

把握しておくべきであろうし、さらに、NGO や地方公共団体以外のアクターについても視野に入れることが望ましい。

こうした広範な課題を一気に達成することは困難であり、段階的な作業を重ねて着実にデータ・ベースを整備・蓄積していくことが現実的と考えられる。本報告書は、そのための一つの試みである。

2. ODA と NGO の連携について考える上で、一つの原則を改めて確認しておきたい。途上国の人々の生活水準を改善し貧困を緩和するという目的は、ODA と NGO にとって共通であるが、この目標を実現するための両者のアプローチには異なる点が多い。別々なルートを辿って同じ頂上に達しようとするわけである。ODA と NGO が共通の目的を異なった方法で実現しようとしているからこそ、両者の連携が有機的な効果につながる。ODA の弱点を NGO との連携によって補完することだけを関心の対象としないよう留意する必要がある。

3. その一方で、世界銀行や IMF のような国際機関や先進国政府などの主要ドナーと NGO の関係が微妙に変化しつつあることも事実である。1999 年末のシアトルの WTO 閣僚会議や 2000 年 4 月のワシントンの世界銀行・IMF 総会の際に顕在化したのは、一部の有力な意見具申型の NGO の原則が、冷戦後の正統的な規範である市場民主主義と相容れないという重要な事実である。グローバリゼーションや構造調整アプローチに対する NGO 側の批判自体は決して新しいものではないが、原則的な意見対立が鮮明になったという点で、最近の一連の出来事には重要な意味がある。

ODA と NGO の連携を考える際には、このような側面にも留意することが必要である。

<大倉正典委員>

報告書は、国の援助政策における NGO・地方公共団体との連携に関して、ヒアリングを含む豊富な資料に基づいた調査結果となっているが、ここでは、国と NGO との関係について、ファンジビリティの問題について、及び海外 NGO をも視野に入れた時の検討課題について、述べることにする。

今回の基礎調査の結論は、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）と図表 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）に集約されると考えられる。この二つの図表において、国、NGO、地方自治体が相互に連携する際の目的と問題点とが具体性を持って整理されていると思われる。ただし、その際、たとえば、国と NGO との関係について、基本に立ち返って検討することも必要と考

えられる。本文 16 ページで指摘されていることであるが、開発援助において、NGO・地方自治体が重視される背景には、①NGO・地方自治体のきめ細かな援助、②国の援助の効率化、予算の有効利用、③市民社会の役割の増大、がある。③の点は、国際社会や NGO サークルのなかで強く意識されているとあるが、国家主権の相対化という論点と密接に関係していると言えよう。さて、③の観点を重視する立場からは、NGO の活動を資金面から支援する施策として、少なくとも理念的には、寄付金の免税制度が重要な役割を果たすと考えられる。何故なら、寄付金の免税制度は、政府の援助活動と NGO の援助活動のどちらに資金を拠出するかを、国民の選択に委ねることになるからである。言い換えれば、政府と NGO とは税金の獲得をめぐって競合関係に立つことになるが、これによって、市場競争に類似した形で、国民にとってより望ましい援助が実現する可能性を指摘できよう。もちろん、寄付金の免税制度が確立したとして、どの程度、制度が有効に利用されるかは、市民社会の成熟度に依存すると考えられるが。国家主権の相対化という国際的な認識とも関連して、NGO の援助活動を資金的に支援する場合でも、国の予算から NGO に資金提供するのか、寄付金の免税制度によって NGO の活動を支えるのか、この選択は国と NGO の関係の基本に関係する重要な問題であると考えられる。

次に、ファンジビリティの問題である。国の援助活動が、その目的に沿って効率的になされているか、国は国民に対して説明責任があるが、これは、国が NGO・地方自治体の援助活動に資金支援した場合でも同様である。税金を財源としている以上、政府は連携する NGO・地方自治体の活動を審査し、モニターすることに責任を持つことになる。ここで問題となるのが、ファンジビリティの議論である。ファンジビリティについては、世界銀行の 1998 年の報告書「Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why」でも重視されている。詳細は同報告書を参照されたいが、ファンジビリティとは、たとえば、援助国が教育への援助プロジェクトを実施したとして、被援助国政府の教育予算が、援助のなかった場合と比較して、この援助額だけ増加するとは（理論的にも実証的にも）一般的に言えないということである。なぜなら、援助がない場合との比較で、援助資金が利用可能となったことによって、被援助国政府は予算全体を変更することが可能だからである。世界銀行は、ファンジビリティが一般的に存在することを前提とするべきであること、また国際援助機関・援助国が援助の効率を評価する場合には、個別プロジェクトの成果ではなく、被援助国の開発へのパフォーマンスを全般的に評価すること、を提言している。援助の成果を評価する場合、個別プロジェクトの成果ではなく、被援助国のパフォーマンス全般を対象とするべき理由は、仮に、教育への援助が期待した成果をあげたとしても、資金が援助されたことによって、たとえば非生産的な用途への支出も増加している可能性を考慮しなければならないからである。

こうしたファンジビリティの議論は、国が NGO・地方公共団体に資金援助する場合でも、同様の議論が可能と考えられる。まず、ファンジビリティを前提とするならば、NGO への

資金支援の使途をプロジェクトに限定し、NGO の経常的支出には提供しないといった制限は、理論的に考えた場合、あまり意味をなさない制約となる可能性がある。たとえば、NGO はいずれにしてもあるプロジェクトを実施するとすると、国から資金が支援されたことで、そうでない場合にはプロジェクト向けに支出していた NGO の独自資金を経常的費用に使用することが可能となるからである。また、NGO の活動のなかには、政府の援助目的とは相容れない内容が含まれる可能性も否定できないであろう。ここで、政府が協働可能なプロジェクトについては、この NGO に資金を提供した場合、ファンジビリティを前提とするならば、政府の目的と相容れない活動の資金が、政府援助によって増加することもあり得ることになる。税金を財源とする限り、国は資金支援する NGO 等をモニターする義務が生じるが、その際、個別プロジェクトの成果で評価することには問題があることを注意すべきであろう。NGO との連携を実効的にするためには、成果に対する評価が不可欠であるが、評価のあり方については欧米諸国の事例も参考として研究が必要であろう。

なお、ファンジビリティの問題とは別に、NGO への期待がソフトな要素であることを考慮すると、間接的経費を支援の対象外とすることが必要な（趣旨に沿った）制約であるのか、疑問である。

最後に、連携の対象を海外 NGO・地方自治体まで拡大した場合について。

まず、日本の NGO の育成が目的の一つである点を除き、内外の NGO を特段に区別する必要が存在するのか否かを明らかにする必要があるだろう。

また、日本政府と海外 NGO との連携では、同時に、被援助国の政府と NGO との関係、政府間関係などが重要となつてこよう。内外 NGO 間のネットワークと政府間のネットワークを連携させることで、たとえば、NGO 活動の障害となっている制度（法制、官僚制度など）に変更を促すといった可能性も考えられるが、同時に、海外 NGO と現地政府との関係は必ずしも協調的とは限らないであろう。

あるいは、報告書 105 ページで、「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」とあるが、こうした関係を構築していった場合、現地の地方自治体の能力開発にはマイナスとなる可能性も考えられよう。住民の基礎的サービスの提供主体は、本来は自治体であるべきとの考え方に立脚すれば（もちろん、現地の自治体が脆弱であるために NGO が活動しているのではあるが）、自治体の育成にこそ援助の主たるターゲットが置かれるべきとの考え方もありえよう。市民社会の成熟化、国家の相対化、といった現象は先進国により適合するものであり、基礎教育や社会保障など、先進国では中央・地方政府がこれまで担ってきた役割については、現地 NGO ではなく、途上国政府の能力を高めることが重要との議論もありえよう。少なくとも、海外 NGO と連携する場合でも、現地政府のコミットメントを確保するといった

ことが考慮されるべきではなかろうか。

＜大橋正明委員＞ NGOからみた公的資金助成制度の問題点

以下の諸点が、主に公的資金のNGOへの補助や助成に伴う、現在の制度的問題である。

1. 補助金の支出に対して、外務省とボランティア貯金は、領収書の一時提出を求めている。海外から一時的であれ領収書を輸送することは、時間的にも経費的にも負担であるし、破損や喪失などのリスクも大きい。NGOはしばしば現地で法人格を有しており、その現地の法律に基づいて、具体的に支出を行った現地事務所が会計検査に備えた領収書の保管義務を負っている場合も多く、その観点からも問題となる。

信頼関係を前提として、領収書のコピーを提出、あるいは在外公館や公館が指定する公認会計士による現地での領収書の確認などの代替方式を採用すべき。

2. 外務省のNGO補助金が典型的だが、支援アイテムが予め定められたメニューに限定されており、NGOの自由で創造的な活動全体の支援になっていない。

3. 同じく出費後の後払いは、NGOにとって資金繰りという問題を突きつけている。

4. 申請に対する審査時の評価基準が不明確。またほとんどの場合、事後評価も、書類上でしか行われていない。全体として、補助金是不透明という印象を持ちやすい。

5. 多くの場合NGOの管理経費を見ておらず、大手ドナーによるプロジェクト独占という傾向、プロジェクト経費を操作して管理経費を捻出するという傾向を生み出しがち。

出資する人や団体が、一律で2割くらいの管理経費を認めることで、NGOを皆が等しく支えていく体制や、健全に育つ環境が整う。

6. JICAを除いて単年度形式となっており、その弊害を蒙る。

7. JICAの委託契約の場合は、上記の問題点に加えて以下のポイントがある。

- ① プロジェクトのオーナーがJICA、相手国政府になり、NGOや受益者に馴染まない。
- ② 現地NGOと日本のNGOのパートナーシップ形式を認めていない。日本からNGOの専門家を派遣する、という傾向が強く残っている。
- ③ 要請主義に基づき相手国政府からの形式的な要請を必要としている。

8. 他のODA機関と異なりJBICはNGOとの関係において法人格を前提としており、それがない場合にコンサル的な関わりを持つ場合は、他のコンサルの下請けとならざるを得ない。そうすると、関係的に不平等感が強いし、他の様々な問題が派生する。

＜田中学委員＞ NGO活動に従事する人材の育成について

1. 今回の基礎調査は、この種の調査としては多分初めて地方自治体の国際協力の現状と今後の在り方を重点的に取り上げたということで、大きな意義があったと考えられる。すなわち、発展途上国への援助の焦点が経済開発・成長から社会開発・社会サービスへと移行しつつある現在、国（中央政府レベル）といわゆるグラスルーツ・レベルの中間に位置する地方自治体（地方政府レベル）の役割が非常に重要だからである。

ただ結論的には、援助する側としてみた日本の自治体の国際協力の現状はいまだかなり未成熟なものであった。

以下、それに関するいくつかの問題点やその解決の方向についてのコメントを述べる。

2. まず一般的にいえることは、そもそも地方自治体にとってこのような国際協力がどのような意義を持ち、どのように位置付けられるのかということがきわめてあいまいだということである。

多くの自治体は、このような活動がそれぞれの地域（市町村）の活性化とどう結びつくか、ということから出発する（とくにその活動について地域住民に説明する必要から）。したがって、援助そのものの内容や論理というよりも相互の「交流」という視点が前面に出がちである。いわゆる「姉妹都市」提携関係などと国際協力の違いなども必ずしも明確ではない。

現在、自治体レベルで行われている国際協力のなかで比較的目的立つのは、各種研修員の受け入れと、都市インフラなどの専門家の派遣などであるが、これらについては中央政府の下請け的な意義が強いように思われる。

とはいえ、この点について地方自治体を責めることはできない。問題は、わが国の対外援助（国際協力）における「中央政府－地方自治体－民間企業やNGOなど」の関係と役割分担（財政関係も含めて）が明確にされていない、ということである。その意味で、わが国の国際協力の全体的なシステム、その中での地方自治体の役割と位置付けを明らかにしてゆくことが必要である。

3. 以上の点とも密接にかかわるが、もうひとつの問題はこうした問題を担当し、現地での活動に従事する人材である。

たとえば、都市環境の問題、下水道やゴミ処理等々に関して派遣される自治体職員はそ

れぞれの分野においては専門家である。しかし、基本的な帰属意識は自治体職員であり、現地の社会開発についての総合的なコーディネイターとしての立場には立ちにくい。

もちろん、こうした形での人材派遣も重要ではあるが、わが国の国際協力、とりわけ自治体やNGOレベルの在り方がやや中途半端な印象をぬぐえないのは、援助活動あるいはNGO活動そのものに従事する専門家が少ないこと、さらにいえばそうした専門家に対する社会的評価や位置付けが弱いからである。

すなわち、対外援助における貢献度がもっぱら援助額で評価される段階にあり、どのような人材がどのような貢献をしているか、という評価の視点が希薄である。

4. この報告書では、その点についての諸外国との違いをボランティアの風土の違い、というように表現しているが、それは国民全体としてのこのようなNGO活動に対する認識と評価の違い、と言い換えることもできよう。

つまり、わが国ではNGO活動などは、本業以外の活動、したがって善意の余暇仕事といった認識がいまだ根強いように感じられる。

したがって、基本的にはこの土壌の変革からはじめることが必要であるが、そのための具体的な方策として、たとえば次のような課題が考えられる。

まずひとつは、学校教育における開発途上国の問題やNGO活動の位置付け、その現状と重要性の紹介である。グローバリゼーションとか地球規模での思考という課題は、ほとんど途上国問題への取り組みといってもいいであろうからである。

次に、その延長上で求められるのは大学、大学院などでのこの領域で働く専門家養成のためのコースの設置である。この点は欧米諸国にくらべて大きく立ち遅れているといえよう。まずは、大学院などでこれらをひとつの専門領域として認知することが必要である。

5. 最後に、以上の課題に取り組む大前提として政府はもちろん、あらゆるレベルでの対外援助や国際協力に関する情報の公開が必要である。

本調査で明らかにされている、わが国における「対外援助・協力」の重要性の認識と現実にそれに関わり・実行することの認識の落差の大きさは、上述したNGO活動従事者などへの社会的・制度的評価の不十分さとともに、情報の不十分さによるところが大きいと考えられるからである。

<桜井国俊委員>

小職は、先般の九州・沖縄サミットの際に名護市に開設された NGO センターの運営組織「NGO センター連絡会」の事務局長を務めた。この経験を通じて、政府と NGO の連携について若干考えるところがあったので、以下にそれを記す。

7月10日付けの「沖縄タイムス」は、「紛争予防へ NGO 支援、河野外相宮崎会合で表明」との見出しで、河野洋平外相が、宮崎で開く主要国首脳会議（沖縄サミット）外相会合で、紛争予防への日本の取り組み策として「紛争地域の復興支援を行う非政府組織（NGO）への財政支援、紛争予防に重点を置いた政府開発援助（ODA）の実施」を表明する方針を固めた、と報じている。この報道によれば、外務省は「これまでは紛争地域での活動は危険だとの考えが強かったが、これからは紛争予防の視点で NGO も支援活動をしてほしい。NGO に対する方針転換とも言える」（幹部）と位置付けているとのことである。

この記事を見ても、また今回の沖縄サミットを機にサミット史上初めてと言われる開催国による NGO センターの設置を行ったことを見ても、日本政府の NGO に対する方針は明らかに連携の方向にさらに一步を踏み出したと言ってよい。この背景には恐らく、軍事で国際協力できない日本には、非軍事の領域、つまり貧困対策など紛争の未然防止の分野での国際協力を強化することによってしか、その国際的プレゼンスを高める道はないとの認識（危機感）、そして紛争地域に積極的に入って行けるのは ODA よりむしろ NGO であるとの認識が、外務当局を中心に高まってきているためと思われる。

こうした背景から外務省は、沖縄サミットを機に NGO センターを設置し、シビルソサエティ担当大使を任命して政府と NGO との対話を進め、NGO による G8 サミットでの首脳たちの議論への対案提示を促した。しかし結果的には政府と NGO の対話、NGO による対案提示はあまりうまくいかなかった。それには開催地の問題が大きな障害となっていた。

従来のサミットでは開催地の問題が取り上げられることはなかった。四半世紀に及ぶサミットの歴史を振り返ると、1976 年のプエルトリコ開催を唯一の例外として、すべて北の国の大都市で開催されてきた。しかし今回は違った。冷戦の終結と朝鮮半島での和解の兆しにもかかわらず沖縄の米軍基地を固定化、再編強化しようとする日米両国政府が、地元慰撫のために開催したのが今回の沖縄サミットである、ほとんどの沖縄の人々はそう理解していた。従って、日米両国政府の沖縄サミット開催意図そのものを問う NGO が、特に沖縄の NGO に圧倒的に多く、沖縄の問題を離れた世界の一般的な課題について政府と NGO が対話する、NGO が対案提示するという状況をつくることはかなり困難だったのである。

NGO センターのなかでも、「国境なき医師団」のように、感染症対策について G8 に提言を行い、対案を提示し、開催国日本から大きな資金提供の約束をとりつけていく NGO があるなかで、沖縄を中心とした日本の NGO は、NGO センターを利用して内外のメディアを通じて沖縄の実情を世界に訴える活動を展開し、対照的であった。

沖縄にも（財）国際マングローブ生態系協会など国際協力で貢献している NGO があり、

NGO センターを利用して情報発信を行っていた。また沖縄は太平洋の島嶼諸国と共通の課題を抱えているため、島嶼間の国際協力のネットワークを形成していくポテンシャルが高い。政府と NGO の率直な対話を実現し、沖縄の NGO のこうした可能性を発揮させるためにも、まずは沖縄の米軍基地の撤去が必要との印象が強かった。

結論すれば、沖縄サミットは矛盾に満ちたサミットであり、政府と NGO の連携が一步前に進んだが、両者の思惑の違いが顕在化した場でもあった。