

NGO及び地方公共団体等との連携の 在り方に関する基礎調査報告書

平成12年3月

財団法人 国民経済研究協会

まえがき

本報告書は、経済企画庁の平成 11 年度委託調査として財団法人国民経済研究協会が実施した「NGO 及び地方公共団体等との連携の在り方に関する基礎調査」の成果ととりまとめたものである。

1999 年 7 月に経済審議会において「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」が策定されたが、そこでは、国際協力において、政府の役割を、なお一層、効果的、効率的にし、透明性を高めるとともに、その中で、政府ばかりでない「多様な主体の分担と連携」を追求することがうたわれている。本調査は、こうした「多様な主体の分担と連携」を追求する上で、特に今後大きな役割を期待されている NGO や地方公共団体等の役割、及びそれら主体と政府や ODA との分担と連携の方針を定めるための基礎調査として実施されたものである。

調査の方法としては、関連文献、統計調査を収集、整理、分析するとともに、関係者へのヒアリング等を行い、今回、本調査のために設置された研究会でこうして得られた資料をもとに有識者委員により討議を重ね、論点を整理するという方法をとった。

第 1 章では、国際協力に関わる内外の潮流変化の中で NGO や地方公共団体の役割がますます高まってきている状況を整理した。援助のきめ細やかさがますます求められるようになってきた結果、NGO や地方公共団体への期待がふくらんでいる点、また、それとともに、こうした国際協力の手段としての側面に止まらず、国際協力の目的の観点から、援助国、被援助国双方で NGO や地方公共団体によって担われる市民社会 *civil society* 自体の重要性がクローズアップされてきている点が指摘できよう。

第 2 章では、NGO の援助活動について、日本の NGO の活動実態や課題を概観するとともに、欧米との比較における日本の NGO 援助の水準を分析した。具体的には、世界的に極めてダイナミックに展開しつつある NGO 援助の状況と対照的に、日本の NGO が今ひとつ大きく飛躍できないでいる状況を概観し、日本社会や企業風土のあり方がそうした状況の根底にあることが示されている。

第 3 章は、地方公共団体の援助活動の実態と課題について整理した。ヒアリングをベースに分析した結果、日本の地方公共団体の国際協力は国際交流から発展したという性格が強く、市民を代表する団体として国際協力を積極的に乗り出すという状況にまでは至っていない点などが判明した。

第 4 章は、企業による国際協力活動及び労働者の国際協力活動支援について整理した。

第 5 章は、国際協力における政府、NGO、地方公共団体の分担と連携について整理した。最初に分担と連携の実態についてアンケートやヒアリングをもとに分析するとともに、次に、この 3 者が、相互に、どのような連携の期待を持ち、どのような連携の期待を抱かれているかという「連携のマトリクス」を現状、問題点・課題に分けて整理した。この点の分析が本報告書全体の結論となっている。一言で総括すると、それぞれの主体は、おの

ずから異なる国際協力に向けた動機を持っており、特にNGOは団体毎に多様な援助目的を有している。従って、連携のマトリクスも非常に多様な姿を呈しているが、相互に他の援助目的を理解し合いながら各々が努力を続ければ、より効果的、有意義な国際協力の分担と連携の可能性が大きく開けている。

第6章には、残された課題を整理するとともに各研究員の見解を掲載した。途上国への民間資金の流れと政府開発援助との関係の分析、及び現地のNGO、地方公共団体を付け加えた「連携のマトリクス」の整理が残された課題である。

資料編には、OECDによる援助国NGOの分析の要約と今回実施したアンケート調査、ヒアリング調査の結果を掲載した。

なお、NGO（非政府組織）という用語はもともとは国連において協議団体として認められた政府以外の民間組織を指していたが、現在では、国際協力に携わるNPO（非営利市民組織）を指すのが通例となっており、本調査でもこの意味で使っている。また、本調査では、NGOや地方公共団体等を「NGO等」と略称する場合がある。

調査の実施に当たって、ヒアリングに協力していただいた各NGO、各地方自治体の方々には、この場を借りて深く感謝の意を表したいと思います。さらに、下村座長をはじめとする研究会の委員各位には、研究会での貴重なご討議や調査のアドバイスをはじめ様々な面でご協力をいただいたことに謝意を記します。最後に本調査を進めるに当たり経済企画庁調整局経済協力第二課の皆様から頂いたご助言とご指導に対しては心から感謝いたします。

平成12年3月

財団法人 国民経済研究協会

研究会出席者名簿

（委員）

下村 恭民	座長	国際協力銀行監事 法政大学比較経済研究所教授
大倉 正典		専修大学経済学部助教授
大橋 正明		恵泉女学園大学助教授 シャプラニール理事
桜井 国俊		桜井国俊国際環境計画研究所代表
田中 学		愛国学園大学教授

（事務局）

宮崎 修二		経済企画庁調整局経済協力第二課課長
渡部 良一		経済企画庁調整局経済協力第二課課長補佐
葛城 麻紀		経済企画庁調整局経済協力第二課専門調査員
本川 裕		財団法人国民経済研究協会研究部長
石川 英樹		財団法人国民経済研究協会主任研究員
中村 成徳		財団法人国民経済研究協会研究員

目次

第1章 国際経済協力の方向づけとNGO等	1
1. 国際経済協力の方向づけ.....	1
(1) 世界的な援助政策の流れ.....	1
①1980年代までの潮流.....	1
②1990年代の潮流.....	3
③DAC新開発戦略.....	7
(2) 経済審議会報告の方針.....	9
①本報告.....	9
②グローバルイゼーション部会報告.....	11
③NGO等への期待の高まり.....	12
(3) 政府のODA方針.....	14
2. 国際経済協力に対する国民意識.....	17
(1) 国際経済協力に対する国民意識の変化.....	17
(2) 援助に関する意識の国際比較.....	17
(3) NGO活動や地方自治体の国際協力に関する意識.....	21
第2章 NGOの援助活動	23
1. 日本のNGO活動の実態.....	23
(1) 日本のNGOの現状と歴史.....	23
①日本のNGO団体の活動の現状.....	23
②日本のNGOの歴史.....	25
(2) NGO関連の政府の施策.....	28
①施策の概要.....	28
②NGO関連施策に対するDACの審査結果.....	30
2. NGO援助の国際比較.....	34
(1) DAC統計に基づくNGO援助額の比較.....	34
①DAC統計におけるNGO等の把握.....	34
②日本のNGOの事業規模.....	37
③各国のNGO援助額の把握.....	38
④各国NGO援助の推移.....	41
⑤NGO援助を支える基盤.....	47
(2) 援助国のNGO活動.....	49

①北のNGOの歴史と役割.....	49
②NGOに対する政府の資金協力の発展段階.....	51
③スーパーNGO	53
④米国のNGO	54
⑤その他諸国.....	56
3. 日本のNGO団体の意向.....	58
第3章 地方公共団体の援助活動.....	64
1. 地方公共団体関連の政府の施策.....	64
2. 地方公共団体の援助活動と意向.....	66
第4章 民間企業と援助活動.....	71
1. 企業の社会貢献活動としての国際協力.....	71
2. 社員が行う国際支援活動への企業の支援.....	76
第5章 政府、NGO、地方公共団体の連携.....	78
1. 連携の実際.....	78
(1) ODA、NGO、地方公共団体の地域別援助シェア	78
(2) ODAと自治体、NGOとの連携.....	80
(3) 都市自治体とNGOの連携.....	82
①アンケート調査から	82
②ヒアリング調査から	87
③連携事例から	88
④まとめ	91
2. 連携のマトリクス.....	93
(1) 各主体に期待されている役割のマトリクス	93
①国（政府開発援助）への期待.....	93
②地方自治体への期待	97
③NGOへの期待	99
(2) 各主体間の連携における問題点と課題	101
①国（政府開発援助）	101
②地方自治体.....	101
③NGO	102
第6章 まとめ.....	104
1. 残された課題	104

2. 各研究委員の見解.....	105
------------------	-----

資料編

I. OECDによる援助国NGOの分析.....	1
A. 各国別分析のサマリー.....	1
B. 各国の地方分権関係記述.....	9
II. ヒアリング結果.....	13
A. NGO関係.....	13
1) NGO活動推進センター.....	13
参考：フィリピンにおけるカナダとのNGO連携事例.....	21
2) 関西NGO協議会.....	24
3) 幼い難民を考える会（CYR）.....	29
B. 地方自治体関係.....	34
1) 埼玉県環境推進課.....	34
2) 国際環境自治体協議会（イクレイ）.....	37
3) 北九州市国際部交流課.....	42
4) 北九州市環境管理課環境国際協力係.....	45
5) (財) 北九州国際技術協力協会（KITA：カイト）.....	49
6) (財) 国際東アジア研究センター（ICSEAD）.....	53
7) CD I - J a p a n.....	56
8) シティネット.....	59
9) 自治体国際化協会（CLAIR）市民国際プラザ.....	65
III. 自治体アンケート結果.....	69
IV. ODA中期政策への提言（JANIC、名古屋NGOセンター）.....	75

第1章 国際経済協力の方向づけとNGO等

1. 国際経済協力の方向づけ

(1) 世界的な援助政策の流れ

世界的な援助政策の流れを簡単に要約する（図表 1-1 参照）。

①1980年代までの潮流

第2次世界大戦後の戦後復興からはじまった開発援助（マーシャル・プランが代表）は、欧米や日本の復興が本格化するにつれて、途上国向けにシフトしていった。

1950年代～60年代前半を支配していた考え方は、ケインズ型成長論を踏まえた構造主義アプローチと呼ばれるものであり、途上国の目標成長率に対して算定される貯蓄・投資ギャップと外貨ギャップを埋めるためには、民間資本のみでは十分でなく、政府の役割が重要であり、援助が必要とされた。また、援助の中心をなす政府主導の大規模資本投下により、経済成長が促進されれば、その恩恵が貧困者にも「滴り落ちる」という「トリックル・ダウン」仮説が信じられた。当時の援助国としては米国の占める位置が現在とは比べものにならないくらい大きかった。

構造主義アプローチのもう1つの側面は、1次産品の輸出で経済発展を遂げることは出来ないと言う主張であり、多くの途上国での「輸入代替工業化政策」に結びつくとともに、貿易の交易条件改善を求める60年代半ばのUNCTAD（国際貿易開発会議）の主張や、後には74年「NIEO樹立に関する宣言」に連なっている¹。

1960年代後半から70年代にかけては、先進国の高度経済成長の一方で、南北格差、途上国の貧富の格差が縮まらない状況を背景に、世界銀行やILOを中心に、貧困層に直接働きかける援助政策、いわゆる改良主義アプローチが台頭した。人間の基本的な生活ニーズを指すBHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）が重視されるようになった。トリックル・ダウン仮説を信ぜずに適切な援助を行うという考え方であり、経済成長による貧困解消を否定しているわけではない。

¹ UNCTADではなおこうした考え方の流れは強く、UNCTAD, Trade and Development Report, 1999では「先進国は、世界的金融危機の結果による一次産品の値崩れや、途上国からの製造品輸入の価格低下で、恩恵を受けた。OECD諸国では、全体で1998年、低価格の石油輸入で600億ドル節約することができた。驚くべき事にこれは同年のODAの総額を上回るものであった。」と述べている。

図表 1-1 開発援助関連年表

	考え方 (思潮、政策ステートメント等)	実際の動き
1940年代 後半～50年代 ○復興支援から途上国支援へ	1946 チャーチル「鉄のカーテン」 1947 トルーマン・ドクトリン (東西対決) 1949 ポイント・フォア提案 (トルーマン大統領就任演説—低開発地域援助) 1955 バンドン 10 原則 (アジア・アフリカ会議) 1958 「トリックル・ダウン」仮説 (アルバート・ハーシュマン「経済発展の戦略」)	1944 ブレトン・ウッズ協定→IMF、IBRD (世銀) —「復興」と「開発援助」 1946～51 日本へのガリオア・エロア援助 1947 マーシャル・プラン (米国 GNP の 2%) 1953 日本への世銀融資開始 (～1966、1990 完済) 1954 日本、コロンボ・プラン加盟 (援助初) 1956 IFC (世銀 G、民間部門支援—出資機能) 1958 西独 KfW 途上国資金支援開始 1959 米州開発銀行
60年代 ○米国の援助の黄金時代 (世界の 3分の2)	1960 オリヴァー・フランクス演説—南北問題 1961 ケネディ演説→「国連開発の 10 年」(目標: GNP の 1%を途上国へ移転) 1964 第 1 回 UNCTAD—プレビッシュ報告「援助より貿易を」 1969 ピアソン報告—米国役割低下、各国努力	1960 IDA (第 2 世銀) —ソフト・ウィンドウ 1960 OECD DAC 前身 1961 米国、対外援助法、AID 設立 1961 日 OECF 設立 1964 アフリカ開発銀行 1966 アジア開発銀行 1966 UNDP (国連開発計画) ○60年代後半ベトナム戦争 1969 米国 ODC 海外開発評議会 (NPO)
70年代 ○「南」からの新国際経済秩序、「北」からの BHN	・ティンバーゲン報告—社会開発、自助努力 1970 「第 2 次国連開発の 10 年」(目標: 資金移転 GNP1%、ODA の GNP 比 0.7%—日独達成期限留保、米国目標自体受諾留保) 1974 国連資源特別総会「新国際経済秩序 (NIEO) 樹立に関する宣言」—資源ナショナリズムと「主権の平等」 ○BHN 重視 (74 世銀、75 ハマーショルド財団、76ILO) 1977 DAC「経済成長と BHN 対応のための開発協力に関する宣言」	1973 米国、対外援助法改正—ベリック・ヒューマン・ニーズ BHN・アプローチへ 1973 国連環境計画 UNEP 1973 オイルショック→非産油途上国の困難 1974 日 JICA 発足 1977 米カーター政権—人権外交 1979 世銀総会—「構造調整貸付」導入
80年代 ○途上国の累積債務問題と「構造調整アプローチ」	1980 ブラント報告—南北の相互依存、国際経済関係の再構築 1980 「第 3 次国連開発の 10 年」(注目度低下) 1987 ブラント委員会報告—「持続可能な開発」 1989 DAC「1990年代の開発協力」—「参加型開発」、WID (開発と女性)	○80年代はサブ・サハラ・アフリカにとって「失われた 10 年」 1982 メキシコ債務返済不能状態 1983 グラミン銀行設立 1985 プラザ合意 1989 APEC 発足 ○冷戦終了→ソ連援助国から被援助国へ→市場経済移行支援 (構造調整と同一思想)
90年代 ○グローバル・イシューの浮上と「人間開発」「持続可能な開発」「参加型開発」の重視	1990 世銀開発報告—テーマ: 貧困 1991 OECF ペーパー→構造調整アプローチの見直し論議 1992 日本 ODA 大綱 1993 世銀報告書「東アジアの奇跡」(新古典派的処方箋と異なる選択肢) 1994 クルーグマン「まぼろしのアジア経済」 1994 世銀報告書 (アフリカ向け構造調整アプローチに関連して適切な政策だけでは不十分、インフラ、人的要素が不可欠) 1995 社会開発サミット—貧困撲滅、雇用拡大、社会的統合→「人間開発」 1996 DAC「21 世紀へ向けて—開発協力を通じた貢献」	○グローバル化、途上国への資金移動拡大 1991 欧州復興開発銀行—移行国支援、政治的コンディショナリティ、金融機関への資金支援中心 1993 EU 成立、1994 NAFTA 発足 1995 日、グラミン銀行に円借款 1995 WTO 発足 1996 年末 DAC、台湾、香港、シンガポール、ブルネイを ODA 対象外に 1997 アジア通貨危機

(資料) 西垣昭・下村恭民「開発援助の経済学 [新版]」有斐閣、1997 など

一方では、また、同時期に、構造主義アプローチのように市場機能の至らない点を政府が補うことを重視するのではなく、むしろ「政府の失敗」の方を問題視する新古典派アプローチが登場した。このアプローチは、アジア新興工業国の「輸出志向工業化政策」を背景に登場したが、1980年代に入り、輸入代替工業化政策が行き詰まり、途上国の累積債務危機が表面化し、それへの対応として「構造調整」資金供与が重視される時代が訪れると一層力を得ることとなった。構造調整については、自助努力と市場の自由を確保するためのコンディショナリティを付した上で、国際収支を改善するためなどのノン・プロジェクト援助が実施される。1986年以降世銀の行う構造調整貸付の最大のパートナーは日本であった。

②1990年代の潮流

1990年代を迎えると新しい環境変化が次々と起こり、援助の考え方にも多様性、複合性が増している。

新しい環境変化には、経済学上の考え方の変化と国際社会の変化の2つがある。

a. 経済学上の考え方の変化

経済学上の考え方の変化としては、次のような点があげられる。

・新成長モデル

従来の成長理論では経済成長率（資本の限界生産性）は成長とともに逡減し、いずれは、どの国でも一定となる、すなわちどの国でも成長できるというモデルが採用されていたが、ローマー、ルーカスなどが1980年代後半から打ち出した内生的成長理論では、技術進歩や人的資本、資本の外部効果が内生化されたモデルが採用され、初期条件の状況によっては成長格差が生じることが示されるとともに、政策的には、成長に及ぼす政府の役割が見直されることとなった。

・新制度派アプローチ

途上国では先進国以上に情報の不完全性や取引費用の存在が大きな意味を持ち、そのため市場の不完全性を前提にして開発問題を捉えなければならないとするアプローチであり、組織・制度の問題が内生的に取り扱えるようななるとともに、政府の潜在的な役割が示されることとなった。

・ケイパビリティ・アプローチ

福祉水準の捉え方として、財への支配の量的な大きさ（実質所得）をそのまま福祉の大きさと捉える豊かさアプローチ、財から得る効用が福祉につながるという効用主義アプローチを批判して、財を基礎としながらも財がもたらす機能の選択可能性こそが福祉につながるという経済学上の進展がインド人のA. センによってもたらされた。援助の最大の目

的の1つであった1人当たりGDPやその単純な平等度がそのまま福祉の増大につながるわけではないことを説得力ある仕方で示した点で意義は大きい。

b. 国際社会の変化

国際社会の変化としては、地球的規模の問題の浮上、グローバリゼーション、市民セクターの役割拡大、先進国の財政改革を指摘する必要がある。

・地球規模の問題浮上

地球環境、エネルギー、人口、食糧などの地球的規模の問題（グローバル・イシュー）は以前より存在していたが、近年のアジアを中心とする開発途上国の急速な経済発展と人口増加により、深刻化を深めることが地球規模で憂慮されることとなり、図表 1-2 のように、90 年代に入って多くの国際会議が開催され、問題解決のための宣言や国際的な取り決めが相次いで打ち出されることとなった。援助に際しての配慮項目として、また援助そのものの目的の1つとしてこうした点を踏まえることが不可欠となっている。

図表 1-2 グローバル・イシュー関連国際会議

1972 年	国連人間環境会議	ストックホルム	*環境と開発に関する リオ宣言 アジェンダ 21 (21 世紀 へ向けた人類の行動 計画) 気候変動枠組み条約 (地球温暖化防止条 約) 生物多様性条約
1990 年 9 月	世界子供サミット	ニューヨーク	
1992 年 6 月	国連環境開発会議 (地球サミット) *	リオ・デ・ジャネイロ	
1993 年 6 月	世界人権会議	ウィーン	
1994 年 9 月	国際人口・開発会議	カイロ	
1995 年 3 月	社会開発サミット	コペンハーゲン	
1995 年 9 月	第 4 回世界女性会議	北京	
1996 年 6 月	国連人間居住会議	イスタンブール	
1996 年 11 月	世界食糧サミット	ウィーン	
1997 年 12 月	気候変動枠組み条約第 3 回締結国会 議 (COP3)	京都	

(資料) 同前

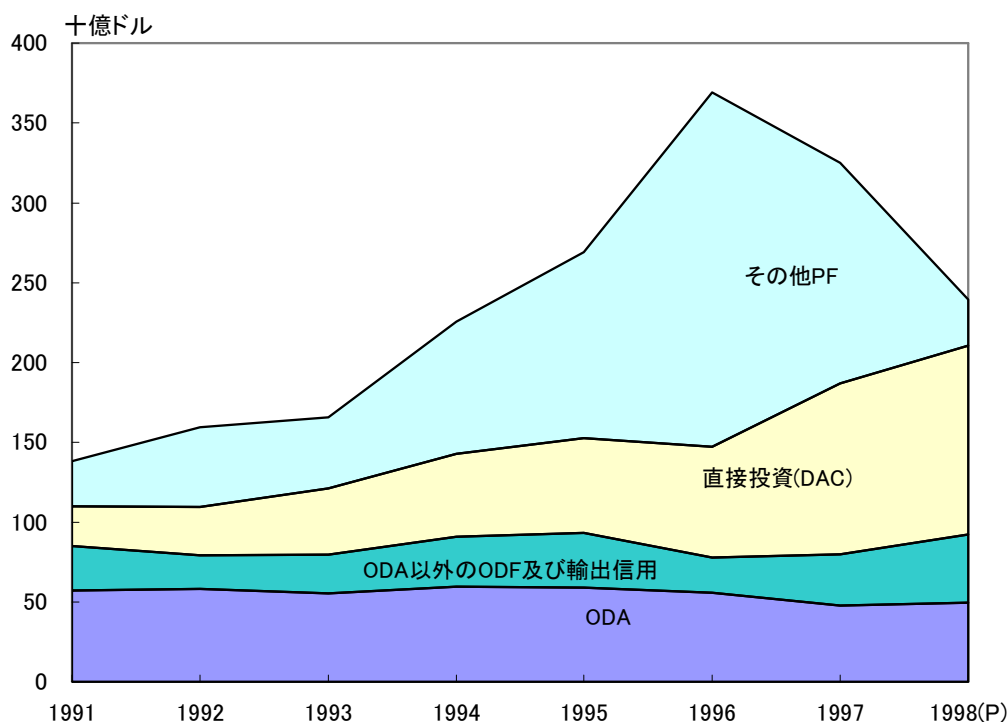
・グローバリゼーション

貿易、資本移動、直接投資、技術移転、労働移動などを通じた世界経済のつながりがかつてないほど緊密となりつつあり、先進国と途上国との間でも同様の傾向が進みつつある。こうしたグローバリゼーションの進展は、援助との関連では、従来は先進国と途上国の間の資金や技術の流れの中心を占めていたODA（政府開発援助）の重要性が相対的に小さくなってきていることを意味する（図表 1-2a 参照）。また、同時にODAとその他の資金や技術の流れとの関係が重要になってきたことを意味する。両者の分担と連携が重要ということは確かであるが、両者が補完関係なのか、代替関係なのか、また安定性という面ではどうか、という問題を各分野毎、資本種類毎、技術種類毎に明らかにする必要がある。1990 年代前半にはインフラ整備の分野において「民活インフラ」の増大が注目を集めた（97 年世銀開発報告のテーマ）が、これも同じ文脈で捉えることが可能である。また、短期資

本移動の拡大を背景にして起こった 97 年のアジア通貨危機とそれへの我が国の対応（98 年新宮沢構想）も同様の問題である。

図表 1-2a 途上国への資金フロー（ネット）

Total Net Resource Flows from DAC Member Countries and Multilateral Agencies to Aid Recipients



(注)ODF: 公的開発金融、PF: 民間資金フロー(直接投資、国際銀行貸付、証券貸付、NGO資金供与等)
 (資料)OECD-DAC、1999年開発協力年次報告書

・市民セクターの役割拡大

各国の国内の経済・社会活動においてNPOの役割が世界的に拡大しているが、国際間の関係においても国家間の枠組みを超えたNGOの活躍が拡大してきており、上述のグローバルバリエーションの1側面を構成している。そのため、援助に関して、民間資金フローとともに開発NGOの役割、及びODAとの分担と連携が重要となっている。

・先進国の財政改革

先進国では一般に少子・高齢化が進展し、それに伴う財政支出の拡大圧力から財政改革が求められている。そうした背景の下でODA予算についても各国とも圧縮傾向にある。このため、一方では、民間部門やNGOが援助で果たす役割について関心を集まるようになってきているとともに、援助の効率性が以前にもまして重視されるようになってきている。また、援助国の国民の理解を十分に得る必要性から説明責任（アカウンタビリティ）もより重視されるようになってきている。

c. 援助の考え方の変化

こうした経済学上、あるいは国際社会の変化を背景として、援助の流れには、以下のような変化が生じている。

・人間開発（HD）アプローチ

BHNの充足を重視する改良主義アプローチは、1980年代にはいると新古典派アプローチに沿った構造調整の時代に入ると影響力を急速に失ったが、1990年代にはいるとUNDP（国連開発計画）の人間開発（HD）アプローチとして再登場した。「人々の選択を拡大するプロセス」を重視するセンのケイパビリティの概念が基礎となっており、長寿で健康な生活、教育、及び所得が、人間開発アプローチを代表する指標（HDI）の構成要素とされている。

・貧困撲滅・社会開発への重点シフト

構造調整が必ずしもうまく機能せず、公共支出のカットにより貧困層に大きなダメージを与えた場合もあることから90年代にはいると反省が見られるようになった（91年OECD Fペーパー、94年世銀報告）。また、世界経済のグローバル化と市場自由化が進むなかで、民間資金は成長力の高い国や市場に集中するようになり、その結果、国際的及び国内における経済格差が目立つようになってきた。そこで、サブサハラ・アフリカなど世界経済から疎外されている国・地域を如何に救済するかが援助の重要課題として浮上してきた。

こうした流れの中で世銀は1990年の開発報告のテーマを貧困とした。

国連社会開発サミットでは「20:20」協定の考え方が示された。これは、援助国の援助予算の20%、及び開発途上国の予算の20%を基礎的社会プログラムに支出するというものである。

・援助のマイクロ重視と参加型開発

途上国におけるマクロ経済の成長、安定、構造改革を重視した援助が1980年代まで行われてきたとすれば、1990年代からの流れは、それに加えて、援助のマイクロ的側面を重視する考え方への転換と特徴づけられよう。貧困撲滅、社会開発、環境問題、持続可能な開発、人権、女性の地位向上といった途上国の課題解決のためのマイクロな援助プロジェクトの実施に当たっては、中央政府だけでは柔軟な対応が望めないため、被援助国のプロジェクト関係住民やコミュニティ、CBO（コミュニティ・ベースド・オーガニゼーション）、あるいは援助国・被援助国のNGO、地方公共団体、民間企業など多数のプレイヤーが計画段階からフォローアップ評価まで参加する「参加型開発」の考え方が重要となってきている。

③DAC新開発戦略

こうした90年代に入ってから援助の考え方の変化への対応として、OECD-DACは96年に「21世紀へ向けて一開発協力を通じた貢献（DAC新開発戦略）」を発表した（図表1-3参照）。

ここでは、貧困人口の半減などが目標値として掲げられており、貧困削減や社会開発に重点を置いた援助が目指されている。

また、90年代に入って打ち出されてきている「パートナーシップ戦略」「持続可能な開発」「参加型開発」といった考え方についても継承されている。

パートナーシップに関しては、NGO等を考慮に入れた以下のような記述が注目される。

「パートナーシップはますます複合的な形を取りつつある。従来、援助努力はほとんど常に中央政府のみが関与していた。現在では、我々（DAC諸国のこと）は、効率性を高めるニーズから、また、多様で分権化された政治制度に対応するため、さらに、活発な民間部門、自立した地域、市民社会（civil society）の参加といったものの重要性を認識した結果、従来以上に多くのパートナーと協働している。」

「基本原理として、地域の開発戦略・開発目標は、同一の事業に対する共通の目的やそれぞれの分担に関して、地方公共団体が市民社会や外部のパートナーとの間で交わした開かれた対話から生まれるべきである。」

図表 1-3 DACの新開発戦略

背景

- ・ 援助の需給ギャップ
需要拡大：旧共産圏諸国への市場経済化支援
環境・エイズ・食糧・エネルギー等の地球環境問題
アフリカや南アジアなどの貧困問題未解決
- 供給縮小：東西冷戦終結による援助競争要因の解消
先進国（ドナー国）における財政赤字（経済成長鈍化、高齢化）
- ・ 援助の効率アップが急務

新開発戦略

- ・ 1996年5月DACで「21世紀へ向けて一開発協力を通じた貢献」採択

3つの柱

1. オーナーシップとパートナーシップの重要性

- ・ 途上国の主体性
- ・ 先進国と途上国の責任分担と開発へ向けた協力
- ・ 国際機関も含めてドナー側が協調
- ・ 南南協力

2. 包括的アプローチと個別的アプローチ

- ・ 包括的アプローチ
政府援助以外の様々な手段を考慮
貿易、投資などの民間経済活動
援助国政府と現地NGO（環境問題、保健、教育等で大きな役割）
経済面だけでなく政治面・制度面にも配慮
- ・ 個別的アプローチ
各国固有の事情への対応→きめ細かい援助

3. 7つの具体的開発目標

- ・ 貧困人口の割合を半減（2015年まで）
- ・ 初等教育を普遍化（2015年まで）
- ・ 初等・中等教育における男女格差を解消（2005年まで）
- ・ 乳幼児死亡率を3分の1に低下（2015年まで）
- ・ 妊産婦死亡率を4分の1に低下（2015年まで）
- ・ 性と生殖に関する健康サービスへのアクセスを実現（2015年まで）
- ・ 森林・水産資源に現れる環境破壊の傾向を逆転（2015年まで）

インパクト

- ・ 各ドナー政府が同一方向
- ・ 国際機関同士の連携
UNDAFの下、UNDP、UNICEF、UNFPAが連携強化
世界銀行98年次総会「包括的な開発の枠組み」（CDF）
98年第2回アフリカ開発会議（TICADⅡ）「東京行動計画」

（資料）村田良平「OECD」2000年、中央公論

(2) 経済審議会報告の方針

①本報告

1999年7月に経済審議会において「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」が策定された。

この中で国際経済協力に関しては、「第三部 第4章 第4節 国際経済協力のあり方」で論及されており、以下のような点が強調されている。(図表 1-4 参照)

1) ソフト面の充実強化

資金援助、インフラ整備ばかりでなく、人材育成、技術支援、制度改革アドバイスなどソフト面を充実強化する。

2) 「適切な評価」「透明性」の確保

今後の経済協力に関しては、国民の理解と協力が重要である点を踏まえ、実施のモニタリングや事後評価を強化するとともに、その情報を国民に分かりやすく開示する。

3) 多様な主体による役割分担と連携

国際経済協力に際しては、民間部門の役割を高め、政府は市場メカニズムでは十分機能しない分野に重点を置く。政府開発援助（ODA）とその他公的資金援助（OOF）をともに行う国際協力銀行の機能を発揮させる。さらに、NGO等との一層の分担・連携を図る。

また、これらに加えて、21世紀における国際経済協力の展望を明らかにするとともに、ODA中期政策の策定を進めることとされている（ODA中期政策は99年8月に策定）。

図表 1-4 「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」 経済審議会、平成 11 年 7 月 5 日

第三部 経済新生の政策方針

第 4 章 世界秩序への取り組み

第 4 節 国際経済協力のあり方

国際政治経済情勢が変化し、グローバリゼーションの進展が世界経済のあり方を変化させている状況を踏まえると、国及び援助実施機関のほか、民間企業、NGO、地方公共団体、国際開発金融機関等、多様な主体が関わっている国際経済協力については、21 世紀へ向け、以下のような方向で対応する必要がある。

- ア) 人材育成や技術支援、あるいは途上国側の金融などの制度改革アドバイスといったソフト面を充実・強化する。
- イ) 国民の理解と協力がより重要になってくることから、持続可能な開発の達成の観点も含め、国際経済協力のあり方を検討しつつ、期待される効果を可能な限り明確にしたうえで、実施段階でのモニタリングや事後評価を行い、その情報を国民に分かりやすくかつ積極的に開示・提供する。
- ウ) 限られた資源の最大限の有効活用のため、多様な主体による役割分担と一層の有機的な連携が望まれる。国際経済協力における公的部門と民間部門の分担・連携に際しては、市場と政府の役割を整理し、政府の役割としては民間の市場メカニズムだけでは資源配分が適切に行われない分野に重点を置いていくことで、国際経済協力全体の効率性を高めていく。また、平成 11 年 10 月 1 日に発足予定の、政府開発援助(O DA)、その他公的資金(O OF)をともに行う機関である国際協力銀行の機能を十分発揮し、国際経済社会に対して一層機動的かつ効率的な貢献を行うことが大切である。さらに、地域に密着した援助、専門性あるアドバイス等が可能な NGO 等による援助活動については、一層の連携及び支援を図る。
- エ) 以上の観点を踏まえ、開発途上国経済を巡る中長期動向について考察を深めるとともに、国際経済協力に関わる多様な主体による役割分担・連携に配慮しつつ、21 世紀における国際経済協力の展望を明らかにする。
- オ) なお、透明性、効率性の向上を図るため、関係省庁の連携の下、O DA 中期政策（仮称）をすみやかに策定する。

② グローバリゼーション部会報告

経済審議会の本報告の方針は、「経済審議会グローバリゼーション部会報告」（99 年 6 月）を踏まえて策定されている（図表 1-5 参照）。海外援助については、「3. (4) 新たな国際経済協力の在り方」でふれられている。

当然のことながら論点は上記の本報告と重複しているが、要点をあげると以下の通りである。

■ 理念は O DA 大綱を踏襲

■ 高まる行財政改革の必要性

- ・ 開発援助が世界的に減少傾向の中で我が国への期待は高い。
- ・ (量的拡大から) 質的充実へ

■ 援助効果、透明性の確保

- ・ O DA が「広い意味での国益の増進」に寄与することへの国民の理解促進

■多様な主体の分担と連携（分担→重複なし、連携→相乗効果）

- ・多様な主体（アクター）＝民間企業、NGO、地方公共団体、国際開発金融機関等
- ・人材、資金、技術等の有機的結合

■連携のための方策

- 1)途上国改革支援－我が国経験を踏まえた制度改革支援、「良い統治」等の促進（貧困層）
- 2)環境・人口等「地球規模の課題」－公的部門と国際機関、NGO等との分担・連携
- 3)ODA（政府開発援助）とOOF（その他）との連携
- 4)国民参加型の援助推進
 - －NGOの役割（地域密着型支援、専門性あるアドバイス）
 - －NGOとODAの連携（実施プロセスの透明化等に利点）
- 5)国際開発金融機関との連携
- 6)現地実施主体相互間の連携強化
- 7)途上国ニーズのタイムリーな把握

図表 1-5 経済審議会グローバル化部会報告書（平成 11 年 6 月）

3. 世界経済の発展と安定化を積極的に促進するコア・メンバーとしての役割

(4)新たな国際経済協力の在り方

①国際経済協力の今日的な意義と課題

我が国は、政府開発援助大綱(ODA 大綱)を踏まえ、開発途上国の自助努力による経済発展、飢餓・貧困等に苦しむ人々を救う人道的見地、環境問題等の地球規模の課題への対応とともに、途上国経済の発展を通じた国際経済社会の健全な発展と安定への貢献を念頭に、ODA を実施してきた。これらの理念・原則の重要性は変わらないが、我が国経済及び我が国社会を巡る国際政治経済情勢が変化し、グローバル化の進展が世界経済のあり方を大きく変化させている状況を踏まえて、21 世紀における国際経済協力を行っていく必要がある。

我が国の経済財政事情は厳しい状況にあるが、開発援助が国際社会全体として減少傾向にある中、我が国への期待は高い。ODA の実施に際しては、行財政改革の下、質的充実に一層力点を置くことが求められており、実施に際しては、はっきりした援助効果が期待されるとともに、国民への分かりやすい情報提供、さらに、ODA が国際社会経済の発展、ひいては我が国自身の安全と繁栄の確保に重要な意義を有し、平和の維持を含む広い意味での国益の増進に資することについての一層の理解の促進が求められている。また、ODA の一層の透明化・効率化にあたっては、途上国側の便益に十分配慮し、途上国からの信頼と評価の確保に努めつつ、我が国の各途上国ごとの国別のアプローチと共に、グローバルな戦略等を踏まえ、我が国の国際社会への積極的貢献を一層重視すべきである。さらに、その他公的資金(OOF)、民間資金(PF)等についての固有の理念・目的も踏まえた役割分担と一層の有機的な連携が望まれる。

国際経済協力では、国及び援助実施機関のほか、民間企業、NGO、地方公共団体、国際開発金融機関等、多様な主体（アクター）が各々の目的に向け活動を行っている。これらの主体の持つ長所を最大限に活かし、これら主体による役割分担と連携のもと、人材、資金、技術等が有機的に結合されるよう努め、開発途上国側の立場に立った協力を進めることが重要である。また、その際、民間部門の活動の促進に努めるとともに、個々の協力が相互補完的に重複なく行われることが望ましい。

②効果的な分担の考え方

国際経済協力における公的部門と民間部門の分担・連携に際しては、市場と政府の役割を整理し、民間の市場メカニズムだけでは資源配分が適切に行なわれない分野に重点をおいていくことが重要である。また、開発途上国の法制度や金融セクター等ソフト面のインフラ整備の不足、短期的な資本移動の高まりによる不安定性の増大等により、民間がリスクに敏感になり、直接投資

等の経済活動が萎縮している事例も多く見受けられる。公的部門が、どの程度リスク分担し、民間のイニシアティブを引き出していくかも、重要な課題である。

③連携のための主な方策

第一に、開発途上国における改革支援のための連携強化である。開発途上国の持続的開発を促進するため、市場メカニズムが有効に機能するような、金融、税、貿易制度等に関する制度改革が不可欠であり、我が国経済発展の経験を踏まえ、国際経済協力に関わる多様な主体の活動を視野に入れた総合的な国際経済協力活動が求められている。また、「良い統治」等の促進を通じて、開発途上国の経済成長の利益ができるだけ弱者・貧困層にも裨益することが重要である。

第二に、環境、人口、食料、保健医療問題等の地球規模の課題への連携強化である。経済社会の持続可能な開発には、物の豊かさや効率性だけではなく、これら地球規模の課題への取り組みが重要である。これらの課題の解決には、市場だけでは困難な場合が多いため、公的部門と国際機関、NGO等との適切な分担・連携を進める必要がある。

第三に、援助実施機関における OOF との連携の強化である。海外経済協力基金、日本輸出入銀行の統合により、11年10月からの発足が決定されている国際協力銀行においては、両機関の情報・ノウハウを一元化し、資金供与相手国の経済社会状況、プロジェクトの特性等に応じたより効果的な資金供与を行なうことにより、国際経済社会に対して、一層機動的・効率的な貢献を図る必要がある。

第四に、民間団体の参画等、国民参加型の援助の推進が重要である。特に、NGO 活動は、地域に密着した支援、専門性あるアドバイス等に効果的であり、また、政府や援助実施機関と NGO との連携は、開発援助の実施プロセスの透明化等に利点がある。

第五に、国際開発金融機関との積極的な連携である。アジア経済危機を契機に役割・活動の見直しが行われている国際開発金融機関が、新たな国際金融システムの中で適切な役割を果たすよう、途上国の持続可能な開発の視点を重視し、我が国は積極的な連携を進める必要がある。なお、重債務貧困国支援のため、債務の救済が注目されてきているが、債務国の自立と発展に十分留意しつつ、関係国等との連携のもと積極的に対応することが必要である。

第六に、現地実施主体相互間の連携の強化である。開発途上国の実情に即した国際経済協力を進めていくためには、我が国在外公館や各実施機関等の活用によって政策対話の充実や情報・ノウハウの共有化を図ることで、国際金融機関、開発途上国の受入れ主体、民間団体等の現地における実施主体相互間の分担・連携に資するよう努めることが大切である。

第七に、途上国側のニーズのタイムリーな把握である。調査・分析を充実するとともに、関係機関の有する情報をネットワーク化し、開発途上国の現状やニーズについて、迅速な把握に努める必要がある。

④21世紀における国際経済協力

以上の観点を踏まえ、開発途上国経済を巡る中長期動向について考察を深めるとともに、国際経済協力に関わる多様な主体による役割分担・連携に配慮しつつ、21世紀における国際経済協力の展望を明らかにする。

③NGO等への期待の高まり

このように経済審議会の報告では、表題は「国際経済協力」であるが、実際は、「国際開発協力」全般についての方針がふれられており、「経済」に力点を置いてきた我が国の方向性からの脱却が模索されている。

この中で、援助活動に対する国民理解の促進とともに、民間企業、NGO、地方公共団体等の役割と政府との連携が強調されている。

ただし、民間企業については、明確に役割が規定されているわけではないが、市場メカニズムを通じた資源の合理的配分（例えば、途上国資金需要への対応）を実際に担当するということが前提とされているだけであり、具体的な役割記述はない。

また、NGO、地方公共団体については、「地域に密着した援助」「専門性あるアドバイス」「開発援助プロセスの透明性の確保」という3点から評価され、期待がかけられているが、NGO、地方公共団体がその本務とする役割からみて、開発援助で如何なる役割を果たしうるのか、また、政府や政府の援助実施機関と如何なる連携を取りうるのか、という点で具体性に乏しい。また、理念的な方向づけにおいても、情報化とグローバリゼーションが一層進展する中で、国家の相互関係を越えた領域で国際秩序が形成されつつあるが、「多様な主体の分担と連携」はそうした傾向の中で如何なる意義を持つのか、という位置づけが求められよう。

本調査にはこうした点の検討が求められていると考えられる。

(3) 政府のODA方針

最近の我が国ODAの方針、体制を巡る変化は以下の通りである。

(ODA方針)

1992年6月 ODA大綱

1998年1月 「21世紀に向けたODA改革懇談会」報告

1998年6月 対外経済協力審議会「今後の経済協力の推進方策について」

1999年8月 政府開発援助に関する中期政策

(機構改革)

1998年6月 中央省庁等改革基本法

1999年7月 外務省設置法

1999年10月 国際協力銀行設立

世界的な援助の考え方の変化を踏まえ、また、経済審議会の報告も踏まえて、1999年8月には「ODA中期政策」が公表された。

これは、92年6月の「ODA大綱」に基づきODAの中期的な政策を定めるものであるとともに、これまで5次にわたって策定されてきたODAの中期目標を引き継ぐものである。

ODA大綱とともに、その特徴とNGO等に対する方針を以下に概要表としてまとめた(図表1-6参照)。

これまでの中期目標(図表1-7参照)がODA実績の数値目標を掲げていたのに対し、中期政策では、量的目標を策定せず、これまでの中期目標で徐々に内容が多くなってきていた、質的改善目標に終始することとなった。

特徴としては、「基本的考え方」として「DAC「新開発戦略」(2015年までに貧困人口半減目標など)を踏まえる」をあげ、また「重点課題」の第1に「貧困対策や社会開発分野への支援」を掲げていることなどからも分かる通り、経済開発中心主義から貧困削減、社会開発への傾斜を強めたことがあげられる。DACの新戦略策定に当たっては、貧困削減目標の記載などで日本が主導したと実績を踏まえて、こうした変換が図られたと言われる。

また、これまでの中期目標でも民間援助団体(NGO)や地方公共団体との連携が一言ふれられていたが、より具体的に、援助手法や推進方策を記述する中で、NGO等の役割と連携の方策にふれられるようになった。

こうした点については、中期政策への要望を公表していたNGO団体の中でも、評価する声もある。(図表2-21、資料編p.14参照)

図表 1-6 政府の開発援助方針の概要

		特長	NGO等に対する方針
1992年 6月	ODA大綱 (閣議決定)	<p>《基本理念》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人道的考慮 ・相互依存性の認識 ・環境の保全 ・自助努力への支援 <p>《4原則》</p> <ol style="list-style-type: none"> (1)環境と開発の両立 (2)軍事目的への使用の回避 (3)途上国の軍事支出・武器開発等への十分な留意 (4)民主化促進・市場経済導入・基本的人権等への留意 	<p>「4. 政府開発援助の効果的実施のための方策(3)国際機関、地方公共団体、民間団体との連携」の一部</p> <p>「民間援助団体（NGO）との連携を図るとともに、その自主性を尊重しつつ、適切な支援を行う。」</p>
1999年 8月	ODA中期 政策	<p>量から質へ（量的目標を策定しない）</p> <p>《基本的考え方》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・DAC「新開発戦略」（2015年までに貧困人口半減目標など）を踏まえる ・被援助国のオーナーシップと我が国のパートナーシップ ・既得権益化の排除 ・あらゆる主体の分担と連携（途上国、先進国、国際機関、民間部門、NGO等） ・「人間中心の開発」 ・「顔の見える援助」 <p>《重点課題》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.貧困対策や社会開発分野への支援 2.経済・社会インフラへの支援 3.人材育成・知的支援 4.地球規模問題への取組 5.アジア通貨・経済危機の克服等経済措置改革支援 	<p>IV援助手法</p> <p>3. NGO等への支援及び連携</p> <p>（背景）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・社会開発や環境重視→きめこまかな援助ニーズ→NGO・地方自治体の役割高まる <p>（方向）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・NGOとの対話の強化 ・日本のNGOの援助活動への支援 ・事業委託を含めたNGOの人材・ノウハウの活用 ・NGOの援助実施基盤の強化 ・地方自治体のノウハウ・人材の活用 ・地方自治体の協力活動への効果的支援 <p>V実施・運用上の留意点や国民の理解と参加の促進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・民間企業、地方自治体、NGO、民間団体等の協力と参加を持つODAの実施 ・NGO活動への支援とNGO、大学、シンクタンク等へのODA事業の委託手法を活用 ・地方自治体の開発事業への参加を促進

(資料) ODA白書等

図表 1-7 政府開発援助（ODA）の中期目標について

	内容	達成状況
第1次中期目標 (78年5月)	・77年 ODA 実績 14.2 億ドルから 80 年に ODA 実績倍増	超過達成
第2次中期目標 (81年1月)	・70年代後半 5年間から 80年代前半 5年間に倍以上 ・効果的支援	達成率 84.6%
第3次中期目標 (85年9月)	・86～92年実績目標 400 億ドル以上 ・効果的支援	円高のため余裕達成見込み 87年5月「緊急経済対策」 で目標達成 2年前倒し
第4次中期目標 (88年6月)	・88～92年実績目標 500 億ドル以上 ・自助努力支援	達成率 99.4%
第5次中期目標 (93年6月)	・93～97年実績目標 700～750 億ドル ・質的改善 ・ODA 大綱の重点分野 ・援助実施体制整備・拡充	93～97年 600 億ドル以下 で未達成

(資料) アジア経済研究所「経済協力ハンドブック」1997年度

NGO等については、要約すると3つの観点から取り上げられている。

第1に、貧困撲滅、社会開発重視という方向づけから、NGO（内外）、地方自治体の役割がきめ細かな援助という点で拡大してきている。

第2に、高齢化・財政改革に伴う援助予算の削減、組織スリム化が進むなかで、援助の効率化、予算の有効利用、開発教育、透明性確保の面からNGOへの期待が高まっている。

実は、第3の観点が国際社会では、あるいは我が国NGOサークルのなかでは、強く意識されている（ヒアリング参照）。すなわち、「市民社会 *civil society*」の役割の増大に伴うNGOの位置づけの重要化、という観点である。市民行動の成熟、地方分権化、国家の役割の変化、しかもそれがグローバルに進展しつつある点が、DAC新開発戦略の中でも言及されていた（(1)③参照）。市民社会という用語自体公文書で使われないため、また、少なくとも国民レベルでこうした考え方が定着していないため、この第3の観点は抜けているのだと考えられる。

従って、NGO等の活動は、国が行う援助の1つの手段にすぎないものとして位置づけられがちであり、NGO等の固有の目的、ミッションと対立する場面が生じる可能性も生まれる1つの要因となっている。

2. 国際経済協力に対する国民意識

(1) 国際経済協力に対する国民意識の変化

毎年行っている外交に関する総理府の世論調査によると、99（平成 11）年に関しては、経済協力に関して、29.2%が「積極的に進めるべきだ」として、「現状程度でよい」の42.4%と合わせて7割以上が経済協力を支持している（図表 1-8 参照）。

一方、最近の傾向を見ると、「現状程度でよい」とする割合はほぼ横這いであるが、「積極的に進めるべきだ」とする割合は、91（平成 3）年の41.4%から10ポイントほど低下し、逆に「なるべく少なくすべきだ」は同年8.0%から99年の19.3%へと10ポイント以上上昇しているのが目立っている。

年齢別に見ると若い層ほど経済協りに積極的であるが、近年の動向としては、すべての年齢層で積極派の割合が低下している（図表 1-9 参照）。

「なるべく少なくすべきだ」「やめるべきだ」と回答した人にその理由を聞くと、上位2位が「日本の経済状態がよくないから」が72.2%、「我が国の財政状況がよくないから」が49.0%となっており、第3位の「具体的にどのような経済協力が行われているか不透明だから」の26.9%をかなり上回っている（図表 1-10 参照）。また、上位2位の比率は上昇しており、我が国の経済・財政状況の悪化がこうした結果を招いていると言える。透明性、効果、効率の点で疑問を感じ消極的になっている人の比率は特に上昇してはいない。

(2) 援助に関する意識の国際比較

我が国の経済援助に関する意識を他のDAC諸国と比較した結果を図表 1-11 に掲げた。

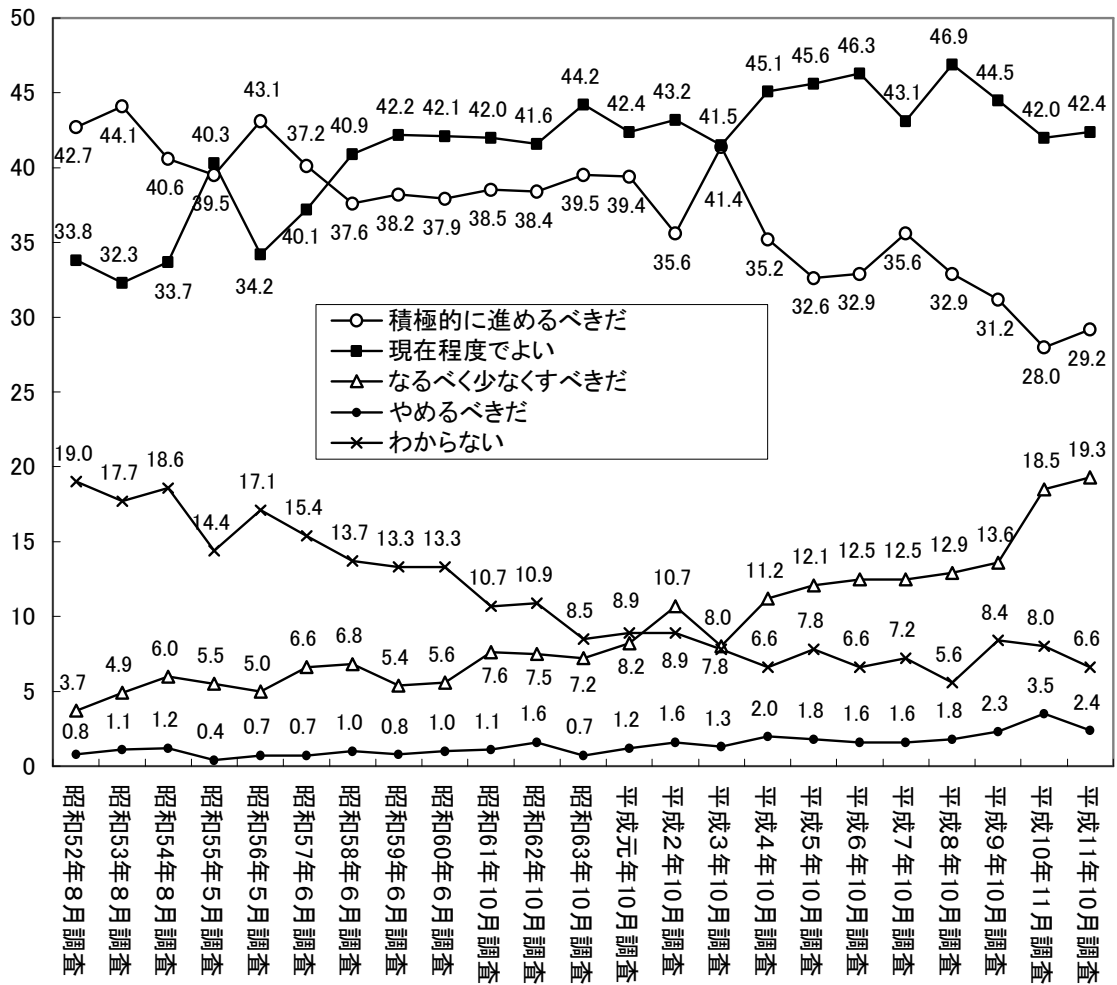
日本は、経済援助の賛成の比率は、他のDAC諸国を上回る83.9%で第1位となっている。特に、米国では賛成が53.5%と半分強を占めるにすぎないのと比べるとその高さは目立っている。

他方、援助の多さに関しては、「少なすぎる」という意見の人は、29.5%と他のDAC諸国を大きく下回って最下位である。

日本は援助に賛成である点でも1位であるが、これ以上は出せないという意識でも1位となっている。

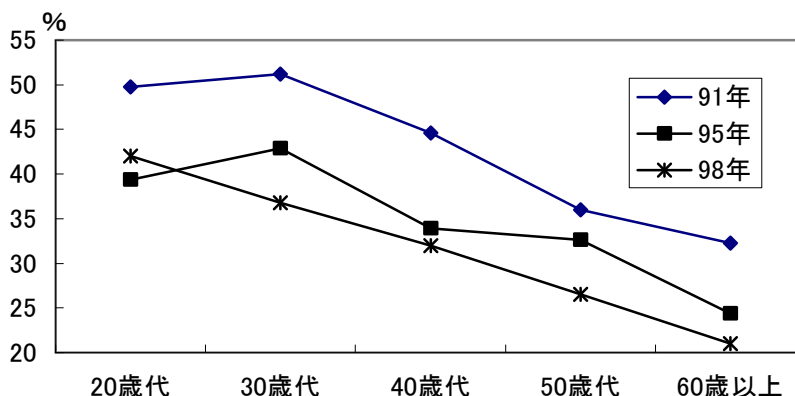
日本が経済規模に比して援助額が他のDAC諸国より高ければ、こうした見解もうなずけるが、実際は図の中に示したとおり、そう高いわけではない。やはり、経済・財政状況の悪さがこうした意識を生んでいると考えられる。

図表1-8 今後の経済協力のあり方



(資料)総理府世論調査

図表1-9 今後の経済協力を「積極的に進めるべきだ」の比率



(資料) 総理府世論調査

図表1-10 経済協力を進めない理由

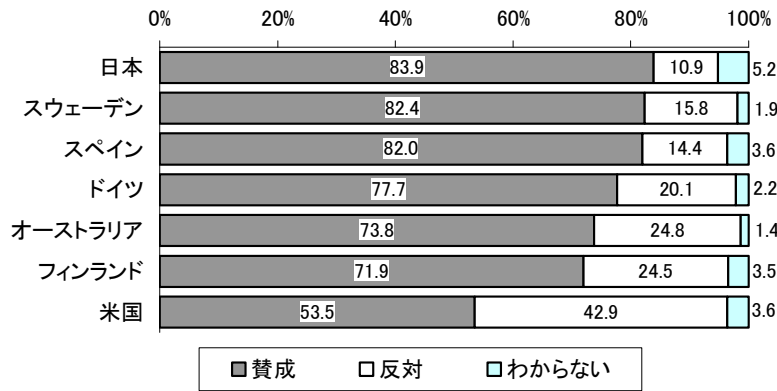
経済協力のあり方について「なるべく少なくすべきだ」、「やめるべきだ」と答えた者に、複数回答

	該当者数	日本国内の経済状態がよくないから	わが国の財政状況がよくないから	具体的にとどのような経済協力が行われているか不透明だから	現在の経済協力には、現地の状況やニーズへの配慮不足などにより、必ずしも十分な成果をあげていないところが多いから	現在の経済協力には、関係機関の連携や非効率になっているところが多いから	他の先進国でも、最近、経済協力を少なくするところが多いから	その他	特に理由はない	わからない
	人	%	%	%	%	%	%	%	%	%
平成7年10月調査	295	63.4	※	35.9	33.6	17.6	6.8	3.4	1.0	0.3
平成8年10月調査	308	74.4	※	33.1	32.5	13.3	9.1	1.9	1.0	0.3
平成9年10月調査	330	57.0	40.9	29.7	28.5	13.6	4.5	3.3	2.1	0.9
平成10年11月調査	466	75.3	45.5	29.0	24.9	12.0	6.0	1.5	0.4	0.2
平成11年10月調査	457	72.2	49.0	26.9	24.5	15.5	5.9	3.9	0.9	1.1

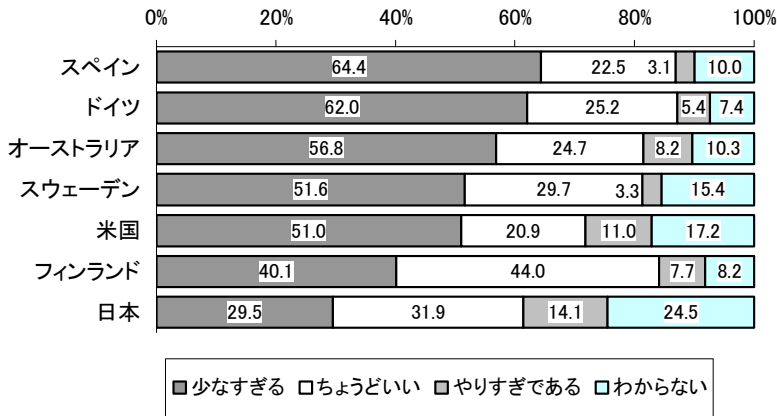
(資料) 同前

図表1-11 援助に関する意識の国際比較

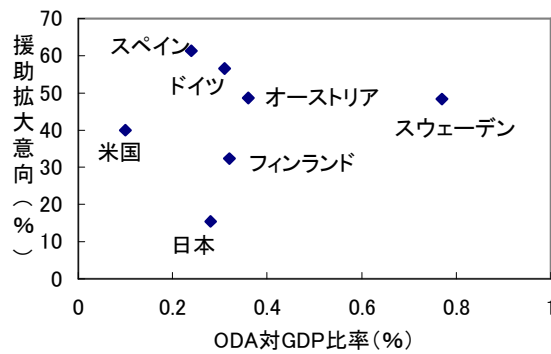
自国が貧しい国々を経済的に援助することについて(DAC諸国、1995年)



開発途上国に対する先進諸国の援助評価(DAC諸国、1995年)



開発途上国援助拡大志向とODA比率との相関(1995年)



(注)ここで援助拡大志向は「少なすぎる」マイナス「やりすぎである」の数字
 (資料)国際プロジェクト「世界価値観調査」最新版
 (「世界23カ国価値観データブック」電通総研・余暇開発センター編)
 OECD/DAC1996Report

(3) NGO活動や地方自治体の国際協力に関する意識

最後に、NGOや地方自治体の国際協力に関する意識を聞いたアンケート結果を見ておこう（図表 1-12 参照）。

国際協力関係のボランティア活動やNGO活動の経験者は 2.6%となっている。20 歳以上人口にこの比率をかけると 250 万人ほどがこうした活動を経験しているという結果となる。

後に見るように、NGO団体のスタッフ、ボランティアは約 4600 人、NGO団体の個人会員は約 34 万人であり、この数字と比べると過大な経験者数である。個人活動や自治体、政府などNGO活動以外の国際協力ボランティアがそれほど多いとも考えられない。ただし、郵便局の国際ボランティア貯金の加入者は 2400 万人いるので、彼らが「はい」と答えているとすると不思議ではない。いずれにせよ、回収率 67%、回答者 1,335 人の調査結果なので実数ベースに換算するには無理があるかも知れない。

政府とNGOの協力については、「積極的にやるべき」と「分野を選んで」を合わせた 81.3%が賛成している。

地方自治体の国際協力については、53.4%が「参加すべきだ」としている反面、「地域の問題に専念すべきだ」も 22.2%とかなりの比率にのぼっている。

地方自治体が行うべき国際協力分野については、「研修員の受け入れ」「技術専門家の派遣」が、それぞれ 60.2%、59.6%と 1 位、2 位を占め、3 位の「文化交流」、4 位の「ホームステイ受入・派遣」を大きく上回っている。これは、実際の自治体の活動と比例した結果である。

「NGOとの連携した国際協力」や「ODAと連携したプロジェクト発掘」「自治体独自のプロジェクト発掘」といった本格的な援助活動については、15~20%の市民が賛成している。

図表 1-12 NGO活動や地方自治体の国際協力に関するアンケート結果

ODAに関する国民意識調査（1997年12月）

実施主体：（財）国際協力推進協会

サンプル数：2,000 回収数：1,335 回収率：66.8%

調査対象：全国の満20歳以上の男女

調査方法：個別面接聴取法

資料：1998年ODA白書（外務省）

Q5 国際協力に関するボランティア活動やNGO（民間ボランティア団体）

活動の経験の有無

単位：%

ある	2.6
ない	97.4

*20歳以上人口は9800万人なので2.6%は計算上は250万人ほどとなる。

Q15 政府がNGOと協力して援助を行うことについて

積極的にやるべきだ	33.6
分野を選んで是々非々でやるべきだ	47.7
あまりやるべきではない	5.0
わからない	13.6

Q18 地方自治体の国際協力について

地方への国際化の波及を踏まえ、積極的に参加すべきだ →SQ	53.4
地域の問題に専念すべきだ	22.2
わからない	24.3

SQ 地方自治体が行うべき国際協力分野（複数回答）

研修員の受入	60.2
技術専門家の派遣	59.6
自治体独自のプロジェクト発掘	13.9
ODAと連携したプロジェクト発掘	15.8
NGOと連携した国際協力	20.9
姉妹都市提携	25.2
子供・若者のホームステイ受入・派遣	39.6
文化交流	39.7
その他	0.0
わからない	2.5

第2章 NGOの援助活動

1. 日本のNGO活動の実態

(1) 日本のNGOの現状と歴史

①日本のNGO団体の活動の現状

日本のNGO団体の活動の現状を表にまとめると図表 2-1 の通りである。データの出所は、JANIC（NGO活動推進センター）の調査である。

ここでNGO団体として捉えているのは、開発協力、及びそのための教育・提言、ネットワークを事業としている市民活動団体である。後に見るようにDAC統計ではNGOの範疇に入っている政府の外郭団体等は含まれない。

データは、そのうち、自己資金比率 25%以上、一定規模以上といった基準を満たす 217 団体についての調査結果である。

財政面で、表には入れられなかった支出構成を、原資料である JANIC 「NGOデータブック' 98」 から見ると以下の通りである。

事業費	78.4%
海外事業費	60.8%
国内事業費	16.2%
事務管理費	15.2%
人件費	13.0%
事務諸費	2.2%
繰越金その他	6.4%

また同上資料及びヒアリングによると公的財源（⑥～⑦）の内訳の実額と受取団体数は以下の通りである。

国際ボランティア貯金	107 団体	93,307 万円	} 政府補助等 13.7 億円
NGO 事業補助金	56	59,167	
地球環境基金	27	12,872	
その他補助金	24	54,454	
(うち地方自治体)	(22)	(4,660)	
政府委託事業収入	17	10,809	
国連委託事業収入	5	24,972	

さらに収入に占める公的財源の割合別の団体数は下のようになっており、公的財源なしが 35.9%と最も多く、1～29%の 34.1%と合わせるとちょうど7割の団体は公的財源割合

図表 2-1 日本のNGO活動の現状（1996年度実績）－JANICの97年夏調査に基づく

定義	国境を超えて草の根レベルで協力活動を行う市民組織	
団体数	約450団体 (うち368団体が「NGOダイレクトリー'98」に紹介) (以下のデータはうち一定基準を満たした217団体の現状)	
財政	収入総額	196億円 (2,000~3,000万円が平均的) うち1億円以上32団体 146億円 (1団体39億円の団体もある—図表2-3a参照)
	財源	<ul style="list-style-type: none"> ①会費収入 35.6% ②寄付金収入 24.5% ③基金運用益 0.4% ④事業収入 7.5% ⑤民間助成金 3.9% ⑥郵政省「国際ボランティア貯金」 4.6% ⑦政府補助金・国連委託金 9.6% ⑧その他(繰越金を含む) 13.9%
人材	<ul style="list-style-type: none"> ・日本人有給スタッフとボランティア合計 約4600人 有給スタッフ総数690人 (1人以上の有給スタッフがいるのは120団体) 非専従スタッフ321人 海外派遣スタッフ228人 比較的定期的な関与のボランティア約3400人以上 ・活動対象国のローカル・スタッフ(地元雇用)2000人以上 ・スタッフ・ボランティア・プロフィール ①青年・学生、②主婦・退職者、③専門職(弁護士、大学教授など)、④聖職者(僧、牧師、神父など)、⑤企業の従業員 —当初、④③①中心、最近は②⑤へひろがりつつある ・個人会員 約34万人 5万人以上 2団体 1~5万人 3団体 以上会員計14万9000人 5千人~1万人 8団体 会員計約5万4000人 その他 平均会員数 200~300人 ・国際ボランティア貯金加入者数 2400万人(1997年末現在) 	
活動分野	<p>(最も関心の高い分野)</p> <p>①教育・訓練、②子供・青少年・家族(以上2つ—奨学金、里親運動、学校建設等)、③健康・衛生・水(井戸掘り、児童給食等)、④農村開発・農業</p> <p>(次に関心の高い分野)</p> <p>①都市(スラム開発)・住居、②植林、③環境・公害、④エコロジー・生物多様性、など環境関連分野(抗議、提言活動等)、及び⑤難民・避難民・被災民</p> <p>(その他)</p> <p>①ジェンダー(社会的性差)・女性、②人口・家族計画、③民主主義・良き統治・制度の発展・参加型開発、④障害者、⑤少数民族、⑥人権、⑦平和・紛争、⑧食料・飢餓、⑨エネルギー・交通基盤、⑩小規模企業・露天業、⑪債務・金融・貿易、⑫適正技術</p>	
協力形態 (ほぼ多い順)	①資金助成 60%	<p>現場型NGO</p> <p>↑ ↓ 開発教育NGO</p> <p>草の根貿易型NGO</p>
	②物資供給 46%	
	③人材派遣(ボランティア、専門家など) 50%	
	④情報提供 46%	
	⑤開発教育・地球市民教育 46%	
	⑥緊急救援 28%	
	⑦研修生受入れ 22%	
	⑧草の根貿易・フェアトレード 6%..... 草の根貿易型NGO	
	⑨在日外国人支援 11%	
	⑩政策提言・抗議運動 24%..... アドボカシー(提言)型NGO	
	⑪NGO間ネットワーク推進(地域別、対象国別、分野別) 22%	
%は行っている団体の比率		

(資料) 馬橋憲男、斎藤千宏編著「ハンドブックNGO」明石書店(1998)

が30%未満である。他方公的財源が半分以上の団体は10.1%と約1割にすぎない。

合計	217 団体	100.0%
公的財源割合 0%	78 団体	35.9%
1~29%	74 団体	34.1%
30~49%	43 団体	19.8%
50%以上	22 団体	10.1%

②日本のNGOの歴史

図表 2-2 と図表 2-3 に日本のNGOの年表と設立数の推移を示した。

日本のNGOの設立は1980年代から、正確には1979年からもりあがった。それ以前は宗教者の動きが中心であった。70年代までの途上国問題への青年の共感、ベトナム反戦運動などに見られるように直接救援活動やNGO活動と言うより、反体制運動につながる側面が強かったが、80年代以降は、途上国問題自体の質的变化もあって、NGO活動へと連なる側面が強くなっていったと言えよう。

世界のNGO活動は、共通して戦争、難民が契機となってきた。日本においては、インドシナ難民が大きな契機となり、NGOの発足が多く見られるようになった。難民の発生で国連等の資金が流れるということも、国際協力のボランティアが活性化し、それが恒常的なNGO団体の設立に結びつく契機としては大きいと言われる。

若者の共感を前提とするものとしては、現シャプラニールが、インドシナ難民に先だってバングラデシュ独立を契機に誕生しており、世俗的なNGOとしては日本における先駆的な団体となり、NGO活動をリードする人材を輩出している。

その後、グローバリゼーションの1側面であるが、80年代前半には、日本フォスター・プランなど国際NGOの日本支部が設立されるようになった。また、外務省が80年代半ばにNGOとの定期協議を呼びかけた事もあって、1987年にネットワーク型NGOが集中して発足した。関西では現関西NGO協議会、関東では現NGO活動推進センター（JANIC）が誕生した。

インドシナ難民を契機とする第1のピークに次ぐ、日本におけるNGO団体設立の第2のピークは、1990年代前半に訪れた。これは、1989年の外務省NGO事業補助金制度の開始、1991年の国際ボランティア貯金の開始をきっかけとするものである。その後、景気低迷による利子率の低下により、国際ボランティア貯金のNGO補助も金額規模が縮小し、財団など民間助成金も減少し、再度、NGO団体の成立数は減少するに至っている。

阪神淡路大震災をきっかけに日本においてもボランティア活動やNPO活動が注目され、世界的な潮流の中でNGO活動も多くを期待されるようになり、98年にはNPO法が成立するなどNGOの活動環境は整備される方向であるが、現在のところ、資金的な側面の制約がNGO活動を妨げる大きな要因となっている。

図表 2-2 日本のNGOの歴史

年代	設立団体数	累計	NGOの動き	メルクマールとなる世界・社会の動き
1950年代まで	6	6	・例外を除き戦後、活動スタート ・国連活動や植民地独立に連動	
1960年代	7	13	・海外協力を主とする団体設立開始 ・キリスト教など宗教運動 ・アジア地域の開発NGO活動はじまる（現アジア学院など）	1965 アフリカ干ばつ始まる 米国、北ベトナム爆撃開始
1970年代前半	11	24	1972 ヘルプ・バン格拉デッシュ・コミッティ（現シャプラニール） 1973 アジア太平洋資料センター（PARC）	1971 バングラデッシュ独立
1970年代後半	22	46	1979～インドシナ難民救済のNGO（現曹洞宗国際ボランティア会など）	1978～80 インドシナ難民の大量流出（難民キャンプ、メディアで報道）
1980年代前半	46	92	・国際NGO支部など（83年日本フォスター・プラン協会など）	・「国際化」時代 1982 地球環境問題 1983 アフリカ飢餓
1980年代後半	86	178	・ネットワーク型NGO 1987 現関西NGO協議会、NGO活動推進センター（JANIC）など ・環境NGO（熱帯林行動ネットワーク、グリーンピース・ジャパンなど）	1985 ネグロス島飢餓 1986 チェルノブイリ原発事故 1988 バングラデッシュ大洪水 1989NGO事業補助金制度（外務省）
1990～93	143	321	・1990～93NGO設立ピーク（毎年30団体以上） 1992～対象国別、課題別NGOネットワーク	1991 国際ボランティア貯金（郵政省） 1991 湾岸戦争→「国際貢献」注目 1992 地球サミット→NGO認知
1994～	47	368	1994 市民活動を支える制度をつくる会（シーズ） 1996NGO・外務省定期協議会 NGO・自治体国際協力推進会議 1998NPO法成立	1995 阪神淡路大震災→NPO、ボランティア活動注目を集める ・経済低迷、金利の低下

（注）設立団体数は現在存在しているもののみ

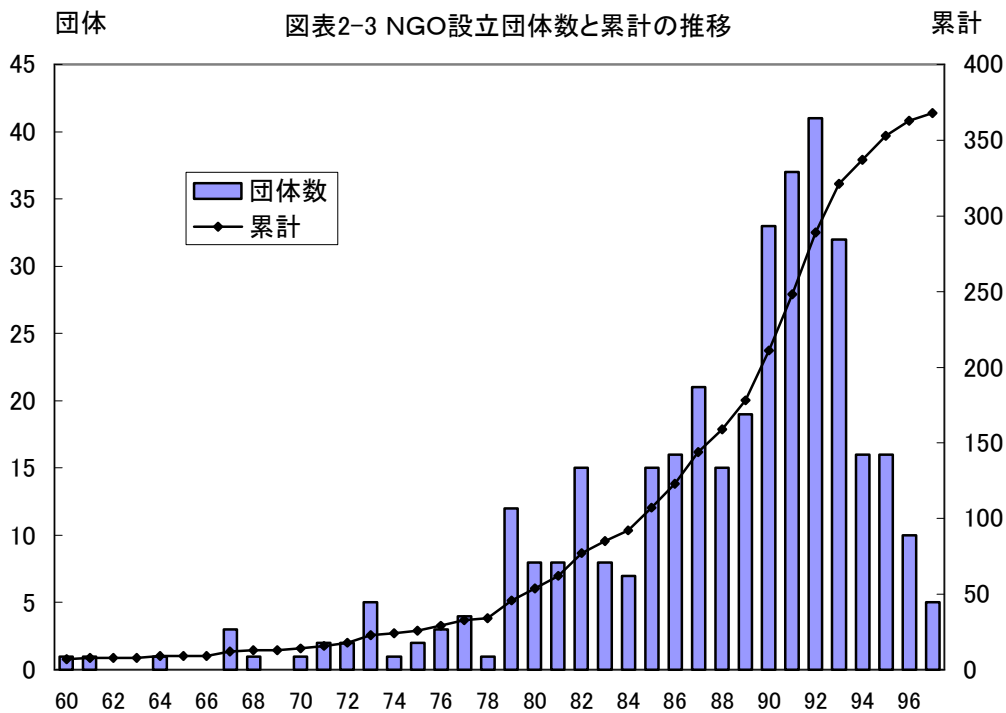
（資料）JANIC「NGOデータブック'98」

（参考）戦争・紛争をきっかけとした国際NGOの設立

クリミア戦争（1853）イタリア統一戦争 1860年代	International Red Cross
第1次世界大戦	Save the Children
スペイン内乱（1936～39）	Foster Parents Plan
第2次世界大戦	Oxfam, CARE
朝鮮戦争（1950～53）	World Vision
ビアフラ紛争（1967～70）	Médecins sans Frontières

（資料）OECD Development Center（1999）,

”Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development”



(注)調査時活動中の368団体の設立年別団体数とその累計である。
(資料)JANIC「NGOデータブック'98」1998年

図表 2-3a 収入規模からみた日本の大手NGO団体

単位：千円

日本フォスター・プラン協会	3,903,580	アジア医師連絡協議会	341,160
オイスカ	1,248,470	基督教児童福祉会・国際精神里親運動部	301,620
家族計画国際協力財団	934,290	アジア保健研修財団	291,010
ワールド・ビジョン・ジャパン	887,670	国境なき医師団日本	243,340
曹洞宗国際ボランティア会	715,440	アムネスティ・インターナショナル日本支部	235,790
日本国際飢餓対策機構	540,160	セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	234,900
世界自然保護基金日本委員会	504,320	日本キリスト教海外医療協力会	229,190
難民を助ける会	498,860	日本シルバーボランティアズ	223,360
日本国際ボランティアセンター	407,760	かながわ・女のスペース“みずら”	206,330
日本ユネスコ協会連盟	395,880	日本民際交流センター	199,780

(資料) 同上

(2) NGO関連の政府の施策

①施策の概要

政府のNGO関連事業については、図表 2-4 に掲げた通りである。

補助の金額規模から見ると、一時期は、国際ボランティア貯金によるNGO補助が 30 億円規模と大きかったが (94 年度)、金利の低迷から低迷し、現在では、外務省のNGO事業補助金制度が中心となっている。

なお、NGO事業補助金制度の問題点として、1)対象分野限られる (特に制度づくり)、2)プロジェクト単位、単年度主義の制約、3)事務管理費を計上できない、4)書式、事務手続きなど煩瑣、といった点がかねてより指摘されている (馬橋憲男、斎藤千宏編著「ハンドブックNGO」明石書店 (1998))。

図表 2-4 政府のNGO関連事業

事業名	事業内容
NGO事業補助金制度 (外務省) ・ 1989 年度開始 (当初、予算規模 1.1 億円) ・ 交付額 94 年度 4.49 億円 95 年度 6.30 億円 96 年度 8.16 億円 97 年度 9.19 億円 98 年度 7.87 億円	・ 日本のNGOの途上国での活動費用に補助 ・ 補助金上限 1,500 万円 ・ 補助率プロジェクト費用の半分以下 ・ 事業分野 (メニュー) 89 年度～ 農漁村開発、人材育成、保健衛生、医療、生活環境 90 年度～ 地域産業向上、環境保全 92 年度～ 民間援助物資輸送 94 年度～ 開発協力適正技術移転・普及、国際ボランティア補償支援 95 年度～ 女性自立支援 96 年度～ 地域総合振興 (同一地域 3 事業一括申請) 99 年度～ NGO海外研修 (事業規模は医療が 3 割近くと最大で地域総合振興がそれに次ぐ) ・ 98 年度実績 111 団体、185 事業、47 地域に 7.87 億円交付 (1 団体当たり 710 万円、1 事業当たり 426 万円) ・ 大手受け手 (98 年度) アジア医師連絡協議会 (AMDA) 1.47 億円 曹同宗国際ボランティア会 0.61 日本口唇口蓋裂協会 0.30 ワールド・ビジョン・ジャパン 0.25 (財) オイスカ 0.24 日本緊急救援NGOグループ (JEN) 0.17 . . . シャプラニール 0.14

事業名	事業内容
<p>草の根無償資金援助 (外務省)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 89 年度から小規模無償資金協力として開始 ・ 95 年度から現行事業名 ・ 当初 3 億円の予算、95 年度 30 億円、98 年度 57 億円 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 在外公館が内外の NGO あるいは現地の地方公共団体の草の根プロジェクトに資金援助 ・ 上限 1,000 万円 ・ 分権化が図られ大使館によっては 400 万円まで ・ 対象分野 <ul style="list-style-type: none"> 教育・研究 39% (小学校の教室建設・改修が多い) 保健医療 28% (医療器材・病棟、母子保健等) 民生・環境 24% (井戸、障害者支援、環境保全等) その他、マイクロクレジット、対地雷、リサイクルなど ・ 実施件数 89 年度 95 件、98 年度 1,064 件 ・ 被供与団体内訳 (98 年度、金額ベース) <ul style="list-style-type: none"> 現地 NGO 43% 途上国地方公共団体 21% 途上国教育・研究機関 15% 日本の NGO 約 4% (予算額で計算すると 2 億円強)
<p>国際ボランティア貯金 (郵政省)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 90 年度開始 ・ 98 年度配分額 12 億 4,200 万円 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 郵便貯金の税引後の利子のうち 20% から 100% まで任意の率を寄付し、開発 NGO に配分 ・ 寄付者 90 年度の 210 万人から 2,430 万人へ増加 ・ 金利の低迷から実際の配分額はピークの 94 年度 30 億円から減少 ・ 日本の NGO への配分 1 件当たり 510 万円 ・ 自己負担割合、事業費の 20% (2000 年から自己負担割合 3 段階に分け小規模 NGO を優遇) ・ ODA ではない
<p>開発福祉支援事業 (外務省、JICA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 97 年度より ・ 予算額 (技術協力予算の枠) <ul style="list-style-type: none"> 97 年度 1.23 億円 99 年度 3.58 億円 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民参加による福祉向上のモデル事業 ・ 現地で活動する NGO (内外 NGO、国際 NGO) が現地採用ローカル・コンサルタント、地域組織の協力を得て実施 ・ 現地 JICA 事務所が事業発掘の中心 ・ 事業分野 <ul style="list-style-type: none"> 保健衛生改善、高齢者・障害者・自動支援、女性自立支援、地場産業支援等
<p>開発パートナー事業 (委託事業) (外務省、JICA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 99 年度開始 (予算額 1.96 億円) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日本の NGO、大学、地方自治体、シンクタンク等に途上国の開発支援事業の実施を委託する事業 ・ NGO を通じた ODA の実施に道を開く (欧米援助国では一般化) ・ 想定分野: 社会開発、環境支援、知的支援 ・ 案件公示型 (途上国からの要請案件の公示) と案件公募型 (NGO 等が案件提案) がある
<p>地球環境基金事業 (環境庁、環境事業団)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 93 年基金創出 (国と民間) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 内外の NGO が開発途上地域において行う環境保全活動に助成 ・ 95 年度支援額 <ul style="list-style-type: none"> 国内 NGO の事業 76 件、3 億 4800 万円 海外 NGO の事業 18 件、5900 万円

(資料) ODA 白書等

②NGO関連施策に対するDACの審査結果

DACの対日援助審査の結果報告書からNGO関連部分を抜き出したものを以下に掲げた(図表2-5参照)。

DACによる改善勧告を整理すると以下の通りである。

1)NGO事業補助金制度

予算削減(98年度)はやめ配分拡大

2)草の根無償資金協力事業

事業拡大

間接経費補助

分権化一層推進

NGO熟知スタッフ充実

3)国際ボランティア貯金

外務省、JICAとの協力強化(NGO管理の専門性)

4)NGO自体の課題

「限られた政府補助」と「個人・企業の寄付」

5)NGO支援：専門性の付与

他のDAC諸国のNGOとの共同プロジェクト促進

図表 2-5 DACの対日援助審査報告書（1999年）のNGO関連部分

（下線は勧告の部分を示す、下線は元の報告書にはない。）

NGO

外務省によるNGO支援

NGO活動にたいする支援は、日本のODAの3%に満たないが、近年急速に増加してきている。外務省はこの点に関しNGO事業補助金制度と草の根無償資金協力という2種の対策を講じている。前者は、日本のNGOの途上国での活動の費用の一部を補助しようとするものであり、分野は、農業、漁業、教育、途上国の女性支援（WID）、保健医療、地場産業、環境保全、交通に及ぶ。補助金額の上限は1,500万円（約12万5千ドル）であり、プロジェクト費用全体の半分以上を越えない範囲内で交付される。1989年に開始されてから総予算は1997年度には12億円（約8,500万ドル）と十倍になっている。50か国で活動する日本の116のNGOの224のプロジェクトが対象とされ、1件当たりの規模は約540万円（約45,000ドル）であった。

この事業の1998年度予算ははじめて4.1%削減されたが、これは、NGOの一層の関与を打ち出したODA改革懇談会の見解が示す方向からの後退とも見なされる。ODA予算は一般に削減に直面しているが、日本の援助事業を効率化するためNGOとの協働を拡大し、特にこの分野の公的部門のODAスタッフの不足を補う余地がある。そこで、この意義の高いNGO事業補助金事業への予算配分の増加が再度検討されるべきである。

もう1つのNGOへの支援策である草の根無償資金協力は、在外大使館が内外のNGOあるいは現地の地方公共団体が行う基本的に草の根のプロジェクトに1,000万円（84,000ドル）を限度に資金援助する手段である。分野は、保健医療、初等教育、農業、環境、貧困救済、WID、通信、交通である。当初よりこの援助資金は、主として、建物づくり、物資、設備の調達に使われている。給与や管理経費はこの資金によってカバーされていないため、現場レベルで必要となることが多い関連活動には限界がある。この事業への予算配分は、1989年度の3億円から1998年度の57億円へと年々増加してきた。1997年度には世界中の964件のプロジェクトに総額50億円（4万ドル）が供与され、1件当たりの平均は520万円（4万ドル）の事業となっている。分権化が図られており、場所によっては、大使館官吏が400万円（33,000ドル弱）まで資金供与を認めることができる。各資金は少額であるが、他の事業であれば長く待たされることから実施されないような小さなプロジェクトでも可能である。この事業の一層の拡大、給与や管理経費の同時供与、現場への分権化の一層の推進、外務省や大使館におけるNGOに通じた管理スタッフの強化が実現すればODA事業の質的な改善につながるであろう。

国際ボランティア貯金

ODAの一部ではないが、NGOに対する興味深い枠組みとして郵政省管轄の国際ボランティア貯金がある。これは、個人の郵便貯金の税引後の利子のうちの任意の割合を寄付からもっぱら構成される資金である。この資金は郵政省によってプールされ、保健医療、農業、食糧援助、教育、職業訓練等の分野で実施される日本のNGOのプロジェクトに対して供与される。1990年度の開始以来、寄付者の累積人数は210万人から2,430万人へと劇的にまた着実に増加した。言い換えれば、ほぼ5人に1人の日本人がこの資金に寄付していることとなる。これらの参加者は開発協力に関する公共的な啓発を確立する際の実質的な基礎となっている。

不幸なことにこの期間に日本の利子率は年利で約3%から約0.25%まで低下したため、実際の資金量は1994年度の30億円(約2,500万ドル)のピークから1997年度には12億円へと縮小してしまった。1997年度の資金は、主にアジア、アフリカの52か国、234件のプロジェクトに配分され、1件当たりの資金は平均510万円(4万ドル強)となっており、外務省の資金援助とほぼ似た規模となっている。国際ボランティア貯金は普通の市民が途上国の開発問題に関する情報を受け取り、最小限の書類作成で継続的な寄付をすることを可能としている。将来的に更なる質的改善があるとするれば、外務省、JICAやその他の開発主体との調整や協力の強化によって、特に、プロジェクトの選択、監査、評価に関するNGO管理の専門性の増強が可能な点であろう。

日本のNGOの現状

国内のNGOへの公共的な認識度は1995年の神戸大震災の後に大いに高まったが、開発協力分野の日本のNGOの大部分は、なお、資金不足、人材不足、技術不足の状況にあり、他のDAC諸国のそれに比べて相対的に成熟度が低い(relatively young) (囲い記事参照)。NGO活動推進センター(JANIC)が1996年に行った調査によれば、多くのNGOの年間財政規模は500万~3,000万円(4万~25万ドル)、法人格を持つのは10%未満、1NGOあたりのスタッフ8~9人であり、専従有給スタッフを1人以上有しているNGOは55%しかない、というものであった。さらに、海外で働く有給スタッフは228名にすぎない。多くのNGOの経営はパートタイム・スタッフやボランティアに依存している。NGOの収入の平均は、会費及び個人寄付(61%)、国際機関を含む政府補助(10%)、事業収入(8%)、国際ボランティア貯金(5%)、民間基金からの寄付(4%)である。

国際ボランティア貯金を除いて、NGOへの企業・個人寄付は普及していない。特に、良き法人市民、すなわちフィランソロピーの概念と実践は他のDAC諸国と比べ、日本では確立されたものとなっていない。NGOへの資金供給に対してビジネス・セクターが無関心であるのは、NGOに関する情報やNGOの正当性や説明責任に対する関心が欠如し

ているからでもある。さらに、現行の日本の税法では、資格のないNGOには個人や企業からの寄付への課税免除を認めていない。この問題に対処し、またNGOを認知するため、NPO法が3年間の論議の結果、1998年3月に国会を通過した。この法律は市民活動団体の法人化を容易にはしたが、NGOへの寄付への免税措置の条項が欠如している点に批判があがっている。この法は、しかし、2年間の間に法案を見直す条項を含んでいる。日本のNGOが、日本のODA事業の中でより大きな、またより効果的な連携の役割(partnership role)を果たすべきだとするならば、限られた政府補助と不十分な個人・企業の寄付という二重の束縛から解放されねばならない。多くの日本のNGOは近年かなりの程度経験を積んでおり、援助供与システムの中でより重要な役割を果たすに値する存在となっている。外務省は、また、日本のNGOが専門性を獲得し、他のDAC諸国のNGOとともに共同で効果的なプロジェクトの実施をなしうるような促進手段を講じる検討を行うべきである。

日本のNGOの概要 (1996年)

- 日本のNGOのダイレクトリーに掲載されている国際協力関係のNGOは368
- 年間財政規模1億円(83万ドル)以上は10%以下
- 多くのNGOの年間財政規模は500万~3,000万円(4万~25万ドル)
- 収入構成

会費.....	36%
個人寄付.....	25
事業収入.....	8
民間基金からの寄付.....	4
国際ボランティア貯金.....	5
その他の政府補助金等 (地方公共団体、国連を含む)...	10
その他(繰越を含む).....	14
- 自己活動からの収入割合の合計は68%
- 定期的な寄付者の合計は約34万
- 法人格を有するものは10%未満
- 専従の有給スタッフが1人以上いるNGOは半分ぐらいしかない
- 日本のNGOで働く専従スタッフ690名、パートタイム・スタッフ321名、ボランティア3,400名
- 海外で働くNGO日本人スタッフ228名
- 日本のNGOの海外活動で働く現地人スタッフ2,000名以上
- 主要な活動分野

海外活動：教育、医療・保健、職業訓練、環境保全、農村開発、難民救済と緊急援助、公正貿易
国内活動：開発教育/地球市民啓発、アドボカシー、在日外国人の人権擁護

(資料) JANIC (OECD編集)

2. NGO援助の国際比較

(1) DAC統計に基づくNGO援助額の比較

①DAC統計におけるNGO等の把握

まず、NGOによる開発援助を援助国の開発援助を共通基準で把握し毎年公表しているDACの統計ではどう捉えているかについて見てみる（図表 2-6、2-7 参照）。

DAC統計は開発援助の援助側からの数値把握であって、受取手からの把握ではない。

DACの統計は、開発援助の資金フローの区分として

- 1)政府開発援助（ODA）
- 2)その他政府資金フロー（OOF）
- 3)民間資金フロー（PF）
- 4)NGOによる贈与

と4つに大きく分けている。

地方公共団体の開発援助は地方政府の開発援助としてODAに含まれている。ただ、ODAを中央政府と地方政府に分けた表記は公表データにはない。

NGOが関係する開発援助は、以下の3つである。

- 1)NGOの自己資金による開発援助
（=図表 2-7 の “Grants by Private Voluntary Agencies”）
- 2)ODAのうちの2国間援助のそのまた小区分の対NGO政府補助金（委託金を含む）
（=図表 2-7 の “Contributions to NGOs”）
- 3)ODAのうちの多国間援助資金を実際に支出する国際機関の対NGO補助金（委託金を含む）

DAC統計に現れるのはこのうち3)を除く1)と2)である。

NGOによる援助額の実際の把握は、各国が、NGO団体を定義、リストアップし、一方で、こうしたNGO団体にどれだけ補助金・委託金を政府が支出しているかを算出するとともに、他方で、そのNGO団体が行った支出総額を把握して、その支出総額から対NGO政府補助金・委託金を差し引いてNGO自己資金による開発援助を算出している。

問題は、NGO団体の定義であるが、JANICが定義するような市民活動団体ばかりでなく、各省庁所管の外郭団体等が含まれている点を見逃してはならない。

図表 2-6 DAC統計におけるNGO及び地方公共団体と関連する事項の説明

<p>1. 開発協力の範囲</p> <p>1) DAC統計上は、ODAとその他を含む開発協力全体を資金フロー純額（ネット・フロー）という観点からとらえている。純額（ネット・フロー）とは毎年の贈与額及び1年を超える長期貸付額の増分（新規貸付から元利償還を除く）を指す。</p> <p>2) 軍事援助は含まれない。</p> <p>3) 個人の送金は含まれない。</p> <p>4) 民間任意団体（NGO）が開発援助及び福祉を目的として供与する資金支払は含まれるが、それ以外の民間資金支払いは計上されない。</p> <p>5) DACメンバーからDACリストに該当する開発途上国へのフローのみが計上される。例えば東欧への援助は含まれない。また、イスラエルが1997年からリストからはずれたためイスラエルへの援助額が最大であった米国のDAC統計上の援助額は97年に急減している。この点、DAC統計とDACリストと一致しない各国の援助予算を比較する際は留意しなければならない。</p> <p>2. 開発協力の分類とNGO・地方公共団体が関連する項目</p> <p>1) 開発協力は、</p> <p>① ODA（official development assistance 政府開発援助）</p> <p>② OOF（other official flows その他の政府資金）</p> <p>③ PF（private flows 民間資金）</p> <p>④ 民間非営利団体による贈与（net grants by NGOs）からなる。</p> <p>2) ODAは、政府及び実施機関によって供与される贈与及びコンセッションな貸付（グラント・エレメント 25%以上の貸付、日本の場合「円借款」と呼ぶ）からなる。</p> <p>3) ここで政府とは中央政府の他、地方政府（地方公共団体）を含む。例えば、地方公共団体が補助事業あるいは単独事業として実施する研修員受入のための支出なども計上される。</p> <p>4) 実施機関は国際協力事業団と海外経済協力基金であり、アジア経済研究所などの特殊法人や海外技術者研修協会（通産省所管）、北九州国際技術協力協会（北九州市所管）などの外郭団体は入らない。これらは④の非営利団体に含まれる。</p> <p>5) ODAは、二国間援助と多国間援助に区分されるが、前者は二国間贈与と借款からなり、後者は贈与の一部をなす世銀等の国際機関への出資・拠出からなっている。</p> <p>6) 二国間贈与には、一般のプロジェクト援助や技術協力、食糧援助、緊急援助、行政経費の他、NGO支援拠出（Contribution to NGOs）が含まれる。</p> <p>7) NGO支援拠出には、NGO自体への（to）補助金の他、NGOを通じた（through）援助、あるいは公的部門からの援助委託費が含まれる。</p> <p>8) OOF、PFの詳細は省くが、前者は、政府の資金供与であるがODAの要件を満たさない公的輸出信用、直接投資金融、国際機関に対する貸付等からなり、後者は、民間企業による輸出信用、直接投資、証券投資、国際機関への貸付等からなる。</p> <p>3. NGOによる援助</p> <p>1) ODA白書（外務省）では、上記NGO支援拠出を「対NGO政府補助金」（あるいは略して「NGO補助金」）、民間非営利団体による贈与（2の③）を「NGO自己資金」という用語で呼んでいるのでこれに従うこととする。また双方を合わせて「NGO援助実績」と呼んでいる。</p> <p>2) NGOあるいはDAC原文の民間任意団体（PVA）の範囲であるが、DACによれば民間非営利団体（協同組合、労働組合を含む）であって、開発の分野で活動的、かつその資金が内国的であるものを指しているとされる（法人格の有無、永続性の有無を問わない）。市民活動団体としてのNGOの他に、公益法人や2の4)のような特殊法人、政府外郭団体が該当しているため、必ずしも民間「任意」団体とは言えない。日本の場合、政府機能を補うために設立された外郭団体が大きな役割を果たしていると考えられることから、この点注意が必要である。</p> <p>3) NGO自己資金の算出に当たっては、NGOの支出総額からNGOが政府部門から収受した支援額（NGO補助金）を差し引いている。</p> <p>4) 途上国への直接移転資金の他、国内で支出した額、例えば外国人留学生ないし研修生等に対するNGOの補助も計上する。</p> <p>5) なお、少なくとも日本の場合、中央省庁ばかりでなく地方公共団体の分のNGO補助金もすべて集計してデータをDACに送付しているとのことである（外務省による）。</p>
--

（資料）櫻井雅夫「国際開発協力法」1994、ODA白書他

図表 2-7 DAC統計における開発援助資金フロー

Table 12 Comparison of flows by type in 1997

NET DISBURSEMENTS	Total DAC Countries	France	Germany	Japan	United Kingdom	United States
I. Official Development Assistance (ODA) (A + B)	48,324	6,307	5,857	9,358	3,433	6,878
ODA as % of GNP	0.22	0.45	0.28	0.22	0.26	0.09
A. Bilateral Official Development Assistance (1 + 2)	32,393	4,777	3,639	6,552	1,979	4,939
1. Grants and grant-like contributions	31,246	4,906	3,406	4,985	1,926	5,633
of which: Technical co-operation	12,862	2,172	1,957	1,956	894	2,741
Developmental food aid (a)	1,081	49	45	44	-	718
Emergency and distress relief (a)	2,163	71	205	74	164	340
Contributions to NGOs	998	-	-	334	76	-
Administrative costs	2,719	267	234	677	147	641
2. Development lending and capital	1,147	-130	233	1,568	53	-694
of which: New development lending	1,354	317	221	1,737	-63	-862
B. Contributions to Multilateral Institutions	15,932	1,530	2,218	2,806	1,454	1,939
Grants and capital subscriptions, total	15,969	1,530	2,229	2,806	1,461	1,956
of which: EC	4,748	881	1,327	-	718	-
IDA	4,060	281	346	1,307	291	700
Regional Development Banks	1,549	131	170	573	110	-
II. Other Official Flows (OOF) net (C + D)	6,113	94	-482	3,975	-113	287
C. Bilateral Other Official Flows (1 + 2)	6,061	94	-193	3,854	-113	287
1. Official export credits (b)	837	-	507	-382	47	-335
2. Equities and other bilateral assets	5,224	94	-700	4,236	-159	622
D. Multilateral Institutions	51	-	-288	121	-	-
III. Grants by Private Voluntary Agencies	5,191	-	892	223	313	2,518
IV. Private Flows at Market Terms (long-term) (1 to 4)	129,136	7,579	13,518	15,953	16,025	65,308
1. Direct investment	80,910	4,148	4,996	10,273	12,685	29,962
2. Private export credits	3,751	-960	1,534	-	-	2,698
3. Securities of multilateral agencies	-6,126	-	196	-1,411	-	-3,768
4. Bilateral portfolio investment	50,601	4,390	6,792	7,090	3,340	36,416
V. Total Resource Flows (long-term) (I to IV)	188,764	13,979	19,785	29,509	19,659	74,991
Total Resource Flows as a % of GNP	0.87	1.00	0.94	0.70	1.50	0.93
For reference:						
GROSS DISBURSEMENTS						
Official Development Assistance (c)	55,589	7,337	6,941	12,565	3,519	8,032
New development lending	7,437	818	1,238	4,774	3	7
ODA debt reorganization	3,780	1,651	362	273	295	446
Food aid, Total	1,881	106	160	44	-	907
Other Official Flows	22,700	788	1,738	11,458	185	2,912
of which: Official export credits	7,896	-	1,103	1,804	47	1,265
Private export credits	19,280	-	5,184	-	-	8,927
COMMITMENTS						
Official Development Assistance, total (c)	59,577	7,141	7,884	16,978	3,519	8,260
Bilateral grants, Total	30,692	4,496	3,856	5,382	1,926	5,761
Debt forgiveness	2,645	1,109	355	272	295	175
Bilateral loans, Total	12,833	1,115	1,263	9,185	132	488

(a) Emergency food aid included with developmental food aid up to and including 1995

(b) Including funds in support of private export credits

(c) Including debt reorganisation

(資料) OECD-DAC, Development Co-operation 1999 Report

②日本のNGOの事業規模

DACの統計と先にふれたJANICのデータから日本のNGOの事業規模を計算してみると、おおまかなところ、図表2-8で示したような結果となる。

市民活動団体としてのNGOの事業規模196億円に対し、DACの定義によるNGOの援助実績（NGO自己資金プラス対政府NGO補助金）は445億円と約2倍となる。

NGO自己資金による開発援助フロー約200億円、ほとんど、市民活動団体が担っているのに対し、対NGO政府補助金246億円のほとんどは、政府の外郭団体等の非営利団体に流れている。

図表2-8 日本のNGOの事業規模

DAC統計では、NGO補助金とNGO自己資金を含めた日本のNGO援助総額は、1996年、97年に、それぞれ4億6800万ドル、5億5700万ドルであり、為替レート（108.78円/ドル、120.99円/ドル）で換算するとそれぞれ430億円、460億円となる。

一方、NGO推進センター（JANIC）の96年度の調査によると国境を超えて草の根レベルで協力活動を行う市民組織のうち主たる217団体の収入総額（政府補助金等・国連委託金を含む）は196億円であり、上記のNGO援助総額をかなり下回っている。

この差は、DAC統計のNGOには、市民組織としてのNGOの他に、国際緑化推進センター、海外技術者研修協会、日本体育協会、北九州国際技術協力協会といった中央政府、地方政府の関係団体的な組織も入っているためだと考えられる。（ここではDAC統計（日本政府からのデータ供与による集計）やJANIC調査で把握できていない市民組織の分を考慮に入れずに計算している。）

NGO事業規模

	DAC統計 (1996/97年平均)	JANIC調査 (1996年度)	差額
NGO援助実績	445億円	196億円	249億円
NGO自己資金	199億円	182億円*	17億円
対NGO政府補助金	246億円	14億円	232億円

*国際ボランティア貯金9億円を含む。JANIC調査の内訳は構成比からの逆算による。

（資料）DAC議長報告書、「ハンドブックNGO」、ヒアリング

差額を市民組織ではない非営利団体の援助実績だとすると、政府補助金のほとんどは市民組織ではない各種団体や政府関係団体で消化しており、市民組織としてのNGOはDAC統計ほど補助金を受け取っていないという結論となる。

なお、目立った対NGO補助金としては外務省のNGO事業補助金があるが、96年度交付実績は8.2億円となっている。この他、外務省の草の根無償資金協力が行われている（96年度実績45億円）が、これは主として現地のNGOや地方公共団体を対象としており、日本のNGOに対する協力の比率は低い（98年度に約4%で2億円前後。なおこの年度の予算額57億円）。

また郵政省の国際ボランティア貯金があり日本のNGOに配分されているが（98年度配分額12億円）、ODAの対象外なのでDAC統計の対NGO補助金には含まれていないと考えられる。

③各国のNGO援助額の把握

図表 2-9 と図表 2-10 にDAC統計によって主要援助各国のNGO援助の規模と指標を整理した。

NGO援助といった場合、NGO自己資金による援助とNGOを通じた政府の開発援助（すなわち、ODAのうちの対NGO補助）を合計したものとするのが妥当である。1997年のDAC諸国合計では、NGO自己資金による援助は46.3億円、NGOを通じたODAは10.0億円である。DAC統計によると国によっては日本のように前者が後者を上回っている場合もあれば、英国、オランダ、カナダのように後者が前者を上回っている場合もある。統計把握上、問題なのは、米国などのように後者がDACによって把握されていない国があることである。そこで別の資料で対NGO政府補助を補って、極力、NGO援助の総額を把握した図表を作成した結果が、図表2-9及びそれをグラフ化した図表2-10である。

本調査で総援助という用語を使うこととする。総援助とは、ODAとODA自己資金を足したもの、あるいは政府の直接ODAとNGO援助を合計したものである。

NGO援助比率とはNGO援助を総援助で割った比率である。

NGO援助の最大国は米国であり、その額は39.1億ドルであり、第2位のオランダの6.2億ドルの5～6倍に達している（米国の場合96年データ）。これは、NGO自己資金による援助にせよ、対NGO補助にせよ、いずれも米国の場合、最大規模の額を有しているからである。日本はODAでは世界最大の援助国であるが、NGO援助では、5.6億ドルと第3位である。

NGO援助比率は、やはり、米国が、32.9%であり、2位のドイツの19.9%、3位のオランダの18.8%を大きく上回っている。日本は5.8%とDAC諸国平均10.6%（米国等のNGO補助の推定値を考慮していない）の半分近くとなっている。日本のNGO援助比率を下回っているのは、フランス、イタリアといった国である。スウェーデンも10%以下とそれほど高くない。

図表2-9 ODAとNGO援助(1997年)

		NGO援助						
		総援助	ODA	NGO援助	ODA		NGO自己資金	ODAに占めるNGO経由割合
					NGO経由以外	NGO経由(NGO補助金)		
実額 (百万ドル)	DAC合計	52952	48324	5626	47326	*998	4628	
	日本	9581	9358	557	9024	334	223	
	米国(96)	11886	9377	3909	7977	①1400	2509	
	フランス(95)	8723	8443	304	8419	24	280	
	ドイツ	6749	5857	1342	5407	②450	892	
	英国	3746	3433	389	3357	76	313	
	オランダ	3300	2947	620	2680	267	353	
	カナダ	2220	2045	312	1908	137	175	
	スウェーデン	1758	1731	136	1622	109	27	
	デンマーク	1666	1637	207	1459	**178	29	
	イタリア	1307	1266	60	1247	19	41	
	スペイン	1357	1234	203	1154	③80	123	
	スイス	971	911	97	874	④37	60	
構成比 (%)	DAC合計	100.0	91.3	10.6	89.4	1.9	8.7	2.1
	日本	100.0	97.7	5.8	94.2	3.5	2.3	3.6
	米国(96)	100.0	78.9	32.9	67.1	11.8	21.1	14.9
	フランス(95)	100.0	96.8	3.5	96.5	0.3	3.2	0.3
	ドイツ	100.0	86.8	19.9	80.1	6.7	13.2	7.7
	英国	100.0	91.6	10.4	89.6	2.0	8.4	2.2
	オランダ	100.0	89.3	18.8	81.2	8.1	10.7	9.1
	カナダ	100.0	92.1	14.1	85.9	6.2	7.9	6.7
	スウェーデン	100.0	98.5	7.7	92.3	6.2	1.5	6.3
	デンマーク	100.0	98.3	12.4	87.6	10.7	1.7	10.9
	イタリア	100.0	96.9	4.6	95.4	1.5	3.1	1.5
	スペイン	100.0	90.9	15.0	85.0	5.9	9.1	6.5
	スイス	100.0	93.8	10.0	90.0	3.8	6.2	4.1
対GNP比 (%)	DAC合計	0.24	0.22	0.026	0.22	0.005	0.021	
	日本	0.23	0.22	0.013	0.21	0.008	0.005	
	米国(96)	0.16	0.12	0.051	0.10	0.018	0.033	
	フランス(95)	0.57	0.55	0.020	0.55	0.002	0.018	
	ドイツ	0.32	0.28	0.064	0.26	0.021	0.042	
	英国	0.29	0.26	0.030	0.26	0.006	0.024	
	オランダ	0.90	0.81	0.170	0.73	0.073	0.097	
	カナダ	0.37	0.34	0.052	0.32	0.023	0.029	
	スウェーデン	0.80	0.79	0.062	0.74	0.050	0.012	
	デンマーク	0.99	0.97	0.123	0.87	0.106	0.017	
	イタリア	0.11	0.11	0.005	0.11	0.002	0.004	
	スペイン	0.26	0.24	0.039	0.22	0.015	0.023	
	スイス	0.37	0.34	0.037	0.33	0.014	0.023	

(注)構成比は、最右欄を除き総援助(ODA計+NGO自己資金)を100とする%

①96年のODAのうちのPVO経由額(DAC国別審査報告書98)

②BMZ予算のうちのNGO配分額(9%)("Stakeholders")

③中央政府からの年当たり受取額(DAC国別審査報告書98)

④NGOが利用できる政府資金("Stakeholders")

(以上①~④はDAC統計に対NGO政府補助金が計上されていない国の推定方法・資料)

*ここでの推定を考慮しないDACの公表97年値

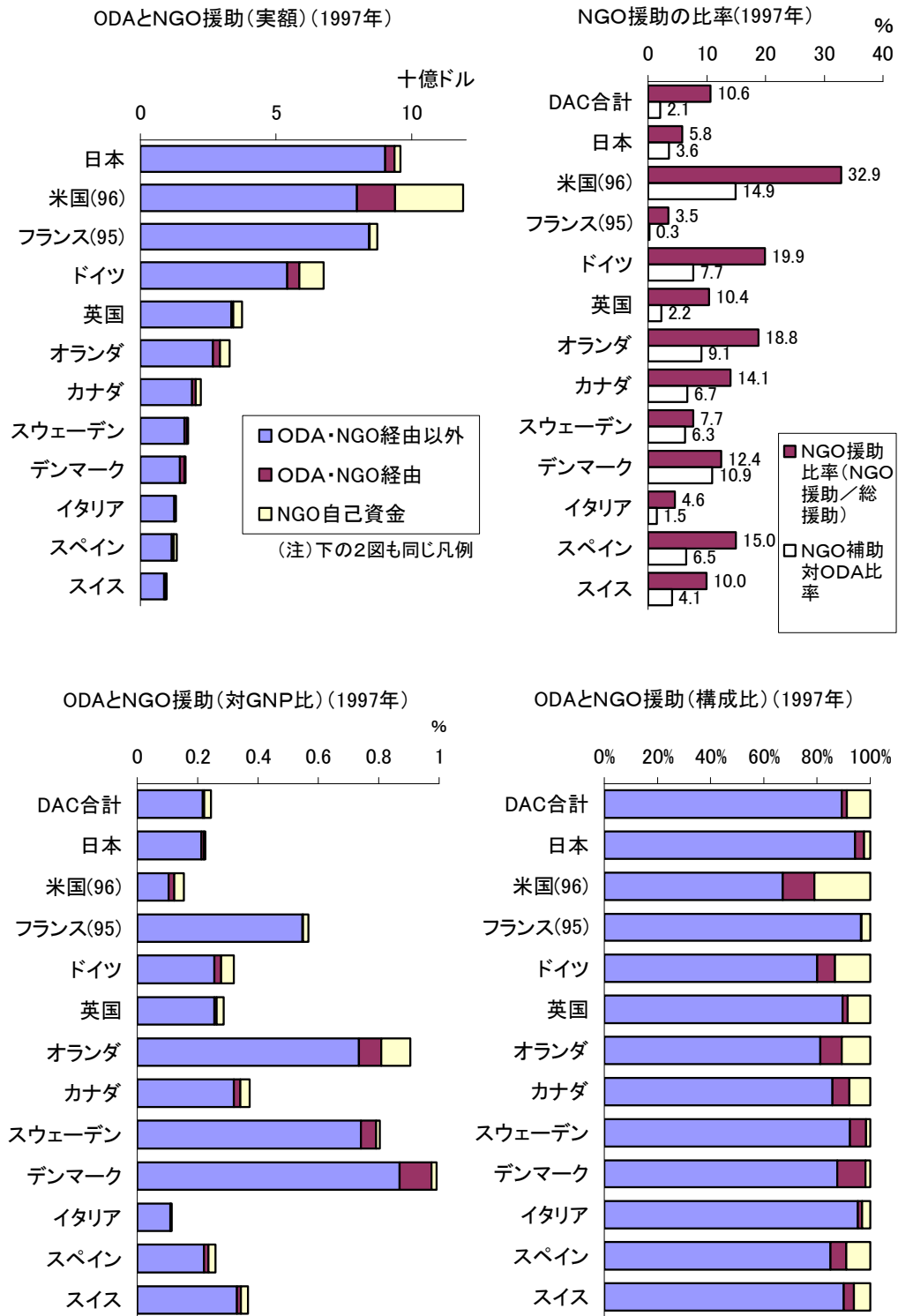
**DAC統計では7であるが明らかに過少。それ以降余り変化のないと見なせる95年の

NGO経由政府援助額を掲げた("Stakeholders")。

○以上の推定値は会計年度であり東欧などDAC対象外国も含んでいる場合も多いことに注意
(資料)DAC年次報告書、DAC国別援助審査報告書

OECD"Stakeholders:Government-NGO Partnerships for International Development"1999

図表2-10 NGO援助の指標



(資料)(注)同前

④各国NGO援助の推移

DAC諸国と比べ、日本のODAの対GNP比は、1980年代から若干下回って推移していたが、最近、DAC諸国のODA実績が対GNPで低下してきており、日本は年によって変動があるが、DAC平均を上回る年もでてきている（図表 2-11 参照）。

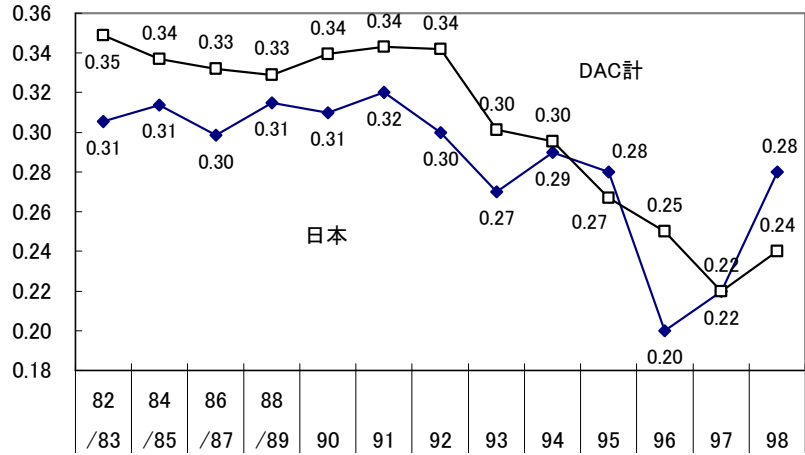
これと比べるとNGO援助の対GNP比は、水準ではDAC諸国平均と日本はなお2倍以上の格差があるが、推移では、日本の場合、対NGO補助金の比率が上昇しているのも、NGO自己資金を中心に減少が激しいDAC諸国平均に近づく傾向にある。

対NGO補助金は1980年代半ばになってDAC諸国でもデータが得られるようになったにすぎない。そこで、古くからデータの得られるNGO自己資金の額で1974年からの対GNPの比率の推移をDACの主要国と比べたグラフを掲げた（図表 2-12 参照）。

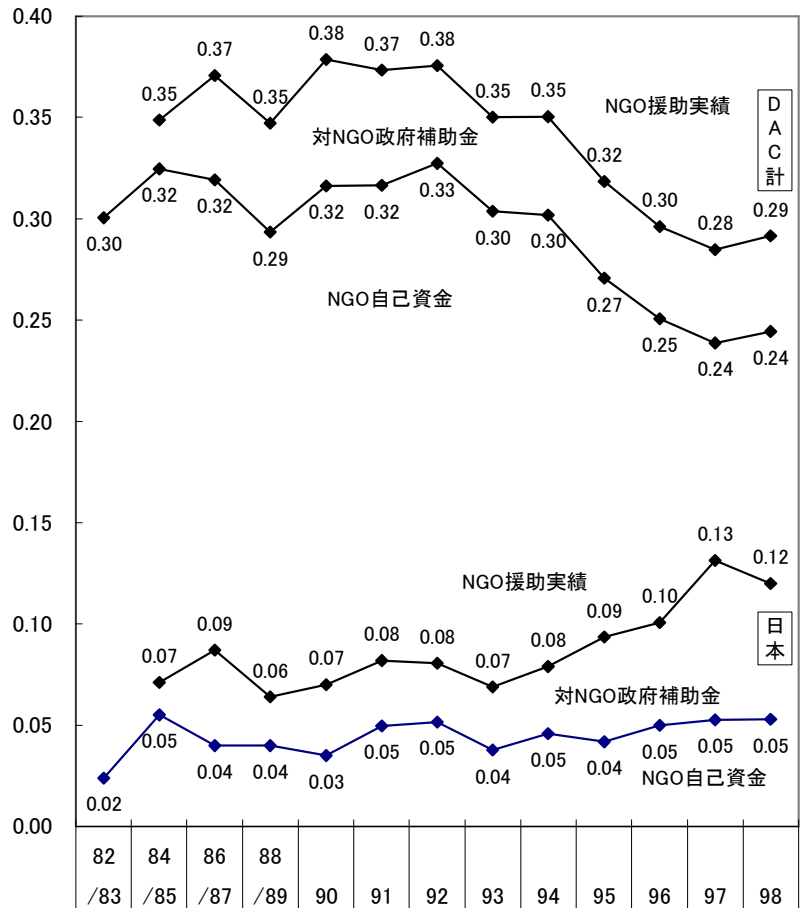
これを見ると、NGO援助はDAC諸国平均では、1970年代から安定して0.3%程度で推移しており、0.25%水準に低下したのは、1990年代後半の新たな傾向であることが分かる。一方、日本の場合は、1980年代半ばまでは、0.02~0.03%とごく低い水準で推移していたが、1980年代の半ば以降、0.04 から 0.05 パーセントと水準はなお低いものの、徐々に上昇傾向にあることが伺える。これは、先にふれたように日本の市民活動団体としてのNGOの歴史は、1979年から本格化し、80年代前半に国際NGO支部も設立されたのと軌を一にする推移である。

図表2-11 日本とDAC諸国の援助推移

ODA対GNP比(%)

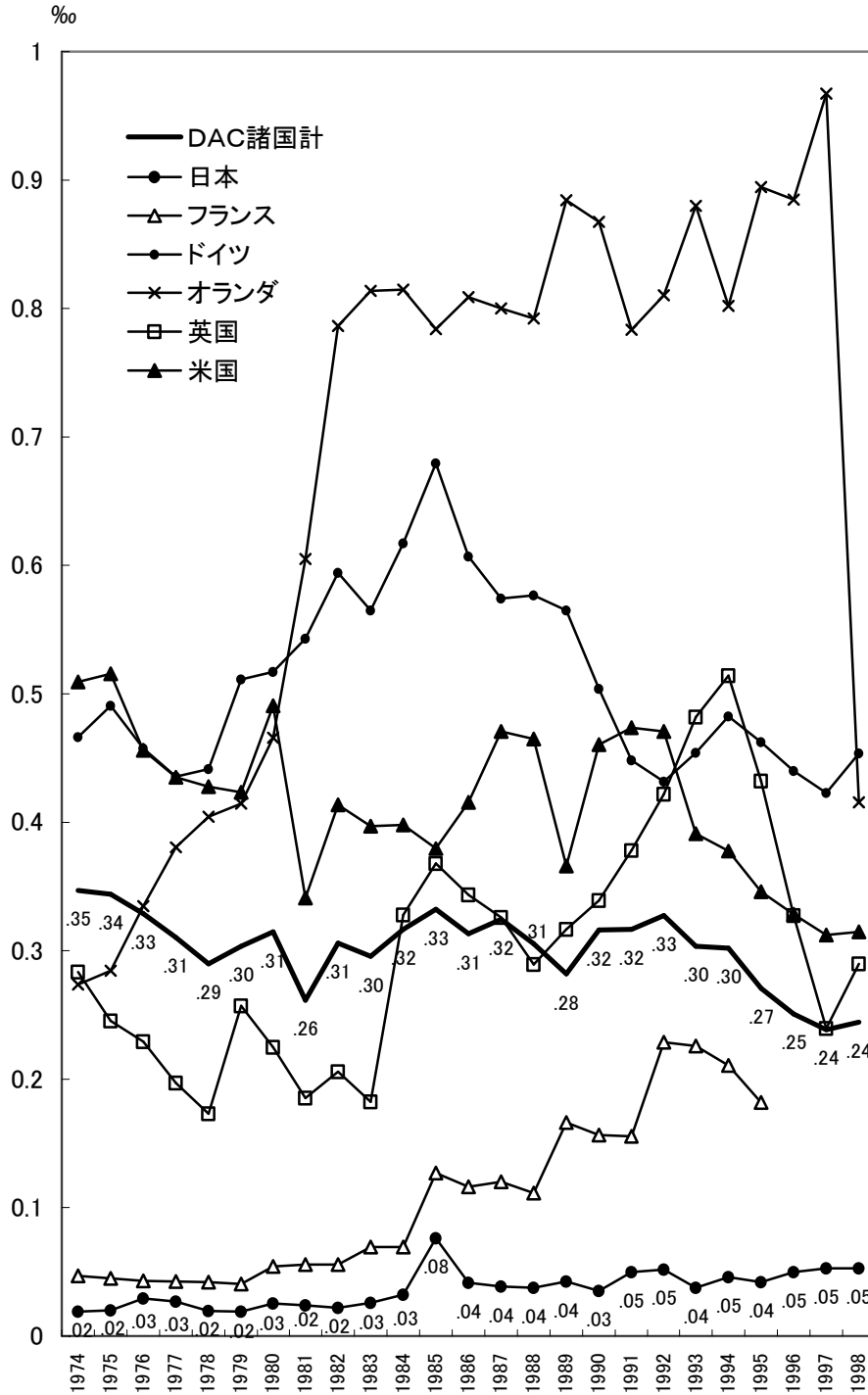


NGO援助実績対GNP比(%)



(注) (資料) 図表2-13参照

図表2-12 NGO自己資金対GNP比の推移



(資料)DAC開発協力年次報告書(～95年はOECD, Statistical Compendiumから収集)

図表 2-13 主要援助国のODA、NGO援助の推移（DAC統計）

a. ODA(百万ドル)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本	3,392	4,058	6,488	9,049	9,069	10,952	11,151	11,259	13,239	14,489	9,439	9,358	10,640
米国	8,142	9,057	9,340	8,909	11,394	11,262	11,709	10,123	9,927	7,367	9,377	6,878	8,786
フランス	2,979	3,080	4,646	5,632	7,163	7,386	8,270	7,915	8,466	8,443	7,451	6,307	5,742
ドイツ	3,164	2,862	4,111	4,839	6,320	6,890	7,583	6,954	6,818	7,524	7,601	5,857	5,581
英国	1,705	1,480	1,804	2,616	2,638	3,201	3,243	2,920	3,197	3,157	3,199	3,433	3,864
オランダ	1,334	1,202	1,917	2,162	2,538	2,517	2,753	2,525	2,517	3,226	3,246	2,947	3,042
カナダ	1,313	1,628	1,790	2,334	2,470	2,604	2,515	2,400	2,250	2,067	1,795	2,045	1,691
スウェーデン	870	791	1,232	1,666	2,007	2,116	2,460	1,769	1,819	1,704	1,999	1,731	1,573
デンマーク	405	444	777	929	1,171	1,200	1,392	1,340	1,446	1,623	1,772	1,637	1,704
イタリア	822	1,115	2,509	3,403	3,395	3,347	4,122	3,043	2,705	1,623	2,416	1,266	2,278
DAC計	26,904	28,443	38,221	46,400	54,495	58,561	62,720	56,498	59,156	58,894	55,438	48,324	51,888

b. ODAのうちNGOを経由した額(NGO補助金)(百万ドル)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本		21	102	69	103	110	107	132	152	266	236	334	257
米国													
フランス			17	18	26	28	26	21	20	24	22		22
ドイツ				78	185	190	207	195					
英国		7	8	12	12	23	19	48	61	66	65	76	111
オランダ							208	317	298	300	267	311	
カナダ		64	159	196	226	262	252	128	123	175	153	137	151
スウェーデン		16	56	87	186	117	137		118	112	109	109	108
デンマーク		9	6	1	4	4	4	6	7	8	9	7	7
イタリア		20	65	109					25	5	34	19	17
DAC計	14	203	593	756	1,001	972	885	874	973	1,053	1,010	998	1,037

c. NGO自己資金(百万ドル)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本	27	71	87	115	103	168	190	159	213	216	232	223	203
米国	1,300	1,489	1,937	2,066	2,505	2,671	2,812	2,567	2,614	2,502	2,509	2,518	2,671
フランス	33	49	95	133	187	187	302	283	280	280			
ドイツ	381	403	595	687	757	763	856	867	981	1,112	1,044	892	972
英国	92	154	206	251	327	379	439	451	535	484	382	313	408
オランダ	108	99	156	189	240	225	260	272	266	355	353	353	158
カナダ	128	156	185	228	254	270	270	284	273	286	302	175	155
スウェーデン	61	70	95	126	140	130	130	130	130	37	22	27	40
デンマーク	11	14	18	21	29	28	45	45	39	33	36	29	35
イタリア	3	8	14	31	0	0	108	50	57	25	31	41	40
DAC計	2,317	2,741	3,674	4,138	5,077	5,403	6,005	5,692	6,046	5,973	5,568	5,191	5,375

d. NGO援助(b.+c.)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本		92	189	184	207	278	298	291	365	481	468	557	460
米国													
フランス			112	150	212	214	328	304	300	304			
ドイツ				765	942	953	1,063	1,062					
英国		161	214	262	339	402	458	499	596	550	447	389	519
オランダ							480	582	653	653	620	469	
カナダ		220	344	424	480	532	522	412	396	460	455	312	306
スウェーデン		86	151	213	326	247	267		248	149	131	136	148
デンマーク		22	25	23	32	32	49	51	46	41	45	36	42
イタリア		28	79	140					82	30	65	60	57
DAC計	2,332	2,944	4,267	4,894	6,078	6,375	6,889	6,566	7,019	7,026	6,578	6,189	6,412

e. 総援助額(a.+c.)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本	3,419	4,129	6,575	9,164	9,172	11,120	11,341	11,418	13,451	14,705	9,671	9,581	10,843
米国	9,442	10,546	11,276	10,975	13,899	13,933	14,521	12,690	12,541	9,869	11,886	9,396	11,457
フランス	3,012	3,129	4,741	5,765	7,350	7,572	8,572	8,198	8,746	8,723			
ドイツ	3,545	3,265	4,706	5,526	7,076	7,652	8,439	7,821	7,799	8,635	8,645	6,749	6,553
英国	1,797	1,634	2,010	2,866	2,965	3,580	3,682	3,371	3,732	3,641	3,581	3,746	4,272
オランダ	1,441	1,301	2,073	2,351	2,778	2,742	3,013	2,797	2,782	3,581	3,599	3,300	3,200
カナダ	1,441	1,784	1,975	2,562	2,724	2,874	2,785	2,684	2,523	2,352	2,097	2,220	1,846
スウェーデン	931	860	1,328	1,792	2,147	2,246	2,590	1,899	1,949	1,741	2,021	1,758	1,613
デンマーク	416	458	795	951	1,200	1,228	1,436	1,385	1,485	1,656	1,808	1,666	1,739
イタリア	826	1,124	2,524	3,434	3,395	3,347	4,230	3,093	2,762	1,648	2,447	1,307	2,318
DAC計	29,221	31,184	41,895	50,538	59,572	63,964	68,724	62,191	65,202	64,868	61,006	53,515	57,263

f.ODA対GNP比(%)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本	0.31	0.31	0.30	0.31	0.31	0.32	0.30	0.27	0.29	0.28	0.20	0.22	0.28
米国	0.25	0.24	0.21	0.18	0.21	0.17	0.18	0.15	0.14	0.10	0.12	0.09	0.10
フランス	0.56	0.62	0.58	0.59	0.60	0.62	0.62	0.63	0.64	0.55	0.48	0.45	0.40
ドイツ	0.48	0.46	0.41	0.40	0.42	0.40	0.35	0.36	0.34	0.31	0.33	0.28	0.26
英国	0.36	0.33	0.29	0.32	0.27	0.32	0.30	0.31	0.31	0.28	0.27	0.26	0.27
オランダ	0.99	0.97	0.99	0.96	0.92	0.88	0.85	0.82	0.76	0.81	0.81	0.81	0.80
カナダ	0.43	0.50	0.48	0.47	0.44	0.45	0.46	0.45	0.43	0.38	0.32	0.34	0.29
スウェーデン	0.93	0.83	0.87	0.91	0.91	0.90	1.03	0.99	0.96	0.77	0.84	0.79	0.72
デンマーク	0.75	0.83	0.88	0.91	0.94	0.96	1.02	1.03	1.03	0.96	1.04	0.97	0.99
イタリア	0.20	0.27	0.37	0.40	0.31	0.30	0.34	0.31	0.27	0.15	0.20	0.11	0.20
DAC計	0.35	0.34	0.33	0.33	0.34	0.34	0.34	0.30	0.30	0.27	0.25	0.22	0.24

g.総援助額対GNP比(%)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本	0.31	0.32	0.30	0.32	0.31	0.33	0.31	0.27	0.29	0.29	0.21	0.23	0.28
米国	0.29	0.28	0.26	0.22	0.26	0.25	0.24	0.19	0.18	0.14	0.16	0.12	0.13
フランス	0.57	0.63	0.59	0.60	0.62	0.63	0.65	0.65	0.66	0.57			
ドイツ	0.54	0.53	0.47	0.46	0.47	0.45	0.43	0.41	0.38	0.36	0.36	0.32	0.31
英国	0.38	0.37	0.33	0.35	0.31	0.36	0.35	0.36	0.36	0.33	0.31	0.29	0.30
オランダ	1.07	1.05	1.07	1.04	1.00	0.96	0.94	0.91	0.84	0.90	0.90	0.90	0.84
カナダ	0.48	0.54	0.52	0.51	0.49	0.50	0.51	0.50	0.48	0.43	0.37	0.37	0.32
スウェーデン	1.00	0.91	0.93	0.98	0.97	0.95	1.08	1.06	1.03	0.78	0.85	0.80	0.73
デンマーク	0.77	0.85	0.90	0.93	0.97	0.98	1.06	1.07	1.06	0.98	1.06	0.99	1.02
イタリア	0.20	0.27	0.37	0.41	0.31	0.30	0.35	0.32	0.27	0.15	0.20	0.11	0.20
DAC計	0.38	0.37	0.36	0.36	0.37	0.37	0.37	0.33	0.33	0.29	0.27	0.25	0.26

h.NGO援助対GNP比(%)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本		0.07	0.09	0.06	0.07	0.08	0.08	0.07	0.08	0.09	0.10	0.13	0.12
米国													
フランス			0.14	0.16	0.18	0.18	0.25	0.24	0.23	0.20			
ドイツ				0.64	0.63	0.56	0.54	0.56					
英国		0.36	0.35	0.32	0.35	0.40	0.44	0.53	0.57	0.49	0.38	0.30	0.37
オランダ								1.55	1.76	1.65	1.64	1.70	1.23
カナダ		0.67	0.91	0.85	0.86	0.93	0.95	0.77	0.75	0.84	0.80	0.52	0.53
スウェーデン		0.91	1.06	1.16	1.48	1.05	1.12		1.31	0.67	0.55	0.62	0.67
デンマーク		0.42	0.28	0.22	0.26	0.25	0.36	0.39	0.33	0.24	0.26	0.21	0.25
イタリア		0.07	0.12	0.17					0.08	0.03	0.05	0.05	0.05
DAC計	0.30	0.35	0.37	0.35	0.38	0.37	0.38	0.35	0.35	0.32	0.30	0.28	0.29

i.NGO自己資金対GNP比(%)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本	0.02	0.05	0.04	0.04	0.03	0.05	0.05	0.04	0.05	0.04	0.05	0.05	0.05
米国	0.41	0.39	0.44	0.41	0.46	0.47	0.47	0.39	0.38	0.35	0.33	0.31	0.31
フランス	0.06	0.10	0.12	0.14	0.16	0.16	0.23	0.23	0.21	0.18			
ドイツ	0.58	0.65	0.59	0.57	0.50	0.45	0.43	0.45	0.48	0.46	0.44	0.42	0.45
英国	0.19	0.35	0.33	0.30	0.34	0.38	0.42	0.48	0.51	0.43	0.33	0.24	0.29
オランダ	0.80	0.80	0.80	0.84	0.87	0.78	0.81	0.88	0.80	0.89	0.88	0.97	0.42
カナダ	0.42	0.47	0.49	0.46	0.45	0.47	0.49	0.53	0.52	0.52	0.53	0.29	0.27
スウェーデン	0.65	0.74	0.67	0.69	0.63	0.55	0.54	0.72	0.69	0.17	0.09	0.12	0.18
デンマーク	0.21	0.26	0.21	0.21	0.23	0.22	0.33	0.35	0.28	0.20	0.21	0.17	0.20
イタリア	0.01	0.02	0.02	0.04	0.00	0.00	0.09	0.05	0.06	0.02	0.03	0.04	0.03
DAC計	0.30	0.32	0.32	0.29	0.32	0.32	0.33	0.30	0.30	0.27	0.25	0.24	0.24

j.NGO援助対総援助比(%)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本		2.2	2.9	2.0	2.3	2.5	2.6	2.5	2.7	3.3	4.8	5.8	4.2
米国													
フランス			2.4	2.6	2.9	2.8	3.8	3.7	3.4	3.5			
ドイツ				13.8	13.3	12.5	12.6	13.6					
英国		9.9	10.7	9.2	11.4	11.2	12.4	14.8	16.0	15.1	12.5	10.4	12.1
オランダ								17.2	20.9	18.2	18.1	18.8	14.7
カナダ		12.3	17.4	16.6	17.6	18.5	18.8	15.3	15.7	19.6	21.7	14.1	16.6
スウェーデン		10.0	11.4	11.9	15.2	11.0	10.3		12.7	8.6	6.5	7.7	9.2
デンマーク		4.9	3.1	2.4	2.7	2.6	3.4	3.7	3.1	2.5	2.5	2.2	2.4
イタリア		2.5	3.1	4.1					3.0	1.8	2.7	4.6	2.5
DAC計	8.0	9.4	10.2	9.7	10.2	10.0	10.0	10.6	10.8	10.8	10.8	11.6	11.2

k.NGO補助金対ODA比(%)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本		0.5	1.6	0.8	1.1	1.0	1.0	1.2	1.1	1.8	2.5	3.6	2.4
米国													
フランス			0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3		0.4
ドイツ				1.6	2.9	2.8	2.7	2.8					
英国		0.4	0.5	0.4	0.5	0.7	0.6	1.7	1.9	2.1	2.0	2.2	2.9
オランダ								8.2	12.6	9.2	9.2	9.1	10.2
カナダ		3.9	8.9	8.4	9.2	10.1	10.0	5.3	5.5	8.5	8.5	6.7	8.9
スウェーデン		2.1	4.5	5.2	9.3	5.5	5.6		6.5	6.6	5.5	6.3	6.9
デンマーク		2.0	0.8	0.2	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4
イタリア		1.8	2.6	3.2					0.9	0.3	1.4	1.5	0.7
DAC計	0.1	0.7	1.6	1.6	1.8	1.7	1.4	1.5	1.6	1.8	1.8	2.1	2.0

l.NGO補助金対NGO援助(%)

	82/83	84/85	86/87	88/89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
日本		22.5	54.1	37.5	50.0	39.5	36.0	45.3	41.7	55.2	50.4	60.0	55.9
米国													
フランス			15.5	11.9	12.1	12.9	7.9	6.9	6.5	7.9			
ドイツ				10.1	19.7	20.0	19.5	18.4					
英国		4.1	3.9	4.5	3.7	5.6	4.2	9.7	10.3	12.0	14.5	19.5	21.4
オランダ								43.4	54.4	45.6	45.9		
カナダ		29.2	46.3	46.2	47.1	49.2	48.3	31.1	31.0	38.0	33.6	43.9	49.3
スウェーデン		19.1	36.8	40.8	57.1	47.4	51.3		47.6	75.0	83.2	80.1	73.0
デンマーク		38.9	26.2	6.3	11.2	11.4	8.2	12.3	14.8	19.4	20.0	19.4	16.7
イタリア		70.4	81.9	78.1					30.5	16.0	52.3	31.7	29.8
DAC計	0.6	6.9	13.9	15.5	16.5	15.2	12.8	13.3	13.9	15.0	15.4	16.1	16.2

(注) NGO援助=NGO自己資金+対NGO政府補助金(ODAの一部)、訳語はODA白書(外務省)による

総援助額=ODA+NGO自己資金

NGO自己資金: Grants by NGOs(or Private Voluntary Agencies)

対NGO政府補助金: Contributions to NGOs(Bilateral Official Development Assistanceの一部)

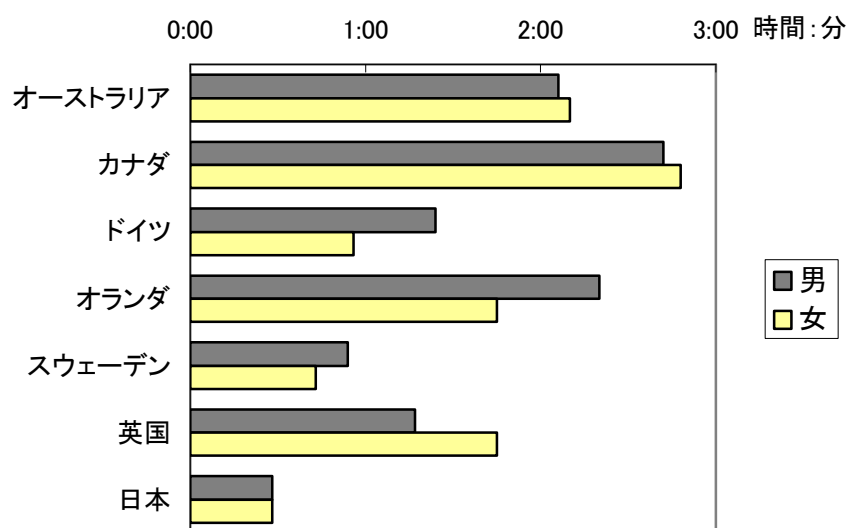
(資料) DAC開発協力年次報告書(~95年はOECD, Statistical Compendiumから収集)

⑤NGO援助を支える基盤

次に、以上で見てきた日本のNGO援助のレベルの低さが何に起因しているかであるが、NGOを含むNPOに対する寄付税制等があげられることもあるが、より基本的には、やはりボランティアの風土の違いに基づくものであろう。

各国でどの程度ボランティア活動が盛んであるかを図る指標として、各国の国民がボランティア活動あるいはコミュニティ活動に割いている生活時間を図表 2-14 に示した。この結果は、各国毎に実施されている生活時間調査によっており、必ずしも定義上の統一を図って実施されているものではないことには注意が必要である。

図表 2-14 ボランティア・コミュニティ活動時間(週当たり時間)



	男	女	年次	活動名
オーストラリア	2:06	2:10	1992	ボランティア・コミュニティ活動
カナダ	2:42	2:48	1992	ボランティア・コミュニティ活動
ドイツ	1:24	0:56	1991-92	ボランティア活動
オランダ	2:20	1:45	1988	団体・ボランティア活動
スウェーデン	0:54	0:43	1990-91	ボランティア・コミュニティ活動
英国	1:17	1:45	1995	ボランティア活動
日本	0:28	0:28	1996	社会的活動

(資料) OECD, Household Production in OECD Countries, 1995

ONS Omnibus Survey 1995 (英国)

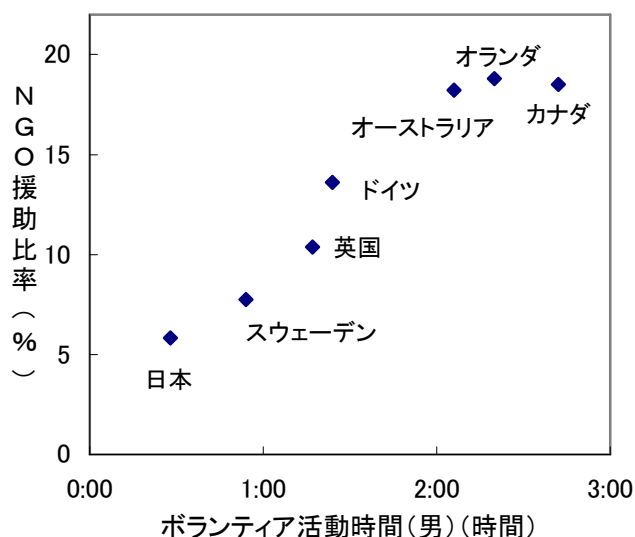
総務庁「社会生活基本調査」(日本)

このボランティア活動時間とNGO援助比率（ODAとNGO自己資金援助の合計に占めるNGOを経由したODAとNGO自己資金援助の合計）との相関図を図表 2-15 に示した。

これを見ると、ボランティア活動時間の長い国ほどNGO援助比率が高いという関係が成立している。やはり、社会的参加活動に国民、市民がどれだけ自由時間を割いているかがNGO活動の基本となっており、NGO活動がどれだけ活発かによって、NGO援助比率は決まってくるのだといえよう。

日本はデータの得られた7カ国のうち、ボランティア活動時間、NGO援助比率ともに最低である点が目立っている。

図表2-15 ボランティア活動時間とNGO援助比率の相関



(注) NGO援助比率 = (NGO補助金 + NGO自己資金) ÷ (ODA + NGO自己資金)
 NGO援助比率はドイツ93年値、カナダ95～97年平均、その他97年値
 オーストラリアのNGO補助金はDAC統計ではなく”Stakeholders”の
 対ODA比率6.6%(96～97年)による
 (資料) ボランティア活動時間(各国生活時間統計、上掲)
 NGO援助比率(DAC統計等、前掲)

(2) 援助国のNGO活動

①北のNGOの歴史と役割

援助国のNGO（北のNGO）の歴史は、16世紀以降の宣教師活動に淵源を有するが、近代的な世俗のNGOのおこりは、戦争をきっかけとした救援運動にあった。最初の例としてはクリミア戦争をきっかけとした国際赤十字が有名であるが、その後もスペイン内乱、第1次・第2次世界大戦等をきっかけに多くの国際NGOが誕生している(図表 2-2 参照)。

NGOの戦略とアイデアのある部分は人権運動、環境運動、女性運動から得ており、また、理想や人材の源のかなりの部分は、1960年代に設立されたボランティア送出団体にあった。

NGOに対する各国政府の見方の変化については、1970年代までは、緊急援助努力に注目していたが、1970年代末以降、ODAが貧困緩和に期待通りの効果を与えられないと言う状況を踏まえて、NGOが以下のような開発スキルを有する点に着眼するようになった。

- ・NGOはコミュニティ・レベルの自助努力を組織・動員しうる。
- ・NGOは低コスト、サステナブルな開発手法を取りうる。
- ・NGOはプライマリー・ケア、公教育以外の教育等の社会開発に特別のスキルを有す。
- ・NGOは雇用創出型技術、貯蓄、信用を開発している。
- ・NGOは政府では不可能なところで革新的かつ素早い。
- ・NGOは実践的な形のエンパワーメントと参加の価値を示しうる。

さらに1970年代から80年代にかけて、NGOの以下の2点の役割に各国政府は期待をかけるようになった。

- ・ODAへの国民の支持に役割を果たす。
- ・海外でのパートナーシップが現地の市民社会セクターを強化し、地域開発政策、ガバナンス、民主主義に寄与する。

しかし、NGOに対する見方は、政府の見方においても、NGOによる自己認識においても、常にブレがある。

政府の見方は、上記のようなNGOの有効性を認めるときもあれば、単なる安上がりな下請け組織とみなす場合もある。

NGOの自己認識としても、サービス提供者、変化のエージェント、貧困者の側にたったアドボケイト（提言者、唱道者）としての役割でゆれ動き、またODAの補完物として行動することもあれば、ODAの批判者、ウォッチドッグとして行動することもある。

とはいえ、世界的には 1990 年代初頭から NGO と政府との協働は深まってきている。その中で、「市民社会」と「政府」の対話を続けることが重要であることが合意されている。NGO と政府の関係に関しては、3 つの論点が議論されている（図表 2-16 参照）。

図表 2-16 最近の国際的な政府・NGO 関係の動向

まえがき（所長 Jean Bonvin）より

政府と NGO とは、1990 年代初頭以降、共通の開発目標へ向けた協働を大きく進展させてきた。OECD の DAC 諸国は開発政策やプログラムの立案に関して NGO の参加を顕著に増加させてきた。また、NGO の多くはパートナーとしての有効性を改善する努力を継続し、成功を上げてきた。特に目立っているのは、相互に敬意を払いながらパートナーとして協働することにかんする進歩である。1996 年の OECD 閣僚級会議で採択され、それ以降国際的に受け入れられている「開発パートナーシップ戦略」の諸目的が達成されるべきものである限り、このパートナーシップ・アプローチは、必要なものである。

この刊行物は、DAC と緊密に協調しながら OECD 開発センターによって組織された「開発のためのステークホルダー：21 世紀パートナーシップ戦略に関する政府と NGO との対話」という題の非公式会合での論文と議論をまとめたものである。この会合の目的は、市民社会と政府との間で開かれた対話を促進し続けることにある。英国の国際開発庁次官 George Foulkes は冒頭の挨拶の中で、この戦略、とくに中心をなすパートナーシップという考え方が開発コミュニティの中で果たす役割の重要性について強調した。最近の OECD の報告書ではパートナー間の継続的な対話の必要性について指摘している。例えば、1997 年の OECD の研究「2020 年の世界経済：新しい地球時代へ向けて」は、OECD の政策対話活動は、合意づくりを強化するためすべての関係するプレイヤーの間の幅広い対話となるよう努めるべきだとしている。「開発パートナーシップ戦略」はまたサステナブルな開発と貧困削減のための開発を支えるための市民社会の戦略的な役割を強調している。

ステークホルダーにとって特に重要な問題が 3 つその会合で提起された。

第 1 に、評価に対する過剰な強調の結果、主要な NGO が自らの活動を評価するに当たって活動成果を単純に計測する傾向がもたらされている。この成果主義ともいえるべきものは、2 つの好ましからざる結果を生んでいる可能性がある。まず、NGO は自らの活動を受益者の真のニーズに基礎をおくものからドナー（寄付者）に簡単に説明できる活動にシフトさせる可能性がある。また、成果だけによって計測される簡単な「成功」によって余りに「イージーに」影響され、誤りから学ぶことを許すようなより深い評価を避ける可能性がある。

第 2 に、マッチング・ギフトから委託契約といった政府と NGO との資金面の関係の発展は、重大な、かつ予期せざるインパクトを与えてきている。現行の政府の贈与授与方式では、NGO はますます委託契約を求めて競争することとなる。この傾向が進めば、NGO は、そもそも NGO をパートナーとして魅力あるものとしていた市民社会の代表者としての役割から、サービス供給者、あるいは安上がりな政府実施機関に変化してしまう。

最後に、OECD 諸国においては、開発目標へ向けた幅広い参加を促すため、政府と NGO とが連携して普及啓蒙活動を活発化して開発問題に関する世論形成に当たる重要性がますます認識されている。

（資料）OECD Development Center (1999) , Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development

第 1 に、評価に対する過剰な強調、成果主義の行きすぎが、安易な指標作成に結びつき、開発問題の掘り下げを阻害している可能性がある。

第 2 に、資金面での協力が進むにつれて、NGO が安上がりな政府実施機関へ変化してしまう懸念がもたれている。

第 3 は、これは懸念ではないが、NGO と政府が連携して普及啓蒙活動に当たり、開発

問題に関する世論形成を促進する必要性が論議されている。

第2の点に関しては、進みつつあるNGOへの間接費補助の妥当性も1つの論点となっている（図表 2-17 参照）。このような政府補助に関する課題は、日本の場合、市民活動団体としてのNGOに関しては、政府補助額自体はそれほどではないが、後に見るように寄付収入自体が落ち込んでいるため、大きく意識されてきている。

NGOについての論議は、高速道路のクルマについての論議と似ていると言われる。新旧大小のクルマ、荷物の多寡と様々であり、小さいクルマは大きなクルマより早く、効率的であるが、状況に左右されやすい。またコストだけが問題なのではない。重要なのは、全てが走っており、今日の高速道路の写真は明日の同じ高速道路の写真とは異なっていることを理解することである。

図表 2-17 NGOの間接費に対する政府補助（特定国）

オーストラリア：	5%、海外作業のみ、本部はなし
カナダ：	7.5%（マッチング贈与プロジェクト・プログラム）、二国間プロジェクトでの交渉の余地あり
デンマーク：	7%（開発プロジェクト）、5%（緊急援助）、10%（ボランティア）
EU：	6%
フィンランド：	10%（最近6%から）
フランス：	10%
日本：	ゼロ
オランダ：	7.5%（協調融資）、1~3%（緊急援助）
ノルウェイ：	6%（開発プロジェクトの本部間接費）、5%（緊急援助）、プロジェクトの追加的な運営費用
スウェーデン：	9.6%
スイス：	10%（プロジェクト）、13%（プログラム）、15%（緊急援助）
米国：	一般的に「約定間接費率協定」による（実際ベースから個々のNGO毎に算出）

（注）こうした数値はすべての国で、特に政府のためにNGOが実施する2国間プロジェクトで、例外がある。何が正当な、あるいは規定にもとづく間接費かの定義については、いずれの国でも、あるいは国どうしでも一貫性はない。

（資料）OECD Development Center（1999）, Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development

②NGOに対する政府の資金協力の発展段階

資金面でのNGOに対する政府の協力については、「①北のNGOの歴史と役割」でもふれたが、ここで、もう少し詳しく見ておくこととする。

資金面でのNGOに対する政府の協力は、大きく言って3段階の発展を遂げてきている。

a. マッチング・グラント（協調資金供与）

NGOへの資金協力は、当初は、制約のないグラントとしてはじまり、報告義務も限定的であったが、1960年代はじめにドイツで、マッチング・グラント方式が開発されるとそれが普及し、1960年代には、ほとんどのOECD諸国で採用されるに至った。この場合、援助プログラムや援助プロジェクトの企画はNGO主導であり、政府の要求は、基本的条件のみにとどまっていた。

b. 政府による資金枠の設定

政府の要求に対応したNGO援助を誘導するため、地域別、あるいは分野別の資金枠が設けられることとなった。地域別ニーズに対応した資金枠の例としては、マルコス後のフィリピン、1989年後の東欧、1994年半ばの戦後モザンビークなどがあげられる。分野別資金枠としては、ジェンダー、環境、民主教育といった分野の特別資金枠が設けられた。さらに、こうした資金枠とダブらせて、重要度に応じた補助率の傾斜配分が行われることとなった。通常2分の1補助、3分の1補助が、特別補助枠では90%補助、あるいは100%補助というように援助の目的に応じた誘導が行われる。

1980年代末までには、こうした方式が、多くの国で支配的となった。

なお、平行して、以下のような例でも分かる通り緊急援助でのNGOの活用が進んだ。

1990年代始め	英国	食料援助の75%がNGO経由
〃	スウェーデン	緊急援助の40%がNGO経由
1996年	フランス	緊急援助の46%がNGO経由
〃	EU	ECHO（欧州委員会人権事務所）の援助の半分はNGO経由
1992～97年	USAID （世界最大の緊急援助予算）	緊急援助予算の60%はNGO経由で支出

c. NGOへの援助事業委託

2国間援助をNGOへの委託契約で実施するというODA手法が登場し、これ自体3つの段階を経ながら展開してきている。

まず、こうした事業委託が、長年にわたって、米国では通常のケースであったが、スイス、カナダ、その他の国でも追従することとなった。ベルギー、デンマーク、米国では、1990年代半ばまでにODAの15%以上がNGO経由となった。

次に、こうした委託は、当初は随意契約であったが、米国、カナダ、フィンランドといった国では、NGO自体が相互の競争や民間企業との競争に乗り出すこととなった。こうした展開の中で、NGO固有のアイデア、スタイル、能力、革新は、政府の考える優先順位、基準、ペースに比べ、重要性が低下することとなった。

さらに、1993年に”Reinvesting Government”という書物がベストセラーになり、「結果重視の政府」「結果を計測できなければ、失敗から成功を学べない」という考え方が、援助

の分野においても多くの国で影響を与えた。この結果、USAIDがはじめて「効率的、効果的、そして結果志向の組織となること」を宣言し、政府とNGOとの間でも出来高契約（output contracting）に近い新しいタイプの契約が志向されてきている。社会開発という長期的な成果が重要な分野ではあるが、橋梁建設のような短期的な出来高契約と同様の状況が出てきているのである。

当然、NGOの側からも、NGOの使命を忘れるなという議論や政府への従属を余儀なくさせるようなこうした手法への批判が出されているが、当初の使命を遂行するためにも財政的維持を確保する必要から政府の委託事業を活用するといった観点を抱くNGOもある。

③スーパーNGO

次に、世界的なNGO活動の近年の特徴の1つとして注目されているスーパーNGOの動きについてふれておくこととする。

スーパーNGOとは、世界各国に支部を持つ英米出身が中心の国際的大規模NGOのことであり、収入規模の大きな順に例を挙げると世界最大規模のWorld Vision、CARE、Foster Plan（Plan International）、Oxfam、Save the Children Alliance（ISCA）、Médecins sans Frontières（MSF）などであり、世界的な収入規模で2.5億ドルから5.9億ドルの規模を有している。最近では北の諸国だけでなく、タイや韓国といった南の諸国でも支部を有し寄付を集めては始めているスーパーNGOもある。

こうしたスーパーNGOの収入源としては、各組織によって性格は異なるが、里親システムや緊急援助などの政府の資金協力が大きな要素となっている。里親システムは驚異的な成長を遂げたファンドレイジング手法であり、里親システムを採用している主要なスーパーNGOであるWorld Vision、Foster Plan、Christian Children's Fundは1982年に70万の子供の里親を仲介していたが、1996年には448万人の規模に達している。1960年代までは米国中心であったFoster Planは、現在世界各国に支部を有するに至っており、米国の集金シェアは最大ではあるが、11.7%と低くなっている。日本が世界第2の集金国であり、その成長は驚異とみなされている。そもそも「寄付を集めるのが困難である点で悪名高い」日本で里親システムだけは急激な拡大を見たのである。日本では、World Visionも1997年に2万人の里親を集めている。

世界のNGO団体の中には、1990年代に入って財政的に苦しくなり、同情疲れ（compassion fatigue）を語るものが多いが、スーパーNGOは、対照的に、成長を続けており、むしろ、中小のNGOのシェアを食う形でスーパーNGOが伸びている側面が無視できない。ネームバリューや里親システムと緊急アピールの組み合わせによってスーパーNGOは規模の経済を発揮しており、専門性においても、また一国組織では不可能な相互の財政的、政治的な支援においても優位にある。

④米国のNGO

以下、箇条書き的に世界的に影響力の大きな米国のNGOについての背景や特徴、政府との関係について整理する。

a. NGOの状況

- ・米国のNGOは一般にPVO (Private and Voluntary Organization) と呼ばれる。
- ・米国のPVOは世界のNGO活動の中心 (数、援助規模)。
- ・1913年の個人所得税、法人所得税の導入前にビッグ・ビジネスのフィランソロピー普及が進み、カーネギー、セージ、ロックフェラー財団が設立されていた。
- ・1930年代の福祉国家の成長がNPOセクターを促進し、1936年税法は寄付を所得税から免除した。NPOへの寄付は、個人からが79.5%、財団8%、遺贈7%、企業5%である (93年推定)。
- ・NGOは第1次大戦、第2次大戦後のニーズ、及び1960年代～70年代の平和部隊とそのOBからの刺激で成長した。
- ・1997年10月現在、USAID登録PVOは424団体 (厳密ではないが「国際関係」NPOは1,515団体)。
- ・USAID登録PVOの源泉別収入内訳は図表2-18の通り。USAID登録PVOの海外プログラム関係収入額は42.2億ドル (95年)。

図表 2-18 米国PVOの源泉別全収入

	単位:千ドル、%				
	90会計年度	構成比	95会計年度	構成比	増加率
USAID運賃補助	2,324	0	2,787	0	20
PL480運賃補助	96,275	2	127,402	2	32
PL480援助食糧	255,370	5	278,668	4	9
USAID補助	382,332	8	802,736	11	110
USAID契約	107,761	2	229,325	3	114
他の政府補助	219,929	5	364,355	5	66
他の政府契約	33,041	1	86,621	1	162
他国政府及び国際機関	179,918	4	488,362	7	171
現物寄付	566,000	12	1,200,139	17	112
民間寄付金	2,109,000	44	2,405,946	33	14
事業収入	792,648	17	1,236,127	17	56
援助及び収入合計	4,744,053	100	7,222,472	100	52

(資料) OECD Development Center (1999), Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development

(原資料) 「海外援助・開発に従事した米国のボランティア団体 (USAID登録団体) に関する報告書」 USAID民間・ボランティア協力事務所、1992・1997

- ・NGOの規模格差は大きい。政府補助、現物を含む収入額で、1億ドル以上が14PVO、

5000 万ドル～1 億ドルが 21 P V O (図表 2-19 参照)。

- ・ P V O の U S A I D への依存度は様々である。

CARE 民間寄付金 0.5 億ドル (グロスの 11%)
42%は食糧及び運賃
6%は現物寄付

Catholic Relief Service

民間寄付金 17%
米国政府の補助と契約 26%
U S A I D 食糧及び運賃 46%

Christian Children's Fund

民間寄付金及び事業収入 95%

図表 2-19 米国の主要 P V O

	収入 (億 ドル)	備考
CARE (Cooperative for American Relief Everywhere)	4.6	1945 成立、欧州の援助物質
Catholic Relief Service	2.7	1943 成立、カソリックの公式な海外援助機関
Institute of International Education	1.4	
Christian Children's Fund	1.11	
Project Hope	1.2	
Adventist Development and Relief Agency	0.6	
Children International	0.53	
International Executive Service Corps	0.7	
International Rescue Committee	0.82	

(資料) OECD Development Center (1999), Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development

- ・ P V O の主要関心は 1960 年代半ばまでは緊急援助と難民救済にあったが、1970 年代に開発プログラムへの大きなシフトを行った。大手 P V O のうちのいくつかは直接オペレーションを行っている (CARE、Catholic Relief Service、World Vision、Save the Children、Childreach (以前の Foster Parents Plan))。その中には、他の北の NGO から遅れて南の NGO への支援へ動いてきているものもある。
- ・ P V O の顧問委員会によれば、「米国 P V O 業界の中の議論で南の NGO との関係の変化ほど重要となっているシングル・イシューはない。」

b. 政府と NGO の関係

- ・ P V O による民間援助推定 24 億ドル、ODA のうち 14 億ドルは P V O 経由 (1996 年)。

前者は、DAC統計のNGO自己資金 25 億 900 万ドルにほぼ匹敵。後者はDAC統計では未計上。

- ・ PVOは政府資金への依存度を低めている。1997 年米国PVOが受け取った民間支援額は 63 億ドルであり、食料援助を含むUSAIDからの支援額（PVOによる推定で 12 億ドル）の 5 倍以上であった。
- ・ 政府はUSAID/PVOパートナーシップ（連携）政策を推進している。
- ・ 2 国間ODAに占めるNGOを通じた援助の割合は、推定によれば、1994 年の約 27%が 95 年には 30%をこえ、97 年には更に上昇している。1995 年にゴア副大統領が社会開発サミットで宣言した New Partnership Initiative (NPI) では、NGO（自国及び途上国）を通じた国際開発援助を 40%にまで引き上げるとしている。
- ・ USAIDと独立ボランティア・セクターとの相互関係については、法に基づき、「ボランティア海外援助顧問委員会」が助言している。
- ・ 米国におけるPVO及びその関連団体の連合組織として最大なのは、InterAction であり、153 のメンバー団体からなっている。
- ・ US General Accounting Office による米国PVO活動の総括的研究によれば、PVOはコミュニティ・ベースの開発プロジェクトにおいて一般的に効果が高い反面、政府や部門別公共機関との協力や開発促進的な環境をつくるために必要なマクロ経済政策的改革に対する幅広い経験には欠けている。しかし、こうした分野に活動の手を広げつつあるPVOもある、とされている。

⑤その他諸国

その他諸国のNGOの活動については、資料編の I を参照されたい。ここでは、いくつかのポイントのみにふれておくことにする。

- ・ NGO団体が長い歴史をもち、団体として成熟し、また全国のネットワーク組織もしっかりしている諸国（英米、ドイツ、オランダ、スイスなど）では、ODAとNGOとの連携、NGOを通じたODA援助が進んでいる。その結果、NGO援助の評価についても取り組みが進んでいる。
- ・ フランスの援助は、外交政策と緊密に結びついており、NGOへの政府の資金援助は規模が小さい。
- ・ 英国では日本の国際ボランティア貯金を上回る資金が全国くじから開発NGOに配分されており、「大人の対応」を感じさせる。
- ・ カナダでは、NGOへの独特な方式でのマッチング・グラント（資料編ⅡA(1)参考を参照）や地方分権化されたODAなど革新的な試みを行ってきたが、近年、大きな見直しが見られ、政府のNGO支援も財政的に削減され、苦境に陥るNGOも出ている。ここ

での地方分権化されたODAとは、州単位の援助フォーラム（連携組織）が政府、州政府から資金協力を得て、援助資金の配分をしていたことを指す。各州から首都への移動費用の高さや官僚制の打破がそうしたやり方が成立する要因だったと言われる。

- スペインやイタリアなど、NGO団体の歴史と伝統の弱い国では、地方レベル、都市レベルの地方政府やNGOの活動が盛んである。
- イタリアではもともと地方レベルの力が相対的に強いことに加えて、対岸のボスニア再建に関わる市民活動の盛り上がり背景として指摘できる。
- スペインでは、94年に「0.7%プラットフォーム」（0.7%とは国連が掲げるODAの対GNP比目標）の運動が起こり、同年起こったルワンダの悲劇への反応もあってNGOへの民間寄付も目立って増加した¹。また、多くの地方政府が開発援助に予算の0.7%を割くと決定した。
- 日本の場合は、NGO活動の成熟した国におけるような政府とNGOとの「大人の関係」が成立していないが、また、イタリア、スペインといったNGO活動では若い国と呼ぶべき国のような地方レベルでのNGO活動や自治体の援助活動への盛り上がりも見られない。日本の場合、西欧と異なって貧困や難民の課題が深刻なアフリカや東欧から遠く、アジアの中でも貧困問題の深刻な南アジアから遠いといった地理上の位置関係も大きく影響していることが考えられる。
- 文献では、日本において、準政府起源の団体（外郭団体）の「NGO」援助におけるシェアの大きいことが指摘されているが、他の援助国では、それに匹敵する団体の存在が見えない。市民起源のNGO団体が同様の機能を果たしているとも考えられるが、なお更なる検討の必要がある。

参考文献

OECD Development Center (1999) , ”Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development”

OECD-DAC(1998), “Development Co-operation Review Series: United States”

外務省（1995、1996）、ODA白書

¹ ある研究によるとルワンダの緊急事態に対するスペイン市民の1人当たり拠出はヨーロッパで最大であった。

3. 日本のNGO団体の意向

今回調査の中で、NGO活動センター（JANIC）と関西NGO協議会という関東と関西のネットワーク型NGO団体の代表者にインタビューした。その結果は、下の図表 2-21 のヒアリングまとめ（NGO関係）（及び資料編ⅡA）に記したが、ポイントについてふれることにする。

なお、NGOについては、地方公共団体との関係について、「若い難民を考える会（CYR）」にもヒアリングを行ったが、これについては、後段の第5章1（3）にふれることとする。

a. NGOネットワーク

全国を統括するNGOネットワークについては、1987年に関東と関西で動きが開始された。関東では、全国レベルのNGO推進を使命とするが個人としての資格の理事が組織を運営するJANICが活動の中心となり、全国にも加盟団体を広げ、大手NGOの多くが参加しているので全国代表組織としての性格もあわせもつ形になっている。関西では、全国協議会への発展を前提に、関西NGO協議会が結成され活動の中心となっているが、関東との考え方の相違からその線での全国化にはいたっていない。

1998年には、JANIC、関西NGO協議会、名古屋NGOセンター他、各地域のネットワーク型NGOが「ネットワークNGO全国会議」を結成している。

b. NGOの定義

国際開発協力に従事する非営利団体であるからといって、必ずしもNGOとはいえないという立場を両方のネットワーク団体とも有している。まず、市民活動団体であるか、が問題とされ、さらにまた市民活動団体であるといってもその独立性を問題としている点で共通点がある。

JANICでは「政府にNOを言いうるか」を重視し、外形標準では自己資金比率 25%以上を基準としている。関西NGO協議会では「人間的交流」「ボランティア性」を重視し、東京ではNGOくずれが多いと補助金集めや募金活動ばかり上手なNGOに批判的な立場をとっている。

c. ODAとの関わり

NGOとODAとの関係については、JANICと名古屋NGOセンターが「ODA中期政策への提言」を1999年6月に提言活動の一環として発表しており、立場が明確に分かる資料として貴重である（資料編Ⅳに本文）。図表 2-20 に論点をまとめたが、理念としては、ODAを成長重視から社会開発・環境重視へ転換すること、市民社会の役割を重視することを求めているとともに、実際的には、NGOとODAとの間の人事交流を強調し、

また援助に関わる情報公開と評価を重視し、そこにNGOが参加するスキームづくりを訴えている。

関西NGO協議会では、現場の視点、地方の視点を強調する立場から、援助国、被援助国とも相互に地域レベルで交流、連携していくことを強く訴えている（2.（2）⑤のカナダの事例参考）。

図表 2-20 ODA中期政策への提言（JANIC、名古屋NGOセンター）

1999年6月23日

	内容一般	政府とNGOの連携と分担
1. 理念と目標の明確化	<p>(理念の明確化)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・成長重視から社会開発・環境重視へ ・国家重視から市民社会重視へ ・憲法前文引用 <p>(目標の明確化)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・数値目標の明示 	
2. ODAの重点分野と実現のための方策	<p>(社会開発分野)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「20:20協定」を被援助国と締結（円借款を含まず計算） <p>(環境分野)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ODA全体のうち20%以上を環境保全・自然資源保護などに 	<ul style="list-style-type: none"> ・「社会開発NGO・ODAパートナー基金」（仮称）の設置
3. 人材の育成と確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ODAに関わる人員の増加 ・開発関連海外経験者等の契約ベースでの受け入れ 	<ul style="list-style-type: none"> ・NGO経験者を政策機関、実施機関、教育機関に受け入れ
4. ODA実施体制	<p>(ODA政策・実施の一元化)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「ODA総合政策協議会」（仮称）の設置（援助政策の一元化の一貫として） ・将来的に国際協力庁が望ましい <p>(参加型開発の深化)</p> <p>－国内</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国会の関与とODA基本法制定 ・日本国民への情報公開 <p>－地元</p> <ul style="list-style-type: none"> ・企画立案段階から被援助国地元住民への情報公開と事業への住民参加 ・重債務貧困国の債務帳消し <p>(評価体制)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・NGOの参加を含めた第三者による評価体制を一層拡充 ・公募に基づく市民によるODA事業の視察・評価（99年度より開始）の推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・NGO代表者が左記協議会に参加 ・草の根無償資金協力の改善 ・地元への周知、人材や管理のための経費補助、単年度主義の見直し、在外公館のNGO認識の深化、地元NGOとの定期協議 <p>(NGOの参加と連携)</p> <p>－資金面</p> <ul style="list-style-type: none"> ・NGO事業補助金制度など補助のあり方の見直し（単年度主義、費目限定等）→柔軟な制度に ・または、日本と地元のNGO合同委員会に一括資金助成、運営を委員会委託という方式（カナダの例） ・開発福祉支援事業：普及と規模拡大 ・開発パートナーシップ事業：NGOの最大限の参加と意見表明機会の保障 <p>－政策面</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国別援助計画の策定に地元及び日本のNGOの参加 <p>－人材育成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府とNGOとの相互交流（若手ばかりでなく中堅、意志決定レベルまで）

(注) 表の整理は提言者ではなく表作成者の責任で行った。
本文は資料編IV. を参照

図表 2-21 ヒアリングまとめ（NGO関係）

1. NGO活動推進センター（JANIC） 伊藤道雄氏（常務理事・事務局長）

（組織概要）

- ・ネットワーク型NGO。全国レベルでのNGO推進が使命。1987年10月設立。
- ・JANIC加盟全国のNGO60団体、ただし大手が大体加盟しているので規模的には8～9割のシェアとなる。
- ・JANIC非加盟のNGOに対しても情報提供。
- ・協議会形式を取る関西NGO協議会と異なって、個人としての資格の理事が組織を運営。
- ・年間予算9000万円程度、有給スタッフ11人。
- ・98年にはJANICと各地域のNGO等が「ネットワークNGO全国会議」を立ち上げ

（対ODA）

- ・「ODA中期政策」は、我々の作った「ODA中期政策への提言」もかなり受け入れられており、評価できる。DAC新戦略の貧困削減目標づくりに我が国が積極的な役割を果たしたことも背景となっている。大蔵省、経済界との関係もあるのでギリギリまで踏み込んでいる印象である。
- ・政府とNGOの関係については、人事交流の提案が受け入れられフィリピンの地元NGOとの定期協議が始まるなど進んでいる。

（政府補助金との関係）

- ・NGOは市民活動団体であり、その意味からも「いざとなったら政府に対しNOが言えるか」が基準となる。
- ・外形標準としては、自己資金比率が3分の1以上というのがJANICとしてのNGOの資格要件である。ただ、JANICが作成しているダイレクトリーでは25%基準を掲げている。これは3分の1基準だとい仕事をしている特定NGOが入らなくなるから。
- ・基準を満たしていれば補助率の大きさそのものは問題にならない。「現地の人が助かればよい」と考えるか「自らを清く維持したい」とするかの考え方の違いはあって良い。
- ・ただ、補助を受けることによって納期、手法等でNGOが本来もっている柔軟性や機動性が失われるとしたら本末転倒である。
- ・カナダ政府の対NGO援助スキーム（現地NGOと母国NGOとの連携を前提に補助）は「提言」でもふれたが、現地事務所をおけない規模のNGOでも利用可能なので有効。

（NGOと技術協力団体）

- ・DAC統計上のNGOは、QUANGO（準NGO）を含んでいる。政府の外郭団体的なNGOと市民活動団体としての本来のNGOは区別しなければならない。基準は上述。
- ・北九州のKITAは両者の中間的な存在である。民間設立の独立援助組織だが補助・委託が多い。
- ・こうした技術協力団体は新しい価値観を作ることはできない。しかし、政府との役割分担には有用であろうし、本来NGOのこうした団体と連携していく必要がある。

（地方自治体）

- ・自治体は援助において有益なものをもっている。ただ、意義が不明になっている。
- ・JANICは国際協力が地域の活性化につながるとの意識啓発を行っている。地場産業の活性化、異文化との協力を通じた市民意識の活性化などである。
- ・地方にNGOが十分育っていないのに自治省は「国際交流から国際協力へ」という運動を進めようとしているが無理がある。

(その他)

- ・税制が整っていないから寄付が集まらないというのは正しくない。個の文化がない点が根本である。免税の枠いっぱい企業に寄付しているわけではない。日本では「こころのこもらない寄付」、すなわち横並び寄付（赤い羽根募金など）は有効である。

2. 関西NGO協議会 平田 哲氏（議長）

(平田氏について)

- ・キリスト教牧師であり、労働者伝道、日本クリスチャンアカデミー運動、そして国際協力、NGO活動の道にはいる。1932年生まれ。

(組織概要)

- ・関西地方のNGO28団体を加盟団体とするネットワーク型NGO。有給スタッフなし。
- ・1987年6月発足。当初は、各地域の協議会を結成し、それらがさらに連合会として全国NGO協議会をつくる構想であったが、関東のJANICが全国NGOの加入を進めたため頓挫している。
- ・活動の柱は人材育成のための「NGO大学」。これまで延べ600人の人材が育つ。

(NGOの問題点)

- ・NGOくずれ（第2ODA、ODANGO）が大手NGO（国際NGOはシステムが確立しているからそうではないが）に多い。補助金集めや募金ばかりうまい組織ではダメであり、人間的交流が基礎になければならない。ボランティア性→自己発見が重要。
- ・東京にNGOくずれが多い。政府との結び付きからそうなる。

(現場の視点、地方の視点)

- ・欧米のNGOは現地の政府・自治体を越えて現地のNGOと直結し、多額の資金を流しており、民主化という点でよいが、現地政府・自治体と連携が取れていないのは問題である。
- ・他方、日本の場合は、現地の政府と結び付き、インフラ整備に邁進しているが、それがかえって貧富の格差を招き社会開発・人間開発（水、貧困、女性の自立、環境等）の観点から大いに問題である。
- ・このため現場の視点が重要となっているが、現場の視点からは、日本の自治体とNGOが連携を取りながら途上国の自治体とNGOの連携に働きかけていくのが理想である。
- ・JICA大阪国際センターでは全国に先駆け、日本と現地のNGO及びJICA職員が共同で研修を行うプログラムを実施している（3年目）。
- ・地方レベルでNGO、自治体、労働組合、社会福祉団体、ボランティア等が連携して途上国援助に取り組むことが必要である。
- ・国もカナダのように実施機関の地方支部をつくり、地元援助関係者・関係団体と連携しながら、補助金等の申請も受け付ける体制が望ましい。

(ODAとNGO)

- ・国別の援助の実態をもっと情報公開すべき。
- ・NGOに対しても東京のNGOばかりでなく地方のNGOに対して公平な情報公開が必要。
- ・NGOと政府との協議会、会議で「東京側」は対等な立場を維持するため交通費は入らないとあっさり言うが地方の立場としては納得できない。「東京側」は外務省などからガイドラインを示されれば協力すると言うが関西は自立を主張する。
- ・国際会議は国連以外のWTOやAPECなどでもNGOの参加を認めるべき。

- 間接費補助は欧米ではやっている。
- 本来NGOが率先して動くべきではあるが、国別・課題別の協議会との資金配分の調整が必要（特化している面もある）。
- 外務省はきめ細かくNGOに対応するには人不足であり、その点郵政省の方がよい。

(その他)

- 労働組合の活動として国際協力は今後伸びる。ボランティアがもっている自由意志決定の要素が管理社会、ストレス、リストラ下の人間疎外からの解放につながる。そこで平田氏はアジアボランティアセンターの活動に力を入れている。昨年は三洋電機労組のサラワク支援をコーディネートした。

第3章 地方公共団体の援助活動

1. 地方公共団体関連の政府の施策

地方公共団体が行う援助活動の中心は、技術研修生受入れと専門家派遣である。

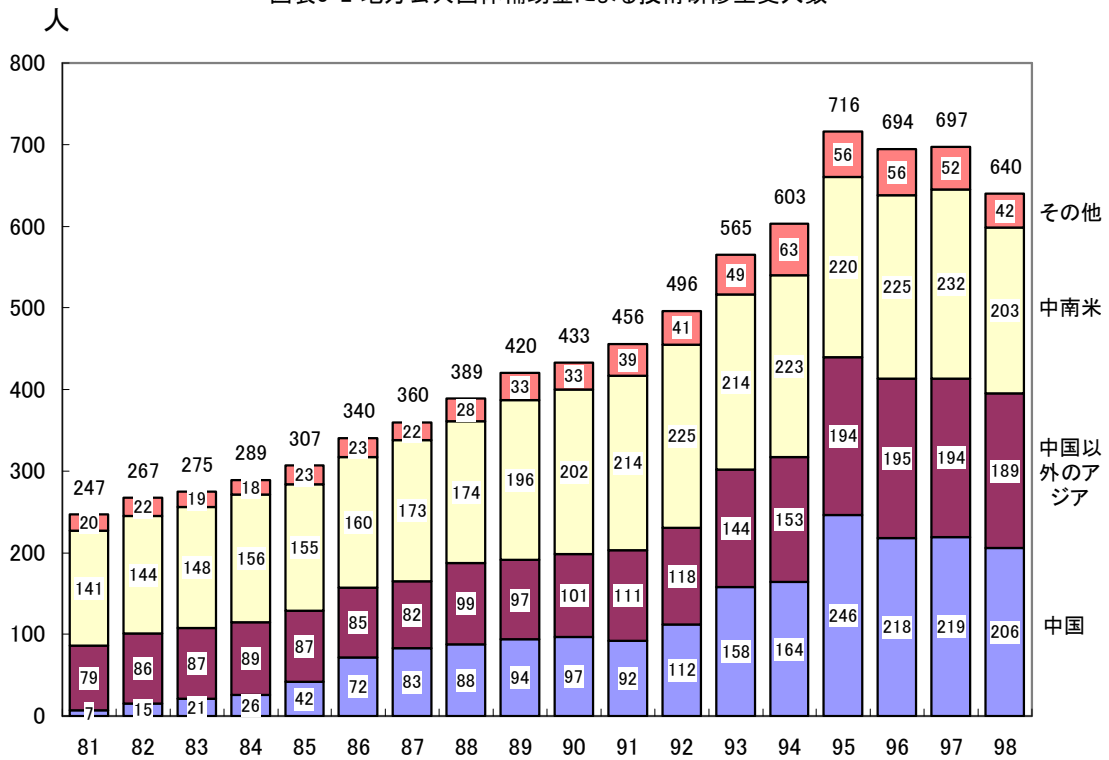
この2つについては、図表 3-1 のような政府の補助金制度（外務省の地方公共団体補助金制度）および J I C A との連携事業が存在する。

図表 3-1 政府の地方自治体関連開発援助事業

事業名	事業内容
地方公共団体補助金制度 (外務省)	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体が行う「技術研修生受入れ」と「専門家派遣事業」等への財政支援 ・事業の沿革 <ul style="list-style-type: none"> 71年度 海外協力推進団体補助金として開始 89年度 全都道府県で事業推進 91年度 専門家派遣事業導入 93年度 再研修制度導入 ・47都道府県と6政令都市の事業に対し約10.5億円の補助金交付(98年度)
J I C A と地方自治体の連携	<ul style="list-style-type: none"> ・プロジェクト方式技術協力「ネパール・プライマリー・ヘルスケア」 (埼玉県が国内協力機関) ・開発調査「中国・大連市環境モデル地区整備計画」 (北九州市が自らの公害経験を生かして協力) ・専門家チーム派遣「ボリビア・サンタクルス地方公衆衛生向上計画」 (沖縄県が姉妹都市提携に基づき協力) <p>プロジェクト形成段階からの連携</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「マラウイ・住民参加型地域振興計画」 (大分県一村一品運動を取り入れ) ・「ヴェトナム・都市環境」 (東京都の都市政策を生かす) <ul style="list-style-type: none"> ・自治体職員の専門家としての派遣 98年度 35都道府県、157名 ・自治体との連携により実施した研修生受け入れ 98年度 32都道府県、666名 <ul style="list-style-type: none"> ・その他 自治体職員の国際協力実務研修への参加(98年度約1,000名) 青年海外協力隊への自治体職員参加(98年度106名) 国際緊急援助チームへの職員参加 等

(資料) ODA白書等

図表3-2 地方公共団体補助金による技術研修生受入数



(資料)ODA白書

研修生受け入れには、地方自治体の単独事業で行われている分もあるが、補助事業分の人数の推移を1981年から追ってみると(図表3-2参照)、81年の247人から95年の716人へと24年間に約3倍の伸びを示した。96年以降は、反対に減少が続いており、98年には640人となっている。

いずれの地域からの研修生が多いかを見ると1980年代前半までは中南米が過半数を占めており、移民関係での自治体と海外の結びつきの要因が大きかったことが分かる。その後、アジア、特に当初は少なかった中国からの研修生の受け入れが急増きたのが目立っている。中国とのつながりについては、自治体の首長が年少の頃中国に住んでいたといった戦前の対中国関係を反映している側面が強いと言われる。なお、アジアと中南米以外の地域からの研修生受け入れは98年でも42人、6.6%と非常に少ない。こうした中国、中南米とのつながりの強さやアジア・中南米以外の地域とのつながりの薄さは、ODA一般やNGOと比較した場合の地方自治体の大きな特徴となっている(第5章1(1)参照)。

2. 地方公共団体の援助活動と意向

地方公共団体については、以下の9団体へのヒアリング調査を行った(資料編ⅡB参照)。図表3-3にヒアリングのまとめを掲載したが、ここではポイントだけ記すこととする。

- 1)埼玉県環境推進課
- 2)国際環境自治体協議会(イクレイ)
- 3)北九州市国際部交流課
- 4)北九州市環境管理課環境国際協力係
- 5)(財)北九州国際技術協力協会(KITA:カイト)
- 6)(財)国際東アジア研究センター(ICSEAD)
- 7)CDI-Japan
- 8)シティネット
- 9)自治体国際化協会(CLAIR)市民国際プラザ

a. 各団体の性格

埼玉県と北九州市(1,3,4)は地方自治体の国際協力の事例である。

イクレイ、シティネット(2,8)は、国際協力に関わる国際的な都市連合組織の事例であり、前者は埼玉県が、後者は横浜市が深くコミットしている。

CDI-Japan(7)は、NGO、研究者、自治体職員らを会員とするネットワーク組織であり、NGOである日本国際ボランティアセンター(JVC)に事務局を置いている。これ自体1つのNGOである。

北九州国際技術協力協会(カイト)(5)は、北九州の地元産業界が県・市の支援で設立した工業技術、環境技術の研修・技術協力を行っている専門家組織である。市民活動団体としてのNGOとは言えないが、非営利団体なのでDAC統計上はNGOである。

東アジア研究センター(6)は北九州市が県や経団連などの基金も募って設立した東アジアを対象とする研究機関である。

自治体国際化協会(9)は、自治省が設立した自治体の国際交流・国際協力を支援する団体であり、市民国際プラザは、市民活動やNGOと自治体の連携などを目的に設立された1ブランチである。

b. 自治体の国際協力

自治体の国際協力活動としては、途上国への専門家派遣と途上国からの研修生の受け入れが中心である。

地域づくりに関わる技術や環境技術などを自治体は有しているので、大規模プロジェクト中心の援助から援助活動自体が成熟化し、きめ細かな援助、あるいは社会開発に関わる

援助の重要性が増している中で、途上国からの技術協力ニーズは高い。

日本の自治体の国際協力は、国際交流からの発展か、国のODAへの協力という側面が強く、市民の声にプッシュされて行われている側面は極めて弱い。従って、自治体の国際協力事例としてはよく引き合いに出される埼玉県や北九州市においても、地域のNGOとの連携については皆無に等しい。

c. 地方レベルの国際協力

専門技術者、退職技術者が途上国に援助を行う地方レベルの団体である北九州技術協力協会（カイト）は、準政府起源の外郭団体と市民活動団体としてのNGOの中間的性格を持つ団体であり、こうした存在の可能性はもっと開発されて然るべきかと思われる。

なお、関西NGO協議会の平田氏や国際東アジア研究センターの市村氏が主張する地域レベルでの政府、自治体、NGO、市民、退職技術者等の連携を通じた国際協力については、カナダなどにも事例があり（最近見直されたが）、可能性を追求すべきテーマである。

d. 都市ネットワーク

このような自治体、地方の状況を背景にして、国際協力関係の都市ネットワークも各都市の盛り上がりをネットワークしていると言うより、現在のところ、国際交流機能、アドボカシー機能や自治体市民のプライドの醸成といった側面の強い展開となっている。

図表 3-3 ヒアリングまとめ（地方公共団体関係）

<p>1. 埼玉県環境推進課</p> <ul style="list-style-type: none"> ・タイから3名、山西省から1名研修受け入れ（国際交流、専門家派遣をきっかけ） ・国際協力機能（宿泊機能）をもった環境科学国際センターを今年4月オープン ・イクレイを支援（職員派遣）、国際自治体環境賞今年7月表彰（ドイツ） ・国際協力は国の費用、県の指導が望ましい ・単年度主義の弊害 ・研修を実りあるものとするためには、研修生の環境を知る必要有り。また自国でどう生かしているかの情報を得たい。県では限界→国の役割 ・開発援助は自治体の機能の一部か明確でない。（市民からは問題視されていないが） ・埼玉県の場合知事のイニシアティブ（北九州のような地域特性はない） ・県では公衆衛生で現地（ネパール）における開発援助 ・NGOについて意識していない。 ・ <p>2. 国際環境自治体協議会（イクレイ）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・UNEPに対応した自治体レベルの国際NGO（CITYNETがESCAPに対応しているのと同様） ・56か国320自治体、うち日本56（最大）が会員。世界6ブロック。東京にアジア太平洋事務局（ヒアリング先、職員3、うち1人埼玉県職員派遣） ・地球規模の環境問題の解決を図るため設立→実際は先進国自治体クラブ→最近は「水キャンペーン」ということで実際の途上国問題に当たろうとしている。 ・日本の会員は国際貢献というよりサービス機関としてとらえる傾向（サービスの割に会費が高いととらえられる） ・国際的に自治体の開発援助については3つのパターン <ol style="list-style-type: none"> ①欧州：市民の声が自治体を動かす（特にドイツ、アフリカ、東欧の環境問題放置できず、の意識高い） ②米国：社会に援助思想有り。かつ国が援助の中で自治体を使うという側面有り。 ③日本：市民レベルの声がない。国際交流からの発展、欧米の真似の側面大きい。（自治体の開発援助も根拠が不明確） <p>3. 北九州市国際部交流課</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国際交流事業の一環として国際協力事業を管理統括 ・FAZなど国際流通拠点づくりから環境国際交流に重点シフト ・NGOに特別の意識なし。KITAもNGO。 ・市民が市の国際協力を否定する声はなく、議員は大方賛意 ・市民啓発と言うことでKITAを通じボランティア登録受付など ・国際交流、国際協力は地元経済への還元が強く意識されるようになってきている ・ODA関連補助金制度は使いにくく、「裏負担」も馬鹿にならないという意識あり <p>4. 北九州市環境管理課環境国際協力係</p> <ul style="list-style-type: none"> ・研修生受け入れ（80年から139か国2,869人）現在9割はKITA委託 ・専門家派遣（24か国に200人以上） ・国際協力係で6名の職員（うち3名KITA派遣） ・大連事業は自治体レベルの国際協力が国レベルのODAにまでつながった事例 ・国際協力の位置づけ 中長期的には市の発展につながる

自己の良い点を認識することを通じ市民の環境問題意識向上

雇用機会、人材活用（地域企業OB中心）

- ・国際協力も長く続いてきてどう市の利益につながっているのかが問われてきている
- ・NGOの博愛的な活動などに市は資金援助できない。

5. 北九州国際技術協力協会（K I T A）

- ・経緯：1980年に地元産業界が県と市の支援で工業技術の途上国移転のため北九州国際研修協会を設立。技術研修事業に加え、80年代半ば以降公害対策要請が拡大。86年から環境の研修を開始、J I C A九州国際センター設立後環境コース激増。1992年現在名に改称、環境部門を強化するため環境協力センターを発足（環境協力センターは市職員派遣）。
- ・大連のプロジェクトはK I T Aにおける最大規模のもの。J I C Aと北九州の行政チーム及びK I T Aチームの合同プロジェクト。K I T Aは大連企業のクリーナープロダクションを担当。市は大連の行政部門を担当。J I C Aが主導。
- ・これからスマラン（インドネシアの港湾都市、北九州市と類似）の排水プロジェクトがはじまる。J I C Aの開発パートナーシップ事業を利用。以前の補助金より使いやすい。
- ・K I T Aの発展理由
設立：元新日鐵水野理事長と末吉市長のイニシアティブ
人材：当初は人材が不足していたが現在は自前育成できる実力有り
- ・課題
研修疲れ（受入れ企業の余裕が経済低迷、リストラでない）
コンサル部門の強化（競争激化）
ODAに対応できる自治体連合（カナダのFCM、オランダのVNGのような）や自治体がない
環境問題に対する市民理解の確立
- ・K I T Aのような試みは他の都市では困難
（まとめ）
- ・当初この組織は企業退職後のシルバー人材の有償ボランティアNGOとしての側面が強かった（必ずしも市民活動NGOではないが）が、環境協力以降、市や国のODAとの連携組織としての側面もあわせ持つようになったといえる（我々の理解）。

6. 国際東アジア研究センター（市村真一所長）

- ・マクロ計量モデルの研究中心の研究機関
- ・専任研究員10名
（以下所長の主張）
- ・中央政府主導は止め地方の自主性を生かした国際協力へ（技術協力、資金供与、NGO）
- ・自治体やNGOへ資金を丸投げ、一任、詳細な報告とりやめ。2～3年おきに見直して継続か廃止を決定するという方式がよい。
- ・そのため地方の人材育成が急務。語学など。
- ・地方、NGOの国際協力は、国が地方、NGOから提案してもらって進める。
（これまで日本の援助の要請主義では、政府、J I C Aが途上国に適切な援助メニューを提示できず商社を介した現地政府要請を主なラインとしていたが、これからは自治体、NGOが参加しバラエティに富んだ援助メニューを提示する必要有り）
- ・NGOの役割を強めれば、女性の役割を強めることになる。今はこれが重要。
- ・NPO、NGOの職歴に対する評価の低さが改善すべき課題

7. C D I - J a p a n (Community-based Development Initiative-Japan)

- ・CDI-JAPAN は、NGO、研究者、自治体職員など個人を中心としたネットワーク組織で、まだまだ脆弱な組織である。
- ・主として、NGO・自治体連携を推進する研究調査や啓発活動を行っている。情報提供型のネットワーク組織である。組織として海外向けの情報発信は行っていない。
- ・1995、96、97年頃はこうした連携もブームであったが、現在は地方自治体の財政難もあって、あまり事例も多くない。
- ・市民参加型を重視している。標語で言うなら、「1人の専門家より100人の眼を」ということで、現地での評価の大切さを特に重要と考えている。

8. C I T Y N E T (アジア太平洋都市間協力ネットワーク) 事務局

- ・E S C A P (国連アジア太平洋経済社会委員会) のイニシアチブで、1987年第二回アジア太平洋都市会議により設立。途上国の都市問題に関する都市間の経済・技術協力確立がテーマ。92年に横浜市に事務局開設(それまではE S C A P内)。
- ・会長は横浜市長。会員制が基本。正会員61都市、準会員3都市・50団体。先進国の都市会員が少ない点が課題(会費が高い)、今は先進国都市の正会員は横浜市のみ。準会員として各国NGOも入会。ただしここでいうNGOには(財)横浜市国際交流協会などの非市民的NGOが国内外ともに数多く含まれる。
- ・会費収入のほかに、受託事業収入、横浜市を中心とした補助金が柱(人の一部・オフィスも横浜市から提供)。主な活動は、①ニュースレター発行、②セミナー・ワークショップ開催、③研修・視察、④技術指導、⑤先進事例紹介、など。最も力を入れるのはセミナー・ワークショップの活動を通じた、経済・技術関連情報の提供。国内での研修受入れや海外への技術者派遣など多くの活動は、横浜市との連携で活動が進められているのが実情。
- ・横浜市は、市長の国際協力への関心の高さ、国際機関などでの市の知名度・発言力向上のための大きな宣伝効果等の点から、C I T Y N E Tの活動を積極的に支援。国内他都市との連携はほとんどなく、結果的に横浜市主導の運営になっている。

9. 自治体国際化協会(CLAIR) 市民国際プラザ

- ・1988年設立の自治体国際化協会は地方公共団体の国際化支援のための共同機関(都道府県・政令市の負担金、支部は各自治体国際課)
- ・これまでの主要業務はJETプログラム(語学指導等を行う外国青年招致事業)と姉妹都市提携支援
- ・自治省の「交流から協力へ」という方針の下に、1998年11月にJ A N I Cの協力を得て、「市民国際プラザ」を設立。目的は、「地方公共団体とNGOの国際協力に関する情報提供」「地方公共団体に対する国際協力の案件形成の支援」「NGOとの連携推進」等である。
- ・J A N I Cの協力は職員派遣という形
- ・力点は、ワークショップを通じた自治体の人材育成とアドバイザー制度導入(来年度)によるNGO・自治体連携の国際協力に関するノウハウの提供におく。
- ・NGOと自治体の連携での問題点は2つ:第1に、相互理解の不足、第2に、自治体の極端な平等主義がある。
- ・第1の問題に対しては、十分な話し合いと相互の意識変革が必要
- ・第2の問題に対しては、特定NGOに助成しにくいと言う問題だが...

第4章 民間企業と援助活動

民間企業は、途上国への直接投資や証券投資などを通じて、技術協力を行うとともに、途上国の資金ギャップを埋める役割を果たしており、途上国経済の発展や成長を促すという点からは、援助を援助する意図を有するものという条件を付さず広い意味で解釈すれば援助の一環と言うことが出来る。民間企業のこうした役割を政府やNGOが行う援助活動との分担や連携という観点から分析する必要がある。

しかし、本調査では、こうした観点からの民間企業の分析は範囲外とした。

ここでは、民間企業の援助意図を有する援助活動として、民間企業が法人市民の社会貢献活動として行っている開発NGOへの寄付活動や自主プログラムによる援助活動、及び社員が行う個人としての国際支援活動への支援制度について、簡単にふれておくに止めることとする。

1. 企業の社会貢献活動としての国際協力

経団連会員企業及び1%クラブ法人会員に対する調査結果によると（図表4-1参照）、社会貢献活動の実態（98年度）は総額1,376億円、売上高比0.10%、経常利益比2.59%である。うち寄付金総額は883億円、自主プログラム支出は138億円であった。景気低迷を反映して近年低下傾向にある。

免税枠の活用については、一般寄付で42社、13.5%、特増法人で13社、4.3%に止まっており、また、活用企業の限度額利用は、もちろん100%活用の企業もあるが、単純平均では一般寄付で51.0%、特増法人で22.9%に止まっている。また免税枠の利用率自体低下傾向にある。

社会貢献活動に占める国際交流・協力の割合（単純平均）は、寄付金では5.8%、自主プログラムでは3.3%となっており、この割合の推移自体、低下傾向にある。

なお、図表4-2に経団連会員企業の96年度における国際協力関係の社会貢献活動事例を参考までに掲げた。

図表4-1 社会貢献活動実績調査結果の推移

		単位	91年度	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度
回答企業数		社	350	381	369	404	367	405	376	360
社会貢献活動支出額	総額	億円	1,838	1,670	1,494	1,542	1,454	1,620	1,557	1,376
①寄付金額	"	"	1,307	1,207	1,074	1,128	1,071	1,049	1,027	883
うち免税支出	"	"	1,176	965	873	845	733	815	707	..
②自主プログラム支出	"	"	531	463	420	413	383	571	530	493
社会貢献活動支出額	1社平均	百万円	525	438	405	382	396	400	414	382
①寄付金額	"	"	378	318	293	281	297	265	275	247
うち免税支出	"	"	354	266	257	226	230	229	214	..
②自主プログラム支出	"	"	237	141	115	115	106	147	144	138
社会貢献活動支出額	売上高比	%	0.12	0.15	0.21	0.17	0.16	0.18	0.12	0.10
"	経常利益比	%	2.67	2.86	3.47	3.25	2.36	2.40	2.63	2.59
寄付金損金算入限度額	単純平均									
一般寄付免税枠	利用率	%	52.9	50.2	47.0	48.8	52.8	51.2	55.1	51.0
特増法人免税額	"	"	33.0	24.6	24.8	27.2	29.1	24.8	27.8	22.9
(分野別寄付金割合)										
1. 社会福祉	単純平均	%			7.2	6.2	8.5	9.4	8.9	7.1
2. 健康・医学	"	"			6.7	5.0	5.2	4.3	5.3	6.1
3. スポーツ	"	"			6.8	5.1	5.5	8.2	8.1	6.1
4. 学術・研究	"	"			16.6	14.0	17.0	17.8	17.6	19.8
5. 教育	"	"			13.3	9.8	11.6	14.3	14.3	12.3
6. 芸術・文化	"	"			8.8	7.4	9.4	8.7	8.3	9.5
7. 環境保全	"	"			5.6	3.9	5.4	6.0	5.0	4.8
8. 史跡・伝統文化保存	"	"			1.9	1.7	1.8	2.4	2.5	2.3
9. 地域社会の活動	"	"			13.9	11.7	11.5	15.4	13.0	14.1
10. 国際交流・協力	"	"			8.2	7.4	6.6	6.4	5.9	5.8
11. 災害救援	"	"			1.1	19.9	8.2	1.6	1.1	1.2
12. その他	"	"			9.6	7.6	9.2	5.4	10.0	11.0
(分野別自主プログラム支出割合)										
1. 社会福祉	単純平均	%			9.8	10.5	8.7	8.4	10.9	10.3
2. 健康・医学	"	"			3.5	3.3	2.7	3.1	4.3	5.3
3. スポーツ	"	"			10.2	10.2	7.4	12.3	10.2	9.8
4. 学術・研究	"	"			4.3	5.4	5.0	5.7	6.0	5.2
5. 教育	"	"			6.2	5.2	6.7	8.9	9.6	8.9
6. 芸術・文化	"	"			19.1	21.6	26.3	22.4	22.7	21.1
7. 環境保全	"	"			8.1	10.0	10.4	10.4	9.6	12.2
8. 史跡・伝統文化保存	"	"			2.9	0.9	2.2	2.0	1.5	1.2
9. 地域社会の活動	"	"			17.6	17.9	18.3	18.5	16.4	18.5
10. 国際交流・協力	"	"			12.5	7.1	6.0	5.5	4.4	3.3
11. 災害救援	"	"			0.5	3.2	2.1	1.0	0.2	1.2
12. その他	"	"			5.2	5.4	4.3	1.8	4.1	3.2

(注) 調査対象は経団連会員企業及び1%クラブ法人会員1,054社(1999年調査)

寄付金は政治献金等を含めず、社会貢献を目的にしたもののみ。また免税の有無を問わない。

1社平均などの指標値はそれぞれの項目が該当する企業の平均値である。

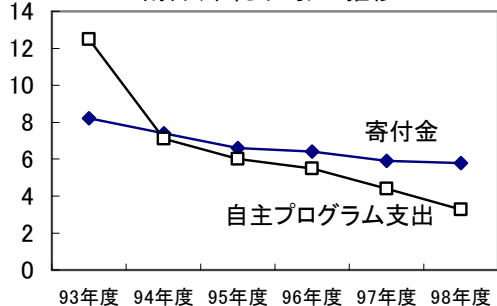
(資料) 経団連「社会貢献白書1999」, <http://keidanren.or.jp/japanese/policy/po/256.htm>

寄付先別の1社平均寄付件数・金額(98年度)

	件数	金額
		百万円
①国・地方自治体への寄付	21.0	33
②指定寄付金	18.4	16
③特定公益増進法人への寄付	43.4	80
④特増ではない公益法人への寄付	34.6	55
⑤市民活動団体への寄付	40.2	10
⑥その他の寄付	116.2	62
(重複) 自社財団への寄付	1.9	105

(資料) 同上

% 社会貢献支出に占める国際交流・協力の割合(単純平均)の推移



図表 4-2 経団連会員企業の社会貢献活動事例調査結果（国際協力のみ抽出、96年度）

社名	事業名	金額	内容
アイシン精密(株)	中国河北省唐山市教育基金		唐山市学校教育の教材等の設備充実を図る。
(株)エヌ・ティ・ティ・データ	ユニセフはがきの購入	80万円	社用の年賀はがきにユニセフの寄付金つきはがきを使用（はがき1枚40円を購入すると20円が寄付金となる）。
(株)エヌ・ティ・ティ・データ	(財)日本フォスター・プラン協会への寄付		発展途上国の恵まれない子どもたちに保健医療や教育の機会を与える活動を支援。
(株)エヌ・ティ・ティ・データ	海外青年協力隊派遣		システム構築のためブータンにて活動。
キッセイ薬品工業(株)	国際混合医療チームへの医薬品寄付	2万円	モンゴルの5歳の少年が重いやけどを負い、日本、フィリピン、香港の3カ国・地域の医師6人が医療チームを組み手術を行った。医薬品機材が不足しているとのことで支援を行った。
共栄火災海上保険(相)	バレンタイン・チャリティ	150万円	過剰になっていたバレンタインの義理チョコを自粛し、チョコをあげたつもり、男性はもらったつもりになって一口500円として募金し、西アフリカの難民キャンプを支援。93年度より実施し、97年度は砂漠化防止の為に植林費用に150万円を寄付。
共栄火災海上保険(相)	クリスマス・チャリティ		家庭で不要になった古着・家庭常備薬・おもちゃ・文房具などを、西アフリカのマリ共和国へ送る。93年より実施し、毎年約200箱の段ボールをNGOを通じて送っている。
麒麟ビール(株)	国連大学麒麟フェローシップ		アジアを中心とする発展途上国の食糧問題の自主解決を目的とし、食品科学技術の分野での人材育成を支援する。毎年国連大学が選出した5人の研究者が来日し、1年間の国内での研修と帰国後の母国でのフォロー研究に対し援助する。
(株)さくら銀行	さくら銀行国際協力財団		90年10月設立。開発途上地域の経済発展に資する人材の育成及び国際交流を目的として設立。国際セミナー・経営研修の実施、及び開発援助関係機関に対する助成を行っている。
佐藤工業(株)	シンガポール日本商工会議所への寄付	20万円	シンガポール日本商工会議所が、当地での文化・芸術・教育・スポーツの分野での社会貢献を図る為の寄付金である。
三共(株)	内外留学生交流への支援		疾病の予防と治療等に関する諸分野の基礎・臨床の応用研究および医療・薬学の発展に意欲的に取り組んでいる若手研究者への支援育成。
住友海上火災保険(株)	寄付つきクリスマスカード	100万円	社内で使う海外得意先向けのクリスマスカードを、NPO「子供地球基金」から借りた子どもの絵で作成し、その収益金をボスニア・ヘルツェゴビナの子どもたちを支援するために寄付。一部で毛糸を購入し、社内外のボランティアによる手編みセーターも贈っている。

社名	事業名	金額	内容
(株)ダイエー	ユニセフ「ハンドインハンド」基金への協力		開発途上国の子どもの健康を守るために、(財)日本ユニセフ協会が毎年実施している「ハンドインハンド」募金の趣旨に賛同し、96年12月、27店舗の店頭にて地域のボランティアと従業員が一緒になって募金活動を行い、多くの協力が得られた。
第一生命保険(相)	(財)国際保険振興会への支援		アジアを中心とした諸外国から研修生を受け入れ、生命保険事業における幅広い研修を行っている。
ダイコク電機(株)	フィリピン社会復帰センター建設協力	1,425万円	名古屋西ライオンズクラブ主催の、フィリピンのモンテルンパ市に社会復帰センターを建設しようとする主旨に賛同し、会社から25万円、従業員から一人2万円ずつを出し、計1,425万円を寄付した。
東京海上火災保険(株)	海外の大学へ日本の定期刊行物を寄贈		アジア・オセアニア地域を中心に、日本研究・日本語教育に積極的な大学に対し、先方の希望するわが国の定期刊行物を継続的に寄贈する。現在、フィリピン、マレーシア、インドネシア、韓国、台湾、香港、オーストラリア、ブラジル、ベトナムで実施している。
東京海上火災保険(株)	アセアン諸国からの留学生に奨学金支給		アセアン諸国から日本の大学院(修士・博士)に私費で留学してくる学生に奨学金(月額18万円)を支給。国会議事堂、大蔵省印刷局などの見学を行い日本理解の一助とすると同じに、奨学生同士の交流会も実施している。東京海上各務記念財団を経由して実施。
(株)東京都民銀行	外国コイン募金活動		92年から外国コイン募金活動を展開し、ユニセフを通じ世界の子どもたちへの医療活動をサポートしている。
(株)東京三菱銀行	奨学金制度		アジアの人材育成のため、国内では大学院に在学するアジアからの留学生を対象に、また、海外では中国・フィリピン・ベトナム・ミャンマーの地元大学からの学生を対象に奨学金を支給した。
(株)東京三菱銀行	旧制服の寄贈		合併に際し不要となった女子行員の旧制服を海外援助団体に寄贈すると共に輸送費等諸経費を負担し、アフリカ、南アメリカの地域に発送した。
ニチメン(株)	難民への中古衣料の援助	30万円	「タンスの中から国際貢献」と称するキャンペーンを実施。社員から日本救援衣料センターへ寄贈。会社は海上運賃をマッチングギフトにて支援。
ニチメン(株)	マレーシアに森林保護官育成奨学金基金	1500万円	マレーシア・サラワク州政府との合意に基づき、同州の森林保護官育成の奨学金基金を創設。
ニチメン(株)	ユニセフ外国コイン募集事業		ユニセフの援助事業に参画。社員から手持ちの外国コイン募金活動を実施。
日本工営(株)	公益信託久保田豊基金支援		当社創設者である故久保田豊氏が、開発途上国の技術者育成により、開発途上国の産業技術の振興・発展に寄与することを目的として84年

社名	事業名	金額	内容
			に私財を投じて設立した基金への定期的な出捐および事務局業務。
日本製粉(株)	(財)日本ユニセフ協会への寄付		当社創立 100 周年記念事業の一環として、国際的な社会貢献活動を行うため、96 年からユニセフ(国連児童基金)への会社的な支援活動を続けている。会社からは寄付金や家庭用商品売上金の一部を寄付しており、さらに社員が毎月募金などを行っている。
日本生命保険(相)	(財)日本生命財団への寄付(外国人留学生研究助成)		日本の大学院(博士課程)で研究を行うアジア諸国からの私費留学生に対する研究助成金を支給している。
日本電信電話(株)	NTTヤングエイド	2000万円	社員からチャリティグッズを募集し、チャリティバザーを開催。収益金は、日本フォスタープラン協会を通じて、アジア・アフリカの子どもたちへの資金援助のほか、地域の社会福祉団体へ寄付。
日本電信電話(株)	海外青年協力隊への参加支援		現地の人々と同じ言葉話し、同じところに住み、同じものを食べ、開発途上国の新しい国づくりに協力する青年海外協力隊への参加を、若い社員の育成の場と考えて積極的に推進。
(株)富士銀行	富士アジア育英奨学金制度		アジアの大学で学ぶ学生を対象とした奨学金支給制度。奨学金の対象は、アジア 6 カ国(ベトナム、フィリピン、タイ、インドネシア、マレーシア、ミャンマー) 10 大学の学生で、各校 6~12 人の範囲で選定し、学生 1 人に対し授業料と生活費の合計額の半額を支給。
松下電器産業(株)	(社)アジア協会・アジア友の会事業「国際森林研修」支援		日本における文化的・環境的資源と伝統的林業を生かし、アジア地域の人々との交流を図り、環境保全や森林の保護・育成・活用などの相互理解を深め、国際貢献とあわせ地域社会の発展に寄与する。
三菱重工業(株)	海外からの研修生受け入れ		東南アジア等発展途上国より研修生を受入れ。
伊藤忠商事(株)	モンゴル草原火災事故に対する支援		チャリティバザーの売上金を充当し、パオ 7 棟寄贈。
伊藤忠商事(株)	イラン大地震救援義援金		イラン北西部アルデビル大地震救援。
三菱重工業(株)	モンゴル草原火災義援金		モンゴル草原火災に対しモンゴル国政府に義援金支出。

(注) 経団連会員企業に対する社会貢献活動事例調査結果によると 96 年度の総事例は 1,334 件であり、そのうち、「国際交流・協力」が 97 件、7.3%、「災害救援」が 37 件、2.8%であった。上の表は、このうち「国際協力」に関わるものと思われるものを抜き出した一覧である。

(資料)「社会貢献白書 1999-企業と社会のパートナーシップ」経団連、1999 年

2. 社員が行う国際支援活動への企業の支援

図表 4-3 に、企業が従業員の社会貢献活動や自己啓発のための活動に対して用意している支援・援助制度に関する労働省の調査結果から国際支援活動の部分抜き出して掲げた（96年調査、調査企業数約 5,300 社）。

これによると、社員が行う国際支援活動に対する支援制度有りの企業が 1.2%、労働者数割合で 14.1%となっている。

ただし、5000人以上の大企業では 35.2%が支援制度ありとなっている。規模が小さい企業ほど支援制度なしが増加する。

原統計にはないが、制度があり、かつ利用者ありの企業数を以下に推計した。

	企業数合計×制度ありの比率×利用者ありの比率＝利用者ありの企業数
勤務時間内（1カ月以内）	158,258 社×0.6%×9.2%＝69 社
勤務時間内（1カ月超）	158,258 社×0.9%×15.5%＝174 社

利用者ありの企業で何人がその制度を利用しているかは不明であるが、いずれにせよ、そう大規模な人数が企業の制度を利用して国際支援活動を行っているとは言い難い結果である。

図表4-3 労働者が行う国際支援活動への支援制度が有る企業割合(1996年)

単位:%

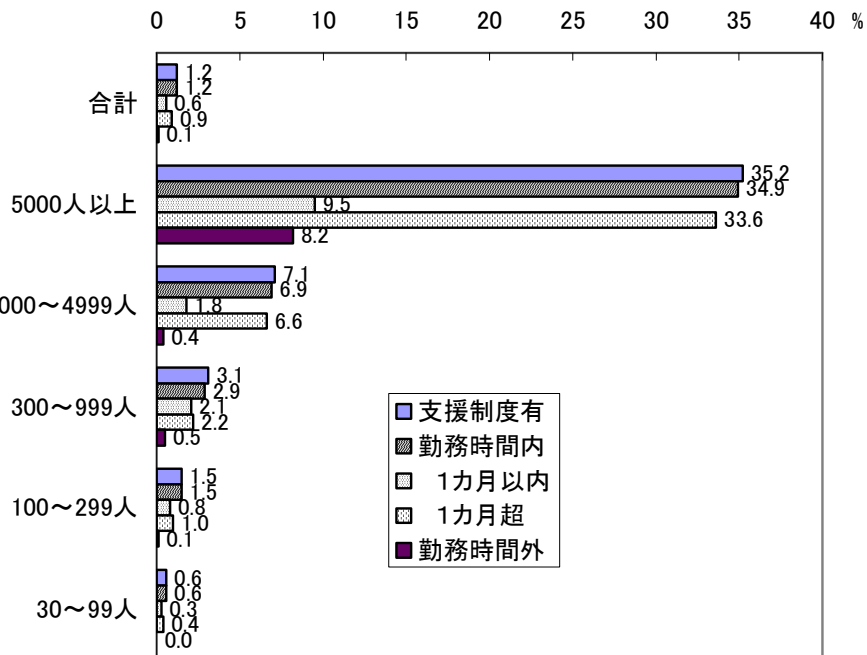
	合計	5000人以上	1000~4999人	300~999人	100~299人	30~99人
支援制度有 (労働者数割合)	1.2 (14.1)	35.2 (47.1)	7.1 (9.2)	3.1 (4.3)	1.5 (1.9)	0.6 (0.7)
勤務時間内	1.2	34.9	6.9	2.9	1.5	0.6
1カ月以内	0.6	9.5	1.8	2.1	0.8	0.3
1カ月超	0.9	33.6	6.6	2.2	1.0	0.4
勤務時間外	0.1	8.2	0.4	0.5	0.1	-
1カ月以内計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
期間の定め有	56.2	33.0	55.8	14.0	63.3	82.3
1回当たり最高付与日数(日)	13.0	11.4	6.2	7.2	15.2	13.1
年間日数(日)	17.0	11.8	13.5	8.7	15.3	19.9
賃金の支給有	82.2	81.3	79.7	71.6	70.6	100.0
何らかの支援・援助有	15.7	33.6	32.6	41.2	7.3	-
96年の利用者有	9.2	44.7	19.3	17.2	5.1	-
(利用者有の企業数推定)	(69)	(16)	(8)	(32)	(13)	(-)
1カ月超計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
休暇・休職付与期間 1年未満	22.4	11.5	11.1	0.7	6.8	55.1
1年以上2年未満	18.4	18.7	20.8	15.9	7.2	26.9
2年以上	32.5	37.9	39.3	38.5	40.6	18.0
特に定めていない	26.6	31.8	28.8	44.9	45.4	-
期間中の賃金 全額	23.2	24.5	28.1	1.3	5.8	44.7
一部支給	50.0	47.9	46.4	77.4	33.6	50.6
無給	26.8	27.6	25.5	21.3	60.6	4.8
何らかの支援・援助有	19.3	35.4	21.5	35.5	9.1	10.5
勤続年数への通算有	62.8	80.9	75.5	56.3	100.0	25.0
96年の利用者有	15.5	43.0	21.8	19.2	-	10.5
(利用者有の企業数推定)	(174)	(54)	(34)	(38)	(-)	(48)
会社企業数(事業所・企業統計)	158,258	375	2,372	8,900	31,256	115,355

(注)ここで国際支援活動とは通訳、青年海外協力隊等への参加等である。

年次有給休暇を取得して行う活動は勤務時間外の活動としている。

調査対象は民営の会社企業(常用労働者30人以上)である。

(資料)賃金労働時間制度等総合調査(労働省)



第5章 政府、NGO、地方公共団体の連携

1. 連携の実際

(1) ODA、NGO、地方公共団体の地域別援助シェア

ODA、NGO、地方公共団体の援助の性格の違いを表す1つの側面として、各々の援助の地域配分を比べてみた（図表5-1参照）。

厳密に言えば、地方公共団体の受入研修（補助事業）もODAの一部であるが、ODA全体額のうち地方公共団体を通じた援助はごく一部であるので比較は可能であるといえる。地方公共団体による援助額のデータは得られないので、ここでは、外務省の地方公共団体補助金制度の対象となった受入研修の人数による構成比を掲げた。

NGOの援助額の地域配分については、全国NGOの数値データを調査しているJANICへのヒアリングにおいても今後の調査課題とされていたが、現在のところ、JANICデータでは活動対象国別団体数しか分からない。これによれば、回答NGO217団体のうちアジアが174団体（80%）、アフリカが60団体（28%）、中南米が38団体（18%）、オセアニアが20団体（9%）、旧ソ連・東欧が20団体（9%）、西側諸国が7団体（3%）、日本が20団体（9%）となっている（96年度調査、複数回答あり。「NGOデータブック'98」による）。そこで、外務省のNGO事業補助金対象事業の一覧表（ODA白書に掲載）から地域別の補助金交付実績額を独自に集計して計算した。

なお、参考までに、これは日本のNGO対象の補助金ではないが、それも一部含む途上国における地方公共団体、NGO、その他団体の活動に対する草の根補償資金供与の地域別構成比も掲げた。

結果を見ると、以下のような点が目立っている。

a. NGOの特徴

ODAと比べ、NGOは、アジア特に東南アジアが多く、またアフリカも多い。東南アジアが多いのは地域への親近性や日本のNGO活動の原点がインドシナ難民にあるからであろう。アフリカについては貧困撲滅や社会開発面でのNGOの取り組みを反映していると考えられる。なお、欧州も多いがこれはこの時期旧ユーゴに対する緊急援助、医療援助が多かったためである。

b. 地方公共団体の特徴

地方公共団体については、中国を中心とする北東アジア及び中南米が多く、アジアの中でも東南アジアや南西アジアは少ない。友好都市などの国際交流や移民関係から展開した国際協力が自治体については大きな比重をもつことを反映していると思われる。

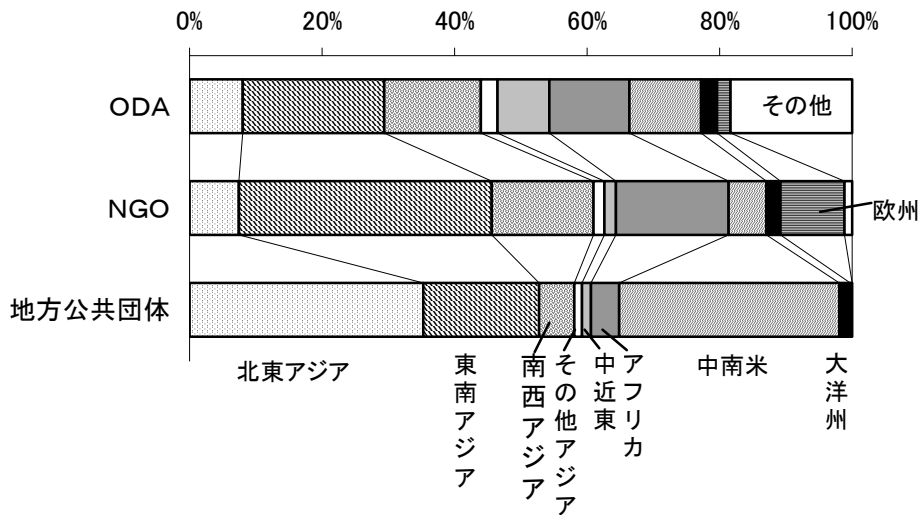
c. ODAの特徴

ODAはNGOや地方公共団体と比べると中近東が相対的に大きい。石油政策や国際関係上の配慮が想起される。

図表5-1 ODA、NGO、地方公共団体の地域別援助シェア

	ODA	NGO	現地団体、NGO	地方公共団体
	2国間ODA	NGO事業補助金	草の根無償資金協力	受入研修
	97年支出純額	97年度実績金額	97年度実績金額	97年度補助対象人数
計	100.0	100.0	100.0	100.0
アジア	46.5	62.6	35.6	59.3
北東アジア	8.0	7.4	..	35.3
東南アジア	21.4	38.2	..	17.5
南西アジア	14.6	15.4	..	5.3
その他アジア	2.5	1.6	..	1.2
中近東	7.8	1.7	8.6	1.3
アフリカ	12.1	17.1	23.4	4.3
中南米	10.8	5.7	22.2	33.3
大洋州	2.4	2.1	7.8	1.6
欧州	2.0	9.6	2.2	0.3
その他	18.4	1.2	0.2	0.0

(資料)ODA白書



(2) ODAと自治体、NGOとの連携

ODAと自治体との連携については、すでに、第3章の1で、政府の地方自治体関連の補助事業の枠組みと実績についてふれた。また、その連携の課題については、本章2の「連携のマトリクス」で整理している。ここでは、JICAと自治体との連携事業の事例を図表5-2で紹介する。

北九州の事例については、第3章の2で、ヒアリングを行った結果を掲載している。この事例は、開発調査にまで踏み込んで協力を行っている事例であるが、その他は、すべて専門家派遣と研修受入の事例である。また、全ての事例で、自治体独自の国際交流・国勢協力事例となっており、市民レベルの協力が自治体レベルにまで展開して来ているケースはない。

図表 5-2 JICAと自治体の連携事業

埼玉県との連携	ネパールに対する「プライマリ・ヘルス・ケア・プロジェクト事業」 公衆衛生に分野で協力していく方針を打ち出していた埼玉県がJICAに協力することになり、この事業で埼玉県は専門家派遣、研修員の受け入れを行った。
青森県 車力村の 協力	モンゴルに対する「農業分野（稲作・畑作）での技術協力事業」 車力村とモンゴルはもともと1990年から農業技術交流を行っていたが、1995年度のモンゴル政府から専門家派遣要請を受けたため、JICAの短期専門家として車力村関係者を派遣した。
島根県 三隈町との 連携	ブータンに対する「紙漉き技術協力事業」 三隈市とブータンは1990年より紙漉き技術交流を行っていたが、1995年度にJICAとの連携事業として実施されることになり、ブータンからの研修生をJICA研修生として三隈町で受け入れている。
北九州市との連携	中国大連市に対する「中国大連市環境モデル地区整備計画調査事業」 北九州市と大連市はもともと友好提携を結び、交流を行ってきた。両市の、大連市環境モデル地区建設を目標とする共同調査や計画づくりへの協力がきっかけとなって、1995年に中国政府から正式に開発調査の要請を受けたことにより、JICA調査団と北九州市調査団の連携によって調査が行われた。
千葉県との連携	モンゴルに対する「モンゴル母と子の健康プロジェクト」 千葉県はヨードの生産量が世界でトップレベルにあり、モンゴルはヨードの不足による甲状腺異常患者が多いため、千葉県はモンゴルに対しヨードの無償供給を決定した。またモンゴル政府はヨード供与とともに母子保健分野での技術協力を要請し、JICAによって実施されることになった。JICAのプロジェクトに対しては、千葉県職員がJICAの設置する国内支援委員会に参加している。
沖縄県との連携	ボリヴィアに対する「サンタクルス地方公衆衛生向上事業」 沖縄県では1954年からボリヴィア移住が開始され、サンタクルス県にはオキナワ移住地がある。1992年に姉妹提携を行い交流を図ってきた沖縄県は、この事業のために、専門家派遣、研修員受入を行った。

(資料)「地方自治体国際協力事業における支援方法に関する調査」有限会社地域振興プラネット

ODAとNGOの連携については、制度的枠組みについて、第2章1(2)でふれ、政府のNGO補助・委託の規模等については、第2章1(1)でふれた。また、国際比較については、第2章2で分析した。ODAとNGOとの連携についての、NGO側からの意見は、第2章3のNGOへのヒアリング結果としてまとめている。なお、連携の課題については、本章2の「連携のマトリクス」で整理している。

(3) 都市自治体とNGOの連携

①アンケート調査から

a. 集計結果

都市自治体と国際協力NGOとの連携に関しては、99年はじめに余暇開発センターによって行われた自由時間の使い方に関する都市自治体アンケートが参考になる。ここでは、全国の都市自治体（市と東京都区）にNPOとの公民協働についてたずねており、その1分野として「国際協力」におけるNPOとの公民協働についても連携の有無をきいている。

図表5-4のように都市自治体の56.2%は何らかの形でNPOとの公民協働を行っている。

そのうち、「国際協力」分野で公民協働を行っている都市自治体は、21.1%と「高齢者・身障者」「まちづくり活動」「清掃・美化活動」「文化・芸術活動」に次ぐ多さとなっている（図表5-3参照）。

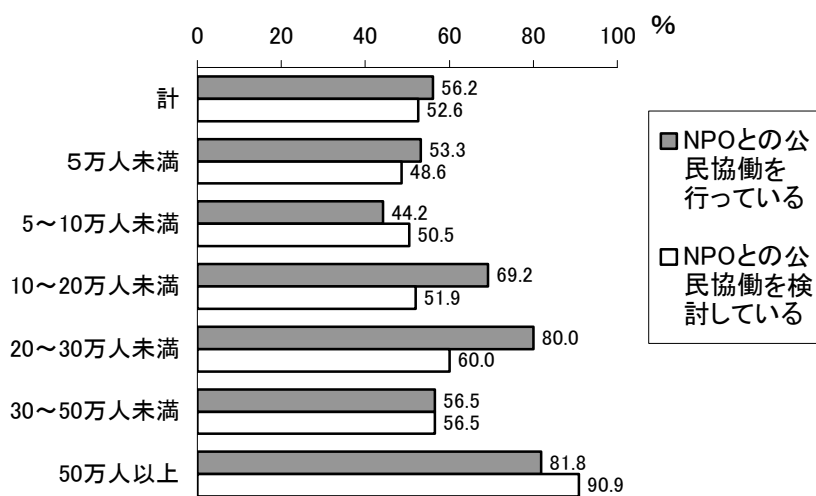
図表 5-3 自由時間の使い方に関する都市自治体アンケートの概要

対象	全国の都市自治体（市と東京特別区）691 市区
抽出	全数
回答者	企画担当者
回答数	308 市区
回答率	44.6%
調査時期	1999 年初頭

(資料) 余暇開発センター編「時間とは幸せとは－自由時間政策ビジョン」1999年

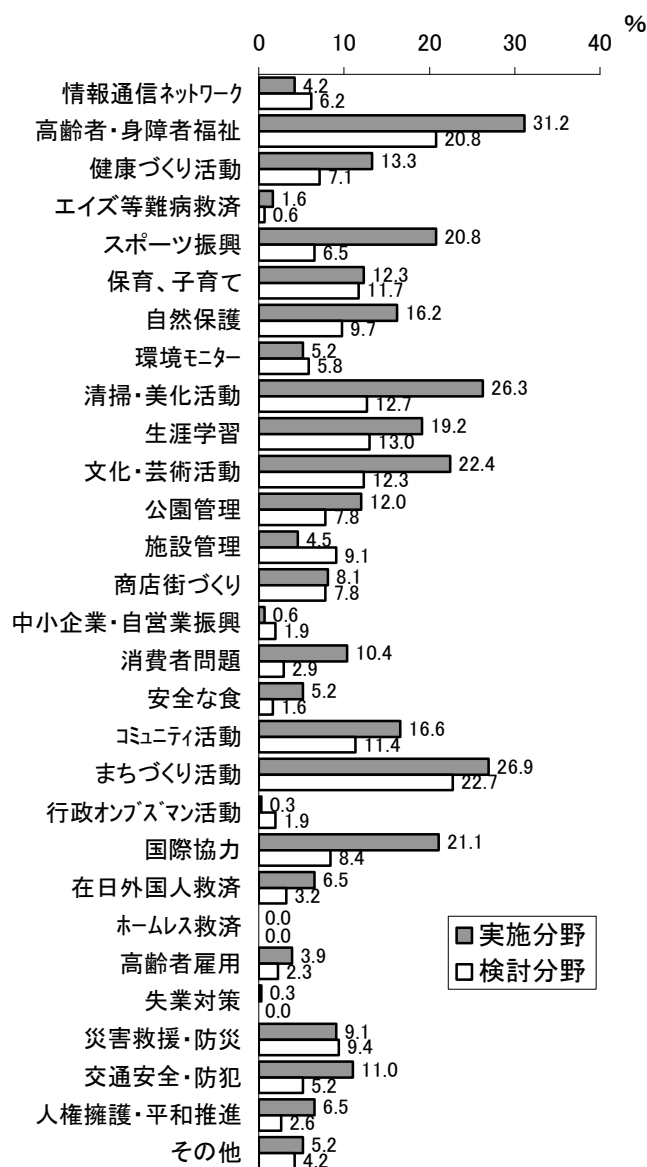
図表 5-4 都市自治体アンケート結果（1）

問2.NPOとの公民協働の実施と検討の比率



(注) 比率は「行っていない」「検討していない」と無回答を足して合計からひいた数の比率である。

図表 5-4 都市自治体アンケート結果（1）
問2.NPOとの公民協働を実施あるいは検討している分野



なお、国際協力と関連して「在日外国人救済」でNPOとの連携を行っている都市自治体も 6.5%あった。

「国際協力」を行っている都市自治体を属性別に見ると（図表 5-5 参照）、人口 10 万人未満で 16～17%とやや少なく、人口 20～50 万人未満であると 27.9%、人口 50 万人以上であると回答 11 自治体のうち 5 自治体と 45.5%を占めており、ほぼ人口規模に比例して、連携実施の割合が高くなっている。

地域的には、回答数自体が少ないので確たることは言えないが、東京で特に連携実施割合が高いわけではないこと、大都市圏の方が地方圏よりやや連携割合が高いが、大都市圏

の中では大阪圏の連携割合が低い傾向がある。

図表5-5 国際協力関係でNPOとの公民協働を行っている都市自治体

	回答 合計	国際協力		在日外国人救済		
		実数	構成比 (%)	実数	構成比 (%)	
計	308	65	21.1	20	6.5	
人口 規模	5万人未満	107	18	16.8	2	1.9
	5～10万人未満	95	17	17.9	3	3.2
	10～20万人未満	52	13	25.0	8	15.4
	20～30万人未満	20	8	40.0	3	15.0
	30～50万人未満	23	4	17.4	1	4.3
	50～80万人未満	8	2	25.0	1	12.5
	80万人以上	3	3	100.0	2	66.7
	地域	北海道	16	5	31.3	1
東北		45	7	15.6	2	4.4
関東		88	20	22.7	8	9.1
東海		42	11	26.2	2	4.8
北陸		12	4	33.3	0	0.0
近畿		34	4	11.8	2	5.9
中国		27	6	22.2	2	7.4
四国		12	2	16.7	1	8.3
九州		29	5	17.2	2	6.9
沖縄		3	1	33.3	0	0.0
都市 圏	大都市圏	119	28	23.5	9	7.6
	東京圏	60	15	25.0	6	10.0
	名古屋圏	28	9	32.1	1	3.6
	大阪圏	31	4	12.9	2	6.5
	地方圏	189	37	19.6	11	5.8

「国際協力」でNGOと公民協働していると回答した都市自治体

札幌市、室蘭市、登別市、美唄市、函館市、大曲市、長井市、村山市、上山市、酒田市、石岡市、下館市、渋川市、所沢市、浦和市、春日部市、川口市、松戸市、千葉市、三鷹市、目黒区、東大和市、豊島区、日野市、稲城市、大田区、府中市、三浦市、新井市、上越市、滑川市、高岡市、小松市、小浜市、勝山市、岡谷市、松本市、多治見市、高山市、可児市、裾野市、御殿場市、豊明市、大府市、久居市、鳥羽市、上野市、多摩市、泉佐野市、神戸市、豊岡市、井原市、東広島市、呉市、下関市、宇部市、柳井市、伊予三島市、新居浜市、春日市、鹿島市、佐賀市、諫早市、熊本市、平良市

b. 事例アンケート結果

この都市自治体アンケートでは、実際の「国際協力」の内容が分からないため、「国際協力」分野でNPOとの公民協働を実施していると回答した都市自治体 65 団体に 2000 年 2 月に葉書アンケートを行った。回答自治体は 24 であったが、該当なしと回答した 2 自治体を除く、22 の自治体の事例を資料編Ⅲに掲げた。

具体的な内容について整理してみると、「国際協力」といっても、国際交流の事例が多く、今回の対象分野である厳密な意味での国際協力事例は図表 5-6 に掲げたように 7 自治体で

あった。

うち、東京都東大和市と愛媛県新居浜市は日本語学習の支援でNPOと協力しているということであるが、途上国出身者に日本語を教える支援を行っているかは不明であるので、必ずしも途上国対象の国際協力ではない可能性がある。

東京都目黒区の事例はNGO団体の情報交換の場の提供の事例である。

静岡県御殿場市、愛知県豊明市、愛知県大府市は、募金や物資の支援の事例である。御殿場市はNGO団体との連携である。他の2市は市の補助団体である国際交流協会と連携している事例である。

山口県宇部市は、環境協力の事例であり、そのため宇部環境国際協力協会(宇部 IECA)が設立されている。

図表 5-6 「国際協力」に関しNPOとの公民協働を行っている都市自治体の活動内容回答結果

no	都道府県	市	要約	現状	課題と今後
8	東京都	目黒区	国際交流・国際協力	・情報交換の場の提供 ・対象:国際協力を行っているNPO等(目黒ユネスコ協会、ネパール会、日本国際社会事業団、南米援護ボランティア協会、幼い難民を考える会)	国際協力に関するNPO等の協働も含め、行政とNPO等の協働について今後の検討する予定である。
9	東京都	東大和市	国際協力(外国人支援)	事業名:外国籍市民への日本語学習の支援 事業内容:市は「資料の提供」「場の確保」「ボランティア養成」 NPOの数:3団体	問題点 ボランティアの確保
16	静岡県	御殿場市	国際協力(対カンボジア、アフリカ支援)	「カンボジアの子供に学校を送る会」(JHP) ・毎年実施……カンボジアへ楽器を送る運動 通算4,850点 ・H7～9年実施……カンボジアへ富士山学校を作る運動(2棟寄贈) ・「アフリカへ毛布を送る運動推進委員会」 毎年実施……「アフリカへ毛布を送る運動」 通算1,909枚 ・「日本国際ボランティアセンター(JVC)」 毎年実施……使用済みテレホンカード ・「日本ユニセフ協会」 毎年実施……外国コイン募金	注)左の5活動はいずれも本市が主催ではなく、全国レベルで展開している事業に本市国際交流協会が協力しているものですが、カンボジアの富士山学校は本市独自の運動です。

no	都道府県	市	要約	現状	課題と今後
17	愛知県	豊明市	国際協力 (募金活動、及び対 アフリカ・ マリ共和国 支援)	1・衣料救援活動(10～11年度) 市の補助団体である国際交流協会が市民に呼びかけ、春・夏物の新・中古品(洗濯済み)衣料を集め、マザーランドアカデミーを通じてアフリカマリ共和国へ送った。 2・募金活動等(7～11年度) 国際交流パーティー、夏祭などの実施の際、募金活動及び書き損じはがき収集活動により集めた資金を国連難民高等弁務官事務所、台湾などに寄付した。	衣料救援活動において海外への送料が結構かかるため、市民からの寄付で不足する分は協会が負担している。この活動を増やせば、協会の負担が増える財政的な問題がある。 また、衣料および寄付したお金が本当に現地に届けられ、活用されているのか実態が把握できない不安もある。
18	愛知県	大府市	国際協力 (途上国援助)	大府市国際交流協会(現在、市役所に事務局あり。補助団体) ・開発途上国へ古着を送る会 H8～9 ブラジル H10 コンゴ 2tトラック1杯分 H11 フィリピン 文具、靴 ・ペンギン募金 姉妹都市のペンギン保護のため ・トルコ・台湾義援金	
20	山口県	宇部市	国際協力 (環境協力)	宇部市では、1997年の国連環境計画グローバル500賞受賞を機に国際環境協力の推進を目的として、1998年8月産・官・学・民により、宇部環境国際協力協会(宇部IECA)が設立されました。この宇部IECAは、団体・個人からの会費と宇部市からの補助金により運営されています。宇部市は、この宇部IECAとの協働により、市民啓発のための「環境国際セミナー」の開催、市内企業の持つ環境技術の要覧集の編集と発行、海外からの環境技術研修生の受け入れ等の事業も行っていきます。	問題点としては、会費と補助金により運営している、非営利団体であることから継続的な財源確保が困難であると挙げられます。また、環境協力するに相応しい環境保全技術・システムの開発、構築におけるこれまで以上の努力が課題であると考えています。
21	愛媛県	新居浜市	国際交流・ 協力(外国人 支援)	平成9年度から 外国人のための日本語教室開設事業 委託先…にはま日本語の会(20名) 新居浜へ滞在している外国人対象に 週2回(火、木)、日本語教室を開講する。	特になし 継続の予定です

(注) no は資料編Ⅲの通し番号

②ヒアリング調査から

ヒアリングではNGOと自治体との連携事例として、幼い難民を考える会（CYR）と北区の連携について聞き取りを行った（図表 5-7、資料編Ⅱ A3 参照）。

CYRはタイ・カンボジアで保育事業等を行っているNGOであるが、北区との連携で研修生受け入れ先が広がるなどのメリットを受け、北区では区民の国際協力活動の輪が広がるというメリットを受けた。多くの区民が関われる中古絵本などのモノの援助は、現地での教材としての不適合性から取りやめになるなど、一般的な形での援助の限界性も示している。逆に、多くの区民の参加や賛同が得られないときに区として連携事業をどう位置づけるかの問題もあるように忖度される。NGOのニーズと自治体のニーズとの調整問題を伺わせる事例となっている。

図表 5-7 ヒアリングまとめ（NGOと自治体の連携）

CYR（幼い難民を考える会 Caring for Young Refugees）

- CYR はカンボジア難民流出をきっかけに保母たちの視察後 1980 年に設立されたNGO であり、事務所は目黒区にある。スタッフ 22 名（専従 18 名）、ボランティア 800 名。
- タイのカンボジア難民キャンプでの活動に続いて、カンボジアでの保育・織物事業、タイでの保育事業を行っている。
- CYR と北区の連携事業は、1996 年にはじまり、現在も続いている NGO 自治体連携の成功している事例の一つである。きっかけはタイ人を日本で研修させるための機会と場の協力を CYR が日本の自治体に求めたことから。
- 当初は、中古絵本の贈呈など、多くの区民が関われるモノの援助も行っていたが、現地ニーズと必ずしも合わず 4 年目から中止して、現在はタイ人研修生の受入研修と現地研修をかねた区民使節団の派遣を行っている。
- NGO の自治体協力のメリットとして、CYR は、区や区民・関係者との話し合いの経験を重視していた。
- その他にも研修内容のメニューが豊富になった点や、(将来的に) 北区の小学校の開発教育で連携できるかもしれない点などが考えられる。
- 逆にデメリットとしては受入研修生の渡航費負担の問題や話し合いに時間がかかる点が挙げられた。

③連携事例から

文献資料から自治体とNGOとの連携事例を掲げることとする。

図表 5-8 は、東京都下市区町村の事例であるが、自治体から途上国への物資提供、資金提供、あるいは途上国からの研修受入に対して、NGOが協力している事例がほとんどである。

これらの事例では、北区とは異なって、区民を巻き込むと言うよりは、自治体側は、リサイクル事業、消防事業など自治体そのものの事業、あるいは自治体の中の企業、学校等の事業者が中心となっている。また、NGO側についても、市民活動団体としてのNGOは仲介機能が中心であり、公益団体が中心となって寄付を行っている場合が多い。

図表 5-9 は、日本民際交流センターというNGOと自治体との連携事例の紹介である。

群馬県板倉町と島根県横田町でNGOが仲介して、自治体及び住民レベルでの国際協力が可能になった事例が紹介されている。

横田町の場合、このNGOを信頼して管理費まで出している。それは、地域レベルの相互の交流や国際協力を進めていくためには、両方の地域（ここでは日本とタイ）に通じているNGOが仲介すると非常にスムーズに行く点が認識されているからである、とされている。

逆に、失敗ケースが自治体名はあげずに紹介されているが、その自治体では、やはり奨学金の提供からはじめて、実際の国際協力を開始したが、そこではNGOを介さず、その結果、現地ニーズが把握できず、結局は現地を引っかき回し、途中で挫折するという結果に終わったと報告されている。地域間協力を果たすNGOの役割を、失敗ケースから明らかにする結果となっている、とされる。

なお、追加的に、同じ文献のワークショップの中での発言として、NGOと自治体との連携の問題点が指摘されている箇所を図表 5-10 に抜き書きした。

NGOから見ると自治体の協力の問題点として「持続性」や「信頼」の問題があげられ、また自治体側からは、「公平性」の問題が挙げられている点が注目される。

図表 5-8 自治体とNGOの連携事例（東京都下市区町村）

型	事例	内容
物資提供	豊島区の再生自動車の贈呈	豊島区は1988年に単独で、マレーシア、ザンビアなどに再生自転車375台を送ったが、これを契機に、1989年15自治体とNGOのジョイセフ（家族計画国際協力財団）で、「再生自転車海外譲与自治体連合会」（ムコーバ）が結成された。豊島区が事務局になり、都内では文京区、大田区、世田谷区、練馬区、荒川区、板橋区、多摩市、武蔵野市の7区2市とNGOのジョイセフがメンバーとなっている。自転車は解体せず送付する。送付費用は3075台送るのに総計4600万円と多額で、1台につき約1万5千円で、現在、15自治体が100万負担、残りは（財）自転車産業振興協会から約3000万円、（財）東京都駐車場公社から480万円、外務省草の根無償援助から120万円の助成金でまかなわれている。
	（財）自転車駐車場整備センターの自転車の提供	（財）自転車駐車場整備センターは建設省認可の公益法人で、この事業には、24の自治体が協力している。都内では、足立区、品川区、墨田区、新宿区、青梅市、八王子市、国分寺市、立川市などである。自転車を解体して、部品、補修用の材料、工具とともに送る。参加自治体の負担はなく、自治体の窓口は放置自転車担当の土木課である。現在は国際協力というより、粗大ゴミ対策事業に近い。組立・補修の技術指導も行われているが、現地で1日半程度、初年度のみである。
	板橋区のモンゴルへのノート提供	区内の印刷製本業者が協力
	町田市のブータンへ救急車・消防車の提供	地域の青年会議所との連携。防災課の市職員、消防団員、青年会議所メンバー3名が毎年、現地派遣され、消防技術の指導を行った。3年実施され、成果を得て終了した。
	外務省の外郭団体「日本外交協会」の乾パン事業	自治体、学校、企業に働きかけて、賞味期限切れ前の乾パンの提供を求めて、海外の食糧支援に役立っている。
資金提供	目黒区のインドネシアのスンバ島の総合実験農業研修への協力事業	区内にある保育園の園長が自分の所属するNGO「アジア友の会」の活動を区のリサイクル事業担当に紹介したことから始まった。事業は4年継続して、480万円の資金援助を行って、成果を得て終結した。
	豊島区の使用済みテレカ回収によるネパール植林事業	NGO「ラブ・グリーン・ジャパン」の働きかけからはじまった。使用済みテレカ3.5枚で1本の木を植える「ネパールに十万本の植林を」運動に協力している。回収箱を区内の図書館、社会教育施設などに設置し、リサイクル課で集約して、「ラブ・グリーン・ジャパン」に寄付している。
	青梅市のタイ教育支援	市内にあるNGO「アジアの子供に愛の手を」実行委員会が、タイのカンチャナブリ県の学校の教育支援を行っているのに対して、市は、青梅市国際交流基金から1992年度100万円、それ以降は、年間20～40万円程度の助成を行っている。
研修	台東区の東南アジア看護研修員受入事業	「国際看護協力協会」（厚生省認可の財団法人）の働きかけによりはじまる。
NGO支援	武蔵野市	「むさしの・多摩・ハバロフスク交流協会」を立ち上げ、設立時2000万円の助成を行ったほか、毎年の運営費を補助している。
	台東区	1989年台東区国際交流委員会を設立した。運営費や事業費の補助を行っている。
	青梅市	1989年国際交流基金を立ち上げる。1994年国際交流連絡協議会を設立する。

（資料）NGO自治体国際協力推進会議（現CDI-JAPAN）（1999）「地域主体の国際協力・交流活動の実態」

図表 5-9 NGO（日本国際交流センター）と自治体との連携の事例

○日本国際交流センターの概要

1987年に設立された日本国際交流センターは、タイとラオスにおける教育支援（ダルニー奨学金：中学を対象）と農村開発事業を手がけるNGOで、現在、年間事業規模が2億円程度、中堅どころのNGOである。東京に事務所、協力者は全国各地に散らばる都市型NGOで、将来的には対象国を広げていく方針である。

(1) 群馬県板倉町と日本国際交流センターのラオスの事例

板倉町は、人口約1万6千人弱。日本国際交流センターとの付き合いのきっかけは、タイの奨学金提供への協力。対象国を設定して国際協力したい板倉町はラオスの小学校建設（セコン県バクトンタイ村）への協力を申し出る（96年）。予算は500万円。1人1万、500人の協力者を募ろうという運動に発展。当初は議員や町の職員が主体的な役割を果たしたが、国際協力に対する理解が深まるにつれ、会社員や主婦などの一般町民が参加し、主体的な役割を果たすようになる。

(2) 鳥根県横田町と日本国際交流センターのタイの事例

横田町は全国でそろばん生産の日本一、約70%のシェアを占める。日本国際交流センターとの出会いは、横田町が1990年地場産業のそろばん活用の全国聞き取りアンケートで訪ねたこと。協力のきっかけは、日本国際交流センター代表の秋尾が、そろばんは途上国の子供の教育に必ず役立つと話したこと。

協力事業はいきなり、そろばんから始まったのではなく、国際協力に対する理解を深めるために書き損じハガキを、日本国際交流センターのダルニー奨学金に寄付（1人1万でもできるが、書き損じハガキ運動となった。250枚で1万に相当）。1993年で12人分の奨学金に。1994年奨学金を送った学校を対象にそろばんとタイ語に訳した教科書を贈呈。正式に小学校の授業に取り入れられる。1997年タイ教育省が横田町に代表視察団を派遣。タイ全国の小学校カリキュラムに導入したい旨が発表される。この時点で、鳥根県が横田町を全面的に支援。

板倉町に比べると行政主導。

○日本国際交流センターにとっての自治体協力のメリット

- ・より多くの市民の国際協力への参加を図ることが出来る。
- ・現状では、支持者・協力者とNGOという点と点のつながりになっている。それを地域社会を対象とし、開発教育を通じて触れ合うことで、地域と多面的な関わりがもてるので、自分たちの国際協力活動をより多くの人にフィードバックできること。
- ・国際協力は途上国側だけで完結するのではなく、国内の開発教育や魅力ある豊かな社会の形成に貢献することで、完結するという考えが背景にある。

○自治体のNGOとの協力のメリット（NGOから見ていて）

- ・直接現地と交渉するよりNGOを介在させた方がスムーズ。
- ・特に横田町の場合、自治大臣表彰を受けたり、町民が自分の町に誇りを持てるようになったこと。
- ・ODAは要請主義をとっているため、外交ルートを通じた要請された計画を行うしか方法がない。自治体が国際協力をやる際には、NGOと組むことによって、本当に途上国の地域、村人たちのニーズをくみ上げた国際協力を行うことが出来る。

○NGOと現地自治体との連携のメリット

- ・ODAが一過性になりがちなのに対し、長期的になる。
- ・途上国側の地域開発が促進される。

（資料）CDI-JAPAN 地域発の国際協力推進会議（1999）「地域発の国際協力ワークショップ報告書」

図表 5-10 NGOと自治体の連携の問題点

<p>○NGO から見た自治体の問題点</p> <p>坂田喜子（世界の子供と手をつなぐ会事務局長）</p> <ul style="list-style-type: none">・担当官の人事異動。引継ぎ（後継者の紹介などの無）がないこと。 <p>中島聡子（日本国際交流センター企画室長）</p> <ul style="list-style-type: none">・NGO に対して自治体があからさまに信頼せずに対応すること。・縦割り行政の譲り合い（国際課に、地域振興課に）・「協力はととも、うちは交流のレベルですから」と「協力」という言葉で尻込みしないで欲しい。 <p>○自治体から NGO と付き合う際の問題点</p> <p>大竹准一（神奈川県環境政策課（当時））</p> <ul style="list-style-type: none">・特定団体と親しくすると、公平性で問題があるではないかと気になる。 （逆に NGO ネットワーク組織をまず作ってから、行政に声をかけてくれると行政側としては話に乗りやすい）・行政も民間ももっと自立すべき。
--

（資料）CDI-JAPAN 地域発の国際協力推進会議（1999）「地域発の国際協力ワークショップ報告書」

④まとめ

最後に、これまでにふれた自治体の国際協力事例を、連携相手との関連で整理した表を図表 5-11 に掲げた。

自治体は、単独で国際協力を行うケースは少なく、ほとんどの場合、国やNGOとの連携を通じて国際協力を行っている。

都道府県・政令市レベルでは、国との連携が多く、その場合は、受入研修や専門家派遣の補助金を得るだけの場合もあれば、JICAとの協力で国際協力活動を行う場合もある。また、専門家団体や国際都市連合といった市民活動団体ではないが非営利団体としてはNGOとも呼べる連携相手との協調協力も多い。

市町村レベルでは、国際交流協会といった地元の公共団体や青年会議所、国際看護協会といった準公共団体を介した国際協力もあれば、北区、横田町の事例などに見られるようにNGOを介した草の根的な住民レベルの国際協力もある。

このように、自治体の国際協力と言っても、地方公共団体としての専門性を活かすという趣旨もあれば、地元の住民レベルの国際協力活動を取りまとめるという趣旨もあり、それに応じて、連携相手も国、専門家団体、国際都市連合あるいは市民活動団体としてのNGOと非常に様々な形態が併存しているのが特徴となっている。連携相手として国以外は統計的にはNGOにくくられるが、これまでしばしばふれてきたように、内実は、多様である。

図表 5-11 自治体の国際協力

	自治体	単独	連携相手			備考
			国	NGO		
				市民団体	その他専門団体等	
ヒ	埼玉県	○				国際交流からの展開、環境協力
ヒ	埼玉県		○			研修受入・専門家派遣
ヒ	埼玉県				イクレイ	都市間環境協力
ヒ	横浜市				シティネット	都市間技術・経済協力（援助側は横浜市のみ）
ヒ	北九州市		○		K I T A	技術協力
ヒ	北区			C Y R		古絵本送付（現在とりやめ）、保育関係研修生受入
ア	御殿場市			J H R		対カンボジア・学校づくり支援、対アフリカ・毛布送付
ア	目黒区			5団体		NGO間情報交流支援
ア	豊明市（愛知）			市の国際交流協会		衣料救援活動（アフリカ・マリ共和国）、募金活動
ア	大府市（愛知）			市の国際交流協会		途上国へ古着被災国へ義援金
事	板倉町（群馬）			日本国際交流センター		ラオスの小学校建設
事	横田町（島根）			日本国際交流センター		タイとのそろばん交流、小学校カリキュラムに組み入れ
事	豊島区等			ジョセフ		マレーシア、ザンビアなどに再生自転車送付
事	町田市				青年会議所、消防団	ブータンへの救急車・消防車の提供
事	目黒区			アジア友の会		インドネシア・スンバ島農業研修への資金協力
事	豊島区			ラブ・グリーンジャパン		使用済みテレカ回収によるネパール植林事業資金協力
事	青梅市			アジアの子供に愛の手を		タイの学校教育への資金協力
事	台東区				国際看護協力協会	東南アジア看護研修生受入

（資料）ヒ：ヒアリング、ア：アンケート、事：文献紹介事例

2. 連携のマトリクス

これまで、NGO、地方公共団体など国以外の援助に関わる多様な主体の活動の実態と課題を分析してきた。ここでは、従来、国際協力、援助の中心であった国を含めて、相互に連携を図り合うための構図を「期待される役割」（図表 5-12）と「問題点・課題」（図表 5-13）に分けて整理するものとする。すなわち、各援助主体に一般的に期待されているものを記した後、連携する側と連携の相手先との関係から相互に何を期待し、何が期待されているか、また、その際の問題点と課題を整理するものとする。

援助に関わる多様な主体のネットワーク、ここではそれを連携のマトリクスと表現しているが、そこで極めて重要なことは、援助主体相互が相手方の固有の援助目的をよく理解しながら連携することである。相手側が自分と同様の活動目的で動いていると考えることから多くの誤解とトラブルが生じるからである。そこで、以下では、マトリクスのクロスする欄に「固有の援助目的」「固有の問題点・課題」を整理した。

（1）各主体に期待されている役割のマトリクス

①国（政府開発援助）への期待

a. 一般的な期待・役割

国、あるいは国が行う政府開発援助（ODA）への期待に関しては、まさに援助論や開発経済学の中心テーマであり、概略については、第1章1でふれた。

国の固有の役割の内容は時代の変遷とともに変化してきているが、基本的には、開発が遅れている国の開発を促進し、また貧困を撲滅するために、インフラ整備や社会開発のための資金援助や技術協力を行うことが期待されている点では一貫している。

しかし、最近では、グローバリゼーションの中で、国の枠を超えた経済活動、あるいは社会活動が活発となってきており、そうした国以外の活動主体との関係が重要になってきている。すなわち、一方では、民間企業の活動が途上国の開発にとって以前とは比べものにならないほど大きな役割を果たすようになってきているため、ODAの役割には、そうした民間企業の活動の適切な発展を促進したり、またそれが97年のアジア通貨危機の際のように暴走しないようなシステムを支えたりする点が付け加わっている。また、他方では、国を超えた社会活動としてNGO活動がかつてないほどの重要性を占めてきており、国にはこうした活動の適切な発展を促進するとともに、必要な分野ではそれと連携を図る役割が付け加わっている。

図表 5-12 途上国援助における各主体の連携のマトリクス（期待される役割）

		連携の相手先・期待される側		
		国（政府開発援助）	地方自治体	NGO
一般的な期待 （援助国国民、及び途上国政府、NGO、国民）		<ul style="list-style-type: none"> ・インフラ整備など政府財政支出を支える資金援助 ・技術援助 ・援助に関わる多様な主体の活動促進・安定化・連携促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・衛生、環境保全など地方自治体が有するノウハウ 	<ul style="list-style-type: none"> ・きめ細かな援助（社会開発、緊急援助など） ・直接の人的交流 ・援助の担い手として女性の役割拡大
連携する側・期待する側	国（政府開発援助）	<ul style="list-style-type: none"> ・世界経済の発展 ・国際関係の安定 ・外交の一環（国際貢献、特定国対応） ・市民の代表（国・税を通じた途上国救援） 	<ul style="list-style-type: none"> ・援助努力の分担（特に社会開発面や環境面） ・共同事業 ・ODA事業の委託 	<ul style="list-style-type: none"> ・きめ細かく、機動性の高い援助の分担（社会開発、緊急援助など） ・ODA事業の委託 ・援助の企画と評価 ・途上国NGOとの仲介 ・国民理解（開発教育、透明性確保のための協議相手）
	地方自治体	<ul style="list-style-type: none"> ・財政面支援（補助金、委託金） ・援助環境の整備（相手国事情の知識、人材育成、フォローアップ調査等） 	<ul style="list-style-type: none"> ・特色ある地域づくり ・国際交流の深化 ・人材資源の活用 ・市民の代表（欧米） 	<ul style="list-style-type: none"> ・国際交流 ・特色ある地域づくり（誇りを持てるまちづくり） ・市民意識の活性化 ・在日外国人支援 ・現地NGOと連携における情報のパイプ
	NGO	<ul style="list-style-type: none"> ・財政面支援（補助金、委託金） ・法制度面（寄付金税制など） ・協議・対話・交流の促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民活動の支援（財政面、その他活動支援） ・幅広い市民が国際協力に参加 ・国際協力の幅広がる（例えば研修受入先の選択肢拡大） ・学校教育等における開発教育 	<ul style="list-style-type: none"> ・人道目的 ・政府に依存しない直接的な途上国援助 ・利他心による自己実現・人間回復 ・南北問題への問いかけ（北のあり方反省・市民意識の深化）

（注）連携を期待する側から見た期待される側との連携のあり方、メリットを整理した。

同一主体がクロスする部分には、各主体が自らに期待するものという意味合いから「固有の援助目的」を整理した。

図表 5-13 途上国援助における各主体の連携のマトリクス（問題点・課題）

		連携の相手先・期待される側		
		国（政府開発援助）	地方自治体	NGO
連携する側・期待する側	国（政府開発援助）	<ul style="list-style-type: none"> ・国際協力への国民の理解が縮減 ・透明性の確保 ・社会開発への重点シフト ・人材不足 ・援助に関わる多様な主体の把握 	<ul style="list-style-type: none"> ・現地自治体のニーズへの本当の意味での対応の難しさ（公共面での共通性と背景環境の相違性）、再訓練の必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・NGOは多様であり、また多様な目的を持っているので連携にも目的に応じて多様な形がある。
	地方自治体	<ul style="list-style-type: none"> ・単年度主義 ・「裏負担」も馬鹿にならない ・自治体としての計画的な取り組みが難しい ・国の下請けになりがち 	<ul style="list-style-type: none"> ・国際協力は自治体の本務かの理解・合意が形成されていない ・市民の声が自治体を動かすという環境なし ・地域活性化にどうつながるか ・途上国のニーズ・受入体制が把握できない→国の役割/NGOの役割 ・成果がフォローできない 	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体の技術の移転においてはNGOをほとんど意識せず ・特定NGOと親しくすると公平性の観点から問題（NGOネットワークが必要） ・NGOの博愛活動に自治体として資金援助できない
	NGO	<ul style="list-style-type: none"> ・国への過度の財政依存は市民団体としてのNGOの存在や「新しい価値観」の主張を脅かす ・行政事務、精算事務等が単年度主義であり、柔軟でない。 ・間接費が補助されない ・人事交流（NGO経験者の登用など） ・中央・地方、大小の違いによらない公平な情報提供が必要 ・ODAの委託事業はNGO自体の事業と異なる（国民にアピールできない）、また物的な成果が現地政府の所有となり、現地の人々の所有にならない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・担当者の人事異動や引き継ぎの不備から事業の継続性に問題（専門職の必要） ・相互の信頼感が薄い ・交流はともかく国際協力に積極的でない（交流や地域振興の立場を出ない。縦割りの譲り合い）。 ・市民意識の活性化という自治体の目的におつきあいしている活動に支障が出る場合もある。 ・地方でNGOが育っていないのに自治省が国際交流から国際協力へと旗を振っても無理 	<ul style="list-style-type: none"> ・寄付税制の不備 ・NGOを支える「個の文化」の未成熟 ・ODAへの過度依存NGOは本来の姿から遠い ・NPO、NGOの職歴に対する評価の低さ ・NGO参加者のキャリア・パスが見えない（専門職、研究職） ・内外のNGO相互の連携・ネットワークが必要 ・地方レベルでのNGO、各種団体、自治体、国の連携が必要 ・NGOの全国代表組織の必要

（注）連携を期待する側から見た期待される側との連携の問題点を整理した。同一主体がクロスする部分には、「固有の問題点・課題」を整理した。

また、援助国、被援助国ともに、全く同じコンテキストではないが「市民社会の成熟」が進み、NGOとともに、地方の自治体やその他の公共団体が果たす役割の重要性が増している。援助自体も成熟し大規模なインフラ整備からきめ細かな開発援助にシフトしてきているので地方の視点がより重要になっているので、なおさらである。ODAといえば国の専管事項であると考えられがちであるが、ODAの一環をなす地方公共団体に向けられる期待も増大しており、国もこれとの分担・連携を図る必要が生じている。

b. 固有の援助目的

国への期待としては以上のような点があげられるが、国自体の固有の援助目的がある。それは、援助を通じた途上国の経済的社会的発展により、世界経済全体が発展し、援助国にも利益が生じる面が、まず、あげられる。また、その間接効果として国際関係の安定を通じて、政治的にも裨益するところが大きい。さらに政治的・外交的には、軍事援助を放棄している我が国の場合、国際貢献の一環としての援助活動が極めて重要であるとともに、特定国との外交にとっても援助の果たす役割は無視できないものがある。

さらに、国民主権や市民主義の観点からは、国が国民の代表としての役割を演じ、国民が寄付や直接活動ではなく税を通じて途上国国民を援助しているという側面も基本に置く必要がある。納税者として国の税金がどう使われているか知る権利がある、という一般的観点に止まらず、国が国民の代表として援助活動を行っているのであれば、当然、国民にはどのように援助が実施され、どのような効果をあげているかの報告を求める義務があるのである。NGO団体への寄付の前提として寄付金の使途や効果を寄付者は知る義務があるのと同様である。こうした観点もあって、援助の評価や透明性が近年重要となっているのだといえる。

c. 地方自治体からの期待

地方自治体から国への期待としては、補助金、委託金を通じた財政支援への期待が、まず、あげられる。

地方自治体が援助主体として成熟しているのであれば、こうした期待は正しい脈絡の中に位置づけられよう。しかし、地方自治体の援助は国際交流から展開している場合が多く、実態としては、国際協力に主体的に取り組んでいるケースは、それほど多くはないようである。そうであれば、補助金を受けて国際協力活動を展開すると言っても、国に言われて義務的に行うというスタンスにならざるを得ない場合もあり、自治体の「裏負担」（北九州市ヒアリング）という表現も出てくる。

財政的支援の他では、自治体の援助活動を支援する環境整備として、1自治体では限界のある側面、すなわち相手国事情に関する知識の供与、自治体の援助人材の育成・研修、自治体による援助後のフォローアップ調査といったものを推進する役割が国に期待される。

d. NGOからの期待

NGO活動の基本の1つは財政的な安定性である。ところが、市民や民間からの寄付は、途上国の状況、世情、景気等に左右されやすく、安定的な財源として国からの財政支援が期待されている。日本においては、準NGO的な団体、すなわち政府の外郭団体的な非営利法人は少し別であるが、市民活動団体としてのNGOの場合、欧米諸国と比べても補助金・委託金を多く受け取っていない。DACの対日援助審査報告書においても98年度予算におけるNGO事業補助金の削減は問題視されている（第2章1（2）②参照）。

財政面と並んでNGOからの期待が大きいのは、対NPO（NGO）寄付金の免税制度の確立である。98年に国会を通過したNPO法で法人格が付与されたものの2年間に見直しの検討条項が設けられたNPOへの寄付金の免税についてはなお課題として残っている。この点の帰趨については、海外からも注目されているところであるが、NGOが国の肯定的態度に大きな期待をかけているところである。

もっともすでに設けられている企業の一般寄付枠や特増法人（特定公益増進法人）の枠も利用率はそれほど大きくなく（第4章1参照）、寄付の風土が育たない限り、税制の改善だけでNGOの財政基盤が確立するとはまではNGO自体考えてはいないようである。

この他、国との政策対話機会の拡充や国の援助の企画や評価などに関しNGO人材を活用することなどが期待されているが、これは、国がNGOに期待することでもある。

②地方自治体への期待

a. 一般的な期待・役割

途上国援助に関しては、2つの面から地域的な社会開発への期待が高まっている。

1つは、経済成長が軌道に乗ったアジア諸国などでは、経済成長に対して政府や地方公共団体の社会サービスが追いつかず、援助ニーズについても、従来の大規模な経済インフラ中心から、きめ細かな社会開発・サービスへ幅が広がっている。このため、ゴミ問題、住宅問題（都市スラム問題）、公害対策、都市交通の渋滞問題といった地方公共団体が担当する分野での援助ニーズが強まっている。

もう1つは、サブサハラ・アフリカや南アジアといった最貧国を抱える地域では従来の援助が意図したほどの成果があげることができず、援助の重点を経済インフラから貧困緩和のための社会開発・サービスにシフトさせる傾向が強まっている。そこでは飢餓対策、医療、公衆衛生、安全な水の確保と言ったベーシックなニーズを満たすための援助が求められている。

このように、被援助国の状況に応じて性格は異なるものの地域開発や社会開発へのニーズは高まっており、このため地方自治体が有するノウハウへの期待が高まっている。日本の地方自治体が蓄積してきたノウハウをこうしたニーズに役立てるにはどのような手段・

手法が望ましく、またどのような準備と環境を用意して臨んだらよいかを踏まえた上で、国際協力活動につなげていく必要がある。

b. 固有の援助目的

国際協力は、地方自治法では地方公共団体の事務として明示されていない（国際協力の目的で外国の地方公共団体や政府に派遣される地方公務員の処遇に関する法律はあるが）。また地方自治体職員は国際協力を本来の職務とは意識していない。従って、国際協力自体を直接、地方公共団体の目的とすることが出来ないのも、おのずから間接的な援助目的を設定せざるを得ない。

「特色ある地域づくり」「国際交流の深化」「地元経済への寄与」「貴重なノウハウを有する人材資源の活用」といった点が国際協力へ地方自治体に関与するときの目的として掲げられる標語である。

地方自治体と選挙で選ばれたその首長が、住民から集めた税金を使って、法律で特に禁じられている場合を除き、住民・市民の代表として自由に行動して良いということであれば、地方自治体の国際協力活動の推進に何ら制約があるわけではないが、欧米と異なって日本の場合には、こうした論理で国際協力を行うことは現在のところ現実的でない。

c. 国からの期待

上述 a.のように援助ニーズを満たすためには地方自治体の協力を得ることが必要なケースが増大しており、JICA事業の中で、自治体職員を専門家として派遣したり、自治体と連携して研修員を受け入れている。また、外務省の地方公共団体補助金制度による自治体の研修員受入や専門家派遣の中にも自治体の国際交流（友好都市交流）などからの展開として自治体の発意によって取り組まれている事業の他、国の意向を受けた取り組みもかなり見られると考えられる。

この他、はじめてのケースとして中国大連市環境モデル地区整備計画のように自治体とJICAによる共同の開発調査が行われており、国と自治体との共同事業も現れている。同じく、北九州の例であるが、開発パートナー事業の中で事業を自治体に委託するケースも出ている。

d. NGOからの期待

国からの期待とは大きく異なって、NGOから自治体への期待としては、国際協力や援助に関わる市民活動の支援を財政面、あるいは活動の場所やネットワークの面から支援してもらいたいとする期待がある。NGOとしては、自治体と連携することによって、幅広い市民が国際協力に参加する機会が生じたり、途上国からの研修生受け入れ先が広がって国際協力の幅が広がったり、さらに学校教育等で取り上げてもらうことにより開発教育の推進にも役立つのではという期待がある。NGOにはこうした開発教育の進展が自らの財

政基盤の安定につながるという考えもある。

③NGOへの期待

a. 一般的な期待・役割

自治体への期待のところで述べたような社会開発・サービスへ重点シフトという援助ニーズの変化の中で、NGOには、草の根の開発支援、コミュニティ・レベルの開発支援において、自助努力を促し、またサステナブルな開発手法を取ることができ、さらに、政府と異なり素早く対応できる援助主体としての期待が高まっている。

人材面では、NGOとの人材交流やNGO経験者の活用において他の援助主体が期待するところも大きい。また、他の援助主体と比べ、女性が活躍しているケースも相対的に多いためそうした面からの期待もある。

b. 固有の援助目的

国と異なって地方自治体の固有の援助目的は、地方自治体毎に重点の置き方が異なる。NGOについては、重点の置き方が異なるというレベルを超えて、援助目的自体が異なる様々なNGOが存在するという点が留意されねばならない。連携のマトリクスでNGOを一本として叙述すること自体が分析を単純化している場合があるのである。

市民活動団体としてのNGOは、そもそも自由な団体として生まれており、その中には反体制的な考えをもつ団体があってもおかしくはない。その場合は、国に期待すること自体が趣旨に合わないことになる。また、ここでは一応除外して考えているが、非営利団体としてはNGOと分類されることもある政府の外郭団体にとっては国への期待は単なる内部問題という位置づけとなる。

こうした極端な例を除いて考えても、NGOの中には、援助の精神主義的な立場を重視する団体もあれば、援助の実践的な結果を重視する団体もあり、他の援助主体との連携の期待についても色合いが異なっている。

以下の分析はこうした前提で理解される必要がある。

NGOの固有の援助目的と言うことでまず挙げられなければならないのは、人道目的である。宗教活動の一環としてのNGOにそうした面が強いことは言うまでもないが、世俗的なNGOにおいても少なくとも設立の経緯は、難民問題、貧困問題といった途上国の問題への同情が基礎にある場合がほとんどであり、この点がまず留意されねばならない。

次に、こうした問題への同情、共感が基礎にある場合でも、政府、国際機関、あるいは宗教団体・労働団体といった公共的団体に任せておけばよいとする立場からはNGOは生じない。政府等に依存しない直接的な途上国援助を求めるという点をNGOの固有の援助目的として挙げる必要がある。ただし、純粹アドボカシー型のNGOでは政府等が自分たちの考える方向で動くことを求める団体であり、直接行動という点では同一であるが、や

や対象が異なると言ってよい。

さらに、援助活動は、そのこと自体の目的もさることながら、みずからの自己実現や人間回復につながるという目的を重視する立場もあり得る。また、こうした立場をより社会的にした立場として、援助活動を通じた南北問題への問いかけが、北の先進国に住む自分たちのあり方への反省につながり、それがとりもなおさず自分たちの市民意識の深化に通じるという立場もある。

なお、NGOの中には宗教団体、政治団体、労働団体、経済団体といった母体を有し、しかも独立的ではなく、母体の団体のために活動しているNGOもある。こうした団体では母体の団体の活動目的のための手段としての援助活動・市民活動という側面が強くなる。

さらに、当調査では、主要な対象とは出来なかったが、北のNGOが現地化した現地NGOや途上国自体のNGOの活動は、こうした援助目的とは異なる面も有している。地方行政の補完や代替が目的となっている場合がある。

NGOと一口に言っても、こうした多様なスペクトラムを有する活動団体として捉えることが必要である。

c. 国からの期待

上述の一般的な期待で述べた点は国が期待するNGOの役割である。緊急援助においては、素早さとともに外交的立場を超えた行動の自由さから期待されている面もある。

それに加えて、ODA事業そのものの実施を委託する相手としての期待、あるいはODA事業の改善のためにNGOの人材やネットワークを活用したいとする期待もある。

さらには、NGOの活動が国の行う援助活動への国民理解を深めることに通じるといった側面からの期待もあり、開発教育面での連携やODAの透明性の確保のためのNGOとの協力を期待がかかっている。

d. 地方自治体からの期待

地方自治体からのNGOへの期待としては、NGO活動自体が国際的であるので、国際交流面からのNGOへの期待がある。交流や協力において自治体や市民が直接現地とつながることは難しいので、その面でキャリアの長い専門家としてNGOに期待がかかる面が強いのである。また、NGOを仲介として住民や市民の国際協力が活発化することで特色ある地域づくりが出来るという期待もある。こうした取り組みが、さらに市民の誇りにつながる、あるいは市民意識の活性化につながるという面での位置づけもある。

(2) 各主体間の連携における問題点と課題

①国（政府開発援助）

国、政府機関については、NGOとの連携の視点で多くの課題がある。特に行政事務、精算事務等が単年度主義である点の弊害が大きい。それが実務のレベルでNGOの柔軟かつ機動的な活動を困難にしており、とりわけ領収書の提出義務は大きな制約となっている場合が多い。さらには、これらの制約がNGOにも官僚的態度をとらざるを得なくさせ、援助受入れ国の現地NGOとのトラブルにつながる場合も散見される。

さらに、ODAの委託事業はNGO自体の事業とならないために、NGO自身がその活動をアピールできない。多くのNGOは援助活動の物的な成果が現地の人々の所有物となって活用されることを願い活動を進めているが、現地政府の所有物となってしまうケースが多いという問題もある。

より根本的な問題として、国が過度の財政援助をNGOに行った場合に、NGOの財政依存度が高まり、その結果NGOの本来的な存在意義である市民活動団体としての「新しい価値観」創造機能が脅かされるという問題もある。NGOへの財政支援の拡大が求められる一方で、この依存性の問題への留意も求められる。

②地方自治体

地方自治体に関しては、そのものの固有の問題として、「国際協力は自治体の本務か」についての理解・合意が形成されていないという大きな論点がある。前節（1）における地方自治体の固有の援助目的の個所でも触れた通り、地域住民に対する行政を一義的な活動目的とする自治体に、国際交流を超えた開発援助活動を動機付けることは難しい。納税者である地域住民からの負託の視点からは「国際交流」と「開発援助」の間に大きな壁がある。実際に、地方自治体による国際援助活動は、国際交流の延長としての側面が強く、積極的に国際交流を超えて開発支援に取り組んでいるケースは、首長のリーダーシップによる場合（埼玉県、北九州市など）を除いてあまりみられない。

本来的には、市民の活動、地域のNGO活動が盛んとなり、その代表として地方自治体が国際協力に取り組むという形が望ましいであろう。また、21世紀型の地方自治は、地域住民の自己責任のもとで自主性にもとづいた地域作りが根幹になる。そのなかで、国際協力に取り組むことでみずからの地域を活性化しようとする自治体が出てきて積極的に国際協力事業を実施することも望ましい。しかし、そうしたケースに近いものとしては、島根県横田町など市町村レベルで特色ある地域づくりを展開し住民を巻き込んで国際協力に

取り組む事例があるが、一般的にはまれである。

また、地方自治体は援助の受入れサイドである途上国のニーズが把握できていない場合が多く、この点もまた援助実施主体としての地方自治体の限界となっている。たとえば、地方公共団体が途上国のためになると評価して実施していた援助事業が、実は現地ニーズからはかけ離れて意義の薄いものであったという例は少なくない（北区によるタイへの絵本送付事業など）。この課題については、国による現地の一般事情に関する情報提供や国内NGOを通じた現地住民ニーズのきめ細かい情報交流など、他の援助実施主体による補完的な情報支援活動が必要とされよう。

さらに、NGOとの連携における問題点・課題として、相互の信頼感・理解度が依然として希薄である点が挙げられる。自治体関連機関へのヒアリング調査結果などからも示唆される通り、地方自治体におけるNGOに対する理解度不足は否めず、相互に相手の意図に関する思い違いがあり、それが自治体とNGOの連携を阻んでいる側面も強い。そうした点からも、お互いのより積極的な対話・コミュニケーションを図る必要がある。

③NGO

NGOに関わる課題としては、寄付税制が不十分であるという点が大きい。新たな社会創りにおけるNGOやNPOの活躍に対する期待は高まる一方で、NPO活動自体の歴史的経緯などから、その税制優遇は98年のNPO法成立後いまだに実現していない。

またこの点に関連して、国や地方自治体における公平性の原理によって、国や地方自治体とNGOとの連携が進まないという側面がある。たとえば博愛的な活動をしているNGOに対して自治体は資金援助できないという見解もきかれる。

次いで、NGOに関しては、人的な側面にも多くの課題がある。わが国ではNPOやNGOの職歴に対する評価がまだ低く、既に高い評価が確立されつつある欧米諸国とは大きな差がある。そのため、NGO参加者としての職歴を持つ人材に対する社会的な受け皿がなく、NGO参加者が自身の中長期的なキャリアパスを見通せないために、優秀な人材がNGOに参加しにくいという問題につながっている。他方で、人材育成の点でも、途上国現地でのNGO活動で即戦力として実践・応用しうる能力・知識を個人が身につけるための教育インフラがわが国にはない。そのため、専門的なNGOを目指す人が欧米諸国の大学院に留学して必要な能力を身につけた後にNGO活動に加わる場合もあるのが実情である。この観点からは、開発援助分野において実践性重視の方向でわが国の高等教育システムを改善することが課題になる。

さらに、NGOネットワークの確立もこれからの課題である。

途上国における開発援助の対象とすべき問題は多種多様である。他方で、多くのNGOは専門性が高く特定の問題に対しては対応能力が高いものの、当該専門分野以外の問題に関しては取り組むことができない場合が多い。そこで、国内外の多様なNGOがネットワ

ークを形成することによって、NGO全体として途上国サイドの諸問題に取り組む体制が確立され、諸問題への対処能力を格段に向上させることが期待される。

また、全国のNGOを代表して国や国際機関、あるいは国民や関係団体等に呼びかけたり、協議を行ったりする全国代表組織が必要であるとともに、NGO相互、あるいは各種団体や自治体、国の出先、そして市民が相互に連携し合う地方毎のネットワークが、被援助国の同様の地方ネットワークに対応する形で形成されることが草の根レベルでの交流と協力の観点から望まれる。

第6章 まとめ

1. 残された課題

本調査においては、国際協力、あるいは海外援助において重要性の増している「多様な主体の分担と連携」について、特に国、およびNGO、地方公共団体の相互の連携の課題を明らかにするための基礎調査を実施した。

多様な主体の中で国際協力を意図した企業の援助活動、援助支援活動については、フィランソロピーや従業員の国際協力活動支援という支援から多少分析を行ったが、企業や金融機関が国際的に途上国との間で行う営利活動が途上国への資金移動や技術移転に果たしている役割については、それが援助の意図を有してはいないということから今回分析の対象とはしなかったが、途上国経済の発展においては、ODAと並んで近年ますますその重要性を上昇させているので、今後の分析課題として残された重要分野である。

さらにNGO、地方公共団体と国との連携、あるいは相互の連携については、国内のNGOや地方公共団体ばかりでなく、被援助国の現地NGO、現地の地方公共団体との連携の実態と課題についても重要な分析対象であったが、今回、日本のNGOや地方公共団体の役割との関連で多少ふれたにとどまり、正面から分析調査を行うことは時間的、資源的な関係から難しかった。

現地NGOについては、北のNGOの現地事務所が現地化したもの、スーパーNGO、国際NGOの現地支部、途上国都市中産階級に根拠を持つNGO、途上国の上層階級の慈善団体、第2行政化しつつある巨大NGO（バングラデッシュの例）と、日本の国内NGOにもまして多様であり、多種多様な活動形態を有していると思われる。

現地の地方公共団体についても、中央政府の地方組織、分権的な自治政府、旧来の村落組織、草の根の地方団体としてのCBO（Community-based Organization）などといったように多様であり、中央政府の発展度や海外政府や国際機関との関係も含めて、国ごとに様々はパターンを有していると考えられる。

こうした多様性を持つ現地事情があるとはいえ、欧米先進国や国際機関の援助政策としては、国対国の援助や母国のNGOとの連携ばかりでなく、こうした現地の多様な開発主体とのパートナーシップを拡大しようとする傾向にある。

たとえば、被援助国の中央政府、現地の自治体、現地NGOとの関係は1つの鍵を握る。途上国援助で地域的な社会開発への期待が高まりつつあるなかで、途上国の現地住民に密着したサービスに対する支援の要請が強まっている。しかし、現地における当該サービス供給のための体制として、中央政府、自治体、NGO3者の関係は様々である。たとえば、基礎的教育や衛生などの現地住民への社会的サービスを自治体が行うことができず、中央政府やNGOやCBOなどが実施している例も多い。そこで、途上国サイドの援助受入れ自治体の実態も踏まえた上で、援助実施主体間の連携の在り方を検討することが重要にな

る。たとえば、ある途上国の地域においては現地NGOが対現地住民の重要な社会サービスの供給を行っているような場合、日本のNGOが中心となって現地NGOを直接的にサポートし、日本の自治体と政府はそのための人的・資金的なサポートを行うような体制の構築がより望ましいということになるかもしれない。こうした現地の実態を踏まえた上で国内援助実施主体の連携の在り方の検討は今後の調査における重要テーマである。

その前提として、途上国における「市民社会」の役割の成長を政治学的な視点ばかりでなく、開発の視点、経済協力の視点から整理するとともに、国際NGOの動きなど国の枠を超えた国際連携の潮流の高まりを踏まえておく必要がある。ある側面では現地のNGO活動の活発化が現地の地方公共団体の「適切な」発展を阻害している点も無視できず、単純にNGOとの連携を促進すべきであるとは言い切れない要素もある。

このように、途上国のNGOや地方公共団体の世界的な潮流を視野に入れるとともに、多様な現地NGOや現地の地方公共団体との連携を射程に入れた「多様な主体の分担と連携」のマトリクスについて実態把握と課題整理を行うという大きな課題が今回調査の延長として残されているといえよう。

2. 各研究委員の見解

<下村恭民委員>

1. 近年、わが国のODAに関する多くの文献が、ODAを効果的にするための「多様なアクター、特にNGOや地方公共団体等との連携」の重要性を強調している。これは大きな前進であるが、これを実効あるものとするために、残された課題の多いことも事実である。

NGO等の人材と経験・ノウハウを積極的に活用すべきとの指摘に反対する声は少ないであろうが、マスメディアの報道などを通じて、われわれが持っているNGOのイメージは、「草の根の民衆を献身的に支援する、清く正しく美しい人々」という定型的なものになりがちであり、NGOの多様性が見失われる傾向がある。また、NGOの活動内容に関する情報も断片的なものが多い。途上国と地方公共団体の関連となると、われわれの知識は、さらに断片的で漠然とならざるをえない。したがって、ODAとNGO等との連携を実効あるものにするためには、特に以下のような基礎的な事実関係の把握が第一歩となる。

第一は、「だれが、どこで、どのような考え方で、どのような活動を行っているのか」に関する包括的・体系的な情報の整備である。第二は、「NGOや地方公共団体が、途上国への支援を行う上で、どのような制約や限界の下にあるのか」を把握することである。その上で、「ODAとNGO等との連携の実績」を確認し、「今後の可能性」を具体的に検討する必要がある。また、多様なアクター間の連携を論じるためには、ODAとNGO、ODAと地方公共団体との間の連携だけでなく、「NGOと地方公共団体との間の連携」の実情についても