

ODA と NGO の連携 ~ より効果的な国際協力を目指して

第1回：国際機関と NGO

だんご3兄弟 が大ヒットした今年を ODANGO (おだんご) 元年と位置づけ、より効果的な国際協力に向けて、よりよい ODANGO (おだんご) 作りを目指すために本シリーズを企画した。

昨今、国際協力における NGO の重要性が注目され、その役割というものはますます重要になってきている。その背景には、いわゆる先進国の「援助疲れ」や資金不足等の理由から「効率的な援助」が必要になってきている、という先進国側の事情もあるだろう。また、援助の裨益者であるべき地域住民の側から見れば、ODA は自分たちのためになっていない、という指摘もある。さらに、「援助の質」に関係する問題として、特に農業開発や地域開発関連のプロジェクトの場合、道路建設等のインフラ整備型プロジェクトに比べて、単に「箱もの」を作っただけでは「援助」は完了せず、プロジェクトの運営・実施（あるいはその前段階の企画・立案も）に関しても地域住民を巻き込んだ形で進めないと成功は難しいし、「箱」を作った後の管理・運営についてもおなじことが言えるのではないだろうか。

一方、NGO の行っている活動は草の根型で（そうでない活動形態のところもあるが）、地域及び地域住民と密着し地域住民のレベルでものごとを捉え、それらのニーズを優先した活動を実施している。ソフト関連のプロジェクトが増えてきている現在、先進国が ODA を実施する段において効果的にプロジェクトを進めるためにも NGO の協力を必要としているといえよう。そしてそのような背景から、「住民参加型」「小規模」「女性」「持続的」「環境保全型」等々といった言葉が最近の開発援助におけるキーワードとして現れてきているのではなからうか。開発途上国の支援において、NGO と連携して活動している国際機関及び先進国の援助機関としては、国連（UNDP、UNEP 等）、世界銀行、CIDA、USAID、GTZ 等があり、これらの機関による NGO に対する支援の仕組みを簡単にまとめたものが以下の表である。

	UNDP	世界銀行	CIDA (カナダ)	USAID (米)
NGO との協体制 & 目標	現地 NGO に直接援助、NGO へ事業の委託、NGO による事業分担、対話等の理解の増進、の4つの形態がある。	世銀支援のプロジェクトの計画及び実施段階に NGO が参加する、いわばパートナーシップの関係。参加型開発と現場 NGO の参加促進に重点。	カナダ国内の NGO がパートナーとして開発途上国の現地 NGO と提携してプロジェクトを形成し実施する。途上国のパートナーの能力の強化を目指す。	USA の国内 NGO を共同出資パートナーとしている。もう一つは、USAID のプログラムを運営する仲介機関としての2つの関わり方がある。
支援の対象分野	農業生産、給水、環境保全、小規模産業振興	貧困対策、農業、教育、人口、保健、栄養、上下水道	環境、人権、BHN、WID、インフラ整備、小規模産業振興	環境保全、小規模産業振興、HIV/AIDS 感染防止
予算規模	US\$10,000 ~ 65,000/件	US\$10,000 ~ 15,000/件	US\$15,000 ~ 218,000/件	US\$150,000 ~ 900,000/件
NGO の評価基準	在外事務所が NGO の法的立場、能力、適性等を評価	運営能力、経験、戦略等をチェックリストで評価	能力、影響力、運営、プログラム管理等を評価	活動実績、財務、運営・実施能力等を評価

このように各機関とも NGO との連携・協力による途上国の支援に力を注いでいる。本シリーズでは今後、NGO との連携に関わる我が国、そして国際耕種の取り組みについて紹介していく。

第2回：我が国とNGO

我が国のODAは戦後の賠償ともつながりがあり、タイド案件や有償資金協力による箱物型援助が長いあいだ基本となってきた。そのため、開発途上国においては、ダムや道路、橋梁等の大規模な土木工事を中心としたインフラ整備が実施されてきた。しかしながら、こうした援助の弊害（環境の悪化や貧富の差の拡大等）に対する批判が強まる中、開発組織としてのNGOの役割が重要視されるようになってきた。外務省においては、1989年度から「NGO事業補助金制度」や「草の根無償資金協力」が開始されており、今年発表されたODAの中期政策でも「NGO等への支援及び連携」が重視されている。JICAは1995年に「国際協力におけるJICAとNGOの連携に関する基礎研究報告書」を取りまとめた。1998年度からは「開発福祉支援事業」、今年度からは「開発パートナー事業」が開始されたことからNGOへの期待が高まりつつあることがわかる。

下表は、わが国の外務省及びJICAのNGOに対する支援の仕組みを簡単にまとめたものである。これによると、前回取り上げたCIDA（加）やUSAID（米）とのそれとは少し異なることがわかる。CIDAやUSAIDの場合、両機関とNGOが基本的には「パートナー」の関係、つまりプロジェクトを計画・実施していく上で対等の立場にある。主にプロジェクトの資金をお互いに分担しあうことで対等の立場にお互いが置かれ、この資金の分担によってNGOはそのNGOとしての独自色を表現することができる。そのような見方からすると、わが国の現在のスキームでは同一プログラムにおける資金の分担は無く、お互いにパートナーの関係・対等の立場であるとは言い難い。また、現地のNGOをパートナーとしてプロジェクトを行う場合にも、あいだに自国のNGOを仲介させることが日本とは異なる。これは、政府が要求するレベルでの業務の遂行や自国民が途上国と関わりを持つという意味では効果的である。また、そうすることによって自国のNGOの能力向上を促し、ひいては現地のNGOの能力向上につながると言える。

このように我が国におけるODAとNGOの連携は始まったばかりであり、海外に見習わなければならない点も多い。しかしながら、開発調査やプロ技といった途上国の政府機関だけを相手にしてきたスキームに加えて、現地ならびに日本のNGOが直接参加できるスキームが動き出したことは極めて大きな第一歩であるといえる。こうしたスキームの実践はそれ程たやすいことではなく、多くの困難が積みまとうものと思われるが、理想的な連携によって真に地域住民の役に立つ活動が実践できれば、これが今後の途上国援助にとって極めて大きな影響を与えるだろう。ODA批判に拍車がかかる今、理想的な援助活動の実現に向けて最大限の努力を払わなければならない。

外務省

NGO事業補助金制度（1989年度～）

日本のNGOによる海外での開発協力事業を支援。途上国で行う開発協力事業費の2分の1を上限として補助。対象は、農漁村開発/人材育成/女性自立支援/保険衛生等。12億円/1997年度（116団体、224事業）。

草の根無償資金協力（1989年度～）

途上国の地方公共団体や研究・医療機関、NGO等が実施する小規模なプロジェクトに対し、日本の在外公館が直接資金協力する。日本のNGOも途上国で継続的に活動している団体については協力の対象。50億円/1997年度。

国際ボランティア補償支援制度（1994年度～）

国際ボランティアに従事する人々の海外での災害や事故等に備えるための保険料を補助しNGOに対する側面支援を行う。

NGO・外務省定期協議会（1996年度～）

NGO活動の支援策についての協議、ODAの基本方針やODA改革等、ODA政策全般に関する意見交換も行う場。

JICA

開発福祉支援事業（1998年度～）

草の根レベルでの福祉向上を目的。ローカルNGOを活用して住民が直接裨益するモデル事業を在外事務所が主体となって実施。対象は、社会開発分野でコミュニティ開発/高齢者・障害者・児童等支援/保健衛生改善/女性自立支援/生活環境整備/人材育成/地場産業振興等。1998年度の規模は5億円/30件。

開発パートナー事業（1999年度～）

日本のNGO、大学、地方自治体、シンクタンク等のノウハウを活かし、事業の実施部分を委託。1年以上3年間の継続する事業で、公募型と公示型がある。対象は、前述の社会開発分野の他、環境支援分野：植林/公害対策/環境保全、知的支援分野：移行経済支援/政策研究/法整備/組織・制度づくり/能力向上。1999年度の予算規模は2億円/8件。

NGO研修員受入事業（1983年度～）

各国の草の根レベルに働きかける人々及びNGOのスタッフを対象として研修を行う。

NGO・JICA協議会及び相互研修（1998年度～）

相互の理解の場として定期的な会合が催され、また互いの援助手法を学び合う場。

第3回：国際耕種とNGO - 我々の取組み

我が国際耕種はご存じの通りこれまで政府開発援助による技術協力や開発調査に関わる業務を実施してきているが、当初から途上国援助における ODA と NGO の連携の重要性を強く感じてきた。そして、様々な場面での NGO との協調・連携に努めてきた。具体的には、・・・

適正技術の開発 (1986～)	乾燥地・半乾燥地域における開発プロジェクトに対して、井戸掘り技術(上総掘り)風力を利用した井戸水の汲み上げ(ゼファタービン)ウォーターハンマーポンプ等の適正技術を導入するための活動を実施した。たとえば、「風の学校」「サヘルの会」のスタッフ等とともに井戸掘りの実習を行った。
JVC:Japan Volunteer Center への活動支援 (1987～)	ソマリア、エチオピアにおける JVC の現地での活動を側面から支援した。さらに国内においても、実際の農作業を体験するために千葉県東金市の農家に実践の場を確保し、現地プロジェクトに参加できる人材の育成に努めた。
サヘルの会への活動支援 (1989～)	「サヘルの会」(現 NPO 法人 サヘルの森)とは設立段階から関わり合っており、国内及び現地での活動に直接参加している。特に、乾燥地における植林活動に関しては、適正樹種の選定や種子の供給、育苗や植栽技術に関わる技術開発を実施している。
ケニア・タナデルタの 環境モニタリング(1990～)	ケニア・タナデルタの灌漑開発プロジェクトでは、環境モニタリングを担当。ここでは、現地の環境 NGO のスタッフによるチームを組織して定期的な環境モニタリングを実施した。
自然保護に関わる NGO の 活動調査(1995～)	国内の自然保護関連 NGO 及び生物多様性に関わる政府機関や研究機関等の海外での活動状況の調査を行って、その活動の概要を把握し、それらの類型化、地域別整理を行った。また、主要国際機関や主要国際 NGO の活動状況についても概要を把握し、国際的な動向を分析した。
ジンバブエで独自に実施 しているプロジェクト形 成調査(1997～)	住民参加、適正技術、スモールスケール(あるいは適正規模)持続可能性、といったことがらキーワードとなるようなプロジェクトを計画し、現地の NGO 主体で実施していく予定である。
助成団体データベースの 作成業務(1999～)	農業や環境に関わる NGO に対して助成を行う国内の助成団体のデータベースの作成を行っている。
「開発パートナー事業」 への応募(1999～2000)	パキスタンにおける住民参加型流域管理計画に関するプロポーザルを作成し、応募した。

ジンバブエで独自に実施している調査に関して詳しくは次回以降に譲ることとするが、これまで 1997 年より日本での情報収集をはじめとして、のべ3回にわたり現地調査を行ってきた。今後、住民のニーズにあったプロジェクトを現地の NGO と共に計画し実施していく予定であるが、環境の保全を考慮し、適正規模と適正技術により、持続可能性があり、なおかつ住民の参加を伴ったものであることを常に念頭におきたい。そして将来このような形のプロジェクトが ODA により実施されるようになることを期待したい。また、これを通じて草の根住民のための援助というものについて考えながら、現在の ODA の仕組み・あり方について捉え、より一層良いものにしていくという狙いもある。従って、外務省の「草の根無償資金協力」や「NGO 事業補助金制度」をはじめとして、JICA の「開発福祉支援事業」、そして「開発パートナー事業」といった草の根の活動をする NGO/NPO を巻き込んだ援助スキームが日本の援助機関でも実施されるようになってきたことは、喜ばしいことと考える。

我々は、国内の NGO と幅広いネットワークを有しており、ジンバブエに限らず現地の NGO の情報もある程度把握しているつもりである。従って、開発パートナー事業をはじめとする、JICA が NGO を巻き込んだ形でのプロジェクトの展開には、これからも率先して取り組んでいきたい。また、JICA との連携のみならずたとえ小さくとも NGO との連携によって真に地域住民の役に立つ活動を実践することが、我々が理想とする途上国援助である。

第4回：国際耕種とNGO - ジンバブエでの取り組み

我々がジンバブエで独自に実施しているプロジェクト形成調査について具体的に動き始めたのは、1997年からで、国内において英語圏・アフリカ地域に限定したNGOの活動実績調査、資料収集を行った。次に、その中から将来一緒にプロジェクトを行っていく現地NGOを選定するために、1998年には2回にわたり現地調査を実施した。その2回目の現地調査においては2、3の現地NGOを選定し、選定する上では次のポイントを重視することとした。

- ・プロジェクトの内容、対象地域、相手側の反応（やる気）
- ・農業や村落開発を実施している
- ・持続可能性・環境保全・住民参加などを重視かつ実際に現場を持って活動している
- ・地域に根ざした活動を目指していてなおかつ実際に現場を持っている組織：いわゆるCBO(Community-Based Organization)である

キーワードとしては、**住民参加**、**適正技術**、**スモールスケール**（あるいは適正規模）**持続性**といった言葉が挙げられよう。そして1999年には、連携対象として選定したNGOに対してプロジェクトの内容や現地側の意向をより詳しく調査するため、実際の活動に同行し日常の活動の様子をうかがった。今回対象として選んだNGOは、主として農林業や村落開発を担当している組織であるが、そのひとつを紹介する。

「Zvishavane Water Project（以下ZWP）」

連携の相手として選んだ理由は、組織の規模の小ささと、相手側にやる気がみられる、等々。また、我々のこれまでの経験から考えて、ZWPのプロジェクトの内容にWater Harvest（基本的には雨水を集めて有効に利用する手法。乾燥地・半乾燥地を中心に発達してきた伝統技術。）を含んでいたり、活動地域が半乾燥地域（Natural Region・～・に属する）に属している等も大きな理由である。

彼らは、ジンバブエ中南部のZvishavane及びChiviエリアにおける地域住民の生活向上を目的とした集水並びに土壌保全活動への参加型活動を実施している。実際の活動として、中・小規模ダム建設、コミュニティグループガーデンへの支援及び小規模灌漑、雨水の集水と利用、養魚、家畜飼育、土壌保全等の活動をスタッフ十数名と共に行っている。雨水の集水・利用、土壌保全により地域住民の生産活動を持続性のあるものに変え、ここ半乾燥地域で培われた伝統技術にも目を向けている。

設立は1987年で、篤農家（一般には熱心で研究的な農業者を指すが、ジンバブエでは特に独立以前から様々なアイデアを用いて前衛的な農業を行う人々をいう。）と言われる人が始めた活動が基礎となっており、地域の中で井戸の設置やダム建設を行い、現在のNGOの形になっている。活動領域が狭いこともあるが、普段からスタッフが直接住民と接する機会も多く極めて地域に根ざした地元密着型の典型的なCBOであるだけに興味深い。



ポンプを設置しコミュニティガーデン(野菜畑)に灌漑



村人によるダム建設



岩肌を利用した雨水集水施設
(後方の建物は小学校)

次回は、連携対象としたその他のNGOについて紹介する。

第5回：国際耕種とNGO—ジンバブエでの取り組み～その2

前号で、我々がジンバブエで独自に実施しているプロジェクト形成調査において、将来一緒にプロジェクトを行っていく連携対象とした現地 NGO のひとつを紹介したが、引き続きその他の NGO を紹介する。

「Zimbabwe Women's Bureau (以下 ZWB)」

連携の相手として選んだ理由は、組織が大きくしっかりしている、プロジェクト内容が住民参加を重視している、相手側にやる気がみられる、等々。特に、前号で紹介した ZWP と比べて組織の規模が大きく、全国に 13 のプロジェクトサイトを乾燥・半乾燥の農村地域のみならず都市近郊などにも散らばらばらばらという活動の幅の広さも選んだ理由のひとつである。

地域住民の社会基盤の改善、そして持続的な地域開発を目的として、農村部及び都市周辺部の女性及びその家族を対象とした研修活動、情報提供、資金援助等を実施する。具体的には基本的な教育の供与、ジェンダー、女性の人権、保健衛生、HIV/AIDS、土地所有と利用、貧困の緩和、自然資源の有効活用、ビジネスマネージメントのにおけるトレーニングやローンの実施に取り組み、利益を生み出す機会をもてるようにすることが活動の目的である。

設立は、1978 年で都市部における学生や教授達による女性の地位を確立・向上しようとする運動が契機となって始まった。そのため現場で生まれ育った NGO よりも、かえって地域住民とのつながりを保つことに極めてより細やかな配慮を払っている。各現場を統括する Field Worker と呼ばれるスタッフは、都市部から派遣された人材ではなく、地域の事情をよく把握している地元の住民の中から選ばれている女性である。彼らは、ZWB の本部と地元農家・住民との橋渡しの役割をする。活動内容も地域の実情に沿ったものであるため、地域住民によって容易に受け入れられている。

実際の活動として、全国に 10 数のプロジェクトサイトをもち、農民の交換や視察、ソーラークッカーの普及や Homestead Development (各戸の敷地内での生活向上・保健衛生改善をねらいとして、雨水の集水やキッチンガーデン、小家畜の飼育等を行う) を行うとともに、各サイトのグループメンバーが活動(養蜂、手工芸、製陶、畜産、植林、クッキングオイルの生産、稲作、有機農法の実践、等々)をするために活動センターの建設や資機材の供与及び技術支援を行うが、基本的にメンバーの活動の自主性を重んじている。



Homestead Development の様子 - 集水のためエッジを切り、スィカなどを植えて



在来種の果樹 - 果肉から酒を造ったり、種子からナッツを採る



養蜂箱 - 蜂蜜を絞り、市場へ出荷する



プロジェクトサイトの苗圃 - 在来樹種を主とする苗を生産し、配布・販売する

最終回：よりよいODANGOをめざして - 援助は誰のために

国際協力の「現場」で働いている人たち（たとえば JICA 専門家や協力隊員たち）の話を聞くと、「技術協力という仕事で派遣されてきて、何かを教えるあるいは伝えるという立場で来たはずなのに、逆に相手側から教えられることの方が多かった」という発言がよくある。この言葉が端的に示しているように、「援助」とか「国際協力」は先進国から途上国への一方通行の流れではない。特に農村開発の場合、いわゆる「村」はたしかにさまざまな問題を抱えている。そしてそれを少しでも解決するために、外部からの支援（援助）が必要なのも確かだろう。しかし、それは先進国の考え方や手法を一方向的に押し付けるやり方では解決しないのではないのか。実は、それぞれの地域に脈々と流れてきた、伝統的なものの中にその答えがあるのではないのか。

たとえば、営農システム。従来は多くの農村で、その地域で得られる資源をうまく利用して、自然な形で「複合農業」や「資源循環型農業」が行われていた。AAINews22号で既に紹介したラオスの農業もその一例である。ところが、先進国による「近代的な」農村開発計画の実施によって、農作物の増収や農家の収入向上のために高収量品種や商品作物が導入され、肥料・農薬・農業機械の投入がなされた。しかし、その結果として、地域の資源循環システムは破壊され、農家は農業資材や高価な農業機械を買うために借金漬けになってしまった、という例は数多くある。

そうした「失敗」を繰り返さないために、そして地域に根ざした持続的な開発をめざすために、だから今、地域住民に密着して活動する、ということの意義が重視されているのではないのか。そういった文脈の中から、NGO の役割が再評価されている、ということができる。一方、NGO だけですべての問題を解決できるわけではなく、したがって「ODA と NGO の連携」というのは非常に重要なテーマである。ただこの場合、ODA 側が NGO を「便利な道具」として「利用」するだけでなく、お互いに意見交換でき、切磋琢磨しあえるような、真の意味の連携関係（パートナーシップ）を持つことが必要である。しかし、NGO との連携を「援助の効率化」といった観点のみから取り上げることは問題であろう。「援助の効率化」というのもまた、援助する側の都合でしかないのだから。

最後に、当然ながら、ODA はもちろん、NGO も開発の中での「主役」ではない。そこに住んでいる人たちが、自らを「主役」であると認識し、自分たちで考え、行動を始めた時に何かが動き、変わってくるのではないのか。ODA や NGO はそのための「触媒」の役割であり、あくまで支援である、という原点はつねに忘れるべきではないだろう。海外の NGO を見ていて感じるのは、日本の NGO がほとんどそうであるような「善意のボランティア団体」というより、（営利目的の）会社組織に近い。そこには、例えば役所や他の企業に勤めるよりも高給が得られる、やりがいがある、という理由から優秀なスタッフが集まっている。ところが、そうした組織であるが故に、逆に組織を維持するために開発プロジェクトを実施しなければならない、つまり国際協力活動が資金調達の手段になっているという一面があることも事実である。援助に携わる人たちの最終的な目標というのは、何なのだろう。いつまで援助すればいいのだろう。そのプロジェクトが地域住民のために役立つということはもちろん重要なことであるが、援助される側の人たちの自立、ということを常に念頭におくべきだと思う。



伝統的工法による小規模取水堰



土木工事による大規模ダムと発電所