

現地N G O、現地地方公共団体の
経済協力への参加に関する実態調査
報告書

平成13年3月

財団法人 国民経済研究協会

まえがき

本報告書は、内閣府の平成12年度委託調査として当協会が実施した「現地NGO、現地地方公共団体の経済協力への参加に関する実態調査」の成果をとりまとめたものです。

本調査は、本邦のNGO、地方公共団体を調査した平成11年度の受託調査「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」を発展させて、途上国現地のNGO、地方公共団体と我が国の経済協力活動との関連を研究したものです。

調査に当たっては、調査のために設けられた研究会の研究委員と当協会研究員とが合同で途上国での現地調査を実施しました。対象地域としては我が国と関わりの深いアジアを取り上げ、国の選定では、NGOの力の強い国、弱い国など種々の条件の違いをおおむねカバーするという観点から、バングラデシュ、マレーシア、フィリピンを取り上げました。

第1章では、調査の趣旨と方法を整理しました。

第2章では、調査対象国の開発や援助の状況を文献、統計資料と調査結果から整理しました。アジアの途上国の中でこの3カ国は、所得水準や開発の状況に置いて、非常に遅れた状態から最も進んだ状態までをカバーしていることが示されています。

第3章～第5章では各国について状況分析を行うとともに調査結果資料を掲げました。

第3章で取り上げたバングラデシュは、アジアの中の最貧国ということから、援助の世界においても、欧米を含む各国のODAやNGO、および現地のNGOの活動が盛んなことで目立った国です。90年代に入って経済状態は確実に向上し、農村貧困層を含めて着実に改善されてきていますが、自然災害や土地なし農民、非識字、高い失業率など基本的な問題は変わっておらず、政府の腐敗と非効率に関しても目立った改善が見られないため、引き続き、貧困問題や開発問題に占めるNGOの役割には大きな期待がかけられています。特に、地方行政の機能が他国と比べて際だって弱いことから、NGOの実力向上が地方政府の機能向上につながっていく仕組みが必要となっています。バングラデシュのNGO活動の中で特徴となっているのは、この国ではじまったマイクロファイナンスがほとんどの現地NGOの主要活動となっていることです。BRACに代表される巨大現地NGOは、海外援助資金に立脚した活動からマイクロファイナンスにより財政的な自立を実現し、近年では、貧困対策や識字教育、初等教育の域を越えて、農産物加工、繊維加工や流通などの分野で企業化を進め、銀行業や大学といった分野にも乗り出しています。この場合、開発援助の分野におけるアカウンタビリティをどう確保していくかが課題となっています。

第4章で扱ったマレーシアは、政府主導の成長政策が功を奏し、絶対的な貧困層は減少したため、貧困問題との関わりの中でのNGO活動の余地はフィリピンやバングラデシュと比較して少なくなっています。むしろ、日本と同様に連邦政府や地方政府が行う開発政策への住民参加、行政監視活動におけるNGOの役割が大きいのですが、現政権ではNGOの野党的な活動がややもすると微妙な民族問題の火種になりかねないということから、官民共に積極的なNGO活動を抑止ないしセーブしている嫌いがあります。地方公共団体

の問題では、マレーシアではもともと衛生管理団体として地方自治体がうまれたという歴史がありますが、近年の民営化・民間委託の流れの中で、地方政府のごみサービスの権限を連邦政府に吸い上げて、連邦政府の手で民間委託する動きが進んでいます。市民に近い地方政府から権限を取り上げるこうした動きが民主主義との関連でどう評価するべきかが課題となっています。

第5章で扱ったフィリピンはNGOの数や影響力で世界屈指といわれています。1986年のマルコス大統領追放劇の中で果たしたNGOの役割も大きかったため、アキノ政権時代には憲法上非営利組織や大衆組織（PO）の役割を認め、NGO出身者を政府高官として登用しました。1991年には地方政府法の改正で地方の評議会に非営利組織の枠が設定されました。NGOへの海外資金が増加し、いいかげんなNGOも多数生まれたため、NGO界自体が自浄努力のためCODE-NGOというネットワーク組織を作っています。さらに1995年以降の税制改革でNGOの免税特権が廃止されるという環境変化の中でNGO界自体で寄付控除団体の選定を行うPCNCという組織が作られています。NGOがどのように地方行政・地方自治や地方の開発に寄与するかという点が課題となっています。

このように各国ごとに現地NGOや地方公共団体がおかれた状況は異なっており、我が国のODAやNGO活動が寄与できる分野は各国ごとの事情によって大きく変化します。なによりも現地におけるこうした事情の違いを踏まえた援助活動を政府及びNGOの密接な連携の中でどう持続的、継続的に一貫して行っていくかが課題となっています。

第6章では、各国の調査結果から得られた知見をまとめるとともに、日本の経済協力が現地のNGOや地方公共団体の参加を得て実施する場合の留意点を整理しました。

現地調査に関しては、バングラデシュとマレーシアのリーダーを引き受けて下さった中田委員に深く感謝いたします。第2章の分析は中田委員によるものです。またフィリピンについてはやはりリーダーを引き受けていただいた雨森委員に深く感謝します。第5章の分析は雨森委員の手になるものです。現地調査においてヒアリングに協力していただいた現地のNGOや政府、地方公共団体、また日本のNGOや援助機関の方々に深く感謝の意を表します。特にバングラデシュではヒアリング先の紹介や移動手段的提供などシャブラニールの方々の協力なくしては今回行ったような突っ込んだ調査は不可能でした。深く感謝いたします。バングラデシュの調査にも参加いただいた下村座長をはじめ研究会の委員各位には貴重なご議論やアドバイスを頂いたことに対しこの場を借りて謝意を表します。特に大橋委員には調査の企画段階からご協力いただいたことを感謝いたします。大橋委員にはインドの状況について寄稿を得ており、参考資料として掲載いたしました。最後に、本調査を進めるに当たり経済企画庁及びそれを引き継いだ内閣府の皆様から頂いたご助言とご指導に関して心から感謝いたします。

平成13年3月

財団法人 国民経済研究協会

目次

第1章 調査の趣旨と方法	1
1. 調査目的	1
2. 調査方法	2
第2章 調査対象国の状況比較	6
1. 社会経済状況	6
2. 開発援助の状況	42
3. アジア各国のNGO活動	54
第3章 バングラデシュ	61
A. 分析	61
1. バングラデシュ概況	61
2. バングラデシュNGOの実態とその課題	67
3. NGOを通じた開発協力の展望	81
B. 資料	89
1. ヒアリング	89
2. NGOデータ	139
第4章 マレーシア	155
A. 分析	155
1. 中央政府、地方政府、NGOの最近の関係	155
2. 経済と開発の展開	155
3. マレーシアのNGO	160
B. 資料	162
1. ヒアリング	162
2. NGOデータ	193
第5章 フィリピン	198
A. 分析	198
1. NGO強国としてのフィリピン	198
2. NGOと政府との関係	201
3. 参加型開発と地方分権	206
4. 今後に向けて	212
B. 資料	215
1. ヒアリング	215
2. NGOのアカウンタビリティ、ガバナンス確立にむけて	232
3. フィリピンにおける地方政府と中央政府・NGOの連携	240
4. Funding NGOの実態にみるフィリピンのNGO活動	244
第6章 まとめ	247
1. 多様なNGOと地方公共団体の姿	247
2. 日本の経済協力の課題	252
参考資料	257
A. インドのNGOと村落自治組織	258
B. 日欧NGO比較	264

詳細目次

第1章 調査の趣旨と方法	1
1. 調査目的	1
2. 調査方法	2
第2章 調査対象国の状況比較	6
1. 社会経済状況	6
(1) 人口	6
(2) 経済発展	10
(3) 食料事情	13
(4) 農業	17
灌漑	17
バングラデシュにおけるコメの生産と供給	18
(5) 社会開発状況	23
教育	23
社会開発指標	25
所得格差	31
(6) 労働の国際移動	33
(7) 地方	37
バングラデシュ	37
マレーシア	38
フィリピン	39
地域別所得格差	40
2. 開発援助の状況	42
(1) ODAの特徴	42
(2) 日本の援助	45
円借款	45
日本のNGO援助	47
自治体の姉妹都市提携	47
3. アジア各国のNGO活動	54
(1) アジアのNGOと市民社会	54
アジアのNGO活動	54
アジアにおける市民社会の成長の要因	55
(2) アジアのNGOの多様性	56
第3章 バングラデシュ	61
A. 分析	61
1. バングラデシュ概況	61
(1) バングラデシュの現状	61
バングラデシュと開発援助	61
成長の要因	62
(2) 地方行政不在の実態	63
自治体と呼べない村の議会	63
行政の空白の恒常化	64

2 . バングラデシュNGOの実態とその課題.....	67
(1) NGOの歴史と現状.....	67
バングラデシュNGOの歴史と政府との関係.....	67
NGOの現状.....	68
発展の背景と要因.....	70
(2) マイクロクレジットとNGO.....	72
マイクロクレジットの急激な成長.....	72
NGOの資金的自立に果たすマイクロクレジットの役割.....	73
(3) マイクロクレジット・バブルの懸念.....	75
実質的な返済率の低下.....	75
マイクロエンタープライズの導入.....	77
(4) 誰のためのNGOか... アカウンタビリティの問題.....	79
貧困緩和に対するマイクロクレジットの有効性の問題.....	79
NGOにとっての真のアカウンタビリティ.....	80
3 . NGOを通じた開発協力の展望.....	81
(1) NGO支援の方法と留意点.....	81
NGOの2つの道.....	81
NGOに対する適切なモニターの方法.....	83
NGO支援のポイント.....	84
政府、地方自治体、住民、NGO.....	85
(2) 日本によるNGO支援.....	87
B . 資料.....	89
1 . ヒアリング.....	89
(1) まとめ.....	89
(2) ヒアリング結果.....	92
JICA バングラデシュ事務所.....	92
JBIC バングラデシュ事務所.....	98
LGD.....	103
シャプラニール バングラデシュ事務所.....	105
BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee).....	110
ADAB (Association of Development Agencies in Bangladesh).....	115
SSS Tangail (Society for Social Service Tangail).....	119
タンガイル県副知事 (ADCs of Tangail District).....	130
NGO Affairs Bureau.....	133
BRAC 現地プロジェクト (ダムライ郡).....	136
USAID ダッカ事務所.....	137
2 . NGOデータ.....	139
(1) NGOの状況.....	140
(2) NGOを通じた援助資金の流入.....	143
(3) マイクロファイナンスの状況.....	145
第4章 マレーシア.....	155
A . 分析.....	155
1 . 中央政府、地方政府、NGOの最近の関係.....	155

2 . 経済と開発の展開.....	155
(1) 大きな経済成長.....	156
(2) 中央政府の開発政策.....	156
(3) 公的部門の民営化と地方政府の変遷.....	158
3 . マレーシアのNGO.....	160
(1) 歴史的な展開.....	160
(2) マレーシアNGOの課題.....	160
B . 資料.....	162
1 . ヒアリング.....	162
(1) まとめ.....	162
(2) ヒアリング結果.....	164
EPU (Economic Planning Unit)	164
J B I C クアラルンプール駐在員事務所.....	169
Aidcom (Asian Institute for Development Communication)	172
MINSOC (Management Institute for Social Change)	178
Kuantan Municipal Council - 市長.....	183
Kuantan Municipal Council - 担当部局.....	185
J I C A マレーシア事務所.....	190
2 . NGOデータ.....	193
第5章 フィリピン.....	198
A . 分析.....	198
1 . NGO強国としてのフィリピン.....	198
(1) NGOの定義と数.....	198
(2) NGOが発達した理由.....	199
深刻な貧困問題.....	199
早くから発達した欧米流の民間団体.....	199
キリスト教という精神的、組織的基盤.....	200
相対的に弱い政府.....	201
NGOに対する政府の積極姿勢.....	201
2 . NGOと政府との関係.....	201
(1) マルコス政権時代.....	201
緊張をはらんだNGOと政府との関係.....	202
「ピープルパワー」による政権交代.....	202
(2) アキノ政権時代.....	202
NGOと行政の広範な協力.....	203
新地方自治法 (L G C) の波紋.....	203
NGO「ブーム」と自浄の努力.....	203
(2) ラモス政権時代以後.....	204
新開発計画とNGO.....	204
NGOの全盛期と陰り.....	204
NGO界による寄付控除団体の認定審査.....	205
3 . 参加型開発と地方分権.....	206
(1) 地方行政制度.....	206

(2) 地方自治体と中央政府の関係.....	207
(3) 地域開発における自治体とNGO.....	209
(4) うまくいっている自治体の成功要因.....	210
4 . 今後に向けて.....	212
(1) 地方自治体の力量向上支援.....	212
(2) NGOの力量向上.....	213
政治的役割.....	213
経済的役割.....	213
社会文化的役割.....	214
B . 資料.....	215
1 . ヒアリング.....	215
(1) まとめ.....	215
(2) ヒアリング結果.....	218
Mr. Ernesto Garilao.....	218
Embassy of Japan.....	219
Kanlungan SA ER-MA Ministry, Inc.....	222
P B S P (Philippine Business for Social Progress)	224
P C N C (Philippine Council for NGO Certification)	227
League of Cities of the Philippines.....	229
A D B (Asian Development Bank)	231
2 . NGOのアカウンタビリティ、ガバナンス確立にむけて.....	232
3 . フィリピンにおける地方政府と中央政府・NGOの連携.....	240
4 . Funding NGOの実態にみるフィリピンのNGO活動.....	244
第6章 まとめ.....	247
1 . 多様なNGOと地方公共団体の姿.....	247
(1) バングラデシュ.....	247
(2) マレーシア.....	249
(3) フィリピン.....	250
2 . 日本の経済協力の課題.....	252
(1) 対NGO.....	252
(2) 対地方公共団体.....	254
参考資料.....	257
A . インドのNGOと村落自治組織.....	258
1 . インドのNGO.....	258
(1) NGOという呼称を嫌うインドのNGO.....	258
(2) インドのNGOの数と規模.....	258
2 . インド政府とNGO.....	259
(1) 外国のボランティアやNGOお断りという傾向.....	259
(2) 政府によるNGOへの支援とコントロール.....	259
支援.....	259
コントロール.....	260
3 . 村落自治体と開発.....	260
(1) 地方行政制度.....	260

(2) NGOと村落パンチャーヤット.....	261
4 . 日本はどうインドに関わるべきか.....	261
B . 日欧NGO比較.....	264
1 . ヨーロッパNGOの状況.....	264
(1) 概況.....	264
(2) スタッフ.....	264
(3) 援助分野.....	265
(4) 援助地域.....	265
2 . ヨーロッパNGOの財政.....	265
(1) NGOを経由する資金フローの規模.....	265
(2) 国ごとの資金規模.....	266
(3) 資金源.....	266
3 . まとめ.....	266

第1章 調査の趣旨と方法

1. 調査目的

平成11年度の調査『NGO及び地方公共団体等との連携のあり方に関する基礎調査報告書』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連携の課題を明らかにするための基礎調査を実施した。その結果、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、国内のNGOや地方公共団体ばかりでなく、被援助国のSNGO（南のNGO）、現地の地方公共団体との連携も、より効果的な経済協力実施のために重要であることが示唆された。

現地SNGOは日本の国内NGOにもまして多様であり、さらに現地の地方公共団体も国ごとに様々な形態のものがあり多種多様な活動を行っている。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、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。

なかでも、被援助国の中央政府、現地の自治体、SNGOとの関係は1つの鍵を握っていると考えられる。途上国援助では地域的社会的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、地方公共団体、NGO3者の関係は様々であり、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SNGOやCBO（Community-based Organization）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。そのなかでは、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SNGO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SNGO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。

こうした検討を踏まえて、本調査は、現地自治体やSNGOの活動の実態を的確に把握することを目的として実施された。本調査では、途上国のSNGO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SNGOや現地の地方公共団体との連携を射程に入れて各主体の援助における専門性・課題・比較優位等を含む実態把握と課題整理を行った。

2. 調査方法

研究会設置

平成 11 年度委託調査『NGO 及び地方公共団体等との連携のあり方に関する基礎調査』における研究会委員を中心に、経済協力、SNGO、開発経済等に関する学識経験者、専門家などの委員からなる研究会を設置し開催した。その研究会での報告・議論等を通じて、論点抽出・整理、詳細な調査内容の決定等を行った。

研究会の委員は以下の通りであった（敬称略）。

座長 下村恭民（国際協力銀行監事）
田中 学（愛国学園大学教授）
桜井国俊（沖縄大学教授）
大橋正明（恵泉女学園大学助教授）
中田豊一（参加型開発研究所代表）
雨森孝悦（元豊中市国際交流協会事務局長）

なお、当協会の担当者は以下の通りであった。

総括責任者	部長研究員	本川 裕
実施責任者	主任研究員	石川英樹
スタッフ	研究員	中村成徳
助手	研究助手	佐々木明果

資料・文献の収集、整理、分析

被援助国における経済社会開発はどのように進められているのか、またそのなかでSNGO、現地自治体、CBO等の各主体が、どのような連携・分担をして活動を行っているか、その実態に関する文献・資料の収集・分析により、基本的情報について整理した。また、海外のNGO、援助実施機関、民間企業等の関連資料も活用し、途上国ごとの多様な実態に関する情報を収集・整理し、被援助国各国の実態の比較検討を行った。

現地のSNGOや自治体を始めとする開発主体に関する現地調査

現地SNGO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。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SNGOや現地自治体を始めとする、現地の多様な開発に関わる主体に関する実態を連携の観点から把握するために、研究会委員と事務局スタッフによる現地調査を行った。とりわけ国・地域ごとの多様性に可能な限り対応するために、国が現地NGOを比較的積極活用している、ないしSNGOが現地で強い実力を持つ国々での現地調査を実施した。調査対象国は、我が国との関連も考慮してアジアに絞り、その中でもSNGOや自治体の位置づけの違いを考慮して、下記の国々とした。

- a) 国が現地NGOを積極活用
インド(国内NGO中心)
フィリピン(海外NGOも含む)
- b) 国の枠を超えてNGOが実力を有する
バングラデシュ
- c) 比較的地方の行政組織がしっかりしている
マレーシア

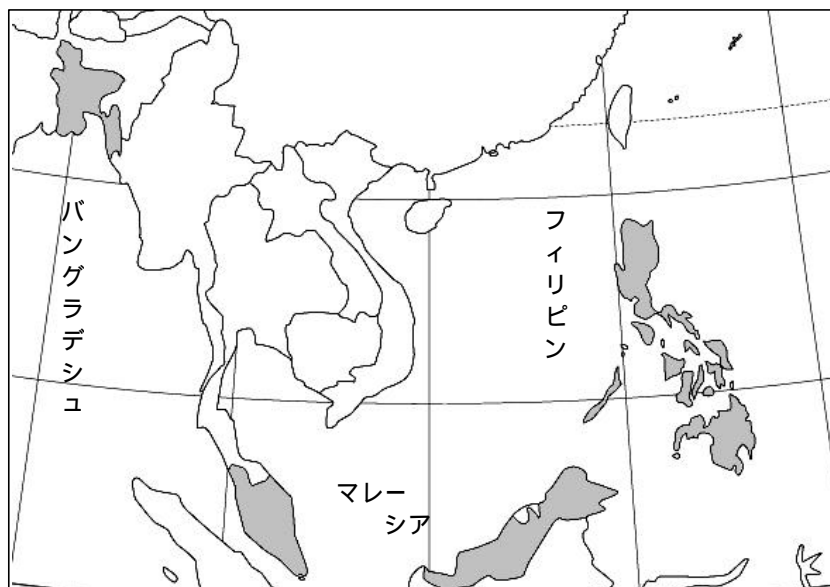
なお、時間、資金などの理由からインドについては現地調査を今回は実施せず、研究会の1委員からの報告をもって代えた。従って、実際に現地調査を実施したのは、バングラデシュ、マレーシア、フィリピンの3カ国であった。なお、各国調査については首都での調査とともに地方での調査を行った。

調査国	調査地点
バングラデシュ	ダッカ、タンガイル
マレーシア	クアラ・ルンプル、クアantan
フィリピン	マニラ、サン・パブロ

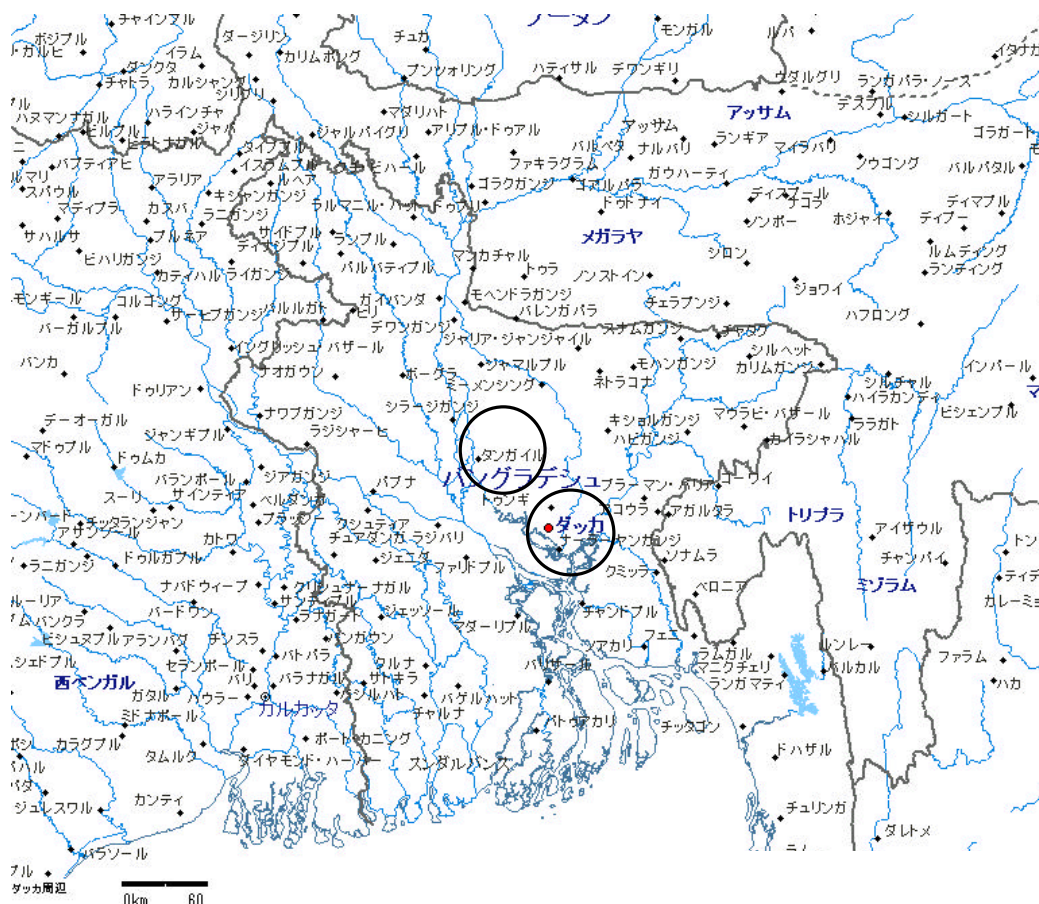
調査対象国と調査地点の位置は図の通りである。

調査対象国の位置と調査地点

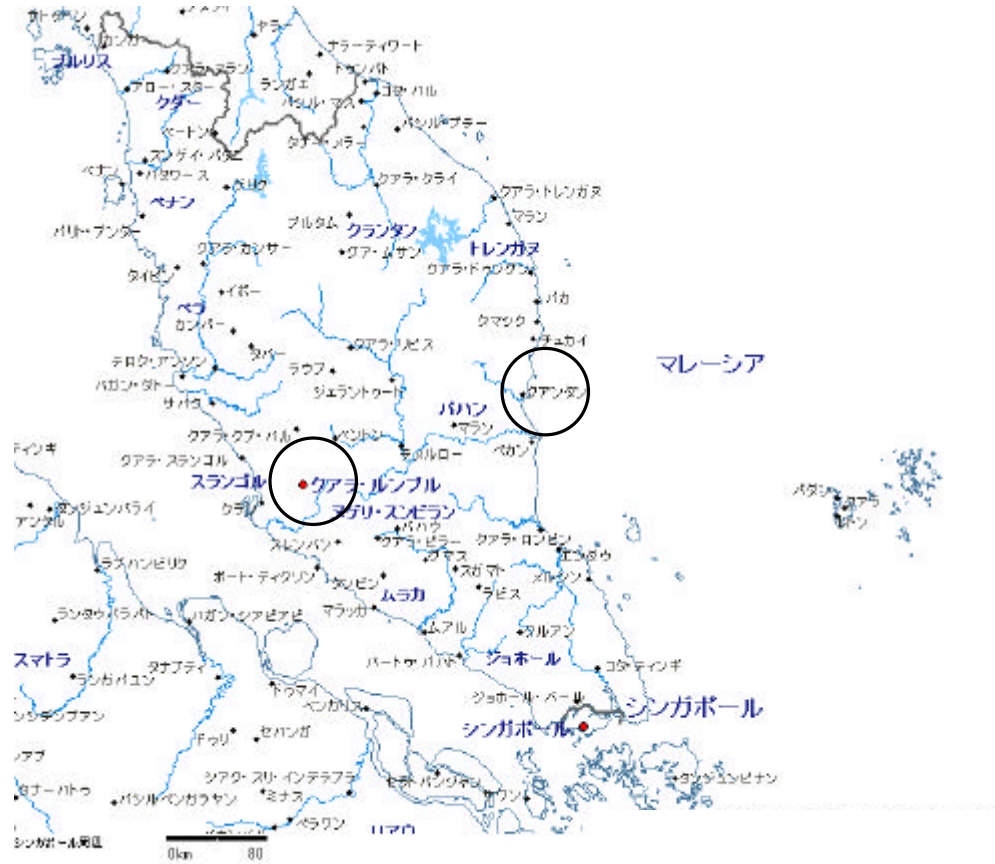
斜線が調査対象国、 で囲んだのが調査地点



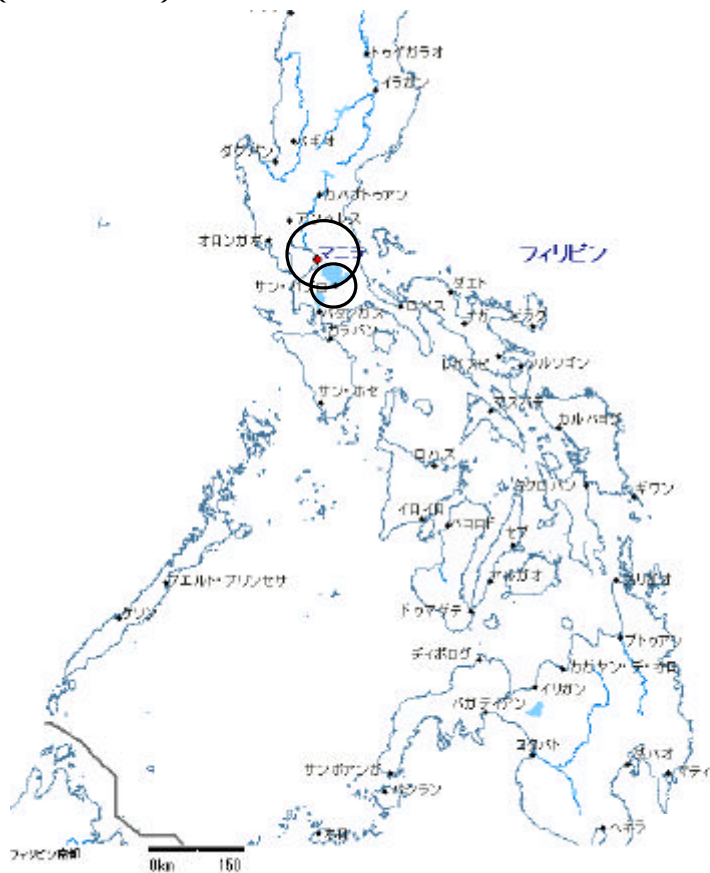
(バングラデシュ)



(マレーシア)



(フィリピン)



第2章 調査対象国の状況比較

1. 社会経済状況

(1) 人口

人口はバングラデシュが1億3千万人と我が国とほぼ同じであり、フィリピンの8千万人、フィリピンの2千万人を大きく上回っている。

面積は、逆に、マレーシアが32.9万平方キロ、フィリピンは約29.8万平方キロと日本よりやや小さいが同程度であるに対し、バングラデシュは13.4万平方キロと最も小さい。

従って、バングラデシュの人口密度は極めて高く、ガンジス、ブラフマプトラ（ジャムナ）メグナという3大国際河川の下流部に広がるデルタ地域の人口扶養力の高さがうかがわれる。マレーシアは、未開発部分が多いカリマンタン島（ボルネオ島）を含むため人口密度は低い。

3カ国の人口増加率は、この30年間を見渡すといずれも2.5%程度と概して高い水準を続けているが、バングラデシュだけは、1980年代後半から増加率が低下し、近年は1.5%程度の水準に落ち着いてきている。家族計画の普及が大きな要因だと思われるが、政府、国際協力、NGOのいずれの寄与が大きいかは議論の分かれるところである。国際協力やNGOの寄与が政府を上回るのではないかという議論がでること自体、この国の特殊性となっているとも考えられる。

都市と農村の人口を見ると、都市人口比率がマレーシアとフィリピンでは半数を超え、60%に近づいているのに対し、バングラデシュでは急激に上昇してきたとはいえ、なお20%程度となっており、都市化の程度に大きな隔たりがある。

都市人口はどの国でも急増している。

農村人口の動向をみると、バングラデシュではこの40年間に5千万人から1億人へと2倍となっている。農業生産力の上昇を背景に農村部においても雇用が生まれたためと考えざるを得ない。都市化の程度は同水準のマレーシアとフィリピンを比べると、マレーシアは農村人口がこの40年間に6百万から1千万へと順調に増加してきているのに対し、フィリピンの場合は、1980年頃までは2千万人から3千万人へと急増したが、その後、ほとんど横這いに転じている。軌を一にしてフィリピンでは都市人口の増加が加速されている。経済発展の経過から判断するとマレーシアの場合は、政府主導の農村開発が効果を奏し、農村部においても雇用が創出されてきたのに対し、フィリピンの場合は、農村開発が順調に進まなかったため雇用を求めて都市への流出が著しかったのではないかと想像される。

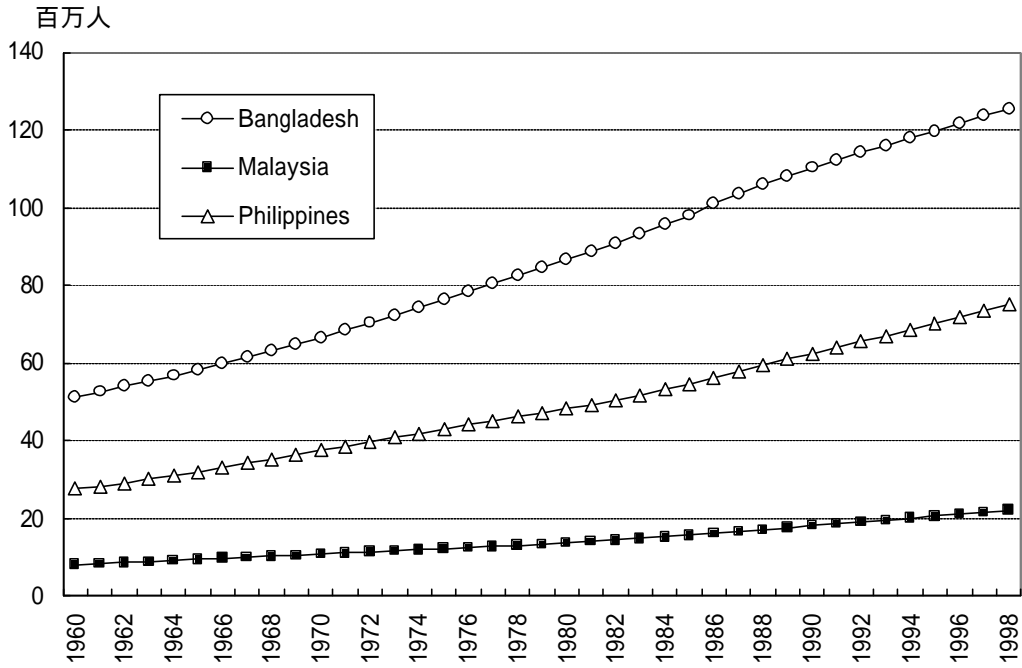
調査対象国の地勢的・社会的・経済的特徴の比較

項目\国名	バングラデシュ		マレーシア		フィリピン		日本	
地勢上の特徴	デルタ		半島部と島嶼部		島国		島国・山地が多い	
人口密度	964.8		66.3		272.2		320.6	
面積(km ²)	13万3911		32万8549		29万8171		39万4744	
人口	1億2919万人		2179万人		8116万人		1億2655万人	
人口ピラミッド								
社会上の特徴	単一的民族 多数派ムスリム		多種多民族国家 多数派ムスリム		多民族多言語 キリスト教国		単一的民族 宗教色薄い	
主な人種	ベンガル人		マレー人		フィリピン人		日本人	
主な宗教	イスラム教		イスラム教		キリスト教		仏教、神道など	
成人識字率	40.1		86.4		94.8		-	
平均寿命	60.2		70.8		67.5		80.7	
HDI 指数 (順位)	0.461 (146)		0.772 (61)		0.744 (77)		0.924 (9)	
GDI 指数	0.441		0.762		0.739		0.916	
経済の特徴および進展度	開発初期段階 農業依存が高い		高度成長経験 工業化に成功		開発中期		先進国 構造改革が課題	
援助/GNP	2.83		0.29		0.89		-	
Total Debt/GNP	37		65		70		n.a.	
歳出/GDP(%)	17.0		22.2		17.9		n.a.	
netFDI/GDP	0.72		6.90		2.63		0.08	
GDP 規模(\$)	427 億		725 億		651 億		3兆7830 億	
一人当たり GNP (カッコ内は PPP)	350 (1,100)		3,600 (6,990)		1,050 (3,540)		32,380 (23,180)	
Per Capita GDP	4.51		7.27		2.88		3.45	
75-95 平均成長	(6.91)		(9.31)		(5.05)		(7.62)	
農業/GDP	23.1		11.2		18.7		1.7	
2次産業/GDP (製造業/GDP)	27.1 (17.3)		44.6 (28.4)		32.1 (22.3)		37.2 (24.3)	
サービス他/GDP	49.7		44.2		49.1		61.1	
主要輸出品	72年	97年	75年	98年	72年	98年	72年	98年
1位	ジュート	織物	ゴム	電機	砂糖	電機	鉄鋼	自動車
2位	生ジュート	ニットウェア	パーム油	パーム油	木材	衣製	自動車	電部
3位	革	冷凍食品	スズ	被服製品	コブラ やし油	入出力周 辺装置	船舶	事務用 機器

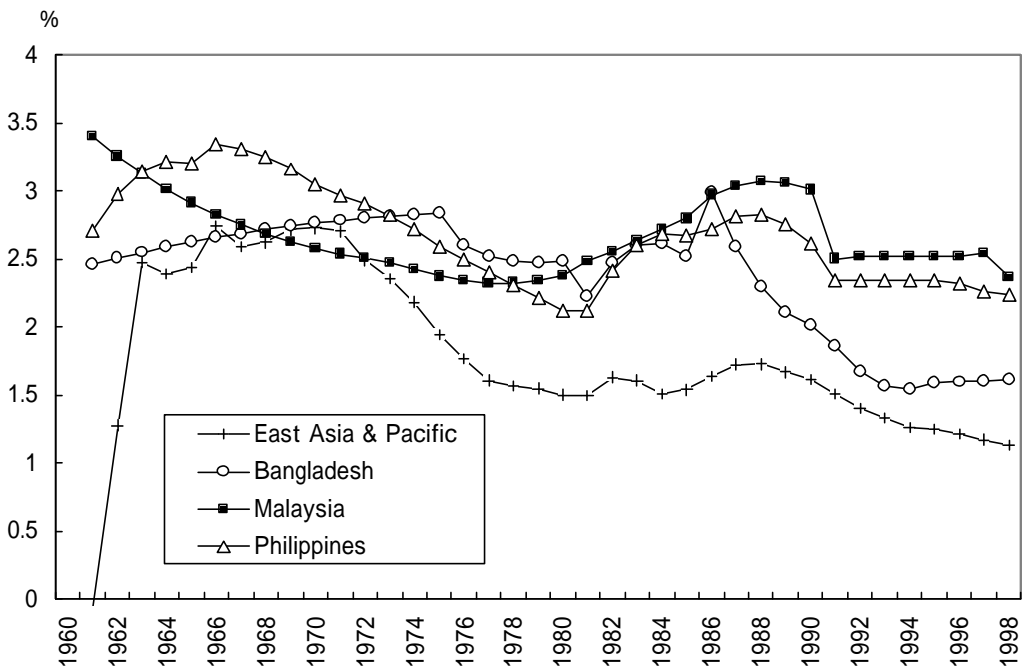
注) 地政上の特徴のデータ、平均寿命は、U.S. Bureau of the Census, International Data Base の 2000 年の値。成人識字率(1998年), HDI 指数(1998年), GDI 指数(1998年)は UNDP 人間開発報告書 2000 のデータ。一人当たり GNP(1998年)は、世界銀行の世界開発報告 1999/2000 の値。援助/GNP, GDP 規模(\$), 一人当たり GDP の 75-95 年平均成長率(上段は 1995 年 US\$, 下段括弧内は PPP の値), 農業/GDP, 2次産業 GDP, 製造業/GDP, サービス他/GDP は、世界銀行の World Development Indicators 2000 より作成。GDP 構成比は 1997 年の値。GDP 規模(\$)は、1998 年の値。歳出/GDP(%)は、アジア開発銀行の Asian Development Outlook 2000 の 1999 年の値。Total Debt/GNP は、Global Development Finance(2000)の 1998 年の値で、3カ国とも Moderately indebted に分類される。電機は電機製品、衣製は衣類製品、電部は半導体等電子部品の略。

資料) International Data Base(U.S. Bureau of the Census)、人間開発報告(UNDP)、World Development Indicators 2000(WB)、Global Development Finance (WB)、各国統計など。

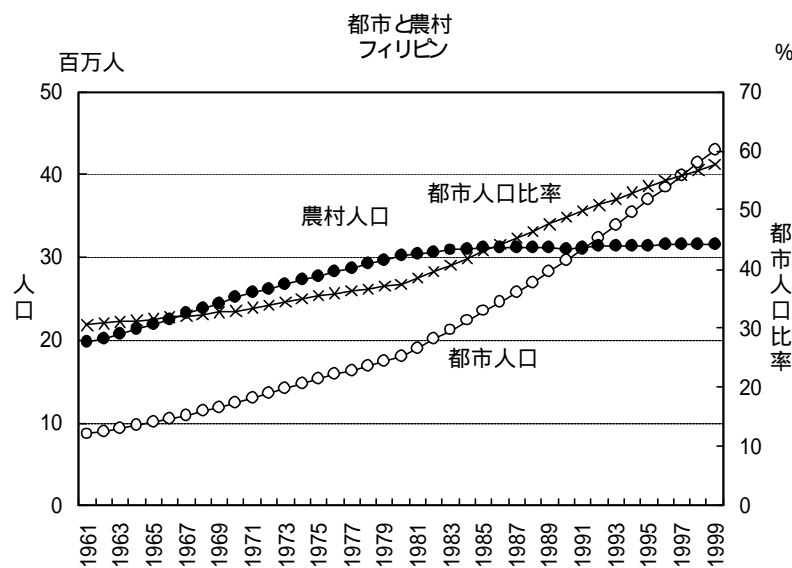
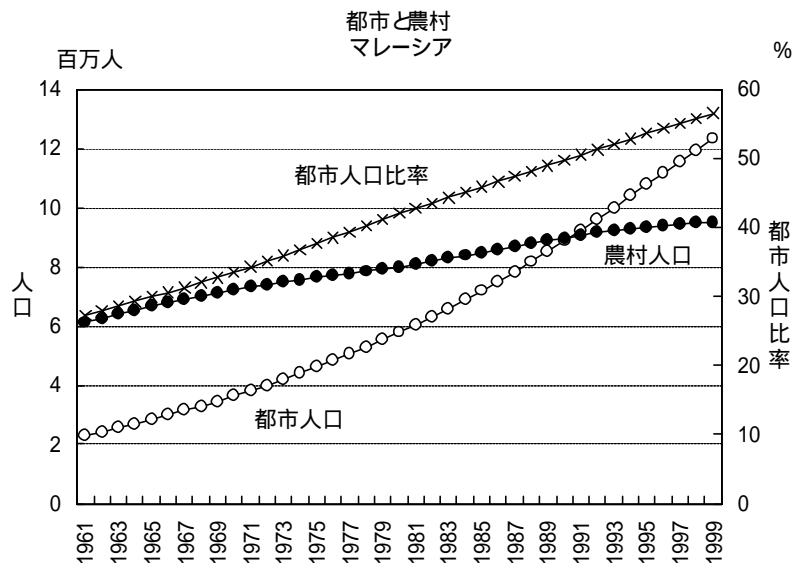
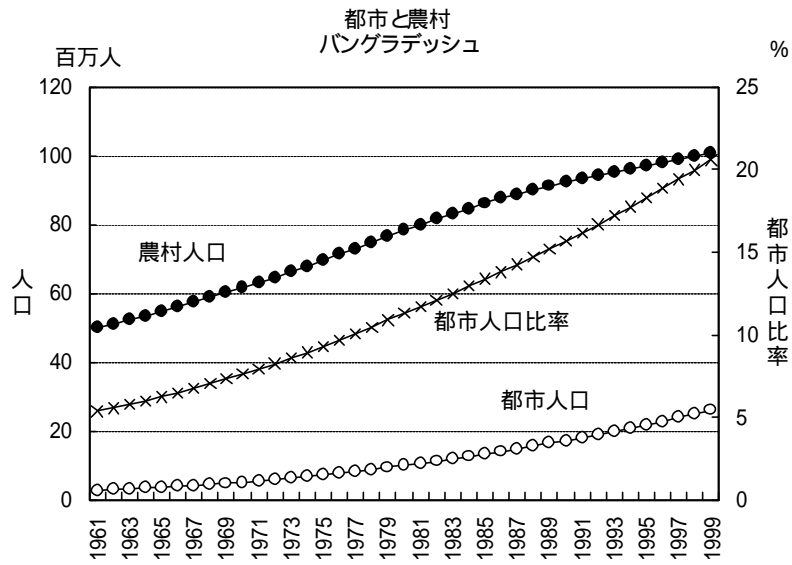
人口の推移



人口増加率の推移



(注) East Asia & Pacificには日本、オーストラリア、ニュージーランド、香港など高所得国を含まない。
 (資料) World Bank, World Development Indicators 2000



(資料) FAOSTAT

(2) 経済発展

経済発展の状況を 1 人当たり所得 (GNP) ないし実質 GDP の指標で概観する。

世界銀行の世界開発報告書 1999/2000 では 1998 年の 1 人当たり所得によって 760 ドル以下を低所得国、761～9360 ドルを中所得国、それ以上を高所得国と分類している。また、中所得国を 3030 ドルで低位と上位に分けている。

3 カ国の 1 人当たりの所得を比較すると、マレーシアが 3,600 ドルと際立って高く、上位の中所得国に分類される。次に、フィリピンの 1,050 ドルであり中所得国であるが低位に分類される。バングラデシュは 350 ドルと最も低く低所得国に分類される。バングラデシュの所得水準を 1 として並べると 1 : 3 : 10 の比率となる。

今回の調査対象国は所得分類を重視して選定を行った訳ではないが、結果としては最高から最低までアジアの途上国を所得面からほぼカバーする格好となったといえる。

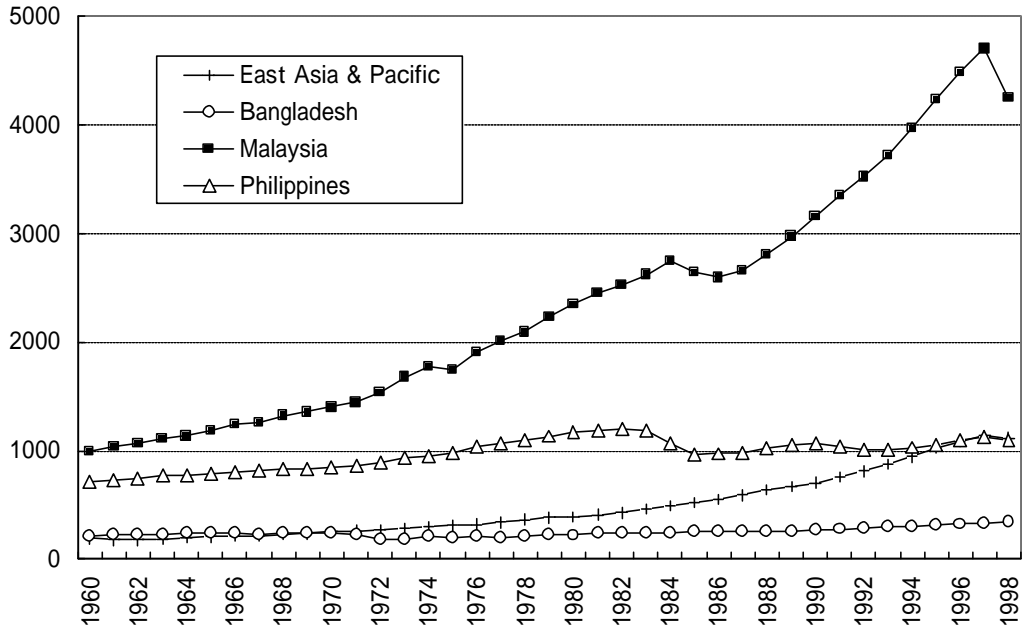
所得水準の伸びを人口 1 人当たりの実質 GDP の推移で見ると 1960 年当時そう差がなかったフィリピンとマレーシアであるが、その後の経済成長では大きく異なっており、マレーシアの経済発展がいかに著しかったかということがうかがわれる。

マレーシアの経済成長に関しては輸出と投資が大きく作用した。1963 年のマレーシア連邦成立後、錫、天然ゴム、パーム油といった 1 次産品の輸出が拡大し、1970 年代にはいると工業化産品や原油の輸出も加わり、70 年代後半からの石油価格上昇も輸出拡大に拍車をかけた。1981 年にはマハティールが首相となり、政府主導の経済開発、地域開発を継続するとともに、ルック・イースト政策を打ち出し、日本や韓国からの建設業を中心とする投資ラッシュを呼び込んだ。80 年代半ばの原油等 1 次産品価格の下落 (逆石油ショック) による経済低迷後には、外国直接投資に対する規制の緩和と円高による日本企業の進出を通じて、外国からの直接投資が盛んとなり、経済成長はさらに加速された。

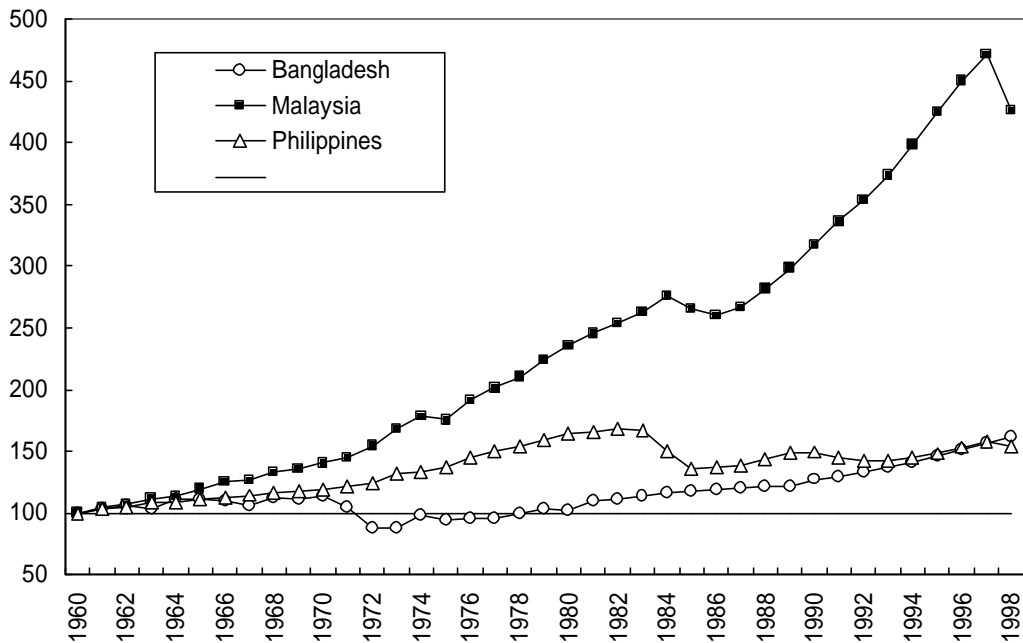
1946 年独立し 65 年にマルコス長期政権 (86 年まで、72 年以降戒厳令下) が成立したフィリピンでは 1980 年代初頭まで所得水準が上昇していたが、マルコス政権末期の混乱の中で大きく落ち込み、86 年のアキノ政権の誕生後も 1000 ドル程度の所得水準を上下していて容易に成長軌道に乗れないでいる。

バングラデシュでは、1971 年の共和国独立の際の 9 カ月に及ぶ独立戦争で国土が寸断され、経済も大きく落ち込んだが、その後は、低い所得水準からの出発ではあったが、順調な経済成長と所得水準の上昇を実現している。農村部のシェアと農業の比率が大きいと、農業開発の寄与が大きかったと考えられるが、最近では人口増加率の低下が 1 人当たりの所得の向上に寄与している面も無視できない。同じく低所得国であるアフリカのケニヤやタンザニアの所得水準の推移を見ると経済状態の改善と悪化繰り返しながら水準自体は横這いを続けている。これらの貧困国と比べるとバングラデシュ経済の場合、上向きの改善傾向が続いている点が目立っている。後段のバングラデシュの章の分析でもふれるとおり、こうした傾向は実際の生活の中で感じられているところと一致している。

人口1人当たり実質GDPの推移
(constant 1995 US\$)

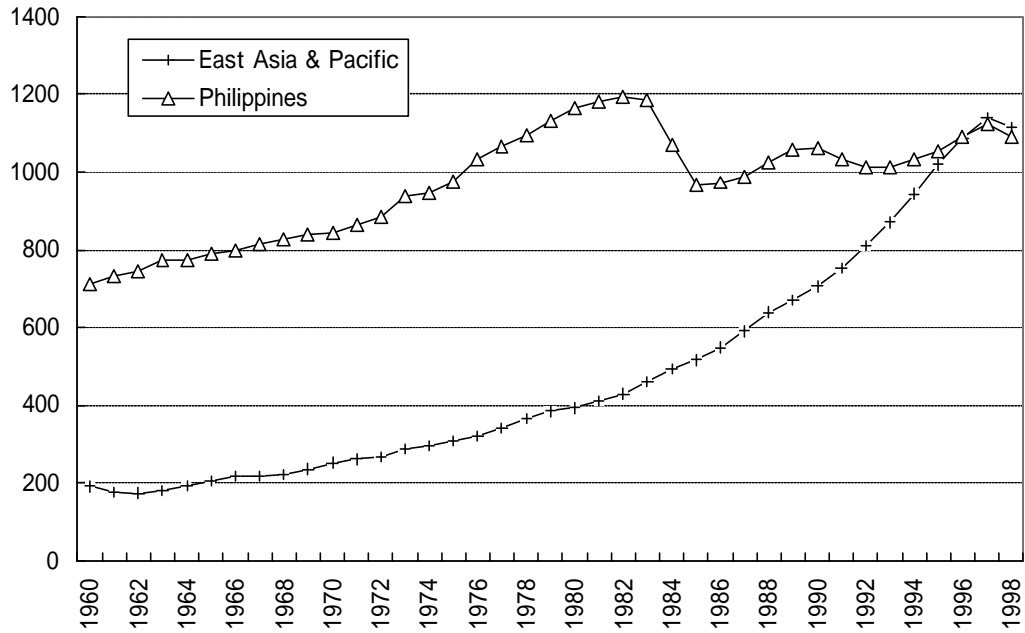


人口1人当たり実質GDPの推移 (指数、1960年=100)
(constant 1995 US\$ base)

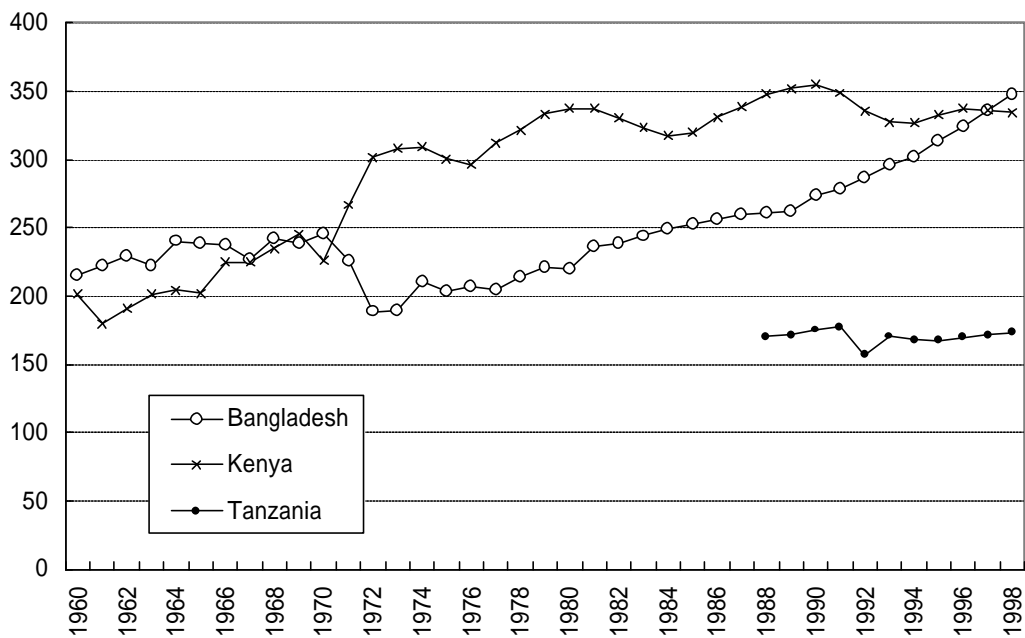


(注) East Asia & Pacificには日本、オーストラリア、ニュージーランド、香港など高所得国を含まない。
(資料) World Bank, World Development Indicators 2000

人口 1人当たり実質 GDP の推移
(constant 1995 US\$)



人口 1人当たり実質 GDP の推移
(constant 1995 US\$)



(注) East Asia & Pacificには日本、オーストラリア、ニュージーランド、香港など高所得国を含まない。
(資料) World Bank, World Development Indicators 2000

(3) 食料事情

F A Oの食料バランスシート(1986 ~ 88 年平均と 96 ~ 98 年平均)の食料供給量のデータから各国の食料事情を概観する。

96 ~ 98 年平均の 1 人 1 日当たりのカロリーは、所得水準と比例しており、バングラデシュ 2,064 キロカロリー、フィリピン 2,391 キロカロリー、マレーシア 2,885 キロカロリーとなっている。マレーシアの水準は日本(2,901 キロカロリー)とほとんど変わらない(F A Oベースの数値であり、日本の食料需給表の数値とは若干異なる)。

食品の内容は、一般には、所得水準の上昇について主食の割合が減り、畜産物の割合が増加すると言われているが、その通りの結果となっている。

主食の米については、バングラデシュは 73.0%と格段に高く、フィリピンは 40.2%、マレーシアは 30.5%となっている。ちなみに日本は 22.6%である。

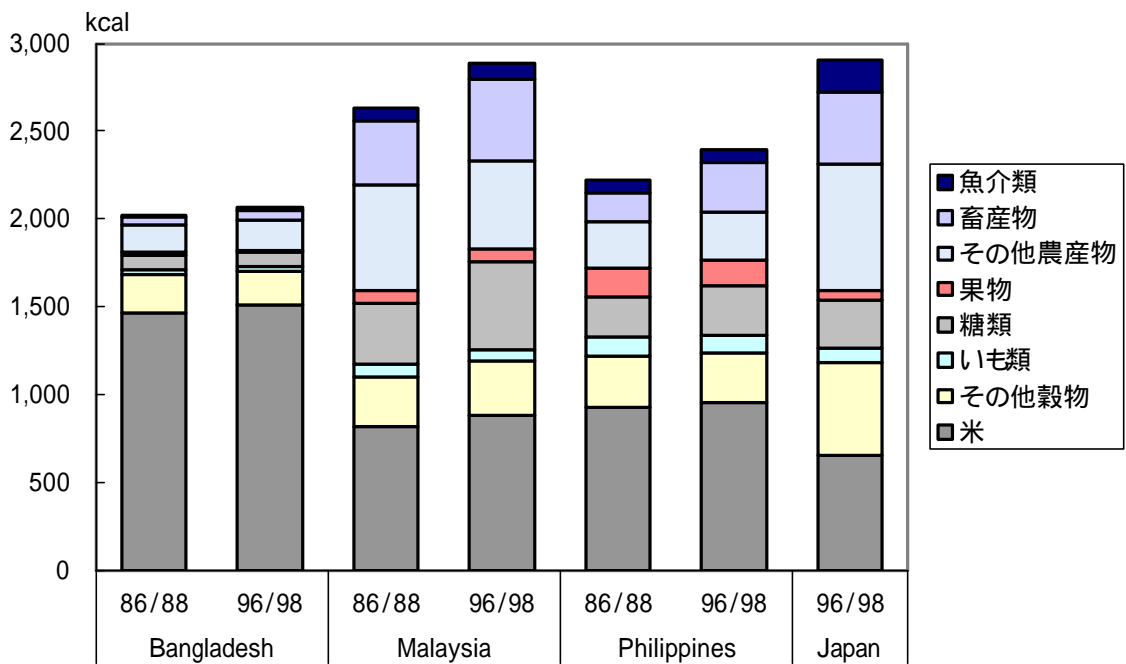
畜産物の割合は、逆にバングラデシュが 2.5%と最も低く、フィリピンが 11.8%、マレーシアが 16.0%と所得水準の上昇に比例して高くなっている。

その他の特徴としては、マレーシアで糖類の消費量が多い点があげられる。

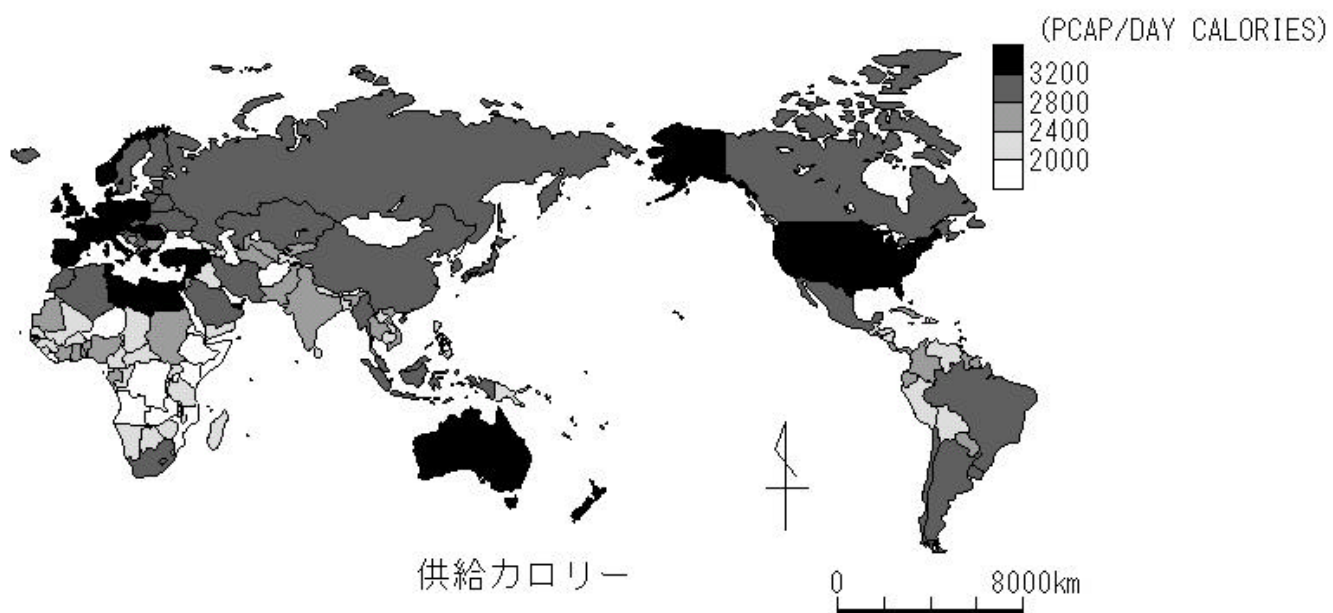
品目別食料供給量 (1人1日当たりカロリー)

	Bangladesh		Malaysia		Philippines		Japan	
	86/88	96/98	86/88	96/98	86/88	96/98	96/98	
総計	2,025	2,064	2,635	2,885	2,223	2,391	2,901	
米	1,464	1,508	819	879	927	960	655	
その他穀物	216	194	282	309	290	274	532	
いも類	30	28	71	64	111	105	73	
糖類	82	80	348	506	231	285	282	
果物	17	15	72	71	163	143	50	
その他農産物	158	171	604	503	258	273	721	
畜産物	45	52	364	462	166	282	405	
魚介類	14	18	75	92	76	70	183	
	増加寄与度 (%、86/88 ~ 98/96)				構成比 (%、96/98)			
	Bangladesh	Malaysia	Philippines	Bangladesh	Malaysia	Philippines	Japan	
総計	1.9	9.5	7.5	100.0	100.0	100.0	100.0	
米	2.2	2.3	1.5	73.0	30.5	40.2	22.6	
その他穀物	-1.1	1.0	-0.8	9.4	10.7	11.4	18.3	
いも類	-0.1	-0.2	-0.3	1.3	2.2	4.4	2.5	
糖類	-0.1	6.0	2.4	3.9	17.5	11.9	9.7	
果物	-0.1	-0.1	-0.9	0.7	2.5	6.0	1.7	
その他農産物	0.6	-3.8	0.6	8.3	17.4	11.4	24.9	
畜産物	0.4	3.7	5.2	2.5	16.0	11.8	14.0	
魚介類	0.2	0.6	-0.3	0.9	3.2	2.9	6.3	

(注)日本の糖類は60年の157kcalが73年に295kcalに達し98年には210kcalまで減じている(食糧需給表)。
 (資料)FAO, Food Balance Sheets

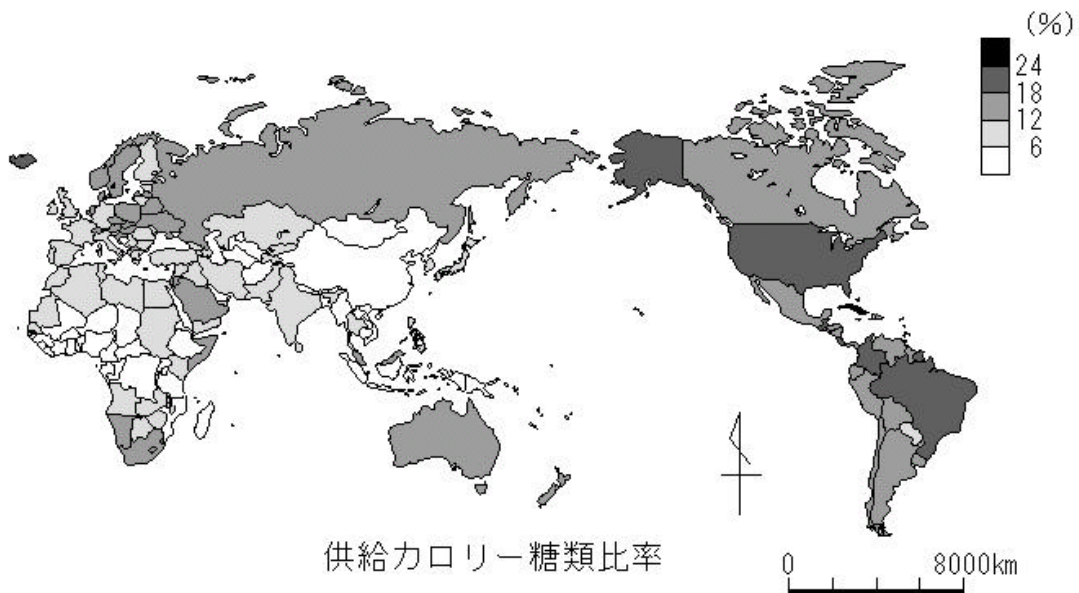
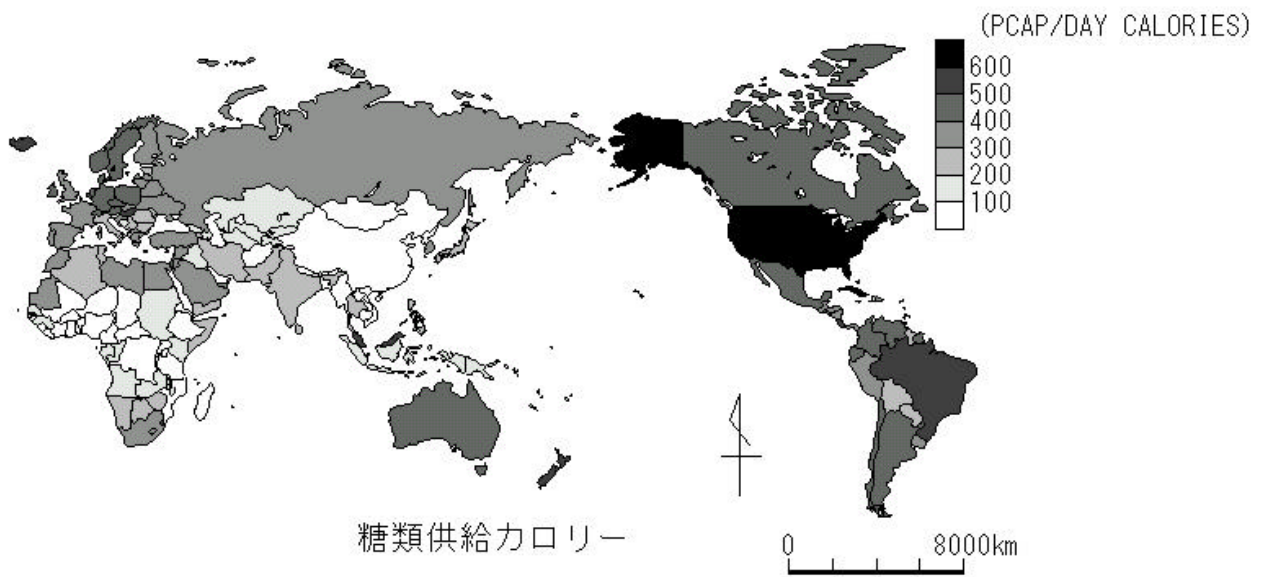


食料供給量



(アジア拡大図)



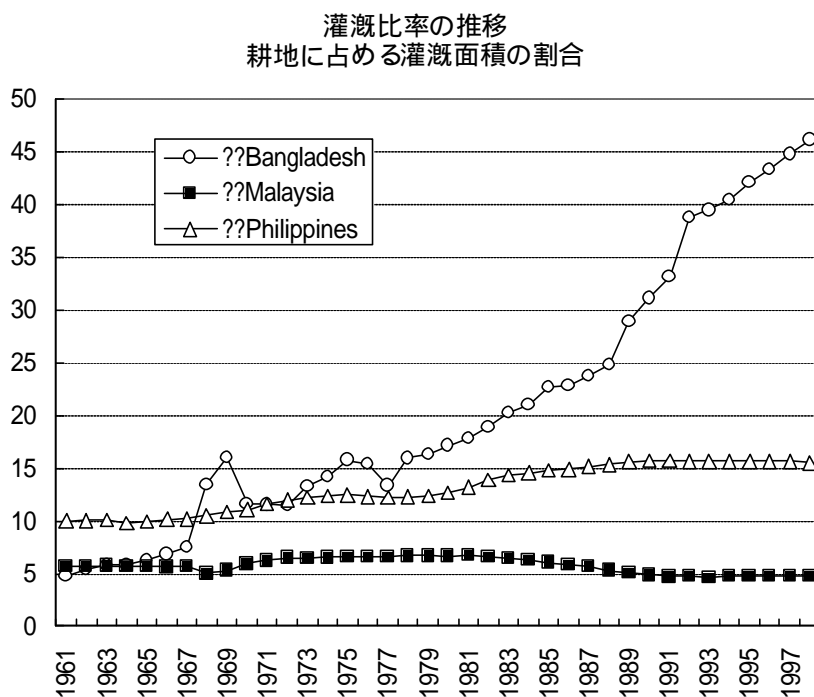


(4) 農業

灌漑

灌漑比率の状況を3カ国で比較するとバングラデシュの躍進が目立っている。フィリピンでも1980年代後半までは灌漑比率の上昇が目立っていたが近年では横這いの状況である。(なお、データは耕地全体に占める比率なので米の比率の高いバングラデシュでは相対的に灌漑比率が高く見えることにも留意すべきである。)

フィリピンやバングラデシュで、緑の革命と呼ばれた米の改良品種の普及とともに灌漑の普及が進んだことがこうした図からうかがわれる。



(資料)FAOSTAT

バングラデシュにおけるコメの生産と供給

バングラデシュでは農業の比重が高いため、農業の中心である米の生産と供給の状況についてさらに検討する。

バングラデシュの水稲生産量は1960年代前半には1,500万トン程度であったのが現在では3,000万トンレベルにまで達している（政府統計によると97/98年度1,886万トンとずっと少なく、過少計上ではないかと世銀の報告書でも指摘している。ここではFAOベースの数字を使う）。この規模は中国、インド、インドネシア、ベトナムに次ぐ世界第5位であり、第6位のタイを上回っている。

収穫面積の増加より生産量の増加が上回っており、面積当たりの収穫量は灌漑面積の増加につれて急増してきたことがうかがわれる。

こうした生産量の増加は人口増加の勢いとほぼ比例するものであったため、人口1人当たりの供給量の水準は1970年代以降ほぼ横這いである。毎年の生産量は洪水などの自然災害で大きく変動している。洪水の後には上流からの肥沃な土により豊作となるとも言われる。

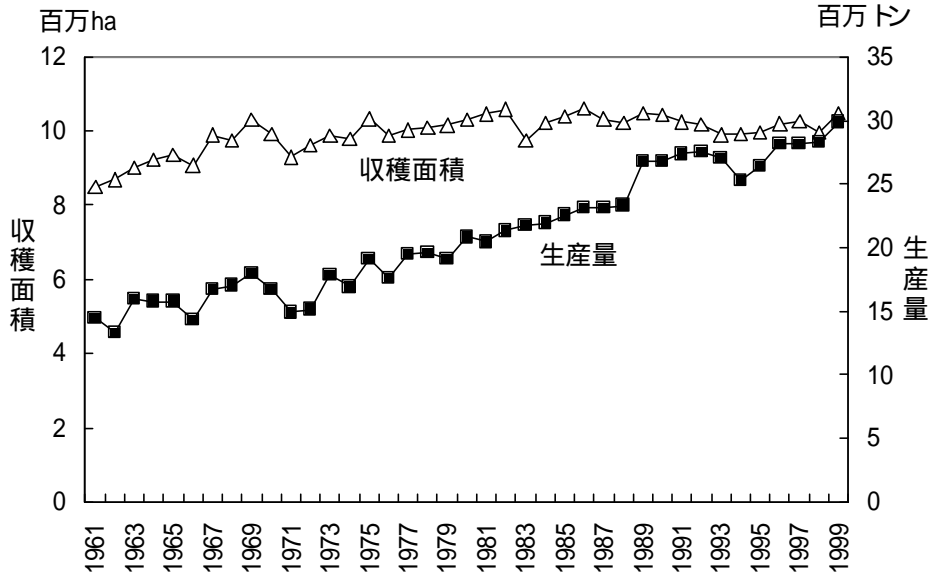
一方、人口1人当たりの米の供給量はデータ的には増加の傾向にある。輸入の米（援助米を含む）を除いても同じ傾向が認められるので、輸入や援助の増加が要因ではない。種籾などに要する量が減少してきたためだと考えられる。

なお、生産量の変動が次の年に供給量の変動につながっていることもうかがえるが、在庫調整があまりうまくいっていないようである。日本の場合も寒冷地を含むので米の生産の年変動は激しいが、在庫により調整され、供給量の変動はほとんどないのと対照的である。もっとも生産量以上に在庫量などについての政府情報の信頼性には疑問が残るので、政府情報を原データとしていると思われるFAOの推計値から以上のような点を断定することは難しい。

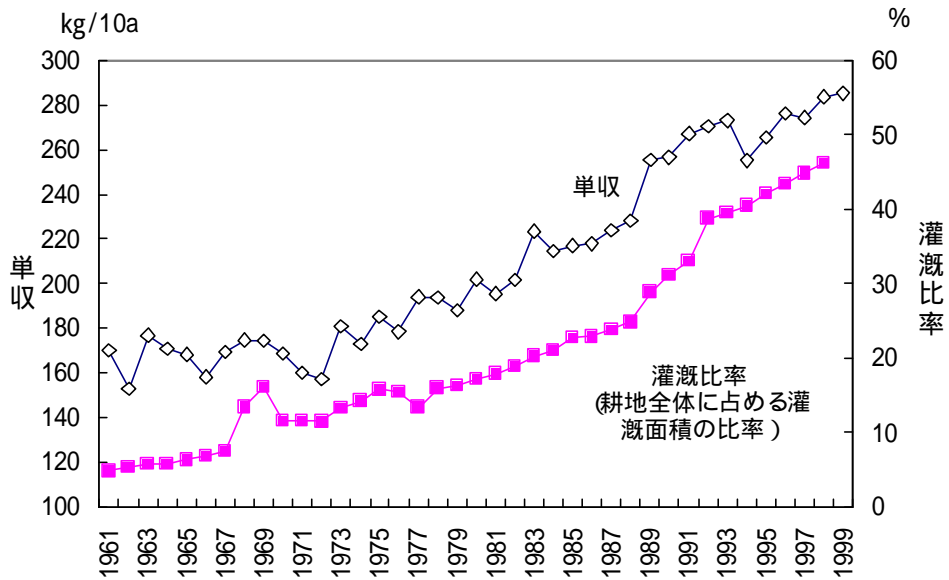
なお米の輸入に占める援助米の比率は1970年代～80年代にはかなり高かったが、近年では、年によって輸入は多いものの援助米はほとんどなくなっている。

この他、バングラデシュは地球温暖化で大きな影響を受けるという点が懸念されている。地球温暖化で海面が1メートル上昇すると米の生産量の約半分が失われ、約7,000万人が転居を迫られるとされるというのである（世界銀行「世界開発報告1999/2000」）。

水稻收穫面積 生産量の推移

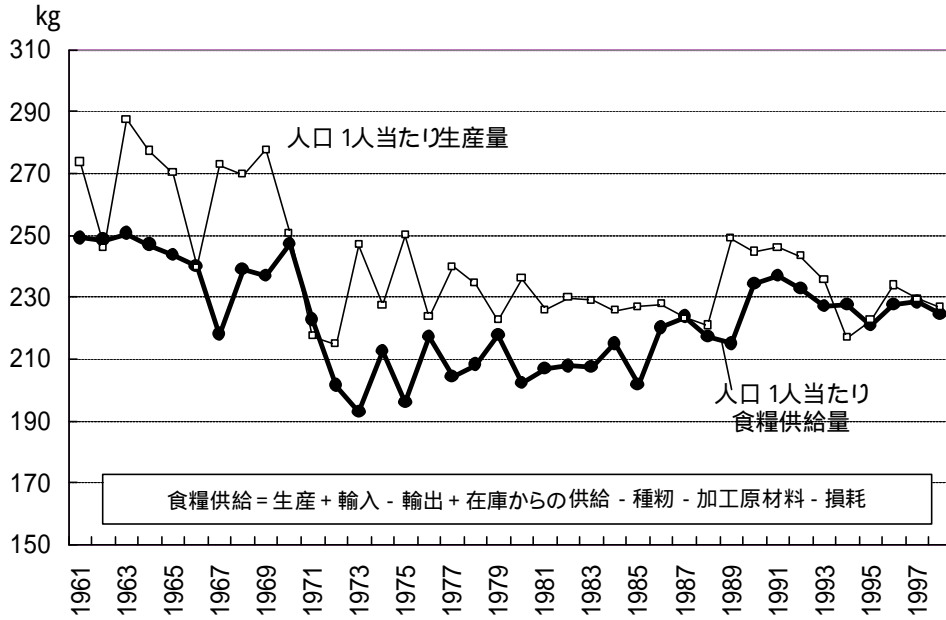


水稻単収、灌漑比率の推移

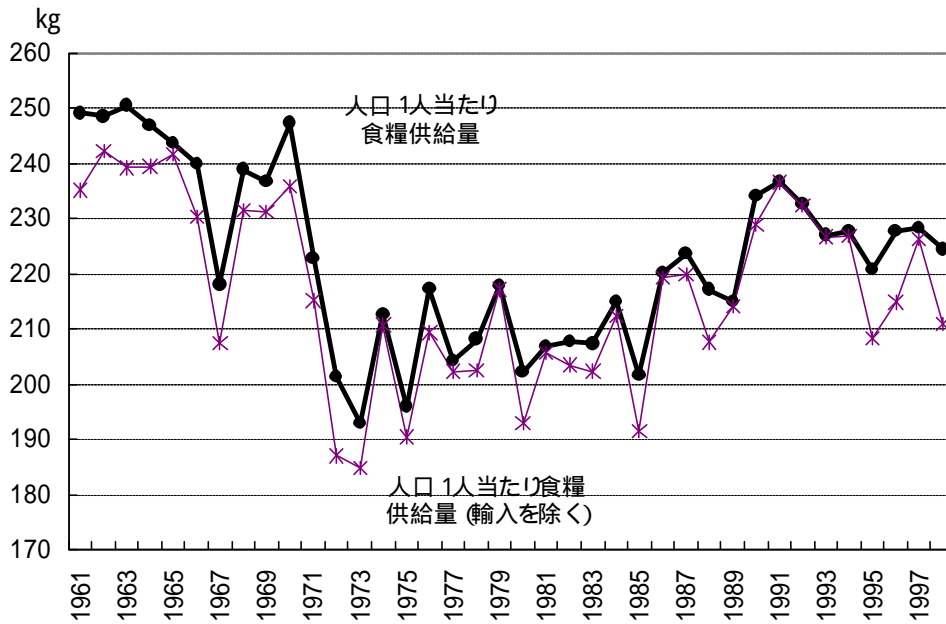


(資料) FAOSTAT

人口1人当たり水稲生産量・食糧供給量(初換算)

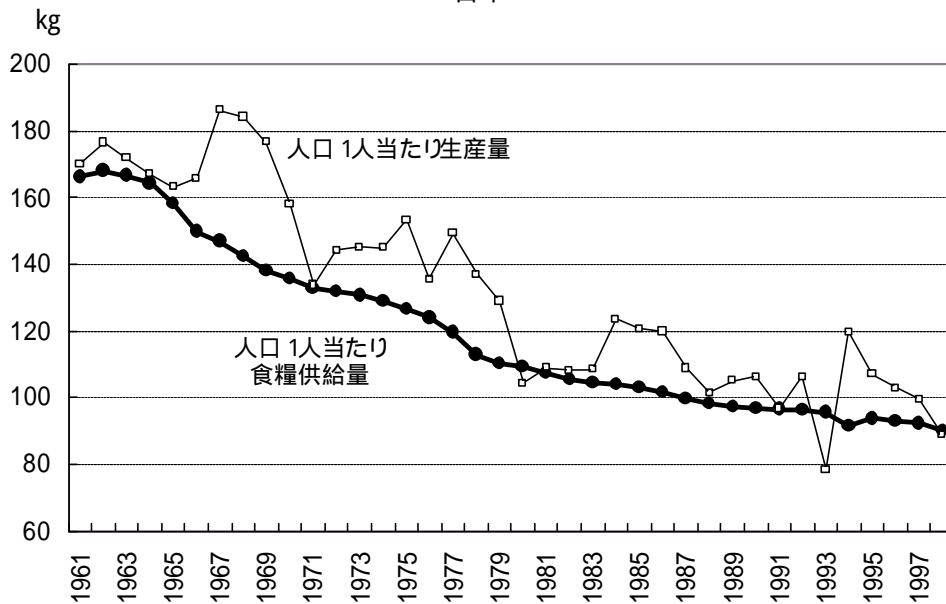


人口1人当たり水稲の食糧供給量(初換算)



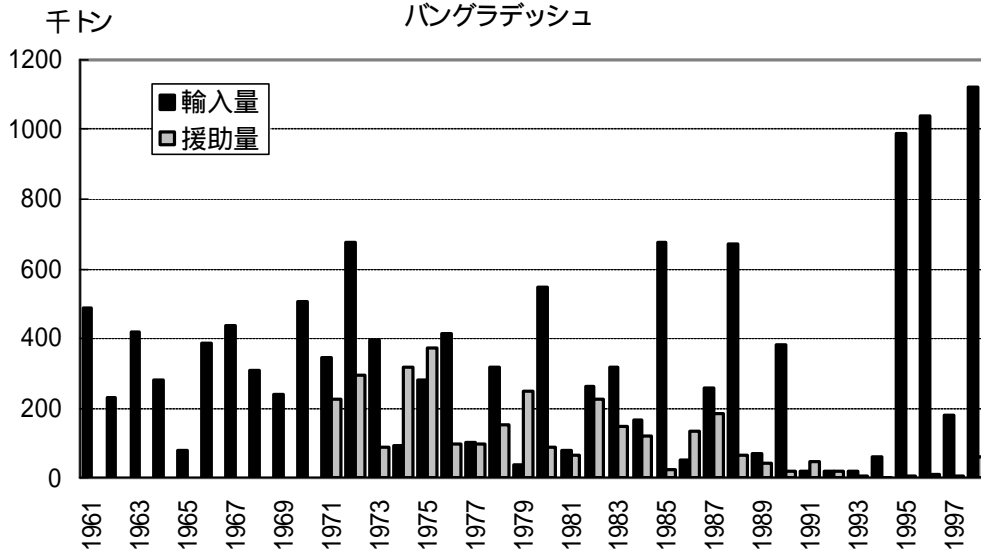
(注) 輸入には食料援助を含む。
(資料) FAOSTAT

人口1人当たり水稲生産量・食糧供給量(粃換算)
日本



(資料) FAOSTAT

米の輸入量と食料援助量(精米換算)
バングラデッシュ

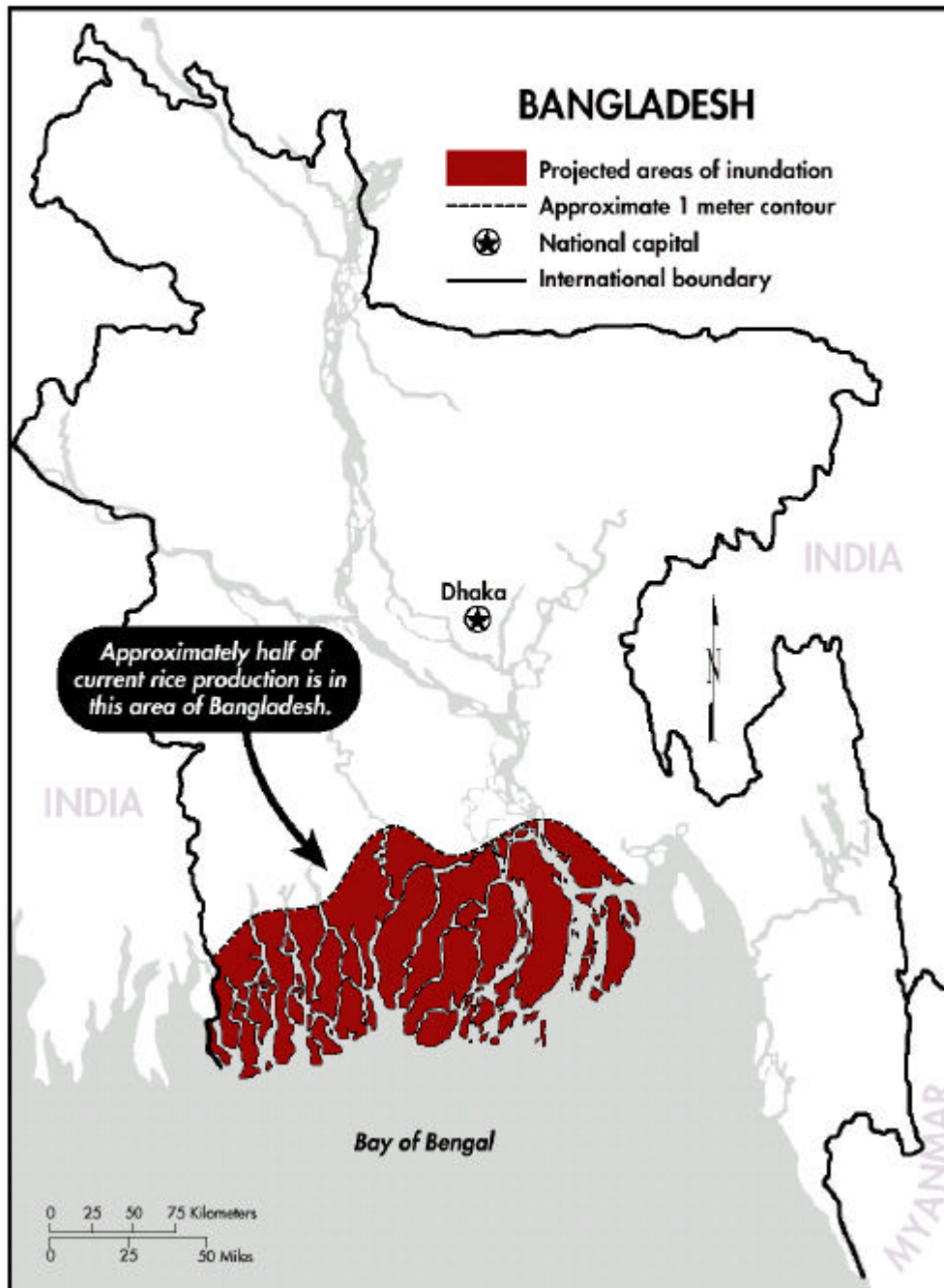


(注) 輸入量は暦年であるが、米の援助量は穀物援助一般と同様に7月～6月の国際貿易年度ベースの数字である。従って例えば75年の援助の一部は76年の輸入量の一部となる。

(資料) FAOSTAT (61～70年の食糧援助量のデータはなし)

Figure 4.3

A 1-meter rise in sea level would cut Bangladesh's rice production approximately in half



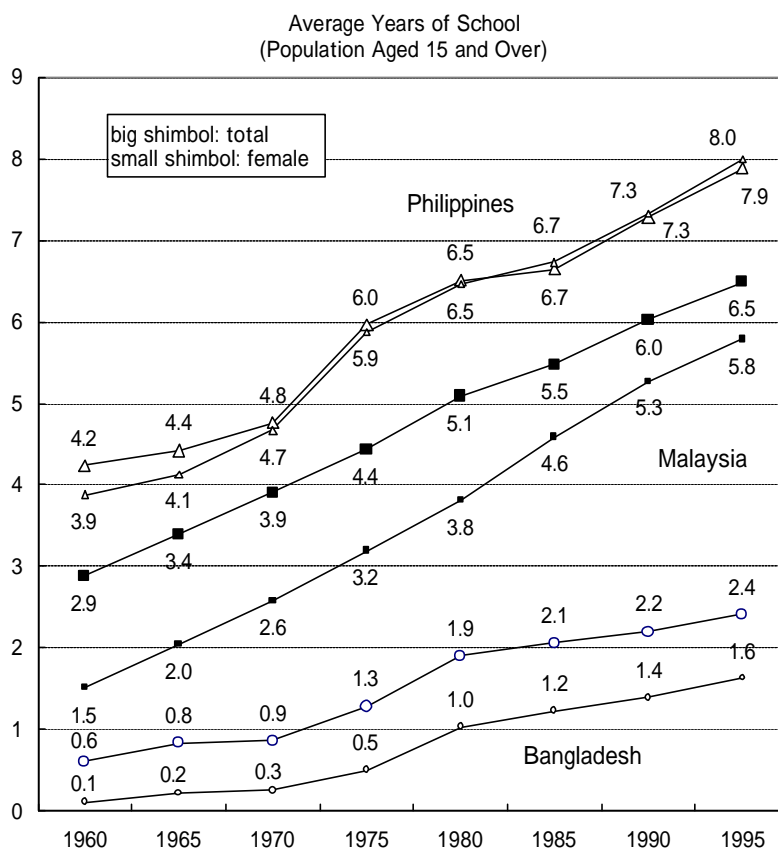
(資料) World Bank, World Development Report 1999/2000

(5) 社会開発状況

教育

教育については、平均就学年数の指標で3カ国を比較する。数学年数の最も高い国はフィリピンであり、1995年に7.9年に達している。所得水準のより高いマレーシアの6.5年と比べても高くなっており、教育熱心な国という評判が裏付けられている。バングラデシュは2.4年と最も低い。また、男女差を見るとフィリピンの場合は、ほぼ男女が同等であるのに対して、マレーシアもバングラデシュも女性の方が就学年数が低いのが目立っている。フィリピンがカソリック国、マレーシアとバングラデシュがイスラム国という社会状況の違いも背景としては考えられる。

1960年からの動向を見るといずれの国でも平均就学年数の増加が目立っており、また、男女格差のあるマレーシアやバングラデシュにおいても相対格差は縮まりつつある。教育面から見ると社会の近代化はこの3カ国いずれにおいても着実に進展してきているといえよう。



(注) センサス調査年データを基礎にその他の年を就学率(復学調整済みグロス)を使って補完した最終学歴別人口から推計した平均就学年数である。

(資料) Barro, Robert J. and Jong-Wha Lee, International Data on Educational Attainment: Updates and Implications (CID Working Paper no. 42)
HUMAN CAPITAL UPDATED FILES(April 2000)

Education Table

	1980	1985	1990	1995	1997
Bangladesh					
Gross enrollment ratio (%)					
Primary level	61.1	62.3	71.6 ..	..
Secondary level	17.5	18.9	19 ..	..
Net enrollment ratio (%)					
Primary level	59.5	56.1	64	69.5	75.1
Secondary level	17.5	20.8	21.5	21.4	21.6
Girls' enrollment share					
Primary level (%)	37	40	44.8 ..	..
Secondary level (%)	24.1	28	33 ..	..
Private sector enrollment share					
Primary level (%)	14.6	11	15.2 ..	..
Secondary level (%)	..	92.2	88.8 ..	..
Malaysia					
Gross enrollment ratio (%)					
Primary level	92.6	100.7	93.7	103.4	101.2
Secondary level	47.7	52.9	56.3	58.7	64
Net enrollment ratio (%)					
Primary level	92.4	99.9	93.7	99.9	99.9
Secondary level	47.7	53	56.3	58.7	64
Girls' enrollment share					
Primary level (%)	48.6	48.6	48.6	48.8 ..	
Secondary level (%)	47.9	49.4	50.9	52	52.1
Private sector enrollment share					
Primary level (%)	..	..	0.3	0.4 ..	
Secondary level (%)	..	..	..	..	..
Philippines					
Gross enrollment ratio (%)					
Primary level	111.9	107.4	111.3	114.1	116.8
Secondary level	64.2	64.4	73.2	77.5	77.5
Net enrollment ratio (%)					
Primary level	95.4	97.8	99.9	99.9	99.9
Secondary level	71.5	66.4	73.3	77.4	77.8
Girls' enrollment share					
Primary level (%)	48.6	48.9	48.5 ..	..
Secondary level (%)	53.2	50	49.9 ..	..
Private sector enrollment share					
Primary level (%)	5.2	6	7.1	7.4	7.5
Secondary level (%)	47.8	41	35.9	30.8 ..	

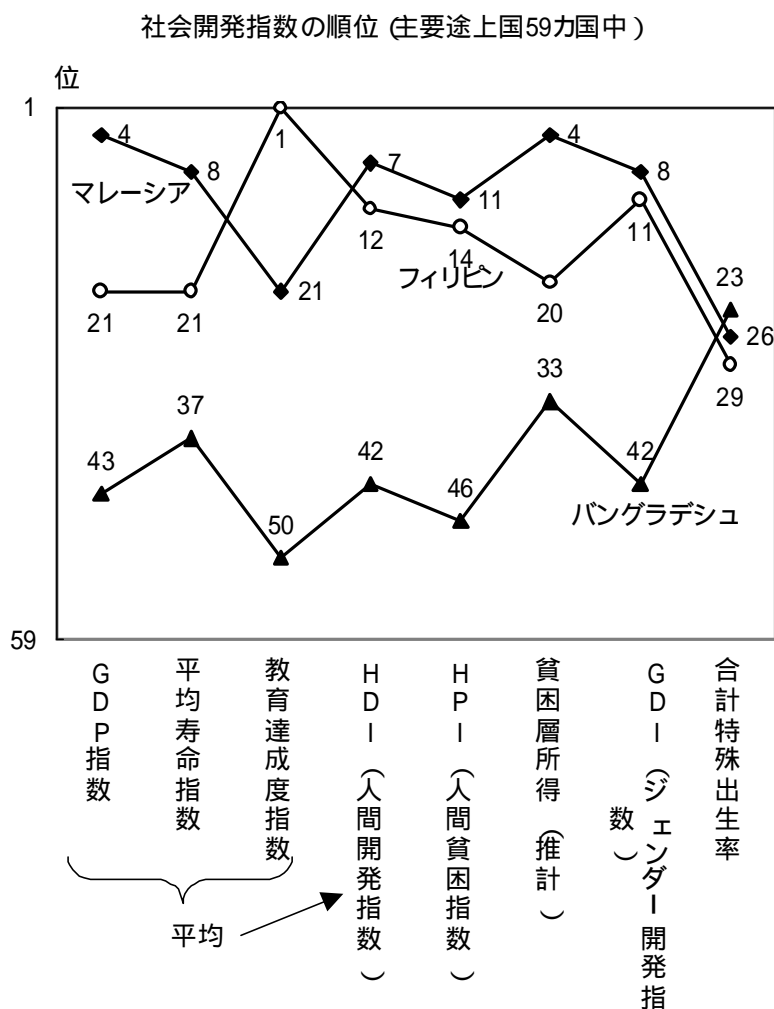
(資料) World Bank, World Development Indicators 2000

社会開発指標

教育ばかりでなく社会開発全般の進捗状況を見るため、国連開発計画（UNDP）の人間開発報告書（2000）が作成している社会開発指標で各国を比較することとする。

（現在の水準）

図は各種指標が揃っている主要途上国 59 カ国における 3 カ国の順位を示したものである。



（注）順位に関しては、HPIと合計特殊出生率は低い順、その他は高い順。

（資料）UNDP, Human Development Report 2000

国連開発計画は、所得水準の指標（GDPに基づく指標）が経済発展の指標として重視されてきたのに対して社会開発の達成度が別個重視されねばならないとして、その指標として人間開発指標（HDI）を毎年公表している。これは、所得の代わりにケーパビリティ

イ（人間の選択の幅）を厚生水準として重視するアマーティア・センの考え方を取り入れ、作成されているものであり、以下の3つの指標を合成したものである。すなわち、

- a. 生活：経済的な選択肢の多さをあらかずGDP指標（調整済み1人当たりGDP（PPP\$））
- b. 生存：何歳まで選択し続けられるかという水準をあらかず平均寿命指数
- c. 教育：選択の能力である知識の水準をあらかず教育達成度指数（成人識字率3分の2加重、平均就学年数3分の1加重）

の3つである。

HDIは、マレーシアが59カ国中7位と最も高く、フィリピンが12位でこれに続き、バングラデシュは42位と最も低い。3つの要素となった指数を見るとフィリピンが教育達成度で1位と高くなっているのを除くと残りの2つの指数はHDIと同じ順番である。

原データ（特記しない限り1998年）

	マレーシア	フィリピン	バングラデシュ	備考
1人当たりGDP	8,132	3,555	1,361	(PPP US\$)
平均寿命	72.2	68.6	58.6	(歳)
成人識字率	86.4	94.8	40.1	15歳以上(%)
就学率	65	83	36	初・中・高等レベルの総就学率(%)
HDI(人間開発指数)	0.772	0.744	0.461	1人当たりGDP、平均寿命、教育達成度(成人識字率と就学率との合成)の各指数を平均した指数。0~1指数。
HPI(人間貧困指数)	14.0	16.1	43.6	長命の剥奪(40歳まで生きる比率)、知識の剥奪(成人識字率)、生活水準の剥奪(安全な水、保健医療、栄養)の状況下にある人口比率の平均(%)。高い方が貧困度高い。
貧困層所得(推計)	1,831	960	592	貧困層の所得水準を上記1人当たりGDPと貧困層下位20%の所得・消費シェア(1987-98年でデータの得られる年)から推計した値(PPP US\$)
GDI(ジェンダー開発指数)	0.762	0.739	0.441	HDIと同じ指標を男女格差がある場合は割り引く形で指標化。0~1指数。
合計特殊出生率	3.18	3.62	3.11	1995~2000年のうちの最新データ

ケーパビリティの国民平均をあらかずHDIとは異なって、HDIと同じ人間の生活の基本的な側面で剥奪状態がどの程度進んでいるかをあらかず指数として人間貧困指数(HPI)が作成されている。これは、生活面では、安全な水、保健医療サービスが得られない人々の割合と低体重児の割合、生存面では、40歳まで生きられない人の割合、教育面では読み書きできない成人の割合から作成された指数である。

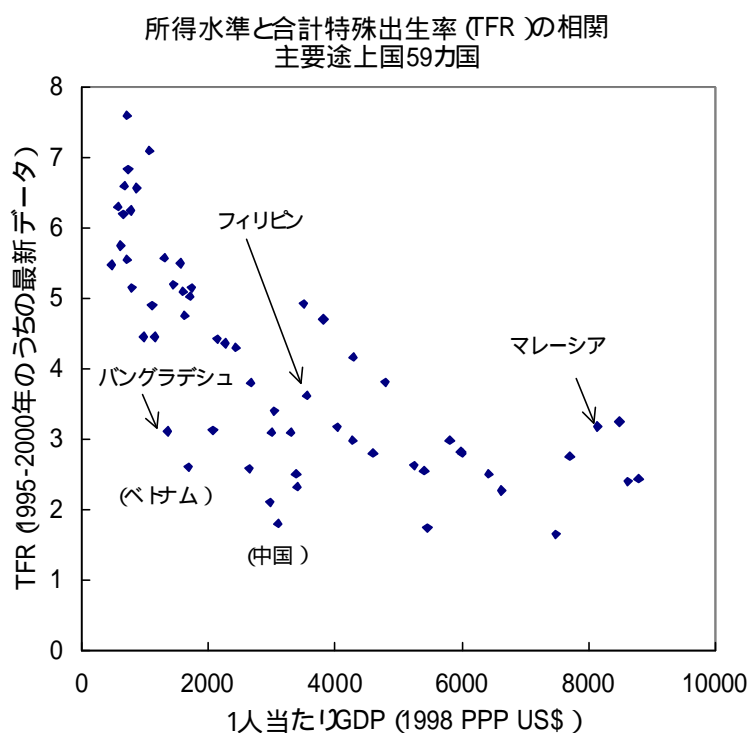
こうした意味での貧困者の割合を示すHPIでは、低い方からの順位では、3カ国はH

D Iよりやや順位を下げ、マレーシアで11位、フィリピンで14位、バングラデシュで46位となっている。

貧困層の所得水準そのもので貧困度を判断すると、マレーシア、バングラデシュは、それぞれ4位、33位と他の指標と比べ相対的に高く、フィリピンは20位とむしろ相対的に低くなっている。

なお、男女の不平等を考慮したHDI水準をあらわすGDI（同じHDI水準の2カ国があった場合、男女の不平等がより大きい国ではGDIは相対的に低くなる）は、3カ国ともHDIの順位とほぼ同じである。3カ国の間で際立った男女不平等の面での差はないこととなる。

参考指標として合計特殊出生率（女性が一生の間に生む子供の数）はバングラデシュが最も低く、マレーシアとフィリピンはむしろやや高くなっている。



なお、合計特殊出生率については、一般に所得が向上すると低下するという傾向が指摘されているが、図のように主要途上国59カ国についても当てはまっている。バングラデシュは、ベトナムや中国と同様、所得水準の割には出生率が低くなっているのが目立っている。

途上国 59 カ国の社会指標順位 (HDI 順に並べてある)

	GDP指数	平均寿命 指数	教育達成 度指数	HDI (人間 開発指 数)	HPI (人間 貧困指 数)	貧困層所 得 (推計)	GDI (ジェ ンダー開 発指数)	合計特殊 出生率
Chile	1	2	3	1	3	8	2	8
Uruguay	2	4	1	2	1	1	1	7
Costa Rica	9	1	7	3	2	12	3	18
Trinidad and Tobago	6	4	11	4	4	2	4	1
Mexico	4	8	11	5	7	10	5	15
Panama	14	6	7	6	5	21	6	14
Malaysia	4	8	21	7	11	4	8	26
Venezuela	9	8	11	8	9	16	7	20
Colombia	9	11	7	9	7	24	9	17
Brazil	7	26	11	10	13	26	12	5
Thailand	12	21	11	11	20	5	10	2
Philippines	21	21	1	12	14	20	11	29
Peru	17	21	6	13	17	22	16	19
Paraguay	17	13	11	14	15	37	16	32
Jamaica	22	2	25	15	10	14	13	9
Sri Lanka	26	6	17	16	24	13	14	4
Turkey	8	17	26	17	15	3	15	9
Dominican Republic	16	11	21	18	12	19	18	16
Ecuador	26	13	7	19	18	28	19	21
Guyana	22	30	4	20	6	17	21	6
China	26	13	21	21	21	23	20	3
Tunisia	12	13	30	22	25	7	24	11
South Africa	2	43	4	23	22	11	23	27
El Salvador	19	17	29	24	22	30	22	25
Algeria	15	17	33	25	29	6	27	31
Viet Nam	37	25	17	26	32	31	25	13
Indonesia	30	29	21	27	31	18	26	12
Swaziland	20	35	26	28	30	36	28	38
Honduras	32	17	32	29	26	42	29	33
Bolivia	33	34	20	30	19	32	30	34
Nicaragua	34	24	35	31	28	39	31	35
Egypt	26	28	37	32	37	9	32	28
Guatemala	22	30	36	33	33	43	33	41
Morocco	25	26	44	34	43	15	34	21
Lesotho	37	40	28	35	26	50	35	39
India	34	33	42	36	38	25	38	24
Ghana	36	36	37	37	39	29	36	44
Zimbabwe	30	54	19	38	36	35	37	30
Pakistan	37	30	47	39	45	27	40	42
Kenya	48	45	30	40	35	48	39	36
Nepal	45	39	45	41	54	40	41	36
Bangladesh	43	37	50	42	46	33	42	23
Mauritania	40	41	49	43	51	38	42	48
Yemen	52	37	45	44	50	51	50	59
Nigeria	50	46	42	45	41	53	44	44
Zambia	52	57	33	46	42	56	45	49
Cote d'Ivoire	40	50	48	46	47	34	48	43
Senegal	44	44	54	48	48	41	47	50
Tanzania, U. Rep. of	59	48	37	49	33	54	46	47
Uganda	46	57	40	50	44	44	48	58
Gambia	42	49	52	51	49	46	51	46
Rwanda	56	57	40	52	40	45	52	52
Mali	55	41	56	53	55	55	53	56
Central African Repu	46	51	51	54	56	57	54	40
Mozambique	51	54	52	55	53	47	55	53
Guinea-Bissau	57	51	54	56	52	59	56	51
Ethiopia	58	54	57	57	57	52	57	54
Burkina Faso	49	51	58	58	58	49	58	55
Niger	52	47	59	59	59	58	59	57

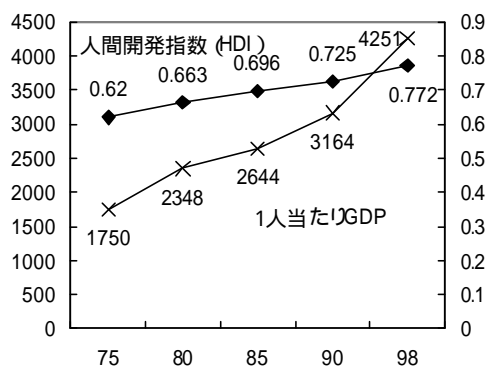
(資料) UNDP, Human Development Report 2000

(時系列変化)

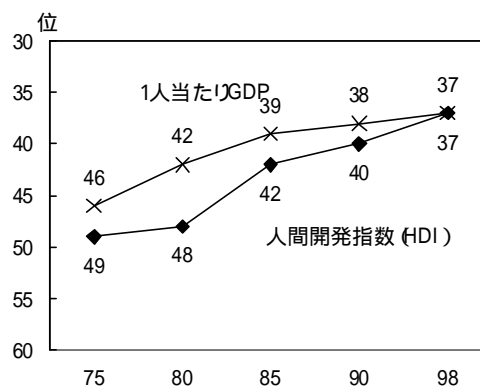
次に、HDIの時系列変化を所得水準の時系列変化とともに検討してみよう。

経済の発展、及び人間のケーパビリティの発達

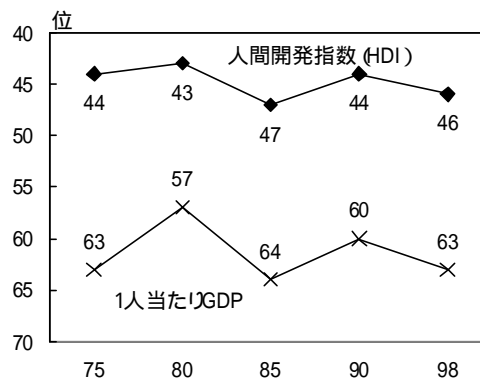
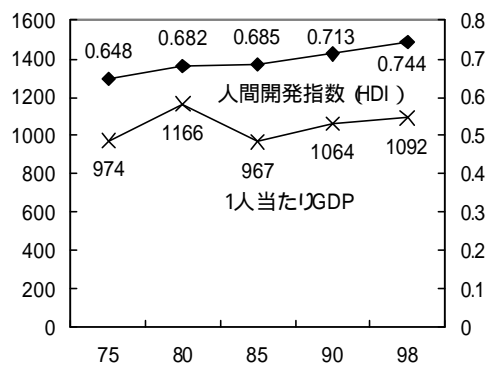
実数 (1995年米ドル、0～1指数)
マレーシア



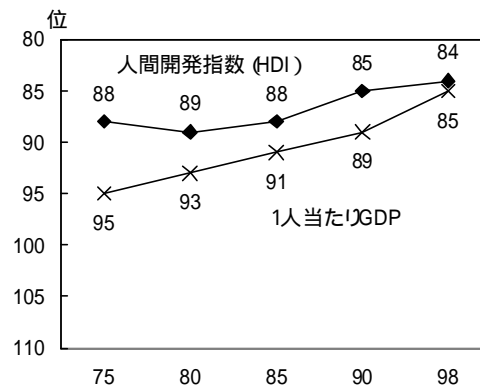
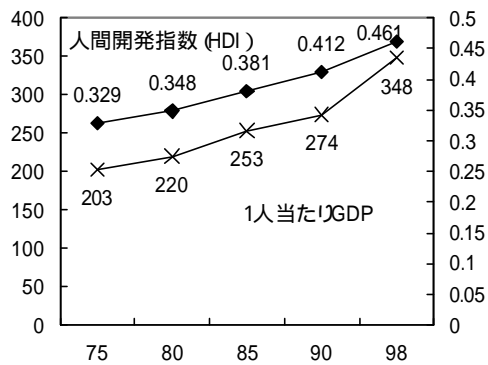
順位 (世界100カ国中)



フィリピン



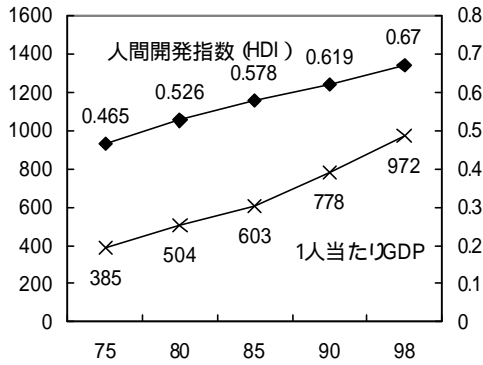
バングラデシュ



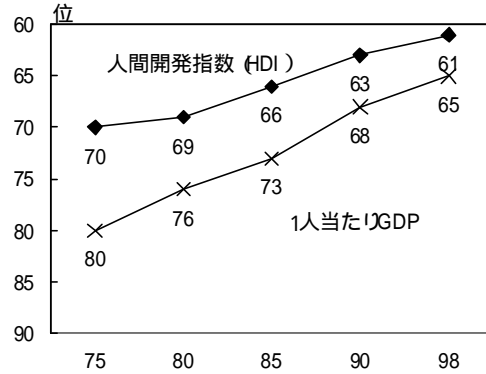
(資料) JNDP, Human Development Report 2000

経済の発展、及び人間のケーパビリティの発達 (続き)

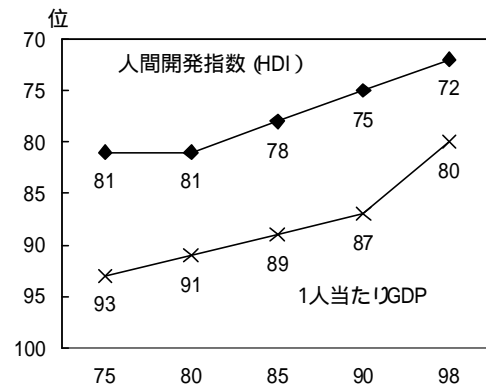
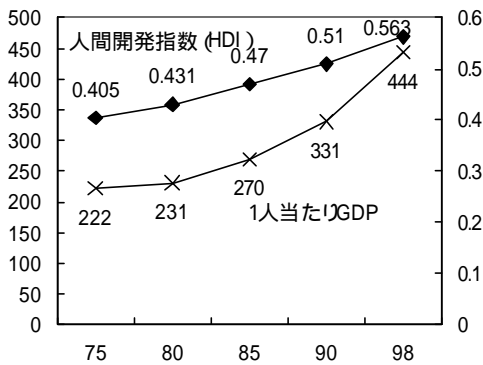
実数 (1995年米ドル、0~1指数)
インドネシア



順位 (世界100カ国中)



インド



3カ国ともHDI自体の水準は上昇している。

全年度についてデータの得られる世界100カ国中の順位の変化を見ると、マレーシアは46位から37位へと大きく地位を上昇させている。他方、フィリピンは、順位的には上昇の傾向がなく、44位程度を前後している。バングラデシュは、1985年までは88位程度で停滞していたが、それ以後、90年、98年と85位、84位に上昇している。

経済水準を示す1人当たりGDPの順位の推移と比べると、マレーシアの場合、経済水準の順位の方が高く、また上昇するのも先行していた。それが、最近、HDIの順位が経済水準の順位に追いついてきている。こうした状況に経済主導型の国の発展がよくあらわれているといえよう。

フィリピンとバングラデシュでは経済水準の順位がHDIの順位を下回っている。よく言えば、社会開発主導、悪くいえば、経済の遅れが指摘できよう。バングラデシュの場合、経済と社会の乖離は解消されつつあるようである。

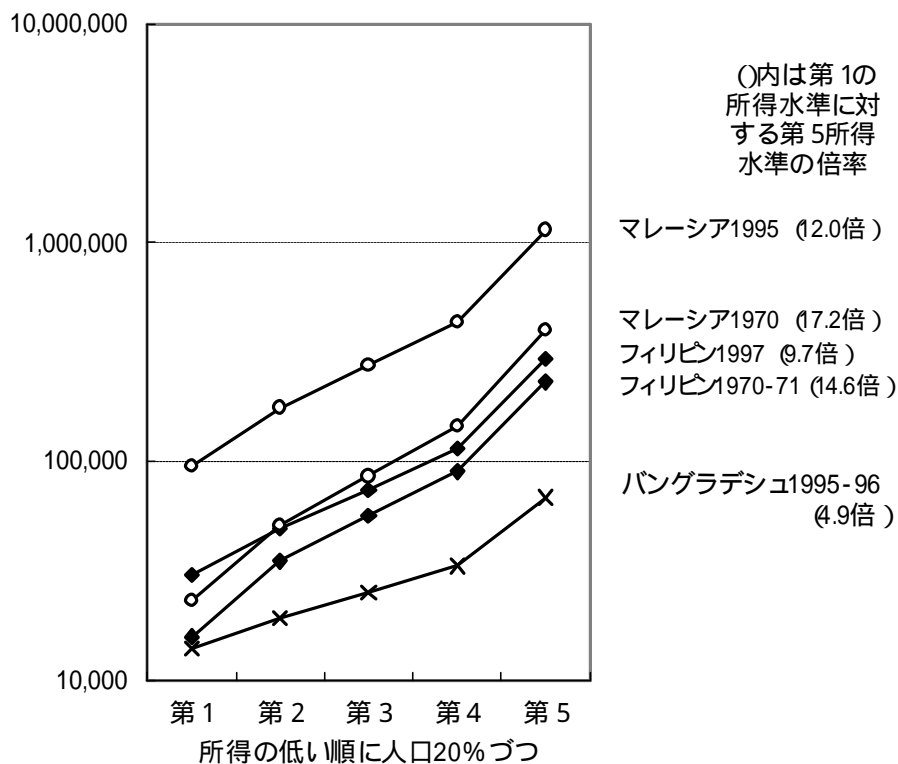
所得格差

最後に、所得格差の問題に簡単にふれておこう。

所得格差については、貧困層と高所得層との相対格差が重要であるとともに、貧困層の絶対的な水準も重要である。

1995～97年のデータによれば、第1所得階層（所得の低い20%の人々）に対する第5所得階層（所得の高い20%の人々）の平均所得の倍率は、マレーシアが12.0倍と最も高く、フィリピンが9.7倍とこれに次ぎ、バングラデシュは4.9倍と最も低い。

所得階層別1人当たり実質GDP
単位：1995年米国ドル（対数目盛）



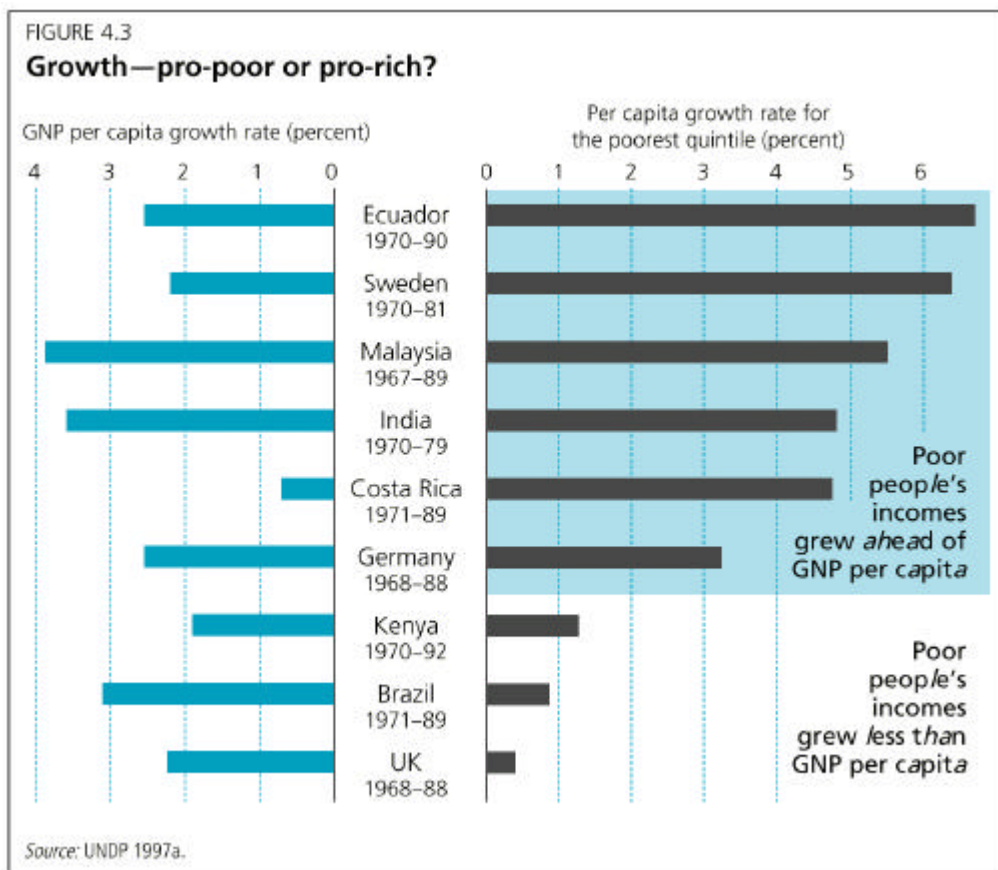
(注)世銀の所得・消費階層別シェアと1人当たり実質GDPデータから算出(国民経済研究協会による推計)
(資料)World Development Report 1979, 2000/2001, World Development Indicators 1999

これは、一見すると経済発展にともなって所得格差が広がる傾向にあるととらえることができる。バングラデシュは貧しいが平等、マレーシアは豊かであるが不平等と考えられる。

ところが、これは必ずしも正しくない。マレーシアとフィリピンがなお経済的に未発展であった1970年当時の同じデータを見ると前者は17.2倍、後者は14.6倍と現在より所得

格差は激しかったのである。すなわちこの2国に関してデータが正しければ、経済発展につれて所得格差は狭まったのである。

経済成長が貧乏人のためか、金持ちのためかというテーマは繰り返し問題とされる点である。国連開発計画の報告書（1999年）でもケニア、ブラジルの経済成長は貧乏人の所得水準を伴わなかったのに対して、マレーシアは逆に全体の所得水準の上昇より貧乏人の所得水準の上昇の方が高かった国として取り上げられている。



(資料) UNDP, Human Development Report 1999

(6) 労働の国際移動

ODA や国際的な NGO による経済協力は、広くとらえれば、グローバル化の 1 つのあらわれであるにとらえることができるが、貿易や直接投資を通じた国どうしの密接なつながりに加え、労働の国際移動が大きく進展している点にもグローバル化の一端をうかがうことが出来る。

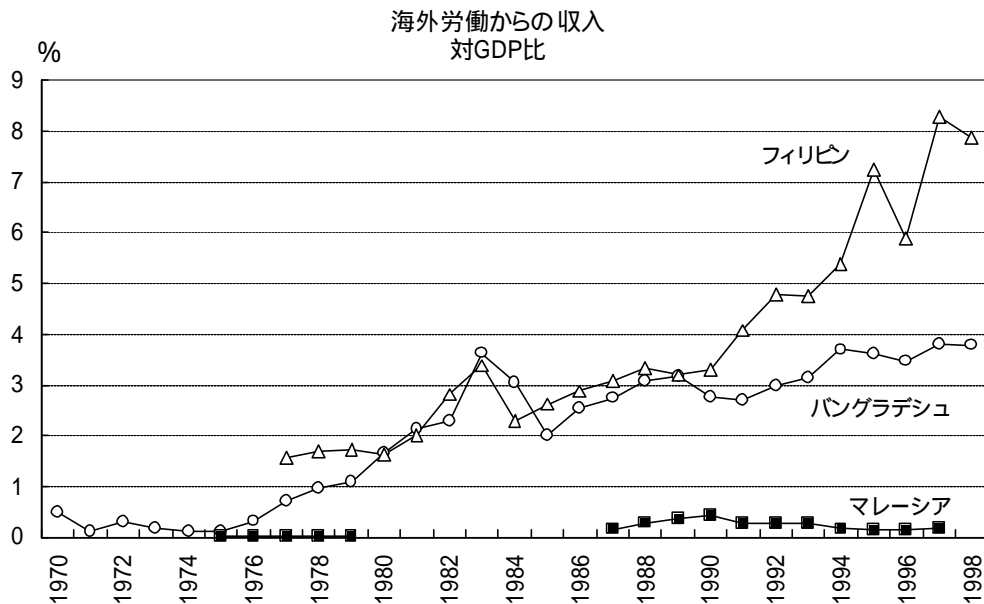
調査対象 3 カ国の海外労働からの収入の対 GDP 比を見るとフィリピンが 1998 年には 7.9% と非常に大きな水準に達している点が目立っている。フィリピンの場合、看護婦や船員としての海外労働が有名であるが、これほどの量的な比重をもっている点は注目に値する。フィリピンにおける教育熱心なところはこうした点と関連をもっていることも考えられる。

バングラデシュの場合も、海外労働からの収入は対 GDP 比で 4% 近くと高い。バングラデシュの場合、どの国からの収入が多いかのデータがあるので、見てみると、サウジアラビアとクエートといった同じイスラム圏に属する中東産油国からの収入が最も大きく、米国からの収入がこれに続いている。

マレーシアの場合は、フィリピンやバングラデシュと違って海外労働からの収入は非常に少なく、むしろ海外への仕送りが勝っている。1997 年の海外労働からの収支の雇用者報酬をみると（労働者送金のデータはなし）受取 1,820 万ドルに対し支払 3,400 万ドルと支払が受取を大きく上回っている。マレーシアはかつて錫鉱山や農園エステートへの移民労働者が多く、現在の多民族国家たるゆえんもここに起因しているが、現在の外国人労働者は表に見るようにエステートは一部にすぎず、エステートの他、家事サービス、建築、サービス、製造業などがそれぞれ 10 万人レベルの外国人労働者を抱えている。

以上のように、同じくアジアの途上国といってもバングラデシュとフィリピンでは労働の海外供給、マレーシアは労働の海外調達という大きな違いがある。先進国との間ばかりでなく、途上国の相互間でも労働の流動が大きな役割を果たしている点が注目される。開発援助の世界での南南協力もそうであるが、フィリピン NGO の分析の箇所でもふれている通り、NGO の国際ネットワークにおいても途上国と先進国との間ばかりでなく、途上国間においても重要な役割を果たしつつある。これらは、労働の国際移動と平行的な現象であるといつてよい。

海外労働からの収入の対 GDP 比率の推移を 1970 年代から追ってみると、フィリピンやバングラデシュでは、大きくその比率が増大してきていることが分かる。長期的にはオイルショック後の中東出稼ぎの拡大に応じた 1970 年代後半からの拡大の後、1980 年代半ばには逆オイルショックで大きく落ち込んだが、80 年代後半からは再度拡大傾向にある。特にフィリピンでは 1990 年代に入って所得水準が容易に上向かない中で海外労働からの収入は 3% 台から 8% 水準へと倍以上に拡大した点が目立っている。



(注)ここで海外労働からの収入とは、国際収支における所得収支受取のうちの「雇用者報酬」受取と経常移転収支受取のうちの「労働者送金」受取を足したものである。所得収支受取は、雇用者報酬と投資収益からなるが途上国の場合は前者が多くを占めている。雇用者報酬と労働者送金の違いは1年未満の海外滞在からの要素所得であり、GNPにカウントされるが、労働者送金は1年以上の海外滞在者、すなわち非居住者からの移転所得となり要素所得にカウントされない。ただし、どちらの項目に海外出稼ぎからの送金がかウントされるかは便宜的に処理されていると思われる。また、世銀によればSNA基準にも関わらず労働者送金をGNPに算入する途上国がある、とされている。下表のように、バングラデシュでは労働者送金がほとんどであるし、フィリピンの場合は多くが雇用者報酬となっている。なお、バングラデシュについては雇用者報酬のデータが得られないので、その代わりに所得収支受取を用いている。

(BoP, current million US\$, 1998)

	Bangladesh	Malaysia	Philippines
所得収支受取Income receipts	89.0	2489.7	6440.0
雇用者報酬Compensation of Employees	..	182.0	4926.0
労働者送金Workers' remittances, receipts	1475.0	0.0	1057.0
計(海外からの収入)	1564.0	182.0	5983.0
対GDP比(%)	3.8	1.8	7.9

Malaysiaは1997年

(資料) World Bank, World Development Indicators 2000

IMF, Balance of Payments Statistics Yearbook (雇用者報酬のみ)

海外労働からの収入が多い国(1998年、百万米ドル)

	雇用者報酬	労働者送金
1 フィリピン	4,926	インド 9,453
2 タイ	1,424	メキシコ 5,627
3 メキシコ	876	トルコ 5,356
4 韓国	446	モロッコ 2,011
5 ロシア	301	バングラデシュ 1,600

(注)先進国を除く(ただしフィリピンは先進国を入れても1位)

(資料) IMF, Balance of Payments Statistics Yearbook

Bangladesh: Workers' Remittances, 1992/93-1997/98

(In millions of U.S. dollars)

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	Est
						1997/98
Bahrain	22	27	34	30	32	32
Germany	15	13	8	5	3	2
Iran, Islamic Republic of	1	1	0	0	0	2
Iraq	0	0	0	0	0	0
Japan	39	32	31	23	26	18
Kuwait	124	185	165	174	212	206
Libya	2	2	1	0	0	0
Malaysia	0	10	50	74	95	88
Oman	60	73	81	82	94	86
Qatar	54	56	72	53	53	58
Saudi Arabia	398	443	477	498	587	500
United Arab Emirates	80	88	81	84	90	96
United Kingdom	48	48	47	41	56	64
United States	68	79	112	115	157	208
Others	34	32	39	38	70	62
Total	945	1,089	1,198	1,217	1,475	1,422

Source: Bangladesh Bank and Fund staff estimates.

(資料) IMF, "Bangladesh: Statistical Appendix", IMF Staff Country Report No.98/131, Dec. 1998

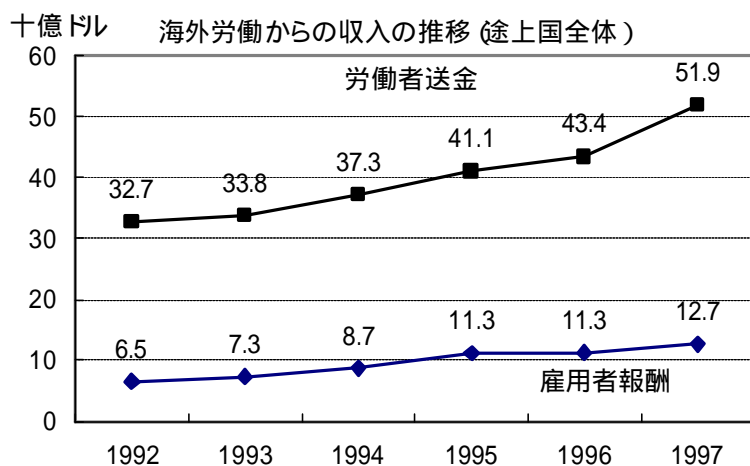
外国人労働者（出身国・部門別一時就労許可発行92年7月～97年1月累計）

出身国	家事 サービス	エステー ト	建築	サービス	製造業	その他	計	構成比
インドネシア	79,900	109,701	94,777	3,154	30,773	1,347	319,652	62.68%
タイ	3,881	11,536	6,540	1,534	298	848	24,637	4.83%
フィリピン	28,539	49	1,160	828	1,401	668	32,645	6.40%
バングラデシュ	56	17,399	27,603	5,866	73,073	416	124,413	24.40%
パキスタン	53	183	1,356	435	1,694	3	3,724	0.73%
インド	54	306	1,347	446	198	27	2,378	0.47%
スリランカ	5	4	43	39	28		119	0.02%
ミャンマー	17	125	675	282	125	16	1,240	0.24%
ネパール		25	17	97	262		401	0.08%
ナイジェリア						5	5	0.00%
その他	7		137	11	54	526	735	0.14%
小計	112,512 22.1%	139,328 27.2%	133,655 26.3%	12,692 24.9%	107,906 21.2%	3,856 0.8%	509,949	
不明							162,603	

(資料) Ibu Pejabat Imigrensen(移民局)提供

(出所) 吉村真子(1998)マレーシアの経済発展と労働力構造、法政大学出版局

途上国全体の傾向を図でも見て、92年から97年にかけて海外からの労働者送金は（受取）は327億ドルから519億ドルへ1.6倍、海外からの雇用者報酬（受取）は65億ドルから127億ドルへと2.0倍の増加となっており、この間途上国全体で労働のグローバル化が一段と進展したことがうかがえる。



(資料) IMF, Balance of Payments Statistics Yearbook 1999

(7) 地方

各国の地域分析は本報告書の分析範囲を超えるが、簡単なデータを以下に掲げることとする。

バングラデシュ

地域データ～1981年のバングラデシュの社会指標、82年、93年、97年の経済指標～

Former District	人口密度 人/mile	宗教人口構成		成人 識字率	一人当たり GDP(タカ)			平均成長率	
		ムスリム	ヒन्दウー		82年	93年	97年	82-93年	93-97年
Chitagong	1907	84.5	13.0	33.8	5813	7689	8465	2.58	2.43
Chitagong H.T.	148	32.4	11.4	26.6	17400	14400	16342	-1.71	3.21
Comilla	2701	91.6	8.2	29.1	3344	4587	4931	2.91	1.82
Noakhali	1810	93.0	6.9	32.5	3270	3935	4170	1.70	1.46
Sylhet	1152	81.3	18.0	23.6	4325	5045	5396	1.41	1.70
Dhaka	3472	90.5	8.9	37.8	4276	5291	5963	1.96	3.03
Fardput	1793	80.9	18.8	26.2	3292	4908	5229	3.70	1.60
Jamalpur	1896	96.8	2.7	18.1	4097	5194	5185	2.18	-0.04
Mymensingh	1760	91.8	7.4	21.5	3529	4199	4473	1.59	1.59
Tangail	1860	90.6	9.0	25.3	3922	4504	4800	1.27	1.60
Barisal	1656	84.5	15.1	40.9	3861	4842	4951	2.08	0.56
Jessore	1584	80.3	19.6	29.5	3286	4949	5172	3.79	1.11
Khulna	922	71.9	27.2	38.3	4461	5627	5985	2.13	1.55
Khushita	1726	95.1	4.5	22.3	3402	4755	5115	3.09	1.84
Patuakhali	1166	90.3	9.4	37.5	4305	5010	5627	1.39	2.95
Bogra	1817	91.1	8.4	28.3	3723	4793	5146	2.32	1.79
Dinajpur	1262	75.9	21.9	27.4	3547	4698	4689	2.59	-0.05
Pabna	1874	92.5	7.3	24.3	3152	3728	3868	1.54	0.93
Rajshahi	1443	88.6	9.5	26	3170	4313	4471	2.84	0.90
Rangpur	1757	88.0	11.6	22.7	3201	4232	4450	2.57	1.26
Bangladesh	1557	86.6	12.1	29.2	3932	4989	5344	2.19	1.73

(資料) Boyce(1987), Statistical Yearbook of Bangladesh (Various years), BBS(1993) etc.

(出所) Akhtar Hossain (2000) "Convergence of Per Capita Output Levels Across Regions of Bangladesh, 1982-97," IMF Working Paper (WP/00/121)

マレーシア

マレーシアの州



出所) マレーシア工業開発庁 (Malaysian Industrial Development Authority)
<http://www.coconet.ne.jp/~mida/index.html>

表 マレーシアの地方の社会指標・社会インフラ・データ (1995年)

	Area Km ²	人口全体 千人	女 %	0-14歳 %	15-64歳 %	65歳以上 %	一人当り 実質GDP RM	初等教育 進学率 %	医者 政府部門 人	医者 民間部門 人	交通事故 死傷者数 /100000	自動車 保有台数 /100000	電話 加入者数 /100000	公衆電話 /100000
Malaysia	329758	20689	48.9	35.4	60.9	3.7	5875	75.2	4412	5196	252.1	12240.1	11651.0	325.3
Johor	18986	2444	49.1	35.0	61.3	3.6	5688	77.2	329	577	253.2	13038.0	13938.5	376.4
Kedah	9426	1482	49.5	36.6	58.6	4.7	3799	78.1	208	255	265.2	5882.0	9904.4	230.1
Kelantan	14983	1376	49.2	42.7	53.2	4.0	2081	72.3	391	115	160.8	4772.5	5338.4	177.1
Melaka	1650	571	49.4	35.9	59.1	5.0	5463	80.0	147	176	528.5	12987.5	15150.0	614.3
Negeri Sembilan	6643	786	49.3	36.0	59.7	4.3	5088	98.5	167	177	333.1	11365.4	14434.1	514.3
Pahang	35965	1190	49.1	38.7	58.5	2.8	4771	76.4	171	168	180.6	8326.2	8850.2	264.6
Perak	21005	2072	49.5	35.8	59.0	5.2	4838	77.2	377	572	283.9	10507.2	13337.1	398.3
Perlis	795	209	49.4	35.6	59.4	5.0	3949	79.2	44	25	247.8	2378.6	10172.6	384.3
Pulau Pinang	1031	1198	49.4	28.9	66.2	4.9	7646	80.6	229	542	555.2	19294.6	16946.7	271.8
Sabah	73620	2324	46.6	36.8	61.2	2.0	3713	63.4	199	208	59.7	4417.8	9713.4	113.4
Sarawak	124449	1885	49.4	35.0	61.2	3.8	4847	74.0	229	227	107.3	8194.5	7337.9	241.6
Selangor	7956	2822	49.1	32.5	64.7	2.8	8623	77.2	322	992	315.1	14799.3	13270.6	436.3
Terengganu	12955	922	49.1	41.2	55.5	3.4	8437	73.8	131	90	176.6	4663.5	6953.4	259.7
Kuala Lumpur	243	1344	48.9	29.6	67.4	3.0	11904	78.6	1468	1072	373.7	46439.6	26367.9	502.7
Labuan	91	66	46.6	37.4	60.8	1.8	(a)	73.7	-	-	56.5	-	-	-

注) 実質GDPは、1978年価格。a: サバ州に含まれる

出所) State/District Data Bank Malaysia 1996, Department of Statistics, Malaysia

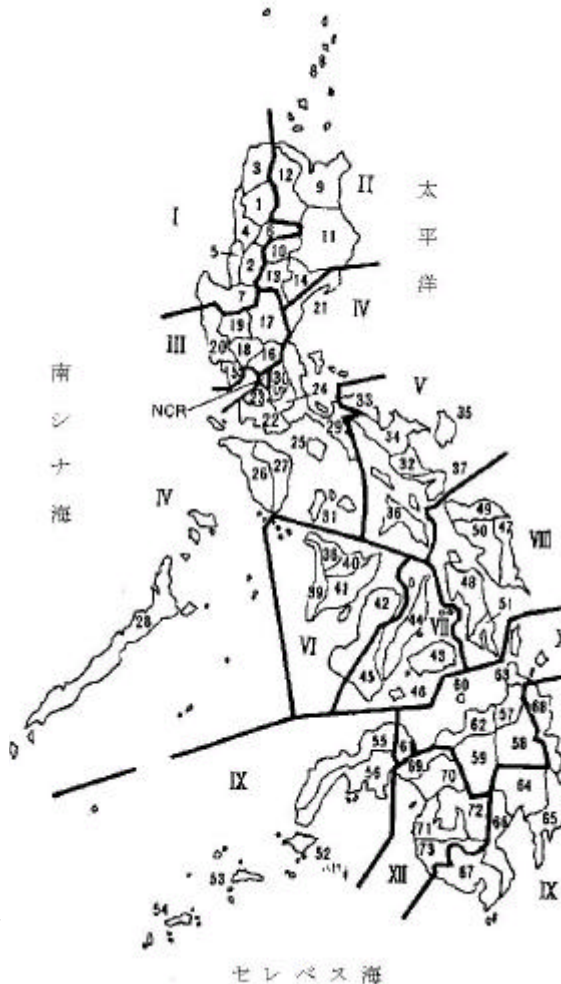
フィリピン

フィリピンの地方

フィリピンの行政区分（1首都圏、12地方、73州）

NCR 首都圏地方（マニラ首都圏）

1	イロコス	38	西部ビサヤ
2	アブラ	39	アクラン
3	ベンゲット	40	アンティケ
4	北イロコス	41	カピス
5	南イロコス	42	イロイロ
6	ラウニオン	43	西ネグロス
7	マウンテン	44	中部ビサヤ
8	パンガシナン	45	ボホール
9	カガヤン溪谷	46	セブ
10	バタネス	47	東ネグロス
11	カガヤン	48	シキホール
12	イフガオ	49	東サマル
13	イサベラ	50	レイテ
14	カリंगा・アバヤオ	51	北サマル
15	ヌエバ・ビスカヤ	52	サマル
16	キリノ	53	南レイテ
17	中部ルソン	54	西部ミンダナオ
18	バタアン	55	バシラン
19	ブラカン	56	スルー
20	ヌエバ・エシハ	57	タウィタウィ
21	パンパンガ	58	北サンボアンガ
22	タルラク	59	南サンボアンガ
23	サンパレス	60	北部ミンダナオ
24	南部タガログ	61	北アグサン
25	アウラ	62	南アグサン
26	バタンガス	63	プキドノン
27	カピテ	64	カミギン
28	ラグナ	65	西ミサミス
29	マリンドゥグ	66	東ミサミス
30	西ミンドロ	67	北スリガオ
31	東ミンドロ	68	南部ミンダナオ
32	バラワン	69	ダバオ
33	ケソン	70	東ダバオ
34	リサール	71	南ダバオ
35	ロンブロン	72	南コタバト
36	ピコール	73	南スリガオ
37	アルバイ		中部ミンダナオ
38	北カマリネス	69	北ラナオ
39	南カマリネス	70	南ラナオ
40	カタンドゥアネス	71	マギンダナオ
41	マスバテ	72	北コタバト
42	ソルソゴン	73	スルタン・グダラート



出所) ジョセフ、野沢編 (1994)
「フィリピンの経済開発と地方分権政策」アジア経済研究所

フィリピンの地方内総生産（1972年価格、1985年価格）

地方区分	平均成長率				GDP比			
	75-80	81-85	86-90	91-95	75-80	81-85	86-90	91-95
NCR 首都圏地方	6.28	-1.88	5.91	1.62	31.44	31.41	30.89	29.96
イロコス	4.60	2.74	3.60	1.84	3.84	4.12	4.36	n.a.
カガヤン溪谷	7.56	-1.87	2.43	1.16	2.80	2.65	2.44	n.a.
中部ルソン	6.07	0.06	5.17	2.78	8.32	8.53	9.30	9.73
南部タガログ	5.91	0.18	4.96	2.88	14.00	13.91	14.14	15.63
ピコール	5.51	-0.17	2.33	1.63	3.43	3.34	2.94	3.01
西部ビサヤ	3.42	-2.75	3.26	2.76	8.82	7.96	7.19	7.34
中部ビサヤ	7.95	-1.65	5.51	n.a.	7.11	7.09	6.45	n.a.
東部ビサヤ	3.60	0.31	2.16	2.17	2.50	2.39	2.61	2.41
西部ミンダナオ	11.65	1.22	2.52	0.59	2.95	3.47	3.06	2.83
北部ミンダナオ	9.14	1.60	3.34	2.32	4.54	4.92	5.46	5.18
I 南部ミンダナオ	4.99	1.83	2.88	1.50	6.64	6.55	7.51	6.86
中部ミンダナオ	8.64	-0.22	2.86	n.a.	3.60	3.67	3.66	n.a.
フィリピン	6.23	-0.59	4.50	2.89	100	100	100	100

注) 91-95の平均成長率、GDP比は85年価格より計算。91-95平均成長率で、I、IIIは、CARを除いた値。n.a.は、NSCBによって、87年よりCARが、から分離推計され、93年よりARMMが、から分離推計されたため。CARIは、Cordillera Administrative Region、ARMMは、Autonomous Region of Muslim Mindanaoの略。

出所) 国家統計調整委員会 (NSCB)

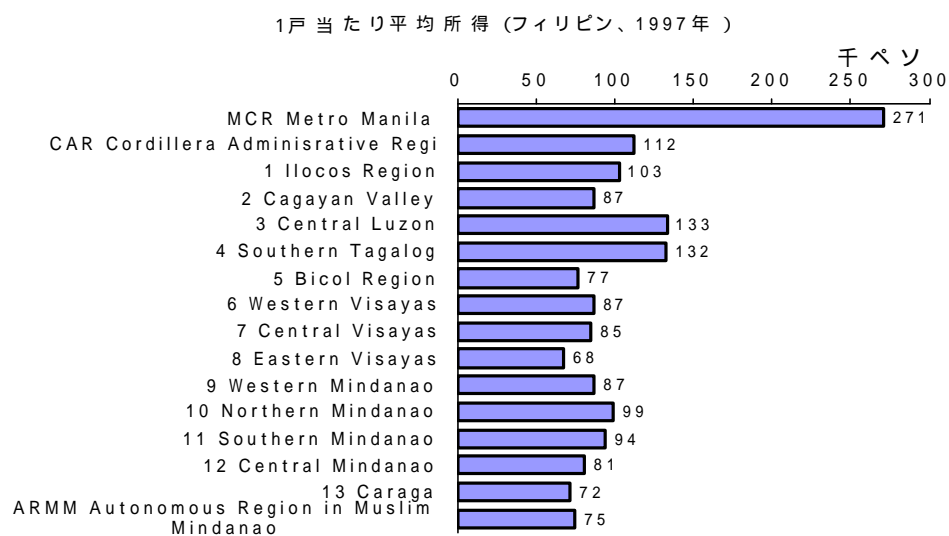
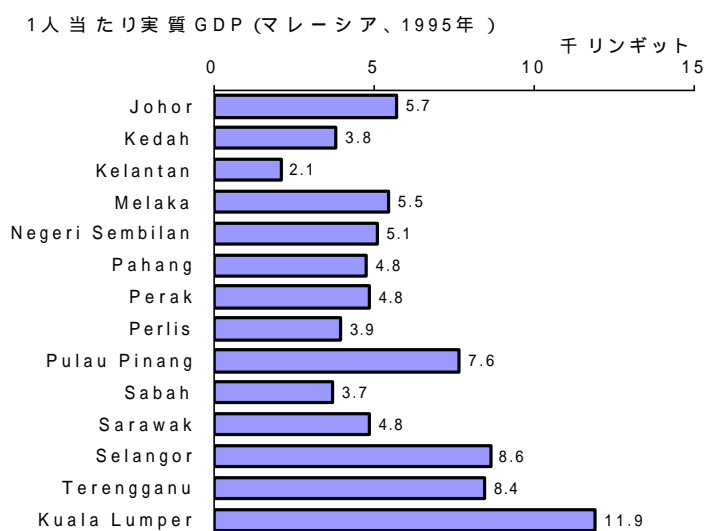
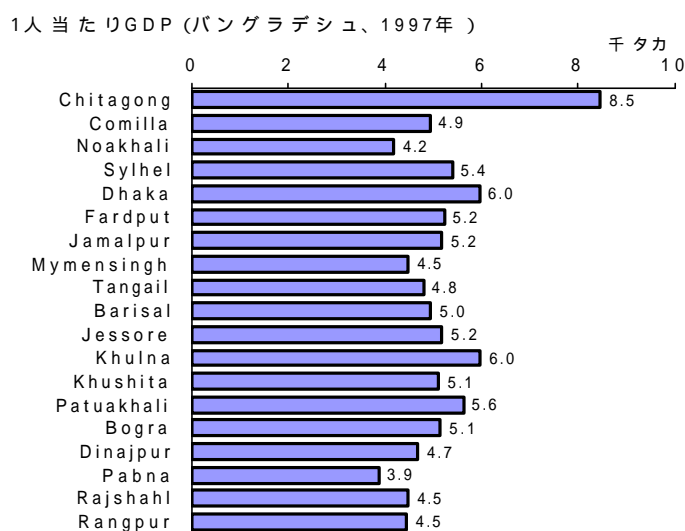
地域別所得格差

地域別所得の状況を次の図で見ると、バングラデシュでは資源があるため高くなっている地域を別にするとほとんど地域別の格差がない。首都ダッカが特に高いわけでもない点が目立っている。農業主体の国なので格差が目立たないのではないと思われる。

フィリピンとマレーシアでは首都が高い点が目立っているが、フィリピンでの首都とそれ以外の格差が特に目立っている。マレーシアの場合は、中所得水準の地域もかなりある点がフィリピンと異なっている。

こうした地域別の状況は、この3カ国の経済発展の状況をよくあらわしていると考えられる。

地域別所得格差の比較



(資料) バングラデシュ、マレーシア :前出 フィリピン :Statistical Yearbook 2000

2. 開発援助の状況

(1) ODAの特徴

調査対象3カ国に対するODAの特徴をみておこう。

次図はOECDのデータベースによって世界各国あるいは国際機関から各国へ提供された毎年のODA供与額（ネット、すなわち無償援助額プラス有償援助額マイナス有償援助返済額）の推移（ディスバースメント・ベース、すなわち供与に関する約定額ではなく、実際の供与額ベース）をみたものであるが、各国へのODAの特徴は以下の通りである。

バングラデシュへのODAの特徴は2国間援助に加えて、多国間援助の比率が大きいことである。特にアジア開発銀行（Asian Development Bank）と世界銀行グループの国際開発協会（IDA）が大きい。また、2国間援助のうち日本の比重もかなりあるが他の国も大きい。1971年の独立の翌年から毎年比較的順調に援助額が拡大し、1990年前後まで拡大したが、その後、返済も拡大したこともあってODAネットの水準は減少してきている。

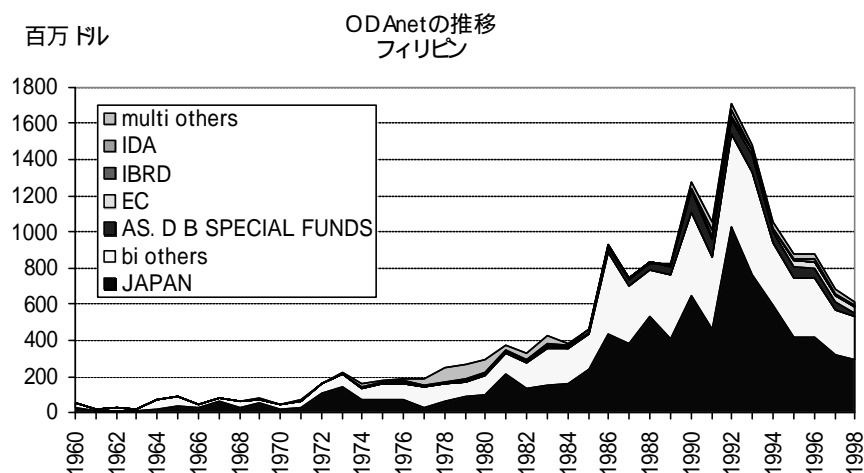
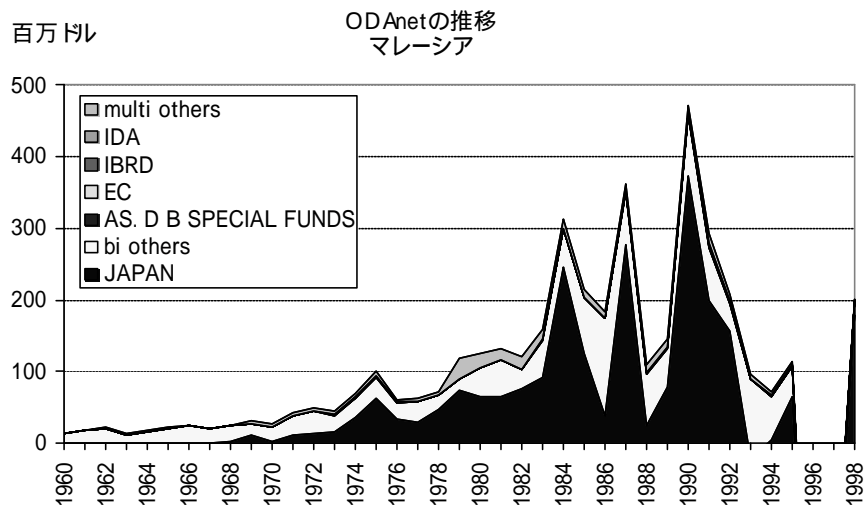
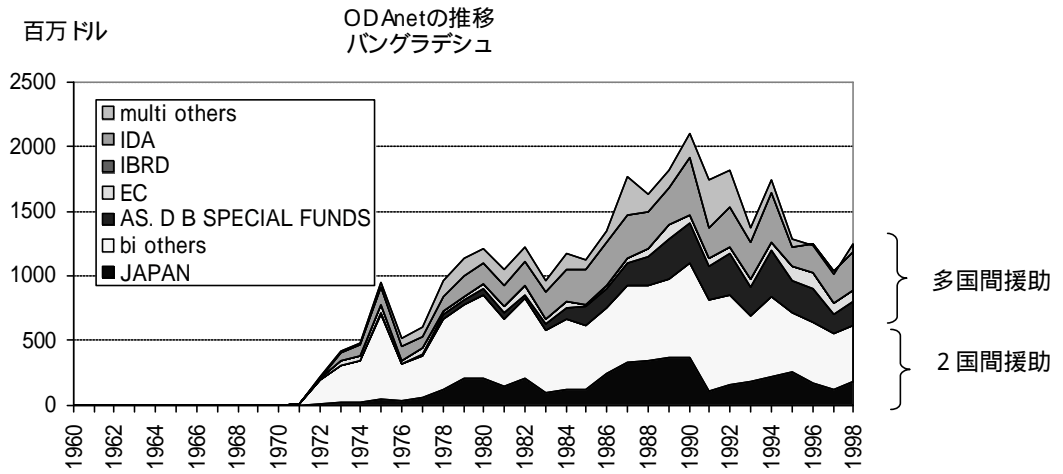
マレーシアとフィリピンは、多国間援助は少なく、2国間援助が大きい点、また特に日本の2国間援助（円借款）の比率が高い点に特徴がある。また、毎年の変動が激しい点も特徴である。

ODAネットの対GDP比を見るとバングラデシュは最近では2~3%に低下してきたものの1970年代後半から1990年前後まで7~8%の水準を維持する期間が長く続いており、援助に依存した財政運営が目立っていたことがうかがわれる。

フィリピンのODAネットの対GDP比もマルコス政権下ではそう目立たなかったが、86年からのアキノ政権下では急拡大し、ラモス政権に代わった翌年の93年まで対GDP比2%以上の高い水準が続いていた。その後、冷戦が終焉したことや経済の好調の下でODAの比率は低下した。

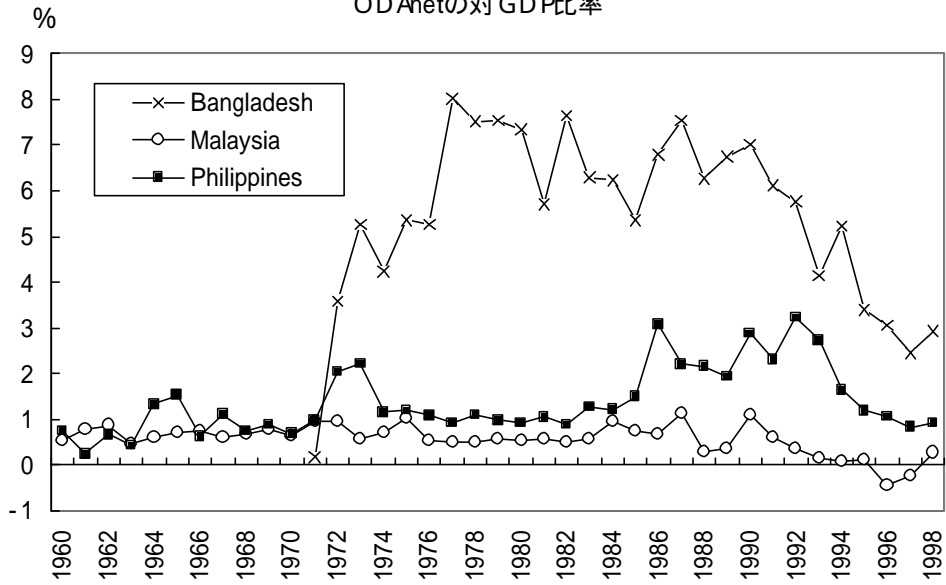
マレーシアの場合は、もともと、経済規模に比してそれほどODAの比率は高くなく、最近では返済が新規借入れを上回る年も出てきている。特に、96~97年は、円高の為替リスクを忌避して円借款の要請がなかった影響が出ている。98年からは97年の経済危機対応もあって再度プラスとなっている。

2国間援助に占める日本の比率を見ると年によって変動はあるが、マレーシアの場合日本の比率が最も高く、フィリピン、バングラデシュと続いている。バングラデシュに対しては多くの国が2国間援助を行っており、日本は最大であるが、米国、英国、ドイツ、カナダ、オランダ、デンマーク、ノルウェイ、スウェーデンとほとんどのDAC諸国が援助を行っている点が特徴である。

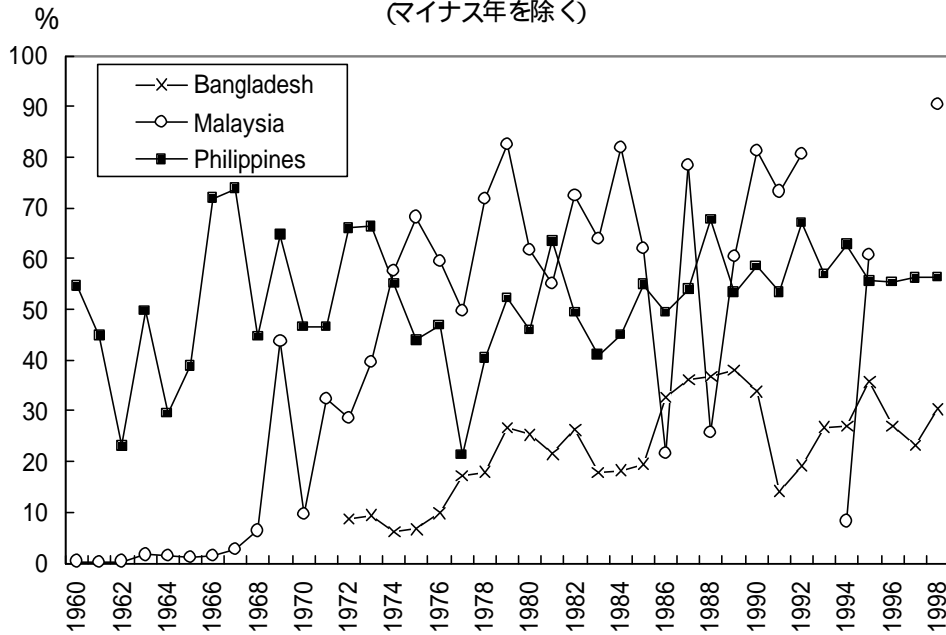


(注)マレーシア96～97年はマイナス(日本からの円借款停止、返済のみ)
(資料)OECD, Geographical distribution of Financial Flows to Aid Recipients

ODAnetの対GDP比率



2国間援助 (net) に占める日本の割合
(マイナス年を除く)



(注)

バングラデッシュ向け2国間援助 (ODAnet) のDAC援助国 90~98年累計

JAPAN	1,813	NORWAY	337	BELGIUM	31
UNITED STATES	805	SWEDEN	270	AUSTRIA	12
UNITED KINGDOM	751	FRANCE	244	IRELAND	6
GERMANY	692	SWITZERLAND	135	NEW ZEALAND	2
CANADA	603	AUSTRALIA	126	LUXEMBOURG	1
NETHERLANDS	555	FINLAND	55	SPAIN	1
DENMARK	366	ITALY	38	PORTUGAL	0
				DAC DONORS	6,843

単位: 百万ドル

(資料) OECD, Geographical distribution of Financial Flows to Aid Recipients

(2) 日本の援助

円借款

対象 3 カ国に対する日本の援助の中心である円借款に関しては、表に整理した。

調査対象国への円借款の状況

	フィリピン	マレーシア	バングラデシュ
実績	・99 年度までの承認累計額 1.7 兆円、インドネシア、中国、タイに続く第 4 位	・99 年度までの承認累計額 8,300 億円、インドに次ぐ世界第 6 位	・99 年 6 月までに 5,300 億円、世界第 10 位
対象分野 (次頁表参照)	・インフラ分野と社会開発分野 (貧困地域基礎教育、及び水・衛生)	・インフラ分野 (電力、運輸等) から社会開発分野 (環境改善、人材育成等) へ	・国際収支支援のための商品借款中心からインフラ中心へ
貢献事例			
電力	・全設備容量の 8% (地熱 4 力所、プラント 4 隻、石炭火力 1 力所、計 753MW) の建設 (地熱の 28%、石炭火力の 39%)	・全設備容量の約 25% (水力 6 力所、火力 4 力所、計約 2,800MW) の建設	・全土の発電容量の約 13% を建設
運輸	・国道の 13% (約 3,500 km) の修復・改良 ・国際空港 (マニラ、セブ両港) の整備 ・メトロマニラ交通混雑緩和のための高架鉄道の整備 (1 号線の輸送力増強と 2 号線の建設)	・高速道路の約 20% (約 180 km) を建設 ・鉄道機関車の約 40% (約 50 両) を調達	・ジャムナ橋の建設 (3 大 河川の 1 つジャムナ河に架橋。4 車線 4.8 km、取付道路東西 20 km。世銀、ADB と共同融資。1998 年 6 月完成) ・チッタゴン空港の建設 (エンジニアリング)
通信	・電話回線の 15% (8 万 7 千回線) の建設		・大ダッカ圏の電話容量の約 45% を建設
農 林 水産、生活環境、その他	・全灌漑面積の約 2% (約 2.9 万 ha) の建設 ・人口の 21% (1,300 万人) を対象に井戸等、上水道施設を建設 ・マニラ地区の洪水制御排水ポンプ場 10 力所のうち 7 力所を建設	(人材育成) ・日本へのマレーシア留学生のうち約 30% (約 600 名) を支援	・肥料生産容量の約 69% を建設 ・農村開発信用事業 (グラミン銀行) (借款合意額 30 億円。1998 年 4 月当初借款供与。償還額は同一目的で回転資金化。)

(資料) JBIC 各国事務所ほか

国の発展度に即して円借款にも各国ごとの特徴がある。最も経済発展度の低いバングラデシュでは外貨不足に伴う国際収支支援のためのプログラム援助 (商品借款) が 1980 年代

までは中心であったが、90年代に入ってインフラ整備にも力が入るようになった。代表的な事例がそれまで分断されていた西北部と中心部をつなぐジャムナ橋の建設である。この他、バングラデシュから起こったマイクロファイナンスのグラミン銀行への支援も特徴的である。

日本からのODAセクター別構成比（コミットメント・ベース、百万ドル、％）

Sector	フィリピン			マレーシア			バングラデシュ		
	1970s	1980s	1990s	1970s	1980s	1990s	1970s	1980s	1990s
日本からの2国間援助計	718	4,076	9,443	385	1,581	2,478	685	2,328	2,958
Bilateral ODA Commitments by Purpose	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
社会開発 SOCIAL INFRASTRUCTURE & SERVICES	11.4	8.2	16.4	0.0	2.0	15.3	1.4	4.8	8.5
教育 Education	0.0	2.6	6.5	0.0	1.5	8.6	0.3	0.2	3.2
保健・医療 Health	1.3	2.0	0.9	0.0	0.0	4.6	0.5	1.3	1.2
衛生 Water supply and sanitation	8.8	2.2	8.1	0.0	0.0	0.1	0.2	3.2	2.3
経済インフラ ECONOMIC INFRASTRUCTURE AND SERVICES	33.6	43.0	50.2	86.2	64.7	58.1	12.8	14.0	33.4
エネルギー Energy	14.3	18.9	10.2	59.4	56.0	26.5	2.4	8.5	9.8
交通・通信									
Transport and Communications	19.2	17.0	36.1	26.9	8.7	30.5	10.4	5.5	23.4
生産部門 PRODUCTION SECTORS	34.0	17.9	13.0	13.8	33.2	10.5	9.2	31.0	7.1
農林漁業 Agriculture, forestry and fishing	14.9	14.0	11.9	0.3	0.7	3.0	5.0	11.1	3.4
鉱工業 Industry, mining and construction	19.2	3.3	0.8	13.5	32.5	7.0	0.8	19.9	3.6
商業・観光 Trade and tourism	0.0	0.6	0.3	0.0	0.0	0.5	3.5	0.0	0.1
多部門 MULTISECTOR	1.5	3.8	4.0	0.0	0.1	15.2	0.0	0.9	1.2
プログラム援助 PROGRAMME ASSISTANCE	18.3	18.3	6.1	0.0	0.0	0.0	63.0	40.6	9.2
食料援助 Food Aid	2.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.6	9.1	2.8
債務取り消し ACTION RELATING TO DEBT	0.0	8.2	7.9	0.0	0.0	0.0	12.0	7.4	40.1
緊急援助 EMERGENCY ASSISTANCE	0.0	0.0	2.1	0.0	0.0	0.2	0.7	0.8	0.3
その他 UNALLOCATED/UNSPECIFIED	1.1	0.4	0.3	0.0	0.0	0.8	0.8	0.6	0.2

（注）1970sは1973～79年の累計額、1990sは1990～98年の累計額（無償・有償を含む合意額）

（資料）OECD, Geographical distribution of Financial Flows to Aid Recipients

フィリピンでは、電力や交通などのインフラ整備と社会開発、特に貧困地域の教育、衛生改善に対して円借款が供与されている。社会開発分野は、経済発展から取り残された貧

困地域への対策という面と経済成長故のひずみ対策（例えば交通渋滞）という面とがあると考えられる。

マレーシアに関しては、1970年代～80年代には工業基盤としての電力を中心としたインフラ整備に力が入れられていたが、近年では、社会開発にも力点が置かれるようになってきている。ただし、フィリピンのような貧困対策というよりは、環境改善や人材育成といったように経済成長を一層確かなものにするような分野が中心である。日本へのマレーシア留学生の奨学金支援などは人的資本への投資という点で特徴的となっている。

日本のNGO援助

次ページ以降に対象国における日本のNGOの活動を示すために、政府のNGO事業補助金の実績一覧（94～98年度）を掲げた。

5か年度にわたる補助金の合計は、バングラデシュが1億2,740万円、マレーシアが660万円、フィリピンが2億3,853万円となっており、フィリピンが格段に多く、バングラデシュがその半分の規模、そしてマレーシアはほとんどなしという差がある。

バングラデシュでは96年度以降シャブニールが毎年最大の補助金事業を行っており、同国における日本の中心的なNGOであると考えられる。

フィリピンでは多くの日本のNGOが活躍しているが、金光教平和活動センターと地球ボランティア協会（GV S）の継続的な活動が目立っている。

自治体の姉妹都市提携

日本の自治体に対象国において持続的な活動を行っているとはいえない。

姉妹都市関係から経済協力に発展するケースが多いので、姉妹都市提携に関する資料を添付した。

姉妹都市の相手国としては、アジアでは圧倒的に中国、韓国が多い。今回調査対象国となるフィリピン、マレーシア、バングラデシュでは、1999年7月1日の段階で、順に21、2、0の姉妹都市提携が見られる。

バングラデッシュ向け NGO 事業補助金事業実績

年度	申請団体名	事業区分	事業内容	補助金額(千円)
94	アジア医師連絡協議会 (AMDA)	医療事業	専門家等派遣	1,000
	神戸アジア保育交流会	人材育成事業	託児所建設	1,500
	国際エンゼル協会	人材育成事業	図書館建設	3,400
	シャブラニール=市民による海外協力の会	保険衛生事業	簡易トイレ普及事業	2,500
	難民を助ける会	人材育成事業	図書館建設	4,500
	(小計)			(12,900)
95	国際エンゼル協会	女性自立支援事業	女性自立支援センターの建設	5,800
	シャブラニール=市民による海外協力の会	人材育成事業	専門家等派遣	5,200
		保健衛生事業	保健衛生改善	4,000
	日本バングラデシュ協力基金	人材育成事業	託児所建設	1300
(小計)			(16,300)	
96	国際エンゼル協会	地域総合振興事業	農村自立支援他	6,500
	シャブラニール=市民による海外協力の会	地域総合振興事業	保健衛生改善他	8,500
	日本バングラデシュ協力基金	人材育成事業	託児所建設	2,800
	ルーテル教会「共に生きる」集い	女性自立支援事業	自立支援研修	900
	(小計)			(18,700)
97	アジア医師連絡協議会 (AMDA)	保健衛生事業	専門家等派遣	2,400
	国際エンゼル協会	地域産業向上事業	産業振興施設建設	8,500
	シャブラニール=市民による海外協力の会	地域総合振興事業	女性自立支援他	12,800
	日本口唇口蓋裂協会	医療事業	医療診察	1,800
	バングラデシュと手をつなぐ会	医療事業	医療診察	2,800
	日本赤十字社	保健衛生事業	保健・啓発プロジェクト	7,000
	日本バングラデシュ協力基金	人材育成事業	託児所建設	1,300
	幼少児国際教育交流協会	医療事業	身体障害者復帰対策	4,000
(小計)			(40,600)	
98	アジア医師連絡協議会 (AMDA)	地域総合振興事業	女性自立支援・保健衛生	7,067
	国際エンゼル協会	医療事業	医療診察	7,000
	シャブラニール=市民による海外協力の会	地域総合振興事業	人材育成・女性自立支援	11,900
	日本口唇口蓋裂協会	医療事業	医療診察	3,400
	(特)日本赤十字社	保健衛生事業	保健・啓発プロジェクト	7,086
	日本バングラデシュ協力基金	人材育成事業	託児所建設	1,146
	ルーテル教会「共に生きる」集い	女性自立支援事業	自立支援研修	1,300
(小計)			(38,898)	
94～98年度合計				127,398

(注)千円以下は四捨五入
(資料)各年次ODA白書

マレーシア向け NGO 事業補助金事業実績

年度	申請団体名	事業区分	事業内容	補助金額(千円)
94	なし			
95	アドラ国際援助機構	開発協力適正技術移転・普及事業		2,100
	(小計)			(2,100)
96	なし			
97	(社)銀鈴会	地域総合振興事業	保健衛生他	500
	日本野鳥の会	環境保全事業	専門家等派遣	4,000(注)
	(小計)			(4,500)
98	なし			
94～98年度合計				6,600

(注) 対象地域はマレーシア他 8

(資料) 各年次ODA白書

フィリピン向け NGO 事業補助金事業実績

年度	申請団体名	事業区分	事業内容	補助金額(千円)
94	上総掘りをつたえる会	人材育成事業	学校建設	3,500
	金光教平和活動センター	人材育成事業	学校建設	5,500
		保健衛生事業	保健・啓発プロジェクト	3,400
	シャプラニール=市民による海外協力の会	人材育成事業	専門家等派遣	5,000
	ドン・ボスコ海外青年ボランティアグループ	農漁村開発事業	養鶏(家畜)	1,100
	(社)日本青年会議所	生活環境事業	井戸建設	1,000
	日本野鳥の会	人材育成事業	専門家等派遣	500
	(小計)			(20,000)
95	(社)アジア協会アジア友の会	生活環境事業	給排水対策	6,800
	国際青少年育成財団(IYF)日本事務局	開発協力適正技術移転・普及事業		487
	金光教平和活動センター	人材育成事業	貧困地区学習援助	3,700
		保健衛生事業	保健・啓発プロジェクト	5,100
	(社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	地域産業向上事業	青少年職業訓練計画	4,400
	地球ボランティア協会 GVS	女性自立支援事業	自立支援研修	4,500
		女性自立支援事業	専門家等派遣	4,000
	日本国際ボランティアセンター山形	医療事業	専門家等派遣	1,500
	(財)日本野鳥の会	人材育成事業	専門家等派遣	500
ネグロス・キャンペーン愛知	農漁村開発事業	農村自立支援	500	
	(小計)			(31,487)
96	ICA文化事業協会	農漁村開発事業	専門家等派遣	3,400
	ICDC神戸	農漁村開発事業	農村自立支援	1,800
		人材育成事業	図書館建設	2,000
	(準学)アジア学院	人材育成事業	専門家等派遣	4,800
	(社)アジア協会アジア友の会	生活環境事業	給排水対策	3,800
	アジア女性自立プロジェクト	女性自立支援事業	自立支援研修	900
	(社)銀鈴会	地域総合振興事業	身体障害者復帰対策他	600
	金光教平和活動センター	人材育成事業	貧困地区学習援助	4,300
		保健衛生事業	保健・啓発プロジェクト	4,700
	ザ・スピリット・オブ・千代田	農漁村開発事業	農村自立支援	2,600
	少数民族里親の会	人材育成事業	貧困地区学習援助	3,400
	(社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	地域産業向上事業	青少年職業訓練計画	4,300
	地球ボランティア協会(GVS)	女性自立支援事業	専門家等派遣	4,600
		人材育成事業	貧困地区学習援助	3,300
		農漁村開発事業	専門家等派遣	4,200
	ドン・ボスコ海外青年ボランティアグループ	地域総合振興事業	農村自立支援他	2,000
日本国際ボランティアセンター山形	地域総合振興事業	医療他	2,600	
(社)日本青年会議所	生活環境事業	井戸建設	3,000	

	日本・フィリピンボランティア協会	地域総合振興事業	医療診察他	2,000
	(財)日本野鳥の会	人材育成事業	専門家等派遣	700
	ネグロス・キャンペーン愛知	農漁村開発事業	農村自立支援他	700
	フィリピン残留日本人法律支援センター東京事務所	人材育成事業	専門家等派遣	2,100
	フィリピン耳の里親会	人材育成事業	学校建設	3,500
	(小計)			(65,300)
97	AMDA	女性自立支援事業	自立支援研修	2,847
	アジア医師連絡協議会	地域総合振興事業	保健衛生他	6,628
	(財)オイスカ	農漁村開発事業	農村改善支援	8,600
	金光教平和活動センター	人材育成事業	貧困地区学習援助	4,200
		保健衛生事業	保健・啓発プロジェクト	6,381
	少数民族里親の会	環境保全事業	造植林	1,800
	(社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	地域産業向上事業	青少年職業訓練計画	5,700
	地球ボランティア協会 GVS	地域総合振興事業	農漁村開発他	7,800
		地域総合振興事業	女性自立支援他	1,100
	チボリ国際里親の会	農漁村開発事業	農村改善支援	1,800
	ドン・ボスコ海外青年ボランティアグループ	地域産業向上事業	職業訓練所建設	2,300
	フィリピン耳の里親の会	人材育成事業	学校建設	2,240
	ワールド・ビジョン・ジャパン	地域総合振興事業	農漁村開発他	6,500
	(小計)			(57,895)
98	(準学)アジア学院	人材育成事業	専門家派遣等	3,732
	(財)オイスカ	農漁村開発事業	農村改善支援	14,000
		環境保全事業	造植林	7,848
	KADVO	医療事業	医療診察	1,500
	グローバル・レインボーシップ	人材育成事業	貧困地区学習援助	808
	金光教平和活動センター	人材育成事業	貧困地区学習援助	1,274
		保健衛生事業	保健・啓発プロジェクト	4,457
	地球ボランティア協会 GVS	農漁村開発事業	農村自立支援	7,432
		地域総合振興事業	人材・女性・医療	8,041
	チボリ国際里親の会	農漁村開発事業	農村改善支援	1,460
	日本国際ボランティアセンター山形(JVC山形)	地域総合振興事業	医療・女性自立支援	2,800
	日本・フィリピンボランティア協会	地域総合振興事業	女性自立・保健衛生	3,000
	ワールド・ビジョン・ジャパン	生活環境事業	井戸建設	7,500
	(小計)			(63,852)
94～98年度合計				238,534

(注)千円以下は四捨五入

(資料)各年次ODA白書

日本の自治体とアジアの自治体との姉妹都市提携数

国名	都道府県	市区	町村	合計
インド	0	1	0	1
インドネシア	4	2	1	7
スリランカ	0	3	0	3
タイ	0	1	1	2
トルコ	0	3	2	5
ネパール	0	1	1	2
フィリピン	1	9	11	21
ブータン	0	0	1	1
マレーシア	0	1	1	2
モンゴル	0	0	2	2
韓国	7	46	23	76
台湾	0	1	8	9
中国	34	175	53	262

(注) 数字は 1999 年 7 月 1 日現在

(出所)(財)自治体国際化協会 (CLAIR) の Web 頁。姉妹提携一覧より抜粋

<http://search.nippon-net.ne.jp/ssdb/wcname.html>

姉妹都市提携を行っている日本の自治体

(対フィリピン)

自治体名	都道府県名	相手自治体名	提携年月日
稚内市	北海道	バギオ	1973/3/20
金木町	青森	マバラカット	1989/4/1
五戸町	青森	バヨンボン	1983/12/22
新里村	岩手	ラ・トリニダット	1992/8/7
真室川町	山形	ダスマレニアス	1988/5/24
鮭川村	山形	カウイト	1988/6/30
戸沢村	山形	ジェネラス・トリアス	1989/8/11
里美村	茨城	ラ・トリニダッド	1993/12/13
群馬町	群馬	モンテンルパ	1994/3/1
羽生市	埼玉	バギオ	1969/2/11
千葉市	千葉	ケソン	1972/11/9
銚子市	千葉	レガスピー	1985/6/27
横浜市	神奈川	マニラ	1965/7/1
磐田市	静岡	タグバン	1975/2/19
八木町	京都	マニラ	1985/8/21
高槻市	大阪	マニラ	1979/1/25
福山市	広島	タクロバン	1980/10/19
大和町	広島	カンラオン	1977/7/25
丸亀市	香川	パシッグ	1971/11/4
高知県	高知	ベンゲット州	1975/7/28
天城町	鹿児島	シライ	1990/4/20

(対マレーシア)

自治体名	都道府県名	相手自治体名	提携年月日
常葉町	福島	スンガイバサ	1995/8/24
福岡市	福岡	イポー	1989/3/21

(対バングラデシュ) 該当なし

(出所)(財)自治体国際化協会(CLAIR)のWeb 頁。相手国別姉妹提携一覧より抜粋
<http://search.nippon-net.ne.jp/ssdb/cgi-bin/searchw.cgi?wname=フィリピン>、マレーシア

3. アジア各国のNGO活動

(1) アジアのNGOと市民社会

アジアのNGO活動

アジアにおいてもNGO及び市民社会(シビル・ソサエティ)の成長が多くの識者によって指摘されている。

NGOという用語がアジアにおいても流行語となっているが、概念として定まっているわけではない。ただ、広く流布した用語となっており、インドのように長い伝統のある自発性に基づく団体が存在している場合、それらの団体は自ら積極的にNGOと名乗るわけではないが、NGOと位置づけられると好都合な場合も多いためNGOと一括されることにあえて反対しなくなっている(参考資料参照)。今回調査対象とした3カ国では、NGOという用語は、NGO活動が果たす役割の大きさから賛成、反対は問わず、すでに社会的に認知された言葉となっている。なお、NGOは英語の略称であるが、日本でもそうなりつつあるようにどの国でもそのまま使われている。特にNGOを指す現地語が存在しているわけではない。

NGOを前年度の報告書では、先進国のNPO(非営利団体)のうち途上国に対する開発援助や貧困緩和支援を行う自発性の基づく団体ととらえた(統計上は政府機関そのものではないが公的な存在の機関も含むが)が、途上国のNGO(南のNGO= SNGO)の場合は、NPO活動にとっても自らの国の開発問題がメインの課題であるため、趣味やスポーツのサークルのような団体を除いて基本的にはNPOとNGOが一致している。もっとも純国産のNGOも国によっては多いが、先進国のNGOの支部や先進国のNGOの支援で作られたNGOも多く存在しており、あわせてNGOと称される。独立してから歴史の浅いバングラデシュなどでは、海外からの支援で成長したが、現在では、純国産のNGOとして政府と民間と互角に、あるいは互角以上に大きな社会的、経済的な役割を果たしている国もある。

NGOとならんで市民社会(シビル・ソサエティ)という用語も現地で広く使われるようになってきている。両者は同義語として使われることも多いが、一応ここでは、ボランティア団体から発展したNGOと開発援助の対象となる住民組織(会員団体、自助団体、CBO(Community-based organization)、近隣互助団体、草の根組織など)を含んだ広い意味での自発性組織ととらえておきたい。

インドネシア、タイ、フィリピンといった多くの東南アジア諸国で1950年代からNGOが成長してきている(以下 Aye Aye Win[1998]による)。インドネシアでは開発問題を巡って4,000から6,000の独立団体が活動している。タイでは、1989年には、NPOが8,000をこえ、3,000の財団が全国文化委員会に登録されている。フィリピンではアキノ政権下で

急成長を遂げたNGO及び民衆組織（PO）が地方政府のデータベースによると14,398団体にのぼっている。インドでは、20世紀の初めから多くの市民社会組織が活動を続けており、開発問題を巡って内外の無数のNGOの活動が認められる。こうしたアジア地域のNGO活動の中で、国を越えた連合を図る動きもあり、8カ国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイなど）23団体からなるANGOC（アジアNGO連合）やその他、ACFOD（開発アジア文化フォーラム）アプロテクを加えたSEACON（持続的開発のための東南アジアNGOコンソーシアム）などが国際的な連携（南と南、南と北）を図るために設立されている。

アジアにおける市民社会の成長の要因

アジアにおいてNGOを含む市民社会団体の活動が盛んとなった要因として Aye Aye Win[1998]は以下の4つをあげている。

1) 経済発展にともなう貧富の格差、都市農村の格差

アジア諸国では近年大きく経済が成長してきた。伝統的な農村社会が崩れ、経済発展に伴う貧富の格差や都市と農村の格差が広まり、農村部の雇用減少による貧困や都市部のスラム問題など多くの社会問題が生じているが、その中で政府の問題解決能力が発展のスピードに追いついて行けない状況が生じている。ここに政府の開発政策とは一線を画して、貧困者の立場から自立的で持続可能な開発を追求する考え方が浮上し、NGOによるそうした活動のアドボカシーの重要性が拡大したという要因である。インドネシアなどがその典型例とされる。

2) 中産階級の成長

経済発展にともない都市の中産階級がアジアにおいても成長し、NPOやNGOの活動の活性化に結びついたという要因が次に挙げられる。タイにおいて80年代後半に設立された公益的な開発NPOはほとんど中産階級組織であったという例やインドネシアでも環境、人権、民主化に対する中産階級の関心からNGOが多く設立されたという例があげられる。

3) 政府によるNPOや市民社会団体の認知

さらに、政府の側でもNPOやNGOの社会機能の発揮を明示的、ないし少なくとも暗黙に期待するに至っているという要因が挙げられる。

マレーシアでは、90年以降の国家経済計画を策定するに当たって設立された経済諮問会議に「穏健な」NGO団体を招いた。例えば、FOMCA（マレーシア消費者団体連合会）NCWO（女性団体全国会議）というような組織である。

フィリピンでは、ラモス大統領の2000年ビジョンにはNGOの積極参加が打ち出されて

いる。

タイでも第6次、第7次国家開発計画（1986-90、1991-95）の策定に当たって、様々な開発問題の小委員会活動にまでNGO-CORDが積極的に関与した。バンコクの「貧者のフォーラム」が1997年に活動し市民社会の実力を誇示した。これは、全国から集まった一万人の「貧しい」農民や労働者が議会の外に半永久的なキャンプを張り、土地問題や農業問題に関して政府の開発政策に対抗した要請活動を展開したのである。

4) 地域統合化の促進

ヨーロッパ統合も政府間レベルだけでなく、市民社会間の運動が重要であったが、アジア・太平洋レベルの地域の共同化に関しても、単に各国の経済的な相互依存性だけでは足りず、国が異なっても共通の理念をもったグループの活動を通じた相互理解が重要である。この点では、政府間ではなく市民社会レベルの連携が重要な役割を果たすこととなるため、NGOの役割もそれだけ大きくなるという要因である。

(2) アジアのNGOの多様性

アジアのNGOに関しては、以上のように、全体としての傾向や成長の要因を探ることも重要であるが、国ごとに異なる多様な展開の状況を把握することがそれとともに大切な課題となっている。というのも、今回、対象3カ国の調査でも明らかになったところであるが、国ごとにNGO活動の性格やNGOが果たしている役割や位置づけは大きく異なっており、共通する歴史的な傾向はあるものの、そのあらわれ方は様々であるからである。経済協力に果たす現地NGOの役割といった観点からも一律に論じられる側面より、国ごとに考えて行かねばならないことが非常に多いのである。

調査対象国のNGOの詳細については、第3章以下に譲るとして、ここでは、国家との関係からアジア各国のNGOの状況を分析したアジア経済研究所の報告書を簡単に紹介しておこう。

NGOの多様性を国家の違い、及び国家との関係の違いから分析したこの報告書は、NGOの経済的スペース、政治的スペースの程度から各国を分類している。

ここでスペースとは活動の余地の程度を示している。経済的スペースとは市場による商品や財のサービス、政府によるサービス、あるいは地域社会自体の福祉等のサービスが充分機能していない場合、NGOによるそうしたサービスの余地が多くなるということを示している。例えば、バングラデシュでは品質の良い民芸品の近代的な流通を行う民間事業者がいなかったためNGOが民芸品デパートまで作って外国人や都市の中産環境のニーズに答えている。地方政府の機能が極めて弱いので、し尿の地下浸透処理のための土管をNGOが配布しているし、ダム建設にともなう立ち退きや転居先住居の整備、斡旋といった業務を地方政府ではなく、NGOがサービスしている。農村部の小生産者が商業資本に対抗し

てみずからの経済的な利害を追求できるよう政府や農業協同組合が行う共同販売支援サービスをやはりNGOが行っている。こうした活動を行う余地が広い国としてバングラデシュやフィリピン、タイ、インドネシア、ベトナム、中国があげられる。

政治的なスペースとは、政府のコントロールによってNGO活動が制限されているかどうかである。ベトナムや中国といった社会主義諸国やインドネシア、マレーシアといった多民族国家の火種を抱える国、管理社会で有名なシンガポールといった国では政治的なスペースは小さい。逆に日本や民主化後の韓国、台湾といった経済発展が進んだ国では政治的な混乱を避けるという必要も少なく民族問題も緊要でないのでNGO活動の自由な国である。

政治的なスペースが大きい、経済的なスペースの小さい国の典型は日本である。企業活動、中央政府、地方政府の私的、公的な財とサービスの供給力は他のアジア諸国を大きく凌駕しているといえる。ただ、それでも企業や政府をしのぐ活動力を1995年の阪神淡路大震災の災害救援や復旧に際して示し、国民の関心は高まっている点は、国際的な報告書でもしばしばふれられているところである。

経済的なスペースも政治的なスペースも大きい国の代表としては、今回の調査対象であるバングラデシュやフィリピンがあげられる。政治的なスペースが広いのは、コントロールしたくてもそれだけの実力がないという側面と海外からの経済援助を受けながら経済社会を発展させていく必要が強いという側面の両面がある。

経済的なスペースが大きいにもかかわらず、政治的なスペースが小さい国としては、中国、ベトナムのような社会主義国やインドネシアがあげられる。

経済的スペースが小さく、政治的なスペースも小さい国としてはシンガポールがあげられる。

マレーシアは政治的にはNGO活動の制約が大きい、経済的なスペースはマレー系の場合は、ブミプトラ政策の下で優遇されており、余り必要性も高くないが、中国系やインド系では自力救済の必要が高く経済的なスペースも大きいと分析されている。確かにそうした側面もあるが、民族の違いを越えて全体として住民参加とNGOによる政府活動のモニタリングが重要となる経済段階にあるにもかかわらず、政府の権限が強すぎるためNGOの機能が発揮できないというのが今回調査からの感想である。

各国の分析を要約すると、バングラデシュは国家機能の弱さとNGOの機能の高さからNGOが国家の代行をしている側面が強い点が目立っている。

フィリピンは、独自の歴史的経緯によりNGOの国政参加を国是とするに至っている。

タイはNGOを通じて中産階級による国家のモニタリング機能が重視されている。政府に対しては個人参加が基調である。

インドは、NGOの権威が伝統的に高く、国家と対等の存在であったが、最近では国家からのNGO依存、NGOの国家補助金依存など相互依存の中での共生関係が進んでいる。

視点

- ・ NGOは国家と市場の機能不全に基礎を持つ
- ・ 途上国のNGOが対象
- ・ NGOを社会現象として捉える（使命・意義・目的そのものではなく）
- ・ 国ごとのNGOの多様性を国家の違いから説明する
 - NGOの多様性
 - 国家の行政エージェント化 官僚、政治家と資源分配の決定を争う存在
 - 行政に取り組み込まれた存在 民主化の推進母体

NGOの定義（ただし分析に当たってはこの定義に限定せず広くNGO現象を捉えている）

- 非政府性
- 非営利性
- 自発性
- 持続性・形式性

（以下の2つは途上国のNGOの場合付加すべき特徴）

- 他益性...住民組織や特別な要求充足のためのNPOと区別
- 慈善性...供給するサービスの受け手が経済的社会的弱者のための対価を受け取れない。
（活動資金を他から調達）病院や教育機関といったNPOは該当しない

NGO・国家関係から見たアジア諸国の分類

NGOのスペースから見た15カ国の分類

		経済的スペース		
		小	中	大
政治的スペース	大	日本 韓国（民主化後）	スリランカ（経済自由化後） 台湾（民主化後）	バングラデッシュ フィリピン タイ
	中		香港	インド
	小	シンガポール （マレー系）		インドネシア ベトナム（ドイモイ後） 中国（改革開放後） パキスタン （非マレー系）

（出所）重富氏作成

（注）実線矢印は大きな変化があった国の変化の方向を指す。
マレーシアは引用者によって多少改変。

参考 経済的スペース：市場、国家、既存社会が充分機能しないため生じているNGO活動の余地
政治的スペース：NGOコントロールのための法・行政制度から離れてNGOが活動する余地

アジア途上国の国家・NGO関係

<p>バングラデッシュ</p> <p>[国家代行型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・NGOの数が多いばかりでなく、巨大なNGOが存在(代表例BRAC、常勤2万人、政府開発予算の1/10規模) ・巨大NGOは安定性を求めてマイクロクレジットの利子収入への依存増大 ・公共サービス供給におけるNGO依存体質が固定化
<p>フィリピン</p> <p>[国政参加型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・政治勢力(大統領・共産党・教会)の代理人としてのNGOの性格が強かった。 ・アキノ期以降、政治組織からの自立性を高め、自ら政治に参加(アメリカ型の国家人材登用システムのため国に人材を送り込もうとしている)
<p>タイ</p> <p>[国家モニタリング型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・政府に批判的な知識人による貧困層を対象としたNGO活動から始まる。 ・80年代後半から政府からのNGOとの協力要請を受けて、政策づくりやヒアリングに多くの場合個人として参加 ・公益サービスは官僚による独自の意思決定によって供給されてきた。
<p>インド</p> <p>[国家との共生型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・「規制と共生」という国家・NGO関係 ・ボランティアの伝統からNGOは国家と対等の存在 ・貧困が政治課題となり国家はNGOへの依存をはじめ、逆にNGOは政府補助金への依存を強める。
<p>インドネシア</p> <p>[偽装反政府型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国家が村落コミュニティを掌握 政治的スペース事実上小さい(NGOの組織じたいは規制しないが活動をコントロールできる) ・NGOは反政府的な意識を覆い隠して活動。コミュニティ組織を避け小規模金融等で活動している。
<p>中国</p> <p>[規制下ミニマム活動型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・もともと国家(共産党)による完全社会掌握 ・「市場」導入とともに国以外の「社会」形成にも乗り出しNGO登場するも規制体制堅持。
<p>ベトナム</p> <p>[NGO援助受け皿型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・「外国NGO」歓迎。「ローカルNGO」はその受け入れ機関として位置付け ・官製団体「ベトナムユニオン」とその下部組織の人民援助調整委員会がNGO活動を監視、監督、「指導」
<p>スリランカ</p> <p>[CBOコンサル型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・政府が長らく「成長」より「配分」重視の政策 ・配分先にはCBOという受け皿 ・NGOにはCBOの支援、政府への助言が期待されている。
<p>マレーシア</p> <p>[二重構造型]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・マレー人社会への手厚い社会福祉行政と非マレー人社会へ行政公益サービスの空白 ・NGOは非マレー人社会のニーズの下に活動、活動者の大半も非マレー人(民族二重構造) ・政府は野党に政治批判を許さなかったため、NGOが政治的な意見表明(協調と批判の二重構造)

(資料)「国家とNGO」の総括部分(序章-重富)

(注)[]内の要約は引用者によるものであり、原報告書にはない。

インドネシアでは国家による地方の把握が進んでいるため、NGOは偽装的な活動を行っている。

中国、ベトナムでは、社会主義政権による社会の掌握が特徴であるが、近年、自由な経済活動を促進しており、国営企業が提供してきた社会サービスを担う経済主体の必要性からNGOの経済的なスペースも広がっていると考えられる。ベトナムでは、ODAばかりでなく、NGOを通じた援助を通じて経済社会の発展を追求しており、こうした方向とこれまでの社会主義的な方向との混交物として官製のNGO援助受け入れ機関を作っているのが独自である。

スリランカでは配分政策を重視しており、NGOには配分政策の受け皿のCBOへの支援が期待されている。

マレーシアは上述の通りである。

参考文献

Aye Aye Win[1998], "The Growing Civil Society in Asia: An Overview and Proposals for Future Action", OECD[1998]

OECD[1998], Civil Society and International Development

第3章 バングラデシュ

A. 分析

1. バングラデシュ概況

(1) バングラデシュの現状

バングラデシュと開発援助

バングラデシュは、日本の40%に満たない国土に、日本を上回る1億2700万の人口を擁し、かつ一人あたりのGDPが400ドルに満たないという世界最大のLLDCのひとつである。1971年のパキスタンからの分離独立以来、典型的な最貧国として、国際開発援助の最重点国となってきた。とりわけ、人口の大部分を占める農村部の民衆の大半は、耕す土地を十分に持たない土地無し農民であって、生活は極めて厳しい。近年、その状態はやや改善されつつあり、以下に見るように、国家としての援助依存体質もやや改善に向いつつあるものの、バングラデシュの開発行政全体における、海外からの援助の占める比重は依然として高い(第2章2.(1)の図「ODA netの対GDP比率」参照)。

中でも日本は、バングラデシュに対する2国間援助供与国として独立以来ほぼ毎年世界で第一位の座を占めてきた。日本にとっても、バングラデシュは最大の無償資金供与相手となっている。貧困緩和を優先課題とする世界最大のLLDCとして国際的に位置付けられているバングラデシュは、日本のODAにとっても、貧困緩和の成果が最も問われるところとなる。

バングラデシュの国際的なイメージとしては、貧困や災害などの否定的なものが最も強いであろうが、それと並んで、近年バングラデシュを国際的に有名にしているのが、BRACをはじめとするNGOの著しい発達およびグラミン銀行を筆頭とするマイクロクレジットの成功である。NGOに代表されるこうした社会開発セクターの台頭とバングラデシュの政府、特に地方行政の未発達とは密接に結びついている。本稿では、現地調査の結果に基づきながらNGOの発達の事情と今後の課題を分析した上で、NGOを通じた開発協力の望ましいあり方について展望したい。

(経済は確実に成長...LLDCの優等生に)

1970年代、80年代のバングラデシュは、統計数字上からも、文字通り世界の最貧国であった。しかしながら、90年代に入り、バングラデシュの経済は比較的安定した成長を示すようになった。財政赤字の削減、国際収支の改善、インフレ抑制等、マクロ経済の改善において成果を挙げた。さらに90年代半ば以降は、年率5%以上という経済成長率を維持し続けている。ちなみに、サハラ以南のアフリカ諸国の多くが、政治的混乱などにより、社

会経済的に現在も非常に不安定な状況にある中、近年のバングラデシュの着実な発展は「LDCの優等生」として注目を浴びているほどである。

マクロ経済の改善と並行して、農村貧困層の社会経済状態も着実な向上を見せている。バングラデシュのような近代的な経済システムが未発達な地域では、信頼できるデータが不足しており、特に農村地域に住む個々人の生活状況がいかに改善されたかを統計的に実証することは容易ではない。とはいえ、農民たちおよび長年この地域に関わってきた援助関係者も口を揃えてそう証言していることからして、そのように判断して間違いないと思われる。

なお、筆者は80年代後半、日本のNGOの職員としてバングラデシュに数年間滞在した経験を持つが、今回の現地訪問で垣間見た農村と人々の様子からも、生産性の向上と生活状態の改善が明らかに見て取れた。

平均寿命（1990年の52歳が、2000年には60歳）、出生率（4.4から3.3へ）、乳児死亡率（1000人あたり94人から66.3人へ）、小学校就学率、等の主要な社会開発指標の推移を見れば、生活状態の改善は一層明らかである。特に、1990年代後半の生活状況の改善には、それ以前の停滞からすれば目覚ましいものがある、

バングラデシュにまつわる「底無しの貧困と不衛生」のイメージは、徐々に過去のものとなりつつあると言えよう。

成長の要因

（人的能力が高く、社会情勢も安定）

バングラデシュおよびインドの西ベンガル州に住む人々は、ベンガル人と呼ばれる民族集団を形成している。ベンガル人からは、詩人のタゴール、映画監督のサタジット・レイ、経済学者のアマルティア・センなどアジアを代表する知的巨人が輩出されており、南アジア地域のみならず、国際的にも、芸術や学問に優れた知的水準の高い民族として知られる。さらに、その3人は、すべて現在のバングラデシュ生まれである。

近代教育の普及度の低さからすれば、バングラデシュの人々が、知的にかなり高い水準にあることは万人の認めるところであり、加えて全体の人口が大きいため、潜在的な人材は豊富と考えられる。

国土が狭く、地下資源にも恵まれない一方、豊富な雨量と日射量、肥沃な土地など農業を取り巻く自然条件は十分に豊かである。隣国インドのビハール州などと比べれば、条件的には恵まれた部分も少なくない。こうした基本的な条件を考えれば、バングラデシュがある程度の経済発展を見せることは驚くにあたらない。

民族的、宗教的にも単一色が強いいため、国民的統一があり、愛国心も強い。政治的にも、91年以降は大きく見れば安定してきており、それらがあいまって、発展への歩みが90年代の後半に入って、ようやく目に見える形で表れ始めたと考えられよう。

経済的には、安価な労働力を背景に縫製業などが輸出産業として成長し、経済を押し上げる一方、農業生産性が大きく向上したことが、経済発展の直接的な要因として挙げられる。農業分野の経済成長全体に占める割合は、1991年～98年までの平均が、14%であったのに対して、99年度には22%を占めるようになっている。

(NGOの驚異的な発達)

ただし、こうしたマクロ経済の改善だけでは、農村貧困層の社会経済状況のここまでの改善の説明としては十分でない。着実とはいえ、年率5%に過ぎないバングラデシュのGDP成長率は、貧しい農民層にまでたつぷりと零れ落ちる(トリクル・ダウンする)ほど大きなものではない。

むしろ、国際機関や各国のODAによる農業分野への資金・技術協力と交通網の整備などの農村インフラへの投資が農村経済を底上げし、それに、NGOの社会教育や民衆の組織化、社会的なサービスの提供やグラミン銀行などの草の根金融システムの発展があいまって、農民ひとりひとりの生活向上を決定的にしたと考えられる。

このように、社会経済全体の動向への影響力を持ちうるほど、バングラデシュの開発活動におけるNGOの働きは極めて大きく、その存在感は、巨大なのである。

BRACの創設者であるアベッド氏が1996年来日した際語ったところによれば、バングラデシュにおける全貧困世帯1100万のうちBRACが支援して出来ているのが170万世帯、グラミン銀行が180万世帯、政府が100万世帯、他のNGOで100万世帯とのことであった。2000年度の報告を見ると、BRACの総合農村開発プログラムの全受益者世帯数は364万まで増加しているところからして、グラミン銀行を除くNGO全体で、すでに全貧農層の半分近くをカバーしているものと推測できよう。1世帯の平均メンバー数を4人として、2000万人ほど関わっているわけである。

なお、グラミン銀行は、制度上はNGOに分類されないが、マイクロクレジットをはじめとする活動全体を見ればNGOのプログラムと重なる部分が非常に多いことからして、限りなくNGOに近い公的金融機関と位置付けることができよう。

こうした草の根援助機関の驚異的な発達をもたらした背景には、バングラデシュにおける地方行政の実質的な不在があることは疑いを入れない。そうした中で、NGOは自在に活動することが可能になり、それを国際的ドナーも全面的に後押しした結果、NGOが著しく成長して、共同組合、小規模融資、教育、保健衛生等々ほとんどの分野で地方行政の役割を実質的に代行するまでになったのである。

(2) 地方行政不在の実態

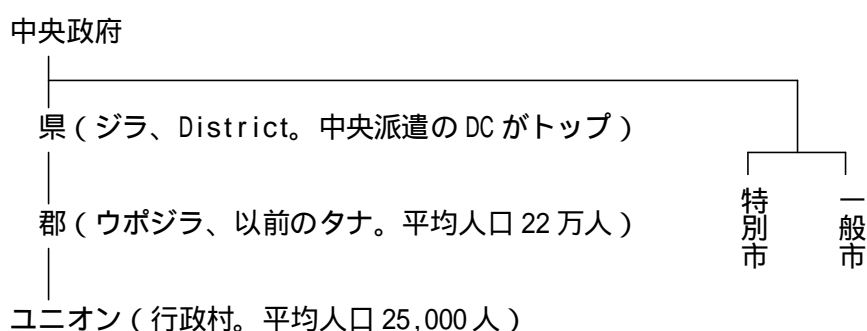
自治体と呼べない村の議会

バングラデシュの地方行政は、形式的に存在するのみで、実質的にはほとんど機能して

いない。日本のような地方の隅々まで行政が行き届いた社会からきた者にとっては、理解するのはおろか、想像することさえ容易でないほどである。したがって、理解のための第一歩としては、まず、バングラデシュの地方自治と地方行政のシステムを知る必要がある。

バングラデシュの地方行政は、公式な制度としては、規模の大きいほうから順に、ジラ（県）ウボジラ（郡）ユニオン（行政村）の三層で構成されている。

バングラデシュの地方組織



そのうち、行政の実質的な末端機構であり、農村行政施策の展開の現場となるのが、全国で 4000 以上を数えるユニオンである。ユニオンには、住民の直接選挙によって選ばれるユニオン評議会があり、これは、現行の地方行政制度において、住民の直接選挙によって代表が選ばれる唯一の制度となっている。

ユニオン評議会は、12 人の議員と、別途選挙で選ばれるユニオン議長によって構成され、住民の代表として、徴税や治安維持、経済開発、行政サービスの実施などに関わる様々な職務を行なうことになっている。しかし、その実態を見れば、職員としてはわずかに書記が一名と警察官が数名、それに若干の用務員が評議会の予算により雇用されているに過ぎず、それらの機能を果たすべき人員を、まったく擁していない。ユニオンの事業に充当できる自己財源に至っては、年間わずか数万タカしかない。ウボジラ開発委員会からの交付金にしても年間 30 万タカから 50 万タカに過ぎず、これによって平均人口 25000 人を抱えるユニオン内にある公立学校や端や道路などの公共施設の維持管理の大半をまかなわなくてはならないのであるから、それ以外のことを行なう余裕などまったくない。

ユニオン評議会は選挙で選ばれる議会でありながら、財源的にも人員的にも、独自のものをほとんど有していない。つまり、議会があるのに行政を持たないのである。こうした実態からすれば、ユニオンを、「地方自治体」と呼ぶには無理があると考えられる。

行政の空白の恒常化

(有名無実の農村行政)

ユニオンの上に位置するのがウポジラ(郡)である。ひとつのウポジラは、10前後のユニオンで構成されている。中央政府の地方自治農村開発共同組合省地方自治局の管轄の下、ウポジラ執行官(Upojilla Nirbahi Officer: UNO)が派遣されている。さらには、中央の各省庁の出先機関が設置されており、地方住民に対する開発事業や各種の行政サービスの窓口となっている。しかし職員の絶対数も財源も、平均22万人の人口を抱えるウポジラ全域をカバーするには、まったく足りていない。

ウポジラには、各省庁が郡内で行なう開発事業の調整と中央からの交付金による開発事業の策定を行なうウポジラ開発調整委員会(UDCC: Upozilla Development Coordination Committee)が設けられている。その構成は、郡内のユニオンの全議長と評議員代表、各省庁の出先機関の職員およびUNOであるが、ほとんどの場合、UNOをはじめとする中央政府から派遣された官僚が、意志決定の主導権を実質的に握っており、村人であるユニオン議長の役割は、利権の調整に留まっているのが現実である。

郡庁所在地の地方都市から離れた農村に住む多くの人々にとって、中央政府の官僚機構の末端であるウポジラの役所は、日常的に遠い存在であり、物理的にも制度的にも、気軽に足を運べるところになっていない。また、書類の上では、出先機関の専門職員が各ユニオンを巡回しながら、農業指導や保健医療などの社会サービスを施すことになっているが、実際に彼らが村の家々まで足を運ぶことは非常に稀であり、ウポジラ職員の村への常駐システムもほとんどないため、極めて限られた範囲でしか活動できていない。

ユニオンは、地域住民にとってより身近な存在ではあるが、前述したように自己財源も人員も持たず、なおかつその役割や運営の仕組みについて、住民はもとより議員自身ですら知らないことも多い。そのため、行政の意志決定に、村落住民、特に教育のない貧しい農民たちの意見が反映されることはほとんどない。

このように、本来、開発活動や社会サービスの最前線であるはずのユニオンのレベルには、自律的な自治体を実質的に存在せず、かつ中央からの行政サービスを責任を持って行なう仕組みもまったく機能していない。そのため、一種の行政の空白地帯の状態が長い間続いてきた。そうした中、開発行政は利益誘導の温床となり、腐敗と非効率がはびこっている。そのチャンネルを通じたODAも、必然的に腐敗と非効率の連鎖に巻き込まれざるを得なかった。これがキッシンジャーをして「底無しバケツ」と言わしめた、バングラデシュにおける開発援助の実態であった。

バングラデシュのNGOが今日までの発展を遂げたのは、まさに、全土を覆うこの広大な空白地帯=スペースを、国際社会からの豊富な支援を受けて、縦横に駆け回ることができたからに他ならない。

BRACのサラウディン氏は、政府を本来の橋とすれば、NGOは戦争や災害で破壊された本来の橋の代わりとして応急的に架設した「仮の橋」に過ぎないと、私たち調査団のメンバーに説明した。「では、バングラデシュで本来の橋が完成するのはあと何年後のことか」

と尋ねたところ、「50年はかかるであろう」との答えが返ってきた。政府、特に地方行政の現状を見ればそれも大げさではないという感が、調査を終えた今では、私たちの間では、なおさらに強い。

(伝統的なコミュニティへの不確かさ)

バングラデシュの地方行政の問題として、行政の末端機構の実質的な不在が強調されることが多いが、それに加えて留意すべきは、バングラデシュの農村社会における伝統的なコミュニティの存在感の薄さや、人的流動性の大きさである。

国土のほとんどがガンジスのデルタの上にあるバングラデシュでは、川の流れの変化などに伴い村落の境界線が絶えず移動しており、住民の地域への帰属が明確でない場合が多い。人口の80%以上が属するイスラムの影響もあり、職業への執着が弱く、農村から都市へ、あるいはその逆の移動を、人々はさほど抵抗なく行なう。したがって、伝統的で強固な地縁組織を基礎にした他の多くのアジア社会の常識からすれば、意外に思えるほど、住民のコミュニティへの帰属意識が強くない。そのためもあってであろう、他所者に対する排他性が農村社会の割にはそれほど強く働かない。したがって、他所者たるNGOワーカーが活動するのは比較的容易である。ここにも、NGOの縦横な展開を容易にした要因があると考えられる。

近年では、地方行政の整備の必要性が叫ばれ、国際ドナーによる支援のための試みも始まっている。バングラデシュ政府も地方自治の新興を大きな懸案として掲げており、長い間棚上げにされてきたウポジラ評議会の再開にも現政権は手をつけようとしている。とはいえ、このような試みにも関わらず、バングラデシュの農村の現状からすれば、地方行政が、農村政策の実質的な担い手になるまでには、サラウッディン氏も言うように、まだ相当の時間がかかるに違いない。

(課題は山積...基本的な問題は未解決)

全体に改善の兆しを見せているとはいえ、自然災害、土地無し農民、人口、ジェンダー、非識字、高い失業率等々、バングラデシュの基本的な問題はなお深刻であり、それらに加えて、近年では、都市部での環境汚染、地下水の砒素汚染等新たな問題も発生している。にもかかわらず、政党政治家は政争に明け暮れており、政府の腐敗と非効率も改善の兆しは見られない。現在の輸出産業（縫製業）の限界も見え始めており、経済成長率についても楽観は許されない。とりわけ、着実に改善して来た人口増加率にも下げ止まりの兆しが見えており、人口過密は依然として深刻である。

バングラデシュが、国際的な開発援助に依存しなくてはならない状況は、残念ながら当分の間、続くであろう。開発援助のもっとも現実的なカウンターパートのひとつとしてのNGOの地位が大きく揺らぐことも、まずありえないであろう。

2. バングラデシュNGOの実態とその課題

(1) NGOの歴史と現状

バングラデシュNGOの歴史と政府との関係

(NGOの歴史はバングラデシュの歴史そのもの)

1971年にパキスタンからの分離独立を果たしたバングラデシュの歴史は、そのままNGOの歴史と重なっている。

300万の犠牲者を出した独立戦争の直後、悲惨と混沌渦巻く新生バングラデシュを救援するため、世界中から救援団体が集った。それらのボランティア団体の多くは、NGOとして現地に留まり、緊急救援から復興、開発支援の道を歩み始めた。主には外国籍のNGOだったが、現地人主体によるボランティアグループも盛んに活動した。それを下地に組織化が進められ、NGOとして現在まで活動を続けているものも多い。現在の主要現地NGOのほとんどは、70年代前半から中期にかけてこのような流れの中で結成され、発展して来たものである。

以来、バングラデシュにおける政府とNGOの関係は、紆余曲折を経て現在に至っている。BRACのサラウディン氏の表現を借りるならば、その関係の歴史は、「無視の10年」、「嫉妬と傲慢の10年」、そして「和解の10年」と続いてきた。

まず、独立戦争を勝ちぬいて意気に燃える新生バングラデシュ政府にとって、欧米のボランティア団体としてのNGOは、国家体制の整備とともに、やがては去っていく存在であった。戦乱で荒れ果てた国土を立て直すのは、あくまでも政府を中心とした自国民でなくてはならず、政府にとって、NGOの活動は、それほど注意を注ぐに値するものではなかった。事実、復興と開発政策全体の中で、NGOの占める割合も果たす役割も大きなものではなかった。NGOはNGOで、政府の存在を気に留めるでもなく、現場で黙々と自らの活動に勤しむのが一般であった。これが、「無視の70年代」である。

独立の父、ムジブル・ラーマンの暗殺に始まる政治的な混乱、その背景となった政権の著しい腐敗等々の現実が次々と顕わになる中、欧米の先進国を中心とする国際社会は、援助業界の最重要課題であるバングラデシュの絶対的貧困の緩和政策の担い手としてNGOへの傾倒を急速に強めていった。特に、識字教育、保健衛生、貧農の組織化などの分野では、受益者と直接関わりながら事業していくNGOへの支援のほうに、政府を通すよりも格段に効率的であるとの認識が広まった。その結果、NGOは団体数の上でも対象人口のカバー率においても急速に勢力を大きくしていった。

そのため、80年代には、政府は、NGOを開発政策のライバルとして意識し始めるとともに、NGO活動に対する規制を強めていった。一方、NGO側では、国際社会の評価と支援を背に、自分たちこそバングラデシュにおける開発活動の主役であるとの自覚を持ち

始めた。その結果、政府の非効率への反発と批判を強め、NGO関係者の中には、独善的な態度に出る者さえ現われた。これが、「嫉妬と傲慢の10年」である。

90年代に入ると、政府とNGOが無視しあったり反目しあったりすることは、互いの利益にならないという認識が強まり、また国際社会からの要請もあって、両者は、歩みよりのテーブルにつくようになった。その具体的な現われが、1990年の大統領府政府NGO局の設置である。NGOを一元管理したいという政府と、多様な分野で活動するNGOの活動許可申請窓口の一本化と許認可の迅速化を求めるNGO側の、双方の要望がここに一致を見た。

以来、政府とNGOは、政権の交代に伴う政策変更から来る混乱や、イスラム原理主義政党によるプレッシャーなどのため、一時的にギクシャクすることはあるものの、互いの役割を尊重しながら、良好な関係を保つべく努力している。政府は、開発政策の5ヵ年計画においてもNGOとの協力を随所でうたうようになり、NGOも政府との協力を積極的に模索するようになった。これが「和解の90年代」である。

NGOの現状

(NGOの登録制度)

バングラデシュにおけるNGOの登録制度には大きく2つがある。ひとつが東パキスタン時代に制定された社会福祉団体法に基づく登録制度であり、もうひとつが、1990年に設立された政府NGO局への登録制度である。前者は、村の青年団やスポーツクラブなどを含むあらゆる公益的なグループを包括するもので、各地の社会福祉事務所に、計2万2千団体ほどが登録されているという。しかし、実体のない団体も多く、それらをしてすべてNGOと呼ぶべきかどうかについては議論の余地があろう。

一方、後者は、前述の通り、政府とドナー・NGOの歩みよりの産物として制定された新しい制度であって、多いに実質を伴う。この登録制度は、基本的には、バングラデシュで活動するNGOが、資金を外国から直接受け取ることのできる資格を得るためのものである。

政府登録NGO数の変遷

年度	1981	1985	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000
外国NGO	68	80	89	99	125	129	132	146	162
バングラデシュNGO	45	112	191	395	600	790	882	1215	1382
合計	113	192	280	494	725	919	1014	1361	1544

(資料) 政府NGO局(ただし、1989年以前は、ERD=政府外資導入局への登録数)

一定の要件を満たすと認定されたNGOは、提出した事業計画に沿う形で、海外からの

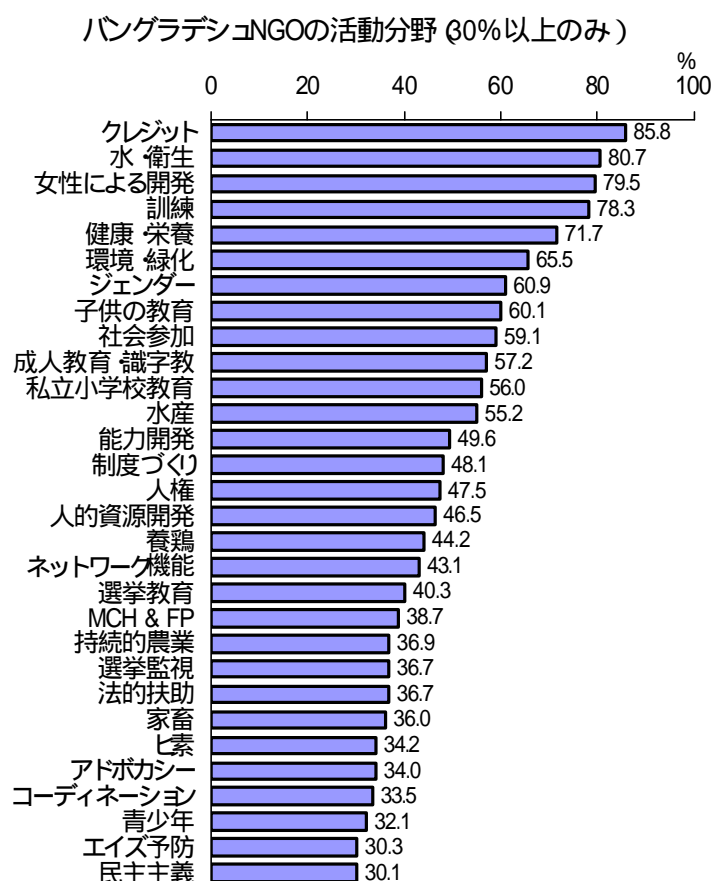
資金を受けとって活動することができるようになる。外国籍のNGO現地籍NGOを問わないが、有効期間の5年を過ぎると、再申請が必要となる。

上に、海外からの資金を得るために政府登録したNGO数の変遷を示す。

(NGOの活動分野と活動範囲)

下図のようにバングラデシュのNGOの活動分野は極めて多岐に渡っており、社会サービスのほとんどあらゆる分野をカバーしていると言っても過言ではない(30%以下を含めて詳しくは「B.資料」の2.(1)「バングラデシュNGOの活動分野」参照)。

BRACやPROSHIKAなどの最大手NGOに至っては、経済、福祉、保健医療、教育などに加えて、法律相談や人権教育なども手広く実施しており、地域によっては、もはや行政の介入の余地はほとんどないのではと思わせるほどの充実ぶりを見せている。



(NGOのネットワーク)

バングラデシュにおけるNGOのネットワークで最大のものは、ADAB(Association of Development Agencies in Bangladesh:1974年設立)である。ADABは、上記政府NGO局

に登録しているような主要NGOによる全国的かつ分野横断的なネットワークであり、2001年現在、約1200の団体が正会員として参加している。ADAB以外にも、分野別、地域別に多くのNGOネットワークが存在するが、NGO業界の代表としてのADABの認知度は群を抜いており、対外的な交渉力、影響力でも他を圧倒している。

他方、規模も方針も千差万別であるNGO間の調整は、容易ではない。そのため、BRACやPROSHIKAなどの巨大NGOは、ADABでの意見調整を待たず、単独での対外的交渉を進める傾向にあるなど、内部的には多くの問題を抱えているとのことであった。

(日本のNGO)

バングラデシュにおける日本のNGOの活動の歴史もまた、バングラデシュ建国の歴史と重なっている。今回の調査の現地NGOの窓口であり、ヒアリングの対象ともなったシャブラニール=市民による海外協力の会は、バングラデシュ独立翌年の1972年に設立された。以来、土地を持たない貧しい農民の生活向上の支援を中心に、活動を続けている。日本の国際NGOの老舗である、キリスト教海外医療協力会(JOCS)も同時期にバングラデシュでの活動を始めており、日本のNGO界にとっても、バングラデシュは最初期の活動地のひとつなのである。

資金援助などの間接支援を含めると、現在、数十に上る日本のNGOがバングラデシュで協力活動を行なっていると思われる。しかし、欧米のNGOと比較すれば、団体の規模の上でも数の上でも日本のNGOの存在感はかなり薄い。実際、政府NGOへ登録している日本のNGOは、10団体に満たない。さらに、上記ADABの正会員となっているのは、シャブラニールのみである。

なお、本稿の担当者は、シャブラニールの現地駐在員としてバングラデシュに1986年から1989年にかけての3年余りを滞在した。その後も、1993年まで、東京本部事務局のスタッフとしてバングラデシュプロジェクトを担当した。本稿の執筆においては、その経験、さらにはそこから得た情報や知見を、多いに活用させていただいたことを断っておきたい。

発展の背景と要因

NGOのこれほどまでの発展をもたらした最大の要因は、前述したように、バングラデシュの貧困の深刻さと、それにも関わらず、行政、とりわけ地方行政が極端に脆弱なことであった。

それらに続く発展の要因としては、人材の確保、とりわけ卓越した現地人リーダーの出現によるところが大きいと考えられる。初期の頃のNGOの現地人リーダーの中には、ゲリラとして独立戦争を戦ったいわゆるフリーダムファイターの出身の者が多くいて、彼らによって草の根的な発想と社会活動への献身的な姿勢が、そのままNGO活動に持ち込まれた。これが、NGOの士気とモラルの高さの基礎となったと言われる。その代表として、PROSHIKAのファルク氏、GK(Gonoshasthaya Kendra=民衆保健センター)のジャフウツラ

ー・チョードリー氏などが挙げられよう。

一方、政府の腐敗と非効率に嫌気がさした経営や経済を専門とするトップエリートもNGO活動に参入していった。世界的に名高いBRACのアベッド氏やグラミン銀行のユヌス氏などがそうした人々である。

こうした優れたリーダーを慕って、有能で真摯な若者たちがNGOへ集った。特に、いくら教育を受けても、コネがなければ公務員への道は開かれず、近代産業の未発達のため営利企業への就職口も極めて限られている中、NGOは、高学歴の若者を次々と吸収することができた。

政府の高級官僚が、市井の人々とほとんど交わらず、村にも行かないのに対して、NGOでは、修士号を持った町の若者が、電気も水道もない村に住み込み、貧しい人々のところを訪ね、親身に相談に乗った。BRACやPROSHIKAなどの大手現地NGOでは、新卒者に一定期間の農村でのフィールドワークを義務付けている。どんな高学歴の者でも、数年間は辺鄙な農村に住み込んで、早朝から深夜に及ぶまで、村回りを続けなくてはならない。80年代の終り頃であろうか、BRACでは、新卒採用者の三人のうち二人がこの三年間のいわゆる下放に耐えられず辞めていっていたが、「代わりはいくらでもいる」と、幹部の一人が豪語していたのを、筆者は鮮明に記憶している。

インド亜大陸の強力な階級社会にあって、高学歴の若者たちのこうした働き方は、伝統的なエリート観しか持たない農村の人々の目には、文化的な革命とさえ映ったようである。現在も、基本的には、こうしたNGOの文化は引き継がれており、高等教育を受けた若者の雇用の受け皿としても大きな機能を果たしている。

ちなみに、最大規模を誇るBRACのスタッフ数は、2000年末で、有給専従が約25000人、識字教室の教師などのパートタイマーを合わせると、実に6万人近い人を雇用しているのである。

バングラデシュNGOの発展の過程で起こった、NGOをめぐる注目すべき現象のひとつに、登録NGO数の変遷表が示すように、外国人が中心となる外国籍NGOが伸び悩む中、バングラデシュ人によって運営が担われる現地NGOが、量的にも著しい成長を遂げたことがある。その中心的な存在が、BRACであり、PROSHIKAであった。

同時に、外国籍のNGOにおいても、外国人がトップで運営することに伴う困難や、ある種の限界の認識などから、外国人は運営の中心から遠ざかり、実際の活動はすべて現地人スタッフに任せ、資金援助とモニタリングに役割を限定するという動きも急速に進んだ。「NGOの現地化」が進んだわけである。

この間のNGOの急激な発展を資金的に支えたのは、欧米先進国のNGOである。

1992年のNGO局のまとめによれば、バングラデシュで活動する登録NGOの海外からの資金の調達先としては、先進国のNGOからが87.9%と圧倒的で、次に2国間援助のODAが9.8%、国連が1.9%となっていた。ただし、先進国NGOの場合、平均すれば、収入全体の3分の1程度が政府からの助成金に拠っているとされており、バングラデシュ

NGOへの資金援助のうち、本来の民間資金がどの程度の割合を占めているのかは不明である。

国別に見れば、アメリカからの28.6%が最も多く、続いて国際NGO（国籍を特定できない）が14.7%、イギリス、スウェーデン、カナダの順になっている。日本は、1.9%で第10位となっているが、ODAの資金供与国としては第1位であることからすれば、その割合は極めて小さい。

なお、バングラデシュへのODA援助に対するNGO用の資金の割合は、98年度で約25%となっており、政府への援助が伸び悩む中、その割合は年々増加している。ここからも、国際援助機関の、政府からNGOへのシフトが見て取れる（「B・資料」2.（2）参照）。（他のアジア諸国とのNGOと比べて）

バングラデシュのNGOの最大の特徴が、業界としての勢力の圧倒的な大きさにあることは今更言うまでもない。一国の社会サービスセクターを、政府のコントロールを直接受けない民間の勢力がここまでカバーしていること自体、世界的に見ても極めて特異な現象である。当然、政府からの独立性の高さという点でも、他のアジア諸国の中で群を抜いている。

もうひとつの大きな特徴は、各NGOのアプローチがかなり似通っており、数も多く規模も大きく、活動分野も多岐にわたる割には、団体の性格や活動スタイルにおける多様性にやや乏しいことである。中でも、同国の最大のテーマである農村開発においては、次節以降に詳しく述べるように、貧しい農民たちによるマイクロクレジットのための貯蓄グループを組織し、それを受け皿にして様々な社会サービスを提供するというアプローチを、現在では、ほとんどのNGOが採用している。

こうした現象が起こるのは、民族的にも地理的にも比較的単一的な性格が強く、形成課程においても同じような道を辿っているNGOが多いためと考えられる。それに対して、アジアの他のNGO大国であるインドやフィリピンでは、団体の形成課程も性格も、はるかに変化に富んでいる。

バングラデシュでは、主要NGOの大半がADABという単一のネットワークに結集しているが、他のアジア諸国で、これほどの統一的なネットワークをNGOが形成している例を聞かない。これもまた、上記のような、バングラデシュのNGOの画一性から導かれるものであろう。

（2）マイクロクレジットとNGO

マイクロクレジットの急激な成長

バングラデシュのNGOの近年の動向として、最も注目すべきは、マイクロクレジットへの著しい傾斜である。ここでいうマイクロクレジットとは、開発援助の世界ではもはや

伝説的ともなったグラミン銀行によって雛型が作られた農村小規模金融システムのことである。グラミン銀行の成功を受けて、現在では、バングラデシュで活動するNGOのほとんどがこの事業を取り入れている。先にもふれた「NGOの活動分野」によれば、データの得られた591NGOのうち、実に86%が、マイクロクレジットを実施していることがわかる。

NGOの中には、環境、人権、医療など専門分野だけに特化したNGOがある程度存在することを考慮に入れれば、ほぼすべてのNGOが、何らかの形でマイクロクレジットに関わっていると言えよう。なお、最近では、マイクロファイナンスという用語が一般化しているようであるが、ここでは特に区別しないで、バングラデシュで従来から使われてきたマイクロクレジットという語を使うこととする。

マイクロクレジットが、貧しい農村家庭のとりわけ女性たちのエンパワーメントと生活向上を推進する上で有効であることは、もはや議論の余地はなかろう。とはいえ、現実には、これほど大規模に、NGO界を挙げてマイクロクレジットに没入するうちには、様々な問題が生じてくるのも自然なことである。ここでは、バングラデシュで実際におこなわれているマイクロクレジットの問題点を考察することによって、バングラデシュのNGOが抱えるいくつかの重大な課題を浮き彫りにしてみる。

マイクロクレジットの現状については、「B.資料」の2.(3)に詳しいデータを掲載しているので参照されたい。概観を得るためにはその箇所の冒頭に掲げた表「バングラデシュのマイクロファイナンスの概観」を見られたい。

NGOの資金的自立に果たすマイクロクレジットの役割

マイクロクレジットが貧困削減に対して一定の有効性を持っていることは別として、なぜこれほどまでにNGO界全体が、マイクロクレジットへ傾斜していったのだろうか。その答えは、NGOの経営の仕組みの中にあると考えられる。

前述のように、バングラデシュのNGOは、独立戦争直後の大混乱を救うための緊急救援の延長線上に、発生、発展したという基本的な性格を持っている。したがって現地のNGOであれ、活動資金はすべて外国のドナーからの援助によって賄われるのが一般であった。それは、外国のNGOにとっては当然のことであったが、バングラデシュ人によって運営される独立系の現地NGOのリーダーたちにとっては、極めて大きな問題であった。「あなたの手が他人のポケットに入っているなら、その人が動いたら、あなたもいっしょに動くしかない」というザンビアの格言にも言うように、方針や活動の内容がドナーの意向に左右されがちであるし、実質的な自立性・主体性を喪失する危険性さえ孕んでいた。

幸い、バングラデシュのNGOを資金的に支えていた欧米のNGOの多くは、現地のNGOとの対話を大切にしていたので、深刻な問題が生じることは少なかったようだが、現地NGO側の不安がそれで解消されるわけではなかった。現地NGOの多くは、自己資金

率の増大によってドナーからの干渉を最小限にしたいと、ますます強く望むようになった。

他方、ドナー団体はドナー団体で、「いつまで援助を続けるのか、現地の人々はいつ自立できるのか」という問いが支援者や寄付者から寄せられることが多くなるに連れて、支援対象団体の資金的自立を期待するようになった。「貧しい人々の自立」という目標に現実的な意味を持たせることは容易ではないが、現地NGOの外部への資金的依存を減らす、ということは現実的な目標となりうるからである。

現地のNGOは、手工芸品の生産や養殖用の稚魚の生産販売施設の運営など自前の収入向上事業を、ドナーから得た資金を元手に開始するなどして、自己資金率の増加に努めるようになった。80年代の後半、先進国の「援助疲れ」が話題になり始めた頃からこうした動きにさらに拍車がかかった。その点でもBRACは最大の先駆者であり、自前の印刷工場、手工芸品直売店、ジャガイモの冷蔵貯蔵庫などの運営で、それなりの成果を挙げた。他の多くのNGOもこれに続こうとしたが、「武士の商法」的な感はめぐえず、経営効率はずいぶんよくなかった。例えばPROSHIKAは、路線バスの運行などを手がけたが、経営的には厳しい時代が続いた。

そこへ登場したのが、グラミン銀行のマイクロクレジットの成功物語であった。

1976年に、ユヌス氏の手弁当で数人の農村女性を相手に始まったグラミン銀行のマイクロクレジットは、国際的ドナーの強力な支持を得て、1980年代後半から会員数を急激に増やしていった。同時に、国際開発協力の世界に、グラミン神話とも言われるような、サクセスストーリーを広めることになった。

マイクロクレジットは、海外のドナーなどから低い金利で借り入れた資金を、農村の組合のメンバーに対して、年利10~20%で貸しつけるというものである。村の高利貸しの年利100%に比べれば、村人たちにとってそれは十分低利であったし、グラミン銀行が示した98%の返済率は、十分に採算の取れる融資事業であった。

村人のニーズと組織のニーズが合致したこの事業に、現地NGOの多くが殺到したのも当然と言えよう。

ちなみに、BRACの場合、1980年代後半から90年代初頭にかけては、資金の70%ほどをドナーからの資金援助に依存していたが、2000年には、それが約25%まで下がっており、しかも自己資金の半分あまりをマイクロクレジットからの収入が占めているのである。

今回、現地調査で訪問した現地NGO、SSSタンガイルの場合も、収入の80%が自己資金であり、その中心がマイクロクレジットからの収入で、ドナーから得ているのは20%に過ぎないとのことであった。タンガイルのもうひとつの地元有力NGOであるビューロータンガイルに至っては、昨年度の自己資金率が95%にも上るとのことである。

マイクロクレジットの原資として最も大きいのは、メンバーの貯金となっており、その扱いは団体によってかなりの違いがあるので、一般化した形での利子率の算出には無理がある。第二番目のPKSFは、マイクロクレジット用の資金のNGOへの貸し出しを主な目的に、世界銀行の支援を得てバングラデシュ政府が設立した財団である。PKSFからの借り入

れ金利は年利 3~5%である。近年のインフレ率の低下（80年代の平均が年率 10%あまり、90年代の平均が約 5%）からすれば、10%~20%の金利での貸し付けは、一定の回収率さえ維持できれば、かなり割りのいい収益事業となる。海外のドナーからの資金であれば、無利子あるいは供与の場合もある。しかも、農村貧困層にわかりやすくするために金利の割り出し方を簡略化して示すことが一般化しているため、実質金利となるとさらに高い場合が多い。

バングラデシュのNGOにとって、マイクロクレジットは、貧困層の生活向上を支援できる上に、団体の管理運営費まで稼ぎ出すことができるという、まさに一石二鳥の魔法の玉手箱なのであった。

こうした現実に対して、無利子あるいは低金利の資金を高利で貸しい人々に貸しつけるのは、援助の名を借りた高利貸しであり、形を変えた搾取ではないか、という批判がある。さらには民間金融機関との不公正な競争も指摘される。しかし、村の高利貸しの金利と比較するなら高利とは全く言えないし、政府系開発銀行のほとんどが巨額の不良債権の山を築いていることからすれば（その割合は、貸し出し総額の半分を超える）、マイクロクレジットによるこのレベルでのモラルハザードは、問題にしにくいのではあるまいか。

むしろ、現実的に問題とされなくてはならないのは、この一石二鳥がいつまで確実に捕獲し続けられるのかという点である。つまり、マイクロクレジットは、どの程度、いつまで貸しい農民層のエンパワーメントと生活向上に貢献し続けられるのか、という疑問、そして、それに直結する、いつまでこの高い回収率を維持できるのかという二つを問うべき時が来ているのである。

（3）マイクロクレジット・バブルの懸念

実質的な返済率の低下

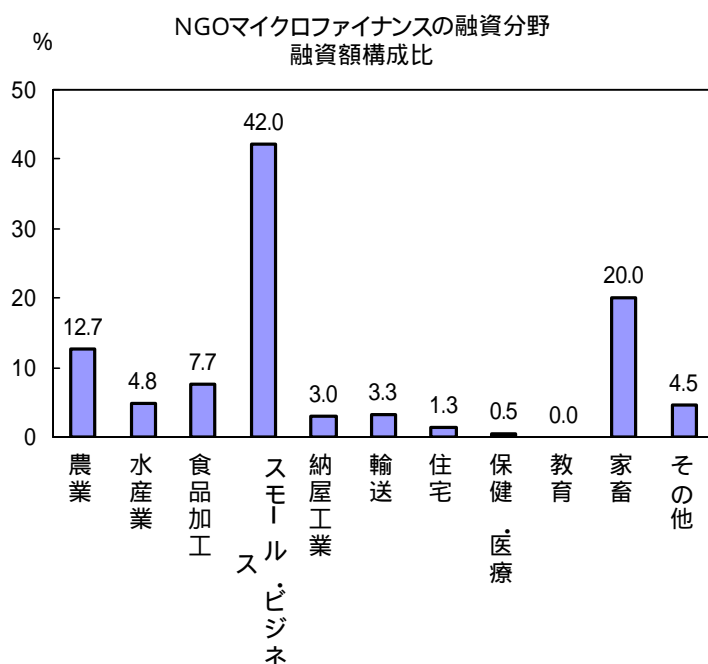
グラミン銀行の高い返済率の裏には、いくつかの巧妙な仕組みがあることが知られている。通常、最も強く批判されるのは、強引な連帯責任制度を敷いていることである。グループメンバー 5人のうち、まず最も貸しいメンバーに融資が行なわれ、それが返済されなければ、他のメンバーが借りられない。そのため、他のメンバーが、先に借りたメンバーに返済のために、無け無しの家財を売り払わせたり、高利貸しから借り直させたりした、というようなエピソードがあちこちの村で語られている。

あるいは、借り入れた資金を、自分で使わず、他の村人に、少しだけ利子を上乗せして又貸しするケースもよく耳にする。グラミン銀行を始め、実施機関の多くが調査に抵抗を見せるので実体は掴みにくい。組合のメンバーから他の村人への又貸しが相当の割合に上っていることは間違いない。

これらのエピソードが示すのは、公的な金融機関が実施的に機能していないバングラデ

シュ農村においては、小口で短期の資金の需要が相当大きい一方、貧しい農民が有効な投資先を見つけるのは非常に困難という農村の現実である。

なお、そうした実態と背景の分析については、「マイクロファイナンス読本（FASID：1999年）」中の第5章「グラミン銀行と貧困緩和」（伊東早苗）および第6章「グラミン銀行をめぐる一考察」（藤田幸一）において実証的に示されているので参照されたい。



(資料)「B.資料」2.(3)参照

クレジットの用途一覧の図が示すように、スモールビジネスというカテゴリーに属する用途が圧倒的に多い。これは、本来は、たとえばバナナを近隣の農家から仕入れて熟させ、市場に売りに出すなどという、非常に小規模な流通に関わる仕事を指す。しかし、グラミン銀行をはじめ、ほとんどのマイクロクレジット機関は、その資金が実際に申告通り使われたか、さらには、それでどれだけの利益を上げたかというような情報は組織的には集めておらず、「期日通りの返済」をもって融資事業の成功と判断しているのが実状である。これは、90年代中期、筆者自ら、グラミン銀行および大小のNGOの融資現場に赴き、確認したことである。

詳しい説明はここでは省くが、その他の用途にしても、それほど投資効果の大きいものでもなく、規模の拡大が可能なほどの市場が用意されているものでもなかった。メンバーたちの中には、借りはしたもののよい使い道がなく困っているという者もかなりいた。そのような傾向ははますます強まっているらしく、今回の現地での聞き取り調査でも、マイ

クロクレジットによる貸し付け資金のだぶつきを指摘する声が大きかった。さらには、有効な投資先がないため、借りた資金を生活のために消費してしまったとしても、余裕のある他のメンバー、あるいは他の金融機関から借り入れてとりあえず返済すれば、新たなローンが借りられるので、回収率の低下となって現われないだけだという指摘も聞かれた。グラミン銀行の創始者であるユヌス氏が強調したのは、政府高官や、村の男性どもに比しての、貧しい農村女性の勤勉さとモラルの高さであった。しなしながら、近年のあまりに安易なマイクロクレジットの供与は、その階層において多くの多重債務者を生み、その結果、この階層におけるモラルハザードを招いている可能性さえある。NGOのマイクロクレジットへの過度の集中が、一種のマイクロクレジットバブル現象を生じさせているとも言えるのである。

マイクロクレジットが、常に当座の資金の不足にあえいでいる農村貧困層の生活防衛と女性のエンパワーメントに貢献してきたことは疑いを入れない。その一方で、恒常的な収入向上手段の確保にそれほど大きく役立ってはいないことも、今やほとんどの関係者の認めるところとなっている。

今回の現地調査において、実質的な貸し倒れが相当増えているという確信を調査団は得た。日本の金融機関の不良債権と同じく、それがどの程度に上るのかのデータを取るとは極めて困難だが、回収率 98%というのがもはやフィクションに過ぎないことは確実である。特に、PKSF の資金が中小のNGOに貸し出されるようになってから、その傾向に拍車がかかっている。現在では、実質返済率は、大手NGOで良くても8割、団体と地域によっては、6割から7割に過ぎないという声も、現場から聞こえてきた。

農民たちの生活実態からすれば、多重債務に陥った借り手からの資金回収は容易でない。ほとんど不可能とも言える。そのようなケースが増えれば、マイクロクレジットは経営的に立ち行かなくなり、それは即、NGOの運営費の枯渇につながる。NGOにとって、マイクロクレジットの成否は死活問題なのである。

マイクロエンタープライズの導入

マイクロクレジットが謳い文句ほどの経済的効果を上げられないでいる最大の原因が、バングラデシュ農村の経済インフラの貧弱さと市場の小ささにあることは誰の目にも明らかである。たとえば、クレジットの第2番目の用途は家畜であるが、村人の多くが借りた金で牛を飼い始めた結果、飼料が不足して高騰したり、牛乳が余って価格が下がったりということが各地で起こっている。

そうした中、労働力以外の自己資本を持たない貧農層に対して小額を貸しつけて確実に回収することを軸としたような、従来のマイクロクレジットの方法だけでは、実質的な経済開発の促進は容易ではないことを、関係者はますます痛感している。

今回訪ねた SSS タンガイルの場合、個人単位で貸し付けるのではなく、マイクロクレジ

ットを、世帯の収入向上のためと明確に位置付け、技術の向上や生産施設の整備、さらには市場の開拓などの手助けも、プログラムの一環として小規模ながら実施していた。そのおかげで実質を伴う形で高い回収率を維持できているとのことであった。また通常のマイクロクレジットプログラムのように、貸し付け額の上限を 5000 タカ程度に設定せず、必要であれば 5 万タカの融資も可能としていた。そのような方針で望んでいる団体は現状では少数派とのことであったが、マイクロクレジットの限界を克服しようとするなら、他の団体もこのような方法を押し進めることが必要になってくるであろう。しかも、さらに一回り大きな規模において。

常に NGO 界の先頭を走ってきた BRAC は、すでにそのような方針を明確に打ち出し、最重点課題として組織を上げて取り組み始めていた。

Micro Enterprise Management Program と名づけられたそのプログラムにおいて BRAC は、小農、中農の起業、家内制手工業や庭先畜産の規模の拡大などのために、資金と技術を提供するとともに、資料工場、食肉の加工流通センター、乳製品の加工工場、冷凍・冷蔵施設等々の生産・流通施設の運営を始めている。並行して、そのための資金を集めることを目的に BRAC 銀行の設立を進めており、私たちが訪問した時、政府からその営業認可を受けたばかりであった。

従来型のマイクロクレジットの限界が顕在化しつつある中、他の NGO も、遅かれ早かれこの方向を目指すに違いない。NGO の未来も、この成否にかかっていると見えよう。しかしながら、この規模での経済開発は全く容易ではなく、未だ実際の成功例はほとんど聞かない。シャプラニールもその長年の経験から、その困難さを痛感しているとのことであった。

政府のガバナンスの弱さが、基礎的な経済インフラの整備とその効率的な運用を著しく妨げている現在、どれほど NGO が強力であろうと、それだけでは経済開発の推進には限界があるに違いない。国際社会のより適切な支援が一層必要となる所以である。

(シャプラニールの活動)

ここまで述べてきた問題は、主に現地 NGO に焦点を当てたものであり、外国籍 NGO のひとつであるシャプラニールは、必ずしもそれらと軌を一にしてきたわけではない。

土地を持たない貧しい農民を小人数の貯蓄グループに組織し、経済活動の支援と合わせて、保健衛生、教育、権利の増進などの総合的な支援活動を行なうという基本的なスタイルにおいては、シャプラニールのものも、他のほとんどの NGO と大きな違いはない。しかしながら、シャプラニールの場合、マイクロクレジットの導入には、常に非常に慎重な態度で臨んできた。その最大の理由は、シャプラニールが対象とするような最低辺の農民層がマイクロクレジットを有効に使用できる可能性を信じられなかったからである。

その代わり、シャプラニールは、識字教育や研修などを通して、農民グループの自立的な運営能力の強化に力を注いできた。その結果、質の高い活発なグループを多く育成することに成功しており、それは一定の成果を収めたものと評価できよう。しかし、同時に、

このように、質を重視した木目細かな支援を、いくら長期に行なってみても、貧しい農民たちだけで構成する小グループが、自立的な運営能力を獲得することには大きな限界があることも明らかになった。シャブラニールがその地を完全に去ったら、多くのグループは数年内に活動を停止してしまう可能性が高いのである。自立的なグループの育成を最終目標とする大方針を転換すべきかどうか、するとしたらどの方向を目指すべきなのかが今シャブラニールには強く問われているとのことである。

また、こうした方針に基づき、活動の大筋を決定するのは、常に駐在員を中心とする日本人側であった。BRAC やグラミンバンクなどに見られる、マイクロクレジットを軸とした画一的なプログラムによって量的な拡大を目指すという趨勢に対抗して、質的な向上を重視しながらモデルを形成していくためには、それが必要と考えられた。これが、それなりに功を奏したことは確かだが、その一方で、主体的で創造的な現地人の人材の育成という点では、成果は小さかった。その結果、現地人材の不足が、今、内部的に大きな問題となっている。

シャブラニールが現在抱えるこうした課題は、実は、現地NGOが抱える前述の課題と裏腹の関係にあることがわかる。「現地人化」と「自立化」を急いだあまり、バングラデシュのNGOは、マイクロクレジットへの過度の依存を高め、その限界が、個別の組織のみならず業界全体の限界として、行く手を遮ろうとしている。それらを横目に見ながら別の道を歩もうとしてきたシャブラニールも、バングラデシュの農村の社会経済環境のあまりの脆弱さと貧しい農民たちの能力の限界という厳しい現実を前に、方針の再考を余儀なくされている。大きく見れば、当然のことながら、シャブラニールもバングラデシュのNGO界の一員として、同じ課題を共有している。今後の展望を築くに当たっても、ここを出発点とするしかならう。

(4) 誰のためのNGOか...アカウンタビリティの問題

貧困緩和に対するマイクロクレジットの有効性の問題

NGOの経営という視点からマイクロクレジットの課題を見てきたが、貧しい農民たちの側に視点を移したなら、光景は違って見える。これまでもしばしば指摘されてきたように、マイクロクレジットは、最低限の自己資本や資産、あるいは定期収入の当てのある世帯にとってはある程度有効に働きうるが、資産も定期収入もほとんどない真の貧困層にとっては、それほどありがたいものではない。前述の伊東および藤田論文においても、そうした指摘が繰り返し述べられている。

マイクロクレジットを積極的に活用しているのは、小農や中農に位置付けられる農民たちであり、しかも、その層の人々にとって、現在のマイクロクレジットによる融資金額では、事業の経営規模を拡大するためには十分でない。だからこそ、BRACのMEMPなどの導入

が必要とされているのである。言い換えれば、マイクロクレジットの実施団体にとって、最も貧しい農民たちは、それほどよい顧客ではない。回収率が下がれば下がるほど、返済能力の高い層への融資に重点が移り、最も貧しい層が支援対象から排除されていくのは、経済法則からして自然なことといわざるを得ない。

そうした中、従来のマイクロクレジットの行き詰りに伴いNGOが経済開発重視の方向へ政策を移した場合、もっとも貧しい層の切り捨てが進むことが懸念される。その場合、貧富の差の拡大という最悪の事態も考えられないわけではない。

ドナーが、「マイクロクレジットは貧困削減の有効な手段である」という思い込みに縛られ、NGOの経済開発プログラムの支援にさらに傾斜していったなら、上述の懸念は、現実のものとなりうる。シャプラニールの調査などの示すところによれば、いくつかの地域では、小学校への就学率が著しく停滞、あるいは下がり始めている地域も観察されているし、BRACにしても、児童教育プログラムへのドナーからの支援の減少により、学校にまったく行けない子どもが増えつつあることを強く懸念しているとのことであった。

こうした点を考慮して、SSS タンガイルなどは、マイクロクレジットからの利子収入の25%を、必ず福祉的な目的のために使うことと決めていたが、他のほとんどの団体は、そのような仕組みを持たず、福祉的な活動のほとんどをドナーからの助成に依存しているとのことであった。

NGOにとっての真のアカウンタビリティ

バングラデシュのNGOは、マイクロクレジットを通して貧しい人々からサービスの代価を取ることによって、団体としての財政的な自立を獲得して来た。ではそれは何に対する代価かであろうか。それはおそらく、従来では考えられなかったような高い教育を受けたエリート達が、貧しい農民たちのために真摯に働くということによって正当化される代価に違いない。問題は、誰がどのようにして今後もそれを保障するかということである。公益のために活動するあらゆる機関は、そのあり方や活動が真に公益にかなったものとなっているかを社会に対して説明する義務がある。いわゆるアカウンタビリティの問題である。バングラデシュのみならず、NGOに対して今最も問われているのは、「誰のためのNGOか」ということであり、さらには、「NGOは誰に対して、いかにアカウンタブルたるべきか」というなのである。

バングラデシュの場合、政府が形式上はともかく、実質的にアカウンタブルでないことが国際ドナーの不信を買い、その結果として現在のNGOの隆盛を招いた。したがって、NGOに対して形式的なアカウンタビリティを要求することには、さほど意味がないかもしれない。

NGOが経営原理を最優先させることにより、「貧しい人々の優先」という本来の大原則を忘れることがないように、国際社会としてモニターを行なっていく必要があることは言う

までもない。しかしながら、マイクロクレジットによりNGOが自己資金率を上げつつある現在、NGOが貧困緩和の主役として機能しつづけるためには、ドナーのモニターだけでは不十分であろう。NGO局を通じた政府の監視も、人員の不足もあって、十分には行なわれていない。

理想論に過ぎないかもしれないが、やはりNGOは、その受益者たる底辺の民衆と地域社会に対するアカウンタビリティを追求すべきではなかろうか。多くのNGOの目指すところであるCBO、PO、あるいは地域住民たる農民レベルでの能力向上と自治システム整備のためには、住民を教育しながら住民に任せて行く、という姿勢が不可欠である。そして、アカウンタビリティこそ、組織運営自体の民主化と並ぶその最重要要件である。

受益者としての民衆が、ある種のエリート集団であるNGOに対して、対等な立場からものを言える環境を作るのは容易でない。しかし、村人たちの多く、特に女性たちは、近年の生活の向上とNGOによる地道な働きかけなどによって、参加への意欲と自信を徐々に強めつつあり、希望は十分にある。むしろ、NGOのスタッフのサラリーマン化が進み、理想論や精神論がますます昔のものとなりつつあることのほうが、より大きな問題かもしれない。NGO関係者は、今一度原点に立ち返る必要があるだろう。

3. NGOを通じた開発協力の展望

(1) NGO支援の方法と留意点

NGOの2つの道

バングラデシュのNGOは、その量的発展に伴い、玉石混交の度合いをますます強めており、抱える問題も大きくなっている。にもかかわらず、バングラデシュにおける貧困層へのアプローチと言う点では、実績からしても、政府をはじめとする他のセクターの脆弱さからして、当分の間はNGOに相当の期待を寄せざるを得ないのが現実であろう。

とはいえ、ドナーや政府は、自らの責任を転嫁するような形でNGOに過剰な期待を寄せるべきでない。同時に、バングラデシュのNGOは、強力かつしたたかであって、ドナー側の思惑でコントロールできるようなものでもない。国際社会としては、NGOをいかに支えるかのみならず、いかに協力しながら、どのような影響を与えていくかを模索するしかない。国際的な開発協力機関は、バングラデシュ現地NGOのこれまでの努力と貢献に最大限の敬意を表しつつ、そのための方策を探る必要がある。

バングラデシュのNGOが進む道としては、現在、大きく2つの方向が見とおせる。それは、企業化、行政の末端の代行2つである。

の「企業化」とは、現在の自己資金率を維持、あるいは高めていくために、より利益の見込める事業にさらに重点を移して行くことである。具体的には、BRACのマイクロエン

タープライズ支援のための BRAC 銀行設立や、それに付随するニーズの有料サービス事業の拡大などである。ここには、すでに指摘したように、経済環境の未整備と市場の小ささ、最貧層の切り捨て、純粋な民業との不公正な競合などの問題が横たわっており、先行きは非常に不透明である。

の「行政の端末の代行」とは、これまで NGO が、海外の NGO に代表される、ある意味で「恣意的」なドナーからの資金に拠って行なってきた保健医療、教育、インフラ整備等々の社会サービスを、政府から委託を受けるなどして、ますます大きな規模で実施する機関として成長して行くことを指す。地方行政の実質的な不在の中での、社会サービスの究極の民営化と言えよう。これは決して非現実的な道ではないが、行政の成長の道を完全に閉ざしてしまう事態が懸念される。NGO に依存することで、行政の自己の責任への自覚がますます小さくなるという一種のモラルハザードの問題である。

バングラデシュにおいて現地 NGO との協力を考える場合、上記の 2 つの方向性を考慮に入れる必要がある。ただし、その際、留意すべきは、NGO が必ずしも両極分化の方向へ向うとは限らないということである。つまり、ひとつの団体で両方を兼ねるような仕組みを作り上げていく可能性もある。BRAC などは、実際、そのような方向を目指していると思われる。SSS タンガイルも規模は格段に小さいものの、生産活動の支援に力点を置いたマイクロクレジットの拡大を目指しながら、そこから得られた利益の特定の割合を福祉サービスに充てると共に、その分野での地方行政との協働を模索している。

バングラデシュで長年に渡り開発協力を携わってきた者なら、誰しも痛感していることであるが、バングラデシュの NGO の発展の仕方は歴史上類を見ないものであり、既存のものさしでは計れない。今後の展開についても、これまでの先進国あるいは他国での開発援助の経験だけでは予見し得ないことを肝に銘じ、謙虚かつ大胆にビジョンを共に描いていくべきであろう。

(日本の NGO による現地 NGO 支援)

現地 NGO の側から、先進国の NGO に第 1 に期待されていることは、現地の優良な NGO を適切に支援することによって、現地の NGO を育成していくことである。既存の比較的大きな NGO への支援は、国連などの大手ドナーや ODA 資金に任せても差し支えないであろう。

現実には、日本の NGO で政府 NGO 局に登録していないような小規模の団体の場合、現地でのネットワークの弱さや情報収集能力の不足などから、適切な現地 NGO を見つけることが困難なため、日本への留学生などの人的繋がりを基礎に、現地住民への直接支援から活動を開始することが非常に多いように見られる。ただそうした動きが、持続的で信頼できる現地 NGO まで育っていく例は極めて少なく、逆に、全面的な依存状態が続き、そのうちには、特定の住人の利益誘導の餌食となったりする場合も少なくない。

一方、キリスト教会などの組織的な繋がりを通じて、現地 NGO への支援を行なっているケースも増えている。AVC (アジアボランティアセンター) や ACEF (アジアキリスト教界

童基金)、ESA(アジア教育里親の会)などがそれである。その場合も、初めから決まった特定の相手を対象に支援を続けることが多く、適切なNGOを選択して支援するという形にはなかなかならない。

シャプラニールの場合、現地NGOに対する資金援助よりむしろ、住民組織としての相互扶助組合への直接支援を軸に活動してきた。しかし、2000年度には、20年近く活動してきたひとつの地域において、シャプラニールの現地スタッフたちが独立する形で新しい現地NGOを立ち上げたことにより、現地住民への直接支援から、現地NGOを通じた間接支援へのシフトが始まっている。この動きが、今後、他の地域にも広がっていくことが期待されているが、道はそれほど平坦でない。

日本のNGOにとっても、現地NGOをいかに支援していくかは、極めて大きな課題となっているのである。

NGOに対する適切なモニターの方法

どのような形を取るにせよ、バングラデシュの社会全体として、海外からの開発協力資金に相当程度依存せざるを得ない状況は当分の間続くであろう。多くのNGOによるマイクロクレジット事業の原資となっているPKSFからの融資にしても、大元は海外の資金である。真の意味での受益者負担は、現状では相当無理がある。貧困問題をはじめとする多くの問題への対処には、内部資金だけでは到底不十分である。よきにつけ悪しきにつけ、ドナーによる影響力の行使は避けられず、バングラデシュのNGOのあり方と行く末についても、ODAであれNGOであれ、ドナーの責任は依然として大きいと言えよう。

バングラデシュのNGOは、独自の発展を遂げてきたとはいえ、その背後には、PRPSHIKAとカナダのCUSOおよびCIDA、BRACとオランダのNOVIBの関係に代表される様に、常に欧米のドナーとの二人三脚とも言えるような密接な協力関係があり、路線を巡る激しい議論があった。

ここまでのところ、NGOが営利集団化し、底辺の貧しい民衆を切り捨てるという懸念は、まだそれほど深刻な形では顕在化していない。数年前には、大手NGOが、金銭をめぐるスキャンダルの発覚により、内部崩壊するという事件も起こるなど、団体によっては、組織の私物化や利益誘導許の傾向が相当進んでいるようだが、いわゆる似非NGOを除けば、大半のNGOが最低限の節度を保っているというのが一般的な見方である。特に、政府の腐敗と非効率に比べるならば、まだまだ十分許容範囲にあると見て差し支えなからう。とすると、これまでNGOの腐敗を許さなかったのは一体何によるのであろうか。第一には、リーダーたちのモラルの高さによると考えられる。と同時に、国際的なドナーの存在、特に欧米のNGOとのせめぎあいによるところも大きいに違いない。

バングラデシュのNGOを資金的に支えてきたのは、主に欧米のNGOである。NGOは、元来、たったひとつのスキャンダルで支持者から見放されたり、寄付が半減したりす

る可能性を内包した倫理性の強い組織であり、会員やボランティアによる自主的で主体的な関わりを基盤とするものである。

筆者は、かつてのバングラデシュ駐在中に、バングラデシュNGOの有力な指導者たちが、「独立直後の厳しい条件の中で、欧米のNGOからボランティアとして派遣された何も知らない若造たちが、心意気だけを武器に偉そうに振舞っているのを見て、自分たちとしても奮い立たざるを得なかった」と述懐する場面にしばしば行き合った。バングラデシュのNGOのリーダーたちのモラルに、こうした国際的なNGOの精神が反映されてきたことは疑いない。そして、現在でも、そのようなメカニズムが働いているはずである。ここにマクロ経済への貢献を超えた国際的なNGOネットワークの価値があると考えられる。従来は、欧米の政府が現地でNGOを支援する場合、自国の国際NGOを通じて行なうことが主流であった。最近では、バングラデシュでのNGOの著しい成功と規模の拡大を受けて、現地NGOに直接資金供与するケースが増えているようである。ODAが直接現地NGOを支援するという形はある意味で効率的かもしれないが、その部分が大きくなると、従来働いてきたような国際的なモニタリングの機能を弱くする可能性なしとしない。

NGOをモニターするためには、ドナーの側にも強いモラルがなくてはならない。一般的に言って、政府機関は形式的なアカウンタビリティを優先しがちであり、逆にNGOは、その部分は弱いだが、倫理的な問題には柔軟かつ迅速に反応できる組織文化を持っている。それだけに、援助供与国の政府とNGO、現地の政府とNGOという各アクターが、バランスよく連携しながら開発協力を進めて行くことが必要である。

貧困問題は、バングラデシュ政府も述べているように、富める者と貧しい者との間に社会的な不公正を生じさせることがほとんどである。したがって、貧困問題に対処するためには、政府のみならず、支配的な力をふるう勢力に対する批判勢力の活動のスペースが常に確保されておかななくてはならない。しかし、先進国のODA側が、この点に傾き過ぎると、現地政府にとって「内政干渉」と映るような振るまいになりがちである。その結果、現地政府による現地NGOの活動に対する規制が強まることは、決してめずらしいことではない。バランスの難しいところではあるが、そのためにも、国際NGOとODAとの連携が不可欠である。

NGO支援のポイント

前述したように、バングラデシュNGOの最大の課題のひとつにマイクロクレジットに加えて、スモールエンタープライズ支援をいかに成功させるかということがある。相手は「市場」であることを考えれば、その成功は容易でないと云わざるをえない。国際的にも、公的資金による民業の育成は大きな困難を伴うことが多い。それだけに、国際社会からの、資本、技術、情報、経営等の多方面に渡る支援が、節度を伴って行なわれることが必要とされるに違いない。

一方では、そうした支援によって、一般民間企業との間の競争に不公平が生じるという指摘もなされている。公的資金による民業の圧迫の問題である。多くの先進国では経験済みのことであろうが、バングラデシュでは、これも新しい問題である。NGOの事業支援を他の民業の育成システムとセットで考えるなど、新たな工夫と枠組が必要であろう。日本でも最近、「コミュニティ・ビジネス」の育成の必要性が叫ばれており、こうした点でも経験と知恵の共有が可能と考えられる。

政府、NGOを含む国際機関、金融機関、さらには民間企業などが協力して、多面的で実効的なNGO協力をいかに実現していけるかが、最大の鍵となるであろう。

(社会セクターへの支援)

NGOが企業化を進めることによって、保健医療、教育、人権などの生活や福祉の分野でNGOがこれまで果たしていた機能が弱くなることが懸念される。ドナーは、社会的弱者への最大限の配慮という最も本質的な役割をNGOが果たし続けることができ、なおかつNGOが持続性と自立性をさらに強めて行けるような支援の方策を、常に誠実に求め続けることが不可欠である。

特に、初等教育などの基礎分野においてNGOへの支援を縮小させる場合、形式的に政府が引き受けたことを口実にすべきではなく、現実に即した対応を行なうべきである。実際にいくつかの地域では、NGOが退いた結果、初等教育の空白地帯が生じ、小学校への実質的な就学率が低下している例も報告されている。

政府、地方自治体、住民、NGO

(真の住民参加と地方自治の実現のために)

バングラデシュにおいてNGOがこれほど発展できた要因は、地方行政の徹底的な不在にあることは疑いを入れないが、では、逆に、バングラデシュで「地方公共団体」が経済強力の現実的な連携相手として実態を持つようになるためには、国際的にどのような支援が可能であろうか。

分権化は国際的な潮流であり、バングラデシュ政府としても、制度としての地方自治を実際に推進しつつあることは確かである。しかしながら、政府の農村開発におけるこれまでの実績およびそのシステムと資源、力量等を考えるなら、政府のトップダウンによって、地方行政を確実に強化したり、地方自治に実質を持たせたりするのは、当分の間期待薄と考えざるをえない。そうした中、最も現実的なのは、最近、国際援助機関が力を入れ始めているユニオンの議員の教育やシステムの整備などの末端でのエンパワーメントや制度作りであろう。しかし、中央集権のあまりの強さと、利益誘導政治の激しさの現実からすれば、これもまた日暮れて道遠しの感なしとしない。

あるいは、SSSのスタッフからも提案され、実際にDANIDA(Danish International Development Assistance; デンマーク国際開発援助)などが行なっているような、NGO

と地方行政との共同プロジェクトに資金援助しながら、調整やモニタリングを行なうことにより、地方行政の能力アップを図るという方法も有効かもしれない。ただ、これにしても、木目細かなケアが必要であり、比較的小規模な事業にたいへん大きな人力を投入しなければならず、ドナー側の負担は極めて大きい。

(日本の援助による地方行政支援)

日本の JICA (国際協力事業団) も、80 年代後半より、NGO を相手とするのではなく、地域の伝統的なコミュニティと地方行政をカウンターパートとして、それらの機能の活性化を計ることを目的のひとつに据えた一連の農村開発プロジェクトを、いくつかの地域で実験的に行ってきた。1992 年から 96 年にかけて、コミラ県で実施された JSRDE (Joint Study on Rural Development Project) がそのひとつである。理念的には正道を行くものであるし、プロジェクトスタッフの力量も決して低くないにも関わらず、これまでのところ、それほど目だった成果は上がっていないという。

一方、JBIC (国際協力銀行) も、現地政府および NGO との協力により、ユニオン議会の機能強化を目的とした支援活動を最近開始している。これには、調査および現地 NGO との調整の面で、シャプラニールも協力している。

シャプラニールは、活動初期より、地域の伝統的なコミュニティや自治組織、地方行政との関係を重視するとともに、必要な協力を行ってきた。バングラデシュで活動する日本の主要 NGO であるオイスカ (農業部門での活動が主) や JOICEF (家族計画国際協力財団; 家族計画と保健医療が主) も、かなり以前から地方行政と積極的に協力している。しかし、それは、どちらかといえば、プロジェクトの目的を果たすための手段として、必要に応じて行ってきたのであって、地方行政の強化自体を目的として意識するようになったのは、ごく最近のことと考えられる。

地方行政の育成は、NGO にとっても、視野に入れるべき、極めて重要な課題である。バングラデシュでは、NGO 活動への政府の干渉が小さく、外国の団体もある程度自由に活動できるだけに、新たに海外から来た NGO の中には、行政を完全に排除する形で活動を組み立てるものも多い。そうした姿勢を再考すべき時期が来つつあることは間違いない。とはいえ、外国勢力による支援協力の限界を考えるならば、現状でどこまで直接的に関わるべきか、非常に微妙な問題と言わざるをえない。

(政府との関係)

バングラデシュ政府と NGO の関係は今のところ良好である。今後も、政府は、かつてのように NGO 活動を完全に規制する方向には、政権が変わっても簡単に動けないであろう。しかし、イスラム原理主義との関係などで、活動に規制をかけてくることは十分に考えられる。その場合は、一時的にせよ、相当強圧的なものとなり、両者の間で軋轢が強まることは避けられないであろう。

いくつかの欧米の政府のように、市民的自由や人権の問題としてことを荒立てるのが、バングラデシュの人々のためにいいとは言えないにしても、最小限必要と考えられる介入

を勇気を持って行なわないのであれば、NGOの信頼を失うことにもなりかねない。この点でも、NGOとの連携のためには、政策的に特別の配慮が必要である。

(2) 日本によるNGO支援

他の欧米先進国、とりわけNGO支援に熱心な北欧諸国などに比べれば、日本のODAによるバングラデシュのNGOへの支援の実績は乏しい。バングラデシュのNGOの間でも日本のODAによる支援に対する漠然とした期待はあるものの、具体的なイメージは持っていない。SSS タンガイルはそれほど小さな団体ではないし、日本との付き合いもあるにも関わらず、小規模無償をはじめとする日本のODAによるNGO支援スキームについてまったく情報を持っていなかった。日本政府が強調する「顔の見える援助」の推進には、バングラデシュではNGO支援が最も効果的と考えられることからすれば、もったいない話しである。

幸い、近年、日本政府は、いくつかの新たなスキームの導入によって、NGOへの支援を比較的早いスピードで増加させており、バングラデシュにおいてもそれが進められようとしている。では、NGO支援に際して、バングラデシュでは、一体どのような点に留意すべきであろうか。

繰り返し述べて来たように、バングラデシュのNGOは強力であり、リーダーたちは、優秀かつしたたかである。GK (Gonoshasthaya Kendra = 民衆保健センター) のジャフウッラー・チョードリー氏、BRACのF.H.アベッド氏など国際的にも著名なリーダーを輩出している。NGO支援に、金額的な援助実績以上のものを求めるのであれば、そのようなリーダーたちと対等に渡り合うために、支援する側にも、それなりの人材を配置することが必要となる。大使館あるいは援助機関の現地事務所に、社会開発とNGO連携を専門に担当する人員を配備すべきであろう。

国際的に見て、NGOは極めて大きな多様性を持っており、それと比較すればやや単一色が強いとはいうものの、バングラデシュのNGOもまた一様ではない。CBOあるいはPO、地元NGO、全国NGO、外国NGOなどの役割と関係性を的確に整理し把握しなくてはならない。その上で、玉石混交のNGO界から適切なカウンターパートを選ぶため、日本のNGOを含む国際NGOのネットワークに加わり、常に情報を得ていく必要がある。これは、人材の配置を含む連携システムの強化なしには、とうてい成しえない。

今後のプロセスとしては、それらを整えつつ、BRACなどに対して最近行なっているように、比較的低リスクの低い大手NGOから始めて、NGO界全体との関係を築きながら情報を集め、徐々に中小の優良なNGOへの支援にシフトしていくことが、最も現実的であろう。

また、欧米諸国にしばしば見られるように、NGO支援は、バングラデシュ政府に対する援助をより公正かつ効果的なものとするための駆け引き材料(?)として利用すること

もできる。NGO支援により行政の怠慢を助長するというモラルハザードの問題を懸念しつつも、目の前で困窮している貧困層の支援のためには、もっとも迅速で効率的なエージェントを選択せざるをえないという事態を、ジレンマとしてのみ捉えず、両者をライバルとして競わせることで、バングラデシュの民衆にとってよりよい開発援助を実現するという、醒めた視点も必要であろう。

その意味でも、ODAにとって、NGO支援のあり方は極めて重要な意味を持っている。NGO支援を有効に生かすためには、政府間援助の枠組にとらわれ過ぎず、臨機応変に状況に対応していくことが、最も大切であろう。

B. 資料

1. ヒアリング

(1) まとめ

バングラデシュ・ヒアリング

	ヒアリング対象	性格	内容
1	JICA バングラデシュ事務所	日本の援助機関	<p>(開発問題)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市の排ガス、渋滞、住宅、電力、地下水、ゴミなど問題が山積 ・地方では、行政自体がないのが問題(一応、県 - ウボジラ - ユニオンという構造はあるが、ウボジラまでは中央の派遣が多く、市町村に当たるユニオンの行政職員は1名) <p>(NGOの役割)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国の役割の半分を政府と比べて効率性が格段に優れている NGO が担っている <p>(援助機関の取り組み)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本の NGO、現地の NGO と連携したプロジェクトもあるし、「NGO から行政へ」を目指したプロジェクトもある
2	JBIC バングラデシュ事務所	日本の援助機関	<p>(バングラデシュの円借款の特徴)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・商品借款からプロジェクト借款へ <p>(NGOとの連携)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・インフラ整備でも移転計画の住民説得、職業訓練を NGO に委託 ・日本の NGO に円借款(グラミン銀行)の影響調査を委託 ・農村インフラ整備(市場、農村道路、公民館)で NGO と連携 - 地方行政づくりも
3	LGD	政府(地方行政担当)	<p>(模索段階)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・NGO と地方行政との関係についてフィリピンへ視察 <p>(日本への期待)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ヒ素問題
4	シャプラニールバングラデシュ事務所	日本の NGO	<p>(活動の展開)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現地 NGO と同一の歩みを進めてきた(救援・復興 農業開発 ターゲット方式 マイクロクレジット方式)が、近年は、外国 NGO として最近の現地 NGO の成長志向とは一線 ・シミティ活動評価活動の時期を経て、最近は、成長志向 NGO には相手にされない貧困層にターゲット。また、地方行政づくりも視野。 <p>(ODA)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現地 NGO との提携なら BRAC など確かな所とがよいかも
5	BRAC (Bangladesh Rural Advancement)	現地 NGO 最大手	<p>(役割)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本であれば農協や地方自治体の業務を行っているが、公共的な側面は「仮の橋」としてやっており、50 年立って行政体の「本来の橋」ができれば移管する。

	ヒアリング対象	性格	内容
	Committee)		<ul style="list-style-type: none"> ・成長志向であるが、あくまで income poverty でなく capability poverty の克服を目指した活動である点を理解されたい (活動の展開) ・教育事業などドナーの援助が減っているので学校数も減少している。援助強化を。 ・プログラム支援企業の展開を積極的に進めている。飼料工場、牛乳工場等である。さらに、中小企業金融のため銀行を、また、有能な人材の国外流出防止のため大学をつくる。
6	A D A B (Association of Development Agencies in Bangladesh)	NGO ネットワーク組織	<ul style="list-style-type: none"> (基準) ・会員の基準にはキッチンとした活動の基準の他に、宗教差別禁止、民主化(軍事政権反対)、1971年の戦争犯罪者弾劾という独自の基準を重視 (近年の問題) ・NGOの不正問題の処理(第三者による調査委員会を組織) ・政府とNGOの話し合いのための委員会も出来ている ・イスラム原理主義がNGOに敵対 (まとめ) ・独立的で権威のあるNGOネットワークなのだが、大手と中小の格差があり、国からも期待されているNGO間の調整はなかなかうまくいかないようである。NGOへのドナーの資金の適切な配分方法という点でもビジョンをもちえないのではないか。
7	SSS Tangail (Society for Social Service Tangail)	地方NGO (活動内容は調査結果の表を参照)	<ul style="list-style-type: none"> (地方政府とNGO) ・相互に連携するシステムがない ・行政の非効率、政治に影響されすぎる、中央に依存、役割の自覚不足などからNGOのやり方と協調することが難しい ・デンマークのDANIDAがこまめにモニタリングしてくれた水産のプロジェクトでは地方政府とNGOの連携がうまくいった ・法律や制度、警察といった点から政府がなくても良いと言うことにはならない (マイクロクレジット) ・成長志向の普通のマイクロクレジットは個人対象で一律の処理で効率を高めるが、質的充実を目指すSSSのマイクロクレジットは家屋を対象に事業を評価して貸出額の決める。 ・普通のマイクロクレジットは利子をすべて再投資に回すが、SSSは25%を福祉に使う。 ・普通のマイクロクレジットではサラ金状態が進行
8	ADCs of Tangail District	地方行政体	<ul style="list-style-type: none"> (NGO調整会議) ・ディストリクト(県レベル)で月1回、県内のNGOを集めNGO調整会議を2年前から定期的で開催(全国的な制度だが他県ではまだ開催していないところも多い) ・NGO局へ報告。NGO間、あるいは政府との重複の調整は強制的には出来ない (地方行政とNGOの共同事業) ・ドナーの参加が重要。ドナー：資金提供、地方自治体(ユニオン)：仕事の実施、中央政府とNGO：モニタリング、という図

	ヒアリング対象	性格	内容
			式が望ましい
9	NGO Affairs Bureau	政府（NGO 統括部局）	<p>（発足の経緯）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各省にまたがるドネーション申請の一本化 ・海外援助資金が入るもののみNGO局の登録、認可が必要（NGOと地方政府との調整） ・県レベルのNGO調整会議が主。NGO局はアドバイス程度 ・NGO間調整についてはADABに期待したが、大手NGOの反対で沙汰やみ <p>（マイクロクレジット）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・メンバー以外からの貯金集めなど違法なやり方も出ている。 ・中央銀行、PKSF、BRAC、グラミン銀行などの有力者からなる問題解決のための検討委員会を3カ月前に発足させた - ガイドラインはいずれ出来る予定 <p>（NGO局の今後）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・政府としても機能強化する方向
10	BRAC 現地プロジェクト（ダムライ郡）	現地NGOのプロジェクト現場	<p>（VO:Village Organization）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・貧困世帯の女性グループ組織 ・BRACの村での活動の基盤 ・マイクロクレジット：利子率15%、融資分野：脱穀、肥育牛、山羊、養鶏
11	USAID ダッカ事務所	米国の援助機関	<ul style="list-style-type: none"> ・食料支援から授産事業支援へ <p>（対NGO）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・CAREなどを通じ3000万ドル規模のNGO活動支援 ・PKSFを通じて行っていたマイクロクレジット支援は今は行っていない。 <p>（地方行政）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・タナ・レベルでは地方行政との協力あるが、村レベルでは地方行政が弱いのでNGOとの協力とならざるを得ない。 ・デモクラシー・プログラムでユニオン議員の研修プログラム実施

(2) ヒアリング結果

JICA バングラデシュ事務所

【訪問先】JICA バングラデシュ事務所

【住所】IDB Bhaban(12th Floor) E/8-A, Rokeya Sharani, Sher-E-Bangla Nagar,
Dhaka-1207, Bangladesh

【日時】12月6日9:00~10:15

【面談者】オカザキ ユウジ (Resident Representative)
木邨 洗一 (次長)

第一部 オカザキさんの発言

Q. 最近のバングラデシュの状況について

現在、ダッカは急成長しており、都市問題が出てきています。ここ2, 3年で排ガスは
かなりひどくなりました。排ガスに関しては、世銀が若干プロジェクトを行っています。

ダッカの人口は、ウットラ、トンギなどの郊外地域までを考えると、七百万から1千万
人くらいでしょう。まともな統計はないので、大雑把にそれくらいとしか言えませんが、
排ガス、交通渋滞の他にも、住宅問題、ゴミ処理、地下水の汲み上げ過ぎ、電力不足など、
問題はさまざまです。例えばゴミに関して言えば、ゴミの収集システムはありますが、必
ずしもうまくいっていません。地下水は汲み上げ過ぎで、深刻な問題となっています。電
力は夏のピーク時に供給できない状況が続いています。

人口については、UNFPAが99年から本格的な調査を行っているそうです。

Q. 人口増加率の低下、家族計画について?

家族計画は、30年間、アメリカの強引な政策、 Condom をとにかくばら撒くなどの他、
政府の一貫した家族計画もあって、成果をあげています。途上国の中では、もっとも成功
した国の一つといわれています。

Q. NGOについて

バングラデシュでは、国の役割の半分をNGOが担っています。反政府的なものはあま
り感じません。優秀な人材や資金がNGOに流れる傾向になり、暗黙のすみわけを行っ
ているように見えます。例えば、学校とか医療、農村開発等についてです。政府の機能はデ

ィストリクト(ジラ、県) その下のウボジラ止まりです

Q . N G Oの今後について?

最終的には、政府が担うべきとは思いますが、しかし、中央政府と村落行政との間の繋がりが非常に弱い現状では、あと30年くらいはN G Oを活用しなければならない状況が続くでしょう。今後の国造りの見本としては、同じムスリムのマレーシアあたりを参考にすればいいのではないかと考えています。

Q . 自治体の協力関係について

日本・バングラデシュの双方に問題があるでしょう。姉妹都市すらできていないのですから。

第二部 木邨さんの発言

Q . J I C Aの活動について

昨年度に、ようやく、外務省がバングラデシュの国別援助計画を作りました。10年前の経済協力調査団の基礎調査を下地にしており、基礎調査自体をやり直す必要性がありますが、これまでは、国別援助方針しかありませんでした。援助方針とは大まかな方向性だけしか決めてないので、あまり意味のあるものではありません。

Q . バングラデシュの活動について

無償が中心です。誇り高い民族なので、あまり技術協力への理解はありません。金があれば自分たちでできるという意識が強い。

Q . 時系列でどう変化してきたか?

カレダ・ジア政権のときは苦勞しました。極端に政府機関に外人を入れるのを嫌う政権で、92~93年日本との関係が冷え込みました。94~95年が最悪期のピークです。

これに比べれば、軍事政権ですが、その前のエルシャド政権の方がやりやすかった。現在、関係は改善されつつありますが、まだ問題も多いです。

ホルタル(一種のゼネスト)ですが、以前は、野党の声にしたがって、多くの店が営業を停止しました。営業していると、被害(打ちこわしなど)を被る恐れがあるので閉店せ

ざるを得なかった。最近では、こうしたやり方は割に合わないといふ人々気付き始めています。最近では、95年ハシナ・シェイク率いる野党が起こしたホルタルが、民衆の支持した最後のホルタルといえるのでしょうか。これには国民の大半が支持し、半年程度継続しました。

ホルタルは、日当を出して動員をかけて、行進、集会を行うのですが、衝突すれば死傷者が出るのが通例でした。

1996年、ハシナ・シェイク政権になってからは、単発的なホルタルはあるのですが、随分安定しているように感じます。また、AL（アワミ連盟）は日本を歓迎しており、仕事はしやすくなってきています。ただし、要請があっても、この国の悪いイメージのため、要請に応じてくれる専門家がなかなかおりません。

投資環境はいまだに劣悪です。電力事情が悪い、ホルタルにより、賃金は安くても実際の生産性は低い、手続きが煩雑、チッタゴン港の港湾ストにより、積荷が届かないなどの不測事態が生じる、関税システムが汚職で正常に機能していないなどあります。

日本では、YKKがようやく合弁会社を作ることに合意しました。

Q．地方自治体について

存在しません。行政区分としては64県（District; Zilla）462のウポジラ（旧Thana、現Upozilla）Union、Gramとあります。ウポジラには、行政を行うDC（Duputy Commissioner 知事、局部長クラス）が中央から派遣されます。ユニオン Union には議会がありますが、行政はありません。Gram は選挙区あるいは村レベルですが、農家の集まりはあっても行政的に認知されるようなものではありません。

（注）ユニオンが日本の市町村に近いレベルであるが、選挙で選ばれるが議長が首長であり行政職員は1人しかいない。

Q．特別市について

特別市には4つあり、ダッカ、チッタゴン、クルナ、ラジシャシとあり、ここは市役所があり、Mayor がいいます。

Q．農業・農村開発について

地方行政がないため、NGOが活躍する余地が大きくなっています。

灌漑は簡単にできません。土地無し農民がほとんどです。NGOの活動は貧農層のシヨミティ組織を対象とするターゲット・アプローチからマイクロクレジット中心に変化してきています。

Q . マイクロ・クレジットについて

すでにいくつか問題が指摘されております。借りては返すサラ金状態にあるということ、絶対的貧困を下回る人には届かないなどの問題です。

30年間、援助で発展してきた、すべてが依存体質で、もし、国際機関、北欧などの2国間援助がマイクロ・クレジットに関する回収率を高め、資金がとまれば、NGOも消失するかもしれません。

Q . NGOについて

この国には複数の団体登録制度があります。一つは社会福祉省で国内外合わせて2万2千の団体が登録されています。1990年からはNGO局(NGO Affairs Bureau)が創設され、外国資金を得る団体は、ここに登録する義務があります。90、91年にほぼ登録が終わり、外国から資金を得る際は、プロジェクト毎にNGO局に申請し、指定された政府系の銀行口座を使う必要があります。これにより、NGOの資金を政府が把握できるようになり、GOとNGOが補完的になったと思います。

Q . 政府系とNGOの違い

コネ社会で簡単には、政府の役人になれません。トップダウンで、専門家を派遣してほしいと頼まれ、それでは申請書を提出してくれ、ということ、一年くらいかかる。

それに比べると、BRACなどは事務処理システムがよい。末端の機関まで含めると、6万人、正規だけでも2万6千人を雇用しています。国家予算が8千億円程度なのに、BRACの年間予算だけで、150億円あるのですから。

Q . 政治問題

独立戦争時、ゲリラ戦を戦ったフリーダム・ファイターという人々が、独立後、警察他、中央官僚のポストに収まっています。有能な人が多く死んだので、こういう世代の人たちが長になりつつある現在、懸念が生じています。また、政権交代のたびに、以前のプロジェクトをとめてしまい、新たにはじめるという非効率な事をやっています。過去の暗殺による政治的問題はあるにせよ、もう少し現実的に対応すればよいのに思うところもあります。

Q . 最近のNGOについて

B R A Cについては、すでにアローンという自前の販売店舗をもっています。B R A C銀行を申請したが一時、許可がなかなかおりませんでした。

一部のNGOで公金横領などが発覚して、NGOの信頼性は低下していると思います。こうした不正もNGO局ではなくドナーが摘発しています。

Q . NGO と地方公共団体の協力事例について

Local NGO と契約して事業を行うのが開発福祉支援というスキームで、現在、FPAB(Family Planning Association of Bangladesh) という団体が行っている地域住民参加型家族計画プロジェクトに協力しています。

日本の NGO との連携で行うものとして開発パートナーシップがあり、現在3つが進行中です。参加型プロジェクトが、「シャプラニール」とLGD (Local Government Division) の協力で、リプロダクティブ・ヘルスのプロジェクトが「ジョイセフ」との協力で、ヒ素軽減プロジェクトが、「アジアヒ素ネットワーク」との協力で、行われています。

現在、停止状態。最初は大蔵省に当たるERDやNGO局の申請書類提出が遅れ、現在は、外務省から文言の訂正をめぐって停止。

「NGOから行政へ」というプロジェクトとしては以下のものがあります。

JICAとしてやっているのが、ユニオンに行政を作ろうというJSARDのプロジェクト、専門家として京都大学東南アジア研究所海田教授が協力。

JBICは、LGDと村に立てる公民館の管理を、UNDPは、ユニオン議会にお金を投下しての農村開発に取り組んでいる。

おわりに

バングラデシュのはじめてのヒアリングということで中田氏は別として聞いたことがよく理解できなかったが、その後のヒアリングでだんだんと事態が呑み込めてきた。

バングラデシュのNGOのある側面を教える逸話を紹介する。

「NGOについて知りたかったらききなさい。私は、解放(1971年)後、マジシャンになろうと決心した男を知っています。インドからやってきた偉大なマジシャンがどんなにお金を稼いだかを知ったからです。同じことが出来ると考えたのです。しかし、数年後、自分の技量ではそんなにうまく行かないことが分かって、マジックはやめて、当時、大流行していたゴムのプランテーションをはじめました。しかし、またもや数年後には、この仕事が繁盛しないので、ダッカに出て、肥満体の婦人向けの痩身クリニックを設立しました。先日、私は、彼のオフィスを通りかかって、新しい看板がドアに掛かっているのを見つけ

ました。「“ Shodesh Unnayan Songstha ” 母国開発組織」とありました。彼によれば、今度は、NGOを設立したということでした。」(「バングラデシュのジャーナリストとの会話」 Sarah White,1991)

J B I C バングラデシュ事務所

【訪問先】 J B I C バングラデシュ事務所

【住 所】 The Pan Pacific Sonargaon Hotel , Extension Building, RM#351-355, 107 Kazi Nazrul Islam Avenue, Dhaka-1215, Bangladesh

【日 時】 12月6日 10:40 ~ 11:30

【面談者】 大西靖典 (主席駐在員)

Q . J B I C のバングラデシュにおける活動について

現在までの融資金額 5 千億円。ローン枠で 65 件、円借款で現在第 10 位になります。割合は、商品借款が中心で約半分ありますが、80 年代の商品借款中心から 90 年代になって、プロジェクト借款、インフラ整備が増えてきています。肥料工場とかですね。輸入代替産業です。まあ以前よりはだいぶよくなっているということです。

インフラでは、電力、道路、橋で、特にジャムナ橋は、総工費約 10 億 US\$ のプロジェクトで、出資割合は、世銀 2 億 US\$、ADB 2 億 US\$、JBIC 2 億 US\$、バングラデシュ政府 3.5 億 US\$ となっています。1998 年 6 月完成です。まだまだですが、当初の想定よりは交通量があります。

あとジャムナ橋からダッカに至る高速道路、ダッカ～チッタゴン間の道路整備が終われば、利用量はもっと増えるでしょう。ダッカ～チッタゴン間の道路整備については ADB が橋など無償でやっています。電力では、(天然ガス、水力)発電所がありますが、失敗が多い。

援助はケース・バイ・ケースで 3 年に 2 回程度、1 回 160 億円規模出します。LLDC なので、技術協力、無償が中心となります。債務負担能力を鑑みて、借款を行うこととなります。

ジャムナ橋は国際入札で韓国が落札しました。パクシは、中国が工事を請け負っています。

Q . 地方自治体との協力事例について

J B I C の借款の農村インフラで、田舎の農村道路や公民館を作るということをはじめています。

Q . 産業のこれから

現在、この国で収益性のある産業は、紡製製品 (Garment) です。輸出 50 億ドルのうち

約 8 割がこれです。今後、外貨を稼げる産品を如何に作るかが、経済発展の重要な課題といえます。ひとつは、WTO のクォータ制撤廃をにらんだ Garment の高付加価値化(糸から)もうひとつは Agro-Industries、例えば、海老や缶詰など。もうひとつは、バンガロールのソフトウェア産業のような IT 関連です。

Q . 外国投資の状況について？

インフラとして、3,000Mワットの発電設備があるが、2 割が壊れていて、世帯の電化率はわずかに 18%です。例えば、100 作っても 60 しか回収できません。それは、大きな工場や政府が政治家と結託して払わないといったことがあります。公社関係を、I P P、つまり民活による B O T で対応しようとしています(欧米企業受注)が、うまくいっていません。70 年代の社会主義の影響から組合が強すぎるのも悪条件のひとつです。

通信については、加盟者 70~80 万で、よく使われる 100 人あたりにしますと、0.5~0.6 という、かなり低い水準です。港も組合が強く、腐敗も激しい。金融も不良債権率をみればお分かりのように、日本なら倒産している水準以上に悪い数字です。

Q . N G O との連携について

現地 N G O は、さまざまな点で活躍しています。次の資料を見ながら。

N G O との連携例

- 1 . 住民移転、土地収用の現地 N G O による実施・監理(ジャムナ橋、パクシー橋、ジャムナアクセス道路等)
- 2 . N G O による円借款事業影響調査(グラミン銀行: 96 年度に日本の N G O シャプラニールにベースライン調査を委託。これを利用したインパクト調査の実施を 2001 年度に計画。)
- 3 . 現地 N G O の積極活用を図るプロジェクト形成(大ファリドプール農村インフラ整備)

出所: JBIC ダッカ事務所(2000.10.8.)

1 . のジャムナ橋のプロジェクトで、移転計画に関して住民の説得にあたったのは、B R A C です。その他、実際の補償対象者の認定などを行っています。また、移転エリアの 2 万人程度の職業訓練も行っています。

2 . については、シャプラニールの大橋さんが、グラミン銀行のローンを受け取った人

がどうなっているのか依頼され、評価を行っています。

3. については、現在、大ファリドプール農村インフラ整備の中で、農村道路、市場、公民館という設備を作る計画です。

公民館に関しては、ユニオン議会、議長のオフィスの他にも部屋を作って、多目的な行政サービスを行う場所として建設を予定しており、この公民館の利用を地元の行政機関にやらせてもらおうというプロジェクトです。ウボジラ（旧タナ）から保健、教育、農村開発などの行政サービスを行いに来ってもらう事が目的の一つです。すでに公民館はいくつかできあがっていますが全然使われていません。住民の声を反映させたユニオンの公民館にする必要があります。ここでのNGOの役割は、住民の意見の吸い上げです。公民館の内部施設を何に使うか決めることです。

市場は、女性が出店し、仕事をしやすい環境をつくるためです。女性用のトイレも作ります。従来ですと市場はありますが、女性が商いをするのはムスリムの関係上難しい。市場の管理は委託して事業を行う形をとるため、やくざみたいなのが仕切る可能性があり、それを防ぐためにも、NGOに監視と住民意見の吸い上げを期待しています。また、「managementの長=Unionの長」なので、ここの教育で何とか対応できないか検討中です。

農村道路については、初歩的な土木工事や路肩の維持管理などを地域の土地無し農民や貧困女性によって構成されるグループに請け負わせるLCS（Labour Contracting Society）というシステムで行う計画です。NGOのスペシャリストを入れてしまうことも考えています。JBICは政府へアドバイスしながら計画を進めるというスタンスで影響力を行使しています。

これ自体、地方政府とはダイレクトにはではないですが、ウボジラのコミットメントが必要なプロジェクトなので、地方政府のマインド改善に役立つのではないかと考えています。まだ、計画段階だし、簡単にうまくいくとも思っておりませんが、やりがいのある仕事ですね。こんな案件ばかりだといいいのですが、...（笑）

Q. 現地NGOって、地方政府に技術援助とかするのでしょうか？

例えば、ドナーが保健事業をNGOに委託するとします。NGOはもう普通の会社と変わりありません。地方政府からも委託されます。しかし、NGOのノウハウは地方行政へ技術移転されていません。ドナーもPR効果ばかり考えているという悪い面もあったと思います。技術移転しないのなら国の発展はない。

Q. 地方分権についての取り組みについて

印象ですが、JBICは、あまりやっていない。JICAはやっている。UNDPはがんがんやっているといった感じです。

Q . 教育ローンとかはやってますか？

ない。

Q . ソフト支援はありえるか？

ありえる。

Q . 政府のNGOに対するスタンス？

最近、大蔵大臣の発言をみると、NGOの役割を認めつつも政府も一定の役割を持つべきだとしている。バングラデシュ政府が開発のイニシアティブを取れないのにはドナーの側にも責任があると思う。しかし、政府がもっと頑張ってくれないと話にならない。

Q . 海外ドナーの態度について

世銀のPRSPなどあるが、欧米ドナーは、なかなか変化しない。

Q . いい話

最後にこれまで悲観的な話ばかりでしたが、2つの嬉しいことを話させて下さい。一つ目は、発電所なのですが、技術協力でQCサークルを紹介したいところ、自分たちから積極的に取り組み始めたこと。ずっとできるはずだと根気強く説得しつづけた結果、自分たちで監視（モニタリング）会合を定期的に開くようになってくれたことです。

もう一つは、バングラデシュの人々には、確かな潜在的能力がある点です。それを発展に生かせれば、この国の将来展望は明るくなります。

おわりに

円借款の援助機関であるJBIC自体が、地方自治体機能との関係において、NGOとの連携を多角的に追求している点が印象的であった。

(1) NGOの代行機能

ジャムナ橋のプロジェクトでは地方自治体が機能していないのでNGOが住民移転等に伴う問題解決を担当している。また農村インフラ整備計画のうちの市場や農村道路の整備プロジェクトでも本来自治体の機能（施設の維持管理業務）をNGOに代行させる計画と

なっている。

(2)NGOの橋渡し機能

農村インフラ整備計画のうちの公民館整備プロジェクトでは、地方自治体の機能向上(というより創出)にNGOが手を貸すという形を追求している。

(3)NGOの独自機能

グラミン銀行への円借款の事業評価は、地方自治体機能では果たせない、まさしくNGOならではの役割を果たさせている。

L G D

【訪問先】 L G D (Local Government Division)

【住 所】 Building No.7, Secretariat, Dhaka, Bangladesh

【日 時】 12月6日 12:10 ~ 13:00

【面談者】 Mr. Amiyangshu Sen (Secretary)

A.H.M.Abul Qasem (Director General)

はじめに

LGD (地方自治農村開発省地方自治局) はバングラデシュ政府の地方自治と地方分権の推進に関する施策を統括する部局である。

Mr. Amiyangshu Sen (Secretary)

Q . バングラデシュの地方行政とNGOの関係について？

バングラデシュの行政には、4段階あり、小さい順から、ユニオン (Union)、ウボジラ (Upozilla)、ポルショバ?、ジラ (Zilla) になります。

バングラデシュにおける NGO の役割は我々としても十分に認識しており、一緒に協力して活動しています。ここには、援助のための援助を行っています。PKSFの事です。これは、村の仕事や村の雇用促進を活動している組織を支援するための基金です。

地方自治の推進に関しては、22の municipality (地方の県庁所在地に相当する都市) で、地方自治体が独自に事業を実施し始めています。これまでは4つあった特別市 (City Cooperation) を増やそうとしているわけです。地方自治体とNGOとの協力について言えば、はっきりとした取り決めはまだありませんが、NGOがその地域で活動していれば、地方自治体のほうから資金協力を行うことも可能です。

NGOとの調整に関しては、municipalityとNGOで重複したプロジェクトが生じないように、調整組織 (Co-ordination Body) を作ろうとしています。

バングラデシュでは、NGOと地方自治体の関係が、まだ十分ではありません。これからきちんとしていきたいと考えています。

Q . 現在、地方で課題となるような分野はありますか？

インフラは着実に整備されてきたと思います。地方のインフラを担当している官庁は LGED (Local Government Engineering Division) になりますが、これから必要なインフラ整備についても、もう少し時間をかければ解決できるでしょう。

しかし、緊急の課題もあります。砒素の問題です。465 のウボジラの半分で、安全な飲料水の確保に関して問題があります。この分野での日本の協力を期待しています。

Q . 地方自治体の強化について

もし日本からアドバイスがありましたら、教えて下さい。

A.H.M.Abul Qasem (Director General)

NGO と地方自治の関係について、フィリピンへ視察に行きました。フィリピンは、バングラデシュより、NGO との協力ではかなり進んでいますね。NGO と地方自治の強力に関する法整備がなされていました。

バングラデシュでは、Municipality で NGO と協力して活動している分野が 2 つあります。ひとつは、衛生 (Sanitary) で、もうひとつはゴミ処理です。衛生のほうはうまくいかなかったため、現在は協力していません。

ゴミ処理についてもすべてを NGO に任せているわけではありません。部分的に任せることが可能な法律はあります。

Q . タンガイルで地方行政と NGO の関係をもっともよく知る官僚にお会いできればと思っているのですが

DC (Deputy Commissioner) に会われるのが一番です。連絡しましょう。

おわりに

バングラデシュにおいても多かれ少なかれ独立した地方行政がないことはないはずだという前提でヒアリングをしてしまったせい、ややとんちんかんなやりとりになってしまったきらいがある。その後のヒアリングの中で独立した地方行政はないことが分かった。

結果としては、表敬とタンガイルのディストリクト (ジラ) を紹介してもあるための訪問であった。

シャプラニール バングラデシュ事務所

【訪問先】シャプラニール バングラデシュ事務所

【住 所】13/3 Aurangzeb Road, Mohammadpur, Dhaka, G.P.O.BOX 332, Bangladesh

【日 時】12月6日15:30～16:30

【面談者】筒井 哲朗 (所長)

はじめに

1970年代からバングラデシュの農村で活動している日本のNGO。大橋委員、中田委員がかつて現地駐在員を勤める。今回の訪問の日程調整とアレンジ全般を依頼。

Q. 筒井さんのバングラデシュに関する経歴について

バングラデシュには、3回目の長期滞在になります。1回目は、青年海外協力隊として86～88年夏まで約2年間、2回目は、シャプラニールで94～96年の2年間、96～98年は東京に戻っていたのですが、現在は、98年から事務所長としてここに赴任しています。

Q. JICAのパートナーシップ事業について

LGDのJoint Secretaryが窓口になっています。

Q. シャプラニールの活動の変遷について、特に中田さんが所長を辞められてから後を中心に教えてください。

それでは、その頃の話からさせていただきます。

シャプラニールの活動は、現地のCBOを支援し、その現地スタッフにマネジメントを任せるという方式をとっていました。当時、4つのCBO(シヨミティを支援する組織)を支援していました。

しかし、マネジメントが不明瞭で、実態どうなっているのか、うまく把握できないという欠点があり、1987年に直接支援という形に切り替えました。一種のクーデターなのですが、・・・。

これによって、現地の管理スタッフがシャプラニールの直接雇用になりました。

私たちの活動は、シヨミティという農民のグループに対して支援を行うのですが、そのシヨミティがよくなっているのか悪くなっているのか、主観的な評価に頼っていました。90年から、(客観的な)判断・評価基準を作ろうという事になって、評価基準をいろいろ話

し合いながら決めていきました。

例えば、シヨミティでは、貯蓄はどうなっているのか、会議は定期的に行われているのか、メンバーはどの程度、参加しているのか、発言など行って意思決定過程に参加しているのか、などです。

94年からは、こうした判断基準について、ベースライン・サーベイを20数箇所で行い、さらに、そのうち3箇所については、全戸調査を実測可能なアンケート調査で行いました。

追跡調査を5~10年くらいにわたって行う予定にしております。こんな詳細な調査をやっているのは、うちくらいだと思いますよ。

判断基準の作成と調査の結果、数字で管理できるような仕組み作りが出来上がりましたが、97年くらいから、数量で把握することの弊害も出てきました。こうした評価によって、虚偽報告のインセンティブや数字だけあげることが仕事になってしまう傾向があらわれはじめました。

評価について説明します。こうした判断基準に基づいたシヨミティの評価は grade A~E までの5段階あります。Aではローン提供しない、B以降はローン提供を行うのですが、ローン限度額が上昇するように設定してあります。

より多くのローンを得るためには、シヨミティが着実にグレード・アップする必要があるのですが、そのためには、ある程度経済力や教育のあるメンバーが多い方がいいわけです。すると、結成の際、貧困層を排除することにもつながりかねません。あくまでターゲットは本来の貧困層であり、彼らは公共団体のサービスが届かず、またグラミン銀行の対象外となっています。

私たちがのような海外NGOは、BRACやProshikaなど巨大な現地NGOが手の届かない所をやらないと存在価値がないと思っています。そこで、3年くらい前から、私たちはイシヨルガンジ第3地域というところで、どのNGOにも入れてもらえない層を対象に、できるかぎりサービスを出さずに、自助努力・参加型で援助を行うという方針で活動を始めました。

99年には、12年ぶりに1つの地方事務所について直轄をやめて独立させました(すなわちシヨミティのリードを現地に戻しました) 2000年にもう1つ独立させ、その代わりにJICAと取り組む事業として新しい事務所も1つ増やしました。新しい所では、どのNGOからも入れてもらえなかった人を対象に、出来るだけ自力・参加型でやり、また将来は地方行政と一緒にやっていけるように考えています。

現在、独立した事務所が2つ、直轄の事務所が4つあります。事務所は、地域の間層が運営しており、そこが最下層のグループを支援しています。

Q. バングラデシュの現地NGOの動向について

マイクロ・クレジット以外の事業をやっているところが非常に少ないです。100あるとしたら、1から98までマイクロ・クレジットを行っている感じです。

(シャブラニールのように)総合的な農村開発を目指し、マイクロクレジットとともにキャパシティ・ビルディング等を行う古典的なNGOは少なくなってきました。

Q . マイクロ・クレジットについてどう評価されますか。

全体としては成功していると思います。

マイクロクレジットがうまく行っている地域は投資先のあるところですが、そういう地域ばかりではなく、自転車操業のところもあります。いずれ、こけるでしょうから、その時にそれを救うモデルを提供できるかが重要です。

Q . グラミン銀行やBRACが成長した理由は何だとお考えですか。

1つ目はスタッフに対するマネジメントでしょう。ボランティア的気持ちを捨てて貧困救済のプロを育てる。また、例えば、ローンを出して、回収すればよいというような、分かりやすい方法で組織運営を行っています。

もう1つは、政府がダメなのに比べ、NGOの管理がしっかりしており、透明性もあるためです。88年の大洪水や91年のサイクロンのあたりから、欧米系の援助資金は、政府からNGOへと変化していったのですが、その際にNGOにも受け皿としての器があったということも重要な要因でしょう。

BRACは、既に、自己資金が80%程度に達しており、ドナーは必要がなくなりつつあります。しかし、誰に対する説明責任も消えてしまうことを憂慮してか、poorest poorというプログラムを行い、ドナー・コンソーシアムを残す口実として使われています。しかし、このようなプログラムでは、1つ1つのケースを細かく見ていくのは、もう無理な状況になっています。

Q . 他の国でもBRACのようなNGOが育つと思いますか

たぶん、育たないでしょう。

Q . BRACには、もう日本へ期待するものがないのではないか

資金面ではそのとおりだと思います。しかし、人的支援などは望んでいると思います。

Q . 日本政府のNGO援助について

玉石混交のNGOから光っているNGOを選ぶのは難しい。日本政府の援助としては、

無難なBRACなどからはじめれば、いいのではないのでしょうか。

Q . バングラデシュの政府機能について

LGED（地方自治技術局）は、政府で唯一効率よく動いている。ここは、いわば国土開発局のような感じでしょうか。インフラ工事などを担当する官庁です。外国のドナーなどもここと直接仕事をしたがっており、大蔵省は、自分の取り分が減るのではないかと警戒感を持っているようです。

Q . マイクロ・クレジットの将来展望

マイクロ・クレジットは長続きしない。グラミン銀行はリストラをしている。BRACは多角化しているので、つぶれないでしょう。

Q . JICAとのパートナーシップ事業

政府協同組合局（BRDB : Bangladesh Rural Development Board）とパートナーを組んでという話しがシャプラニールに来たのですが、そこは機動的でないので断りました。それとは別に、京大東南アジア研究センターが中心になって、地方自治振興を目的に実施しているJICAのプロジェクトでは、BRDBと組んでいるようです。

かつて、BRDBには、CIDAやDANIDAから、かなり援助が出ましたが、うまくいきませんでした。BRDBの管轄下、一村一組合方式を取ったのですが、援助のほとんどが有力者に流れてしまい、現在では国民からも信頼されていません。もしBRDBがもう少ししっかり機能していたなら、外国のドナーの資金がこれほどまでにNGOに流れることはなかったはずで、そうなっていたら現在のBRACはなかったかもしれません。

Q . 現在の事務所の規模について

合計で70名前後のスタッフがいます。内訳をいいますと、プロパーはダッカ事務所で22名（うち日本人2名）、フィールドにある4つの直轄の事務所で48名くらいです。その他に、現地化された2つの事務所には、32名が働いています。

おわりに

バングラデシュのNGO活動の発展段階は以下のように整理できる。

	定着年	段階の性格	備 考
1	1970	救援・復興	<ul style="list-style-type: none"> ・1970年サイクロン(50万人死亡) ・1971年独立戦争(大規模虐殺、数百万人の難民) ・1972年BRAC設立、ヘルプ・バングラデシュ・コミュニティ(現シャプラニール)設立 ・1974年大洪水(前後の大飢饉)
2	1976	農業・農村開発	<ul style="list-style-type: none"> ・貧しい人たちに援助するだけでなく生活向上を図れるような社会づくりを支援 農業生産向上と多角的な農村プロジェクト ・1976年に現ADABが1973年発足の「バングラデシュボランティア団体連合会 Association of Voluntary Agencies in Bangladesh(AVAB)」から「バングラデシュ農業開発団体連合 Agricultural Development Agencies in Bangladesh(ADAB)」に改称。
3	1983	ターゲット方式	<ul style="list-style-type: none"> ・生産の向上を目指した農業・農村開発では、貧農の参加、貧富の格差の是正に十分でないことから、貧農層を直接ターゲットにしたショミティづくりに力を入れるようになった。コミュニティ・デベロップメント方式とも呼ばれる。 ・1983年に現ADABが現行の名称「バングラデシュ開発団体連合会 Association of Development Agencies in Bangladesh」に改称。
4	1996	マイクロクレジット	<ul style="list-style-type: none"> ・1980年代にグラミン銀行が大きく発展(76年プロジェクト開始、83年グラミン銀行法認) ・ターゲット方式の啓蒙的な意識化や組織化よりも農村民の生まれつきの企業家精神を発揮させる環境づくりが重要という考え方。ターゲット方式なら外国から金を取りやすいと安易にNGOを作る傾向にも批判。 ・1995年マイクロクレジットをはじめるNGO数がピーク(後掲図参照) ・1996年BRACの収入のうちマイクロクレジットが過半を占めるに至る。

(資料)大橋正明「より良き協力への模索」(臼田他編「もっと知りたいバングラデシュ」1993年)他

シャプラニールはほぼこのラインに沿って活動を続けてきているが、現地のNGOとは異なって成長志向ではなく、現地NGOの手の届かないところに活動の対象を求めようとしている。またマイクロクレジットに特化せず、マイクロクレジットを行うとしてもエンパワーメントを同時に行う方針を取っている。

この後、訪問することになるタンガイルの中堅地方NGOのSSSも現地NGOであるが同様の方向性を取っている。しかし、大勢ではない。

B R A C (Bangladesh Rural Advancement Committee)

【訪問先】BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee)

【住 所】BRAC Centre, 75 Mohakhali, Dhaka 1212, Bangladesh

【日 時】12月7日9：00～10：00

【面談者】Dr. Salehuddin Ahmed (Deputy Executive Director)

通訳 Alam さん

はじめに

有給専従スタッフだけで2万5千人のバングラデシュ最大開発NGO。世界最大の現地NGO (World largest national private sector development organization) と自ら認めている (ADAB, Directory of NGOs 2000 の広告欄の表現)。これまで累計11億ドルのマイクロクレジットを供与し、教育プログラムでは3万校いじょうの初等教育機関で110万人の生徒を教育している。ダッカに20階建ての本拠ビルをもち、農村部に57の地域オフィス、431の支所をもつ。

面談相手はDeputy Executive Directorのサラウッディン氏。Executive DirectorのAbed氏のアポを取るのには首相のそれより難しく、サラウッディン氏のそれも、地方自治農村開発大臣よりも難しいとされるが、シャプラニールと氏との長年の付き合いから快諾をいただいたとのこと。

後日、下村、中田委員が、ダッカ近隣でのBRACのフィールド訪問を行った。

Q . 忙しい時間を割いていただいて有り難うございます。

1時間ぐらいしか、おつきあいできませんが、まず、紹介ビデオを見ていただいてそれからお話ししますか？ヒアリング中心にしたいのですか。分かりました。どうぞ。

Q . BRACの課題について

B R A Cの対応すべき課題は、マイクロ・クレジット、教育、健康、子供など多方面に渡りますが、これらはすべて貧困への対応と貧しい人々のエンパワーメントを目指したものです。

そのため、360万人の女性たち、110万人の子供たちへの援助と、3000万人へ保健サービスの提供しています。

これからは、次のようなことが課題になっています。

第1に、養鶏や養殖、コメ・野菜の輸出へ向けたプロジェクトです。このプロジェクトでは、新しい技術を多くの人々に与えて、雇用の拡大を目指しています。既にはじめていますが、もっと拡大していきたいと考えています。

第2は、P S E D (Program Support Enterprises Development) というプログラムです。自助努力を促し、独立を支援していくためのプログラムです。例えば、養鶏している人に餌を定期的に購入できるよう飼料工場をつくってサポートします。牛の購入のために、女性に資金を提供したはいいが、牛乳を売る場所が確保されていないため、牛乳工場をつくったりマーケティングに乗り出したりします。女性たちが外からの援助なしに自立していきけること、self-finance を発展させること、すなわち、Sustainable Development を目指しています。私たちは、すでにアローン・ショッピングセンターを持っていますが、手織り製品や籠など一部の製品に限られています。このプログラムではもう少し包括的な支援を視野に入れていきます。

第3は、教育です。近年、バングラデシュの識字率は上昇してきていますが、まだ性別格差が大きい。まだ、男性の識字率は女性の識字率の約2倍程度のままになっています。現在、私たちは33人の生徒に1人の先生がいる状態ですが、資金難などから34000校から31000校に減少しています。海外のドナーが教育には援助をしてくれないためです。日本は特に教育は政府がやるべきこととして、援助してくれません。私たちは、政府がきちんとやってくれるなら、こうした事をせずにすむのですが、現状ではまだ教育機関が足りないのです。

BRAC をマイクロファイナンスのNGOだと間違っている人がいます。アマーティア・センの著作を読んだことがありますか。かれは、income povertyではなく、capability poverty が問題なのだと指摘しています。我々もそうした意味で貧困層の総合向上を目指しているのです。

Q . 先ほどの話を伺っていると、BRAC の事業は、日本では農協や地方公共団体が行っている事業です。将来的にBRACは、こうした事業を協同組合や地方政府に移管していくことは考えているのでしょうか。

第1に、バングラデシュの歴史を見ればわかるように、政府は、本来政府が行うべき、基礎的なサービスを、末端の村レベルでは提供できてきませんでした。したがって、政府と協力して、NGOが行わざるを得ない。それにビジネスの創出は、政府ではできません。この部分は「民」が行うしかないもので、その面でもNGOの役割は大きいと考えています。民主化も進んでいないし、地方では教育も不十分です。

第2に、政府と協力したプランもこれまでいくつかありました。家族計画などが特に有名です。

最後に、政府の役割は、まず第一に、より公正な経済活動が行なわれるように法律とか制度を設定することだと思います。現状ではそれも不十分です。

Q . 地方政府が育てば、移管する考えはお持ちですか。

戦争で橋が壊れたらどうしますか？ 仮の組み立て橋(Bailey Bridge)をかけるでしょう。もし政府ができるようになれば、いつでも移管します。この(本来、地方政府が行うべき)分野についてのBRACの活動は、「仮の橋」なのです。

しかし、この「仮の橋」として、3万の学校を持っていることを理解してください。政府が「本来の橋」を作るのに、何年かかるとお思いますか。それには50年かかるでしょう。

(注) Bailey Bridgeは鉄骨を組んで作られるような戦争時の緊急の架橋を指している。河川の多いバングラデシュではなおこうした橋が多く残っているのを後にタンガイル地方へ向かう途上でも多く見かけた。

Q . マイクロ・クレジットは役に立っていますか

もちろん、役に立っています。そうでなければ、人々から見放されてしまい、機能しなくなります。

この20年間で360万人の女性に貸し付けを行いました。彼女たちが98%返済しています。貸付額は12億タカになります。

よい意思(good will)は、BRACやグラミン銀行にあるのではなく、融資を受けた人々にあるのです。

Q . BRACのマイクロ・クレジットに関する具体的な調査はありますか。

それについては、Webページをご覧ください。

それより、強調したい事が2つあります。マイクロクレジットは、それを実施する組織(Institution)と、使う人々との共同作業として成功したのです。第一に、ユヌス氏やアベット氏が普及には重要な役割を果たしたかもしれませんが、あくまで貧しい人々が主役であるということです。第二に、プロフェッショナルな仕事であることです。技術力やノウハウの乏しいNGOがマイクロ・クレジットに手を出して、全体の評価が下がることを危惧しています。

Q . マイクロ・クレジットやBRACの今後について

第1に、もっとローンを増やしてくれといわれています。私たちはこうした要請に応えるべく、Micro-credit Enterprise Management Programを行っています。

第2に、中小企業の創出を考慮すると、マイクロクレジットから更に進んで、銀行が必要になってきます。そこで、BRAC 銀行を申請していましたが、政府から既に営業の許可が下りています。数ヶ月でデビューします。

第3に、現在、バングラデシュでは、多くの有能な人材が海外に流出しています。頭脳流出を防ぐために、BRAC では、大学の運営の申請を行っていましたが、許可が下り、来年6月には、開校できると思います。

Q . 日本のNGOについてどのように評価していますか

シャプラニールをはじめ、日本のNGOはよくやっている。しかし、バングラデシュの現地NGOはかなり進んでいます。国際NGOがもっと拡大することも重要ですが、その際には現地化が重要と考えています。高給な外人一人で、現地人5~6人を雇用できるので。それから、外国の方には、積極的に管理ノウハウを移転してほしいですね。

BRACは、日本の大使のトミタ氏や浦部氏と親交がありますが、日本政府から貧困撲滅プログラムに150万US\$の無償援助の約束を得ています。

プログラム自体は、2001~2005年のプロジェクトで、自己資金が600万ドル程度、総額は、EUなどからの支援を合わせて、5400万ドル程度になる予定です。

おわりに

BRAC のナンバー2が自らを「仮の橋」と考えている点が印象的であった。この話を日本大使館等で現地の日本人にしても信じられないという感想であった。それほどBRACの影響力や実力は大きく評価されているのである。

シャプラニールやSSSといったNGOとは異なって、BRAC は成長路線をとるNGOの代表である。勿論、成長は組織の利害のためではない。貧困緩和に向けた膨大な開発ニーズが存在するときに、誠実ではあるが、少しの人にしかサービスを与えられないより、成長してより多くの人に自立へ向けたサービス提供を行った方が実際的であるとの考えからであると判断できる。

BRAC では、マイクロクレジット方式の段階からさらに進んで、成長の次の段階として、企業段階へとシフトしつつあるようだ。プロパーのプログラムを支援する企業設立を積極的に進めている（以下に現在のプログラム支援企業一覧）。さらに、ヒアリングでも聞いたように銀行や大学を設立する。

BRAC のプログラム支援企業一覧

アーロン・ショップ 7	養鶏場 5	養魚・エビふ化場 7
BRAC 印刷所 1	養鶏飼料工場 1	牛加工流通センター 1
冷蔵・冷凍庫 1	種子加工工場 2	
食品加工・牛乳工場 1	穀物加工(養蚕) 3	

(資料) BRAC At A Glance(As of September 2000)

また、財源に関しても、サービスチャージ(利子)収入、ベンチャー企業や上のプログラム支援企業からの収益収入が増加したため、ドナーからの比率は1994年の72%から2000年(見込み)の25%へと急速に低下し、自主財源化が進んでいる。

	財政規模	ドナー寄与(財政規模に占める割合)
1994	US\$ 64 million (Tk.307 crore)	72%
1995	US\$ 82 million (Tk.394 crore)	61%
1996	US\$ 90 million (Tk.432 crore)	52%
1997	US\$ 102 million (Tk.490 crore)	49%
1998	US\$ 108 million (Tk.519 crore)	41%
1999	US\$ 131 million (Tk.642 crore)	39%
2000(見込み)	US\$ 132 million (Tk.662 crore)	25%

(注) 主たるドナー: DFID(UK), DGIS(the Netherlands Govt.), NOVIB(the Netherlands), German Govt. (KfW), Aga Khan Foundation/CIDA, European Union, UNICEF, USAID, Govt. of Bangladesh

(資料) BRAC At A Glance(As of September 2000)

「国家とNGO」(重富編、2000)に寄稿した延末氏はこう書いている。「もし、今後、NGOがマイクロクレジットなどによってドナーへの依存を断ち切ることに成功したら、そのときNGOは完全な企業に変貌してしまうかもしれない。」

外国ドナーから支援を受けたNGOに発した企業系列(財閥)の誕生は、歴史上前例がないだけに評価も難しいと言える。

A D A B (Association of Development Agencies in Bangladesh)

【訪問先】A D A B (Association of Development Agencies in Bangladesh)

【住 所】1/3, Block-F, Lalmatia, Dhaka-1207, Bangladesh

【日 時】12月7日 11:00 ~ 12:00

【面談者】Mr. Shamsul Huda (Director)

通訳 Alam さん

はじめに

NGO王国と言われるバングラデシュにおける最大のNGOネットワーク。有給専従スタッフ約50名。必要に応じて政治的な影響力も行使できるほどの有力ネットワーク団体。

面談相手は事務局長のS・フダ氏

S・フダ氏

私は2回ほど日本に行ったことがあります。98年と2000年8月です。8月のときは、東京や横浜に行きました。7つの会合やセミナーに出席しました。FAOやADABが組織した会合で、JICAの人々と話し合う機会もありました。その時は、日本とバングラデシュのよりよい関係について協議しました。日本政府の高官とも話す機会がありました。

Q. 開発NGOはだいたいADABに参加していると考えていいのですか

ADABはアンブレラNGOで、74年に設立されました。現在、1200団体が加盟しています。すべてのNGOがメンバーになれるわけではありません。いくつかの基準をクリアしなければなりませんので。

その前に若干、ADABの組織について話しておきましょう。まず、ここが中央のダッカ事務所になります。ダッカ事務所には、2年ごと選挙で選ばれる理事会があり、そこで意思決定を行います。地方にも17の支部を持っており、ここにも選挙で選ばれた理事会があります。

先ほどの基準の話に戻りますが、基準の判定は理事会が行いますので、個人が推薦した程度では、加盟できない仕組みになっています。

重要な基準は9つあります。3つは政府の基準で、残りはADAB独自の機軸です。特に重要視しているのは、8番目と9番目です。

政府のNGO Affairs Bureauの登録団体であること

年次活動報告書を作成していること
年次監査レポートを作成していること
貧困者、弱者のために活動している NGO であること
男女差別をなくすようにすること
少数民族を平等に扱うこと
宗教差別を行わないこと
民主化を進めること、軍事政権に反対すること

1971年の戦争犯罪者を摘発し、裁判を行い、刑を執行することに賛成すること。

9番目の最後の基準は、その団体のリーダーが独立戦争の際にパキスタン側に加担していなかったことです。独立戦争を支持することと同じ内容と考えてください。

現在、NGO Affairs Bureauの登録団体は、1400程度です。200団体はADABの基準に適していない、あるいはADABに賛同していない団体であるということになります。

Q. どの基準に合わない団体が多いのでしょうか

イスラム系のNGO、ミッション系のNGOなどです。これらのNGOは宗教の普及も目的にしていますから、宗教差別を行わないという基準に反します。

Q. 日本のNGOは

シャプラニールは古くから、良いメンバーです。私の記憶する限りでは、シャプラニールだけです。

Q. 国際NGOは加盟していますか

Save the Childrenなど、主だったところは、ほとんど入っています。もしかしたら入っていない団体もあるかも知れませんが、・・・。

Q. ADABの活動内容について教えてください。

だいたい8つ程度あります。順番に説明していきますと、

NGO - NGO間、海外援助 - NGO間、政府 - 政府間の調整。

コミュニケーション、情報の共有、アイデアの交換の推進。具体的には、ドナーやNGOについて、ワークショップ、セミナーやシンポジウムの開催を行います。

アドボカシー。貧困層や市民社会 Civil Society の立場から活動しています。

組織の能力構築。この中には、組織運営・リーダーシップの構築・拡大、女性のエン

パワーメントの強化、環境への配慮などが含まれています。

ドナーや国際機関、A D A Bメンバーの3者の交流・意見交換。具体的には、国際援助計画を作るときの相談に乗ったりしています。

マイクロ・クレジットNGO、教育NGOや土地・人権に関するNGOなど各種のNGOネットワークに対するアドバイス、相談に乗ったりもしています。

最近特に重視しているのが、次のと です。まず、

政府の良い統治（Good Governance）です。政府が悪いことをしているとき、政府に圧力をかけます。政治的な中立性は保つよう努力しておりますので、例えば、1千万人の人々に選挙参加を促す活動を行いました。その結果、投票率が74%となり、前回の投票率を20%上回る結果となりました。もうひとつが

NGOのガバナンスです。例えば、NGOのビヘイビアの問題（公平、透明、違法性、不正）を取り上げて、第三者によるA D A B以外の調査委員会を作って、問題解決を目指します。具体的な事例はまだですが、仕組みは出来上がっています。

Q . 具体的にどういう問題を扱うつもりで、この仕組みを作ったのでしょうか

公正についての問題。NGO 行動指針に反するような不公正がないかどうかを調べる目的です。 行動レベル、 資金レベルの不正を考えて作りました。NGO 関係者だけではなく、一般市民など誰でも異議を申し立てることができます。

Q . ここ5年間のNGOの変化とNGOを取り巻く環境の変化について教えてください。

よくなった状況もありますし、悪くなった状況もあります。

まず、良くなったことについて話しましょう。96年にG N C C（Government NGO Consultative Council）ができました。22人の委員がおりますが、内訳は、政府から8人、A D A Bから8人、一般から6人となっています。他にも、いろんな委員会にNGOが参加できるようになりました。

悪くなったところは、政府によるダッカのスラムの強制移動です。これについては、A D A Bは、反対デモを行い、裁判にもしました。ことに98年12月16日の独立記念日には女性の集まりを企画していたが、いくつかのイスラム原理主義団体が反対していました。政府に働きかけをしましたが、結局、政府は動きませんでした。

Q . G N C CのA D A Bの8人は誰ですか。具体的に参加した委員会とは

ADAB の 8 人は理事会で選ばれますが、BRAC のサラウッディン氏、PRIP Trust のアロマ・ドット氏、ADAB のファルク氏、私は参加しております。その他、力のある NGO リーダーが参加しています。必ずしも大きな団体からだけではありませんが。

その他に、ADAB のメンバーが参加している委員会は、文部省や農業省の委員会です。

Q . 最近の NGO の課題について

大きな課題を二つ抱えております。第一に、女性の役割の拡大で、これは最優先課題です。第二に、良い統治の問題です。今抱えている問題は、数は少ないが、イスラム原理主義が NGO 活動に反対し、妨害すること、政府が保守的で非協力的な人が多いことです。

Q . NGO 活動はベンガル人の気質の合っているのではないのでしょうか

特にベンガル人に向いているとは思いません。独立後、まだ十分な時間が経過していませんし、その間の歴史的、社会的状況が NGO 活動を活発化させるのに適合していたのだと思います。

SSS Tangail (Society for Social Service Tangail)

【訪問先】SSS Tangail (Society for Social Service Tangail)

【住所】Polashtoli Road, Tangail, P.O. Box # 10, Post Code # 1900, Bangladesh

【日時】12月8日昼頃着、20:00~21:00

12月9日12:00~13:00

【面談者】Abdul Hamid Bhuiyan (Executive Director)

Jerome D. Sardar (Coordinator - Agricultural Program)

通訳 Alam さん

はじめに

ダッカの東北150キロほどに位置するタンガイル県で活動する地域 NGO である。総合的農村開発に取り組む同国の典型的な中規模地域 NGO の中でも組織、活動ともに比較的優れたうちに入ると見なされているとして、シャプラニール現地事務所より紹介を受ける。

現場を訪ねて、活動を視察させてもらおうと共に、地域 NGO の立場から、開発活動のあり方や地方行政との関わりについての意見を聞いた。

なお、SSS に行く前にジャムナ橋を視察した。

ヒアリングの前半のテーマは、主として、地方行政とNGOの関わりについてであった。後半のテーマは、マイクロクレジットに関してであった。

Jerome D. Sardar

私は1973~74年に日本のアジア学院(西那須野)で農業研修を受けました。代表のハミッドが所用でないので私から簡単にSSSを紹介します。

SSSはタンガイルでのみ活動しているNGOであり、3000のショミティを対象としています。13は男性のショミティですが、残りは女性のもです。1ショミティ当たり25~30人です。SSSの概要について、詳しくは、パンフレットを見て下さい。

一番大きな活動はマイクロクレジットとなっています。

農業プログラムは私の担当ですが、1,500の農家に対して5人の訓練担当者が当たっています。1人で300農家を見ている勘定になります。野菜の作り方やどういう種子を使ったらよいかというようなことを教えます。

保健・医療プログラムは移動クリニック、14の常設クリニック、中央病院と病気が重くなるにつれて上級施設がケアするシステムになっています。

SSS の概要

設立経緯

1986年11月、タンガイル・ディストリクトで開発の仕事をしていたグループにより設立。

設立の理念

- ・権利なき状態の人々や極貧層（特に女性と子供）の社会経済状況の改善
- ・搾取、抑圧、不正なき社会の樹立
- ・個人の平和で調和のとれた生活
- ・コミュニティの資源の公正な共有にすべての人が与れること

受益者

- ・69,569人（男7,624人、女60,545人、子供1,400人）

スタッフ

- ・721人（男551人、女170人）

活動内容

1. クレジットと貯金のプログラム
 - ・29のクレジット・オフィス（タンガイルの11のタナ）
2. 農業プログラム
 - ・展示・実験農場（4エーカー、Kuichbari：タンガイルの町から10km）
 - ・育苗農場（Rasulpur）
3. 水産業プログラム
 - ・内水面漁業は貧困者にとっての貴重な蛋白源を供給
 - ・Mymensingh Aquaculture Extension Project(MAEP)の実施団体
4. 子供の開発プログラム
 - ・働く子供のための26の移動教育センター（都市部）
 - ・34の農村子供クラブ（Galaユニオン）
 - ・エスニック・マイノリティ（ヒンズー最下層カースト）と売春婦の子供たちのための小学校（Horijon Polli）
5. 女性と子供のタバコの害からの保護
 - ・工場で働く母親の幼児のためのデイケアセンター
6. 売春婦の子供たちの保護と社会復帰
 - ・Sonar Bangla Children's Home（4エーカーの土地取得、40人の生徒）：学校と職業訓練
 - ・Shahana Safe Home（トランジット施設、40人受入、現在20人）
7. 保健・医療プログラム
 - ・14の常設クリニック（うち1つはエスニック・マイノリティと売春婦の子供たち向け at Horijon Polli）
 - ・小規模病院（病床数20、各種検査機械装備）
8. トレーニング・プログラム
 - ・トレーニング・センター
9. 災害救援・復旧
 - ・洪水災害対応の食料、衣料、医薬品供給、医療スタッフ派遣、種子配布等

資金源

Canadian Fund for Local Initiatives, Canadian High Commission in Bangladesh
PKSF Group Savings Fund APHD-Hong Kong ASPBAE-Sri Lanka
USCC-Bangladesh NGO-Forum(Water and Sanitation)
ILO(IPEC)-Geneva MAEP-Royal Danish Embassy(DANIDA)
Save the Children Fund-Australia Royal Netherlands Embassy in Bangladesh
Save the Children Fund-Sweden FAO in Bangladesh
Save the Children Fund-USA Terre des Hommes-Netherland
Service Charge from Credit Program Bangladesh Bank

（資料）S.S.S. Programs and Activites（パンフレット）

Abdul Hamid Bhuiyan (Executive Director)

Q . 開発援助における地方政府とNGOの関係はどうなっているのですか

現在は特に関連がありません。バラバラにやっています。一緒にやるシステムがないのでさまざまな問題があります。

JICAの安藤、矢島さんのプロジェクトは、JICAとNGOの協力で行おうとしていましたが失敗し、実際は、JICAと地方政府の協力(実際はBRDBとも協力)で行われました。システムの問題でうまくいかないでいます。

Q . システムの問題ってなんですか。

システム・ロスのことです。例えば、政府が1億ドルのプロジェクトを行うとします。システムが非効率のため、50%程度しか実施できません。NGOならもっと効率的に実施できます。政府は運営・管理コストが高むのです。こうしたコストに関連することですが、監査(モニタリング)がない、また腐敗も問題です。

Q . どうしてそんなに差が出るのでしょうか。

第一に、意思決定のメカニズムの違いが影響しているのだと思います。政府はトップダウン方式で、50%マネジメント・コストがかかります。NGOはボトムアップ方式で、10%程度のマネジメント・コストでできます。

第二に、政治的圧力の差もあります。政府は、現在ですと、アワミ連盟(AL)の政治家から圧力を受けますが、NGOにはこうした圧力はかかりません。

第三に、地方政府固有の問題です。(a) 地方政府は、地方ボスの利益誘導になり勝ちなため、最貧層に届かない。一般民衆の参加が難しいのです。(b) 地方政府の職員の採用もコネで決まります。(c) 開発のコンセプトがよくないのだと思います。地方政府議員は技術能力がないのですが、選挙で当選します。議長の選出は、教育水準が低く、非合法的な活動をしていても、金のバラまきなどによって選出されているのが現状です。

こうした状況でNGOと地方政府が協力を始めても、リーダーシップややり方の問題からなかなか一致が得られないのが現実です。

最後に、地方政府は情報非公開で、評価されるのを嫌います。NGOは基本的に情報を公開し、目標達成のために評価を行うインセンティブがあります。また、地方政府の上には、中央政府の人がいますから、中央政府の意見に流されてしまうという事もあります。

Q . 地方政府の意思決定過程はどうなっているのですか

地方の末端行政にユニオン議長（UC）がいますが、その上に、ウボジラ行政官（UNO）がいます。地方政府の権力は、結局、中央派遣のUNOに握られています。選挙で選ばれた議員たちが、中央から派遣された官僚に支配されているというわけです。

Q . その理由は、資金が中央から来ていることによるのか？

財政的自立がないことも理由の一つですが、一番大きいのは、議員たちが自分たちの権限と役割を理解していないことがあります。例えば、女性もメンバーにいますが、役割が理解できずに、単に書類をサインするだけの係になっているケースも少なくありません。例えば、地方政府は緊急援助の必要リストが正確に作れません。SSSなら本当に困っている人から順番にしますが、地方政府は自分の支援メンバーを優先的にしてしまいます。

Q . ウボジラ - ユニオンの委員会について

書類上は良くできていますが、実体は良くわかりません。

災害委員会というのがありますが、実際、誰がメンバーになっているのかも分からない状態です。メンバーの訓練をしようと提言したことがありますが、NGOの仕事ではないと拒否されました。

Q . 「NGOと協力していきたい」というLGDのことばは本気だと思いますか？

とっても本気だとは思えません。例えば、以前に、交通安全の調査を共同でやり、こちらはメニューを提供したことがあります。その調査費用は、予算上は計上されているのに、実際にはまったく使わせてくれなかったため、こちらはただ働きになってしまいました。情報開示されていないので、その調査用の予算がどこに消えたのかも分からないのです。

また、ドナーはNGOと共同でやるようにという条件をつけることがあります。すると、高級官僚たちは、自分たちの親類にNGOを創設させて、そちらにお金を流そうとする。Non-formal Primary Educationのプロジェクトがそのよい例です。

Q . BRACの教育事業も同じですか

監査（モニタリング）システムがありますから、違います。

政府は12~45歳のための成人識字プログラムを、省がNGOを利用して行うことになっ

ている。しかし、実際は架空のNGOが実施母体になって、何も行われず、お金だけは消えていく。出鱈目なのです。

Q . ADAB はどうでしょうか。地方政府に圧力をかけられるような存在なのでしょうか

各県には1ヶ月に1回NGO・政府のコーディネーション会議が開催されています。議長はDCです。タンガイルでは、ADABのメンバーにはなっていないローカルNGOが1300~1400あります。しかし、そのうち、実際に活動しているのは50あまり。活発に活動しているのは5~7しかありません。

これに対して、ADABのメンバーは、タンガイル地方で42団体に過ぎません。1300対42ですよ。政府がNGOを作るので、ADABは弱い立場にたたされています。

Q . 外国のドナーがADABじゃないと駄目と言ってくれないのか。

言ってくると嬉しいが、そこまで言ってくれない。

Q . 団体登録制度はどうなっているのか

NGO局(NGO Affairs Bureau)と社会福祉省があります。外国資金を得ている団体は、NGO局に登録する義務があります。社会福祉省には、簡単にNGO登録ができます。後者には、数万の団体が登録されています。

Q . 地方政府との協力で成功例はありますか

水産でうまくいった例があります。これにはデンマークのDANIDAが関与しています。国、ジラ、ウボジラのレベルで、月一回の定期調整会議があり、このタンガイルで開催される全部の会議にDANIDAが参加しています。参加メンバーは、NGO、DANIDA、政府水産局の三者です。この会議で、監査やルールの決定が行われます。

このようにドナーが参加するコーディネーションが非常に重要です。そうであれば、時々ニーズに合わせて柔軟に意志決定できることも良い点です。

他の成功例は、IFAD(International Fund for Agricultural Development)やUSAIDの農業プログラムです。後者は、USAID、バングラデシュ政府、現地NGOの三者によるプログラムになっています。それらのケースでも、政府だけがモニタリングしていると、やがて政府はNGOに君臨しようとするので、ドナーが時々モニタリングしています。CIDAなどもそうしているようです。

このようにドナーが直接、監査(モニタリング)しない限りNGOと政府との協力は、う

まくいかないでしょう。

(Jerome D. Sardar さん)

USAIDのオフ・シーズン・トマト栽培の事例を紹介します。地方政府は100行って全部失敗しました。NGOは20手がけて全部成功しました。この結果を受けて、次の時には、NGOが120手がけることになりました。

Q. トマトの失敗の要因は何ですか

地方政府は資金の供給のタイミングが悪い。政府の管理コストが高いため、資金が政府を経てNGOに降りてくる際には、NGO用の管理コストが大きく減らされていることも、GO NGO協力の際の大きな問題です。

Q. 政府はいない方がいいのではないのでしょうか(下村委員)

政府を排除してうまくいくとは思いません。協力して活動しなければならない。ただ、政府には、カーストの一番上が政府で、カーストの一番下がNGOという階級意識がある。こうした階層意識を改革しなければいけません。

NGOが協力しなければならないのには、いくつか理由があります。

第1に、NGOには行政的な権力がありません。法律や制度をつくれません。

第2に、NGOは政治的権力をもちえません。

最後に、NGOは非常事態時に治安などを行う権限がありません。

確かに政府は非現実的なことを平気で行います。識字教育プログラムを例に取れば、さまざまな年齢の人を同じクラスに入れるのです。他にも、政権交代のたびに、以前のプロジェクトをいったん止めて、新たに始めるなどしています。

Q. そうなってくると、結局、政府の非効率が必要なコストと考えて、NGOは頑張るしかないのでしょうか(下村委員)

方法はひとつだけあります。よい政治家が選ばれるようなシステムを作っていくことです。本当に能力のある人が政治家になれば変わりますよ。

< 12月9日 12:15~13:30 前日の続き >

Q. マイクロクレジットをやっている他の団体とSSSのやり方に何か違いはありますか？

いくつか決定的なことがあります。

まず、BRAC、グラミン、プロシカなど他の団体の場合は、個人を対象としていますが、SSSの場合、世帯、家族を対象としたローンだということです。個人だけではなく、家族全体の状況とニーズを見てローンを査定します。他の団体だと、金額は、上限 5000 タカですが、SSSの場合、一応範囲を設けていますが、評価して1万タカが必要であれば、1万タカ出します。だいたい、4000~5万タカの範囲になっています。

それから、貸付による事業が成功するように、他のプログラムによる側面支援を行います。技術的なサポートや福祉的な支援などです。

さらに、SSSでは、受け取った利子のうちの25%を福祉的な目的のために使うことに決めています。BRAC等は、そうはせずに、他のドナーから資金を得て福祉的なプログラムを実施しています。事業収入はむしろ成長に当てています。

また常に気を配っているのが、マイクロ・クレジットの実施に当たるスタッフの満足度を高めることにです。単なる金貸しやとしてではなく、本当に役に立っているという実感を大切にしよう心がけることで、他の団体との質の差を出し得ていると信じています。

要するに、成長志向と質的充実志向という2つのマイクロクレジットがあって、後者の道を選んでいるのはSSSだけです。

Q . 利子率は

SSSの場合、利子は、種類や条件にもよりますが、平均すると年利15%くらいです。ちなみに PROSHIKA で18%、BRAC が16%、ASHA が12.5%、グラミン銀行が17%です。

マイクロクレジットの基本システムは同じですが、やりかたは厳しくなく、賢くやりまです。返さない人に対しては、取り立て人をフィールドワーカーからヘルスワーカーに代えるとかです。世話になっていれば返す率は高くなります。グループの密接なつながりを活用します。

Q . マイクロクレジットを行う団体相互で地域割りなどの調整は行われているのですか。

行われていません。

Q : クレジットの返済率は？

私たちの場合、99.7%を誇っています。他の団体では書類上は100%近い数字ですが、実態は、40~80%程度であるようです。

Q . SSS の収入割合を教えてください (下村委員)

ドナーからが 20%、あとは自己資金です。収入向上事業からの収入もありますが、大半は、クレジットの利子。

Q . クレジットの原資はどこからどのように得ていますか？

PKSF というそれを専門にしている財団から年利 4 . 5% で借りています。その大元はバングラデシュ政府と世界銀行です。

(注) NGO データ資料に CDF の調査結果を掲げてある (SSS や他の大手 NGO のマイクロクレジットに関するデータあり)

Q . 団体によっては、ドナーから無利子あるいは、グラントで原資を得て、それを貧しい農民たちに年利 15% で貸している場合もあるということですが、これは正当なこととお考えですか？ (下村委員)

それがわかってきたから、借り手たちもだんだん返さなくなってきたのではないのでしょうか。最近の返済率が低下している現実の背景だと思います。

Q . どうすれば LGO (地方行政体) は力をつけることができると思いますか。 (下村委員)

第 1 に、LGO と NGO が直接協力して活動することができればそれを通じて LGO の能力向上が計られるでしょう。資金を有意義に使える方法を一緒に考えることが大切です。

第 2 に、LGO が参加する研修あるいは能力向上のためのプログラムが必要でしょう。

第 3 に、相互にアカウンタブルになり、責任感を持てば、互いを向上させて行く機会になるでしょう。

特に、LGO と NGO が計画立案の時点から共同でやることができればなおいいでしょう。

Q . それが現実に可能にならないのはなぜですか。どうしてもその間にドナーの介在が必要でしょうか。 (下村委員)

大規模なプロジェクトの場合は、必要だと思います。

しかし、小さな規模のものであれば必ずしも必要でないし、実際、現在もやっていることです。たとえば、SSS の売春婦の子どものためのセンターは、LGO の協力を得てやっているのです。

SSS 全体としては、Small is beautiful という方針を持ってはいるものの、あのセンターのことに限って言えば、ニーズが大きいので規模を拡大していく必要があります。子供たちが大きくなったときの仕事場の確保も今後の課題です。当面 80 人規模への施設の拡充などを支援してくれるドナーがいるようでしたら是非紹介してください。

Q . 日本大使館がやっている草の根無償というプログラムはご存じですか。

知りませんでした。

(参考) 活動視察の中、移動中、食事中的会話など

「農業関連」

Q . 農業について

4 ヶ月乾季があるが、現在は、ポンプがあり、灌漑できるようになっているので、年三作が可能である。例えば稲 2 作とマスタード・シードなど畑作物 1 回。

Q . 牛の減少について

5~6 年前は、トラクターは高価だった。現在は、トラクターの使用は当たり前になってきている。牛の減少は、それとは関係なく、全面耕地化による放牧地の減少が理由である。

Q . 灌漑事業の推移

最初、政府系の事業として、大規模に深い井戸を掘ったが失敗した。

次に、グラミン銀行にやらせたがうまくいかなかった。

最後に、自己資金や NGO のマイクロクレジットを使い、個人で、小規模の浅い井戸を掘り、うまくいっている。育苗農場の例では、井戸の値段はモーターなど含めて全部で 1 万タカ。最近では砒素問題が深刻。

Q . 米の在庫管理は誰が担っているのか

政府の買い上げと放出が主である。世銀が資金供与して倉庫を作っている。20~25、6 年前からである政府が備蓄の責任者である。

Q . なぜ飢饉が防げなかったのか

農業大臣とか、いい加減に在庫を海外に売っている。ムジブールのときもジアウールのときも同じ。エルシャドのときに発覚して大問題になった。

Q . SSS の育苗農場の土地について

毎年 8 千タカで町の不在地主から土地をリース。面積は 1 エーカーちょっと。

Q . 地域の農産物販売の実態に関して

トマトなど出来過ぎるとひどく価格が崩れます。

販売は生産者が直接市場に売りに行きます。市場で消費者が直接買ったり、仲買人が買い付けたりします。

高い市場へ生産者が売るシステム(通信手段を使って高い市場を見つけ)がないので、これから取り組みます。そして、シヨミティ以外でもこのシステムを利用できるようにします。

Q . 農業普及制度は

農業開発公社に普及制度はあります。ウボジラレベルにオフィスがあり、数ブロックに分け普及員が担当しています。しかし、ほとんど、紙の上の仕事で役立っていません。種子の頒布では役立っていますが。

「マイクロ・クレジット」

Q . グラミン銀行と SSS の違い

全じ方式。ただ、当人や保証人からグラミンほど厳しく取り立てない。

Q . マイクロ・クレジットの上限など（お菓子作りのところなどで）

現在、1 万タカの融資上限を 5 万タカに上げた。実際にこの上限で何件か始めている。やり方は、グラミン銀行とは異なる。詳しくは担当者に。

「SSS の支所」

Q . この支所の内容は

この支所は 100 ショミティ、約 3000 の家族を対象にしています。支所のスタッフは、各地区を回る 10 人のフィールドワーカーに 1 人のマネージャー、そして農業、医療などのサポーター、清掃、会計を含めて全部で約 16 人です。そのうちマイクロクレジットに関与しているのは、14 人です。

Q . いくつの支所があるのですか。

ここと同様の支所が 3 8 あり、タンガイル全県 11 のウボジラ、104 のユニオンをカバーしています。我々が、災害時は別ですけど、日頃は行けないのはそのうち 2 ユニオンだけです。そこは中州の島のようなところで季節によって交通が途絶します。

「訪問先関連」

Q . 菓子作り

ミスティという乳と砂糖からつくるお菓子はタンガイルの名産品となっており、作る人も多くいる。この家では 7 人が働いている。うち 2 人は雇いである。奥さんがショミティ・メンバーで 1 万タカ借り、1 年で生活費を除いて 5 万タカの余剰が出て貯蓄出来る。お菓子一個の卸売りの値段は、5 タカ、小売では 7 タカ。これで、家族が十分暮らしていける収入になる。奥さんが借りて、旦那が経営というケースが多い。そこで、夫婦喧嘩になると奥さんがもう借りて上げないからと優位に立つこともある。

Q . 病院の給与や料金など

医師は 7 人。専従 6 人。

外科医、月収 5 万タカ、内科医、月収 1 万 5 千 ~ 2 万タカ、看護婦、月収 3000-4000 タカ程度。医者への報酬は、固定給ではない。

診察だけだと員内利用で 5 タカ、員外で 20 タカである。私立病院の 50 ~ 300 タカと比べると安い、公立病院の 5 ~ 10 タカより高い。公立病院の方が、初期費用は安い治らない場合が多いので、高くてもこちらに来ている。

患者は医者 1 人当たり、一日で 50 ~ 60 人。

「売春窟の子供たちの学校」

Q . ユニオンの実情は(ユニオンの首長が子供たちが歌や踊りを披露するこの日のイベントに招かれていたので質問)

モグラ・ユニオンは、人口 2 万 6 千人、32 の村がある。このユニオンの行政官は 1 人で、他に警察官が 1 1 人いる。

Q . 学校について

日本への要望、「空手」の先生が欲しい。

Q . こうしたプログラムに対するコミュニティの納得のさせ方

子供たちを参加させるにあたり、村長、村議員の人たちを集めて議論した上で登校させている。イスラム教を利用する。(a) 地元のボスの所に行ってお祈りを行う。(b) 学校でのイスラム儀式へ周囲の住民を招待、(c) 村の儀式に子供たちを参加させるなど。

「ヒンズー最下層カーストの集落」

Q．集落改善のやり方

清掃などを担当するこの集落の人々のこの共通エリアはゴミ捨て場のように汚くなっていました。そこで、個々の人々に神聖な木として信仰されている樹木をコンクリで土台を作ってきてきれいにするというような活動からはじめました。

その後、この集落の子供たちの学校や地域のクリニックを作ったのです。

「売春窟」

Q．規模や運営は

タンガイル随一のこの売春窟には 700 人います。エイズはありません。料金はショートで 50 ~ 200 タカ、泊まりで 300 タカです。

31 人のコミッティーが運営しています。売春婦に施設を貸している女性たちが中心です。SSS のホーム運営委員会にも 7 人が入ってくれており、子供たちを自立更生させる SSS の事業に協力してくれています。

10 代中頃の Shahana ちゃんの提案でここの子供たちを受け入れる SSS のトランジットハウスをここから離れたところに作りました。近くではどうしても戻ってしまうと彼女が教えてくれたからです。トランジットハウスの名称にも彼女の名を付けました。しかし彼女は結局ここに帰ってきてしまいました。

Q．Shahana ちゃんは借金があるの

借金はありません。母親がここにいます。

タンガイル県副知事 (ADCs of Tangail District)

【訪問先】ジラ (ディストリクト、県) のゲストハウス

【日 時】12月10日 11:00 ~ 12:00

【面談者】Md. Siddiqur Rahman , Additional Duputy Commissioner(General), Tangail
もう1人、同じADCで担当の違う方

通訳 Alam さん

はじめに

休日なのに中央から紹介してもらったせいか3人いる副知事のうちの2人がゲストハウスで迎えてくれた。

2人から

タンガイル (Tangail) は 91 年の人口センサスによると、人口約 400 万人のジラです。人口センサスは 10 年ごとに更新されることになっているので、次回は 2001 年に更新予定です。タンガイルには、ウボジラが 11、ユニオンが 103 あります。

Q . 行政官はどれくらいいますか

まず DC がいて、ADC が 2 人、その下に 25 人程度の上級職員。さらに、各ウボジラに 2 人ずつ。加えて、15 人くらいの技官を配置しています。

職員全部で 250 ~ 300 人くらいです。

Q . 歳入についてはどうなっているのですか。

ジラ水準で徴収した歳入は直接使えません。一度、中央銀行に預金する必要があります。そして再度費用が交付されます。

Q . ディストリクト全体で、どれくらいの数の中央から派遣された行政官がいるのですか

他の官庁のことは分からないので、数は把握していません。

Q . NGO との関係は

2年前から月1回のNGO調整会議（NGO Coordination Meeting）を開催しています。それまではこうした会議は一切ありませんでした。他のディストリクトでは開催していないところも多いのです。各ディストリクトはNGOがどのような活動を行っているかをNGO局（NGO Affairs Bureau）に報告する必要があります。NGO Affairs Bureauが最終的な責任を負っています。ディストリクトのDCが直接NGO活動をモニタリング（監査）することは決してありません。

会議にはNGOとともにDC、ADCが参加。Officer、手伝いが2人。全国レベルのNGOでは、BRACなど。国際、ローカル含め約220団体のNGOが参加登録していて、その中から毎回平均100人程度参加している。

ここタンガイルやマニクゴンジ（Manikganj）などはNGO活動が盛んで、グラミンバンクもここから出たような地域ですので参加団体も多いですが、15程度の団体が時々集まる程度という地域もあると聞いています。

Q．議題は

第1に、NGOがどのような活動をしているか聞きます。

第2に、情報交換と重複を避けることが目的です。例えば、ある地域に教育NGOが集中しないように、また政府の教育とNGOの教育がダブらないようにはかります。この調整は強制的ではなく、モチベートするだけです。重複状況は、NGO Affairs Bureauに報告します。重複が多いのは、教育、保健、家族計画などの分野です。

第3に、NGOのリクエストを聞きます。実際にはリクエストはあまりありません。法律や警察などでユニオンの議長の力を借りるなどフィールドで具体的な問題がある時にはその解決への協力を要請されることはあります。しかし、政府としてこうすべきだというような政策提言のようなものはまだありません。

なお、NGOの活動調整については、4、5年前、ADABが政府にそのようなアドバイスを行うということで合意されたのですが、実際にはまだなされていません。ADABがそうした機能を果たすべきでしょう。

Q．地方行政とNGOとの共同事業について何かアイデアは？

ドナーの参加が重要です。仕事は地方自治体（ユニオン議会）が、監査（モニタリング）はNGOと中央政府が、資金はドナーがというように役割分担するのがいいでしょう。そのために必要な管理運営経費をドナーはNGOに対して支援することが必要でしょう。

Q．その場合、どんな分野がふさわしいと考えていますか。

どんな分野でもニーズはあると思います。問題はモニタリングです。

Q . タンガイルにおける最大の政策課題は何だと考えていますか。

何と言っても教育です。全国統計によると、最新の識字率は、62%とか言っていますが、ここタンガイルでの実態は、まだ30%程度だと言われていまして。

それから家族計画もまだまだ重要です。

Q . 雇用の創出についてはどうですか

それも重要です。政府はPKSFなどを通して力を入れています。

Q . 皆さんの役割は？

DCを補佐するために、ADCが3人置かれています。役割は、総務、財務、司法に分かれています。今日来ているのは総務と財務の担当のADCです。

おわりに

ヒアリングしていて、独立の地方行政がないことがよく分かった。

NGO先進県として他の県に先駆けて、県内のNGOを集めたNGO調整会議を月1回定期開催しているが、その会議の目的であるNGO活動の重複防止は実現していない。その理由は、「県としては権限がないので、むしろ、こちらから情報を上げているNGOビューローの力不足やNGOの代表団体であるADABの調整機能不足である」といいたかったようだ。

NGO Affairs Bureau

- 【訪問先】 NGO Affairs Bureau
- 【住 所】 Matshya Bhaban (9 th Floor)
- 【日 時】 12月7日 11:00 ~ 12:00
- 【面談者】 Abu Taleb (Additional Secretary)

通訳 Alam さん

はじめに

バングラデシュ首相府直轄の NGO 局。NGO 行政に関わるすべてのやり取りを統括しており、特に外国の資金による NGO 活動は登録と許認可をここが行っている。

Q . NGO 局 (NGO Affairs Bureau) の業務について

NGO に関する登録、許可、調整を業務としております。1971年の分離独立のすぐ後、NGO が盛んに活動を始めた際には、各 NGO はドナーと独自にやり取りしながら活動するというのが実状でした。それが1978年ごろから NGO の数が増えてきたため、政府は活動分野に応じて各省庁から活動許可を取るようにと指導しました。しかし、その後、多岐にまたがる分野で活動している NGO が増え、各省毎の手続きがあまりに煩瑣だという声が NGO から上がったことなどもあり、政府は NGO に関する新しい法律を1990年に制定しました。その法律に基づき、ワン・ストップ・サービスを図るためにこの NGO 局が90年に設立されました。そして、同年まず300の NGO を登録しました。

(注) NGO 局の資料による登録件数、資金供与額は NGO データ集に収めた。

Q . 実際、どうやって NGO とやり取りするのか

まず NGO にドナーとのコミットメントの存在を通知してもらいます。それから、どのような分野で活動するかにより、それぞれの様式に合わせて登録申請の書類を提出してもらいます。

外国の NGO の場合は、治安審査が必要ですので、その書類を内務省に提出します。2ヶ月程度で審査が終わり、許可の場合、NGO 局に案件が回って来ます。NGO 局は、案件に関連する許可をとるために各省に連絡します。3週間以内に回答が来ることになっておりますが、それ以内に問題の指摘がない場合は、許可されたものとみなします。そして、ここ

から、最終的な許認可を出します。この期間も含めて NGO 局での審査は約一ヶ月で終了します。

緊急援助の場合は、こうしたプロセスを 24 時間以内に行うことになっております。

Q . どんないんごが登録されているのか

国内資金のみの NGO、つまり、現地資金のみを使う現地 NGO は社会福祉省の管轄になります。社会福祉省には、22000 団体の NGO が登録されています。NGO Affairs Bureau は、外国資金を得ている NGO が登録されます。現在、1550 団体（国際 NGO を含む）が登録されていて、現在 7000 近くのプロジェクトが動いています。

登録されている外国籍の NGO は現在 162 あります。NGO の登録期間は 5 年ですので申請の際には 5 カ年計画を提出してもらいます。

ドナーから得た活動資金をすべて 1 つの銀行に預金してもらいます。そして、年間ごとにプロジェクト計画を提出してもらい、それに対する許可が出た段階で、一年分の預金を引き出し可能になる仕組みになっています。

Q . 監査システムについて

監査については NGO Affairs Bureau 指定の公認会計士が行うことになっています。そのために 150 人ほどを指定しており、NGO はそのリストの中から好きな人を選べます。

人員が十分でないため、ひとつひとつのケースを監督・調整することは困難で、地方レベルでは、DC とウボジラ行政官（UNO）に調整などをある程度行ってもらっています。ジラ、ウボジラレベルで調整のための NGO と地方政府との会合を開催させています。現実には、NGO Affairs Bureau は、アドバイスくらいしかできません。重複している案件に対しては、現地 NGO に対して、手紙を出すなどしています。

活動の重複に関しては、ADAB と相談して調整することに決めたのですが、ADAB 登録の 1000 あまりの NGO のうち、400~500 団体は賛成しましたが、全国レベルで活動する大規模団体が同意しなかったため、実現していません。これは ADAB にとっても大きな問題です。

Q . 大きな NGO 団体とはどこですか

B R A C、Proshika、ASA などです。こうした巨大 NGO は自分たちのやりたいようにやる、まるで帝国の王様のようなのです。みんな知っている有名な話ですよ。

Q . マイクロ・クレジットについて

現在、直接コントロールするメカニズムはない。だいたい、1000 団体の 1000 万人が金を借りている。トップ 10 の NGO 団体で全体の 85% を占めています。

NGO メンバーでない人から貯蓄を集めている違法団体がある。こういう事をするには、中央銀行から銀行業務の許可が必要です。

政府は、これに対応して、3ヶ月前に、中央銀行の Resource & Reference Unit のチーフを中心に、PKSF のチーフ、BRAC のアベド氏、グラミン銀行のユヌス氏、ADAB の代表、そして私（NGO 局の DG）で構成する検討委員会を発足させました。

Q . その委員会によるガイドラインは導入されているのか

まだ、ガイドラインは導入されていません。第一回会合ではそこまで話し合えませんでしたから。メンバーが大物ばかりなので会議の日程調整が難航するため、ガイドライン導入にはまだ時間がかかるでしょう。6 カ月後にはガイドラインが出来ることになっています。

Q . NGO Affairs Bureau のスタッフ数は

結成時の 90 年で 66 人、現在、2000 年でも 66 人で変化していません。業務は増えているのですが、・・・。

Q . では、政府は NGO のコントロールに関心がないのか

そんなことはない。重視しています。ここには優秀な人材が配置されています。それにもっとよい事務所に移転する計画があります。そのときには、新規雇用、コンピュータの導入が予定されています。

例えば、政府によるバングラデシュの問題を解決するための 15 の委員会がありますが、NGO Affairs Bureau の代表が、必ずその委員会に入っています。先日、現在ダッカを中心に流行しているデング熱の対策のための委員会が、保健大臣の主導で開かれたのですが、そこにも私は参加しました。

Q . NGO Affairs Bureau の課題は

人材と Logistic Support です。

BRAC 現地プロジェクト (ダムライ郡)

【訪問先】ダムライの BRAC プロジェクト地

【日 時】12月11日9:00~12:00

はじめに

BRAC マニクゴンジ支部の渉外・広報担当者の案内で、ダムライ郡の現地プロジェクトを訪問。ダムライ事務所の下に活動している19ある地域事務所の中で最も新しいとのこと。

以下を訪問見学。

1. VO (Village Organization =村の女性グループ) のミーティング

- ・このVOがBRACの村でのすべての活動の基盤とのこと。
- ・グループメンバーになる条件は、
 - 15歳から54歳までの女性住民。
 - 年間100日以上日雇いで労働を売って生活している世帯の者であること。
 - 土地所有面積が0.4エーカー以下であること。
- ・女性グループ(メンバー数55名)のメンバーから、主にマイクロクレジットのことについて話しを聞く。
- ・クレジットの用途は： 脱穀30~40人、 牛の肥育10~12人、 山羊の飼育5~6人、 養鶏(300羽ほど飼育)2、3人。
- ・利子は15%。ローンを借りる時には、親や夫と相談のうえ、慎重に決めるとのこと。

2. その後、以下の活動を視察

- ・養鶏を行なっているメンバー宅
- ・牛の肥育を行なっているメンバー宅
- ・人権擁護と法的支援
- ・BRACスクール

USAID ダッカ事務所

【訪問先】USAID ダッカ事務所

【日時】12月11日3:15~

【面談者】Mr. John T. Rifembark (Program Officer)

Q . UDAIDのNGO支援について

CAREなどを通じて年間3000万ドルほどをNGOとの協力で使っている。議会の方針として、バングラデシュに対する援助資金の80%を保健と人口に関することに使用しなければならないという制約がある。

Q . マイクロ・クレジットについて

かつては、PKSFを通じて、貧農小農へのマイクロクレジットのために大きな支援をしていたが、最近、新しい方針で動き出した。すなわち、食糧確保という生存最低ラインの確保のための援助から、授産事業開発支援に重点を移そうとしている。現在では直接的なマイクロクレジットへの援助はしていない。

98年の大洪水のあと、マイクロクレジットの返済が滞るケースが続出するのではと危惧していたが、返済率はその後もあまり変らなかった。もっと大きな規模の事業の創出が可能だし必要だと考えている。

Q . ただで得た資金を年利15%や20%の利子をつけて貸すのは、他の金融制度からすれば不公正なのではないか。

それはそうだ。私としては、BRACやグラミン銀行などによる小規模経済活動での一般のビジネスセクターとの不公正な競争により関心がある。

Q . 地方行政との協力について

タナレベルでは地方政府と協力することはあるが、村のレベルでは地方行政は機能していないのでNGOとの協力になる。

Q . あまりにNGOが強力であることが、地方行政の力をつけることを妨げているのではないか。

そういう側面はある。今一番必要なのは村レベルでの行政関係者の力量アップをだと考えており、Democracy Programの一環として、ユニオン議員の研修プログラムをやっている。前にいたエジプトでは、地方政府に資金を貸しつけるプログラムをやっていたが、ここではあまりに行政が弱く、現実的でないのでやっていない。

Q . 研修を受けた人々はN G Oに流れるのではないか

コンピューターの研修を受ければそうなるだろうが、内容によりけりだと思う。

Q . その他

U S A I Dは人口問題に力を入れているが、1970年代(1974年には6.3人)以降ずっと下がりに近づけてきていた出生率がここ3年ほど3人あまりで横ばい状態にある。これでは、人口の問題の解決のためにはまだ十分でない。

80%を人口・保健医療・栄養のために使わなくてはならないことになっているが、現実には、収入向上などもっと他に使いたいこともあって複雑である。

ダッカ事務所は現在、アメリカ人スタッフが22人。バングラデシュ人スタッフが72人。CAREがスタッフ総数3000人ということからすれば小さな陣容と言えよう。

2 . NGOデータ

略称の説明

(個別 NGO)	
ASA	Association for Social Advancement
BEES	Bangladesh Extension Education Services
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee
BURO, Tangail	Bangladesh Unemployed Rehabilitation Organization, Tangail
CODEC	Community Development Association
DORP	Development Organization of the Rural Poor
PROSHIKA	Proshika Manobik Unnayan Sangstha
SSS	Society for Social Service
TMSS	Thengamara Mohila Sabuj Sangha
VOSD	Voluntary Organization for Social Development
(その他)	
ADAB	Association of Development Agencies in Bangladesh
CDF	Credit and Development Forum
BRDB	Bangladesh Rural Development Board
PKSF	Palli Karma-Sahayak Foundation
RLF	Revolving Loan Fund

(1) N G O の 状 況

バングラデシュ N G O の 登 録 種 類 ・ 平 均 ス タ ッ フ 数

職員規模	回答 NGO 数	登録種別登録割合 (%)					平均スタッフ数 (人)					
		SA	FD	DSS	CA	OT	男			女		
							パート	フルタイム	ボランティア	パート	フルタイム	ボランティア
計	592	46.3	57.8	48.3	3.7	25.7	19	40	77	39	24	38
~9 人	157	52.9	26.1	36.9	2.5	25.5	6	3	7	46	2	8
10~29 人	209	44.0	53.6	49.3	3.8	22.0	12	9	32	17	7	21
30~99 人	146	46.6	81.5	53.4	4.8	28.1	26	29	115	35	22	37
100~499 人	69	37.7	88.4	58.0	2.9	31.9	42	105	37	91	78	70
500 人以上	11	45.5	81.8	63.6	9.1	27.3	85	894	1683	87	345	604

(注) 職員規模はフルタイム (専従) 男女職員数による。

SA :SocietiesAct,1860

FD :Foreign Donation (Voluntary Activities) Regulation Ordinance,1978

DSS :Department of Social Services

CA :不明

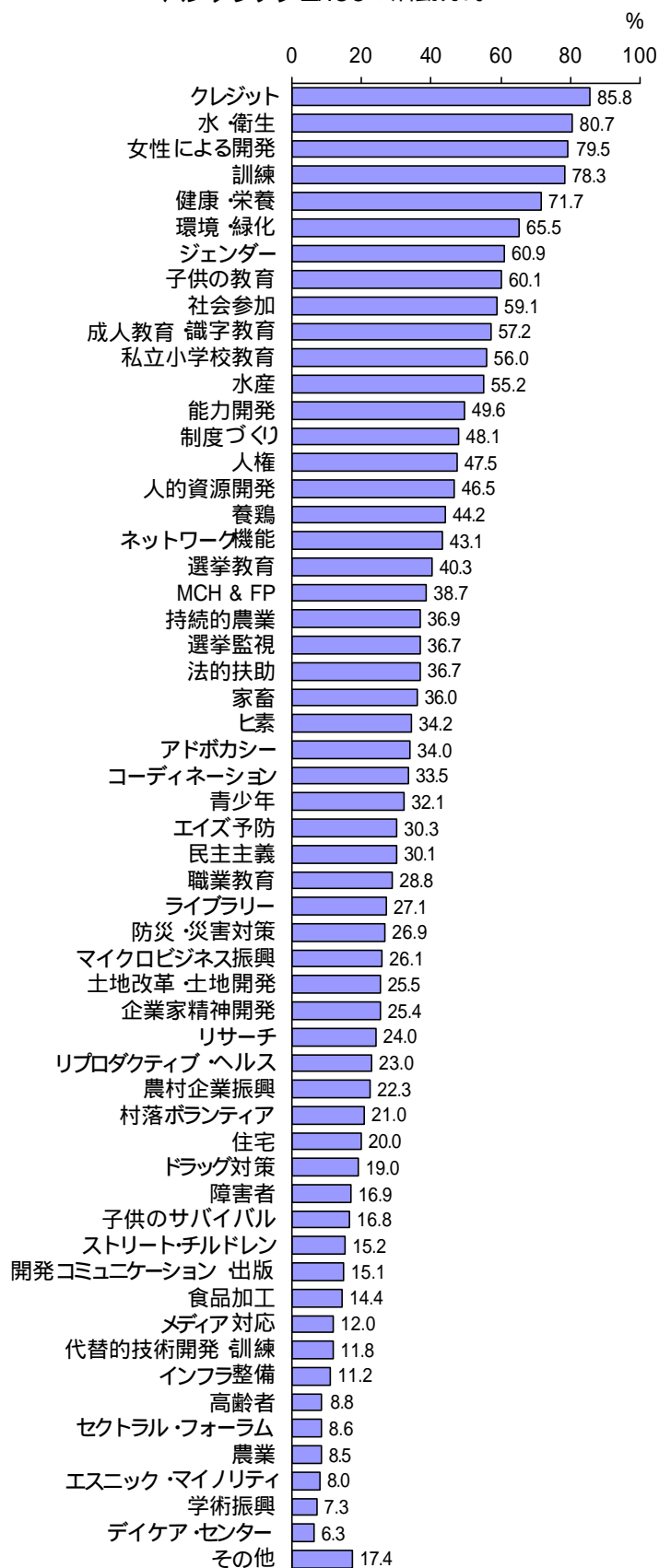
OT :Others

(資料) ADAB, Directory of NGOs 2000 (一覧表からの集計は協会による。以下同様。)

情報収集は ADAB メンバーの如何を問わず行われている。

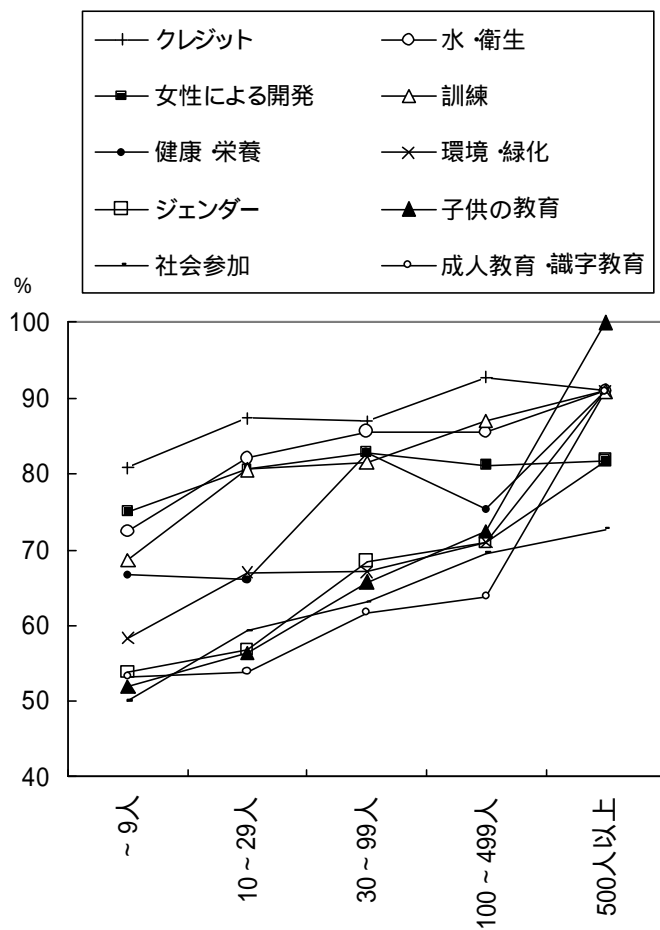
ディレクトリー自体には 1,195 団体が掲載されており、うち 480 は ADAB メンバー以外である。

バングラデシュNGOの活動分野



(注)データのある591NGOの集計。活動しているNGOの割合。
資料)ADAB, Directory of NGOs 2000

職員規模別活動分野比率 (上位10分野のみ)



(注) 職員規模はフルタイム (専従) スタッフ数による。
 (資料) ADAB, Directory of NGOs 2000

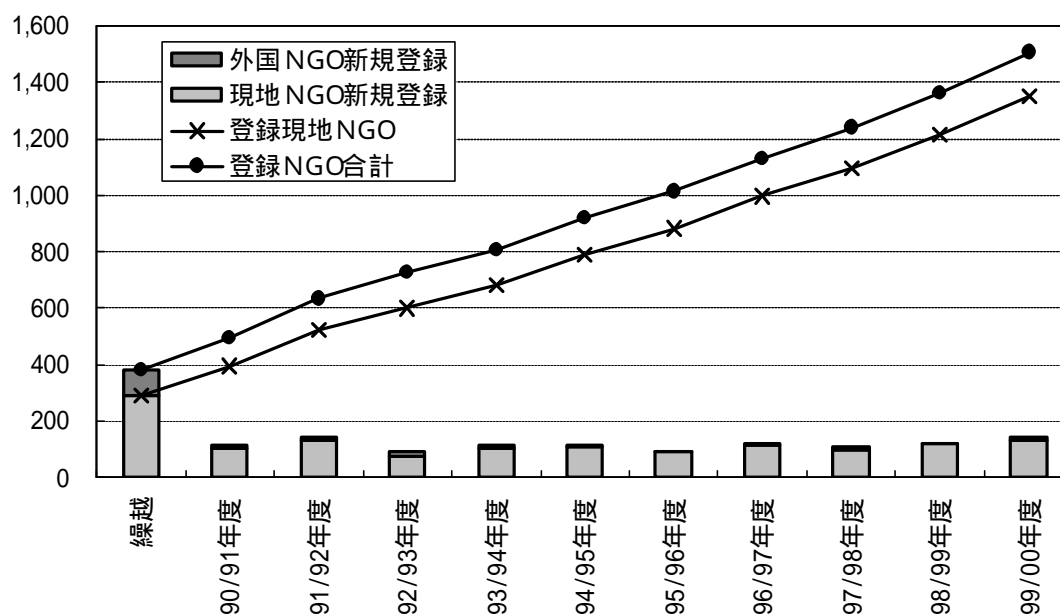
(2) NGOを通じた援助資金の流入

Bangladeshにおける登録NGO数及びNGO局承認海外援助資金フローの推移
 (90年のNGO局設置以後2000年10月まで)

年度	NGO登録						プロジェクト承認		
	新規登録数			期末登録NGO数			承認プロジェクト数	承認額 百万タカ	実行額 百万タカ
	計	現地	外国	計	現地	外国			
繰越	382	293	89	382	293	89	8	15	217
90/91年度	112	102	10	494	395	99	464	6,342	4,264
91/92年度	141	129	12	634	523	111	549	11,484	4,866
92/93年度	91	77	14	725	600	125	626	15,995	7,828
93/94年度	115	106	9	807	683	124	581	12,601	6,840
94/95年度	113	108	5	919	790	129	579	17,627	8,380
95/96年度	95	92	3	1,014	882	132	702	14,672	10,372
96/97年度	118	115	3	1,132	997	135	746	10,259	10,411
97/98年度	107	99	8	1,239	1,096	143	705	8,525	9,361
98/99年度	122	119	3	1,361	1,215	146	1,045	18,248	13,128
99/00年度	145	133	12	1,506	1,348	158	776	13,898	9,847
00/01年度	38	34	4	1,544	1,382	162	314	9,887	8,165

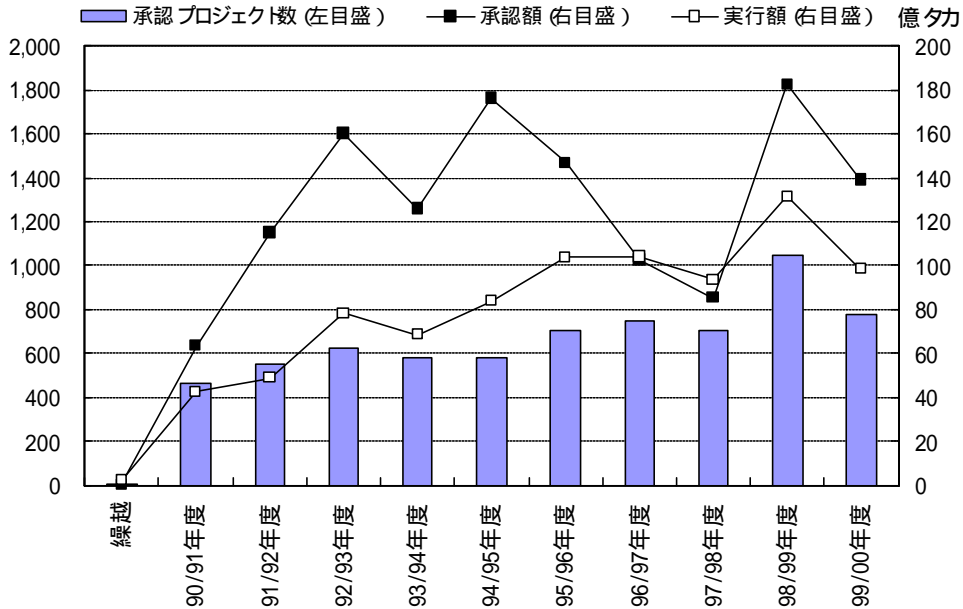
(注) 年度は7月～6月。00/01年度は10月まで。90年以降NGOへの海外資金流入の政府承認がNGO局に一本化された。
 ここでの登録NGOは海外から資金を得るもののみ。登録抹消もあるので新規を累計しても期末に一致しない。
 (資料) NGO Affairs Bureau of Prime Minister's Office

BangladeshにおけるNGO局登録NGOの推移



(注) 年度は7月～6月。
 (資料) NGO Affairs Bureau of Prime Minister's Office

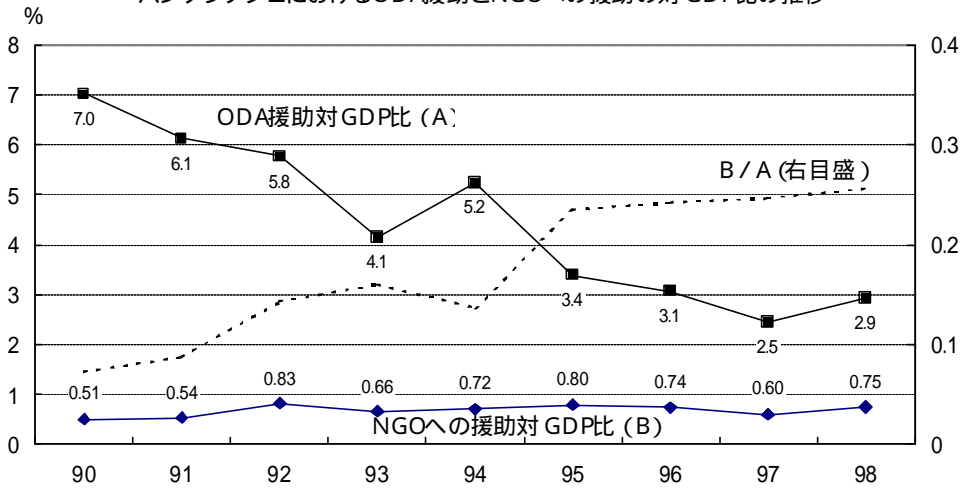
BangladeshにおけるNGOへの援助フロー（NGO局承認プロジェクト）の推移



(注)年度は7月～6月。

(資料) NGO Affairs Bureau of Prime Minister's Office

BangladeshにおけるODA援助とNGOへの援助の対GDP比の推移



(注) ODA援助はOECD/DACによるODAネットベースの暦年の数値

NGOへの援助はNGO局資料による承認プロジェクトの実行額の年度の数値 (98は98/99年度データ)

(資料) ODA援助対GDP比

OECD, Geographical distribution of Financial Flows to Aid Recipients

世銀, WD I 2000

NGOへの援助対GDP比

NGO Affairs Bureau of Prime Minister's Office

IMF, International Financial Statistics

(3) マイクロファイナンスの状況

バングラデシュのマイクロファイナンスの概観

	クレジット開始年	メンバー数	うち男	うち女	供与累計額	貸出残高	借手数	備考
		万人	万人	万人	億タカ	億タカ	万人	
NGO (533*)	1970s	943	145	798	924	187	689	サービスチャージ：8割は11~15%
グラミン銀行 (支所数1,149)	プロジェクト:1976 銀行:1983	235	12	223	1,240	137		村落数39,706 センター数:女6.4万、男0.4万
グラミン・トラスト・プロジェクト(12)	1976~95	4.3			3.3	0.87	3.4	本国のみ 1USドル=51タカで換算
PKSF**	1990(設立年と同じ)	187 NGO			67	49		利率3~5%
国立商業銀行*** (5)					442			(98年6月末現在)
政府・政府機関 (16)					164			(98年6月末現在)
うち青年・スポーツ省	1987	30	18	12	21.6	1.6		18% (利率16%+リスクファンズ2%)
うちBRDB	1974 (BRDBとしては1982)	155	54	101	159	22		利率15~20% (逓減法)

(注)断りのない限り1999年12月末現在。カッコはマイクロファイナンスを実施している団体・機関数。

99年末の金融機関民間貸出残高5,174億タカ、98/99年度GDP17,493億タカ(IFSデータ)なのでマイクロファイナンスの貸出残高を350億タカだとするとそれぞれ7%、2%にあたる。

*CDF調査において集計の対象となったNGO数であり、マイクロファイナンスを行っているNGOをすべて含んでいるわけではない。しかし主要NGOは集計に含まれていると考えられる。

**代表はDr. Salehuddin Ahmed (BRAC)であり、NGOに融資している。

***Nationalized Commercial Banks

(資料)Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9, December 1999

バングラデシュにおけるマイクロファイナンス実施NGOの活動内容 (1999年12月末現在)

番号	項目	NGO全体	BRAC	PROSHIKA	ASA	その他	SSS
1	マイクロクレジットの開始年次	..	1974	1976	1991	..	1991
2	活動メンバー数 (千人)	9,434	3,057	1,453	1,179	3,745	58
3	うち男性 (千人)	1,447	84	627	83	652	5
4	うち女性 (千人)	7,987	2,973	825	1,096	3,092	54
5	貯金 (ネット) (百万タカ)	6,922	2,903	727	1,269	2,023	71
6	資金供与累計 (百万タカ)	92,436	40,791	10,304	18,306	23,035	1,088
7	うち農村部	86,599	40,469	10,076	16,194	19,859	1,075
8	うち都市部	5,837	321	1,228	2,112	2,175	13
9	回収率 (%)	95.04	98.35	95	99.93	..	98.63
10	サービス・チャージ (%)	..	15	20*	15	..	15
11	貸出残高 (百万タカ)	18,692	6,725	3,247	3,679	5,041	162
12	現在の借り手数 (千人)	6,892	2,577	919	1,084	2,312	46
13	職員数 (人)	81,376	24,709	5,246	5,590	45,831	722
14	うちクレジット担当 (人)	32,233	7,005	1,873	5,145	18,210	455
15	回転ローン資金 (RLF) (百万タカ)	24,096	7,022	3,886	4,321	8,868	164
16	メンバーの貯金 (%)	25.4	36.4	18.7	29.4	17.6	41.3
17	PKSF (%)	23.8	19.6	26.5	30.1	22.9	34.3
18	銀行(local bank) (%)	11.3	6.9	4.7	0.4	23.0	3.7
19	外国NGO (%)	0.3	0.0	0.0	0.1	0.7	0.0
20	外国ドナー (%)	18.8	20.8	28.9	17.1	13.6	9.2
21	サービス・チャージ (%)	12.5	13.3	18.9	12.0	9.3	0.0
22	BRAC (%)	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
23	ASA (%)	0.1	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0
24	PROSHIKA (%)	0.1	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0
25	自己資金 (%)	3.8	0.0	0.4	2.2	9.1	0.0
26	その他 (%)	3.9	2.9	1.9	8.7	3.1	11.6
27	資金供与累計 (百万タカ)	70,727	40,791	11,304	..	18,632	1,088
28	農業 (%)	12.7	9.4	26.0	..	12.0	7.6
29	水産業 (%)	4.8	4.8	2.8	..	6.2	3.0
30	食品加工 (%)	7.7	11.9	0.0	..	3.2	0.1
31	スモール・ビジネス (%)	42.0	42.8	52.6	..	34.1	46.3
32	納屋工業 (%)	3.0	1.2	1.1	..	7.9	19.1
33	輸送 (%)	3.3	2.3	0.5	..	7.2	5.7
34	住宅 (%)	1.3	1.4	1.4	..	1.2	0.6
35	保健・医療 (%)	0.5	0.2	0.8	..	1.0	3.4
36	教育 (%)	0.0	0.0	0.0	..	0.0	0.0
37	家畜 (%)	20.0	23.3	10.4	..	18.7	14.4
38	その他 (%)	4.5	2.8	4.4	..	8.5	0.0

(注) 1～26 は回答 533 NGOベース、27～38 は回答 445 NGOベース。

* 逓減法 (印なしは一定法)

(資料) Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9, December 1999

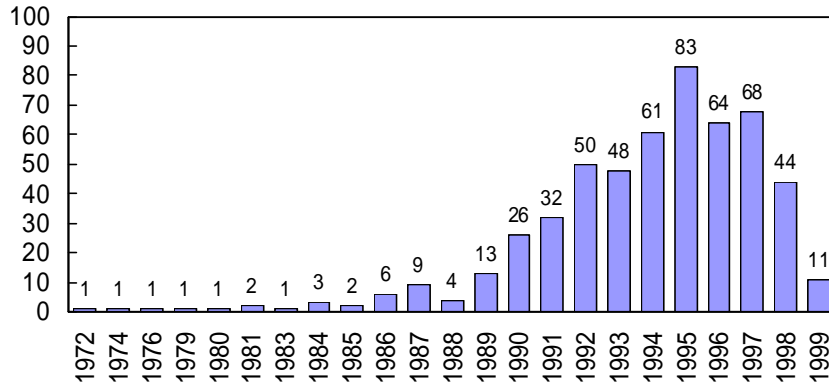
バングラデシュの大手NGOのマイクロファイナンス(開始年、資金量、原資構成)

順位		クレジット開始年	RLF(百万タカ)	メンバーの貯金	PKSF	銀行	外国NGO	外国ドナー	サード・パーティ・チャージ	BRAC	ASA	PROSHIKA	自己資金	その他
	TOTAL:回答 533 NGO		24,096	25.4	23.8	11.3	0.3	18.8	12.5	0.1	0.1	0.1	3.8	3.9
1	BRAC	1974	7,022	36.4	19.6	6.9	0.0	20.8	13.3	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9
2	ASA	1991	4,321	29.4	30.1	0.4	0.1	17.1	12.0	0.0	0.0	0.0	2.2	8.7
3	PROSHIKA	1976	3,886	18.7	26.5	4.7	0.0	28.9	18.9	0.0	0.0	0.0	0.4	1.9
4	SWANIRVAR BANGLADESH	1979	1,822	0.0	0.5	99.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5	TMSS(BOGRA)	1987	638	19.2	62.7	0.0	0.0	0.0	18.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6	RDRS-BANGLADESH	1991	521	16.8	4.9	0.9	0.0	15.1	0.0	0.0	0.0	0.0	62.2	0.2
7	CARITAS BANGLADESH	1983	465	27.2	0.0	0.0	0.0	62.9	7.3	0.0	0.0	0.0	0.0	2.6
8	BURO(TANGAIL)	1990	240	18.8	0.0	0.0	0.0	44.2	13.8	0.0	0.0	0.0	0.0	23.2
9	AD-DIN WELFARE CENTRE(JESSORE)	1990	194	0.0	89.9	0.0	0.0	0.2	8.9	0.0	0.0	0.0	1.1	0.0
10	BEES	1988	188	30.2	0.1	0.0	0.0	26.5	31.6	0.0	0.0	0.0	11.7	0.0
11	CODEC(CHITTAGONG)	1985	174	22.8	0.0	1.1	0.0	63.3	3.0	0.0	0.0	0.0	4.5	5.4
12	SHAKTI FOUNDATION	1992	166	29.7	0.0	4.2	2.3	63.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
13	SSS	1991	164	41.3	34.3	3.7	0.0	9.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.6
14	JAGORANI CHAKRA RESOURCE	1990	156	17.1	59.3	0.0	0.0	12.0	7.6	0.0	0.0	0.0	0.0	4.0
15	INTEGRATION CENTRE	1989	121	10.5	29.0	0.0	0.4	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	58.4	0.0
16	GONO KALLYAN TRUST RURAL	1992	121	15.0	61.8	0.0	0.0	0.0	17.3	0.0	0.0	0.0	6.0	0.0
17	RECONSTRUCTION CENTRE	1992	121	4.9	85.7	0.0	0.0	0.0	9.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
18	VOSD	1991	114	4.3	0.0	0.0	0.0	94.7	0.5	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0
19	DORP	1992	107	6.3	3.8	77.3	0.0	11.2	1.4	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
20	HEED BANGLADESH	1986	103	31.3	14.0	0.3	0.0	7.7	25.1	0.0	0.0	0.0	21.6	0.0

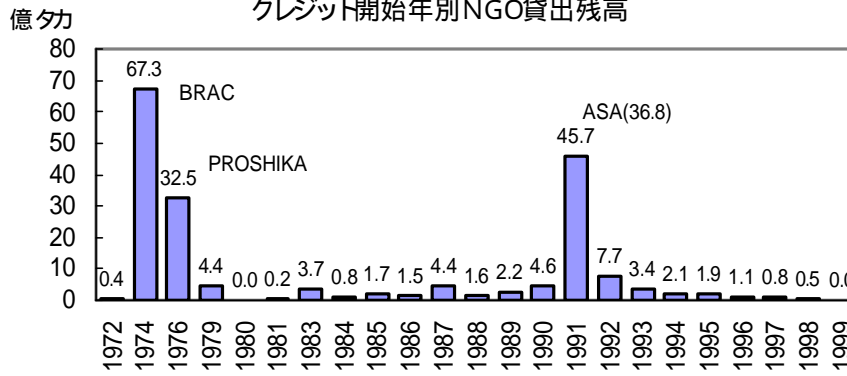
(注) 資金量(回転ローン資金 RLF)の多い順に並べた。表頭の「メンバーの貯金」以降は原資構成(%)。

(資料) Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9, December 1999

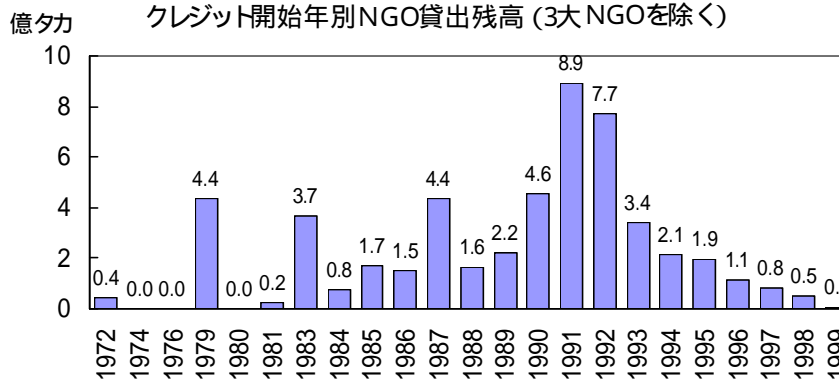
クレジット開始年別NGO数



クレジット開始年別NGO貸出残高

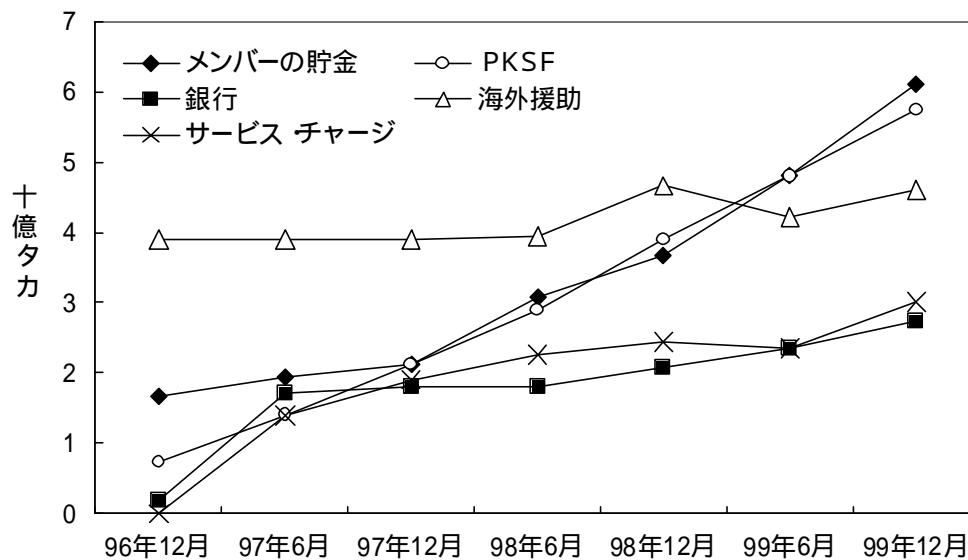


クレジット開始年別NGO貸出残高 (3大NGOを除く)



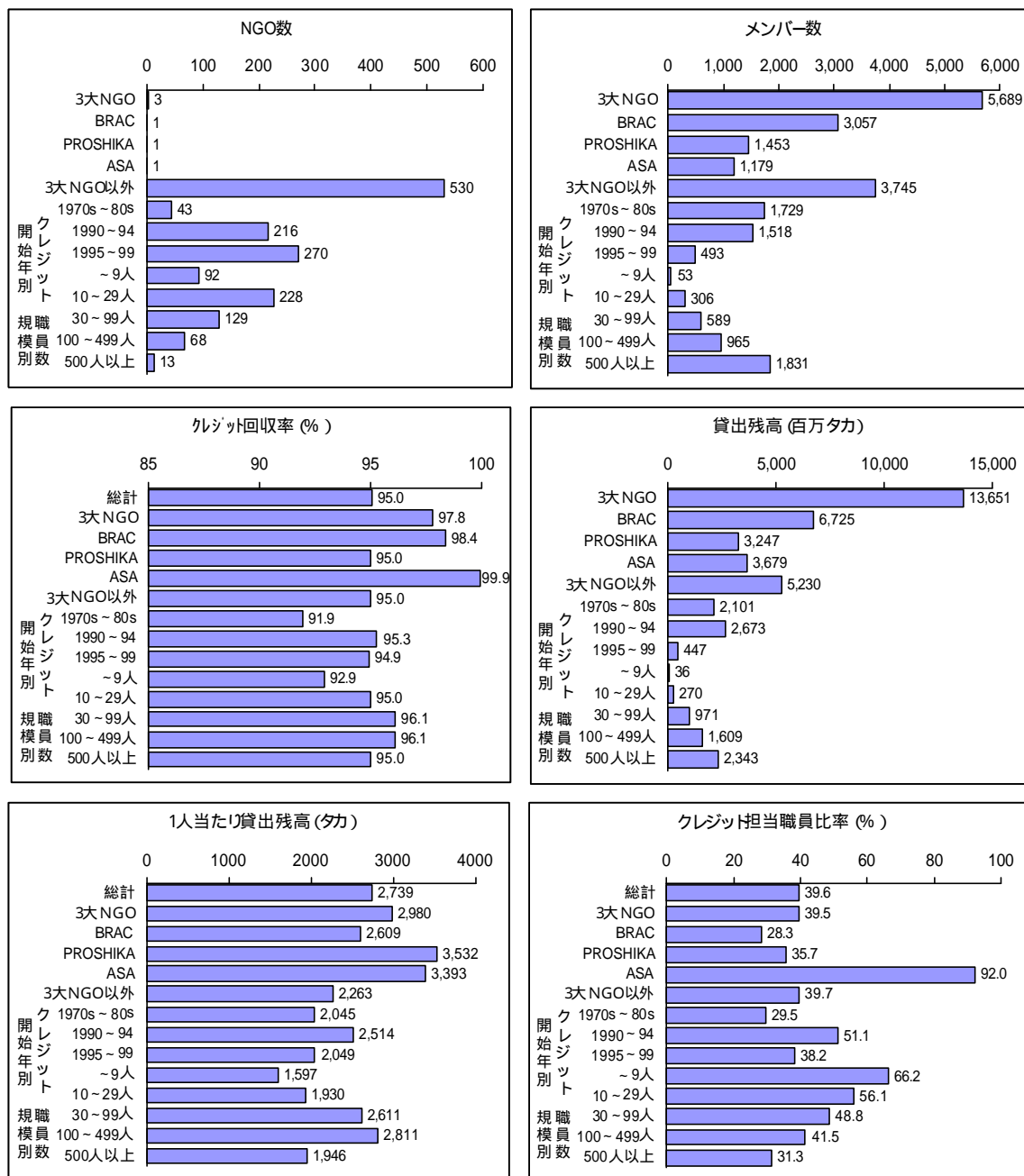
資料) Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9, December 1999

NGOのマイクロファイナンスの回転ローン資金 (RLF)主要原資の推移



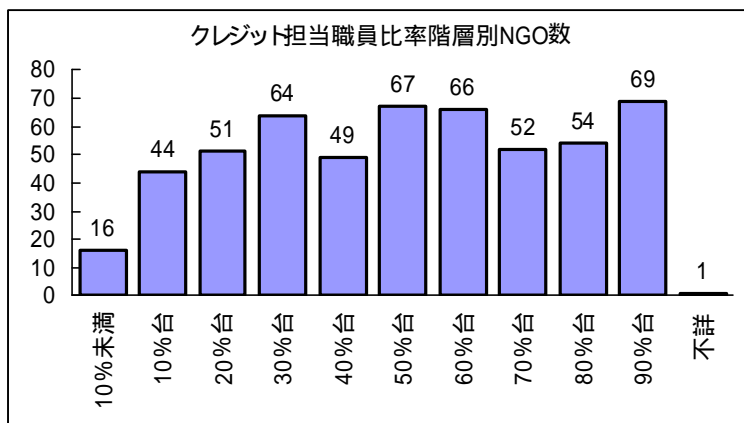
(注) RLF :revolving loan fund、サービスチャージ :マイクロファイナンスにおいて利子に当たるもの
 (資料) Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9,December 1999

バングラデシュのマイクロファイナンスNGOの状況(1)



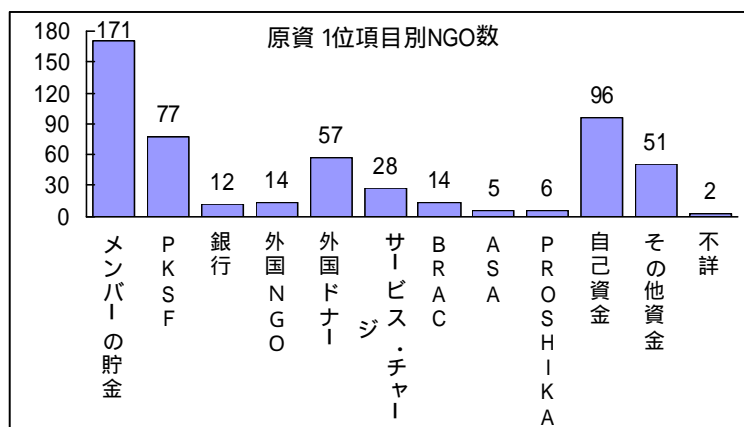
注) 協会の独自集計による
 (資料) Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9, December 1999

バングラデシュのマイクロファイナンスNGOの状況(2)



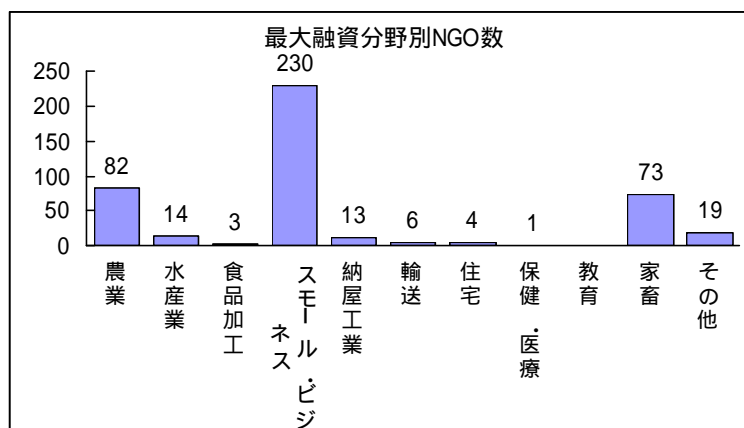
構成比(%)

計	100.0
10%未満	3.0
10%台	8.3
20%台	9.6
30%台	12.0
40%台	9.2
50%台	12.6
60%台	12.4
70%台	9.8
80%台	10.1
90%台	12.9
不詳	0.2



構成比(%)

計	100.0
メンバーの貯金	32.1
PKSF	14.4
銀行	2.3
外国NGO	2.6
外国ドナー	10.7
サービス・チャージ	5.3
BRAC	2.6
ASA	0.9
PROSHIKA	1.1
自己資金	18.0
その他資金	9.6
不詳	0.4



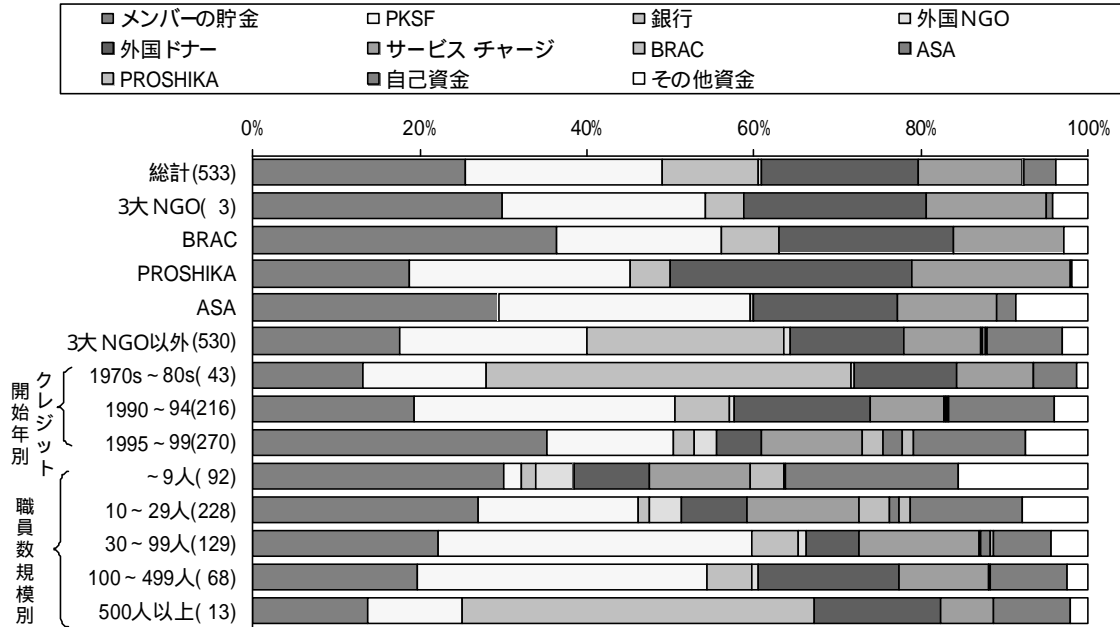
構成比(%)

計	100.0
農業	18.4
水産業	3.1
食品加工	0.7
スモール・ビジネス	51.7
納屋工業	2.9
輸送	1.3
住宅	0.9
保健・医療	0.2
教育	0.0
家畜	16.4
その他	4.3

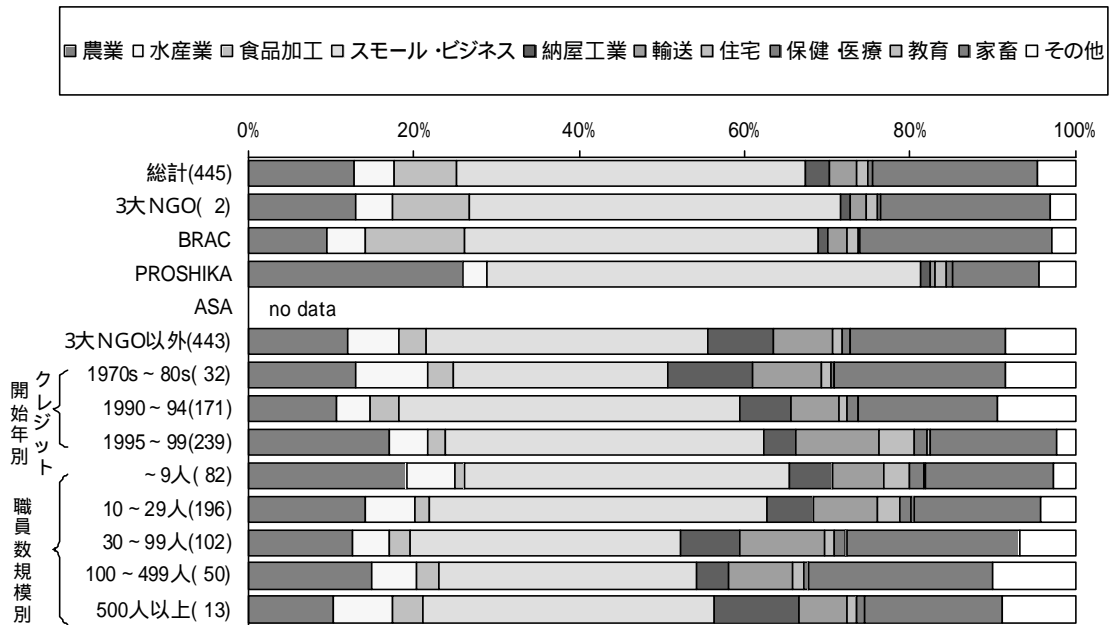
(注)協会の独自集計による

(資料)Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9,December 1999

BangladeshにおけるNGOマイクロファイナンス原資別構成



BangladeshにおけるNGOマイクロファイナンス融資分野構成



バングラデシュにおけるNGOマイクロファイナンス原資（1999年12月末現在）

	回転ロー ン資金 (RLF)総 額	メンバ ーの貯 金	PKSF	銀行	外国 GO	外国 ナ ー	サービ ス・チャ ージ	BRAC	ASA	PROS HIKA	自己資 金	その他 資金
(実額、百万タカ)												
総計(533)	24,060	6,104	5,683	2,780	63	4,530	2,997	21	27	16	912	928
3大NGO(3)	15,228	4,553	3,710	687	5	3,327	2,182	0	0	0	110	655
BRAC	7,022	2,557	1,378	487	0	1,462	933	0	0	0	0	205
PROSHIKA	3,886	727	1,031	183	0	1,124	733	0	0	0	14	74
ASA	4,321	1,269	1,300	18	5	741	516	0	0	0	95	376
3大NGO以外(530)	8,832	1,551	1,973	2,092	58	1,203	815	21	27	16	802	273
1970s～80s(43)	4,172	550	613	1,821	19	515	381	0	0	1	214	60
1990～94(216)	4,017	777	1,257	257	22	653	357	6	11	8	503	166
1995～99(270)	630	221	96	15	17	33	77	15	16	7	85	47
～9人(92)	57	17	1	1	2	5	7	2	0	0	12	9
10～29人(228)	471	127	90	6	18	37	63	17	6	7	63	37
30～99人(129)	1,486	329	557	84	15	92	214	2	19	6	101	67
100～499人(68)	2,372	469	820	125	22	398	254	0	2	3	216	63
500人以上(13)	4,446	609	505	1,876	1	671	277	0	0	1	411	97
(構成比、%)												
総計(533)	100.0	25.4	23.6	11.6	0.3	18.8	12.5	0.1	0.1	0.1	3.8	3.9
3大NGO(3)	100.0	29.9	24.4	4.5	0.0	21.8	14.3	0.0	0.0	0.0	0.7	4.3
BRAC	100.0	36.4	19.6	6.9	0.0	20.8	13.3	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9
PROSHIKA	100.0	18.7	26.5	4.7	0.0	28.9	18.9	0.0	0.0	0.0	0.4	1.9
ASA	100.0	29.4	30.1	0.4	0.1	17.1	12.0	0.0	0.0	0.0	2.2	8.7
3大NGO以外(530)	100.0	17.6	22.3	23.7	0.7	13.6	9.2	0.2	0.3	0.2	9.1	3.1
1970s～80s(43)	100.0	13.2	14.7	43.6	0.4	12.3	9.1	0.0	0.0	0.0	5.1	1.4
1990～94(216)	100.0	19.3	31.3	6.4	0.6	16.3	8.9	0.2	0.3	0.2	12.5	4.1
1995～99(270)	100.0	35.1	15.2	2.4	2.8	5.3	12.2	2.4	2.5	1.2	13.5	7.5
～9人(92)	100.0	30.1	2.1	1.8	4.4	9.1	12.1	4.1	0.0	0.2	20.6	15.6
10～29人(228)	100.0	27.0	19.2	1.4	3.8	7.9	13.4	3.6	1.2	1.4	13.4	7.9
30～99人(129)	100.0	22.1	37.5	5.7	1.0	6.2	14.4	0.1	1.3	0.4	6.8	4.5
100～499人(68)	100.0	19.8	34.6	5.3	0.9	16.8	10.7	0.0	0.1	0.1	9.1	2.6
500人以上(13)	100.0	13.7	11.3	42.2	0.0	15.1	6.2	0.0	0.0	0.0	9.2	2.2

(注) 表側カッコ内は集計対象NGO数。3大NGO以外の区分はクレジット開始年と職員数規模。

資料は個別NGOの一覧表でありクロス集計されていない。ここの集計は協会による。

総計は協会による集計結果でありCDFの単純集計結果(他表ではこちらを掲載)と若干異なる。

(資料) Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9, December 1999

バングラデシュにおけるNGOマイクロファイナンス融資分野（1999年12月末累計）

	融資実 行累計 額	農業	水産業	食品加 工	スモ- ル・ビ ネス	納屋工 業	輸送	住宅	保健 医療	教育	家畜	その他
(実額、百万タカ)												
総計(445)	70,727	9,016	3,417	5,452	29,739	2,107	2,320	944	365	9	14,155	3,203
3大NGO(2)	52,095	6,774	2,261	4,854	23,394	633	982	717	182	0	10,674	1,624
BRAC	40,791	3,839	1,944	4,854	17,449	503	929	561	86	0	9,497	1,128
PROSHIKA	11,304	2,935	318	0	5,945	129	53	156	96	0	1,177	496
ASA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
3大NGO以外(443)	18,632	2,242	1,155	597	6,345	1,475	1,338	227	183	9	3,481	1,579
1970s~80s(32)	8,371	1,081	739	261	2,163	868	688	98	34	2	1,738	700
1990~94(171)	9,106	973	365	314	3,760	563	528	83	132	4	1,529	855
1995~99(239)	1,086	186	51	22	418	43	108	47	17	3	167	24
~9人(82)	87	17	5	1	34	4	6	3	2	0	13	2
10~29人(196)	925	130	56	16	377	51	72	25	13	2	142	39
30~99人(102)	3,184	403	140	82	1,038	232	322	40	41	3	666	216
100~499人(50)	4,409	655	239	125	1,372	166	343	59	24	1	986	439
500人以上(13)	10,028	1,037	715	374	3,523	1,021	595	100	104	2	1,673	884
(構成比、%)												
総計(445)	100.0	12.7	4.8	7.7	42.0	3.0	3.3	1.3	0.5	0.0	20.0	4.5
3大NGO(2)	100.0	13.0	4.3	9.3	44.9	1.2	1.9	1.4	0.3	0.0	20.5	3.1
BRAC	100.0	9.4	4.8	11.9	42.8	1.2	2.3	1.4	0.2	0.0	23.3	2.8
PROSHIKA	100.0	26.0	2.8	0.0	52.6	1.1	0.5	1.4	0.8	0.0	10.4	4.4
ASA	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
3大NGO以外(443)	100.0	12.0	6.2	3.2	34.1	7.9	7.2	1.2	1.0	0.0	18.7	8.5
1970s~80s(32)	100.0	12.9	8.8	3.1	25.8	10.4	8.2	1.2	0.4	0.0	20.8	8.4
1990~94(171)	100.0	10.7	4.0	3.4	41.3	6.2	5.8	0.9	1.5	0.0	16.8	9.4
1995~99(239)	100.0	17.1	4.7	2.0	38.5	3.9	10.0	4.3	1.6	0.2	15.4	2.2
~9人(82)	100.0	19.1	6.0	1.0	39.4	5.1	6.4	3.0	1.8	0.2	15.5	2.6
10~29人(196)	100.0	14.1	6.1	1.7	40.8	5.5	7.8	2.8	1.4	0.2	15.4	4.2
30~99人(102)	100.0	12.6	4.4	2.6	32.6	7.3	10.1	1.3	1.3	0.1	20.9	6.8
100~499人(50)	100.0	14.9	5.4	2.8	31.1	3.8	7.8	1.3	0.5	0.0	22.4	9.9
500人以上(13)	100.0	10.3	7.1	3.7	35.1	10.2	5.9	1.0	1.0	0.0	16.7	8.8

(注) 表側カッコ内は集計対象NGO数。3大NGO以外の区分はクレジット開始年と職員数規模。

資料は個別NGOの一覧表でありクロス集計されていない。この集計は協会による。

(資料) Credit and Development Forum(CDF), CDF Statistics, volume 9, December 1999

第4章 マレーシア

A. 分析

1. 中央政府、地方政府、NGOの最近の関係

マレーシアの行政機構は中央集権的であり、予算や行政サービスに対する中央政府の権限は強く、地方分権化は最近問われるようになった段階にある。マハティール政権は、地方自治の重視を謳いながらも、公的部門の思い切った民営化を行ってきた。特に最近の民営化では、ポスト・マハティールを睨んでの利権争いから、マハティールの側近者たちが、自らの利権のために、民営化しているとの批判も聞かれる。

こうした中で、マレーシアのNGOは、地方政府のサービスの行き届かない分野や都市問題に対する啓蒙活動などを中心に増加し、発展してきている。NGO活動の実態の把握は他の調査国と比較して遅れており、1999年になってようやくディレクトリーがまとめられたに過ぎない。

マハティール政権は、これまで新聞などのメディアを通じて、反体制的なNGOに対して痛烈な批判を繰り返してきた。こうした状況は現在でも変化していないが、国際機関のNGO重視、通貨危機による財政難や通貨危機後の国民意識の変化などを受けて、中央政府がNGOの活力をより積極的に利用しようとする動きも見られた。今回の調査では、地方自治体は、中央政府が地方分権化に、どの程度、本格的に取り組むつもりなのか測りかねているような印象を受けた。NGO側も政府の協調的な姿勢に期待を示しつつも最終判断を留保している印象であった。中央政府機関のEPUのヒアリングでは、「中央政府を窓口にする」という条件付きながら、NGO援助は大歓迎の意向が聞かれた。マレーシアでは1992年リオの地球環境サミットでのアジェンダ21行動計画の採択に伴い、ローカル・アジェンダ21を推進しており、地方自治体による環境基本計画の策定が促進されていた。

マレーシアのNGOに対する先行研究では、アジア経済研究所の「国家とNGO」がある。同書では、マレーシアのNGOを民族別に分け、マレー人は行政サービスを十分に受けられるが、非マレー系は行政サービスを十分に受けられないため、マレーシアのNGOは非マレー系が中心と言うようにまとめられている。しかし、今回のNGOディレクトリーを作成した団体であるAidcomへのヒアリングでは、「バン」などの同業者組合など過大評価し過ぎたのではないかと、そうした団体はNGOといえないなどの意見を聞いた。NGO団体に対するヒアリングでも同様の見解を耳にした。現状としては、マレー系のNGOも多く、メンバーにマレー人、華人、インド人が混在して活動している団体も多いとの事だった。

2. 経済と開発の展開

(1) 大きな経済成長

マレーシア経済は実質国内総生産が 1965 年～80 年に年平均 7.4%成長、80 年～90 年には年平均 5.2%と高度成長を続けてきた。

マレーシアの経済成長に関しては 2 つのエンジンが作用したといわれる。すなわち輸出と投資である。1963 年のマレーシア連邦成立後、1960 年代は錫、天然ゴム、さらにその後開発されたパーム油が加わって生産性の高い 1 次産品の輸出が拡大した。1970 年代にはいと賃金の上昇と並行して工業化を進め、原油の輸出も加わって、輸出品の多様化が進み、70 年代後半からの石油価格上昇も輸出拡大に拍車をかけた。この間、政府の経済政策は、1969 年のマレー人と華人の人種対立事件をきっかけに 1971 年にはマレー人優先のブミプトラ政策を掲げる第 1 次長期総合計画 (20 年計画) が打ち出され、それまでの自由貿易体制の下での経済成長から政府の経済計画に沿った開発政策へと転じた (いわゆる新経済政策 NEP: New Economic Policy)。その中で、農村部の伝統産業に従事するマレー人の貧困撲滅のための農業近代化、土地なし農民の入職のための農業開拓に財政資金が投じられるとともに、外国人企業のマレー化や公営企業でのマレー人優先雇用などを進めた。マハティールが 1981 年には首相となり、政府主導の経済開発、地域開発を継続するとともに、ルック・イースト政策を打ち出し、日本や韓国からの建設業を中心とする投資ラッシュを呼び込んだ。80 年代半ばの原油等 1 次産品価格の下落 (逆石油ショック) による経済低迷後には、外国直接投資に対する規制の緩和と円高による日本企業の進出を通じて、外国からの直接投資が盛んとなった結果、経済成長はさらに加速された。

(2) 中央政府の開発政策

マレーシアは、イギリス植民地時代末期に現代国家の行政、政治機構や法体系を整備した。その後も制度が整備され現代化されてきたが、伝統的な側面も残っている。例えば、州にはイスラム王が州王となって承認手続きを行うなどがある。

イギリスの植民地支配は、植民地経営のためにプランテーション経営を積極的に行い、移民労働者を奨励した。そのため、マレー人、華人、インド人の複合社会が形成された。これは、その後の発展政策に大きな制約をもたらした。

マレーシア連邦成立当初は、ラーマン首相による種族融和政策が行なわれたが、1969 年の選挙で華人系が大幅に議席を増やし、偶発的な事件から首都で民族暴動 (5 月 13 日事件) が起こった。非常事態宣言が出され、議会は 2 年間停止した。民族暴動後は、民族間の所得格差を埋め、政治的な民族間の緊張関係を避けるために、ブミプトラ政策が採用された。これはマレー人の政治的な権益を保証するものだった。1970～80 年ブミプトラ新規雇用の 47.3% が、政府、警察、公企業の政府系機関に吸収された (佐藤 [1992] p.256)。

1971年から公正に対する政府の積極的関与、マクロ経済政策に対する一貫したプラグマティズムを明確な成長目標に結びつけた政策が行われた。1971~90年にかけて平均6.7%の経済成長を達成し、所得分配の不平等度をあらわすジニ係数も0.51から0.45に低下した。マハティールはラーマンの民族融和政策を痛烈に批判し政権を執った人物であり、過激な発言を行うことで有名であるが、発言内容とは裏腹に現実的な対応をしてきた。また、シンガポールを競争相手として意識しながら政策運営してきた観がある。その政策の中には、官僚育成のための教育制度改革、1982年以降に行われた官僚の腐敗防止制度の徹底などもある。

一般政府部門は、連邦政府、13の州政府、地方政府および法定機関によって構成されている。公共企業は、部門別企業、公社と法定機関、国営企業の3種類の企業形態に分類できる。「部門別企業」は法律により商業規格の財務記録が義務付けられており、例えば、電力庁や通信局、水道局がこれにあたる。「公社と法定機関」は州法や連邦法令により設立され、100%政府が株式所有しており、連邦土地開発庁(FELDA)や天然ゴム開発公社(MARDEC)がこれにあたる。「国営企業」は1965年の会社法に基づいて設立されたもので、マレーシア重工業公社(HICOM)、国営石油公社(Petronas)、マレーシア国際海運公社(Malaysian International Shipping Corporation: MISC)、マレーシア航空(MAS)などがある。また、プミプトラ企業を育てるために公企業を払い下げする目的の政府機関が設立されている。

第2次マレーシア計画(1971~75年)で、政府が貧困の根絶、社会の改編を目的に市場活動への直接的な参加を表明したことにより、公共企業は増大した。しかし、財政事情(累積赤字問題)や汚職、非効率などの問題から民営化の必要性が生じ、85年に政府は民営化の指針(Guidelines on Privatisation)をまとめた。民営化の目的として(1)インフラ投資、公共サービスの拡大・維持による財政逼迫の緩和、(2)競争促進、能率向上、サービス改善、(3)企業化精神の育成と民間投資の刺激による成長促進、(4)独占的・官僚的公共部門の規模縮小、(5)新経済政策への貢献の5点があげられている。

90年までに32件の民営化が行われたが、民営化の形態は様々であり、試行錯誤の様相が見て取れる。特筆に値するのは、市場価格より低い価格で株式が売却されたスポーツト、リース契約を用いたクラン港の例がある。実際の民営化の進展は緩慢であるが、その理由として(1)減俸・人員削減などに対する被雇用者の不安、(2)不適切な情報と民間部門の収容力不足、(3)法律の不備、(4)異なる会計処理システムなどが特に重要である(横山・モクタール[1992])とされている。

民営化の指針で未解決の問題は、政府の民営化政策の不明瞭性、法律、資源など制約に対する理解の欠如、民営化の形態に対する事後評価、民営化の選択基準の公開、特定グループへの悪影響の把握、軽減措置の実行、マクロ経済への影響を考慮した政策、民営化の意思決定システムの透明化、責任の明確化などがある。これらの問題解決のため、1987年には民営化基本計画(Privatisation Masterplan)が作成された。

こうした民営化の方法は、広範な民営化を軸とするアルゼンチンと新規事業者の参入を

基本とするフィリピンの中間に位置する。マレーシアでは公益事業を段階的に民営化する一方で、電力及び水道事業は新規参入を認めている。法的規制は遅れており、契約を通じて運営規律を義務付けている。1980年代半ば以降、インフラ・セクターの民営化が急速に進んでいる。インフラ・サービス供給をしていた省庁や法定機関が、民間供給者の規制を行う法的役割を負っている。例えば、ケラン港湾局は、現在、同港の2社を監督する規制当局で、通信省は通信センターの規制当局である（世界銀行[1994]）。

民営化後の企業の株式を政府が大量に所有する「黄金のシェア」の仕組みも、規制と類似の役割を果たしている。例えば、マレーシア航空とマレーシア国際海運公社の民営化後に、黄金のシェアを導入している。規制の枠組みは、料金体系の監督とサービス基準の設定が中心であるが、規制当局の機能は十分ではなく、効率化へのインセンティブを規定する項目が明文化されていないなどの問題点も残されている。規制当局との「癒着」問題、規制当局の独立性など、まだ発展段階にある。

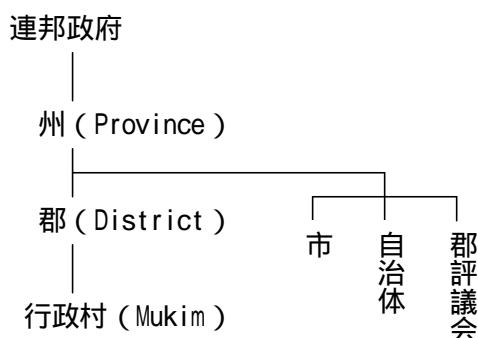
当初のプミプトラ政策は公的部門を中心としたマレー人の新規雇用先の確保として機能し、ルック・イースト政策は、日本などの海外で経営や技術を学んだ留学組みに、マレー人による民間企業の創業を促し、その後のプミプトラ政策や民営化政策は、マレー人に公共企業を払い下げ、民営化の担い手としてプミプトラ企業の育成を狙ったものでもあるが、同時に地方公共サービスや地方自治体にも影響を与えている。

(3) 公的部門の民営化と地方政府の変遷

連邦制のマレーシアには半島部11州とサバ、サラワクを加えた13の州政府がある。

州は郡長(D0)を長とする郡(District)、さらに郡はプングル(Penghulu)を長とする行政村(Mukim)に分けられる。郡長D0は、開発行政の要となる行政官である。郡と郡長は英国の植民地統治下以来の伝統を有し、マレーシアの代表的な政党UMNO(統一マレー人国民組織)の創設者ダトー・オンや2代目党首のラーマンも郡長出身であった。

マレーシアの地方組織



1976年の地方自治法により、360余りある自治体が、90程度に統廃合された。これは政府主導の地方行政組織の育成と評価されている。地方自治体は、市(City)、自治体(Municipality)、郡評議会(District Council)に分けられている。

半島マレーシアの9州では州王が、州王のいないマラッカ、ペナン、サバ、サラワクの諸州では州知事が各州の統治者と位置づけられている。州王は世襲制が多く、例外はヌグリ・スンビラン州の首長間選挙によるものと、ペラ州の王族間の持ち回りがある。知事は州首相への諮問を経るものの国王の裁量で任命される。知事の任期は4年で、州王と異なり辞職できる他、州議会の3分の2以上の議決で国王から罷免される。

州の行政トップである首相は州議会の多数派政党から選出される。州議会は1院制で、州民の直接選挙で選ばれた議員と州の統治者で構成される。定員は各州憲法によって異なる。議会議員の任期は解散がなければ5年で、州統治者は州首相の助言を受けて議会の解散権、留保権を行使できる。

経済開発計画のインフラ計画の策定については、中央集権と地方分権の仕組みを使い分けて行われる。中央政府は、国家経済会議および国家開発計画委員会が、国家開発の目標を設定する。その他に総理府内に経済計画部(EPU)があり、各セクターの調整・統合を主に担っている。開発政策とセクターの優先順位が州政府に伝達され、各機関は、次期5カ年計画に関連する各個のプログラムを提供するよう求められる。第2段階では、分権化された計画策定アプローチがとられる。

1980年代の成長から民間セクターが強力となったのと高成長によるインフラ供給不足から、インフラ・セクターの民営化が進められた。1994年現在までに、85件のプロジェクトが部分的または全面的に民営化されている。1985年に「民営化ガイドライン」、1989年に「民営化マスタープラン」が策定されている。

マレーシアの地方行政制度は、都市地域のゴミ収集、清掃等を目的とした衛生理事会の形成にはじまり、次第に自治体に昇格し発展してきたという歴史を有している。実際、マレーシアの地方自治体の職員は5割から8割までが衛生関係の現業部門に携わっているといわれる。しかし、中央政府がその活動内容を非効率として、中央政府の効率的一元管理の下にゴミ処理問題に対処するという一方で、その権限は中央政府側に移った。こうした分野の民営化も数多く行われており、上水・下水処理の民営化などについては批判するNGOもある。最近10年については、地方自治弱体化の10年と評価されている。

現在、地方自治体はゴミ処理に関して、リサイクルできる不要品について、学校などを通じてリサイクルの意識を高める活動を行う一方、学校などで収集したリサイクル品を、民間業者に引き取ってもらう調整役を担っている。水に関しても民営化の動きがあるが、クアンタン市ではまだ民営化に至っていない。下水処理などに関する総合的な行政管理能力の向上が必要であるとクアンタン市長は考えていた。

3. マレーシアのNGO

(1) 歴史的展開

高い経済成長を実現してきた結果、NGOの活動分野は変化してきている。

貧困問題に関しては、1970年では人口の約60%が貧困ライン以下で生活していると想定されていたが、1985年には21%、1993年には14%に低下した。マレーシア第7次開発計画によれば、1995年の貧困ラインは半島部で425RM(リンギット/月)、サバ州601RM、サラワク州516RM(極貧はこの水準の半分以下)であるが、実績で一般貧困層が約9%、極貧層は約2%となっている。2000年の目標は極貧層が0.5%で、一般貧困層が5.5%であったが、この目標も達成されている。

このように1969年以降マレーシアは、国家の開発戦略に貧困緩和を明確な目標として取り上げ成果をあげてきた。こうした面からは、貧困対策として所得向上などの活動をNGOが行う余地はあまりないと言える。

NGOディレクトリーから1999年までの設立年次別のNGO数をみると、1975年以降は着実に増加してきた事が分かり、その主たる活動分野も、多い順に、福祉、経済社会開発、健康、環境となっている(「B.資料」参照)。第2位の経済社会開発は範囲が広く、単なる所得向上だけではなく社会開発も含むので、もう少し細かい分類で見ないと、貧困対策については明瞭なことが分からない。なお、女性の項目が比較的上位に位置するなどから、中所得層の問題で行政の行いにくい分野で活躍している様子が見て取れる。特に、女性問題はイスラム教の問題があるため、行政で対応しにくい分野のひとつとされている。

経済成長の結果、農業就業人口が低下し、中間所得層が増大するに伴い、1970年以降、マレーシア消費者協会連盟(Federation of Malaysian Consumer Association)や、環境団体のマレーシア地球の友(Sahabat Alam Malaysia)などのアドボカシー型NGOが誕生している。

マハティール政権では、政府に協力的なNGOとは早い段階から活動を共にしてきた。マレーシア消費者協会連盟、マレーシア医療協会(Malaysian Medical Association)などはその例に当たる。この他にも政府とNGOをつなぐ役割を果たしている組織がある。マレーシア社会福祉国民評議会(National Council of Welfare Malaysia)は、社会福祉分野でこの役割を果たしている。同様の組織として、婦人団体国民評議会(National Council of Women's Association)、マレーシア児童福祉協議会(National Council of Child Welfare)、マレーシア青年評議会(Malaysian Youth Council)がある。

今回調査で訪問したMINSOCは、都市部のエリート層が、地方などの問題のために取り組む典型的なNGOであった。

(2) マレーシアNGOの課題

他の調査対象国と比較して中央政府が非常に強い指導力を持つ現在のマレーシアでは、NGOの活動は、政府との関係を考慮した慎重な活動を行わざるを得ない。特に、マハティールのような強力な指導者がいる場合、その傾向は顕著である。ポスト・マハティールの指導者として期待されたアンワールは既に更迭され、再びNo.2に返り咲くのが困難な中で、次期政権がどのような政治スタンスを発揮するのかは、まだ不明瞭な情勢である。

そうした中で、NGOは次期政権がNGOに対してより協調的になるという期待を寄せつつ、準備をしている。マレーシアは、一人当たり所得が約3400ドル(1999年)であり、ASEANの中でもシンガポール、ブルネイに次いで所得が高い国である。NGO活動も貧困撲滅などとは一線を画した問題を扱うものが中心的であり、今後も所得増加に応じて多様化する行政サービスの要望に地方自治体が応えられないスペースで活動が増大していくだろう。また、日本よりも急速な速度で進む高齢化も懸念されており、こうした分野でのアドボカシー活動は既に行われており、日本もこうした分野での貢献を期待しているという具体的な意見も聞かれた。

しかし、仮にポスト・マハティール政権がNGOに活動スペースを与えたとしても、解決しなければならない問題点も残されている。現状ではマレーシア国民が急速に民族融和を実現する見込みはなく、互いに尊重しながらというスタンスには変化の兆しが見えない。NGOは何らかの啓蒙活動を行うにせよ、民族間の利害対立調整を意識しながら活動する必要がある。また、地域間の所得格差是正にはあまり成功しなかったマレーシアでは、イスラムの伝統的戒律を重んじる地域も増えている。そうした中で、中央政府、地方政府、NGOが民族間のしこりを残すことのないような枠組みで、新たにどのような分業、協力体制を敷けるのか、明確なビジョンは未だに示されていない。

参考文献

佐藤宏・近藤則夫[1986]「インド・マレーシアの社会変動と国家官僚制」アジア経済研究所
横山久・モクタール・タミン 編[1992]「転換期のマレーシア経済」アジア経済研究所
世界銀行[1994]「世界開発報告 開発とインフラストラクチュア」

B. 資料

1. ヒアリング

(1) まとめ

マレーシア・ヒアリング

	ヒアリング対象	性格	内容
1	EPU (Economic Planning Unit) の External Assistant Section	政府 (開発と援助受入の担当セクション)	(開発政策の変化) <ul style="list-style-type: none"> ・ 成長政策を継続 - K エコノミーを軸に ・ 貧困削減は量的なものから生活の質重視へ ・ コミュニティと環境を重視した地域政策取り入れ (地方行政) ・ ローカル・アジェンダ 2 1 - 環境分野の住民参加プロジェクト - を政府の肝いりで (日本への期待) <ul style="list-style-type: none"> ・ UNDP のように地域政策へもファンド ・ ただし、NGO への直接支援は好ましくない。EPU を通して (まとめ) <ul style="list-style-type: none"> ・ 中進国ならではの社会開発ニーズ ・ 日本がどこまで手助けできるか
2	J B I C クアラルンプール駐在員事務所	日本の援助機関	(円借款の国別特徴 - 第 2 章 2 (2) 参照) <ul style="list-style-type: none"> ・ 中進国なので人材育成に特徴 (NGO) ・ 所得上昇を踏まえ市民参加型行政が必要なので役割大きくなる - しかし安定政権維持のため政府のコントロール重要 (トレンガヌ州における PAS 政権誕生のショック) ・ 成長政策による民族融和の限界 ・ ブミプトラ政策の現代的課題 - 人的投資に伝統のないマレー系が相対的に遅れないようするのが日本の援助の役割
3	Aidcom (Asian Institute for Development Communication)	マレーシア拠点の国際 NGO	(NGO ディレクトリー作成) <ul style="list-style-type: none"> ・ UNDP の資金で EPU と協力し 10 年かかって作成 - EPU で出版できなかった微妙な状況 (政府・NGO 関係) <ul style="list-style-type: none"> ・ HIV 感染防止など政府で出来ないことが NGO に期待されているが、コントロールできない資金の流れで政治が不安定化することを政府は懸念 (アジアの NGO の特徴) <ul style="list-style-type: none"> ・ バングラデシュ、フィリピンのような NGO 活動の自由がマレーシアにはないが、社会の成熟は進んでおり市民活動団体としての実態はあり、ベトナム、ラオスのように完全に政府の一部となってもいい。 ・ バングラデシュ、フィリピンの NGO の自由であるが、前者は政府に開発資金がないため、後者は政府の計画・実施能力がない

	ヒアリング対象	性格	内容
			<p>ため NGO に頼らざるを得ないからである。</p> <p>(日本の援助)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・将来、マレーシアにおける地歩を失わないよう(このままだと直接投資1位のアメリカなど欧米に奪われる) 政治問題が起こらない分野の NGO 援助を通じコミットメントを強めるべき。
4	MINSOC (Management Institute for Social Change)	地方NGO	<p>(NGOの性格)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・完全に草の根の市民参加期待型の地方NGOであり、インテリ度が高い <p>(地方行政の現在の方向への批判)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本当の市民参加(官主導のローカル・アジェンダ21に対し、草の根のそれをここは組織しようとしている)がない ・規制緩和、民活路線が地方行政をあらぬ方向に導いている - 例えば水道事業を市民の声を聞いて合理化せずに、単純な効率性志向から一気に民営化しようとする
5	Kuantan Municipal Council - 市長	地方都市	<p>(技術協力への期待)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ゴミ、廃水など専門家の派遣もありがたいが、幅広い行政課題の中で問題解決と一緒に当たってくれる自治体職員の派遣が望ましい <p>(市民参加)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・時間と資金が必要。計画づくりまではよいが、実施段階では勝手な要望・意見を述べるだけになりがち
6	Kuantan Municipal Council - 担当部局	地方都市	<p>(ローカル・アジェンダ21)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・官主導の住民参加プログラムの推進担当 <p>(中央政府)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・時代に先行するプロジェクトをおこしてくれるが、余りお金を出さない割には大きな顔をする(役に立たない大学教授を派遣してきたりする。地元のNGOは中央に配慮して使えない) <p>(まとめ)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・日本は市民参加先進国でないので果たしてノウハウを出せるか ・むしろ技術的・行政推進的なところでは援助余地大
7	JICA マレーシア事務所	日本の援助機関	<p>(技術協力の新傾向)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・マレーシアは南南協力を積極的 ・南南協力への支援要請が来ている

(2) ヒアリング結果

EPU (Economic Planning Unit)

【訪問先】 EPU (Economic Planning Unit) , Prime Minister's Department

【住 所】 Prime Minister's Complex, Federal Government Administrative Centre, 62502 Putrajaya, Malaysia

【日 時】 12月1日 9 : 0 0 ~ 1 0 : 3 0

【面談者】 Ms. Patricia Chia Yoon Moi (Director, External Assistant Section, EPU)

Mr. Daren

Ms. Hida

Mr. Oma

Mr. Azi (Ministry of Housing and Local Government)

通訳：妻鹿さん

はじめに

EPUは首相の直属機関として、経済政策全般の企画を統括。External Assistant Sectionは、海外からの援助全般を統括。ODA, NGOを含むすべての海外援助資金は、原則として当セクションの関与のもとに受領、使用されることになっている。ディレクターは局長レベル。官庁のトップはマレー人であるのが通例であり、ヒアリング相手の女性中国人は異例の出世とみなされている。

ヒアリングは、マレーシアの開発政策の変化の方向と援助の関わりを中心に行った

Q . マレーシアにおけるNGOの定義について。

UNDPの資金援助を受けて、Aidcomと協力して、NGO Directoryを作成した。そこには、NPO、CBO (Community-based organization)、CSO (Civil Society organization)などが含まれているが、我が国では特に、NGOのコミュニティベースの組織としての側面を重視している。

Q . マレーシアの開発政策の変遷について

既に公表されている最新の計画は、第7次マレーシア計画 (The 7th Malaysian Plan) という1996-2000年を計画期間とした五カ年計画である。この他に、Second outline Prospect

Plan 1991-2000 という 10 ヶ年の計画があり、現在、各々の新計画について、来春の公表にむけて作業をしている。第 8 次マレーシア計画 (The 8th Malaysian Plan, 2001-2005) と Third outline Prospect Plan 2001-2010 とである。特に後者は、Wawasan 2020 (Malaysia Vision Policy 2020 : 2020 年に先進工業国の仲間入りすることを目標とする) に向けた移行政策を盛り込んでいる。

開発政策としては、第一次計画より一貫して、経済発展 (Economic Development) と平等 (Equity) に力を入れてきた。平等な経済発展を目指すという原則に関しては変化していない。マハティールの提唱する Wawasan 2020 に向けての移行政策として、Production-based economy から Knowledge-based Economy (K-economy) への転換を目指している。K-Economy では、直接投資 FDI による工業化を考えており、ICT (Information and Community Technology) に関する人的資源開発 (Human Development) と付加価値の増大を重視している。

開発政策の新しい点としては、地域政策 (Region Policy) を取り入れた点で、コミュニティと環境に力をおきはじめている。

Q . 日本の援助に求めるもの

二つの分野が考えられる。ひとつは、Community Development で、もうひとつは、環境問題への Civil Participation に関してである。特に后者では、リオの地球環境サミットで環境アジェンダ 21 が採択されたので、その線に沿った施策である Local Agenda21 に取り組んでいる。Local Agenda21 については、私より、担当省 (Ministry of Housing and Local Government) の Azi 氏が来ているので、彼に話しをさせていただきたいと思う。

Azi:

Local Agenda21 について

Local Agenda 21 は、地方政府、CBO、民間セクターの参加を目的としたプロジェクトで、昨年末から今年にかけて策定された Pilot Plan に沿った取り組みが始まっている。

このプロジェクトは、UNDP から支援を受けており、その支援は、地方のコンサルタントの雇用費でほぼなくなる程度のものである。コンサルタントは、CBO、地方政府のコンサルタント育成で、良い統治をめざしたものである。

近年のこの分野の流れとして、「民間セクターの活用」が「よい統治」に、「政府主導」が「参加型」へと変化してきている。Local Agenda 21 は、これに対応するものである。

Q . 分野としては何を対象としているのか

Pilot Plan の内容としては、以下の四分野を考えている。環境（ゴミ、排水、サステナブルな開発）、治安、社会統合（エスニック・イシュー）、交通（トラフィック・マネジメント）である。

Q . どのレベルの地方政府を考えているのか

ご存知のように、マレーシアは地方に至るまで、3つの階層構造を持っている。連邦、州、地方政府である。参加という場合、住宅・地方自治省では、2段階ある。high レベルでは、Council of President で政策の検討を行い、Low レベルでは、CBO 集合体で技術的な課題を克服する。

Q . パイロット・ケースについて

現在、4つのパイロット・ケースを手がけている。場所は次のとおりである。

ペタリンジャヤ（セランゴール州）municipal

ミリ（サラワク州）municipal

クリアン（ペラ州）district 最も小さい都市

クアantan（パハン州）municipal

Patricia :

現在はまだ、4つのパイロット・ケースしか実施していないが、政府はもっと多くの場所で手がける必要性を感じている。地方自治体は全体で 145 あり、昨今の通貨危機で財政事情が厳しく、独自に拡張していくことは難しい。財源があれば、推進したい分野である。

Q . コンサルタントはどういう人が担うのか？

民間の個人がコンサルタントして、政府（EPU）に雇われ、地方に派遣される。

Q . その場合、コンサルタントは地元の人か？

その土地に詳しい人ということで、地元出身の人でかつその分野のエキスパートを採用している。このコンサルタントへの給与の資金は、UNDP から得ている。

Q . NGO の人もなれるのか？

もちろん。可能性は開かれている。ペタリンジャヤの一人は、マレーシア・ガン協会というNGOの人がやっている。

Q . 実際にプロジェクトを増やす手立てはあるのか？

UNDPのプロジェクトは2年で、資金は、CBOとコンサルタントの給与でなくなるほどのわずかなものである。日本の援助に期待している。

Q . トリクル・ダウン仮説がアジア通貨危機で変化したというようなことはないのか？
つまり経済発展重視から社会開発の方向へというように。

先ほどから申し上げているとおり、この国では、平等と経済発展という2本の柱を中心に開発政策を行ってきた。その点はまったく変わっていない。

この国の困難性を良く考えてほしい。

ただし、1997年のアジア通貨危機以降、すでに経済回復しているが、より「生活の質」が重要という認識が広がっている。

そういう意味で、社会開発(Social development)が重要だ。そこで、より以前より、マレーシアでは、均斉成長(Balanced growth)を大事にし始めている。

たとえば、住宅政策で、低所得者向けの住居政策をおこなっている。これは地方から都市への人口移動が激しいことに対応するためのもので、現在、マレーシアの都市人口は全体の60%にもなっている。健康面では、WHOより支援を受けて、「健康な都市作り」をスローガンにプロジェクトを行っているし、Inter limは民営化している(Oma氏)。

Q . マレーシアの貧困対策はどうなっているのか

今度の第8次マレーシア計画(2001-2005年)では、貧困撲滅をめざし、絶対的貧困は、0.5%以下にする目標を掲げている。2001年4月にはこの計画が公表される。NEPで71~91年、貧困撲滅と社会開発に取り組んできた。目標値そのものの低さから分かりますとおり、貧困はほぼなくなってきている。所得水準では十分な成果を達成できたと自負しており、今後、貧困対策については生活などの「質」を高める政策になるだろう。

Q . 第8次マレーシア計画の要約版などありましたらいただけませんか？

国会審議中なので、第8次マレーシア計画に関する資料は現時点で公開できない。来春まで待つてほしい。

Q . 第7次マレーシア計画でもよいのですが？

とても古いですよ。それでもいいならどうぞ。

Q . 本日は忙しい中、どうもありがとうございました。

こちらこそ。

最後に一言申し上げたいが、今後、日本が我が国のNGO支援を行う場合は、必ず、EPUを窓口にして行って欲しい。というのも、NGOの中には政府が認めたくないものも含まれているので。

おわりに

マレーシアとしては経済発展の成果で貧困問題自体は解消に向かいつつあるが、住民参加や環境など社会開発のニーズは高まりつつあり、日本への期待も政府から明言されたと言ってよい。

国を通さないで勝手にNGO支援を行うことは控えて欲しいと、これも明言されたが、米国の資金が野党支持のNGOに流れていたことが問題となった事件があったためである。

J B I C クアラルンプール駐在員事務所

【訪問先】 J B I C クアラルンプール駐在員事務所

【住 所】 22ND Floor, UBN Tower, Letter Box No.59, Japan P. Ramlee 50250 Kuala Lumpur, Malaysia

【日 時】 12月1日 14:00 ~ 15:00

【面談者】 大貝隆之

Q . マレーシアにおける J B I C の活動について

まず、この事務所の経緯から話しましょう。日本輸出入銀行はバンコクにしか事務所がなく、OECFはクアラルンプールに事務所があったため、統合後はOECFの事務所が、そのままJBICの事務所になりました。

JBICの活動についてはパンフレットを参考にしながら、話しましょう。パンフレットには、マレーシアにおける2000年3月までのすべての円借款プロジェクトが記載されています。それをご覧になるとわかるように、マレーシアでは、一時、援助が止まっていた時期があります。1995~1998年は特に円高の進行もあって、マレーシアからの要請がなかったため、円借款が行われておりません。1994年以前のプロジェクトの利率も3%となっており、為替リスクの事を考えると、特にマレーシアにとって魅力的とはいえないものであったことが影響していると思います。97年7月の経済危機の後、99年度から円借款は再開されました。

現在、マレーシアの実力は中進国ということもあって、次の4つの分野に円借款は限定されています。(1)環境改善、(2)人材育成、(3)中小企業育成、(4)貧困撲滅・所得格差是正です。(2)については、サラワク州唯一の国立大学の校舎建設への支援、を行っております。個人的にも、(2)が特に重要と考えており、日本への留学(奨学金)支援も行われております。

Q . 今後の円借款について

マレーシアは中進国で、いうならば院生です。したがって院生向け援助ということになります。通常の案件では、経済インフラは非常に困難になってきています。しかし、98年8月には上述の枠外に特別円借款という制度もできたので、要請があれば、それらを機動的に適用して対応することも考えています。例えば、水力発電なら「環境改善」ということで特別円借款以外の枠でも可能性があります。

Q . 留学生借款なんてあるのですか？

留学生のための借款は、パンフレットの番号 52('92、3.0%)、63('99、0.75%)、68('99、0.75%) のプロジェクトがそれに当たります。52、68 番目のプロジェクトは、留学奨学金(ローン)への資金提供、63 は国費留学費の支援です。人材育成分野が無償ではなく、借款で供与されている根拠としては、人的資本への投資とその収益という考え方があります。

Q . 無償としては？

もう中進国なので、あまり無償の余地は少ないですが、文化無償や、草の根無償が考えられます。現在の J B I C の仕事としては、技術協力がメインです。

また、留学支援として、次のようなことも行っています。留学支援で最も効果的なのは、日本での滞在期間を減らすことです。そこで、日本の私立大学 13 校におけるコンソーシアムを組んでもらい、マレーシアの大学で単位認定できるようになりました。

Q . 貧困対策については？

この国では、月収 500RM が貧困層、250RM が極貧層と定義されています。これは 1 日 1 US\$ を絶対的貧困層とする国際機関(世界銀行など)の定義と比べて、非常に高い水準となっています。それでも、すでに 97 年時点の数字で、貧困層が 4%あまり、極貧層 1.4%といわれており、絶対的な貧困はほぼなくなっていると考えていいと思います。

また、マレーシア政府の公式見解として、貧困のために借款するつもりはないと明言しており、この分野で借款の余地はないでしょう。

Q . マレーシアの民族問題と日本の人材育成支援

1969 年の不幸な民族対立事件を出発点としているブミブトラ政策については、急速な経済成長を実現することによって、各民族とも所得水準が向上し続けていたため民族対立は顕在化しませんでした。1997 年の通貨危機、経済危機以降、こうした状況に変化が生じ、北部州では、以前からのケランタン州に加えて、隣のトレンガヌ州でもケランタンの影響もあってイスラム色の強い野党(PAS)政権が生まれています。民族、地域格差が成長率の低下の中でより意識されるようになってきているとすれば重要な問題です。

そこで人的資本投資やマルチメディア・スーパーコリドール構想に基づく IT 投資によって成長をなお維持しうるかが重要となります。また、成長政策だけではない格差是正政策も必要です。

こうした状況は国内の安定を望む中国系、インド系の人々にも分っているのではないで

しょうか。

つぎに人的資本投資についてですが、中国系やインド系は知的投資の伝統を有していますが、マレー系にはそうした伝統はなく、放置すると格差が拡大する可能性があります。そこでマレー系への支援が必要であり、実際、大学入学などでも民族別のアロケーションが行われています。しかし、IT分野は政策上の最重要課題なのでマレー人の雇用枠規制も緩めており、人的投資に関する別のかたちのマレー系支援が必要です。ここに日本の出番があります。前述の国立大学建設支援や留学生支援もこうした考え方にたっています。中国系やインド系は欧米とのつながりが強く、マレー系は日本とのつながりが深いという傾向があり、日本の援助の果たす独自の役割があります。理系の人材育成に加えて中堅層の人材育成を今後強化していきたいと考えています。

なお、日本に関してはIMFと一線を画した日本の円借款や輸銀の役割が感謝されています。

Q．経済自立から知的自立へ

経済成長の結果、マレーシアの経済的自立は進んでいます。今後は知的自立が重要となります。そこでマレー系も含めて「学習する姿勢」、そのために「参加」が重要となります。NGOや自治体の取り組みが重視されるゆえんです。

しかし、政府が「参加」を促進すると、反政府ないし野党的な活動もさかんになり、民族間のバランスのコントロールがより難しくなるのではないかと感じています。

Q．NGOについて

最新の大蔵大臣の公式スピーチにおいてNGOについて言及されるなど、この国でもいよいよNGOが社会的に注目され始めたと考えられます。

とはいえ、政府は、野党と連携する政治力の強いものについて警戒しており、欧米から資金援助されたNGOの一部が、その資金をPAS（野党連合）に回したとして与党が警戒しています。

Aidcom (Asian Institute for Development Communication)

【訪問先】 Aidcom (Asian Institute for Development Communication)

【住所】 6th Floor, APDC Building, Persiaran Duta, 50480 Kuala Lumpur, Malaysia

【日時】 12月2日 14:00 ~ 15:00

【面談者】 Mohamad Reaz Abdullah (Deputy Executive Director)

通訳：中田さん

はじめに

Aidcom は、ネットワーク型NGO。1986年設立。専従スタッフ10名。開発活動に関わる各セクター、団体、個人間の情報交換、交流、情報提供（広報）、調査研究などを中心に活動。

昨年、Directory of Development-Based Non-Profit Organizations of Malaysia をUNDPの協力を得て作成、出版。これによってマレーシアの開発NGOの全貌が見え始めた。そのDirectoryを中田氏が入手したことをきっかけに、今回の訪問先として選んだ。

ヒアリングはマレーシアのNGO活動の実情や他のアジア諸国との比較、NGOとして日本に期待することなどに及んだ。

Q . NGO Directory について

UNDP は資金を提供しただけで、作業には直接関わっていない。実質的には、EPU と Aidcom とで協力して作った。

Q . Aidcom の経緯について教えてください

1986年に、UNESCOの支援を受けて、国際NGOとして、アジア諸国の development communication を推進する目的で設立された。

主な仕事は、(1) アドボカシー、(2) メディア組織作り (media-organization) (3) メディア調査である。(1) アドボカシーでは、コンファレンスや、セミナーなどを ASEAN や東南アジア地域の人々を集めて行っている。(2) メディア組織作りでは、技術訓練ワークショップや NGO 同士のコミュニケーションを促す活動を行っている。(3) メディア調査では、報告書の作成、これまでにない議題を取り上げて意識調査などを行っている。最近では、アジア共通通貨が必要かどうかの意識調査を行い、報告書にまとめた。

Development として、あらゆる事を扱わなければならない。社会経済的な問題や、特定メ

ディアなどさまざまである。

Q . 主な収入は何ですか？

Funding source は、ドナーからのものと、セミナーや出版物によるものである。主なドナーは、国連関連（UNFPA、UNESCO、GEF）、CIDA、日本財団などである。

出版物としては、Journal of Development Communication を年2回発行している。編集者に日本の京都大学の人が入っている。

(注) UNFPA: United Nations Population Fund

GEF: Global Environment Facility – World Bank

Q . スタッフは？

有給の12人のスタッフがいます。特にマレー人のみというわけではない。マレー人は多数派だが、別の国のスタッフ（international staff）もいます。

Q . 政府から補助金とか受けていますか？

人権、メディアなどセンシティブな内容を扱うため、独立していなければならない。中立を守るため、政府からの補助は一切受けていない。

Q . 何か政府とトラブルとなるようなことはありましたか？

人権、労働移動は、センシティブな問題になるが、ここでは基礎調査を、偏向しない中立のプロの立場で行っている。もし、ある意見があれば、必ず反論も載せるように細心の注意をしている。

Q . EPUはアジア通貨危機の影響があると感じているようですが、どうですか？

通貨危機後、経済学者を集めてコンファランスを開いた。このコンファランスには、政府系の学者も数多く参加した。政府系の経済学者が、回復するとしきりに主張するので、その根拠をきちんと説明するよう求めたところ、政府からにらまれてしまった。

Q . ディレクトリー作成のきっかけを教えてください。

ドナーから、NGOに資金提供したいのだが、ディレクトリーのようなものはないかと問われ、EPUがイニシアティブを取り、UNDPに依頼したところ、AidcomがUNDPから推挙された。

マレーシアには、登録制度毎にさまざまな団体が登録されており、全国で60,000団体に及ぶ団体を一件一件、基準に適合するか審査した上で作成した。それは根気のいる作業だった。基準は3つあり、(1) national か international か、(2) 州レベルかそれより低いレベルか、(3) 開発か、開発なら分野は何かといったものである。

当初は、AidcomのまとめたものをEPUが出版する予定であった。しかし、EPUがNGOディレクトリーをなぜ出版するのかといった内部圧力がかかり、縄張り争いに巻き込まれたのだと思う。最終段階で、なかなか出版できない事態が生じた。

これだけ苦労したものだし、多くの人から待ち望まれていたので、AidcomがEPUに働きかけ、Aidcomに全権委任するよう説得した。最終的にこれを認めてもらい、Aidcomが出版することとなった。

1989年からスタートし、10年かかって1999年にやっと出版された。

Q . 政府のNGOへの対応をどう思うか？

政府はNGOを使いたいのだろうが、私から見れば、分裂的である。政府はNGOを使いたい理由がいくつかある。ひとつは、民主的という評価を得る人気取りのものだが、それ以外にも、もっと実際的な理由として、Safe Sex(HIV感染防止)などムスリムの教えから、なかなか正面から取り組めない問題もあり、これらの問題についてNGOを通じて解決したいと思っている。にもかかわらず、政府は、NGOの背後で誰が資金供給しているのかとか、何をしているのか非常に恐れている。

Q . 国際的NGOということなので、他のアジアのNGOにも詳しいと思いますが、マレーシアのNGOの特徴は何ですか？

まず、他のアジアのNGOとの類似点からあげましょう。アジアのNGOは、特定の問題を抱えた人の声を政策に反映させ、開発政策の中で、その人たちに資源を配分するという共通の目的を持っています。

マレーシアのNGOの相違点ですが、フィリピンやバングラデシュと比較して、自由がない点が指摘できます。もっとも、NGOは存在しているし、ベトナムやラオスのように完全なコントロール下、あるいは政府の一部という状態ではありません。

NGOの目的は政府とたたかうことにはないと考えます。我々(Aidcom)が大事だと思

うのは、NGO や政策立案者、一般大衆など、ゆっくりでもいいから、着実に教育していくことだと思います。

Q . 日本では、マレーシアのNGO を Ethnic-based で、マレー人のNGO が少なく、不活発で華人の活動が活発という研究もありますが、現実はどうなのでしょう？

特に華人系が多いということもないし、マレー系のNGO もたくさんありますよ。「幫」などの昔からある相互扶助団体の活動が活発なので、それがNGO と誤解されているかもしれない。

Q . 日本では、マレーシアのNGO として消費者運動が活発という研究もありますが、現実はどうなのでしょう？

特にそのようには感じていない。いくつかの有名なNGO があるために、bias がかかっているのではないのでしょうか。

Q . ローカルNGO について

農村部でも非常に多くのローカルNGO が活動していますが、ディレクトリーでは、そこまで捉えきれていません。特に村レベルでは、資金元が限られているため、活動内容は限られています。いい質の活動を行っていても規模の小さいものは、ディレクトリーからは漏れています。

(注) ディレクトリーを見ると「州レベル、全国レベルの開発関係の主要NPO」というのがリスト掲載基準である。

Q . マレーシアのNGO アンブレラ組織はどうなっているのでしょうか？

少ないです。環境ではWWF、ライオンクラブにロータリークラブなど。Aidcom もその一つですが、...

Q . アジアのNGO 同士の意見交換・集約などは？

一部のNGO がやっているけど、公開していない。センシティブ・イシューなので、Aidcom がやっているわけではない。

Q . マレーシア政府について

この国の中央政府はとてとても強い権限をもっている。計画・実行する力（プランニング・ストラクチャー）と資金の流れの両面でそうです。バングラデシュは、政府に資金がないし、フィリピンでは計画・実行する力が弱いけど、マレーシアでは FLDA など農村開発プログラムが沢山あります。

しかし、A I D S とか政府が正面から手を出せない分野もあるので、N G O に活動余地があります。N G O は補完的な役割を果たせると思う。

Q . マレーシアの市民参加について

開発の仕方には、トップダウンと受益者の参加（ボトムアップ）の2通りがあります。マレーシアでは前者の側面が圧倒的に強く、後者も、政府の手の中で進められています。ただ変わって行くでしょう。

Q . N G O 活動の将来展望

どうやって、ドナーが資金供給するかが重要でしょう。

Q . 中立的な資金援助について

「たとえば、日本の O D A の 30% を N G O に使う方針を打ち出す。そして日本、マレーシアの政府、N G O 代表などの委員会を作って、合同で作業を進める。また、Adicom など国際 N G O の支援」などが考えられます。

また、政府の N G O 支援が政治混乱を生む可能性があるのが問題なのですから、何も政治問題がおこらない分野から始めればよいということもいえます。Aging はその好例です。ここからはじめて、信用とか、評価とかを蓄積していけばいいのではないのでしょうか？マレーシアに事務所を置いている日本財団は、1999 年に我々が催した Media and the Aging in Societies というセミナーに資金提供してくれました。

Q . 最後に全体的に

今回の調査の趣旨に賛同し、日本の政府の参加を求めたいと思います。アジアの N G O 界には欧米の影響力が強いのですが、アジア人によってアジアの N G O が支えられることが自然だと考えています。

N G O の政策で遅れれば、外交的に致命傷ではないでしょうか。既にアメリカや中国が、ア

アジアで政治的イニシアティブを強力に発揮しています。直接投資においてもアメリカが盛んです。このまま10年間何もしなければ、10年後には日本はすべてを失うことになるでしょう。

(注) 直接投資のデータは以下のようにになっている (JBICよりの提供資料)。

国	プロジェクト数	資本投下 (RM million)	シェア (%)
米国	202	15,979	22.6
日本	634	11,514	20.0
シンガポール	702	8,758	15.2
台湾	392	4,743	8.2
ドイツ	74	2,409	4.2
スイス	37	2,226	3.9
韓国	76	2,023	3.5
英国	107	1,421	2.4
パキスタン	3	1,028	1.8
インド	36	667	1.2

(出所: MIDA 資料)

おわりに

現在の政権はNGO活動を好んでおらず、NGOを通じたODAの余地はあまりないが、いずれは公平なNGOを通じたODAが重要となるだろう。そうした将来を見通した上で、日本の役割について期待を含めて示唆されたと言える。

重富編(2000)「国家とNGO」を読んでいたので、マレーシアのNGOは、自分たちの利害がなかなか届かない中国系、インド系の人々の代弁者的性格が強いと思って現地を訪れたのであるが、実際にはそういう感じを受けなかった。むしろ、社会が発展してきて、市民意識の向上とともにNGOの役割に期待がかかっているという感じであった。かつての状況と違ってきているということなのかも知れない。

MINSOC (Management Institute for Social Change)

【訪問先】MINSOC (Management Institute for Social Change)

【住所】B-2114 1st. Floor, Jalan Sekilau 4, Off Jalan Haji Ahmad, 25300 Kuantan, Pahang D.M., Malaysia

【日時】12月4日9:00~10:30、16:00~18:00

【面談者】Warner Ong (Deputy Executive Director)

通訳: Roger Loy さん

はじめに

地方のNGOを訪問しようと考え、APDC(アジア太平洋開発センター)マレーシア勤務の経験のある渡辺龍也氏(前NGO活動推進センター職員およびJVCラオス駐在員、現東京経済大学教員)の推薦を受けてMINSOCと折衝、受け入れ許可を得た。

MINSOCは、東海岸Kuantan市を拠点とする開発NGOであり、民衆中心の持続的な開発を推進するために、担い手の育成(能力強化)を中心に活動。マレーシアにおける数少ない本格的な開発NGOのひとつと目されている。

Kuantanが、政府が自治体に行わせている住民参加のモデル事業であるローカル・アジェンダ21の4つのパイロット地の1つであったのは、幸いな偶然の一致であった。

小さなオフィスに、若いインテリ中国系マレーシア人であるMr. Warner Ong (Coordinator for Regional and National Programs)を訪ねた。

Q. MINSOCの活動について

所長であるビシャン(Bishan Singh)は、MINSOC設立前から、NGO活動を行って来ました。80年前半にはパハン州の消費者運動の会長(President)も勤めた経験を持ち、この頃、さまざまな人的ネットワークができました。当時、ビシャンは社会的な変化に気付いていました。そこで、社会変革を目指し地域、国際の人々が共に働く必要性を感じて、1989年、クアantan(Kuantan)にMINSOCを設立しました。

Q. 彼はクアantan出身ですか?

そうです。

Q. なぜクアalanプールではないのですか?

ITの発達でコミュニケーション上の不便はないし、ビシャンは世界中を飛び回っているのだから、特に問題はありません。CBOの仕事でも、クアラルンプールやペナンに集中しすぎているし、東海岸を選んだのは、この地域で活動がまだ少ないからです。

Q . スタッフの数は？

Self-supported なので、フルタイムの有給スタッフはいません。フリーのコンサルタントの集合で、コンサルタントがMISOCを通じて、プログラム、プロジェクトを受注したら、所得の20%を寄付する仕組みになっています。

例えば、こうしたやり方でカナダのクロスロードと提携して社会調査を行いました。

Q . フリーのコンサルタントは何人ぐらいですか？

まず、国籍は関係ありません。ビシャンの友人を中心に FAO、IFAD など多数が参加しています。常時参加している人数で言うと、マレーシア人では20人ぐらいです。

Q . フリー・コンサルタントの主なクライアントは？

主に国際機関、FAO、UNDP、UNOPS (United Nations Office for Project Services) 等。UNOPSは、クアラルンプールにアジア事務所があります。

一例として、ビシャンの仕事をあげれば、Resource management for upland area in Southeast Asia, FAOなどの報告書があります。

Q . 二国間レベルの援助はあるのか？

MINSOCでは、まだありません。ここにやはり事務所のあるNGOであるSUSDEN (Sustainable Development Network Malaysia) の方は、プロジェクトができる組織なので、可能性があります。私は、SUSDENのCoordinatorを担当しています。

SUSDENは、MINSOCにとって新たな可能性で、現在、組織作りに力をいれています。まだ、不完全で、資金のほか、技術援助も必要です。

Q . 最近のNGO動向について？

マレーシアでは、NGOは、政府の資金が入っているかどうかで、政府系NGOと独立系NGOの2つに大別できます。政府系NGOには、人々の参加がありますが、達成度は

わずかです。一方、独立系NGOは、人々の参加が漸進的ですが、目標達成率は高いため、活動余地は大きい。

それに、政府には残された課題（女性の雇用、セクハラ、人権など）があります。しかし、政府は、外国投資の抑制につながるとして、こうした課題に真剣に取り組まず、抑圧的な対応をしています。また、Alternative Government へ向けたNGOの動きからアンワール逮捕に至る一連の政治状況の中で、政府はますます分裂的になっています。

Q . マレーシアのNGOのAgenda21 対応について

リオ・サミットのAgenda21 以前は消費者運動を中心としていましたが、それ以降は、機運に変化が生じていると思います。ただ、マレーシアでの活動は限定的です。

例えば、水道が高いということで、上水道部門を民営化し、ヨーロッパ資本の企業に移管するということが起きています。多国籍企業の独占になれば、当面、水道代は安くなるかも知れませんが、結局、多国籍企業の利益になるだけなのに、政府は間違った方向に進んでいます。

水問題について詳しく話させて下さい。水問題は前から議論があり、例えば、Penan Water Watch というNGOは、水の定額制に反対しています。定額部分の水量が多すぎるため、人々が無駄に消費してしまいうためです。政府は従量制にするという選択をする代わりに民営化へ走ってしまいました。

また、パハン州はスランゴール州に水を売却・供給する余力を有していますが、このことも住民に十分理解されていません。しかし、このように指摘しても、政府は一向に動かない。

何が起きているのかというと、政府や行政の側に持続可能な発展への理解が乏しく、経済発展に偏向があるということです。また、政府から情報公開も少なく、こうした情報不足の下では、何が起きているのか NGO 側からはっきりとわからない仕組みになっています。したがって、これらの点について、政治的な発展、市民の参加などが大事になってきます。ただ、参加という事なら、市役所などの会合に出席できるケースも多いのですが、情報公開が十分でないために、議論がステレオ・タイプのものに終始し、実態がつかめないのです。

Q . Local Agenda21 について

これから説明するのは、ここで手がけている Local Agenda21 のプロジェクトです。8月から開始して4ヶ月目に入りました。まず、25の組織（CBO、NGO）が集合して、Visionの共有を図りました。活動分野は次の3分野があります。（1）コミュニティ活動のためのピ

ジョン、アイデアを発展させる。(2) コミュニティ活動をはじめ。(3) 持続可能なライフ・スタイルの教育です。これらの活動を評価、継続するという作業を繰り返します。

SUSDEN は、MINSOC が資金を出し、市からも少し補助金を得て、活動を行っています。今後、別のファンドもつく予定ですが、確定はしていません。

Q . UNDP の資金援助は受けてないのですか

このプロジェクトは、UNDP が資金提供している Local Agenda21 とは別物です。プロジェクト名は、「持続可能なクアンタン・イニシアティブ SKI」で、まず、市民参加によるドラフト作りの過程を経て 4 つのワーキング・グループ (Consultative Council, Identify, Sustainable Lifestyle, Recycling) ができました。それは SKI タスクフォースと呼ばれ、議長、アンブレラ組織、中華系のリーダー、イスラム学者、ビシャン氏の娘などが参加しています。これらのワークショップには 25 団体が参加しています。Idea for Action が 12 あります。現在、第一フェーズが終了し、第二フェーズに入っています。第一フェーズは、人々の参加、意識化を行い、持続可能な発展のプロセスです。第二フェーズは評価 (reputation) です。こうした取り組みは、別に MINSOC にとって新しい分野ではなく、ユニセフからの受託調査等でこれまでも行って来たものです。

クアンタンには、現在、2 つの Local Agenda21 のプロジェクトがあります。ひとつは、UNDP が資金援助したもので、住宅・地方自治省の Azi 氏が担当しているものです。もうひとつは、MINSOC がイニシアティブをとっている上述のプロジェクトです。

UNDP の方は、一ヶ月前、政府のパイロット・ケースの変更があり、トレガンヌ州のケマントンからパハン州のクアンタンになりました。(トレガンヌ州は PAS 政権が選挙に勝った)。この事によって、MINSOC のプロジェクトが影響を受けたということはありません。

Q . このプロジェクトに対する政府からの支援金は？

州政府から RM1500 です。

Q . 日本の貢献の仕方について

持続可能な発展問題について、経験交流など joint collaboration から始めることを期待しています。また、Local Agenda21 問題を通じて二ヶ国で共同に作業することも重要でしょう。例えば、この問題に関する担当窓口を大使館などが作ってはどうか。デンマークはクアラルンプールにそのような窓口を既に設けています。

実は、そこを通じて、2000 年 5 月にデンマークの環境 NGO である Ecological Council of Denmark が MINSOC を訪問し、インタビューを行いました。私たちは SUSDEN のプログラムに

ついて説明しノウハウを伝え、それに基づきデンマーク側は、現在、資金協力を検討してくれています。

Q . 日本の援助に対する要望は？

日本の草の根無償は、物にしか使えないのが残念です。人的資本の開発に役立っていません。

Q . E P U を通しての NGO への援助をどう思うか？

マレーシア政府を通じて資金援助するなら、政府は結局、毒にも薬にもならないような、「なるべく何もしない NGO」を選択することになるでしょう。効果は期待できないと思います。

おわりに

政府主導の市民参加と NGO の関与についてはかなり批判的なスタンスを取る NGO があった。トレンガヌ州の PAS 新政権についても、(他州に広がらない限りでは、) 州内の資源から得た資金で農村開発に重点投資しようとしていることが刺激となって、連邦政府も市民参加型の開発を推進するであろうから好ましいという判断を示していた。

Kuantan Municipal Council - 市長

【訪問先】 Kuantan Municipal Council

【住 所】 Jalan Tanah Putih, 25100 Kuantan, Pahang D.M., Malaysia

【日 時】 12月4日 11:00 ~ 12:00

【面談者】 Dato' Mohamad Bin Saib (President)

通訳 : Roy さん

はじめに

市長ヒアリングである(注)。担当者に話を聞く前の表敬の意味も大きかった。EPU でのヒアリングの際にクアantanに行くと言ってあったので当初は予定していなかった市長会見が実現したのだろうと考えられる。市長は議会の議長として選出(任命は州政府による)され、行政体の責任者をかねるので President と呼ばれる。

クアantanは中部東海岸の港町であり、パハン州の州都である。人口19万9000人(1991)、半島のタテ(東部沿岸)とヨコの道路の交点にあり、工業開発も進んでいるため人口も大きく増加している。

(注) Kuantan は municipal council であり、まだ city council になっていない。首長も mayor でなく president である。従って直訳的には市長でないが、日本の感覚では mayor は政令市の市長であり、Kuantan の首長の方が市長に近い。以後、市、市長という語を Kuantan に関しては使用する。

市長から

市の役割は、中央政府に対して常に補完的です。環境については賛成だし、環境の維持改善についても賛成です。しかし、財源が厳しい所は、賛成でも、なかなかそうした環境のために予算を割くことができない。

幸運な事にクアantan市は、成長しています。また、市民の環境に対する意識も高い。NGOとの関係もよいし、開発より環境の保全に、他の地域より多くの予算をかけています。それに最初から環境計画(eco-plan)を持っていた。その他にも Master Plan(Structure of development plan)を持っています。

日本には文化的に教わる点が多いでしょう。マハティール政権の Vision2020 に沿って、仕事のやり方、責任感を学びます。廃水に関しては JICA の専門家(大学教授)がクアanta

ン市にきて、廃水システムの向上に貢献しました。我々はすでに Basic な技術は持っています。だからシステム作りの専門家が来てくれたのはよかったです。

Q . 日本の市からクアンタン市のような援助についてどう思うか？

専門家はその道のスペシャリストだが、我々が抱える問題は、行政全体に渡る問題だから、そのような事が可能なら、市の全体の仕事を良く分っている人にきてもらったほうが有難い。日本のゼロエミッションの取り組みなどにも関心がある。

マレーシアの市は日本の市ほど強くない。教育水準も、生活様式の水準もまだまだです。クアンタン市は非公式ですが、NGO、CBOからの意見の聞き取りを行っています。Local Agenda21 ではSUSDEN に対して公式 (official) には何も援助できていないですが、非公式には協力していて、親密な関係を保っています。市民参加には時間と資金が必要です。もし、それを行うなら、その費用は、税金で賄う必要がある。クアラルンプールでは徴税の方向で対応しようとしています。クアンタン市では難しい。そこで、計画初期段階での市民参加は大切です。

プロジェクト決定後の市民参加は、個々人が勝手な要望を述べるだけになりがちです。そのために費用が高つくことになるなら、敢えて行う必要はないでしょう。

Q . 日本の地方自治体との関係は？

姉妹都市とかはもともと比較的容易でしたが、最近は特に人の派遣は簡単になりました。たとえば、イポーと福岡県は姉妹都市のような関係にあり、専門家が派遣されてきています。とはいえ、直接的な資金のやり取りは相変わらず、非常に難しい。資金援助は中央政府を通してということになります。

私はつい先日、日本に行きました。また、文化交流で、福岡～広島～京都～東京と周り、テーマパークを見学してくる予定にしています。

クアンタンから 20km 離れた地点に日本人が住む住宅を作るという計画もあるのでよ。

おわりに

ゴミ収集・処理、排水 (廃水) などに関して仕事の進め方まで含めて日本の自治体から学びたいというニーズは強く、その分野の専門家だけでなく、自治体の行政マンからの指導も受けたいと希望していた点が印象的であった。

Kuantan Municipal Council - 担当部局

【訪問先】 Kuantan Municipal Council

【住 所】 Jalan Tanah Putih, 25100 Kuantan, Pahang D.M., Malaysia

【日 時】 12月4日 14:00 ~ 15:30

【面談者】 Mr. Roslan (Planing Unit Chief)

Ms. Hamiza bish Hamzel (Planing Unit Desk Officer)

通訳 : Roy さん

はじめに

政府の肝いりで実施されている市民参加型のモデル事業であるローカル・アジェンダ 21 の市における実際の担当者のヒアリングである。

Q . 計画書というのはどんなもので、市民参加を実現しているというのは？

市には基本計画書 Master Plan とその詳細版 Local Plan があり、その両方に市民の声を聞くためのアンケートの実施結果が公開されています。また、第二、第四土曜の 9:00 ~ 11:00 には、市長が市民の意見を聞くための日時となっています。大半は、個人的な苦情なのですが、... (笑)

まずは、スライドを使って、市の概要について説明し、その後で Local Agenda21 について説明します。

Q . 市について

1850 年にクアantanができました。1953 年に Town Council に昇格し、1979 年に municipal になりました。1998 年市の統括範囲が変わり、面積が 365K m² から 2065 K m² (パハン州の 5%程度) に拡大しました。現在、City に昇格することを目指しています。

Q . 市の経済成長について

産業別に見ますと、近年、製造業の占める割合が、15%近く上昇(約 15 ~ 32%程度)しました。製造業の増加には、直接投資によるところが大きく、国別では、(1)ドイツ、(2)US、(3)UK、(4)日本の順になっています。日本企業ではカネカ(石油化学)がクアantanに進出しております。

Q . Local Agenda 21 について

Local Agenda21 は、ご存知のように、リオの地球サミットから来たものです。もともとの Local Agenda21 には、(1) 参加と透明性、(2) パートナーシップ、(3) 説明責任、(4) システマティックなアプローチ、(5) エコロジカルな限界、(6) 平等と正義、(7) 将来への関心、(8) 結果重視などがありますが、クアンタンのプロジェクトでは、パンフレット pp5 にあるように、(1) 汚染、(2) 資源の枯渇の防止、(3) リサイクル、(4) 清潔、(5) 社会的平等、(6) 社会的統合をテーマにしています。

2002 年までに、Local Agenda21 のすべてを終了予定にしています。大まかなスケジュールを言うと、2001 年に大きな Workshop を開催する予定にしています。2001 年 3 月には、Action Plan を開始します。

Q . Strategic Plan とは？

5 年毎に作り直す management plan のことです。作り直すときには、大学教授などを呼んで議論します。

Q . リサイクルなどはどうなっているのか。市が公的サービスとして行っているのか？

リサイクルの関わるゴミ処理に関しては、学校の子供たちに呼びかけて、集めてもらい、それを民間の業者が処理をします。市は総合的な管理を行っています。

この他にも広報関係のことを手がけています。環境、麻薬撲滅、公共物の適切な使用に関する情報を書き込んだカレンダーを環境などの意識を啓発する目的で配布しています。

また、ゴミ処理設備の見学なども行っています。

Q . クアンタン市長は政治家なのか、官僚なのか？

クアンタン市には 24 人の議員がいます。議長が議員によって政党毎に指名されて決まり、議長が市長の役割を果たします。

Q . Local Agenda21 に選ばれた時期について？

他のパイロット・ケース 3 つは、1999 年 12 月に候補地として決定されましたが、ここは、2000 年 6 月に決定されたので、他の地域よりプロジェクトの進行が遅れています。

Q . それぞれの地域で別々に計画していると考えていいのですか

目的は同じですが、やり方は、地域ごとに異なります。他の 3 地域では、まず、大きなワークショップを開催していますが、クアンタンでは小さなワークショップからはじめました。

Q . スライドなど随分と立派な説明資料ですが、誰が作ったのでしょうか？

大枠は、住宅・地方自治省が作成しました。その細部をクアンタン市が変更して使用しています。

Q . 遅れて決定したのはなぜでしょう。このプロジェクトは市にとって歓迎すべきものですか？

最初から立候補していたのですが、選ばれませんでした。政治的な理由から一つ駄目になったのを機に、もう一度、クアンタン市から申し出たところ、決定しました。もともとやろうと思っていたことなので、歓迎しています。

Q . Local Agenda21 のような地方分権プロジェクトの実施についてどう感じていますか？

法律上、こういう分権化の方向が明確に規定されているので、こうしたトレンド自体は驚きではありません。

Q . こうしたプロジェクトはこれまでもあったのでしょうか？

Local Agenda21 がはじめてです。

Q . 以前と比べて、地方自治はやりやすくなっていますか？

以前と比べると、地方政府のイニシアティブも強くなっている所以、やりやすくなってきてはいる。しかし、多民族国家なので気を遣わなければいけないことも多い。

Q . Local Agenda21 への連邦政府の支援はあるのでしょうか？

補助金が少々あります。コンサルティング、ドキュメント、プログラム自体に、UNDP より住宅・地方自治省を経由して、18,000RM / 年 (約¥540,000) 程度です。

Q . コンサルタントは？

市役所の推薦の下に中央政府から雇用された人が派遣されます。クアンタン市では、大学教授だったのですが、パフォーマンスがよくないため、辞めてもらいました。現在は、Ms Hamiza がみずから担当しています。

Q . MINSOC がコンサルタントをすることは可能か？

可能ですが、その場合、UNDP の承認と政府の承認が必要になります。こうした点は中央集権的すぎます。MINSOC には、私たちとしては、コンサルタントとしてよりも、地域ベースの参加・実施主体として、より緊密に協力していただくつもりです。

Q . 今後の地方分権化はどうなるのでしょうか？

I T 関連で国の chief of secretary が地方分権化や規制緩和、エンパワーメントが必要と宣言してくれているなど、力強く思いますし、またそのような方向で動いてはいるのですが、現実には上述の通りまだまだです。本当に地方分権が進むことを望んでいます。

Q . このような地域ベースの活動の場合、地域出身の政治家が計画にない要求をしてくることもあるかと思うが、そのようなときに、計画の再調整はするのか？

ケース・バイ・ケースで対応しています。政治家の要求に応じられるものであるなら、再調整を行う。無理な場合は、物分りのいい政治家を説得します。要求した本人が話のわかる人ならその人、駄目ならもっと上の人を通してという具合に。

Q . Local Agenda21 の具体的な行動計画は？

まだ、ありません。

Q . どんな N G O、C B O が参加していますか。

NES、パハン州消費者運動、Chinese Association、Housing Developer Association、MINSOC、カンボン (neighborhood community; 村の寄り合い、町内会) 業界団体、商工会議所、大企業など。

Q . 会議には全員で何人くらいの方が参加していますか？

150 団体に情報を送付しています。だいたい 200 人くらいが参加しています。

おわりに

ローカル・アジェンダ 21 の 4 つのパイロットのうち遅れて指定されたのは、2000 年 12 月にトレンガヌ州にイスラム色の強い野党 (PAS) 政権が樹立され、中央政府との間に係争を生じたため、それまでのトレンガヌ州の候補地が取り消されたためであると他のソースから分った。マレーシアの政治環境の難しさが伺われる。

リオの環境サミットに参加している点では日本も同じであると思うが、ローカル・アジェンダ 21 が日本では一向に盛り上がっていないのに、新興国のマレーシアでは、少なくとも 1 地方都市であるクアタンド、政府系と市民系の 2 系列で取り組みが行われているという点が印象的であった。

話の端々に自治体と中央政府や政治家との微妙な関係 (日本とよく似た) が伺われて興味深かった。日本と同様に、自治体は、権力、資金、制度、ノウハウの点から上級政府に依存せざるを得なかった歴史が長いから、なお、社会が成熟し、市民の力が向上し、自治体の実力が向上してきているにもかかわらず上意下達のシステムの中で仕事をせざるを得ない。自治体職員には、自然とそなわる「地域が主役」の意識を有しているから、余り地域の実情が分からずに降ろされてくる補助事業に対して、この補助事業を何とかうまく活用して地域をよくしようとはするが、上級政府の身勝手さに対しては当惑の笑いを浮かべるしかないのである。大変有意義だとは思っているが補助額が小さすぎて (しかも資金源は UNDP) 自治体の負担が大きいのであるから、上級政府に余り大きな顔をしてもらっても困る、というのが今回の事業であるという印象を持った。

ヒアリング先の流れで実際の自治体の業務に余り立ち入れなかったのは反省点である。MINSOC で水問題について指摘されたし、「自治体によって異なるが、職員の 5 割から 8 割までがゴミ処理・清掃業業務などの現業部門に携わっている。」(森田朗編著「アジアの地方制度」1998) といわれているので本当は日本の自治体との連携の方策に関してもっと詰められればよかった。

ともかく、日本は地方行政における市民参加ではそう先進国ではないが、上水道、ゴミ処理などの自治体行政では先進国だろうと思われるので、EPU が期待している市民参加プログラムへの支援 (NGO の関与ということからはこちらの方が整合的だが) というよりは、後者の側面での自治体支援が重要であろう。

JICA マレーシア事務所

【訪問先】JICA マレーシア事務所

【住所】Suite 29.03, Level 29, Menara Citibank, 165 Jalan Ampang, 50450 Kuala Lumpur, Malaysia

【日時】12月5日10:00～10:45

【面談者】寺西 義英 (次長)

富谷 喜一 (Assistant Resident Representative)

Q. JICAのプロジェクトについて

マレーシアは、研修員の受け入れが中心となっています。また、お国柄もあって、南南協力にも熱心で、この国の特徴となっています。第7次計画(pp79)にもあるとおり、EPUがMTCP(Malaysia Technical Cooperation Program)というマレーシア南南協力のプロジェクトを行っています。これは、マレーシアでの(より途上国である国からの)受け入れ研修制度であり、日本にも一緒にやりませんかという要請が出ています。

資料を見ながら、マレーシアJICA活動概要(2000年11月1日)の6頁から、マレーシアに対する協力案件が掲載されております。長期(1年以上)の派遣が現在22名、研修受け入れが平成12年度464名、プロジェクト方式技術協力(プロ技・長期専門家が現在27名)開発調査、第三国研修、シニア(40歳以上)海外ボランティア22名、青年海外協力隊48名、開発協力事業4件、その他となっております。プロジェクト方式技術協力では、自治体対象のものもありますが、半島部ではまだありません。

この第三国研修が、先ほど申し上げました南南協力です。シニア(40歳以上)海外ボランティアは、90年からはじまったもので、ほとんどが半島部に行っております。青年海外協力隊のサバ・サラワク州では自治体に行っているものもいます。

Q. NGOについては?

国内ではマレー系が少なく、民族融和を言う割には、バラバラで活動している印象があります。コンサルタントは例外ですが、...

マハティールの率いる与党連合は、人権派、特に欧米系の参加を非常に嫌っています。歴史的経緯もあり、集会は届け出制のままですし、...

Q. 日本で事務所を構えて活動しているNGOはありますか?

オイスカがあります。オイスカは現地のNGOとして登録されており、現地の有力者も

支援しています。サバ州での農業研修のほか、クランタンやトレガンヌ州で、子供の森という植林計画を手掛けているそうです。

Q . アジア通貨危機の前後で変化したことはありますか？

アジア通貨危機以前は、食料は輸入すればいいと考える人が多かった。通貨危機後は、食料安全保障の考えが出てきています。

大雑把に言って、通貨危機以前は、一人当たりGDPは、米ドルで4000～4500に達していました。現在は、3000～4000になっています。

Q . 自治体との協力関係などはマレーシアではどうなっているのでしょうか？

自治体国際化協会（CLAIR）がKLに事務所をもっています。企業の貿易投資の促進にも役立っているようです。

Q . 姉妹都市などは？

CLAIRに行けば、詳しい資料があると思いますが、思い出せるものでいいますと、2000年8月にゴミ・廃棄物処理を福岡県とイポー市で会議がありました。

他にも、大分県とケダ州のアロースターで一村一品運動を通じた協力があると聞いています。

Q . DANCEDは？

Danish Cooperation for Environment and Development

デンマークの環境系のNGOが、マレーシアでの環境問題への取り組みを支援するために設けた現地組織。デンマーク政府のODAを主用な資金源として、現地NGOなどに資金助成します。DANCEDはEPUを通しており、EPUも嫌っていません。

Q . 今後の活動分野としては？

リサイクルについては必要な状況にありますので、将来、有望なプロジェクト分野かもしれせん。

Q . 今後、自治体、NGOの協力関係で何かあれば？

グループ派遣制度が昨年からできるようになりました。これまでは、一つのプロジェクトに個別の専門家しか派遣できず、現地のニーズに必ずしも適合しない形でした。これからは、グループ派遣制度を使えます。大変、有益な手法と考えています。

特定NGOが一括引き受けすることも可能な枠組みです。

先ほどの通貨危機前後の違いに関して、追加ですが、ハードからソフトへと切り替わってきています。たとえば、金融制度の整備のノウハウに対する支援が今求められています。

Q . 数字だけ見ると貧困問題はなくなっているようですが、貧困層について民族別にどのような状況にあるとお考えでしょうか？

印象ですが、インド系は2極分化しています。プランテーションにはまだ貧しい労働者がいます。中華系は平均的に高所得者の印象が最も強いです。マレー系はだいぶボトム・アップしていますが、まだまだといった感じです。

2. NGOデータ

主たる活動分野別・設立年次別NGO数・NGOスタッフ数

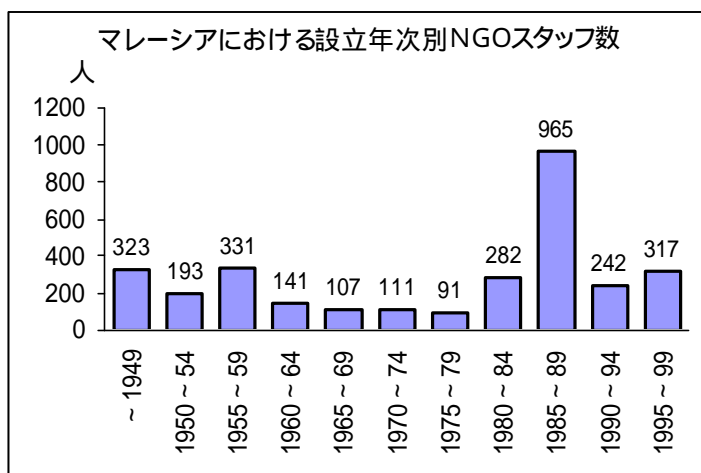
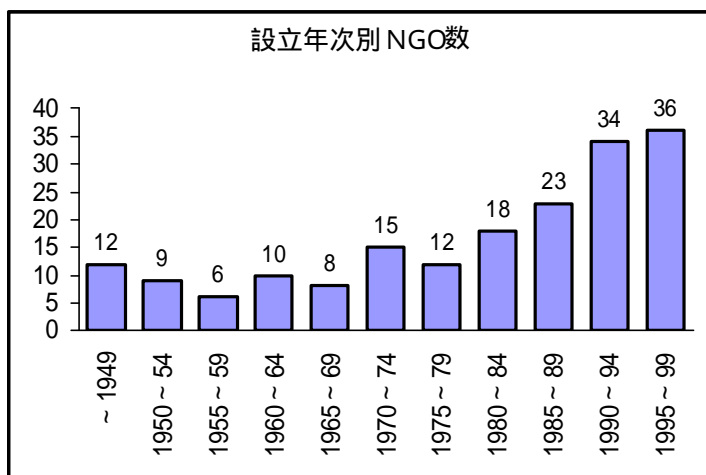
		総計	~ 1949	1950 ~ 54	1955 ~ 59	1960 ~ 64	1965 ~ 69	1970 ~ 74	1975 ~ 79	1980 ~ 84	1985 ~ 89	1990 ~ 94	1995 ~ 99
NGO 数	計	183	12	9	6	10	8	15	12	18	23	34	36
	福祉	27	1	2	3	3	1	0	2	3	2	4	6
	経済社会開発	23	0	0	0	0	1	2	2	2	5	5	6
	健康	20	2	1	2	0	2	1	1	1	3	5	2
	環境	19	1	0	0	0	0	2	3	1	3	4	5
	宗教・文化	18	2	1	0	1	1	1	2	4	2	2	2
	女性	16	0	1	0	4	0	0	0	3	2	5	1
	青年	14	4	3	0	1	1	1	1	0	0	1	2
	消費者運動	13	0	0	0	0	1	4	0	0	3	1	4
	人権	9	2	0	0	0	0	0	0	1	1	3	2
	高齢者	5	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1
	子供	5	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1
	教育	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2
	人口	3	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0
コミュニケーション	2	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	
その他	5	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	
NGO スタ ッフ 数	計	3,103	323	193	331	141	107	111	91	282	965	242	317
	福祉	533	103	87	63	80	4	0	19	75	13	32	57
	経済社会開発	997	0	0	0	0	5	5	23	35	840	39	50
	健康	222	22	4	25	0	29	0	3	22	27	51	39
	環境	154	30	0	0	0	0	3	28	5	21	26	41
	宗教・文化	236	55	30	0	3	4	20	12	28	29	26	29
	女性	100	0	0	0	32	0	0	0	24	9	31	4
	青年	130	24	61	0	2	15	2	2	0	0	0	24
	消費者運動	133	0	0	0	0	50	45	0	0	9	4	25
	人権	111	89	0	0	0	0	0	0	0	4	2	16
	高齢者	25	0	11	0	0	0	1	0	0	0	3	10
	子供	46	0	0	0	0	0	14	4	14	0	13	1
	教育	26	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	16
	人口	284	0	0	243	24	0	17	0	0	0	0	0
コミュニケーション	14	0	0	0	0	0	4	0	0	10	0	0	
その他	92	0	0	0	0	0	0	0	69	3	15	5	

(注) 協会による集計である。

対象は、資料によれば、州レベル、全国レベルの活動を行っている主要な開発NPOである。

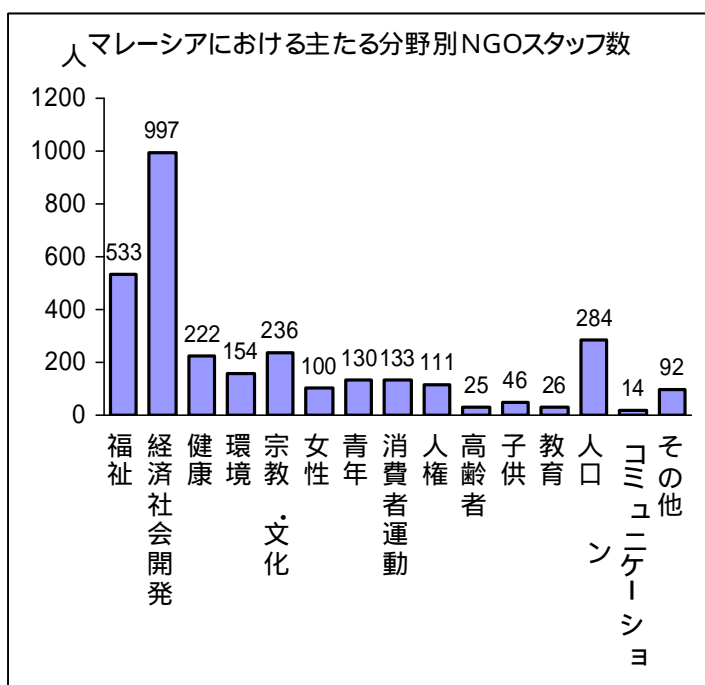
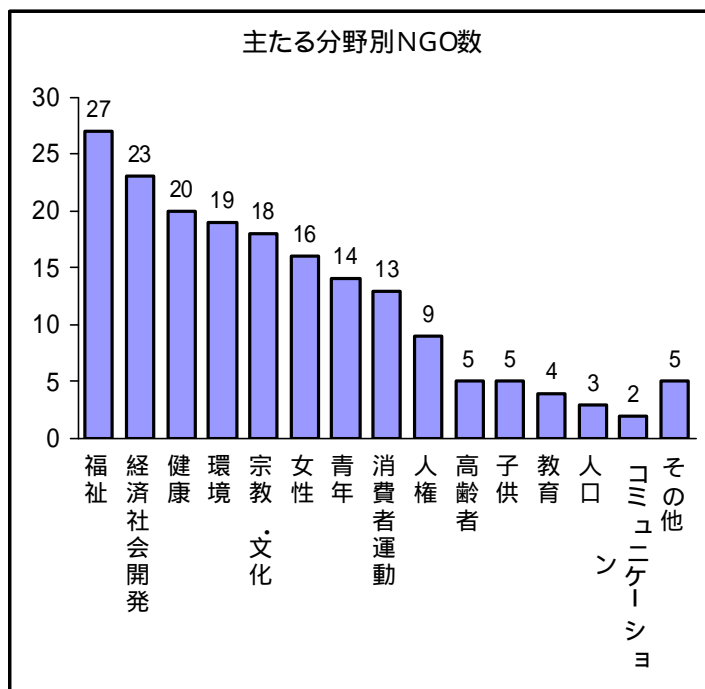
(資料) Asian Institute for Development Communication(Aidcom), Directory of Development-Based Non-Profit Organisations in Malaysia

マレーシアNGOの状況（1：設立年次）



（資料）同上

マレーシアNGOの状況（2：活動分野）



（資料）同上

スタッフ数規模の大きなマレーシアNGO（上位10位）

名称	分野	場所	設立年	メンバー数	スタッフ数
Amanah Ikhtiar Malaysia(AIM)	経済社会 開発	Kuala Lumpur	1987	55954	696
Federation of Family Planning Associations of Malaysia(FFPAM)	人口	Selangor	1958	13	243
Malaysian Red Crescent Society(MSRI)	福祉	Kuala Lumpur	1948	235000	103
Institute for Development Studies, Sabah(IDS)	経済社会 開発	Sabah	1985	36	80
National Union of Plantation Workers(NUPW)	人権	Selangor	1946	50000	80
Malaysian Association for Blind	福祉	Kuala Lumpur	1951	67	71
Institute of Strategic and International Studies, Malaysia(ISIS)	その他	Kuala Lumpur	1983	79	69
Young Men's Christian Association(YMCA)	宗教・文 化	Kuala Lumpur	1905	1955	53
Consumer Association of Penang(CAP)	消費者運 動	Penang	1969	..	50
Malaysian Association of Youth Clubs(MAYC)	青年	Kuala Lumpur	1954	350000	48

（資料）同上

地域別・設立年次別N G O数

	総計	~ 1949	1950 ~ 54	1955 ~ 59	1960 ~ 64	1965 ~ 69	1970 ~ 74	1975 ~ 79	1980 ~ 84	1985 ~ 89	1990 ~ 94	1995 ~ 99
計	183	12	9	6	10	8	15	12	18	23	34	36
Kuala Lumpur	93	8	7	3	7	5	7	9	6	8	20	13
Selangor	48	4	2	3	1	1	5	0	6	6	7	13
Penang	12	0	0	0	1	1	1	2	0	2	2	3
Sarawak	8	0	0	0	1	0	0	1	3	1	0	2
Sabah	6	0	0	0	0	0	0	0	1	3	2	0
Perak	5	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1
Negri Sembilan	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Pahang	3	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1
Pulau Pinang	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Kedah	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Kelantan	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Perlis	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0

(注) 事務所の所在地毎についての協会による集計である。

(資料) 同上

登録種類別・設立年次別N G O数

	総計	~ 1949	1950 ~ 54	1955 ~ 59	1960 ~ 64	1965 ~ 69	1970 ~ 74	1975 ~ 79	1980 ~ 84	1985 ~ 89	1990 ~ 94	1995 ~ 99
計	183	12	9	6	10	8	15	12	18	23	34	36
Registrar of Societies(ROS)	126	8	7	4	9	5	13	12	14	12	19	23
Registrar of Companies(ROC)	40	0	0	1	0	3	0	0	4	8	12	12
その他	17	4	2	1	1	0	2	0	0	3	3	1

(注) 協会による推計

(資料) 同上

第5章 フィリピン

A. 分析

1. NGO強国としてのフィリピン

(1) NGOの定義と数

フィリピンでNGOという場合は、一般に社会開発のために設立された民間非営利の支援組織あるいはサービス機関を意味する。農漁民、労働者ら当事者集団のつくる組織はPO (People's Organizations 民衆組織) と呼ばれ、NGOと区別されることが多い。しかし広義には、NGOは非営利・非政府の組織全般の意味に用いられ、その場合は宗教組織、大学から幼稚園までの私立学校、ロータリークラブやキワニスクラブなどの市民団体、女性・青年・老人団体、職能別の専門家団体、助成財団、そして多くの場合はさきのPOや協同組合までも含めた意味に用いられる。地方自治法でいうNGOは、広義の意味で使われているので、さまざまな団体を包摂するが、PO (民衆組織) は別に定義されている。

NGOの活動は農村や都市貧困地区における住民の生計向上、教育訓練をはじめ、女性、少数民族、子どもの権利擁護、保健医療、環境保全など多種多様であり、最近ではマイクロ・ファイナンスなど金融分野でも活発である。一つの団体が複数の分野で活動する場合も少なくない。

フィリピンで、NGOが全体でどれくらいの数になるのかは正確に把握されていない。証券取引委員会に登録されたすべての非営利団体を合わせると、1995年12月現在で93,597という数に達する。これとは別に、内務・地方省のデータベースには、1991年地方自治法に定める各種の委員会等への参加を認められたり、地方議会への社会部門別代表権を得たりしたNGOやNPOが収録されており、その数は1995年現在で14,398とされている。しかし、それらの中には、活動を事実上停止しているものや、実体の伴わない団体も多いとされる。1990年にフィリピンの主なNGOネットワークが大団結して結成したCODE-NGOという連合体は、傘下に約3,000のNGOを擁しているが、そのうち1,200団体以上はNATCCOという協同組合の全国的な連合団体に加盟している草の根の協同組合なので、それらを差し引くと約1,800団体ということになる。また、財団協会 (Association of Foundation) 発行の1995年版Development Directoryには2,000の団体が収録されており、そのうちの1,800がここでいうNGOであるという。NGO界のリーダーたちの印象では、3,000から5,000という数が実際のNGOの数に近いのではないかとのことである。したがって、2,000から多くても5,000団体が、フィリピンのNGOの実数と推測される。フィリピンの人口、面積を考えた場合、これは大きな数である。数が多いだけでなく、社会的な影響力が大きいのが特徴である。政府が高いプライオリティを置く農村開発、貧困対策、

腐敗防止など政府の綱紀粛正は、NGOなしには語れないほどであり、フィリピンはアジアでも最も非営利セクターの発達した国の一つであるといわれる。

(2) NGOが発達した理由

フィリピンではなぜ、NGOなど民間非営利組織が発達しているのだろうか。明確な証拠を提出することは難しいが、次のような理由ないし背景が考えられる。

深刻な貧困問題

フィリピンは豊かな土壌と豊富な海洋資源をもつ国である。しかし、スペイン統治時代から続く、ごく少数の家族による大規模所有と土地をもたない農業労働者ないしは貧農の二極分化のため、貧富の格差が著しい。膨大な農村の貧困層は、村から都市へと流入し都市貧困層を形成しているが、政府はこれらの貧しい人々の生活を支え、向上させる政策を実行する意欲、能力が乏しかったため、非営利セクターがある意味でその代わりを務めなければならなかった。

極端な貧富の格差は、共産主義勢力の拡大とその支援を受けた反政府的な農民運動を生むことにもなった。このため産業界、キリスト教会や米国を後ろ盾とする政府は、これに対抗する戦略として、コミュニティ開発や農村復興運動を積極的に推進した。1950年代から70年代にかけて出現したNGOや市民団体の少なからぬ部分は、こうした背景のもとに社会開発や慈善活動を開始した。1952年に創設されたフィリピン農村復興運動(Philippine Rural Reconstruction Movement)や1953年の自由農民連合(Federation of Free Farmers)など、のちに大規模な組織に発展した団体は、その例である。マルコス大統領による戒厳令布告(1972年)の直前の1971年に設立されたPhilippine Business for Social Progress(PBSP)も、財界が共産主義の拡大を憂慮したため、つくられた企業財団である。このPBSPを含めて、多くのNGOは1970年代からコミュニティ開発を本格的に実施する知識・技術をもち、ボランティアによる単純な慈善活動などとは質的に異なった専門性を有していた。

早くから発達した欧米流の民間団体

400年近く続いたスペインおよび米国による統治は、フィリピンに深刻な社会的分裂をもたらしたが、他方では、植民地時代を通じて教会や宗団による教育、保健医療、慈善活動が根つき、今日のNGOの基礎となったことも否定できない。第1次世界大戦前の1906年には、早くもフィリピン会社法が制定されたが、この法律が市民団体に関する枠組みを提供し、アメリカの強い影響のもとに、ボーイスカウトやロータリークラブなどの市民団体、学術研究団体がつくられていった。1915年には協同組合法が成立し、政府の後押しのもと

にはあったが、多くの協同組合が結成された。1939年にフィリピン消費者協同組合連盟が創設された頃までには、570の農村信用組合がつくられていたという。もっとも、本当の意味での民間の協同組合の誕生は1938年まで待たねばならなかった。

福祉的な活動に目を転じると、1952年に社会事業の指導者たちが国際社会福祉協議会のフィリピン国内委員会を結成し、これがさまざまな福祉団体や市民団体（カトリック女性クラブ、ボーイスカウト、ガールスカウト、赤十字社など）の連合体であるフィリピン福祉財団協議会（Council of Welfare Foundation of the Philippines, CWFPI）に発展した。この団体はその後、フィリピン社会開発財団全国協議会（National Council of Social Development Foundation of the Philippines, NCSD）と名称を変更し、現在まで活動を続けている。

早くから企業財団が設立され、しかもそれらの多くがNGOと見なされていることも、フィリピンの非営利セクターの特色である。1960年代初めには、フィリピナス財団、アヤラ財団、アラアラ財団、メラルコ財団など欧米の財団をモデルにした家族財団、企業財団あるいは学術研究団体が次々と設立され、1972年には10の財団により「ネットワーク」として財団協会（Association of Foundations）が創設されている。企業財団の設立は、制度的には1958年に発足した全国科学開発委員会の資格付与により可能となったのであるが、インドネシアやタイなど東南アジア他国で企業財団が設立されだしたのは1980年代に入ってからであるから、かなり早い発達ぶりだといえる。

キリスト教という精神的、組織的基盤

福祉団体、市民団体、企業財団、社会開発系NGOが活発であった背景には、カトリック教会をはじめ、宗教の存在が大きいと思われる。

カトリック教会は早くから教区をベースとする社会的な活動を行ってきた。1960年代には第2回ヴァティカン公会議が開かれ、教会がたんに「魂のケア」をするだけに止まらず、社会的なコミットメントを強めるべきだという方向が世界的なレベルで打ち出された。フィリピンのカトリック教会もその流れを受けて、社会・経済的、政治的な活動を活発化させていった。1967年の社会行動全国事務局（National Secretariat for Social Action, NASSA）の設立はその反映である。1970年代には多くの信者が司教区でキリスト教基礎共同体（BCC）を形成し、草の根からの組織化を試みた。また、それらのBCCからNGOやその担い手となるリーダーが数多く生まれた。マルコス政権の崩壊に向けて大規模な街頭行動が行われた際、シスターたちが先頭に立っていたことは衆知の事実である。企業財団としてNGOの支援・育成を行っている Philippine Business for Social Progress (PBSP)も、1971年に開かれた司教・企業経営者会議を契機に生まれたものである。カトリック教会はフィリピンのNGO界の一大人材供給源であるとともに、思想的、精神的支柱であったといえる。

プロテスタントの諸宗派を中心とするエクメニカルな立場の宗教勢力も、同じようにコミュニティの組織化を行い、カトリック系の組織ともども農民運動や労働運動との連帯、都市貧困層の権利擁護、政治犯の救済運動など人権活動を開始していった。フィリピン教会協議会(National Council of Churches, NCCP)は、1974年にプロテスタント側としての開発戦略を打ち出している。

キリスト教系の組織は、欧米のキリスト教系NGOをはじめ、国際的な連帯の中で活動してきた。資金的にも多大な支援を受け、マルコス大統領による戒厳令の時代を含め、苦しい時期を生き抜いてきた。

相対的に弱い政府

フィリピンには、全国的な官僚機構をもつ統一王朝が存在したことはなく、350年にわたるスペインによる植民地統治時代も、20世紀前半の米国信託統治時代においても、強力な行政組織が発達しなかった。また、マルコス時代あるいはそれ以前から政府内部の腐敗、横領などが目立ち、政府に対する信頼、尊敬の念は他国に比べるとあまり高くなかった。1980年代のマルコス政権末期には、累積債務問題の影響や政治的な混乱もあって、政府の機能不全が露わになり、保健、福祉、教育など基礎的な社会サービスをはじめ、貧困層の生活支援の大きな部分を、NGOが受け持たざるをえなかった。政府開発援助(ODA)の供与機関も、社会開発のプログラムでは行政をバイパスしてNGOに流すという方向を模索した。こうしたことにより、NGOの発達がさらに促進されたといえる。

NGOに対する政府の積極姿勢

1986年のマルコス大統領追放とアキノ政権の誕生に際しては、NGOを含む「ピープルパワー」の力が大きく作用した。もともと職業政治家でも企業家でもなかったアキノ大統領は、NGOやPOと手を組むことにより、山積する政治課題に取り組む姿勢をとった。このため、政府と民間団体の関係は、開発独裁の路線を歩んだマルコス時代に比べて劇的に好転した。その象徴は1987年の憲法であり、その第23条においては、政府が非政府組織ないしは民衆組織の役割を認め、それらの振興に努めるべきであるという規定が設けられた。1992年に後を継いだラモス政権も、基本的にNGOとの対話と協力という路線を踏襲した。

2. NGOと政府との関係

(1) マルコス政権時代

緊張をはらんだNGOと政府との関係

フィリピンは、スペイン、次いで米国による長い支配と、第二次世界大戦による大きな被害にも関わらず、東南アジアの中では戦後、経済的に最も進んだ国であった。1960年代末期においてもなお、フィリピンの一人あたり国民所得はインドネシアやタイよりもはるかに高かった。しかし植民地時代の大地所有制に由来する大きな貧富の格差のために、つねに社会不安がつきまとい、反政府ゲリラ活動が絶えなかった。1972年9月には、「新しい社会」をめざすマルコス大統領により、戒厳令が敷かれた。政府に反対する勢力はすべて弾圧の対象となり、当初は合法的な大衆組織化活動も停止を余儀なくされた。多くの活動家は地下に潜り、イデオロギー的に異なる複数の集団に分かれて独裁と闘い始めた。他方では、FFFをはじめとする農民組織や労働組合のいくつかは、マルコス政権の農地改革や「緑の革命」関連のプログラムに取り込まれていった。地下に潜行しなかった活動家は、教会による既存の組織化の活動や協同組合に身を投じた。

マルコスは、社会的に大きな勢力をもっていたカトリック教会に対しては慎重な姿勢を保たざるをえなかったため、教会に基礎を置く社会事業は、マルコス政権の弾圧からある程度守られていた。そしてここから次第にNGO的な活動が発展していった。また、大学のキャンパスからも、さまざまなNGO活動が育った。

戒厳令施行以後も、フィリピンの社会不安は続き、2度にわたる石油危機があったとはいえ、政権の腐敗や非効率的な経済運営により、貧困はかえって増大した。政府とNGOは互いにあまり協力せず、相互不信、時には敵対関係にあった。NGOは政権の非民主的性格に対して批判的であったばかりでなく、その非効率性に対しても批判的であった。そして社会サービスの供給機関として、政府機関に代わる存在（オルタナティブ）となっていくとともに、他方では独裁に反対する政治運動の色彩を帯びていった。

「ピープルパワー」による政権交代

1980年代になると一人あたり国民所得が低下し始め、貧困問題は厳しさを増した。1983年のB.アキノ上院議員暗殺事件により、マルコス政権は国際的にも孤立の度合いを強め、1986年2月に、大統領の国外追放により、25年におよぶ独裁に終止符が打たれた。これに先立つ大統領選挙では、多くのNGOがコラソン・アキノ候補支持の選挙運動を行い、カトリック教会系の団体やPBSPは背後でNAMFRELの選挙監視運動を組織、資金の面で支援した。その時までには、すでに多彩なネットワークをつくっていたNGOが、イデオロギーの違いを超えて協力したことが、無血の政権交代を可能にした大きな要因だったとみられる。むろん、海外のNGOや教会からの資金的、精神的な支援も大きかった。

(2) アキノ政権時代

NGOと行政の広範な協力

NGOがアキノ大統領誕生にあたって多大な貢献をしたことから、この政権によりフィリピンの開発におけるNGOの役割が公式に認知されることとなった。前述のように、1987年憲法ではNGOのことが規定されたが、それにとどまらず、大統領府をはじめ、保健省、環境・自然資源省、農地改革省をはじめとする各省庁、さらには軍とNGOの対話が精力的に始められた。またそれに基づいてNGOやPOを通じた開発への民衆の参加に関する各種政令が出され、NGO連絡担当の部局が置かれた。国会では新地方自治法、都市開発居住法（UDHA）、開発と国家建設における女性法など、NGOの役割を制度化する立法が行われた。

アキノ政権では、官庁の主要ポスト、国会、審議機関にもNGO界のリーダーが進出した。NGO出身者箱の時期、官房長官、労働長官、大統領報道官、社会サービス開発省長官、農地改革省長官などに就いている。その他次官以下の高官に任命されているケースもある。こうした政権内部へのNGOリーダーの進出が、政府とNGOとの対話と信頼関係の構築を容易にし、政府側、NGO側の双方からさまざまなプログラムが仕掛けられた。

新地方自治法（LGC）の波紋

NGOは1991年の新地方自治法の成立に向けたロビー活動を行った。これは、同法が人々の開発への参加拡大を制度化するものであり、マニラ首都圏をはじめとする主要都市圏以外の地方に開発の機会を分散するきっかけにもなるとNGOがみたからである。新地方自治法の成立後、PBSPの主導によって始められた地方開発支援プログラム（Local Development Assistance Program: LDAP）は統治に対するNGOの役割について話し合う重要な場となった。もっとも、地方行政のあり方をめぐっては、NGO界でも意見が分かれている。

NGO「ブーム」と自浄の努力

政権初期には、この政権に対する高い国際的な信任により、援助国からのNGO向けODAが飛躍的に増加した。政情不安、累積債務と財政危機により、企業セクター、政府セクターが思うにまかせない一方で、貧困問題は解決されないままであったため、いきおい援助国の期待はNGOに集まった。NGOの数も全国的に増え、政策研究、コンサルタント業など伝統的にNGOの領域と見なされていた貧困対策を超える業務を行うものが出てきた。その反面、古いタイプの政治家や企業家、さらには政府機関がNGOの看板を掲げた組織をつくり、資金の分け前にあずかろうとしたり、営利企業、農園所有者がNGO的な事業を立ち上げたりするなど、問題も目立ってきた。このため、正統的な開発NGOを自認す

る団体は自衛策をとらざるをえないという事態になった。1990年にCaucus of Development NGOs (CODE-NGO) が結成されたのは、このような背景のもとであった。CODE-NGOではフィリピンの10大NGOネットワークが集まり、1991年12月に初の全国NGO会議を開いて共通の問題について話し合った。この連合体の設立目的はNGOの信頼性を高めることにより、NGOをフィリピンの開発における主要パートナーの一つとすることであった。そのためにNGOの倫理綱領の作成・採択を行い、傘下のすべての加盟団体に対し、その規定に同意することを求めた。

(3) ラモス政権時代以後

新開発計画とNGO

アキノ政権時代は民主化が大幅に進展し、政治犯の釈放も進められたが、なお政治的混乱と経済の低迷が続いた。人権状況も期待されたほど改善しなかった。1992年に大統領に選ばれたフィデル・ラモスは、前政権からの課題であった人口の抑制、恒常的な電力不足の解消、治安対策、行政機構の整備、土地改革をはじめとする貧困対策に本格的に着手し、それらに一定の成功を収めた。1993年にはほぼゼロ成長であったフィリピン経済は、その後急速に好転した。ラモス大統領は1994年2月に中期開発計画「フィリピン2000」を発表、経済の自由化を進めながら海外からの投資を梃子として成長率を高めるという戦略を示し、それによって西暦2000年までにフィリピンのNIEs入りをめざした。

そうした中、ラモス政権は前政権に引き続き貧困対策を重視し、アキノ時代の対NGO関係を大筋において受け継いだ。基本的なセクターを極力政策形成に参加させるという「包含政策」のもと、NGOが好んで使っていた「民衆のエンパワメント」や「持続可能な開発」といったことばを取り入れる一方で、PBSPの事務局長であったE. ガリラオ、J. フラヴィエルといったNGOの大物を入閣させた。

NGOの全盛期と陰り

1990年代前半のフィリピンを特徴づけた冷戦構造の解体と経済の好転は、この国の貧困層にも肯定的な影響をもたらした。政情も安定したことから、一般の関心は経済に向かった。海外からのNGO向け援助資金はこの時期、豊富に流入し、NGOは従来のように小規模だが貧困層に届く「オルタナティブ」なプロジェクトを実施するだけでなく、より明瞭にインパクトを示すことを援助機関から求められるようになった。このためスケールの拡大と効率の向上が課題となった。

その後、フィリピンの経済が成長軌道に乗るにつれて、援助機関はインドシナ半島などより経済開発の遅れている地域に重点を移す傾向を示し、先進国の「援助疲れ」も手伝っ

て、資金の先細り傾向が窺われるようになった。ことに実績の乏しい、小規模なNGOがその影響を強く受けたが、一般的にもNGOの財政自立が促されるようになっている。これに対する解答の一つは、事業収入の増加である。有力な貧困対策として1980年代末にフィリピンに紹介されたグラミンバンク方式のマイクロ・ファイナンスはとくに注目を集め、これを取り入れるNGOが増えた。マイクロ・ファイナンスは、NGOの財政自立を可能にしつつ、市場経済への貧困層の参加を通じた自立を図るという画期的なシステムであり、冷戦後のイデオロギーにも合っていたことから、政府筋にも受けがよく、その普及のために種々の支援策がとられた。NGOの中には、現在同国で最大のマイクロ・ファイナンス機関となった Center for Agriculture and Rural Development (CARD) (本部サン・パブロ市)のように、中央銀行認可の農村銀行を設立するものまで現れた。他方、既存の農村銀行がマイクロ・ファイナンス分野に進出するという現象も現れており、分野によっては非営利組織と営利企業の間で競合が生じている。

NGO界による寄付控除団体の認定審査

フィリピンでは、NGOに対する政府の規制は他国に比べて緩く、1997年の総合税制改革の前はすべての法人が非株式、非営利の法人として証券取引委員会に登録することができた。登録された法人は、いくつかの条件を満たせば、最低限の免税特権を得ることができた。それらのうちで民間財団として登録された団体は、それに加えて寄付控除の資格を得ることができた。すなわち、個人あるいは法人がその団体に寄付を行う場合、所得控除を受けることが可能であった。その資格審査を行うのは内国歳入庁であったが、職員の不足により、厳格な審査はせず書類審査だけで判断を下していた。また、他のすべての省庁と同様、内国歳入庁も腐敗、縁者びいきが横行していた。このため、営利会社がNGOとして登録し、税制上の優遇を受けたり、政治家が政治資金受け入れ団体を登録させたりしていた。

1995年、徴税努力の強化を通じて税収の増大を図ろうとするラモス大統領のもとで、大蔵省と内国歳入庁が共同で税制改革の作業部会を設置した。同年、総合税制改革に向けた最初の案が財界およびNGO界に発表され、大きな反響をよんだ。改革案は徴税回避のために設立されたインチキNGOに徴税の網をかけることを狙いの一つとしていたが、企業寄付への依存度の高いNGOにとっては致命的な内容をもつ案であった。このため、NGO界と財界の代表者たちが大蔵省と折衝したが、大蔵省の言い分は、適切な活動を行っているNGOと税金のがれのための団体との区別を行う術がないため、すべての団体を同列に扱うしかない、ということであった。これに対し、NGO側は寄付控除資格を受けるのにふさわしい団体を認定するための公私合同の機構をつくることを提案し、話し合いの結果、NGO側がお互いに合意された基準により審査認定を行う機関を設置することになった。これがフィリピンNGO認定評議会 (Philippine Council for NGO Certification,

PCNC)である。PCNCは1997年に非営利団体として登録され、1999年2月に公式に活動を開始した。構成団体はPBSP、財団協議会(AF)、CODE-NGOなど6つのNGO連合体である。当初はあまりに慎重な審査のため、認定作業が進まなかったが、その後、ペースを早め、2000年11月現在で95件の審査を終えている。

税制優遇の適格団体の審査をNGO界に委ねる(最終決定は内国歳入庁が行うことになっている)という仕組みは世界でも類をみない、新しい試みであり、フィリピンの公私の関係を如実に表しているといえる。

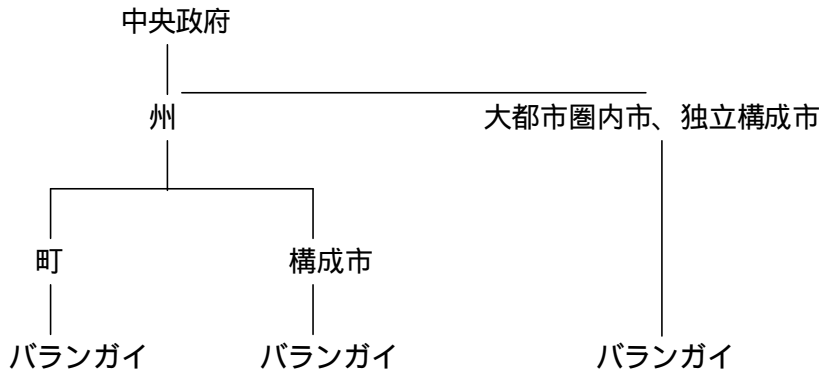
3. 参加型開発と地方分権

(1) 地方行政制度

フィリピンには州(province)、市(city)、町(municipality)、バランガイ、その他の準国家的な地方自治体、という5種類の地方行政単位(local government units)が存在する。もっとも基礎的な行政単位はバランガイである。バランガイは最低2千人の人口をもたなければならないとされているが、マニラ首都圏ほか大都市圏の市では5千人以上と定められている。バランガイは独自の首長や議会をもち予算を執行するが、独立の自治体というよりは町や市の構成単位という性格が強い。その起源はスペイン統治以前の制度にまで遡ることができる。町は複数のバランガイからなり、最低250万ペソの収入(1991年価格、直近の2年間の平均)と2万5千人以上の人口、50平方キロ以上の面積の町域をもたなければならないとされている。市には構成市と「高度都市化市(highly urbanized city)」がある。通常市は「構成市(component city)」と呼ばれ、町と同様に州に從属した行政単位である。市としての資格要件は直近の2年間に平均2千万ペソ以上の収入をもち、15万人以上の人口と100平方キロ以上の市域をもつことである。高度都市化市や独立の構成市となるためには、20万人以上の人口と5千万ペソの収入が要求される。独立の構成市は特定の州内にありながら州から独立した存在であり、有権者はその州の首長らを選ぶことを条例により禁止されている。町と市は基礎的な自治体であり、それぞれの管轄の範囲で、通常的基本的なサービスを提供し調整するという一般目的をもつ。

州は複数の町、あるいは町と構成市からなり、中央政府と市・町との中間的な存在として広域的な機能、役割をもつ。州はいくつかまとめて地域管区を形成している。その最低面積は2,000平方キロである。地域管区は日本でいえば地方のようなもので、現在は16の地域管区(region)がある。一般の地域管区はそれぞれ州によって構成される計画・調整の単位であり、自治権を有するわけではない。これとは異なり、マニラ首都圏でのサービス供給調整機能を果たしている首都圏庁、Caraga行政地域管区、ムスリム・ミンダナオ自治地域管区、コーディリエラ行政地域管区などの準国家的地方自治体は、特別の法律のもとにつくられ、一定の自治権をもつ。

(図 1) フィリピンの地方自治制度



地方自治体は立法部門と執行部門をもつ。立法権はサングニアンと総称される立法機関に固有のもので、監査、執行、行政の審査、条例、決議、執行命令、歳出の承認、営業免許の授与、委員会活動の指揮などの機能をもつ。州では州議会、市では市議会、町では町議会、そしてバラングイではバラングイ議会が立法権を行使する。町サングニアンと市サングニアンは、その管轄下のバラングイの条例と決議のすべてを審査する。また州サングニアンは、町長によって布告されたすべての条例、決議、執行命令を審査する。地方公選職は各地方自治体における選挙で選ばれ、任期は3年（3選まで可能）となっている。

フィリピンの地方自治体では首長の権限が大きく、議会は諮問的な性格が強い。地方自治体の首長は、州知事、市長、町長、およびプーノン・バラングイである。首長の権限は議会への執行通知の送付、部下の任命・解任に対する拒否権の行使、予算書の作成等である。また政策の立案、強制と規制、地方サービスの供給なども執行部によって決定される。その際、首長は行政機構によって補佐される。

(表 1) フィリピンの自治体数

州	78
市	82
町	1,525
バラングイ	41,939

(注) 1998 年 6 月 30 日現在

公務員はキャリアとノンキャリアに分類される。キャリア公務員は競争試験か高度の専門資格審査を経て登用され、高い地位への昇進機会と身分保障を与えられる。ノンキャリア公務員の雇用は、法律により一定期間に限定される。

(2) 地方自治体と中央政府の関係

フィリピンでは、都市開発における中央政府の役割は、幹線道路、輸送機関などの基盤整備や公共サービス（水道、病院など）に制限されている。地方道路の建設、廃棄物処理、公衆衛生、市場や屠殺場など経済施設の建設・維持、共同墓地の経営などは地方自治体が担っている。また最近では病院も市や州の経営に委ねられることが多くなっている。したがって、公共サービスの担い手としての自治体の役割はかなり大きいといえる。

前述のように、フィリピンではマルコス政権時代の 1983 年にも、地方自治法（Local Government Code）がつくられたが、実質の伴うものではなかった。この法律はその後、アキノ大統領時代の 1991 年に大幅に改正され、制度的には東南アジアでもっとも進んだ地方自治制度の一つとなった。アキノ大統領の後を次いだラモス大統領も、地方政府の役割の増大と権限委譲を唱えてきたが、予算的な裏付けがかならずしもこれに伴っていない。地方自治体は独自財源が乏しく、国家助成金や内国歳入割当への依存度が高い。州、市町、バラングイなど地方自治体に共通する歳入権限は次頁の表 2 の通りである。

内国歳入割当は、内国歳入のうち地方自治体に割り当てられる分、または地方自治体によって徴収されるが実質的には中央政府に属する税収のうち、地方自治体の取り分をさす。1997 年度予算をみても、地方政府に対する交付金である内国歳入割当は 710.5 億ペソとなっているが、これは国家予算（4,925.6 億ペソ）と比べると、その 14.4 パーセントに相当するにすぎない。もっとも、この比率は 1990 年の 4.7 パーセントという数字から見ると、だいぶ改善されてはいる。

（表 2） 地方自治体の財源

地方独立財源

- 公共財産と資源の使用に対する賃貸料と料金
- 政府活動と事業からの収入
- 認可料あるいは免許料
- サービス代金
- 興行収入税

内国歳入割当

- 上級政府からの歳入
- 中央政府交付金と援助
- 地方サービスに対する地方自治体の賃貸料、代金、料金
- 地方公営事業からの収入
- 金融機関からの借款と融資

（資料）：（財）地方自治協会『アジア諸国の地方制度（Ⅰ） アジア諸国における地方行政制度に関する調査研究報告書』1992 年。

内国歳入割当の自治体別のシェアをみると、表 3 のようになる。比率としては町が 3 4 パーセントといちばん高いが、自治体数が多く、サービスのニーズも高いため、財政がた

いへん窮迫している。

(表3) 内国歳入割当の自治体別シェア

州	23.0%
市	23.0%
町	34.0%
バラングイ	20.0%
合計	100.0%

(資料) Department of Budget and Management, League of Provinces of the Philippines

(3) 地域開発における自治体とNGO

フィリピンは、貧困の根絶、環境保全、都市への人口集中の緩和、開発への民衆（市民）の参加拡大といった大きな課題を抱えている。こうした課題には、従来NGOが積極的に取り組んできた。開発への民衆の参加は、1987年憲法の制定以来、政府によって積極的に進められてきた。1991年の新地方自治法は、この憲法を踏まえて、地域開発における地方自治体とNGO（この場合は社会開発のための民間非営利の機関）、PO（農漁民団体などセクター別の民衆組織）など民間非営利団体、そして民間営利部門（PS：Private Sector）のパートナーシップについての法的根拠を提供している。この法律によると、NGOやPOは自治体の設置する委員会等への参加という形で、行政の意思決定に参加することが可能である。各自治体レベルでの開発計画を審議する地域開発委員会（PDC）は、そうした委員会の一つである。

フィリピンの場合、国家レベルでの開発計画の策定は国家経済開発庁（NEDA）の任務である。NEDAは中央政府、セクター別、地域管区の承認された開発プランの実行段階における調整を行う。地域管区レベルでは、地域管区開発委員会（RDC）が開発計画の調整にあたる。RDCは委員会そのもの、執行委員会、おもにNEDA地域管区局を構成する専門スタッフにより構成される。地方自治体レベルでは、計画作成の責任は州知事、市長、町長、バラングイ・キャプテンにある。

地方自治法の規定によると、地方自治体レベルの開発委員会（LDC）は、中長期および毎年の投資計画の策定、社会経済開発プログラムやプロジェクトの審議、民間資本による投資の促進のための優遇措置の検討、開発プログラムやプロジェクトの実施状況の評価、調整などを行うことになっている。また、民間部門の代表者の割合についても規定があり、NGO、PO、PSの代表者は委員会全体の25パーセントまで占めることができるとされている。

地方レベルの各種委員会には、この他に教育委員会、保健委員会、平和と秩序委員会、基盤整備に関する資格審査・入札・契約先の推薦を行う委員会、オンブスマンの働きをする委員会などがある。そのいずれについても、民間からの委員の数についての規定が設け

られている。これほどまでに行政の意思決定への民間部門の参加を重視する国は、他にほとんど類例を見ない。ただし、地方自治体レベルの専門的な人材不足と「予算措置なき権限」といわれるような財源不足のため、実態は法律上の規定とはかなりかけ離れている。

(4) うまくいっている自治体の成功要因

1991年の新地方自治法では、保健医療、社会福祉、農業、社会・環境面の基盤整備の分野で、中央省庁から地方自治体への権限移譲が規定され、NGOやPOなどの地方行政への参加も制度化された。こうしたことにより、地方自治体がより住民のニーズを反映し、効率的な行政サービスを供給できる可能性が高まった。しかし前述のように、新しい業務を担う人材が不足するなど、自治体の能力がこれに追いつかないのが現状である。とくに財政、計画策定、政府機関間の連携・調整の面での能力が厳しく問われている。そうした中で、自治体経営の成功モデルとされるところも出てきている。

アテネオ大学社会政策・公共センターでは、地方分権を生かした自治体の成功事例4ケースを分析した結果、次のような共通性を発見した。

- ・首長がビジョン、マネジメント能力を持ち、市民、他の自治体、国の機関とよい関係を築いている。
- ・職員が有能で効率よく働く。

これは、自治体経営にとって、リーダーシップとマネジメントという要素が決定的に重要だということに他ならない。

さらに、アテネオ大学の調査は、パフォーマンスの高い自治体には、共通して次のような特徴もあるとしている。

- ・開発計画がしっかりしている
ビジョン、目的が明確で、目的を達成するための効果的戦略、技術力、ネットワークをもっている。
- ・参加型のプロセスをもつ
 balanガイ、企業セクター、NGOやPOなどとしっかり協議し、事業のデザインが住民のニーズに合うようにしていった。
- ・その地方で収入を確保する力量をもっている
当該事業への予算割り当てを増やす、出費を抑えるなどにより、プロジェクト費用を自前で確保し、さらに国や国会議員から追加的資金を引き出している。
- ・効率的な管理運営
職員にやる気、熱意がある一方で、汚職や横領が較的少ない。

事例として取り上げられた自治体のうちで、西ネグロス州のサンカーロス市（人口10万人）は、「成長誘発型基盤整備」に成功したとされている。この事例でサンカーロス市は、

山岳地帯を通る全長 42km の幹線道路を自己財源により、直接実施プロジェクトとして完成させている。財源は、市の財政余剰から生じた 5 千万ペソと、市の一般会計と開発会計から計上した 4 年分 7,700 万ペソであり、国や国営金融機関からの補助、借入れはなかった。通常、首長主導のインフラ整備プロジェクトでは利益誘導が行われるため、フィリピン土地銀行が市長の意図を怪しんで金を貸さなかったのである。市長はコスト低減を図るため、工事を業者に委託せず、市の土木部の直轄事業とすることにより、1 ~ 2 千万ペソを節約した。ブルドーザーやパワーショベルなど、購入した機材は他のプロジェクトにも使える市の財産となり、プロジェクトに参加した市の技術系職員は研修や実務を通じてノウハウを蓄積して得難い「人材」となった。道路計画の作成にあたっては、バラングイの役人の参加を求めたことにより、道路予定地の土地所有者との話し合いもうまくいった。道路工事で 2 千人分の雇用も生まれた。

そうするとおもしろいもので、ラモス大統領自らが裁量権をもつ基金から道路の舗装のために 1 億ペソを出すことを約束し、また何人かの国会議員からは、各々のもつ地方開発基金 (countryside development fund) からの資金提供の申し出があった。土地改革省は、農地改革の受益者のための支線道路の融資を約束した。そのようにして、当初の予定では砂利道だったものが、コンクリート舗装となり、難所で道幅が拡幅されたり、橋がつけられるなどの改良が実現していった。

道路の完成により、15 万ヘクタールの農地に市場へのアクセス機会、資材購入の面で肯定的な影響があったとされる。その結果、農業生産も大幅に増加した。公共交通機関の運賃値下げも実現した。

ビコール地方の僻地の町、イロシンのケースは、総合的な地域開発に成功した事例として紹介されている。この町の面積は約 1 万 6 千平方キロ、28 のバラングイをもち、そこに約 4 万人が住む。土地の大部分は稲作、柑橘類、アバカの農地である。イロシン町は貧困で治安が悪く、ギャングが蔓延していた地域であったが、数年前に地熱発電所の建設問題で地元住民が反対運動を起こし、建設を阻止した経験をもち、住民意識が高まっていた。その住民たちが、保健 NGO の医者として地元で活動していた人を留学からの帰国直後に町長選挙に担ぎ出し、当選させたのである。

新町長は就任後ただちに国の出先機関、町の部局長、NGO / PO 代表を集めて開発計画ワークショップを開き、彼らと一っしょに町としての基本的な開発の方針を打ち出した。そしてそれに基づき、生計向上、住民のエンパワメント、基礎的公共サービスの改善 (水、保健、教育、福祉、栄養、道路など) を柱とする総合的な開発計画を町長の指導のもとに計画・実施していった。

この町長の政治スタイルは、総合開発計画をはじめ、毎年の事業計画策定、予算編成から実施状況のモニタリング、評価に至るまでのスケジュールをしっかりと組み、それに沿って関係各方面と密接に協議しながらものごとを進めるという、参加型のスタイルである。町レベルの農地改革協議会、保健委員会、教育委員会は毎月開かれる。多くの自治体では

そうした委員会が有名無実になっているだけに、これは注目に値する。町長のこうした政治スタイルは、NGOや留学先での経験と無関係であるまい。町長は同時に、フエテンと呼ばれる違法な富くじの禁止と、軍および反政府武装勢力との話し合いを行った。それにより、治安が改善し、町外にいる富くじの胴元に毎日10万ペソもの資金が流出するのを防止した。

総合開発計画のための基礎的な資金は、土地改革省のガリラオ長官との直接の話し合いにより、農地改革コミュニティの指定を受けることで確保した。ここにも町長のNGO時代の人脈が見て取れる（ガリラオ氏もNGO出身者である）。それに加えてサンカーロスの例と同様、国会議員の地方開発基金の獲得にも成功し、さらにオランダのNGOからも農産物加工産業の振興のための助成を得た。しかし町自身も財政収支の改善に努力し、数年で2,300万ペソの余剰資金を積み立てた。そのようにして確保した資金を使い、480ヘクタールの農地の所有移転と関連サービスの実施、920人の困窮者に対する支援、35の保育所の運営、169人の重度栄養障害児の快復、等々の実績をあげた。

イロシン町とNGO、POの関係は良好である。町長選ではイロシンの3つのNGO、4つのPO、26の協同組合はほとんど新町長を支持した。民間非営利組織はとくに農地改革関連の事業展開において、社会的インフラの整備（すすんで協力する態度の形成、リーダー養成、基礎的マネジメント能力や生計技術の向上など）において力を発揮した。町はこうした団体のために、百万ペソを投じてピープルズ・センターを建設し、事務所のスペースを提供した。

4. 今後に向けて

(1) 地方自治体の力量向上支援

上述のように、フィリピンでも自治体経営の成功事例が報告されているが、まだまだ数は少ない。むしろ例外的といったほうがよいかもしれない。しかし地方分権が進められる中で、地域を点ではなく面としておさえ、独自の徴税権すなわち財源をもつ地方自治体が今後、フィリピンの社会開発に果たす役割はきわめて大きい。人々に比較的身近な存在であるだけに、生活の向上の大きな鍵を握るといっても過言ではない。

このような認識から、米国、ドイツ、オーストラリアなどの援助国は積極的に地方自治体の強化をめざした協力を行っている。米国のUSAIDのGovernance and Local Democracy (GOLD) Programは、自治体の公共サービス供給、民間非営利組織の能力形成を図るものである。このプログラムでは、PBSPが協力団体となって保健、社会福祉、環境、教育、公共事業など地方への権限移譲のなされた分野における政策や事業計画の形成を支援している。アテネオ大学の成功事例の調査でも、コタバト州の保健プログラムがUSAID-GOLDによる技術的な支援を受けて、いくつかの改善点の発見、実施が行なわれたと報告されている。GOLD

プログラムでは、PBSP を通して州、市の連盟の事務局の強化も実施されている。内容はスタッフの派遣、出版助成、ファックスや電子メールなどの機器の提供、行政管理や財政制度の改善のための研修などであり、これらの団体が州や市に代わって中央省庁とも対等に交渉できる力をつけるよう、レベルアップを図っている。

ドイツは自治体組織を戦略的マネジメントの観点から鍛えるプロジェクトをフィリピン国立行政大学と協力して推進し、自治体職員の研修のための詳細な教科書を出版している。テキストは3部からなり、組織開発、人材のマネジメント、内部管理について体系的に学べるようにできている。

(2) NGOの力量向上

フィリピンでは、経済社会の発展とともに、事業の高度化、マネジメント能力の向上が求められている。地方分権との関連では、開発協議会への参加をはじめとして、自治体との協議、協力の場面が増えているが、NGOが地方自治体の仕組みに精通しているかといえば、かならずしもそうとはいえない。このため、PBSP はNGO向けにそうした面でのトレーニングを行い、NGOスタッフが地方自治体の予算編成、開発計画の策定過程、議会の審議手続き、議会と執行機関との協力のあり方、入札の仕組みなどについて知識を得られるようにしている。

今後はおそらく、NGOがどの方面で社会にインパクトを与えることができるかが、あらためて問われる場面が出てくるだろう。カレル・サンファンは、フィリピンのNGOにとっての戦略的役割として、次のものを挙げている。

政治的役割

- ・ とくに貧困層によるPOの形成支援
- ・ 選挙における候補者擁立、選挙制度改革の提案、地方自治体やその委員会、中央省庁への参加
- ・ 地方自治体職員の教育訓練
- ・ 開発プログラム、プロジェクトにおける政府機関との協力
- ・ NGOの開発手法の行政への浸透
- ・ 政府部門の公共政策のモニタリング
- ・ 行政の非効率、権力濫用の指摘、是正
- ・ 民衆志向の公共政策の推進
- ・ セクター間連携によるアドボカシー活動の推進

経済的役割

- ・ 教育訓練と組織化による貧困コミュニティの社会経済的エンパワメント。
- ・ 貧しい生産者の競争力を高めるための技術的、資金的支援、マーケット情報の提供、仲介など。
- ・ 貧困コミュニティのための事業モデル、技術の開発
- ・ 環境破壊、資源の浪費を招く企業活動に対するアドボカシー活動
- ・ 持続可能性がなく、不平等を助長する開発戦略の批判と代替案の提示

社会文化的役割

- ・ 開発における文化的要素の内部化
- ・ アドボカシーへの文化活動の応用
- ・ 一般大衆の教育、意識化

NGOの強みは、今も昔も、民衆に近いという点である。コミュニティの組織化という、企業や行政が不得手もしくは役割として適切でない分野で力を発揮し、社会インフラの整備を行うことは、これからもNGOの役割として求められよう。

B. 資料

1. ヒアリング

(1) まとめ

フィリピン・ヒアリング

	ヒアリング対象	性格	内容
1	Mr. Ernesto Garilao	前土地改革省長官	<ul style="list-style-type: none"> ・アキノ政権以降、市民参画の社会作りが進んでいる。ラモス政権も特に人々の参加を後押しした。特に政策の枠組みとして市民参加が組み込まれた点大きい。 ・エストラダ政権でも Civil Society を代表する人々の積極的な登用が行われた (PBSP 出身者など) ・NGO が活動が活発化した成果としては、地方 NGO が人々の参加を一層促進している点がある (cf. 中央・地方政府にカウンセシル・メンバーなどの資格を与えられている)。 ・いまや Civil Society は more encompassing, more aggregative になってきている。
2	Embassy of Japan (Hirota Sekiguchi 氏)	日本の国家機関	<ul style="list-style-type: none"> ・農地改革、漁業資源等をはじめ行政各方面で NGO が日本より深くコミットしている。 ・その要因： NGO がアキノ政権の立役者だった、アメリカ型の (大統領がかわれば全部変わるという) 政治体制である点、ジョブ・ホッピングが激しい ・アドボカシーについての NGO の能力大 ・フィリピンには NGO がおよそ 7 万団体あるといわれているが、まともな連携相手になりうるものは 3 ~ 5 千程度。 ・問題のある団体は排除する目的で "Code of Conduct" が作られ NGO のネットワーク化が進められている。 ・一方で、開発の面でのフィリピンの NGO の能力に関して、開発についての NGO の力の達成率は低いという評価も多い。 ・NGO と PO で考え方異なる場合がある。(農地改革に関してなど)。 ・現在、国際ドナーがフィリピンから資金を引き上げる動きがある (カナダ、USAID など)。 ・国際ドナーに頼っていた国内 NGO が今後も活動を維持できるか岐路にある。 ・これまでの国際的な資金がフィリピンの NGO へ流入するルートとして： 先進国 NGO フィリピン NGO、先進国 NGO ・ ODA PDAP (ないし準ずる組織) フィリピン NGO ・フィリピン国内 NGO についても援助資金が引き潮の状態にある。生き残りのために以下のような方向性： マイクロファイナンス、各 PO レベルや各 NGO レベルで協同組合化し連携、企業からの資金提供

	ヒアリング対象	性格	内容
3	Kanlungan SA ER-MA Ministry, Inc. (KSAEM)	草の根NGO	<ul style="list-style-type: none"> ・現場型のNGO。ストリート・チルドレン保護、教育等。 ・活動の3つの柱： Dropping Shelter、 Training Center (Laguna)、 Advocacy ・街でストリート・チルドレンを保護し、Dropping Shelter でケアする。また、LagunaにあるTraining Centerでは、教育・トレーニングを行っている。 ・民間との連携。ホテル (Holiday Inn, Manila) と提携事例。 ・KSAEMに対して、国際的にはスウェーデン、フランス、日本からサポートがある。 ・日本は金光教からの支援を受けている。Balbero氏も数年前に金光教により日本へ招かれたことがある。 ・以前、KSAEMは子供への社会教育と収益獲得効果の両方を目指してレストラン事業を行ったことがあるが失敗。絵葉書やタオルを作って販売。今後音楽テープの製作・販売の計画あり。地元の学生がボランティアで施設で働く。 ・今の活動をもっと本格化するためには精神面のケアに関する専門性が必要。
4	Philippine Business for Social Progress	企業財団のネットワーク型NGO	<ul style="list-style-type: none"> ・活動プログラムの3つの柱： LGU (地方政府組織) の実力の強化、decentralization の推進、民主化推進のプログラムができるようにLGUを指導、特に地方のNGOを指導・教育することを通じて、市民社会のガバナンスへの参画促進。より意味のある「市民参加」の実現。 ・LGUの考え方を高めること、さらに腐敗のdecentralizationを防止するためにCivil Societyを形成していくことが究極の課題。 ・地方のガバナンスへの真の意味での市民参加が実現しないと無意味。人々の国政・市政に対する知識を高めることが重要。 ・USAIDプログラムの実施や自治組織連合と協働活動 ・ワークショップ開催等によって好事例を共有。 ・地方NGOとは特に力をいれて連携。 ・NGO、LGUとの協力の仕組みを作ることも重要だと考える。
5	Philippine Council for N GO Certification	NGO (認証機関)	<ul style="list-style-type: none"> ・97年PCNC法制化、98年6月活動開始。 ・95年ラモス政権への移行後の税制改革でNGOサイドが政府に交渉した結果、PCNCが認定するNGOのみ、税控除をうけうることとされた。 ・活動の主要資金源は、認定のための手数料と寄付金・贈与。後者の比率が圧倒的でフォード財団、USAID、笹川財団などから。 ・11人からなるCouncilが運営管理 (NGO連合の代表、政府役人などからなる) ・フィリピンで現在、税の控除を受けているNGOの数は、政府も含めて誰も正確に把握していない。PCNCでもわからない。 ・今後も、政府機関がPCNCの現在の機能を果たすことは考えられない。政府機関にはその能力、人的資源なし。

	ヒアリング対象	性格	内容
6	League of Cities of the Philippines	市の連合組織	<ul style="list-style-type: none"> ・1988年設立。advocacy型の活動で中央政府へ政策提言。 ・加盟市の会費収入が主要な活動資金源である。国外ドナーからPBSP経由等で資金。 ・国際機関、海外自治体とも連携して社会開発を進める：米ワシントン州との提携により進める廃棄物削減のプログラム事例などあり。 ・最近市レベルでの市民参加による開発関連活動の事例多い：Naga市、メトロマニラ、サンフェルナンド他。その多くには民間機関・NGOが連携。とりわけ、民間の(ビジネス、人事などの)管理手法が市のプログラムに大いに活用され成功している。
7	アジア開発銀行 (ADB): Ms. Noriko OGAWA, Mr. Yasushi HIROSATO	国際機関	<ul style="list-style-type: none"> ・Municipality Development Fund (大蔵省) の存在：直接海外からの援助資金をLGUへ直接流す仕組み。このファンドの資金ソースは現在90%が世銀、ADBからのloan・grant ・NGOとの政府の連携については、FAOがNGOの協力で農地改革を進めるケース等がある。
8	Center for Agriculture and Rural Development (CARD)	NGO (マイクロファイナンス)	<ul style="list-style-type: none"> ・サンパブロ市の事業型NGO ・マイクロファイナンス事業を展開。バングラディッシュのグラミン銀行の事業方式がマレーシア経由でフィリピンに伝えられたもの。

(2) ヒアリング結果

Mr. Ernesto Garilao

【訪問先】Asian Institute of Management, Center for Development Management

【面談者】Mr. Ernesto Garilao, Associate Dean

【日 時】2000年11月20日 16:00

はじめに

- ・ Garilao 氏は前ラモス政権下の土地改革省長官
- ・ 企業財団のネットワーク型 N G O である P B S P (Philippine Business for Social Progress : ヒアリング結果 参照) 出身。

Q . フィリピンにおける Civil Society 確立に向けた流れについて

- ・ アキノ政権以降、市民参画の社会作りが進んでいる。
- ・ ラモス政権も特に人々の参加を後押しした。特に政策の枠組みとして市民参加が組み込まれた点大きい。
- ・ エストラダ政権でも Civil Society を代表する人々の積極的な登用が行われた (PBSP 出身者など)
- ・ N G O が活動が活発化した成果としては、地方 N G O が人々の参加を一層促進している点がある (cf. 中央・地方政府にカウンシル・メンバーなどの資格を与えられている) 。
- ・ いまや Civil Society は more encompassing, more aggregative になってきている。

Embassy of Japan

【訪問先】 Embassy of Japan

【面談者】 Hiroataka Sekiguchi, Special Assistant Economic Section

【日 時】 2000年11月20日 16:00

はじめに ~ フィリピンにおける開発における各主体の連携について

- ・ NGOの役割が憲法の条文で規定されている。main actor としてみとめられている（特にアキノ政権下以降）。
- ・ 農地改革省長官にモラレス（PRRM幹部）が登用されているのはその典型。
- ・ CODE-NGOの代表がHUDCC（メトロマニラの建設・住宅関連機関）の長官に任命された。
- ・ DTI（産業貿易省）次官だったがDSWに引っ張られた。
- ・ 「アホン・バヤン」（社会福祉のNGO（の連合体））：先進諸国との資金仲介業務を担う。資金関連の案件を審査。上層部は役人がやる。

Q. NGOの経済・社会開発へのかかわり

- ・ 農地改革、漁業資源等ではNGOが日本より深くコミットしている。たとえば「漁業法」改正でもNGOがかかわった。
- ・ なぜ可能だったか？
 - a) NGOがアキノ政権の立役者だった
 - b) アメリカ型の（大統領がかわれば全部変わるという）政治体制である点
 - c) ジョブ・ホッピングが激しい
- ・ アドボカシーについてのNGOの能力大
- ・ CWC（Cultural Welfare Commission） - 児童搾取問題に取り組む（スウェーデンのエクパットで国別の方向を作るよう確認された。日本にもエクパット・ジャパンがある）
- ・ CWC内にフィリピンのタスクフォースを作った。地域ごとに集会を開催させて、行政や一般も参加してマニラでまとめた。
- ・ フィリピンにはNGOがおよそ7万団体あるといわれている。それらは様々なものがある。それらのうちで、まともに連携する相手になりうるものは3～5千程度である。
- ・ 問題のある団体は排除する目的で”Code of Conduct”が作られて、NGOのネットワーク化が進められている。
- ・ 一方で、開発の面でのフィリピンのNGOの能力に関して、開発についてのNGOの力の達成率は低いという評価も多い（成家克則氏（外語大講師）など）。

Q . N G O と P O

- ・ N G O と P O は分けて捉えたほうがよい場合が多い。
- ・ P O は自分たちのため（住民組織など）、N G O は P O を指導・支援する。また考え方が N G O と P O で異なる場合がある。
（eg. 農地改革に関して、P O は現状維持でよい。N G O は W T O のことも考慮して長中期的に多角化を進める。）
- ・ N G O は、カレッジ卒以上の人が基本。エリート大学出身の人も多い。家柄の良い人も多い。P O はせいぜい高校卒程度のレベル。

Q . P C N C について

- ・ P C N C の活動は興味深い。
- ・ 従来、N G O に関する税金の免除にかかわる基準は内国歳入庁が策定していた。
- ・ それで、税制の改革が行われた際に、内国歳入庁は新たな基準作りを民間の団体である P C N C に任せた。こうしたことが日本の N G O にできるかどうか考えると、非常に興味深いことである。
- ・ P C N C には認証料の収入があるが運営は厳しいようである。
- ・ F O R D 財団、U S A I D、笹川財団などの資金が P C N C をサポートしているが、それがいつまで支えられるかが問題である。

Q . 近年の国際資金に関して

- ・ 現在、国際ドナーがフィリピンから資金を引き上げる動きがある。
カナダ：インドネシアやラオスに注目し始めている
U S A I D：内部事情により予算カットによって援助を取りやめている。
- ・ 国際ドナーに頼っていた国内 N G O が今後も活動を維持できるか（いま、岐路に立たされている）
- ・ カナダ - フィリピン間で N G O のマッチングを行っている P D A P については、C I D A が資金提供をしなくなっている。そのため現在では、独立採算制で運営されている。
- ・ これまでの国際的な資金がフィリピンの N G O へ流入するルートとして以下のようなパターンが考えられる。
 - a) 先進国 N G O フィリピン N G O
 - b) 先進国 N G O ・ O D A P D A P (ないし準ずる組織) フィリピン N G O

Q . 近年の N G O の事業展開について

・さらにフィリピンのNGO全体でも、現在、援助資金が引き潮の状態にある（ただしアドボカシー系についてはそうでもない）。そのため、生き残りをかけてどうするかが問題になってきている。それには大きく分けて以下のような方向性があるようだ：

a) マイクロファイナンスに取り組む：ただし、成功するのは難しいようである。

b) 各POレベルや各NGOレベルで協同組合化し連携する。：まだフィリピンではあまり成功事例が無いが、ビサヤ地区の連合体であるNATCOの例がある。

c) 企業からの資金提供を受ける：PBSPは一例である（資金収集のための部局がある）(cf. 日本の1%クラブ)

・その他、NGO自身が存続のために様々な事業を実施することも考えられるが、そうした事例はあまりない（cf. 91年地方自治法では土地の利用に関して自治体がNGOにコンサルティングをさせることについての規定があるため、その点でコンサルティング業に伴う収益が理論的にはありえる）

・地域レベルで小規模なものではあるが、NGOが流通や金融の仲介事業を営んでいる例は散見される（有機野菜の産地直送など）

・ガット州シラン市ではNGOと市が連携して固形堆肥の会社を設立した例もある。

・漁業資源の保護の一環として、さんご礁の保護のためにUSAIDが音頭をとって条例を作った例もある。

Q. 各主体の連携について

・中央官庁の市レベルのオフィスがあり、そこがNGOに対してテクニカル・サポートをしている例もある。

・日本の地方自治体がフィリピンを支援する事例はあまりない。JICAの連携プログラムもまだ始まったばかり。

・高知県（ベシグット州）の技術指導の事例くらいしか知らない。

・日本の自治体の予算問題や自治体の支援意欲の点などから本格化するのには難しいのではないか。

・日本にPDAPのようなものが形成されない理由：

a) 日本のNGOには、概してフィリピンのNGOと直接話ができるだけのしっかりした組織がない。

b) これまでの親密な関係が築けていない

c) 分野にミスマッチが多い

・フィリピンのNGO側には受け入れの用意があると言われるが、日本のNGO側が準備できていない。

Kanlungan SA ER-MA Ministry, Inc.

【訪問先】 Kanlungan SA ER-MA Ministry, Inc.

【住 所】 1625-A F. Agoncillo St. Malate, Manila

【面談者】 Ms. Sol M. Balbero, Administrator

【日 時】 2000 年 11 月 22 日 10 : 30

はじめに

- ・現場型の NGO。ストリート・チルドレンの保護、教育等に取り組む。
- ・活動の 3 つの柱：
 - a) Dropping Shelter
 - b) Training Center (Laguna)
 - c) Advocacy
- ・街でストリート・チルドレンを保護し、Dropping Shelter でケアする。また、Laguna にある Training Center では、教育・トレーニングを行っている。
- ・現在の KSAEM が取り組む問題としては、近親相姦の被害を受けた子供の問題が深刻。
- ・Balbero 氏自身は、フィリピン大学出身で大学院で学位修得したエリート。

Q . 他組織との連携

- ・現在、ホテル (Holiday Inn, Manila) と提携して、靴磨きプログラムを実施している。
- ・日中に KSAEM の子供 3 人とスタッフ 1 人がホテルの入り口に設けられた場所です料の靴磨きをする。子供への教育の一環と手数料収入獲得の両面がある。1 人のスタッフは付き添いとして同行。
- ・Holiday Inn は大変協力的。ホテル内の各部屋に KSAEM の紹介リーフレットを置いてもらっている。さらに、何人かの施設出身の子供をトレーニングで受け入れてくれている。トレーニーが優秀な場合はホテルに雇われる場合もある。
- ・KSAEM に対して、国際的にはスウェーデン、フランス、日本からサポートがある。
- ・日本は金光教からの支援を受けている。Balbero 氏も数年前に金光教により日本へ招かれたことがある。
- ・スウェーデンから現在 2 ヶ月間の予定で、ボランティアがスタッフとして来てくれている。言葉の問題はあるが、社会福祉の専門家としてサポートしてくれている。

Q . 活動内容に関して

- ・以前、KSAEMは子供への社会教育と収益獲得効果の両方を目指してレストラン事業を行ったことがあるが、家賃高などにより経営がうまくいかず失敗した。
- ・現在では、靴磨き以外には、絵葉書やタオルを作って販売することを行っている。日本やフランスにも向けても輸出している。
- ・絵葉書・タオルは子供たちが創作するが、子供たちの教育になると同時に癒す効果もある。絵葉書には古新聞のリサイクル紙を用いる。
- ・これから取り組もうとしている事業として、音楽テープの製作・販売の計画を進めている。歌うことで子供の教育・癒しにもなると同時に、歌というメディアで強いアドボカシー効果も期待できる。これからマーケティングを進めたい。
- ・地元の学生がボランティアで施設において働いてくれている。何人かでローテーションを組む。
- ・今の活動をもっと本格化するためには精神面のケアに関する専門性が必要。
- ・中央・地方政府との連携の状況については不明。

【訪問先】 Philippine Business for Social Progress

【住 所】 PSDC Bldg., Magallanes cor. Real Sts., Intramuros, Manila,

【面談者】 Mr. Eugenio M. Caccam, Jr. Associate Director Training & Consulting Group

【日 時】 2000年11月22日 13:30

はじめに

- ・企業財団のネットワーク型NGO
- ・PBSPの活動プログラムの3つの柱
 - a) LGU(地方政府組織)の実力の強化、decentralizationの推進。
 - b) 民主化推進のプログラムができるようにLGUを指導。
 - c) 特に地方のNGOを指導・教育することを通じて、市民社会のガバナンスへの参画促進。より意味のある「市民参加」の実現。
- ・91年の地方自治法以降、数字の上ではNGOを始めとする非政府部門の参加が進んでおり、各地方の委員の25%はNGO出身者ということになっているが、これはあまり意味の無い数字である。ガバナンスへの真の意味での市民参加が実現しないと無意味である。その実現のためには、人々の国政・市政に対する知識を高めることが重要。その知識も無いままに、市民の参加は不可能である。その点から、市民への啓蒙・教育に積極的に取り組んでいる。

Q.活動に関して

- ・PBSPはUSAIDのプログラムも実施している。
- ・また自治組織連合とも協働を進めている。その相手は、League of Cities、League of Municipalities、League of Provincesなどである。ちなみに、彼らは自分自身をNGOだと言っているが、公的な資金をベースにしている点でNGOとはいえないであろう。
- ・これらを通じて、ワークショップ等によって好事例を共有している。
- ・Leagueはロビー活動を積極的に行っており、
- ・さらに地方のNGOとは特に力をいれて連携している。
- ・特にLGUのテクニカル・スタッフやリサーチャーなどの専門家グループ連携して活動している。市のレベルの基準づくりや、中央政府への主張などにおいて。
- ・またNGO、LGUとの協力の仕組みを作ることも重要。
- ・定期的にdonors forumを開催し、いかにしてLGUをサポートできるかを議論している。
- ・LGUの考え方を高めること、さらに腐敗のdecentralizationを防止するためにCivil

Society を形成していくことが究極の課題。

< 資料 P B S P のメンバー企業 ~ 99 年 P B S P 年次報告書より >

A. Soriano Coroproration	Eveready Battery Company (Phils.), Inc.	PCCI Cooperative Development Center
AB Capital and Investment Corp.	F.S. Dizon and Sons, Inc.	PDCP Bank
Aboitiz & Company, Inc.	Far East Bank & Trust Company	Peoples Agri Services and Supply, Inc.
Aboitiz Jebesen Bulk Transport Corp.	First Consolidated Bank	Petron Corporation
Aboitiz Manufacturing Corp.	First Philippine Holdings Corporation	Phelps Dodge Philippines, Inc.
ACC International Trading	Fort Bonifacio Development Corporation	Phil. Investment Management Consultants, Inc.
AFC Fertilizer and Chemicals, Inc.	Francisco Motor Corporation	Phil. Tobacco Flue-Curing & Redrying Corp.
Agencia Bacolod	Fuller O'Brien Paint Co., Inc.	Philex Mining Corporation
AgrEvo Philippines Corporation	Griffith Laboratories (Phils.), Inc.	Philipinas Kao, Inc.
American Wire and Cable Company, Inc.	GST Philippines, Inc.	Philipinas Shell Petroleum Corporation
Anflo Management and Investment Corp.	Hi Cement Corporation	Philippine Appliance Corporation
Anscor Insurance Brokers, Inc.	Ho Tong Hardwares, Inc.	Philippine Communication Satellite Corp.
Asia Coal Corporation	Hooven Philippines, Inc.	Philippine Long Distance Telephone Co.
Asia Industries(Mindanao), Inc.	IBM Philippines, Inc.	Philippine Stock Exchange, Inc.
Asian Appraisal Co., Inc.	Idea One, Inc.	Philippine Wallboard Corporation
Asian Bank Corporation	Iligan Cement Corporation	Philips SemiConductors Phils., Inc.
Atlantic, Gulf and Pacific Co. of Manila, Inc.	Int'l. Container Terminal Services, Inc.	PHILODRILL Corporation, The
Atlas Consolidated Mining & Dev't. Corp.	Jardine Davies, Inc.	Philtranco Service Enterprises, Inc.
Bacnotan Cement Corporaton	Joaquin Cunanan and Co./Price Waterhouse Coopers	PICOP Resources, Inc.
Bacnotan Steel Corporation	JRC Adsolut Art	PILMICO Foods Corporation
Banco Davao	Juanito King & Sons. Inc.	Pioneer Hi-Bred Agricultural Technologies, Inc.
Basic Consolidated, Inc.	JVA Management Corporation	Pioneer Trading & Supply Co., Inc.
Benguet Corporation	Kulas Ideas and Creations	Planters Development Bank
Binalbagan-Isabela Sugar Co., Inc.	La Tondena Distillers, Inc.	Prudential Guarantee & Assurance, Inc.
Bookmark, Inc., The	La Tondena United Dis tillers, Inc.	Publicis Philippines, Inc.
BPI Capital Corporation	Lepanto Consolidated Mining Company	Punongbayan and Araullo
C. Alcantara and Sons, Inc.	LMG Chemicals Corporation	Quezon City Theatrical Enterprises, Inc.
Castilex Industrial Corporation	LuDo & LuYm Corporation	Resource Consultants International
Cebu Private Power Corporation	Mabuhay Vinyl Corporation	RGV Real Estate Center, Inc.
Central Azucarera de la Carlota	Maitland-Smith	Rhine Marketing Corporation

Central Azucarera Don Pedro	Manila Bankers Life Insurance Corp.	Riverside Medical Center
Century Rural Bank, Inc.	Manila Cordage Company	Rizal Theatrical Co., Inc.
Chemphil Albright & Wilson Corporation	Marcel Trading Corporation	RJS Industrial & Development Center
Citibank, N.A.	Marilag Corporation	Roxas and Company
Communications Electrical Equipt. & Supply Co., Inc.	Marsman Company Metro Drug Distribution, Inc.	San Miguel Corporation
Conpinco Trading Corporation	Marsman Estate Plantation, Inc.	Sarangani Agricultural Co., Inc.
Consolidated Industrial Gases, Inc.	MCCI Corporation	Shell Chemiclas Co.(Phils.), Inc., The
Cotabato Light and Power Company	McMai (Cebu) Trading Corporation	Shell Company of the Phils., Ltd., The
Dalton Pacific Resources, Inc.	MCPI Dating Bayan Agro Industrial Corporation	SkyCable Bacolod
Davao Cooperative Bank	Menzi and Company. Inc.	Solar Electric Company, Inc.
Davao Import Distributors, Inc.	Mercury Drug Corporation	Southern Industrial Gases Phils., Inc.
Davao Light & Power Co., Inc.	Metro Pacific Corporation	Sta. Ana, Rivera & Company, CPAs
Davao Oro Mining Corporation	Mindanao Development Bank	SunStar (Peryodiko Dabaw)
Davao Union Cement Corporation	Modern Glass Distributors, Inc.	Sycip, Gorres, Velayo and Company
Degalen Corporation	Monark Equipment Corporation	Telengtan Brothers and Sons, Inc.
Del Monte Philippines, Inc.	Negros Navigation Co., Inc.	TOMEN Corpotation
Delbros, Inc.	Nesic Philippines, Inc.	Trans-Philippines Investment Corp.
Deutsche Bank	Nestle Philippines, Inc.	Union Bank of the Philippines
Diwa Learning Systems, Inc.	Nieva's Arts and Crafts	Unisys Philippines
DMC Busa Printers	Nobility Services, Inc.	United Laboratories, Inc.
Dole Philippines, Inc.	Organizational Performance Associates, Inc.	United Pulp and Paper Co., Inc.
Dow Chemicl Pacific Ltd.	Oriental & Motolite Corporation	Universal Richfood Corporation
East Asia Utilities Corporation	Pacific Products, Inc.	Welding Industries of the Philippines, Inc.
East-West Seed Company, Inc.	Pacific Traders & Manufacturing Corporation	Wise Holdings, Inc.
Edwark Keller(Phils.),Inc.	Pall Rocas Corporation	Yutivo Corporation
Equitable Cardnetwork, Inc.	Parity Values, Inc.	Zuellig Corporation
Equitable PCI Bank		

PCNC (Philippine Council for NGO Certification)

【訪問先】 Philippine Council for NGO Certification

【面談者】 Ms. Fely I. Soledad, Executive Director

【住 所】 4th Floor, MSCB Bldg. 4718 Eduque St. Makati Ave. Makati City

【日 時】 2000年11月22日 15:20

はじめに ~沿革について

- ・ 86年の政権交代によって、大きな民主的スペースが得られ、NGOの役割に対する期待が高まった。87年の憲法ではNGOの国政への参画が明文化された。
- ・ さらに91年地方政府法ではLGUレベルでの活動にもNGOが参加することが規定され、NGOに対して非常に法的な基盤が整備された。
- ・ その後95年ラモス政権への移行後、税制改革に着手され、NGOに対する税制のドラフト作成時に local NGO のみが税控除が認められることとされていた。それにより、それまで控除を享受していた多くのNGOが控除の対象から外れることになる。そこで、NGOサイドが政府に交渉した結果、PCNC が認定するNGOのみ、税控除をうけうることとされた。
- ・ 97年に、The Philippine Council for NGO Certification (PCNC)が法制化され、活動は98年6月に開始された。

Q . PCNCの活動について

- ・ 活動のための主要な資金源は、認定のための手数料と寄付金・贈与であるが、後者の比率が圧倒的。99年には、フォード財団、USAID、笹川財団から贈与を合計583万5,742ペソ（およそ200万円程度）提供された。それに対して、手数料収入は同年41万3,000ペソであった。
- ・ 現在750人を超える評価者がいる。公認会計士とも連携している。
- ・ 認定の申し込みがあった場合、そのNGOに対して3名の評価者を送る。
- ・ 評価の基準としては、大きく分けて6つの部門をチェックする（1人2部門のチェックを担当する）。かならず1人評価者に入ってもらっている。
- ・ チェック項目は、財務面、役員関連、活動資金の状況など。
- ・ チェックの結果5段階で評価される。その評点によって、
3年間の認定、2年間の認定、1年間の認定、保留し6ヶ月後に再評価、非認定、に分類される。

Q . 組織概要

・ Council のメンバーは 11 人：その構成員は以下の通り。

a) 以下の 6 組織からの代表

Association of Foundation、 PBSP、 National Council of Social Development、
League of Corporate Foundations、 CODE-NGO、 Bishops-Businessmen's
Conference for Human Development

b) 3 つの公式 NGO からの選挙で選ばれた代表者

c) 中央政府の財政担当機関

d) 公的な会計士

Q . フィリピンの NGO 全般について

・ 現在、税の控除を受けている NGO の数は、政府も含めて誰も正確に把握していない。
PCNC でもわからない。

Q . 政府との関係

・ 政府機関に対して一緒にこの事業に取り組まないかと、呼びかけたこともあったが、政府側からノーといわれたという経緯がある。

・ 今後も、政府機関が PCNC の現在の機能を果たすことは考えられない。政府機関にはその能力がない。この認定事業を遂行するだけの人的資源を持っていない。

League of Cities of the Philippines

【訪問先】 League of Cities of the Philippines

【面談者】 Atty. Gil Cruz, Executive Director

【住 所】 Suite 1209 Cityland 10 Tower 2, corner Valero and Dela Costa Sts, Salcedo Village, Makati City

【日 時】 2000年11月24日7:00

はじめに

- ・1988年に設立された。advocacy型の活動により、中央政府に対して政策提言を行っている。
- ・加盟する市の規模別の会費が定められており、その会費収入が主要な活動資金源である。
- ・UNDPなど国外のドナーからも資金提供を受けている。
- ・USAIDからは、PBSP経由で資金を得ている。直接の関係を持とうとしたが、財務会計の様式の点から直接資金提供をうけることができなかった。League of Provincesでも事情は同様のようである。
- ・スタッフは18人程度。
- ・現在 website も制作中である。
- ・個人的にはこの League of Cities は民間団体であると思っている。

Q . 活動について

- ・UNICEFなどの国際機関とのパートナーシップにも取り組む。
- ・海外の自治体レベルとも連携して社会開発を進めている。一例として、アメリカのワシントン州との提携により進める廃棄物削減のプログラムがある。本プログラムでは技術的な援助を受けており、政府からの資金も得ている。
- ・民間のNGOである Clear Washington Center (CWC) のサポートによるクリーン・テクノロジー応用のプログラムであり、フィリピンの多くの市がその参加に関心を寄せている。
- ・このプログラムは、USAID や PBSP などの民間団体と関わるなかで、USAEP という環境パートナーシップとのリンクが生まれ、CWC とつながった。
- ・さらに、海外の都市と連携して city を紹介することによって、開発プログラムの好事例の経験交流を促進している。

Q . 最近の市レベルでの市民参加による開発関連活動の事例 :

- ・ Naga 市の議会として、“ People's Council ” が設置されており、そこではすべての市民が企画作りに参加できる仕組みになっている。
- ・ メトロマニラでは、近隣の Municipality な地域 N G O に声をかけてさまざまな情報の交流会を実施している。
- ・ サンフェルナンドの先進的な活動
- ・ その他にもたくさんあるが、その多くには民間機関・ N G O が絡んでいる。とりわけ、民間の（ビジネス、人事などの）管理手法が市のプログラムに大いに活用され成功している。

A D B (Asian Development Bank)

【訪問先】アジア開発銀行

【面談者】小川典子氏

【日 時】2000年11月24日 12:00

Q . Municipality Development Fund のスキームについて

- ・ 大蔵省が運営
- ・ 直接海外からの援助資金を L G U へ流す組織。
- ・ 今年から本格化
- ・ このファンドの資金ソースは現在 90% が世銀、A D B からの loan ・ grant
- ・ 以前は資金の配分が縦割り行政で行われていたが、それが直接の流れになった。

Q . N G O との政府の連携について、その他

- ・ F A O が N G O と協力して農地改革を進めるケースもあり。
- ・ P R R M (cf . モラレス農地改革省長官) と企業財団である P B S P との間ではかなり溝がある。
- ・ Philippine Institute of Development Studies (www.pids.gov.ph) の資料が参考になるかもしれない。

2. NGOのアカウントビリティ、ガバナンス確立にむけて

～ PCNC (The Philippine Council for NGO Certification) による認証活動の事例から

(1) PCNCの沿革・経緯などについて

設立までの動き

- ・ラモス政権下、95年ごろ包括的税制改革プログラム(CTRP)における規定によって、政府の税収増加のためにNGOへの寄付金の控除を全面的に廃止するものとされた。
- ・それに対して、企業からの寄付金に依存したNGOは、その規定により重大な影響を受けると危機感を抱いた。そこで、NGOネットワークのグループはロビー活動などを通じて、寄付金の優遇税制の存続を主張した。
- ・その結果フィリピン財務省(DOF)は、NGOの自己規制の仕組み、合意された基準に基づく認証を執行する組織体、を確立して認証を受けたNGOについてのみ税制優遇が受けられるようにすること、の2つの課題をNGOコミュニティに対して投げかけてきた。
- ・そのDOFからの課題に対して、当初 League of Corporate Foundations (LCF)、Association of Foundation (AF)、Philippine Business for Social Program (PBSP)の3団体がPCNCを作り上げた。さらに最終的には Bishop-Businessmen's Conference for Human Development (BBC)、the National Council for Social Development Foundation (NCSD)、Caucus of Development NGO Network (Code-NGO)も加わった(下表参照)。

< 設立メンバーのNGO六ネットワーク >

Association of Foundation (AF)	全国の市(cities)、地方(provinces)で活動する約135財団のアンブレラ組織
Bishop-Businessmen's Conference for Human Development (BBC)	フィリピン・カトリック教会の司教と国内の財界リーダーに支持される組織
Caucus of Development NGO Network (Code-NGO)	計14の全国のおよび地方のNGOネットワークを傘下に持つネットワーク組織。全国約3,000のNGOを傘下に持つ。
League of Corporate Foundations (LCF)	全国の活発に活動している主要な企業財団45団体で構成されるネットワーク組織。
National Council for Social Development Foundation (NCSD)	主に子供・若年者を受益者とする開発や基礎的社会サービスのプロジェクトを推進している約100のNGOにより構成される組織。国内で最も古いNGOネットワークの1つ。
Philippine Business for Social Program (PBSP)	約180の国内民間企業からの援助に基盤を持つ社会開発財団。

- ・そうして、この連合組織によって、91年にメンバーによって採択されることとなる憲章 the Code of Conduct が作られた。

- ・度重なる交渉を経て、PCNCは財務省との間で合意文書 (Memorandum of Agreement) の取り交わしに達した。そうしてPCNCには、特定の基準に基づいて寄付を受けるNGOを認証することの権限が与えられた。
- ・その結果、内国歳入局 (BIR) が各NGOを控除対象NGOとして認めるかどうか判断する際に、PCNCによる認証をもとにして行うこととされた。当時海外からのドナーが減少基調にあって、この制度によって、国内の寄付が増加することも期待された。
- ・こうしてPCNCは97年1月29日にフィリピン証券取引委員会に登録され、98年1月19日には民間のnon-stockかつ非営利団体として登録された。
- ・こうして、最終的に98年6月に事業が開始された。99年2月5日には認証制度の運営が開始され、その活動を統括するためのシステムや手続き作りがはじまった。そうして、すべての認証申請組織が受ける評価プロセスのシステムを構築した。

PCNCの活動の意義・内容について

a) 意義

- ・PCNCは単に税制優遇機関としてのみ存在するのではなく、NGOセクターのプロフェッショナリズムや透明性やアカウンタビリティを高めることを目指した活動を行う組織である点がより重要である。
- ・PCNCの認証は、「しっかりと組織をまかなっている (good housekeeping)」ことに対するお墨付きとして受け止められ、国内外のドナーがある特定の組織に対するサポートをするか否か判断する際のベースになりうるものである。
- ・さらに、NGOの評価過程そのものが、認証を申請するNGOに対して当該組織を査定しその問題点などを明らかにする機会を与えることにもなる。
- ・PCNCのゴールはNGOの活動に関して規制を行うということではなく、その支持者に対してNGOが責任を持ち、NGOが透明なガバナンス構造を持ち、NGOが財政面でも責任を持つことを確保することである。

b) 活動内容：認証

- ・PCNCの認証はNGOの最低限レベルのアカウンタビリティを保証するものである。そのため、認証の申請団体はすべて2ステップの過程を経る。
- ・第一に、文書による申請書を提出し、そのなかでその団体の構造、目的、活動、財務に関する基本情報を示す。PCNCの資料係が申請書を入念にチェックし、文書上その団体が認証を受けるに値するかどうかを判断する。
- ・第二に、申請団体はPCNCから通常3人のNGO専門家からなるボランティアの評価人による訪問を受ける。その評価人はより詳細なチェックを行い、認証されたすべてのNGOが宣言された指令に向けて活動していることが担保されるように評価を行う。

・そうして、評価人は、PCNC の役員会へ推薦を行い、役員会が例会において認証の最終判断を行う。

・PCNC は組織を評点シートによって評価を行い、そのシートでは以下の領域に関する評価基準・項目が記載されている

- * ビジョン、使命、目標
- * ガバナンス (Governance)
- * 経営管理 (Administration)
- * プログラム運営 (Program Operations)
- * 財務管理 (Financial Management)
- * ネットワーキング (Networking)

(2) P C N C の機構と財政について

機構に関して

・PCNC はまず設立にかかわったNGOネットワークの代表からなる暫定の理事会のもとに統治される。しかし、この理事会役員は最終的にはメンバーのNGOや認証されたNGOによって選ばれることになる。

・さらに理事会役員にはBIRの代表も含まれている。

・認証過程の管理はマニラにある事務局によって行われる。事務室には7人の常勤職員がおり常任理事 Fely I. Soledad 氏と全国およそ 300 人のボランティア認証人を中心に活動している。

・さらに、PCNC 会員の条件に基づいて、各メンバーNGOからスタッフ1, 2人を年間約2回分の評価のために派遣することが求められることになっている。

財政面について

・PCNC は事業開始の資金(start-up funding)をフォード財団(Ford Foundation)、と米国国際開発庁(USAID)から受けた。また、笹川平和財団からも documentation のために贈与を受けた。

・運転資金としては、認証申請NGOから徴収する申請手数料と会員NGOからの年会費が充当される。最終的には、この2つのみで事業資金がカバーされるべきものとされている(次頁表参照)。

< PCNC の収入実績 ~ 99 年 12 月期決算 P/L (unaudited) より >

贈与 (使途制約あり)	5,835,742	90.3%
認証申請手数料	413,000	6.4%
寄付金	141,741	2.2%
金利収入 (使途制約あり)	19,711	0.3%
金利収入 (使途制約無し)	5,270	0.1%
その他	50,594	0.8%
計	6,466,058	100.0%

(単位 : ペソ)

(3) 評価事業の概要

評価プロセス

- ・申請する組織は認証のプロセスを経る。それには PCNC によって訓練されたボランティアの評価者 3 人による 2 日間にわたる評価などがある。評価者にはそれぞれの専門知識に応じた分野に割り当てられる。
- ・さらに別途 2 週間の評価前のフェーズもあり、そこで評価者は申請団体が提出した資料をチェックする。評価者による再オリエンテーション、申請団体によるプレゼンテーション、フィールド訪問、ヒアリング、ラップアップ・セッション (Wrap-up Session) などのすべての活動は 2 日間で行われる。
- ・ラップアップ・セッションでは、各評価者が評価の過程で発見した点、評点、指導、についてのプレゼンテーションを行い、PCNC の認定委員に説明する統一評価報告の作成でコンセンサスづくりにむけた試みがなされる。

PCNC による認証における具体的な指標等について

a) Financial Management に関して

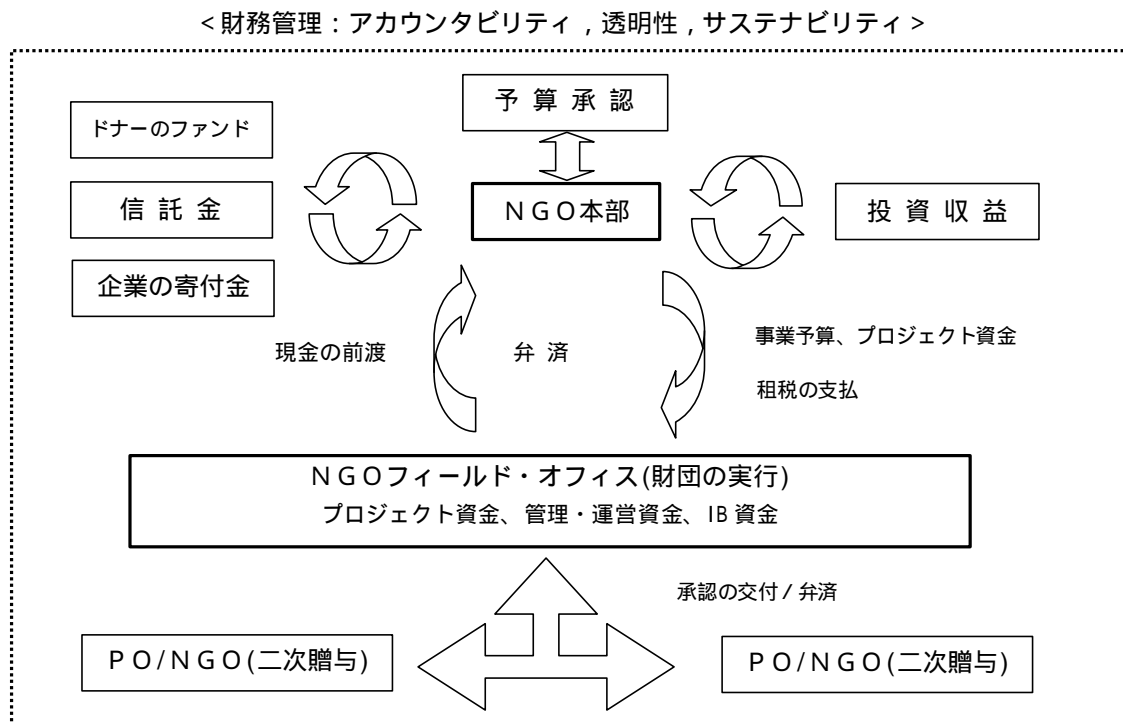
i. Financial Management の定義

- ・財務資源 (financial resource) の管理をさす。組織のファンドが最適化されるように、適切な管理メカニズムとチェック・アンド・バランスがあること。予算化の過程や会計のシステム、監査、資産の発生・移動などを含む
- ・Financial Management のキー・コンセプトとして、アカウントビリティ、透明性、持続可能性。

ii. 背景の基本および仮定

- ・当該組織には基本としてファンドが適切に活用されていることを保証する以下の2つの事由があること：第一にファンドは限定されており、それがなければプログラムの実施が不可能であること。第二に当該組織を運営する人がその資源の管理者であること。
- ・資源は、定義された要求および付託者に応えるべく活用されること。当該組織は可能な最低限の費用によりなおかつその恩恵の継続を確保するように役務を提供すること。もしそのようになされない場合には、当該組織の存続は疑問視される。

iii. NGOの「財務管理」のあり方の枠組み



iv. 評価の指標

指標	調査項目	認証の方法
a. 当該組織に、総勘定元帳、現金受取帳、現金支払帳があること。	・財務担当責任者に左記の帳簿を提出を求める	・当該組織の財務担当責任者と面談
b. 会計帳簿が内国歳入局(BIR)に登録されているかどうか(BIRの認可によって電子化されている場合)	・財務担当責任者に左記の帳簿を提出を求める	・当該組織の財務担当責任者と面談

c. 当該組織が銀行口座を保有しているか	・銀行口座と届出の署名のリストの提出を求める	・当該組織の財務担当責任者と面談
d. 受領証は、BIRに登録された公的な受領証によって処理されているか	・使用済み受取証と新しい受取証の冊子の提示を求める ・受領証がどのように記録され報告されているか	・当該組織の財務担当責任者と面談
e. 小切手支払は支払伝票付小切手で行われ、5万ペソ超については少なくとも2つの署名によって行われているか	・処理の流れを記述 ・処理の手引の書類があるか(方針、ガイドライン、フローチャートなど) ・署名された5万ペソ超の小切手をチェックする	・当該組織の財務担当責任者と面談
f. 支払、帳簿記入、現金預かりに対する承認の機能が明確で、それぞれ別の担当者によって行われているか	・処理の流れを記述 ・処理の手引の書類があるか(方針、ガイドライン、フローチャートなど)	・当該組織の財務担当責任者と面談
g. 財務処理の補助資料が監査のために保持されているか	・財務処理のための帳簿記入、記録、ファイリングのシステムを記述	・当該組織の財務担当責任者と面談
h. 独立した公認会計士によって年次監査が行われているか	・当該組織の外部監査人は誰か。名前、住所、登録番号のチェックする。公認会計士登録と照合する。	・当該組織の財務担当責任者と面談
i. 処理手続きの手引きとして文書化された方針や手続きがあるか	・処理の流れを記述 ・処理の手引の書類があるか(方針、ガイドライン、フローチャートなど)	・当該組織の財務担当責任者と面談
j. 現在の事業を維持するのに十分なファンドがあるか	・現在の事業の維持に十分な資金があるか ・もしない場合、経営管理者はどのように事業を維持すると計画しているか	・管理者へのヒアリング ・現年度の予算のチェック
k. 少なくとも1年間の財務計画があること	・管理者は当該年について財務計画を持っているか ・文書化された計画がない場合、管理者は財務見通しや資金を配分をどのようにするのか	・管理者へのヒアリング
l. 小切手は2つの署名でサインされているか	・銀行口座と届出の署名のリストの提出を求める ・使用済み小切手のファイルの提示(過去および当該年に発券されたもの)	・当該組織の財務担当責任者と面談
m. 公のファンド・レージング活動に関する情報開示の仕組みがあるか(活動がある場合)	・ファンド・レージング活動がどのように報告されているか ・いつ、誰に対して行われているか	・管理者へのヒアリング
n. 管理費が当該会計年度の受取寄付金の30%、全支出額の30%を超えていないこと	・管理費やプログラム/プロジェクト費用が適切に分類されているか	・管理者へのヒアリング ・財務報告書のチェック
o. 当該組織は内部で生み出されたファンドを持つか	・当該組織はいかにして内部で資金を作り出しているか ・資金を作るための方針はあるか ・誰が関与するのか	・管理者へのヒアリング

p. 当該組織が多様な資金源を持つこと	・資金源のリストの要求	・当該組織の財務担当責任者と面談
q. 当該組織が基金を持っていること	・当該組織には基金（もしくはそれと同等のもの）があるか ・それはどのように管理されているか	・管理者へのヒアリング
r. 現在の事業を維持する上で十分なファンドがあること	・現在の事業予算はいくらか ・状態依存性の財務計画はあるか	・財務担当者ないし執行管理者へのヒアリング ・事業予算と財務計画のチェック

b) Governance 評価に関して

i. N G O 認証における Governance 評価の重要性

・PCNC によるN G Oに対する評価の項目の六つの柱（「Governance」「ビジョン、ミッション、ゴール」「経営管理」「プログラムの運営」「財務管理」「ネットワーキング」）のうち、「Governance」は「財務管理」に次いで、N G O運営にとってもっとも根本的な要素であると位置付けられている。主として活動原資を外部からの資金に依存するN G Oにとって、資金の活用方針を決め、資金提供者たるパートナーへのアカウントビリティを確立する上でも重視される。

ii. 評価における Governance の定義、原理

・当該組織がミッションを遂行しその目的を達成するための方針を策定・実施するための手法（manner）所有、意思決定、リーダーシップが組織の governing 行為におけるキー・コンセプトとなる。

・その背景として、

その組織自身が定めた目的を明確に遂行するために、十分なコントロールとチェック・アンド・バランス機能を有すること。当該組織が私利私欲の観点から影響を受けないこと。などが前提とされる。

iii. 認証における Governance に関する具体的な指標等

指 標	調査項目	認証の方法
a. 役員会メンバー5人以上	・当該組織の理事会／評議員会が何人で構成されているか ・役員会メンバーが当該組織の規定に定められた基準・方針によって選ばれたか。	・以下の文書により検討： 当該組織設立に関する規定文書、証券取引委員会(SEC)への報告、選任手続き、役員会議事録

b. 役員会は定期的開催され、規定どおりに役員が選出されているか	<ul style="list-style-type: none"> ・年間何回役員会が開催されているか ・役員会構成がいかに変更され、いつ改選が行われることとされているか。 ・最近の役員改選はいつか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・以下の文書により検討： 当該組織設立に関する規定文書、証券取引委員会(SEC)への報告、選任手続き、役員会議事録 ・役員会メンバーへの聞き取り
c. 役員会が当該組織の方針やプログラム策定に関与していること	<ul style="list-style-type: none"> ・役員会で通常何が議論されているか、もしくは役員会における議事は何か。 ・役員会は指導、援助を行い経営管理をしているか。また、それをいかなる形式で行っているか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・以下の文書により検討： 当該組織設立に関する規定文書、証券取引委員会(SEC)への報告、役員会議事録 ・役員会メンバーへの聞き取り ・管理職への聞き取り
d. 議事録として記録される形で役員会およびスタッフによる方針の見直しが年間1回以上行われていること	<ul style="list-style-type: none"> ・問題のある分野に関して役員会を交えて議論されているか。 ・管理職やスタッフの経験に基づいた方針の結果見直しがあるか。 ・役員会においてこうした議論がどの程度頻繁になされているか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・以下の文書により検討： 当該組織設立に関する規定文書、証券取引委員会(SEC)への報告、役員会議事録、評価・計画セッションの手続き規定 ・役員会メンバーへの聞き取り ・管理職への聞き取り
e. 役員会メンバーの任期に関して明確に定められていること	<ul style="list-style-type: none"> ・役員会メンバーに定められた任期があるか。 ・当該任期は遵守されているか。 ・再任されている役員会メンバーがいる場合、その理由。 ・役員会の構成に変化はあるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・以下の文書により検討： 当該組織設立に関する規定文書、証券取引委員会(SEC)への報告、選任手続き、役員会議事録 ・役員会メンバーへの聞き取り ・管理職への聞き取り
f. 役員会、スタッフ(ボランティアも含む)における利益相反に関して明確に定められ文書化された方針があること。	<ul style="list-style-type: none"> ・利益相反に関して明確に定められ文書化された方針があるか。 ・それは何か。 ・それはこれまで役員会において議論されたことがあるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・役員会メンバーへの聞き取り ・管理職への聞き取り ・役員会議事録の参照 ・役員会決定の照合表
g. CEO とスタッフとの間で定期的な会合があること	<ul style="list-style-type: none"> ・どのくらいの頻度で管理職はスタッフと会っているか。 ・その会合では通常何が議論されているか。 ・最近の会合はいつだったか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・会議議事録の参照 ・管理職への聞き取り ・スタッフメンバーへの聞き取り ・特定のグループについて、スタッフと管理職との議論

(資料)

PCNC. "Regulating Civil Society: The Philippine Council for NGO Certification (PCNC) "

PCNC. "Evaluating Governance in NGOs (Monograph Series No. 3) "

PCNC. "Evaluating Financial Management in NGOs (Monograph Series No. 4) "

PCNC. "Promoting Transparency and Accountability in Social Development: PCNC 1999 Annual Report "

3. フィリピンにおける地方政府と中央政府・NGOの連携

～ 地方政府による開発事業の成功事例に見る主要論点

(アテネオ大学調査報告書: Ateneo Center for Social Policy & Public Affairs (1998), “Local Governments in the Philippines: Four Best Practices in Service Delivery” より)

(1) アテネオ大学調査における地方政府事業の成功事例4つ:

- ・ Provincial Government of Bohol: 飲料水の配水事業
- ・ Province of Cotabato: 保健サービス
- ・ Irosin 複合開発地域プログラム: 農業開発
- ・ San Carlos City: 道路開発プロジェクト

(2) 概論

成功事例におけるリーダーシップとマネジメントに関して

- ・ 1)ビジョン、2)経営管理スキル、3)一般社会(市民、他地方政府組織、中央政府組織)との良好な関係、を有する執行責任者(chief executive)が、効率的で有能なスタッフによってさせられ、プロジェクトが実現しているケースが多い。
- ・ マネジメント手法に関しては、成功事例のなかでも様々なスタイルがある。「干渉型」、「(効率的な)プランナー型」など。そのスタイルが、各開発プロジェクトにおいて成功のための重要な要因になっている。
- ・ 当該地方政府の責任者が、当該プロジェクトの主要な利害関係者(stakeholders)との関係における政治的能力を有していた点も明らかになった。

総合的な good governance

- ・ 成功事例の一般的な背景として、良好な governance の存在がある。とりわけ以下の点において成功している場合に、良いプロジェクトの実施が可能となっている。

a) 開発計画:

目的の実現に向けた、ビジョンの明確化と効果的な戦略(技術面でのすぐれた能力と他政府機関とのつながり)

b) NGOなどの参画プロセス:

人々のニーズに適合するようにプロジェクトやプログラムのデザインを調整するために、関連セクター(NGO、PO、バランガイ、民間セクターなど)とともに重要な協議が行われていること。

c) 現地で生み出される収入:

どの成功事例でも、プロジェクトにあてる資金が独立しており動かしやすい状態（予算割当てから実施のための貯蓄まで）となっていた。さらに、現地で得られた資金は中央政府や他のドナーからの資金を得るためのレバレッジのための資金として用いられている。

d) 管理の効率さ：

サービス供給に対する献身によって、比較的汚職や腐敗のないものとして地域住民に受けとめられている。

(3) 各論

財政面について

・調査対象の4事例では、開発プログラムの推進のために LGU (Local Government Unit) の財政制約に対して様々な取り組みがなされている。

a) すぐれた財政マネジメント

・成功事例のなかには、健全な財政の運営により収入増を実現して持続的な財政余剰を生み出し、それにより LGU が自分の財源（開発ファンド）を持ち、それでプロジェクトのコアの部分のファイナンスを行うという手法が可能であることを示すものもあった（San Carlos City）

・別の事例でも、保健などの公共サービスへの財政割り当て増加を、同様の効果的な財政マネジメントによって実現している（Province of Cotabato）

b) 中央政府との結びつき

・市長が如才なく土地改革省長官を説得して、自分の municipality が土地改革コミュニティ（ARC）であることを宣言させることにより、インフラ整備・農村開発のために追加的に3,000万ペソの獲得に成功した事例がある（Irosin）

・大統領府から追加的ファンドを獲得している事例もある。地方政府がプロジェクトの示して大統領に印象を与えることに成功したりしている。（Bohol, San Carlos City）

・多くの成功した地方政府では、上院と下院のCDFからの資金を獲得している。

c) NGOや中央政府の関与による bilateral / multilateral ドナーからの資金獲得

・いくつかの LGU は、AUSAID、USAID、UNICEF、オランダ政府などのドナーからの資金を活

用している。それら LGU は、中央政府の担当局のコーディネーションもしくはパートナーとなっている NGO、上記ドナーの資金へのアクセスを得ている。

- ・ある事例では、NGO との協力によって、農村開発の実施のために 1,000 万ペソ以上のアクセスを得ている (Irosin)。

d) 政府系銀行からの借り入れ

- ・いくつかの事例では、Land Bank of Philippines から融資を受けることに成功している (Irosin, Bohol)。

- ・しかし他方で、フィリピン開発銀行 (the Development Bank of Philippines) へ融資を申し込んだものの、その対応が遅れたため申し込みを取り下げた事例もある (San Carlos City)。

e) 民間セクターの関与

- ・民間セクターから支援を受け成功したプロジェクトの事例も散見される (Irosin, Bohol, San Carlos City)。

- ・さらに、民間セクターとの下請契約で BOT (Build Operate Transfer) スキームを用いることにより、プロジェクトを推進することに成功している LGU もあった。

企画能力に関して

a) 包括的な企画

- ・成功事例をみると、優良なプロジェクト・プログラムはすぐれた総合的企画から生まれていることが明確である。

- ・30 年間の総合土地活用計画作成の成功に基づいてプロジェクトがすすめられた例などがある (Irosin, San Carlos City)。

b) 企画能力の向上

- ・関連の公的機関や民間業者の支援によって、スタッフをインフラ整備プロジェクトのために訓練することに成功している。

- ・さらに、いくつかの成功事例では、関連公的機関や NGO とのパートナーシップによって既存のスタッフの技術的能力の向上させるためのプログラムに取り組んでいた。

政府間の関係 ~ L G U と各主体間の関係

- ・いくつかの事例は、LGU間の良好な関係がプロジェクトの成功にとって非常に重要な要素になることを示している。

4 . Funding N G Oの実態にみるフィリピンのN G O活動

～ Funding NGO へのアンケート調査から

(" Donor Trend : A Resource Book of Development Assistance in the Philippines" The Association of Foundation (2000)より)

(1) 概要

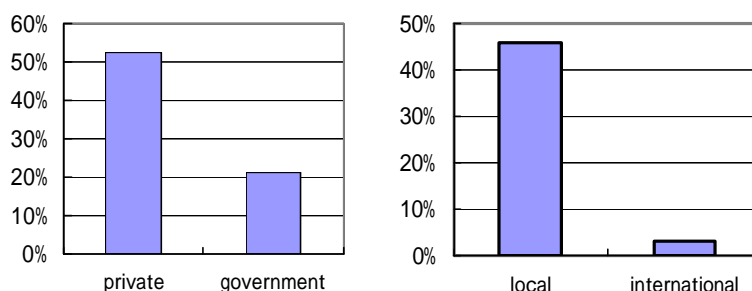
Funding NGO とは、現場での事業活動を実際に行うN G Oに対して資金提供を行っているN G Oである。活動資金源としてのドナーに関する情報を求めるN G Oに対する情報提供などを目的として、AF は2000年にUSAIDの資金提供を受けAF自身の活動資金も用いてアンケート調査を行い、Funding N G Oに関するデータベースを作成して発表した。フィリピン国内に拠点を有する Funding N G Oに対して、その活動内容を問う内容のアンケート調査票が送付され、その結果が集計された。その調査対象であるFunding N G Oは、

- ・ Association of Foundation (AF)
- ・ Caucus of Delopment NGO Network (CODE-NGO)
- ・ Philippine Development NGOs for international Concerns (Philink)

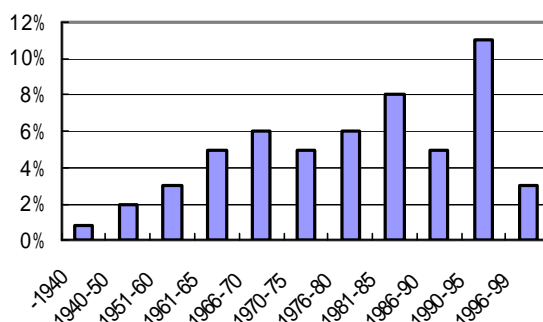
の3つ(N G Oのネットワーク組織)によるリストないしダイレクトリーのなかの funding NGO 156組織(有効回答数 126)である。

以下では、funding NGOの活動内容(その funding 対象となっているN G Oの傾向など)を通じて、フィリピンにおけるN G O活動の概要をみる。

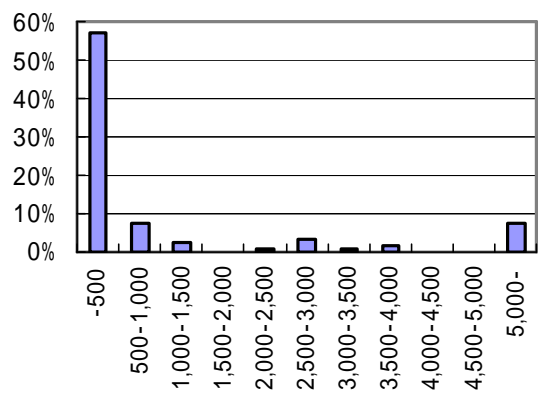
(2) 組織の性格



(3) N G Oへのファンディング活動開始時期

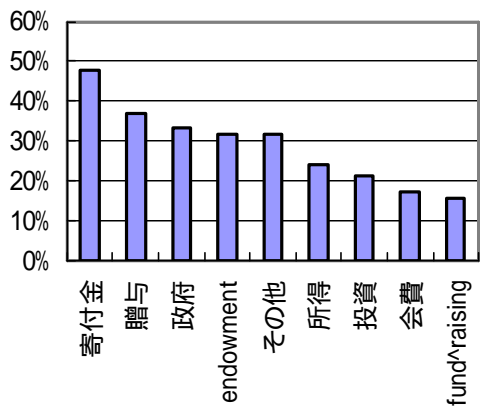


(4) ファンディングの金額



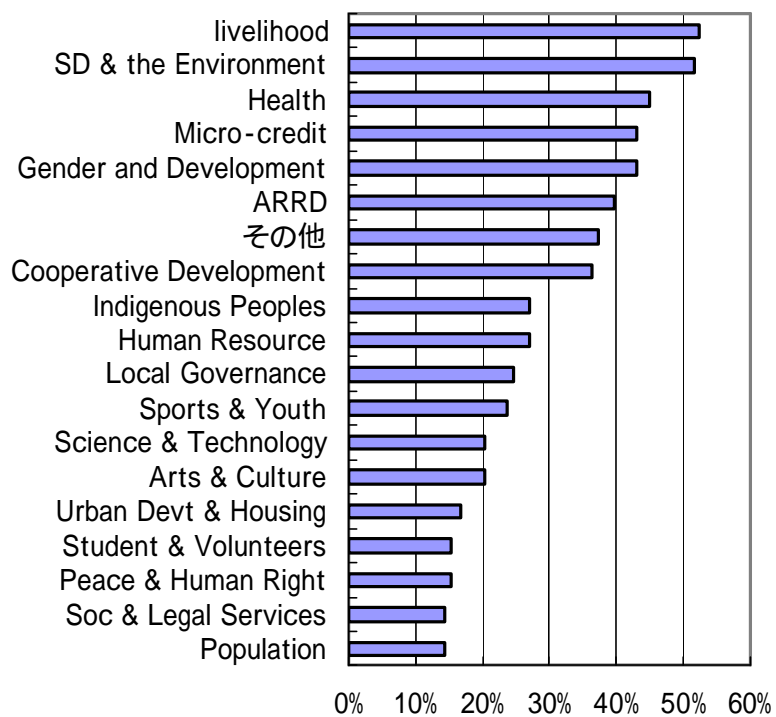
単位 :千US\$,1998年データ

(5) ファンディングの原資



(注)複数回答

(6) ファンディングの優先活動分野



(注)複数回答

第6章 まとめ

1. 多様なNGOと地方公共団体の姿

(1) バングラデシュ

他国に例を見ない経済的なスペース（この用語について第2章3.参照）の大きさからバングラデシュのNGOは急成長を遂げてきており、今や、政府や民間企業と並ぶ経済主体、あるいは政府や民間企業を凌ぐ経済主体となっている。

他国と同様にバングラデシュのNGOも農村開発や貧困撲滅から出発したが、マイクロクレジットなどによる事業収益を原資に組織的な急拡大を示した。事業収益を成長のための資金とするか、貧困者への福祉資金に充てるかはNGOによって考え方が分かれるが、BRACなど成長したNGOは、自己が成長すること自体が結果として農村開発や貧困撲滅のニーズに大きく応えることになるという考え方から前者の考え方をとってきたといえる。またバングラデシュではNGOが高学歴者の有力な雇用機会となっており、雇用確保の側面も無視できない。こうしたことからBRACでは、事業収益は拡大していても欧米ドナーからの援助の縮小を理由に教育プログラムを縮小せざるを得ないとしている。

広い意味での経済的スペースの1つとして社会的な機能のスペースがあげられるが、こうしたスペースを埋めるNGOの機能はバングラデシュでは極めて高い。すなわち、政府、特に地方政府の機能の弱さを補い、あるいは代行する存在としてのNGOの存在感はバングラデシュにおいては極めて大きい。農業・農村開発、教育、保健医療、環境、福祉（女性、障害者、低所得者、児童、エスニック・グループ、性職業など）などの分野において地方公共団体の機能の多くをNGOが担っている状況は、第3章で詳しくふれた通りである。ダム開発などインフラ整備に伴う移転問題などでもNGOが役割を果たしている。

また、近代的な民間企業が成長していないことから生じるスペースにもNGOは応えている。小規模金融や農産物の加工流通、中小零細企業といった経済的な側面において、日本であれば地域の金融機関や農業協同組合が果たしている機能をNGOが担っている。

こうした状況の中で日本など先進国の援助機関は、バングラデシュのような国では現地NGOとの協力関係を築く必要が高い。ところが、その国のNGOの実力が高ければ高いほど、政府機能の強化や民間企業機能の強化との競合の問題、アカウタビリティに係る問題やファンジビリティの問題が生じる。

援助機関がNGOを通じた援助を行えば行うほど政府や民間企業の機能の発達を損なう可能性がある。当面の援助効率、すなわち経済発展や貧困撲滅に与える効果を考えるならば、当然、NGOと手を組むことが最短の道であるが、果たして、長期的な国の発展という観点から見てそれが最善の道かは保証の限りではない。日本の場合、これまで政府間の援助が中心であったのでそうした点を課題とする以前の段階にあるとは考えられるが、今

後、重視すべき問題であろう。マイクロクレジット支援についても、それが実際果たしている役割をよく見極める必要が高い。これらの点については、NGOを政府や民間企業と並ぶ「正規の」経済主体ととらえるのか、あるいはあくまで政府や民間企業を補完する役割の存在ととらえるのかによって、見方は変わってくると考えられることから、NGOの役割については、先進国のNPOの役割の検討とも対比させながら、さらに突っ込んだ検討が必要である。

アカウントビリティに関して、第1に問題となるのは、援助機関がNGOプロジェクトに補助したり、援助プロジェクトをNGOに委託したりする場合に問題となるアカウントビリティである。優秀なNGOの場合、プロジェクトに関する評価などについては政府と同等、あるいはそれ以上の説明責任を果たせると考えるが、すぐれたNGOを選定できるかは大きな問題であり、日本の現地NGOからの情報提供や援助機関の現地事務所における情報の蓄積は、是非、必要である。今回のヒアリングでも、まず安心できるBRACのような大手と協力することからはじめることが好ましいという意見がきかれた。

NGOは、本来、ボランティアからの労力提供や寄付者（ドナー）からの資金提供を受け、それらの意向を受けて活動することを本分としている。従って、それらに対して説明責任を負っている。途上国のNGOの場合は、海外援助機関（国際援助機関、先進国援助機関）や先進国NGOが本国のボランティアや寄付者と並んで、あるいはそれらよりも重要なドナーとなっているため、やはりそれらに対して説明責任を負っている。

ところが独自の事業収入の拡大によってドナーから財政的に独立し、ドナーに対して説明責任を負う必要のなくなったNGOは、なおNGOであり続けるのか、という問題がバングラデシュでは生じている。BRACではドナーへの財政依存度が1994年に72%であったのが、2000年（見込み）には25%となっている。国際的な援助資金フローの縮小と独自の事業収入の増加がともに理由となっている。

NGOは、本来NGOが行うべきであると思われる活動だけを行わなければならない訳ではない。援助プロジェクトに関しては、ドナーの意向を受け、説明責任を果たす活動をするとしても、それ以外の活動も合わせ行うことが可能である。そして、援助関連の活動への支援がそれ以外の活動への支援にもつながる可能性がある。ODAの世界では世界銀行の報告書（Assessing Aid[1998]）でファンジビリティを問題にした。援助対象国へのODAが当該国の援助対象分野への財政支出削減を可能にし、それが、人気取りの減税や政府職員の人件費増、あるいは国防費の増など援助国にとって好ましくない結果につながるとしたら問題だという訳である。

NGOの自由で多彩な活動に影響を与えることは好ましくないが、NGOを通じた援助がどのような社会的な波及効果を生むかを充分把握した上で援助活動を行うことは、先進国の政府やNGOにとって知っておかねばならないことであろう。日本の中でNPOが果たしている役割の大きさと比較にならないほど大きな影響力を途上国においてNGOは有しており、それだけに現地の大使館、援助機関が日本のNGOからの情報収集を得なが

ら、現地のNGOの動向や実態について、その国ごとの状況の違いを踏まえながら常時把握しておくことが大切だと考えられる。

(2) マレーシア

マレーシアでは、バングラデシュとは比較にならないほどNGOの実力は低い。政治的スペースも経済的スペースも非常に限られた範囲に限られているからである。しかし、政治的な影響力の点から、日本では想像できないほど、扱いの微妙な存在とみなされている。これは、上で述べたNGOのファンジビリティを強く意識しているからである。すなわち、NGO支援が結果として政府にとって好ましくない動きにつながることに對する懸念が強いのである。

マレーシア政府は、NGOを地域の生活密着型のボランティアグループ、すなわち町内会の福祉部程度のもので位置付けて、行政を補完し、あるいは行政に協力して活動することを期待している。財政的に厳しさが増している中、そのレベルでのNGOへの期待は高まっている。社会サービスの実施主体の営利企業への移行は、長い目で見た場合、必ずしも住民の利益になるとは限らないので、そのような期待は正当なものではある。

しかしながら、そうした共同体ベースのNGOは、特定の民族集団をベースにしているため、多民族国家の中では社会的広がりには限界があり、このままの形で大きく育っていく可能性は小さいと思われる。特に、財政的な自立性が弱い。

民族集団を基盤とした伝統的なNGOには、マレー系の村落共同体基盤のもの（これは財政基盤が弱い）と、華人系の地域横断型の伝統的相互扶助グループ（これは財政的に極めて独立的だが、内向き傾向強し）の大きく2種類があるようであった。インド系は労働組合型を中心に、後者に近かったように思われる。それに対して、近代的なNGOは、初期はインド系のリーダーが多かったようだが、最近では、かなり混成型になってきており、さらに民族横断的なテーマ型の本格的なNGOが育ってきているように見うけられた。

このように、世界的な地方分権・住民参加への流れの中、マレーシアでも、民族集団にとらわれないテーマ型の本格的なNGOも急速に育ってきている（開発NGOダイレクター等からそうした状況はうかがえる）。しかし、政治的多様性を広く認めることにより、政治的混乱を引き起こしたり、民族間の微妙なバランスが崩れるのではという恐れなどから、社会全体としてその支援に大きく踏み出せないでいるという印象がある。特に、政府は、政策提言を行うような欧米型の本格的なNGOの動きには非常に神経質である。

マハティール首相の引退後も、これまでのような強力な中央集権政治が続けられる可能性は小さいと、多くの人々は予想しているようであった。ポストマハティール体制への軟着陸のためにも、地方分権、住民参加の流れを少しずつでも進めていく必要があるように思われた。

NGO、地方自治体への協力はその意味で重要だが、日本社会自体が、その点で模索中

であることを考えれば、いかに協力できるかは、日本自身の課題とも繋がっている。つまり、地方自治体にもNGOにも、それに応えられる力が本当にあるのかが問われることになる。

マレーシアのように経済的にかなり発展し、日本よりある意味では国際化が進んでいる国では、中央政府 地方行政 NPO/NGOへという分権化と住民参加の流れを日本が自国内で本格的に推進し、日本における地方自治体と住民組織・市民組織を強化・育成することなく、対象国のNGOや地方行政を単なる効率的な経済協力的手段として小手先で利用しようとしても、期待するような効果は生まれにくいと考えられる。

例えば、マレーシアでは、民営化の流れが急であり、詳細は調査しきれなかったが、地方自治体が主として担っていたゴミ処理や水供給などの権限を地方自治体から取り上げる形で中央主導の民営化が進んでいる。ある意味では、日本における民営化の流れの先を行っており、技術的には進んでいる日本の自治体がマレーシアの自治体のこうした衛生関係の業務を支援する場合、民間企業（それも欧米の）との競争力が問われることとなる可能性もある。もし、マレーシアのような中所得国への地方レベルの援助や国際協力に乗り出した場合、個別分野の業務の効率性とともな全体的な地域マネジメント能力という点からも日本の地方自治体の能力が問われることとなろう。

(3) フィリピン

フィリピンはNGO大国と呼ばれる。それほどにNGOが発達している背景としては、歴史的に深刻な貧困問題に対して政府に意欲・能力が乏しかったためことや、400年近く続いたスペインおよび米国による統治時代に教会や宗団による教育、保健医療、慈善活動が根つき、それが今日のNGOの基礎となっているという側面がある。また、キリスト教という精神的、組織的基盤が根付いていた点も大きい。

とりわけアキノ大統領誕生にあたって、NGOが多大な貢献をしたことから、フィリピンの開発に果たすNGOの大きな役割が公式にも認知されることとなった。アキノ政権では官庁や国会などの主要ポストにNGO界のリーダーが進出し、開発にむけて政府側、NGO側の双方から様々なプログラムが仕掛けられることとなった。また、ラモス政権も引き続き貧困対策を重視し、対NGO関係が維持された。海外からのNGO向け援助資金はこの時期、豊富に流入し、より明瞭にインパクトを示すことを援助機関から求められるようになった。

このようにNGOが社会的影響力を増大させていったなか、NGO自身が自浄機能を発揮している点が注目される。NGOブームが盛り上がるなかで、古いタイプの政治家や企業家などがNGOの看板を掲げた組織をつくり、私腹を肥やそうとするなどの問題も目立ってきた。こうした事態に対してNGO界では正統派NGOネットワークの結合組織として1990年にCaucus of Development NGOs (CODE-NGO) が結成された。これはNGOの信頼

性を高め、NGOをフィリピンの開発における主要パートナーの1つとするNGO自身による試みであった。

近年ではNGOの存続に関して新たな問題も出てきている。先進国の「援助疲れ」も手伝って、資金の先細り傾向が窺われるようになった点である。そのためNGOの財政自立が促されるようになっている。それに対して、事業収入の増加策としては、有力な貧困対策として1980年代末にフィリピンに紹介されたグラミンバンク方式のマイクロ・ファイナンスはとくに注目を集め、これを取り入れるNGOが増えた。マイクロ・ファイナンスは、NGOの財政自立を可能にしつつ、市場経済への貧困層の参加を通じた自立を図るという画期的なシステムである。なかには、CARDのように、中央銀行認可の農村銀行を設立するものまで現れた。民間銀行との競合問題が表面化しているほどである。

フィリピンのNGO活動で特筆すべきもう1つの点は、NGO自身により寄付控除団体の認定審査が行われている点である。1995年にラモス大統領がNGOの寄付控除資格厳格化で税収の増大を図った際に、NGO側は寄付控除資格を受ける適格性を認定するための公私合同の機構をつくることを提案した。協議の結果、NGO側がお互いに合意された基準により審査認定を行うことになった。これが1999年2月に公式に活動を開始したNGO、フィリピンNGO認定評議会(PCNC)である。こうした税制優遇の適格団体の審査をNGO界に委ねる仕組みは世界でも類をみない新しい試みで、フィリピンの非営利セクターの大きな役割を象徴している。同時に、援助国側にとっても適格NGOを判別するための基準になる点でその活動の意義は大きい。

フィリピンの地方自治組織には、州(province)、市(city)、町(municipality)、パラナイ、その他の準国家的な地方自治体、という5種類の地方行政単位が存在する。都市開発における中央政府の役割は、幹線道路、輸送機関などの基盤整備や公共サービス(水道、病院など)に制限されている。したがって、公共サービスの担い手としての自治体の役割はかなり大きい。フィリピンの地方自治制度は、アキノ大統領時代の1991年に大改正された地方自治法(Local Government Code)により、東南アジアでもっとも進んだ制度の一つとなったといわれる。この1991年の新地方自治法は、地域開発における地方自治体とNGO(この場合は社会開発のための民間非営利の機関)、PO(農漁民団体などセクター別の民衆組織)など民間非営利団体、そして民間営利部門(PS: Private Sector)のパートナーシップについての法的根拠を提供した。この法律によると、NGOやPOは自治体の設置する委員会等への参加という形で、行政の意思決定に参加することが可能である。

地方レベルの各種委員会には、この他に教育委員会、保健委員会、平和と秩序委員会、基盤整備に関する資格審査・入札・契約先の推薦を行う委員会、オンブスマンの働きをする委員会などがある。そのいずれについても、民間からの委員の数についての規定が設けられている。これほどまでに行政の意思決定への民間部門の参加を重視する国は、他にほとんど類例を見ない。ただし、地方自治体レベルの専門的な人材不足と「予算措置なき権限」といわれるような財源不足のため、実態は法律上の規定とはかなりかけ離れている。

さらに、1991年新地方自治法では、保健医療、社会福祉、農業、社会・環境面の基盤整備の分野で、中央省庁から地方自治体への権限移譲が規定され、NGOやPOなどの地方行政への参加も制度化された。その結果、地方自治体がより住民のニーズを反映し、効率的な行政サービスを供給できる可能性が高まった。しかし、新しい業務を担う人材が不足するなど、自治体の能力がこれに追いつかないのが現状である。とくに財政、計画策定、政府機関間の連携・調整の面での能力が厳しく問われている。その点に関連して、アテネオ大学社会政策・公共センターによる自治体経営の成功事例の分析では、特にリーダーシップとマネジメントという要素が決定的に重要である点が明らかにされている。

地方分権が進められる中で、地域を点ではなく面としておさえ、独自の徴税権すなわち財源をもつ地方自治体が今後のフィリピンの社会開発に果たす役割はきわめて大きい。このような認識から、米国、ドイツ、オーストラリアなどの援助国は積極的に地方自治体の強化をめざした協力を行っている。たとえば米国のUSAIDのGovernance and Local Democracy (GOLD) Programがある。自治体の公共サービス供給、民間非営利組織の能力形成を図るもので、NGOであるPBSPが協力団体となってこれを支援している。

これからのフィリピンでは、経済社会の発展とともに、とりわけ事業の高度化、マネジメント能力の向上が求められている。地方分権との関連では、開発協議会への参加をはじめとして、NGOと自治体との協議、協力の場面が増えているが、まだNGOは地方自治体の仕組みにかならずしも精通していない。このため、すでにPBSPが取り組んでいるように、NGO向けにそうした面でのトレーニングを行い、NGOスタッフが地方自治体の予算編成、開発計画の策定過程、議会の審議手続き、議会と執行機関との協力のあり方、入札の仕組みなどについて理解を促進することも重要になる。今後はおそらく、NGOがどの方面で社会にインパクトを与えることができるかがあらためて問われる。NGOの強みは、今も昔も、民衆に近いという点である。コミュニティの組織化という企業や行政が不得手もしくは役割として適切でない分野で力を発揮し、社会インフラの整備を行うことがこれからもフィリピンのNGOの役割として求められる。

2. 日本の経済協力の課題

(1) 対NGO

この報告書全体で分析している通り、NGOの発展の経緯、NGOが置かれている状況、NGOへの期待、NGOが抱えている課題は、国ごとに様々である。とても一律に論じられるようなものではない。ただはっきりしているのは、経済社会の発展や開発の観点からは、日本においてNPOが果たしている役割よりも途上国のNGOが果たしている役割の方が概して大きいという点だけである。従って、現地NGOとの関わりなしに経済協力の十分な効果を期待することは出来ない。

NGOの国際連携（NGOへの海外からの資金援助）に対する国の姿勢には国ごとに違いがある。マレーシアでは国のコントロールから逸脱してNGOが海外資金を得ることを大いに危惧している。バングラデシュではNGO局の許認可を受ければ資金移動も自由である。フィリピンでは放任に近い状態である（外貨規制によるコントロールも事実上はなし）。

途上国におけるNGOが多様な姿を示している以上、日本の援助機関や日本のNGOがどのような経済協力を行ったらよいかという点について一律の答えはない。これまで国ごとに論じてきた内容が他の国にも当てはまるとは限らない。はっきりしていることは、途上国においてNGOの役割は非常に大きいので、NGOとの関わりを考慮しない援助や経済協力はあり得ないということである。また、途上国の政府と対応だけでなく、途上国のNGOと普段から情報交換を行い、途上国のNGOへの援助を継続的に行う経路を確立しておかないと途上国の経済社会システムの実態や課題を把握する点において他の先進国と情報格差が広まってしまい日本の外交にとっても不利である点も指摘できよう。

そして、国ごとの状況の違いを踏まえた援助や経済協力を実現するためにNGO情報まで含めた日本の現地事務所の判断能力を高め、また担当者が変わっても引き継がれるよう現地事務所のノウハウの伝承、蓄積をシステム化していく必要が高い。また現地のJICA、JBIC、大使館ごとに縦割りのシステムとなっており、相互の連絡体制を改善する必要がある。現地における判断能力の持続的向上のためには日本の援助関係機関の総参加の下で、国別の状況を分析した上で国別の中長期援助計画を策定し、そのフォローアップを継続的に行っていくことが望まれる。また現地NGO等についてのデータベースづくりの強化が必要である。その際、当該国で活躍している日本のNGOとの緊密な関係を維持し、助言を求めることが必要である。NGOの世界はNGOにしか分からないという側面が大きいからである。そして、こうしてまとめられる現地の声を本国の援助政策の意思決定に反映させていく仕組みがないと現地での志気は低下し、ノウハウの継続的蓄積も実現性が低くなる。

現地NGOの意見としては、政府間が中心であった日本の援助について、NGOに対する援助の割合を強化すべきであるというのが共通した主張である。先進諸国の対NGO援助が全体として縮小する中でこれまで対NGO援助に力を入れていなかった日本への期待が高まっているのである。例えば、バングラデシュのBRACでは欧米の援助縮小に伴う学校数の減少を食い止めるため日本に期待がかかっていた。外務省の草の根無償についてはハードばかりでなくソフトにも拡大することが望ましいという意見もあった。

問題は、どのようなNGOが実施するどのようなプロジェクトに援助の手をさしのべるべきかという点であるが、バングラデシュでは先進国相手に経験を積んできている大手のしっかりしたNGOが見えており、これへの援助がプロジェクト評価などの点からも安心である。フィリピンでは、NGO業界自体の規律の乱れからNGO自体でNGOの認証を行う取り組みが進んでおり、そうした評価システムを活用することが望ましい。しかし、

究極的には現地援助機関における上述のようなノウハウの蓄積が必要である(USAIDなど欧米の援助機関はこの点の能力の高さが指摘されている)。なお、マレーシアでは政治的な分野におけるセンシティブな環境を考慮して、日本の対NGO援助はまず高齢化といった非政治的な分野での寄与からはじめることが望ましいという意見が現地のNGOからも聞かれた。客観的立場を維持していると考えられる現地NGOのこうした声によく耳を傾けることも重要である。

最近、欧米の援助機関では貧困者組織の参加型開発に対して果たしているNGOの役割について批判の声が高まっている。批判点は、地域のCBOや自助組織を置き去りにしてNGOが独自の利害を追求しているのではないか、NGOが活動の中心を担ってしまい地域の草の根組織が成長できない、NGOは援助対象のコミュニティに対して財政等の説明責任を果たしていないのでは、などである。欧米の援助機関はNGOを通じてかなりの資金を投下しているのでこうした批判に対しては無視できない立場にある。一方、反批判として、そういうNGOばかりでない、NGOの方が草の根組織の連合体より貧困者に援助資金をリーチさせている、CBOとの関係を改善したり、それを評価するシステムを発展させているNGOもある、などである(Diana Mitlin[1998])。

欧米が先行的に辿ってきているNGOとの関係の曲折をよくサーベイしながら、その経験から学ぶことも重要である。NGOとの関係は、近年では、援助の効率というより、それが本当に途上国における市民社会の成長とその結果としての持続的な開発につながっているかどうかの視点から評価されていることを忘れるべきではない。市民社会の一部として草の根組織やCBOと並んで重要なのは、地方公共団体、特に代表制組織を有する自治体である。次に、この面で本調査の結果をまとめる。

(2) 対地方公共団体

地方公共団体についても、存在の有無、中央との関係、自治のレベル、機能の高さ、NGOとの関係などの点で以下のように多様である。

- ・存在の有無... バングラデシュでは市町村レベルはない
- ・中央との関係... マレーシアの州は独立性高いが、バングラデシュは中央直属
- ・自治のレベル... 概して低い、例えばマレーシアの都市はゴミ処理や水と行った衛生面で発達してきている限りにおいて高い。
- ・機能の高さ... フィリピンの自治体は形の上では存在するが地方の問題をプロポーザルとしてまとめる力がない
- ・NGOとの関係... バングラデシュではNGO依存、マレーシアでは政治性忌避、フィリピンではNGOの参加がルール化

共通しているのは、地方公共団体が日本より概して発展が遅れており、機能の強化が望ましいという点と中央政府は援助資金の流れが中央から地方へ中央のコントロールを外れ

て勝手に流出するのは望ましくないと考えている点である。この点については、援助国が地方政府への配分枠を宣言する可能性を検討する必要はあろう。もっとも、途上国では地方公共団体は国の一部の性格が強く、先進国から直接援助を受ける立場にない場合が多いことに配慮する必要はあろう。

また途上国の地方公共団体についても、住民参加、地方分権、民営化など日本においても課題になっていることが、それぞれの国の状況で様々な組み合わせで取り込まれている。地方公共団体が日本ほど発達していない状況で、こうした世界的な流れを取り込もうとしているので、日本よりかえってドラスティックに進行している側面もある。

分権化の受け皿としての自治体の能力強化については、フィリピンで、現地NGOの1つである都市連合が USAID やオーストラリアからの援助資金を現地の企業財団NGOを通じて受け入れ、自治体の強化プログラムを実施している例がある。日本の自治体の技術能力には高いものがあるので自治体の能力強化という点で協力できる可能性は高い。単に、専門家による支援ということを超えて自治体職員としての地域マネジメント能力に期待する声がマレーシアの自治体では聞かれた。ゴミや水の問題でも自治体が専管的に処理した方がよいケース、現地NGOが代理処理するケース、民間企業に委託するケース、市民参加型で解決するケースと様々なのでまさに地域マネジメントの能力が問われるのである。

自治体向けの協力については、むしろ、日本の自治体側に問題がある。1つは、昨年度の報告書でも指摘したが、海外協力が自治体の本務かどうかという点である。間接的に地域振興に役立つということではなく、海外協力自体を目的とした業務を行うに関しては、法律上の制約や何よりも自治体住民の意向が課題となろう。もう1つは、自治体職員のノウハウである。日本とは状況がかなり違う中で海外協力を行うためにはそのための研修が必要である。言語の壁も大きい。さらには、個人としての仕事というより組織としての仕事に長けているという日本の気風がどこまで通用するかも問題である。また、バングラデシュなどでは自治体どころか地方公共団体の創出からはじめなければならないケースもあり、置かれている状況が違いすぎるという条件を克服しうるかどうか、適用力が問われよう。バングラデシュでは JBIC や JICA のプロジェクトの中には、地方公共団体の創出を含んだ側面もあったが、日本の自治体がそれに参加する必要があるかということ自体検討課題である。

近年課題となってきた住民参加や民営化については、日本は教える立場にあるのかどうかということが問題である。出来ることならば、例えば、マレーシアにおいて水道事業を海外企業委託などにせず、効率的に自治体が経営する手法を伝授できれば望ましく、現地のNGOもそうした自治体の能力向上を望んでいた。住民参加や民営化といった分野では、現地自治体と一緒に考えているというスタンスを取らざるを得ないであろう。

最後に、日本のNGOが途上国の地方公共団体や地域づくりに対しての援助を行いうるかという点については、貧困や環境、女性といったミッション型NGOではなく、「地域密着型」NGOが日本においても生まれてこないといけないのではないかと考えられる。自治

体と地域NGOがセットとなった地域ぐるみでの援助でないと有効ではないのではないか。また、専門性の観点からは、生協、福祉機関、病院、自治体といった「職域型」NGO活動でないと地域づくりには実際のところ役立たない面が強い。いずれにせよ、日本のNGOは、まだ歴史が浅く、母国で地域レベルに根づいたものとなっておらず、今後に残された課題は大きい。

参考文献

Diana Mitlin[1998], “The NGO Sector and its Role in Strengthening Civil Society and Securing Good Governance”, OECD[1998]
OECD[1998], Civil Society and International Development

參考資料

A . インドのNGOと村落自治組織

1 . インドのNGO

(1) NGOという呼称を嫌うインドのNGO

インドから私たちが学ぶべき点は、たくさんある。その一例が、私たちはこれまで無雑作に使ってきたNGOという語である。従来、インドのNGOの多くは、NGOと呼ばれることを喜ばない場合が多かった。その理由は、以下の通りである。

歴史が長いインド亜大陸では、宗教団体等によって同様な活動が古くからなされていた。

今日のような国民国家やその政府の存在を前提にし、それを「ノン」と否定することで組織を規定することは、西洋的概念の受入れである。

NGOという言葉は、政府機関を除くだけで、民間営利企業や政党なども含まれてしまう。

このためインドのNGOの多くは、自分たちをボランティア団体、アクショングループなどと呼んでいた。しかし1991年にそれまでの計画経済的な政策を放棄し、世界銀行や二国間援助機関などがNGOをパートナーとして賞賛する傾向を感知したせいか、最近ではNGOという呼称に対する反発はほとんど影を潜めている。世界的なNGOブームにインドも便乗した、と言えるかもしれない。多様性がNGOの豊かさの一つであるという視点からすると、インドのこのような変化は残念な出来事である。

(2) インドのNGOの数と規模

インドでも日本でも、いくつのNGOがあるのかという質問に答えることは、容易ではない。その一番の理由は、NGOについての普遍的な定義が存在していないからだ。日本では、貧困や難民、人権や差別、環境や平和といった国際的課題に関わる市民による自主的な団体をNGOと呼び、このうち開発協力を中心にした団体が約4百団体存在している。一方インドでは、政府から外国資金の受取り許可を得ている団体が、数年前で大よそ三万団体と推定されていた。なおインドでは、1985年に政府がNGOを活動に資金を提供するようになって以来、NGOの数が増加している。この事情は、1989年にNGO活動補助金制度が始まった日本と似通っている。

インドの東にあるバングラデシュには、強大なNGOが存在していることがよく知られている。そのなかで最大のBRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee) は、バング

ラデシュ全国をくまなくカバーし、そのために2万5千人のフルタイムスタッフと3万4千人の寺子屋教師を抱えている。その資金規模は、政府予算額に対する割合で言えば、日本でなら2～3兆円にもなる。対照的にインドでは、このような巨大NGOは存在していない。全国規模のものもなく、ネットワーク系を除けば、大きくても三つか四つの州で活動しているだけである。

このような違いが生じている背景には、インドの政府が強大であることと、インドが大きな国で、多言語、他宗教社会であることが考えられる。インドと同様に政府の力が強く、複数の民族集団を抱えるパキスタンでも、NGOの規模や活動範囲が限られている。

2. インド政府とNGO

(1) 外国のボランティアやNGOお断りという傾向

これまでインド政府は、外国人ボランティアや外国の援助団体を必ずしも歓迎してこなかった。カルカッタのマザー・テレサの施設でボランティアをしても、ビザの延長が認められないこと、日本のNGOでインド事務所を開いているところがほとんどないことが、そのことをよく物語っている。インドは大国で人材も豊富だから、外国に補ってもらうことはない、というのが基本的な態度である。もっともインド政府は、世界銀行や日本政府からは多額の公的援助を受取っている。南アジアでは、やはりパキスタン政府が同様な態度だが、大国に挟まれた小国ネパールとバングラデシュの政府は、外国NGOは原則として歓迎している。

インドの一般的な人々の間にも、「外国資金を受取るもの＝外国(英米)の同調者＝反愛国者」という連想イメージが強い。全体としてみれば、外国資金に頼って活動しているNGOが大半だが、こういった批判を警戒して、外国資金を受取らないことを原則とするNGOも存在している。

(2) 政府によるNGOへの支援とコントロール

支援

インド政府は、南アジアでは最初にNGOを経済的に支援し始めた国であり、かつ今日でもその支援を自己財源から拠出し相当な規模で行っている唯一の例である。1947年に独立して以来、インド政府は社会福祉のために民間団体に資金援助を行ってきたが、1985年にNGOを開発のパートナーとして認め、本格的に補助金を出し始めた。パキスタン政府やバングラデシュ政府も最近同様なNGO支援を開始したが、どちらも外国資金が原資になっていることが、インドとの違いである。

インドの登録されたNGOは、数年間活動実績を積むと、主に中央政府の省庁や関係機関に補助金を申請することができる。しかしこの資金の用途が、NGOのリーダーの政治や選挙だったり、身内の雇用を創出するためだったり、不正なケースが続出した。数年前に、NGOに資金提供するための政府機関CAPARTがそういったNGOを批判し、NGOのネットワークであるVANI (Voluntary Agency Network, India) が「補助金審査をしたCAPARTこそ責任を取るべきだ」と反論したことは、関係者の記憶に新しい。

このため、一般の人々のNGOに対するイメージも、かつてのガンディー主義団体に代表されるような、簡素な服に身を包み菜食主義でミルクティーも飲まない人々による献身的なものから、英語を操り、身なりもよく、外国からの資金で四輪駆動車や飛行機に乗って走り回る新種の金持ち、といったものに変化し始めている。もっとも「NGO勤務」が、日本で勤務条件が良好であることの代名詞だった「外資系」と同じような意味になっているような傾向は、まだインドよりバングラデシュやネパールの方が強い。

コントロール

繰り返しになるが、インドは独立以来、大きくて強い政府を有している。そしてその政府は、NGO活動を資金面から規制するという姿勢を今日まで保持している。この規制の具体的な道具となっている法律が、外国貢献規制法 (Foreign Contribution Regulation Act 1974、通称FCRA) である。インドでは個人でも団体でも、一万Rs(約3万円)以上の資金を外国から受け取る場合には、事前にこの許可を得なければならないことになっている。

この法律がNGOのコントロールを主目的としていることは、反政府運動が高まり政府は非常事態を宣言した1975年にこれが制定されたこと、管轄が社会福祉や財政の担当省でなく治安を司る内務省であること、さらに幾つかのNGOは実際にこの許可の取消しを受けたことに示されている。もっともこの法律の適用は、長期的には柔軟になっているし、FCRAの許可を持っていないNGOは、数%のコミッションを払ってそれを有しているNGOを通じて、外国資金をかなり自由に受取っている。インドのNGOネットワークの一つであるVANIは、1991年のインド経済自由化によって私益を目指す外資は自由化しているのに、公益を目指すNGOの資金を政府が管理することは矛盾しているとして、政府に対してFCRA廃止キャンペーンを行っている。

3. 村落自治体と開発

(1) 地方行政制度

インドは27の州を土台とした連邦国家だが、中央政府が州政府より優越するシステムを有している。州の下の子な行政単位は、県(District) 郡(Block) そして行政村(Panchayat

Village) である。

1995 年に行われた憲法改正によって、パンチャーヤット（村落自治組織）の権限が大幅に拡大された。村落パンチャーヤットは、開発や福祉のための事業の実施や資源分配の責任を負い、そのための不動産税、市場税などの徴収する権利を有している。また組織の議員には、被差別層及び女性の留保枠があり、インド的な形での民主主義が貫徹している。しかし、パンチャーヤットにこれまでにない資源が流れ込むことによって、不正や腐敗、不公正などの問題が生じる可能性が高い。バングラデシュでも、ユニオンチェアマンと呼ばれる行政村の責任者が、公的開発資源を不適切に扱うことが、大きな問題となっている。

（２）NGOと村落パンチャーヤット

多くのNGOは、インド政府のこの分権化の動きを歓迎しているが、同時に村落レベルで民主主義を強化するための活動に取組み始めている。具体的には、パンチャーヤットのメンバーに対して各種の研修の機会を提供したり、計画立案を支援している。

しかし、インド共産党マルクス主義派が政権を握る西ベンガル州では、パンチャーヤットを通じて州政権がNGO活動をコントロールするのではないか、という懸念が一部のNGO関係者に高まっている。共産党がNGOは資本主義の手先であるという定義をしていたこと、そして州内のNGOの自主的なネットワークの認知を州政府が拒み、代わりに政府主導の連合を作ろうとしているという疑いが広まったことが、この背後の事情である。

４．日本はどうインドに関わるべきか

日本のODAの弱点の一つは、社会開発が弱いことである。その原因の一つは、日本政府の体制である。現地の政治や経済については、大使館にそれぞれの担当官を置いて情報を収集し、外務省や通産省（経済産業省）が常に相手の政治経済動向に注意を払っているが、現地の社会状況や社会開発の現況について注目している省庁もなければ、大使館の担当官もいない。経済大国、援助大国の日本政府として、とりあえず現地大使館に社会担当の専門調査員を配置することを願いたい。

日本政府、あるいは日本の自治体やNGOが、インドのNGOや地方行政組織と協力して何らかの活動を行う場合には、現地の社会状況やNGOに関して情報が十分に集められていることが、絶対的な前提条件である。そういった情報を土台として、パートナーを適正に選ぶことができるからだ。このプロセスを誤って不適切な相手を選ぶと、日本側の資金が無駄あるいは不正に使われるだけでなく、より能力の高い相手国の団体が自信を失うことになり、却って害をなす恐れさえある。インドのNGOは、社会運動的なものと体制補完的なもの、献身的なものとは不正なものに分化している。インドの数多くのNGOのなかから、伸びるべきものを適正に選び出すことは、日本にとってもインドにとっても重要で

ある。

また農村の自治体、パンチャーヤットは、まだよちよち歩きの状態にある。ここにむやみに巨額をつぎ込むと、負担が大きくなりすぎ、腐敗をまねいたりする。相手の歩調に合わせた、社会開発をボトムから進めるための組織としてじっくり育てることを、上手に支援することが必要である。

(大橋 正明)

南アジア各国のNGOの状況

国名	ネパール	バングラデシュ	インド	パキスタン	スリランカ
NGO数 (推定)	二万団体	数十万団体	数百万団体	万もしくは十 万単位の団体	三千団体
外国資金 を受ける NGOの 数	9000 団体位	1480 団体	三万団体位	不明	不明
NGOが 増えた時期と理由	90 年の民主化 以降急激に	独立以来だが、 90 年末の民主 化以降が一番	85 年の NGO 認知、補助金制 度化以降	90 年代前半、社 会 行 動 計 画 (SAP)による資 金提供以来	70 年代以降三 回。民族紛争と 政権交代がき っかけ
NGO 登録制度	登録無しも多 い	全部登録	全部登録	登録無しもあ る	登録無しも多 い
外国資金 受取に対 する規制	あるが未徹底	80 年代前半か ら徹底	74 年から厳し く徹底。しかし 柔軟化。	なし	なし
政府の 補助金	ごく僅か	ごく僅か	豊富	外国政府 拠出のもの	ほとんど なし
外国 NGO	多いが、直接オ ペからの撤退 勧告	長期的に減少	少ない。政府は 歓迎せず	少ない。現地の NGOと共同 が条件	少ない
主な特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・人口比でNGOは最多 ・比較的資金潤沢 ・歴史浅く、アマチュア的なもの、不透明なもの多し ・「参加」の強調 ・政党との結びつきが噂される 	<ul style="list-style-type: none"> ・比較的資金潤沢 ・巨大NGOの存在 ・マイクロ・クレジットが盛ん 	<ul style="list-style-type: none"> ・全体に資金難 ・政府補助金依存の傾向 ・外国援助多いが反感も強い ・社会運動・住民運動も強い ・地元企業の支援もある 	<ul style="list-style-type: none"> ・政治や文化に 触れない福祉や開発分野に集中 ・巨大なアガカーン財団NGOとCBOの区別が明確 	<ul style="list-style-type: none"> ・民族紛争の影響大 ・シンクタンクや難民救援が多い ・サルボダヤ運動の伸び悩み

作成：筆者

(注) 各国のデータは 1990 年代後半のもので、同一年のものではない。

(資料) 総合研究開発機構「人間の安全保障と市民社会の新たな役割」研究会報告書、2001年、近刊

B．日欧NGO比較資料

前年度報告書「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」では、資料の制約から日本と他の先進国とのNGOの数や活動状況などを比較することが出来なかった。

本年度に入ってOECD開発センターがヨーロッパ26カ国に対して行ったNGOに対するアンケート調査の結果報告書を入手することが出来た(OECD/Development Center(2000), Facts about European NGOs Active in International Development)

前年度報告書を補完する意味で、この報告書の主要結果を使い日本との比較を以下に試みた。

1．ヨーロッパNGOの状況

(1) 概況

- ・調査は1994年実施、データは1993年実績、やや古い。日本も1996年度実績。(表参照)
- ・OECD 開発センターのアンケート調査報告書によれば、この調査は「これまで事実として把握することができなかったNGOセクターに関して、はじめて、統一的で実証的なデータを提供した」ものである。
- ・ヨーロッパ26カ国(東欧4カ国の他、トルコ、キプロス等を含む)のNGOは4,400
- ・主要国は200~400NGO(フランスは600と例外的に多い)
 - 日本も数ではそう少なくない
- ・設立年(図参照)1976年以降設立が62%
 - 古くからのNGOが多い国：ドイツ48%
 - 新しいNGOが比較的多い国：フランス71%
 - 日本は92%、日本はNGOの若い国
 - (ヨーロッパではチェコ96%、ポーランド93%、スロバキア92%、ギリシャ・ポルトガル87%、スペイン78%がNGOの若い国)
- ・大手NGOへの集中はヨーロッパNGOの一般傾向 - 日本も
 - 全体：上位20%のNGOが収入の90.5%を占める
 - 各国：同上比率86.5~91.5%
 - 日本：上位15%のNGOが収入の76%を占める

(2) スタッフ

- ・有給スタッフ8.6万人、ボランティア83万人

- うち途上国現地では有給スタッフ 3.8 万人、ボランティア 5.1 万人
- ・ 主要国有給スタッフ イタリア 2500 人～英国 2 万人 - 日本は 2500 人で最少のレベル
有給スタッフ現地比率 44.5%と半分弱、主要国 20%～67%（英国）
 - 日本 59%と高い 日本在住の有給スタッフは何と 1000 人程度
現地の有給スタッフのマンパワーからすると日本は 1500 人で英国を除く主要国並み！
- ・ 有給比率 9.5% 主要国 1%～25%
 - 日本 27%：有給スタッフが多いのか、ボランティアが少ないのか。
絶対数レベルから後者と推測される

（ 3 ） 援助分野

- ・ 活動率は 1 位教育、 2 位健康、 3 位農村開発、 4 位子供/家族
- ・ 各国ともほぼ同様の順位 - 日本も同様の構造
- ・ 緊急援助は N G O の約 3 分の 1（すべての N G O が緊急援助が出来るわけではない）
 - 日本は多分 20～21%でさらに少ない

（ 4 ） 援助地域

- ・ ヨーロッパの N G O の対象地域は、サブ・サハラ・アフリカが中心、中南米が続く
 - 日本は東南アジア、南アジアとアジア中心
- ・ アジアの中では旧植民地南アジアが多い。特に英国、続いてオランダ、ドイツ
- ・ イタリアは北アフリカが多いなど旧植民地関係が影響

2 . ヨーロッパ N G O の財政

（ 1 ） N G O を経由する資金フローの規模

- ・ ヨーロッパ N G O の総収入は 70 億ドル以上（これは、DAC 統計のヨーロッパ 30 億ドルばかりか DAC 諸国計 65 億ドルをも上回る）
- ・ OECD 開発センターのアンケート調査報告書によれば、ヨーロッパ全体のアンケート集計結果 73 億ドルから推定すると DAC 諸国計で 155 億ドル（ODA の 28%）
- ・ これは近年の研究者の推定 60～85 億ドルを大きく上回っている。
- ・ OECD 報告書によれば、これまでの過小評価の理由は、政府が N G O への協調資金供与（コウ・ファイナンス）のみを計上し、2 国間援助や緊急援助の事業委託費をカウントしていないため。

(2) 国ごとの資金規模

- ・ イタリア、デンマーク 5 億ドル～ドイツ 14 億ドルのレベル
- ・ 図をみると主要国以外も含めすべての国で DAC 統計データよりアンケート集計結果が上回る結果となっている。
- ・ 日本の場合は、1996 年度の JANIC 調査データであるが、196 億円、1.8 億ドルとヨーロッパ各国と比べ、小規模なのが特徴。主要国の中の最小規模でもイタリア、デンマークの 5.0 億ドル、4.9 億ドル。ヨーロッパの中ではスペイン、ノルウェーの 1.7 億ドル、1.6 億ドルに相当。
- ・ もっとも DAC 統計では NGO 経由の援助額は 4.7～5.6 億ドル億ドルと JANIC 調査データより大きい。これは、市民活動団体ではない政府の外郭団体的な NGO への補助金、事業委託金が計上されているため。(2000 年度報告書参照)

(3) 資金源

- ・ 公的収入が 42.3% と大きな比率を占めている。
- ・ OECD 報告書では、民間寄付 41.5%、自己調達 16.2% と合計して 57% と半分以上が公的資金以外からの調達であり、人材の 90% 以上がボランティア(無給)である点に着目している。
- ・ 公的収入の多い国はデンマークの 65.6%、少ない国はイタリアの 29.3%。3～4 割台の国が多い。
- ・ 日本は 9.7% と極度に少ない。ただ、外郭団体は多い。
- ・ 民間寄付と自己調達では、後者が前者を上回る国はオランダ、デンマーク。普通は逆。

3. まとめ

- ・ 公式数字より多くの資金が NGO を経由して動いている。米国がそうであることは前年度報告書でも明らかとなったが、ヨーロッパ NGO に関する新資料によりヨーロッパに関してもそうであることが判明した。OECD 報告書が述べているように NGO 経由資金規模は ODA の約 3 割に達している。
- ・ 日本の市民活動団体としての NGO を経由する資金は ODA 規模の 2% 程度と非常に少ない。
- ・ 収入規模、収入源の国ごとの多様性にもかかわらず、NGO の活動内容は意外なほど共通である。活動分野の姿などにそれは表れている。もっとも活動地域については、ヨーロッパは各国ともアフリカ中心で似ているが、日本は東南アジア、南アジア中心と異なっている。

ヨーロッパのNGOの状況 (1993年現在、OECDアンケート調査による)

	単位	26カ国計	フランス	英国	オランダ	ドイツ	イタリア	デンマーク	(参考)日本		
NGO数	調査対象	NGO	4,436	620	430	398	279	231	226	368	
	回答数	"	2,721	443	311	246	220	148	122	217	
	回答率	%	61	71	72	62	79	64	54		
設立年	1976年以降設立割合	"	62	71	64	61	48	56	65	92	
収入源	収入回答数	NGO	1,830	307	232	184	135	104	76		
	収入計	百万米ドル	7,018	642	921	957	1,422	501	490	180	
	公的収入	"	2,970	244	436	451	461	147	321	17	
	民間寄付	"	2,910	267	331	210	841	336	47	123	
	自己調達	"	1,138	131	155	296	120	18	122	39	
	収入計	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	公的収入	"	42.3	38.0	47.3	47.1	32.4	29.3	65.6	9.7	
	民間寄付	"	41.5	41.6	35.9	22.0	59.1	67.1	9.6	68.4	
自己調達	"	16.2	20.4	16.8	31.0	8.5	3.7	24.8	21.9		
集中度	上位20%NGOの収入割合	%	90.5	91	90	91	89.5	86.5	91.5	76	
	有給スタッフ10人以下NGO割合	"	61	71	54	61	53	59	49		
	ボランティア10人以下NGO割合	"	51	45	64	50	49	37	44		
スタッフ	合計	人	913,163	595,136	83,233	40,887	181,464	10,565	39,143	9,195	
	有給スタッフ	"	86,344	4,899	21,227	4,721	5,743	2,507	4,191	2,482	
	ボランティア	"	826,819	590,237	62,006	36,166	175,721	8,058	34,952	3,713	
	現地有給スタッフ	"	38,454	1,167	14,295	867	1,343	1,265	1,107	1,464	
	現地ボランティア	"	51,384	4,728	3,333	1,752	939	3,690	1,725	464	
	有給比率	%	9.5	0.8	25.5	11.5	3.2	23.7	10.7	27.0	
	現地有給比率	"	42.8	19.8	81.1	33.1	58.9	25.5	39.1	75.9	
	有給スタッフ現地率	"	44.5	23.8	67.3	18.4	23.4	50.5	26.4	59.0	
	ボランティア現地率	"	6.2	0.8	5.4	4.8	0.5	45.8	4.9	12.5	
援助分野	1位 (教育)	"	70	69	69	59	62	84	79	教育 68	
	2位 (健康)	"	60	58	58	56	55	78	61	子供 50	
	3位 (農村開発*)	"	54	49	52	46	54	73	54	健康 46	
	4位**	"	子供	子供	子供	女性	子供	ボ送	ボ送	農村開発	農村開発
	緊急援助支援率	%	37	34	36	28	37	50	35	20~21	
援助地域***	1位		アフリカ	アフリカ	アフリカ	アフリカ	アフリカ	アフリカ	アフリカ	東南アジア	
	2位		中南米	中南米	南アジア	中南米	中南米	中南米	中南米	南アジア	
	3位		南アジア	東南アジア	中南米	南アジア	南アジア	北アフリカ	南アジア	アフリカ	
	東欧・旧ソ連活動率	%	32	33	34	36	38	32	34	9	

*デンマークのみ子供

**子供 子供/家族、女性 :ジェンダー 女性問題、ボ送 ボランティア送

***援助地域は正式には以下の通り。アフリカ :サハラ以南アフリカ、南アジア :中央及び南アジア、東南アジア 東南・東アジア及びオセアニア、北アフリカ :中東・北アフリカ (日本は用語通り)

(参考)日本 (1996年度実績)

NGOダイレクター'98 掲載団体、一定基準充足団体 (以下のデータは ベース)

上位15%のNGO (2団体)の収入割合、 食料 飢餓 21%、 難民 避難民 被災民 20%

OECD NGO アンケート調査の概要

(調査対象)

開発国際協力に従事する非政府組織 (NGO)。対象国は、ヨーロッパ26カ国 (オーストリア、ベルギー、キプロス、チェコ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、リヒテンシュタイン、ルクセンブルグ、マルタ、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロバキア、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国)。

OECD開発センターのディレクター (3000NGO)にEU、国連等のディレクターを結合して4436NGOに関するメーリングリスト作成。

(調査年)

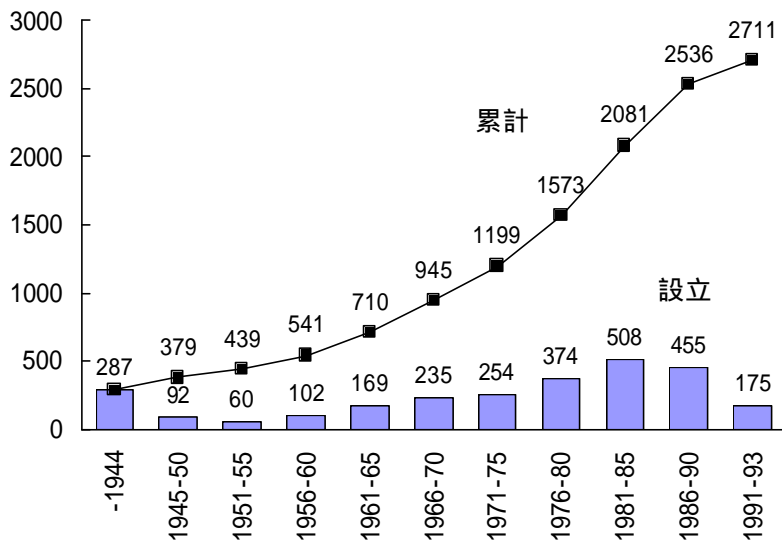
調査年は1994年であり、データは1993年のもの (収入など)。従って、94-95年の中央アフリカや旧ユーゴの危機の影響はない。

(収入源の定義)

公的収入は、政府を源泉とする収入であり、国の他、地方政府、国際機関を含む。民間寄付は、個人、法人、基金、財団等による寄付。自己調達は、商業、コンサルタント業務など財・サービスの交換による収入。

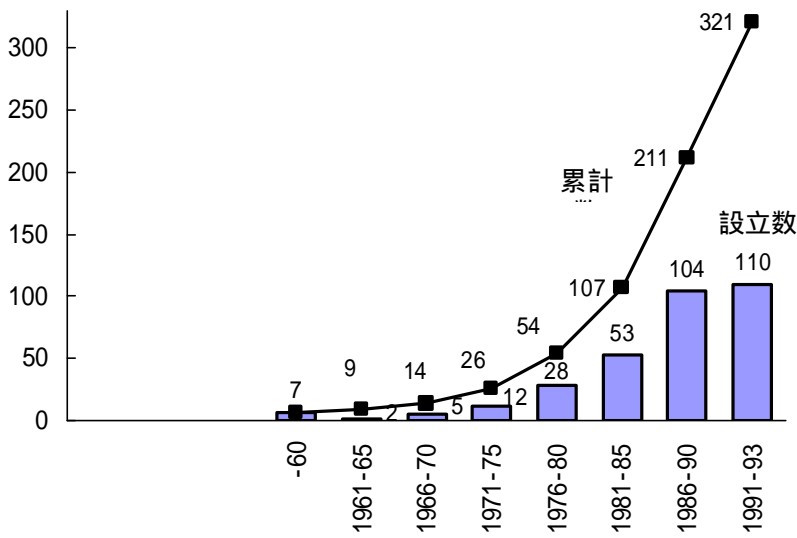
(資料) OECD/Development Center(2000), Facts about European NGOs Active in International Development
NGO活動センター(JANIC)(1998), NGOデータブック'98他

ヨーロッパのNGOの設立年



(注)ヨーロッパ26カ国の対象4,436NGOに対する調査(回答2,721NGO)の結果
 (資料)OECD/Development Center(2000), Facts about European NGOs
 Active in International Development

日本のNGOの設立年



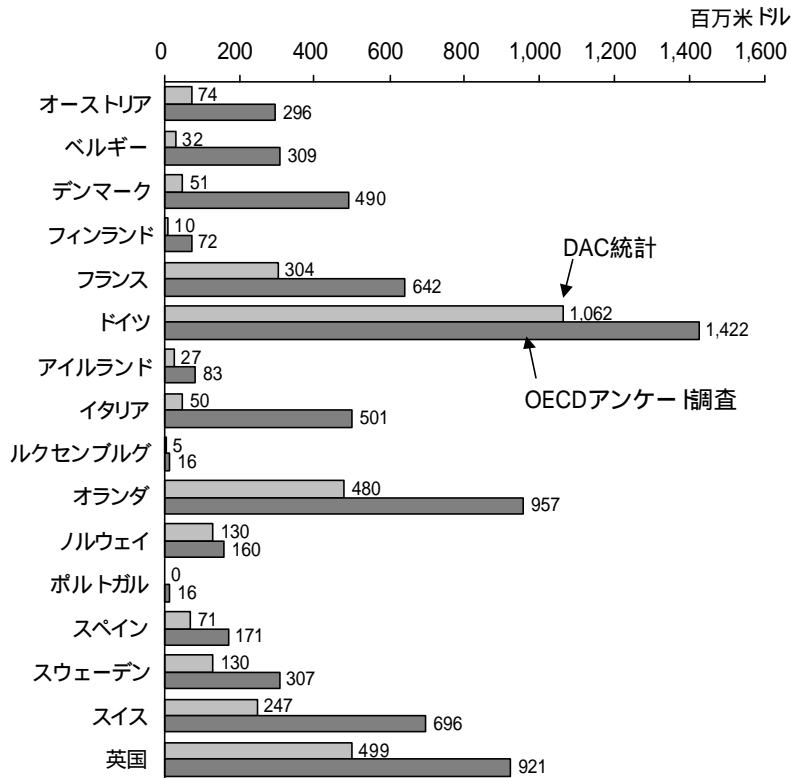
(資料)NGO活動センターJANIC, NGOデータブック'98

ヨーロッパDAC諸国のNGO資金フロー (1993年、百万米ドル)

	DAC統計			OECDアンケート調査				
	NGO資金計	うちNGO補助	うちNGO自己資金	調査NGO数	収入源回答NGO数	NGO資金計	うち公的収入	うちNGO自己資金
オーストリア	74	5	69	96	45	296	68	228
ベルギー	32	2	30	321	142	309	162	147
デンマーク	51	6	45	226	76	490	321	169
フィンランド	10	5	5	80	38	72	23	49
フランス	304	21	283	620	307	642	244	398
ドイツ	1,062	195	867	279	135	1,422	461	961
アイルランド	27	2	25	76	39	83	39	45
イタリア	50	0	50	231	104	501	147	354
ルクセンブルグ	5	0	5	79	49	16	7	9
オランダ	480	208	272	398	184	957	451	507
ノルウェー	130	0	130	118	49	160	72	88
ポルトガル	0	0	0	61	20	16	7	10
スペイン	71	0	71	123	57	171	66	105
スウェーデン	130	0	130	299	90	307	178	129
スイス	247	103	144	573	192	696	291	405
英国	499	48	451	430	232	921	436	485
計	3,005	578	2,427	4,010	1,759	7,061	2,971	4,090

(注) アンケートは質問票送付NGO数の43.9%に当たる1759の回答NGOの集計結果である。
 アンケートのNGO自己資金には、「民間寄付」と「自己調達資金」を含み、DAC統計と同じ概念である。
 また「公的収入」には、DAC統計が「2国間援助のみを含むのに対して、多国間援助資金を含んでいる。

ヨーロッパDAC諸国のNGO資金フロー (1993年)



(資料) OECD-DAC年次報告書
 OECD/Development Center(2000), Facts about European NGOs
 Active in International Development