像など、団体によって様々である。これらの行為は「説明責任」または「アカウンタビリティ」と訳されている。JANICによると、「accountability」には責任の範囲や責任を果たしたかどうかを決めるのは相手方だという意味を持っており、責任を果たしたかを自分自身が認識できる「responsibility」という言葉とは区別されている。また政治学や経済学によって定義の仕方は異なるが、「ある人ないし組織の業績、応答性、さらには倫理性について、利害関係者（ステークホルダー）が持つさまざまな期待に応えること」というのが、説明責任の現代的解釈・定義とな

っている。佐藤氏は説明責任とはもっと「奥行きが深い」責任を意味する言葉であるとい  
うことを理解する必要性を述べている。その責任とは以下のようなものである<sup>15</sup>。

まず、支援者側からの有言無言の問いかけが一つの圧力となり、NGO側に自分たちの活  
動の現状を説明するよう促す。NGO側が現状を説明すると、それに反応して支援者から  
同意、反論、さらには新たな質問が投げかけられる。これに対してNGOは再び情報を提  
供し、これらを共有していく。しかもこうした関係は資金提供者、会員、職員、理事、現  
地協力団体の間でもさまざまな形で展開する。連続した複層的なプロセスがらせん状に続  
いていくのである。

つまり一方的な情報提供ではなく、相手からのある種の圧力に対してNGO側が応答するこ  
とに始まる双方向的・連続的なものだと言っている。説明責任は他者との関係の上に成り  
立っている。ここでいう他者、ステークホルダーとはどのような人たちを指すのだろうか。  
まず活動対象の住民・住民組織や地域社会、対象国のカウンターパート、協力団体、政府、  
地方自治体、社会全般があげられる。次いで、日本国内のドナー（個人・団体）、所属する  
NGOネットワーク、政府、地方自治体、企業、メディア、一般市民など様々であり<sup>16</sup>、  
NGOによってこれらのステークホルダーは異なる。また、従来のこれらの説明責任は、  
NGOの活動において主にドナー側に対して行われてきていたが、このような説明責任の在  
り方に対して南のNGOからは「南のNGOや受益者に対して説明責任が果たされていない」  
という批判がなされた。このような批判を受け、アメリカのNGO界では「双方向的アカウ  
ンタビリティ」という考え方が生まれ、これまで立場的に弱いとされてきた南のNGOや受  
益者にも説明責任を果たそうという動きが見え始めた。ここではNGOが受益者に対して、  
さらに上述の様々なステークホルダーに対して果たすべき説明責任ではなく、主にドナー  
（NGOに資金提供する個人と団体）に対する説明責任について少し論じていく。

このような説明責任が問われるようになった歴史的背景はどのようなものだったのであ  
ろうか。まず第一にNGOの社会における役割や影響力が大きくなったこと。第二に、NGO  
活動に対する資金援助、法人格付与など政府や民間からの支援が拡大したこと。第三に、  
資金などの不正使用・流用の事例が報じられるようになったこと。以上の3つの歴史的背

---

<sup>15</sup> 佐藤（2001）p.156

<sup>16</sup> 渡辺 p.27

景が挙げられる。またこれらの背景以外にも、NGO 側が自分達の活動をもっと広く知らせたい、信頼度を高めたいというような意図も考えられる。説明責任を果たすことによって正当性を獲得し、さらなる支援者・支援団体の拡大を目指すこととすることもできる。実際に、NGO にとっての説明責任は義務化されていないし、NGO の説明責任を確保する仕組みが確立されているわけでもない。しかし外務省は 2002 年度から NGO 支援無償を供与する団体に対して外部監査を義務付ける取り組みを始め、今後さらに説明責任に関するシステム作りが進められると予想できる。また、行政からの資金協力が増えている例として、外務省による 1989 年に始まった NGO 事業補助金制度や日本 NGO 連携無償資金協力などが挙げられる。NGO 事業補助金制度とは NGO の事業実施能力や専門性の向上のため、NGO の事業促進に資する活動を支援するもので、総事業費の 2 分の 1、かつ 200 万円を上限として補助金を交付するものである。NGO によって事業終了後には報告書の提出がなされる。また近年では社会的に大きな影響を持つ企業と NGO の連携も行われるようになってきた。さらに、最近になってよく言われるようになった社会的責任を果たす一つの方法としてなど、互いにメリットがあると考えられているため、今後も企業との関係は強くなっていくことも考えられる。つまりドナー優位の構造がより強化されてしまう危険性があるということだ。説明責任が義務化されていないにも関わらず、こうした流れのなかでドナーに対して説明責任を果たそうとする NGO がマジョリティーとなっている。お金の動きが生じてしまうため、透明性が求められるようになる動きは仕方ないこととも考えられるが、NGO が活動にかかる時間がこれらのドナーに対する説明責任に多く費やすことになるのは問題視されるべきである。

ドナー優位の構造とは、これまで述べてきたドナー獲得のための活動や、獲得後の説明責任を果たす活動だけではない。NGO はドナーが好むような活動分野を無意識に選ぶようになってしまっていると考えられる。ドナーは「かわいそうだから何かしてあげたい」という思いを持って NGO の支援を始めるであろう。その時、その「かわいそうだから何かしてあげたい」という気持ちがより傾きやすい活動分野があると言える。それは例えば子どもの将来のために児童労働をやめさせる、学校を建てて教育を受けられる環境を作るなどといったものだと言える。これらは一部の例にすぎないが、NGO はこれらドナーの好みや興味に合わせて活動しようという心理が少なからず働く。しかしそれらの分野での支援が必ずしも受益者が求めるものであるとは限らず、マイナスの影響を及ぼす危険性もある。

NGO がこのような対ドナー活動を行う理由として挙げられるのはもちろん資金がなければほとんどの NGO は活動することができないためである。組織が存続しなければ支援を中途半端な段階でもやめなければならなくなる。さらにこの関係にはお金の動きがあり、ドナーはそれらのお金が直接どのように使われたかはわからない。お金の使用用途についてドナーの理解を得るために NGO は対ドナー活動の一つである説明責任を果たそうとするのである。ではそこから生じる NGO の活動への影響とはどのようなものなのかを以下で分析していく。このドナー優位の構造に陥っているということに気づいておらず、何も起きていないかのように活動を続けている場合もある。NGO の個人のドナーから寄付される額は NGO が受け取る額全体のわずかなものであるため、彼ら個人が NGO に対してお金の使用用途を限定したり要求することはあまり多くない。しかし相手が援助機関や国際機関などになると会計についての細かいチェックが入ったり、よりよい活動にしていくための経費を出すことができなかつたりする。それだけならまだしも、企業との連携を組んで何かプロジェクトを行う場合やドナーに明確な成果を示そうとする場合に多いのが、受益者となる人びとのニーズとは沿わない内容の活動が行われることである。そのようにして行った活動がプラスに働くどころかマイナスの影響をもたらしてしまうこともあるため、ドナーと NGO との関係は NGO にとっての根本的な問題だと言えるだろう。

このドナー優位の構造に陥ってしまうという問題はすでに述べたように、多くの NGO にとって避けることのできない問題である。またこの問題の解決を行うのは難しいと考えられる。その NGO の活動に対して理解を示すドナーだけを集めることはなかなか簡単ではないし、説明責任を果たし透明性を確保することは当然のことのようにも考えられてしまっている。説明責任を果たすことが当然だと考えられないとしても、お金の動きがこの関係の中にある限り、ある程度はドナー優位の構造に傾いてしまう可能性がある。しかしそのジレンマの中でもいかに受益者にとってプラスに働くように選択し、活動していくかが重要である。またこのドナーと NGO との関係に関する問題は単に NGO 側が姿勢を改めれば解決するものではなく、ドナーの理解も重要である。資金を提供してくれて何も干渉してこないドナーを持つことを目指すのは非常に難しい。またそのような関係が良いものだというのも難しい。しかしドナーに、対ドナー活動に多くの時間を費やすことによって本来の目的である受益者に向けた活動ができなくなってしまうということを理解してもらうような呼び掛けや活動も重要であると思う。NGO がこれらの理解のためにドナーに対して活動したとしても、それはドナー優位の構造ではなく、むしろその構造に陥らな



いための重要な試みになるのではないか。また重要なのはこのドナー優位の構造に NGO が陥る危険性があるということに、NGO で活動する人々それぞれが気付いているかということである。

### 第3章 NGO と受益者との関係

#### 第1節 対等な関係を築くことができない要因

第2の障壁として、受益者と NGO との関係が対等でないことが挙げられる。対等な関係を築くことができない第一の理由は、NGO が活動の場において主体性を持ってしまうことにある。近年参加型のプロジェクトが多く、多くの団体で行われているが、しばしばそれらは言葉だけの参加型である場合がある。NGO が計画したプロジェクトに住民が参加させられている状態であれば、本当の参加型ということとはできない。第二に、NGO 側が住民に「客としてのもてなし」をされてしまうことにある。私自身が大学で所属していた貧困国の子どもたちの教育支援を行う NGO での例を簡単に挙げる。2年に一回その国を訪れるスタディツアーの際に、支援先の施設を訪問して、私たちが送ったお金がどのように使われているかの確認をしたり、子どもたちとの交流をしていた。訪問した全ての施設や学校では、私たちに感謝の気持ちを込めた歓迎会のようなものを開いてくれていた。そこでは決まって私たちの支援に対する感謝の気持ちが語られていた。宿泊させてもらった際の食事にも気を配ってくれていた。私たちは「客としてのもてなし」をされていたのである。お金の流れが受益者と NGO との間にあるためでもあるが、それに受益者が大きく依存している場合には、より顕著に現れる。第三に、NGO の支援期間が決まっているプロジェクト型の場合には対等な関係を築くことは簡単でない。プロジェクト型の場合、最初の計画の段階で期間が決められてしまう。現地に駐在員を置く NGO もあるが、長くても3~5年程度である場合がほとんどである。ドナーに対してわかりやすい成果を示すためにも、このプロジェクトによる支援を行う NGO は少なくない。

#### 第2節 インドの NGO—SPARC が築く対等な関係

この対等な関係作りに関して評価できる NGO が、インドで活動している SPARC(Society for Promotion of Area Resource Centres)である。彼らは貧困者主体を維持しながら貧困者自身の持つ可能性を見出し、貧困脱却をサポートしている。彼らがどのような姿勢で、どのような支援を行っているのかについて分析していく。

<sup>17</sup>SPARCはボンベイ大学社会福祉学科の卒業生によって結成された専門家集団NGOである。この組織は、1984年に貧困層と連帯し社会公正を実現することを目的に結成された。彼らは草の根の組織の努力を支える支援者というよりもパートナーとして行うことの必要性を感じた。当初はボンベイ（ムンバイ）のスラムや路上生活者のために社会福祉的アプローチを取ろうとしていたが、社会福祉的アプローチでは社会公正を実現する根本的な社会変革にはつながらないことに気づくと同時に、スラム住民自身が持っている力に気づくようになり、その力を組織し、また専門的にサポートすることによって社会変革を目指すようになる。そして強制排除の危機にあった路上生活者を組織するプロセスの中で生まれたのが路上生活者の女性による貯蓄グループであるマヒラミラン(Mahila Milan)である。また、1970年代半ばに結成された全国的なスラム住民約50万人のコミュニティの連合体であるNSDFは主に強制立退き阻止の行政交渉を行っていたのだが、そこからマヒラミランとの接触が生じ、次第にSPARC、マヒラミラン、NSDFは協力関係を深めていく。

では具体的に SPARC がどのような形でコミュニティに主体を置きながら対等な関係を築いていっているのかを、彼らの行う活動を例にしながら論じていく。彼らは路上生活者の女性と話す中で、根本的な問題の一つが彼らの情報・知識不足であるとわかり、まず Area Resource Centres (ARC) という場所を設けることを始めた。ここでは住民たちが抱えている問題を共有したり、それらの問題の解決策を話し合う場として利用される。このようにして住民たちが集まる場を設けることで、これまで表に出てこなかった女性たちが個人の問題やコミュニティの問題を他の女性たちと共有できるようになったのだ。さらに女性が意思決定の場に参加することによって男性と同じ平等な権利を持つことができるようになったのである。どのコミュニティの貧困問題解決を行う際にもまず ARC が設けることからスタートする。NGO が中心になって集められるのではなく、住民たちが中心に集まれる ARC という場所を設けることは、対等な関係を築く第一歩ということができる。

ARC が設けられると、彼らの貯蓄活動が始められる。SPARC の活動の特徴の一つとして、女性のコミュニティにおける役割を重要視している点にあるが、貯蓄活動はその女性

---

<sup>17</sup> 下川 (2008) p.224

が中心になって行われている。貯蓄活動はマヒラミランの女性が中心となってコミュニティの人々のお金を集める。その地に住むマヒラミランのリーダーが 15~20 世帯から定期的にお金を集め、一つの口座に貯蓄していく方法である。住民はどんなに少額であっても貯蓄することが求められる。リーダーが住民とともに暮らしているため、どのような家族構成になっているか、経済状況、村の人々との関係について把握している。それらの貯蓄は人々が必要なときに利用し、24 時間アクセスできるようになっている。この仕組みによってコミュニティ内の家族は借金から抜け出すことができ、安定した生活を送ることができるようになる。銀行やマイクロクレジットよりも利子が低く、返済もゆとりをもって行うことができる。この貯蓄活動は単にコミュニティとしての貯蓄を増やすだけではなく、発展において普段家計を管理している女性らが参加することに大きな意味を持っているのだ。これによって女性は運営能力や経済的な視点を持つことができるようになる。

コミュニティ主体で行われている活動として、共同トイレの設置活動も挙げられる。インドにおいて行政はスラムの公衆衛生にあまり多くのお金を使っていなかった。このことはスラムの衛生問題に対して行政の注目がなかったということの意味していた。その中で建設された共同トイレは、住民にまったく相談することなくつくられたものだった。住民のオーナーシップが全くなく建設されていった共同トイレの質は悪く、デザインもスラムに合うものではなかった。例えば十分な水が供給されなかったり、排水設備がないために不衛生な状態になっていくのは当然だった。自治体は通常、共同トイレの管理を行っていたため、メンテナンスもなされるはずだが、スラムの共同トイレの管理まで行わなかった。住民側もその行為に対して何も言うことができず、清掃などのメンテナンスをしてもらうにはさらにお金を払わなければならなかった。そのためトイレは使われずに、ゴミ捨て場にまでなることもあった。この状況は子どもたちの健康に悪影響を及ぼしたり、女性は自らのプライバシーを守るために、日が暮れて外が暗くなるまで我慢しなければならなかったりした。様々な援助団体も共同トイレ設置活動に取り組んだが、一回の利用に 1 ルピー取られるなどの仕組みだったため、貧困者にとっては毎回の支払いが困難だった。つまり自治体のトイレも援助団体のトイレもスラム住民には適合しなかったのである。この衛生問題に SPARC が取りかかったのは 1985 年である。ムンバイの路上生活者の女性たちとの話し合いの中で、トイレと水へのアクセスは共通の問題だった。彼女たちにとって、各家庭にトイレを建設することは土地面積を考えれば現実的ではなかった。それよりも各家庭に金銭的負担をあまり与えず、大きな水のタンクを設置することができる共同トイレ

を建設することの方が良いと考えたのである。彼ら住民が主体となって建設されるトイレには自治体によって建設されるものといくつか異なる特徴があった。それらは

- デザイン・建設・メンテナンス全ての段階においてコミュニティレベルで参加すること
- 電気・水へのアクセスとともに下水道につながっていること
- 男女別の入り口・スペースを設けることと、子ども用のトイレを設けること
- トイレの管理をする人はコミュニティによって決められること
- 自治体やNGOのものよりも安く、コミュニティに適合していること（家族構成や利用回数に関係なく、一家族月々20~25ルピーの支払い<sup>18</sup>）

などが挙げられる。このように建設された共同トイレによって、衛生面での安全だけでなくコミュニティが一つにまとまることができた。比較的低い予算と短い期間で行われるトイレ設置ではあるが、コミュニティに多くのものをもたらしたと言える。

またこのように住民が中心となって世帯調査なども行い、データを作って行政との交渉の際に利用できるようにしているなど、これらの活動から主体は住民にあることがわかる。SPARC は常に主体が住民であるように活動し、時に政府や行政との交渉の際に住民だけではできないことに力を貸しているのである。ただ、SPARC が現地 NGO であることは、このような住民との関係の築き方を可能にしている一つの大きな要因である。日本の NGO が現地に入って住民と関係を築こうとすれば、「もらう・あげる」の関係を初めから住民側が持ってしまっていたり、純粋な信頼関係を築くことは難しい場合も多い。さらにプロジェクトの関係で長期滞在ができなかったり、駐在員の交代があればまた関係づくりから再び活動は始まっていく。しかし長期滞在は住民の依存を招く可能性もあるため、完全にいいものとは言えないが SPARC のような活動をするにはある程度長期で滞在する必要がある。

このように SPARC の活動からは、主体と住民自身におき、対等な関係を築こうとしている姿勢がみられる。しかしそれだけではなく、実は彼らの活動は、本論文の第2章でも扱ったドナーとの関係についても評価できるのである。つまり彼らの活動はドナー優位の構造に陥っていないと考えられる。その背景は彼らの活動の一つであり、大きな役割を果たしている貯蓄活動にある。一般的な NGO の活動において、ドナーから NGO を仲介し

---

<sup>18</sup> その地域の住民以外からは1回のトイレ使用につき1ルピーが支払われるシステム（Kanpurの共同トイレの場合）であり、地域の各家族からの支払いとともに、トイレのメンテナンス費に使えるようにしていた。

て受益者にお金が出る。私たちがお金の貸し借りをを行う際にも言えることでもあるが、借りた側は貸した側よりも立場が低くなりがちであり、この時点で関係は対等ではなくなる。しかし SPARC の貯蓄活動はこの仕組みに陥らないようになっている。女性たちが中心となって始められた貯蓄活動の貯蓄方法は上述の通りであるが、重要なのは SPARC のドナーから提供される資金が、この貯蓄活動の口座に入れられるという点にある。そうすることによって、受益者である貧困者たちは SPARC やドナー側を見ることなく、主体性を持って貧困から抜け出そうとすることが可能になる。第 2 章と第 3 章では、ドナー優位の構造の問題点と、対等な関係を築くことの重要性について別々に述べたが、実はこれらは相関関係にあるということが出来る。SPARC の活動はドナー側に傾かず、さらに住民に主体性を確保している。

## 第 4 章 外部者の役割

### 第 1 節 現地における外部者の役割

ではここまで挙げてきた問題点があるくらいなら NGO は途上国の貧困問題に関わらないほうがいいのだろうか。そうではないだろう。私たち先進国側にも責任はあり、なんらかの形で協力が求められると思う。そもそも外部者である私たちが出来ることはそんなに多くないのかもしれない。しかし私たちが関わることには何らかの意味があるはずである。外部者だから出来ることは何かということ以下で論じていきたい。

NGO が途上国の人々と関わる時、通常行われるのが調査である。どこにどんな人たちが住んでいるのか、どんな生活を送っており、どのくらい貧しい状況なのか、などという基本的な情報を集めて支援を開始していく。その際、人々が抱えている問題についても調査するが、外部者としてその時にできるのは、住民にとって当たり前になっている状況が当たり前でないことに気付かせる、すなわち現地住民の気付きを促すことである。途上国の人々にとっての毎日はどんなに貧しくても、それが当たり前だと思っているかもしれない。たとえば子どもたちが、家族が生きていくためのお金を稼ぎに働き、学校に行かな

いことや、女性がコミュニティにおいてほとんどまったく発言権を持っていないこと、そして何十キロ先の川にまで水を毎日汲みに行くこと、差別など、その地によってこれらの状況は様々である。日本人として生活している私たちにとって、それらの状況は疑問に感じるだろう。それらの状況に現地住民が気付いていない場合、その状況に改善の余地があることに気付かせることができるのは、その地の社会に入り切っていない第3者であるNGOができることである。このことは現地NGOとパートナーシップを組んでいるNGOについても同じことが言える。つまり現地のNGOが気付いていない問題や気付いていてもなかなか言えない場合に、第3者として介入することによって問題そのものに住民が気付くことができるようになるのである。その他、地域によっては少数民族が様々な規制を受けていたり立場的に弱い状況では、盗難されたり暴力をふるわれたりしていても何もできない場合もある。その中で第3者として外部者が監視を行うことによりなくしていくことができる。

ここまで現地住民との関わりを持ちながら貧困解決に取り組むNGOについて論じてきた。しかし現実として途上国において北のNGO<sup>19</sup>が果たすべきだとされる役割は変わりつつある。第2節では現在の開発援助をめぐる世界における議論と北のNGOに求められている役割について論じていきたいと思う。

## 第2節 世界の開発援助をめぐる動きと北のNGOに求められる役割

途上国の貧困問題をめぐって、世界では途上国自身のオーナーシップを求める動きが出てきている。1990年代に入ると、冷戦終焉とグローバル化の進展を背景にして、新たな途上国支援の戦略が次々と打ち出されるようになった。そのうちの重要なものが包括的開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework：CDF）である。CDFは1998年秋のIMF・世銀総会で世界銀行のウォルフェンソン総裁（当時）が提唱した。持続的な成長と貧困削減のためには途上国がオーナーシップをもち、幅広い関係者が参加して市場経済の経済的、制度的、構造的及び社会的な基盤の整備に包括的に取り組んでいくべきとの考えを表明した。この考えをさらに具体化したのが貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）である。PRSPは1999年9月のIMF・世界銀行合同開発委員会で債務削減の前提として途上国に策定を要請することが合意された。PRSPは途上国

---

<sup>19</sup> 先進国の人びとが中心となって運営を行うNGO

政府がドナーや市民社会など幅広い関係者の参加を得て作成する、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済・社会開発計画であり、PRSPの策定・実施を通じて関係者が協調してその国の貧困削減に包括的に取り組んでいくことが目指されている。PRSPはCDFの基本原則のもとで貧困削減計画を推進するものである。つまり「当該国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者(ドナー、NGO,市民社会、民間セクターなど)が参画して作成する、貧困削減に焦点を当てたその国の重点開発課題をその対象を包括的に述べた三年間の経済・社会開発計画」のことである<sup>20</sup>。この世界における途上国のオーナーシップを求める動きに加え、「市民社会による参画」という点において1990年代以降の開発援助においては、途上国のNGOが大きな役割を果たすようになっていくのである<sup>21</sup>。このような動きの中で我々北のNGOの役割は変わっていく必要があるように感じられる。これまで本論文ではNGOとして現地との関係を持って活動していくことに焦点を当てて論じてきた。しかし上述のような途上国のオーナーシップを求める動きがある中で、北のNGOの現地における役割は縮小していつているというのが現実である。こういった現実の中、北のNGOにできることは何だろうか。また北のNGOの活動にはどのような変化があったのだろうか。

まずは南のNGOとのパートナーシップを組んで活動する流れが見られるようになった。この「パートナーシップ」という言葉は様々な領域において使われているが、国際協力の世界において、活動現場で登場してきた南の開発NGOとの新しい関係を模索する中で生まれてきた一つの言葉だった<sup>22</sup>。南のNGOの誕生は国の政治などにより時期がことなってくる。北のNGOから独立して誕生したNGOや自ら設立させたNGOもある。これまで北のNGOが行ってきた直接支援からパートナーシップをもとにした活動に移行していった背景として、上述のオーナーシップを求める動きに加えて、南のNGOが成長していったことで彼らを見捨てた活動ができなくなったことや、人件費を抑えた活動ができる可能性があったことなどが挙げられる。しかしこのパートナーシップによって第3章で挙げた「対等な関係」が築けているかどうかは疑問である。この問題は以下の図によって表すことができる。

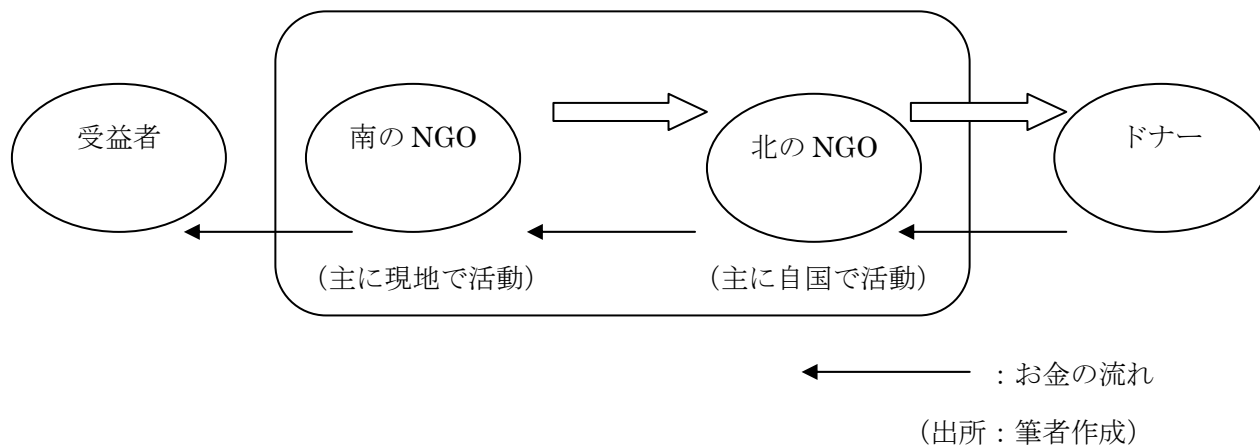
---

<sup>20</sup> 大橋 (2011) p.60。ただし、PRSP 体制は、途上国政府のオーナーシップを表面的には謳っているが、実質的には依然としてドナー国及び国際機関主導であるという批判も多くある。

<sup>21</sup>南のNGOの誕生は70年代頃から見られる。その多くは北のNGOによって設立を促され、規模を大きくしていったものだった。南のNGOが成長していったのは、開発援助関係者が南のNGOの能力や効果を評価するようになり、ODAや国連の資金が流れるようになった90年代だと言われている。(下澤2007 p.22)

<sup>22</sup> 下澤 (2006) p.229

図 3



まず第1章の図2で表したように、ここでも北のNGOはドナー優位の構造に陥りやすいということが言える。ドナーに説明責任を果たすためにも、北のNGOは南のNGOに対して報告書の提出や定期的な活動報告を求める。しかし南のNGOは主に現地で活動しているため、受益者側にも傾きやすく、彼らのニーズを実現しようと試みる。受益者に傾く南のNGOと、ドナーに傾く北のNGOとの間には複雑な関係が見てとれる。下澤氏は著書の中でパートナーシップにおける南北NGOのプロジェクト上の役割分担を以下の表によって示している<sup>23</sup>。

<sup>23</sup> 下澤 (2006) p.237



表1 パートナーシップにおける南北NGOのプロジェクト上の役割分担

主に南の開発NGOが行うこと	双方で行うのか、はっきりしないもの	主に北の開発NGOが行うこと
<ul style="list-style-type: none"> <li>● プロジェクトの計画書作成</li> <li>● プロジェクトの実施</li> <li>● 実施上必要な調整</li> <li>● 実施上必要な人事管理</li> <li>● プロジェクトの情報収集</li> <li>● 会計業務</li> <li>● プロジェクトの報告書作成</li> <li>● 現地政府との対応</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● プロジェクトの計画</li> <li>● プロジェクトの変更</li> <li>● モニタリング</li> <li>● プロジェクトの評価</li> <li>● 会計報告のあり方</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 活動資金の提供</li> <li>● 自国内での活動のアピール</li> <li>● 自国内での開発教育</li> <li>● 自国政府との調整</li> <li>● 支援者への報告、説明</li> <li>● 南の開発NGOのキャパシティ・ビルディング（能力構築）</li> </ul>

それによると、南のNGOはプロジェクト計画の作成・実施、調整、人事管理、会計業務、報告書作成などの役割を担っている。一方北のNGOの役割として、活動資金の提供、自国内で活動のアピールや開発教育、支援者への報告・説明などが挙げられている。双方でどちらが行うのか、はっきりしないものとして、プロジェクトの計画・変更・評価などが挙げられている。このどちらが行うかはっきりしないことを、北のNGOと南のNGOどちらが担うかによって対等な関係が築けるかに大きく影響を与えたと考えられる。またこの関係の中に南のNGOの北のNGOへの依存があればさらに対等な関係は難しくなる。逆にいえば、南のNGOと北のNGOとの間で対等な関係づくりができていれば、パートナーシップによってもたらされるものは大きいと考える。

またもう一つの流れとして北のNGOの今後担うべき役割として様々な文献の中でアドボカシー活動が挙げられている。途上国の住民にこれまで被ってきた不利益をもたらしたものは、「上からのグローバル化<sup>24</sup>」だと考えられている。自由貿易と自由市場に依拠するグローバルな新自由主義体制というシステムはすべての人に利益をもたらさなかった。若井氏は、この別の形のことを「もう一つのグローバル化」という言葉で表している。すなわ

<sup>24</sup> 若井（2001）p.47

ち北のNGOにできることは「勝者の支配するグローバル化」に対して、「もう一つのグローバル化」を人びとの手によって人びとと共に推進することである<sup>25</sup>。この人びとの力によって「上からのグローバル化」の強固な壁を少しずつ崩していくに違いないとしている。その手段として多くのNGOが活動の一環として行っているアドボカシー活動が有力だと考えられる。アドボカシーとは英語で「主張する」という意味であり、NGOにおいては「意思決定に影響を与えるべく政策レベルに働きかけていく活動」である<sup>26</sup>。具体的には政府や国際機関、企業などに対し、事業の在り方に対する有効な提言をしたり、市民の側から新しい行動規範を示す行為のことである。例えば途上国の住民に対し不正な搾取を行う企業に対しアドボカシー活動によって社会的責任を迫及することができる。実際にNGOの活動の中で現地の人たちが貧困から抜け出すためには現地での具体的な支援だけでは根本的な構造の問題を解決できないということに気づかされることがしばしばある。途上国にとって不利益なこの複雑な構造を変えていくためには政策レベルでの働きかけも同時に行っていくことが必要となる。

---

<sup>25</sup> 同上 p.53

<sup>26</sup> 美根 (2011) p.56

## おわりに

「外部者として何ができるか」という問いに対し、この論文に取り組みながら何ができるか常に考えてきた。しかしここで答えを明確にできるほど簡単なものではない。第2章では NGO はドナー優位の構造に陥りやすいということを述べたが、寄付金に頼る NGO の活動がある限り、そしてドナーの存在が前提としてある限り簡単に解決できることではない。また、ドナーから NGO を通し、受益者に流れるお金の流れが大きく影響していると考えられる。私たちも、誰かとお金の貸し借りを行えばその時点で単に対等な関係ではなくなってしまう。

しかし NGO 自身がこの問題があるということに気づくこと、さらに第3章で挙げた SPARC のように主体を住民に置く取り組みを行うことによって受益者側までもがドナー優位の構造に取り込まれないようにすることはできるのではないか。また、時代が変わるとともに、開発援助における先進国の人びとが担うべき役割は変わってきている。現地における外部者としての役割を第4章、第1節において論じたが、これ以外の役割があるとしても途上国の住民からしてみればほんの小さなことにすぎないのかもしれない。しかしこれらの役割が小さいからといって NGO の現地における活動は無意味であるわけではないと思いたい。しかし NGO の一員として、先進国民の一員として何をすべきか常に考えながら途上国の貧困問題と向き合うことに大きな意味があるのかもしれない。

## 参考文献一覧

### 【日本語参考文献】

- 定松栄一著（2002）『開発援助か社会運動か 現場から問い直す NGO の存在意義』コモンズ。
- 下澤嶽著（2007）『開発 NGO とパートナーシップ 南の自立と北の役割』コモンズ。
- 金敬黙、福武慎太郎、多田透、山田裕史編著（2007）『国際協力 NGO のフロンティア 次世代の研究と実践のために』明石書店。
- 幡谷則子、下川雅嗣編著（2008）『貧困・開発・紛争：グローバル/ローカル相互作用』（地域立脚型グローバル・スタディーズ叢書第3巻）、上智大学出版。
- 真崎克彦著（2010）『支援・発想転換・NGO 国際協力の裏舞台から』新評論。
- 美根慶樹編 大橋正明、高橋華生子、金敬黙、長有紀枝、遠藤貢著（2011）『グローバル化・変革主体・NGO-世界におけるNGOの行動と理論』新評論。
- 若井晋、生江明、三好亜矢子、池住義憲編（2001）『学び・未来・NGO—NGOに携わるとは何か』新評論。
- 和田信明、中田豊一著（2010）『途上国の人々との話し方—国際協力メタファシリテーションの手法』みずのわ出版。
- 外務省 特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター（JANIC）（2011）『NGO データブック 2011 数字で見る日本の NGO』外務省国際協力局民間援助連携室。

### 【外国語参考文献】

- Diana Mitlin (1990), "SPARC: developing new NGO lines", *Environmental and urbanization* Vol2, 91-104.
- Sundar Burra, Sheela Patel and Thomas Kerr (2003) "Community-designed, built and managed toilet blocks in Indian cities", *Environmental and urbanization* Vol. 15, 2: pp. 11-32.

### 【インターネットソースおよび参考資料】(2011年12月13日アクセス)

- 下村恭民 第8章 オーナーシップ、グッド・ガバナンス、選択的援助—グローバル化の一側面としての「ドナーの論理の優越」

<<http://www.jica.go.jp/jica-ri/research/archives/jbic/pdf/glb/08.pdf>>

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター (JANIC) 「NGO のアカウントビリティー  
向上のための行動基準」

<<http://www.janic.org/mt/img/ASC/Accountability2006.pdf>>

渡辺龍也 「国際協力 NGO のアカウントビリティー — 「答えること」 から 「応えるこ  
と」 へ—」

<[http://www.tku.ac.jp/kiyou/contents/law/10/tkulr10\\_watanabe.pdf](http://www.tku.ac.jp/kiyou/contents/law/10/tkulr10_watanabe.pdf)>

<<http://pweb.sophia.ac.jp/shimokawa/poverty/aglos.pdf>>

SPARC ホームページ<<http://www.sparcindia.org/>>